

# “十四五”扩大内需战略实施方案

党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，我国坚定实施扩大内需战略，促进形成强大国内市场，内需对经济发展的支撑作用明显增强。为深入贯彻落实《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》和《扩大内需战略规划纲要（2022—2035年）》，针对制约扩大内需的主要因素，围绕“十四五”时期实施扩大内需战略主要目标，坚持问题导向，明确重点任务，特制定本实施方案。

## 一、发展形势

### （一）“十三五”时期扩大内需取得的成效。

消费基础性作用持续强化，住行消费等传统消费显著增长，消费新业态新模式快速发展。投资关键作用更好发挥，基础设施建设水平全面提升，重大科技项目建设取得显著成就，社会民生领域短板弱项加快补齐，新型基础设施、新型城镇化、交通水利等重大工程建设加快推进。国内市场运行机制不断健全，高标准市场体系加快建设，“放管服”改革持续深化，营商环境不断优化，要素市场化配置、产权制度等重点改革稳步推进，流通体系加快健全，社会保障制度逐步完善，统筹城乡的基本公共服务体系加快形成。国际国内市场联系更加紧密，国际经贸合作扎实推进，对外开放高地

建设进展显著，我国成为最具吸引力的外资流入国之一，我国市场与全球市场进一步协调发展、互惠互利。

## （二）“十四五”时期扩大内需面临的问题挑战。

“十四五”时期，我国国内市场基础更加扎实，空间更趋广阔。同时也要看到，我国扩大内需面临不少问题挑战，内需对经济增长的贡献有待提升，消费升级面临的困难增多，扩大有效投资存在较多制约，国际形势依然复杂严峻，必须坚定实施扩大内需战略，准确把握国内市场发展规律，不断释放内需潜力，充分发挥内需拉动作用，建设更加强大的国内市场，推动我国经济平稳健康可持续发展。

## 二、总体要求

### （一）指导思想。

在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，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，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，统筹疫情防控和经济社会发展，统筹发展和安全，牢牢把握扩大内需这个战略基点，加快培育完整内需体系，加强需求侧管理，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求，促进供需在更高水平上实现动态平衡；坚定不移用改革的办法释放和激发市场潜力，实施更高水平对外开放，促进形成强大国内市场，着力畅通国内经济大循环，促进国内国际双

循环良性互动，为“十四五”时期经济社会平稳健康发展提供强劲动力和坚实支撑。

## （二）主要目标。

**——促进消费投资，内需规模实现新突破。**消费的基础性作用和投资的关键作用进一步增强。内需持续健康发展，质量效益明显提升，超大规模市场优势充分发挥，国内市场更加强大，培育完整内需体系取得明显进展。

**——完善分配格局，内需潜能不断释放。**分配结构明显改善，城乡区域发展差距和居民生活水平差距逐步缩小，居民人均可支配收入实际增长和经济增长基本同步。基本公共服务均等化水平持续提升，多层次社会保障体系更加健全，社会事业加快发展。

**——提升供给质量，国内需求得到更好满足。**供给侧结构性改革取得重大进展，农业基础更加稳固，制造业比重基本稳定，现代服务业加快建设，实体经济发展根基进一步夯实，传统产业改造提升加速推进，新产业新业态加快发展，创新能力显著提升，产业基础高级化、产业链现代化水平明显提高，供给体系对国内需求的适配性不断增强。

**——完善市场体系，激发内需取得明显成效。**统一开放、竞争有序、制度完备、治理完善的高标准市场体系基本建成，商品和要素在城乡区域间流动更加顺畅，产权制度改革和要素市场化配置改革取得重大进展，营商环境持续优化，公平

竞争制度更加完善，现代流通体系建立健全。

——**畅通经济循环，内需发展效率持续提升。**更高水平开放型经济新体制基本形成，我国与周边区域经济合作程度进一步加深，对周边和全球经济发展的带动作用不断增强。

### **三、全面促进消费，加快消费提质升级**

#### **（一）持续提升传统消费。**

**1. 提高吃穿用消费品质。**推动农产品品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产，增加健康、营养农产品和食品供给，坚持不懈制止餐饮浪费。在食品和一般消费品领域全面推进内外销产品“同线同标同质”工程。增加智能家电消费，促进家庭装修消费，推动数字家庭发展。

**2. 释放出行消费潜力。**推动汽车消费由购买管理向使用管理转变，鼓励限购地区探索差异化通行管理等替代限购措施。推进二手车交易登记跨省通办，便利二手车交易。加强停车场、充电桩、换电站、加氢站等配套设施建设。

**3. 促进居住消费健康发展。**坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位，加强房地产市场预期引导，探索新的发展模式，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，稳妥实施房地产市场平稳健康发展长效机制，支持居民合理自住需求。完善长租房政策，以人口净流入的大城市为重点，扩大保障性租赁住房供给，优化住房公积金支持缴存人租房提取等使用政策。

**4. 增强区域消费综合承载能力。**深入推进海南国际旅游消费中心建设。培育建设若干具有全球影响力、吸引力的国际消费中心城市。打造一批辐射带动能力强、资源整合有优势的区域消费中心。加强中小型消费城市梯队建设。继续大力实施消费帮扶。

**(二) 积极发展服务消费。**

**5. 着力培育文化消费。**依托文化文物单位大力开发文化创意产品，扩大优质文化产品和服务供给，持续推进国家文化和旅游消费示范城市建设，推动国家级夜间文化和旅游消费集聚区提质扩容。实施文化产业数字化战略，壮大数字创意、网络视听、数字出版、数字娱乐、线上演播等产业。推动互动视频、沉浸式视频、虚拟现实视频、云游戏等高新视频和云转播应用。发展第五代移动通信（5G）广播电视，推动广播电视终端通、移动通、人人通。建立健全文化产品创作生产、传播引导、宣传推广的激励机制和评价体系。创新实施文化惠民工程。鼓励有条件的地区对电影、话剧、戏剧等消费实施惠民补贴。深入实施中华优秀传统文化传承发展工程，强化重要文化和自然遗产、非物质文化遗产系统性保护。推进长城、大运河、长征、黄河等国家文化公园建设。

