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）

博览中国 荟聚世界

——从密集展会看开放合作新格局

新华社记者 叶书宏

新华时评

古都西安，丝绸之路国际博览会彰显科技创新魅力；甬城宁波，中国-中东欧国家博览会汇聚国际合作商机；天府成都，中国西部国际博览会释放内陆开放澎湃活力……近来，一系列大规模、高规格国际博览会接连在中国多地举办。从区域合作到产业对接，从传统贸易到前沿科技，精彩纷呈的展会不仅展现了中国经济的蓬勃生机，更凸显了中国致力于扩大对外开放、与世界共享发展机遇、携手构建开放型世界经济的坚定决心。

各大博览会的火爆场面，反映了世界各国对中国机遇的关注。第九届丝绸之路国际博览会吸引40多个国家和地区的260位嘉宾组团参会；第四届中国-中东欧国家博览会则汇聚了中东欧14国及全球120个国家和地区的企业，境外采购商约4000人，规模创历届新高；第二十届中国西部国际博览会，共计有国内外3000余家企业参展；即将举办的第四届中非经贸博览会已吸引包括44个非洲国家在内的超过1.2万人报名参会。博览会的高人气，折射出中国拥有14亿多人口、超过4亿中等收入群体的超大规模市场所释放的强大吸引力。

中国市场，有活力，更有潜力；有存量，更有增量。数据显示，今年一季度，中国最终消费支出对经济增长贡献率进一步提升至51.7%，拉动GDP增长2.8个百分点，消费需求持续回暖，市场规模稳步扩大，继续担当经济增长的主引擎。此外，随着数字化、智能化、绿色低碳消费转型不断提速，中国市场潜力将得到进一步释放。斯里兰卡茶叶展商萨曼在本届丝博会上感慨：“现在是进入中国市场的最好时机，我已经开始筹备在中国设立分公司了！”

博览会是商品交易的平台，更是产业合作的桥梁。完整的产业体系、高素质的人力资源、完善的基础设施以及持续增强的科技创新能力，为中国与各国开展更高水平、更深层次合作奠定了坚实基础。中国经济凭借其巨大的包容性与稳定性，为全球商品提供了广阔市场，更为全球伙伴在创新链上展开深度合作搭建了平台。从磷酸铁锂4C超充电池到空客A350碳纤维增强聚合物机翼结构件，从新一代人造太阳“中国环流三号”到AE200倾转旋翼eVTOL航空器——中国西部博览会科技创新馆展示的一系列前沿技术产品，生动展现了中国新质生产力的创新活力与巨大潜力，吸引众多国际产业投资者驻足洽谈。

各大博览会上，科技创新成为突出亮点，勾勒出中国经济高质量发展的动能新图谱。丝博会首次设立低空经济展区，覆盖低空制造、飞行服务、应用场景、安全管控等全产业链环节；中东欧博览会首次设立的“数智中东欧”展区汇聚了37家人工智能及机器人领域的领军企业；西部博览会上，人形机器人、无人机阵列、移动充电车等充满科技感的展品，昭示着中国经济发展的新方向。博览会激发了产品创新的灵感，也催生了模式创新的合作。例如，中东欧商品采购联盟与顺丰速运的战略合作，将中东欧商品通过海运的进口周期从40天至60天大幅缩短至4天，运费也显著降低。

当前，全球经济面临多重挑战，个别国家肆意挥舞关税“大棒”，严重冲击全球产业链供应链稳定，拖累世界经济复苏进程。在此背景下，中国举办一系列国际博览会，积极搭建合作平台，推动贸易畅通和互利合作，这是对单边主义、保护主义的有力回应，彰显出合作共赢是世界各国克服挑战、实现共同发展的必由之路，是真正的人心所向。正如习近平主席在致第二十届中国西部国际博览会的贺信中所强调的：“团结才能共赢，携手方可共进。”

从长安古都的“丝路新语”，到东海之滨的“甬城之约”，再到天府之国的“西部乐章”，一场场客商云集的盛会，激荡着中国坚持对外开放、推动建设开放型世界经济的铿锵足音。中国经济正以海纳百川的开放气度吸纳全球创新要素、整合全球资源，与世界各国在新兴产业和未来科技领域实现深度对接、优势互补，持续为全球发展贡献新动能。

（新华社北京5月29日电）

国际简讯

韩国第21届总统选举开始“事前投票”

