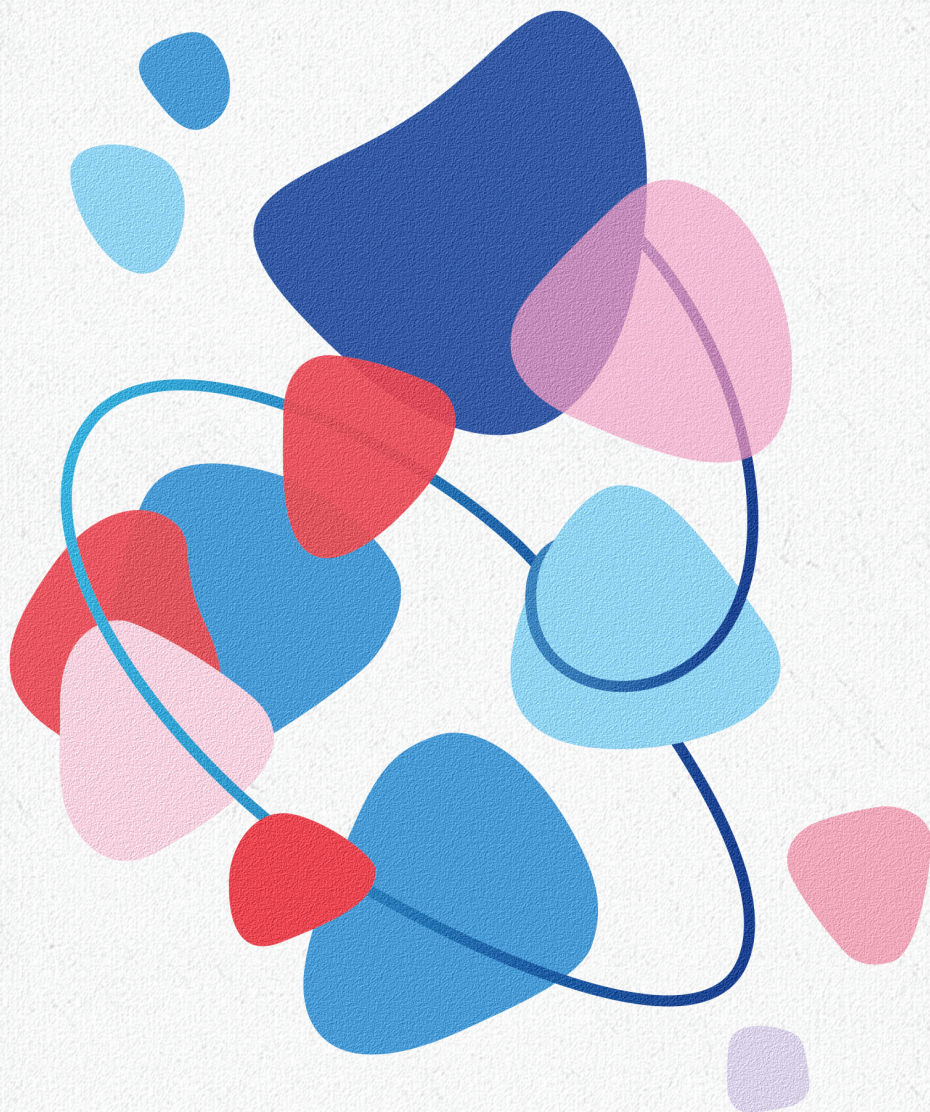


气候政策简报

(2025.12-2026.03)





2026年是国家“十五五”计划的开局之年。2025年底至今,从中国在应对气候变化领域的一系列动作来看,一个显著特征就是气候治理开始进入“动真格”的阶段。顶层设计上,全面绿色转型在国家的战略优先级继续升高,包括零碳园区、美丽乡村在内的各项试点进入深化推广实施的新阶段。“双碳”引领,从能耗双控向碳排放双控过渡,协同推进降碳、减污、扩绿、增长等政策导向将会转化为“十五五”时期应对气候变化的核心部署点。同时,“十五五”规划也首次将“减缓与适应并重”写入国家发展统领性文件,在“提升应对全球气候变化能力”一节中部署了气候适应风险评估与极端天气应对举措。另外,今年两会期间《生态环境法典》正式发布,以及国家低碳转型基金历经五年终于落地等动作,预示着在“十五五”阶段,绿色转型发展的法制保障和资金支持将得到显著加强。

粤港澳大湾区层面,“十五五”期间的气候治理大方向是将“一国两制”优势进一步转化为区域协同动能。随着粤港、粤澳2025年底以来先后启动“无废湾区”建设;粤港澳气象合作发展条例在2026年开始正式实施;以及广州南沙举办全国首个由粤港澳共同认证的碳中和国际会议——这些积极动向将为三地协力推动气候减缓和适应工作提供机制和金融支持。由国家七部门联合印发的《粤港澳大湾区美丽中国先行区建设行动方案》则将为区域环境气候应对战略落地提供实质支撑。

