

学习月刊

中共安徽省委党校（安徽行政学院）

图书和文化馆 主办

2019

NO.2

总第6期

学习周刊

二〇一九年第二期（总第六期）
中共安徽省委党校（安徽行政学院）

目 录

2019 全国“两会”精神学习资料专辑

- 习近平参加十三届全国人大二次会议代表团审议时的重要讲话(1)
- 政府工作报告——2019 年 3 月 5 日在第十三届全国人民代表大会
第二次会议上李克强 (8)
- 全国人民代表大会常务委员会工作报告栗战书 (24)
- 中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会工作报告汪洋 (32)
- 关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和
社会发展计划草案的报告国家发展和改革委员会 (39)
- 关于 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算
草案的报告财政部 (69)
- 李克强总理会见采访全国两会的中外记者并回答提问(85)
- 努力走出经济高质量发展新路李锦斌 (94)
- 2019 年政府工作报告特点与热点王小广 (97)
- 更好地满足人民群众对美好生活的向往
——解读 2019 年政府工作报告辛向阳 (104)
- 坚持农业农村优先发展 大力实施乡村振兴战略韩长赋 (113)
- 应对下行压力推动高质量发展谢鲁江 (117)
- 中国政府投资趋向与行业结构变化研究王小广 钟硕 (119)
- 中国技术创新 40 年：四阶段爬坡轨迹述评
.....雷家骕 刘影 戚耀元 张庆芝 (137)
- 推进基本公共服务领域供给侧结构性改革的路径择定
.....熊兴 余兴厚 王宇昕 (149)
- 《长三角地区高质量一体化发展水平研究报告》梳理(161)

习近平参加十三届全国人大二次会议 代表团审议时的重要讲话

1. 习近平看望参加政协会议的文艺界、社科界委员时的重要讲话

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平 3 月 4 日下午看望了参加全国政协十三届二次会议的文化艺术界、社会科学界委员，并参加联组会，听取意见和建议。他强调，新时代呼唤着杰出的文学家、艺术家、理论家，文艺创作、学术创新拥有无比广阔的空间，要坚定文化自信、把握时代脉搏、聆听时代声音，坚持与时代同步伐、以人民为中心、以精品奉献人民、用明德引领风尚。

中共中央政治局常委、全国政协主席汪洋参加看望和讨论。

联组会上，田沁鑫、邓纯东、陈力、王学典、王春法、李大进、冯远征、李前光等 8 位委员，围绕攀登文艺新高峰、加快构建中国特色哲学社会科学体系、坚持为人民创作、防范和化解意识形态领域风险、发挥博物馆作用、加强基层政府法治建设、重视艺术传承、推进文艺事业守正创新等作了发言。

习近平在听取大家发言后发表讲话。他表示，来看望全国政协文艺界、社科界的委员，听取意见和建议，感到非常高兴。他代表中共中央，向在座各位委员，向广大文化文艺工作者、哲学社会科学工作者，向广大政协委员，致以诚挚的问候。

习近平强调，2018 年是极不平凡的一年。在实现“两个一百年”奋斗目标的道路上，中共中央团结带领全党全国各族人民，坚持稳中求进工作总基调，我国经济增长保持在合理区间，社会大局保持稳定，人民群众获得感、幸福感、安全感持续增强，实现了贯彻落实中共十九大精神开门红。这些成绩来之不易，是中共中央坚强领导的结果，是全国各族人民团结奋斗的结果，也凝结着包括在座各位同志在内的广大政协委员的心血和智慧。

习近平指出，一个国家、一个民族不能没有灵魂。文化文艺工作、哲学社会科学工作就属于培根铸魂的工作，在党和国家全局工作中居于十分重要的地位，在新时代坚持和发展中国特色社会主义中具有十分重要的作用。党中央一直高度重视文化文艺事业、哲学社会科学事业。几年来，文化文艺界、哲学社会科学界紧紧围绕举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务，明方向、正导向，转作风、树新风，出精品、育人才，在正本清源上展现新担当，在守正创新上实现新作为，马克思主义指导地位更加巩固，为人民创作的导向更加鲜明，文化文艺创作生产质量不断提升，中国特色哲学社会科学建设加快推进，取得了显著成绩。文化艺术界、社会科学界的政协委员做了大量工作。

习近平强调，要坚持与时代同步伐。中国特色社会主义进入了新时代。希望大家承担记录新时代、书写新时代、讴歌新时代的使命，勇于回答时代课题，从当代中国的伟大创造中发现创作的主题、捕捉创新的灵感，深刻反映我们这个时代的历史巨变，描绘我们这个时代的精神图谱，为时代画像、为时代立传、为时代明德。

习近平指出，要坚持以人民为中心。一切成就都归功于人民，一切荣耀都归属于人民。要战胜前进道路上的种种风险挑战，顺利实现中共十九大描绘的宏伟蓝图，必须紧紧依靠人民，汇集和激发近 14 亿人民的磅礴力量。文学艺术创造、哲学社会科学研究首先要搞清楚为谁创作、为谁立言的问题，这是一个根本问题。人民是创作的源头活水，只有扎根人民，创作才能获得取之不尽、用之不竭的源泉。文化艺术工作者要走进实践深处，观照人民生活，表达人民心声，用心用情用力抒写人民、描绘人民、歌唱人民。哲学社会科学工作者要多到实地调查研究，了解百姓生活状况、把握群众思想脉搏，着眼群众需要解疑释惑、阐明道理，把学问写进群众心坎里。

习近平强调，要坚持以精品奉献人民。一切有价值、有意义的文艺创作和学术研究，都应该反映现实、观照现实，都应该有利于解决现实问题、回答现实课题。希望大家立足中国现实，植根中国大地，把当代中国发展进步和当代中国人精彩生活表现好展示好，把中国精神、中国价值、中国力量阐释好。文艺创作要以扎根本土、深植时代为基础，提高作品的精神高度、文化内涵、艺术价值。哲学社会科学研究要立足中国特色社会主义伟大实践，提出具有自主性、独创性的理论观点。

习近平指出，要坚持用明德引领风尚。文化艺术工作者、哲学社会科学工作者都肩负着启迪思想、陶冶情操、温润心灵的重要职责，承担着以文化人、以文育人、以文培元的使命。大家理应以高远志向、良好品德、高尚情操为社会作出表率。要有信仰、有情怀、有担当，树立高远的理想追求和深沉的家国情怀，努力做对国家、对民族、对人民有贡献的艺术家和学问家。要坚守高尚职业道德，多下苦功、多练真功，做到勤业精业。要自觉践行社会主义核心价值观，自尊自重、自珍自爱，讲品位、讲格调、讲责任。

习近平强调，今年是新中国成立 70 周年。70 年砥砺奋进，我们的国家发生了天翻地覆的变化。无论是在中华民族历史上，还是在世界历史上，这都是一部感天动地的奋斗史诗。希望大家深刻反映 70 年来党和人民的奋斗实践，深刻解读新中国 70 年历史性变革中所蕴藏的内在逻辑，讲清楚历史性成就背后的中国特色社会主义道路、理论、制度、文化优势，更好用中国理论解读中国实践，为党和人民继续前进提供强大精神激励。

习近平指出，人心是最大的政治，共识是奋进的动力。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，需要汇聚全民族的智慧和力量，需要广泛凝聚共识、不断增进团结。要准确把握人民政协的性质定位，聚焦党和国家中心任务履职尽责，加强和改进政协民主监督工作，广泛凝聚实现中华民族伟大复兴的正能量。希望各位政协委员不断提高自身素质和能力，在方方面面都发挥带头作用，做到不负重托、不辱使命。

张庆黎、刘奇葆、夏宝龙、汪永清、刘新成等参加联组会。

2. 习近平总书记在内蒙古代表团参加审议时的重要讲话

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平 5 日下午在参加他所在的十三届全国人大二次会议内蒙古代表团审议时强调，保持加强生态文明建设的战略定力，探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，加大生态系统保护力度，打好污染防治攻坚战，守护好祖国北疆这道亮丽风景线。

当习近平走进会场时，全场起立热烈鼓掌。鄂温克族代表向习近平献上蓝色的哈达，表达内蒙古各族群众对党中央和总书记的敬意。习近平向他们表示感谢，并请他们转达对各族干部群众的诚挚问候。

张继新、于立新、李玉良、索曙辉、吴云波、赵江涛、刘亚声、龚明珠等 8 位代表分别就发挥基

层干部“领头雁”作用、加强生态环境保护、发展民营经济、打赢脱贫攻坚战、提高资源利用效率、完善大病兜底保障机制、建设现代能源经济等问题发言。习近平不时同大家交流，最后作了发言。

习近平首先表示，政府工作报告体现了新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，体现了党中央关于今年工作的总体部署和要求，完全赞成。

习近平充分肯定内蒙古一年来的工作，希望内蒙古的同志认真贯彻落实党中央决策部署，贯彻落实新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，按照高质量发展要求，正确处理稳和进的辩证关系，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作，推进全面从严治党，保持经济持续健康发展和社会大局稳定，不断增强各族群众获得感、幸福感、安全感，以优异成绩庆祝新中国成立 70 周年。

习近平强调，党的十八大以来，我们党关于生态文明建设的思想不断丰富和完善。在“五位一体”总体布局中生态文明建设是其中一位，在新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略中坚持人与自然和谐共生是其中一条基本方略，在新发展理念中绿色是其中一大理念，在三大攻坚战中污染防治是其中一大攻坚战。这“四个一”体现了我们党对生态文明建设规律的把握，体现了生态文明建设在新时代党和国家事业发展中的地位，体现了党对建设生态文明的部署和要求。各地区各部门要认真贯彻落实，努力推动我国生态文明建设迈上新台阶。

习近平指出，内蒙古生态状况如何，不仅关系全区各族群众生存和发展，而且关系华北、东北、西北乃至全国生态安全。把内蒙古建成我国北方重要生态安全屏障，是立足全国发展大局确立的战略定位，也是内蒙古必须自觉担负起的重大责任。构筑我国北方重要生态安全屏障，把祖国北疆这道风景线建设得更加亮丽，必须以更大的决心、付出更为艰巨的努力。

习近平强调，要保持加强生态文明建设的战略定力。保护生态环境和发展经济从根本上讲是有机统一、相辅相成的。不能因为经济发展遇到一点困难，就开始动铺摊子上项目、以牺牲环境换取经济增长的念头，甚至想方设法突破生态保护红线。在我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段过程中，污染防治和环境治理是需要跨越的一道重要关口。我们必须咬紧牙关，爬过这个坡，迈过这道坎。要保持加强生态环境保护建设的定力，不动摇、不松劲、不开口子。

习近平指出，要探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。要贯彻新发展理念，统筹好经济发展和生态环境保护建设的关系，努力探索出一条符合战略定位、体现内蒙古特色，以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。要坚持底线思维，以国土空间规划为依据，把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线，立足本地资源禀赋特点、体现本地优势和特色。

习近平强调，要加大生态系统保护力度。内蒙古有森林、草原、湿地、河流、湖泊、沙漠等多种自然形态，是一个长期形成的综合性生态系统，生态保护和修复必须进行综合治理。保护草原、森林是内蒙古生态系统保护的首要任务。必须遵循生态系统内在的机理和规律，坚持自然恢复为主的方针，因地制宜、分类施策，增强针对性、系统性、长效性。

习近平指出，要打好污染防治攻坚战。解决好群众反映强烈的突出环境问题，既是改善环境民生的迫切需要，也是加强生态文明建设的当务之急。要保持攻坚力度和势头，坚决治理“散乱污”企业，继续推进重点区域大气环境综合整治，加快城镇、开发区、工业园区污水处理设施建设，深入推进农村牧区人居环境整治。要抓好内蒙古呼伦湖、乌梁素海、岱海的生态综合治理，对症下药，切实抓好落实。

习近平强调，今年是新中国成立 70 周年，保持经济持续健康发展和社会大局稳定的任务十分繁重。

内蒙古要扎实做好各项工作，确保经济平稳运行，打好脱贫攻坚战，稳步提高民生保障水平，促进各民族共同繁荣发展，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

习近平指出，过去我们党靠艰苦奋斗、勤俭节约不断成就伟业，现在我们仍然要用这样的思想来指导工作。吃不穷、穿不穷，计划不到一世穷。党和政府带头过紧日子，目的是为老百姓过好日子，这是我们党的宗旨和性质所决定的。不论我们国家发展到什么水平，不论人民生活改善到什么地步，艰苦奋斗、勤俭节约的思想永远不能丢。艰苦奋斗、勤俭节约，不仅是我们一路走来、发展壮大的重要保证，也是我们继往开来、再创辉煌的重要保证。

3. 习近平总书记在甘肃代表团参加审议时的重要讲话

会上，唐晓明、王涛、杨艳、王刚、梁倩娟、富康年、董彩云、范鹏等 8 位代表先后围绕培育主导产业、保护生态环境、高效利用资源、支持民营科技企业发展、电商扶贫、做强文化品牌、提高贫困地区人口素质、提高对外开放水平等问题发表意见。习近平发表重要讲话。习近平肯定甘肃近两年的工作，希望甘肃广大干部群众贯彻新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，坚持稳中求进工作总基调，坚定贯彻新发展理念，全面做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作，着力深化改革开放、增强经济发展新动能、加大环境保护和整治力度、加快社会事业发展，不断开创富民兴陇新局面。习近平指出，现在距离 2020 年完成脱贫攻坚目标任务只有两年时间，正是最吃劲的时候，必须坚持不懈做好工作，不获全胜、决不收兵。要坚定信心不动摇。党的十八大以来，党中央从全面建成小康社会全局出发，把扶贫开发工作摆在治国理政的突出位置，全面打响脱贫攻坚战。党的十九大之后，党中央又把打好脱贫攻坚战作为全面建成小康社会的三大攻坚战之一。这些年来，脱贫攻坚力度之大、规模之广、影响之深前所未有，取得了决定性进展。取得这样的成绩实属不易，谱写了人类反贫困历史新篇章。今后两年脱贫攻坚任务仍然艰巨繁重，剩下的都是贫中之贫、困中之困，都是难啃的硬骨头。脱贫攻坚越到紧要关头，越要坚定必胜的信心，越要有一鼓作气的决心，尽锐出战、迎难而上，真抓实干、精准施策，确保脱贫攻坚任务如期完成。要咬定目标不放松。脱贫攻坚的标准，就是稳定实现贫困人口“两不愁三保障”，不愁吃不愁穿，义务教育、基本医疗、住房安全有保障。在脱贫标准上，既不能脱离实际、拔高标准、吊高胃口，也不能虚假脱贫、降低标准、影响成色。要把握脱贫攻坚正确方向，确保目标不变、靶心不散，聚力解决绝对贫困问题，加大对非贫困县、贫困村内贫困人口的支持，严格执行贫困县退出标准和程序，确保脱贫成果经得起历史检验。要整治问题不手软。脱贫攻坚工作中存在的形式主义、官僚主义现象，影响脱贫攻坚有效推进。对群众反映的“虚假式”脱贫、“算账式”脱贫、“指标式”脱贫、“游走式”脱贫等问题，要高度重视并坚决克服，提高脱贫质量，做到脱真贫、真脱贫。脱贫攻坚越到最后时刻越要响鼓重锤，决不能搞急功近利、虚假政绩的东西。要落实责任不松劲。脱贫攻坚是一场必须打赢打好的硬仗。各级党委和政府要坚决把责任扛在肩上，着力抓重点、补短板、强弱项。要强化领导体制和工作机制，坚持大扶贫格局，贯彻精准脱贫方略，加强扶贫同扶志扶智相结合，对返贫人口和新发生贫困人口要及时予以帮扶。贫困县摘帽后，也不能马上撤摊子、甩包袱、歇歇脚，要继续完成剩余贫困人口脱贫问题，做到摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管。要转变作风不懈怠。脱贫攻坚任务能否完成，关键在人，关键在干部队伍作风。要把全面从严治党的要求贯穿脱贫攻坚全过程，强化作风建设，确保扶贫工作务实、脱贫过程扎实、脱贫结果真实。要及时纠正脱贫攻坚中反映的干部作风问题，深化扶贫领域腐败和作风问题专项治理，完善和落实抓党建促脱贫制度机制，加强贫困地区农村基层党组织建设，加强对一线扶贫干部关爱和保障。习近平最后要求大家以昂扬的斗志、饱满的热情、

旺盛的干劲，为如期全面打赢脱贫攻坚战、如期全面建成小康社会作出新的更大贡献。

4. 习近平总书记在河南代表团参加审议时的重要讲话

会上，王新伟、王杜娟、汤玉祥、宋虎振、李连成、高建军、李红霞、黄久生等 8 位代表先后围绕开放发展、打造高端装备制造中国名片、推动先进装备制造业走出去、推动农业高质量发展、农民的八个梦想、弘扬焦裕禄精神、培育创新要素、回报乡亲和党恩等问题发表意见。习近平肯定河南近些年工作，希望河南的同志们贯彻落实党中央决策部署，坚持稳中求进工作总基调，按照高质量发展要求，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作，保持经济持续健康发展和社会大局稳定，为全面建成小康社会收官打下决定性基础。习近平指出，河南是农业大省，也是人口大省。做好“三农”工作，对河南具有重要意义。党的十九大作出了实施乡村振兴战略的重大决策部署，乡村振兴是包括产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的全面振兴，实施乡村振兴战略的总目标是农业农村现代化，总方针是坚持农业农村优先发展，总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕，制度保障是建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。要扛稳粮食安全这个重任。确保重要农产品特别是粮食供给，是实施乡村振兴战略的首要任务。河南作为农业大省，农业特别是粮食生产对全国影响举足轻重。要发挥好粮食生产这个优势，立足打造全国重要的粮食生产核心区，推动藏粮于地、藏粮于技，稳步提升粮食产能，在确保国家粮食安全方面有新担当新作为。耕地是粮食生产的命根子。要强化地方政府主体责任，完善土地执法监管体制机制，坚决遏制土地违法行为，牢牢守住耕地保护红线。要推进农业供给侧结构性改革。发挥自身优势，抓住粮食这个核心竞争力，延伸粮食产业链、提升价值链、打造供应链，不断提高农业质量效益和竞争力，实现粮食安全和现代高效农业相统一。要树牢绿色发展理念。推动生产、生活、生态协调发展，扎实推进农村人居环境三年整治行动，加强农业生态环境保护和农村污染防治，统筹推进山水林田湖草系统治理，完善农产品产地环境监测网络，加大农业面源污染治理力度，开展农业节肥节药行动，完善农产品原产地可追溯制度和质量标识制度，严厉打击食品安全犯罪，保证让老百姓吃上安全放心的农产品。要补齐农村基础设施这个短板。按照先规划后建设的原则，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化传承，编制多规合一的实用性村庄规划，加大投入力度，创新投入方式，引导和鼓励各类社会资本投入农村基础设施建设，逐步建立全域覆盖、普惠共享、城乡一体的基础设施服务网络，重点抓好农村交通运输、农田水利、农村饮水、乡村物流、宽带网络等基础设施建设。要夯实乡村治理这个根基。采取切实有效措施，强化农村基层党组织领导作用，选好配强农村党组织书记，整顿软弱涣散村党组织，深化村民自治实践，加强村级权力有效监督。完善城乡居民基本养老保险制度和基本医疗保险、大病保险制度，完善最低生活保障制度，完善农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系。推进移风易俗，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，健全矛盾纠纷多元化解机制，深入开展扫黑除恶专项斗争。要用好深化改革这个法宝。推动人才、土地、资本等要素在城乡间双向流动和平等交换，激活乡村振兴内生活力，巩固和完善农村基本经营制度，完善农村承包地“三权分置”办法，发展多种形式农业适度规模经营，突出抓好家庭农场和农民合作社两类农业经营主体发展，支持小农户和现代农业发展有机衔接，建立健全集体资产各项管理制度，完善农村集体产权权能，发展壮大新型集体经济，赋予双层经营体制新的内涵。习近平强调，打赢脱贫攻坚战，是今明两年必须完成的硬任务。要再接再厉，咬定目标，精准施策，精准发力，按时按质完成脱贫攻坚任务。要把实施乡村振兴战略、做好“三农”工作放在经济社会发展全局中统筹谋划和推进。

5. 习近平总书记在福建代表团参加审议时的重要讲话

会上，雷金玉、张林顺、兰平勇、康涛、陈国鹰、潘越、丁世忠、章联生等 8 位代表先后围绕打好脱贫攻坚战、建设美丽乡村、发展远洋渔业、深化两岸融合发展、建设“数字中国”、扩大对外开放、推动创新发展、促进老区苏区发展等问题发表意见。有的代表谈到以创新变革打造民族品牌，习近平说，你 2001 年就做这件事，现在仍然在做，而且越做越大。做企业、做事业不是仅仅赚几个钱的问题。实实在在、心无旁骛做实业，这是本分。习近平在最后的重要讲话中肯定福建的工作，希望福建的同志坚持以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，坚持新发展理念，统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定工作，努力在营造良好发展环境上再创佳绩，在推动两岸融合发展上作出示范，为全面建成小康社会圆满收官打下坚实基础。习近平强调，要营造有利于创新创业创造的良好发展环境。要向改革开放要动力，最大限度释放全社会创新创业创造动能，不断增强我国在世界大变局中的影响力、竞争力。要坚持问题导向，解放思想，通过全面深化改革，给创新创业创造以更好的环境，着力解决影响创新创业创造的突出体制机制问题，营造鼓励创新创业创造的社会氛围，特别是要为中小企业、年轻人发展提供有利条件，为高技术企业成长建立加速机制。要坚持“两个毫不动摇”，落实鼓励引导支持民营经济发展的各项政策措施，为各类所有制企业营造公平、透明、法治的发展环境，营造有利于企业家健康成长的良好氛围，帮助民营企业实现创新发展，在市场竞争中打造一支有开拓精神、前瞻眼光、国际视野的企业家队伍。要发挥经济特区、自由贸易试验区、综合实验区、21 世纪海上丝绸之路核心区等多区叠加优势，不断探索新路，吸引优质生产要素集中集聚，全面提升福建产业竞争力，力争在建设开放型经济新体制上走在前头。要探索海峡两岸融合发展新路。对台工作既要着眼大局大势，又要注重落实落细。两岸要应通尽通，提升经贸合作畅通、基础设施联通、能源资源互通、行业标准共通，努力把福建建成台胞台企登陆的第一家园。要加强两岸交流合作，加大文化交流力度，把工作做到广大台湾同胞的心里，增进台湾同胞对民族、对国家的认知和感情。要在对台工作中贯彻好以人民为中心的发展思想，对台湾同胞一视同仁，像为大陆百姓服务那样造福台湾同胞。去年以来，我们推出“31 条惠台措施”，福建实行“66 条实施意见”，取得显著成效，广大台湾同胞都是受益者。要把这些措施落实到位，同时要听取台湾同胞呼声，研究还可以推出哪些惠台利民的政策措施，只要能做到的都要尽力去做。要做好革命老区、中央苏区脱贫奔小康工作。今年是新中国成立 70 周年，要饮水思源，决不能忘了老区苏区人民。要梳理排查、抓紧工作，确保老区苏区在全面建成小康社会进程中一个都不掉队。要坚持精准扶贫、精准脱贫，找到问题根源，增强脱贫措施的实效性。各级领导干部要有不怕疲劳、连续作战的顽强作风，深入一线，深入群众，及时解决脱贫攻坚中的难点问题，确保各项目标任务如期完成。加快老区苏区发展，要有长远眼光，多做经济发展和生态保护相协调相促进的文章，打好污染防治攻坚战，突出打好蓝天、碧水、净土三大保卫战。要以党的政治建设为统领，全面落实新时代党的建设总要求，全面推进党的各方面建设，以坚强有力的党组织确保工作任务落实。

6. 习近平总书记在出席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 日下午在出席十三届全国人大二次会议解放军和武警部队代表团全体会议时强调，今年是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年，也是落实我军建设发展“十三五”规划、实现国防和军队建设 2020 年目标任务的攻坚之年，全军要站在实现中国梦强军梦的高度，认清落实“十三五”规划的重要性和紧迫性，坚定决心意志，强化

使命担当，锐意开拓进取，全力以赴打好规划落实攻坚战，确保如期完成既定目标任务。

会上，张义瑚、王辉青、李军、朱程、王宁、宝林、党增龙、陈剑飞等 8 位代表，围绕发挥军事需求牵引作用、抓好我军建设发展规划落实、推进武警部队改革、加强边防建设、激发基层官兵动力活力、全面停止有偿服务等问题发言。

代表发言后，习近平发表重要讲话，要求全军坚持以新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻新时代党的强军思想，深入贯彻新时代军事战略方针，聚力备战打仗，强化改革创新，狠抓工作落实，以优异成绩迎接新中国成立 70 周年。

习近平着重就推进军队建设发展“十三五”规划落实提出要求，强调“十三五”规划是实现 2020 年目标任务的收官规划，能不能收好官十分重要。必须加强统筹协调，加强重点突破，加强责任落实，扭住不放，务期必成。

习近平指出，要搞好全局统筹，统好任务计划、力量资源、管理流程，确保各项建设有序推进。要把好项目论证质量关，创新审批方式，提高立项审批效率。要加强跨领域、跨部门、跨军地统筹，建立健全工作协调机制，清“淤点”、通“堵点”、解“难点”。要密切军地协同，用好各方面优质力量和资源。

习近平强调，要围绕规划明确的总体布局，突出抓好军事斗争准备急需、作战体系关键支撑、国防和军队改革配套等重点项目，确保重大建设任务落地、关键能力指标实现。要加大攻关力度，加快建设进程，把住时间节点、质量要求，实现进度和标准一起抓。要抓住政策制度改革契机，抓紧健全军事力量建设和军事管理等方面政策制度，为规划任务落实提供有力保障。

习近平指出，要强化规划权威性和刚性约束，形成严密的规划落实责任体系。要加大检查督导力度，坚决防止和克服形式主义、官僚主义。对工作推进不力、落实不好的，要严肃追问责。各级要树立过紧日子思想，严格执行中央八项规定精神和军委十项规定，发扬艰苦奋斗优良作风，把钱用在刀刃上。要严肃财经纪律，加强经费管理，加大纪检、巡视、审计监督力度，从严查处不正之风和腐败行为。

习近平强调，军队建设“十四五”规划论证编制工作，要适应国家发展战略、安全战略、军事战略要求，统筹当前建设实际和长远发展需要，做好需求论证、规划衔接、任务对接，确保国防和军队现代化建设接续推进。

习近平指出，全军要深入把握党中央决心意图，落实军委军事工作会议部署，全面加强练兵备战工作，坚决维护国家主权、安全、发展利益，维护社会大局稳定。

习近平强调，军政军民团结是我们的优良传统和政治优势。军队要积极支援地方经济社会发展和生态文明建设，勇于承担抢险救灾等急难险重任务，做好定点帮扶贫困村、贫困群众工作。中央和国家机关、地方各级党委和政府要支持国防和军队建设，做好退役军人安置、伤病残军人移交、随军家属就业、军人子女入学等工作，配合做好军队全面停止有偿服务下篇文章，共同把强军事业推向前进。

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 2019 两会融媒体专题）

政府工作报告

——2019年3月5日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上

李克强

各位代表：

现在，我代表国务院，向大会报告政府工作，请予审议，并请全国政协委员提出意见。

一、2018年工作回顾

过去一年是全面贯彻党的十九大精神开局之年，是本届政府依法履职第一年。我国发展面临多年少有的国内外复杂严峻形势，经济出现新的下行压力。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国各族人民以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，砥砺奋进，攻坚克难，完成全年经济社会发展主要目标任务，决胜全面建成小康社会又取得新的重大进展。

——**经济运行保持在合理区间。**国内生产总值增长6.6%，总量突破90万亿元。经济增速与用电、货运等实物量指标相匹配。居民消费价格上涨2.1%。国际收支基本平衡。城镇新增就业1361万人、调查失业率稳定在5%左右的较低水平。近14亿人口的发展中大国，实现了比较充分就业。

——**经济结构不断优化。**消费拉动经济增长作用进一步增强。服务业对经济增长贡献率接近60%，高技术产业、装备制造业增速明显快于一般工业，农业再获丰收。单位国内生产总值能耗下降3.1%。质量和效益继续提升。

——**发展新动能快速成长。**嫦娥四号等一批重大科技创新成果相继问世。新兴产业蓬勃发展，传统产业加快转型升级。大众创业万众创新深入推进，日均新设企业超过1.8万户，市场主体总量超过1亿户。新动能正在深刻改变生产生活方式、塑造中国发展新优势。

——**改革开放取得新突破。**国务院及地方政府机构改革顺利实施。重点领域改革迈出新的步伐，市场准入负面清单制度全面实行，简政放权、放管结合、优化服务改革力度加大，营商环境国际

排名大幅上升。对外开放全方位扩大，共建“一带一路”取得重要进展。首届中国国际进口博览会成功举办，海南自贸试验区启动建设。货物进出口总额超过 30 万亿元，实际使用外资 1383 亿美元、稳居发展中国家首位。

——**三大攻坚战开局良好。**防范化解重大风险，宏观杠杆率趋于稳定，金融运行总体平稳。精准脱贫有力推进，农村贫困人口减少 1386 万，易地扶贫搬迁 280 万人。污染防治得到加强，细颗粒物（PM2.5）浓度继续下降，生态文明建设成效显著。

——**人民生活持续改善。**居民人均可支配收入实际增长 6.5%。提高个人所得税起征点，设立 6 项专项附加扣除。加大基本养老、基本医疗等保障力度，资助各类学校家庭困难学生近 1 亿人次。棚户区住房改造 620 多万套，农村危房改造 190 万户。城乡居民生活水平又有新提高。

我们隆重庆祝改革开放 40 周年，深刻总结改革开放的伟大成就和宝贵经验，郑重宣示在新时代将改革开放进行到底的坚定决心，激励全国各族人民接续奋斗，再创新的历史伟业。

回顾过去一年，成绩来之不易。我们面对的是深刻变化的外部环境。经济全球化遭遇波折，多边主义受到冲击，国际金融市场震荡，特别是中美经贸摩擦给一些企业生产经营、市场预期带来不利影响。我们面对的是经济转型阵痛凸显的严峻挑战。新老矛盾交织，周期性、结构性问题叠加，经济运行稳中有变、变中有忧。我们面对的是两难多难问题增多的复杂局面。实现稳增长、防风险等多重目标，完成经济社会发展等多项任务，处理好当前与长远等多种关系，政策抉择和工作推进的难度明显加大。经过全国上下共同努力，我国经济发展在高基数上总体平稳、稳中有进，社会大局保持稳定。这再次表明，在中国共产党领导下，中国人民有战胜任何艰难险阻的勇气、智慧和力量，中国的发展没有过不去的坎。

一年来，我们深入贯彻以习近平同志为核心的党中央决策部署，坚持稳中求进工作总基调，统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，稳妥应对中美经贸摩擦，着力稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，主要做了以下工作。

一是创新和完善宏观调控，经济保持平稳运行。面对新情况新变化，我们坚持不搞“大水漫灌”式强刺激，保持宏观政策连续性稳定性，在区间调控基础上加强定向、相机调控，主动预调、微调。坚持实施积极的财政政策，着力减税降费、补短板调结构。下调增值税税率，扩大享受税收优惠小微企业范围，出台鼓励研发创新等税收政策。全年为企业和个人减税降费约 1.3 万亿元。优化财政支出结构，盘活财政存量资金，重点领域支出得到保障。坚持实施稳健的货币政策，引导金融支持实体经济。针对融资难融资贵问题，先后 4 次降低存款准备金率，多措并举缓解民营和小微企业资金紧张状况，融资成本上升势头得到初步遏制。及时应对股市、债市异常波动，人民币汇率基本稳定，外汇储备保持在 3 万亿美元以上。

二是扎实打好三大攻坚战，重点任务取得积极进展。制定并有序实施三大攻坚战三年行动方案。稳步推进结构性去杠杆，稳妥处置金融领域风险，防控地方政府债务风险，改革完善房地产市场调控机制。深入推进精准脱贫，加强扶贫力量，加大资金投入，强化社会帮扶，贫困地区自我发展能力稳步提高。全面开展蓝天、碧水、净土保卫战。优化能源和运输结构。稳妥推进北方地区“煤改气”“煤改电”。全面建立河长制、湖长制。化肥农药使用量实现双下降。加强生态环保督察执法。

积极应对气候变化。

三是深化供给侧结构性改革，实体经济活力不断释放。加大“破、立、降”力度。推进钢铁、煤炭行业市场化去产能。实施稳投资举措，制造业投资、民间投资增速明显回升。出台促进居民消费政策。全面推进“互联网+”，运用新技术新模式改造传统产业。深入推进简政减税减费。取消一批行政许可事项，“证照分离”改革在全国推开，企业开办时间大幅压缩，工业生产许可证种类压减三分之一以上。“双随机、一公开”监管全面实施。清理规范各类涉企收费，推动降低用能、用网和物流等成本。深化“互联网+政务服务”，各地探索推广一批有特色的改革举措，企业和群众办事便利度不断提高。

四是深入实施创新驱动发展战略，创新能力和效率进一步提升。大力优化创新生态，调动各类创新主体积极性。深化科技管理体制，推进关键核心技术攻关，加强重大科技基础设施、科技创新中心等建设。强化企业技术创新主体地位，将提高研发费用加计扣除比例政策扩大至所有企业。制定支持双创深入发展的政策措施。技术合同成交额增长30%以上。科技进步贡献率提高到58.5%。

五是加大改革开放力度，发展动力继续增强。深化国资国企改革，国有企业优化重组、提质增效取得新进展。针对民营企业发展遇到的困难和问题，千方百计帮助解忧纾困。推进财税体制改革，预算绩效管理改革全面启动。改革金融监管体制，完善利率、汇率市场化形成机制。农业农村、社会事业、生态环保等领域改革不断深化。推出对外开放一系列重大举措。共建“一带一路”引领效应持续释放，同沿线国家的合作机制不断健全，经贸合作和人文交流加快推进。出台稳外贸政策，货物通关时间压缩一半以上。下调部分商品进口关税，关税总水平由9.8%降至7.5%。新设一批跨境电商综合试验区。复制推广自贸试验区改革经验。大幅压缩外资准入负面清单，扩大金融、汽车等行业开放，一批重大外资项目落地，新设外资企业增长近70%。

六是统筹城乡区域发展，良性互动格局加快形成。乡村振兴战略有力实施，粮食总产量保持在1.3万亿斤以上。新型城镇化扎实推进，近1400万农业转移人口在城镇落户。推进西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展，出台一批改革创新举措。京津冀协同发展取得明显进展，长江经济带生态优先、绿色发展格局不断巩固。粤港澳大湾区规划建设迈出实质性步伐，港珠澳大桥建成通车。加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区改革发展支持力度。新增高速铁路运营里程4100公里，新建改建高速公路6000多公里、农村公路30多万公里。城乡区域发展协调性持续增强。

七是坚持在发展中保障和改善民生，改革发展成果更多更公平惠及人民群众。针对外部环境变化给就业带来的影响，及时出台稳就业举措。大力推动义务教育教师工资待遇政策落实，加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设，促进高等教育内涵式发展。建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，提高退休人员基本养老金，城乡居民基础养老金最低标准从每月70元提高到88元。继续提高优抚、低保等标准，残疾人“两项补贴”惠及所有符合条件人员。加强退役军人服务管理工作，维护退役军人合法权益。深化医疗、医保、医药联动改革。稳步推进分级诊疗。提高居民基本医保补助标准和大病保险报销比例。加快新药审评审批改革，17种抗癌药大幅降价并纳入国家医保目录。加快推进文化惠民工程，持续加强基层公共文化服务。全民健身蓬勃开展，体育健儿在国际大赛上再创佳绩。

八是推进法治政府建设和治理创新，保持社会和谐稳定。提请全国人大常委会审议法律议案 18 件，制定修订行政法规 37 部。改革调整政府机构设置和职能配置。深入开展国务院大督查，推动改革发展政策和部署落实。发挥审计监督作用。改革完善城乡基层治理。创新信访工作方式。改革和加强应急管理，及时有效应对重大自然灾害，生产安全事故总量和重特大事故数量继续下降。加强食品药品安全监管，严厉查处长春长生公司等问题疫苗案件。健全国家安全体系。强化社会治安综合治理，开展扫黑除恶专项斗争，依法打击各类违法犯罪，平安中国建设取得新进展。

认真贯彻党中央全面从严治党战略部署，加强党风廉政建设。推进“两学一做”学习教育常态化制度化。严格落实中央八项规定及其实施细则精神，坚定不移纠正“四风”。严肃查处各类违法违规行为，惩处腐败分子，反腐败斗争取得压倒性胜利。

过去一年，中国特色大国外交取得新成就。成功举办博鳌亚洲论坛年会、上合组织青岛峰会、中非合作论坛北京峰会等重大主场外交活动。习近平主席等国家领导人出访多国，出席亚太经合组织领导人非正式会议、二十国集团领导人峰会、金砖国家领导人会晤、亚欧首脑会议、东亚合作领导人系列会议等重大活动。同主要大国关系总体稳定，同周边国家关系全面发展，同发展中国家团结合作纽带更加牢固。推动构建新型国际关系，推动构建人类命运共同体。坚定维护国家主权、安全、发展利益。经济外交、人文交流成果丰硕。中国致力于促进世界和平与发展，作出了世人共睹的重要贡献。

各位代表！

过去一年取得的成绩，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！

思危方能居安。在充分肯定成绩的同时，要清醒看到我国发展面临的问题和挑战。世界经济增速放缓，保护主义、单边主义加剧，国际大宗商品价格大幅波动，不稳定不确定因素明显增加，外部输入性风险上升。国内经济下行压力加大，消费增速减慢，有效投资增长乏力。实体经济困难较多，民营和小微企业融资难融资贵问题尚未有效缓解，营商环境与市场主体期待还有较大差距。自主创新能力不强，关键核心技术短板问题凸显。一些地方财政收支矛盾较大。金融等领域风险隐患依然不少。深度贫困地区脱贫攻坚困难较多。生态保护和污染防治任务仍然繁重。在教育、医疗、养老、住房、食品药品安全、收入分配等方面，群众还有不少不满意的地方。去年还发生了多起公共安全事件和重大生产安全事故，教训极其深刻。政府工作存在不足，一些改革发展举措落实不到位，形式主义、官僚主义仍然突出，督查检查考核过多过频、重留痕轻实绩，加重基层负担。少数干部懒政怠政。一些领域腐败问题仍然多发。我们一定要直面问题和挑战，勇于担当，恪尽职守，竭尽全力做好工作，决不辜负人民期待！

二、2019 年经济社会发展总体要求和政策取向

今年是新中国成立 70 周年，是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年。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，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持深化市场化改革、扩大高水平开放，加快建设现代化经济体系，继续打好三大攻坚战，着力激发微观主体活力，创新和完善宏观调控，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定工作，保持经济运行在合理区间，进一步稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，提振市场信心，增强人民群众获得感、幸福感、安全感，保持经济持续健康发展和社会大局稳定，为全面建成小康社会收官打下决定性基础，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立 70 周年。

综合分析国内外形势，今年我国发展面临的环境更复杂更严峻，可以预料和难以预料的风险挑战更多更大，要做好打硬仗的充分准备。困难不容低估，信心不可动摇，干劲不能松懈。我国发展仍处于重要战略机遇期，拥有足够的韧性、巨大的潜力和不断迸发的创新活力，人民群众追求美好生活的愿望十分强烈。我们有战胜各种困难挑战的坚定意志和能力，经济长期向好趋势没有也不会改变。

今年经济社会发展的主要预期目标是：国内生产总值增长 6%—6.5%；城镇新增就业 1100 万人以上，城镇调查失业率 5.5%左右，城镇登记失业率 4.5%以内；居民消费价格涨幅 3%左右；国际收支基本平衡，进出口稳中提质；宏观杠杆率基本稳定，金融财政风险有效防控；农村贫困人口减少 1000 万以上，居民收入增长与经济增长基本同步；生态环境进一步改善，单位国内生产总值能耗下降 3%左右，主要污染物排放量继续下降。上述主要预期目标，体现了推动高质量发展要求，符合我国发展实际，与全面建成小康社会目标相衔接，是积极稳妥的。实现这些目标，需要付出艰苦努力。

要正确把握宏观政策取向，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，实施就业优先政策，加强政策协调配合，确保经济运行在合理区间，促进经济社会持续健康发展。

积极的财政政策要加力提效。今年赤字率拟按 2.8%安排，比去年预算高 0.2 个百分点；财政赤字 2.76 万亿元，其中中央财政赤字 1.83 万亿元，地方财政赤字 9300 亿元。适度提高赤字率，综合考虑了财政收支、专项债券发行等因素，也考虑为应对今后可能出现的风险留出政策空间。今年财政支出超过 23 万亿元，增长 6.5%。中央对地方均衡性转移支付增长 10.9%。改革完善县级基本财力保障机制，缓解困难地区财政运转压力，决不让基本民生保障出问题。

稳健的货币政策要松紧适度。广义货币 M2 和社会融资规模增速要与国内生产总值名义增速相匹配，以更好满足经济运行保持在合理区间的需要。在实际执行中，既要把握好货币供给总闸门，不搞“大水漫灌”，又要灵活运用多种货币政策工具，疏通货币政策传导渠道，保持流动性合理充裕，有效缓解实体经济特别是民营和小微企业融资难融资贵问题，防范化解金融风险。深化利率市场化改革，降低实际利率水平。完善汇率形成机制，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

就业优先政策要全面发力。就业是民生之本、财富之源。今年首次将就业优先政策置于宏观

政策层面，旨在强化各方面重视就业、支持就业的导向。当前和今后一个时期，我国就业总量压力不减、结构性矛盾凸显，新的影响因素还在增加，必须把就业摆在更加突出位置。稳增长首要是为保就业。今年城镇新增就业要在实现预期目标的基础上，力争达到近几年的实际规模，既保障城镇劳动力就业，也为农业富余劳动力转移就业留出空间。只要就业稳、收入增，我们就更有底气。

要继续坚持以供给侧结构性改革为主线，在“巩固、增强、提升、畅通”八个字上下功夫。更多采取改革的办法，更多运用市场化、法治化手段，巩固“三去一降一补”成果，增强微观主体活力，提升产业链水平，畅通国民经济循环，推动经济高质量发展。

要继续打好三大攻坚战，精准发力、务求实效。防范化解重大风险要强化底线思维，坚持结构性去杠杆，防范金融市场异常波动，稳妥处理地方政府债务风险，防控输入性风险。精准脱贫要坚持现行标准，聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体，加大攻坚力度，提高脱贫质量。污染防治要聚焦打赢蓝天保卫战等重点任务，统筹兼顾、标本兼治，使生态环境质量持续改善。

做好今年政府工作，要注重把握好以下关系。一要**统筹好国内与国际的关系**，凝心聚力办好自己的事。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。发展是解决我国一切问题的基础和关键，必须牢牢扭住经济建设这个中心，毫不动摇坚持发展是硬道理、发展应该是科学发展和高质量发展的战略思想，不断解放和发展社会生产力。在国际形势复杂多变的背景下，我们要保持战略定力，按确定的目标和部署推进工作，更好利用国际国内两个市场两种资源，敢于应对挑战，善于化危为机，牢牢把握发展主动权。二要**平衡好稳增长与防风险的关系**，确保经济持续健康发展。长期积累的诸多风险隐患必须加以化解，但要遵循规律，讲究方式方法，按照坚定、可控、有序、适度要求，在发展中逐步化解，坚决避免发生系统性、区域性风险。在当前经济下行压力加大情况下，出台政策和工作举措要有利于稳预期、稳增长、调结构，防控风险要把握好节奏和力度，防止紧缩效应叠加放大，决不能让经济运行滑出合理区间。同时，也不能只顾眼前，采取损害长期发展的短期强刺激政策，产生新的风险隐患。三要**处理好政府与市场的关系**，依靠改革开放激发市场主体活力。只要市场主体有活力，就能增强内生发展动力、顶住经济下行压力。要大力推进改革开放，加快建立统一开放、竞争有序的现代市场体系，放宽市场准入，加强公正监管，打造法治化、国际化、便利化的营商环境，让各类市场主体更加活跃。从根本上说，市场活力和社会创造力源于亿万人民积极性的发挥。要坚持以人民为中心的发展思想，尽力而为、量力而行，切实保障基本民生，推动解决重点民生问题，促进社会公平正义，让人民过上好日子。中国人民勤劳智慧，具有无限的创新创造潜能，只要充分释放出来，中国的发展就一定会有更为广阔空间。

三、2019 年政府工作任务

今年经济社会发展任务重、挑战多、要求高。我们要突出重点、把握关键，扎实做好各项工作。

（一）继续创新和完善宏观调控，确保经济运行在合理区间。坚持以市场化改革的思路 and 办法破解发展难题，发挥好宏观政策逆周期调节作用，丰富和灵活运用财政、货币、就业政策工具，增强调控前瞻性、针对性和有效性，为经济平稳运行创造条件。

实施更大规模的减税。普惠性减税与结构性减税并举，重点降低制造业和小微企业税收负担。

深化增值税改革，将制造业等行业现行 16% 的税率降至 13%，将交通运输业、建筑业等行业现行 10% 的税率降至 9%，确保主要行业税负明显降低；保持 6% 一档的税率不变，但通过采取对生产、生活性服务业增加税收抵扣等配套措施，确保所有行业税负只减不增，继续向推进税率三档并两档、税制简化方向迈进。抓好年初出台的小微企业普惠性减税政策落实。这次减税，着眼“放水养鱼”、增强发展后劲并考虑财政可持续，是减轻企业负担、激发市场活力的重大举措，是完善税制、优化收入分配格局的重要改革，是宏观政策支持稳增长、保就业、调结构的重大抉择。

明显降低企业社保缴费负担。下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例，各地可降至 16%。稳定现行征缴方式，各地在征收体制改革过程中不得采取增加小微企业实际缴费负担的做法，不得自行对历史欠费进行集中清缴。继续执行阶段性降低失业和工伤保险费率政策。今年务必使企业特别是小微企业社保缴费负担有实质性下降。加快推进养老保险省级统筹改革，继续提高企业职工基本养老保险基金中央调剂比例、划转部分国有资本充实社保基金。我们既要减轻企业缴费负担，又要保障职工社保待遇不受影响、养老金合理增长并按时足额发放，使社保基金可持续、企业与职工同受益。

确保减税降费落实到位。减税降费直击当前市场主体的痛点和难点，是既公平又有效率的政策。全年减轻企业税收和社保缴费负担近 2 万亿元。这会给各级财政带来很大压力。为支持企业减负，各级政府要过紧日子，想方设法筹集资金。中央财政要开源节流，增加特定国有金融机构和央企上缴利润，一般性支出压减 5% 以上、“三公”经费再压减 3% 左右，长期沉淀资金一律收回。地方政府也要主动挖潜，大力优化支出结构，多渠道盘活各类资金和资产。我们要切实让市场主体特别是小微企业有明显减税降费感受，坚决兑现对企业和社会的承诺，困难再多也一定要把这件大事办成办好。

着力缓解企业融资难融资贵问题。改革完善货币信贷投放机制，适时运用存款准备金率、利率等数量和价格手段，引导金融机构扩大信贷投放、降低贷款成本，精准有效支持实体经济，不能让资金空转或脱实向虚。加大对中小银行定向降准力度，释放的资金全部用于民营和小微企业贷款。支持大型商业银行多渠道补充资本，增强信贷投放能力，鼓励增加制造业中长期贷款和信用贷款。今年国有大型商业银行小微企业贷款要增长 30% 以上。清理规范银行及中介服务收费。完善金融机构内部考核机制，激励加强普惠金融服务，切实使中小微企业融资紧张状况有明显改善，综合融资成本必须有明显降低。

有效发挥地方政府债券作用。今年拟安排地方政府专项债券 2.15 万亿元，比去年增加 8000 亿元，为重点项目建设提供资金支持，也为更好防范化解地方政府债务风险创造条件。合理扩大专项债券使用范围。继续发行一定数量的地方政府置换债券，减轻地方利息负担。鼓励采取市场化方式，妥善解决融资平台到期债务问题，不能搞“半拉子”工程。

多管齐下稳定和扩大就业。扎实做好高校毕业生、退役军人、农民工等重点群体就业工作，加强对城镇各类就业困难人员的就业帮扶。对招用农村贫困人口、城镇登记失业半年以上人员的各类企业，三年内给予定额税费减免。加强对灵活就业、新就业形态的支持。坚决防止和纠正就业中的性别和身份歧视。实施职业技能提升行动，从失业保险基金结余中拿出 1000 亿元，用于 1500 万人次以上的职工技能提升和转岗转业培训。健全技术工人职业发展机制和政策。加快发展现代职业教育，既有利于缓解当前就业压力，也是解决高技能人才短缺的战略之举。改革完善高职院校考试招生办法，

鼓励更多应届高中毕业生和退役军人、下岗职工、农民工等报考，今年大规模扩招 100 万人。扩大高职院校奖助学金覆盖面、提高补助标准，加快学历证书和职业技能等级证书互通衔接。改革高职院校办学体制，加强师资队伍建设，提高办学质量。引导一批普通本科高校转为应用型大学。中央财政大幅增加对高职院校的投入，地方财政也要加强支持。设立中等职业教育国家奖学金。支持企业和社会力量兴办职业教育，加快产教融合实训基地建设。我们要以现代职业教育的大改革大发展，加快培养国家发展急需的各类技术技能人才，让更多青年凭借一技之长实现人生价值，让三百六十行人才荟萃、繁星璀璨。

(二) 激发市场主体活力，着力优化营商环境。我国有上亿市场主体，而且还在不断增加。把市场主体的活跃度保持住、提上去，是促进经济平稳增长的关键所在。要深化“放管服”改革，推动降低制度性交易成本，下硬功夫打造好发展软环境。

以简审批优服务便利投资兴业。市场配置资源是最有效率的形式。要进一步缩减市场准入负面清单，推动“非禁即入”普遍落实。政府要坚决把不该管的事项交给市场，最大限度减少对资源的直接配置，审批事项应减尽减，确需审批的要简化流程和环节，让企业多用时间跑市场、少费功夫跑审批。今年，要对所有涉企经营许可事项实行“证照分离”改革，使企业更便捷拿到营业执照并尽快正常运营，坚决克服“准入不准营”的现象；在全国推开工程建设项目审批制度改革，使全流程审批时间大幅缩短。继续压缩专利审查和商标注册时间。推行网上审批和服务，抓紧建成全国一体化在线政务服务平台，加快实现一网通办、异地可办，使更多事项不见面办理，确需到现场办的要“一窗受理、限时办结”“最多跑一次”。持续开展“减证便民”改革行动，不能让繁琐证明来回折腾企业和群众。建立政务服务“好差评”制度，服务绩效由企业和群众来评判。政府部门做好服务是本分，服务不好是失职。

以公正监管促进公平竞争。公平竞争是市场经济的核心，公正监管是公平竞争的保障。改革完善公平竞争审查和公正监管制度，加快清理妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。政简易从。规则越简约透明，监管越有力有效。国家层面重在制定统一的监管规则和标准，地方政府要把主要力量放在公正监管上。推进“双随机、一公开”跨部门联合监管，推行信用监管和“互联网+监管”改革，优化环保、消防、税务、市场监管等执法方式，对违法者依法严惩、对守法者无事不扰。深化综合行政执法改革，清理规范行政处罚事项，坚决治理多头检查、重复检查。对监管者也要强监管、立规矩，决不允许搞选择性执法、任性执法，决不允许刁难企业和群众。依法打击制售假冒伪劣商品等违法行为，让严重违法者付出付不起的代价。完善失信联合惩戒机制，促进各类市场主体守法诚信经营。用公正监管管出公平、管出效率、管出活力。

以改革推动降低涉企收费。深化电力市场化改革，清理电价附加收费，降低制造业用电成本，一般工商业平均电价再降低 10%。深化收费公路制度改革，推动降低过路过桥费用，治理对客货运车辆不合理审批和乱收费、乱罚款。两年内基本取消全国高速公路省界收费站，实现不停车快捷收费，减少拥堵、便利群众。取消或降低一批铁路、港口收费。专项治理中介服务收费。继续清理规范行政事业性收费。加快收费清单“一张网”建设，让收费公开透明，让乱收费无处藏身。

(三) 坚持创新引领发展，培育壮大新动能。发挥我国人力人才资源丰富、国内市场巨大

等综合优势，改革创新科技研发和产业化应用机制，大力培育专业精神，促进新旧动能接续转换。

推动传统产业改造提升。围绕推动制造业高质量发展，强化工业基础和技术创新能力，促进先进制造业和现代服务业融合发展，加快建设制造强国。打造工业互联网平台，拓展“智能+”，为制造业转型升级赋能。支持企业加快技术改造和设备更新，将固定资产加速折旧优惠政策扩大至全部制造业领域。强化质量基础支撑，推动标准与国际先进水平对接，提升产品和服务品质，让更多国内外用户选择中国制造、中国服务。

促进新兴产业加快发展。深化大数据、人工智能等研发应用，培育新一代信息技术、高端装备、生物医药、新能源汽车、新材料等新兴产业集群，壮大数字经济。坚持包容审慎监管，支持新业态新模式发展，促进平台经济、共享经济健康成长。加快在各行各业各领域推进“互联网+”。持续推动网络提速降费。开展城市千兆宽带入户示范，改造提升远程教育、远程医疗网络，推动移动网络扩容升级，让用户切实感受到网速更快更稳定。今年中小企业宽带平均资费再降低 15%，移动网络流量平均资费再降低 20%以上，在全国实行“携号转网”，规范套餐设置，使降费实实在在、消费者明明白白。

提升科技支撑能力。加大基础研究和应用基础研究支持力度，强化原始创新，加强关键核心技术攻关。抓紧布局国家实验室，重组国家重点实验室体系。完善重大科技项目组织管理。健全以企业为主体的产学研一体化创新机制，支持企业牵头实施重大科技项目。加快建设科技创新资源开放共享平台，强化对中小企业的技术创新服务。扩大国际创新合作。全面加强知识产权保护，健全知识产权侵权惩罚性赔偿制度，促进发明创造和转化运用。科技创新本质上是人的创造性活动。要充分尊重和信任科研人员，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。进一步提高基础研究项目间接经费占比，开展项目经费使用“包干制”改革试点，不设科目比例限制，由研发团队自主决定使用。完善科技成果评价机制。要在推动科技体制改革举措落地见效上下功夫，决不能让改革政策停留在口头上、纸面上。大力简除烦苛，使科研人员潜心向学、创新突破。加强科研伦理和学风建设，惩戒学术不端，力戒浮躁之风。我国有世界上最大规模的科技人才队伍，营造良好的科研生态，就一定能够迎来各类英才竞现、创新成果泉涌的生动局面。

进一步把大众创业万众创新引向深入。鼓励更多社会主体创新创业，拓展经济社会发展空间，加强全方位服务，发挥双创示范基地带动作用。强化普惠性支持，落实好小规模纳税人增值税起征点从月销售额 3 万元提高到 10 万元等税收优惠政策。改革完善金融支持机制，设立科创板并试点注册制，鼓励发行双创金融债券，扩大知识产权质押融资，支持发展创业投资。改革完善人才培养、使用、评价机制，优化归国留学人员和外籍人才服务。把面向市场需求和弘扬人文精神结合起来，善聚善用各类人才，中国创新一定能更好发展，为人类文明进步作出应有贡献。

(四) 促进形成强大国内市场，持续释放内需潜力。充分发挥消费的基础作用、投资的关键作用，稳定国内有效需求，为经济平稳运行提供有力支撑。

推动消费稳定增长。多措并举促进城乡居民增收，增强消费能力。落实好新修订的个人所得税法，使符合减税政策的约 8000 万纳税人应享尽享。要顺应消费需求的新变化，多渠道增加优质产品和服务供给，加快破除民间资本进入的堵点。我国 60 岁以上人口已达 2.5 亿。要大力发展养老特别是社区养老服务业，对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的机构给予税费减免、资金支持、

水电气热价格优惠等扶持，新建居住区应配套建设社区养老服务设施，加强农村养老服务设施建设，改革完善医养结合政策，扩大长期护理保险制度试点，让老年人拥有幸福的晚年，后来人就有可期的未来。婴幼儿照护事关千家万户。要针对实施全面两孩政策后的新情况，加快发展多种形式的婴幼儿照护服务，支持社会力量兴办托育服务机构，加强儿童安全保障。促进家政服务业提质扩容。发展全域旅游，壮大旅游产业。稳定汽车消费，继续执行新能源汽车购置优惠政策，推动充电、加氢等设施建设。发展消费新业态新模式，促进线上线下消费融合发展，培育消费新增长点。健全农村流通网络，支持电商和快递发展。加强消费者权益保护，让群众放心消费、便利消费。

合理扩大有效投资。紧扣国家发展战略，加快实施一批重点项目。完成铁路投资 8000 亿元、公路水运投资 1.8 万亿元，再开工一批重大水利工程，加快川藏铁路规划建设，加大城际交通、物流、市政、灾害防治、民用和通用航空等基础设施投资力度，加强新一代信息基础设施建设。今年中央预算内投资安排 5776 亿元，比去年增加 400 亿元。创新项目融资方式，适当降低基础设施等项目资本金比例，用好开发性金融工具，吸引更多民间资本参与重点领域项目建设。落实民间投资支持政策，有序推进政府和社会资本合作。改革完善招投标制度。政府要带头讲诚信守契约，决不能“新官不理旧账”，对拖欠企业的款项年底前要清偿一半以上，决不允许增加新的拖欠。

(五) 对标全面建成小康社会任务，扎实推进脱贫攻坚和乡村振兴。坚持农业农村优先发展，加强脱贫攻坚与乡村振兴统筹衔接，确保如期实现脱贫攻坚目标、农民生活达到全面小康水平。

打好精准脱贫攻坚战。重点解决实现“两不愁三保障”面临的突出问题，加大“三区三州”等深度贫困地区脱贫攻坚力度，加强基础设施建设，落实对特殊贫困人口的保障措施。脱贫致富离不开产业支撑，要大力扶持贫困地区发展特色优势产业。开展贫困地区控辍保学专项行动、明显降低辍学率，继续增加重点高校专项招收农村和贫困地区学生人数，用好教育这个阻断贫困代际传递的治本之策。基本完成“十三五”易地扶贫搬迁规划建设任务，加强后续扶持。对摘帽县和脱贫人口的扶持政策要保持一段时间，巩固脱贫成果。完善考核监督，用好中央脱贫攻坚专项巡视成果。越是到脱贫攻坚的关键阶段，越要抓实抓细各项工作，确保脱贫有实效、可持续、经得起历史检验。

抓好农业特别是粮食生产。近 14 亿中国人的饭碗，必须牢牢端在自己手上。要稳定粮食产量，优化品种结构。加强农田水利建设，新增高标准农田 8000 万亩以上。稳定生猪等畜禽生产，做好非洲猪瘟等疫病防控。加快农业科技创新，大力发展现代种业，加强先进实用技术推广，实施地理标志农产品保护工程，推进农业全程机械化。培育家庭农场、农民合作社等新型经营主体，加强面向小农户的社会化服务，发展多种形式规模经营。扶持主产区发展农产品精深加工。支持返乡入乡创业创新，推动一二三产业融合发展，壮大县域经济。务工收入是农民增收的大头。要根治拖欠农民工工资问题，抓紧制定专门行政法规，确保付出辛劳和汗水的农民工按时拿到应有的报酬。

扎实推进乡村建设。科学编制和实施建设规划，大力改善生产生活条件。加快实施农村饮水安全巩固提升工程，今明两年要解决好饮水困难人口的饮水安全问题，提高 6000 万农村人口供水保障水平。完成新一轮农村电网升级改造。新建改建农村公路 20 万公里。继续推进农村危房改造。因地制宜开展农村人居环境整治，推进“厕所革命”、垃圾污水治理，建设美丽乡村。

全面深化农村改革。推广农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点成果。

深化集体产权、集体林权、国有林区林场、农垦、供销社等改革。改革完善农业支持保护体系，健全粮食价格市场化形成机制，扩大政策性农业保险改革试点，创新和加强农村金融服务。持续深化农村改革，广袤乡村必将焕发新的生机活力。

(六) 促进区域协调发展，提高新型城镇化质量。围绕解决发展不平衡不充分问题，改革完善相关机制和政策，促进基本公共服务均等化，推动区域优势互补、城乡融合发展。

优化区域发展格局。制定西部开发开放新的政策措施，西部地区企业所得税优惠等政策到期后继续执行。落实和完善促进东北全面振兴、中部地区崛起、东部率先发展的改革创新举措。京津冀协同发展重在疏解北京非首都功能，高标准建设雄安新区。落实粤港澳大湾区发展规划纲要，促进规则衔接，推动生产要素流动和人员往来便利化。将长三角区域一体化发展上升为国家战略，编制实施发展规划纲要。长江经济带发展要坚持上中下游协同，加强生态保护修复和综合交通运输体系建设，打造高质量发展经济带。支持资源型地区经济转型。加快补齐革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区发展短板。大力发展蓝色经济，保护海洋环境，建设海洋强国。

深入推进新型城镇化。坚持以中心城市引领城市群发展。抓好农业转移人口落户，推动城镇基本公共服务覆盖常住人口。更好解决群众住房问题，落实城市主体责任，改革完善住房市场体系和保障体系，促进房地产市场平稳健康发展。继续推进保障性住房建设和城镇棚户区改造，保障困难群体基本居住需求。继续推进地下综合管廊建设。城镇老旧小区量大面广，要大力进行改造提升，更新水电路气等配套设施，支持加装电梯和无障碍环境建设，健全便民市场、便利店、步行街、停车场等生活服务设施。新型城镇化要处处体现以人为核心，提高柔性化治理、精细化服务水平，让城市更加宜居，更具包容和人文关怀。

(七) 加强污染防治和生态建设，大力推动绿色发展。绿色发展是构建现代化经济体系的必然要求，是解决污染问题的根本之策。要改革完善相关制度，协同推动高质量发展与生态环境保护。

持续推进污染防治。巩固扩大蓝天保卫战成果，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。持续开展京津冀及周边、长三角、汾渭平原大气污染治理攻坚，加强工业、燃煤、机动车三大污染源治理。做好北方地区清洁取暖工作，确保群众温暖过冬。强化水、土壤污染防治，今年化学需氧量、氨氮排放量要下降 2%。加快治理黑臭水体，防治农业面源污染，推进重点流域和近岸海域综合整治。加强固体废弃物和城市垃圾分类处置，促进减量化、资源化、无害化。加强污染防治重大科技攻关。企业作为污染防治主体，必须依法履行环保责任。改革创新环境治理方式，对企业既依法依规监管，又重视合理诉求、加强帮扶指导，对需要达标整改的给予合理过渡期，避免处置措施简单粗暴、一关了之。企业有内在动力和外部压力，污染防治一定能取得更大成效。

壮大绿色环保产业。坚持源头治理，加快火电、钢铁行业超低排放改造，实施重污染行业达标排放改造。调整优化能源结构。推进煤炭清洁化利用。健全天然气产供储销体系。大力发展可再生能源，加快解决风、光、水电消纳问题。加大城市污水管网和处理设施建设力度。促进资源节约集约和循环利用，推广绿色建筑、绿色快递包装。改革完善环境经济政策，健全排污权交易制度，加快发展

绿色金融，培育一批专业化环保骨干企业，提升绿色发展能力。

加强生态系统保护修复。推进山水林田湖草生态保护修复工程试点，持续抓好国土绿化，加强荒漠化、石漠化、水土流失治理。加大生物多样性保护力度。继续开展退耕还林还草还湿。深化国家公园体制改革。健全生态补偿机制。绿色发展人人有责，贵在行动、成在坚持。我们要共同努力，让人民群众享有美丽宜居环境。

(八) 深化重点领域改革，加快完善市场机制。聚焦突出矛盾和关键环节，推动相关改革深化，健全与高质量发展相适应的体制机制，把市场活力和社会创造力充分释放出来。

加快国资国企改革。加强和完善国有资产监管，推进国有资本投资、运营公司改革试点，促进国有资产保值增值。积极稳妥推进混合所有制改革。完善公司治理结构，健全市场化经营机制，建立职业经理人等制度。依法处置“僵尸企业”。深化电力、油气、铁路等领域改革，自然垄断行业要根据不同行业特点实行网运分开，将竞争性业务全面推向市场。国有企业要通过改革创新、强身健体，不断增强发展活力和核心竞争力。

