# 全国碳市场发展报告

## (2026)

中华人民共和国生态环境部

二〇二六年九月

# 目 录


前 言 1

01 市场运行平稳有序 3

02 制度体系步入新阶段 10

03 碳排放配额管理制度不断完善 14

04 交易合规管理提质增效 18

05 数据质量管理持续巩固 21

06 数智化基础设施高水平建设 25

07 碳排放权交易试点市场积极探索 28

08 国际合作纵深推进 31

09 发展成效日益凸显 34

展 望 39

大事记 41

附 件 46

# 前 言

习近平主席指出，中国是世界绿色发展的坚定行动派、重要贡献者。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。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，也是实现碳排放总量和强度双控、落实国家自主贡献目标的有力举措。在以美丽中国建设全面推进人与自然和谐共生的现代化新征程上，加强全国碳市场建设对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，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，积极参与和引领全球气候治理意义重大。

中国的碳市场建设从地方试点起步，2011 年 10 月在北京、天津、上海、重庆、广东、湖北、深圳 7 省市启动了碳排放权交易试点工作，有效促进试点省市温室气体减排，也为全国碳市场建设积累了经验。2021 年 7 月，全国碳排放权交易市场启动上线交易，2024 年 1 月，全国温室气体自愿减排交易市场正式启动，两个市场共同构成全国碳市场体系。五年来，全国碳市场运行平稳有序、覆盖范围持续扩大、活力稳步提升，推动传统产业深度转型，培育发展新质生产力，激发全社会绿色低碳发展内生动力，为积极稳妥推进碳达峰碳中和、建设美丽中国提供重要支撑。

2025 年以来，全国碳市场进入快速发展新阶段。习近平主席在联合国气候变化峰会上宣布中国 2035 年国家自主贡献目标，“全国碳排放权交易市场覆盖主要高排放行业”是其重要内容。《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》公开发布，全国碳市场顶层设计进一步完善。《美丽中国建设“十五五”规划》《“十五五”碳达峰行动方案》《国家应对气候变化“十五五”规划》印发实施，全国碳市场中长期政策预期更加明晰。《中华人民共和国生态环境法典》正式施行，为全国碳市场建设运行提供坚实法治保障。

为全面反映 2025 年至今中国的碳市场建设进展和成效，生态环境部组织编制了《全国碳市场发展报告（2026）》，特此发布。期待社会各界的关注和支持。

# 01 市场运行平稳有序

全国碳市场总体运行平稳，市场活力稳步提升，交易价格反映供需关系。全国碳排放权交易市场首次扩大覆盖行业范围和温室气体种类，重点排放单位碳减排意识持续加强，配额清缴完成情况保持在高水平。全国温室气体自愿减排交易市场加快发布重点领域项目方法学，市场迎来快速扩容。

## （一）市场活力稳步提升

2025 年，全国碳排放权交易市场共运行 243 个交易日，碳排放配额年成交量 2.35 亿吨，同比上涨 24.36%，年成交量创开市以来新高，碳排放配额年成交额 146.30 亿元。全年交易活动分布更加均衡，2025 年前三季度碳排放配额成交量 9809 万吨，占全年成交量的 42%，比上年同期提高 21 个百分点。重点排放单位参与意愿持续提升，全年参与交易的重点排放单位数量和成交笔数同比分别上涨 39.77% 和 75.53%。2026 年 1-8 月，市场活跃度持续保持在较高水平，成交量、成交额同比分别上涨 46.53% 和 67.64%。截至 2026 年 8 月底，全国碳排放权交易市场碳排放配额累计成交量 9.61 亿吨、成交额 656.99 亿元，交易规模持续扩大。

2025 年，全国温室气体自愿减排交易市场共运行 203 个交易日，核证

专栏一

## 重点排放单位交易意愿增强

目前，全国碳排放权交易市场施行挂牌协议交易、大宗协议交易和单向竞价交易三种交易方式，其中挂牌协议交易较为灵活，是重点排放单位采用最多的交易方式。挂牌协议交易情况可以较好反映重点排放单位交易意愿。2025 年，全国碳排放权交易市场挂牌协议交易活跃度明显提升，全年通过挂牌协议交易成交量、交易笔数、参与交易企业数分别较上一履约周期上涨 116.22%、89.05%、77.05%，创开市以来新高。重点排放单位交易目的、策略逐渐多元化，碳资产管理意识逐步提高。

图 1 全国碳排放权交易市场交易情况

自愿减排量年成交量 884.41 万吨，成交额 6.26 亿元。市场供给逐步增加，全年累计登记自愿减排项目 33 个、核证自愿减排量 1776.37 万吨。市场主体参与核证自愿减排量交易意愿较强，全年每个交易日均有成交，市场买入委托量是卖出委托量的近 1.5 倍。截至 2026 年 8 月底，全国温室气体自愿减排交易市场累计登记自愿减排项目 41 个、核证自愿减排量 2423.35 万吨，核证自愿减排量累计成交量 2170.68 万吨、成交额 17.37 亿元。

专栏二

## 全国温室气体自愿减排交易市场首个红树林营造项目完成登记

红树林等滨海湿地生态系统的保护修复是中国落实国土空间生态保护修复、实现生态系统碳汇的重要举措。2023 年以来，红树林营造、滨海盐沼植被修复和海草床植被修复等 3 项全国温室气体自愿减排项目方法学先后印发，将红树林、滨海盐沼、海草床的营造和修复成效转化为可量化与可交易的碳汇。

2026 年 3 月，全国温室气体自愿减排交易市场首个红树林营造项目“福建省霞浦县盐田乡和长春镇红树林植被修复项目”完成登记，项目由霞浦县林业局、自然资源局与自然资源部第三海洋研究所合作开发，计入期内总碳汇量可达 3.2 万吨。该项目完成登记为海洋碳汇价值实现探索出可复制、可推广的实践路径，是中国海洋生态系统保护修复领域的重要里程碑。

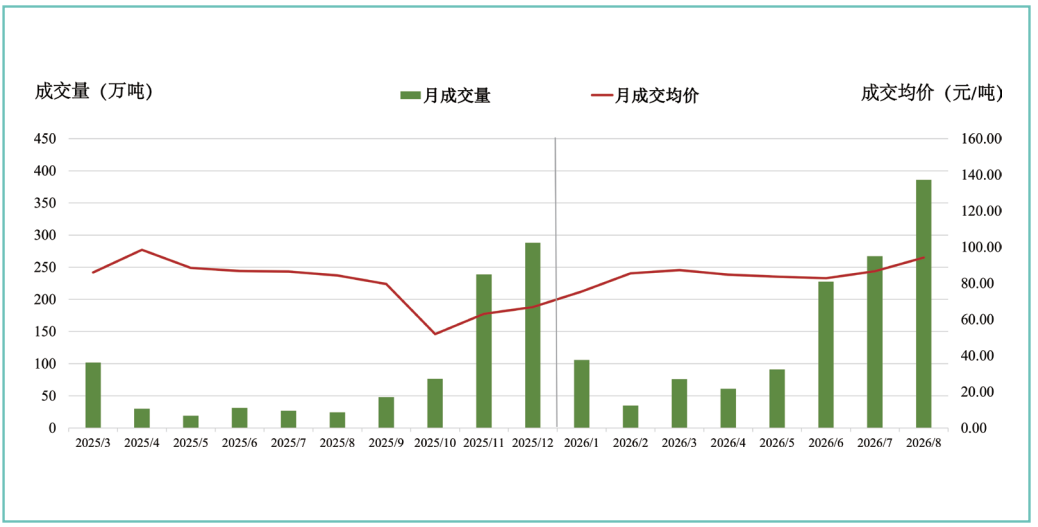


图 2 全国温室气体自愿减排交易市场交易情况

## （二）交易价格反映供需关系

2025 年，全国碳排放权交易价格总体呈先下降后上升趋势，交易价格基本反映供需关系，年底综合价格收盘价 74.63 元 / 吨，较启动首日开盘价上涨 55%。交易价格日均波动幅度 0.93%，低于开市以来平均值（1.03%），与国际其他碳市场相比也处于较低水平。2025 年前三季度，部分重点排放单位卖出盈余配额，短期内配额供给明显增加，交易价格出现回落，收盘价在 57-98 元 / 吨之间波动。2025 年第四季度，随着配额清缴截止日期临近，以及钢铁、水泥、铝冶炼等新纳入行业配额分配方案出台，市场买入需求持续增加，交易价格逐步回升，12 月成交均价 65.43 元 / 吨，高于全年成交均价（62.36 元 / 吨）。2026 年以来，全国碳排放权交易价格总体稳中有升，截至 2026 年 8 月底，综合价格收盘价 97.90 元 / 吨，较 2025 年底上涨 31.18%。