国际层面,在美国退群带来的不确定性局面下,中国继续积极推进多边合作。2026年初以来,中法在应对气候变化方面升级了合作框架,中德延续了政府间的对话机制,中国和欧盟表态将合作深化气候适应型水资源管理。绿色低碳发展成为了在广州举办的APEC首期高官会议的关键讨论议题,而中国作为本年度APEC会议东道主,向亚太国家发出了推动绿色低碳发展的合作倡议。在南南合作上,中国也正在用实际行动履行承诺,为一些发展中国家提供直接援助,提高应对气候变化相关技术支持和能力建设。

更详细内容请参考以下内容:

一、国家层面

1.绿色低碳发展战略优先级提升^[1]

2025年12月10-11日召开的中央经济工作会议上，“坚持‘双碳’引领，推动全面绿色转型”被列为2026年经济工作的八大重点任务之一。根据会议部署，2026年将协同推进“降碳、减污、扩绿、增长，增强绿色发展动能”，并从五个方面发力：

- (1) 积极稳妥推进碳达峰。深入推进重点行业节能降碳改造，稳步推动煤炭和石油消费达峰。
- (2) 加快建设新型能源体系。制定能源强国建设规划纲要，加快新型能源体系建设，推动新增用电主要由新能源发电满足。建设智能电网和微电网，扩大绿电应用，建设一批零碳园区、零碳工厂。
- (3) 加快发展绿色低碳产业。完善财税、金融、投资等支持政策，培育氢能、绿色燃料等新增长点。实施固体废物综合治理行动，强化再生资源循环利用。
- (4) 持续推进污染防治攻坚和生态系统优化。深入打好蓝天、碧水、净土保卫战，强化新污染物治理。扎实推进“三北”工程攻坚战，加强重点湖泊治理，实施自然保护地整合优化。
- (5) 提高应对极端天气能力。加强气象监测预报预警体系建设，加强气象预警与灾害预警联动，加紧补齐北方地区防洪排涝抗灾基础设施短板。

值得关注的是，绿色转型相关议题在国家经济工作关键任务中的排序从2025年的第八上升到了2026年的第六位，体现了在国家战略地位升级。2026年是“十五五”规划的开局之年，新部署也将牵引绿色转型工作从战略部署转向经济的主战场。从能耗双控全面转向碳排放双控的目标，也呼应了在此轮规划中首次提到的“建设能源强国”的目标。同时，这些政策信号也彰显了我国在应对气候变化方面方向不变、力度不减的坚定决心，以及减缓与适应两大路径并行的基调。

[1] <http://politics.people.com.cn/n1/2025/1217/c458474-40626107.html>



2.国家级零碳园区从“试点”进入“深推”阶段^[2]

2025年12月23日,首批52个国家级零碳园区建设名单出炉,实现了31个省(区、市)和新疆生产建设兵团全覆盖。首批园区产业以低能耗、低污染、高附加值的新能源集聚型产业为主,核心覆盖三大方向:新能源装备制造、先进装备制造和绿色算力与特色产业。匹配不同园区产业复杂度与转型难度,园区建设周期集中2025—2027年、2025—2028年、2025—2030年三个梯度。据媒体报道,截至2026年3月,第一批园区已全面进入建设实施期,且第二批国家级零碳园区申报工作或于近期启动。“十五五”时期,中国将力争建成100个左右国家级零碳园区。

专家分析,零碳园区的建设已经正式从早期的试点示范期,迈入了一个“规模化推广”与“深水区攻坚”相结合的新阶段。从“建立一批”到“深入推进”,标志着零碳园区从前期探索,转向全面铺开,成为构建新型能源体系、培育新质生产力的核心载体。目前,我国零碳园区建设已呈现出三个显著的阶段性特征:空间布局全域化、建设路径规范化、产业融合深度化。零碳园区作为“双碳”目标落地与产业绿色升级的核心载体,正在迈向高质量建设新阶段。专家也指出,必须正视园区建设的长周期,认清严峻的现实挑战,并呼吁注重技术层面、机制、管理的协调同步加强。

3.中国民间气候行动首次被纳入权威气候变化报告绿皮书^[3]

2025年12月26日,中国气象局国家气候中心与中国社会科学院合作发布了《气候变化绿皮书:应对气候变化报告(2025)》。与以往相比,2025年版绿皮书的一大亮点是环境资助者网络(CEGA)应邀参与编写,是民间气候慈善力量首次被纳入绿皮书系列。报告指出,中国民间社会组织、基金会与公益平台在气候治理中扮演“毛细血管”作用,具有与乡村振兴结合、借助数字平台放大参与度等本土化特征,此外,中国民间气候行动亦倾向于与政府形成协同试点推动政策落地。相关实践案例显示出民间治理在“倡导—监督—赋能—变革”四重角色中的独特价值。针对民间气候

[2] https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tzgg/202512/t20251226_1402634.html
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1860001539351222241&wfr=spider&for=pc>

[3] <https://www.jiemian.com/article/13833694.html>

行动普遍面临资金规模不足、人才短缺与项目可持续性压力和机制不完善挑战,报告建议通过建立公私慈善伙伴关系(PPPP)、推动混合融资工具与市场化机制、完善项目评估方式来撬动更大范围的社会资本,增强民间组织的长期行动能力。

