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，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

先“取星尘” 再探“彗星”

天问二号开启十年“追星”路

天问二号任务两个目标

目标一：对小行星2016HO3进行伴飞、取样并返回地球

目标二：将前往主带彗星311P，开展科学探测

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行星探测工程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球准卫星之一。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，对火箭的入轨精度要求更高。“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。”中国航天科技集团专家魏远明说。

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。

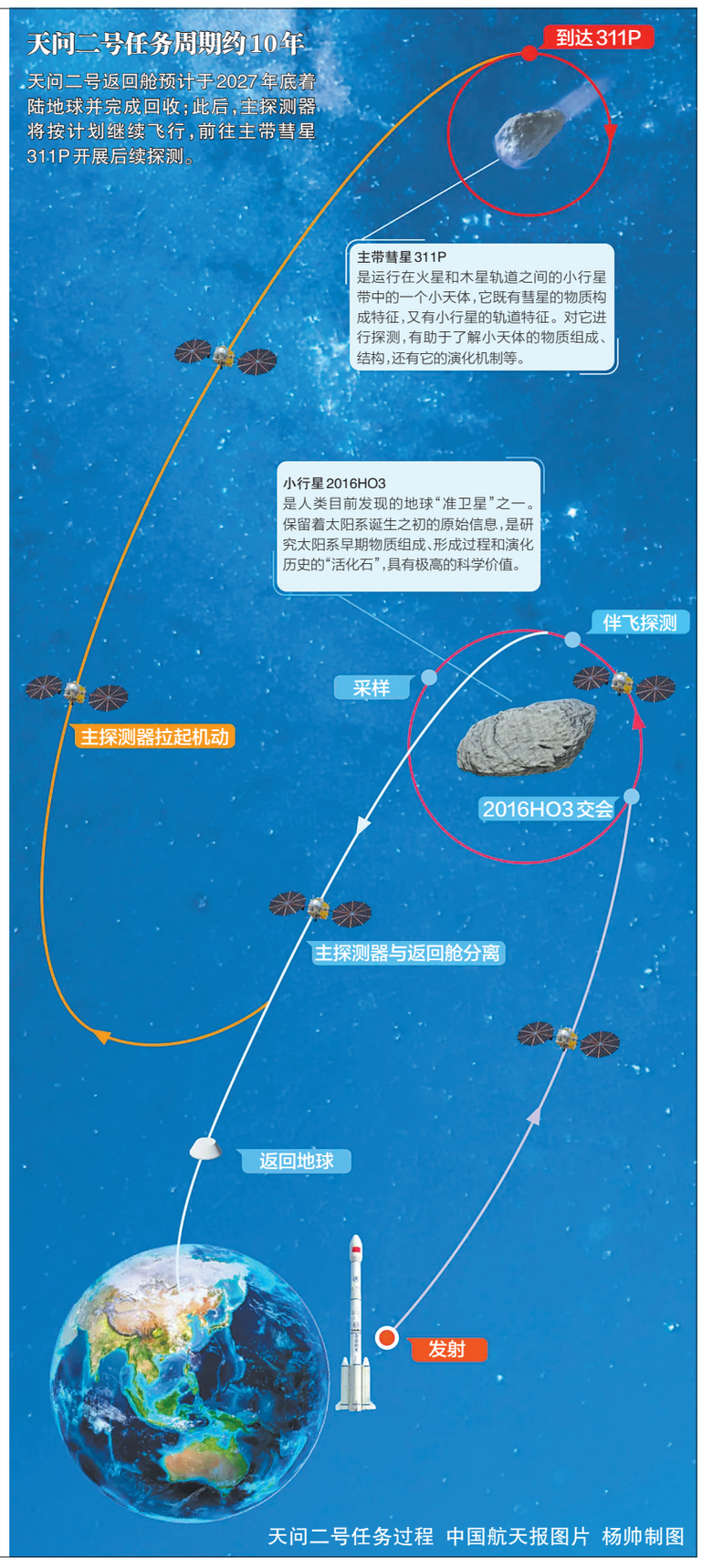
由于小天体引力非常弱小，坚硬表面易造成探测器反弹，而松散表面又难以阻止探测器下陷，探测器的控制必须精准。据介绍，探测器将采用“边飞边探边决策”的策略，从距离目标天体约2000千米开始，基本自主开展目标天体精准捕获、逐步接近、科学探测和样品采集。

“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！

综合新华社、央视新闻客户端（新华社记者 宋晨 刘祯 总台央视记者 崔霞 李宁 陶嘉树 吴天白 李昌鹤）

5月29日凌晨1时31分，我国在西昌卫星发射中心用长征三号乙运载火箭，成功将行星探测工程天问二号探测器发射升空。 新华社记者 **才扬** 摄



天问二号任务过程 中国航天报图片 杨帅制图

旱情能否缓解？哪些灾害性天气需防范？

——中国气象局相关负责人谈6月天气影响

目前，全国农业生产已进入“三夏”大忙季节。进入6月，会有好天气助力“三夏”吗？一些地区的旱情能否得到缓解？有哪些灾害性的天气需要防范？中国气象局29日举行新闻发布会进行了解答。

