

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配置体系,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精神 and 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持发展新质生产力,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,排污权交易市场建立健全,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,充分发挥市场潜力,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、取水监管等制度衔接。加强排污权与排污许可等制度衔接,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。鼓励社会资本通过参与节水灌溉等节水工程建设运营并转让节约水量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,通过预留初始配额、收回失效配额、回购结余配额、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。强化取用水监测计量,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。积极稳妥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,及时研究新形势新问题。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)

势,成为民间资本成功参与重大基础设施项目建设的生动缩影。

企业不怕市场竞争,怕的是错失市场机会、受到差别待遇。稳企业,就要通过改革破解深层次体制机制障碍,构建高水平社会主义市场经济体制,激发广大经营主体的内生动力和创新活力。

从出台《全国统一大市场建设指引(试行)》《公平竞争审查条例实施办法》,到新版市场准入负面清单再压缩、开展市场准入壁垒清理整治行动,今年以来,一系列重要改革举措持续落地,推动营造更加稳定、公平、透明、可预期的发展环境,让“非禁即入”落地生根,让更多企业敢闯、敢干、敢投。

作为我国首部专门关于民营经济发展的基础性法律,民营经济促进法于5月20日起施行。第一次将坚持“两个毫不动摇”写入法律,第一次明确民营经济的法律地位……这部法律将一系列促进民营经济发展的政策上升为法律法规,更好以法治固根本、稳预期、利长远。

企业是科技创新的主体。稳企业,就要促进各类创新要素向企业集聚,持续激发企业创新活力。

5月9日,一场路演交流活动在北京市金融资产交易所进行,首批在银行间债券市场发行科技创新债的8家企业代表依次亮相,这标志着科技创新债券的发行工作启动,债券市场“科技板”正式启航。

“科技型企需要周期长、成本高、品种多的资金工具支持创新,科技创新债券为企科技研发和应用产业上装了强有力的‘债市引擎’。”科大讯飞股份有限公司高级副总裁大为说。

将科技创新和技改再贷款规模由5000亿元扩大到8000亿元,再贷款利率由1.75%下调至1.5%;对突破关键核心技术的科技企业适用“绿色通道”政策,精准支持“硬科技”企业上市;在全国范围内推广“创新积分制”,为科技型中小企业精准画像……一系列科技金融政策举措持续发力,推动企业提升自主创新能力,在市场竞争中赢得先机。

截至3月末,科技型中小企业贷款余额已超过3.3万亿元,同比增长24%、连续3年增速超过20%;全国“专精特新”企业贷款余额同比增长15.1%,远超各项贷款平均增速。

随着金融活水的精心浇灌,“科技之花”有望结出更多更优的“产业硕果”,为经济高质量发展注入源源不断的力量。

(新华社北京5月29日电)

5月,万物繁茂。消费新动能持续涌动、夏粮生产力保丰收、就业岗位挖潜扩容、城市更新提升民生福祉……一派充满生机的高质量发展新图景在神州大地不断绘就。

观察之一:消费持续升温,新动能涌动不息

临近端午小长假,北京的宋女士这几天正忙着订火车票和酒店,准备利用假期去河南游玩。她说:“想去看石窟、吃水席,还要去逛逛古城,体验汉服旅拍。”

5月以来,“假日经济”带动消费新活力。文化和旅游部数据显示,“五一”假期5天,全国国内出游3.14亿人次,同比增长6.4%;国内游客出游总花费1802.69亿元,同比增长8.0%。

与此同时,随着我国签证、交通、支付和离境退税政策的不断优化,“中国游”市场呈现出强劲的复苏势头和广阔的发展前景。

5月6日,天津国际邮轮母港,“海洋赞礼”号邮轮搭载近4700名旅客入境后,当日又搭载4000余名旅客出境前往韩国仁川,其中包括3000余名刚刚结束中国之旅的外籍旅客,创下天津邮轮口岸单日出境外籍旅客数新高。

