中华人民共和国国家发展和改革委员会主管

CHINA REFORM DAILY
中国发展改革报社主办出版
www.cfgw.net.cn

2026.04.22 星期三
今日8版 第8257期

中国改革报、改革网
为互联网新闻信息稿源单位

中國改革報

传播力就是竞争力

中华人民共和国价格公报发布报纸
全国独家信用公示信息披露指定报纸
本报发布企业债券公告

改革网 中国发展改革微信

国务院发布《关于推进服务业扩能提质的意见》

2030年服务业总规模迈上100万亿元台阶

本报讯 记者杜壮报道 为深入贯彻落实习近平总书记关于服务业发展的重要指示和全国服务业大会精神，4月21日，国务院发布《关于推进服务业扩能提质的意见》。《意见》明确，到2030年，服务业高质量发展取得明显进展，服务业总规模迈上100万亿元台阶，质量更高、结构更优、品质更佳、活力更足的发展格局基本形成，培育更多“中国服务”品牌，服务业全球竞争力、影响力明显增强，人民群众获得感持续提升。

《意见》指出，要坚持有效市场和有为政府相结合，坚持扩能和提质并举、发展和监管统筹，突出需求牵引、改革攻坚、科技赋能、开放合作，统筹做优增量和盘活存量，深入实施服务业扩能提质行动，破除制约服务业发展的体制机制障碍，推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，促进生活性服务业高品质多样化便利化发展，为加快建设现代化产业体系提供有力支撑。

《意见》从生产性服务业和生活性服务业两大方向部署了重点任务。在生产性服务业方面，《意见》表示，全链条补强生产性服务业薄弱环节，具体包括强化科技服务支撑作用、增强现代物流综合竞争力、加快软件和信息服务创新发展、增强供应链金融专业服务能力、积极发展节能环保服务以及做强做优商务服务。在生活性服务业方面，《意见》提出，提升生活性服务业重点领域发展能级，涵盖增加居民服务优质供给、提高养老托育服务适配水平、增强健康服务专业化能力以及创新文旅体服务模式。

《意见》就提升服务业数智化、标准化、融合化、国际化水平作出一系列安排，明确将推进服务业数智化转型，加快服务业标准化建设，提高现代服务业与先进制造业、现代农业融合发展水平，稳步推进服务业开放合作。

为保障目标实现，《意见》强调完善支持政策体系的六大举措，包括深化改革创新、丰富财政金融政策工具、提升基础设施支撑保障能力、扩大服务业优质经营主体、加强人才建设以及强化安全监管。

自贸区“雁阵”格局已成 “一区一策”探索改革创新

国常会 深一度 DAILY FOCUS

□ 本报记者 王春华

近日，国务院总理李强主持召开国务院常务会议，听取自由贸易试验区建设情况汇报，并作出一系列重要部署。

就在会议前夕，中国（内蒙古）自由贸易试验区刚刚揭牌，成为我国第23个自贸区。至此，从东海之滨到西北边陲，从海南热土到北疆草原，覆盖东西南北中、统筹沿海内陆沿边的自贸区“雁阵”格局已然形成。

“十五五”开局之年，这场国常会既是对过去自贸区改革探索的回望，更是一次面向未来的战略总动员。

为什么设立自贸区

一场以开放倒逼改革的“国家实验”

知道当初为什么设立自贸区，正是理解此次国常会总结和部署的关键。

时间回到2012年，中国经济增速在经历多年两位数高增长后，首次回落到8%以下。旧的红利正在消退，新的动力尚未形成，“三期叠加”的阵痛让中国发展站到了一个十字路口。

外部形势同样不容乐观。经济全球化逆流开始涌动，世界贸易组织的功能被大大削弱，以美国为首的发达经济体，试图通过TPP、TTIP等高标准区域协定重塑国际贸易规则，并一度将中国排除在外。

“我国发展要赢得优势、赢得主动、赢得未来，必须顺应经济全球化，依托我国超大规模市场优势，实行更加积极主动的开放战略”——这一判断，成为全党全社会的共识。

“下好先手棋，打好主动仗。”在习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动下，党中央作出了一个影响深远的战略决策：设立自由贸易试验区。

