

加快建设更加有效、更有活力、更具国际影响力的全国碳市场

□ 生态环境部党组书记 孙金龙 生态环境部部长 黄润秋

碳市场是利用市场机制积极应对气候变化、加快经济社会发展全面绿色转型的重要政策工具。近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进绿色低碳转型加强全国碳市场建设的意见》（以下简称《意见》），充分彰显了我国积极稳妥推进碳达峰碳中和的坚定决心和有力行动。要以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想为指导，准确把握加强全国碳市场建设的总体要求、主要目标和重点任务，加快建设更加有效、更有活力、更具国际影响力的碳市场，为实现人与自然和谐共生的现代化提供有力支撑。

一、深刻认识加强全国碳市场建设的重大意义

当前，我国已建立重点排放单位履行强制减排责任的全国碳排放权交易市场和激励社会自主

减排的全国温室气体自愿减排交易市场，两个市场相互衔接，共同构成全国碳市场体系。在全面总结全国碳市场建设成效和存在的问题、深入借鉴国内试点碳市场和国际碳市场建设实践经验的基础上，进一步加强全国碳市场建设，具有十分重要的现实意义。

全国碳市场建设激发全社会绿色低碳发展内生动力，是统筹高质量发展和高水平保护、加快培育发展新质生产力的重要抓手。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，推动经济社会发展绿色化、低碳化是实现高质量发展的关键环节。加强全国碳市场建设，将充分发挥碳减排的引领、优化和倒逼作用，推动传统产业深度转型，带动绿色技术创新和应用，撬动绿色低碳产业投融资，促进新兴产业发展，提高经济社会发展的“含金量”“含绿量”，实现高质量发

展与高水平保护协同并进。

全国碳市场建设追求资源配置效率最优和效益最大，是深化社会主义市场经济体制和生态文明体制改革的必然要求。党的二十届三中全会作出构建高水平社会主义市场经济体制、完善生态文明制度体系的重要部署，提出健全碳市场交易制度、温室气体自愿减排交易制度。加强全国碳市场建设是健全资源环境要素市场化配置体系和绿色低碳发展机制的具体举措，有利于充分发挥市场在碳减排资源配置中的决定性作用，促进有效市场和有为政府的有机结合，形成对各类碳排放主体的激励约束机制。

全国碳市场建设坚持低成本降碳目标导向，是实施积极应对气候变化国家战略、推进碳达峰碳中和的有力举措。实现碳达峰碳中和，是以习近平同志为核心的党中央统筹国内国际两个大局

作出的重大战略决策。当前，我国生态文明建设已进入以降碳为重点战略方向、推动减污降碳协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期。加强全国碳市场建设，将强化“激励先进、鞭策落后”的鲜明政策导向，发挥碳市场推动低成本减排功能，有效降低我国碳排放强度，助力实现碳达峰碳中和目标。

全国碳市场建设注重国际交流合作，是共谋全球生态文明建设之路、参与和引领全球气候治理的有效途径。习近平总书记指出，“无论国际形势如何变化，中国积极应对气候变化的行动不会放缓，促进国际合作的努力不会减弱，推动构建人类命运共同体的实践不会停歇”。加强全国碳市场建设，有利于增强我国在全球碳定价中的影响力，推动构建公平合理、合作共赢的全球气候与环境治理体系，并为发展中国家和新兴经济体建设完善碳市场提供重要经验借鉴，助力实现绿色低碳公正转型，进一步彰显我国作为世界绿色发展坚定行动派、重要贡献者的大国担当。

二、全国碳市场建设取得显著成效

党中央、国务院高度重视全

国碳市场建设，先后作出一系列重大决策部署。经过4年多的发展，全国碳市场建设实现了稳起步、稳运行，制度体系日趋完善，市场活力稳步提升，数据质量全面改善，推动全社会低成本减排的市场功能逐步显现。

法规制度体系基本构建。2024年，国务院颁布实施我国应对气候变化领域首部专门法规《碳排放权交易管理暂行条例》，进一步强化了碳市场建设的法治保障。近年来，生态环境部会同有关部门先后制定了碳排放核算核查、注册登记、交易结算、自愿减排项目方法学等30余项制度和规范，初步形成了多层次、较完备的全国碳市场法规制度体系。

