

政策法规导读

(2024年9月)

发布时间	名 称	发布单位/来源	页码
2024.9.2	<u>《国务院办公厅关于以高水平开放推动服务贸易高质量发展的意见》</u>	国务院办公厅	1
2024.9.4	<u>《关于企业改制重组及事业单位改制有关印花税政策的公告》</u>	财政部 税务总局	10
2024.9.5	<u>《法规规章备案审查条例》</u>	国务院	14
2024.9.6	<u>《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》</u>	国家发展改革委 商务部	22
2024.9.14	<u>《中央行政事业单位国有资产使用管理办法》</u>	财政部	27
2024.9.25	<u>《关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》</u>	国务院	43

导 读

一、《国务院办公厅关于以高水平开放推动服务贸易高质量发展发展的意见》

日前，国务院办公厅印发《关于以高水平开放推动服务贸易高质量发展的意见》（以下简称《意见》）。《意见》对新形势下服务贸易高质量发展作出了全面、系统的部署，是今后一个时期我国服务贸易发展的重要指导性文件。

《意见》在推动服务贸易制度型开放、促进资源要素跨境流动、推进重点领域创新发展、拓展国际市场布局、完善支撑体系 5 个方面，提出了 20 项任务举措、70 多条具体政策措施，主要体现出 4 个方面的特点。

二、《关于企业改制重组及事业单位改制有关印花税政策的公告》

9 月 4 日财政部、国家税务总局制定发布了《关于企业改制重组及事业单位改制有关印花税政策的公告》（以下简称《公告》），进一步完善了企业改制、重组、破产清算和事业单位改制等相关印花税政策，以更好支持企业高质量发展。

（一）企业改制重组及事业单位改制印花税政策出台的背景

改制重组是各类经营主体提高资源配置效率、提升市

市场竞争力的重要方式。近年来，为支持企业改制重组及事业单位改制，我国在契税、土地增值税、印花税等方面先后出台了相关支持政策。但其中，印花税的支持范围偏窄，仅对企业改制、合并和分立等少数情形给予了支持。随着现代企业制度的不断完善，企业改制重组方式日益多样化、复杂化。

（二）本次完善企业改制重组及事业单位改制印花税政策主要方面

一是扩大税收政策适用范围。将原来支持企业改制的印花税政策的适用范围，适当扩大至企业改制、重组、破产清算以及事业单位改制，与其他税收形成合力，加大对改制重组的政策支持力度。

二是统一税收政策适用对象。凡符合条件的企业改制重组及事业单位改制，均可按规定享受印花税支持政策，体现政策公平和统一，激发各类经营主体活力。同时，取消不必要限制条件，促进全国统一大市场建设。

三是细化税收政策适用情形。区分企业改制，企业合并、分立、其他资产或股权出资和划转、债务重组，事业单位改制等具体情形，明确了营业账簿、应税合同、产权转移书据等印花税税目政策和适用条件，提高税收政策的精准性和有效性。

（三）企业改制重组及事业单位改制印花税支持政策

的主要内容

一是在营业账簿印花税政策方面，《公告》明确，对企业改制重组以及事业单位改制过程中成立的新企业，其新启用营业账簿记载的实收资本（股本）、资本公积合计金额，原已缴纳印花税的部分不再缴纳印花税。对经国务院批准实施的重组项目中发生的债权转股权，债务人因债务转为资本而增加的实收资本（股本）、资本公积合计金额，免征印花税。

二是在应税合同印花税政策方面，《公告》明确，企业改制重组以及事业单位改制前书立但尚未履行完毕的各类应税合同，由改制重组后的主体承继原合同权利和义务且未变更原合同计税依据的，改制重组前已缴纳印花税的不再缴纳印花税。

三是在产权转移书据印花税政策方面，《公告》明确，对因企业改制、合并、分立、破产清算以及事业单位改制书立的产权转移书据，免征印花税。对县级以上人民政府或者其所属具有国有资产管理职责的部门按规定对土地、房屋等权属进行行政性调整，以及对同一投资主体内部划转土地、房屋等权属书立的产权转移书据，免征印花税。

四是在改制重组印花税政策适用条件方面，《公告》明确，企业改制后其原企业投资主体存续并在改制（变更）后的公司中所持股权（股份）比例超过 75%，且改制（变

更)后公司承继原企业权利、义务;事业单位改制后其原出资人(包括履行国有资产出资人职责的单位)存续并在改制后的企业中出资(股权、股份)比例超过50%。企业合并、分立需满足投资主体存续或投资主体相同的条件。

(四)方便纳税人享受印花税支持政策的具体措施

按照印花税有关征管规定,纳税人享受相关印花税优惠政策,实行“自行判别、申报享受、有关资料留存备查”的办理方式。为便于纳税人享受印花税支持政策,各地税务机关将结合本地实际,在对纳税人开展有针对性的政策培训辅导的同时,还将创新运用宣传方式方法,编制政策解读和适用指南,通过网站、微信公众号、视频号等多种方式开展宣传,切实提高政策知晓度和落实的精准性。

三、《法规规章备案审查条例》

2024年8月30日,国务院总理李强签署第789号国务院令,公布《法规规章备案审查条例》(以下简称《条例》),自2024年11月1日起施行。

(一)《条例》的出台背景情况

法规规章备案审查是维护国家法治统一的重要制度。党中央、国务院高度重视备案审查工作。《法规规章备案条例》自2002年1月1日施行以来,为保障备案审查工作依法有效开展发挥了重要作用。随着全面依法治国深入推

进，党中央、国务院对备案审查工作提出了新的要求，立法法两次修改对备案审查制度作了完善，全国人大常委会就完善和加强备案审查制度专门作出决定，备案审查工作实践中还面临着备案审查程序不够完善、审查事项不够全面、有关工作机制不够健全等新情况新问题。《法规规章备案条例》已不能完全适应和满足新时代备案审查工作需要，亟需修订完善。

司法部在深入调查研究、广泛听取意见并向社会公开征求意见的基础上，起草了修订草案送审稿，并将条例名称修改为“法规规章备案审查条例”。之后，又广泛征求了有关中央单位、地方人民政府、社会团体和专家学者意见，赴山东、河南开展实地调研，经反复研究修改形成了《条例（草案）》。2024年8月19日，国务院常务会议审议通过了《条例（草案）》。2024年8月30日，李强总理签署国务院令，正式公布《条例》。

（二）修订工作的总体思路

修订工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平法治思想和习近平总书记关于备案审查工作的重要指示精神，遵循以下总体思路：**一是坚持党对备案审查工作的领导，将党中央、国务院关于备案审查工作的决策部署转化为法规制度。二是坚持问题导向，有针对性地细化完善备案审查制度机制，落实“有**

件必备、有备必审、有错必纠”要求。三是坚持统筹协调，贯彻实施新修改的立法法，与全国人大常委会关于完善和加强备案审查制度的决定做好衔接。

（三）《条例》在完善立法目的、明确工作要求方面的规定

为更好履行备案审查监督职责，《条例》根据新形势新要求，对立法目的作了完善并明确了工作要求：**一是在立法目的中增加“规范法规、规章备案审查工作，提高备案审查能力和质量”的内容。**二是将坚持中国共产党的领导，坚持以人民为中心，坚持有件必备、有备必审、有错必纠，依照法定权限和程序进行，作为工作要求。

（四）《条例》在落实“有件必备”方面增加的规定

为进一步落实“有件必备”，提升报备规范化水平，《条例》作了以下规定：**一是增加备案审查监督对象**，将浦东新区法规、海南自由贸易港法规、法律规定的机构制定的规章纳入备案范围，明确其报备主体。**二是精简报备材料数量**，将报备材料由一式十份调整为一式三份并对报送电子文本提出要求，减轻制定机关工作负担。**三是严格报备登记要求**，针对一些报备不及时、不规范的问题，明确了15日的补充或者重新报送备案时限。

（五）《条例》在落实“有备必审”方面增加的规定

为进一步落实“有备必审”，提升审查科学化水平，

《条例》作了以下规定：**一是增加审查方式的规定**，明确国务院备案审查工作机构对报送备案的法规规章进行主动审查，并可以根据需要进行专项审查、与其他机关备案审查工作机构开展联合调研或者联合审查。**二是完善审查事项**，将是否符合党中央、国务院的重大决策部署和国家重大改革方向，规章规定的措施是否符合立法目的和实际情况增加为审查事项。**三是着眼于增强审查科学性**，明确国务院备案审查工作机构可以通过座谈会、论证会等多种方式听取意见，并注重发挥备案审查专家委员会的作用。

（六）《条例》在落实“有错必纠”方面增加的规定

为进一步落实“有错必纠”，提升纠错精准化水平，

《条例》作了以下规定：**一是优化移送审查程序**，规定审查发现地方性法规同行政法规相抵触的，由国务院备案审查工作机构移送全国人大常委会工作机构研究处理；必要时由国务院提请全国人大常委会处理。**二是完善规章纠错程序**，明确国务院备案审查工作机构可以通过与制定机关沟通、提出书面审查意见等方式对规章进行纠错，或者提出处理意见报国务院决定。

（七）《条例》在推动健全备案审查工作制度机制方面的举措

《条例》系统总结多年来备案审查工作实践经验，推动构建系统完备的制度体系，补充规定了以下内容：**一是**

压实国务院备案审查工作机构职责，明确国务院备案审查工作机构应当健全备案审查工作制度，每年向国务院报告工作情况。二是推动形成备案审查合力，规定国务院备案审查工作机构应当通过备案审查衔接联动机制加强与其他机关备案审查工作机构的联系和协作配合。三是加强对地方的联系指导，规定国务院备案审查工作机构应当通过培训、案例指导等方式，推动省、自治区、直辖市人民政府提高规章备案审查工作能力和质量。

（八）推进《条例》的具体贯彻实施

下一步，司法部将在党中央、国务院的领导下，围绕对地方性法规、部门规章和地方政府规章开展备案审查的职责，把《条例》的贯彻实施作为学习贯彻党的二十大和二十届三中全会精神的重要举措、摆上重要日程，高度重视、精心组织，突出抓好以下三个方面的工作：**一是加强学习宣传，提高思想认识。**结合学习贯彻党的二十届三中全会精神，采取分层分级、全员覆盖的方式，组织省级司法行政部门和国务院部门法制机构工作人员开展学习培训，指导省级司法行政部门组织开展本地区的学习培训，确保《条例》得到准确理解。**二是围绕中心大局，推动有效实施。**重点关注地方和部门立法与上位法不一致、影响全国统一大市场、损害营商环境等问题，加强对产权保护、市场准入、公平竞争等重点领域法规规章的备案审查

