

# 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

(2025年5月24日)

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。目前,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。为推动建设更加有效、更有活力、更具国际影响力的全国碳市场,经党中央、国务院同意,现提出如下意见。

## 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大精神,全面贯彻习近平生态文明思想,坚持稳中求进工作总基调,兼顾绿色低碳转型和经济发展需要,坚持有效市场和有为政府,坚持碳市场作为控制温室气体排放政策工具的基本定位,加快建设全国统一的碳市场,有计划分步骤扩大实施范围、扩展参与主体,营造更加公平公开透明的市场环境,努力实现碳排放资源配置效率最优化和效益最大化,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。

主要目标是: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。

## 二、加快建设全国碳排放权交易市场

(一)扩大全国碳排放权交易市场覆盖范围。根据行业发展状况,降碳减污减碳、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。

(二)完善碳排放配额管理制度。建立预期明确、公开透明的碳排放配额管理制度,保持政策稳定性和连续性。综合考虑经济社会发展、行业特点、低碳转型成本等,明确中长期碳排放配额控制目标。根据国家温室气体排放控制目标及碳排放双控要求,处理好与能源安全、产业链供应链安全、民生保障的关系,科学设定配额总量,逐步由强度控制转向总量控制。到2027年,对碳排放总量相

对稳定的行业优先实施配额总量控制。稳妥推行免费和有偿相结合的碳排放配额分配方式,有序提高有偿分配比例。建立配额储备和市场调节机制,平衡市场供需,增强市场稳定性和流动性。合理确定用核证自愿减排量抵销碳排放配额清缴的比例。

(三)加强对碳排放权交易试点市场的指导和监督管理。统筹好全国碳排放权交易市场和有关地方试点开展的碳市场。现有碳排放权交易试点市场要按照有关要求规范建设运行,助力区域绿色低碳转型。鼓励碳排放权交易试点市场在扩大覆盖范围、完善市场调节机制、创新监管手段、健康有序发展碳金融等方面先行先试,为全国碳排放权交易市场建设探索经验。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。

## 三、积极发展全国温室气体自愿减排交易市场

(四)加快自愿减排交易市场建设。建立科学完备的方法学体系,针对可持续发展效益显著、社会期待高、社会和生态效益兼具的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。项目业主、审定与核查机构要恪守诚信原则,严格落实承诺事项,主动接受社会监督。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。

(五)积极推动核证自愿减排量应用。倡导推动党政机关、企业、社会团体等在绿色供应链管理、开展大型活动、履行社会责任、绿色低碳生活等方面,积极使用核证自愿减排量抵销碳排放,各级党政机关和国有企业要发挥表率作用。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。

## 四、着力提升碳市场活力

(六)丰富交易产品。稳妥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,加大对温室气体减排的支持力度。建立完善碳质押、碳回购等政策制度,规范开展与碳排放权相关的金融活动,拓展企业碳资产管理渠道。以全国碳市场为主体建立完善碳定价机制,充分利用全国碳市场的价格发现功能,为金融支持绿色低碳发展提供有效的价格信号。

(七)扩展交易主体。支持银行等

金融机构规范开展碳质押融资业务,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。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。

(八)加强市场交易监管。规范重大政策信息发布,完善市场交易风险防范预警及处置程序,开展全国碳市场价格跟踪评估,推动形成合理交易价格。加强交易行为监管,严厉打击扰乱市场秩序、操纵市场等行为。建立重点排放单位履约风险评估预警和管理制度,防范履约风险。加强对碳金融活动的监督管理,引导金融机构按照市场化、法治化原则做好金融服务,守住不发生系统性金融风险的底线。

## 五、全面加强碳市场能力建设

(九)完善管理体制和支撑体系。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。推动建设全链条、数字化、智能化的全国碳市场管理系统、注册登记系统和交易系统,强化服务功能,保障数据安全。

(十)加强碳排放核算与报告管理。健全企业温室气体排放报告制度。结合全国碳市场建设,加快修订重点行业企业温室气体核算与报告指南,条件成熟后转化为国家标准。实施碳排放核算分类管理,完善基于排放因子法的核算体系,探索开展基于自动监测的碳排放核算。加强碳排放关键计量器具配备、使用和管理,依法进行检定或校准,制定计量技术规范,开展碳排放计量审查。实施重点排放单位关键参数月度存证。