**6. 促进旅游消费提质扩容。**落实带薪年休假制度。大力发展全域旅游，加强区域旅游品牌和服务整合，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。推进红色旅游、自驾游、文化遗产旅游、工业旅游、康养旅游、旅游演艺等创新发展，提升度假休闲、乡村旅游等服务品质，完善海洋旅游、邮轮游艇、低空旅游等发展政策。积极发展通用航空。

**7. 增加养老育幼服务消费。**加快健全居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。实施普惠养老专项行动，开展社区医养结合能力提升行动，大力发展居家养老。推进老年友好型社区建设，推动公共设施适老化改造，开发适老化技术和产品。不断发展和完善普惠托育服务体系，鼓励有条件的用人单位提供婴幼儿照护服务，支持企事业单位和社会组织等社会力量提供普惠托育服务。

**8. 提供多层次医疗健康服务。**全面实行药品、医用耗材集中带量采购，完善医药服务价格形成机制，加速推进医师多点执业。鼓励发展全科医疗服务，增加专科医疗等细分服务领域有效供给。优化健康服务，发展健康产业。加强婚前、孕前、孕产期健康服务，提升产前筛查、产前诊断和新生儿疾病筛查能力，巩固危重孕产妇和新生儿救治网络。实施健康儿童行动提升计划。实施中医药振兴发展重大工程，加强覆盖全生命周期的中医药服务，全面提升中医药特色优势和服务能力。

**9. 提升教育服务质量。**支持人口集中流入地区积极扩大基础教育学位供给。推动职业院校、应用型本科高校加强

产教融合实训基地建设，打造一批高水平职业院校。稳步推进民办教育分类管理改革，开展高水平中外合作办学。加强县域普通高中建设，促进普通高中多样化有特色发展。深入推进义务教育优质均衡发展和城乡一体化，构建优质均衡的基本公共教育服务体系。推动学前教育普及普惠安全优质发展，完善投入与成本分担机制，完善幼儿园教师编制补充和待遇保障机制，加强对非营利性民办园收费监管，建立健全非营利性民办园价格形成机制。加快建设教育专网，完善“互联网+教育”大平台，提升教育资源服务供给能力。

**10. 促进群众体育消费。**广泛开展全民健身运动，普及科学健身知识和健身方法。完善公共体育场馆免费或低收费开放政策，有序促进各类体育场地设施向社会开放。打造一批足球、篮球等职业竞赛领域的国际性、区域性品牌赛事。推进冰雪运动“南展西扩东进”，积极推进冰雪运动进校园、进社区。普及推广山地、航空、水上、马拉松、自行车、汽车摩托车等户外运动项目。

**11. 推动家政服务提质扩容。**促进员工制家政企业规范发展，鼓励有条件的企业品牌化连锁化发展。深化家政服务业提质扩容“领跑者”行动。健全家政服务业信用体系，加强信用监管。实施“家政兴农”行动，带动农村劳动力从事家政服务，扩大服务供给。推动举办家政领域展览会，促进全产业链融合创新发展。支持家政、养老、托幼、物业等业

态融合创新，推进家政服务进社区。鼓励发展家庭管家等高端家政服务。

### （三）加快培育新型消费。

12. **支持线上线下商品消费融合发展。**加快传统线下业态数字化改造和转型升级，发展在线定制等线上服务。依法规范平台经济发展，推动平台规则公开透明。丰富 5G 网络和千兆光网应用场景，加快研发超高清视频、虚拟现实、可穿戴设备、智能家居、智能教学助手、医疗机器人等智能化产品。支持自动驾驶、无人配送等技术应用。拓展无接触式消费体验，鼓励布局建设智慧超市、智慧商店、智慧餐厅、智慧驿站、智慧书店。

13. **培育“互联网+社会服务”新模式。**做强做优线上学习服务，打造在线和线下相结合的职业技能培训模式，提高农村学校在线教育覆盖面。积极发展“互联网+医疗健康”服务，有序推进分时段预约诊疗、电子处方流转、药品网络销售等服务发展，将符合条件的互联网医疗服务项目按程序纳入医保支付范围。深入发展在线文娱，支持打造线上演播、数字艺术、沉浸式体验等新业态。鼓励发展“云旅游”等智慧旅游新模式。培育智能体育大赛品牌，丰富在线赛事活动，支持社会力量建设智能健身房、开发在线健身课程。

14. **促进共享经济和新个体经济发展。**进一步支持网约车、共享住宿、无接触配送等共享资源的商业模式创新，推

动共享经济规范有序健康发展。支持社交电商、网络直播等多样化经营模式，鼓励发展基于知识传播、经验分享的创新平台。支持线上多样化社交、短视频平台规范有序发展。

**（四）大力倡导绿色低碳消费。**

**15. 积极发展绿色低碳消费市场。**推动电商平台扩大绿色产品销售。建立健全绿色产品标准、标识、认证等体系，开展绿色产品评价。大力推广新能源汽车和新能源、清洁能源船舶。鼓励绿色电力交易，制定促进各类电力用户购买绿色电力的激励措施，推动高载能企业和行业优先使用绿色电力。健全强制报废制度和废旧家电等耐用消费品回收处理体系，加快构建废旧物资循环利用体系，加强废纸、废塑料、废旧轮胎、废金属、废玻璃、废旧农膜等再生资源回收利用，提升资源产出率。

**16. 倡导节约集约的绿色生活方式。**持续开展“全国低碳日”等活动，提高全社会绿色低碳意识。深入开展节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色商场等创建行动。发展城市公共交通，完善城市慢行交通系统，加快推动城市公交、出租、物流、环卫等公共领域车辆和公务用车电动化，大力提升公共汽电车、轨道交通在机动化出行中的占比。推广应用绿色建材。大力推进低（无）挥发性有机物（VOCs）含量产品生产消费。持续推进过度包装治理，推动生产经营者遵守限制商品过度包装的强制性标准。

