

《牛津气候政策观察》 2025 年度报告

牛津气候变化政策研究中心，牛津大学

2025 年 11 月

OXFORD
MARTIN
SCHOOL

BLAVATNIK
SCHOOL OF
GOVERNMENT



SMITH
SCHOOL
OF ENTERPRISE
& ENVIRONMENT

FACULTY OF
LAW

Oxford Climate
Policy Hub



Oxford Climate
Policy Monitor

“牛津大学全球气候变化政策观察”是牛津大学气候变化政策研究中心项目。

欢迎访问 <https://climatepolicymonitor.ox.ac.uk/> 获取最新完整信息。

建议引用格式

供媒体使用：2025 年《牛津气候政策观察报告》。牛津大学气候变化政策研究中心，牛津大学，2025 年 11 月。

供学术出版物使用：Emma Lecavalier, Bhavya Gupta, Thomas Hale, Thom Wetzler, Shirley Lukin, Katharina Neumann, Nora Zurcher. 2025 年《牛津气候政策观察报告》。牛津大学气候变化政策研究中心，牛津大学，2025 年 11 月。

2025 年《牛津气候政策观察报告》数据采用 CC BY 4.0 国际许可（署名 4.0 协议国际版）授权。

致谢

《牛津气候政策观察报告》成功实施，得益于由全球 60 余家顶尖律师事务所构成的公益法律服务网络。本法律专家网络由各律所指派的专业人士共同组成专家顾问委员会。值此报告发布之际，我们谨向全体成员在 2025 年度所付出的卓越贡献致以诚挚谢意。同时，我们也要特别感谢 Lucilla Dias、Christopher Lomax、Samantha Climie 和 Chiara Rohlfes，感谢四人在 2025 年调查研究中提供的宝贵支持。

2025 年《牛津气候政策观察报告》中文版由北京锦路安生(上海)律师事务所基于 2025 年《牛津气候政策观察报告》起草，项目负责人是管理合伙人杨志鹏律师，参与者包括贾鑫（合伙人律师）、邢露瑶（律师），以及实习生团队包括陈俊希、封睿祺、张瑞思、柯晨曦、金米娅。

本报告中文版由牛津大学史密斯企业与环境学院助理研究员、牛津大学布拉瓦特尼克政府学院 2025 级公共政策硕士、国际新闻记者顾月冰审校。

资助方

牛津气候变化政策研究中心衷心感谢以下各方的支持：牛津大学马丁学院；英国研究与创新基金、欧盟地平线 ACHIEVE 项目[资助协议编号：101137625]；以及英国儿童投资基金会。

目录

目录.....	4
执行摘要.....	6
1. 气候规则的背景.....	8
1.1. 全球政治背景下的执行差距.....	8
1.2. 牛津气候政策观察报告的贡献：详细、情境化、可比较的评估.....	10
1.2.1. 司法辖区广度.....	10
表 1. 按收入与排放分类的司法辖区.....	12
1.2.2. 涵盖领域.....	12
表 2. 牛津气候政策观察报告涵盖的政策领域.....	13
1.2.3. 评估气候政策的 bASIC 框架.....	14
2. 2025 年度观察报告的跨领域观察.....	16
3. 碳信用政策.....	21
3.1 碳信用政策评估.....	25
4. 气候信息披露政策.....	29
4.1 气候相关披露政策评估.....	31
5. 绿色审慎政策.....	35
5.1 绿色审慎政策.....	38
6. 甲烷减排政策.....	42
6.1 甲烷减排政策评估.....	46
7. 公共采购政策.....	50
7.1 公共采购政策评估.....	53

8. 转型规划政策	56
8.1 转型规划政策评估	60
附录 1. 方法论	64
第一阶段：《牛津气候政策观察报告》调查问卷与范围界定	64
第二阶段：律师事务所回复调查问卷	65
第三阶段：政策工具数据的交叉核验与统一校准	65
第四阶段：数据分析：政策工具评估标准	65
数据局限性与注意事项	69
2. 观察报告法律专家网络	70

执行摘要

随着热浪、火灾、风暴以及全球变暖等其他气候影响的持续加剧，2025 年全球气候议程却遭遇了前所未有的政治阻力。众多观察人士关注不断追问：当下的气候政策正在如何变化？它是在变得更强，还是正在式微？我们是否正在更加接近《巴黎协定》中世界各国为稳定气候而设定的目标？2025 年《牛津气候政策观察报告》追踪研究 37 个司法辖区的气候法规，这些区域覆盖全球超 85% 的排放量与 87% 的全球 GDP，报告严谨评估六大核心领域，包括：碳信用、气候信息披露、绿色审慎监管、甲烷减排、公共采购以及转型规划。本报告依托全球六十余家顶尖律所构成的合作网络，收集每项政策的数百项数据指标。《牛津气候政策观察报告》评估维度包括：

- **目标强度：**规则与《巴黎协定》目标的匹配度
- **严格程度：**规则的强制性与执行力度
- **执行力度：**规则的可操作性
- **覆盖广度：**规则涵盖的经济领域

通过分析 600 多项政策，本年度《牛津气候政策观察报告》得出以下几项关键发现。

研究发现一：尽管遭遇政治逆风，气候政策依然增强

2020 年起，本报告追踪的全球 37 个司法辖区内，上述核心领域在目标、标准、执行与覆盖范围方面均持续提升，仅美国出现实质性政策倒退。值得注意的是，即使在此期间部分国家经历政治领导层更替（如阿根廷、印度尼西亚、墨西哥），其气候政策仍稳步推进，这反映出长期驱动因素在其中发挥的关键作用。在最近观测期内，全球气候政策整体持续强化。若仅以目标来衡量，在涵盖 37 个司法辖区的六大领域中，政策环境出现强化的有 82 项，弱化的 42 项，维持不变的 98 项。

在气候信息披露、碳信用及甲烷方面，政策制定力度与气候目标的提升尤为明显，而在转型规划、公共采购及金融业绿色审慎监管标准等领域，则呈现出渐进且稳健的发展态势。

研究发现二：发展中国家与东亚地区引领全球气候政策发展

近年来，全球气候政策的发展动力已逐步向南半球与东半球转移。2024 年以来，新增气候政策中有四分之三颁布于欧美以外的国家和地区；在半数上述核心领域中，发展中国家在政策目标方面已处于领先地位。例如，本报告评估的拉美与非洲国家在气候信息披露方面的目标设定，平均而言已高于北美与欧洲国家。这意味着这些国家制度融入了更多符合国际最佳实践的规范，例如范围 3 碳排放核算要求。与此同时，非洲国家也采纳了一些目标更高的碳信用规则。

政策目标强度不代表气候政策的全部，规则的严格程度、执行力度、规则的全面性，同样对政策实效起到关键作用。数据显示众多国家足以被视为气候政策的领跑者。同时，全球格局表明，鉴于很多国家广泛采用较较高目标的气候政策，跨国企业不应仅聚焦于布鲁塞尔与华盛顿的监管动态，更需敏锐捕捉全球各地的监管新趋势。

研究发现三：为缩小目标与现实之间的差距，须加速推进政策落地

即便遭遇政治阻力，全球气候政策仍持续强化，但各国还需加速行动，切实兑现其在《巴黎协定》框架下的承诺。纵观所有司法辖区和核心政策领域，政府制定的核心政策均有目标，并设定基本标准衡量完成度。其中，达到 75% 基本标准的仅有 16 个案例，超过 50% 的也只有 95 项。这意味着，大约一半的情况（即 112 个案例）中，政府未能在任何一项核心政策中达到基本标准。尽管目前已有众多优秀的实践案例，但本报告评估显示，各国仍需在各个领域持续完善制度设计，以确保政策目标明确、严格、被执行且覆盖广。

1. 气候规则的背景

1.1. 全球政治背景下的执行差距

“随着第21届联合国气候变化大会（COP21）相关谈判落下帷幕，各国必须重新聚焦行动与落地实施。纸面共识与条文表述，必须转化为实际行动与现实转型。气候治理体系的公信力与约束力，皆取决于此。”

COP30 主席国首封公开信，2025 年 3 月 10 日

各国已普遍意识到，必须努力缩小气候目标与落实行动之间的“执行差距”。然而，2025 年的地缘政治格局引发广泛关切，气候政策的推进面临放缓甚至失控的风险。美国特朗普政府开启第二任期之后，气候目标与政策迅速倒退，并向其他国家施压，要求放宽气候监管并扩大使用化石燃料。即便政治领导层仍维持气候承诺的国家，也因持续的武装冲突与经济挑战，难以聚焦日益严峻的气候危机。根据《联合国排放差距报告》，各国依据《巴黎协定》提交的最新国家自主贡献（NDCs），显著低于实现目标所需的力度。若延续现行政策，全球气温将上升 2.8 摄氏度。¹

在当前气候政策充满争议与不确定性的背景下，《牛津气候政策观察报告》对关键司法辖区及政策领域的趋势进行了细致地梳理，为衡量进展提供了清晰的证据基准。其中呈现出两个关键信息：一是关于变化的方向，二是关于变化的速度。

首先，全球气候政策的整体走向依然明确指向低碳转型。各国气候政策总体上仍在持续颁布并不断增强，尤其在亚太地区与全球南方国家表现尤为显著。目前仅美国在联邦层面出现政策倒退，但这一趋势在一定程度上被地方层面的持续推进所抵消，加利福尼亚州便是典型代表。欧盟方面，截至本报告撰写之时，政治讨论仍在进行中，预计可能出现一定程度的政策调整，但最终结果尚不明朗。上述两大发

¹ 联合国环境规划署。《2025 年排放差距报告》。2025 年 11 月 4 日。查阅地址：<https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2025>

达经济体合计约占全球温室气体排放总量的两成，因其排放规模与经济影响力，其政策动向受到最多受媒体关注。²

然而，在全球经济活动重心持续南移与东移的背景下，不应将美国与欧盟的政策动态等同于全球整体趋势。在《牛津气候政策观察报告》涵盖的 37 个司法辖区中，除前述两者外，其余 35 个区域的气候政策均呈现稳步颁布并强化的态势。中国作为全球第二大经济体，已全面实施覆盖广泛主体的气候信息披露及审慎监管规则，通过提升报告义务与透明度，推动企业与金融机构落实气候行动。菲律宾修订公共采购制度，将可持续性标准纳入政府采购支出管理，旨在引导年度逾 520 亿美元的政府开支更多流向绿色低碳产品与服务。巴西、肯尼亚与尼日利亚则相继正式运行国家碳市场，并配套完善社会与环境保护措施，以确保碳信用机制在气候融资中的运用兼具公正性与可持续性。正如 2025 年度《牛津气候政策观察报告》所示，各国普遍推行相关制度，把气候发展目标全面纳入经济运行体系。

其次，尽管整体发展趋势未发生改变，但观察数据表明，全球仍需加快步伐，缩小政策落地差距。具体而言，各类政策规则的数量与适用范围持续扩充，但其执行力度并未同步提升。本年度政策观察优化评估框架，从目标强度、严格程度、执行力度、覆盖广度四大维度（下称 bASIC 评估框架）研究气候政策。依据该框架评估结果，相较于 2023 年，本年度相关进展仅呈小幅增量变化。六大政策领域均有各国政府颁布新规，其中碳信用机制、甲烷管控等领域的政策扩充速度尤为突出。但在本次追踪的六大领域中，仅信息披露领域的各国实践基本接轨全球最优标准。而碳信用等政策目标持续拓展的领域，落地执行环节依旧滞后。综合上述趋势可见，各国本应加速推进相关工作，然而缩小政策落地差距的整体进程依旧迟缓。

总而言之，2025 年《牛津气候政策观察报告》显示，在实施气候政策方面，各国的努力存在较大差距。其一，即便在空前激烈的全球政治博弈下，气候政策仍具备稳定的延续性与抗风险能力。到绿道我们预测未来数十年全球政策周期性波动，但各国普遍遵守气候转型的承诺，这是强有力的积极信号。其二，政策执行力度明显不足，气候危机持续加剧。虽然政策实施工作有序推进，但进度偏缓。各国应采取措施，加快实施进度。

² 2025 年 OurWorldData。二氧化碳与温室气体排放。查阅地址: OurWorldinData.org/co2-and-greenhouse-gas-emissions

1.2. 牛津气候政策观察报告的贡献：详细、情境化、可比较的评估

2024 年 11 月，《牛津气候政策观察报告》在阿塞拜疆巴库第二十九届联合国气候变化大会期间正式发布。本报告绘制并分析各司法辖区、各政策领域中用于减缓气候变化工作的法律、规章及政策。本报告的价值，不仅在于罗列现行有效政策，同时也研究相关规则的架构设计与规范水准。该类规则用于在多个议题和领域内，将宏观目标转化为具体政策。报告亦考察各项规则的实际执行落地情况。

所有全部数据可通过 <https://climatepolicymonitor.ox.ac.uk/> 免费下载。该网站同时完整说明数据收集与分析所采用的研究方法。网站附有编码手册，其中载明数据采集流程、核心定义，以及用于评估各项政策实施成效的指标项。该数据集采用开放获取模式。政策制定者、研究人员及其他相关主体，均可查阅并按需调整使用本数据集。本数据集也为气候政策领域的后续研究分析，提供可靠的实证依据。

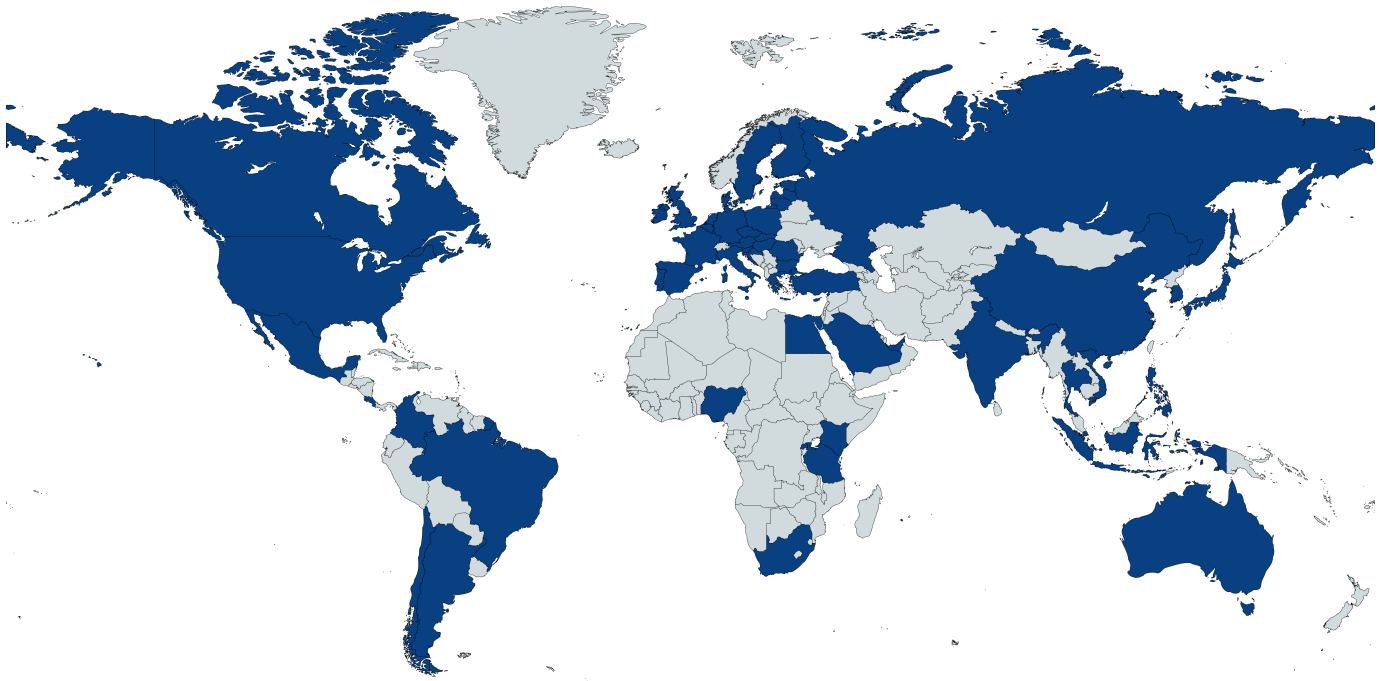
本报告深入研究政策制定与实施的细节，从而提高现有政策追踪体系。现有气候政策与法律数据通常仅提供国家层面减缓与适应气候变化政策的概况。本报告通过丰富、情境化和详细的分析，为上述努力提供补充，不仅增加政策数量，还涵盖政策质量、属性及其包括的具体责任与义务。本报告也包含规则在实践中运作的信息，例如执法情况以及监管机构的执行能力。此外，通过在核心领域方面界定政策研究范围，本报告采用独特的全局视角收集数据，深层审查法规、法律和政策，超越框架性气候法规或原则性法规，关注多样、复杂、具体、关乎气候行动成败的规则。

最后，今年我们引入全新的 bASIC 评估框架（如下所示）。该框架从政策的目标强度、严格程度、执行力度以及覆盖广度四个维度进行评估，以更深入地理解气候政策的设计水平，判断其能否达到有效推动气候行动所需的标准。随着本报告未来不断拓展至新领域，气候监管体系的整体强度与核心内涵将日益清晰地显现出来。

1.2.1. 司法辖区广度

2025 年《牛津气候政策观察报告》对全球 37 个司法辖区的气候政策进行梳理，这些区域包括二十国集团（G20）成员，覆盖全球 85% 的排放量和 87% 的国内生产总值（GDP）。这些司法辖区还广泛涵盖多层次的发展和人均排放水平（见表 1）。我们的研究主要聚焦国家级司法辖区，但为了进一步揭示关键的监管趋势，也将欧盟和美国加利福尼亚州纳入其中。

图 1. 2025 年牛津气候政策观察报告调研的司法辖区



司法辖区：阿根廷*、澳大利亚*、巴西*、加利福尼亚州（美国）、加拿大*、智利、中国*、哥伦比亚、哥斯达黎加、埃及、欧洲联盟*、法国*、德国*、印度*、印度尼西亚*、意大利*、日本*、肯尼亚、墨西哥*、荷兰、尼日利亚、菲律宾、波兰、俄罗斯*、韩国*、卢旺达、沙特阿拉伯*、新加坡、南非*、瑞典、泰国、土耳其*、阿联酋、英国*、坦桑尼亚、美国*、越南。

*代表二十国集团（G20）成员

表 1. 按收入与排放分类的司法辖区

人均排放量	人均收入				
	低收入	中低收入		中高收入	高收入
低	卢旺达	埃及 肯尼亚 印度* 尼日利亚	菲律宾 坦桑尼亚 泰国 越南	阿根廷* 哥伦比亚 印度尼西亚* 墨西哥*	智利 哥斯达黎加 法国* 瑞典 英国*
中				巴西* 中国* 南非* 土耳其*	欧盟* 德国* 意大利* 日本* 荷兰 波兰 新加坡
高					澳大利亚* 加拿大* 韩国* 俄罗斯* 沙特阿拉伯* 阿联酋 美国*

*代表二十国集团（G20）成员国

注释：排放分级如下：低排放：人均排放量低于 5 吨；中等排放：人均排放量 5 至 10 吨；高排放：人均排放量高于 10 吨。排放数据来自数据库 “Our World in Data” 网址：<https://ourworldindata.org/grapher/co-emissions-per-capita?tab=table>。

收入分级依据世界银行分析分类（采用阿特拉斯法核算人均国民总收入，以美元计算）。

1.2.2. 涵盖领域

《牛津气候政策观察报告》每年调研特定治理领域，或具体的政策与监管行动。2025 年报告共调研六个领域。除了延续 2024 年报告对气候信息披露、转型规划和公共采购的追踪，2025 年新增三个领域，包括：碳信用、绿色审慎工具和甲烷减排政策。各领域的具体界定范围详见表 2。