绿皮书的发布正值我国“十五五”规划编制关键期。民间气候慈善力量首次被纳入绿皮书系列,迈出了由本地实践向规模化治理的重要跃升,也有望加强政策制定者对民间气候行动的关注和支持。该报告虽然不具备白皮书的官方规格和政策约束力,但这份中国社科院和中国气象局专家联手编撰的智库报告提供的学术分析和政策建议具有广泛的影响力,也对国家层面的政策指定具有较强的参考性。

4. 气候治理工作体系进一步聚焦^[4]

2026年1月召开的年全国生态环境保护工作会议将“着力增强绿色发展动能”列为本年度七项重点任务之一,并就积极应对气候变化提出了一系列具体工作目标,其中包括了:修订碳排放权交易管理办法,建立自愿减排项目和减排量监管机制,制定跨境碳交易管理办法,推动碳足迹核算标准编制,推动碳捕集利用与封存,以及减污降碳协同创新等。此外,报告还明确将“完善适应气候变化工作体系,加强重点区域和重要领域气候变化影响和风险评估”。在气候治理方面,报告提出2026年将“深化应对气候变化投融资发展,开展试点进展成效评估;也将继续深化该领域的国际合作,在气候议题上积极与欧洲以及南南国家对话,全面参与气候变化、生物多样性等领域的国际公约和机制谈判与履约”。

2026工作报告释放了我国生态环境建设“十五五”规划方向的几个关键信号。首先,在“双碳”领域,碳市场建设目标将从“十四五”期间的扩大范围走向机制深化和垂直扩容的新阶段。例如根据2026部署,碳配额分配将推行免费和有偿相结合的方式,推进跨境碳交易,并将新增钢铁、水泥、铝冶炼行业纳入市场。其次,2026年首次将科技创新单列为一项重点任务,与污染防治、绿色发展

[4] https://www.mee.gov.cn/ywdt/hjywnews/202601/t20260127_1142657.shtml



等并列,体现了我国生态环境治理开始“向科技要质效”的思路转变,另在报告中首次明确提到碳捕集利用与封存(CCUS)发展,也与该思路一致。再次,在气候适应领域,2026年在2025年基础上,进一步聚焦了“重点区域”和“重要领域”的风险评估,标志着我国适应气候变化工作正在从体系建设过渡到策略精细化的新阶段。

5.第一批美丽乡村先行区名单发布^[5]

2026年1月25日,生态环境部发布了第一批美丽乡村先行区,包括了浙江省湖州市安吉县、广东惠州市龙门县等23个县(市、区)。其中,10个先行区重点体现农村生态功能;七个入选区重点体现城乡融合发展;其余六个入选区重点体现农业生产功能。据中央规划,到2027年,我国将在省域层面,重点支持5个左右省份开展先行区建设,除了支持50个左右城市进行先行区建设外,还重点支持100个左右县开展美丽乡村先行区建设,梯次推进美丽乡村整县建成比例达40%。

第一批美丽乡村先行区名单的公布是落实2025年1月生态环境部、农业农村部、国家发展改革委等九部门联合印发的《美丽乡村建设实施方案》的重要举措。该举措对我国加强气候治理具有多方面的重要意义。该举措将直接推动我国农村整体绿色低碳转型,协同实现减污降碳,并支持温室气体自愿减排项目开发;此外,生态功能先行区的示范作用有利于强化修复增强碳汇功能和气候适应性,提升农村生态系统韧性,助力应对气候变化带来的极端天气。总之,第一批美丽乡村先行区力求通过农村基层实践将生态保护、污染治理与低碳发展深度融合,为全国气候治理提供可操作的“县域样本”。

[5] <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1860227874400530312&wfr=spider&for=pc>

6. 农业气候韧性建设将进入全面实施阶段^[6]

2026年2月3日发布的中央一号文件,继续锚定三农建设。在全文第一部分“提升农业综合生产能力和质量效益”中,用专门段落阐述了“强化农业防灾减灾体系建设”的具体实施要求。文件提到要开展农业气候资源普查和区划,加强气象、水文、地质灾害监测预报预警,提高应对极端天气能力;推进大江大河控制性枢纽、加强北方地区防洪排涝体系建设;加强抗旱和排涝应急设施建设;强化病虫害防控和农田防护林建设等目标。

自2022年中央一号文件首次在开篇明确关注农业气候变化挑战以来,国家对提高农业气候韧性工作已经从研究探索进入全面实施阶段。强化农业防灾减灾能力建设,从“单一环节”扩展为“全链条、系统性工程”,体现了我国从被动到主动适应气候变化的整体趋势。值得一提的是,“农业气候资源普查和区划”继2023年后,再次被写入中央一号文件。与三年前不同之处在于,今年的文件将表述从“研究开展”转变为“开展”,意味着该项工作已经具备全国推广的成熟条件。

7. 首次切换双碳部署核心约束指标^[7]

2026年政府工作报告强调将“加快推动全面绿色转型。以碳达峰碳中和为牵引,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,增强绿色发展动能”作为本年度任务。其中提到,将“积极稳妥推进碳达峰碳中和。实施碳排放总量和强度双控制度”。此外,报告还提出了“单位国内生产总值二氧化碳排放降低3.8%左右”的年度量化目标。两会期间广受关注的另一数字是在“十五五”规划纲要草案中,首次设定五年间降碳17%的指标。