## 四、优化投资结构，拓展投资空间

(一) 加大制造业投资支持力度。

17. 引导各类优质要素向制造业集聚。鼓励企业应用先进适用技术、加强设备更新和新产品规模化应用。加快推进科创板、创业板等多层次资本市场体系建设。引导金融机构按照风险可控、商业可持续原则，创新金融产品服务，调整优化融资结构，支持制造业高质量发展。持续实施制造业人才规划指南，加大制造业专业技术人才、经营管理人才和技术技能人才的培养培训力度。加强制造业投资的用地、用能等要素保障。

(二) 持续推进重点领域补短板投资。

18. 加快交通基础设施建设。推进国家综合立体交通网主骨架建设，加强中西部地区、沿江沿海战略骨干通道建设。加快国家铁路网建设，基本贯通“八纵八横”高速铁路主通道，加快普速铁路建设和既有铁路改造升级，支持重点城市群率先建成城际铁路网，支持重点企业、港口、物流中心铁路专用线建设和使用。完善公路网骨干线路，加快省际间国家高速公路和普通国道瓶颈路段建设。稳妥推进民用机场建设，提升国际和区域枢纽机场保障能力和服务水平，积极推进支线机场和通用机场建设，推动打造京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝世界级机场群。发挥水运比较优势，在京津冀沿海、长三角、粤港澳大湾区推动构建世界级港口群，支

持建设国际航运中心，推进西部陆海新通道高质量建设，研究平陆运河等水系连通工程建设，提升内河港口专业化、集约化水平，加快长江等内河高等级航道网建设。提高超大城市中心城区轨道交通密度，完善城市路网。

**19. 加强能源基础设施建设。**完善电网主网架布局和结构，有序建设跨省跨区输电通道重点工程，积极推进配电网改造行动和农村电网巩固提升工程。推广煤炭清洁高效利用技术，统筹推进现役煤电机组灵活性提升、超低排放、供热和节能改造。推动建设一批绿色转型高质量发展煤炭基地，坚持上大压小、增优汰劣，优化煤炭产能结构，不断提高供给质量。提高煤炭铁路运输能力。加快全国干线油气管道建设，集约布局、有序推进液化天然气接收站和车船液化天然气加注站规划建设。持续提高清洁能源利用水平，建设多能互补的清洁能源基地，以沙漠、戈壁、荒漠地区为重点加快建设大型风电、光伏基地，有序推进氢能基础设施建设，因地制宜发展生物质能、地热能、海洋能应用。推动构建新型电力系统，提升清洁能源消纳和存储能力。有序推进北方地区冬季清洁取暖。

**20. 加快水利基础设施建设。**推进黄河古贤水利枢纽等工程前期工作，加快建设引江济淮、滇中引水等跨流域跨区域水资源配置工程，推动南水北调东中线后续工程建设，实施一批对区域发展具有重要作用的引调水工程。加快解决防

洪薄弱环节，提高流域防洪减灾能力，加快病险水库除险加固，推进堤防、控制性枢纽和蓄滞洪区等工程建设。加强水土保持和河湖整治，提高水生态环境保护治理能力，科学推进水土流失综合治理，继续推进地下水超采治理。加大农业农村水利基础设施建设力度。提高农村供水保障水平。加强节水基础设施建设。

**21. 完善物流基础设施网络。**实施国家物流枢纽组网工程，稳步推进一批国家物流枢纽建设，推进铁路（高铁）快运物流基地建设，科学有序推进专业性货运枢纽机场布局建设。深化多式联运示范工程建设和应用，完善集疏运体系，推进多式联运转运设施建设。优化以综合物流园区、专业配送中心、末端配送网点为支撑的商贸物流设施网络，鼓励三四线城市建设区域性仓储物流集散中心。推进国家骨干冷链物流基地布局建设，提升冷链物流规模化、集约化、网络化发展水平，加快实施农产品产地仓储保鲜冷链物流设施建设工程。

**22. 加大生态环保设施建设力度。**建设一批大宗固体废弃物综合利用示范基地。补齐医疗废物、危险废物收集处置设施短板，建设危险废物风险防控技术中心和特殊危险废物集中处置中心。全面推进垃圾中转站、垃圾处理厂、规模化养殖场恶臭治理设施建设。实施重要生态系统保护和修复重大工程、重有色金属矿区历史遗留废物整治工程，加强大江

大河和重要湖泊湿地生态保护治理和水生生物多样性保护，加强珍稀濒危水生生物保护，修复关键栖息地。加快沿海、内河老旧船舶更新改造。建设促进提高清洁能源利用水平、降低二氧化碳排放的生态环保设施。

**23. 完善社会民生基础设施。**改善疾控机构基础设施设备条件，加快建设国家医学中心和区域医疗中心，改善县级医院和各级妇幼保健机构基础设施条件，加强中西部地区乡镇卫生院、村卫生室等基础设施和服务能力建设，地方可因地制宜加强护理院（中心、站）、康复医院建设。实施教育提质扩容工程，聚焦普惠性幼儿园、义务教育、普通高中教育和高质量职业教育、高等教育，着力改善办学条件。增加普惠性养老和医养结合服务设施，建设婴幼儿照护和未成年人保护服务机构及设施。提升图书馆、文化馆等县级公共文化设施水平，加强广播电视传输覆盖设施、基层防灾减灾基础设施建设，推进应急广播体系建设。加强旅游信息基础设施、旅游集散中心、游客服务中心等建设，完善旅游配套设施和服务设施，推进旅游厕所革命，强化智慧景区建设，提升旅游服务品质。增加全民健身场地设施供给，持续改善群众身边健身设施。建设国家步道体系，推动体育公园、户外运动公共服务设施等建设，鼓励利用工业厂房、商业用房、仓储用房等既有建筑及屋顶、地下室等空间建设改造成体育设施。

**24. 加快补齐市政基础设施短板。**加强城市内涝治理，系统建设“源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急”的城市排水防涝工程体系，有条件的地方积极推进海绵城市建设。加强供水、供气、供热等市政基础设施建设，加快城市管道老化更新改造。加强城镇污水和垃圾收集处理体系建设，推进城镇污水管网全覆盖。实施智能化市政基础设施建设和改造行动。

