

上海市碳排放管理办法

(2025 年 2 月 21 日上海市人民政府令第 20 号公布)

自 2025 年 4 月 1 日起施行)

第一章 总 则

第一条（目的和依据）

为了规范本市碳排放管理，加强对温室气体排放的控制，积极稳妥推进碳达峰碳中和，促进经济社会绿色低碳发展，推进生态文明建设，根据有关法律、法规规定，结合本市实际，制定本办法。

第二条（适用范围）

本市地方碳排放配额管理、温室气体自愿减排和相关交易活动及其监督管理，适用本办法。

纳入全国碳排放权交易市场的碳排放权交易、纳入全国温室气体自愿减排交易市场的温室气体自愿减排交易及相关活动的监督管理，按照国家有关规定执行。

第三条（管理部门）

市生态环境部门负责本市地方碳排放配额管理、温室气体自



愿减排和相关交易活动的组织实施、综合协调和监督管理。区生态环境部门配合市生态环境部门落实本辖区内的相关具体工作。

发展改革、财政、经济信息化、住房城乡建设管理、交通、商务、文化旅游、地方金融、统计、市场监管、国资、数据等部门按照各自职责，协同实施本办法。

第四条（碳排放双控制度）

本市按照国家规定，建立完善碳排放总量和强度双控制度，加强相关基础能力建设，采取有效措施控制温室气体排放。

第五条（标准体系和统计核算体系建设）

本市按照科学规范、协调配套、安全稳妥的要求，加强碳排放标准体系建设。支持企业、社会团体和教育、科研机构等开展或者参与碳排放标准化工作。

本市按照国家规定，建立区域、重点行业企业、重点产品碳排放统计核算体系，加强碳排放数据收集、统计、核算、评估等工作，为系统掌握碳排放总体情况、制定相关政策措施等提供数据支撑。

第六条（科技支持）

本市支持企业、社会团体和教育、科研机构等开展重点领域降碳相关基础研究和前沿技术研究，推进低碳零碳负碳技术的产学研用深度融合。

第七条（宣传普及）

生态环境部门和其他相关部门应当采取多种形式，加强温室

气体减排有关知识的宣传和普及，营造全社会共同参与温室气体减排活动的良好氛围，推动生产生活方式绿色低碳转型。

第八条（长三角区域协作）

本市与长江三角洲区域相关省、市建立碳排放管理工作沟通协调机制，加强信息共享，推动在绿色低碳技术创新、推广應用和产业发展等领域的交流合作。

第二章 碳排放配额管理

第九条（配额管理制度）

本市建立完善与碳排放总量和强度双控制度相适应的碳排放配额管理制度。实行碳排放配额管理的温室气体种类、行业范围，由市生态环境部门会同有关部门根据国家和本市温室气体排放控制目标拟订，报市人民政府批准后向社会公布。

市生态环境部门会同有关部门根据国家和本市温室气体排放控制目标，制定纳入碳排放配额管理单位（以下简称纳管单位）的确定条件，并按照确定条件制定年度纳管单位名录。

纳管单位的确定条件和年度纳管单位名录由市生态环境部门向社会公布。

第十条（分配方案）

市生态环境部门应当会同有关部门根据国家和本市温室气体排放控制目标，综合考虑经济社会发展、产业结构调整、行业

发展阶段、历史排放情况、市场调节需要等因素，制定年度碳排放配额分配方案，明确碳排放配额总量、分配方法以及相关管理要求等内容。

碳排放配额总量包含直接发放配额和储备配额。

第十一条（意见征求）

在拟订、制定实行碳排放配额管理的温室气体种类和行业范围、纳管单位确定条件、年度碳排放配额分配方案的过程中，市生态环境部门应当征求有关行业协会、企业事业单位、专家和公众等方面的意见。

第十二条（配额注册登记）

碳排放配额实行统一注册登记。碳排放配额的取得、变更、清缴、注销等，应当通过碳排放配额注册登记系统进行登记。

市生态环境部门可以委托碳排放配额注册登记机构，承担碳排放配额登记和碳排放配额注册登记系统运行维护等具体事务。

第十三条（配额发放）

市生态环境部门根据年度碳排放配额分配方案确定纳管单位的碳排放配额，采取免费和有偿相结合的方式，通过碳排放配额注册登记系统发放，不得违反年度碳排放配额分配方案发放或者调剂碳排放配额。