2013年9月，上海外高桥，中国首个自贸试验区正式挂牌。一块不足30平方公里的“试验田”，就此开启了一场以开放倒逼改革的“国家实验”。

为什么要设立自贸区？答案也写在这13年波澜壮阔的实践里。

——这是以开放倒逼改革的“压力测试”。过去，中国融入全球经济主要依靠低成本要素和政策优惠。但随着国际竞争加剧，传统的商品与要素流动型开放已难以为继。自贸区的核心逻辑在于“转轨”：从“正面清单”转向“负面清单”，从政策洼地转向规则高地。2013年，上海自贸区发布中国首份外商投资准入负面清单，共190条特别管理措施；如今，这张清单已缩减至27条，制造业条目实现清零。

——这是对标国际高标准规则的“制度供给”。面对CPTPP、DEPA等新一代经贸协定，中国不能关起门来谈规则。商务部国际贸易经济合作研究院副院长崔卫杰表示，自贸区最核心的成果不是政策优惠，而是一套“可复制、可推广”的制度体系。最新数据显示，累计485项自贸试验区制度创新成果在国家层面复制推广。

——这是服务国家战略的“增长极”。此前，22个自贸区以大约全国千分之四的国土面积，贡献了约五分之一的外商投资和进出口总额。海南自贸港启动封关运作，打造全球消费回流的新引擎；沿边自贸区深度服务“一带一路”陆路通道。自贸区的战略价值在联动中不断放大。

自贸区改革探索的逻辑链条清晰而坚定：以局部突破撬动全局改革，以制度型开放赢得未来话语权。

“雁阵齐飞”成势

23块拼图背后的战略能级跃升

历史从来不能一蹴而就。13年间，中国自贸区经历了数次扩围：

2013年，上海自贸区率先挂牌，迈出“从0到1”的关键一步；

2015年，广东、天津、福建自贸区正式挂牌，首次形成“1+3”沿海布局；

2017年，辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西七地自贸区入列，首次挺进沿边与内陆；

2018年，海南全岛建设自贸区，并宣布探索中国特色自由贸易港；

2019年，山东、江苏、广西、河北、云南、黑龙江六省区自贸区入列，上海自贸区增设临港新片区；

2020年，北京、湖南、安徽自贸区加入，并扩展浙江自贸区区域；

2023年，新疆设立西北沿边首个自贸区；

2025年，海南自由贸易港正式启动全岛封关运作；

2026年，内蒙古自贸区获批。

至此，全国23个自贸区，形成功能互补、协同并进的“雁阵”格局。

“头雁”上海，勇闯制度创新的“深水区”。此次国常会特别点名“支持上海自贸试验区”。作为自贸区阵列中的“领头雁”，上海肩负着对接CPTPP等国际最高标准的使命。在跨境数据流动、政府采购、国有企业行为准则等“边境后”领域，上海正为国家参与全球规则博弈探路先行，积累宝贵的实战经验。

“中坚”梯队，差异化探索竞相发力。广东聚焦粤港澳规则衔接，天津深耕京津冀协同，陕西打造“科创自贸”……它们构成了制度创新的多元矩阵。

“尾翼”沿边，打通跨境合作大通道。云南、广西、黑龙江、内蒙古，深耕与周边国家的跨境合作，在人民币跨境结算、边民互贸、中欧班列物权化等方面积累了独特经验。

这不仅是地理版图的有序延伸，更是制度创新的持续深化；在更大范围内为深化改革、扩大开放探索新路径，也彰显了中国支持建设开放型世界经济的坚定决心。

“一区一策”

从“重布局”到“上台阶”

成绩有目共睹。此次国常会明确肯定：自贸区“有效发挥了综合试验平台作用”。

然而，会议提出的“新形势新任务”6个字，也道出了当前面临的深层挑战——制度创新的边际效应递减、部分区域同质化竞争、开放与风险的平衡难题。正是在这一背景下，此次国常会的部署，显得格外及时而关键。

会议提出“因地制宜、稳步有序、务求实效”的工作原则与“一区一策”的具体路径，为自贸区深化改革与高质量发展开出了精准药方。

如何理解这剂良药的“药理”？

“一区一策”的本质是承认差异、尊重规律。不能“沿海怎么干，内陆也怎么干”，“一刀切”式的复制往往水土不服。此次国常会明确“因地制宜”“在科学评估论证基础上”推进，意味着未来的政策赋能将更加精准。每个自贸区的功能定位、资源禀赋、开放能级不同，改革的侧重点和路径也必然不同。