和问题研究，视情况开展联合审查、专项审查，着力破除地方保护和市场分割，助力构建全国统一大市场、优化营商环境。**三是完善配套制度，提升工作质效。**细化落实

《条例》规定，修改司法部有关工作规范，优化内部工作机制；完善外部与其他机关备案审查工作机构协作配合机制，凝聚工作合力。推动省级司法行政部门结合实际情况出台或修改完善备案审查制度规定，增强制度体系的系统性、整体性、协同性，提高备案审查制度整体效能。

四、《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》

国务院总理李强 8 月 19 日主持召开国务院常务会议。会议审议通过了包括《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2024 年版）》（以下简称《清单》）在内的一系列重磅文件。

负面清单释放了积极的开放信号。目前世界上大多数国家和地区均采取负面清单的外资管理模式。在逆全球化思潮抬头的复杂背景下，中国通过扩大外资准入，优化负面清单，坚定地表明了推进投资自由化、贸易便利化的决心，践行“一带一路”建设和全球化进程。特别是显著扩大的服务业开放是一大亮点，这也与我国高质量发展阶段的要求和趋势相适应。我们期待新的政策能降低信息技术、金融、商务等服务业的贸易成本和外部不确定性，能激励外资更多积极参与中国市场，共创发展新机遇。

负面清单是政府职能转变的写照。政府对市场准入的限制和审批、核准职能减少，意味着简政放权，政府的角色将更多地从事前监管切换到事中事后的监管模式，形成政府职能聚焦制定规则、服务企业的新机制。过去多年来，负面清单的推出与更新也伴随着简政放权、优化服务等一系列改革举措，我国正在不断为各类主体创造公平、透明、便利的投资和营商环境。

负面清单同时也是鼓励竞争的信号。相对于正面清单，负面清单符合“法无禁止即可为”的法治理念。随着我国经济持续快速发展，经济运行产生阶段性变化，传统发展动能与新动能更替，我们早已意识到不能再依赖国际分工与合作的低成本优势。推出并逐步缩小负面清单，更好扩大外资准入将会强化市场竞争，刺激本土企业通过开放和创新以提高企业和产品竞争力，有效促进供给侧结构性改革。特别是在制造业领域，我们已经是当之无愧的制造业大国，扩大外资一方面可以带来更为先进的外资技术，主动引导国内制造业行业转型升级，另一方面也能推动国内制造行业转型升级，更好推动产业升级。

五、《中央行政事业单位国有资产使用管理办法》

为贯彻实施《行政事业性国有资产管理条例》（国务院令 第 738 号，以下简称《条例》），规范中央行政事业单位国有资产使用行为，近日，财政部印发了《中央行政事业

单位国有资产使用管理办法》（财资〔2024〕116号，以下简称《使用办法》）。

（一）《使用办法》出台的背景

行政事业性国有资产是国有资产的重要组成部分，是党和国家事业发展的物质基础和重要保障。为了加强行政事业性国有资产管理与监督，健全国有资产管理体制，推进国家治理体系和治理能力现代化，国务院2021年2月1日公布《条例》，自2021年4月1日起施行。

《条例》是我国行政事业性国有资产领域的第一部行政法规，对资产配置、使用和处置管理提出了明确要求。此前，针对资产配置，我们制定了《中央行政事业单位国有资产配置管理办法》（财资〔2018〕98号，以下简称《配置办法》）；针对资产处置，我们制定了《中央行政事业单位国有资产处置管理办法》（财资〔2021〕127号，以下简称《处置办法》），两个办法对加强行政事业单位国有资产配置和处置管理，起到了积极作用。此次，针对资产使用，我们制定了《使用办法》，与《配置办法》和《处置办法》共同构成完整覆盖中央行政事业单位国有资产从“入口”到“出口”的全链条管理制度体系。

近年来，各部门、各单位资产管理意识逐步增强，资产使用管理不断规范，但还存在一些问题。如，主管部门管理权限较低，不利于落实主体管理责任；部分单位未按

规定履行国有资产使用审批程序；新形势下需进一步加强行政事业单位数据资产和房屋资产、公务用车管理，充分发挥预算管理一体化系统在资产调剂共享和盘活利用中的功能作用。可以说，制定《使用办法》既是落实《条例》要求和完善制度体系的重要任务，也是规范中央行政事业单位国有资产使用行为的现实需求。

（二）中央行政事业单位国有资产使用管理主要遵循原则

一是坚持自用为主，物尽其用。中央行政事业单位国有资产应当首先用于本单位履行职能和保障事业发展、提供公共服务，遵循安全规范、节约高效、物尽其用、公开透明、权责一致的原则，严格执行国有资产使用管理的规定，加强国有资产使用管理。在确保安全使用的前提下，鼓励将本单位符合规定条件的国有资产实行共享共用，提高资产使用效能。**二是严格控制出租出借、对外投资。**中央行政事业单位对不需使用且难以调剂、难以共享共用的国有资产，经严格论证和集体决策，按照本办法规定的权限履行审批手续后可以出租出借，未经批准不得出租出借。除国家另有规定外，中央行政单位不得以任何形式将国有资产用于对外投资。中央事业单位原则上不得直接投资新设或者新入股企业，确需新设或者新入股企业的，应当经主管部门审核同意后报财政部审批。**三是强化收入管**

理，确保规范有序。为确保资产盘活合法合规、收入管理规范有序，更好落实党政机关要习惯过紧日子要求，《使用办法》细化了中央行政事业单位出租收入、共享共用合理补偿收入和中央事业单位对外投资收益的管理要求，明确了科技成果对外投资收益等转化收入按规定留归单位，要求中央行政事业单位应当及时收取资产使用收入，规范行政事业单位国有资产使用收入管理。

（三）《使用办法》的主要内容

《使用办法》共七章五十二条，包括总则、管理权限、基础管理、使用方式、使用收入、监督检查、附则等，统一细化管理要求，统一提高管理权限，统一规范管理流程，统一明确管理责任，为各管理主体履行职责、全面提升资产使用效能提供制度保障。**一是整合制度规定，明确管理职责。**《使用办法》将资产使用管理相关规定整合为一个适用于中央行政事业单位的国有资产使用管理办法，统一管理要求。遵循现行管理体制，分别明确财政部、机关事务管理部门、各部门和中央行政事业单位的国有资产使用管理职责，并对涉及科技成果转化有关资产使用内容作出明确规定，完善管理方式，合力提升国有资产使用管理效能。**二是统一授权标准，压实部门责任。**现行制度对行政单位和事业单位国有资产使用授权不尽相同，《使用办法》统一了管理权限并加大了对各部门的授权力

度，根据各部门建议、结合工作实际，并与《处置办法》权限保持一致，将中央行政事业单位账面原值 1500 万元以下的国有资产出租出借、对外投资等使用事项，授权各部门进行审批。规定各部门可以根据实际情况授权所属单位一定限额的资产使用管理权限。同时，落实各部门主体责任，确保权责一致。**三是规范管理程序，提升可操作性。**

《使用办法》明确了资产自用、出租出借、对外投资等使用事项的管理要求和具体工作程序，进一步规范中央行政事业单位国有资产使用流程；明确了资产使用人和管理人的责任，将国有资产使用管理责任落实到人；推动中央行政事业单位完善资产信息卡、规范核算入账、加强权属登记、定期盘点对账等基础管理工作，通过预算管理一体化系统动态更新相关资产信息，实现全过程信息化管理。**四是加强监督检查，做到放管结合。**《使用办法》明确财政部对中央行政事业单位国有资产使用情况进行监督检查，要求财政部各地监管局对所在地中央行政事业单位国有资产使用情况进行监督检查，同时要求各部门加强所属单位国有资产使用情况监督检查，及时发现并纠正管理中的问题，督促各单位规范国有资产使用行为。要求各单位落实报告制度，资产使用情况在行政事业性国有资产年度报告中予以体现。

（四）关于《使用办法》需要说明的事项

一是关于《使用办法》的适用范围。《使用办法》主要是规范中央行政事业单位国有资产使用行为。其中，中央行政事业单位货币形式的资产使用管理，按照预算、资金及财务管理有关规定执行。执行企业财务、会计制度的中央事业单位，以及中央行政事业单位所办国有及国有控股企业国有资产使用管理，不适用本办法。公共基础设施、政府储备物资、文物资源、保障性住房等行政事业性国有资产使用管理，以及中央行政事业单位境外国有资产使用管理，按照有关规定执行。

二是关于科技成果管理专项规定。为贯彻落实创新驱动发展战略，促进科技成果转化，支持和服务科技创新，《使用办法》进一步明确涉及科技成果转化有关资产使用管理规定。具体包括，国家设立的中央级研究开发机构、高等院校对其持有的科技成果，可以自主决定许可或者作价投资，不需报各部门和财政部审批或者备案；以科技成果转化形成的国有股权进行对外投资，由各部门审批；涉及国家秘密、国家安全及关键核心技术的科技成果许可或者作价投资，由各部门按照国家有关保密制度的规定审批；将所持科技成果许可或者对外投资，由单位自主决定是否进行资产评估；转化科技成果所获得的收入按照规定留归本单位的，纳入单位预算，统一核算、统一管理。

三是关于房屋、车辆等重点资产管理。为进一步规范和加强中央行政事业单位房屋资产和公务用

车等重点资产管理，按照《党政机关办公用房管理办法》、《党政机关公务用车管理办法》及财政部关于中央党政机关所属事业单位房屋资产和公务用车管理等有关规定，《使用办法》对房屋资产、公务用车管理权限和要求再次进行了明确。具体包括，中央和国家机关本级、机关服务中心、所属垂直管理机构和派出机构的办公用房由机关事务管理部门会同各部门管理；中央行政事业单位的业务用房和除上述范围以外单位的办公用房由财政部会同各部门管理。中央和国家机关本级、机关服务中心的机要通信用车、应急保障用车由机关事务管理部门会同各部门管理；中央行政事业单位执法执勤用车、特种专业技术用车和除上述范围以外单位的机要通信用车、应急保障用车由财政部会同各部门管理。《使用办法》强调严格按照规定使用房屋资产，不得擅自改变使用功能；落实房屋资产安全主体责任，做好日常检查和维修保养，确保安全使用；严格控制房屋资产出租出借行为，原则上不得利用房屋资产对外投资。《使用办法》强调公务用车实行编制管理，根据机构设置、人员编制和工作需要等因素确定车辆编制；公务用车应当用于保障工作开展，严格按照规定用途使用，严禁公车私用，严禁违规固定给单位内设机构或者个人使用。

