



中华人民共和国 国务院公报

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
GUOWUYUAN GONGBAO

2022

第5号（总号：1760）

中华人民共和国国务院公报

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO GUOWUYUAN GONGBAO

国务院办公厅

2022年2月20日 第5号

(总号:1760)

目 录

携手共命运 一起向未来

- 在中国同中亚五国建交30周年视频峰会上的讲话…………… 中华人民共和国主席 习近平(4)
- 在二〇二二年春节团拜会上的讲话…………… 习近平(6)
- 在北京2022年冬奥会欢迎宴会上的致辞…………… 中华人民共和国主席 习近平(7)

国务院关于印发“十四五”市场监管现代化规划的通知…………… (8)

“十四五”市场监管现代化规划…………… (9)

国务院关于印发“十四五”旅游业发展规划的通知…………… (28)

“十四五”旅游业发展规划…………… (29)

国务院关于印发“十四五”节能减排综合工作方案的通知…………… (46)

“十四五”节能减排综合工作方案…………… (46)

国务院关于印发计量发展规划(2021—2035年)的通知…………… (52)

计量发展规划(2021—2035年)…………… (52)

国务院关于支持贵州在新时代西部大开发上闯新路的意见…………… (63)

国务院办公厅关于印发“十四五”城乡社区服务体系建设规划的通知…………… (69)

“十四五”城乡社区服务体系建设规划…………… (70)

国务院办公厅关于转发教育部等部门“十四五”特殊教育发展提升行动计划的通知…………… (77)

“十四五”特殊教育发展提升行动计划…………… (78)

国家档案局令(第17号)…………… (81)

国有企业资产与产权变动档案处置办法…………… (81)

国家档案局令(第18号)…………… (85)

乡镇档案工作办法…………… (85)

GAZETTE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

General Office of the State Council February 20, 2022 Issue No. 5 (Serial No. 1760)

CONTENTS

Joining Hands for a Shared Future — Remarks at the Virtual Summit to Commemorate the 30th Anniversary of Diplomatic Relations Between China and Central Asian CountriesPresident of the People's Republic of China, Xi Jinping (4)	
Speech at a Get-Together for the 2022 Chinese New Year.....Xi Jinping (6)	
Toast at the Welcoming Banquet of the Olympic Winter Games Beijing 2022President of the People's Republic of China, Xi Jinping (7)	
Circular of the State Council on Printing and Issuing the Plan for Modernizing Market Regulation during the 14th Five-Year Plan Period.....(8)	
Plan for Modernizing Market Regulation during the 14th Five-Year Plan Period.....(9)	
Circular of the State Council on Printing and Issuing the Plan for the Development of Tourism Industry during the 14th Five-year Plan Period.....(28)	
Plan for the Development of Tourism Industry during the 14th Five-year Plan Period.....(29)	
Circular of the State Council on Printing and Issuing the Comprehensive Work Program for Energy Conservation and Emissions Reduction during the 14th Five-Year Plan Period.....(46)	
Comprehensive Work Program for Energy Conservation and Emissions Reduction during the 14th Five-Year Plan Period.....(46)	
Circular of the State Council on Printing and Issuing the Plan for Measurement Development (2021-2035).....(52)	
Plan for Measurement Development (2021-2035).....(52)	
Opinions of the State Council on Supporting Guizhou in Breaking a New Path to Large- scale Development of Western China in the New Era.....(63)	
Circular of the General Office of the State Council on Printing and Issuing the Plan for Building the Service System in Urban-Rural Communities during the 14th Five-Year Plan Period.....(69)	

Plan for Building the Service System in Urban-Rural Communities during the 14th Five-Year Plan Period.....	(70)
Circular of the General Office of the State Council on Transmitting and Issuing the Action Plan of the Ministry of Education and Other Departments for the Development and Improvement of Special Education during the 14th Five-Year Plan Period.....	(77)
Action Plan for the Development and Improvement of Special Education during the 14th Five-Year Plan Period.....	(78)
Decree of the National Archives Administration of China (No. 17).....	(81)
Measures for the Handling of Archives on Changes in Assets and Property Rights of State-owned Enterprises.....	(81)
Decree of the National Archives Administration of China (No. 18).....	(85)
Measures for the Work of Archives in Rural Areas.....	(85)

The Table of Contents is prepared in both Chinese and English, with the Chinese version being official.

Edited and Published by the General Office of the
State Council of the People's Republic of China
P. O. Box 1741 Beijing, China Post Code: 100017
Contact Tel: (010) 66012399
Domestic Distributor: Newspapers and Periodicals
Distribution Bureau of Beijing
Overseas Distributor: China International Book
Trading Corporation
Subscription: Post Offices Nationwide

Printed by the Printing House of the General Office
of the State Council
Published on 10th, 20th, 30th of Each Month
International Journal No.: ISSN1004-3438
Domestic Journal No.: CN11-1611/D
Domestic Subscription No.: 2-2
Overseas Subscription No.: T311
Copy Rate: RMB 2.50 Yuan
Annual Subscription: RMB 90.00 Yuan

携手共命运 一起向未来

——在中国同中亚五国建交 30 周年视频峰会上的讲话

(2022 年 1 月 25 日)

中华人民共和国主席 习近平

各位同事，各位朋友：

中国人说，三十而立。中国同中亚国家 30 年的交往合作，立在真诚互信，立在平等互利。

——30 年来，我们顺应潮流、讲信修睦。在互谅互让基础上彻底解决历史遗留的边界问题，使 3300 多公里共同边界成为友好、互信、合作的纽带。中国同中亚五国相继建立战略伙伴关系，深化政治互信、互利合作，走出了一条睦邻友好、合作共赢的新路，成为构建新型国际关系的典范。

——30 年来，我们携手同行、共谋发展。双边贸易和相互投资增长上百倍，中国—中亚天然气管道、中哈原油管道、中吉乌公路、中塔公路等大项目成功建成，途经中亚的中欧货运班列快速发展。中国同中亚国家共商共建共享，共建“一带一路”在中亚地区开花结果。

——30 年来，我们休戚与共、安危共担。积极践行共同、综合、合作、可持续的新安全观，联手打击“三股势力”和跨国有组织犯罪、贩毒，坚决反对外部干涉和策动“颜色革命”，有力维护了共同安全利益和地区和平稳定。

——30 年来，我们相知相亲、互融互通。58 对友好城市、每年数十万民众常来常往，传承着中国同中亚各国人民 2000 多年的友谊。在陕西支援抗击疫情的哈萨克斯坦小伙马文轩的一句“我是外国人，但不是外人”，感动了无数中

国人。这样的暖心故事汇成了中国同中亚国家人民同甘共苦、心心相印的动人交响曲。

——30 年来，我们相濡以沫、坚守正义。共同捍卫多边主义，在涉及彼此核心利益问题上坚定相互支持，关键时刻挺身而出为对方仗义执言，维护了我们的正当权益和战略利益，促进了国际关系民主化，推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展。

中国同中亚五国 30 年合作的成功密码，在于我们始终相互尊重、睦邻友好、同舟共济、互利共赢。这四项原则是在合作中积累的宝贵经验和共同财富，是中国同中亚国家关系行稳致远的政治保障，也是中国同中亚国家友好交往继往开来的力量源泉。

各位同事、各位朋友！

岁月不居，时光如流。无论国际风云如何变幻，无论未来中国发展到什么程度，中国都始终是中亚国家值得信任和倚重的好邻居、好伙伴、好朋友、好兄弟。中方坚定支持中亚国家走符合本国国情的发展道路，坚定支持各国维护本国主权、独立、领土完整，坚定支持各国追求民族振兴和团结自强，坚定支持各国在国际舞台上发挥更大作用。

中国愿同中亚国家乘势而上，并肩奋斗，携手构建更加紧密的中国—中亚命运共同体。为此，我愿提出 5 点建议。

第一，深耕睦邻友好的示范田。睦邻友好是中国同中亚国家关系的基础。中方将秉持亲诚惠容理念，加强彼此高层往来和战略沟通，办好“中国+中亚五国”外长会晤等一系列对话合作机制，不断增进团结互信，深化互利合作，实现共同发展、共同繁荣。

我们坚决反对外部势力在中亚搞“颜色革命”，坚决反对以人权为借口干涉别国内政，坚决反对任何势力破坏人民平静生活。不久前，哈萨克斯坦局势突变，造成重大人员伤亡和财产损失。作为友好邻邦，我们坚定支持哈方维稳止暴，并将尽己所能向哈方提供必要支持和帮助。相信在托卡耶夫总统坚强领导下，哈萨克斯坦人民必将迎来国家发展更加美好的未来。

第二，建设高质量发展的合作带。中国愿向中亚国家开放超大规模市场，将进口更多中亚国家优质商品和农产品，继续办好中国—中亚经贸合作论坛，力争到2030年将中国同中亚国家贸易额提升至700亿美元。中方倡议建立中国—中亚五国电子商务合作对话机制，并适时举办中国—中亚国家产业与投资合作论坛。

疫情背景下，我们将逐步恢复客运航班，建立人畅其行的“快捷通道”，完善物畅其流的“绿色通道”，加快推进中吉乌铁路项目，推进中国—中亚交通走廊建设，让中国同中亚国家的互联互通更加安全高效。我们要确保中国—中亚油气管道稳定运营，加快中国—中亚天然气管道D线建设，扩大能源全产业链合作，促进能源低碳转型。我们要加强人工智能、大数据、云计算等高新技术领域合作，让六国人民享受高技术带来的便利。

第三，强化守卫和平的防护盾。和平是地区各国人民的共同企盼。我们要继续打击“三股势力”，深化在边境管控、网络反恐、联合行动等多领域合作，共同筑牢地区安全防护网。

新冠肺炎疫情再次证明，病毒没有国界，人类命运休戚与共。中方愿继续向中亚国家提供疫苗和抗疫物资，加大疫苗和特效药联合生产和技术转让。在此，我宣布，2022年中国再向中亚国家提供5000万剂疫苗援助，并在有需要的国家设立传统医学中心。中方呼吁建立中国—中亚健康产业联盟。

阿富汗是中国和中亚国家共同的邻居和伙伴。一个和平、稳定、发展、繁荣的阿富汗，符合我们六国共同利益。中方支持阿富汗通过对话协商建立开放包容的政治架构，呼吁国际社会加快实施对阿富汗人道主义援助，鼓励支持阿富汗同恐怖主义划清界限，希望阿富汗同周边国家友好相处。

第四，构建多元互动的大家庭。文明因交流而多彩，因互鉴而发展。我们要建立多元互动的人文交流大格局，加快互设文化中心，积极开展文化遗产对话，继续推进妇女、智库、媒体等领域交流。要加强旅游合作，中方将为中亚国家推介旅游资源搭建平台，愿把五国全部列为中国公民出境旅游目的地国。中方倡议举办中国—中亚民间友好论坛，未来5至10年努力将中国同中亚五国友好城市增加至100对。

青年是国家的未来。今后5年中方计划向中亚五国提供1200个中国政府奖学金名额，优先在中亚国家增设孔子学院、孔子课堂。我们还要举办中国—中亚青年艺术节、“未来之桥”中国—中亚青年领导人研修交流营等丰富多彩的活动。

北京冬奥会即将开幕，欢迎中亚体育健儿来华竞技、争创佳绩。我们也愿在“相约北京”奥林匹克文化节框架内举办“多彩中亚”线上艺术节。

第五，维护和平发展的地球村。我不久前在联合国大会上提出全球发展倡议，号召合力应对风险挑战，推进联合国2030年可持续发展议程。

我愿宣布，未来3年中国将向中亚国家提供5亿美元无偿援助，用于各国民生项目建设；提供5000个研修研讨名额，帮助各国培养卫生健康、减贫惠农、互联互通、信息技术等各领域专业人才，增强发展的内生动力。

各位同事！

中国古人云：“道虽迩，不行不至；事虽小，

不为不成。”让我们从六国人民共同福祉出发，赓续友谊，推进合作，共同谱写中国同中亚国家关系更加美好的明天，共同推动构建人类命运共同体。

谢谢大家。

（新华社北京2022年1月25日电）

在二〇二二年春节团拜会上的讲话

（2022年1月30日）

习近平

同志们，朋友们：

在农历壬寅虎年春节即将到来之际，我们在这里欢聚一堂，辞旧岁迎新春，感到格外高兴。

首先，我代表党中央和国务院，向大家致以节日的美好祝福！向全国各族人民，向香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和海外侨胞拜年！祝大家新春愉快！

即将过去的农历辛丑牛年，是我们总结历史、回顾既往的一年，也是我们致敬历史、面向未来的一年。全党全国各族人民发扬孺子牛、拓荒牛、老黄牛精神，继续为中华民族伟大复兴辛勤奋斗，推动党和国家事业取得了新的显著成就。

我们隆重庆祝中国共产党成立一百周年，礼序乾坤、乐和天地，击鼓催征、奋楫扬帆，激发了全党全社会奋进新时代的磅礴力量。我们召开党的十九届六中全会并作出第三个历史决议，如期打赢脱贫攻坚战，如期全面建成小康社会，实现第一个百年奋斗目标，开启全面建设社会主义现代化国家新征程，在中华民族伟大复兴历史进程中写下了浓墨重彩的一笔。

一年来，我国经济发展和疫情防控保持世界领先，构建新发展格局迈出新步伐，高质量发展取得新成效，国家战略科技力量加快壮大，改革开放迈出新步伐，民生保障有力有效，生态文明建设持续推进，碳达峰碳中和工作全面部署，国防和军队建设有力拓展，香港实现由乱转治，反“独”促统斗争不断加强，中国特色大国外交继续推进，党史学习教育成效显著，社会大局保持稳定，“十四五”实现良好开局。在百年变局和世纪疫情交织的复杂形势下，我们取得这些成绩，极大增强了全党全国各族人民奋进新征程、建功新时代的豪情和信心。

过去一百年，中国共产党向人民、向历史交出了一份优异的答卷。现在，党团结带领全国各族人民踏上了实现第二个百年奋斗目标新的赶考之路。

一百年来，党和人民取得的一切成就都是团结奋斗的结果，团结奋斗是中国共产党和中国人民最显著的精神标识。百年奋斗历史告诉我们，团结就是力量，奋斗开创未来；能团结奋斗的民族才有前途，能团结奋斗的政党才能立于不败之

地。百年奋斗历史还告诉我们，围绕明确奋斗目标形成的团结才是最牢固的团结，依靠紧密团结进行的奋斗才是最有力的奋斗。我们靠团结奋斗创造了辉煌历史，还要靠团结奋斗开辟美好未来。只要 14 亿多中国人民始终手拉着手一起向未来，只要 9500 多万中国共产党人始终与人民心连着心一起向未来，我们就一定能在新的赶考之路上继续创造令人刮目相看的奇迹！

世界上最大的幸福莫过于为人民幸福而奋斗。心中装着百姓，手中握有真理，脚踏人间正道，我们信心十足、力量十足。无论风云如何变幻，无论挑战如何严峻，我们都要弘扬伟大建党精神，铭记生于忧患、死于安乐的古训，常怀远虑、居安思危，紧密团结、艰苦奋斗，继续把中华民族伟大复兴的历史伟业推向前进！

同志们、朋友们！

对百年奋斗历史最好的致敬，是书写新的奋斗历史。今年下半年，中国共产党将召开第二十次全国代表大会，总结过去五年的工作，谋划未来一个时期的发展蓝图。我们要统筹国内国际两个大局，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，统筹发展和安全，

统筹疫情防控和经济社会发展，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，全面深化改革开放，推动高质量发展，持续保障和改善民生，着力保持平稳健康的经济环境、国泰民安的社会环境、风清气正的政治环境，以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

同志们、朋友们！

在中国传统文化中，虎是百兽之王，是力量、勇敢、无畏的象征。壬寅虎年，我们要以虎虎生威的雄风、生龙活虎的干劲、气吞万里如虎的精神，继续书写中国特色社会主义伟大事业的历史新篇章！

北京冬奥会、冬残奥会即将开幕，中国人民已经做好准备，将为世界奉献一场简约、安全、精彩的奥运盛会，祝愿中外冰雪运动健儿如虎添翼、创造佳绩！

最后，祝大家身体健康、阖家幸福、万事如意、虎年吉祥！

谢谢大家。

（新华社北京 2022 年 1 月 30 日电）

在北京 2022 年冬奥会欢迎宴会上的致辞

（2022 年 2 月 5 日）

中华人民共和国主席 习近平

尊敬的巴赫主席，

尊敬的各位同事，

女士们，先生们，朋友们：

在中国人民欢度新春佳节的喜庆日子里，同各位新老朋友在北京相聚，我感到十分高兴。首先，我代表中国政府和中国人民，代表我的夫

人，并以我个人的名义，对来华出席北京冬奥会的各位嘉宾，表示热烈的欢迎！向所有关心和支持北京冬奥会的各国政府、各国人民及国际组织表示衷心的感谢！我还要特别感谢在座的各位朋友克服新冠肺炎疫情带来的困难和不便，不远万里来到北京，为冬奥喝彩、为中国加油。

昨晚，北京冬奥会在国家体育场正式开幕。时隔14年，奥林匹克圣火再次在北京燃起，北京成为全球首个“双奥之城”。中国秉持绿色、共享、开放、廉洁的办奥理念，全力克服新冠肺炎疫情影响，认真兑现对国际社会的庄严承诺，确保了北京冬奥会如期顺利举行。

让更多人参与到冰雪运动中来，是奥林匹克运动的题中之义。中国通过筹办冬奥会和推广冬奥运动，让冰雪运动进入寻常百姓家，实现了带动3亿人参与冰雪运动的目标，为全球奥林匹克事业作出了新的贡献。

女士们、先生们、朋友们！

自古以来，奥林匹克运动承载着人类对和平、团结、进步的美好追求。

——我们应该牢记奥林匹克运动初心，共同维护世界和平。奥林匹克运动为和平而生，因和平而兴。去年12月，联合国大会协商一致通过奥林匹克休战决议，呼吁通过体育促进和平，代表了国际社会的共同心声。要坚持相互尊重、平等相待、对话协商，努力化解分歧，消弭冲突，共同建设一个持久和平的世界。

——我们应该弘扬奥林匹克运动精神，团结应对国际社会共同挑战。新冠肺炎疫情仍在肆虐，气候变化、恐怖主义等全球性问题层出不

穷。国际社会应当“更团结”。各国唯有团结合作，一起向未来，才能有效加以应对。要践行真正的多边主义，维护以联合国为核心的国际体系，维护以国际法为基础的国际秩序，共同建设和谐合作的国际大家庭。

——我们应该践行奥林匹克运动宗旨，持续推动人类进步事业。奥林匹克运动的目标是实现人的全面发展。要顺应时代潮流，坚守和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值，促进不同文明交流互鉴，共同构建人类命运共同体。

女士们、先生们、朋友们！

“爆竹声中一岁除，春风送暖入屠苏。”中国刚刚迎来农历虎年。虎象征着力量、勇敢、无畏，祝愿奥运健儿像虎一样充满力量、创造佳绩。我相信，在大家共同努力下，北京冬奥会一定会成为简约、安全、精彩的奥运盛会而载入史册。

最后，我提议，大家共同举杯，
为国际奥林匹克运动蓬勃发展，
为人类和平与发展的崇高事业，
为各位嘉宾和家人的健康，
干杯！

（新华社北京2022年2月5日电）

国务院关于印发“十四五” 市场监管现代化规划的通知

国发〔2021〕30号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《“十四五”市场监管现代化规划》印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院

2021年12月14日

“十四五”市场监管现代化规划

创新和完善市场监管，推进市场监管现代化，是建立统一开放竞争有序的现代市场体系的客观需要，是完善社会主义市场经济体制的内在要求。为深入贯彻党中央、国务院决策部署，建设科学高效的市场监管体系，全面提高市场综合监管效能，更大激发各类市场主体活力，持续优化营商环境，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，编制本规划。

第一章 规划背景

一、“十三五”时期工作成效

“十三五”时期，市场监管部门会同相关部门深入实施《“十三五”市场监管规划》，市场准入环境持续优化，竞争环境不断改善，消费环境稳中向好，监管体制机制进一步完善，监管能力水平跃上新台阶，为市场平稳运行和经济高质量发展提供了有力保障，为“十四五”时期深化市场监管改革创新奠定了坚实基础。

监管体制实现重大改革，统一市场监管格局初步形成。党中央、国务院从战略高度出发，对市场监管体制改革作出重大决策部署，历史性完善市场监管和执法体制，整合监管职能，加强监管协同，实现了分段、分领域监管向统一、综合监管的转变。

商事制度改革纵深推进，市场活力充分释放。从注册资本实缴制到认缴登记制，从改革市场主体登记管理到精简优化涉企经营许可，从传统监管到全面推行“双随机、一公开”监管，商

事制度实现根本性变革，成为“放管服”改革的“先手棋”和突破口。我国营商环境显著改善，五年来企业平均开办时间由22.9天压缩至4个工作日以内，企业普通注销平均耗时由100天下降至60天，简易注销平均耗时20天左右。对所有涉企经营许可事项实行“证照分离”改革，着力推进照后减证并证，工业产品生产许可证由60类压减至10类，强制性产品认证（CCC认证）目录压缩近40%。一系列改革举措有效激发了各类市场主体活力，市场主体数量由0.77亿户增长到1.38亿户，五年共新设市场主体1.06亿户，日均新设企业由1.22万户提高到2.20万户，49.36%的注销企业通过简易注销程序退出，年均净增市场主体1218.77万户。

基础性制度不断完善，市场监管“四梁八柱”基本确立。公开透明的监管规则和标准体系不断完善，竞争政策基础地位逐步强化。知识产权保护政策和制度体系不断健全，侵权惩罚性赔偿制度初步建立。电子商务法、疫苗管理法等一批法律从无到有，填补了重要领域监管制度空白。

市场安全监管全面加强，安全基础巩固向好。食品安全等隐患排查治理能力稳步提高，农产品和食品抽检量实现每年4批次/千人的目标。国家药品标准体系日趋完善，监督检查、抽查检验、不良反应报告和监测有效实施，上市药品监管能力显著提升。特种设备安全监管体系逐步完善，万台特种设备死亡率下降75%。企业质量安全风险意识进一步强化，重大质量事故报告制度建立实施，工业产品质量安全水平不断提高。

质量提升行动成效明显，助推经济发展质量变革。质量强国上升为国家战略，质量政策不断完善。质量基础设施建设持续推进，我国获得国际承认的校准与测量能力跃居全球第三，主要消费品领域标准与国际标准一致性达到95%以上，认证认可颁发证书数量和获证组织数量均居全球第一。计量筑基、标准引领、合格评定、政策激励有效助力增品种、提品质、创品牌，制造业产品质量合格率稳定在90%以上。

市场秩序持续好转，市场自律和监管约束不断增强。新型监管机制逐步完善，监管能力不断提升，消费环境持续优化。重要民生商品假冒伪劣违法行为得到有力遏制，百城消费者满意度从71.8分提高到79.3分，知识产权保护社会满意度从72.38分提高到80.05分。在应对新冠肺炎疫情等重大事件中，市场监管部门有力有效维护市场秩序，为保持经济平稳运行、保障和改善民生作出了重要贡献。

二、市场监管面临的新形势新要求

市场是全球最稀缺的资源。经过多年发展，我国已形成超大规模市场，这是构建新发展格局的独特优势和必要条件。与此同时，市场监管工作面临新形势、新特点、新挑战，主要表现为：随着经济总量和各类市场主体快速增长，合作和竞争、优胜和劣汰格局深刻演化；商品和服务市场在相互渗透中加快融合，线上和线下市场在并行交织中形成复杂生态，新产业新业态新模式不断涌现，效率和公平、创新和保护的需求更趋多元；构建新发展格局过程中，国内市场国际化、国际市场中国因素增多的特征更加明显；人民群众对消费安全和消费升级的期待不断提高。

加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，要求持续营造市场化法治化国际化营商环境，培育壮大市场主体，为增强经济发展内生动力提供可靠载体；要求打

通各类循环堵点、规范市场竞争秩序，在市场平稳运行中保障经济循环效率和活力；要求有效防范市场运行风险，维护市场安全，保障人民群众放心消费；要求深入推进质量强国建设，全面提升产品和服务质量水平；要求加快市场监管制度型开放，更好统筹国内国际两个市场、两种资源。必须聚焦我国市场运行中的各类问题，着力补短板、锻长板，挖潜力、增优势，进一步完善现代化市场监管机制，促进超大规模市场不断优化提升，为构建新发展格局提供坚实基础和有力支撑。

第二章 总体要求

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，坚持统筹发展和安全、效率和公平、活力和秩序、国内和国际，围绕“大市场、大质量、大监管”一体推进市场监管体系完善和效能提升，推进市场监管现代化，着力营造市场化法治化国际化营商环境、激发市场活力，强化公平竞争政策基础地位、维护市场秩序，坚守安全底线、增强人民群众获得感幸福感安全感，完善质量政策和技术体系、全面提升质量水平，维护和优化高效、有序、统一、安全的超大规模市场，切实推动高质量发展，为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步提供有力支撑。

二、基本原则

——坚持以人民为中心。将增进人民福祉作为市场监管工作的出发点和落脚点，围绕人民群众需求，坚守质量安全底线，强化消费者权益保护，提升市场监管领域政务服务水平，不断增强人民群众获得感幸福感安全感。依靠人民推进监

管，自觉接受人民监督，形成市场监管社会共治合力。

——坚持改革创新、提升效能。围绕建设高标准市场体系，加快推动市场监管制度机制不断成熟定型。遵循市场监管规律，顺应市场发展趋势，创新丰富监管工具，优化监管资源配置，强化科技支撑，不断增强监管效能。

——坚持有效市场、有为政府。正确处理政府和市场的关系，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，进一步激发市场活力。加强市场监管与经济调控的协同，促进市场健康发展。提高市场规制能力，有效维护市场秩序和消费安全。

——坚持依法行政、公正监管。加快推动市场监管领域法律法规制度完善和统一，营造稳定公平透明可预期的制度环境，依法规范政府监管行为，一视同仁对待各类市场主体，为激发市场活力和维护市场主体合法权益提供法治保障。

——坚持系统观念、统筹施策。统筹监管线上和线下、产品和服务、传统经济和新兴业态等各类对象，统筹发展和安全、效率和公平、活力和秩序、国内和国际等多元目标，统筹运用市场、法律、技术、标准、信用、行政等多种手段，统筹行业管理和综合监管、事前事中事后监管，统筹发挥市场、政府、社会等各方作用，切实提高市场综合监管能力。

三、主要目标

——营商环境持续优化。高效大市场活力增强，准入、准营、退出制度规范便利，投资创业更加便捷。知识产权大保护格局基本形成，企业创新主体地位进一步确立。支持市场主体发展的政策不断完善，市场主体活力充分激发。

——市场运行更加规范。有序大市场巩固提升，竞争规制能力明显增强，线上线下市场竞争生态不断优化，市场秩序突出问题得到有力解

决，市场主体诚信守法、合规经营的激励约束机制更加健全，公平、透明、可预期的市场环境进一步形成。

——市场循环充分畅通。统一大市场不断完善，公平竞争政策基础地位进一步强化，竞争政策和产业政策更加协调，市场基础制度规则逐步统一，地方保护、行业分割、市场壁垒有效破除，商品要素在更大范围自由流动。

——消费安全保障有力。安全大市场稳中向好，统筹发展和安全的监管机制不断健全，“四个最严”要求得到严格落实，食品药品等安全风险和市场运行风险有效防范，标本兼治的制度措施不断完善，消费者权益和社会公共利益得到有力保护。

——质量水平显著提升。质量强国建设加快推进，质量基础设施对产业升级和经济发展的支撑作用显著增强，优质产品和服务供给大幅增加，实现需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，形成更具质量竞争优势的大市场。

——监管效能全面提高。综合监管制度机制更趋完善，信用监管基础性作用进一步发挥，智慧监管手段广泛运用，多元共治的监管格局加快构建，市场监管制度型开放水平进一步提高，推动构建与高水平社会主义市场经济体制相匹配的现代化市场监管体系。

第三章 重点任务

一、持续优化营商环境，充分激发市场主体活力

坚持放管结合、放管并重，深入推进“放管服”改革，深化商事制度改革，提升公正监管水平，完善市场主体支持政策，有效降低制度性交易成本，更大激发市场主体活力和发展内生动力，为畅通经济循环、推动高质量发展提供有力支撑。

(一) 深化市场主体准入准营退出制度改革。

深入推进“证照分离”改革。大力推动照后减证和简化审批，力争 2022 年底前建立简约高效、公正透明、宽进严管的行业准营规则，大幅提高市场主体办事便利度和可预期性。在全国范围内实施涉企经营许可事项全覆盖清单管理，对清单内事项按照直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化审批服务等方式，逐项确定改革方式、具体改革举措和加强事中事后监管措施。在自由贸易试验区进一步加大改革试点力度，探索按照许可事项功能进一步创新改革举措，除维护经济安全和公共安全等需要许可把关的领域外，对市场和社会能够调节、事中事后监管能够实现相关功能的事项，进一步精简许可。

加快提升市场主体登记规范化水平。深入实施《中华人民共和国市场主体登记管理条例》，统一各类市场主体登记管理制度，稳妥落实歇业制度，依法保障市场主体合法权益和促进创业创新。动态调整和发布企业登记前置审批事项目录，巩固“先照后证”改革成果。探索容缺受理等方式，不断优化前置审批和企业登记办理流程。在自由贸易试验区试点市场主体登记确认制改革。优化企业名称登记管理制度，推进住所与经营场所分离登记改革，深化经营范围登记改革。

持续优化企业开办服务。全面推行“一网通办”，深化企业开办“一网通办”平台使用，将公章刻制、申领发票和税控设备、员工参保登记、住房公积金企业缴存登记等业务纳入平台覆盖范围。逐步实现内外资一体化服务，探索将外商投资企业开办纳入“一网通办”平台。制定完善电子证照有关标准、规范和样式，加快实现涉企证照电子化。在加强监管、保障安全前提下，进一步推进电子营业执照应用，扩大电子营业执照、电子印章同步发放和应用试点范围。提高企业开办身份验证服务水平，实行身份验证信息互

认，开发企业开办移动应用程序（APP），完善身份验证方式。制定实施企业开办全程网上办国家标准，建立企业开办标准化规范化指标体系，不断提升企业开办服务水平，到 2025 年企业平均开办时间由目前的 4 个工作日以内进一步压缩到 2 个工作日左右。

畅通市场主体退出机制。建立便利、高效、有序的市场主体退出制度，健全强制退出机制，完善企业吊销、注销等规定，规范企业清算与注销程序，研究建立自然人破产制度。优化企业注销“一网服务”平台功能，提升企业注销便利化水平。全面实施简易注销，降低市场主体退出成本。

(二) 增强各类市场主体发展活力。

促进新设市场主体可持续发展。加强市场主体全生命周期监测和分析，坚持问题导向，提升支持政策精准性。用好用足税收、信贷、社保等政策，更好适应新设市场主体发展阶段需求。深化知识产权金融服务，扩大知识产权质押融资规模，积极探索多样化科技金融服务模式，健全知识产权价值评估机制，规范探索知识产权证券化等金融创新。

精准扶持小微企业和个体工商户健康发展。完善促进小微企业发展的政策体系。建立支持市场主体发展政策服务平台，完善小微企业名录功能。健全扶持个体工商户发展部际联席会议制度，研究并推进实施扶持个体工商户发展的重大政策措施。发挥个体劳动者协会等组织在服务个体工商户和私营企业发展中的作用。加强小微企业、个体工商户、专业市场党建工作。

为市场主体减费降负。完善涉企收费监督管理制度，持续加大违规涉企收费治理力度，健全收费公示制度。制定行业协会商会、中介机构、商业银行等收费规则，引入第三方开展违规涉企收费情况评估。引导平台型、科技型企业利用数字技术赋能中小微企业，完善平台收费监管规

则，推动降低商户经营成本。

（三）增强市场主体创新动能。

构建知识产权大保护格局。建立完善跨区域、全链条知识产权行政保护协作机制，加大执法力度。探索建立知识产权侵权快速处理机制。完善行政执法和司法衔接机制，促进知识产权行政执法标准和司法裁判标准统一。全面建立并实施知识产权侵权惩罚性赔偿制度。在条件成熟的地区建设一批国家知识产权保护试点示范区。加强反不正当竞争执法，坚决查处侵犯商业秘密违法行为。完善药品专利保护、跨境电商领域知识产权保护规则，发布企业知识产权保护指南。加强知识产权信息化、智能化基础设施建设，建设知识产权保护大数据中心和公共服务平台。优化专利、商标等申请和审查程序。

完善企业创新服务体系。优化专利资助奖励政策和考核评价机制，全面取消对专利和商标申请阶段的资助和奖励，更好保护和激励高价值专利。完善防止知识产权滥用相关制度。建设计量、标准、认证认可、检验检测等质量基础设施“一站式”服务平台。强化标准对创新的引领作用，健全科技成果转化技术标准机制，推进科技成果标准化服务平台建设。健全首台（套）装备产品检测评定体系。强化企业创新主体地位，激励企业加大研发投入，支持产业共性基础技术研发，推动各类创新要素向企业集聚。

优化适应新经济监管机制。探索创新符合平台经济、产业数字化、新个体、微经济、共享经济等新经济特点的监管模式，促进新经济健康有序发展。优化完善新产业新业态新模式登记注册服务。加强新经济监管工具创新供给，探索触发式监管机制，完善敏捷治理等新型监管模式。完善网约车、共享单车、汽车分时租赁、网络货运等交通运输新业态监管规则和标准。引导平台企业提升服务水平，吸引更多经营者线上经

营创业。

（四）提升公正监管水平。

持续提升“双随机、一公开”监管权威性公正性。完善“双随机、一公开”监管相关配套制度和工作机制，除特殊行业、重点领域和根据问题线索开展的靶向监管以外，原则上所有日常涉企行政检查一律通过“双随机、一公开”方式进行。提高双随机抽查的科学化水平，合理确定抽查范围、抽查行业、抽查比例、抽查频次和被抽查概率，真正做到随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员、向社会公开抽查情况及查处结果，实现监管“无事不扰”而又“无处不在”。

依法规范监管执法行为。编制实施市场监管部门权责清单，按照清单事项的不同类型制定办事指南和行政权力运行流程图，确保权责一致、履职到位。优化和完善行政执法程序，全面落实行政执法公示、执法全过程记录和重大执法决定法制审核制度，落实市场监管行政执法自由裁量权基准制度，促进公平公正执法。强化市场监管执法监督机制和能力建设，加强普法工作和法治教育，健全执法考核评议和执法案卷评查机制。

二、加强市场秩序综合治理，营造公平竞争市场环境

加强市场综合监管，提高竞争执法水平，推进线上线下市场一体化监管，在规范市场秩序中推动发展，在维护公平竞争中增强创新动力。

（一）统筹提升反垄断和反不正当竞争监管能力。

完善反垄断和反不正当竞争规则。深入贯彻《关于强化反垄断深入推进公平竞争政策实施的意见》，完善竞争规制基础制度。加快推进反垄断法修订，完善以反垄断法为基础、法规规章为支撑、反垄断指南为配套的反垄断规则体系，增强配套规则的适用性。健全公平竞争审查制度。创新完善重点监管规则，细化垄断行为的认定标

准。完善经营者集中审查制度，加快修订《国务院关于经营者集中申报标准的规定》，科学优化申报标准，提高审查质效。梳理与反不正当竞争法存在交叉重叠的法律法规，推动厘清相关法律法规规定之间的关系，完善配套实施细则。

健全市场竞争状况评估机制。建立健全市场总体竞争状况评估和行业、地区竞争状况评估相结合的评估体系，完善竞争状况评估框架和规则，适时发布评估报告。完善以竞争状况评估为基础的反垄断、反不正当竞争执法重点引导机制，加强重点行业和领域市场竞争状况评估，及时跟进分析细分领域竞争状况，提高垄断和不正当竞争风险监测预警能力。

提高竞争执法水平。加强平台经济、科技创新、信息安全、民生保障等重点领域反垄断和反不正当竞争执法，防止资本无序扩张。健全垄断和不正当竞争行为定期研判制度，增强监管及时性和针对性。完善反垄断和反不正当竞争法律分析制度，强化重大案件经济学分析，实现科学监管、精准监管。加强竞争监管与知识产权保护衔接协调，强化对滥用标准必要专利的反垄断规制。强化公共事业、医疗、药品等领域竞争执法，预防和制止不合理收费、指定交易、搭售商品、附加不合理交易条件等行为。加强对商业混淆、虚假宣传、虚假交易、违法有奖销售等误导消费行为的监督，保护经营者和消费者合法权益。根据反垄断执法特点，创新完善监管体制机制，优化监管资源配置，加强授权执法管理。强化行业管理、反垄断执法和司法衔接。加快推进反垄断、反不正当竞争理论研究和专家队伍、技术支撑能力建设。

（二）统筹优化线上线下市场竞争生态。

完善线上市场监管体系。加快完善线上市场准入、产品质量安全、价格、广告等监管制度机制。明确线上市场各类主体责任，落实平台企业

对平台内经营者资质、商品质量等的审核把关和监督责任。建设国家网络交易监管平台，提高线上市场风险监测和预警能力。推动网络交易跨区域执法协作，探索建立跨区域联席会议、线索通报、证据移送、案件协查、联合办案等机制。完善线上市场监管部门协作机制，推动综合监管部门和行业管理部门信息共享。推进全国网络市场监管与服务示范区建设。

