

# 资源环境要素市场化定价 让“生态溢价”成为发展新动能

■ 中国工业报 吴晨 刘德炳

2025年是习近平总书记提出“绿水青山就是金山银山”（以下简称“两山”）理论20周年，也是我国“碳达峰、碳中和”（以下简称“双碳”）目标提出5周年的关键节点。在此背景下，中共中央办公厅、国务院办公厅于5月29日正式印发《关于健全资源环境要素

## 从理念到制度的重大突破

《意见》的核心在于确立“资源环境有价”的市场化机制，让生态环境的价值在经济发展中得到真实体现。

按照《意见》部署的重点任务，我国将完善资源环境要素配额分配制度，优化资源环境要素交易范围（包括完善碳市场覆盖范围、健全节能市场化机制、丰富用水权交易种类和持续深化排污权交易）。我国还将不断健全资源环境要素交易制度（包括纳入公共资源交易平台体系、加强交易规则建设、完善储备调节制度、健全价格形成机制和加大市场监管力度），加强资源环境要素交易基础能力建设。

可以看出，《意见》的核心在于确立“资源环境有价”的市场化机制，让生态环境的价值在经济发展中得到真实体现。

北京市炜衡律师事务所 ESG 合规委

## 交易制度的一体化建设

绿色发展的核心点在于推动跨界融合，一体推进环境权益的市场化交易体现了协同推进、跨界融合推动绿色创新发展的理念。

《意见》要求一体推进碳排放权、用水权、排污权等环境权益的市场化交易，对于协同推进降碳、减污、扩绿、增长具有重要意义。

“一体推进碳排放权、用水权、排污权等市场化交易，绿色资源环境的框架体系更清晰，意味着绿色发展、建设美丽中国进入了新的发展阶段。”中国环境科学研究院原副院长夏青对中国工业报表示，从发展机制看，绿色发展的核心点在于推动跨界融合，一体推进环境权益的市场化交易体现了协同推进、跨界融合推动绿色创新发展的理念。

方正中期资深研究员魏朝明告诉中国工业报，当前碳排放权、用水权、排污权等交易试点分散于不同地区，如碳排放权试点覆盖11省市，用水权试点在7省份，排污权试点涉及28省份，制度独立运行、数据不互通，难以形成政策合力。当前市场以政府主导为主，企业、机构等多元主体参与不足。用水权仅覆盖常规水源，碳排放权行业覆盖范围窄（当前仅电力行业），排污权交易对象未全面覆盖新型污染物。

“我国推进碳排放权、用水权、排污权交易制度一体化建设，核心原因在于构建系统化的资源环境要素市场

市场化配置体系的意见》（以下简称《意见》），旨在通过市场化手段深度激活要素潜力，有力支撑国家绿色低碳转型与高质量发展目标实现，这也标志着我国生态文明建设进入以制度创新驱动绿色发展的新阶段。

《意见》紧扣“两山”理论的核心要义，通过构建归属清晰、权责明确、交易顺畅的资源环境要素市场化配置

体系，为生态产品价值实现提供了制度保障。《意见》聚焦水资源、碳排放权、排污权等关键要素的市场化交易机制，既是对“保护生态环境就是保护生产力”理念的实践深化，也为“双碳”目标下经济社会系统性变革提供了路径支撑——通过价格机制反映生态稀缺性，以市场化手段推动产业结构绿色转型。

从减排的效率性角度来看，一体推进能够更好发挥市场价格机制的作用，提高节能减排效率和资源环境要素的资源配置效率。不同地区的资源环境禀赋、不同企业的节能减排成本存在较大差异，一体推进不同类型环境权益的市场化交易，能够在更健全的资源环境要素市场中，发挥市场价格机制的引导作用，从而激发不同地区的资源环境禀赋优势和不同企业的节能减排技术优势，将资源环境禀赋红利、节能减排技术红利转化为经济效益。例如，水资源充裕地区的企业，可以将闲置的水资源指标卖给水资源短缺地区的企业，实现水资源在区域间的优化配置。企业也可以在节水、减污、降碳等不同节能减排技术目标之间，根据自身技术优势权衡成本和收益，对于减污成本较低的企业，可以发挥减污技术比较优势，不断提高减污技术水平，将多余的排污指标出售给减污成本较高的企业，购买用水和碳排放指标，从而在提高行业整体节能减排效率的同时，实现不同类型环境权益在企业间的优化配置。