（五）如何贯彻落实《使用办法》

财政部将充分发挥行政事业单位国有资产综合管理职

能作用，切实抓好《使用办法》贯彻落实工作。**一是加大宣传培训力度。**组织开展培训，做好《使用办法》解读，通过多种方式积极宣传，形成重视和加强行政事业单位国有资产使用管理，落实落细党政机关要习惯过紧日子要求的良好氛围。**二是加强对中央部门的工作指导。**压实主管部门管理责任，指导主管部门建立完善国有资产使用管理制度，明确管理责任，规范使用流程，切实提升制度执行效果。**三是加强对地方财政部门的业务指导。**积极与地方财政部门沟通交流，推动地方财政部门因地制宜，结合当地管理实际情况，制定具体规定，完善行政事业性国有资产管理制度体系。

六、《关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》

中共中央、国务院日前印发《关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》（以下简称《意见》）。

《意见》要求，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以人民为中心的发展思想，全面贯彻劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业的方针，以推动高质量发展为基础，以实施就业优先战略为引领，以强化就业优先政策为抓手，以破解结构性就业矛盾为着力点，以深化就业体制机制改革为动力，以不发生规模性失业风险为底线，持续促进就业质的有效提

升和量的合理增长，推动实现劳动者工作稳定、收入合理、保障可靠、职业安全等，不断增强广大劳动者获得感幸福感安全感，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供有力支撑。

经过努力，就业机会充分、就业环境公平、就业结构优化、人岗匹配高效、劳动关系和谐的局面逐步形成，系统集成、协调联动、数字赋能、管理科学、法治保障的就业工作体系更加健全。城镇就业稳定增长，失业水平有效控制，劳动参与率基本稳定，现代化人力资源加快塑造，就业公共服务体系更加完善，中等收入群体规模稳步扩大，社会保险覆盖面不断扩大，劳动者就业权益有效维护，使人人都有通过辛勤努力实现自身发展的机会。

《意见》就推动经济社会发展与就业促进协调联动、着力解决结构性就业矛盾、完善重点群体就业支持体系、健全精准高效的就业公共服务体系、提升劳动者就业权益保障水平、凝聚促进高质量充分就业的工作合力等方面，作出二十四项安排。

政策原文及相关解读

国务院办公厅关于以高水平开放推动服务贸易 高质量发展的意见

国办发〔2024〕44号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

服务贸易是国际贸易的重要组成部分和国际经贸合作的重要领域，在构建新发展格局中具有重要作用。加快发展服务贸易是扩大高水平对外开放、培育外贸发展新动能的必然要求。为创新提升服务贸易，以高水平开放推动服务贸易高质量发展，加快建设贸易强国，经国务院同意，现提出以下意见。

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，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，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，统筹发展和安全，以服务开放推动包容发展，以服务合作促进联动融通，以服务创新培育发展动能，以服务共享创造美好未来，加快推进服务贸易数字化、智能化、绿色化进程，推动服务贸易规模增长、结构优化、效益提升、实力增强，为建设更高水平开放型经济新体制、

扎实推进中国式现代化建设作出更大贡献。

二、推动服务贸易制度型开放

（一）建立健全跨境服务贸易负面清单管理制度。全面实施跨境服务贸易负面清单，建立相应管理制度，负面清单之外的跨境服务贸易按照境内外服务及服务提供者待遇一致原则实施管理。加强各项行政审批、许可、备案等事项与跨境服务贸易负面清单的工作衔接，及时调整与负面清单不符的法规规章、规范性文件。提升负面清单管理能力，加强重点行业监管，优化资金、技术、人员、数据等要素跨境流动监管。建立对服务贸易领域重大开放举措的风险评估、预警和防控机制，加强对重点敏感领域的风险监测。研究建设与负面清单管理相适应的全国跨境服务贸易信息平台，加强部门间信息共享。

（二）发挥对外开放平台引领作用。扩大自主开放，深入探索“自上而下”和“自下而上”的开放路径，充分发挥自由贸易试验区、海南自由贸易港的开放先行和压力测试作用，稳步推进全国跨境服务贸易梯度开放。建设国家服务贸易创新发展示范区，在跨境服务贸易市场准入、完善跨境服务贸易全链条监管、建立风险管理和监测预警机制等方面加大探索力度，打造服务贸易综合改革开放平台 and 高质量发展高地。

（三）加强规则对接和规制协调。高质量实施《区域

全面经济伙伴关系协定》(RCEP)等区域经贸安排中服务贸易开放承诺和相关规则,主动对接《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)等国际高标准经贸规则,深化国内服务贸易领域改革。参照世界贸易组织《服务贸易国内规制参考文件》,规范服务领域许可、资质和技术标准,简化许可审批程序,提高监管政策透明度,降低跨境服务贸易成本。研究开展服务提供者认证工作。

(四)提升服务贸易标准化水平。实施服务贸易标准化行动计划,加快制定服务贸易领域标准。开展服务贸易标准国际化工作,鼓励在具备条件的领域采用国际通用标准。

三、促进资源要素跨境流动

(五)便利专业人才跨境流动。为外商投资企业管理人员、技术人员及其随行家属出入境提供便利。为外籍高层次人才及其科研辅助人员来华投资创业、工作、讲学、经贸交流提供办理签证和停居留证件等出入境便利。畅通外籍高层次人才来华创业渠道,允许境外专业人才按照有关要求取得国内职业资格和特定开放领域就业机会。支持有条件的地方建立健全境外职业资格证书认可清单,扩大职业资格国际互认试点。

(六)优化跨境资金流动管理。完善外汇管理措施,探索基于企业信用的分级管理,提高服务贸易及服务领域

对外投资的外汇业务便利度。扩大人民币在服务贸易领域的跨境使用，支持开展人民币跨境贸易融资和再融资业务。

（七）促进技术成果交易和运用。完善技术贸易管理和促进体系，打造创新资源对接平台，拓展国际技术合作网络，促进知识产权国际化运营，对研发中心技术跨境转移给予便利化安排。规范探索通过知识产权证券化、科技保险等方式推动科技成果转化运用。鼓励商业银行采用知识产权质押、预期收益质押等融资方式，促进技术成果转化和交易。

（八）推动数据跨境高效便利安全流动。在具备条件的地区开通国际互联网数据专用通道。支持在国家数据跨境传输安全管理制度框架下，建立高效便利安全的数据跨境流动机制，高效开展重要数据和个人信息出境安全评估，优化服务贸易数字化发展环境。

四、推进重点领域创新发展

（九）增强国际运输服务能力。支持国内航运企业开辟新航线，完善面向国际的海运服务网络。推进航运贸易数字化，扩大电子放货、电子提单在港口航运领域的应用。优化国际空运布局，强化国际航空货运网络对产业链供应链的支撑。进一步提升国际客运航权、时刻资源的配置效率，加强航空运力与出入境旅游的供需对接。构建国

际物流服务体系，提高跨境寄递服务水平和国际供应链一体化服务能力。

（十）提升旅行服务国际竞争力。积极发展入境游，优化签证和通关政策，提高签证便利化水平。提高外籍人士和港澳台居民使用电子支付，以及持有效证件预订景区门票、购买车（船）票等的便利度，在酒店、旅游景点、商超等公共场所，为境外游客提供多样化支付服务。实施便利外籍人士在华住宿的政策措施。

（十一）支持专业服务贸易发展。拓展特色服务出口，促进知识产权、地理信息、人力资源等服务贸易集聚发展，支持金融、咨询、设计、认证认可、法律、调解、仲裁、会计、语言、供应链、标准化等专业服务机构提升国际化服务能力，培育新的服务贸易增长点。发展农业服务贸易，带动农资、农机、农技等出口。加快发展教育服务贸易，扩大与全球知名高校合作，在华开展高水平合作办学。加快服务外包高端化发展，大力发展生物医药研发外包、数字制造外包，支持云外包、平台分包等服务外包新模式，进一步带动高校毕业生等重点群体就业。

（十二）鼓励传统优势服务出口。进一步完善支持文化贸易高质量发展的政策措施。推动中国武术、围棋等体育服务出口。促进中医药服务贸易健康发展，积极发展“互联网+中医药服务贸易”。支持中华老字号等知名餐饮

企业开展中餐品牌国际化经营，提升中华餐饮文化国际影响力。积极运用数字技术、人工智能等创新服务供给，提升服务业国际竞争力。

（十三）促进服务贸易与货物贸易融合发展。优化保税监管模式，支持各地区依托综合保税区开展“两头在外”的研发、检测、维修、文物及文化艺术品仓储展示等业务。推动服务贸易与高端制造业融合发展，在生物医药、飞机、汽车、工程机械等领域细化出台专项政策举措，支持制造业企业对外提供具有国际竞争力的专业化、综合性服务。

（十四）扩大优质服务进口。修订鼓励进口服务目录，扩大国内急需的生产性服务进口。聚焦居民消费升级需求，推动医疗健康、文化娱乐等优质生活性服务进口。在具备条件的地区引入国际精品赛事，举办涉外电影展映和交流合作活动，进一步丰富市场供给，推动生活性服务业品质化发展。

（十五）助力绿色低碳发展。大力发展绿色技术和绿色服务贸易，研究制定绿色服务进出口指导目录。鼓励国内急需的节能降碳、环境保护、生态治理等技术和服进口，扩大绿色节能技术和服出口。加强绿色技术国际合作，搭建企业间合作平台。

五、拓展国际市场布局

（十六）深化服务贸易国际合作。实施服务贸易全球合作伙伴网络计划，巩固重点合作伙伴，积极开拓新兴市场。加强同共建“一带一路”国家服务贸易和数字贸易合作，在金砖国家、上合组织等机制下进一步扩大合作领域，拓展服务贸易多双边和区域合作。引导发挥地方资源优势，支持有条件的地区建设服务贸易国际合作园区。