第十四条（配额承接）

纳管单位合并的，其碳排放配额由合并后存续的单位或者新设的单位承接，并将配额承接情况报送市生态环境部门。



纳管单位分立的，应当依据排放设施的归属，制定合理的碳排放配额分拆方案，并将配额分拆情况报送市生态环境部门。

第十五条（数据质量管理）

纳管单位应当于每年 12 月 31 日前，按照市生态环境部门制定的技术规范，制定下一年度温室气体排放数据质量控制方案（以下简称数据质量控制方案），明确排放边界、数据确定方式、测量频次、责任人员等内容，并报送市生态环境部门。

纳管单位应当落实数据质量控制方案，配备和使用依法经计量检定合格或者校准的计量器具，如实准确统计核算温室气体排放量。

第十六条（年度报告义务）

纳管单位应当于每年 3 月 31 日前，编制本单位上一年度温室气体排放报告（以下简称年度排放报告），并报送市生态环境部门。年度排放报告应当包括纳管单位生产经营基本情况、排放类型、排放量等内容。

纳管单位应当对年度排放报告的真实性、完整性、准确性负责。年度排放报告不得存在重大缺陷或者遗漏；纳管单位不得篡改、伪造数据资料，不得使用虚假数据资料或者实施其他弄虚作假行为。年度排放报告所涉数据的原始记录和管理台账等材料应当至少保存 5 年。

纳管单位可以委托依法设立的技术服务机构编制年度排放报告。



年度二氧化碳排放当量达到一定规模的其他排放单位应当
在市生态环境部门规定的时限内，将本单位上一年度温室气体排
放有关情况向市生态环境部门报告；排放单位的具体范围和报告
要求，由市生态环境部门会同有关部门确定。

第十七条（信息发布）

本市推动纳管单位向社会公开其年度排放报告中温室气体
排放相关信息，接受公众监督。国家对信息发布另有规定的，按
照国家规定执行。

第十八条（碳排放核查制度）

市生态环境部门应当对纳管单位提交的年度排放报告进行
核查，在规定时限内形成核查结果，并根据核查结果确定其年度
温室气体排放量，通知纳管单位；纳管单位拒不提交年度排放报
告的，由市生态环境部门测算并确定其年度温室气体排放量，作
为纳管单位碳排放配额清缴的依据。

市生态环境部门可以通过政府购买服务等方式，委托依法设
立的技术服务机构对纳管单位提交的年度排放报告进行技术审
核，出具技术审核报告。纳管单位应当配合技术服务机构开展技
术审核工作，如实提供有关数据和资料。

市生态环境部门应当制定与碳排放核查工作相适应的核查
工作规则。

第十九条（技术服务机构管理要求）

技术服务机构应当具备与其承担业务相适应的设施设备、技

术能力和技术人员，建立业务质量管理制度，独立、客观、公正开展相关业务。

技术服务机构应当对其出具的年度排放报告、技术审核报告承担相应责任，确保不存在重大缺陷或者遗漏，不得篡改、伪造数据资料，不得使用虚假的数据资料或者实施其他弄虚作假行为，不得泄露在技术审核过程中掌握的相关信息、数据。

技术服务机构不得在本市同时从事年度排放报告编制业务和技术审核业务。

第二十条（复查）

纳管单位对技术审核报告有异议，并能提供相关证明材料的，市生态环境部门应当组织复查，并根据复查结果确定其年度温室气体排放量。

纳管单位的年度温室气体排放量与上一年度温室气体排放量，或者年度排放报告与技术审核报告中的年度温室气体排放量，存在显著差异的，市生态环境部门可以组织复查。

第二十一条（配额清缴）

纳管单位应当按照市生态环境部门确定的年度温室气体排放量，在规定时限内，通过碳排放配额注册登记系统，足额清缴其碳排放配额；清缴的碳排放配额相应予以注销。

纳管单位可以使用购买的碳排放配额，或者符合国家和本市规定的温室气体自愿减排量用于清缴，但在其排放边界范围内的温室气体自愿减排量不得用于清缴。

纳管单位足额清缴其碳排放配额后仍有结余的，可予以结转；具体规定由市生态环境部门另行制定。

鼓励纳管单位基于减少温室气体排放等公益目的，自愿注销其所持有的碳排放配额。

第二十二条（关停和迁出时的处理）

纳管单位解散、注销、停止生产经营或者迁出本市的，应当及时向市生态环境部门报告当年温室气体排放情况。市生态环境部门应当及时组织对该纳管单位的温室气体排放情况进行核查，并确定其当年温室气体排放量。

纳管单位应当按照市生态环境部门确定的温室气体排放量完成碳排放配额清缴。

第三章 温室气体自愿减排

第二十三条（总体要求）

市生态环境部门应当根据碳达峰碳中和目标要求，建立完善碳普惠等温室气体自愿减排机制，加强温室气体自愿减排活动管理。

第二十四条（碳普惠机制）

本市建立完善碳普惠机制，基于碳普惠方法学开发相应的减排项目、减排场景，将单位或者个人的减碳行为进行量化并赋予价值，运用商业激励、市场交易等方式，引导全社会形成绿色低