从治理的系统性角度来看，一体推进不同类型环境权益的市场化交易能够形成政策合力。用水权、用能权等环境权益侧重源头管控，碳排放权、排污权等环境权益侧重末端治理，一体推进不同类型环境权益的市场化交易，有助于形成从源头管控到末端治

化配置体系，以解决资源错配、效率低下和制度割裂问题，通过价格机制，如碳排放有偿分配、用水权溢价交易倒逼企业优化资源配置。”魏朝明说。

中国地质大学（北京）经济管理学院硕士生导师张鑫宇对中国工业报表示，实践中仍存在“减污不减碳”“减碳不减污”等现象。从来源和排放的关联性角度来看，温室气体和环境污染物的产生具有同根同源特征、排放具有时空一致性特征。化石能源在工业、能源、交通等行业被广泛使用，其燃烧过程在产生二氧化碳、氮氧化物等环境污染物的同时，也排放二氧化碳、甲烷等温室气体。这些温室气体和污染物被排入水、大气、土壤等环境要素中，导致不同类型的排放源在时间和空间分布上高度重合。因而，来源和排放的关联性，使得温室气体和污染物存在协同治理的可行性。

从治理的系统性角度来看，一体推进不同类型环境权益的市场化交易能够形成政策合力。用水权、用能权等环境权益侧重源头管控，碳排放权、排污权等环境权益侧重末端治理，一体推进不同类型环境权益的市场化交易，有助于形成从源头管控到末端治

体系，为生态产品价值实现提供了制度保障。《意见》聚焦水资源、碳排放权、排污权等关键要素的市场化交易机制，既是对“保护生态环境就是保护生产力”理念的实践深化，也为“双碳”目标下经济社会系统性变革提供了路径支撑——通过价格机制反映生态稀缺性，以市场化手段推动产业结构绿色转型。

姜黎黎进一步表示，《意见》的出台，通过健全碳排放权、用水权、排污权等交易体系，赋予资源环境明确的市场价格，使生态保护者获得合理回报，污染破坏者承担相应成本，进一步在政策层面呼应了“资源环境有价”理念。这一理念要求在法律框架内，通过市场机制对资源环境要素进行定价，实现资源环境成本内部化，使企业在生产经营中充分考量资源环境的价值，从而推动经济社会向绿色低碳转型。

从减排的效率性角度来看，一体推进能够更好发挥市场价格机制的作用，提高节能减排效率和资源环境要素的资源配置效率。不同地区的资源环境禀赋、不同企业的节能减排成本存在较大差异，一体推进不同类型环境权益的市场化交易，能够在更健全的资源环境要素市场中，发挥市场价格机制的引导作用，从而激发不同地区的资源环境禀赋优势和不同企业的节能减排技术优势，将资源环境禀赋红利、节能减排技术红利转化为经济效益。例如，水资源充裕地区的企业，可以将闲置的水资源指标卖给水资源短缺地区的企业，实现水资源在区域间的优化配置。企业也可以在节水、减污、降碳等不同节能减排技术目标之间，根据自身技术优势权衡成本和收益，对于减污成本较低的企业，可以发挥减污技术比较优势，不断提高减污技术水平，将多余的排污指标出售给减污成本较高的企业，购买用水和碳排放指标，从而在提高行业整体节能减排效率的同时，实现不同类型环境权益在企业间的优化配置。

从治理的系统性角度来看，一体推进不同类型环境权益的市场化交易能够形成政策合力。用水权、用能权等环境权益侧重源头管控，碳排放权、排污权等环境权益侧重末端治理，一体推进不同类型环境权益的市场化交易，有助于形成从源头管控到末端治

化配置体系，以解决资源错配、效率低下和制度割裂问题，通过价格机制，如碳排放有偿分配、用水权溢价交易倒逼企业优化资源配置。”魏朝明说。

中国地质大学（北京）经济管理学院硕士生导师张鑫宇对中国工业报表示，实践中仍存在“减污不减碳”“减碳不减污”等现象。从来源和排放的关联性角度来看，温室气体和环境污染物的产生具有同根同源特征、排放具有时空一致性特征。化石能源在工业、能源、交通等行业被广泛使用，其燃烧过程在产生二氧化碳、氮氧化物等环境污染物的同时，也排放二氧化碳、甲烷等温室气体。这些温室气体和污染物被排入水、大气、土壤等环境要素中，导致不同类型的排放源在时间和空间分布上高度重合。因而，来源和排放的关联性，使得温室气体和污染物存在协同治理的可行性。