相比较2025年政府工作报告提出“加快构建碳排放双控制度体系”,2026年的表述变成了“实施碳排放总量和强度双控制度”。碳排放强度首次取代能耗强度,成为年度政府工作约束性指标。

[6] https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202602/content_7056929.htm

https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_32535311

[7] <https://www.163.com/dy/article/KOBCCGF605568W0A.html>



一词之差，意味着能耗双控向碳排放双控的转型已经完成准备阶段，进入动真格的实施阶段。标志着中国正式从“控能源消费”转向“控碳排放本身”。

8. 奠定“十五五”期间减缓与适应并行基调，适应气候变化适应体系进入完善阶段

2026年3月13日，十五五规划纲要正式发布，正式成为十五五期间国民经济和社会发展的纲领性文件。其中，在第十三篇——《加快经济社会发展全面绿色转型 建设美丽中国》中，以碳达峰碳中和为牵引，分四个章节阐述了四个方面的部署，分别是：第四十七章 积极稳妥推进和实现碳达峰；第四十八章 持续改善环境质量；第四十九章 提升生态系统多样性稳定性持续性；第五十章 加快形成绿色生产生活方式。

其中，四十七章第三节是规划中唯一专门聚焦气候适应，而非单纯减缓路径的部分，提出了“提升应对全球气候变化能力”的目标，并明确了以下方面工作：“坚持减缓与适应并重，全面控制温室气体排放，积极应对气候变化不利影响和风险。加强非二氧化碳温室气体监测管控，提升生态系统碳汇增量，健全碳汇监测核算体系。完善适应气候变化工作体系，强化气候变化对关键脆弱领域区域风险影响评估，提升应对气候变化特别是极端天气能力。积极参与和引领全球气候治理，坚持共同但有区别的责任原则，全面落实联合国气候变化框架公约及其巴黎协定，深化气候变化南南合作。”

这也是国家级五年规划中首次明确阐明将“减缓与适应并重”的方针，将二者提到了同等战略支柱地位。另外，相比较“十四五”规划纲要中泛泛提到提升适应能力，十五五纲要首次提到了“提升应对气候变化特别是极端天气能力”的具体指向，并强调了对“关键脆弱领域区域”的风险评估。这预示着“十五五”期间，提升主动适应能力，减低气候风险等要求将深入各层面政策体系的研判和构建过程中，成为刚性要求。

9.中国应对气候变化进入法典化新阶段

《中华人民共和国生态环境法典》自2025年4月以来,经过两轮审议,与2026年两会期间正式通过,并将于2026年8月15日起正式施行。《环境保护法》、《大气污染防治法》等10部现行单行法律同步废止。生态环境法典总体融入了气候变化的理念和要求,在第四编第四章设立了应对气候变化专章,并将气候减缓和适应各自列为单节,强调了将二者并重,全国统筹、系统推进、稳妥有序、风险预防等原则。除外,在其他多个编章中也涉及应对气候变化内容,相关内容包括:在总则编中,要求统筹产业结构调整、污染防治、生态保护、应对气候变化,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,强调企业事业单位和其他生产经营者应采取有效措施,控制温室气体排放,履行绿色低碳发展义务;在污染防治编中,要求实施大气污染物和温室气体协同控制;在生态保护编中,要求加强对雪山冰川冻土的监测预警和系统保护;在绿色低碳发展编中,要求推动绿色低碳和气候适应型城市建设,促进能源绿色低碳转型;在法律责任中,规定了对违反绿色低碳义务行为进行处罚。

法典的颁布,系统整合了生态环境领域现行法律制度应对气候变,也对应对气候变化及碳达峰碳中和作出原则性、引领性规定,标志着我国进入法典引领应对气候变化的新阶段。法典通过后,将进入配套法规、规章的制定、修改和清理阶段,气候治理等相关细则会进一步明确。在国内层面,法典的出台填补了应对气候变化专门法律的空白,突出了气候工作协同增效的政策方向;在国际层面,法典也明确了中国参与全球气候治理的承诺,在国际形势复杂背景下,发出了促进公平合理和合作共赢的积极信号。



二、粤港澳大湾区

1.南沙持续推进气候投融资试点^[8]

2026年12月9日至10日,2025明珠湾气候投融资大会在南沙召开。本次大会以“绿色湾区 智汇未来”为主题,探讨气候投融资的实践路径与绿色发展的未来机遇。本次大会获得澳门国际碳排放权交易所、广州碳排放权交易中心和中诚信绿金国际三家专业机构的联合认证,是全国首个由粤港澳共同认证的碳中和国际会议。会上启动了金融支持南沙合作案例征集活动,发布了宜碳金融合作机制、金融赋能“百千万”成果等多个项目。会上还分享了诸如“新华信用明珠杯”等应对气候变化项目实践成果。

南沙于2022年8月入选国家首批气候投融资试点,三年多来,已上线全国首个碳中和融资租赁服务平台,落地全国首家气候投融资特色银行支行,并陆续推出“气候融担”等创新金融产品。近期有代表性的案例是广州越秀融资租赁有限公司与兴业银行2025年11月在南沙落地的首批“气候投融资+碳减排挂钩+生物多样性+普惠金融”四融合租赁贷款。^[9]此外,南沙还推动建设银行、工商银行等推出“气候贷款”。