引导平台经济有序竞争。完善平台经济相关市场界定、市场支配地位认定等分析框架。推动完善平台企业数据收集使用管理、消费者权益保护等方面的法律规范。强化平台内部生态治理，督促平台企业规范规则设立、数据处理、算法制定等行为。健全事前事中事后监管制度，制定大型平台企业主体责任清单，建立合规报告和风险评估制度。加强源头治理、过程治理，完善民生、金融、科技、媒体等领域市场准入与经营者集中审查制度的衔接机制，落实平台企业并购行为依法申报义务，防止“掐尖式并购”。加强反垄断和反不正当竞争协同，统筹运用电子商务法、广告法、价格法等，依法查处“二选一”、歧视性待遇、虚假宣传、刷单炒信、大数据杀熟、强制搭售等垄断和不正当竞争行为。

加大线上线下一体化监管力度。落实线上线下市场监管和行业管理法定职责。健全集中整治与日常监管相结合的工作机制，以食品药品、保健品、防疫用品、老人儿童用品等民生商品为重点，严厉打击线上市场假冒伪劣、虚假宣传、消费欺诈等违法行为，切实规范线上营销秩序。加强食品药品网络经营行为监管，严格落实第三方平台责任，保证线上线下餐饮服务同标同质，保证药品质量安全。加强互联网广告监测能力建设，落实平台企业广告审核责任，严厉查处线上线下市场虚假违法广告行为。健全传销监测查处工作机制，提升监测能力水平，加大网络传销防

范打击力度，加强直销市场监管。规范线上市场价格行为，严厉打击哄抬价格、价格串通、低价倾销、价格欺诈等行为。修订应对市场价格异常波动工作预案，完善价格异常波动监管调节机制，强化市场价格秩序预警能力，加大价格失序防范处置力度。

加强新产业新业态新模式市场秩序监管。研究制定新型不正当竞争行为的认定条件、判定标准、处罚梯度，出台相关执法指南。及时跟进新产业新业态新模式竞争行为监管，强化对电子数据的取证固证，有效防范和解决虚假宣传、侵权假冒、误导消费等问题。密切监测“互联网+服务业”市场竞争秩序，及时查处相关违法行为。

有效遏制假冒伪劣乱象。加强对假冒伪劣产品类别和制售流通重点市场、重点区域、重点环节的分析研判，落实监管责任，强化整治措施。持续开展打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品行动，严厉查处不符合强制性标准、掺杂掺假、以假充真、以次充好、以不合格产品冒充合格产品、无证制售 CCC 认证目录内产品等违法行为。以城乡结合部、农村等为重点，铲除假冒伪劣生存土壤。强化假冒伪劣源头治理，建立商品生产、流通、销售全链条监管机制。

三、维护和完善国内统一市场，促进市场循环充分畅通

加强市场监管与产业政策的协调，深入实施公平竞争政策，破除妨碍要素市场化配置和自由流动的体制障碍，促进经济循环畅通，维护和完善全国统一大市场。

(一) 健全完善维护国内统一市场的政策体系。

强化平等对待各类市场主体的制度保障。促进地区和行业涉企政策、标准、规则协调统一。优化各类市场主体平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受法律保护的制度环境，在

准入许可、要素获取、经营运行、政府采购和招标投标等方面对各类市场主体平等对待。废除要素供给、监管规则等方面的歧视性规定。建立健全各类企业平等参与涉企政策制定的机制。

加强竞争政策与宏观经济政策协调。建立宏观经济政策公平竞争后评估制度，及时修订废止排除、限制竞争的产业政策。建立公平竞争政策与产业政策协调保障机制，推动产业政策向普惠化和功能性转型。开展竞争政策环境评价和满意度调查。

更好发挥公平竞争审查作用。完善公平竞争审查范围，细化纳入审查的政策措施类别。逐步研究制定市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政企合作、土地供应、资质标准等重点领域和行业性专项公平竞争审查规则，细化审查标准。建立公平竞争审查例外规定动态调整机制。建立公平竞争审查信息化管理系统和数据库。强化公平竞争审查制度刚性约束，实行政策制定机关内部统一审查，推行重大政策措施会审制度，开展独立审查试点。建立健全公平竞争审查抽查、考核、公示和第三方评估制度。健全面向各类市场主体的有违公平竞争问题投诉举报和处理回应机制，定期开展公平竞争审查实施情况督查和效果评价分析。将公平竞争审查工作纳入政府部门年度考核、优化营商环境、法治政府建设等考核评价体系，建立公平竞争审查责任制，强化监督考核。

(二) 强化完善国内统一市场的有效措施。

畅通跨区域生产经营活动。坚决破除地方保护，禁止违法违规通过地方标准、团体标准、目录清单、备案等方式，制定歧视性政策措施。严禁违法以所有制形式、经营者所在地、股权结构、商品或服务品牌等设定投标人资格条件，加大滥用行政权力排除、限制竞争执法力度，及时纠正指定交易、限制商品要素在地区间自由流

动、阻碍异地经营、妨碍公平竞争等行为。保障企业登记自主权，除法律规定外，不得限制企业根据实际需要选择组织形式和注册地，不得对企业跨区域迁移设置障碍，不得强制到本地开展投资经营活动的企业在本地设立分支机构。

提高要素配置效率。建立数据要素市场化流通标准和规则，保护数字经济领域各方主体权益。建立健全碳达峰碳中和标准体系，分行业制修订并严格执行能耗限额强制性国家标准，清理妨碍优胜劣汰的不合理政策措施，促进落后和过剩产能有序退出。

推进自然垄断行业竞争性环节市场化改革。加快实现能源、铁路、电信、公用事业等行业竞争性环节市场化，放开竞争性业务准入，进一步引入市场竞争机制。创新投融资机制，鼓励民间资本参与基础设施建设。强化自然垄断行业价格和竞争执法，坚决纠正滥用市场支配地位、价格违法、乱收费等行为。强化自然垄断行业计量监管，加强公共事业服务质量评价，提升自然垄断行业产品和服务质量水平。

(三) 不断健全与国内统一市场相适应的监管机制。

推行重点区域市场监管一体化。在京津冀、长三角、成渝地区双城经济圈等重点区域推行市场监管协同治理，建立健全区域市场监管一体化机制。加强监管联动，协同试行更高水平更大范围的“跨省通办”、联合执法等措施。建立地方立法沟通机制，加快实现准入、信用、计量、标准、合格评定和消费者权益保护等制度规则的衔接。

探索建立跨区域协同监管机制。鼓励各地区探索有效合作方式，借鉴复制推广区域市场监管一体化机制，促进不同地区实现协调统一监管。鼓励各地区构建跨区域的统一市场准入服务系统，统一身份实名认证互认、统一名称自主申报行业字词库、统一企业经营范围库，实现跨区域

注册登记无差别标准。

四、完善质量政策和技术体系，服务高质量发展

大力推进质量强国建设，深入实施质量提升行动，统筹推进企业、行业、产业质量提升，加强全面质量管理和质量基础设施体系建设，全面提升产品和服务质量水平，塑造产品供给和需求良性互动的大市场。

(一) 健全宏观质量政策体系。

加强质量工作顶层设计。科学编制和全面实施质量强国建设纲要，系统规划和有效落实质量强国建设重点任务。大力实施国家标准化发展纲要、计量发展规划。逐步完善大质量工作机制，优化实施政府质量工作考核，推动建立中央质量督察工作机制。健全质量工作部际联席会议制度，形成质量工作合力。

完善质量管理制度。建立健全质量统计监测体系，开展高质量发展综合绩效评价，完善质量安全与质量发展监测指标。完善质量激励政策，开展中国质量奖评选表彰活动，建立政府质量奖获奖企业和个人先进质量管理经验宣传推广机制，引导各行业加强全面质量管理。完善质量提升资金多元筹集和保障机制，加强对质量创新和质量提升的支持。

优化质量发展环境。推进“全国质量强市示范城市”、“全国质量品牌提升示范区”建设，发挥示范引领、辐射带动作用。鼓励各行业和广大企业树立崇尚质量、追求卓越的价值导向。广泛开展全国“质量月”等群众性质量活动，提高全民质量意识。

(二) 建设适配现代化经济体系的质量基础设施。

构建现代先进测量体系。加强以量子计量为核心的先进测量体系建设，加快建立新一代国家计量基准，推进社会公用计量标准升级换代，制

定一批关系国计民生的重要计量技术规范。改革完善计量器具型式批准、检定、法制监督等管理制度,对强制管理的计量器具目录实施动态调整,完善商品量、计量数据等量值监管制度。深入推进计量技术机构改革创新,探索计量校

准市场和校准机构建设的有效途径,规范计量校准市场,满足市场对量值溯源和测试服务的需求。建立国家计量数据建设应用示范基地,提升国家产业计量测试和能源计量能力。积极参与国际计量比对,提升国际承认的校准与测量能力。

专栏 1 国家先进测量能力提升工程

基础前沿技术研究。组织实施“量子度量衡计划”,开展基于量子技术及物理常数的国家计量基准、计量标准及量子传感、芯片级计量标准研究,提升计量基准核心技术能力水平。开展前瞻性、应用性、创新性精密测量技术研究,推动国家计量协同创新能力建设。加强标准物质研发全生命周期规范体系能力建设。

测量基础设施建设。强化国家量值传递溯源体系建设,推动国家计量基准与基础研究融通发展,培育国家计量基准策源地,完成 4000 项国家标准物质研制。推动建设一批有影响力的高技术计量服务和科研试验基地(设施),建设 10 家标准物质验证实验室和国家级计量比对中心,建立 30 家国家计量数据建设应用示范基地,建设一批国家产业计量测试中心和先进测量实验室。

计量服务保障能力提升。增强计量技术机构量值传递和溯源能力,开展全过程计量测试服务。推动仪器仪表质量提升和国产化应用,提升仪器仪表计量测试评价能力。针对战略性新兴产业需求,研制一批计量标准和计量技术规范。开展计量国际互认,推进量值国际等效。

深化标准化改革创新。加快标准供给由政府主导由政府与市场并重转变,标准运用由产业与贸易为主向经济社会全域转变,标准化工作由国内驱动向国内国际相互促进转变,标准化发展由数量规模型向质量效益型转变。持续优化政府颁布标准与市场自主制定标准协调配合的新型标准体系,推动一般性产品、服务标准由市场自主制定,建立健全政府颁布标准采信市场自主制定标准的机制。建立法规引用标准制度,强化法规与标准有效协调机制,运用标准支撑法规落地实

施。加强标准化技术组织建设,提升国家标准研制和实施能力。加强国家技术标准创新基地和国家级标准验证检验检测点建设,提升标准化技术支撑水平。实施标准全生命周期闭环管理,完善标准实施信息反馈与评估制度,建立国家标准动态维护机制。开展对标达标专项行动,推动团体标准培优计划和企业标准领跑者制度实施,消除标准制定团体培育发展的政策障碍,释放企业、社会团体标准化活力。

专栏 2 高质量标准体系建设工程

重点领域国家标准制定。聚焦碳达峰碳中和、乡村振兴、绿色发展、产业链供应链稳定、食品消费品质量提升、工业基础能力建设、新型基础设施建设、服务业和社会治理等重点领域研制 3000 项推荐性国家标准。组织制修订粮食安全、网络安全、数据安全、能耗限额、产品能效水效、污染物排放、安全生产、儿童用品、老年用品、家居建材、医疗器械、汽车等重点领域强制性国家标准 100 项。完成 1000 项国家标准样品研制。

提升国家标准研制和实施能力。加强国家标准评审能力和验证能力建设,推进标准数字化转型,强化国家标准全过程信息化支撑能力。推动建设一批具有同步研制国际标准和国家标准能力的专业标准化技术委员会。强化国家标准宣传贯彻,组织开展 1000 个标准化试点示范区建设。

提升标准化服务能力。加强区域标准化协同发展,建立国家统筹的区域标准化工作机制。推动建成 50 家以上国家技术标准创新基地,建设一批国家级标准验证检验检测点。加强标准实施效果评估、信息反馈和监督。

标准化与科技创新互动。加大科技计划对标准研制的支持力度,以科技创新提升标准水平。推动 300 项以上先进科技成果转化成为技术标准,共性关键技术和应用类科技计划项目形成标准研究成果的比率达到 50% 以上。

加快标准国际化步伐。实施标准国际化跃升工程,深度参与国际标准化活动。统筹推进标准化与科技、产业、金融对外交流合作,深化标准化双多边合作,推进标准信息共享与服务,发展互利共赢的标准化合作伙伴关系。加快重点领域中国标准外文版编译,促进国家标准与国际标准关键技术指标的一致性程度大幅提升,国际标准转化率达到 85%。

提高质量认证服务能力。加快构建统一管理、共同实施、权威公信、通用互认的质量认证体系，全面提升质量认证服务能力，打造一批具有国际竞争力的认证品牌。推动完善重点产业质量认证制度体系，加大网络安全认证制度推行力度，加快战略性新兴产业领域质量认证制度建设，大力推行高端品质认证和新型服务认证，加

快研究和完善国家数据安全标准与认证认可体系。广泛开展质量管理体系认证升级行动。健全政府、行业、社会等多层面的认证采信机制，推动在市场采购、行业管理、行政监管、社会治理等领域广泛采信认证结果。提升认证行业专业化集约化水平，优化行业布局结构，推动认证行业数字化发展。

专栏 3 质量认证能力提升工程

战略性新兴产业领域质量认证。加快推进轨道交通、智能装备、无人机、北斗导航基础产品、新型储能装置、基础材料等认证体系建设，推动相关产品产业化发展。推行网络关键设备和网络安全专用产品安全认证、APP认证、数据安全管理体系认证等制度，强化网络信息安全保障能力。

质量管理体系认证升级行动。运用国际先进质量管理标准和方法，在航空、铁路、汽车、建筑、医药、信息等重点产业广泛开展质量管理体系认证。开展小微企业质量管理体系认证提升行动，结合行业特点制定发布小微企业应用ISO9001质量管理体系实施指南和典型案例。

高端品质认证和服务认证。围绕扩大内需和消费升级需求，鼓励认证机构开发高端品质认证和新型服务认证项目，积极开展绿色有机、智能家电、物联网产品、机器人等高端品质认证和健康、教育、体育、金融、电商等领域服务认证。

加大认可和检验检测改革创新力度。建立适应高质量发展需要的认可和检验检测体系，实现检测能力显著增强、行业规范运行水平和社会公信力明显提升。稳定事关人民群众身体健康和生命财产安全、公共安全、生态环境安全等方面的检验检测队伍，建设强有力的权威实验室。坚持市场化改革方向，积极推进事业单位性质的检验检测认证机构改革，促进第三方检验检测认证机构发展。建立健全检验检测认证行业品牌培育、发展、激励、保护政策和机制，推动检验检测认

证服务业做优做强。推进国家检验检测认证公共服务平台示范区、检验检测认证高技术服务业集聚区建设，完善检验检测认证机构布局，引导检验检测认证产业集聚化发展。组织实施检验检测促进重点产业优化升级行动，规划建设一批高水平国家质检中心和检测实验室。研发一批重要检验检测技术和规定，提升综合检验检测能力。完善认可制度，加强认可机构管理，推进认可结果国际互认。

专栏 4 检验检测能力提升工程

检验检测共性关键技术平台建设。推动创建、整合、提升一批检验检测共性关键技术平台，聚焦国家重大区域战略和高新技术产业、战略性新兴产业发展需求，建设30个国家质检中心、10个国家检验检测认证公共服务平台示范区和检验检测认证高技术服务业集聚区。

检验检测机构能力提升。在极限检测、在线检测、重大装备可重用检测以及超远、超净、超纯检测等领域，配合国家重点研发计划，攻克一批检验检测技术瓶颈。在食品、大宗商品等产品领域开展国际能力验证，促进检验检测数据和结果互认。

检验检测助力产业优化升级。依托国家质检中心、国家检验检测认证公共服务平台示范区、检验检测认证高技术服务业集聚区，促进先进制造业集群和战略性新兴产业集群发展壮大。推动产学研用测合作，解决一批跨行业、跨领域的检验检测认证共性关键技术问题。

检验检测仪器设备质量提升。鼓励检验检测机构参与检验检测仪器设备、试剂耗材、标准物质设计研发，提升我国检验检测仪器设备自主创新能力。开展国产检验检测仪器设备评价技术研究和验证评价工作，搭建国产检验检测仪器设备质量评价与推动示范平台，推动中高端检验检测仪器设备国产化和质量提升。

运用质量基础设施改善市场环境。统筹质量基础设施建设与应用,发挥计量、标准、认证认可、检验检测等支撑作用,优化市场运行价值和信任传递机制。推进民生计量建设,强化对食品安全、医疗卫生、生态环境等民生领域的计量监管,筑牢市场公平公正基础。严格排污单位污染源自动监控(测)设备运维机构监管,严厉打击自动监控(测)数据弄虚作假行为。以涉及人民群众身体健康和生命财产安全、公共安全、生态环境安全等方面产品和服务为重点,建立统一的强制性国家标准体系。加强对重点强制性标准实施情况的监督检查,加大对违反强制性标准行为的查处力度。强化认证机构监管,健全认证机构资质持续符合性核查、认证活动全过程追溯、风险监测预警机制。完善检验检测认证机构资质认定办法,建立健全日常监督检查与长效监管相结合的工作机制,切实规范检验检测认证市场秩序。

(三) 深入实施质量提升行动。

扩大中高端产品供给。实施优质制造工程,开展中国品牌创建行动,制造业产品质量合格率提高到94%左右。强化质量监督管理措施,探索建立产品质量安全监管与服务双向互动机制,深入开展产品质量技术帮扶。健全集体商标、证明商标注册管理制度,加强农产品商标及地理标志商标注册和保护,打造一批特色鲜明、竞争力强、市场信誉好的区域品牌。推动消费品国内外标准接轨,在医用电器、消毒用品、智能照明电器、家用电器、学生用品、婴童用品、老年用品等领域制修订一批国家标准,积极推广应用国际标准和国外先进标准。率先在化妆品、服装、家

纺、电子产品等消费品领域培育一批高端品牌。推进实施内外贸产品“同线同标同质”(以下称“三同”)工程。完善统一的绿色产品标准、认证、标识体系。

全面提高服务业品质。推动服务业企业公布实施服务质量承诺和执行标准。建立服务质量监测评价和结果通报制度。建立健全服务质量监管协同处置机制,强化重大服务质量事件评价考核工作,加快制定市场监管领域重点服务行业监管目录、流程和标准。推进服务市场信用体系建设,建立市场主体信用记录,依法依规建立涉及人民群众身体健康和生命财产安全、公共安全等重点服务领域从业人员失信惩戒制度。推进服务业标准化、品牌化建设,完善商贸旅游、家政服务、现代物流、医疗卫生、养老服务、休闲娱乐、教育培训、体育健身等服务业标准体系,加快电子商务、知识产权、检验检测认证、婴幼儿托育、信息技术等新兴服务领域标准研制。健全服务质量认证体系,开展服务认证示范活动,建立生活性服务业质量认证制度。促进文化服务提质扩容。实施广告业服务能力提升行动和公益广告振兴行动。

推动产品和服务融合发展。适应产品服务化、服务产品化趋势,探索建立符合混合业态特点的市场准入制度。建立健全“商品+服务”终端供应者主体责任制度。强化合同行政监管,完善与混合业态相适应的格式条款监管制度,引导重点行业经营者建立健全格式条款公示制度,建立合同示范文本库。建立“商品+服务”质量自我声明公开和监督制度。建立健全质量分级制度。

专栏 5 质量提升行动工程

提高质量基础设施综合效能。一体化推进质量基础设施综合服务基地建设,打造一批国家质量基础设施协同服务及应用示范基地。构建在线化、数字化、智能化质量基础设施网络,推动质量技术、数据、仪器设备等资源对社会开放共享。建立质量基础设施分级管理制度,探索开展综合效能评估。

首台(套)装备产品检测评定。健全首台(套)重大技术装备检测评定体系,制定首台(套)评定办法,开展“中国·首台(套)”评定工作,推出一批质量水平高、创新能力强的装备产品,促进我国装备制造创新能力和质量竞争力提升。

服务质量监测评价能力建设。优化服务质量监测评价技术机构布局,打造一批服务质量监测评价中心,推进服务质量信息采集、追踪、分析和处理,开展服务质量监测评价模型和方法研究,针对不同地区、不同服务行业特点开展服务质量监测分析和抽查评价。

内外贸产品“三同”工程。支持企业发展“三同”产品,扩大“三同”适用范围至一般消费品、工业品领域。完善“三同”公共信息服务平台,维护“三同”产品的高端质量品牌信誉。指导支持出口企业搭建内销宣传推广平台,精准对接消费需求。

五、坚守安全底线,强化消费者权益保护

统筹发展和安全,深入贯彻“四个最严”要求,对涉及人民群众身体健康和生命财产安全、公共安全的特殊行业、重点领域,加强全覆盖重点监管,强化消费者权益保护,构建和完善产品设施安全可靠、人民群众放心消费的安全大市场。

(一) 推进食品安全标本兼治。

加强食品安全源头治理。加强食品全链条质量安全监管,推进食品安全放心工程建设攻坚行动,加大重点领域食品安全问题联合整治力度。提高粮食收储质量,防止不符合食品安全标准的粮食流入口粮市场和食品生产企业。加快制修订农药残留、兽药残留、重金属、食品污染物、致病性微生物等食品安全通用标准,推进产业发展和监管急需的食品安全基础标准、产品标准、标签标准、配套检验方法标准制修订,完善食品添加剂、食品相关产品等标准。加快食品相关标准样品研制。加强进口食品安全监管,严防输入型食品安全风险。实施农产品原产地追溯促进行动,打造追溯管理规范、市场机制成熟、带动能力强的农产品追溯标杆企业,推动全程追溯协作和示范推广。

完善食品安全责任体系。落实食品安全责任制,坚持党政同责,完善食品安全工作评议考核办法,推动食品安全属地管理责任落实。夯实企业主体责任,督促企业全面加强质量安全管理,建立食品安全追溯体系,引导企业积极投保食品

安全责任保险。严格落实监管责任,厘清食品安全监管权责边界,压实行业管理责任。强化食品生产加工、销售和餐饮服务各环节监管措施,改进提升以问题为导向的监督检查机制。

健全食品安全风险防控机制。进一步强化食品安全风险监测评估对监督管理的科学支撑,加强风险监测和监督管理各环节的信息化平台建设和信息共享。面向医院、学校、托育机构等重点场所,科学布局食品安全风险监测点,提升风险监测覆盖面和问题发现率。聚焦执法、司法重点难点问题,提高食品安全检验检测和技术鉴定能力。加快重点品种食品安全信息化追溯体系建设,鼓励生产经营企业、行业协会和第三方平台向政府信息平台开放数据。深化食品安全抽检制度改革,明确监督抽检、风险监测与评价性抽检的功能定位,以功能为导向优化实施机制,推进“你点我检”、“你送我检”常态化,强化抽检监测的隐患排查和风险管控作用。稳步实现农产品和食品抽检量每年5批次/千人目标,其中种养殖环节抽检量每年2批次/千人。依托现有资源加强职业化食品安全检查员队伍建设,完善相应技术职务体系,提高检查人员专业技能。加强食品安全风险预警交流体系建设。加大农产品质量安全风险评估力度。强化食品和农产品安全突发事件应急处置,提升应急响应、现场处置、医疗救治能力。

严惩重处食品安全违法行为。研究修订食品安全法及其配套法规制度,推动修订完善刑法中

危害食品安全犯罪和刑罚规定，加快推进修订农产品质量安全法，推动农产品追溯入法。加快完善办理危害食品安全刑事案件的司法解释，推动严重危害食品安全的制假售假行为直接入刑。落

实处罚到人要求，对违法企业及其法定代表人、实际控制人、主要负责人和其他直接责任人员加大惩处力度，大幅提高违法成本。探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度。

专栏 6 食品安全放心工程

食品安全示范城市创建。在条件成熟的地区，开展国家食品安全示范城市创建，发挥示范引领作用。

食品安全检验检测体系建设。健全以国家级检验检测机构为龙头、以省级检验检测机构为骨干、以市县两级检验检测机构为基础的食品和农产品质量安全检验检测体系，推动落实各级食品检验检测机构能力和装备配备标准，打造国际一流水平的国家检验检测平台。加强西部边远地区省、市、县三级及中部地区市、县两级检验检测机构建设。

食品安全检验检测能力提升。食品产业大县和人口大县要具备对农药残留、兽药残留、重金属、常见微生物等指标的实验室检验能力及定性快速检测能力。针对食品掺杂掺假、农兽药滥用等难点问题，加快完善食品补充检验方法和食品快速检测方法体系，出台食品违法添加非食品用化学物质名录。规范食品快速检测的使用。

食品安全综合评价体系建设。建立符合我国国情的食品安全综合评价指标体系，构建评价分析模型，推出食品安全综合评价指数。开展食品安全社会调查、满意度调查、食品安全事件与舆情大数据分析，综合评价我国食品安全状况。

食品安全应急体系建设。修订发布国家食品安全事故应急预案，完善国家、省、市、县四级应急预案体系。建设案例库、专家库和专业处置队伍。开展应急演练，加强业务培训，提升应急处置能力。

(二) 稳步提升药品安全性有效性可及性。

优化管理方式促进新药好药加快上市。完善创新药物、创新疫苗、医疗器械等快速审评审批机制，加快临床急需和罕见病治疗药品、医疗器械审评审批。健全符合中药特点的审评审批体系，建立以临床价值为导向，中医药理论、人用经验、临床试验相结合的中药特色审评证据体系。建立国家药物医疗器械创新协作机制，加强对重大创新药研发的指导。鼓励研制短缺药品、儿童用药品、防治重大传染病药品、公共卫生方面急需药品，鼓励新药境内外同步研发申报。继续推进仿制药质量和疗效一致性评价，完善与仿制药相关的技术指导原则体系、一致性评价政策和技术标准体系，进一步推动仿制药质量提升。

加强药品安全风险防范。构建全国药品追溯协同平台，整合药品生产、流通、使用等环节追溯信息，从疫苗、血液制品、特殊药品等推开，逐步实现重点类别药品来源可溯、去向可追。开展常态化药品风险隐患排查治理，建立健全国家

药物警戒体系和医疗器械不良事件监测体系，落实药品上市许可持有人、医疗器械注册人主体责任，推进建设药品不良反应、医疗器械不良事件监测哨点。科学制定抽检计划，优化生产、经营、使用等环节抽检比例，加大对高风险重点产品的抽检力度。强化应对突发重特大公共卫生事件中检验检测、体系核查、审评审批、监测评价等工作的统一指挥与协调，提升药品监管应急处置能力。

完善药品安全监管制度。加强药物临床试验核查，严格执行药品、医疗器械、化妆品等生产质量管理规范，对重点生产企业开展全覆盖检查。开展药品质量提升行动，健全生物制品等高风险产品标准制定工作机制，提高药品、医疗器械、化妆品标准。改革和完善疫苗监管体制机制，提高省级药品检验检测机构对辖区内生产的主要疫苗品种批签发能力。深入开展无菌植入性医疗器械监督检查、化妆品“线上净网、线下清源”等专项整治行动，切实规范药品、医疗器械、化妆品市场秩序。

专栏 7 药品安全监管能力提升工程

药品安全风险排查行动计划。国家药品抽检每年遴选130—150个品种，在完成检验任务基础上，对重点品种开展有针对性的探索性研究。国家每年选取安全风险高、日常消费量大、社会关注度高的约50个医疗器械品种开展抽检。国家化妆品监督抽检每年的抽样数量达到注册备案总量的1%—2%，对祛斑美白和儿童化妆品等高风险品种持续开展风险监测，每年监测不少于2000批次。

检验检测能力提升。巩固提升食品药品检定研究机构生物制品（疫苗）批签发能力，推进省级药品检验检测机构的批签发能力建设。鼓励药品、医疗器械和化妆品检验检测机构加强能力建设。建立中药民族药分子生物学基因库、国家中药标本数字化平台。

中国药品监管科学行动计划。依托高等院校、科研机构等建立药品监管科学研究基地，将药品监管科学研究纳入国家相关科技计划，推进建设国家药品监管重点实验室，重点支持中药、生物制品（疫苗）、基因药物、细胞药物、人工智能医疗器械、医疗器械新材料、化妆品新原料等领域监管科学研究，加快新产品研发上市。

国家药品标准提高行动计划。制修订国家药品标准2000个、通用技术要求100个。制修订医疗器械标准500个。建立6000种化妆品原料的已使用信息基础数据库，制修订化妆品标准150项。制修订药品指导原则300个、医疗器械指导原则180个、化妆品指导原则50个。

应急能力提升。建立药品安全应急演练案例库，加强各级应急能力培训和实战演练，提高应急处置能力。国家、省、市、县各级负责药品监管的机构至少每3年进行1次应急演练，并组织演练评估。

药品智慧监管能力提升。整合审评审批、监督检查、日常执法、检验检测、追溯监管、药物警戒等关键业务领域信息，加强药品综合智慧监管和大数据应用，强化药品、医疗器械、化妆品监管大数据整合，提升全生命周期监管数据汇集和分析研判能力。

检查能力提升。加快建设有效满足各级药品监管工作需求的职业化、专业化药品（医疗器械、化妆品）检查员队伍，配备满足检查工作要求的专职检查员，完善检查机构设置。

（三）保障特种设备运行安全。

强化特种设备安全风险监控体系建设。优化特种设备监管信息化建设基础和应用环境，推动国家与地方监管数据互联互通，增强数据分析和信用管理功能，完善全国统一的特种设备信息公示查询系统。加强特种设备风险预警与应急处置能力建设，提高安全风险识别和防控能力。推动特种设备使用单位开展风险分级管控，从源头上系统辨识风险、防控风险。完善生产单位、检验检测机构和人员资格信息等特种设备基础数据库。以电梯、气瓶和移动式压力容器、叉车等为重点，建立健全特种设备质量安全管理追溯体系。推动特种设备生产企业加大研发投入，建立科学严密、反应及时的风险防范系统。完善锅炉安全、节能、环保三位一体的监管体系，以实现碳达峰碳中和目标为导向，进一步提升锅炉节能环保水平。

加强特种设备安全隐患治理。严格落实特种设备生产和使用单位安全管理主体责任。健全特种设备风险管控、隐患治理双重预防机制，完善双重预防体系、标准、规范。加强对重点区域、

重点时段、重点场所、重点设备的监管和隐患排查，确保安全规范使用特种设备。扎实推进特种设备安全专项整治三年行动，深入开展危化品相关特种设备、油气长输管道、起重机械、电梯、电站锅炉、大型游乐设施等安全隐患专项治理和“回头看”。建立重大活动、重大项目特种设备安全保障工作机制。适应科技创新和能源变革需要，加强和完善对涉氢特种设备的监管。加强特种设备事故预防、调查处理、统计分析与应急能力建设。

完善特种设备安全保障市场化机制。积极引入商业保险等市场化手段，鼓励电梯、气瓶等特种设备生产和使用单位投保相关保险，发挥保险的他律和风险分担作用，推广电梯按需维保、“物联网+维保”，探索“保险+服务”模式。推进特种设备检验检测改革，突出市场监管部门检验机构的技术支撑和公益性保障属性，做优做强检验技术机构，有序引入社会检验检测力量作为补充。鼓励符合条件的企业开展自检工作，提高特种设备安全检测和服务能力。

专栏 8 特种设备安全监管能力提升工程

特种设备安全监察能力提升。构建特种设备智慧监管系统,集数据采集、风险预警、应急管理等功能于一体,形成以数据归集与智能分析为核心的特种设备监察体系。推动建设专业化安全监察队伍,提高监察能力。支持基层加强特种设备专业化监察力量。

特种设备检验检测能力提升。推进特种设备检验机构改革,引导加大科技创新投入,鼓励资源共享与协同攻关。打造具有国际一流技术竞争力的国家级特种设备检验机构和一批国内领先的区域性特种设备检验机构。推动在线监(检)测、基于风险的检验、完整性管理等技术应用,推进“互联网+”、大数据、智能检验、动态风险评估等新技术研发工作,提升特种设备检验机构风险防控能力。

(四) 加强工业产品质量安全监管。

创新生产用工业品监管制度。根据生产用工业品的用途和市场交易特点,创新监管方式和手段,更加注重运用市场机制,采取认证检测等方式保证产品质量安全。推动企业建立产品质量安全承诺制度,督促落实产品质量出厂检验、自主排查和主动报告风险隐患等制度,鼓励企业投保产品质量安全责任保险。完善 CCC 认证制度,建立科学合理的认证目录动态调整机制。探索强制性产品标识制度,按照不同风险等级分别采用第三方认证、自我声明等多种符合性评价方式。

加大消费品安全监管力度。推动企业建立主要消费品质量安全追溯体系,记录重点环节过程信息,实现产品质量安全问题可追溯。健全缺陷产品召回制度,加强大中型客货车、新能源汽车与智能网联汽车、智能家居、儿童用品、电子电器等重点产品召回管理,强化重大案件调查与召回后续监督工作,完善缺陷产品召回技术支撑体系。完善产品伤害监测制度,拓宽监测信息采集渠道,增加监测点,推进产品伤害预防干预。完

善产品质量安全事故强制报告和调查处理制度,提高质量安全事故人身伤害赔偿标准。

提升产品事中事后监管能力。完善产品质量监督抽查制度,改革完善抽查模式,实施抽查目录动态管理,优化抽查技术方法,加大联动抽查力度,提高流通领域抽查比率,强化对质量失信企业的跟踪抽查,提高不合格产品发现能力。强化监督抽查后处理,及时封存不合格产品,严防流入市场。加强 CCC 认证目录内产品监管,加大对无证出厂、销售 CCC 认证目录内产品等违法行为的打击力度。严厉查处质量低劣、违反强制性标准、存在安全风险的产品,坚决防范和遏制质量安全事故。强化棉花种植、交售、收购、加工、销售、承储等环节全链条质量监管,保证监管棉、储备棉等纤维质量安全。强化工业产品质量安全评估,建立健全产品质量安全监测预警制度。根据安全评估结果,制定实施重点工业产品质量安全监管目录,加强对关系人民群众身体健康和生命财产安全、公共安全、生态环境安全的重点产品监管。

专栏 9 工业产品质量安全保障和升级工程

工业品质量升级。建立与“工业五基”(核心基础零部件及元器件、基础软件、关键基础材料、先进基础工艺和产业技术基础)产品属性相适应的工业品事中事后监管制度。对标先进标准和产业升级需求,实施传统工业品质量升级助推动。摸清战略性新兴产业质量发展动态,实施靶向监管。

消费品质量安全能力提升。针对网售消费品、新材料、特殊人群用消费品等,开展风险评估等关键技术研制和监管制度创新。加快建立消费品质量分类监管制度,聚焦重点问题实施动态监测管理。推广应用物品编码和射频识别等技术手段,推动企业建立主要消费品质量安全追溯体系。

加强缺陷产品召回管理体系建设。实施缺陷产品监测与事故报告制度,开展产品危害评估及风险分析。结合新技术新业态,开展缺陷模式及缺陷判定方法、安全测试评估技术及标准研究。加强行业指导,提出产品共性缺陷分析与安全技术升级改进建议。

风险监测预警能力提升。建立产品质量安全风险监测预警平台,采集产品安全风险信息,完善产品质量安全风险评估技术和运行体系,提升产品质量安全风险监测预警效能。

（五）提高消费者权益保护水平。

加强消费教育和消费警示。针对新型消费领域维权热点，提高消费者自我预防风险、依法维权能力。加强消费投诉信息分析，及时发布消费风险报告。推行消费投诉信息公示，建立健全消费后评价制度，减少消费领域信息不对称。综合运用比较试验、认证检测、消费体察、服务评议、调查点评等方式，及时发布消费警示。

建立消费纠纷多元化化解机制。简化消费争议处理程序，鼓励小额消费纠纷案件通过小额诉讼程序快速处理。完善消费纠纷在线解决机制，推进地方 12345 热线平台和全国 12315 平台互联互通与信息共享，推动 12315 平台一体化建设，全量归集市场监管投诉举报数据，实现对市场环境和消费环境的统一动态研判。健全行政机关、人民调解组织、专业组织与人民法院、仲裁机构相衔接的消费争议多元化化解机制。

加大消费维权行政执法和司法保护力度。提高对重大维权事件的快速反应、及时处置和舆论引导能力。完善 12315 平台“五级循环联动”效能评价体系。健全“诉转案”工作机制，切实提高经营者侵害消费者合法权益的违法成本。健全消费者公益诉讼制度，在诉讼程序、庭审过程、举证责任等方面加强对消费者的司法保护。支持消费者协会行使公益性诉讼权利。

推进消费维权制度建设。大力开展放心消费创建活动，鼓励实施线下购物无理由退货，探索推行异地、异店退换货制度。改革完善产品质量“三包”制度，探索建立第三方质量争议处理机制。完善预付卡消费部门联合治理机制，加强商务、文化、体育、教育、交通等领域单用途预付卡行业管理。加强医疗、健康、托育服务和老龄产业等市场监管，依法打击非法医疗美容等违法行为。持续完善政府、企业、行业协会、消费者、媒体等多位一体的消费维权格局，优化维权

流程，降低维权成本。探索建立维权处理结果消费者反馈评价机制。健全消费者个人信息保护机制。

六、构建现代化市场监管体系，全面提高市场综合监管效能

完善基础制度，健全体制机制，创新监管工具，加强科技支撑，统筹运用市场、法律、技术、标准、信用、行政等多种手段，提升市场综合监管能力，提高市场监管现代化水平。

（一）完善市场监管基础制度。

健全市场监管法律体系。全面推进市场监管法治建设，加快推动相关法律法规立改废释，形成系统完备、科学规范、运行有效的市场监管法律规范体系。坚持立法和改革相衔接相促进，运用法律制度巩固和深化改革成果。加快推动新经济监管等领域立法。加强配套规章制定，细化法律法规要求，提高监管规则体系化水平。健全规章和规范性文件清理工作机制，持续清理市场监管领域规章和规范性文件，推进市场监管规则统一。充分发挥执法指南对市场活动的引导作用，分行业分领域制定执法指南，制定重点行业综合性执法指南。注重以案普法，加大以案释法力度，建立市场监管指导性案例发布机制。