新华社首尔5月29日电 （记者 黄昕欣 陆睿）韩国第21届总统选举“事前投票”当地时间29日上午6时开始举行。

本次总统选举“事前投票”将于30日结束，票数将计入选举最终投票结果。

“事前投票”是指允许选举投票日当天可能因故缺席投票的选民提前行使投票权的制度，旨在提高选民投票积极性。韩国2013年引入“事前投票”选举制度，并于2017年首次在总统选举中举行“事前投票”。

根据韩国民调机构“真实计量器”28日发布的最新民调结果，在26日至27日进行的总统候选人支持率调查中，共同民主党候选人李在明以49.2%的支持率领跑，国民力量党候选人金文洙为36.8%，改革新党候选人李俊锡为10.3%。

韩国宪法法院4月4日通过弹劾总统尹锡悦的裁决，尹锡悦被罢免总统职务。根据法律，韩国须在60日内举行新一届总统选举。韩国新一届总统选举定于6月3日举行。

石破茂：日本须积极汲取战争历史教训

新华社东京5月29日电 （记者 陈泽安 欣芷如）日本首相石破茂29日表示，今年是第二次世界大战结束80周年，日本必须从那段痛苦的记忆和历史中积极汲取教训。

石破茂当天在东京举行的第30届“亚洲的未来”国际论坛上说，日本决心不再重蹈战争覆辙，战后走和平国家之路，这一点今后也不会改变。

石破茂说，他愿虚心学习亚洲各国的历史和文化，日本不仅要与亚洲各国深化经济关系，更要建立真正的信任。

“亚洲的未来”国际论坛自1995年以来每年举行一次，由《日本经济新闻》社主办。本届论坛为期两天，主题是“充满考验的世界，迎难而上的亚洲”。

泰柬领导人呼吁通过对话缓和边境紧张局势

新华社曼谷/金边5月29日电 （记者 林昊 陈倩慈）泰国和柬埔寨两国军队28日在边境地区发生短暂交火。泰国总理佩通坦和柬埔寨首相洪玛奈29日均表示，将通过对话缓和边境紧张局势。

佩通坦29日接受泰国媒体采访时表示，泰柬两国军方29日将举行会谈。双方自冲突发生后保持沟通，28日晚以来，未再发生任何暴力事件。她呼吁两国前线人员保持冷静，通过对话缓和边境紧张局势。

洪玛奈29日在其官方社交媒体平台上发布消息说，希望柬泰两国今晚会谈能取得积极成果，“一如既往地保持双方前线部队之间的平静和良好沟通”。他还说，不希望看到两军之间发生任何对两国和两国人民、尤其是边境地区人民没有好处的战斗。佩通坦此前对媒体表示，她已与洪玛奈通电话，双方同意尽快缓和紧张局势，以避免情况进一步升级。

据泰国军方通报，冲突28日清晨发生在泰国东北部乌汶府与柬埔寨接壤的一处领土争议区域。双方交火持续了约10分钟。泰方没有人员伤亡。

泰国和柬埔寨之间存在尚未划定的边界。双方2000年签订了一份谅解备忘录，承诺不采取可能改变现状的单方面行动。 （参与记者：吴长伟）

以色列民众集会呼吁在加沙实现永久停火

5月28日，新一轮巴以冲突已持续600天。以色列民众当日在特拉维夫举行集会，呼吁以色列政府尽快在加沙实现永久停火，与巴勒斯坦伊斯兰抵抗运动（哈马斯）达成协议。 新华社发（贾马尔·阿瓦德 摄）

枣庄市二三级医院“互联网+护理服务”开展现状与优化对策研究

李明艳

“互联网+护理服务”作为医疗健康领域数字化转型的重要实践，是优化资源配置、提升服务效能的关键路径。枣庄市作为山东省医养健康示范城市，积极响应国家政策号召，推动护理服务模式创新。然而，在服务覆盖面、政策衔接、质量监管等方面仍面临现实挑战。本文基于2024年枣庄市二三级医院专项调研数据，系统分析“互联网+护理服务”的发展现状与核心问题，并提出针对性优化对策，以期为完善区域护理服务体系提供决策参考。

一、枣庄市“互联网+护理服务”的开展现状

1.政策支持体系初步构建。枣庄市自2020年起陆续出台《“互联网+护理服务”试点实施方案》《枣庄市医养健康产业发展规划（2021-2025）》，明确将“互联网+护理服务”纳入智慧医疗建设范畴。2023年发布的《枣庄市护理服务能力提升行动计划》，要求二三级医院围绕慢性病管理、术后康复等领域拓展线上护理项目。截至2024年，全市14家二三级医院中，93%已设立专项服务管理部门，政策框架初步形成。

