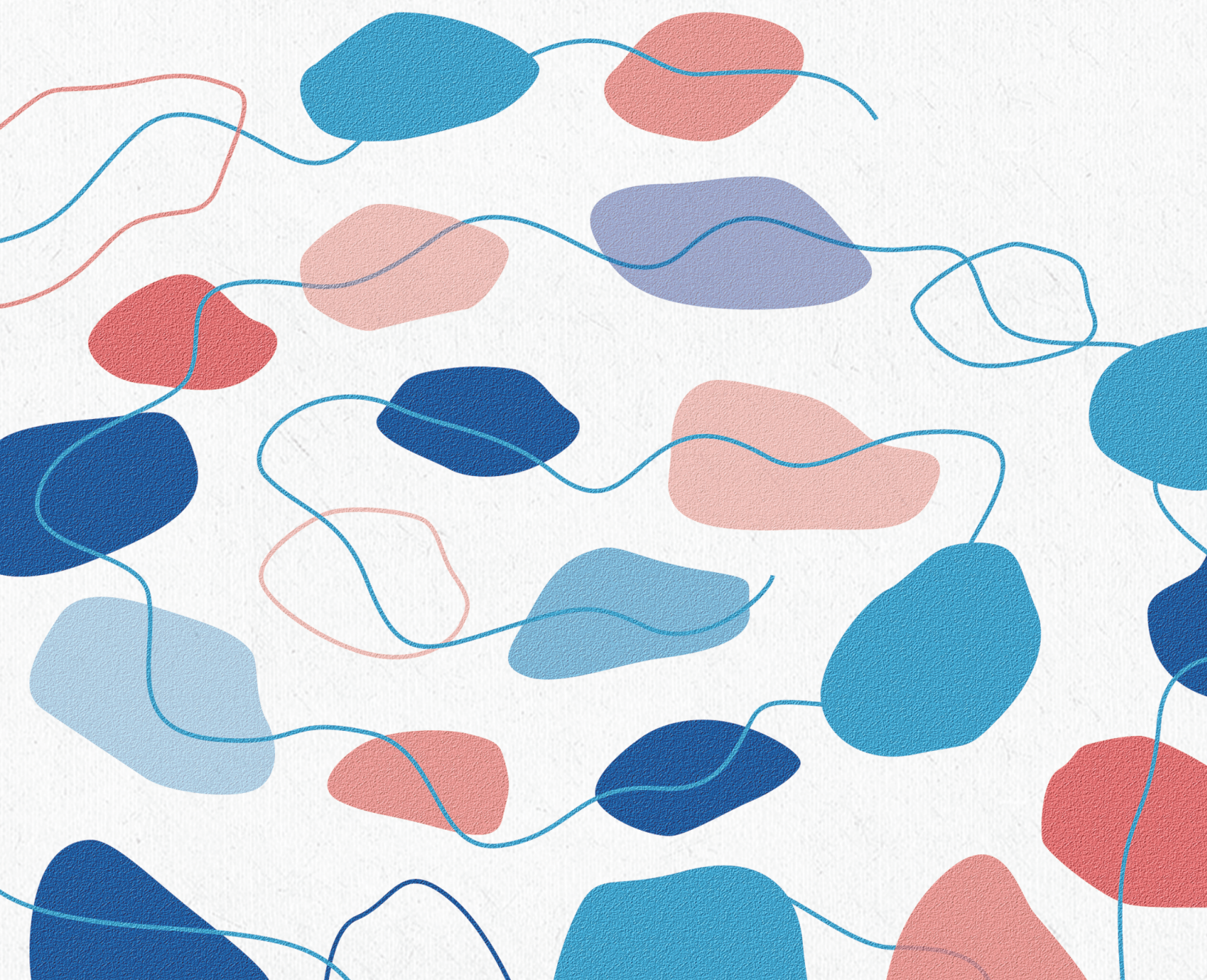


2025年 · 一季度

气候适应政策简报





目前,中国应对气候变化的总体指导原则是改变“重减缓,轻适应”的现状,逐渐过渡到“减缓和适应并重”。在政策方针上,两大路径已经被提升到同等战略地位,一同融入经济社会发展的统筹全局。其中,在我国适应气候变化的政策话语体系中,也融合了相应的气候减缓工作规划,进一步贯彻了二者协同的战略格局。