表 2. 牛津气候政策观察报告涵盖的政策领域

碳信用*	该类政策工具为碳信用的产生、使用、交易及监管制定规则，适用于自愿减排市场与强制减排市场。
气候信息披露	该类政策工具建议或要求实体提供与其活动相关的排放信息和/或所面临气候风险。披露义务或建议要求实体报告信息，但不设定报告之外的其他行动要求。
绿色审慎规则*	该类政策工具由中央银行和/或金融监管机构发布，为应如何识别、评估、缓解和/或监控气候变化引发的金融相关风险制定规则或指引。
甲烷减排*	该类政策工具旨在减少化石燃料和农业来源甲烷排放。
公共采购	政策工具建议或要求政府在采购商品、服务或工程时考虑气候与环境目标。
转型规划	该类政策工具建议或要求实体制定、披露和/或实施减碳目标或路径，也界定“可信的”转型计划和/或对转型设定实施要求。

*为 2025 年新增领域

1.2.3. 评估气候政策的 bASIC 框架

为了弥合政策执行差距，关键不仅在于了解政策的制定及覆盖范围，还需考察政策的具体内容。同时，需要理解这些规则对不同主体的约束程度、是否已或能够执行，以及其他一系列关键细节。本报告通过专业研究，收集内容详实、贴合现实背景的丰富数据，从而实现多维度气候政策评估。本次评估框架立足于一个核心问题：政策需具备哪些共性特征，才能有效缩小执行差距？我们认为有四个要素至关重要：目标强度、严格程度、执行力度、覆盖广度。以上四项维度共同构成本次政策评估所采用的 bASIC 框架。

目标强度用以衡量政策目标加速并深化减排的程度。显然，不同领域对目标强度的界定存在差异。部分领域的界定方式较为简单直观，例如强制要求 100% 使用可再生能源的政策，比 50% 的目标更为高效且严格。然而，在其他领域，不同政策特性与减排并非直接关联。为此，本报告依靠专家意见界定具有较高目标的政策，并在制定调查问题时广泛咨询利益相关方。在条件允许的情况下，研究均以现行国际标准为依据。例如在信息披露领域，参照国际可持续发展准则理事会的规范，要求披露范围 3 排放的政策，比仅要求披露范围 1 和范围 2 的政策，目标更高。在较难清晰定义目标强度的领域，本报告全面梳理各类能够加速并深化减排的政策工具，因为行业内可能存在多元甚至互相竞争的治理方案。例如，公共采购领域存在多种方法将气候目标成功纳入其中，因此较高目标可以通过多种形式出现。

严格程度用以衡量政策中各项义务的强制约束力。通常而言，仅将政策工具简单划分为强制性或自愿性两类过于笼统，无法体现不同政策工具约束力方面的显著差异。例如，单一政策工具可能同时包含自愿义务与强制义务。有些义务配套强力执法条款，可处以罚款乃至刑事处罚，其他一些义务的违规后果则十分轻微。此外，诸多规则设有各类豁免条款与选择退出机制，比如金融监管领域普遍采用的遵守或解释机制会弱化法定强制性条款的实际约束力。

执行力度用以衡量政策是否已被执行、落地，或执行机构是否具备落实监管规定的履职能力。本报告记录实施与执行的实际证据，也如实反映落实举措缺失的情况。

覆盖广度用以衡量政策领域内的规则是否覆盖全部相关主体（例如不同类型企业及其他主体、重点行业等）。该维度并非评价单项政策，而是针对一国政府在特定领域（如信息披露、甲烷管控等）的全部政策，综合评估整政策体系是否全面覆盖各类关键主体。

评估 bASIC 框架中任何一个维度，均可以针对单项政策工具，或特定领域内各类政策工具的整体与平均水平，审查其是否满足本报告期内各项问题所对应的标准。具体评价指标及配套评估问题详见附录 1。

为便于总结与比较，我们基于简单的累加逻辑，将 bASIC 框架转化为一套量化指数，具体方法详见附录 1。简言之，该指数统计某项政策或特定政策领域是否具备四大维度（目标强度、严格程度、执行力度及覆盖广度）中各项理想特征，并将核算结果标准化至 0-100 分区间。

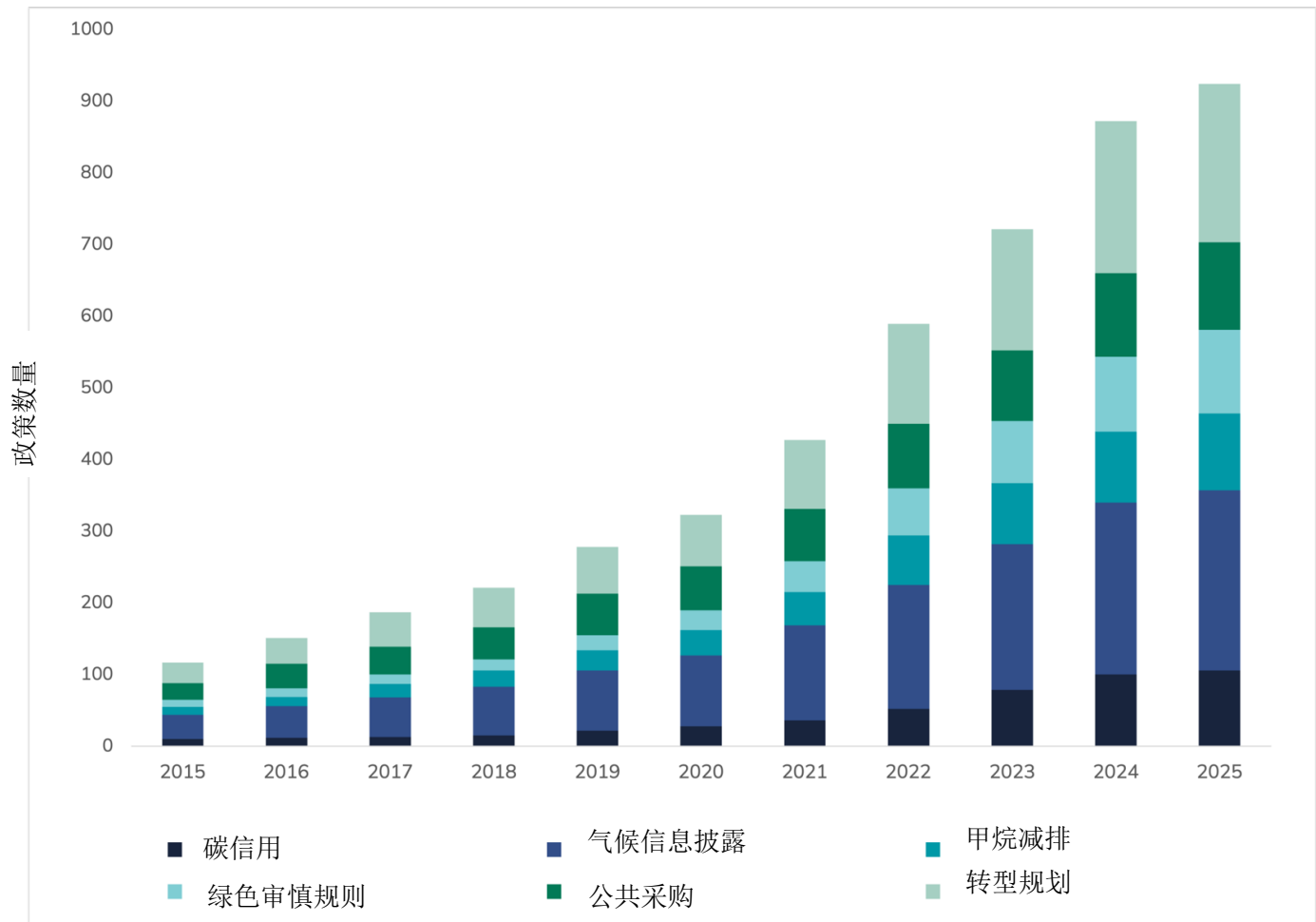
该量化指数适用于特定应用场景，例如快速对比不同司法辖区、不同政策领域或不同时期的整体趋势。以 bASIC 框架为例，其能够梳理宏观趋势，例如对比非洲各国碳信用政策的整体目标与其他地区的差异。

然而，量化指数也会混淆、掩盖具有实际意义的差异。因此，我们建议数据使用者切勿将量化指数视作简单化的“分数”，而应结合本报告详实、细化的数据源，全面分析一项政策的优势与不足。例如，在对比两个国家的政策时，重点厘清两地政策的具体差异（如加利福尼亚州要求披露范围 3 排放，而印度暂无相关要求），这远比参考整合多项特征的综合量化指数更具参考价值。

2. 2025 年度观察报告的跨领域观察

2025 年《牛津气候政策观察》显示，六个领域的气候政策制定工作均在持续推进（图 2）。本研究在上述领域共计梳理 692 项政策，其中超过 20% 的政策于 2024 年 1 月至 2025 年 7 月期间生效。从全球范围来看，这六大领域的气候政策仍在快速增长。

图2. 各领域及年度生效政策工具总量



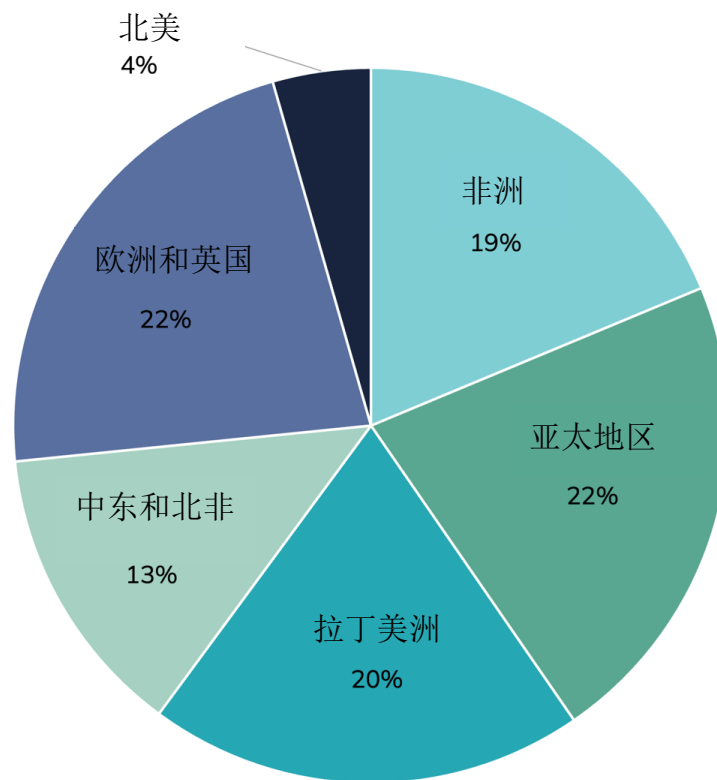
* 截至 2025 年 7 月生效及发布的各项政策

注：部分政策工具可同时适用于多个领域（例如兼具信息披露与转型规划双重属性的政策工具）。因此，本图统计的政策工具总数（样本量=924 项），高于 2024 年度《牛津气候政策观察》统计的政策工具数量（样本量=692 项）。

在数量上，气候信息披露与转型规划政策的新增数量最多。报告统计期内，新增 48 项信息披露政策、52 项转型规划政策。而碳信用与绿色审慎监管规则领域的相对增幅最为突出，约 25% 的现行政策均为 2024 年以来新颁布。

从区域分布来看，数据明确显示制定气候规则的区域已远超欧洲范围。自 2024 年以来，非洲、亚太、拉丁美洲以及中东和北非地区通过的气候政策约占四分之三（图 3）。

图3. 2024 年以来各地区采取的政策



注：亚太地区 = 中国、印度、印度尼西亚、日本、韩国、菲律宾、泰国、越南、俄罗斯、新加坡、澳大利亚。

拉丁美洲 = 阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、墨西哥。

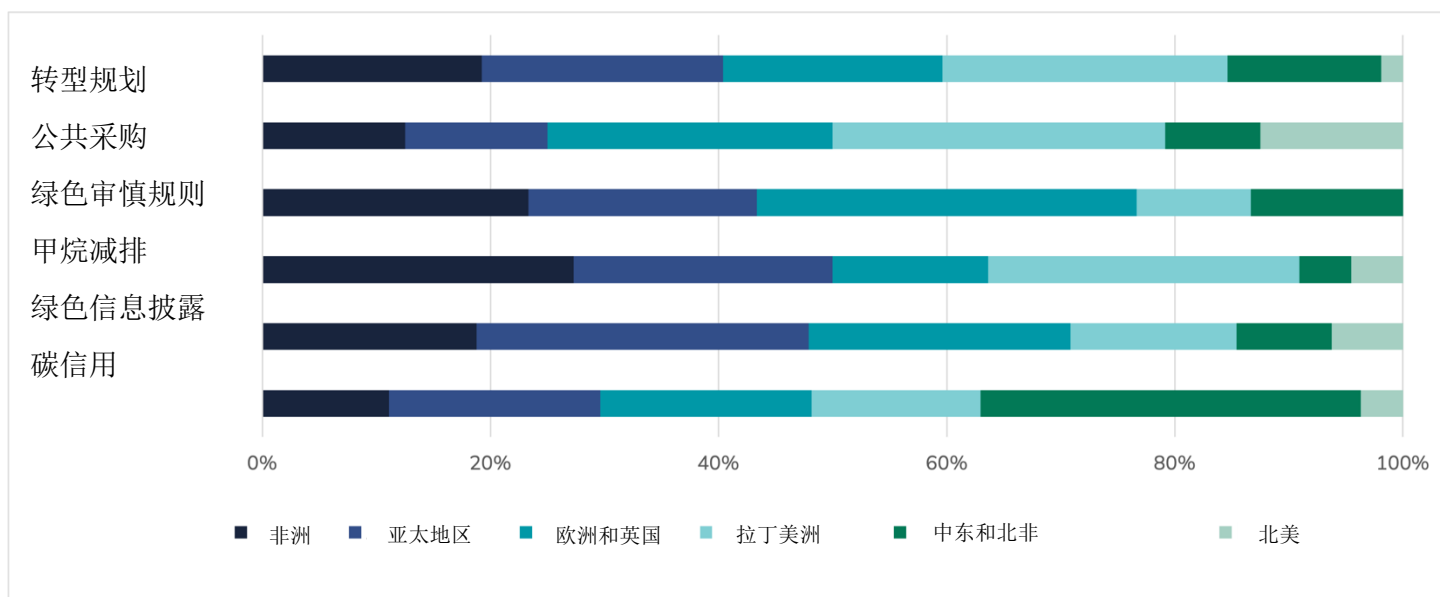
北美洲 = 美国、加拿大。

欧洲及英国 = 欧盟、法国、德国、意大利、荷兰、波兰、瑞典、英国。

中东与北非 = 埃及、沙特阿拉伯、土耳其、阿联酋。

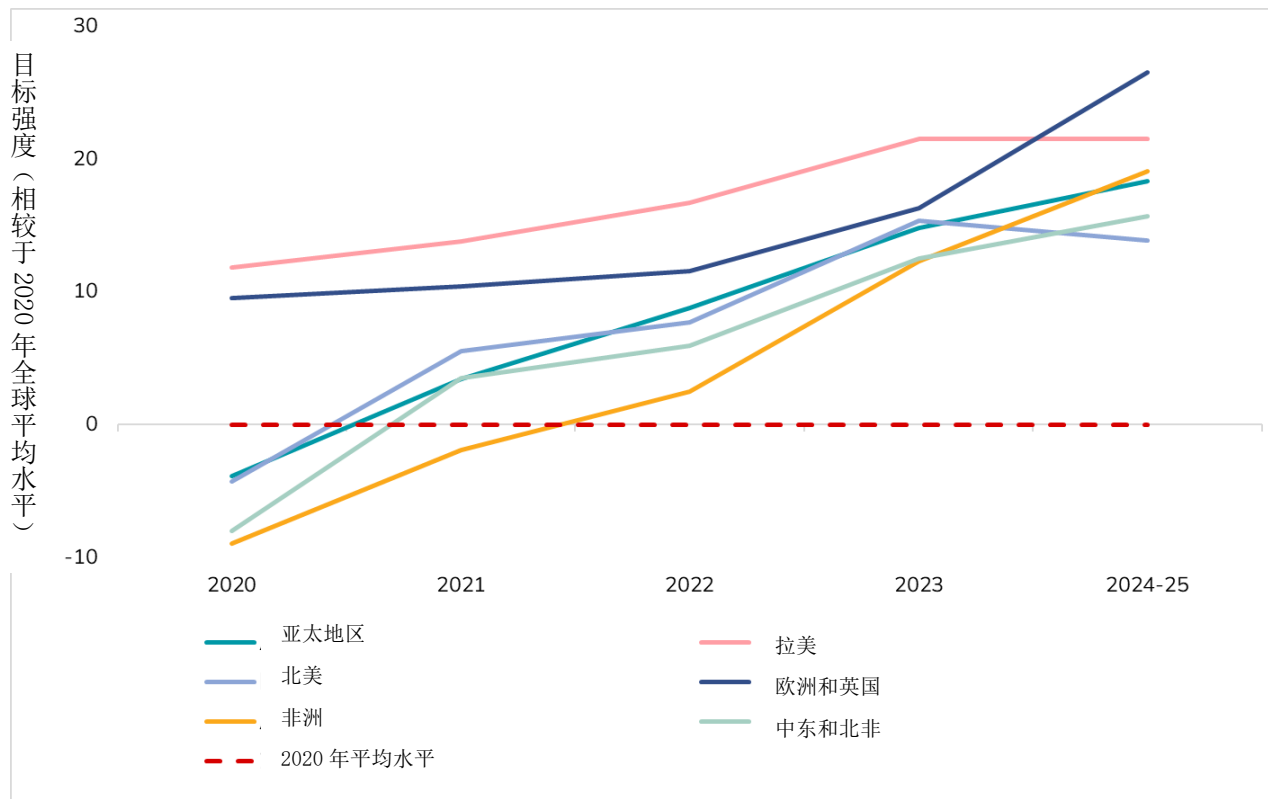
数据也反映出近期各区域的政策重点（见图 4）。2024 年以来颁布的碳信用规则中，三分之一来自中东和北非地区；而近 30% 的新披露规则出自亚太地区国家。近期超半数的甲烷减排政策，由非洲与拉美国家及地区推出。这一现象表明，发展中经济体与新兴经济体正通过完善制度规则，将气候行动列为工作重点；同时也体现出，各地区结合自身独特的经济与政治环境，优先推进不同领域的政策制定。

图1. 各政策领域新政策（2024-2025 年）的地区分布



这些地区不仅政策总量持续增加，政策目标也在不断提高。在六项观察的政策领域中，非洲、亚太、拉美及中东北非地区国家，在其中三项领域里颁布的政策要求普遍高于欧洲、英国及北美地区。例如，本次评估范围内的拉美与非洲国家，其气候信息披露相关规则的平均目标强度，已超过北美及欧洲国家。同时，非洲各国还制定一批目标要求极高的碳信用监管制度。