从治理的系统性角度来看，一体推进不同类型环境权益的市场化交易能够形成政策合力。用水权、用能权等环境权益侧重源头管控，碳排放权、排污权等环境权益侧重末端治理，一体推进不同类型环境权益的市场化交易，有助于形成从源头管控到末端治

## 强化要素的市场化配置

《意见》进一步强化了市场在资源配置中的决定性作用，通过建立全国统一的资源环境交易市场，促进生态产品价值实现。

“两山”理论提出20年来，我国在生态保护与经济发展协同推进方面积累了丰富经验。姜黎黎指出，全国碳市场自运行以来，覆盖电力行业2100余家企业，年成交量超2.3亿吨，成交额超100亿元，初步形成“基准价+市场竞价”机制；水权交易试点探索成效显著，水权交易在宁夏、江西等地开展跨区域交易，如2022年宁夏通过水权交易节约农业用水超1亿立方米；排污权交易在浙江、江苏等地试点，部分企业通过减排量交易获得额外收益。

《意见》进一步强化了市场在资源配置中的决定性作用，通过建立全国统一的资源环境交易市场，促进生态产品价值实现。

张鑫宇表示，完善资源环境要素配额分配制度、优化资源环境要素交易对象范围和健全资源环境要素交易制度体系，分别解决了“交易多少”“交易什么”和“怎么交易”三个关键问题，是健全资源环境要素交易市场化配置体系的三个关键环节，其中亟待加强的薄弱点体现在：

一是配额分配避免“一刀切”，要分阶段分行业有序推进。在分阶段配额分配中，初期以免费分配为主，让全社会认可“资源环境有价”的理念，逐渐适应资源环境要素市场化交易的运行规则。随着市场的日渐成熟，逐步提高有偿分配的比例。在分行业配额分配中，对减排成本高、技术改造周期长的煤电等行业，短期内设置过渡期；对减排潜力大、技术路线成熟的行业，先行提高有偿配额的比例。

二是政策工具避免“相互掣肘”，要加强衔接和有序退出。资源环境要素市场的健全发展，离不开交易主体、交易品种和交易方式的不断丰富和完善。然而，市场覆盖范围的扩大，会产生不同政策工具之间重复或冲突的现象，导致环境收益或环境成本的重复计算。例如，随着碳市场的不断扩围，早期用能权交易试点政策的交易范围逐渐与碳排放权交易制度重叠，导致由于重复履约增加企业负担。为了避免“重复获益”或“重复履约”的现象，要加强不同政策工具的衔接、推动重复政策试点的有序退出，实现政策协同。

三是交易制度防止市场操纵，要健全市场与政府监管相结合。



资源环境要素市场化定价。来源：AI 作图

我国资源环境要素市场化进程仍处于起步阶段，仍面临管理制度不完善等问题，因而，一方面要加快建设运行规范、竞争有序的资源环境要素市场，使市场机制在资源配置中的决定性作用得以充分发挥；另一方面要更好发挥政府作用，履行市场监管职责，加大对市场操纵、数据造假、违法违规交易等行为的查处力度。

此外，还可以发挥中国特色政策试点机制的作用，通过试点和示范，探索适合不同地区、不同行业特点的地方市场政策工具，为全国市场的推广提供经验和借鉴。

李琛进一步认为，对于资源环境要素交易市场发展的初期，容错机制的建立尤为重要，切实适应生产端和消费端的实际，让资源环境要素真正作为市场化配置的有机组成，还有很长的路。举例来说，与水泥行业相关的资源环境要素交易市场的设计，具体还是要落实到科技创新、减污降碳节能技术改造上，这样有利于产业长期稳健发展。目前，水泥行业供需失衡的市场形势较为严峻，更需要各方面政策协同，强化行业自律，各要素交易市场之间加强衔接，避免重复履约。

