



中共中央办公厅国务院办公厅 关于健全资源环境要素市场化配置体系的意见

(2025年5月14日)

健全资源环境要素市场化体系，推进碳排放权、用水权、排污权等市场化交易，是提升资源环境要素利用效率的关键举措。为深化资源环境要素市场化配置改革，经党中央、国务院同意，现提出如下意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，全面贯彻习近平经济思想、习近平生态文明思想，坚持和加强党的全面领导，坚持稳中求进工作总基调，坚持有效市场、有为政府，坚持问题导向、分类施策，坚持目标导向、协同推进，坚持循序渐进、防范风险，建立健全资源环境要素配额分配、市场交易、监督管理等制度，完善资源环境要素交易市场，健全权责清晰、运行顺畅、协同高效的资源环境要素市场化配置体系，促进资源环境要素支撑发展新质生产力，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，加快经济社会发展全面绿色转型。

主要目标是：到2027年，碳排放权、用水权交易制度基本完善，排污权交易制度建立健全，节能市场化机制更加健全，资源环境要素交易市场更加活跃、价格形成机制更加健全，推动资源环境要素畅通流动、高效配置，充分释放市场潜力，对实现相关资源环境目标的支撑作用有效增强。

二、完善资源环境要素配额分配制度

(一) 强化资源环境目标衔接。加强碳排放权交易与碳排放双控制度衔接，推动全国碳排放权交易市场逐步由强度控制转向配额总量控制。严格用水总量和强度双控，推动用水权交易、江河水量分配、水资源调度、取水许可管理、计划用水管理、取水用水监管等制度衔接。加强排污权与排污许可证等制度衔接，推动建立以排污许可证为确权凭证和监管载体的排污权交易制度。

(二) 健全配额分配和出让制度。统筹碳排放控制目标、行业发展阶段、历史排放情况等，优化碳排放配额分配方案，稳妥推行免费和有偿相结合的分配方式，有序提高有偿分配的比例。坚持以水而定、量水而行，突出节水导向，统筹生活、生产、生态用水需求，完善用水权初始分配制度，明晰区域水权、取水权、灌溉用水户水权。在水资源严重短缺和超载地区探索实行用水权有偿出让，新增工业用水原则上应当在用水权交易市场有偿取得。加强排污权核定量与许可排放量、排污权交易主体与排污单位分类管理名录等衔接，加快构建体现环境质量持续改善导向、行业技术水平和污染物排放特征的排污权核定技术体系。推动实施大气、水等领域重点污染物初始排污权有偿分配。

三、优化资源环境要素交易范围

(三) 完善碳市场覆盖范围。结合

碳达峰碳中和工作需要、行业降碳潜力和碳排放核算基础等，稳步扩大全国碳排放权交易市场行业覆盖范围，扩展交易主体，丰富交易品种、交易方式。完善全国温室气体自愿减排交易市场，逐步扩大支持领域。加强绿证与全国碳排放权交易市场、全国温室气体自愿减排交易市场的衔接，避免交易主体从绿证交易与全国温室气体自愿减排交易市场中重复获益。立足国内市场自身建设，积极推动与相关国际机制衔接互认。

(四) 健全节能市场化机制。坚持节约优先方针，完善贯穿能源生产和消费全链条的节能管理制度，发展节能咨询、诊断、设计、融资、改造、托管等综合服务模式，不断壮大节能服务产业。加强用能权交易与碳排放权交易衔接协调，结合全国碳排放权交易市场发展情况，推动各相关地区用能权交易试点有序退出，避免重复履约增加企业负担。

(五) 丰富用水权交易种类。积极探索和规范推进在黄河等重点流域跨省级行政区域开展用水权交易。推动工业企业、灌区加强节水改造，支持结余水量参与用水权市场交易。鼓励社会资金通过参与节水灌溉等节水工程建设运营并转让节约用水的用水权获得合理收益。因地制宜推进再生水、集蓄雨水、海水淡化水、矿坑(井)水、微咸水等非常规水交易，健全相关制度。

(六) 持续深化排污权交易。以省级行政区域为单位因地制宜建立健全排污权有偿使用和交易制度，扩展交易主体，丰富交易品种、交易方式。支持各地区根据污染防治工作需要，有序扩大排污权交易品种和区域范围。深化长三角区域一体化排污权交易。探索在同一流域内跨省级行政区域开展排污权交易。