（十七）建立健全服务贸易促进体系。鼓励各地区建立健全促进服务贸易发展的机制。加强服务贸易中介组织能力建设，充分发挥驻外机构作用，完善境外贸易促进网络，提升境外服务水平。完善国际商事争端预防与解决组织功能，健全海外知识产权维权援助机制。支持有条件的城市建设法律服务中心和国际商事仲裁中心。充分发挥中国国际服务贸易交易会等重要展会平台作用，不断提升展会知名度和影响力，推动构建龙头引领、各具特色、科学发展的服务贸易市场化展会格局，支持企业境外办展参展。

六、完善支撑体系

（十八）创新支持政策措施。充分利用中央和地方现有资金渠道以及服务贸易创新发展引导基金等相关基金，创新支持方式，推动服务贸易发展。拓宽企业融资渠道，鼓励金融机构推出适应服务贸易特点的金融服务。优化出口信贷，运用贸易金融、股权投资等多元化金融工具加大

对企业开拓国际服务贸易市场的支持力度。加大出口信用保险支持力度，扩大服务贸易领域覆盖面，对符合条件的中小企业适当优化承保方式，提高保险服务便利化水平。落实好服务出口增值税零税率或免税等现行相关税收政策。支持高校加强服务贸易相关学科专业建设，促进服务贸易智库建设，加强服务贸易专业人才培养。

（十九）提升统计监测水平。修订完善国际服务贸易统计监测制度，完善服务贸易全口径统计方法。推进部门间数据交换和信息共享，健全服务贸易统计监测体系和重点企业联系制度。研究建立服务贸易统计数据库，提升服务贸易统计数据公共服务水平。

（二十）强化服务贸易区域合作。发挥京津冀、长三角、粤港澳大湾区及成渝地区双城经济圈等区域优势，建设区域性服务贸易发展公共平台。提升东部地区引领带动作用，培育一批服务贸易标杆城市。支持中西部与东北地区构建内陆多层次开放平台，推动优势特色服务贸易创新发展。鼓励建立服务贸易跨区域协作机制，促进资本、人才、技术、数据等资源要素高效合理流动。

各地区、各有关部门要从全局和战略的高度，充分认识大力发展服务贸易的重要意义，依靠扩大开放和创新驱动激发服务贸易发展新动能，抓好本意见贯彻落实。各地区要结合本地实际，积极培育服务贸易特色优势产业。各

有关部门要加强协调配合，梳理解决服务贸易领域堵点卡点问题，完善服务贸易发展相关政策，支持推进重大改革事项。商务部要强化统筹协调，完善工作机制，确保各项政策措施及时出台并落地见效，积极营造扩大开放、鼓励创新、公平竞争、规范有序的服务贸易发展环境。重大事项及时向党中央、国务院请示报告。

国务院办公厅

2024年8月28日

（本文有删减）

关于企业改制重组及事业单位改制有关印花税政策的公告

财政部 税务总局公告 2024 年第 14 号

为支持企业改制重组及事业单位改制，进一步激发各类经营主体内生动力和创新活力，促进经济社会高质量发展，现就有关印花税政策公告如下：

一、关于营业账簿的印花税

（一）企业改制重组以及事业单位改制过程中成立的新企业，其新启用营业账簿记载的实收资本（股本）、资本公积合计金额，原已缴纳印花税的部分不再缴纳印花税，未缴纳印花税的部分和以后新增加的部分应当按规定缴纳印花税。

（二）企业债权转股权新增加的实收资本（股本）、资本公积合计金额，应当按规定缴纳印花税。对经国务院批准实施的重组项目中发生的债权转股权，债务人因债务转为资本而增加的实收资本（股本）、资本公积合计金额，免征印花税。

（三）企业改制重组以及事业单位改制过程中，经评估增加的实收资本（股本）、资本公积合计金额，应当按规定缴纳印花税。

（四）企业其他会计科目记载的资金转为实收资本（股本）或者资本公积的，应当按规定缴纳印花税。

二、关于各类应税合同的印花税

企业改制重组以及事业单位改制前书立但尚未履行完毕的各类应税合同，由改制重组后的主体承继原合同权利和义务且未变更原合同计税依据的，改制重组前已缴纳印花税的，不再缴纳印花税。

三、关于产权转移书据的印花税

对企业改制、合并、分立、破产清算以及事业单位改制书立的产权转移书据，免征印花税。

对县级以上人民政府或者其所属具有国有资产管理职责的部门按规定对土地使用权、房屋等建筑物和构筑物所有权、股权进行行政性调整书立的产权转移书据，免征印花税。

对同一投资主体内部划转土地使用权、房屋等建筑物和构筑物所有权、股权书立的产权转移书据，免征印花税。

四、关于政策适用的范围

（一）本公告所称企业改制，具体包括非公司制企业改制为有限责任公司或者股份有限公司，有限责任公司变更为股份有限公司，股份有限公司变更为有限责任公司。同时，原企业投资主体存续并在改制（变更）后的公司中所持股权（股份）比例超过 75%，且改制（变更）后公司承继原企业权利、义务。

（二）本公告所称企业重组，包括合并、分立、其他资产或股权出资和划转、债务重组等。

合并，是指两个或两个以上的公司，依照法律规定、合同约定，合并为一个公司，且原投资主体存续。母公司与其全资子公司相互吸收合并的，适用该款规定。

分立，是指公司依照法律规定、合同约定分立为两个或两个以上与原公司投资主体相同的公司。

（三）本公告所称投资主体存续，是指原改制、重组企业出资人必须存在于改制、重组后的企业，出资人的出资比例可以发生变动。

本公告所称投资主体相同，是指公司分立前后出资人不发生变动，出资人的出资比例可以发生变动。

（四）本公告所称事业单位改制，是指事业单位按照国家有关规定改制为企业，原出资人（包括履行国有资产出资人职责的单位）存续并在改制后的企业中出资（股权、股份）比例超过 50%。

（五）本公告所称同一投资主体内部，包括母公司与其全资子公司之间，同一公司所属全资子公司之间，同一自然人与其设立的个人独资企业、一人有限公司、个体工商户之间。

（六）本公告所称企业、公司，是指依照我国有关法律法规设立并在中国境内注册的企业、公司。

本公告自 2024 年 10 月 1 日起执行至 2027 年 12 月 31 日。《财政部 国家税务总局关于企业改制过程中有关印花税政策的通知》（财税〔2003〕183 号）同时废止。

特此公告。

财政部 税务总局

2024 年 8 月 27 日

法规规章备案审查条例

中华人民共和国国务院令

第 789 号

《法规规章备案审查条例》已经 2024 年 8 月 19 日国务院第 39 次常务会议通过，现予公布，自 2024 年 11 月 1 日起施行。

总理 李强

2024 年 8 月 30 日

法规规章备案审查条例

第一条 为了规范法规、规章备案审查工作，提高备案审查能力和质量，加强对法规、规章的监督，维护社会主义法制的统一，根据《中华人民共和国立法法》的有关规定，制定本条例。

第二条 本条例所称法规，是指省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员会依照法定权限和程序制定的地方性法规，经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会依照法定权限和程序制定的经济特区法规，上海市人民代表大会及其常务委员会依照法定权限和程序制定的浦东新区法规，海南省人民代表大会及其常务委员会依照法定权限和程序制定的海南自由贸易港法规，以及自治州、自治县的人民代表大会依照法定权限和程序制定的自治条例和单行条例。

本条例所称规章，包括部门规章和地方政府规章。部门规章，是指国务院各部、各委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构以及法律规定的机构（以下统称国务院部门）根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内依照《规章制定程序条例》制定的规章。地方政府规章，是指省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，依照《规章制定程序条例》制定的规章。

第三条 法规、规章备案审查工作应当坚持中国共产党的领导，坚持以人民为中心，坚持有件必备、有备必审、有错必纠，依照法定权限和程序进行。

第四条 法规、规章公布后，应当自公布之日起 30 日内，依照下列规定报送备案：

（一）地方性法规、自治州和自治县的自治条例和单行条例由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会报国务院备案；

（二）部门规章由国务院部门报国务院备案，两个或者两个以上部门联合制定的规章，由主办的部门报国务院备案；

（三）省、自治区、直辖市人民政府规章由省、自治区、直辖市人民政府报国务院备案；

（四）设区的市、自治州的人民政府规章由设区的市、自治州的人民政府报国务院备案，同时报省、自治区人民政府备案；

（五）经济特区法规由经济特区所在地的省、市的人民代表大会常务委员会报国务院备案，浦东新区法规由上海市人民代表大会常务委员会报国务院备案，海南自由贸易港法规由海南省人民代表大会常务委员会报国务院备案。

第五条 国务院部门，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府应当依法履行规章备案职责，加强对规章备案工作的组织领导。

国务院部门法制机构，省、自治区、直辖市人民政府和设区的市、自治州的人民政府法制机构，具体负责本部门、本地方的规章备案工作。

第六条 国务院备案审查工作机构依照本条例的规定负责国务院的法规、规章备案工作，履行备案审查监督职责，健全备案审查工作制度，每年向国务院报告上一年法规、规章备案审查工作情况。

第七条 国务院备案审查工作机构应当通过备案审查衔接联动机制加强与其他机关备案审查工作机构的联系，在双重备案联动、移交处理、征求意见、会商协调、信息共享、能力提升等方面加强协作配合。

第八条 依照本条例报送国务院备案的法规、规章，径送国务院备案审查工作机构。

报送法规备案，按照全国人民代表大会常务委员会关于法规备案的有关规定执行。

报送规章备案，应当提交备案报告、规章文本和说明，并按照规定的格式装订成册，一式三份。

报送法规、规章备案，应当同时报送法规、规章的电子文本。

第九条 报送法规、规章备案，符合本条例第二条和第八条第二款、第三款、第四款规定的，国务院备案审查工作机构予以备案登记；不符合第二条规定的，不予备案登记；符合第二条规定但不符合第八条第二款、第三款、第四款规定的，暂缓办理备案登记。

暂缓办理备案登记的，由国务院备案审查工作机构通知制定机关补充报送备案或者重新报送备案；制定机关应当自收到通知之日起 15 日内按照要求补充或者重新报送备案；补充或者重新报送备案符合规定的，予以备案登记。