### （三）系统布局新型基础设施。

**25. 加强新型基础设施建设。**加快构建全国一体化大数据中心体系，布局建设国家枢纽节点和数据中心集群。加快5G网络规模化部署。加快千兆光网建设，扩容骨干网互联节点，新设一批国际通信出入口，全面推进互联网协议第六版（IPv6）商用部署。加快运用5G、人工智能、大数据等技术对交通、水利、能源、市政等传统基础设施的数字化改造。实施中西部地区中小城市基础网络完善工程。推动物联网全面发展，打造支持固移融合、宽窄结合的物联接入能力。实施智能网联汽车示范应用工程，创建车联网先导区。支持有条件的地方建设区域性创新高地，优化提升产业创新基础设施。建设一批具有重要研究价值、特定学科领域的重大科技基础设施。

## 五、推动城乡区域协调发展，释放内需潜能

### （一）推进以人为核心的新型城镇化。

**26. 推进农业转移人口市民化。**深化户籍制度改革，合理确定城市落户条件。健全以公民身份号码为标识、与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。完善财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩相关政策。建立农村产权流转市场体系，健全农户农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权市场化退出机制和配套政策，依法保障进城落户农民相关权益。

**27. 培育城市群和都市圈。**优化提升京津冀、长三角、珠三角、成渝、长江中游等城市群，发展壮大山东半岛、粤闽浙沿海、中原、关中平原、北部湾等城市群，培育发展哈长、辽中南、山西中部、黔中、滇中、呼包鄂榆、兰州—西宁、宁夏沿黄、天山北坡等城市群。依托辐射带动能力较强的中心城市，提高通勤圈协同发展水平，鼓励都市圈社保和落户积分互认、教育和医疗资源共享，培育发展一批同城化程度高的现代化都市圈。推进超大特大城市瘦身健体，有序疏解中心城区一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等功能和设施，以及过度集中的公共服务资源。推动大中小城市协调发展，完善大中城市宜居宜业功能，支持培育新生中小城市。合理确定城市规模、人口密度、空间结构。

**28. 推进以县城为重要载体的城镇化建设。**顺应县城人口流动趋势和发展分化态势，立足县域主体功能定位、区位条件和产业基础，因地制宜、精准施策，尽力而为、量力而

行，选择一批条件好的县城重点发展，防止人口流失县城盲目建设。夯实县城产业发展基础，完善县城市政公用设施，健全县城公共服务体系，改善县城生态环境质量，推进县乡村功能衔接互补。按照区位条件、资源禀赋、发展基础，分类引导小城镇发展。

**29. 加快推进城镇老旧小区改造等建设。**建立政府与居民、社会力量合理共担改造资金的机制，完善老旧小区配套设施和市政基础设施，力争基本完成2000年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务。改造提升城市存量片区功能，基本完成大城市老旧厂区改造，改造一批大型老旧街区，因地制宜改造一批城中村。

(二) 积极推动农村现代化。

**30. 实施乡村建设行动。**综合考虑村庄演变规律、集聚特点、现状分布，结合农民生产生活半径，合理确定村庄布局 and 规模。推动市政公用设施向郊区乡村和规模较大中心镇延伸，完善乡村水、电、路、气、邮政通信、网络、广播电视、物流、消防等基础设施，发展安全坚固、功能现代、成本经济、风貌乡土、绿色低碳的新型农房，继续做好农村清洁供暖改造、危房改造，推进绿色建材下乡。实施数字乡村建设行动。实施山洪地质灾害民居搬迁避让工程。加强村级综合服务设施建设，推进一站式便民服务。推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，增加农村教育、医疗、养老、

文化、运输等服务供给。加快推进农村人居环境整治提升，因地制宜推进农村改厕、生活垃圾处理和污水治理、村容村貌提升、乡村绿化美化，建设美丽宜居村庄。加大农村地区文化遗产和重要农业文化遗产保护力度。

**31. 完善乡村市场体系。**加强农产品产地市场体系建设，深入实施“互联网+”农产品出村进城工程。改造提升乡镇商贸网点，打造“多站合一、一站多能”的村级商贸服务网点。推动农村节能家电等消费，促进农村品质消费、品牌消费。建立健全乡村旅游服务标准。加快乡镇影院建设。持续依法打击假冒伪劣产品，规范农村市场秩序。

**32. 丰富乡村经济形态。**推动种养加结合和产业链再造，提高农产品加工业和农业生产性服务业发展水平，推动文化产业赋能乡村振兴，壮大休闲农业、乡村旅游、民宿经济等特色产业，提升农产品品牌化水平，带动特色产业发展。发展新型农村集体经济，完善利益联结机制，让农民更多分享产业增值收益。持续推进秸秆综合利用，完善收储运体系。健全农村产权交易、检验检测认证等平台 and 智能标准厂房等设施。推进现代农业产业园区、农业产业强镇、优势特色产业集群和国家农村产业融合发展示范园建设。支持农业产业化龙头企业创新发展、做大做强，组织开展“万企兴万村”行动。开展农业现代化示范区创建，探索差异化、特色化农业现代化发展模式，带动县域经济整体提升。

**33. 健全城乡融合发展体制机制。**加快推进国家城乡融合发展试验区改革，统筹相关资金支持农业农村发展，将农业农村领域符合条件的公益性建设项目纳入地方政府债券支持范围。保障设施农业和乡村产业发展合理用地需求，完善金融支农激励机制，鼓励将符合法律规定、产权清晰的农村资产纳入抵押担保融资范围，发展农业保险，允许入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户并享受相关权益。

### （三）优化区域经济布局。

**34. 依托区域重大战略打造内需新增长级。**加快推动京津冀协同发展，紧抓疏解北京非首都功能“牛鼻子”，实施一批标志性疏解项目，高标准高质量建设雄安新区，基本建成轨道上的京津冀。全面推动长江经济带高质量发展，大力推进城镇污水垃圾处理、化工污染治理、农业面源污染治理、船舶污染治理、尾矿库污染治理“4+1”工程，实施好长江十年禁渔，持续深化绿色发展示范，建立健全生态产品价值实现机制。支持香港、澳门更好融入国家发展大局，积极稳妥推进粤港澳大湾区建设，完善国际科创中心“两廊两点”架构体系，深化通关模式改革，加快推进市场一体化，深入推动粤港澳重大合作平台建设。提升长三角一体化发展水平，加快基础设施互联互通和公共服务便利共享，推进生态环境共保联治。扎实推进黄河流域生态保护和高质量发展，协调上中下游共抓大保护，统筹沿黄河县城和乡村建设，打造具