碳生产生活方式。

市生态环境部门建立碳普惠管理运营平台，为碳普惠方法学和减排项目、减排场景以及相关碳普惠减排量的管理提供技术支撑。

第二十五条（方法学和减排项目、场景）

鼓励机关、企业事业单位、社会团体以及其他组织或者个人开发碳普惠方法学和减排项目、减排场景。

市生态环境部门建立碳普惠方法学和减排项目、减排场景的技术评估论证工作机制，组建专家库，为评估论证工作提供技术支持。经评估论证通过的碳普惠方法学和减排项目、减排场景应当向社会公布。

碳普惠方法学和减排项目、减排场景的具体管理办法，由市生态环境部门制定。

第二十六条（减排量管理）

实施减排项目、减排场景的机关、企业事业单位、社会团体以及其他组织或者个人（以下统称实施主体）应当依据碳普惠方法学，对减排项目、减排场景产生的碳普惠减排量进行统计核算，并将碳普惠减排量数据报送市生态环境部门。鼓励运用区块链、大数据等信息技术开展碳普惠减排量的统计核算。

实施主体应当对碳普惠减排量数据的真实性、完整性和准确性负责，并确保数据可追溯。相关数据涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的，应当依法予以保密。

市生态环境部门应当对实施主体报送的碳普惠减排量数据进行核查，确认碳普惠减排量，并在碳普惠管理运营平台中予以记录。市生态环境部门可以委托依法设立的技术服务机构提供技术审核服务。

第二十七条（减排量消纳方式）

经市生态环境部门确认的碳普惠减排量，可以用于碳排放配额清缴，或者通过自愿抵销、碳积分兑换等方式，予以消纳。

第二十八条（自愿抵销）

机关、企业事业单位、社会团体以及其他组织可以使用碳普惠减排量，自愿抵销其日常运行或者生产经营活动中产生的温室气体排放量。

本市推动大型演出、赛事、会议、展览以及其他大型活动的举办单位通过自愿抵销等方式，落实碳中和要求。

自愿抵销的具体管理办法，由市生态环境部门制定。

第二十九条（碳积分兑换）

个人参与相关减排项目、减排场景产生的碳普惠减排量，可以按照碳积分兑换规则，换算为相应的积分值，用于兑换相关商品或者服务。市生态环境部门应当加强对碳积分兑换规则制定的指导。

碳积分兑换活动遵循自愿原则。鼓励机关、企业事业单位、社会团体以及其他组织提供和拓展碳积分兑换渠道。



第四章 交易管理

第三十条（交易制度与产品）

本市实行碳排放权交易制度，交易产品为碳排放配额。鼓励探索创新碳排放权交易相关产品及衍生产品。

碳排放权交易作为公共资源交易事项，纳入本市统一的公共资源交易平台体系。

本市推进碳普惠减排量等地方温室气体自愿减排交易。

第三十一条（交易机构）

本市碳排放权交易机构负责组织开展碳排放权集中统一交易，提供交易、结算、交割等服务。

碳排放权交易机构应当制定碳排放权交易规则，明确交易主体的条件、权利义务、交易程序、信息发布、风险控制、异常情况处理、争议处理等事项。

碳排放权交易机构应当建立碳排放权交易信息管理制度，公布交易行情、成交量、成交金额等交易信息，并及时发布可能影响市场交易的重大信息。

第三十二条（交易主体）

纳管单位以及符合规定的其他主体，可以参与碳排放权交易。

生态环境部门、其他对碳排放权交易及相关活动负有监督管理职责的部门、碳排放配额注册登记机构、碳排放权交易机构以

及技术服务机构的工作人员，不得参与碳排放权交易。

交易主体开展交易活动应当缴纳交易手续费。交易手续费设定应当合理，收费项目和收费标准由碳排放权交易机构向社会公开。

第三十三条（交易方式）

碳排放权交易可以采用公开竞价、协议转让以及符合国家和本市规定的其他方式进行。

任何单位和个人不得通过欺诈、恶意串通、散布虚假信息或者其他方式，操纵碳排放权交易市场或者扰乱碳排放权交易市场秩序。

第三十四条（市场调控）

市生态环境部门可以会同有关部门根据本市经济社会发展情况、温室气体排放控制目标等，在碳排放配额总量范围内，采取储备配额有偿竞价发放、配额回购等方式，加强对碳排放权交易市场的调控；具体办法由市生态环境部门会同市财政部门另行制定。