(十一)严格规范碳排放核查。完善重点行业核查技术规范,明确核查要点和要求,规范核查流程。推动审定核查机构严格遵循客观独立、诚实守信、公平公正、专业严谨的原则,对碳排放进行全面核实查证,确保审定、核查结果的准确性和可信度。对碳排放报告持续保持高质量的重点排放单位可结合实际简化核查。

(十二)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,推动企业建立健全碳排放数据质量内部管理制度。地方生态环境、市场监管等部门会同有关部门加强碳排放数据日常监督管理,综合运用大数据、区块链、物联网等技术,提升监管水平。加大违法违规查处力度,严厉打击弄虚作假行为。

(十三)加强技术服务机构监管。

对全国碳排放权交易市场核查机构实施认证机构资质管理,明确准入条件、行为规范和退出机制。加强碳排放相关检验检测机构管理,建立违规机构清出机制。积极培育咨询服务、检验检测、审定核查等技术服务,定期开展评估,促进第三方技术服务市场健康发展,打造更多国际性专业服务机构。推动技术服务机构加强行业自律管理。

(十四)完善信息披露制度。重点排放单位、注册登记机构、交易机构、技术服务机构、金融机构等根据有关要求及时公开排放、履约、交易、质押等相关信息,接受社会监督。建立碳市场相关数据部门共享机制。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。

## 六、加强组织实施保障

(十五)加强组织领导。在党中央集中统一领导下,各地区各有关部门要结合实际抓好本意见贯彻落实。地方各级党委和政府要加强组织领导,积极推进绿色低碳转型,强化对碳市场建设运行的政策支持,加强对重点排放单位的监督管理,扎实做好本地区重点排放单位配额发放、配额清缴、数据质量管理等工作。生态环境部要加强碳市场建设统筹协调、组织指导和跟踪评估,系统推进任务落地落实。有关部门要根据职责分工,加强协调配合和监管指导,形成工作合力。重大事项及时按程序向党中央、国务院请示报告。

(十六)强化政策法规支撑。研究完善相关法律法规,为碳市场建设提供法律支撑。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,依法开展相关领域检察公益诉讼,加大对碳市场违法犯罪的联合打击力度。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。加强全国碳市场与绿电、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。

(十七)深化国际交流与合作。积极参与应对气候变化(巴黎协定)相关碳市场机制规则制定,推动全球绿色低碳公正转型。加强国际磋商和对话交流。加强碳市场领域交流合作,推动技术、方法、标准、数据国际互认。多渠道宣传我国碳市场建设做法和经验。

(新华社北京8月25日电)

# 巫恒通:英勇不屈、绝食明志的新四军团长

新华社记者 刘宇轩

## 铭记历史 缅怀先烈

在江苏省句容市白兔镇柘溪村,青山翠谷环抱中,巫恒通烈士故居坐落于此。

经修缮开放后,这座百年老屋已成为当地红色精神的地标。主屋内,一尊半身雕像定格了烈士的容颜:镜片后的目光深邃如昔,书生的儒雅与战士的刚毅融为一体。不少参观者在此驻足,感受着穿透时空的力量。

巫恒通,字天侠,1903年出生于柘溪村一个农民家庭。求学期间,他积极参加学生爱国运动。毕业后,投身教育事业,1936年任泰兴县教育局长。全民抗战爆发后,巫恒通积极参加抗日活动。1938年3月,他被国民党泰兴县政府以擅离职守罪名逮捕入狱。

(上接一版)2025年至今,累计维修更换路灯120余盏、镇流器60只,灯箱设备十余台,城区整体亮化率保持在96%以上,群众夜间出行安全感显著提升。

不止于“亮化”,恒口示范区“未诉先办”机制还延伸到各个行业。7月初高温时期,恒口示范区协同供水公司,提前对辖区多发停水区域进行了水压、管道等检修,以提前整治的形式尽可能减少停水情况发生。7月因管道故障停水来电诉求同比减少40%。此外,针对夏季噪音扰民高发、占道经营等问题,城管和环保部门协同联动,提前开展夜间施工专项整治、小摊贩经营管理整治,以“问题未

巫恒通获释出狱后,受到新四军第一支队司令员陈毅、故友管文蔚的感召,决心追随中国共产党抗日救国。此后,巫恒通将长子巫健松送往新四军军部教导总队,自己返回故里,与兄长巫全仁联络组织数十人,成立了荆泉甸三乡抗敌自卫委员会,后改称“句容县东北区民众抗敌自卫团”。1939年,巫恒通光荣地加入了中国共产党。

