

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2025〕16号

上海市人民政府办公厅关于 印发《上海碳市场全面深化改革行动方案 (2026—2030年)》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

《上海碳市场全面深化改革行动方案(2026—2030年)》已经市政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2025年7月16日

(此件公开发布)

上海碳市场全面深化改革行动方案

(2026—2030 年)

为健全绿色低碳发展机制,建立完善与上海碳达峰碳中和目标有机衔接、与全国碳市场有效补充、与国际碳市场规则匹配适应的碳排放权交易体系,建成规则完善、诚信透明、广泛参与的温室气体自愿减排管理体系,逐步形成以碳市场为主体的碳定价机制,将上海碳市场打造成为具有一定国际影响力的碳交易、碳金融、碳定价和碳创新中心,制定本行动方案。

一、实施碳排放权交易市场提质增效行动

(一)建立健全配额总量管理制度。合理确定碳排放配额总量,建立健全储备配额调控机制。建立同碳排放总量与强度双控制度相衔接的碳排放配额分配制度,对碳排放总量相对稳定的行业试点实施配额总量控制,为战略性新兴产业和未来产业预留发展空间。(责任单位:市生态环境局、市发展改革委、市经济信息化委)

(二)分阶段逐步扩大市场覆盖范围。按照“降门槛、扩类别、增种类”的推进方式实施市场扩围。自 2026 年起,石化化工等高载能行业、数据中心的纳管门槛降至年排放 1 万吨二氧化碳当量,水上运输业的纳管门槛降至年排放 8 万吨二氧化碳当量。自 2028 年起,年排放 1 万吨及以上二氧化碳当量的高等学校、医院

等公共机构纳入市场管理并逐步实施碳排放配额管理。研究氧化亚氮、甲烷等非二氧化碳温室气体纳入市场管理。（责任单位：市生态环境局、市发展改革委、市经济信息化委、市交通委、市住房城乡建设管理委、市教委、市卫生健康委、市商务委、市统计局）

（三）优化温室气体排放核算与报告方法学。衔接国际碳市场核算规则体系，推动工业等领域重点行业温室气体排放核算方法由“组织碳”转向“设施碳”，逐步细化建筑领域温室气体排放核算与报告方法。鼓励和引导纳入配额管理单位（以下简称“纳管单位”）主动实施“产品碳”核算。进一步强化电—碳协同管控，建立适用于不同场景的电力、热力等公共服务领域碳排放因子核算规则、发布和更新机制。研究制订使用可持续航空燃料、绿色甲醇、生物天然气等绿色燃料及碳捕集利用与封存等技术的碳排放核算方法。加强绿色电力证书与温室气体排放核算规则的衔接。（责任单位：市生态环境局、市经济信息化委、市交通委、市发展改革委、市住房城乡建设管理委、市水务局、市绿化市容局、市统计局）

（四）稳妥有序提高有偿分配比例。发挥配额有偿发放机制的约束激励作用，按照上海碳达峰碳中和目标推进节奏，分行业设定差异化的有偿发放比例，并根据纳管单位年际间碳排放总量或强度下降情况、减污降碳协同增效实施情况、能源或碳计量体系建设情况等，设定激励调节系数。到 2027 年，纳管单位配额有偿发放比例控制在 8% 以内；到 2030 年，配额有偿发放量占配额总量的比例进一步提高。（责任单位：市生态环境局、市发展改革委、市经

济信息化委、市交通委、市住房城乡建设管理委、市教委、市卫生健康委、市商务委、市市场监管局)

(五)规范配额有偿竞价发放和结转机制。推动建立有利于兼顾市场公平和效率的配额有偿发放和市场调控机制。研究制订碳排放配额有偿竞价发放收入收缴管理规定。统筹财政资金,支持碳市场建设发展。研究制订纳管单位碳排放配额结转规则,进入全国碳排放权交易市场的纳管单位,其结余的碳排放配额原则上三年内在上海碳排放权交易市场逐步结转。(责任单位:市生态环境局、市财政局、市发展改革委)

(六)建立健全温室气体排放报告和碳市场信息发布制度。有效衔接重点用能单位能源利用状况报告制度与温室气体排放报告制度,分领域逐步降低年度温室气体排放量报告门槛、细化温室气体排放种类等内容,建立覆盖主要排放源的温室气体排放报告制度。进一步健全碳市场信息发布机制,碳排放权交易主管部门每年发布配额分配方案、纳管单位名单及年度报告等政府信息。交易机构发布碳排放交易即时行情等交易信息。(责任单位:市发展改革委、市统计局、市生态环境局)

二、实施温室气体自愿减排引导激励行动

(七)推动企业自主碳减排。支持和鼓励企业加快建立产品碳足迹管理体系,制定温室气体排放控制目标,通过技术革新、管理水平提升及使用高质量的碳信用实现净零排放,构建绿色低碳供应链。推动建立企业温室气体排放信息自愿披露机制,鼓励自主

发布碳减排目标、碳排放总量、控制措施等信息。支持金融机构将企业披露的相关信息作为开展绿色金融业务的重要参考。（责任单位：市经济信息化委、市发展改革委、市商务委、中国人民银行上海总部、上海金融监管局、市委金融办）