有国际影响力的黄河文化旅游带。

**35. 推动区域协调发展完善内需增长空间格局。**推进西部大开发形成新格局，推动东北振兴取得新突破，开创中部地区崛起新局面，鼓励东部地区加快推进现代化，支持特殊类型地区加快发展。完善和落实主体功能区制度，逐步形成城市化地区、农产品生产区、生态功能区三大空间格局。健全区际利益补偿机制和生态保护补偿制度，完善区域合作与利益调节机制，推动区域间加强生态环境保护领域的合作与共享，支持流域上下游、粮食主产区主销区、资源输出地输入地之间开展多种形式的利益补偿。建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果长效机制，完善农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

## **六、提高供给质量，带动需求更好实现**

### **（一）加快发展新产业新产品。**

**36. 实现科技高水平自立自强。**以国家战略性需求为导向推进创新体系优化组合，加快构建以国家实验室为引领的战略科技力量。瞄准人工智能、量子信息、集成电路、生命健康、脑科学、生物育种、深地深海等前沿领域，实施一批具有前瞻性、战略性的国家重大科技项目。

**37. 壮大战略性新兴产业。**围绕新一代信息技术、生物技术、新材料、新能源、高端装备、新能源汽车、绿色环保、海洋装备等关键领域，5G、集成电路、人工智能等产业链核

心环节，推进国家战略性新兴产业集群发展工程，实施先进制造业集群发展专项行动，培育一批集群标杆，探索在集群中试点建设一批创新和公共服务综合体。

**38. 加强创新产品应用。**完善激励和风险补偿机制，推动首台（套）装备、首批次材料等示范应用。建立重要产品快速审评审批机制。

**39. 加快推动数字产业化和产业数字化。**培育壮大人工智能、大数据、区块链、云计算、网络安全、超高清视频、虚拟现实等新兴数字产业，在智能交通、智慧物流、智慧能源、智慧医疗、智慧健康养老等重点领域开展数字化试点示范，大力发展第三方大数据服务产业。推进产业数字化转型，实施“上云用数赋智”行动，推动建设一批数字化转型促进中心，降低企业数字化转型成本。加大中小企业特别是制造业中小企业数字化赋能力度。建设若干国际水准的工业互联网平台，深化研发设计、生产制造等环节数字化应用。推进服务业数字化转型，积极推进数字商务建设，培育众包设计、智慧物流、智慧零售等新增长点。加快发展智慧农业，推进农业生产经营和管理服务数字化改造。

**40. 激发人才创新活力。**完善人才评价和激励机制，健全以创新能力、质量、实效、贡献为导向的科技人才评价体系。选好用好领军人才和拔尖人才，赋予更大技术路线决定权和经费使用权。实施知识更新工程、技能提升行动，壮大

高水平工程师和高技能人才队伍。推动职业教育专业升级和数字化改造，培养培训一大批“数字工匠”。

## （二）积极促进传统产业改造提升。

**41. 大力发展现代农业。**优化农业生产区域布局，建设优势农产品产业带和特色农产品优势区，推进粮经饲统筹、农林牧渔协调，优化种植业结构，实施化肥农药减量行动。加强耕地保护和质量建设，以永久基本农田、粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点，推进高标准农田建设。实施国家黑土地保护工程，稳步推进东北黑土地保护性耕作行动计划。推进大中型灌区续建配套和现代化改造，提升精细化管理水平。推动畜牧业转型升级，发展标准化规模养殖，推进畜禽养殖废弃物资源化利用，因地制宜实施种养结合。推进水产绿色健康养殖，加快推动深远海养殖产业发展，规范有序发展海洋渔业。加强大中型、智能化、复合型农业机械研发应用。强化动物疫病风险防控，健全农作物病虫害防治体系，提升农业抗风险能力。

**42. 加快传统制造业转型升级。**推动船舶与海洋工程装备、先进轨道交通装备、先进电力装备、工程机械、高端数控机床、医药及医疗设备等产业创新发展。改造提升传统产业，推动石化、钢铁、有色、建材等原材料产业结构调整，扩大轻工、纺织等优质产品供给，加快化工、造纸、有色等重点行业企业改造升级。深入实施工业互联网创新发展行动

计划，一体化推进网络、平台、安全体系建设，打造基于工业互联网的新型应用模式和产业生态。加快实施智能制造和绿色制造工程，开展智能制造试点示范行动，建设智能制造示范工厂，培育智能制造先行区。

**43. 优化区域产业产能布局。**优化石化化工等重要基础性产业规划布局，严格控制建设高耗能、高排放项目。完善产业结构调整指导目录、西部地区鼓励类产业目录等，支持引导中西部和东北地区依托资源要素禀赋，在充分考虑资源环境承载能力基础上承接国内产业梯度转移。加强对重大生产力布局的统一规划和宏观指导，防止盲目投资和重复建设。

**（三）持续推动生产性服务业向高端延伸。**

**44. 发展服务型制造。**深入推进现代服务业和先进制造业融合发展试点，引导和支持制造业企业从主要提供“产品”向提供“产品+服务”转变。鼓励制造业企业发展个性化定制服务、全生命周期管理、网络精准营销和在线支持服务等。支持有条件的企业由提供设备向提供系统集成总承包服务转变，由提供产品向提供整体解决方案转变。

**45. 支持服务业向制造端延伸。**大力发展面向制造业的信息技术服务，提高重点行业信息应用系统的方案设计、开发、综合集成能力。鼓励互联网等企业发展在线定制等创新模式，创新业务协作流程和价值创造模式。加快发展研发设计、技术转移、创业孵化、科技咨询等科技服务业，发展壮大