提高市场监管基础制度的科学化水平。健全公平竞争制度，完善公平竞争政策框架，构建覆盖事前事中事后的公平竞争政策实施机制。完善知识产权保护制度，推动专利、商标、著作权等领域法律法规修订。有重点、分领域加强和完善市场主体信用监管制度措施，促进信用赋能市场监管加快落地见效。健全市场交易监管规则，推动计量法、消费者权益保护法实施条例等制修订。健全产品质量安全监管制度，加快推进产品质量法等工业产品质量安全监管法律法规制修订，着力解决违法成本低、维权成本高等问题。

推进市场监管制度型开放。完善市场监管国

际合作体系和对港澳台交流机制。深入开展双边交流与合作，积极参与国际组织和多边机制，服务共建“一带一路”高质量发展。加强公平竞争政策国际协调，积极稳妥推进竞争议题谈判，加强竞争执法国际合作。深入参与数字经济国际治理，主动参与数字领域国际标准制定。推进我国知识产权有关法律规定域外适用，加强跨境知识产权保护协作安排。积极参与质量基础设施领域的国际组织活动，实质性参与国际标准及规则制定，推动计量、标准对接以及合格评定结果互认。深化产品质量安全监管和消费者权益保护国际合作，强化食品、药品和特种设备安全监管合作，推进我国产品召回信息在国际组织和平台公开共享。健全完善技术性贸易措施体系，提升应对新兴技术性贸易措施能力，促进外贸发展，引领转型升级。

（二）完善市场监管体制机制。

优化监管事项层级配置。合理划分市场监管各层级权责事项，形成有利于发挥各层级履职优势的职能体系。坚持属地管理和分级管理相结合，根据监管事项风险范围、专业要求合理配置监管资源。支持基层监管能力建设，确保基层市场监管部门对下放的监管权限接得住、管得好。建立并动态调整市场监督管理综合行政执法事项指导目录，明确案件管辖、调查、处置以及处罚方面的事权划分。

强化跨部门综合监管。编制并动态调整市场监管权责清单，实现权责一致、依法监管。坚持“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，厘清行业管理和市场监管职责边界，加强行业准入和市场主体登记协同。健全市场监管领域议事协调工作制度，完善行业管理和市场监管定期会商沟通协调、重要情况及时通报、重点工作协调联动等机制。完善市场监管部门与司法机关之间案源共享及检验鉴定结果互认等制度，加强行刑衔

接。

深化综合执法改革。加强对地方市场监管综合执法改革的指导，推动形成与统一市场监管相适应的执法模式。建立横向协同、纵向联动的执法办案机制，地市级以上市场监管部门加强对重大跨区域案件的查办、指导，实行重大案件挂牌督办、指定管辖、公开通报制度。加强日常监管与综合执法衔接，建立健全信息通报、案件移交、执法反馈等协调机制。统筹综合执法和专业执法，探索建立分类执法机制，对市场秩序类、产品安全类、质量标准类等不同类型予以分类指导，推进专业化执法，提高综合执法效能。加强职业化专业化执法队伍建设，健全执法人才库和专家库，加快培养跨领域跨专业的复合型执法人员，对于专业性技术性较强的执法岗位原则上实行专人专岗。

（三）创新丰富市场监管工具。

完善阶梯式监管工具。针对不同违法倾向、违法阶段和违法程度，创新和丰富普法宣传、合规指南、行政指导、行业公约、公开承诺、约谈、警告、检查执法等监管手段，实现规范市场行为、降低执法成本、形成执法震慑的综合效果。坚持预防为主、重在引导，建立完善针对市场违法苗头性问题的提醒告诫制度，进一步创新引导市场主体自我规范的监管方式。对主观恶意较大、屡罚不改、屡禁不止，以及危害人民群众身体健康和生命财产安全、公共安全的违法行为，依法予以严惩。

完善市场化社会化多元监管工具。遵循经济规律，运用市场机制推动主体责任和监督责任落实，加强企业信用信息深度开发利用，引导市场根据企业信用状况评估交易风险。创新社会监督引导方式，在涉及人民群众身体健康和生命财产安全、公共安全、生态环境安全的领域强化举报制度，落实内部举报人奖励政策。注重发挥行业

协会商会专业优势，支持协会商会加强行业自律。建立完善市场监管领域新闻传播和交流协作机制，强化舆情监测，提高发现和处置苗头性、趋势性问题的能力。

（四）健全信用监管长效机制。

完善信息归集公示机制。强化跨地区、跨部门、跨层级信息归集共享，推动国家企业信用信息公示系统全面归集市场主体信用信息并依法公示，与全国信用信息共享平台、国家“互联网+监管”系统等实现信息共享。整合市场监管领域涉企信息，实现登记注册、行政审批、生产许可、监督检查、产品认证、行政处罚等信息“应归尽归”，及时将企业登记注册信息推送至有关主管部门。健全信息归集标准规范，建立信用记录核查机制，确保信用记录真实、准确。

完善信用约束激励机制。强化市场监管领域经营异常名录、严重违法失信名单管理及信用约束工作，建立市场监管部门统一的严重违法失信名单管理制度。健全失信惩戒响应和反馈机制，依法推进失信惩戒措施向相关责任人延伸。健全失信惩戒对象认定机制，明确认定依据、标准、程序、异议申诉和退出机制。依法依规建立失信惩戒措施清单，动态更新并向社会公开。推行守信联合激励。完善失信市场主体信用修复机制，依法合理设定信用修复条件和影响期限。

完善信用风险分类管理机制。结合“互联网+监管”系统企业信用评价结果、公共信用综合评价结果、行业信用评价结果等，进一步提高信用监管科学化水平。明确企业信用风险分类标准，根据企业信用等级确定差异化的监管措施，与“双随机、一公开”监管、专业领域风险防控等有机结合，提高监管及时性、精准性、有效性。编制企业信用监管指数，动态优化指标模型，发挥信用监管指数在行业性、区域性监管中的导向作用。全面建立市场主体信用信息核查应用机制，加快推动信用信息嵌入市场监管各业务领域。强化信用监管对重点领域监管的支撑作用，建立食品药品、特种设备、重点工业产品质量安全等领域信用监管专门制度，提升产品质量安全综合治理水平。建立告知承诺事项信用监管制度，加强对市场主体信用状况的事中事后核查，将信用承诺履行情况纳入市场主体信用记录。

（五）增强市场监管基础能力。

加快推进智慧监管。充分运用互联网、云计算、大数据、人工智能等现代技术手段，加快提升市场监管效能。建立市场监管与服务信息资源目录和标准规范体系，全面整合市场监管领域信息资源和业务数据，深入推进市场监管信息资源共享开放和系统协同应用。

专栏 10 智慧监管信息化工程

加强重点食品安全追溯。围绕重点食品，分品种逐步开展食品安全追溯工作，提升监测预警、评估分析、排查处置能力。

全国市场主体服务平台建设。建立一体化、一站式服务平台，为各类市场主体提供统一集中的登记服务，宣传扶持个体经济发展的各项政策，服务全国市场监管系统和小微企业、个体工商户、专业市场党建工作，服务各类市场主体高质量发展。

完善国家法人单位信息资源库。丰富包含组织机构、股权结构、经营范围、资产规模、商标专利、认证资格、准入许可等在内的法人单位信息资源，推进法人和其他组织统一社会信用代码数据库建设及应用，实现法人单位信息在政府部门间的实时共享，支撑部门工作联动和业务协同。

国家企业信用信息公示系统升级改造。加快实现各部门、各层级涉企信息统一归集公示，形成“全国一张网”，推进与全国信用信息共享平台、全国一体化政务服务平台等实现信息共享。推进企业年报事项“多报合一”，强化年报填报提示功能，搭建企业自主公示告知承诺、信用承诺模块。依托国家企业信用信息公示系统，推动信用信息依法有序向社会开放。挖掘信用信息潜力，面向社会提供个性化数据产品和服务。

12315 平台一体化建设。汇集来自电话、互联网、微信、手机 APP 等不同渠道的投诉举报信息，实现 12315 平台

一体化。推进全国 12315 消费投诉信息公示系统建设,深化消费纠纷在线调解机制建设,推动消费纠纷源头化解。
 广告智慧监管信息化建设。整合广告监测、审查、执法和广告业统计数据资源,构建标准统一、上下联通、数据共享、高效安全的一体化广告监管平台。
 网络市场交易监管信息化建设。完善国家网络交易监管平台功能,提升平台监测、分析预警、线上执法、信息公示、技术支撑等一体化监管能力,推进线上综合监管。
 国家商品数据库建设。持续加强商品基础数据采集、拓展标准化数据服务,扩大国家商品数据覆盖面。推动全球统一编码(GSI)和物联网标识体系物品编码(Ecode)在各行业物品身份识别中的应用,提升产品监管精准化水平。

加强科技支撑体系建设。鼓励市场监管领域科研创新,加强市场监管重点领域关键技术和先进装备研制,布局一批国家和部门科技创新基地。重点推进中国标准化研究院国家标准馆建设工程和昌平实验基地二期建设工程、中国计量

科学研究院实验基地二期建设工程、国家食品质量安全检(监)测能力建设工程、国家消费品质量安全风险监测预警能力建设工程等建设,全面提升市场监管科技支撑能力。

专栏 11 市场监管科技创新基地建设工程

国家科技创新基地建设。围绕国家战略需求,在量子计量、食品安全、产品质量安全等重点领域,布局建设国家市场监管重点实验室、技术创新中心,强化国家战略科技力量。
 部门科技创新基地建设。在市场秩序维护、食品安全、特种设备安全、产品质量安全、计量、标准、检验检测、认证认可等领域,布局建设部门重点实验室不少于 60 家、技术创新中心不少于 20 家,培育市场监管科技力量。

加强基层基础能力建设。加快市场监管所条例立法工作,推进基层市场监管标准化规范化建设。统筹各方资源,改善基层市场监管部门业务用房、执法车辆、检验检测和执法装备等监管条件,提升基层监管现代化水平。

加强人才队伍建设。健全人才引进、培养、使用、评价、激励机制,统筹推进市场监管人才队伍建设。加快高水平市场监管智库和综合型研究机构建设,加强重大理论和实践问题战略研

究、决策咨询,开展人才需求分析。推进市场监管人才培养,加快相关学科专业建设,培养符合市场监管现代化需求的后备人才。在检验检测、药品审评、检查核查、网络数据监管、知识产权、质量技术等重点专业领域,着力培养引进一批“高精尖缺”人才。组织开展综合执法大练兵,提升基层人才队伍能力水平。加强市场监管文化建设,增进价值认同、情感认同、文化认同,增强做好市场监管工作的责任感和使命感。

专栏 12 市场监管重点人才建设工程

综合执法人才能力提升。制定执法人才培养、管理和使用计划,选拔培养执法专业人才,建立综合执法人才库。搭建交流平台,开展执法技能竞赛。选树一批办案标兵、执法能手。
 基层监管人才培养。坚持考录进人主渠道,采取多种方式引进青年专业人才,优化基层监管人才队伍年龄、学历、专业结构。加强市场监管综合业务培训,开展多岗位实践锻炼,培养“一专多能”复合型人才。建立健全激励机制,鼓励监管人才扎根基层。
 科技领军人才培养。在重点学科、重点领域引进一批“高精尖缺”人才。组织实施科技创新领军人才和青年拔尖人才培养计划,培育一批专业技术骨干人才。完善科技人才激励机制,促进创新人才脱颖而出。

第四章 保障措施

健全规划实施保障机制,更好推动各地区、各有关部门履职尽责,最大程度激发各类市场主

体、行业组织和社会各界的积极性,形成推动市场监管工作的强大合力。

一、强化组织领导

加强党对市场监管工作的全面领导,建立统

一领导、部门协同、上下联动的工作体系，推动规划目标任务如期完成。各地区、各有关部门要把推进市场监管现代化作为推动经济社会发展的重大战略任务，根据工作实际和财力可能统筹加强市场监管能力建设，为市场监管工作创造良好的政策环境、体制环境和法治环境。

二、落实职责分工

各地区、各有关部门要强化责任意识，按照职责分工，根据本规划提出的各项任务和政策措施，研究制定配套政策和具体实施方案，进一步压实各方责任，明确工作重点，细化工作举措，推动规划有效落实。各地区要把规划目标任务纳入政府工作部署，建立规划实施长效机制，通过优化市场环境促进地方经济发展。各有关部门要立足职责定位，完善工作机制，把规划提出的目标任务纳入年度工作部署，抓好本领域市场监管重点任务落实。

三、鼓励探索创新

各地区要鼓励基层大胆探索，针对规划实施中的痛点、难点问题，支持有条件的地区先行先试，创新工作思路和方法，积极探索积累务实管

用、科学精准的具体举措，不断丰富完善有关政策措施。各有关部门要深入研究市场监管工作中的全局性、战略性、前瞻性问题，夯实市场监管的理论基础，推动市场监管创新发展。

四、加强评估考核

市场监管总局要会同有关部门加强对规划实施情况的跟踪分析，研究构建科学反映市场监管成效的指标体系，组织开展规划实施动态监测、中期评估和总结评估，鼓励开展第三方评估，及时总结推广典型经验做法，研究解决规划实施中存在的问题，重要情况及时报告国务院。各地区要将规划实施情况纳入政府综合评价和绩效考核，加强督查考核，强化评估结果运用，报告规划落实情况，确保规划落地见效。

五、引导社会参与

加大宣传力度，加强舆论引导，深入解读规划的重要意义、目标任务和重点举措，鼓励引导各类市场主体、行业组织、广大消费者和新闻媒体积极参与市场监管工作，营造良好社会氛围。拓宽社会参与渠道，以适当方式及时公开规划实施情况，主动接受社会监督。

国务院关于印发 “十四五”旅游业发展规划的通知

国发〔2021〕32号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《“十四五”旅游业发展规划》印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院

2021年12月22日

“十四五”旅游业发展规划

为贯彻落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，根据《中华人民共和国旅游法》，制定本规划。

一、发展环境

（一）发展成就。

“十三五”时期，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国文化和旅游行业坚持稳中求进工作总基调，贯彻落实新发展理念，坚持文化和旅游融合发展，加快推进旅游业供给侧结构性改革，繁荣发展大众旅游，创新推动全域旅游，着力推动旅游业高质量发展，积极推进旅游业进一步融入国家战略体系。

旅游业作为国民经济战略性支柱产业的地位更为巩固。“十三五”以来，旅游业与其他产业跨界融合、协同发展，产业规模持续扩大，新业态不断涌现，旅游业对经济平稳健康发展的综合带动作用更加凸显。

旅游成为小康社会人民美好生活的刚性需求。“十三五”期间年人均出游超过 4 次。人民群众通过旅游饱览祖国秀美山河、感受灿烂文化魅力，有力提升了获得感、幸福感、安全感。

旅游成为传承弘扬中华文化的重要载体。文化和旅游深度融合、相互促进，红色旅游、乡村旅游、旅游演艺、文化遗产旅游等蓬勃发展，旅游在传播中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化方面发挥了更大作用。

旅游成为促进经济结构优化的重要推动力。各省、自治区、直辖市和重点旅游城市纷纷将旅

旅游业作为主导产业、支柱产业、先导产业，放在优先发展的位置，为旅游业营造优质发展环境。

旅游成为践行“绿水青山就是金山银山”理念的重要领域。各地区在严格保护生态的前提下，科学合理推动生态产品价值实现，走出了一条生态优先、绿色发展的特色旅游道路。

旅游成为打赢脱贫攻坚战和助力乡村振兴的重要生力军。各地区在推进脱贫攻坚中，普遍依托红色文化资源和绿色生态资源大力发展乡村旅游，进一步夯实了乡村振兴的基础。

旅游成为加强对外交流合作和提升国家文化软实力的重要渠道。“十三五”期间，出入境旅游发展健康有序，年出入境旅游总人数突破 3 亿人次。“一带一路”旅游合作、亚洲旅游促进计划等向纵深发展，旅游在讲好中国故事、展示“美丽中国”形象、促进人文交流方面发挥着重要作用。

（二）面临的发展机遇和挑战。

“十四五”时期，我国将全面进入大众旅游时代，旅游业发展仍处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。

进入新发展阶段，旅游业面临高质量发展的新要求。全面建成小康社会后，人民群众旅游消费需求将从低层次向高品质和多样化转变，由注重观光向兼顾观光与休闲度假转变。大众旅游出行和消费偏好发生深刻变化，线上线下旅游产品和服务加速融合。大众旅游时代，旅游业发展成果要为人民共享，旅游业要充分发挥为民、富民、利民、乐民的积极作用，成为具有显著时代

特征的幸福产业。

构建新发展格局有利于旅游业发挥独特优势，也对旅游业提出了扩大内需的重要任务。加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，需要充分利用旅游业涉及面广、带动力强、开放度高的优势，将其打造成为促进国民经济增长的重要引擎。同时，要切实加大改革开放力度，更好发挥旅游业作用，为加快释放内需潜力、形成强大国内市场、畅通国民经济循环贡献更大力量。

实施创新驱动发展战略为旅游业赋予新动能，也对旅游业提出了创新发展的新要求。坚持创新在现代化建设全局中的核心地位，推动新一轮科技革命和产业变革深入发展，将深刻影响旅游信息获取、供应商选择、消费场景营造、便利支付以及社交分享等旅游全链条。同时，要充分运用数字化、网络化、智能化科技创新成果，升级传统旅游业态，创新产品和服务方式，推动旅游业从资源驱动向创新驱动转变。

建设文化强国为旅游业明确了发展方向，也需要旅游业更加主动发挥作用。推进文化强国建设，要求坚持以文塑旅、以旅彰文，推进文化和旅游融合发展。同时，要充分发挥旅游业在传播中国文化、展示现代化建设成就、培育社会主义核心价值观方面的重要作用。

强化系统观念有利于旅游业全面协调可持续发展，也对旅游业提出了统筹发展和安全的新任务。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，发挥好中央、地方和各方面积极性，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一，有利于为旅游业营造更具活力的发展环境、提供更可持续的发展动力、形成更具国际竞争力的发展优势。同时，要统筹发展和安全两件大事，注重防范和化解风险，守住疫情防控底线、安全生产底线、生态安全底线、意识

形态安全底线。

当今世界正经历百年未有之大变局，国际环境严峻复杂，新冠肺炎疫情影响广泛深远，全球旅游业不确定性明显增加。国内发展环境也经历着深刻变化，旅游业发展不平衡不充分的问题仍然突出，距离满足人民对美好生活的新期待还有一定差距，旅游需求尚未充分释放，旅游业供给侧结构性改革任务依然较重，创新动能尚显不足，治理能力和水平需进一步提升，国际竞争力和影响力需进一步强化。

二、总体要求

（一）指导思想。

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基调，以推动旅游业高质量发展为主题，以深化旅游业供给侧结构性改革为主线，注重需求侧管理，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，坚持系统观念，统筹发展和安全、统筹保护和利用，立足构建新发展格局，在疫情防控常态化条件下创新提升国内旅游，在国际疫情得到有效控制前提下分步有序促进入境旅游、稳步发展出境旅游，着力推动文化和旅游深度融合，着力完善现代旅游业体系，加快旅游强国建设，努力实现旅游业更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

（二）基本原则。

——坚持以文塑旅、以旅彰文。以社会主义核心价值观为引领，让旅游成为人们感悟中华文化、增强文化自信的过程，推动旅游业实现社会效益和经济效益有机统一。

——坚持系统观念、筑牢防线。牢固树立安全意识，切实做好防范化解重大风险工作。充分认识做好新冠肺炎疫情防控工作事关旅游业发展

全局，将疫情防控要求贯彻到旅游业各环节、各领域，坚决切断疫情通过旅游渠道传播的链条。

——坚持旅游为民、旅游带动。以人民为中心，更好满足大众特色化、多层次旅游需求，发挥旅游业综合带动作用，释放“一业兴、百业旺”的乘数效应，创造更多就业创业机会，更好服务经济社会发展。

——坚持创新驱动、优质发展。服务构建新发展格局，创新体制机制，广泛应用先进科技，推动旅游业态、服务方式、消费模式和管理手段创新提升，发展智慧旅游。

——坚持生态优先、科学利用。尊重自然、顺应自然、保护自然，牢牢守住生态底线，增强生态文明意识，合理利用自然资源，加快推动绿色低碳发展。

（三）发展目标。

到2025年，旅游业发展水平不断提升，现代旅游体系更加健全，旅游有效供给、优质供给、弹性供给更为丰富，大众旅游消费需求得到更好满足。疫情防控基础更加牢固，科学精准防控要求在旅游业得到全面落实。国内旅游蓬勃发展，出入境旅游有序推进，旅游业国际影响力、竞争力明显增强，旅游强国建设取得重大进展。文化和旅游深度融合，建设一批富有文化底蕴的世界级旅游景区和度假区，打造一批文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市和街区，红色旅游、乡村旅游等加快发展。旅游创新能力显著提升，旅游无障碍环境建设和服务进一步加强，智慧旅游特征明显，产业链现代化水平明显提高，市场主体活力显著增强，旅游业在服务国家经济社会发展、满足人民文化需求、增强人民精神力量、促进社会文明程度提升等方面作用更加凸显。

展望2035年，旅游需求多元化、供给品质化、区域协调化、成果共享化特征更加明显，以国家文化公园、世界级旅游景区和度假区、国家

级旅游休闲城市和街区、红色旅游融合发展示范区、乡村旅游重点村镇等为代表的优质旅游供给更加丰富，旅游业综合功能全面发挥，整体实力和竞争力大幅提升，基本建成世界旅游强国，为建成文化强国贡献重要力量，为基本实现社会主义现代化作出积极贡献。

三、坚持创新驱动发展

强化自主创新，集合优势资源，结合疫情防控工作需要，加快推进以数字化、网络化、智能化为特征的智慧旅游，深化“互联网+旅游”，扩大新技术场景应用。

（一）推进智慧旅游发展。

创新智慧旅游公共服务模式，有效整合旅游、交通、气象、测绘等信息，综合应用第五代移动通信（5G）、大数据、云计算等技术，及时发布气象预警、道路通行、游客接待量等实时信息，加强旅游预约平台建设，推进分时段预约游览、流量监测监控、科学引导分流等服务。建设旅游监测设施和大数据平台，推进“互联网+监管”，建立大数据精准监管机制。

打造一批智慧旅游城市、旅游景区、度假区、旅游街区，培育一批智慧旅游创新企业和重点项目，开发数字化体验产品，发展沉浸式互动体验、虚拟展示、智慧导览等新型旅游服务，推进以“互联网+”为代表的旅游场景化建设。提升旅游景区、度假区等各类旅游重点区域5G网络覆盖水平。推动停车场、旅游集散中心、旅游咨询中心、游客服务中心、旅游专用道路、旅游厕所及旅游景区、度假区内部引导标识系统等数字化、智能化改造升级。通过互联网有效整合线上线下资源，促进旅行社等旅游企业转型升级，鼓励旅游景区、度假区、旅游饭店、主题公园、民宿等与互联网服务平台合作建设网上旗舰店。鼓励依法依规利用大数据等手段，提高旅游营销传播的针对性和有效性。

专栏 1 国家智慧旅游建设工程

加快智慧旅游景区建设。科学推进预约、限量、错峰旅游,促进旅游景区实现在线、多渠道、分时段预约,提高管理效能。建设旅游景区监测设施和大数据平台,健全智能调度应用,促进旅游景区资源高峰期合理化配置,实现精确预警和科学导流。普及旅游景区电子地图、线路推荐、语音导览等智慧化服务,提高游览便捷性。支持各地区因地制宜建设特色化智慧旅游景区,运用数字技术充分展示特色文化内涵。“十四五”期间,推动国家4A级以上旅游景区基本实现智慧化转型升级。

完善智慧旅游公共服务。以提升便利度和改善服务体验为导向,引导模式创新,构建开放、共享的智慧旅游公共服务体系。规范智慧旅游公共服务平台建设,支持开发针对老年人等特殊群体的专门应用程序和友好界面。

丰富智慧旅游产品供给。鼓励旅游消费新模式发展,打造沉浸式博物馆、主题公园、旅游演艺等旅游体验新场景。引导开发数字化体验产品,推动文化和旅游资源借助数字技术“活起来”。

拓展智慧旅游场景应用。建立健全智慧旅游标准体系,强化现代信息技术在旅游领域的应用普及,丰富拓展智慧旅游场景应用,推出一批智慧旅游创新案例和项目。

(二) 加快新技术应用与技术创新。

加快推动大数据、云计算、物联网、区块链及5G、北斗系统、虚拟现实、增强现实等新技术在旅游领域的应用普及,以科技创新提升旅游业发展水平。大力提升旅游服务相关技术,增强旅游产品的体验性和互动性,提高旅游服务的便利度和安全性。鼓励开发面向游客的具备智能推荐、智能决策、智能支付等综合功能的旅游平台和系统工具。推进全息展示、可穿戴设备、服务机器人、智能终端、无人机等技术的综合集成应用。推动智能旅游公共服务、旅游市场治理“智慧大脑”、交互式沉浸式旅游演艺等技术研发与应用示范。

积极发展旅游资源保护与开发技术,重点推进旅游资源普查、旅游资源安全防护、文物和文化资源数字化展示、创意产品开发、游客承载量评估、旅游信用评估、智能规划设计与仿真模拟、旅游安全风险防范等技术研发和应用示范。推进物联网感知设施建设,加强对重要旅游资源、重点设施设备的实时监测与管理,推动无人化、非接触式基础设施应用。

促进旅游装备技术提升,重点推进夜间旅游装备、旅居车及营地、可移动旅居设备、游乐游艺设施设备、冰雪装备、邮轮游艇、低空旅游装备、智能旅游装备、旅游景区客运索道等自主创新及高端制造。

(三) 提高创新链综合效能。

加强旅游大数据基础理论研究,推动区域性和专题性旅游大数据系统建设,推动建立一批旅游技术重点实验室和技术创新中心,遴选认定一批国家旅游科技示范园区,全面提升旅游科技创新能力,形成上下游共建的创新生态。

各地区要建立旅游部门与公安、交通运输、统计、市场监管、金融、工业和信息化等部门数据共享机制,整合共享文化和旅游各信息系统,健全旅游统计指标体系,提高旅游统计的准确性、科学性,深化旅游统计应用和大数据决策支撑,加强旅游产业运行监测,并做好与本地区疫情防控管理平台的衔接,提升旅游监管和信息公共服务水平。贯彻落实国家网络安全等级保护制度,加强数据安全,建立完善数据采集、传输、存储、使用等各环节安全保护制度措施,防范数据泄露、篡改和滥用。

推动政府、企业、高校、科研院所等主体间资源整合联动,构建开放高效的协同创新网络,鼓励开展旅游应用创新合作,支持一批旅游科技创新工程项目。实施创新型旅游人才培养计划。

四、优化旅游空间布局

依据相关规划,落实区域重大战略、区域协调发展战略“十四五”规划重点任务、主体功能区战略,整合跨区域资源要素,促进城乡、区域协调发展,构建推动高质量发展的旅游空间布局

和支撑体系。

（一）构建旅游空间新格局。

综合考虑文脉、地脉、水脉、交通干线和国家重大发展战略，统筹生态安全和旅游业发展，以长城、大运河、长征、黄河国家文化公园和丝绸之路旅游带、长江国际黄金旅游带、沿海黄金旅游带、京哈—京港澳高铁沿线、太行山—武陵山、万里茶道等为依托，构建“点状辐射、带状串联、网状协同”的全国旅游空间新格局。健全京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区

建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略旅游协调机制，推进跨行政区域旅游资源整合利用。加强区域旅游品牌和服务整合，支持京张体育文化旅游带、黄河文化旅游带、巴蜀文化旅游走廊、杭黄自然生态和文化旅游廊道、太行山区等旅游发展。持续推进跨区域特色旅游功能区建设。继续推出一批国家旅游风景道和自驾游精品线路，打造一批世界级、国家级旅游线路。鼓励各地区因地制宜实现差异化发展。

专栏 2 跨区域特色旅游功能区和国家旅游风景道布局

建设跨区域特色旅游功能区。重点推动建设香格里拉民族文化旅游区、太行山生态文化旅游区、武陵山生态文化旅游区、长江三峡山水人文旅游区、大别山红色旅游区、罗霄山红色旅游区、乌蒙山民族文化旅游区、秦巴山区生态文化旅游区、长白山森林生态旅游区、大小兴安岭森林生态旅游区、中原文化旅游区、海峡西岸旅游区、南海海洋文化旅游区、北部湾海洋文化旅游区、六盘山生态文化旅游区、祁连山生态文化旅游区、南岭森林生态文化旅游区、塔里木河沙漠文化旅游区、滇黔桂民族文化旅游区、浙皖闽赣生态旅游协作区。

建设国家旅游风景道。重点推动建设川藏公路风景道、大巴山风景道、大别山风景道、大兴安岭风景道、大运河风景道、滇川风景道、滇桂粤边海风景道、东北边境风景道、东北林海雪原风景道、东南沿海风景道、海南环岛风景道、贺兰山六盘山风景道、华东世界遗产风景道、黄土高原风景道、罗霄山南岭风景道、内蒙古东部风景道、祁连山风景道、青海三江源风景道、太行山风景道、天山世界遗产风景道、乌江风景道、西江风景道、香格里拉风景道、武陵山风景道、长江三峡风景道。

东部地区加快推进旅游现代化建设，建立完善休闲度假体系，提升旅游核心竞争力。中部地区加快完善旅游业体系，加大旅游资源整合力度，促进旅游品牌升级。西部地区发挥自然生态、民族民俗、边境风光等方面优势，加强旅游基础设施和公共服务体系建设，发展特色旅游。东北地区推进旅游业转型升级，提升旅游服务水平，大力发展寒地冰雪、生态旅游等特色产业，打造具有国际影响力的冰雪旅游带。国家在政策、品牌创建、市场对接等方面加大对中西部和东北地区的支持，进一步促进区域旅游协调发展。

支持革命老区、民族地区、边疆地区和欠发达地区发挥特色旅游资源优势，加快旅游产品培育，打造一批红色旅游融合发展示范区、休闲农业重点县、美丽休闲乡村、少数民族特色村镇、民族文化旅游示范区、边境旅游试验区和跨境旅

游合作区。推进新藏滇桂边境旅游带等建设。实施“旅游促进各民族交往交流交融计划”，推动各民族在空间、文化、经济、社会、心理等方面全方位嵌入，增进各族群众民生福祉，铸牢中华民族共同体意识。继续加强“三区三州”旅游大环线建设和品牌打造，优化提升丝路文化经典线、边境极限体验线、滇藏茶马古道寻踪线、大香格里拉人间乐土线。边境地区在发展旅游业的同时，要守好外防输入的第一道防线，建立健全专门防控机制，压实旅游经营者主体责任和行业监管责任，防止疫情通过边境旅游传入境内。

（二）优化旅游城市和旅游目的地布局。

建设一批旅游枢纽城市，逐步完善综合服务功能，提升对区域旅游的辐射带动作用。支持桂林等地建设世界级旅游城市，打造一批重点旅游城市、特色旅游地。

专栏 3 旅游城市布局

建设旅游枢纽城市。集中打造北京、上海、香港、澳门、广州、成都、杭州、深圳、昆明、南京、重庆、天津、武汉、西安、长沙、郑州、乌鲁木齐、贵阳、海口、哈尔滨、长春、沈阳、济南、福州、南宁、石家庄、合肥、南昌、太原、兰州、西宁、银川、呼和浩特、拉萨等旅游枢纽城市。

建设重点旅游城市。加快推进厦门、青岛、大连、宁波、珠海、苏州、无锡、三亚、桂林、延安、遵义、黄山、张家界、喀什、林芝、洛阳、承德、秦皇岛、伊春、大理、丽江、乐山、赣州、宜昌、大同等重点旅游城市建设。

建设特色旅游地。积极支持韶山、井冈山、敦煌、都江堰、曲阜、平遥、崇礼、漠河、满洲里、石河子、延吉、凯里、安吉、武夷山、常熟、婺源、义乌、香格里拉、稻城等特色旅游地建设。

突出重点，发挥优势，分类建设一批特色旅游目的地。依托全国红色旅游经典景区，弘扬伟大建党精神、井冈山精神、长征精神、延安精神、西柏坡精神等革命精神，打造一批红色旅游目的地。依托世界文化遗产、国家历史文化名城及各级文物保护单位等，在加强保护基础上切实盘活用好各类文物资源，打造一批历史文化旅游目的地。依托特色地理景观、自然资源和生态资源，完善综合服务功能，建设一批山岳、海岛、湿地、冰雪、草原、沙漠、湖泊、温泉、康养等旅游目的地。推进河北雄安新区旅游创新发展，加快海南国际旅游消费中心、平潭国际旅游岛建设。

(三) 优化城乡旅游休闲空间。

推动更多城市将旅游休闲作为城市基本功能，充分考虑游客和当地居民的旅游休闲需要，科学设计布局旅游休闲街区，合理规划建设环城市休闲度假带，推进绿道、骑行道、游憩道、郊野公园等建设，提升游客体验，为城乡居民“微度假”、“微旅游”创造条件。

在城市群规划建设中，立足满足同城化、一体化旅游休闲消费需求，科学布局并配套完善旅游休闲功能区域，优先保障区域旅游休闲重大项目，做好交通衔接和服务配套。

在城镇规划布局中，围绕推进以人为核心的新型城镇化和美丽乡村建设，提高空间配置效率，优化旅游休闲功能，合理规划建设特色旅游村镇，因地制宜推动乡村旅游差异化、特色化发

展，推进多元功能聚合，营造宜居宜业宜游的休闲新空间。

五、构建科学保护利用体系

坚持文化引领、生态优先，把文化内涵融入旅游业发展全过程。坚持“绿水青山就是金山银山”理念，通过发展旅游业促进人与自然和谐共生，稳步推进国家文化公园、国家公园建设，打造人文资源和自然资源保护利用高地。

(一) 保护传承好人文资源。

坚持保护优先，在保护中发展、发展中保护，以优秀人文资源为主干，深入挖掘和阐释其中的文化内涵，把历史文化与现代文明融入旅游业发展，提升旅游品位，在依法保护管理、确保文物安全的前提下，推动将更多的文物和文化资源纳入旅游线路、融入旅游景区景点，积极传播中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化。

深入推进中华文化资源普查工程，协同推进旅游资源普查工作。加强石窟寺保护展示，推进大遗址保护利用和国家考古遗址公园建设，合理配套旅游服务功能。推动革命文物集中连片保护和党史文物保护展示，提升重大事件遗迹、重要会议遗址、重要机构旧址、重要人物旧居保护展示水平。推动有条件的文博单位增强旅游服务功能，提高展陈水平。依托非遗馆、非遗传承体验中心（所、点）、非遗工坊等场所培育一批非遗旅游体验基地，推动非遗有机融入旅游产品和线路，实现更好传承传播。对代表社会主义建

设成就重大工程项目进行合理旅游开发，深入挖掘其中蕴含的精神内涵。创新“四个共同”的中

华民族历史观在旅游景区景点展陈方式，向游客讲好中华民族共同体故事。

专栏 4 文化和旅游资源普查工程

深入推进中华文化资源普查工程。加强普查成果梳理研究和挖掘阐释。建设准确权威、开放共享的中华文化资源公共数据库。建立文化资源宣传展示平台，分期分批向社会公布重要文化资源。融入国家文化大数据体系建设，实施多种形式的普查数据利用研究与推广项目。

组织实施旅游资源普查。通过普查，为统筹旅游资源开发和保护、科学制定旅游规划提供依据。建立中国特品级旅游资源名录，促进优质资源向优质产品转化。科学整理特色旅游资源及分布情况并做好推介工作。

(二) 保护利用好自然资源。

贯彻落实习近平生态文明思想，坚持生态保护第一，适度发展生态旅游，实现生态保护、绿色发展、民生改善相统一。充分考虑生态承载力、自然修复力，推进生态旅游可持续发展，推出一批生态旅游产品和线路，加强生态保护宣传

教育，让游客在感悟大自然神奇魅力的同时，自觉增强生态保护意识，形成绿色消费和健康生活方式。积极运用技术手段做好预约调控、环境监测、流量疏导，将旅游活动对自然环境的影响降到最低。

专栏 5 生态旅游优化提升工程

持续实施全国生态旅游发展规划。实施生态旅游配套体系重大工程，加大生态资源富集区基础设施和公共服务设施建设力度。拓展生态旅游发展空间，协同推进生态旅游协作区、重点生态旅游目的地、精品生态旅游线路、国家生态风景道等项目建设。

优化国家生态旅游示范区建设。创新生态旅游资源产品转化方式，提升发展水平和示范效果。

推进旅游业绿色发展。支持旅游景区、宾馆饭店、民宿客栈等各类旅游企业开展绿色发展示范，实施节水节电、绿色低碳升级改造项目。加强生态旅游理念和产品宣传，鼓励企业、公益机构等在重点生态旅游目的地建设生态文明教育场馆，倡导主客共享的生态旅游发展机制。

