

圣智尊刊

中共安徽省委党校图书馆 主办

2018

NO.2

总第2期

目 录

2018 全国“两会”精神学习资料专辑

在第十三届全国人民代表大会第一次会议上的讲话	习近平（1）
习近平参加十三届全国人大一次会议代表团审议时的重要讲话	（5）
政府工作报告——2018 年 3 月 5 日在第十三届全国人民代表大会 第一次会议上	李克强（11）
全国人民代表大会常务委员会工作报告	张德江（26）
全国政协常委会工作报告	俞正声（36）
中华人民共和国宪法修正案	（43）
中华人民共和国监察法	（47）
中共中央关于深化党和国家机构改革的决定	（56）
李克强总理答中外记者问	（64）
我国宏观经济形势和政策取向——2018 全国两会精神解读	毕吉耀（72）
坚持以供给侧结构性改革为主线 推进经济高质量发展 ——2018 年全国两会精神解读	卞靖（94）
创造新时代高质量发展新辉煌	黄守宏（104）
以新发展理念全面推动高质量发展	王廷惠（107）
以开放型经济发展驱动产业结构升级	杨青龙（110）
坚定不移树立和维护宪法权威	李林（113）
推进全面依法治国的重大决策	邓斌 高建民（116）
深化国家监察体制改革 推进国家治理体系和治理能力现代化 ——《中华人民共和国监察法》解读	金国坤（119）
筑牢监察体制改革的法治根基	吴建雄（130）
深化党和国家机构改革 推进国家治理体系和治理能力现代化 ——2018 年全国两会精神解读	汪玉凯（133）
本轮机构改革的主要特征与方式	赖先进（145）
中国基本公共服务改革 40 年	姜晓萍 陈朝兵（148）
用习近平总书记“三农”思想指导乡村振兴	韩长赋（152）
乡村振兴战略创新的三个维度	刘丽伟（156）
开启生态治理体系系统性创新	郝栋（159）

在第十三届全国人民代表大会 第一次会议上的讲话

(2018 年 3 月 20 日)

习近平

各位代表：

这次大会选举我继续担任中华人民共和国主席，我对各位代表和全国各族人民给予我的信任，表示衷心的感谢！

担任中华人民共和国主席这一崇高职务，使命光荣，责任重大。我将一如既往，忠实履行宪法赋予的职责，忠于祖国，忠于人民，恪尽职守，竭尽全力，勤勉工作，赤诚奉献，做人民的勤务员，接受人民监督，决不辜负各位代表和全国各族人民的信任和重托！

一切国家机关工作人员，无论身居多高的职位，都必须牢记我们的共和国是中华人民共和国，始终要把人民放在心中最高的位置，始终全心全意为人民服务，始终为人民利益和幸福而努力工作。

各位代表！

人民是历史的创造者，人民是真正的英雄。波澜壮阔的中华民族发展史是中国人民书写的！博大精深的中华文明是中国人民创造的！历久弥新的中华民族精神是中国人民培育的！中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃是中国人民奋斗出来的！

中国人民的特质、禀赋不仅铸就了绵延几千年发展至今的中华文明，而且深刻影响着当代中国发展进步，深刻影响着当代中国人的精神世界。中国人民在长期奋斗中培育、继承、发展起来的伟大民族精神，为中国发展和人类文明进步提供了强大精神动力。

——中国人民是具有伟大创造精神的人民。在几千年历史长河中，中国人民始终辛勤劳作、发明创造，我国产生了老子、孔子、庄子、孟子、墨子、孙子、韩非子等闻名于世的伟大思想巨匠，发明了造纸术、火药、印刷术、指南针等深刻影响人类文明进程的伟大科技成果，创作了诗经、楚辞、汉赋、唐诗、宋词、元曲、明清小说等伟大文艺作品，传承了格萨尔王、玛纳斯、江格尔等震撼人心的伟大史诗，建设了万里长城、都江堰、大运河、故宫、布达拉宫等气势恢弘的伟大工程。今天，中国人民的创造精神正在前所未有地迸发出来，推动我国日新月异向前发展，大踏步走在世界前列。我相信，只要 13 亿多中国人民始终发扬这种伟大创造精神，我们就一定能够创造出一个又一个人间奇迹！

——中国人民是具有伟大奋斗精神的人民。在几千年历史长河中，中国人民始终革故鼎新、自强不息，开发和建设了祖国辽阔秀丽的大好河山，开拓了波涛万顷的辽阔海疆，开垦了物产丰富的广袤粮田，治理了桀骜不驯的千百条大江大河，战胜了数不清的自然灾害，建设了星罗棋布的城镇乡村，发展了门类齐全的产业，形成了多姿多彩的生活。中国人民自古就明白，世界上没有坐享其成的好事，要幸福就要奋斗。今天，中国人民拥有的一切，凝聚着中国人的聪明才智，浸透着中国人的辛勤汗水，蕴涵着中国人的巨大牺牲。我相信，只要 13 亿多中国人民始终发扬这种伟大奋斗精神，我们就一定能够达到创造人民更加美好生活的宏伟目标！

——中国人民是具有伟大团结精神的人民。在几千年历史长河中，中国人民始终团结一心、同舟共济，建立了统一的多民族国家，发展了 56 个民族多元一体、交织交融的融洽民族关系，形成了守望相助的中华民族大家庭。特别是近代以后，在外来侵略寇急祸重的严峻形势下，我国各族人民手挽着手、肩并着肩，英勇奋斗，浴血奋战，打败了一切穷凶极恶的侵略者，捍卫了民族独立和自由，共同书写了中华民族保卫祖国、抵御外侮的壮丽史诗。今天，中国取得的令世人瞩目的发展成就，更是全国各族人民同心同德、同心同向努力的结果。中国人民从亲身经历中深刻认识到，团结就是力量，团结才能前进，一个四分五裂的国家不可能发展进步。我相信，只要 13 亿多中国人民始终发扬这种伟大团结精神，我们就一定能够形成勇往直前、无坚不摧的强大力量！

——中国人民是具有伟大梦想精神的人民。在几千年历史长河中，中国人民始终心怀梦想、不懈追求，我们不仅形成了小康生活的理念，而且秉持天下为公的情怀，盘古开天、女娲补天、伏羲画卦、神农尝草、夸父追日、精卫填海、愚公移山等我国古代神话深刻反映了中国人民勇于追求和实现梦想的执着精神。中国人民相信，山再高，往上攀，总能登顶；路再长，走下去，定能到达。近代以来，实现中华民族伟大复兴成为中华民族最伟大的梦想，中国人民百折不挠、坚忍不拔，以同敌人血战到底的气概、在自力更生的基础上光复旧物的决心、自立于世界民族之林的能力，为实现这个伟大梦想进行了 170 多年的持续奋斗。今天，中国人民比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴。我相信，只要 13 亿多中国人民始终发扬这种伟大梦想精神，我们就一定能够实现中华民族伟大复兴！

同志们！有这样伟大的人民，有这样伟大的民族，有这样的伟大民族精神，是我们的骄傲，是我们坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的底气，也是我们风雨无阻、高歌行进的根本力量！

我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，国家一切权力属于人民。我们必须始终坚持人民立场，坚持人民主体地位，虚心向人民学习，倾听人民呼声，汲取人民智慧，把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准，着力解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，让全体中国人民和中华儿女在实现中华民族伟大复兴的历史进程中共享幸福和荣光！

各位代表！

人民有信心，国家才有未来，国家才有力量。中国特色社会主义进入了新时代，勤劳勇敢的中国人民更加自信自尊自强。中国这个古老而又现代的东方大国朝气蓬勃、气象万千，中国特色社会主义道路、理论、制度、文化焕发出强大生机活力，奇迹正在中华大地上不断涌现。我们对未来充满信心。

历史已经并将继续证明，只有社会主义才能救中国，只有坚持和发展中国特色社会主义才能实现

中华民族伟大复兴。国内外形势正在发生深刻复杂变化，我国发展仍处于重要战略机遇期。我们具备过去难以想象的良好发展条件，但也面临着许多前所未有的困难和挑战。中国共产党第十九次全国代表大会描绘了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的宏伟蓝图。把蓝图变为现实，是一场新的长征。路虽然还很长，但时间不等人，容不得有半点懈怠。我们决不能安于现状、贪图安逸、乐而忘忧，必须不忘初心、牢记使命、奋发有为，努力创造属于新时代的光辉业绩！

我们要适应我国发展新的历史方位，紧扣我国社会主要矛盾的变化，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二中、三中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、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，坚持以人民为中心的发展思想，统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，奋力开创新时代中国特色社会主义事业新局面！

我们的目标是，到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

我们要以更大的力度、更实的措施全面深化改革、扩大对外开放，贯彻新发展理念，推动经济高质量发展，建设现代化经济体系，不断增强我国经济实力、科技实力、综合国力，让社会主义市场经济的活力更加充分地展示出来。

我们要以更大的力度、更实的措施发展社会主义民主，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，建设社会主义法治国家，推进国家治理体系和治理能力现代化，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，确保人民享有更加广泛、更加充分、更加真实的民主权利，让社会主义民主的优越性更加充分地展示出来。

我们要以更大的力度、更实的措施加快建设社会主义文化强国，培育和践行社会主义核心价值观，推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展，让中华文明的影响力、凝聚力、感召力更加充分地展示出来。

我们要以更大的力度、更实的措施保障和改善民生，加强和创新社会治理，坚决打赢脱贫攻坚战，促进社会公平正义，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展，让实现全体人民共同富裕在广大人民现实生活中更加充分地展示出来。

我们要以更大的力度、更实的措施推进生态文明建设，加快形成绿色生产方式和生活方式，着力解决突出环境问题，使我们的国家天更蓝、山更绿、水更清、环境更优美，让绿水青山就是金山银山的理念在祖国大地上更加充分地展示出来。

我们要坚持党对人民军队的绝对领导，全面贯彻新时代党的强军思想，不断推进政治建军、改革强军、科技兴军、依法治军，加快形成中国特色、世界一流的武装力量体系，构建中国特色现代作战体系，推动人民军队切实担负起党和人民赋予的新时代使命任务。

我们要全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，严格依照宪法和基本法办事，支持特别行政区政府和行政长官依法施政、积极作为，支持香港、澳门融入国家发展大局，增强香港、澳门同胞的国家意识和爱国精神，维护香港、澳门长期繁荣稳定。我们要坚持一个中国原则，坚持“九二共识”，推动两岸关系和平发展，扩大两岸经济文化交流合作，同台湾同胞分享大陆发展的机遇，增进台湾同胞福祉，推进祖国和平统一进程。

维护国家主权和领土完整，实现祖国完全统一，是全体中华儿女共同愿望，是中华民族根本利益

所在。在这个民族大义和历史潮流面前，一切分裂祖国的行径和伎俩都是注定要失败的，都会受到人民的谴责和历史的惩罚！中国人民有坚定的意志、充分的信心、足够的能力挫败一切分裂国家的活动！中国人民和中华民族有一个共同信念，这就是：我们伟大祖国的每一寸领土都绝对不能也绝对不可能从中国分割出去！

各位代表！

我们生活的世界充满希望，也充满挑战。中国人民历来富有正义感和同情心，历来把自己的前途命运同各国人民的前途命运紧密联系在一起，始终密切关注和无私帮助仍然生活在战火、动荡、饥饿、贫困中的有关国家的人民，始终愿意尽最大努力为人类和平与发展作出贡献。中国人民这个愿望是真诚的，中国决不会以牺牲别国利益为代价来发展自己，中国发展不对任何国家构成威胁，中国永远不称霸、永远不搞扩张。只有那些习惯于威胁他人的人，才会把所有人都看成是威胁。对中国人民为人类和平与发展作贡献的真诚愿望和实际行动，任何人都不应该误读，更不应该曲解。人间自有公道在！

中国将继续高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，始终不渝走和平发展道路、奉行互利共赢的开放战略。中国将继续积极维护国际公平正义，主张世界上的事情应该由各国人民商量着办，不会把自己的意志强加于人。中国将继续积极推进“一带一路”建设，加强同世界各国的交流合作，让中国改革发展造福人类。中国将继续积极参与全球治理体系变革和建设，为世界贡献更多中国智慧、中国方案、中国力量，推动建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界，让人类命运共同体建设的阳光普照世界！

各位代表！

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，中国共产党是国家最高政治领导力量，是实现中华民族伟大复兴的根本保证。东西南北中，党政军民学，党是领导一切的。全国各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士要紧密团结在党中央周围，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，万众一心向前进。

中国共产党要担负起领导人民进行伟大社会革命的历史责任，必须勇于进行自我革命，坚持立党为公、执政为民，深入推进全面从严治党，坚决扫除一切消极腐败现象，始终与人民心心相印、与人民同甘共苦、与人民团结奋斗，始终保持马克思主义执政党本色，永远走在时代前列，永远做中国人民和中华民族的主心骨！

各位代表！

“等闲识得东风面，万紫千红总是春。”在中国共产党领导下，经过近 70 年奋斗，我们的人民共和国茁壮成长，正以崭新的姿态屹立于世界东方！

新时代属于每一个人，每一个人都是新时代的见证者、开创者、建设者。只要精诚团结、共同奋斗，就没有任何力量能够阻挡中国人民实现梦想的步伐！

我们要乘着新时代的浩荡东风，加满油，把稳舵，鼓足劲，让承载着 13 亿多中国人民伟大梦想的中华巨轮继续劈波斩浪、扬帆远航，胜利驶向充满希望的明天！

谢谢大家。

(摘自新华网 2018 年 3 月 20 日)

习近平参加十三届全国人大一次会议 代表团审议时的重要讲话

1. 习近平总书记看望了参加会议的民盟、致公党、无党派人士、侨联界委员，并参加联组会

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平 3 月 4 日下午看望了参加全国政协十三届一次会议的民盟、致公党、无党派人士、侨联界委员，并参加联组会，听取意见和建议。他强调，中国特色社会主义进入新时代，要求我们坚定不移巩固和发展中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，发挥多党合作独特优势，发展社会主义民主政治，为决胜全面建成小康社会而团结奋斗。我国各民主党派、无党派人士要增强“四个自信”，增强政治定力，积极建言献策，广泛凝心聚力，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利作出新的更大贡献。

中共中央政治局常委、全国政协十三届一次会议主席团会议主持人汪洋参加看望和讨论。

联组会上，曹卫星、闫小培、周忠和、李卓彬、吴为山、陈超、高鸿钧、高杰等 8 位委员，围绕深化改革开放、做好未建交国家工作、推进科技评价体系改革、发挥侨资侨智作用、用经典作品构建人类命运共同体、构建离岸创新创业新模式、建立良性有序人才流动机制、发挥侨智助力创新型国家建设等问题作了发言。

习近平在听取发言后发表重要讲话。他表示，来看望全国政协民盟、致公党、无党派人士、侨联界的委员，同大家一起讨论交流，感到非常高兴。大家在发言中提出一些很好的意见和建议，有关部门要高度重视、认真研究。他代表中共中央，向在座各位委员，向广大民主党派成员、无党派人士，向海外侨胞和归侨侨眷，向广大政协委员，致以诚挚的问候。

习近平强调，中共十八大以来的 5 年是极不平凡的 5 年，我们坚定不移高举中国特色社会主义伟大旗帜，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，出台一系列重大方针政策，推出一系列重大举措，推进一系列重大工作，战胜一系列重大挑战，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想办而没有办成的大事，国家经济实力、科技实力、国防实力、综合国力、国际影响力和人民获得感显著提升，中国特色社会主义建设取得了历史性成就，我们党、国家、人民、军队的面貌发生了历史性变化。这样的成就来之不易，是中共中央坚强领导的结果，是全国各族人民共同奋斗的结果，也凝结着各民主党派和习近平指出，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度作为我国一项基本政治制度，是中国共产党、中国人民和各民主党派、无党派人士的伟大政治创造，是从中国土壤中生长出来的新型政党制度。说它是新型政党制度，新就新在它是马克思主义政党理论同中国实际相结合的产物，能够真实、广泛、持久代表和实现最广大人民根本利益、全国各族各界根本利益，有效避免了旧式政党制度代表少数人、少数利益集团的弊端；新就新在它把各个政党和无党派人士紧密团结起来、为着共同目标而奋斗，有效避免了一党缺乏监督或者多党轮流坐庄、恶性竞争的弊端；新就新在它通过制度化、程序化、规范化的安排集中各种意见和建议、推动决策科学化

民主化，有效避免了旧式政党制度囿于党派利益、阶级利益、区域和集团利益决策施政导致社会撕裂的弊端。它不仅符合当代中国实际，而且符合中华民族一贯倡导的天下为公、兼容并蓄、求同存异等优秀传统文化，是对人类政治文明的重大贡献。

习近平强调，中国共产党历来高度重视多党合作。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，既强调中国共产党的领导，也强调发扬社会主义民主。政治协商、民主监督、参政议政，就是这种民主最基本的体现。坚持中国共产党的领导，不是不要民主了，而是要形成更广泛、更有效的民主。我们应该不忘多党合作建立之初心，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，把我国社会主义政党制度坚持好、发展好、完善好。

习近平希望各民主党派和无党派人士要做中国共产党的好参谋、好帮手、好同事，增强责任和担当，共同把中国的事情办好。新时代多党合作舞台极为广阔，要用好政党协商这个民主形式和制度渠道，有事多商量、有事好商量、有事会商量，通过协商凝聚共识、凝聚智慧、凝聚力量。完善政党协商制度决不是搞花架子，要做到言之有据、言之有理、言之有度、言之有物，真诚协商、务实协商，道实情、建良言，参政参到要点上，议政议到关键处，努力在会协商、善议政上取得实效。无党派人士、各人民团体以及广大政协委员的心血和智慧。

习近平指出，决胜全面建成小康社会，打赢防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战，有许多重大任务和举措需要合力推进，有许多问题需要深入研究。大家要找准切入点、结合点、着力点，深入一线调查研究，积极开展批评监督，推动各项决策部署落地见效。

习近平强调，今年是纪念“五一口号”发布 70 周年，各民主党派要弘扬优良传统，切实加强自身建设，加强思想政治引领，努力把中国特色社会主义参政党建设提高到新水平。无党派人士主体是知识分子，要带头践行社会主义核心价值观，坚持真理、传播真知，积极向社会传递正能量。侨联组织要发挥桥梁和纽带作用，广泛凝聚侨心、侨力、侨智，团结动员广大归侨侨眷和海外侨胞为改革开放和社会主义现代化建设贡献力量。

尤权、张庆黎、万钢、陈晓光等参加联组会。

2. 习近平总书记在内蒙古代表团参加审议时的重要讲话

当习近平走进会场时，全场响起热烈掌声。蒙古族代表向习近平献上蓝色的哈达。习近平祝各位代表及内蒙古各族干部群众新春愉快，祝 2500 多万草原儿女在瑞犬之年生活幸福、事业兴旺。

李纪恒、布小林、赵会杰、孟和、孟宪东、李翠枝、龚明珠、李全文等 8 位代表分别就建设亮丽内蒙古和模范自治区、走新时代乡村振兴之路、打造生态旅游产业、打赢精准脱贫攻坚战、促进龙头企业与农牧民共赢、推动资源型地区新旧动能转换、推进国企混合所有制改革等问题发言。习近平边听边记，不时询问。

在认真听取代表发言后，习近平作了发言。他首先表示完全赞成政府工作报告，强调政府工作报告体现了党的十八大以来党中央的一系列决策部署，体现了党的十九大精神，回顾了过去 5 年政府工作情况和成就，提出了今年政府工作目标任务。

习近平指出，内蒙古是我国最早成立民族自治区、党的民族区域自治制度最早付诸实施的地方，地处祖国北疆，战略地位十分重要。内蒙古改革发展稳定工作做好了，在全国、在国际上都有积极意义。他充分肯定党的十八大以来内蒙古各方面建设取得的新成绩，希望内蒙古的同志们再接再厉，打好三大攻坚战，扎实解决好发展不平衡不充分问题，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，全面做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，推动经济社会发展再上新台阶。

习近平强调，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。现在，我国经济结构出现重大变化，居民消费加快升级，创新进入活跃期，如果思维方式还停留在过去的老套路上，不仅难有出路，还会坐失良机。推动经济高质量发展，要把重点放在推动产业结构转型升级上，把实体经济做实做强做优。要立足优势、挖掘潜力、扬长补短，努力改变传统产业多新兴产业少、低端产业多高端产业少、资源型产业多高附加值产业少、劳动密集型产业多资本科技密集型产业少的状况，构建多元发展、多极支撑的现代产业新体系，形成优势突出、结构合理、创新驱动、区域协调、城乡一体的发展新格局。要把现代能源经济这篇文章做好，紧跟世界能源技术革命新趋势，延长产业链条，提高能源资源综合利用效率。要大力培育新产业、新动能、新增长极，发展现代装备制造业，发展新材料、生物医药、电子信息、节能环保等新兴产业，发展现代服务业，发展军民融合产业，补足基础设施欠账，发挥国家向北开放重要桥头堡作用，优化资源要素配置和生产空间布局，走集中集聚集约发展的路子，形成有竞争力的增长极。要有效防范化解债务风险，绷紧防范化解债务风险这根弦。要加强生态环境保护建设，统筹山水林田湖草治理，精心组织实施京津风沙源治理、“三北”防护林建设、天然林保护、退耕还林、退牧还草、水土保持等重点工程，实施好草畜平衡、禁牧休牧等制度，加快呼伦湖、乌梁素海、岱海等水生态综合治理，加强荒漠化治理和湿地保护，加强大气、水、土壤污染防治，在祖国北疆构筑起万里绿色长城。

习近平强调，全面建成小康社会，标志性的指标是农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽。打好脱贫攻坚战，关键是打好深度贫困地区脱贫攻坚战，关键是攻克贫困人口集中的乡（苏木）村（嘎查）。要采取更加有力的举措、更加精细的工作，瞄准贫困人口集中的乡（苏木）村（嘎查），重点解决好产业发展、务工就业、基础设施、公共服务、医疗保障等问题。要完善大病兜底保障机制，解决好因病致贫问题。既要解决好眼下问题，更要形成可持续的长效机制。要把脱贫攻坚同实施乡村振兴战略有机结合起来，推动乡村牧区产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕，把广大农牧民的生活家园全面建设好。今年是脱贫攻坚作风建设年。要认真开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理，加强扶贫资金管理，对挪用、贪污扶贫款项的行为严惩不贷。群众对一些地方脱贫攻坚工作中的形式主义、官僚主义、弄虚作假现象非常反感，要认真加以解决。

习近平强调，我国是统一的多民族国家，民族团结是各族人民的生命线。加强民族团结，根本在于坚持和完善民族区域自治制度。要高举各民族大团结旗帜，全面贯彻党的民族政策，使民族区域自治制度这一理论根源越扎越深、实践根基越打越牢。加强民族团结，基础在于搞好民族团结进步教育，建设各民族共有精神家园。要深入践行守望相助理念，深化民族团结进步教育，铸牢中华民族共同体意识，促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起，共同守卫祖国边疆、共同创造美好生活。社会主义核心价值观决定着各民族共有精神家园的发展方向，必须在各民族中大力培育和践行，坚持从小就抓、从幼儿园就抓，注重从少数民族文化中汲取营养，创新载体和方式，搞好网上和网下结合，增进各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同，形成各民族同呼吸、共命运、心连心的牢固精神纽带，妥善处理少数民族和民族地区发展中的各种利益矛盾，把祖国北疆安全稳定屏障建设得更加牢固。

3. 习近平总书记在广东代表团参加审议时的重要讲话

会上，李希、马兴瑞、马化腾、袁玉宇、米雪梅、黄建平、刘若鹏、李金东等 8 位代表先后围绕加快建设现代化经济体系、发挥互联网经济发展优势、以党建文化引领民营企业文化建设、军民融合推动源头科技创新发展、实施美丽乡村战略等问题发表意见。听完袁玉宇关于推进产业创新和人才发

展的发言，习近平强调，发展是第一要务，人才是第一资源，创新是第一动力。中国如果不走创新驱动发展道路，新旧动能不能顺利转换，就不能真正强大起来。强起来要靠创新，创新要靠人才。针对米雪梅谈到的问题，习近平强调，将来我国也还会有三四亿人生活在农村，所以农村发展和城市化应该相得益彰、相辅相成。在现代化进程中，我们要引导人们注重修养品德、保持良知、增强爱心，给所有需要帮助的人提供关爱和帮助。共产党就是为人民谋幸福的，人民群众什么方面感觉不幸福、不快乐、不满意，我们就在哪方面下功夫，千方百计为群众排忧解难。在最后的重要讲话中，习近平首先表示完全赞同宪法修正案草案，强调对我国现行宪法作部分修改，是党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度作出的重大决策，也是推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。宪法修正案草案在形成过程中充分发扬了民主，集中了各方面智慧，体现了党和人民的共同意志。习近平指出，广东是改革开放的排头兵、先行地、实验区，在我国改革开放和社会主义现代化建设大局中具有十分重要的地位和作用。习近平充分肯定党的十八大以来广东工作，要求广东的同志们进一步解放思想、改革创新，真抓实干、奋发进取，以新的更大作为开创广东工作新局面，在构建推动经济高质量发展体制机制、建设现代化经济体系、形成全面开放新格局、营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列。习近平强调，我国经济正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。这是一个必须跨越的关口。构建推动经济高质量发展的体制机制是一个系统工程，要通盘考虑、着眼长远，突出重点、抓住关键。要全面推进体制机制创新，提高资源配置效率效能，推动资源向优质企业和产品集中，推动创新要素自由流动和聚集，使创新成为高质量发展的强大动能，以优质的制度供给、服务供给、要素供给和完备的市场体系，增强发展环境的吸引力和竞争力，提高绿色发展水平。习近平强调，建设现代化经济体系，事关我们能否引领世界科技革命和产业变革潮流、赢得国际竞争的主动，事关我们能否顺利实现“两个一百年”奋斗目标。要更加重视发展实体经济，把新一代信息技术、高端装备制造、绿色低碳、生物医药、数字经济、新材料、海洋经济等战略性新兴产业发展作为重中之重，构筑产业体系新支柱。要以壮士断腕的勇气，果断淘汰那些高污染、高排放的产业和企业，为新兴产业发展腾出空间。科技创新是建设现代化产业体系的战略支撑。要着眼国家战略需求，主动承接国家重大科技项目，引进国内外顶尖科技人才，加强对中小企业创新支持，培育更多具有自主知识产权和核心竞争力的创新型企业。习近平强调，要以更宽广的视野、更高的目标要求、更有力的举措推动全面开放，加快发展更高层次的开放型经济，加快培育贸易新业态新模式，积极参与“一带一路”建设，加强创新能力开放合作。要抓住建设粤港澳大湾区重大机遇，携手港澳加快推进相关工作，打造国际一流湾区和世界级城市群。习近平强调，要形成有效的社会治理、良好的社会秩序，促进社会公平正义，让人民群众安居乐业，获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。要创新社会治理体制，把资源、服务、管理放到基层，把基层治理同基层党建结合起来，拓展外来人口参与社会治理途径和方式，加快形成社会治理人人参与、人人尽责的良好局面。要坚持在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为、化解社会矛盾，以良法促发展、保善治，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，使尊法学法守法用法成为广大人民群众共同追求，确保社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序。要认真落实新时代党的建设总要求，努力把各级党组织锻造得更加坚强有力，从各级领导干部做起，从一件件小事抓起，坚决防止不良风气反弹回潮，不断巩固和拓展落实中央八项规定精神成果。

4. 习近平总书记在重庆代表团参加审议时的重要讲话

会上，陈敏尔、唐良智、张轩、马善祥、李春奎、朱明跃、刘家奇、沈铁梅等 8 位代表先后围绕

推动高质量发展、发挥人大在法治建设中作用、加强长江流域生态保护、推进创业创新、加强基层党建、弘扬中华优秀传统文化等问题发表意见。当张轩谈到提高干部法治素养时，习近平强调，我们的党政领导干部都应该成为复合型干部，不管在什么岗位工作都要具备基本的知识体系，法律就是其中基本组成部分，对各方面基础性知识，大家都得掌握、不可偏废，在此基础上做到术业有专攻。干部培训体系要围绕这个目标进行改革。听了马善祥关于在基层落实党的十九大精神的发言后，习近平强调，中国特色社会主义大厦需要四梁八柱来支撑，党是贯穿其中的总的骨架，党中央是顶梁柱。同时，基础非常重要，基础不牢、地动山摇。在基层就是党支部，上面千条线、下面一根针，必须夯实基层。要有千千万万优秀基层骨干，结合实际情况落实好各项工作。习近平在最后的重要讲话中希望重庆广大干部群众团结一致、沉心静气，加快建设内陆开放高地、山清水秀美丽之地，努力推动高质量发展、创造高品质生活，让重庆各项工作迈上新台阶。习近平强调，政治生态同自然生态一样，稍不注意就容易受到污染，一旦出现问题再想恢复就要付出很大代价。形成风清气正的政治生态，是旗帜鲜明讲政治、坚决维护党中央权威和集中统一领导的政治要求，是持之以恒正风肃纪、推动全面从严治党向纵深发展的迫切需要，是锻造优良党风政风、确保改革发展目标顺利实现的重要保障。要加强教育引导，注重破立并举，抓住“关键少数”，推动各级领导干部自觉担当领导责任和示范责任，把自己摆进去、把思想摆进去、把工作摆进去，形成“头雁效应”。要坚持法治、反对人治，对宪法法律始终保持敬畏之心，带头在宪法法律范围内活动，严格依照法定权限、规则、程序行使权力、履行职责，做到心中高悬法纪明镜、手中紧握法纪戒尺，知晓为官做事尺度。党员领导干部要牢固树立“四个意识”，严格遵守党的政治纪律和政治规矩，坚决维护党中央权威和集中统一领导，确保党的路线方针政策和党中央决策部署不折不扣得到贯彻落实。要既讲法治又讲德治，重视发挥道德教化作用，把法律和道德的力量、法治和德治的功能紧密结合起来，把自律和他律紧密结合起来，引导全社会积极培育和践行社会主义核心价值观，树立良好道德风尚，防止封建腐朽道德文化沉渣泛起。习近平强调，领导干部要讲政德。政德是整个社会道德建设的风向标。立政德，就要明大德、守公德、严私德。明大德，就是要铸牢理想信念、锤炼坚强党性，在大是大非面前旗帜鲜明，在风浪考验面前无所畏惧，在各种诱惑面前立场坚定，这是领导干部首先要修好的“大德”。守公德，就是要强化宗旨意识，全心全意为人民服务，恪守立党为公、执政为民理念，自觉践行人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标的承诺，做到心底无私天地宽。严私德，就是要严格约束自己的操守和行为。所有党员、干部都要戒贪止欲、克己奉公，切实把人民赋予的权力用来造福于人民。要把家风建设摆在重要位置，廉洁修身，廉洁齐家，防止“枕边风”成为贪腐的导火索，防止子女打着自己的旗号非法牟利，防止身边人把自己“拉下水”。习近平强调，要多积尺寸之功。小事小节是一面镜子，小事小节中有党性、有原则、有人格。要牢记“堤溃蚁孔，气泄针芒”的古训，坚持从小事小节上加强修养，从一点一滴中完善自己，严以修身，正心明道，防微杜渐，时刻保持人民公仆本色。要慎独慎初慎微慎欲，培养和强化自我约束、自我控制的意识和能力，做到“心不动于微利之诱，目不眩于五色之惑”。要管好自己的生活圈、交往圈、娱乐圈，在私底下、无人时、细微处更要如履薄冰、如临深渊，始终不放纵、不越轨、不逾矩，增强拒腐防变的免疫力。

5. 习近平总书记在参加解放军和武警部队代表团全体会议时的重要讲话

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平 12 日上午在出席十三届全国人大一次会议解放军和武警部队代表团全体会议时强调，实施军民融合发展战略是构建一体化国家战略体系和能力的必然选择，也是实现党在新时代的强军目标的必然选择，要加强战略引领，加强改革创新，加强军地协

同，加强任务落实，努力开创新时代军民融合深度发展新局面，为实现中国梦强军梦提供强大动力和战略支撑。当习近平走进会场时，全场响起热烈掌声。习近平同大家亲切握手，表示来到解放军和武警部队代表团，同各位代表共商国是，感到很高兴。

会上，黎火辉、郭普校、张学宇、王辉青、杨初格西、李伟、朱程、王宁等 8 位代表围绕推进军民融合、加强实战化训练、加快航天领域发展、深化政策制度改革、做好武警部队改革、完善退役军人管理保障等问题提出意见和建议。习近平同代表们深入交流，详细询问有关情况，会场发言踊跃、气氛热烈。

代表发言后，习近平发表重要讲话。他指出，党的十九大以来，全军坚决贯彻党中央和中央军委决策指示，认真学习贯彻党的十九大精神，深入学习贯彻新时代党的强军思想，围绕实现党在新时代的强军目标、把人民军队全面建成世界一流军队，加强练兵备战，深化国防和军队改革，狠抓全面从严治军，加快国防和军队现代化建设，强军事业迈出新步伐、展现新气象。

习近平就实施军民融合发展战略、加快国防和军队建设提出要求。他强调，要加强国防科技创新，加快建设军民融合创新体系，大力提高国防科技自主创新能力，加大先进科技成果转化运用力度，推动我军建设向质量效能型和科技密集型转变。要密切关注世界军事科技和武器装备发展动向，突出抓好重点领域军民科技协同创新，推动重大科技项目一体论证和实施，努力抢占科技创新战略制高点。要强化开放共享观念，坚决打破封闭垄断，加强科技创新资源优化配置，挖掘全社会科技创新潜力，形成国防科技创新百舸争流、千帆竞发的生动局面。

习近平指出，党的十八大以来，深化国防和军队改革大开大合、大破大立、蹄疾步稳，实现了我军组织架构和力量体系的整体性、革命性重塑，有效解决了制约我军建设的体制性障碍、结构性矛盾。要扎实推进政策制度改革，加快构建现代军事政策制度体系，坚决破除各方面体制机制弊端，坚定不移把改革进行到底。要坚持用改革的思路和方法解决练兵备战工作中存在的突出问题，大抓实战化军事训练，加快提高我军战斗力。全军要坚决拥护和支持深化党和国家机构改革，加强同有关方面协调配合，共同落实好跨军地改革任务。组建退役军人管理保障机构对于更好为退役军人服务、让军人成为全社会尊崇的职业具有重要意义，要把好事办好办实。

习近平强调，要加大依法治军工作力度，强化法治信仰和法治思维，加快构建中国特色军事法治体系，加快推动治军方式根本性转变。全军要增强宪法意识，弘扬宪法精神，做宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。要适应党的纪律检查体制和国家监察体制改革要求，结合军队实际做好有关工作。要加强同国家立法工作的衔接，突出加强备战急需、改革急用、官兵急盼的军事法规制度建设。要坚持严字当头，强化执纪执法监督，严肃追责问责，把依法从严贯穿国防和军队建设各领域全过程。

习近平指出，国防和军队建设是全党全军全国各族人民的共同事业。中央和国家机关、地方各级党委和政府要大力支持国防和军队建设，全军要积极支援地方经济社会发展。军地双方要发扬军爱民、民拥军的光荣传统，不断巩固军政军民关系，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而共同奋斗。

会前，习近平亲切接见出席十三届全国人大一次会议解放军和武警部队代表团全体代表，并同大家合影留念。

中共中央政治局委员、中央军委副主席许其亮主持会议，中共中央政治局委员、中央军委副主席张又侠，中央军委委员魏凤和、李作成、苗华、张升民参加会议。

（摘自新华网 2018 两会融媒体专题）

政府工作报告

——2018年3月5日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上

李克强

各位代表：

现在，我代表国务院，向大会报告过去五年政府工作，对今年工作提出建议，请予审议，并请全国政协委员提出意见。

一、过去五年工作回顾

第十二届全国人民代表大会第一次会议以来的五年，是我国发展进程中极不平凡的五年。面对极其错综复杂的国内外形势，以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民砥砺前行，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，改革开放和社会主义现代化建设全面开创新局面。党的十九大确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位，制定了决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的宏伟蓝图和行动纲领，具有重大现实意义和深远历史意义。各地区各部门不断增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，深入贯彻落实新发展理念，“十二五”规划圆满完成，“十三五”规划顺利实施，经济社会发展取得历史性成就、发生历史性变革。

五年来，经济实力跃上新台阶。国内生产总值从54万亿元增加到82.7万亿元，年均增长7.1%，占世界经济比重从11.4%提高到15%左右，对世界经济增长贡献率超过30%。财政收入从11.7万亿元增加到17.3万亿元。居民消费价格年均上涨1.9%，保持较低水平。城镇新增就业6600万人以上，13亿多人口的大国实现了比较充分就业。

五年来，经济结构出现重大变革。消费贡献率由54.9%提高到58.8%，服务业比重从45.3%上升到51.6%，成为经济增长主动力。高技术制造业年均增长11.7%。粮食生产能力达到1.2万亿斤。城镇化率从52.6%提高到58.5%，8000多万农业转移人口成为城镇居民。

五年来，创新驱动发展成果丰硕。全社会研发投入年均增长11%，规模跃居世界第二位。科技进步贡献率由52.2%提高到57.5%。载人航天、深海探测、量子通信、大飞机等重大创新成果不断涌

现。高铁网络、电子商务、移动支付、共享经济等引领世界潮流。“互联网+”广泛融入各行各业。大众创业、万众创新蓬勃发展，日均新设企业由5千多户增加到1万6千多户。快速崛起的新动能，正在重塑经济增长格局、深刻改变生产生活方式，成为中国创新发展的新标志。

五年来，改革开放迈出重大步伐。改革全面发力、多点突破、纵深推进，重要领域和关键环节改革取得突破性进展。简政放权、放管结合、优化服务等改革推动政府职能发生深刻转变，市场活力和社会创造力明显增强。“一带一路”建设成效显著，对外贸易和利用外资结构优化、规模稳居世界前列。

五年来，人民生活持续改善。脱贫攻坚取得决定性进展，贫困人口减少6800多万，易地扶贫搬迁830万人，贫困发生率由10.2%下降到3.1%。居民收入年均增长7.4%、超过经济增速，形成世界上人口最多的中等收入群体。出境旅游人次由8300万增加到1亿3千多万。社会养老保险覆盖9亿多人，基本医疗保险覆盖13.5亿人，织就了世界上最大的社会保障网。人均预期寿命达到76.7岁。棚户区住房改造2600多万套，农村危房改造1700多万户，上亿人喜迁新居。

五年来，生态环境状况逐步好转。制定实施大气、水、土壤污染防治三个“十条”并取得扎实成效。单位国内生产总值能耗、水耗均下降20%以上，主要污染物排放量持续下降，重点城市重污染天数减少一半，森林面积增加1.63亿亩，沙化土地面积年均缩减近2000平方公里，绿色发展呈现可喜局面。

刚刚过去的2017年，经济社会发展主要目标任务全面完成并好于预期。国内生产总值增长6.9%，居民收入增长7.3%，增速均比上年有所加快；城镇新增就业1351万人，失业率为多年来最低；工业增速回升，企业利润增长21%；财政收入增长7.4%，扭转了增速放缓态势；进出口增长14.2%，实际使用外资1363亿美元、创历史新高。经济发展呈现出增长与质量、结构、效益相得益彰的良好局面。这是五年来一系列重大政策效应累积，各方面不懈努力、久久为功的结果。

过去五年取得的全方位、开创性成就，发生的深层次、根本性变革，再次令世界瞩目，全国各族人民倍感振奋和自豪。

五年来，我们认真贯彻以习近平同志为核心的党中央决策部署，主要做了以下工作。

（一）坚持稳中求进工作总基调，着力创新和完善宏观调控，经济运行保持在合理区间、实现稳中向好。

这些年，世界经济复苏乏力，国际金融市场跌宕起伏，保护主义明显抬头。我国经济发展中结构性问题和深层次矛盾凸显，经济下行压力持续加大，遇到不少两难多难抉择。面对这种局面，我们保持战略定力，坚持不搞“大水漫灌”式强刺激，而是适应把握引领经济发展新常态，统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，不断创新和完善宏观调控，确立区间调控的思路和方式，加强定向调控、相机调控、精准调控。明确强调只要经济运行在合理区间，就业增加、收入增长、环境改善，就集中精力促改革、调结构、添动力。采取既利当前更惠长远的举措，着力推进供给侧结构性改革，适度扩大总需求，推动实现更高层次的供需动态平衡。经过艰辛努力，我们顶住了经济下行压力、避免了“硬着陆”，保持了经济中高速增长，促进了结构优化，经济长期向好的基本面不断巩固和发展。

坚持实施积极的财政政策和稳健的货币政策。在财政收支矛盾较大情况下，着眼“放水养鱼”、

增强后劲，我国率先大幅减税降费。分步骤全面推开营改增，结束了 66 年的营业税征收历史，累计减税超过 2 万亿元，加上采取小微企业税收优惠、清理各种收费等措施，共减轻市场主体负担 3 万多亿元。加强地方政府债务管理，实施地方政府存量债务置换，降低利息负担 1.2 万亿元。调整财政支出结构，盘活沉淀资金，保障基本民生和重点项目。财政赤字率一直控制在 3% 以内。货币政策保持稳健中性，广义货币 M2 增速呈下降趋势，信贷和社会融资规模适度增长。采取定向降准、专项再贷款等差别化政策，加强对重点领域和薄弱环节支持，小微企业贷款增速高于各项贷款平均增速。改革完善汇率市场化形成机制，保持人民币汇率基本稳定，外汇储备转降为升。妥善应对“钱荒”等金融市场异常波动，规范金融市场秩序，防范化解重点领域风险，守住了不发生系统性风险的底线，维护了国家经济金融安全。

(二) 坚持以供给侧结构性改革为主线，着力培育壮大新动能，经济结构加快优化升级。

紧紧依靠改革破解经济发展和结构失衡难题，大力发展新兴产业，改造提升传统产业，提高供给体系质量和效率。

扎实推进“三去一降一补”。五年来，在淘汰水泥、平板玻璃等落后产能基础上，以钢铁、煤炭等行业为重点加大去产能力度，中央财政安排 1000 亿元专项奖补资金予以支持，用于分流职工安置。退出钢铁产能 1.7 亿吨以上、煤炭产能 8 亿吨，安置分流职工 110 多万人。因城施策分类指导，三四线城市商品住宅去库存取得明显成效，热点城市房价涨势得到控制。积极稳妥去杠杆，控制债务规模，增加股权融资，工业企业资产负债率连续下降，宏观杠杆率涨幅明显收窄、总体趋于稳定。多措并举降成本，压减政府性基金项目 30%，削减中央政府层面设立的涉企收费项目 60% 以上，阶段性降低“五险一金”缴费比例，推动降低用能、物流、电信等成本。突出重点加大补短板力度。

加快新旧发展动能接续转换。深入开展“互联网+”行动，实行包容审慎监管，推动大数据、云计算、物联网广泛应用，新兴产业蓬勃发展，传统产业深刻重塑。实施“中国制造 2025”，推进工业强基、智能制造、绿色制造等重大工程，先进制造业加快发展。出台现代服务业改革发展举措，服务新业态新模式异军突起，促进了各行业融合升级。深化农业供给侧结构性改革，新型经营主体大批涌现，种植业适度规模经营比重从 30% 提升到 40% 以上。采取措施增加中低收入者收入，推动传统消费提档升级、新兴消费快速兴起，网上零售额年均增长 30% 以上，社会消费品零售总额年均增长 11.3%。优化投资结构，鼓励民间投资，发挥政府投资撬动作用，引导更多资金投向强基础、增后劲、惠民生领域。高速铁路运营里程从 9000 多公里增加到 2 万 5 千公里、占世界三分之二，高速公路里程从 9.6 万公里增加到 13.6 万公里，新建改建农村公路 127 万公里，新建民航机场 46 个，开工重大水利工程 122 项，完成新一轮农村电网改造，建成全球最大的移动宽带网。五年来，发展新动能迅速壮大，经济增长实现由主要依靠投资、出口拉动转向依靠消费、投资、出口协同拉动，由主要依靠第二产业带动转向依靠三次产业共同带动。这是我们多年想实现而没有实现的重大结构性变革。

推进供给侧结构性改革，必须破除要素市场化配置障碍，降低制度性交易成本。针对长期存在的重审批、轻监管、弱服务问题，我们持续深化“放管服”改革，加快转变政府职能，减少微观管理、直接干预，注重加强宏观调控、市场监管和公共服务。五年来，国务院部门行政审批事项削减 44%，非行政许可审批彻底终结，中央政府层面核准的企业投资项目减少 90%，行政审批中介服务事项压减 74%，职业资格许可和认定大幅减少。中央政府定价项目缩减 80%，地方政府定价项目缩减 50% 以上。全面改革工商登记、注册资本等商事制度，企业开办时间缩短三分之一以上。创新和加强事中事后监管，实行“双随机、一公开”，随机抽取检查人员和检查对象、及时公开查处结果，提高了监管效能和公正

性。推行“互联网+政务服务”，实施一站式服务等举措。营商环境持续改善，市场活力明显增强，群众办事更加便利。

（三）坚持创新引领发展，着力激发社会创造力，整体创新能力和效率显著提高。

实施创新驱动发展战略，优化创新生态，形成多主体协同、全方位推进的创新局面。扩大科研机构 and 高校科研自主权，改进科研项目和经费管理，深化科技成果权益管理改革。支持北京、上海建设科技创新中心，新设 14 个国家自主创新示范区，带动形成一批区域创新高地。以企业为主体加强技术创新体系建设，涌现一批具有国际竞争力的创新企业和新型研发机构。深入开展大众创业、万众创新，实施普惠性支持政策，完善孵化体系。各类市场主体达到 9800 多万户，五年增加 70% 以上。国内有效发明专利拥有量增加两倍，技术交易额翻了一番。我国科技创新由跟跑为主转向更多领域并跑、领跑，成为全球瞩目的创新创业热土。

（四）坚持全面深化改革，着力破除体制机制弊端，发展动力不断增强。

国企改革扎实推进，公司制改革基本完成，兼并重组、压减层级、提质增效取得积极进展。国有企业效益明显好转，去年利润增长 23.5%。深化能源、铁路、盐业等领域改革。放宽非公有制经济市场准入。建立不动产统一登记制度。完善产权保护制度。财税改革取得重大进展，全面推行财政预决算公开，构建以共享税为主的中央和地方收入分配格局，启动中央与地方财政事权和支出责任划分改革，中央对地方一般性转移支付规模大幅增加、专项转移支付项目减少三分之二。基本放开利率管制，建立存款保险制度，推动大中型商业银行设立普惠金融事业部，深化政策性、开发性金融机构改革，强化金融监管协调机制。完善城乡义务教育均衡发展促进机制，改革考试招生制度。建立统一的城乡居民基本养老、医疗保险制度，实现机关事业单位和企业养老保险制度并轨。出台划转部分国有资本充实社保基金方案。实施医疗、医保、医药联动改革，全面推开公立医院综合改革，取消长期实行的药品加成政策，药品医疗器械审批制度改革取得突破。推进农村承包地“三权”分置改革、确权面积超过 80%，改革重要农产品收储制度。完善主体功能区制度，建立生态文明绩效考评和责任追究制度，推行河长制、湖长制，开展省级以下环保机构垂直管理制度改革试点。各领域改革的深化，推动了经济社会持续健康发展。

（五）坚持对外开放的基本国策，着力实现合作共赢，开放型经济水平显著提升。

倡导和推动共建“一带一路”，发起创办亚投行，设立丝路基金，一批重大互联互通、经贸合作项目落地。设立上海等 11 个自贸试验区，一批改革试点成果向全国推广。改革出口退税负担机制、退税增量全部由中央财政负担，设立 13 个跨境电商综合试验区，国际贸易“单一窗口”覆盖全国，货物通关时间平均缩短一半以上，进出口实现回稳向好。外商投资由审批制转向负面清单管理，限制性措施削减三分之二。外商投资结构优化，高技术产业占比提高一倍。加大引智力度，来华工作的外国专家增加 40%。引导对外投资健康发展。推进国际产能合作，高铁、核电等装备走向世界。新签和升级 8 个自由贸易协定。沪港通、深港通、债券通相继启动，人民币加入国际货币基金组织特别提款权货币篮子，人民币国际化迈出重要步伐。中国开放的扩大，有力促进了自身发展，给世界带来重大机遇。

（六）坚持实施区域协调发展和新型城镇化战略，着力推动平衡发展，新的增长极增长带加快成长。

积极推进京津冀协同发展、长江经济带发展，编制实施相关规划，建设一批重点项目。出台一系列促进西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展的改革创新举措。加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区扶持力度，加强援藏援疆援青工作。海洋保护和开发有序推进。实施重点城市群

规划，促进大中小城市和小城镇协调发展。绝大多数城市放宽落户限制，居住证制度全面实施，城镇基本公共服务向常住人口覆盖。城乡区域发展协调性显著增强。

（七）坚持以人民为中心的发展思想，着力保障和改善民生，人民群众获得感不断增强。

在财力紧张情况下，持续加大民生投入。全面推进精准扶贫、精准脱贫，健全中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，中央财政五年投入专项扶贫资金 2800 多亿元。实施积极的就业政策，重点群体就业得到较好保障。坚持教育优先发展，财政性教育经费占国内生产总值比例持续超过 4%。改善农村义务教育薄弱学校办学条件，提高乡村教师待遇，营养改善计划惠及 3600 多万农村学生。启动世界一流大学和一流学科建设。重点高校专项招收农村和贫困地区学生人数由 1 万人增加到 10 万人。加大对各类学校家庭困难学生资助力度，4.3 亿人次受益。劳动年龄人口平均受教育年限提高到 10.5 年。居民基本医保人均财政补助标准由 240 元提高到 450 元，大病保险制度基本建立、已有 1700 多万人次受益，异地就医住院费用实现直接结算，分级诊疗和医联体建设加快推进。持续合理提高退休人员基本养老金。提高低保、优抚等标准，完善社会救助制度，近 6000 万低保人员和特困群众基本生活得到保障。建立困难和重度残疾人“两项补贴”制度，惠及 2100 多万人。实施全面两孩政策。加快发展文化事业，文化产业年均增长 13% 以上。全民健身广泛开展，体育健儿勇创佳绩。

（八）坚持人与自然和谐发展，着力治理环境污染，生态文明建设取得明显成效。

树立绿水青山就是金山银山理念，以前所未有的决心和力度加强生态环境保护。重拳整治大气污染，重点地区细颗粒物（PM2.5）平均浓度下降 30% 以上。加强散煤治理，推进重点行业节能减排，71% 的煤电机组实现超低排放。优化能源结构，煤炭消费比重下降 8.1 个百分点，清洁能源消费比重提高 6.3 个百分点。提高燃油品质，淘汰黄标车和老旧车 2000 多万辆。加强重点流域海域水污染防治，化肥农药使用量实现零增长。推进重大生态保护和修复工程，扩大退耕还林还草还湿，加强荒漠化、石漠化、水土流失综合治理。开展中央环保督察，严肃查处违法案件。积极推动《巴黎协定》签署生效，我国在应对全球气候变化中发挥了重要作用。

（九）坚持依法全面履行政府职能，着力加强和创新社会治理，社会保持和谐稳定。

提请全国人大常委会制定修订法律 95 部，制定修订行政法规 195 部，修改废止一大批部门规章。省、市、县政府部门制定公布权责清单。开展国务院大督查和专项督查，对积极作为、成效突出的给予表彰和政策激励，对不作为的严肃问责。创新城乡基层治理。完善信访工作制度。扩大法律援助范围。促进安全生产领域改革发展，事故总量和重特重大事故数量持续下降。改革完善食品药品监管，强化风险全程管控。加强地震、特大洪灾等防灾减灾救灾工作，健全分级负责、相互协同的应急机制，最大程度降低了灾害损失。加强国家安全。健全社会治安防控体系，依法打击各类违法犯罪，有力维护了公共安全。

贯彻落实党中央全面从严治党部署，加强党风廉政建设和反腐败斗争。深入开展党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育、“两学一做”学习教育，认真落实党中央八项规定精神，持之以恒纠正“四风”，严格执行国务院“约法三章”。严控新建政府性楼堂馆所和财政供养人员总量，“三公”经费大幅压减。加强行政监察和审计监督。坚决查处和纠正违法违规行为，严厉惩处腐败分子，反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展。

各位代表！

过去五年，民族、宗教、侨务等工作创新推进。支持民族地区加快发展，民族团结进步事业取得长足进展。积极引导宗教与社会主义社会相适应。海外侨胞和归侨侨眷在国家现代化建设中作出了独特贡献。

过去五年，在党中央、中央军委领导下，强军兴军开创新局面。制定新形势下军事战略方针，召开古田全军政治工作会议，深入推进政治建军、改革强军、科技兴军、依法治军，人民军队实现政治生态重塑、组织形态重塑、力量体系重塑、作风形象重塑。有效遂行海上维权、反恐维稳、抢险救灾、国际维和、亚丁湾护航、人道主义救援等重大任务。各方配合基本完成裁减军队员额 30 万任务。军事装备现代化水平显著提升，军民融合深度发展。人民军队面貌焕然一新，在中国特色强军之路上迈出坚实步伐。

过去五年，港澳台工作取得新进展。“一国两制”实践不断丰富和发展，宪法和基本法权威在港澳进一步彰显，内地与港澳交流合作深入推进，港珠澳大桥全线贯通，香港、澳门保持繁荣稳定。坚持一个中国原则和“九二共识”，加强两岸经济文化交流合作，实现两岸领导人历史性会晤。坚决反对和遏制“台独”分裂势力，有力维护了台海和平稳定。

过去五年，中国特色大国外交全面推进。成功举办首届“一带一路”国际合作高峰论坛、亚太经济合作组织领导人非正式会议、二十国集团领导人杭州峰会、金砖国家领导人厦门会晤等重大主场外交。习近平主席等国家领导人出访多国，出席联合国系列峰会、气候变化大会、世界经济论坛、东亚合作领导人系列会议等重大活动，全方位外交布局深入展开。倡导构建人类命运共同体，为全球治理体系变革贡献更多中国智慧。经济外交、人文交流卓有成效。坚定维护国家主权和海洋权益。中国作为负责任大国，在解决国际和地区热点问题上发挥了重要建设性作用，为世界和平与发展作出新的重大贡献。

各位代表！

回顾过去五年，诸多矛盾交织叠加，各种风险挑战接踵而至，国内外很多情况是改革开放以来没有碰到过的，我国改革发展成就实属来之不易。这是以习近平同志为核心的党中央坚强领导的结果，是习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引的结果，是全党全军全国各族人民团结奋斗的结果。我代表国务院，向全国各族人民，向各民主党派、各人民团体和各界人士，表示诚挚感谢！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，表示诚挚感谢！向关心和支持中国现代化建设的各国政府、国际组织和各国朋友，表示诚挚感谢！

安不忘危，兴不忘忧。我们清醒认识到，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，仍是世界最大发展中国家，发展不平衡不充分的一些突出问题尚未解决。经济增长内生动力还不够足，创新能力还不够强，发展质量和效益不够高，一些企业特别是中小企业经营困难，民间投资增势疲弱，部分地区经济下行压力较大，金融等领域风险隐患不容忽视。脱贫攻坚任务艰巨，农业基础仍然薄弱，城乡区域发展和收入分配差距依然较大。重特大安全生产事故时有发生。在空气质量、环境卫生、食品药品安全和住房、教育、医疗、就业、养老等方面，群众还有不少不满意的地方。政府职能转变还不到位。政府工作存在不足，有些改革举措和政策落实不力，一些干部服务意识和法治意识不强、工作作风不实、担当精神不够，形式主义、官僚主义不同程度存在。群众和企业对办事难、乱收费意见较多。一些领域不正之风和腐败问题仍然多发。我们一定要以对国家和人民高度负责的精神，以不畏艰

难的勇气、坚忍不拔的意志，尽心竭力做好工作，使人民政府不负人民重托！

二、2018 年经济社会发展总体要求和政策取向

今年是全面贯彻党的十九大精神的开局之年，是改革开放 40 周年，是决胜全面建成小康社会、实施“十三五”规划承上启下的关键一年。做好政府工作，要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，坚持和加强党的全面领导，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，紧扣我国社会主要矛盾变化，按照高质量发展的要求，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，坚持以供给侧结构性改革为主线，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，大力推进改革开放，创新和完善宏观调控，推动质量变革、效率变革、动力变革，特别在打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战方面取得扎实进展，引导和稳定预期，加强和改善民生，促进经济社会持续健康发展。

综合分析国内外形势，我国发展面临的机遇和挑战并存。世界经济有望继续复苏，但不稳定不确定因素很多，主要经济体政策调整及其外溢效应带来变数，保护主义加剧，地缘政治风险上升。我国经济正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，还有很多坡要爬、坎要过，需要应对可以预料和难以预料的风险挑战。实践表明，中国的发展成就从来都是在攻坚克难中取得的。当前我国物质技术基础更加雄厚，产业体系完备、市场规模巨大、人力资源丰富、创业创新活跃，综合优势明显，有能力有条件实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。

今年发展主要预期目标是：国内生产总值增长 6.5%左右；居民消费价格涨幅 3%左右；城镇新增就业 1100 万人以上，城镇调查失业率 5.5%以内，城镇登记失业率 4.5%以内；居民收入增长和经济增长基本同步；进出口稳中向好，国际收支基本平衡；单位国内生产总值能耗下降 3%以上，主要污染物排放量继续下降；供给侧结构性改革取得实质性进展，宏观杠杆率保持基本稳定，各类风险有序有效防控。

上述主要预期目标，考虑了决胜全面建成小康社会需要，符合我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段实际。从经济基本面和就业吸纳能力看，6.5%左右的增速可以实现比较充分的就业。城镇调查失业率涵盖农民工等城镇常住人口，今年首次把这一指标作为预期目标，以更全面反映就业状况，更好体现共享发展要求。

今年要继续创新和完善宏观调控，把握好宏观调控的度，保持宏观政策连续性稳定性，加强财政、货币、产业、区域等政策协调配合。

积极的财政政策取向不变，要聚力增效。今年赤字率拟按 2.6%安排，比去年预算低 0.4 个百分点；财政赤字 2.38 万亿元，其中中央财政赤字 1.55 万亿元，地方财政赤字 8300 亿元。调低赤字率，主要是我国经济稳中向好、财政增收有基础，也为宏观调控留下更多政策空间。今年全国财政支出 21 万亿元，支出规模进一步加大。中央对地方一般性转移支付增长 10.9%，增强地方特别是中西部地区财力。优化财政支出结构，提高财政支出的公共性、普惠性，加大对三大攻坚战的支持，更多向创新驱动、“三农”、民生等领域倾斜。当前财政状况出现好转，各级政府仍要坚持过紧日子，执守简朴、力戒浮华，严控一般性支出，把宝贵的资金更多用于为发展增添后劲、为民生雪中送炭。

稳健的货币政策保持中性，要松紧适度。管好货币供给总闸门，保持广义货币 M2、信贷和社会融资规模合理增长，维护流动性合理稳定，提高直接融资特别是股权融资比重。疏通货币政策传导渠道，用好差别化准备金、差异化信贷等政策，引导资金更多投向小微企业、“三农”和贫困地区，更好服务实体经济。

做好今年工作，要认真贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持稳中求进工作总基调，把稳和进作为一个整体来把握，注重以下几点。一是大力推动高质量发展。发展是解决我国一切问题的基础和关键。要着力解决发展不平衡不充分问题，围绕建设现代化经济体系，坚持质量第一、效益优先，促进经济结构优化升级。要尊重经济规律，远近结合，确保经济运行在合理区间，实现经济平稳增长和质量效益提高互促共进。二是加大改革开放力度。改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是实现“两个一百年”奋斗目标的关键一招。在新的历史起点上，思想要再解放，改革要再深化，开放要再扩大。充分发挥人民首创精神，鼓励各地从实际出发，敢闯敢试，敢于碰硬，把改革开放不断向前推进。三是抓好决胜全面建成小康社会三大攻坚战。要分别提出工作思路和具体举措，排出时间表、路线图、优先序，确保风险隐患得到有效控制，确保脱贫攻坚任务全面完成，确保生态环境质量总体改善。我们所做的一切工作，都是为了人民。要坚持以人民为中心的发展思想，从我国基本国情出发，尽力而为、量力而行，把群众最关切最烦心的事一件一件解决好，促进社会公平正义和人的全面发展，使人民生活随着国家发展一年比一年更好。

三、对 2018 年政府工作的建议

今年经济社会发展任务十分繁重。要紧紧抓住大有可为的历史机遇期，统筹兼顾、突出重点，扎实做好各项工作。

（一）深入推进供给侧结构性改革。

坚持把发展经济着力点放在实体经济上，继续抓好“三去一降一补”，大力简政减税减费，不断优化营商环境，进一步激发市场主体活力，提升经济发展质量。

发展壮大新动能。做大做强新兴产业集群，实施大数据发展行动，加强新一代人工智能研发应用，在医疗、养老、教育、文化、体育等多领域推进“互联网+”。发展智能产业，拓展智能生活。运用新技术、新业态、新模式，大力改造提升传统产业。加强新兴产业统计。加大网络提速降费力度，实现高速宽带城乡全覆盖，扩大公共场所免费上网范围，明显降低家庭宽带、企业宽带和专线使用费，取消流量“漫游”费，移动网络流量资费年内至少降低 30%，让群众和企业切实受益，为数字中国建设加油助力。

加快制造强国建设。推动集成电路、第五代移动通信、飞机发动机、新能源汽车、新材料等产业发展，实施重大短板装备专项工程，发展工业互联网平台，创建“中国制造 2025”示范区。大幅压减工业生产许可证，强化产品质量监管。全面开展质量提升行动，推进与国际先进水平对标达标，弘扬工匠精神，来一场中国制造的品质革命。

继续破除无效供给。坚持用市场化法治化手段，严格执行环保、质量、安全等法规标准，化解过剩产能、淘汰落后产能。今年再压减钢铁产能 3000 万吨左右，退出煤炭产能 1.5 亿吨左右，淘汰关停不达标的 30 万千瓦以下煤电机组。加大“僵尸企业”破产清算和重整力度，做好职工安置和债务处置。加快消化粮食库存。减少无效供给要抓出新成效。

深化“放管服”改革。全面实施市场准入负面清单制度。在全国推开“证照分离”改革，重点是

照后减证，各类证能减尽减、能合则合，进一步压缩企业开办时间。大幅缩短商标注册周期。工程建设项目审批时间再压减一半。全面实施“双随机、一公开”监管，决不允许假冒伪劣滋生蔓延，决不允许执法者吃拿卡要。深入推进“互联网+政务服务”，使更多事项在网上办理，必须到现场办的也要力争做到“只进一扇门”、“最多跑一次”。大力推进综合执法机构机制改革，着力解决多头多层重复执法问题。加快政府信息系统互联互通，打通信息孤岛。清理群众和企业办事的各类证明，没有法律法规依据的一律取消。优化营商环境就是解放生产力、提高竞争力，要破障碍、去烦苛、筑坦途，为市场主体添活力，为人民群众增便利。

进一步减轻企业税负。改革完善增值税，按照三档并两档方向调整税率水平，重点降低制造业、交通运输等行业税率，提高小规模纳税人年销售额标准。大幅扩展享受减半征收所得税优惠政策的小微企业范围。大幅提高企业新购入仪器设备税前扣除上限。实施企业境外所得综合抵免政策。扩大物流企业仓储用地税收优惠范围。继续实施企业重组土地增值税、契税等到期优惠政策。全年再为企业和个人减税 8000 多亿元，促进实体经济转型升级，着力激发市场活力和社会创造力。