中共中央在2024年7月召开的二十届三中全会上,首次在党的文件中提出要“完善适应气候变化工作体系”;生态环境部同年11月发布的《中国应对气候变化的政策和行动2024年度报告中》,重点提到了中国在“主动适应气候变化”工作中的亮点,包括了该战略在地方和关键领域的落实,监测预警和风险管理体系的完善,和气候适应能力与自然和经济社会各领域全面融合的实践。文件还提出,中国已经初步形成了适应气候变化的区域格局,尤其体现在国土空间管理布局 and 关键脆弱区域(如青藏高原)适应能力提升上。^[1]

然而,由于全球变暖趋势在未来相当长时期内还将延续,我国适应气候变化工作体系需进一步完善。从决策者角度来看,该体系目前亟需解决的问题集中三个方面:一是对气候风险的评估分析不足,二是政策行动体系不完善,尤其在敏感脆弱领域和区域适应气候变化上能力尚有所欠缺,三是基础支撑不足,保障能力仍有较大提升空间。

由此可以预见,从政策层面来看,接下来会有三个相应的着力点:一是加大减缓和适应行动的统筹发力,优先聚焦在健全全国碳市场,提高气候风险评估和预警能力等方向。二是落实政策行动体系。包括在行政区域层面,推动国家重点战略区域和省级方案和措施的制定,以及根据地理区域,有针对性提高重点敏感脆弱领域的适应能力。三是全面推进应对气候变化能力建设。体现在强化理论研究,推动示范实践,提升技术和人才储备,完善标准体系和保障机制,以及扩大国际合作等方面。^[2]

今年是“十四五”的收官之年,以上指导方向预期将为“十五五”期间我国气候政策出台和行动重点奠定基调。从2025年以来我国适应气候变化领域的进展来看,各项工作已经在围绕这个政策框架开展,其中,以下动向值得关注:

[1] https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202411/content_6986237.htm

[2] https://www.gov.cn/zhengce/202411/content_6984553.htm

一、国家政策

1. 国家层面明确年度工作重点

2025年1月23日,生态环境部发布2025年工作报告,明确将“积极应对气候变化”列为年度重点工作。具体目标体现在:“积极稳妥推进碳达峰碳中和,进一步发展全国碳市场,扩大全国碳排放权交易市场行业覆盖范围,强化控排企业碳排放管理。完善温室气体自愿减排交易市场机制,规范方法学制订修订制度。完善国家温室气体清单编制工作机制,健全完善温室气体排放因子数据库。完善碳排放统计核算标准规范。推动甲烷监测、报告及核查体系建设。完善适应气候变化工作体系,加强气候变化影响和风险评估。规划“十五五”应对气候变化一揽子重大工程。”

在本年度在国家政策层面还将持续完善绿色低碳发展机制,加快建立应对气候变化标准体系,碳足迹管理体系和推进产品碳足迹标识认证。此外,该部门也会积极推动健全绿色金融标准体系和生态环境导向开发(EOD)项目实施,并进一步深化生态环境领域的国际合作。^[3]

2. 碳标识认证试点工作进入实施阶段

继2024年8月国家市场监管总局等部门联合印发《关于开展产品碳足迹标识认证试点工作的通知》后,该部门于2025年1月公布了产品碳足迹标识认证试点名单,涉及25个省级行政区及锂电池、光伏、电子电器、钢铁、纺织品、电解铝、木制品、轮胎、水泥、磷铵等10类重点产品。2025年3月,国家认监委发布《产品碳足迹标识认证通用实施规则(试行)》,明确了认证的适用范围、认证程序和模式等,管理要求等基本规范,是国内首个系统性产品碳标识认证制度文件,标志着产品碳足迹标识认证试点工作在国家层面正式开始实施。相比于碳核算核查,碳足迹认证不仅仅关注碳排放量,还对企业长期减碳能力提出要求。