2.粤港明确应对气候变化合作重点领域^[10]

12月17日,粤港环保及应对气候变化合作小组第七次会议召开,双方审议并通过2025年专家小组工作报告,议定2026年合作计划。会议指出,一年来,粤港双方在大气污染联防联控、跨境河流治理、海洋环境保护、应对气候变化、固体废物协同治理及生态保护修复等重点领域合作取得积极进展。2026年,双方将持续深化重点领域环保合作。在改善空气质量方面,双方将深化大气污染联

[8] <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1851109988972997681&wfr=spider&for=pc>

[9] https://www.gzns.gov.cn/gznsjr/gkmlpt/content/10/10563/post_10563041.html#10252

[10] https://gdee.gd.gov.cn/hbxw/content/post_4831575.html

防联控、跨境河流治理、海洋环境保护、应对气候变化、固体废物协同治理及生态保护修复等重点领域合作取得积极进展。2026年,双方将持续深化重点领域环保合作。在改善空气质量方面,双方将深化大气污染联防联控,协同推进重点行业减排和交通绿色转型;在流域和海洋环境保护方面,加强东江水质保护,探索共同开展“美丽河湖”“美丽海湾”建设;在生态保育方面,加强跨境生态廊道、湿地等自然保护地的建设,推动粤港海洋资源的可持续发展;在“无废湾区”建设方面,推动区域性资源循环利用,共同发展循环经济;针对提高应对气候变化能力,双方还表示,将深化碳市场、碳足迹等机制对接,加强气候韧性建设与跨领域协同治理。

粤港环保及应对气候变化合作小组是粤港两地政府间最高规格的环保合作机制,由广东省生态环境厅厅长与香港特区政府环境及生态局局长共同主持。该合作小组下设九个专题小组,涵盖空气质量、水环境、林业护理、海洋资源、应对气候变化、“无废湾区”建设等领域。本次会议突出了以“共建粤港澳大湾区美丽中国先行区为引领”,对接了国家战略,也意味着自广东省2025年政府工作报告首次将“打造美丽中国先行区”纳入部署后,^[11]这一合作机制将成为这一目标的重要抓手之一。

3. 粤港澳大湾区美丽中国先行区建设出台国家级方案^[12]

2025年12月27日,生态环境部、国家发展改革委、工业和信息化部等七部门联合印发了《粤港澳大湾区美丽中国先行区建设行动方案》(《行动方案》)。《行动方案》明确,粤港澳大湾区发挥“一国两制”制度优势,在提升生态环境品质、绿色金融改革创新、深化开放合作上先行突破,构建现代生态环境治理体系,充分发挥辐射带动作用,共建粤港澳融合创新美丽湾区。方案提出了2027年二氧化碳排放总量基本达峰;2030年生态环境治理体系和治理能力现代化基本实现、大湾区美丽中国先行区基本建成的总体目标。在行动方面,该文件围绕“减缓“和”适应“的相关任务方案,提出了绿色低碳、蓝色清洁、绿美生态、美美与共、健康安全、融合创新、开放共享等7方面、22项主要任务。

[11] <http://www.gzepia.cn/index.php/archives/6502>

[12] https://www.gd.gov.cn/gdywdt/zwzt/ygadwq/zxzc/content/post_4836519.html



《行动方案》的出台是国家层面推动粤港澳大湾区在美丽中国建设中先行先试的纲领性文件。表明了国家将持续利用粤港澳“一国两制”区域协同的优势，转化为美丽中国建设的独特动力。也体现了美丽中国的国家战略开始从顶层设计优先过渡落实到经济最活跃、开放度最高的区域的政策成果。值得一提的是，粤港澳行动方案是本轮国家层面针对美丽中国先行区同步和首次出台的三大区域性行动方案之一。粤港澳将于京津冀和长三角一道，支撑国家区域重大战略落地。在具体规划上，三个区域虽各有侧重，但同步出台的行动方案，也意味着三大区域之间“加强协作、共保联治”或将纳入政策制定进一步考量。

4. 粤港澳气象合作发展条例正式实施^[13]

《广东省促进粤港澳气象合作发展条例》（《条例》）已于2026年1月1日开始正式实施。该《条例》出台于2025年10月，共18条，对会议交流、气象科普、设施建设、预报预警、服务保障、科技创新等方面作了系统安排和前瞻设计。据媒体介绍，《条例》的一大亮点体现在完善合作模式上，如第四条明确提出推动完善与港澳的气象业务交流会议模式，由粤港澳三地气象部门轮流承办；另外，气象设施和气象数据共建共享是粤港澳气象合作的合作重点之一。

在条例开始实施后，三方合作在这些方面已有进展——在2026年2月10日至11日召开的粤港澳气象业务合作会议上，粤港澳三地气象部门的气象技术专家代表，就雷达技术应用、卫星气象监测、数值预报模式发展等前沿课题进行专题报告，分享气象科技领域研究进展与成果。目前公开信息以会议总结和机制完善为主，更多实质性项目落地可能在后续季度逐步显现。据出席会议的中国气象局总工程师潘进军表示，国家层面将全力支持大湾区搭建气象合作平台，推动智慧气象先行试点建设。^[14]

