

建设更加有效、更有活力、更具国际影响力的全国碳市场

——解读中办、国办《关于推进绿色低碳转型加强全国碳市场建设的意见》

■ 新华社记者 高敬

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。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推进绿色低碳转型加强全国碳市场建设的意见》25日对外公布。

生态环境部相关负责人表示,这一文件充分彰显了我们积极稳妥推进碳达峰碳中和的坚定决心和有力行动。要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。

全国碳市场建设实现稳起步、稳运行

生态环境部相关负责人介绍,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。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。

从全国碳排放权交易市场来看,截至2025年7月底,全国碳排放权交易市场配额累计成交量6.81亿吨,成交额467.84亿元,价格“指挥棒”作用逐步显现。2024年纳入全国碳排放权交易市场的重点排放单位共计2096家,配额清缴完成率接近100%。

从全国温室气体自愿减排交易市场来看,2023年以来,生态环境部会同有关部门先后出台了造林碳汇、海上风电等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7月底,累计成交核证自愿减排量246.03万吨,成交额2.08亿元。

这位负责人表示,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。

明确全国碳市场中长期发展的路线图

这份文件明确了全国碳市场中长期发展的时间表、路线图、任务书,提出了到2027年和2030年要实现的主要目标。

生态环境部相关负责人表示,要充分发挥市场功能,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。

意见要求,积极发展全国温室气体自愿减排交易市场。国家应对气候变化战略研究和国际合作中心总经济师张昕认为,要聚焦碳达峰碳中和重点领域及绿色低碳零碳负碳关键技术,加快构建温室气体自愿减排项目方法学体系,为创造巨大绿色市场机遇奠定项目与减排量供给基础。同时,加快健全市场交易制度,加快丰富市场交易产品与交易主体,加强

与其他资源环境要素市场机制的有效衔接。要强化市场监管,防范市场发生系统性风险,并积极开展国际合作。

此外,业内人士指出,要落实意见要求,逐步丰富市场要素,着力提升全国碳市场活力。全面加强能力建设,提高全国碳市场管理水平。

做好统筹工作推进碳市场建设

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,统筹好市场和政府、长远目标和短期目标、整体和局部、国内和国际等关系,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。

比如,在统筹好有效市场和有为政府的关系方面,生态环境部华南环境科学研究所所长严刚认为,政府重在构建制度框架与风险防控体系,在设定碳排放控制目标、完善市场调节、平衡市场供需、加强市场监管等方面发挥作用。市场则聚焦资源配置效能释放,通过丰富交易产品、扩展交易主体等提升活力,激发内

生动力,形成真实碳价信号。要平衡好“放得活”与“管得住”的关系,既要充分激发市场活力,又要加强监管,维护市场秩序,确保碳市场健康有序发展。

在统筹全国碳市场与地方试点碳市场衔接方面,严刚说,随着全国碳市场加快扩大行业覆盖范围,试点碳市场覆盖的行业和企业数量将逐步减少。这并不意味着试点碳市场发挥的作用逐步减弱,地方试点碳市场将继续发挥“政策试验田”的功能,在扩大覆盖范围、完善市场调控机制、创新监管手段、健康有序发展碳金融等方面先行先试,为全国碳市场建设发展探索经验。

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长王海芹表示,在完善碳市场引领国内绿色低碳转型的同时,还应将碳市场作为对外开展绿色低碳发展合作的制度保障,在全国碳市场制度设计中坚持国际标准并预留对外接口,在开放合作和深入交流中提升国际影响力,发挥碳市场促进绿色发展跨国合作的桥梁作用,推动国内绿色低碳技术、产业等走出去。

新华社北京8月25日电

中国碳定价机制基本形成,覆盖范围扩大到四个行业

全国碳市场由“起步”迈入“全面建设”新阶段

■ 中国能源报记者 林水静

7月16日,全国碳排放权交易市场上线运行满4年。

2021年,全国碳排放权交易市场启动上线交易,拉开了中国碳市场减排大幕。从最初仅纳入发电行业重点排放单位2162家,覆盖约45亿吨二氧化碳排放量,到今年覆盖范围扩大到发电、钢铁、水泥、铝冶炼4个行业,超3000家重点排放单位,覆盖二氧化碳排放量约80亿吨,占全国二氧化碳排放总量的60%以上。这个全球覆盖温室气体排放量最大的市场在实践中不断成长,为推动我国“双碳”目标实现注入了源源动力。

中国碳定价机制基本形成

上海环交所相关负责人向《中国能源报》记者表示,经过四年发展,全国碳排放权交易市场发展成效逐步彰显,以全国碳市场为主体的中国碳定价机制基本形成。具体来看,政策法规基础框架搭建完成。国务院《碳排放权交易管理暂行条例》于2024年颁布实施,与部门规章、规范性文件以及技术规范等共同构成全国碳排放权交易市场政策法规基础框架。