全国碳市场活力稳步提升。截至2025年8月22日，全国碳排放权交易市场配额累计成交量6.8亿吨，成交额474.1亿元人民币，其中2024年全年成交额180亿元人民币，创历史新高，价格“指挥棒”作用逐步显现。配额清缴完成情况全面趋好，纳入全国碳排放权交易市场2023年度配额管理的重点排放单位共计2096家，应清缴配额总量52.44亿吨，实际清缴量52.43亿吨，配额清缴完成率接近100%。

碳排放数据质量管理持续加

强。核算核查方法不断优化，数据质量日常管理机制持续健全，通过国家、省、市三级联审，及时发现问题、解决问题。在全国进行碳排放报告质量专项监督帮扶，开展打击碳排放数据弄虚作假环境违法犯罪专项行动。运用信息化手段智能预警数据质量风险，管理效能显著增强。2024年共审核企业数据300余万条，异常数据发生率明显降低，碳排放数据统计核算的规范性、准确性、及时性大幅提升。

重点行业覆盖范围不断扩大。经国务院批准，在发电行业基础上，将钢铁、水泥、铝冶炼行业纳入全国碳排放权交易市场。生态环境部印发《全国碳排放权交易市场覆盖钢铁、水泥、铝冶炼行业工作方案》，全面部署全国碳排放权交易市场扩大覆盖范围重点任务。完成扩围后，全国碳排放权交易市场将实现对全国60%以上碳排放量的有效管控，推动行业加快绿色低碳转型。

全国温室气体自愿减排交易市场启动运行。2023年以来，生态环境部会同有关部门先后印发了自愿减排交易管理办法及配套制度文件，出台了造林碳汇、海上风电、光热发电、红树林营造、煤矿瓦斯利用、公路隧道照明系统节能等6个方法学，完成

首批 948 万吨核证自愿减排量登记。截至 2025 年 8 月 22 日，累计成交核证自愿减排量 249 万吨，成交额 2.1 亿元人民币，有力推动生态系统碳汇、可再生能源、甲烷减排、节能增效等领域发展。

经过不断探索和实践，全国碳市场建设统筹把握好节奏和力度，在考虑企业承受能力的同时，充分激发降碳内生动力，有力促进全社会形成“排碳有成本、减碳有收益”的低碳发展意识，行业高科技、高效能、高质量特征不断显现。以火电为例，在保障行业发展、能源供给安全前提下，2023 年全国火电碳排放强度相比 2018 年下降 2.38%。全国碳市场碳排放核算制度体系为制定电力碳排放因子、区域电网基准线碳排放因子，建立健全碳足迹管理体系等提供了重要数据支撑，有效提升了行业碳排放管理水平。

三、准确把握加强全国碳市场建设的总体要求

全国碳市场建设是一项复杂的系统工程，要坚持问题导向、目标导向，强化系统观念，做好“四个统筹”，推动全国碳市场体制机制更加完善、数据可靠性更高、行业包容性更强。

统筹好有效市场和有为政府的关系。有效市场和有为政府的

高效协同，是加强全国碳市场建设的内在要求。从有效市场看，要充分尊重市场发展规律，坚持“先现货、后期货，先服务、后产品”，更好利用市场机制精准管控温室气体排放，持续激发碳市场交易主体积极性，发现合理碳价格。从有为政府看，要健全监督管理制度，确保各类交易主体依法平等使用市场要素、公平参与竞争、同等受到法律保护，营造公平、公开、透明的市场环境，有效管控市场风险，更好维护市场秩序，做到既“放得活”又“管得住”。

统筹好长远目标和短期目标的关系。加强全国碳市场建设是一项长期任务，要以长远目标统领阶段性任务，以短期目标的实现支撑长远目标达成。坚持稳中求进、久久为功，逐步发展完善碳市场，到 2027 年实现全国碳排放权交易市场基本覆盖工业领域主要排放行业，全国温室气体自愿减排交易市场重点领域全覆盖；到 2030 年基本建成以配额总量控制为基础、免费和有偿分配相结合的全国碳排放权交易市场，建成诚信透明、方法统一、参与广泛、衔接国际的全国温室气体自愿减排交易市场，形成减排效果明显、规则体系健全、价格水平合理的碳定价机制。

统筹好整体和局部的关系。要锚定实现碳达峰碳中和目标，加强碳市场制度与其他政策和制度的协同，充分发挥全国碳排放权交易市场在碳排放总量控制中的作用。推动全国碳排放权交易市场和全国温室气体自愿减排交易市场有效衔接、协同增效，明确两个市场的定位功能、发展路径以及连接方式。要加快建设全国统一碳市场，鼓励地方试点碳市场先行先试，为全国碳市场建设开展有益探索。