(三) 创新资源保护利用模式。

推进国家文化公园建设，生动呈现中华文化的独特创造、价值理念和鲜明特色，树立和突出各民族共享的中华文化符号和中华民族形象，探索新时代文物和文化资源保护传承利用新路径，把国家文化公园建设成为传承中华文明的历史文化走廊、中华民族共同精神家园、提升人民生活品质的文化和旅游体验空间。加快建设长城、大运河、长征、黄河等国家文化公园，整合具有突出意义、重要影响、重大主题的文物和文化资源，重点建设管控保护、主题展示、文旅融合、传统利用四类主体功能区，实施保护传承、研究发掘、环境配套、文旅融合、数字再现五大工程，突出“万里长城”、“千年运河”、“两万五千里长征”、“九曲黄河”整体辨识度。推进优质文

化旅游资源一体化开发，科学规划、开发文化旅游产品和商品。推出参观游览联程联运经典线路，开展整体品牌塑造和营销推介。

推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设，形成自然生态系统保护的新体制新模式。充分发挥国家公园教育、游憩等综合功能，在保护的前提下，对一些生态稳定性好、环境承载能力强的森林、草原、湖泊、湿地、沙漠等自然空间依法依规进行科学规划，开展森林康养、自然教育、生态体验、户外运动，构建高品质、多样化的生态产品体系。建立部门协同机制，在生态文明教育、自然生态保护和旅游开发利用方面，加强资源共享、产品研发、人才交流、宣传推介、监督执法等合作。

专栏 6 国家文化公园建设

明确重点建设区。近期重点建设长城国家文化公园(河北段、青海段)、大运河国家文化公园(江苏段)、长征国家文化公园(贵州段、江西段、福建段、陕西段、甘肃段)、黄河国家文化公园(青海段、甘肃段、内蒙古段、河南段、山东段)。总结形成一批可复制推广的成果经验,为全面推进国家文化公园建设创造良好条件。

确定重点支持方向。充分发挥中央投资关键带动作用,通过“十四五”时期文化保护传承利用工程积极支持国家文化公园建设。遴选博物馆、纪念馆、重要遗址遗迹、特色公园、非物质文化遗产、历史文化名城名镇名村和街区、文化旅游复合廊道等方面符合要求的保护利用项目,编制项目储备库,分年度安排中央预算内投资。

六、完善旅游产品供给体系

立足健全现代旅游业体系,加快旅游业供给侧结构性改革,加大优质旅游产品供给力度,激发各类旅游市场主体活力,推动“旅游+”和“+旅游”,形成多产业融合发展新局面。

(一) 丰富优质产品供给。

坚持精益求精,把提供优质产品放在首要位置,提高供给能力水平,着力打造更多体现文化内涵、人文精神的旅游精品,提升中国旅游品牌形象。坚持标准化和个性化相统一,优化旅游产品结构、创新旅游产品体系,针对不同群体需求,推出更多定制化旅游产品、旅游线路,开发体验性、互动性强的旅游项目。

建设一批富有文化底蕴的世界级旅游景区和度假区。以世界遗产地、国家5A级旅游景区为基础,深入挖掘展示旅游资源承载的中华文化精神内涵,创新发展模式,完善标准指引,统筹资源利用,强化政策支持,保障要素配置,稳步推进建设,打造具有独特性、代表性和国际影响力

的世界级旅游景区。以国家级旅游度假区及重大度假项目为基础,充分结合文化遗产、主题娱乐、精品演艺、商务会展、城市休闲、体育运动、生态旅游、乡村旅游、医养康养等打造核心度假产品和精品演艺项目,发展特色文创产品和旅游商品,丰富夜间文化旅游产品,烘托整体文化景观和浓郁度假氛围,培育世界级旅游度假区。

打造一批文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市和街区。以满足本地居民休闲生活与外地游客旅游度假需要为基础,培育文化特色鲜明、旅游休闲消费旺盛、生态环境优美的国家级旅游休闲城市。充分利用城市历史文化街区、公共文化设施、特色商业与餐饮美食等资源,加强文物和非物质文化遗产保护利用,突出地方文化特色,优化交通与公共服务设施配置,完善公共文化设施的旅游服务功能,鼓励延长各类具有休闲功能的公共设施开放时间,建设国家级旅游休闲街区。

专栏 7 美好生活度假休闲工程

建设世界级旅游度假区。围绕京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、成渝地区双城经济圈建设、海南国际旅游消费中心建设以及其他重要的休闲度假目的地,重点培育世界级旅游度假区。

建设国家级旅游度假区。建设滨海、山林、河湖、温泉、冰雪、沙漠草原、古城古镇、主题文化、城市休闲、乡村田园等多种类型的国家级旅游度假区。支持中部、西部、东北地区因地制宜建设突出本地特色的旅游度假区。鼓励东部地区加大投入力度,提供更高品质的休闲度假产品和服务。实施品牌提升计划。

建设国家级旅游休闲城市和街区。挖掘城市文化特色,营造休闲氛围,培育商业体系,打造一批兼顾旅游者和本地居民需求、文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市。依托历史文化街区、步行街、商业街、城市商业综合体、文化园区、城市公园等多种类型的城市区域,扩大休闲空间,增加文化设施,加强主客共享,丰富文化活动,完善旅游业态,打造一批国家级旅游休闲街区。

大力发展红色旅游。突出爱国主义和革命传统教育,坚持培育和践行社会主义核心价值观,

有效提升红色旅游规范化发展水平。把伟大建党精神等党和人民在各个历史时期奋斗中形成的伟

大精神融入到线路设计、展陈展示、讲解体验中，讲好革命故事、根据地故事、英烈故事，让人民群众在旅游中接受精神洗礼、传承红色基因。结合党史学习教育开展“百名红色讲解员讲百年党史”系列活动，充分运用红色资源，推出“建党百年红色旅游百条精品线路”，教育引导广大党员、干部坚定理想信念、筑牢初心使命。广泛开展红色旅游宣传推广活动，提升红色旅游发展活力和影响力。促进红色旅游与乡村旅游、生态旅游等业态融合，推出一批红色旅游融合发展示范区。持续优化建设300处红色旅游经典景区。积极发挥红色旅游巩固拓展脱贫攻坚成果作用，紧密结合革命老区振兴发展，依托当地红色文化等重要资源，培育壮大特色旅游产业，增进革命老区人民福祉。坚决反对庸俗、低俗、媚俗，防止过度商业化、娱乐化，防止打着红色旅游的旗号搞项目开发、偏离发展方向。

规范发展乡村旅游。深入挖掘、传承提升乡村优秀传统文化，带动乡村旅游发展。完善乡村旅游政策保障体系，鼓励各地区因地制宜将乡村旅游纳入县域相关规划，统筹推进乡村旅游道路、停车场、厕所、污水垃圾处理设施等基础设施建设。实施乡村旅游精品工程，优化乡村旅游产品结构，丰富产品供给，推出一批全国乡村旅游重点村镇，打造全国乡村旅游精品线路，公布一批国际乡村旅游目的地，培育一批乡村旅游集聚区，构建全方位、多层次的乡村旅游品牌体系。建立健全利益联结机制，让农民更好分享旅游业发展红利，提升农民参与度和获得感。有效衔接乡村振兴战略，重点支持脱贫地区乡村旅游发展壮大。统筹用地、治安、消防、卫生、食品安全、环保等方面政策，落实乡村民宿经营主体房屋安全管理责任，推进乡村民宿高质量发展。

加强典型示范、创新引领、动态管理，推进国家全域旅游示范区建设工作，完善协调机制，

提升发展质量。

推进自驾车旅居车旅游，实施自驾游推进计划，形成网络化的营地服务体系和比较完整的自驾车旅居车旅游产业链，推出一批自驾车旅居车营地和旅游驿站，合理确定营地和驿站疫情防控责任。加强管理服务，指导游客及时了解并自觉遵守出发地、途经地和目的地疫情防控最新政策。

大力推进冰雪旅游发展，完善冰雪旅游服务设施体系，加快冰雪旅游与冰雪运动、冰雪文化、冰雪装备制造等融合发展，打造一批国家级滑雪旅游度假地和冰雪旅游基地。

推动研学实践活动发展，创建一批研学资源丰富、课程体系健全、活动特色鲜明、安全措施完善的研学实践活动基地，为中小學生有组织研学实践活动提供必要保障及支持。鼓励非遗特色旅游景区发展。实施旅游商品创意提升行动，引导开发更多符合市场需求、更具文化内涵的旅游商品。

完善邮轮游艇旅游、低空旅游等发展政策，推进海洋旅游、山地旅游、温泉旅游、避暑旅游、内河游轮旅游等业态产品发展。有序推进邮轮旅游基础设施建设，推进上海、天津、深圳、青岛、大连、厦门、福州等地邮轮旅游发展，推动三亚建设国际邮轮母港。推动内河旅游航道建设，支持在长江流域等有条件的江河湖泊发展内河游轮旅游，完善配套设施。推动游艇消费大众化发展，支持大连、青岛、威海、珠海、厦门、三亚等滨海城市创新游艇业发展，建设一批适合大众消费的游艇示范项目。选择一批符合条件的旅游景区、城镇开展多种形式的低空旅游，强化安全监管，推动通用航空旅游示范工程和航空飞行营地建设。

（二）增强市场主体活力。

充分发挥各类市场主体投资旅游和创新创业

的积极性，推动市场在旅游资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。

做强做优做大骨干旅游企业，稳步推进战略性并购重组和规模化、品牌化、网络化经营，培育一批大型旅游集团和有国际影响力的旅游企业。大力支持中小微旅游企业特色发展、创新发展和专业发展，营造公平竞争环境。支持旅游行业协会等中介组织积极作用，为企业创业创新、交流合作、人才培养等提供平台服务。

支持旅行社向“专业化、特色化、创新型”方向发展，实现旅行社经营向现代、集约、高效转变。积极促进在线旅游服务企业规范健康发展，不断提升产品创新能力和服务质量水平。着力扶持一批扎根农村、心系农民的乡村旅游企业，创新“企业+农户”、“合作社+农户”等经营模式，促进企业增效、农民增收，助力乡村振兴。支持旅游规划策划、创意设计、研发孵化、管理咨询、营销推广等专业机构和服务企业发展。加强旅游企业品牌建设。

贯彻党中央、国务院关于统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作的决策部署，及时全面落实减税降费政策，充分利用好各项扶持政策，切实为旅游市场主体纾困解难，积极探索支持市场主体发展的新思路、新举措。各地区要结合本地区实际进一步研究出台有针对性的支持措施，综合运用各类政策工具支持旅游企业发展。引导旅游企业主动适应疫情防控常态化条件下的市场需求变化，及时调整生产经营策略，积极探索新发展模式，创新有效匹配市场需求的产品和服务。

（三）推进“旅游+”和“+旅游”。

加强文化和旅游业态融合、产品融合、市场融合、服务融合，促进优势互补、形成发展合力。推进国家文化产业和旅游产业融合发展示范区建设。促进旅游演艺提质升级，支持各级各类

文艺表演团体、演出经纪机构、演出场所经营单位参与旅游演艺发展，创新合作模式，提升创作质量，推广一批具有示范意义和积极社会效应的旅游演艺项目。实施文化和旅游创意产品开发提升工程，支持博物馆、文化馆、图书馆、美术馆、非遗馆、旅游景区开发文化和旅游创意产品，推进“创意下乡”、“创意进景区”，在文化文物单位中再确定一批文化创意产品开发试点单位，推广试点单位经验，建立完善全国文化和旅游创意产品开发信息名录。

发挥旅游市场优势，推进旅游与科技、教育、交通、体育、工业、农业、林草、卫生健康、中医药等领域相加相融、协同发展，延伸产业链、创造新价值、催生新业态，形成多产业融合发展新局面。依托重大科技工程及成果，加强科技场馆利用，大力发展科技旅游。依托博物馆、非遗馆、国家文化公园、世界文化遗产地、文物保护单位、红色旅游景区等资源发展文化遗产旅游。加快建设国家旅游风景道、旅游主题高速公路服务区、旅游驿站，推动地方政府和中国国家铁路集团有限公司建立平台，合力打造主题旅游列车，推进旅游和交通融合发展。实施体育旅游精品示范工程，以北京冬奥会、冬残奥会等重大体育赛事为契机，打造一批有影响力的体育旅游精品线路、精品赛事和示范基地，规范和引导国家体育旅游示范区建设。建设一批休闲农业重点县，加大美丽休闲乡村、休闲农业精品景点线路推介，加强重要农业文化遗产挖掘、保护、传承和利用，建立完善乡村休闲旅游服务标准体系。依托森林等自然资源，引导发展森林旅游新业态新产品，加大品牌建设和标准化力度，有序推进国家森林步道建设。促进水利风景区高质量发展。提高海洋文化旅游开发水平，推动无居民海岛旅游利用。鼓励依托工业生产场所、生产工艺和工业遗产开展工业旅游，建设一批国家工业

旅游示范基地。鼓励各地区依托报废军事设施等开展国防军事旅游，建设一批国防军事旅游基地。推进港口历史文化展示区、港口博物馆建设，因地制宜发展港口游。加快推进旅游与健康、养老、中医药结合，打造一批国家中医药健康旅游示范区和示范基地。

七、拓展大众旅游消费体系

围绕构建新发展格局，坚持扩大内需战略基点，推进需求侧管理，改善旅游消费体验，畅通国内大循环，做强做优做大国内旅游市场，推动旅游消费提质扩容，健全旅游基础设施和公共服务体系，更好满足人民群众多层次、多样化需求。

（一）优化旅游消费环境。

完善节假日制度，推动各地区制定落实带薪年假具体办法。鼓励机关、社会团体、企事业单位引导职工灵活安排休假时间。在完成规定教育教学任务的前提下，各地区可结合实际开展研学实践教育活动。

精心组织“中国旅游日”活动。鼓励制定实施旅游景区门票减免、淡季免费开放、演出票打折等补助政策，举办文化和旅游消费季、消费月等活动，推出更多旅游惠民措施。支持金融机构依法依规创新旅游消费支付方式。引导理性、绿

色消费，发布文明旅游和绿色消费指南，倡导“光盘行动”，抵制餐饮浪费。

（二）拓展旅游消费领域。

顺应大众旅游多样化、个性化消费需求，创新旅游消费场景，积极培育旅游消费新模式。推动旅游电子商务创新，促进线上线下旅游消费优势互补、融合发展。支持发展共享旅游消费，鼓励发展与自驾游、休闲度假相适应的租赁式公寓、共享汽车、异地还车等服务，因地制宜发展无接触旅游消费。积极发展夜间消费，鼓励文化和旅游场所在保证安全的基础上延长开放时间。

推动传统商业综合体转型升级为文体商旅综合体，打造新型文化和旅游消费集聚区，推动建设国家文化和旅游消费试点城市、示范城市。保护发展老字号，鼓励有条件的城市打造老字号特色街区，支持老字号企业入驻商业街区、旅游景区，开设旗舰店、体验店，提升旅游购物品质。支持博物馆、文化馆、图书馆、美术馆、非遗馆、书店等文化场所增强旅游休闲功能，鼓励各地区利用工业遗址、老旧厂房开设文化和旅游消费场所。

专栏 8 文化和旅游消费促进工程

建设国家文化和旅游消费示范城市。深化完善政策措施，推动供需两端协同发力，建设 30 个左右示范城市并加强指导支持和动态管理，带动文化和旅游消费持续增长。

建设国家级夜间文化和旅游消费集聚区。大力发展夜间经济，分批次遴选 200 个以上符合发展方向、文化内涵丰富、地域特色突出、具有典型示范和引领带动作用的国家级夜间文化和旅游消费集聚区。

（三）提升旅游消费服务。

深入实施旅游服务质量提升行动，建立健全旅游市场服务质量评价体系，形成科学有效的服务监测机制。支持旅行社转型升级，提升旅游景区、旅游饭店、旅行社等服务水平。企事业单位对外接待游客，需明确负责旅游相关事务的部门。旅游景区等场所开展预约服务的同时，应保

留人工窗口和电话专线，为老年人保留一定数量的线下免预约进入或购票名额，提供必要的信息引导、人工服务。

切实加强导游队伍建设和管理，制定专项行动方案。优化导游职业资格准入管理，健全全国导游资格考试管理制度。统筹推进导游等级考评机制改革，探索构建导游服务综合评价体系，开

展导游执业改革试点,拓宽导游执业渠道。着力提升导游服务质量,实施导游专业素养研培计划和“金牌导游”培养项目,建设“导游云课堂”线上培训平台,修订《导游服务规范》国家标准。加大导游执业激励力度,举办全国导游大赛,强化宣传引导,增强职业自信,树立行业新风。强化导游人员在旅游业疫情防控中的作用,

明确导游人员在工作地区发生疫情时的处置要求,引导游客自觉服从防疫需要。推进红色旅游人才队伍建设,实施全国红色旅游五好讲解员培养项目,举办全国红色故事讲解员大赛,提升讲解员服务质量。鼓励专业研究人员、退休人员、在校学生等担任志愿讲解员。

专栏 9 旅游服务质量评价体系建设工程

建立以游客为中心的旅游服务质量评价体系。开发旅游服务质量评价系统,制定完善评价模型和指标。推广和拓展评价体系应用场景。到 2025 年,初步建立系统完备、科学规范、运行有效、覆盖服务全流程的旅游服务质量评价体系。

(四) 完善旅游公共服务设施。

实施“十四五”时期文化保护传承利用工程,加大旅游基础设施建设支持力度,完善覆盖城乡、全民共享、实用便捷、富有特色的旅游基础设施网络。把旅游公共服务设施建设纳入新型基础设施建设计划。鼓励推行区域旅游景点套票、月票、年卡和旅游公交等服务。优化重点旅游区域机场布局,规划建设一批对沿线旅游发展具有重要促进作用的干线铁路、城际铁路和资源开发性支线铁路,强化交通网“快进慢游”功能,加强交通干线与重要旅游景区衔接,加强乡村旅游公路和旅游景区客运索道建设。完善公路沿线、服务区、客运枢纽、邮轮游艇码头等旅游服务设施功能,推进通用航空与旅游融合发展。健全重点旅游景区交通集散体系,鼓励发展定制

化旅游运输服务。

优化旅游公共服务设施布局,完善配套设施和功能。适应游客出行方式变化,加大面向散客的旅游公共服务力度。科学规划建设旅游景区停车场、内部交通、便民设施、标识标牌等,合理配置厕所、垃圾桶,建设一批示范性旅游厕所,进一步巩固旅游厕所革命成果。推动文化和旅游公共服务共建共享,探索建设一批文化和旅游综合服务设施。推动文化服务进旅游景区,在旅游设施、旅游服务中增加文化元素和内涵,体现人文关怀。充分考虑特殊群体需求,健全无障碍旅游公共服务标准规范,加强老年人、残疾人等便利化旅游设施建设和改造,推动将无障碍旅游内容纳入相关无障碍公共服务政策。

专栏 10 旅游厕所质量提升工程

提高旅游厕所管理和服务水平。深化改革创新,推广成功经验,优化旅游厕所分布和覆盖面,在节能环保、文旅融合、科技应用、管理创新等方面形成典型示范效应。发挥旅游厕所在旅游公共服务体系建设中的引领示范作用。

推进旅游厕所标准化、数字化建设。引导建设一批新型智慧化旅游厕所。推进旅游厕所人性化,完善旅游厕所无障碍设施,增加旅游厕所家庭卫生间覆盖率。到 2025 年,《旅游厕所质量等级的划分与评定》(GB/T 18973—2016)的实施率达到 90%以上,电子地图标注率达到 95%以上。

(五) 创新旅游宣传推广。

围绕“旅游是一种生活、学习和成长方式”的理念加强宣传推广,进一步挖掘国内旅游市场潜力,营造良好社会氛围。引导支持地方加强国

内旅游宣传推广活动评估。强化品牌引领,实施国家旅游宣传推广精品建设工程。

创新国内旅游宣传推广体制机制,推进现代化、市场化、专业化运营。支持建设一批旅游营

销创新基地，孵化一批具有较高传播力和影响力的旅游品牌。推动旅游宣传推广与城市经济发展、节庆品牌塑造、商务环境改善等互动发展和一体发展。创新办好中国旅游产业博览会、中国（武汉）文化旅游博览会、中国义乌文化和旅游

产品交易博览会、中国体育旅游博览会、中国森林旅游节。加强新媒体宣传推广，推动跨区域旅游创新协同和支持机制建设，实施旅游宣传推广联盟示范建设专项行动。

专栏 11 国家旅游宣传推广精品建设工程

结合落实国家战略，聚焦重点区域，激活消费潜力，创新旅游宣传推广理念、方式，推出一批体现文化和旅游深度融合特点的旅游节庆、展览、营销等活动，建立国家旅游宣传推广精品项目名录，实现滚动化建设、市场化发展、动态化管理。

八、建立现代旅游治理体系

坚持依法治旅，加强旅游信用体系建设，依法落实旅游市场监管责任，健全旅游市场综合监管机制，提升旅游市场监管执法水平，倡导文明旅游，促进满足人民文化需求和增强人民精神力量相统一。

（一）推进依法治旅。

加强旅游领域法治建设，进一步贯彻落实《中华人民共和国旅游法》、《旅行社条例》、《中国公民出国旅游管理办法》、《导游人员管理条例》等法律、行政法规，根据需要适时开展修订工作。深入推进“放管服”改革，优化旅行社和导游行政审批服务。加强商标注册知识培训和宣传，引导地方政府、行业协会积极注册当地旅游品牌商标。健全旅游标准化工作机制和协调机制，加快相关国家标准制修订，完善行业标准、地方标准，推动企业标准和团体标准发展，提升标准质量，加强标准宣传贯彻和实施情况分析，继续在旅游领域开展标准化试点示范建设，推动旅游标准国际化。

提升旅游市场监管能力，落实“双随机、一公开”监管要求，持续加大旅游市场监管执法力度，健全旅游服务质量监管体系，完善旅游投诉处理和服务质量监督机制，充分发挥地方“12345”政务服务便民热线作用，及时处理游客投诉举报，保护广大游客合法权益。加强大数据

分析应用，发挥旅游投诉数据的预警监督作用，以解决投诉问题为导向助推旅游服务质量提升。建立健全旅游投诉纠纷调解与司法仲裁衔接机制。加强在线旅游企业监管，研究制定在线旅游市场管理服务的规范标准，提升行业规范水平。创新推进线上线下监测评估，提升旅游市场问题发现能力。规范旅游景区和旅游经营者价格行为，依法查处打击价格串通、哄抬价格等行为。加强旅游景区门票、观光购物等价格管理，重点查处国有旅游景区不执行政府规定的价格水平和浮动幅度、擅自增设收费项目、通过违规设置“园中园”门票等形式变相提高门票价格、捆绑销售、不按规定明码标价、不执行优惠措施、价外加价等行为。及时查处整治不合理低价游、线上线下虚假宣传、商业贿赂等旅游市场突出问题，严厉打击各类违法违规经营行为，维护旅游市场秩序。坚持正确的历史观、民族观、国家观、文化观，加强对旅游场所、旅游项目、旅游活动的导向把关，高扬主旋律、传播正能量。

（二）加强旅游安全管理。

把落实安全责任贯穿旅游业各领域全过程。推动构建旅游安全保障体系，强化预防、预警、救援、善后机制，健全突发事件应对机制，加强节假日等重点时段、重点环节、重要设施设备、重大旅游节庆活动及高风险项目等安全监管，强化旅游企业特种设备运行安全、食品安全等主体

责任。

加强灾害事故重大风险防范和涉旅突发事件应对，及时调整完善相关应急预案，有效开展应对重大疫情、突发灾情、设施停运、恶劣气候等特殊情况的演练。指导旅游场所进一步加强消防基础设施建设，落实消防安全主体责任，强化火灾自救自救宣传，提升消防安全管理水平。鼓励保险公司创新开发针对性旅游保险产品，提升保险理赔服务水平。鼓励旅行社、旅游场所、旅客等相关主体投保旅游保险产品，扩大旅游保险覆盖面。加强对游客的安全引导和提示，指导旅游企业加强安全培训和应急演练，鼓励旅游企业建立兼职应急救援队伍，完善紧急救援联动机制。加强对旅游业从业人员的健康监测，督促其做好个人防护。针对因疫情防控需要滞留本地区游客的管理服务工作，各地区要研究制定相关预案，在防止疫情扩散的同时保障游客权益。

（三）提升旅游市场信息化监管水平。

加强旅游业大数据应用，推进旅游数据规范化、标准化建设。落实“放管服”改革要求，发挥技术手段在优化审批服务、加强事中事后监管中的作用。加强全国旅游监管服务平台、全国文化市场技术监管与服务平台的数据归集、信息整合，构建旅游市场监管业务全量覆盖、监管信息全程跟踪、监管手段动态调整的智慧监管平台。

在现有旅游统计体系基础上，构建以行业监管大数据为基础的旅游市场经济运行监测体系，增强动态监测能力。

逐步建立旅游市场风险预警工作机制，构建旅游市场风险预警模型，稳步实现监管数据可分析、市场风险可预警、监管工作可联动，有效防控疫情，提升风险管理水平。

（四）推进旅游信用体系建设。

依法依规完善旅游市场信用监管制度，建立旅游市场信用监管工作综合协调机制，改造升级

全国旅游监管服务平台信用管理系统，加强信用信息归集、公示和共享，建立完善旅游市场主体和从业人员信用档案。

鼓励旅游市场主体主动向社会作出信用承诺，支持旅游行业协会等建立健全行业内信用承诺制度。研究制定旅游企业信用评价规范，组织开展企业信用评价，依托信用评价结果实施分级分类监管。依法依规公布失信名单，强化失信惩戒。研究建立保护市场主体权益的信用修复机制。拓展信用应用场景，将守信情况纳入旅游景区、星级饭店、等级民宿、旅行社、在线旅游平台等评定和项目招投标。树立一批诚信典型，探索开展旅游市场信用经济发展试点工作。

（五）推进文明旅游。

倡导文明旅游实践，培育文明旅游活动品牌。整治旅游中的顽疾陋习，树立文明、健康、绿色旅游新风尚。提高旅游从业人员文明素质，树立行业先进典型，推进《文明旅游示范单位要求与评价》等标准实施，把旅游业建成精神文明窗口。

加强部门合作，推进文明旅游宣传教育、规范约束和社会监督。鼓励各地区开办旅游类专业节目栏目，加强旅游公益广告创作播出，积极发布旅游相关提示消息，做好正面宣传，引导理性维权。通过网络平台、讲解员、志愿者等多渠道进行文明提示，重点加强对散客、自驾游游客等的安全文明引导。推进旅游志愿者队伍建设，在旅游公共场所建立志愿服务站点，组织志愿者开展文明引导、文明劝导，传递文明旅游新理念、新风尚。

将自觉服从疫情防控要求作为文明旅游的重要内涵。倡导长途、跨省游客返程后主动做核酸检测。去往边境口岸地区的游客要自觉遵守国家关于加强口岸城市新冠肺炎疫情防控工作的规定。鼓励全程佩戴口罩。游客发生干咳、发烧等疑似

新冠肺炎症状时，要及时就近到发热门诊就诊。

九、完善旅游开放合作体系

立足中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局，把握国际复杂形势和新冠肺炎疫情发展态势，在危机中育新机，于变局中开新局，加强形势分析和政策储备。在全球新冠肺炎疫情得到有效控制的前提下，依托我国强大旅游市场优势，统筹国内国际两个市场，分步有序促进入境旅游，稳步发展出境旅游，持续推进旅游交流合作。

（一）分步有序促进入境旅游。

及时研判国内外新冠肺炎疫情防控形势、国际环境发展变化，科学调整有关人员来华管理措施，在确保防疫安全的前提下，积极构建健康、安全、有序的中外人员往来秩序。适时启动入境旅游促进行动，出台入境旅游发展支持政策，培养多语种导游，讲好中国故事，丰富和提升国家旅游形象，审时度势采取有力措施推动入境旅游高质量发展。

将旅游形象纳入国家对外宣传，建立健全国家旅游对外推广体系，形成“中央—省（自治区、直辖市）—重点旅游城市”三级推广的格局。统筹规划、协同发展海外文化和旅游工作，扩大优质内容供给。推动优化整合旅游办事处职能、拓展布局设点范围。发挥跨区域旅游推广联盟作用，有计划有步骤地组织开展“美丽中国”

旅游形象推广活动，加强“东亚文化之都”城市旅游推广。细分重点市场、新兴市场、潜在市场，紧扣境外游客需求和消费习惯，设计推出更多国际化程度高、中国特色明显、适合境外主流市场的优质旅游产品，不断增强中国旅游品牌吸引力、影响力。

与旅游客源国、客源地在国际航运、边境通行、疫苗接种、旅游团队组织、医疗保险等方面加强沟通，本着对生命健康高度负责的态度，始终坚守安全底线，把疫情防控放在首位，严格执行国际客运航班“熔断”措施，动态精准调整来华人员入境政策。科学制定并实施入境旅游疫情防控技术指南，强化入境旅游接待重点人员、重点场所防控，严格落实门票实名制预约制度。在此基础上，稳妥推进外籍（境外）人员来华邮轮旅游、自驾游便利化和通关便利化，进一步提升入境服务水平，优化境外预订、金融支付、网络服务、语言标识等，让来华游客在用卡、用网、用餐等方面更顺畅、更舒心。抓紧推进《中俄互免团体旅游签证协定》等修订工作。加快实现全国旅游监管服务平台与边检查验系统对接。提升购物离境退税服务水平，扩大购物离境退税政策覆盖面，鼓励更多商户自愿成为退税商店，丰富商品种类。健全免税业政策体系，促进我国免税业健康有序发展。继续办好中国国际旅游交易会、中国—东盟博览会旅游展等品牌推广活动。

专栏 12 入境旅游促进行动 （服从疫情防控需要前提下适时启动）

健全入境旅游宣传推广体系。持续开展大规模、高规格、有影响力的国家旅游形象系列推广活动。构建行业联动推广机制。丰富旅游宣传品种类，加强品牌传播。

丰富入境旅游适销产品供给。围绕境外市场需求，引导建立与区域布局、资源禀赋、市场发展相适应的入境旅游供给体系。推动建成主题特色鲜明、文化内涵丰富、服务质量一流的世界级旅游景区、度假区品牌。创新培育入境旅游新业态，满足入境游客个性化、体验化需求。

提升入境旅游服务质量。优化旅游景区、酒店接待服务，完善旅行社、导游服务，提升入境游客体验。提高旅游市场治理能力，加强旅游市场秩序监管方面的双边合作。

推进入境旅游便利化。科学拟定入境旅游签证政策，用好用足现有免签、口岸签证等政策。充分发挥现有口岸功能作用，加强国际航线建设，加密国际直飞航线，增强国际中转能力，鼓励依托现有口岸开展跨境包机包船旅游。

（二）稳步发展出境旅游。

推动出境旅游与国内旅游、入境旅游三大市场协调发展，统筹服务保障和管理引导。加强文化和旅游、外交、安全、卫生健康、交通运输等部门合作，建立畅通工作机制，及时传递信息和共同应对突发事件。在国际人员往来恢复正常的前提下，旅游企业组织出境旅游要严格遵守国家疫情防控管理规定，及时科学调整行程，引导游客做好自我防护；自助出境游客要提前了解目的地疫情情况及防控要求，做好个人防范，严格遵守出境和返程入境管理规定。加强对出境游客的引导和管理，让出境游客当好中华文化的传播者和国家形象的展示者。

推动出境旅游目的地国家给予我普通护照免签便利，在语言、餐饮、支付等方面为中国游客提供更高品质服务。支持有条件的国内旅游企业跟随中国游客“走出去”，构建海外旅游接待网络，加强国际化布局，参与全球竞争。加强与重点目的地国家旅游双向交流，推动中华文化传播。

完善出境旅游目的地管理机制，适应出境旅游散客化需要，实施旅游目的地国家计划升级行动，促进有关国家解决我国公民境外旅游过程中的重点关切，高度重视游客生命财产安全，加强旅游警示提醒，做好领事保护工作，扩大境外旅游保险、旅游救援合作，完善出境旅游服务保障体系。

（三）深化与港澳台地区合作。

推进粤港澳大湾区旅游一体化发展，提升大湾区旅游业整体竞争力，打造世界级旅游目的

地。深化港澳与内地旅游业合作，创新粤港澳大湾区旅游合作协调机制，推动资源共享。支持香港旅游业繁荣发展，加强内地与香港旅游业在客源互送、宣传营销等方面合作。支持香港发展中外文化艺术交流中心。推动澳门世界旅游休闲中心建设，支持澳门举办世界旅游经济论坛、国际旅游（产业）博览会等，打造以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地。支持港澳青少年赴内地进行游学交流活动。推进海峡两岸乡村旅游、旅游创意产品开发等领域合作，探索海峡两岸旅游融合发展新路，让旅游成为增进中华文化认同、增强中华民族凝聚力的有效途径。

（四）深化旅游国际合作。

在相互尊重文化多样性和社会价值观的基础上，推动大国旅游合作向纵深发展，深化与周边国家旅游市场、产品、信息、服务标准交流合作。以建交周年、高层互访为契机，办好中国文化年（节）、旅游年（节），开展多层次对话交流活动，促进人员往来、民心相通、文明互鉴，推动构建新型国际关系。积极服务和对接高质量共建“一带一路”，扩大与共建国家交流合作，打造跨国跨境旅游带。

坚持开放包容、合作共赢，积极参与全球旅游治理体系改革和建设，加强与联合国世界旅游组织等合作，发挥好世界旅游联盟、世界旅游城市联合会、国际山地旅游联盟等国际组织作用，推动全球旅游业发展。积极对外宣传我国抗击疫情成效和我国旅游业应对疫情的经验做法，为全球旅游业发展贡献中国智慧、中国方案。

专栏 13 海外旅游推广合作工程

亚洲旅游促进计划。深化亚洲旅游政策对话，召开亚洲旅游促进大会，开展亚洲旅游论坛、亚洲旅游博览会等配套活动，推动亚洲文化和旅游融合发展，助力亚洲旅游品质与服务提升，共同推动亚洲旅游品牌建设与营销推广，提升旅游便利化程度，鼓励亚洲智慧旅游协调发展。开发长线旅游产品。

大湄公河次区域经济合作机制旅游合作。深化在大湄公河次区域经济合作机制和澜湄合作机制框架下旅游政

策交流和对话,推动湄公河旅游协调办公室更名为“澜沧江—湄公河”旅游办公室并升级为政府间国际组织。打造澜湄区域旅游形象,共同筛选并推广精品旅游线路,开展域外营销。发挥好澜湄旅游城市合作联盟作用,举办澜湄市长文化旅游论坛,用好用足多民族文化、世界遗产等资源,推动我国西部省份与湄公河国家加强旅游合作。

大图们倡议旅游合作。在大图们倡议机制框架下深化旅游政策对话与协调,推动机制各成员国在疫情得到完全控制的前提下加强边境、跨境旅游方面合作,推进跨境旅游合作区建设,共同筛选推广精品旅游线路,开展域外营销。

十、健全旅游综合保障体系

坚持党的全面领导,充分调动各方积极因素,强化支持政策,加强基础理论建设和应用研究,加强旅游人才培养,形成推动旅游业发展的强大合力。

(一) 加强组织领导。

各地区要将旅游业发展纳入重要议事日程,把方向、谋大局、定政策、促改革,形成党委领导、政府推动、部门协同、全社会参与、广大人民群众共享的大旅游发展格局。国家建立旅游工作协调机制,加强对全国旅游业发展的综合协调,完善文化和旅游融合发展体制机制。宣传部门发挥好指导协调作用,文化和旅游部门加强对旅游业发展的统筹规划,完善有关政策法规,推动重大项目实施,牵头开展督查。

(二) 强化政策支撑。

落实用地、财政、区域、税收、金融、投资、人才等支持政策。各相关部门根据职责分工支持旅游业发展,形成发展合力。国家发展改革委要会同文化和旅游部等部门做好重大旅游项目的立项和实施,推进国家文化公园、旅游景区和度假区、旅游休闲城市和街区、红色旅游、乡村旅游、智慧旅游等建设,做好旅游景区等价格管理工作。财政部要通过现有资金渠道,支持加强旅游公共服务设施建设、旅游公益宣传推广等工作,将符合条件的旅游基础设施建设项目纳入地方政府债券支持范围,推进旅游领域政府和社会资本合作。自然资源部要充分考虑常住居民和旅游人口需求,特别是世界级旅游景区和度假区建设,对旅游用地作出专门安排,重点要依法保障

旅游公共服务设施土地供给,努力保障旅游建设项目用地供应,引导乡村旅游规范发展,支持自驾车旅居车营地等有序建设,会同文化和旅游部做好风景名胜區及山水林田湖草沙等旅游开发管理。交通运输部、住房城乡建设部、文化和旅游部等部门要推进交通与旅游融合发展,加强交通干线与重要旅游景区、度假区衔接,推进主题线路、风景道、骑行道、步道、旅游航道等建设,构建“快进慢游”的旅游交通体系。外交部要支持文化和旅游部开展与相关国家的旅游交流合作。工业和信息化部要会同文化和旅游部等部门,加强邮轮游艇、低空飞行器、旅居车、客运索道、游乐设施、冰雪装备等旅游装备研发应用和产业化发展。国家民委要配合文化和旅游部等部门做好“旅游促进各民族交往交流交融计划”的制定和实施。国家卫生健康委要配合文化和旅游部根据全国和区域性疫情防控要求,研判调整相关旅游政策,做好旅游出行警示、提示。国家统计局要会同文化和旅游部加强旅游及相关产业统计监测。国家金融管理部门要积极支持符合条件的旅游企业上市融资、再融资和并购重组,拓展企业融资渠道,支持符合条件的旅游企业通过发行公司信用类债券等方式进行融资,创新贷款担保方式,开发适合旅游业特点的金融产品。