[3] https://www.mee.gov.cn/xgk/hjyw/202501/t20250123_1101271.shtml



我国碳标识认证体系的推广采用地方试点和重点行业先行的策略,目前在认证标准的具体产品细则方面还缺乏统一性和实用性。此外,未来要大规模推广也需要拓宽应用场景和推进国际互认。对此,有专家建议采用政策和市场双轮驱动的机制,将碳标识认证体系与政府采购和绿色金融挂钩。其中在碳金融结合方面,浙江已经在试点采用“碳效码”来划分企业等级,作为财政贴息和获得高额低息贷款资格的依据。^[4]在未来三年的试点期间,各试点省份和产业预计在碳足迹管理方面将出现更多创新举措。而“十五五”期间,国家级的产品碳足迹数据库也已被列入了国家部门的工作计划。碳足迹体系的良性发展将得益于中央和地方的共同推动。

3. 推广中国气象灾害管理创新实践,加强早期预警体系的全球合作

2024年11月12日,在COP29期间,中国正式发布了《早期预警促进气候变化适应中国行动方案(2025—2027)》(以下简称《方案》),为全球应对气候变化挑战提供了重要支持。《方案》紧扣联合国全民早期预警倡议的四大支柱——灾害风险知识、监测预报、预警发布和备灾响应,明确将实施四个方面的重点行动:一是共享气候风险普查及评估知识;二是共建气候风险监测预报预警平台;三是共享气候适应型社会建设经验智慧;四是共促发展中国家早期预警能力提升。其中,中国气象部门将会从检测、预报和服务等方面入手,为“精准预警+快速响应”的防灾减灾创新模式在发展中国家的应用提供更多技术和人才支持。^[5]

4. 中国首次发行绿色主权债,鼓励境外资金支持我国气候治理

2025年2月,财政部发布了《中华人民共和国绿色主权债券框架》(简称《框架》)。未来,财政部将以此为基础在境外发行中国绿色主权债券,吸引国际资金支持国内绿色低碳发展。据悉,绿色主权债券所募集的资金将全部用于中央财政预算中的合格绿色支出,并明确以下环境目标:气候变化减缓、气候变化适应、自然资源保护、污染防治和生物多样性保护。^[6]

[4] <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1829007686717033840&wfr=spider&for=pc>

[5] https://www.cma.gov.cn/ztbd/2024zt/20241128/2024112802/202412/t20241223_6755241.html

[6] https://www.toutiao.com/article/7473478633189835318/?upstream_biz=doubao&source=m_redirect

值得一提的是,《框架》尚未纳入可再生能源项目,而将重点放在生态保护和修复相关的项目。有专家认为,这对市场传递了一个至关重要的信号,预示着借助财政手段和债券市场为气候适应与韧性相关项目融资的新趋势正在兴起,将更好地推动私营部门参与绿色投资。

4月2日,中国政府在伦敦成功发行60亿元人民币绿色主权债券,这也是中国首支绿色主权债券。^[7]此次发行一方面拓宽了中央财政为支持绿色转型募集资金的境外渠道,另一方面也对中国走可持续发展道路提供了国家信用背书。这有助于提振国际市场,尤其是ESG投资人在环境政策的全球复杂变局之下的信心。

5. 中国将积极扮演全球气候治理和公正转型中的坚定行动派

2025年4月23日,习近平主席向气候和公正转型领导人视频峰会发表致辞,提出坚守多边主义、深化国际合作、推动公正转型、强化务实行动等倡议。习主席明确中国将继续成为世界绿色发展中积极而坚定的行动派和重要贡献者,并宣布中国将在联合国气候变化贝伦大会前,宣布覆盖全经济范围、包括所有温室气体的2035年国家自主贡献目标。习主席还强调要深化国际合作,尤其是在绿色技术方面的共享,帮助发展中国家缩小应对气候变化能力上和发达国家的差距。习主席认为,推动公正转型,就是以人民为中心,协同推进民生福祉的改善和气候治理,统筹多重社会和经济议题。^[8]