图5. 全领域的地区政策目标（相对于2020年全球平均水平）



注：亚太地区：中国、印度、印度尼西亚、日本、韩国、菲律宾、泰国、越南、俄罗斯、新加坡、澳大利亚

拉丁美洲：阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、墨西哥

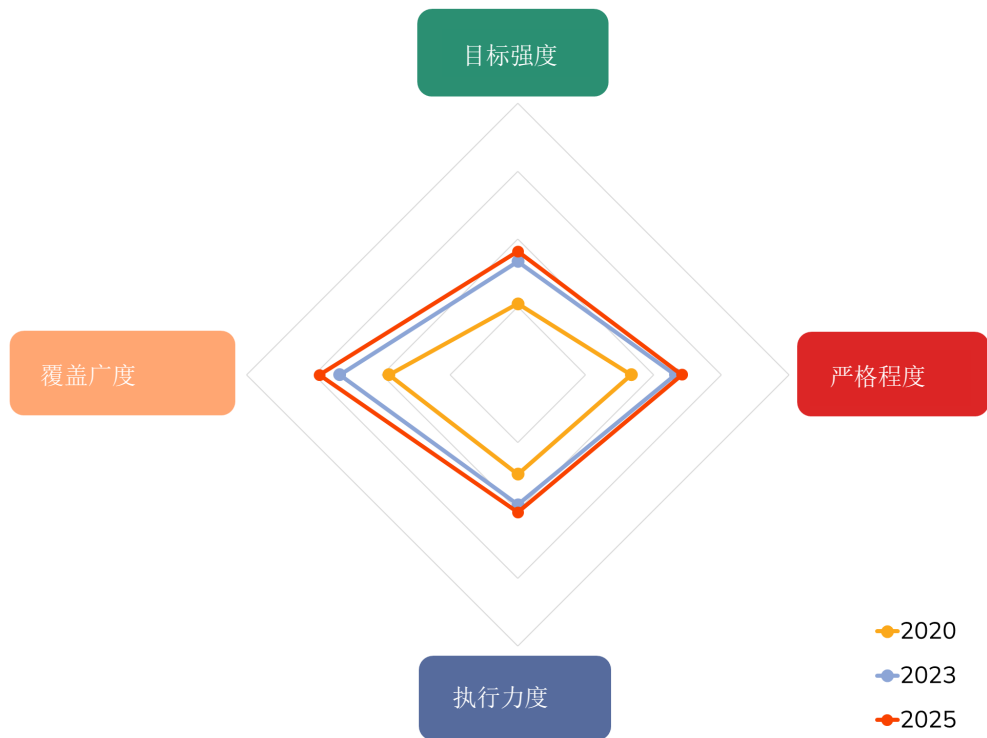
北美洲：美国、加拿大

欧洲及英国：欧盟、法国、德国、意大利、荷兰、波兰、瑞典、英国

中东和北非：埃及、沙特阿拉伯、土耳其、阿联酋

全球气候政策整体呈现越发严格的良好态势，但相关数据同时表明：各国实现《巴黎协定》订立的气候目标，必须加快政策制定落地与政策优化进度。纵观各司法辖区与规则领域，衡量减排目标虽有基本标准，但仅有 16 项政策满足减排目标设定基本标准的 75%，而达标率达到 50%，更是仅有 95 项政策。这意味着，在近半数的情况下，共计 112 项政策，政府未能在任何一个核心领域满足减排目标设定的基本要求。目前暂无国家在甲烷管控方面制定足够进取性的政策。仅三个国家，针对碳信用、绿色审慎监管标准、公共采购事项制定足够进取性的政策。

图6. 2020—2025 年各司法辖区、各领域的气候政策评估



此外，2023 年以来，气候政策的目标强度、严格程度、执行力度和覆盖广度均有所提升，但政策推进速度仍整体偏缓（详见图 6）。部分领域进度放缓，源于政策体系逐步走向成熟。以信息披露领域为例，已有八个司法辖区的相关政策，匹配关键目标强度基准的比例超过 75%。放眼全球各政策领域，现行政策与兼具较高目标、严约束、强执行、全覆盖标准的理想政策之间，仍存在显著差距。本报告 2025 年度数据中，虽涌现出诸多优秀实践案例，但评估结果同时表明：在全部政策领域内，各国仍需大幅加码行动，加快推进工作，确保实现 2030 年及 2050 年关键气候目标。

3.碳信用政策

碳信用是基于项目的碳定价工具。每单位碳信用代表从大气中减少或移除一吨二氧化碳当量。碳信用可通过多种活动产生。例如保护森林避免碳排放、使用清洁炉具等节能方式减少排放，或借助自然手段、技术手段完成固碳实现碳移除。碳信用规则规范碳信用的核发、使用及交易行为，适用强制减排市场与自愿减排市场。强制减排市场包含碳税、碳排放权交易体系等碳定价机制，市场主体凭借碳信用抵减部分强制履约成本。自愿减排市场则是企业自主购买碳信用，据此对外宣称减排业绩、完成自身可持续发展目标。³

碳市场包括碳定价政策工具，例如碳税、碳排放权交易以及基于项目的碳定价机制。该类工具能够发挥多重作用，既可以实现高效减排、保护生态环境，也能为发展中国家提供资金支持与技术转让渠道。但碳市场的运行模式与实施效果，也引发诸多争议。

碳信用对碳中和转型具有突出的推动与制约作用。一方面，碳信用是实现减排的气候政策工具，也是重要的气候融资手段。它能够各类减排项目筹措资金，可为原本难以落地的减排工作调动资金。⁴另一方面，碳信用普遍存在公信力不足问题。购买碳信用的市场主体因此被认为存在“漂绿”，也让各界愈发担忧相关举措会削弱减排动力。同时，碳信用价格偏低，致使企业不愿在自身产业链内部开展深度减排工作。

³ 需说明的是，本次报告未涵盖排放配额（即排放权），交易此类配额的市场主体纳入限额交易或碳排放权交易（ETS）管理。然而，本次调研仅聚焦代表减碳与固碳的碳信用，同时覆盖强制减排市场与自愿减排市场，在强制减排市场中，在法律允许的情况下，强制减排企业用其抵消一部分减排义务，降低减排成本；在自愿减排市场中，企业可利用该类碳信用抵消剩余排放量，进而达成自主设定的减排目标。

⁴ 世界银行 2025 碳信用：依托成果导向模式拓宽气候融资渠道。查阅地址：<http://hdl.handle.net/10986/43049>

表 3. 碳信用政策目标

目标	举例
碳信用核发与资格标准	这类政策确定额外性、永久性、减排量化、避免重复计算等核心原则，或制定碳信用核发的标准与核算方法。 示例：澳大利亚 2011 年《碳信用（碳农业倡议）法案》制定碳信用的核算方法与核发标准，即通过温室气体减排与移除项目产生的澳大利亚碳信用单位（ACCU）。
强制减排市场与自愿减排市场的碳信用使用规则	此类政策明确规定，市场主体可在碳税、限额体系，以及自愿碳市场（VCM），使用碳信用抵扣强制减排义务。 例如，韩国碳排放交易体系（K-ETS）允许管控企业使用碳信用（韩国碳信用单位，KCU），抵扣最高 5% 的年度温室气体强制减排义务。
作为金融工具的碳信用交易	此类政策用于搭建碳交易场所、规范碳信用交易活动，通过明确碳信用的法律属性，以及企业资产负债表中的会计核算规则，实现监管约束。 例如，埃及证券交易所监管规则将碳信用定义为可交易金融工具，并明确碳信用在非洲碳交易所（AfricarbonX，位于埃及的非洲自愿碳市场）的上市准入要求。
实施《巴黎协定》第六条关于碳信用适用的条款	此类政策旨在设立国家主管机构以落实《巴黎协定》第六条规定，制定第 6.2 条项下的相应调整规则，或采用 6.4 框架下的巴黎协定信用机制方法学。 例如，尼日利亚《碳市场启动政策》依据《巴黎协定》第 6.2 条开展双边跨境碳信用交易，并认可相应调整制度框架。
其他	规定其他目标的碳信用政策，未在此罗列

2025 年《牛津气候政策观察报告》显示，37 个司法辖区共颁布 108 项碳信用相关规则。37 个司法辖区中，17 个已建立完整制度体系，占比接近半数。相关政策覆盖碳信用各个环节，明确碳信用核发标准，规定其在强制减排市场与自愿减排市场的监管规则，确定碳信用的法律属性（经常认定为证券或衍生品），与《巴黎协定》第六条衔接，以便提升实现净零排放的目标，具体包括依据第 6.2 条开展跨境减排成果双边交易，依据第 6.4 条搭建全球统一碳市场，协助各国实现净零排放目标。表 3 罗列各类碳信用政策工具设立的目标。

巴西最近颁布第 15042/2024 号法律，正式建立国家级碳市场，该市场针对高排放主体，由限额体系与自愿碳市场共同构成。被管控主体可在强制减排市场中使用碳信用（即经核定的减排 / 移除凭证，CRVE），抵扣一定比例的强制减排义务，具体比例尚未确定。尽管碳信用开发的配套方法学仍未颁布，但该法案明确符合《巴黎协同信用机制》（PACM）与清洁发展机制（CDM）要求的信用额度，可作为巴西 CRVE 使用。

巴西该项政策同样与《巴黎协定》第 6.2 条衔接，明确经核证减排/移除凭证（CRVE）可作为国际交易减排成果（ITMO）开展跨境流转，但须经国家主管机构正式审核，并履行对应调整程序。此外，巴西证券委员会第 223/2024 号决议，专门明确碳信用及各类碳额度的会计核算规范。

表 4. 碳信用政策目标分类（按区域）

	碳信用核发 与资格标准	强制/自愿减排市 场碳信用使用规则	作为金融工具的 碳信用交易	《巴黎协定》第六条 关于碳信用适用的条款	其他
阿根廷	●	●	●	●	●
澳大利亚	●	●	●	●	●
巴西	●	●	●	●	●
加利福尼亚州	●	●	●	●	●
加拿大	●	●	●	●	●
智利	●	●	●	●	●
中国	●	●	●	●	●
哥伦比亚	●	●	●	●	●
哥斯达黎加	●	●	●	●	●
埃及	●	●	●	●	●
欧盟	●	●	●	●	●
法国	●	●	●	●	●
德国	●	●	●	●	●
印度	●	●	●	●	●
印度尼西亚	●	●	●	●	●
意大利	●	●	●	●	●
日本	●	●	●	●	●
肯尼亚	●	●	●	●	●
墨西哥	●	●	●	●	●
荷兰	●	●	●	●	●
尼日利亚	●	●	●	●	●
菲律宾	●	●	●	●	●
波兰	●	●	●	●	●
韩国	●	●	●	●	●
俄罗斯	●	●	●	●	●
卢旺达	●	●	●	●	●
沙特阿拉伯	●	●	●	●	●
新加坡	●	●	●	●	●
南非	●	●	●	●	●
瑞典	●	●	●	●	●
泰国	●	●	●	●	●
土耳其	●	●	●	●	●
阿联酋	●	●	●	●	●
英国	●	●	●	●	●
坦桑尼亚	●	●	●	●	●
美国	●	●	●	●	●
越南	●	●	●	●	●

3.1 碳信用政策评估

全球碳信用规则的**目标强度**自 2020 年起呈上升态势，但自 2023 年起提升进度陷入停滞（见图 7）。按区域本别研究规则目标强度（见图 8），可发现部分区域取得阶段性进展，非洲自 2020 年进步尤为突出。肯尼亚、尼日利亚、卢旺达、坦桑尼亚等多个非洲国家已颁布碳市场框架性法律。该类法律搭建本国强制减排市场，依据《巴黎协定》第六条，以碳信用为工具实现气候融资。中东及北非地区政策目标强度自 2020 年起大幅提升，欧洲与北美地区则自 2023 年起稳步改善。其中北美地区由加利福尼亚州实现提升，该州已颁布完备政策，规范碳信用核发流程，约束市场主体披露自愿减排市场购买抵消额度后的减排声明。

图 7. 2020—2025 年各区域碳信用政策评估结果

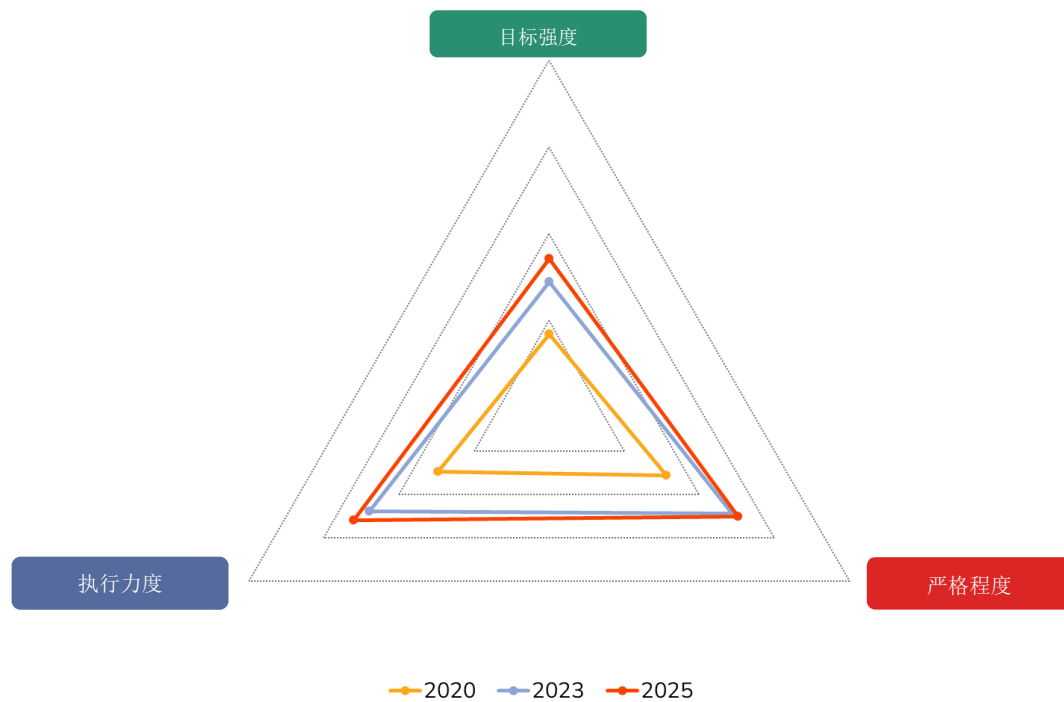
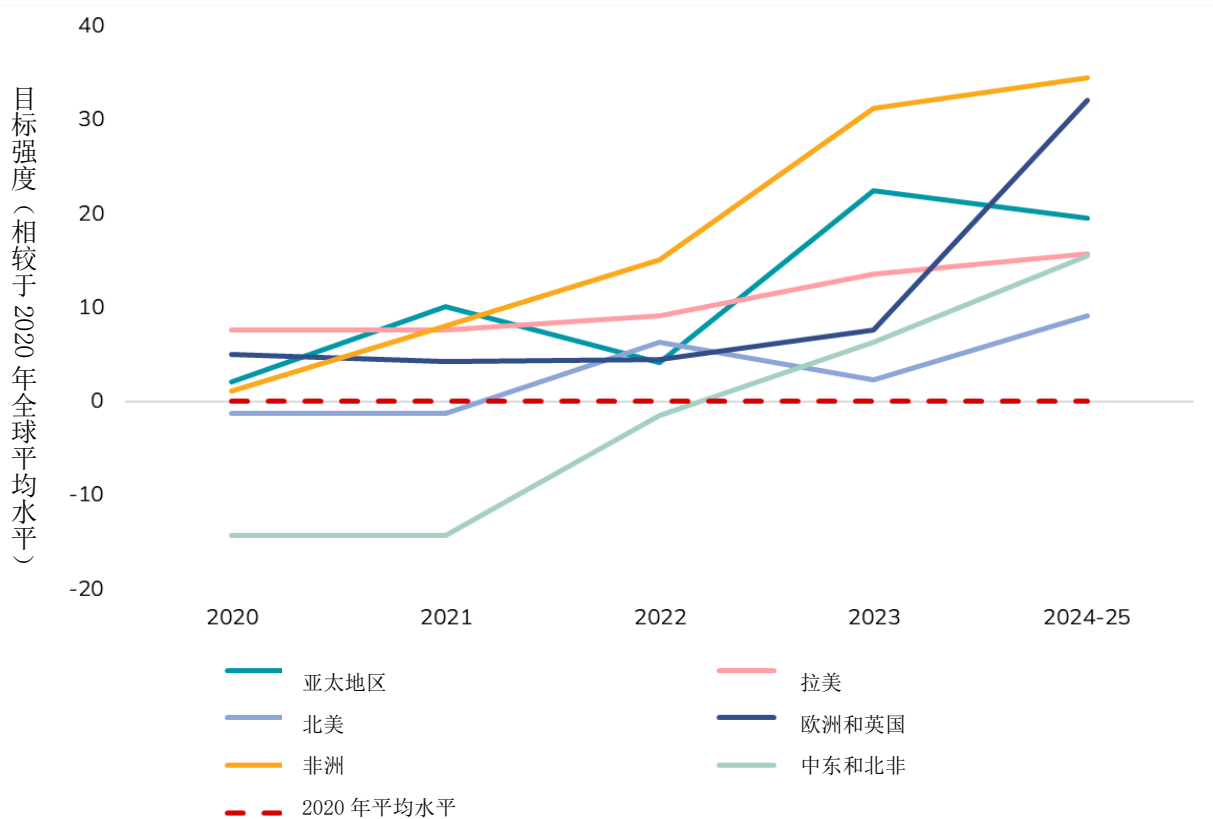


图8. 各区域碳信用规则目标强度（对比2020年全球平均水平）



注：亚太地区 = 中国、印度、印度尼西亚、日本、韩国、菲律宾、泰国、越南、俄罗斯、新加坡、澳大利亚；
 拉丁美洲 = 阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、墨西哥；
 北美地区 = 美国、加拿大；
 欧洲及英国 = 欧盟、法国、德国、意大利、荷兰、波兰、瑞典、英国；
 中东和北非地区 = 埃及、沙特阿拉伯、土耳其、阿联酋。

在碳信用真实性评估要件中，四分之三的区域设立**公示登记系统**，或要求依据公示登记系统追踪碳信用的核发、交易与注销流程。通过在国家级公开登记库或第三方私营登记机构（例如 Gold Standard, Verra, ACR, CAR）中公示碳信用信息，提升信息透明度，并在一定程度上缓解重复计算问题。

但在保障碳信用真实性评估方面，各地政策目标强度普遍偏低。37 个区域中，仅有 25 个制定规则以保障碳信用的额外性与永久性，而针对固碳逆转风险作出管控的区域仅 17 个。例如，澳大利亚 2011 年《碳信用（碳农业倡议）法案》为碳汇抵消项目设立储备缓冲池，并根据项目固碳周期长短，实施相应的折算扣减机制。日本碳信用机制（J-Credit Scheme）同样设有缓冲账户，该账户根据日本碳信用登

记系统设立，依据特定核算方法学，从存在失效风险的减排或移除项目所核发的信用额度中，按比例计提部分额度存入缓冲账户。

保障碳信用的真实性是当前监管体系中的薄弱环节。仅有 12 个区域满足真实性监管的基础要求。该类要求适用于碳信用核发环节，以及碳信用进入强制减排市场及自愿减排市场流通使用的全流程，具体包括征询受影响群体意见、土地类项目在尊重自由选择及知情权的基础上取得原住民及当地社区的事先同意、考量项目为社区带来的附加效益，以及确保项目符合可持续发展目标。相关领域的优秀实践案例主要集中在非洲国家，例如尼日利亚 2024 年《气候变化（碳市场）规章》规定，利用公有土地及集体土地开展的项目，在扣除运营成本后，土地类项目需将不少于 40% 的总收入分配给当地社区，非土地类项目分配比例不得低于 25%。

各司法辖区新增法规的严格程度平均高于其目标强度。这意味着，尽管相关政策尚未弥补与全球最佳前沿实践的差距，但已对参与碳市场的主体施加强制性义务，尤其针对强制减排市场及从事碳信用交易的主体。在 37 个司法辖区中，有 21 个司法辖区的政策展现出较高严格程度，主要体现为对目标主体设定的义务具有强制性。例如，在将碳信用作为金融工具的监管方面，埃及正在修订的会计准则⁵明确要求若主体持有用于出售或交易的碳信用，须适用埃及金融工具会计准则，以公允价值计量（通过损益或其他综合收益核算），并在每次重估值或出售时确认利得/损失。

最后，多数国家/地区的碳信用政策执行力度仍有待观察。此类政策落地时间普遍较短，同时监管机构需应对碳市场复杂规则，面临较高技术门槛，导致政策实际落地执行能力受限。本调研发现多项政策存在落地停滞的情况，例如哥斯达黎加国内碳市场的抵消机制。该机制于 2013 年正式颁布，但始终