第十条 经备案登记的法规、规章，由国务院备案审查工作机构按月公布目录。

编辑出版法规、规章汇编的范围，应当以公布的法规、规章目录为准。

第十一条 国务院备案审查工作机构对报送备案的法

规、规章进行主动审查，并可以根据需要进行专项审查。主动审查一般应当在审查程序启动后2个月内完成；情况疑难复杂的，为保证审查质量，可以适当延长审查期限。

国务院备案审查工作机构发现法规、规章存在涉及其他机关备案审查工作职责范围的共性问题的，可以与其他机关备案审查工作机构开展联合调研或者联合审查，共同研究提出审查意见和建议。

第十二条 国家机关、社会组织、企业事业单位、公民认为地方性法规同行政法规相抵触的，或者认为规章以及国务院各部门、省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府发布的其他具有普遍约束力的行政决定、命令同法律、行政法规相抵触的，可以向国务院书面提出审查建议，由国务院备案审查工作机构研究并提出处理意见，按照规定程序处理。

第十三条 国务院备案审查工作机构对报送国务院备案的法规、规章，就下列事项进行审查：

（一）是否符合党中央、国务院的重大决策部署和国家重大改革方向；

（二）是否超越权限；

（三）下位法是否违反上位法的规定；

（四）地方性法规与部门规章之间或者不同规章之间对同一事项的规定不一致，是否应当改变或者撤销一方的

或者双方的规定；

（五）规章的规定是否适当，规定的措施是否符合立法目的和实际情况；

（六）是否违背法定程序。

第十四条 国务院备案审查工作机构审查法规、规章时，认为需要有关的国务院部门或者地方人民政府提出意见的，有关的机关应当在规定期限内回复；认为需要法规、规章的制定机关说明有关情况的，有关的制定机关应当在规定期限内予以说明。

第十五条 国务院备案审查工作机构审查法规、规章时，可以通过座谈会、论证会、听证会、委托研究、实地调研等方式，听取国家机关、社会组织、企业事业单位、专家学者以及利益相关方的意见，并注重发挥备案审查专家委员会的作用。

第十六条 经审查，地方性法规同行政法规相抵触的，由国务院备案审查工作机构移送全国人民代表大会常务委员会工作机构研究处理；必要时由国务院提请全国人民代表大会常务委员会处理。

第十七条 地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致的，由国务院备案审查工作机构提出处理意见，报国务院依照《中华人民共和国立法法》的有关规定处理。

第十八条 经审查，认为规章应当予以纠正的，国务院备案审查工作机构可以通过与制定机关沟通、提出书面审查意见等方式，建议制定机关及时修改或者废止；或者由国务院备案审查工作机构提出处理意见报国务院决定，并通知制定机关。

第十九条 部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致的，由国务院备案审查工作机构进行协调；经协调不能取得一致意见的，由国务院备案审查工作机构提出处理意见报国务院决定，并通知制定机关。

第二十条 对《规章制定程序条例》规定的无效规章，国务院备案审查工作机构不予备案，并通知制定机关。

规章在制定技术上存在问题的，国务院备案审查工作机构可以向制定机关提出处理意见，由制定机关自行处理。

第二十一条 规章的制定机关应当自接到本条例第十八条、第十九条、第二十条规定的通知之日起30日内，将处理情况报国务院备案审查工作机构。

第二十二条 法规、规章的制定机关应当于每年1月31日前将上一年所制定的法规、规章目录报国务院备案审查工作机构。

第二十三条 对于不报送规章备案或者不按时报送规章备案的，由国务院备案审查工作机构通知制定机关，限期报送；逾期仍不报送的，给予通报，并责令限期改正。

第二十四条 国务院备案审查工作机构应当加强对省、自治区、直辖市人民政府法制机构规章备案审查工作的联系和指导，通过培训、案例指导等方式，推动省、自治区、直辖市人民政府提高规章备案审查工作能力和质量。

第二十五条 省、自治区、直辖市人民政府应当依法加强对下级行政机关发布的规章和其他具有普遍约束力的行政决定、命令的监督，依照本条例的有关规定，建立相关的备案审查制度，维护社会主义法制的统一，保证法律、法规的正确实施。

第二十六条 本条例自 2024 年 11 月 1 日起施行。2001 年 12 月 14 日国务院发布的《法规规章备案条例》同时废止。

外商投资准入特别管理措施 (负面清单)(2024年版)

中华人民共和国国家发展和改革委员会

中华人民共和国商务部令

第23号

《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2024年版)》已经2024年4月8日国家发展和改革委员会第10次委务会议审议通过和商务部审签,并经党中央、国务院同意,现予发布,自2024年11月1日起施行。

国家发展和改革委员会主任:郑栅洁

商务部部长:王文涛

2024年9月6日

外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2024年版)

说明

一、《外商投资准入特别管理措施(负面清单)》(以下简称《外商投资准入负面清单》)统一列出股权要求、高管要求等外商投资准入方面的特别管理措施。《外商投资准入负面清单》之外的领域,按照内外资一致原则实施管理。境内外投资者统一适用《市场准入负面清单》的有关规定。

二、境外投资者不得作为个体工商户、个人独资企业投资人、农民专业合作社成员,从事投资经营活动。

三、外商投资企业在中国境内投资，应符合《外商投资准入负面清单》的有关规定。

四、有关主管部门在依法履行职责过程中，对境外投资者拟投资《外商投资准入负面清单》内领域，但不符合《外商投资准入负面清单》规定的，不予办理许可、企业登记注册等相关事项；涉及固定资产投资项目核准的，不予办理相关核准事项。投资有股权要求的领域，不得设立外商投资合伙企业。

五、经国务院有关主管部门审核并报国务院批准，特定外商投资可以不适用《外商投资准入负面清单》中相关领域的规定。

六、从事《外商投资准入负面清单》禁止投资领域业务的境内企业到境外发行股份并上市交易的，应当经国家有关主管部门审核同意，境外投资者不得参与企业经营管理，其持股比例参照境外投资者境内证券投资管理有关规定执行。

七、境内公司、企业或自然人以其在境外合法设立或控制的公司并购与其有关联关系的境内公司，按照外商投资、境外投资、外汇管理等有关规定办理。

八、《外商投资准入负面清单》中未列出的文化、金融等领域与行政审批、资质条件、国家安全等相关措施，按照现行规定执行。

九、《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》及其后续协议、《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》及其后续协议、《海峡两岸经济合作框架协议》及其后续协议、我国缔结或者参加的国际条约、协定对境外投资者准入待遇有更优惠规定的，可以按照相关规定执行。在自由贸易试验区等特殊经济区域对符合条件的投资者实施更优惠开放措施的，按照相关规定执行。

十、《外商投资准入负面清单》由国家发展改革委、商务部会同有关部门负责解释。

十一、2021年12月27日国家发展改革委、商务部发布的2021年版《外商投资准入负面清单》自2024年11月1日起废止。

外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2024年版）

序号	特别管理措施
一、农、林、牧、渔业	
1	小麦新品种选育和种子生产的中方股比不低于34%、玉米新品种选育和种子生产须由中方控股。
2	禁止投资中国稀有和特有的珍贵优良品种的研发、养殖、种植以及相关繁殖材料的生产（包括种植业、畜牧业、水产业的优良基因）。
3	禁止投资农作物、种畜禽、水产苗种转基因品种选育及其转基因种子（苗）生产。
4	禁止投资中国管辖海域及内陆水域水产品捕捞。
二、采矿业	
5	禁止投资稀土、放射性矿产、钨勘查、开采及选矿。
三、电力、热力、燃气及水生产和供应业	
6	核电站的建设、经营须由中方控股。
四、批发和零售业	
7	禁止投资烟叶、卷烟、复烤烟叶及其他烟草制品的批发、零售。
五、交通运输、仓储和邮政业	
8	国内水上运输公司须由中方控股。
9	公共航空运输公司须由中方控股，且一家外商及其关联企业投资比例不得超过25%，法定代表人须由中国籍公民担任。通用航空公司的法定代表人须由中国籍公民担任，其中农、林、渔业通用航空公司限于合资，其他通用航空公司限于中方控股。
10	民用机场的建设、经营须由中方相对控股。外方不得参与建设、运营机场塔台。
11	禁止投资邮政公司、信件的国内快递业务。
六、信息传输、软件和信息技术服务业	
12	电信公司；限于中国入世承诺开放的电信业务，增值电信业务的外资股比不超过50%（电子商务、国内多方通信、存储转发类、呼叫中心除外），基础电信业务须由中方控股。
13	禁止投资互联网新闻信息服务、网络出版服务、网络视听节目服务、互联网文化经营（音乐除外）、互联网公众发布信息服务（上述服务中，中国入世承诺中已开放的内容除外）。
七、租赁和商务服务业	

序号	特别管理措施
14	禁止投资中国法律事务（提供有关中国法律环境影响的信息除外），不得成为国内律师事务所合伙人。
15	市场调查限于合资，其中广播电视收听、收视调查须由中方控股。
16	禁止投资社会调查。
八、科学研究和技术服务业	
17	禁止投资人体干细胞、基因诊断与治疗技术开发和应用。
18	禁止投资人文社会科学研究机构。
19	禁止投资大地测量、海洋测绘、测绘航空摄影、地面移动测量、行政区域界线测绘、地形图、世界政区地图、全国政区地图、省级及以下政区地图、全国性教学地图、地方性教学地图、真三维地图和导航电子地图编制，区域性的地质填图、矿产地质、地球物理、地球化学、水文地质、环境地质、地质灾害、遥感地质等调查（矿业权人在其矿业权范围内开展工作不受此特别管理措施限制）。
九、教育	
20	学前、普通高中和高等教育机构限于中外合作办学，须由中方主导（校长或者主要行政负责人应当具有中国国籍，理事会、董事会或者联合管理委员会的中方组成人员不得少于1/2）。
21	禁止投资义务教育机构、宗教教育机构。
十、卫生和社会工作	
22	医疗机构限于合资。
十一、文化、体育和娱乐业	
23	禁止投资新闻机构（包括但不限于通讯社）。
24	禁止投资图书、报纸、期刊、音像制品和电子出版物的编辑、出版、制作业务。
25	禁止投资各级广播电台（站）、电视台（站）、广播电视频道（率）、广播电视传输覆盖网（发射台、转播台、广播电视卫星、卫星上行站、卫星收转站、微波站、监测台及有线广播电视传输覆盖网等），禁止从事广播电视视频点播业务和卫星电视广播地面接收设施安装服务。
26	禁止投资广播电视节目制作经营（含引进业务）公司。
27	禁止投资电影制作公司、发行公司、院线公司以及电影引进业务。
28	禁止投资文物拍卖的拍卖公司、文物商店和国有文物博物馆。
29	禁止投资文艺表演团体。