2025 年 3 月，全国温室气体自愿减排交易市场已登记的核证自愿减排量入市交易，市场主体参与自愿减排项目开发、持有核证自愿减排量的积极性较

高，推动核证自愿减排量价格保持在高位，上半年交易价格多次突破100元/吨。2025年第四季度，随着新的项目方法学陆续发布，以及温室气体自愿减排项目和核证自愿减排量不断完成登记，市场规模日益扩大，市场主体长期持有核证自愿减排量的意愿进一步增强，对交易价格上涨的预期不断提升，推动核证自愿减排量价格回升。2025年底，核证自愿减排量成交均价85元/吨，较3月上涨5.66%，全年成交均价70.76元/吨，其中并网光热发电项目成交均价81.58元/吨，并网海上风电项目成交均价69.27元/吨。截至2026年8月底，核证自愿减排量成交均价86.51元/吨，总体保持在合理区间。

专栏三

## 碳排放配额和核证自愿减排量价格关联

碳排放配额价格和核证自愿减排量价格由两个市场自行决定，同时也受到配额清缴抵销机制影响。全国碳排放权交易市场配额清缴抵销是核证自愿减排量的重要应用场景，根据《碳排放权交易管理暂行条例》，重点排放单位可以按照国家有关规定，购买经核证的温室气体减排量用于清缴其碳排放配额，目前该清缴比例不超过重点排放单位应清缴碳排放配额总量的5%。近年来，碳排放配额分配逐步收紧，市场主体对碳排放配额价格上涨预期较强，可能增大对核证自愿减排量的市场需求。2026年上半年，全国温室气体自愿减排交易市场交易价格与全国碳排放权交易市场趋近，均为80元/吨左右。

## （三）覆盖范围不断拓展

2025 年，全国碳排放权交易市场首次扩大行业覆盖范围后，发电、钢铁、水泥、铝冶炼行业纳入的重点排放单位共计 3378 家，较 2024 年增加 61.16%，覆盖二氧化碳、四氟化碳、六氟化二碳等 3 种温室气体。2026 年，四个行业纳入的重点排放单位共计 3680 家，覆盖二氧化碳排放量约 83 亿吨，占全国碳排放总量的 65% 以上。石化、化工、造纸、民航等行业纳入全国碳排放权交易市场的前期准备工作已经启动。

全国温室气体自愿减排交易市场支持领域继续扩大。坚持广开言路，充分动员全社会力量共同投入市场建设，常态化开展方法学征集和评估遴选工作。组织研究编制能源产业、建筑业、交通运输业、燃料逸散性排放、废物处理处置、林业和其他碳汇、农业、碳捕集利用与封存等领域方法学建议，按照减排机理清晰、引领创新驱动、兼顾社会生态效益、数据质量有保障、可以实现有效监管等原则，会同有关部门择优发布可再生能源、生态系统碳汇、非二氧化碳温室气体减排、节能提高能效等重点领域方法学 18 项，切实增强自愿减排市场服务国家高质量发展的整体效能。

表 1 截至 2025 年底正式发布温室气体自愿减排方法学

| 序号 | 方法学名称 | 印发时间 |
|---|---|---|
| 1 | 造林碳汇 | 2023 年 10 月 |
| 2 | 并网光热发电 | |
| 3 | 并网海上风力发电 | |
| 4 | 红树林营造 | |
| 5 | 公路隧道照明系统节能 | 2024 年 12 月 |
| 6 | 甲烷体积浓度低于 8% 的煤矿低浓度瓦斯和风排瓦斯利用 | |
| 7 | 海上油田伴生气回收利用 | 2025 年 11 月 |

| | | |
|---|---|---|
| 8 | 陆上气田试气放喷气回收利用 | 2025 年 11 月 |
| 9 | 陆上油田低气量伴生气回收利用 | |
| 10 | 淤地坝碳汇 | |
| 11 | 滨海盐沼植被修复 | |
| 12 | 海草床植被修复 | |
| 13 | 规模化猪场粪污沼气回收利用工程 | 2025 年 12 月 |
| 14 | 农业废弃物集中处理工程 | |
| 15 | 既有公共建筑围护结构与供暖通风空调系统能效提升 | |
| 16 | 可再生能源电解水制氢 | |
| 17 | 电气设备六氟化硫回收和净化 | |
| 18 | 中深层地热能井下换热供暖 | |

## （四）2025 年配额清缴顺利完成

2025 年底，全国碳排放权交易市场 2024 年度配额清缴时限截止。2024 年度配额应清缴总量 81.94 亿吨，配额清缴完成率约 99.99%，较 2023 年度进一步提升，创历史新高，位于国际主要碳市场前列。其中，发电行业 2087 家重点排放单位中仅 1 家未按时完成足额清缴，钢铁、水泥、铝冶炼行业 1291 家重点排放单位均按时完成履约。对于未按时足额清缴配额的重点排放单位，生态环境主管部门已按相关规定处理。

表 2 2025 年纳入的重点排放单位清缴情况

| 行业类型 | 发电 | 钢铁 | 水泥 | 铝冶炼 |
|---|---|---|---|---|
| 企业数量（个） | 2087 | 232 | 962 | 97 |
| 应清缴量（万吨） | 530635.00 | 186246.60 | 95617.87 | 6899.75 |
| 实际清缴量（万吨） | 530598.36 | 186246.60 | 95617.87 | 6899.75 |

# 02 制度体系步入新阶段

全国碳市场顶层设计持续优化完善，法治保障进一步增强，政策协同不断强化，基本建成涵盖中央文件、法律法规、部门规章、规范性文件以及其他配套制度的多层级法律制度体系。

## （一）《中华人民共和国生态环境法典》正式施行

《中华人民共和国生态环境法典》（以下简称法典）于 2026 年 3 月 12 日由十四届全国人大四次会议审议通过，自 2026 年 8 月 15 日起施行，是中国继《中华人民共和国民法典》之后，第二部以“法典”命名的法律，首次在国家法律层面确立了碳排放权交易制度和温室气体自愿减排交易制度，进一步强化了全国碳市场建设的法治保障。

法典对碳排放权、温室气体自愿减排等交易制度作出系统规定，推动将减排成果转化为经济效益，引导激励企业主动开展降碳行动，助力实现碳达峰碳中和目标。按照国务院部署要求，生态环境部以法典为遵循，会同相关部门持续推动完善全国碳市场政策法规体系，支撑开展《碳排放权交易管理暂行条例》修订工作，组织修改《碳排放权交易管理办法（试行）》《温室气体自愿减排交易管理办法（试行）》，加快推进配套制度建设，维护法治

统一，确保法典的各项规定落地生根、落到实处。

### （二）《碳达峰碳中和综合评价考核办法》发布

为进一步发挥碳达峰碳中和的战略牵引作用，加快推动能源转型和产业升级，2026 年 4 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《碳达峰碳中和综合评价考核办法》（以下简称《办法》）。《办法》正式将碳排放双控要求纳入党内法规体系，对科学有序开展碳达峰碳中和综合评价考核作出系统部署，聚焦关键领域设置包括 5 项控制指标和 9 项支撑指标的指标体系。

《办法》要求，坚持有效市场和有为政府相结合，积极发挥碳市场等各类市场化减排机制的作用。将“全国碳排放权交易市场覆盖行业的碳排放控制目标”作为支撑指标纳入综合评价考核指标体系。《办法》明确，碳达峰碳中和综合评价考核主要依据国家统计数据，统计数据缺失或者时效性暂不能满足评价考核需要的，可以采用全国碳市场数据和有关部门统计、调查、监测、核算数据。在“十五五”开局之年，《办法》对引导和督促各地区党委和政府支持全国碳排放权交易市场建设和发展具有重要意义。

