

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,全面贯彻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,明晰区域用水权、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、微咸水等非正规水交易,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

5月全球人工智能领域新看点

5月,全球多家科技公司发布新的大模型,它们在语义理解、多模态等方面进一步提升,人工智能(AI)的能力边界在不断扩大。随着无人驾驶、机器人等技术借助AI快速进化并逐步投入市场,不少国家通过推进法规建设、开展国际合作等方式,为AI领域创新提供更好的土壤。

大模型更趋实用化

5月下旬,中国深度求索(DeepSeek)公司表示,DeepSeek R1模型已完成小版本升级,当前版本为DeepSeek-R1-0528,模型的思维深度与推理能力显著提升。更新后的R1模型针对议论文、小说、散文等



文体进行了进一步优化,能够输出篇幅更长、结构内容更完整的长篇文章,同时呈现出更加贴近人类偏好的写作风格。

同样在5月,美国Anthropic公司推出“克劳德4”系列两款新模型:“奥普斯4”(Opus 4)与“十四行诗4”(Sonnet 4),旨在为业界提供更高标准的编程、推理和智能体应用。Opus 4是行业领先的编程模型,能够高效完成复杂且持续时间长的任务;而Sonnet 4在此前的3.7版本基础上显著升级,具备更强的指令理解能力与推理、编程表现。

行业巨头谷歌公司也没闲着。该公司在5月推出整体性能和智能推理能力均较以往版本大幅提升的多个“双子座2.5”系列模型,并发布了多个多模态模型,如图像生成模型Imagen 4和视频生成模型Veo 3,具备从文本等多种输入形式生成高质量视觉内容的能力。音乐生成模型Lyria 2为音乐人提供了多模态创作工具。AI电影制作工具Flow集成了先进的多模态技术,使用户通过自然语言描述就能生成高质量的视觉作品。

AI仍有不少缺陷需克服

尽管当前AI应用已相当广泛,但不少缺陷还是会影响到其实用性。研究人员正努力分析导致这些缺陷的原因并寻求新的解决方法,从而改

善AI的性能。

一个比较明显的问题是,AI生成内容虽然已非常流畅,但提供的信息很多时候还是不准确。5月,日本研究人员在《先进科学》杂志发表的一项研究成果中指出,这一问题与人类的语言障碍——失语症类似。

据研究人员介绍,大模型在出现严重错误时仍表达流畅,这与感觉性失语症的症状有相似之处,即说话流利却不知说什么意思。这并不意味着AI聊天机器人有“脑损伤”,但它们可能被锁定在一种僵化的内部模式中,限制其灵活运用所储存知识,就像患了感觉性失语症。未来研究人员可以针对相关问题,找到改善措施。

业界也确实在努力从不同角度去寻求优化大模型的解决方案。中国科学院自动化研究所联合鹏城实验室提出了一种高效推理策略AutoThink,可让大模型实现自主切换思考模式,避免“过度思考”。

据研究人员介绍,AutoThink提供了一种简单而有效的推理新范式——通过省略号提示配合三阶段强化学习,引导大模型不再“逢题必深思熟虑”,而是根据问题难度自主决定“是否思考”“思考多少”。在多个数学数据集上,AutoThink实现了准确率与效率平衡,既提升性能又节省算力,展示出较强的适应性和实用性。

营造更合理的AI创新环境

国际劳工组织5月20日发布一份有关生成式AI与就业的报告表示,全球四分之一的工作岗位可能受到生成式AI影响。不过报告也指出,在劳动领域,生成式AI本身并无好坏之分,其社会经济影响在很大程度上取决于对技术普及的管理方式。

一些国家已在积极尝试通过优化政策、法规来营造更好的AI创新环境。日本参议院全体会议5月28日以多数赞成票通过该国首部专门针对AI的法律,旨在促进AI相关技术研发和应用并防止其滥用。依据这部《人工智能相关技术研究开发及应用推进法》,日本拟设立以日本首相为首、全体内阁成员参加的“AI战略本部”作为日本AI政策的“司令部”,并制定“AI基本计划”。

国际合作同样重要。“2025中国—上海合作组织人工智能合作论坛”5月29日在天津召开。论坛发布《中国—上合组织国家人工智能应用合作中心建设方案》,邀请上合组织成员国共建人工智能应用合作中心,围绕夯实人工智能发展基础、提供开源开放服务、加强产业合作对接、促进人才培育等方面加强务实合作,共同促进人工智能技术普惠应用。

新华社北京6月2日电

6月新规,事关你我

事关学前教育、“刷脸”识别、快递包装……6月起,一批事关你我的新规将施行。一起来看,哪些你最关注?