（八）健全碳普惠可持续运行管理机制。建立碳普惠等温室气体自愿减排管理机制，优化完善方法学分级分类管理体系，重点推动实施绿色出行、节能降耗、资源回收等领域的减排场景和项目，健全碳普惠减排量常态化闭环消纳的规则体系。依托区块链技术实现碳账户信息的全量化、数字化和智能化归集，确保减排量可测量、可追溯、可核查。（责任单位：市生态环境局、市交通委、市发展改革委、市住房城乡建设管理委、市绿化市容局、市数据局）

（九）不断创新碳普惠激励机制。以推动形成绿色低碳生产生活方式为导向，研究建立与碳普惠用户成长体系相融合的绿色低碳行为场景。推动形成个人碳信用评估体系，探索碳信用在绿色金融、绿色消费等领域的应用。推动碳普惠机制与商业运营模式的有机融合，支持和鼓励各类社会主体参与碳积分商城建设，促进碳普惠产品与服务的多样化。鼓励各类社会主体开展自愿公益碳注销，践行绿色低碳发展社会责任。（责任单位：市生态环境局、市委金融办、中国人民银行上海总部、上海金融监管局）

（十）推动实施大型活动碳中和。构建跨部门协作、行业企业示范引领、社会广泛参与的工作机制，指导演出、赛事、会议、展览等大型活动有计划地实施碳中和。按照“试点一批、带动一批”的

原则,充分发挥政府、国有企事业单位示范带动作用,形成可复制可推广的大型活动碳中和新经验新范式。(责任单位:市生态环境局、市委宣传部、市发展改革委、市商务委、市文化旅游局、市体育局、市机管局)

三、实施碳市场创新能力协同提升行动

(十一)建立健全碳市场保障监管体系。落实《上海市碳排放管理办法》,出台碳排放配额注册登记、核查、交易等市场规则及碳普惠、大型活动碳中和等管理办法,推动发布一批碳排放相关的技术指南和标准。建立上海市碳排放综合管理平台,加强对碳排放数据质量的动态跟踪与监管,强化碳市场各参与主体信用管理,提升碳市场标准化、数字化、智能化管理水平。探索在有条件的行业开展基于自动监测的碳排放核算。研究制订重点行业重点排放源的碳排放计量器具配备、使用和管理指引,对按照要求对接上海市重点用能单位能耗在线监测系统的纳管单位,试点在碳排放核查工作中直接采信相关计量数据。(责任单位:市生态环境局、市市场监管局、市经济信息化委、市数据局)

(十二)丰富碳金融产品和服务体系。支持金融机构在风险可控的前提下,依法合规参与温室气体自愿减排活动、碳排放权现货及衍生品交易。研究符合监管要求的境外机构投资者使用跨境人民币参与上海碳排放权交易。探索个人参与碳交易的模式与路径。有效发挥绿色金融政策支持作用,不断丰富碳金融产品和市场体系,推动碳金融规模持续增长。支持将上海碳市场交易的碳

资产纳入金融机构合格担保品范围。（责任单位：中国人民银行上海总部、上海金融监管局、上海证监局、市生态环境局、市委金融办）

（十三）创新碳市场与绿色金融市场协同机制。对标绿色金融管理体系，推动建立碳市场与绿色金融市场的信息互通互认机制，鼓励评级机构将有关单位自主披露的碳排放信息纳入企业信用、绿色产品评级方法。研究建立基于企业碳绩效的碳账户体系，与绿色投融资形成联动机制，推动碳定价在绿色投融资中的应用。逐步完善激励机制，引导更多金融资源投向绿色低碳领域，形成碳市场持续推动实体经济绿色发展的新动力。（责任单位：市生态环境局、市发展改革委、市委金融办、中国人民银行上海总部、上海金融监管局）

（十四）大力培育技术服务机构。将碳排放管理领域技术服务机构纳入服务业发展引导政策的扶持范围，支持和培育一批专业性高、创新力强、影响力大的技术服务机构。鼓励和引导相关领域的技术服务机构依托行业优势，拓展碳排放管理领域技术服务新业务。充分发挥产业联盟、行业协会、国际组织等的桥梁纽带作用，进一步壮大碳排放管理领域产业生态。衔接绿色低碳服务机构遴选等工作机制，建立健全机构能力评估、资格评审等制度体系，加强技术服务机构规范化管理。（责任单位：市生态环境局、市发展改革委、市经济信息化委、市住房城乡建设管理委、市交通委、市市场监管局）

(十五)丰富专业人才市场供给。推动实施碳排放管理员社会化职业技能等级认定工作。鼓励企业、高校、技术服务机构开展产学研联动,通过设立见习基地、推选产业导师、编制专业教材、举办实践大赛、开展就业宣讲等方式,加强碳管理、碳核算、碳核查、碳交易、碳咨询等领域人才队伍建设。建立健全培训体系,开发培训课程、组建专家智库,鼓励各区提供碳排放管理相关培训服务。(责任单位:市人力资源社会保障局、市教委、市生态环境局)

(十六)加强国际与区域合作交流。依托联合国气候变化大会、中国碳市场大会等平台,在应对气候变化和绿色低碳发展等领域深化与有关国家、国际组织及长三角区域的交流合作。积极争取《巴黎协定》下的国际碳减排量交易平台落户上海。鼓励本土企业和技术服务机构“走出去”,推动与“一带一路”国家的技术交流与项目合作,加强与国际碳市场的对话交流,努力推动技术、方法、标准、数据国际互认,探索国际合作新模式。(责任单位:市生态环境局、市发展改革委、市商务委、市政府外办)

抄送:市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市纪委监委,市高院,市检察院。

上海市人民政府办公厅

2025年7月17日印发