针对如何推动资源环境要素畅通流动、高效配置，姜黎黎建议，首先，完善市场交易机制，提升流动性。积极建设全国统一的交易市场，促进资源优化配置，推进碳排放权、用水权、排污权等交易市场的建设和运行，扩大

参与者范围，允许更多类型的机构和个人参与，并在管理和市场风险得到有效控制的前提下考虑不同产品类型之间的联动。

其次，建立科学合理的定价机制。强化环境资源价值核算，参考国际定价经验，并兼顾我国环境资源定价的独特性和有效性，明确并适当统一生态产品的价值评估方法。

再次，加强数据透明度和监管。保障我国相关数据平台的平稳运行以及资源信息、价值登记、交易数据的可追溯、可核查，做好网络、数据安全以及其他相关合规工作，对非法造假、操纵等行为通过法律途径予以坚决打击，维护市场公信力。

最后，以财政和金融政策等激励企业绿色转型。对积极参与资源环境要素交易的企业给予相关财政和金融政策支持，如税收优惠或财政补贴等，同时鼓励金融机构对相关项目提供融资便利和优惠等，激励企业积极进行绿色转型。

20年来，“两山”理论从地方实践上升为国家战略；5年来，“双碳”目标引领全球气候治理中国行动。《意见》的出台恰逢其时，既是对历史经验的制度性总结，更是面向未来的机制性创新。它标志着我国正从行政主导的环境治理模式，向“有效市场+有为政府”的协同治理范式转变，通过释放资源环境要素的市场活力，让绿水青山的“生态溢价”真正转化为金山银山的“发展动能”，为全球可持续发展贡献中国方案。

# 事关1.47亿户次农户！新政引导护航农业强国建设

■ 中国工业报 刘德炳

近期，金融监管总局发布了《关于保险资金未上市企业重大股权投资

## 农业保险担当重要风控器

财政部3月底发布，2024年拨付中央财政农业保险保费补贴547亿元，支持我国农业保险保费规模达1521亿元，为1.47亿户次农户提供风险保障超5万亿元。

农业农村部农村经济研究中心研究员龙文军向中国工业报表示，近年来，我国农业保险保费收入持续增长，在保障国家粮食安全、维护农村社会稳定和保障农民收益等方面发挥着越来越重要的作用。

一些地区在加强布局农业保险。据北京市农业农村局公布数据，2007—2024年，北京市政策性农业保险累计实现保费收入93.4亿元，总保险金额2104.1亿元，参保主体达到239.9万户次，赔付支出77.2亿元，赔付农户184.2万户次，简单赔付率82.7%，赔付水平居全国前列。

企业层面也呈现出积极布局的态势。平安产险相关负责人告诉中国工业报，在全面推进乡村振兴、加快建设农业强国的战略背景下，农业保险继续深化“扩面、提标、增品”进程，以满足

有关事项的通知》，在保险集团（控股）公司、保险公司的重大股权投资范围中，取消了能源企业、资源企业、新型商贸流通企业，保留了现代农业，

同时新增了科技、大数据等类别企业。

今年中央一号文件提出，“健全多层次农业保险体系，支持发展特色农产品保险”。近日，中共中央、国务院

现代农业发展的需要。特别是随着物联网、大数据、人工智能等技术的应用，农业保险也持续向线上化、智能化方向发展，提升服务效率和农户体验。截至2024年底，平安产险已在内蒙古、辽宁、吉林、山东、黑龙江等24个省（区、市）启动“双精准”服务行动，覆盖320个村，实现投保农户、投保地块、投保作物的精准关联。

2024年，人保财险湖北省分公司创新和改造险产品64款，开发了三大主粮节气象指数保险、黄鳝收入保险等多款产品，在全省非产量大县落地花生、大豆保险试点工作，提升三大主粮作物保险保障水平，稳定种粮农户收益。

龙文军表示，整体看，农业保险的发展成果主要体现在四方面：

一是政策支持力度不断加大。党中央、国务院高度重视农业保险，以“扩面、增品、提标”为重点，出台多项政策，持续推动农业保险高质量发展。党的二十届三中全会提出“优化农业补贴政策体系，发展多层次农业保险”。历年中央一号文件都强调农业保险。