大幅降低企业非税负担。进一步清理规范行政事业性收费，调低部分政府性基金征收标准。继续阶段性降低企业“五险一金”缴费比例。降低电网环节收费和输配电价格，一般工商业电价平均降低 10%。深化收费公路制度改革，降低过路过桥费用。加大中介服务收费清理整顿力度。全年要市场主体减轻非税负担 3000 多亿元，不合理的坚决取消，过高的坚决降下来，让企业轻装上阵、聚力发展。

（二）加快建设创新型国家。

把握世界新一轮科技革命和产业变革大势，深入实施创新驱动发展战略，不断增强经济创新力和竞争力。

加强国家创新体系建设。强化基础研究和应用基础研究，启动一批科技创新重大项目，高标准建设国家实验室。鼓励企业牵头实施重大科技项目，支持科研院所、高校与企业融通创新，加快创新成果转化应用。国家科技投入要向民生领域倾斜，加强雾霾治理、癌症等重大疾病防治攻关，使科技更好造福人民。

落实和完善创新激励政策。改革科技管理制度，绩效评价要加快从重过程向重结果转变。赋予创新团队和领军人才更大的人财物支配权和技术路线决策权。对承担重大科技攻关任务的科研人员，采取灵活的薪酬制度和奖励措施。探索赋予科研人员科技成果所有权和长期使用权。有悖于激励创新的陈规旧章，要抓紧修改废止；有碍于释放创新活力的繁文缛节，要下决心砍掉。

促进大众创业、万众创新上水平。我国拥有世界上规模最大的人力人才资源，这是创新发展的最大“富矿”。要提供全方位创新创业服务，推进“双创”示范基地建设，鼓励大企业、高校和科研院所开放创新资源，发展平台经济、共享经济，形成线上线下结合、产学研用协同、大中小企业融合的创新创业格局，打造“双创”升级版。设立国家融资担保基金，支持优质创新型企业上市融资，将创业投资、天使投资税收优惠政策试点范围扩大到全国。深化人才发展体制改革，推动人力资源自由流动，支持企业提高技术工人待遇，加大高技能人才激励，鼓励海外留学人员回国创新创业，拓宽外国人才来华绿色通道。集众智汇众力，一定能跑出中国创新“加速度”。

（三）深化基础性关键领域改革。

以改革开放 40 周年为重要契机，推动改革取得新突破，不断解放和发展社会生产力。

推进国资国企改革。制定出资人监管权责清单。深化国有资本投资、运营公司等改革试点，赋予更多自主权。继续推进国有企业优化重组和央企股份制改革，加快形成有效制衡的法人治理结构和灵活

高效的市场化经营机制，持续瘦身健体，提升主业核心竞争力，推动国有资本做强做优做大。稳妥推进混合所有制改革。落实向全国人大常委会报告国有资产管理情况的制度。国有企业要通过改革创新，走在高质量发展前列。

支持民营企业发展。坚持“两个毫不动摇”，坚持权利平等、机会平等、规则平等，全面落实支持非公有制经济发展的政策措施，认真解决民营企业反映的突出问题，坚决破除各种隐性壁垒。构建亲清新型政商关系，健全企业家参与涉企政策制定机制。激发和保护企业家精神，增强企业家信心，让民营企业在市场经济浪潮中尽显身手。

完善产权制度和要素市场化配置机制。产权制度是社会主义市场经济的基石。要以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争为基本导向，完善相关法律法规。对各种侵权行为要依法严肃处理，对产权纠纷案件要依法甄别纠正。强化知识产权保护，实行侵权惩罚性赔偿制度。加快技术、土地等要素价格市场化改革，深化资源类产品和公共服务价格改革，打破行政垄断，防止市场垄断。要用有力的产权保护、顺畅的要素流动，让市场活力和社会创造力竞相迸发。

深化财税体制改革。推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革，抓紧制定收入划分改革方案，完善转移支付制度。健全地方税体系，稳妥推进房地产税立法。改革个人所得税。全面实施绩效管理，使财政资金花得其所、用得安全。

加快金融体制改革。改革完善金融服务体系，支持金融机构扩展普惠金融业务，规范发展地方性中小金融机构，着力解决小微企业融资难、融资贵问题。深化多层次资本市场改革，推动债券、期货市场发展。拓展保险市场的风险保障功能。深化利率汇率市场化改革，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

推进社会体制改革。深化养老保险制度改革，建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度。深化公立医院综合改革，协调推进医疗价格、人事薪酬、药品流通、医保支付改革，提高医疗卫生服务质量，下大力气解决群众看病就医难题。深入推进教育、文化、体育等改革，充分释放社会领域巨大发展潜力。

健全生态文明体制。改革完善生态环境管理制度，加强自然生态空间用途管制，推行生态环境损害赔偿制度，完善生态补偿机制，以更加有效的制度保护生态环境。

（四）坚决打好三大攻坚战。

要围绕完成年度攻坚任务，明确各方责任，强化政策保障，把各项工作做实做好。

推动重大风险防范化解取得明显进展。当前我国经济金融风险总体可控，要标本兼治，有效消除风险隐患。严厉打击非法集资、金融诈骗等违法活动。加快市场化法治化债转股和企业兼并重组。加强金融机构风险内控。强化金融监管统筹协调，健全对影子银行、互联网金融、金融控股公司等监管，进一步完善金融监管。防范化解地方政府债务风险。严禁各类违法违规举债、担保等行为。省级政府对本辖区债务负总责，省级以下地方政府各负其责，积极稳妥处置存量债务。健全规范的地方政府举债融资机制。今年安排地方专项债券 1.35 万亿元，比去年增加 5500 亿元，优先支持在建项目平稳建设，合理扩大专项债券使用范围。我国经济基本面好，政策工具多，完全能够守住不发生系统性风险的底线。

加大精准脱贫力度。今年再减少农村贫困人口 1000 万以上，完成易地扶贫搬迁 280 万人。深入推进产业、教育、健康、生态扶贫，补齐基础设施和公共服务短板，激发脱贫内生动力。强化对深度贫困地区支持，中央财政新增扶贫投入及有关转移支付向深度贫困地区倾斜。对老年人、残疾人、重病

患者等特定贫困人口，因户因人落实保障措施。攻坚期内脱贫不脱政策，新产生的贫困人口和返贫人口要及时纳入帮扶。加强扶贫资金整合和绩效管理。开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理，改进考核监督方式。坚持现行脱贫标准，确保进度和质量，让脱贫得到群众认可、经得起历史检验。

推进污染防治取得更大成效。巩固蓝天保卫战成果，今年二氧化硫、氮氧化物排放量要下降 3%，重点地区细颗粒物（PM_{2.5}）浓度继续下降。推动钢铁等行业超低排放改造。提高污染排放标准，实行限期达标。开展柴油货车超标排放专项治理。深入推进水、土壤污染防治，今年化学需氧量、氨氮排放量要下降 2%。实施重点流域和海域综合治理，全面整治黑臭水体。加大污水处理设施建设力度，完善收费政策。严禁“洋垃圾”入境。加强生态系统保护和修复，全面划定生态保护红线，完成造林 1 亿亩以上，耕地轮作休耕试点面积增加到 3000 万亩，扩大湿地保护和恢复范围，深化国家公园体制改革试点。严控填海造地。严格环境执法。我们要携手行动，建设天蓝、地绿、水清的美丽中国。

（五）大力实施乡村振兴战略。

科学制定规划，健全城乡融合发展体制机制，依靠改革创新壮大乡村发展新动能。

推进农业供给侧结构性改革。促进农林牧渔业和种业创新发展，加快建设现代农业产业园和特色农产品优势区，稳定和优化粮食生产。新增高标准农田 8000 万亩以上、高效节水灌溉面积 2000 万亩。培育新型经营主体，加强面向小农户的社会化服务。发展“互联网+农业”，多渠道增加农民收入，促进农村一二三产业融合发展。

全面深化农村改革。落实第二轮土地承包到期后再延长 30 年的政策。探索宅基地所有权、资格权、使用权分置改革。改进耕地占补平衡管理办法，建立新增耕地指标、城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制，所得收益全部用于脱贫攻坚和支持乡村振兴。深化粮食收储、集体产权、集体林权、国有林区林场、农垦、供销社等改革，使农业农村充满生机活力。

推动农村各项事业全面发展。改善供水、供电、信息等基础设施，新建改建农村公路 20 万公里。稳步开展农村人居环境整治三年行动，推进“厕所革命”。促进农村移风易俗。健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。我们要坚持走中国特色社会主义乡村振兴道路，加快实现农业农村现代化。

（六）扎实推进区域协调发展战略。

完善区域发展政策，推进基本公共服务均等化，逐步缩小城乡区域发展差距，把各地比较优势和潜力充分发挥出来。

塑造区域发展新格局。加强对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区改革发展的支持。以疏解北京非首都功能为重点推进京津冀协同发展，高起点规划、高标准建设雄安新区。以生态优先、绿色发展为引领推进长江经济带发展。出台实施粤港澳大湾区发展规划，全面推进内地同香港、澳门互利合作。制定西部大开发新的指导意见，落实东北等老工业基地振兴举措，继续推动中部地区崛起，支持东部地区率先发展。促进资源型地区经济转型。壮大海洋经济，坚决维护国家海洋权益。

提高新型城镇化质量。今年再进城落户 1300 万人，加快农业转移人口市民化。优先发展公共交通，健全菜市场、停车场等便民服务设施。有序推进“城中村”、老旧小区改造，完善配套设施，鼓励有条件的加装电梯。加强排涝管网、地下综合管廊等建设。新型城镇化的核心在人，要加强精细化服务、人性化管理，使人人都有公平发展机会，让居民生活得方便、舒心。

（七）积极扩大消费和促进有效投资。

顺应居民需求新变化扩大消费，着眼调结构增加投资，形成供给结构优化和总需求适度扩大的良性循环。

增强消费对经济发展的基础性作用。推进消费升级，发展消费新业态新模式。将新能源汽车车辆购置税优惠政策再延长三年，全面取消二手车限迁政策。支持社会力量增加医疗、养老、教育、文化、体育等服务供给。创建全域旅游示范区，降低重点国有景区门票价格。推动网购、快递健康发展。对各类侵害消费者权益的行为，要依法惩处、决不姑息。

发挥投资对优化供给结构的关键性作用。今年要完成铁路投资 7320 亿元、公路水运投资 1.8 万亿元左右，水利在建投资规模达到 1 万亿元。重大基础设施建设继续向中西部地区倾斜。实施新一轮重大技术改造升级工程。中央预算内投资安排 5376 亿元，比去年增加 300 亿元。落实鼓励民间投资政策措施，在铁路、民航、油气、电信等领域推出一批有吸引力的项目，务必使民间资本进得来、能发展。

（八）推动形成全面开放新格局。

进一步拓展开放范围和层次，完善开放结构布局和体制机制，以高水平开放推动高质量发展。

推进“一带一路”国际合作。坚持共商共建共享，落实“一带一路”国际合作高峰论坛成果。推动国际大通道建设，深化沿线大通关合作。扩大国际产能合作，带动中国制造和中国服务走出去。优化对外投资结构。加大西部、内陆和沿边开放力度，拓展经济合作新空间。

促进外商投资稳定增长。加强与国际通行经贸规则对接，建设国际一流营商环境。全面放开一般制造业，扩大电信、医疗、教育、养老、新能源汽车等领域开放。有序开放银行卡清算等市场，放开外资保险经纪公司经营范围限制，放宽或取消银行、证券、基金管理、期货、金融资产管理公司等外资股比限制，统一中外资银行市场准入标准。实施境外投资者境内利润再投资递延纳税。简化外资企业设立程序，商务备案与工商登记“一口办理”。全面复制推广自贸区经验，探索建设自由贸易港，打造改革开放新高地。

巩固外贸稳中向好势头。扩大出口信用保险覆盖面，整体通关时间再压缩三分之一。改革服务贸易发展机制。培育贸易新业态新模式。推动加工贸易向中西部梯度转移。积极扩大进口，办好首届中国国际进口博览会，下调汽车、部分日用消费品等进口关税。我们要以更大力度的市场开放，促进产业升级和贸易平衡发展，为消费者提供更多选择。

促进贸易和投资自由化便利化。中国坚定不移推进经济全球化，维护自由贸易，愿同有关方推动多边贸易谈判进程，早日结束区域全面经济伙伴关系协定谈判，加快亚太自贸区和东亚经济共同体建设。中国主张通过平等协商解决贸易争端，反对贸易保护主义，坚决捍卫自身合法权益。

（九）提高保障和改善民生水平。

要在发展基础上多办利民实事、多解民生难事，兜牢民生底线，不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

着力促进就业创业。加强全方位公共就业服务，大规模开展职业技能培训，运用“互联网+”发展新就业形态。今年高校毕业生 820 多万人，再创历史新高，要促进多渠道就业，支持以创业带动就业。扎实做好退役军人安置。加大对残疾人等就业困难人员援助力度。扩大农民工就业，全面治理拖欠工资问题。要健全劳动关系协商机制，消除性别和身份歧视，使更加公平、更加充分的就业成为我国发展的突出亮点。

稳步提高居民收入水平。继续提高退休人员基本养老金和城乡居民基础养老金。合理调整社会最低工资标准。完善机关事业单位工资和津补贴制度，向艰苦地区、特殊岗位倾斜。提高个人所得税起征点，增加子女教育、大病医疗等专项费用扣除，合理减负，鼓励人民群众通过劳动增加收入、迈向富裕。

发展公平而有质量的教育。推动城乡义务教育一体化发展，教育投入继续向困难地区和薄弱环节倾斜。切实降低农村学生辍学率，抓紧消除城镇“大班额”，着力解决中小学生学习负担过重问题。儿童是民族的未来、家庭的希望。要多渠道增加学前教育资源供给，运用互联网等信息化手段，加强对儿童托育全过程监管，一定要让家长放心安心。支持社会力量举办职业教育。推进普及高中阶段教育。以经济社会发展需要为导向，优化高等教育结构，加快“双一流”建设，支持中西部建设有特色、高水平大学。继续实施农村和贫困地区专项招生计划。发展民族教育、特殊教育、继续教育和网络教育。加强师资队伍和师德师风建设。要办好人民满意的教育，让每个人都有平等机会通过教育改变自身命运、成就人生梦想。

实施健康中国战略。提高基本医保和大病保险保障水平，居民基本医保人均财政补助标准再增加40元，一半用于大病保险。扩大跨省异地就医直接结算范围，把基层医院和外出农民工、外来就业创业人员等全部纳入。加强全科医生队伍建设，推进分级诊疗。继续提高基本公共卫生服务经费人均财政补助标准。改善妇幼保健服务。支持中医药事业传承发展。创新食品药品监管方式，注重用互联网、大数据等提升监管效能，加快实现全程留痕、信息可追溯，让问题产品无处藏身、不法制售者难逃法网，让消费者买得放心、吃得安全。做好北京冬奥会、冬残奥会筹办工作，多渠道增加全民健身场所和设施。人民群众身心健康、向善向上，国家必将生机勃勃、走向繁荣富强。

更好解决群众住房问题。启动新的三年棚改攻坚计划，今年开工580万套。加大公租房保障力度，对低收入住房困难家庭要应保尽保，将符合条件的新就业无房职工、外来务工人员纳入保障范围。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，落实地方主体责任，继续实行差别化调控，建立健全长效机制，促进房地产市场平稳健康发展。支持居民自住购房需求，培育住房租赁市场，发展共有产权住房。加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让广大人民群众早日实现安居宜居。

强化民生兜底保障。稳步提高城乡低保、社会救助、抚恤优待等标准。积极应对人口老龄化，发展居家、社区和互助式养老，推进医养结合，提高养老院服务质量。做好军烈属优抚工作。加强残疾人康复服务。健全社会救助体系，支持公益慈善事业发展。倾情倾力做好托底工作，不因事难而推诿，不因善小而不为，要让每一个身处困境者都能得到社会的关爱和温暖。

打造共建共治共享社会治理格局。完善基层群众自治制度，加强社区治理。发挥好工会、共青团、妇联等群团组织作用。促进社会组织、专业社会工作、志愿服务健康发展。加强社会信用体系建设。完善公共法律服务体系，落实普法责任制。营造尊重妇女、关爱儿童、尊敬老人、爱护残疾人的良好风尚。创新信访工作方式，依法及时解决群众合理诉求。严格落实安全生产责任，坚决遏制重特大事故。做好地震、气象、地质等工作，提高防灾减灾救灾能力。推进平安中国建设，严密防范和坚决打击暴力恐怖活动，依法开展扫黑除恶专项斗争，惩治盗抢骗黄赌毒等违法犯罪活动，整治电信网络诈骗、侵犯公民个人信息、网络传销等突出问题，维护国家安全和公共安全。

为人民过上美好生活提供丰富精神食粮。要弘扬中华优秀传统文化，继承革命文化，发展社会主义先进文化，培育和践行社会主义核心价值观。加强思想道德建设和群众性精神文明创建。加快构建中国特色哲学社会科学，繁荣文艺创作，发展新闻出版、广播影视、档案等事业。加强文物保护利用和文化遗产保护传承。建好新型智库。加强互联网内容建设。深入实施文化惠民工程，培育新型文化业态。深化中外人文交流。我们要以中国特色社会主义文化的繁荣兴盛，凝聚起实现民族复兴的磅礴精神力量。

各位代表！

进入新时代，政府工作在新的一年里要有新气象新作为。要牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决维护习近平总书记核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，落实全面从严治党要求，加强政府自身建设，深入推进政府职能转变，为人民提供优质高效服务。

全面推进依法行政、依法治国。严格遵守宪法法律，加快建设法治政府，把政府活动全面纳入法治轨道。坚持严格规范公正文明执法，有权不可任性，用权必受监督。各级政府要依法接受同级人大及其常委会的监督，自觉接受人民政协的民主监督，主动接受社会和舆论监督，认真听取人大代表、政协委员意见，听取民主党派、工商联、无党派人士和各人民团体意见。政府要信守承诺，决不能“新官不理旧账”。全面推进政务公开。坚持科学、民主、依法决策，凡涉及公众利益的重大事项，都要深入听取各方意见包括批评意见。人民政府的所有工作都要体现人民意愿，干得好不好要看实际效果、最终由人民来评判。

全面加强党风廉政建设。推进“两学一做”学习教育常态化制度化，认真开展“不忘初心、牢记使命”主题教育。坚决贯彻落实党中央八项规定及实施细则精神，驰而不息整治“四风”，特别是力戒形式主义、官僚主义。加强审计监督。巩固发展反腐败斗争压倒性态势，把权力关进制度的笼子，坚决惩治各类腐败行为。政府工作人员要廉洁修身，勤勉尽责，干干净净为人民做事，决不辜负人民公仆的称号。

全面提高政府效能。优化政府机构设置和职能配置，深化机构改革，形成职责明确、依法行政的政府治理体系，增强政府公信力和执行力。中国改革发展的一切成就，都是干出来的。对各级政府及其工作人员来说，为人民干事是天职、不干是失职。要完善激励约束、容错纠错机制，旗帜鲜明给积极干事者撑腰鼓劲，对庸政懒政者严肃问责。决不能表态多调门高、行动少落实差，决不允许占着位子不干事。广大干部要提高政治素质和工作本领，求真务实，干字当头，干出实打实的新业绩，干出群众的好口碑，干出千帆竞发、百舸争流的生动局面。

各位代表！

中华民族是一个和睦相处、团结温暖的大家庭。我们要坚持和完善民族区域自治制度，全面贯彻党的民族政策。继续加强对民族地区、人口较少民族发展的支持。组织好广西壮族自治区、宁夏回族自治区成立 60 周年庆祝活动。加强各民族交往交流交融，让中华民族共同体的根基更加坚实、纽带更加牢固。

我们要全面贯彻党的宗教工作基本方针，坚持我国宗教的中国化方向，促进宗教关系健康和谐，发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中的积极作用。

我们要认真落实侨务政策，维护海外侨胞和归侨侨眷合法权益，为他们在国家现代化建设中发挥独特优势和重要作用创造更好条件，激励海内外中华儿女同心奋斗、共创辉煌。

各位代表！

面对国家安全环境的深刻变化，我们要以党在新时代的强军目标为引领，牢固树立习近平强军思

想在国防和军队建设中的指导地位，坚定不移走中国特色强军之路，全面推进练兵备战工作，坚决有力维护国家主权、安全、发展利益。坚持党对军队绝对领导的根本原则和制度，全面深入贯彻军委主席负责制。继续推进国防和军队改革，建设强大稳固的现代边海空防。完善国防动员体系，加强全民国防教育。深入实施军民融合发展战略，深化国防科技工业改革。各级政府要采取更有力的举措，支持国防和军队建设改革，使军政军民团结始终坚如磐石、始终根深叶茂。

各位代表！

我们要继续全面准确贯彻“一国两制”方针，严格依照宪法和基本法办事。全力支持香港、澳门特别行政区政府和行政长官依法施政，大力发展经济、持续改善民生、有序推进民主、促进社会和谐。支持香港、澳门融入国家发展大局，深化内地与港澳地区交流合作。我们坚信，香港、澳门一定能与祖国内地同发展、共繁荣。

我们要继续贯彻对台工作大政方针，坚持一个中国原则，在“九二共识”基础上推动两岸关系和平发展，推进祖国和平统一进程。坚决维护国家主权和领土完整，绝不容忍任何“台独”分裂图谋和行径。扩大两岸经济文化交流合作，逐步为台湾同胞在大陆学习、创业、就业、生活提供与大陆同胞同等待遇。两岸同根，骨肉相亲。两岸同胞顺应历史大势、共担民族大义，必将共创中华民族伟大复兴的美好未来！

各位代表！

中国与世界各国发展紧密相连、命运休戚与共。我们将始终不渝走和平发展道路，推动构建新型国际关系。积极参与改革完善全球治理，致力于建设开放型世界经济。推进大国协调合作，深化同周边国家睦邻友好和共同发展，加强同发展中国家团结合作。办好博鳌亚洲论坛年会、上海合作组织峰会、中非合作论坛峰会等主场外交。继续为解决国际和地区热点问题发挥负责任大国作用。完善海外利益安全保障体系。中国愿与各国一道，为推动构建人类命运共同体不懈努力！

各位代表！

团结凝聚力量，实干创造未来。我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，锐意进取，扎实工作，促进经济社会持续健康发展，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利，为把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的贡献！

（摘自中国政府网2018年3月22日）

全国人民代表大会常务委员会工作报告

张德江

各位代表：

我受十二届全国人大常委会委托，向大会报告工作，请予审议。

一、过去五年的主要工作

过去的五年，是我们党和国家发展进程中极不平凡的五年。以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，中国特色社会主义进入了新时代。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，十二届全国人大常委会全面贯彻落实党的十八大和十九大精神，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚决维护习近平总书记权威和核心地位，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，认真履行宪法法律赋予的职责，全面开创人大工作新局面，人民代表大会制度理论和实践创新取得重大成就，社会主义民主法治建设迈出重大步伐。

五年来，十二届全国人大及其常委会制定法律 25 件，修改法律 127 件次，通过有关法律问题和重大问题的决定 46 件次，作出法律解释 9 件，立法数量多、分量重、节奏快、效果好。常委会检查 26 件法律和 1 件决定的实施情况，听取审议 83 个工作报告，作出 7 件决议，开展 15 次专题询问和 22 项专题调研，监督机制更加完善，监督实效不断提升。决定批准我国与外国缔结的条约、协定以及加入的国际公约 43 件，决定和批准任免一批国家机关工作人员。

（一）着力加强重点领域立法，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系

审议提出宪法修正案草案。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现。以习近平同志为核心的党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度出发，作出修改宪法的重大决策。党的十九届二中全会审议通过了中共中央关于修改宪法部分内容的建议。十二届全国人大常委会严格依照法定程序推进宪法修改工作，于今年 1 月召开常委会第三十二次会议，认真讨论中共中央修宪建议，形成宪法修正案草案，提请十三届全国人大一次会议审议。常委会组成人员完全赞成、坚决拥护党中央关于修改宪法的决策部署，一致认为，把党的十九大确定的重大理论

观点和重大方针政策特别是习近平新时代中国特色社会主义思想载入国家根本法，对于推动我国宪法与时俱进、完善发展，为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供有力宪法保障，具有十分重大而深远的意义。

健全保证宪法实施的法律制度。设立国家宪法日，加强宪法宣传教育，大力弘扬宪法精神。建立宪法宣誓制度，规定国家工作人员就职时公开进行宪法宣誓，庄严承诺忠于宪法、忠于祖国、忠于人民。实施宪法规定的特赦制度，在中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 70 周年之际，作出对部分服刑罪犯实行特赦的决定。制定国家勋章和国家荣誉称号法，落实宪法规定的国家功勋荣誉表彰制度。制定国歌法，同此前已经施行的国旗法、国徽法一道，维护宪法确立的国家重要象征和标志的尊严。

加快国家安全法治建设。贯彻落实总体国家安全观，保持政治定力，把握立法时机，相继出台国家安全法、反间谍法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法、国家情报法以及国防交通法、军事设施保护法、核安全法等一批重要法律，为维护国家安全、核心利益和重大利益提供了有力法治保障。

推进编纂民法典和制定民法总则。编纂民法典是新中国几代立法工作者接续奋斗的艰巨任务。本届常委会研究提出“两步走”工作思路：先制定在民法典中起统领作用的民法总则；再编纂各分编，争取到 2020 年形成统一的民法典。经过常委会 3 次审议和反复修改，十二届全国人大五次会议通过民法总则，完成民法典开篇之作，为编纂一部具有中国特色、体现时代精神、反映人民意愿的民法典打下坚实基础。目前，民法典各分编的编纂工作正在扎实推进。

加强社会主义市场经济立法。提出贯彻落实税收法定原则的实施意见，明确改革路径和到 2020 年相关立法工作安排。制定环境保护税法、烟叶税法、船舶吨税法，修改企业所得税法。开展产权保护法律清理工作。修改反不正当竞争法、中小企业促进法、农民专业合作社法、促进科技成果转化法、标准化法、商标法、广告法，制定旅游法、资产评估法等。

用法律推动社会主义核心价值观建设。决定设立烈士纪念日、中国人民抗日战争胜利纪念日、南京大屠杀死难者国家公祭日，审议英雄烈士保护法草案，大力弘扬以爱国主义为核心的伟大民族精神。制定公共文化服务保障法、公共图书馆法、电影产业促进法，改变了我国文化领域立法相对滞后的局面。

为改善民生提供有力法治保障。适应人民日益增长的优美生态环境需要，全面修订环境保护法，相继修改大气污染防治法、水污染防治法、海洋环境保护法、野生动物保护法，建立生态环境和资源保护公益诉讼制度，构建最严格的生态环境保护法律制度。全面修订食品安全法，保障人民群众“舌尖上的安全”。还制定了慈善法、中医药法、反家庭暴力法、特种设备安全法，修改了安全生产法、消费者权益保护法，通过了刑法修正案（九）等。

坚定维护宪法和基本法确立的特别行政区宪制秩序。行使宪法和基本法赋予的权力，作出关于香港特别行政区行政长官普选问题的决定，明确香港特别行政区循序渐进发展民主的方向和基本制度安排。对香港特别行政区基本法第一百零四条作出解释，坚决遏制和反对“港独”行径，捍卫宪法和基本法权威。批准内地和香港在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排，确认合作安排符合宪法和香港基本法。决定将国歌法列入香港特别行政区基本法附件三、澳门特别行政区基本法附件三，确保该法在香港、澳门得到一体遵循。

科学立法、民主立法、依法立法取得新进展。加强立法组织协调，充分发挥人大及其常委会在立

法工作中的主导作用。自 2015 年起，连续 4 年提请全国人民代表大会审议重要法律案。建立全国人大专门委员会、常委会工作机构组织起草重要法律草案制度，五年来组织起草或提请审议法律案 70 件次。充分发挥立法机关在表达、平衡、调整社会利益方面的作用，最大限度凝聚立法共识。出台立法项目征集论证、立法重大利益调整论证咨询、重要立法事项引入第三方评估等工作规范。健全立法专家顾问制度，建立基层立法联系点制度，明确常委会初次审议和继续审议的法律草案都及时向社会公布征求意见，共公布法律草案 81 件次。从本届常委会通过的第一部法律开始，建立并实施法律案通过前评估制度，使立法更加科学缜密，确保法律规定立得住、行得通、真管用。

（二）着力发挥立法引领和推动作用，确保重大改革于法有据、顺利实施

保证国家监察体制改革依法进行。贯彻党中央关于深化国家监察体制改革的重大决策部署，先后作出在北京市、山西省、浙江省开展改革试点和在全国各地推开的决定，为改革试点工作有序推进提供法律支持。积极做好监察法立法工作，经过两次认真审议和公开征求意见，常委会决定将监察法草案提请本次会议审议。

完善授权决定和改革决定工作机制。针对与现行法律规定不一致、修改法律尚不成熟、需要先行先试的改革举措，依法作出授权决定或改革决定。适时听取审议试点工作情况报告，加强监督和成效评估。对需要继续探索的改革举措，决定延长试点期限或纳入新的试点加以完善。对实践证明行之有效的改革举措，通过修改完善相关法律予以复制推广。五年来，共作出 21 件授权决定和改革决定，涉及自由贸易试验区、农村集体土地制度、司法体制、国防和军队等方面的一批重大改革。

加强涉及改革的法律立改废释工作。对相关法律不适应改革需要的个别条款，采取统筹修改法律的方式一并作出修改。五年来，共审议通过 15 个统筹修改法律的决定，涉及修改法律 95 件次，持续推进行政审批、职业资格认定等方面改革，激发市场和社会活力。落实党中央改革调整生育政策的重大部署，及时作出决议，修改人口与计划生育法。决定废止有关劳动教养的法律规定。对刑法、刑事诉讼法的有关条款作出解释。

（三）着力完善监督工作机制，加强对宪法法律实施和“一府两院”工作的监督

健全执法检查工作机制，改进和完善专题询问。把加强执法检查摆在监督工作突出位置，自 2015 年以来每年执法检查项目增加到 6 个。委员长会议组成人员 96 人次带队进行执法检查，常委会、专门委员会组成人员和全国人大代表约 900 人次参加执法检查。针对突出问题，深入了解实情，查清问题症结，提出中肯建议，推动整改落实，探索形成包括选题、组织、报告、审议、整改、反馈 6 个环节的“全链条”工作流程。出台改进完善专题询问的若干意见，要求提出问题切中要害、回答问题实事求是，“一问一答”反映人民群众呼声、回应人民群众关切。五年来，国务院负责同志和有关部门负责同志 155 人次到会听取意见、回答询问。执法检查 and 专题询问更有力度、更具权威，更好地起到了增强监督实效、推动改进工作的作用。

创新预算决算审查监督机制。修改预算法，充实加强人大预算决算审查监督的法律规定，推动建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度。改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制，连续 3 年听取审议国务院整改情况报告。建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度，提出人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见，完善预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议机制，推进人大预算联网监督，实现对预算决算的全口径审查和对预算执行全过程的实时在线监督。

持续加强跟踪监督，推动打好三大攻坚战。聚焦打好防范化解重大风险攻坚战，批准地方政府债

务限额，听取审议地方政府债务管理情况报告，强调摸清底数、强化约束，严控增量、化解存量；听取审议中央决算、预算执行、防范金融风险等报告，审查批准年度中央决算及预算调整方案，加强对财政转移支付及科技、水利、教育等重点领域国家财政专项资金使用情况的监督。聚焦打好精准脱贫攻坚战，两次听取审议国务院相关专项报告并开展专题询问，连续 5 年重点督办代表关于脱贫攻坚的建议共 127 件，以推动民族地区、革命老区脱贫为重点检查民族区域自治法实施情况，开展赣南等原中央苏区振兴发展专题调研。聚焦打好污染防治攻坚战，连续检查环境保护法、固体废物污染环境防治法、大气污染防治法等 6 部环境领域法律实施情况，连续两年听取审议国务院年度环境状况和环保目标完成情况报告，听取审议生态补偿、自然保护区建设、草原生态环境保护等 7 个专项报告，推动解决突出环境问题。

加强经济工作监督，推动贯彻落实新发展理念。审查批准“十三五”规划纲要，听取审议“十二五”规划纲要实施中期评估报告，每年听取审议计划执行情况报告，推动经济社会发展主要目标和重大任务顺利完成。围绕推进供给侧结构性改革，做大做强实体经济，听取审议制造业转型升级、信息化和工业化深度融合等专项报告；检查产品质量法、促进科技成果转化法、专利法等法律实施情况。围绕推动农业农村优先发展，促进农民持续增收，听取审议新农村建设、农村土地承包、农村金融改革发展、农林科技创新等专项报告；检查农业法、种子法等法律实施情况。围绕促进区域、城乡协调发展，听取审议西部大开发、城镇化建设等专项报告。

综合运用多种监督形式，推动在发展中保障和改善民生。围绕保障人民群众生产生活安全，在食品安全法修订后随即开展执法检查，同年听取审议国务院研究处理执法检查报告及审议意见情况的反馈报告；检查安全生产法、道路交通安全法、网络安全法、消费者权益保护法等法律实施情况，听取审议安全生产、药品管理、传染病防治等专项报告。检查职业教育法、义务教育法、未成年人保护法、老年人权益保障法等法律实施情况，听取审议城乡社保体系建设、医药卫生体制改革、公共文化服务体系等专项报告，推动基本公共服务均等化。

加强司法工作监督，维护司法公正。听取审议最高人民法院、最高人民检察院 15 个专项报告，加强对司法改革、司法公开、行政审判、反贪污贿赂等方面工作的监督，支持和促进司法机关贯彻落实党中央深化司法体制改革重大决策部署，依法公正行使审判权、检察权，提高司法公信力。

履行宪法法律监督职责，健全备案审查制度。落实备案审查衔接联动机制，制定备案审查工作规程，建立全国统一的备案审查信息平台，实行有件必备、有备必审、有错必纠。首次听取审议备案审查工作情况报告。五年来，共接受报送备案的规范性文件 4778 件，对 188 件行政法规和司法解释逐一进行主动审查，对地方性法规有重点地开展专项审查，认真研究公民、组织提出的 1527 件审查建议，对审查中发现与法律相抵触或不适当的问题，督促制定机关予以纠正，保证中央令行禁止，保障宪法法律实施，维护国家法制统一。

（四）着力深化和拓展代表工作，充分发挥代表作用

密切同人大代表、人民群众的联系。建立并落实委员长会议组成人员、常委会委员联系全国人大代表制度，委员长会议组成人员直接联系 87 名代表，常委会委员直接联系 333 名代表。拓宽代表参与常委会、专门委员会工作渠道，1500 人次参加执法检查、立法调研等活动，1600 人次列席常委会会议，实现基层全国人大代表任期内至少列席一次常委会会议的目标。完善常委会、专门委员会重要工作情况向代表通报制度。制定代表密切联系人民群众的实施意见，组织代表开展调研和视察，畅通社情民意表达和反映渠道。

增强代表议案审议和建议办理实效。五年来，十二届全国人大代表共提出 2366 件议案、41353 件建议。常委会每年听取审议各专门委员会关于代表议案审议结果的报告，听取办公厅和有关方面关于代表建议办理情况的报告，并印发全体代表。代表所提议案中，514 件议案涉及的 59 个立法项目已经审议通过，153 件议案涉及的 12 个立法项目正在审议，37 件议案涉及的 22 个监督项目已经组织实施。各承办单位把办理代表建议与转变作风、改进工作结合起来，做到件件有答复、有着落。将代表反映比较集中的 860 件建议合并归类为 91 项，交由有关专门委员会重点督办，推动解决了一批关系群众切身利益的重点难点问题。

加强代表思想政治作风建设和履职监督。完善代表学习培训制度，举办 22 期代表学习班，5520 人次参加学习，实现基层全国人大代表任期内至少参加一次履职学习的目标。切实加强代表资格审查工作。支持原选举单位依法监督代表履职和活动，督促代表模范遵守宪法法律，树立人大代表良好形象。

（五）着力推动人大制度完善发展，夯实国家政权建设和党长期执政基础

加强县乡人大工作和建设。在我国五级人民代表大会中，县乡两级人大地位特殊、作用重要。全国人大常委会组织开展为期两年的专题调研，提出加强县乡人大工作和建设的若干意见，报请党中央批准转发，同步修改地方组织法、选举法、代表法。地方人大的同志普遍认为，这是多年来推动地方人大建设力度最大的一次，解决了长期制约基层人大工作发展的一些突出难题。我们先后召开县乡人大工作和建设座谈会、经验交流会，集中培训全国 2850 多个县（区、市）的人大常委会负责同志，并从 2017 年开始新一轮培训。经过各方面共同努力，县乡人大工作和建设呈现出新气象新风貌。

赋予所有设区的市地方立法权。十二届全国人大三次会议通过关于修改立法法的决定，依法赋予设区的市地方立法权，明确地方立法权限和范围，进一步完善了我国立法体制。现在，享有地方立法权的主体在原有 31 个省（自治区、直辖市）和 49 个较大的市的基础上，又增加 274 个，包括 240 个设区的市、30 个自治州和 4 个未设区的地级市。3 年来，新赋予地方立法权的市、州人大制定地方性法规 595 件，为加强和创新地方治理提供了有力法治支撑。我们先后召开 5 次全国地方立法工作座谈会，举办 8 期立法工作培训班，加强对地方人大立法工作的指导。

维护人民代表大会制度尊严。坚决贯彻党中央决策部署，依法确定辽宁省 45 名拉票贿选的全国人大代表当选无效；根据宪法精神和有关法律原则，采取创制性办法及时妥善处理辽宁拉票贿选案有关问题。依法主持十三届全国人大代表选举，指导地方人大换届选举有关工作，深刻汲取辽宁拉票贿选案、湖南衡阳破坏选举案教训，严密防范措施，严明纪律规矩，确保选举工作风清气正。

（六）着力加强人大对外交往，服务中国特色大国外交

加强同各国议会友好往来。接待 275 个外国议会代表团来华访问，组织 311 个代表团出访。同 19 个国家议会和各国议会联盟签署 21 项合作文件，同俄罗斯、美国等 21 个国家议会和欧洲议会建立交流机制，开展 65 次交流活动。首次接待北欧和波罗的海七国议会领导人联合访华。积极开展议会多边外交，全国人大常委会委员长出席第四次世界议长大会，首次出席各国议会联盟大会，就消除贫困、促进和平发展、推动国际关系民主化等，提出中国主张、中国倡议。在亚太议会论坛、金砖国家议会论坛、拉美议会等国际和地区议会组织中发挥建设性作用。

发挥人大对外交往独特作用。坚持把推动落实习近平主席重大外交行动成果作为首要任务，增进相互了解和政治互信，扩大民意基础和社会基础。推动有关国家议会支持和批准对华合作文件，加强共建“一带一路”法律保障和政策协调。以民主法治建设为重点加强治国理政经验交流，传播中国声

音，讲好人大故事，增进国际社会对中国发展道路和内外政策的理解、认同、支持。针对有关国家在涉及中国核心利益问题上的错误言行，妥善应对、主动发声，坚定维护国家主权、安全、发展利益。

（七）着力推进全国人大及其常委会党的建设，不断提高依法履职能力和水平

贯彻落实党中央全面从严治党战略部署，切实加强全国人大常委会党组建设，发挥把方向、管大局、保落实作用。坚持把政治建设摆在首位，始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。五年来，共向党中央请示报告 202 件次。深入学习、深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想，认真开展党的群众路线教育实践活动和“三严三实”专题教育，推进“两学一做”学习教育常态化制度化，强化理论武装，坚定理想信念，践行根本宗旨。举行常委会党组集体学习 58 次，举办常委会专题讲座 31 讲。加强对常委会机关党组的领导，在各专门委员会设立分党组，召开党建工作座谈会，推动全面从严治党在全国人大及其常委会落实落细。

坚持不懈改作风转作风。制定并严格执行常委会党组坚持党的群众路线、加强作风建设的意见和委员长会议组成人员落实中央八项规定办法，坚决反对和纠正“四风”。始终把调查研究作为做好人大工作的基本功，深入基层、深入实际，掌握实情、找准问题，真正了解人民群众所思所盼，使立法、监督等各项工作接地气、聚民意、求实效。贯彻落实习近平总书记重要指示精神，连续 4 年提出并落实改进全国人民代表大会会风的具体措施。建立常委会组成人员、专门委员会组成人员出席常委会会议情况通报制度。

改进人大新闻舆论和理论研究工作。隆重庆祝全国人民代表大会成立 60 周年，系统总结实行人民代表大会制度的重要经验。大力宣传国家根本政治制度和民主法治建设成就，及时权威解读重要立法并召开法律宣传贯彻座谈会，不断提高人大工作透明度。成立中国人民代表大会制度理论研究会，加强社会主义民主法治建设理论和实践研究。

全国人大各专门委员会依法履职、积极工作，牵头组织起草一批重要法律草案，组织实施执法检查，深入开展调查研究，做了大量富有成效的工作。全国人大机关自觉接受中央专项巡视监督，全面加强党的建设，持之以恒正风肃纪，努力建设高素质专业化干部队伍，充分发挥了参谋服务保障作用。地方人大协助全国人大常委会开展执法检查、立法调研、代表服务保障和对外交往等工作，有力推动了人大工作整体水平的提高。

各位代表！

十二届全国人大及其常委会取得的成绩，根本在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导，根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引，是全国人大代表、常委会组成人员、各专门委员会组成人员和全国人大机关工作人员扎实工作的结果，是国务院、最高人民法院、最高人民检察院和地方各级人大密切配合的结果，是全国各族人民充分信任和大力支持的结果。在此，我代表十二届全国人大常委会表示崇高的敬意和衷心的感谢！

回顾过去五年的工作，我们清醒地认识到，面对全面依法治国的繁重任务，立法的及时性、系统性、针对性、有效性需要进一步增强，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究现象的力度需要进一步加大，常委会联系代表、代表联系人民群众的深度和广度需要进一步拓展，全国人大及其常委会、专门委员会组织制度和工作制度需要进一步完善。这些都要在今后的工作中切实改进。

二、五年工作的主要体会

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人民代表大会制度建设，全面加强人大工作的领导，人大工作取得历史性成就。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上发表重要讲话，深刻揭示中国实行人民代表大会制度的历史必然性和重大意义，明确提出坚持和完善人民代表大会制度的基本要求，系统阐述坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路的一系列重大原则，是与时俱进完善人民代表大会制度、推进社会主义民主政治建设的纲领性文献。习近平总书记连续 4 年主持中央政治局常委会会议听取全国人大常委会党组工作汇报，多次研究人大工作中的重大问题和重要事项。党中央出台有关党领导立法工作、加强县乡人大工作和建设、健全人大讨论决定重大事项制度、加强人大代表工作等一系列重要文件，为做好新形势下人大工作指明了方向、提供了遵循。在实践中，我们进一步深化了对人民代表大会制度科学内涵和本质特征的认识，进一步深化了对人大工作定位和工作规律的认识。

（一）中国共产党领导是人民代表大会制度的本质要求和最大优势，必须坚定坚持以习近平同志为核心的党中央集中统一领导。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。人民代表大会制度是中国共产党和中国人民的伟大创造，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。坚持党的领导是人民代表大会制度的本质要求和最大优势，是做好人大工作的根本保证和关键所在。

全国人大及其常委会是在党中央领导下的重要政治机关，必须牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚决维护习近平总书记权威和核心地位，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者真正打通、有机统一起来，确保人大各项工作都毫不动摇地体现党的领导。要紧紧围绕党和国家工作大局谋划和推进人大工作，凡是党和人民需要的就及时跟进，勇于担当、善于作为，大事要事不畏难、不避险，确保党的主张通过法定程序成为国家意志。要严格执行请示报告制度，定期向党中央报告全面工作情况，主动请示人大工作中的重大问题和重要事项，不折不扣贯彻落实党中央决策部署。

（二）党的指导思想是坚持和完善人民代表大会制度的科学指引和行动指南，必须全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想。我国建立和实行人民代表大会制度，是马克思主义国家学说同中国具体实际相结合的重要成果。党的十八大以来，习近平总书记围绕坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治，提出一系列新理念新思想新战略，拓展了人民代表大会制度和社会主义民主政治的科学内涵、基本特征和本质要求，发展了马克思主义国家学说，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，为新时代长期坚持、不断完善人民代表大会制度提供了科学理论指导。

全国人大及其常委会必须深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入贯彻落实党的十九大精神，全面贯彻落实党的基本理论、基本路线、基本方略，进一步提升政治站位，强化政治担当，筑牢坚持和完善人民代表大会制度、做好新时代人大工作的思想基础。要弘扬理论联系实际的学风，紧密联系中国特色社会主义发展要求，紧密联系人大制度和人大工作实际，自觉运用马克思主义中国化最新成果指导实践、破解难题，使人大制度和人大工作充满生机活力，更具时代性。

（三）人民代表大会制度是中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式，必须切实把人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，国家一切权力属于人民。在中国实行人民代表大会制度，是历史的选择，是人民的选择。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创

造活力，用制度体系保证人民当家作主。

全国人大及其常委会代表人民行使国家权力，必须坚持人民主体地位，从法律上制度上保证和发展人民当家作主，扩大人民有序政治参与，保证人民依法享有广泛权利和自由。要坚持以人民为中心，通过立法、监督以及办理代表建议等工作，解决突出民生问题，不断增进民生福祉，努力做到民有所呼、我有所应。人大代表是国家权力机关的组成人员，代表人民的利益和意志，依法参加行使国家权力。尊重代表主体地位，是坚持人民主体地位、保证人民当家作主的必然要求。要支持和保障代表依法履职，加强同人大代表、人民群众的联系，为人民用权、为人民履职、为人民服务，自觉接受人民监督。

（四）全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障，必须充分发挥人大及其常委会在全面推进依法治国中的重要作用。党的十八届四中全会作出我们党历史上第一个关于加强法治建设的专门决定，明确全面推进依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局，对完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化具有重大意义。

全国人大及其常委会在社会主义法治国家建设中担负着重要职责，必须坚持依法治国首先要坚持依宪治国，全面贯彻实施宪法，履行宪法监督职责，坚决维护宪法法律尊严。坚持立法先行，立改废释并举，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。坚持立法主动适应改革发展需要，在法治下推进改革、在改革中完善法治。要牢牢抓住提高立法质量这个关键，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治。坚持科学立法，核心在于立足中国国情和实际，遵循和体现客观规律，增强立法工作的科学性、协调性和系统性，使制定出来的法律经得起实践和历史的检验。坚持民主立法，核心在于立法为了人民、依靠人民，拓宽人大代表和人民群众参与立法的途径，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。坚持依法立法，核心在于严格依照法定权限和程序行使立法权，完善立法体制机制，优化立法职权配置，维护国家法制统一。

人大及其常委会监督法律实施和“一府两院”工作，是人民代表大会制度的内在要求和制度安排。必须切实用好宪法法律赋予的监督权，把保证法律正确有效实施作为全面推进依法治国的重要抓手，依法加强对“一府两院”工作的监督，推进依法行政、公正司法。要实行正确监督、有效监督，加大监督力度，增强监督实效。实行正确监督，关键是始终坚持党的领导，严格按照法定职权和法定程序进行监督，既敢于监督又善于监督，正确处理监督与支持的关系，形成加强和改进工作合力。实行有效监督，关键是紧紧围绕党和国家工作大局，强化问题导向，完善监督机制，推动解决人大代表、人民群众普遍关心的突出问题，提升人民群众获得感幸福感安全感。

（五）人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，必须毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度。中国人民对人民代表大会制度的自信，来源于对中国共产党坚强领导的自信，来源于对中国特色社会主义道路、理论、制度、文化的自信。在党和国家事业发展的历史进程中，人民代表大会制度展现出巨大的政治优势和组织功效。实践充分证明，人民代表大会制度是一套有效保证能干事、干好事、干成事的政治制度。必须坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚定人民代表大会制度自信，为党和国家兴旺发达、长治久安提供更加坚实的制度保障。

坚定制度自信，不是自我满足，更不是固步自封。必须按照总结、继承、完善、提高的原则，不断探索和创新立法、监督、代表等工作机制，不断丰富和拓展人大工作的实践特色和时代特色，不断增加和扩大我国根本政治制度的优势和特点。全国人大常委会要密切同地方人大的联系，加强工作指

导与支持，拓展工作协同与交流，共同推动人大制度和人大工作与时俱进。

三、今后一年工作的建议

2018年是全面贯彻落实党的十九大精神的开局之年，也是十三届全国人大及其常委会依法履职的第一年。党的十九大确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位，开启了全面建设社会主义现代化国家新征程，进一步指明了党和国家事业的前进方向，同时对健全人民当家作主制度体系、发展社会主义民主政治作出重大部署，对做好新时代人大工作、深化依法治国实践提出明确要求。人民代表大会制度的未来更加辉煌，全国人大及其常委会的使命更加光荣。

要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届一中、二中、三中全会精神，坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，长期坚持、不断完善人民代表大会制度，全面担负起宪法法律赋予的各项职责，奋力开创新时代人大工作新局面。坚持党对一切工作的领导，坚决维护习近平总书记权威和核心地位，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，确保党的路线方针政策和党中央决策部署在人大各项工作中得到贯彻落实。坚持国家一切权力属于人民，加强人民当家作主制度保障，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。坚持把实施宪法摆在全面依法治国的突出位置，切实加强宪法实施和监督，切实加强宪法宣传教育，把依法治国、依宪治国工作提高到一个新水平。坚持紧紧围绕党和国家工作大局，依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，充分发挥国家根本政治制度优势，保证国家统一高效组织推进各项事业，更好满足人民日益增长的美好生活需要。

十二届全国人大常委会委员长会议原则通过了2018年常委会工作要点和立法、监督工作计划，对今后一年的工作作出初步安排。

一是继续加强立法工作。研究编制十三届全国人大常委会立法规划，统筹安排今后五年立法工作。完善国家机构组织法，修改人民法院组织法、人民检察院组织法、公务员法等。完善建设现代化经济体系的法律制度，加快民法典编纂工作，审议民法典各分编；落实税收法定原则，制定耕地占用税法、车辆购置税法、资源税法等，研究制定房地产税法，修改税收征收管理法；制定外国投资法、电子商务法，修改农村土地承包法、土地管理法等。加强社会、文化、生态等方面立法，制定社区矫正法、基本医疗卫生与健康促进法、土壤污染防治法，修改固体废物污染环境防治法等。修改刑事诉讼法。继续做好授权决定和改革决定相关工作，加强涉及改革的法律立改废释工作，保证改革在法治轨道上顺利推进。

二是继续加强监督工作。围绕推动高质量发展，打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战，检查统计法、大气污染防治法、海洋环境保护法、防震减灾法、农产品质量安全法、传染病防治法等法律实施情况，听取审议“十三五”规划纲要实施中期评估报告和加强国有资产管理、推进国家科技重大专项、深化农业供给侧结构性改革、推动城乡义务教育一体化、财政医疗卫生资金分配和使用、华侨权益保护等专项报告，开展地方政府债务、脱贫攻坚等专题调研。继续加强对司法工作的监督，听取审议人民法院解决“执行难”、人民检察院加强民事诉讼和执行活动法律监督等专项报告。加强备案审查制度和能力建设，推进合宪性审查工作，坚决纠正违宪违法行为。

三是继续加强代表工作。健全代表工作各项制度，支持和保障代表依法履职，更好发挥代表作用。加强常委会同代表的联系，拓展代表参与常委会、专门委员会工作的广度和深度。密切代表同人民群众的联系，组织代表开展专题调研、集中视察等活动。认真审议代表议案和办理代表建议，切

实提高审议和办理质量。精心制定代表学习计划，实现新一届全国人大代表任期内学习培训全覆盖。加强代表思想政治作风建设和履职管理监督。进一步加强对地方人大立法、监督、讨论决定重大事项等工作的指导。做好人大对外交往、新闻舆论、理论研究、常委会自身建设等工作。

我们相信，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引下，在全国各族人民大力支持下，新一届全国人大及其常委会一定能够不辱使命、不负重托，谱写新时代人大工作新篇章。

各位代表，伟大梦想鼓舞我们接续奋斗，伟大时代激励我们砥砺前行。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，不忘初心、牢记使命，开拓创新、奋发进取，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗！

（摘自新华网 2018 两会融媒体专题）



全国人民政治协商会议常务委员会工作报告

俞正声

各位委员：

我代表中国人民政治协商会议第十二届全国委员会常务委员会，向大会报告过去五年工作，提出今后工作建议，请予审议。

一、五年工作的回顾

中共十八大以来的五年，是党和国家发展进程中极不平凡的五年。以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民，统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，中国特色社会主义进入了新时代。

五年来，以习近平同志为核心的党中央加强对人民政协工作的全面领导。习近平总书记多次发表重要讲话，提出一系列新思想新论断新要求，科学回答了人民政协事业发展的重大理论和实践问题。中共中央制定社会主义协商民主建设、爱国统一战线、人民政协协商民主建设、人民政协民主监督工作等重要文件，作出中央政治局常委会研究政协年度协商计划、听取政协党组工作汇报、完善政协党的领导体制等制度安排。政协全国委员会及其常务委员会全面贯彻中共十八大和十九大精神，深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持团结和民主两大主题，围绕中心、服务大局，把坚持和发展中国特色社会主义作为巩固共同思想政治基础的主轴，完善协商议政格局，强化民主监督职能，拓展团结联谊工作，加强履职能力建设，推动人民政协事业在继承中发展、在发展中创新，开拓了团结民主、务实进取、蓬勃发展的新局面，彰显了中国特色社会主义制度的优势和特点，在党和国家事业发展中发挥了不可替代的重要作用、作出了重要贡献。

（一）牢牢把握正确的政治方向，坚决维护以习近平同志为核心的党中央集中统一领导

以政治建设为统领，打牢团结奋斗的共同思想政治基础。深入学习贯彻中共十八大精神，召开常委会议专题学习贯彻中共十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深刻理解全面深化改革、全面依法治国、全面建成小康社会、全面从严治党重大部署，结合实际贯彻落实。有计划、分专题学习领会习近平总书记系列重要讲话精神，召开主席会议、理论研讨会和座谈交流会等，集中学习习近平总书记

记在庆祝人民政协成立 65 周年大会上的重要讲话，向地方政协发出学习通知，在人民政协形成学讲话、抓落实、促工作的良好氛围；采取常委会学习讲座、报告会等形式，认真学习习近平总书记在庆祝中国共产党成立 95 周年、纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 70 周年、纪念红军长征胜利 80 周年、纪念孙中山先生诞辰 150 周年、庆祝中国人民解放军建军 90 周年、庆祝香港回归祖国 20 周年等大会上的重要讲话，引导广大委员从中华民族迎来了站起来、富起来到强起来伟大飞跃的历史进程中深化认识，坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚决维护习近平总书记的核心地位，坚决维护中共中央权威和集中统一领导。

2017 年，坚持把迎接十九大、服务十九大、学习贯彻十九大精神作为重大政治任务，落实到履行职能、开展工作的全过程和各方面，加强政治引领，积极正面发声，广泛凝心聚力，促进经济社会大局保持稳定，为十九大胜利召开营造良好社会环境。十九大后，迅速兴起学习贯彻大会精神热潮，着力在学懂弄通做实上下功夫，及时召开常委会议集中学习，作出学习贯彻中共十九大精神决议，明确提出坚持中国共产党对人民政协的领导、聚焦新时代新使命履职尽责、全面增强履职本领等具体要求，号召人民政协各参加单位、各级组织和广大委员，在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，广泛凝聚共识、凝聚人心、凝聚智慧、凝聚力量，共同为落实中共十九大确定的目标任务而奋斗。

（二）聚焦党和国家中心任务，围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局协商议政

坚持稳中求进工作总基调，围绕统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作调研议政。把围绕“十三五”规划制定和实施献计出力作为工作主线，就规划制定用 3 个月时间密集开展 56 次议政活动，召开专题议政性常委会议集中献计献策，形成专题报告。着眼贯彻新发展理念和实施“十三五”规划，科学选题，合力攻坚，推动全面建成小康社会重点任务贯彻落实。紧扣深化供给侧结构性改革，分 8 次深入 13 个省区调研，既有专题议政性常委会议的综合献策，也有专题协商会、双周协商座谈会的专项议政，议题涉及“三去一降一补”、振兴实体经济、创新驱动发展、培育发展新动能、军民融合发展、品牌建设等方面。适应经济发展新常态，每季度召开宏观经济形势分析会。践行绿水青山就是金山银山的理念，抓住突出环境问题，围绕主体功能区规划建设、大气土壤污染防治、森林草原等生态系统保护和修复、完善生态补偿机制、小型农田水利建设、推进国家公园体制试点、治理过度包装和垃圾资源化处理等调研议政，每年专题分析资源环境态势，助力美丽中国建设。

瞄准全面深化改革和全面依法治国重大任务精准建言。坚持支持改革、服务改革，共开展 185 次视察调研和协商议政活动，报送 74 份专题报告和信息。抓住经济体制改革重大问题，就发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用深入调研，提出探索基本经济制度有效实现形式、深化行政审批制度改革、深化农村集体产权制度改革等建议。围绕深化改革关键问题，就简政放权、防范化解金融风险、加强基础研究提升原始创新能力、改革科技评价体系、发展混合所有制经济、促进京津冀协同发展等协商议政。针对东北三省工业转型升级难点问题，由 3 位副主席带队，分 16 个子课题，深入 22 个市地、87 家企业座谈讨论，形成专题报告，并召开专题协商会集中提出建议。结合全面依法治国重大课题，召开法治政府建设、司法体制改革等专题座谈会，每年安排法律法规方面的重点议题开展协商，对慈善法、安全生产法、促进科技成果转化法、快递条例等的制定修订提出建议。

配合跟进全面从严治党战略部署贯彻落实。将党风廉政建设列为重点协商议题，先后两次召开常委会议，从巩固落实中央八项规定精神成果、完善监督体系、营造良好政治生态等方面提出建议。支持委员围绕加强党的建设重要问题务实建言。

（三）贯彻以人民为中心的发展思想，为保障和改善民生建言献策

坚持履职为民，抓住涉及人民群众切身利益的实际问题，共开展 171 次视察调研和协商议政活动，每年组织委员开展教师节慰问和科技、文化、卫生、体育下基层活动。着眼办好人民满意的教育，针

对学前教育、义务教育、高中教育、高等教育、职业教育、特殊教育和乡村教师队伍建设、困难学生资助等问题深度建言，推动教育事业全链条发展。着眼实施健康中国战略，深化医药卫生体制改革，紧扣医疗、医保、医药“三医”联动，从妇女儿童保健、青少年疾病预防、职业病防治、全民健身和体育产业到安宁疗护，从公立医院改革、民营医院发展、发挥中医药特色优势、仿制药质量到医患关系改善，开展系列履职活动，促进人民健康全周期保障。着眼更好满足人民群众文化需求，围绕培育和践行社会主义核心价值观、坚定文化自信讲好中国故事、社会主义文艺繁荣发展、完善公共文化服务体系、营造风清气正网络空间、文化遗产传承保护等协商议政，助力文化建设全方位推进。着眼民生关切，就食品安全监管、无障碍环境建设、住宅房地产调控、去产能过程中职工就业再就业、大学生和退役士兵就业创业、养老及医养结合等问题，建筑环卫工人、农民工、残疾人、留守儿童等群体权益保障深入协商，对涉及群众生活的问题全景式关注。

（四）推进政协协商民主建设，形成协商议政新局面

认真落实中共中央关于政协协商民主建设重大改革举措，对政协协商民主建设实施意见贯彻执行情况开展阶段性评估，通过实地调研检查，推广经验，查找不足，改进工作，进一步完善以全体会议为龙头，以专题议政性常委会议和专题协商会为重点，以双周协商座谈会、对口协商会、提案办理协商会等为常态的协商议政格局。建立制定年度协商计划制度，增加协商密度，专题议政性常委会议由每年1次增加到2次，专题协商会由每年1次增加到至少2次。创建双周协商座谈会制度，优化参与构成，合理确定议题，强化讨论交流，参会委员以民主党派成员和无党派人士为主，选择切口小、社会关注度高的具体问题议深议透，共举办76次，已成为政协协商民主经常性平台和重要品牌。坚持民主协商、平等议事，多向沟通协商和多方互动交流、综合报告与专题信息相结合方式报送重要成果成为制度化安排。协商民主的生动实践，调动了委员履职参与积极性，参加各类视察考察调研、协商会议活动的委员共1635名，2.85万人次。

（五）加强和改进民主监督工作，推动党和国家重大方针政策和重要决策部署贯彻落实

强化政协民主监督职能，发挥协商式监督特色优势，重点监督党和国家重大改革举措、重要决策部署贯彻执行情况，通过调研察看发现问题、围绕履责不力提出批评、针对存在不足督促改进。重点监督性议题纳入年度协商计划，寓监督于会议、视察、提案、专题调研、大会发言、社情民意信息等工作之中，做到监督有计划、有题目、有载体、有成效。视察调研的监督性议题逐年增加，由2015年的12项占11%，发展到2017年的20项占28%，开展营改增执行情况、全面两孩政策实施等监督性调研协商活动。年年聚焦精准扶贫、精准脱贫，相关视察调研涉及17个省区市，遍及脱贫攻坚主战场。鼓励和支持委员参与对口帮扶实践，推动形成脱贫攻坚合力。2016年、2017年连续两年围绕精准扶贫、精准脱贫召开专题议政性常委会议。2017年“实施精准扶贫中存在的问题和建议”专题议政性常委会议前，6位副主席带队、101名委员参加，随机走访、进村入户，以全面调研和专题调研两轮调研压茬进行为主干形式，以问卷调查为典型支撑，辅以分析24个贫困县财政支出情况专项调研和有关地方政协协同调研，着力解剖麻雀、发现问题；会上多角度分析论证，集中提出意见；会后继续跟进，促进落实。创新监督方式，针对腾格里沙漠污染治理等问题，明查暗访综合运用，深入一线摸准情况，追踪监督推动整改。

（六）充分发挥统一战线组织作用，做好凝心聚力工作

深入学习贯彻第二次中央新疆工作座谈会、中央民族工作会议、中央统战工作会议、中央第六次西藏工作座谈会、全国宗教工作会议等会议精神。促进各党派和无党派人士的团结合作，通过联合调研、共同举办协商活动等方式，为民主党派和无党派人士在政协更好发挥作用创造条件。邀请党外知识分子、非公有制经济人士、新的社会阶层人士等参加政协活动。召开构建亲清新型政商关系专题协

商会。参加庆祝西藏自治区成立 50 周年、新疆维吾尔自治区成立 60 周年、内蒙古自治区成立 70 周年等活动。围绕少数民族流动人口服务管理、民族地区产业布局和城镇化建设、西部农牧区包虫病防治、少数民族戏剧传承与发展等深入调研，促进民族地区经济社会发展和各民族交往交流交融。全面贯彻党的宗教工作基本方针，开展培养宗教界中青年代表人士、宗教教职人员社会保障等调研，就修订《宗教事务条例》提出建议。坚持举办少数民族界、宗教界委员座谈会，反映社情民意，旗帜鲜明反对暴力恐怖活动、民族分裂活动、宗教极端活动。全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治方针，支持委员在特别行政区事务中发挥积极作用，对全国人大常委会就香港特别行政区基本法第 104 条的解释正面发声，参与庆祝香港回归祖国 20 周年活动，深做细做港澳青少年工作，推动爱国爱港爱澳力量发展壮大。在坚持体现一个中国原则的“九二共识”基础上推动两岸关系和平发展，加强与台湾民意代表机制化交流，就台资企业转型升级、在大陆就读台湾学生就业等开展调研，坚决反对“台独”分裂行径。邀请侨胞列席政协大会、回国考察，组团出访慰问侨胞、广交朋友。举办纪念孙中山先生诞辰 150 周年大会及系列活动，激励中华儿女共同致力实现中华民族伟大复兴的中国梦。

