

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。国家发展改革委会同有关部门加强工作进展评估，分析研究新形勢新问题。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)

残共富促‘千万工程’‘12+13’助残项目为抓手，用足用好促进残疾人就业政策，不断提升服务水平，促进残疾人实现高质量就业增收，为乡村全面振兴贡献力量。”

服务保障：让残疾人群体均等享受发展实惠

“我每天对着手机学做康复训练，现在身体好多了，已经能下地走路了。”旬阳市吕河镇双井社区刘乾平指着手机里的康复训练视频对记者说。

刘乾平的喜人变化，得益于旬阳市创新推出的三秦康“互联网+居家康复服务”平台。去年，刘乾平突发脑梗，治疗出院后，通过该平台坚持居家训练，逐步恢复了独立行走能力。

作为西部唯一的全国残疾预防重点联系地区，旬阳市通过分子诊断技术筛查高危人群，建立交通事故医警联动机制降低致残风险，通过“三秦康”微信小程序，实现线上定制康复训练视频、线下医生回访和指导的有机统一，有效预防并减少残疾发生。目前，“三秦康”微信小程序覆盖旬阳市 21 个镇，累计录入 286 人，评估总次数 700 余人次，训练总次数近 7000 人次。

设身处地的谋划、体贴入微的关怀……让残疾人群体更加便捷地面地生活，安康步履不停。近年来，全市大力推进无障碍环境建设，在中心城区改造盲道 4200 米、坡口 434 处，完善无障碍设施 2 万余米，公园绿地增设无障碍出入口 5 处，524 个社区建立辅具服务站。

为实现“全面建成小康社会，残疾人一个也不能少”的目标，我市全面推行残疾人“两项补贴”制度，惠及 8.3 万名残疾人群众；投入资金 104.25 万元，资助残疾大学生或困难残疾家庭子女大学生 212 人；投入资金 917 万元，为 2500 余人次智力、精神和重度肢体残疾人提供集中托养和居家托养服务；对全市 557 名专职委员骨干进行系统培训，进一步延伸服务范围，增强服务能力。

从居家康复到无障碍环境建设，从政策保障到组织支持，安康市通过一系列务实举措，推动残疾人事业稳步发展。对于下一步发展，市残联党组书记、理事长刘璇表示，市残联将持续完善残疾人社会保障和关爱服务体系，聚焦就业教育、康复服务等重点领域，不断提升残疾人的获得感、幸福感。

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，给广大科学家和科技工作者搭建施展才华的舞台，让科技创新成果源源不断涌现出来。”

东西部科技合作搭建“创新金桥”、领军企业产学研融合打造“创新方阵”、各级政府深化改革厚植“创新沃土”……从实验室到生产线，从科研院所到产业园区，处处是科技工作者施展抱负的广阔舞台，创新活力竞相奔涌。

东西携手共筑创新高地

中国农业大学教授王雅春没想到，自己近四十年的科研生涯中，有十余年都频繁往返于北京和宁夏两地。在大西北的奶牛牧场里，她和团队共同培育出的“宁京一号”等一批种公牛，助力我国奶牛打破种源进口依赖。

“能把我的专业所学用到实处，是我最为自豪的事情。”她说。

优质种公牛是提升产奶量和奶品质的“芯片”。宁夏地处我国“黄金奶源带”，但由于人才匮乏，长期以来奶牛选育技术不健全，生鲜乳质量参差不齐，严重制约奶产业发展。

2013 年，宁夏下决心提振奶业，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，采取区内外双首席专家主持项目方式，引进国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性能，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，与种子女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，让科技成果加速转化。

近年来，宁夏通过重大科技项目“揭榜挂帅”“周末工程师”等柔性引才方式，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代，魏奕民还没有想过能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亮。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，宁德时代新发布的钠新电池引起业界关注，这是全球首款大规模量产的钠离子电池，经过多面挤压、针刺贯穿、电钻穿透、电池锯断，仍能做到不起火、不爆炸。

“这是公司研发的第二代钠离子电池，能量密度提升了不少。相较锂电池，钠离子电池的原材料更容易获得，它的大规模量产能有效降低对锂资源的依赖。”魏奕民说。

然而，新材料的研发并不容易。“每次实现新材料体系从 0 到 1 的突破，都要花几年甚至更长时间。”魏奕民坦言。宁德时代首席技术官高焕说：“总书记明确提出‘要建立让科研人员把主要精力放在科研上的保障机制’。这为我们给科研人员松绑减负降压指明了方向。”他介绍，公司设立了特殊考核机制：弱化结果考核，强调过程评价；提高固定收入，缩减周期性绩效薪资占比，同时设立技术成果转化激励机制。

“这激发了大家的创造热情，让我们能专注攻克难题，

不必为短期成效焦虑。”魏奕民说，科研人员最担心的是来自外部“黑科技”的颠覆，“我们就是要开发出自己的‘黑科技’，自己主动颠覆自己。”

“科技领军企业要发挥市场需求、集成创新、组织平台的优势，打通从科技强到企业强、产业强、经济强的通道。”总书记的话切中肯綮。

“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—产业转化”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，一位佩戴智能仿生手的残疾人员工正在弹奏钢琴曲《大鱼》，手指在琴键上灵活跳动。

“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科创新锐企业。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”出最适配的条款，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)