广东发布《广东省提振消费专项行动实施方案》,探索“财政补贴+企业让利+金融赋能”模式;湖南发布2025年“两新”实施方案,从扩围拓品、提标降监等方面进行调整和优化……5月以来,全国多地加力扩围实施“两新”政策,有力增强了消费活力。

【记者观察】消费是经济发展的基础性动力。合力打好提振消费的政策“组合拳”,以更优质的服务、更新颖的业态、更多元的场景来顺应消费新趋势、满足消费新需求,才能释放更大的消费新动能。

观察之二:“三夏”麦浪翻金,全力护航丰收

小满时节,四川宜宾市江南镇的万亩天府粮仓核心示范区,大型收割机驶入麦田来回穿梭,机械轮间麦穗香扑鼻而来,饱满成熟的麦粒精准入仓。

“示范区2200余亩小麦全部成熟,这几天我们加紧收割,现在已经进入尾声。”宜宾三江汇元禾农业投资开发有限公司生产负责人邓旭说,由于优选品种、精耕播种和科学管护等,今年冬小麦收成超过去年、品质明显提升。

来自农业农村部的数据显示,截至5月26日17时,各地已收夏粮小麦7005万亩,日机收面积连续3天超过400万亩,全国“三夏”大规模小麦机收全面展开。

“以前麦收都是靠人工,全家都要出动,要忙活一个多月。现在种地是越来越轻松,俺这里2亩多地,用收割机不到15分钟就收完了。”河南邓州市高集镇后李村村民李孝红说。

5月,受降水量不足等因素影响,一些地方出现旱情,对夏粮生产造成不利影响。对此,相关省份采取积极措施,通过调度水源、抗旱喷防等方式,全力以赴保夏收——

河南聚焦小麦抢收、湿粮运输、烘干,从机具准备、调度机制等方面作出详细安排;安徽加强雨情、水情、墒情和蓄水监测分析,千方百计增加有效水源;山西制定精细化抗旱田管技术方案……

目前,冬小麦渐次开镰,冬油菜收获已超八成。山东做好农机具统筹调度、技术培训等工作,用好农机跨区作业“绿色通道”;安徽开展“北机南下、南机北援”行动,有序调度机具开展应急抢收作业……各地各部门加快抢收进度,努力确保夏粮丰收到手。

【记者观察】夺取夏粮丰收是全年粮食生产关键一仗。当前,我国夏季粮油陆续进入收获时节。面对复杂多变的气象条件,各地要加快抢收进度,及时抢烘晾晒,充分发挥科技力量,确保打赢这一仗。

观察之三:就业挖潜扩容,确保稳住基本盘

眼下,华东师范大学应届毕业生刘香妍正在深圳市行知职业技术学校进行跟岗实习,她是通过“百万英才汇南粤”行动应聘而来。刘香妍说,政府密集举办招聘会,送岗上门,减少了毕业生的求职焦虑。

“精准高效的就业公共服务,能够帮助劳动者和用人单位降低求职招聘成本,提高对接匹配效果,缓解结构性矛盾。”人力资源社会保障部就业促进司二级巡视员黄俊梅说。

5月以来,各地各部门多措并举为劳动者广开就业门路。人力资源社会保障部等五部门发布关于进一步健全就业公共服务体系的意见,提出20条服务举措;六部门部署家政服务业职业技能专项培训行动;四川发布支持创业带动就业的若干政策措施……

山东推行“妈妈岗”就业模式,探索开设可按需请假的“弹性妈妈岗”和可自选时段的“宝妈班组”,挖掘电商运营、文创策划等“新业态妈妈岗”。目前,山东已征集首批“妈妈岗”用人单位400余家,开发岗位1.8万余个。

作为两个孩子的妈妈,威高集团输液器公司操作工王莉莉说:“‘妈妈岗’很适合我,上班时间灵活,带娃、赚钱两不误。”