大供应链管理、第三方物流、节能环保、融资租赁、人力资源服务、售后服务、品牌建设等服务业，提高对制造业转型升级的支撑能力。

**（四）着力加强标准质量品牌建设。**

**46. 健全产品和服务标准体系。**建立健全全国统一的强制性国家标准体系。加强绿色食品、有机农产品和地理标志农产品认证管理，优化完善地理标志保护标准体系。健全智能家电、智能家居、可穿戴产品等领域标准体系。继续推进消费品国内外标准接轨工程。健全旅游、养老、家政、商贸流通、文化等服务业标准体系。优化企业标准“领跑者”制度。大力发展先进团体标准，推进团体标准应用示范。

**47. 持续提高产品和服务质量。**大力实施质量提升行动，加大产品质量监督抽查力度，推动制造业产品“增品种、提品质、创品牌”。积极推广先进质量管理模式，引导企业加强全面质量管理。面向中小企业开展质量基础设施一站式服务。健全质量认证体系，着力发挥强制性产品认证“保安全底线”和自愿性产品认证“拉质量高线”作用，加大高端品质认证制度供给，完善质量认证采信机制。加大缺陷产品调查力度，推进缺陷消费品召回常态化。健全主要消费品质量安全追溯体系，实现来源可查、去向可追、责任可究。实施优质服务标识管理制度，完善质量统计监测体系。

**48. 深入实施品牌发展战略。**持续办好中国品牌日活动，

传播品牌发展理念，凝聚品牌发展共识，宣传推介国货精品，在市场公平竞争、消费者自主选择中培育更多享誉世界的中国品牌，加快建设品牌强国。培育和发展中华老字号和特色传统文化品牌，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的注册和保护，打造一批特色鲜明、竞争力强、市场信誉好的区域品牌。

## **七、健全现代市场和流通体系，促进产需有机衔接**

### **（一）提升要素市场化配置水平。**

**49. 推动劳动力要素有序流动。**建立协调衔接的劳动力、人才流动政策体系和交流合作机制，健全统一规范的人力资源市场体系。制修订国家职业标准，推进学历证书和职业技能等级证书互通衔接。完善全国统一的社会保险公共服务平台，推动社保关系转移接续。进一步推动医保服务便民高效，加快全国统一的医保信息平台落地应用，加快推进基本医疗保险关系转移接续和门诊费用异地就医结算服务。

**50. 推动经营性土地要素市场化配置。**健全城乡统一的建设用地市场，统一交易规则，纳入自然资源资产交易平台，完善城乡基准地价、标定地价的制定与发布制度，逐步形成与市场价格挂钩的动态调整机制。完善年度新增建设用地总量调控制度，健全重大项目用地保障机制，实施城乡建设用地增存挂钩。加快培育发展建设用地二级市场，推动不同产业用地类型合理转换，探索增加混合产业用地供给。

**51. 完善知识、技术、数据要素配置机制。**深入开展赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点，完善职务科技成果转化激励政策和科研人员职务发明成果权益分享机制。加大科研单位改革力度，支持科研事业单位试行更灵活的编制、岗位、薪酬等管理制度。建设国家知识产权和科技成果产权交易机构，在全国范围内开展知识产权转让、许可等运营服务。推动健全知识产权质押融资市场化风险分担机制，完善知识产权质押信息平台。建立数据资源产权、交易流通、跨境传输、安全防护等基础制度和标准规范。

**(二) 加快建立公平统一市场。**

**52. 完善公平竞争的市场秩序。**在要素获取、准入许可、经营运行、标准制定、招投标、政府采购等方面，对各类所有制企业平等对待。健全公平竞争审查机制，强化公平竞争审查刚性约束。加强和改进反垄断和反不正当竞争执法。

**53. 加快构建全国统一大市场。**落实“全国一张清单”管理模式，严禁各地区各部门自行发布具有市场准入性质的负面清单，建立覆盖省市县三级的市场准入隐性壁垒台账。推进能源、铁路、电信、公用事业等行业竞争性环节市场化改革。深化公共资源交易平台整合共享，开展招标投标领域改革创新试点，健全招标投标法律法规和制度规则。推进企业开办标准化、规范化、便利化。

**(三) 建设现代流通体系。**

**54. 优化现代商贸体系。**发展高水平商品交易市场，推动消费品骨干市场转型升级，完善农产品现代流通设施。提升城乡商贸设施水平，改善商业综合体、商务区、步行街等消费聚集区设施条件。建立完善农村商业体系。推动传统零售业创新转型。合理配置社区菜店、超市、连锁便利店等设施，打造“一刻钟”便民生活圈。

**55. 发展现代物流体系。**加快构建以国家物流枢纽为核心的骨干运行网络，完善区域分拨配送服务网络，优化城市物流配送网络，发展城乡高效配送。加快补齐农村物流发展短板，促进交通、邮政、商贸、供销、快递等存量农村物流资源融合和集约利用，打造一批公用型、共配型物流基础设施，提升农村物流服务效能。推动联运转运设施、场站合理布局建设，积极发展公铁水联运、江海联运和铁路快运。优化国际海运航线，强化国际航空货运网络，巩固提升中欧班列等国际铁路运输组织，推动跨境公路运输发展，支持优化海外仓全球布局，加快构建高效畅通的多元化国际物流干线通道。

## **八、深化改革开放，增强内需发展动力**

### **（一）完善促进消费的体制机制。**

**56. 持续释放服务消费潜力。**持续推进教育、科技、文化、卫生、体育等领域事业单位改革，将从事生产经营活动的事业单位及能够分离的生产经营部门逐步转化为企业。建

立健全养老机构分类管理制度，加快推进公办养老机构开展公建民营。将更多公共服务项目纳入政府购买服务指导性目录，加大政府购买力度。

**57. 加强消费者权益保护。**制定消费者权益保护法实施条例，健全消费者公益诉讼制度，探索建立消费者集体诉讼制度。建立假冒伪劣产品惩罚性巨额赔偿制度。健全产品伤害监测、产品质量担保等制度，完善多元化消费维权机制和纠纷解决机制。简化小额消费争议处理程序。严格食品药品监管，强化重点商品和服务领域价格监管。