### （三）政策协同不断强化

相关部门积极沟通、密切合作，不断增强全国碳市场建设工作的系统性、整体性、协同性，推动形成节能降碳政策合力。**在产业领域，**国家发展和改革委员会、工业和信息化部、生态环境部、国家市场监督管理总局、国家能源局等联合印发《钢铁行业节能降碳专项行动计划》《水泥行业节能降碳专项行动计划》《电解铝行业节能降碳专项行动计划》等，在发挥市场激励约束作用，推动高碳排放工业行业碳减排的同时，通过专项行动深入挖掘行业节能降碳潜力，引导节能降碳改造和用能设备更新。**在能源领域，**国家发展

和改革委员会、国家能源局印发《新型能源体系建设“十五五”规划》，优化火电布局，合理控制煤电装机规模和发电量，实施新一代煤电改造升级，提升深度调峰、快速爬坡等高效调节能力，鼓励采用零碳低碳燃料掺烧、碳捕集利用与封存等技术实现清洁降碳，与全国碳排放权交易市场政策导向相一致。国家能源局印发《能源领域节能降碳行动计划（2026—2028 年）》，研究碳捕集利用与封存、可再生能源非电利用等低碳零碳负碳项目纳入温室气体自愿减排项目方法学的具体项目类型。**在金融领域，**中国人民银行、国家金融监督管理总局、中国证券监督管理委员会等积极引导金融机构参与全国碳市场建设，《关于进一步强化金融支持绿色低碳发展的指导意见》《关于发挥绿色金融作用 服务美丽中国建设的意见》《银行业保险业绿色金融高质量发展实施方案》等支持金融机构开展与碳市场相关业务，引导金融资源支持高排放行业绿色低碳转型和可再生能源项目建设，促进重点排放单位和行业企业碳减排。**在贸易领域，**商务部印发《关于拓展绿色贸易的实施意见》，提出健全完善碳定价机制，引导外贸企业用好碳定价机制拓展国际市场。

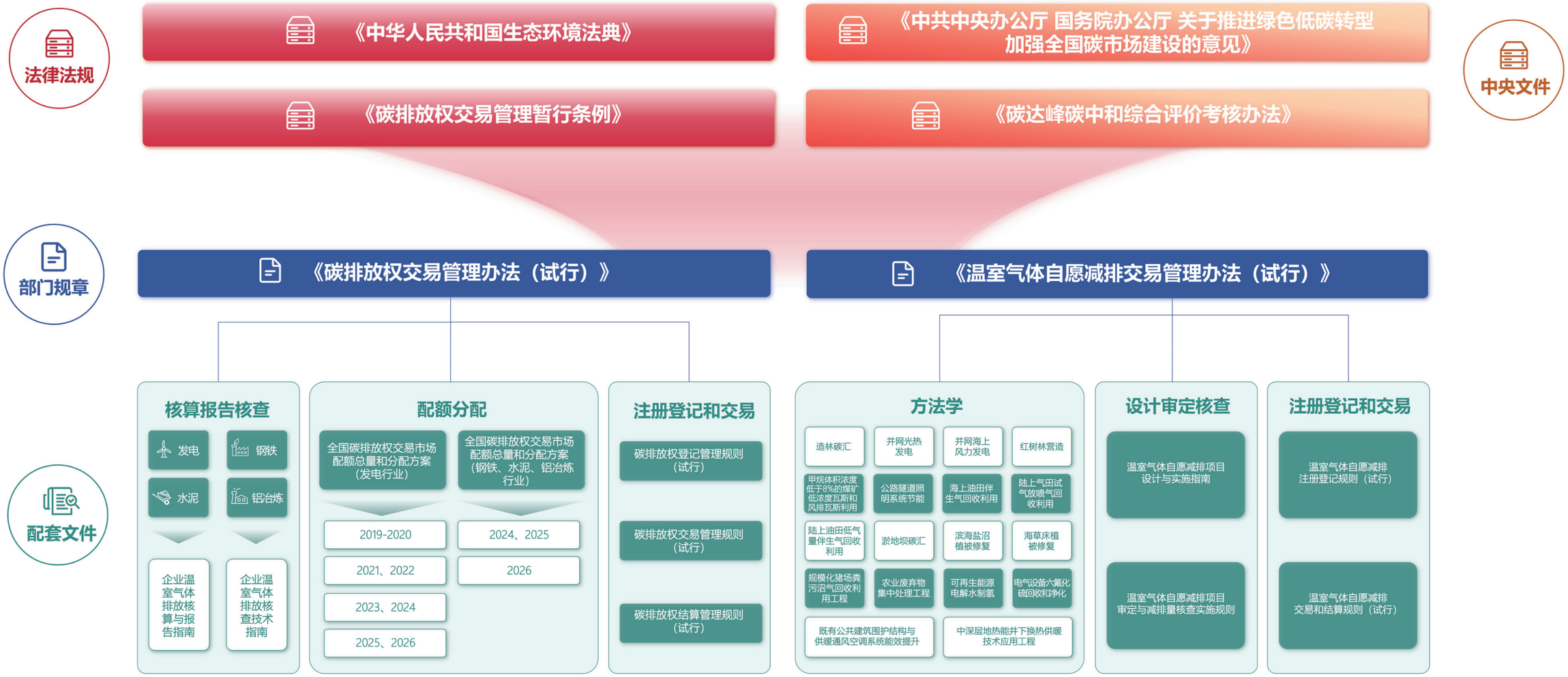


图 3 全国碳市场法律制度体系

# 03 碳排放配额管理制度不断完善

全国碳排放权交易市场统筹考虑经济社会发展、行业发展阶段、市场调节需要等因素，科学制定配额分配方案，不断健全配额清缴管理机制，精准防范企业履约风险，稳步推进有偿分配制度建设，碳排放配额管理的制度化、规范化、精细化水平不断提升。

## （一）科学制定配额分配方案

配额分配方案延续了基于碳排放强度控制的免费配额分配核心框架，充分考虑“十五五”全国碳排放权交易市场覆盖行业单位产品碳排放下降 3% 左右的目标要求，企业获得的配额量与其实际产出量挂钩，不设定配额总量上限，单位产品碳排放越低的企业配额盈余率越高，形成鲜明的减排激励机制。

2024 年度发电行业配额总量和分配方案根据燃料类型和装机容量将纳管机组分为四类，差异化确定各类机组基准值，支持机组掺烧生物质与机组供热，实行燃气机组配额缺口豁免政策，以及企业 20% 缺口率上限，在推动企业减排的同时降低履约负担。2024 年度各类型机组盈余率由高到低排名为燃气机组、300MW 等级以上常规燃煤机组、300MW 等级及以下常规燃煤机组、非常规燃煤机组，符合鼓励大规模、高能效、低排放机组的政策导向。

2025、2026 年度发电行业配额总量和分配方案有序下调各类机组配额基准值，其中大规模、高效率、清洁煤电机组降幅相对较小，鲜明体现了“奖优罚劣”的政策导向；进一步优化调峰修正机制，将补偿范围修改为 50% 负荷率以下，精准补偿真正承担深度调峰任务的机组；对标煤电机组低碳化改造方案，加大对生物质掺烧机组的鼓励，放宽生物质掺烧占比纳入要求。

全国碳排放权交易市场分两阶段纳入钢铁、水泥、铝冶炼行业，其中 2024-2026 年度为启动实施阶段，提升企业市场履约能力和碳排放管理水平；2027 年度以后为深化完善阶段，研究行业配额总量逐步适度收紧机制。钢铁、水泥、铝冶炼行业配额总量和分配方案按照循序渐进、抓大放小原则，精准聚焦各行业碳排放最集中的生产企业（生产线、工序），如高炉—转炉长流程钢铁生产企业、拥有水泥熟料生产线企业和拥有铝电解工序的企业等，碳排放量相对较少的独立电炉短流程钢铁生产企业、独立钢压延加工企业等暂不纳入配额管理。2024 年度钢铁、水泥、铝冶炼行业企业获得的配额与经核查的实际碳排放量相等。2025 年度引入行业平衡值和碳排放强度系数作为配额分配的关键参数，将企业配额盈缺率集中在较小范围内，单个重点排放单位的配额盈缺率最高不超过 3%，实现稳起步、稳运行。2026 年度进一步完善行业碳排放强度系数法，对采用特殊低碳冶金工艺的钢铁企业、特殊工艺水泥熟料生产线等情形，实行等量分配，给予差异化政策支持。