关于印发《中央行政事业单位国有资产使用管理办法》的通知

财资〔2024〕116号

党中央有关部门，国务院各部委、各直属机构，全国人大常委会办公厅，全国政协办公厅，最高人民法院，最高人民检察院，各民主党派中央，有关人民团体，有关中央管理企业：

为规范中央行政事业单位国有资产使用行为，维护国有资产安全和完整，保障国家所有者权益，根据《行政事业性国有资产管理条例》（国务院令 第738号）等规定，我们制定了《中央行政事业单位国有资产使用管理办法》。现印发给你们，请遵照执行。

附件：中央行政事业单位国有资产使用管理办法

财政部

2024年8月16日

中央行政事业单位国有资产使用管理办法

第一章 总则

第一条 为规范中央行政事业单位国有资产使用管理，提高资产使用效能，维护国有资产安全完整，根据《行政事业性国有资产管理条例》（国务院令 第738号）等规定，制定本办法。

第二条 本办法所称中央行政事业单位，包括党中央各

部门、国务院各部委和各直属机构、全国人大常委会办公厅、全国政协办公厅、最高人民法院、最高人民检察院、各民主党派中央、有关人民团体（以下统称各部门）的机关本级及其所属各级行政事业单位，有关中央管理企业所属的各级事业单位。

第三条 中央行政事业单位国有资产使用方式包括单位自用、出租出借、对外投资等。

中央行政事业单位国有资产应当首先用于本单位履行职能和保障事业发展、提供公共服务，符合规定条件的，可以出租出借、对外投资。

第四条 中央行政事业单位使用国有资产应当遵循安全规范、节约高效、物尽其用、公开透明、权责一致的原则，严格执行国有资产使用管理的规定，加强国有资产使用管理。

第五条 中央行政事业单位应当建立国有资产使用管理制度，明确管理责任，规范使用流程，加强产权保护，提高使用效益。

第二章 管理权限

第六条 财政部和各部门、有关中央管理企业按照规定权限对中央行政事业单位国有资产使用事项进行审核、审批。

财政部批复各部门所属行政事业单位国有资产使用事

项、有关中央管理企业所属事业单位国有资产使用事项等文件，同时抄送财政部当地监管局。

第七条 各部门机关本级和机关服务中心的国有资产使用事项，分别由中共中央直属机关事务管理局、国家机关事务管理局、全国人大常委会办公厅、全国政协办公厅（以下统称机关事务管理部门）归口管理。

中央行政事业单位办公用房和公务用车使用管理，按照《党政机关办公用房管理办法》、《党政机关公务用车管理办法》及财政部有关规定执行。

中央和国家机关本级、机关服务中心、所属垂直管理机构和派出机构的办公用房由机关事务管理部门会同各部门管理；中央行政事业单位的业务用房和除上述范围以外单位的办公用房由财政部会同各部门管理。

中央和国家机关本级、机关服务中心的机要通信用车、应急保障用车由机关事务管理部门会同各部门管理；中央行政事业单位执法执勤用车、特种专业技术用车和除上述范围以外单位的机要通信用车、应急保障用车由财政部会同各部门管理。

第八条 除本办法第九条规定外，各部门所属行政事业单位（含垂直管理机构和派出机构，各部门机关本级和机关服务中心除外，下同）、有关中央管理企业所属事业单位国有资产出租出借、对外投资等，单位价值或者批量价值

（账面原值，下同）1500 万元以上（含 1500 万元）的，应当由各部门、有关中央管理企业审核同意并出具审核意见后报财政部审批；单位价值或者批量价值 1500 万元以下的，由各部门、有关中央管理企业自行审批。

各部门所属行政事业单位、有关中央管理企业所属事业单位六个月以内（含六个月）的国有资产出租出借事项，由各部门、有关中央管理企业审批。国有资产连续出租出借给同一承租承租方超过六个月的，按照本条第一款规定权限履行审批手续。

第九条 国家设立的中央级研究开发机构、高等院校对其持有的科技成果，可以自主决定许可或者作价投资，不需报各部门和财政部审批或者备案。涉及国家秘密、国家安全及关键核心技术的科技成果许可或者作价投资，由各部门按照国家有关保密制度的规定审批。国家设立的中央级研究开发机构、高等院校以科技成果转化形成的国有股权进行对外投资等使用事项，由各部门审批。

第十条 中央事业单位国有资产使用涉及武器装备科研生产能力、维修保障能力的，应当经国务院国防科技工业主管部门审核同意后，再履行国有资产出租出借、对外投资等审批程序。

第十一条 财政部、各部门、有关中央管理企业对国有资产使用事项的批复文件，是中央行政事业单位办理国有

资产出租出借、对外投资等的依据。

中央行政事业单位国有资产出租出借、对外投资等使用管理情况，应当在行政事业性国有资产管理情况年度报告中予以反映。

第三章 基础管理

第十二条 中央行政事业单位应当按照规定格式建立资产信息卡，填写资产基本信息、财务信息、使用信息、特性信息等。对于权证手续不全、但长期占有使用并实际控制的国有资产，应当建立并登记资产信息卡。

第十三条 中央行政事业单位应当严格依照国家统一的会计制度进行会计核算，不得形成账外资产。

第十四条 中央行政事业单位对通过调剂、购置、建设、租用、接受捐赠等方式取得的资产，应当及时办理验收入库和登记入账手续。

建设项目竣工验收合格后，应当及时办理资产交付手续，并在规定期限内办理竣工财务决算，期限最长不得超过1年。对已交付使用但未办理竣工财务决算的在建工程，应当按规定及时以暂估价值转入固定资产、公共基础设施等。

第十五条 中央行政事业单位应当定期或者不定期对资产进行盘点、对账，每年至少盘点一次。出现资产盘盈盘亏的，应当按照财务、会计和国有资产管理有关制度规定

及时处理，做到账实相符、账卡相符、账账相符。

第十六条 中央行政事业单位应当加强国有资产产权管理，确保产权清晰。对需要办理权属登记的国有资产，应当依法及时办理。对有账簿记录但权证手续不全的国有资产，可以向有关主管部门提出确认资产权属申请，及时办理权属登记。

第十七条 中央行政事业单位应当应用预算管理一体化系统加强资产使用管理，并将资产使用状态等信息按照要求及时在预算管理一体化系统中动态更新。

第四章 使用方式

第一节 资产自用

第十八条 中央行政事业单位应当建立健全资产验收、领用、使用、保管和维护等管理制度和流程，严格执行行政事业单位内部控制规范，加强对固定资产、在建工程、流动资产、无形资产等各类国有资产的使用管理。

第十九条 中央行政事业单位应当将使用管理责任落实到人，明确资产使用人和管理人的岗位责任，建立资产领用交回制度，按照规程合理使用、管理资产。资产使用人、管理人发生变化的，应当及时办理资产交接手续。

第二十条 中央行政事业单位应当定期或者不定期检查国有资产使用状况，及时组织资产维修和保养，减少非正常损耗。

第二十一条 中央行政事业单位接受捐赠形成的资产，应当按照捐赠约定的用途使用，捐赠人意愿不明确或者没有约定用途的，应当根据单位需要和捐赠资产性能统筹安排使用。

第二十二条 中央行政事业单位应当加强房屋资产的规范使用和安全管理，严格按照规定使用房屋资产，不得擅自改变使用功能；落实房屋资产安全主体责任，做好日常检查和维修保养，确保安全使用。

第二十三条 中央行政事业单位公务用车实行编制管理，根据机构设置、人员编制和工作需要等因素确定车辆编制。中央行政事业单位应当建立健全公务用车使用管理制度，严格执行，加强监督，降低运行成本。公务用车应当用于保障工作开展，严格按照规定用途使用，严禁公车私用，严禁违规固定给单位内设机构或者个人使用。

第二十四条 中央行政事业单位应当建立资产共享共用与资产配置、绩效管理挂钩的联动机制，将资产共享共用情况作为新增资产配置的重要参考因素，充分利用存量资产，科学配置新增资产，解决资产重复配置、闲置浪费等问题，提高资产使用效益。

第二十五条 中央行政事业单位应当应用预算管理一体化系统资产调剂共享功能，积极推进资产共享共用工作，可以按照共享共用资产平均工时成本和物料消耗合理制

定、标示补偿标准，由使用方向提供方给予合理补偿。

国家设立的中央级研究开发机构、高等院校等事业单位，应当将符合条件的科研设施与科研仪器纳入重大科研基础设施和大型科研仪器国家网络管理平台，实行开放共享和高效利用。

第二十六条 鼓励中央行政事业单位合法合规开展软件等无形资产共享共用工作。共享共用的软件等无形资产著作权仍归原单位所有，使用共享软件等无形资产的单位可通过合同约定享受修改权、复制权等部分著作权利。

第二十七条 中央行政事业单位应当依据《中华人民共和国数据安全法》等规定，做好数据资产加工处理工作，提高数据资产质量和管理水平。在确保公共安全和保护个人隐私的前提下，加强数据资产汇聚共享和开发开放，促进数据资产使用价值充分利用。

第二节 出租出借

第二十八条 中央行政事业单位应当严格控制国有资产出租出借行为。对不需使用且难以调剂、难以共享共用的国有资产，经严格论证和集体决策，按照本办法第二章规定的权限履行审批手续后可以出租出借，未经批准不得出租出借。经批准出租出借的国有资产不得转租转借。

第二十九条 中央行政事业单位应当严格控制房屋资产的出租出借行为。除国家另有规定外，中央行政事业单位

办公用房、业务用房、其他用房闲置且无法调剂使用、无法按规定转换用途或者置换为其他符合国家政策和需要的资产的，可以按照本办法第二章规定的权限履行审批程序后出租出借，未经批准不得出租出借。经批准出租出借的办公用房、业务用房、其他用房不得转租转借。