四、健全资源环境要素交易制度

(七) 纳入公共资源交易平台体系。根据资源环境要素市场化配置改革进展，按照“成熟一个、纳入一个”原则，将碳排放权、用水权、排污权等交易有序纳入公共资源交易平台体系，推动交易数据汇聚共享。加强试点经验总结，理顺地方市场与全国市场的关系，不再新建地方或区域碳排放权交易市场，加强对地方碳排放权交易市场的指导和监督管理，加快建设全国统一的用水权交易市场。

(八) 加强交易规则建设。健全资源环境要素确权、登记、抵押、流转等制度，按照规定清理与改革要求不符的政策，完善数据归集、产品交易、信息发布、监督管理等方面规则，健全业务流程、数据管理、风险防范等制度。

(九) 完善储备调节制度。建立健全资源环境要素储备调节制度，通过预算编制、收回失效配额、回购剩余配额、开发增量配额等方式，形成资源环境要素储备库。根据管理目标、发展需求、市场供需形势等，适时适量收储、出售、投放有关资源环境要素，加强市

场调节和预期引导。

(十) 健全价格形成机制。坚持市场化原则，分类健全资源环境要素价格形成机制，充分反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本、生态产品价值，发挥价格杠杆作用，促进资源环境要素高效合理配置。依托资源环境要素交易市场，建立健全价格监测和信息发布等相关制度。

(十一) 加大市场监管力度。强化对资源环境要素交易机构、交易主体、第三方服务机构等的监管，依法依规查处数据造假、违法违规交易、操纵市场等行为。强化用水权交易全过程监管，加强对用水权交易行为第三方影响和生态影响的监管。加快建设资源环境要素交易市场信用体系，依法依规披露信用信息、惩戒严重失信行为。加强交易系统信息网络安全建设，完善数据安全保护制度，防止敏感数据和信息外泄。

五、加强资源环境要素交易基础设施能力建设

(十二) 完善法规标准。研究完善有关法律制度，进一步明晰资源环境要素的交易原则。科学制定修订碳排放核算、用水定额、污染物排放等标准，加快更新重点行业和重要设备节能标准。

(十三) 强化监测核算能力。加强碳排放、用水、污染物排放监测核算能力建设，完善有关核算技术规范，提高交易数据真实性、准确性、有效性。深入推进重点行业碳排放监测试点，完善碳排放监测技术路线和实施路径。强化取水监测计量，全面提升水资源监测预警和管理能力。加快建设排污监测体系。

(十四) 健全金融支持体系。积极推进金融机构参与资源环境要素交易市场建设，引导金融机构在依法合规、风险可控、商业可持续的前提下，开发与资源环境要素相关的绿色信贷、绿色保险、绿色债券等金融产品和服务。推动金融机构规范开展绿色金融相关信息披露。推动碳排放权、用水权、排污权相关担保业务统一登记公示。

(十五) 提升市场服务水平。培育发展第三方服务机构，提供资源环境要素核算核查、估值、咨询、培训等综合性服务。资源环境要素交易市场相关交易平台可根据实际需要，依法依规与金融机构、第三方服务机构开展合作，提供权属确权、流转交易、价值评估等服务。

六、加强组织实施

在党中央集中统一领导下，各地区各有关部门要按职责抓好工作落实，结合实际完善改革举措，开展创新探索。国家发展改革委要会同有关部门加强工作进展评估，分析研究新形势新问题。重大事项及时按程序向党中央、国务院请示报告。

新华社北京5月29日电

引导资源环境要素 有序流动、优化配置、提高效率

——国家发展改革委有关负责人就《关于健全资源环境要素市场化配置体系的意见》答记者问

新华社记者 魏玉坤 张晓洁

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于健全资源环境要素市场化配置体系的意见》。为何出台该意见？意见部署了哪些重点任务？记者采访了国家发展改革委有关负责人。

问：意见出台的背景是什么？

答：资源相对短缺、环境容量有限是我国的基本国情。

各地区各部门认真落实党中央、国务院决策部署，结合国内实际，借鉴国际经验，积极探索通过市场化机制破解资源环境瓶颈约束，取得明显成效。

我国已建立全国碳排放权交易市场、全国温室气体自愿减排交易市场、中国水权交易所，在北京、天津、上海、重庆、湖北、广东、深圳、福建等地开展碳排放权交易试点，在浙江、福建、河南、四川等地开展用能权交易试点，在宁夏、江西、湖北、内蒙古、河南、甘肃、广东等地开展用水权交易试点，在28个省份开展排污权交易试点，有关交易制度和交易市场愈发成熟。