⁵ 埃及总理 12024 年。总理第 636 号法令。查阅地址：https://fra.gov.eg/wp-content/uploads/2024/09/Done_Decree_No_636-accounting-treatment-29-7.pdf

未能实际运行，原因是政策规定碳信用采购完全采取自愿模式，企业并未实际使用。总体而言，随着相关条款逐步落地推行，市场规模持续扩张，该领域政策的最终实施成效仍需持续跟进评估。⁶

⁶ 需说明的是，本项研究未评估该领域政策的覆盖广度。此类政策的约束对象，大多为参与强制减排市场或自愿减排市场的市场主体，具体包括碳信用供给方与使用方。因此，针对行业或单一主体设定覆盖完整性评估指标，在本领域缺乏合理适用性。

4. 气候信息披露政策

气候信息披露规则要求企业、金融机构及其他市场主体对外公开气候变化带来的各类风险、自身产生的气候影响，以及为防范风险制定的相关制度。气候相关风险具备不确定性、非线性变化特征，存在触发临界突变的可能。市场主体在开展资产定价时，并未充分将此类风险纳入考量。为此，信息披露规旨在消除信息不对称问题，这也是推动金融体系与各类市场在经营活动中判断气候风险与机遇的首要措施。

2025 年《牛津气候政策观察报告》显示，37 个司法辖区共计颁布 297 项信息披露政策。自 2024 年 1 月 1 日以来，此类政策数量大幅激增，其中超四分之一的披露政策（合计 52 项）来自 25 个司法辖区，36 项政策为强制性，分别针对上市公司（28 项）、金融机构（19 项），或同时约束两类主体。

超七成新增信息披露政策由欧美以外的司法辖区颁布，亚太地区新增披露规则数量居全球首位。澳大利亚、中国、印度尼西亚、日本、韩国均已陆续发布本国气候信息披露新标准。

所有司法辖区均已制定排放信息披露相关规则，且除 3 个区域外，其余 34 个区域均对此设置强制性要求（表 5）。共有 32 个司法辖区强制要求披露物理风险或转型风险。对比 2023 年，新增五个区域颁布信息披露政策，加利福尼亚、中国、日本、韩国及墨西哥均已颁布强制性气候风险披露规则。

表 5. 各司法辖区气候信息披露义务

	披露碳排放量	披露实体风险	披露转型风险	披露目标与计划	披露碳抵消
阿根廷	●	●	●	●	●
澳大利亚	●	●	●	●	●
巴西	●	●	●	●	●
加利福尼亚州	●	●	●	●	●
加拿大	●	●	●	●	●
智利	●	●	●	●	●
中国	●	●	●	●	●
哥伦比亚	●	●	●	●	●
哥斯达黎加	●	●	●	●	●
埃及	●	●	●	●	●
欧盟	●	●	●	●	●
法国	●	●	●	●	●
德国	●	●	●	●	●
印度	●	●	●	●	●
印度尼西亚	●	●	●	●	●
意大利	●	●	●	●	●
日本	●	●	●	●	●
肯尼亚	●	●	●	●	●
墨西哥	●	●	●	●	●
荷兰	●	●	●	●	●
尼日利亚	●	●	●	●	●
菲律宾	●	●	●	●	●
波兰	●	●	●	●	●
韩国	●	●	●	●	●
俄罗斯	●	●	●	●	●
卢旺达	●	●	●	●	●
沙特阿拉伯	●	●	●	●	●
新加坡	●	●	●	●	●
南非	●	●	●	●	●
瑞典	●	●	●	●	●
泰国	●	●	●	●	●
土耳其	●	●	●	●	●
阿联酋	●	●	●	●	●
英国	●	●	●	●	●
坦桑尼亚	●	●	●	●	●
美国	●	●	●	●	●
越南	●	●	●	●	●

强制的 ●

自愿的 ●

无规则 ●

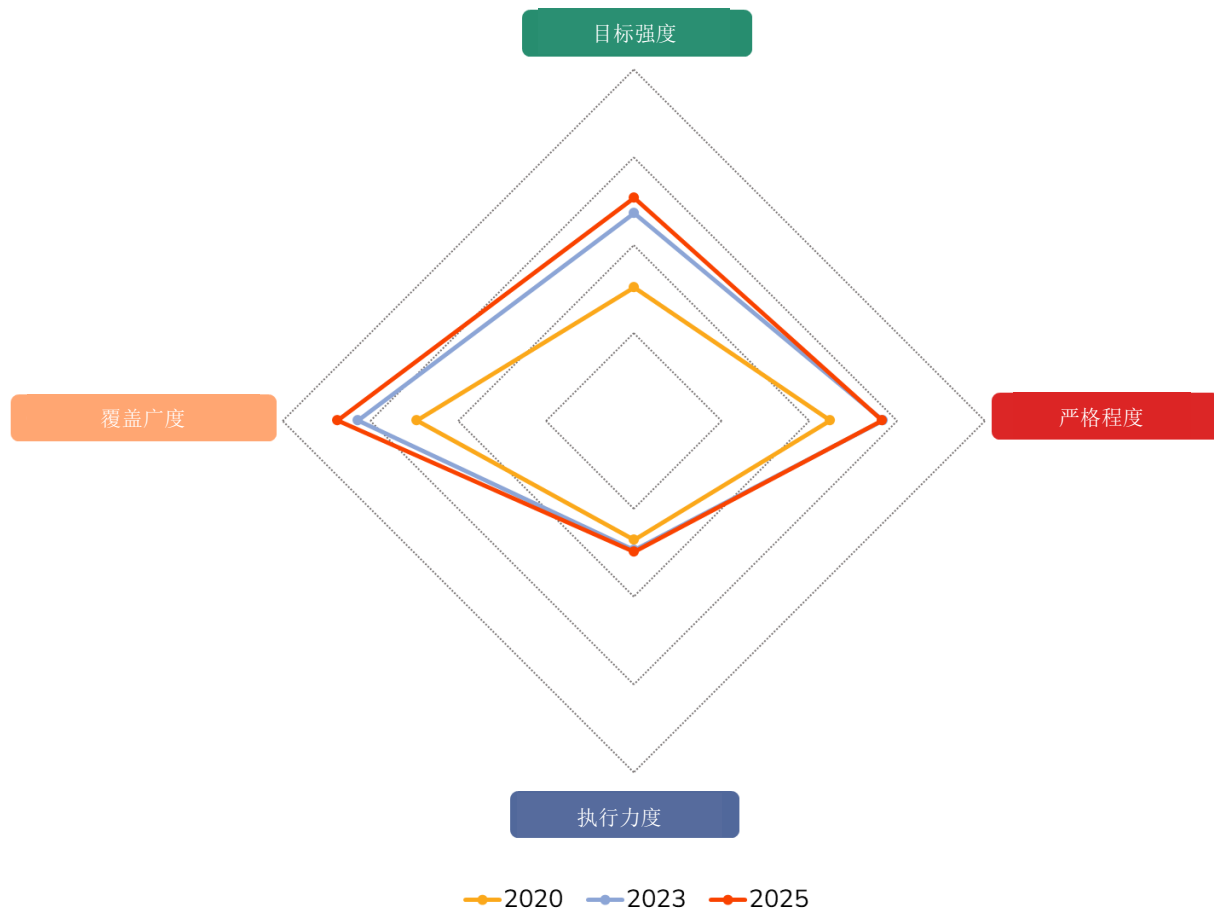
最后，2023 年至今，已有 19 个司法辖区颁布规则，建议或强制减排市场主体披露气候减缓目标与转型规划。与之相关，13 个司法辖区制定了碳抵消及碳移除的信息披露规范，普遍要求企业和金融机构说明，其计划运用此类工具推进整体气候战略实施的具体规模与程度。

需要说明的是，此类规则并非强制要求制定气候规划或减排目标，而是在企业、金融机构已制定相关战略的前提下，提升其公开透明度。然而，企业的气候目标与发展战略已经逐步面临法律层面的审查。2015 年以来，全球已发生 23 起针对企业的诉讼案件（包括荷兰环保组织诉壳牌案），原告主张相关企业的减排目标及转型规划存在明显不足（2025 塞策与海厄姆）。在当前诉讼频发的背景下，针对目标与规划的信息披露监管要求愈发重要，这也对市场合规主体形成间接约束：督促企业摒弃漂绿行为，切实落地气候相关举措，而非仅制定流于形式的发展规划。

4.1 气候相关披露政策评估

本报告涵盖的所有领域中，气候信息披露领域的政策目标强度最为突出，整体目标强度提升幅度也位居首位。如图 9 所示，对照本报告设定的四项目标强度评价标准，气候信息披露政策的整体匹配度平均超过 60%。该四项目标强度评价标准为：排放披露、风险披露、气候目标与规划披露、碳抵消披露。随着该领域政策逐步成熟，全球范围内的推进速度有所放缓。2023 年以来，披露政策的目标强度仅有小幅提升，政策严格程度则未出现任何增长。

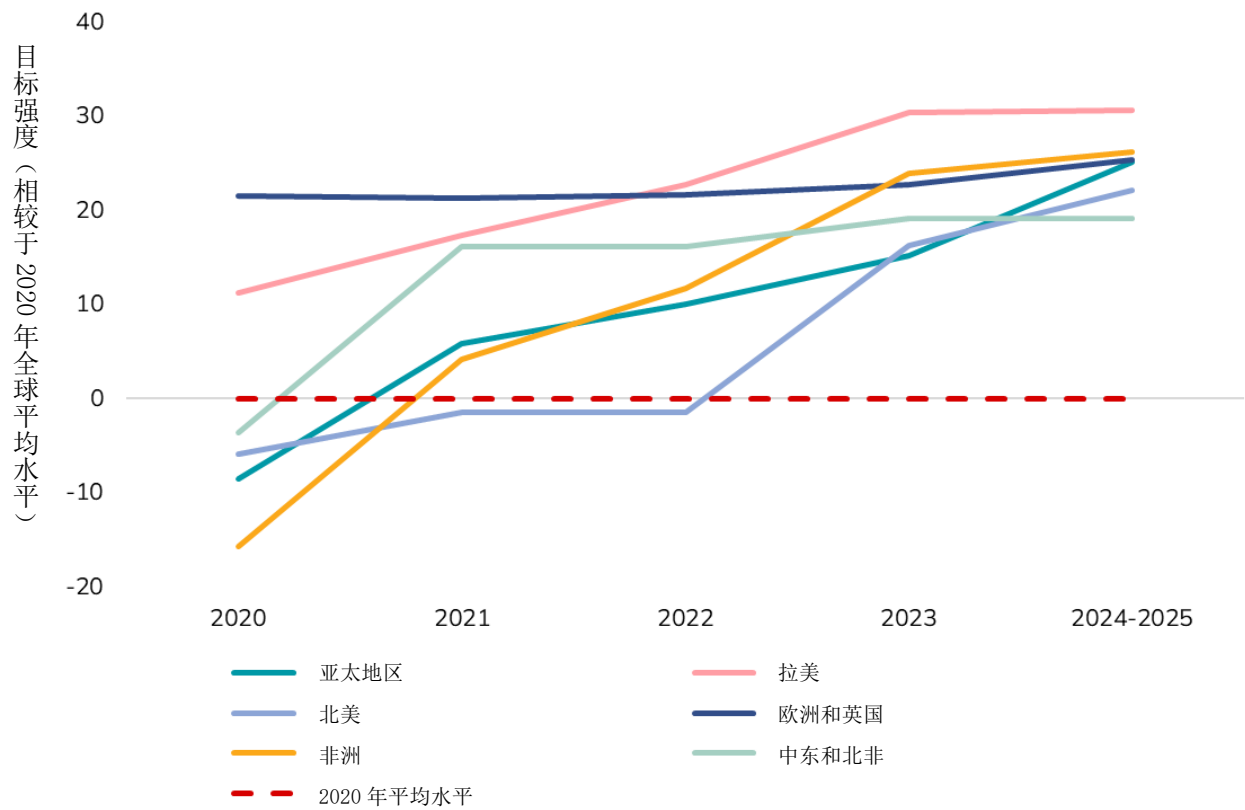
图9. 2020—2025 年气候信息披露规则评估



尽管 2023 年以来，全球披露规则的推进趋于平缓，但亚洲与非洲实现了显著提升，目前两大区域的披露政策目标强度已持平甚至超越欧美司法辖区（图 10）。国际可持续准则理事会（ISSB）发布的《国际财务报告可持续披露准则》IFRS S1 与 IFRS S2 的采纳及本土化落地，是拉高政策目标强度的重要动因，为澳大利亚、巴西、中国、日本、墨西哥、韩国、卢旺达等国家制定较高目标强度的新型信息披露政策提供了重要指引。

然而，政策实施仍是气候信息披露领域的核心难题。以加拿大与韩国为例，两国虽已正式采纳国际可持续准则理事会相关准则，但受各自国内政治因素影响，实施时间表尚未最终敲定，落地进程已推迟。

图 10. 2020-2025 年各地区气候信息披露政策目标强度变化



注：亚太地区 = 中国、印度、印度尼西亚、日本、韩国、菲律宾、泰国、越南、俄罗斯、新加坡、澳大利亚。

拉丁美洲 = 阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、墨西哥。

北美洲 = 美国、加拿大。

欧洲及英国 = 欧盟、法国、德国、意大利、荷兰、波兰、瑞典、英国。

中东与北非 = 埃及、沙特阿拉伯、土耳其、阿联酋。

从政策内容来看，信息披露政策在排放报告方面的目标强度最高。例如，已有 21 个司法辖区的政策强制要求披露范围 3 排放。此外，25 个区域的政策要求温室气体排放数据接受第三方核查。澳大利亚的新披露规要求对通过可持续发展报告披露的温室气体排放清单提供适度保证。加利福尼亚州则更进一步，要求披露实体从 2026 年开始对其范围 1 和范围 2 排放提供适度保证，并从 2030 年开始对其范围 3 排放提供适度保证。

信息披露政策在风险披露层面的目标强度相对偏低，而在气候目标、转型规划及碳抵消相关披露方面的目标强度最低。例如，37 个司法辖区中，仅 12 个强制要求披露主体详细说明其评估实质性风险与

转型风险所使用的情形；仅 11 个司法辖区要求企业列明制定转型规划时使用的情形。上述问题显示披露规则存在明显短板，也是监管机构亟需完善的重点领域，以此保障公开披露数据的真实性与有效性。

5. 绿色审慎政策

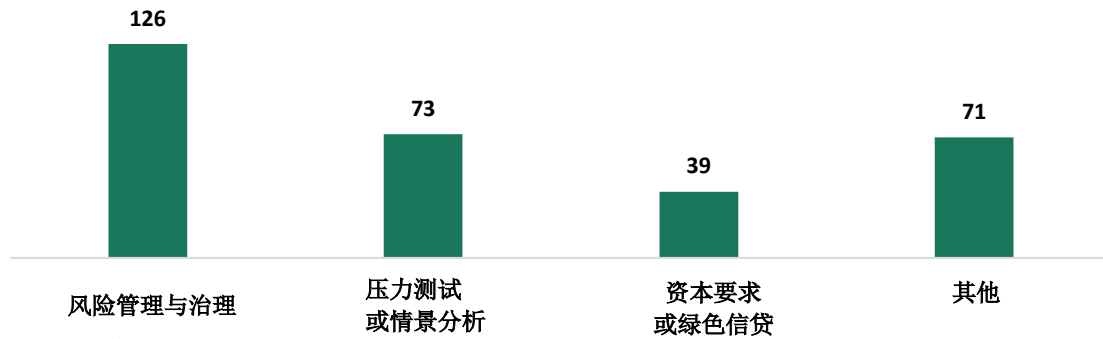
绿色审慎政策是指由一国国家中央银行或金融监管机构发布的规则，用于识别、评估、降低与监控气候变化引发的金融风险，并就上述风险提供指导、设定目标或明确要求。鉴于金融部门受化石燃料资产影响巨大，此类监管的重要性日益突出。2024 年 ReCommon 报告⁷显示，截至 2022 年末，具有全球重要性的 G7 银行的化石燃料融资涉及 27 亿吨碳排放，超过英国、德国、意大利、法国四国排放总量。然而，近期报告指出，全球大型银行仍处于转型初期，2024 年以来几乎未取得进展，设定脱碳目标的情况也十分有限。⁸

本报告显示，37 个司法辖区共计颁布 117 项审慎监管政策，其中五分之三为强制性规定。该领域近期监管动作较为集中，已统计的政策中，三分之二在近五年正式施行。此类政策主要明确气候风险管理与治理的监管要求（见图 11），包括划定高级管理人员在气候风险识别与管控方面的责任，例如将相关工作纳入高管薪酬考核指标；要求金融机构制定并执行转型规划；在新增客户准入环节，将气候风险评估纳入尽职调查范围；对区域、行业层面的资产组合开展评估，识别其中气候实体风险与转型风险较高的部分。然而，要求金融机构针对气候风险开展资产负债表压力测试、进行气候风险分析的政策数量相对较少。明确要求机构将气候风险纳入内部资本充足评估程序（ICAAP）、流动性风险评估体系，或针对绿色行业及绿色项目设置差异化信贷条款的政策，则更为稀缺。

⁷ 2024 年 ReCommon，查阅地址：<https://www.recommon.org/en/biggest-banks-finance-more-carbon-pollution-than-emissions-of-italy-germany-france-and-uk-combined/>

⁸ 布沙尔（Brochard）等。2025 年银行业转型现状报告。伦敦：伦敦政治经济学院 TPI 全球气候转型中心。查阅地址：<https://www.transitionpathwayinitiative.org/publications/uploads/2025-state-of-the-banking-transition-2025.pdf>

图 11. 绿色审慎政策：按监管目标分类（数量统计）



注： 单项政策可同时包含多项监管目标。本图中，欧盟相关法规既纳入欧盟整体统计，也单独纳入本报告覆盖的各欧盟成员国分项统计。

适用此类政策的司法辖区包括发达经济体，也涵盖新兴经济体。尽管欧盟（及其成员国）是该领域的先行者，但亚洲经济体（包括中国、日本、韩国、新加坡、菲律宾和越南）以及拉丁美洲国家（阿根廷、巴西、哥伦比亚），也在该领域的监管层面取得显著进展。例如，中国《银行业保险业绿色金融指引》要求相关机构“根据国家绿色低碳发展目标和规划”，建立环境、社会 and 治理（ESG）风险管理、信贷投放及投资政策相关流程。⁹ 此外，巴西中央银行 2022 年第 265 号决议规定，非银行金融机构需开展气候相关压力测试，并将测试结果纳入机构自身的内部资本充足评估程序（ICAAP）。

⁹ 该政策查阅地址: https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-06/03/content_5693849.htm

表 6. 各司法辖区绿色审慎监管政策的实施目标

	风险管理与治理	压力测试 或情景分析	资本要求 或绿色信贷	其他
阿根廷	●	●	●	●
澳大利亚	●	●	●	●
巴西	●	●	●	●
加利福尼亚州	●	●	●	●
加拿大	●	●	●	●
智利	●	●	●	●
中国	●	●	●	●
哥伦比亚	●	●	●	●
哥斯达黎加	●	●	●	●
埃及	●	●	●	●
欧盟	●	●	●	●
法国	●	●	●	●
德国	●	●	●	●
印度	●	●	●	●
印度尼西亚	●	●	●	●
意大利	●	●	●	●
日本	●	●	●	●
肯尼亚	●	●	●	●
墨西哥	●	●	●	●
荷兰	●	●	●	●
尼日利亚	●	●	●	●
菲律宾	●	●	●	●
波兰	●	●	●	●
韩国	●	●	●	●
俄罗斯	●	●	●	●
卢旺达	●	●	●	●
沙特阿拉伯	●	●	●	●
新加坡	●	●	●	●
南非	●	●	●	●
瑞典	●	●	●	●
泰国	●	●	●	●
土耳其	●	●	●	●
阿联酋	●	●	●	●
英国	●	●	●	●
坦桑尼亚	●	●	●	●
美国	●	●	●	●
越南	●	●	●	●