[13] <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1852837472829702086&wfr=spider&for=pc>

[14] https://www.cma.gov.cn/2011zwx/2011zbxmgk/2011zjld/2011zzgcsppj/2011zzyhdyxw/202602/t20260212_7606123.html

5. 广东鼓励大型活动实现碳中和^[15]

2026年1月12日,广东省生态环境厅,发改委,体育局和林业局四部门联合发布了《广东省生态环境厅等四部委关于做好广东省大型活动碳中和工作的通知》(《通知》),推动和规范省内大型活动碳中和工作。《通知》明确了大型活动的参考标准,分别为:

- 大型展览:现场参展人数超五千人次或展览面积三千平方米及以上;
- 大型演出、赛事:活动参与人数(含工作人员、观众等)三千人及以上;
- 大型会议:现场参加人数(不含线上)超三百人;
- 其他活动:线下参加人数超三百人。

根据《通知》,大型活动举办要求需依据2025年6月以来开始实施的《大型活动碳中和实施指南》进行。^[16]在筹备阶段制定碳中和实施计划,明确减排措施、抵销方式及完成时限,实施场地、交通、餐饮、耗材等方面的碳减排行动。此外,碳中和完成时间原则上不晚于活动结束后一年内;碳中和成果可通过自我声明和委托技术服务机构两种途径进行;结果将被纳入公共机构节能参考,主办机构可优先享受相关政策和金融服务支持。

6. 2026广东省重点工作任务明确气候治理相关举措^[17]

在2026年1月26日发布的广东省政府工作报告确立的14项本年度工作任务中,“加快建设美丽中国先行区”被列为第十项,明确提出了协同推进降碳、减污、扩绿、增长,推动全面绿色转型的目标。该部分确立了三项子任务,分别是“持续推进绿美广东生态建设”、“深入打好蓝天、碧水、净

[15] https://gdee.gd.gov.cn/shbtwj/content/post_4846352.html

[16] <https://gdee.gd.gov.cn/attachment/0/604/604584/4846352.pdf>

[17] https://www.gd.gov.cn/gdywdt/gdyw/content/post_4851130.html



土保卫战”和“加快形成绿色生产生活方式”。在涉及气候治理方面，报告提出了大湾区内湾绿带建设、山水林田湖草沙一体化保护和修复、固废综治、生态修复等具体举措；其中在减缓碳排放领域，报告提出将：

- 推进国家碳达峰试点建设，实施碳排放总量和强度双控制度。
- 完善省市两级碳排放统计核算体系。
- 推进国家级零碳园区、国家生态产品价值实现机制试点建设。
- 完善碳排放权、用水权、绿电等绿色要素交易体系。
- 推动工业企业节能降碳改造，培育国家绿色工厂、绿色工业园区、绿色矿山。
- 推动零碳运输走廊和场站建设。
- 发展“换新+回收”等模式，完善废弃物循环利用体系。
- 倡导绿色环保理念，引导绿色出行、绿色消费。

这也是广东省首次在政府工作报告中明确“碳排放双控”，标志着广东进入“十五五”碳排放总量管理的新阶段，与全国2026年碳排放双控转型同步，推动广东在国家碳达峰碳中和战略中走在前列。此外，报告在回顾极端天气应对时提到成功应对22轮强降水和15个台风，体现了气候适应性治理的实践将持续嵌入该省“十五五”开局的整体布局。

7. 粤澳环保合作明确2026年重点领域^[18]

2月4日, 2025年度粤澳环保合作专责小组会议在广州召开。会议总结: 双方2025年度在区域大气联防联控、水环境保护、海洋垃圾治理、固体废物协同处置、应对气候变化、环保产业融合等重点领域的合作已有积极成果。会议明确, 2026年的重点合作任务包括持续深化大气环境联合监测预警、水与海洋环境保护、固体废物协同处理及资源化利用、应对气候变化等领域, 并促进相关领域规则衔接与机制对接。会上正式成立了粤澳“无废湾区”建设专项小组, 标志着粤澳在固体废物协同治理、资源循环利用领域的合作进入常态化、机制化新阶段, 将与2025年成立的相应粤港无废专题小组^[19]一道, 形成三地协力推进的格局。

据悉, 该会议是粤澳两地在环境保护领域的常态化合作机制, 早在2013年就开始推进务实合作, 关注两地居民关切的议题, 如鸭涌河污染治理, 区域空气质量监测与联防联控等。该机制同粤港环保合作会议, 及港澳环境保护合作会议等合作机制共同构成了大湾区生态环保合作网络。

三、国际合作

1. 中法气候和环境合作框架升级^[20]

2025年12月3日至5日法国总统马克龙对中国进行国事访问期间, 两国元首发表联合声明, 重申落实2019以来两国在生物多样性保护、气候变化等领域的一系列倡议和声明, 加强多边主义。两国呼吁各方坚持公平、共同但有区别的责任和各自能力原则, 考虑不同国情, 联系可持续发展和消除贫困的努力, 恪守并落实现有承诺, 特别是在减缓和适应方面。此外, 两国继续就加快全球可再生能源部署加强合作, 包括为以公正、有序和公平方式推动能源系统逐步转型脱离化石燃料。

