

# 关于“十四五”时期深化价格机制改革行动方案的 通知

## （发改价格〔2021〕689号）

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团发展改革委：  
为深入贯彻党的十九届五中全会精神和“十四五”规划《纲要》部署，深化“十四五”时期重点领域价格机制改革，制定本行动方案。

### 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，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，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，统筹发展和安全，坚持市场化方向，坚持系统观念，重点围绕助力“碳达峰、碳中和”目标实现，促进资源节约和环境保护，提升公共服务供给质量，更好保障和改善民生，深入推进价格改革，完善价格调控机制，提升价格治理能力，确保价格总水平在合理区间运行。

到2025年，竞争性领域和环节价格主要由市场决定，网络型自然垄断环节科学定价机制全面确立，能源资源价格形成机制进一步完善，重要民生商品价格调控机制更加健全，公共服务价格政策基本完善，适应高质量发展要求的价格政策体系基本建立。

### 二、加强和改进价格调控

（一）健全监测预测预警体系。运用现代信息技术，健全价格监测预测预警系统，完善价格监测分析制度和风险预警框架。动态跟踪分析国内外市场形势，一体监测重点商品生产、运输、销售、成本、价格动态，加强综合研判和趋势分析，强化风险评估和预测预警。深化与行业协会、市场机构合作，提升分析预测科学性。

（二）加强重要民生商品价格调控。落实完善重要民生商品价格调控机制的要求，坚持“调高”与“调低”并重，注重预调微调，完善突发应急调控机制，提升调控能力，有效保障粮油肉蛋菜果奶等供应，防止价格大起大落。建立价格区间调控制度，健全以储备调控、进出口调节为主的调控手段，加强生猪等重要民生商品逆周期调节。强化价格与补贴、储备、保险、金融等政策的协同联动。

（三）坚持并完善价格支持政策。坚持稻谷、小麦最低收购价政策框架不动摇，着力增强政策灵活性和弹性，合理调整最低收购价水平，切实保护农民利益和种粮积极性，确保口粮生产稳定，同时充分发挥市场机制作用，促进优质优价。完善棉花目标价格政策，健全风险分担机制，合理调整棉花目标价格水平，继续探索可持续的新型支持政策。进一步加强农产品成本调查工作，为制定价格政策提供支撑。

（四）做好大宗商品价格异动应对。加强对铁矿石、铜、原油、天然气、玉米、大豆、食用油等大宗商品市场动态和价格形势的跟踪分析，深入研判输入性影响，及时提出储备、进出口、财税、金融等综合调控措施建议，推动有关方面做好保供稳价工作。

（五）强化市场预期管理。建立完善预期管理制度。聚焦价格总水平和重点商品，提高预期管理的前瞻性和预见性；创新丰富预期管理手段，通过解读市场基本面的积极变化、政府保供稳价举措等，强化政府与市场双向沟通与信息交流，释放正面信号，合理引导市场预期。规范价格指数编制发布行为。

### 三、深入推进能源价格改革

（六）持续深化电价改革。进一步完善省级电网、区域电网、跨省跨区专项工程、增量配电网价格形成机制，加快理顺输配电价结构。持续深化燃煤发电、燃气发电、水电、核电等上网电价市场化改革，完善风电、光伏发电、抽水蓄能价格形成机制，建立新型储能价格机制。平稳推进销售电价改革，有序推动经营性电力用户进入电力市场，完善居民阶梯电价制度。

（七）不断完善绿色电价政策。针对高耗能、高排放行业，完善差别电价、阶梯电价等绿色电价政策，强化与产业和环保政策的协同，加大实施力度，促进节能减碳。实施支持性电价政策，降低岸电使用服务费，推动长江经济带沿线港口全面使用岸电。

（八）稳步推进石油天然气价格改革。按照“管住中间、放开两头”的改革方向，根据天然气管网等基础设施独立运营及勘探开发、供气和销售主体多元化进程，稳步推进天然气门站价格市场化改革，完善终端销售价格与采购成本联动机制。积极协调推进城镇燃气配送网络公平开放，减少配气层级，严格监管配气价格，探索推进终端用户销售价格市场

化。结合国内外能源市场变化和国内体制机制改革进程，研究完善成品油定价机制。

（九）完善天然气管道运输价格形成机制。适应“全国一张网”发展方向，完善天然气管道运输价格形成机制，制定出台新的天然气管道运输定价办法，进一步健全价格监管体系，合理制定管道运输价格。