（七）广泛开展对外友好交往，为营造良好外部环境作出积极贡献

服务国家外交大局，务实开展高层交往，推动共建“一带一路”、发展战略对接等方面合作。推进公共外交和人文交流，加强同外国政治组织、相关机构、媒体智库和各界人士联系沟通。讲好中国故事，广泛宣传当代中国发展成就、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、社会主义协商民主、人类命运共同体理念。发挥专门委员会、中国经济社会理事会、中国宗教界和平委员会作用，就台湾、涉藏、涉疆等问题阐明我国主张，维护国家核心利益。运用中欧圆桌会议等机制，加强与相关国际协会及成员的交流合作。定期召开国际形势分析会，就建立新型国际关系等提出建议，就加强我国卫生援非工作等调研协商。共组织 114 个团组出访，接待 66 个团组来访。全国政协现与 149 个国家的 292 个机构和 15 个国际性或区域性组织建立了联系。

（八）大力加强自身建设，提高政协履职能力和水平

着力提高工作制度化、规范化、程序化水平。高度重视政协章程修改工作，坚持党的领导，充分发扬民主，广泛征求意见，严格按程序积极稳妥推进，提出部分修改政协章程的建议。制定修订委员履职工作规则、双周协商座谈会工作规则、各专委会工作指南等 20 项制度，推进政协协商民主、专委会工作等基础性程序机制建设，完善制度体系。

以改革创新精神做好经常性工作。改进调查研究，统筹运用综合调研、蹲点调研、平行调研，着力把问题找准、原因理清、建议提实。提高提案质量和提案办理质量，共收到提案 2.9 万件，立案 2.4 万件，办复率 99%。重视大会发言工作，完善发言协商遴选机制，邀请地方政协委员交流履职经验。强化社情民意信息舆情汇集和民意表达功能。做好来信来访工作。做好抗日战争胜利 70 周年等重大选区史料征集出版工作。发挥中国人民政协理论研究会作用，加强对政协协商民主、民主监督等问题的研究。坚持正确舆论导向，加大政协履职成果宣传力度。

贯彻全面从严治党部署，把党的政治建设摆在首位。完善全国政协党的领导体制，在 9 个专门委员会设立分党组，加强政协党组对机关党组和各分党组的领导，从组织体系、制度机制上确保了中共中央集中统一领导在政协的贯彻落实。按照懂政协、会协商、善议政和守纪律、讲规矩、重品行要求，抓好政协委员队伍建设，举办委员特别是新任委员学习研讨班、报告会等 32 次，1 万余人次参加。制定贯彻中央八项规定精神具体措施，设立大会会风会纪督查组，严格规范履职活动，严肃会纪，改进会风文风。依章程撤销令计划、苏荣、孙怀山等 38 人全国政协委员资格。多措并举推进机关建设，加大巡视整改力度，支持中央纪委驻政协机关纪检组监督执纪问责，营造良好政治生态。召开地方政协工作经验交流会、地方政协秘书长座谈会，确保中共中央决策部署和对政协工作要求落实到位。

各位委员，五年来的成绩，是中共中央高度重视、坚强领导的结果，是各级党委和政府及社会各界热情帮助、鼎力支持的结果，是人民政协各参加单位、各级组织和广大委员团结协作、共同奋斗的结果。我代表十二届全国政协常委会表示衷心的感谢！

在总结成绩的同时，也要看到，有些工作同新时代新任务的要求相比、同人民群众期待相比还有一定差距。一些调研议政活动还存在调查浮于表面、深入实际不够的问题，民主监督的方式方法和制度化建设还需进一步探索，团结联谊的范围和渠道还有待进一步拓展，发挥委员作用还需进一步强化，专门委员会联系界别、联系委员的工作还需进一步改进，机关建设还有薄弱环节，对地方政协工作指导还不够，等等。这些都需要切实加以改进。

二、五年工作的主要体会

五年来，十二届全国政协在实践探索中积累了一些有益经验，形成了一些规律性认识和体会。

（一）坚持中国共产党的领导。这是人民政协必须恪守的根本政治原则。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。在政协各级组织和各项活动中，党居于领导地位。人民政协坚持党的领导是具体的而不是抽象的，集中体现为坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，体现为坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，体现为坚持和运用好协商民主这一实现党的领导的重要方式，体现为政协党组织团结带领广大委员坚定贯彻执行党的基本理论、基本路线、基本方略。要发挥政协党组把方向、管大局、保落实的重要作用，加强对机关党组、专门委员会分党组的领导，形成上下贯通的组织体系和工作机制，把党的主张通过民主程序转化为政协组织的决定，做到人民政协一切重要工作在党的领导下展开，一切重要活动围绕党和国家中心任务进行，一切重要安排在广泛征求意见基础上报党委审批后实施。

（二）坚持人民政协性质定位。这是人民政协工作的基石。人民政协作为统一战线的组织、多党合作和政治协商的重要机构、人民民主的重要实现形式，是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排。政协不是权力机关，不是决策机构，而是各党派团体和各族各界人士发扬民主、参与国是、团结合作的重要平台，发挥作用不是靠强制约束力，而是靠政治影响力。把握政协性质定位，事关坚持中国特色社会主义制度优势和特点，事关人民政协事业的方向和使命，必须具体地落实到政协的工作原则、职能任务、方式方法中。要牢牢把握政协性质定位的基本要义，不忘初心，抓住关键，筑牢根基，始终不含糊、不动摇，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，把新时代人民政协事业不断推向前进。

（三）坚持围绕中心、服务大局。这是人民政协履行职能的基本遵循。党和国家事业大局具有全局性、战略性。人民政协只有在大局下思考、在大局下行动，才能明确主攻方向、把握着力重点、彰显意义价值。要聚焦党和国家中心任务，想党和国家所想、急党和国家所急，自觉投身新时代中国特色社会主义的伟大实践，紧扣人民群众生产生活，紧扣经济社会发展实际，紧扣贯彻落实党和国家重要决策部署需要解决的问题，精准建言出实招，集合众智克难关。要坚持以人民为中心，坚持人民政协为人民，把更好满足人民日益增长的美好生活需要作为政协全部工作的出发点和落脚点，更加深入更为经常地关注民计民生，努力让人民群众感到政协离自己很近、政协委员就在身边。

（四）坚持团结和民主两大主题。这是人民政协组织的本质要求和标志性特征。在人民政协，团结是方向、是目的，民主既是目的、也是手段，团结就是力量，民主才有活力。要高举爱国主义、社会主义旗帜，坚持大团结大联合，坚持一致性和多样性统一，深刻认识一致性是共同思想政治基础的一致、多样性是利益多元和思想多样的反映，在坚持一致性中尊重多样性，在包容多样性中寻求一致性，找到最大公约数，画出最大同心圆。要不忘老朋友，结交新朋友，多交挚友和诤友，把更多的

人团结在中国共产党周围。有事好商量，众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛，也是社会主义协商民主的重要原则。要充分发挥人民政协作为社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构作用，把协商民主贯穿履行职能全过程，坚持协商就要真协商，坚持商以求同、协以成事，弘扬民主精神，践行协商理念，营造良好氛围，让委员愿讲话、敢讲话、讲真话，提倡热烈而不对立的讨论、真诚而不敷衍的交流、尖锐而不极端的批评，努力增进共识、促进团结。

（五）坚持在继承中发展、在发展中创新。这是人民政协事业发展的不竭动力。人民政协是中国共产党把马克思主义统一战线理论、政党理论和民主政治理论同中国具体实践相结合的伟大创造，在建立新中国、建设新中国、探索改革路、实现中国梦的光辉实践中不断发展。过去五年，人民政协在已有工作的基础上，从完善政协党的领导体制、形成协商议政新局面、加强和改进民主监督工作、强化调查研究基础性作用、提高履职能力、建设以政协章程为基础的制度体系等方面进行了探索实践，取得了事业发展的新成果。面对新时代新征程新使命，人民政协要坚持问题导向、贴近群众实践，在增加协商密度、活跃协商方式、丰富协商内容、增强协商实效上下功夫，在探讨问题、平等交流、加强互动、增进共识上下功夫，努力推进理论、实践、制度与时俱进，不断增强政协事业生机活力。

（六）坚持发挥政协委员主体作用。这是人民政协工作的优势所在、活力所在。人民政协是庄严的政治组织，政协委员是荣誉更是责任，必须重视发挥委员作用、建设过硬委员队伍。要尊重委员主体地位，保障委员民主权利，完善委员联络和履职保障制度，发挥政协专委会、界别、机关等联络服务委员的作用，功夫用在平时，联络贵在经常，服务贯穿始终，让每一位委员都有组织依托、有联络渠道、有平台发挥作用，把人民政协打造成团结之家、民主之家、和谐之家。要全面加强委员队伍建设，坚持思想政治引领，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，在道路、方向、目标上形成统一意志和步调；坚持懂政协、会协商、善议政，深入调查研究，勤勉履职尽责，做到建言建在需要时、议政议到点子上、监督监在关键处；坚持守纪律、讲规矩、重品行，拒绝冷漠和懈怠、拒绝浮躁和脱离国情的极端主张、拒绝奢靡和一切利用权力或影响力谋取私利的行为，树立政协委员良好形象。

三、今后工作的建议

中共十九大描绘了决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的宏伟蓝图，进一步指明了党和国家事业的前进方向。人民政协要把学习贯彻中共十九大精神作为重大政治任务，把习近平新时代中国特色社会主义思想作为统揽政协工作的总纲，把坚持和发展中国特色社会主义作为巩固共同思想政治基础的主轴，把为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利献计出力作为工作主线，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，坚持团结和民主两大主题，围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，认真履行政治协商、民主监督、参政议政职能，为全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家作出新的贡献。

（一）深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想。把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为重中之重，认真学习关于统一战线、人民政协的新思想新要求，开展新任政协委员全员培训，着力在学懂弄通做实上下功夫，增进高度的政治认同、思想认同、理论认同、情感认同，夯实团结奋斗的共同思想政治基础。聚焦牢固树立“四个意识”、坚定“四个自信”，推动参加人民政协的各党派团体和各族各界人士自觉接受中国共产党的领导，坚决维护习近平总书记的核心地位。把学习领会贯彻党的创新理论同过去五年党和国家事业的历史性变革结合起来，同今后工作战略部署结合起来，紧密联系政协实际找到落实基点，切实在工作中贯彻下去、体现出来。

（二）聚焦决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程重大问

题献计出力。把握我国发展新的历史方位和社会主要矛盾变化，以实现第一个百年奋斗目标、向第二个百年奋斗目标迈进为履职主攻方向，以解决好不平衡不充分的发展问题为工作着力重点，建睿智之言、出务实之力。聚焦决胜全面建成小康社会，瞄准抓重点、补短板、强弱项，紧扣打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治攻坚战，深入协商集中议政，强化监督助推落实。今年着重开好深度贫困地区脱贫、污染防治专题议政性常委会议和防范金融风险、发展实体经济提高供给体系质量专题协商会。适应新时代发展要求，围绕实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略、乡村振兴战略、区域协调发展战略、可持续发展战略、军民融合发展战略献计出力，就建设现代化经济体系、发展社会主义民主政治、推动文化繁荣兴盛、提高保障和改善民生水平、建设美丽中国协商议政，为更好满足人民日益增长的美好生活需要贡献智慧和力量。围绕新的“两步走”战略安排，选择综合性、战略性、前瞻性议题资政建言。

（三）充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构作用。把协商民主贯穿政治协商、民主监督、参政议政全过程，健全政协协商民主制度机制，制定实施年度协商计划，坚持协商议题和协商形式相匹配、视察调研和协商议政相衔接，组织广大委员持续深入协商议政，推动形成完整的制度程序和参与实践。加强政协民主监督，坚持协商式监督特色优势，把握好监督的方向和原则、节奏和力度，重点围绕中共十九大决策部署贯彻落实开展监督工作，增加监督性议题比重，融协商、监督、参与、合作于一体，注重监督实效，更好发挥政协民主监督在党和国家监督体系中的独特作用。完善协商成果采纳、落实和反馈机制，加强跟踪督促，推动协商成果有效转化为政策和具体工作举措。

（四）广泛凝聚实现中华民族伟大复兴正能量。促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐。进一步为民主党派和无党派人士在政协履职创造条件。做好党外知识分子和新的社会阶层人士工作。推动构建亲清新型政商关系，促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长。深化民族团结进步教育，铸牢中华民族共同体意识，推动各民族交往交流交融，共同团结奋斗、共同繁荣发展。坚持我国宗教的中国化方向，积极引导宗教与社会主义社会相适应。加强同港澳台侨同胞团结联谊，动员中华儿女共担民族大义、共圆中国梦。开展对外友好交往，促进“一带一路”建设，为推动构建新型国际关系、推动构建人类命运共同体作出贡献。

（五）切实加强自身建设。强化委员意识，把责任扛在肩上，把事业放在心上，全面增强履职本领，提高政治把握能力、调查研究能力、联系群众能力、合作共事能力，坚持不懈改进作风，有效履行委员职责。大兴调查研究之风，优化队伍结构，改进组织方式，深入基层、沉到一线，用事实和数据说话，把协商议政、民主监督建立在扎实调研基础上。做好提案、视察、大会发言、社情民意信息、文史资料、新闻宣传、人民政协理论研究等工作，在提升质量上下功夫。创新发挥界别作用方法途径。坚持政协党的领导体制，加强和改进专门委员会建设，强化机关服务保障能力。专题调研县级政协工作，加强对地方政协工作指导。以修改章程为契机，加强宣传贯彻，进一步提高履行职能的制度化、规范化、程序化水平。

各位委员，中国特色社会主义进入了新时代。我们为中华民族迎来从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃而无比振奋，我们为伟大祖国向着“两个一百年”奋斗目标阔步前进而无比自豪。人民政协使命光荣、责任重大。让我们紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚守定力，万众一心，埋头苦干，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦努力奋斗！

（摘自新华网 2018 两会融媒体专题）

中华人民共和国宪法修正案

(2018年3月11日第十三届全国人民代表大会第一次会议通过)

第三十二条 宪法序言第七自然段中“在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想指引下”修改为“在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想指引下”；“健全社会主义法制”修改为“健全社会主义法治”；在“自力更生，艰苦奋斗”前增写“贯彻新发展理念”；“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”修改为“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴”。这一自然段相应修改为：“中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就，是中国共产党领导中国各族人民，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下，坚持真理，修正错误，战胜许多艰难险阻而取得的。我国将长期处于社会主义初级阶段。国家的根本任务是，沿着中国特色社会主义道路，集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义市场经济，发展社会主义民主，健全社会主义法治，贯彻新发展理念，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴。”

第三十三条 宪法序言第十自然段中“在长期的革命和建设过程中”修改为“在长期的革命、建设、改革过程中”；“包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线”修改为“包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者的广泛的爱国统一战线”。这一自然段相应修改为：“社会主义的建设事业必须依靠工人、农民和知识分子，团结一切可以团结的力量。在长期的革命、建设、改革过程中，已经结成由中国共产党领导的，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者的广泛的爱国统一战线，这个统一战线将继续巩固和发展。中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织，过去发挥了重要的历史作用，今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化建设、维护国家的统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”

第三十四条 宪法序言第十一自然段中“平等、团结、互助的社会主义民族关系已经确立，并将继续加强。”修改为：“平等团结互助和谐的社会主义民族关系已经确立，并将继续加强。”

第三十五条 宪法序言第十二自然段中“中国革命和建设的成就是同世界人民的支持分不开的”修改为“中国革命、建设、改革的成就是同世界人民的支持分不开的”；“中国坚持独立自主的对外政策，坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则”后增加“坚持和平发展道路，坚持互利共赢开放战略”；“发展同各国的外交关系和经济、文化的交流”修改为“发展同各国的外交关系和经济、文化交流，推动构建人类命运共同体”。这一自然段相应修改为：“中国革命、建设、改革的成就是同世界人民的支持分不开的。中国的前途是同世界的前途紧密地联系在一起的。中国坚持独立自主的对外政策，坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则，坚持和平发展道路，坚持互利共赢开放战略，发展同各国的外交关系和经济、文化交流，推动构建人类命运共同体；坚持反对帝国主义、霸权主义、殖民主义，加强同世界各国人民的团结，支持被压迫民族和发展中国家争取和维护民族独立、发展民族经济的正义斗争，为维护世界和平和促进人类进步事业而努力。”

第三十六条 宪法第一条第二款“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。”后增写一句，内容为：“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”

第三十七条 宪法第三条第三款“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”修改为：“国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”

第三十八条 宪法第四条第一款中“国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。”修改为：“国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等团结互助和谐关系。”

第三十九条 宪法第二十四条第二款中“国家提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德”修改为“国家倡导社会主义核心价值观，提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德”。这一款相应修改为：“国家倡导社会主义核心价值观，提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，在人民中进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育，进行辩证唯物主义和历史唯物主义的教育，反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想。”

第四十条 宪法第二十七条增加一款，作为第三款：“国家工作人员就职时应当依照法律规定公开进行宪法宣誓。”

第四十一条 宪法第六十二条“全国人民代表大会行使下列职权”中增加一项，作为第七项“（七）选举国家监察委员会主任”，第七项至第十五项相应改为第八项至第十六项。

第四十二条 宪法第六十三条“全国人民代表大会有权罢免下列人员”中增加一项，作为第四项“（四）国家监察委员会主任”，第四项、第五项相应改为第五项、第六项。

第四十三条 宪法第六十五条第四款“全国人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务。”修改为：“全国人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任

国家行政机关、监察机关、审判机关和检察机关的职务。”

第四十四条 宪法第六十七条“全国人民代表大会常务委员会行使下列职权”中第六项“（六）监督国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作”修改为“（六）监督国务院、中央军事委员会、国家监察委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作”；增加一项，作为第十一项“（十一）根据国家监察委员会主任的提请，任免国家监察委员会副主任、委员”，第十一项至第二十一项相应改为第十二项至第二十二项。

宪法第七十条第一款中“全国人民代表大会设立民族委员会、法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会和其他需要设立的专门委员会。”修改为：“全国人民代表大会设立民族委员会、宪法和法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会和其他需要设立的专门委员会。”

第四十五条 宪法第七十九条第三款“中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届。”修改为：“中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同。”

第四十六条 宪法第八十九条“国务院行使下列职权”中第六项“（六）领导和管理经济工作和城乡建设”修改为“（六）领导和管理经济工作和城乡建设、生态文明建设”；第八项“（八）领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作”修改为“（八）领导和管理民政、公安、司法行政等工作”。

第四十七条 宪法第一百条增加一款，作为第二款：“设区的市的人民代表大会和它们的常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以依照法律规定制定地方性法规，报本省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行。”

第四十八条 宪法第一百零一条第二款中“县级以上地方各级人民代表大会选举并且有权罢免本级人民法院院长和本级人民检察院检察长。”修改为：“县级以上地方各级人民代表大会选举并且有权罢免本级监察委员会主任、本级人民法院院长和本级人民检察院检察长。”

第四十九条 宪法第一百零三条第三款“县级以上地方各级人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务。”修改为：“县级以上地方各级人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、监察机关、审判机关和检察机关的职务。”

第五十条 宪法第一百零四条中“监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作”修改为“监督本级人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院的工作”。这一条相应修改为：“县级以上地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项；监督本级人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院的工作；撤销本级人民政府的不适当的决定和命令；撤销下一级人民代表大会的不适当的决议；依照法律规定的权限决定国家机关工作人员的任免；在本级人民代表大会闭会期间，罢免和补选上一级人民代表大会的个别代表。”

第五十一条 宪法第一百零七条第一款“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作

人员。”修改为：“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”

第五十二条 宪法第三章“国家机构”中增加一节，作为第七节“监察委员会”；增加五条，分别作为第一百二十三条至第一百二十七条。内容如下：

第七节 监察委员会

第一百二十三条 中华人民共和国各级监察委员会是国家的监察机关。

第一百二十四条 中华人民共和国设立国家监察委员会和地方各级监察委员会。

监察委员会由下列人员组成：

主任，

副主任若干人，

委员若干人。

监察委员会主任每届任期同本级人民代表大会每届任期相同。国家监察委员会主任连续任职不得超过两届。

监察委员会的组织和职权由法律规定。

第一百二十五条 中华人民共和国国家监察委员会是最高监察机关。

国家监察委员会领导地方各级监察委员会的工作，上级监察委员会领导下级监察委员会的工作。

第一百二十六条 国家监察委员会对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级监察委员会对产生它的国家权力机关和上一级监察委员会负责。

第一百二十七条 监察委员会依照法律规定独立行使监察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

监察机关办理职务违法和职务犯罪案件，应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合，互相制约。

第七节相应改为第八节，第一百二十三条至第一百三十八条相应改为第一百二十八条至第一百四十三条。

（摘自新华网 2018 年 03 月 11 日）

中华人民共和国监察法

(2018年3月20日第十三届全国人民代表大会第一次会议通过)

目 录

第一章 总 则	第六章 反腐败国际合作
第二章 监察机关及其职责	第七章 对监察机关和监察人员的监督
第三章 监察范围和管辖	第八章 法律责任
第四章 监察权限	第九章 附 则
第五章 监察程序	

第一章 总 则

第一条 为了深化国家监察体制改革，加强对所有行使公权力的公职人员的监督，实现国家监察全面覆盖，深入开展反腐败工作，推进国家治理体系和治理能力现代化，根据宪法，制定本法。

第二条 坚持中国共产党对国家监察工作的领导，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制。

第三条 各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关，依照本法对所有行使公权力的公职人员（以下称公职人员）进行监察，调查职务违法和职务犯罪，开展廉政建设和反腐败工作，维护宪法和法律的尊严。

第四条 监察委员会依照法律规定独立行使监察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

监察机关办理职务违法和职务犯罪案件，应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合，互相制约。

监察机关在工作中需要协助的，有关机关和单位应当根据监察机关的要求依法予以协助。

第五条 国家监察工作严格遵照宪法和法律，以事实为根据，以法律为准绳；在适用法律上一律平等，保障当事人的合法权益；权责对等，严格监督；惩戒与教育相结合，宽严相济。

第六条 国家监察工作坚持标本兼治、综合治理，强化监督问责，严厉惩治腐败；深化改革、健全法治，有效制约和监督权力；加强法治教育和道德教育，弘扬中华优秀传统文化，构建不敢腐、不能

腐、不想腐的长效机制。

第二章 监察机关及其职责

第七条 中华人民共和国国家监察委员会是最高监察机关。

省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区设立监察委员会。

第八条 国家监察委员会由全国人民代表大会产生，负责全国监察工作。

国家监察委员会由主任、副主任若干人、委员若干人组成，主任由全国人民代表大会选举，副主任、委员由国家监察委员会主任提请全国人民代表大会常务委员会任免。

国家监察委员会主任每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届。

国家监察委员会对全国人民代表大会及其常务委员会负责，并接受其监督。

第九条 地方各级监察委员会由本级人民代表大会产生，负责本行政区域内的监察工作。

地方各级监察委员会由主任、副主任若干人、委员若干人组成，主任由本级人民代表大会选举，副主任、委员由监察委员会主任提请本级人民代表大会常务委员会任免。

地方各级监察委员会主任每届任期同本级人民代表大会每届任期相同。

地方各级监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责，并接受其监督。

第十条 国家监察委员会领导地方各级监察委员会的工作，上级监察委员会领导下级监察委员会的工作。

第十一条 监察委员会依照本法和有关法律规定履行监督、调查、处置职责：

（一）对公职人员开展廉政教育，对其依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守情况进行监督检查；

（二）对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪进行调查；

（三）对违法的公职人员依法作出政务处分决定；对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责；对涉嫌职务犯罪的，将调查结果移送人民检察院依法审查、提起公诉；向监察对象所在单位提出监察建议。

第十二条 各级监察委员会可以向本级中国共产党机关、国家机关、法律法规授权或者委托管理公共事务的组织 and 单位以及所管辖的行政区域、国有企业等派驻或者派出监察机构、监察专员。

监察机构、监察专员对派驻或者派出它的监察委员会负责。

第十三条 派驻或者派出的监察机构、监察专员根据授权，按照管理权限依法对公职人员进行监督，提出监察建议，依法对公职人员进行调查、处置。

第十四条 国家实行监察官制度，依法确定监察官的等级设置、任免、考评和晋升等制度。

第三章 监察范围和管辖

第十五条 监察机关对下列公职人员和有关人员进行监察：

（一）中国共产党机关、人民代表大会及其常务委员会机关、人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院、中国人民政治协商会议各级委员会机关、民主党派机关和工商业联合会机关的公务员，

以及参照《中华人民共和国公务员法》管理的人员；

（二）法律、法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员；

（三）国有企业管理人员；

（四）公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员；

（五）基层群众性自治组织中从事管理的人员；

（六）其他依法履行公职的人员。

第十六条 各级监察机关按照管理权限管辖本辖区内本法第十五条规定的人员所涉监察事项。

上级监察机关可以办理下一级监察机关管辖范围内的监察事项，必要时也可以办理所辖各级监察机关管辖范围内的监察事项。

监察机关之间对监察事项的管辖有争议的，由其共同的上级监察机关确定。

第十七条 上级监察机关可以将其所管辖的监察事项指定下级监察机关管辖，也可以将下级监察机关有管辖权的监察事项指定给其他监察机关管辖。

监察机关认为所管辖的监察事项重大、复杂，需要由上级监察机关管辖的，可以报请上级监察机关管辖。

第四章 监察权限

第十八条 监察机关行使监督、调查职权，有权依法向有关单位和个人了解情况，收集、调取证据。有关单位和个人应当如实提供。

监察机关及其工作人员对监督、调查过程中知悉的国家秘密、商业秘密、个人隐私，应当保密。

任何单位和个人不得伪造、隐匿或者毁灭证据。

第十九条 对可能发生职务违法的监察对象，监察机关按照管理权限，可以直接或者委托有关机关、人员进行谈话或者要求说明情况。

第二十条 在调查过程中，对涉嫌职务违法的被调查人，监察机关可以要求其就涉嫌违法行为作出陈述，必要时向被调查人出具书面通知。

对涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务犯罪的被调查人，监察机关可以进行讯问，要求其如实供述涉嫌犯罪的情况。

第二十一条 在调查过程中，监察机关可以询问证人等人员。

第二十二条 被调查人涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或者职务犯罪，监察机关已经掌握其部分违法犯罪事实及证据，仍有重要问题需要进一步调查，并有下列情形之一的，经监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所：

（一）涉及案情重大、复杂的；

（二）可能逃跑、自杀的；

（三）可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据的；

（四）可能有其他妨碍调查行为的。

对涉嫌行贿犯罪或者共同职务犯罪的涉案人员，监察机关可以依照前款规定采取留置措施。

留置场所的设置、管理和监督依照国家有关规定执行。

第二十三条 监察机关调查涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或者职务犯罪，根据工作需要，可以依照规定查询、冻结涉案单位和个人的存款、汇款、债券、股票、基金份额等财产。有关单位和個人应当配合。

冻结的财产经查明与案件无关的，应当在查明后三日内解除冻结，予以退还。

第二十四条 监察机关可以对涉嫌职务犯罪的被调查人以及可能隐藏被调查人或者犯罪证据的人的身体、物品、住处和其他有关地方进行搜查。在搜查时，应当出示搜查证，并有被搜查人或者其家属等见证人在场。

搜查女性身体，应当由女性工作人员进行。

监察机关进行搜查时，可以根据工作需要提请公安机关配合。公安机关应当依法予以协助。

第二十五条 监察机关在调查过程中，可以调取、查封、扣押用以证明被调查人涉嫌违法犯罪的财物、文件和电子数据等信息。采取调取、查封、扣押措施，应当收集原物原件，会同持有人或者保管人、见证人，当面逐一拍照、登记、编号，开列清单，由在场人员当场核对、签名，并将清单副本交财物、文件的持有人或者保管人。

对调取、查封、扣押的财物、文件，监察机关应当设立专用账户、专门场所，确定专门人员妥善保管，严格履行交接、调取手续，定期对账核实，不得毁损或者用于其他目的。对价值不明物品应当及时鉴定，专门封存保管。

查封、扣押的财物、文件经查明与案件无关的，应当在查明后三日内解除查封、扣押，予以退还。

第二十六条 监察机关在调查过程中，可以直接或者指派、聘请具有专门知识、资格的人员在调查人员主持下进行勘验检查。勘验检查情况应当制作笔录，由参加勘验检查的人员和见证人签名或者盖章。

第二十七条 监察机关在调查过程中，对于案件中的专门性问题，可以指派、聘请有专门知识的人进行鉴定。鉴定人进行鉴定后，应当出具鉴定意见，并且签名。

第二十八条 监察机关调查涉嫌重大贪污贿赂等职务犯罪，根据需要，经过严格的批准手续，可以采取技术调查措施，按照规定交有关机关执行。

批准决定应当明确采取技术调查措施的种类和适用对象，自签发之日起三个月以内有效；对于复杂、疑难案件，期限届满仍有必要继续采取技术调查措施的，经过批准，有效期可以延长，每次不得超过三个月。对于不需要继续采取技术调查措施的，应当及时解除。

第二十九条 依法应当留置的被调查人如果在逃，监察机关可以决定在本行政区域内通缉，由公安机关发布通缉令，追捕归案。通缉范围超出本行政区域的，应当报请有权决定的上级监察机关决定。

第三十条 监察机关为防止被调查人及相关人员逃匿境外，经省级以上监察机关批准，可以对被调查人及相关人员采取限制出境措施，由公安机关依法执行。对于不需要继续采取限制出境措施的，应当及时解除。

第三十一条 涉嫌职务犯罪的被调查人主动认罪认罚，有下列情形之一的，监察机关经领导人员集体研究，并报上一级监察机关批准，可以在移送人民检察院时提出从宽处罚的建议：

（一）自动投案，真诚悔罪悔过的；

（二）积极配合调查工作，如实供述监察机关还未掌握的违法犯罪行为的；

（三）积极退赃，减少损失的；

（四）具有重大立功表现或者案件涉及国家重大利益等情形的。

第三十二条 职务违法犯罪的涉案人员揭发有关被调查人职务违法犯罪行为，查证属实的，或者提供重要线索，有助于调查其他案件的，监察机关经领导人员集体研究，并报上一级监察机关批准，可以在移送人民检察院时提出从宽处罚的建议。

第三十三条 监察机关依照本法规定收集的物证、书证、证人证言、被调查人供述和辩解、视听资料、电子数据等证据材料，在刑事诉讼中可以作为证据使用。

监察机关在收集、固定、审查、运用证据时，应当与刑事审判关于证据的要求和标准相一致。

以非法方法收集的证据应当依法予以排除，不得作为案件处置的依据。

第三十四条 人民法院、人民检察院、公安机关、审计机关等国家机关在工作中发现公职人员涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务违法或者职务犯罪的问题线索，应当移送监察机关，由监察机关依法调查处置。

被调查人既涉嫌严重职务违法或者职务犯罪，又涉嫌其他违法犯罪的，一般应当由监察机关为主调查，其他机关予以协助。

第五章 监察程序

第三十五条 监察机关对于报案或者举报，应当接受并按照有关规定处理。对于不属于本机关管辖的，应当移送主管机关处理。

第三十六条 监察机关应当严格按照程序开展工作，建立问题线索处置、调查、审理各部门相互协调、相互制约的工作机制。

监察机关应当加强对调查、处置工作全过程的监督管理，设立相应的工作部门履行线索管理、监督检查、督促办理、统计分析等管理协调职能。

第三十七条 监察机关对监察对象的问题线索，应当按照有关规定提出处置意见，履行审批手续，进行分类办理。线索处置情况应当定期汇总、通报，定期检查、抽查。

第三十八条 需要采取初步核实方式处置问题线索的，监察机关应当依法履行审批程序，成立核查组。初步核实工作结束后，核查组应当撰写初步核实情况报告，提出处理建议。承办部门应当提出分类处理意见。初步核实情况报告和分类处理意见报监察机关主要负责人审批。

第三十九条 经过初步核实，对监察对象涉嫌职务违法犯罪，需要追究法律责任的，监察机关应当按照规定的权限和程序办理立案手续。

监察机关主要负责人依法批准立案后，应当主持召开专题会议，研究确定调查方案，决定需要采取的调查措施。

立案调查决定应当向被调查人宣布，并通报相关组织。涉嫌严重职务违法或者职务犯罪的，应当通知被调查人家属，并向社会公开发布。

第四十条 监察机关对职务违法和职务犯罪案件，应当进行调查，收集被调查人有无违法犯罪以及情节轻重的证据，查明违法犯罪事实，形成相互印证、完整稳定的证据链。

严禁以威胁、引诱、欺骗及其他非法方式收集证据，严禁侮辱、打骂、虐待、体罚或者变相体罚

被调查人和涉案人员。

第四十一条 调查人员采取讯问、询问、留置、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查等调查措施，均应当依照规定出示证件，出具书面通知，由二人以上进行，形成笔录、报告等书面材料，并由相关人员签名、盖章。

调查人员进行讯问以及搜查、查封、扣押等重要取证工作，应当对全过程进行录音录像，留存备查。

第四十二条 调查人员应当严格执行调查方案，不得随意扩大调查范围、变更调查对象和事项。

对调查过程中的重要事项，应当集体研究后按程序请示报告。

第四十三条 监察机关采取留置措施，应当由监察机关领导人员集体研究决定。设区的市级以下监察机关采取留置措施，应当报上一级监察机关批准。省级监察机关采取留置措施，应当报国家监察委员会备案。

留置时间不得超过三个月。在特殊情况下，可以延长一次，延长时间不得超过三个月。省级以下监察机关采取留置措施的，延长留置时间应当报上一级监察机关批准。监察机关发现采取留置措施不当的，应当及时解除。

监察机关采取留置措施，可以根据工作需要提请公安机关配合。公安机关应当依法予以协助。

第四十四条 对被调查人采取留置措施后，应当在二十四小时以内，通知被留置人员所在单位和家属，但有可能毁灭、伪造证据，干扰证人作证或者串供等有碍调查情形的除外。有碍调查的情形消失后，应当立即通知被留置人员所在单位和家属。

监察机关应当保障被留置人员的饮食、休息和安全，提供医疗服务。讯问被留置人员应当合理安排讯问时间和时长，讯问笔录由被讯问人阅看后签名。

被留置人员涉嫌犯罪移送司法机关后，被依法判处管制、拘役和有期徒刑的，留置一日折抵管制二日，折抵拘役、有期徒刑一日。

第四十五条 监察机关根据监督、调查结果，依法作出如下处置：

（一）对有职务违法行为但情节较轻的公职人员，按照管理权限，直接或者委托有关机关、人员，进行谈话提醒、批评教育、责令检查，或者予以诫勉；

（二）对违法的公职人员依照法定程序作出警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等政务处分决定；

（三）对不履行或者不正确履行职责负有责任的领导人员，按照管理权限对其直接作出问责决定，或者向有权作出问责决定的机关提出问责建议；

（四）对涉嫌职务犯罪的，监察机关经调查认为犯罪事实清楚，证据确实、充分的，制作起诉意见书，连同案卷材料、证据一并移送人民检察院依法审查、提起公诉；

（五）对监察对象所在单位廉政建设和履行职责存在的问题等提出监察建议。

监察机关经调查，对没有证据证明被调查人存在违法犯罪行为的，应当撤销案件，并通知被调查人所在单位。

第四十六条 监察机关经调查，对违法取得的财物，依法予以没收、追缴或者责令退赔；对涉嫌犯罪取得的财物，应当随案移送人民检察院。

第四十七条 对监察机关移送的案件，人民检察院依照《中华人民共和国刑事诉讼法》对被调查人采取强制措施。

人民检察院经审查，认为犯罪事实已经查清，证据确实、充分，依法应当追究刑事责任的，应当作出起诉决定。

人民检察院经审查，认为需要补充核实的，应当退回监察机关补充调查，必要时可以自行补充侦查。对于补充调查的案件，应当在一个月内补充调查完毕。补充调查以二次为限。

人民检察院对于有《中华人民共和国刑事诉讼法》规定的不起诉的情形的，经上一级人民检察院批准，依法作出不起诉的决定。监察机关认为不起诉的决定有错误的，可以向上一级人民检察院提请复议。

第四十八条 监察机关在调查贪污贿赂、失职渎职等职务犯罪案件过程中，被调查人逃匿或者死亡，有必要继续调查的，经省级以上监察机关批准，应当继续调查并作出结论。被调查人逃匿，在通缉一年后不能到案，或者死亡的，由监察机关提请人民检察院依照法定程序，向人民法院提出没收违法所得的申请。

第四十九条 监察对象对监察机关作出的涉及本人的处理决定不服的，可以在收到处理决定之日起一个月内，向作出决定的监察机关申请复审，复审机关应当在一个月内作出复审决定；监察对象对复审决定仍不服的，可以在收到复审决定之日起一个月内，向上一级监察机关申请复核，复核机关应当在二个月内作出复核决定。复审、复核期间，不停止原处理决定的执行。复核机关经审查，认定处理决定有错误的，原处理机关应当及时予以纠正。

第六章 反腐败国际合作

第五十条 国家监察委员会统筹协调与其他国家、地区、国际组织开展的反腐败国际交流、合作，组织反腐败国际条约实施工作。

第五十一条 国家监察委员会组织协调有关方面加强与有关国家、地区、国际组织在反腐败执法、引渡、司法协助、被判刑人的移管、资产追回和信息交流等领域的合作。

第五十二条 国家监察委员会加强对反腐败国际追逃追赃和防逃工作的组织协调，督促有关单位做好相关工作：

（一）对于重大贪污贿赂、失职渎职等职务犯罪案件，被调查人逃匿到国（境）外，掌握证据比较确凿的，通过开展境外追逃合作，追捕归案；

（二）向赃款赃物所在国请求查询、冻结、扣押、没收、追缴、返还涉案资产；

（三）查询、监控涉嫌职务犯罪的公职人员及其相关人员进出国（境）和跨境资金流动情况，在调查案件过程中设置防逃程序。

第七章 对监察机关和监察人员的监督

第五十三条 各级监察委员会应当接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督。

各级人民代表大会常务委员会听取和审议本级监察委员会的专项工作报告，组织执法检查。

县级以上各级人民代表大会及其常务委员会举行会议时，人民代表大会代表或者常务委员会组成人员可以依照法律规定的程序，就监察工作中的有关问题提出询问或者质询。

第五十四条 监察机关应当依法公开监察工作信息，接受民主监督、社会监督、舆论监督。

第五十五条 监察机关通过设立内部专门的监督机构等方式，加强对监察人员执行职务和遵守法律情况的监督，建设忠诚、干净、担当的监察队伍。

第五十六条 监察人员必须模范遵守宪法和法律，忠于职守、秉公执法，清正廉洁、保守秘密；必须具有良好的政治素质，熟悉监察业务，具备运用法律、法规、政策和调查取证等能力，自觉接受监督。

第五十七条 对于监察人员打听案情、过问案件、说情干预的，办理监察事项的监察人员应当及时报告。有关情况应当登记备案。

发现办理监察事项的监察人员未经批准接触被调查人、涉案人员及其特定关系人，或者存在交往情形的，知情人应当及时报告。有关情况应当登记备案。

第五十八条 办理监察事项的监察人员有下列情形之一的，应当自行回避，监察对象、检举人及其他有关人员也有权要求其回避：

- （一）是监察对象或者检举人的近亲属的；
- （二）担任过本案的证人的；
- （三）本人或者其近亲属与办理的监察事项有利害关系的；
- （四）有可能影响监察事项公正处理的其他情形的。

第五十九条 监察机关涉密人员离岗离职后，应当遵守脱密期管理规定，严格履行保密义务，不得泄露相关秘密。

监察人员辞职、退休三年内，不得从事与监察和司法工作相关联且可能发生利益冲突的职业。

第六十条 监察机关及其工作人员有下列行为之一的，被调查人及其近亲属有权向该机关申诉：

- （一）留置法定期限届满，不予以解除的；
- （二）查封、扣押、冻结与案件无关的财物的；
- （三）应当解除查封、扣押、冻结措施而不解除的；
- （四）贪污、挪用、私分、调换以及违反规定使用查封、扣押、冻结的财物的；
- （五）其他违反法律法规、侵害被调查人合法权益的行为。

受理申诉的监察机关应当在受理申诉之日起一个月内作出处理决定。申诉人对处理决定不服的，可以在收到处理决定之日起一个月内向上一级监察机关申请复查，上一级监察机关应当在收到复查申请之日起二个月内作出处理决定，情况属实的，及时予以纠正。

第六十一条 对调查工作结束后发现立案依据不充分或者失实，案件处置出现重大失误，监察人员严重违法的，应当追究负有责任的领导人员和直接责任人员的责任。

第八章 法律责任

第六十二条 有关单位拒不执行监察机关作出的处理决定，或者无正当理由拒不采纳监察建议的，由其主管部门、上级机关责令改正，对单位给予通报批评；对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处理。

第六十三条 有关人员违反本法规定，有下列行为之一的，由其所在单位、主管部门、上级机关或

者监察机关责令改正，依法给予处理：

- （一）不按要求提供有关材料，拒绝、阻碍调查措施实施等拒不配合监察机关调查的；
- （二）提供虚假情况，掩盖事实真相的；
- （三）串供或者伪造、隐匿、毁灭证据的；
- （四）阻止他人揭发检举、提供证据的；
- （五）其他违反本法规定的行为，情节严重的。

第六十四条 监察对象对控告人、检举人、证人或者监察人员进行报复陷害的；控告人、检举人、证人捏造事实诬告陷害监察对象的，依法给予处理。

第六十五条 监察机关及其工作人员有下列行为之一的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处理：

- （一）未经批准、授权处置问题线索，发现重大案情隐瞒不报，或者私自留存、处理涉案材料的；
- （二）利用职权或者职务上的影响干预调查工作、以案谋私的；
- （三）违法窃取、泄露调查工作信息，或者泄露举报事项、举报受理情况以及举报人信息的；
- （四）对被调查人或者涉案人员逼供、诱供，或者侮辱、打骂、虐待、体罚或者变相体罚的；
- （五）违反规定处置查封、扣押、冻结的财物的；
- （六）违反规定发生办案安全事故，或者发生安全事故后隐瞒不报、报告失实、处置不当的；
- （七）违反规定采取留置措施的；
- （八）违反规定限制他人出境，或者不按规定解除出境限制的；
- （九）其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为。

第六十六条 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六十七条 监察机关及其工作人员行使职权，侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的，依法给予国家赔偿。

第九章 附 则

第六十八条 中国人民解放军和中国人民武装警察部队开展监察工作，由中央军事委员会根据本法制定具体规定。

第六十九条 本法自公布之日起施行。《中华人民共和国行政监察法》同时废止。

（摘自《人民日报》 2018 年 03 月 27 日）

中共中央关于深化党和国家机构改革的决定

(2018年2月28日中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议通过)

为贯彻落实党的十九大关于深化机构改革的决策部署，十九届中央委员会第三次全体会议研究了深化党和国家机构改革问题，作出如下决定。

一、深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革

党和国家机构职能体系是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是我们党治国理政的重要保障。提高党的执政能力和领导水平，广泛调动各方面积极性、主动性、创造性，有效治理国家和社会，推动党和国家事业发展，必须适应新时代中国特色社会主义发展要求，深化党和国家机构改革。

党中央历来高度重视党和国家机构建设和改革。新中国成立后，在我们党领导下，我国确立了社会主义基本制度，逐步建立起具有我国特点的党和国家机构职能体系，为我们党治国理政、推进社会主义建设发挥了重要作用。改革开放以来，适应党和国家工作中心转移、社会主义市场经济发展和各方面工作不断深入的需要，我们党积极推进党和国家机构改革，各方面机构职能不断优化、逐步规范，实现了从计划经济条件下的机构职能体系向社会主义市场经济条件下的机构职能体系的重大转变，推动了改革开放和社会主义现代化建设。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央明确提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。我们适应统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求，加强党的领导，坚持问题导向，突出重点领域，深化党和国家机构改革，在一些重要领域和关键环节取得重大进展，为党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革提供了有力保障。

当前，面对新时代新任务提出的新要求，党和国家机构设置和职能配置同统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求还不完全适应，同实现国家治理体系和治理能力现代化的要求还不完全适应。主要是：一些领域党的机构设置和职能配置还不够健全有力，保障党的全面领导、推进全面从严治党的体制机制有待完善；一些领域党政机构重叠、职责交叉、权责脱节问题比较突出；一些政府机构设置和职责划分不够科学，职责缺位和效能不高问题凸显，政府职能转变还不到位；一些领域中央和地方机构职能上下一般粗，权责划分不尽合理；基层机构设置和权力配置有待完善，组织群众、服务群众能力需要进一步提高；军民融合发展水平有待提高；群团组织政治性、先进性、群众性需要增强；事业单位定位不准、职能不清、效率不高问题依然存在；一些领域权力运行制约和监督机制不够完善，滥用职权、以权谋私等问题仍然存在；机构编

制科学化、规范化、法定化相对滞后，机构编制管理方式有待改进。这些问题，必须抓紧解决。

我们党要更好领导人民进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想，必须加快推进国家治理体系和治理能力现代化，努力形成更加成熟、更加定型的中国特色社会主义制度。这是摆在我们党面前的一项重大任务。我国发展新的历史方位，我国社会主要矛盾的变化，到二〇二〇年全面建成小康社会，到二〇三五年基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国，迫切要求通过科学设置机构、合理配置职能、统筹使用编制、完善体制机制，使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用，更好推进党和国家各项事业发展，更好满足人民日益增长的美好生活需要，更好推动人的全面发展、社会全面进步、人民共同富裕。

总之，深化党和国家机构改革，是新时代坚持和发展中国特色社会主义的必然要求，是加强党的长期执政能力建设的必然要求，是社会主义制度自我完善和发展的必然要求，是实现“两个一百年”奋斗目标、建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的必然要求。全党必须统一思想、坚定信心、抓住机遇，在全面深化改革进程中，下决心解决党和国家机构职能体系中存在的障碍和弊端，更好发挥我国社会主义制度优越性。

二、深化党和国家机构改革的指导思想、目标、原则

深化党和国家机构改革，必须全面贯彻党的十九大精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，适应新时代中国特色社会主义发展要求，坚持稳中求进工作总基调，坚持正确改革方向，坚持以人民为中心，坚持全面依法治国，以加强党的全面领导为统领，以国家治理体系和治理能力现代化为导向，以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点，改革机构设置，优化职能配置，深化转职能、转方式、转作风，提高效率效能，为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力制度保障。

深化党和国家机构改革，目标是构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，形成总揽全局、协调各方的党的领导体系，职责明确、依法行政的政府治理体系，中国特色、世界一流的武装力量体系，联系广泛、服务群众的群团工作体系，推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等在党的统一领导下协调行动、增强合力，全面提高国家治理能力和治理水平。

深化党和国家机构改革，既要立足于实现第一个百年奋斗目标，针对突出矛盾，抓重点、补短板、强弱项、防风险，从党和国家机构职能上为决胜全面建成小康社会提供保障；又要着眼于实现第二个百年奋斗目标，注重解决事关长远的体制机制问题，打基础、立支柱、定架构，为形成更加完善的中国特色社会主义制度创造有利条件。

深化党和国家机构改革，要遵循以下原则。

——坚持党的全面领导。党的全面领导是深化党和国家机构改革的根本保证。必须坚持中国特色社会主义方向，增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，把加强党对一切工作的领导贯穿改革各方面和全过程，完善保证党的全面领导的制度安排，改进党的领导方式和执政方式，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力。

——坚持以人民为中心。全心全意为人民服务是党的根本宗旨，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益是党的一切工作的出发点和落脚点。必须坚持人民主体地位，坚持立党为公、执政为民，贯彻党的群众路线，健全人民当家作主制度体系，完善为民谋利、为民办事、为民解忧、保障人民权益、倾听人民心声、接受人民监督的体制机制，为人民依法管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务提供更有力的保障。

——坚持优化协同高效。优化就是要科学合理、权责一致，协同就是要有统有分、有主有次，高效就是要履职到位、流程通畅。必须坚持问题导向，聚焦发展所需、基层所盼、民心所向，优化党和国家机构设置和职能配置，坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责，加强相关机构配合联动，避免政出多门、责任不明、推诿扯皮，下决心破除制约改革发展的体制机制弊端，使党和国家机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同、监督监管更加有力、运行更加高效。

——坚持全面依法治国。依法治国是党领导人民治理国家的基本方式。必须坚持改革和法治相统一、相促进，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，依法依规完善党和国家机构职能，依法履行职责，依法管理机构和编制，既发挥法治规范和保障改革的作用，在法治下推进改革，做到重大改革于法有据，又通过改革加强法治工作，做到在改革中完善和强化法治。

三、完善坚持党的全面领导的制度

党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。加强党对各领域各方面工作领导，是深化党和国家机构改革的首要任务。要优化党的组织机构，确保党的领导全覆盖，确保党的领导更加坚强有力。

（一）建立健全党对重大工作的领导体制机制。加强党的全面领导，首先要加强党对涉及党和国家事业全局的重大工作的集中统一领导。党中央决策议事协调机构在中央政治局及其常委会领导下开展工作。优化党中央决策议事协调机构，负责重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进。加强和优化党对深化改革、依法治国、经济、农业农村、纪检监察、组织、宣传思想文化、国家安全、政法、统战、民族宗教、教育、科技、网信、外交、审计等工作的领导。其他方面的议事协调机构，要同党中央决策议事协调机构的设立调整相衔接，保证党中央令行禁止和工作高效。各地区各部门党委（党组）要坚持依规治党，完善相应体制机制，提升协调能力，把党中央各项决策部署落到实处。

（二）强化党的组织在同级组织中的领导地位。理顺党的组织同其他组织的关系，更好发挥党总揽全局、协调各方作用。在国家机关、事业单位、群团组织、社会组织、企业和其他组织中设立的党委（党组），接受批准其成立的党委统一领导，定期汇报工作，确保党的方针政策和决策部署在同级组织中得到贯彻落实。加快在新型经济组织和社会组织中建立健全党的组织机构，做到党的工作进展到哪里，党的组织就覆盖到哪里。

（三）更好发挥党的职能部门作用。优化党的组织、宣传、统战、政法、机关党建、教育培训等部门职责配置，加强归口协调职能，统筹本系统本领域工作。优化设置各类党委办事机构，可以由职能部门承担的事项归由职能部门承担。优化规范设置党的派出机关，加强对相关领域、行业、系统工作的领导。按照精干高效原则设置各级党委直属事业单位。各级党委（党组）要增强抓落实能力，强化协调、督办职能。

（四）统筹设置党政机构。根据坚持党中央集中统一领导的要求，科学设定党和国家机构，准确定位、合理分工、增强合力，防止机构重叠、职能重复、工作重合。党的有关机构可以同职能相近、联系紧密的其他部门统筹设置，实行合并设立或合署办公，整合优化力量和资源，发挥综合效益。

（五）推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革。深化党的纪律检查体制改革，推进纪检工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导。健全党和国家监督体系，完善权力运行制约和监督机制，组建国家、省、市、县监察委员会，同党的纪律检查机关合署办公，实现党内监督和国家机关监督、党的纪律检查和国家监察有机统一，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。完善巡视巡察工作，增强以党内监督为主、其他监督相贯通的监察合力。

四、优化政府机构设置和职能配置

转变政府职能，是深化党和国家机构改革的重要任务。要坚决破除制约使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端，围绕推动高质量发展，建设现代化经济体系，加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能，调整优化政府机构职能，全面提高政府效能，建设人民满意的服务型政府。

（一）合理配置宏观管理部门职能。科学设定宏观管理部门职责和权限，强化制定国家发展战略、统一规划体系的职能，更好发挥国家战略、规划导向作用。完善宏观调控体系，创新调控方式，构建发展规划、财政、金融等政策协调和工作协同机制。强化经济监测预测预警能力，综合运用大数据、云计算等技术手段，增强宏观调控前瞻性、针对性、协同性。加强和优化政府反垄断、反不正当竞争职能，打破行政性垄断，防止市场垄断，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。加强和优化政府法治职能，推进法治政府建设。加强和优化政府财税职能，进一步理顺统一税制和分级财政的关系，夯实国家治理的重要基础。加强和优化金融管理职能，增强货币政策、宏观审慎政策、金融监管协调性，优化金融监管力量，健全金融监管体系，守住不发生系统性金融风险的底线，维护国家金融安全。加强、优化、转变政府科技管理和服务职能，完善科技创新制度和组织体系，加强知识产权保护，落实创新驱动发展战略。加强和优化政府“三农”工作职能，扎实实施乡村振兴战略。构建统一高效审计监督体系，实现全覆盖。加强和优化政府对外经济、出入境人员服务管理工作职能，推动落实互利共赢的开放战略。

（二）深入推进简政放权。减少微观管理事务和具体审批事项，最大限度减少政府对市场资源的直接配置，最大限度减少政府对市场活动的直接干预，提高资源配置效率和公平性，激发各类市场主体活力。清理和规范各类行政许可、资质资格、中介服务和管理事项，加快要素价格市场化改革，放宽服务业准入限制，优化政务服务，完善办事流程，规范行政裁量权，大幅降低制度性交易成本，鼓励更多社会主体投身创新创业。全面实施市场准入负面清单制度，保障各类市场主体机会平等、权利平等、规则平等，营造良好营商环境。

（三）完善市场监管和执法体制。改革和理顺市场监管体制，整合监管职能，加强监管协同，形成市场监管合力。深化行政执法体制改革，统筹配置行政处罚职能和执法资源，相对集中行政处罚权，整合精简执法队伍，解决多头多层重复执法问题。一个部门设有多支执法队伍的，原则上整合为一支队伍。推动整合同一领域或相近领域执法队伍，实行综合设置。减少执法层级，推动执法力量下沉。完善执法程序，严格执法责任，加强执法监督，做到严格规范公正文明执法。

（四）改革自然资源和生态环境管理体制。实行最严格的生态环境保护制度，构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系，为生态文明建设提供制度保障。设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，完善生态环境管理制度，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责。强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，推进“多规合一”，实现土地利用规划、城乡规划等有机融合。

（五）完善公共服务管理体制。健全公共服务体系，推进基本公共服务均等化、普惠化、便捷化，推进城乡区域基本公共服务制度统一。政府职能部门要把工作重心从单纯注重本行业本系统公共事业发展转向更多创造公平机会和公正环境，促进公共资源向基层延伸、向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜，促进全社会受益机会和权利均等。加强和优化政府在社会保障、教育文化、法律服务、卫生健康、医疗保障等方面的职能，更好保障和改善民生。推动教育、文化、法律、卫生、体育、健康、养老等公共服务提供主体多元化、提供方式多样化。推进非基本公共服务市场化改革，引入竞争机制，扩大购买服务。加强、优化、统筹国家应急能力建设，构建统一领导、权责一致、权威高效的国家应急能力体系，提高保障生产安全、维护公共安全、防灾减灾救灾等方面能力，确保人民生命财产安全和社会稳定。

（六）强化事中事后监管。改变重审批轻监管的行政管理方式，把更多行政资源从事前审批转到加强事中事后监管上来。创新监管方式，全面推进“双随机、一公开”和“互联网+监管”，加快推进政府监管信息共享，切实提高透明度，加强对涉及人民生命财产安全领域的监管，主动服务新技术新产业新业态新模式发展，提高监管执法效能。加强信用体系建设，健全信用监管，加大信息公开力度，加快市场主体信用信息平台建设，发挥同行业和社会监督作用。

（七）提高行政效率。精干设置各级政府部门及其内设机构，科学配置权力，减少机构数量，简化中间层次，推行扁平化管理，形成自上而下的高效率组织体系。明确责任，严格绩效管理和行政问责，加强日常工作考核，建立健全奖优惩劣的制度。打破“信息孤岛”，统一明确各部门信息共享的种类、标准、范围、流程，加快推进部门政务信息联通共用。改进工作方式，提高服务水平。加强作风建设，坚决克服形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风。

五、统筹党政军群机构改革

统筹党政军群机构改革，是加强党的集中统一领导、实现机构职能优化协同高效的必然要求。要统筹设置相关机构和配置相近职能，理顺和优化党的部门、国家机关、群团组织、事业单位的职责，推进跨军地改革，增强党的领导，提高政府执行力，激发群团组织和社会组织活力，增强人民军队战斗力，使各类机构有机衔接、相互协调。

（一）完善党政机构布局。正确理解和落实党政职责分工，理顺党政机构职责关系，形成统一高效的领导体制，保证党实施集中统一领导，保证其他机构协同联动、高效运行。系统谋划和确定党政机构改革事项，统筹调配资源，减少多头管理，减少职责分散交叉，使党政机构职能分工合理、责任明确、运转协调。

（二）深化人大、政协和司法机构改革。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，加强人大对预算决算、国有资产管理等的监督职能，健全人大组织制度和工作制度，完善人大专门委员会

设置，更好发挥其职能作用。推进人民政协履职能力建设，加强人民政协民主监督，优化政协专门委员会设置，更好发挥其作为专门协商机构的作用。深化司法体制改革，优化司法职权配置，全面落实司法责任制，完善法官、检察官员额制，推进以审判为中心的诉讼制度改革，推进法院、检察院内设机构改革，提高司法公信力，更好维护社会公平正义，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

（三）深化群团组织改革。健全党委统一领导群团工作的制度，推动群团组织增强政治性、先进性、群众性，优化机构设置，完善管理模式，创新运行机制，坚持眼睛向下、面向基层，将力量配备、服务资源向基层倾斜，更好适应基层和群众需要。促进党政机构同群团组织功能有机衔接，支持和鼓励群团组织承担适合其承担的公共职能，增强群团组织团结教育、维护权益、服务群众功能，更好发挥群团组织作为党和政府联系人民群众的桥梁和纽带作用。

（四）推进社会组织改革。按照共建共治共享要求，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。加快实施政社分开，激发社会组织活力，克服社会组织行政化倾向。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，由社会组织依法提供和管理。依法加强对各类社会组织的监管，推动社会组织规范自律，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。

（五）加快推进事业单位改革。党政群所属事业单位是提供公共服务的重要力量。全面推进承担行政职能的事业单位改革，理顺政事关系，实现政事分开，不再设立承担行政职能的事业单位。加大从事经营活动事业单位改革力度，推进事企分开。区分情况实施公益类事业单位改革，面向社会提供公益服务的事业单位，理顺同主管部门的关系，逐步推进管办分离，强化公益属性，破除逐利机制；主要为机关提供支持保障的事业单位，优化职能和人员结构，同机关统筹管理。全面加强事业单位党的建设，完善事业单位党的领导体制和工作机制。

（六）深化跨军地改革。按照军是军、警是警、民是民原则，深化武警部队、民兵和预备役部队跨军地改革，推进公安现役部队改革。军队办的幼儿园、企业、农场等可以交给地方办的，原则上交给地方办。完善党领导下统筹管理经济社会发展、国防建设的组织管理体系、工作运行体系和政策制度体系，深化国防科技工业体制改革，健全军地协调机制，推动军民融合深度发展，构建一体化的国家战略体系和能力。组建退役军人管理保障机构，协调各方面力量，更好为退役军人服务。

六、合理设置地方机构

统筹优化地方机构设置和职能配置，构建从中央到地方运行顺畅、充满活力、令行禁止的工作体系。科学设置中央和地方事权，理顺中央和地方职责关系，更好发挥中央和地方两个积极性，中央加强宏观事务管理，地方在保证党中央令行禁止前提下管理好本地区事务，合理设置和配置各层级机构及其职能。

（一）确保集中统一领导。地方机构设置要保证有效实施党中央方针政策和国家法律法规。省、市、县各级涉及党中央集中统一领导和国家法制统一、政令统一、市场统一的机构职能要基本对应，明确同中央对口的组织机构，确保上下贯通、执行有力。

（二）赋予省级及以下机构更多自主权。增强地方治理能力，把直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方。除中央有明确规定外，允许地方因地制宜设置机构和配置职能，允许把因地制宜设置的机构并入同上级机关对口的机构，在规定限额内确定机构数量、名称、排序等。

（三）构建简约高效的基层管理体制。加强基层政权建设，夯实国家治理体系和治理能力的基础。基层政权机构设置和人力资源调配必须面向人民群众、符合基层事务特点，不简单照搬上级机关设置模式。根据工作需要，整合基层的审批、服务、执法等方面力量，统筹机构编制资源，整合相关职能设立综合性机构，实行扁平化和网格化管理。推动治理重心下移，尽可能把资源、服务、管理放到基层，使基层有人有权有物，保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。上级机关要优化对基层的领导方式，既允许“一对多”，由一个基层机构承接多个上级机构的任务；也允许“多对一”，由基层不同机构向同一个上级机构请示汇报。明确政策标准和工作流程，加强督促检查，健全监督体系，规范基层管理行为，确保权力不被滥用。推进直接服务民生的公共事业部门改革，改进服务方式，最大限度方便群众。

（四）规范垂直管理体制和地方分级管理体制。理顺和明确权责关系，属于中央事权、由中央负责的事项，中央设立垂直机构实行规范管理，健全垂直管理机构和地方协作配合机制。属于中央和地方协同管理、需要地方负责的事项，实行分级管理，中央加强指导、协调、监督。

七、推进机构编制法定化

机构编制法定化是深化党和国家机构改革的重要保障。要依法管理各类组织机构，加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。

（一）完善党和国家机构法规制度。加强党内法规制度建设，制定中国共产党机构编制工作条例。研究制定机构编制法。增强“三定”规定严肃性和权威性，完善党政部门机构设置、职能配置、人员编制规定。全面推行政府部门权责清单制度，实现权责清单同“三定”规定有机衔接，规范和约束履职行为，让权力在阳光下运行。

（二）强化机构编制管理刚性约束。强化党对机构编制工作的集中统一领导，统筹使用各类编制资源，加大部门间、地区间编制统筹调配力度，满足党和国家事业发展需要。根据经济社会发展和推进国家治理体系现代化需要，建立编制管理动态调整机制。加强机构编制管理评估，优化编制资源配置。加快建立机构编制管理同组织人事、财政预算管理共享的信息平台，全面推行机构编制实名制管理，充分发挥机构编制在管理全流程中的基础性作用。按照办事公开要求，及时公开机构编制有关信息，接受各方监督。严格机构编制管理权限和程序，严禁越权审批。严格执行机构限额、领导职数、编制种类和总量等规定，不得在限额外设置机构，不得超职数配备领导干部，不得擅自增加编制种类，不得突破总量增加编制。严格控制编外聘用人员，从严规范适用岗位、职责权限和各项管理制度。

（三）加大机构编制违纪违法行为查处力度。严格执行机构编制管理法律法规和党内法规，坚决查处各类违纪违法行为，严肃追责问责。坚决整治上级部门通过项目资金分配、考核督查、评比表彰等方式干预下级机构设置、职能配置和编制配备的行为。全面清理部门规章和规范性文件，废除涉及条条干预条款。完善机构编制同纪检监察机关和组织人事、审计等部门的协作联动机制，形成监督检查合力。

八、加强党对深化党和国家机构改革的领导

深化党和国家机构改革是一个系统工程。各级党委和政府要把思想和行动统一到党中央关于深化党和国家机构改革的决策部署上来，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决维护以习近平

同志为核心的党中央权威和集中统一领导，把握好改革发展稳定关系，不折不扣抓好党中央决策部署贯彻落实。

党中央统一领导深化党和国家机构改革工作，发挥统筹协调、整体推进、督促落实作用。要增强改革的系统性、整体性、协同性，加强党政军群各方面机构改革配合，使各项改革相互促进、相得益彰，形成总体效应。实施机构改革方案需要制定或修改法律法规的，要及时启动相关程序。

各地区各部门要坚决落实党中央确定的深化党和国家机构改革任务，党委和政府要履行主体责任。涉及机构职能调整的部门要服从大局，确保机构职能等按要求及时调整到位，不允许搞变通、拖延改革。要抓紧完成转隶交接和“三定”工作，尽快进入角色、履职到位。要把深化党和国家机构改革同简政放权、放管结合、优化服务结合起来，加快转变职能，理顺职责关系。