[18] https://gdee.gd.gov.cn/shbdt/content/post_4853568.html

[19] https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk13/202511/t20251117_1133984.html

[20] https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202512/t20251205_11767455.shtml



除外,两国将支持到2050年将全球核电装机容量增加至三倍,并支持落实船舶行业到2050年左右实现温室气体净零排放。除了减碳,涉及到气候适应方面,两国还将共同努力到2030年实现停止和扭转森林减少与土地退化,促进农村包容性转型,保护三大雨林盆地的热带雨林。同时,两国会合作推动全球水资源管理在各层面的水平。中法还承诺在海洋治理、塑料污染文书谈判,以及气候和环境融资方面进行进一步合作。为了建立有效沟通机制,两国考虑于2026年上半年就设立应对气候和环境挑战工作组召开一次会议。

这份联合声明的核心意义在于,它为中法乃至全球气候治理注入了稳定性和行动力。声明不仅仅停留在宣示,还提出了具体的领域合作,具有务实导向。香港《南华早报》评论认为,此访及气候声明标志中法正测试“零和外交替代方案”,以可持续发展和高科技合作(包括环境治理)构建新型双边关系模板,优先长期发展而非短期竞争。^[21]

2. 中国重申积极应对气候变化和国际合作承诺^[22]

针对美国总统特朗普日前签署备忘录退出66个国际组织和条约,声称其“不再符合美国利益”,中国气候变化事务特使、联合国前副秘书长刘振民于2026年1月8日公开表态,中国作为一个大国,将继续与国际社会一道积极应对有关挑战。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。2025年12月,刘振民也曾在记者采访中提到了全球气候合作的“B计划”正在推行。据介绍:所谓的“B计划”,就是说各国要确保在美国缺席或者没有美国参与的情况下推进多边合作,应对气候变化。刘振民认为,即使美国再度宣布退出《巴黎协定》,国际合作仍然可以继续往前推进。他表示,展望未来十年乃至更长时间,重要的是让各国认识到,能源转型是全球经济合作的重点领域,也会成为全球投资旺盛的一个领域。

[21] <https://www.scmp.com/opinion/world-opinion/article/3335838/france-and-china-are-testing-alternative-zero-sum-diplomacy>

[22] <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1852623800712564791&wfr=spider&for=pc>
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1853731630932420902&wfr=spider&for=pc>

3. 南南合作近期项目进展

2025年12月5日,中国生态环境部副部长李高在国务院新闻办公室举行的交流会上表示,截至目前,我国已经与43个发展中国家签署了55份气候变化南南合作谅解备忘录,通过合作建设低碳示范区,开展减缓和适应气候变化项目的方式帮助其他发展中国家提高应对气候变化能力。同时,还开展了很多相关的培训,累计实施300多期能力建设项目,为120多个发展中国家提供了超过1万人次培训机会。接下来,中国将持续推动低碳示范区项目建设,重点推进“非洲光带”“清洁炉灶”“气象灾害早期预警”等旗舰项目的开发实施,并持续帮助发展中国家提高相关能力建设。^[23] 2025年底以来,南南合作在气候变化方面的落实深化以项目落地和物资援助为主。其中包括:

- 2025年12月10日,中方向安提瓜和巴布达提供1500套太阳能路灯及后续200套户用储能系统。物资交接仪式后,项目实施企业就安装、调试和维护技术展开培训。项目旨在减少碳排放、提升公共安全和居民生活水平,助力小岛屿发展中国家应对气候变化。^[24]

- 2026年1月8日,中方向乍得提供家用光伏发电系统,重点为乡村无电家庭提供清洁照明。中方表示,2026年是中国“十五五”规划开局之年,也是乍得“互联互通2030”国家发展规划起步之年,双方合作将充分利用乍得光照充足的自然禀赋,提升光伏发电、绿色发展能力。该项目隶属于“非洲光带”——南南合作的旗舰项目。^[25]

- 2026年1月29日,中方向塞舌尔低碳示范区援助物资,助力应对塞舌尔岛国的独特气候脆弱性。援塞低碳示范区项目是落实中非绿色发展伙伴行动的重要成果。^[26]

[23] <https://www.chinanews.com.cn/gn/2025/12-06/10528210.shtml>

[24] http://ssccc.fecomee.org.cn/xmyz/202512/t20251216_139373.html

[25] http://ssccc.fecomee.org.cn/xmyz/202601/t20260114_139389.html

[26] http://www.fecomee.org.cn/dtxx/xwdt/202602/t20260205_1143733.html



4. 欧盟-中国水资源合作对话进展^[27]

