

# 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,取用水监管等制度衔接。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)健全节能减排机制。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。鼓励社会资本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。以省级行政区为单位因地制宜建立健全排污权有偿使用和交易制度,扩大排污权交易范围,探索建立以排污权许可证为确权凭证和监管载体的排污权交易制度。

(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。强化用权交易全过程监管,加强对用水权交易行为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。

## 四、健全资源环境要素交易制度

(十二)完善法规标准。研究完善有关法律法规,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。

五、加强资源环境要素交易基础设施建设

(十六)完善法规标准。研究完善有关法律法规,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。

(十七)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。

(十八)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。

(十九)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)

“雪龙2”号凯旋  
中国第41次南极考察队顺利完成全部考察任务

新华社海口5月29日电(记者黄锦铭 刘博)28日,极地科考破冰船“雪龙2”号抵达海南海口,中国第41次南极考察队顺利完成全部考察任务。“雪龙2”号于2024年11月1日从广州出发,历时208天,总航程4万余海里,创下中国极地考察史上单船执行任务最长时间纪录。

中国第41次南极考察队领队王金辉介绍,此次考察最大亮点在于我国首次在南半球秋季开展以罗斯海生态系统为主要研究对象的联合航次,成功实现南极考察由夏季向自然条件更为恶劣的秋季延伸。联合航次邀请了英国、美国、澳大利亚、泰国等8个国家科研机构的12位科学家共同参与,累计完成4条断面共计24个综合海洋调查站位,布放各类观测浮标34个,采集水样、膜样、沉积物、生物及冰海样品共5000余份,主要有3个方面的新发现:

在水体结构方面,秋季罗斯海水体分层明显,水下150米以内水体混合均匀,但位于混合层以下的变性绕极深层水可入侵到南纬75度区域,而冰间湖200米至400米深度范围存在明显的冰架过冷却水。

在低营养级生物方面,罗斯海区

域初级生产过程不活跃,但冰间湖200米水层浮游动物生物量较高,在调查海域500米至2000米的深层发现有浮游动物越冬类群。

在磷虾和高营养级生物方面,罗斯海西部海槽陡坡区存在密集南极磷虾群,鸟类和哺乳类主要集中在冰缘区,优势种分别为南极鹱、阿德利企鹅、食蟹海豹以及南极小须鲸。

作为科普极地知识的窗口,“雪龙2”号于5月19日至23日应邀首次访问泰国并举行公众开放日,吸引了上千名泰国公众登船参观。两国科研机构举行极地科学国际学术会议,举办科普教育展览,传播极地生态保护理念。

6月2日至3日,6月5日至7日,“雪龙2”号将在海口面向公众开放,全面展示中国极地科考成果以及参与国际极地治理的贡献,6月8日将离港返回上海。

“雪龙2”号出海近7个月,是我国极地考察史上单船执行任务历时最长的一次。本次考察进一步推动了极地领域科研和后勤保障的国际合作,探索了开展国际化、跨季节、跨学科综合调查的新途径,为我国参与南极海洋生态保护与国际治理提供了科学支撑。

## 上海举行国际人形机器人技能大赛



5月29日,一个机器人正在进行工业场景料箱搬运比赛。

当日,2025国际人形机器人技能大赛在2025张江具身智能开发者大会上正式启动。大赛以创新创业为主题,国内外60余支研发团队的人形机器人,在工业、家庭、商用、创新等模拟场景内,进行包括料箱搬运、垃圾清理、衣物整理和零部件搬运等技能比拼。

新华社记者 方喆摄

# 以典赋能 法治春风润人心

## 黑龙江省开展第五个“民法典宣传月”活动综述

□文/摄 刘启君 本报记者 蔡韬

2025年5月是第五个“民法典宣传月”。黑龙江省深入贯彻落实习近平法治思想,紧扣抓好“八五”普法规划收官工作,聚焦优化法治化营商环境、青少年法治宣传教育、营造全面学法浓厚氛围,因地制宜开展了一系列有特色、有实效的民法典宣传活动,以良法促善治,为龙江高质量发展营造了良好的法治氛围。

## 点亮生活 护航美好

“借款到期超过三年还能要回吗?”“借条丢失,借出去的钱还能要回吗?”“婚姻期间的债务,哪些钱要一起还?”“房屋公共部分漏水由谁负责维修?费用由谁承担?”……在佳木斯市区一公园里,法官们为社区居民带来了一场精彩的民法典专题讲座。佳木斯市举办“法治护航‘旅发’”活动,设置12个特色主题展区,采用“趣味+普法”“互动+智能”等形式,将法律知识融入各种游戏环节。具备引导和语音交互功能的智能普法机器人“佳小法”也在此次活动中首度亮相。

伊春市围绕重点领域普法,开展百场民法典宣讲基层活动。成立了“民法典宣讲团”,通过“线上+线下”双渠道、“巡讲+点讲”相结合的法律宣讲形式,深入乡村(林场)、企业、机关、学校等重点领域,根据不同人群的法治需求,精准开展百场民法典主题宣讲活动,实现覆盖目标人群1万+。鸡西市虎林市多部门联合,共同打造了一场别具一格的“法”式浪漫,让爱多一“典”婚前法治盛宴。以民法典婚姻家庭编为核心,为新人们开启了一场深入浅出的法律之旅,并为新人送上了精心准备的民法典“法治礼包”。黑河市嫩江市双山司法所创新“三维普法”模式,以全域覆盖、精准滴灌、互动赋能形式,推动民法典从“纸面”走进群众生活,深化民法典宣传实效。

“以前,遇到法律问题都不知道该找谁。今天,法院干警不仅解答了我的疑惑,还教了我很多实用的法律知识,真是太感谢了!”一位居民激动地说。居民们纷纷表示希望法院多开展此类普法活动。

哈尔滨市在“民法典宣传月”期间,利用松花江沿岸楼体和冰雪世界摩天轮等灯光秀展示民法典宣传标语海报,让民法典灯光秀点亮哈尔滨璀璨夜空。并利用新建成的道外区滨江法治文化广场,结合百姓生活,演出普法相声、情景剧、模拟法庭、歌舞、合唱等法治文艺节目,为群众献上一道道法治文化“营养餐”。活动现场还设置



校园普法,提高学生法治素养。

## 典进校园 守护成长

黑龙江省高级人民法院围绕民法典宣传主题,开展青年学生专场和企事业单位专场“公众开放日”活动,邀请哈尔滨工程大学、司法警官学院学生参加活动,通过沉浸式法治教育体验,根植法治信仰,深化青年对中国特色社会主义法治体系的理解,培育兼具专业素养与法治思维的新时代人才。黑龙江省人民检察院制作的《一“典”就通》系列普法短剧3集连播,聚焦遗嘱继承、物业治理、未成年人保护,通过以案释法的形式,讲述了民法典如何守护人们的美好生活。“检察官用通俗易懂的语言为学生上法治宣讲课,巧妙运用互动问答、以案说法的形式,从肢体冲突、语言暴力、拉帮结派等常见的校园欺凌情形切入,结合保护未成年人权益的相关法律法规,深入剖析校园欺凌的危害及后果。教育大家不做欺凌者、不做受害者、也不做旁观者,自觉抵制校园欺凌,勇敢拿起法律武器保护自己。”伊春市一中胡老师课后感慨地说。

牡丹江市举行了大学生普法志愿者联盟授旗仪式。牡丹江大学生普法志愿者联盟的成立,汇聚了全市大学生的力量,形成一支富有活力和专业素养的普