## （二）推进投融资体制改革。

**58. 加大对民间投资支持和引导力度。**发挥政府资金引导带动作用，引导民间资本参与新型基础设施、新型城镇化、交通水利等重大工程和补短板领域建设。支持民营企业开展基础研究和科技创新、参与关键核心技术研发和国家重大科技项目攻关。完善民营企业参与国家重大战略实施机制。鼓励和引导非国有资本投资主体通过参股控股、资产收购等多种形式，参与国有企业改制重组。

**59. 优化投资审批和监督管理。**规范有序推广企业投资项目承诺制、区域评估、标准地改革等投资审批创新经验，加强投资决策与规划和用地、环评的制度衔接，提高投资项目前期工作效率。贯彻落实《政府投资条例》和《企业投资项目核准和备案管理条例》，完善投资法规制度和执法机制。

建立健全投资审批数据部门间共享机制，推动投资审批权责“一张清单”、审批数据“一体共享”、审批事项“一网通办”。加强投资项目特别是备案类项目的事中事后监管。

**60. 健全投资项目融资机制。**在试点基础上，有序推动基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）健康发展，有效盘活存量资产，形成投资良性循环。规范有序推进政府和社会资本合作（PPP）。健全政府性融资担保体系。加大金融机构对生态环保、城乡基础设施建设、科技创新等领域重大项目和工程的资金支持力度。增强资本市场对实体经济的融资功能，提高直接融资特别是股权融资比重。合理扩大债券融资规模，进一步发展企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具、项目收益债等，推进债券市场互联互通。

（三）优化营商环境激发市场活力。

**61. 深化“放管服”改革。**深化行政审批制度改革和商事制度改革，持续打造宽松、便捷的市场准入环境。深化“证照分离”改革，着力推动照后减证、并证。推进行政许可实施规范化标准化，推广告知承诺制等模式。完善工业产品准入制度和企业资质资格认定事项。加快建立全方位、多层次、立体化监管体系，实现事前事中事后全链条全领域监管。加快推进政务服务标准化规范化便利化，大力推进“互联网+政务服务”。在全国范围内扩大简易注销登记适用范围，建立企业破产案件简化审理模式，开展个人破产制度改革试点。

完善并严格执行抽查事项清单，推进部门联合“双随机、一公开”监管常态化。健全对新业态的包容审慎监管制度。完善营商环境评价体系，健全营商环境评价长效机制。

**62. 健全现代产权制度。**完善平等保护产权的法律法规体系，加强对非公有制经济财产权的法律保护。完善产权执法司法保护制度，完善涉企产权保护案件申诉、复查、再审等机制。对故意侵害知识产权，情节严重的，依法执行侵权惩罚性赔偿制度，建立健全专利、商标等无形资产评估管理体系。持续深化农村集体产权制度改革，完善农村集体产权确权和保护制度，加强农村土地经营权流转规范管理和服务。

**63. 完善社会信用体系。**健全社会信用法律法规和政策体系，建立健全以信用为基础的新型监管机制。依法依规健全守信激励和失信惩戒机制。推广信用承诺制度。依法依规加强信用信息归集、共享、公开、应用，建立公共信用信息同金融信息共享整合机制，推广惠民便企信用产品与服务。

**（四）发挥对外开放对内需的促进作用。**

**64. 高质量共建“一带一路”。**推进已签文件落实见效，推动与更多国家商签投资保护协定、避免双重征税协定等。推进基础设施互联互通，打造国际陆海贸易新通道。推进中欧班列安全稳定高质量发展。有序推动重大合作项目建设。深化经贸投资务实合作，推进国际产能合作，共同拓展第三方市场，积极发展丝路电商。

**65. 持续提升利用外资水平。**健全外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，扩大鼓励外商投资范围，全面深入落实准入后国民待遇。优化外商投资服务，加强外商投资促进和保护。支持外资企业扩大中高端制造、高新技术、传统制造转型升级、现代服务业等领域和中西部地区投资，鼓励外资企业设立研发中心和参与承担国家科技计划项目。

**66. 打造高水平、宽尺度、深层次的开放高地。**发挥京津冀、长三角、粤港澳大湾区等地区先导示范效应，打造面向东北亚、中亚、南亚、东南亚的沿边开放合作门户。赋予自由贸易试验区更大改革自主权，积极复制推广制度创新成果。稳步推进海南自由贸易港建设，有序实现货物贸易“零关税”、服务贸易“既准入又准营”，推进贸易投资自由化便利化，全面推行“极简审批”投资制度。创新提升国家级新区和开发区，促进综合保税区高水平开放。

**67. 稳步推进多双边贸易合作。**实施自由贸易区提升战略，做好《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）生效后实施工作，推动商签更多高标准自由贸易协定和区域贸易协定，积极推进加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）工作。促进我与周边国家地区农业、能源、服务贸易、高新技术等领域合作不断深化。落实促进外贸发展的财税政策。

**68. 扩大重要商品和服务进口。**支持国内产业转型升级

需要的技术、设备及零部件进口，鼓励研发设计、节能环保、环境服务等生产性服务进口。扩大与人民生活密切相关的优质商品、医药产品等进口。支持边境贸易创新发展。持续办好中国国际进口博览会、中国进出口商品交易会、中国国际服务贸易交易会、中国国际消费品博览会等。

## **九、扎实推动共同富裕，厚植内需发展潜力**

### **（一）持续优化初次分配格局。**

**69. 提升就业质量增加劳动者劳动收入。**坚持经济发展就业导向，完善高校毕业生、农民工等重点群体就业支持体系，支持吸纳就业能力强的服务业、中小微企业和劳动密集型企业发展，鼓励增加高质量就业的技能密集型企业发展，落实完善促进创业带动就业、多渠道灵活就业的政策措施。规范劳务派遣用工行为，保障劳动者同工同酬。加快提升劳动者技能素质，深入实施职业技能提升行动和重点群体专项培训计划，统筹各级各类职业技能培训资金，创新使用方式。鼓励企业开展岗位技能提升培训，建设一批公共实训基地，推动培训资源共建共享。统筹用好公益性岗位，着力帮扶符合条件的残疾人、零就业家庭成员等困难群体就业。