(三) 加强旅游理论和人才支撑。

推动事关旅游业发展的重大现实问题、热点问题和难点问题研究,加强基础理论研究,加快构建以人民为中心的新时代旅游业发展理论体系。研究出台关于加强旅游科研工作的政策文件,推动旅游科研院所创新发展,培育和认定一

批旅游行业智库建设试点单位，用好中国旅游科学年会等研究成果交流平台。优化旅游相关专业设置，推动专业升级，完善旅游管理类专业教学质量标准，大力发展旅游管理硕士专业学位研究生教育，加强旅游管理学科建设。促进旅游职业教育高质量发展，健全继续教育机制。推动数字化课程资源建设共享。健全适合红色旅游、乡村旅游等发展特征和需要的从业人员培训机制，加大旅游业领军人才、急需紧缺人才和新技术、新业态人才培养力度，打造一支与旅游业发展相适

应的高素质人才队伍。整合政府部门、企业、院校、行业组织等资源，完善旅游人才培养、引进、使用体系。

各地区要结合本地区实际制定旅游业发展规划或具体实施方案，明确工作分工，落实工作责任。各部门要按照职责分工，加强协调配合，明确具体举措和工作进度，抓紧推进。文化和旅游部要加强对本规划实施情况的评估和监督检查，及时研究解决本规划实施过程中出现的新情况、新问题，重大情况及时报告党中央、国务院。

国务院关于印发“十四五”节能减排综合工作方案的通知

国发〔2021〕33号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《“十四五”节能减排综合工作方案》印发给你们，请结合本地区、本部门实际，认真贯彻落实。

国务院

2021年12月28日

(本文有删减)

“十四五”节能减排综合工作方案

为认真贯彻落实党中央、国务院重大决策部署，大力推动节能减排，深入打好污染防治攻坚战，加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系，推进经济社会发展全面绿色转型，助力实现碳达峰、碳中和目标，制定本方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指

导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻习近平生态文明思想，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，完善实施能源消费强度和总量双控（以下称能耗双控）、主要污染物排放总量控制制度，组织实施节能减排重点工程，进一步健全节

能减排政策机制，推动能源利用效率大幅提高、主要污染物排放总量持续减少，实现节能降碳减污协同增效、生态环境质量持续改善，确保完成“十四五”节能减排目标，为实现碳达峰、碳中和目标奠定坚实基础。

二、主要目标

到 2025 年，全国单位国内生产总值能源消耗比 2020 年下降 13.5%，能源消费总量得到合理控制，化学需氧量、氨氮、氮氧化物、挥发性有机物排放总量比 2020 年分别下降 8%、8%、10% 以上、10% 以上。节能减排政策机制更加健全，重点行业能源利用效率和主要污染物排放控制水平基本达到国际先进水平，经济社会发展绿色转型取得显著成效。

三、实施节能减排重点工程

(一) 重点行业绿色升级工程。以钢铁、有色金属、建材、石化化工等行业为重点，推进节能改造和污染物深度治理。推广高效精馏系统、高温高压干熄焦、富氧强化熔炼等节能技术，鼓励将高炉—转炉长流程炼钢转型为电炉短流程炼钢。推进钢铁、水泥、焦化行业及燃煤锅炉超低排放改造，到 2025 年，完成 5.3 亿吨钢铁产能超低排放改造，大气污染防治重点区域燃煤锅炉全面实现超低排放。加强行业工艺革新，实施涂装类、化工类等产业集群分类治理，开展重点行业清洁生产和工业废水资源化利用改造。推进新型基础设施能效提升，加快绿色数据中心建设。“十四五”时期，规模以上工业单位增加值能耗下降 13.5%，万元工业增加值用水量下降 16%。到 2025 年，通过实施节能降碳行动，钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃、炼油、乙烯、合成氨、电石等重点行业产能和数据中心达到能效标杆水平的比例超过 30%。(工业和信息化部、国家发展改革委、生态环境部、市场监管总局、国家能源局等按职责分工负责，地方各级人民政府负责

落实。以下均需地方各级人民政府落实，不再列出)

(二) 园区节能环保提升工程。引导工业企业向园区集聚，推动工业园区能源系统整体优化和污染综合整治，鼓励工业企业、园区优先利用可再生能源。以省级以上工业园区为重点，推进供热、供电、污水处理、中水回用等公共基础设施共建共享，对进水浓度异常的污水处理厂开展片区管网系统化整治，加强一般固体废物、危险废物集中贮存和处置，推动挥发性有机物、电镀废水及特征污染物集中治理等“绿岛”项目建设。到 2025 年，建成一批节能环保示范园区。(国家发展改革委、工业和信息化部、生态环境部等按职责分工负责)

(三) 城镇绿色节能改造工程。全面推进城镇绿色规划、绿色建筑、绿色运行管理，推动低碳城市、韧性城市、海绵城市、“无废城市”建设。全面提高建筑节能标准，加快发展超低能耗建筑，积极推进既有建筑节能改造、建筑光伏一体化建设。因地制宜推动北方地区清洁取暖，加快工业余热、可再生能源等在城镇供热中的规模化应用。实施绿色高效制冷行动，以建筑中央空调、数据中心、商务产业园区、冷链物流等为重点，更新升级制冷技术、设备，优化负荷供需匹配，大幅提升制冷系统能效水平。实施公共供水管网漏损治理工程。到 2025 年，城镇新建建筑全面执行绿色建筑标准，城镇清洁取暖比例和绿色高效制冷产品市场占有率大幅提升。(住房城乡建设部、生态环境部、国家发展改革委、自然资源部、交通运输部、市场监管总局、国家能源局等按职责分工负责)

(四) 交通物流节能减排工程。推动绿色铁路、绿色公路、绿色港口、绿色航道、绿色机场建设，有序推进充换电、加注(气)、加氢、港口机场岸电等基础设施建设。提高城市公交、出

租、物流、环卫清扫等车辆使用新能源汽车的比例。加快大宗货物和中长途货物运输“公转铁”、“公转水”，大力发展铁水、公铁、公水等多式联运。全面实施汽车国六排放标准和非道路移动柴油机械国四排放标准，基本淘汰国三及以下排放标准汽车。深入实施清洁柴油机行动，鼓励重型柴油货车更新替代。实施汽车排放检验与维护制度，加强机动车排放召回管理。加强船舶清洁能源动力推广应用，推动船舶岸电受电设施改造。提升铁路电气化水平，推广低能耗运输装备，推动实施铁路内燃机车国一排放标准。大力发展智能交通，积极运用大数据优化运输组织模式。加快绿色仓储建设，鼓励建设绿色物流园区。加快标准化物流周转箱推广应用。全面推广绿色快递包装，引导电商企业、邮政快递企业选购使用获得绿色认证的快递包装产品。到2025年，新能源汽车新车销售量达到汽车新车销售总量的20%左右，铁路、水路货运量占比进一步提升。（交通运输部、国家发展改革委牵头，工业和信息化部、公安部、财政部、生态环境部、住房城乡建设部、商务部、市场监管总局、国家能源局、国家铁路局、中国民航局、国家邮政局、中国国家铁路集团有限公司等按职责分工负责）

（五）农业农村节能减排工程。加快风能、太阳能、生物质能等可再生能源在农业生产和农村生活中的应用，有序推进农村清洁取暖。推广应用农用电动车辆、节能环保农机和渔船，发展节能农业大棚，推进农房节能改造和绿色农房建设。强化农业面源污染防治，推进农药化肥减量增效、秸秆综合利用，加快农膜和农药包装废弃物回收处理。深入推进规模养殖场污染治理，整县推进畜禽粪污资源化利用。整治提升农村人居环境，提高农村污水垃圾处理能力，基本消除较大面积的农村黑臭水体。到2025年，农村生活污水治理率达到40%，秸秆综合利用率稳定在

86%以上，主要农作物化肥、农药利用率均达到43%以上，畜禽粪污综合利用率达到80%以上，绿色防控、统防统治覆盖率分别达到55%、45%，京津冀及周边地区大型规模化养殖场氨排放总量削减5%。（农业农村部、生态环境部、国家能源局、国家乡村振兴局牵头，国家发展改革委、工业和信息化部、住房城乡建设部、水利部、市场监管总局等按职责分工负责）

（六）公共机构能效提升工程。加快公共机构既有建筑围护结构、供热、制冷、照明等设施节能改造，鼓励采用能源费用托管等合同能源管理模式。率先淘汰老旧车，率先采购使用节能和新能源汽车，新建和既有停车场要配备电动汽车充电设施或预留充电设施安装条件。推行能耗定额管理，全面开展节约型机关创建行动。到2025年，创建2000家节约型公共机构示范单位，遴选200家公共机构能效领跑者。（国管局、中直管理局等按职责分工负责）

（七）重点区域污染物减排工程。持续推进大气污染防治重点区域秋冬季攻坚行动，加大重点行业结构调整和污染治理力度。以大气污染防治重点区域及珠三角地区、成渝地区等为重点，推进挥发性有机物和氮氧化物协同减排，加强细颗粒物和臭氧协同控制。持续打好长江保护修复攻坚战，扎实推进城镇污水垃圾处理和工业、农业面源、船舶、尾矿库等污染治理工程，到2025年，长江流域总体水质保持为优，干流水质稳定达到Ⅱ类。着力打好黄河生态保护治理攻坚战，实施深度节水控水行动，加强重要支流污染治理，开展入河排污口排查整治，到2025年，黄河干流上中游（花园口以上）水质达到Ⅱ类。（国家发展改革委、生态环境部、工业和信息化部、水利部牵头，住房城乡建设部、交通运输部、国家能源局等按职责分工负责）

（八）煤炭清洁高效利用工程。要立足以煤

为主的基本国情，坚持先立后破，严格合理控制煤炭消费增长，抓好煤炭清洁高效利用，推进存量煤电机组节煤降耗改造、供热改造、灵活性改造“三改联动”，持续推动煤电机组超低排放改造。稳妥有序推进大气污染防治重点区域燃料类煤气发生炉、燃煤热风炉、加热炉、热处理炉、干燥炉（窑）以及建材行业煤炭减量，实施清洁电力和天然气替代。推广大型燃煤电厂热电联产改造，充分挖掘供热潜力，推动淘汰供热管网覆盖范围内的燃煤锅炉和散煤。加大落后燃煤锅炉和燃煤小热电退出力度，推动以工业余热、电厂余热、清洁能源等替代煤炭供热（蒸汽）。到2025年，非化石能源占能源消费总量比重达到20%左右。“十四五”时期，京津冀及周边地区、长三角地区煤炭消费量分别下降10%、5%左右，汾渭平原煤炭消费量实现负增长。（国家发展改革委、生态环境部、工业和信息化部、住房城乡建设部、市场监管总局、国家能源局等按职责分工负责）

（九）挥发性有机物综合整治工程。推进原辅材料和产品源头替代工程，实施全过程污染治理。以工业涂装、包装印刷等行业为重点，推动使用低挥发性有机物含量的涂料、油墨、胶粘剂、清洗剂。深化石化化工等行业挥发性有机物污染治理，全面提升废气收集率、治理设施同步运行率和去除率。对易挥发有机液体储罐实施改造，对浮顶罐推广采用全接液浮盘和高效双重密封技术，对废水系统高浓度废气实施单独收集处理。加强油船和原油、成品油码头油气回收治理。到2025年，溶剂型工业涂料、油墨使用比例分别降低20个百分点、10个百分点，溶剂型胶粘剂使用量降低20%。（工业和信息化部、生态环境部等按职责分工负责）

（十）环境基础设施水平提升工程。加快构建集污水、垃圾、固体废物、危险废物、医疗废

物处理处置设施和监测监管能力于一体的环境基础设施体系，推动形成由城市向建制镇和乡村延伸覆盖的环境基础设施网络。推进城市生活污水管网建设和改造，实施混错接管网改造、老旧破损管网更新修复，加快补齐处理能力缺口，推行污水资源化利用和污泥无害化处置。建设分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的生活垃圾处理系统。到2025年，新增和改造污水收集管网8万公里，新增污水处理能力2000万立方米/日，城市污泥无害化处置率达到90%，城镇生活垃圾焚烧处理能力达到80万吨/日左右，城市生活垃圾焚烧处理能力占比65%左右。（国家发展改革委、住房城乡建设部、生态环境部等按职责分工负责）

四、健全节能减排政策机制

（一）优化完善能耗双控制度。坚持节能优先，强化能耗强度降低约束性指标管理，有效增强能源消费总量管理弹性，加强能耗双控政策与碳达峰、碳中和目标任务的衔接。以能源产出率为重要依据，综合考虑发展阶段等因素，合理确定各地区能耗强度降低目标。国家对各省（自治区、直辖市）“十四五”能耗强度降低实行基本目标和激励目标双目标管理，由各省（自治区、直辖市）分解到每年。完善能源消费总量指标确定方式，各省（自治区、直辖市）根据地区生产总值增速目标和能耗强度降低基本目标确定年度能源消费总量目标，经济增速超过预期目标的地区可相应调整能源消费总量目标。对能耗强度降低达到国家下达的激励目标的地区，其能源消费总量在当期能耗双控考核中免于考核。各地区“十四五”时期新增可再生能源电力消费量不纳入地方能源消费总量考核。原料用能不纳入全国及地方能耗双控考核。有序实施国家重大项目能耗单列，支持国家重大项目建设。加强节能形势分析预警，对高预警等级地区加强工作指导。推

动科学有序实行用能预算管理，优化能源要素合理配置。（国家发展改革委牵头，国家统计局、国家能源局等按职责分工负责）

（二）健全污染物排放总量控制制度。坚持精准治污、科学治污、依法治污，把污染物排放总量控制制度作为加快绿色低碳发展、推动结构优化调整、提升环境治理水平的重要抓手，推进实施重点减排工程，形成有效减排能力。优化总量减排指标分解方式，按照可监测、可核查、可考核的原则，将重点工程减排量下达地方，污染治理任务较重的地方承担相对较多的减排任务。改进总量减排核算方法，制定核算技术指南，加强与排污许可、环境影响评价审批等制度衔接，提升总量减排核算信息化水平。完善总量减排考核体系，健全激励约束机制，强化总量减排监督管理，重点核查重复计算、弄虚作假特别是不如实填报削减量和削减来源等问题。（生态环境部负责）

（三）坚决遏制高耗能高排放项目盲目发展。根据国家产业规划、产业政策、节能审查、环境影响评价审批等政策规定，对在建、拟建、建成的高耗能高排放项目（以下称“两高”项目）开展评估检查，建立工作清单，明确处置意见，严禁违规“两高”项目建设、运行，坚决拿下不符合要求的“两高”项目。加强对“两高”项目节能审查、环境影响评价审批程序和结果执行的监督评估，对审批能力不适应的依法依规调整上收审批权。对年综合能耗5万吨标准煤及以上的“两高”项目加强工作指导。严肃财经纪律，指导金融机构完善“两高”项目融资政策。（国家发展改革委、工业和信息化部、生态环境部牵头，人民银行、市场监管总局、银保监会、国家能源局等按职责分工负责）

（四）健全法规标准。推动制定修订资源综合利用法、节约能源法、循环经济促进法、清洁

生产促进法、环境影响评价法及生态环境监测条例、民用建筑节能条例、公共机构节能条例等法律法规，完善固定资产投资项目节能审查、电力需求侧管理、非道路移动机械污染防治管理等办法。对标国际先进水平制定修订一批强制性节能标准，深入开展能效、水效领跑者引领行动。制定修订居民消费品挥发性有机物含量限制标准和涉挥发性有机物重点行业大气污染物排放标准，进口非道路移动机械执行国内排放标准。研究制定下一阶段轻型车、重型车排放标准和油品质量标准。（国家发展改革委、生态环境部、司法部、工业和信息化部、财政部、住房城乡建设部、交通运输部、市场监管总局、国管局等按职责分工负责）

（五）完善经济政策。各级财政加大节能减排支持力度，统筹安排相关专项资金支持节能减排重点工程建设，研究对节能目标责任评价考核结果为超额完成等级的地区给予奖励。逐步规范和取消低效化石能源补贴。扩大中央财政北方地区冬季清洁取暖政策支持范围。建立农村生活污水处理设施运维费用地方各级财政投入分担机制。扩大政府绿色采购覆盖范围。健全绿色金融体系，大力发展绿色信贷，支持重点行业领域节能减排，用好碳减排支持工具和支持煤炭清洁高效利用专项再贷款，加强环境和社会风险管理。鼓励有条件的地区探索建立绿色贷款财政贴息、奖补、风险补偿、信用担保等配套支持政策。加快绿色债券发展，支持符合条件的节能减排企业上市融资和再融资。积极推进环境高风险领域企业投保环境污染责任保险。落实环境保护、节能节水、资源综合利用税收优惠政策。完善挥发性有机物监测技术和排放量计算方法，在相关条件成熟后，研究适时将挥发性有机物纳入环境保护税征收范围。强化电价政策与节能减排政策协同，持续完善高耗能行业阶梯电价等绿色电价机

制，扩大实施范围、加大实施力度，落实落后“两高”企业的电价上浮政策。深化供热体制改革，完善城镇供热价格机制。建立健全城镇污水处理费征收标准动态调整机制，具备条件的东部地区、中西部城市近郊区探索建立受益农户污水处理付费机制。（国家发展改革委、财政部、人民银行、银保监会、证监会、工业和信息化部、生态环境部、住房城乡建设部、税务总局、国家能源局等按职责分工负责）

（六）完善市场化机制。深化用能权有偿使用和交易试点，加强用能权交易与碳排放权交易的统筹衔接，推动能源要素向优质项目、企业、产业及经济发展条件好的地区流动和集聚。培育和发展排污权交易市场，鼓励有条件的地区扩大排污权交易试点范围。推广绿色电力证书交易。全面推进电力需求侧管理。推行合同能源管理，积极推广节能咨询、诊断、设计、融资、改造、托管等“一站式”综合服务模式。规范开放环境治理市场，推行环境污染第三方治理，探索推广生态环境导向的开发、环境托管服务等新模式。强化能效标识管理制度，扩大实施范围。健全统一的绿色产品标准、认证、标识体系，推行节能低碳环保产品认证。（国家发展改革委、生态环境部、工业和信息化部、财政部、市场监管总局、国家能源局等按职责分工负责）

（七）加强统计监测能力建设。严格实施重点用能单位能源利用状况报告制度，健全能源计量体系，加强重点用能单位能耗在线监测系统建设和应用。完善工业、建筑、交通运输等领域能源消费统计制度和指标体系，探索建立城市基础设施能源消费统计制度。优化污染源统计调查范围，调整污染物统计调查指标和排放计算方法。构建覆盖排污许可证单位的固定污染源监测体系，加强工业园区污染源监测，推动涉挥发性有机物排放的重点排污单位安装在线监控监测设

施。加强统计基层队伍建设，强化统计数据审核，防范统计造假、弄虚作假，提升统计数据质量。（国家统计局、国家发展改革委、生态环境部、工业和信息化部、住房城乡建设部、交通运输部、市场监管总局等按职责分工负责）

（八）壮大节能减排人才队伍。健全省、市、县三级节能监察体系，加强节能监察能力建设。重点用能单位按要求设置能源管理岗位和负责人。加强县级及乡镇基层生态环境监管队伍建设，重点排污单位设置专职环保人员。加大政府有关部门及监察执法机构、企业等节能减排工作人员培训力度，通过业务培训、比赛竞赛、经验交流等方式提高业务水平。开发节能环保领域新职业，组织制定相应职业标准。（国家发展改革委、生态环境部、工业和信息化部、人力资源社会保障部等按职责分工负责）

五、强化工作落实

（一）加强组织领导。各地区、各部门和各有关单位要充分认识节能减排工作的重要性和紧迫性，把思想和行动统一到党中央、国务院关于节能减排的决策部署上来，立足经济社会发展大局，坚持系统观念，明确目标责任，制定实施方案，狠抓工作落实，确保完成“十四五”节能减排各项任务。地方各级人民政府对本行政区域节能减排工作负总责，主要负责同志是第一责任人，要切实加强组织领导和部署推进，将本地区节能减排目标与国民经济和社会发展规划及年度计划充分衔接，科学明确下一级政府、有关部门和重点单位责任。要科学考核，防止简单层层分解。中央企业要带头落实节能减排目标责任，鼓励实行更严格的目标管理。国家发展改革委、生态环境部要加强统筹协调，做好工作指导，推动任务有序有效落实，及时防范化解风险，重大情况及时向国务院报告。（国家发展改革委、生态环境部牵头，各有关部门按职责分工

负责)

(二) 强化监督考核。开展“十四五”省级人民政府节能减排目标责任评价考核,科学运用考核结果,对工作成效显著的地区加强激励,对工作不力的地区加强督促指导,考核结果经国务院审定后,交由干部主管部门作为对省级人民政府领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据。完善能耗双控考核措施,增加能耗强度降低约束性指标考核权重,加大对坚决遏制“两高”项目盲目发展、推动能源资源优化配置措施落实情况的考核力度,统筹目标完成进展、经济形势及跨周期因素,优化考核频次。继续开展污染防治攻坚战成效考核,把总量减排目标任务完成情况作为重要考核内容,压实减排工作责任。完善中央生态环境保护督察制度,深化例行督察,强化专项督察。(国家发展改革委、生态环境部牵

头,中央组织部等按职责分工负责)

(三) 开展全民行动。深入开展绿色生活创建行动,增强全民节约意识,倡导简约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式,坚决抵制和反对各种形式的奢侈浪费,营造绿色低碳社会风尚。推行绿色消费,加大绿色低碳产品推广力度,组织开展全国节能宣传周、世界环境日等主题宣传活动,通过多种传播渠道和方式广泛宣传节能减排法规、标准和知识。加大先进节能减排技术研发和推广力度。发挥行业协会、商业团体、公益组织的作用,支持节能减排公益事业。畅通群众参与生态环境监督渠道。开展节能减排自愿承诺,引导市场主体、社会公众自觉履行节能减排责任。(中央宣传部、中直管理局、国家发展改革委、科技部、生态环境部、国管局、全国妇联等按职责分工负责)

国务院关于印发计量发展规划 (2021—2035年)的通知

国发〔2021〕37号

各省、自治区、直辖市人民政府,国务院各部委、各直属机构:

现将《计量发展规划(2021—2035年)》印发给你们,请认真贯彻执行。

国务院

2021年12月31日

计量发展规划(2021—2035年)

计量是实现单位统一、保证量值准确可靠的活动,是科技创新、产业发展、国防建设、民生

保障的重要基础,是构建一体化国家战略体系和能力的重要支撑。为贯彻落实《中华人民共和国

国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，进一步夯实计量基础，提升计量能力和水平，全面开启计量事业发展新征程，推动经济社会高质量发展，制定本规划。

一、编制背景

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我国计量事业得到快速发展。基础性、前沿性和共性计量科研成果大量涌现，建成 185 项国家计量基准和 6.2 万余项社会公用计量标准，标准物质供给数量持续增长，量值传递溯源体系更加完善，获得国际承认的校准测量能力达 1779 项，位居世界前列，我国成为全球有能力参与驾驭国际原子时的 8 个国家之一。计量监管体系不断健全，全社会计量意识日益增强，计量在国民经济社会发展中的作用更加凸显。

2018 年国际单位制基本单位全面采用物理常数定义，国际测量技术规则与格局将予重构，由此带来的影响广泛而深远。随着经济社会的快速发展，各领域对精准测量测试的需求与计量供给不充分、不平衡、不全面之间的矛盾日益突出，部分领域量值传递溯源能力还存在空白，关键计量测试技术有待突破，计量监管思路和模式有待进一步创新，计量社会共治亟需加强。实施计量优先发展战略，加强计量基础研究，强化计量应用支撑，提升国家整体计量能力和水平已成为提高国家科技创新能力、促进经济社会高质量发展的必然要求。

二、总体要求

(一) 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，以推动高质量发展为主题，统筹发展和安全，以国家重大需求为牵引，以重大技术突破为

主攻方向，充分调动社会各方资源和力量，加强计量顶层制度设计，加快构建国家现代先进测量体系，为引领科学技术进步、促进经济社会高质量发展提供强有力的计量基础支撑和保障。

(二) 基本原则。

坚持创新突破、改革引领。面向世界科技前沿和国家重大需求，大力加强计量科技创新，加大基础、前沿和应用领域计量薄弱环节技术研究，推动计量产学研协同创新。探索建立新型计量监管模式和思路，推动计量制度改革，提升计量管理能力和水平。

坚持需求牵引、供给提升。面向经济主战场和重大民生需求，围绕计量供给不充分、不平衡、不全面的问题，加强计量基础能力建设，强化计量服务支撑，提升计量自主可控能力和水平，培育计量新业态、发展计量新模式，形成需求牵引供给、供给创造需求的计量发展新机制。

坚持政府统筹、市场驱动。突出计量战略资源地位，加强政府对计量事业发展的全局性谋划、战略性布局、整体性推进。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，强化市场主体地位，培育计量校准、测试等高技术服务业，规范各类市场计量行为，促进市场健康有序发展。

坚持协同融合、开放共享。充分调动各方资源和积极性，着力完善横向协同、纵向贯通的计量工作协调推进机制，形成全社会共建、共治、共享的计量发展新格局。加强国际交流，促进开放合作，推进计量基础设施互联互通。

(三) 发展目标。到 2025 年，国家现代先进测量体系初步建立，计量科技创新力、影响力进入世界前列，部分领域达到国际领先水平。计量在经济社会各领域的地位和作用日益凸显，协同推进计量工作的体制机制进一步完善。

计量科学技术水平不断提升。加强量子计量、量值传递扁平化和计量数字化转型技术研

究，建立国际一流的新一代国家计量基准，攻克一批关键计量测试技术，研制一批具有原创性成果的计量标准装置、仪器仪表和标准物质，建设一批国家计量科技创新基地和先进测量实验室，培养造就一批具有国际影响力的计量科研团队和计量专家队伍，确保国家校准测量能力处于世界先进水平。

计量服务保障能力持续增强。计量在国家重大战略中的基础支撑和保障作用更加突出，计量测试服务能力基本覆盖重要产业发展领域。在战略性新兴产业、现代服务业等重点领域建立一批国家产业计量测试中心，研制一批专用计量测试设备，形成一批专用计量测试方法和标准规范，计量服务经济社会各领域高质量发展体系日趋完

善。

计量监督管理体制逐步完善。推动计量法和配套法规规章的制修订，构建适应时代发展的法律法规体系。充分运用大数据、区块链、人工智能等现代技术，探索建立新型计量监管模式和制度，推动监管重点从管器具向管数据、管行为、管结果的全链条计量监管体制转变。社会各方计量溯源性意识得到明显增强，开放共享的计量协同发展机制基本建立并不断完善。

展望到2035年，国家计量科技创新水平大幅提升，关键领域计量技术取得重大突破，综合实力跻身世界前列。建成以量子计量为核心、科技水平一流、符合时代发展需求和国际化发展潮流的国家现代先进测量体系。

专栏1 计量发展主要指标

领域	指标	2020年	2025年	属性
科学技术	获得国际承认的校准测量能力	国际前列	国际前列	预期性
	新增国际计量比对主导率(%)	8.4	12	预期性
	国家计量基准实现国际等效比例(%)	80	85	预期性
	新建计量基准核心装置自主可控率(%)	20	35	预期性
支撑保障	现代先进测量实验室(个)	—	10	预期性
	计量数据建设应用基地(个)	—	10	预期性
	国家产业计量测试中心(个)	35	50	预期性
	计量技术规范制修订数量(项/年)	400	600	预期性
法制监督	标准物质数量(万项)	1.2	2	预期性
	引导培育诚信计量示范单位(万家)	10	20	预期性
	强检项目省级及以下建标覆盖率(%)	85	90	预期性

三、加强计量基础研究，推动创新驱动发展

(四) 加强计量基础和前沿技术研究。加强计量学基础理论和核心技术的原始创新。实施“量子度量衡”计划，重点研究基于量子效应和物理常数的量子计量技术及计量基准、标准装置小型化技术，突破量子传感和芯片级计量标准技

术，形成核心器件研制能力。研究人工智能、生物技术、新材料、新能源、先进制造和新一代信息技术等领域精密测量技术。开展测量不确定度、测量程序与有效性评价、计量作用机理和效能评价等理论研究。

专栏 2 计量基础理论与核心技术研究

计量理论研究。重点开展计量战略发展研究,量和单位、测量不确定度理论模型与应用、测量程序与有效性评价、可计量性设计、计量整体解决方案理论研究,计量支撑经济社会发展的作用机理和效能评价研究。

量子基准和传感技术研究。重点开展量子精密测量和传感器件制备集成技术、量子传感测量技术研究;研制量子基准核心芯片、器件;加强时间、质量、温度、发光强度、物质的量、电流等国际单位制量子化变革复现技术研究。

精密测量技术。重点开展高端数字测量技术、微纳米测量技术、图像识别测量技术、复杂几何量测量技术、高精度基因检测技术等研究和应用。

(五) 开展计量数字化转型研究。推动计量数字化转型,加强数字国际单位制建设,推行国际公认的数字校准证书。推动跨行业、跨领域计量数据融合、共享与应用,建设国家计量数据中心,加强计量数据统计、分析和利用,强化计量数据的溯源性、可信度和安全性。在生命健康、装备制造、食品安全、环境监测、气候变化等领域培育一批计量数据建设应用基地,建设国家标准参考数据库。规范计量数据使用,推动计量数据安全有序流动。

(六) 开展新型量值传递溯源技术研究。针对复杂环境、实时工况环境和极端环境的计量需求,研究新型量值传递溯源方法,解决综合参量的准确测量难题。建立扁平化场景高适应性的量值溯源体系。研究数字化模拟测量、工业物联、跨尺度测量、复杂系统综合计量等关键技术。加强国家标准物质在制备、定值、保存、溯源评价及量值传递应用新模式等方面的全寿命周期、系统性研究与评价。加快推进计量基准、计量标准及标准物质智能化、网络化技术的研究和应用。

专栏 3 新型量值传递溯源技术创新

远程和在线计量技术研究。重点研究精准远程时间频率溯源技术,智能仪表远程校准平台,环境辐射监测仪表远程检测技术,采样类流量仪表远程检测方法,高压大电流设备远程校准技术,高温测量传感器在线校准技术,诊疗设备实时校准技术,气态污染物、水质、泥沙等在线测量技术,环境噪声在线监测计量技术,生物制药在线监测计量技术,大型天线原位校准技术,功能涂层红外发射率原位测量技术。

复杂环境和极值量计量技术研究。重点研究复杂电磁空间无线电参数溯源关键技术,复杂环境中声学振动计量技术,复杂极端服役工况下新材料摩擦润滑计量技术,核设施现场中子和高能射线计量技术,皮革级微小力值和百万分之一量级(PPM级)固体密度计量技术,微纳计量技术,高真空、高低温测量校准技术,超低本底放射性核素计量技术,超大功率激光计量技术,体液环境微量基因突变测量技术。

(七) 加强关键共性计量技术研究。加快开展量热技术、数字化模拟测量技术、工况环境监测技术等基础共性计量技术研究。加强智能化计量校准技术研究,开展计量软件功能安全测评等关键技术研究和应用。加强高精度、集成化、微型化、智能化的新型传感技术研究,攻克高端计量测试仪器设备核心关键部件和技术。建立有利于计量新技术、新方法向产业转移的服务平台。

(八) 构建良好计量科技创新生态。强化国家级科研机构导向作用,发挥综合性、行业性科研院所引领作用,建设一批高水平先进计量基础设施,打造突破型、引领型、平台型的先进计量

测试实验室。充分发挥企业、科研院所和高校等计量优势资源力量,建立一批计量科技创新基地。加大产学研用计量科技合作,推动计量科技成果转化应用,构建计量、质量、标准、知识产权等融合联动的计量科技成果转化服务体系。

四、强化计量应用,服务重点领域发展

(九) 支撑先进制造与质量提升。实施制造业计量能力提升工程,建立一批先进制造业发展急需的高准确度、高稳定性计量基准、标准。在战略性新兴产业和现代服务业等领域,建设一批国家产业计量测试中心和联盟,搭建计量公共服务平台,聚焦制造业领域测不了、测不全、测不

准难题，加强关键计量测试技术、测量方法研究和装备研制，为产业发展提供全溯源链、全产业链、全寿命周期并具有前瞻性的计量测试服务。开展产业计量基础能力提升行动，实施工业强基计量支撑计划，充分发挥计量对基础零部件（元

器件）、基础材料、基础工艺的技术支撑和保障作用。研究建立国家工业计量基础数据库，加强工业制造领域计量检定、校准、测试和检测数据的采集、管理和应用。

专栏 4 工业强基计量支撑计划

基础零部件(元器件)领域。开展轴承、齿轮、液压件、密封件、紧固件、链传动系统、控制器驱动器、多功能模具等基础零部件特性量及结构成分计量测试技术研究。加强智能传感器、光电子器件、光通信器件、电路元器件等关键元器件计量测试技术研究和测试装置研制,开展失效数据分析和应用。

基础材料领域。重点开展高温合金、高纯稀有金属材料、轻合金集成电路用高纯材料、高端稀土功能材料、高性能纤维材料、微纳电子和光电子材料、节能低碳材料等基础材料关键计量测试技术研究和性能评价。

基础工艺领域。加强高效及复合加工、高速高精切削磨削、先进近净成形制造、清洁高效真空热处理、增材制造、精密及超精密加工、轻量化材料成形制造、核心电子元器件制造等关键工艺过程计量控制,开展关键计量技术研究和应用。

(十) 服务高端仪器发展和精密制造。加强高端仪器设备核心器件、核心算法和核心溯源技术研究，推动关键计量测试设备国产化。推动量子芯片、物联网、区块链、人工智能等新技术在计量仪器设备中的应用。加强高精度计量基准、标准器具的研制和应用，提升计量基准、标准关键核心设备自主可控率。加强色谱仪、质谱仪、扫描电子显微镜、高精度原子重力仪等高端通用仪器设备研制，加快面向智能制造、环境监测、国防等领域专用计量仪器仪表的研制和推广使用。加快量子传感器、太赫兹传感器、高端图像传感器、高速光电传感器等传感器的研制和应用。实施仪器设备质量提升工程，强化计量在仪器设备研发、设计、试验、生产和使用中的基础保障作用。建立仪器仪表计量测试评价制度。建立仪器仪表产业发展集聚区，培育具有核心技术和核心竞争力的国产仪器仪表品牌。

(十一) 提升航空、航天和海洋领域计量保障能力。建立完善航空、航天、海洋等领域计量保证与监督体系，加强产品型号总计量师系统建设。推动航空装备计量数字化、体系化发展，健全全产业链、全寿命周期计量评价体系，为航空装备发展提供一体化计量测试技术支撑。研究建

立空间计量技术体系，提升空间领域计量保障能力和航天装备质量控制水平，补齐关键、特色参数指标计量测试能力短板。开展海上卫星导航设备、海洋装备测量测试技术研究，提升海洋装备数字化测量能力。健全海洋立体观测、生态预警、深海气候变化、生物多样性监测等领域计量保障体系。

(十二) 服务人工智能与智能制造发展。加强人工智能计量基础理论、评估方法和技术研究，开发用于评测人工智能系统性能的参考数据集。研究智能基础设施计量测试技术，形成各领域通用的人工智能计量体系框架、接口与方法、标准规范。开展工业机器人机械系统、控制系统、驱动系统等关键计量测试技术研究，提升智能工业控制系统整体测量性能。建立适用于智能制造、智能交通、智能安防等领域的智能水平评价标准和计量测试平台，提升数据和知识协同驱动的计量测试能力。

(十三) 服务数字中国建设。加强计量与现代数字技术、网络技术以及产业数字化科研生产平台联动。针对工业先进制造，加快基于协调世界时（UTC）的分布式可靠时间同步技术、时空敏感网络、传感器动态校准等数字计量设施建

设。以量值为核心，提升数字终端产品、智能终端产品计量溯源能力。开展智能传感器、微机电系统（MEMS）传感器等关键参数计量测试技术研究，提升物联网感知装备质量水平，打造全频段、全时段、全要素的计量支撑能力。

（十四）支撑碳达峰碳中和目标实现。完善温室气体排放计量监测体系，加强碳排放关键计量测试技术研究和应用，健全碳计量标准装置，为温室气体排放可测量、可报告、可核查提供计

量支撑。建立碳排放计量审查制度，强化重点排放单位的碳计量要求。在城市和园区开展低碳计量试点。建立完善资源环境计量体系，建设一批国家能源、水文水资源和环境计量中心，推进能耗、水资源、环境监测系统建设，加强能源资源和环境计量数据分析挖掘和利用。加快推进能源资源计量服务示范工程建设，引导和培育能源资源和环境计量服务市场。

专栏 5 计量服务绿色低碳可持续发展

碳排放领域。完善碳排放计量体系，提升碳排放计量监测能力和水平。开展多行业典型用能设施及用能系统碳排放计量测试方法研究和碳排放基准数据库建设。开展用电信息推算碳排放量、烟气排放测量等技术研究与应用。加强计量测试技术在碳足迹核算、碳追踪中的应用。完善生态系统碳汇监测和计量体系。

能源领域。开展清洁能源材料和器件性能参数准确测量方法研究和标准物质研制，推进光伏、风电、水电等清洁能源发电、储能及并网控制计量测试技术的研究与应用。加强交直流输配电计量测试技术研究应用。开展液态氢、天然气（含液化天然气）、高含氢天然气体积和热值计量测试技术研究。推进综合能源智能感知、采集和监测技术的研究和应用。