### （二）精准防范企业履约风险

全国碳排放权交易市场配额清缴管理机制不断健全。持续动态监测重点排放单位配额清缴风险，2025 年向地方生态环境主管部门推送配额清缴风险信息约 4000 条，保障风险早识别、早预警、早处置。对于履约风险较高、

信用较差的重点排放单位，可在年度配额分配过程中采取差异化分配方式，提升地方生态环境主管部门履约监管效率和精准度。

坚持帮扶与惩戒相结合原则，地方生态环境主管部门全面摸排重点排放单位配额盈缺情况，协助有履约意愿但因银行账户暂时冻结等客观原因无法购买配额的重点排放单位完成配额清缴。2025 年，共帮助 21 家重点排放单位完成约 98 万吨履约工作。组织相关单位为重点排放单位提供政策解读与合规指导，强化重点排放单位履约责任意识，督促其尽早制定履约方案，及时购买配额。《碳排放权交易管理暂行条例》对未按照规定的期限足额清缴碳排放配额的重点排放单位作出规定，由生态环境主管部门责令限期改正，处 100 万元以上 500 万元以下的罚款；限期内未完成清缴的，处未清缴的碳排

专栏四

## 差异化开展配额分配

2025 年，对发电行业继续实施差异化配额分配机制，根据生产经营、环保合规、数据质量、配额清缴记录等，对所有管控重点排放单位开展风险评估，对低风险企业正常发放配额并由企业自主完成配额清缴，对个别高风险企业，将其配额发放至省级生态环境主管部门账户，由省级生态环境主管部门代其完成当年配额清缴后，将剩余配额发放至重点排放单位。2025 年，共有 8 个省级生态环境主管部门对辖区内的 25 家重点排放单位实行差异化配额分配，共计 1609.69 万吨。

放配额清缴时限前 1 个月市场交易平均成交价格 5 倍以上 10 倍以下的罚款，可以责令停产整治。在各级生态环境主管部门的共同努力下，全国碳排放权交易市场配额清缴完成率呈逐年递增态势。

### （三）稳步推进有偿分配制度建设

按照《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》关于“稳妥推行免费和有偿相结合的碳排放配额分配方式，有序提高有偿分配比例”部署要求，2025 年以来，有关部门加强合作，共同推动全国碳排放权交易市场有偿分配制度建设。在充分借鉴国际成熟碳市场、国内碳排放权交易试点市场经验基础上，深入研究有偿分配实施路径、形式和规模、参与主体、收入管理与资金使用、经济社会影响等重点问题。地方生态环境主管部门、重点行业企业、科研机构等积极参与有偿分配制度研究，作出积极贡献。

# 04 交易合规管理提质增效

全国碳市场建立全链条交易监管制度，持续加强日常交易监管，逐步丰富交易方式与应用场景，不断完善交易配套制度及服务，交易管理体系建设取得新进展。

## （一）建立全链条交易监管制度

为进一步加强市场交易行为监管，严厉打击扰乱市场秩序、操纵市场等行为，全国碳市场交易机构对交易主体、交易活动等实施全链条闭环监管。事前严把准入关口，对开户主体进行合规审核与风险提示，落实全额交易、价格涨跌幅等制度，从源头防范交易风险。事中强化动态监测，实时跟踪每日交易活动，对于异常交易行为及时了解情况，并视情采取电话提醒、约见谈话、警示、限制交易等措施。定期开展市场供需、交易走势、持仓情况分析，及时研判潜在风险隐患。事后加强法治保障，对涉嫌操纵市场、扰乱市场秩序的行为，依法依规严肃查处。2025 年以来，全国碳排放权交易机构对高风险重点排放单位及时采取措施，防止出现超卖配额、影响履约的情形；全国温室气体自愿减排交易机构对存在交易异常的企业采取提醒措施，防范扰乱市场秩序等风险。

## （二）丰富交易方式与应用场景

为满足市场主体日益多元的交易需求，2025 年 7 月，全国碳排放权交易市场在挂牌协议交易和大宗协议交易方式基础上，正式启用单向竞价交易

专栏五

### 核证自愿减排量应用场景愈加丰富

全国温室气体自愿减排交易市场登记的核证自愿减排量除用于全国碳排放权交易市场和碳排放权交易试点市场配额清缴抵销外，还可用于大型活动碳中和、企业环境社会治理、生态修复等多样场景。中国银行等大型金融类、科技类企业主动开展碳排放信息披露，通过购买注销核证自愿减排量履行头部企业社会减排责任；北京绿色交易所、国家气候战略中心、国家体育场联合举办国家体育场（鸟巢）大型活动碳中和启动仪式，现场发布《大型活动碳中和实施倡议》；全国低碳日、“鸟巢”演唱会、无锡马拉松等大型活动积极使用核证自愿减排量抵销碳排放实现碳中和，引导形成绿色低碳生活新风尚；北京、甘肃等地逐步探索将核证自愿减排量用于生态环境损害赔偿领域，鼓励企业以市场化方式履行生态环境修复和损害赔偿责任；象屿印尼 OSS 公司等海外企业积极尝试使用核证自愿减排量抵销自身碳排放，核证自愿减排量的国际认可度不断提高。

方式，截至 2026 年 8 月底已顺利开展 9 场单向竞价交易，配额累计成交量 33.80 万吨，成交额 1970.53 万元，参与企业共 29 家，满足市场多样化交易需求。单向竞价交易方式的启用，进一步丰富了市场主体的交易选择，对完善碳市场价格发现机制、激发市场活力发挥了积极作用，也为后续开展有偿分配、市场调节、司法处置等探索管理经验。持续拓宽核证自愿减排量应用场景，全面支撑全国碳排放权交易市场和碳排放权交易试点市场配额抵销、大型活动碳中和、政企碳中和、生态修复补偿等多种场景，截至 2026 年 8 月底，累计注销量超 40 万吨，同时与部分互联网平台合作探索个人参与使用核证自愿减排量实现碳中和的有效路径，赋能全社会绿色低碳转型发展。

### （三）完善交易配套制度及服务

为保障全国碳排放权交易市场健康规范运行，更好服务碳达峰碳中和目标，研究起草异常交易行为管理等配套细则，细化异常交易界限、风险控制及违规处置要求。印发《关于碳排放权交易收费有关问题的通知》，对全国碳排放权交易市场手续费管理作出制度安排。发布“碳排放权交易等适用增值税政策的执行口径”，明确纳税人发生碳排放权交易、核证自愿减排量交易时适用的税目及税率。深化交易服务便民改革，积极推动全国碳排放权交易系统与税务系统互联互通，加快施行便利企业交易开具发票措施，不断提升碳市场公共服务精细化、便利化水平。

# 05 数据质量管理持续巩固

全国碳市场持续强化数据质量日常监管，压实重点排放单位主体责任，完善第三方技术服务机构管理，广泛开展能力建设活动，企业温室气体排放报告、项目减排量核算报告与核查报告的规范性与准确性大幅提升，为组织开展碳达峰碳中和综合评价考核提供了数据支撑。

## （一）强化数据质量日常监管

全国碳排放权交易市场依托“国家—省—市”三级联审工作机制，常态化开展月度信息化存证抽查工作，2025 年审核数据约 500 万条，及时向地方移送相关问题线索近 1000 条，形成“问题筛查 - 线索移交 - 整改销号”的闭环监管体系，月度信息化存证数据省市一次通过率升至 70%，较上年提高 6.5 个百分点。结合纳入行业生产工艺、排放特征等差异化特点，通过阈值校验、逻辑校验、关联校验等校验方法，研究构建行业差异化异常数据识别校验规则体系，实现异常数据的精准识别、靶向定位。定期开展发电、钢铁、水泥、铝冶炼行业核查报告质量评估工作，2024 年度核查报告合格率为 98.6%，对于发现的问题，及时要求相关单位按规定整改。

专栏六

## 发电行业企业碳排放核算报告核查规则不断优化

企业温室气体排放核算报告指南、核查指南是指导重点排放单位按统一尺度、统一要求核算报告温室气体排放量、支撑配额分配的技术规范。2026 年 6 月，《企业温室气体排放核算与报告指南　发电设施》和《企业温室气体排放核查技术指南　发电设施》有关技术要求更新，明确将海拔高度、锅炉炉型作为确定燃煤碳氧化率的考虑因素，并确定了相应缺省值；将常用化石燃料相关参数缺省值的数据来源统一调整为国家温室气体排放因子数据库；删除购入使用电力等间接排放核算；规范核查报告对碳排放关键参数核查过程的描述要求；增加碳市场减排成效相关信息的公开事项与渠道。