【记者观察】就业是民生之本。促进高质量充分就业,离不开精准高效的就业公共服务。要在人力资源供需信息精准匹配上着力,在挖潜扩岗上下功夫,不断提升培训质效,更好为求职者赋能,为稳就业保驾护航。

观察之四:城市更新推进,不断提升民生福祉

5月,上海市静安里的“唐宅”从风貌保护的深港中走出,转身成为一个可以真实栖居的城市街区。更新归来的静安里,唐氏旧居等历史遗迹不再是建筑遗产的静止标章,商业街区以街巷式格局嵌入老里弄的脉络,承载零售、餐饮、会客、展览等多重功能,展现“保护中更新、传承中创新”的理念。

上海市近日发布的《2025年度城市更新规划实施报告》显示,目前上海已划定46个城市更新单元,努力实现城市更新综合成本平衡、区域发展平衡、近远衔接平衡。

城市更新,正让城市焕发全新活力。更新的不仅有居住环境,更是重塑一座城市的宜居、韧性、智慧水平。

增设停车位320个,其中配备充电桩的新能源停车位61个;地下雨污水管网经过统一规划和改造……在安徽省芜湖市弋江区瑞东园小区,二期改造工程目前已完成大部分施工任务。

弋江区住房城乡建设交通运输局副局长季道定介绍,今年弋江区计划完成2个老旧小区改造项目,并同步进行养老、居家、社区用房改造。

5月,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于持续推进城市更新行动的意见》,明确城市更新“路线图”。各地正进一步出台更多细化政策,合力推动我国城市更新进入高质量发展期。

【记者观察】城市更新行动是满足人民美好生活需要、提升民生福祉的关键举措。各地积极将城市更新“路线图”转化为“实景图”,未来城市更新还将不断释放“新红利”,惠及千家万户。

(新华社北京5月29日电)

(上接第一版)

在榕江县,县委宣讲团成员、州财政局国库集中支付中心副主任赵倩华作宣讲报告。会上就省委、州委会围绕深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神作出的部署安排进行了系统阐述和讲解。赵倩华表示,要深入学习贯彻习近平总书记记在贵州考察时的重要讲话精神,认真落实省委十三届七次全会、州委十一届十次全会部署,以忠诚感恩之心、攻坚克难之勇、科学务实之为、众志成城之力推动习近平总书记重要讲话精神落地生根、尽收其效。

本次宣讲在基层干部中引发强烈共鸣,与会同志普遍认为宣讲报告构建了“理论导航—实践落点”的全景式学习框架。大家纷纷表示,宣讲报告主题鲜明,解析透彻,逻辑严密,条理清晰,内容丰富,具有很强的政治性、思想性、针对性和指导性。这既是对深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神和省委、州委会全会精神的一次深入辅导,也是对下步贯彻落实工作的一次有力指导。

会、州委十一届十次全会的重要意义、重点任务,系统解读了省委全会和州委会全会的总体要求、战略考量、重大任务,全面解析了省委全会和州委会《决定》形成过程、基本框架、主要内容。他表示,要深入学习贯彻习近平总书记记在贵州考察时的重要讲话精神,认真落实省委十三届七次全会、州委十一届十次全会部署,以忠诚感恩之心、攻坚克难之勇、科学务实之为、众志成城之力推动习近平总书记重要讲话精神落地生根、尽收其效。

本次宣讲在基层干部中引发强烈共鸣,与会同志普遍认为宣讲报告构建了“理论导航—实践落点”的全景式学习框架。大家纷纷表示,宣讲报告主题鲜明,解析透彻,逻辑严密,条理清晰,内容丰富,具有很强的政治性、思想性、针对性和指导性。这既是对深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神和省委、州委会全会精神的一次深入辅导,也是对下步贯彻落实工作的一次有力指导。

破浪前行
风帆劲
五月全国各地经济社会发展观察

○新华社记者