

# 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。严格落实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、历史排放等情况，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服务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，健全企业业务流程、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。

(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，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)

外交部：中方坚决反对美方无理取消中国留学生签证

新华社北京5月29日电 (记者马卓言 邵艺博)外交部发言人毛宁29日在例行记者会上回答有关提问时表示，美方以意识形态和国家安全为借口，无理取消中国留学生签证，严重损害中国留学生的合法权益，干扰两国正常人文交流。中方对此坚决反对，已向美方提出交涉。

“美方这一政治性、歧视性做法，戳穿了美国一貫标榜的所谓自由开放谎言，只会进一步损害美国自身国际形象和国家信誉。”毛宁说。

## 《中国少年先锋队队徽》国家标准6月正式实施

新华社北京5月29日电 (记者赵文君)《中国少年先锋队队徽》(GB/T 45419—2025)国家标准将于2025年6月1日起正式实施。该标准由市场监管总局(国家标准委)批准发布，共青团中央、全国少工委会同相关单位编制。

这是记者29日从市场监管总局获悉的。据介绍，该标准对队徽的质量要求、试验方法、检验规则、标志、包装、运输和贮存等方面作出了明确规定，对队徽的外观、尺寸及允许偏差、颜色、漆膜性能、佩戴用队徽有害物质限量、悬挂用队徽徽体强度等方面提出了具体细化指标。该标准的实施将为生产企业提供明确生产依据，对于进一步维护队徽严肃性和少先队组织形象具有重要作用。

端午假期

## 我国交通出行人数预计达到6.87亿人次

2025年端午节假期

全社会跨区域人员流动量预计将达到6.87亿人次

比2024年同期增长约7.7%

端午节假期全国高速公路日均总流量预计约4070万辆次

比去年同期增长约3%

预计

客车流量峰值出现在假期第一天(5月31日)

约3800万辆次

预计

新能源汽车日均流量830万辆次

占日均总流量约21%

较去年同期

(日均570万辆次，占比14.4%)

明显增长

资料来源：交通运输部

新华社(梁晶 制图)

## 向小行星进发！ 天问二号开启“追星”之旅

新华社西昌5月29日电 (记者宋晨 刘颖)5月29日凌晨，西昌卫星发射中心，长征三号乙运载火箭托举天问二号探测器直冲霄汉。

问天求索，我国首次小行星探测与采样返回之旅正式启程！

天问二号任务设计周期10年左右，主要任务目标是对小行星2016HO3进行探测、取样并返回地球，此后再对主带彗星311P开展科学探测。这是继探月、探火后，中国人在浩瀚星宇的又一次重要探索之旅。

茫茫星海，为何选择“追”这两颗星？国家航天局探月与航天工程中心副主任韩思远介绍，小行星2016HO3是人类目前发现的地准卫星之一。其保留着太阳系诞生之初的原始信息，是研究太阳系早期物质组成、形成过程和演化历史的“活化石”，具有极高科研价值。

主带彗星311P是运行于火星与木星

轨道之间小行星带中的小天体，同时具有传统彗星的物质构成特征和小行星的轨道特征。对该主带彗星进行探测，有助于了解小天体的物质组成、结构以及演化机制，填补太阳系小天体研究领域的空白。

“追星”之旅，“第一棒”至关重要。本次任务是长征三号乙运载火箭首次执行地球逃逸轨道发射，对火箭的人轨精度要求更高。“如果将火箭入轨比作投篮，这次的难度就像从上海投球到位于北京的篮球筐中，篮球不仅要准确入筐，还要以特定的角度和速度。”中国航天科工集团专家魏远明说。

配备精良装备，才能精准“问天”。中国航天科技集团专家陈春亮介绍，天问二号探测器上配置了中视场彩色相机、多光谱相机等11台科学设备，助力探测器在飞行过程中对小行星和主带彗星进行探测，获取科学数据。

由于小天体引力非常弱小，坚硬表

面易造成探测器反弹，而松散表面又难以阻止探测器下陷，探测器的控制必须精准。据介绍，探测器将采用“边飞边探边决策”的策略，从距离目标天体约2000千米开始，基本自主开展目标天体精准捕获、逐步接近、科学探测和样品采集。

“实施天问二号任务，推动星际探测征程接续前进，迈出了深空探测的新一步。”国家航天局局长单忠德说，任务实施周期长，风险难度大，后续还将经历10余个飞行阶段。在完成小行星采样任务后，天问二号返回舱预计于2027年底着陆地球并完成回收；此后，主探测器将按计划继续飞行，前往主带彗星311P开展后续探测。

从天问一号火星“首秀”，到天问二号开启小行星探测与采样返回之旅，中国航天人正以“日积跬步”的创新与积累，向着浩瀚深空不断求索，揭开更多宇宙奥秘！

## 海南自由贸易港人才发展促进条例

县级以上人民政府应当完善专家决策咨询制度，发挥好各类专家建言献策作用。

第二十九条 县级以上人民政府应当鼓励建设各类创新创业服务平台，吸引国内外优秀项目和科技成果到海南自由贸易港落地转化。企业和社会资本建设创新创业服务平台，可以由财政资金给予补贴。

县级以上人民政府应当鼓励社会组织、企业和个人通过人才投等创投方式，加大对人才创新创业的投融资支持；鼓励金融机构开发人才贷等金融产品、保险机构开发人才险等保险产品，为人才创新创业提供金融保险服务。