6. 加强技术和数字化驱动绿色发展

生态环境部等16个部门于2025年2月13日联合发布《关于加强生态环境领域科技创新 推动美丽中国建设的实施意见》(《意见》),强调了生态环境科技创新是美丽中国建设的核心支撑。《意见》提出将通过科技赋能,推进生态环境治理体系现代化,实现2035年生态环境根本好转的目标。在实施层面,该文件强调将加强多部门协同治理,与地方和企业联动;围绕减污降碳增汇、多污染物协

[7] <https://www.news.cn/world/20250403/fac890f147964b3fbe3b0da8e024c526/c.html>

[8] https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202504/content_7020623.htm



同减排、固体废物综合治理、新污染物治理、应对气候变化、生物多样性保护、数智化环境监测与治理等方向展开科技攻关行动。同时,国家也将加强开放合作,推进气候变化,生物多样性等领域国际科技交流合作,并明确该工作将在“一带一路”的行动计划框架下进行。^[9]

2025年4月,中央网信办等十部门联合印发《2025年数字化绿色化协同转型发展工作要点》,旨在推动数字化与绿色化协同发展,运用数字技术和绿色技术改造电力、采矿、冶金、石化、建筑等传统行业,并推动新兴绿色低碳产业的发展。该文件为各行业提供了明确的发展方向和行动指南,将进一步加快中国的数字驱动的绿色转型。^[10]

[9] https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202502/content_7004695.htm

[10] https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202504/content_7021694.htm

二、珠三角政策

1. 省级气候适应行动方案出台^[11]

2025年2月,《广东省适应气候变化行动方案(2025-2035年)》(《方案》)发布,明确目标到2035年基本健全监测预警体系、政策管理体系、风险防范体系,实现全社会适应气候变化能力显著提升。为各大城市进一步出台细化方案提供了框架指导。《方案》确立了四个方面14项重点任务,旨在加强气候变化监测预警和风险管理,提升自然生态系统适应气候变化能力,提升经济社会系统适应气候变化能力,以及提升关键脆弱区域适应气候变化能力。

在区域协同方面,《方案》提出要整体提升粤港澳大湾区韧性,加强区域气象监测预警和灾害风险管理的交流合作,共同提升城市群极端天气气候事件的监测预警与防御能力。强化湾区城市灾害应急救援能力,筑牢粤港澳大湾区丘陵浅山生态屏障和水网系统,鼓励湾区城市率先开展基于自然解决方案、气候先锋城市等适应气候变化创新行动。同时,还将加强国际经验交流,适度引进或输出先进适应技术与项目。

2. 生态环境治理实施分区精准管控^[12]

2025年4月,广东省出台《关于加强生态环境分区管控的实施意见》(《意见》),以保障生态功能和改善环境质量为目标,提出要充分衔接国民经济和社会发展规划、国土空间规划和用途管制,实施生态环境分区域差异化精准管控,推动经济社会发展全面绿色转型。文件提出分级制定管控方案的原则,并做好与国土空间规划“一张图”系统的衔接。《意见》还明确划定优先保护、重点管控、一般管控三类生态环境管控单元。

[11] <https://m.ibicn.com/zixun/news/d1467453.html>

[12] https://gdee.gd.gov.cn/mt/content/post_4690751.html



在配套举措上,《意见》强调要落实市场准入负面清单,编制差别化生态环境准入清单,按照“一单元一策略”原则,提出管控污染物排放、防控环境风险、提高资源能源利用效率等要求,因地制宜实施精细化管理。除外,《意见》还提出要构建数字化智慧化平台。

在保护生态环境方面,分区管控将挥发源头预防作用,加强对南岭山地、丘陵山地、森林、河口、海湾等系统性保护修复,构筑以重要水系、森林带和海岸带为主的生态廊道,筑牢“三屏五江多廊道”生态安全格局。文件还提出以粤港澳大湾区重大合作平台、自由贸易试验区、省级以上园区为重点,开展生态环境分区管控与环境影响评价、排污许可、环境监测、执法监管协调联动改革试点。