中央和地方机构改革在工作部署、组织实施上要有有机衔接、有序推进。在党中央统一部署下启动中央、省级机构改革，省以下机构改革在省级机构改革基本完成后开展。鼓励地方和基层积极探索，及时总结经验。坚持蹄疾步稳推进改革，条件成熟的加大力度突破，条件暂不具备的先行试点、渐次推进。

各地区各部门要严明纪律，机构改革方案报党中央批准后方可实施，不能擅自行动，不要一哄而起。严格执行有关规定，严禁突击提拔干部，严肃财经纪律，坚决防止国有资产流失。

各级党委和政府要强化责任担当，精心组织，狠抓落实，履行对深化党和国家机构改革的领导责任。要抓紧研究解决党和国家机构改革过程中出现的新情况新问题，加强思想政治工作，正确引导社会舆论，营造良好社会环境，确保各项工作平稳有序进行。

建立健全评估和督察机制，加强对深化党和国家机构改革落实情况的督导检查。完善相关机制，发挥好统筹、协调、督促、推动作用。新调整组建的部门要及时建立健全党组织，加强对机构改革实施的组织领导。

全党全国各族人民要紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，统一思想，统一行动，锐意改革，确保完成深化党和国家机构改革的各项任务，不断构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，为决胜全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗！

（摘自新华网 2018 年 3 月 4 日）

李克强总理答中外记者问

十三届全国人大一次会议 20 日上午在人民大会堂举行记者会，国务院总理李克强应大会发言人张业遂的邀请会见中外记者，并回答记者提问。国务院副总理韩正、孙春兰、胡春华、刘鹤参加。

李克强总理向中外记者介绍了各位副总理，并对大家表示感谢，欢迎大家提问。

彭博社记者：今年是中国改革开放 40 周年。在过去的 40 年中，中国取得了巨大的经济发展成就，成功使数亿人脱贫。在中国进入新时代以后，面临的问题将更加复杂，我们认为中国改革开放的模式也会经历一些变化，这集中体现在这次两会期间通过了政府机构改革方案以及进行修宪等。请问中国特别是在吸引外资和促进外贸方面，奉行的改革开放模式会跟过去 40 年有什么不同？

李克强：中国 40 年来有目共睹的经济社会发展成就和开放是密不可分的。开放推动了改革，促进了发展。可以说中国人民从开放中尝到了甜头。去年年初，习近平主席在达沃斯世界经济论坛发表演讲时明确表示，中国将继续维护自由贸易，开放是中国的基本国策。如果说中国的开放有新变化的话，那就是门会越开越大。中国经济已经深度融入世界经济，关上门等于挡住了我们自己的路。

新的变化意味着进一步扩大开放，我们在开放方面还有较大的空间和潜力。比如货物贸易，我们商品进口税率水平在世界上处于中等水平，我们愿意以更开放的姿态进一步降低商品进口的总体税率水平。一些市场热销的消费品，包括药品，特别是群众、患者急需的抗癌药品，我们要较大幅度地降低进口税率，对抗癌药品力争降到零税率。对于服务贸易，我们现在是逆差，进一步开放服务业会付出一些代价，但可以促进提高我们产业的竞争力。下一步重点要放宽服务业的准入，比如在养老、医疗、教育、金融等领域，我们会加大放宽准入力度，在一些领域逐步放宽甚至取消股比限制。我们还会全面放开制造业，在这方面不允许强制转让技术，我们将保护知识产权。

我们的外商投资负面清单会进一步调整缩减。今年及今后几年会逐步放宽准入。而且我们还要加快推进涉及外商投资的三个法律合并成一个基础性法律，以实现给外商准入前国民待遇的承诺。至于你提到的修宪、机构改革与开放的关系，这次全国人民代表大会已经批准了宪法修正案和政府机构改革方案，我们会遵循宪法，推进机构改革，这将更有利于坚持我们对外开放的基本国策。

我在报纸上看到，部分媒体对中国的开放有这样那样的议论，所以我多说两句。我们的努力方向是要使 13 亿人的市场逐步成为中外企业、各类所有制企业都可以公平竞争的市场，给中国消费者以更多的选择，促使中国产品和服务升级，促进经济向高质量的方向发展。

当然，中国的开放是一个渐进的过程，有些当时看起来并不起眼的开放举措，几年后回过头来看，可能成效令人惊讶。比如说 5 年前我们简化了因私护照办理和出境的手续，结果出境人次从当年的 7000 多万增加到去年的 1 亿 3 千多万，而且其中多数都是去旅游和消费。所以看中国的开放，不仅要看细节、领域，更要看长远、全景。当然，开放是双向的、是相互的，就好像双人划船，光靠单人使力，这个船只能原地打转。只有两人同向用力才能向前进。

中国日报社记者：总理您好，今年两会期间，有代表委员提出要像当年抓 GDP 一样，抓“放管服”改革，同时也有人说，中国目前的制度性成本还是很高，办事还是比较难。请问总理，“放管服”改革要放多少？放了以后该怎么管？是否有一个明确的目标？

李克强：这是一个很重要的问题。上届政府伊始，我们抓住转变政府职能这个“牛鼻子”，推动简政放权、放管结合、优化服务改革，就是要理顺政府和市场的关系，激发市场的活力和社会创造力。可以说这方面已经取得了阶段性成果，成为政府持续推进自身改革、解放和发展生产力的一个利器。

这次两会期间，我到代表团、联组会参加审议和讨论，不少代表委员都提出，在推进供给侧结构性改革的时候，政府要着力推动优化营商环境，提供办事便利，这可以说是市场主体和人民群众对改革比较迫切的愿望，他们提的有很多看似小问题，实际上连着大政策。我们要见端知本，改革就是要把突破点推向离市场、群众最近的地方，把民之所望作为改革所向。

“天下大事必作于细”。在放宽市场准入方面，今年要在六个方面下硬功夫，也可以把它形象地说成是六个“一”，那就是企业开办时间再减一半；项目审批时间再砍一半；政务服务一网办通；企业和群众办事力争只进一扇门；最多跑一次；凡是法律法规依据的证明一律取消。现在我们开办企业的时间经过几年的努力，可以说已经降了不少，但是全国平均还要 22 天，而在一些发达国家，只需要不到一天的时间。我们项目施工许可的办理时间就更长了，所以必须减繁。这六个“一”都是减，再加上减税、减费，这些都是动政府“奶酪”的，是伤筋动骨的改革。

当然，要放得开，还必须管得住、管得好。我们要加强事中事后监管，就是要管住市场秩序，对那些假冒伪劣、坑蒙拐骗、欺行霸市，乃至搞不正当垄断的，就要把它驱逐出市场，甚至严加惩罚，因为它妨碍公平、阻碍创新，也有悖社会道德。市场活力和人文精神是相辅相成的。当然，我们加强监管，也要注意防止扰民。比如这次机构改革，我们就把涉及市场监管的一些部门合并了，推进综合执法，避免多个“大盖帽”去管一个小商贩。

刚才第一位记者讲到两会的时候提到机构改革，这次国务院机构改革还包括了国税和地税的合并，这令我想起了一件事。我参加一次座谈会，有专家跟我说他去调研时发现，在餐馆里边吃饭是由地税向餐馆收营业税，而要打包带走就由国税来收增值税。他问当地有关方面，要是站在餐馆门槛上吃该由哪个部门来收税啊？当时对方给他的回答是“你这是抬杠”。但在现实当中的确有这样的事情。我们这几年通过推动营改增、取消营业税，实现了税收以共享税为主，这样国税、地税合并就有了基础，可以避免多头收税、干扰企业的行为。所以放要放出活力，管要管出公平。管也是要触动利益的。

“利民之事，丝发必兴”。推进改革、做好政府工作，就是要为公、唯实、利民。我们要努力为主体优化营商环境、为人民群众提供办事便利，敢于自我革命。只要是为了人民的利益，我们万难不辞、万险不避。

韩联社记者：随着韩朝双方商定下月举行首脑会谈，朝鲜表明无核化意愿，美国总统特朗普同意同朝鲜领导人会晤，近来朝鲜半岛局势出现较大变化。在此情况下，中方对解决半岛问题有何期待？将为此发挥何种作用？中方是否还会继续推进六方会谈以解决半岛问题？

李克强：我们乐见半岛出现缓和的趋势，也支持一切有利于通过对话谈判解决半岛核问题的努力，中方会尽最大努力来推动和实现半岛无核化、维护和保持半岛和平稳定。我们希望看到各方拿出诚意，付诸行动，尽快把半岛核问题拉回到谈判桌上来，使半岛无核化与半岛和平稳定能有新的进展，

这对有关各方、对世界都是好事。半岛是我们的近邻，直接和中国的利益攸关，我们的关注度是可想而知。

中央电视台记者：现在有一些民营企业担心财产得不到有效保护，心里没有安全感，不敢投资，甚至有一些还在想方设法地向外转移资产，在有些地方还出现了一些企业家投诉政府的不作为和乱作为的情况。您对此怎么看？针对这样的问题打算怎么解决？

李克强：中国改革开放以来，我们一直坚持“两个毫不动摇”，可以说包括国企、民企等各类所有制企业，为中国经济取得历史性成就都付出了巨大的努力，作出了贡献。现在民营企业税收占半壁江山，对城镇新增就业的贡献率达 90%。当然，一段时间以来，的确出现民企投资偏弱的现象，这和产权保护以及多方面的问题相关，我们高度重视。

保护产权就是保护社会主义市场经济的基石，就是保护生产力，我们一直把各类合法产权的保护是放在心上的，而且逢难必解。记得去年在记者会上，有人担心住宅土地使用权到期后会不会有问题，我们明确表示可以延期、不影响交易，而且这方面要抓紧修法。对农民土地承包第二轮到期，我们也明确提出继续延长 30 年。我们还在多方面采取措施，维护合法产权，运用法律加强保护，这也是弘扬法治精神。

保护产权必须要尊重合同，弘扬契约精神，不能把合同当做废纸。的确，有些地方的某些行为不好，新官不理旧账，换了一个官员，过去的合同就不算了。政贵有恒，不能把合同当废纸。对此我们是坚决制止的，而且要予以处罚。去年我们有关部门抓住几个典型案件，把涉产权的错案纠正过来，这也表明了我们的决心，就是要持续向社会发出信号：让恒产者有恒心，让投资者有信心，让各类产权的所有者安心，给所有合法产权所有者都吃上长效的定心丸。

新加坡联合早报记者：随着中国经济崛起，一些批评指出，中国越来越多地使用资本和中国市场的吸引力作为政治工具，影响他国的外交政策，甚至进行某种政治渗透。请问对此您有什么评价？您认为外界对于中国的崛起和战略扩张应该感到担忧吗？

李克强：中国这些年对世界经济增长的贡献率超过 30%，这不仅有利于促进世界经济复苏，而且对世界和平也是贡献。因为扩大了合作和贸易，就有了更多协商和谈判，从而避免冲突。中国文化历来主张“己所不欲、勿施于人”，我们希望的是和为贵。我们要维护国家的领土完整，绝不会也不能丢失自己的一寸土地，也不会侵占别人的一寸土地，这是同理，我们走的是和平发展道路。

中国过去的发展是在和平的国际环境下取得的，今后要实现现代化，也需要和平的国际环境。这里我想强调两点：

第一，中国永远不会搞扩张。中国是发展中国家，我们无意搞扩张，即使将来强大了，也不会走国强必霸的道路。我们愿意和各国在相互尊重、平等互利的基础上发展关系，共同构建人类命运共同体。我们和其他国家的经贸合作都是按照市场规则、商业原则去推进的。我们倡导“一带一路”，也是要共商共建共享。我们对于发展中国家特别是欠发达国家的援助是力所能及的，不附加任何政治条件，谈不上政治渗透。至于国际社会在有些方面希望中国承担更多国际责任，我们能承担的是与发展中国家地位相当的国际责任。如果把这些看成是战略扩张的话，那就是误读或者是误解。

第二，我们会集中精力做好自己的事。这些年来，作为总理，我深知中国发展中还有诸多困难和挑战，在民生方面还有诸多难题和痛点，政府每天要应对的是大量这类难题。我们出访和国际交往都是为了赢得和平稳定的国际与周边环境，为中国发展赢得更多的共赢机遇，这一点我们是清醒的。

人民日报社记者：我们观察到总理您在政府工作报告中指出，要让更加公平、充分的就业始终成为高质量发展的亮点，但是在现实生活中，比如大学生就业还有转岗职工再就业、复转军人再就业等仍然困难不少，这也意味着未来 5 年中国的就业市场将面临着诸多挑战。请问您准备如何解决这些困难？

李克强：就业成效是要由人民群众来评判的，如果有失业也是掩盖不住的，所以我先回答你今年的问题，未来 5 年会怎么样，要看今年做得怎么样。

过去 5 年，中国经济运行保持在合理区间，其中一个很大的亮点就是实现了 6600 多万城镇新增就业，保持了比较充分的就业。就业对于一个家庭来说是天大的事。没有一个人就业，一个家庭就毫无生气。如果大学生毕业就失业，就没有希望。所以我们要将心比心，各级政府及其工作人员，都要把就业放在心上，扛在肩上。今年政府工作报告首次把城镇调查失业率列入预期目标，就是为了更加充分地反映城乡就业状况，也可以说这是自加压力。

这里我想报个大账，我们今年城镇实际新成长劳动力有 1500 万到 1600 万，我们定的目标是至少要保证新增 1100 万人就业，但方向是 1300 万人以上，前几年我们都做到了，今年也没有理由不做到。与此同时，我们还有 2.8 亿农民工，他们在城市化进程中盖起大楼、铺通大道，为中国发展立下了汗马功劳。促进农民工就业也是新型城镇化的重要内容，进城务工农民都是通过打工来增加他们的收入，今年至少还要新增三、四百万农村转移劳动力，对此，我们要责无旁贷地为农民工创造稳定的就业机会。

今年的高校毕业生达 820 万，是历史新高，还有近 500 万中专毕业生，加上近百万复转军人和去产能转岗职工，必须努力保障他们的就业，绝不允许有零就业家庭出现。这就需要我们进一步拓展就业岗位，特别是培育新动能。过去几年，新动能在增加就业岗位当中可以说做出了重要贡献。我们要通过多方面的努力，保障比较充分的就业，这实际上也能够更多地创造财富。大家想想看，13 亿多人口，8 亿多劳动力，如果能够实现比较充分的就业，创造的财富是不可估量的，也会给世界市场带来惊喜。

美国全国广播公司记者：最近越来越多的人担心中国会取代美国的全球领导地位。因此有不少人认为，应该对华打贸易战，来惩戒中国在国家主导模式下采取的不公平贸易和产业政策。您认为应该采取什么措施来解决美方关切，防止贸易战？您是否还认为对话可以解决迫在眉睫的威胁？如果打贸易战，中国能做什么？比如中国是否会考虑动用巨额外汇储备和持有的美国国债？

李克强：最近一段时间关于中美要打贸易战的议论比较多，但是我认为中美打贸易战对双方都没有好处，没有赢家。而且如果用“打仗”这个词来形容贸易的话，也有悖于贸易的原则。因为贸易就是要通过协商、谈判、对话来解决争端。我希望双方要保持理性，不要感情用事，避免打贸易战。

去年中美贸易的规模已经达到 5800 多亿美元，能走到这一步是靠市场，是按照商业规则来推进的，否则也不可能有这么大的量。当然，我们不愿意看见有比较大的贸易赤字，不仅是对美国。我们希望贸易总体平衡，否则的话难以持续。

刚才我已经讲了一些中国继续推进扩大开放的具体措施，包括在服务业、制造业、商品等领域。美方企业是可以抓住机遇的。但同时我们也希望美方能够放宽对华高技术、高附加值产品的出口。我们会严格保护知识产权。希望美方不要丢了这个平衡中美贸易的重器，否则就是丢了赚钱的机会。

中国有巨额的外汇储备。运用外汇储备进行投资，我们从来都是按照市场规律进行多元化、市场化操作，而且中国是负责任的长期投资者。中美关系是最大的发展中国家和最大的发达国家之间的关

系，两国经济有很强的互补性。中美关系稳定发展对两国、对世界都是好事。至于对中国发展的一些担忧，我认为那是过虑了。

中国新闻社记者：我们注意到前阵子中国有关部门对一些保险类、金融类企业采取了强制性措施。请问下一步这样的做法是否会继续？以及这是否表明了中国新一轮风险点正在继续，中国是否有可能发生系统性金融风险？

李克强：我要负责任地说，中国有能力防范、也不会出现系统性金融风险。因为中国经济的基本面是好的，金融运行也是稳健的。当然了，中国经济总量已达 80 多万亿元，银行资产有 250 多万亿元，你说没有点风险，那是不可能的。常言道：云多易生雨，树大常招风。我记得我在这里曾经说过，我们银行的资本充足率和拨备覆盖率是比较高的，高于国际标准。我在这里还想说，目前我们商业银行法定存款准备金率在 15% 左右，这也相当于存了 20 多万亿的准备金，或者叫做风险准备金。

今年我们还主动调低了赤字率，这是因为去年中国经济稳中向好，财政增收超出了预期。仅中央财政就增收了 2500 多亿元，我们没有用，放到今年。而且今年前两个月财政收入又达到两位数增长，我们对实现今年全年经济社会发展的主要目标和未来发展的预期是充满信心的，所以我们还会努力按这个方向持续降低赤字率。当然，调低赤字率并不意味着要改变积极财政政策的取向。我们今年的财政支出超过去年财政支出，增加的量是不小的。我们降低赤字率既是有信心的表现，也是为应对如果国际不确定因素增多、国内一些新的风险点出现而备足工具。

当然，金融领域也有一些违法违规行为或者规避监管的行为在兴风作浪。最近我们监管部门主动出手、果断处理，就是要让这些点状的风险不扩散，该戳的“脓包”还是要戳，否则也有道德风险。在处理的过程中，我们也注意保护消费者的合法权益，积累了经验。未来有类似的问题出现，我们还会坚决地处置。

我们这次机构改革把银监会和保监会合并，也是要防止规避监管的行为发生。当然，还有一个老问题就是非法集资，政府会保持打击的力度。这里我也想说一句，投资者千万不要听信那些非法集资者编造的“竹篮子也可以打水”的神话。

今日俄罗斯国际通讯社记者：两年前，我曾经向您提过关于中俄经贸合作的问题。两年过去了，仍然有人说中俄关系政治热、经济冷。俄罗斯刚刚进行总统大选，将组建新政府。作为同样新上任的中国总理，您希望新一届俄罗斯政府实施哪些行动来改善中俄经贸合作？同时，中国政府又将会采取哪些措施？另外，您想向俄罗斯释放怎样的政治信号？

李克强：19 日下午习近平主席和普京总统通了电话，习近平主席对普京总统当选连任表示了祝贺。

你刚才提到的中俄经贸关系，前几年走了一个“马鞍形”，这是世界贸易形势变化、国际大宗商品价格下跌等客观原因造成的。去年中俄经贸关系有了新的发展，贸易规模增加了 20% 以上。现在中俄两大经济体的年贸易规模是 800 多亿美元，我觉得还有很大潜力。我们完全可以通过创新机制，挖掘潜力，朝 1000 亿美元的目标迈进。如果说要向俄罗斯人民发出什么样的信号，那就是：中俄互为最大的邻国，中俄全面战略协作伙伴关系稳定发展对双方、对世界都有利。

台湾东森电视台记者：我们知道近年来由于种种原因，两岸关系充满着严峻的挑战，前景令人担忧，我的问题是面对这样的形势，大陆未来还要怎样维护两岸关系的和平发展？以及如何维护两岸同胞的福祉？

李克强：保持两岸和平发展，这是两岸民众的福祉所在，我们会坚定按这条路走下去。我们一直在考虑怎样为台湾同胞来大陆工作、学习、生活，提供同等的待遇，因为我们是一家人。正因为我们同属于一个中国，那就不能容忍任何“台独”的企图、主张和行径，也不能允许外国势力打“台湾牌”，这会给两岸同胞、给两岸关系都带来困难。我们愿意和认同体现一个中国原则的“九二共识”的台湾政党、团体开展对话、协商，共同商谈解决两岸同胞关心的问题，维护两岸关系和平发展，最终实现祖国和平统一。这是民族大义所在。

光明日报社记者：近年来，我国的医药卫生体制改革虽然已取得了一些新的进展，但一场大病就让一个家庭陷入困境的现象还是屡有发生。请问总理，新一届政府在解决老百姓因病致贫问题上将会采取哪些新的举措？

李克强：过去几年，我们用了很大的努力，在过去的基础上完善基本医保制度，构建了世界上最大的医保网，这是为了让人人小病能看、大病敢看。但同时我们也感受到，确实还有一些困难家庭看大病难。你刚才讲的问题不只是困难家庭，还有一些享受不到优质医疗资源的家庭也有同样的问题，新媒体上常有报道。

中国太大，我们还有三千多万贫困人口。以习近平同志为核心的党中央对脱贫攻坚高度重视，对打赢这场攻坚战向全社会作出承诺。在贫困人口当中，很多是因为大病致贫，或大病返贫。所以我们要在巩固基本医保的基础上，把治大病的问题作为重点来抓。这几年我们创新体制，把基本医保和商业保险结合起来，运用“大数法则”，放大资金效应，使更多的人享受大病医保，去年就有1700多万人受益。

今年我们要在这方面继续加大力度，提高的中央财政对基本医保的补助资金，一半用于大病保险，至少能使2000万人以上能够享受大病保险救助，而且扩大了大病保险病种。同时我们要通过发展“互联网+医疗”、医联体等，把优质医疗资源下沉，让更多的大病患者能够方便得到优质医疗资源的服务。

今年春节前我到地方调研，路过一个贫困人口家庭，临时走了进去，看到家里老人有大病，也有医保卡，但还是不敢去看。这个情景在我脑中至今挥之不去。常说病来如山倒，我们就是要用大病保险等多种制度，不让一个人患大病、全家都倒下。

日本东京广播公司记者：今年是《中日和平友好条约》缔结40周年。您在1月会见到访的日本外相河野太郎时曾经表示，中日关系可谓“乍暖还寒”。您认为双方还应该采取哪些措施，使两国关系真正复苏？您是否考虑接受日方邀请，结合出席今年中日韩领导人会议，对日本进行首次正式访问，开启中日两国领导人互访？

李克强：一段时间以来，中日关系确实出现了改善的势头，安倍首相多次邀请我访问日本。我愿意在中日关系保持持续改善势头的氛围中，积极考虑今年上半年结合出席中日韩领导人会议正式访问日本。

我认为中日关系改善不仅需要氛围，更需要远见和定力。中日两国领导人互访有利于让中日关系回归正常轨道，但更重要的是要夯实中日关系的基础，我们不能搞“一锤子买卖”，要让中日关系持续向好。今年是《中日和平友好条约》缔结40周年，应该遵守和坚持《中日和平友好条约》等中日之间四个政治文件的精神和共识。如果说两国关系现在出现了“小阳春”，就要防止出现“乍暖还寒”，要让中日关系向着持续稳定的方向发展。我们对日方有期待。

新华社记者：最近几年“互联网+”和共享经济发展的势头非常迅猛，但是也出现了一些问题，

未来的发展可能还有一些障碍。请问总理，您对此怎么看？未来政府对推动“互联网+”有什么新的举措？

李克强：如果说中国经济这艘巨轮这几年能够行稳致远，其中一个重要原因就是在世界科技革命新一轮浪潮中成功挂上了“互联网+”这个风帆，它催生了新动能。这几年我们推动政府职能转变，激发市场活力，促进消费成为发展主动力，使经济结构发生深刻变革。这些都是相互关联的，从而有效避免了中国经济“硬着陆”。大家知道，前几年“硬着陆”的声音是不绝于耳的。现在经济稳中向好，新动能等上述这些方面都起了重要作用。

“互联网+”不仅加出了新动能，而且它是最大的共享经济平台，为大众创业、万众创新提供了广阔的舞台，推动经济社会发展和人民生活发生着深刻的变化，让科技精英、企业家都有更多展现能力的机会，更让亿万草根能够发挥聪明才智，表现他们独特的价值。

当然，“互联网+”作为新事物，也有这样那样的问题，关键是要趋利避害，采取包容审慎的监管方式。对于“互联网+”，不能怕惹事、图省事，出现一些问题就一巴掌打死；也不允许利用“互联网+”搞坑蒙拐骗，败坏“互联网+”的声誉，抹黑“互联网+”。我们应该从两个方面悉心呵护。下一步我们还要采取推动“互联网+”的许多新举措，比如说过去一些“互联网+”的企业总是到海外上市，现在我们已经要求有关部门完善境内上市制度，欢迎他们回归A股，同时要为境内的创新创业企业上市创造更加有利的、符合法律规定的条件。我们还要推进“互联网+”来拓展“智能+”，把它和医疗、教育、政务服务等结合起来，推动数字经济、共享经济向前发展，既快又健康。当然，对如何推动发展，既要符合发展规律，又尽量不要让传统思维限制了我们的想象力。

香港凤凰卫视记者：我们注意到在您今年所作的政府工作报告中提到建设粤港澳大湾区，支持香港和澳门融入国家发展大局，全面推进内地和港澳的互利合作。但是在香港也有担忧，担心这一做法是否会让香港失去自身的特色和定位，会不会影响到“一国两制”的落实，甚至模糊“两制”的界线。您怎样看？

李克强：我们要建设粤港澳大湾区，把它建成世界级的大湾区，重要原因就是三地有各自独特的优势，能够形成互补，否则就谈不上建设一个有世界竞争力的大湾区了。现在大湾区的规划纲要正在制定过程当中，很快会出台实施，港澳居民到内地来，特别是到广东来工作、生活，在住房、教育、交通等诸多方面将逐步享受同等的待遇。我们愿意和港澳同胞一起共享国家发展的机遇。就是对台湾同胞，我们也希望他们能分享大陆的发展机遇。

至于说香港、澳门融入国家发展大局，我们当然会坚持“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，我们和其他国家都可以共同发展、互利共赢，更何况内地和港澳同属一个国家，在“一国两制”下，会更好发挥各自的优势，形成互补，打造新的增长极。

中国国际广播电台记者：我们知道，中国目前已经进入到了老龄化社会，但是养老供给不足、质量不高，而且还面临着很多人养不起老的问题。此外，我们也注意到，在某个省份，去年已经出现了养老金被“击穿”的现象，不少人也在担心，会不会有其他省份步其后尘？请问这个问题如何应对？将怎么解决两亿多人的养老问题？

李克强：我们已经到吃饭时间了，你问了一个和吃饭相关的问题。保证养老金足额发放、按时领取，这是我们必须做到的。的确，有个别省份去年养老金收不抵支。我到一些老工业基地去调研，特别是今年两会下团，我首先问的是养老金能不能够及时足额发放。个别省份发放养老金之所以有困

难，和当地经济下行压力较大、财政减收有关，他们已经采取盘活处置国有资产、调整财政支出结构等来保证及时足额发放。当然，中央财政也给了一定的帮助。

不可否认，可能还会有一些省份养老金在总体上会出现一些困难，但从全国范围来讲，我们保证养老金按时足额发放是有能力的。去年末企业职工养老保险基金的结余是 4.1 万亿元，当年也是收大于支。我们还有养老金的战略储备，就是社会保障基金拥有的资金在增加，去年达 1.8 万亿元，完全可以保证全国范围内养老金按时足额发放。

当然，我们还要推进这个领域的相关改革，像今年我们将实施养老金基金调剂制度，中央收取 3% 进行统筹调剂，以后比例还会有所提高，以弥补有些省养老金可能会发生的不足。同时，我们还会通过划拨国有资产收益来增加社保基金的总量，不仅使它安全，而且要拓展盈利空间，这些都是保证老有所养的“定盘星”，大家对未来应该充满信心。为什么这么说？因为如果我们不能做到这一点，老人辛苦了一辈子还不能老有所养，那后来人就会失去信心。

不能把老年人当作负担，“夕阳红”还是一个产业。很多老人可以做他们力所能及的事情。当然，这绝不是推卸我们必须保证老有所养的责任。

刚才主持人说这是最后一个问题，你问的是民生问题，前面记者也问到了几个民生的问题。这一点请大家相信，我们以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，很重要的就是要贯彻以人民为中心的发展思想，人民政府工作的出发点和落脚点就是保障和改善民生，我们就是要保障基本民生，破除民生痛点，增加优质资源，惠及更多人民群众。

记者会结束时，**楚天都市报记者问：**个税起征点会提高多少？

李克强答：我们会抓紧启动，按法律程序办理。

记者会在人民大会堂三楼金色大厅举行，历时约 2 小时，参加采访的中外记者 1200 余名。

（摘自新华网 2018 年 03 月 21 日）

我国宏观经济形势和政策取向

——2018 全国两会精神解读

中国宏观经济研究院副院长 毕吉耀

党的十九大明确提出中国特色社会主义进入新时代，并指出我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。2017 年底召开的中央经济工作会议以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，就推动高质量发展对 2018 年经济工作进行了部署。2018 年政府工作报告全面贯彻党的十九大精神，并按照 2017 年中央经济工作会议要求，对我国经济社会发展作了具体部署。下面就结合我国宏观经济形势和政策取向，对我国目前经济发展态势以及 2018 年的经济社会发展任务作一个解读，供大家参考。

一、五年来我国经济发展保持稳中向好态势

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央观大势、谋全局、干实事，准确把握世界经济发展大势和我国经济发展阶段性变化，作出了我国经济发展进入新常态的重大判断，形成以新发展理念为指导、以供给侧结构性改革为主线的政策体系，坚持稳中求进工作总基调，实施一系列新战略新举措，引导我国经济发展取得历史性成就、发生历史性变革。

2017 年，在国际经济形势有所好转和国内深化供给侧结构性改革、着力处置防范金融风险的背景下，我国经济增长好于预期、就业形势持续向好、物价形势总体稳定、国际收支保持平衡，经济结构发生重大变革，新旧动能转换加快进行，市场供求关系出现积极变化，企业信心和市场预期明显改善，经济发展的质量和效益明显提高，经济运行保持稳中向好态势，为转向高质量发展奠定了坚实基础。

（一）主要宏观经济指标保持在合理区间

主要宏观经济指标，也就是四大经济指标，即经济增长、就业、通胀和国际收支。

第一，经济增长好于预期。2017 年，我国国内生产总值为 82.7 万亿元，按可比价格计算比上年增长 6.9%，提高 0.2 个百分点，增速已连续 10 个季度稳定在 6.7%-6.9%，延续了党的十八大以来我国经济稳中有进的发展态势。2013 年-2017 年，我国经济年均增长 7.1%，占世界经济比重从 11.4% 提高到 15% 左右，对世界经济增长的平均贡献率达到 30% 左右。

第二，就业形势持续向好。2017 年，我国城镇新增就业人数 1351 万人，年末城镇调查失业

率 4.98%。2018 年政府工作报告首次将城镇调查失业率指标纳入经济发展预期目标。城镇调查失业率覆盖了农民工等城镇非户籍人口，能更全面准确反映就业状况。2013 年-2017 年，城镇新增就业连续 5 年保持在 1300 万人以上，城镇调查失业率基本稳定在 5%左右。

第三，物价形势总体稳定。2017 年，全国居民消费价格（CPI）上涨 1.6%，涨幅比上年回落 0.4 个百分点；工业生产者出厂价格（PPI）由上年下降 1.4%，转为上涨 6.3%，结束了 2012 年以来连续五年的下降态势。总体看，居民消费价格延续 2013 年以来温和上涨态势，工业生产者出厂价格持续恢复性上涨，但涨势趋稳。

第四，国际收支保持平稳。2017 年，我国外贸进出口总额 27.8 万亿元，比上年增长 14.2%，扭转了连续两年下降的局面。其中，出口 15.3 万亿元，增长 10.8%；进口 12.5 万亿元，增长 18.7%。2013 年以来，我国持续保持第一大货物贸易出口国、第一大外汇储备国、第二大货物贸易进口国、第二大利用外商投资国和第三大对外投资国地位，货物贸易保持顺差，跨境资金流动稳定有序，国际收支形势不断改善，外汇储备保持在 3 万亿美元以上，人民币汇率在合理均衡水平上基本稳定。

下面，从以下几张图表来看看我国经济走势。

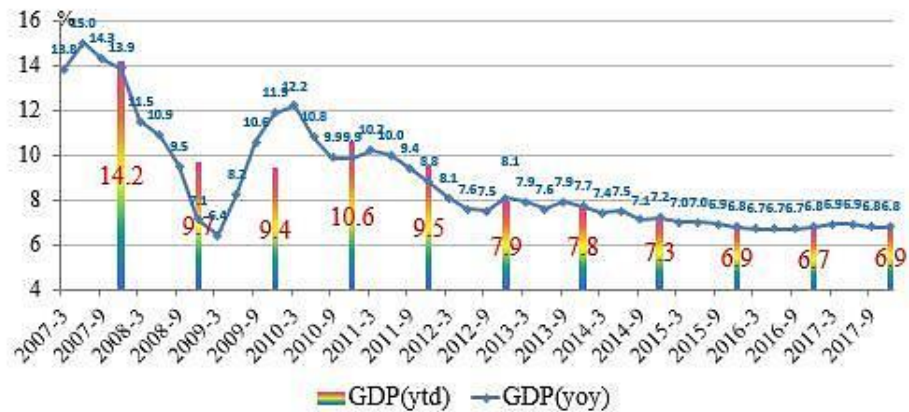


图 1 我国 GDP 季度同比、累积同比增速

由图 1 的曲线变化可见，中国经济已从高速增长阶段过渡到中高速增长阶段，特别是近五年来经济增长逐渐趋稳。尽管中国经济增速放缓，但依然比世界经济增速高出 1 倍以上。2013-2016 年，中国 GDP 年均增长 7.2%，高于同期世界 2.6%的平均增长水平。中国经济在世界经济中的比重持续上升，现已稳居世界第二。

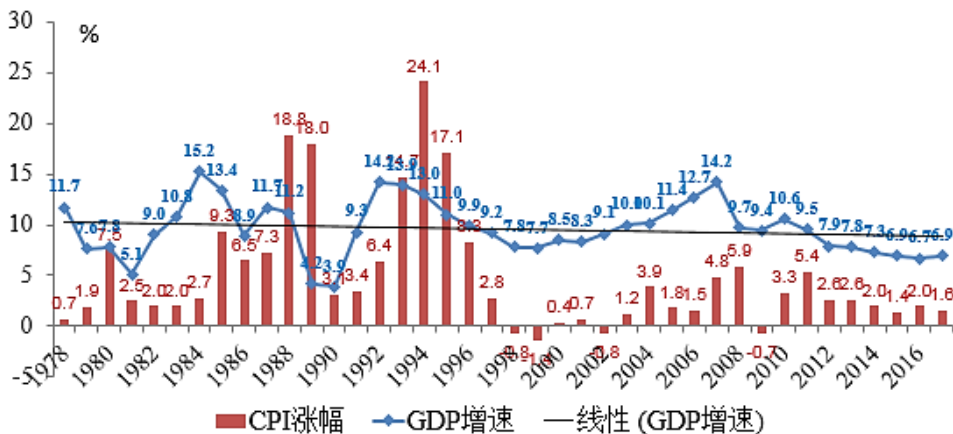


图 2 我国经济增长与物价涨幅

从图 2 来看，我们在二十世纪九十年代经历过高通胀时期，在亚洲金融危机之后又经历过通货紧缩时期。过去五年来，尽管我国经济由高速增长转向中高速增长，但物价保持相对稳定。

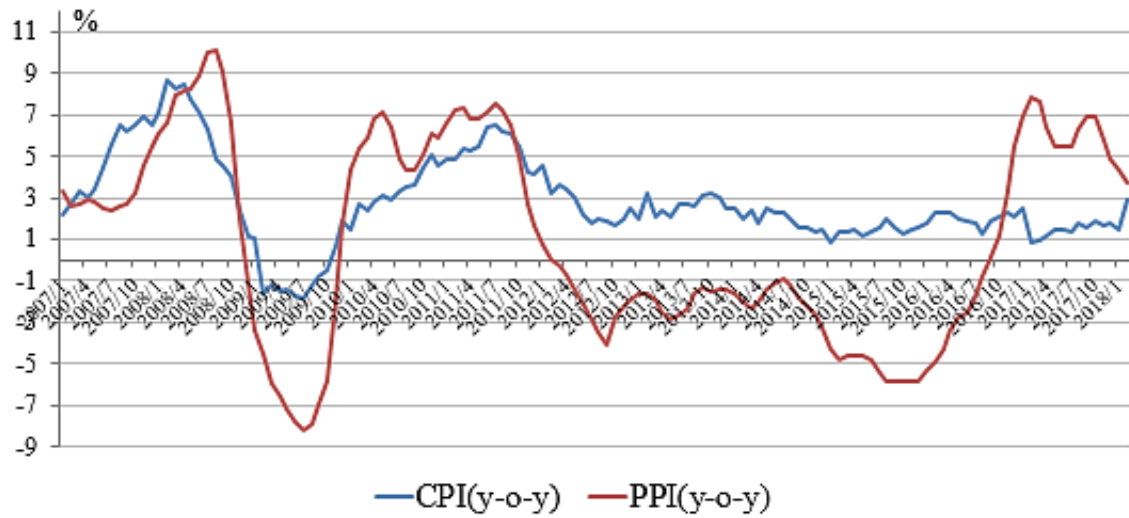


图 3 居民消费价格与工业生产者价格走势

图 3 中曲线变化显示，一方面 CPI 基本保持稳定，另一方面 PPI 在经历 54 个月的通缩之后出现恢复性上涨，在 2017 年下半年一度涨幅较高，进入 2018 年后开始回落，两者之间趋于平稳。这预示着 2018 年的物价有可能会保持相对稳定的温和的上涨。

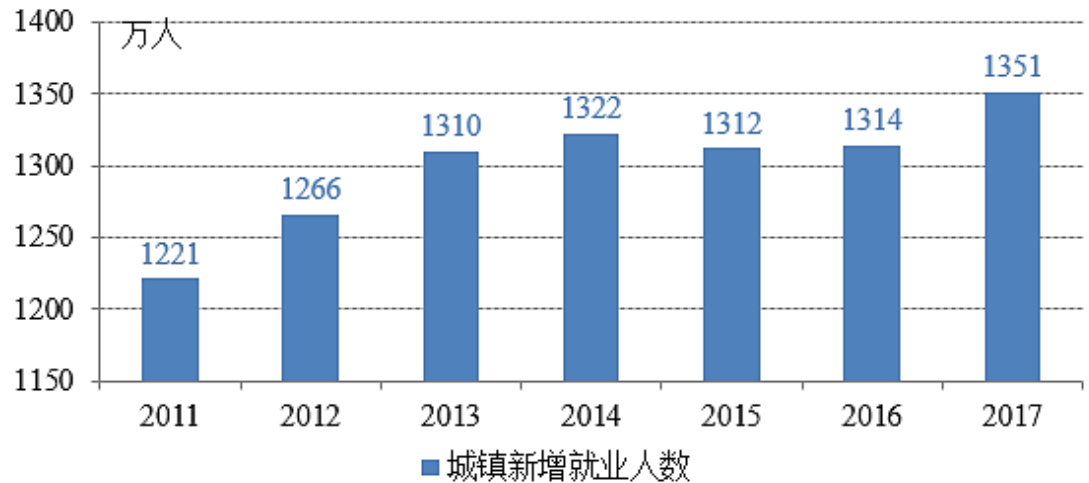


图 4 城镇新增就业人数

从图 4 来看，党的十八大以来的五年，我国城镇新增就业人数年均超过 1300 万人，特别是 2017 年达 1351 万人，创历史新高。

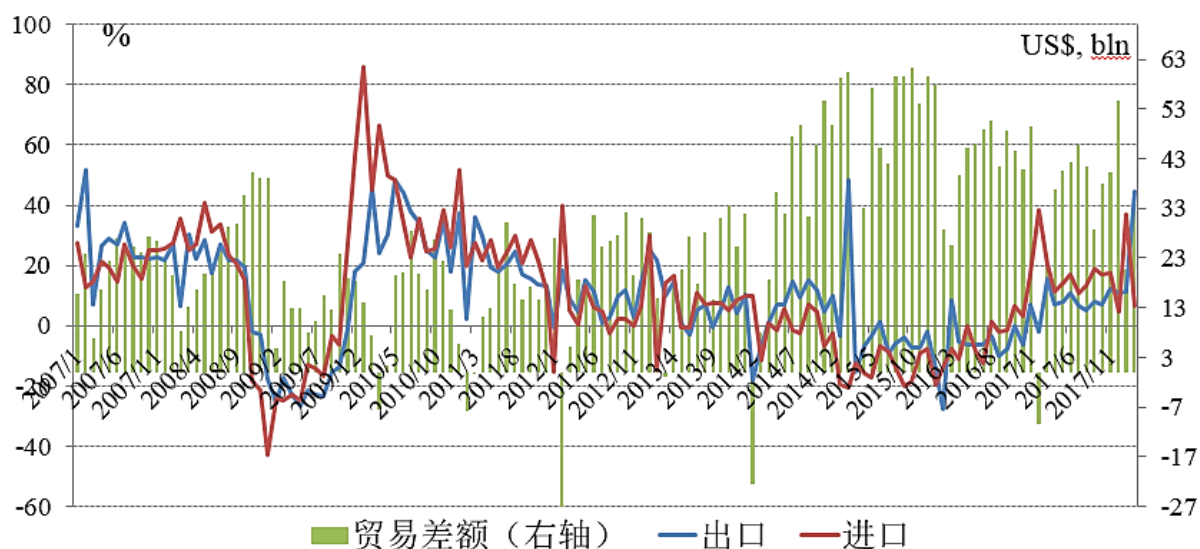


图5 外贸进出口月度同比增速

从图5可见，我国外贸进出口在国际金融危机重挫下增速下滑，之后有短暂的大幅上涨，但受世界经济复苏乏力的影响，总体呈下降趋势。这一形势在近两年有所好转。我们看到，我国外贸进出口出现了比较快的增长，实现回稳向好。2018年2月，我国出口同比增长44.5%，超出预期，出口继续向好。

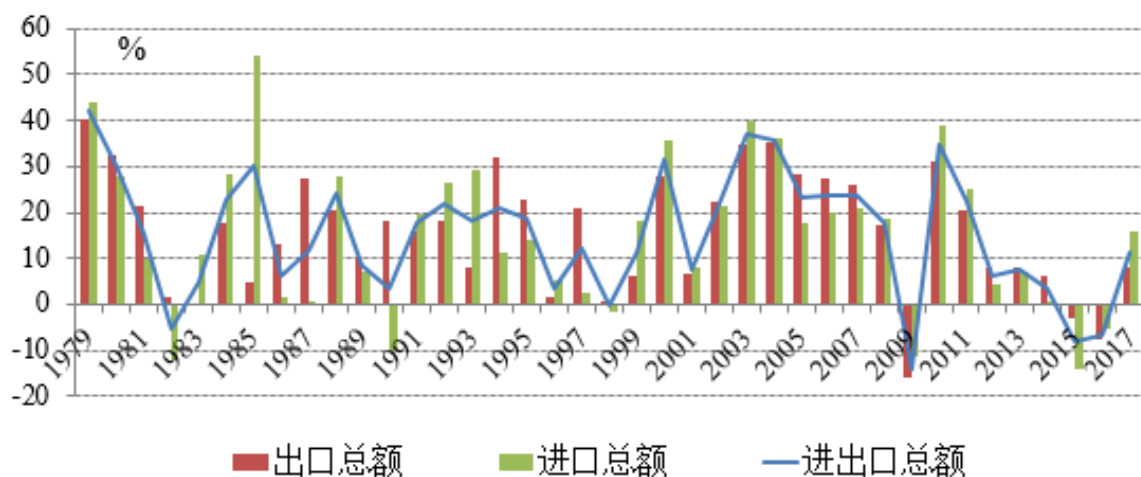


图6 对外贸易增长情况

我国进出口总额在2015年、2016年出现负增长，但自2017年以后呈正增长态势。由此可见，2017年对于我国进出口走势来说是转折性的一年。在这一年，我们扭转了进出口的疲弱状态，出现恢复性增长。

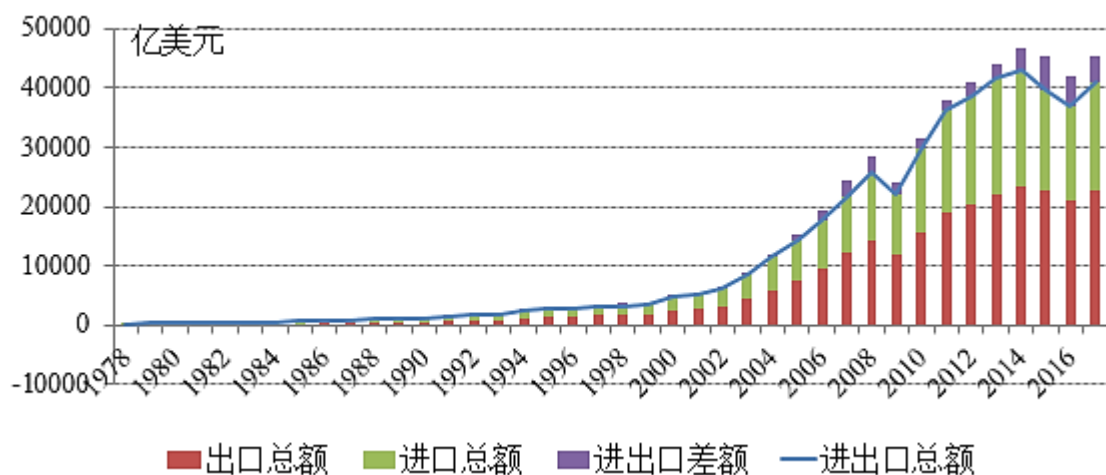


图7 对外贸易规模

2013年我国外贸进出口总额超过4万亿美元，此后受种种因素影响总量有所下降，直到2017年又站到了4万亿美元以上的位置。2017年，我国进出口总额27.79万亿元（约为4万亿美元），同比增长14.2%，增幅创六年新高，再次成为世界第一贸易大国。

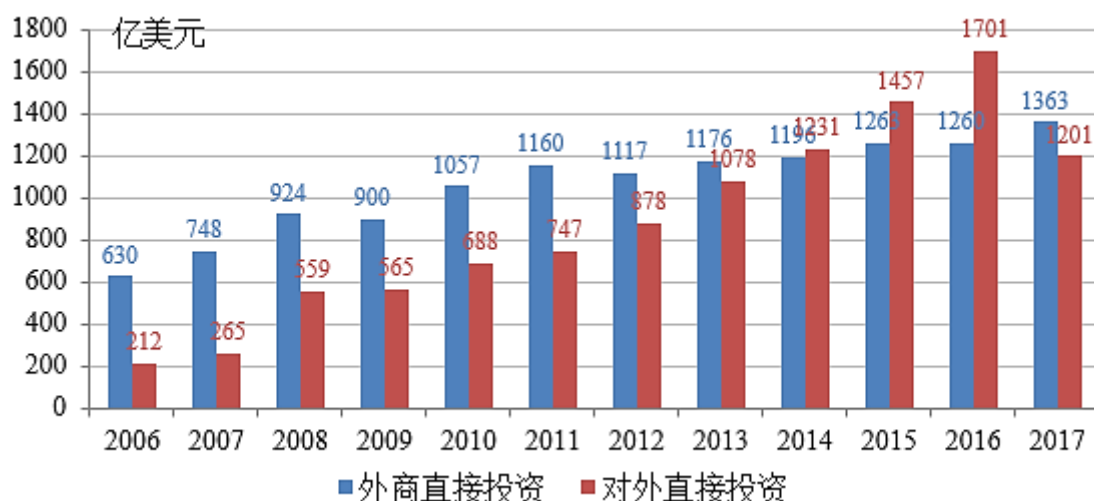


图8 外商直接投资与对外直接投资

从图8可见，2008年国际金融危机之后，企业“走出去”的步伐明显加快，再加上“一带一路”建设的深入推进，使得我国对外投资快速增长。特别是2016年我国对外直接投资达1701亿美元，比外商直接投资还高出近500亿美元。2017年，在有效遏制非理性对外投资之后，我们的对外投资有所下降，但外商直接投资却达到了创纪录的1363亿美元。从外贸和投资两方面看，这为我国国际收支平衡奠定了很好的基础。

（二）经济结构发生重大变革

从产业结构看，2017年，三次产业增加值占GDP比重分别为7.9%、40.5%和51.6%，对经济增长贡献率分别为4.9%、36.3%和58.8%，分别拉动经济增长0.3、2.5和4.1个百分点，其中第三产业增加值比重比2012年提高6.3个百分点，对经济增长贡献率提高13.9个百分点，成为经济增长的主要

拉动力。2013 年-2017 年，三次产业对经济增长年平均贡献率分别为 4.6%、42.6%和 52.8%。第三产业占 GDP 比重超过 50%，这是一个重要变化，意味着我国经济由工业主导型转向服务业主导型。

从需求结构看，2017 年，最终消费支出、资本形成总额、货物和服务净出口对经济增长贡献率分别为 58.8%、32.1%和 9.1%，分别拉动经济增长 4.1、2.2 和 0.6 个百分点，其中最终消费支出贡献率比 2012 年提高 3.9 个百分点。虽然货物和服务净出口对经济增长的拉动力明显提升，但最终消费支出仍是拉动经济增长的主要动力。2013-2017 年，最终消费支出和资本形成总额年平均贡献率分别为 56.2%和 43.8%，货物和服务净出口年平均贡献率几乎为 0。也就是说，过去五年的经济增长主要靠内需拉动，外需的贡献基本为 0。

从以下图表来分析上述两个结论。先来看产业结构方面。

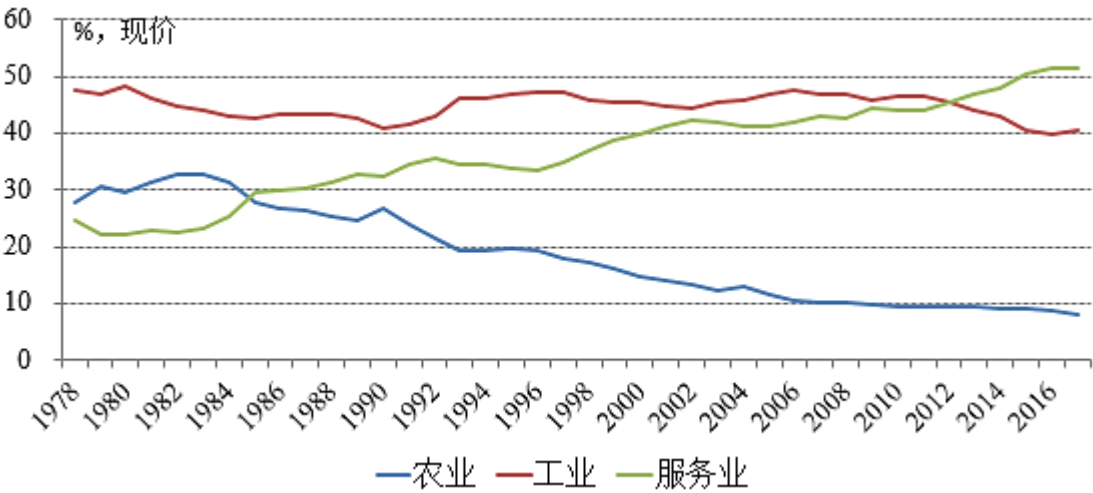


图 9 三次产业占国内生产总值比重

图 9 中曲线变化显示，农业占 GDP 比重日趋下降，到目前已低于 10%，工业占比总体也呈下降趋势，到目前只占 40%左右，而服务业占比稳步上升，自 2016 年以来已突破 50%。随着我国产业结构的进一步优化，服务业占比还会进一步上升，这是一个大趋势。

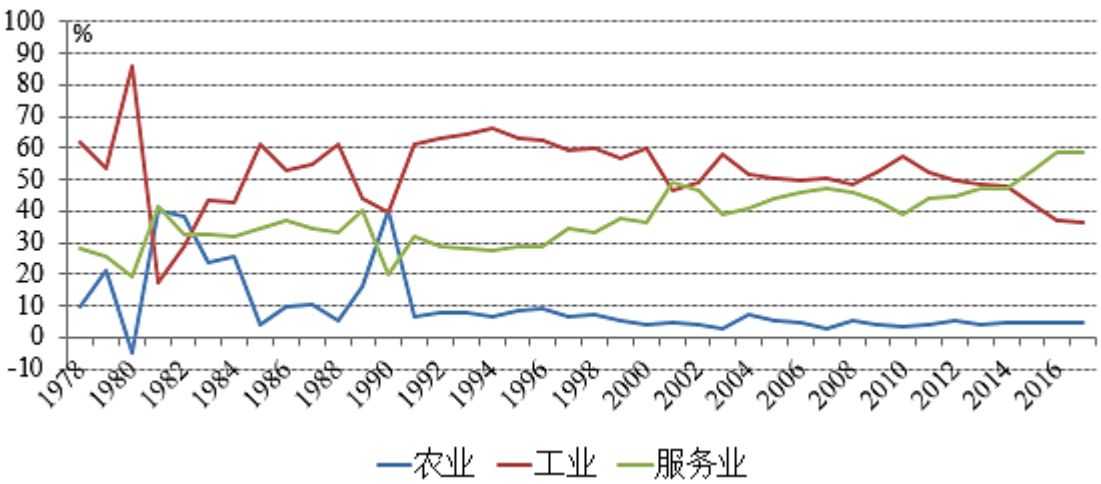


图 10 三次产业对经济增长的贡献率

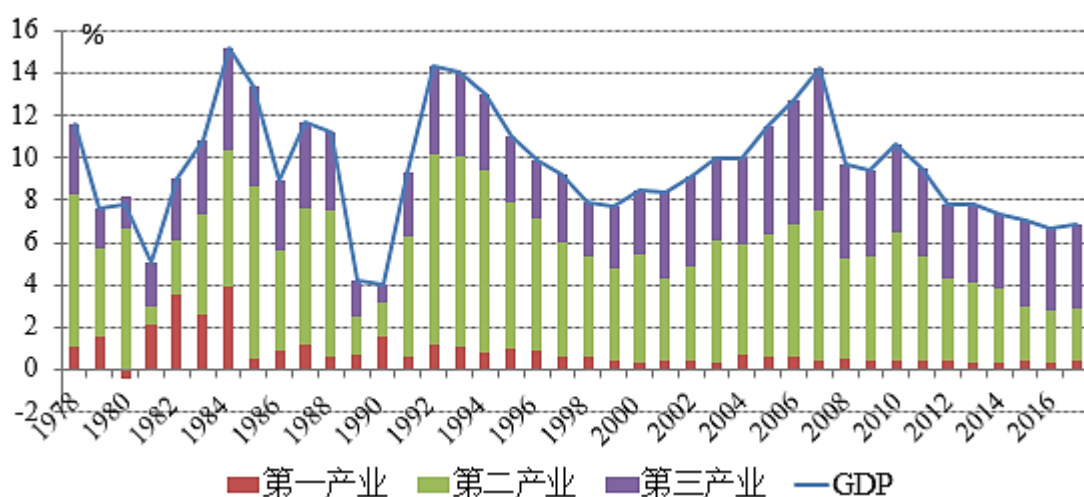


图 11 三次产业对经济增长的贡献度

在我国经济由高速增长转向中高速增长的同时，服务业基本保持在 7%-8% 的增长，高于第一产业和第二产业，说明服务业占 GDP 的比重在上升，对经济增长的贡献率进一步提高，已成为经济的主要拉动力。由图 10、图 11 可见，第二产业对经济增长的贡献率持续下滑，而第三产业对经济增长的贡献率在不断上升。2017 年，服务业增加值占 GDP 比重为 51.6%，对经济增长的贡献率为 58.8%。

再来从需求结构看消费、投资和净出口，也就是我们常讲的消费、投资和出口。

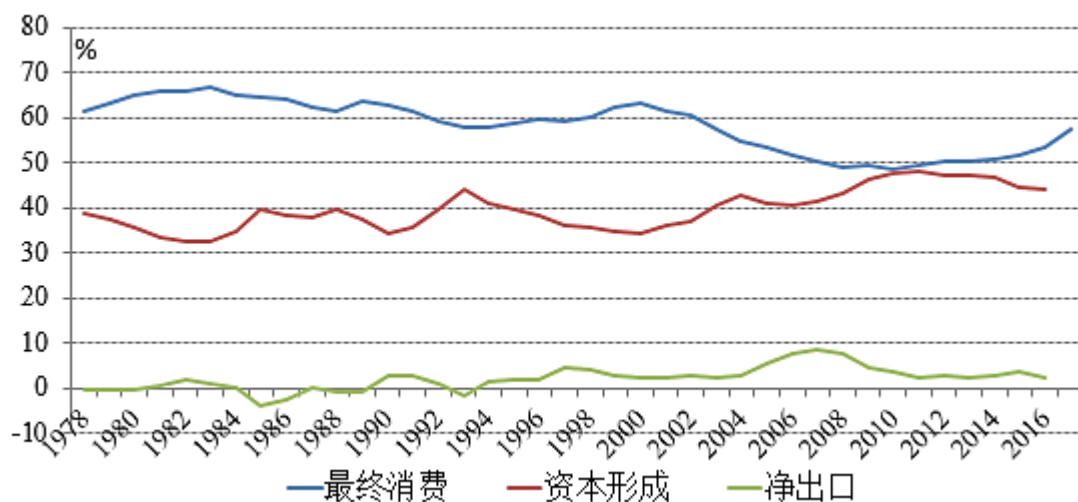


图 12 消费、投资、净出口占 GDP 比重

最终消费自新世纪以来一直呈下降态势，直到过去五年才有了明显上升。固定资本形成占 GDP 的比重一度在 40% 以上，也是在过去五年开始缓慢回落。国际金融危机之前，我国经济主要靠投资、出口拉动，净出口占 GDP 的比重曾达 8%。之后，我国经济转向内需拉动，净出口占 GDP 的比重降到 2% 以内，也就是刚才提到的外需的贡献基本为 0。内外需求基本均衡。

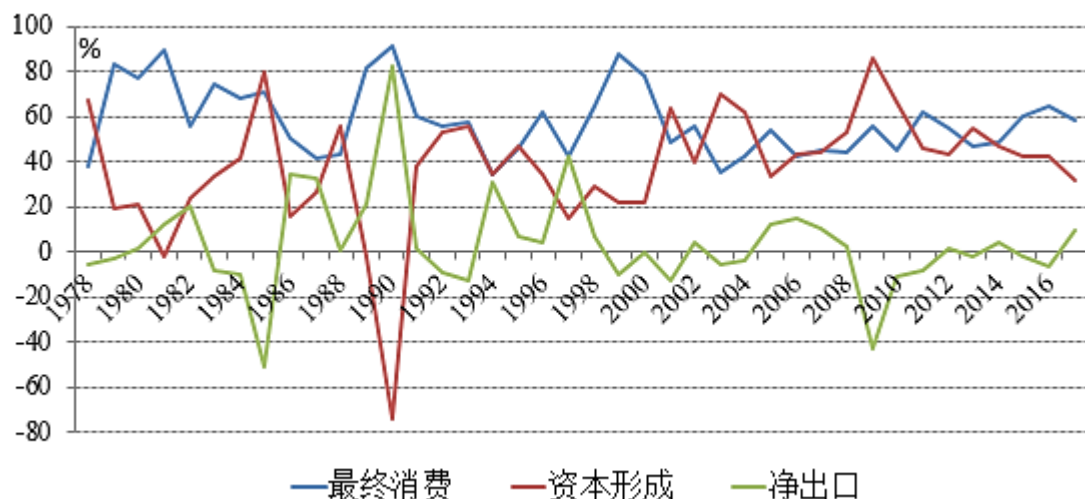


图 13 消费、投资、净出口对经济增长的贡献率

根据图 13 所示，资本形成的贡献率有所下降，而最终消费的贡献率持续上升，净出口的平均贡献率几乎为 0。由此可见，中国作为世界第二大经济体，要想长远发展经济，就必须立足于扩大国内需求。主要原因就是外需风险太大，国际上的任何风吹草动都有可能通过出口影响国内经济的稳定和发展。

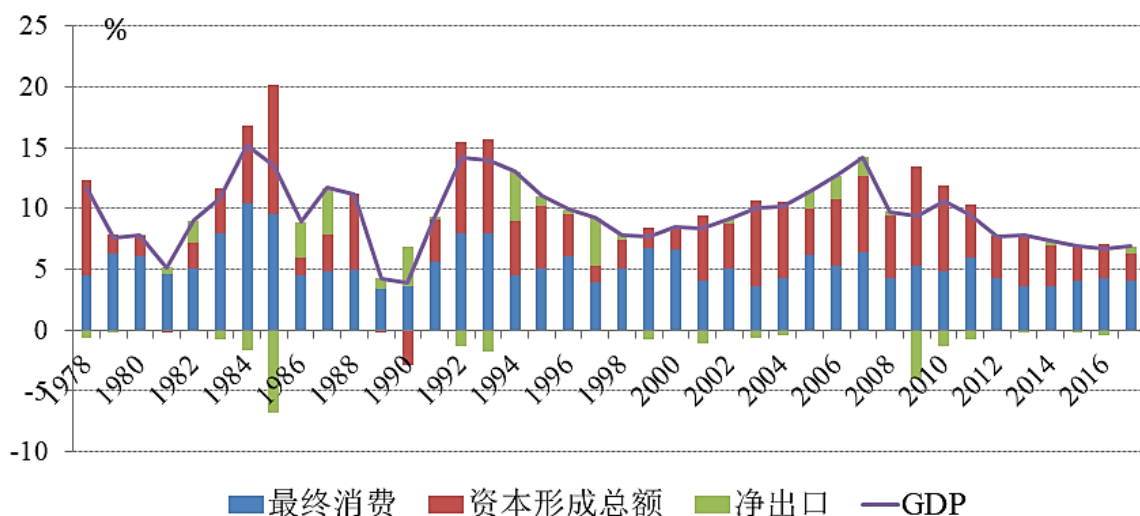


图 14 消费、投资、净出口对 GDP 拉动

从图 14 也可以看到这样一个趋势。2009-2011 年，受国际金融危机的影响，外贸出口大幅下滑，对经济增长呈现负拉动，且此后对经济增长的贡献也并不明显，直到 2017 年净出口的贡献率又上升到 9.1%。另外，经济增长主要靠内需拉动，其中最终消费所占比重越来越大。

综上所述，我国经济结构发生了历史性变革，已逐步从工业主导转向服务业主导，从投资主导转向消费主导。这就是我国经济稳中向好的一个重要方面。以往，投资、出口以及工业生产都有一些周期性因素，比如项目启动、企业设备更新等，使得经济增长波动较大。而消费和服务业发展较为稳定，使得现在的经济增长比以往更加稳定。

具体再看投资。虽然投资增速在过去五年呈下降趋势，但投资结构却在不断优化。2017 年，固定资产投资增长 7.2%，其中基础设施投资增长 19%，制造业投资增长 4.8%，房地产投资增长 7%，特别是

高技术制造业、装备制造业、制造业技改、生态环保、社会民生领域投资分别增长 17%、8.6%、16%、19%和 17.2%，而高耗能制造业投资下降 1.8%。另外，投资在调结构、促转型和补短板等方面日益发挥着关键性作用。2013-2017 年，固定资产投资增速由 19.6%持续回落至 7.2%，但投资结构不断优化，民间投资持续占据主导地位，重大基础设施项目建设和产业转型升级投资保持较快增长，农业、民生、生态环保等短板领域投资始终保持在较高水平。也就是说，投资不再是经济增长的主要动力，但通过进一步优化结构，在调结构、促转型和补短板等方面发挥着关键性作用。