“上台阶”的核心是制度集成，而非政策叠加。早期自贸区改革以“单点突破”为主——一项一项地减审批、降门槛；但未来的“上台阶”，关键在于跨部门、跨领域的系统集成。让海关、税务、金融、交通等力量形成合力，打通“制度堵点”。这也是为什么此次国常会特别强调“稳步有序”。因为制度集成比政策出台更难，更需要耐心和协同。

“务求实效”的关键是为发展增动能，让自贸区成为高质量发展的“加速器”。制度创新不能停留在“文件里”“汇报里”，而要真正转化为营商环境改善、产业升级、外资集聚、贸易畅通的实效。有专家指出，衡量制度创新，不是出台了多少政策，而是解决了多少实际问题、释放了多少发展动能。要从“纸上”落到“账上”，转化为实实在在的增长红利。

改革一线

浩荡春风“破壁”黑土地上现代农业新变革

黑龙江双鸭山市垦地合作，不仅是土地的合作，更是理念的改革、机制的创新

□ 战诗文 杨 军
□ 本报记者 袁小峰

春回黑土，万物竞发。

三月的双鸭山，冰雪消融，黑土地深处传来隆隆机鸣。备耕的号角，已在这片千里沃野上吹响。

在黑龙江省双鸭市集贤县福利镇东兴村，村民谭伟站在自家地头，望着平整连片的土地，心里踏实得很。去年，他家托管给农垦的地块，玉米平均亩产1792斤，亩效益924.76元，比周边没托管的地块多挣了170.6元。

“农垦的种植技术，没得说！”农民谭伟掰着指头算账，脸上笑意掩不住。

这“一亩地多收一袋粮”的背后，是一场正在黑土地上悄然推进的农业生产模式变革——双鸭山市与北大荒集团红兴隆分公司携手，打破“一埂之隔”，协同耕作122万亩黑土地，探索出一条以垦地合作推进“三农”工作的新路径。

破壁：从“各干各”到“一家亲”

曾几何时，农场与农村虽田垄相连，却仿佛两个世界。农场的机械化大田一望无际，农村的零散地块技术滞后；农场标准化作业精细高效，农村“老把式”却依然凭经验种田。

“如何打破这道‘无形的墙’？”双鸭山市委书记蒋和庆一锤定音：“主动融入，携手同行！”

面对小农户“不愿转、不会转、不敢转”的难题，双鸭山市的党员干部深思熟虑：垦地合作不是简单的“土地流转”，而是通过农业社会化服务，在不改变农户承包权的前提下，实现生产环节的规模化、标准化、集约化。这既尊重农民“土地是命根子”的情感，又能破解“一家一户干不好、干不了”的瓶颈。用农民的话说：“地还是我的，但种法变了。”这种“服务规模化”带动“经营规模化”的改革路径，正是对“统分结合”双层经营体制的丰富和发展——既发挥“分”的积极性，又激活“统”的服务功能。这一改革探索，为破解小农户与现代农业有机衔接的深层难题，提供了一条可复制、可推广的制度路径。

于是，一场“破冰行动”在田间地头悄然展开。集贤、友谊、宝清、饶河四县联手红兴隆分公司，启动“敲百家门、入百家户、见百千人”行动。技术人员使出“十八般武艺”：政策宣讲会、技术培训会轮番登场，“田间课堂+示范对比”热火朝天。他们掰开讲、揉碎说，用最通俗的语言讲清合作价值，让农户从最初的嘀咕“你们图啥”，变成了如今的“咱也试试”。

效果立竿见影。截至2025年末，垦地合作面积由10万亩扩大到122.2万亩，增长了11倍；参与合作的农户从853户增加到6245户，增长了6倍多。今年初，《垦地合作实施方案（2026—2028年）（试行）》及《结对联动实施方案》正式下发，力争今年合作面积达到200万亩。

宝清县七星泡镇胜利村村民李爱军是村里第一批参与合作的农户。他心里有一笔明白账：“跟旁边没托管的地块比，每亩多挣172元，机车作业费省了10元，连种子化肥都便宜了13元。这不是纸上画饼，是实打实落进兜里的钱！”

与之对应的，是八五二农场推广的“三五播种法”和1.1米垄宽窄行种植技术，亩均增收100元；是江川农场通过标准化格田改造，将单池面积扩大到15亩以上，增加有效插秧面积16.3亩，亩增产50公斤，带动农户增收2.4万元。