5.1 绿色审慎政策

近年来，各国家及地区纷纷推出绿色审慎政策，但不同区域的政策在目标强度、严格程度、执行力度以及覆盖广度上差异显著（见图 12）。值得注意的是，该领域政策自 2023 年起未趋于更加严格。拉美、欧洲及英国等地区的政策平均目标强度趋于平稳（见图 13）；中东和北非地区因部分区域新颁布规则的目标强度不及原有规定，整体水平略有下滑；非洲与亚太地区的政策目标强度则保持上升态势。

图 12. 2020—2025 年各司法辖区绿色审慎政策评估

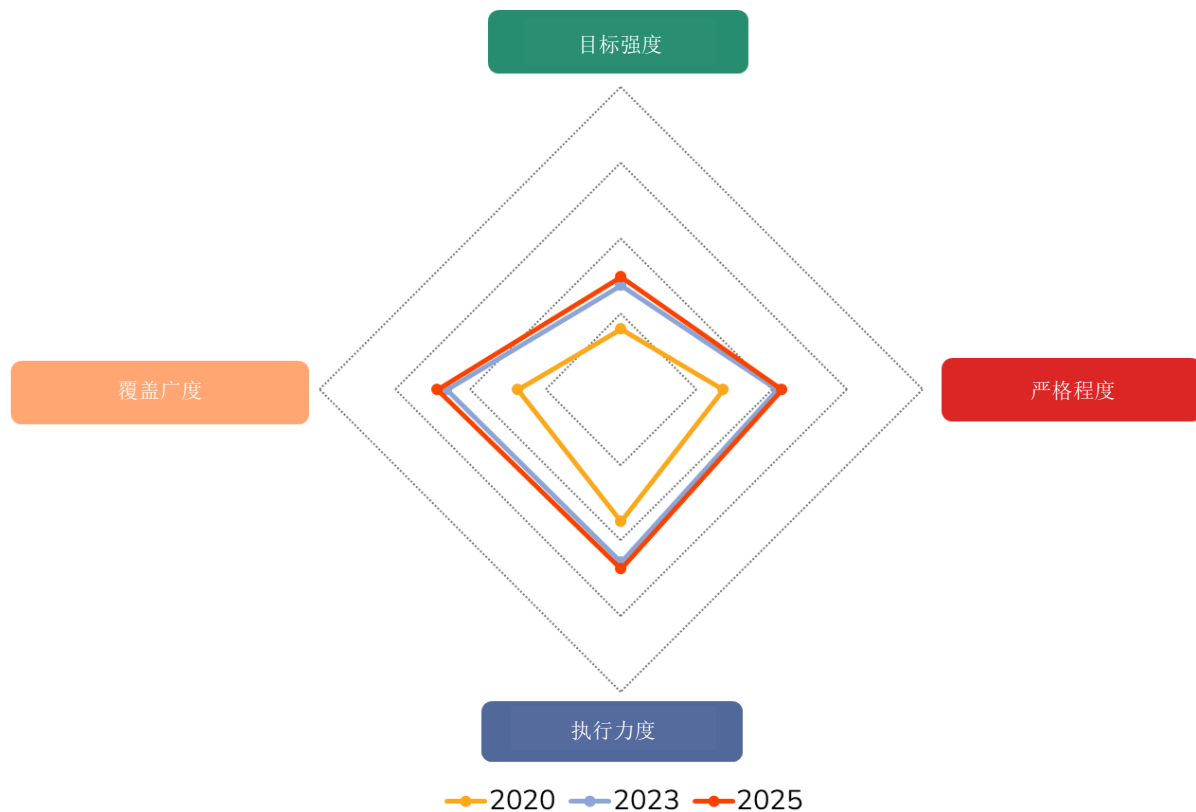
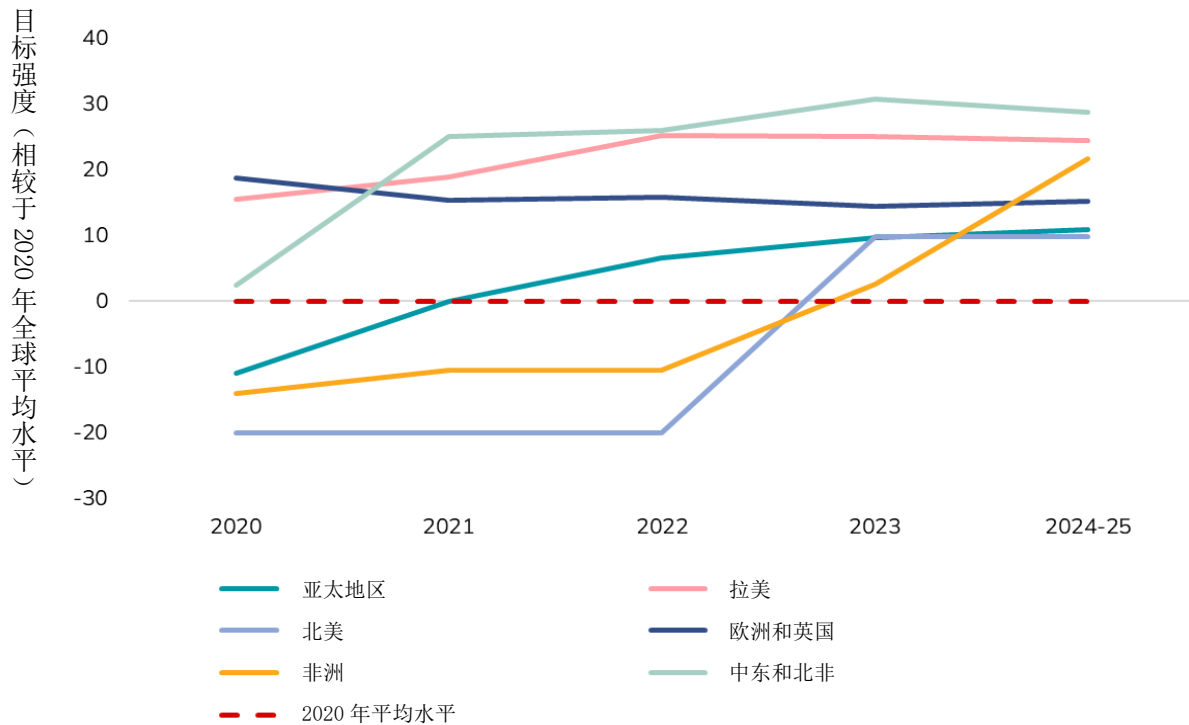


图 13. 2020—2025 年各地区绿色审慎政策目标强度变化



注：亚太地区 = 中国、印度、印度尼西亚、日本、韩国、菲律宾、泰国、越南、俄罗斯、新加坡、澳大利亚

拉丁美洲 = 阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、墨西哥

北美洲 = 美国、加拿大

欧洲及英国 = 欧盟、法国、德国、意大利、荷兰、波兰、瑞典、英国

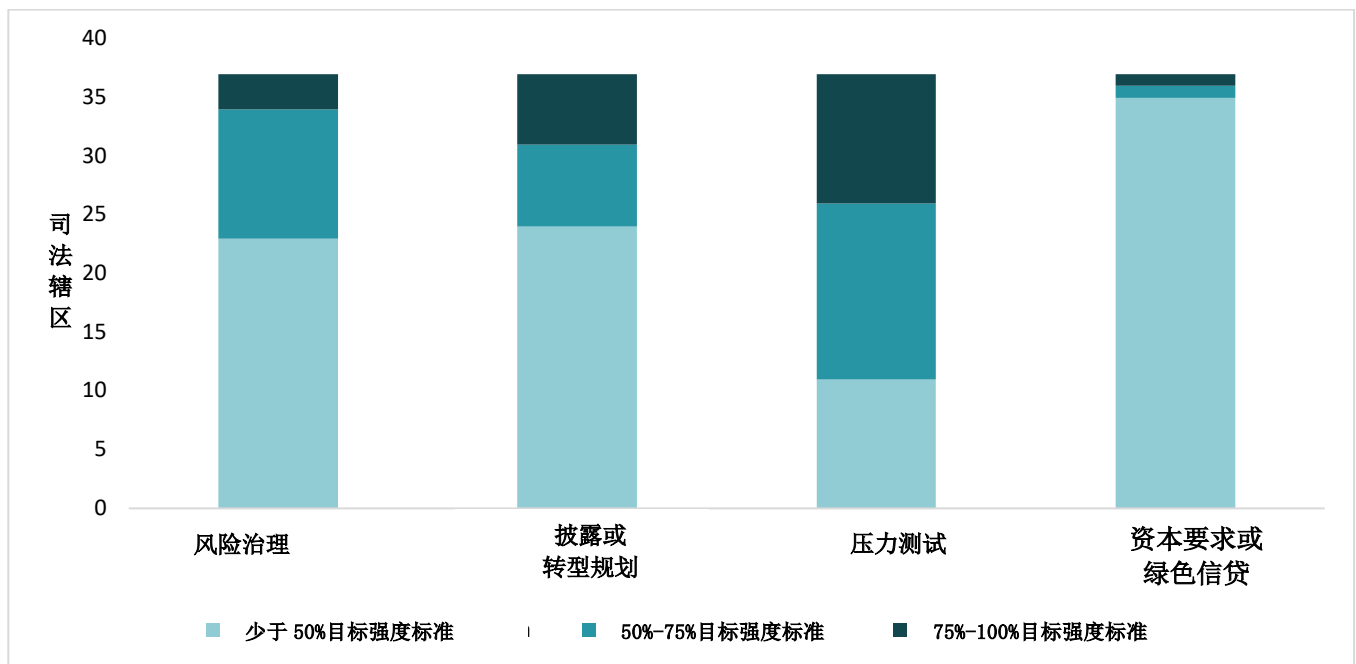
中东和北非 = 埃及、沙特阿拉伯、土耳其、阿联酋

审慎政策的目标强度，体现在以下四方面对金融机构的指导力度：（1）搭建风险管理与治理机制；（2）开展信息披露、制定并落地转型规划；（3）运用气候情景分析或压力测试，识别实体风险与转型风险；（4）将气候相关风险纳入资本要求与信贷条款设置。

研究表明，本次评估覆盖的 37 个司法辖区中，超三分之二（26 个）在气候情景分析与压力测试领域具备较高目标强度，通过明确情景选取范围、压力测试开展频次，以及测试结果的运用和披露要求等方式颁布相关规范（图 14）；而在气候风险治理、要求金融机构制定并落实转型规划方面，仅有不到半数区域的政策达到相应目标强度标准。

整体而言，银行将气候因素纳入资产负债管理与信贷业务的相关规则，其目标强度在各板块中整体偏低，目前主要形成两种监管思路。其中 17 个司法辖区采用风险导向模式，要求或引导机构将气候风险纳入资本与流动性管理。另有 14 个司法辖区侧重推行绿色信贷机制，针对绿色产业与高碳产业设置差异化信贷规则。例如韩国《绿色信贷管理指引》鼓励金融机构对符合本国绿色分类标准的项目，可提供利率优惠、延长贷款期限等信贷支持。

图 14. 各司法辖区审慎政策相对目标强度（按细分维度划分）



本次调研以加权平均方式测算各项政策的严格程度，测算指标包含三项：一是对监管对象所设义务的强制性程度；二是政策整体具有强制性还是自愿遵守；三是违规惩戒措施。该领域早期政策多为风险管理方面的监管指引与指导性意见，现在具有强制执行力的政策占比逐步提升。37 个司法辖区中，27 个区域均有至少一项政策的目标强度达标率超过五成。例如加拿大《B-15 气候金融风险指引》，对所有联邦监管金融机构作出强制性规定，要求落实气候风险管理、治理、压力测试及信息披露等工作。

审慎政策的实施情况呈现分化态势，通常由政策执行能力较强的各国中央银行或具备高度专业性的金融立法机构负责，但政策颁布时间普遍较晚，导致实践中缺乏充分的执行证据予以佐证。欧盟是个明

显例外，欧洲中央银行已对多家未遵守其气候风险管理要求的金融机构处以罚款。¹⁰然而，在大多数司法辖区，相关政策包含金融监管机构的监控与监督条款，在一定程度上增强政策的有效性。总体而言，除北美地区外，所有地区在政策执行力度上均已达到评估标准的 50%。

最后，审慎政策的覆盖广度适用于金融体系内所有参与主体，包括银行及非银行金融机构。这对于英国等金融市场高度发达且非银机构占据主导地位的经济体尤为重要。若气候领域监管仅针对银行业，金融风险将向金融体系的灰色领域转移。本报告显示，银行业是当前气候审慎监管的主要对象。同时，各司法辖区也颁布规则，将监管延伸至其他重要金融主体。此类主体包括保险公司和再保险公司、资产管理机构、养老基金、非银行金融机构及各司法辖区内其他定制金融业态。

¹⁰ 2024 年彭博新闻社，欧洲央行拟首次对气候合规违规银行处以罚款。查阅地址：

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-05-29/ecb-to-impose-first-ever-fines-on-banks-for-climate-failures>

6. 甲烷减排政策

甲烷减排政策针对各类公共部门及私营主体，制定油气、煤炭及农业领域监控、管控与减排甲烷的强制性或指导性政策。甲烷是温室气体，对全球变暖的影响显著高于二氧化碳（CO₂），但在大气中存留时间更短。尽管如此，甲烷在大气存续期间所产生的严重增温效应，因而有必要对其实施管控。在全面持续推进脱碳的背景下，减少甲烷排放是短期内减缓气候变暖最快速、成本效益最优举措。¹¹ 甲烷减排领域的监管方式多样，既有自愿性减排，也包含强制性减排要求。该领域规则常与转型规划、气候信息披露等其他监管领域相互衔接。因此，甲烷减排政策的特点是类型差异明显且监管范围跨领域。

2025 年《牛津气候政策观察报告》在 32 个司法辖区识别 108 项甲烷减排政策工具，其中 29 项为强制性政策。这表明全球将甲烷减排纳入气候政策体系的意愿持续增强。值得注意的是，其中 23 项（占比 20%）于 2024 至 2025 年间发布，显示近年政策颁布节奏明显加快。

多数司法辖区已颁布覆盖农业、油气及煤炭领域的甲烷减排政策，数据显示的趋势是绝大多数甲烷减排政策聚焦化石能源行业。许多政策针对油气部门，23 个司法辖区颁布 72 项油气领域甲烷减排政策。煤炭领域的政策关注度显著低于油气，仅 15 个司法辖区颁布 34 项相关政策。

仅 23 个司法辖区颁布 49 项针对农业领域的政策。尽管化石能源供应链存在大量可快速实现的甲烷减排机会，¹²但农业仍是全球最大的甲烷排放源。¹³ 因此，农业领域甲烷政策监管不足是本领域的突出缺陷。¹⁴

¹¹ 2025 年联合国环境规划署，查阅地址：<https://www.unep.org/resources/eye-methane-2025-measurement-momentum>

¹² 国际能源署，2025 年，查阅地址：<https://www.iea.org/reports/global-methane-tracker-2025/key-findings>

¹³ 全球甲烷中心，2025 年，查阅地址：<https://www.globalmethanehub.org/agriculture/>

¹⁴ 本分析仅涵盖化石燃料与农业领域的甲烷排放政策。需说明的是，废弃物也是甲烷重要排放源，本次未纳入分析范围。

现有技术可将化石燃料领域的甲烷排放量降至接近零。该类减排工作成本低，部分场景下甚至可实现负成本。当前各方多聚焦能源领域开展减排工作，却忽视其他可行的减排路径。例如发达国家调整饮食结构，同样能够有效削减农业领域甲烷排放。总体来看，现行甲烷减排政策均按行业制定，并未采用跨行业统一规则。政策监管对象限定为特定行业主体，而非金融机构或普通企业等更宽泛的市场主体。

油气行业甲烷减排政策大多对业内甲烷监控与管控活动作出强制性要求。超过半数的政策规定油气甲烷排放的核算方法与适用框架，但较少政策要求或倡导排放信息公开、第三方核查或统一监控标准。日本《全球变暖对策促进法》是典型的优秀实践范例，其强制要求企业公示各生产设施的排放数据，同时规定排放清单必须经过第三方核查。欧盟《能源行业甲烷减排条例》（(EU) 2024/1787）、韩国《国家碳中和与绿色增长第一基本规划》、澳大利亚碳信用单位机制核算规则，均为油气领域甲烷减排方面具备较强针对性的成熟政策。

农业领域甲烷减排政策不仅数量少于油气领域，现有政策也普遍缺乏针对性与不够具体。澳大利亚畜牧业甲烷减排计划（MERiL）是例外，该计划专门针对农业制，与聚焦能源且仅原则性提及农业的美国《甲烷减排行动计划》不同，MERiL 对农业甲烷排放的核算与核查提出明确规定，强制要求第三方核查，并推出针对性减排措施，包括使用饲料添加剂、优化饲料配比、畜禽育种等，以减少肠道发酵甲烷排放。

其他具有代表性的农业甲烷减排政策包括：阿根廷第 146/2023 号决议《国家气候变化适应与减排计划》；巴西第 71/2022 号政令《国家甲烷减排计划》，推广沼气与生物甲烷以削减甲烷排放；越南第 1693/QD-BNN-KHCN 号决议（2023 年）提出至 2030 年农业与农村温室气体减排规划，并展望至 2050 年目标；哥斯达黎加肉牛养殖国家适宜减缓行动（NAMA）专门针对畜牧业（最大生物甲烷来源），通过轮牧、改良草场、优化施肥等措施管控肠道发酵与粪污管理排放，并配套监控、报告与核查（MRV）框架，以技术与资金合作方式自愿推行。

煤炭行业甲烷减排工作，整体受政策关注较低。部分国家已逐步淘汰煤炭使用，并颁布煤炭退出相关规定，并非颁布专门的甲烷管控措施，这是该领域政策偏少的部分原因。但废弃及关停煤矿仍会产生大量甲烷排放，相关问题并未得到重视。目前，针对煤炭行业甲烷减排的强制性或指导性政策数量较少。

欧盟第 2024/1787 号条例是例外，该条例第十五条第一款禁止对甲烷进行日常排放与燃烧，仅允许特定情形下的例外。该条例还针对煤炭生产活动的甲烷排放制定专项条款，是为数不多全面规范该类问题的法律文件。

全球范围内仅两项专门针对煤炭行业甲烷的政策。2007 年 9 月 7 日波兰立法允许煤矿关停期间，出于环保与安全需求，无需许可抽空甲烷。德国《大型燃烧设备条例》执行欧盟工业排放指令，通过监控与能效标准限制燃烧过程中排放，间接管控甲烷。

表 7：各司法辖区甲烷减排政策

	国家目标	甲烷定价	油气	碳排放源特定规则	农业
阿根廷	●	●	●	●	●
澳大利亚	●	●	●	●	●
巴西	●	●	●	●	●
加利福尼亚州	●	●	●	●	●
加拿大	●	●	●	●	●
智利	●	●	●	●	●
中国	●	●	●	●	●
哥伦比亚	●	●	●	●	●
哥斯达黎加	●	●	●	●	●
埃及	●	●	●	●	●
欧盟	●	●	●	●	●
法国	●	●	●	●	●
德国	●	●	●	●	●
印度	●	●	●	●	●
印度尼西亚	●	●	●	●	●
意大利	●	●	●	●	●
日本	●	●	●	●	●
肯尼亚	●	●	●	●	●
墨西哥	●	●	●	●	●
荷兰	●	●	●	●	●
尼日利亚	●	●	●	●	●
菲律宾	●	●	●	●	●
波兰	●	●	●	●	●
韩国	●	●	●	●	●
俄罗斯	●	●	●	●	●
卢旺达	●	●	●	●	●
沙特阿拉伯	●	●	●	●	●
新加坡	●	●	●	●	●
南非	●	●	●	●	●
瑞典	●	●	●	●	●
泰国	●	●	●	●	●
土耳其	●	●	●	●	●
阿联酋	●	●	●	●	●
英国	●	●	●	●	●
坦桑尼亚	●	●	●	●	●
美国	●	●	●	●	●
越南	●	●	●	●	●