但同时也要看到，我国资源环境要素市场化进程仍处于起步阶段，面临管理制度不完善、交易主体和方式不丰富、政策衔接和信息共享不充分等问题。

出台实施意见，有利于在全社会树立“资源环境有价”的理念，引导资源环

境要素有序流动、优化配置、提高效率，向绿色低碳发展集聚，支持发展新质生产力。

问：健全资源环境要素市场化配置体系的主要目标是什么？

答：到2027年，碳排放权、用水权交易制度基本完善，排污权交易制度建立健全，节能市场化机制更加健全，资源环境要素交易市场更加活跃、价格形成机制更加健全，推动资源环境要素畅通流动、高效配置，充分释放市场潜力，对实现相关资源环境目标的支撑作用有效增强。

问：意见部署哪些重点任务？

答：意见围绕资源环境要素市场化配置的重点领域、关键环节和基础支撑，部署了四方面重点任务。

一是完善资源环境要素配额分配制度。加强碳排放权、用水权、排污权交易与相关资源环境目标和管理制度的衔接，健全有关配额分配和出让制度，在免费分配基础上探索开展有偿分配。

二是优化资源环境要素交易范围。扩大碳市场行业覆盖范围，扩展交易主体、交易品种和交易方式。健全节能市场化机制，推动用能权交易试点有序退出。丰富用水权交易种类，推动水改造结余水量、非常规水等参与交

新华社北京5月29日电

习近平总书记关切事

“架梯搭桥”燃创新之火 ——科技工作者大有作为(下篇)

新华社记者 刘紫凌 马丽娟 唐紫宸

功以才成，业由才广。让更多“千里马”竞相奔腾，需要创造广阔天地。

习近平总书记指出：“关键是要改善科技创新生态，激发创新创造活力，引进科技创新团队62个，参与全区科技创新活动的区外科技创新人才突破9200人，1700余项东西部科技合作项目的实施，解决了一批核心技术难题。”

产研聚合锻造领军力量

14年前，博士毕业加入宁德时代时，魏奕民还没有想过能在在一个三线城市做世界一流科研，并且能亲自推动和见证公司一次技术飞跃。

福建省宁德市，宁德时代21世纪创新实验室大楼的蓝色玻璃幕墙闪闪发光。该实验室成立于2019年，是福建首批4家省创新实验室之一，魏奕民如今已是实验室数智化研发中心主任。

实验室负一层的微区分析中心，工作人员正在检测最新研发的钠离子电池材料。“这些肉眼看上去没有区别的粉末，却可以成为动力电池新的动力来源。”魏奕民说，凭借着新材料的创新突破，公司不断推动电池性能提升和行业进步。

上个月，宁德时代决心提振奶业，启动农业育种专项“优质高产奶牛选育”项目，依托东西部科技合作机制，采取区内内外双首席专家主持项目方式，引进区内一流育种专家开展攻关，王雅春受邀成为团队一员。

“习近平总书记多次强调，要‘实现种业科技自立自强、种源自主可控’。这是我们育种人的使命任务，这种跨区域科技合作的机会很宝贵。”她说。

培育种公牛，先要选出好母牛，这是一项浩大的工程。

宁夏为此建立了3个国家级核心育种场，12个自治区级核心育种场。为选出性能最优异的母牛，王雅春和团队坚持长期逐头测定母牛的各种生产能力，累计测定了约350万头份奶样。

团队还在宁夏组建了育种核心群，通过定向选配引进国外顶级种公牛，与种母牛结合培育后备种公牛。终于，6头种公牛脱颖而出，其中一头2020年度基因组产奶量育种值为+2748。

“一般情况下，只有极少数公牛这

个数值能高于2000。检测结果出来时，我们都很兴奋，东西部联手打了个种业‘翻身仗’！”王雅春说。这头牛也因此被命名为“宁京一号”。

宁夏目前已搭建了奶牛全部生产性状的遗传评估技术体系和基因组大数据平台，建立了优质高产长寿奶牛遗传资源库和核心基础群，示范群产奶量和乳品质显著提升，成为全国重要的优质奶源基地。

习近平总书记强调，要发挥我国社会主义制度能够集中力量办大事的优势，优化配置优势资源，推动重要领域关键核心技术攻关。

“育种周期长而且难度大，作为育种工作者，尤其能体悟到总书记说的‘集中力量办大事’的重要性。”王雅春说，东部科研力量和西部产业需求精准对接，为科研人员提供了广阔的试验场景，提高了创新效率，让科技成果转化为现实生产力。