全国温室气体自愿减排交易市场强化事中事后监管机制，落实项目业主、审定与核查机构“双承诺”责任，对项目和减排量实施有效监管。严格执行自愿减排项目和减排量完整性、规范性审核制度，对项目设计文件与审定报告、减排量核算报告与核查报告等开展背靠背审核和复核；定期与第三方审定与核查机构信息互通，提升项目审定与减排量核查质量；编制自愿减排项目减排量数据质量监管手册，强化减排量数据日常监管能力；充分发挥监测联网数据在监管和执法中的作用，在方法学中增设监测参数联网要求，运用大数据、物联网等信息化手段提升管理效能。

### （二）推进数据质量服务指导

全国碳排放权交易市场持续开展飞行检查、监督帮扶等工作，不断压紧压实重点排放单位碳排放数据质量主体责任。根据相关工作要求，分批次对发电、钢铁、水泥、铝冶炼行业重点排放单位碳排放数据进行全面筛查，按程序将发现的问题线索移送地方生态环境主管部门，全流程指导地方生态环境主管部门开展立案查处和整改落实。对存在数据弄虚作假、核算报送不规范等问题的企业，依法依规核减碳排放配额，倒逼企业落实数据管理主体责任。

### （三）完善第三方技术服务机构管理

积极推动全国碳排放权交易市场核查机构资质管理制度建设。有关部门就核查机构审批及监督管理加强对接，研究起草核查实施规则等关键技术文

专栏七

#### 持续推动碳计量管理工作

生态环境部会同国家市场监督管理总局积极推动碳排放计量器具监管和数智化改造，提高化石燃料消耗量、发电量、供热量、铁水产量、铝液产量、高焦转煤气等碳排放和碳配额相关基础计量数据的准确性。2026 年以来，《重点排放单位碳计量审查规范》正式施行，《碳排放计量能力建设指导目录（2026 版）》公开发布，碳计量管理工作取得积极进展。

件，持续开展核查机构日常监督和工作质量评估，探索建立涵盖准入、评估、退出的全链条监管机制。持续完善全国温室气体自愿减排交易市场审定与核查机构管理机制。开展温室气体自愿减排项目审定与减排量核查机构动态管理，有序推进机构审批、现场检查及监督评估工作，逐步形成审定与核查机构监管方案，推动审定与核查标准化、规范化发展。

经过多年的探索与实践，全国碳市场第三方技术服务产业规模与服务能力持续提升。2025 年，全国碳市场有 106 家技术服务机构对重点排放单位的温室气体排放报告进行技术审核，参与技术审核的人员约 1800 名，技术审核工作质量持续提升；有 8 家机构在 5 个业务领域获得从事温室气体自愿减排项目审定与减排量核查的资质审批，覆盖能源产业（可再生 / 不可再生资源）、能源需求、交通运输业、燃料（固体、石油和天然气）的逸散性排放、林业和其他碳汇类型等重点领域。

### （四）提升企业碳排放数据管理能力

2025 年以来，聚焦钢铁、水泥、铝冶炼等新纳入碳市场行业的核算核查指南、数据质量控制方案制定及月度信息化存证等核心内容，精心组织开展相关培训，实现对地方生态环境主管部门、重点排放单位、第三方核查机构等各类主体全覆盖。全国碳市场帮助平台累计受理地方生态环境主管部门、重点排放单位、第三方技术服务机构各类咨询近 400 件，切实解决市场主体在数据管理中的难点堵点问题。组织编制全国碳市场百问百答（第二版），引导各方规范开展碳排放数据管理相关工作。

# 06 数智化基础设施高水平建设

全国碳市场构建全链条数字化、智能化的基础设施支撑体系。通过全国碳市场信息网及公众号发布权威资讯，为市场主体提供便捷服务，依托全国碳市场管理平台实施碳排放数据核算、报告和核查监管，全国碳市场注册登记系统和交易系统协同运行，实现多平台多系统账号统一，注册、登记、交易、结算全流程线上贯通。

## （一）全国碳市场信息网及公众号影响力持续增强

2025 年以来，全国碳市场信息网持续发布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最新动态，实时展示交易情况，为各级政府、企业、机构及公众提供权威信息；及时披露重点排放单位名录和配额清缴完成情况、温室气体自愿减排项目审定与减排量核查机构名单、温室气体自愿减排项目与减排量公示与登记情况等，引导公众广泛参与监督；新增工作日历板块，对关键时间节点、报送任务等进行提醒，有力支撑管理部门日常工作。截至 2026 年 8 月底，全国碳市场信息网网站总计发布文章 1144 篇，访问量接近 836 万人次；微信公众号总计发布文章 1561 篇，分享 8.1 万余次，关注人数达到 2.5 万人，访问量达到 137 万人次，全民参与度和影响力日益提升。

## （二）全国碳市场管理平台“智慧监管”功能基本健全

全国碳市场管理平台集成主管部门、重点排放单位、技术服务机构等多元主体，结合发电、钢铁、水泥、铝冶炼等行业生产工艺、排放特征等差异化特点，升级迭代智能校核模型，模型内置理论极值校验、阈值校验、关联校验、逻辑校验等 4 类 270 余项校验规则，覆盖月度存证、年度报告、核查报告等 12 大业务板块，实现了从名录管理、排放管理、核查管理到配额测算的闭环管理，确保了从数据报送、审核、核查到执法检查的全流程管控。平台充分运用人工智能大模型技术，构建面向主管部门和核查机构等主体的碳排放数据智能监管与智能核查体系，通过智能化手段开展数据核验、异常识别、合规判定等工作，有效提升管理人员监管效能与核查工作质效，全面助力碳排放数据质量提升。截至 2026 年 8 月底，全国碳市场管理平台面向国家省市三级主管部门、重点排放单位、第三方核查机构等三类用户总计授权开户超过 2.5 万人。

专栏八

### 保障全国碳市场管理平台数据安全

按照国家数据安全要求，编制全国碳市场管理平台安全保障方案和平台使用管理办法，明确平台安全边界、总体要求、职责分工；搭建网络隔离环境，实行数据库内外网隔离；部署安全审计软件，确保用户使用全过程留痕，实时预警潜在风险；对数据传输接口进行双重加密，确保数据可用不可见；开展网络安全等级保护测评、网络攻防演练、风险隐患排查，筑牢系统安全防线。

## （三）全国碳排放权注册登记系统和交易系统稳定运行

全国碳排放权注册登记系统和交易系统以提升市场服务质效、加大配额精细化管理、强化交易运行监管等为重点，有序推进系统功能建设与优化。试点采用光通信与量子加密技术传输碳排放配额登记、交易结算等核心数据，进一步保障数据跨域传输安全。开发上线人工智能在线客服系统，自动化处理高频咨询，实现 7×24 小时不间断响应。2025 年，全国碳排放权注册登记系统新增钢铁、水泥、铝冶炼行业开户企业 1291 家，完成 7.69 万笔碳排放权交易清算；全国碳排放权交易系统围绕优化单向竞价功能、便利交易服务、强化交易管理等事项实现 170 余项系统功能优化。截至 2026 年 8 月底，注册登记系统累计开立账户 4134 个，交易系统累计开立账户 3902 个。

## （四）全国温室气体自愿减排注册登记系统和交易系统持续优化

全国温室气体自愿减排注册登记系统和交易系统持续加强系统建设与功能优化，不断提升系统便利性与操作效率，实现账户开立、项目登记申请、减排量登记申请、注销等全流程信息化功能。2025 年，全国温室气体自愿减排注册登记系统完成旧注册登记系统数据迁移与整合工作，统一了全国温室气体自愿减排注册登记渠道；全国温室气体自愿减排交易系统完成 7 次系统版本更新，实现 100 余项系统功能优化。截至 2026 年 8 月底，全国温室气体自愿减排交易市场累计开立账户 6441 个，涵盖项目业主、重点排放单位、金融机构等法人组织，形成了多元化的参与格局。