第三十条 中央行政事业单位出租出借的国有资产应当权属清晰且不存在纠纷，原则上不得在资产闲置的情况下租用借用、购置同类资产，不得在对外出租出借的情况下租用借用、购置同类资产。

第三十一条 中央行政事业单位国有资产有下列情形之一的，不得出租出借：

- （一）已被依法查封、冻结的；
- （二）未取得其他共有人同意的；
- （三）产权有争议的；
- （四）其他违反法律、行政法规规定的。

第三十二条 中央行政事业单位申请出租出借国有资产，应当提供下列材料：

- （一）申请文件及单位内部决策文件；
- （二）国有资产价值凭证及产权证明，如购货发票或者收据、财务资料、资产信息卡、国有土地使用权证、房屋所有权证、不动产权证、专利证、著作权证等凭据的复印件，并加盖单位公章；

(三) 可行性分析报告，包括出租出借的必要性、可行性及风险分析，拟出租出借国有资产的基本情况，并对是否租用借用同类资产情况作出说明，涉及房屋出租出借的，需提供房屋安全情况相关材料；

(四) 公开竞价招租材料，双方签署的意向性协议；

(五) 拟承租方、承租方的单位法人证书或者企业营业执照、个人身份证复印件等；

(六) 其他材料。

第三十三条 中央行政事业单位国有资产出租，应当以公开竞争方式进行，严格控制非公开方式。以公开竞争方式进行的，原则上通过单位或者资产所在地相应的公共资源交易平台、产权交易机构等进行，确保过程公正透明。

中央行政事业单位国有资产出租价格原则上采取公开竞争方式确定。按照国家有关规定需要进行资产评估的，从其规定。

中央行政事业单位国有资产出租出借期限一般不得超过五年。

第三十四条 除国家另有规定外，中央行政事业单位为提供餐饮、住宿、生活服务、文化服务等功能的房屋类国有资产，确需委托专业机构管理或者授权专业机构有偿使用的，原则上以公开竞争方式进行，并按照本办法第二章规定的权限履行审批手续。

第三节 对外投资

第三十五条 除国家另有规定外，中央行政单位不得以任何形式将国有资产用于对外投资或者设立营利性组织，不得利用国有资产对外担保。中央事业单位原则上不得利用房屋类国有资产对外投资。

中央事业单位利用国有资产对外投资应当有利于事业发展和实现国有资产保值增值，符合国家有关规定，经可行性研究和集体决策，按照本办法第二章规定的权限履行审批手续，未经批准不得对外投资。

除有关中央管理企业所属事业单位、本办法第九条和国家另有规定外，中央事业单位原则上不得直接投资新设或者新入股企业；确需新设或者新入股企业的，应当经主管部门审核同意后报财政部审批。

中央事业单位应当明确对外投资形成的股权及其相关权益管理责任，按照规定将对外投资形成的股权纳入经营性国有资产集中统一监管体系。

第三十六条 中央事业单位对外投资的国有资产应当权属清晰且不存在权属纠纷，除国家另有规定外，不得利用财政拨款、财政拨款结转结余资金对外投资，严格控制货币资金对外投资。

第三十七条 中央事业单位不得从事以下对外投资事项：

（一）买卖股票、期货、基金、公司债券，国家另有规定的除外；

（二）购买任何形式的金融衍生品或者进行任何形式的金融风险投资，国家另有规定的除外；

（三）利用国外贷款的事业单位，在国外债务尚未清偿前利用该贷款形成的国有资产对外投资；

（四）其他违反法律、行政法规规定的投资事项。

第三十八条 中央事业单位申请对外投资，应当提供下列材料：

（一）申请文件及单位内部决策文件；

（二）国有资产价值凭证及产权证明，如购货发票或者收据、财务资料、资产信息卡、国有土地使用权证、房屋所有权证、不动产权证、专利证、著作权证、债权或者股权凭证、投资协议等凭据的复印件，并加盖单位公章；

（三）可行性分析报告，包括对外投资的必要性、可行性及风险分析，拟合作方的基本情况，拟用于对外投资的国有资产类型及来源，对外投资对本单位财务状况和业务活动影响的分析等；

（四）双方签署的意向性协议、拟创办企业的章程草案；

（五）拟合作方法人证书或者企业营业执照、个人身份证复印件等；

（六）中央事业单位上年度财务报表、拟合作方或者被投资方经中介机构审计的上年度财务报告；

（七）其他材料。

第三十九条 中央事业单位对外投资形成的国有资产，应当依照国家统一的会计制度进行核算，不得将对外投资在往来款科目核算，不得形成账外资产。

第四十条 除国家另有规定外，中央事业单位经批准利用国有资产进行对外投资的，应当依法进行资产评估，并按照国有资产评估管理有关规定进行核准或者备案。

国家设立的中央级研究开发机构、高等院校将其持有的科技成果许可或者作价投资给国有全资企业的，可以不进行资产评估；许可或者作价投资给非国有全资企业的，由单位自主决定是否进行资产评估；通过协议定价的，应当在本单位公示科技成果名称和拟交易价格。

第五章 使用收入

第四十一条 中央行政事业单位国有资产使用收入，包括资产出租收入、对外投资收益、共享共用取得的补偿收入以及其他有偿使用方式取得的收入等。

中央行政单位、参照公务员法管理的事业单位国有资产使用收入，应当在扣除税金、资产评估费等相关费用后，按照政府非税收入和国库集中收缴管理有关规定及时上缴中央国库。

中央事业单位（不含参照公务员法管理的事业单位）国有资产使用收入，除按照中央国有资本经营预算有关规定应申报、上缴的国有资本收益和国家另有规定应申报、上缴的部分外，在扣除税金、资产评估费等相关费用后，纳入单位预算，统一核算、统一管理。

中央行政事业单位土地使用权出租收益，按照财政部有关规定上缴中央国库。

第四十二条 国家设立的中央级研究开发机构、高等院校转化科技成果所获得的收入按照规定留归本单位的，纳入单位预算，统一核算、统一管理。

第四十三条 中央行政事业单位应当及时收取资产使用收入，不得违反国家规定多收、少收、不收、侵占、私分、截留、占用、挪用、隐匿、坐支。

第六章 监督检查

第四十四条 财政部对中央行政事业单位国有资产使用情况进行检查。

财政部各地监管局依据职责和财政部授权对所在地中央行政事业单位国有资产使用情况进行监督检查。

第四十五条 各部门、有关中央管理企业应当定期或者不定期对所属行政事业单位国有资产使用情况进行监督检查，及时发现并纠正国有资产使用管理中的问题。

第四十六条 财政部、各部门、有关中央管理企业、中

中央行政事业单位及其工作人员在国有资产使用管理工作中，违反本办法规定，以及存在其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违规行为的，依法追究相应责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附则

第四十七条 执行企业财务、会计制度的中央事业单位，以及中央行政事业单位所办国有及国有控股企业国有资产使用管理，不适用本办法。

第四十八条 中央行政事业单位货币形式的资产使用管理，按照预算、资金及财务管理有关规定执行。

第四十九条 公共基础设施、政府储备物资、文物资源、保障性住房等行政事业性国有资产使用管理，以及中央行政事业单位境外国有资产使用管理，按照有关规定执行。

第五十条 各部门、有关中央管理企业可以依据本办法规定，结合实际情况，授权所属行政事业单位一定限额的国有资产使用管理权限，并制定具体管理办法。

第五十一条 中央行政事业单位涉及国家安全和秘密的国有资产使用管理，应当符合国家有关保密制度的规定和要求。

第五十二条 本办法自印发之日起施行。此前颁布的有关行政事业单位国有资产使用管理规定与本办法不一致

的，以本办法为准。《中央级事业单位国有资产使用管理暂行办法》（财教〔2009〕192号）和《财政部关于〈中央级事业单位国有资产使用管理暂行办法〉的补充通知》（财教〔2009〕495号）同时废止。

中共中央 国务院关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见

就业是最基本的民生，事关人民群众切身利益，事关经济社会健康发展，事关国家长治久安。为实施就业优先战略，促进高质量充分就业，现提出如下意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，全面贯彻劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业的方针，以推动高质量发展为基础，以实施就业优先战略为引领，以强化就业优先政策为抓手，以破解结构性就业矛盾为着力点，以深化就业体制机制改革为动力，以不发生规模性失业风险为底线，持续促进就业质的有效提升和量的合理增长，推动实现劳动者工作稳定、收入合理、保障可靠、职业安全等，不断增强广大劳动者获得感幸福感安全感，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供有力支撑。

经过努力，就业机会充分、就业环境公平、就业结构优化、人岗匹配高效、劳动关系和谐的局面逐步形成，系统集成、协调联动、数字赋能、管理科学、法治保障的就业工作体系更加健全。城镇就业稳定增长，失业水平有效

控制，劳动参与率基本稳定，现代化人力资源加快塑造，就业公共服务体系更加完善，中等收入群体规模稳步扩大，社会保险覆盖面不断扩大，劳动者就业权益有效维护，使人人都有通过辛勤努力实现自身发展的机会。

二、推动经济社会发展与就业促进协调联动

（一）强化宏观调控就业优先导向。把高质量充分就业作为经济社会发展优先目标，纳入国民经济和社会发展规划，促进财政、货币、产业、价格、就业等政策协同发力，提高发展的就业带动力。健全就业影响评估机制，重大政策制定、重大项目确定、重大生产力布局要同步开展岗位创造、失业风险评估，构建就业友好型发展方式。

（二）增强现代化产业体系就业协同性。因地制宜发展新质生产力，改造提升传统产业，培育壮大新兴产业，布局建设未来产业，加快发展先进制造业集群，努力创造更多高质量就业岗位。推进生产性服务业融合发展，加快生活性服务业多样化发展，扩大第三产业就业容量。深入实施乡村振兴战略，发展现代农业，提高农业劳动生产率，增强农业就业吸引力。

（三）支持各类经营主体稳岗扩岗。发挥国有企业就业引领作用，综合运用财政支持、税收优惠、金融支持、社会保障等政策，引导各类主体更好履行稳岗扩岗社会责任。支持发展吸纳就业能力强的产业和企业，对就业示范