6.1 甲烷减排政策评估

不同司法辖区的甲烷减排规则，整体质量存在明显差异。近年来，该领域政策推进加快（见图 15），全球甲烷减排承诺等国际行动起到推动作用，该承诺于第二十六届联合国气候变化大会发起，参与各方承诺至 2030 年将全球甲烷排放量在 2020 年基数上至少削减 30%，管控范围覆盖能源、农业、废弃物。2020 年以来，各区域的减排目标强度持续提升。2023 年起，欧盟与北美地区的政策目标强度增长尤为显著（见图 16）。

图 15：2020—2025 年各司法辖区甲烷减排政策评估

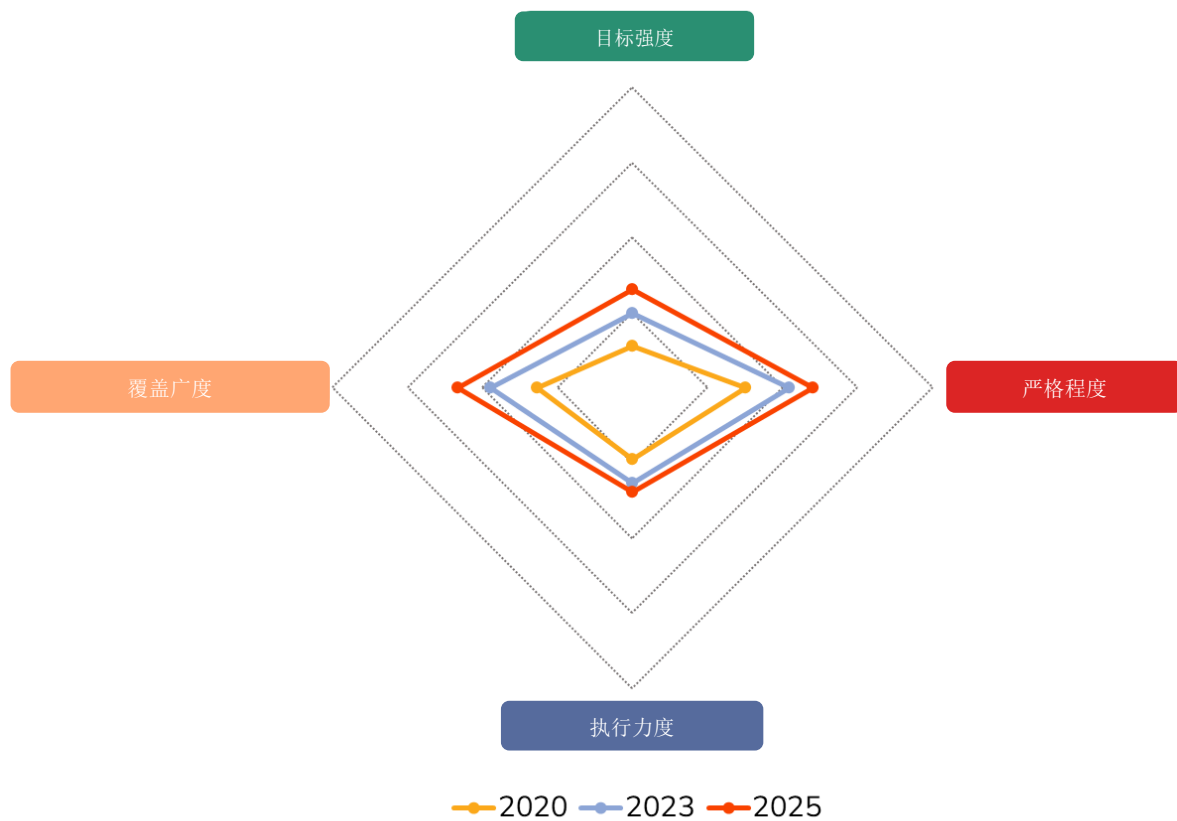
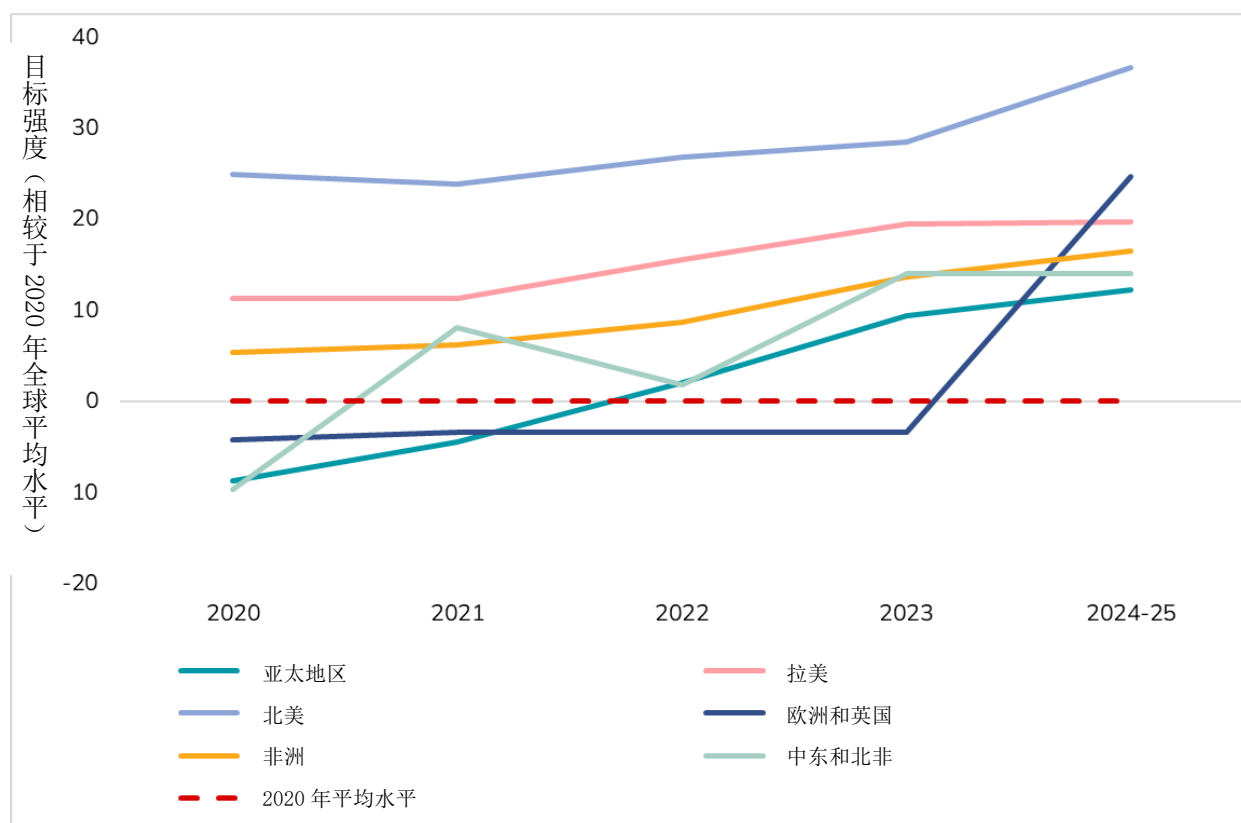


图 16：不同时期各司法辖区甲烷减排力度的差异（相对于 2020 年全球平均水平）



注：亚太地区 = 中国、印度、印度尼西亚、日本、韩国、菲律宾、泰国、越南、俄罗斯、新加坡、澳大利亚

拉丁美洲 = 阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、墨西哥

北美地区 = 美国、加拿大

欧洲及英国 = 欧盟、法国、德国、意大利、荷兰、波兰、瑞典、英国

中东和北非 = 埃及、沙特阿拉伯、土耳其、阿联酋

从政策目标强度来看，荷兰、美国及韩国制定的甲烷减排政策标准最高。上述国家的政策均设置明确的甲烷减排指标。相关指标要求严格，且附有明确时限，大多要求在 2030 年或此后短期内完成达标。各地采用的管控方式差异较大。部分司法辖区设定的减排目标完善且时限明确。9 个司法辖区未设置减排目标，或仅制定约束力较弱的远期目标。无组织排放、泄漏检测与修复相关政策也存在较大差异。14 个司法辖区对此类排放制定的管控措施力度不足。17 个司法辖区对排放与燃烧行为约束有限，基本未要求减少相关作业活动。针对气体排放与燃烧行为，沙特阿拉伯的管控政策最为严格。在排放管控、泄漏检测及修复领域，意大利与美国施行的监管措施力度最强。

农业领域甲烷减排的政策目标强度存在差异化。减排政策力度较强的司法辖区，专门颁布政策管控农业甲烷排放，强制或建议主体开展农业甲烷排放核算，部分区域将该类排放纳入定价管控体系。从区域角度来看，北美地区农业甲烷减排政策目标强度最高。其余各区域的政策管控力度，整体趋于一致。

从政策严格程度来看，意大利、瑞典及沙特阿拉伯的政策要求最为严格。整体而言，各司法辖区的政策严格程度评分，普遍高于政策目标强度评分。阿根廷针对减排目标设定、气体排放与燃烧、无组织排放以及泄漏检测修复，均制定严格规范。本报告严格程度评估同时考量两项内容：一是政策是否设置豁免条款，现有八个司法辖区的政策包含此类条款；二是政策是否明确规定违规惩戒措施。韩国施行的监管处罚约束力极强。区域层面的严格程度分布，与政策目标强度的分布特征基本一致。北美地区政策标准最为严格，其余各区域的政策水平大体相当。

甲烷减排政策在执行力度方面仍存在短板。多数司法辖区缺乏充分的执法与监控实践依据，执行配套能力也较弱。澳大利亚、哥伦比亚、土耳其已搭建成熟的监控体系，均是正面范例。从区域角度划分，中东地区政策执行效果最优，非洲地区相对较弱。各区域之间的执行水平差距整体不大。

在政策覆盖广度方面，越南、南非、德国等司法辖区实现多行业全面覆盖，埃及等区域政策覆盖范围较窄。

综合来看，甲烷减排政策表现突出的司法辖区为沙特阿拉伯与南非。沙特阿拉伯《空气质量行政条例》规定泄漏检测与修复计划，沙特阿美也有内部甲烷管控措施，要求采用经认可的技术定期检测、量化并修复泄漏，减少无组织甲烷与挥发性有机化合物排放。¹⁵ 卫星甲烷监控计划（沙特阿美与 GHGSat 合作）通过卫星技术全国监控排放，显著提升监控精度与执法效力，两项举措在执行力度与严格程度上表现优异。¹⁶

¹⁵ 该政策查阅地址：

<https://web.archive.org/web/20250921120407/https://www.mewa.gov.sa/en/InformationCenter/DocsCenter/RulesLibrary/Docs/Executive%20Regulations%20for%20Air%20Quality.pdf>
web.archive.org/web/20250728151730/https://globalmethane.org/challenge/saudiaramco.html

¹⁶ 该政策查阅地址：

<https://web.archive.org/web/20250723150804/https://www.aramco.com/en/sustainability/climate-and-energy/managing-our-footprint/ghg-emissions-management-program>

南非 2025 年《温室气体碳预算与减排计划法规草案》依据 2024 年《气候变化法案》，构建具有约束力的碳预算分配与监控框架。¹⁷要求重点排放企业设定目标、提交减排计划及年度报告，实施独立核查。南非 2017 年《国家温室气体排放报告法规》建立统一国家报告系统，提升排放数据质量，履行联合国气候变化框架公约义务，并支撑碳税实施，激励全行业减排。¹⁸

值得关注的是，各国政策对国际框架（尤其是《全球甲烷承诺》）的引用有限，仅 13 个司法辖区的 24 项政策提及该承诺。仅有 37 项政策引用 IPCC 核算方法。这导致各国甲烷核算与计量标准不统一的担忧，可能阻碍全球减排成效的横向比对。

¹⁷ 该政策查阅地址:

http://web.archive.org/web/20250807160921/https://static.pmg.org.za/250801Draft_National_Greenhouse_Gas_Carbon_Budget-5-5.pdf

¹⁸ 该政策查阅地址:

https://web.archive.org/web/20240815100755/https://www.dffe.gov.za/sites/default/files/legislations/nemaqa_greenhousegasreporting_regulationsamendment_g43712rg11174gon994

7. 公共采购政策

公共采购是合同形式的财政支出，具有经济与环境双重重要意义，其规模占各国国内生产总值比重达 13%至 20%，¹⁹ 相关排放量约占全球排放总量的 15%。²⁰ 为将气候与环境治理目标全面融入日常行政运作，各国政府正在重构公共采购规则体系，在货物、工程及服务类采购支出中，纳入低碳排放、高能效及生态友好评审标准。

总体而言，本报告在 37 个司法辖区中的 35 个区域内，共梳理出 125 项气候相关公共采购政策。仅俄罗斯与尼日利亚未制定绿色公共采购政策。2024 年以来，已有 29 项全新绿色公共采购政策获批施行；菲律宾、南非两个司法辖区亦首次颁布该领域专项政策文件。

各国政府采取多种路径推行绿色公共采购，主要包括调整采购品类、遴选供货主体、规范采购实施方式，即在采购流程与合同条款中纳入各类环境治理目标要求。

现有 31 个区域颁布相关政策，在过半政策条款中，各区域政府均推行政府采购产品绿色化管控。具体实施方式包括：设定技术规范标准，明确产品最低能效准入要求；在招投标评审环节，对持有生态标识及相关环保认证的产品予以评审优先待遇。2024 年，印度施行《生态标识管理规程》，该标识由印度标准局核发，已成为该国绿色采购的国家级规范。

政府还可借助全成本核算等方式调整资金投向。该核算方式对产品、工程或服务开展全生命周期成本测算，全面评估其环境影响，同时重新界定法定意义上的资金使用效益。已有 21 个司法辖区将全生命周期成本核算制度纳入采购管理规则。2024 年以来颁布的政策中，超过三分之一增设全生命周期成本核算条款，澳大利亚、印度尼西亚、菲律宾、阿联酋四个司法辖区首次施行该项制度。

¹⁹ 世界银行，2020 年。查阅地址: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/03/23/global-public-procurement-database-share-compare-improve>

²⁰ 世界经济论坛，2025 年。查阅地址: <https://www.weforum.org/stories/2025/01/how-governments-can-leverage-public-procurement-for-a-greener-future/>

对比前述举措，仅有少数区域修订采购规则，将供应商绿色资质纳入评审考量范围。目前仅有 12 个区域制定有供应商绿色化管理相关规程。2024 年以来，澳大利亚、印度尼西亚两个区域新颁政策，允许并鼓励政府采购主体将供应商气候合规资质纳入评审依据。以印度尼西亚《政府采购政策署 2024 年第 157 号署长令》为例，该文件明确采购主体可对供应商可持续发展的履约能力开展评审及综合考量。

最后，各国政府可优化政府采购模式，优化方式包括制定原则性采购目标、确立跨领域采购优先事项，或增设合同订立及项目实施阶段的法定许可条款。英国 2023 年《采购法》是典型范例，该法案允许采购主管机关侧重考量非经济性评审标准，要求社会效益指标在评审权重中的占比不得低于百分之十。此外，美国加利福尼亚州 2019 年第 N-19-19 号行政令，统筹调整州级投资与财政支出，匹配本地区气候治理目标。该州每年拨付五十亿美元专项资金，用于减少交通领域排放量，降低州属资产的碳足迹。

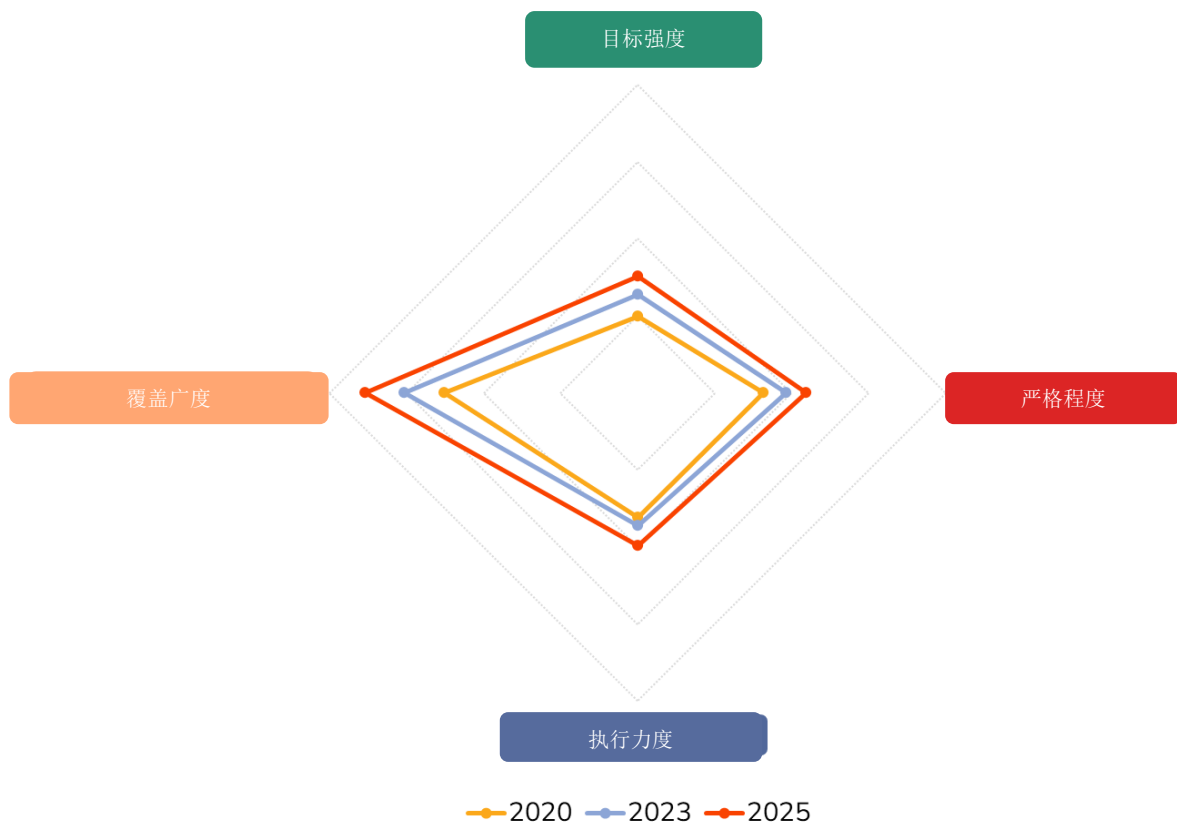
表 8：各司法辖区公共采购政策

	绿色采购目标	全生命周期成本	绿色产品标准	绿色供应商标准	
阿根廷	●	●	●	●	● 强制的
澳大利亚	●	●	●	●	● 自愿的
巴西	●	●	●	●	● 无规则
加利福尼亚州	●	●	●	●	
加拿大	●	●	●	●	
智利	●	●	●	●	
中国	●	●	●	●	
哥伦比亚	●	●	●	●	
哥斯达黎加	●	●	●	●	
埃及	●	●	●	●	
欧盟	●	●	●	●	
法国	●	●	●	●	
德国	●	●	●	●	
印度	●	●	●	●	
印度尼西亚	●	●	●	●	
意大利	●	●	●	●	
日本	●	●	●	●	
肯尼亚	●	●	●	●	
墨西哥	●	●	●	●	
荷兰	●	●	●	●	
尼日利亚	●	●	●	●	
菲律宾	●	●	●	●	
波兰	●	●	●	●	
韩国	●	●	●	●	
俄罗斯	●	●	●	●	
卢旺达	●	●	●	●	
沙特阿拉伯	●	●	●	●	
新加坡	●	●	●	●	
南非	●	●	●	●	
瑞典	●	●	●	●	
泰国	●	●	●	●	
土耳其	●	●	●	●	
阿联酋	●	●	●	●	
英国	●	●	●	●	
坦桑尼亚	●	●	●	●	
美国	●	●	●	●	
越南	●	●	●	●	