统筹好国内和国际的关系。加强全国碳市场建设，首先要立足我国国情，探索符合市场规律的路径和方式，统筹处理好实现碳达峰碳中和目标与保障能源安全、产业链供应链稳定等的关系。我国碳市场对全球碳定价和碳交易机制具有重要影响，要进一步加强国际交流对话和务实合作，积极参与《巴黎协定》关于全球碳市场机制国际谈判及规则制定，充分尊重各国主权和不同国情，推动技术、方法、标准、数据国际互认，为建立科学、公平、合理的全球碳市场机制做出积极贡献。

四、扎实推进加强全国碳市场建设的任务举措

《意见》明确了全国碳市场

中长期发展的时间表、路线图、任务书，是指导全国碳市场建设的纲领性文件。要以高度的政治责任感和使命感，抓好各项重点任务实施，确保党中央、国务院决策部署落地见效。

充分发挥市场功能，纵深推进全国碳排放权交易市场建设。根据行业发展状况、降碳减污贡献、数据质量基础、碳排放特征等，有序扩大覆盖行业范围和温室气体种类。建立预期明确、公开透明的碳排放配额管理制度，明确市场中长期碳排放配额控制目标，逐步由强度控制转向总量控制，稳妥推行免费和有偿相结合的碳排放配额分配方式，建立配额储备和市场调节机制。加强对碳排放权交易试点市场的指导和监督管理，建立定期评估和退出机制，不再新建地方或区域碳排放权交易市场。

持续推进制度创新，积极发展全国温室气体自愿减排交易市场。建立科学完备的方法学体系，针对重点领域加快方法学开发，有效服务社会自主减排和生态产品价值实现。强化自愿减排项目开发、审定、实施及减排量核查等全链条管理。加强全国碳减排资源统筹管理，规范各类自愿减排交易活动。积极推动核证自愿

减排量应用，倡导党政机关、企业、社会团体等积极使用核证自愿减排量抵销碳排放。完善核证自愿减排量抵销规则，提高国际认可度，积极服务有关行业企业国际履约和产品碳中和。

逐步丰富市场要素，着力提升全国碳市场活力。稳慎推进金融机构探索开发与碳排放权和核证自愿减排量相关的绿色金融产品和服务，建立完善碳质押、碳回购等政策制度。稳妥推进符合要求的金融机构在依法合规、风险可控前提下参与全国碳市场交易，适时引入其他非履约主体。推动全国温室气体自愿减排交易市场逐步引入符合条件的自然人参与交易。加强对市场交易行为、碳金融活动等的监管，严厉打击扰乱市场秩序、操纵市场等行为，守住不发生系统性金融风险的底线。

全面加强能力建设，提高全国碳市场管理水平。建立健全与全国碳市场发展阶段相适应、有利于加强统一监督管理、权责清晰、运行高效的管理体系。加强全国碳市场管理能力建设。强化碳排放核算与报告管理，加快修订重点行业企业温室气体核算与报告指南，实施重点排放单位关键参数月度存证。严格规范碳

排放核查，完善重点行业核查技术规范，推动审定核查机构对碳排放进行全面核实查证。加强碳排放数据质量全过程监管，压实重点排放单位履行碳排放核算与报告的主体责任。加强技术服务机构监管，促进第三方技术服务市场健康发展。完善信息披露制度，依法加强重点排放单位、技术服务机构和金融机构信用监督管理。

强化政策法规保障，夯实碳市场建设制度基础。研究完善相关法律法规，开展温室气体自愿减排交易管理相关立法研究。健全行政执法与刑事司法衔接长效机制，依法开展相关领域公益诉讼，加大对碳市场违法犯罪行为的联合打击力度。完善裁判规则体系，依法支持行政机关履行碳市场行政监管职责。加强与绿电、绿证等市场化机制的政策协同、制度衔接。制定全国碳市场注册登记和交易收费规则。完善全国碳市场资金清算机制，提高资金清算效率。降低碳市场制度性交易成本，优化市场交易环境，不断提升碳市场有效性、活力和影响力，促进绿色低碳发展。[\[1\]](#)

（来源：《经济日报》2025年9月14日第1版）