2026年2月2日, 欧盟-中国水政策对话机制第三次会议在布鲁塞尔举行。气候变化直接影响水资源可获得性、质量和分配方式, 而水系统又在减缓和适应气候变化中发挥着关键作用。双方一致认为, 妥善处理这一关系对构建水资源韧性至关重要。会上双方重点讨论了水资源节约保护和高效利用, 分享了各自在应用创新性数字化工具提高水韧性方面的成果。双方同意, 与欧盟成员国一起, 充分利用现有的中欧水资源交流平台机制和中欧水资源合作项目渠道, 围绕气候适应型流域管理、水资源节约利用、防汛抗旱韧性和水资源修复等领域, 深化技术合作, 取得更多务实合作成果。

欧中水资源合作始于21世纪初, 2017年启动欧盟-中国水政策对话机制, 该机制属于欧中领导人会晤机制下的部长级对话机制之一。中欧水资源合作项目由欧盟委员会于2024年启动, 旨在支持欧中双方在气候适应型流域管理、水-能源-粮食-生态系统纽带关系、循环水管理、水韧性和水利融资等领域的合作。

5. 绿色低碳发展融入2026APEC第一次高官会全会议题^[28]

2026年2月10日, 2026年亚太经合组织 (APEC) 第一次高官会全会 (SOM1) 在广州举行。此次高官会是中国担任2026年APEC东道主举办的首场正式活动, 旨在为11月举行的领导人非正式会议积累成果。中共中央政治局委员、外交部长王毅出席会议并致辞。王毅提到, 以创新推动数字化、智能化、绿色化转型是APEC成员经济体新的增长点, 也是实现亚太可持续发展的必由之路。他提倡加快推动绿色低碳发展, 围绕清洁能源、绿色矿产、环境保护等领域提出更多合作倡议。

[27] https://www.eeas.europa.eu/delegations/chi-na/%E6%AC%A7%E7%9B%9F%E2%80%94%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E6%B0%B4%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%AF%B9%E8%AF%9D%E6%9C%BA%E5%88%B6%E7%AC%AC%E4%B8%89%E6%AC%A1%E4%BC%9A%E8%AE%AE-%E8%81%94%E5%90%88%E6%96%B0%E9%97%BB%E7%A8%BF_zh-hans

[28] https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxhd/202602/t20260210_11855065.shtml

APEC官方报道将“可持续与包容发展”作为会议的第三大讨论支柱，^[29]而在中国官方来源中则一致将这一议题融合进“合作”领域，紧接在“开放”和“创新”之后，构成会议的为“三大优先领域”。此外，本次高官会议还有一个特别之处：主会场采用100%绿电供应，并通过居民节电减排量抵消方式，实现全程零碳排放。这是APEC历史上首个依托居民节电实现碳中和的会议。经核算，本次会议全程累计减少碳排放653吨，以绿色低碳理念为APEC“中国年”奠定生态环保基调。^[30]

6. 中德气候变化与绿色转型对话机制延续^[31]

德国总理默茨2026年2月25日开始对中国进行访问，此访是他去年就任以来首次访华。当天，在中德两国总理见证下，双方签署了《关于延续气候变化和绿色转型对话合作机制的联合声明》。双方重申将致力于推进并完善该机制下的合作，特别是能源、产业、能效、循环经济等领域的政策交流与合作，进一步落实《巴黎协定》目标。此举是2023年6月，中德建立政府间气候变化和绿色转型对话合作机制以来重要的合作升级。2024年6月，机制首次高级别对话在京举行，宣布达成绿色转型省州合作、能效、循环经济和资源效率、工业减碳等领域系列重要成果。

四、展望

国家发改委秘书长袁达在记者会上表示，“十五五”期间的全面绿色转型，将突出建好“一个机制”，抓好“三项任务”。“一个机制”，就是覆盖各类主体的激励约束机制；具体实施重点将会体现在完善碳考核与市场机制方面，即将出台的《碳达峰碳中和综合评价考核办法》将为此类工作提供更系统科学的指导。“三项任务”将围绕能源、产业、生产生活方式这三个方面深入展开，集中体现在绿能、重点行业节能低碳改造及资源集约管理和循环经济等方面。

[29] https://www.apec.org/press/news-releases/2026/0210_SOM1

[30] <https://www.nfnews.com/content/J3WYaeJMoz.html>

[31] https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/wld/zsj/zyhd/202602/t20260226_1403903.html



气候治理的法治化进程在《生态环境法典》施行后会大大提速,下一阶段可以重点关注配套法规、规章的制定、修改和清理,及相应的更明确细则。法典中包含的协同控碳的目标,将进一步推动各领域、各行业实施监管考核等细化管理机制中;而加强重点区域和关键脆弱领域适应气候变化能力的相关条款,也将进一步体现在气候风险评估和气象监测等方面的精细化配套机制中。

由科技与金融创新驱动的绿色转型发展趋势将继续势头强劲。在科技方面,我国的生态环境监管领域已经迈进了数字化、信息化、智能化的新阶段,包括“智慧化监测”和“非现场执法”在内的场景推广建设将大大加速。在金融领域,创新金融工具的推出和气候投融资试点建设也将为我国的气候治理能力撬动更多样化的资源,尤其是社会资本。值得一提的是,依托一国两制的优势,大湾区将继续扮演绿色金融方面的区域性标杆。粤港澳互联互通、南沙气候融资试点等经验有望被进一步推广到其他区域乃至全国。



王晓南 作者