下大气力优化民营经济发展环境。坚持“两个毫不动摇”，鼓励、支持、引导非公有制经济发展。按照竞争中性原则，在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面，对各类所有制企业平等对待。构建亲清新型政商关系，健全政企沟通机制，激发企业家精神，促进民营经济发展升级。保护产权必须坚定不移，对侵权行为要依法惩处，对错案冤案要有错必纠。要努力打造良好营商环境，让企业家安心搞经营、放心办企业。

深化财税金融体制改革。加大预算公开改革力度，全面实施预算绩效管理。深化中央与地方财政事权和支出责任划分改革，推进中央与地方收入划分改革。完善转移支付制度。健全地方税体系，稳步推进房地产税立法。规范地方政府举债融资机制。以服务实体经济为导向，改革优化金融体系结构，发展民营银行和社区银行。改革完善资本市场基础制度，促进多层次资本市场健康稳定发展，提高直接融资特别是股权融资比重。增强保险业风险保障功能。加强金融风险监测预警和化解处置。我国财政金融体系总体稳健，可运用的政策工具多，我们有能力守住不发生系统性风险的底线。

(九) 推动全方位对外开放，培育国际经济合作和竞争新优势。进一步拓展开放领域、优化开放布局，继续推动商品和要素流动型开放，更加注重规则等制度型开放，以高水平开放带动改革全面深化。

促进外贸稳中提质。推动出口市场多元化。扩大出口信用保险覆盖面。改革完善跨境电商等新业态扶持政策。推动服务贸易创新发展，引导加工贸易转型升级、向中西部转移，发挥好综合保税区作用。优化进口结构，积极扩大进口。办好第二届中国国际进口博览会。加快提升通关便利化水平。

加大吸引外资力度。进一步放宽市场准入，缩减外资准入负面清单，允许更多领域实行外资独资经营。落实金融等行业改革开放举措，完善债券市场开放政策。加快与国际通行经贸规则对接，提高政策透明度和执行一致性，营造内外资企业一视同仁、公平竞争的公正市场环境。加强外商合法权益保护。赋予自贸试验区更大改革创新自主权，增设上海自贸试验区新片区，推进海南自贸试验区建设、探索建设中国特色自由贸易港。支持国家级经开区、高新区、新区开展自贸试验区相关改革试点，增强辐射带动作用，打造改革开放新高地。中国投资环境一定会越来越好，各国企业在华发展机遇一

定会越来越多。

推动共建“一带一路”。坚持共商共建共享，遵循市场原则和国际通行规则，发挥企业主体作用，推动基础设施互联互通，加强国际产能合作，拓展第三方市场合作。办好第二届“一带一路”国际合作高峰论坛。推动对外投资合作健康有序发展。

促进贸易和投资自由化便利化。中国坚定维护经济全球化和自由贸易，积极参与世贸组织改革。加快构建高标准自贸区网络，推进区域全面经济伙伴关系协定、中日韩自贸区、中欧投资协定谈判，继续推动中美经贸磋商。中国秉持互利合作、共赢发展，一贯主张通过平等协商解决贸易争端。我们对作出的承诺认真履行，对自身合法权益坚决维护。

(十) 加快发展社会事业，更好保障和改善民生。今年财政收支平衡压力加大，但基本民生投入确保只增不减。支持社会力量增加非基本公共服务供给，满足群众多层次、多样化需求。

发展更加公平更有质量的教育。深化教育教学改革。推进城乡义务教育一体化发展，加快改善乡村学校办学条件，加强乡村教师队伍建设，抓紧解决城镇学校“大班额”问题，保障进城务工人员随迁子女教育，发展“互联网+教育”，促进优质资源共享。多渠道扩大学前教育供给，无论是公办还是民办幼儿园，只要符合安全标准、收费合理、家长放心，政府都要支持。推进高中阶段教育普及，办好民族教育、特殊教育、继续教育，依法支持民办教育发展。持续抓好义务教育教师工资待遇落实。推进一流大学和一流学科建设，支持中西部建设有特色、高水平大学。今年财力虽然很紧张，国家财政性教育经费占国内生产总值比例继续保持在4%以上，中央财政教育支出安排超过1万亿元。我们要切实把宝贵的资金用好，努力办好人民满意的教育，托起明天的希望。

保障基本医疗卫生服务。继续提高城乡居民基本医保和大病保险保障水平，居民医保人均财政补助标准增加30元，一半用于大病保险。降低并统一大病保险起付线，报销比例由50%提高到60%，进一步减轻大病患者、困难群众医疗负担。加强重大疾病防治。我国受癌症困扰的家庭以千万计，要实施癌症防治行动，推进预防筛查、早诊早治和科研攻关，着力缓解民生的痛点。做好常见慢性病防治，把高血压、糖尿病等门诊用药纳入医保报销。加快儿童药物研发。加强罕见病用药保障。深化医保支付方式改革，优化医保支出结构。抓紧落实和完善跨省异地就医直接结算政策，尽快使异地就医患者在所有定点医院能持卡看病、即时结算，切实便利流动人口和随迁老人。完善药品集中采购和使用机制。深化公立医院综合改革。促进社会办医。发展“互联网+医疗健康”，加快建立远程医疗服务体系，加强基层医疗卫生机构能力建设和医护人员培养，提升分级诊疗和家庭医生签约服务质量。坚持预防为主，将新增基本公共卫生服务财政补助经费全部用于村和社区，务必让基层群众受益。抓好传染病、地方病、青少年近视防治。完善生育配套政策，加强妇幼保健服务。支持中医药事业传承创新发展。加强健康教育和健康管理。药品疫苗攸关生命安全，必须强化全程监管，对违法者要严惩不贷，对失职渎职者要严肃查办，坚决守住人民群众生命健康的防线。

完善社会保障制度和政策。推进多层次养老保障体系建设。继续提高退休人员基本养老金。落实退役军人待遇保障，完善退役士兵基本养老、基本医疗保险接续政策。适当提高城乡低保、专项救助等标准，加强困境儿童保障。加大城镇困难职工脱困力度。提升残疾预防和康复服务水平。我们要尽力为群众救急解困、雪中送炭，基本民生的底线要坚决兜牢。

丰富人民群众精神文化生活。培育和践行社会主义核心价值观，广泛开展群众性精神文明创建活动，大力弘扬奋斗精神、科学精神、劳模精神、工匠精神，汇聚起向上向善的强大力量。加快构建中国特色哲学社会科学。加强互联网内容建设。繁荣文艺创作，发展新闻出版、广播影视和档案等事业。加强文物保护利用和非物质文化遗产传承。推动文化事业和文化产业改革发展，提升基层公共文化服务能力。倡导全民阅读，推进学习型社会建设。深化中外人文交流。广泛开展全民健身活动。扎实做好2020年奥运会、残奥会备战工作，精心筹办北京冬奥会、冬残奥会，办好第七届世界军人运动会。人民群众身心健康，社会就充满活力，国家就繁荣兴旺。

加强和创新社会治理。推动社会治理重心向基层下移，推广促进社会和谐的“枫桥经验”，构建城乡社区治理新格局。引导支持社会组织、人道救助、志愿服务和慈善事业健康发展。健全社会信用体系。保障妇女、儿童、老人、残疾人合法权益。改进信访工作，依法及时解决群众合理诉求。加强社会心理服务。健全国家应急体系，提高防灾减灾救灾能力。加强安全生产，防范遏制重特大事故。做好地震、气象、水文、地质、测绘等工作。健全公共法律服务体系，深化普法宣传教育。加强国家安全能力建设。完善立体化社会治安防控体系，深入推进扫黑除恶专项斗争，依法惩治盗抢骗黄赌毒等违法犯罪活动，打击非法集资、传销等经济犯罪，整治侵犯公民个人信息等突出问题，坚决守护好人民群众的平安生活。

各位代表！

新的形势和任务，对政府工作提出了新的更高要求。各级政府要树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，落实全面从严治党要求，勇于自我革命，深入推进简政放权，加快转职能、提效能，增强政府公信力和执行力，更好满足人民对美好生活的新期待。

坚持依法全面履职。深入贯彻全面依法治国基本方略，严格遵守宪法法律，把政府活动全面纳入法治轨道。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，让权力在阳光下运行。政府干的，都应是人民盼的。要坚持科学、民主、依法决策，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，听取社会公众和企业意见，使各项政策符合基本国情和客观实际，更接地气、更合民意。全面推进政务公开。支持工会、共青团、妇联等群团组织更好发挥作用。全面落实行政执法责任制和问责制，对一切违法违规的行为都要坚决查处，对一切执法不公正不文明的现象都要坚决整治，对所有行政不作为的人员都要坚决追责。

深入推进党风廉政建设。扎实开展“不忘初心、牢记使命”主题教育。认真贯彻落实中央八项规定及其实施细则精神，持之以恒纠治“四风”。加强廉洁政府建设，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。强化审计监督。政府工作人员要自觉接受法律监督、监察监督和人民监督。衡量政绩最终是看结果。各级政府要坚决反对和整治一切形式主义、官僚主义，让干部从文山会海、迎评迎检、材料报表中解脱出来，把精力用在解决实际问题上。压减和规范督查检查考核事项，实施“互联网+督查”。减少开会和发文数量，今年国务院及其部门要带头大幅精简会议、坚决把文件压减三分之一以上。

切实强化责任担当。中国改革发展的巨大成就，是广大干部群众筚路蓝缕、千辛万苦干出来的。实现“两个一百年”奋斗目标，成就中国人民的幸福与追求，还得长期不懈地干。为政以公，行胜于言。各级政府及其工作人员要求求真务实、力戒浮华，以推动改革发展的成果说话，以干事创业的实绩交卷。健全激励约束机制和尽职尽责机制，营造干部愿干事、敢干事、能干成事的环境。更好发挥中央和地方两个积极性，尊重基层和群众首创精神，为地方大胆探索提供激励、留足空间。广大干部要树立强烈的事业心和进取心，事不避难、义不逃责，埋头苦干、结合实际创造性地干，努力干出无愧于人民的新业绩，干出中国发展的新辉煌。

各位代表！

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，深化民族团结进步教育，铸牢中华民族共同体意识，促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展。加大对民族地区和人口较少民族发展的支持，深入实施兴边富民行动，同心协力建设 56 个民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的美好家园。

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，依法管理宗教事务，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，保障海外侨胞和归侨侨眷合法权益，改善和加强服务，发挥好他们的独特优势和重要作用，画好海内外中华儿女的最大同心圆，汇聚起共创辉煌的澎湃力量。

各位代表！

过去一年，国防和军队建设扎实推进，强军事业展现许多新气象新作为。新的一年，要继续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，深入推进政治建军、改革强军、科技兴军、依法治军。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。贯彻新时代军事战略方针，提高实战化军事训练水平，坚决维护国家主权、安全、发展利益。继续深化国防和军队改革，建立健全中国特色社会主义军事政策制度体系。加强和完善国防教育、国防动员体系建设，增强全民国防意识。深入实施军民融合发展战略，加快国防科技创新步伐。各级政府要大力关心支持国防和军队建设，深入开展“双拥”活动，让军政军民团结之树根深叶茂、永葆常青。

各位代表！

我们要继续全面准确贯彻“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。全力支持香港、澳门特别行政区政府和行政长官依法施政。支持港澳抓住共建“一带一路”和粤港澳大湾区建设的重大机遇，更好发挥自身优势，全面深化与内地互利合作。我们坚信，香港、澳门一定能与祖国内地同发展共进步、一定能保持长期繁荣稳定。

我们要坚持对台工作大政方针。全面贯彻落实习近平总书记在《告台湾同胞书》发表 40 周年纪念

会上的重要讲话精神，坚持一个中国原则和“九二共识”，推动两岸关系和平发展、推进祖国和平统一进程。坚决反对和遏制“台独”分裂图谋和行径，坚决维护国家主权和领土完整。深化两岸融合发展，持续扩大两岸经济文化交流合作。两岸同胞同根相系、同命相连，应携手共创共享全体中国人的美好未来。

各位代表！

当今世界面临百年未有之大变局。我们将坚定不移走和平发展道路、奉行互利共赢的开放战略，坚定维护多边主义和以联合国为核心的国际体系。积极参与全球治理体系的改革完善，坚定维护开放型世界经济，推动构建人类命运共同体。加强与主要大国沟通对话与协调合作，深化同周边国家关系，拓展与发展中国家互利合作。积极为妥善应对全球性挑战和解决地区热点问题提供更多中国建设性方案。中国愿与各国携手合作、同舟共济，为促进世界持久和平与共同发展作出新的贡献。

各位代表！

奋斗创造历史，实干成就未来。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，迎难而上，开拓进取，以经济社会发展的优异成绩迎接中华人民共和国成立 70 周年，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不懈奋斗！

（摘自新华网 2019 年 3 月 5 日）



全国人民代表大会常务委员会工作报告

栗战书

各位代表：

受全国人大常委会委托，我向大会报告工作，请予审议。

关于过去一年的主要工作

十三届全国人大及其常委会履职正逢“两个一百年”历史交汇期，使命光荣，责任重大。一年来，常委会认真学习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，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，按照十三届全国人大一次会议的工作部署，依法履职，开拓进取，实现了良好开局。

一、深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，确保人大工作正确政治方向

常委会把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务，深刻领会这一思想的科学体系、精神实质、实践要求，用以武装头脑、指导实践、推动工作。组织开展专题学习研讨，召开 31 个省级人大和有关方面参加的学习交流会，系统学习习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，进行专题研究，提出学习要求，深化对新时代坚持和完善什么样的人民代表大会制度、怎样坚持和完善人民代表大会制度重大理论和实践课题的认识。各级人大紧密结合实际，深入开展学习，把学习成果转化为做好本职工作、推动事业发展的生动实践。

围绕学习贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，办好常委会专题讲座，共举办专题学习讲座 10 讲，重点学习习近平总书记关于宪法、法治、改革开放、创新发展、生态文明建设的重要论述，关于人大立法、监督工作的要求，全面提升常委会履职能力。针对换届后新代表多的实际，加大代表学习培训力度，培训 1300 余名代表，占新任代表的 59%。分别举办省、市、县三级人大常委会负责同志学习班，累计 3200 人参加，基本实现全覆盖。

持续深入的理论学习和思想武装，进一步筑牢了维护党中央权威和集中统一领导的思想根基，进

一步坚定了走中国特色社会主义政治发展道路的信心和决心，进一步增强了坚持和完善人民代表大会制度的责任感和使命感。

二、全面学习宣传贯彻新修改的宪法，推动宪法实施迈出新步伐

依法执政，依宪执政，是中国共产党的鲜明主张。坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。党的十八大以来，党中央把实施宪法摆在全面依法治国的突出位置，习近平总书记多次就贯彻实施好宪法发表重要讲话，3次对开展好国家宪法日活动作出重要批示，带头进行宪法宣誓，有力推动全社会自觉尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法。

在党中央领导下，十三届全国人大一次会议完成了宪法修改的崇高任务，确立习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位，充实坚持和加强中国共产党全面领导的内容，完善宪法确立的国家根本任务、奋斗目标和国家领导体制，确立国家监察制度，夯实了国家长治久安的制度根基。常委会按照党中央部署，把全面学习宣传和贯彻实施新修改的宪法作为重大政治任务来抓，突出对修改宪法重大意义和主要修改内容的学习宣传，召开深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会，举办第五个国家宪法日座谈会，组织专题记者会，举办宣讲报告会，撰写理论文章，推动各地各部门开展形式多样的宪法宣传教育活动，弘扬宪法精神，树立宪法权威，增强宪法意识，使宪法精神深入人心，得到人民的真诚信仰和拥护。

常委会带头贯彻宪法并强化对宪法实施的监督。按照新修改的宪法，对调整设立的宪法和法律委员会职责作出决定，增加宪法实施和监督、宪法解释等工作职责，加强了宪法实施的工作力量和组织保障。坚持有件必备、有备必审、有错必纠，加强合宪性审查，保证宪法确立的制度、原则、规则得到全面实施。认真审查报送备案的行政法规40件、地方性法规1180件、司法解释18件，认真研究公民、组织提出的审查建议1229件，督促有关方面依法撤销和纠正与宪法法律相抵触的规范性文件。认真组织宪法宣誓，增强国家工作人员宪法意识，带头做宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

一年来，学习宣传和贯彻实施宪法迈出了新步伐，宪法的法律地位、法律权威、法律效力得到彰显，全社会更加深刻认识到，我国宪法充分体现人民共同意志、充分保障人民权利、充分维护人民根本利益，必将在决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的伟大实践中更好发挥根本法治保障作用。

三、加强和改进新时代立法工作，为改革发展稳定提供法治保障

常委会坚持改革与法治相统一，认真编制立法规划，召开常委会立法工作会议和地方立法工作座谈会，及时部署立法工作。制定法律8件，修改法律47件次，通过有关法律问题和重大问题的决定9件。这些立法项目主要是三类：一是围绕党和国家工作大局，通过立法推动和保障重大决策部署的落实；二是围绕全面深化改革，通过立法、修法确保重大改革于法有据；三是围绕加快建设社会主义法治体系和社会主义法治国家，完成好重点领域立法任务。

2018年是改革开放40周年。改革开放40年的经验告诉我们，做好改革发展稳定各项工作离不开法治，改革开放越深入越要强调法治。常委会围绕在新的历史起点上推进改革开放和社会主义现代化建设，着眼于完善社会主义市场经济法律制度，加快了经济领域立法，对多部法律作出修改，及时解决法律规定与实践发展不相适应的问题。法治是最好的营商环境。本次会议审议的外商投资法草案，

全面反映我国改革开放的新理念新思路新举措，对于新时代推动形成我国新一轮高水平对外开放新格局具有重要促进和保障作用。常委会已两次审议草案，相信经过全体代表的共同努力，一定能够圆满完成这项重大立法任务。我国电子商务交易市场规模全球第一，就业人员数千万，涉及亿万消费者。电子商务法的制定，对于促进电子商务健康发展、维护消费者合法权益和市场公平意义重大。社会各界普遍认为，这是一部支持、规范、创新和保障电子商务健康发展的促进法，是一部广大消费者、平台经营者、线上经营者合法权益的维护法，是一部市场秩序和公平竞争的保障法。农村土地承包法的修改，深化了农村土地制度改革，从法律上稳定和完善了农村土地承包关系，给广大土地承包者和经营者吃下了“定心丸”，对促进农业农村发展具有重要意义。常委会还制定了耕地占用税法、车辆购置税法，修改了公司法、民用航空法、电力法、港口法、企业所得税法等，促进了这些领域的改革发展。

贯彻党的十九大和十九届三中全会精神，根据十三届全国人大一次会议批准的机构改革方案，常委会通过修改法律、作出决定，健全国家机构组织法律制度。就国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题作出决定，统筹修改机构改革涉及的国境卫生检疫法等 32 部法律的 316 个条款，作出中国海警局行使海上维权执法职权的决定，制定消防救援衔条例，及时跟进机构改革对法律调整提出的要求，为机构改革顺利实施提供了法律保障，保证了改革有序承接，工作连续稳定。修订公务员法，把职务与职级并行的改革实践写进法律，加快推进公务员分类体制改革。修改人民法院组织法、人民检察院组织法、刑事诉讼法，制定人民陪审员法、国际刑事司法协助法，作出关于设立上海金融法院、专利等知识产权案件诉讼程序若干问题的决定，巩固和深化司法体制改革成果。修改村民委员会组织法、城市居民委员会组织法，完善了基层治理体系。

常委会贯彻以人民为中心的思想，加快了社会建设、保障改善民生领域的立法，用法治保障人民权益、增进民生福祉，运用法治方式推动解决老百姓最关心、最期盼的问题。编纂民法典是党的十八届四中全会提出的重大立法任务，常委会在过去工作的基础上，加快进度，形成 6 编共 1034 条的民法典各分编草案，并进行了整体审议，分单元审议了合同编、侵权责任编草案，朝着 2020 年完成民法典编纂任务目标迈出了坚实步伐。修改个人所得税法，推进税制改革，优化税负结构，目前已有约 8000 万人的工薪所得依法免缴个人所得税。修改社会保险法，将生育保险和职工基本医疗保险合并实施在全国推开。医疗卫生领域立法，关系人民群众根本利益。常委会已两次审议基本医疗卫生与健康促进法草案。针对长春长生公司疫苗案所暴露的问题，常委会高度重视用法律保护群众切身利益，加快疫苗管理专门立法，对疫苗管理法草案进行了初审，通过建立覆盖研制、生产、流通、预防接种全过程全链条的疫苗监管法律制度，切实保障人民群众生命健康安全。

加快生态文明建设立法步伐，制定土壤污染防治法，修改环境影响评价法、环境噪声污染防治法等，完善严格保护生态环境的法律制度。土壤污染防治法为推进净土保卫战提供有力法治保障，与大气污染防治法、水污染防治法一起，构建起“三位一体”、立体管控的生态环保法治网。

常委会把维护国家安全放在立法工作的重要位置，制定英雄烈士保护法，修改反恐怖主义法、国家情报法，推动社会主义核心价值观融入立法。英雄烈士保护法的制定和实施，促进了英雄烈士事迹和爱国主义精神的传承弘扬，有力抵制了历史虚无主义，为打击各类歪曲、丑化、亵渎、诋毁英雄烈士的行为，维护国家安全特别是意识形态安全提供了法律保障，在社会各界产生积极反响。一部英烈保护法，公理正义得伸张！

四、依法履行人大监督职责，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务

坚持依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序开展监督工作，在做好经常性法定监督的同时，突出了深化供给侧结构性改革、助力三大攻坚战、司法民生领域热点问题、预算和国有资产监督等重点。一年来，听取审议国务院、最高人民法院、最高人民检察院工作报告 24 个，检查 6 部法律实施情况，进行 3 次专题询问，开展 5 项专题调研，努力做到既确保宪法法律有效实施，又确实帮助“一府一委两院”改进工作。

常委会听取审议了计划、预算、决算、审计、环保等工作报告，听取审议了科技、农业、教育、医疗卫生、海洋经济、华侨权益等专项工作报告。党中央出台《关于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的意见》和《关于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》，赋予了人大监督新职责。常委会贯彻文件精神，开展专题调研，首次审议国务院关于国有资产管理情况的年度综合报告和金融企业国有资产的专项报告，为管好用好国有资产加上一道“安全门”。现在，全国 31 个省级人大常委会均已建立国有资产管理情况报告制度。确定有专业背景的 153 名全国人大代表参加预算审查，发挥预算联网监督系统在预算全过程监管中的作用，推动预算审查监督重点向支出预算和政策拓展。

常委会对大气污染防治法、海洋环境保护法、传染病防治法、防震减灾法、农产品质量安全法、统计法等 6 部法律的实施情况进行检查，既发现工作中的问题，又查找法律、法规自身缺陷和不足，保证法律的正确实施。常委会专门加开一次会议，听取审议大气污染防治法执法检查报告，作出关于全面加强生态环境保护、依法推动打好污染防治攻坚战的决议，对执法检查中发现的涉及 22 家企业的 38 个问题点名曝光，助力大气污染防治攻坚战深入推进。全国 31 个省级人大常委会都完成了大气污染防治法规的制定和修改工作，各地各部门全面清理生态环保方面的规范性文件，地方人大常委会修改 514 件、废止 83 件地方性法规。在海洋环境保护法执法检查中，重点监督 11 个沿海省份的入海排污口设置和管理、陆源污染防治等突出问题。用法律的武器治理环境污染，用法治的力量保卫碧海蓝天，受到了社会的肯定和支持。

常委会还开展了关于“七五”普法、民族教育、脱贫攻坚、乡村振兴、地方政府债务等方面的专题调研，推动解决经济社会发展的重点难点问题。

常委会结合审议大气污染防治法执法检查报告，人民法院解决“执行难”工作情况的报告、人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告，财政医疗卫生资金分配和使用情况的报告，组织开展了 3 次专题询问。国务院、最高人民法院、最高人民检察院有关负责同志就相关领域人民群众普遍关心的问题现场回答常委会组成人员、全国人大代表的询问。对“两高”工作的专题询问，这在开展专题询问以来是第一次。

五、拓展联系代表的渠道，支持和保障代表依法履职

加强常委会与人大代表、人大代表与人民群众的联系，了解人民所思所盼所愿，才能把为人民用权、为人民履职、为人民服务落到实处。

规范直接联系代表的制度，常委会组成人员直接联系 440 名代表，形成了连接民意、听取意见的“直通车”。常委会会议期间，召开了 4 次列席代表座谈会，186 名全国人大代表参加会议，提出的意见建议都由有关部门认真研究落实。扩大代表对常委会和专门委员会工作的参与，邀请代表列席常委

会会议、参加执法检查 and 调研活动。委员长会议组成人员的调研活动，原则上邀请人大代表参加。组织 1850 名代表参加专题调研、开展集中视察，组织港澳台代表赴广东、重庆、浙江、陕西、海南、青海视察调研，推动代表更多地深入基层、了解实际、联系群众。按照便于组织和开展活动的原则，本届全国人大代表分为 272 个小组，开展了丰富的履职活动。

坚持把代表议案、建议作为确定立法监督项目、起草法律草案、推动改进工作的重要依据。十三届全国人大一次会议主席团交付有关专门委员会审议的 325 件代表议案已全部审议完毕。其中，19 件议案涉及的 9 个立法项目已经常委会审议通过，22 件议案涉及的 4 个立法项目已提请审议，143 件议案涉及的 60 个立法项目已列入立法规划或年度立法计划。健全代表建议办理工作机制，代表提出的 7139 件建议、批评和意见全部办理完毕，所提问题得到解决或正在解决的占 76%。确定的 20 项重点督办事项共涉及 192 件具体建议，交由 36 家承办单位重点办理，有关专门委员会加强督办，有力推动了相关工作。

全国人大代表作为全国人民代表大会的组成人员，代表人民的利益和意志，履行宪法法律赋予的职责。常委会高度重视代表履职能力和作风建设，支持原选举单位依法加强代表履职监督，推进代表履职档案建设，提升代表参与管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的能力。

六、服务国家外交大局，做好人大对外交往工作

人大对外交往是国家总体外交的组成部分。一年来，共派出 71 个团组 660 人次，访问 46 个国家；接待 58 个团组 730 人次，来自 34 个国家和 2 个多边议会组织。通过立法机构间的交流合作，有效服务国家战略、维护国家利益。

认真贯彻党中央外交方针，巩固和深化与主要国家议会交往，保持同俄罗斯、美国、法国、日本等国议会和欧洲议会的交往，举办中国全国人大同俄罗斯议会合作委员会第 4 次会议。加强同周边国家、非洲国家议会的交往，举办面向发展中国家的议员研讨班，增进同“一带一路”沿线国家议会友好合作。积极参加多边议会组织会议，务实引导上海合作组织议长会晤、金砖国家议会论坛等新兴多边机制发展，在各国议会联盟、二十国集团议长会议中发挥建设性作用，中方提出的构建人类命运共同体、共建“一带一路”、维护多边主义等主张得到普遍认同。对个别国家议会涉我消极议案、错误言行，阐明原则立场，发出人大声音。

在对外交往中，积极推动落实习近平主席和外国领导人达成的重要共识，为国家之间的合作交流提供法律支撑。坚守中国特色社会主义政治发展道路，宣介人民代表大会制度优势和特点，增进国际社会对中国发展道路、发展模式、治国理念的理解和认同。

七、全面加强常委会自身建设，不断提升依法履职能力和水平

常委会加强了政治建设和思想建设，重点是进一步加深对坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的认识和把握。同时，还抓了制度建设、能力建设、作风建设，履职意识和履职能力显著增强。

以落实议事规则为重点加强制度建设。严格遵守常委会会议召开的法定程序，根据会议需要邀请列席人员，合理安排分组审议和联组审议，每一次常委会会议都圆满完成了既定议程。规范议案提出和审议的工作制度，明确发挥人大及其常委会在立法工作中主导作用的具体内容。严格落实常委会会

议听取审议工作报告制度。完善执法检查选题、组织、报告、审议、整改、反馈“全链条”工作流程。推进专题询问主体、形式、内容、程序、答复的规范化、制度化，增强后续监督工作的实效性。

加强能力建设，增强学习本领，注重经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设理论与实践知识水平的全面提升。不断增强贯彻民主集中制的自觉性，既保障常委会组成人员的民主权利，又引导大家依法行使民主权利，切实维护国家和人民的根本利益、长远利益、整体利益。

加强作风建设，全面贯彻中央八项规定及其实施细则精神。把调查研究作为履职基本功，常委会、专门委员会开展 260 多次调查研究，推动人大工作更好体现实践发展和人民要求。认真对待人民来信，提高信访工作的规范化、制度化水平。下大力气改进会风，严肃会议纪律，严格请假制度，常委会会议出席率保持在 98%以上。改进人大新闻舆论工作，突出宣传贯彻实施宪法和改革开放 40 年人民代表大会制度发展历程。

加强专门委员会工作和建设，召开专门委员会负责同志会议。专门委员会尽职尽责，发挥自身特点和优势，在立法、监督、代表、对外交往等方面做了大量富有成效的工作。加强常委会各工作机构建设，充分发挥其服务、协调、保障作用。

加强与地方人大的联系，密切工作协同，增强人大工作整体实效，共同提高人大工作水平。

各位代表！

过去一年的工作，让我们深深体会到，做好新时代人大工作，最根本的是要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，保证党领导人民有效治理国家。

——**必须始终坚持党的全面领导。**党的领导是人民代表大会制度最鲜明的特征。实践证明，党的领导坚持得越好，人民当家作主就实现得越充分，依法治国就发展得越顺利，人民代表大会制度的优越性就越能得到彰显。这一点在任何时候、任何情况下都不能有任何的动摇。人大要在党的领导下依法行使职权，使党的主张通过法定程序成为国家意志、全体人民的共同意志。

——**必须始终坚持以人民为中心，保证人民当家作主。**尊重人民主体地位，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。把维护最广大人民根本利益作为人大工作的出发点和落脚点，倾听人民呼声，汇聚人民智慧，回应人民期待，使人大及其常委会成为同人民群众保持密切联系的代表机关，保证人民当家作主具体地、现实地落实到国家政治生活和社会生活之中。

——**必须始终坚持围绕大局谋划推动工作。**人大工作是党和国家工作的重要组成部分。要紧紧围绕实现党的十九大确定的目标任务，顺应新时代新要求，紧跟党中央新部署，满足人民群众新需要，全面担负起宪法法律赋予的各项职责，更好助力新时代改革开放和社会主义现代化建设，为推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想提供有力的法治保障。

——**必须始终坚持履行法定职责，严格依法办事。**发挥人大在全面依法治国中的职能作用，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，推动形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系。在履行宪法法律赋予的各项职责时，要限于法定范围，遵守法定程序，确保党和人民赋予的权力真正用来为人民服务。

——**必须始终坚持民主集中制的组织原则和活动准则。**人民民主是社会主义的生命，社

会主义最讲民主。发扬民主是人民代表大会制度的必然要求，人大是实现人民民主的重要平台。要依法按程序行使职权，集体讨论决定问题，保证人大代表、常委会组成人员的民主权利，在充分发扬民主的基础上实行正确集中，确保人大各项工作体现党的主张、符合宪法精神、反映人民意志。

各位代表！

过去一年取得的成绩，是在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国人大代表、常委会组成人员、专门委员会组成人员以及全国人大机关工作人员辛勤工作的结果，是国务院、国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院密切配合的结果，是地方各级人大及其常委会大力支持的结果，是全国各族人民积极参与、充分信任的结果。在此，我代表全国人大常委会表示衷心感谢！

过去一年，工作中也存在差距和不足，主要是：立法工作的质量和效率需要进一步提升，监督工作机制和方式需要进一步健全完善，密切与人大代表、人民群众联系的制度机制需要进一步落细落实，人大理论研究和新闻舆论工作水平需要进一步提高，自身建设需要进一步加强。我们要高度重视这些问题，虚心听取各方面的意见建议，不断加强和改进各项工作。

关于今后一年的主要任务

2019年是中华人民共和国成立70周年，是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年。常委会要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，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，牢固树立“四个意识”，切实增强“四个自信”，坚决做到“两个维护”，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，贯彻新发展理念，着力提升立法、监督、代表工作、对外交往和自身建设水平，努力开创新时代人大工作新局面。

一是坚持不懈推进宪法实施和监督工作。宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。要通过健全法律制度、完善法律体系落实宪法制度，通过实行正确监督、有效监督保证宪法法律实施，发挥宪法在治国理政中的重要作用。落实宪法宣誓制度，组织好国家宪法日活动，推动实施“七五”普法决议，深入开展宪法宣传教育活动。加强宪法理论研究。落实宪法监督制度，健全合宪性审查工作机制，加强备案审查工作。建成全国统一的备案审查信息平台，推动地方人大信息平台延伸到设区的市、自治州、自治县。

二是努力提高立法工作质量和效率。认真贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略和党中央立法决策，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，全面落实常委会立法规划和年度立法计划，积极推进重点领域立法，统筹做好立改废释工作，既要求数量更要重效果，确保立一件成一件，以高质量立法保障和促进高质量发展，努力使每项立法都反映群众意愿、得到群众拥护，让人民群众在每一项法律制度中都感受到公平正义。

今年要抓紧制定修改深化市场化改革、扩大高水平开放急需的法律，加快推进民生、国家安全、知识产权保护、社会治理、生态文明建设等领域的立法，落实税收法定原则，完善国家机构有关法律制度。集中力量落实好党中央确定的重大立法事项，包括审议民法典，制定刑法修正案（十一）、基本医疗卫生与健康促进法、房地产税法、出口管制法、社区矫正法、军民融合发展法、退役军人保障法、政务处分法，修改证券法、现役军官法、兵役法、人民武装警察法、全国人民代表大会组织法、

全国人民代表大会议事规则，开展生物安全法、长江保护法、海南自由贸易港法等立法调研、起草，确保如期完成立法。

三是切实增强监督工作的针对性和实效性。坚持围绕大局、贴近民生、突出重点，遵循“依法”原则，推动国家机关依法行权、尽职尽责。今年要检查水污染防治法、可再生能源法、渔业法、中小企业促进法、就业促进法、高等教育法等 6 部法律实施情况。在继续推动实施大气污染防治法的同时，把检查水污染防治法实施情况作为重点，久久为功、持续发力，依法律、用法治守护良好生态环境这个最普惠的民生福祉。听取审议相关工作报告，加强对国有资产管理情况和刑事审判工作、公益诉讼检察工作情况的监督。围绕脱贫攻坚、化解金融风险、监察体制改革和监察法实施等进行专题调研。结合审议水污染防治法执法检查报告、中小企业促进法执法检查报告、公益诉讼检察工作情况报告开展专题询问。今年安排了 29 项监督工作，其中，深化供给侧结构性改革、推动高质量发展 7 项，助力三大攻坚战 8 项，促进保障和改善民生 5 项，人大预算决算审查监督和国有资产管理监督 5 项，执法司法监督 4 项。

四是不断完善代表履职工作机制。强化代表对常委会工作的参与，邀请代表列席会议，参加执法检查、调研活动，健全预算审查联系代表工作机制。坚持与列席常委会会议的代表座谈机制，加强常委会组成人员与代表的直接联系。认真办理代表议案、建议。组织好代表集中视察、专题调研活动。加强代表学习培训，强化代表履职监督。

五是积极做好人大对外交往工作。紧紧围绕国家总体外交大局，深化立法机构之间的友好交往，统筹双边、多边交往工作，稳步推进机制交流，加强多层次对口交往，促进“一带一路”建设和各领域务实合作，发挥人大对外交往的独特作用。

六是全面提升常委会自身建设水平。以政治建设为统领，持续加强理论武装，深入推进人大制度理论研究，增强运用法治思维和法治方式解决问题的能力。全面落实中央八项规定及其实施细则精神，深入改进作风，切实防止和克服形式主义、官僚主义。保持斗争精神，增强斗争本领，勇于担当作为，在涉及重大政治原则和国家核心利益问题上旗帜鲜明、立场坚定。激励干部干事创业，抓好干部管理监督，建设忠诚干净担当的高素质人大干部队伍。

各位代表！

做好今年人大工作意义重大。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，担当尽责，扎实工作，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立 70 周年，为全面建成小康社会、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 2019 年 3 月 18 日）

中国人民政治协商会议全国委员会 常务委员会工作报告

汪洋

各位委员：

我代表中国人民政治协商会议第十三届全国委员会常务委员会，向大会报告工作，请予审议。

一、2018年工作回顾

2018年是全面贯彻中共十九大精神开局之年，也是十三届全国政协工作起步之年。在以习近平同志为核心的中共中央坚强领导下，政协全国委员会及其常务委员会深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻中共十九大和十九届二中、三中全会精神，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，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，坚持团结和民主两大主题，坚持继承和创新有机结合，发挥专门协商机构作用，认真履行政治协商、民主监督、参政议政职能，在建言资政和凝聚共识上双向发力，切实担负起把中共中央的决策部署和对人民政协工作的要求落实下去、把海内外中华儿女实现中华民族伟大复兴中国梦的智慧和力量凝聚起来的政治责任，推动各项工作取得新进展，展现了新时代人民政协的新面貌新气象。

一年来，常委会坚持中国共产党对人民政协工作的全面领导，切实把握中国人民政治协商会议这个庄严名称、也是这项制度所赋予的使命任务，坚持人民政协是政治组织，必须旗帜鲜明讲政治；坚持人民政协是人民民主的重要制度，必须以人民为中心履职尽责；坚持人民政协是专门协商机构，必须求真务实提高协商能力水平。我们围绕打基础、利长远突出抓了三项工作。

一是开展习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想学习研讨活动。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 中共十九大精神是全国政协的首要政治任务，是各级政协加强思想政治建设的必然要求。经中共中央批准，2018年5月至9月，全国政协系统集中开展了习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想学习研讨活动，实现了全国和地方各级政协委员参与全覆盖。全国政协24位副主席分别参加31个省区市政协的理论研讨会。召开全国政协系统理论研讨会，集中研讨交流，研究提出加强和改进政协工作的具体举措，在政治、思想、工作上都取得积极成果。去年11月中旬，习近平总书记主持会议听取学习研讨活动情况汇报并作重要讲话。常委会

以学习贯彻习近平总书记重要讲话精神为主题，召开新世纪以来第一次专门研究自身建设的会议，深刻把握推动人民政协制度更加成熟更加定型、发挥好专门协商机构的作用这一新时代人民政协的新方位新使命，把思想和行动统一到习近平总书记重要讲话精神上来，对落实中共中央对政协工作的部署和要求作出进一步安排。

二是加强新时代人民政协党的建设。人民政协是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，政协党的建设关系政协工作的方向和水平。全国政协党组组织政协系统党的建设专题调研，首次召开全国政协系统党的建设工作会议，以党的政治建设为统领，推进政协党的各项建设。全国政协党组及时学习贯彻中共中央办公厅印发的《关于加强新时代人民政协党的建设工作的若干意见》，提出建立党员委员参加双重组织生活制度等8项重点任务，成立全国政协党的建设工作领导小组，狠抓工作落实。认真贯彻新时代党的建设总要求，健全落实党对人民政协工作领导的组织体系和制度机制，进一步提升了党的组织对政协工作的领导能力，为人民政协更好担负新时代使命任务提供坚强保证。

三是把提高工作质量摆在更加突出位置。提高工作质量是新时代党和国家事业发展的重要要求，也是加强和改进人民政协工作的迫切需要。围绕加强薄弱环节、改进不足之处，把质量导向鲜明树立起来，推动政协工作从注重“做了什么”、“做了多少”向“做出了什么效果”转变。制定提高提案质量的意见，加大平时提案和集体提案征集力度、提案办理协商力度。各种协商议政活动提前聚焦提炼，持续跟进讨论，更加注重互动交流，更加注重营造协商氛围，更加注重协商实效。创建委员移动履职平台，开展网络议政远程协商，为委员不受时空限制履职创造条件。落实谈心谈话制度，通过同党外委员和民营企业家、专家学者等进行小范围座谈，以心交心、凝聚人心。创设委员讲堂和重大专项工作委员宣讲团，面向社会宣传政策、加强引领。制定提高协商议政质量、开展履职建言质量评价的制度文件。

一年来，常委会围绕党和国家中心任务，紧扣团结和民主两大主题履行职能，主要做了以下工作。

(一) 强化创新理论武装，夯实共同思想政治基础。认真组织学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和中共十九大及十九届二中、三中全会精神，学习习近平总书记在纪念马克思诞辰200周年大会、庆祝改革开放40周年大会等重要会议上的讲话，学习新修订的宪法和政协章程，筑牢坚持中国共产党领导和中国特色社会主义的思想根基。创立习近平新时代中国特色社会主义思想学习座谈会制度，创立主席会议集体学习制度和务虚会制度，完善以党组理论学习中心组学习为引领的学习制度体系，推动理论学习常态化制度化。加强政协委员特别是新任委员的学习培训，首批专题培训新任委员500余人，全年培训各级政协委员和政协干部9200余人。认真组织学习贯彻习近平总书记关于我国新型政党制度的重要论述，开展纪念中共中央发布“五一口号”70周年活动，不忘合作初心，继续携手前进。

(二) 突出专门协商机构特色，彰显双向发力优势作用。坚持发扬民主与增进团结相互贯通、建言资政和凝聚共识双向发力，发挥专门协商机构作用。共召开1次全体会议、2次专题议政性常委会会议、2次专题协商会、19次双周协商座谈会、2次网络议政远程协商会、1次网络讨论会、18次对口协商会、4次提案办理协商会，进一步形成常态化、多层次、各方面有序参与的协商议政格局。广泛征求意见，科学确定议题，周密制定协商计划，精心组织协商活动，转化运用调查研究成果，在交流中完善建议，在共商中集思广益，增强议政建言实效。更加注重互动性协商，在协商中深化认识，寓建言、支持、监督于协商之中，使协商议政的过程成为思想引领、宣传政策、释疑增信的过程，成为沟通情况、换位思考、交换看法的过程，凝聚起对党和国家大政方针的共识，形成同心同德贯彻落实

实党和国家决策部署的强大合力。

(三) 聚焦中心任务，紧扣打好三大攻坚战和实现经济高质量发展协商议政。围绕精准扶贫精准脱贫，赴“三区三州”等深度贫困地区深入调研，召开解决深度贫困地区脱贫问题专题议政性常委会会议，集中协商议政，对推动脱贫攻坚发挥了积极作用。针对大气、水、土壤等污染防治问题，组织委员赴14个省区市专题调研，召开污染防治中存在的问题和建议专题议政性常委会会议，综合建言；聚焦农村人居环境、生态移民、海洋资源、自然保护区、落实河长制、快递行业绿色发展等问题，开展系列调研议政活动，为生态文明建设作出了贡献。着眼防范化解重大风险，认真了解情况，与政府部门、金融机构和企业等深入座谈，召开健全系统性金融风险防范体系专题协商会，提出建议。

着眼推动高质量发展、深化供给侧结构性改革，就强化基础研究、促进重大原始创新和支持人工智能、新能源汽车、共享经济等新兴产业健康发展组织调研视察，召开发展实体经济、提高供给体系质量专题协商会。聚焦促进民营经济高质量发展，就提振民营企业信心、放宽市场准入、缓解融资难等持续建言，推动支持民营企业发展的政策措施落地见效。紧扣实施乡村振兴战略，就“三农”工作队伍建设、农村一二三产业融合发展和城乡融合发展、特色小镇建设、农村产业转型升级等调研议政，召开“三农”工作对口协商会，助推农业农村现代化。围绕京津冀协同发展、长江经济带发展、东北振兴、海南自由贸易试验区建设、大别山绿色发展等考察建言，促进区域协调发展。每季度召开宏观经济形势分析座谈会，定期研判新情况新问题，务实提出意见建议。

(四) 坚持履职为民，助推民生改善和社会发展。适应社会主要矛盾变化，着眼满足人民日益增长的美好生活需要开展协商议政、民主监督。聚焦优先发展教育事业，就解决中小学生课外负担重问题、高校“双一流”建设、民办教育发展等建言出力，推动办好人民满意的教育。紧扣就业、社会保障等涉及群众切身利益的实际问题提出建议，就中长期人口变动与经济社会发展、强化国家海洋救助保障、健全志愿服务管理体制等调研议政。围绕实施健康中国战略，就完善公立医院运行新机制、加强基层医疗卫生服务和全科医生队伍建设、完善养老服务体系、推动全民健身等议题深入协商，促进完善国民健康政策。关注法治建设，就未成年人网络保护条例、退役军人保障法、社会组织登记管理条例的制定修订和司法责任制综合配套改革提出建议，召开基本解决执行难问题双周协商座谈会，助力深化依法治国实践。着眼社会主义文化强国建设，就弘扬劳模精神和工匠精神、红色资源保护和利用、文化创意产业发展、历史文化名城名镇保护、大遗址保护和利用、大运河文化带建设、书法教育、戏曲传承发展等进行调研。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。做好政协来信来访工作。

(五) 坚持大团结大联合，广泛凝心聚力。建立各党派参加政协工作共同性事务的情况交流机制，政协专委会同民主党派中央共同承办协商议政活动、开展联合调研。加强同党外知识分子、非公有制经济人士、新的社会阶层人士的沟通联络，及时反映意见诉求。创新开展少数民族界和宗教界委员专题学习考察、界别协商活动，召开界别反映社情民意信息座谈会，围绕加强各民族交往交流交融、国家通用语言文字普及、边疆群众生产生活、民族地区中小学寄宿制学校建设、坚持我国宗教的中国化方向、藏传佛教人才培养等议政建言、凝聚共识。赴5省市宣讲习近平总书记在会见香港澳门各界庆祝国家改革开放40周年访问团时的重要讲话精神，组织港澳委员赴内地考察，就推进粤港澳大湾区建设调研议政，组织港澳青年社团代表赴内地体验交流，鼓励港澳委员支持特别行政区政府和行政长官依法施政，旗帜鲜明反对“港独”。首次参与主办海峡论坛·两岸基层治理论坛，围绕《关于促进两岸经济文化交流合作的若干措施》贯彻落实情况、两岸青年创业基地发展等调研议政，加强

与台湾岛内有关党派团体、人士联系，坚定不移反对“台独”。邀请海外侨胞代表列席政协全体会议，围绕发挥海外侨胞在维护国家海外利益中的作用等调研建言。

(六) 积极开展对外友好交往，致力营造良好外部环境。 按照国家外交工作总体部署，务实开展高层交往，深化同外国相关机构、政治组织、媒体智库和各界人士的交流。丰富对外交流内容和方式，讲好中国共产党治国理政的故事、各族人民奋进新时代的故事、新型政党制度和人民政协的故事，宣介构建人类命运共同体理念。首次举办外国驻华使节进政协活动，41个非洲国家的驻华使节和非洲联盟驻华代表到全国政协参观座谈。以共建“一带一路”为主题举办中非经济社会理事会圆桌会议，成立全国政协中非友好小组。组织专委会开展对外交流，并围绕境外经贸合作区、国际陆海贸易新通道、中国—东盟区域经济合作、中欧班列运行等深入调研议政。支持中国经济社会理事会与欧盟经济社会委员会共同举办第16次中欧圆桌会议，支持中国宗教界和平委员会参加亚洲宗教和平会议。召开国际形势分析会，支持委员就应对中美经贸摩擦及时发声、积极建言，宣示各党派团体、各族各界人士坚决维护国家利益的鲜明态度和坚定信心。

(七) 以改革创新精神，切实加强人民政协自身建设。 落实中共中央深化党和国家机构改革的决策部署，优化专委会设置，增设农业和农村委员会。建立主席会议向常务委员会报告工作制度，建立主席会议听取专委会工作汇报制度，完善副主席联系专委会方式，召开专委会主任会议，加强专委会中共分党组建设，更好发挥专委会基础性作用。尊重委员主体地位，强化委员责任意识，制定副主席联系界别和委员工作办法，建立主席会议成员到地方开展工作时，走访看望住当地全国政协委员的机制，修订实施委员履职工作规则，进行委员履职情况统计，建立委员履职档案、常委提交履职报告制度，298名常委按时提交了履职报告，全国政协党组成员分别对党员常委履职建言情况进行了点评，建立委员分批次列席常委会会议等制度机制，推动全体委员做好“年度作业”，委员履职的深度广度明显提升，有效改变“年委员”状况。坚持从严要求，依章程撤销3人全国政协委员资格。建立加强和改进调查研究工作制度，突出热点难点问题收集报送社情民意信息，完善大会发言协商遴选机制，首次以音像方式征集改革开放40周年纪事口述史料，发挥中国人民政协理论研究会组织重大理论和实践问题研究的作用，加大重要会议、重大活动、委员履职情况新闻报道力度。以党的政治建设为统领推进政协机关建设，优化干部队伍结构，结合重点工作强化实践锻炼，开展内部巡视和警示教育，驰而不息反对“四风”，努力建设模范机关。支持中央纪委国家监委驻政协机关纪检监察组工作。建立地方政协主席座谈会制度，召开全国地方政协秘书长工作会议，加强对地方政协工作指导。

各位委员，一年来的工作成绩，是以习近平同志为核心的中共中央坚强领导的结果，是各级党委、政府和社会各界大力支持的结果，是人民政协各参加单位、各级组织和广大委员团结奋斗的结果。我代表全国政协常委会表示衷心的感谢！

同时，我们的工作还存在薄弱环节和不足之处，一些同志担当新时代政协工作使命任务的意识和能力需进一步增强，发挥专门协商机构作用的制度机制需进一步完善，双向发力工作的质量需进一步提高，调研考察工作需进一步改进，对地方政协工作的指导需进一步加强。这些问题必须高度重视，认真加以解决。

二、2019年主要任务

2019年是中华人民共和国成立70周年，人民政协也将迎来70华诞。人民政协工作的总体要求是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻中共十九大和十九届二中、三中全会精神，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，锚定使命任务，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，聚焦决胜全面建成小康社会、打好三大攻坚战等重点任务，认真履行政治协商、民主监督、参政议政职能，提高建言资政和凝聚共识双向发力工作的质量，以优异成绩庆祝新中国成立70周年。

习近平总书记强调指出，2019年必然是机遇和挑战相互交织。做好今年政协工作，必须讲政治、顾大局，坚持稳中求进工作总基调，适应“时”和“势”的变化，增强“难”和“忧”的意识，把握“稳”的要义、强化“进”的措施。要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，崇尚学习、加强学习，以坚持和发展中国特色社会主义为主轴不断打牢共同思想政治基础。要把推动人民政协制度更加成熟更加定型、发挥好专门协商机构的作用，作为新时代的新方位新使命，崇尚创新、勇于创新，加强理论研究，完善制度机制，推动实践发展。要把加强思想政治引领、广泛凝聚共识作为人民政协履职工作的中心环节，崇尚团结、增进团结，调动一切积极因素，同心同德、共创复兴大业。

（一）坚持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。把理论学习摆在更加突出的位置，落实习近平新时代中国特色社会主义思想学习座谈会制度，及时学习习近平总书记最新重要讲话精神，认真贯彻中共中央关于加强党的政治建设等重要决策部署。巩固拓展习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想学习研讨活动成果，认真落实《全国政协加强和改进人民政协工作重点任务实施方案》27项具体措施，以实践深化认识、以认识成果推动实践发展。组织各专委会定期开展专题学习研讨，抓好以自我教育自我提高为主旨的学习座谈、以自我教育为主旨的党外委员专题视察、寓思想政治引领于团结民主之中的谈心谈话等工作，把科学理论转化为团结奋斗的共同思想政治基础，引导参加人民政协的各党派团体和各族各界人士，不断增进对中国共产党和中国特色社会主义的政治认同、思想认同、理论认同、情感认同，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，风雨如磐不动摇。

（二）围绕党和国家中心任务议政建言。聚焦全面建成小康社会的关键问题、打好三大攻坚战的重要问题，贯彻“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，深入推进供给侧结构性改革，努力形成一批高质量建言成果。抓好重点协商议政活动，围绕推动制造业高质量发展、办好人民满意的教育分别召开专题议政性常委会会议；针对创新驱动发展、加强农村基本公共文化服务建设分别开展专题协商。运用双周协商座谈会、网络议政远程协商等形式，就促进就业、共享经济发展、著作权法修订、大运河文化带建设等社会关注的问题，就“四好农村路”建设、幼教师资培养、家庭家教家风建设、养老服务体系构建、健康中国战略、个人信息保护等关系群众切身利益的问题，在深入调研的基础上协商咨政。发挥寓监督于协商之中的优势，围绕打赢脱贫攻坚战、促进民营经济健康发展、自然保护区政策、草原生态保护等开展协商式监督，助推党和国家相关决策部署落实。

（三）进一步加强团结联谊工作。完善情况通报、座谈交流、联合调研等制度，积极为民主党派和无党派人士在政协履职创造条件。拓展同党外知识分子、非公有制经济人士和新的社会阶层人士交往渠道。全面贯彻党的民族政策和宗教工作基本方针，围绕做好新时代城市民族工作、寺观教堂管理等开展调研协商。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，支持特别行政区政府和行政长官依法施政，继续实施港澳青年来内地学习交流计划，就促进内地与港澳青少年交流、落实粤港澳大湾区发展规划纲要等提出建议。认真学习贯彻习近平总书记在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上的重要讲话精神，坚持一个中国原则和“九二共识”，坚决反对“台独”，深化与台湾岛内有关党派团体和人士的交流，参与举办海峡论坛相关活动。广泛团结海外侨胞，维护侨胞合法权益。

(四) 为服务中国特色大国外交贡献智慧和力量。积极开展高层互访，创新公共外交、人文交流机制。发挥政协专委会、中国经济社会理事会、中国宗教界和平委员会优势作用，举办第17次中欧圆桌会议、“一带一路”国际合作专题研讨会、不同宗教文化和平对话国际研讨会等活动，加强沟通合作，凝聚各方共识。组织委员对深化“一带一路”创新合作、引进海外人才需要重视的问题等开展调研。对外讲好中国故事，维护国家主权、安全和发展利益，推动构建人类命运共同体。

(五) 扎实抓好政协自身建设。推进协商议政质量体系建设，建立应用型智库和参政议政人才库，为高质量履职建言提供支撑。运用互联网优势，完善委员移动履职平台功能，开好远程协商会和网络讨论会，释放专门协商机构的潜能和效能。召开专委会工作会议，出台规范性文件，制定各专委会实施细则。探索体现界别特色优势的协商方式和履职形式，更好发挥界别在政协工作中的作用。加强委员学习培训和服务管理，增强委员责任意识和双向发力主动性。改进提案、大会发言、视察考察、社情民意信息等经常性工作。建立委员申报调研选题制度、调查研究工作专项评估总结机制。以建设模范机关为目标，从严教育、从严要求、从严管理、从严监督，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，打造过硬的政协机关干部队伍，提升机关服务工作的保障水平。坚持地方政协主席座谈会、地方政协秘书长工作会议制度，以县级政协为重点开展地方政协工作专题调研，召开全国地方政协工作经验交流会，增强政协系统的工作协同性。

(六) 组织开展庆祝人民政协成立 70 周年活动。按照中共中央统一部署，做好庆祝新中国成立 70 周年的各项工作，并从工作上、理论上做好充分准备，结合庆祝人民政协成立 70 周年组织好有关活动。组织地方政协和有关方面，全面总结人民政协 70 年的经验，深化对人民政协重大理论和实践问题研究。进一步消化吸收委员在移动履职平台上的意见建议，组织开展庆祝人民政协成立 70 周年文史资料征集、主题图书出版、摄影书画展等系列活动。通过多种形式，充分展现人民政协伴随共和国一起成长的不平凡历程，展现一届又一届政协委员接续奋斗的精神风貌，进一步增强荣誉感使命感，在新的历史起点上把人民政协事业不断推向前进。

三、围绕决胜全面建成小康社会大局广泛凝聚正能量

今年是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年。决胜全面建成小康社会到了闯关夺隘的关键时刻，做好今年工作至关重要。面对决战决胜任务的紧迫性、艰巨性，面对各类风险挑战的严峻性、复杂性，人民政协必须服务大局、维护大局，坚决贯彻中共中央决策部署，在履行职能中凝聚人心、凝聚共识、凝聚智慧、凝聚力量，齐心协力共襄伟业。这是人民政协庆祝新中国成立 70 周年的实际行动。

(一) 切实增强服务决胜全面建成小康社会的责任感使命感。全面建成小康社会惠及十几亿人口，是实现中华民族伟大复兴的重要基础和关键一步，是每一个中国人的幸福所在、责任所在。服务决胜全面建成小康社会，是时代、也是人民政协制度赋予各级政协组织和广大政协委员的历史责任和神圣使命。人民政协是实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式，政协委员是这一政治组织的主体，必须把政治担当、历史担当、责任担当，具体地、现实地落实到服务全面建成小康社会的伟大实践中。决战始于脚下，担当在于行动，奋斗彰显信念。我们一定要锚定使命任务，充分调动各党派团体、各族各界人士积极性主动性创造性，促进智慧、知识、技术向主战场集中，促进人力、物力、财力向主战场聚合，当好这一伟大事业的参与者、实践者、推动者。

(二) 充分发挥专门协商机构服务决胜全面建成小康社会的优势作用。民主更加健全是全面建成小康社会的重要内容，充分发扬民主是为决战决胜汇集意见、集思广益的重要途径。人民

政协作为专门协商机构，是中国特色社会主义政治体制的独特设计，是实行人民民主的重要平台。政协委员为党和政府制定政策、完善决策提出意见建议是发扬民主，党和政府在协商中凝聚各方面共识也是发扬民主。全国政协有 34 个界别、2100 多名委员，必须聚焦全面建成小康社会，发挥专门协商机构作用，协助党和政府听取民声、汇聚民智。要瞄准热点难点问题，及时发现风险隐患，积极反映社情民意，为党和政府解决问题、化解风险提供有价值的意见建议。要针对短板弱项，寓政协民主监督于协商之中，推动各项任务落实落地。要扭住“全面”二字，运用各种民主协商方式，汇聚真知灼见，助推改善民生，增强人民的获得感、幸福感、安全感。

（三）着力围绕决胜全面建成小康社会增进共识和团结。共识是奋进的动力，团结是胜利的法宝。当前，决胜全面建成小康社会任务之重、矛盾风险挑战之多、利益诉求之复杂前所未有。人民政协要发挥大团结大联合组织的作用，正确处理一致性和多样性的关系，求同存异、聚同化异，增进一致而不强求一律、包容多样而不丧失主导，把凝心聚力的各项工作做深做细做实。要把决胜全面建成小康社会作为奋斗动力源和前进方向标，把握政协界别众多、阶层多样、诉求多元的特点，在一些敏感点、风险点、关切点上强化思想政治引领、凝聚共识。要按照中共中央关于防范化解重大风险的部署要求，结合政协各项履职活动，运用好委员讲堂、重大专项工作委员宣讲团等平台，面向社会阐释政策、协调关系，引导各方面客观看待国内外形势变化和改革发展中的风险挑战，众志成城攻坚克难，同舟共济勇于斗争，努力画出共建共享全面小康社会的最大同心圆。

（四）努力提升政协服务全面建成小康社会的工作质量。习近平总书记强调，全面建成小康社会必须得到人民认可、经得起历史检验。这也是对人民政协高质量做好服务全面建成小康社会工作的要求。我们要提高政治站位、增强政治能力，始终坚持党的全面领导，不折不扣贯彻落实中共中央关于全面建成小康社会的重大决策部署和对人民政协工作的要求，统一意志、统一步调、统一行动，把服务全面建成小康社会的成效作为检验工作质量和水平的重要标准，把牢推进工作的正确政治方向。要紧扣全面建成小康社会精准选题，确定若干调研基地，蹲点解剖和面上调研相结合，调查和研究相衔接，坚决摒弃谈一般观感、作笼统表态，做到建言有理有据、对策可行可用。坚决克服工作中的形式主义、官僚主义，突出重点、抓住关键，围绕贯彻新发展理念，聚焦深化供给侧结构性改革、推动经济高质量发展、打好三大攻坚战等重大任务，察真情、出实招、聚共识，提高建言资政和凝聚共识双向发力的质量，更加有效地助推决胜全面建成小康社会。

各位委员！思想引领时代，奋斗成就梦想。站在新的历史方位，人民政协任重道远；担起新的使命任务，人民政协大有可为。让我们更加紧密地团结在以习近平总书记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，万众一心，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，作出新的更大贡献！

（摘自新华网 2019 年 3 月 13 日）

关于 2018 年国民经济和社会发展规划 执行情况与 2019 年国民经济和社会发展规划 草案的报告

国家发展和改革委员会

各位代表：

受国务院委托，现将 2018 年国民经济和社会发展规划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展规划草案提请十三届全国人大二次会议审议，并请全国政协各位委员提出意见。

一、2018 年国民经济和社会发展规划执行情况

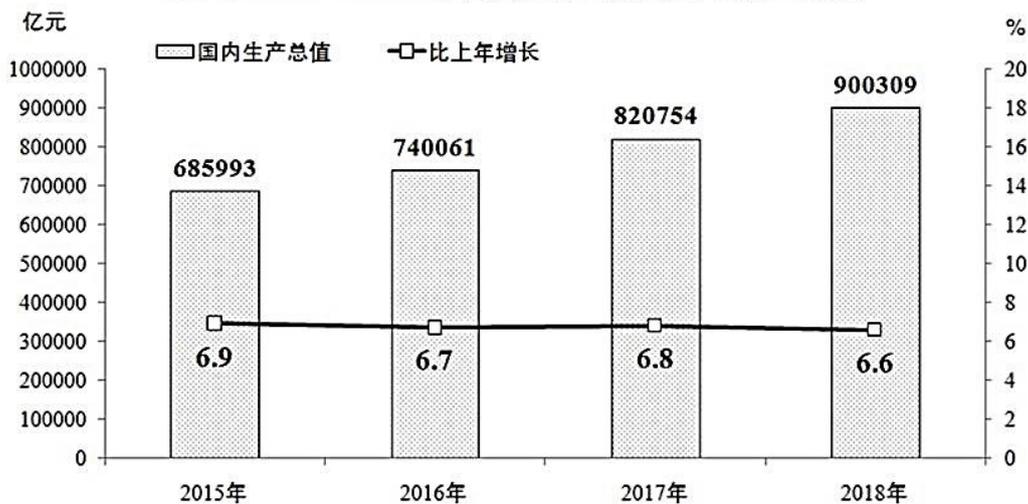
2018 年，面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，按照党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，贯彻新发展理念，落实高质量发展要求，以供给侧结构性改革为主线，认真执行十三届全国人大一次会议审议批准的《政府工作报告》、2018 年国民经济和社会发展规划，落实全国人大财政经济委员会的审查意见、十三届全国人大常委会第七次会议对“十三五”规划《纲要》实施中期评估报告的审议意见等，大力推进市场化改革、高水平开放，大力推进现代化经济体系建设，坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战，有效应对外部环境深刻变化，统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，着力做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作，经济保持总体平稳、稳中有进，全年经济社会发展主要目标任务较好完成，计划执行情况总体良好。

（一）着力创新和完善宏观调控，经济运行保持在合理区间。更好发挥国家发展规划的战略导向作用，保持宏观经济政策的连续性和稳定性，坚决不搞“大水漫灌”式强刺激，在区间调控的基础上加强定向调控、精准调控、相机调控，主动预调微调、强化政策协同、做好预期管理，稳妥

应对中美经贸摩擦，保持了经济平稳健康发展。

一是宏观调控目标较好完成。国内生产总值达到 90.03 万亿元，增长 6.6%，符合预期目标。实施更加积极的就业政策，建立完善稳就业应急机制，创新创业带动就业的作用进一步增强，全年城镇新增就业 1361 万人，全国城镇调查失业率稳定在 5% 左右的较低水平。加强价格监测分析预警调控，做好市场保供稳价工作，全年居民消费价格温和上涨 2.1%。国际收支基本平衡，外汇储备稳定在 3 万亿美元以上。