部队在烽火中淬炼成长。巫恒通领导的这支地方武装被整编为新四军新三团,巫恒通任团长,率部奔赴南京近郊门户。皖南事变后,以茅山为中心的苏南抗日根据地遭日寇反复“扫荡”,巫恒通接连痛失至亲——兄嫂被日军杀害,弟弟巫恒达战死。

敌寇更掳走其幼子巫恒柏,妄图瓦解他的意志。血泪交织中,他发出铮铮誓言:“有敌无我,有我无敌!”1941年9月6日,因叛徒告密,

诉、服务先行”的小举措,让恒口的万家灯火“更璀璨”。

## 跟踪督办,群众诉求“落地有声”

疑难问题频发,群众诉求难办如何解决?为有效解决这一现实难题,恒口示范区着力构建了“便民中心受理、职能部门承办、纪检监察部门督办”的疑难工单专办机制,确保群众的疑难诉求得到扎实处理、收获实效。便民中心负责广泛收集群众的各类诉求;职能部门凭借专业能力,对受理的问题进行具体承办和解决;纪检监察部门则发挥监督职能,对整个办理流程进行严格督办。对于办理过

巫恒通在句容大堤上突遭日军围袭,重伤被俘。日军百般威利诱,又让他少年时的老师、伪县长陈希周前来劝降。巫恒通痛斥:“你是汉奸走狗卖国贼,我不认你这个民族败类!”大汉奸周佛海致电“慰问”,并派心腹前来劝其投降,同样遭到巫恒通的严词拒绝和嗤之以鼻。敌人黔驴技穷,将其幼子带至囚室,试图瓦解巫恒通的斗志。孩子见父亲伤痕累累,失声痛哭。巫恒通强忍伤痛,手抚幼子,要他记住父辈怎样至死不屈,长大后做有志气有骨气的中国人。

9月14日,拒食绝食8日的巫恒通壮烈殉国,时年38岁。

80余载光阴流转,烈士精神已深植故土血脉。巫恒通的兄长巫全仁、弟弟巫恒达,皆在抗战中以身殉国。在柘溪村,“巫门三烈”的故事妇孺皆知。

“当年受巫恒通感召,村里数十

程中出现的超时签收和办结、群众满意度低、拒签退单、回复不规范、“假办”以及申诉理由不充分等问题,导致群众不满的,纪检监察部门通过提醒的方式对承办部门进行督办,因以上问题导致群众多次投诉或工作严重失职的,则及时移交纪检监察部门进行严肃问责。通过这种全方位、多层次的监督与管理,恒口示范区全面提升疑难工单的办结质效,让便民服务热线切实发挥“解民忧、纾民困”的重要作用,不断增强群众的获得感和幸福感。

恒口示范区凤凰社区属于生态避灾移民搬迁安置房社区,因工程竣工验收手续未办,业主无法办理不

名有志青年投身革命。”柘溪村党支部书记巫恒峰说。2018年,当地政府按历史原貌修缮加固巫恒通烈士故居,让这座百年老屋焕发新生,接续传承。

如今,句容市茅山风景区管委会将巫恒通“教育救国、投笔从戎、绝食殉国”的一生编演成可体验、可互动的情景剧,把烈士故居串联在红色研学路线当中,让更多人了解英烈故里和新四军铁军精神。在烈士故居,一场场缅怀先烈的党日活动,感染着党员干部和在校学生。

巫恒通的孙子巫充实也常带着前辈前往瞻仰。在祖父的雕像前,他总会转述父亲巫健柏的叮咛:“巫氏一门忠烈,前赴后继保家卫国,这骨气要代代传下去。”

(新华社南京8月25日电)

发展旅游业是推动高质量发展的重要着力点。“十四五”以来,我国着力完善现代旅游业体系,着力推动文化和旅游深度融合,加快旅游业供给侧结构性改革,努力实现旅游业更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。

从产业规模持续扩大、新业态不断涌现,到“旅游+”“+旅游”活力四射,再到人民群众多层次、多样化需求进一步得到满足……旅游业有力发挥作为幸福产业、民生产业、新兴战略性支柱产业的应有作用,旅游大国加速迈向旅游强国。

## 更好赋能经济社会发展

绿茵场上人声鼎沸,赛场周边“一房难求”,夜市小店烟火升腾……今年暑期,慕“村超”之名来到贵州榕江的游客数量依然高涨。据当地统计,仅7月26日当天,这个西南小城吸引省内外游客超18万人次,实现旅游综合收入1.88亿元。