●学前教育法明确大力发展普惠性学前教育

《中华人民共和国学前教育法》6月1日起施行。学前教育法明确,发展学前教育坚持政府主导,以政府举办为主,大力发展普惠性学前教育。学前教育应当坚持最有利于学前儿童的原则,给予学前儿童特殊、优先保护。幼儿园应当把保护学前儿童人身安全放在首位,对学前儿童在园期间的人身安全负有保护责任。

●不得将“刷脸”作为唯一验证方式

《人脸识别技术应用安全管理

办法》6月1日起施行。办法规定,应用人脸识别技术处理人脸信息,应当具有特定的目的和充分的必要性,采取对个人权益影响最小的方式,并实施严格保护措施。实现相同目的或者达到同等业务要求,存在其他非人脸识别技术方式的,不得将人脸识别技术作为唯一验证方式。

●使用“绿色”包装为快递“瘦身”

《国务院关于修改〈快递暂行条例〉的决定》6月1日起施行。决定提出,快递包装应当符合寄递生产作业的要求,节约使用资源,避免过度包装,防止污染环境。经营快递业务的企业应当在保障快递安全的前提下,优化快递包装方式

和包装结构设计,节约使用包装物。

●促进餐饮业持续健康发展

新修订的《餐饮业促进和经营管理办法》6月15日起实施。办法增加了餐饮业促进内容,细化了反食品浪费法相关要求。办法提出,鼓励和支持餐饮外卖平台与中小餐饮服务经营者加强资源共享与合作,为中小餐饮服务经营者提供服务。餐饮服务经营者不得以任何方式诱导、误导消费者超量点餐。

●破解拖欠账款问题 维护中小企业合法权益

新修订的《保障中小企业款项支付条例》6月1日起施行。条例明确大型企业应当自货物、工程、服务交

付之日起60日内支付款项。规定不得强制中小企业接受商业汇票、应收账款电子凭证等非现金支付方式,不得利用商业汇票、应收账款电子凭证等非现金支付方式变相延长付款期限。

●降低住院预交金额度

国家卫生健康委等6部门联合印发的《关于规范公立医疗机构预交资金管理工作的通知》,要求公立医疗机构自6月30日起降低住院预交金额度。通知要求,公立医疗机构要参考住院患者同病种前3年度实际发生的日均住院费用和个人自付费用,合理确定住院预交金额度,医保患者住院预交金额度降至同病种同保障类别个人自付平均水平。

新华社北京5月31日电

我国经济总体产出保持扩张

主要指标回升向好

——透视五月份制造业采购经理指数数据

国家统计局服务业调查中心、中国物流与采购联合会5月31日发布的数据显示,5月份,制造业采购经理指数(PMI)比上月上升0.5个百分点,综合PMI产出指数比上月上升0.2个百分点,主要指标回升向好,我国经济总体产出保持扩张。

统计数据显示,5月份,制造业PMI为49.5%,景气水平比上月有所改善。

“从分项指数变化看,需求整体趋稳运行,企业生产下降回升,新动能持续向好发展,大型企业回升向好,小型企业有所改善,企业预期有所回升。”中国物流信息中心分析师阮璐说。

随着中美经贸高层会谈重要共识的达成、双方互降关税举措的落地,5月份,我国制造业出口下行态势放缓,新出口订单指数为47.5%,较上月上升2.8个百分点。叠加国内需求稳定释放,市场需求整体趋稳运行,新订单指数为49.8%,较上月上升0.6个百分点。

市场需求的趋稳带动制造业企业生产活动下降回升。5月份,制造业生产指数为50.7%,较上月上升0.9个百分点,在短暂降至50%以下后重回扩张区间。原材料采购活动相应有所回稳,采购量指数为47.6%,较上月上升1.3个百分点。

从重点行业看,5月份,高技术制造业PMI为50.9%,连续4个月保持在扩张区间;装备制造业和消费品行业PMI分别为51.2%和50.2%,比上月上升1.6和0.8个百分点。其中,装备制造业生产指数较上月上升超过4个百分点,连续10个月保持在50%及以上;消费品制造业生产指数较上月上升超过1个百分点,连续15个月运行在扩张区间。

从不同规模企业运行情况来看,5月份,大型企业PMI为50.7%,比上月上升1.5个百分点,重返扩张区间,其生产指数和新订单指数分别为51.5%和52.5%,比上月上升1.7和3个百分点;中型企业PMI为47.5%,比上月下降1.3个百分点;小型企业PMI为49.3%,比上月上升0.6个百分点,景气水平有所改善。

企业对后市预期有所回升。5月份,制造业生产经营活动预期指数为52.5%,比上月上升0.4个百分点。其中,农副食品加工业、食品及饮料精制茶、汽车、铁路船舶航空航天设备等行业生产经营活动预期指数均持续位于56%以上较高景气区间。

非制造业方面,5月份,非制造业商务活动指数为50.3%,比上月略降0.1个百分点,仍高于临界点,总体延续扩张态势。其中,服务业商务活动指数为50.2%,比上月上升0.1个百分点;建筑业商务活动指数为51%,比上月下降0.9个百分点。

从行业看,在“五一”节日效应带动下,居民旅游出行、餐饮消费等较为活跃,铁路运输、航空运输、住宿、餐饮等行业商务活动指数明显回升,均位于扩张区间,市场活跃度提升;邮政、电信广播电视及卫星传输服务、互联网软件及信息技术服务等行业商务活动指数继续位于55%以上较高景气区间,保持较好增长态势。

多数非制造业企业对市场发展保持乐观。5月份,非制造业生产经营活动预期指数为55.9%,虽比上月略降0.1个百分点,但仍位于较高景气区间。其中,服务业生产经营活动预期指数为56.5%,比上月上升0.1个百分点。

此外,5月份,综合PMI产出指数为50.4%,比上月上升0.2个百分点,我国企业生产经营活动总体继续保持扩张。

新华社北京5月31日电