县级以上人民政府应当建立支持人才创新创业容错纠错机制，鼓励创新，宽容失败。

财政资金支持的人才发展相关项目，依法实施过程中，未取得预期成效，用人单位、人才工程项目入选人或者团队非因主观故意出现失误和错误，没有为个人、他人或者单位谋取不正当利益，经相关行业主管部门组织专家评审后，可以终止该项目，并按照有关规定，不予或者免于、从轻或者减轻追究实施主体相关责任。

第三十条 组织实施人才工程项目的有关部门应当健全评选机制，强化目标管理绩效评估。县级以上人民政府及其相关行业主管部门可以对入选上级重大人才工程项目，获得省部级以上重大赛事奖项的人才或者团队，根据其入选或者获奖情况给予必要的配套支持。

人才工程项目实施平台单位应当对非一次性资助的人才工程项目组织开展跟踪考核，并根据考核结果对人才工程项目及其入选人才或者团队进行动态调整。

县级以上人民政府应当将人才信用作为人才引进、培养、使用、评价、人才工程项目及人才奖项评选、财政资金支持、享受优惠政策的重要参考依据。

第三十一条 用人单位或者个人弄虚作假，骗取政府人才政策优惠或者资金的，政策实施部门或者资金审批部门应当

取消其获得的待遇，追回已发放的资金，并依法予以处罚；该用人单位或者个人的相关违法行为记入诚信档案，五年内不得申报人才项目、享受人才优惠政策和资金。

## 第五章 国际人才特别规定

第三十二条 县级以上人民政府应当建立支持人才创新创业容错纠错机制，鼓励创新，宽容失败。

财政资金支持的人才发展相关项目，依法实施过程中，未取得预期成效，用人单位、人才工程项目及人才奖项评选等，并享受相关人才服务保障。

支持高等学校面向“一带一路”沿线国家持续招收留学生。支持具有国际先进水平的知名职业培训机构在海南自由贸易港开办专业化培训机构或者开展联合培训项目，培养实用型的技能人才。

鼓励引进国际优质基础教育资源及师资力量，设立国际学校。

第三十三条 县级以上人民政府应当支持留学人员创业园建设，鼓励符合条件的中国高等学校毕业生的外国留学生、港澳台学生和留学回国人员在海南自由贸易港就业创业。

外籍技术技能人员可以按照规定在海南自由贸易港就业创业、永久居留。对符合条件的外籍高层次人才和高技能人才，事业单位可以采取考核方式招聘。

第三十四条 符合条件的境外人员可以担任海南自由贸易港内法定机构、事业单位、国有企

业的法定代表人，按照规定享受海南自由贸易港政策。

支持开辟个人外汇业务绿色通道，境外人员在海南自由贸易港的薪酬收入、成果转化收益等合法收入可以汇至境外。

第三十五条 支持引进境外优质高等教育资源，在海南自由贸易港开展中外合作办学或者独立办学，培养高水平的国际化人才。在中外合作办学机构和境外独立办学学校中全职工作的境外人员可以按照规定参加海南自由贸易港职称评审、高层次人才认定、人才工程项目及人才奖项评选等，并享受相关人才服务保障。

境外人员参加职业资格考试和境外职业资格单向认可实行清单管理，进行动态调整。具体办法由省人才工作综合主管部门、省人民政府人力资源和社会保障部门会同相关行业主管部门制定。

通过职业资格考试或者经相关行业主管部门认定(登记)并取得相关证件的境外人员，在就业创业、子女教育、职称评审等方面与同等条件下的境内人员享受同等待遇。

第三十六条 县级以上人民政府应当支持留学人员创业园建设，鼓励符合条

件的中国高等学校毕业生的外国留学生、港澳台学生和留学回国人员在海南自由贸易港就业创业。

省人民政府科技部门应当建立健全外国专家参与科技项目的经费管理制度，允许国际科技合作项目经费跨境拨付使用，跨境经费可以用于购置项目相关的设备、材料、知识产权等。

第三十七条 支持实施国际科技合作项目，举办国际科技交流活动，建设“一带一路”联合实验室，鼓励外资研发机构在海南自由贸易

港设立研发中心和组建联合研发机构，探索在重点园区建设国际研发中心聚集地。

第三十八条 符合条件的外籍和港澳台地区高层次人才可以担任重大项目主持人、首席科学家或者省科技项目负责人，领衔实施省科技项目，开展科技创新活动。

省人民政府科技部门应当建立健全外国专家参与科技项目的经费管理制度，允许国际科技合作项目经费跨境拨付使用，跨境经费可以用于购置项目相关的设备、材料、知识产权等。

第三十九条 县级以上人民政府应当支持重点园区、人力资源服务产业园建设国际人才离岸创新创业基地，畅通国际人才创新创业渠道，支持国际知名孵化器、创业基地、实验室、研究机构等开展各种形式的创新创业活动，引导国际人才参与海南自由贸易港创新创业项目。

第四十条 符合条件的外籍高层次人才可以申请永久居留，其外籍配偶和未满十八周岁的子女可以随同申请，其他外籍人才可以凭工作许可证工作签证入境。符合条件的外籍和港澳台地区高层次人才可以聘雇外籍家政服务人员。

第四十一条 符合条件的外籍高层次人才及其配偶和未满十八周岁的子女，可以在教育、就业、社保、医疗、住房等方面与海南自由贸易港居民享有同等权利。支持市场主体建立第三方国际医疗保险结算平台，降低国际人才就医成本。

第四十二条 公安机关出入境管理机构和科技部门应当对符合条件的外籍人才，在办理签证、工作许可、居留和永久居留等方面提供便利；出入境边防检查机关应当优化出境入境检查管理，提供出境入境通关便利。

第四十三条 通过职业资格考试或者经相关行业主管部门认定(登记)并取得相关证件的境外人员，在