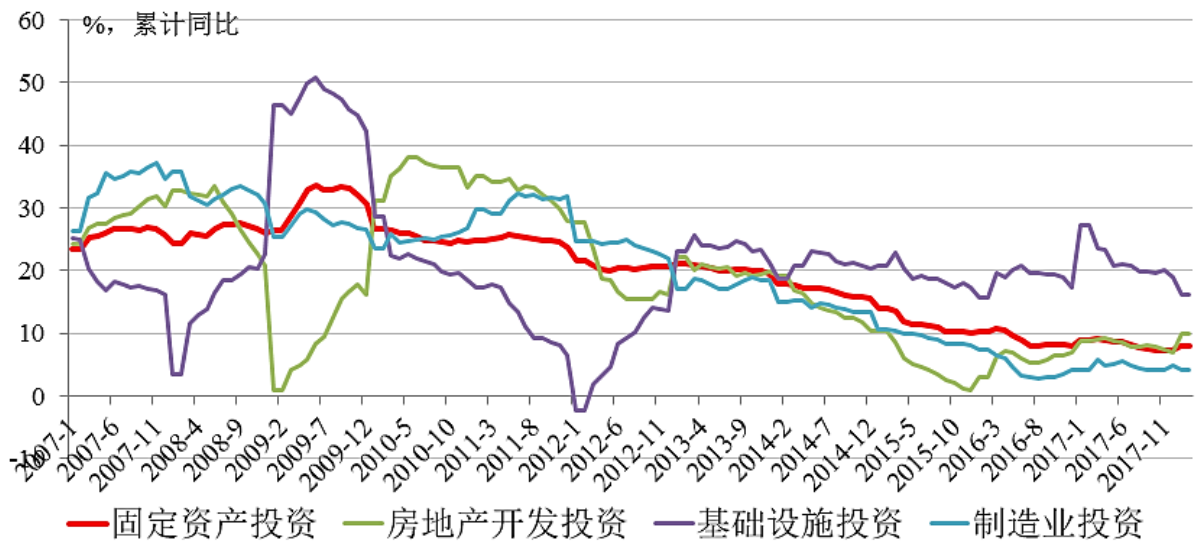


图 15 全国固定资产投资累计同比增速

受国际金融危机的冲击，房地产开发投资大幅回落，几乎接近 0 增长。这时，我们在基础设施进行大规模投资，带动全社会固定资产投资的回升，但这种政策不可能长期持续下去，于是自 2010 年开始投资大规模收缩，甚至出现负增长。2013 年以来，房地产投资、制造业投资仍处于缓慢回落态势，为了保持经济稳定增长，基础设施投资发挥了关键性作用。也就是说，以基础设施投资 20% 左右的增长，支撑固定资产投资 7% 左右的这样一个稳定增速。

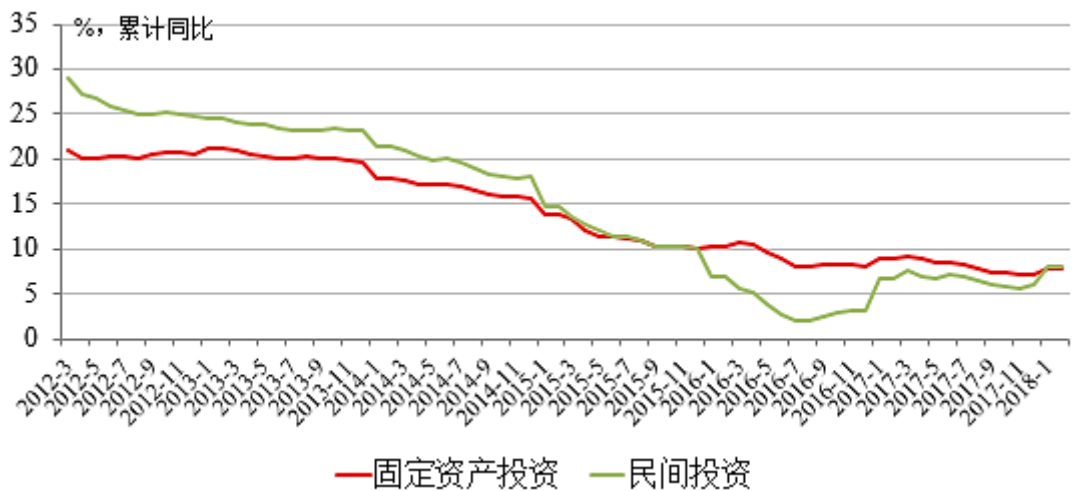


图 16 民间投资、固定资产投资累计同比增速

近年来，党中央、国务院高度关注民营经济发展，相继出台了一系列政策、举措。一方面加强产权保护，让民营企业市场活动中更加放心。另一方面深入推进供给侧结构性改革、“放管服”改革，扩大市场准入，为民营企业创造更好的营商环境，促进民间投资发展。2018年1-2月，民间投资增速再次超过固定资产投资增速。

2017年，我国GDP总量为82.71万亿元人民币，全社会固定资产投资631684亿元，其中民间投资占60%左右。2018年政府工作报告提到，中央预算内投资安排5376亿元。由此可见，政府预算内投资占全社会固定资产投资的比重很少。因此，为了稳定经济发展，很重要的一点就是要激活民间资本。目前，从民间投资的回升来看，我们所推行的政策、举措取得显著成效，经济进一步平稳发展。

（三）新旧动能转换加快进行

过去五年，我国科技创新不断取得重大突破，新兴产业不断发展壮大，新业态、新模式蓬勃发展，市场主体活力增强，新动能成为经济增长的重要动力。据有关机构测算，新动能对经济增长的贡献已超过30%。

新技术方面，C919大飞机、复兴号动车组、量子通信和卫星、深海探测等重大科技成果不断涌现。我们在新技术方面的一些重大突破，对产业、对经济发展具有很大的带动作用。

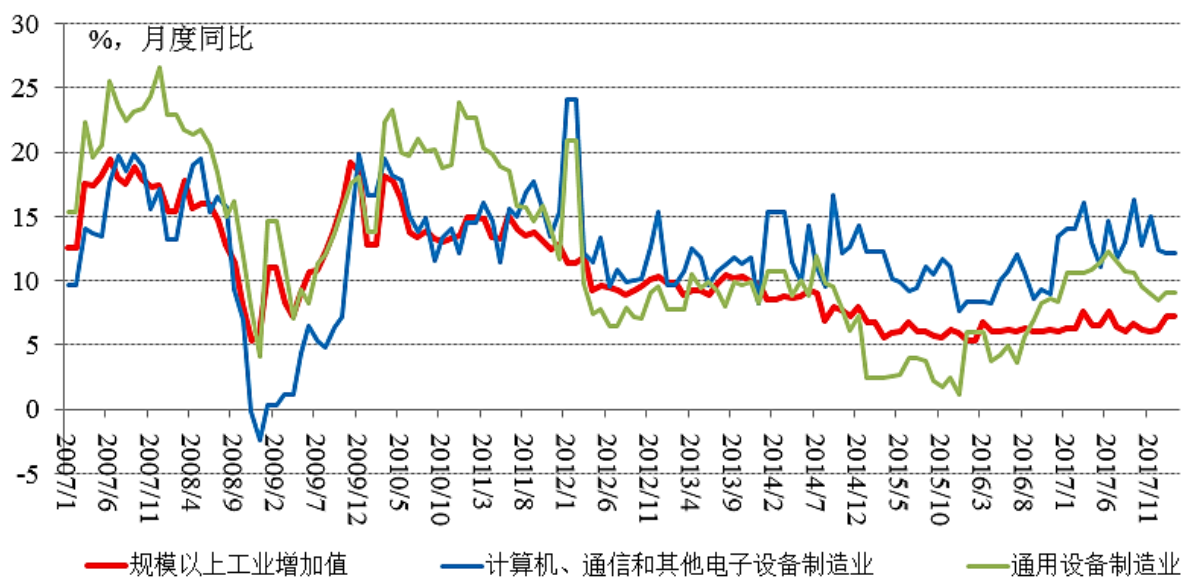
新产品方面，需求非常旺盛的工业机器人、新能源汽车产量增长都在50%以上。

新产业方面，战略性新兴产业、高技术产业、装备制造业增加值增长10%以上，说明产业结构在向中高端迈进。

新业态方面，实物商品网上零售额增长28%，而在2018年1-2月增长了35.6%；快递业务量保持了近30%的增长。这体现了我们生活方式的深刻变革。

新模式方面，分享经济、共享经济、数字经济、平台经济迅速成长。

新动能方面，大众创业、万众创新热潮涌动，“放管服”改革深入推进，营商环境不断优化，企业等市场主体的积极性得到充分调动，创新创造能力不断增强。



近年来，我国规模以上工业增加值也呈中高速增长，2017 年 12 月增长 6.2%，2018 年 1-2 月增长 7.2%。规模以上工业增加值的增长变化体现了工业内部结构的不断优化，比如钢铁、煤炭、石化等上游产业，也是产能过剩的行业，由于去产能的关系，增速放缓，但技术密集型、资本密集型产业增速依然较快。这背后反映出科技投入的加大。2017 年，我国研究与试验经费支出 1.75 万亿元，与 GDP 的占比为 2.12%。这基本接近经济合作与发展组织（OECD）国家的水平。

（四）供给侧结构性改革取得重大进展

扎实推进供给侧结构性改革，“三去一降一补”取得明显进展。

去产能。2017 年压减钢铁产能 5000 万吨以上，退出煤炭产能 1.5 亿吨以上，淘汰、停建、缓建煤电产能 5000 千瓦；2018 年将再压减钢铁产能 3000 万吨左右，退出煤炭产能 1.5 亿吨左右，淘汰关停不达标的 30 万千瓦以下煤电机组。

去杠杆，主要是规模以上工业企业资产负债率明显下降。2017 年末，规模以上工业企业资产负债率为 55.5%，比上年降低 0.6 个百分点。

去库存。2017 年末全国商品房待售面积比 2016 年末减少 1.1 亿平方米，比 2015 年末减少 1.3 亿平方米。粮食去库存也取得了明显进展。

降成本。我国在全球率先进行大幅减税降费。2017 年减税降费超过 1 万亿元，全年规模以上工业企业每百元主营业务收入中的成本为 84.92 元，比上年下降 0.25 元。

补短板。农业投资、水利管理业投资均达到 16.4%的增速，生态保护和环境治理业投资增长达到 23.9%，有力弥补了长期以来的欠账问题。

（五）经济发展的质量和效益明显提高

从企业效益看，2017 年规模以上工业企业实现利润 75187.1 亿元，比上年增长 21%，增速比 2016 年加快 12.5 个百分点，是 2012 年以来增速最高的一年。在 41 个工业大类行业中，37 个行业利润比上年增长，比 2016 年多 8 个行业。规模以上服务业企业利润增长 30%以上。从各方面来看，企业效益明显改善。

从财政收入看，财政收入增长 7.4%，超出年度预算要求，扭转了前两年财政收入持续下降的局面。财政收入的增长是在深化减税降费政策的同时出现的，这也反映出我们经济增长的基础非常坚实。另外，PPI 的回升也对财政收入有很大影响。因为我国的税收制度以增值税为主，而增值税的增长往往与 PPI 走势密切相关。

从经济增长质量看，微观的商品质量、服务质量、工程质量均在提升，居民就业持续向好，收入加快增长，2017 年全国城乡居民人均可支配收入实际增长 7.3%。

从生态环境改善看，2017 年全国 338 个地级及以上城市 PM2.5 浓度都有不同程度的下降，北京下降程度更大。

从节能减排看，2017 年全国单位 GDP 能耗下降 3.7%，超额完成 3.4%以上的年度目标。

（六）城乡区域协调发展取得新进展

以人为核心的新型城镇化扎实推进，2017 年末户籍人口城镇化率为 42.4%，常住人口城镇化率提高到 58.5%，城乡基本公共服务均等化稳步提高，城乡差距继续缩小，2017 年城乡居民收入倍差比 2012 年缩小 0.17。与此同时，西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先的区域发展总体战略和差别化区

域政策深入实施，“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略取得积极成效，雄安新区规划设立，一批国家和区域中心城市快速发展，城镇化空间格局持续优化，基础设施和公共服务水平不断加强。

五年来，发展新空间得到有效拓展，区域城乡发展格局正在重塑优化，新增长极、增长带加快形成。

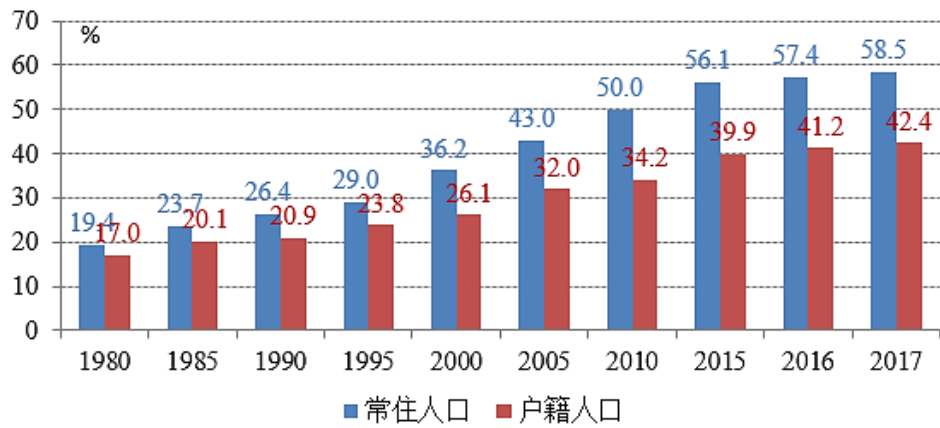


图 18 城镇化率稳步提高

根据图中所示，1980 年我国常住人口城镇化率为 19.4%，户籍人口城镇化率为 17%。此后，常住人口城镇化率迅速上涨，2017 年达到 58.5%，但户籍人口城镇化率增速相对缓慢，2017 年为 42.4%。新型城镇化的重点就是以人为核心，更加强调农民进城落户。2018 年政府工作报告指出，今年再进城落户 1300 万人，加快农业转移人口市民化。同时，还要进一步提高新型城镇化的质量，要大力推进基本公共服务均等化。

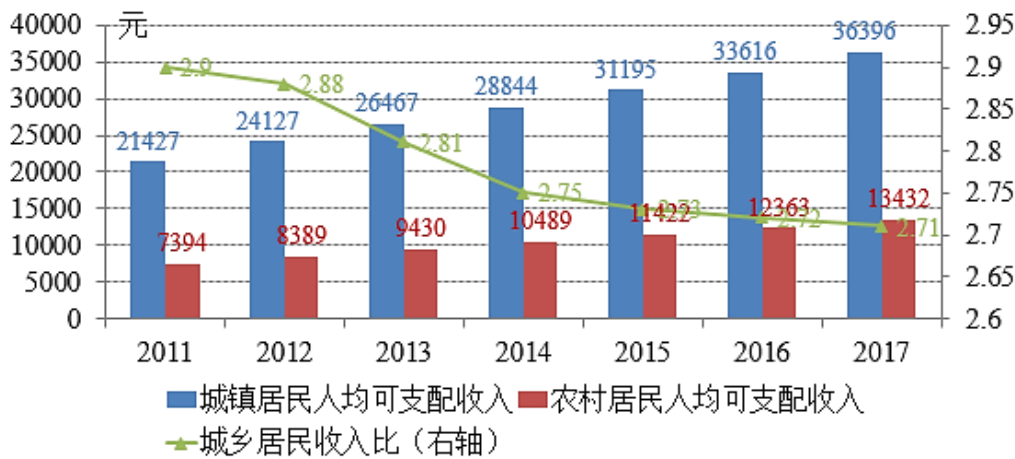


图 19 城乡居民收入差距缩小

由上图可见，近年来城乡居民收入的相对差距在日趋缩小。2017 年城乡居民人均收入倍差 2.71，比上年缩小 0.01。随着乡村振兴战略的实施以及新型城镇化质量的提高，城乡居民收入差距将会进一步缩小。

总之，虽然我国经济发展取得历史性成就、发生历史性变革，比较平稳地实现了经济增速换挡，并且经济结构优化和新旧动能转换也取得显著进展，但以往靠大规模举债投资和高强度投入的粗放式

发展所造成的宏观杠杆率过高、地方政府债务负担过重、传统产业产能普遍过剩、金融风险聚集、生态环境破坏严重等问题依然突出，影响经济高质量发展的深层次体制机制问题和结构性矛盾也未得到有效解决。那么，从高速增长阶段转向高质量发展阶段，我们既要跨越转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力等常规关口，也要跨越我国经济发展阶段特有的非常规关口，着力防范化解产能过剩、企业负债率过高、地方政府债务过重、金融脱实向虚等蕴藏的重大风险。

党的十九大明确提出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。2017 年底召开的中央经济工作会议明确提出并阐明习近平新时代中国特色社会主义经济思想，强调推动高质量发展，是适应我国社会主要矛盾变化和全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的必然要求，是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求，必须加快形成推动高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价、政绩考核，创建和完善制度环境，推动我国经济在实现高质量发展上不断取得新进展。

二、2018 年我国经济发展预期目标和政策取向

2017 年中央经济工作会议对做好 2018 年经济工作提出了总体要求，要全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，加强党对经济工作的领导，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，紧扣我国社会主要矛盾变化，按照高质量发展的要求，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，坚持以供给侧结构性改革为主线，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，大力推进改革开放，创新和完善宏观调控，推动质量变革、效率变革、动力变革，在打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战方面取得扎实进展，引导和稳定预期，加强和改善民生，促进经济社会持续健康发展。

（一）2018 年我国经济发展预期目标

根据中央经济工作会议的总体要求，2018 年政府工作报告明确提出了今年经济发展主要预期目标。其中，国内生产总值增长 6.5% 左右这一目标与我国经济增长实际相符，与 2020 年全面建成小康社会的目标相衔接。2017 年的提法是“国内生产总值增长 6.5% 左右，在实际工作中争取更好结果”，而 2018 年的提法，就只有“国内生产总值增长 6.5% 左右”这一句话。原因主要是，一方面我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，不再单纯追求增长速度，而是更看重经济发展的质量和效益。另一方面从全面建成小康社会的要求看，要实现国内生产总值和人均收入比 2010 年翻一番的目标，我们未来两年的年均增长只要保持在 6.3% 以上即可。

还有，居民消费价格涨幅 3% 左右；城镇新增就业 1100 万人以上，城镇调查失业率 5.5% 以内，城镇登记失业率 4.5% 以内；居民收入增长和经济增长基本同步；进出口稳中向好，国际收支基本平衡；单位国内生产总值能耗下降 3% 以上，主要污染物排放量继续下降；供给侧结构性改革取得实质性进展，宏观杠杆率保持基本稳定，各类风险有序有效防控。上述是 2018 年我国经济发展预期目标和调控目标。

（二）2018 年我国宏观经济政策取向

2018 年将继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，在区间调控的基础上加强定向调控、相机调控、精准调控，统筹协调财政、货币、产业、区域等各项政策，保持经济运行在合理区间，推动经济转向高质量发展。也就是说，高质量发展是我们的经济发展思路，是制定经济政策、实施宏观调控

的根本要求。

积极的财政政策取向不变，要聚力增效。2018 年赤字率拟按 2.6% 安排，比 2017 年预算低 0.4 个百分点；财政赤字 2.38 万亿元，其中中央财政赤字 1.55 万亿元、地方财政赤字 8300 亿元。虽然 2018 年的财政赤字与 2017 年保持同等规模，但赤字率要调低一些。同时，优化财政支出结构，提高财政支出的公共性、普惠性，加大对三大攻坚战的支持，更多向创新驱动、“三农”、民生等领域倾斜。各级政府要压缩一般性支出，切实加强地方政府债务管理。

稳健的货币政策保持中性，要松紧适度。管好货币供给总闸门，保持 M2（广义货币）、信贷和社会融资规模合理增长，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定，促进多层次资本市场健康发展，更好为实体经济服务，守住不发生系统性金融风险的底线。货币政策的重要内容就是防风险和更好为实体经济服务。

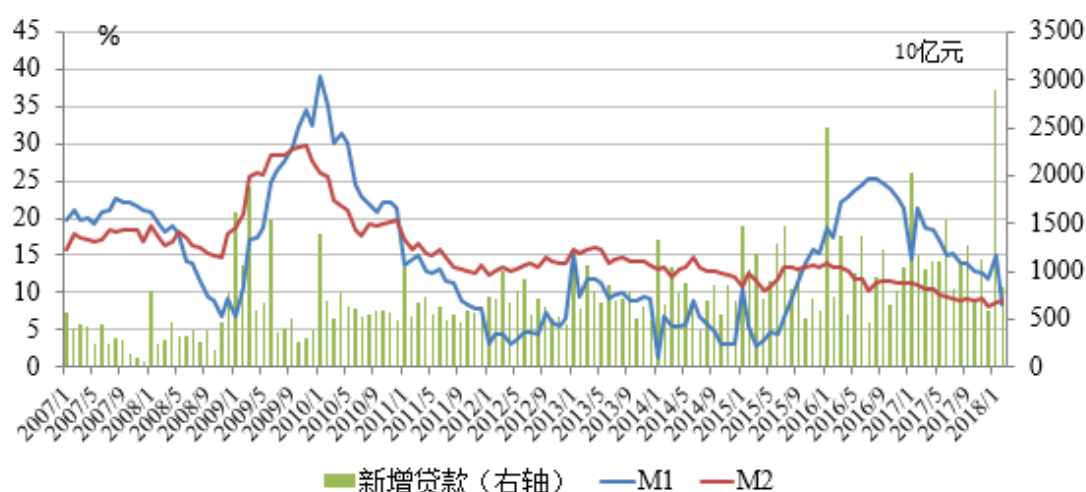


图 20 货币供应量和新增贷款

如图 20 所示，近两年我国 M2 增速缓慢下降。国际金融危机之后，我们大规模增加信贷，导致 M2 增速过快，货币存量过多。2018 年 1 月末，M2 余额 172.08 万亿元。当前，我们实施稳健的货币政策，逐步降低宏观杠杆率，管好货币供给总闸门，使得 M2 增速缓慢回落。而这也是我们未来一段时期的货币政策取向。

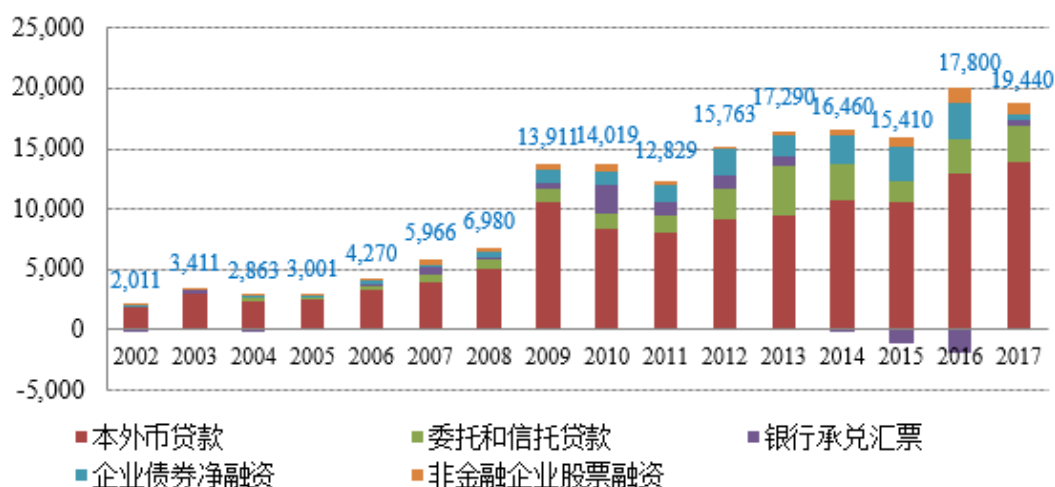


图 21 社会融资规模及其构成

另外，从更好为实体经济服务的角度来说，社会融资规模还要保持合理增长。而在这一过程中，融资结构发生了变化。过去一年多来，我们大力清理影子银行以及一些违规的金融业务，大规模收紧委托贷款、信托贷款等表外业务。企业贷款比重上升的同时，直接融资比重仍然偏低。从社会融资规模及其构成来看，一方面，社会融资规模的增长基本能满足实体经济的需要；另一方面，一些表外业务所占比重进一步压缩，银行信贷比重有所上升。我们下一步要通过建立多层次资本市场，扩大直接融资比重，降低融资的一些风险。

结构性政策要发挥更大作用，强化实体经济吸引力和竞争力，优化存量资源配置，强化创新驱动，发挥好消费的基础性作用，促进有效投资特别是民间投资合理增长。结构性政策，主要指通过区域政策、产业政策来调整资源配置的空间、结构及行业布局。

社会政策要注重解决突出民生问题，积极主动回应群众关切，加强基本公共服务，加强基本民生保障，及时化解社会矛盾。

改革开放要加大力度，经济体制改革的步子再快一些，以完善产权制度和要素市场化配置为重点，推进基础性关键领域改革取得新的突破。扩大对外开放，大幅放宽市场准入，加快形成全面开放新格局。

(三)打好三大攻坚战

从现在到 2020 年，是全面建成小康社会决胜期。党的十九大报告指出，要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战，使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。

1. 打好三大攻坚战的要求和部署

一是打好防范化解重大风险攻坚战，重点是防控金融风险，要服务于供给侧结构性改革这条主线，促进形成金融和实体经济、金融和房地产、金融体系内部的良性循环，做好重点领域风险防范和处置，坚决打击违法违规金融活动，加强薄弱环节监管制度建设。防范化解重大风险攻坚战是三大攻坚战之首，只有控制住金融风险，才能保证宏观经济不会出现大的问题，全面建成小康社会的基础才会更加夯实。

二是打好精准脱贫攻坚战，要保证现行标准下的脱贫质量，既不降低标准，也不吊高胃口，瞄准特定贫困群众精准帮扶，向深度贫困地区聚焦发力，激发贫困人口内生动力，加强考核监督。过去五年我国共减少贫困人口 6800 多万人，2018 年要在减少 1000 万人以上，到 2020 年要确保现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽。

三是打好污染防治攻坚战，要使主要污染物排放总量大幅减少，生态环境质量总体改善，重点是打赢蓝天保卫战，调整产业结构，淘汰落后产能，调整能源结构，加大节能力度和考核，调整运输结构。

这三大攻坚战是未来两年的重要工作，其中后两个是人民群众认不认可全面建成小康社会的重要方面。

2. 把防控金融风险放在更加重要的位置

金融风险是影响经济平稳运行最重要的因素。近年来，随着经济增速放缓、实体经济盈利能力下降，大量货币资金脱实向虚，或在金融系统自我循环，或用加杠杆方法进行房地产投机，或假借金融创新变相圈钱集资，既推高了实体经济成本，也加剧了金融和实体经济失衡，吹大了资产泡沫。虽然系统性风险总体可控，但不良资产风险、流动性风险、债券违约风险、影子银行风险、外部冲击风险、房地产泡沫风险、政府债务风险、互联网金融风险仍在积聚，一旦爆发，后果不堪设想。

2016 年中央经济工作会议强调，要把防控金融风险放到更加重要的位置，下决心处置一批风险点，着力防控资产泡沫，提高和改进监管能力，确保不发生系统性金融风险。2017 年全国金融工作会议强调，金融是国家重要的核心竞争力，金融安全是国家安全的重要组成部分，要把主动防范化解系统性金融风险放在更加重要的位置，科学防范，早识别、早预警、早发现、早处置，着力防范化解重点领域风险，着力完善金融安全防线和风险应急处置机制。党的十九大要求：深化金融体制改革，增强金融服务实体经济能力，提高直接融资比重，促进多层次资本市场健康发展。健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架，深化利率和汇率市场化改革。健全金融监管体系，守住不发生系统性金融风险的底线。另外，从 2018 年政府工作报告中也可以看出，我们在逐步落实防范金融风险的措施。

近年来，中央高度重视防范金融风险，提出了一系列要求，作了一系列部署。那么，中央为什么如此重视防范金融风险？

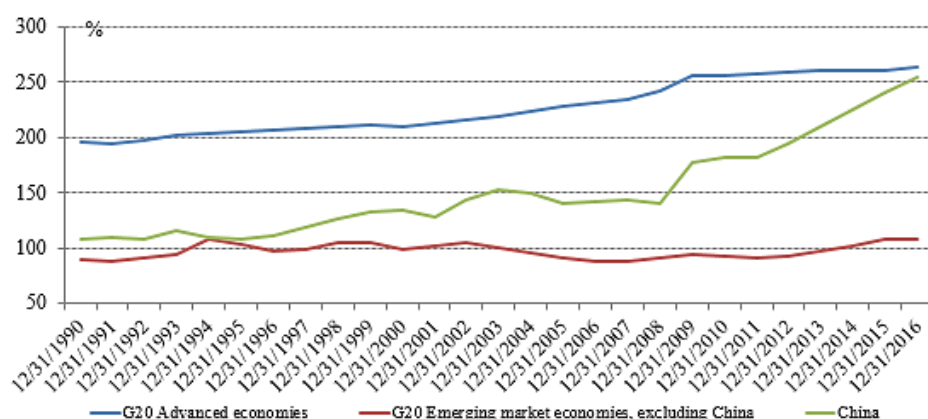


图 22 20 国集团 (G20) 总债务与 GDP 比率

图 22 是 20 国集团宏观杠杆率上升情况。如图所示，G20 发达经济体（蓝线）的宏观杠杆率目前达到 250% 以上，除中国以外的 G20 新兴市场经济体（红线）的宏观杠杆率目前只有 100% 以上。而中国（绿线）的宏观杠杆率走势，有两个特点：一是 2009 年以来大幅上升，二是目前已接近发达经济体的水平。那么，我们要怎么办？首先，要遏制快速上涨势头。为什么会造成债务率和 GDP 比重的上升？过去，我们通过大量信贷投放来扩大投资，但这往往加剧了产能过剩，使投资效率降低。也就是说，我们通过大规模借债拉动经济增长的模式难以持续，必须要深化供给侧结构性改革，从供给侧入手推动经济增长。

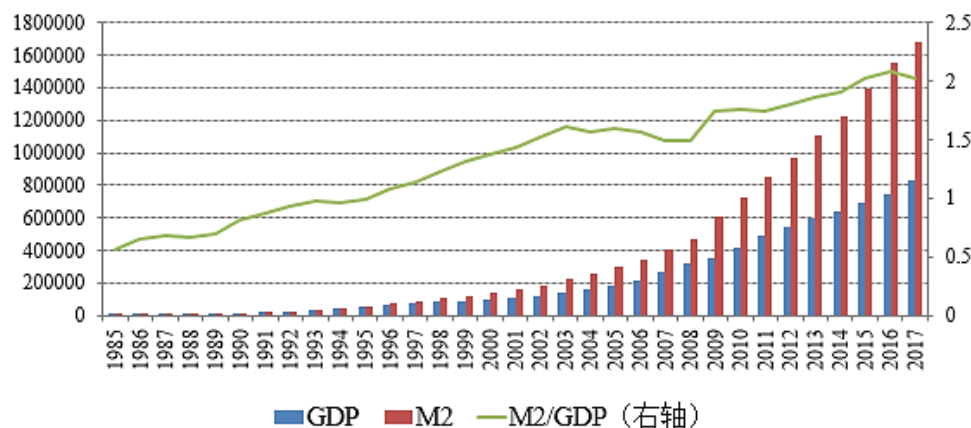


图 23 广义货币量 (M2) 与国内生产总值 (GDP)

宏观杠杆率也可以用广义货币（M2）与 GDP 之比来测算。如图 23 所示，前些年，我国 M2 增速过快，2016 年 12 月末 M2 余额 155.01 万亿元，同比增长 11.3%。2017 年，我国 M2 存量 167.7 万亿元，GDP 总量 82.7 万亿元，M2 存量是 GDP 总量的 2 倍以上。从 2017 年开始，M2 增速下滑，比上年末增长 8.2%，与以往两位数的增长相比降幅明显。由此可见，宏观杠杆率在这两年有所回落，已经降到了 2 左右。未来，我们要进一步把住货币供给的闸门，逐步降低宏观杠杆率，化解债务风险。

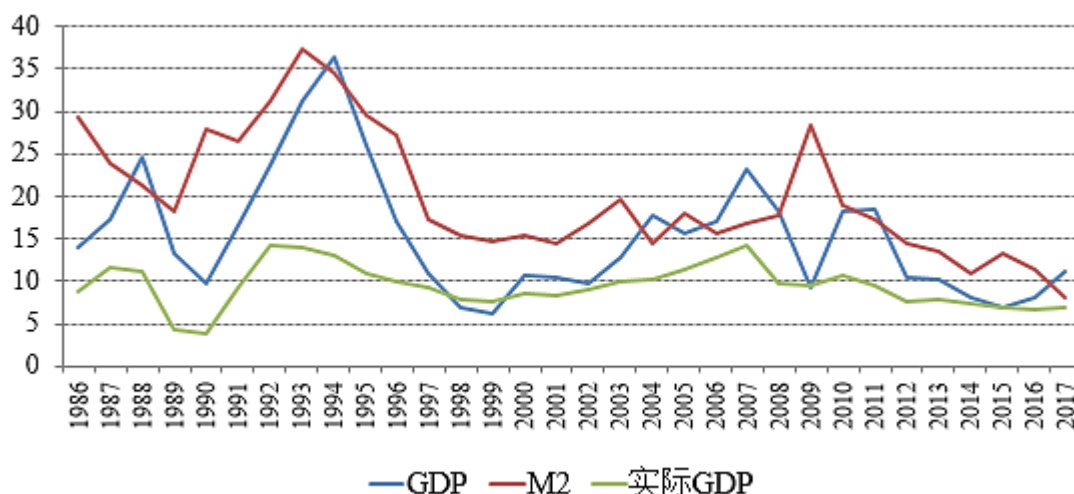


图 24 广义货币量（M2）与国内生产总值（GDP）增速

过去，我们的宏观杠杆率之所以上升得很快，主要是 M2 增速持续快于实际 GDP 的增速。2017 年以来，这一形势得以扭转，实际 GDP 增速开始超过 M2 增速，宏观杠杆率也开始稳定下降。

总之，防控金融风险是当前一个重要任务。我们要进一步深化供给侧结构性改革，扎实推进“三去一降一补”，特别是在去杠杆中，不仅要稳定宏观杠杆率，而且还要降低企业债务资产负债率，在实际工作中多管齐下保证经济稳定增长。

三、2018 我国经济社会发展的主要任务

2017 年中央经济工作会议指出，2018 年的经济工作要围绕推动高质量发展，做好八项重点工作。2018 年政府工作报告对这八项重点工作又作了进一步细化。

（一）推动高质量发展的主要任务

第一，深化供给侧结构性改革。要推进中国制造向中国创造转变，中国速度向中国质量转变，制造大国向制造强国转变。深化要素市场化配置改革，重点在“破”“立”“降”上下功夫。大力破除无效供给，把处置“僵尸企业”作为重要抓手，推动化解过剩产能；大力培育新动能，强化科技创新，推动传统产业优化升级，培育一批具有创新能力的排头兵企业，积极推进军民融合深度发展；大力降低实体经济成本，降低制度性交易成本，继续清理涉企收费，加大对乱收费的查处和整治力度，深化电力、石油天然气、铁路等行业改革，降低用能、物流成本。由此可见，2018 年的深化供给侧结构性改革，不仅要继续推进“三去一降一补”，而且重点还要“破”“立”“降”上下功夫，同时并为此提出了一系列改革举措。

第二，激发各类市场主体活力。要推动国有资本做强做优做大，完善国企国资改革方案，围绕管资本为主加快转变国有资产监管机构职能，改革国有资本授权经营体制。加强国有企业党的领导

和党的建设，推动国有企业完善现代企业制度，健全公司法人治理结构。这一方面要推动国有资本做强做优做大，另一方面要支持民营企业发展。落实保护产权政策，依法甄别纠正社会反映强烈的产权纠纷案件。全面实施并不断完善市场准入负面清单制度，破除歧视性限制和各种隐性障碍，加快构建亲清新型政商关系。简单地说，鼓励民营企业发展，一是要落实保护产权政策，二是要扩大市场准入。

第三，实施乡村振兴战略。要科学制定乡村振兴战略规划。健全城乡融合发展体制机制，清除阻碍要素下乡各种障碍。推进农业供给侧结构性改革，坚持质量兴农、绿色兴农，农业政策从增产导向转向提质导向。深化粮食收储制度改革，让收储价格更好反映市场供求，扩大轮作休耕制度试点。2018年的国务院机构改革方案显示，国务院将组建农业农村部，不再保留农业部。而新组建的农业农村部，通过整合过去分散在多个部门的管理职能，扩大了管理的权限和范围，有利于统筹实施乡村振兴战略，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，加快实现农业农村现代化。

第四，实施区域协调发展战略。要实现基本公共服务均等化，基础设施通达程度比较均衡，人民生活水平大体相当。京津冀协同发展要以疏解北京非首都功能为重点，保持合理的职业结构，高起点、高质量编制好雄安新区规划。推进长江经济带发展要以生态优先、绿色发展为引领。要围绕“一带一路”建设，创新对外投资方式，以投资带动贸易发展、产业发展。支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区改善生产生活条件。推进西部大开发，加快东北等老工业基地振兴，推动中部地区崛起，支持东部地区率先推动高质量发展。科学规划粤港澳大湾区建设。提高城市群质量，推进大中小城市网络化建设，增强对农业转移人口的吸引力和承载力，加快户籍制度改革落地步伐。引导特色小镇健康发展。这里面的核心是，重塑区域发展格局，提高新型城镇化质量。

第五，推动形成全面开放新格局。要在开放的范围和层次上进一步拓展，更要在开放的思想观念、结构布局、体制机制上进一步拓展。有序放宽市场准入，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理模式，继续精简负面清单，抓紧完善外资相关法律，加强知识产权保护。促进贸易平衡，更加注重提升出口质量和附加值，积极扩大进口，下调部分产品进口关税。大力发展服务贸易。继续推进自由贸易试验区改革试点。有效引导支持对外投资。对外投资，一方面是要加强对“一带一路”建设、实体经济等的投资，另一方面是要严格管控或禁止转移资产、非理性购买奢侈品、投资娱乐场所等。

第六，提高保障和改善民生水平。要针对人民群众关心的问题精准施策，着力解决中小学生学习负担重、“择校热”“大班额”等突出问题，解决好婴幼儿照护和儿童早期教育服务问题。注重解决结构性就业矛盾，解决好性别歧视、身份歧视问题。改革完善基本养老保险制度，加快实现养老保险全国统筹。继续解决好“看病难、看病贵”问题，鼓励社会资金进入养老、医疗等领域。着力解决网上虚假信息诈骗、倒卖个人信息等突出问题。做好民生工作，要突出问题导向，尽力而为、量力而行，找准突出问题及其症结所在，周密谋划、用心操作。这都体现了以人民为中心的发展思想，高度关注民生问题，积极回应人民群众生活中的诉求。

第七，加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度。近年来，我们坚持“房子是用来住的，不是用来炒的”定位，为积极推进住房制度改革作了大量努力。2018年，我们要进一步发展住房租赁市场特别是长期租赁，保护租赁利益相关方合法权益，支持专业化、机构化住房租赁企业发展。完善促进房地产市场平稳健康发展的长效机制，保持房地产市场调控政策连续性和稳定性，分清中央和地方事权，实行差别化调控。

第八，加快推进生态文明建设。只有恢复绿水青山，才能使绿水青山变成金山银山。要实施

好“十三五”规划确定的生态保护修复重大工程。启动大规模国土绿化行动，引导国企、民企、外企、集体、个人、社会组织等各方面资金投入，培育一批专门从事生态保护修复的专业化企业。深入实施“水十条”，全面实施“土十条”。加快生态文明体制改革，健全自然资源资产产权制度，研究建立市场化、多元化生态补偿机制，改革生态环境监管体制。2018年的国务院机构改革方案显示，国务院将组建生态环境部，不再保留环境保护部。新组建的生态环境部，整合了分散的生态环境保护职责，并统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责，进一步加强环境污染治理，保障国家生态安全，建设美丽中国。

（二）2018年我国经济社会发展的主要任务

全面贯彻党的十九大精神，按照2017年中央经济工作会议的部署，2018年政府工作报告就经济社会发展提出了九项主要任务。其中，关于坚决打好三大攻坚战的部分，我在前面讲了，这里就不再赘述。

第一，深入推进供给侧结构性改革。坚持把发展经济着力点放在实体经济上，继续抓好“三去一降一补”，大力简政减税减费，不断优化营商环境，进一步激发市场主体活力，提升经济发展质量。发展壮大新动能。2018年政府工作报告指出，做大做强新兴产业集群，实施大数据发展行动，加强新一代人工智能研发应用，在医疗、养老、教育、文化、体育等多领域推进“互联网+”。同时还提出，运用新技术、新业态、新模式，大力改造提升传统产业。并特别提出，加大网络提速降费力度，实现高速宽带城乡全覆盖，扩大公共场所免费上网范围，明显降低家庭宽带、企业宽带和专线使用费，取消流量“漫游”费，移动网络流量资费年内至少降低30%，让群众和企业切实受益，为数字中国、网络强国建设加油助力。

加快制造强国建设。继续破除无效供给。坚持用市场化法治化手段去产能。2018年再压减钢铁产能3000万吨左右，退出煤炭产能1.5亿吨左右，淘汰关停不达标的30万千瓦以下煤电机组。进一步加大“僵尸企业”破产清算和重整力度。报告特别强调，减少无效供给要抓出新成效。

深化“放管服”改革。报告指出，优化营商环境就是解放生产力、提高竞争力，要破障碍、去烦苛、筑坦途，为市场主体添活力，为人民群众增便利。

进一步减轻企业税负。改革完善增值税制度，按照三档并两档方向调整税率水平，重点降低制造业、交通运输等行业税率，提高小规模纳税人年销售额标准。报告强调，2018年再为企业和个人减税8000多亿元。

大幅降低企业非税负担。主要措施有：进一步清理规范行政事业性收费，继续阶段性降低企业“五险一金”缴费比例，降低电网环节收费和输配电价格，降低过路过桥费用。2018年要为主市场体减轻非税负担3000多亿元。

第二，加快建设创新型国家。把握世界新一轮科技革命和产业变革大势，深入实施创新驱动发展战略，不断增强经济创新力和竞争力。报告就加强国家创新体系建设，落实和完善创新激励政策，促进大众创业、万众创新上水平等方面也作出了一些具体安排。

第三，深化基础性关键领域改革。我们要以改革开放40周年为重要契机，推动改革取得新突破。报告在推进国资国企改革、支持民营企业发展、完善产权制度和要素市场化配置机制、深化财税体制改革、加快金融体制改革、推进社会体制改革、健全生态文明体制方面出台了一系列新举措。习近平同志曾说过，“中国改革经过30多年，已进入深水区，可以说，容易的、皆大欢喜的改革已经完成了，好吃的肉都吃掉了，剩下的都是难啃的硬骨头”。正如他所说，我们的改革已进入深水区，

难度加大。这就要求，一方面必须破除制约经济高质量发展的体制机制障碍，另一方面通过改革开放引领经济全球化发展。

第四，大力实施乡村振兴战略。科学制定规划，健全城乡融合发展体制机制，依靠改革创新壮大乡村发展新动能。报告对推进农业供给侧结构性改革、全面深化农村改革、推动农村各项事业全面发展也都作出了具体安排。

第五，扎实推进区域协调发展战略。完善区域发展政策，推进基本公共服务均等化，逐步缩小城乡区域发展差距，把各地比较优势和潜力充分发挥出来。区域协调发展的重点是塑造区域发展新格局。主要措施：以疏解北京非首都功能为重点推进京津冀协同发展，高起点规划、高标准建设雄安新区；以生态优先、绿色发展为引领推进长江经济带发展；出台实施粤港澳大湾区发展规划纲要，全面推进内地同香港、澳门互利合作。另外，在提高新型城镇化质量方面，2018年再进城落户1300万人，加快农业转移人口市民化。

第六，积极扩大消费和促进有效投资。顺应居民需求新变化扩大消费，着眼调结构增加投资，形成供给结构优化和总需求适度扩大的良性循环。也就是说，要通过供给侧结构性改革，用高质量的产品和服务满足居民不断升级的多元化需求。同时，为了优化产业结构，推动高质量增长而扩大投资，并以此形成供给结构优化和总需求适度扩大的良性循环，从而减少无效供给。

第七，推动形成全面开放新格局。进一步拓展开放范围和层次，完善开放结构布局和体制机制，以高水平开放推动高质量发展。推进“一带一路”国际合作。坚持共商共建共享原则，推动“一带一路”建设取得新进展。

促进外商投资稳定增长。外商投资对中国经济发展的影响不容小视。吸引外商投资要注意引资、引技、引智相结合。同时，还要为外商投资创造良好的条件 and 环境。过去，劳动力、土地成本低廉，市场规模宏大，投资环境总体较为规范。现在，随着劳动力、土地成本的上涨，比较优势逐步弱化，要想进一步吸引外商投资，就要加强与国际通行经贸规则对接，建设国际一流营商环境。全面放开一般制造业，扩大电信、医疗、教育、养老、新能源汽车等领域开放。有序开放银行卡清算等市场，放开外资保险经纪公司经营范围限制，放宽或取消银行、证券、基金管理、期货、金融资产管理公司等外资股比限制，统一中外资银行市场准入标准，等等。总的原则是，按照国际通行规则以及高标准，加快市场开放，特别是金融服务领域的开放。

巩固外贸稳中向好势头。报告指出，“扩大出口信用保险覆盖面，整体通关时间再压缩三分之一。改革服务贸易发展机制。培育贸易新业态新模式……”

促进贸易和投资自由化便利化。我们要坚定不移推进经济全球化，维护自由贸易，反对贸易保护主义，坚决捍卫自身合法权益。

第八，提高保障和改善民生水平。要在发展基础上多办利民实事、多解民生难事，兜牢民生底线，不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。着力促进就业创业。2018年高校毕业生820多万人，再加上农民工和去产能后的职工等，就业压力较大，所以要促进多渠道就业，支持以创业带动就业，进一步保持充分就业状态。另外，报告还对稳步提高居民收入水平、发展公平而有质量的教育、实施健康中国战略、更好解决群众住房问题、强化民生兜底保障等作出具体安排。

总之，2018年政府工作报告积极回应群众的民生诉求，明确了经济社会发展的主要任务，对做好今年各项工作提供了政策保障。

四、我国未来经济发展趋势展望

在经历了国际金融危机以来长达 10 年的深度调整之后,世界经济自 2016 年下半年开始全面复苏,主要经济体增速都超出预期。国际货币基金组织预计,2018 年及 2019 年世界经济将分别增长 3.9%,全球贸易将分别增长 4.6%和 4.4%,达到 5 年来的最高水平,全球经济贸易增长形势明显转好。但影响世界经济稳定增长的不稳定、不确定因素依然较多,主要是美国等发达经济体调整财税货币政策的外溢影响、石油等大宗商品价格走势波动、贸易保护主义强化以及地缘政治冲突等。此外,新的科技革命和产业变化蓄势待发,发达国家实施再工业化、新兴经济体加快工业化步伐,国际竞争日趋激烈,全球产业布局面临调整重组。

	1999-2008	2009-18	2015	2016	2017	2018	2019
世界经济	4.2	3.3	3.4	3.2	3.7	3.9	3.9
发达经济体	2.5	1.4	2.1	1.7	2.3	2.3	2.2
美国				1.5	2.3	2.7	2.5
欧元区				1.8	2.4	2.2	2.0
日本				0.9	1.8	1.2	0.9
新兴经济体	6.2	4.9	4.3	4.4	4.7	4.9	5.0
俄罗斯				-0.2	1.8	1.7	1.5
印度				7.1	6.7	7.4	7.8
巴西				-3.5	1.1	1.9	2.1
南非				0.3	0.9	0.9	0.9
全球贸易量	6.6	3.0	2.6	2.5	4.7	4.6	4.6

图 25 国际货币基金组织最新预测

由上图可见,1999-2008 年,也就是国际金融危机之前,世界经济年均增长 4.2%,2009-2018 年年均增长 3.3%,2019 年预计将增长 3.9%。可以看到,国际金融危机之后经济增长低于之前的水平,但总体在不断上升。特别是这两年,发达经济体经济增速普遍回升,达到 2%以上,新兴经济体中像曾经陷入衰退的俄罗斯、巴西也都恢复了正增长,全球贸易量也开始超过世界经济的增长速度。

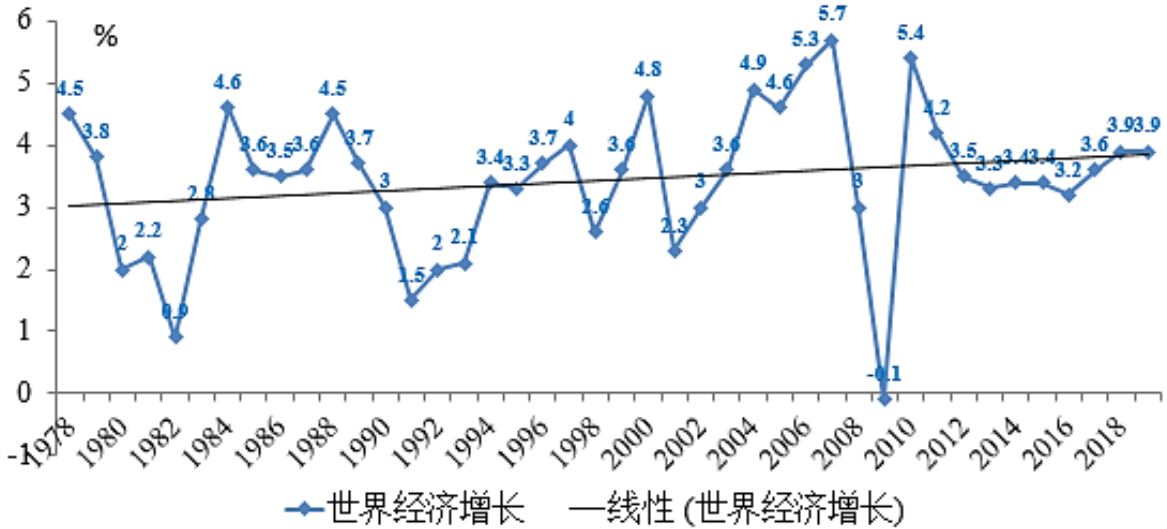


图 26 世界经济增长仍低于危机前水平

国际金融危机对世界经济的影响非常大。危机之前，世界经济增长曾高达 5.7%，到了危机之后的 2009 年，就降到了-0.1%。2010 年，各国纷纷出台相应政策，使经济很快恢复到 5.4% 的增长水平，但随着刺激政策的退出和效果的减退，经济增长又迅速回落且持续低迷。2017 年以来世界经济回暖，2018 年、2019 年有望重回增长趋势线以上。

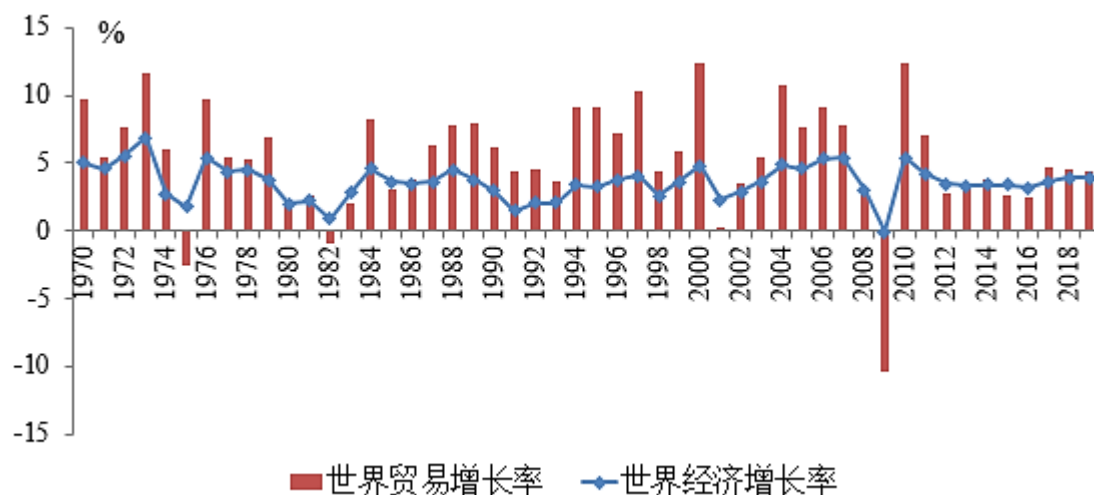


图 27 世界经济与贸易增长趋势

2008 年之前世界贸易增速总是高于世界经济增速，2012-2016 年这一形势发生了变化，世界贸易增速低于世界经济增速。随着世界经济回暖，预计 2018 年、2019 年的世界贸易将再次快于世界经济的增长速度。

那么，从中国自身来说，经济将继续保持稳中向好的发展态势。从近期看，世界经济贸易加快增长有利于出口保持增长，居民收入较快增长和消费结构升级有利于消费需求稳健增长，供给侧结构性改革改善了市场供求关系和企业预期，民间投资和制造业投资回暖向好，内外需求联动形成“三驾马车”协同拉动格局，有利于中国经济保持平稳增长态势。从中期看，防范化解金融风险将进一步巩固中国经济平稳增长势头，深化供给侧结构性改革将推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，进一步夯实中国经济稳中向好发展态势的基础。我们有理由相信，中国经济仍将继续保持稳定增长，而且发展的质量和效益会进一步提升。

(摘自宣讲家网 2018 年 4 月 4 日)

坚持以供给侧结构性改革为主线 推进经济高质量发展

——2018 年全国两会精神解读

国家发改委宏观院副研究员 卞靖

大家好，今天我讲的题目是“坚持以供给侧结构性改革为主线，推进经济高质量发展”。

之所以再次谈供给侧结构性改革，是因为李克强总理在 2018 年政府工作报告中 8 次提及“供给侧结构性改革”一词，进一步强化了供给侧结构性改革作为 2018 年乃至今后一个时期我国经济工作的主线地位，这是实现我国经济高质量发展的重要路径。

一、供给侧结构性改革取得显著成效

关于供给侧结构性改革取得的显著成效，可以总结为四个方面：从重要标尺看，“三去一降一补”取得阶段性显著成效；从产业发展看，新旧发展动能接续转换；从经济结构看，经济增长模式发生变化；从制度建设看，有效制度供给进一步增加。

（一）从重要标尺看，“三去一降一补”取得阶段性显著成效

“三去一降一补”既是供给侧结构性改革的重要任务，也是供给侧结构性改革取得成效的重要标尺。

1. 去产能

去产能，是供给侧结构性改革最早开始实施的一项任务，重点是煤炭和钢铁行业，也包括淘汰水泥、平板玻璃等落后产能。根据国务院于 2016 年 2 月 4 日、5 日先后下发的《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》及《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》，提出“从 2016 年开始，在近年来淘汰落后钢铁产能的基础上，用 5 年时间再压减粗钢产能 1 亿—1.5 亿吨”，“用 3 至 5 年的时间，煤炭行业再退出产能 5 亿吨左右、减量重组 5 亿吨左右”。2018 年政府工作报告指出，五年来退出钢铁产能 1.7 亿吨以上、煤炭产能 8 亿吨，2018 年再压减钢铁产能 3000 万吨左右，退出煤炭产能 1.5 亿吨左右。这样看，2018 年压减钢铁产能 3000 万吨左右，加上之前的退出钢铁产能 1.7 亿吨，相当于完成去钢铁产能 2 亿吨，已经超出“十三五”期间预期目标 1 亿—1.5 亿吨，超额完成了任务。2018 年退出煤炭产能 1.5 亿吨左右，加上之前的去煤炭产能 8 亿吨，就是 9.5 亿吨，这离压减

煤炭产能 10 亿吨的目标已经很接近了。这是从指标情况来看的。

去产能随之会带来职工安置的问题。2018 年政府工作报告提出，五年来“中央财政安排 1000 亿元专项奖补资金予以支持，用于分流职工安置”。2016 年，财政部正式印发《工业企业结构调整专项奖补资金管理办法》，从化解产能任务量、需安置职工人数和困难程度进行奖补。从目前情况看，五年来共安置分流职工 110 多万人，这说明专项奖补资金起到了很大作用，而且在去产能过程中并没有出现大规模人员下岗或者失业的问题，社会稳定、经济发展保持了同步，这是非常难得的。

在去产能方式上，我们综合运用行政和市场化、法治化手段，坚决淘汰无效低端产能，严控新增产能，加大环保执法力度，这些对去产能起到了明显的效果。通过综合运用行政和市场化、法治化手段，也使得去产能更有针对性，更有效果。

2. 去库存

在去库存方面，我们提出了因城施策、分类指导。从整体效果看，取得的成效还是比较明显的。2016 年中央经济工作会议定调：“房子是用来住的，不是用来炒的”。2017 年，我国楼市经历了限购、限贷、限价、限售、购租并举、租购同权等一系列调控政策，在长效机制和短期调控的双重作用下，热点城市楼市明显降温，房价逐步回归理性。可以看到，2017 年北京、上海等一线城市的房价并没有上涨太多，三四线城市去库存的进度还是比较快的。据测算，一线城市新建商品住宅和二手住宅价格同比涨幅均连续 15 个月回落。2017 年 12 月，70 个大中城市中 15 个热点城市新建商品住宅环比价格均在平稳区间内变动。2017 年，全国商品房待售面积从 2016 年底的 6.95 亿平方米下降到 5.89 亿平方米，下降 15.3%，其中住宅待售面积下降 25.1%，总体库存量创近 3 年新低。这也是去库存取得明显成效的证明。

3. 去杠杆

去杠杆涉及到金融稳定，是一个比较中长期的事。近些年，我们坚持积极稳妥地去杠杆，控制债务规模，工业企业资产负债率连续下降。2017 年末，规模以上工业企业资产负债率为 55.5%，比 2016 年下降 0.6 个百分点；中央企业平均资产负债率 66.3%，同比下降 0.4 个百分点。我们整体负债率是从不断攀升到稳定再到逐渐下降的，这是一个慢变量，因为债务不能一下子突变，如果债务突然突变，企业也会受不了，金融有一定的弹性，现在企业负债率的下降态势已经显现出来了。

根据国际清算银行（BIS）数据，截至 2016 年末，我国总体杠杆率为 257%；截至 2017 年一季度末，我国总体杠杆率为 257.8%。由此可见，我国总体杠杆率上浮幅度明显降低，已经趋于平稳。2018 年政府工作报告指出：“宏观杠杆率涨幅明显收窄、总体趋于稳定”。去杠杆是供给侧结构性改革的一个中长期重要任务，2018 年政府工作报告提到的三大攻坚战其中之一就是“防范化解重大风险”，而重大风险主要就是金融风险，这是非常重要的一点。

4. 降成本

近些年为了振兴实体经济发展，开展了多重举措来降低成本。2018 年政府工作报告也指出，五年来“多措并举降成本，压减政府性基金项目 30%，削减中央政府层面设立的涉企收费项目 60%以上”。此外，对于城市公用事业附加和新型墙体材料专项基金、地方水利建设基金、地方水库移民扶持基金等各种基金，采取的措施是能取消的就取消，能减免的就减免，能停征或者减征的就停征或者减征，这些在实践中取得了很大效果。

从税收来看，营改增五年减税超过 2 万亿元，2016 年减税降费 6200 亿，融资成本减少 1400 亿，通过降低养老、失业保险缴费率来降低人工成本 1000 亿，下调铁路运费、取消二级公路收费、农产品“绿色通道”等物流成本 400 亿。

关于网络提速降费，2017 年 10 月 1 日起，我国取消了手机国内长途和漫游费。

总体来看，2017 年规模以上工业企业每百元主营业务收入中的成本为 84.92 元，比 2016 年下降 0.6 元（2016 年规模以上工业企业每百元主营业务收入中的成本为 85.52 元）[1]。由此可见，规模以上工业企业每百元主营业务收入中的成本是不断下降的，并且下降幅度还可以，这是比较难得的。

5. 补短板

关于补短板，2018 年政府工作报告中提到一句话：“突出重点加大补短板力度”。这句话看似简单，但其中包含着很多内容。补短板是一件非常复杂的事情，它包括民生短板、基础设施建设短板，治理短板、监管短板、环境短板等各个方面。近些年，我们通过积极运用 PPP 操作、促进民间投资等政策措施，加大创新驱动、基础设施、脱贫攻坚、城乡统筹发展、民生建设、生态环保等领域的投入力度，取得了很好的整体效果。公共服务不仅总量在提升，其质量也在提升。实行供给侧结构性改革，就是要实现从数量型向质量型的转变。公共服务也是如此。比如，现在择校难、看病难、养老难等问题依然存在，这些问题不是总量的问题，而是结构的问题——优质资源集中在少数地区或者少数部分。

近些年，我们十分重视环境问题。2017 年北京大气质量总体上好了很多，这是超出预期的。2018 年政府工作报告提出要“巩固蓝天保卫战成果”，“深入推进水、土壤污染防治”。“污染防治”也是三大攻坚战之一，另外两大攻坚战是“防范化解重大风险”和“精准脱贫”。实际上，这三大攻坚战都与供给侧结构性改革密切相关。

关于食品药品安全，在《小康》杂志进行的民意调查中，食品安全连续五年位居中国最让人担忧的十大安全问题之首。2018 年政府工作报告提出要补充各个方面的短板，包括“补齐基础设施和公共服务短板”。

从各个重要标志看，“三去一降一补”取得了阶段性的显著成效，这在 2018 年政府工作报告中也有明显体现。

（二）从产业发展看，新旧发展动能接续转换

1. 确保经济运行保持在合理区间，实现稳中向好

受金融危机影响，我国经济发展也出现了从上往下连续放缓的态势。2009 年我国 GDP 增长 9.4%，2010 年是 10.6%，达到峰值。从 2011 年开始我国经济增长逐渐下降，2011 年我国经济增长 9.2%，2012 年经济增长是 7.7%，2016 年经济增长是 6.7%，2017 年经济增长是 6.9%。从 2011 年开始，我国经济增长呈现出下降态势，到 2017 年又开始重新恢复，这是从经济发展态势来看的。

从总量规模看，2012 年我国国内生产总值是 54 万亿元，2017 年国内生产总值为 82.7 万亿元，首次突破 80 万亿元。从增加量来看，2017 年国内生产总值（82.71 万亿元）比 2016 年国内生产总值（74.36 万亿元）增长 8.35 万亿元。8.35 万亿元是什么概念？它相当于 2016 年澳大利亚 GDP 的总量，而 2016 年澳大利亚在世界 GDP 排名中位于第 13 位。2018 年政府工作报告提出，五年来，国内生产总值占世界经济比重从 11.4% 提高到 15% 左右，对世界经济增长贡献率超过 30%，这个贡献率已经很高了。

2017 年国内生产总值 82.7 万亿元是什么概念？82.7 万亿元人民币折合成美元就是 12.2 万亿美元。2017 年美国国内生产总值是 19.36 万亿美元。中国是继美国之后第二个迈入“10 万亿美元俱乐部”的国家。世界 GDP 排名中排在第三位的是日本，它的 GDP 总量是 4.9 万亿美元。由此可见，我国在 GDP 总量上已经远超日本了。

2. 产业结构发生重大变化

2018 年政府工作报告还指出，五年来，深入开展“互联网+”行动，实行包容审慎监管，推动大数据、云计算、物联网广泛应用，新兴产业蓬勃发展，传统产业深刻重塑。实施“中国制造 2025”，