在覆盖范围上,全国碳排放权交易市场实现了显著突破。“前三个履约周期(管控年份为2019—2023年)仅将发电行业纳入配额管理。今年3月20日,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》,自2024年度起将钢铁、水泥、铝冶炼三个重点行业纳入全国碳排放权交易市场,实现了市场自启动以来的首次行业扩容。”北京理工大学能源与环境政策研究中心教授王科向《中国能源报》记者表示,除了覆盖行业和控排企业数量得到提升,温室气体管控范围也从单一的二氧化碳扩大至二氧化碳、四氟化碳和六氟化二碳,市场的影响力迅速提升。

交易规模同样表现亮眼。上海环交所数据显示,6月底收盘价为75.02元/吨,较上线首日开市价(48元/吨)上涨达56%。截至7月10日,全国碳排放权交易市场碳排放配额累计成交量6.7亿吨,累计成交额462亿元,交易规模持续扩大。

在企业履约情况下,全国碳排放权交易市场圆满完成了三个周期的清缴履约。配额清缴完成率均在99%以上,最近一个周期(2023年度)达到99.98%,创下历史新高。王科认为,这显示出企业碳排放合规意识持续增强,制度执行效果良好。

与此同时,行业减排效果逐步显现。上海环交所方面表示,碳市场压实了企业碳减排主体责任,在全社会树立了“排碳有成本、减碳有收益”的低碳意识。2023年全国火电碳排放强度(单位火力发电量的二氧化碳排放量)相比2018年下降2.38%,电力排放强度

(单位发电量的二氧化碳排放量)相比2018年下降8.78%。

“经过近四年的稳步运行,全国碳排放权交易市场形成了‘配额分配—市场交易—清缴履约’的闭环机制,通过碳排放配额分配将减排目标和责任直接分解至企业,通过交易降低企业减排成本,通过配额清缴履约对减排目标进行考核落实,有效将减排责任压实到企业,将碳减排成本内化并通过市场优化配置。当前,全国碳排放权交易市场已逐步成长为我国控制温室气体排放、加快经济社会发展全面绿色低碳转型的重要政策工具。”王科说。

多举措保障,碳市场全面建设

随着全国碳排放权交易市场完成首次行业扩容,纳入的控排行业由单一发电行业拓展至钢铁、水泥、铝冶炼,覆盖企业数量大幅增长,年覆盖排放量提升至80亿吨左右,碳市场从“起步”迈入“全面建设”的新阶段。我国碳排放管理体系系不断健全,减排措施持续推进、技术改造成效显著,履约成本管控路径也更加多元。

“全国碳排放权交易市场允许重点排放单位使用不超过应清缴配额量5%的核证自愿减排量(CCER)进行配额清缴抵销,畅通了履约渠道,也通过该制度连通了与自愿减排交易市场的有效链接。2023年10月,《温室气体自愿减排交易管理办法(试行)》发布,2024年1月全国温室气体自愿减排交易市场正式启动。控排企业积极购买CCER,通过多渠道降低履约成本。例如,2024年9月气电集团海油电投完成79万吨CCER交易,实现了中国海油碳资产的高效盘活和价值转化。”王科说。

市场焕发活力的同时,监管体系也面临更多挑战。

王科表示,碳排放数据质量是全国碳排放权交易碳市场健康运行的基石,关乎企业经济利益。2024年度新增钢铁、水泥、铝冶炼三个高排放行业,涉及新增企业约1500多家,数据监管压力大幅提高。并且与发电企业相比,新纳入的行业尤其是钢铁行业生产工艺相对复杂,原料、燃料与产品类型多样,将大幅增加数据审核的工作量,对现有核查机制的人力资源配置和智能化支撑等方面提出了更高要求。与此同时,配额分配的科学性与公平性平衡难度加大。不同行业在排放强度、减排潜力、减排成本等方面差异显著,如何在确保减排目标实现的同时,兼顾行业间的公平性,将是制定配额分配方案面临的重要难题。

此外,“随着全国碳市场政策覆盖面持续扩大、影响力逐步增强,碳市场运行日益深度嵌入能源结构调整、产业转型升级、金融工具创新等多个领域,涉及生态环境、能源、工信、财政、金融等多个监管部门。在政策制定与

实施过程中,亟需在目标设定、指标口径、考核机制等方面实现协调一致,推动形成政策合力。”王科强调。

为了推进全国碳市场建设,上海环交所已采取诸多举措。据介绍,上海环交所积极支撑生态环境部配额分配、交易管理、信息披露、市场机制完善等制度体系研究制定工作,持续夯实制度基础。同时高效推进新行业账户开立,不断优化完善系统功能,6月底全国碳排放权交易系统正式启用单向竞价交易方式,进一步丰富了交易方式。后续,上海环交所还将根据主管部门总体工作安排,在市场平稳健康运行和有效防范风险的前提下研究逐步丰富交易相关产品和服务,适时引入符合条件的非履约主体参与交易,进一步提升交易活跃度。

获国际社会广泛认可

我国明确承诺,力争于2030年前实现碳达峰。未来五年将是我国实现碳达峰的关键时期,也是全国碳市场建设的关键阶段。这离不开全国碳市场的有效运作,还需进一步提升市场活跃度和流动性。