生态环境监测领域。开展大气、水、土壤等环境中污染物与温室气体精密测量技术研究和标准物质研制，加强辐射监测计量测试技术研究和应用，开展飞机噪声监测设备计量方法、振动和光污染监测设备计量方法研究，加强环境自动监测系统现场在线检定校准方法研究，健全完善典型环境污染物和温室气体量值传递溯源体系。

应对气候变化领域。开展气候监测关键计量技术研究，研制气候环境模拟测试系统，开展温室气体、气溶胶、臭氧、干湿沉降及化学组分的地面、垂直廓线和柱总量观测计量技术研究和应用。

自然资源领域。开展自然资源节约集约利用和调查评价监测、地质、海洋、气象和水旱灾害监测预警、海洋和测绘地理信息仪器计量测试技术研究和应用。

（十五）服务大众健康与安全。加快医疗健康领域计量服务体系建设，围绕疾病防控、生物医药、诊断试剂、高端医疗器械、康复理疗设备、可穿戴设备、营养与保健食品等开展关键计量测试技术研究和应用。加强体育设施和器材计量技术研究和测试服务，促进体育产业高质量发展。完善地质和海洋灾害、地震、洪涝干旱、森林草原火灾等自然灾害防御的计量保障体系，提

高防灾、减灾、救灾计量能力。加强危险化学品、矿山、建筑施工、地质勘查等安全生产相关计量器具的研制生产和监督管理。加强公共安全领域计量服务体系建设，开展交通安全、社会稳定和安全等领域关键计量测试技术研究和应用，推进交通监管设备、警用装备、刑事技术产品等计量测试基础设施建设。

专栏 6 健康领域计量测试能力提升工程

疾病防控领域。开展疫苗效价等关键参数量值溯源技术研究，提升疫苗安全性、有效性关键参数测量准确度。开展疾病筛查标志物的量值溯源技术及快速准确测量技术研究，提高突发疾病防控效率。

医药领域。开展生物技术药物功效、标志物与活性、中药有效成分量值溯源技术和防伪鉴别技术研究，研制测量表征设备。开展新型放射性同位素药物关键参数计量技术研究。

医疗器械领域。开展放疗设备、医疗机器人、呼吸机等高端医疗器械计量技术研究。开展康复理疗设备和可穿戴健康监测设备计量测试评价。开展临床疾病标志物准确定量串联质谱仪研究和应用方法开发，研制配套的试剂、试剂盒、标准物质。

营养与保健食品领域。开展新型营养素和活性营养成分结构确证与有效成分、有益生物因子量值溯源技术研究，解决营养食品监测与有效性、产品质量与安全评价准确性和一致性问题。

诊断试剂领域。开展重大疾病体外诊断试剂及性能评价量值溯源技术研究,研制诊断试剂溯源用高端标准物质,研究临床诊断及病理学成像溯源技术,解决诊断试剂测量准确性和一致性问题,提升国产试剂产品质量与市场竞争力。

(十六) 提升交通运输计量保障能力。面向我国铁路、公路和水路领域重大工程、重大装备、重要运营线路计量需求,开展交通一体化综合检测、监测设备量值溯源和保证技术研究,开展智慧计量技术攻关与先进测量装备研发,持续提升计量对交通运输的技术保障能力,服务智慧交通建设。加强铁路、公路、水运、民航领域相关计量测试技术、测试方法研究,研制相关测试设备。加强船舶和港口领域计量保障,提升港口物流效率和安全环保水平。开展新能源汽车电池、充电设施等计量测试技术研究和测试评价,加强智能汽车计量测试方法研究和基础设施建设。

五、加强计量能力建设,赋能高质量发展

(十七) 构建新型量值传递溯源体系。适应国际单位制量子化变革发展和数字化、扁平化量值传递溯源新要求,构建依法管理的量值传递体系和市场需求导向的量值溯源体系。强化量值传递体系的法制保障和基础保障,科学规划计量基准、标准建设,填补应用领域的量值传递空白,确保体系完整、有效运行。以技术能力水平为主要标准,构建更加科学、高效、开放、灵活的国

家量值溯源体系,优化量值溯源网络,提升量值溯源效能。鼓励和推动社会资源参与市场化、竞争性量值溯源技术服务。

(十八) 提升计量基准能力水平。推动国家计量基准与原创性、引领性基础研究融通发展,增强国家计量基准自主可控能力,创新国家计量基准全链条管理机制。瞄准国际先进水平,以量子效应和物理常数为基础,建立原子时标基准、能量天平法质量基准和热力学温度基准等新一代国家计量基准。实施国家计量基准强基工程,强化量值源头能力供给,全面提升国家最高测量能力。

(十九) 推进计量标准建设。改革计量标准体系架构,统筹考虑技术能力和现实需求,建立国家计量标准、社会公用计量标准、部门行业计量标准、企事业单位计量标准为主体的层次分明、链条清晰的计量标准基础设施网络。实施计量标准能力提升工程,在重点领域新建一批国家计量标准,加快推进各级各类计量标准技术改造和升级换代。建立嵌入式、芯片级、小型化的计量标准,推动对制造过程的实时在线测量和最佳控制。

专栏 7 计量标准能力提升工程

国家计量标准。重点围绕保障国家战略发展需求、科技创新、关键核心共性计量技术需求以及新兴产业发展需要等,研究和建立国家计量标准。

社会公用计量标准。重点围绕经济社会发展及计量应用需求,建立、提升支撑公平贸易、安全生产、乡村振兴、生态环境、生命健康、先进制造等领域的计量标准,持续提高社会公用计量标准覆盖率,拓展测量范围,提高准确度等级,提升智能化水平。

部门行业计量标准。重点围绕部门行业发展需要,在能源、电子信息、医学、交通运输、自然资源、铁路、民航、水资源、生态环境、先进制造、食品安全、公共安全等重点领域加强计量标准能力建设,提升工业、海洋、气象、水文、地震、电力、测绘、通信、信息化等复杂环境、极值量和数字化量值传递溯源能力。

企事业单位计量标准。鼓励和支持企事业单位自主建立最高计量标准,加强计量标准能力建设,采用先进计量器具,提升生产工艺过程控制、产品质量升级的相关计量技术支撑能力。

(二十) 加大标准物质研制应用。建立完善以国家基准物质、国家标准物质和工作标准物质为主要组成部分的标准物质体系。实施标准物质能力提升工程, 加快生命科学、生物医药、环境监测、食品安全、自然资源、刑事司法等重点领域的标准物质研制和应用。加强标准物质监管能

力建设和关键共性技术研究, 提升标准物质不确定度水平。探索建立标准物质质量追溯制度, 建设一批标准物质质量值核查验证实验室, 建立标准物质质量追溯平台, 形成研发、生产、应用全寿命周期的监管能力。

专栏 8 标准物质能力提升工程

食品安全领域。重点研制食品中药物残留、食品添加剂、食品接触材料、毒素、病原微生物检测和食品中营养成分、功能性成分检测等纯度和基体标准物质。

临床检验领域。重点研制生化、免疫、血液检验基体标准物质, 肿瘤、心脑血管疾病、糖尿病、神经退行性疾病等重大疾病早期预警、诊断生物标志物检测和基因组突变检测等标准物质。

药品领域。重点研制典型药品和个人护理品、抗抑郁精神类小分子药物、药物中遗传毒性类杂质、多肽类药物、单抗类药物等标准物质。

农业领域。重点研制农产品中农用化学品残留、环境污染物、生物毒素、功能性成分、品种品质与真伪鉴别, 以及重大动植物病害预警与诊断生物标志物检测等标准物质。

生物领域。重点研制生物大分子及其活性检测、转基因检测、核酸检测、微生物检测等标准物质。

材料科学领域。重点研制半导体薄膜材料、光电热材料、碳基先进材料、纳米材料、陶瓷材料等材料特性标准物质。

资源环境领域。重点研制新污染物、持久性有机污染物、烟道排放气、交通尾气、温室气体、水体、土壤检测等标准物质, 天然气标准物质, 发热量定值标准物质, 油品品质等标准物质。

自然资源领域。重点研制战略性矿产资源、能源资源、水资源、海洋预警监测、生态修复、土地资源检测等标准物质, 健康地质、深海特殊地质、生态地质调查检测等标准物质。

警用装备领域。重点研制警用标识、被装纺织品材料特性量值、复杂环境下警用装备功能材料等标准物质。

(二十一) 加快计量技术机构建设。深化计量技术机构改革创新, 优化整合国家计量技术机构、区域国家计量测试中心、地方各级计量技术机构和行业主管部门专业计量技术机构。大力推动国家计量技术机构创新发展, 通过组织开展重大测量原理、方法前沿技术攻关, 建立量子计量基准并保持国际等效, 提供一流的量值溯源和测量服务, 支撑国家科技创新、工业竞争力提

升和经济社会发展。充分发挥省级人民政府和行业主管部门计量基础设施规划建设自主权, 加强普惠性、基础性和公益性计量基础设施建设。提升计量技术机构服务市场的能力和水平, 推动形成一批专业领域服务平台, 培育一批专业化、社会化、网络化的服务机构, 为经济社会发展和行业创新提供计量测试服务。

专栏 9 计量技术机构能力提升工程

国家计量技术机构。研究、建立、复现、保存和维护国家计量基准以及开展国际计量单位制的传递; 保持国家计量基准国际等效; 组织开展重大测量原理、方法前沿技术攻关; 主导建设国家重大计量基础设施, 建立维护国家标准参考数据库。

区域国家计量测试中心。规划建立、研制与国家重大战略实施以及区域经济社会发展相适应的计量标准、标准物质, 提升量值传递溯源能力及服务区域经济社会发展的能力。

地方各级计量技术机构。建立满足法制计量需要的社会公用计量标准; 加强应用计量技术研究; 为企业技术研发和质量提升提供计量支持; 为辖区内量值保障提供技术支持; 承担政府部门授权委托的法制计量检定、型式评价任务; 加强民生计量、诚信计量体系建设; 开展计量风险收集、评估、监测、预警; 承担政府指定的基础保障任务。

行业主管部门专业计量技术机构。负责部门行业计量标准建设与维护, 专用计量技术与方法研究, 专用计量器具的管理和使用; 开展行业内计量风险收集、评估、监测、预警; 承担政府及行业指定的基础保障任务。

(二十二) 加强计量人才队伍建设。依托重大科研项目、重点建设平台,加大学科带头人培养力度,着力培养具有世界科技前沿水平的高层次计量领军人才。吸收引进国际计量人才,支持培养青年科技人才,打造一批计量科技创新团队。实施计量专业技术人才提升行动,建设计量公共教育资源开发、培训平台和实训基地。加强计量领域相关职业技能等级认定,改革注册计量师职业资格管理模式,推进注册计量师职业资格与工程教育专业认证、职称、职业技能等级、职业教育学分银行等制度有效衔接。鼓励计量技术机构创新岗位设置,建立首席计量师、首席工程师、首席研究员等聘任制度。建立国际组织计量人才库和国际计量合作专家团队,支持科技人员开展多层次国际计量交流合作。

(二十三) 完善企业计量体系。引导企业建立完善与其科研、生产、经营相适应的计量管理制度和保障体系,加大计量投入,加强计量科技创新和人才培养,强化对工业测量过程、测量数据的管理,鼓励其通过测量管理体系认证。建立企业计量能力自我声明制度,开展工业企业计量标杆示范。发挥龙头企业和各类计量技术服务机构引领带动作用,实施中小企业计量伙伴计划,全面提升产业链相关中小企业计量保证能力。鼓励社会各方加强对企业计量发展的资金投入和支持,健全激励企业增加计量投入的普惠性政策体系,对企业新购置的计量器具,符合国家有关规定的,允许一次性计入当期成本费用,在计算应纳税所得额时扣除。

(二十四) 推动区域计量协调发展。建立与国家重大区域发展战略相适应的区域计量发展统筹机制,推进国家重大区域发展战略计量服务协同平台建设,研究建立区域计量数据协同应用中心。积极发挥区域国家计量测试中心的作用,完善区域量值传递溯源体系。强化区域计量科技创

新合作,开展区域性计量比对活动,推进区域计量能力、结果互认。优化区域计量发展互助机制,加大计量技术指导帮扶、计量项目援建力度,缩小区域计量发展差距,推动区域计量协调发展。

(二十五) 支撑质量基础设施一体化发展。积极发挥计量、标准、检验检测、认证认可等国家质量基础设施的协同作用,为经济社会高质量发展提供一体化质量基础支撑服务。推动计量与标准、检验检测、认证认可领域相关技术规范和标准的相互参考借鉴和共享共用,以精准计量推动标准数据和方法的科学验证。强化检验检测、认证认可领域计量溯源性要求。深化国家质量基础设施协同服务及应用示范创新,在关键领域形成“计量—标准—检验检测—认证认可”全链条整体技术解决方案。

(二十六) 加强计量国际交流合作。深度参与国际计量发展战略和规划制定,积极参与和主导国际计量规则和规范制修订。加强与世界主要国家和地区计量交流合作,建立健全双多边交流合作机制,加快计量双多边互认进程。加强对共建“一带一路”国家和发展中国家的计量援助和知识传播,规划和实施一批重点计量援助项目,帮助发展中国家提升计量能力和水平。积极参与国际计量比对,稳步提升国际互认的计量校准测量能力。积极推行国际法制计量组织(OIML)证书互认制度,不断扩大互认范围,增加OIML证书指定实验室。

六、加强计量监督管理,提升计量监管效能

(二十七) 完善计量法律法规体系。借鉴国际先进计量立法经验,推动计量法及相关配套法规规章的制修订。补充完善计量校准、标准时间、产业计量、计量数据等方面的法规规章,推动相关监管制度的建立和实施。动态调整国家实施强制管理的计量器具目录,完善部门行业专用

计量器具目录制定规则。加强国家、部门行业和地方计量技术委员会建设，建立完善以国家计量技术规范为主体、部门行业和地方计量技术规范为补充的计量技术规范体系。建立计量技术规范与计量标准建设协调机制，开展计量技术规范制修订、实施和效果评估。积极采用国际计量规范，提升我国计量技术规范的国际化水平。

(二十八) 推动计量监管制度改革。坚持一般监管与重点治理相结合，深化计量监管制度改革。探索建立智能计量器具实时监控、失准更换和监督抽查相结合的新型监管制度。推动对计量器具、测量软件、测量系统等进行综合计量评价。健全计量比对工作机制和管理模式，培育一批国家级计量比对中心。加强标准物质监管制度建设。积极推行国家法定计量单位，规范量和单位使用。推动对基础研究和科技攻关项目量值准确性、可靠性计量评价，对重点实验室、重点工程、国家重大专项开展量值保障能力验证。落实市场主体计量风险管控主体责任，强化计量风险防范意识，快速有效处置计量突发事件。

(二十九) 强化民生计量监督管理。实施计量惠民工程，加强供水、供气、供热、电力、通信、公共交通、物流配送、防灾避险等相关计量基础设施建设，提升基层民生计量保障能力。面向精准医疗、可穿戴设备、体育健身、养老等民生领域，完善相关计量保障体系，夯实高品质生活的计量基础。围绕食品安全、贸易结算、医疗卫生、生态环境等领域的计量监管需求，加强计量器具强制检定能力建设。持续开展对集贸市场、加油站、餐饮业、商店和眼镜店等的专项监督检查，加强对定量包装商品的计量监督。围绕实施乡村振兴战略，强化乡村民生计量保障，加大对涉农物资的计量监管，推动计量技术服务向农村地区延伸。

(三十) 创新智慧计量监管模式。充分运用

大数据、区块链、人工智能等技术，探索推行以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管，通过器具智能化、数据系统化，积极打造新型智慧计量体系。推广新型智慧计量监管模式，建立智慧计量监管平台和数据库。鼓励计量技术机构建立智能计量管理系统，推动设备的自动化、数字化改造，打造智慧计量实验室。推广智慧计量理念，支持产业计量云建设，推动企业开展计量检测设备的智能化升级改造，提升质量控制与智慧管理水平，服务智慧工厂建设。

(三十一) 推进诚信计量分类监管。完善诚信计量体系，建立以经营者自我承诺为主、政府部门推动为辅、社会各界监督为补充的诚信计量管理模式。在商业、服务业等领域全面开展诚信计量行动，强化市场经营主体责任，推行经营者诚信计量自我承诺，开展诚信计量示范活动。加强基于区块链技术的诚信计量社会共治可信服务平台建设，完善数据可信、服务透明的诚信计量信息公开机制。建立市场主体计量信用记录，推进计量信用分级分类监管、“双随机、一公开”监管落实。

(三十二) 加强计量执法体系建设。加强计量执法协作，建立健全查处重大计量违法案件快速反应机制和执法联动机制。加强计量作弊防控技术和查处技术研究，严厉查处制造、销售和使用带有作弊功能计量器具的违法行为。规范计量服务行为，严厉打击伪造计量数据、出具虚假计量证书和报告的违法行为。加强计量业务监管与综合执法的衔接，加快信息共享，提升执法效率。加强计量执法队伍建设，提升计量执法装备水平。做好行政执法与刑事司法衔接，加大对计量违法行为的打击力度。对举报计量违法行为的单位和个人，按照国家有关规定予以奖励。

(三十三) 推动计量服务市场健康发展。充分利用市场资源和力量，吸纳各类社会组织参与

法制计量工作，构建多元、开放的法制计量新格局。借鉴国际校准测量能力互认制度，探索建立中国校准测量能力承认制度。大力发展计量校准、计量测试、产业计量等技术服务新业态，培育和壮大专业化计量技术服务市场，不断满足市场多样化、个性化需求。强化对高校、科研院所所属实验室及第三方检验检测机构在用仪器设备的计量溯源性要求，保障科研成果的有效性和测试结果的可信度。

七、保障措施

(三十四) 加强组织领导。坚持党对计量工作的全面领导，把党的领导贯穿于规划实施全过程。地方各级人民政府要高度重视计量工作，把计量事业发展与国民经济和社会发展规划实施有效衔接，结合经济社会发展实际，制定具体的实施细则和要求，明确计量发展重点，分解细化目标任务，强化工作责任落实，确保各项任务落到实处。各有关部门、行业、企业要结合实际，采取切实有力措施，确保规划各项任务落实。

(三十五) 加强政策支持。地方各级人民政府要对公益性计量技术机构予以支持，加强计量基础设施和计量基准、计量标准、标准物质、计量数据等国家战略资源能力建设，强化计量监管和基层、基础能力建设，保障全国法制计量监督开展和国家量值传递溯源体系有效运行。公益性计量工作所需经费按规定纳入本级预算。发展改革、科技、人力资源社会保障等部门要会同市场监管部门制定相应的投资、科技和人才保障支持政策。加强对计量重大科研项目和计量科技创新支撑平台的支持，促进计量科技研发和重点科研项目、科研成果的转化和应用。鼓励采用多元化融资方式，拓宽融资渠道，积极引导社会资金参与计量技术、装备研发和应用服务。

(三十六) 加强学科和文化建设。加强计量相关学科专业建设，支持高校自主设立计量相关二级学科、交叉学科及计量相关专业，推进计量相关专业升级和数字化改造。将计量基础知识纳入公民基本科学素质培育体系，在义务教育中增加计量基础知识教育内容，开展计量线上教育资源建设与应用。培育一批计量领域高水平学术期刊，提升计量学术影响力。加强计量文化建设、科普宣传和人才培养工作，培育计量文化研究及科普基地，发展计量文化产业，开发计量科普资源，推动计量博物馆、科技展览馆建设和开放。积极培育和弘扬新时代计量精神，选树计量先进典型，增强新时代计量工作者的荣誉感和使命感。

(三十七) 加强协调联动。加强上下联动和横向协调，推进军地协同，形成落实规划的合力。充分发挥全国计量工作部际联席会议制度和地方协调推进机制作用，努力构建统一协调、运行高效、资源共享、多元共治的大计量工作格局。积极发挥国家计量战略咨询专家委员会作用，广泛吸纳高水平智库人才，研究趋势性、前瞻性重大计量问题，做好计量决策支撑和咨询服务。充分发挥学会协会、科研院所、高校等单位的优势和作用，集聚各方资源和力量，共同推动国家现代先进测量体系建设。

(三十八) 狠抓工作落实。地方各级人民政府、各有关部门、行业、企业要建立落实规划的工作责任制，按照职责分工，对规划实施情况进行监督检查。市场监管总局会同有关部门加强对规划实施情况的跟踪监测，通过第三方评估等形式开展规划实施的中期评估、总结评估，总结推广典型经验做法，发现规划实施中存在的问题并研究解决对策，重要情况及时报告国务院。

国务院关于支持贵州 在新时代西部大开发上闯新路的意见

国发〔2022〕2号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

西部大开发战略实施特别是党的十八大以来，贵州经济社会发展取得重大成就，脱贫攻坚任务如期完成，生态环境持续改善，高质量发展迈出新步伐。同时，贵州发展也面临一些突出困难和问题。为深入贯彻落实习近平总书记重要讲话和指示批示精神，支持贵州在新时代西部大开发上闯新路，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，按照党中央、国务院决策部署，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，推动高质量发展，坚持以人民为中心的发展思想，守好发展和生态两条底线，统筹发展和安全，支持贵州在新时代西部大开发上闯新路，在乡村振兴上开新局，在实施数字经济战略上抢新机，在生态文明建设上出新绩，努力开创百姓富、生态美的多彩贵州新未来，在全面建设社会主义现代化国家新征程中贡献更大力量。

（二）战略定位。

——西部大开发综合改革示范区。发挥改革的先导和突破作用，大胆试、大胆闯、主动改，解决深层次体制机制问题，激发各类市场主体活力，增强高质量发展内生动力，保障和改善民

生，为推进西部大开发形成新格局探索路径。

——巩固拓展脱贫攻坚成果样板区。推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，全面推进乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴，加快农业农村现代化，走具有贵州特色的乡村振兴之路。

——内陆开放型经济新高地。统筹国内国际两个市场两种资源，统筹对外开放通道和平台载体建设，深入推动制度型开放，打造内陆开放型经济试验区升级版。

——数字经济发展创新区。深入实施数字经济战略，强化科技创新支撑，激活数据要素潜能，推动数字经济与实体经济融合发展，为产业转型升级和数字中国建设探索经验。

——生态文明建设先行区。坚持生态优先、绿色发展，筑牢长江、珠江上游生态安全屏障，科学推进石漠化综合治理，构建完善生态文明制度体系，不断做好绿水青山就是金山银山这篇大文章。

（三）发展目标。到2025年，西部大开发综合改革取得明显进展，开放型经济水平显著提升；脱贫攻坚成果巩固拓展，乡村振兴全面推进；现代产业体系加快形成，数字经济增速保持领先；生态文明建设成果丰富，绿色转型成效明显；公共服务水平持续提高，城乡居民收入稳步增长；防范化解债务风险取得实质性进展。到2035年，经济实力迈上新台阶，参与国际经济

合作和竞争新优势明显增强，基本公共服务质量、基础设施通达程度、人民生活水平显著提升，生态环境全面改善，与全国同步基本实现社会主义现代化。

二、建设西部大开发综合改革示范区

(四) 加快要素市场化配置改革。推动贵州建立健全城乡统一的建设用地市场，稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市，加快建立产权流转和增值收益分配制度。完善城乡建设用地增减挂钩节余指标省内调剂机制，开展节余指标跨省域调剂。深化农村资源变资产、资金变股金、农民变股东“三变”改革，推进息烽、湄潭、金沙等农村宅基地制度改革试点。开展集体石漠化土地市场化改革试点。深化产业用地市场化配置改革，支持产业用地实行“标准地”出让，探索批而未供土地和闲置土地有效处置方式。深化矿产资源管理体制改革，建立“矿业权出让+登记”制度，完善“净矿出让”机制，建立健全共伴生矿产资源综合利用减免出让收益和相关税收等激励机制。探索战略性矿产资源矿业权出让收益征收新机制。鼓励分区分类探索国有林场经营性收入分配激励机制。允许贵州结合农业结构调整将符合条件的园地、灌木林恢复为耕地，新增耕地可用于占补平衡。加快推进电价市场化改革，研究完善“西电东送”电价形成机制。推进数据确权，推动数据资源化、资产化改革，建立数据要素市场化配置和收益分配机制。

(五) 深化国企改革。支持指导贵州推动国有企业聚焦主责主业进行战略性重组和专业化整合，调整盘活存量资产，优化增量资本配置。深化效率导向的国资经营评价制度改革，推动国资监管切实从管企业向管资本转变。积极稳妥推进国有企业混合所有制改革，有序推进能源、矿产等行业竞争性环节市场化改革。落实国有科技型企业股权和分红激励政策。稳妥推进白

酒企业营销体制改革。

(六) 全面优化营商环境。深化“放管服”改革，严格执行市场准入负面清单，加快建立全方位、多层次、立体化监管体系。加快打造政务服务“一张网”，打通部门间数据壁垒，实现政务服务更大范围“一网通办”。全面实施不动产登记、交易和缴税线上线下一窗受理、并行办理。加快完善社会信用体系，强化信用信息共享开放，完善信用承诺、修复和异议机制。提升金融对实体经济服务质效，促进中小微企业融资增量扩面，切实帮助企业纾困解难。切实优化民营经济发展环境，强化竞争政策基础地位，落实公平竞争审查制度，破除招投标隐性壁垒。

三、全面推进乡村振兴和新型城镇化

(七) 接续推进脱贫地区发展。推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，严格落实过渡期“四个不摘”要求，坚决守住防止规模性返贫底线。细化落实国家乡村振兴重点帮扶县政策，支持贵州确定一批省重点帮扶县。将城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂所得收益专项用于巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴，探索基于国土空间规划“一张图”建立农村存量建设用地通过增减挂钩实现跨村组区位调整机制。加大易地扶贫搬迁后续扶持力度，完善安置区基础设施和公共服务设施，支持发展特色产业，开展劳动技能培训，加大劳务输出和就地就近就业支持力度，拓宽搬迁群众就业渠道。支持广东与贵州建立更加紧密的结对帮扶关系，打造东西部协作的典范。

(八) 深入实施乡村建设行动。强化规划引领，分类推进村庄建设。充分考虑贵州农村公路建设实施情况，深化“四好农村路”示范创建，车购税资金通过“以奖代补”方式予以支持。加强农村水源地保护，实施农村供水保障工程，推进规模化供水工程建设和小型工程标准化改造。

升级改造农村电网，加快农村光纤宽带、移动互联网、数字电视网和下一代互联网发展。接续实施农村人居环境整治提升五年行动，因地制宜开展农村生活污水处理与资源化利用。推动民族村寨、传统村落和历史文化名村名镇保护发展，创建一批民族团结进步示范乡镇、示范村。鼓励国有企业和民营企业参与贵州乡村振兴。依法依规探索以投资入股等多种方式吸引人才入乡，允许入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户。

（九）大力发展现代山地特色高效农业。严格落实全省耕地保护任务与责任，强化耕地数量保护和质量提升，调整优化耕地布局，核实整改补划永久基本农田，促进优质耕地集中连片，到2030年建成高标准农田2800万亩以上。做优做精特色优势农产品，提高重要农产品标准化、规模化、品牌化水平。深入实施品牌强农战略，打造一批区域公用品牌、农业企业品牌和农产品品牌。加快现代种业、特色优势杂粮、优质稻推广，推动山地适用小型农机研发推广应用，推进丘陵山区农田宜机化改造。支持建设产地冷链物流设施，鼓励农业产业化龙头企业、农产品流通企业和大型商超在贵州建设绿色农产品供应基地，推动“黔货出山”。

（十）全面推进以人为核心的新型城镇化。培育发展黔中城市群，增强要素集聚能力，打造区域高质量发展增长极。支持贵安新区深化改革创新，培育和发挥体制机制优势。深入推进毕节贯彻新发展理念示范区建设。加快发展区域中心城市，引导人口和经济合理分布，促进大中小城市和小城镇协调发展。建立基本公共服务同常住人口挂钩、由常住地提供的机制。将新增城镇人口纳入中央财政“人钱挂钩”相关政策给予支持。增强县城综合承载能力，推进县城基础设施向乡村延伸、公共服务向乡村覆盖。加强市政设施和防灾减灾能力建设，推进燃气等城市管道建

设和更新改造。

四、推动内陆开放型经济试验区建设提档升级

（十一）促进贸易投资自由便利。支持贵州主动对标高标准经贸规则，积极参与区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）实施。进一步完善国际贸易“单一窗口”功能，推进全流程无纸化。支持发展数字贸易，探索建设数字丝绸之路国际数据港，重点面向共建“一带一路”国家提供数据服务。加快发展跨境电商、外贸综合服务、海外仓等新业态新模式。研究探索放宽特定服务领域自然人移动模式下的服务贸易市场准入限制措施。积极推动中欧班列开行。推动扩大机电产品、绿色低碳化工产品、特色农产品等出口。

（十二）畅通对内对外开放通道。巩固提升贵州在西部陆海新通道中的地位，加快主通道建设，推进贵阳至南宁、黄桶至百色铁路和黔桂铁路增建二线等建设，研究建设重庆至贵阳高铁。开工建设铜仁至吉首等铁路，实施贵广铁路提质改造工程，适时开展兴义至永州至郴州至赣州、泸州至遵义、盘州经六盘水至威宁至昭通等铁路前期工作。研究建设重庆经遵义至贵阳至柳州至广州港、深圳港、北部湾港等铁路集装箱货运大通道。加快兰海、沪昆等国家高速公路繁忙路段扩容改造，研究推进厦蓉、杭瑞、蓉遵、贵阳环城等国家高速公路扩容改造。积极开展与周边省份公路通道项目建设，加快打通省际瓶颈路段。推进乌江、南北盘江—红水河航道提等升级，稳步实施乌江思林、沙沱、红水河龙滩枢纽1000吨级通航设施项目，推进望谟港、播州港、开阳港、思南港等港口建设，打通北上长江、南下珠江的水运通道。加快贵阳、遵义全国性综合交通枢纽建设，完善提升贵阳区域枢纽机场功能。加快威宁、黔北、盘州等支线机场建设。

（十三）推进开放平台建设。加大贵阳航空

口岸开放力度，实施 144 小时过境免签政策。加快遵义新舟机场、铜仁凤凰机场口岸建设。支持广州港、深圳港、北部湾港在贵州设立无水港。不断提升中国国际大数据产业博览会、中国（贵州）国际酒类博览会、中国—东盟教育交流周等展会活动的影响力。高标准、高水平办好生态文明贵阳国际论坛。加快国际山地旅游目的地建设，发展国际山地旅游联盟，办好国际山地旅游暨户外运动大会。

（十四）加强区域互动合作。支持贵州积极对接融入粤港澳大湾区建设，探索“大湾区总部+贵州基地”、“大湾区研发+贵州制造”等合作模式，支持粤黔合作共建产业园区。推动贵州深度融入长江经济带发展，加强与其他沿江省份在环境污染联防联控、产业创新协同发展、公共服务共建共享等方面合作。积极对接成渝地区双城经济圈建设，推进交通、能源、大数据、文化和旅游等领域合作。

五、加快构建以数字经济为引领的现代产业体系

（十五）提升科技创新能力。支持贵州参与国家重点实验室体系重组，在数字技术、空天科技、节能降碳、绿色农药等优势前沿领域培育建设国家级重大创新平台。进一步完善“中国天眼”（FAST）数据资源整合能力，国家科技计划对 FAST 核心科学目标给予支持。加强南方喀斯特地区绿色发展与生态服务整体提升技术与示范。实施“科技入黔”，加强公共大数据、智能采掘、非常规油气勘探开发、新能源动力电池等领域关键核心技术攻关。支持贵州培育壮大战略性新兴产业，加快新能源动力电池及材料研发生产基地建设，有序发展轻量化材料、电机电控、充换电设备等新能源汽车配套产业，支持以装备制造及维修服务为重点的航空航天产业发展。强化企业创新主体地位，培育一批“专精特新”企业。

支持贵州符合条件的省级高新技术产业开发区升级为国家级高新技术产业开发区。积极吸引数字经济、清洁能源、高端制造、山地农业等行业领军人才，探索多元化柔性引才机制。

（十六）实施数字产业强链行动。推进国家大数据综合试验区和贵阳大数据科创城市建设，培育壮大人工智能、大数据、区块链、云计算等新兴数字产业。加快推进“东数西算”工程，布局建设主数据中心和备份数据中心，建设全国一体化算力网络国家枢纽节点，打造面向全国的算力保障基地。支持贵阳大数据交易所建设，促进数据要素流通。建设国家大数据安全靶场，开展数据跨境传输安全管理试点。推动在矿产、轻工、新材料、航天航空等产业领域建设国家级、行业级工业互联网平台，促进产业数字化转型。适度超前布局新型基础设施，推动交通、能源等基础设施智能化改造升级。

（十七）推进传统产业提质升级。落实新一轮找矿突破战略行动，支持贵州加大磷、铝、锰、金、萤石、重晶石等资源绿色勘探开发利用，加快磷化工精细化、有色冶金高端化发展，打造全国重要的资源精深加工基地。支持布局建设关键零部件、关键材料、关键设备等产业备份基地。发挥赤水河流域酱香型白酒原产地和主产区优势，建设全国重要的白酒生产基地。推进特色食品、中药材精深加工产业发展，支持将符合要求的贵州苗药等民族医药列入《中华人民共和国药典》。推动传统产业全方位、全链条数字化转型，引导传统业态积极开展线上线下、全渠道、定制化、精准化营销创新。

（十八）促进文化产业和旅游产业繁荣发展。围绕推进长征国家文化公园建设，加强贵州红色文化资源保护传承弘扬，实施中国工农红军长征纪念馆等重大项目，打造一批红色旅游精品线路。做优做强黄果树、荔波樟江、赤水丹霞、百

里杜鹃等高品质旅游景区，提升“山地公园省·多彩贵州风”旅游品牌影响力。支持培育创建国家级文化产业示范园区（基地）、国家文化产业和旅游产业融合发展示范区。积极发展民族、乡村特色文化产业和旅游产业，加强民族传统手工艺保护与传承，打造民族文化创意产品和旅游商品品牌。加快优秀文化和旅游资源的数字化转化和开发，推动景区、博物馆等发展线上数字化体验产品，培育一批具有广泛影响力的数字文化和旅游品牌。

六、持之以恒推进生态文明建设

（十九）改善提升自然生态系统质量。科学推进岩溶地区石漠化、水土流失综合治理，支持苗岭、武陵山区、赤水河流域等一体化保护修复。加大对乌江、南北盘江、红水河、清水江生态保护修复的支持力度，实施重要河湖湿地生态保护修复工程，对易地扶贫搬迁迁出地和历史遗留矿山实施生态恢复。优先支持贵州开展地质灾害综合防治体系建设，对处于地质灾害风险隐患区的人员分批实施避险搬迁。实施重点流域水环境综合治理，做好马尾河流域水环境综合治理与可持续发展试点工作。实施森林质量精准提升工程，深入开展国家储备林建设，加快低效林改造，稳妥探索开展人工商品纯林树种结构优化调整试点，大力发展林下经济。研究设立梵净山、大苗山国家公园。加强生物多样性保护，落实长江十年禁渔，建设有害生物风险防控治理体系、野生动物疫源疫病监测防控体系，实施黔金丝猴、楠木等珍稀濒危野生动植物拯救保护工程。

（二十）深入打好污染防治攻坚战。坚持最严格生态环境保护制度，加强细颗粒物和臭氧协同控制，强化重点行业挥发性有机物综合治理。实施磷、锰、赤泥、煤矸石污染专项治理，推动磷石膏、锰渣等无害化资源化利用技术攻关和工程应用示范。加强农业面源污染综合防治，推进

化肥农药减量化和土壤污染治理。实施城镇生活污水处理设施提升工程，全面消除城市建成区黑臭水体。实施生活垃圾焚烧发电和飞灰利用处置示范工程。提高危险废物和医疗废物收集处置能力，加强新污染物治理。

（二十一）健全生态文明试验区制度体系。支持赤水河流域等创新生态产品价值实现机制，探索与长江、珠江中下游地区建立健全横向生态保护补偿机制，推进市场化、多元化生态保护补偿机制建设，拓宽生态保护补偿资金渠道。支持贵州探索开展生态资源权益交易和生态产品资产证券化路径，健全排污权有偿使用制度，研究建立生态产品交易中心。健全生态环境损害赔偿制度。探索将生态产品总值指标纳入相关绩效考核体系，实施经济发展与生态产品总值“双考核”。探索创新山地生态系统保护利用模式，建立健全用途管制规则，在此基础上探索促进山地特色农业和山地旅游发展的政策。

（二十二）积极推进低碳循环发展。加快推动煤炭清洁高效利用，积极发展新能源，扩大新能源在交通运输、数据中心等领域的应用。强化能源消费强度和总量双控，落实重点领域节能降碳要求，力争新建项目能效达到标杆水平，引导存量项目分类有序开展节能改造升级。巩固森林生态系统碳汇能力，发挥森林固碳效益。探索实施碳捕获、利用与封存（CCUS）示范工程，有序开展煤炭地下气化、规模化碳捕获利用和岩溶地质碳捕获封存等试点。推进工业资源综合利用基地建设，推动工业固体废物和再生资源规模化、高值化利用。稳步推进“无废城市”建设。

七、提高保障和改善民生水平

（二十三）提升劳动者就业能力和收入水平。全面实施就业优先战略。建设一批就业帮扶基地、返乡入乡创业园、创业孵化示范基地。大规模多层次开展职业技能培训，完善职业技能培训基础

设施，加强公共实训基地建设，加大对农民工职业技能培训的支持力度，做强职业技能服务品牌。健全最低工资标准调整机制，加强劳动者权益保障。加强创新型、技能型人才培养，壮大高水平工程师和高技能人才队伍，提高技术工人待遇水平。落实失业保险稳岗返还及社保补贴、培训补贴等减负稳岗扩就业政策，支持中小企业稳定岗位，更多吸纳高校毕业生等重点群体就业。