第五章 保障与监督

第三十五条（政策支持）

本市综合运用碳排放管理相关政策措施，加强资源统筹，加大对温室气体减排活动的支持力度。



碳排放配额管理、温室气体自愿减排和相关交易活动的管理工作经费，按照规定纳入财政预算。

本市鼓励开展碳金融创新，为碳排放权交易和温室气体自愿减排活动等提供多样化的碳金融产品和服务。

第三十六条（技术服务机构培育）

本市加强相关技术服务机构的培育，引导其提升技术能力和服务水平，为碳排放管理相关活动提供技术审核、评价、咨询等服务。

第三十七条（行业协会）

本市相关行业协会应当加强行业自律，组织、引导会员单位参与温室气体减排相关活动，推进绿色低碳技术的推广和应用。

第三十八条（智慧监管与服务）

市生态环境部门应当加强碳排放管理工作数字化、智慧化建设，依托“一网通办”“一网统管”平台和大数据资源平台，加强与相关部门的信息共享，优化政务服务，促进业务协同，提高碳排放智慧化管理和服务水平。

第三十九条（推进碳排放纳入环评）

本市按照国家规定，推进建设项目碳排放纳入环境影响评价体系，加强源头管控，提升减污降碳协同治理水平。

第四十条（碳足迹管理）

本市按照国家规定，建立产品碳足迹管理体系，完善产品碳足迹标准计量、数据采集、评价认证和专业服务，推动构建绿色

低碳供应链。

第四十一条（信用管理）

市生态环境部门应当会同有关部门按照国家和本市规定，将有关单位和个人在碳排放管理活动中的相关信用信息纳入本市公共信用信息服务平台，并依法采取守信激励和失信惩戒措施。

第六章 法律责任

第四十二条（对纳管单位违法行为的处理）

纳管单位有下列情形之一的，由市生态环境部门责令改正，处5万元以上30万元以下罚款：

（一）违反本办法第十五条规定，未按照要求制定并落实数据质量控制方案；

（二）违反本办法第十六条第一款规定，未按照要求报送年度排放报告；

（三）违反本办法第十六条第二款规定，未按照要求保存年度排放报告所涉数据的原始记录和管理台账。

纳管单位有下列情形之一的，由市生态环境部门责令改正，处10万元以上30万元以下罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处5万元以上10万元以下罚款：

（一）违反本办法第十五条第二款规定，未按照要求统计核算温室气体排放量；



（二）违反本办法第十六条第二款规定，编制的年度排放报告存在重大缺陷或者遗漏，在年度排放报告编制过程中篡改、伪造数据资料，使用虚假的数据资料或者实施其他弄虚作假行为。

违反本办法第二十一条第一款规定，纳管单位未按时履行碳排放配额清缴义务的，由市生态环境部门责令改正，处 20 万元以上 30 万元以下罚款。

第四十三条（对技术服务机构违法行为的处理）

违反本办法第十九条第二款规定，技术服务机构出具的年度排放报告或者技术审核报告存在重大缺陷或者遗漏，在编制年度排放报告或者对年度排放报告进行技术审核过程中篡改、伪造数据资料，使用虚假的数据资料或者实施其他弄虚作假行为的，由市生态环境部门责令改正，处 20 万元以上 30 万元以下罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 2 万元以上 20 万元以下罚款。

第四十四条（对违规参与交易行为的处理）

违反本办法第三十二条第二款规定，生态环境部门、其他对碳排放权交易及相关活动负有监督管理职责的部门、碳排放配额注册登记机构、碳排放权交易机构以及技术服务机构的工作人员，参与碳排放权交易的，由市生态环境部门责令改正，可以处 5 万元以上 30 万元以下罚款；属于国家工作人员的，还应当依法给予处分。

第四十五条（对操纵或者扰乱交易市场违法行为的处理）

违反本办法第三十三条第二款规定，操纵碳排放权交易市场或者扰乱碳排放权交易市场秩序的，由市生态环境部门责令改正，处 20 万元以上 30 万元以下罚款。单位因前述违法行为受到处罚的，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处 5 万元以上 20 万元以下罚款。

第四十六条（其他规定）

违反本办法规定，当事人有违法所得的，按照《中华人民共和国行政处罚法》规定予以没收。

违反本办法规定，给他人造成损害的，依法承担民事责任；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十七条（行政责任）

生态环境部门和其他相关部门及其工作人员有滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第七章 附 则

第四十八条（施行日期）

本办法自 2025 年 4 月 1 日起施行。2013 年 11 月 18 日上海市人民政府令第 10 号公布的《上海市碳排放管理试行办法》同时废

止。