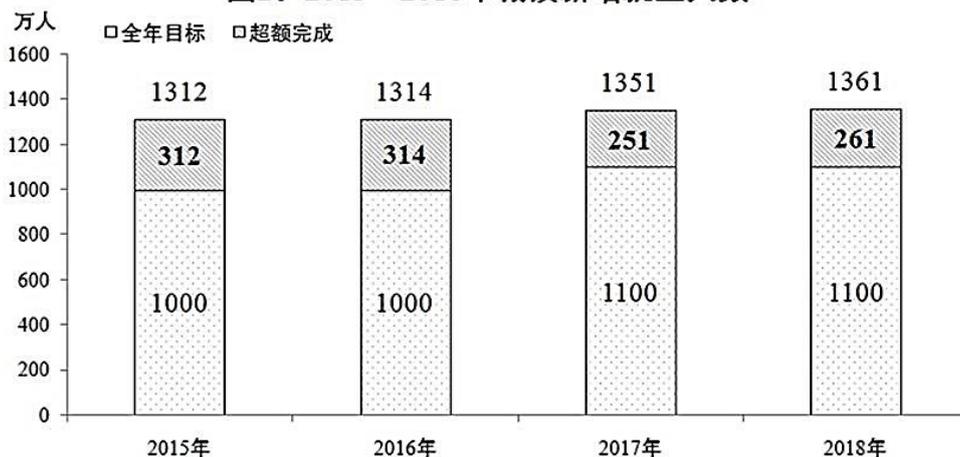
图1：2015—2018年国内生产总值及其增长速度



数据来源：国家统计局

图表：关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展计划草案的报告

图2：2015—2018年城镇新增就业人数



数据来源：人力资源社会保障部

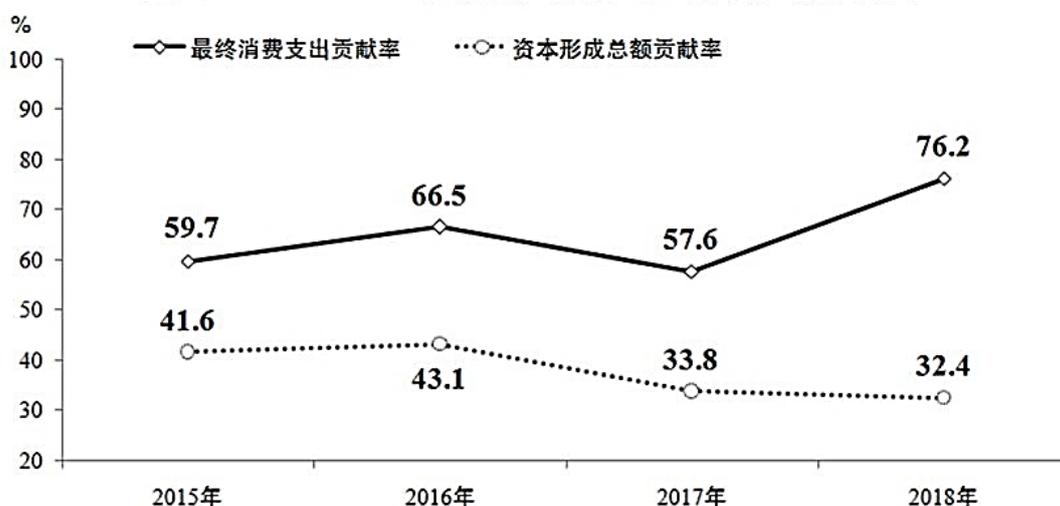
图表：关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展计划草案的报告

二是财政金融运行基本平稳。积极的财政政策聚力增效，减税降费力度进一步加大，财政支出结构持续优化，有力保障民生等重点领域资金需求。全国一般公共预算收入 18.34 万亿元，增长 6.2%；

全国一般公共预算支出 22.09 万亿元，增长 8.7%；财政赤字 2.38 万亿元，与预算持平。稳健的货币政策保持中性，通过差别化准备金、差异化信贷等政策，引导资金更多投向民营企业和小微企业等实体经济。国家融资担保基金设立运作。年末广义货币（M2）余额增长 8.1%。

三是投资补短板力度持续加大。充分发挥中央预算内投资对优化供给结构的引导带动作用，建立加大基础设施领域补短板力度协调机制，加强重大项目储备，统筹推进重大基础设施规划建设，铁路营业里程超过 13.1 万公里，其中高速铁路超过 2.9 万公里；高速公路总里程达到 14.3 万公里。促进民间投资持续健康发展，在铁路、民航、油气、电信等领域向民间资本推出一批有吸引力的项目，规范有序推广政府和社会资本合作（PPP）模式。固定资产投资（不含农户）增长 5.9%，其中民间投资增长 8.7%。投资结构持续优化，高技术制造业、装备制造业投资分别增长 16.1%和 11.1%。

图3：2015—2018年消费和投资对经济增长的贡献率



数据来源：国家统计局

图表：关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展计划草案的报告

四是消费提质扩容积极推进。完善促进消费体制机制进一步激发居民消费潜力的若干意见和三年实施方案出台实施，放心消费创新活动深入推进，消费环境持续优化。降低药品、汽车、日用消费品等进口关税，调整完善新能源汽车推广应用财政补贴政策。加快提升新型信息产品供给体系质量，信息消费保持快速增长。海南省建设国际旅游消费中心的实施方案、促进乡村旅游发展提质升级行动方案（2018 年—2020 年）印发实施，引导城乡居民扩大文化消费试点工作持续推进，上千家重点国有景区门票价格下降，全国家政培训提升行动启动，相关领域消费潜力进一步释放，全年社会消费品零售总额增长 9%。消费对经济增长拉动作用增强，最终消费支出贡献率提高到 76.2%。

专栏 1：重点领域消费提质扩容

支持新能源汽车消费	◇ 调整优化新能源汽车补贴政策，对符合标准的节能、新能源汽车享受车船税优惠政策，加强城市停车场和新能源汽车充电、加氢等设施建设，鼓励高性能新能源汽车应用。
创新发展文化消费	◇ 深化电影发行放映机制改革，加快发展数字出版等新兴数字内容产业，稳步推进一批国家级重点文化设施建设项目，延续动漫产业增值税优惠政策，免征图书批发、零售环节增值税。经营性文化事业单位改制为企业和支持文化企业发展两个规定确定的优惠政策再延 5 年。
加速升级旅游消费	◇ 促进全域旅游发展，研究推进横琴国际休闲旅游岛建设，在旅游领域推广政府和社会资本合作模式，开展休闲农业和乡村旅游升级行动。
培育发展健康消费	◇ 开展医疗旅游先行区、健康产业创新示范区等建设，在卫生健康领域启动探索适合国情的科技创新制度、模式、运行、评价机制。
全面提升养老消费	◇ 启动全国家政培训提升行动，加强实训基地建设组合投融资支持，推动全面放开养老服务市场。
大力促进体育消费	◇ 支持自行车、击剑、马拉松等运动产业发展，加强少数民族传统体育基地建设，启动实施百万公里健身步道工程。
大力发展绿色消费	◇ 积极建立绿色产品多元化供给体系，丰富节能节水产品、资源再生产品、环境保护产品等绿色消费品生产，加大相关标准标识认证制度实施力度，推动绿色流通发展，完善绿色产品标准体系。

图表：关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展计划草案的报告

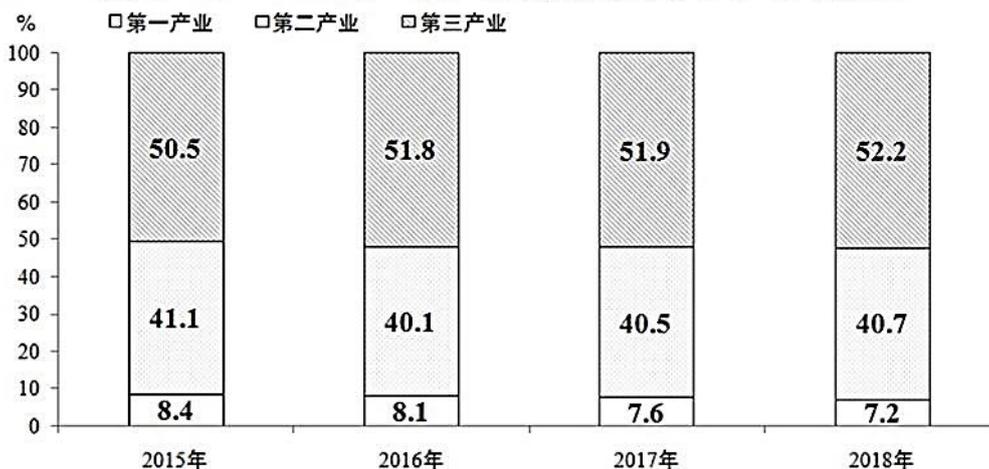
（二）供给侧结构性改革深入推进，高质量发展取得积极进展。着力进行推动高质量发展的顶层设计，制定实施推动高质量发展的意见，推动高质量发展的制度体系逐步建立。扎实推进供给侧结构性改革，以“破、立、降”为主攻方向，持续改善供给结构，发展质量效益稳步提升。

一是去产能工作扎实开展。结构性去产能、系统性优产能持续推进，压减粗钢产能 3500 万吨以上、退出煤炭落后产能 2.7 亿吨，均提前两年完成“十三五”目标任务，一大批“散乱污”企业出清，工业产能利用率处在较高水平。进一步做好“僵尸企业”及去产能企业债务处置工作，稳妥推进去产能职工安置，转岗再就业工作平稳有序进行。

二是振兴实体经济迈出新步伐。制造强国建设持续推进，工业增加值突破 30 万亿元。促进首台(套)

重大技术装备示范应用的意见印发实施，关键核心技术攻关加快开展。增强制造业核心竞争力三年行动计划（2018—2020年）、工业互联网发展行动计划（2018—2020年）深入实施，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，推进工业互联网+智能制造集成应用示范，轨道交通、高端医疗器械、工业机器人等制造业重点领域关键技术加快突破并实现产业化。新一轮技术改造升级工程组织实施，高端装备、智能制造、新材料等重点领域技术改造加快推进。质量强国战略深入实施，标准质量品牌建设持续加强。国家物流枢纽布局和建设规划印发实施。服务业创新发展大纲深入落实，服务质量提升专项行动加快推进，服务业综合改革试点深入开展。

图4：2015—2018年三次产业增加值占国内生产总值比重



数据来源：国家统计局

备注：因四舍五入的原因，存在总计与分项合计不等的情况。

图表：关于2018年国民经济和社会发展计划执行情况与2019年国民经济和社会发展计划草案的报告

三是降成本工作持续推进。大力实施减税降费，全年为企业和个人减负约1.3万亿元。制造业等行业增值税税率从17%降至16%，交通运输、邮政、建筑、基础电信服务等行业及农产品等货物的增值税税率从11%降至10%，提高小规模纳税人年销售额标准，研发费用加计扣除比例提高到75%的政策扩大至所有企业，金融机构免征增值税贷款单户授信额度提高到1000万元。降低、停征一批行政事业性收费和政府性基金。延长阶段性降低社会保险费率和企业住房公积金缴存比例政策期限，清理规范经营服务性收费。大力推动降低用能、物流等成本，市场化交易电量比重进一步提高，全国一般工商业电价平均降低10%的目标超额完成，对挂车减半征收车辆购置税，扩大高速公路差异化收费试点。

（三）扎实打好三大攻坚战，重点任务取得积极进展。制定三大攻坚战行动方案，依法依规有序实施，金融治理效果明显，脱贫攻坚完成年度目标，生态环境状况明显好转。

一是重大风险总体可控。宏观杠杆率过快增长势头得到有效遏制，金融市场总体平稳，人民币汇率保持合理稳定，市场约束逐步增强，审慎经营理念得到强化，金融监管制度进一步完善，金融乱象整治取得阶段性成效。稳步推进外债登记制管理改革，有效防范外债风险。重点城市新建商品住宅销售价格上涨态势基本得到控制，因地制宜调整完善棚户区改造的货币化安置政策。

二是精准扶贫精准脱贫有力推进。进一步加大对“三区三州”等深度贫困地区和特殊贫困群体的帮扶力度，易地扶贫搬迁、以工代赈等重点任务扎实推进，产业、就业、教育、健康、生态、金融、

网络、文化和旅游等扶贫工作持续深化，贫困地区自我发展能力不断增强。农村贫困人口脱贫 1386 万人，280 万人易地扶贫搬迁建设任务顺利完成，帮扶贫困劳动力实现就业 388 万人。

三是污染防治攻坚战取得重大进展。深入贯彻习近平生态文明思想和全国生态环境保护大会精神，全面加强生态环境保护的顶层设计进一步完善，中央生态环境保护督察“回头看”有序开展，河长制湖长制全面建立，国家公园体制试点稳步推进。蓝天、碧水、净土保卫战全面推进，打赢蓝天保卫战三年行动计划等出台实施，细颗粒物（PM2.5）未达标地级及以上城市年均浓度下降 10.4%，水、土壤污染防治行动深入开展，主要污染物排放总量和单位国内生产总值二氧化碳排放量进一步下降。坚定不移推进禁止洋垃圾入境，全国固体废物进口总量比上年减少 46.5%。加快推进垃圾分类处理。初步划定京津冀等 15 个省份生态保护红线，山西等 16 个省份基本形成划定方案。深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见印发实施。重大生态保护修复工程有序推进。实施退耕还林还草 1238 万亩，实施草原围栏、退化草原改良等退牧还草工程 3700 多万亩。加强滨海湿地保护、严格管控围填海。市场化、多元化生态保护补偿机制建设积极推进，创新和完善促进绿色发展价格机制的意见出台实施。北方地区冬季清洁取暖工作稳妥推进，天然气产供储销体系建设取得积极进展。重点地区煤炭消费减量替代持续推进，用能权交易试点启动实施，提前两年完成燃煤电厂超低排放和节能改造总量目标任务，清洁能源消纳长效机制建设和运行调节加强，弃电量和弃电率实现“双降”，单位国内生产总值能耗下降 3.1%。全国碳排放权交易市场建设稳步推进。推动联合国气候变化大会取得积极成果，为《巴黎协定》实施细则的通过发挥重要作用。

（四）全面实施创新驱动发展战略，创新创业活力持续释放。强化创新第一动力作用，科技体制改革取得实质性突破，国家创新体系效能大幅提升，高技术产业和战略性新兴产业实现较快发展，“互联网+”行动深入推进，新动能培育取得积极进展，创新创业水平进一步提高，创新型国家建设迈出新步伐。

一是科技实力和创新能力不断提升。全国研究与试验发展经费投入强度达到 2.18%，科技进步贡献率预计提高到 58.5%。基础研究进一步加强，首次在半导体量子点体系中实现三量子比特逻辑门，首次发现铁基超导体中的马约拉纳束缚态，首次人工创建单条染色体真核细胞。一批重大科技成果涌现，嫦娥四号探测器成功着陆月球背面，第二艘航母出海试航，国产大型水陆两栖飞机水上首飞，北斗导航系统面向全球开启服务，5G 技术系统设备达到预商用水平。重大科技、民用空间、信息等领域基础设施建设提质提速，科研管理机制和评价激励制度不断完善。全面改革创新试验 169 项先行先试改革举措已完成 123 项，第二批共 23 项改革举措正在复制推广。北京、上海全球影响力科技创新中心建设加速推进，粤港澳大湾区国际科技创新中心建设方案印发实施，北京怀柔、上海张江、安徽合肥 3 个综合性国家科学中心建设进展顺利，海南省创新驱动发展战略实施方案出台实施。国家级新区、开发区和 20 个国家自主创新示范区、168 个国家高新区的引领作用增强，高速列车、新能源汽车等国家技术创新中心建设深入推进。国家产业创新中心工作指引出台实施，先进计算、先进存储、生物育种等 3 个国家产业创新中心加快建设。企业技术创新主体地位不断提高，新认定 111 家国家企业技术中心。

图5：2015—2018年科技进步贡献率

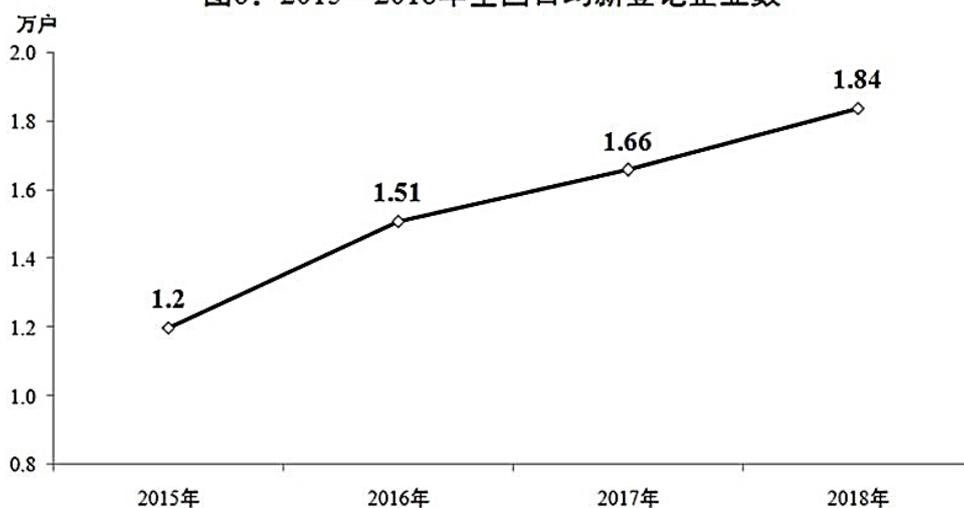


数据来源：科技部

图表：关于2018年国民经济和社会发展计划执行情况与2019年国民经济和社会发展计划草案的报告

二是大众创业万众创新纵深推进。推动创新创业高质量发展打造“双创”升级版的意见出台实施，制造业“双创”平台培育三年行动计划深入推进，确定150个制造业“双创”平台试点示范项目。6500多家众创空间服务创业团队40万家，创业就业人数超过140万人。1824家星创天地培训农村创业人才4.9万人次，孵化企业2.3万家。加强“双创”示范基地建设和小微企业创业创新示范基地建设，建立完善国家创新创业政策信息服务网，成功举办2018年全国“双创”活动周和“创响中国”系列活动。国家新兴产业创业投资引导基金有效运转，新投资企业超过1200家。全年新登记注册企业增长10.3%，平均每天新设1.84万户。

图6：2015—2018年全国日均新登记企业数



数据来源：国家市场监管总局

图表：关于2018年国民经济和社会发展计划执行情况与2019年国民经济和社会发展计划草案的报告

三是新兴产业蓬勃发展。全面落实“十三五”国家战略性新兴产业发展规划，推动战略性新兴产业集群发展，“互联网+”、新一代信息基础设施、人工智能创新发展、生物产业倍增、民用空间基础设施等重大工程加速推进。规模以上高技术制造业增加值增长 11.7%，快于全部规模以上工业增速。电子商务法正式公布，引导和规范数字经济、共享经济等新业态健康发展的政策文件陆续出台，对新业态新模式的包容审慎监管进一步完善，智能零售、产能共享等新热点持续涌现，全年实物商品网上零售额增长 25.4%，占社会消费品零售总额比例达 18.4%，比上年提高 3.4 个百分点。京津冀、贵州等 8 个国家大数据综合试验区加快建设。

四是军民融合发展战略扎实推进。国家军民融合创新示范区启动建设。科技军民融合重点专项与军民科技协同创新平台启动，军民融合重大示范项目建设进展顺利。国家军民融合信息化平台建设有力推进。国家国防科技工业军民融合产业投资基金、国家级军民融合发展产业投资基金启动运行。支持符合条件的军民融合企业发行企业债券，拓宽军民融合投融资渠道。第三届中国军民两用技术创新应用大赛和第四届军民融合高技术装备成果展成功举办。

（五）深化改革扩大开放，经济社会发展动力进一步激发。按照深化党和国家机构改革方案，国务院机构改革有序推进。深入开展纪念改革开放 40 周年系列庆祝活动，推动一系列重大改革开放举措落地。

一是营商环境持续优化。“放管服”改革深入推进。全面实施全国统一的市场准入负面清单制度，市场准入负面清单（2018 年版）发布，清单以外的行业、领域、业务等各类市场主体皆可依法平等进入。取消汽车投资项目核准等一批行政许可事项，大幅压缩企业开办时间，副省级以上城市和省会城市企业开办时间压缩至 8.5 个工作日以内。“证照分离”改革在全国推开，全面实施全国统一“二十四证合一”改革。工业产品生产许可证制度改革加快推进，产品种类由 38 类降至 24 类。在北京等 15 个城市和浙江省开展工程建设项目审批制度改革试点。世界银行公布的我国营商环境全球排名由 2017 年第 78 位大幅跃升至第 46 位。在 22 个城市开展中国营商环境试评价，中国营商环境评价体系初步构建。深入推进“双随机、一公开”监管，基本实现市场监管领域日常监管全覆盖。社会信用体系建设持续推进，电信诈骗、偷逃骗税等 19 个重点领域失信问题专项治理深入开展，守信联合激励和失信联合惩戒机制初显成效。政务服务“一网一门一次”改革启动实施，建立国务院部门数据共享责任清单，基本建成全国一体化的数据共享交换平台体系，数据共享交换量达 360 亿条次。深入推进审批服务便民化，“减证便民”行动和“群众办事百项堵点疏解行动”扎实开展。

二是国资国企改革加快推进。国有企业混合所有制改革积极稳步开展，深化混合所有制改革试点有关政策出台实施，三批 50 家混合所有制改革试点梯次推进并取得重要阶段性成效。改革国有企业工资决定机制的意见、推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见出台，深化国企改革“1+N”政策体系搭建完成。加强国有企业资产负债约束的指导意见印发实施，国有企业资产负债约束机制初步建立。中国特色现代国有企业制度进一步完善，有效制衡的法人治理结构和灵活高效的市场化经营机制加快建立。

专栏 2：深化国企改革“1+N”政策体系

1 个主文件	◇ 《关于深化国有企业改革的指导意见》
配套文件	◇ 《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》、《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》、《关于改革国有企业工资决定机制的意见》、《关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》、《中央企业领导人员管理规定》、《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》、《中央企业公司制改制工作实施方案》等。

图表：关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展计划草案的报告

三是支持民营经济发展力度加大。加强产权和知识产权保护，建立健全产权保护协调机制，全面清理涉及产权保护的规章规范性文件，深入开展政府机构失信问题专项治理行动。“互联网+”知识产权保护工作方案出台实施。大力弘扬企业家精神，私营企业暂行条例废止。着力疏通货币政策传导机制，鼓励金融机构扩大对实体经济特别是制造业企业、民营企业、小微企业的信贷投放。设立民营企业债券融资支持工具，以市场化方式帮助企业缓解融资难问题。

四是财税金融改革稳步推进。中央与地方财政事权和支出责任划分改革分领域推进，预算绩效管理制度不断完善。增值税改革进一步深化。修改个人所得税法及其实施条例，提高基本减除费用标准，设立 6 项专项附加扣除，税率结构进一步调整优化。环境保护税顺利开征。完善系统重要性金融机构监管、加强非金融企业投资金融机构监管、完善国有金融资本管理等政策文件出台实施。有序推动民营银行发展，17 家民营银行获批开业。

专栏 3：投融资、价格和重点行业改革

<p>投融资 体制改革</p>	<p>○ 进一步精简投资审批事项，消除制约投资决策自主权的制度性束缚，激发社会投资活力。进一步规范投资项目审批、备案程序，起草完善告知性备案制度的文件。建立健全投资发展趋势监测机制，强化信息引导服务，完善投资间接调控手段。进一步完善投资在线监测机制，强化事中事后监管，依法规范各类投资活动。进一步推动工程咨询行业改革，加快工程咨询行业资信体系建设，强化行业监管，完善投资社会服务体系。</p>
<p>重点领域 价格改革</p>	<p>○ 理顺居民用气门站价格，完善价格机制，从严控制非居民用气季节性调价幅度。继续推进跨省跨区专项输配电价改革，促进电力资源合理配置和电力市场化交易。推进陆上风电、海上风电和集中式光伏电站通过竞争配置项目确定上网电价的机制，降低光伏电站标杆上网电价和分布式光伏度电补贴标准，降低跨省跨区清洁能源外送增量输配电价。开展 2017 年度农业水价综合改革工作绩效评价，印发《关于加大力度推进农业水价综合改革工作的通知》，截至 2018 年末，累计改革实施面积突破 1.3 亿亩。合理调整稻谷、小麦最低收购价，进一步增强政策弹性，回归最低收购价政策托底功能。</p>
<p>电力体制 改革</p>	<p>○ 推进增量配电业务改革，开展增量配电第三批试点，出台《关于进一步推进增量配电改革的通知》，前三批 320 个试点项目基本实现地级以上城市全覆盖。稳步推进电力中长期交易市场机制建设，京津唐、蒙西等 23 个地区的电力中长期交易规则（细则）已印发实施，启动东北、华北、福建、山西等 14 个电力辅助服务市场。推进电力交易机构独立，对电力交易中心进行股份制改造，加快电力现货市场建设，推动 8 个电力现货市场试点。</p>
<p>石油天然气 体制改革</p>	<p>○ 推进石油天然气管网运营机制改革，推动油气干线管道独立。深化勘查开采体制改革，进一步探索向社会资本出让常规油气区块探矿权。加快天然气价格改革，实现居民用气基准门站价格与非居民用气并轨。加快天然气产供储销体系建设，保障天然气平稳供应。</p>

图表：关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展计划草案的报告

五是共建“一带一路”取得新进展。推进“一带一路”建设工作5周年座谈会召开，为推动“一带一路”建设走深走实明确了方向。围绕重点方向重点国别，巩固共建意愿、推动规划对接，已累计同150多个国家和国际组织签署171份政府间合作文件。国际产能合作稳步推进，境外经贸合作区产业集聚效应增强，与法国、日本、新加坡等10多个国家签署第三方市场合作文件，中老、中泰铁路和中阿（联酋）“一带一路”产能合作园区等重点项目取得实质性进展，雅万高铁全面开工，瓜达尔港等重点港口项目进展顺利，中欧班列提质增效工作取得重要进展，累计开行超过1.3万列，回程率提高近20个百分点。“一带一路”沿线国家航空互联互通水平显著提高，新开航线106条。“一带一路”国际科学组织联盟成立，推动与东盟、南亚、阿拉伯国家、中亚、中东欧5个区域共建技术转移平台，推动与菲律宾、印尼等8个国家共建科技园区。中非合作论坛北京峰会取得圆满成功和丰硕成果。数字丝绸之路建设稳步推进，已与16个国家签署合作谅解备忘录，“丝路电商”全球布局步伐加快，与17个国家签署合作协议。

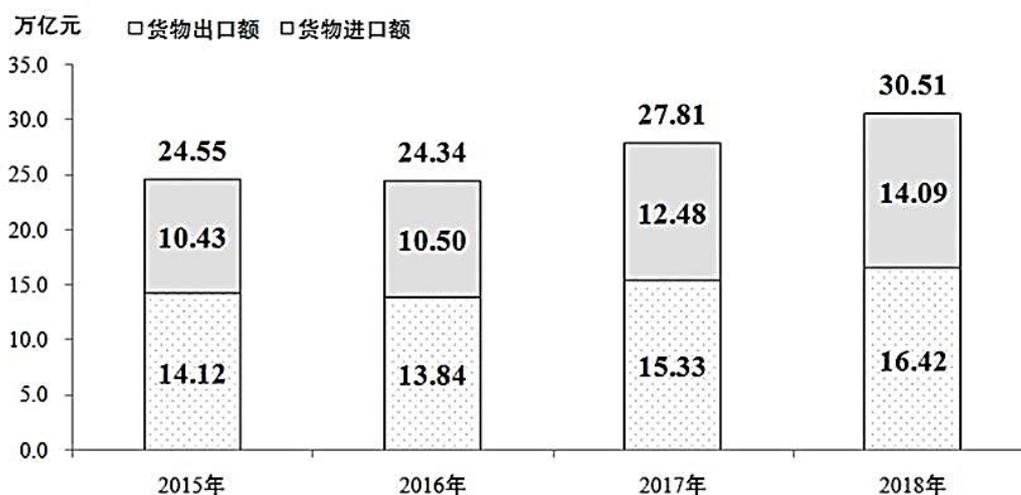
专栏4：共建“一带一路”进展

促进政策沟通	◇ 共建“一带一路”倡议及其核心理念写入联合国等重要国际机制成果文件。政府间合作文件签署范围自亚欧大陆拓展至非洲、拉美和加勒比地区、南太平洋地区。
加强设施联通	◇ “陆海天网”四位一体互联互通体系建设稳步推进，中吉乌国际道路运输正式通车。中缅原油管道正式投入使用，中俄原油管道复线工程建成。中欧班列到达境外15个国家49个城市。民航387条航线通达33个沿线国家。
加快贸易畅通	◇ 与沿线国家货物贸易累计超过7万亿美元，在沿线国家合作建设了82个境外经贸合作区，累计投资超过300亿美元，入区企业近4000家。双向投资不断扩大，2018年对沿线国家非金融类直接投资156.4亿美元，增长8.9%，累计新签对外承包工程合同额超过5000亿美元。
推动资金融通	◇ 金融合作与机制建设持续强化，共有11家中资银行在27个沿线国家设立了71家一级机构。与非洲开发银行、泛美开发银行、欧洲复兴开发银行等多边开发银行开展联合融资合作。人民币国际化稳步推进，已在7个沿线国家和地区建立了人民币清算安排，人民币跨境支付系统覆盖41个沿线国家和地区。
深化民心相通	◇ 已与60多个沿线国家签订了文化合作协定，确定了300多个文化交流执行计划，在沿线国家建设了17个海外中国文化中心。在沿线国家举办境外办学机构和项目85个。

图表：关于2018年国民经济和社会发展计划执行情况与2019年国民经济和社会发展计划草案的报告

六是贸易强国建设扎实推进。首届中国国际进口博览会成功举办，向全世界宣示了我国主动开放市场、推动经济全球化的决心。区域全面经济伙伴关系协定谈判加速推进，与新加坡签署自贸协定升级版，与毛里求斯完成自贸协定谈判，累计已与 25 个国家和地区达成 17 个自贸协定，多双边经贸合作进一步深化。出台 53 项措施支持自贸试验区深化改革创新，在全国范围内复制推广 30 项自贸试验区改革试点经验。海南全岛自贸试验区启动建设，探索建设中国特色自由贸易港。新设一批跨境电子商务综合试验区，完善跨境电商零售进口监管和税收政策，扩大市场采购贸易试点范围，跨境电子商务、市场采购贸易等新业态新模式蓬勃发展。关税总水平由 9.8% 下调至 7.5%，积极扩大进口促进对外贸易平衡发展。多元化市场不断拓展，全年货物贸易进出口总额达 30.51 万亿元，增长 9.7%。

图7：2015—2018年货物进出口总额



数据来源：海关总署

图表：关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展计划草案的报告

七是利用外资环境不断优化。全面放宽市场准入，2018 年版全国和自贸试验区两个外资准入负面清单发布，特别管理措施分别压减至 48 条、45 条，金融领域对外开放稳步推进。在全国推行外资企业设立商务备案与工商登记“一口办理”，积极推进在产业政策、科技政策、政府采购、资质许可、标准制定等方面平等对待内外资企业，开发区改革和创新不断深化，外商投资环境持续优化。全年外商直接投资达 1350 亿美元，增长 3%。

八是对外投资平稳有序发展。企业境外投资管理办法、对外投资备案（核准）报告暂行办法正式施行，全口径、全过程管理不断完善，对外投资行业结构进一步优化，主要流向租赁和商务服务业、制造业等。发布企业境外经营合规管理指引，企业合规意识有所增强。引导对外投融资基金健康发展，企业“走出去”融资渠道进一步拓宽。全年非金融类境外直接投资达到 1205 亿美元。

（六）大力实施乡村振兴战略，农业农村发展新动能加快培育。乡村振兴战略规划（2018—2022 年）出台实施，28 个省级乡村振兴战略规划已印发，其他省（区、市）已基本完成规划编制工作，多规合一的村庄规划编制部署推进，乡村振兴的制度框架和政策体系逐步建立，乡村振兴阶段性重点工作全面展开。

一是农业基础进一步夯实。粮食总产量保持在 1.3 万亿斤以上。新增高效节水灌溉面积 2158 万亩，

新增高标准农田 8000 多万亩，完成 9 亿多亩粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定任务。深入实施现代化种业提升工程，高标准建设国家南繁科研育种基地，加快推动粮油、蔬菜、水果等农作物种子种苗基地建设。172 项重大水利工程累计开工 133 项，在建投资规模超过 1 万亿元。全年完成营造林 2.34 亿亩。开展“农业质量年”行动，加快推进质量兴农、绿色兴农、品牌强农，主要农产品质量安全监测合格率保持在 97%以上，化肥、农药使用量均下降。

二是农村一二三产业融合发展取得积极进展。认定农村产业融合发展示范园 100 家，启动创建现代农业产业园 62 个、农业产业强镇 254 个。深入实施主要农作物生产全程机械化推进行动。大力发展智慧农业，农业生产、经营、管理、服务数字化水平进一步提升。农村新产业新业态加快培育。

三是农业农村改革稳步推进。完善稻谷、小麦最低收购价政策制度。健全玉米和大豆市场化收购加补贴机制。农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作有序推进。宅基地和农房确权登记发证加快实施，土地承包权确权登记颁证工作基本完成，承包地已确权面积 14.8 亿亩，超过二轮家庭承包地（账面）面积。建立健全进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权维护和自愿有偿退出机制，在 3 个省、50 个地市、150 个县启动第三批农村集体产权制度改革试点。全国已有超过 15 万个农村集体组织完成改革，共确认集体成员 2 亿多人。集体林权制度改革进一步深化。

四是美丽宜居乡村建设步伐加快。农村人居环境整治三年行动全面启动。农村突出环境问题综合治理试点示范和农村生活污水治理示范有序开展。农村生活垃圾治理覆盖面进一步扩大，厕所革命积极推进。农村饮水安全巩固提升工程加快实施，农村自来水普及率进一步提升。农村公路建设加快推进。农村机井通电、小城镇中心村农网改造升级、贫困村通动力电等顺利完成。开展电信普遍服务试点、“宽带乡村”、“百兆乡村”示范工程，新一代信息基础设施建设工程加快推进。农村基层综合性文化服务中心建设有序推进。

（七）统筹推动区域协调发展，空间发展格局更趋优化。发挥各地区比较优势，努力缩小区域发展差距，大力推进新型城镇化建设，区域发展的协同性、联动性、整体性进一步增强。

一是进一步促进区域协调发展。建立更加有效的区域协调发展新机制的意见出台实施。推动西部地区进一步开发开放，新开工交通、能源等重点工程 28 项，总投资 4825 亿元。东北地区营商环境建设、民营经济发展、与东部对口合作等取得新突破，老工业城市和资源型地区转型稳步推进，城区老工业区、独立工矿区改造搬迁和采煤沉陷区综合治理持续实施。先进制造业在中部地区合理布局提速，汉江、淮河生态经济带发展规划以及湘南湘西承接产业转移示范区总体方案出台实施。东部地区新动能加快培育壮大，组织开展山东新旧动能转换综合试验区建设。革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展，交通、水利、能源、通信、物流等重大基础设施建设扎实推进，对口支援深入开展，支持新疆、西藏和四省藏区经济社会发展政策措施进一步完善。海洋经济发展示范区启动建设，海洋强国建设加快推进。国家级新区、临空经济示范区、综合配套改革试验区等功能平台的示范引领作用不断增强。沿边重点开发开放试验区建设稳步推进，形成了一批可复制可推广经验。

二是重大区域发展战略有力推进。以疏解北京非首都功能为“牛鼻子”，推动京津冀协同发展取得明显进展，河北雄安新区规划纲要、支持河北雄安新区全面深化改革和扩大开放的指导意见、河北雄安新区总体规划（2018—2035 年）出台实施，北京城市副中心规划建设提速，京雄城际铁路开工建设，北京大兴国际机场建设和运营筹备工作全面推进。长江经济带共抓大保护格局进一步巩固，国土空间规划编制工作启动，“三水共治”、河湖清“四乱”专项行动扎实推进，1361 座非法码头专项整

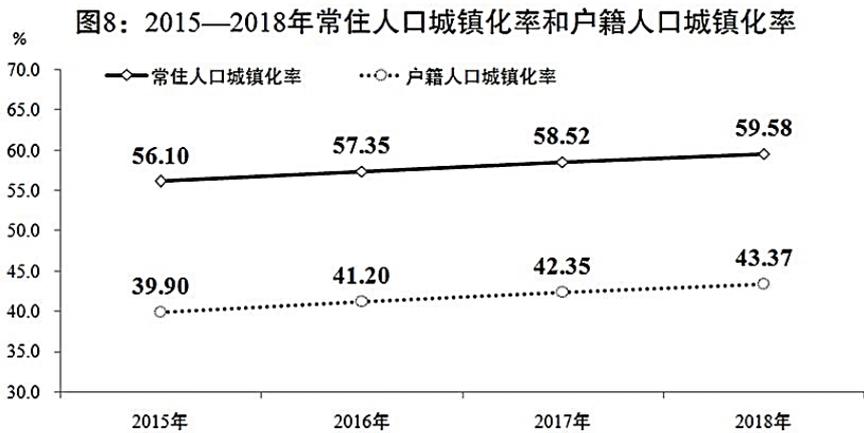
治全面完成，长江干流断面水质优良比例明显提高。综合立体交通走廊建设加快推进，沿江高铁规划建设、省际待贯通路段建设提速、长江深水航道建设及干线港口铁水联运取得积极进展。粤港澳大湾区发展规划纲要发布实施，重点项目建设全面启动，港珠澳大桥正式开通运营，一系列便利港澳居民在内地发展的政策举措落地见效。支持海南全面深化改革开放的指导意见出台实施。长江三角洲区域一体化发展规划纲要启动编制。

专栏 5：长江经济带发展

<p>推动生态环境保护</p>	<p>◇ 围绕水污染治理、水生态修复、水资源保护“三水共治”，扎实推进城镇污水垃圾处理、化工污染治理、船舶污染治理、农业面源污染治理以及尾矿库治理“4+1”工程。2018年长江经济带水质断面优良（Ⅰ—Ⅲ类）比例为79.3%，较2017年提高5.4个百分点；劣Ⅴ类水质比例为1.9%，较2017年下降1.1个百分点。</p>
<p>建设综合交通走廊</p>	<p>◇ 着力推进航道区段标准、船舶标准、港口码头管理、通关管理“四个统一”建设，南京以下12.5米深水航道建成试运行，武汉至安庆6米水深航道整治工程开工建设，武汉至洋山1140标准箱江海直达标准船下水首航，规划新建成都、重庆至上海沿江高铁通道，12个长江干线港口铁水联运设施联通项目前期工作进展顺利。</p>
<p>推动创新绿色发展</p>	<p>◇ 大力实施长江三角洲、长江中游、成渝城市群发展规划，促进沿江大中小城市和小城镇协调发展，积极推进上海崇明、江西九江、湖北武汉、三峡库区、湖南洞庭湖绿色发展。</p>

图表：关于2018年国民经济和社会发展计划执行情况与2019年国民经济和社会发展计划草案的报告

三是新型城镇化质量有效提升。农业转移人口进城落户更加便捷，大中城市落户政策持续放宽，居住证制度全覆盖目标基本实现，全国常住人口城镇化率达59.58%，户籍人口城镇化率达43.37%，比上年末分别提高1.06个百分点和1.02个百分点。一批跨省（区、市）城市群规划出台实施，各地城市群建设全面推进，现代化都市圈加快培育发展。



数据来源：国家统计局、国家发展改革委等

图表：关于 2018 年国民经济和社会发展规划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展规划草案的报告

（八）着力保障和改善民生，发展成果更多更公平惠及人民群众。坚持以人民为中心的发展思想，紧紧围绕人民群众普遍关心的突出问题，推动一大批惠民举措落细落实。

一是稳定就业有序推进。做好当前和今后一个时期促进就业工作的若干意见、推行终身职业技能培训制度的意见出台实施。公共就业创业服务持续加强，援企稳岗力度加大，支持农民工等人员返乡创业试点工作持续推进。高校毕业生就业创业促进计划等深入实施。制定出台推进全方位公共就业服务指导意见，“互联网+公共就业服务”全面推进。人力资源市场暂行条例发布实施，人力资源市场体系逐步健全。

二是社会保障制度日益完善。企业职工基本养老保险基金中央调剂制度正式实施，城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制建立。统一社保费征收管理机构工作稳步推进，社保费征收管理制度进一步规范。整合城乡居民基本医疗保险制度持续推进。养老保险覆盖人数已超过 9.42 亿人，基本医疗保险覆盖人数已超过 13.44 亿人。国家跨省异地就医结算平台进一步完善，跨省定点医疗机构实现县级行政区全覆盖，外出农民工、外来就业创业人员全部纳入覆盖范围，异地就医直接结算累计达 152.6 万人次。生育保险与职工医保合并实施试点稳步推进。失业保险“保生活、防失业、促就业”功能不断完善。农民工参加工伤保险政策进一步健全。低保制度不断完善，城乡低保实现全覆盖且保障水平持续提高。退役士兵就业安置进一步加强，带病回乡退伍军人、参战参试退役人员等优抚对象生活补助标准提高。社会福利服务体系建设加强，社会救助综合改革试点有序开展。城镇保障性安居工程建设扎实推进，城镇棚户区住房改造开工达 626 万套，公租房新增分配 100 万套，大中城市住房租赁市场加快培育。农村危房改造 190 万户。

三是基本公共服务标准体系加快构建。建立健全基本公共服务标准体系的指导意见出台实施，基本公共服务省级清单实现全覆盖。教育现代化推进、全民健康保障、文化旅游提升、公共体育普及、社会服务兜底五大公共服务工程大力推进。九年义务教育巩固率达 94.2%，高中阶段教育毛入学率达 88.8%，财政性教育经费支出占国内生产总值比例继续超过 4%。“互联网+医疗健康”快速发展，公立医院综合改革继续深化，国家基本药物制度进一步完善，药品集中采购和使用试点稳妥推进，境外上市新药审评审批加快，进口抗癌药全部实现零关税，17 种抗癌药大幅降价并纳入医保报销目录，疫苗

药品安全问题加快解决。每千人口医疗卫生机构床位数预计达 6.05 张。加强文物保护利用改革的若干意见印发实施，各类遗产资源保护状态得到有效改善。大运河文化保护传承利用规划纲要编制完成。公共文化设施免费开放工作持续开展，百万公里健身步道工程实施方案出台，新增体育场地 8.2 万个。社会兜底保障加强，困难残疾人生活补贴制度惠及 940 万人，1164 万重度残疾人享受护理补贴。孤儿保障制度惠及 39.8 万孤儿，为全国残疾孤儿实施医疗康复。持续开展孕期优生优育服务，妇女关爱服务体系不断健全。公共法律服务体系继续完善。全年出生人口 1523 万人，年末总人口达 13.95 亿人，人口自然增长率为 3.81%。

专栏 6：基本公共服务

公共教育	<p>◇ 教育现代化推进工程加快实施。巩固城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，引导和支持地方全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件，全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设，印发实施学前教育深化改革规范发展的若干意见，推进学前教育普及普惠安全优质发展，出台中小学生减负措施，规范校外培训机构发展，进一步提升高中阶段教育普及水平。</p>
医疗卫生	<p>◇ 继续推进健康中国建设，落实国家基本公共卫生服务项目，深化“三医联动”改革，推进医联体建设和家庭医生签约服务，推动中医药传承创新。</p>
社会服务	<p>◇ 制定加强和改进临时救助工作的意见。指导各地调整低保标准，加强农村低保标准与扶贫标准有效衔接。部署开展农村低保专项治理，继续开展困难群众救助工作绩效评价。持续推进养老服务质量建设专项行动。</p>
文化体育	<p>◇ 建立健全基本公共文化服务标准体系，推进县级文化馆图书馆总分馆制建设，广泛开展全民阅读活动，加强广播电视无线发射台站基础设施建设，改善少数民族语言文字出版能力。增加全民运动健身场所设施及相关服务供给，推动体育场馆免费或低收费开放，促进全民健身和全民健康深度融合。</p>
残疾人服务	<p>◇ 城镇新增 11.4 万残疾人就业。实施精准康复行动，为 781.3 万残疾人提供康复服务，为 271.1 万残疾人提供辅助器具适配服务。落实新修订的残疾人教育条例和第二期特殊教育提升计划（2017—2020 年），“一人一案”解决适龄残疾儿童入学安置问题。</p>

图表：关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展计划草案的报告

总的来看，2018 年经济社会发展主要目标任务较好完成，三大攻坚战开局良好，供给侧结构性改革深入推进，改革开放力度加大，人民生活持续改善，保持了经济平稳健康发展和社会大局稳定，朝

着实现全面建成小康社会的目标迈出了新的步伐。在极为错综复杂的国内外形势下，我国经济社会发展取得这样的成绩来之不易，需要倍加珍惜。这是以习近平同志为核心的党中央举旗定向、谋篇布局、坚强领导的结果，是习近平新时代中国特色社会主义思想全面引领、科学指导、成功实践的结果，是全党全国各族人民团结一心、砥砺前行、真抓实干的结果。

从2018年经济社会发展情况看，经济增长、就业、价格总水平、国际收支平衡等主要指标保持在合理区间，创新驱动、资源节约、生态保护、社会保障等反映高质量发展的指标进一步改善，19个约束性指标中，18个指标完成全年目标，万元国内生产总值用水量下降指标完成情况与全年目标存在差距。该指标2018年计划目标为下降5.2%，初步统计数为下降5.1%，低于计划目标0.1个百分点。主要原因是，2018年全国降水量下降使得地表水资源总量减少约800亿立方米，部分地区受干旱影响，农业从河流抽取的灌溉用水量增加；南水北调工程向华北地区进行生态补水，全国生态用水量较2017年有较大增加，综合因素使得万元国内生产总值用水量降幅低于全年目标0.1个百分点。

46个预期性指标中，44个指标运行情况符合或好于年度预期目标，但社会融资规模存量增长率和城镇居民人均可支配收入指标实际运行值与预期值存在一定差距。关于社会融资规模存量增长率，该指标2018年预期目标为“与2017年实际增速基本持平”，2017年末社会融资规模存量增长13.4%，2018年末实际增长9.8%，与预期目标存在一定差距。为了给供给侧结构性改革营造适宜的货币金融环境，在对实体经济提供稳定融资支持的同时，主动采取了规范地方政府隐性债务以及合理控制投向房地产、环评不达标企业、产能过剩等领域的资金和抑制资金脱实向虚、减少资金空转等措施，社会融资规模存量增长率虽低于预期目标，但与名义GDP增长基本匹配。关于城镇居民人均可支配收入增速，该指标2018年预期目标为“与经济增长基本同步”，2018年GDP增长6.6%，城镇居民人均可支配收入实际增长5.6%，与预期目标存在一定差距。主要是受经济下行压力加大、实体经济特别是小微企业困难增多、部分行业企业利润有所下滑等影响，工资性收入等增长放缓，使得全国城镇居民人均可支配收入增速低于预期目标。

同时，我们也清醒认识到，经济运行总体平稳、稳中有进，但稳中有变、变中有忧。从国际形势看，世界大变局加速深刻演变，全球动荡源和风险点增多，我国外部环境复杂严峻。世界经济虽有望延续复苏态势，但保护主义、单边主义加剧，主要发达经济体货币政策调整的外溢效应持续显现，部分新兴经济体面临的风险增多，国际大宗商品价格波动加剧，地缘政治风险累积发酵，全球经济贸易增速趋缓。从国内形势看，一是经济面临下行压力。内需增长放缓，基础设施、制造业、房地产开发等领域投资保持平稳增长的难度加大。受居民增收困难较多、汽车等传统消费放缓等因素影响，消费稳定增长面临挑战。二是农业农村基础仍然薄弱。农业科技水平仍待提升，农村基本公共服务供给和基础设施建设仍然滞后，农民增收渠道有待拓宽。三是实体经济面临困难增多。民营企业特别是小微企业融资难融资贵问题尚未有效解决，存在对民营企业惜贷压贷甚至直接抽贷断贷的现象，能源、原材料、人工、用地等成本较高，企业盈利空间受到挤压。营商环境有待进一步优化，公平竞争的市场机制尚不完善，产权和知识产权保护仍不充分，亲清新型政商关系仍不健全。四是高质量发展的短板制约仍待突破。重大原创性科技成果不多，一些关键核心技术受制于人，科技成果转化效率不高。产业结构还需进一步优化，发展新动能仍然不足。部分地区能源资源约束趋紧，生态环境问题依然突出。五是区域分化态势仍在持续。中西部一些地区结构调整难度较大，一些地区要素吸引力较弱，人才等优质要素资源外流比较严重，发展困难可能会增加。六是重点领域风险压力较大。外部环境不确定性可能通过贸易、跨境资本流动、大宗商品市场等渠道，加大我国输入性风险，国内股市、债市、汇市、

互联网金融和房地产的风险隐患不容忽视。七是社会民生领域还存在不少问题挑战。部分省份就业结构性矛盾显现，居民持续增收制约因素增多，教育、医疗、养老等公共服务供给不足，人口老龄化程度不断加深。同时，我们在工作中还存在一些不足，有的政策制定的前瞻性、针对性、有效性还不够，没有充分考虑企业的适应程度问题；有的政策部门间统筹协调有待加强，有的改革举措和政策落实效果不彰，有的专项规划和项目建设需要及时启动；有的地方在政策执行过程中存在简单化、“一刀切”的问题。

对上述问题，我们将高度重视，既要增强忧患意识、坚持底线思维，抓住主要矛盾，有针对性地加以解决，有效防范各类风险连锁联动、叠加传导；又要紧扣社会主要矛盾的变化，全面用好我国发展的重要战略机遇期，保持战略定力、坚定必胜信心，化挑战为机遇、变压力为动力，加快推动经济高质量发展。

二、2019年经济社会发展总体要求、主要目标和政策取向

2019年是新中国成立70周年，是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年，做好经济社会发展工作至关重要。

（一）总体要求。

2019年，要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持深化市场化改革、扩大高水平开放，加快建设现代化经济体系，继续打好三大攻坚战，着力激发微观主体活力，创新和完善宏观调控，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定工作，保持经济运行在合理区间，进一步稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，提振市场信心，增强人民群众获得感、幸福感、安全感，保持经济持续健康发展和社会大局稳定，为全面建成小康社会收官打下决定性基础，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年。

在具体工作中，必须牢牢把握中央经济工作会议精神，深刻把握重要战略机遇新内涵，切实做到“五个坚定不移”。一是坚定不移以供给侧结构性改革为主线。更多采取改革的办法，更多运用市场化、法治化手段，在“巩固、增强、提升、畅通”八个字上下功夫，着力提高供给体系质量。二是坚定不移推动高质量发展。有效发挥高质量发展指标体系的导向作用，加快建设现代化经济体系，加大实施创新驱动发展战略力度，深入推进军民融合发展，扎扎实实抓好政策落实，久久为功增强发展韧性。三是坚定不移促进形成强大国内市场。紧扣社会主要矛盾变化，通过扎实推进高质量发展、深化供给侧结构性改革，不断释放和满足国内市场需求，促进提升中长期发展潜力，推动经济持续健康发展。四是坚定不移打好三大攻坚战。着眼全面建成小康社会全局目标，坚持底线思维，抓住主要矛盾，精准施策，攻坚克难，确保如期完成任务，切实增强群众获得感。五是坚定不移深化市场化改革扩大高水平开放。制定出台实施一批既利当前、更利长远的改革开放举措，大力增强市场主体活力，充分调动社会各方面积极性、主动性、创造性。

同时，着力把握好三个关系。一是统筹好国内与国际的关系，既重视应对外部变化，更注重立足国内发展，敢于应对挑战，善于化危为机，着力办好自己的事，稳妥有序解决好国内长期积累的体制性结构性矛盾；二是平衡好稳增长与防风险的关系，在稳定经济增长、推动高质量发展中应对挑战、

化解风险，继续保持宏观政策的连续性稳定性，把握好防风险的节奏和力度，避免形成不利于稳预期、稳增长、调结构的叠加效应，确保经济运行在合理区间；三是处理好政府与市场的关系，更多运用改革创新的办法发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，增强宏观政策的稳定性、有效性，进一步激发微观主体活力、增强内生动力。

（二）主要预期目标。

按照上述总体要求和工作思路，综合考虑需要和可能，提出 2019 年经济社会发展主要预期目标：

——**经济增长保持在合理区间。**国内生产总值增长预期目标为 6%—6.5%。主要考虑：一是充分估计经济运行中的不稳定不确定因素，按照实事求是的原则，适当调整经济增长预期目标。同时，考虑到经济增速的季节波动，采用区间式预期目标增加弹性。二是保持合理的经济增长速度，目的是满足新增就业的需要，并为推动高质量发展、深化供给侧结构性改革、打好三大攻坚战提供必要的宏观环境，有利于稳定市场预期。三是这一预期目标与当前我国经济增长潜力相符，与今年一、二、三次产业增长预期目标相匹配，三次产业稳定增长可以为经济保持中高速增长提供有力支撑。

——**经济发展质量和效益不断提升。**着力巩固“三去一降一补”成果，宏观杠杆率基本稳定，财政金融风险有效防控；全员劳动生产率增长 6.3%，科技进步贡献率达到 59.2%，研究与试验发展经费投入强度达到 2.2%；全国常住人口城镇化率达到 60.6%，户籍人口城镇化率达到 44.4%；生态环境进一步改善，细颗粒物（PM_{2.5}）未达标地级及以上城市浓度下降 2%，单位国内生产总值能耗降低 3%左右，单位国内生产总值二氧化碳排放量下降 3.6%左右，主要污染物排放量继续下降；城乡居民收入增长与经济增长基本同步，社会保障覆盖面进一步扩大，教育、卫生、文化、养老等基本公共服务均等化水平进一步提高。更加重视这些反映质量、效益和结构的指标，主要考虑是坚持新发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，按照质量第一、效益优先的原则，更好体现高质量发展在供给、需求、投入产出、分配、宏观经济循环等方面的特征，不断提高人民群众的获得感和幸福感。

——**就业形势总体稳定。**城镇新增就业预期目标为 1100 万人以上；全国城镇调查失业率和城镇登记失业率预期目标分别为 5.5%左右和 4.5%以内。关于城镇新增就业总量：既包含了 2019 年新成长劳动力在城镇的就业需求，也为去产能职工安置、失业人员再就业、农村劳动力转移就业留有一定空间。从经济基本面和经济增长对就业的吸纳能力看，6%—6.5%的经济增速能够实现新增就业岗位目标。关于失业率：将全国城镇调查失业率控制在 5.5%左右，主要是考虑到进出口国际经济环境不确定影响和高校毕业生增加等因素，较好体现稳就业的决心以及实施就业优先、强化就业保障的政策导向。从全国城镇登记失业率看，近年来一直保持在 4%左右，按 4.5%以内考虑，主要是考虑到数据的季节性波动，适当留有余地。同时，从全年来看，争取更好结果，把失业率控制在相对较低水平。

——**价格总水平基本稳定。**居民消费价格涨幅预期目标为 3%左右。主要考虑：从翘尾因素看，2019 年居民消费价格中的翘尾因素约为 0.7 个百分点。从新涨价因素看，受非洲猪瘟疫情等影响，一些食品价格可能上涨；服务价格可能保持涨势，进口大宗商品价格上行的可能性依然存在。

——**国际收支保持基本平衡。**进出口稳中提质。主要考虑：从必要性看，在风险挑战增多情况下，保持国际收支基本平衡和合理规模外汇储备，有利于稳定经济金融和市场预期。从可行性看，2019 年全球经济贸易增长态势仍有望延续，我国将举办第二届“一带一路”国际合作高峰论坛和第二届中国国际进口博览会，都有利于进出口稳定增长。同时，考虑到单边主义、贸易保护主义对我国进出口的影响，特别是中美经贸摩擦的不确定性因素，要在稳定外贸基本盘的前提下，促进贸易结构优化、质量提升。

（三）主要政策取向。

宏观政策要强化逆周期调节，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，适时预调微调。结构性政策要强化体制机制建设，坚持向改革要动力，深化国资国企、财税金融、土地、市场准入、社会管理等领域改革。社会政策要强化兜底保障功能，实施就业优先政策，确保群众基本生活底线，寓管理于服务之中。

——**积极的财政政策要加力提效。**2019年财政赤字率拟按2.8%安排，比上年预算高0.2个百分点；财政赤字2.76万亿元，比上年预算增加3800亿元；同时，较大幅度增加地方政府专项债券规模。实施更大规模的减税降费，深化增值税改革、实质性降低增值税税率，全面实施修改后的个人所得税法及其实施条例，明显降低企业社保缴费负担。调整优化财政支出结构，一般性支出压减5%以上、“三公”经费再压减3%左右，切实保障重点支出，发挥好财政资金精准补短板 and 民生兜底作用，增加对脱贫攻坚、“三农”、结构调整、科技创新、生态环保、民生等领域投入。更好发挥转移支付作用，继续较大幅度增加中央对地方转移支付，改革完善县级基本财力保障机制，增强困难地区和基层政府保基本民生能力。

——**稳健的货币政策要松紧适度。**广义货币（M2）和社会融资规模增速与国内生产总值名义增速相匹配，与2018年实际增速基本持平，以更好满足经济运行保持在合理区间的需要。灵活运用多种货币政策工具组合，保持流动性合理充裕和市场利率水平合理稳定。改善货币政策传导机制，加强货币政策与金融监管等协调配合，深化利率市场化改革，提高直接融资比重，有效缓解实体经济特别是制造业企业和小微企业、民营企业融资难融资贵问题。进一步完善汇率形成机制，增强人民币汇率弹性，加强跨境资本流动监管，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。着力保持股市、债市、汇市稳定并及时应对异常波动，防范化解金融风险隐患。

——**就业优先政策要全面发力。**把稳定和促进就业作为经济社会发展的优先目标，完善就业促进政策体系，更好发挥大众创业、万众创新对扩大就业的支撑作用。促进就业容量大的服务业和部分劳动密集型产业发展，支持民营企业、中小微企业更好发挥就业主渠道作用，促进高校毕业生、退役军人、下岗职工、农民工等群体就业，大规模开展职业技能培训，加大对灵活就业、新就业形态的支持，加强全方位公共就业服务，努力在推动经济高质量发展中实现更高质量和更充分就业。

——**强化政策统筹协调。**进一步做好顶层设计，增强政策的连续性、稳定性和协同性，把握好政策出台的时机和力度，发挥国家发展规划的战略导向作用，更加注重年度国民经济和社会发展规划与“十三五”规划《纲要》实施的衔接，健全财政、货币、产业、区域等经济政策协调机制，探索建立宏观经济政策评估机制，防止出现政策不协调不配套，避免政策效应出现负向叠加、反向对冲等情况。产业政策要坚持普惠化、功能性，加强对优化供给结构、提高供给质量的支持。强化竞争政策的基础性地位，着眼于使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，加强公平竞争审查和反垄断、反不正当竞争执法，规范政府行为，打破行政垄断和地方保护，优化和完善技术、环保、质量、安全等标准，降低市场准入门槛，完善产权制度和市场退出制度，营造公平竞争的制度环境，进一步构建和完善全国统一大市场，鼓励中小企业加快成长。区域政策要加快落实区域协调发展战略，因地制宜、分类指导，发挥比较优势，引导要素有序流动，健全区域合作机制和市场一体化发展机制。加快构建城乡融合发展体制机制和政策体系。完善农业转移人口市民化政策体系，推动农民工及随迁家属平等享受城镇基本公共服务，在人口转移和城乡建设中激发内需潜力。

三、2019 年国民经济和社会发展的主要任务

2019 年，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，深入落实中央经济工作会议精神和《政府工作报告》部署要求，着力做好八方面工作。

（一）着力深化供给侧结构性改革。按照“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，巩固“三去一降一补”成果，增强微观主体活力，提升产业链水平，畅通国民经济循环，有效缓解企业困难，厚植实体经济发展根基。

一是推动制造业高质量发展。制定实施大力推动制造业高质量发展的部署方案，培育发展先进制造业集群。继续推进结构性去产能，健全各方面责任共担和损失分担机制，稳步推进企业优胜劣汰，加快处置“僵尸企业”，制定退出实施办法。将降低企业杠杆率与企业兼并重组、产业整合有机结合，稳妥做好去产能职工分流安置工作。

二是推进先进制造业与现代服务业深度融合。出台实施深化新一代信息技术与制造业融合发展的指导意见，推动工业互联网创新发展与智能制造、电子商务有机结合、互促共进，积极推动传统制造业加速向数字化、网络化、智能化发展，推进制造业物流业融合发展。制定出台服务业高质量发展行动纲要，深入开展服务业综合改革试点。

三是更大力度降成本。坚持普惠性减税和结构性减税相结合，对小微企业、科技型初创企业实施普惠性税收减免。启动环境保护、节能节水项目和资源综合利用企业所得税优惠目录修订工作。清理规范经营服务性收费。发挥好国家融资担保基金作用，落实好小微企业融资担保降成本奖补机制。推动公共信用信息、金融信用信息共享，创新基于信用的小微企业、“三农”融资模式。大力推广集装箱运输，持续推进多式联运示范工程，着力打通公铁水联运衔接的“最后一公里”，切实降低物流成本。

四是加力支持民营企业发展。坚持“两个毫不动摇”，鼓励、支持、引导非公有制经济继续发展壮大，大力营造公平竞争的市场环境和法治化制度环境。持续加强产权保护，强化政务诚信建设，开展产权保护领域政务失信专项治理行动，推动各地解决一批企业和群众反映强烈的产权纠纷问题。建立健全企业家参与涉企政策制定机制，着力构建亲清新型政商关系，切实将激发和保护企业家精神各项政策落到实处。出台支持民营企业改革发展的意见。依法保护民营企业权益，有力保护企业家人身安全和财产安全，让民营企业安心放心。深入开展清理拖欠民营企业、中小企业账款专项行动，继续清理规范工程建设领域保证金。发挥各类金融机构优势，完善民营企业信用评级制度，鼓励银行向民营企业发放中长期贷款，推动债券品种创新，扩大优质企业债发行规模，实施好民营企业债券融资支持工具，研究并推动设立民营企业股权融资支持工具，多渠道破解融资难融资贵问题。推进守信激励创新，探索拓展“信易+”服务项目，实现信用惠民便企。对排斥限制民营企业招投标问题开展专项整治。

五是深化农业供给侧结构性改革。毫不放松抓好粮食生产，全面落实粮食安全省长责任制，深入推进优质粮食工程，确保粮食播种面积稳定在 16.5 亿亩。全面完成粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定，加强农田水利建设，新增高标准农田 8000 万亩以上。优化品种结构，大力发展紧缺和绿色优质农产品生产，推进农业由增产导向转向提质导向。稳步推进耕地轮作休耕制度试点。实施质量兴农战略规划，建设质量兴农政策、评价、考核和工作体系。持续推进农业绿色发展，推进建设农业

绿色发展先行区。加快农业科技改革创新，大力发展现代种业，加强先进适用技术推广，实施地理标志农产品保护工程，推进农业全程机械化。加快构建乡村产业体系，深入推进农村一二三产业融合发展，壮大县域经济。创新发展乡村特色产业和新型服务业，支持特色农产品优势区、现代农业产业园、农业产业强镇建设，大力培育发展农业产业化国家重点龙头企业，积极培育家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体，加快培育发展农村新产业新业态。完善稻谷和小麦最低收购价政策，完善玉米和大豆生产者补贴政策，进一步提高大豆补贴标准，多途径扩大大豆种植面积。扩大政策性农业保险改革试点，创新和加强农村金融服务。毫不松懈做好非洲猪瘟防控工作，稳定畜禽产品生产供应。健全化肥、农药等重要农资储备制度。加快建立符合国际规则的新型农业支持保护政策体系。

（二）促进形成强大国内市场。坚持办好自己的事，着眼更好满足人民日益增长的美好生活需要，大力培育发展国内市场，实现经济良性循环和供需动态平衡。

一是加快传统产业改造提升。制定加快传统产业改造提升促进形成强大国内市场的实施意见，修订产业结构调整指导目录。强化创新、土地、人才等要素保障，为制造业企业技术改造和转型升级提供中长期资金供给。加强重大技术装备补短板，推动首台（套）装备示范应用。加强质量和品牌建设，强化标准引领，着力提升产品品质。改造提升重大产业基地，培育发展现代产业集群。组织实施新一轮技术改造升级工程，运用互联网、大数据、人工智能等新技术和先进适用绿色工艺、技术、装备改造传统产业，促进传统产业安全、绿色、集聚、高效发展。

二是大力培育新兴产业。优化新业态新模式的监管体制，深化新兴产业政银企合作，在新一代信息技术、高端装备、生物技术、新材料等重点领域，优先培育和大力发展一批战略性新兴产业集群。加快建立数字经济政策体系，制定实施新时期“互联网+”行动，实施数字经济、“互联网+”重大工程，建设人工智能创新应用先导区，持续推进大数据综合试验区建设。加快 5G 商用步伐和 IPv6 规模部署，加强人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施建设和融合应用。研究制定新时期“宽带中国”战略，加强新一代信息基础设施建设。研究制定生物经济发展战略纲要和促进生物产业发展的若干政策，深入实施生物产业倍增工程，促进生物技术和信息技术融合发展。加大通用航空产业发展步伐。