二是农险保障力度不断增强。我国农业保险承保品种基本覆盖了农林牧副渔各个领域，农业保险基层服务网点覆盖所有县级行政区域和95%以上乡镇，“扩面、增品、提标”不断升级。稻谷、小麦、玉米三大主粮农业保险覆盖率均超过70%。地方优势特色农产品保险蓬勃发展。2024年农业保险深度超过1.5%、保险密度超过800元/人。

三是科技赋能效果不断显现。在国家相关农业保险服务标准和规范指导下，保险公司大量运用卫星遥感、无人机等技术手段，不断推进精准高效查勘定损，大幅提升了承保理赔效率。农险承保理赔线上化已覆盖主要农业大省。

四是保障粮食生产效果明显。2024年，三大主粮作物完全成本保险和种植收入保险在全国范围实施，覆盖省份占2023年的19个扩展到29个，有力推动了我国粮食生产稳定发展。完全成本保险和种植收入保险也消除了农户对成本投入损失和市场价格波动的担忧，稳定了农民种粮信心，让农民敢于加大农业生产投入，持续投身粮食种植。

印发的《加快建设农业强国规划（2024—2035年）》提出，“完善乡村振兴投入机制，健全农村金融服务体系，发展多层次农业保险”。

## 多层次农业保险体系逐步完善

今年中央一号文件提出：“推动扩大稻谷、小麦、玉米、大豆完全成本保险和种植收入保险投保面积”“健全多层次农业保险体系，支持发展特色农产品保险”。近日，中共中央、国务院印发了《加快建设农业强国规划（2024—2035年）》，其中提出，“完善乡村振兴投入机制，健全农村金融服务体系，发展多层次农业保险”。

龙文军表示，这意味着，农业保险将持续发力，多层次农业保险体系将逐步完善。

2025年，北京市农业农村局会同北京市多个部门，继续对政策性农业保险统颁条款进行四方面修订，一是推广完全成本保险和种植收入保险；二是优化保险险种和费率；三是完善保险理赔要求；四是拓宽保险理赔条件。

北京市农业农村局有关负责人表示，政策性农业保险既然是一项普惠性、兜底性的民生工作，又是应对近年来京郊自然灾害、极端天气增多趋

专家表示，一系列政策体现了监管部门引导保险资金做好金融“五篇大文章”（科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融）的导向，

势的现实举措。广大农业经营主体用好用足政策性农业保险的“加法”保障，换来自身收益稳定和全市粮食丰产、农业发展的“乘法”效应。

多层次农业保险体系需要全社会共同推进。平安产险通过持续创新构建“科技+服务+保险”模式，比如引入遥感、AI等创新科技，建立农险“数字地图”，实现了地块坐标、位置、面积、权属的精准定位，推进了承保环节的精准识别和理赔过程的精准服务，有效提升了农业保险服务的效率和质量，支持农业的高质量发展和国家乡村振兴战略。

近期，金融监管总局发布了《关于保险资金未上市企业重大股权投资有关事项的通知》。其中规定，保险集团（控股）公司、保险公司开展重大股权投资，可以投资保险类企业、非保险类金融企业，与保险业务相关的养老、医疗、汽车服务、科技、大数据产业、现代农业等企业，符合监管规定的共享服务类企业，以及金融监管总局认可的其他企业。

将为现代农业、科技等相关领域赋予更多动能。尤其是保险资金以不同形式助力农业发展，将有利于加快推进农业强国建设。

新浪保险研究院研究员张见告诉中国工业报，2012年发布的《关于保险资金投资股权和不动产有关问题的通知》，对直接投资范围新增了能源企业、资源企业和与保险业务相关的现代农业企业、新型商贸流通企业。本次下发《关于保险资金未上市企业重大股权投资有关事项的通知》，对于保险集团（控股）公司、保险公司开展重大股权投资的范围，取消了能源企业、资源企业、新型商贸流通企业，保留了现代农业，同时新增了科技、大数据、符合监管规定的共享服务类企业三类企业，将为现代农业、科技等相关领域赋予更多动能，体现了监管部门引导保险资金做好金融“五篇大文章”的政策导向。

中国地质大学经管学院副教授黄启告诉中国工业报，农业是国家安全的基石，农业领域还存在发展短板，将具有长期性的保险资金引入农业，有助于农业做大做强，有利于健全多层次农业保险体系，体现金融服务实体经济的要求。（下转6版）