诞生2年多来,“村超”持续红火,带动作用明显。它的故事,成为近年来旅游深度赋能经济社会发展的一个缩影。

从量上看,我国居民旅游时间、出游频次明显增加,我国作为全球最大国内旅游市场的地位更加稳固。文化和旅游部数据显示,今年上半年,国内居民出游人次32.85亿,同比增长20.6%;国内居民出游花费3.15万亿元,同比增长15.2%。

从质上看,随着产业规模持续扩大,旅游既丰富群众生活,又提振市场信心,带动交通、住宿、餐饮、零售等消费增长,在促进经济转型升级、引导扩大消费等方面发挥着越来越重要的作用。

“十四五”以来,文化和旅游部顺应人民群众旅游消费升级新趋势,坚持扩大内需战略基点,推进需求侧管理,为旅游消费营造良好氛围。

从精心组织“中国旅游日”活动,开展全国文化和旅游消费促进活动;到推进实施《关于释放旅游消费潜力推动旅游业高质量发展的若干措施》,再到制定促进服务消费、冰雪经济、进一步培育新增增长点繁荣文化和旅游消费的若干措施等政策……旅游业对经济平稳健康发展的综合带动作用日益凸显。

## 加速推进文旅深度融合

暑热渐消,位于郑州的“只有河南·戏剧幻城”热度不减。这个景区没有自然风光,也不是历史遗迹,却凭借21个剧场、近千名演员打造的近700分钟沉浸式演出吸引全国游客纷至沓来。自2021年6月开城至2024年年底,超4000万人次到这里观演,其中省外观众占比近80%。

以文塑旅、以旅彰文,“只有河南·戏剧幻城”令人深感文旅融合的魅力。“十四五”以来,我国积极推进文化和旅游业态融合、产品融合、市场融合,旅游更加“有料”、有趣、有深度。

在推进社会主义先进文化方面,文化和旅游系统加强对代表社会主义建设成就的重大工程项目进行合理旅游开发,深入挖掘其中蕴含的精神内涵。

在继承革命文化方面,把伟大建党精神等党和人民在各个历史时期奋斗中形成的伟大精神融入线路设计、展陈展示、讲解体验中。红色旅游类A级旅游景区数量和游客接待量连年增长。

在弘扬中华优秀传统文化方面,积极建设国家文化公园,支持博物馆、文化馆、图书馆、美术馆、非遗馆、书店等文化场所增强旅游休闲功能,推动非遗有机融入旅游产品和线路。传统文化类景区由2012年的2064个增加到4000余个,年均增长8%。

“今天,国家文化公园、考古遗址公园、历史文化名城古镇和街区、博物馆、纪念馆、图书馆、文化馆、非遗民俗、音乐会、演唱会已经成为越来越重要的旅游场景,文化和旅游融合的新作品、新项目和新业态不断涌现,回应了当代旅游业‘以文化人、以旅惠民’的新要求。”中国旅游研究院院长戴斌说。

## 不断添彩人民美好生活

推窗看天山,出门是草原。新疆伊犁,国家级旅游度假区——那拉提旅游度假区正是许多人心中“诗和远方”的样子。今年夏天,那拉提·拈花湾哈萨克民俗风情度假村正式开园,主打“草原特色民俗风情”沉浸式度假体验,来自五湖四海的游客在这里过上了听冬不拉、品马奶酒、赏民俗情的“慢生活”。

“十四五”期间,我国全面进入大众旅游时代。旅游已经成为一种重要的生活方式,学习方式、成长方式,成为人民群众美好生活向往中的重要内容。

立足多样化、个性化、高品质需求,文化和旅游部门近年来精心打造优质景区景点、跨区域旅游产品和精品旅游线路,加大度假区、休闲街区、乡村旅游重点村镇等休闲度假产品的培育力度。

截至目前,全国有1.65万家A级旅游景区,红色旅游经典景区300处,国家级、省级旅游度假区近900家,国家级、省级旅游休闲街区700余家,乡村旅游重点村镇9500余家。2021年以来,15个乡村先后入选联合国旅游组织“最佳旅游乡村”,总数居世界第一。

文化和旅游部有关负责人表示,正推动各地实施旅游景区强基焕新行动,因地制宜丰富产品供给,加强景区景观风貌和服务设施的微改造、精提升,提高景区的便利化、安全性和舒适度,通过景区焕新发展更好满足人民群众日益多元化多样化的旅游需求,更好助力旅游业高质量发展。

(新华社北京8月25日电)



“风口”上的投资诈骗

新华社发 朱慧卿 作