夏收、夏种、夏管是全年农作物种植承上启下的关键阶段。6月上中旬，北方主产区冬小麦将进入集中机收阶段。

国家气象中心副主任张恒德说，预计5月31日至6月2日，甘肃东南部、陕西南部、河南西南部等气象干旱区将出现小到中雨，局地大雨，有利于旱情缓和，局部麦收会短暂受阻。

未来10天，陕西中北部、河南西北部、山东南部、安徽北部等地区无明显降水，晴好天气利于加快麦收进度。

国家气候中心副主任贾小龙说，4月下旬至5月上旬，受多轮降水过程影响，南方大部气象干旱基本缓解，但甘肃东部、陕西南部、河南西部、山西南部、宁夏南部等地干旱持续发展。近期，北方旱区大部出现小到中雨，局地大雨，干旱出现缓和。

目前，西北地区东部、华中西北部等地仍存在中度及以上气象干旱，其中陕西南部、河南西部、甘肃南部等地为重旱，局地特旱。

贾小龙说，预计5月29日夜间到6月1日白天，甘肃南部、陕西大部、河南中南部等旱区将有一次明显降雨过程，以小到中雨为主，其中陕西南部，河南南部的部分地区有大雨。6月北方旱区降水增多，旱情将会有所缓和。

贾小龙说，5月（截至5月27日），全国平均气温17.1℃，较常年同期偏高0.9℃。其中，河南、陕西平均气温为1961年以来历史同期最高，全国有287个国家气象站日最高气温突破春季历史极值。

6月，据预测，华北东部、华东南部、华中南部、华南、西南地区东南部等地出现阶段性高温热浪风险较高，需关注其对人体健康及能源保障的不利影响。同时，新疆北部、西南地区东南部等地高温少雨，森林草原火险气象等级较高，需做好风险防范。

贾小龙说，根据6月气候趋势预测，西南地区北部和西部、西北地区中南部、华东中南部等地降水明显偏多，存在阶段性强降水引发地质灾害及城乡暴雨积涝的风险，需做好防范应对措施。

据新华社北京5月29日电（记者 刘诗平）

聚焦困境儿童心理健康 5部门启动主题活动

记者29日从民政部获悉，为进一步推进孤儿、事实无人抚养儿童、流动儿童、留守儿童等困境儿童心理健康关爱服务工作，民政部、教育部等5部门日前联合发布通知，指导各地在“六一”国际儿童节等时间节点持续深入开展2025年“润心伴成长，同心护未来”主题活动，更好促进困境儿童身心健康成长。

通知从加强心理健康监测、开展主题关爱活动、拓展机构服务功能、引导社会广泛参与、探索数字赋能增效等5个方面作出部署。

通知指出，各地要建立完善困境儿童心理健康监测机制，加强家庭、社区、学校以及托育机构、社区教育机构、儿童活动中心、12355青少年服务台、少年宫等机构或场所良性互动，及时了解掌握困境儿童心理健康状况，推动实现早发现、早干预、早服务；要突出重点对象，着眼流动儿童、留守儿童身心健康发展特点和需求，针对性组织开展流动儿童、留守儿童关爱服务活动；有条件的地方，要加快推进儿童福利机构“开门办院”，为有需求的困境儿童提供关爱服务。

据新华社北京5月29日电（记者 朱高祥）

美法院裁定禁止执行特朗普政府多个关税行政令

位于纽约的美国国际贸易法院28日裁定禁止执行特朗普政府依据《国际紧急经济权力法》对多国加征关税措施的行政令。

根据法院裁决，《国际紧急经济权力法》没有授权美国总统出台任何全球性关税令、报复性关税令和非法交易相关关税令。

裁决书说，相关关税行政令将被撤销，这些行政令的执行将被永久禁止。

法庭裁决还表示，如果这些行政令被认定对原告非法，这些行政令对所有人而言均为非法。

特朗普政府今年2月依据《国际紧急经济权力法》对加拿大、墨西哥和中国输美产品分别加征关税，并在4月2日依据该法对所有贸易伙伴征收所谓“对等关税”。

裁决书显示，该裁决针对的是美国5家小企业和美国12个州分别在4月14日和4月23日对联邦政府发起的诉讼。

这几家企业认为，在没有国会批准的情况下，美国政府无权宣布全面加征关税的措施，要求阻止政府依据《国际紧急经济权力法》实施关税措施。

美国12个州在起诉书中称，特朗普政府的关税政策是“一时兴起，而非合法权力的正当行使”，要求法院宣布“对等关税”非法，并阻止其实施。

新华社纽约5月28日电（记者 刘亚南）

马斯克宣布离开特朗普政府

美国企业家、政府效率部负责人埃隆·马斯克28日在社交媒体X上说，他作为“特殊政府雇员”的任期结束。马斯克在贴文中说：“在我作为特殊政府雇员的任期即将结束之际，我要感谢特朗普总统给我这个机会。”他还说，随着时间推移，政府效率部的使命将会“越来越强”。

马斯克被视为特朗普的亲密盟友。但近日，两人在联邦财政政策上暴露分歧。22日，美国共和党人掌控的国会众议院以一票优势艰难通过被特朗普称为“大而美”的大规模税收与支出法案。马斯克随后在接受哥伦比亚广播公司采访时表达不满，称这项法案将增加联邦赤字，“与政府效率部正在推进的目标背道而驰”。

据新华社华盛顿5月28日电（记者 熊茂伶 吴晓凌）

编辑：唐福春 漆长新 王辉 联系电话：028-86611442（夜间） 美术编辑：廖嘉
社址：成都红星路二段159号 邮编：610017 党报热线：962211 广告热线：86623932 广告许可证：5101034000086 订报热线：86511231 邮发代号：61-39 监督电话：86751128 印刷：成都日报锦观印务科技有限公司 地址：锦江区桦彩路9号 零售每份2元