(二十四) 推动教育高质量发展。推进学前教育普及普惠安全优质发展、义务教育优质均衡发展，加强县域高中建设。推进职业教育扩容提质，推动职业院校与技工院校融合发展，支持建设本科层次职业学校。支持贵州围绕发展急需探索设立大数据类、工业类、文化和旅游类高校，推进部属高校结对帮扶贵州地方高校，支持省部共建贵州地方高校、协同创新中心，鼓励教育部直属高校招生计划增量向贵州适度倾斜，稳步扩大贵州地方高校研究生培养规模。支持贵州深入实施“国培计划”、“特岗计划”。

(二十五) 推进健康贵州建设。支持在贵州建设国家区域医疗中心、省级区域医疗中心，推动市级医院提质扩能和县级医院提质达标，提升基层卫生健康综合保障能力。实施重点人群健康服务补短板工程，提升产前筛查诊断和出生缺陷防治、危重孕产妇救治、儿童和新生儿救治等能力。支持建设国家中医药疫病防治基地。健全公共卫生应急管理体系，完善重大疫情防控体制机制，提高应对重大突发公共卫生事件的能力和水平。实施“黔医人才计划”，拓展“医疗卫生援黔专家团”范围。完善远程医疗体系，推进国家健康医疗大数据西部中心建设。

(二十六) 完善公共服务体系。坚持尽力而为、量力而行，围绕落实国家基本公共服务标准，完善并动态调整贵州基本公共服务具体实施标准。建立社会保险公共服务平台，完善以社会

保障卡为载体的“一卡通”服务管理模式。扩大保障性租赁住房供给，着力解决新市民、青年人等群体住房困难问题。扩大住房公积金制度覆盖范围，租购并举有力保障缴存人基本住房需求。制定基本养老服务清单，对不同老年人群体分类提供养老保障、生活照料、康复照护、社会救助等适宜服务。全面构建育儿友好型社会，实施健康儿童行动提升计划，大力发展普惠托育服务。

八、强化重点领域安全保障和风险防范

(二十七) 提高水安全保障和洪涝灾害防治水平。加强水利基础设施建设，提升水资源优化配置和水旱灾害防御能力，有效解决长期困扰贵州发展的工程性缺水难题。推进凤山水库、观音水库等重点水源工程建设，力争开工建设花滩子、石龙、英武、宣威、车坝河、玉龙、美女山等水源工程和贵阳乌江供水工程，加快推进德隆等中型水库建设，力争到2030年全省水利工程设计供水能力达到170亿立方米以上。充分考虑地形条件，研究对贵州小型水库建设以打捆方式给予定额补助。加快病险水库除险加固，推进堤防和控制性枢纽等工程建设，持续深化兴仁、岩口等控制性枢纽工程论证。实施乌江、清水江、舞阳河等防洪提升工程。强化山洪灾害监测预报预警，继续实施重点山洪沟防洪治理。水利工程坝区和淹没区用地按建设时序分期报批，研究对淹没区按农用地管理。推进水利工程供水价格改革，完善水价水费形成机制和水利工程长效运营机制。

(二十八) 提升能源安全保障能力。加强清洁能源开发利用，建设新型综合能源基地。在毕节、六盘水、黔西南布局建设大型煤炭储配基地，打造西南地区煤炭保供中心。加快现役煤电机组节能升级和灵活性改造，推动以原址扩能升级改造及多能互补方式建设清洁高效燃煤机组。推进川气入黔、海气入黔等工作。加快煤层气、

页岩气等勘探开发利用，推进黔西南、遵义等煤矿瓦斯规模化抽采利用。推进川滇黔桂水风光综合基地建设，加快实施大型风电、光伏、抽水蓄能项目，在开阳等县（市、区）开展屋顶分布式光伏开发试点。开展源网荷储一体化、能源数字化试点，研究建设能源数据中心。

（二十九）防范化解债务风险。严格政府投资项目管理，依法从严遏制新增隐性债务。加大财政资源统筹力度，积极盘活各类资金资产，稳妥化解存量隐性债务。按照市场化、法治化原则，在落实地方政府化债责任和不新增地方政府隐性债务的前提下，允许融资平台公司对符合条件的存量隐性债务，与金融机构协商采取适当的展期、债务重组等方式维持资金周转。完善地方政府债务风险应急处置机制。在确保债务风险可控的前提下，对贵州适度分配新增地方政府债务限额，支持符合条件的政府投资项目建设。研究支持在部分高风险地区开展降低债务风险等级试点。

九、保障措施

（三十）坚持党的全面领导。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，落实新时代党的建设总要求，把党的领导贯穿于贵州在新时代西部大开发上闯新路的全过程和各领域各方面各环节，继承发扬长征精神和遵义会议精神，引导激励广大党员、干部勇于推进改革创

新，提升全局性、系统性思维，提高干事创业的本领能力，走好新时代的长征路。

（三十一）强化政策支持。研究以清单式批量申请授权方式，依法依规赋予贵州更大改革自主权。中央财政继续加大对贵州均衡性转移支付和国家重点生态功能区、县级基本财力保障、民族地区、革命老区等转移支付力度。中央预算内投资、地方政府专项债券积极支持贵州符合条件的基础设施、生态环保、社会民生等领域项目建设。支持发展绿色金融，深入推进贵安新区绿色金融改革创新试验区建设。支持开展基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点。

（三十二）完善实施机制。贵州省要落实主体责任，大力弘扬团结奋进、拼搏创新、苦干实干、后发赶超的精神，完善工作机制，细化实施方案，明确工作分工，主动作为、大胆探索，以敢闯敢干的姿态在新时代西部大开发上闯出一条新路。国务院有关部门要按照职责分工，根据本意见确定的目标任务，加强指导协调，出台配套政策，对贵州改革发展给予大力支持。国家发展改革委要加强对本意见实施的跟踪评估，依托西部大开发省部联席落实推进工作机制，协调解决突出问题，重要情况及时向党中央、国务院报告。

国务院

2022年1月18日

国务院办公厅关于印发“十四五” 城乡社区服务体系建设规划的通知

国办发〔2021〕56号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《“十四五”城乡社区服务体系建设规划》已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院办公厅

2021年12月27日

“十四五”城乡社区服务体系建设规划

社区服务关系民生、连着民心，不断强化社区为民、便民、安民功能，是落实以人民为中心发展思想、践行党的群众路线、推进基层治理现代化建设的必然要求。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，夯实基层基础，让人民生活更加美好，依据《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，编制本规划。

一、谱写城乡社区服务体系建设新篇章

城乡社区服务体系，是指党委统一领导、政府依法履责、社会多方参与，以村（社区）为基本单元，以村（社区）居民、驻区单位为对象，以各类社区服务设施为依托，以满足村（社区）居民生活需求、提高生活品质为目标，以公共服务、便民利民服务、志愿服务为主要内容的服务网络和运行机制。

（一）发展环境。

“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段。以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心，着力加强基层基础工作，推动社会治理重心向基层下移，城乡社区服务体系建设取得积极进展。党领导社区服务能力不断加强，村（社区）党组织书记和主任“一肩挑”比例逐步提高，党建引领社区服务体系建设的体制机制逐步完善。服务设施不断完善，以党群服务中心为基本阵地的城乡社区综合服务设施建设加快推进，城市社区综合服务设施实现全覆盖，农村社区综合服务设施覆盖率达到65.7%。服务供给不断扩大，城乡社区普遍能够提供基本公共服务办

理、代办等服务，便民利民服务办理更加便捷，志愿服务蓬勃发展。服务人才队伍不断壮大，截至2020年底，全国社区工作者433.8万人，村（居）民委员会班子成员277.6万人，社会工作专业人才157.3万人。服务信息化建设不断加强，“互联网+社区政务服务”、“互联网+社区商业服务”加速推进，全国50.9万个村民委员会、11.3万个居民委员会初步实现信息集中汇聚、统一管理、动态更新。这些成就，标志着我国城乡社区服务体系建设向新发展阶段迈进，服务品质不断提高，人民群众获得感、幸福感、安全感不断增强，为“十四五”城乡社区服务体系建设高质量发展奠定了坚实基础。

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。我国已转向高质量发展阶段，经济社会发展持续向好，科技支撑更加有力，城乡融合更加深入，社区服务业发展前景广阔，城乡社区服务体系建设高质量发展具有许多优势和条件。同时，面对“十四五”时期经济社会发展新形势、人民群众新期待、基层治理新任务，我国城乡社区服务发展不平衡不充分问题仍然突出，党建引领社区服务体系建设还不健全，政府、市场、社会多方参与格局还不完善，信息化基础设施和技术应用还比较薄弱，社区工作者就业吸引力、岗位认同感、队伍稳定性有待提升。必须牢牢把握我国发展重要战略机遇期，以更高的站位、更大的决心、更实的举措，

奋力谱写城乡社区服务体系建设新篇章。

(二) 战略导向。

加强城乡社区服务体系建设，是立足新发展阶段，不断夯实国家治理体系和治理能力基础的重大举措，是贯彻新发展理念，不断满足人民群众对更高生活品质新期待的重要途径，是进一步扩大内需、促进就业、拉动消费，不断推动构建新发展格局的重要抓手。必须围绕中心、服务大局，优先发展社区就业、养老、托育服务，大力发展社区服务业。必须走共同富裕道路，保障特殊困难群体平等享受有关基本公共服务，彰显公平正义。必须强化问题导向，补齐社区应急管理、风险防控、医疗卫生、社会心理服务等方面短板弱项。必须深化改革创新，充分运用数字技术为社区赋能减负，提升服务品质和效能。

(三) 指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，坚持和加强党的全面领导，坚持以人民为中心，以增进人民福祉为出发点和落脚点，以强化为民、便民、安民功能为重点，以不断满足人民高品质生活需求为目标，加快完善党建引领社区服务体系建设，增加服务供给，补齐服务短板，创新服务机制，为推进基层治理体系和治理能力现代化建设奠定坚实基础，让人民生活更加美好，让基层更加和谐稳定，让党的执政基础更加稳固。

(四) 基本原则。

一是坚持党的全面领导。坚持将党的领导贯

穿于城乡社区服务体系建设的全过程各方面，促进提升基层党组织组织力，发挥党员服务群众带头作用示范作用，厚植党的执政基础。

二是坚持以人民为中心。坚持人民主体地位，回应群众新期待新需求，推动创造就业岗位，带动投资，不断改善人民生活品质，努力做到群众有需求、社区有服务。

三是坚持共建共治共享。充分调动社会组织、社会工作者、志愿者和慈善资源等社会力量，引导市场力量，更好发挥政府作用，构建多方参与格局，让全体人民共享发展成果。

四是坚持城乡统筹。科学把握城乡发展差异，尽力而为、量力而行，推进社区服务制度城乡衔接、要素共享、互通互融，推动社区服务机制城乡联动、基础设施城乡衔接、基本公共服务城乡统筹。

五是坚持分类指导。坚持因地制宜，突出问题导向，把握政府、市场、社会不同定位，区分不同地区、不同类型社区特点，重点突破、分层推进、分类实施，全方位提升社区服务水平。

(五) 主要目标。

到 2025 年末，党建引领社区服务体系建设更加完善，服务主体和服务业态更加丰富，线上线下服务机制更加融合，精准化、精细化、智能化水平持续提升，社区吸纳就业能力不断增强，基本公共服务均等化水平明显提升，人民群众操心事、烦心事、揪心事更好解决，获得感、幸福感、安全感不断增强。

专栏 1 “十四五”城乡社区服务体系建设主要指标

序号	指 标	2020 年 基期值	2025 年 目标值	指标属性
1	农村社区综合服务设施覆盖率	65.7%	80%	预期性
2	城市社区综合服务设施覆盖率	100%	100%	预期性

专栏1 “十四五”城乡社区服务体系建设主要指标				
序号	指 标	2020年 基期值	2025年 目标值	指标属性
3	社区商业和综合服务设施面积占社区总建筑面积的比例	—	≥10%	预期性
4	每百户居民拥有社区综合服务设施面积	29.8平方米	≥30平方米	预期性
5	居民活动区域面积占社区综合服务设施总建筑面积比例	—	≥60%	预期性
6	城市社区政务通用自助服务覆盖率	—	100%	预期性
7	每万城镇常住人口拥有社区工作者	15人	18人	预期性

二、完善城乡社区服务格局

(六) 健全党建引领机制。

压实乡镇（街道）党（工）委责任，建立健全街道党工委牵头、驻区单位党组织负责人参加的社区党建工作联席会议制度，加强党对城乡社区服务体系建设的全面领导。全面健全村（社区）党组织引领，基层群众性自治组织主导，村（社区）居民为主体，群团组织、社区社会组织、社会工作者和驻区单位共同参与、协同开展社区服务的体制机制。全面落实党领导下的城乡社区协商制度，围绕群众关心的服务事项广泛开展议事协商。全面加强党建引领社区服务体系建设，扎实做好服务群众、教育群众、凝聚人心工作，组织引领群众听党话、跟党走。全面落实在职党员到社区报到为群众服务制度机制，推动党政机关、企事业单位到村（社区）开展服务。推动有物业服务的社区建立健全党建引领下的社区居民委员会、业主委员会、物业服务企业协调运行机

制，强化社区党组织领导能力、居民委员会指导能力、物业服务企业服务能力。健全党建引领社区社会组织工作机制，乡镇（街道）党（工）委和村（社区）党组织加强对社区社会组织参与社区服务的领导。

(七) 完善多方参与格局。

强化政府在基本公共服务供给保障中的主体地位，优化村（社区）服务功能布局，促进服务资源高效配置和有效辐射。发挥村（社区）党组织、基层群众性自治组织作用，支持群团组织积极参与社区服务。健全社会力量参与社区服务激励政策，组织实施社会力量参与社区服务行动，推动社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社区公益慈善资源联动开展服务。支持引导驻区单位向社区居民开放停车场地、文化体育设施、会议活动场地等资源。支持社区服务企业发展，积极引导市场主体进入社区服务领域，鼓励开展连锁经营。

专栏2 社会力量参与社区服务行动

1. 培育发展社区社会组织专项行动。实施一批项目计划，开展系列主题活动，培育一批品牌社区社会组织和品牌活动项目，引导服务性、公益性、互助性社区社会组织广泛参与社区服务。
2. 社区志愿服务行动。依托社区综合服务设施建立志愿服务站点，搭建志愿服务组织（者）、服务对象和服务项目对接平台，以困难群体和特殊人群为重点广泛开展志愿服务，大力开展邻里互助服务和互动交流。
3. 社区社会工作服务行动。在乡镇（街道）设置面向村（社区）服务的社会工作站，依托社区综合服务设施建立社会工作室，开展社会工作专业服务。

三、增加城乡社区服务供给

(八) 强化为民服务功能。

聚焦幼有所育、学有所教、病有所医、老有所养、弱有所扶和文体服务有保障，推动基本公共服务资源向村（社区）下沉。重点强化社区养老、托育、助残服务供给，做好对困难群体和特殊人群关爱照护，推动社区与居家养老服务协同发展。着力提升基层卫生、医疗保障服务能力，做好传染病、慢性病防控和儿童保健等工作，推进健康社区和村（居）民委员会下属公共卫生委员会建设。加强基层公共就业服务，在有条件的村（社区）设立就业创业空间，重点为村（社区）居民中的失业人员、就业困难人员、高校毕业生、退役军人、农村转移劳动力、残疾人等群体提供服务。大力发展社区教育，助力构建终身学习体系。扩大文化、体育、科普等公共服务供给。加强婚姻家庭文化服务。适应农村经济社会发展，增加行政村和较大自然村基本公共服务供给，提升邮政、金融、电信、供销、广播电视等公共事业服务水平。重点加强脱贫村和易地扶贫搬迁集中安置社区的教育、卫生、就业、社保、养老、社会救助、未成年人保护、环境保护等公共服务资源配置。

(九) 强化便民服务功能。

全面推进城市一刻钟便民生活圈建设，加快推进农村生活服务便利化。引导市场、社会力量发展社区托育、养老等服务业态。推动物流配送、快递、再生资源回收网点设施辐射符合条件的村（社区），鼓励发展社区物业、维修、家政、餐饮、零售、美容美发等生活性服务业，支持相关企业在村（社区）设置服务网点，满足居民多样化需求。鼓励有条件的地方引进专业化物业服务，建立健全业主和物业服

务企业双向选择机制。完善城市居民委员会组织体系，指导和监督业主委员会、物业服务企业依法履行职责。依托村级综合服务设施、供销合作社等强化农村地区农产品收购、农资供应等服务供给。

(十) 强化安民服务功能。

深化城乡社区警务战略，加强村（居）民委员会下属治安保卫委员会建设，健全完善群防群治、联防联控机制，提升村（社区）平安建设能力水平。加强村（社区）人员密集场所安全管理，开展安全教育培训和交通安全宣传劝导，做好用气、用电、用火以及地震、洪灾等防灾监测、预警发布和应急避险安全防护工作，对噪声扰民行为及时劝阻、调解。完善村（社区）应急组织体系和工作预案，强化应急和风险防范物资储备保障，健全应急广播体系，拓展突发事件预警信息发布渠道。加强村（社区）应急避难场所建设，健全完善微型消防站（点），引导社会应急力量有序参与应急处置。巩固充实村（居）民委员会下属人民调解委员会，完善矛盾纠纷多元化解机制，推动村（社区）普法宣传、人民调解、法律援助、公证等法律服务全覆盖。加强村（社区）反邪教工作能力建设。强化社区矫正、社区戒毒社区康复、刑满释放人员帮扶和精神障碍社区康复服务，为遭受家庭暴力的居民提供应急庇护救助服务。建立健全发现报告和家庭监护监督制度，加强村（社区）未成年人保护工作。支持各类专业组织、机构在村（社区）开展社会心理服务，完善疏导机制，强化精神慰藉、心理疏导、关系调适、社会融入等服务。推进建设各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境，铸牢中华民族共同体意识。

专栏3 新时代新社区新生活服务质量提升行动

1. 社区固本强基行动。健全党组织领导、基层群众性自治组织为基础的村(社区)组织体系,推动机关和企事业单位党组织、在职党员到社区报到全覆盖,组织党员参加以服务群众为主要内容的“设岗定责”活动。
2. 社区养老服务行动。支持一批县(市、区、旗)建设连锁化运营、标准化管理的示范性社区居家养老服务网络,提供失能护理、日间照料以及助餐助浴助洁助医助行等服务。特殊困难老年人月探访率达到100%。建成一批示范性城乡老年友好型社区,更好地满足老年人多方面的需要。
3. 社区未成年人关爱行动。推进乡镇(街道)未成年人保护工作站、儿童友好社区建设,依托社区综合服务设施拓展社区托育服务功能。推动在社区普遍建立青年之家和校外实践教育场所,开展学龄儿童课后托管和寒暑假集中看护服务,在村(社区)推广建立家长学校或家庭教育服务站点。
4. 社区助残服务行动。开展社区残疾人康复,做好家庭医生签约、康复训练、辅助器具适配、支持性服务等。为重度残疾人提供日间照料、居家服务等多种形式的托养和照护服务。结合智慧城市、乡村建设行动等,同步推进社区无障碍环境建设和改造。实现村(社区)残疾人协会全覆盖。
5. 社区就业服务行动。依托社区综合服务设施,加强基层公共就业服务,重点为村(社区)居民中的失业人员、就业困难人员、高校毕业生、退役军人、农村转移劳动力、残疾人等群体提供服务。
6. 社区卫生服务行动。深化推进“优质服务基层行”,持续提升基层医疗卫生机构服务能力,拓展医养结合服务。推进社区医院建设工作,科学规划布局,结合群众需求,突出服务特色。
7. 社区教育行动。创新发展社区教育,推动开展学习型社区、学习型家庭等各类学习型组织创建活动,统筹村(社区)教育协调发展,优先扩大老年教育资源供给。
8. 社区文化服务行动。引导各类文化资源向城乡基层倾斜,村(社区)普遍建立综合性文化服务中心。
9. 社区体育服务行动。整合社区体育服务资源统筹建设全民健身场地设施,推动学校体育设施向社区居民开放,实现社区15分钟健身圈全覆盖。
10. 社区科普服务行动。依托社区综合服务设施、社区图书馆等拓展科普服务功能、开展科普活动,支持社区科普设施流动巡回服务,加大流动科技馆、科普大篷车进村(社区)服务力度。
11. 平安社区建设行动。加强社区警务工作保障,推进警务室与村(社区)“两委”同址办公,配齐必要装备设施,开展平安社区(村)建设活动。
12. 法律服务社区行动。推进村(社区)法律顾问工作全面升级,引导社会力量参与公共法律服务,发展壮大法律服务志愿者队伍,加强村(社区)人民调解员队伍建设,进一步深化普法宣传教育、法律援助和人民调解工作。
13. 社区应急服务行动。整合社区公园、广场等场馆服务资源,改造或完善社区应急避难场所,推进应急信息化建设,完善应急广播体系,定期开展应急避险知识宣传和应急避难演练活动。全国所有村(社区)均设置1名灾害信息员。
14. 社区共建共治共享行动。全面落实村(社区)协商制度,建立居民需求、服务资源、民生项目“三项清单”工作制度,实现资源与需求有效对接、治理成果共享。

四、提升城乡社区服务效能

(十一) 优化服务设施布局。

将综合服务设施建设纳入国土空间规划,推进新建社区综合服务设施标准化规范化建设,确保新建社区商业和综合服务设施面积达标。实施城乡社区综合服务设施补短板工程,鼓励通过换购、划拨、租借等方式,统筹利用社区各类存量房屋资源增设服务设施。有条件的地方可通过租赁住宅楼底层商业用房等其他符合条件的房屋开展社区服务。鼓励有条件的地方开展城市社区综合服务体建设,促进便民利民服务集聚集群发展、项目化系统化供给。建设智能快件箱(信包箱)和邮政快递末端综合服务站等配套设施。实施村级综合服务设施提升工程,完善村级综合服

务设施网络,推进标准化建设。统筹利用益农信息社等村级服务站点,增强村级综合服务功能。加快建设易地扶贫搬迁集中安置社区综合服务设施,确保2025年实现综合服务设施全覆盖。按照老年人、未成年人、残疾人优先的原则,优化社区综合服务设施空间布局,促进各类服务设施功能差异互补、内容衔接配套。推动社区卫生服务中心与社区养老服务机构毗邻建设,推进社区设施适老化、适儿化改造和无障碍建设。精简整合办公空间推行开放式办公,增加居民活动区域面积。农村要合理规划群众举办红白喜事等活动的公共场所,统筹考虑布局公益性安葬服务设施。

专栏 4 城乡社区综合服务设施补短板工程

1. 村级综合服务设施提升工程。坚持农业农村优先发展,结合实施乡村建设行动,统筹利用现有资金渠道,整合利用村级组织活动场所等现有设施和场地,加快补齐农村社区综合服务设施短板,提升农村基础设施和公共服务水平。

2. 易地扶贫搬迁集中安置社区综合服务设施补短板工程。巩固拓展脱贫攻坚成果,统筹用好现有资金渠道,支持易地扶贫搬迁集中安置社区扩建、新建综合服务设施,基本满足服务群众需要。

3. 完善城镇老旧小区社区服务设施。完善城市宜居宜业功能,因地制宜补齐城镇老旧小区社区服务设施短板,提升设施综合利用和社区服务水平。

(十二) 创新服务机制。

完善服务统筹机制,以县(市、区、旗)为单位统筹用好各项支持社区的政策,以及面向社区的服务资金、资源、项目等,以村(社区)党组织为主渠道落实。发挥基层群众性自治组织作用,增强综合服务能力。全面推行“一窗”受理和“一站”办理,实现政务代办服务村(社区)全覆盖。完善即时响应机制,推广接诉即办等基层经验,社区服务设施开放和服务时间一般不少于每天8小时,群众关切项目应开展24小时线上服务,保留必要线下办事服务渠道,及时响应居民需求。完善政府购买服务机制,明确购买服务项目立项、经费预算、信息发布、项目管理、绩效评估等长效配套措施,鼓励基层群众性自治组织、社会组织承接政府购买服务事项,广泛参与社区服务。完善服务评价机制,健全群众满意度调查评估制度,实现组织开展社区服务群众满意度调查覆盖所有村(社区)。推广社区服务“好差评”评价激励制度,普遍建立精准匹配村(社区)居民需求的评价机制。完善村(居)民自我服务机制,加强基层群众性自治组织规范化建设,引导村(居)民广泛参与社区服务,增强自治能力,提高自我服务水平。

五、加快社区服务数字化建设**(十三) 提高数字化政务服务效能。**

充分发挥全国一体化政务服务平台作用,推动“互联网+政务服务”向乡镇(街道)、村(社区)延伸覆盖。加快部署政务通用自助服务一体机,完善村(社区)政务自助便民服务网络

布局。实施“互联网+基层治理”行动,完善乡镇(街道)、村(社区)地理信息等基础数据,根据服务群众需要,依法依规向村(社区)开放数据资源,发挥村(社区)信息为民服务实效。充分依托已有设施,鼓励多方参与建设开发智慧社区信息系统和简便应用软件,增加政务服务事项网上受理、办理数量和种类。充分考虑老年人、残疾人习惯和特点,推动互联网应用适老化及无障碍改造。推动政务服务平台、社区感知设施、家庭终端和城乡安全风险监测预警系统建设及互联互通,发展实时监测、智能预警、应急救援救护和智慧养老等社区惠民服务应用。深化全国基层政权建设和社区治理信息系统、中国智慧社区服务网推广应用,拓展社区服务功能,组织开展在线服务评价工作。

(十四) 构筑美好数字服务新场景。

开发社区协商议事、政务服务办理、养老、家政、卫生、托育等网上服务项目应用,推动社区物业设备设施、安防等智能化改造升级。集约建设智慧社区信息系统,开发智慧社区移动应用服务,加速线上线下融合。推进数字社区服务圈、智慧家庭建设,促进社区家庭联动智慧服务生活圈发展。大力发展社区电子商务,探索推动无人物流配送进社区。推动“互联网+”与社区服务的深度融合,逐步构建服务便捷、管理精细、设施智能、环境宜居、私密安全的智慧社区。以县(市、区、旗)为单位,支持利用互联网、物联网、区块链等现代信息技术,深入开展智慧社区、现代社区服务体系试点建设,高

效匹配社区全生活链供需，扩大多层次便利化社会服务供给。鼓励社会资本投资建设智慧社区，运用第五代移动通信（5G）、物联网等现代信息技术推进智慧社区信息基础设施建设。

专栏 5 社区服务数字化建设试点行动

- 1. “互联网+基层治理”行动。把握数字化新机遇，综合利用乡镇(街道)、村(社区)地理信息、人口、资源环境、社会经济、民生保障等数据资源，集约建设开发智慧社区信息系统和简便应用软件，推动基层治理数据资源共享，全面提升社区治理服务智能化水平。全国未通宽带行政村动态清零，实现全国 80% 行政村通 5G 网络。
- 2. 智慧社区试点建设。推进社区服务数字化应用场景建设，确定一批智慧社区建设试点单位，推动政务服务平台、社区感知设施和家庭终端联通，发展智能预警、应急救援救护和智慧养老等社区惠民服务，建立无人物流配送系统。
- 3. 现代社区服务体系试点建设。丰富数字生活体验，确定一批现代社区服务体系试点单位，运用现代信息技术改造社区设施、环境和文化，推动购物消费、居家生活、旅游休闲、交通出行等各类场景数字化，构建融空间、情感、价值于一体的现代社区服务形态。

六、加强城乡社区服务人才队伍建设

(十五) 选优配强社区工作者队伍。

组织实施社区人才队伍建设行动。规范村(居)民委员会换届选举，全面落实村(社区)“两委”班子成员资格联审机制。建立健全村(社区)党组织书记后备人才库，依法选优配强村(社区)“两委”班子成员。综合考虑服务居民数量等因素，合理确定社区工作者配备标准。通过选派、聘用、招考等方式，选拔优秀人才充实社区工作者队伍。健全社区工作者职业体系，建立岗位薪酬制度并完善动态调整和职业成长机制，按规定参加社会保险并享受相应待遇。鼓励高校毕业生、退役军人到村(社区)就业创业。

加强社区服务人才培训管理，建立健全社区工作者能力指标体系，健全完善分级培训制度，用好现有培训基地和在线培训平台。依托各级各类干部网络培训平台开放共享社区服务精品课程，推动优质网络培训资源直达村(社区)。鼓励有条件的院校开展社区服务相关人才培养和社区工作者能力提升培训，强化社区服务人才供给。加强对社区工作者的民族、宗教政策法规培训，不断促进民族团结，铸牢中华民族共同体意识。加快培育发展社区社会工作专业人才、社区志愿者，加强社会组织人才建设。结合农民工自身特点开展职业技能培训，引导农民工从事社区服务业。

(十六) 加强社区服务教育培训。

专栏 6 社区人才队伍建设行动

- 1. 新时代社区工作者主题培训行动。灵活采取多种形式，综合运用各种方式方法，将城乡社区工作者轮训一遍，并推进实施后续培训，依托全国基层政权建设和社区治理信息系统建立健全社区工作者培训监测机制。
- 2. 社区志愿者队伍建设行动。依托全国志愿服务信息系统，为有意愿、能胜任志愿服务的社区居民进行登记注册，鼓励社区建立各类志愿服务队伍。
- 3. 社会工作专业人才队伍建设行动。全面推动乡镇(街道)社会工作站建设，引进、培育社会工作专业人才，将社会工作理论与方法纳入城乡社区工作培训应知应会内容，鼓励城乡社区工作者学习掌握社会工作专业技能，参加全国社会工作者职业资格评价。

七、组织保障

(十七) 组织领导。

地方各级人民政府要强化主体责任，将本规划主要任务指标作为民生项目，列入议事日程，

定期研究、谋划和推动。省级人民政府要健全规划实施机制，市、县级人民政府要做好资金统筹、推进实施等工作，乡镇(街道)要做好具体落实工作。建立健全民政、发展改革部门牵头的

规划实施推进机制，制订规划实施年度任务清单和工作台账，跟踪和督促各项任务落实。各地区要依照本规划，结合当地实际研究制定本地区“十四五”城乡社区服务体系建设规划或方案，明确目标任务，细化政策措施，推进规划落实。

（十八）政策保障。

按规定落实经费保障，确保村（社区）组织有钱为民办事，确保管理服务有效覆盖常住人口。统筹利用现有资金渠道，支持社区服务项目和设施建设。鼓励通过慈善捐赠等方式，引导社会资金投向城乡社区治理领域。切实保障社区综合服务设施建设用地，优先用于社区养老、托育、助残、未成年人保护等服务。落实城乡社区服务税收、公用事业收费、用工保险和社会组织登记等优惠政策。社区服务网点的水、电、气、热执行居民生活类价格。

（十九）法治支撑。

推动修订并贯彻实施《中华人民共和国村民委员会组织法》、《中华人民共和国城市居民委员会组织法》等法律法规。制定实施农村社区服务站建设标准，强化村级综合服务功能。完善社区公共服务目录及准入制度，全面规范、清理村

（居）民委员会出具证明事项，推动为村（社区）减负增效，让社区工作者有更多时间服务群众。研究制定社区服务法规政策、社区服务质量综合评价体系及认证办法，完善村（社区）志愿服务、社会工作专业服务制度。探索建立养老、托育、家政、物业等领域社区服务信用管理体系。推进社区服务标准化建设，鼓励制定社区服务标准，研究制定智慧社区建设标准，加强数据安全管理和居民隐私保护。加强村（社区）服务档案建设，提高档案管理信息化水平。

（二十）考核评估。

本规划实施情况纳入地方各级人民政府目标责任考核内容，作为改进政府工作的重要依据。发挥城乡社区治理议事协调机构（机制）作用，强化部门统筹协调。各级民政部门要定期组织开展评估，做好跟踪指导和研判等工作，及时向本级政府报告情况。坚持试点引路、以点带面、有序推进，总结推广各地规划实施好经验好做法。民政部、国家发展改革委牵头，会同有关部门建立健全规划实施监测机制，定期组织开展综合评估和专项评估，重大事项及时向国务院报告。

国务院办公厅关于转发教育部等部门 “十四五”特殊教育发展提升行动计划的通知

国办发〔2021〕60号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

教育部、国家发展改革委、民政部、财政部、人力资源社会保障部、国家卫生健康委、中国残联《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻落实。

国务院办公厅

2021年12月31日

“十四五”特殊教育发展提升行动计划

教育部 国家发展改革委 民政部 财政部

人力资源社会保障部 国家卫生健康委 中国残联

特殊教育主要是面向视力、听力、言语、肢体、智力、精神、多重残疾以及其他有特殊需要的儿童青少年提供的教育，是教育事业的重要组成部分，是建设高质量教育体系的重要内容，是衡量社会文明进步的重要标志。党中央、国务院高度重视特殊教育，党的十八大以来，国家组织实施了两期特殊教育提升计划，特殊教育普及水平、保障条件和教育质量得到显著提升，但还存在发展不平衡不充分等问题，仍是教育领域的薄弱环节。为认真贯彻党中央、国务院决策部署，推动特殊教育高质量发展，特制定本计划。

一、总体要求

(一) 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，遵循特殊教育规律，以适宜融合为目标，按照拓展学段服务、推进融合教育、提升支撑能力的基本思路，加快健全特殊教育体系，不断完善特殊教育保障机制，全面提高特殊教育质量，促进残疾儿童青少年自尊、自信、自强、自立，实现最大限度的发展，切实增强残疾儿童青少年家庭福祉，努力使残疾儿童青少年成长为国家有用之才。

(二) 基本原则。

——坚持政府主导、特教特办。落实政府主体责任，加强特殊教育统筹规划和条件保障，加大政策、资金、项目向特殊教育倾斜力度，在普惠政策基础上给予特别扶持，补齐发展短板。

——坚持精准施策、分类推进。根据不同地区经济发展、人口分布等情况，因地制宜，合理布局，统筹推进区域内特殊教育改革发展。针对不同类别、不同程度、不同年龄残疾儿童青少年的需要，科学评估、合理安置、分类施教。

——坚持促进公平、实现共享。切实保障残疾儿童青少年平等接受教育的权利，做到有教无类，促进他们共享发展成果，让每一名残疾儿童青少年都有人生出彩机会。

——坚持尊重差异、多元融合。尊重残疾儿童青少年身心发展特点和个体差异，做到因材施教，实现适宜发展，让残疾儿童青少年和普通儿童青少年在融合环境中相互理解尊重、共同成长进步。

(三) 主要目标。到2025年，高质量的特殊教育体系初步建立。

——普及程度显著提高，适龄残疾儿童义务教育入学率达到97%，非义务教育阶段残疾儿童青少年入学机会明显增加。

——教育质量全面提升，课程教材体系进一步完善，教育模式更加多样，课程教学改革不断深化，特殊教育质量评价制度基本建立。融合教育全面推进，普通教育、职业教育、医疗康复、信息技术与特殊教育进一步深度融合。

——保障机制进一步完善，继续对家庭经济困难残疾学生实行高中阶段免费教育，确保家庭经济困难残疾学生优先获得资助，逐步提高特殊教育经费保障水平。教师队伍建设进一步加强，

数量充足，结构合理，专业水平进一步提升，待遇保障进一步提高。

二、拓展学段服务，加快健全特殊教育体系

（四）持续提高残疾儿童义务教育普及水平。

以县级为单位健全残疾儿童招生入学联动工作机制，依据有关标准对残疾儿童身体状况、接受教育和适应学校学习生活能力进行全面规范评估，适宜安置每一名残疾儿童。压实义务教育阶段普通学校接收残疾儿童随班就读工作责任，建立健全学校随班就读工作长效机制，确保适龄残疾儿童应随尽随、就近就便优先入学。加强特殊教育学校建设，鼓励 20 万人口以上的县（市、区、旗）办好一所达到标准的特殊教育学校。残疾儿童较多且现有特殊教育学校学位不足的县（市、区、旗），要根据需要合理规划布局，满足残疾儿童入学需求。20 万人口以下的县（市、区、旗）要因地制宜合理配置特殊教育资源，鼓励在九年一贯制学校或寄宿制学校设立特教班。针对孤独症儿童教育基础相对薄弱的实际，要合理布局孤独症儿童特殊教育学校，鼓励省会城市、计划单列市及较大城市建设孤独症儿童特殊教育学校。保障儿童福利机构内具备接受教育能力的适龄残疾儿童接受中小学教育并纳入学籍管理，推动特殊教育学校在本地儿童福利机构设立特教班。健全送教上门制度，推动各省（自治区、直辖市）完善送教上门服务标准，科学认定服务对象，规范送教上门形式和内容，加强送教服务过程管理，提高送教服务工作质量，能够入校就读的残疾儿童不纳入送教上门范围。

（五）大力发展非义务教育阶段特殊教育。

积极发展学前特殊教育，鼓励普通幼儿园接收具有接受普通教育能力的残疾儿童就近入园随班就读，推动特殊教育学校和有条件的儿童福利机构、残疾儿童康复机构普遍增设学前部或附设幼儿园，鼓励设置专门招收残疾儿童的特殊教育幼