7.1 公共采购政策评估

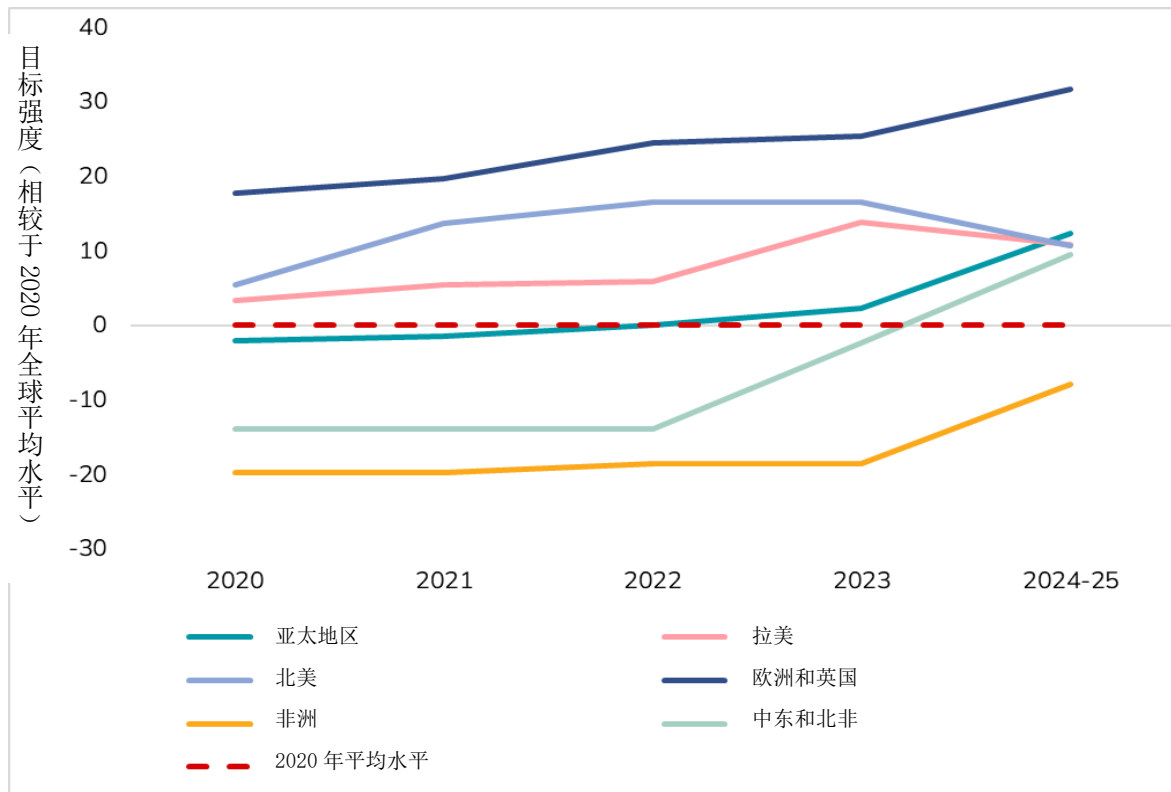
六大领域之中，政府采购的政策体系完备程度最高（见图 17）。政府采购属于政府自身运行管理范畴，具备特殊属性，其政策完备度较高具备内在合理性。本质上，政府制定政府采购政策属于对自身履职行为作出规范约束。

图 17: 2020-2025 年各区域政府采购政策评估



同时，政府采购也是六大领域中政策目标强度第二低的领域，且自 2020 年以来，其目标强度提升幅度为各领域中最小。目前绝大多数区域已就政府采购纳入可持续发展标准设定相关目标，共计 30 个司法辖区；其中，2024 年以来新增制定目标的司法辖区共 5 个，分别为巴西、墨西哥、卢旺达、南非、坦桑尼亚。然而，绿色政府采购政策的目标强度长期偏低，这也显示各国政府从宏观承诺与战略向具体采购支出绿色化过程中，仍面临持续挑战。

图 18: 2020-2025 年各地区政府采购政策目标强度变化（相对 2020 年全球平均水平）



注：

亚太地区：中国、印度、印度尼西亚、日本、大韩民国、菲律宾、泰国、越南、俄罗斯、新加坡、澳大利亚

拉丁美洲：阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、墨西哥

北美地区：美利坚合众国、加拿大

欧洲及英国：欧洲联盟、法国、德国、意大利、荷兰、波兰、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国

中东及北非地区：埃及、沙特阿拉伯、土耳其、阿拉伯联合酋长国

从司法辖区层面看，各地区表现差异显著（见图 18）。一定程度上因为政府采购领域政策数量相对少于其他领域，导致单项政策对整体格局的影响更为突出。在拉丁美洲，区域整体政策目标强度下降，部分因为政府采购政策总量增加。2024 年以来，全球新增绿色采购政策中，20% 来自拉丁美洲国家，包括巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加及墨西哥。值得注意的是，这些政策的实施路径高度多样化，尚未形成统一的可持续政府采购政策模式。

巴西最新政策将可持续发展指标纳入联邦公路特许经营合同。哥斯达黎加 2024 年《国家公共采购计划》提出了一个前瞻且创新性的政府采购发展计划。该计划将可持续发展与生态保护确定为政府采购

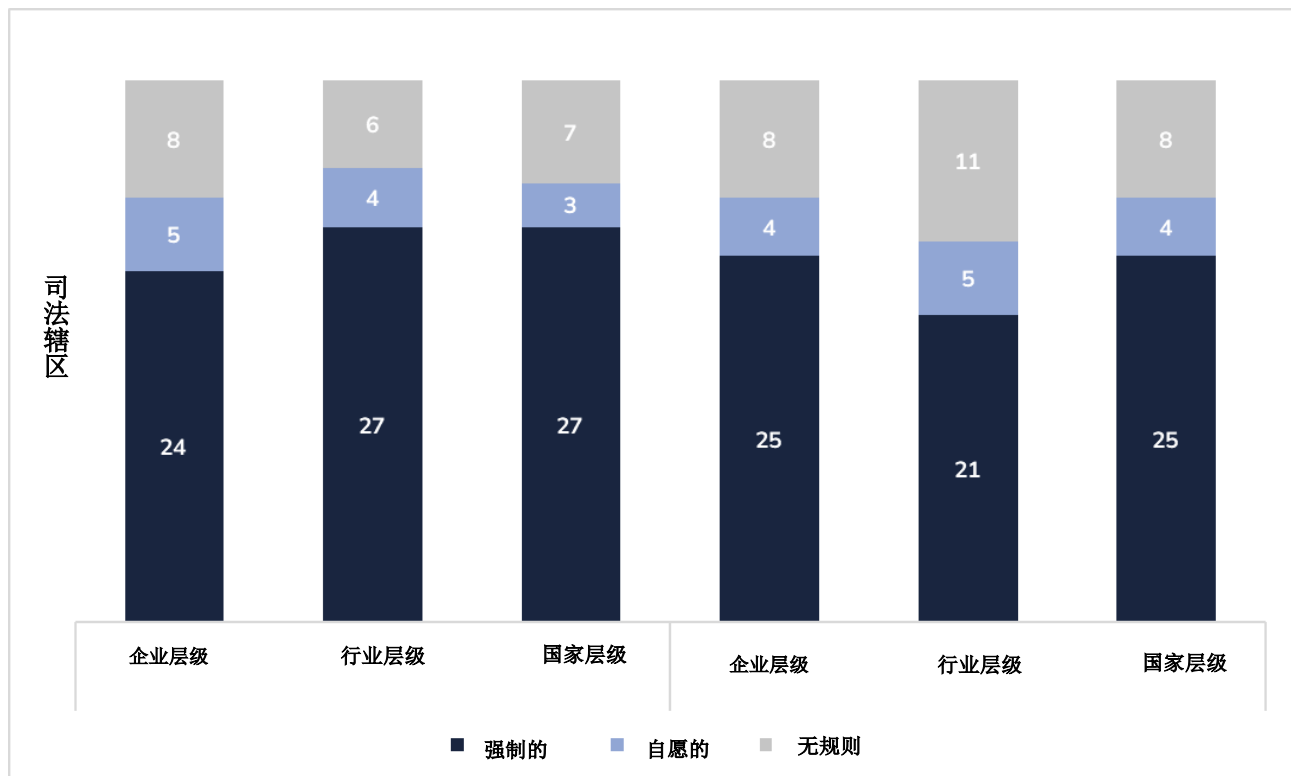
四大核心标准之一。上述政策体现可持续政府采购政策的多元化态势。各国政府持续开展制度探索与优化，但尚未形成统一的政策模式与评价基准。综上，相关领域政策目标强度并未整体走低。现有数据表明，政府采购政策形式丰富多元，既包含专项技术标准，也涵盖国家指导性发展规划。

8. 转型规划政策

转型规划类政策要求或引导市场主体制定并采取措施，使自身经营活动与业务运营匹配气候治理目标。2025 年《牛津气候政策观察报告》显示，37 个司法辖区共颁布 227 项转型规划政策。2024 至 2025 两年间，新增政策数量已达 50 项。本次纳入观察的 37 个司法辖区，均已施行至少一项强制性转型规划政策。

正如 2024 年报告所述，转型规划政策具备类型多元的核心特征。本报告依据适用范围，将转型规划政策划分为三个类别：国家层级、行业层级、企业层级。详见下文图 19，该图表同时列明各类政策对适用对象设定的专属义务。

图 19：2025 年转型规划的义务与适用范围



国家层级转型规划，由政府制定气候目标实施路径，通常适用于全国经济范畴，政府各职能部门承担规划编制、预算编制及方案执行的法定义务。例如墨西哥《2025-2030 国家发展规划》，为联邦公共行政机关设定强制性工作目标与实施方案。该政策旨在把国家规划和公共支出与以福祉、社会正义和可持

续性为基础的发展路径对齐，例如纳入从化石燃料向可再生能源转型的内容。本报告显示，37 个受观察司法辖区中，已有 35 个区域颁布国家层级转型规划政策。

行业层级转型规划，涵盖公共部门与私营企业两类市场主体。作为治理工具，该类政策统筹推进全行业转型升级工作。例如澳大利亚 2024 年《净零经济管理局法案》强制要求关停燃煤、燃气发电厂，同时为保障受行业变动影响的劳动者权益，编制并落实转型方案，提供职业规划、技能再培训、岗位调任、财务咨询。该项行业政策匹配国家层面转型的全国治理工作，实现合理公正的转型。国际转型规划网络（ITPN）²¹ 指出，行业转型规划可搭建企业规划与国家规划之间的衔接，报告也印证这一点：2024 年起，行业转型规划政策数量大幅上涨。智利《能源行业气候变化减缓和适应专项规划》是典型案例，该政策划定行业管控目标，明确企业合规要求，促使企业转型规划对接国家气候治理目标，实现二者直接联动。本次观察覆盖 37 个司法辖区，其中 34 个区域已颁布行业层级转型规划政策，受影响最多的行业包含发电供电、燃气、工业供热、暖通供应、交通运输及仓储行业，该分布特征延续 2024 年度行业管控趋势。

企业层级转型规划，要求企业及金融机构承担法定义务，制定和/或披露气候减排目标与实施方案，并应对气候变化物理风险与转型风险。37 个观察司法辖区中，已有 34 个区域颁布该类政策，通常作为信息透明监管工具。例如卢旺达 2024 年第 040 号指引文件，要求商业银行跟踪自身转型规划实施进度，且相关规划编制须严格匹配国际财务报告准则可持续发展披露规范。企业转型规划政策大多援引现有国际自愿性标准制定。由国际可持续准则理事会（ISSB）发布的国际财务报告准则（IFRS）已成为全球统一基础基准，尤其适用于金融机构。

²¹ 国际转型规划网络、全球气候转型研究院，2025 年，行业转型规划：衔接国家治理目标与企业转型方案的纽带。查阅地址：<https://itpn.global/wp-content/uploads/2025/11/Sector-Transition-Plans-A-bridge-between-national-ambition-and-company-transition-plans.pdf>。

不同类型的企业转型规划政策彼此关联。绿色金融系统网络（NGFS）²²指出，针对非金融机构制定的政策，能够为金融机构转型规划提供参考依据。本报告显示凡是颁布金融行业企业转型规划政策的司法辖区，均同步实施面向非金融企业的政策，仅有两个国家例外。欧洲银行管理局明确说明，依据《资本要求指令》（CRD 第六版）开展转型规划工作，应依据欧盟《企业可持续发展尽职调查指令》要求各方编制并披露的转型方案为基础，该要求同时适用于金融企业与非金融企业。²³上述内容体现政策分步推进的重要性。逐步颁布配套政策，能够帮助各国政府克服政治阻力。

转型规划工作不应局限于温室气体减排，还需兼顾范围更广的可持续发展事项，这已成为市场共识。²⁴本报告显示，越来越多政策鼓励制定温室气体减排以外的发展目标，少数政策对此作出强制性要求，此类目标较多针对为适应气候变化采取的行动。最常见的是气候适应：245 项政策中，有 62 项、分布于 28 个司法辖区，涉及适应目标。22 个司法辖区内，涉及公平合理转型、自然及生物多样性的政策，分别为 41 项与 39 项。例如南非《第三号指导文件》建议商业银行披露气候适应目标，并列明配套考核指标、适用行业及地域范围。印度尼西亚可持续金融分类目录鼓励各类主体制定生物多样性与生态系统保护专项目标。

表 9：各司法辖区转型规划政策

²²全球绿色金融体系网络，2024 年：联动转型规划：金融企业与非金融企业。查阅地址：
https://www.ngfs.net/system/files/import/ngfs/media/2024/04/17/ngfs_connecting_transition_plans.pdf

²³ 欧洲银行管理局，2025 年：环境、社会及治理风险管理指引。查阅地址：<https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/2025-01/fb22982a-d69d-42cc-9d62-1023497ad58a/Final%20Guidelines%20on%20the%20management%20of%20ESG%20risks.pdf>

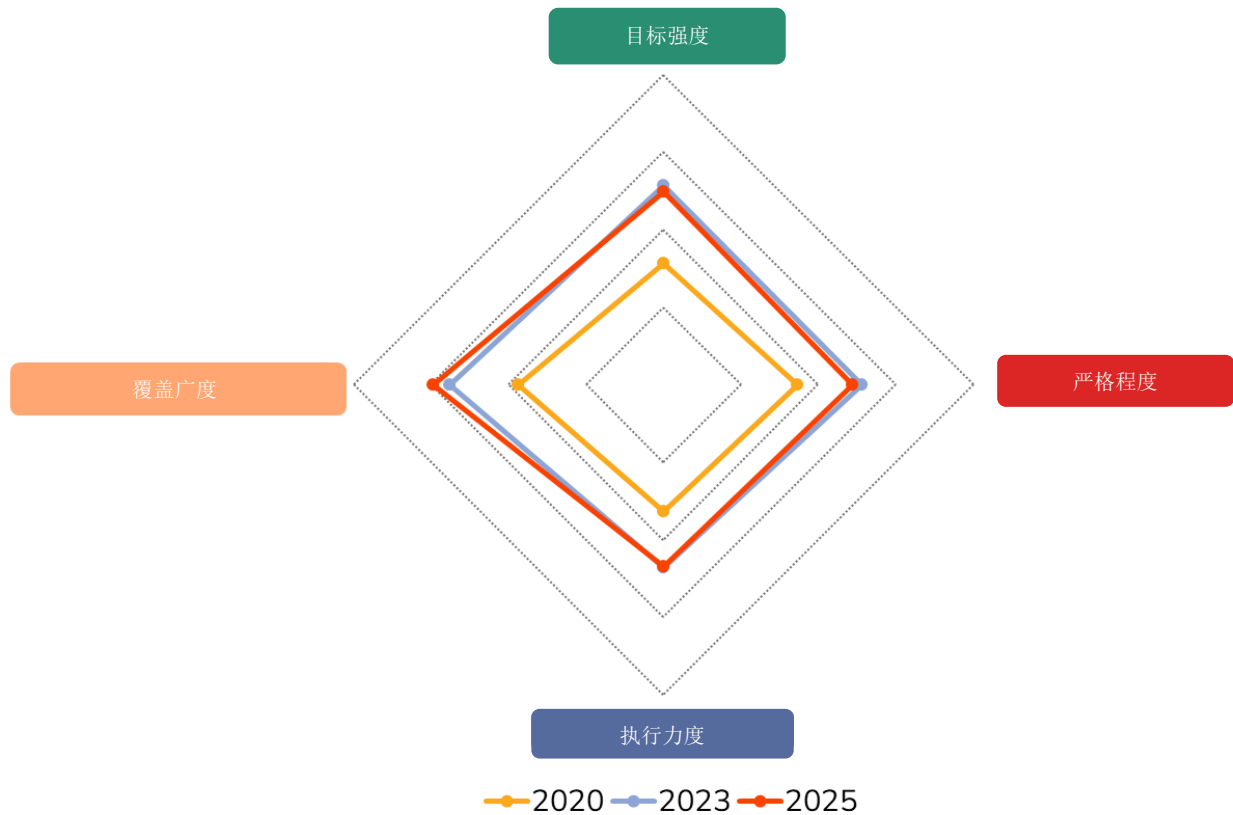
²⁴ 全球绿色金融体系网络，2025 年：将气候适应与风险韧性纳入转型规划。查阅地址：<https://www.ngfs.net/en/publications-and-statistics/publications/ngfs-input-paper-integrating-adaptation-and-resilience-transition-plans> (Accessed: 25 October 2025).