在目标上,《意见》明确,到2025年,生态环境分区管控制度持续完善,全域覆盖、精准科学的生态环境分区管控体系基本形成;到2035年,体系健全、机制顺畅、运行高效的生态环境分区管控制度全面建立。

三、其他动向

1. 境外基金助力中国小农生计和气候适应^[13]

2025年4月,联合国国际农业发展基金(IFAD)与中国政府签署了一项优惠贷款协议,支持在湖南省七个欠发达脱贫县实施“湖南特色林业产业发展项目”(HuSFID),以改善小农户的生计条件、强化市场链接能力,并提升气候适应能力。该项目预计在未来六年内将惠及约12.8万户小农家庭。

HuSFID项目将聚焦小农户在竹子、油茶和中草药三大优势产业链中的参与度,通过提升其生产管理水平,推动包容性发展。同时,该项目还将支持建设关键的气候适应性基础设施,试点智能化林业管理系统,提升整体气候韧性。

该项目总投资预计为2.4亿美元,其中农发基金提供8000万美元贷款,中国政府、受益农户及私营企业共同出资1.552亿美元,项目预计将于2031年完工。

2. 中德气候变化合作将进一步细化

“支持实施中国国家自主贡献”项目是德国国际合作机构GIZ在中国气候领域的核心项目,由德国联邦经济事务与气候行动部提供的国际气候倡议(IKI)资金支持,与中国生态环境部和发改委合作推进。2024年下半年至2025年3月,GIZ在中德两国组织了多场专家交流活动,明确将支持中国《气候变化战略2035》在地方层面的实施。其中,2024-2025年间,该项目将重点支持陕西,广西和四川的气候变化风险评估和政策行动,并主要为这些项目提供技术支持。^[14]同时,珠三角地区也是GIZ项目的重点合作省份之一,涉及防洪和海岸线保护,其中GIZ与地方NGO,如中山小榄低碳发展与促进中心预计也会持续合作推动气候教育项目,提升社区韧性。^[15]

[13] <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1828811571249712026&wfr=spider&for=pc>

[14] <https://sthjt.sc.gov.cn/sthjt/c103011/2024/7/23/4e91d922151643578dc337de1433b462.shtml>

[15] <https://climatecooperation.cn/climate/iki-small-grant-supports-climate-change-education-in-guangdong-province/>



四、总结

2025年第一季度出台的应对气候变化相关国家和广东省政策,力求在行政层面明确目标和执行重点,自上而下推动减缓和适应两大路径的统筹发力。其中,碳足迹管理和气候预警和风险评估能力会在下一阶段进入细化实施。预期各试点省市会有更多管理细则出台,推动项目评估和创新经验共享,自下而上合力对“十五五”整体和行业规划产生影响。

在国际合作方面,我国将继续坚持“走出去,引进来”相结合的方针。在“走出去”方面,中国今年将着力推动早期预警经验在共建“一带一路”和“南南合作”国家的应用,提高跨境气象灾害联防。未来两年,中国将发射3颗风云静止气象卫星,为非洲、亚洲和太平洋国家提供高频次的气象灾害监测。在“引进来”方面,一些有长期合作基础的国际合作,如政府间气候基金(如GIZ项目)和国际基金(IFAD),将持续注入中国的地方气候适应项目,并进一步下沉满足小农经济的韧性提升。

然而,由于国际地缘局势的复杂性和欧美各国环境项目整体预算的减少,以及中国对外资准入的壁垒,可以预见,境外资金在中国的直接气候投资来源和规模拓展空间十分有限,并将继续保持总体的低透明度。境外私人资本预期将更多通过绿色金融渠道和技术合作形式参与到适应气候能力提升的项目中。



何昕 统筹

王晓南 撰文

如有问题请联系: 何昕 hexin@ghfmail.cn

日期: 2025年5月

社区应对气候变化 
Community For Climate Action

 **千禾社区基金会**
Harmony Community Foundation