儿园（班），尽早为残疾儿童提供适宜的保育、教育、康复、干预服务。着力发展以职业教育为主的高中阶段特殊教育，支持普通中等职业学校和普通高中接收残疾学生随班就读。推动特殊教育学校增设职教部（班），鼓励普通中等职业学校增设特教部（班），到 2025 年实现每个市（地、州、盟）和有条件的县（市、区、旗）都有一个残疾人中等职教部（班），在每个省（自治区、直辖市）至少办好一所残疾人中等职业学校和盲、聋高中（部）。鼓励有条件的地区建立从幼儿园到高中全学段衔接的十五年一贯制特殊教育学校。稳步发展高等特殊教育，加强高校特殊教育学院建设，增设适合残疾学生就读的相关专业，完善残疾学生就读普通高校措施。支持普通高校、开放大学、成人高校等面向残疾人开展继续教育，畅通和完善残疾人终身学习通道。

三、推进融合教育，全面提高特殊教育质量

（六）加强普通教育和特殊教育融合。

探索适应残疾儿童和普通儿童共同成长的融合教育模式，推动特殊教育学校和普通学校结对帮扶共建、集团化融合办学，创设融合教育环境，推动残疾儿童和普通儿童融合。加强校际资源共享与整合，发挥不同学校优势，推进残疾学生信息上报、教育评估、转衔安置和个别化支持等工作规范及时、科学专业。研究制定义务教育阶段融合教育教学指南，修订特殊教育学校义务教育课程设置实验方案和课程标准。到 2023 年完成特殊教育学校义务教育各学科课程教材编写，审定通过后的教材列入中小学教学用书目录。开展融合教育示范区示范校创建和优秀教育教学案例遴选，持续推进特殊教育改革实验区综合改革，积极开展特殊教育教师教学基本功展示交流活动。完善特殊教育办学质量评价指标体系。积极探索科学适宜的孤独症儿童培养方式，研究制定孤独症儿童教育指南，逐步建立助教陪读制度，为孤独症

儿童更好融入普通学校学习生活提供支持。加大力度推广使用国家通用手语和国家通用盲文。

(七) 推动职业教育和特殊教育融合。支持特殊教育学校职教部(班)和职业学校特教部(班)开设适应残疾学生学习特点和市场需求的专业,积极探索设置面向智力残疾、多重残疾和孤独症等残疾学生的专业,同步促进残疾人的康复与职业技能提升,让残疾学生有一技之长,为将来就业创业奠定基础。探索开展面向残疾学生的“学历证书+若干职业技能等级证书”制度试点,将证书培训内容有机融入专业培养方案,优化课程设置和教学内容,提高残疾学生培养的灵活性、适应性、针对性。支持各种职业教育培训机构加强残疾学生职业技能培训,积极开展残疾学生生涯规划和就业指导,切实做好残疾学生教育与就业衔接工作。对面向残疾学生开放的职业教育实习实训基地提供支持。

(八) 促进医疗康复、信息技术与特殊教育融合。教育、卫生健康、民政、残联等部门和单位协同推进,加强医疗机构、妇幼保健机构、儿童福利机构、康复机构与学校合作,提高残疾学生评估鉴定、入学安置、教育教学、康复训练的针对性和有效性。实施辅助器具进校园工程,优先为义务教育阶段残疾儿童科学提供辅助器具适配及服务。鼓励有条件的地方充分应用互联网、云计算、大数据、虚拟现实和人工智能等新技术,推进特殊教育智慧校园、智慧课堂建设。推动残疾儿童青少年相关数据互通共享。开发特殊教育数字化课程教学资源,扩大优质资源覆盖面。

四、提升支撑能力,不断完善特殊教育保障机制

(九) 改善特殊教育办学条件。支持特殊教育学校和普通学校资源教室配备满足残疾学生需求的教育教学、康复训练等仪器设备和图书。加强学校无障碍设施设备建设配备,为残疾学生在

校学习生活提供无障碍支持服务。大力推进国家、省、市、县、校五级特殊教育资源中心建设。依托高校和科研机构建设若干个国家级特殊教育资源中心,依托现有特殊教育资源加快建设省、市、县级特殊教育资源中心,鼓励依托设在乡镇(街道)的小学 and 初中因地制宜建设特殊教育资源中心,逐步实现各级特殊教育资源中心全覆盖。

(十) 巩固完善特殊教育经费投入机制。落实并提高义务教育阶段特殊教育学校和随班就读残疾学生生均公用经费补助标准,到2025年将义务教育阶段特殊教育生均公用经费补助标准提高至每生每年7000元以上,有条件的地区可适当提高补助水平;各地应落实学前、高中阶段生均拨款政策,继续向特殊教育倾斜。地方财政可设立特殊教育专项补助经费,加强特殊教育基础设施建设。进一步优化完善残疾学生特殊学习用品、干预训练及送教上门教师交通费补助等政策。中央财政特殊教育补助资金重点支持中西部地区特殊教育学校改善办学条件、向重度残疾儿童接受义务教育提供送教上门服务。落实学生资助政策,确保家庭经济困难残疾学生优先获得资助。鼓励和引导社会力量兴办特殊教育学校,支持符合条件的非营利性社会福利机构向残疾人提供特殊教育,强化民办特殊教育规范管理,确保特殊教育公益属性。积极鼓励企事业单位、社会组织、公民个人捐资助学。

(十一) 加强特殊教育教师队伍建设。适当扩大普通高校特殊教育专业招生规模,根据实际需求,优化公费师范生招生结构,倾斜支持特殊教育公费师范生培养;注重培养适应特殊教育需要、具有职业教育能力的特殊教育师资;加大特殊教育专业硕士、博士培养力度。推动师范类专业开设特殊教育课程内容,列为必修课并提高比例,纳入师范专业认证指标体系,落实教师资格考试中含有特殊教育相关内容要求。组织开展特

特殊教育学校和随班就读普通学校的校长、教师全员培训，将融合教育纳入普通学校教师继续教育必修内容。认真落实特殊教育教师津贴标准，保障特殊教育教师待遇，吸引优秀人才从事特殊教育事业。普通学校（幼儿园）在绩效工资分配中对直接承担残疾学生教育教学工作的教师给予适当倾斜。县级以上教研机构应配足配齐特殊教育教研员。教师职称评聘和表彰奖励向特殊教育教师倾斜。将儿童福利机构、残疾儿童康复机构等机构中依法取得相应教师资格的特殊教育教师，纳入特殊教育教师培训、职称评聘、表彰奖励范围，并按规定享受相关待遇、津贴补贴等。

五、组织实施

（十二）加强组织领导。加强党对特殊教育工作的全面领导，地方各级人民政府要提高政治站位，坚持人民立场，将办好特殊教育纳入重要议事日程，坚持特教特办、重点扶持，统筹安排资金，有效配置资源，确保各项目标任务落到实处。

（十三）健全工作机制。完善多方协调联动的特殊教育推进机制，明确教育、发展改革、民政、财政、人力资源社会保障、卫生健康、残联等部门和单位的职责，形成工作合力。加强省级、市级统筹，落实县级主体责任，加大对欠发达地区和特殊教育薄弱地区的支持力度。建立健全学校与科研、医疗、康复等机构协同的专业支撑工作机制，在全社会营造关心支持特殊教育改革发展的良好氛围。

（十四）强化督导评估。在省级人民政府履行教育职责督导评价和义务教育优质均衡发展督导评估认定中，将特殊教育改革发展情况作为重要内容。各地教育督导部门和责任督学要将特殊教育纳入督导范围。省级人民政府要加强对特殊教育发展提升行动计划实施情况的指导与督查，将落实情况纳入市县两级政府绩效考核，建立激励与问责机制，确保特殊教育发展提升行动计划有效实施。

国家档案局令

第 17 号

《国有企业资产与产权变动档案处置办法》已经 2021 年 8 月 20 日国家档案局局务会议审议通过，现予公布，自 2021 年 11 月 1 日起施行。

局 长 陆国强

2021 年 8 月 30 日

国有企业资产与产权变动档案处置办法

目 录

第一章 总则

第二章 档案处置的组织工作

第三章 档案的归属与流向

第四章 资产与产权变动中形成的文件材料的归档

第五章 档案的交接、保管、利用

第六章 附则

第一章 总 则

第一条 为规范国有企业在资产与产权变动中的档案处置工作，确保档案完整安全，防止国有资产流失，维护企业合法权益和职工切身利益，根据《中华人民共和国档案法》等相关法律、行政法规，制定本办法。

第二条 国有企业合并、分立、终止（包括解散、破产等）、控制权变更、分离办社会职能等资产与产权变动涉及的档案处置工作适用本办法。

第三条 国有企业档案（含照片、胶片、磁带、磁盘、光盘、实物等档案）是国有企业全部活动的真实记录和宝贵财富，是企业资产的依据和凭证，是国家档案资源的重要组成部分，任何单位或个人在资产与产权变动过程中不得擅自处置。

第四条 国有企业资产与产权变动档案处置遵循下列原则：

（一）维护国家安全和国家利益，保守国家秘密和企业商业秘密，防止档案散失。

（二）依法依规，区别情况，分类处置。

（三）保障档案的安全，便于档案的利用。

（四）有利于企业保持经营管理的连续性。

第五条 对在档案处置工作中作出突出贡献的单位或个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。对违反本办法的单位或个人，根据《中华人民共和国档案法》、《中华人民共和国档案法实施办法》、《档案管理违法违纪行为处分规定》等予以处理。

第二章 档案处置的组织工作

第六条 国有企业资产与产权变动档案处置工作是国有企业资产与产权变动工作的一项重要内容。各有关单位应当将档案处置纳入资产与产

权变动工作，同步进行。

第七条 各级档案主管部门应当作为同级政府国有企业资产与产权变动工作机制成员单位。各级档案主管部门会同国有资产监督管理机构或企业主管部门，加强对国有企业资产与产权变动档案处置工作的组织协调、监督和指导。

国有企业或其上级主管部门负责所属企业资产与产权变动档案处置工作的组织协调、监督和指导。

第八条 资产与产权变动国有企业是档案处置工作的责任主体，应当明确分管负责人和相关岗位职责，主动及时向相应的档案业务监督指导单位汇报有关情况，确保档案处置工作顺利开展。

国有企业破产的，由破产管理人（清算组）负责档案处置工作。

第九条 资产与产权变动国有企业应当按照本办法及相关各方的约定编制档案处置方案，内容包括企业资产与产权变动的方式、档案处置工作流程、各类档案的数量及归属与流向、档案移交时间、相关经费安排等。

第十条 中央管理企业总部编制的档案处置方案，报国家档案局审核同意后执行。地方国有企业总部编制的档案处置方案，报同级档案主管部门审核同意后执行。国有企业应当按照资产隶属关系指导所属企业编制档案处置方案并进行审核。

负责档案处置方案审核的单位应当对方案实施情况进行跟踪检查，发现问题及时纠正。

第十一条 档案处置工作流程包括：

（一）确定待处置档案范围，清点档案数量。

（二）收集、整理尚未归档的文件材料。

（三）按照有关规定做好档案的鉴定工作。鉴定工作由企业分管档案工作的负责人和档案、财务、法务等部门人员共同负责；国有企业破产

的，由破产管理人（清算组）负责。

（四）对拟销毁的档案编制清册，按照档案销毁程序予以销毁。销毁清册随国有企业资产与产权变动中形成的其他文件材料一起归档，永久保存。

（五）对拟留存的档案按照规定调整密级和划分控制使用范围，根据档案处置方案确定的归属与流向编制移交清册，移交档案。

（六）做好资产与产权变动中形成的文件材料的收集、整理、归档和移交工作。

（七）制定资产与产权变动期间的档案利用制度，做好档案利用工作。

第十二条 档案处置工作结束前，档案库房、设备、装具及必要的办公用具等，应当保持原有用途不变。档案库房因各种原因无法继续使用的，应当将档案转移至符合安全保管要求的场所，明确专人管护。

第十三条 国有企业资产与产权变动过程中，档案的整理、鉴定、销毁、保管、移交、数字化、数据迁移等工作所需费用，应当在资产与产权变动经费或破产经费中列支，保障档案处置工作有序开展。

第三章 档案的归属与流向

第十四条 国有企业合并的，合并后原各单位解散或者一方存续其他方解散的，档案由合并后的单位统一保管；合并后原各单位仍存续的，档案仍由原各单位保管。

第十五条 国有企业分立的，原企业档案应当由各方协商确定其中一方保管，其他方可以利用与其业务相关的档案。

第十六条 国有企业终止的，其档案的处置按照以下原则分类进行：

（一）管理类档案依次归属原企业控股方、同级国家综合档案馆。

（二）基建档案、设备仪器档案随其实体归属；其实体已报废、拆除的，随企业管理类档案归属。

（三）需继续经营的产品生产和服务业务档案，归属产品和业务承接方；其他产品生产和服务业务档案由参与资产与产权变动的各方协商确定归属。

（四）科学技术研究档案（含专利、商标、专有技术等档案）按照有关法律、行政法规办理；没有规定的，由参与资产与产权变动的各方协商确定。

（五）已结清的会计档案应当同企业管理类档案归属，未结清的会计档案应当抽出移交给承接业务的单位。法律、行政法规另有规定的，依照法律、行政法规的规定办理。

（六）干部职工档案按照有关规定确定归属。

（七）无法归入以上类别的档案同企业管理类档案归属。

第十七条 国有企业控制权变更为非国有企业的，管理类档案依次归属原企业控股方、同级国家综合档案馆；其他档案由参与资产与产权变动的各方参照本办法确定归属，应当保证国有资产监督管理机构和原国有企业控股方可利用原企业的全部档案。

第十八条 国有企业分离办社会职能的，原承担办社会职能的单位移交地方管理或改制重组的，其档案应当随分离的单位归属；原承担办社会职能的单位终止的，参照本办法第十六条规定确定档案归属。

第十九条 国有企业境外经营单位发生资产与产权变动的，按照本办法结合《企业境外档案管理办法》确定档案归属。

第二十条 国有企业资产与产权变动各方如对档案归属与流向有异议，且协商无法达成一致的，可以申请由同级档案主管部门予以确定。跨

地区、跨系统、跨层级的，由共同的上一级档案主管部门予以确定。

第二十一条 国有企业资产与产权变动各方如存在多方档案保存需求，经协商一致，相关方可以保存档案复制件。

第二十二条 涉及国家秘密或者公开后可能危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定的档案，其处置应当依照有关法律、行政法规的规定。

第四章 资产与产权变动中形成的文件材料的归档

第二十三条 国有企业资产与产权变动中形成的文件材料归档范围：

(一) 国有企业关于资产与产权变动的申请、批复、决定、方案、通知、专家意见、可行性研究报告等文件材料。

(二) 成立国有企业资产与产权变动工作机构的文件材料。

(三) 国有企业资产与产权变动工作机构、负责人形成的决议、方案、报告、通知等文件材料正本、定稿和处理签报。

(四) 国有企业召开关于资产与产权变动的工作会议形成的会议记录、纪要、录音、录像、照片及其他文件材料。

(五) 国有企业股权变更、机构变动、资产划转等形成的章程、报告、文件、合同、协议、凭证、法律意见书等文件材料。

(六) 审计、资产评估、清算等核准财务状况形成的报告、报表、编制说明、意见书等文件材料。

(七) 人民法院出具的判决书、裁定书、通知书、公告、复函等文件材料。

(八) 国有企业注销登记的股东会决议、清

算材料、行政决定书等文件材料。

(九) 涉及职工安置方案、职工安置协议、解除劳动关系协议、支付职工经济补偿凭证、企业缴纳职工社会保险费凭证等文件材料。

(十) 档案鉴定、移交、销毁等工作形成的合同、协议、目录、说明等文件材料。

(十一) 国有企业资产与产权变动过程中形成的具有保存和利用价值的其他文件材料。

第二十四条 国有企业资产与产权变动中形成的文件材料，应当按照本办法确定的归档范围，由专人收集整理后向资产与产权变动企业或原企业控股方档案部门移交。

第五章 档案的交接、保管、利用

第二十五条 各单位应当在不影响利用的前提下，保持资产与产权变动国有企业档案的原有整理成果。

第二十六条 需移交的档案应当在资产与产权变动有关工作结束后1个月内完成移交。

移交档案的单位应当按照有关规定编制档案移交清册，列明待移交档案的名称、年度、件(卷)号、保管期限、密级等内容。交接双方应当按照档案移交清册所列内容逐项查验，并由交接双方的有关负责人监督。交接完毕后，交接双方在档案移交清册上签名、盖章。档案移交清册应当一式两套，分别由交接双方保管。电子档案的移交按照国家有关规定执行。

第二十七条 接收档案的单位应当妥善保管档案，落实管理责任，确保档案实体与信息安全。

第二十八条 接收档案的单位应当建立健全档案利用制度，按照规定为各方及原企业职工提供利用。

第六章 附 则

第二十九条 各省、自治区、直辖市档案主管部门可以根据本办法制定实施细则。

第三十条 科技事业单位可以参照本办法执

行。

第三十一条 本办法由国家档案局负责解释，自 2021 年 11 月 1 日起施行。1998 年 3 月印发的《国有企业资产与产权变动档案处置暂行办法》（档发字〔1998〕6 号）同时废止。

国家档案局令

第 18 号

《乡镇档案工作办法》已经 2021 年 8 月 20 日国家档案局局务会议审议通过，现予公布，自 2022 年 1 月 1 日起施行。

局 长 陆国强

2021 年 9 月 22 日

乡 镇 档 案 工 作 办 法

第一章 总 则

第一条 为加强乡镇档案工作，推进乡镇档案工作法治化、规范化、科学化，根据《中华人民共和国档案法》及有关法律法规，结合乡镇工作实际，制定本办法。

第二条 乡镇档案是指乡镇党委、政府、人大、群团组织（以下简称乡镇机关）及企事业单位在各项活动中直接形成的具有保存价值的各种文字、图表、声像等不同形式的历史记录。

第三条 乡镇档案工作是乡镇工作的重要组成部分，是一项基础性、支撑性工作，在推进乡镇治理体系和治理能力现代化建设中具有重要作用。

第四条 乡镇应当把档案工作纳入乡镇发展规划、工作计划和考核体系，纳入领导目标管理责任制，纳入乡镇各部门和履行公共服务职能等

机构职责范围，切实解决设施设备、人员和经费等实际问题。

第五条 乡镇档案工作在上级档案主管部门监督、指导下，实行统一领导、科学管理的原则，维护档案的完整与安全，便于利用。

第六条 乡镇档案工作所需经费列入乡镇财政预算。

第七条 县级以上地方档案主管部门根据本地区实际，协调有关部门对乡镇档案工作给予政策、资金、项目等方面的支持。

第二章 机构、人员及其职责

第八条 乡镇应当明确分管档案工作领导，建立档案工作协调机制，处理乡镇档案工作重要事项。

第九条 乡镇应当确定档案机构或岗位（以下简称乡镇档案部门），主管本乡镇档案工作，

其职责包括：

（一）贯彻执行档案工作的法律法规和方针政策；

（二）建立健全档案工作规章制度；

（三）对乡镇机关文件材料的收集、整理、归档等工作进行指导和监督；

（四）集中管理本乡镇机关档案；

（五）开发档案资源并提供利用；

（六）加强档案信息化建设；

（七）按照规定向县级综合档案馆移交档案；

（八）开展档案宣传、培训，做好档案统计等工作；

（九）对乡镇企业事业单位及村级组织的档案工作进行监督、指导；

（十）掌握本行政区域档案工作情况，维护档案安全。

第十条 乡镇档案人员应当政治可靠、忠于职守，具备做好档案工作所需要的知识与技能，并保持相对稳定。

档案人员调离岗位或退休的，应当在离岗前办好交接手续。

第十一条 乡镇企业事业单位应当指定人员负责档案工作，确保档案完整、安全，便于利用。

第十二条 乡镇应当加强档案室建设，有条件的可设立乡镇档案馆。

第三章 设施设备

第十三条 乡镇应当设置适宜档案安全保护和利用的档案库房、业务和技术用房、办公用房。

档案库房应当根据档案载体类型分别或分区设置，库房面积应当满足档案法定存放年限需要。

第十四条 档案库房应当远离自然灾害易发

地段和易燃易爆等场所，不得毗邻可能危及档案安全的用房，不宜设置在地下。

第十五条 档案库房应当按照防火、防盗、防水（潮）、防光、防尘、防磁、防高温、防有害生物等要求，配备保障档案安全所需的设施设备。

第十六条 档案柜架、档案盒等装具应当符合国家规定。使用密集架的库房楼面均布活荷载标准值应当符合相关要求。

第十七条 乡镇档案部门应当加强档案库房管理，定期检查档案设施设备运行状况，发现问题及时采取措施。

第四章 文件材料归档

第十八条 乡镇机关及企业事业单位形成的文件材料应当采用耐久、可靠、满足长期保存要求的记录载体和记录方式。

乡镇机关形成的文件材料由各部门整理完毕后向乡镇档案部门归档，乡镇企业事业单位形成的文件材料由各单位整理归档。

第十九条 乡镇应当根据本办法编制本乡镇文件材料归档范围和档案保管期限表，报县级档案主管部门审核同意后执行。机构或职能发生重大变化时应当及时修订并重新报审。

第二十条 归档的文件材料按照有关规章、标准区分类型，分别整理：

（一）文书类按照《归档文件整理规则》（DA/T 22）、《文书档案案卷格式》（GB/T 9705）进行整理；

（二）科技类按照《科学技术档案案卷构成的一般要求》（GB/T 11822）、《建设项目档案管理规范》（DA/T 28）进行整理；

（三）会计类按照《会计档案管理办法》（财政部 国家档案局令第 79 号）、《会计档案案卷格式》（DA/T 39）进行整理；

(四) 声像类按照《照片档案管理规范》(GB/T 11821)、《数码照片归档与管理规范》(DA/T 50)、《录音录像档案管理规范》(DA/T 78) 进行整理;

(五) 实物类按照实物类别或保管期限, 以件为单位进行整理。

乡镇在专项工作中形成的文件材料, 按照相关规定要求进行整理。

电子文件按照《党政机关电子公文归档规范》(GB/T 39362)、《政务服务事项电子文件归档规范》(DA/T 85)、《电子文件归档与电子档案管理规范》(GB/T 18894) 进行整理。

第二十一条 文件材料应当及时归档。文书类文件材料于次年 6 月底前归档; 科技类文件材料在科技活动结束后及时归档; 会计类文件材料可由会计部门在会计年度终了后保管 1 年, 于次年 3 月底前归档; 照片、录音录像等声像类材料在活动结束或办理完毕后随时归档; 采用办公自动化或其他业务系统的, 应当随办随归。

归档时间有特殊规定的, 从其规定。

第二十二条 归档的文件材料应当为原件, 且真实、准确、齐全、完整。文件材料归档时, 交接双方应当根据归档目录清点核对, 并履行交接手续。

应当归档的文件材料, 任何部门和个人不得拒绝归档或据为己有。

第五章 档案保管与利用

第二十三条 乡镇机关档案由乡镇档案部门集中统一管理。

乡镇企事业单位的档案原则上自行保管; 不具备安全保管条件的, 可由乡镇档案部门代管。

涉密档案的管理应当符合保密管理规定。

第二十四条 乡镇应当对已达到保管期限的

档案进行鉴定, 经鉴定确无保存价值的档案应当按照规定予以销毁, 鉴定报告与销毁清册永久保存。

鉴定工作由分管档案工作负责人、档案人员和相关部门人员组成鉴定小组进行。

第二十五条 乡镇档案部门应当编制多种形式的检索工具, 开展档案资源开发利用工作, 规范利用程序, 做好利用效果登记。

第二十六条 乡镇档案部门应当定期对档案保管、档案利用、设施设备和人员等情况进行统计。

第二十七条 乡镇档案部门应当按照规定向县级综合档案馆移交乡镇机关档案, 并同时移交检索工具、编研成果。电子档案移交按照国家有关规定执行。

第二十八条 乡镇应当建立健全档案安全工作机制, 明确档案安全责任, 开展经常性档案安全风险隐患排查整治, 制定档案管理应急预案并定期组织演练, 确保档案安全。

第六章 档案信息化

第二十九条 乡镇应当加强档案信息化工作, 推动档案信息化与各项信息化工作协调发展, 将档案查阅服务纳入乡镇公共服务事项。

乡镇政务信息系统开发与实施应当考虑档案管理需求。

第三十条 乡镇档案部门和企业事业单位应当配置必要的档案信息化设施设备, 使用电子档案管理系统, 有序开展传统载体档案数字化、电子文件归档与电子档案管理工作, 推进乡镇数字档案室、数字档案馆建设。

第三十一条 乡镇应当加强电子档案和档案数字化成果管理, 委托其他机构进行档案数字化、信息化服务的, 应当对受托方进行监督。

第三十二条 县级档案主管部门应当根据本

地区信息化发展水平统筹规划乡镇档案信息化工作，协调相关部门为乡镇搭建网络利用平台、加强档案数字资源建设、实现跨区域跨部门利用等提供条件保障。

鼓励有条件的地区统一部署区域性的电子档案管理信息系统。

第三十三条 县级综合档案馆应当为乡镇档案信息化提供支持，为乡镇档案数字资源备份提供便利，保障档案信息安全。

第七章 附 则

第三十四条 本办法由国家档案局负责解

释。

第三十五条 各省、自治区、直辖市档案主管部门，可结合本地区实际制定实施细则。街道档案工作可参照执行。

第三十六条 本办法自2022年1月1日起施行。国家档案局1998年印发的《乡镇档案工作试行办法》（档发字〔1998〕1号）同时废止。

附件：乡镇文件材料归档范围和档案保管期限表

附件

乡镇文件材料归档范围和档案保管期限表

序号	归档范围	保管期限
一	文书类	
1	党群工作	
1.1	本乡镇党委会、党委扩大会记录、纪要等文件材料	永久
1.2	本级党的代表大会、人民代表大会，工会、共青团、妇女代表大会的文件材料	
1.2.1	请示、批复、通知、名单、日程、报告、领导讲话、总结、决议、决定、纪要、选举结果、讨论通过的文件材料等	永久
1.2.2	大会发言，人大代表建议和意见、人大议案及答复	永久
1.2.3	筹备工作、选举过程中形成的文件，小组会议记录，讨论未通过的文件材料等	10年
1.3	本乡镇人大在监督履责、办理议案过程中形成的文件材料	永久
1.4	本乡镇档案、机要、保密等工作形成的文件材料	永久
1.5	本乡镇党委有关党的基层组织发展，党员管理、考核、教育培训，党费收缴的规定、办法、通知等文件材料	
1.5.1	重要的	永久
1.5.2	一般的	30年
1.6	本乡镇党委有关党员干部任免、考核、奖惩的决定，党员组织关系转移的介绍信存根，党员统计的报表、名册等文件材料	永久
1.7	本乡镇党委有关纪检监察、党风廉政建设的通报、报告等相关文件材料	
1.7.1	重要的	永久
1.7.2	一般的	30年
1.8	本乡镇纪检监察案件材料	永久
1.9	本乡镇党委有关政治思想、精神文明、宣传教育等工作形成的文件材料	
1.9.1	重要的	永久

序号	归档范围	保管期限
1.9.2	一般的	30年
1.10	本乡镇统战、民族、宗教、侨务等工作形成的文件材料	
1.10.1	重要的	永久
1.10.2	一般的	30年
1.11	本乡镇工会、共青团、妇联工作形成的文件材料	
1.11.1	重要的	永久
1.11.2	一般的	10年
1.12	本乡镇学会、协会等组织在工作中形成的文件材料	30年
1.13	上级机关、上级领导检查、视察本地区、本机关工作形成的文件材料；上级机关下发的需要本乡镇贯彻执行的决定、纪要等文件材料	
1.13.1	重要的	永久
1.13.2	一般的	30年
1.14	下级党组织报送的年度计划、总结、报表、典型材料等	10年
2	行政综合	
2.1	本乡镇乡镇长办公会、联席会、专题会等会议记录、纪要、决议等文件材料	永久
2.2	本乡镇制定的中长期规划、年度计划、总结等文件材料	永久
2.3	本乡镇区划调整、机构调整、人员编制、隶属关系改变等文件材料	永久
2.4	本乡镇编纂大事记、历史沿革、乡镇志、年鉴等过程中形成的文件材料	永久
2.5	本乡镇举办重大活动、应对突发事件过程中形成的文件材料	永久
2.6	本乡镇各项普查、统计调查工作形成的文件材料	
2.6.1	重要的	永久
2.6.2	一般的	10年
2.7	本乡镇信访工作形成的文件材料	
2.7.1	重要的	永久
2.7.2	一般的	10年
2.8	本乡镇行政执法案卷材料	永久
2.9	本乡镇有关人事、劳资、评聘、离退休、抚恤等工作形成的文件材料	永久
2.10	与本乡镇有关的奖惩文件材料	
2.10.1	本乡镇或本乡镇干部职工获得县级(含)以上表彰奖励和受到警告(不含)以上处分的决定、通知、通报等	永久
2.10.2	本乡镇或本乡镇干部职工获得县级以下表彰奖励和受到警告处分的决定、通知、通报等	30年
2.11	本乡镇有关劳动就业、劳务输出的通知、规定、名册等文件材料	永久
2.12	本乡镇机关房产、土地所有权和使用权的文件材料	永久
2.13	本乡镇与有关单位签订的合同、协议等,物资和服务的采购计划、审批手续、招标投标等文件材料	
2.13.1	重要的	永久
2.13.2	一般的	30年
2.14	本乡镇政府政务工作形成的其他文件材料	
2.14.1	重要的	永久
2.14.2	一般的	30年
2.15	本乡镇所属单位和村级组织报送的有关人员调整、组织换届、机构撤并等文件材料	永久
3	司法 综治 民政	
3.1	本乡镇有关司法、综治工作形成的文件材料	
3.1.1	依法行政、综合治理、维稳保障等工作的规定、办法、意见、建议、报告、总结等	永久

序号	归档范围	保管期限
3.1.2	维护国家安全、扫黑除恶、反邪教工作等的巡视巡查、督查检查计划、记录等	30年
3.1.3	法律援助、人民调解、社区矫正、法治宣传等工作的规定、办法、报告、总结等	永久
3.2	本乡镇有关国防教育、民兵、征兵、预备役等工作的计划、总结、报告等文件材料	永久
3.3	本乡镇有关现役退役军人事务管理、安置、优待、双拥等工作的通知、报告、请示、批复等文件材料	永久
3.4	本乡镇有关基层政权建设的请示、批复、通知、报告、总结等文件材料	永久
3.5	本乡镇区域内地名管理工作征求意见会会议名单、投票结果,上报征求意见函等文件材料	永久
3.6	本乡镇有关安全监管、社会救助、防灾减灾、移民安置、慈善社会捐赠等文件材料	
3.6.1	重要的	永久
3.6.2	一般的	30年
3.7	本乡镇有关移风易俗、婚丧嫁娶等文件材料	30年
3.8	本乡镇有关老年人、儿童、残疾人等社会保障,失业和离退休人员社会化管理,调解劳动争议纠纷等各项惠民服务工作形成的文件材料	
3.8.1	重要的	永久
3.8.2	一般的	30年
3.9	本乡镇有关司法、综治、人武、民政、社会治安等工作形成的其他文件材料	
3.9.1	重要的	永久
3.9.2	一般的	10年
4	城乡建设 自然资源 交通	
4.1	本乡镇有关城乡建设、环境保护的规划、说明、方案等文件材料	永久
4.2	本乡镇有关土地或房产的管理、承包、保护、改造、补偿等工作形成的文件材料	永久
4.3	本乡镇有关处理违章建筑、土地纠纷工作形成的文件材料	永久
4.4	本乡镇有关地籍、宅基地确权登记等文件材料	永久
4.5	本乡镇有关土地、水、动植物、矿产等资源开发、保护、利用工作形成的文件材料	永久
4.6	本乡镇有关植树造林、林草承包、林草保护等工作形成的文件材料	永久
4.7	本乡镇有关基础设施建设工作形成的文件材料	
4.7.1	重要的	永久
4.7.2	一般的	30年
4.8	本乡镇有关农村道路建设、养护、管理等工作形成的文件材料	30年
4.9	本乡镇有关城乡建设、自然资源、交通等工作形成的其他文件材料	
4.9.1	重要的	永久
4.9.2	一般的	10年
5	财政 经济 农业	
5.1	本乡镇有关财政和财务管理工作的规定、办法、制度、计划、请示、批复、报告等文件材料	
5.1.1	重要的	永久
5.1.2	一般的	30年
5.2	本乡镇有关财务预算等文件材料	30年
5.3	本乡镇有关税收工作的计划、规定、报表等文件材料	永久
5.4	本乡镇所属企业设立、合并、转制等文件材料	永久
5.5	本乡镇关于企业发展的计划、报告、合同、协议等文件材料	
5.5.1	重要的	永久
5.5.2	一般的	30年

序号	归档范围	保管期限
5.6	本乡镇有关招商引资、对外经济贸易、农贸市场管理、外事往来、旅游等方面的规定、协定、合同、报表等文件材料	30年
5.7	本乡镇有关农村经济体制改革、家庭农场等新型农业经营主体、农业生产、粮食生产、农产品质量安全、收益分配、“菜篮子工程”、农业技术、科学种田、农业机械化等工作形成的文件材料	
5.7.1	重要的	永久
5.7.2	一般的	30年
5.8	本乡镇有关家庭承包经营的合同、村(组)延包方案的审核意见、会议纪要、土地经营权流转合同,土地承包问题信访、纠纷调解形成的文件材料	永久
5.9	本乡镇有关农田水利、水电建设的规划、设计等文件材料	永久
5.10	本乡镇有关畜牧生产、水产养殖、动物防疫工作的请示、批复、报告、通知、总结等文件材料	30年
5.11	本乡镇有关农产品生产、质量认证、加工等相关工作的计划、通知、请示、批复等文件材料	30年
5.12	本乡镇有关财政、经济、农业等工作形成的其他文件材料	
5.12.1	重要的	永久
5.12.2	一般的	10年
6	科 教 文 卫	
6.1	本乡镇有关科学、教育事业发展,学校管理、校舍建设的计划、报告、报表等文件材料	永久
6.2	本乡镇有关文化、旅游、体育、广播电视事业发展、管理的计划、请示、报告、总结、合同、协议等文件材料	永久
6.3	本乡镇有关文物保护、民族民间文化艺术遗产传承、民间文艺创作工作形成的文件材料	
6.3.1	重要的	永久
6.3.2	一般的	30年
6.4	本乡镇有关卫生防疫、妇幼保健、合作医疗等工作的计划、请示、报告等文件材料	
6.4.1	重要的	永久
6.4.2	一般的	30年
6.5	本乡镇有关科技、教育、文化、卫生等工作形成的其他文件材料	
6.5.1	重要的	永久
6.5.2	一般的	10年
二	科技类	
1	基建	
1.1	项目建议书、可行性研究报告、初步设计文件及项目申报和审批材料,中标的投标书、中标通知书,合同、协议等,相关的土地、资源、安全等专项报审、批复材料,征地拆迁材料等	永久
1.2	招标计划及审批、招标、评标等文件材料	30年
1.3	勘察、设计及审批等文件材料	永久
1.4	项目管理重要会议记录、纪要,项目管理制度、规范等文件材料	永久
1.5	建筑施工、设备及管线安装施工、电气仪表安装施工等文件材料	
1.5.1	重要的	永久
1.5.2	一般的	30年
1.6	竣工文件	永久
1.7	竣工验收相关文件材料	永久
2	科研	
2.1	科研项目立项、批准文件,科研项目合同、协议书,研究方案、开题报告等文件材料	永久

序号	归档范围	保管期限
2.2	试验方案、设计标准,实验过程记录、图表、数据,实验计算、分析报告等文件材料	永久
2.3	样品试制、工艺流程、质量控制、分析报告、实验总结等文件材料	永久
2.4	技术评审、研究报告、结题验收报告,成果申报、鉴定、获奖及推广应用材料,专利、认证证书等文件材料	永久
3	设备仪器	
3.1	招投标、采购合同、协议等文件材料	永久
3.2	开箱记录、说明书、操作手册、合格证、装箱清单等文件材料	30年
3.3	安装调试记录、验收报告、操作保养规定等文件材料	30年
3.4	设备仪器运行、检修、保养、事故处理等记录材料	30年
3.5	报废申请、批复、证明等文件材料	永久
三	会计类	
1	各类会计原始凭证、记账凭证、汇总凭证	30年
2	银行日记账、现金日记账、总账、明细账、辅助账簿	30年
3	财务报告	
3.1	年度财务报表、年度财务决算表	永久
3.2	月、季度财务报表	10年
4	会计档案移交清册、保管清册、销毁清册	永久
四	声像类	
1	本乡镇主办或承办的重点工作、重大活动、重要会议的声像材料	永久
2	本乡镇基建项目、科研项目的声像材料	
2.1	重点项目	永久
2.2	一般项目	30年
3	上级领导和社会知名人士参加与本乡镇有关的重大公务活动的声像材料	永久
4	本乡镇劳动模范、先进人物及其典型活动的声像材料	
4.1	县级(含)以上	永久
4.2	县级以下	30年
5	本乡镇历届领导班子成员的照片	永久
6	记录本乡镇区域内重大事件、重大事故、重大自然灾害及其他异常情况和现象的声像材料	永久
7	记录本乡镇区域内地理概貌、城乡建设、重点工程、名胜古迹、自然风光及民间风俗和著名人物的声像材料	永久
8	其他具有重要保存价值的声像材料	永久
五	实物类	
1	本乡镇获得的奖牌、奖章、奖状、奖杯、锦旗、证书等	
1.1	县级(含)以上	永久
1.2	县级以下	10年
2	本乡镇在公务活动中收到的字画作品、礼品、纪念品等	
2.1	重要的	永久
2.2	一般的	10年
3	反映本乡镇特色文化、产业的服饰、手工艺品、产品样本等	永久
4	本乡镇行政区划调整、机构变动中停止使用的印章、牌匾(衔牌)等	永久
5	其他具有重要保存价值的实物	永久