三是聚焦关键领域促进有效投资。制定基础设施高质量发展实施方案，推进落实保持基础设施领域补短板力度有关举措。安排中央预算内投资 5776 亿元，比上年增加 400 亿元。调整优化中央预算内投资结构，重点用于“三农”建设、重大基础设施建设、创新驱动和结构调整、保障性安居工程、社会事业和社会治理、节能环保与生态建设等方面。加大对在建项目的资金保障，鼓励地方政府盘活存量财政资金，重点用于在建基础设施项目，防止出现“半拉子”工程。建立健全吸引民间资本投资重点领域长效机制，引导民营企业参与国家重大战略和补短板项目建设。鼓励民间资本采取混合所有制、投标联合体等多种方式参与 PPP 项目。加快推动川藏铁路、沿江高铁、北煤南运通道体系、跨区输电通道、西南水电等重大项目的规划建设，支持京津冀、长江三角洲、粤港澳大湾区、山东半岛、北部湾等重点城市群加快推进城际铁路、市域（郊）铁路规划建设，抓好三峡库区后续工程建设，抓紧推进三峡枢纽水运新通道和葛洲坝航运扩能工程等重大项目前期工作，规划建设西部陆海新通道，加快建设天然气管网设施互联互通“全国一张网”。推进枢纽机场新建、迁建和改扩建工程，有序建设支线机场和通用机场，加快推进北京大兴国际机场建设和运营筹备工作，确保 9 月底前建成投运。大力推进综合客运枢纽、物流枢纽建设，制定国家物流枢纽网络建设实施方案，支持集疏港铁路等建设，打通运输“最后一公里”。

四是积极培育消费惠民新增长点。研究制定居民增收三年行动方案。落实好个人所得税基本减除费用标准和6个专项附加扣除政策，深入推进城乡居民增收试点工作，推动实施技能人才、新型职业农民、科研人员等重点群体增收激励计划，完善事业单位岗位绩效工资制度，进一步增强居民消费能力。制定出台促进汽车、家电等热点产品消费的措施，畅通城乡双向联动销售渠道，开展品牌消费、品质消费“双品网购节”系列活动，挖掘农村网购和乡村旅游消费潜力。实施质量强国战略，推动产品和服务质量提升。开展打击假冒伪劣三年行动，净化市场消费环境。深入实施“同线同标同质”工程，加强重要商品质量追溯体系建设，改造提升重点城市步行街，吸引高端商品和服务等境外消费回流。推动各类应用电子产品智能化升级，进一步扩大和升级信息消费。创新激励政策，强化市场监管，扩大绿色消费。加快教育、育幼、养老、家政、医疗、文化、旅游等服务业发展。丰富文化和旅游产品及服务供给，创新业态和消费模式。研究制定健康产业发展行动纲要，加大体育消费设施建设力度。落实带薪年休假制度。出台实施大力发展老年人照护服务的政策措施，开展家政服务标准化试点示范建设，加大家政人员培训力度。推进海南国际旅游消费中心、平潭国际旅游岛和横琴国际休闲旅游岛建设，组织实施“三区三州”等深度贫困地区旅游基础设施改造升级行动计划（2018—2020年）。加强重点旅游景区快速交通、步行道、停车场等基础设施和公共服务设施建设，规范主题公园健康发展，支持邮轮、旅居车等消费发展。研究制定促进东北地区寒地冰雪经济发展的指导意见。实施社会办医疗机构跨部门联合审批。

专栏 7：消费新增长点

<p>文化旅游 提质升级</p>	<p>◇ 推动建设重点旅游区和国家级重点文化项目，强化优秀传统文化保护传承。继续实施文化旅游提升工程，支持公共文化服务设施、国家文化和自然遗产保护利用设施、旅游基础设施和公共服务设施建设。</p>
<p>养老产业 加快发展</p>	<p>◇ 通过城企合作发展普惠养老服务，开展城企联动普惠养老专项行动。开展应对人口老龄化工作综合创新试点。持续开展养老院服务质量建设专项行动。对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的机构给予税费减免、资金支持、水电气热价格优惠等扶持。加强农村养老设施建设。</p>
<p>体育产业 创新发展</p>	<p>◇ 加大体育服务设施建设，狠抓社会足球场地、全民健身中心等公共体育服务设施建设。推进各地做好中国足球中长期发展规划、足球场地设施建设规划的贯彻落实。</p>
<p>家政服务 提质扩容</p>	<p>◇ 加快落实家政服务提质扩容政策措施，推动地方制定具体实施意见或细则。深入推进家政培训提升行动。</p>
<p>信息消费 扩大升级</p>	<p>◇ 推动新型信息消费示范城市、新型信息消费示范项目建设，支持有条件的地方和企业建设信息消费体验中心，开展信息消费体验周、技能培训等活动。</p>

图表：关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展计划草案的报告

五是切实稳定市场预期。积极主动加强重大政策解读，创新宣传手段，及时向各类市场主体精准解读政策精神。及时妥善化解可能影响预期的重大风险隐患，密切关注舆情走势，及时回应社会关切，强化重特大突发事件应急处置。做好第四次全国经济普查数据采集、发布和解读工作。密切跟踪分析重要商品市场供需和价格变化，做好市场保供和物价稳定工作，加强产供储销运调节，严厉打击囤积居奇、哄抬物价等不法行为。

（三）坚决打好三大攻坚战。针对突出问题，集中力量、分类推进、精准施策，打好重点战役，全力攻坚、务求实效。

一是打好防范化解重大风险攻坚战。坚决贯彻总体国家安全观，健全维护国家经济安全的体制机制，强化重大风险监测研判预警，守住不发生系统性风险的底线。坚持结构性去杠杆基本思路，把握好节奏和力度，推动市场化债转股签约项目尽快落地，加强国有企业资产负债约束，建立企业债务风险监测、预警体系。加强对股市、债市、汇市资金流动和风险的监管与处置，防范金融市场异常波动和共振。完善资本市场基本制度，加强互联网金融等领域监管，有序化解影子银行风险。弥补监管制度短板，尽快出台金融控股公司监管办法。稳妥处理地方政府债务风险，坚决遏制地方政府隐性债务增量、有序推进存量化解，支持融资平台公司市场化转型。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，稳妥实施房地产市场平稳健康发展长效机制方案，落实城市主体责任制，稳地价、稳房价、稳预期，坚决防范化解房地产市场风险。坚持租购并举，完善住房市场体系和住房保障体系，努力解决城镇中低收入居民和新市民住房问题。改革住房公积金制度。在人口净流入的大中城市加快发展住房租赁市场特别是长期租赁市场。

二是打好精准脱贫攻坚战。扎实推进打赢脱贫攻坚战三年行动，集中力量支持“三区三州”等深度贫困地区和特殊贫困群体脱贫攻坚，重点解决好实现“两不愁三保障”面临的突出问题。深入实施产业、就业、生态、教育、健康、社会保障等扶贫，实施残疾人脱贫行动。进一步落实脱贫攻坚责任制，完善脱贫攻坚考核监督评估机制。研究建立促进困难群众稳定脱贫和防范返贫的长效机制，减少和防止贫困人口返贫。对摘帽后的贫困县通过实施乡村振兴战略，巩固脱贫成果、提升发展水平。研究解决收入水平略高于建档立卡贫困户的群体缺乏政策支持等新问题。全年再减少农村贫困人口1000万人以上，基本完成“十三五”易地扶贫搬迁规划建设任务。

三是打好污染防治攻坚战。坚守阵地、巩固成果，不放宽放松，更不走回头路，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护。聚焦打赢蓝天保卫战、柴油货车污染治理、城市黑臭水体治理、长江保护修复、渤海综合治理、农业农村污染治理、水源地保护等七大战役，加大工作和投入力度。加强污染防治重大科技攻关。改革创新环境治理方式，制定构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系的意见，落实企业污染防治主体责任和环保责任。深入推进生态环境保护督察，帮助企业制定环境治理解决方案。推进钢铁行业超低排放改造，持续稳步推进煤电超低排放和节能改造，促进煤电高效、清洁、高质量发展。优化调整货物运输结构，提升煤炭、矿石、焦炭等大宗货物铁路、水路运输比例。实施城市污水处理提质增效三年行动，全面推进城市生活垃圾分类工作，研究制定进一步加强塑料污染防治的意见。组织实施“无废城市”建设试点和废铅蓄电池污染防治行动。大力推进能源节约和高效利用，促进重点地区煤炭消费减量替代和清洁高效利用。有效推进北方地区冬季清洁取暖，集中资源推进京津冀及周边地区、汾渭平原散煤治理。加强天然气产供储销体系建设，按照“以气定改”原则有序实施煤改气等措施。支持清洁能源多元化应用，提高可再生能源占能源消费比重，建立可再生能源电力消纳利用长效机制。加强生态系统保护和修复，加强荒漠化、

石漠化等治理。加大生物多样性保护力度。继续开展退耕还林还草还湿。全面开展生态保护红线勘界定标，建设生态保护红线监管平台。完善多元化的横向生态补偿机制。推进大规模国土绿化，提升森林、草原、湿地等生态系统质量，深化国家公园体制改革。深入实施河长制湖长制，持续推进重点流域综合治理。严格管控围填海。建立健全绿色生产、消费的法律制度和政策体系，研究制定建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见，推进资源循环利用基地建设。实施国家节水行动，提高水资源管理水平和利用效率。推广绿色建筑、绿色快递包装。加快构建市场导向的绿色技术创新体系，发布绿色产业指导目录（2019年版），推动绿色高效制冷。改革完善环境经济政策，健全排污权交易制度，大力发展绿色金融。积极推广合同能源管理、合同节水管理、环境污染第三方治理模式，加快实施绿色制造工程，促进节能环保等绿色产业发展。开展绿色生活创建行动。实施应对气候变化国家战略，加快完善全国碳市场制度体系，积极参与全球气候治理。

（四）加快建设创新型国家。落实创新驱动发展战略，提高大众创业、万众创新水平，促进军民协同创新，全面提升创新能力和效率。

一是加强国家创新体系建设。研究谋划新一轮全面改革创新试验。持续推进科技体制改革，抓好赋予科研机构 and 人员更大自主权有关政策的贯彻落实。改革科技创新成果的科学、技术、经济等价值评价制度，推动科研成果加快转化。建立健全以创新、质量、贡献为导向的科技人才评价激励体系。编制新一轮国家中长期科技发展规划。加大对基础研究的稳定持续投入。加快实施国家科技重大专项和科技创新 2030—重大项目。构建开放、协同、高效的共性技术研发平台，加快健全需求为导向、企业为主体的产学研一体化创新机制。大力支持民营企业开展原始创新，支持龙头企业包括民营高技术企业牵头重大科技项目，强化企业、科研院所和高校的创新资源整合共享。加强工业强基工程协同攻关，推进产业链上下游一条龙示范应用。抓紧布局国家实验室，重组国家重点实验室体系。完善重大科技项目组织管理。加强国家产业创新中心建设，支持新一批国家自主创新示范区建设，在关键领域新布局建设若干国家制造业创新中心。加快建立京津冀协同创新共同体，支持北京、上海科技创新中心建设，支持北京怀柔、上海张江、安徽合肥 3 个综合性国家科学中心建设，以科技创新支撑长江经济带发展、长江三角洲区域一体化发展战略，研究和大力支持建设粤港澳大湾区国际科技创新中心并布局建设综合性国家科学中心。

二是持续推进创新创业高质量发展。加快落实“双创”升级版重点任务。进一步优化创新创业环境，推动落实各项创业扶持政策，健全公共服务体系，积极发展创业孵化基地等各类载体，打造展示交流和资源共享平台。全面加强知识产权保护，建立覆盖知识产权交易、评估等方面的服务体系，健全知识产权侵权惩罚性赔偿制度。进一步完善支持创业投资发展的相关政策，鼓励发行双创专项金融债券、双创孵化专项债券等。推动国家新兴产业创业投资引导基金高效运营，构建新兴领域创业投资联盟。办好 2019 年全国“双创”活动周。

三是扎实推进军民融合深度发展。深入推进军民融合重大示范项目和军民融合创新示范区建设，推动军民融合产业发展，充分发挥军民融合对培育壮大经济发展新动能的重要支撑作用。采取强有力的措施深入开展经济建设项目贯彻国防要求试点，实现共建共享共用。健全军民融合体制机制，破除“民参军”壁垒，加大“军转民”力度。健全军地两用人才培养机制，畅通军地人才双向流动渠道。深入推进国防军工生产能力建设，进一步优化国民经济动员布局。推动军民融合综合性立法。持续深化军工企业混合所有制改革试点。强化军民科技成果双向转化应用。融合拓展国家军民融合公共服务平台功能。

（五）持续深化重点领域改革。全面贯彻落实习近平总书记在庆祝改革开放 40 周年大会上的重要讲话精神，持续强化改革牵引作用，以增强微观主体活力为重点，推动经济体制改革走深走实。

一是深化“放管服”改革。加快完善中国营商环境评价体系，健全评价分析系统，在直辖市、计划单列市、部分省会城市和地级市开展营商环境试评价，推动全国范围营商环境实现较大幅度改善，降低制度性交易成本。持续推动市场准入负面清单制度全面实施，建立健全清单动态调整机制，不断完善清单信息公开机制，推动“非禁即入”普遍落实。再推动取消一批行政许可等事项，加快清理各类变相审批和许可，压减规范行政处罚事项，大幅压缩工程建设项目审批时间，压缩开办企业、注册商标、登记财产、获得电力、跨境贸易等事项的办理环节、时限和成本，进一步清理规范各类行政审批中介服务事项，全面推开行业协会商会与行政机关脱钩改革，打造法治化、国际化、便利化的营商环境。深化商事制度改革，积极推进“证照分离”改革全覆盖，深入推行企业注销便利化改革，继续压缩专利审查和商标注册时间。加快健全以“双随机、一公开”为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，在市场监管领域推进跨部门“双随机、一公开”监管，加强反垄断和反不正当竞争执法。大力推动“互联网+政务服务”，加快“数字政府”建设，抓紧建成全国一体化在线政务服务平台，加快实现一网通办、异地可办。出台国家政务信息系统管理办法，建立完善国家政务信息系统清单管理机制。

二是推进国资国企改革。扎实推进国企改革“1+N”政策文件落实落地和各项改革试点经验成果的推广应用，出台改革国有资本授权经营体制方案，深化综合性改革，建立职业经理人等制度，培育世界一流企业。推进重要领域混合所有制改革，完善员工持股等配套政策，加快推进一般竞争性领域国有企业混合所有制改革，积极推动民营企业参与国有企业改革。坚持做强做优做大国有资本，推动国有经济战略性重组和布局优化，加快实现从管企业向管资本转变，改组成立一批国有资本投资公司，组建一批国有资本运营公司，推动国有资本投资、运营公司试点取得更大成效。研究扩大国有资本经营预算实施范围，提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例。继续分批推动划转部分国有资本充实社保基金。深入推进国有企业工资决定机制改革。

三是深化重点行业改革。深化石油天然气体制改革，组建国家石油天然气管网公司，实现管输和销售分开。放开油气勘查开采准入限制，积极吸引社会资本加大油气勘查开采力度。深化电力体制改革，推动交易机构独立规范运行，加快推进电力市场化交易，稳步推进电力现货市场建设试点，扩大增量配电业务改革试点。在加强成本监审调查基础上，深入推进第二个监管周期输配电价改革，继续推进石油、天然气、交通运输等重点领域价格改革。深化邮政和烟草体制改革。

四是优化要素市场化配置。制定关于完善要素市场化配置的意见，健全要素市场准入、监管、退出制度。深入推进人力资源市场建设，促进人力资源自由有序流动。完善投融资体制机制，加快投融资服务引导转型，持续规范简化投资审批，深化企业投资项目承诺制改革。扩大国有土地有偿使用范围，深化工业用地市场化配置改革试点，推进工业用地一级市场多种方式出让和二级市场有序流转，进一步深入推进农村集体经营性建设用地入市。推进公共资源交易平台整合共享。深化技术要素市场化配置，探索职务科技成果产权制度改革。推进数据信息要素市场化配置，完善个人信息授权和大数据交易制度。

五是深化财税金融体制改革。制定应急救援、自然资源等领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案。健全地方税体系，推进中央和地方收入划分改革，全面实施预算绩效管理。深化增值税改革，逐步建立期末留抵退税制度。在上海证券交易所设立科创板并试点注册制，健全上市公司股份

回购制度，进一步完善上市公司现金分红和退出机制。健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架，将更多金融活动、金融市场、金融机构和金融基础设施纳入宏观审慎政策框架。完善全口径外债和跨境资本监管体系。改革完善地方金融监管体制，坚决打击非法金融机构和非法金融活动。

（六）推进更高水平对外开放。扎实推进共建“一带一路”，在更深层次、更宽领域、以更大力度推进全方位高水平开放。

一是深入推进“一带一路”国际合作。办好第二届“一带一路”国际合作高峰论坛。加强我国与沿线国家的发展规划对接。以基础设施等重大项目建设和产能合作为重点，解决好金融支撑、投资环境、风险管控、安全保障等关键问题，加强文化交流与人才合作，确保更多合作成果落地。深入推进数字丝绸之路建设合作，推动中国—东盟智慧城市网络合作。高质量建设境外经贸合作区、产能合作园区等平台。推动中欧班列高质量发展，加快“丝路电商”全球布局。务实推进与法国、德国、日本、新加坡等国家第三方市场合作和创新合作，积极推进与太平洋岛国的经贸、旅游等务实合作。加快沿边开发开放步伐，推动沿边重点开发开放试验区和跨境经济合作区建设。支持东北地区打造我国向北开放的重要窗口和东北亚地区合作的中心枢纽。

二是着力稳外贸。进一步压缩整体通关时间，降低进出口合规成本，大力推进“经认证的经营者”（AEO）国际互认合作，提升贸易便利化水平。加大对出口信用保险保单融资、出口退税账户质押融资等政策支持力度，推动出口市场多元化。办好第二届中国国际进口博览会，增加先进技术设备、关键零部件以及短缺的能源资源、农产品进口，促进对外贸易平衡发展。优化进出口结构，巩固传统竞争优势，加快培育以技术、标准、品牌、质量、服务为核心的综合竞争优势，促进服务贸易创新发展，加快服务外包转型升级，积极发展跨境电商，推动外贸向质量效益型转变。

三是加大吸引外资力度。出台实施外商投资法，缩减外商投资准入负面清单，全面清理取消负面清单以外领域针对外资设置的准入限制。稳步推进金融业开放，吸引更多长期资金流入，有效发挥国际长期资本的作用。制定鼓励外商投资产业目录，扩大鼓励外商投资范围，吸引跨国公司来华投资并设立生产研发基地。健全外资项目服务机制，推动一批规模大、示范性强的重点项目落地。完善外资安全审查机制。稳步推进外债登记制管理改革，提升监管水平。推进国家级经开区、高新区等各类开发区创新提升，增强辐射带动作用。研究出台推动自贸试验区进一步扩大开放和创新发展的改革措施。增设上海自贸试验区新片区，将支持自贸试验区及全面创新改革试验区的出入境政策措施推广至全国。深入落实支持海南全面深化改革开放的各项政策举措，高质量建设全岛自贸试验区，探索建设中国特色自由贸易港。

四是促进对外投资平稳健康发展。加快制定境外投资条例，完善境外投资服务和监管。推动企业加强合规管理，规范企业境外经营秩序，实行守信联合激励和失信联合惩戒。加强“走出去”公共服务平台建设，建立部门间信息统一归集和共享机制。推进安全风险防范体系建设，全面提高境外安全保障和应对风险能力。

五是积极参与国际经贸规则变革完善。积极发展全球伙伴关系，充分利用国际平台加强政策协调，扩大同各国的利益交汇点。积极参与世界贸易组织改革，坚定维护多边贸易体制，主动参与多边贸易规则制定，推动构建公正、合理、透明的国际经贸规则体系，维护支持贸易投资自由化便利化的合作方向。落实阿根廷中美元首会晤共识，稳妥推动中美经贸磋商。推动早日达成区域全面经济伙伴关系协定，加快中欧投资协定谈判和中日韩自由贸易区谈判进程。

（七）促进城乡区域协调发展。围绕解决发展不平衡不充分问题，推动乡村振兴和区域发展

重大战略落地见效，着力提升新型城镇化质量，缩小城乡区域发展差距。

一是持续推进乡村振兴战略。落实农业农村优先发展总方针，积极推动乡村振兴战略规划（2018—2022年）各项任务落地。加快编制村庄规划，推进农村基础设施和公共服务提档升级，健全多元投入机制，促进路水电气信等城乡基础设施一体规划、互联互通，推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖。大力支持农村饮水安全巩固提升等工程建设。抓好农村人居环境整治三年行动，重点推进“厕所革命”，做好农村生活垃圾污水治理，推动垃圾分类和资源化利用，建设美丽乡村。加快推进农村水土流失综合治理，实施生态清洁小流域建设。完善县乡村物流基础设施网络，加强农产品物流骨干网络和冷链物流体系建设，促进重要市政设施城乡共用。实施村庄基础设施建设工程，新建改建农村公路20万公里。全面深化农村改革，深化农村土地征收制度改革，稳慎推进农村宅基地制度改革，推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证，加快盘活利用闲置宅基地和闲置农房，推进农村集体产权制度改革。深化农垦改革发展。

二是扎实推进以人为核心的新型城镇化。建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，推进城乡融合发展。推动落实1亿非户籍人口在城市落户目标，加快推进户籍制度改革，推进租赁住房的常住人口在城市公共户口落户。加快城市群一体化体制机制建设，增强中心城市辐射带动力，加强交通设施联通，优化产业布局。持续提升城市品质，推进城区老工业区、城镇人口密集区危险化学品生产企业等搬迁改造，有序推动城市老旧小区改造，支持加装电梯和无障碍环境建设，积极打造新型智慧城市，推进地下综合管廊、海绵城市和城市排水防涝设施建设。规范有序建设特色小镇。加快建立多元可持续的城镇化资金保障机制。

三是着力推动区域协调发展。制定西部开发开放新的政策措施，推进西部大开发形成新格局，推动西部地区生态环境、营商环境、开放环境、创新环境明显改善。支持东北地区深化改革创新推动高质量发展，加快落实优化营商环境、深化国企改革、促进民营经济发展等政策举措。支持中部地区发挥优势，夯实制造业基础，有力有序承接国内外产业转移。支持中西部和东北地区建设科技成果转化示范区。推进实施淮河生态经济带发展规划。加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展，深入实施兴边富民行动，积极促进资源型地区经济转型发展。推动国家级新区高质量发展，积极推动和支持临空经济示范区、自主创新示范区等平台建设。制定坚持陆海统筹、加快建设海洋强国政策及规划，推动海洋经济高质量发展。

四是深入实施国家重大区域战略。促进京津冀协同发展，积极稳妥有序推进北京非首都功能疏解，出台实施雄安新区相关规划及改革开放配套实施方案，推进交通、生态、公共服务等基础设施项目建设，持续推动北京城市副中心建设，建好首都水源涵养功能区与生态环境支撑区。深入推动长江经济带发展，按照统筹山水林田湖草系统治理的思路，扎实推进“三水共治”和生态环境治理“4+1”工程，发挥铁路、公路、水运各自优势整体设计综合运输体系。将长江三角洲区域一体化发展上升为国家战略，制定实施发展规划纲要。编制粤港澳大湾区产业发展、基础设施、生态环境等专项规划，支持深圳前海、广州南沙、珠海横琴等粤港澳合作发展平台建设。

（八）切实保障和改善民生。坚持以人民为中心的发展思想，突出保基本兜底线，精心做好各项民生工作，实施好更具有普惠性和可持续性的社会政策。

一是扎实做好就业优先工作。加强对美贸易重点企业用工监测，完善风险应对预案，落实好受影响企业的援企稳岗等措施。扎实做好高校毕业生、退役军人、农民工等重点群体就业工作，加强对城镇各类就业困难人员的就业帮扶。深入实施高校毕业生就业创业促进计划和基层成长计划，启动实施

三年百万青年见习计划。加强对灵活就业、新就业形态的支持，鼓励各地加快建设创业孵化载体，深入推进返乡创业试点示范。不断健全职业技能培训制度，加快推行终身职业技能培训制度。健全技术工人职业发展机制。组织实施公共职业技能培训基础平台建设行动方案。加快产教融合实训基地建设。大力弘扬工匠精神，积极推行企业新型学徒制。推进农民工职业技能提升计划等专项培训。继续实施阶段性降低失业保险费率政策，实质性扩大失业保险基金稳就业支出，全面落实失业保险基金稳岗返还政策。实施职业技能提升行动，从失业保险基金结余中拿出 1000 亿元，用于 1500 万人次以上的职工技能提升和转岗转业培训。支持困难企业开展职工在岗培训，加强失业人员职业技能培训或创业培训。对招用农村贫困人口、城镇登记失业半年以上人员的各类企业，三年内给予定额税费减免。加大对残疾人等就业困难人群帮扶力度，确保零就业家庭动态清零。

二是进一步完善社会保障制度和政策。统筹推进多层次社会保障体系建设，推进以国家政务服务平台为统一入口的社会保险公共服务平台建设。研究制定建立退休人员基本养老金合理调整机制。推进贫困人口基本养老保险制度全覆盖。落实企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，加快完善养老保险省级统筹，落实降低社会保险费率相关工作。全面推进建立统一的城乡居民基本医疗保险和大病保险制度。扩大长期护理保险制度试点。加强医疗保障基金监管。进一步推进跨省异地就医直接结算。完善农村低保制度，健全低保对象认定办法。完善失业保险制度，研究解决新业态从业人员中无工作单位人员的职业伤害保障问题。落实特困人员救助供养制度，加大临时救助力度，优化救助方式和审核审批程序，认真执行社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制。持续开展农村危房改造，继续做好棚户区改造工作，进一步规范发展公租房。

三是深入推进公共服务补短板强弱项提质量。制定国家基本公共服务标准，推动各地区各领域标准规范做好衔接，实施社会领域公共服务补短板、强弱项、提质量行动方案。出台实施促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见，着力增加托育服务有效供给。坚持教育优先发展。积极支持优质普惠学前教育资源扩容建设，坚持公办民办并举，在持续办好公办幼儿园的同时，引导社会力量多举办普惠性幼儿园，加快完善普惠性民办幼儿园认定标准、补助标准及扶持政策。继续推进城乡义务教育一体化发展，深入实施高中阶段教育普及攻坚计划，积极消除城镇中小学“大班额”。持续改善贫困地区学校基本办学条件，加大对农村贫困地区儿童早期发展的支持力度，强化农村和贫困地区控辍保学工作，加强乡村教师队伍建设。依法支持民办教育发展。科学稳妥推进民族地区双语教育。发展现代职业教育，改革高职院校考试招生办法、办学体制和育人机制，支持企业和社会力量兴办职业教育，加快学历证书和职业技能等级证书互通衔接。加快“双一流”建设，促进高等教育内涵式发展。实施好教育现代化推进工程。2019 年，九年义务教育巩固率预期达到 94.6%，高中阶段教育毛入学率预期达到 89.4%，高职院校扩招 100 万人，普通高等教育本专科招生预期达到 870 万人，研究生招生预期达到 93.3 万人。深化医药卫生体制改革。积极推动建立分级诊疗制度、现代医院管理制度、全民医疗保障、药品供应保障、医疗卫生行业综合监管五项制度。发展“互联网+医疗健康”，加快建立远程医疗服务体系。稳步推进区域医疗中心规划建设，加强乡村医生队伍建设。加强重大疾病防治，继续实施疑难病症诊治能力提升和中医药传承创新工程。加快儿童药物研发。加强罕见病用药保障。深化医保支付方式改革，优化医保支出结构。坚持预防为主，加强公共卫生服务、职业病和地方病防治能力建设。抓好青少年近视防治。完善生育配套政策。加快完善疫苗药品监管长效机制。进一步加强医德医风和医疗卫生领域失信治理。开展社会办医示范行动，制定促进健康产业高质量发展行动纲要。加强居民身心健康教育和自我健康管理。加强城乡养老设施建设，积极引导民间资本和外资进入养老

服务业，大力发展养老特别是社区养老服务业。推进实施社会服务兜底工程，提升老年人、残疾人、困境儿童、农村留守儿童、精神障碍患者等困难群体服务设施建设水平。切实加强妇女、未成年人、残疾人等社会群体权益保护。启动实施积极应对人口老龄化中长期规划。推动大运河文化带建设，积极推进平安故宫、国家美术馆、中国工艺美术馆、国家图书馆国家文献战略储备库等重大文化项目建设。深入推进中华优秀传统文化传承发展，加强文物保护利用改革和历史文化遗迹保护修复。繁荣发展哲学社会科学，建好中国特色新型智库。倡导全民阅读。大力推进实施全国红色旅游经典景区三期总体建设方案。推动冬奥会场馆建设，加大体育设施建设力度。办好 2019 年北京世界园艺博览会。严格落实安全生产责任制，完善安全监管体制，抓好食品药品、交通等安全。

进一步支持香港、澳门融入国家发展大局，加快推进粤港澳大湾区规划建设，实施好港澳居民证件便利化、进一步便利港澳居民到内地创业就业、降低粤港澳通信漫游费用等政策措施。支持香港、澳门参与国家经济高质量发展和新一轮高水平开放，努力把香港、澳门打造成国家双向开放的重要区域。支持香港提升国际金融、航运、贸易中心地位，促进香港同内地加强科技合作，支持香港建设国际创新科技中心。支持澳门加强世界旅游休闲中心、中葡商贸合作服务平台建设，打造中医药科技产业发展平台，支持澳门打造以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地。扩大海峡两岸交流合作、深化两岸融合发展，持续落实促进两岸经济文化交流合作的 31 条措施，推出更多惠及台湾同胞的政策措施，为台胞台企在大陆实现更好发展创造条件。

各位代表，做好 2019 年经济社会发展工作意义重大，任务艰巨。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，按照党中央、国务院决策部署，自觉接受全国人大的监督，虚心听取全国政协的意见和建议，敢于担当、真抓实干，自力更生、艰苦奋斗，改革创新、攻坚克难，促进经济社会平稳健康可持续发展，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立 70 周年！

（摘自《人民日报》2019 年 3 月 18 日）

关于2018年中央和地方预算执行情况与 2019年中央和地方预算草案的报告

财政部

各位代表：

受国务院委托，现将2018年中央和地方预算执行情况与2019年中央和地方预算草案提请十三届全国人大二次会议审议，并请全国政协各位委员提出意见。

一、2018年中央和地方预算执行情况

2018年是全面贯彻党的十九大精神的开局之年。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，按照高质量发展要求，落实党中央、国务院决策部署，严格执行十三届全国人大一次会议审查批准的预算，保持了经济持续健康发展和社会大局稳定，朝着实现全面建成小康社会的目标迈出了新的步伐。中央和地方预算执行情况较好。

（一）2018年一般公共预算收支情况。

1. 全国一般公共预算。

全国一般公共预算收入183351.84亿元，为预算的100.1%，比2017年同口径（下同）增长6.2%。加上调入资金及使用结转结余14772.77亿元（包括中央和地方财政从预算稳定调节基金、政府性基金预算、国有资本经营预算调入资金，以及地方财政使用结转结余资金），收入总量为198124.61亿元。全国一般公共预算支出220906.07亿元，完成预算的105.3%，增长8.7%。加上补充中央预算稳定调节基金1018.54亿元，支出总量为221924.61亿元。收支总量相抵，赤字23800亿元，与预算持平。

2018年我国经济运行总体平稳、稳中有进，全国一般公共预算收入保持增长。1—4月增长12.9%，随着5月1日起实施增值税减税措施，出台支持小微企业发展税收优惠政策，10月1日起提高个人所得税基本减除费用标准并适用新的税率表，以及经济出现新的下行压力等，5—12月收入增幅放缓至2.6%。从收入构成看，税收收入156400.52亿元，增长8.3%，占一般公共预算收入比重提高至85.3%；非税收入26951.32亿元，下降4.7%，占一般公共预算收入比重为14.7%。

2. 中央一般公共预算。

中央一般公共预算收入 85447.34 亿元，为预算的 100.1%，增长 5.3%。加上从中央预算稳定调节基金调入 2130 亿元，从中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入 323 亿元，收入总量为 87900.34 亿元。中央一般公共预算支出 102381.8 亿元，完成预算的 99.1%，增长 7.7%，其中，本级支出 32707.81 亿元，完成预算的 100.7%，增长 8.8%；对地方税收返还和转移支付 69673.99 亿元，完成预算的 99%，增长 7.2%。加上补充中央预算稳定调节基金 1018.54 亿元，支出总量为 103400.34 亿元。收支总量相抵，中央财政赤字 15500 亿元，与预算持平。

中央一般公共预算主要收入项目具体情况是：国内增值税 30753.04 亿元，为预算的 104%。国内消费税 10631.75 亿元，为预算的 100.6%。进口货物增值税、消费税 16878.75 亿元，为预算的 98.9%。关税 2847.75 亿元，为预算的 90.7%。企业所得税 22241.81 亿元，为预算的 101.6%。个人所得税 8324.41 亿元，为预算的 107.4%。出口货物退增值税、消费税 15913.45 亿元，为预算的 107.7%。

中央一般公共预算本级主要支出项目具体情况是：一般公共服务支出 1503.68 亿元，完成预算的 103.4%。外交支出 583.37 亿元，完成预算的 97.1%。国防支出 11069.7 亿元，完成预算的 100%。公共安全支出 2041.51 亿元，完成预算的 102.5%。教育支出 1731.23 亿元，完成预算的 101.2%。科学技术支出 3120.27 亿元，完成预算的 100.2%。粮油物资储备支出 1375.64 亿元，完成预算的 100.3%。债务付息支出 4161.65 亿元，完成预算的 97.1%。

中央对地方税收返还和转移支付具体情况是：税收返还 7987.86 亿元，完成预算的 98.2%。一般性转移支付 38759.04 亿元，完成预算的 99.4%，占转移支付总额的比重提高至 62.8%。专项转移支付 22927.09 亿元，完成预算的 98.8%。

2018 年中央一般公共预算收入超收 90.34 亿元和支出结余 928.2 亿元，全部转入中央预算稳定调节基金。中央预备费预算 500 亿元，实际支出 17.48 亿元，主要用于支持地方加强非洲猪瘟防控等方面，剩余 482.52 亿元（已包含在上述支出结余 928.2 亿元中）全部转入中央预算稳定调节基金。2018 年末，中央预算稳定调节基金余额 3763.99 亿元。

3. 地方一般公共预算。

地方一般公共预算收入 167578.49 亿元，其中，本级收入 97904.5 亿元，增长 7%；中央对地方税收返还和转移支付收入 69673.99 亿元。加上地方财政从地方预算稳定调节基金、政府性基金预算、国有资本经营预算调入资金及使用结转结余 12319.77 亿元，收入总量为 179898.26 亿元。地方一般公共预算支出 188198.26 亿元，增长 8.7%。收支总量相抵，地方财政赤字 8300 亿元，与预算持平。

（二）2018 年政府性基金预算收支情况。

按照地方政府债务管理有关规定，地方政府专项债务收支纳入政府性基金预算管理。

全国政府性基金收入 75404.5 亿元，增长 22.6%。加上 2017 年结转收入 385.59 亿元和地方政府发行专项债券筹集收入 13500 亿元，全国政府性基金相关收入为 89290.09 亿元。全国政府性基金相关支出 80562.07 亿元，增长 32.1%。

中央政府性基金收入 4032.65 亿元，为预算的 104.4%，增长 4.2%。加上 2017 年结转收入 385.59 亿元，收入总量为 4418.24 亿元。中央政府性基金支出 4021.55 亿元，完成预算的 94.7%，增长 8.4%，其中，本级支出 3089.29 亿元，对地方转移支付 932.26 亿元。调入一般公共预算 1.46 亿元。中央政府性基金收大于支 395.23 亿元，其中，结转下年继续使用 358.24 亿元；单项政府性基金结转超过当年收入 30%的部分合计 36.99 亿元，按规定补充中央预算稳定调节基金。

地方政府性基金本级收入 71371.85 亿元，增长 23.8%，其中，国有土地使用权出让收入 65095.85

亿元，增长 25%。加上中央政府性基金对地方转移支付收入 932.26 亿元和地方政府发行专项债券筹集收入 13500 亿元，地方政府性基金相关收入为 85804.11 亿元。地方政府性基金相关支出 77472.78 亿元，增长 32.9%，其中，国有土地使用权出让收入相关支出 69941.04 亿元，增长 34.2%。

（三）2018 年国有资本经营预算收支情况。

按照国有资本经营预算管理有关规定，国有资本经营预算收入主要根据国有企业上年实现净利润一定比例收取，同时按照收支平衡原则安排相关支出。2017 年全国国有及国有控股企业（不含国有一级金融类企业）营业总收入 53.75 万亿元，实现净利润 2.35 万亿元，归属于母公司所有者的净利润 1.42 万亿元；年末资产总额 183.52 万亿元，负债总额 118.46 万亿元。

全国国有资本经营预算收入 2899.95 亿元，增长 9.8%。全国国有资本经营预算支出 2159.26 亿元，增长 6.7%。

中央国有资本经营预算收入 1325.31 亿元，为预算的 96.3%，增长 1.6%。加上 2017 年结转收入 113.59 亿元，收入总量为 1438.9 亿元。中央国有资本经营预算支出 1111.73 亿元，完成预算的 95.1%，增长 10.1%，其中，本级支出 1024.85 亿元，对地方转移支付 86.88 亿元。调入一般公共预算 321.54 亿元，调入比例提高至 25%。结转下年支出 5.63 亿元。

地方国有资本经营预算本级收入 1574.64 亿元，增长 17.8%。加上中央国有资本经营预算对地方转移支付收入 86.88 亿元，收入总量为 1661.52 亿元。地方国有资本经营预算支出 1134.41 亿元，下降 9.2%，主要是调入一般公共预算资金增加至 432.45 亿元。

（四）2018 年社会保险基金预算收支情况。

为均衡地区间企业职工基本养老保险基金负担、实现基本养老保险制度可持续发展，2018 年出台了企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，通过调剂将收支状况较好省份的基金结余按一定比例调剂至缺口省份，确保各地养老金按时足额发放。

全国社会保险基金收入 72649.22 亿元，增长 24.3%，剔除机关事业单位基本养老保险后同口径增长 7.3%，其中，保险费收入 52543.2 亿元，财政补贴收入 16776.83 亿元。全国社会保险基金支出 64586.45 亿元，增长 32.7%，剔除机关事业单位基本养老保险后同口径增长 12.7%。当年收支结余 8062.77 亿元，年末滚存结余 86337.13 亿元。

中央社会保险基金收入 582.11 亿元，其中，保险费收入 301.84 亿元，财政补贴收入 274.7 亿元。加上地方上缴的中央调剂基金收入 2413.3 亿元，收入总量为 2995.41 亿元。中央社会保险基金支出 532.13 亿元，加上安排给地方的中央调剂基金支出 2406.8 亿元，支出总量为 2938.93 亿元。当年收支结余 56.48 亿元，年末滚存结余 315.49 亿元。

地方社会保险基金收入 72067.11 亿元，其中，保险费收入 52241.36 亿元，财政补贴收入 16502.13 亿元。加上中央调剂资金收入 2406.8 亿元，收入总量为 74473.91 亿元。地方社会保险基金支出 64054.32 亿元，加上中央调剂资金支出 2413.3 亿元，支出总量为 66467.62 亿元。当年收支结余 8006.29 亿元，年末滚存结余 86021.64 亿元。

2018 年末，中央财政国债余额 149607.42 亿元，控制在全国人大批准的债务余额限额 156908.35 亿元以内；地方政府债务余额 183861.52 亿元，包括一般债务余额 109938.75 亿元、专项债务余额 73922.77 亿元，控制在全国人大批准的债务余额限额 209974.3 亿元以内。

预算执行中，按照深化党和国家机构改革统一部署，及时安排新组建部门所需开办及筹建经费，认真做好相关部门预算划转等工作，确保部门正常运转和履职需要，保障党和国家机构改革顺利实施。所有中央部门预算批复工作在法定时限内完成。

以上预算执行的具体情况及相关说明详见《中华人民共和国 2018 年全国预算执行情况 2019 年全国预算（草案）》。

（五）2018 年主要财税政策落实和重点财政工作情况。

2018 年，财政部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，按照预算法和《关于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》，落实全国人大预算决议要求，聚力增效实施积极的财政政策，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，深化财税体制改革，狠抓预算执行管理。

大力实施减税降费。完善增值税制度。降低制造业、交通运输、建筑、基础电信服务等行业及农产品等货物的增值税税率，统一增值税小规模纳税人标准至 500 万元，对装备制造等先进制造业、研发等现代服务业符合条件企业和电网企业的期末留抵税额予以一次性退还。实施个人所得税改革。修改个人所得税法，自 2018 年 10 月 1 日起，提高基本减除费用标准，调整优化税率结构，在此基础上研究制定个人所得税专项附加扣除暂行办法，设立子女教育等 6 项专项附加扣除，修订个人所得税法实施条例，自 2019 年 1 月 1 日起正式实施，实现从分类税制向综合与分类相结合税制的重大转变，惠及约 8000 万纳税人。加大小微企业税收支持力度。将享受减半征收企业所得税优惠政策的小型微利企业年应纳税所得额上限由 50 万元提高到 100 万元，将符合条件的小微企业和个体工商户贷款利息收入免征增值税单户授信额度上限由 100 万元提高到 1000 万元。鼓励企业加大研发投入。取消企业委托境外研发费用不得加计扣除限制，将企业研发费用加计扣除比例提高到 75%的政策由科技型中小企业扩大至所有企业，将高新技术企业和科技型中小企业的亏损结转年限由 5 年延长至 10 年，对企业新购进单位价值不超过 500 万元的设备、器具允许当年一次性税前扣除。调整完善进出口税收政策。分两批对 4000 多项产品提高出口退税率并简化退税率结构。对包括抗癌药在内的绝大多数进口药品实施零关税，降低汽车整车及零部件、部分日用消费品和工业品进口关税，我国关税总水平由 2017 年的 9.8%降至 7.5%。进一步清理规范涉企收费。停征首次申领居民身份证工本费等一批行政事业性收费，降低重大水利工程建设基金等部分政府性基金征收标准，延长阶段性降低社会保险费率和企业住房公积金缴存比例政策期限。上述减税降费措施全年减负约 1.3 万亿元。

推动三大攻坚战取得明显成效。加强地方政府债务风险防控。落实地方政府债务限额管理和预算管理，地方政府存量债务置换基本完成。支持地方做好专项债券发行和使用，提前两个月完成 1.35 万亿元的发行目标，完善管理措施，严控法定限额内专项债务风险。出台地方政府债务信息公开办法，指导地方有序公开债务限额余额、债券发行和资金使用安排、债务还本付息等信息。进一步完善地方政府隐性债务风险监管政策，加强资金供给端、项目建设源头风险防控。强化监督问责，配合建立终身问责、倒查责任机制，组织核查部分市县和金融机构违法违规举债行为，并公开通报曝光。健全统计监测机制，及时警示债务风险。督促地方落实属地管理责任，牢牢守住不发生系统性风险的底线。大力支持脱贫攻坚。中央财政补助地方专项扶贫资金 1060.95 亿元，增加 200 亿元，增长 23.2%，增加的资金重点用于“三区三州”等深度贫困地区。全面推进贫困县涉农资金整合试点，全年整合资金超过 3000 亿元。严控扶贫领域融资风险，将易地扶贫搬迁贷款融资等统一调整规范为发行地方政府债券融资。探索建立财政扶贫资金动态监控机制，加强各级各类财政扶贫资金管理。制定财政扶贫项目资金绩效管理办法，绩效目标管理基本实现全覆盖，涉及约 11 万个扶贫项目、8000 多亿元。全年减少农村贫困人口 1386 万。加大污染防治力度。中央财政支持污染防治攻坚战相关资金约 2555 亿元，增长 13.9%，其中大气、水、土壤污染防治投入力度为近年来最大。扩大中央财政支持北方地区冬季清洁取暖试点范围。实施促进长江经济带生态保护修复奖励政策，建立长江流域重点水域禁捕补偿制度。启

动城市黑臭水体治理示范，支持中西部地区城镇污水处理提质增效。将宁夏贺兰山东麓、贵州乌蒙山区等 14 个项目纳入第三批山水林田湖草生态保护修复工程试点，加上前两批 11 个试点项目，基本涵盖了“两屏三带”的生态功能区块。

支持深化供给侧结构性改革。推进科技创新能力建设。中央一般公共预算本级科学技术支出增长 10.3%。支持实施国家科技重大专项，并选取部分专项探索开展基于诚信和绩效的“绿色通道”试点。开展中央财政科研项目资金管理改革督察，在优化科研项目和经费管理、减少报表和过程检查、推进科研项目绩效评价等方面推出一系列新举措。鼓励香港、澳门特别行政区高等院校和科研机构参与中央财政科技计划（专项、基金等）组织实施。支持制造业转型升级。推动智能制造、工业强基、绿色制造和工业互联网发展，支持制造业创新中心加强能力建设。落实首台（套）重大技术装备保险补偿试点政策，累计支持推广 1087 个项目，涉及装备价值总额 1500 多亿元。激发创新创业活力。支持 100 个国家级、省级实体经济开发区打造特色载体，助推中小企业“双创”升级。设立国家融资担保基金，提升服务小微企业和“三农”等的能力。对扩大小微企业融资担保业务规模、降低小微企业融资担保费率成效明显的地方予以奖补激励。落实“三去一降一补”重点任务。出台推进去产能和“僵尸企业”债务重组相关政策，继续支持钢铁、煤炭行业化解过剩产能，中央企业处置“僵尸企业”和治理特困企业工作取得积极进展。加大重点领域补短板力度，发挥中央基建投资作用。规范有序推进政府和社会资本合作（PPP），截至 2018 年末，全国 PPP 综合信息平台项目管理库累计落地项目 4691 个、投资额 7.2 万亿元，落地率 54.2%。促进城乡区域协调发展。中央财政均衡性转移支付增长 9.2%，老少边穷地区转移支付增长 15.7%，不断加大对中西部地区的支持力度。构建雄安新区规划建设起步阶段财政支持政策体系，研究对海南全面深化改革开放等重大区域战略财政支持政策。建立健全实施乡村振兴战略财政投入保障制度。建立跨省域补充耕地国家统筹机制和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制。加快消化粮食库存，完善稻谷等粮食价格形成机制，全面推进优质粮食工程建设，支持深化农业供给侧结构性改革。

社会民生持续改善。实施更加积极的就业政策。落实就业创业补贴政策，加强公共就业服务能力建设，中央财政就业补助资金支出 468.78 亿元，增长 6.8%，全年城镇新增就业 1361 万人。推动教育改革发展。中央财政教育转移支付的 84.4%投向中西部地区，并向贫困地区倾斜。全国约 1.45 亿义务教育学生免除学杂费并获得免费教科书，1392 万家庭经济困难寄宿生获得生活费补助，1400 万进城务工人员随迁子女实现相关教育经费可携带，3700 万学生享受营养膳食补助。支持学前教育、普通高中、职业教育、高等教育发展。加强基本民生保障。机关事业单位和企业退休人员基本养老金标准提高约 5%。城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准提高至 88 元，并建立了基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。划转部分国有资本充实社保基金，5 户中央企业和浙江、云南两省的划转试点工作基本完成，19 户中央企业的划转工作正在推进中，推动建立国有资本划转和企业职工基本养老保险基金缺口逐步弥补相结合的运行机制。城乡居民医保财政补助标准提高到每人每年 490 元，增加的 40 元中一半用于加强大病保险保障能力。基本公共卫生服务经费人均财政补助标准达到 55 元。支持做好最低生活保障、特困人员救助供养等困难群众救助工作。提高优抚对象等人员抚恤和生活补助标准，惠及全国 860 余万优抚对象。继续支持各类棚户区改造、公租房配套基础设施建设等，全年棚户区改造开工 626 万套、农村危房改造 190 万户。深入实施文化惠民工程，支持 5 万余所公共文化设施免费开放。

财税改革向纵深推进。加快财政体制改革。出台基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案，以及医疗卫生领域财政事权和支出责任划分改革方案。教育、科技、交通运输

等领域财政事权和支出责任划分改革正在积极推进。深化预算管理制度改革。深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，在中央财政层面初步建立了项目支出为主的全过程预算绩效管理体系，中央本级项目和对地方专项转移支付绩效目标、运行监控和绩效自评实现全覆盖，建立重点绩效评价常态化机制，2018年组织第三方机构对38个重点民生政策和重大项目开展重点绩效评价，涉及资金5513亿元，评价结果已经用于改进管理、预算安排和完善政策。中央预算决算公开内容更加细化，省市县级政府和部门预算决算公开深入推进。政府财务报告编制试点范围进一步扩大。完善税收制度。结合减税降费，初步建立综合与分类相结合的个人所得税制，改革完善增值税制度。加快税收立法进程，环境保护税法、船舶吨税法、烟叶税法顺利实施，耕地占用税法、车辆购置税法经全国人大常委会审议通过，资源税法按程序提请全国人大常委会初次审议。深化国资国企改革。首次向全国人大常委会作了全口径国有资产管理情况综合报告和金融企业国有资产专项报告。推动出台国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见，推进中央党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管试点的实施意见，以及完善国有金融资本管理的指导意见，扎实有序落实相关重点工作。剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题取得重要进展。

财政管理水平继续提高。强化管理基础工作。多措并举加快预算执行进度，完善对地方转移支付资金调度，支持地方做好保工资、保运转、保基本民生，以及农民工工资支付、清理拖欠民营企业账款等工作。加快推进预算执行动态监控工作，36个省本级、绝大多数市县都已建立预算执行动态监控机制。构建网上报销公务平台，实现公务人员出差报销全流程电子化管理。加强地方暂付款管理。清理整顿地方财政专户工作基本完成。政府会计准则制度体系基本建成，行政事业单位内部控制规范体系进一步健全。严肃财经纪律。围绕落实重大财税政策加大财政监督检查力度，对地方政府债务管理、财政支持脱贫攻坚、污染防治资金使用、经济开发区税收优惠政策执行等情况进行核查检查。加强会计、政府采购代理机构监管，严肃处理违法违规行为。认真整改审计发现问题。高度重视审计指出的具有指定用途的转移支付占比较高、预算绩效评价覆盖面小等问题，落实整改责任，细化整改措施，扎实推进整改，同时认真研究采纳审计建议，注重举一反三，从体制机制上巩固整改成果。

总的看，2018年预算执行情况较好，财政改革发展工作取得新进展，有力促进了经济社会持续健康发展。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，是全国人大、全国政协及代表委员们监督指导的结果，是各地区、各部门以及全国各族人民共同努力的结果。

同时，预算执行和财政工作中还面临一些问题和挑战。主要是：财政收入增长基础不稳，支出刚性不减，一些市县保工资、保运转、保基本民生支出压力大。预算编制的准确性和预算的约束力需要进一步增强；预算分配管理存在薄弱环节，内部控制需要进一步加强；有的地方和部门预算执行基础工作不扎实，支出进度较慢，造成财政资金闲置浪费。专项转移支付退出机制不完善，定期评估覆盖面较窄。政府性基金预算中有的项目执行慢、结转资金较多；国有资本经营预算范围还不完整；企业职工基本养老保险全国统筹仍未实现，医疗保险可持续筹资和待遇调整机制尚需完善，社会保险基金财务可持续性面临挑战。有的地区脱离实际，存在超出自身财力过高承诺等问题，影响财政可持续性。有的地方仍违规担保或变相举债，防范化解债务风险任务艰巨。有的政策执行和落实不到位，企业和群众获得感不强。我们高度重视这些问题，将下大气力采取措施加以解决。

二、2019年中央和地方预算草案

2019年是新中国成立70周年，是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年，做好

预算编制和财政工作意义重大。要按照中央经济工作会议精神，认真编制 2019 年预算草案，科学研究提出财政收入、支出、转移支付、赤字及债务规模等安排，保障党中央、国务院重大决策部署的落实。

（一）2019 年财政收支形势分析。

当前，我国发展仍处于并将长期处于重要战略机遇期，拥有足够的韧性、巨大的潜力和不断迸发的创新活力，经济长期向好趋势没有也不会改变。同时，经济发展面临的国际环境和国内条件都在发生深刻而复杂的变化，可以预料和难以预料的风险挑战更多更大，经济运行稳中有变、变中有忧。外部环境复杂严峻，贸易保护主义和单边主义加剧，世界经济增长动能正在减弱，不稳定不确定因素增多。国内深层次结构性矛盾和问题在外部冲击下趋于显性化，需求增长放缓，实体经济困难增多，市场信心和预期受到影响，推进供给侧结构性改革过程中不可避免会遇到一些困难和挑战。从财政收入形势看，受经济下行压力加大、实施更大规模减税降费，以及上年部分减税降费政策翘尾减收等因素影响，预计 2019 年财政收入增速将有所放缓。从财政支出形势看，各领域对财政资金需求很大，支持深化供给侧结构性改革、打好三大攻坚战、实施乡村振兴战略、加强科技创新和关键技术攻关、建设提升自然灾害防治能力若干工程、加大基本民生领域投入力度、支持外交国防、增强基层财政保障能力等，都需要予以重点保障。综合分析，2019 年财政收入形势较为严峻，收支平衡压力较为突出，必须牢固树立底线思维，切实增强忧患意识，提高风险防控能力，平衡好稳增长和防风险的关系，进一步加强政策和资金统筹，在加大减税降费力度和着力保障重点支出的同时，保持财政可持续。

（二）2019 年预算编制和财政工作的总体要求。

按照党中央、国务院决策部署，2019 年要统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定工作，保持经济运行在合理区间，进一步稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期。预算编制和财政工作的总体要求是：在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持深化市场化改革、扩大高水平开放，加快建设现代化经济体系，继续打好三大攻坚战，着力激发微观主体活力，创新和完善宏观调控，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定工作。积极的财政政策要加力提效，实施更大规模的减税降费，实质性降低增值税等税率；优化财政支出结构，树立过紧日子的思想，严格压缩一般性支出，加大对重点领域支持力度，提高资金配置效率，有效降低企业负担；加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系；全面实施预算绩效管理，加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系；加强地方政府债务管理，较大幅度增加地方政府专项债券规模，积极防范化解地方政府债务风险，促进经济持续健康发展和社会大局稳定，为全面建成小康社会收官打下决定性基础，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立 70 周年。

按照上述要求，着重把握好五个方面：一是加大减税降费力度，促进实体经济发展。实施更大规模的减税和推进更明显的降费，普惠性减税和结构性减税并举，重点降低制造业和小微企业税收负担，降低制度性交易成本，改善营商环境。降低社保缴费率，稳定现行征缴方式。二是增加重点领域投入，提高支出精准度。落实党中央、国务院重大决策部署，突出财政支出的公共性、普惠性，继续调整优化支出结构，增强财政投入的精准度。重点增加对脱贫攻坚、“三农”、结构调整、科技创新、生态环保、民生等领域的投入，着力支持深化供给侧结构性改革、加强创新和技术攻关、实施乡村振兴战略、促进区域协调发展和军民融合发展。三是树立过紧日子的思想，严格控制一般性支出。为支持企业减负，各级政府要过紧日子，厉行勤俭节约，把钱花在刀刃上。大力压减一般性支出，严控“三公”

经费预算，取消低效无效支出，清理收回长期沉淀资金。中央财政带头严格管理部门支出，一般性支出按照不低于5%的幅度压减，“三公”经费再压减3%左右。地方财政要比照中央做法，从严控制行政事业单位开支。四是深化财税体制改革，加快建立现代财政制度。按照有利于激发微观主体活力和调动地方积极性的要求，加强系统集成，注重统筹协调，扎实推进财政体制、预算管理制度、税收制度等方面的重点改革任务。五是开大地方规范举债前门，严堵违法违规举债后门。健全规范地方政府举债融资机制，妥善处置隐性债务存量，坚决遏制隐性债务增量，堵后门要更严，开前门要更大。较大幅度增加地方政府专项债券规模，支持重大在建项目建设和补短板，更好发挥专项债券对深化供给侧结构性改革、推进在建项目建设、化解隐性债务风险等一举多得的政策效应。

（三）2019年财政政策。

2019年积极的财政政策要加力提效，发挥好逆周期调节作用，增强调控的前瞻性、针对性和有效性，加强政策协调，推动经济高质量发展。

“加力”体现在实施更大规模的减税降费和加大支出力度。实施减税降费方面。深化增值税改革，将制造业等行业现行16%的税率降至13%，将交通运输业、建筑业等行业现行10%的税率降至9%，确保主要行业税负明显降低；保持6%一档的税率不变，但通过采取对生产、生活性服务业增加税收抵扣等配套措施，确保所有行业税负只减不增，继续向推进税率三档并两档、税制简化方向迈进。抓好年初出台的小微企业普惠性减税政策落实。全面实施修改后的个人所得税法，落实好6项专项附加扣除政策。同时，明显降低企业社保缴费负担，从今年5月1日起，下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例，各地可降至16%，继续执行阶段性降低失业和工伤保险费率政策，务必使企业特别是小微企业社保缴费负担有实质性下降。继续清理规范行政事业性收费。综合各项减税降费措施，全年减轻企业税收和社保缴费负担近2万亿元。为支持实施大规模减税降费，想方设法筹集资金，中央财政将增加特定国有金融机构和央企上缴利润，地方财政也将主动挖潜，多渠道盘活各类资金和资产。加大支出力度方面。继续增加财政支出规模，安排全国财政赤字27600亿元，比2018年增加3800亿元，赤字率由2.6%适度提高到2.8%。同时，安排地方政府专项债券21500亿元，比2018年增加8000亿元。这样安排，与各方面支出需求相适应，释放了财政政策积极有力的信号，有利于更好引导企业预期和增强市场信心，也考虑为应对今后可能出现的风险隐患留出政策空间。

“提效”体现在提高财政资金配置效率和使用效益。提高资金配置效率方面。着力调整优化支出结构，坚持有保有压，该保的支出保障好，该减的支出减下来，继续盘活财政存量资金，加大资金统筹力度，精准聚焦增强对国家经济社会发展大局的支撑能力。提高资金使用效益方面。以全面实施预算绩效管理为抓手，将预算绩效管理贯穿预算编制执行全过程，加快预算执行进度，做好预算绩效监控，及时纠正偏差，尽早发挥财政资金作用，更好推动政策落地见效。

2019年主要收支政策：

1. 着力支持深化供给侧结构性改革。

坚持以供给侧结构性改革为主线不动摇，更多采取改革的办法，更多运用市场化、法治化手段，在“巩固、增强、提升、畅通”上下功夫。

巩固“三去一降一补”成果。加大破、立、降力度，用好工业企业结构调整专项奖补资金，继续处置“僵尸企业”，推动更多产能过剩行业加快出清，做好产业结构调整中的民生托底工作。落实企业改制重组、去产能调结构等方面的税收优惠政策，促进企业优胜劣汰。继续支持剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题。

增强微观主体活力。大幅放宽可享受企业所得税优惠的小型微利企业标准并加大所得税优惠力度，将小规模纳税人增值税起征点由月销售额 3 万元提高到 10 万元，允许地方在 50% 税额幅度内减征资源税、城市维护建设税、房产税、城镇土地使用税、印花税（不含证券交易印花税）、耕地占用税和教育费附加、地方教育附加，扩展投资初创科技型企业享受税收优惠政策范围。

提升产业链水平。综合运用风险补偿、后补助等手段，引导企业加大科技投入，促进成果转化和产业化。再支持一批实体经济开发区打造不同类型的创新创业特色载体。发挥好国家中小企业发展基金、新兴产业创业投资引导基金作用，加大对早中期、初创期创新型企业的支持，培育更多新动能。落实好创业投资个人所得税优惠政策，开展适当提高居民企业技术转让所得免征企业所得税限额标准试点。

畅通国民经济循环。综合运用融资增信、以奖代补、税收优惠等方式，鼓励金融机构加大对民营企业 and 中小企业的 support，缓解企业融资难融资贵问题。加快国家融资担保基金运作，对单户担保金额 500—1000 万元的，实行与 500 万元以下统一的收费政策，收费由原不高于承担风险责任的 0.5% 降为 0.3%，引导合作机构逐步将平均担保费率降至 1% 以下。支持 30 个城市开展深化民营和小微企业金融服务综合改革试点，引导试点城市降低企业综合融资成本。对小微企业年化担保费率不超过 2% 的省份进行奖补。增强金融体系服务实体经济能力，推动形成金融和实体经济良性循环。

2. 继续支持打好三大攻坚战。

防范化解财政金融风险。坚持疏堵并举，有效防控地方政府隐性债务风险。新增地方政府债务限额 30800 亿元，其中一般债务 9300 亿元、专项债务 21500 亿元，为重点项目建设提供资金保障，也为防范化解地方政府隐性债务风险创造更好条件。继续发行地方政府债券置换符合政策规定的债务，全面完成存量债务置换。妥善处置隐性债务存量，督促高风险市县尽快压减隐性债务规模，降低债务风险水平。鼓励金融机构与融资平台公司协商采取市场化方式，通过合适期限的金融工具应对到期存量隐性债务风险，避免项目资金链断裂。推进融资平台公司市场化转型。坚决遏制隐性债务增量，加强风险监测分析，对违法违规举债融资行为，发现一起、问责一起、通报一起，终身问责、倒查责任。完善专项债券管理方式，推进实行限额规模全额管理，有关政府性基金预算必须首先用于到期专项债券还本付息，严格将专项债券与项目资产、收益相对应，依法落实偿债责任，确保专项债券不发生任何风险。

大力支持脱贫攻坚。坚持脱贫攻坚目标和现行扶贫标准，进一步强化财政投入保障，加大深度贫困地区和特殊贫困群体脱贫攻坚力度。中央财政专项扶贫资金安排 1260.95 亿元，增长 18.9%，增量主要用于深度贫困地区。其他相关转移支付和债务限额分配也继续向贫困地区特别是深度贫困地区倾斜。重点支持解决好实现“两不愁三保障”面临的突出问题，深入实施产业、就业、教育、健康、社会保障、文化等扶贫。坚持扶贫同扶志扶智相结合，增强贫困地区、贫困群众内生动力和自我发展能力。继续推进贫困县涉农资金整合试点，落实省负总责要求，促进扶贫资金精准投放、精准使用。加快财政扶贫资金动态监控机制建设，实时动态监控各级各类财政扶贫资金，对扶贫项目资金实施全过程绩效管理。省市县扶贫资金分配结果一律公开，乡村两级扶贫项目安排和资金使用情况一律公告公示，坚决防止扶贫资金被挤占挪用。对摘帽县和脱贫人口的扶持政策保持一段时间，巩固脱贫成果。

积极支持污染防治。聚焦打赢污染防治攻坚战七大标志性战役，加大投入力度。将打赢蓝天保卫战作为重中之重，中央财政大气污染防治资金安排 250 亿元，增长 25%。继续支持做好北方地区冬季清洁取暖试点等工作。将消灭城市黑臭水体作为水污染治理的重点，水污染防治方面的资金安排 300 亿元，增长 45.3%。支持全面落实土壤污染防治行动计划，加强土壤污染状况详查、污染土壤修复治理等，

土壤污染防治资金安排 50 亿元，增长 42.9%。加大长江经济带生态保护修复奖励政策力度，推动相关省份加快建立省际和省内横向生态保护补偿机制。推进山水林田湖草生态保护修复工程试点。支持大规模国土绿化行动，完善天然林保护制度，扩大退耕还林还草，加强森林资源培育管护，强化湿地保护和恢复，开展沙化土地封禁保护，继续实施草原生态保护补助奖励政策。重点生态功能区转移支付安排 811 亿元，增长 12.5%，引导地方加强生态建设、建立以国家公园为主体的自然保护地体系等。

3. 坚持创新引领发展。

推动制造业高质量发展。发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，引导资本、资源向战略关键领域聚焦，支持重大短板装备攻坚、重点产业创新服务平台等，推进战略关键领域创新突破。以制造业为重点实质性降低增值税税率，将制造业适用的税率由 16% 降至 13%，逐步建立期末留抵退税制度，有效降低企业成本负担。将固定资产加速折旧优惠政策扩大至全部制造业领域。健全支持创新和绿色发展的政府采购政策，充分发挥首台（套）等政策功能，加大对制造业特别是重大装备和关键产品的支持力度。