2.医院护理人力资源投入不均衡。三级医院平均投入护理人员98人，显著高于二级医院的52人；山东健康集团枣庄中心医院（163人）、枣庄市立医院（117人）人力资源投入居前，二级医院中台儿庄区人民医院（48人）相对较高。

3.服务项目多样化探索。基础护理项目（胃管护理、静脉采血等基本项目）覆盖率达100%；妇幼保健机构聚焦母婴护理，中医医院结合传统疗法，形成差异化服务矩阵。例如，滕州市中医医院创新中医特色服务（刮痧、艾灸等29项），枣庄市妇幼保健院开发新生儿护理、产后泌乳等专科项目。

4.技术应用提升成效：枣庄市立医院通过信息化平台实现预约、支付全流程线上化，患者满意度达89%；滕州市中心人民医院年服务量突破1250例次，居全市首位；部分医院引入智能耗材管理系统，设备调配效率提高22%；区块链技术试点应用于服务追溯，数据安全性提升40%。

二、枣庄市“互联网+护理服务”的核心问题

1.政策落地与医保衔接滞后。国家明确要求将“互联网+护理服务”纳入医保报销，但枣庄市尚未实现政策对接。调研显示，92.9%的医院反映“费用未纳入医保”，患者自付成本高昂，导致服务接受度不足预期值的45%。此外，耗材价格与平台运营成本高企，进一步加剧经济负担。

2.服务流程与质量监管薄弱。一是流程标准化不足。31%的医院存在预约时间僵化、操作流程复杂问题，患者体验评分低于70分（满分100）；二是安全保障缺失。仅14.3%的医院建立全流程监控机制，2家医院报告“出诊过程缺乏监管”，存在安全隐患。三是评价体系不健全。现有考核过度关注服务例次，忽视患者满意度（权重不足15%）与技术创新指标。

3.区域协同与创新能力不足。一是资源整合低效。跨机构资源共享平台尚未普及，14家医院中仅3家接入市级护理资源库，服务碎片化问题突出。二是模式创新滞后。78%的医院仅将线下服务平移至线上，个性化护理（如居家慢性病管理）覆盖率不足12%。三是技术应用深度有限。人工智能、物联网等技术在护理场景中的应用率低于20%，未能有效支撑服务升级。

4.患者认知与人才储备短板。63%的患者担忧线上服务安全性与专业性，倾向传统线下模式，线上服务公众信任度低；护理人力不足的矛盾导致三级医院护士人均服务负荷为二级医院的1.8倍，且专科护理人才缺口达32%，制约服务拓展。

三、枣庄市“互联网+护理服务”的优化对策

1.强化政策保障与医保协同。需要联合医保部门优先将基础护理、慢性病管理纳入支付范围，推动医保全面覆盖；对低收入群体实行政府补贴，降低自付比例至10%以内；通过PPP模式引入社会资本，共建共享护理服务平台，降低医院运营成本30%以上，优化成本分担机制。

2.完善服务流程与质量监管体系。根据山东省相关服务及操作规范，制定《枣庄市“互联网+护理服务”操作规范》，统一预约、评估、执行、反馈各环节标准，推广弹性服务时间制度，使服务流程标准化；构建智能监管网络，建立市级互联网服务质控组织，每季度开展数据评估和督查，探索建立基于服务保证性（40%）、服务及时性（权重10%）、服务可靠性（30%）、服务满意性（20%）等指标的评价体系，促进互联网护理服务的规范化和标准化。

3.深化区域协同与模式创新。整合14家医院护理人力资源，建设市级资源共享平台，打造“线上护理服务超市”，提供跨机构预约、转诊服务，提升资源利用率；联合科技企业开发智能穿戴设备监测系统，重点覆盖老年慢病、术后康复领域，拓展智慧护理应用场景；支持中医医院开发“互联网+中医护理”套餐，妇幼机构打造“母婴呵护”项目，培育特色服务品牌的同时，形成差异化竞争力。

4.加强宣教与人才队伍建设。积极发挥护理学会优势，组织全市护理志愿者走进市民活动广场、矿山公园、小学校园、社区、村庄、农贸大集、企业等场所，通过短视频、健康宣教、护理志愿服务、社区义诊等方式宣传典型案例，提升公众认知度；借助省市专科护士培训基地，实施“专科护士培养计划”，有效提升专科护士人数，医院将“互联网+护理”服务相关内容纳入院内培训必修模块，优化人才知识及技能结构，夯实人才储备。

（作者单位：枣庄市立医院）

论文选登