**70. 提高劳动报酬在初次分配中的比重。**完善企业薪酬调查和信息发布制度，健全劳动者工资决定、合理增长和支付保障机制，健全最低工资标准调整机制。大力推广以工代赈方式。推进根治拖欠农民工工资工作，切实维护农民工劳

动报酬权益。

**71. 健全各类生产要素参与分配机制。**健全知识、技术、数据等各类生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的体制机制。鼓励符合条件的企业用足用好股权、期权等各类中长期激励工具，有效激励包括科研人员在内的企业关键岗位核心人才。完善股票发行、退市、信息披露等制度，推动资本市场规范健康发展。创新更多适应家庭财富管理需求的金融产品，进一步丰富资产管理产品，增加居民投资收益。提高农民土地增值收益分享比例。

**72. 扩大中等收入群体规模。**提高高等教育质量，拓宽市场化、社会化就业渠道，提升高校毕业生就业质量。加大培养力度，建立健全激励机制，提高技术技能人才待遇水平。改善营商环境，减轻税费负担，提供更多市场化金融服务，促进中小企业主和个体工商户稳定经营、持续增收，支持灵活就业人员勤劳致富。健全公共服务体系，合理减轻中等收入群体负担。实施高素质农民培育计划。

**（二）逐步健全再分配机制。**

**73. 加大财税制度对收入分配的调节力度。**研究完善综合与分类相结合的个人所得税制度。优化财政支出结构，做好基本民生支出保障。完善转移支付制度，加大对财政困难地区支持力度。

**74. 健全社会保障制度。**实现企业职工基本养老保险全

国统筹，推动基本医疗保险、失业保险省级统筹，巩固完善工伤保险省级统筹。推进基本养老保险由制度全覆盖到法定人群全覆盖。发展企业年金、职业年金，规范发展第三支柱养老保险。完善基本医疗保险制度，健全重特大疾病医疗保险和救助制度，支持商业健康保险发展。做好灵活就业人员参加社会保险工作，逐步放开灵活就业人员在就业地参加基本养老、基本医疗保险的户籍限制。稳步建立长期护理保险制度。健全社会保障待遇调整机制。健全分层分类的社会救助体系，构建综合救助格局。完善帮扶残疾人、孤儿等社会福利制度。

### （三）重视发挥第三次分配作用。

**75. 发展慈善事业和志愿服务。**完善慈善褒奖制度，引导支持有意愿有能力的企业和社会群体积极参与公益慈善事业。规范培育发展慈善组织，落实公益性慈善捐赠税收优惠政策。加强对慈善组织和活动的监督管理，提高公信力和透明度。健全志愿服务体系和激励保障机制，壮大志愿者队伍，搭建更多志愿服务平台，全面提升志愿服务水平。

## 十、提升安全保障能力，夯实内需发展基础

### （一）保障粮食安全。

**76. 推进粮食稳产增产。**深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，坚持最严格的耕地保护制度，严守耕地红线和永久基

本农田控制线，稳定粮食播种面积、巩固提升粮食产能，坚决遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”，稳定农业基本盘，确保稳产保供。推进合理布局，主产区、主销区、产销平衡区都要保面积、保产量，完善粮食生产支持政策。实施重要农产品保障战略。建设国家粮食安全产业带。

**77. 健全粮食产购储加销体系。**落实粮食安全党政同责要求。深化粮食等重要农产品收储制度改革，加快培育多元市场购销主体，科学确定粮食储备规模、结构、布局，完善粮食储备管理体制和运行机制。加强粮食、棉、糖等重要农产品仓储物流设施建设，合理布局区域性农产品应急保供基地。深入推进优质粮食工程，加快构建现代化粮食产业体系。持续倡导节粮减损。

**78. 推进种业振兴。**大力实施现代种业提升工程，推进国家农作物、畜禽、海洋和淡水渔业等种质资源库建设。对育种基础性研究以及重点育种项目给予长期支持，开展农业种源关键核心技术攻关，实施农业生物育种重大科技项目，推进育种联合攻关。在尊重科学、严格监管的前提下，有序推进生物育种产业化应用。建设现代化农作物制种基地、国家畜禽核心育种场和水产供种繁育基地，建立健全商业化育种体系。

**(二) 强化能源资源安全保障。**

**79. 增强国内生产供应能力。**加大油气勘探开发投入，

保持原油和天然气稳产增产。做好煤制油气战略基地规划布局和管控。加大重点勘查区、重要矿集区、资源集中区和重要找矿远景区找矿力度，延长矿山服务年限。

### （三）推动应急管理能力建设。

**80. 加强应急物资保障体系建设。**强化公共卫生、灾害事故等领域应急物资保障，完善中央、省、市、县、乡五级应急物资储备网络。完善国家级应急物资储备库，升级地方应急物资储备库和救援装备库，中央应急物资储备向中西部地区和灾害多发易发地区倾斜。提高应急物资技术质量标准，加大科技含量高、存储时间长、适用范围广的物资研发和储备。优化重要应急物资产能区域布局，实施应急产品生产能力储备工程，引导企业积极履行社会责任建立必要的产能储备，建设区域性应急物资生产保障基地，完善国家应急资源管理平台。

**81. 加强应急救援力量建设。**实施应急救援中心工程，建设6个国家区域应急救援中心。完善航空应急救援体系。加强国家综合性消防救援队伍建设，强化救援装备、技术支撑及综合保障，推进新型装备研发配备，强化应急管理装备技术支撑，推动救援队伍能力现代化。强化危险化学品、矿山、道路交通等重点领域生命防护，完善配套应急处置设施，提高安全生产重大风险防控能力。

**82. 推进灾害事故防控能力建设。**实施自然灾害防治技

术装备现代化工程、自然灾害监测预警信息化工程，提升自然灾害防治能力，提高洪涝干旱、森林草原火灾、地质灾害、气象灾害、地震等自然灾害防御工程标准。提升能源基础本质安全水平，有效防范化解油气管道人员密集型高后果区泄露、油气开采井喷失控和硫化氢中毒风险。优化国土空间防灾减灾救灾设施布局，推进公共基础设施安全加固，加快构建城乡应急避难场所体系。加快构建灾害事故监测预警体系和应急通信体系。发展巨灾保险。