

《能源计量与碳计量监督管理办法 (征求意见稿)》起草说明

党的二十届三中全会要求建立能耗双控向碳排放双控全面转型机制。2024年7月，国务院办公厅印发《加快构建碳排放双控制度体系工作方案》，其中明确提出：“健全重点用能和碳排放单位管理制度，将碳排放管控要求纳入现行重点用能单位管理制度，加强能源和碳排放计量器具配备和检定校准。”2026年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于更高水平更高质量做好节能降碳工作的意见》，其中明确提出：严格执行能源和碳排放计量器具配备、信息系统建设等制度。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，进一步完善能源计量和碳计量监管，计量司组织对《能源计量监督管理办法》（以下简称《办法》）进行了修订，在保留能源计量监督管理制度框架的基础上，增加碳计量监督管理内容，并更名为《能源计量与碳计量监督管理办法》。现就有关问题说明如下：

一、修订的必要性

（一）落实能源计量、碳计量相关法律法规及政策要求的需要。《中华人民共和国能源法》明确规定：“能源企业、能源用户应当按照国家有关规定配备、使用能源和碳排放计量器具。”《碳排放权交易管理暂行条例》明确规定：“重点排放单位应当使用依法经计量检定合格或者校准的计量器

具开展温室气体排放相关检验检测。”上述法律法规对能源计量、碳计量提出明确要求。2022年10月，市场监管总局等9部门联合印发《建立健全碳达峰碳中和标准计量体系实施方案》，明确提出：“修订《能源计量监督管理办法》，研究建立碳计量监测、碳计量审查和评价等制度，推进能源计量与碳计量有效衔接。”因此，有必要对《办法》进行修订，在能源计量监督管理的基础上增加碳计量监督管理相关内容，推动能源计量与碳计量的有效衔接。

（二）统筹规范能源计量与碳计量监督管理的需要。

一是能源计量与碳计量具备统筹管理的基础。能源活动是我国碳排放的主要来源，约85%的二氧化碳排放来自化石能源消费，企业消耗的煤炭、石油、天然气等能源，既是能源计量的核心对象也是碳排放核算的基础数据。能源计量的管理框架与碳计量具有内在一致性。因此，为避免制度重复建设，在现行《办法》框架基础上增加碳计量监督管理内容，避免对企业造成额外负担。

二是重点排放单位碳计量管理亟待加强。碳计量在计量范围、计量器具、数据用途等方面与传统能源计量有所不同。计量范围上，除化石燃料燃烧外，碳计量还需覆盖工业生产过程排放；计量器具上，碳计量器具配备应满足按源流分类计量要求，与能源计量按分类、分级、分项原则配备器具有所区别；数据用途上，除用于管理、考核、统计外，碳计量还服务于碳排放权交易市场的配额分配与履约清缴，对数据

可追溯、可核查提出更高要求。《重点排放单位碳计量审查规范》虽已发布施行，但作为国家计量技术规范，其本身不具有部门规章的法律效力。同时，当前部分重点排放单位存在碳计量器具配备不足、数据质量参差不齐等问题，亟需修订《办法》增加碳计量监管要求。

二、修订过程

2025 年以来，计量司认真贯彻落实党中央、国务院关于能耗双控向碳排放双控全面转型的决策部署，在全面评估现行《能源计量监督管理办法》实施情况的基础上启动修订工作，明确保留能源计量监管框架、增加碳计量管理内容的基本思路。同年，在内蒙古、山东、广东等地组织开展重点排放单位碳计量审查试点，对碳计量器具配备、数据管理、人员能力等进行现场审查与验证，为制度设计积累实践经验。在试点探索基础上，计量司组织制定了《重点排放单位碳计量审查规范》（JJF 2309—2025），于 2025 年 9 月由市场监管总局正式发布，对碳排放计量管理、人员、器具及数据作出全面规范。在此基础上，经广泛调研、多方征求意见和反复修改完善，最终形成了《能源计量与碳计量监督管理办法（草案）》。

三、修订的主要内容

（一）修改办法名称，扩展适用范围，增加统筹管理原则。将《能源计量监督管理办法》更名为《能源计量与碳计量监督管理办法》，在制度名称上体现能源计量与碳计量

的统筹管理。明确将碳计量活动纳入本办法调整范围，将适用范围从能源计量活动扩展至能源计量和碳计量活动。新增同一单位能源与碳计量活动应当遵循“统一管理、统筹配备、数据共享”的原则，引导企业加强能源与碳计量工作的统筹管理，避免重复建设，减轻企业负担。

（二）增加碳计量器具、数据、人员及技术支撑要求。明确碳排放单位配备的碳计量器具应当满足温室气体排放和碳排放配额核算与报告要求，与能源计量器具“分类、分级、分项”配备要求并行管理。强化碳计量数据管理，规定计量数据应当保证原始性、真实性和完整性，与原始记录保持一致，并确保可追溯，以满足碳排放权交易市场对数据质量的要求。明确重点碳排放单位应当配备专业人员从事碳计量工作，并定期接受碳计量专业知识培训，保障碳计量工作的专业性和规范性。明确计量技术机构可以开展碳计量数据采集监测、碳计量器具检定校准技术研究、碳排放实测验证、碳数据核查、产品碳足迹数据溯源性核验等技术服务，为碳计量监督管理提供技术支撑。

（三）建立碳计量审查制度并完善相应法律责任。将定期审查范围从重点用能单位扩展至重点碳排放单位，审查内容涵盖碳计量器具配备使用、碳计量数据管理及碳计量工作人员配备培训等。同时，相应增加了碳计量器具配备、人员配备、监督检查等方面的处罚规定，明确了责令限期改正、逾期罚款等措施。