# 07 碳排放权交易试点市场积极探索

2011 年 10 月，根据党中央、国务院关于应对气候变化工作的总体部署，同意在北京市、天津市、上海市、重庆市、湖北省、广东省及深圳市开展碳排放权交易试点。多年来，碳排放权交易试点市场助力地方绿色低碳发展，为全国碳市场建设积累了宝贵经验。2025 年，碳排放权交易试点市场建设迈出新步伐。

## （一）持续深化制度建设

碳排放权交易试点市场制度体系不断完善。天津市修订《天津市碳排放权交易管理暂行办法》，印发《天津市深化地方碳排放权交易市场建设工作方案》，发布水上货运企业温室气体排放核算指南。上海市修订《上海市碳排放管理办法》，印发《上海碳市场全面深化改革行动方案（2026-2030 年）》，建立排放因子定期更新机制，有序推动核算方法学更新。湖北省印发《湖北建设全国碳市场中心实施方案》，出台《湖北省碳排放数据质量提升行动方案》，启动《湖北省碳市场建设促进条例》立法工作。深圳市出台《〈深圳市碳排放权交易管理办法〉实施细则》，修订《组织温室气体排放核算和报告指南》《组织温室气体排放核查指南》两项地方标准等。

## （二）有序扩大管控范围

碳排放权交易试点市场覆盖行业范围和温室气体种类稳步扩大，行业纳入门槛逐步降低。天津市新增货运港口行业、水上及航空货物运输行业，将碳市场纳入标准由年碳排放 2 万吨以上调整为 1 万吨以上。湖北省将年度温室气体排放量达到 1.3 万吨二氧化碳当量（或年综合能耗 5000 吨标煤）的重点排放单位应纳尽纳，首次纳入数据中心等非工业行业，将造纸、食品饮料、医药等行业的甲烷排放纳入碳市场管理。重庆市将工业领域非二氧化碳温室气体纳入碳市场管控，目前覆盖 7 种主要温室气体。深圳市覆盖工业、交通、建筑领域共 38 个细分行业，呈现行业类别多、企业基数大、中小型民营制造企业占比高等特点。

## （三）不断优化配额管理

碳排放权交易试点市场碳排放配额分配规则持续优化，市场激励机制不断健全。北京市、上海市等分别组织用于保障重点排放单位履约与用于调节市场的配额拍卖。天津市对重污染天气绩效分级评定结果为 A 级或入选生态环境部 2025 年绿色低碳典型案例的企业增发 1% 配额，促进碳污同治。重庆市创新“密封报价”拍卖方式，累计开展四轮配额有偿发放，将大气环保绩效等与配额获取挂钩，引导企业主动减排、协同增效。湖北省对于 2024 年度未受到生态环境行政处罚且在重污染天气重点行业绩效分级为 A 级，并按照 A 级企业绩效要求稳定运行的纳入企业，其市场调节因子上调 3%。广东省实施免费配额和有偿配额相结合的配额分配方式，逐步收紧免费配额比例，优化历史剩余配额管理要求，设置配额盈缺上下限管理等。

## （四）积极探索金融创新

碳排放权交易试点市场碳金融产品和衍生工具创新有序推进，引导更多资金流向碳减排领域。上海市推出首个碳配额行政管理服务信托，形成碳信托市场化调节、政府储备配额有偿发放兜底的双轨调控体系。重庆市探索碳配额跨年度、跨履约周期滚动质押融资和碳配额回购业务，帮助盘活企业碳资产。湖北省推动首个国家备案的碳保险产品落地，发行全国首笔“科技＋碳”债券。广东省印发《关于推进碳排放配额担保助力绿色金融发展的若干意见》，明确碳排放配额属于合法质押标的，为碳排放配额质押融资提供系统化司法保障。深圳市持续开展碳排放权质押融资贴息和碳金融创新推广应用奖励，引导金融机构深度参与碳市场，推出全国首单碳资产证券化产品等。

# 08 国际合作纵深推进

中国积极参与《巴黎协定》相关碳市场机制规则制定，发起成立碳排放权交易市场开放联盟，围绕制度设计、市场监管、能力建设等领域，广泛开展双多边碳市场合作，分享中国碳市场建设实践成果，为全球气候治理与碳市场机制创新贡献中国智慧。

## （一）广泛开展多双边对话交流

中方与欧盟签署了《关于加强中欧碳排放权交易市场合作的谅解备忘录》，通过务实高效的交流合作，取得了丰硕合作成果。2025 年 7 月，双方成功举办第六次中欧环境与气候高层对话，并续签了谅解备忘录。2025 年 6 月，在首次中英气候部长对话会上，中英双方签署了部门间气候变化合作谅解备忘录，加强适应气候变化、碳市场建设等领域对话合作。2026 年 1 月，中韩环境部门更新签署部门间环境和气候领域合作备忘录，将碳市场纳入合作领域。2026 年 5 月，在第十届佛罗伦萨进程会议上，包括中国在内的十余个国家、地区碳市场主管部门围绕各国和地区碳市场建设最新进展、进一步发挥碳定价机制作用等进行交流讨论，期间还举行了第七次中欧碳排放权交易政策对话。此外，越南、巴西、古巴、土耳其、俄罗斯等多个国家相关部门来华，专门就中国碳市场建设开展交流、互学互鉴。

## （二）持续推进国际合作项目

启动第三期中欧碳市场政策与对话合作项目，就碳市场核算核查、配额分配、交易监管等问题开展联合研究，成功举办中欧合作碳市场师资培训班。与世界银行合作开展“中国市场伙伴实施基金项目”，支撑优化全国碳市场制度体系，加强《巴黎协定》第六条下的国际碳交易规则衔接。与挪威政府在碳市场能力建设与政策研究等方面连续多年开展务实合作，为全国碳市场建设提供了有力支撑。

专栏九

### 举办碳市场主题培训活动

2025 年成功举办中国碳市场建设进展与跨境碳交易研讨班、“一带一路”资金机制与碳金融能力建设研讨班和中拉应对气候变化南南合作培训班等能力建设活动，面向来自 30 余个国家的近百名气候变化领域政府官员和技术人员，围绕碳排放权交易市场建设、数据质量管理与市场监督监管等主题开展专题培训，为相关国家碳市场建设提供可参考、可借鉴的“中国经验”。

## （三）搭建有影响力的国际交流平台

2025 年 9 月，在上海成功举办“2025 年中国碳市场大会”，共有来自 26 个国家、地区以及 10 个国际组织的代表参会，就中国碳市场建设和发展

成效、全球应对气候变化新格局、国际绿色合作与创新等议题，与全球绿色发展领域的知名专家和业界代表展开交流探讨、深化国际合作。这是中国连续第三年举办的碳市场大会，与会代表高度肯定中国碳市场相关建设情况，充分认可中国在应对气候变化工作中的务实行动与积极贡献，中国碳市场大会已逐步成为碳市场领域国际交流与合作的重要平台。

在联合国气候变化贝伦大会期间，中国、巴西、欧盟共同发起成立碳排放权交易市场开放联盟。联盟坚持开放、包容、自愿原则，旨在加强成员间政策沟通、经验交流和能力建设，推动碳排放监测报告与核查体系、碳核算方法、高质量碳信用抵销机制等重点领域合作。2026 年 5 月，中国、巴西、欧盟在意大利佛罗伦萨召开碳排放权交易市场开放联盟第一届高层会议，共同签署《碳排放权交易市场开放联盟工作大纲》，明确了联盟目标、工作范围、治理架构和决策机制等内容，同意德国和新西兰加入联盟，推动联盟从倡议阶段迈向实质性建设阶段。

### （四）推动构建公平合理的国际涉碳规则体系

习近平主席指出，《联合国气候变化框架公约》及其《巴黎协定》，是国际气候合作的基本法律遵循。要秉持法治精神，重信守诺，锚定绿色低碳发展，通过多边治理共同应对气候危机。作为负责任大国，中国始终是应对气候变化的实干家和行动派。在《联合国气候变化框架公约》第三十次缔约方大会上，推动《巴黎协定》第六条等碳市场机制议题谈判取得积极进展，阐明了气候应对措施应充分考虑发展中国家国情，为发展中国家落实行动、提高气候雄心提供充足支持、创造有利条件、构建合作环境，同时坚决反对各类单边涉碳贸易壁垒。