推进工业强基、智能制造、绿色制造等重大工程，先进制造业加快发展。出台现代服务业改革发展举措，服务新业态新模式异军突起，促进了各行业融合升级。服务业比重从 45.3% 上升到 51.6%，成为经济增长主动力。有两个数据需要我们注意：2011 年，中国服务业的就业人口占比快速上升至 35.7%，真正成为吸纳就业最多的产业；2013 年，服务业占 GDP 的比重首次超过了工业，这就意味着我国经济最主要的支撑从工业转向了服务业，这是一个非常大的变化。

从对工业阶段性变化的研究中可以看到，英国、美国、德国、日本、韩国都经历过工业化占主体的过程，这些国家的工业占 GDP 比重峰值都在 40% 左右：英国是 42.1%，美国是 40%，德国是 48.09%，日本是 43.53%，韩国是 42.62%。将 1990 年各国人均 GDP 折合成美元来看，英国是 10767 美元，美国是 9561 美元，德国是 11225 美元，日本是 9714 美元，韩国是 9446 美元，都在 1 万美元左右。从我国当前情况看，服务业已经成为经济增长主动力，这就是一个很大的变化。

	英国	美国	德国	日本	韩国
工业化启动年份	1786-1795	1834-1843	1850-1859	1874-1879	1950-1960
峰值出现年份	1970	1950	1970	1970	1991
工业占 GDP 比重峰值(%)	42.1	40	48.09	43.53	42.62
人均 GDP (现价美元)	2241.97	1503	2672.02	2003.65	7122.70
人均 GDP (1990 年美元)	10767	9561	11225	9714	9446

在农业方面，提出深化农业供给侧结构性改革，新型经营主体大批涌现，种植业适度规模经营比重从 30% 提升到 40% 以上。此外，我国还开展了促进农村一二三产业融合发展。此前只有产业之间有互动，现在随着大数据、互联网的发展，很多时候产业之间的界限逐渐模糊，融合发展对于农业来说是一件好事。当然，我们在农业方面也做了很多改革，比如目标价格、临时收储政策调整为市场化收购加补贴新机制，还有农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴等农业“三项补贴”合并为“农业支持保护补贴”。

乡村振兴战略是党的十九大提出的七大国家战略之一；实施乡村振兴战略还是党的十九大提出的建设现代化经济体系的六大任务之一；要坚持农业农村优先发展，这也是把乡村振兴提到了很高的高度。

整体来看，近些年我国产业结构发生了重大变化。工业实现了快速发展，服务业在蓬勃发展，农业供给侧结构性改革在不断深化。从种植结构调整来看，2016 年全国籽粒玉米种植面积调减 3000 多万亩，2017 年全国调减玉米种植面积 2000 万亩。从面源污染防治来看，到 2020 年全国畜禽粪污综合利用率要达到 75% 以上，这与环境保护是密切相关的。

（三）从经济结构看，经济增长模式发生变化

经济增长实现由主要依靠投资、出口拉动转向依靠消费、投资、出口协同拉动。

2018 年政府工作报告指出：“经济增长实现由主要依靠投资、出口拉动转向依靠消费、投资、出口协同拉动”。过去我国是高投资、高出口、高加工这样一个模式，现在更多的是依靠消费来拉动经济增长。过去所谓的“两头在外”，一头是大量进口原材料从我国加工，加工以后又大量出口，所以是“大进大出”的模式，我们挣的是加工费。现在是由数量型转换成质量型，质量提升了，就开始培育内部的消费型社会，这是很大的转变。五年来，消费贡献率由 54.9% 提高到 58.8%。由于大量地对港口、机场、公路、铁路和电子通讯设备等基础设施进行投资，互联网现在正快速地向消费领域扩张，同时降低了成本，加快了运送速度。五年来，高速铁路运营里程从 9000 多公里增加到 2 万 5 千公里、

占世界三分之二。能把高铁做成、做大的国家不多，我国国土面积大、基础设施好，科技又有自主权，所以我国高铁发展得非常好，并且还带动了高铁经济的发展。五年来，我国城镇化率从 52.6%提高到 58.5%，8000 多万农业转移人口成为城镇居民。

因此，从人、基础设施、技术、发展模式、投资来看，特别是投资，以前是基础设施投资、大规模投资，现在逐步向民生、高加工方面投资，所以说消费型社会正在逐步形成。

2017 年“双 11”，天猫最终交易额为 1682 亿元，完成 8.2 亿物流订单，每秒差不多 82.5 万笔交易。这也说明我国互联网发展速度非常快，物流体系也已经建成。电影票房是典型的消费型社会的指标体系。2017 年，我国电影年度总票房是 559 亿元，全球排行第二，仅次于北美（750 亿元），比 15 年前翻了 60 倍。截至 2016 年 12 月 20 日，中国内地银幕数已达到 40917 块，超过美国的 40759 块，成为全球银幕数最多的国家，2017 年中国内地银幕总数已达到 50776 块。2017 年观影人次达到了 16.2 亿次，基本上是每人看一遍还多一些。2018 年春节档期内（2 月 15 至 21 日），全国电影市场总票房为 57.32 亿元，相较于去年同期的 34.28 亿元，同比增长 67.19%，其中总观影人次 14419.42 万，同比增长 59.17%。怎么才能成为消费型社会呢？一是有钱，二是有闲，三是有心情。从投资型向消费型转化，是社会发展到一定阶段才能实现的，首先是经济的持续发展，在经济持续发展过程中人民又得到了实实在在的好处。2018 年政府工作报告中有一句话：“这是我们多年想实现而没有实现的重大结构性变革”，我们现在终于做到了从投资型向消费型转变，这是非常不容易的，而且现在效果逐步显现了。投资型社会的经济增长不是特别稳定，因为每年要不断投入，这种投入不仅是对国内，还包括对国外，既然要投入到国外，就会受到外部市场的影响——原材料的进口、商品的出口都要受到外部影响。消费型社会就是一个稳定的社会，因为人们形成的消费模式、消费习惯大体上都是稳定的，在这个基础上我国经济也会越来越稳、越来越有弹性、越来越可持续发展。供给侧结构性改革是一个慢变量，它不像需求侧管理是立刻见效的。实际上经过近几年的改革，确实是实现了“多年想实现而没有实现的重大结构性变革”，这也是很提气的话。

（四）从制度建设看，有效的制度供给进一步增加

供给包括三个层面：要素、主体、制度。近几年，我们持续深化“放管服”改革，加快转变政府职能，减少微观管理、直接干预，注重加强宏观调控、市场监管和公共服务。五年来，国务院部门行政审批事项削减 44%，非行政许可审批彻底终结，中央政府层面核准的企业投资项目减少 90%，行政审批中介服务事项压减 74%，职业资格许可和认定大幅减少。中央政府定价项目缩减 80%，地方政府定价项目缩减 50%以上。营商环境持续改善，市场活力明显增强，群众办事更加便利。这些都是我们做得比较好的，也是供给侧结构性改革的一个制度保障、制度供给，正是有了五年来的不断改革，才使我国经济发展更加顺畅。

二、从思想上对供给侧结构性改革认识的不断深化

从国家提出实施供给侧结构性改革至今，我们对供给侧结构性改革的认识也在不断深化中。

（一）从政策层面看

2015 年 11 月 10 日，习近平总书记主持召开中央财经领导小组第十一次会议时强调：“在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革。”

2016 年 5 月，《人民日报》刊发了《习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》。习近平总书记在讲话中指出：“首先，我要讲清楚，我们讲的供给侧结构性改革，同西方经济学的供给学派不是一回事，不能把供给侧结构性改革看成是西方供给学派的翻

版。”这讲的是我国的供给侧结构性改革与西方经济学的供给学的不同。

2016 年中央经济工作会议指出：“供给侧结构性改革，最终目的是满足需求，主攻方向是提高供给质量，根本途径是深化改革。”同时，此次会议还提出 2017 年继续深化供给侧结构性改革的四大任务：一是深入推进“三去一降一补”，二是深入推进农业供给侧结构性改革，三是着力振兴实体经济，四是促进房地产市场平稳健康发展。也是在这次会议上明确提出要坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”的定位。

这些论述对供给侧结构性改革进行了更加详细的描述。我们不要总是看西方经济学，而是要看马克思主义政治经济学。供给和需求既对立又统一。供给决定着需求的对象、方式、结构和水平，是满足需求的前提和基础；而需求又反过来引导供给、为供给创造动力，没有需求，供给就无从实现。生产的目的就在于消费，所以说供给侧结构性改革的最终目的是满足需求。现在，我国社会主要矛盾发生转化，人们的需求在不断升级，就是人民日益增长的美好生活需要。所以说，我们必须调整原来的供给，以满足人们现在的需求。

2017 年 1 月，习近平总书记在主持中共中央政治局第三十八次集体学习时强调，推进供给侧结构性改革，要处理好政府和市场的关系、短期和长期的关系、减法和加法的关系、供给和需求的关系。这是供给侧结构性改革需要处理好的四大关系。

2017 年 10 月，党的十九大报告指出，“必须坚持质量第一、效益优先，以供给侧结构性改革为主线”，同时提出“建设现代化经济体系，必须把发展经济的着力点放在实体经济上，把提高供给体系质量作为主攻方向，显著增强我国经济质量优势”，还提出要“加快建设制造强国，加快发展先进制造业，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，在中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链、人力资本服务等领域培育新增长点、形成新动能”。报告还提出，“加强水利、铁路、公路、水运、航空、管道、电网、信息、物流等基础设施网络建设。坚持去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，优化存量资源配置，扩大优质增量供给，实现供需动态平衡”。特别是十九大报告提出，要“激发和保护企业家精神，鼓励更多社会主体投身创新创业。建设知识型、技能型、创新型劳动者大军，弘扬劳模精神和工匠精神，营造劳动光荣的社会风尚和精益求精的敬业风气”，这就是鼓励我们回归实体，真正依靠实体，是对供给侧结构性改革的进一步深化。

2017 年中央经济工作会议再次谈到供给侧结构性改革，提出了三个转变——中国制造向中国创造转变，中国速度向中国质量转变，制造大国向制造强国转变，这是对供给侧结构性改革的认识深化。同时，深化要素市场化配置改革要干什么？重点在“破”、“立”、“降”上下功夫。“破”，就是破除无效供给；“立”，就是培育新动能；“降”，就是降低实际经济成本。

2018 年政府工作报告提出了深入推进供给侧结构性改革的六项任务：发展壮大新动能、加快制造强国建设、继续破除无效供给、深化“放管服”改革、进一步减轻企业税负、大幅降低企业非税负担。

从 2015 年我国提出供给侧结构性改革以来，我们对供给侧结构性改革的认识是从政策和脉络上不断深化的：从概念的提出，到论述和西方的不同，再到对供给侧结构性改革的最终目的、主攻方向、根本途径的深刻认识以及对其内涵的不断拓展，这是一个过程。

（二）从理论层面看

1. 供给的三个层面

供给的三个层面是要素、主体、制度。从要素层面来看，要做好要素的自由流动、合理配置；从主体层面来看，要激发市场主体的活力；从制度层面来看，要做好制度设计，处理好政府和市场的关系。

2. 供给侧和需求侧框架分析的三个区别

其一，作为 GDP 的一部分，需求侧的消费、投资、净出口等对 GDP 增长贡献直接表现在当期，带有直接性；供给侧的劳动、资本、技术、资源等对 GDP 增长贡献并不表现在当期，而是表现在下一阶段，带有后起性。所以说，供给侧结构性改革是个慢变量。以前传统的“三驾马车”是对当年的调控，对于短期变量非常见效，比如说投资一些钱，立刻就可以拉动 GDP 增长，但是它改变不了发展模式，要想实现从投资型向消费型模式的转变，就需要从要素层面、主体层面到制度层面的全方位改变，实现经济的总体变化。

其二，在需求侧中，消费、投资、净出口本身就是 GDP 的组成部分，运用各种政策工具会直接影响各类需求，从而直接影响经济总量。而在供给侧中，资本、劳动、技术和资源等生产要素是经济活动的投入项，政策工具对生产要素的数量、结构、质量以及活动方式直接影响产出结构。

其三，需求侧中的投资和供给侧中的投资虽然在统计报表上都表现为资金投入，但有本质区别。需求侧中的投资作为当期 GDP 的重要组成部分，可以是公共投资，也可以是生产投资。供给侧中的投资必须是与潜在经济增长率紧密相关的投资，比如基础设施服务、技能培训、水电、路、气、网等。

3. 我国实行的供给侧结构性改革与西方供给学派的五个不同

其一，理论基础不同。我国是在马克思主义政治经济学基础上，借鉴吸收其他经济理论精华，结合我国国情和发展阶段提出的理论创新。

其二，供求环境不同。西方当时的供求环境是滞涨状态，我国现在的供求环境，包括整体的消费率、投资等各个方面与西方是完全不同的。

其三，制度环境不同。我国还处于市场发展的过程中，多种所有制共同发展。

其四，政策手段不同。西方国家主要依靠宏观调控，而我国既有宏观调控，又有微观政策和微观管理，是可以宏观、中观、微观同时做到的。

其五，动力机制不同。我国要以体制改革为途径增加有效供给。

4. 对供给侧结构性改革的内涵和主要任务的不断拓展

此前，很多人认为供给侧结构性改革就等同于“三去一降一补”，后来发现推进供给侧结构性改革不仅是要做好“三去一降一补”，还包括很多方面：振兴实体经济，加快制造强国建设；加快发展现代服务业；深化“放管服”改革，优化营商环境；促进房地产市场平稳健康发展，防范各种风险；深化农业供给侧结构性改革；加强水利、铁路、公路、水运、航空、管道、电网、信息、物流等基础设施网络建设；培育中高端消费、创新引领、绿色低碳等新增长点、新动能；激发和保护企业家精神，弘扬劳模精神和工匠精神。

近几年，我们对于供给侧结构性改革的内涵、外延以及主要任务的认识是在不断深化的。

三、供给侧结构性改革的五大成功经验

供给侧结构性改革能够取得显著成效，除了我们从思想上对供给侧结构性改革认识的不断深化外，在实践中探索出的很多好模式、总结出的很多好经验也是至关重要的。

（一）顺应了中国经济发展的阶段特征和客观规律

做事要想成功，首先得符合规律，要按照规律办事。供给侧结构性改革是在国内外经济环境发生重大变化、我国经济发展进入新阶段的背景下、为解决现实问题而提出的。之所以能够在短期内就取得重大成绩，重要原因之一就是顺应了我国经济发展的阶段性特征和客观规律。

其一，政治经济学中提到了社会再生产，社会再生产分为两大部类：生产资料的生产和消费资料

的生产，经济持续稳定发展需要这两大部类在比例和结构上保持均衡且互相满足。从理论上讲，我国钢铁、水泥、煤炭等第Ⅰ部类产品存在需求比例失衡的问题，为此我们一方面从第Ⅰ部类入手，通过去产能、去库存、去杠杆等手段，减少无效供给，另一方面从第Ⅱ部类入手，通过降成本、补短板、提升产品质量等方式，积极挖掘消费潜力。

其二，顺应了我国社会主要矛盾转化的要求。党的十九大提出，我国社会主要矛盾已经发生转化，人们的需求已经从物质文化需要转化为美好生活需要，因此供给侧也要进行相应调整，要从生存型、数量型的供给模式向更高层次的享受型、质量型转变。

其三，顺应了比较优势变化的规律。各个国家在经济起步阶段，都会有土地红利和人口红利，但随着经济的逐步发展，人工成本和土地成本的逐渐上升，这些红利也会逐步消失，此时就要寻求新增长点、新动能，实现经济的再增长、再发展。供给侧结构性改革正是针对这一现实问题，通过发展方式的转变、经济结构的优化、增长动力的转换，从而形成新的国际竞争优势。

（二）思想上形成统一，行动上坚决落实

供给侧结构性改革一经提出，就在社会各界引起广泛热议和积极响应。关于供给侧结构性改革的政策是不断丰富的，其理论也是不断深化的。“十三五”规划纲要将供给侧结构性改革作为主线，2016年中央经济工作会议对2017年深入推进供给侧结构性改革作出全面部署，党的十九大再次强调贯彻新发展理念，建设现代化经济体系要以供给侧结构性改革为主线。中央层面对供给侧结构性改革进行了有序部署，全国各省也通过常委会、常务会、中心组学习等形式举行各种专题辅导班、培训班，让广大领导干部能够深入学习、深刻领会中央关于推进供给侧结构性改革，正确理解和准确把握其精神实质，全党上下统一了思想，明确了主线。在推进过程中，中央和地方之间、各部门之间工作的协同性、整体性进一步增强。在落实过程中，中央先后围绕“三去一降一补”工作发文指导，明确各地年度任务目标，并多次就相关工作在全国开展专项督查。各地方政府根据中央精神制定本地区推进供给侧结构性改革重点任务的分工方案，细化工作目标、牵头部门、责任单位、进度安排，建立监督考核机制和问责机制，形成许多好的地方经验，从而确保供给侧结构性改革在推进中能够落实到位。

（三）有效发挥了市场和政府在经济调节中的积极作用

发挥市场在资源配置中的决定性作用，同时政府也发挥着积极作用。要协调好政府与市场二者的关系，是比较不容易的。习近平总书记提出的供给侧结构性改革需要处理好的四大关系中就有处理好政府和市场的关系。一方面，供给侧结构性改革要更加重视市场的作用，更多地使用市场化法治化手段来落实各项任务，比如专项奖励资金，就是根据任务的完成情况、困难情况、职工安置数量来分类分区施策的手段。这既保证了市场公平竞争的环境，又发挥了政府的积极性，整体效果非常好。另一方面，产能过剩、房地产库存过高等问题并不完全是因为市场作用而形成的，前期刺激政策也形成了一部分产能和库存，这些产能和库存单纯依靠市场力量是难以实现市场出清的，必须依靠政府的力量。在改革过程中，政府也体现了担当和责任意识，进行了自我改革。这也是我国可以保持长期稳定增长、而西方国家难以避免周期性经济危机的重要原因之一。我们政府的调控能力很强，而且还能主动化解各种风险，避免了西方那种周期性金融危机的发生，这是社会主义制度优越性的一种体现。

（四）高度重视和提前防范各种风险

去产能、去库存、去杠杆等供给侧结构性改革重点任务，虽然有利于推进中长期经济增长，但是在短期内可能会加剧经济顺周期紧缩，加大经济下行压力，同时还可能造成企业债务违约、银行资产质量恶化、职工下岗等一系列问题。面对改革过程中可能出现的这些经济社会风险，中央在推进供给

供给侧结构性改革之初就高度重视，对出现的各种苗头性、倾向性、潜在性问题及时跟踪研判，提前谋划，对可能形成的各种风险建立预警和应对机制。我们主动作为、及早出击，这是非常好的方式。比如，一些地区在去产能过程中出现了大量职工的安置问题，中央在做好社会托底工作的同时，安排专项奖补资金，同时鼓励地方政府和企业主动作为，积极探索各种形式的人员安置和再就业模式，形成了众多效果好、易操作、可借鉴的成功经验，有效化解了影响社会稳定的潜在风险。又比如，中央明确提出坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位，同时加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。再比如，在去杠杆过程中，中央政府把握住了去杠杆的节奏和力度，守住了不发生系统性金融风险的底线。地方政府对债务高风险地区进行了分类分区分级风险预警，从而有效控制和化解了风险。

整体来看，我国对在供给侧结构性改革过程中会发生的风险进行了较好的控制，这是非常难得的。有研究显示，在经济收入增长过程中，最开始的低收入增长因为处于高速增长阶段，人们处于总体增加红利的过程中；在从中等收入向高收入逐步迈进的过程中，除了经济风险还有一些其他风险，这时就要保证社会稳定，保证不发生各种风险，有些拉美国家已经迈入高收入国家的门槛了，结果没两年又出来了，一个是因为他们的产业结构不行，再一个就是因为他们没有做好防控风险。我国的供给侧结构性改革做得是比较好的，特别是中央把防范化解重大风险作为了三大攻坚战之一。

（五）更加重视新动能的培育工作

供给侧结构性改革在减少低端和无效供给的同时，更加注重补短板、惠民生工作，一方面着力增加公共产品和服务供给，另一方面更加注重新技术、新产业、新业态、新模式的发展。“互联网+”模式进一步发展，国有企业改革进一步深化，民企的发展空间加大，市场公平竞争环境进一步培育。此外，围绕消费升级的方向、供给侧的短板、社会发展瓶颈制约等问题，我们进行了大力度改革，保证了经济增长降速不失速。可以说，我国在 2017 年 6.9% 的经济增长与前些年 6.9% 的经济增长是有很大的区别的，虽然经济增速是一样的，但从质量、动能等方面来看却是不同的。我国的供给侧结构性改革能够成功也是有道理的。

四、推动供给侧结构性改革的思路方向

（一）要素层面：各种要素尚未实现自由流动平等交换

在商品市场和要素市场中，商品市场的要素化进程明显要快于要素市场的市场化进程。要素市场被各种行业部门和行政辖区所限制，不能自由流动，同时市场竞争不充分，造成土地、劳动力、科技等要素严重短缺与大量闲置并存。比如，求职难与招工难并存的问题。一方面是企业面临招工难，特别是春节过后容易出现招工难现象；另一方面是求职人员面临求职难，2017 年全国高校毕业生人数达到 795 万人，同时还有农民工、化解过剩产能带来的分流下岗者。这是区域、行业、结构上的错位问题。大学生既不愿意当技工，又不愿意到中西部发展，他们都愿意集中在大城市、核心城市。从行业来看，很多求职人员都愿意进入高收入行业，特别是虚拟经济中，这就是结构错配的问题。如何通过市场把这些问题调控好？这也是我们需要做的事情。再比如，中国论文发表数量世界第一，但论文被引用数量仅为全球第四。所以说我们现在要做的就是从量的层面逐步向质的层面转变。

（二）主体层面：市场主体活力有待进一步激发

以农业为例。一是农业市场主体总量不足。2016 年，我国新型农业经营主体共 280 万个，虽然增长较快，但与全国 8700 多万户的市场主体相比，占比仅约 3%，农业市场主体总量仍显不足。二是农业市场主体规模较小，竞争力不强。2016 年，进入农民合作社的农户占全国农户总数比重不足 45%，许

多合作社运行不规范，组织管理较为混乱。并且，在全国 179 万家合作社中，实施标准化生产和通过“三品一标”农产品质量认证的合作社比重分别不到 5%和 3%，总体质量有待提高。一些合作社的带动引领能力不强的问题还较为突出。此外，农业市场主体结构不合理，社会化服务组织明显不足，提供生产、加工、销售相关服务的社会化组织难以满足市场需求，市场主体了解行情、对接市场、搭建平台的能力总体较弱。所以说，市场主体活力还需要进一步发挥。

（三）制度层面：体制机制需要更加灵活

一些政府机构的职能设置不够科学，职责缺位和效能不高问题依然存在。因此，结构改革、结构调整是难以避免的。

推进供给侧结构性改革，必须破除要素市场化配置障碍。首先是要明确产权和权益保障。党的十九大报告指出，“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点”。除了要明确产权和明确权益、进行市场化配套外，还要降低各种交易成本，特别是降低金融机构的交易成本。对于不断出现网络贷款平台、融资平台，我们一方面要使其规范化、合理化，另一方面要把各种信息、体制、信用建好用好，从而降低各种成本。实际上一些风险成本在很大程度上都来自于信息的不对称，如果能把信息平台建立好，把信用体系完善起来，很多事情就可以得到较好的解决。此外还要做好社会保障，社会保障是人员流动的一个重要因素。当前，我国社保还没有完全统一，今后各种配套设施能不能做得更好，这也是我们需要做的事情。

激发市场主体活力。要进一步简政放权，开展负面清单的管理模式，推进国企改革，完善产权保护制度，优化营商环境，并通过优化营商环境来营造公平、竞争的市场环境和市场秩序，从而激发市场主体活力。

体制机制需更加灵活高效。首先，在全国推开“证照分离”改革，重点是照后减证，各类证能减尽减、能合则合，进一步压缩企业开办时间。深入推进“互联网+政务服务”，使更多事项在网上办理。其次，要加强事中事后监管。监管主要有两部分：一个是经济性监管，另一个是社会性监管。不仅要加强经济性监管，经济性监管主要是防止垄断欺诈行为，更重要的是加强社会性监管，食品安全问题、环境污染问题都是需要监管的方面。要进行事先监管，把出问题的概率放小，不发生事情才是最好的效果，要达到这样的目标。比如，德国的鸡蛋如果出现问题，可以通过鸡蛋上的编码进行追查是谁运输的、农场在哪里，最终追溯到是哪只鸡下的蛋，通过这种全流程监管，就能够找出到底是哪个环节出现了问题。今后我们要加强这种模式，政府也要在这方面加大力度。在环保监管过程中，一方面中央加强了督导检查，另一方面基层也要进一步配合。再次，服务职能要做好，进一步提高公共服务的供给水平和效率，优化供给结构，让群众更多更公平地享受公共服务，形成覆盖更广、水平更高、更加公平的社会保障体系。

总体而言，供给侧结构性改革不是一个短期任务，它是未来一个时期我国经济发展的主线。在推进供给侧结构性改革的过程中，不论是对于其理论的认识、政策的认识，还是实践的探索，都是一个不断发展的过程，同时在这个过程中我们还要不断学习和研究。今天我只是把供给侧结构性改革的阶段性发展成果跟大家共享一下，希望有机会我们再进行进一步地讨论，谢谢大家。

注：数据根据统计局发布 2016、2017 年国民经济和社会发展统计公报整理得出。

（摘自宣讲家网 2018 年 3 月 14 日）

创造新时代高质量发展新辉煌

国务院研究室主任 黄守宏

刚刚闭幕的十三届全国人大一次会议审议通过了李克强总理代表国务院所作的《政府工作报告》（以下简称报告）。报告深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，贯彻以习近平同志为核心的党中央的重大决策部署，系统总结了过去 5 年的工作，明确提出 2018 年推动经济社会发展的总体要求、政策取向和重点任务，是做好今年政府工作的纲领性文件。

过去 5 年我国取得了人民自豪、世界惊羡的伟大成就

过去 5 年是我国发展进程中极不平凡的 5 年。国内外诸多矛盾交织叠加，各种风险挑战接踵而至，很多情况是改革开放以来没有碰到过的。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，经过各方面共同努力，我国经济社会发展取得了历史性成就、发生了历史性变革。

5 年来，我国经济实力跃上新台阶，国内生产总值从 54 万亿元增加到 82.7 万亿元，累计实际增幅超过 40%，占世界经济比重从 11.4% 提高到 15% 左右，对世界经济增长的贡献率超过 30%；财政收入从 11.7 万亿元增加到 17.3 万亿元，增长近 48%。经济结构出现重大变革，消费贡献率由 54.9% 提高到 58.8%，服务业比重从 45.3% 上升到 51.6%，经济增长实现由主要依靠投资、出口拉动转向依靠消费、投资、出口协同拉动，由主要依靠第二产业带动转向依靠三次产业共同带动。创新驱动发展成果丰硕，重大科技创新成果不断涌现，新技术、新产品、新产业、新业态快速成长，创新指数在全球排名大幅跃升。改革开放迈出重大步伐，主要领域改革主体框架基本确立，“一带一路”建设成效显著，对外贸易和利用外资结构优化、规模稳居世界前列。人民生活持续改善，贫困人口减少 6800 多万，贫困发生率从 10.2% 下降到 3.1%；城镇新增就业连续 5 年保持在 1300 万人以上，失业率保持在较低水平；居民收入年均增长 7.4%，居民收入增速超过经济增速，农村居民收入增速超过城镇居民收入增速，形成了世界上人口最多的中等收入群体；居民消费价格年均上涨 1.9%，处在国际公认的物价涨幅 2% 左右的理想水平；织就全世界最大的社会保障网；棚户区 and 危房改造使上亿人喜迁新居。生态环境状况逐步好转，单位国内生产总值能耗、水耗均下降 20% 以上，主要污染物排放量持续下降。过去 5 年取得的全方位、开创性成就，发生的深层次、根本性变革，在我国发展史上写下了浓墨重彩的篇章。放眼全球，中国经济发展卓尔不群、独领风骚。

在国内外形势极其错综复杂的环境中，过去 5 年我国能取得如此巨大的成就，充分说明以习近平同志为核心的党中央具有无与伦比的领导力、创造力、感召力，充分显示了习近平新时代中国特色社会主义思想

会主义思想的强大威力，也再次表明任何艰难险阻都挡不住中国发展前行的步伐。

在推动发展过程中，我们按照以习近平同志为核心的党中央的决策部署，深入贯彻新发展理念，锲而不舍激发活力、增添动力、释放潜力。一是坚持稳中求进工作总基调，着力创新和完善宏观调控。面对世界经济复苏乏力和国内经济下行压力持续加大的严峻挑战，我们既没有走传统的粗放发展老路，也没有搞“大水漫灌”式强刺激，而是适应把握引领经济发展新常态，着眼解决结构性矛盾和总量问题，在区间调控基础上加强定向调控、相机调控、精准调控。积极的财政政策力度加大，增加的财政赤字主要用于减税降费，5年累计减轻市场主体负担超过3万亿元。稳健的货币政策保持中性，既加强对实体经济的支持，又防止货币供应过于宽松而产生后遗症。经过艰苦努力，我国经济实现稳中向好，呈现出增长与质量、结构、效益相得益彰的良好局面。二是坚持以供给侧结构性改革为主线，着力推动经济结构加快优化升级。坚持用改革的办法推进结构调整，在“破”“立”“降”上狠下功夫。扎实推进“三去一降一补”。实施“互联网+”“中国制造2025”等战略，培育壮大新兴产业，改造提升传统产业。推进简政放权、放管结合、优化服务改革，降低制度性交易成本和生产经营成本。三是坚持推进改革开放创新，着力激发市场活力和社会创造力。全面深化改革，坚决破除体制机制弊端。广泛开展大众创业、万众创新，各类市场主体5年增加70%以上。加快构建开放型经济新体制。深入实施创新驱动发展战略。实施区域协调发展和新型城镇化战略，新的增长极增长带加快成长。四是坚持以人民为中心的发展思想，着力保障和改善民生。全面推进精准扶贫、精准脱贫。积极扩大就业。推动教育、文化、卫生、体育、社保等事业发展，促进基本公共服务均等化。加强环境污染治理，努力提供优质生态产品。

以改革创新精神大力推动新时代高质量发展

在综合分析国内外形势基础上，根据需求和可能，报告提出了今年发展的主要预期目标。这些目标与去年相比总体没有变化，有的作了适当调整。今年国内生产总值预期增长6.5%左右，与去年预期目标持平。这体现了推动高质量发展的导向，也符合全面建成小康社会目标要求。今年首次把全国城镇调查失业率纳入预期目标，主要是考虑这一指标涵盖农民工等城镇非户籍人口，能够更加全面准确地反映就业状况。

2018年是党和国家事业发展进程中具有重大意义的一年。做好今年工作，要认真贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持稳中求进工作总基调，继续创新和完善宏观调控，保持宏观政策连续性稳定性。积极的财政政策要聚力增效，稳健的货币政策要松紧适度。加强政策协调配合，保持经济运行在合理区间，推动经济结构优化升级。加大改革开放力度，推动新时代高质量发展取得新的更大成效。

深入推进供给侧结构性改革。做大做强新兴产业集群，加快改造提升传统产业，使新动能更快更好发展壮大。加快制造强国建设，推动先进制造业发展，全面开展质量提升行动，来一场中国制造的品质革命。坚持用市场化法治化手段化解过剩产能、淘汰落后产能。围绕改善营商环境和解决群众办事难问题，深化“放管服”改革。进一步降低企业税费负担，全年再为企业和个人减税8000多亿元，减轻市场主体非税负担3000多亿元。

加快建设创新型国家。加强国家创新体系建设，强化基础研究、应用基础研究和原始创新，推动创新成果加快转化应用。推进科技创新，关键是调动科技人员的积极性。要抓紧修改废止有悖于激励创新的陈规旧章，下决心砍掉碍于释放创新活力的繁文缛节。要促进大众创业、万众创新上水平，

把各类创新主体的潜能充分释放出来，跑出中国创新“加速度”。

深化基础性关键领域改革。围绕做强做优做大国有资本，推进国有企业优化重组和央企股份制改革。支持民营企业发展，坚决破除各种隐性壁垒。以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争为基本导向，完善产权制度和要素市场化配置机制。深化财税体制改革，合理划分中央与地方财政事权和支出责任，健全地方税体系，改革个人所得税。围绕增强服务实体经济能力特别是解决好小微企业融资难、融资贵问题深化金融体制改革。推进社会体制改革。健全生态文明体制。

坚决打好三大攻坚战。一要推动重大风险防范化解取得明显进展。加强金融风险防控，严厉打击金融违法犯罪活动，加快市场化法治化债转股和企业兼并重组，强化金融监管。防范化解地方债务风险，落实各级地方政府主体责任，积极稳妥处置存量债务，健全规范的地方政府举债融资机制。二要加大精准脱贫力度。今年再减少农村贫困人口 1000 万以上，强化对深度贫困地区的精准支持，强化对特定贫困群众的精准帮扶。三要推进污染防治取得更大成效。巩固蓝天保卫战成果，深入推进水、土壤污染防治，加强生态系统保护和修复。

大力实施乡村振兴战略。制定乡村振兴规划，推进农业供给侧结构性改革，加大农业结构调整力度，培育新型经营主体，促进农村一二三产业融合发展。全面深化农村改革，落实第二轮土地承包到期后再延长 30 年的政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置改革。推动农村各项事业全面发展，健全乡村治理体系。

扎实推进区域协调发展战略。着眼塑造区域发展新格局，加强对老少边穷地区的支持，落实京津冀协同发展、长江经济带发展和西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展战略，出台实施粤港澳大湾区发展规划纲要。新型城镇化的核心在人，报告围绕人这一核心，对提高新型城镇化质量作出部署。今年再进城落户 1300 万人。优先发展公共交通，健全菜市场、停车场等便民服务设施，有序推进“城中村”、老旧小区改造，加强精细化服务、人性化管理。

积极扩大消费和促进有效投资。扩大内需是我国发展的战略基点。要增强消费对经济发展的基础性作用，改善消费环境，发展消费新业态新模式，支持社会力量增加服务供给。发挥投资对优化供给结构的关键性作用，落实鼓励民间投资的政策措施，营造稳定、透明、公平的投资环境。

推动形成全面开放新格局。以推进“一带一路”建设为重点，扩大国际产能合作，加大西部、内陆和沿边开放力度。围绕促进外商投资稳定增长，建设国际一流营商环境，大幅放宽市场准入，提高外商投资便利化水平。为巩固外贸稳中向好势头，报告在提出促进出口举措的同时，要求积极扩大进口。报告强调，中国主张通过平等协商解决贸易争端，反对贸易保护主义，坚决捍卫自身合法权益。

提高保障和改善民生水平。报告聚焦群众最关切最烦恼的事，提出一系列保障和改善民生的重要举措。着力促进就业创业，做好高校毕业生等重点群体就业工作。从促进居民增收和减轻税负两个方面提出提高居民收入水平的措施，既有使所有群体都受益的普惠性措施，也有针对特定群体的措施。在发展公平而有质量的教育方面，强调教育投入继续向困难地区和薄弱环节倾斜，降低农村学生辍学率、消除城镇“大班额”、解决中小学生课外负担重问题，并对增加学前教育资源供给、优化高等教育结构等提出了要求。在实施健康中国战略方面，从加强“防”与“治”两个方面作出部署，包括提高基本医保和大病保险保障水平，推进分级诊疗和家庭医生签约服务，创新食品药品监管方式，开展全民健身。要求更好解决群众住房问题，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。报告还部署了强化民生兜底保障、打造共建共治共享社会治理格局等工作。

（摘自《人民日报》2018 年 4 月 2 日）

以新发展理念全面推动高质量发展

广东财经大学副校长、教授 王廷惠

中国特色社会主义进入新时代,我国经济由高速增长转入高质量发展阶段。发展从量的扩张到质的提高,质量导向取代速度追求和规模扩张,实质上是发展动力转换、发展方式转型、发展结构优化的必然要求,是顺应社会主要矛盾转化的内在要求。全面发展高质量经济,必须坚持创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,实现发展动能转换、发展结构平衡、发展方式可持续、发展空间拓展和发展成果共享。

以新动能推动高质量创新发展

进入发展新阶段,我国经济面临发展动力不足、发展方式难以持续等现实问题,客观上要求必须转换发展动能,要从外需拉动、资源推动、投入带动、政策驱动等粗放型发展动力,升级为集约型发展创新驱动内生动力,形成发展新引擎,以创新经济引领高质量发展。

形成新动能,必须通过制度创新,激发创新主体的创新热情,释放创新主体的创新能量,形成创新驱动发展的内生基础和持续动力。尤其要深化市场准入、投融资、知识产权、商事登记等领域的制度改革,消除创新的制度壁垒,降低创业的制度成本,充分激发企业家精神,全面激活创新发展的微观基础和内生动力。形成新动能,还必须通过财税、金融、产业、区域、人力资源、分配、产学研协同创新等领域的政策创新,全方位、全领域、全环节、全链条支持创新创业,激活所有创新资源与创新要素,打破创新资源与创新要素配置的组织壁垒和组织边界,降低科技成果转化的交易成本,减少企业和产业运行的实际费用,激励技术创新和组织创新,推动技术创新、产品创新、组织创新相互融合。要将创新经济作为供给侧结构性改革的重要导向,增加有效供给,提升供给质量,驱动传统产业转型升级,形成创新驱动动力强劲的新兴产业集群和产业体系,提升产业竞争力,以新动能推动高质量创新发展。

以新要素推动高质量协调发展

由于发展的历史基础、自然禀赋、存量资源、空间半径和政策机遇不同,城乡、区域、行业之间的发展差异大,成为我国经济持续发展、社会平衡发展的制约因素。提升发展质量,必须注重发展的平衡性和协调性,通过协调发展推动全面高质量发展。

要充分发挥数字经济这一革命性新生产要素的作用,抢抓 DT(Data Technology)技术引领的战略新机遇,积极构建基于云(云计算、大数据)、网(互联网、物联网)、端(终端、

APP)的新信息基础设施体系,通过适时共享的大数据、跨越时空的大连接、超越传统的深分工、跨界无边界的大协作、现代技术的大融通,充分释放数据要素与传统要素有机深度融合产生的边际收益递增效应和协同聚合化学效应,进一步推动组织柔性化、网状化、开放化、自组织化、协同化,借助知识与信息的获取、传输、交换、积累和创造方式变革机遇,推动生活方式、交往方式、交易方式、组织方式和社会形态深刻变革,推动新生产、新消费、新流通、新企业、新就业、新组织和新模式,实现互联网与各行业、各领域的全面整合和深度融合,促进 C2B(Customer to Business)与智能制造结合的供给侧革命;将新经济与教育、金融、医疗等行业有效对接,夯实平衡、协调、充分发展的全新基础设施建设,补齐公共服务、环境生态、社会保障与社会兜底等发展短板;全面释放数字、互联网和大数据红利,助推智能、数字、信息、平台和共享等经济形态发展。要将发展数据技术和数据产业作为新发展战略的重要内容,大幅降低信息连接成本等交易费用,消除区域间、城乡间、产业间信息鸿沟,跳出发展时间与空间的自然约束,摆脱传统发展路径,激活发展资源与发展要素在城乡之间有效配置的动力,实现城乡均衡发展、经济社会协同发展、相关产业高效发展,推动高质量协调发展。

以新技术实现高质量绿色发展

我国经济发展取得举世瞩目成就的同时,也付出了不容低估的环境成本和生态代价。吸取发展教训,坚持绿色发展方向和可持续发展,坚持人类互惠共赢的发展,是高质量发展的重要内涵。

坚持经济高质量发展的绿色方向,必须将绿色理念贯穿于发展实践,全面利用绿色技术,大力发展绿色经济和生态经济。要从制度、政策、组织等层面,从生产到消费各环节,开发绿色导向的新技术,推广绿色技术新应用,推动全面、协调的绿色发展。技术层面要全面引入绿色理念,形成绿色技术研发、推广体制与体系,引导绿色设计、绿色采购、绿色制造、绿色流通和绿色消费。要强化产业政策的绿色引导作用,全面发展和广泛应用绿色技术,通过大力发展新能源汽车等绿色产业,带动相关绿色产业链和绿色产业群,引领产业结构的绿色化和集约化,形成绿色产业体系,提高 GDP“绿度”。要进一步强化政府职能与作用,细化环境治理和生态保护考核管理体制和办法,引导发展绿色 GDP。要在国家主导下,进一步完善排污权交易制度,发挥有效市场与有为政府的作用,有效控制污染总量。要借助财政、税收、金融、产业等政策手段,鼓励绿色技术开发、引进和利用,节约发展资源,改善发展环境,提高发展的综合效益,推动高质量绿色发展。

以新空间深化高质量开放发展

我国开放经历了从沿海开放、沿边开放、内陆开放到全面开放的推进过程,形成了从开放城市、开放特区、开放地带、开放区域到全方位开放的开放体系,构建了国际国内互联互通、既引进来也走出去、对内对外开放的大开放格局。

深化开放发展,是高质量发展的必然要求。一方面,要以扩大开放促深改,提升发展质量。要进一步扩大开放领域、开放范围,丰富开放层次,统筹内外开放,拓展开放深度,以开放质量提升带动外向型经济、开放经济的全面质量提升。高质量新发展需要扩大深化开放的带动力,无论自贸区提升政府服务能力、降低交易成本的制度改革,还是“一带一路”相关区域和全球经济治理体制的构建,特别是自贸区、自贸港引领的深度开放,均要通过以开放倒逼改革、促进发展的路径,进一步释放开放动力产生的发展力量与发展红利,全面提升

发展质量。要通过全面深化改革,实现由基于地缘、比较经济及政策优势的传统开放,向制度创新和改革的全新开放转型,构筑全新开放型新体制新机制,放大以改革促开放和以开放促改革的叠加效应,扩展开放经济辐射带动的质量提升效应。另一方面,要以深度开放拓空间,提高发展质量。通过全面深化开放,拓展高质量发展的新领域、新市场和新空间,扩大资源配置的空间领域,激活国际市场的需求侧因素,通过拓展市场空间、扩大市场范围,进一步提升发展空间,扩展发展半径,形成发展优势,实现高质量开放发展。

以新导向坚持高质量共享发展

速度、规模和效率导向的“唯 GDP”增长方式,可能导致发展偏差、发展分化甚至发展异化,会不自觉地偏离社会主义发展的根本目标和发展方向。

发展高质量经济,必须坚持以人民为中心,坚持共享发展理念,发展共享经济。要让百姓从高质量发展中受惠更多,获益更丰,共享发展成果。这样发展才有可持续的原动力。因此,要回归社会主义生产本质,强化社会公平的价值导向,以共享发展理念完善所有制结构及其分配、再分配制度与相关政策,健全完善社会保障与社会福利制度及政策,确保劳动群众、社会底层和弱势群体参与发展过程,享受发展成果。还要加大减贫力度,通过精准扶贫确保实现减贫目标。要在摸清发展现实问题的基础上,借助大数据跟踪把握各类群体、各个阶层、各个领域的发展能力,通过互联网金融、普惠金融、互联网教育和互联网医疗等方式,加大百姓参与力度,让百姓分享经济发展红利。更要通过加大政府投入力度,均衡公共服务供给,确保社会主义公平原则落实到共享发展具体实践,实现高质量共享发展。

(摘自《中国社会科学报》2018年4月11日)

以开放型经济发展驱动产业结构升级

南京财经大学 杨青龙

改革开放以来，开放型经济发展构成了驱动中国经济实现高速增长的主要力量之一，通过将自身禀赋优势融入全球产业和价值链分工体系，创造了举世瞩目的“中国奇迹”。当前，全球制造业生产分工体系出现调整，世界地缘政治冲突不断，全球经贸体系的规则和内容出现新变化。随着中国经济发展逐步进入新常态，受国际金融危机冲击、要素成本上升、国际竞争加剧等因素的影响，中国的开放型经济发展面临着越来越多的压力与挑战，在经济发展方式转型与产业结构升级方面也遇到了一系列“瓶颈”与“障碍”。在此背景下，中国提出了构建开放型经济新体制的目标，努力推动形成全面开放新格局。为此，在新一轮开放型经济发展的过程中，要加快产业结构升级，推动经济由高速增长向高质量发展转变。

从传统优势升级为开放型经济发展新优势

中国可以进一步以对外开放促进国内改革，在互利共赢发展理念的指引下，提升企业参与全球分工体系的深度和广度，向全球价值链的高端攀升，逐步嵌入全球创新链。在传统开放型经济发展过程中，中国主要依靠廉价劳动力、土地及其他优惠政策所形成的低成本竞争优势参与国际分工并融入全球贸易体系。而在形成全面开放新格局的过程中，中国的开放型经济发展必须打破传统发展方式，着力培养开放型经济发展新优势。一是向价值链高端攀升。即从主要基于成本和价格竞争的模式转向基于品牌和技术模式，从劳动密集型产品（环节）向技术密集型、知识密集型、信息密集型产品（环节）攀升。“中国制造”的技术水平与欧美国家相比还存在较大差距，仍缺乏核心技术与品牌。因此，欲实现产业结构升级和价值链攀升，需要提高中国企业的研发能力和创新能力，并在此基础上培育出世界知名品牌。二是为传统优势注入新动能。即以更新、更具可持续性的方式维持传统的低成本竞争优势。一般而言，经济成本取决于要素价格和生产效率，且比较优势背后的本质是相对成本的差异和竞争。从长期看，技术进步的过程就是要将奢侈品变为高端产品进而变为大众消费品。传统上中国所依赖的低成本优势之所以不可持续，很大程度上是因为相应优势源于环境规制政策宽松所带来的低环境成本和劳动力丰裕所带来的低劳动

力成本。随着生态文明建设的推进以及人口红利、资源红利的衰减，要维持低成本优势，可以通过为之注入新动能来实现。这需要依靠创新驱动战略推动全要素生产率提升，进而降低产品成本，获取新型竞争优势。从上述分析可看出，无论采取哪种方式培育开放型经济发展新优势，都离不开创新驱动方面的实质性突破。

从简单“引进来”升级为集聚全球高端要素

利用外资是中国发展开放型经济的重要内容之一，“外资嵌入”型发展模式带来了蓬勃发展的“出口贸易”。在全球价值链分工体系下，资本跨国流动是其追逐更大的利润并在全球范围内优化配置资源的结果。中国在利用外资的过程中，自身劳动力丰裕的要素禀赋结构、制造业开放程度高而服务业开放不足等因素，导致跨国公司向中国转移的产业主要是劳动密集型产业（环节），外资利用主要集中在制造业且以低端加工组装为主，而制造业高端环节和服务业等领域利用外资则相对较少。

在经济新常态背景下，需要大力实施创新驱动战略来实现经济增长动力的转换。为此，在利用外资的过程中，也必须改变传统的简单“引进来”模式，通过高水平“引进来”提升利用外资的层次和质量。在此过程中，需要确立“全要素观”和“全成本观”。因为利用外资是一个涉及知识、信息、生态环境、可持续发展等在内的生产要素流动问题，不仅牵涉生产成本和交易成本，而且必然涉及环境成本和代际成本。其中，高水平“引进来”的对象不仅包括物质资本，而且广泛涵盖人力资本、技术和知识等高端要素。为此需要做到：一是推动外部资源与中国产业体系的对接和融合。促进“引进来”的资源充分融入产业体系，通过创新型人才的创造性活动推动企业产出质量好、附加值高、污染低、能耗少的产品和服务，推动中国的分工地位从“微笑曲线”中间向两端攀升。二是启动大规模的技术改造。当前，中国实体产业的生产率尚不能有效抵消综合成本上涨的压力，企业利润较为单薄，经济发展方式转变较为困难。而解决经济新常态背景下成本上涨压力的唯一途径，是通过技术进步提升生产率，因此可适时通过引进、消化、吸收国际上的先进技术以及在此基础上的再创新，推动经济发展动力转换，并以此作为实现产业结构升级的主要手段之一。

从“引进来”升级为“引进来”“走出去”并重

长期以来，中国在发展开放型经济的过程中，“走出去”相对于“引进来”而言一直是一块“短板”。经过 40 年的改革开放，中国本土企业在市场经济体制下不断得到锤炼，积累了参与全球竞争与合作的经验和能力，在经济全球化背景下加快“走出去”步伐将成为必然趋势。为此，中国要打破在参与全球价值链分工中被“低端锁定”的困境，不仅需要引进全球先进要素，而且需要主动“走出去”整合东道国优势要素。在当前贸易一体化和生产非一体化的价值链分工背景下，“走出去”已成为布局全球价值链的重要手段。在此过程中：一是鼓励企业参与境外基础设施建设和产能合作，推动中国的铁路、电力、通信、工程机械以及汽车、飞机、电子等中国装备走向世界，促进冶金、建材等产业对外投资，以“一带一路”倡议为依托向极具市场潜力的新兴市场延伸，促进优势产能输出和区

域产能合作；二是利用中国国内市场规模较大的“本土市场效应”推动出口结构升级，也可在“走出去”过程中就地利用国外先进生产要素，以此推动中国企业提升研发设计能力；三是全面建立中国企业与跨国公司之间的知识和技术流动通道，有效利用产品输出、资本流动带来的技术外溢效应，提高中国企业的创新能力，以此推动产业结构升级。

从“世界工厂”升级为“世界办公室”

中国的产业结构和经济结构在参与开放型经济发展的过程中发生了较大变化，日益成为“世界工厂”，外贸、外资在驱动中国经济增长和发展的过程中发挥了重要作用。在中国经济发展步入新常态后，制造业发展的综合成本上涨且贸易摩擦增多，同时人力资本的积累、信息通信技术的进步以及市场需求的扩大为服务业发展奠定了良好的基础。在服务业全球化迅速推进的条件下，中国通过融入全球服务业体系并推动服务业（尤其是生产性服务业）的快速发展，逐渐成为开放型经济发展的主要目标之一。这要求今后中国的开放型经济的发展不仅要提升制造业的国际竞争力，而且要努力提升服务业的国际竞争力，从“世界工厂”逐步向“世界办公室”过渡和升级。一是继续发展传统服务贸易，做大服务贸易规模，优化服务贸易结构；二是以全球服务外包快速发展和服务业跨国转移为契机，发展中国的服务外包，提升服务业利用外资的能力。在此过程中，可借鉴之前制造业融入全球价值链分工体系的成功经验，在扩大服务业开放的进程中推动服务业规模扩张和结构优化。

（摘自《中国社会科学报》2018年4月4日）

坚定不移树立和维护宪法权威

中国社会科学院学部委员 李林

宪法是立国之根基、治国之圭臬、强国之重器，宪法与国家前途、民族命运、人民幸福息息相关。这次修宪是中国特色社会主义进入新时代的首次宪法修改，是国家政治生活中的一件大事，是党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度作出的重大政治决策，为新时代坚持和发展中国特色社会主义，实现“两个一百年”奋斗目标和实现中华民族伟大复兴中国梦提供了有力的宪法保障，具有重大现实意义和深远历史意义。

我国宪法以国家根本法的形式，确认了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度、中国特色社会主义文化的发展成果，反映了我国各族人民的共同意志和根本利益。我国宪法是党的主张、人民意志和国家意志的高度统一，是党的指导思想、基本理论、基本路线、基本方略、重大战略决策宪法化的集中体现，是保证党和国家长治久安、进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想的根本法律基础和宪制保障，具有最高法律权威。宪法权威是法治权威的最高体现，是指宪法得到社会普遍认同、自觉遵守、有效维护的理念与理由，尤其体现为宪法对公权力和所有国家生活产生的拘束力和规范力。深化依法治国实践，必须树立和维护宪法的最高权威，维护宪法尊严，保证宪法实施，养成严格崇敬宪法、遵守宪法、维护宪法的习惯与文化，使宪法和法律成为人们普遍遵守的行为规范，是建设法治中国必须解决的首要问题。

树立和维护宪法权威必须加强党的领导

我国宪法从历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑，明确了党的领导是中国近代以来的历史选择、中国人民的政治选择和中华民族的必然选择，确定了中国共产党领导的宪法地位。树立宪法权威，就是树立党领导一切、人民主体地位和国家主权的至上权威；维护宪法权威，就是维护党和人民共同意志的崇高权威；捍卫宪法尊严，就是捍卫党和人民共同意志的神圣尊严；保证宪法实施，就是保证人民根本利益和人民幸福的充分实现。新中国成立以来历史事实证明，只要我们切实尊重和有效实施宪法，人民当家作主就有保证，党和国家事业就能顺利发展。

树立和维护宪法权威，最重要、最根本的是要加强党对全面依法治国和宪法实施的领导。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证，是社会主义法治的最大特色和政治优势。党的十九大报告明确要求，必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。坚持党的领导，是社

会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义。

树立和维护宪法权威，要加强党对全面依法治国和宪法实施的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，从体制机制上保证把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，落实到党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法和推进宪法实施的具体实践中。执政党既要坚持依法治国、依宪治国和依宪执政，自觉在宪法法律范围内活动，又要发挥好党组织和广大党员、干部在依法治国中的政治核心作用和先锋模范作用。绝不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法，一切违反宪法和法律的行为，都必须予以追究。

树立和维护宪法权威必须加强宪法实施监督

加强宪法实施监督，有利于加强中国共产党的领导核心地位，维护党的政治权威和宪法权威，巩固党的执政地位和宪制基础，提高党依宪执政和依法执政的能力和水平；有利于坚持和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化；有利于维护国体、巩固政体，保证民族团结和国家统一、领土完整；有利于保证国家法治的统一和权威，推进全面依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，建设法治中国；有利于建立国家宪法秩序，维护社会公平正义，实现党和国家长治久安；有利于从理论与制度上划清中国特色社会主义民主政治与西方宪政民主模式的根本区别，坚定全党全军全国人民中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信。当前，开启新时代中国特色社会主义法治新征程，深化依法治国实践，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系和法治国家，应当更加重视树立和维护宪法权威，加强宪法实施和监督，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。

党的十八大以来，党中央高度重视宪法实施监督工作。党的十八届三中全会明确提出，要维护宪法法律权威，进一步健全宪法实施监督机制和程序，建立健全全社会忠于、遵守、维护、运用宪法法律的制度。党的十八届四中全会进一步规定：健全宪法实施和监督制度，完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制；加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件。党的十九大报告提出，要加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。习近平总书记提出明确要求：“全国人大及其常委会和国家有关监督机关要担负起宪法和法律监督职责，加强对宪法和法律实施情况的监督检查，健全监督机制和程序，坚决纠正违宪违法行为。地方各级人大及其常委会要依法行使职权，保证宪法和法律在本行政区域内得到遵守和执行。”加强宪法实施和监督，建立和完善维护宪法权威的长效机制，应当按照中央的要求，全面深入贯彻落实十八大以来特别是党的十九大作出的关于深化依法治国实践、加强宪法实施和监督的各项部署，设立国家宪法实施监督机构，启动宪法解释程序，健全合宪性审查制度，推进宪法实施监督实践，不断树立和维护宪法权威。

树立和维护宪法权威必须加强宪法宣传教育

宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。只有保证公民在法律面前一律平等，尊重和保障人权，保证人民依法享有广泛的权利和自由，宪法才能深入人心，走入人民群众，宪法实施才能真正成为全体人民的自觉行动。习近平总

书记指出：我们要在全社会加强宪法宣传教育，提高全体人民特别是各级领导干部和国家机关工作人员的宪法意识和法制观念，弘扬社会主义法治精神，努力培育社会主义法治文化，让宪法家喻户晓，在全社会形成学法尊法守法用法的良好氛围。我们要通过不懈努力，在全社会牢固树立宪法和法律的权威，让广大人民群众充分相信法律、自觉运用法律，使广大人民群众认识到宪法不仅是全体公民必须遵循的行为规范，而且是保障公民权利的法律武器。我们要把宪法教育作为党员干部教育的重要内容，使各级领导干部和国家机关工作人员掌握宪法的基本知识，树立忠于宪法、遵守宪法、维护宪法的自觉意识。

开展宪法宣传教育，是全面贯彻实施宪法的重要基础性工作，为此宪法宣传教育需要从宪法文本入手，学习和理解原文，这是非常重要的，这方面工作要不断加强和改进。党的十九大报告明确提出：要加大全民普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。“宪法法律至上”是指在我国法律制度、法律体系框架和司法制度下，在规范社会行为的诸种社会规范中，在调整社会关系的诸种社会规则中，宪法法律具有最高的法律权威、法律地位和法律效力，是一切国家机关、武装力量、政党和社会团体、企业事业组织和公民个人的根本行为准则，是这些社会主体对有关事实和进行法律认知、作出法律评价和法律判断的最高依据。坚持宪法法律至上，是建设中国特色社会主义民主法治的必然要求，是巩固党的执政地位，提高党的执政能力和执政水平，实现科学执政、民主执政和依法执政，坚持执政为民和党的事业至上的必然要求和重要制度保障；是恪守人民主权原则、尊重人民意志、维护人民权利、保障人民民主、实现人民利益至上的必然要求和重要制度保障。

当前，加强宪法宣传教育，要把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想与学习贯彻宪法精神紧密结合起来，把学习宣传宪法与实施宪法紧密结合起来，依法保障全体公民享有广泛权利，努力维护最广大人民根本利益，保障人民群众对美好生活的向往和追求，让人民群众在国家政治和社会生活中都能够感受到宪法权威、宪法尊严、宪法温暖和宪法魅力，通过宪法宣传和宪法有效实施等多种路径和形式，例如深入开展公民宪法教育、推行宪法宣誓制度、推进合宪性审查工作、依法查处违宪行为、落实宪法基本权利等，努力拉近宪法与人民群众的距离，把高高在上纸面的抽象的宪法条文，变成人民群众政治和社会生活的具体方式，把宪法变成可用之法、刚性之法、行动之法，在宪法“脱虚向实”的具体实践中，不断深化和强化全体公民对于宪法的政治认同、法治认同、思想认同、情感认同和事实认同。

我国宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法，是充分体现人民共同意志、充分保障人民民主权利、充分维护人民根本利益的好宪法，是推动国家发展进步、保证人民创造幸福生活、保障中华民族实现伟大复兴的好宪法，是我们国家和人民经受住各种困难和风险考验、始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法治保证。当前，必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，创新和发展我国宪法学理论，完善宪法制度，维护宪法权威，充分发挥宪法在开启新时代中国特色社会主义新征程中的重要促进和保障作用。

（摘自《学习时报》2018年4月11日）

推进全面依法治国的重大决策

西南政法大学马克思主义学院院长 邓斌 高建民

党的十九大报告提出：坚定不移走中国特色社会主义法治道路，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。党的十九届三中全会贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，审议通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》。第十三届全国人民代表大会第一次会议表决通过了《中华人民共和国宪法修正案》。这是我们党紧扣时代脉搏、总结十八大以来全面依法治国取得的实践经验，结合新时代坚持和发展中国特色社会主义的现实需要而作出的重大战略决策，是全面推进依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措，对于协调推进“四个全面”战略布局、实现中华民族伟大复兴的中国梦具有十分重要的意义。

一、宪法修改的历史逻辑和实践基础

宪法作为社会的上层建筑不是一成不变的，而是随着该社会的经济基础和人们的社会实践的发展而变化的。

由宪法及时确认党和人民创造的伟大成就和宝贵经验，以更好地发挥其对国家生活与社会发展的规范、引领、推动和保障作用是我们党治国理政的一条重要历史经验。自 1954 年我国第一部宪法诞生至今，我国宪法一直处在探索实践和不断完善过程中。1982 年宪法公布施行后，分别于 1988 年、1993 年、1999 年、2004 年进行了四次修改，有力地推动了我国改革开放和社会主义现代化建设的健康发展。例如，1988 年通过的宪法修正案增加：“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。”1993 年的宪法修正案使“坚持公有制为主体，多种所有制经济共同发展的基本经济制度”和“坚持按劳分配为主体，多种分配方式并存的分配制度”得以确立。1999 年的宪法修正案将邓小平理论与马克思列宁主义、毛泽东思想一道写入宪法，确立了邓小平理论在国家和社会生活中的指导地位，并把“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”写入宪法。2004 年宪法修改在第 14 条中增加了“建立健全社会保障制度”，在第 59 条关于全国人民代表大会组成中增加“特别行政区”的规定。历史证明，我国宪法必须随着党领导人民建设中国特色社会主义实践的发展而不断完善，这是我国宪法发展的一个显著特点，也是一条基本规律。

自 2004 年宪法修改以来，党和国家事业又有许多重大发展，取得了许多理论、实践和制度创新成果。尤其是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民毫不动摇地坚

持和发展中国特色社会主义，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，推动党和国家事业取得了历史性成就、发生了历史性变革。中国特色社会主义进入了新时代，我国发展处于新的历史方位，面临着新的社会主要矛盾、历史任务和实践要求。党的十九大对新时代坚持和发展中国特色社会主义作出重大战略部署，确定了新的奋斗目标。因此，有必要对宪法作出适当修改，把党和人民在实践中取得的理论创新、实践创新、制度创新成果上升为国家意志和宪法规定。

“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”依法治国首先是依宪治国，依法执政首先是依宪执政。国家治理体系和治理能力的现代化首先是法治体系的现代化。习近平同志强调，法治体系是国家治理体系的重要依托，是我们党依法执政、科学执政、民主执政的前提条件。当前，我国在加强宪法实施和监督、推进合宪性审查工作和维护宪法权威方面还存在着一些问题，有必要及时修改宪法，以维护其科学性和权威性。

二、宪法修改的总体要求和主要内容

第十三届全国人民代表大会第一次会议高举中国特色社会主义伟大旗帜，贯彻党的十九大精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，把党和人民在实践中取得的重大理论创新、制度创新成果上升为宪法规定，把党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策载入国家根本法，以体现党和国家事业发展的新成就新经验新要求，从而实现我国宪法的连续性、稳定性、权威性和时代性的统一。

首先，将习近平新时代中国特色社会主义思想写入宪法序言。习近平新时代中国特色社会主义思想是以习近平同志为核心的党中央聆听时代声音，回应实践要求和人民期盼，创造性地运用辩证唯物主义和历史唯物主义，对新时代我国坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义的系统回答，是马克思主义中国化的最新成果。习近平新时代中国特色社会主义思想继承和发展了毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系，深化了对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识，是 21 世纪的马克思主义和实现中华民族伟大复兴的行动指南，是党和国家必须长期坚持的指导思想 and 行动指南。它不仅应该体现在党章中，也应该体现在宪法中，成为国家制度的灵魂。通过宪法及时把党的指导思想确立为国家的指导思想，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者统一的应有之义，是坚持和发展中国特色社会主义的必然要求。

其次，将党的十九大确定的重大方针政策和战略部署载入宪法。新修改的宪法明确了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局，增加了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，充实了爱国统一战线和民族关系以及和平外交政策，明确了坚持和平发展道路，坚持互利共赢开放战略，推动构建人类命运共同体，增加倡导社会主义核心价值观的内容等。这些党和人民在实践中取得的新经验，新时代决胜全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的重大战略部署，对于中国特色社会主义事业的发展具有重大的引导和激励作用，必须写入宪法并长期坚持。新修改的宪法还明确了重大制度成果。修改后的宪法第一条就规定：“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”，将党领导一切确立为国家的根本制度。另外，此次宪法修改共涉 21 条，其中 11 条与监察委员会相关。在宪法第三章第七节中专门就国家监察委员会和各级地方监察委员会的性质、地位、名称、人员组成、任期、领导体制、职权等作出规定。这是对国家监察委员会的政治地位和法律地位在宪法中的确认，是事关全局的重大政治体制改革，是强化党和国家自我监督的重大决策。