提升科技支撑能力。突出问题导向和需求导向，积极支持基础研究和应用基础研究，加大对突破关键核心技术的支持。加强国家战略科技力量建设，推进国家实验室建设和科技创新基地布局优化，推动科研设施与仪器开放共享，实施国家科技重大专项和“科技创新 2030—重大项目”。加大对科研院所稳定支持力度，加强科技人才队伍建设。狠抓中央财政科研项目资金管理改革等政策落地见效，开展基于绩效、诚信和能力的科研管理改革试点，形成更有效的创新激励机制。推动健全以企业为主体的产学研一体化创新机制，支持企业牵头实施重大科技项目。综合运用风险补偿、后补助、创投引导等手段，引导企业加大科技投入，促进成果转化和产业化。支持全面加强知识产权保护。

4. 促进形成强大国内市场。

着力扩大居民消费。完善相关财税政策，支持社会力量提供教育、文化、体育、养老、医疗等服务供给，培育新的消费增长点。加快重点领域政府购买服务改革，扩大购买范围和规模，提升公共服务质量。坚持扶优扶强原则支持新能源汽车产业发展，继续对新能源汽车免征车辆购置税，调整完善购置补贴政策，鼓励加快充电基础设施建设和城市公交新能源车替代。推动建设现代供应链体系，改善物流基础设施。深入推进电子商务进农村综合示范，支持农产品进城和工业品下乡。

发挥投资关键作用。中央基建投资安排 5776 亿元，比 2018 年增加 400 亿元，优化投资方向和结构，强化绩效考核，重点用于“三农”建设、重大基础设施建设、创新驱动和结构调整、保障性安居工程、社会事业和社会治理、节能环保与生态建设等方面。加强交通、水利、能源、生态环保、农业农村等重点领域和薄弱环节建设，提升信息网络、现代物流等基础设施支撑能力。继续支持做好三峡库区后续工作。大力支持中央部门和地方实施提高自然灾害防治能力若干重点工程。推进川藏铁路规划建设。进一步规范推广运用 PPP，着力提高民间资本参与度。

更加有效发挥地方政府债券作用。根据十三届全国人大常委会第七次会议有关授权决定，国务院已提前下达 2019 年地方政府新增一般债务限额 5800 亿元、新增专项债务限额 8100 亿元，合计 13900 亿元，提前下达债务限额在授权范围内。合理扩大专项债券使用范围，科学合理安排专项债券地区结构和投向结构，加快债券发行进度，发债筹措资金优先用于在建项目，防止“半拉子”工程。允许先行调度财政库款加快专项债券对应的项目建设。

5. 促进区域协调发展。

支持实施国家重大区域战略。以共建“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长江三角洲区域一体化发展等重大战略为引领，以西部、东北、中部、东部四大板块为

基础，推动国家重大区域战略融合发展。西部地区企业所得税优惠政策到期后继续执行。继续积极支持雄安新区高标准建设、海南全面深化改革开放等国家重大区域战略实施。同时，支持实施海洋强国战略，发展海洋经济，促进海洋科技发展，保护海洋环境，加强海岛、海域、海岸带生态修复。

进一步提升区域间基本公共服务均等化水平。发挥转移支付作用，较大幅度增加中央对地方转移支付规模，并向中西部地区倾斜。中央财政均衡性转移支付安排 15632 亿元，增长 10.9%。加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区支持力度，老少边穷地区转移支付安排 2489.05 亿元，增长 14.7%。县级基本财力保障机制奖补资金安排 2709 亿元，增长 10%。安排民生政策托底保障财力补助 400 亿元，增强财政困难地区托底能力。支持资源枯竭城市转型发展。深入实施兴边富民行动。完善省以下财政体制，引导财力下沉，增强省以下政府基本公共服务保障能力。

健全区域互助和利益分享机制。发挥跨省域补充耕地国家统筹机制和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制作用，所得收益全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。东部地区根据财力增长情况逐步增加资金投入，深入实施东西部扶贫协作。深化全方位、精准对口支援，促进新疆、西藏和青海、四川、云南、甘肃四省藏区经济社会持续健康发展。

推进新型城镇化建设。中央财政安排农业转移人口市民化奖励资金 300 亿元，加大对吸纳农业转移人口地区的支持。进一步完善财政转移支付办法，合理分担农业转移人口市民化的成本，促进实现基本公共服务常住人口全覆盖。及时拨付海绵城市、城市地下综合管廊试点补助经费，支持地方提高城市建设质量。

6. 贯彻实施乡村振兴战略。

推动农业高质量发展。继续增加中央财政农业生产发展资金、农业资源及生态保护补助资金等。深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，支持高标准农田、高效节水灌溉等农田水利建设，扩大耕地轮作休耕制度试点，加强农业科技改革创新，推广应用先进适用农业技术，提升农业综合产能。全面推进农作物秸秆综合利用工作。支持种质资源保护与利用，加快绿色新品种试验推广。推进长江流域重点水域禁捕补偿工作。扶持新型农业经营主体，实施新型职业农民培育工程，健全农业生产社会化服务体系。推进现代农业产业园创建和产业兴村强县行动，促进农村一二三产业深度融合。积极支持做好动物防疫工作。

大力支持乡村建设。以农村垃圾污水处理、农业生产废弃物资源化利用、厕所革命、村容村貌提升等为重点，支持改善农村人居环境。推进农村电网升级改造，加强农村道路等基础设施建设和管护，全面提升乡村公共服务水平。加快实施农村饮水安全巩固提升工程。完善农村公益事业财政奖补机制，支持美丽乡村建设提档升级、村级集体经济发展等。强化农村基层组织保障能力建设。

深化农业农村改革。加快建立新型农业支持保护政策体系。深入推进以绿色生态为导向的农业补贴制度改革。加强涉农资金统筹整合。坚持市场化改革方向，调整完善最低收购价政策，稳定对稻谷、小麦等主要粮食品种的财政支持水平。完善玉米和大豆生产者补贴政策。扩大农业大灾保险试点。完善粮食库存消化政策，分品种把握好去库存节奏和力度。深入实施优质粮食工程，增加绿色优质农产品供给。全面推进农业水价综合改革。稳步推进农村综合性改革试点试验。

7. 加强保障和改善民生。

积极促进就业创业。中央财政就业补助资金安排 538.78 亿元，增长 14.9%，再通过调整失业保险基金等支出结构，大力促进就业创业。落实国家普惠性就业创业政策，支持高校毕业生、农民工和退役军人等重点群体就业，对招用农村贫困人口、城镇登记失业半年以上人员的各类企业，三年内给予定额税费减免。加大创业担保贷款贴息支持力度，将符合条件的个人和小微企业创业担保贷款最高额

度分别提高至 15 万元和 300 万元。鼓励企业加强在岗培训，对职工教育经费提高税前扣除限额。通过支持大规模开展职业技能培训、全面推行企业新型学徒制、实施国家高技能人才振兴计划等，促进提升劳动者就业技能，缓解劳动力市场结构性矛盾。

支持优先发展教育事业。巩固城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，支持义务教育薄弱环节改善和能力提升，重点消除城镇“大班额”，加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设，保障进城务工人员随迁子女教育。继续做好义务教育教师工资待遇保障工作。加强乡村教师队伍建设。中央财政支持学前教育发展资金安排 168.5 亿元，增长 13.1%，促进公办民办并举扩大普惠性学前教育资源。中央财政现代职业教育质量提升计划专项资金安排 237.21 亿元，增长 26.6%，支持职业教育改革发展，深化产教融合、校企合作。扩大高职院校奖助学金覆盖面、提高资助标准。设立中等职业教育国家奖学金。健全中央高校预算拨款制度体系，支持地方高校改革发展，加快推进“双一流”建设。支持办好民族教育、特殊教育。完善家庭经济困难学生资助制度，提升资助精准度。

提高养老保障水平。从 2019 年 1 月 1 日起，按平均约 5% 的幅度提高企业和机关事业单位退休人员基本养老金标准。提高企业职工基本养老保险基金中央调剂比例至 3.5%，加快推进养老保险省级统筹，推动地方进一步统一政策和基金统收统支，为实现全国统筹创造条件。继续划转部分国有资本充实社保基金。

推进健康中国建设。支持全面建立统一的城乡居民基本医疗保险和大病保险制度，城乡居民医保财政补助标准提高 30 元，达到每人每年 520 元，提高的 30 元中安排一半用于增强大病保险保障能力，同时合理提高个人缴费标准。支持深化基本医疗保险支付方式改革和医疗保险信息系统建设，提高医保资金使用效率，加强基金监管。基本公共卫生服务经费人均财政补助标准提高 5 元，加上从原重大公共卫生服务平移的补助资金折算为人均 9 元，达到每人每年 69 元，其中新增基本公共卫生服务财政补助经费全部用于村和社区。深化公立医院综合改革，完善政府对公立医院的投入政策，巩固公立医院破除以药补医成果。推进区域医疗中心建设。支持实施癌症防治行动。加强卫生健康人才培养培训。支持中医药事业传承创新发展。

加强基本住房保障。中央财政城镇保障性安居工程专项资金安排 1433 亿元，增长 12.4%。严把棚改范围和标准，坚持将老城区脏乱差的棚户区 and 国有工矿区、林区、垦区棚户区作为改造重点。支持城镇公租房建设和老旧小区改造，开展住房租赁市场发展试点。农村危房改造补助资金安排 298.5 亿元，增长 12.9%，支持优先开展建档立卡贫困户、低保户、分散供养特困人员和贫困残疾人家庭等重点对象危房改造，资金增量主要用于地震高烈度设防地区农房抗震改造。

强化民生政策兜底。统筹推进社会救助体系建设，中央财政困难群众救助补助资金安排 1466.97 亿元，增长 5.1%，支持各地开展低保、特困人员救助供养、临时救助、流浪乞讨人员救助、孤儿基本生活保障等工作，其中，按人均补助水平城镇提高 5%、农村提高 8% 的幅度增加对地方低保的补助。中央财政医疗救助补助资金安排 271.01 亿元，适度提高医疗救助水平。加大对困境儿童、农村留守儿童的保护力度。完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴政策，支持残疾人事业发展。

促进文化事业发展。中央补助地方公共文化服务体系专项资金安排 147.1 亿元，增长 14%。加快构建现代公共文化服务体系，提高基本公共文化服务的覆盖面和适用性。推进文物保护利用和文化遗产保护传承。支持繁荣发展社会主义文艺。推动媒体融合发展，加强国际传播能力建设。加大运用市场化方式支持文化产业发展的力度。改善城乡公共体育设施条件，支持广泛开展全民健身活动。支持做好北京冬奥会、冬残奥会筹办工作。

8. 支持国防、外交和政法工作。

支持国防和军队改革，全面推进国防和军队现代化建设。加快推进军民融合深度发展，做好资金保障，健全配套政策。完善优抚安置制度体系，落实退役军人待遇保障，完善退役士兵基本养老、基本医疗保险接续政策，中央财政继续增加对军队转业干部、退役安置、优抚对象等补助经费。支持中国特色大国外交，深度参与全球治理体系改革和建设，坚定维护和增进国家利益。支持深化国家监察体制和司法体制改革。完善社会治安防控体系，加强法律援助工作，深入推进平安中国、法治中国建设。

（四）2019 年一般公共预算收入预计和支出安排。

1. 中央一般公共预算。

中央一般公共预算收入 89800 亿元，比 2018 年执行数同口径（下同）增长 5.1%。加上从中央预算稳定调节基金调入 2800 亿元，从中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入 394 亿元，收入总量为 92994 亿元。中央一般公共预算支出 111294 亿元，增长 8.7%。收支总量相抵，中央财政赤字 18300 亿元，比 2018 年增加 2800 亿元。中央预算稳定调节基金余额 963.99 亿元。

按照党的十九大报告提出的“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”要求，结合我国中央与地方共同财政事权较多的实际情况，2019 年中央财政将原转移支付中属于共同财政事权的项目整合设立共同财政事权转移支付，暂列入一般性转移支付，以集中反映中央承担的共同财政事权的支出责任，进一步加强共同财政事权经费保障，更好推进基本公共服务均等化。同时，将中央对地方税收返还与固定数额补助合并，列入一般性转移支付。作出上述调整后，一般性转移支付和专项转移支付的项目和规模的口径发生较大变化，并已体现在 2019 年预算中。

2019 年中央一般公共预算支出分中央本级支出、对地方转移支付、中央预备费反映。

（1）中央本级支出 35395 亿元，增长 6.5%。其中：一般公共服务支出 1990.46 亿元，下降 3.1%。外交支出 627.1 亿元，增长 7.4%。国防支出 11898.76 亿元，增长 7.5%。公共安全支出 1797.8 亿元，增长 5.6%。教育支出 1835.13 亿元，增长 6%。科学技术支出 3543.12 亿元，增长 13.4%。粮油物资储备支出 1177.15 亿元，下降 14.2%，主要是玉米、大豆去库存成效显著，相应减少利息费用补贴支出。债务付息支出 4994.23 亿元，增长 20%。

（2）对地方转移支付 75399 亿元，增长 9%。一般性转移支付 67763.1 亿元，增长 7.5%，其中，共同财政事权转移支付 31845.69 亿元，主要用于保障教育、卫生健康、社会保障、农业农村、节能环保等领域共同财政事权有关政策的落实。专项转移支付 7635.9 亿元，扣除土地指标跨省域调剂收入安排的支出和整合新设自然灾害防治体系建设补助资金后，增长 8.1%，主要用于保障污染治理、乡村振兴、重点区域发展等党中央、国务院重大决策部署的落实。

（3）中央预备费 500 亿元，与 2018 年预算持平。预备费执行中视情况分别计入中央本级支出和对地方转移支付。

2. 地方一般公共预算。

地方一般公共预算本级收入 102700 亿元，增长 4.9%。加上中央对地方转移支付收入 75399 亿元、地方财政调入资金及使用结转结余 11950 亿元，收入总量为 190049 亿元。地方一般公共预算支出 199349 亿元，增长 6.2%。地方财政赤字 9300 亿元，比 2018 年增加 1000 亿元，通过发行地方政府一般债券弥补。

3. 全国一般公共预算。

汇总中央和地方预算，全国一般公共预算收入 192500 亿元，增长 5%。加上调入资金及使用结转结

余 15144 亿元，收入总量为 207644 亿元。全国一般公共预算支出 235244 亿元（含中央预备费 500 亿元），增长 6.5%。赤字 27600 亿元，比 2018 年增加 3800 亿元。

（五）2019 年政府性基金预算收入预计和支出安排。

中央政府性基金收入 4193.15 亿元，增长 4%。加上上年结转收入 358.24 亿元，收入总量为 4551.39 亿元。中央政府性基金支出 4547.16 亿元，增长 13.1%，其中，本级支出 3395.55 亿元，增长 9.9%；对地方转移支付 1151.61 亿元，增长 23.5%。调入一般公共预算 4.23 亿元。

地方政府性基金本级收入 73754.56 亿元，增长 3.3%，其中，国有土地使用权出让收入 67077.39 亿元，增长 3%。加上中央政府性基金对地方转移支付收入 1151.61 亿元、地方政府专项债务收入 21500 亿元，地方政府性基金相关收入为 96406.17 亿元。地方政府性基金相关支出 96406.17 亿元，增长 24.4%，其中，国有土地使用权出让收入支出 64656.96 亿元（不包括专项债券相关支出），增长 15.3%。

汇总中央和地方预算，全国政府性基金收入 77947.71 亿元，增长 3.4%。加上上年结转收入 358.24 亿元和地方政府专项债务收入 21500 亿元，全国政府性基金相关收入为 99805.95 亿元。全国政府性基金相关支出 99801.72 亿元，增长 23.9%。

（六）2019 年国有资本经营预算收入预计和支出安排。

中央国有资本经营预算收入 1638.11 亿元，增长 23.6%。加上上年结转收入 5.63 亿元，收入总量为 1643.74 亿元。中央国有资本经营预算支出 1253.97 亿元，增长 12.8%，其中，本级支出 1135.97 亿元，增长 10.8%；对地方转移支付 118 亿元。调入一般公共预算 389.77 亿元，增长 21.2%，调入比例进一步提高到 28%。

地方国有资本经营预算本级收入 1727.73 亿元，增长 9.7%。加上中央国有资本经营预算对地方转移支付收入 118 亿元，收入总量为 1845.73 亿元。地方国有资本经营预算支出 1264.88 亿元，增长 11.5%。调入一般公共预算 580.85 亿元。

汇总中央和地方预算，全国国有资本经营预算收入 3365.84 亿元，增长 16.1%。加上上年结转收入 5.63 亿元，收入总量为 3371.47 亿元。全国国有资本经营预算支出 2400.85 亿元，增长 11.2%。调入一般公共预算 970.62 亿元。

（七）2019 年社会保险基金预算收入预计和支出安排。

中央社会保险基金收入 709.23 亿元，增长 21.8%，其中，保险费收入 377.54 亿元，财政补贴收入 324.25 亿元。加上地方上缴的中央调剂基金收入 4826.6 亿元，收入总量为 5535.83 亿元。中央社会保险基金支出 696.34 亿元，增长 30.9%。加上安排给地方的中央调剂基金支出 4813.6 亿元，支出总量为 5509.94 亿元。本年收支结余 25.89 亿元，年末滚存结余 341.38 亿元。

地方社会保险基金收入 78968.31 亿元，增长 9.6%，其中，保险费收入 56616.19 亿元，财政补贴收入 19144.71 亿元。加上中央调剂资金收入 4813.6 亿元，收入总量为 83781.91 亿元。地方社会保险基金支出 73555.95 亿元，增长 14.8%。加上中央调剂资金支出 4826.6 亿元，支出总量为 78382.55 亿元。本年收支结余 5399.36 亿元，年末滚存结余 91421 亿元。

汇总中央和地方预算，全国社会保险基金收入 79677.54 亿元，增长 9.7%，其中，保险费收入 56993.73 亿元，财政补贴收入 19468.96 亿元。全国社会保险基金支出 74252.29 亿元，增长 15%。本年收支结余 5425.25 亿元，年末滚存结余 91762.38 亿元。

2019 年，中央财政国债余额限额 175208.35 亿元；地方政府一般债务余额限额 133089.22 亿元、专项债务余额限额 107685.08 亿元。

需要说明的是，地方预算由地方各级人民政府编制，报同级人民代表大会批准，目前尚在汇总中，

本报告中地方收入预计数和支出安排数均为中央财政代编。

以上预算具体安排及相关说明详见《中华人民共和国 2018 年全国预算执行情况 2019 年全国预算（草案）》。

根据预算法规定，预算年度开始后，在全国人民代表大会批准本预算草案前，可安排下列支出：上年度结转支出；参照上年同期的预算支出数额安排必须支付的本年度部门基本支出、项目支出，以及对下级政府的转移性支出；法律规定必须履行支付义务的支出，以及用于自然灾害等突发事件处理的支出。根据上述规定，2019 年 1 月中央一般公共预算支出 13453 亿元，其中，中央本级支出 2104 亿元，对地方转移支付 11349 亿元。

三、扎实做好 2019 年财政改革发展工作

2019 年经济社会发展任务重、挑战多。要深入贯彻党中央、国务院决策部署，紧扣重要战略机遇新内涵，紧紧抓住和用好战略机遇，统筹兼顾、突出重点，精准发力做好财政改革发展各项工作，推动经济社会发展取得新成就。

（一）严格实施预算法。

牢固树立预算法治意识，全面落实预算法，尽快修订出台预算法实施条例，进一步规范财政收支管理。研究进一步扩大国有资本经营预算实施范围。加强社会保险基金预算管理和收支管理，推进信息化建设。加大预算决算公开力度，拓展公开范围和内容。增强预算编制的科学性、准确性，深化部门预算改革，加快构建科学的预算支出标准体系，提升部门预算的全面性、规范性和透明度。严格按照人大批准的预算执行，强化预算执行主体责任，加强预算执行管理和监督，硬化预算约束，依法进行预算调剂。完善国库集中支付运行机制，健全财政资金动态监控体系，保障预算单位财政资金使用安全。加强地方暂存款管理，除国库集中支付结余外一律不得按权责发生制列支。严格规范暂付款的范围、期限和审批程序，严控增量、消化存量。强化政府投资基金、涉企财政资金、民生资金监督管理，推动财税政策有效落实，严肃财经纪律。

（二）深化财税体制改革。

抓紧制定应急救援、自然资源等领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案。在保持中央与地方财力格局总体稳定的基础上，稳步推进中央与地方收入划分改革。完善转移支付制度，优化中央对地方转移支付体系，增加一般性转移支付规模，健全专项转移支付定期评估和退出机制。深化增值税改革。落实综合与分类相结合的个人所得税制，推进个人收入和财产信息系统建设。逐步健全地方税体系，研究将部分品目消费税征收环节后移。落实税收法定原则要求，加大推进税收立法相关工作力度。加快形成采购主体职责清晰、交易规则科学高效、监管机制健全、政策功能完备、法律制度完善、技术支撑先进的现代政府采购制度。完善地方政府债券发行管理，提升发行定价市场化水平，促进投资主体多元化。做好政府会计准则制度的贯彻实施，进一步扩大政府财务报告编制试点范围。推进国有资本投资、运营公司改革试点。建立健全国有资产报告制度体系，做好 2018 年度国有资产综合报告和行政事业性国有资产专项报告工作。

（三）落实减税降费各项措施。

各地区各部门上下联动、协同并进，加大工作力度，共同把减税降费工作做实做好。抓紧制定简明易行可操作的实施方案并尽早公布实施，推动形成稳定积极的预期，将中央经济工作会议关于实施更大规模减税降费的部署切实落实到位。加强组织领导，精心谋划部署，让企业尽快享受政策红利。进一步增强服务意识，开展多种形式的政策宣传和解读，加强对企业家的宣介和对企业财务人员的培

训以及政策辅导，帮助企业知晓政策、用足用好政策。密切跟踪减税降费政策执行情况，及时研究解决政策实施过程中的问题，不断完善政策举措。加强收费项目清单“一张网”建设，健全乱收费举报投诉查处机制。加大督查和监督力度，确保各项措施落实到位，让企业和人民群众有实实在在的获得感。

（四）健全民生支出管理机制。

统筹经济发展和民生改善，坚持尽力而为、量力而行，突出保基本、兜底线，提高保障和改善民生水平，让人民群众有更多获得感。完善中央民生政策落实机制，地方预算安排要优先保障中央民生政策需要，确保中央民生政策落实到位。围绕人民群众基本公共服务需求，探索建立民生支出清单管理制度，明确相关政策名称、保障范围、支出标准和备案流程等，地方自行出台民生支出政策应按程序备案。加强民生政策事前论证评估，充分考虑各级政府特别是基层政府和困难地区的财力，全面分析有关政策对财政支出的当期和长远影响，严禁出台影响财政可持续发展的支出政策。加强对地方转移支付资金调度管理，支持基层财政提高民生支出保障能力。完善民生支出监测预警体系，加强财政综合保障能力评估，及时纠正脱离实际、超财力建设等支出政策或项目。

（五）全面实施预算绩效管理。

进一步完善预算绩效管理制度办法和业务流程，健全分行业分领域分层次的核心绩效指标和标准体系。推动预算绩效管理扩围升级，逐步将绩效管理覆盖所有财政资金，延伸到基层单位和资金使用终端，开展中央部门整体支出绩效评价试点。将预算绩效管理关口从事后评价向事前和事中延伸，提高预算编制的科学性和精准性，防止财政资源配置环节和使用过程中的损失浪费。充分调动部门和资金使用单位的积极性，促进财务和业务管理深度融合，推进预算和绩效管理一体化。强化绩效管理责任，建立健全绩效评价结果应用激励约束机制，与预算安排挂钩，低效无效支出一律削减。稳步推进重大政策和项目绩效目标、绩效评价结果向同级人大报告，并随同预算决算向社会公开。

（六）支持和配合人大依法开展预算审查监督。

进一步落实《关于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》要求，提高支出预算和政策的科学性有效性。紧紧围绕贯彻落实党中央、国务院重大决策部署，结合人大代表和人民群众普遍关心的热点难点问题、审计查出的突出问题、制约事业发展的关键问题等，不断完善支出预算和政策。认真落实人大及其常委会有关预算决算的决议，及时通报落实工作安排的进展情况和增强落实效果。加大审计问题整改力度，建立健全长效机制。完善服务代表委员工作，充分研究吸纳代表委员的意见和建议，在加强日常沟通交流、优化预算报告和草案编制、提高建议提案办理质量、解决代表委员关注的实际问题等方面下更大功夫。

各位代表，做好2019年财政预算工作意义重大。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，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，自觉接受全国人大的监督，虚心听取全国政协的意见和建议，迎难而上、开拓进取，扎实做好财政预算各项工作，更好发挥财政职能作用，促进经济持续健康发展和社会大局稳定，为全面建成小康社会收官打下决定性基础，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年！

（摘自新华网2019年3月17日）

李克强总理会见采访全国两会的 中外记者并回答提问

十三届全国人大二次会议 15 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。

路透社记者：去年中国采取了一系列措施放松货币条件，还加大了减税降费力度，今年中国表示将进一步放宽货币条件，进一步减税降费，还要加大基础设施投资。请问，中国经济面临的问题是否比之前预想得更为严重？如果经济放缓继续持续下去，中国是否会考虑采取更加有力的举措，包括取消房地产限制和降低基准利率等？

李克强：这位记者朋友喜欢单刀直入，那我也开诚布公。中国经济确实遇到了新的下行压力，现在世界经济都在放缓，就在这一个多月期间，几大国际权威机构都在调低世界经济增长的预期。中国适度调低经济增长预期目标，用的是区间调控的方式，既和去年经济增速相衔接，也表明我们不会让经济运行滑出合理区间，可以说给市场发出的是稳定的信号。

去年，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全国上下奋力拼搏，在推进供给侧结构性改革的进程中，面对国际贸易保护主义抬头的背景，中国经济实现 6.6% 的增速，的确是来之不易。国内生产总值总量达到 90 万亿元，在这个基础上，今年预计经济增长 6% 至 6.5%，这是高基数、大总量上的增长，可以说本身就是进。

当然，面对新的下行压力，要有有力举措。一种办法是搞量化宽松，超发货币、大幅度提高赤字率，搞所谓“大水漫灌”，一时可能有效，但萝卜快了不洗泥，会带来后遗症，所以不可取。我们还是要坚持通过激发市场活力，来顶住下行压力。前些年，我们也遇到下行压力，采取的就是激发市场活力的措施，因为市场活力增强了，发展的动力必然增强。

现在中国市场主体已经超过 1 亿户，把他们的活力激发出来，这个力量是难以估量的。我们还是要政贵有恒，继续推进减税降费、简政、培育新动能、放宽市场准入、营造公平竞争环境等一系列措施，为市场松绑，为企业腾位，为百姓解忧。把他们的创造力释放出来，我们一定能够保持经济运行在合理区间，而且推动高质量发展。

当然，今年不确定因素不少，我们还要有更多的应对准备，留有政策空间。比如我们今年提高赤字率 0.2 个百分点，达到 2.8%，没有超过国际上所谓 3% 的警戒线。我们还可以运用像存款准备金率、利率等数量型或价格型工具，这不是放松银根，而是让实体经济更有效地得到支持。不管发生什么样的新情况，我们都会立足当前、着眼长远，保持中国经济稳定，保持中国经济长期向好趋势不变，这都是很重要的。中国经济会始终成为世界经济的一个重要“稳定之锚”。

《财新周刊》记者：中国政府出台了一系列关于减税降费的举措，不少企业家反映企业税收依然很重，今年政府出台了更大规模的减税降费，请问您认为企业能得到实惠吗？财政可持续吗？

李克强：近几年我们利用营改增等，平均每年给企业减税降费一万亿元，三年三万亿元。应该说，我们减税的规模是比较大的。今年下决心要进行更大规模的减税降费，把增值税和基本养老保险单位缴费率降下来，减税降费红利近两万亿元。这可以说是应对当前经济下行压力的一个十分重要的关键性举措。

这样做有利于公平，因为按照规则，各类所有制企业普遍能从减税降费中受惠，而且政策效率很高，一竿子插到底，直达市场主体。4月1日就要减增值税，5月1日就要降社保费率，全面推开。我看还没有其他办法比这种办法给企业带来的感受更公平、更有效。

今年更大规模的减税降费是一项重大改革和重要抉择。之前我们反复测算，有多种方案，一种就是今后几年每年把增值税率降一个百分点，但在当前情况下企业可能感受不深。所以我们下决心把占增值税总量近60%的制造业等行业的增值税率降低3个百分点，把建筑业等部分行业降1个百分点，其他所有行业也确保只减不增。由于税制的原因，可能在推进过程当中有些行业抵扣少了，税收会有增加，我们也做了认真的准备，对他们加大抵扣的力度，用打补丁的办法，并对所有的中小微企业实行普惠性减税，以此确保所有行业税负只减不增。对基本养老保险单位缴费率，我们还明确，可以从原规定的20%降到16%。

减税是要减收的。我们今年安排财政支出和GDP增长同步，确保民生重点领域、三大攻坚战支出只增不减。那么人们会问钱从哪里来？赤字只提高了0.2个百分点，填不上这个窟窿怎么办？我们的办法是，政府要过紧日子，不仅要压缩政府一般性支出，而且增加特定国有金融机构和央企上缴利润、进入国库，并把长期沉淀的财政资金收回。通过这些举措，我们筹集了1万亿元资金。我们还要求地方政府也要挖潜，把自己的功课做足。对中西部地区，我们将给予适当的转移支付支持。大规模减税降费，是要动政府的存量利益，要割自己的肉。所以我说这是一项刀刃向内、壮士断腕的改革。

刚才记者问，这样做财政可持续吗？我们也是认真算过账的。我们是给制造业等基础行业、给带动就业面最大的中小企业明显减税，这实际上是“放水养鱼”、培育财源。我们前几年在营改增过程中起先也是财政减收的，但后来税基扩大了，财政收入增长了。现在看，我们还要调整国民收入分配结构，这也是一项改革。从趋势看，应该给实体经济、给企业让利，让他们在国民收入分配蛋糕中的比例更大，这样能更多带动就业，让就业人群增加收入。为此，政府就要过紧日子，就要让利，政府的存量利益也要动，得罪人也要动，让利于企业，让利于民，这样财政才更可持续，反过来讲可能就要打问号了。我们这样做，不是在预支未来，恰恰是在培育未来。

现在可以说是真金白银已经备好了，有关部门和各级政府都要去落实，决不能让政策“打白条”，更不允许变换花样乱收费来冲击减税降费的成效，要让企业、让市场主体切实感受到更大规模减税降费的实实在在效果。

韩国《东亚日报》记者：朝美领导人河内会晤谈崩之后，外界认为朝鲜有可能正在准备恢复发射火箭，朝鲜半岛局势下一步发展还是存在不确定性，中方对此如何看？中方作为和朝鲜保持战略性沟通 and 高层来往的邻邦，为了劝和促谈，化解朝美之间的分歧，目前在发挥什么样的建设性作用？

李克强：半岛问题可以说是错综复杂、由来已久，解决起来不可能一蹴而就。一段时间以来，大家都比较关注朝美领导人河内会晤。会晤后，双方都表示要继续接触。我认为，接触总比不接触好。

我们还是要保持耐心，要抓住机遇，特别是当前显现出的积极因素，推动对话，特别是朝美对话，实现大家都希望得到的成果。中国始终坚持半岛无核化，希望保持半岛的和平稳定，这个立场从来没有改变过。解决好半岛问题，不仅对北南双方，对地区、对世界都有利。

中国新闻社记者：我们注意到近几年中国政府一直在着力改善民生，但是在民生领域也会听到一些抱怨。明年就要全面建成小康社会了，除了脱贫之外，民生领域我们能有哪些实实在在的期待？政府对解决民生问题究竟是怎么考虑的？

李克强：你问的问题很大，因为民生本身就是天大的事情，要做的事情很多。我们要在发展经济的过程中持续改善民生，抓住民生的一些重点、难点问题，一件一件去做。现在大数据显示，“一老一小”的问题，就是养老服务、托幼服务有困难。这个确实应该引起我们高度重视。

现在中国老龄人口，如果按 60 岁以上算，近 2.5 亿人，65 岁以上有 1.7 亿人，6 岁以下儿童有上亿人，他们的服务问题涉及到绝大多数家庭，但是我们这方面的服务供给是不足的。全面实施“两孩”政策以后，托幼难更突出了。养老机构现在能提供的服务，每百人只有 3 个床位。有的大城市统计，可能要到 90 岁以后才能等到养老床位。我说这句话的意思是，现在我们即便继续加大养老机构、多功能幼儿园发展的力度，也还是跟不上需求增长的速度。怎么办？我到一些地方去调研，发现已经有好的经验，就是重点发展社区养老托幼服务，这样可以做到就近可及、普惠公平，只要安全可靠，大家是欢迎的。所以，我想还是要创新机制，对接群众需求，发挥社会力量作用，加大政府扶持力度。比如说，提供公租房，让那些从事助餐助行、日间照料、康复、老年大学等的社会力量免费使用，还可以给予水电气的费用减免，可以减税免税，因为他们实际上也是帮政府共同解决民生之难。社区工作人员、政府的有关部门要保障公平准入，把主要精力放在公正监管上，确保这些服务是安全可靠的，对那些违规的要坚决逐出市场，让老人、孩子、家庭都放心安心。老年人能安度晚年，孩子们有幸福的童年，那就有千家万户幸福愉悦的家庭，也可以让青年人或者中青年人有更多的精力去就业创业。当然，民生方面的问题还很多，我们会抓住重点难点，尽力而为、量力而行去解决。

彭博新闻社记者：中美建交 40 年以来，现在两国关系猜疑和竞争似乎比以往任何时候都严重。您如何看待现在的中美关系，您对中美关系未来的走向持何看法？您能否简单谈及目前中美面临的一些具体的冲突点？比如贸易问题，什么样的贸易协议中方可以接受，什么样的不能接受？在技术问题上，中国政府是否会迫使中国的有关企业帮助其监视他国？

李克强：我认为，中美建交 40 年来，两国关系可以说是一直向前，取得了丰硕成果。在这个过程中曲折不断、风云变幻，但是向前走的大趋势没有改变，因为中美两国之间有着广泛的共同利益，我们的共同利益是远大于分歧的。中美之间保持稳定的双边关系，不仅有利于双方，也有利于世界。我认为，在曲折中前行、继续前行这个大趋势是不会、也不应该改变的。

当然，中美关系保持总体稳定的同时，一些矛盾纠纷也经常突出地表现出来。一段时间以来，表现比较突出的是中美经贸摩擦。中美双方磋商一直没有停。在去年二十国集团领导人峰会期间，两国元首达成了重要共识，现在双方的磋商还在继续进行。我们希望磋商能有成果，能够实现互利双赢。我相信，这也是世界的期待。

中美作为两大经济体，经过几十年来的发展、合作，可以说已是你中有我、我中有你，想人为地把这两大经济体隔开，那是不现实的，也是不可能的。我们还是应该本着合作比对抗好、相互尊重、

平等互利这个原则去推动中美关系，包括经贸关系的发展，这样可以使两国人民从中受惠。对于矛盾和分歧，我们相信，中美两国人民是有智慧、有能力来进行化解管控的，推动符合世界潮流的中美关系保持稳定并且向着健康的方向发展。

你问中国政府有没有要求自己的企业去监视他国，我可以明确地回答你，这样做不符合中国法律，也不是中国行事的方法，现在没有，将来也决不会有。

新华社记者：2018 年是中国改革开放 40 周年，提出了改革要再出发，现在国内外对中国加快改革有许多新期待。请问今年改革会有什么具体的行动？在优化营商环境方面会有哪些新举措？

李克强：改革开放 40 年来，中国发展取得了巨大成就，惠及了亿万中国人民。这条路我们会继续走下去，而且应该越走越深入、越宽广。也就是说，我们要继续推进建设社会主义市场经济，继续坚持市场化改革的方向。

政府要坚持推进市场化、法治化的改革，以实际行动、具体举措让改革成果不断显现。政府的改革应该是更好地让市场在配置资源中发挥决定性作用，也就是说要围着市场做文章，不是老给市场下指令、让市场做什么，而是要把市场的活力激发出来。这次我在参加“两会”的时候，不少代表委员都提出希望继续优化营商环境。给企业好的营商环境、公平的营商环境，市场就会发挥自身的力量。应该说，我们这几年通过“放管服”改革，营商环境的优化是取得成效的。去年有关国际组织把中国营商环境的排名提升了 30 多位。但社会上也有呼声，营商环境改善得还不够，还有较大差距。我们要倾听这种呼声，进一步改善营商环境。营商环境好了，市场的活力和社会的创造力就会更大地释放出来。

改善营商环境，还是要放管结合、放管并重。放就是要平等地放，不能搞三六九等。我们减少审批程序、办证办照时间，应该说对各类所有制企业，原则是一视同仁的。现在开办企业拿营业执照的时间，经过几年努力，已经从 22 天降到了 8.5 天，今年要力争降到 5 天，有的地方可以降到 3 天，目前有的发达国家才 1 天。我到基层去调研，有不少企业反映，拿到营业执照以后还需要很多证，这是所谓“准入不准营”。我们要采取措施，除了涉及公共安全、特种行业之外，都应该拿到营业执照以后就可以正常经营。政府的监管部门可以加强事中事后监管，在这个过程中，对企业的行为进行甄别辨别，需要发证的发证，不符合资质条件的，该逐出市场就逐出市场。

宽进就要严管。公平的准入，公正的监管，这是鸟之两翼，不可偏废。如果我们监管不到位，那些坑蒙拐骗、侵犯知识产权、假冒伪劣、恶意拖欠款项的行为就有可能肆意妄为。这次“两会”上我听到一些政协委员反映，他们遇到的是打官司难、讨债难，政府的监管不到位。监管要把规则公开透明，让被监管者知道自己该做什么、不该做什么。监管不能搞选择性监管、任性监管。要形成一种放和管结合的有效的制度性安排。

我可以这么说，减税降费和简政、公平监管，这是我们应对经济下行压力、激发市场活力的两个重要的关键举措，目的是要让中国经济行稳致远，而且活力四射。

东森新闻云记者：今年年初习近平总书记在《告台湾同胞书》发表 40 周年纪念会上的重要讲话，在两岸引起广泛关注。外界很关注，大陆今年会在促进两岸共同发展和两岸民众福祉等方面具体如何贯彻和落实？

李克强：今年年初，习近平总书记在《告台湾同胞书》发表 40 周年纪念会上的重要讲话，阐述

了我们关于台湾问题的大政方针、原则立场。我们将继续坚持一个中国原则和“九二共识”，反对“台独”，促进两岸关系和平稳定发展，促进祖国和平统一。

两岸同胞同根相系，我们愿意出台更多的优惠政策，让台湾同胞在大陆不论是投资兴业、就业就学，还是生活居住，都能够享受到和大陆同胞同等待遇。我们已经出台了促进两岸经济文化交流合作的“31条举措”，现在的问题是要把这“31条举措”扎扎实实地落到位，而且在这个过程中还应当有新的举措。两岸同胞共享发展机遇、走得越近越亲，两岸关系的发展就会越好越实。我们都希望能够共圆中华民族伟大复兴的梦想。

《人民日报》记者：去年以来，一些企业存在裁员的情况，有的内外资企业开始向境外转移。同时也有一些企业反映，他们想招一些合适的技术工人却很难。政府将采取哪些政策措施来推动这些问题的解决？

李克强：在中国现代化进程中，就业会始终是一个巨大的压力。我们每年城镇需就业的新增劳动力1500多万，未来几年不会减，而且还要给几百万新进城农民工提供打工的机会。今年我们确定要确保新增城镇就业人数在1100万人以上，并要力争实现去年的实际规模，也就是1300万人以上的就业。所以，我们把就业优先的政策首次和财政政策、货币政策并列为宏观政策。财政和货币政策不管是减税、还是降低实际利率水平等，在很大程度上都是围绕着就业来进行的。有了就业，才会有收入，才会有社会财富的创造。

我们说保持经济运行在合理区间，首先是要保就业，不让经济滑出合理区间，就是不能出现“失业潮”。我们要多措并举，对一些重点人群要继续努力保障他们就业，像大学毕业生、复转军人、转岗职工等。今年的高校毕业生又达834万，比去年还多，创历史新高。我们还要确保不出现零就业家庭，对那些吸纳劳动力比较多的企业要给政策优惠支持。我们还要推动创新创业创造，用好大众创业、万众创新平台，提供更多的就业岗位。就业好不好，这本身也是经济好不好的一个重要体现。

政府工作报告主要讲了保障城镇新增就业，这里我想特别强调一下农民工就业。中国现在有2.8亿多农民工，而且每年是以百万计的数量在增长。他们是许多产业行业的主力军，农民的收入大部分来自于打工收入。农民工的身后可以说有无数家庭的期待。讲到这里，我就想起几年前到我国东北一个中型城市的建设枢纽工地上去考察，有一个印象至今挥之不去。在寒冷的天气里农民工在施工，其中有一位农民工跟我岁数差不多大，我和他对话，他就希望一条：多加班，多挣钱。我说为什么？他说他的一个孩子考上了重点大学，他要挣钱使孩子安心学习，并且学习好。我从他的眼神里看到他下一代、对未来的期待。

我们中华民族几千年生生不息，这40年来有如此巨大变化，教育的确起了巨大支撑作用。所以我们要善待农民工，不仅要给他们提供打工的机会，而且要保障他们应有的所得。现在不时发生农民工被欠薪的问题，我们要立法规，坚决打击那些恶意欠薪的行为，确保农民工打工有机会，而且合法权益得到保障，要看到他们是无数家庭的希望。

埃菲社记者：中美之间的贸易摩擦对中欧关系发展是机遇还是会带来负面影响？如何看待今年的中欧关系？

李克强：中美贸易摩擦是中美双边的事情，我们不会利用第三方，更不会去损害第三方。中国和欧盟，一个是世界上最大的发展中国家，一个是世界上最大的发达国家联盟。可以说，中欧都是世

界多极化的重要一极，中欧关系的发展不仅有利于中欧，也有利于世界。

当然，中欧互为最大的贸易伙伴，我们之间有合作，也有摩擦，过去和现在都存在。但是，我们长期以来积累了化解分歧、摩擦的经验，这些经验我认为还应该继续沿用，其中很重要的就是中欧之间应该增强互信。现在，我们正在推进中欧投资谈判，实际上是想让双向投资更加开放，这样做让双方都受益，当然是要公平地受益。我觉得双方都应该以开放的心态看待对方，在合作中妥善化解分歧，让中欧关系稳步前行。下个月，我要去欧盟总部和欧盟领导人共同举行新一轮中欧领导人会晤。我希望通过本次会晤，双方都从战略的、长远的高度看待中欧关系，都用相互尊重、相互理解、推动合作的心态去促进中欧关系健康稳定发展。

中央广播电视总台央视记者：老百姓看病难看病贵、享受不到优质医疗资源的问题比较突出，尤其是那些得了大病的患者，给他们的家庭带去很沉重的负担。在解决这些问题上，政府还有哪些有效举措？

李克强：看病确实是重要的民生问题，尤其大病是民生的痛点。看病贵看病难的问题，在我们国家的确存在。这几年来，我们经过努力，不仅建立了向全民提供基本医疗保障的制度，而且在此基础上，由政府 and 居民共担，购买大病保险，建立了大病保险的机制，这是可以缓解大病患者特别是困难群众负担的一个重要举措，在世界上也应该是一个创举。

去年我们就听到许多关于抗癌药贵的呼声，我们通过减税等多种办法，让 17 种抗癌药降价 50% 以上，而且纳入医保，这让癌症患者特别是困难群众大大减轻了负担。这方面的事情，我们能做的都应该去做。

今年我们还要做两件这方面的事，并且要尽力。一是把高血压、糖尿病等慢性病患者的门诊用药纳入医保，给予 50% 的报销，这将惠及我国 4 亿高血压、糖尿病患者。我到基层去调研，有一些人告诉我，他们得了这类慢性病，每天都不能断药，负担很重，有的把养老金相当一部分用来买药，我们要努力解决这方面的问题。二是要降低大病保险的起付线，提升大病保险的报销比例。现在近 14 亿人都进入大病保险了，要让更多的人、上千万的人能够直接受益，因为我们这个大病保险是有倍数效应的。要看到，我们的医保虽然覆盖全民，但是水平不高，尤其是农民人均年收入不到 1.5 万元，遇到大病靠自己扛是很难的。所以政府和社会要共同出力，缓解这个民生之痛。没有健康就没有幸福。

新加坡亚洲新闻台记者：今天外商投资法已经全国人大表决通过，有的舆论表示担心或质疑，认为这部法律的特别加速通过，大部分只是对美国压力的回应，而且部分法律条款的模糊性也给了中国政府灵活掌握的空间，降低了投资者对实际效力的期望。您对此有何回应？中国政府将推出哪些具体、可落实的政策呢？

李克强：对外开放是中国的基本国策，让中国人民普遍受惠，也有利于世界，我们何乐而不为？开放的措施说出去了，当然要兑现。去年，我们一些重大基础产业放开外资投入的股比，有很多重大项目落地了。我们去年利用外资，仍然是世界上发展中国家中最多的。中国会继续听取各方面的意见，继续保持对外开放热土的温度。

刚刚闭幕的十三届全国人大二次会议通过了外商投资法，这个法是要用法律的手段更好地保护外商投资、吸引外商投资。这个法律也可以说是规范政府行为的，要求政府依法行政，而且政府要根据这个法律的精神出台一系列法规、文件，保护外商权益，比如外商投资企业投诉工作机制等。这是我

们下一步要做的很重要的事情，将会推出一系列有关法规和文件，让外商投资法顺利实施。

我们要实行准入前国民待遇加负面清单制度，而且要推出新的负面清单。这个新推出的负面清单会做减法，以后还要逐步做减法，也就是说“非禁即入”的范围会越来越大。还要加强对知识产权的保护，将修改知识产权法，对侵权行为引入惩罚性的赔偿机制，发现一起就要处理一起，要让侵犯知识产权的行为无处可遁。当然，我们也希望外国政府公正地看待中国企业和国外企业双方自愿的合作。总之，今年对外开放的举措我们会不断地推、继续地推。我多次讲过，中国的开放举措，往往不是一揽子推出来的，每年甚至每个季度都在出，但回过头来看，积累起来就会带来想象不到的巨大变化。

《光明日报》记者：去年以来，央行几次降准，降低了金融机构的成本，但是企业依然反映融资难融资贵，政策实惠看得见摸不着。在促进金融服务实体经济方面，政府将采取哪些举措？

李克强：服务实体经济，这是金融的天职，但是我们确实面临着实体经济，特别是民营经济、小微企业融资难融资贵的问题。去年我们采取了一系列措施，努力遏制了融资成本上升的势头。我们四次降准，其目的还是通过降低金融机构本身的成本，促进这些资金流向民营经济和小微企业。今年我们要抓住融资难融资贵这个制约经济发展、市场活力的“卡脖子”问题，多策并举、多管齐下，让小微企业融资成本在去年的基础上再降低1个百分点。

我们对外开放是自主的抉择，而且我们要按照竞争中性的原则，对所有外资企业一视同仁地对待，同样，对中国国内各类所有制企业都应该一视同仁。现在在贷款问题上，的确需要清除一些障碍，引导金融机构改善内部管理机制，多跑民营企业、小微企业，为他们降低融资成本、减少不合理的费用出力。小微活，经济才活，就业才多。

当然，我们也时刻注意防范金融风险。对于那些不具备生存条件的“僵尸企业”，不会给他们新的贷款，对违法违规的所谓金融行为，该制止的制止，该打击的打击。我们完全可以守住不发生系统性金融风险的底线。加强金融服务和防范金融风险是相辅相成的。

俄通社—塔斯社记者：今年是中俄建交70周年，在两国关系发展史上具有里程碑意义。去年中俄双边贸易额历史上首次突破1000亿美元，今年中俄关系和经贸合作会有哪些新的突破？

李克强：中俄互为最大邻邦，中俄保持良好稳定的关系不仅有利于双方，也有利于地区、有利于世界。

今年是中俄建交70周年。70年来，中俄关系走过了不平凡的路，现在可以说是高水平的。我们的政治互信不断增强，人文交流也在不断深化，特别是刚才你提到，去年在世界贸易下行的情况下，中俄之间贸易额突破了1000亿美元的规模，这可以说是一个新的标志。这本身表明，我们之间的合作有很大潜力。下一步，我们还可以拓展领域。我们既可以“抓大”，也可以“推小”，抓大项目、大宗商品贸易，推小微企业，包括跨境电商的合作。既可以“上天”，在航天航空领域合作，也可以“下地”，推地方民间的交流。就是要把能用的十八般武艺都用起来，巩固中俄经贸规模突破1000亿美元的成果，而且向翻番的目标迈进。

澎湃新闻记者：您一直在强调要大力发展“互联网+”，发展共享经济，但是去年发生了一连串的负面事件。您对此怎么看？下一步政府对规范发展共享经济有什么新的举措？

李克强：“互联网+”、共享经济，也可以说是平台经济。它们作为新事物，和任何新事物一样，在发展中总会有利有弊。但是总的看，它们带动了就业，方便了群众，而且推动了相关产业的发展。

像电商、快递、移动支付等，大家都有感受，众人做事，集众智、聚众力，众人共享。

对于这些新业态、新模式，不能简单任性，要么不管，要么管死。所以我们这几年一直采用的是包容审慎的原则。包容就是对新的事物，我们已知远远小于未知，要允许它们发展，对发展中出现的问题加以纠正。所谓审慎监管，就是要划出安全的底线，不允许打着“互联网+”、共享经济的招牌搞招摇撞骗。要给创业者提供一个能够成长的空间，给企业一个发展新动能的环境。在这个过程中，我们需要的是公平的准入、公正的监管。新事物在市场力量推动过程中，发展要靠市场，也要在市场竞争中优胜劣汰，政府也要进行公平公正监管。愉快和烦恼总是在成长当中相伴随，我们要做的就是引导他们健康成长。

其实，互联网经济、共享经济、平台经济还有很大发展空间。电商、快递对工业品下乡、农产品进城，可以进一步起到搞活流通的作用。在工业领域，推动工业互联网，可以把那些闲置的资源带动起来，而且促进技术创新。在社会领域，用武之地就更大了，像“互联网+医疗健康”、“+养老助幼”、“+教育”，可以联动许多方面，尤其是让偏远地区、农村的群众、家庭、孩子通过互联网能够享受优质的学校、医院，优秀的教师、医生资源，帮助他们解决实际问题。这方面的例子就很多了，我看过不少“互联网+医疗诊断”、“+教育”的实例，这本身就是释放着市场的活力和社会的创造力。

香港凤凰卫视记者：外商投资法当中并没有涉及到港澳台的投资，我想这会让港澳台各界有些不太理解，您刚刚关于对外开放的表述，其中也没有谈到港澳台，这会不会表明中央政府对港澳台的投资政策会有一些调整呢？

李克强：香港和澳门是中华人民共和国的特别行政区，海峡两岸同属一个中国。我们历来高度重视港澳台的投资，港澳到内地的投资占我们利用境外投资的70%，能不重视吗？我们会进一步发挥港澳作为单独关税区和自由港的作用。我刚才对台湾记者也说了，我们会为台胞来大陆投资兴业创造优惠的条件。

我这里要明确，港澳台投资是可以参照、或者比照适用刚刚通过的外商投资法，而且我们长期以来行之有效的一些制度安排和实际做法还要继续沿用，不仅不会影响而且会有利于吸引港澳台的投资。国务院在制定有关法规或者有关政策性文件的过程中，会认真听取港澳台同胞的意见，切实保护好他们的合法权益，也欢迎有更多的港澳台投资。

《中国日报》记者：从去年开始，国内消费增速出现了持续下滑的态势，但同时我们也看到，有上亿的中国人走出国门到海外去消费。政府将出台什么措施来进一步提振国内消费？

李克强：的确，一段时间以来，我国的消费出现了增速放缓的趋势。消费和民生可以说是一个硬币的两面，我们需要合理的投资规模和消费增长。当然消费需要有收入支撑，但同时也要看到，我们的消费当中确实还存在着不少堵点和障碍，应该去解决。这样有利于消费，也有利于改善民生。

比如，这几年公路运输和出行不断增加，政府工作报告提出，两年内要基本取消省界高速公路收费站，大家都很赞成。这样做有利于解决拥堵问题，也有利于相关产业发展。这个目标我们要确保完成，同时我们要求有关部门力争提前实现。

又比如，网络的提速降费，这几年我们连续在推进，这有利于消费者，也有利于产业的发展。今年要在过去的基础上移动网络流量资费再降低20%。我让有关方面测算，他们预计要让利1800亿元给消费者。我还要求他们必须做到可以“携号转网”，这样可以倒逼清理那些不明不白的套餐，让我们

的企业改善服务，也促进产业本身提质升级。

再比如，我们今年要再降低一般工商业电价 10%，这不仅让工业企业受惠，商业企业也同样受益。现在电商有上千万家，6 亿多消费用户，电商是 24 小时营业的，我去看过，他们说计算机耗电的费用压力不小，降低电价就可以让利给消费者，也可以促进产业发展，这是一举多得的事情。其实，消费当中还有很多制度性的堵点应当消除，或者说减少，这可以激发消费的潜力、市场的活力、社会的创造力。我们有关方面要眼中有活，做明白人、办贴心事。

日本经济新闻社记者：中国是今年中日韩领导人会议主席国，您认为本次会议将重点讨论哪些问题？在当前世界范围内贸易保护主义抬头的背景下，我觉得中日韩自贸区（FTA）也将成为今年会议主题。您认为中日韩 FTA 什么时候能够签署？另外，对中方而言区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）和中日韩 FTA 哪一个是优先考虑的选项？

李克强：今年是中日韩领导人会议机制成立 20 周年，中方担任主席国，我们会和日方、韩方共同商讨会议的议题。我认为，议题中应当包括推动中日韩自贸区建设，特别是在当前世界贸易保护主义抬头的大背景下，推动中日韩自贸区建设，达成一个全面、高水平、互惠的协定，对三方都有好处。虽然现在日本和韩国都对中国的贸易顺差比较大，但是我们还是愿意进行平等的竞争，让消费者有更多选择。我相信，在这个过程中会实现优势互补，各方得益。至于说中日韩自贸区和 RCEP 哪一个先达成，我想那要看我们各方所做的努力了。不管是哪一个协议能够先达成，中方都乐见其成。

我还想再说一下，中国不仅重视和东北亚国家的关系，比如刚才我回答了韩国记者的提问，表示中国作为负责任大国，会继续在推进朝鲜半岛无核化进程中发挥建设性作用，我们还重视和东南亚、和所有周边国家的合作。我们希望有一个稳定的周边环境，亲诚惠容。我们也愿意把“一带一路”倡议和有关国家的发展战略相对接。中国将坚定不移走和平发展道路，坚定不移做地区和世界和平与发展的维护者、贡献者。

记者会结束时，《南方都市报》记者问：今年“五一”还会放小长假吗？

李克强答：我们会让有关部门抓紧研究，充分听取大家的意见。

记者会在人民大会堂三楼金色大厅举行，历时约 150 分钟，参加采访的中外记者 1200 余名。

（摘自新华网 2019 年 03 月 16 日）

努力走出经济高质量发展新路

李锦斌

2016年4月，习近平同志视察安徽并发表重要讲话。3年来，我们深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入学习贯彻习近平同志视察安徽的重要讲话精神，积极推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，着力在质的大幅提升中实现量的有效增长，努力走出一条经济高质量发展新路。2018年，安徽省经济总量跃上3万亿元台阶，增长8.02%，规模以上工业企业利润增长27.8%，在更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展征途上迈出了新步伐。

用活改革开放这个“关键一招”

习近平同志强调，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。这为我们适应经济发展阶段变化，以解放思想、深化改革推动高质量发展指明了方向和路径。

突破老思路。思路一变天地宽。当前转变发展思路，主要是做到“三个不片面”：一是不片面以速度论英雄。毫不动摇坚持稳中求进工作总基调，把稳和进作为一个整体来把握，不被短期经济指标的波动所左右，从“速度情结”和“换挡焦虑”中走出来，做到以稳求进、以进固稳。二是不片面以总量论英雄。国内生产总值是经济社会发展的动态“显示器”，但它并不能准确测量和评价经济运行质量和效益。不能唯国内生产总值论英雄，要遵循量的积累到一定程度后必须转向质的提升这一规律，更加注重经济发展的质量和效益。三是不片面以显绩论英雄。既要为当前发展尽责，又要对长远发展负责，还要摒弃不计成本的发展，反对以牺牲生态环境为代价的发展，杜绝一任政绩、多任包袱的发展，鼓励干部既做显功也做潜功。

摆脱老套路。着力解决路径依赖和低端供给过剩、中高端供给不足的问题，坚持以供给侧结构性改革为主线，持续加大“破、立、降”力度，深入推进“三去一降一补”，着力在“巩固、增强、提升、畅通”八个字上下功夫，不断释放实体经济活力。积极推进国资国企、财税金融、投融资等重点领域改革，纵深开展资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革和通过互换合并实现适度规模经营的“一块田”改革，形成一批可复制、可推广的经验成果；将改革红利转化为防范化解重大经济风险的政策举措，确保经济高质量发展行稳致远。

走好融合路。强化改革推动和开放带动，积极融入和服务国家战略，着力打造“一带一路”重要枢纽、长江经济带重要战略支撑、长三角更高质量一体化发展重要增长极。通过举办外交部安徽全球推介活动、首届世界制造业大会以及深化与百家央企、百家民企、百家外企、百家侨企、百家台企“五百”对接等活动，以开放引领创新、倒逼改革、催生动能、促进合作，打造内陆开放新高地，争当击楫中流的改革先锋。

下好科技创新这步“先手棋”

习近平同志指出，创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。面对严峻复杂的宏观经济形势，无论是促进形成强大国内市场，还是应对国际市场变化，特别是解决关键核心技术“卡脖子”问题，都需要牢牢把握创新发展主动权。

善抓科技创新的“牛鼻子”。谁抓住了科技创新这个“牛鼻子”，谁就能成为经济高质量发展的领跑者。针对创新资源分散、要素集聚度低、协同创新不足等问题，坚持一体建设合肥综合性国家科学中心、合肥滨湖科学城、合芜蚌国家自主创新示范区、全面创新改革试验区“四个一”创新主平台，组建运行 10 个省级重点实验室、10 个省级技术创新中心等创新分平台，着力打造科技设施联通、科技链条融通、要素流动畅通的创新矩阵，不断提升创新竞争力。

善落科技创新的“关键子”。科技创新一子落，经济发展满盘活。聚焦世界科技前沿和国家重大需求，着力打造原始创新策源地，构筑支撑高端引领的先发优势，组织实施科技重大专项，在战略性、基础性、前沿性领域集中力量进行攻关。2018 年，安徽有 13 项科研成果获得国家科技奖，正加快实现科技创新由跟跑并跑向并跑领跑转变，为经济高质量发展提供了重要支撑。

善破科技创新的“瓶颈口”。聚焦科研成果转化少、转化慢、转化难等瓶颈问题，在科技立项、成果转化、职称评定、薪资分配等方面畅通渠道，大力营造良好环境，激发各类主体创新创业创造活力。构建“储备—突破—转化”技术供给链条，发挥创新型企业的引领带动作用，推动高校、科研院所创新创业创造深度融合，推进传统产业新型化、新兴产业集群化、特色产业品牌化，让科技之花结出更加丰硕的产业之果。

坚持生态优先、绿色发展这个鲜明导向

习近平同志指出：“绿水青山就是金山银山。这是重要的发展理念，也是推进现代化建设的重大原则。”推动新时代经济发展，必须树立和践行绿水青山就是金山银山理念，坚持生态优先、绿色发展这个鲜明导向。

着力推动绿色发展。习近平同志强调，绿色发展是构建高质量现代化经济体系的必然要求。必须加快推进产业转型升级，大力调结构、优布局、强产业，全链条打造绿色低碳循环发展的现代化经济体系。严格落实共抓大保护、不搞大开发，全面打造水清、岸绿、产业优的美丽长江（安徽）经济带。立足山水资源丰富、自然风光美好的禀赋，把生态优势、资源优势转化为经济优势、产业优势，提供更多优质生态产品，不断满足人民日益增长的优美生态环境需要。

着力推动系统治理。各级领导干部虽然大都已认识到保护生态环境和发展经济是有机统一、相辅相成的，但是难在知行合一，重在知行合一。必须始终保持加强生态文明建设的战略定力，不动摇、

不松劲、不开口子，不能因为经济发展遇到一点困难，就开始动铺摊子上项目、以牺牲环境换取经济增长的念头。要坚持多规合一、源头管控，全方位、全地域、全过程打好蓝天碧水净土保卫战，持续开展农村人居环境整治行动。坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，统筹山水林田湖草系统治理，因地制宜、分类施策，增强环境治理的针对性、系统性、长效性。

着力推动全民参与。环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。广泛开展创建节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区和绿色出行等活动，开创全民参与“绿色+”时代，让每个人都成为生态环境保护的参与者、建设者、监督者和受益者。

强化党的全面领导这个根本保证

习近平同志强调，党是总揽全局、协调各方的，经济工作是中心工作，党的领导当然要在中心工作中得到充分体现。经济从高速增长转向高质量发展，不可能轻轻松松实现。要不断提高党领导经济工作的能力和水平，确保经济沿着高质量方向发展。

强化理论武装，推动理念转变。发展理念是发展行动的先导。习近平新时代中国特色社会主义思想，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是我们推动经济高质量发展的行动指南。学思用越贯通、知信行越统一，越能深切体会到这一思想的理论伟力和实践伟力。要坚持全面系统学、及时跟进学、深入思考学、联系实际学，自觉做到思想上对标对表、态度上坚定坚决、工作上聚焦聚力，真正把发展理念从“有没有”“够不够”转变为“好不好”“优不优”，推动经济加快转入高质量发展轨道。

净化政治生态，保持实干状态。经济高质量发展离不开风清气正的政治生态。政治生态好，人心就顺、正气就足、干劲就大。政治生态要从政治上看、从政治上抓，坚持以党的政治建设为统领，把坚决做到“两个维护”作为首要政治纪律。我们先后组织开展“讲看齐、见行动”学习讨论，“讲政治、重规矩、作表率”和“讲忠诚、严纪律、立政德”专题警示教育，引导党员、干部真正做到忠诚干净担当，凝聚起推动经济高质量发展的强大力量。

优化作风效能，增强发展动能。形式主义、官僚主义是我们党的大敌、人民的大敌。必须以实打实、硬碰硬的有力举措，向形式主义、官僚主义“亮剑”，始终把践行“三严三实”作为重大政治任务，时时铭记、事事坚持、处处上心，真正让规矩严在经常、作风转在实处。认真落实党中央关于“基层减负年”的决策部署，深入开展“严规矩、强监督、转作风”和“十戒十做”集中整治专项行动，以永远在路上的恒心和韧劲正风肃纪、清淤除障，为经济高质量发展担当作为，努力创造出无愧于时代、无愧于人民、无愧于历史的发展实绩。

（摘自《人民日报》2019年4月22日）

2019 年政府工作报告特点与热点

王小广

一年一度的政府工作报告成为每年开局的热门话题。今天，我们将从四个方面分析解读 2019 年政府工作报告：第一个方面是政府工作报告的特点，第二个方面是 2019 年我国经济形势，第三个方面是对 2019 年宏观经济预期目标做一个简单的解读，第四个方面是解读几大热点政策。

一、2019 年政府工作报告的特点

2019 年是新中国成立 70 周年，是全面建成小康社会的关键一年。同时，我们的宏观经济形势发生了一些新的变化，即“稳中有变，变中有忧”。这个“变”不是一般的变，而是百年未有的大变局，不仅是我们面临的挑战，而且是重大的发展机遇。这个“变”是 2018 年以来我国宏观经济的一个特点，今年的政府工作报告也反映了这个特点，而相应的对策正是总理报告里讲的“没有跨不过的槛”。所以，今年的政府工作报告有两个关键字，一个是“变”，一个是“跨”，并具有以下特点：

（一）在宏观经济政策上体现“稳增长优先”