#### **四、系统推进水资源价格改革**

（十）创新完善水利工程供水价格形成机制。建立健全有利于促进水资源节约和水利工程良性运行、与投融资体制相适应的水利工程水价形成机制。科学核定定价成本，合理确定盈利水平，动态调整水利工程供水价格。鼓励有条件的地区实行供需双方协商定价。积极推动供需双方在项目前期工作阶段签订框架协议、约定意向价格，推进供水工程投融资体制机制改革。

（十一）深入推进农业水价综合改革。以完善农业水价形成机制为抓手，积极推行分类、分档水价，统筹推进精准补贴和节水奖励机制、工程建设和管护机制、终端用水管理机制健全和落实。坚持“先建机制、后建工程”，合理安排进度，2025年基本实现改革目标。合理界定水权，创新完善水权交易机制，推进市场化交易，推动节约的农业水权向城市和工业用水转让。

（十二）持续深化城镇供水价格改革。建立健全激励提升供水质量、促进节约用水的价格形成和动态调整机制，合理制定城镇供水价格。完善居民阶梯水价制度，适度拉大分档差价。结合计划用水与定额用水管理方式，有序推进城镇

非居民用水超定额累进加价制度，在具备条件的高耗水行业率先实施。鼓励探索建立城镇供水上下游价格联动机制。

（十三）进一步完善污水处理收费机制。结合污水处理排放标准提高情况，将收费标准提高至补偿污水处理和污泥无害化处置成本且合理盈利的水平，并建立动态调整机制。鼓励通过政府购买服务，以招投标等市场化方式确定污水处理服务费水平，建立与处理水质、污染物削减量等挂钩的污水处理服务费奖惩机制。鼓励已建成污水集中处理设施的农村地区，探索建立农户付费制度。

## **五、加快公共服务价格改革**

（十四）健全公用事业价格机制。认真落实关于清理规范城镇供水供电供气供暖行业收费促进行业高质量发展的意见，清理取消不合理收费，加快完善价格形成机制，严格规范价格收费行为。推动县级以上地方政府建立生活垃圾处理收费制度，合理制定调整收费标准。推行非居民餐厨垃圾计量收费。具备条件的地区探索建立农户生活垃圾处理付费制度。完善危险废弃物处置收费机制。健全铁路货运与公路挂钩的价格动态调整机制。清理规范海运口岸收费。

（十五）完善公益性服务价格政策。进一步完善教育、养老、殡葬、景区、公共法律服务等领域价格政策。巩固完善以政府投入为主、多渠道筹集教育经费的体制，完善学前教育收费政策，规范民办教育收费。适应医养结合、社区养老、居家养老等养老领域新模式，建立健全养老服务价格机制，支持普惠性养老服务发展。进一步完善殡葬服务收费政策，规范收费行为。健全景区门票价格形成机制，加强景区

内垄断性服务价格监管。完善公证、仲裁等公共法律服务价格形成机制。

## 六、做好组织保障

（十六）强化改革统筹。严格落实改革主体责任，统筹考虑各领域改革进程，明确改革时间表、路线图、责任人。深入调查研究，科学设计改革方案，广泛听取各方面意见，切实履行法定程序。坚持新闻宣传与重大价格改革同研究、同部署、同实施，准确解读改革方案，凝聚改革共识。强化部门协同、上下联动，加强工作指导，充分调动基层积极性，形成工作合力。

（十七）加强成本监审。坚持将成本监审作为政府制定和调整价格的重要程序，制定完善分行业的成本监审办法和监审操作规程，探索建立标准成本制度。组织开展输配电、天然气管道运输等重点领域成本监审。强化成本监审约束作用，逐步引入成本激励机制。建设全国统一的成本监审调查信息系统。

（十八）兜住民生底线。把握好改革的时机、力度，充分研究论证社会承受能力，做好风险评估，完善配套民生保障措施。及时启动社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制，切实保障困难群众基本生活。

（十九）完善价格法治。开展价格法律法规后评估，完善价格法治体系，推进价格管理机制化、制度化。适时修订定价目录。推动健全价格监测预警、价格认证等领域制度办法。研究完善制止牟取暴利的制度规定。

（二十）加强能力建设。加强政治理论学习，积极开展专业培训，强化干部配备，充实工作力量，提升价格工作能

力。加强成本监审调查、价格监测、价格认证队伍建设，坚持守正创新，提高服务中心、服务大局能力。充分利用第三方力量，强化价格领域重大问题、基础理论和前瞻性政策研究。

请各地结合实际制定具体方案，扎实推进“十四五”时期价格机制改革，确保各项重点任务落实到位。

国家发展改革委

2021年5月18日