三、宪法修改的基本原则和重大意义

宪法修改关系全局，影响广泛而深远。这次宪法修改至始至终贯彻了四大原则：坚持党的领导，坚持中国特色社会主义法治道路，坚持正确政治方向；严格依法按程序进行；充分发扬民主、广泛凝聚共识，确保反映人民意志、得到人民拥护；坚持对宪法作部分修改、不作大改的原则，保持宪法连续性、稳定性、权威性。

宪法修改是党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度作出的重大决策，对于维护宪法权威、全面依法治国，以及全面建成小康社会、实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴起着巨大的推动作用。

首先，新修改的宪法有力地维护了宪法的权威。一方面，宪法的权威性有赖于科学性。“法与时转则治，治与世宜则有功。”法律不可一成不变，若不与时俱进，再好的法令法规也无济于事。宪法只有顺应时代变化，反映新的实践经验和新要求，其内容才具有科学性，也才更具权威性。另一方面，设立宪法和法律委员会、强调国家工作人员就职时公开进行宪法宣誓，这是捍卫宪法权威、增强宪法意识、弘扬宪法精神的重大举措。中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》对宪法和法律委员会的成立及其职能定位进行了确认。强调加强对宪法实施的监督和推进合宪性审查工作，从体制机制上完善了宪法构成。捍卫宪法权威，就是捍卫党和人民共同意志的尊严；保证宪法实施，就是保证人民利益的实现。

其次，新修改的宪法有助于推进国家治理体系和治理能力现代化，有利于全面施行依法治国。一方面，新修改的宪法强调中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，进一步确认了党总揽全局、协调各方的领导地位，有效提升党的治理能力。强调中国共产党对一切工作的领导，既有利于全面依法治国坚持正确的方向，又能够确保令行禁止，政令畅通。另一方面，这次以修改宪法为契机，强化宪法的实施和监督，全面推进科学立法、严格执法、公正司法、执法必严、违法必究，深入开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法宣传教育活动，大力弘扬宪法和法治精神，加强对宪法法律实施情况的监督和检查，有助于全面提高党的依宪治国的水平并大幅增强其依法执政本领，进而推动全面依法治国向纵深发展。

新修改的宪法必将推动中国发生深刻的社会革命，进而实现中华民族的伟大复兴。法治兴则国家兴，法治强则国家强。把习近平新时代中国特色社会主义思想写入宪法，就是要发挥其武装头脑、推动实践的作用，把新时代的奋斗目标写入宪法，就是要发挥其对经济社会发展的助推器作用，从而确保党的历史任务如期完成。宪法规定设立国家监察委员会并赋予其监察国家一切公职人员的职权，必将促进党和国家机构改革，净化党风、社风、民风，建构廉洁政治、廉洁社会，促进社会主义核心价值观内化于心、外化于行；把“五位一体”总体布局和新发展理念写入宪法，就是要发挥其明晰权责、定纷止争、促进公平竞争、激励创新、维护社会和谐等作用，从而用法治思维和法治方式解决在社会主义现代化进程中出现的各种问题和矛盾。因此，新修改的宪法必将引发深刻的社会变革，进而创造更高的社会主义法治文明，为顺利实现中华民族的伟大复兴提供重要保障。

（摘自中国社会科学网 2018 年 3 月 30 日）

深化国家监察体制改革 推进国家治理体系和治理能力现代化

——《中华人民共和国监察法》解读

金国坤

同志们好，今天我来解读一下《中华人民共和国监察法》（以下简称监察法）。十三届全国人大一次会议通过了监察法，这是我国政治制度的一项重要改革，目的是为了把监察力量集中起来，实现对行使公权力的公职人员监察全覆盖，用法治化手段来反腐败。今天我将从三个方面来介绍，第一个方面，制定监察法的背景及宪法根据。也就是制定监察法的必要性，我们为什么要制定监察法。第二个方面，监察法的主要内容和具体规定。第三个方面，纪检监察工作需要注意的若干问题，国家监察体制改革之后，纪检监察工作应该怎么样推向深入。

一、制定监察法的背景及宪法根据

（一）深化国家监察体制改革和制定监察法的背景

这要从反腐败开始说起。在全面从严治党的下，反腐败取得了重大成就。但是，在反腐败的体制上，党的纪律检查委员会对党员干部违反党纪行为进行调查处理；行政监察机关对国家公务人员违反政纪、法纪行为进行调查处理；人民检察院对贪污、贿赂、挪用公款等职务犯罪行使侦查起诉责任。在我国，80%的公务员和95%的领导干部是共产党员，那么，这就有监督对象重合的问题。在实际工作中，如果违反党纪、政纪和法纪的行为发生在同一个人身上，这个人既是国家工作人员，也是党员干部，那么，同样是贪污、贿赂等职务犯罪行为，是由检察院首先立案查处，还是由纪委、行政监察机关立案查处？在监察法出台之前，由于没有明确的规定，所以就发生了2016年9月29日，内蒙古自治区人民检察院对巴彦淖尔市市委书记和乌兰察布市市委书记立案侦查，我们不禁要问，对于市委书记一级的领导干部，是由纪委首先立案调查，还是直接由检察院立案侦查？根据刑事诉讼法第十八条第二款规定，贪污贿赂犯罪，国家工作人员的渎职犯罪由人民检察院立案侦查。

同样的事件发生在2016年9月13日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议审议通过了全国人大常委会代表资格审查委员会关于辽宁省人大选举产生的部分十二届全国人大代表当

选无效的报告，依法确定由辽宁省十二届人大一次会议选举产生的 45 名全国人大代表当选无效。这里面拉票贿选的，有的是民营企业家，不是党员干部。对这些非党员干部，也应该进行有效地监督。在这种情况下，就要整合监察力量，对所有行使公权力的公职人员实现监察全覆盖。这是国家监察体制改革的一个重要任务。

2016 年 1 月 12 日，习近平同志在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上讲话指出，“要坚持党对党风廉政建设和反腐败工作的统一领导，扩大监察范围，整合监察力量，健全国家监察组织架构，形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系”。10 月 27 日，《中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议公报》（以下简称《公报》）强调，“各级党委应当支持和保证同级人大、政府、监察机关、司法机关等对国家机关及公职人员依法进行监督”。以前都是讲各级党委应当支持和保证同级人大、政府、司法机关等对国家机关及公职人员依法进行监督，从《公报》里面我们看到了党的一个信号，就是增加了监察机关，将监察机关和人大、政府、司法机关等并列来提，这就意味着需要建立一支独立的监察机构及队伍。11 月 7 日，中共中央办公厅印发《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》（以下简称《方案》），部署在 3 省市设立各级监察委员会，从体制机制、制度建设上先行先试、探索实践，为在全国推开积累经验。

在改革试点中，北京市、山西省、浙江省把原来分散在行政监察局、预防腐败局、行政机关的监督系统，和人民检察院的查处贪污贿赂、失职渎职、预防职务犯罪等部门整合起来，成立监察委员会。监察委员会跟党的纪委合属办公，实现对行使公权力的公职人员监察全覆盖。

截至 2017 年 4 月 27 日，试点地区全面完成省、市、县监察委员会组建，同时人民检察院的查处贪污贿赂、失职渎职、预防职务犯罪等部门的检察人员全部转隶到国家监察机关，转隶工作也全部完成。

以北京市为例，2017 年 1 月 21 日，北京市监察委员会正式成立。截至 2017 年 4 月 19 日，北京市 16 个区监察委员会全部成立。北京市检察院、四个分院和各区人民检察院的查处贪污贿赂、失职渎职、预防职务犯罪等部门的检察人员全部转隶到市区两级监察委员会，一共转隶 772 名干部。

监察体制改革以后，北京市监察对象达到 99.7 万人，比改革以前增加 78.7 万人，这就解决了行政监察范围过窄、反腐败力量分散的问题，真正实现从监督“狭义政府”到“广义政府”的转变，将公权力关进制度的笼子，并且取得了很大成效。据统计，2017 年北京市共 212 名“新”监察对象受到政务处分，可以说北京市改革试点发挥了“探路者”作用。

根据第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过的《全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》，监察委员会有权对涉嫌贪污受贿、违法犯罪的当事人采取留置措施。2017 年，北京市监察机关共留置 68 人，其中，移送司法机关 42 人；留置时间案均 64.3 天，为国家监察体制改革试点工作在全国推开提供了可借鉴的“北京经验”。我们知道，在监察法立法的时候需要考虑对什么样的人进行留置，留置时间多长等问题，而解决这些问题都是需要有实践经验积累的。

就北京市国家监察体制改革试点，留置对象是比较明确的。比如北京市首位被留置的案件当事人是通州区永乐店镇财政所的一名出纳，因涉嫌挪用公款，2017 年 4 月被通州区监察委员会立案调查。在被带至办案地点后，区监察委员会工作人员向他宣布对其采取留置措施。为什么要对他采取留置措施？一是属于案情比较重大，他涉嫌挪用公款 761 万元，这是一个较大的数额。二是他比较年轻，思

想负担比较重，在调查期间可能出现逃跑、自伤、自残等情况。在这种情况下，对他采取留置措施。从中我们也可以得出一些经验，就是在调查贪污受贿犯罪案件过程之中，如果已经掌握了部分犯罪事实和证据，属于案情比较重大、复杂，嫌疑人有可能毁灭证据、隐匿证据或者逃跑、自杀的，经过严格审批可以对其采取留置措施。

在党的十九大上，习近平同志指出，“国家监察体制改革试点取得实效”。他要求，“深化国家监察体制改革，将试点工作在全国推开，组建国家、省、市、县监察委员会，同党的纪律检查机关合署办公，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖”。他提出，“制定国家监察法，依法赋予监察委员会职责权限和调查手段，用留置取代‘两规’措施”。他强调，“推进反腐败国家立法”“通过不懈努力换来海晏河清、朗朗乾坤”。

为了贯彻落实党的十九大精神，2017年10月，中共中央办公厅印发《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案》（以下简称《方案》），部署在全国范围内深化国家监察体制改革的探索实践，完成省、市、县三级监察委员会组建工作，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。《方案》强调，在2017年底2018年初召开的省、市、县人民代表大会上产生三级监察委员会。

根据党中央确定的《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案》，2017年11月4日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》，决定在全国各地推开国家监察体制改革试点工作。同时，也抓紧起草《中华人民共和国监察法（草案）》（以下简称监察法（草案））。11月7日，监察法（草案）在中国人大网首次公布，向社会公开征求意见。这样，在认真总结北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作经验的基础上，在全国各地推开国家监察体制改革试点工作，这是实现从从严治党与全面深化改革、全面依法治国有机统一的重大部署。

（二）监察法是宪法的下位法

监察法（草案）公布以后，在社会上引起了广泛讨论。有学者提出，监察法作为政治体制改革的一部重要法律，作为一部国家基本法律，它的上位法应该是宪法。但是，在监察法（草案）中没有“根据宪法，制定本法”。这是因为国家监察体制改革是重大的政治制度改革，由于监察是属于行政系统的一部分，现行宪法对监察机关没有作任何规定。在这种情况下，改革试点的时候可以暂时调整或者停止适用有关的法律规定。比如，可以停止适用《中华人民共和国行政监察法》（以下简称行政监察法），因为行政监察法规定的是由国家行政机关行使监察权。也可以停止适用《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下简称刑事诉讼法）的有关条款、《中华人民共和国人民检察院组织法》（以下简称人民检察院组织法）和《中华人民共和国检察官法》（以下简称检察官法）的有关条款，因为根据刑事诉讼法第三条第一款，检察、批准逮捕、检察机关直接受理的案件的侦查、提起公诉，由人民检察院负责。根据刑事诉讼法第十八条第二款，贪污贿赂犯罪，国家工作人员的渎职犯罪，国家机关工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、报复陷害、非法搜查的侵犯公民人身权利的犯罪以及侵犯公民民主权利的犯罪，由人民检察院立案侦查。根据刑事诉讼法第一百四十八条第二款，人民检察院在立案后，对于重大的贪污、贿赂犯罪案件以及利用职权实施的严重侵犯公民人身权利的重大犯罪案件，根据侦查犯罪的需要，经过严格的批准手续，可以采取技术侦查措施。现在，要把人民检察院行使侦查犯罪案件的侦查权移交给监察委员会。

当然，在改革试点的时候，人民检察院组织法、检察官法的有关条款也可以停止适用。

还有,《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法)的有关条款,也可以停止适用。因为地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法第五十九条第五项规定,县级以上的地方各级人民政府行使监察等行政工作。现在,要把监察工作的职权转移给监察委员会。

在改革试点的时候,采取的是暂时调整或者停止适用有关法律条款的规定。但是,在全国进行国家监察体制改革,就要把监察委员会行使监察权的责任固化下来,这就涉及到责任的调整和国家机构的变革。也就是不仅要制定监察法,而且还应该以修改宪法为前提。所以,在十三届全国人大一次会议公布监察法之前,先表决通过了宪法修正案。对现行宪法作出 21 条修改,其中 11 条同设立监察委员会有关。增加有关监察委员会的各项规定,为成立监察委员会提供宪法依据。

比如,将宪法第一章《总纲》第三条第三款中“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生”修改为“国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生”。由“一府两院”变成“一府一委两院”,其中“一委”即国家监察委员会。把监察机关和国家行政机关、审判机关、检察机关平行了。

不光是第三条,还有第六十五条。将宪法第三章《国家机构》第六十五条第四款“全国人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务。”修改为“全国人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、监察机关、审判机关和检察机关的职务。”

将宪法第三章《国家机构》第一百零三条第三款“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务”修改为“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、监察机关、审判机关和检察机关的职务”。

在宪法第三章《国家机构》第六十二条第六项后增加一项,内容为“选举国家监察委员会主任”;在宪法第六十三条第三项后增加一项,内容为“国家监察委员会主任”;在宪法第六十七条第六项中增加“国家监察委员会”;在第十项后增加一项,内容为“根据国家监察委员会主任的提请,任免国家监察委员会副主任、委员”。

将宪法第三章《国家机构》第一百零一条第二款中“县级以上的地方各级人民代表大会选举并且有权罢免本级人民法院院长和本级人民检察院检察长”修改为“县级以上的地方各级人民代表大会选举并且有权罢免本级监察委员会主任、本级人民法院院长和本级人民检察院检察长”;将宪法第一百零四条中“监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作”修改为“监督本级人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院的工作”。

删去宪法第三章《国家机构》第八十九条第八项“领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作”中的“和监察”。删去宪法第一百零七条第一款“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作”中的“监察”。

宪法作上述修改,反映了党的十八大以来深化国家监察体制改革的成果,贯彻了党的十九大关于健全党和国家监督体系的部署,也反映了设立国家监察委员会和地方各级监察委员会后,全国人民代表大会及其常务委员会和地方各级人民代表大会及其常务委员会、国务院和地方各级人民政府职权的新变化以及工作的新要求。

以上是宪法作了总的原则性规定,具体内容由监察法作详细规定。比如国家监察机关跟检察机关

怎样配合，怎样互相制约，这需要监察法作出具体规定，我们后面再讲。

修改宪法是为贯彻和体现深化国家监察体制改革的精神，为成立监察委员会提供宪法依据。所以，在正式公布的《中华人民共和国监察法》第一条就明确规定，“根据宪法，制定本法”。

二、监察法的主要内容和具体规定

监察法是我国反腐败领域的一部重要立法，为监察工作提供法律保障。它明确了党对监察工作的领导和监察机关的定位，监察工作的范围、职责、权限和程序等基本内容和重要问题。这部法一共分为九章六十九条。包括总则、监察机关及其职责、监察范围和管辖、监察权限、监察程序，还特别提到了反腐败国际合作，也包括了对监察机关和监察人员的监督。作为一部法律，最后要规定法律责任。这是这部法律的框架结构。下面我就几个主要问题作简要介绍。

（一）监察机关的性质

监察机关是什么性质的机关？这就要看监察机关的责任是什么。监察法第三条规定，各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关，依照本法对所有行使公权力的公职人员（以下称公职人员）进行监察，调查职务违法和职务犯罪，开展廉政建设和反腐败工作，维护宪法和法律的尊严。从这一条我们可以看出，监察机关是专责机关。也就是说它是专责行使反腐败工作的国家机构。监察机关的责任是对所有行使公权力的公职人员进行党纪、政纪和法纪全方位监察。在国家机构体系里面，监察机关是独立于行政机关和司法机关的。所以，它既不是行政机关，也不是司法机关，是一个平行于行政机关和司法机关的国家机构。本来，监察权是属于行政权的一部分，因为行政监察法第一章《总则》第二条规定，监察机关是人民政府行使监察职能的机关，依照本法对国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察。同时，监察权也有一部分属于司法权，人民检察院行使对贪污、贿赂、挪用公款等职务犯罪的侦查起诉责任，人民检察院属于司法机关。现在，不仅把行政监察权和检察权移交给监察机关，而且移交以后权力的性质也发生了变化，它不再属于行政权和司法权的范畴，而是一种独立的权力，这种权力就是监察权。

监察机关不是行政机关，也不是司法机关，它是政治机关。深化国家监察体制改革，是事关全局的重大政治体制改革。国家监察委员会和党的纪律检查委员会合属办公，监察对象是所有行使国家公权力的公职人员。

（二）监察机关及其职责

监察机关分中华人民共和国国家监察委员会（以下简称国家监察委员会）和省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区监察委员会。国家监察委员会是最高监察机关，相当于最高人民法院、最高人民检察院这样的机构设置。在地方上设立省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区监察委员会。国家监察委员会由全国人民代表大会产生，负责全国监察工作。国家监察委员会由主任、副主任若干人、委员若干人组成，主任由全国人民代表大会选举，副主任、委员由国家监察委员会主任提请全国人民代表大会常务委员会任免。国家监察委员会对全国人民代表大会及其常务委员会负责，并接受其监督。

地方各级监察委员会由本级人民代表大会产生，负责本行政区域内的监察工作。地方各级监察委员会由主任、副主任若干人、委员若干人组成，主任由本级人民代表大会选举，副主任、委员由监察委员会主任提请本级人民代表大会常务委员会任免。

各级监察委员会可以向本级中国共产党机关、国家机关、法律法规授权或者委托管理公共事务的组织和单位以及所管辖的行政区域、国有企业等派驻或者派出监察机关、监察专员。监察机关、监察专员对派驻或者派出它的监察委员会负责。派驻或者派出的监察机关、监察专员根据授权，按照管理权限依法对公职人员进行监督，提出监察建议，依法对公职人员进行调查、处置。这样，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。

就北京市来说，各区监察委员会向各街道、乡镇派驻或者派出监察机关、监察专员。派驻街道的被称为街道监察组，派驻乡镇的被称为乡镇监察办公室。这些监察组、监察办公室与街道纪工委、乡镇纪委会属办公，不再保留街道、乡镇监察科。到目前为止，北京市所有乡镇、街道都已经实现了监察机关、监察人员、监察责任“三到位”，现在开始探索向社区、村派驻或者派出监察机关、监察专员，确保监察工作无盲区、无死角，覆盖到最后一公里。

监察法第十一条第一款规定，监察委员会依照本法和有关法律规定履行监督、调查、处置职责。一般认为监察委员会是反腐败机构，它的主要职责是查处党员干部、行使公职人员的贪污、贿赂反腐败案件，好像办案成了监察委员会最主要的或者是唯一的职责。其实，监察委员会的第一项职责是，对公职人员开展廉政教育，对其依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守情况进行监督检查。也就是说监察委员会的第一项职责是监督检查，而不是接到了举报线索，或者是发现有贪污受贿情况以后进行立案调查。监督检查是常态化的，监察所有行使公权力的公职人员是不是认真履责、依法行政，有没有不作为、不担当、有法不依的情况。

比如，在生态文明建设中，地方党委、地方政府、行使公权力的人有没有很好地执行环境保护法，有没有很好地保护本地方的生态环境，有没有对大气污染防治进行有效地监督，这是各级党委、政府的一项重要职责，也是监察工作的重点之一。根据中央要求，2016年11月29日至12月29日，中央第一环境保护督察组对北京市开展了环境保护督察工作，发现部分饮用水水源保护区违法违规开发建设问题突出。延庆区政府及规划国土、住房建设、水务、环保等部门监管不力，导致白河堡饮用水水源一级保护区内违规建有天池宾馆项目，二级保护区内违规建设山里乐活酒店项目。并于2017年4月12日将督察发现的生态环境损害责任追究问题移交北京市，要求依法依规进行调查处理。根据查明事实，依据有关规定，经北京市委、市政府研究，给予永宁镇副镇长贺迎春行政警告处分，给予时任永宁镇规划管理与环境保护办公室主任张冰山行政降级处分；给予延庆镇城管执法队教导员乔荆京（时任区城管执法监察局指挥中心主任）行政记大过处分等。

监察委员会的第二项职责是，对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪进行调查。这是“亮剑”，对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪要进行调查。

监察委员会的第三项职责是，对违法的公职人员依法作出政务处分决定；对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责；对涉嫌职务犯罪的，将调查结果移送人民检察院依法审查、提起公诉；向监察对象所在单位提出监察建议。经过监督调查之后，对违法的公职人员、对违纪的公职人员给予党纪处分，对违反政纪的行为给予政纪处分。这些都属于政务处分。如果由于监管不力造成国家财产和人民生命财产重大损失的，造成严重事故的，需要对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责；对涉嫌职务犯罪的，将调查结果移送人民检察院依法审查、提起公诉。可以看出来，监察委员会监察对象不是单位，不是机关，主要是人，包括所有行使公权力的公职人员，特别是领导干部，因为领导

干部是第一责任人。当然，对有关单位，监察委员会可以提出监察建议，要求从制度上堵塞漏洞，预防违法违纪行为再次发生。

（三）监察范围和管辖

前面讲到国家监察体制改革之后，监察对象和范围大大地增加了。从监察法所规定的监察范围和管辖来看，它的覆盖面应该说是全方位、无死角。这样，实现对行使公权力的公职人员监察全覆盖，用法治化手段来反腐败。监察机关对下列公职人员和有关人员进行监察：

第一，对公务员，以及参照《中华人民共和国公务员法》管理的人员。这是以前行政监察法所规定的公务员范围，当然也包括参公人员。

第二，法律、法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员。也就是一些事业单位，这些事业单位不是公务员编制，不是行政机关，但是根据法律法规授权或者受国家机关依法委托行使一部分公权力。这些机关中的、组织中的行使公权力的公职人员也属于监察对象。

第三，国有企业管理人员。国有企业中由政府任命或者派驻的管理人员也属于监察对象。不管这个管理人员是不是党员干部。

第四，公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员。比如，医院里的一般医生，如果不是从事管理的人员，像科室主任，就不属于监察对象；比如，大学里的教授，如果不是从事管理的人员，像系主任、各院的院长、校长，也不属于监察对象。但是，党校的教授例外，他属于监察对象。因为党校是党委的一个部门，是对党员干部，特别是高级领导干部进行理论知识培训的机构。实际上，党校的教授行使的是干部教育公权力，承担着对在党校学习的领导干部进行培训教育的任务。所以，党校的教授属于国家公职人员监察范围。

第五，基层群众性自治组织中从事管理的人员。从组织机构上说，我国的基层政权是指乡、镇、民族乡人民代表大会和人民政府以及市（不设区的市）、市辖区人民代表大会和人民政府。根据《中华人民共和国村民委员会组织法》第一章《总则》第二条，村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。村干部行使的是什么权力？是群众性自治权力，是村民自我管理权力，是受上级政府委托行使公权力的公职人员，是有一部分公权力性质的。监察法第十五条第五款规定，基层群众性自治组织中从事管理的人员属于监察机关监察范围。

除了以上五个方面以外，其他依法履行公职的人员也一并纳入监察机关监察范围。这样，监察范围就极大地扩大了。

（四）监察权限和监察程序

公职人员履责是不是到位，有没有贪污受贿等违反党纪国法的行为，监察机关行使国家监察职能需要有一定的调查手段和权力。这些手段和权力应当由法律赋予。监察法可以说既是一部组织法，又是一部程序法。从前半部分来说，监察法是一部组织法，它规定了监察机关及其职责、监察范围和管辖。从后半部分来说，监察法又是一部程序法。刑事诉讼法规定了公检法三个机关对刑事案件进行侦查、起诉和审判，包括执行刑事诉讼的程序规则。跟刑事诉讼法一样，监察法规定了监察权限和监察程序。这是监察法的重要内容。

1. 监察权限。监察法授予监察委员会的监察权限是充分的，能够保证监察机关这支“利箭”有效地对监察对象进行调查和处理。根据监察法规定，监察权限主要有这样几个方面：

第一种权限，对可能发生职务违法的监察对象，监察机关按照管理权限，可以直接或者委托有关

机关、人员进行谈话或者要求说明情况。也就是我们平常所说的约谈。监察机关接到有关线索，要求监察对象到监察机关当面把问题说清楚，这是监察机关了解情况的第一步。被约谈的对象应当按照监察机关的要求接受约谈，如实说明有关情况。当然，也包括澄清事实。

第二种权限，在调查过程中，对涉嫌职务违法的被调查人，监察机关可以要求其就涉嫌违法行为作出陈述，必要时向被调查人出具书面通知。也就是问题比较严重，已经涉嫌违法。陈述是证据的一种，跟谈话不一样，谈话是比较随意、轻松的，而陈述是记录在案的，就涉嫌违法的行为作出陈述。陈述可以是口头的，由监察机关和监察人员记录，也可以是书面陈述，说明情况和问题。

第三种权限，在调查过程中，监察机关可以对涉嫌职务违法的被调查人进行询问。询问是比较严重的监察手段了。监察对象对询问要如实回答。监察对象有义务向监察机关如实回答有关问题。

第四种权限，在调查过程中，监察机关可以询问证人等人员。除了询问监察对象之外，跟监察对象有过接触的、了解监察对象情况的证人也可以进行询问。

第五种权限，在调查过程中，监察机关可以对监察对象采取留置措施。就是前面提到的限制人身自由的一种强制措施。被调查人涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或者职务犯罪，监察机关已经掌握其部分违法犯罪事实及证据，仍有重要问题需要进一步调查，经监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所。这是监察法的亮点，把以前纪委会案所采用的“两规”措施和行政监察机关办案所采用的“两指”措施统一规定成留置措施，并且对留置条件和程序作了详细规定。

监察法第二十二条第一款规定，被调查人涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或者职务犯罪，监察机关已经掌握其部分违法犯罪事实及证据，仍有重要问题需要进一步调查，并有下列情形之一的，经监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所。有哪些情况？刚才我们讲到，北京市国家监察体制改革的试点为监察法的制定提供了“北京经验”。监察法规定了这样几种情况：

第一，涉及案情重大、复杂的。经监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所。

第二，可能逃跑、自杀的。有的被调查对象思想负担比较重，到监察委员会接受询问的时候神情恍惚，语无伦次，回去之后有可能想不开，或者畏罪自杀，也有可能要逃跑，甚至逃亡国外。为了避免出现这种情况，经监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所。

第三，可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据的。有的被调查对象觉得东窗事发了，回去之后可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据的，为了避免出现这种情况，经监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所。

第四，可能有其他妨碍调查行为的。经监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所。

留置对象属于监察对象，也就是行使公权力的公职人员。但是有时候在贪污受贿案件中，既然有受贿的，肯定也有行贿的。受贿的是行使公权力的公职人员，而行贿的可能是私营企业主、民营企业主，他们不是党员，也不属于公职人员，也不行使公权力，严格来说不属于监察对象。但是，行贿和受贿是一个问题的双面，没有行贿也就没有受贿。如果从受贿这一方面掌握不了监察对象的充分证据和材料，或者监察对象拒不交代、不承认，而监察机关已经掌握了行贿者的情况，在这种情况下，可以从行贿者得到突破。但是行贿者不是监察对象，怎么办？监察法从监察的必要性角度，赋予监察机关和监察人员相应权力，就是“对涉嫌行贿犯罪或者共同职务犯罪的涉案人员”，监察机关可以采取留置措施。这一规定为监察机关全面地进行调查提供了法律根据。以前，纪委可以对党员干部、领导干部采取“两规”措施，但是，如果私营企业主不是党员，那就不能对他采取“两规”措施，因为不

属于党纪监督对象。现在，按照监察法，就可以对他采取留置措施。

从监察法所规定的监察权限来看，监察委员会其实比较充分地享有了监察手段。除了前面所说的这些以外，还有一些是公安机关、检察机关在办理刑事案件中使用的手段，监察法也赋予了监察委员会权限。监察法第二十三条第一款规定，监察机关调查涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或者职务犯罪，根据工作需要，可以依照规定查询、冻结涉案单位和个人的存款、汇款、债券、股票、基金份额等财产。有关单位和个人应当配合。

监察法第二十四条第一款规定，监察机关可以对涉嫌职务犯罪的被调查人以及可能隐藏被调查人或者犯罪证据的人的身体、物品、住处和其他有关地方进行搜查。在搜查时，应当出示搜查证，并有被搜查人或者其家属等见证人在场。这是很大的权力。按照宪法第三十七条第一款规定，中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯；第三款规定，禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身体。但是，监察法用法律形式赋予监察机关可以对涉嫌职务犯罪的被调查人以及可能隐藏被调查人或者犯罪证据的人的身体、物品、住处和其他有关地方进行搜查。

监察法第二十五条第一款规定，监察机关在调查过程中，可以调取、查封、扣押用以证明被调查人涉嫌违法犯罪的财物、文件和电子数据等信息。这就为调查取证提供了极大方便和条件，避免了证据毁坏或者灭失。

监察法第二十八条第一款规定，监察机关调查涉嫌重大贪污贿赂等职务犯罪，根据需要，经过严格的批准手续，可以采取技术调查措施，按照规定交有关机关执行。什么叫技术调查？在刑事诉讼法里面，公安机关、检察机关称之为技术侦察。国家监察是一种调查行为，不是侦查行为，称之为技术调查。那么，技术侦查和技术调查两者区别在什么地方？我觉得在具体方法上是相似的，但是两者的性质不一样。一种是侦查权，一种是调查权；一种是根据刑事诉讼法行使的权力，一种是根据监察法行使的权力。

在具体方法上，监察法第四十一条第一款规定，调查人员采取讯问、询问、留置、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查等调查措施。同时，对被调查人采取调查措施是有严格程序和规范要求的。

监察法第三十条规定，监察机关为防止被调查人及相关人员逃匿境外，经省级以上监察机关批准，可以对被调查人及相关人员采取限制出境措施，由公安机关依法执行。对于不需要继续采取限制出境措施的，应当及时解除。从这些规定可以看到，监察委员会长了“翅膀”，它的“剑”更亮，手段也更多，为新时代反腐败斗争提供坚强法治保障。

2. 监察程序。公安机关、人民检察院行使侦查权，需要根据刑事诉讼法所规定的程序要求进行。同样，监察机关行使调查权，也需要严格根据监察法所规定的程序来进行。每一项权力，一方面法律赋予了这些手段，另一方面也规定了严格的程序要求。所以，我们不用担心监察委员会滥用权力。谁对监督者进行监督？程序本身就是一种制约和监督。比如监察机关可以行使留置权力，但行使留置权力有严格的程序方面的要求的。

第一，监察法第四十三条第一款规定，监察机关采取留置措施，应当由监察机关领导人员集体研究决定。设区的市级以下监察机关采取留置措施，应当报上一级监察机关批准。省级监察机关采取留置措施，应当报国家监察委员会备案。

第二，留置不得超过一定的时间。从前面讲的“北京经验”看出，留置时间案均 64.3 天。监察法第四十三条第二款规定，留置时间不得超过三个月。在特殊情况下，可以延长一次，延长时间不得

超过三个月。省级以下监察机关采取留置措施的，延长留置时间应当报上一级监察机关批准。监察机关发现采取留置措施不当的，应当及时解除。

第三，监察法第四十四条第一款规定，对被调查人采取留置措施后，应当在二十四小时以内，通知被留置人员所在单位和家属，但有可能毁灭、伪造证据，干扰证人作证或者串供等有碍调查情形的除外。有碍调查的情形消失后，应当立即通知被留置人员所在单位和家属。第二款规定，监察机关应当保障被留置人员的饮食、休息和安全，提供医疗服务。讯问被留置人员应当合理安排讯问时间和时长，讯问笔录由被讯问人阅看后签名。留置不是刑事拘留，还没有进入到刑事程序，处在调查阶段。被留置的人不是犯罪嫌疑人，没有经过拘留逮捕就不能把留置人作为犯罪嫌疑人放在看守所，或者放在司法机关羁押场所，应当为被留置人员提供必要的条件。即使放在看守所，也不能跟一般犯罪嫌疑人放在一起，应该划出一片固定的场所。监察机关应当保障被留置人员的饮食、休息和安全。有的被留置人员可能年龄比较大，有高血压等慢性病，要为他提供医疗服务。也要防止被留置人员想不开自杀或者逃跑。监察法还规定，讯问被留置人员应当合理安排讯问时间和时长。比如不能采取疲劳战术，询问两个小时之后要让他休息，不能在夜间突击审查等。这些都说明了监察法对留置程序的规定是很严格的，前面讲的谈话、询问也都是规定了严格的程序要求。监察法一方面是国家监察机关有效地反腐败的法律规范，另一方面也充分保障了被调查人员合法的基本权利。

三、纪检监察工作需要注意的若干问题

全国正在推开国家监察体制改革试点工作，机构需要组合，人员需要组合，办案经验需要摸索，我们要严格贯彻执行监察法。这里，我觉得有几个问题需要研究把握。

第一，监察机关内部建设问题。将监察部、国家预防腐败局的职责，最高人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等反腐败相关职责整合，组建国家监察委员会，同中央纪律检查委员会合署办公，履行纪检、监察两项职责，实行一套工作机构、两个机关名称。作为纪委和行政监察机关不存在磨合问题，因为行政监察机关和党的纪委早已合属办公了。现在，真正转隶的是检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等反腐败相关工作部门，以前是具有相对独立性的司法机关，经过员额制改革以后，这些检察官是入额的检察官，行使的都是对职务违法犯罪的刑事侦查起诉职责，现在转隶到监察官，这个跨度比较大。要高度重视转隶过程中干部队伍的稳定，摸清思想状况，引导大家用政治眼光看待改革，用政治要求对待调整，用政治标准统领思想和行动，进一家门、成一家人、说一家话、干一家事，牢固树立“纪检监察机关是政治机关、从事的是政治工作”意识。要增强转隶人员的政治认同感和归属感。监察委员会由纪检部门的党务干部和检察院的司法人员共同组成，他们之间也要相互取长补短。党的纪律检查部门主要是按照党纪处理违反党纪案件，检察机关主要是根据刑事诉讼法来处理职务犯罪案件。在融合过程之中，要从不同角度进行培训，相互取长补短。作为党的纪检干部，要学习法律规范，应用法律思维和法治手段来反腐败。作为检察官，要熟悉党规党纪的规定。监察法第十四条规定，国家实行监察官制度，依法确定监察官的等级设置、任免、考评和晋升等制度。我觉得这点很重要。以前在检察院的反贪污贿赂局工作的检察官，在员额制改革以后，入额的检察官工资待遇得到了很大提高，现在转隶到监察委员会之后，怎么样增强身份认同？我觉得实行监察官制度，给予监察官应有的荣誉和政治、生活各方面的待遇，也包括监察官的等级设置、任免、考评和晋升等制度，这点很重要。

第二，处理好监察机关和检察机关的关系。原来是人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等反腐败相关职责，现在整合到了监察委员会。实际上，监察委员会行使了原来由检察机关行使的职权。那么，这部分职权属于司法权还是监察权？以前，纪委或行政监察机关处理查处职务违法违纪案件，认为已经构成犯罪移交检察院，由检察院来侦查。检察院接到移交以后，要作为职务犯罪案件重新进行调查，纪委或行政监察机关移送的材料只是作为根据或线索，不作为定罪证据。现在，监察委员会行使的是对职务犯罪、贪污受贿行为的法定职权，检察院可以就监察委员会调查取证的材料作为提起公诉的证据，不需要进行重新调查。监察法第四十七条规定，对监察机关移送的案件，人民检察院依照《中华人民共和国刑事诉讼法》对被调查人采取强制措施。人民检察院经审查，认为犯罪事实已经查清，证据确实、充分，依法应当追究刑事责任的，应当作出起诉决定。人民检察院经审查，认为需要补充核实的，应当退回监察机关补充调查，必要时可以自行补充侦查。对于补充调查的案件，应当在一个月内补充调查完毕。补充调查以二次为限。人民检察院对于有《中华人民共和国刑事诉讼法》规定的不起诉的情形的，经上一级人民检察院批准，依法作出不起诉的决定。监察机关认为不起诉的决定有错误的，可以向上一级人民检察院提请复议。所以，国家监察委员会和人民检察院是平行关系。也就是监察委员会负责调查，检察院负责起诉，人民法院负责审判，它们之间是相互配合、相互制约的关系。

在一开始我们讲到的对于职务违法和职务犯罪，究竟是由监察委员会立案调查，还是由检察院立案侦查？以前是谁先发现谁先立案，谁先调查。现在，监察法第十一条第二项规定，对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪，由监察委员会依照本法和有关法律规定履行监督、调查、处置职责。也就是说检察机关在办理案件过程之中，或者接到举报，发现有贪污贿赂犯罪线索的不能再自己立案侦查了，而应该把线索移送给监察机关，由监察机关调查，监察机关调查之后将调查结果移送人民检察院依法审查、提起公诉。

第三，有关单位应该积极配合监察机关工作。尽管监察委员会调查的是行使公权力的个人，但是，监察机关如果向有关单位作出处理决定或提交监察建议，单位应该采纳，及时亡羊补牢，做好廉政建设工作。监察法第六十二条规定，有关单位拒不执行监察机关作出的处理决定，或者无正当理由拒不采纳监察建议的，由其主管部门、上级机关责令改正，对单位给予通报批评；对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处理。监察法第六十三条规定，有关人员不按要求提供有关材料，拒绝、阻碍调查措施实施等拒不配合监察机关调查的，由其所在单位、主管部门、上级机关或者监察机关责令改正，依法给予处理。

以上我就制定监察法的背景及宪法根据、监察法的主要内容和具体规定、纪检监察工作需要注意的若干问题给大家作了分析和解读。不正之处请大家批评指正。谢谢。

（摘自宣讲家网 2018 年 4 月 24 日）

筑牢监察体制改革的法治根基

吴建雄

党的十九大作出了深化国家监察体制改革，组建国家、省、市、县监察委员会的决策部署。我国现行宪法第 124 条明确了监察委员会作为国家机构的法律地位，十三届全国人大一次会议表决通过了《中华人民共和国监察法》，确立中华人民共和国国家监察委员会是最高监察机关。这标志着“永远在路上”的反腐败斗争进入全面法治反腐阶段。

全面从严治党和全面依法治国的时代呼唤

在“全面从严治党取得显著成效，但仍然任重道远”的背景下，深化监察体制改革，组建监察委员会，成为新的历史起点上推进全面从严治党和反腐败斗争的必然选择。随着监督体制的健全完善，党内监督空前加强并实现全覆盖。国家的自我监督却在一定程度上存在监察范围过窄、监察力量分散、监察手段不足等问题，必须完善监督制度，做好监督体系顶层设计，既加强党的自我监督，又加强对国家机器的监督，实现党内监督和人民监督相结合。不断深化监察体制改革，就是要实现党纪检查和国家监察双管齐下，形成党和国家发现问题、纠正偏差的有效机制，保证党和国家监督力量能够覆盖延伸到所有的公职人员，使监督体制和监督机制更加制度化、规范化。

全面推进依法治国实践，既要求党依据宪法和法律治国理政，也要求党依据党内法规管党治党，这就需要在治国理政方面形成一套完备的、成熟的、定型的制度，通过高效运转的制度体系，实现对国家和社会的有效治理。我们党经过长期探索实践，已经形成了一整套层次清晰、运行有效的党内监督制度体系，使管党治党建设有章可循、有规可依。但就国家法治监督体系而言，虽然政府内部有行政监察和审计，外部有人大监督、司法监督、舆论监督等监督形式，检察院还有专门的反贪污、反渎职、预防职务犯罪等力量，但这些反腐败资源力量比较分散，制约了作用的发挥。建立国家监察委员会，可以整合法治反腐的资源力量，构建集中统一、权威高效的反腐败执法体制，有利于形成严密的法治监督体系，推进国家治理体系和治理能力现代化。

国家监察新体制全面增强反腐败法治效能

深化国家监察体制改革，不仅增强了对权力制约的刚性，而且极大地提高了反腐败抗干扰能力；行政监察权和检察侦查权转化为国家监督权，突破了行政与检察的部门壁垒，实现行政违法和职务犯

罪查处的有机统一。监察委员会所行使的监督执法权包括监督、调查、处置三项基本职能。

监督职能是预防腐败的职权活动。主要对行使公权力的公职人员进行日常监督，监督内容包括：遵守国家宪法和法律法规，按照规定的权限和程序依法履职，忠于职守、勤勉尽责情况；执行上级决定命令，确保令行禁止，政令畅通情况；廉洁从政从业、秉公用权情况；履行职务过程中存在的侵害群众利益问题和不正之风情况；坚守道德操守，践行社会主义核心价值观情况等。监督方式主要以重点谈话、专项检查、专项治理、谈话函询、调查问题线索、抽查核实、廉政考核，针对发现的问题发送监察建议等。监督权能重在建立问题线索处置综合运用机制，加大问题线索的处置力度，让批评教育成为常态。

调查职能是对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪进行查证的执法活动。调查可以依法采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查、鉴定等措施。调查中，对已掌握部分违法犯罪事实及证据，仍有重要问题需要进一步调查的被调查人，经依法审批可以将其留置在特定场所进行调查。对采取留置调查措施的，应规定严格的程序和期限，并保障被留置人员的基本权利。对需要采取技术调查、限制出境等措施的，经过严格的审批手续，交有关机关执行。调查是揭露和证实腐败违法犯罪的基本权能。

处置职能是对调查的违法问题依据相应的法律法规予以审查定性并决定给予何种处分和处理。从监察委员会的处分手段看，根据违法问题严重性的程度不同，处理手段依次包括给予监察处分、移送司法机关追究刑事责任两大层次。处分权是监督制约调查侦查活动的程序性设置，具有证据审查把关、保证办案质量、保障被调查人合法权益、维护公正执法的功能。

监督、调查、处置三项职能的配置，与腐败从违规违法到犯罪的关联性特征高度契合，符合主动性调查与被动性审查程序性制约的法治精神，创新了非刑事手段和刑事手段并用的腐败治理模式，增强了预防腐败的前置性和惩治腐败的有效性。

强化自身监督打造忠诚干净担当的监察队伍

监督者腐败的危害性比一般官员腐败更严重。建立有效的监察权监督制约机制，是确保国家监察权公正高效运行的必然选择。

一是党委对监察工作的管理监督。党委应将对纪检监察机关的管理和监督作为领导工作的重中之重，坚持党内监督和纪律约束上的高标准严要求。加强对监察人员的日常管理监督，掌握其思想、工作、生活状况，认真开展提醒谈话、诫勉谈话。严格监察机关党的组织生活制度、民主生活会制度，健全完善批评和自我批评机制。加强对监察人员执行职务和遵守法律情况的监督，把模范遵守宪法和法律，忠于职守、秉公执法，清正廉洁、保守秘密、自觉接受监督作为监察人员底线标准；把政治素质良好、监察业务熟悉，具备运用法律、法规、政策和调查取证等能力作为基本要求。

二是人大及其常委会的权力监督。人大对其他国家权力机构的监督，是我国宪法赋予的职权。这种监督不是一般意义上的监督，而是具有特定对象、内容、范围和方式的监督，是具有权威性和法律效力的国家监督。各级人民代表大会常务委员会可以听取和审议本级监察机关的专项工作报告，并组织执法检查。县级以上各级人民代表大会及其常务委员会举行会议时，人民代表大会代表或者常务委

员会组成人员，可以依照法律规定的程序就监察工作中的有关问题提出询问或者质询。

三是检察、审判机关配合制约监督。监察机关认定的职务犯罪案件，如果检察机关认为案件事实不清、证据不足的，可以退回监委补充调查，并拥有决定不起诉的权力，监委对检察机关的不起诉决定，也有相关的复议程序。

四是民主监督、社会监督和舆论监督。不断健全人民政协的民主监督职能，可通过委员视察、委员提案、委员举报、大会发言、担任特约监督员等方式向监察机关反映社情民意，提出批评建议，参加监察机关组织的调查和检查活动。建立完善舆论监督和互联网信息收集反馈机制，为人民群众了解监察工作，发表意见建议，行使民主监督权利提供信息来源。实事求是地面对新闻媒体的相关报道，及时整改、反馈，自觉接受舆论监督。

五是监察机关和监察人员自我监督。强化自我监督的主体责任、细化责任清单、明确责任主体、加强自上而下的监督管理。对纪检监察干部违纪违法案件开展“一案双查”，加大问责力度，促进自我监督责任落到实处。健全监督制约的内控机制。问题线索由相关部门集中统一管理，动态更新、全程监控。执纪监督和审查调查部门分设，实行执纪监督、审查调查、案件监督管理、案件审理分离。严格执行回避、保密安全、脱密期管理和从业限制规定。处置问题线索、确定审查方案、采取审查措施、协调审理与审查意见，均由集体研究决定，形成既相互协调又相互制衡的工作机制。

六是建立监察人员责任追究机制。要明确规定监察人员办案纪律，对未经批准、授权处置问题线索，或者私自留存、处理涉案材料的；利用职权或者职务上的影响干预调查工作、以案谋私的；违法窃取、泄露调查工作信息，或者泄露举报事项、举报受理情况以及举报人信息的；对被调查人逼供、诱供，或者侮辱、打骂、虐待、体罚或者变相体罚的；违反规定处置扣押、没收款物的；违反规定发生安全事故，或者发生安全事故后隐瞒不报、处置不当的；有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的，依法给予处理，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（摘自《学习时报》2018年4月2日）

深化党和国家机构改革 推进国家治理体系和治理能力现代化

——2018年全国两会精神解读

国家行政学院教授 汪玉凯

大家好，非常高兴和大家讨论深化党和国家机构改革，推进国家治理体系和治理能力现代化的话题。党的十九届三中全会审议通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》，同意把《深化党和国家机构改革方案》的部分内容按照法定程序提交十三届全国人大一次会议审议。十三届全国人大一次会议审议通过《深化党和国家机构改革方案》。这是推进国家治理体系和治理能力现代化的深刻变革，海内外对这轮机构改革给予了高度评价。党和国家机构大力度调整改革，充分体现了以习近平同志为核心的党中央治国理政的历史担当和全面深化改革的深谋远虑，必将为“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现提供有力制度保障。

我今天围绕深化党和国家机构改革，推进国家治理体系和治理能力现代化和大家交流四个部分的内容。第一，改革开放以来党和国家机构改革的历史经验；第二，深化党和国家机构改革的现实意义和内在逻辑；第三，深化党和国家机构改革的总体思路与重点领域；第四，深化党和国家机构改革的实施策略及难点分析。

一、改革开放以来党和国家机构改革的历史经验

（一）改革开放以来我国机构改革的历程

从改革开放以后，我国经历过多次机构改革，分别发生在1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年，当前是第八轮机构改革。此前七轮机构改革，我把它们划分成三个阶段。

第一阶段（1982年—1992年），冲破计划经济政府管理模式。在这一阶段我国经历过两次机构改革，第一次是1982年，第二次是1988年。

1982年是改革开放后的第一次机构改革，这次改革尚不构成内涵式改革，而是属于外延式的改革。这次改革的背景是，当时政府机构设置太多、人员臃肿。从1978年到1982年，国务院有100个部门，人员编制超过5万人，一个部委的副部长最多能达到二十多位。应该说，当时我国还是按照计划经济的思维来思考国家治理的。当时国家领导人邓小平同志便认为，机构臃肿、机构林立、人浮于事、效

率低下的问题比较突出。1982年1月，邓小平同志在谈到机构改革时指出，“精简机构是一场革命”。经过这次改革，砍掉了39个机构，国务院所属部委、直属机构和办公机构裁并调整为61个，编制减为3万多名。

1988年这次改革就有所不同了，因为在1984年我国作出了城市经济体制改革决定，中心环节就是增强企业活力，基本原则就是政企分开。在此之前，政府像是一个企业，企业则像是政府的一个车间。彼时市场化体制虽未建立，但市场化的导向已经形成。此次改革的思路是，企业要轻装上阵，政府则是要做好公共服务。政企分开倒逼政府重新思考政府职能的定位，既然政府和企业是两种不同的机构，政府就要干政府的事，企业就要干企业的事，由政企分开就演绎出“转变政府职能”的改革目标。这次改革虽然机构调整力度不像1982年的大，但是提出的“转变政府职能”的改革目标，成为了历次机构改革的核心目标之一。

第二阶段（1993年-2002年），建立适应市场经济政府管理架构。在这一阶段我国经历过两次机构改革，第一次是1993年，第二次是1998年。

1992年当时已正式告别中央领导岗位的邓小平同志，先后赴武昌、深圳、珠海和上海视察，沿途发表了重要谈话，在我看来要点内容是四句话。

第一句话，基本路线要管一百年，动摇不得；第二句话，计划和市场都是经济手段，不是社会主义与资本主义的本质区别。资本主义可以有计划，社会主义也可以有市场。就是这句话，打破了原来认为的计划等于社会主义、市场等于资本主义的窠臼。邓小平同志南方谈话出来以后，一下把这种思维藩篱打开了，原来计划和市场不决定一个国家的政治制度，它仅仅是发展经济的手段而已。第三句话，不改革开放，只能是死路一条。谁不改革，谁就下台。第四句话，中国要警惕右，但主要是防“左”。

应该说1992年邓小平同志视察南方谈话，对后来中国改革开放再上台阶起到了非常重要的影响作用。在南方谈话之后，同年召开了党的十四次代表大会，确定了经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。

1993年机构改革的主要任务是，针对1992年党的十四大确立的市场经济体制改革目标，建立相应的政府管理架构。

1998年的机构改革是历史上改革力度较大的一次。回顾上一轮，从1992年党的十四大确立建立市场经济体制，到1993年很快完成政府经济体制改革，改革力度整体而言是非常小的，原因在于，彼时社会主义市场经济体制刚刚确立，还缺乏实践的过程。待实践几年后，政府不适应市场经济的问题逐渐暴露出来，包括财税、金融、外贸等方面的原有体制，都成了市场经济的“拦路虎”，这就催生了1998年的这次改革。这次改革将很多机构进行了合并，也是历次机构改革中人员精简力度最大的一次，国务院组成部门由40个精简为29个，改革后行政编制由原来的3.23万名减至1.67万名，精简了接近一半。这次改革对由计划经济政府转向市场经济政府，进而建立适应市场经济型政府起到了关键性作用。

第三阶段（2003年-2017年），深化机构改革、探索“大部制改革”思路。在这一阶段我国经历过三次机构改革，第一次是2003年，第二次是2008年，第三次是2013年。

2003年的改革相对属于微调，政府机构总体格局保持相对稳定。这次改革是在我国加入世贸组织的大背景下进行的，彼时主要是把外经贸部撤销，组建了商务部。

2008年的改革力度又变得比较大。从1998年到2008年，政府经过十年的运行，机构依然非常多，当时学界便提出了“大部制改革”，用大部制思维推动机构改革、行政改革。经过本次调整，国务院

正部级机构减少 4 个，国务院组成部门变成 27 个。可以看到，典型的大部制已经开始初步成型，如将国家邮政局、国家民航总局均纳入交通运输部。

从 1982 年到 2008 年，都是以行政系统改革为主，没有太多涉及政府机构之外的领域。

2013 年 11 月 12 日，党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。该决定指出，经济体制改革是全面深化改革的重点，其核心问题是如何处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。在此之前，市场在资源配置中的作用被定性为“基础性作用”。

这次改革机构整合的力度不大，主要是铁路政企分开，整合加强卫生和计划生育、食品药品、新闻出版和广播电影电视、海洋、能源管理机构。改革侧重点放在“放管服”改革，即简政放权，放管结合，优化服务，主要是减少政府对市场干预，发挥市场在资源配置中的决定性作用。一个主要体现就是行政审批许可大规模减少，五年下来国务院总计减少 900 多项行政审批许可。

2018 年全国两会政府工作报告对这五年的“放管服”改革作了比较细致总结，比如从成绩上看，成绩是比较显著的，“五年来，国务院部门行政审批事项削减 44%”“中央政府层面核准的企业投资项目减少 90%”“非行政许可审批彻底终结”“职业资格许可和认定大幅减少”，行政审批中介服务事项也大幅度减少，政府工作报告指出，“行政审批中介服务事项压减 74%”。企业注册、企业在政府办事的便利度节约了 1/3 时间。

政府定价项目在这五年内，“中央政府定价项目缩减 80%，地方政府定价项目缩减 50%以上”。大力推行“互联网+政务服务”，全国现在有 2400 多个县以上的政务服务中心，应该说和互联网紧密结合以后创造出很多新型服务模式。比如，在结构上全面实施“双随机、一公开”监管，也包括“放宽非公有制经济市场准入”“建立不动产统一登记制度”“完善产权保护制度”“全面推行财政预决算公开”等，这些都体现这五年政府机构改革是一种内涵式改革的特征。

与此同时，一些基于大部制思维的机构进一步整合。比如，2013 年铁路系统实行政企分开，铁路的管理职能又被纳入交通运输部，至此“大交通”的格局基本成型。

（二）改革开放以来我国机构改革的经验

回顾这 40 年的政府机构改革，在经过七次改革以后，我国政府已经由计划经济型政府形态大体转向了市场经济型政府形态。今天，我国政府不管是管理理念、政府结构、政府运转、管理手段方式，与 40 年以前计划经济时候相比，已经不可同日而语了。

二、深化党和国家机构改革的现实意义和内在逻辑

经过 40 年改革，我国政府已经由适应计划经济政府转向了大体适应市场经济政府。党的十九大以后，在 2018 年全国两会上，十三届全国人大一次会议审议通过了《深化党和国家机构改革方案》，它的现实意义是什么？它的内在逻辑又是什么？在当下来讲，为什么要进行党和国家机构改革？

大家首先注意到，这次改革的称谓和过去有很大差别。过去称政府改革、行政改革或者国务院机构改革，现在称党和国家机构改革，这是第一次把党和国家放在一起和机构改革挂起钩来，也就是说，过去的七次改革还是以行政改革作为主导的，但是这次改革情况就不一样了，它从整体上体现党和国家的整体谋划。

究竟为什么要改革？它的现实意义表现在哪里？我觉得至少有以下三条。

第一，“两个不完全适应”要求必须对党和国家机构设置和职能配置进行重组。哪“两个不完全

适应”？就是《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》（以下简称《决定》）指出的“两个不完全适应”。第一个“不完全适应”是，党和国家机构设置和职能配置同统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求还不完全适应。第二个“不完全适应”是，党和国家机构设置和职能配置同实现国家治理体系和治理能力现代化的要求还不完全适应。

“五位一体”总体布局就是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设。“四个全面”战略布局就是全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。《决定》对“两个不完全适应”作出具体分析，反映在以下八个方面。

一是一些领域党政机构重叠、职责交叉、权责脱节问题比较突出。

二是一些政府机构设置和职责划分不够科学，职责缺位和效能不高问题凸显，政府职能转变还不到位。

三是一些领域中央和地方机构职能上下一般粗，权责划分不尽合理。

四是基层机构设置和权力配置有待完善，组织群众、服务群众能力需要进一步提高。

五是军民融合发展水平有待提高，群团组织政治性、先进性、群众性需要增强。

六是事业单位定位不准、职能不清、效率不高等问题依然存在。

七是一些领域权力运行制约和监督机制不够完善，滥用职权、以权谋私等问题仍然存在。

八是机构编制科学化、规范化、法定化相对滞后，机构编制管理方式有待改进。

这八个方面的表现，我觉得大体可以概括成五个关键性问题。

一是党政军群结构不合理，缺乏统筹，上下一般粗。这种结构不尽合理，既有横向部门设置问题，比如党的组织横向部门设置合理不合理，政府的横向部门设置合理不合理，也包括纵向行政层级合理不合理。

从横向部门看，过去经过七次机构调整改革都是调整横向部门的设置问题，或者说又是拆又是分；从纵向看，我国现在还是实行五级管理，比如中央政府主要层面上的省、市、县、乡、镇，按道理来讲，信息化水平提高了，信息传递的方式改变了，纵向组织结构是可以扁平化的。但是我国现在还是五级管理，尽管过去这五年来，中央在推行省直辖县级行政单位，取消市管县体制，但改革在进程中也遇到很多新问题，如何使纵向结构也能够扁平化，仍然是我们需要探索的问题。

二是职能交叉重叠，权责不统一，政府转变严重滞后。在 1988 年第二次机构改革的时候，就明确提出要转变政府职能，到 2018 年整整经历了 30 年时间。也就是说，从 1988 年以后的历次机构改革、行政改革都把转变政府职能放在非常重要的位置，但是直到现在这个问题还在困扰着我们。

三是地方自主决定权太小，难以释放活力。处理好中央与地方关系一直是党和国家机构改革的重要内容。纵观建国以后的历次机构改革，都不同程度地涉及到这个问题。但时至今日，这方面的问题依然突出，比如中央与地方权责关系的处理，财权与事权的划分等。《决定》强调要科学设置中央和地方事权，理顺中央和地方职责关系，赋予省级及以下机构更多自主权，增强地方治理能力，把直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方。除中央有明确规定外，允许地方因地制宜设置机构和配置职能，允许把因地制宜设置的机构并入同上级机关对口的机构，在规定限额内确定机构数量、名称、排序等，这些都将对解决“上下一般粗”，充分调动地方积极性产生重要影响。

四是党和国家机构及其公职人员行为得不到有效控制，权力滥用，腐败蔓延。我想这个问题不要我多讲，从党的十八大以来全面从严治党反腐“成绩单”就会看得非常清楚，五年来，共立案审查省

军级以上党员干部及其他中管干部 440 人，其中中央委员、候补中央委员有 43 人，中央纪委委员有 9 人。纪律处分厅局级干部 8900 余人，处分县处级干部 6.3 万多人。五年来，共处分基层党员干部 27.8 万人。腐败为什么会蔓延？这与大量行政审批事项，包括市场门槛过高，权力行使不规范、不透明都有很大关系。

党的十九大对过去五年全面从严治党作了深刻总结，指出“全面从严治党成效显著”“党内政治生态明显好转”“党在革命性锻造中更加坚强”。与此同时，党的十九大也提出了进一步“营造风清气正的良好政治生态”的新要求，提升了“强化不敢腐的震慑，扎牢不能腐的笼子，增强不想腐的自觉，通过不懈努力换来海晏河清、朗朗乾坤”政治生态的新境界，展现了以习近平同志为核心的党中央登高望远的政治胸怀、充满信心的政治定力、清醒冷静的政治品质、时不我待的政治锐气。

五是法治缺失。我国的法律整体框架已经构建起来了，但是现在的问题是，如何依法执政、依法行政、依法办事，规范执法行为，把各项工作全面纳入法治轨道。

第二，推进国家治理现代化要求必须扫清体制机制障碍。国家治理体系和治理能力现代化，是在党的十八届三中全会后第一次提出来的，当时是作为全面深化改革的最终目标。但是，党的十九大把它上升为国家现代化的大目标。在新的“两部走”中，第一个阶段，从 2020 年到 2035 年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化。到那时，国家治理体系和治理能力现代化基本实现。第二个阶段，从 2035 年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。到那时，实现国家治理体系和治理能力现代化。

按照这样一个大目标来衡量，现在的党和国家机构的设置、职能配置、运转机制，应该说与国家治理体系和治理能力现代化还相差甚远。不管是国家治理体系，还是治理能力，都是有内涵的。按照我的理解，国家治理体系实际上就是指国家的制度体系，国家制度体系主要包括国家的法律制度、组织制度、政党制度以及建立在此基础之上的政治制度、经济制度、社会制度、文化制度、生态制度等。

国家治理能力呢？在我看来主要包括国家的治国理政能力、内政外交能力、治党治军能力、国防能力，政策规划能力、改革发展稳定能力、开拓创新能力、识才用贤能力。按照上述内涵和目标，目前党和国家机构和职能体系与这个目标相差甚远。就此，《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出两个具体目标，一个是“要立足于实现第一个百年奋斗目标，针对突出矛盾，抓重点、补短板、强弱项、防风险，从党和国家机构职能上为决胜全面建成小康社会提供保障”；另一个是“要着眼于实现第二个百年奋斗目标，注重解决事关长远的体制机制问题，打基础、立支柱、定架构，为形成更加完善的中国特色社会主义制度创造有利条件”。

第三，为加快我国转型发展，防范风险、应对挑战提供体制保障。我从两个角度来谈，一是从执政党本身面临的风险和挑战来分析党和国家机构改革的重大意义，二是从经济、社会、信任等面临的具体风险来分析党和国家机构改革的重大意义。

首先，从执政党本身面临的风险和挑战看，党的十九大报告特别强调三个“四”，中国执政党要经受“四种考验”，要防止“四种危险”，要面对“四个重大”。

我们党面临的执政环境是复杂的，影响党的先进性、弱化党的纯洁性的因素也是复杂的。习近平同志强调，“要深刻认识党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验的长期性和复杂性”。要“深刻认识党面临的精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险的尖锐性和严峻性”。要“应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾”。如何从党

和国家机构的构建、职能优化配置方面提高执政党治国理政能力，防范风险，这是一个非常关键的问题。

其次，从经济、社会、信任等面临的具体风险看，也说明了当前进一步推进党和国家机构改革的重要性所在。从经济方面来看，我国面临着“三者叠加”的局面。什么是“三者叠加”？一是部分地区经济下行压力较大，二是决胜全面建成小康社会，三是我国经济加快战略转型。

从经济下行压力看，党的十八大以来，我国经济增长一直是往下走的，2013 年增长 7.7%，2014 年增长 7.3%，2015 年增长 6.9%，2016 年增长 6.7%，2017 年稍稍翘尾，增长 6.9%，但整体下行的趋势并没有大改变。2017 年我国国内生产总值是 82.7 万亿人民币，占世界经济比重 15%左右。一般来讲，一个国家体量大了，经济增长适度放缓是有内在规律的。但是不能下降得过快、过猛，如果过快、过猛可能会导致社会问题，比如失业、社会震荡等。是什么因素导致经济下行压力较大？排除房地产泡沫、地方债务、金融体系改革滞后、产能过剩、民营企业不振等因素，还有就是外贸。最近美国开始最新贸易保护举措，大幅提高关税，引起全球经济极大震荡。特朗普表示将对进口钢铁加征 25%关税，对进口铝产品加征 10%关税之后，第二天全球股市一片暴跌，一夜之间蒸发了 10 万亿美元的财富。美国和中国一个是经济老大、一个是经济老二，如果这两个国家打贸易战，对全球经济的影响将是难以想象的。

从决胜全面建成小康社会看，我认为难度不在经济总量翻番、人均收入翻番，难度主要在脱贫、农民工市民化这两个问题上。如何使 5500 万没有解决温饱的人在 2020 年全面解决温饱，这个难度很大。还有就是要加速 2 亿多农民工市民化进程，这个难度也很大。

从我国经济加快战略转型看，比如由注重规模数量型转向注重质量效益型，由引进消化吸收型转向有序走出去型，由学习模仿型转向自主创新型。

这三者叠加到一起，对我国经济造成一定风险，要打好三大攻坚战，一是防范化解重大风险，二是精准脱贫，三是污染防治。

从社会方面来看，最大问题就是利益格局被扭曲、收入分配不公、机会不均等，这些因素造成城乡差距扩大、行业差距扩大、地区差距扩大。习近平同志特别强调机会公平、制度公平、规则公平。能否在利益分配格局方面让更多普通人有获得感，让改革成果被全民所共享，让大家有一个相对公平的机会，这对稳定社会、释放社会活力、降低社会风险是至关重要的。加快党和国家机构改革能够提升防范风险能力、加快转型能力，为化解风险提供一系列制度保障。