# 09 发展成效日益凸显

经过多年的建设与发展，全国碳市场促进低成本降碳、支撑国家温室气体控制目标、优化能源结构、推动低碳技术创新等方面的作用充分发挥。

## （一）低成本降碳功能充分发挥

通过碳市场实现重点行业和领域碳排放总量控制目标是国际通行做法。中国坚持碳市场作为控制温室气体排放政策工具的基本定位，充分发挥碳排放权交易机制激励先进、约束落后作用，允许企业通过技术改造降低碳排放或购买碳排放配额填补缺口，以较低成本实现对大部分碳排放的精准管控。“十四五”期间，全国碳排放权交易市场发电行业累计降低全社会减排成本约 568 亿元，为 1173 家技术先进企业创造减排收益 356.9 亿元。全国温室气体自愿减排交易市场为具有显著减碳增汇效益的项目提供约 19 亿元政策激励，同时支持全国碳排放权交易市场以及碳排放权交易试点市场配额清缴抵销、支持社会主体开展自愿碳中和注销。

## （二）能源结构调整导向作用持续显现

全国碳市场助力能源利用由高碳依赖转向更加高效、清洁、低碳方式的作用逐步显现。2025 年，全国火电发电量 6.33 万亿千瓦时，实现十年来首

次下降，同比下降 0.7%；可再生能源新增装机达到 4.52 亿千瓦，同比增长 20.7%，约占新增装机的 82.5%。截至 2025 年底，可再生能源总装机约占全国电力总装机的 60%。“十四五”期间，全国碳排放权交易市场共促进火电行业降碳约 5.3 亿吨，单位产出碳排放（将供热量折合为发电量计算）由 2020 年的 0.8762 t/MWh 下降至 2025 年的 0.8446 t/MWh，累计降低 3.5%，年均下降约 0.7%。全国温室气体自愿减排交易市场为可再生能源利用、节能提高能效等项目提供了有效的市场激励，让企业的减排行动切实转化为减

专栏十

## 撬动绿氢的巨大减排潜力

以氢能为代表的绿色燃料制备产业已成为中国“十五五”时期构建新型能源体系、实现能源领域源头脱碳的重要方向。2025 年 12 月，中国氢能领域首个全国温室气体自愿减排项目方法学《温室气体自愿减排项目方法学 可再生能源电解水制氢》发布。2026 年 5 月，已有可再生能源电解水制氢类自愿减排项目提交公示。预计到 2030 年，可再生能源制氢量有望达到 500 万吨，年减排 6000 万吨二氧化碳当量，在鼓励绿氢产能释放的同时，促进下游产业对新能源的非电利用和消纳，对控制钢铁、化工、交通等领域深度脱碳、推动实现“双碳”目标意义重大。

排量收益，激励更多行业开展温室气体减排行动。

### （三）绿色低碳技术创新应用加速推进

全国碳排放权交易市场鼓励绿色低碳技术先进企业多生产，为企业减排提供了更大的灵活性和自主性。“十四五”期间，纳入全国碳排放权交易市场的企业持续加大先进清洁高效发电技术投资力度，近三年关停、淘汰约200台小型落后机组，减少企业碳成本约10.95亿元。全国温室气体自愿减排交易市场提供明确的收益预期，降低绿色低碳技术初期应用成本，有效激励了并网光热发电、并网海上风力发电、可再生能源电解水制氢、煤矿低浓度瓦斯回收、中深层地热能供暖等先进低碳技术和相关减排项目发展，加速技术的迭代推广和规模化应用。

专栏十一

#### 碳市场推动绿色低碳转型

在全国碳排放权交易市场明确的碳排放配额约束与履约成本预期影响下，绿色低碳技术创新应用加速推进。湖北华电襄阳发电有限公司通过将秸秆、菌棒等农林废弃物转化的可燃气体与煤炭掺烧发电，实现了生物质能的大规模、清洁高效利用，累计减排二氧化碳数十万吨，并通过出售盈余配额获得收益2500万元，有效对冲了技术改造投入，提升了企业加大绿色低碳转型投入的内生动力，形成良性循环。

### （四）碳市场价格传导效应逐步增强

全国碳市场价格发现功能逐步显现。碳交易价格正逐步成为企业制定减排策略的重要依据，引导企业自主减排，为金融支持绿色低碳发展提供价格信号，加快推动资本、技术、劳动力等生产要素从传统高碳产业转向清洁低碳领域，助力全社会生产生活方式低碳化。碳排放配额和核证自愿减排量的资产属性日益得到社会认可，应用场景不断丰富，为金融机构规范开展碳资产质押业务提供了基础，助力企业盘活碳资产，将碳资产转化为低碳发展资金，更大程度激发企业低碳转型动力。

专栏十二

#### 企业持续提升碳资产管理能力

在管理碳排放配额方面，中国华电集团建立集约化攻坚专班，推动旗下百余家重点排放单位提前 40 天完成清缴任务；国家电力投资集团开发 11 种碳金融业务模式，实现碳资产融资规模超 55 亿元。在参与温室气体自愿减排活动方面，中国长江三峡集团的 4 个海上风电项目完成核证自愿减排量登记，推动行业绿色低碳转型。

### （五）企业碳管理意识和能力有效提升

全国碳市场启动以来，越来越多的企业不再将碳交易局限于履约前的短

期行为，而是将碳资产管理深度融入经营决策，逐步建立起常态化、策略化的碳资产管理模式，通过更分散、连续的交易活动来管理风险、优化配置，提升参与履约管理的主动性与策略性，实现环境效益与经济效益协同提升。2025 年，企业碳管理意识不断提高，日均参与交易的重点排放单位数量同比上涨 68.48%，创开市以来新高；企业碳交易策略更为灵活，前三季度参与交易的重点排放单位数量同比上涨 168.31%，交易成本控制意识明显增强。

### （六）国际影响力进一步扩大

中国碳市场依托国内巨大的行业和市场规模，已成为全球碳市场体系中的重要力量。全国温室气体自愿减排交易市场在全面遵循国际通行规则的基础上，结合中国实践创新性提出淤地坝碳汇、陆上气田试气放喷气回收利用等方法学，填补了国际空白。中国碳市场建设进展和成效受到国际社会高度关注和广泛认可，《联合国气候变化框架公约》秘书处表示中国碳市场将行业覆盖范围扩大到更多关键工业领域，为实现中国的净零发展提供了重要动力；世界银行称中国碳市场为“稳健发展壮大的典范”。

# 展 望

绿色低碳转型是时代潮流。中国将应对气候变化摆在国家治理更加突出的位置，实施积极应对气候变化国家战略，作出实现碳达峰碳中和的重大战略决策，把“双碳”工作纳入生态文明建设整体布局和经济社会发展全局，提交了覆盖全经济范围、包括所有温室气体的 2035 年国家自主贡献目标，走出了一条生态优先、绿色低碳的发展道路。

“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，是实现碳达峰的关键期、攻坚期，也是美丽中国建设承前启后、扩面提质，实现生态环境根本好转的关键阶段。中国碳排放管理已从强度控制过渡到碳排放总量和强度双控。碳市场作为中国实施积极应对气候变化国家战略和推动实现碳达峰碳中和目标的基础性制度和碳定价机制的主体形式，将充分发挥对碳排放双控的重要支撑作用，成为推动实现碳排放双控目标的有力举措，为如期实现碳达峰碳中和目标、以美丽中国建设全面推进人与自然和谐共生的现代化作出更大贡献。

下一步，中国将按照相关工作部署，有序扩大全国碳排放权交易市场覆盖行业范围和温室气体种类，逐步实施配额总量控制和有偿分配，加快温室气体自愿减排交易市场建设，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，不断丰富交易主体的类型和数量，加强市场交易监管，因地制宜推动碳排放权交易试点市场建设。到 2027 年，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实现重点领域全覆盖。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、与国际接轨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。

与此同时，中国也将继续同国际社会一道，坚定维护《联合国气候变化框架公约》及其《巴黎协定》确定的目标和原则，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，推动互学互鉴，坚决反对单边主义、保护主义，为建立科学、公平、合理的全球气候治理体系作出积极贡献。