稳增长优先或稳字当头，指的是经济平稳增长，是发展的关键点。稳定成为最优先的目标的原因主要有四：

第一，政府工作报告的十大重点任务：一是继续创新和完善宏观调控，确保经济运行在合理区间；二是激发市场主体活力，着力优化营商环境；三是坚持创新引领发展，培育壮大新动能；四是促进形成强大国内市场，持续释放内需潜力；五是对标全面建成小康社会任务，扎实推进脱贫攻坚和乡村振兴；六是促进区域协调发展，提高新型城镇化质量；七是加强污染防治和生态建设，大力推动绿色发展；八是深化重点领域改革，加快完善市场机制；九是推动全方位对外开放，培育国际经济合作和竞争新优势；十是加快发展社会事业，更好保障和改善民生。其中，2016 年政府工作报告也讲到稳定和完善的宏观调控政策，保持经济运行在合理区间，跟今年相似，都是在经济面临较大下行压力时。

第二，从文字的数量看，政府工作报告内容的字数越多、讲得越细，就越重要。今年政府工作报告关于稳增长的内容比较多，有 1800 字左右，侧面说明了稳增长的重要性。

第三，从内容、提法上看，2016 年政府工作报告讲的是保持经济在合理区间，今年则提出“确保”，

也就是从语气上体现了重要性。

第四，针对去年“去杠杆”工作中存在的急躁的操作上不当之处，今年政府工作报告提出“防止紧缩效应叠加放大，决不能让经济运行滑出合理区间”。可见，稳增长是一个非常关键的任务，报告通篇体现了这个特点。

（二）从目标上讲，稳增长的关键是稳就业

稳增长的目标是稳就业，这一思路在今年政府工作报告里尤其显著。“就业优先政策要全面发力”，全面发力是指要把稳定就业增长放在更加突出的位置。这样一个政策趋向体现了两个方面：

一是首次将就业优先政策置于宏观经济层面。过去，我们经常把就业问题当成微观问题去解决，实际上就业问题现在已经上升到了宏观的层面，即只要做到稳就业，那就什么都好办。

二是稳增长首先是稳就业。只有“就业稳”，才能“收入增”。去年的政府工作报告开始对就业形势给出了充分的肯定，即充分就业。也就是说，尽管经济面临下行压力，但是宏观经济的重要指标之一（就业）还是非常好的。

（三）稳增长的政策突出三个重点

我们从今年政府工作报告的字里行间中可以体会到的三个重点，即稳增长怎么稳：一是宏观政策强调要减税降费且力度空前，也就是要降成本，主要指宏观税负、企业的压力；二是重在激发市场活力，包括放松市场准入限制、政府机构“放管服”改革继续等；三是扩大内需，包括投资需求、消费需求。

二、2019年我国经济形势

“今年我国发展面临的环境更复杂更严峻，可以预料和难以预料的风险挑战更多更大。”这两个“更更”，体现了现在发展环境的变化，所以“要做好打硬仗的充分准备”。这是中央对我国当前面临的内外环境的基本判断。结合今年政府工作报告，我们所面临的主要压力有以下三个方面：

（一）三大压力叠加

第一，我们面对的是深刻变化的外部环境。经济全球化遭遇波折，多边主义受到冲击，国际金融市场振荡……所以，压力的很大一个方面来自外部环境的变化，其主要表现也包括中美关系的变化。

第二，我们面对的是经济转型阵痛凸显的严峻挑战。新老矛盾交织，周期性、结构性问题叠加，经济运行稳中有变、变中有忧。

第三，我们面对的是两难多难问题增多的复杂局面。实现稳增长、防风险等多重目标，完成经济社会发展等多项任务，处理好当前与长远等多种关系，政策抉择和工作推进的难度明显加大。

（二）主要经济问题

第一，外部输入性风险上升。全球金融危机的余波还在继续影响着世界，使国际形势具有许多复杂性、不稳定性。今年政府工作报告讲的外部输入性风险上升，主要是指全球经济动力不足，再次放慢。中国处在全面升级的关键时期，面临“前堵后追”的双重压力，其表现为单边主义、贸易保护主

义强化，特别是美国对华战略和政策出现重大转变；同时，比我们后发展的一些国家具有成本优势，而我们的成本优势、比较优势消失，最终导致我们出口压力加大。

第二，中国经济面临消费增速减慢、有效投资增长乏力的新问题。党的十八大以来五年，我们的消费增速都是平稳的，而 2018 年以后则出现下降。所以，今年政府工作报告对消费下降的说法是消费增速减慢，这是一个新问题。消费是现在支持经济发展的主要因素，消费放慢，压力就会加大。消费增速减慢、有效投资增长乏力，讲的都是内需，即内需的调整、下滑，甚至不足，是我们现在面临的国内经济问题。

第三，实体经济困难的老问题加重。实体经济过去几年所面临的一些困难进一步加大，成本上升导致回报利益下降。

第四，自主创新能力不强，关键核心技术短板问题凸显。我们的自主创新能力尽管在过去有过很大提升，但相对于制造业强国、创新性国家还是不强，关键核心技术的短板问题突出就会受制于人。这个问题是一个大国向强国迈进的关键。过去我们讲短板，都是讲民生、生态环境等，但我们现在讲的短板是一个长期的发展的关键变量，即创新能力、关键技术。今年工作政府报告就把这一点特别点出来。

第五，民生方面欠账较多。在民生问题上，我们还要继续补短板。

（三）两难多难问题增多

两难多难问题增多体现在哪些方面？一是稳增长和防风险两难，即要想稳增长就可能要放慢防风险，要加大防风险力度就可能影响到稳增长，为此要结构性去杠杆、防风险；二是稳增长和调结构的长短两难，即调结构是一个长期的变量，稳增长是一个短期的任务；三是减税要求提高与税收增幅放慢的两难；四是房地产稳定中的两难，即房地产调整降低风险，又影响稳定；五是金融改革和金融稳定的两难。

三、2019 年宏观经济预期目标

2019 年宏观经济预期目标跟往年相比，总体保持稳定，没有太大的调整，但是有微调。

（一）经济增长的目标适当下调

2019 年宏观经济增长目标有所下移，包括以下三点：一是国内生产总值增长 6%-6.5%，这是一个符合全面建成小康目标要求的合理区间，而实际上增长的下限该是什么水平取决于就业，即只要保持充分就业，其对应的增长就是合理的；二是农村贫困人口减少 1000 万以上，居民收入增长和经济增长基本同步；三是生态环境进一步改善，单位国内生产总值能耗下降 3%左右，主要污染物排放量继续下降，这个指标主要是对 GDP 增长的指标做了一个适当的调整，既要根据 2020 年全面建成小康社会的需要，又要稳增长当先。

（二）其他目标基本不变

“城镇新增就业 1100 万人以上，城镇调查失业率 5.5%左右，城镇登记失业率 4.5%以内”。就业指标跟去年一样有一点宽松，也就是说基本不会滑出这个区间。

“居民消费价格涨幅 3%左右”。2018 年 CPI 增长是 2.1%，结合目前全球经济放慢，中国经济也在放慢的情况，我们 CPI 基本不会加速上涨。

“国际收支基本平衡，进出口稳中提质；宏观杠杆率基本稳定，金融财政风险有效防控”。这个不变的指标对我们整个经济起到了稳定的作用。

（三）加了一个结构性指标

这个结构性指标指的是“农村贫困人口减少 1000 万以上”，同时强调“居民收入增长与经济基本同步”。为什么提出这样的指标？因为我们打好三大攻坚战到了最后 2 年，压力越来越大，所以今年把这个指标作为宏观调控指标的一部分。

（四）货币调控目标的新变化

我们的货币调控目标过去经常是适度宽松的中性的，在这个新的发展阶段，杠杆率较高的情况下，怎么确定目标？现在的货币政策调控开始标准化，即广义货币 M2 和社会融资规模增速要与国内生产总值名义增速相匹配。

相比 2018 年货币政策，2019 年货币政策的不同在于提出了“既强调促增长，又强调防风险”。这一两难问题也体现了我们的货币政策在操作上是比较困难的。对此，我们提出“既要把握好货币供给总闸门，不搞‘大水漫灌’，又要灵活运用多种货币政策工具，疏通货币政策传导渠道，保持流动性合理充裕。”流动性合理充裕，就是说流动性不能出问题，货币政策的一个关键政策就是保持流动性充裕，不能出现流动性短缺不足导致金融波动的情况。既有宽松、放松，又要保持不出现重大的偏差，这是我们货币政策的一个明显调整。

（五）积极的财政政策强调要加力提效

积极的财政政策强调，既要加大力度，又要提高效率，我们可以从这几个方面来看：一是今年赤字率拟按 2.8% 安排，比去年预算高 0.2 个百分点，财政赤字 2.76 万亿元，其中中央财政赤字 1.83 万亿元，地方财政赤字 9300 亿元；二是中央对地方均衡性转移支付增长 10.9%；三是改革完善县级基本财力保障机制，缓解困难地区财政运转压力，决不让基本民生保障出问题。

四、热点政策解读

（一）关于三大稳增长的政策

第一，宏观经济政策。宏观政策总体趋于放松，是 2019 年宏观政策走向的特点。一是明显加大减税降费力度，包括减税降费的力度明显加大，规模更大，“深化增值税改革，将制造业等行业现行 16% 的税率降至 13%，将交通运输业、建筑业等行业现行 10% 的税率降至 9%”；“明显降低企业社保缴费负担，下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例，各地可降至 16%”；“确保减税降费落实到位，全年减轻企业税收和社保缴费负担近 2 万亿元”。二是提高金融政策的精准有效性，包括“着力缓解企业融资难融资贵问题，加大对中小银行定向降准力度，释放的资金全部用于民营和小微企业贷款，今年国有大型商业银行小微企业贷款要增长 30% 以上”；“有效发挥地方政府债券作用。今年拟安排地方

政府专项债券 2.15 万亿元，比去年增加 8000 亿元”。

第二，强调激发市场活力对稳增长的关键作用。“把市场主体的活跃度保持住、提上去，是促进经济平稳增长的关键所在。要深化‘放管服’改革，推动降低制度性交易成本，下硬功夫打造好发展软环境。”“活跃度”是促进经济平稳增长的关键所在，稳增长要靠激发市场主体的活力，即从微观上激发活力，而不是靠大规模的货币扩张或投资。这是稳增长在今年政府工作报告中与过去相比深化发展的一个思路，具体有以下几点不同：

一是以简审批优服务便利投资兴业。简审批是指审批要简化，优服务便利投资是指降低创业成本、提高创业便利，其中特别提到了进一步缩减市场准入的负面清单，即“扩大市场准入，推动‘非禁即入’普遍落实”。2019 年是深化“放管服”新的一年，我们在这方面下功夫，实际上是为了优化发展的软环境。全球的营商环境都在比赛，我们在不断改善，但离高标准、市场发展需要还有很大差距，所以要进一步深化“放管服”改革。

二是以公正监管促进公平竞争。今年政府工作报告特别强调公平竞争、公平环境。国家层面的重点在于制定统一的监管规则和标准，地方政府则要把主要的力量放在公正监管上、公正执法上、公正制定标准。

三是以改革推动降低涉企收费。给企业降费，不仅要降低融资成本，还要降低其他成本，如“深化电力市场化改革，深化收费公路制度改革，继续清理规范行政事业性收费”。

第三，扩大内需政策。扩大内需政策的重点是两个部分，首先是扩大消费，其次是扩大投资，因为现在我们内需最大潜力是消费，消费也是经济增长的主要推动力。所以，把消费稳住，使消费的潜力得到发挥，毫无疑问是一个关键点。要推动消费稳定增长，我们需要做到以下几个重点：一是多措并举促进城乡居民增收，增强消费能力；二是要顺应消费需求的新变化，多渠道增加优质产品和服务供给，加快破除民间资本进入的堵点；三是大力发展养老特别是社区养老服务业；四是加快发展多种形式的婴幼儿照护服务；五是发展壮大旅游产业；六是稳定汽车消费；七是发展消费新业态新模式，促进线上线下消费融合发展；八是健全农村流通网络，支持电商和快递发展；九是加强消费者权益保护，让群众放心消费、便利消费。

第二个方面是扩大投资。要合理扩大有效投资，我们需要做到以下几个重点：一是加大城际交通、物流、市政、灾害防治、民用和通用航空等基础设施投资力度；二是创新项目融资方式，适当降低基础设施等项目资本金比例，用好开发性金融工具，吸引更多民间资本参与重点领域项目建设；三是政府要带头讲诚信守契约，决不能“新官不理旧账”，对拖欠企业的款项年底前要清偿一半以上，决不允许增加新的拖欠。

（二）关于稳就业的政策

稳就业的政策主要是解决结构性就业的问题。我们已经实现了充分就业，但更需要保持住。所以，今年的稳就业政策主要是这五个方面：

一是扎实做好高校毕业生、退役军人、农民工等重点群体就业工作，加强对城镇各类就业困难人员的就业帮扶。对招用农村贫困人口、城镇登记失业半年以上人员的各类企业，三年内给予定额税费减免。

二是加强对灵活就业、新就业形态的支持。

三是坚决防止和纠正就业中的性别和身份歧视。

四是实施职业技能提升行动，从失业保险基金结余中拿出 1000 亿元，用于 1500 万人次以上的职工技能提升和转岗转业培训。

五是加快发展现代职业教育，既有利于缓解当前就业压力，也是解决高技能人才短缺的战略之举。改革完善高职院校考试招生办法，鼓励更多应届高中毕业生和退役军人、下岗职工、农民工等报考，今年大规模扩招 100 万人。我们要以现代职业教育的大改革大发展，加快培养国家发展急需的各类技术技能人才。

(三) 关于创新发展、培育强大新动能的新举措

第一，推动传统产业改造提升。一是促进先进制造业和现代服务业融合发展，加快建设制造强国。制造业的发展跟服务业的升级、发展紧密相关，二产要三产化，三产能给二产提供强有力的支持，所以要抓住这个特点，把这两个主要先进产业融合起来。

二是打造工业互联网平台，拓展“智能+”，为制造业转型升级赋能。

三是支持企业加快技术改造和设备更新，将固定资产加速折旧优惠政策扩大至全部制造业领域。过去强调扩大投资的外延，现在强调扩大投资的内延，即技术设备更新，将固定资产加速折旧优惠政策扩大至全部制造业领域。

四是强化质量基础支撑，推动标准与国际先进水平对接，提升产品和服务品质，让更多国内外用户选择中国制造、中国服务。中国制造在世界上树立了强大优势，现在还要树立服务的优势。

第二，促进新兴产业加快发展。一是深化大数据、人工智能等研发应用，培育新一代信息技术、高端装备、生物医药、新能源汽车、新材料等新兴产业集群，壮大数字经济。

二是坚持包容审慎监管，支持新业态新模式发展，促进平台经济、共享经济健康成长。加快在各行各业各领域推进“互联网+”。“互联网+”不只是加工业，还有公共服务、监管等，一切产业都需要互联网化。

三是加强移动基础设施建设，既要普及又要降费。实际上降费的过程也是普及的过程。

第三，提升科技支撑能力。进一步提高基础研究项目间接经费占比，开展项目经费使用“包干制”改革试点，不设科目比例限制，由科研团队自主决定使用。

(四) 关于两大调结构战略的新亮点

第一，乡村振兴。乡村振兴有四个亮点：一是打好精准脱贫攻坚战，即用好教育这个阻断贫困代际传递的治本之策；二是抓好农业特别是粮食生产，即推动一二三产业融合发展，根治农民工欠薪问题，抓紧制定专门行政法规；三是扎实推进乡村建设，即推进“厕所革命”、垃圾污水治理，建设美丽乡村；四是全面深化农村改革，即推广农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点成果。

第二，区域协调发展。区域协调发展有两个亮点：一是优化区域发展格局，即将长三角区域一体化发展上升为国家战略，编制实施发展规划纲要；二是深入推进新型城镇化，即更好解决群众住房问题。城镇老旧小区量大面广，要大力进行改造提升，更新水电路气等配套设施，支持加装电梯，健全便民市场、便利店、步行街、停车场、无障碍通道等生活服务设施。

（五）关于加强污染防治和生态建设的重点

加强污染防治和生态建设的重点一共有三大方面：

第一，持续治理污染防治。一是加强工业、燃煤、机动车三大污染源治理；二是强化水、土壤污染防治；三是改革创新环境治理方式。避免处置措施简单粗暴、一关了之。

第二，壮大绿色环保产业。一是加快火电、钢铁行业超低排放改造；二是推进煤炭清洁化利用；三是促进资源节约和循环利用，推广绿色建筑。

第三，加强生态系统的保护修复。这是一个长期的任务，要重点推进。

（六）关于改革开放的重点

第一，深化重点领域改革。一是加快国资国企改革，推进国有资本投资、运营公司改革试点；二是按照竞争中性原则，下大气力优化民营经济发展环境；三是深化财税金融体制改革，加大预算公开改革力度，稳步推进房地产税立法，发展民营银行和社区银行，改革完善资本市场基础制度，加强金融风险监测预警和化解处置。

第二，推进全方位的对外开放。要更加注重规则等制度型开放，以高水平开放带动改革全面深化。一是促进外贸稳中提质，引导加工贸易转型升级、向中西部转移；二是加大吸引外资力度，允许更多领域实行外资独资经营，赋予自贸试验区更大改革创新自主权，增设上海自贸试验区新片区，推进海南自贸试验区建设、探索建设中国特色自由贸易港，支持国家级经开区、高新区、新区开展自贸试验区相关改革试点；三是推动共建“一带一路”，加强国际产能合作，拓展第三方市场合作，促进贸易和投资自由化便利化。

（七）关于加快发展社会事业、更好保障和改善民生的重点

第一，发展更加公平、更有质量的教育。一是发展“互联网+教育”，通过网络教育、远程教育等新的教育方式进行变革；二是推进一流大学和一流学科建设，也就是说我们现在要跟国际对标，这个“一流”是世界一流。

第二，保障基本医疗卫生服务。主要是促进社会办医，提高医疗服务的社会化水平。

第三，完善社会保障制度和政策。这些年年都在做，也都在不断进步。

第四，丰富人民群众的精神文化生活。这两年政府工作报告特别提到文化生活，各级政府工作也都越来越重视，因为文化旅游业、文化产业的发展是经济发展到一定阶段后的必然要求。

第五，加强和创新社会治理。这一点的内容大多数也都是过去提过的，是一个持续的工作。

（摘自宣讲家网 2019 年 3 月 12 日）

更好地满足人民群众对美好生活的向往

——解读 2019 年政府工作报告

辛向阳

2019 年政府工作报告的亮点很多，从我个人的学习体会来看，非常突出的一点就是：报告具有鲜明的人民性，关注人民群众的切身利益，努力解决人民群众面临的突出问题。报告指出，要坚持以人民为中心的发展思想，尽力而为、量力而行，切实保障基本民生，推动解决重点民生问题，促进社会公平正义，让人民过上好日子。中国人民勤劳智慧，具有无限的创新创造潜能，只要充分释放出来，中国的发展就一定会有更为广阔空间。这里，报告抓住了一个非常关键的问题——怎么更好地满足人民群众对美好生活的向往。今天，我就围绕这个问题给大家介绍一下 2019 年政府工作报告的基本内容。主要从三个方面来说。

一、政府工作报告具有鲜明的人民性特征

（一）2018 年我们解决了人民群众一系列实际问题

我们通过一系列数据来看这个问题。

——**城镇新增就业 1361 万人、调查失业率稳定在 5% 左右的较低水平。近 14 亿人口的发展中大国，实现比较充分就业至关重要。**城镇新增就业 1361 万人，什么概念？从 2018 年世界人口排名来看，排在第 75 位的国家几内亚，其人口总量是 1305 万人。这就是说，我们新增就业人数超过了几内亚国家的人口总量。而且这一成绩是在我国发展面临多年少有的国内外复杂严峻形势和经济出现新的下行压力的情况下取得的，是相当不容易的。

——**大众创业万众创新深入推进，日均新设企业超过 1.8 万户，市场主体总量超过 1 亿户。**应该说，1 亿户市场主体产生的澎湃动能正在深刻改变人民的生产生活方式，并形成强大动力，塑造中国发展新优势，同时也在解决人民群众面临的现实问题。

——**精准脱贫有力推进，农村贫困人口减少 1386 万，易地扶贫搬迁 280 万人。**我们取得这一进展的原因就是报告中所指出的，深入推进精准脱贫，加强扶贫力量，加大资金投入，强化社会帮扶，贫困地区自我发展能力稳步提高。也就是说，我们不仅向贫困地区“输血”，而且更加注重增强贫困地区自我“造血”的能力。我们向全面建成小康社会又迈出了坚实的步伐。

——**人民生活持续改善。**居民人均可支配收入实际增长 6.5%。提高个人所得税起征点，设立 6 项专项附加扣除。加大基本养老、基本医疗等保障力度，资助各类学校家庭困难学生近 1 亿人次。棚户

区住房改造 620 多万套，农村危房改造 190 万户。人民的幸福程度不断提高，幸福感不断提升。

——全年为企业和个人减税降费约 1.3 万亿元。企业和个人税收负担有一定程度的减轻。

——新型城镇化扎实推进，近 1400 万农业转移人口在城镇落户。1400 万是一个非常大的数量，而且这么多的农业转移人口，不是人在城市就业这么简单，而是户口也跟着进来了。这是真正意义上的城镇化。

——建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，提高退休人员基本养老金，城乡居民基础养老金最低标准从每月 70 元提高到 88 元。继续提高优抚、低保等标准，残疾人“两项补贴”惠及所有符合条件人员。

——提高居民基本医保补助标准和大病保险报销比例。加快新药审评审批改革，17 种抗癌药大幅降价并纳入国家医保目录。

以上数字生动地说明了报告具有鲜明的人民性。

（二）2019 年经济社会发展总体要求和政策取向体现人民性

从 2019 年经济社会发展总体要求和政策取向来看，报告立足于更好地满足人民群众对美好生活的向往，来解决关乎人民群众切身利益的实际问题。

——城镇新增就业 1100 万人以上，城镇调查失业率 5.5% 左右，城镇登记失业率 4.5% 以内。我们既要保证千万人就业，也要保持相对较低的失业率。所以，报告强调，“多管齐下稳定和扩大就业”，并特别指出：“扎实做好高校毕业生、退役军人、农民工等重点群体就业工作，加强对城镇各类就业困难人员的就业帮扶。对招用农村贫困人口、城镇登记失业半年以上人员的各类企业，三年内给予定额税费减免。加强对灵活就业、新就业形态的支持。坚决防止和纠正就业中的性别和身份歧视。”这些都是强调要解决人民群众面临的实际问题。

——居民收入增长与经济增长基本同步；居民消费价格涨幅 3% 左右。一方面，2018 年居民人均可支配收入实际增长 6.5%，与经济增长 6.6% 基本同步，这就是经济增长一定会给居民收入带来实实在在的增长。另一方面，在经济增长、居民收入增长的同时，还要把物价控制在一个合理的水平，也就是 3% 左右。

——农村贫困人口减少 1000 万以上。2018 年减少了 1386 万人，2019 年将再减少 1000 万人以上，还是保持一个千万级的数量。2018 年末全国农村贫困人口已减少至 1660 万人，也就是说，我们要到 2020 年实现全部脱贫，就要在 2019 年使 1000 多万人脱贫，在 2020 年使几百万人脱贫。目标数量越来越少，而难度却越来越大，因为后面的都是难啃的硬骨头。但是，甭管多难，我们一定能完成 2019 年的脱贫工作任务。

——进一步把大众创业万众创新引向深入。报告强调，鼓励更多社会主体创新创业，拓展经济社会发展空间，加强全方位服务，发挥双创示范基地带动作用。强化普惠性支持，落实好小规模纳税人增值税起征点从月销售额 3 万元提高到 10 万元等税收优惠政策。

（三）报告处处展现人民立场、人民情怀

——让各类市场主体更加活跃。从根本上说，市场活力和社会创造力源于亿万人民积极性的发挥。这个判断非常准确，既体现了唯物史观的要求，也看到了人民群众蕴含的强大改革力量。市场是什么？市场是人民群众发挥创造性、主动性的最重要的空间所在。所以，我们要完善好市场规则，维护好市场秩序，为人民群众提供更加广阔的舞台。

——就业优先政策要全面发力。就业是民生之本、财富之源。2019 年首次将就业优先政策置于宏

观政策层面，旨在强化各方面重视就业、支持就业的导向。报告强调，今年城镇新增就业要在实现预期目标的基础上，力争达到近几年的实际规模。今年城镇新增就业1100万人以上，这是预期目标，近几年的实际规模达到平均1300多万人，也就是说，今年最低不能低于预期，同时还要争取达到近年的实际规模。那么，为什么要这样做？报告指出，既保障城镇劳动力就业，也为农业富余劳动力转移就业留出空间。

——政府部门做好服务是本分，服务不好是失职。这对政府的服务提出了非常高的要求。报告指出，推行网上审批和服务，加快实现一网通办、异地可办，使更多事项不见面办理，确需到现场办的要“一窗受理、限时办结”“最多跑一次”。持续开展“减证便民”改革行动，不能让繁琐的证明来回折腾企业和群众。建立政务服务“好差评”制度，服务绩效由企业和群众来评判。报告还强调，深入推进简政放权，加快转职能、提效能，增强政府公信力和执行力，更好满足人民对美好生活的新一轮期待。我们做了这么多工作的目的是什么？就是更好满足人民对美好生活的新一轮期待。这是政府工作最根本的出发点和落脚点。

综上，无论是回顾2018年工作，还是部署2019年任务，2019年政府工作报告通篇都具有鲜明的人民性，蕴含着真挚的人民情怀。这是报告的一大亮点。

二、政府工作报告直面人民迫切需要解决的重大问题

2019年政府工作报告对于我们面临的突出问题特别是人民群众迫切要求的问题进行了客观分析，并明确讲了以下几点，我简单说一说。

——实体经济困难较多，民营和小微企业融资难融资贵问题尚未有效缓解，营商环境与市场主体期待还有差距。

——深度贫困地区脱贫攻坚困难较多。现在，脱贫攻坚的难点是深度贫困地区。所谓深度贫困地区，就是贫困程度较高，脱贫难度较大。这体现在，自然环境非常恶劣，贫困人口脱贫能力相对较低。所以说，深刻贫困地区脱贫攻坚的困难较多。

——在教育、医疗、养老、住房、食品药品安全、收入分配等方面，群众还有不少不满意的地方。

——去年还发生了多起公共安全事件和重大生产安全事故，教训极其深刻。特别是食品药品安全问题，会对老百姓很多方面造成冲击，我们的教训极其深刻。

三、政府工作报告明确满足人民美好生活需要的途径

（一）深入把握社会主要矛盾的变化及其对全局工作的要求

为什么说更好满足人民对美好生活的新一轮期待？非常重要的一点是：我国社会主要矛盾发生变化，对我们的全局工作提出了新要求。党的十九大报告指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。我国稳定解决了十几亿人的温饱问题，总体上实现小康，不久将全面建成小康社会，人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。同时，我国社会生产力水平总体上显著提高，社会生产能力在很多方面进入世界前列，更加突出的问题是发展不平衡不充分，这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。”2019年2月16日出版的第4期《求是》杂志发表了习近平总书记的重要文章《加强党对全面依法治国的领导》。文章指出：现在，人民群众对美好生活的向往更多向民主、法治、公平、正义、安

全、环境等方面延展。可见，2019年政府工作报告全面体现了习近平总书记对于人民群众需求变化的判断。

1. 人民群众需要的内涵和领域不断扩大，从基本物质文化需要向多样化需要扩展。具体看以下六个方面。

第一，人民群众对民主法治的要求越来越迫切。随着经济社会发展，人民群众对依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事务的诉求不断上升，对畅通表达利益要求的愿望更加强烈，民主意识也更加明显。与此同时，人民群众的法治意识也在显著提高，法治需求达到了一个从未有过的高度。据中国之声《新闻和报纸摘要》2019年1月18日报道，最高人民法院院长周强介绍，2018年人民法院受理案件2800万件，审结执结2516.8万件，同比分别上升8.8%和10.6%。我们推进社会主义政治建设，就要能够有效保证人民享有更加广泛、更加充实的民主权利和自由，保证人民能够更加广泛参加国家治理和社会治理；要全面推进依法治国，要把解决人民群众意见比较集中的执法乱作为、不作为以及司法不公等问题，作为我们厉行法治的聚焦点和发力点。

2019年政府工作报告强调：坚持依法全面履职。深入贯彻全面依法治国基本方略，严格遵守宪法法律，把政府活动全面纳入法治轨道。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，让权力在阳光下运行。政府干的，都应是人民盼的。

第二，人民群众对公平正义的要求越来越凸显。随着人民生活水平不断提高，人民群众的公平意识、权利意识不断增强，对社会不公问题反映越来越强烈。习近平总书记在2013年1月指出：“如果升学、考公务员、办企业、上项目、晋级、买房子、找工作、演出、出国等各种机会都要靠关系、搞门道，有背景的就能得到更多照顾，没有背景的再有本事也没有机会，就会严重影响社会公平正义。这种情况如不纠正，能形成人才辈出、人尽其才的生动局面吗？这个社会还能有发展活力吗？我们党和国家还能生机勃勃向前发展吗？”当然不能了！所以，习近平总书记明确指出：“如果不能给老百姓带来实实在在的利益，如果不能创造更加公平的社会环境，甚至导致更多不公平，改革就失去意义，也不可能持续。”

2019年政府工作报告指出：以公正监管促进公平竞争。公平竞争是市场经济的核心，公正监管是公平竞争的保障。改革完善公平竞争审查和公正监管制度，加快清理妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。报告强调，全面落实行政执法责任制和问责制，对一切违法违规的行为都要坚决查处，对一切执法不公正不文明的现象都要坚决整治，对所有行政不作为的人员都要坚决追责。“坚决查处”“坚决整治”“坚决追责”，这几个“坚决”说明通过制度建设实现人民群众对公平正义的要求。

第三，人民群众的生态环境需要不断升级。习近平总书记明确指出：“从政治经济学的角度看，供给侧结构性改革的根本，是使我国供给能力更好满足广大人民日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需要，从而实现社会主义生产目的。”人民群众对清新空气、清澈水质、清洁环境等生态产品的需求越来越迫切，生态环境越来越珍贵，人民群众对良好生态环境的期待越来越高。

特别是进入新时代，解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾对生态环境保护提出许多新要求。所以，习近平总书记在《推动我国生态文明建设迈上新台阶》这篇重要文章中指出：“现在，随着我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，人民群众对优美生态环境需要已经成为这一矛盾的重要方面，广大人民群众热切期盼加快提高生态环境质量。”另外，习近平总书记在2018年全国生态环境保护大会上强调：“我们要积极回应人民群众所想、所盼、所急，大力推进生态文明建设，提供更多优质生态产品，不断满足人民

群众日益增长的优美生态环境需要。”

2019年政府工作报告在生态环境保护方面提出了一系列举措。报告强调，加强污染防治和生态建设，大力推动绿色发展。绿色发展是构建现代化经济体系的必然要求，是解决污染问题的根本之策。要改革完善相关制度，协同推动高质量发展与生态环境保护。报告指出，要巩固扩大蓝天保卫战成果，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（PM2.5）浓度继续下降。同时，报告明确讲，我们要共同努力，让人民群众享有美丽宜居环境。

第四，人民群众的安全需要日益增长。这是中国发展中十分重要的问题。我们的总体国家安全观，既重视国土安全，又重视国民安全，坚持以人民为中心，坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民，真正夯实国家安全的群众基础。习近平总书记强调：“国泰民安是人民群众最基本、最普遍的愿望。实现中华民族伟大复兴的中国梦，保证人民安居乐业，国家安全是头等大事。”

2019年政府工作报告在不断满足人民群众安全需要方面下了大力气。报告指出，加快实施农村饮水安全巩固提升工程，今明两年要解决好饮水困难人口的饮水安全问题，提高6000万农村人口供水保障水平。报告强调，药品疫苗攸关生命安全，必须强化全程监管，对违法者要严惩不贷，对失职渎职者要严肃查办，坚决守住人民群众生命健康的防线。同时还指出，加强安全生产，防范遏制重特大事故。加强国家安全能力建设。完善立体化社会治安防控体系，深入推进扫黑除恶专项斗争，依法惩治盗抢骗黄赌毒等违法犯罪活动，打击非法集资、传销等经济犯罪，整治侵犯公民个人信息等突出问题，坚决守护好人民群众的平安生活。

第五，人民群众的物质文化需要的一个新的增长领域就是养老服务。近几年，我国人口结构发生重大变化，老年人口比重上升，对养老的需求呈几何级数增长，但老年服务产业发展还比较滞后。为此，要加快推进养老服务业供给侧结构性改革，保障基本需求，繁荣养老市场，提升服务质量，让广大老年群体享受优质养老服务，让所有老年人都能老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安。

2019年政府工作报告指出，要推进多层次养老保障体系建设，并强调：要顺应消费需求的新变化，多渠道增加优质产品和服务供给，加快破除民间资本进入的堵点。我国60岁以上人口已达2.5亿。要大力发展养老特别是社区养老服务业，对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的机构给予税费减免、资金支持、水电气热价格优惠等扶持，新建居住区应配套建设社区养老服务设施，改革完善医养结合政策，扩大长期护理保险制度试点，让老年人拥有幸福的晚年，后来人就有可期的未来。

第六，人民群众的物质文化需要的另一个新的增长领域就是信息需求服务。可以说，我们现在一天也离不开手机，甚至是依赖于手机中的各种信息服务。对此，2019年政府工作报告指出：开展城市千兆宽带入户示范，改造提升远程教育、远程医疗网络，推动移动网络基站扩容升级，让用户切实感受到网速更快更稳定。今年中小企业宽带平均资费再降低15%，移动网络流量平均资费再降低20%以上，在全国实行“携号转网”，规范套餐设置，使降费实实在在、消费者明明白白。

综上，我国社会主要矛盾发生变化以后，我们在物质文化及民主、安全、环境等方面的需求不断拓展，在这种背景下，2019年政府工作报告紧紧抓住人民群众的新需求，提出解决对策，突破发展瓶颈，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。

2. 人民群众的需要日益增长，这种增长不仅是需要内容的扩展，而且是需要质量的提升。

2018年4月27日和28日，国家主席习近平在武汉东湖宾馆同印度总理莫迪举行非正式会晤。会晤中，莫迪表示，我高度关注中共十九大宣布中国特色社会主义建设进入新时代。之后，习近平主席回应了莫迪对“新时代”的关切。新时代是什么？他在和莫迪对话中谈到其中的“供给侧结构性改革

革”时，是这么说的：进入一个全面的由高速增长到高质量发展阶段，其中一个重大判断就是人民群众对美好生活的向往。过去，我们要解决的是“有没有”的问题，现在是要解决“好不好”的问题。而解决这个问题要靠供给侧结构性改革。由此可见，进入新时代，人民群众日益增长的美好生活需要，强调的就是质量问题。

习近平总书记在“7·26”讲话中讲到了八个“更”——人民生活显著改善，对美好生活的向往更加强烈，人民群众的需要呈现多样化多层次多方面的特点，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境、更丰富的精神文化生活。这八个“更”，每一个都包含着质量的要求。

更好的教育，不仅意味着提高教育质量和教学水平，而且要使教育资源尽可能实现相对均衡化分配；更稳定的工作，不仅意味着有更多的就业岗位，而且有更高质量的工作岗位；更稳定的工作，不仅意味着有更多的就业岗位，而且有更高质量的工作岗位；更满意的收入，不仅意味着居民收入能持续增长，而且收入差距能逐步缩小；更可靠的社会保障，不仅意味着保障的覆盖面和保障程度不断提高，而且意味着保障增强公平性、适应流动性、保证可持续性；更高水平的医疗卫生服务，不仅意味着提升医院医生的诊疗水平，而且意味着医疗卫生资源能实现相对均衡化分配；更舒适的居住条件，不仅意味着要逐步解决广大群众的住房问题，而且尽可能降低群众在住房方面的支出，降低负担；更优美的环境，不仅意味着治理好雾霾等突出的环境问题，还要解决好地绿水净等问题；更丰富的精神文化生活，不仅意味着满足群众基本的文化需要，而且意味着要让人民精神文化生活不断迈上新台阶。这些都是质量要求。

从这方面看，2019年政府工作报告为满足人民群众更高质量的需求提出了很多举措。

3. 美好生活不仅意味着满足人民群众的客观需求，还要注意人民群众的主观感受，也就是获得感、满足感、幸福感。

两千多年前，法家韩非子描绘了一种理想主义国家与社会的图景，就是“至安之世”——“至安之世，法如朝露，纯朴不散，心无结怨，口无烦言。”意思是，通过法治把社会治理到任何人心里没有抱怨，嘴里没有牢骚。这提醒我们一定要注重人民群众的主观感受。因为在即将全面建成小康社会的阶段，人民群众更加注重自己的主观感受。为什么这么说？在温饱还未解决的时候，人民群众更关心的如何生存的问题，而现在，随着经济社会的发展，人民群众把主观感受放在了突出的位置。

2019年政府工作报告特别注重人民群众的主观感受，并指出，支持社会力量增加非基本公共服务供给，满足群众多层次、多样化需求。同时强调，勇于自我革命，深入推进简政放权，加快转职能、提效能，增强政府公信力和执行力，更好满足人民对美好生活的新期待。

（二）落实好新发展理念

2019年政府工作报告指出，发展是解决我国一切问题的基础和关键，必须牢牢扭住经济建设这个中心，毫不动摇坚持发展是硬道理、发展应该是科学发展和高质量发展的战略思想。也就是说，要满足人民群众的美好生活需要，就要贯彻好新发展理念。

联合国开发计划署《1996年人类发展报告》指出了5种有经济增长而无人类发展的情况：

无工作的增长(jobless growth)。工作意味着生活保障，没有工作就等于剥夺了一个人的生活能力和发展自己的能力。即使经济增长较快的国家也常常不能增加足够的就业机会。比如，加纳在1986年至1991年间，GDP每年增长4.8%，而就业反而减少了13%以上。

无声的增长(voiceless growth)。民众参与和管理公共事务，自由地表达自己的意见和观点，是

人类发展的一个重要方面。但是，有些国家经济增长中却没有民众参与。

无情的增长(ruthless growth)。在很多发展中国家，尤其是拉丁美洲一些国家，虽然经济增长较快，但收入分配不平等反而更加严重了，增长的利益大部分落入了富人的腰包，而穷人的状况没有得到多少改善。

无根的增长(rootless growth)。一种具有排外性和歧视性的增长模式能够毁灭文化的多样性，从而降低了人们的生活质量。

无未来的增长(futureless growth)。不顾自然资源耗竭和人类居住环境恶化而换来的增长是不可能持续下去的，也不值得持续下去。它不仅损害了当代人的生活条件和健康，而且更严重的是对后代人的发展造成了巨大的、甚至是不可逆转的损害。

我们的新发展理念——创新、协调、绿色、开放、共享，可以避免上述五种情况，实现一种有工作的发展、有声的发展、有情的发展、有根的发展、有未来的发展。

1. 落实新发展理念，实现有工作的发展。

从创新、协调、绿色、开放、共享发展中，可以创造更多的就业机会。2019年政府工作报告在这方面提出了很多实际举措。报告强调要“多管齐下稳定和扩大就业”，并指出：实施职业技能提升行动，从失业保险基金结余中拿出1000亿元，用于1500万人次以上的职工技能提升和转岗转业培训。加快发展现代职业教育，既有利于缓解当前就业压力，也是解决高技能人才短缺的战略之举。改革完善高职院校考试招生办法，鼓励更多应届高中毕业生和退役军人、下岗职工、农民工等报考，今年大规模扩招100万人。

2. 落实新发展理念，实现有声的发展。

我们在发展中一定要倾听人民群众的呼声和诉求。顺应人民群众的呼声和诉求，就是一种有声的发展。

报告倾听了贫困地区孩子的呼声，明确提出：开展贫困地区控辍保学专项行动、明显降低辍学率，继续增加重点高校专项招收农村和贫困地区学生人数，用好教育这个阻断贫困代际传递的治本之策。

报告倾听了新生儿家长的呼声，明确提出：婴幼儿照护事关千家万户。要针对实施全面两孩政策后的新情况，加快发展多种形式的婴幼儿照护服务，支持社会力量兴办托育服务机构，加强儿童安全保障。

报告倾听了农民工的呼声，明确提出：务工收入是农民增收的大头。要根治农民工欠薪问题，抓紧制定专门行政法规，确保付出辛劳和汗水的农民工按时拿到应有的报酬。

报告倾听了农民的呼声，明确提出：因地制宜开展农村人居环境整治，推进“厕所革命”、垃圾污水治理，建设美丽乡村。

3. 落实新发展理念，实现有情的发展。

有情的发展就是要把发展成果最大程度、最快地惠及广大民众，让人民群众有实实在在的获得感。我认为，报告的很多举措都是在实现有情的发展。报告强调：加快发展社会事业，更好保障和改善民生。今年财政收支平衡压力加大，但基本民生投入确保只增不减。同时还强调要发展更加公平更有质量的教育，并指出：推进城乡义务教育一体化发展，加快改善乡村学校办学条件，抓紧解决城镇学校“大班额”问题，保障进城务工人员随迁子女教育，发展“互联网+教育”，促进优质资源共享。多渠道扩大学前教育供给，无论是公办还是民办幼儿园，只要符合安全标准、收费合理、家长放心，政府都要支持。推进高中阶段教育普及，办好民族教育、特殊教育、继续教育。我们要切实把宝贵的资金

用好，努力办好人民满意的教育，托起明天的希望。

4. 落实新发展理念，实现有根的发展。

我们一定要保护好民族文化，并加以运用发展，要使民族文化扎根大地，枝繁叶茂。正如报告所要求的，要加强文物保护利用和非物质文化遗产传承。

5. 落实新发展理念，实现有未来的发展。

有未来的发展，就是要大力发展绿色经济、绿色产业、绿色事业。绿色发展，生态建设是关乎中国未来的大战略。2019年3月5日，习近平总书记在参加他所在的十三届全国人大二次会议内蒙古代表团审议时强调，在“五位一体”总体布局中生态文明建设是其中一位，在新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略中坚持人与自然和谐共生是其中一条基本方略，在新发展理念中绿色是其中一大理念，在三大攻坚战中污染防治是其中一大攻坚战。这“四个一”体现了我们党对生态文明建设规律的把握，体现了生态文明建设在新时代党和国家事业发展中的地位，体现了党对建设生态文明的部署和要求。

报告指出：壮大绿色环保产业。加快火电、钢铁行业超低排放改造，实施重污染行业达标排放改造。推进煤炭清洁化利用，加快解决风、光、水电消纳问题。加大城市污水管网和处理设施建设力度。促进资源节约和循环利用，推广绿色建筑。改革完善环境经济政策，加快发展绿色金融，培育一批专业化环保骨干企业，提升绿色发展能力。同时还指出：加强生态系统保护修复。推进山水林田湖草生态保护修复工程试点，持续抓好国土绿化、防沙治沙、水土流失治理和生物多样性保护。这是我们实现绿色发展的一些重要举措。

(三) 进一步深化改革，为人民群众美好生活需要提供机制保障

1. 要进一步缩减市场准入负面清单，推动“非禁即入”普遍落实。

2019年政府工作报告指出：政府要坚决把不该管的事项交给市场，最大限度减少对资源的直接配置，审批事项应减尽减，确需审批的要简化流程和环节，让企业多用时间跑市场、少费功夫跑审批。同时，报告进一步指出：今年，要对所有涉企经营许可事项实行“证照分离”改革，使企业更便捷拿到营业执照并尽快正常运营，坚决克服“准入不准营”的现象；在全国推开工程建设项目审批制度改革，使全流程审批时间大幅缩短。

2. 以改革使大众创业万众创新更加便利化。

报告指出：深化电力市场化改革，清理电价附加收费，降低制造业用电成本，一般工商业平均电价再降低10%。深化收费公路制度改革，推动降低过路过桥费用，治理对客货运车辆不合理审批和乱收费、乱罚款。两年内基本取消全国高速公路省界收费站，实现不停车快捷收费，减少拥堵、便利群众。

3. 以改革促进科技创新，解放科技人员，使科技生产力得到充分解放。

这是2019年政府工作报告的一个重要内容。推进供给侧结构性改革，通过科技创新，提高产品质量，满足老百姓的消费需求，从而扩大内需。那么，如何促进科技创新，怎么解放科技生产力？报告指出：要充分尊重和信任科研人员，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。进一步提高基础研究项目间接经费占比，开展项目经费使用“包干制”改革试点，不设科目比例限制，由科研团队自主决定使用。要在推动科技体制改革举措落地见效上下功夫，决不能让改革政策停留在口头上、纸面上。

4. 以人为中心促进新型城镇化。

2019年政府工作报告讲得非常清楚，抓好农业转移人口落户，推动城镇基本公共服务覆盖常住人

口。同时强调：继续推进保障性住房建设和城镇棚户区改造，保障困难群体基本居住需求。城镇老旧小区量大面广，要大力进行改造提升，更新水电路气等配套设施，支持加装电梯，健全便民市场、便利店、步行街、停车场、无障碍通道等生活服务设施。新型城镇化要处处体现以人为核心，提高柔性化治理、精细化服务水平，让城市更加宜居，更具包容和人文关怀。

（四）以更高质量的文化供给满足人民群众的文化消费

习近平总书记在 2018 年全国宣传思想工作会议上指出：要推动文化产业高质量发展，健全现代文化产业体系和市场体系，推动各类文化市场主体发展壮大，培育新型文化业态和文化消费模式，以高质量文化供给增强人们的文化获得感、幸福感。要坚定不移将文化体制改革引向深入，不断激发文化创新创造活力。

2019 年政府工作报告很好地体现了这一要求。报告强调：丰富人民群众精神文化生活。培育和践行社会主义核心价值观，广泛开展群众性精神文明创建活动，大力弘扬奋斗精神、科学精神、劳模精神、工匠精神，汇聚起向上向善的强大力量。加快构建中国特色哲学社会科学。加强互联网内容建设。繁荣文艺创作，发展新闻出版、广播影视和档案等事业。推动文化事业和文化产业改革发展，提升基层公共文化服务能力。

1. 大力发展高质量的文化产业。

第一，这是一个文化消费旺盛的时期。从国际经验看，人均国内生产总值达到 3000 美元时，居民消费进入物质消费与精神消费并重的时期；超过 5000 美元，居民消费将进入精神文化需求的上升时期；超过 10000 美元，文化需求的消费会进入一个大发展时期。现在，我国人均国内生产总值已经达到 9000 美元，居民消费正由生存型、温饱型向小康型、享受型转变，人民群众精神文化需求呈现一种井喷式发展。

第二，满足人民群众的文化需求符合人类发展的潮流。丹麦未来学家沃尔夫·伦森认为，人类在经历狩猎社会、农业社会、工业社会和信息社会之后，将进入一个以关注梦想、历险、精神及情感生活为特征的梦幻社会。在商品世界中，不仅娱乐业，而且日用品行业也在产品中加入想象、故事和情感。他断言，在未来 25 年里，人们从商品中购买的主要是故事、传奇、感情及生活方式。贫穷将被重新定义为“无力满足物质需要以外的需求”。人们消费的注意力将从物资需要转移到精神需要，从科学和技术转移到情感和逸闻趣事。他甚至预言，未来收入最高的人要数那些“故事大王”，一个产品价值的大小取决于他们给产品所编的故事。这个很有意思，文化消费要满足人民群众的想象力、满足人类情感。这种高质量的文化消费是人类发展的一个潮流。

2. 大力培育社会主义核心价值观。

大力培育社会主义核心价值观，一方面，要唱响中华文化好声音，把民族文化内化为价值要求，让它深深扎根在我国现代化进程之中。另一方面，要结合各种社会阶层和不同群体的实际情况来培育核心价值观。我们一定要把社会主义核心价值观这篇大文章做好，这也是满足人民群众美好生活、人民群众向上向善的价值要求。

以上就是我为大家介绍的主要内容。我认为 2019 年政府工作报告有很多亮点，特别是它很好地解决了如何更好地满足人民群众对美好生活的向往。我们可以从不同角度来理解报告，落实好报告提出的各项要求，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。

（摘自宣讲家网 2019 年 3 月 13 日）

坚持农业农村优先发展 大力实施乡村振兴战略

韩长赋

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略，强调坚持农业农村优先发展。2018年中央一号文件对坚持农业农村优先发展提出了原则要求，2019年中央一号文件作出了系统全面部署，硬化实化了坚持农业农村优先发展的政策安排。今年两会期间，习近平总书记参加河南代表团审议时指出，实施乡村振兴战略的总目标是农业农村现代化，总方针是坚持农业农村优先发展。做好新时代“三农”工作，实施好乡村振兴战略，要认真学习领会坚持农业农村优先发展的重大意义，准确把握其丰富内涵，采取超常规的政策举措，加快推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

一、坚持农业农村优先发展是实施乡村振兴战略的总方针

习近平总书记在党的十九大报告中首次提出坚持农业农村优先发展，历史性地把农业农村工作摆在党和国家工作全局的优先位置；在2017年底中央农村工作会议上，习近平总书记深刻阐述了坚持农业农村优先发展的重大意义和科学内涵，提出了“四个优先”的明确要求；在2018年中央政治局第八次集体学习时，习近平总书记明确提出坚持农业农村优先发展是实施乡村振兴战略的总方针。习近平总书记的一系列重要指示精神，为实施乡村振兴战略、做好新时代“三农”工作指明了方向、提供了遵循、提振了信心，具有重大现实意义和深远历史意义。

坚持农业农村优先发展是党的“三农”理论的创新发展。我们党在革命、建设、改革各个历史时期，都始终高度重视、正确处理“三农”问题，引领推动党的事业从一个胜利走向另一个胜利。改革开放以来，我们党先后提出“统筹城乡经济社会发展”“工业反哺农业、城市支持农村”“促进城乡经济社会发展一体化”等一系列重大论断，坚持不懈地对科学处理工农城乡关系进行理论创新和实践探索。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把“三农”问题作为全党工作重中之重，提出并深刻阐释了坚持农业农村优先发展这一总方针，进一步明确了对工农城乡发展优先序的战略考量，强化了对农业农村农民“多予、少取、放活”的政策导向，把解决好“三农”问题的重要性提升到新的历史高度。坚持农业农村优先发展，顺应了城乡演变和现代化建设规律，抓住了新的历史时期我国经济社会发展的突出矛盾，是对我们党“三农”工作一系列方针政策的继承和发展，是我们党关于工农城乡关系问题理论创新的最新成果，是习近平总书记关于做好“三农”工作重要论述的重要内容，为新时代实施乡村振兴战略、加快推进农业农村现代化提供了强大思想武器。

坚持农业农村优先发展体现了鲜明的目标导向和问题导向。党的十九大提出了分阶段实现“两个一百年”奋斗目标战略安排，这是包括“三农”发展在内的国家整体战略。我国拥有13亿多

人口、近6亿人生活在农村的基本国情农情决定了，没有农业现代化、没有农村繁荣富裕、没有农民安居乐业，国家现代化是不完整、不全面、不稳固的。即使将来我国城镇化率达到70%，仍将有4亿多人生活在农村。农民落在现代化进程之后，既不符合党的执政宗旨，也不符合社会主义本质要求。当前，农业依然是“四化同步”的短腿，农村依然是全面小康的短板。不把农业农村发展摆上优先位置，拿出过硬办法，就无法补齐这个短腿短板，确保如期实现“两个一百年”奋斗目标。

坚持农业农村优先发展是重塑我国工农城乡关系、促进城乡融合发展的必然要求。当前，我国最大的发展不平衡是城乡发展不平衡，最大的发展不充分是农村发展不充分。过去，我们靠农产品价格和城乡要素“剪刀差”支撑了大规模城镇化和快速工业化。现在，城市对农村人才、资金、土地等要素的“虹吸”效应仍在持续。如果说，实现全面建成小康社会的第一个百年目标是要消除绝对贫困，那么实现国家现代化的第二个百年目标就是要缩小城乡差别，同步实现农业农村的现代化。目前，我国人均国内生产总值已接近1万美元，城市常住人口比重已接近60%，到了加快推进城乡融合发展的历史阶段。坚持农业农村优先发展，就是要扭转长期以来“重工轻农、重城轻乡”的思维定势，建立起向农村倾斜的城乡融合发展体制机制，形成“工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣”的新型工农城乡关系，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。

坚持农业农村优先发展已经具备条件。改革开放40多年来，我国农业农村现代化建设取得重要进展，粮食总产量连续4年稳定在1.3万亿斤以上，农村居民人均可支配收入达到14617元，农业物质技术装备水平不断提高，农村基础设施、公共服务、社会保障等全面改善，为加快实现现代化打下了坚实基础。这些年，我国综合国力和经济实力都取得长足进步，具备了工业反哺农业、城市支持乡村、财政增加投入的能力和条件。新型工业化、城镇化、信息化水平快速提升，为带动农业农村现代化打下了坚实基础。随着城乡经济和人口结构发生巨大变化，农村日益成为稀缺资源，越来越多城里人向往田园风光，乐于望山看水忆乡愁，资源要素向乡村流动成为可能。在这个关键时候，中央提出坚持农业农村优先发展，符合发展阶段，符合国情农情，恰逢其时。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我们有强大的经济实力支撑，有亿万农民的创造精神，完全有条件实现农业农村优先发展，推动乡村全面振兴。

二、准确把握坚持农业农村优先发展的内涵要求

习近平总书记强调，把农业农村优先发展的要求落到实处，要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。这为我们落实农业农村优先发展划出了重点、明确了方向。贯彻落实这一重要指示，要切实树立农业农村优先发展的政策导向，建立健全城乡融合发展的体制机制，把“四个优先”要求落到具体制度设计、政策制定、财政投入和工作重点摆布上，建立健全与优先发展相配套的工作推动机制和政绩考核指标体系，加快补齐农业农村短板，激发农业农村发展活力。

加强党对“三农”工作的集中统一领导，在干部配备上优先考虑。党管农村工作，是我们最大的政治优势。坚持农业农村优先发展，必须全面加强党对“三农”工作的集中统一领导，特别是在干部配备上优先考虑“三农”事业需要。中央明确要求，各级党委和政府主要领导干部要懂“三农”工作、会抓“三农”工作，分管领导要真正成为“三农”工作的行家里手。从目前情况看，“三农”工作的领导和推进机制、“三农”干部队伍和不少农村基层党组织还不能很好适应这一要求。一些地方对党管农村工作重要性的认识有所淡化，实际工作中“三农”“说起来重要、做起来次要、忙起来不要”的问题还比较突出；不少干部对农业农村情况不够了解，和农民聊得来、说农民听得懂的话还不多；甚至部分地区农村基层党组织软弱涣散，侵犯农民利益的“微腐败”时有发生。针

对这些问题，要认真落实五级书记抓乡村振兴的要求，建立市县党政领导班子和领导干部实绩考核制度，压实市县两级的责任，特别是推动县委书记把主要精力和工作重心放在农村工作上，当好乡村振兴“一线总指挥”。要把到农村一线锻炼作为培养干部的重要途径，将优秀干部充实到“三农”战线和基层一线，抓实建强农村基层党组织，真正把农村基层党组织建成坚强战斗堡垒。

健全城乡要素合理流动体制机制，在要素配置上优先满足。近年来，我们在统筹城乡发展方面取得了积极进展，但城乡要素合理流动的体制机制还没有完全建立起来，渠道还没有完全打通，要素不平等交换问题还比较突出，农村人才、资金和土地还在大量流入城市，农业农村“失血”问题仍很严重。比如，搞城市建设主要征占农村土地，但全国土地出让收益支出中用于农业农村的比重还不到30%，“取之于农、用之于城”问题突出；每年新增1600万农村劳动力进城，大量有文化的年轻人持续外流，老一辈农民逐渐退出，“谁来种地、谁来兴村”的问题越来越突出；农村金融主体供给不足，产品供给单一，农民特别是新型经营主体融资难、融资贵问题依然没有得到很好解决。坚持农业农村优先发展，必须强化制度性供给和政策安排设计，破除阻碍要素自由流动、平等交换的体制机制壁垒，改变资源要素向城市单向流动格局，构建城乡互补、全面融合、共享共赢的互利互惠机制，让土地、人才、资金、技术、科技等各类发展要素更多流向农业农村。

加大公共财政倾斜支持力度，在资金投入上优先保障。将优先发展真正落到实处，补上我国农业农村发展多年的欠账，急需大量真金白银的投入。农业农村建设面广量大，很多项目都是公益性的，社会效益明显高于经济效益，少数有回报的也是投入大、周期长、回本慢，必须发挥公共财政资金的主渠道作用。据粗略测算，农村人居环境整治三年行动，完成农村厕所、生活垃圾和污水专项整治“三大革命”，需要建设资金超过3万亿元。我国大多数县乡财政都是“吃饭”财政，村集体经济家底普遍较薄，甚至还有不少零收入的空壳村。仅仅靠农村农民自身的力量，靠现有资金筹集渠道、投入力度，远远满足不了农业农村发展需要。现有中央和地方财政投入“三农”的资金项目，很多还是“撒芝麻盐”，钱不能拢起来用，解决不了大问题。为此，要坚持把农业农村作为财政优先保障领域和金融优先服务领域，加大公共财政倾斜力度，提高土地出让收益用于农业农村的比例，确保投入力度不断增强，总量不断增加。同时，加快涉农资金统筹整合，集中力量办大事，发挥好财政资金“四两拨千斤”的作用，撬动更多社会资金配置到农业农村。

补齐基础设施短板，在公共服务上优先安排。城乡差距大，最直观、农民反映最强烈的，还是基础设施建设和公共服务水平的落差。这既是农业农村优先发展必须优先补齐的突出短板，也是影响农民群众获得感、幸福感、安全感的主要痛点。近年来，我国农村基础设施、社会事业明显改善，但与城镇相比，仍是两套标准、两个天地。据有关部门统计，全国约1/3的行政村村内道路没有硬化，近1/3的村生活垃圾没有集中收集处理，超过80%的村生活污水未得到集中处理，使用无害化卫生厕所的农户比例不到一半，不少村庄还没有连上4G网络和宽带光纤，农民看病、子女入托上学还有不少难处，因病致贫现象仍大量存在。坚持农业农村优先发展，要把公共基础设施建设的重点放在农村，推动公共服务资源更多向农村倾斜，持续改善路、水、电、物流等基础条件，逐步实现城乡基础设施共建共享、互联互通，全面提升农村科教文卫体、养老社保等公共服务水平，努力推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，从形式上的普惠向实质上的公平转变，让农民在农村就可以享受到优质的公共服务资源，过上与城里人一样的日子。

三、坚持不懈把农业农村优先发展总方针落到实处

今年是新中国成立70周年，是决胜全面建成小康社会的关键之年，也是打赢脱贫攻坚战和实施乡村振兴战略的重要历史交汇期。坚持农业农村优先发展，集中力量补短板、强弱项，如期完成“三农”领域硬任务，稳住“三农”这个战略后院，具有特殊重要意义。要坚持农业农村优先发展

的总方针，进一步加大倾斜支持力度，落实各方责任，在组织领导、资金投入、要素配置、基础设施、公共服务、干部配备、督导考核等方面动真格、见实效，巩固发展“三农”持续向好形势，为党和国家事业全局持续健康发展奠定坚实基础。

坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重不动摇。“三农”问题历来是关系到固本安民的要害问题，落实农业农村优先发展总方针，必须始终把解决好“三农”问题摆在重中之重的位置。着力健全各级党委全面统一领导、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，不断加强党对“三农”工作的集中统一领导。加快制定出台《中国共产党农村工作条例》，把加强党的领导、农业农村优先发展以党内法规形式确定下来。尽快制定落实五级书记抓乡村振兴的实施细则，把“四个优先”落实情况列入乡村振兴工作年度报告、市县领导班子和领导干部绩效考核的重要内容，作为对各级党委政府的硬约束。按照关爱干部、激励干部的新要求，完善“三农”干部培育、配备、管理、使用机制，着力培养造就“一懂两爱”的“三农”工作队伍。

抓紧抓实“三农”领域必须完成的硬任务。对标决胜全面建成小康社会目标，把农业农村优先发展总方针落实到“三农”改革发展工作中，集中力量抓紧抓实打赢脱贫攻坚战、保障国家粮食安全、保证农民收入翻番、抓好农村人居环境整治等到2020年必须完成的硬任务。坚持把打赢脱贫攻坚战作为重中之重、急中之急，重点解决好实现“两不愁三保障”存在的短板问题，加大向深度贫困地区和深度贫困人口倾斜支持力度，下大力气抓好产业扶贫，建立健全脱贫攻坚与乡村振兴相衔接的机制办法。扛稳粮食安全这个重任，毫不放松抓好粮食生产。确保重要农产品特别是粮食供给，是实施乡村振兴战略的首要任务，要千方百计稳政策、稳面积、稳产量，确保粮食产量稳定在2018年水平上，统筹抓好其他重要农产品供给。紧紧围绕“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，把深化农业供给侧结构性改革往深里做、往细里做，因地制宜发展特色农业、现代农产品加工业以及乡村旅游、“互联网+”等新产业新业态，实现乡村产业兴旺，促进农民就业增收。加快改善农村人居环境，深入学习推广浙江“千村示范、万村整治”工程经验，大力推进农村生活垃圾污水处理、厕所革命和畜禽养殖废弃物资源化利用，实施村庄清洁行动，提升村容村貌，建设生态宜居乡村。统筹抓好现代乡村治理体系、建设文明乡风等任务。

建立健全农业农村优先发展的体制机制和政策体系。进一步加强“三农”问题研究，创设出台一批含金量高的重大政策。要打破城乡二元分割的体制藩篱，推动城乡要素平等交换、公共资源均衡配置。加快研究制定完善农业支持保护的意見，按照增加总量、优化存量、提高效能的原则，构建新型农业补贴政策体系。健全完善财政优先保障、金融重点支持、社会积极参与的农业农村发展多元投入格局，加大金融支农力度，落实县域新增贷款主要用于乡村振兴政策，完善农业保险政策，引导工商资本投向乡村振兴。强化乡村振兴法治保障，建立健全实施乡村振兴战略的法律法规体系，加强农业综合执法，推动依法兴农、依法护农。

抓紧谋划推进新一轮农村改革。坚持农业农村优先发展，既要靠外部倾斜投入，也要靠改革激发内生动力，必须用好深化改革这个法宝。深化农村改革，主线仍然是处理好农民和土地的关系，以土地制度改革为牵引，统筹推进农村集体产权制度、新型农业经营体系等各方面改革。要全面完成承包地确权登记颁证，完善落实承包地“三权分置”的法律法规和政策体系，研究提出保持农村土地承包关系稳定并长久不变的配套政策。完善农村土地征收和集体经营性建设用地入市改革的配套制度，稳慎推进农村宅基地制度改革。深化农村集体产权制度改革，全面完成清产核资任务，探索新型集体经济有效实现形式。突出抓好家庭农场和农民合作社等新型农业经营主体培育，完善“农户+合作社”、订单农业等利益联结机制，大力发展生产性服务业，推动小农户和现代农业发展有机衔接。

（摘自《求是》2019年第7期）

应对下行压力推动高质量发展

谢鲁江

应对当前经济形势，克服经济下行压力，必须采取有效周期性措施，保持经济总量稳定增长，着眼长期经济发展，大力促进经济转型，推动结构调整，实现高质量发展，为全面建成小康社会收官打下决定性基础。

当前，我国发展仍处于并将长期处于重要战略机遇期。但经济运行稳中有变、变中有忧，外部环境复杂严峻，经济面临下行压力。应对当前经济形势，顶住经济下行压力，采取有效周期性措施，保持经济总量稳定增长，是迫切要求；着眼长期经济发展，大力促进经济转型，推动结构调整，追求高质量发展，是核心诉求。做好经济工作的关键，是处理好中国经济当前与长远的辩证关系，长短有机结合，有效克服经济下行压力，为全面建成小康社会收官打下决定性基础。

经济面临下行压力是多重矛盾叠加的结果

通过近几年经济形势的演变来看，我国经济下行的压力不是一个短期现象，而是会在一个较长时间内存在的问题。这种经济下行压力，既有短期总量周期波动的影响，也有包括产业结构调整在内的中期结构性因素的影响，还有我国经济转型这样的中长期的影响，国际贸易环境的复杂化和各个国家几乎同时进入大的调整期，这些因素的影响，造成了我国经济面临多重矛盾叠加的现状。对此，需要从两个方面加以把握。