“科技是宁德时代的核心竞争力，我们有足够的底气与信心，以高水平科研打造面向未来的产业高地，为国家的新能源事业贡献力量。”高焕说，当前，宁德时代已形成“前沿基础研究—应用基础研究—产业技术研究—产业化”的全链条研究模式，已经带动80多家上下游企业在当地集聚发展。

据了解，宁德时代近十年累计研发投入超过700亿元，2024年全年研发投入达186亿元，创历史新高。截至去年底，公司拥有六大研发中心，研发人员超过2万名，拥有专利及专利申请合计达43354项。

改革破茧激活人才生态

38岁的韩璧丞最满意的决定，就是来到杭州创业。在这片科创沃土，他的科技梦想生根发芽、开了花。

2018年，在哈佛大学脑科学中心读博并创业的韩璧丞萌生了回国创业的念头。当时，脑机接口技术还没完全走出实验室，许多人对这项前沿技术半信半疑。然而，在美国波士顿的地下办公室里，他见到了来自杭州的一支考察团。

“这是唯一一个不远万里专程前来的考察团。”韩璧丞说，他们一聊就是三四个小时，深入探讨了脑机接口技术以及未来的发展，“考察团做了大量的研究和准备，他们支持科创企业发展的诚意和远见令我非常感动。”

“科学研究既要追求知识和真理，也要服务于经济社会发展和广大人民群众”，习近平总书记的话坚定了韩璧丞的抉择。他一直希望脑机接口技术能帮助更多残障人士、重症患者等重建生活。

当年，韩璧丞便带着团队来到杭州未来科技城。注册公司、找场地、申请资金……在当地人员“一对一”服务指导下，全套手续很快办好，浙江强脑科技有限公司顺利落户未来科技城人工智能小镇。

“在我们技术突破瓶颈期，政府还帮我们引进了多位高层次人才。”韩璧丞说。一项前沿技术，从实验室验证到产业化推进，面临研发周期长、技术难度高等诸多挑战，但在人才引进、知识产权保护、金融服务保障等相关部门的切实帮助下，他们安心深耕，加速发展。

两年后，强脑科技的智能仿生手正式量产，打破了国外垄断，且价格仅为国外同类型产品价格的1/7到1/5。强脑科技声名鹊起，和宇树科技、深度求索DeepSeek等并称为杭州“六小龙”。

走进强脑科技展厅，一位佩戴钢琴曲《大鱼》，手指在琴键上灵活跳跃。

“仿生手能够灵敏捕捉神经电信号，已有越来越多残疾人士通过佩戴仿生手重获运动能力。”韩璧丞说。

近两年来，杭州市涌现出一批现象级创新锐企业。2024年，杭州市创新能力指数全国排名第4，仅次于北京、上海和深圳，已成为一座新兴“科技之城”。

“习近平总书记指出，‘我国科技队伍蕴藏着巨大创新潜能，关键是要通过深化科技体制改革把这种潜能有效释放出来。转变政府职能是科技改革的重要任务’，这为我们的工作指明了方向。”杭州未来科技城管委会招商部副部长陈丰说。

当企业为发展发愁时，政务服务团队是“翻译官”，把政策文件变成人人能懂的“大白话”；在企业落地时，政务服务团队在政策里“捞”出最适合的条款，设计全流程服务通道；在企业遇到各类问题时，政务服务团队及时提供“一站式”“一体化”的解决方案……

在杭州未来科技城，不少科创企业和强脑科技一样，在“我负责阳光雨露，你负责茁壮成长”的环境中，实现了从实验室到生产线的跨越。成立10多年来，已有6万多家企业在这里集聚。

新华社北京5月29日电



5月29日，中铁十四局技术人员在甬舟铁路金塘隧道“甬舟号”盾构机内操作箱涵吊机拼装弧形构件。

当日，在中铁十四局承建的甬舟铁路金塘隧道宁波侧地下64米深处，“甬舟号”盾构机成功穿越海堤，由陆域段进入海域段掘进施工，标志着隧道建设全面进入“穿海之旅”。

甬舟铁路金塘隧道西起浙江宁波市北仑区，东至舟山市金塘镇，全长16.18公里，是世界最长海底高铁隧道。

新华社记者 黄宗治摄