王科建议,接下来需进一步明确碳市场在碳排放总量控制中的支撑作用,将市场手段与行政手段有机结合,构建协同有序、分工明确的减排机制。并尽快实施免费和有偿相结合的配额分配方式,逐步扩大有偿比例,将有偿分配收入用于支持能力建设和减排技术创新。此外,期待建立绝对总量约束下的配额分配机制。“未来,随着碳达峰、碳中和目标临近,碳排放逐步达到平台期并进入下降通道,建议以碳中和目标为抓手,全面实施全国碳排放总量控制,设定全国碳排放总量下降目标,并据此合理确定碳市场的总量目标。”

全球来看,碳市场已经成为主要经济体推动绿色低碳转型、实现气候目标的重要制度工具。王科介绍,截至2025年1月,全球已有38个碳市场正在运行,覆盖的温室气体排放量约100亿吨,占全球温室气体排放总量的19%。欧盟碳市场、美国加州碳市场等体系运行成熟,机制健全,为全国碳市场下一阶段的发展提供了诸多有益经验和可借鉴的路径。

值得一提的是,在夯实国内市场基础、提升自身活力的同时,中国碳市场的建设与发展也赢得了国际社会的广泛认可。上海环交所方面称,美国、巴西、土耳其、越南等国家纷纷来华交流学习,碳市场已成为中国对外展示积极应对气候变化国家战略的重要平台。作为连接经济与环境的重要桥梁,碳市场将在未来的可持续发展中发挥关键作用。

《中国能源报》(2025年7月14日第14版)

■ 刘瑾

- ☐ 完善数字化体系和数据库统一
- ☐ 强化碳金融支撑能力
- ☐ 因地制宜探索差异化政策实施方案

全国碳排放权交易市场上线4年来成效显著。截至2025年7月31日,全国碳市场碳排放配额累计成交量6.81亿吨,累计成交额467.84亿元,已成为全球碳市场体系重要组成部分。

去年年底召开的中央经济工作会议明确提出,建立一批零碳园区,推动全国碳市场建设,建立产品碳足迹管理体系、碳标识认证制度,凸显了碳市场在“双碳”目标进程中控制温室气体排放、促进绿色转型的关键作用。

历经4年发展,我国碳市场取得多维度突破。制度体系日趋完善,从《碳排放权交易管理办法(试行)》到《碳排放权交易管理暂行条例》,再加上一系列部门规章、规范性文件以及技术规范等形成支撑;覆盖范围接连扩大,新增钢铁、水泥、铝冶炼3个重点行业纳入管理,温室气体管控范围从单一的二氧化碳扩展至二氧化碳、四氟化碳和六氟化二碳;企业“配额分配—市场交易—清缴履约”的碳交易意识逐渐增强,减排效果逐步显现。

我国碳市场由全国碳排放权交易市场(强制碳市场)与全国温室气体自愿减排交易市场(自愿碳市场)组成,已成为推动温室气体减排、促进经济社会发展全面绿色低碳转型的重要工具。但从目前来看,建设全国统一碳市场仍面临阶段性挑战。

从国际比较来看,中国碳市场与欧盟碳市场等成熟体系存在明显差距。欧盟碳市场已运行多年,历经4个阶段逐步完善,推动覆盖行业碳排放水平较2005年下降约47%,通过配额拍卖筹集1750多亿欧元用于绿色转型。相较而言,中国碳市场的配额分配方式仍以免费分配为主,行业覆盖范围还需扩大,市场稳定机制等方面仍有较大提升空间。

从国内实践来看,碳市场交易产品和参与者类型有限、价格波动较大等现象仍然存在。部分企业面临数据质量管理意识薄弱、核算方法不统一、数据存证不及时等问题,专业人才储备也略显不足。

面对挑战,需以系统思维协同发力,健全运行机制,加快推进全国统一碳市场建设。

完善数字化体系和数据库统一。当前,我国碳排放监测、报告与核查体系已完成初步搭建,未来需要进一步通过数字化赋能,加强互联互通。整合卫星遥感、物联网设备和区块链技术,构建覆盖碳排放全流程的数字化监测体系,实现排放数据实时同步。整合生态环境、金融监管、数据管理等部门职能,完善机构监管、功能监管、行为监管三位一体的监管体系,对控排企业、交易机构、核查单位实施全链条管理。

强化碳金融支撑能力。针对当前全国碳市场参与主体以控排企业为主体、现货交易为主、碳金融手段有限的现状,可借鉴欧盟碳市场经验,探索多种路径完善金融支持。支持地方设立碳市场发展专项资金,吸引社会资本参与碳基础设施建设,或会同相关金融主管部门鼓励金融机构探索碳金融产品创新,挖掘碳排放权价值,创新金融服务形式。

此外,我国区域发展存在差异的客观现实进一步加大了构建全国统一碳市场的复杂性。在坚持统一市场规则的前提下,可以因地制宜探索差异化政策实施方案,在配额分配、履约机制等方面给予部分地区适当政策倾斜,鼓励条件成熟地区先行先试,形成多层次、差异化的碳市场政策体系,为碳市场平稳运行提供制度保障。

《经济日报》(2025年8月26日第6版)

完善机制建设全国统一碳市场