》2版

改革时评

以新型能源体系建设能源强国

□ 田新元

4月20日，国务院以“统筹能源安全和绿色低碳转型，加快建设新型能源体系”为主题，进行第十九次专题学习。国务院总理李强在主持学习时强调，要深入学习贯彻习近平总书记关于建设能源强国的重要指示精神和党中央有关决策部署，贯彻落实能源安全新战略，推进能源结构优化调整，深化能源体制机制改革，为加快推动全面绿色转型和高质量发展提供坚实能源支撑。

能源是工业的粮食、国家的命脉。当前，中东局势动荡，全球能源的“咽喉”霍尔木兹海峡受阻，全球能源体系的脆弱性暴露无遗。在全球能源格局深度重塑、大国博弈交织的今天，切实保障能源安全已成为世界各国尤其是能源对外依赖度高的国家普遍关注的核心议题。

“十五五”规划纲要提出，深入实施能源安全新战略，加快构建清洁低碳安全高效的新型能源体系，建设能源强国。这是“能源强国”建设首次被写进五年规划，是规划纲要中关于能源发展的亮点。这不仅是我国能源战略的一次重大升级，更是面对百年变局、夯实民族复兴根基的深远谋划。

建设能源强国，绝非简单的规模扩张，而是国家综合实力跃升的必然要求。其紧迫性不仅源于能源安全保障的需要，也是发展转型的必由之路。

一方面，这是保障国家安全的迫切需要。我国作为全球最大的能源消费国，石油、天然气对外依存度较高。近期中东局势动荡引发的国际油价剧烈波动，再次警示我们，过度依赖外部能源供应链存在巨大风险。

另一方面，这是实现“双碳”目标的使命所在。实现碳达峰碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革，其主战场在能源领域。传统的高碳能源结构已难以为继，必须通过一场深刻的能源革命，构建以新能源为主体的新型电力系统，才能从根本上推动发展方式绿色转型。

能源强国建设的宏伟蓝图，核心抓手在于“加快建设新型能源体系”。新型能源体系以非化石能源为供应主体，化石能源为兜底保障，能够有效应对国际能源市场的波动，保障国家的能源安全。新型能源体系强调清洁低碳、安全高效的能源体系，有助于减少温室气体排放，实现碳达峰碳中和目标，推动可持续发展。

我国富煤、贫油、少气的资源禀赋，决定了长期以来能源对外依存度较高的现实困境，过度依赖传统化石能源、单一化的能源供给结构，难以应对复杂多变的外部环境。新型能源体系打破了对传统化石能源的过度依赖，通过大力发展风电、光伏、水电、核电等清洁能源，构建多元协同、自主可控的能源供给格局，从根源上提升能源供给的稳定性与自主性。

实现碳达峰碳中和，是我国向世界作出的庄严承诺，是推动高质量发展的内在要求。能源行业是碳排放的重点领域，传统高碳能源开发利用模式，是制约生态环境改善、阻碍绿色转型的核心症结。新型能源体系贯穿清洁低碳、安全高效的核心主线，以绿色智慧节约为用能导向，通过推动能源供给、消费、技术、体制全方位变革，彻底重塑传统能源发展模式。

加快建设新型能源体系，是一项系统工程、长期任务，必须坚持系统观念、统筹兼顾、精准发力。要坚守安全底线，坚持先立后破，统筹新能源发展与传统能源转型，在确保能源稳定供应的前提下，稳步推进化石能源有序替代，杜绝盲目转型、运动式减碳。此外，要强化科技赋能，把科技创新摆在核心位置，完善能源科技创新体系，推动产学研深度融合，加快科技成果转化应用，以技术突破支撑体系建设。更重要的是，要深化体制改革，健全全国统一能源市场体系，完善价格机制、监管机制，打通能源发展制度壁垒，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。

能源强国之路，道阻且长，行则将至。新型能源体系建设，关乎国家未来、关乎民生福祉、关乎全球可持续发展。让我们以战略眼光、务实举措、坚定行动，全力以赴加快推进新型能源体系建设，构建清洁低碳、安全高效、智慧多元的现代能源体系，为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴提供澎湃动力。

重点推荐

“一老一小”、青年安居、分配反内卷：四个直辖市“十五五”民生拼图

“十五五”时期，是基本实现社会主义现代化“夯实基础、全面发力”的关键期。当中央的顶层设计传递到直辖市——北京、上海、天津、重庆，这四座城市日前陆续公布的“十五五”规划，一场关于城市温度、生活质感、社会公平的的深层“竞赛”悄然开幕。

3版

新闻热线：（010）59579300 本版编辑：田新元