	企业	发展目标 行业	国家	企业	发展计划 行业	国家
阿根廷	●	●	●	●	●	●
澳大利亚	●	●	●	●	●	●
巴西	●	●	●	●	●	●
加利福尼亚州	●	●	●	●	●	●
加拿大	●	●	●	●	●	●
智利	●	●	●	●	●	●
中国	●	●	●	●	●	●
哥伦比亚	●	●	●	●	●	●
哥斯达黎加	●	●	●	●	●	●
埃及	●	●	●	●	●	●
欧盟	●	●	●	●	●	●
法国	●	●	●	●	●	●
德国	●	●	●	●	●	●
印度	●	●	●	●	●	●
印度尼西亚	●	●	●	●	●	●
意大利	●	●	●	●	●	●
日本	●	●	●	●	●	●
肯尼亚	●	●	●	●	●	●
墨西哥	●	●	●	●	●	●
荷兰	●	●	●	●	●	●
尼日利亚	●	●	●	●	●	●
菲律宾	●	●	●	●	●	●
波兰	●	●	●	●	●	●
韩国	●	●	●	●	●	●
俄罗斯	●	●	●	●	●	●
卢旺达	●	●	●	●	●	●
沙特阿拉伯	●	●	●	●	●	●
新加坡	●	●	●	●	●	●
南非	●	●	●	●	●	●
瑞典	●	●	●	●	●	●
泰国	●	●	●	●	●	●
土耳其	●	●	●	●	●	●
阿联酋	●	●	●	●	●	●
英国	●	●	●	●	●	●
坦桑尼亚	●	●	●	●	●	●
美国	●	●	●	●	●	●
越南	●	●	●	●	●	●
	强制的	●	自愿的	●	无规则	●

8.1 转型规划政策评估

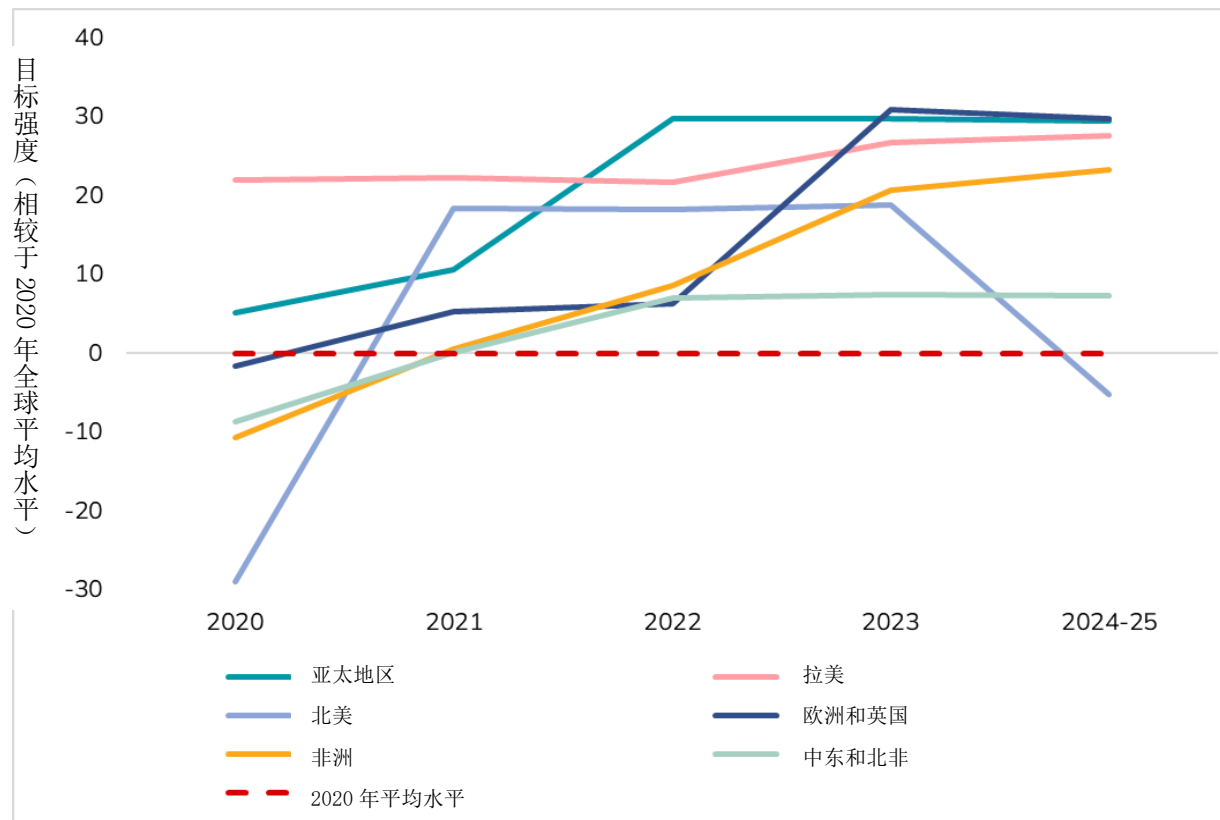
该领域政策推进速度在 2020 至 2023 年期间持续加快。自 2023 年起，新增政策数量与力度均有所回落。

图 20：2020—2025 年各司法辖区转型规划政策评估



政策推进放缓的部分原因是美国在 2024 年废止第 14057 号与第 14008 号行政令。受此影响，北美地区的政策目标强度下降（见图 21）。与此同时，非洲与拉丁美洲近两年来的政策目标强度提升。全球各区域发展态势由此呈现明显分化。

图 21：不同时期各区域转型规划力度的差异（相对于 2020 年全球平均水平）



注：

亚太地区 = 中国、印度、印度尼西亚、日本、韩国、菲律宾、泰国、越南、俄罗斯、新加坡、澳大利亚

拉丁美洲 = 阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、墨西哥

北美地区 = 美国、加拿大

欧洲及英国 = 欧盟、法国、德国、意大利、荷兰、波兰、瑞典、英国

中东和北非 = 埃及、沙特阿拉伯、土耳其、阿联酋

在政策目标强度评判标准层面，37 个司法辖区中有 31 个区域的政策鼓励或强制主体披露发展目标及转型方案。其中 25 个区域作出强制性披露要求，仅 6 个区域为自愿性披露，强制性政策占比更高。同样，37 个司法辖区中有 34 个区域的政策设置发展目标。其中 31 个区域强制主体制定发展目标，剩余 3 个区域仅作出自愿性规定。然而，无论目标是自愿性或强制性，均无法体现目标本身性质的细节差异。大多数政策并未深入严格地解释判断政策目标强度高的要件，例如划定并覆盖全部排放范围、设置阶段性过渡目标等。

最后，37 个司法辖区中有 33 个区域鼓励或强制主体制定转型规划，同样以强制性规定为主。30 个司法辖区中，除 3 个仅作自愿性安排外，其余均颁布至少一项强制性政策，要求企业制定转型规划。但是，将政府游说、内部治理、对外履约活动与转型规划相关联的政策较少，该发展态势自 2024 年已开始。与此同时，各区域转型规划政策的质量差异显著。多数政策仅规定转型规划制定时间、规划修订频

次，但较少规定第三方核验、情景分析方法、将气候要素纳入资本配置决策等核心质量管控条款。印度《绿色拖船转型项目》是典型优质范例，该项目划定至 2040 年的分阶段实施，设定关键绩效指标，用于转型规划监控与常态化审查，同时要求财政支出决策必须纳入气候影响研究事项。

在问责机制方面，本报告显示，尽管大多数政策要求或建议相关主体对其转型规划进展进行监控，但极少政策要求公示完成目标的进度，对信息披露的重视有限，难以对相关主体进行问责，也难以长期追踪转型规划的实施情况。该差距也反映部分转型规划框架的性质，例如某些规划不设定直接责任。在上述情形下，尤其与采购条款相结合时，转型规划仅作为获取融资的条件，而非独立条款。例如巴西 ANTT 第 6.057/2024 号决议将转型目标纳入联邦公路和铁路特许经营协议，将合规情况与获取重大基础设施合同关联，通过采购机制强化转型规划。

各司法辖区的转型规划严格程度差异较大。强制性政策多数具有较强合规要求，未设置自愿退出机制。例如，法国 2025 年 4 月 14 日颁布第 2025-336 号法律，强制要求运营燃煤电厂的国有企业提交能源转型方案，改用碳排放低于 550 克二氧化碳/千瓦时的燃料，且未设置自愿退出机制。但各政策对违规行为的处罚力度差距很大，近三分之一的政策未明确规定违规处罚措施，政策执行力被削弱，也不利于落实问责机制。相比之下，部分政策制定更为完善的处罚条款，例如欧盟第六版《资本监管指令》，若相关机构未能达到既定治理要求，将处以罚款、限制经营活动以及对高级管理人员追责等处罚。这种差异表明，各地转型规划政策的严格程度仍明显不统一。

转型规划政策的执行力度差异主要因为适用范围不同。例如，企业层面转型规划政策的执行力度表现最优，而行业层面及国家、地方层级转型规划政策的执行力度则相对滞后。自愿性政策的应用情况好于强制性规则的执行情况，目前仅有四分之一的强制性政策由主管部门执法。尽管存在上述问题，仍有值得关注的积极态势，多数政策已建立监督执行情况的机制。经法律专业人士评估，主管机关的执行能力整体处于较高水平。

最后，在政策覆盖广度方面，结合前文所述内容，多数司法辖区通过自愿性或强制性政策进行监管。政策涵盖上市企业、金融机构等商业主体，国家及地方层级政府，以及特定行业。因为碳中和转型需要全国经济体系系统性变革，政策支持与指引能够助力各类主体规划低碳发展路径，依规调整自身经营活

动。本报告显示，37 个司法辖区中包含发达经济体与新兴经济体，其中 16 个区域对企业、政府及行业主体统一设定法定义务，要求其已有或编制转型规划。

附录 1. 方法论

数据收集与评估工作分为以下四个阶段。

第一阶段：《牛津气候政策观察报告》调查问卷与范围界定

本研究中心负责编制年度《牛津气候政策观察报告》调研问卷，该综合性调查问卷涵盖通用问题与特定问题两类。其中，通用问题适用于所有政策工具，不分所属政策领域（含信息披露、转型规划、公共采购、碳信用、审慎监管政策、甲烷减排）；特定问题则针对特定内容，仅在填写人选定政策工具对应特定领域后方需填写。2025 年版调研问卷的通用模块共计 15 个题目，围绕政策核心要素展开，具体包括：

- 政策目标（附网页链接）
- 政策的颁布、实施或生效时间
- 政策实施主体及其履职执行能力
- 监控机制相关条款

通用问题之后是特定领域问题。这些问题针对具体政策条款提问，对每个领域的政策进行更细致、更具针对性的分析。

2025 年，我们在向法律专家网络分发调查问卷之前，新增了“范围界定”步骤，参与问卷的律师事务所根据我们提供的领域定义，在各自负责的司法辖区内识别相关的政策工具。基于这个步骤，我们最终能得到由两家或两家以上律师事务所共同确认、覆盖同一司法辖区的政策工具清单，律师事务所只需要填写确定范围内的政策工具相关问卷。这样调查流程循序渐进，为律师事务所节省时间，并使整体数据库更加准确和全面。

第二阶段：律师事务所回复调查问卷

随后，问卷将发送给合作律师事务所，由它们识别相关范围内政策工具并填写年度调查，以评估这些工具的实施情况。每份调查问卷对应一项政策工具，该工具可能涉及六个领域中的一个或多个。

第三阶段：政策工具数据的交叉核验与统一校准

在收到所有合作律师事务所的问卷回复后，牛津气候变化政策研究中心会对这些回复进行审阅，并在可行范围内进行验证。若两个或两个以上的律师事务所就同一司法辖区进行调查，本中心会统一协调它们的回复，形成最终版。此外，在可行的情况下，本中心还会利用公开来源（如受监管实体的网站、已发布文件、新闻报道）对律师事务所的回复进行交叉验证。最后，本中心会视需要，识别并补充调查其他政策工具。

第四阶段：数据分析：政策工具评估标准

为评估各司法辖区监管政策的质量，牛津气候变化政策研究中心于 2025 年开发 bASIC 框架，用以衡量各司法辖区及气候政策的目标强度、严格程度、执行力度与覆盖广度。上述每一项特征又由若干子变量构成，并充分运用我们问卷数据的丰富性与颗粒度。这些数据提供多个数据样本，用以衡量一项政策的不同特征。

政策的目标强度，用以衡量政策包含核心要素与关键机制的完备程度，这些都是判定政策具备实际效力的核心依据。由于不同领域对“目标强度”的界定差异显著，本研究针对各领域分别构建专属指标。下表列明每个领域构成目标强度的各项变量及子变量。

领域	目标强度变量	权重	目标强度子变量
碳信用规则	注册/防止重复计算	25%	使用注册系统的义务 其他解决重复计算的措施
	额外性、永久性与第三方核查	25%	使用信用标准（创建本国公共/政府/国家标准，或使用私营机构的标准）

领域	目标强度变量	权重	目标强度子变量
			额外性标准 永久性标准 第三方核查
	碳信用撤销	25%	发生碳信用撤销时的补救措施
	社会完整性	25%	信用产生和/或使用中的社会完整性标准 与受影响社区的利益分享安排 申诉救济/争议解决机制
气候信息披露	排放信息披露	30%	披露排放的义务 披露排放范围的义务 披露温室气体排放核算方法的义务 温室气体排放的第三方核查
	风险信息披露	30%	披露物理风险 双重重要性 物理风险的情景/方法论 披露转型风险 双重重要性 转型风险的情景/方法论
	目标与规划披露	30%	披露目标的义务 净零目标 披露目标进展的义务 目标所涵盖的排放范围
			其他气候目标 披露转型计划的义务 披露转型计划进展的义务 披露方法论
	抵消措施披露	10%	披露温室气体排放抵消或移除的义务 披露抵消购买情况 披露所购抵消是否经过核证 披露温室气体抵消或移除使用的认证和/或标准

领域	目标强度变量	权重	目标强度子变量
绿色审慎工具	风险与转型治理	20%	设定高级管理层的问责制并影响其薪酬 提高数据质量并识别气候风险的短期与长期影响 新客户与交易审批中的尽职调查 使用指标评估投资组合风险敞口
	披露与转型规划	20%	披露气候相关风险管理与治理实践 制定转型计划 实施转型计划 第三方核查
	压力测试	20%	开展气候压力测试或情景分析的义务 情景的使用 压力测试的频率 压力测试结果的使用及其披露
	资本要求	40%	使用压力测试结果调整资本/流动性要求 使用内部资本充足评估程序 对绿色信贷与高碳信贷实行差异化资本规则 对绿色产业实施信贷倾斜政策
甲烷减排	国家减排目标	25%	设定国家甲烷减排目标
			目标减排量 达成目标年份
	无组织排放、泄漏检测与修复	25%	油气行业泄漏检测与修复（LDAR） 煤炭行业泄漏检测与修复 油气行业泄漏检测与修复的管控目标 油气行业泄漏检测与修复的治理措施
	排放与燃烧	25%	减少油气、煤炭行业的排放与燃烧
	农业	25%	农业源排放管控规则 农业温室气体排放核算计量 农业排放定价

领域	目标强度变量	权重	目标强度子变量
公共采购	绿色采购目标	25%	
	全生命周期成本	25%	
	绿色产品标准	25%	技术规格
	绿色供应商标准	25%	
转型规划	计划与目标披露	20%	
	目标制定	40%	制定目标的义务 报告进展的义务 目标涵盖的排放范围 中期目标 其他目标
	转型计划制定	40%	制定计划的义务 计划质量（时间框架、关键绩效指标、更新、第三方核证、方法论） 监控实施进展 企业参与、政府游说与及政府监管保持一致

需说明的是，目标强度得分通过政策层面各项变量与子变量的加权平均值汇总计算。随后所有得分统一标准化至 0 - 100 区间，便于不同司法辖区之间开展横向对比。若一项政策被同时纳入多个领域的评估范围，则需按各领域分别独立打分，因为在不同领域目标强度的评价标准不同。

政策严格程度通过三项变量予以测算，第一项变量为综合指标，考量政策中的强制性义务，上文表格已罗列改等目标强度变量，若政策中强制性义务，其评分将高于自愿性建议。评估工作仅限于政治中提到的强制性义务，例如，一项要求银行披露气候物理风险的政策，不会因未要求披露排放而扣分，原因是该披露政策未涉及披露排放。衡量政策严格程度的另外两项变量分别为强制性政策是否设置自愿选择条款以及违规惩戒措施，各项指标通过下述公式整合计算，所得结果统一标准化至 0 至 100 区间：

$$\text{严格程度} = \text{均值} (\text{义务强制性} \times 0.5 + \text{无自愿选择条款} \times 0.25 + \text{违规惩罚措施} \times 0.25)$$

政策执行力度由四项指标的简单平均值加以测算，包括实施证据、强制执行情况、监控体系以及执行机构履职能力，测算结果同样经过标准化处理并统一折算为 0 至 100 分，以便于开展横向对比分析。

最后，全面性是在领域层面评估的，目的是识别政策是否针对每个领域内的所有细分主体。不同领域的主体范围各不相同。例如公共采购政策的对象主要是政府，因此当该类政策同时约束中央及地方各级政府时，即具备全面性。同理，绿色审慎监管政策适用于金融领域，若其对所有金融市场主体（包括银行、非银行金融机构、资产管理机构、养老基金、保险及再保险机构）均设定义务，则认定该政策具备全面性。

数据局限性与注意事项

尽管本研究中心力求在减缓气候变化领域展示有深度且跨国别的数据，但我们承认本数据仍受多项因素制约。

首先，本报告的覆盖范围并非全球性。2025 年《牛津气候政策观察报告》涵盖了 37 个司法辖区，包括二十国集团成员国及其他区域的新兴和发达经济体。尽管如此，这些数据所包含的司法辖区在全球范围内具有显著代表性，其排放总量和人口总数均占全球绝大部分，并且在地域分布、收入水平和发展阶段上充分兼顾多样性。

其次，相关政策数据仅通过公开渠道可获取的信息收集，并完全基于法律专家网络对相关政策的识别与调查。因此，本数据未必能始终反映各司法辖区政策数量与现状的最完整、最新信息。然而，本报告详尽深入分析每个被识别的政策，可将其视为涵盖广泛法规的参考资料。法律专业人士是主要使用并解读法规的群体，本报告数据尤其代表他们的看法。此外，由于本气候政策观察项目的数据从公开渠道获取，且所有报告与汇总工作均公开透明，我们欢迎用户的反馈，并将持续通过最大努力确保数据的准确性。

2. 观察报告法律专家网络

我们衷心感谢全球合作律师事务所网络参与 2025 年度气候政策观察项目，以及其在数据收集过程中所提供的专业见解。下方按字母顺序列出法律专家网络的成员及其所负责的司法辖区。

Law Firm	Jurisdiction Covered
Beccar Varela	阿根廷
Bruchou & Funes de Rioja	阿根廷
MinterEllison	澳大利亚
Pinsent Masons	澳大利亚
Mattos Filho	巴西
Pinheiro Neto Advogados	巴西
Mintz, Levin, Cohn, Ferris, Glovsky and Popeo, P.C.	加利福尼亚州（美国）
Gowling WLG	加拿大
Torys LLP	加拿大
Eelaw Medio Ambiente y Energía Asesorías Legales	智利
FerradaNehme	智利
Garrigues	智利
Freshfields LLP	中国
Silkroad, Anchorite and Sage	中国
Garrigues	哥伦比亚
Posse Herrera Ruiz	哥伦比亚
BLP Legal	哥斯达黎加

Zurcher, Odio and Raven	哥斯达黎加
Incept Legal	埃及
Nour & Partners (in association with Al-Tamimi & Company)	埃及
BLOMSTEIN	欧盟
Cleary Gottlieb Steen & Hamilton	欧盟
De Brauw Blackstone Westbroek	欧盟
DWF	法国
Reed Smith	法国
BLOMSTEIN	德国
Dentons	德国
KP Partners	德国
Taylor Wessing	德国
BTG Advaya	印度
JSA Advocates and Solicitors	印度
Khaitan & Co	印度
Nusantara Legal	印度尼西亚
SSEK Law Firm	印度尼西亚
Chiomenti	意大利
Cappelli Riolo Calderaro Crisostomo Del Din & Partners	意大利
Anderson Mori & Tomotsune	日本
Mori Hamada & Matsumoto	日本

ALN Africa (Anjarwalla & Khanna LLP)	肯尼亚
Bowmans	肯尼亚
EMSI & Associates	肯尼亚
Garrigues	墨西哥
Zárate Abogados	墨西哥
De Brauw Blackstone Westbroek	荷兰
Linklaters	荷兰
ALN Africa (Aluko & Oyeboode)	尼日利亚
Harboursim LP	尼日利亚
Olaniwun Ajayi	尼日利亚
SyCip Salazar Hernandez & Gatmaitan	菲律宾
DWF	波兰
Osborne Clarke	波兰
Herbert Smith Freehills	俄罗斯
ALN Africa (K-Solutions & Partners)	卢旺达
ENS	卢旺达
Al Tamimi & Company	沙特阿拉伯
Dentons	沙特阿拉伯
Pinsent Masons	新加坡
Trowers & Hamlins	新加坡
Bowmans	南非
ENS	南非

Dentons Lee	韩国
Kim & Chang	韩国
Lindahl	瑞典
Bowmans	坦桑尼亚
Kilindu Giattas & Partners (KG&P)	坦桑尼亚
Nishimura & Asahi	泰国
BTS & Partners	土耳其
Pekin & Pekin	土耳其
Dentons	阿联酋
Reed Smith	阿联酋
Cleary Gottlieb Steen & Hamilton	英国
DLA Piper	英国
Shoosmiths	英国
Slaughter and May	英国
Mintz, Levin, Cohn, Ferris, Glovsky and Popeo, P.C.	美国
Freshfields LLP	越南
Nishimura & Asahi	越南