一方面，要积极认识和利用我国经济发展的不平衡性，探索其中的均衡区间。我国经济增长中多重矛盾叠加的突出表现之一，就是几组对应矛盾一起出现，其所要求的调节方向和调节措施又往往是反方向的，由此导致保持经济均衡增长的难度大大增加。例如，从短期来看，要维持经济增长，需要采取比较强烈的总量刺激措施，强调调动现有的供给和需求存量，是依赖现有存量的增长；而从中长期来看，要使经济增长具有较强的可持续性，就要求大力推动结构调整，压缩和淘汰落后及过剩的产能，推动需求升级换代。总起来看，我国经济原有的经济增长点趋于弱化，新的经济增长点还需要花时间培育，经济增长动能支撑力度急需加强。在动力相对不足、压力多重叠加的情况下，要克服经济下行压力，一方面要积极看待我国经济发展的不平衡性，积极解放高中低端各种经济增长动力；另一方面要积极发挥市场调节中试错机制的作用，适度发挥政府调控作用，找到有效克服多重叠加矛盾的均衡区间。

另一方面，要重视影响现有资源配置的时间因素，探索长短结合的均衡区间。要保持我国经济行稳致远，必然要求做好长短结合，远近协调。由此，在现有资源的配置上，就需要考虑时间因素，考虑时间意义上的均衡区间。资源更多向现有存量增长点倾斜，则近期经济增长会好一些，但难以保证中长期增长的可持续性；资源更多向培育未来增量增长点倾斜，则又会有些缓不济急。由此，在推动经济增长和经济转型上不搞“一刀切”，不搞急于求成，就十分重要。一是现有的存量增长点仍然有动能可用，有空间可发展。尤其是在我国中低收入群体仍然占人口较大比重的情况下，围绕传统中低端产业的供给和需求，投资和就业仍然具有可观且可持续的总量空间。这一部分总量空间，可能不再

能强力拉动新的增量增长，但对于撑起整个总量规模空间却是必不可少的。在资源配置和政策导向上，需要适度向这方面倾斜，需要保持适度的“守旧”意识。二是培育新的增量增长点，即培育经济增长新动能。我国新经济发展的势头是迅猛的，是很鼓舞人的，这是我国经济持续增长的核心所在。现在主要的问题是，新动能所带来的新经济在总量规模上还没有成为经济增长的主要支撑力量。由此对资源配置和政策措施的要求十分强烈迫切。在这方面又需要我们保持有效的“创新”意识。总之，克服经济下行压力，需要兼顾新旧动能。因而，在资源配置和政策导向上，就需要兼具“守旧”意识和“创新”意识，既要积极探索空间意义上的均衡空间，也要积极探索时间意义上的均衡空间。

着力落实好长短结合的政策措施

把握重要战略机遇，推动经济转型升级，实现经济长期稳定可持续发展，是我们既定的战略目标；保持当前经济稳定，克服经济下行压力，强化逆周期调节措施，则是实现既定战略目标的保障条件。克服经济下行压力，关键是落实好长短结合的政策措施，把握战略机遇，强化逆周期调节。

应对经济下行压力，仅仅等待结构调整效应出现是不行的，强化短期逆周期调节，采取适度的总量刺激措施以保持经济增长稳定，是必需的。无论多重矛盾如何叠加，其最终的效果都会表现到总量上，都会转化为经济下行压力。推动结构调整和经济转型，是从源头上解决经济下行压力，而实施必要的总量刺激措施，则是从结果一端来有效抵御和化解经济下行压力。这两者之间应当是相辅相成的，相互协调配套的，而不应是对立起来的。总量刺激措施是必需的，但总量刺激的方式方法则可以考虑其针对性和可行性。我国经济下行压力的原因，从根源上讲，主要不是因为总量规模不足，而是投资和消费的动能相对不足，从而造成总量增长势头显得疲软。因而，总量刺激措施的根本指向应当是调动激发经济增长动能，指向于更大程度地解放和调动企业和社会的积极性。一方面，积极为旧动能解围纾困，另一方面，积极为新动能创造宽松条件。比如，大幅度降低企业和百姓税负，有效降低制度性交易成本，积极解决中小企业融资难融资贵问题，大力推动“放管服”改革，等等。这样的刺激措施，是把总量宽松的政策更加向降低投资、消费、企业经营等方面的成本倾斜，向改善营商环境、消费环境、民生条件倾斜。因此，我们的总量刺激措施，是有指向性、针对性地激发经济增长动能，是由政府更多地承担起克服经济下行压力的成本，而把劳动力、企业、市场放活，使他们在受益于总量刺激措施的同时，更大程度和范围激发经济增长的动能。

从逆周期调节的短期操作来说，激活投资还是比较有效的，乘数作用比较大。我国消费对经济增长的贡献率在不断加大，连续5年成为经济增长的第一动力。一般说来，消费比重越大，投资的乘数作用也就越大，我国消费的高贡献率，实际上就为更好发挥投资乘数作用创造了很有利的基础条件。因此，总量刺激措施可以充分考虑做好激活投资的文章。一方面，有效利用好政府的公共资源投资，更为重要的是大力激活社会投资，包括创造更加宽松的投资环境，激活用好资本市场，在控制好金融风险的同时盘活银行金融资产，等等。总量刺激措施着力于把激活投资与向实体经济的发展倾斜有机地结合起来，会有效地把刺激总量和推动结构调整、经济转型有机结合起来，就会有效地做到长短结合。

从根本上讲，克服经济下行压力，还是取决于牢牢把握我国经济发展所面临的一系列重大机遇。实施必要的总量刺激政策，也是把握战略机遇的必要举措之一。与此同时，我们还要高度重视大力激发新动能，积极地把战略机遇转化为现实经济增长，把战略机遇所蕴含的发展需要转化为现实经济增长中的需求。我国仍然处在工业化、城市化的推进过程中，推进中等收入发展阶段顺利发展，为今后向高收入阶段迈进积极创造条件，由“一带一路”所带来的经济全球化的新动能，贯彻落实新发展理念所带来的新的发展空间，等等。这些战略机遇都蕴含着极大的发展空间和发展需要，也为我们提供了极具规模的有效供给和有效需求空间。把长期发展需要转化为现实有效需求，把长期发展目标转化为现实有效供给，正是克服经济下行压力大有可为的天地。

（摘自《学习时报》2019年4月10日）

中国政府投资趋向与行业结构变化研究

王小广 钟颀

政府投资是国家宏观经济调控的重要手段，可以在一定程度上弥补市场失灵，起到熨平经济周期波动的作用，是实施国家重点发展战略的主要工具，也可在协调全社会重大投资比例关系、优化经济结构中起到积极的促进作用。政府投资的功能主要包括 3 个方面：一是通过政府的直接投资，对总需求和总供给的变动产生直接影响，是政府进行宏观调控的重要工具；二是政府投资是为实现公共服务目标而对公共资源进行优化配置的手段，既体现了扩大公共服务的职能，又能够起到实施再分配调节的作用；三是政府针对特定地区、产业、人群等方面进行投资，主要目的是促进社会协调发展和实现重大战略目标。总之，政府投资是指在运用政府投资资源达到投资目标的各种方式、手段、工具与途径。

一、中国政府投资的总体变化趋向

中国的政府投资主要包括 3 个口径：一是国有控股投资，这是政府投资的最大口径，因为国有企业是政府实施战略投资、公共投资和宏观调控的微观主体；二是预算内资金投资，在统计上反映了固定资产投资到位资金中每年国家预算资金用于社会投资的规模；三是中央项目投资，该投资不包括地方政府投资，但许多时候会有地方政府配套投资参与，此项投资体现的是国家意志，是中央政府通过央企或成立单一重大项目进行的直接投资。从以上 3 个不同口径来重点分析 2008—2016 年中国政府投资的总体变化趋向具有很强的现实意义和实用价值。

1. 国有控股投资的增长及占比的变化

目前按月统计的固定资产投资（不含农户），包括国有控股、集体控股和私人控股等几种主要投资形式，但每月公布的《中国经济景气月报》中仅公布国有控股投资规模和增速，最近几年开始逐月公布民间投资增长情况。

第一，国有控股投资平均增速较慢导致其占固定资产投资的比重不断下降。2016 年中国国有控股投资总额为 21.4 万亿元，占固定资产投资（不含农户）总规模 59.7 万亿元的 35.8%，占比比 2008 年下降 7.2 个百分点，平均每年下降约 0.9 个百分点，下降的原因主要是国有控股投资增速比总体投资增速慢。2008—2016 年，中国国有控股投资年均增长 16.3%，而同期固定资产投资（不含农户）年均增长 19.0%，国有控股投资增速比总投资增速慢 2.7 个百分点（见表 1、图 1）。图 2 是全社会固定资

产投资与国有控股投资情况，反映了更长时间的国有控股投资的变化趋向。

表1 中国国有控股投资年度总额及增速变化

年份	固定资产投资 (不含农户) (亿元)	增速 (%)	国有控股 投资总额 (亿元)	增速 (%)	占比 (%)
2008	148738.3	-	63997.8	-	43.0
2009	193920.4	30.4	86583.2	35.3	44.6
2010	241430.9	24.5	102191.8	18.0	42.3
2011	302396.1	25.3	107882.4	5.6	35.7
2012	364854.1	20.7	124558.2	15.5	34.1
2013	435747.4	19.4	144133.6	15.7	33.1
2014	501264.9	15.0	161379.7	12.0	32.2
2015	551590.9	10.0	178933.1	10.9	32.4
2016	596500.8	8.1	213775.5	19.5	35.8

数据来源：根据2009—2017年《中国统计年鉴》有关资料整理。

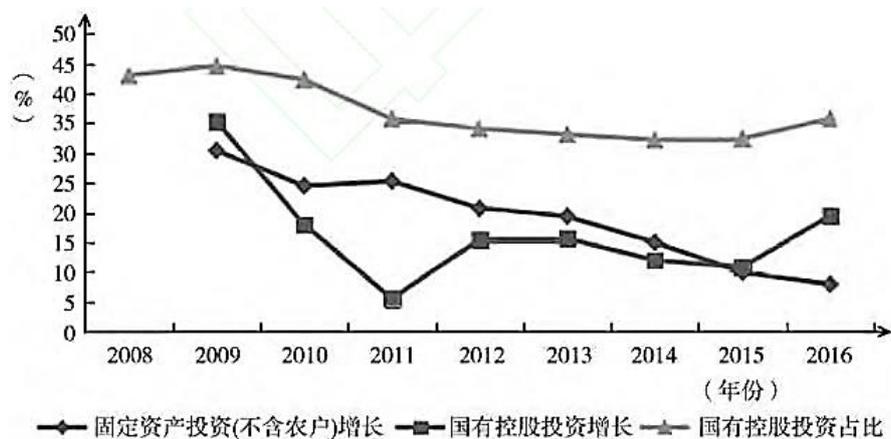


图1 2008—2016年中国国有控股投资增速变化

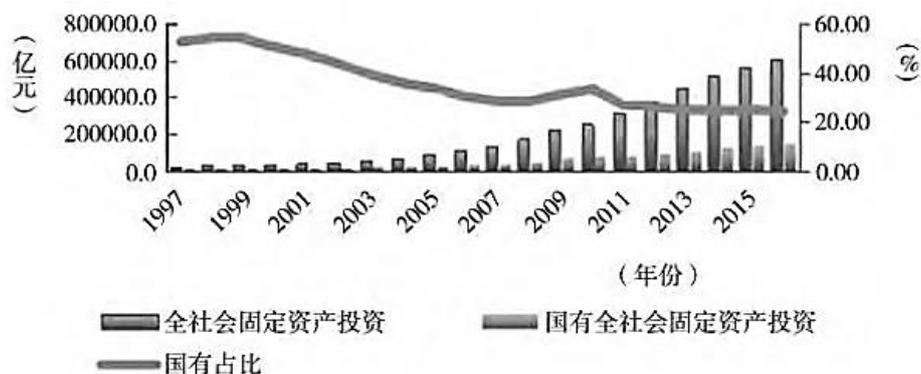


图2 中国全社会固定资产投资与国有投资情况

第二，国有控股投资对宏观经济的调控作用较为明显。国有控股投资在经济不景气或受到巨大外部冲击时起到急先锋或稳定局势的作用。2008年，中国受到外部金融危机的冲击，经济增长速度大幅下滑，在国家实施的4万亿元人民币投资扩张规划中，国有控股投资增速明显快于整体投资增速。2009年，国有控股投资增长35.3%，比全部投资增速快4.9个百分点。2015—2016年中国经济下行压力明显增大，国有控股投资增速又连续两年快于整体投资增速，分别增长10.9%和19.5%，比同期全部投资增速分别快0.9个和11.4个百分点。而在稳定期，国有控股投资增速均明显低于全部投资增速或非国有投资增速（见表1和图1）。

第三，从近几年的国有控股投资趋向看，国有控股投资占比稳定，但是否是最终的稳定状态还难以确定。从表1可以看出，2014年是改革开放以来中国国有控股投资占比最低的一年，当年为32.2%，之后2015年和2016年连续两年回升，2016年回升到35.8%，比2014年提升3.6个百分点，并超过了2011年的水平。比较后发现，经过一轮大的经济刺激政策（典型的如2009年）后，国有控股投资占比会出现明显回落。这里存在一定的规律，即经历过一次大的冲击或调整后，体制矛盾和结构矛盾都会变得更加突出，因此会出现两个具有先后逻辑顺序的政策选择，先是通过国有企业刺激投资，稳定经济运行，之后再加大改革和结构调整力度，结果便出现了国有控股投资占比的较大幅度调整。因此，可以得出结论，中国近几年国有控股投资的回升或趋稳很可能是暂时的。原因在于，首先，中国的结构调整和改革正在逐步推进，而且力度还会不断加大，因此，国有控股企业占比还可能再次下降，只有当经济结构调整和改革基本到位时，才能最终定型。其次，当前的国有控股投资回升与最近两三年通过PPP加大政府投资力度有较大的关系，尽管这类投资是补短板性质的，但从集中投资看，仍具有某种短期效应。

第四，扩大PPP投资成为稳定政府投资和增加政府公共投资的一个重要方式。PPP从功能上看，具有公共投资或准公共投资的特性，这正是中国经济发展的重要短板，这一方面说明该项投资仍有较大的发展空间，另一方面说明，PPP作为新的“定向调控”或结构性调控方式，可能是未来政府投资调控的最重要手段。

2. 国家预算资金投资的占比变化及战略性作用

投资的到位资金有五种类型，分别是国家预算资金、国内贷款、利用外资、自筹资金和其他资金。

第一，与国有控股投资占比变化相比，国家预算资金投资占比在2008—2016年呈现较明显的稳中趋升态势，没有出现趋势性下降。2008年，在中国固定资产投资的到位资金中，国家预算资金总额为7954.8亿元，占全社会固定资产投资到位资金总额的3.9%，到2010年该项占比上升到4.7%，之后有所下降，到2014年以后再次上升。截至2016年，中国全社会固定资产投资的到位资金中，国家预算资金占比为5.9%，比2008年上升2个百分点（见表2）。

表2 2008—2016年全社会固定资产投资中不同类型到位资金情况

指标 年份	不同类型的到位资金总额(亿元)				占比(%)			
	国家预算资金	国内贷款	外资投资	自筹资金和其他资金	国家预算资金	国内贷款	外资投资	自筹资金和其他资金
2008	7954.8	26443.7	5311.9	143204.9	3.9	15.3	3.4	77.4
2009	12685.7	39302.8	4623.7	193617.4	4.3	14.5	2.9	78.3
2010	(14677.8)	(47258.0)	(4986.8)	(244041.7)	-	-	-	-
	13012.7	44020.8	4703.6	224042.0	4.7	15.2	1.6	78.5
2011	14843.3	46344.5	5062.0	279734.4	4.3	13.4	1.5	80.9
2012	18958.7	51593.5	4468.8	334654.7	4.6	12.6	1.1	81.7
2013	22305.3	59442.0	4319.4	405545.8	4.5	12.1	0.9	82.5
2014	26745.4	65221.0	4052.9	447461.2	4.9	12.0	0.7	82.3
2015	30924.3	61054.0	2854.4	489366.0	5.3	10.5	0.5	83.8
2016	36211.7	67200.3	2270.3	511251.2	5.9	10.9	0.4	82.9

数据来源:根据2009—2017年《中国统计年鉴》资料整理。

第二,从长期趋势看,由计划经济向市场经济转变,一个重要的投资结构变化就是国家预算资金在投资中的作用大幅下降。该剧烈下降期为20世纪80年代,具体来看,1982年国家预算资金在固定资产投资的占比为28.1%,到1985年降至23.0%,1989年降至10%以下,最低降至1997年的2.7%,之后逐渐回升,到2004年以后趋于稳定,长期在5%左右波动。作为计划经济时期直接控制经济的重要工具,国家预算资金投资的作用已降至较低水平,但在少数关键领域仍起主导作用。

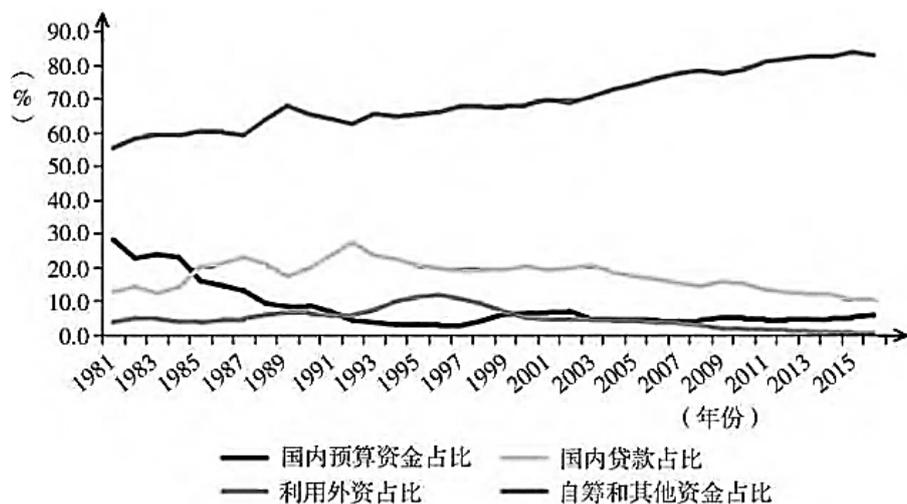


图3 全社会固定资产投资中不同类型到位资金占比变化

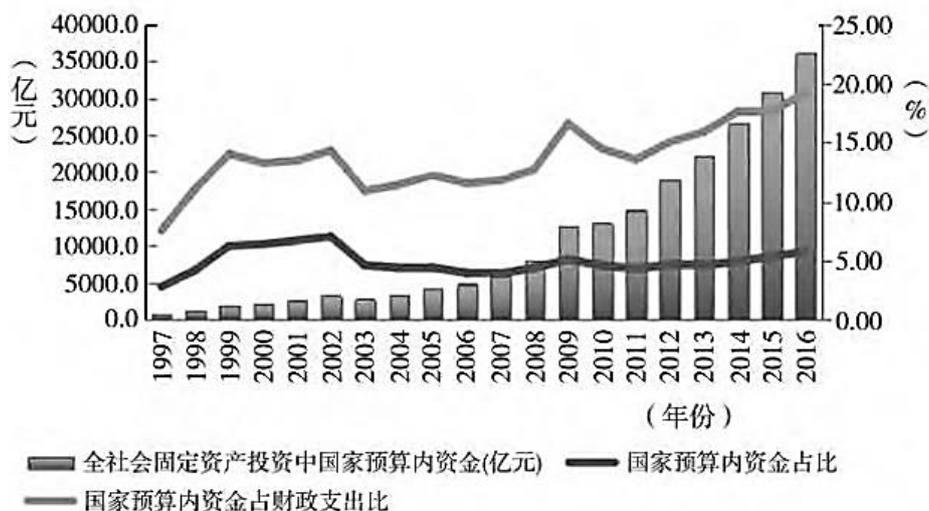


图4 国家预算内资金占比及国家预算内资金占财政支出比重

第三，国家预算资金具有战略性稳定作用。表2、图3和图4均显示，2009年以后，国家预算资金投资在总投资中的作用不断加强，形成一个明显的回升期，这与经济增长的走势很不一致。特别是2014—2016年，连续三年每年回升0.4个百分点以上。在此期间，中国的公共基础设施投资、军工与国防投资以及战略性新兴产业投资都得到了显著加强，这与国家预算资金发挥的战略性稳定作用是一致的。以道路运输业投资为例，2008年该类投资规模为7411.5亿元，到2016年则增加到32937.3亿元，增长了3.44倍，年均增长20.5%，比同期全部固定资产投资（不含农户）快1.5个百分点。与国有控股投资作用明显不同的是，国家预算资金投资并不是根据经济运行状况而做的适应性调整，而是体现明显的战略性。2003年以来，国家预算内资金占比一直呈稳中略升态势（见图4）。从长期趋势看，国家预算资金投资可能还会有所上升，但上升的空间也不会很大，估计难以超过10%。

3. 中央项目投资占比变化及作用

按照项目隶属关系，中国的固定资产投资可以分为中央项目和地方项目。中央项目是指中共中央、人大常委会和国务院各部、委、局、总公司以及直属机构直接管理的建设项目和企业、事业、行政单位投资。这些单位的固定资产投资计划由国务院各部门直接编制和下达，建设中所需物资、主要设备以及建设中的问题都由中央有关部门安排和解决。即由中央财政预算与投资规划确定的项目为中央项目，除此之外为地方项目。

第一，中央项目投资占比在2008—2016年持续下降。2008年中国中央项目投资规模为17172.5亿元，占固定资产投资（不含农户）总额的11.5%，之后一路下滑，到2016年降至仅4.5%（见表3、图5）。这一点与国家预算资金投资占比和国有控股投资占比都不同。即中央项目没有体现明显的短期性调控作用，而且在发挥长期性战略作用的表现上似乎也并不突出（但实际并非如此，后面将会讨论）。2008—2016年，中央项目的收缩特征较为明显，中央项目投资9年间仅增长55.6%，年均增长5.7%，不仅远低于全部投资的增幅，也比名义GDP和实际GDP的增幅要低许多。

表3 固定资产投资(不含农户)中中央项目与地方项目情况

年份\指标	中央项目 (亿元)	地方项目 (亿元)	两者合计 (亿元)	中央项目 占比(%)
2008	17172.5	131565.8	148738.3	11.5
2009	20697.4	173223.0	193920.4	10.7
2010	22790.6	218640.2	241430.9	9.4
2011	21797.2	280598.8	302396.1	7.2
2012	23763.8	341090.4	364854.1	6.5
2013	24658.1	411089.4	435747.4	5.7
2014	26448.6	474816.2	501264.9	5.3
2015	25942.3	525647.8	551590.0	4.7
2016	26727.9	569772.9	596500.8	4.5

数据来源:根据2009—2017年《中国统计年鉴》数据整理。



图5 中央项目投资占比的变化趋向

第二,从长期趋向来看,中央项目投资占比下降最快的时期是2000年以后,之前下降则较为平缓(见图6)。但这一变化并不意味着中央对经济的控制力减弱,相反则意味着中央对经济的控制力更加精准、集中、有效。具体可以从以下3个方面的变化来反映。一是中央项目与部委直接管理或干预经济有关,2000年以后中央项目投资占比的迅猛下降说明,中央部委政策对经济发展的影响力在下降,而地方政策对经济发展的影响力则相应加强。二是中央项目投资占比与国家预算资金占比趋向一致。2016年中央项目投资占比为4.5%,国家预算资金投资占比为5.9%,两者仅差1.4个百分点,而2008年,中央项目投资占比仍高达11.5%,当年国家预算资金投资占比仅为3.9%,两者差距悬殊。中央项目投资占比与国家预算资金占比趋于一致说明,中央对经济的影响力更加集中和直接。所谓集中,是指两者重叠性强,所谓更加直接,是指现在的中央项目资金主要是中央财政资金(即国家预算资金)支持,如2016年中央项目总投资为26727.9亿元,国家预算资金则为36211.7亿元,即中央预算保证了中央项目。现在的中央项目多是精选的项目,不再是过去的泛化性项目,因此,体现了中央干预经济的集中有效性。三是中央项目的精选和国家预算资金的一致性,使中央项目逐步摆脱对银行资金的依赖。一方面,过去中央项目投资摊子铺得过大,国家预算资金无法保证,只好让银行“买单”,这实际上对银行的自主经营权产生较大的限制,而现在情况变了,主要靠中央预算保证的中央项目不受银行限

制，也不对银行活动产生过多干预。另一方面，中央项目主要是由国家规划，由央企实施，央企占有国家命脉和垄断部门，因此，其盈利能力相对有保障，这也是中央项目不再依赖银行的一个重要原因，不少央企已具备了强大的融资能力（财务公司、基金等金融化倾向上升）。

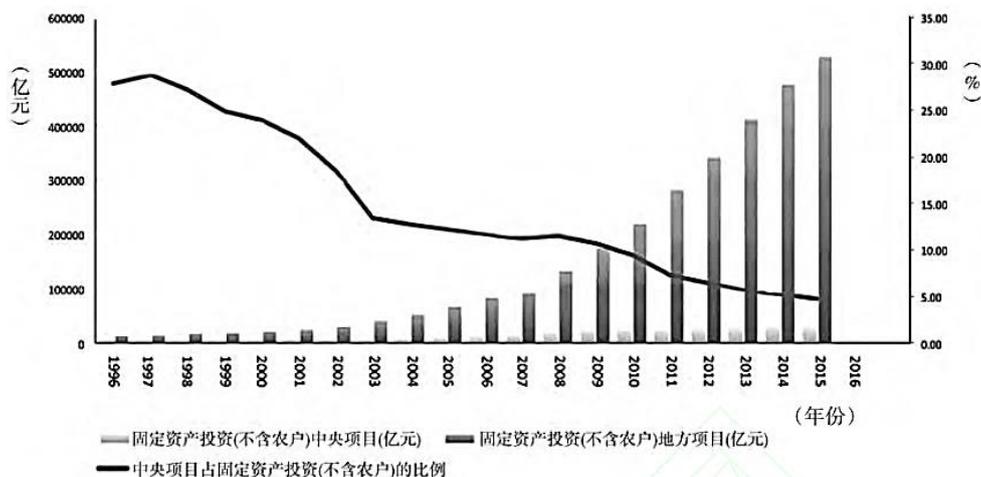


图6 中央项目投资、地方项目投资规模变化及中央项目占比的变化

二、政府投资的行业结构变化

对政府投资的行业结构变化，包括对行业、地区投资集中情况进行分析，会对政府投资起到很好的引领作用。

1. 国有控股投资占三次产业比重的变化

2008—2016年，在三次产业中，国有控股投资占比变化最大的产业是在第二产业，其次是第一产业（见表4、图7）。9年间，国有控股投资占第三产业的比重刚好没有变化，但中间有一定的波动，是先升后降再升。需要说明的是，农业投资主要由农户完成，这里的第一产业投资不包括农户，也即除农户以外的投资中国有控股投资所占的比重，因此，在农业投资中，国有控股的比重高低并不重要。

表4 国有控股投资占三次产业的比重变化

年份\比重	国有控股投资占第一产业的比重(%)	国有控股投资占第二产业的比重(%)	国有控股投资占第三产业的比重(%)
2008	49.4	50.6	49.4
2009	34.8	46.1	53.6
2010	49.4	32.3	51.6
2011	32.3	23.7	45.5
2012	29.0	21.0	44.9
2013	28.4	19.8	43.6
2014	25.4	18.1	43.1
2015	23.5	17.2	44.1
2016	25.8	17.0	49.4

资料来源：根据2009—2017年《中国统计年鉴》有关资料整理。

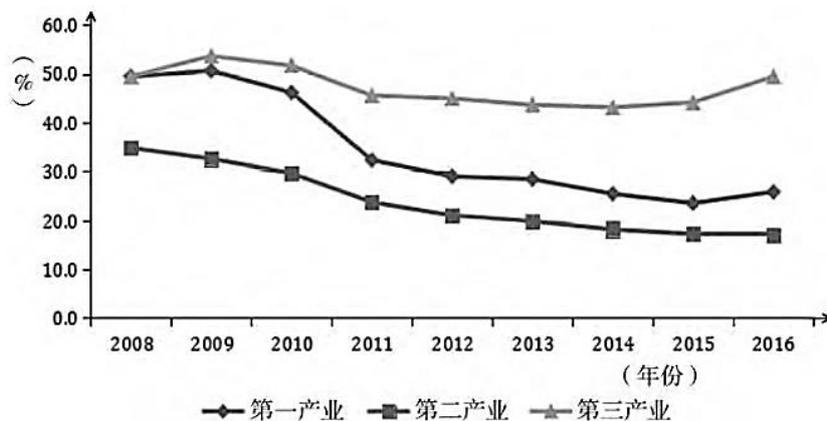


图7 三次产业投资中国有控股投资占比的变化趋向

2008—2016年是国有控股投资在第二产业的占比下降最多的时期。短短9年间，国有控股投资占第二产业的比重由50.6%下降到17.0%，下降32.4个百分点。这一结构变化表明，政府强的扩张性宏观经济政策并没有导致人们担心或指责的“国进民退”，相反，则是“国退民进”。到党的十八大召开时，中国的国有控股投资占第二产业的比重已降至20%左右，且之后仍在继续缓慢下降。最近几年降幅有所放慢，因为占比已经比较低了。

而第三产业却与此有很大不同，国有控股投资占第三产业的比重仍然保持在50%左右，这表明国有经济对第三产业的控制力仍然很强。在2009—2010年强刺激政策实施时期，国有控股投资占第三产业的比重曾有较大反弹，最高达到2009年的53.6%，随后有所下降，但随着2015年PPP的大力推进，国有控股投资占第三产业的比重又有明显回升。从9年间第三产业国有资本占比“两头高、中间低”的形势看，第三产业的国有资本占比下降也是一种内在趋向，即只有遇到较强刺激政策时，才会回升，刺激政策减弱时，第三产业的国有控股投资比重便趋于下降。第三产业国有控股投资占比保持高位，主要原因是第三产业的对内对外开放程度均不够，多数第三产业特别是金融业、公共服务业仍然保留“行政垄断体制”，如果打破行政垄断，那么国有控股投资占比将会发生重大变化，即迅速下降。但对关键部门（公益性部门、垄断部门、重大命脉部门）的控制力不会减弱，甚至有可能加强。从趋向看，未来10年内，第二产业国有控股投资占比仍然会有所下降，但下降幅度有限。究其原因，主要是一些工业行业仍存在较强的行政性垄断，如汽车，电力、热力、燃气及水生产和供应业，石油、煤炭等战略资源的开采和加工等，这些产业的行政垄断如果被打破，将会导致第二产业国有控股投资占比继续下降，但对总体份额的影响则较为有限。而第三产业则不同，如果大幅放松管制，那么，第三产业国有控股投资占比的下降将会较为明显，估计有15—20个百分点的下降空间。最终结果可能是第三产业国有控股投资占比稳定在30%左右。

表5 国有控股投资占三大工业的比重变化

年份	采掘业(%)	制造业(%)	电力、热力、燃气及水生产和供应业(%)
2008	63.2	20.3	77.8
2009	58.2	17.7	79.3
2010	54.8	16.3	76.3
2011	48.5	13.0	71.7
2012	45.8	10.6	70.1
2013	46.5	9.9	68.0
2014	45.3	8.3	66.1
2015	44.8	7.7	61.8
2016	40.1	7.7	61.2

数据来源：根据2009—2017年《中国统计年鉴》有关资料整理。

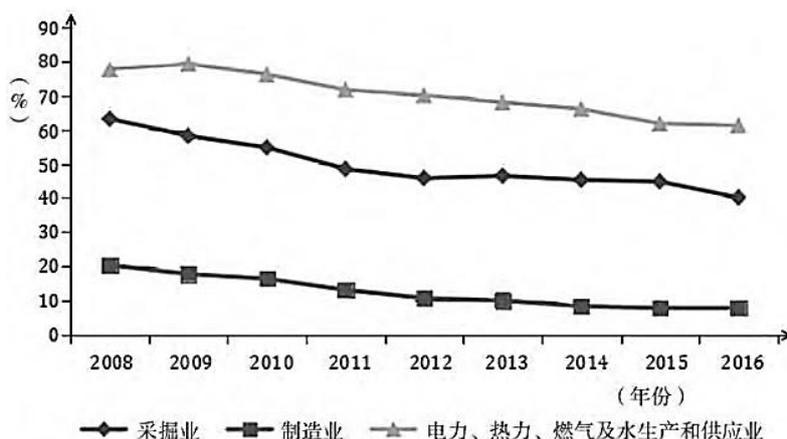


图8 三大工业中国有控股投资占比的变化趋向

2. 三大工业中国有控股投资结构的变化

2008—2016年，第二产业中国有控股投资占比继续明显下降，主要是由于国有控股投资在制造业的比重继续明显下降所致（见表5和图8）。制造业中，国有控股投资占比由2008年的20.3%，降至2016年的7.7%，9年间下降12.6个百分点，每年以1.5个百分点的速度下降。

从发展趋向来讲，大致可以得出以下4个结论。一是制造业中国有控股投资占比下降空间有限。2015—2016年连续两年国有控股投资占比稳定在7.7%表明，国有控股投资占比再继续下降的空间不大，通过打破一些行业的行政垄断，最多也就有2—3个百分点的下降空间。这也缩小了在工业中国有控股投资占比的下降空间（2016年制造业投资占工业投资或第二产业投资的比重分别高达82.4%和80.8%）。二是在今后的一段时间内，工业或第二产业的下降幅度主要取决于采掘业和电力、热力、燃气及水生产和供应业投资结构的变化。目前这两大行业投资占工业投资比重不到18%，如果这两大行业国有控股投资比重再降一半，按权重计算，也不过拉动工业或第二产业国有控股投资占比下降近2个百分点。

合起来，未来第二产业或工业中国有控股投资占比最多还有4个百分点左右的下降空间，国有控股投资占第二产业的比重降至13%左右。三是采掘业中国有控股投资占比仍有一定的下降空间。2008—2016年，国有控股投资占采掘业的比重下降较为明显，即占比由超过60%降至40%左右。这种下降随着采掘业的继续调整升级（去产能）还会持续，再继续下降10—20个百分点是完全可能的。四是国有控股投资占电力、热力、燃气及水生产和供应业的比重在过去9年间也出现了较大幅度的下降，未来也有一定的下调空间。2008年，在电力、热力、燃气及水生产和供应业中，国有控股投资占比高达77.8%，随着电力行业中发电环节日益市场化，2016年该行业中国有控股投资占比下降到61.2%，9年间下降了12.7个百分点。电力、热力、燃气及水生产和供应业总体上是自然垄断行业，2018年电力体制改革的深化会进一步促进电力行业非垄断环节的市场化，但主体部分仍然保持垄断，这使得未来电力、热力、燃气及水生产和供应业中国有控制投资占比下降幅度较为有限，估计有10—15个百分点的下降空间。

3. 建筑业和房地产国有控股投资结构的变化

建筑业和房地产业是近几年来国有控股投资占比呈现稳中有升态势的少数几个行业之一。2008年，在中国建筑业中，国有控股投资占比为55.6%，之后有5年高于这一水平，到2016年国有控股投资占建筑业的比重升至57.5%，比2008年提高1.9个百分点。而与建筑业关联性强的房地产业，其国有控股投资占比上升更加明显，2008年为17.5%，2016年则提高到28.8%，提高了11.3个百分点（见表6和图9）。这种变化与国有控股投资整体变化趋向不一致。在2008年以前的房地产业投资中，国有控股投资比重呈长期下降趋势，但2008年后则发生了逆向变化，这不是国家的战略安排，而是央企逐利行为的结果。许多地方的“地王”出自央企，一些央企并不是从稳定住房市场考虑而进入房地产市场，相反多是为逐利。建筑业占比上升与房地产有所不同，中国的建筑业在工程总承包上，国有企业具有资本、人才、品牌优势，特别是高端建筑项目中，民营企业难以与其竞争，在诸如高铁、地铁及超高层建筑上，国有企业特别是央企具有显著的竞争优势，这是导致近几年来建筑业中国有控股投资占比上升的主要原因。

表6 建筑业和房地产业国有控股投资占比情况

年份	建筑业国有控股投资占比(%)	房地产业国有控股投资占比(%)
2008	55.6	17.5
2009	55.5	20.3
2010	58.0	20.3
2011	56.5	20.4
2012	58.3	23.2
2013	58.2	23.4
2014	53.7	22.6
2015	53.9	24.3
2016	57.5	28.8

数据来源：根据2009—2017年《中国统计年鉴》有关资料整理。

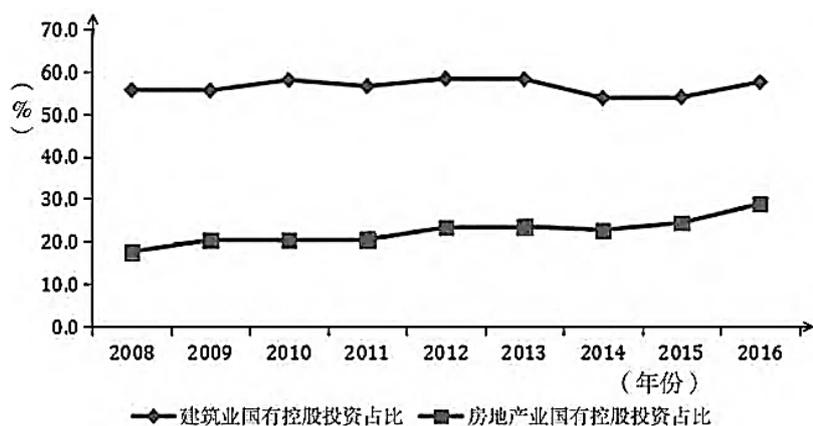


图9 国有控股投资在建筑业和房地产业的占比变化趋向

4. 五大公益性强的公共服务部门政府投资情况

在第三产业中，交通运输、仓储和邮政业，水利、环境和公共设施管理业，教育，卫生和社会工作，以及公共管理、社会保障和社会组织等五大行业在国民经济中具有重要的战略性地位，这五大行业不是重要的基础产业（交通运输、仓储和邮政业，水利、环境和公共设施管理业），就是重要的公共服务业，为全社会提供重要的公共产品。因此，这些行业的政府投资一直起主导性作用，未来也会如此。

表7 五大公共部门中国有控股投资占比情况

年份	交通运输、仓储和邮政业国有控股投资占比 (%)	水利、环境和公共设施管理业国有控股投资占比 (%)	教育国有控股投资占比 (%)	卫生和社会工作国有控股投资占比 (%)	公共管理、社会保障和社会组织国有控股投资占比 (%)
2008	87.9	87.1	82.1	79.6	75.7
2009	88.5	86.5	83.7	81.3	77.7
2010	87.2	85.7	84.0	82.2	77.9
2011	83.1	79.7	80.0	77.6	72.9
2012	80.0	78.6	75.9	73.9	73.0
2013	76.9	77.7	74.1	72.0	72.6
2014	75.7	75.2	72.1	66.3	75.1
2015	73.7	73.7	72.1	60.5	72.7
2016	76.7	78.1	74.4	61.5	81.2

数据来源：根据2009—2017年《中国统计年鉴》有关资料整理。

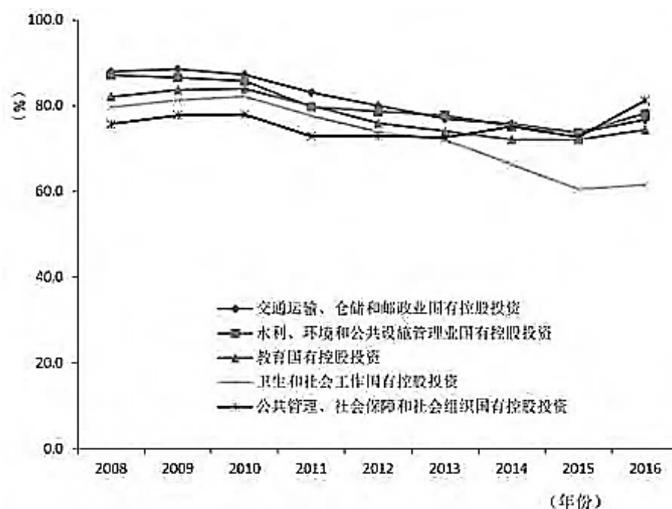


图10 国有控股投资在五大公共部门投资中的占比变化趋向

首先，2008—2016年，在五大行业中，国有控股投资占比升降有限，基本保持高位稳定。交通运输、仓储和邮政业国有控股投资占比，水利、环境和公共设施管理业国有控股投资占比，教育国有控股投资占比，以及卫生和社会工作国有控股投资占比均有所下降，9年间分别下降11.2个、9.0个、7.7个和18.1个百分点（见表7和图10）。其中，前三个行业的降幅温和，而卫生和社会工作降幅较大，但其国有控股投资占比一直都保持在60%以上。这一方面说明，政府对这些行业的控制有所下降，市场准入趋于放松，特别是对一些非核心、竞争性强的环节放松准入有利于这些行业的供给增加和供给效率的提高。另一方面，可能像卫生行业存在一些过度市场化的问题一样，从公共服务行业的特征以及中国的监管水平还不高看，教育产业化、医疗服务产业化，应该说不恰当的。在五大重要公共服务行业中，国有控股投资占公共管理、社会保障和社会组织的比重，在9年间一直保持稳定，且在2016年占比有所提升，这表明公共管理、社会保障和社会组织的重要性在提高，政府在公共管理、社会保障和社会组织上的作用在增强。

其次，从政府控制力角度看，政府投资结构调整的趋势是：第一，继续从工业，特别是一般的工业部门退出；第二，加强对一些重要公共服务行业的投资，增强控制力和影响力。长期以来，政府投资呈现明显的“退二进三”特点。从表8中可以看出，2008年第三产业国有控股投资总额占国有控股总投资的比重为63.0%，到2016年则上升到78.8%，其中相应的五大重要公共服务行业国有控股投资占国有控股总投资的比重由46.5%上升到52.5%。即目前政府总投资（国有控股口径）中有近80%的投资集中在第三产业，其中有一半多集中在五大重要公共服务行业（见表8和图11）。国有控股投资不仅在向第三产业集中，而且进一步地在向第三产业中重要的公共服务部门集中。这是一种非常良性的变化，政府投资在很大程度上就是要加强基本公共服务。

表8 国有控股投资占第三产业和五大重要
公共服务业的比重

指 标 年 份	第三产业国有 控股投资总额 (不含农户) (亿元)	占国有 控股总投 资的比重 (%)	五大重要公共 服务业国有控 股投资总额 (亿元)	占国有 控股总投 资的比重 (%)
2008	40319.1	63.0	29728.9	46.5
2009	58151.7	67.2	43289.7	50.0
2010	70460.2	68.9	51903.4	50.8
2011	74297.9	68.9	51660.1	47.9
2012	88867.9	71.3	57842.3	46.4
2013	104257.9	72.3	67729.7	47.0
2014	119913.2	74.3	80109.6	49.6
2015	135688.9	75.8	91573.4	51.2
2016	168445.3	78.8	112197.1	52.5

数据来源：根据2009—2017年《中国统计年鉴》有关资料整理。

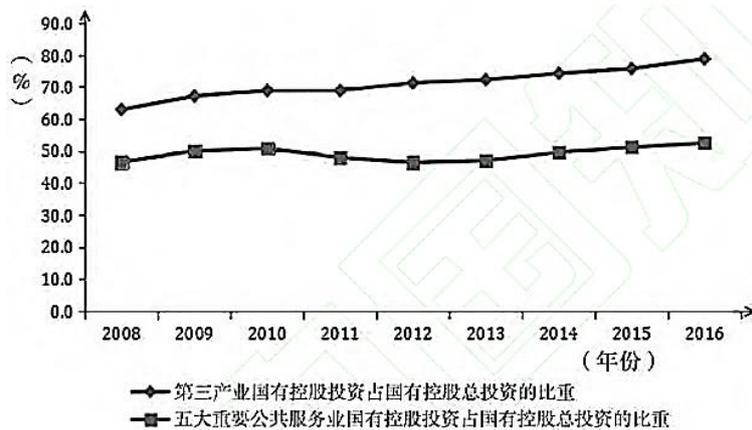


图11 第三产业和五大重要公共服务业中国有控股投资占比变化

5. 市场化程度较高且处于产业高端的三大服务业政府投资情况

未来，中国服务业具有巨大的成长空间，特别是高端服务业的发展，既能直接促进经济增长，也能间接通过增强中间环节的服务效率，促进制造业、农业的发展。中国的服务业总体受管制较多，但最近几年，一些服务业包括部分公共服务业准入放松力度加大，这有利于搞活服务业，提高服务业的整体水平。其中有三类市场化程度较高且处于产业高端的服务业表现较为抢眼，它们是信息传输、计算机服务和软件业，科学研究、技术服务和地质勘查业以及文化、体育和娱乐业。

2008—2016年，三大服务业的国有控股投资占比呈大幅下降趋势。信息传输、计算机服务和软件业国有控股投资占比由2008年的62.2%下降到44.8%；科学研究、技术服务和地质勘查业国有控股投资占比则由65.6%下降到31.3%；文化、体育和娱乐业国有控股投资占比由65.7%下降到47.8%（见表9和图12）。三者中，降幅最大的是科学研究、技术服务和地质勘查业国有控股投资占比，9年间下降了34.3个百分点，平均每年以约4个百分点的速度下降，该现象与近几年中国鼓励创业创新、着力促进创新能力提高有较大关系。预计这些行业还有较大的下降空间，可能出现类似于制造业的情况。国有经济在服务业的投资必须注重公益性和战略性，竞争性的服务业要逐步退出，让民营企业发挥更大的作用。

表9 市场化程度较高且处于产业高端的三大服务业政府投资占比情况

年份	信息传输、计算机服务和软件业国有控股投资占比(%)	科学研究、技术服务和地质勘查业国有控股投资占比(%)	文化、体育和娱乐业国有控股投资占比(%)
2008	62.2	65.6	65.7
2009	72.4	66.6	58.5
2010	69.4	63.2	56.5
2011	63.1	52.4	48.6
2012	59.6	49.0	47.4
2013	55.9	38.7	45.4
2014	49.8	35.2	42.9
2015	48.0	30.9	41.2
2016	44.8	31.3	47.8

数据来源：根据2009—2017《中国统计年鉴》有关资料整理。

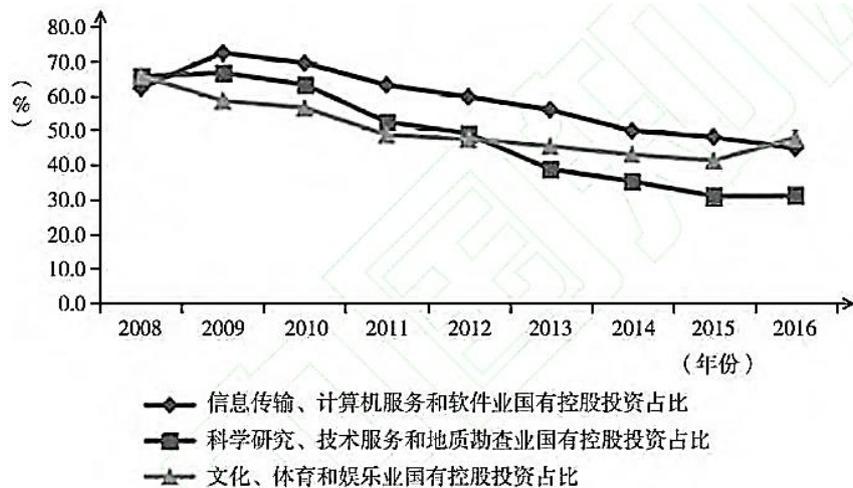


图 12 政府投资在三大较高端服务业的占比变化趋势

三、国家预算资金和中央项目在不同地区的分布情况

中央政府投资是协调区域经济社会发展的重要手段。而研究分析中央政府投资对区域经济社会发展的协调作用将从国家预算资金投资和中央项目投资两个维度着手，所用的投资口径都是 2008—2016 年的城镇固定资产投资（不含农户）。

1. 国家预算资金支持区域经济社会发展的倾向

由于国家预算资金投资或中央项目投资因规划或执行的集中性而不宜用单一年度数据，特将 2008—2016 年 9 年的数据合计，很好地消除了年度数据之间的不均性。根据各地使用预算资金占总预算资金比重与各地 GDP 占比的比较，可以确定各省（市、区）国家预算资金投资支持的强度，凡是各地使用国家预算资金占比高于 GDP 占比的地区就确定为支持强度大的地区，其中又分成 3 个支持强度等级，即三级 (***) 为强度支持地区，标准是使用国家预算资金占比高于 GDP 占比 2 个百分点以上；二级 (**) 为中度支持地区，标准为使用国家预算资金占比高于 GDP 占比 0.8 个百分点以上，小于 2 个百分点；一级 (*) 为一般性支持地区，标准为使用国家预算资金占比高于 GDP 占比 0 个百分点以上，小于 0.8 个百分点。

由表 10 可以看出，第一，2008—2016 年，国家预算资金支持强度属于强度支持地区的有 7 个，分别是新疆、西藏、福建、四川、云南、陕西、甘肃。除福建为沿海地区外，其他均为西部地区，即国家预算资金明显地在向西部倾斜。其中新疆的支持力度最强，9 年间得到国家预算资金总额为 8331.3 亿元，占国家总预算资金投资的 4.6%，比其 GDP 占全国的比重（1.2%）高 3.4 个百分点。第二，国家预算资金支持强度属于中度支持地区的有 6 个，分别为山西、辽宁、安徽、广西、重庆、青海，集中在西部地区及中部地区。第三，国家预算资金支持强度属于一般性支持地区的有 5 个，分别是甘肃、江西、湖南、海南、宁夏。其中中部地区 2 个，沿海地区 1 个，西部地区 2 个。总体看来，首先，国家预算资金明显偏向于西部地区，特别是新疆、西藏支持力度最大。其次，国家较重视支持中部地区发展，在中部的 6 个省份中，共计有 4 个省份得到了国家预算资金投资的偏强支持。国家预算资金的这一偏好体现了国家一贯倡导的区域协调战略对促进区域协调发展起了重要的促进作用。

表10 国家预算资金支持各地经济发展的强度比较

地区	2008—2016年 国家预算资金 投资合计 (亿元)	各地占总预 算资金的 比重(%)	各地GDP 占比(%)	支持 强度
北京	4212.2	2.3	3.3	-
天津	1018.8	0.6	2.3	-
河北	5341.2	2.9	4.1	-
山西	4501.8	2.5	1.7	**
内蒙古	5085.2	2.8	2.3	*
辽宁	7090.1	3.9	2.9	**
吉林	2698.7	1.5	1.9	-
黑龙江	3610.5	2.0	2.0	-
上海	2565.0	1.4	3.6	-
江苏	4373.3	2.4	9.9	-
浙江	8664.0	4.8	6.1	-
安徽	7644.0	4.2	3.1	**
福建	9344.2	5.1	3.7	***
江西	4986.8	2.7	2.4	*
山东	5745.8	3.2	8.7	-
河南	5598.1	3.1	5.2	-
湖北	7559.5	4.2	4.2	-
湖南	7957.5	4.4	4.0	*
广东	8232.6	4.5	10.4	-
广西	5997.9	3.3	2.3	**
海南	1384.3	0.8	0.5	*
重庆	5563.2	3.1	2.3	**
四川	11537.6	6.3	4.2	***
贵州	3592.1	2.0	1.5	*
云南	7215.4	4.0	1.9	***
西藏	5197.2	2.9	0.1	***
陕西	8410.1	4.6	2.5	***
甘肃	6388.6	3.5	0.9	***
青海	3259.0	1.8	0.3	**
宁夏	1509.3	0.8	0.4	*
新疆	8331.3	4.6	1.2	***
不分地区	7348.3	4.0	-	-
总计	181963.5	100.0	-	-

数据来源:根据2009—2017年《中国统计年鉴》相关资料整理。

表11 中央项目投资支持各地经济发展的强度比较

地区	2008—2016年 中央项目投资 合计(亿元)	各地中央项 目投资占比 (%)	各地GDP 份额(%)	强度 级别
北京	6414.7	3.1	3.3	-
天津	5972.2	2.8	2.3	*
河北	7161.8	3.4	4.1	-
山西	4465.9	2.1	1.7	*
内蒙古	7195.6	3.4	2.3	**
辽宁	6876.0	3.3	2.9	*
吉林	5581.4	2.7	1.9	**
黑龙江	6955.8	3.3	2.0	**
上海	5309.3	2.5	3.6	-
江苏	5810.3	2.8	9.9	-
浙江	3923.1	1.9	6.1	-
安徽	2945.8	1.4	3.1	-
福建	4922.9	2.3	3.7	-
江西	1896.0	0.9	2.4	-
山东	7516.5	3.6	8.7	-
河南	2593.1	1.2	5.2	-
湖北	5579.3	2.7	4.2	-
湖南	2901.3	1.4	4.0	-
广东	11409.9	5.4	10.4	-
广西	2891.6	1.4	2.3	-
海南	877.6	0.4	0.5	-
重庆	4523.0	2.2	2.3	-
四川	8807.3	4.2	4.2	-
贵州	2994.1	1.4	1.5	-
云南	7313.3	3.5	1.9	**
西藏	2335.7	1.1	0.1	**
陕西	4600.0	2.2	2.5	-
甘肃	2549.1	1.2	0.9	*
青海	1674.8	0.8	0.3	*
宁夏	2618.5	1.2	0.4	**
新疆	12496.8	6.0	1.2	***
不分地区	50885.6	24.2	-	-
总计	209998.4	100.0	-	-

数据来源:根据2009—2017年《中国统计年鉴》相关资料整理。

2. 中央项目投资支持区域经济社会发展的倾向

与国家预算资金投资同样,将2008—2016年数据合计来观察中央项目投资在地区间的分布,同样也确定3个支持强度等级,标准一致,具体结果也有3个方面(见表11)。第一,中央项目投资支持属于强度级别的仅1个省区,即新疆。2008—2016年,新疆共计完成中央项目投资为12496.8亿元,

占各地中央项目投资的比重为 6.0%，比其 GDP 占比高 4.8 个百分点，强度明显比国家预算资金支持要强。从支持的总规模上看，新疆中央项目投资比国家预算资金高 50%。第二，中央项目投资支持属于中等强度的地区有 6 个，分别为内蒙古、吉林、黑龙江、云南、西藏、宁夏。中央项目投资明显偏好于西部和东北地区，没有中部地区和沿海地区。第三，中央项目投资支持属于一般的地区有 5 个，分别为天津、山西、辽宁、甘肃、青海，属于发达地区的天津、辽宁在列。

从国家预算资金投资和中央项目投资的比较看，有 3 个倾向值得关注。一是国家预算资金地区倾斜度较大，而中央项目倾斜度明显偏小。不过值得注意的是，中央项目投资中不包括地区的统计占到了 24.2%，这对总体结果有一定的影响，如果将这一影响消除，中央项目投资与国家预算资金支持地区经济社会发展的倾向差异会有所缩小，但基本结论不会改变。二是两者重叠的地区范围占不到一半，主要集中在西部地区或东北地区，如新疆、西藏、甘肃、云南、青海、山西、辽宁。三是中央项目投资带有较强的战略性，这是与国家预算资金投资的差异所在。一方面，24.2%的中央项目投资肯定落在一些特定区域，如跨地域投资、海上地区、军事管制等方面，这本身就显示出一定的战略倾向性。另一方面，中央项目投资的战略性可以从中央项目投资占本地投资的比重来得到反映，北京、上海、青海、西藏、新疆是 5 个中央项目占比最高的地区，中央项目投资占当地总投资的比重均在 10%左右，北京、上海中央项目投资集中的主要原因不是区域协调，而是战略性投资，如对战略性高新技术的投资等。而新疆、西藏、青海，既具有一定的战略性（如新疆能源基地建设），也体现了一定的区域协调性。

四、中国主要行业投资资金的偏好分析

资金投资具有明显的偏好性，如对有些行业（如房地产行业）强烈偏好，而对另一些行业（如公共服务、农业等）则呈现另一番景象，资金经常显示投入不足，且有了资金也容易截留，而不易到位。影响资金投资偏好主要有两大因素。一是利润率的索引，一般情况下，资金都是逐利的，不管是政府资金还是企业资金，都具有强烈的逐利性。而要想减弱政府资金的逐利性，必须在法律上或政策上对其进行严格限制，如不允许或限制其投资竞争性行业或高盈利行业等。二是受政策的引导，政策可以在一定程度上改变资金偏好，但如果是对私人企业，这种改变效果则十分有限，如果是对国家投资，那么会有一定的效果，但总体上无法改变逐利偏好。

计算资金的投资偏好，主要是将投资的到位资金与投资额进行比较，当某一行业的到位资金量明显大于这一行业的投资额时，就认为该行业受到资金的青睐，表现为资金的流动性充足或称为狭义的流动性过剩。一个行业相对于平均的资金过剩越多，资金投向偏好则越明显。由于分行业的统计在不断变化中，连续的同口径的数据不易得，因此为分析社会资金的行业偏好情况，仅选择 2 个年份（2013 年和 2016 年）进行比较，得到 3 个基本结论。

表12 投资到位资金的过剩率在不同大行业中的差异

行业	指标	2013年			2016年		
		固定资产投资 总额(亿元)	流动性过剩额 (亿元)	过剩率 (%)	固定资产投资 总额(亿元)	流动性 过剩额(亿元)	过剩率 (%)
全国总计		435747.4	45318.4	10.4	596500.8	10467.8	1.8
农、林、牧、渔业		11401.2	185.5	1.6	22773.9	-911.2	-4.0
采矿业		14648.8	125.2	0.9	10319.7	-560.4	-5.4
制造业		147584.4	5297.6	3.6	187836.0	-6994.1	-3.7
电力、热力、燃气及水生产和供应业		19628.9	205.6	1.0	29736.0	-2676.9	-9.0
建筑业		3532.3	228.5	6.5	4577.4	-147.4	-3.2
批发和零售业		12601.1	545.0	4.3	17939.1	-591.5	-3.3
交通运输、仓储和邮政业		36329.4	545.9	1.5	53628.5	-5896.1	-11.0
住宿和餐饮业		6012.4	407.6	6.8	5947.4	-292.8	-4.9
信息传输、软件和信息技术服务业		3084.9	153.8	5.0	6318.7	-214.9	-3.4
金融业		1242.0	68.2	5.5	1310.2	-25.0	-1.9
房地产业		111379.6	36720.8	33.0	135283.7	38928.3	28.8
租赁和商务服务业		5874.6	278.9	4.7	12315.7	-672.7	-5.5
科学研究和技术服务业		3133.2	158.0	5.0	5567.8	-51.2	-0.9
水利、环境和公共设施管理业		37662.7	-189.9	-0.5	68647.2	-7142.2	-10.4
居民服务、修理和其他服务业		1994.4	49.7	2.5	2676.6	-147.1	-5.5
教育		5399.9	61.6	1.1	9323.7	-573.3	-6.1
卫生和社会工作		3138.3	70.5	2.2	6281.6	-439.0	-7.0
文化、体育和娱乐业		5225.5	300.5	5.8	7830.1	-491.6	-6.3
公共管理、社会保障和社会组织		5873.7	105.4	1.8	8187.5	-633.2	-7.7

数据来源：根据2014年、2017年《中国统计年鉴》有关资料计算。

第一，无论是在流动性过剩较多的年份（资金明显宽松的环境中），还是在流动性过剩较少的年份（资金相对紧张的环境中），从大行业看，资金都存在极为明显的房地产偏好（见表12）。2013年，全国总的固定资产投资流动性过剩额为45318.4亿元，过剩率为10.4%。在大行业中，除房地产外，没有一个行业的流动性过剩率超过10%。2013年，房地产资金过剩率为33.0%。2016年是资金相对紧张的一年，同样的，总的流动性过剩率仅为1.8%，其中大部分行业都是负值，而房地产行业的流动性却仍保持在28.8%左右的高位。由于总体资金比较紧张，但房地产的资金偏好不变，在这种情况下，其他行业的资金就必然要实行不同程度的收缩来满足房地产行业的高资金偏好需要，因而出现了较为典型的“脱实向虚”倾向。要想避免这一倾向，必须抑制房地产泡沫，否则“脱实向虚”很难改变。

第二，对其他行业来讲，资金的偏好具有一定的差异性，但总体上体现为高盈利性或高投机性偏好。就周期性行业来讲，那些处于周期性调整的行业，资金投资偏好就低，从而促进该行业进行结构调整，相反，景气度上升的行业因受盈利性好转的影响，资金偏好上升。2013年，在总体流动性过剩率达10.4%的情况下，仅有7个子行业的资金过剩率超过10%，接近平均值或明显超过平均值，其分别是开采辅助活动（11.6%）、土木工程建筑业（10.1%）、航空运输业（9.7%）、管道运输业（12.3%）、资本市场服务业（12.7%）、保险业（13.9%）以及广播、电视、电影和影视录音制作业（11.6%），其他行业处于平均的资金流动偏好之下。也就是说，在正常的资金条件下，社会资金强烈偏好于房地产行业，而其他多数行业不受资金青睐，到2016年情况更糟，所以2015—2016年整体经济状况不佳。2017年经济好转，在一定程度上正是控制房地产泡沫的一个积极结果，抑制房地产过强的资金偏好，让房地产向正常状态回归，其他行业的资金便会得到补充，从而经济向好。2017年经济向好还有一个重要原因，就是因PPI的大幅回升导致投资品行业利润大幅增长，从而也有效地缓解了一些行业的资

金紧张问题。

第三，公共服务部门的资金投资偏好具有内在的偏低性，需要政府投资予以纠正，以满足人民日益增长的公共服务需要。在2013年这一资金环境正常的年份里，水利、环境和公共设施管理业资金供给比投资额低0.5%，其他重要的公共服务部门的资金过剩率多在1%—2%，这种情况如果放在资金紧张的年份中（如2016年），这些公共服务部门的资金缺口就会显著扩大，从而必然导致公共投资不足和供给短缺或供给质量降低。因此，对重要公共服务部门资金投资的低偏好，需要政府进行适度干预，而这些年中国政府确实在努力改变这一状况。

（摘自《区域经济评论》2019年第2期）

经济社会发展统计图表：贯彻新发展理念相关指标

指标	单位	2018年 绝对量	2017年 绝对量	2018年 比上年增长(%)	2013-2018年 平均增速(%)
创新					
研究与试验发展(R&D)经费支出	亿元	19657	17606	11.6	11.4
研究与试验发展(R&D)经费投入强度 ^①	%	2.18	2.15	-	-
专利授权数	万件	245	184	33.3	11.8
年末有效专利数	万件	838	715	17.3	15.6
协调					
服务业增加值占国内生产总值比重	%	52.2	51.9	0.3个百分点	年均值为50.2
最终消费支出对国内生产总值增长的贡献率	%	76.2	57.6	18.6个百分点	年均值为59.3
常住人口城镇化率	%	59.58	58.52	1.06个百分点	-
户籍人口城镇化率	%	43.37	42.35	1.02个百分点	-
绿色					
万元国内生产总值能耗降低率	%	3.1	3.7	-	年均值为4.3 ^②
万元国内生产总值二氧化碳排放降低率	%	4.0	4.8	-	年均值为5.4 ^②
近岸海域达到国家一、二类海水水质标准监测点占比	%	74.6	67.8	6.8个百分点	年均值为69.9
338个地级及以上城市空气质量达标的城市占比	%	35.8	29.3	6.5个百分点	年均值为27.9 ^③
细颗粒物(PM2.5)未达标地级及以上城市 ^④ 年平均浓度	微克/立方米	43	48	-10.4	-
开放					
货物进出口总额	亿元	305050	278099	9.7	3.8
实际使用外商直接投资额 ^⑤	亿元	8856	8776	0.9	3.2 ^⑤
对外非金融类直接投资额	亿元	7974	8108	-1.6	7.7 ^⑤
对“一带一路”沿线国家货物进出口额	亿元	83657	73745	13.3	-
“一带一路”沿线国家对华直接投资额 ^⑤	亿元	424	374	13.2	-
对“一带一路”沿线国家非金融类直接投资额	亿美元	156	144	8.9	-
共享					
全国居民人均可支配收入	元	28228	25974	6.5 ^⑦	7.3 ^⑦
全国居民人均消费支出	元	19853	18322	6.2 ^⑦	6.6 ^⑦
年末参加基本养老保险人数	万人	94240	91548	2.9	2.8
年末参加基本医疗保险人数 ^⑧	万人	134452	117681	-	-