三、深化党和国家机构改革的总体思路与重点领域

（一）新一轮机构改革特征

党的十九届三中全会审议通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》，从这两个重要文件可以清晰地看到这一轮党和国家机构改革的主要特征。

1. 注重顶层设计，站位高、视野宽、目标明确

这次改革既包括党中央机构改革，又包括全国人大机构改革、国务院机构改革、全国政协机构改革、行政执法体制改革，也包括跨军地改革、群团组织改革、地方机构改革，是全方位的。改革目标很明确，就是构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，形成总揽全局、协调各方的党的领导体系，形成职责明确、依法行政的政府治理体系，以及中国特色、世界一流的武装力量体系，还有联系广泛、服务群众的群团工作体系，推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检

察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等在党的统一领导下协调行动、增强合力，全面提高国家治理能力和治理水平。

2. 改革路径清晰，原则性强

比如强调“四项原则”，第一，以加强党的全面领导为统领。第二，坚持以人民为中心，通过改革把很多事项落脚到以人民为中心这个出发点和归属点上来。第三，以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点。第四坚持全面依法治国。

3. 体现系统性改革、结构性优化、整体性推进的理念

不管是党中央机构改革、全国人大机构改革、国务院机构改革、全国政协机构改革、行政执法体制改革、跨军地改革、群团组织改革、地方机构改革，首先体现出系统性改革的理念，先是每一个子系统改革，再就是系统和系统之间改革。其次体现出结构性优化的理念，每一部分内部，机构设置、优化配置、增强协同性、提高有效性，都有一个结构性优化的问题。第三体现出整体性推进的理念，改革不是单打独斗，而是整体推进的过程。

（二）新一轮机构改革重点

这次改革的重点，按照改革方案一共涉及到八大类、60项改革，涉及到80个党政军群各方面的机构，改革涉及面空前。具体来讲，我们重点讨论党的系统改革、政府层面改革，乃至跨军地改革。

1. 完善坚持党的全面领导

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。党的系统改革突出了六个字，一是归类，二是合并，三是重组。

首先，改革议事协调机构、健全党对重大工作的领导体制和机制。这是这次党中央机构改革当中非常突出的改革关注点。过去议事协调机构都称小组，比如中央设有好多小组，全面深化改革领导小组、党的外事工作领导小组、中央网络安全信息化领导小组、中央财经领导小组等，这次改革首先对议事协调机构进行大刀阔斧地改革，把上面我说的四个小组都变成委员会，中央全面深化改革委员会、中央财经工作委员会、中央外事工作委员会、中央网络安全和信息化委员会。然后又新增加三个委员会，一个是中央全面依法治国委员会，办公室设在司法部；一个是中央审计委员会，办公室设在审计署；一个是中央教育工作领导小组，秘书组设在教育部。

同时不再保留原来中央的三个小组，一个是中央维护海洋权益工作领导小组，一个是中央社会治安综合治理委员会及其办公室，一个是中央维护稳定工作领导小组及其办公室，将中央防范和处理邪教问题领导小组及其办公室职责划归中央政法委员会、公安部。通过加强议事协调机构以及办公机构的重大调整和改革，实现党对重大工作的领导，包括经济工作、外事工作、网络信息化，还有全面深化改革、教育、审计、依法治国等。

第二，确立党的组织在同级组织的领导地位。比如省有省委、省人大、省政府、省政协、省监察委、省法院、省检察院，在省级组织结构中，省委党委处在领导地位。

第三，通过归类、合并、统筹设置党政机构，发挥党的职能部门作用。这次在党中央机构改革中一个重大的看点就是，把国家政府的一些机构整合到党的机构中来，称党政合一。

比如中央组织部，把国家公务员局整合进来，不再保留国家公务员局，中央组织部对外保留国家公务员局牌子。这意味着组织部门不仅仅是管各级领导干部，对全国公务员队伍也要实施直接管理。比如把中央机构编制委员会办公室也整合到中央组织部，归口由中央组织部来管理。

比如中央宣传部，将国家新闻出版广电总局的新闻出版管理职责划入中央宣传部。中央宣传部对

外加挂国家新闻出版署（国家版权局）牌子。将国家新闻出版广电总局的电影管理职责划入中央宣传部。中央宣传部对外加挂国家电影局牌子。这两个机构，特别是国家新闻出版署过去是政府的部门，改革后整合起来就实现党政合一。

比如中央统战部，将国家民族事务委员会归口中央统战部领导。国家民族事务委员会仍作为国务院组成部门。还有将国家宗教事务局并入中央统战部。中央统战部对外保留国家宗教事务局牌子。将国务院侨务办公室并入中央统战部。中央统战部对外保留国务院侨务办公室牌子。这样，通过归类、合并、重组发挥党的执政部门作用。

此外，对党的机构还作了很多调整，比如组建新的中央党校（国家行政学院），实行一个机构两块牌子，作为党中央直属事业单位。将中央党史研究室、中央文献研究室、中央编译局的职责整合，组建中央党史和文献研究院，作为党中央直属事业单位。中央党史和文献研究院对外保留中央编译局牌子。

第四，组建国家监察委员会推进党的纪律检查和国家监察体制改革。这个大家都比较熟悉，我就不多讲了。将监察部、国家预防腐败局的职责，最高人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等反腐败相关职责整合，组建国家监察委员会，同中央纪律检查委员会合署办公，履行纪检、监察两项职责，实行一套工作机构、两个机关名称。我理解这就是构建制度笼子来管权管事管人。

2. 优化政府机构设置和职能配置

改革整体思路有三条，一是坚决破除制约使市场在资源配置中起决定性作用的体制弊端；二是围绕推动高质量发展建设现代化经济体系；三是理顺关系、优化职能、权责统一、相互协调、提高效能，建设服务型政府。我理解这次改革在政府层面共有六个重点。

第一，加强和完善政府经济调节职能。这次围绕规划、财税、金融、审计、对外经济、科技管理等这些带有综合管理职能的部门进行了比较大的调整，最具代表性的就是国家发展和改革委员会、财政部、中国人民银行。这次改革国家发展和改革委员会一共有七项职责都被转移出来了，比如将组织编制主体功能区规划职责交给新组建的自然资源部，将应对气候变化和减排职责交给新组建的生态环境部，将价格监督检查与反垄断执法职责交给新组建的国家市场监督管理总局，将农业投资项目交给新组建的农业农村部，将重大项目稽察交给审计署，将药品和医疗服务价格管理职责交给新组建的国家医疗保障局，还将组织实施国家战略物资收储、轮换和管理，管理国家粮食、棉花和食糖储备等职责交给新组建的国家粮食和物资储备局等。这样就使国家发展和改革委员会能够有更大的精力来关注宏观战略规划，减少微观事务管理，同时减少对审批项目管理，更好地改善我国宏观调控。这项改革力度很大，国家发展和改革委员会名称没变，但职责发生了较大调整。

第二，加强和完善政府市场监管职能。比如新组建的国家市场监督管理总局，将国家工商行政管理总局的职责，国家质量监督检验检疫总局的职责，国家食品药品监督管理总局的职责，国家发展和改革委员会的价格监督检查与反垄断执法职责，商务部的经营者集中反垄断执法以及国务院反垄断委员会办公室等职责整合，组建国家市场监督管理总局，作为国务院直属机构。组建国家药品监督管理局，由国家市场监督管理总局管理。这项改革力度很大。在这次改革之前，大概有 80% 的县乃至市都把质检、工商、食药检整合到一起了，这次改革是地方推动中央的一种改革态势。

与此同时，为了防范金融风险、加强金融监管，这次在金融监管方面也作了比较大的改革，其中一个就是将中国银行业监督管理委员会和中国保险监督管理委员会的职责整合，组建中国银行保险监督管理委员会，作为国务院直属事业单位。将中国银行业监督管理委员会和中国保险监督管理委员会

拟订银行业、保险业重要法律法规草案和审慎监管基本制度的职责划入中国人民银行。不再保留中国银行业监督管理委员会、中国保险监督管理委员会。

当然，这次没有把中国证券监督管理委员会整合进来，这和中国的证券市场还不够成熟，中国证券监督管理委员会监管的不仅仅是非银行金融机构，还监管了数以千计的上市公司，而且还要保护数以亿计股民的利益等有关。

第三，加强和完善政府社会管理职能。比如为防范化解重特大安全风险，健全公共安全体系，整合优化应急力量和资源，推动形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的中国特色应急管理体制，将国家安全生产监督管理总局的职责，国务院办公厅的应急管理职责，公安部的消防管理职责，民政部的救灾职责，国土资源部的地质灾害防治、水利部的水旱灾害防治、农业部的草原防火、国家林业局的森林防火相关职责，中国地震局的震灾应急救援职责以及国家防汛抗旱总指挥部、国家减灾委员会、国务院抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部的职责整合，组建应急管理部，作为国务院组成部门。中国地震局、国家煤矿安全监察局由应急管理部管理。不再保留国家安全生产监督管理总局。

第四，加强和完善政府公共服务职能。比如组建国家医疗保障局，专门解决老百姓看病难看病贵的问题。推进医疗、医保、医药“三医联动”改革，更好保障病有所医。比如组建退役军人事务部，加强退役军人服务保障体系建设，建立健全集中统一、职责清晰的退役军人管理保障体制。比如组建国家移民管理局，随着我国综合国力进一步提升，来华工作生活的外国人不断增加，为加强对移民及出入境管理的统筹协调，更好形成移民管理工作合力，组建国家移民管理局，加挂中华人民共和国出入境管理局牌子，由公安部管理。

第五，加强和完善政府生态环境保护职能。一个是组建自然资源部，一个是组建生态环境部。以自然资源部为例，组建自然资源部，将国土资源部的职责，国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划职责，住房和城乡建设部的城乡规划管理职责，水利部的水资源调查和确权登记管理职责，农业部的草原资源调查和确权登记管理职责，国家林业局的森林、湿地等资源调查和确权登记管理职责，国家海洋局的职责，国家测绘地理信息局的职责整合，组建自然资源部，作为国务院组成部门。自然资源部对外保留国家海洋局牌子。不再保留国土资源部、国家海洋局、国家测绘地理信息局。

组建生态环境部，将环境保护部的职责，国家发展和改革委员会的应对气候变化和减排职责，国土资源部的监督防止地下水污染职责，水利部的编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责，农业部的监督指导农业面源污染治理职责，国家海洋局的海洋环境保护职责，国务院南水北调工程建设委员会办公室的南水北调工程项目区环境保护职责整合，组建生态环境部，作为国务院组成部门。生态环境部对外保留国家核安全局牌子。不再保留环境保护部。

第六，提高行政效率。首先，精干设置政府部门及其内设机构，科学配置权力，减少机构数量。这次改革仅国务院就减少了8个正部级机构、7个副部级机构。比如将司法部和国务院法制办公室的职责整合，重新组建司法部，作为国务院组成部门。不再保留国务院法制办公室。国务院法制办公室是国务院正部级机构。

比如将监察部的职责整合，组建国家监察委员会。不再保留监察部。监察部是国务院正部级机构。

比如国家质量监督检验检疫总局、国家工商行政管理总局、国家食品药品监督管理总局三个都是国务院正部级机构，整合后只保留一个。

比如将国务院三峡工程建设委员会及其办公室、国务院南水北调工程建设委员会及其办公室并入

水利部。不再保留国务院三峡工程建设委员会及其办公室、国务院南水北调工程建设委员会及其办公室。国务院三峡工程建设委员会及其办公室、国务院南水北调工程建设委员会及其办公室都是国务院正部级机构。

比如将国务院深化医药卫生体制改革领导小组办公室的职责整合，组建国家卫生健康委员会，作为国务院组成部门。不再设立国务院深化医药卫生体制改革领导小组办公室。国务院深化医药卫生体制改革领导小组办公室是国务院正部级机构。

其次，简化中间层次，推行扁平化管理，形成自上而下的高效率组织体系。

再有，打破信息孤岛。借助大数据、云计算等新的管理手段提升政府管理水平。

3. 统筹党政军群机构改革

统筹设置相关机构和配置相近职能，理顺和优化党的部门、国家机关、群团组织、事业单位的职责。

一是完善党政机构布局，理顺党政机构职责关系，形成统一高效的领导体制。系统谋划和确定党政机构改革事项，统筹调配资源，减少多头管理，减少职责分散交叉，使党政机构职能分工合理、责任明确、运转协调。

二是深化人大、政协和司法机构改革。

三是深化群团组织改革。

四是推进社会组织改革。

五是加快推进事业单位改革。

六是深化跨军地改革。改革武警部队，将公安边防部队、公安消防部队、公安警卫部队、武警黄金、森林、水电部队等退出现役，改变为地方行政、事业、企业等。

4. 合理设置地方机构，给地方更大自主确定权

建立从中央到地方运行顺畅、充满活力、令行禁止的工作体系，理顺中央和地方职责关系，合理设置和配置各层级机构及其职能。

一是确保集中统一领导，明确同中央对口的组织机构。

二是赋予省级及以下机构更多自主权，把直接面向社会的事权下放地方。除规定外，容许地方自主设置机构，并入与上级对口的相关机构。

三是构建简约高效的基层管理体制。整合基层的审批、服务、执法等方面力量，统筹机构编制资源，整合相关职责设立综合性机构，实行扁平化和网格化管理，管理重心下移，资源、管理、服务放在基层。

四是规范垂直管理体制和地方分级管理体制，健全垂直管理机构和地方协作配合机制。

四、深化党和国家机构改革的实施策略及难点分析

（一）深化党和国家机构改革推进策略

1. 坚持党对改革的全面领导

发挥统筹协调、整体推进、督促落实作用，增强改革的系统性、整体性、协同性，建立健全评估和督察机制。

2. 先启动中央、省的改革，待基本完成后启动省以下改革

从时间节点上看，到2018年年底以前要完成主要的改革，对于省一级来讲，到2018年9月要拿

出具体调整方案报中央批准，到 2018 年年底以前完成。对于省以下的地市、县、辖区来讲，到 2018 年年底以前要拿出具体调整方案给中央进行备案，备案以后在 2019 年 1 至 3 月全部完成。从时间推进上来看，这次改革是比较快的一次，改革任务也是非常大的。

3. 鼓励地方积极探索

中央鼓励地方在改革中大胆探索，不要因循守旧，像 2008 年在大部制改革中广东顺德探索“党政联动”模式那样。当时广东顺德将现有 41 个党政群机构整合为 16 个大部门，其中政府部门由 29 个调整为 10 个，机构精简近 2/3。调整后，设置党委机构 6 个，全部与政府机构合署办公；设置政府机构 10 个。区综合设置 16 个党政机构，包括纪律检查委员会机关和 5 个党委工作部门、9 个政府工作部门和各区公安分局。党政机构主要负责人由区领导或副处级干部兼任。区委书记、区长、副书记和一名常务副区长，可不兼任大部门负责人。建立部门首长负责制，实现党政决策和管理的扁平化。

4. 把机构改革与“放管服”改革结合起来

(二) 深化党和国家机构改革难点分析

1. 研究和排除改革阻力

如果不能有效化解改革阻力，那么方案设计得再好，改革的决心再大，也不一定能够达到预期目标。就我个人的理解，在这次改革过程中最大的阻力可能是利益集团的干扰，也可能是党政机构自身阻力的影响。

首先，利益集团干扰。这个不用我多讲，大家都很清楚。2013 年 7 月 23 日，习近平同志在湖北省武汉市主持召开部分省市负责人座谈会时强调，“必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，攻克体制机制上的顽瘴痼疾，突破利益固化的藩篱，进一步解放和发展社会生产力，进一步激发和凝聚社会创造力”。2014 年 10 月 8 日，习近平同志在党的群众路线教育实践活动总结大会上强调，“党内上下关系、人际关系、工作氛围都要突出团结和谐、纯洁健康、弘扬正气，不允许搞团团伙伙、帮帮派派，不允许搞利益集团、进行利益交换。”2017 年 2 月 13 日，习近平同志在省部级主要领导干部学习贯彻十八届六中全会精神专题研讨班开班式上强调，领导干部严格自律，要注重防范被利益集团“围猎”，坚持公正用权、谨慎用权、依法用权，坚持交往有原则、有界限、有规矩。在党的十九大报告中，习近平同志进一步提出，“坚决防止党内形成利益集团”。利益集团对我国经济社会发展、对党和国家机构改革都会产生干扰、设置阻力。

在 2018 年 1 月召开的中央纪委二次全会上，习近平同志再次强调，“七个有之”是政治隐患，必须采取有力措施予以防范和遏制。党的十八大以来，中央纪委坚持把查处违反政治纪律和政治规矩问题作为监督执纪工作的重中之重。2017 年，全国纪检监察机关立案审查存在违反政治纪律行为的案件 1.2 万件，处分 1.2 万人，比 2016 年增长了 181%，为严明党的政治纪律和政治规矩提供了纪律保障。

其次，党政机构自身阻力。这个阻力可能是隐型的，但是不可小觑。多年来形成的最大问题就是部门利益作祟，权力部门化，部门利益化，部门利益个人化，机构改革直接和每个人的切身利益直接相关，因此整合、理顺在客观上是存在难度的。尤其是涉及到对强势部门的整合和调整，难度会更为明显。对于牵涉利益大的部门“手术”，各部门在上报精简方案的时候，可能就会“避重就轻”。

1982 年 1 月 13 日，邓小平同志在中共中央政治局扩大会议上发表题为《精简机构是一场革命》的讲话中提出，“精简机构是对体制的革命”。它涉及到一系列重大利益关系的调整，是某种意义上权力的重新分配，阻力是不可小觑的。

2. 解决整合后业务重组和融合问题

这次党和国家机构改革不光在党中央机构、国务院机构、军队系统、群团系统，应该说大拆大分重组是常态，力度是很大的。在这样大的改革背景下，被整合的机构如何实现业务重组，而不是简单的机构和机构合并，实现业务重组、系统重构、业务流程再造和优化，是问题的关键。

比如新组建的国家市场监督管理总局，将国家工商行政管理总局的职责，国家质量监督检验检疫总局的职责，国家食品药品监督管理总局的职责，国家发展和改革委员会的价格监督检查与反垄断执法职责，商务部的经营者集中反垄断执法以及国务院反垄断委员会办公室等职责整合。过去这些都是分开监管的。通过业务重组、流程再造、系统整合，形成综合性执法队伍。所有这一轮重组的机构都有理顺机构关系、优化职能配置、增强协调性、提高效能的共性问题。

3. 真正降低党政机构运行成本

按照我的研究，我国行政管理活动支出占整个财政支出比重高达 23%，而在发达国家中很少有行政管理活动支出占整个财政支出比重超过 10%的。如何通过改革降低党政机构运行成本是一个关键问题，也是检验改革是不是成功的重要标准。

4. 消化分流人员问题

这次改革国务院减少了 8 个正部级机构、7 个副部级机构，中央行政上也减少了不少机构，比如中央党史研究室是正部级机构，中央文献研究室是正部级机构，中央编译局是副部级机构，现在将中央党史研究室、中央文献研究室、中央编译局的职责整合，组建中央党史和文献研究院，作为党中央直属事业单位。中央党史和文献研究院对外保留中央编译局牌子。不再保留中央党史研究室、中央文献研究室、中央编译局。原来是三个机构，两个正部级机构和一个副部级机构的架构，现在领导职数减少，这就会带来人员消化分流的压力。从过去的改革经验看，有提前离岗的，有鼓励下海自谋职业的，也有到企业去工作的，方法是很多的，安置好这些人员对推动改革是非常关键的。如果在这些关键问题上没有好的方案、好的举措，在改革进程中就会遇到新的阻力。从这个意义上讲，在认真实施改革方案、推进改革进程过程中，我们要认真研究改革的阻力，认真研究改革有可能遇到的难题，认真研究如何化解这些难题，扫清改革中的种种障碍，使改革任务顺利完成，实现预期目标。

40 年前改革开放的声声春雷，唤醒了一个时代的蓬勃生机；40 年后机构改革的阵阵鼓点，更激发起奋进新时代的万丈豪情。深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我们一定能完成深化党和国家机构改革的各项任务，形成更加成熟、更加定型的中国特色社会主义制度，为决胜全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化提供坚实支撑。

（摘自宣讲家网 2018 年 4 月 9 日）

本轮机构改革的主要特征与方式

赖先进

通过改革机构设置、优化职能配置，着力解决党和国家机构职能体系中存在的障碍和弊端，有利于加快推进国家治理体系和治理能力现代化，更好发挥社会主义制度的优越性。与以往历次机构改革相比，这次机构改革在操作层面的重要特征是改变了以往搞机构精简、搞机构整体合并的思路，不简单追求“部门越大越好”，而是寻求机构职能优化，力图实现机构职能优化协同高效。

3月19日，中央印发《深化党和国家机构改革方案》，改革开放四十年来第八轮机构改革由此全面拉开序幕。这次改革以国家治理体系和治理能力现代化为导向，以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点，深入推进党、人大、政府（含行政执法体制）、政协、跨军地、群团组织等多类机构改革，是一次系统性、全面性、重塑性的改革。通过改革机构设置、优化职能配置，下决心解决党和国家机构职能体系中存在的障碍和弊端，有利于加快推进国家治理体系和治理能力现代化，更好发挥社会主义制度的优越性。

与以往历次机构改革相比，这次机构改革在操作层面的重要特征是改变了以往简单搞机构精简、简单搞机构整体合并的传统思路，不简单追求“部门越大越好”，而是寻求机构职能优化，力图实现机构职能优化协同高效。习近平总书记指出：“大部门制要稳步推进，但也不是所有职能部门都要大，有些部门是专项职能部门，有些部门是综合部门。综合部门需要的可以搞大部门制，但不是所有综合部门都要搞大部门制，不是所有相关职能都要往一个筐里装，关键要看怎样摆布符合实际、科学合理、更有效率。”

重大工作领域决策职能配置中心化、顶层化

中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导。要完善坚持党的全面领导的制度，建立健全党对重大工作的领导体制机制，在机构设置和职能配置上，首要的是优化党中央决策议事协调机构。这次改革，主要通过组建、升级党中央决策议事协调机构，建立健全党对重大工作领导的体制机制，推进重大工作决策职能的中心化、顶层化，从而促进对党和国家重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进。

从具体职能配置举措看，这次改革，组建了3个党中央决策议事协调机构（包括组建中央全面依法治国委员会、组建中央审计委员会、组建中央教育工作领导小组）；调整增加了1个党中央决策议事协调机构（调整中央机构编制委员会领导体制为党中央决策议事协调机构）；升级了中央全面深化

改革领导小组、中央网络安全和信息化领导小组、中央财经领导小组、中央外事工作领导小组等 4 个领导小组为委员会。优化中央决策议事协调机构，有利于发挥党总揽全局、协调各方的作用，强化对有关领域的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进，进一步发挥我国社会主义制度的优越性。

党政部门机构设置和职能配置协同化、高效化

从具体职能配置举措看，这次改革通过将国务院有关部门、机构的整体职责或部分职责，并入党中央有关职能部门，实行合署办公或对外保留原机构牌子，实现了党政机构配置的协同化、高效化。比如，组建国家监察委员会，同中央纪律检查委员会合署办公，实行一套工作机构、两个机关名称；国家公务员局并入中央组织部（对外保留国家公务员局牌子）；国家宗教事务局并入中央统战部（对外保留国家宗教事务局牌子）；国务院侨务办公室并入中央统战部（对外保留国务院侨务办公室牌子）；国家新闻出版广电总局的新闻出版管理职责划入中央宣传部（加挂国家新闻出版署（国家版权局）牌子），电影管理职责划入中央宣传部（加挂国家电影局牌子）等。

党政机构设置和职能配置的协同化举措，有利于坚持和完善党的全面领导制度，更好发挥党的职能部门作用，加强归口协调职能，统筹本系统本领域工作。协同化的职能配置，也有利于增强党政机构之间的协调性和联动性，解决党的职能部门和政府机构之间职责重叠交叉、机构间关系不清晰的问题，提高党政机构的整体效能。

职能相近机构设置和职能配置综合化、集中化

与以往历次机构合并主要采取按照行业合并的思路不同，这次政府机构改革主要采取按功能进行合并的思路进行整合，将 2 个或 2 个以上职能相近部门、机构的整体职责合并，组建新的机构，推进了机构设置和职能配置的综合化、集中化，主要体现在中央部委机构整合和综合执法队伍整合两个方面。

一方面，在中央部委机构层面，整合相近职能的 2 个或多个机构，组建新的机构。比如，整合文化部和国家旅游局两个机构的整体职责，组建文化和旅游部；整合科学技术部和国家外国专家局两个机构的整体职责，组建科学技术部；整合司法部和国务院法制办两个机构的整体职责，组建司法部；整合中国银行业监督管理委员会和中国保险监督管理委员会两个机构的整体职责，组建中国银行保险监督管理委员会；整合中央电视台、中央人民广播电台、中国国际广播电台 3 个机构的整体职责，组建中央广播电视总台；整合中央党校、国家行政学院两个机构职责，组建中央党校（国家行政学院）；整合中央直属机关工委和中央国家机关工委两个机构职责，组建中央和国家机关工作委员会；整合中央党史研究室、中央文献研究室、中央编译局三个机构职责，组建中央党史和文献研究院等。

另一方面，在行政执法机构方面，明确一个部门设有多支执法队伍的，原则上整合为一支队伍，推动整合同一领域或相近领域执法队伍，实行综合设置。通过行政执法体制改革，形成大市场、大环保、大文化、大交通、大农业的综合执法体制。

综合化、集中化的职能配置有利于减少机构之间的职能重叠和交叉，促进机构之间合并“同类项”，降低管理成本，提高资源利用效率。同时，综合执法体制，增强了行业领域之间的监管合力，有效地克服了主要领域执法队伍分设、相互“打架”的现象。

重点领域机构设置和职能配置整体化、系统化

十九届三中全会指出，要优化党和国家机构设置和职能配置，坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责，避免政出多门、责任不明、推诿扯皮，实现党和国家机构设置更加科学、职能更加优化。这次机构改革坚持以问题为导向，聚焦我国经济社会发展中的重点领域，

进行大刀阔斧的机构改革，改变了长期以来许多领域“九龙治水”的碎片化治理格局，推进了机构设置和职能配置的整体化、系统化。

一是将多个机构部分职责合并，组建新的具有整体性治理职能的机构。比如，将民政部的退役军人优抚安置职责、人力资源和社会保障部的军官转业安置职责，以及中央军委政治工作部、后勤保障部有关职责整合，组建退役军人事务部；将商务部对外援助工作有关职责、外交部对外援助协调等职责整合，组建国家国际发展合作署；将人力资源和社会保障部的城镇职工和城镇居民基本医疗保险、生育保险职责，国家卫生和计划生育委员会的新型农村合作医疗职责，国家发展和改革委员会的药品和医疗服务价格管理职责，民政部的医疗救助职责整合，组建国家医疗保障局；将公安部的出入境管理、边防检查职责整合，建立健全签证管理协调机制，组建国家移民管理局等。

二是将1个及以上机构整体职责与多个机构部分职责合并，组建具有整体性治理职能的新机构。比如，将国土资源部1个部门职责和其他7个部门的有关部分职责整合，组建国家自然资源部；将环保部1个部门整体职责和其他6个部门的有关部分职责整合，组建生态环境部；将国家粮食局1个机构整体职责和其他4个部门的有关部分职责整合，组建国家粮食和物资储备局；将国家林业局1个机构整体职责和其他6个部门的有关部分职责整合，组建国家林业和草原局；将国家知识产权局1个机构职责和其他2个机构的部分职责整合，重新组建国家知识产权局。比如，将中央农村工作领导小组办公室和农业部2个机构整体职责，与其他4个部门的有关部分职责整合，组建农业农村部；将国家卫生和计划生育委员会、国务院深化医药卫生体制改革领导小组办公室、全国老龄工作委员会办公室等3个机构整体职责，与其他2个部门的有关部分职责整合，组建国家卫生健康委员会；将监察部、国家预防腐败局2个机构整体职责，与最高人民检察院有关部分职责整合，组建国家监察委员会等。

整体化、系统化的机构设置和职能配置方式，有利于避免出现“铁路警察，各管一段”、各自为政的分散式、低效化治理现象，健全了针对重点问题的治理职责，有利于推动重点领域、难点问题的整体性治理。

政府监管领域职能配置和机构设置专业化、科学化

这次改革根据机构职能科学配置的需要，对原有机构的整体职责进行了科学拆分、重组优化，提高了机构职能的专业化和科学化。

一是将有关机构的某部分职责并入其他机构，优化有关机构职能配置。比如，将国家质量监督检验检疫总局的出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关总署；将国家计算机网络与信息安全管理中心由工业和信息化部管理调整为由中央网络安全和信息化委员会办公室管理；将国家发展和改革委员会的重大项目稽查、财政部的中央预算执行情况和其他财政收支情况的监督检查、国务院国有资产监督管理委员会的国有企业领导干部经济责任审计和国有重点大型企业监事会的职责划入审计署等。

二是在原有机构的某部分职责基础上组建新的机构。比如，在国家新闻出版广电总局广播电视管理职责的基础上组建国家广播电视总局，有利于推进广播电视及网络视听产业监管的专业化。

三是注重机构职能的专业化分工和制约。这次改革将银行保险的法律法规和审慎监管制度划归央行，新成立的银保监会成为执行者，央行成为规则的制定者和监督者。这既提高了机构的专业能力，又有利于降低腐败发生的风险。专业化、科学化的机构设置和职能配置，有利于加强政府事中和事后的监管，强化行政效率，提升政府对专业化市场、专业化社会事务的治理能力。

（摘自《学习时报》2018年4月2日）

中国基本公共服务改革 40 年

姜晓萍 陈朝兵

基本公共服务是指“建立在一定社会共识基础上，由政府主导提供的，与经济社会发展水平和阶段相适应，旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务”。在我国改革开放 40 年的进程中，基本公共服务的体制改革与机制创新始终是探索国家治理体系和治理能力现代化的重要途径，也是保障和改善民生、促进社会公平、提升社会质量的关键因素。

遵循“以人民为中心”的思想

我国基本公共服务政策的改革既体现了国家治理向多维的“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局的转变，也折射出社会矛盾由供给不足向发展不平衡不充分的转化。改革开放 40 年的基本公共服务政策发展可划分为六个阶段。

酝酿准备阶段（1978—1984）以教育和医疗卫生为重点领域，旨在恢复和整顿改革开放初期的社会事业。该阶段很大程度上沿袭计划经济时代政府主导和分级承担的模式，同时开始在局部允许个人和社会组织参与特定领域的基本公共服务的供给。

启动实验阶段（1984—1992）以改进计划经济时期的体制为重点任务，积极探索新的基本公共服务体制机制。该阶段逐渐打破了政府主导的格局，引入市场竞争机制，积极吸纳社会力量参与。将基本公共服务责任下移，实行地方负责、分级管理的模式。

快速发展阶段（1992—2003）侧重建立适应市场经济体制的教育和卫生体制，解决国企下岗失业工人的社保问题，建立分税制后的央地基本公共服务责任分担机制。该阶段大力推进基本公共服务供给的市场化和社会化，推进事业单位改革，不断将基本公共服务责任下移至地方政府。

重点推进阶段（2003—2008）围绕完善基本公共服务体系、创新基本公共服务供给方式展开。该阶段强化了政府提供基本公共服务的责任与能力，加大了农村基本公共服务投入力度。同时，重视发挥市场和社会力量，开始探索基本公共服务多元主体协同供给。

深化完善阶段（2008—2012）的主要任务是促进基本公共服务均等化、明确政府间责任划分、健全财力保障机制和建立多元供给机制。该阶段出台了专门的基本公共服务

战略规划，加强了国家政策顶层设计；聚焦解决基本公共服务的公平可及问题，加大了基本公共服务资源保障力度；突出基本公共服务供给创新导向，注重提高基本公共服务的质量和效益。

内涵提升阶段（2012—2018）的目标与重点是全面建立质量标准、稳步提高均等可及、巩固健全体制机制、丰富完善制度规范。该阶段遵循“以人民为中心”的思想，强调发挥基本公共服务对更好保障和改善民生、共享发展成果、提高民众获得感的功能价值。同时，在实现路径上，在原有基础上更加突出了法治化、标准化、协同化、智慧化、标准化的工具理性。

推进基本公共服务均等化

我国基本公共服务改革的成效，一方面体现为基本公共服务的投入不断增长与供给效率的提升，另一方面体现为大力推进基本公共服务体制改革与机制创新，逐步完善基本公共服务的制度体系，为维护社会公平正义和推动社会事业发展奠定了坚实基础。

首先，明确了新时代基本公共服务的发展目标，形成了国家基本公共服务建设的战略规划。基本公共服务的发展目标与国家发展战略、经济社会发展和民生基本需求保持动态适应性，强调“人本”“公平”“共享”“质量”等。国家基本公共服务建设的战略规划，例如《国家基本公共服务体系“十二五”规划》和《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》等为实现新时代基本公共服务的发展目标提供了行动方案。

其次，逐步加大了基本公共服务的财政投入力度，基本形成了具有中国特色的基本公共服务体系。经济的持续快速增长提高了政府的财政收入，相应地，各级政府对基本公共服务的投入也逐年增长。2007—2016年间，国家投入到教育、社保、卫生、文化体育的财政经费分别增长了3.9倍、4.0倍、6.6倍、3.5倍。伴随财政支撑力度的不断加大，具有中国特色的基本公共服务体系初步形成。截至2015年，九年义务教育巩固率达93%，全国就业人员达77451万人，基本医保参保率超过95%，广播、电视人口综合覆盖率均达98%。

再次，不断深入改革基本公共服务体制，形成了多元协同的基本公共服务供给格局。基本公共服务体制改革涉及组织体制、融资体制、管理体制、监管体制等内容，同时也牵涉到国有企业改革、事业单位改革、社会组织改革等。经过基本公共服务体制改革的持续和深入进行，基本形成了党委领导、政府负责、市场分担和社会参与的多元主体协同供给格局，供给方式不断迈向市场化和社会化。

复次，不断健全基本公共服务政策法规，初步构建起覆盖全民的基本公共服务制度体系。在单行法律方面，义务教育、劳动就业、社会保障、文化服务等方面均已出台专门法律。在战略规划方面，出台了《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》《促进就业规划（2011—2015年）》《社会保障“十二五”规划纲要》等多部总体和专项规划。在体制机制改革方面，针对义务教育、养老保险、医疗救助等出台了专门的改革政策文件。此外，在基本公共服务的资金保障、供给方式创新、基础设施建设等方面也制定了

一系列的制度文件。

最后，不断推进城乡基本公共服务均衡发展，农村基本公共服务水平进一步改善。基本公共服务均等化这一战略目标提出以后，国家采取了一系列缩小城乡基本公共服务差距的政策举措，有效地推动了城乡基本公共服务的均衡发展。特别是，有利于农村基本公共服务发展政策的不断出台，使得农村公共教育、医疗卫生、劳动就业、社会保障、公共文化等各项基本公共服务水平得到明显提升。

中国的基本公共服务改革在取得以上成就的同时，也积累了如下几方面的经验。

以共享发展理念，将保障改善民生作为基本公共服务改革的着力点。让全体国民享受普惠的基本公共服务，不仅是共享经济发展成果的实现路径，也是贯彻共享发展理念的必然要求。同时，始终坚持“以人民为中心”的思想，致力于更好保障和改善民生，回归政府施政初衷，是基本公共服务改革的价值遵循。

以公众需求为导向，健全和完善基本公共服务体系。基本公共服务改革以回应和满足公众需求为实践准绳，主动把握在经济社会发展进程中不断变化和升级的公众需求，最终以其作为提供基本公共服务、实施基本公共服务供给侧改革以及建立健全基本公共服务体系的标准依据。

以多元协同为关键，创新基本公共服务供给机制。基本公共服务改革以构建多元主体参与机制为核心，不断整合政府、市场和社会三方力量，发挥政府、企业和社会组织各自优势，大大提高了基本公共服务供给的效率与质量。

以社会公平为目标，重视基本公共服务均等化。围绕促进均等化这一战略目标，基本公共服务改革从城乡之间、区域之间和群体之间的基本公共服务差距入手，着力解决基本公共服务发展失衡问题，集中彰显基本公共服务公共性的核心特性——公平性，并最终保障社会公平正义，实现全体人民共同富裕。

形成共建共享的格局

改革开放 40 年，我国实现了基本公共服务的广覆盖、高增长。现阶段，基本公共服务改革取得一定的成效，需要未来进一步改进、完善。我国基本公共服务的财政支出占整个财政支出的比重不大，从整体上制约了供给的规模与质量。而城乡之间、东中西部之间的基本公共服务，在数量、种类、层次上仍然需要进一步平衡。此外，我国基本公共服务资源配置效率总体不高，财政、人力、物力资源的保障力度不能匹配快速增长的社会公众的基本公共服务需求，协同供给机制也有待继续完善。因此，进入新时代，基本公共服务应不断推进其在高质量、均等化、法治化等方面的发展。

大力促进基本公共服务均等化，补齐短板。我国城乡之间、东中西部之间的基本公共服务发展失衡问题在近年来得到有效控制和好转，但在享受的基本公共服务数量、层次和种类上，依然存在可以继续改进的差距。因此，应加快城乡之间义务教育、社会保障、公共卫生、劳动就业等制度的一体化设计与实施，推动城乡基本公共服务内容和标准统一衔接。着力补齐农村和特大镇基本公共服务短板，鼓励和引导城镇基本公共服务资源

向农村延伸。同时，加大对中西部地区财政转移支付力度，强化省级政府对省域内基本公共服务薄弱地区的扶持力度，逐步缩小省域间、县域间、地市间服务差距。强化跨区域统筹合作，促进基本公共服务项目和标准水平衔接。

不断提升基本公共服务质量，加快标准化建设。围绕提升基本公共服务质量的目标，多举措加强基本公共服务质量管理，包括构建基本公共服务质量需求获取机制，开展基本公共服务质量的政策制定、目标策划和标准制定，优化基本公共服务质量系统的设计与运行，建立基本公共服务质量的监测、奖惩与改进机制。重视并加快基本公共服务标准体系建设，包括基本公共服务的内容事项、资源配置、机构设施、工作人员、预算与支出、流程等多方面的标准化建设。同时，制定国家和地方基本公共服务标准体系，保障提升基本公共服务质量水平。

创新基本公共服务供给方式，形成共建共享格局。以加快事业单位分类改革、积极引导社会力量参与、大力发展社会组织为重点，加大多元供给主体培育力度，为创新基本公共服务供给方式创造有利条件。以推进政府购买公共服务、加强政府和社会资本合作、鼓励发展志愿和慈善服务、发展“互联网+”益民服务等为路径，创新基本公共服务供给方式，推动基本公共服务供给多元化。充分发挥政府机制、市场机制与社会机制的各自优势，整合各方资源，推动形成基本公共服务共建共享格局。

完善基本公共服务法规体系，优化制度环境。强化中央和省级政府制定国家和地方基本公共服务政策与法规职能，逐步将基本公共服务领域各项法律法规和政策与户口性质相脱离。用法治手段将成熟的地方性基本公共服务实践经验制度化。从规划用地、服务标准和社会信用三方面完善基本公共服务配套政策体系，包括加强基本公共服务规划布局 and 用地保障，建立健全基本公共服务标准体系，构建支撑基本公共服务的社会信用体系等，不断营造优良的制度环境。

完善基本公共服务改革的激励机制，促进持续发展。要从正向激励和负向激励两方面完善基本公共服务改革的激励机制，增强基本公共服务持续发展的内在动力。其中，正向激励的对象和内容包括增强基本公共服务财政保障能力，拓宽资金来源；加强和完善基层人员的培养培训、工资待遇、职称评定、医疗保险及养老保障等激励政策；完善志愿者参与提供基本公共服务的激励保障措施。负向激励主要是健全基本公共服务监督问责机制，对提供的基本公共服务绩效偏低、质量不达标的机构与工作人员，依法启动问责程序，严格实施问责。

（摘自《中国社会科学报》2018年04月17日）

用习近平总书记“三农”思想 指导乡村振兴

韩长赋

从本质上讲，实施乡村振兴战略就是要解决我国经济社会发展中最大的结构性问题，通过补短板、强底板，使我国发展能够持续健康、行稳致远、全面进步；就是要解决快速推进现代化进程中的“三农”问题，使农业农村同步现代化，防止出现农业衰落、农村凋敝；就是要贯彻以人民为中心的发展思想，使亿万农民共享现代化建设成果，使中国梦成为每个人的梦。

党的十九大提出实施乡村振兴战略，并写入党章，这是重大战略安排。实施乡村振兴战略，开启了加快我国农业农村现代化的新征程。

深入学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想“三农”思想

习近平总书记高度重视“三农”工作，党的十八大以来，对做好“三农”工作提出了一系列新理念新思想新战略，科学回答了新时代“三农”工作的重大理论和实践问题，形成了习近平新时代中国特色社会主义思想“三农”思想。这是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是指导我国农业农村发展取得历史性成就、发生历史性变革的科学理论，也是实施乡村振兴战略、做好新时代“三农”工作的行动指南。

第一，坚持加强和改善党对农村工作的领导，为“三农”发展提供坚强政治保障。习近平总书记 2016 年在安徽小岗村农村改革座谈会上强调，党管农村工作是我们的传统，这个传统不能丢。在 2017 年中央农村工作会议上强调，要建立实施乡村振兴战略领导责任制，党政一把手是第一责任人，五级书记抓乡村振兴。

第二，坚持“重中之重”战略定位，切实把农业农村优先发展落到实处。习近平总书记强调，三农向好，全局主动；在 2013 年中央农村工作会议上指出，中国要强，农业必须强，中国要美，农村必须美，中国要富，农民必须富；在 2017 年中央农村工作会议上再次强调，农业强不强、农村美不美、农民富不富，决定着亿万农民的获得感和幸福感，决定着我国全面小康社会的成色和社会主义现代化的质量；2015 年在吉林调研时指出，任何时候都不能忽视农业、不能忘记农民、不能淡漠农村。

第三，坚持把推进农业供给侧结构性改革作为主线，加快推进农业农村现代化。习近平总书记指

出，我国农业农村发展已进入新的历史阶段，农业的主要矛盾由总量不足转变为结构性矛盾，矛盾的主要方面在供给侧。他在安徽小岗村农村改革座谈会上强调，要以构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系为抓手，加快推进农业现代化。

第四，坚持立足国内保证自给的方针，牢牢把握国家粮食安全主动权。习近平总书记在 2013 年中央农村工作会议上指出，中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上，我们的饭碗应该主要装中国粮；在 2013 年中央经济工作会议上指出，要坚持以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。

第五，坚持不断深化农村改革，激发农村发展新活力。习近平总书记多次主持召开中央深改小组会议审议农村改革议题，指出解决农业农村发展面临的各种矛盾和问题，根本靠深化改革；新形势下深化农村改革，主线仍然是处理好农民和土地的关系；不管怎么改，不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食生产能力改弱了，不能把农民利益损害了。

第六，坚持绿色生态导向，推动农业农村可持续发展。习近平总书记在中央深改小组会议审议农业绿色发展的文件时指出，推进农业绿色发展是农业发展观的一场深刻革命。强调，绿水青山就是金山银山；良好生态环境是农村最大优势和宝贵财富，要让良好生态成为乡村振兴的支撑点；农业发展不仅要杜绝生态环境欠新账，而且要逐步还旧账。

第七，坚持保障和改善民生，让广大农民有更多的获得感。习近平总书记多次指出，小康不小康，关键看老乡。在吉林调研时指出，检验农村工作成效的一个重要尺度，就是看农民的钱袋子鼓起来没有。在贵州考察时指出，党中央的政策好不好，要看乡亲们是哭还是笑；要是笑，就说明政策好；要是有人哭，我们就要调整完善。在 2017 年中央农村工作会议上指出，“大国小农”是我们的基本国情农情，要把小农生产引入现代农业发展轨道。

第八，坚持遵循乡村发展规律，扎实推进美丽宜居乡村建设。习近平总书记指出，城乡发展不平衡不协调，是我国经济社会发展存在的突出矛盾；全面建成小康社会，不能丢了农村这一头；要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系；新农村建设一定要走符合农村实际的路子，遵循乡村自身发展规律，充分体现农村特点，注意乡土味道，保留乡村风貌，留得住青山绿水，记得住乡愁。

这些新理念新思想新战略，系统全面、内涵丰富、博大精深、意义深远，为我们做好新时代“三农”工作提供了基本遵循，是实施乡村振兴战略、做好新时代“三农”工作的理论指引和思想武器。我们要以习近平总书记“三农”思想为指导，实现乡村振兴新目标。

把握好实施乡村振兴战略的总体要求和方向道路

关于乡村振兴的总要求。党的十九大在提出实施乡村振兴战略的同时，提出了实施这一战略的总要求，就是坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。实施乡村振兴战略 20 字总要求，是“五位一体”总体布局在“三农”领域的具体体现，是新农村建设的升级版、宏观版，体现了时代的进步，回应了群众的期待。乡村振兴，落脚在实现农业农村现代化，这是一个新的重大提法，乡村振兴不仅农业要现代化，整个农村也要全面发展，不仅工农差别要缩小，城乡差别也要缩小，实现“四化同步”、工农互促、城乡共荣、一体化发展，实现乡村“五位一体”全面振兴。实施乡村振兴战略，是新时代“三农”工作的总抓手。

关于乡村振兴道路。习近平总书记在中央农村工作会议上，对实施乡村振兴战略、走中国特色社

会主义乡村振兴道路作了深刻系统阐述：推进乡村振兴，必须重塑城乡关系，走城乡融合发展之路；必须巩固和完善农村基本经营制度，走共同富裕之路；必须深化农业供给侧结构性改革，走质量兴农之路；必须坚持人与自然和谐共生，走乡村绿色发展之路；必须传承发展提升农耕文明，走乡村文化兴盛之路；必须创新乡村治理体系，走乡村善治之路；必须打好精准脱贫攻坚战，走中国特色减贫之路。这“七个之路”揭示了实施乡村振兴战略的重大任务和内在规律，指明了实施乡村振兴战略的目标路径和努力方向。

把握好实施乡村振兴战略的基本原则

习近平总书记强调，有了好的决策、好的蓝图，关键在落实。实施乡村振兴战略，一方面，我们有过去许多成功经验，需要发扬光大；另一方面，这又是一项全新工作，需要适应新形势、解决新问题，为此要把握正确原则，采用科学方法，扎扎实实地抓落实。

切实把农业农村优先发展落到实处。实现农业农村优先发展是一个重大战略思想，最重要的是体现在两方面。一是体现在五级书记抓乡村振兴上。党的领导是我们最大的政治优势。

实施乡村振兴战略是一项系统工程，是一个长期任务，涉及方方面面的工作，不是哪个部门单独就能干得了的，不加强党的领导，不发挥党管农村工作的优良传统肯定不行。只有各级党委政府真正把乡村振兴作为一把手工程，五级书记齐抓共管，把乡村振兴摆到优先位置，才能把美好蓝图变为现实。二是体现在“四个优先”上。中央农村工作会议明确提出，把农业农村优先发展落到实处，要做到在干部配备上优先考虑，在要素配置上优先满足，在资金投入上优先保障，在公共服务上优先安排，这些都要体现到制度机制上，体现到具体政策上。

推动乡村全面振兴。实施乡村振兴战略五句话 20 个字，“五位一体”，不仅是经济振兴，还要把农村政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设作为一个有机整体，统筹谋划、协调推进。其一，产业兴旺是乡村振兴的重点。要从农业内外、城乡两头共同发力，大力发展农村生产力，做大做强高效绿色种养业、农产品加工流通业、休闲农业和乡村旅游业、乡村服务业、乡土特色产业、乡村信息产业，促进农村一二三产业融合发展，培育农业农村发展新动能，保持农业农村经济发展旺盛活力，为乡村的全面振兴奠定物质基础。其二，生态宜居是乡村振兴的关键。要统筹山水林田湖草保护建设，加强农村资源环境保护，大力改善水电路气房讯等基础设施，做到设施配套、服务高效，保护好绿水青山和清新纯净的田园风光，保留住独特的乡土味道和乡村风貌。其三，乡风文明是乡村振兴的保障。乡村振兴不能丢了乡土文化这个魂。农耕文化是中华优秀传统文化的源头，也可以说，农耕文明是中华文明的根。要促进农村文化教育、医疗卫生、体育健康等事业发展，提升农民科技文化素质，推进移风易俗、文明进步，弘扬农耕文明和优良传统，使农村文明程度进一步提高。其四，治理有效是乡村振兴的基础。要创新乡村治理机制，健全自治、法治、德治“三治”相结合的乡村治理体系，加强基层民主和法治建设，加强基层组织建设，让社会正气得到弘扬、违法行为受到惩治，使农村社会更加和谐、治理安定有序。其五，生活富裕是乡村振兴的根本。推进乡村振兴，最根本是要让农民的钱袋子进一步鼓起来，日子过得更加富裕体面。要不断拓宽农民就业增收渠道，大力推进农业产业精准扶贫，打赢脱贫攻坚战，使广大农民衣食住行无忧，生老病死无患。

尊重农民主体地位。农民是农业农村发展的主体，也是实施乡村振兴战略的主体。推进乡村振兴，是为了农民，也要依靠农民。坚持农民主体地位不动摇，要从两个方面来把握。一要考虑农民的利益。乡村是农民的立足之基、生活之本。要把促进农民共同富裕作为出发点和落脚点，让亿万农民共同分

享改革发展成果，不断提升农民的获得感、幸福感、安全感。二要让农民积极参与乡村建设。今年是农村改革 40 年，这 40 年里我们搞家庭联产承包、搞乡镇企业、发展小城镇、农民工进城、土地流转、“三权分置”等都是农民的创造。现在搞乡村振兴，各种投资主体都来了，但不能忘了农民是最重要的主体，要把他们的积极性主动性创造性调动起来、激发出来。乡村振兴干什么，怎么干，政府可以引导和支持，但不能代替农民决策，更不能违背农民意愿搞强迫命令。即使是办好事，也要让农民群众想得通。

推动城乡融合发展。实施乡村振兴战略，是“三农”特别是农民面临的重大机遇，但光靠农民自身的力量还不行，光靠农村自己的资源也不够，这就需要大量现代资源要素投入农业农村建设。要不断健全体制机制，打通城乡要素合理流动的渠道，关键是解决好“人、地、钱”三个问题。一是围绕解决好“人”的问题，培养和吸引各路人才投身乡村建设。一手抓新型职业农民培育，壮大新型农业经营主体；一手抓“招才引凤”，吸引城里人等各类人才到农村创业创新，让农村成为施展才华的广阔天地。二是围绕解决好“地”的问题，强化乡村振兴制度性供给。土地是农村的巨大财富。要创新土地收益分配机制，盘活闲置农房和宅基地，实现集体建设用地入市同地同权同价，通过建设高标准农田实现土地占补平衡、异地交易，盘活资源要素。但在这个问题上，底线一定要守住，城里人到农村买宅基地这个口子不能开，工商企业或个人下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会所这类事情不能搞。三是围绕解决好“钱”的问题，强化投入支持。乡村振兴要想真刀真枪地干，就得真金白银地投。公共财政要向“三农”倾斜，逐步解决基础设施、公共服务等欠账较多的问题，加快补齐扶贫领域短板。对于工商资本下乡，一方面，要鼓励欢迎，优化环境，引导服务保护好他们的积极性。另一方面，要设立必要的“防火墙”，既防止跑马圈地，搞度假村、乡村别墅，又防止排挤农民，剥夺农民的机会和利益，老板下乡要带动老乡，不能代替老乡、富了老板、亏了老乡。

坚持从农村实际出发。中国农村的情况千差万别，各地发展的基础不尽相同，要因地制宜、精准施策，城乡有别，各美其美。重点是三个方面。一是有历史的耐心，科学规划、注重质量、从容建设。二是遵循乡村自身发展规律，注重地域特色，充分挖掘具有农耕特质、民族特色的乡土文化遗产，保护好村庄林草、溪流、山丘等特色风貌，实现城市与乡村各美其美。三是加强规划引领，实现有序推进。要坚持规划先行，树立城乡融合、一体设计、多规合一理念，统筹考虑产业发展、人口布局、公共服务、土地利用、生态保护等，增强规划的前瞻性、约束性、指导性，并且一张蓝图干到底。

（摘自《学习时报》2018 年 3 月 28 日）

乡村振兴战略创新的三个维度

刘丽伟

继党的十九大提出乡村振兴战略后，2018年中央一号文件对实施乡村振兴战略做出全面部署。实施乡村振兴战略是我们党对多年“三农”工作的继承与创新，意味着中国特色社会主义乡村振兴道路正在形成。乡村振兴战略的创新之处可以从价值、制度、组织三个维度来认识，意义重大。

价值维度上的创新

明确农业、农村、农民问题是关系国计民生的根本性问题。文件指出，没有农业农村的现代化，就没有国家的现代化。实施乡村振兴战略，是解决新时代社会主要矛盾的必然要求，是实现“两个一百年”奋斗目标的必然要求，是实现全体人民共同富裕的必然要求。

明确乡村全面振兴的目标。坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，加快推进乡村治理体系和治理能力现代化，加快推进农业农村现代化，走中国特色社会主义乡村振兴道路，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。

明确乡村振兴的长远目标。乡村振兴是党和国家的大战略，是一项长期的历史性任务。文件按照党的十九大提出的决胜全面建成小康社会、分两个阶段实现第二个百年奋斗目标的战略安排，对实施乡村振兴战略的三个阶段性目标任务作了部署。分别是到2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成；到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现；到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。

制度维度上的创新

高起点。与新农村建设不同，乡村振兴战略首先从国家层面制定战略规划。《规划》通过与文件对表对标，分别明确至2020年全面建成小康社会和2022年召开党的二十大时的目标任务，细化实施工作重点和政策措施，包括重大工程、重大计划、重大行动等，指导各地区各部门分类有序推进乡村振兴。在此基础上，各地区各部门要编制乡村振兴地方规划和专项规划或方案；加强各类规划的统筹管理和系统衔接，形成城乡融合、区域一体、多规合一的规划体系。

高标准。乡村振兴，法制法规先行。一方面，文件提出抓紧研究制定乡村振兴法，把乡村振兴政策法定化。多年来，特别是2005年新农村建设以来，我国形成了一些行之有效的政治措施，需要制度化、法制化，同时各地方可以从本地乡村实际需要出发，制定促进乡村振兴的地方性法规、地方政府规章，为乡村振兴提供法律保障；另一方面，文件提出研究制定中国共产党农村工作条例，把党领导农村工作的传统、要求、政策等以党内法规的形式确定下来，完善领导体制和工作机制，确保乡村振兴战略有效实施。这意味党对“三农”的领导法制化了、制度化了。

高质量。乡村振兴的制度性供给，以完善产权制度和要素市场化配置为重点，旨在激活主体、激活要素、激活市场，全方位高质量地服务于乡村振兴。其中，若干制度创新值得关注：如探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权；推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，探索农村集体经济新的实现形式和运行机制，上述举措旨在增加农民财产性收入。改进耕地占补平衡管理办法，建立高标准农田建设等新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制，将所得收益通过支出预算全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略，这一创新性政策举措改变了以往增减挂钩、占补平衡均取之于乡、用之于城的做法，通过跨省域调节，可以大大提高节余指标的含金量并用以反哺农村。创新培训机制，支持农民专业合作社、专业技术协会、龙头企业等主体承担培训；建立县域专业人才统筹使用制度；全面建立高等院校、科研院所等事业单位专业技术人员到乡村和企业挂职、兼职和离岗创新创业制度，探索公益性和经营性农技推广融合发展机制，这些制度创新有助于构建知识型、技能型、创新型农业经营者队伍。

组织维度上的创新

加强党对农村工作的领导，打造一支新时代“三农”工作干部队伍。实施乡村振兴，必须毫不动摇地坚持和加强党对农村工作的领导，确保党在农村工作中始终总揽全局、协调各方，这是实施乡村振兴战略的根本保证。为此，文件强调健全党委统一领导、政府负责、党委农村工作部门统筹协调的农村工作领导体制。建立实施乡村振兴战略领导责任制，实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。党政一把手是第一责任人，五级书记抓乡村振兴。县委书记要当好乡村振兴的“一线”总指挥。按照懂农业、爱农村、爱农民的要求，打造新时代的“三农”工作干部队伍。

惩治“微腐败”，打造强有力的农村基层党组织。管党治党，从基层党组织抓起。文件提出，推行村级小微权力清单制度，加大基层小微权力腐败惩处力度。严厉整治惠农补贴、集体资产管理、土地征收等领域侵害农民利益的不正之风和腐败问题。扎实推进抓党建促乡村振兴，突出政治功能，提升组织力；强化农村基层党组织领导核心地位，创新组织设置和活动方式，持续整顿软弱涣散村党组织，稳妥有序开展不合格党员处置工作，着力引导农村党员发挥先锋模范作用。

优化农业从业者结构，加快建设知识型、技能型、创新型农业经营者队伍。文件首提培育一批家庭工场、手工作坊、乡村车间，鼓励在乡村地区兴办环境友好型企业，实现乡村经济多元化发展，提供更多就业岗位。上述经营主体及农业企业、家庭农场主、专业大户、农民专业合作社等新型农业经营主体是知识型、技能型、创新型农业经营者的骨干。实施乡村振兴战略，须调动亿万农民的积极性、主动性、创造性，把促进农民共同富裕作为出发点和落脚点。文件指出，统筹兼顾培育

新型农业经营主体和扶持小农户，积极促进小农户与现代农业发展有机衔接。我国现有两亿多小规模兼业农户，多数年龄偏大，有的是老人和妇女。现阶段的迫切之举，是采取针对性措施，把小农生产引入现代农业发展轨道，使之分享到现代农业发展红利。

壮大农业龙头企业和行业组织，带领我国农业“走出去”。文件提出，积极支持农业走出去，培育具有国际竞争力的大粮商和农业企业集团。农业企业特别是龙头企业能够引导小农户参与系统内的分工协作，使农民由传统的农业生产者向具有市场意识、竞争意识、投资意识、风险意识的现代产业工人或农业企业家转变，从而解决土地配置细碎化、生产经营分散化问题，整体提升农业的产业层级和质量效益。农产品行业协会是由农业龙头企业、农民专业合作社、专业大户以及相关科研、教学和其他组织、个人参加，为维护 and 增进全体会员的共同利益，在自愿互利基础上依法组织起来的非营利性组织。农产品行业协会可以跨地域、跨组织发展，能够在更大范围、更高层次和水平上提高农民和农业经营者的组织化程度，实现小农户和农业经营与国内外市场对接，降低市场风险和交易成本，有助于带领我国农业“走出去”。

（摘自《学习时报》2018年4月6日）

开启生态治理体系系统性创新

郝栋

深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。在全国两会审议通过的《国务院机构改革方案的议案》中，以新组建自然资源部和生态环境部为标志，开启了我国生态治理体系的系统性创新。

构建生态现代化治理体系的指导思想

习近平总书记生态文明建设思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分理论，包含着生态兴则文明兴、生态衰则文明衰的新文明观；绿水青山就是金山银山的新资源观；良好的生态环境是最普惠民生福祉的新民生观；统筹山水林田湖草系统治理的整体系统观；牢固树立生态红线的新政绩观和积极参与全球治理、共建清洁美丽世界的新全球观。

此次国务院机构改革就是在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下的国家职能机构的系统性调整。新成立的自然资源部将国土资源部的职责，国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划职责，住房和城乡建设部的城乡规划管理职责，水利部的水资源调查和确权登记管理职责，农业部的草原资源调查和确权登记管理职责，国家林业局的森林、湿地等资源调查和确权登记管理职责，国家海洋局的职责，国家测绘地理信息局的职责整合，形成中国自然资源的主体行政管理部门。

无论在地方工作还是在中央工作，习近平总书记始终重视自然资源的战略地位以及转变利用自然资源的方式。他在浙江时期形成的“两山”理论，深刻说明在社会发展与自然资源的不同阶段，发展模式的转换必然带来自然资源利用、交易、补偿和保护形式的转变。党的十八大以来，习近平总书记更是将自然资源产权管理作为生态文明顶层设计中的核心，在生态文明制度建设的“四梁八柱”中，对自然资源保护和利用进行了制度安排。此次自然资源部作为国务院新组建的部门，将自然资源的战略位置提升到决定政治经济社会持续健康发展的高度，更是贯彻“绿水青山就是金山银山”的具体体现。

构建生态现代化治理体系的首要目标

今年政府工作报告明确提出，要推进污染防治取得更大成效。之所以高度重视打好污染防治攻坚战，是因为我国“生态环境特别是大气、水、土壤污染严重，已成为全面建成小康社会的突出短板”，而“扭转环境恶化，提高环境质量是广大人民群众的热切期盼”。

打赢污染防治战需要打破传统的“头疼医头脚疼医脚”的方法，建立起污染防治体系。习近平总书记指出，“要用系统论的思想方法看待问题，生态系统是一个有机生命躯体，应该统筹治水和治山、治水和治林、治水和治田、治山和治林”。新组建的生态环境部将承担原来国家发展和改革委员会的应对气候变化和减排职责，国土资源部的监督防止地下水污染职责，水利部的编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责，农业部的监督指导农业面源污染治理职责，国家海洋局的海洋保护职责，国务院南水北调工程建设委员会办公室的南水北调工程项目区环境保护职责整合，将过去归口于不同部门的生态环境治理和污染防治职能统一到生态环境部，破解生态环境治理中的“九龙治水”现象，提高环境治理的行政效率，以真正贯彻落实“统筹山水林田湖草系统治理的整体系统观”，意义十分重大。这既是新时代中国特色社会主义生态文明建设的重要顶层设计，也是提升国家生态治理能力、打赢污染防治攻坚战的实践举措。

构建生态现代化治理体系的重要支柱

生态现代化治理体系的基础是自然资源产权制度体系。自然资源产权制度决定着生态现代化的动力来源、发展模式和评价标准。是否能够建立高效、科学、法治的自然资源产权制度是衡量政府生态治理体系和治理能力现代化水平的重要指标，也是生态现代化发展路径的重要支柱。习近平总书记指出：“我国生态环境保护中存在的一些突出问题，一定程度上与体制不健全有关，原因之一就是全民所有自然资源资产的所有权人不到位，所有权人权益不落实。”自然资源产权缺位将导致自然资源利用过程中的“公地悲剧”和“破窗效应”，这是我国生态文明建设的短板，也是我国生态现代化治理体系构建亟待解决的问题。

在党的十八届三中全会对全面深化改革做顶层设计的时候，就提出要按照所有者和管理者分开和一件事由一个部门管理的原则，来落实全民所有自然资源资产所有权，建立统一行使全民所有自然资源资产所有权职责的体制。各地试点编纂自然资本负债表和建立自然资本产权交易平台，积累了一定经验。同时也发现迫切需要建立国家对国土范围内自然资源行使监督权的制度体系。

经过不断实践探索，党的十九届三中全会明确指出，要设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，完善生态环境管理制度，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责。生态现代化治理体系和治理能力建设的制度路线图逐渐展开，生态产权制度建设处于先行且核心地位。

组建自然资源部作为统一行使全民所有的自然资源产权的机构，构建全国统一的自然资源产权制度与体系，夯实了我国生态现代化治理能力和治理体系的基础，为我国生态现代化建设提供了强有力的动力支撑。组建自然资源部和生态环境部标志着我国的生态文明建设的制度体系更加趋于完善，是运用习近平新时代中国特色社会主义思想指导我国生态文明建设的改革之举，是促进生态治理体系和治理能力现代化的重大系统创新，将对解决历史累积的生态问题、助力当代中国的生态转型和拓展未来生态现代化的发展空间产生深远而积极的影响。

（摘自《学习时报》2018年3月28日）