# 大事记

## 2025 年

**1 月 21 日** 印发钢铁行业核算报告和核查指南等 2 项全国碳排放权交易市场技术规范

**3 月 6 日** 全国温室气体自愿减排交易市场首批核证自愿减排量完成登记

**3 月 7 日** 全国温室气体自愿减排交易市场首批已登记的核证自愿减排量入市交易

**3 月 20 日** 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》，标志着碳排放权交易市场首次扩围工作进入操作实施阶段

**3 月 25 日** 印发《关于公开征集温室气体自愿减排项目方法学建议的函》

**4 月 11 日** 印发《关于做好 2025 年全国碳排放权交易市场有关工作的通知》，明确重点排放单位名录制定、数据质量管理、配额分配与清缴等有关工作要求

**5 月 24 日** 《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》发布，对全面推进全国碳市场建设作出系统部署

**6 月 30 日** 省级生态环境主管部门完成对发电行业重点排放单位 2024 年度温室气体排放报告的核查

**7 月 16 日** 全国碳排放权交易市场首批单向竞价交易顺利完成

**9 月 6 日** 在深圳举办 2025 年全国碳市场建设工作会议

**9 月 24 日** 习近平主席在联合国气候变化峰会上发表视频致辞，宣布中国新一轮国家自主贡献目标，提出到 2035 年，全国碳排放权交易市场覆盖主要高排放行业

**9 月 24 日** 2025 年中国碳市场大会在上海举行，发布《全国碳市场发展报告（2025）》

**10 月 1 日** 国家市场监督管理总局（国家认证认可监督管理委员会）发布第二批温室气体自愿减排项目审定与减排量核查机构名单

**11 月 8 日** 在联合国气候变化贝伦大会期间，中国、巴西、欧盟共同发起成立碳排放权交易市场开放联盟

**11 月 16 日** 印发《2024、2025 年度全国碳排放权交易市场钢铁、水泥、铝冶炼行业配额总量和分配方案》，对钢铁、水泥、铝冶炼行业 2024、2025 年度配额分配范围和方法、配额发放、配额清缴、配额结转等各项工作进行了安排部署

**11 月 18 日** 生态环境部、国家能源局联合印发海上油田伴生气回收利用、陆上气田试气放喷气回收利用、陆上油田低气量伴生气回收利用等 3 项温室气体自愿减排项目方法学

**11 月 25 日** 生态环境部、水利部联合印发淤地坝碳汇温室气体自愿减排项目方法学

**11 月 28 日** 生态环境部、自然资源部联合印发滨海盐沼植被修复、海草床植被修复等 2 项温室气体自愿减排项目方法学

**12 月 12 日** 生态环境部、农业农村部联合印发规模化猪场粪污沼气回收利用工程、农业废弃物集中处理工程等 2 项温室气体自愿减排项目方法学

**12 月 19 日** 生态环境部、住房城乡建设部联合印发既有公共建筑围护结构与供暖通风空调系统能效提升温室气体自愿减排项目方法学

**12 月 23 日** 生态环境部、国家能源局联合印发可再生能源电解水制氢、电气设备六氟化硫回收和净化等 2 项温室气体自愿减排项目方法学

**12 月 25 日** 生态环境部、住房城乡建设部、国家能源局联合印发中深层地热能井下换热供暖技术应用工程温室气体自愿减排项目方法学

## 2026 年

**1 月 27 日** 印发《关于做好 2026 年全国碳排放权交易市场有关工作的通知》，明确重点排放单位名录制定、数据质量管理、配额分配与清缴等有关工作要求，以及其他重点行业企业温室气体排放管理工作要求

**2 月 9 日** 最高人民法院、生态环境部联合发布依法服务保障碳市场建设典型案例，发布的四件典型案例涉及碳排放权交易合同效力、核证自愿减排量法律性质，规范“碳汇认购”替代修复责任适用等碳市场规范建设中的重要问题

**3 月 12 日** 第十四届全国人民代表大会第四次会议通过《中华人民共和国生态环境法典》，设立“应对气候变化”专章，对碳市场建设作出专门规定

**3 月 14 日** 在国家体育场（鸟巢）举办大型活动碳中和启动仪式，发布《大型活动碳中和实施倡议》

**4 月 12 日** 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《碳达峰碳中和综合评价考核办法》，将全国碳排放权交易市场覆盖行业的碳排放控制目标纳入考核指标体系

**5 月 14 日** 国家发展和改革委员会、生态环境部联合印发《关于碳排放权交易收费有关问题的通知》，从国家层面对全国碳排放权交易市场手续费管理作出制度安排

**6 月 21 日** 国务院印发《美丽中国建设“十五五”规划》，将全国碳排放权交易市场覆盖行业的单位产品碳排放降低 3% 左右作为“十五五”时期美丽中国建设重要目标

**6 月 23 日** 更新《企业温室气体排放核算与报告指南 发电设施》和《企业温室气体排放核查技术指南 发电设施》有关技术要求，进一步规范发电行业企业温室气体排放核算报告与核查工作

**7 月 5 日** 国务院印发《“十五五”碳达峰行动方案》，提出“十五五”期间，全国碳排放权交易市场覆盖行业的单位产品碳排放降低 3% 左右，重点排放单位碳排放配额清缴完成率稳定在较高水平

**7 月 24 日** 生态环境部会同国家发展和改革委员会等 18 个部门联合发布《国家应对气候变化“十五五”规划》，对“十五五”期间加强全国碳市场建设作出部署

**8 月 3 日** 国家市场监督管理总局、国家发展和改革委员会、生态环境部联合印发《碳排放计量能力建设指导目录（2026 版）》，为全国碳排放权交易市场重点排放单位、温室气体自愿减排项目业主提供碳计量技术指导

**8 月 8 日** 《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》颁布，对《碳排放权交易管理暂行条例》等 12 部行政法规的部分条款予以修订

**9 月 1 日** 印发《全国碳排放权交易市场 2025、2026 年度发电行业以及 2026 年度钢铁、水泥、铝冶炼行业配额总量和分配方案》

**9 月 15 日** 2026 年中国碳市场大会在湖北武汉举行，发布《全国碳市场发展报告（2026）》

# 附件 2025 年碳排放权交易试点市场情况概览

| 试点地区 | 覆盖范围 | | | 交易情况 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 覆盖行业 | 纳管企业数量 | 覆盖温室气体排放量 | 交易主体开户情况 | 截至 2025 年底地方碳配额累计成交量 | 截至 2025 年底地方碳配额累计成交额 |
| 北京市 | 服务业、热力等 6 个行业 | 858 家 | 4000 万吨 | 1032 户重点排放单位、79 户机构投资者、41 户自然人 | 6241.41 万吨 | 35.99 亿元 |
| 天津市 | 石化、化工、油气开采、机械设备制造等 23 个行业 | 254 家 | 4200 万吨 | 310 户重点排放单位、115 户机构投资者、97 户自然人 | 4603 万吨 | 11.80 亿元 |
| 上海市 | 石化、化工、有色、航空等 28 个行业 | 419 家 | 8000 万吨 | 423 户重点排放单位、1886 户机构投资者 | 6890.76 万吨 | 25.71 亿元 |
| 重庆市 | 机械设备制造、玻璃、陶瓷、造纸等 14 个行业 | 299 家 | 14864 万吨 | 236 户重点排放单位、547 户机构投资者、422 户自然人 | 4722.54 万吨 | 11.6 亿元 |
| 湖北省 | 化工、石化、数据中心等 16 个行业 | 499 家 | 7641 万吨 | 499 户重点排放单位、985 户机构投资者、21548 户自然人 | 4.23 亿吨 | 105.19 亿元 |
| 广东省 | 石化、造纸、陶瓷等 6 个行业 | 258 家 | 9781 万吨 | 501 户重点排放单位、301 户机构投资者、3206 户自然人 | 2.33 亿吨 | 67.82 亿元 |
| 深圳市 | 制造业、服务业等 38 个行业 | 672 家 | 2624 万吨 | 672 户重点排放单位、93 户机构投资者、1049 户自然人 | 8000.99 万吨 | 21.80 亿元 |

# 欢迎关注全国碳市场信息网

- **内容简介：**全国碳市场信息网是全国碳市场信息公开、与公众互动交流的主要平台，面向全社会发布全国碳市场政策法规、新闻动态、科普知识和有关研究成果等。
- **登录网址：**https://www.cets.org.cn