效应好的经营主体，同等条件下优先保障建设用地计划，优先提供用工支持服务。

（四）提升区域协调发展就业承载力。深入实施区域协调发展战略、区域重大战略，加快形成一批服务融通、政策贯通、渠道畅通的就业集聚区和增长极。引导资金、技术、劳动密集型产业从东部向中西部、从中心城市向腹地有序转移，加大对革命老区、边境地区、资源枯竭地区等政策倾斜，促进区域间就业均衡发展。

（五）培育就业扩容提质新动能。拓展数字经济就业新空间，大力推进产业数字化、数字产业化，支持平台经济健康发展，做好数字转型中的岗位挖潜、职业转换。增加绿色就业新机会，积极发展节能降碳、环境保护、生态保护修复和利用等绿色产业，推动绿色发展和就业增长协同增效。开辟康养就业新领域，发展银发经济，促进健康与养老、旅游、休闲、食品等产业深度融合，催生新的就业增长点。

三、着力解决结构性就业矛盾

（六）提高教育供给与人才需求的匹配度。适应新一轮科技革命和产业变革，科学研判人力资源发展趋势，统筹抓好教育、培训和就业。推动高等教育高质量发展，扩大理工农医类专业招生规模，根据社会需要、产业需求、职业开发优化调整学科专业设置。将就业状况作为办学资

源配置、教育质量评估、招生计划安排的重要依据，对就业质量不高的专业实行红黄牌提示制度。加快发展现代职业教育，推进职普融通、产教融合、科教融汇，培养更多高素质技术技能人才。推进技工教育高质量特色发展，组建一批技工教育联盟（集团），遴选建设一批优质技工院校和优质专业。将职业生涯教育融入高校人才培养全过程，推动在普通高中阶段开展职业启蒙、职业认知、职业体验。

（七）健全终身职业技能培训制度。实施技能中国行动，大力开展职业技能培训，全面推行企业新型学徒制培训，构建贯穿劳动者学习工作终身、覆盖职业生涯全程的技能培训制度。加强公共实训基地、高技能人才培训基地建设，鼓励企业建设职业技能培训基地，形成以市场化培训为主导、行业企业自主培训为主体的职业技能培训供给体系。指导企业按规定足额提取和使用职工教育经费，保证60%以上的经费用于一线职工教育培训，允许用于企业建立职业学校（含技工院校）。

（八）拓宽技能人才发展通道。建立完善国家资历框架，推动职业资格、职业技能等级与相应职称、学历双向比照认定，推进“学历证书+若干职业技能证书”制度实施，积极挖掘培育新的职业序列，及时发布新职业。畅通职业发展通道，支持符合条件的企业开展特级技师、首席

技师评聘工作，建立一批技能大师工作室、劳模工匠创新工作室。动态发布技能人才薪酬价位信息，引导企业逐步提高技能人才薪酬待遇。健全以世界技能大赛为引领、全国职业技能大赛为龙头、全国行业和地方各级职业技能竞赛以及专项赛为主体、企业和院校职业技能比赛为基础的职业技能竞赛体系，完善相关表彰奖励政策。

四、完善重点群体就业支持体系

（九）拓展高校毕业生等青年就业成才渠道。促进市场化就业，完善工资待遇、职称评聘、培训升学等政策，开发更多有利于发挥所学所长的就业岗位，鼓励青年投身重点领域、重点行业、城乡基层和中小微企业就业创业，有条件的地方可对到位于县乡中小微企业就业的高校毕业生加大政策支持力度。提升青年就业服务效能，强化针对性职业指导、职业介绍、技能培训、见习实习，形成衔接校内校外、助力成长成才的服务支撑。实施青年就业启航、“宏志助航”等专项计划，强化对困难家庭毕业生、长期失业青年的就业帮扶，促进其尽早就业、融入社会。支持留学回国人员同等享受就业创业政策和服务。

（十）做好退役军人就业服务保障。健全学历教育与职业技能培训、创业培训、个性化培训并行的退役军人教育培训体系。挖掘岗位资源，探索“教培先行、岗位跟进”就业模式，鼓励优秀退役军人按有关规定到党的基层

组织、城乡社区和退役军人服务机构工作。引导退役军人围绕国家重点扶持领域创业。

（十一）拓宽农村劳动力就业增收空间。壮大县域富民产业，推出一批适应乡村全面振兴需要的新职业，注重引导外出人才返乡、城市人才下乡创业，实施以工代赈，加快形成双向流动、互融互通的统筹城乡就业格局。组建区域劳务协作联盟，开展劳务品牌认定培育，完善就业服务、职业培训、权益维护一体化外出务工服务体系。推动农村低收入人口就业帮扶常态化，防止因失业导致规模性返贫。

（十二）完善困难人员就业援助制度。加强对大龄、残疾、较长时间失业等就业困难群体的帮扶，合理确定、动态调整就业困难人员认定标准，完善及时发现、优先服务、精准帮扶、动态管理的就业援助制度。鼓励支持企业吸纳就业、自主创业，统筹用好公益性岗位，确保零就业家庭动态清零。创造适合老年人的多样化、个性化就业岗位，加强求职就业、技能培训等服务。招用超过法定退休年龄劳动者的用人单位，要依法保障劳动者获得劳动报酬、劳动安全卫生保护、工伤保障等基本权益，支持用人单位按规定参加社会保险。

（十三）优化自主创业灵活就业保障制度。健全创业培训、创业服务、创业孵化、创业活动支持体系，优化创

业促进就业政策环境，提升创业质量。支持灵活就业健康发展，建设区域性行业性零工市场、功能化便捷化零工驿站。支持和规范发展新就业形态，扩大新就业形态劳动者职业伤害保障试点，保障新就业形态劳动者对平台劳动规则的知情权、参与权，畅通劳动者维权渠道。对就业困难人员、离校2年内未就业高校毕业生灵活就业的，按照规定给予一定的社会保险补贴。

五、健全精准高效的就业公共服务体系

（十四）完善覆盖全民的就业公共服务制度。坚持普惠性、基础性、兜底性，完善服务清单，强化常住地、就业地服务责任，推动就业公共服务常住人口广覆盖、用人主体广惠及、就业创业全贯通。提升服务专业化水平，发挥公共就业服务能力提升示范项目作用，定期开展业务练兵、技能比武，支持就业公共服务机构、高校等的就业服务从业者申报相关专业职称，推动人力资源服务业创新发展、扩大服务供给。

（十五）夯实基层导向的就业公共服务基础。将就业公共服务体系建设纳入经济社会发展及国土空间相关规划，综合区位特点、人群特征、服务半径，布局服务设施、人员队伍，促进服务资源向基层延伸、向农村覆盖、向边远地区和就业困难群体倾斜。将基层就业公共服务融入以党建引领基层治理范畴，纳入基层民生保障服务事

项，打造“家门口”就业服务站、“15分钟”就业服务圈，健全标识统一、布局合理、服务规范、运行高效的基层就业公共服务网络。

（十六）推行数字赋能的就业公共服务模式。建立全国统一的就业信息资源库，推出全国就业公共服务平台，实现就业事项一体化办理、精准化服务、智能化监管。推广数字赋能、实地摸排、精准服务的模式，推进人力资源社会保障、教育、公安、民政、税务、市场监管等部门数据共享比对，将政策和服务主动精准推送给用人单位和劳动者。

六、提升劳动者就业权益保障水平

（十七）保障平等就业权利。坚决破除影响劳动力、人才流动的体制机制障碍，同步推进户籍、用人、档案等服务改革，消除地域、身份、性别、年龄等影响平等就业的不合理限制和就业歧视，畅通社会流动渠道。健全就业歧视救济机制，依法纳入劳动保障监察范围，完善民事支持起诉机制，稳妥开展公益诉讼检察工作。完善残疾人按比例就业、集中就业、自主就业促进机制，发挥好残疾人就业保障金促进就业作用。保障妇女在就业创业、职业发展、技能培训、职业健康与安全等方面的合法权益，健全生育保障、普惠托育、就业扶持等支持体系，构建生育友好的就业环境。

（十八）促进劳动报酬合理增长。健全劳动、知识、技术等要素按贡献参与分配的初次分配机制，提高劳动报酬在初次分配中的比重。加强对企业工资收入分配的宏观指导，完善劳动者工资决定、合理增长、支付保障机制。

（十九）构建和谐劳动关系。完善劳动关系协商协调机制，推动企业依法保障劳动者取得劳动报酬、休息休假、获得劳动安全卫生保护等合法权益。加强劳动保障监察、劳动人事争议调解仲裁队伍建设，持续整治人力资源市场秩序，有效治理欠薪欠保、违法裁员、求职陷阱等乱象。

（二十）扩大社会保障覆盖面。推动用人单位及职工依法参加社会保险，健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社会保障制度，全面取消在就业地参保户籍限制。推动失业保险、工伤保险、住房公积金向职业劳动者广覆盖。完善就业与失业保险、最低生活保障联动机制，按规定兑现失业保险待遇，提供分层分类社会救助，调整完善低保渐退期限和就业成本扣减规定。

七、凝聚促进高质量充分就业的工作合力

（二十一）加强组织领导。坚持把党的领导贯彻到促进高质量充分就业工作的各领域全过程。将就业工作作为县以上党政领导班子绩效考核重要内容，按有关规定开展就业工作表彰。各地区、各有关部门和单位要把就业当作

民生头等大事，加强组织实施，健全制度机制，增强工作合力，结合实际抓好本意见贯彻落实，确保党中央、国务院决策部署落地见效。

（二十二）强化支撑保障。研究完善就业促进、反就业歧视相关法律制度。合理安排就业补助资金，统筹用好失业保险基金、各类产业引导基金等促进就业，完善政府购买就业公共服务制度。加快建构中国就业理论体系，加强就业理论研究和咨询智库建设。强化就业领域国际合作，建立常态化对话机制，提升我国在就业领域的国际话语权和影响力。

（二十三）防范化解重大风险。建立健全高质量充分就业统计监测体系，建立就业岗位调查制度，适时开展高质量充分就业评估。完善规模性失业风险防范化解机制，加强监测预警、政策储备和应急处置，有条件的地方可设立就业风险储备金，妥善应对就业领域重大风险。积极应对人工智能等新兴技术快速发展对就业的影响。

（二十四）营造良好氛围。适时开展集中性就业促进和技能宣传活动，加大政策宣传解读力度，及时总结宣传典型经验和实施成效，加强舆论引导，推动形成全社会关心支持就业的良好氛围。