注：①研究与试验发展(R&D)经费投入强度指研究与试验发展(R&D)经费支出与国内生产总值(GDP)之比。②以2012年为基期，计算到2018年的几何平均降低率(6年)。③为2015-2018年平均占比(4年)，338个地级及以上城市自2015年全部开展空气质量新标准监测。④是基于2015年PM2.5年平均浓度未达标的262个城市。⑤2013-2018年平均增速按美元值计算。⑥不含银行、证券、保险领域。⑦为实际增速。⑧2018年数据为快报数据。2016年起，参加新型农村合作医疗人员逐步并入城乡居民基本医疗保险参保人员统计，由于统计口径变化，2018年数据与之前年份数据不可比。

(国家统计局提供)

中国技术创新 40 年：四阶段爬坡轨迹述评

雷家骕 刘影 戚耀元 张庆芝

改革开放 40 年来，我国科技、经济实现了跨越式发展，成为具有重要全球影响力的科技大国和经济大国，与技术创新相关的多项指标位居世界前列。同时，国家创新体系不断完善、企业创新主体地位和主导作用显著增强；基础研究重大成果不断涌现，战略性高新技术研究有不少突破，技术创新引领产业向中高端迈进，新动能产业蓬勃发展。

具体看，全社会 R&D 经费由 1988 年的 90 亿元，增加到 2017 年的 17 606 亿元，位居全球第二；国家创新能力全球排名 5 年间提升 3 位，即由 2012 年的全球第 20 位，提升到 2017 年的全球第 17 位。直接反映创新成果的科学引文索引（SCI）论文由 1988 年的 0.56 万篇，增加到 2016 年的 32.42 万篇，位居全球第二；尽管我国 20 世纪 80 年代中期才建立专利制度，但国内发明专利申请量已由 1988 年的 0.478 万件，增加到 2017 年的 138.16 万件，位居全球第一。综合反映创新效果的技术进步对于经济增长的贡献率一路爬坡，先由 1985 年约 27% 提升到 2012 年的 52.2%，随后又提升到 2017 年的 57.5%。

这些成绩的取得，可从 40 年间中国技术创新走过的道路中看到不少成因。

1 中国技术创新 40 年基本图像：四阶爬坡轨迹

1978 年 12 月 18-22 日，中共十一届三中全会在北京召开。在全会关于“把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来”和“改革开放”的历史性方针指引下，中国开启了“改革开放的大时代”。随着此后“农村改革”和“工业改革”的“历史进行曲”，中国人民也开始了技术创新的伟大实践。

1978-2018 年的 40 年间，中国的技术创新实践大致经历了 4 个阶段，且基本是 10 年攀爬一个“台阶”。1978-1988 年是技术创新实践的“学习引进补短期”，即学习国外商业理念和思路，进而引进国外技术在国内制造。1988-1998 年是“引进模仿改进期”，即持续引进、模仿改进，进而迭代提升国外技术“中国化”后的新产品。1998-2008 年是“整合助推自创期”，即整合国内外技术和利益，谋求技术整合基础上的“自主集成创新”；同时，改进国外典型创新在中国场景下的放大应用。2008-2018 年是“自创迭代提升期”，即开展更加广泛的自主研发，同时借鉴国外高水平创新，进而快速迭代提升前一轮形成的自主创新成果。

爬坡模式	学习引进补短	引进模仿改进	整合助推自创	自创迭代提升
对应时间段	1978—1988	1988—1998	1998—2008	2008—2018
基本方式方法	学习国外商业理念思路→ 引进国外技术→在国内制 造	持续引进→模仿改进→迭 代提升所模仿产品	整合内外技术和利益→谋 求集成创新;改进国外创新 在中国场景的应用	广泛的自主研发+借鉴国 外高水平创新→快速迭代 提升自创

表 1 爬坡模式、对应时段及方式方法

这一判断可以从图 1 中看到相应痕迹：

1978-1988 年国内 R&D 支出与技术引进合同（支出）额（折合为人民币）基本持平，由此可看到该阶段技术引进力度之大。而且当时不少国内 R&D 支出是为了“消化吸收”而引进技术，故可认定 1978-1988 年为中国技术创新实践的“学习引进补短期”。

1988-1998 年间，其中 1988-1991 年国内 R&D 支出与技术引进合同（支出）额基本持平，而 1992-1998 年技术引进合同（支出）额竟然超过了国内 R&D 支出。再加上 1992 年后“以技术换市场”方针的实施和“模仿改进”的案例佐证（见后文），基本可以认定 1988-1998 年为“引进模仿改进期”。

1998-2008 年，国内 R&D 支出以较快的增速（于 2001 年）超过了技术引进合同（支出）额，此后一路走高，2007 年时前者已达到后者的 1.92 倍，且随着对“以市场换技术”战略的反思性讨论和 2005 后“自主创新战略”的提出，再加上此间诸多“基于技术整合的自主创新”案例佐证（见后文），基本可以认定 1998-2008 年为“整合助推自创期”。

而 2008 年后，国内 R&D 支出明显达到技术引进合同（支出）额的 2.45 倍（2008 年）～7.68 倍（2016 年），同时，2008 年后 R&D 经费支出相当于国内生产总值的比例持续超过 1.5%。再加上此间诸多“自主创新基础上的迭代提升”案例佐证（见后文），基本可以认定 2008-2018 年为“自创迭代提升期”。

2 中国技术创新“四阶爬坡轨迹”解释

1978-2018 年，中国的技术创新实践经历 4 个阶段走到了今天。我国至少已在 20%领域可以与发达国家争先，在 30%领域与发达国家并进，在 50%领域还需要继续赶超。可将这 4 个阶段整体上称为“四阶爬坡”，相应地将走过的路称为“四阶爬坡轨迹”。但如站在拟借鉴中国经验的其它新兴国家的角度，或许也可以将“四阶爬坡轨迹”称为“四阶爬坡模式”。因为与其说我们是一路走过来的，不如说我们是艰难地“爬上来”的。下面对 4 个阶段作出解释。

1978-1988 年是中国技术创新实践的“学习引进补短期”。一是补“短缺经济（供给）”之短；二是补“创新能力落后”之短。这一阶段的主题词是“学习、引进、学习”。

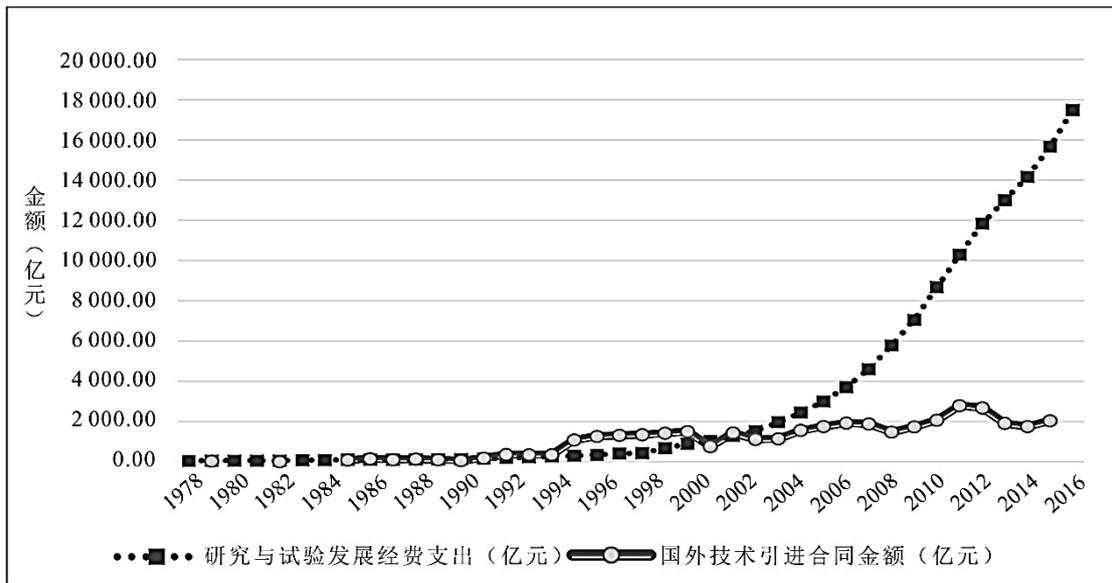


图 1 1978-2017 年中国 R&D 支出与技术引进合同（支出）走势

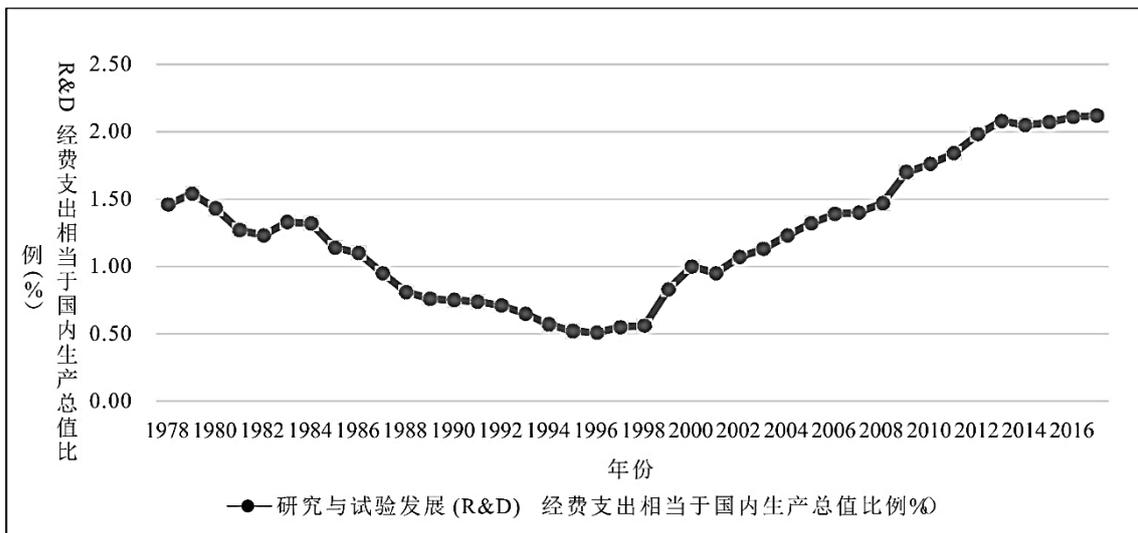


图 2 1978-2017 年 R&D 经费支出相当于国内生产总值的比例走势

阶段	时段	创新模式
学习引进补短	1978—1988	学习国外商业理念思路→引进国外技术并国内制造

表 2 阶段之 1:学习引进补短

1978 年 12 月 18-22 日，中共十一届三中全会在北京召开。全会的中心议题是讨论“把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来”，并做出了“改革开放”的历史性决策，同时启动了农村改革的新进程。随着改革开放的逐步推进，中国与发达国家开展了前所未有的人员交流、学术交流及商贸交流。这期间，特别是国外的科技信息和家电类消费品实物通过各种

途径（较稀少的进口、出国人员带回）进入中国，长期封闭的中国人很快看到了与发达国家的巨大差距。再加上“十年文革”后整个经济的苍凉局面，人民群众所需的主要工业品（自行车、手表、缝纫机）和城市居民所需的粮、油、棉（含布）都要凭票供应。1986年匈牙利经济学家亚诺什·科尔奈所著《短缺经济学》在中国翻译出版。国人一下子意识到“原来我们陷入的经济状态叫短缺经济”，十一届三中全会提出的“把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来”的伟大方针，迅速成为“改革开放大时代”中国技术创新实践的“源动力”。

这期间，国内技术创新的主要做法：一是走出去、请进来。即各级政府领导人、企业负责人以及科技人员出国考察、学习。同时，国外政府、企业派人来中国寻找合作机会和市场；二是引进国外技术。此间国内政府和企业较多地接触了国外市场经济的商业理念、发展思路与技术，再加上改变“短缺经济”局面的强烈愿望，引发了国内企业学习、引进国外先进技术的“井喷式需求”。典型的是，1980年9-11月，当时的第一机械工业部分别与美国WH（西屋）和CE（燃烧工程公司）签订“汽轮发电机组和锅炉技术转让与购买部分零部件合同”，共购买了176项技术；三是先行的外资企业看到了中国快速成长的市场，积极谋求与中国企业在华合资或合作办厂，在华生产适用于中国的“东道国化新产品”。这在当时的情况下，迅速弥补了国内某些工业产品的供给短缺。典型的是，1985年德国大众公司决定与上海轿车厂合作生产桑塔纳轿车。大众公司发现原来上海轿车中能用到的桑塔纳车中的零件只有4样，即轮胎、喇叭、天线和标牌，其仅占整车成本的2.7%。不久之后，这家中外合资企业即启动了桑塔纳轿车的国产化进程；四是围绕加快发展家电制造业，国内掀起了引进国外先进家电生产线的热潮。仅冰箱生产线就引进了9条，且相当部分是搞军民结合、军转民的军工企业。

阶段	时段	创新模式
引进模仿改进	1988—1998	持续引进→模仿改进→迭代提升产品

表3 阶段之2: 引进模仿改进

1988-1998年是中国技术创新的“引进模仿改进期”，核心特征是“引进、学习、模仿、改进”。并非简单模仿，而是在模仿基础上改进所引入的国外技术，进而研制、生产更好的产品。特别是此间实施的“以市场换技术”方针，加快并扩大了技术引进，也深化了“模仿改进”。

为实现国内科研成果的转移转化和国外高新适用技术在中国的产业化，1988年5月，国务院批准成立了中国第一个国家级高新技术产业开发区即北京市海淀区高新技术产业开发区（中关村科技园前身）。1992年，面对西方对我国的经济制裁及国内改革开放的“短暂徘徊”，总设计师邓小平毅然“南巡”。此后，政府开始明确倡导实施“以市场换技术”的方针。1993年中共中央发布《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确了建设中国特色社会主义市场经济体制的目标和措施。1999年中央召开首次全国技术创新大会，时任总书记江泽民同志明确提出，要依靠科技进步与创新提高经济增长的质量与效益，并在全社会真正形成推动技术创新的有效机制。所有这些努力，皆为企业引进技术、模仿改进，以及通过模仿改进培育自身技术创新能力等创造了良好的政策环境。

这一阶段的主要做法：一是外资公司东道国化的新产品在中国创造了新的需求。典型的是，

以桑塔纳为代表的中外合资或合作公司“东道国化”的新产品，进一步激发了国内家用车、家电等市场的快速形成；二是在“以市场换技术”方针之下，国内更多企业加入到技术引进的大潮之中，同时，部分企业开始改进前一轮引进的技术，力求藉此形成具有自有知识产权的新技术，并对既有产品进行迭代升级。这以前文提到的九条冰箱生产线最为典型。其中，3家冰箱生产企业引进国外生产线后注重“模仿改进”产品设计，从而产品在市场上“三支并秀”，另3家引进技术后，改进了若干工艺环节，从而勉强维持着“市场份额”，还有3家没有作任何改进，从而导致市场份额直线下降。这就引导更多企业开始重视“模仿基础上的改进”，同时力求在模仿改进过程中积累自身创新能力。

1998-2008年是中国技术创新实践的“整合助推自创期”，核心特征是“整合内外技术和利益、谋求自主集成创新；同时，改进国外创新在中国场景下的放大应用”。

年份	技术引进合同金额(万美元)	技术引进合同数(件)
1989	292 320	190
1990	127 399	103
1991	345 923	359
1992	658 988	504
1993	610 943	493
1994	410 576	444
1995	1 303 264	3629
1996	1 525 700	6074
1997	1 592 312	5984
1998	1 637 510	6254

表 4 1989-1998 年中国技术引进情况

数据来源：《中国科技统计年鉴》1991-2017 年所有实体书

阶段	时段	创新模式
整合助推自创	1998—2008	整合内外技术和利益→谋求自主集成创新；同时，改进国外创新在中国场景下的放大应用

表 5 阶段之 3: 整合助推自创

经过 1992 年后“以市场换技术”的数年实践，我国从国外获得了不少技术，或是购买技术使用授权，或是利用组建中外合作、合资企业，或是利用 FDI 的技术外溢效应。但这也使不少企业对国外技术形成了依赖，一些企业合资后甚至取消了自己的研发机构。同时，由于部分企业迷信国外技术，在技术（设备）采购竞争中，偏重于选择国外技术，这就减少了国内企业、院所参与技术供给竞争进而在竞争中提升技术的机会。同时，受到地理条件、经济水平、文化观念、开放程度等限制，东部率先改革开放地区引进国外技术的数量和额度等都明显多于中西部地区，东中西部地区的技术水平势差因为“以市场换技术”而进一步扩大，进而影响了东中西部地区协调发展。

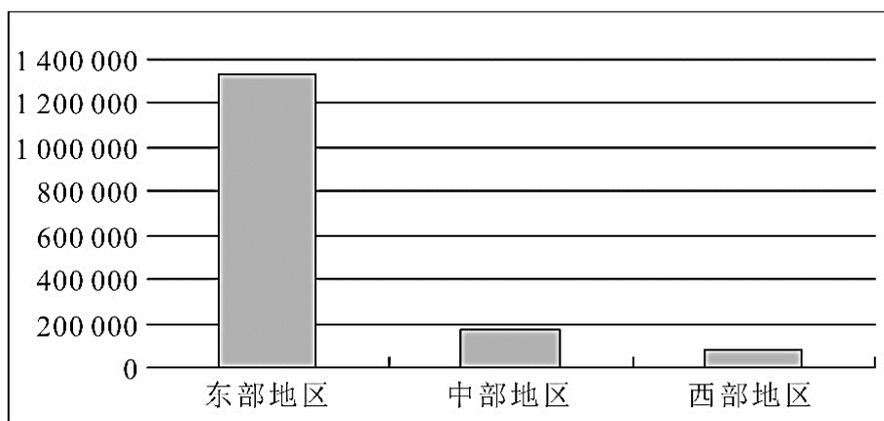


图 3 2005 年中国技术引进（合同）金额的地区差异

数据来源：中国科技统计年鉴 2006

2000 年前后国内开始热议“以市场换技术”的利弊得失，此间，以不同文字表达的基本共识是：“以市场换技术”的确使我们获得了一些技术，使我们在二三十年间迅速形成了强大的现代技术体系。不过，也使我们形成了对欧美发达国家技术的“双重依赖”，一是因为我们自身技术落后而依赖于国外；二是国外企业将核心技术搞成了专利和标准，锁定了中国产业发展的技术范式和路径。由此，亟待调整“以市场换技术”的方针，即在继续努力获取急需的国外技术的同时，也应通过自主创新缓解我国自有知识产权技术供给短缺的局面，故在 1995 年的“九五计划”中首次提出“自主创新”，1998 年“十五大”提出了“提高自主创新能力”。特别是 1999 年美国军机悍然轰炸我驻南联盟使馆事件的发生，以及 2000 年后中国正式成为 WTO 成员国，国内企业直接使用所获得的国外技术与发达国家企业展开竞争，这进一步加重了国内的“忧虑感”。紧接着，2003 年中央制定《中长期科技发展规划》时将“自主创新”作为指导方针。

此时实施自主创新的主要做法是：(1) 积极推动 3 种形式的自主创新，即原始创新、集成创新、消化吸收再创新；(2) 鉴于我国基础研究相对落后，将基于技术整合的自主集成创新作为主要方式，或者说以“技术整合”助推相关领域更多方面的自主创新。诸如手机、计算机、程控交换机、汽车、大功率发电机、高铁等，以及相关机电类大系统创新。

其中，一个典型案例是高铁“基于技术整合的自主集成创新”开始起步。2004 年，引进国外高铁技术，2007 年高铁即投入运营，3 年间国内就此开展的基本是“基于技术整合的自主集成创新”。在此基础上，2007 年国家“973”计划资助了 3 个与高铁有关的科研项目，即高铁安全服役、高性能滚动轴承和高铁基础力学研究，这对高铁科技发展无疑起到了重要作用。另一个典型案例是汽车工业也开始走上“自主集成创新”道路，基于此，2005 年我国汽车出口首次超过进口。2006 年我国汽车产量已达到 727.9 万辆，同比增长 27.6%，其中，轿车产量 386.9 万辆，同比增长 39.7%。2006 年底，华晨集团与欧洲大型知名物流公司 HSO 汽车贸易公司一次签署为期 5 年共 15.8 万辆中华轿车的出口协议，这标志着中国本土汽车开始登陆发达国家市场。2007 年华晨又与俄罗斯帝国贸易公司签订了 8 万辆华晨金杯出口俄罗斯协议，合同金额达 13 亿美元；(3) 随着互联网创新创业的兴起，商业模式创新受到了前所未有的重视。

阶段	时段	创新模式
自创迭代提升	2008—2018	广泛的自主研发+借鉴国外高水平创新→快速迭代提升自创

表 6 阶段之 4: 自主迭代提升

2008—2018 年是中国技术创新实践的“自创迭代提升期”，核心特征是“强调实施广泛的自主研发和借鉴国外高水平创新，快速迭代提升已有的自主创新成果与能力”。

这期间的背景，一是 2008 年国内 R&D 投入相当于 GDP 的比重首次超过了 1.5%；二是国际上新一轮产业革命进程加快，学界估计约在 2025—2030 年间欧美发达国家将基本完成这轮产业革命，我国也出现了新产业革命的端倪。中央高层审时度势，2011 年 3 月在“十二五”规划中提出“大力培育发展战略性新兴产业”；三是 2012 年 7 月中央召开全国科技创新大会，当年年底又召开了“十八大”，时任总书记胡锦涛同志提出“建设创新型国家及中国特色创新体系，依靠创新驱动发展”。2014 年李克强总理代表国务院作出“双创”部署，在 2014 年 6 月召开的两院院士大会上，习近平总书记明确提出“实施创新驱动发展战略”；四是 2015 年 11 月中共中央发布了《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》。所有这些，皆引导中国的技术创新实践由上一阶段“整合助推自创”迈入“自创迭代提升”的门槛。

这一阶段的主要做法是：（1）基于广泛的自主研发，同时借鉴国外高水平创新，企业和行业加快对此前自主创新（特别是自主集成创新）的迭代提升；（2）基于互联网+和人工智能、绿色技术、新材料新能源的创新日渐活跃；（3）金融科技创新尤为凸显。此间，国内发明专利申请授权量急剧增加，年度发明专利授权量也有较多增加。

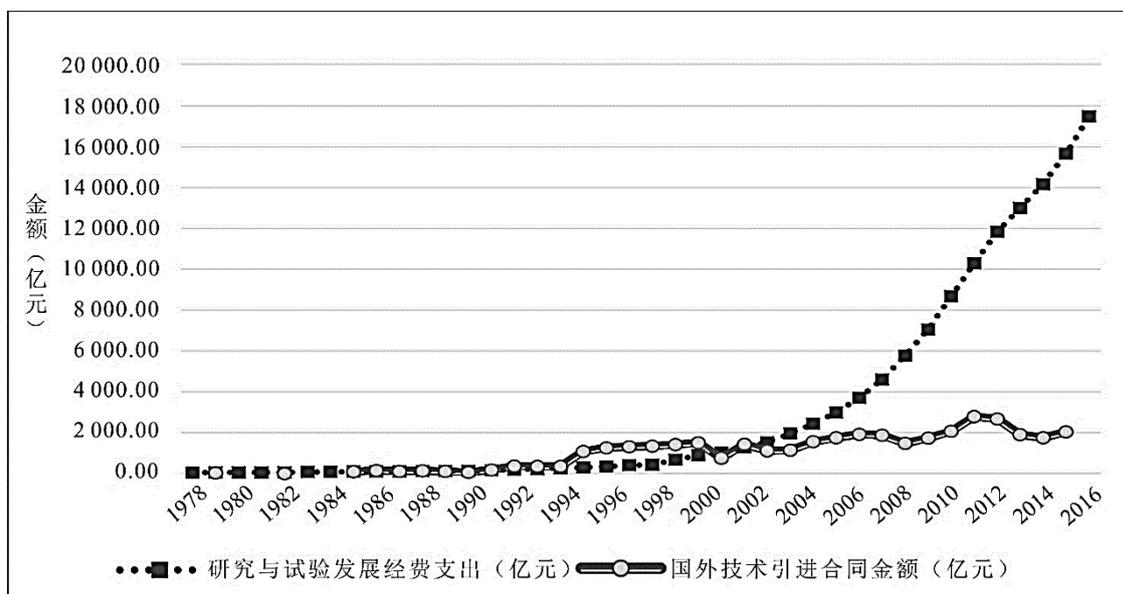


图 4 2008 年后国内发明专利申请量、授权量的增加

对于自主集成创新的迭代提升，高铁也是典型案例。2004—2007 年间国内就高铁开展的基本是“基于技术整合的自主集成创新”，在 2007 年国家 973 计划资助高铁有关科研项目的基础上，2008 年国家自然科学基金开始大幅度资助高铁领域的相关研究，目的是致力于克服高铁

领域的产业发展技术瓶颈。2010年，国家自然科学基金资助的高铁领域相关研究高达26项，这对高铁部门“加快对此前自主集成创新的迭代提升”发挥了重要作用。基于互联网+和人工智能、绿色技术、新材料新能源的创新，几乎是“漫山遍野”，且不少典型实践发生在“双创”之中，尤以BAT（百度、阿里巴巴、腾讯）和京东电商为代表。而金融科技创新，主要发生在电商、商业银行、证券、保险等诸多行业的具体业务之中，甚至交通部门的票务系统、大机构（如大学）的证件系统（如工作证、饭卡、学籍卡等）也加入到“金融科技创新”的队列之中，其中甚至不乏人工智能技术的初步应用。

总体上，通过前述4个阶段（期），中国的技术创新实践开始呈现这样的图景：企业创新主体地位明显形成；全社会“双创”日益活跃，甚至成为人们日益自觉的意识和行动；技术创新、制度创新、商业模式创新、组织创新四者互动深化；技术性创业日益成为技术创新的重要实现方式；若干产业的创新能力持续提升。中国日益成为真正的创新型国家。

3 40年间中国技术创新的主要特点、经验与教训

3.1 主要特点

综观中国技术创新40年实践，不难看到3个鲜明的特点。

(1) 中国已形成很有特点的创新方法与体系。学习借鉴、模仿、改进、整合、迭代、将国外典型创新在中国场景中放大应用等，都是有效的创新方法。精英和草根都可能成为创新的推动者，任正非、柳传志、李彦宏、马化腾等是有深厚专业知识的精英类创新推动者，马云是英语专业毕业生，创业前是大学英语老师，基本是草根类创新者，但他创建了有全球影响力的“阿里江山”。国企（特别是央企）和民企（特别是山寨民企），皆可能成为创新主体。上个时段还在“山寨”仿制他人产品的民营小企业，经过一定时段“学习、借鉴、仿制、改进”过程中的技术积累和进一步研发，下个时段也可能成为优秀的自主创新主体。在沿海一带不难看到这类创新主体的鲜活案例。同时，科研院所和不少大学日益成为创新的知识源和创新创业的孵化器。政府则日益成为业界创新的重要推手和助力者，其中“推手和助力者”作用的发挥，既靠规划引领、资金支持，更靠制度、政策变革为创新者创造更加适宜的创新环境。

(2) 民营高新企业和央企皆成为创新的劲旅。经过40年的奋发图强，民营企业贡献了中国50%以上的税收，60%以上的GDP，70%以上的技术创新，80%以上的城镇劳动就业岗位，90%以上的新增就业和企业数量。与之同时，央企也成为创新的劲旅。以国家电网公司为例，2011年以来专利拥有量连续7年排名央企首位；截至2017年底累计拥有专利73350项；累计获得国家科技奖69项，其中，科技进步特等奖2项、一等奖7项、二等奖60项；累计获中国专利奖91项，其中金奖7项；中国标准创新贡献奖20项。

央企已成为创新的主体和劲旅。大致可分为3种情况：(1) 民口央企，诸如成立上百年的招商局等，改革开放激活了他们本有的创新基因；(2) 军工央企，诸如航天科技、中国电科、兵器工业，改革开放后先在军转民中寻找创新突破口，然后在20世纪90年代后期回归军工业创新；(3) 改革开放后新组建的央企，诸如国家电网、国家投资、中国海油、中国移动等企业，它们起步即站在创新的高位。

特别需要提及的是，一些央企在复杂系统产品领域的创新已国际领先。诸如航天科技集团研制的“风云系列气象卫星”，广泛应用于生态观测、防灾减灾、应对气候变化等重要领域；

研制的“第一代北斗导航定位系统北斗一号”，使我国成为继美、俄之后第3个拥有自主卫星导航系统的国家。国家电网公司研制并大面积使用的特高压输电系统，成为世界上最高电压等级的输电技术，代表了国际高压输电技术研究、设备制造和工程应用的最高水平；研制、建设的“风光储输电示范工程”，成为世界上第一个集风电、光伏发电、储能系统、智能输电于一体的大型新能源综合性开发工程。中国移动集团的第四代移动通信系统（TD-LTE）关键技术与应用，将TD-LTE在核心技术上与LTEFDD相融合，促成了全球统一的4G标准，同时击败美国主导的WiMAX标准，首次成为全球主流国际标准。

尤其是2005年后国家实施自主创新方针，不少央企在部分领域的创新能力已处于国际同行先进甚至领先水平。民口央企由使用国外技术走向与国际同行并行甚至领先，诸如国家电网公司的特高压远距离输电技术；军工央企的创新提升了国防安全保障能力，为我军应对发达国家军队“超视距、精确打击”的现代作战样式提供了根本保障。

(3) 大学、院所成为创新的知识源、孵化器。40年间，随着211、985以及“双一流大学”的建设，20世纪240多家产业部属院所转制为高新企业，以及中科院实施“国家知识创新工程”，科研院所和不少大学日益成为创新的知识源和创新创业的孵化器。在知识源上，以科学引文索引（SCI）论文为例，1988年中国仅有0.56万篇，2016年即达到32.42万篇，居全球第二位。同时，在2008年后逐年增加的发明专利申请量、授权量中，大学和科研院所也占有相当高的比例，这皆为企业自主创新提供了最为基础和基本的知识源。就创新创业孵化而言，全国公立高校3000多所，985高校和211工科高校普遍建立了技术转移办公室、科技产业园、辅导和服务师生创新创业的专门机构，甚至直接孵化出不少高新企业。

3.2 基本经验

(1) 关于创新实现。40年的技术创新实践证明，小的创新要靠“迭代”，即首先做出功能最为简化的“最小化产品”，然后通过多轮迭代，将其做成现有科技进展背景下最为优良的产品。例如腾信公司早期的“微信”与现在的“微信”、小米早期的“手机”与现在的手机。大的创新要靠整合加迭代，即早期首先要整合最为基本的相关技术，先做成成型的“最小化产品”，然后通过多轮“整合式迭代”，将产品做成现有科技进展背景下最为优良的产品。大系统创新则有赖于国家战略引领，诸如北大（王选）激光照排系统、清华同位素集装箱检测仪、中科院曙光大型并行计算机、铁路部门的高铁以及中国电科集团的预警机等研制，都有国家相关战略引领、规划列入和资金支持。同时，中国的自主创新必须融入国际，学习借鉴领先国家的经验和先进技术，才可能走得更快更远。在创新活动类型上，实践证明，创业是创新的可行途径，内部创业是企业创新、转型升级的有效途径。

(2) 关于创新主体与生态。由国企（特别是央企）和民企（特别是山寨民企）的技术创新实践看，大企业、小企业在创新中各有优势。诸如，大企业的多领域、系统性创新能力较强，具有较强的资源动员、筹集、整合能力；甚至在同一集团企业内部，处于产业链下游的分、子公司可以为处于产业链上游的分、子公司充当创新产品的“首批客户”，通过“内部市场检验”，促进上游分、子公司迭代提升、完善产品，进而促进上游分、子公司的创新产品最终走出集团企业的“内部虚拟市场”，进入“真正的市场”实现其商业价值。小企业只要如哈佛商学院西蒙教授所揭示的“行业隐形冠军”那样高度聚焦，培育独特的核心能力，在少数领域聚焦创新，守住核心技术，抓紧关键客户，善于放大“新产品用途视野”，据此进一步开发

“跨行业客户”，也可能实现很好的商业收益。将两类企业联系起来思考，即可以终结创新经济学多年来纠缠不清的“到底是大型企业更有利于创新、还是小企业更有利于创新”的“熊彼特、德鲁克、曼斯菲尔德之问”。与之同时，高新区、科技园作为创新企业的聚集区，其真正激发并促进企业创新的力量，是其独特的文化氛围，而不是政府的“偏爱性政策”。这在诸多国家级高新区、科技园已得到实践检验。

(3) 关于创新绩效和效应。一是在一定投资规模范围内，迭代创新、整合创新的投资收益是递增的。迭代创新是“精益创新”的本质，它所带来的创新投资收益递增现象已为不少人所认同。“整合创新的投资收益递增”是哈佛商学院教授 20 世纪 90 年代首先发现的，并得到我国技术创新 40 年实践的进一步佐证。20 世纪 90 年代，不少业界和学界人士感叹于美国、日本、韩国一些高技术行业出现了“投资的边际效益递减的临界点后移”现象，哈佛商学院的马可·伊恩斯蒂、乔纳森·韦斯特等就此展开的研究发现，关键就在于这些行业的企业实施了“高效率的技术整合”。由此他们认为，技术整合是提高企业研发效率、生产效率进而推出市场欢迎的新产品的关键。特别是，马可·伊恩斯蒂、乔纳森·韦斯特等对全球计算机行业的研究发现，20 世纪 90 年代以来，市场优势常常属于那些擅长选择技术、整合技术的企业，而非属于首先开发这些技术的企业。特别是随着可供企业挑选的技术愈来愈多，产品设计和制造的“技术宽度”大大拓展，产品生命周期大大缩短，这就迫使企业将技术整合放在十分重要的地位，借助技术整合以更快的速度实现新技术商品化。在我国 40 年的技术创新实践中，清华同位素集装箱检测仪、铁路部门的高铁以及中国电科预警机等研制，之所以能取得较为理想的收益，整合创新（基于技术整合的创新）也是重要的收益源；二是创新植入增长是高质量经济增长的重要源泉，这主要是通过“率先创新的引擎作用，模仿创新的扩张作用，创新迭代的提升作用，创新继起熨平增长波动”等实现的。进而，创新驱动发展要靠“科技长入经济、创新植入增长、创业促进发展”来实现。

3.3 主要教训

(1) 制度环境决定着创新的发生和实现。40 年间的实践表明，特定经济体（诸如某个城市）的经济制度环境能让创新者（制度的承受者）“满意且不谋变”，至少应满足 3 个条件：一是制度的决定者和承受者都难以通过“寻租”获得额外的好处；二是财富创造者特别是创新者的收益率高于社会平均收益率；三是人们无须为了做事而过多“扯皮”，无需承担过多的交易费用。如将前述制度环境称为“满意均衡”制度状态，则在这种环境下，创新者从事创新活动的交易费用较低，创新的净收益较大，从而整个社会的创新较为活跃。改革开放后的深圳，其经济制度环境即处于这种制度状态，故当地技术创新比其它省市更活跃。如果特定经济体的制度环境“不被满意且人们无法改进它”，则可以称其为“非满意均衡”制度状态，在这种环境下，创新者不想干、无法干，甚至选择“逃跑”，进而创新者群体日渐萎缩，创新活动难以活跃。改革开放后，一些内地想创新者舍家离祖去深圳，即是因为老家城市的制度环境处于“非满意均衡”状态。如果特定经济体的制度环境“不被满意但人们有可能改进它”，则可以称其为“非满意非均衡”状态，在这种制度环境下，一些创新者会等待，也有一些创新者会借助“寻租”或“伪创新”谋求超常利益。40 年间，一些内地创新者借助“寻租”或“伪创新”谋求利益，即是因为当地的经济制度环境处于“非满意非均衡”状态。基于以上，为深化创新驱动发展，未来地方政府必须着力于通过深化改革培育“满意均衡”的制度生态。

(2) “基于科学的产业”的创新和发展仍是短板。从产业创新和发展的“知识来源”角度,可将诸多产业分为“基于科学的产业”和“基于技术的产业”,“前者”的创新和发展频繁地依赖于科学上新的发现,“后者”的创新与发展更多依赖于技术进步。目前,“基于科学的产业”已在不少发达国家迅速崛起,并成为新的国际优势产业,成为独有的国际竞争力。同时,改革开放 40 年来,我国在追赶发达国家“基于技术的产业”领域已取得了国内外共识的成就,与发达国家该类产业的差距越来越小甚至趋之日近。但在生物工程、化学基础材料、化学制药、微电子器件等“基于科学的产业”领域,我国追赶发达国家同类产业的成效并不显著。究其成因,一是限于国力,国家对基础科学研究的投入不足,仅占 R&D 经费支出的 5%左右,而欧美发达国家这一比例为 18%~20%。基础科学投入少,必然科研进展小,进而“基于科学的产业”的创新缺少国内知识供给。这从根本上拖累了我国赶超发达国家,影响了我国产业结构的根本转型。基于此,未来我国亟待加大基础科学投入、改革基础科学研究体制,认真重点“补课”,积极推进基于科学的产业创新和发展,以期促进我国产业结构的根本转型和产业整体赶超发达国家。

(3) “引领性创新”的发生及其引领发展的实现机制亟待关注。依据特定创新对于经济社会发展的内在作用,可将创新分为“引领性创新”和“非引领性创新”,前者内在地具有引发新的创新和他人模仿、引领经济社会发展方向及进程的作用,后者则不尽然。诸如 20 世纪 90 年代几乎同期出现的北大王选的激光照排技术与四通公司的电子打字机,前者(激光照排技术)改变了传统的排版和印刷,改变了计算机输入和输出的文字,改变了新闻出版业,也改变了文字处理习惯,这就是“引领性创新”。而后者(四通电子打字机)只培养出大街小巷一个个“打字门店”,而且随着个人计算机的出现,很快就被淘汰了,这就是“非引领性创新”。引领性创新本身会引领经济社会发展和今后的创新,故为深化创新驱动发展,政府应主要鼓励、扶持引领性创新,且应任“非引领性创新”被市场筛选甚至淘汰。现在政府笼统地鼓励创新,其中鼓励了不少“没有引领发展之作用”的创新,这就浪费了稀缺的政府资源。现在提“创新引领发展”,更要靠“引领性创新”去引领,而不能妄想依靠所有的创新。

(4) 为创新产品培育国内市场需求是十分重要的。创新关系到产业发展,但创新产品形成之后,如果缺少国内市场需求,很快就会夭折。前些年我国光伏设备制造业就有类似深刻教训。先是政府大力鼓励,企业努力创新,产业加快发展,产品大量出口。但到了 2014 年左右国外限制我国光伏设备出口,早先急剧成长的无锡尚德、江西赛维等行业龙头企业纷纷衰落,原因在于此间没有积极尽早培育国内市场需求。今后引导企业创新、促进新产业发展,除企业的自主创新产品尽可能由政府首购、采购之外,还必须有相应的市场培育政策,以期为创新企业的新产品培育下游市场。可供思考的是,2018 年上半年中国 GDP 总量约 6.576 万亿美元,欧盟诸国共实现 GDP 约为 9.428 万亿美元,美国 GDP 总量为 10.1 万亿美元;此间中国 GDP 相当于欧盟 GDP 的 69.75%,美国 GDP 的 65.11%。应围绕自己的创新产品培育国内市场,缓解欧盟、美国等对我国创新产品出口的狙击(如反倾销、反补贴,或技术性贸易措施限制)。

(5) 持续鼓励某些产业发展会导致“产业灾难”。“鼓励政策”是促进和扶持亟待发展的弱势新兴产业的政策工具,但在产业发展初期如果“鼓励过度”,必然造成产业低水平产能过剩和过度竞争,进而导致该产业“少年夭折”。如果国家整体上该产业已经产能过剩,中央政府的鼓励政策不及时作出调整,地方政府仍继续鼓励该产业发展,则势必造成进一步的产

能过剩、恶性竞争、企业都不挣钱的“产业灾难”。2000年后，国家发改委多次发出信息，警示某些新兴产业已经产能过剩，诸如光伏设备制造业和氧化铝产业。但是，一些地方政府仍在鼓励当地围绕这些产业“大干快上”。现阶段“去产能”，也不得不对这些产业狠下猛药。故今后，一方面中央政府部门应对鼓励新产业发展的相关政策及时作出调整，同时要及时向业界发出预警；另一方面，地方政府尤其应关注中央政府发出的产业预警信号，随时调整当地产业发展政策和规划。

4 结语：现阶段亟待关注的问题

前文将改革开放40年间我国技术创新实践的基本图像梳理、描述为“四阶爬坡”，即学习引进补短期、引进模仿改进期、整合助推自创期、自主迭代提升期，并对各个阶段的时代背景及其具体创新模式作出了解释。进而，梳理并讨论了40年间我国技术创新实践的主要特点、基本经验与主要教训。基此，本文进一步认为，随着创新驱动发展战略的深化，特别是国家、业界越来越重视“科技创新引领发展”，现阶段政府和学界亟待关注以下问题：

(1) 在国际层面，随着美国进一步扩大与诸多国家特别是与我国的贸易摩擦，尤其是特朗普有着借机重构全球科技、经济治理结构的“企图心”，我国亟待关注全球治理结构有可能调整甚至重构背景之下，国际创新竞争与合作机制可能发生的变化，以便为我国进一步推进自主创新探明近若干年可能形成的新的国际环境，进而提前准备相关应对预案。

(2) 在国家层面，随着国内高层和业界对于“创新引领发展”的日益偏好和重视，同时，客观上仅有“引领性科技创新”能对经济社会发展及新的创新的发生形成引领机制，而且科技发展也进入了大科技时代。现阶段，一是亟待关注大科技时代引领性科技创新的发生及实现机制；二是亟待关注大科技时代国家创新生态系统应有的结构和体制机制；三是如果搞清前两者，积极推动相关体制改革和机制塑造，创新引领发展即可能成为自然而然地“后续动作”，即凭借引领性创新的内在属性，创新可能主动、有效地引领发展，故未来国家科学政策与技术政策的分工协调问题，以及科学创新主体和技术创新主体在国家创新生态系统内应处的生态位，应是政府、业界、学界关注的重点问题之一。

(3) 在产业层面，由于“基于科学的产业”创新和发展是当前的“短板”，而基础科学成果走向商业和社会应用有其独特规律，故现阶段尤应加强“基于科学的产业”创新和发展的机制研究。同时，鉴于美国等早期工业化发达国家的实践表明“基于科学的企业”在“基于科学的产业”的创新与发展中有着独特作用，现阶段也应加强对于“基于科学的企业”的关注。鉴于“基于科学的产业”的创新与发展有其独特规律，且发达国家的“军民融合快速响应机制”在“基于科学的产业”的创新和发展中发挥了独特作用，故亟待关注中国背景下“军民融合快速响应机制”如何助推“基于科学的产业”的创新与发展问题。

(4) 在技术创新研究方法论层面，尽管国内20世纪90年代初即开始研究技术创新问题，但至今在方法论上仍沿袭熊彼特创新经济学、伦德维尔国家创新体系、曼斯菲尔德描述性统计分析、波特逻辑结构模型、德鲁克畅想式逻辑推演的方法，还缺少能深入揭示中国技术创新制度环境和创新实践规律的有效方法，因而需要关注中国情境下创新与发展研究的逻辑构建问题。

(摘自《科技进步与对策》2019年第1期)

推进基本公共服务领域供给侧结构性 改革的 路径 择定

熊兴 余兴厚 王宇昕

党的十九大指出中国特色社会主义进入了新时代，我国的社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。基本公共服务所涵盖的公共教育、公共医疗卫生、社会保障及就业、公共文化、环境保护等方面正是人民日益增长的美好生活需要的重要内容和体现，基本公共服务供给侧结构性改革所要解决的供给总量不足、结构不均衡和效率不高问题正是我国基本公共服务不均衡不充分发展的症结，因此推进基本公共服务供给侧结构性改革是解决新时代社会主要矛盾的关键突破点和重要推手。

随着人民群众对基本公共服务的需求与日俱增，对公共服务供给数量和质量提出了更高的要求，而面对公共服务供给不足、供给结构失衡的现实，人民群众日益增长的公共服务需求与供给相对不足、不均间的矛盾成为当前强化政府职能、提升居民获得感的难点与重点。从公共产品和服务的基本属性来看，由于公共产品和服务本身具有非竞争性和非排他性，在其消费过程中外部性的存在又会出现搭便车等现象，想要从消费端发力解决当前公共产品和服务所面临的问题并不实际。从供给角度来看，在特定时间段内，受经济发展水平限制，公共资源数量有限，要实现公共产品和服务的最优供给，亟需提高供给质量和效率、优化供给结构，同时充分了解、把握和尊重社会公众的公共服务偏好，实现基于需求导向的公共服领域的供给侧结构性改革，这既是推进我国服务型政府建设的重要途径，也是提高公共服务供给水平、增进社会福利的关键。鉴于此，本文将遵循“是什么、为什么、怎么样”的逻辑思路探讨我国公共服务领域的供给侧结构性改革。在深入阐述基本公共服务供给侧结构性改革内涵外延的基础上，详细解读基本公共服务供给侧结构性改革的重要性和必要性，进而思考基本公共服务供给侧结构性改革的重点任务和路径择定。

一、基本公共服务供给侧结构性改革为何？

（一）基本公共服务的概念与内涵

早期的公共服务研究主要贯穿于国家或政府职能的分析中，如 1654 年霍布斯的《利维坦》一书在论国家中谈到国家存在的重要理由是要为国民提供公共安全与和平的保障；1662 年威廉·配第

在《赋税论》中对公共经费进行了论述;1776年亚当·斯密在界定政府职能时提出公平的供给公共服务是国家的重要职责;最早专门研究公共服务概念的是瓦格纳,在瓦格纳法则中对国民收入与政府公共财政支出进行了实证分析;到1912年莱昂·狄冀在其社会连带主义法学理论中才明确给出了公共服务的定义;1920年底古的福利经济学为公共服务研究提供了重要的理论支撑与分析框架。自此,国外学者围绕公共服务展开了深入研究,萨缪尔森的公共产品理论给出界定了公共产品的定义和性质,认为公共产品具有非竞争性和非排他性;但在现实生活中还存在具有竞争性和非排他性、非竞争性与排他性的产品,1965年布坎南提出了准公共物品理论进行补充;1987年萨瓦斯在《民营化:迈向更优政府的钥匙》一书中指出公共服务应分为狭义的公共服务与广义的公共服务,不仅包括一般意义上的公共产业与服务,而且也包括更广泛的社会职能。从国外学者的分析来看,公共服务的概念和范围随着经济社会的发展而变化,不同学者对公共服务的界定都不相同。国内学者关于公共服务的研究在此基础上对其进行了细分,更多学者倾向于从居民需求、民生以及居民权利等方面来分析研究基本公共服务,如刘尚希(2008)从需求的角度出发,认为基本公共服务应该是满足居民基本需求的公共服务,而基本需求又分为低层次的消费需求与无差异的消费需求;黄诚(2014)从民生角度认为基本公共服务应该是与民生密切相关的公共服务;李雄华(2016)从居民权利出发,认为基本公共服务必须是能够保障居民基本权利的公共服务,包括居民基本生存权和基本发展权。本文认为基本公共服务,是指在一定经济社会条件下,为了保障全体社会成员基本生存权和发展权,政府必须提供与民生息息相关的最低层次的普遍化、一体化产品和服务的总称。

(二) 基本公共服务的供给与需求及其关系

传统的公共服务主要由政府行政供给,因此关于公共服务的研究主要集中在公共行政领域,马克斯·韦伯的科层制理论认为官僚制能够提高组织效率,故公共服务由政府、公共组织来提供,既能保证效率又能促进公平。随着西方国家公共服务的改革,以奥斯本、盖布勒为代表的新公共管理理论认为要引入市场机制来改进公共服务供给机制,提高公共服务供给效率;以罗伯特·丹哈特为代表新公共服务理论认为公共行政应更重视人而不仅仅是效率,要构建服务型政府;1987年萨瓦斯的民营化理论认为公共服务并不一定是政府提供,把公共服务的要素划分为消费者、生产者、安排者或提供者3个方面,生产者、安排者或提供者既可以是政府,也可以是私人部门;以奥斯特罗姆为代表的公共经济理论认为公共服务的供给是集体消费单位选择生产单位的过程,集体消费单位是指某一政府单位,而生产单位可以是政府单位,也可以是私人部门、非营利组织等机构。从国外学者对公共服务供给研究来看,关于公共服务供给研究的主要集中于供给主体选择上,供给主体主要纠结于政府供给、市场供给、政府与市场合作供给等模式。认为公共服务是政府供给的理由主要有以下几点:一是由于市场失灵的存在,导致市场无法有效供给公共产品与服务,如外部性问题、信息不对称现象、自然垄断等;二是理性经纪人假定认为私人企业不愿意提供正外部性产业或公益性产业;三是认为私人部门没有足够的财力支撑来提高公共服务,如国防、公共安全等。认为公共服务需要市场供给的理由有:一是认为由于政府功能和作用有效,由市场失灵衍生出的政府公共服务供给也并非有效;二是认为政府公共服务供给效率低下,需要引入市场机制提高其供给效率。以詹姆斯·罗西瑙为代表的治理与善治理论主张建立政府与社会合作的公共管理模式,本文认为基本公共服务供给应构建政府为主导,私人企业、个人、非盈利性组织参与的多元合作供给模式。

公共服务需求是指一定范围或地域空间内社会公众的公共需求，其并不是个人需求的简单加总，而是当社会公众作为一个集体时的公共需求，因此公共服务需求既具有个人属性又具有社会属性。由于公共产品与服务具有非竞争性与非排他性，社会公众不需要直接承担成本而能够消费公共服务，曼柯·奥尔逊 1965 年在《集体行动的逻辑：公共利益和团体理论》一书中提出了公共产品与服务消费过程中的“搭便车”问题。公共服务的需求显示具有一定的隐匿性，政府不能掌握真实的公共服务需求，但社会公众作为公共产品与服务的消费方，消费效用是衡量社会公众满意度和获得感的重要依据，查尔斯·蒂伯特提出了“用脚投票”理论，认为社会公众能够基于自身效用最大化作出选择偏好，2009 年英国的医疗体制改革引入该理念，提高了医疗卫生公共服务供给效率，增进了全社会福利。由于基本公共服务具有消费需求偏好的分散性和消费效用的不可分割性，国内学者对公共服务需求表达机制、需求偏好等公共服务需求状况方面展开了大量研究，如龚金宝（2007）基于马斯洛需求层次理论对我国不同地区不同发展阶段的公共服务进行了梳理，认为在政府财政能力有限的情况下，应优先保证民生性的基本公共服务需求；张立荣等（2011）对不同收入水平的农村居民公共服务需求偏好进行了分析，认为应该优先考虑低收入群体的生活性基本民生公共服务消费需求；夏玉珍和杨永伟（2014）认为要化解政府公共服务政策理性设计与居民感性选择的矛盾需要构建政府、个人、社会第三方的多元需求表达机制。总的来看，普遍认为人民群众最迫切、最现实、最直接的民生性基本公共服务消费需求是当前政府公共服务应优先考虑的方面。

基本公共服务供给与需求的关系是相互匹配的关系，在政府主导与市场机制的作用下互相匹配，最终实现基本公共服务的帕累托最优。基本公共服务消费需求是基本公共服务供给的目标，基本公共服务供给应以需求为导向，在做大基本公共服务“蛋糕”的同时分好这个“蛋糕”，在强调公平的同时注重效率，在一定经济发展阶段和政府财力下，以人民群众基本公共服务消费效用最优为依据，优化基本公共服务供给结构，提升居民幸福感和获得感。另外，基本公共服务需求偏好会随着居民收入水平的变动而变化，基本公共服务供给也会随着经济发展阶段和政府财力的提升而改善，因此基本公共服务供给与需求的匹配关系应该是动态的螺旋式上升关系。构建以需求为导向的基本公共服务供给模式，推进基本公共服务领域的供给侧结构性改革是解决基本公共服务供需矛盾、提升人民群众获得感的关键。

（三）基本公共服务供给侧结构性改革

党的十九大指出深化供给侧结构性改革是建设现代化经济体系的重要任务，应着力解决我国经济发展过程中的结构性失衡问题，以提高供给体系质量。目前学术界对供给侧结构性改革的政策背景和理论基础比较一致的看法是：我国经济进入新常态情况后经济结构失衡问题突出，表面上看表现为“需求不足”，实则是供需结构不匹配导致的“供给失灵”；供给侧结构性改革的理论基础是在我国特色社会主义建设过程中发展丰富的中国特色社会主义政治经济学；由于不同的时代背景和理论基础我国的供给侧结构性改革有别于西方供给学派理论。因此我国在推进供给侧结构性改革过程中应基于新时代中国特色社会主义的时代背景，以解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展间的矛盾为导向，优化供给结构，增加有效供给，提高供给质量，提升居民获得感。

对高质量基本公共服务的消费需求也是人民群众美好生活需要的重要内容，因此推动基本公共服务领域的供给侧结构性改革，优化供给结构，提升基本公共服务供给水平是解决人民日益增

长的美好生活需要的关键推手。由于基本公共产品或服务的属性、面临的主要问题区别于私人产品，如基本公共服务领域并不存在产能过剩的问题，更多的是供需匹配问题和供给结构问题，因此基本公共服务供给侧结构性改革也不同于私人产品领域的供给侧结构性改革。私人产品的供给更加注重效率，以利润最大化为导向，而基本公共服务的供给为解决市场行为所带来的不公与差距，更加注重公平，以社会福利最大化为导向。此外，在一定经济发展水平下公共财政相比公共需求来讲总是不足的，且基本公共服务的消费具有一定刚性。因此基本公共服务供给侧改革应该是以增进社会福利、提升居民获得感为目标，以居民公共服务需求为导向，以政府为主导，私人企业、个人、非盈利性组织参与的多元合作供给为手段，以优化供给结构、提高公共资源使用效率为抓手的公共管理改革与政府职能转变新思路、新举措。

二、为何要进行基本公共服务供给侧结构性改革

（一）基本公共服务供给侧结构性改革的重要性

1. 基本公共服务供给侧结构性改革是增强人民获得感的内在要求

基本公共服务供给侧结构性改革是针对基本公共服务领域存在的供给总量不足、供给结构不均衡、供给效率不高等问题，从供给端出发通过转变政府职能、优化供给结构、提高供给效率，力求提升公共服务供给数量与质量，切实增强人民获得感。一方面，在基于政府导向的供给模式下，政府供给主体单一，缺乏竞争机制，以及产出和绩效难以量化和评价，致使基本公共服务供给效率低下；另一方面，随着经济发展水平与人民收入水平的不断增长，人民群众对基本公共服务的消费需求不断升级，而供给体系具有一定的滞后性，基本公共服务供需结构不匹配问题日益凸显，且区域间、城乡间基本公共服务还存在较大差距，人民满意度、幸福感受到影响。如从供给体系来看，基于“要致富先修路”“扶贫先扶智”思路，道路基础设施、基础教育等方面一直是基本公共服务供给的重点，也得到了较快地发展，到2016年底我国农村公路已经通达99.99%的乡镇和99.94%的建制村，义务教育普及率已经超过世界高收入国家平均水平，但这些方面仍然是当前公共财政投入的重要方向，而随着经济才不断发展，基本公共服务需求已经发生了一些变化，如金融信息服务、互联网服务、环境保护等基本公共服务需求日益增加，但这方面的投入与供给又相对不足；从需求一侧来看，人民对基本公共服务的需求是对生活的需要和发展的追求。因此要提升人民获得感，就要推进基本公共服务供给侧结构性改革。

2. 基本公共服务供给侧结构性改革是经济可持续发展的前提保障

“中等收入陷阱”的一个重要特征就是社会公共服务缺失，因此我国要跨越“中等收入陷阱”就需要优化基本公共服务供给结构、提高供给效率，以提升基本公共服务供给水平，增进社会福利。一方面，通过生活性基本公共服务的供给，发挥基本公共服务的兜底作用，可以释放部分消费需求，扩大内需，拉动经济增长。如增加基本社会保障的覆盖率等生存性基本公共服务供给，可以减少人民消费的不确定性风险，解决人民消费的后顾之忧，是去产能、去库存的一个重要方面。此外，教育、医疗等发展性基本公共服务的供给，能够提升人口素质，为经济发展提供人才支撑。另一方面，通过生产性基本公共服务的供给，能够改善经济发展环境，促进投资进而带动经济发展。如交通、互联网、电力、环境保护等基本公共服务的改善，能够提升地方招商引资的吸引力；

同时交通、信息、金融等基本公共服务的便捷能够减少交易成本;提高基本公共服务供给效率,实现公共资源的最优配置,能够节约社会资源,进而增进社会福利,提升居民获得感,这是去杠杆、降成本、补短板的重要手段。因此,推进基本公共服务供给侧结构性改革是跨越“中等收入陷阱”实现经济可持续发展的前提保障,是推行“三去一降一补”政策的重要支撑,更是我国经济发展供给侧结构性改革的重要内容。

3. 基本公共服务供给侧结构性改革是全面建成小康社会的应有之义

国家“十三五”规划提出到2020年全面建成小康社会,其中一个重要目标是实现人民生活水平和质量的普遍提高。教育、医疗、社会保障等公共服务体系的完善,基本公共服务均等化水平的提高,是实现全面建成小康社会目标的重要内涵。基本公共服务供给侧结构性改革是实现基本公共服务面上的、大水漫灌的粗放式供给方式向点上的、滴管式精准供给方式转变,通过完善医疗卫生服务体系解决好城乡居民“因病致贫”“因病返贫”的难题;通过巩固和发展基础教育化解人民“因学致贫”的问题;通过完善就业政策和服务丰富人民脱贫致富的途径;通过社会保障兜底解决困难群体的生活困难。因此基本公共服务供给侧结构性改革是精准扶贫的重要手段,也是补齐公共服务短板、民生短板的重要途径。推进基本公共服务供给侧改革正是要实现病有所医、学有所教、劳有所得、困有所帮、残有所助、老有所养的全面建成小康社会目标。

(二) 基本公共服务供给侧结构性改革的必要性

1. 基本公共服务供给总量不足

近年来,随着改革开放的深化,我国对公共服务领域的投入不断增加,基本公共服务水平不断提升。人均公共财政支出由1978年的116.57元增长至2016年的13578.78元,义务教育得到巩固与发展、医疗卫生服务能力不断提升、社会保障体系不断完善等基本公共服务领域建设效果显著。但随着人民收入水平的不断提高,相比人民对美好生活向往的日益强烈,我国基本公共服务供给总量还显得捉襟见肘,如公共教育支出与医疗卫生支出与发达国家相比还存在较大差距,如表1所示。在公共教育方面,欧美发达国家公共教育支出占GDP比重均在4%以上,其中美国和英国更是达到了5%以上,我国虽然自2012年以来,国家财政性教育经费支出占GDP比例已超过4%,公共教育支出占比稳步提升,但到2014年仍只有3.58%,甚至低于同时期的俄罗斯、印度和泰国。在医疗卫生方面,我国医疗卫生支出占GDP比重在2014年达到了5.5%,发达国家这一比重基本在10%左右,由于我国人口众多,不论是人均医疗卫生支出还是医疗卫生支出占GDP比重与发达国家差距明显,如2014年美国医疗卫生支出占GDP比重高达17.14,人均医疗卫生支出是我国的22.4倍。我国基本公共服务供给总量不足,一方面,受限于我国经济发展阶段,经济发展水平限制了政府财政收入与支出水平,单靠政府供给基本公共服务水平,远远不能满足人民日益增长的基本公共服务需求,因此需要改变政府主导的供给模式,在加强政府监管的同时,积极引入企业、个人、非盈利组织等社会资本,做大基本公共服务“蛋糕”;另一方面,由于政府配置公共资源更加注重公平,基本公共服务供给效率有待提升,因此在加强政府宏观调控力度的同时,引入市场机制参与政府基本公共服务供给,推进政府购买基本公共服务等措施提升基本公共服务供给效率,在做大“蛋糕”的同时切好“蛋糕”。

2. 基本公共服务供给结构失衡

虽然近年来基本公共服务均等化建设成效显著，但由于资源禀赋、历史条件和经济发展水平的差异，地区间、城乡间基本公共服务供给结构仍然存在严重失衡。在区域结构方面，东部地区基本公共服务水平明显高于中西部地区，如表 2 所示。究其原因在于：一方面，东部地区经济发展水平优于中西部地区，如 2016 年北京、上海人均公共财政支出达到中西部地区两倍以上，使得各项基本公共服务指标均优于中西部地区；另一方面，由于中央财政转移支付的平衡作用，地方经济发展水平对基本公共服务的影响有所减弱，如河南、湖北的经济发展水平优于甘肃，但基本公共服务支出水平却并不及甘肃，因此供给效率和管理效率同样也影响着地区间基本公共服务水平。随着经济水平的提高，管理思维、人才素质、行政理念等方面不断提升，东部地区基本公共服务在供给效率、管理效率等供给能力上也优于中西部地区，如中西部地区侧重于公共产品与服务的投资，东部地区更注重公共服务本身，即东部地区更注重基本公共服务管理和人的建设，中西部地区更注重基本公共服务设施的建设，如城乡社区事务支出是为人民群众服务最直接最现实的公共服务，2016 年北京、上海城乡社区事务支出占公共财政支出比重分别为 17.49%、22.95%，而湖北、甘肃这一比重仅分别为 9.16%、6.24%，中西部地区基本公共服务能力还有待进一步提高。

表 1 国内外公共教育、医疗卫生水平对比

指标	年份	中国	美国	英国	德国	韩国	俄罗斯	印度	泰国
公共教育 支出占 GDP 比重(%)	2003	2.14	5.77	5.32	4.43	4.37	3.68	3.67	3.98
	2005	2.12	5.27	5.42	4.43	4.15	3.77	3.13	4.23
	2010	3.04	5.42	5.94	4.91	4.67	4.1	3.32	3.51
	2014	3.58	5.25	5.69	4.94	4.86	4.15	3.83	4.13
医疗卫生 支出占 GDP 比重(%)	2003	4.82	15.06	7.81	10.62	4.93	5.61	4.3	4.76
	2005	4.66	15.15	8.24	10.52	5.33	5.21	4.28	4.64
	2010	4.89	17.02	9.51	11.25	6.79	6.83	4.28	5.41
	2014	5.55	17.14	9.12	11.3	7.37	7.07	4.69	4.12
人均医疗 卫生支出 (美元)	2003	61.59	5 988.8	2 429.49	3 207.06	696.92	166.6	23.66	78.16
	2005	80.94	6 727.67	3 122.3	3 624.74	994.21	276.83	31.22	93.82
	2010	220.08	8 269.37	3 491.22	4 700.09	1 505.02	727.37	59.18	258.66
	2014	419.73	9 402.54	3 934.82	5 410.63	2 060.25	892.85	74.99	227.52

数据来源：世界银行统计数据。

在城乡结构方面，近年来在城乡统筹发展与城乡一体化推动下，农村经济发展水平与基本公共服务水平有了明显的提升，自 2014 年城乡居民收入比缩小至 3 倍以下以来，2016 年农村居民人均可支配收入达到 12 363 元，人均收入倍差进一步缩小至 2.72。但由于城乡二元结构体制的长期作用，农村基本公共服务缺失仍然严重，城乡基本公共服务供给结构不均衡问题日益突出。以基础教育为例，随着义务教育的巩固与深入，农村基础教育数量有了较大提升，甚至在生师比、生均校舍面积、生均运动场地面积等方面已经超过城区，但其基础教育质量与城区仍然有较大差距，如表 3 所示。虽然 2014 年农村地区在生师比、教师数量方面高于城区，但是农村教师队伍整体质量却相对较低，特别是农村小学阶段本科以上学历的教师仅占 33.14%，而城区这一比例是农村的近两倍；农村生均校舍面积明显多于城区，但其中危房校舍的比重也大大高于城区，且用于教学及辅助用

房的面积却不及城区，农村校舍面积用于教职工宿舍面积比重较大，初中、小学教工宿舍面积占整个校舍面积均高于 10%，说明农村地区在公共教育资源管理与配置效率方面不及城区；在学生活动方面，农村生均运动场地面积远远多于城区，但正规的体育馆面积比重却远远低于城区；在现代教学方面，农村地区在多媒体教室的普及和应用上明显不足，农村小学多媒体教室占比仅 24.66%。当前我国还处于一个快速城镇化的过程，城乡间人口、资源、要素快速流动与城乡二元结构的矛盾，使得城乡经济、社会、基本公共服务等方面都存在着结构失衡问题。因此在城乡基本公共服务供给过程中应充分考虑城乡实际情况，在增加供给数量的同时更加注重供给质量的提升，在提升城市基本公共服务水平的同时更加偏向对农村地区基本公共服务的投入，在提高公共服务供给效率的同时更加侧重推进城乡基本公共服务均等化。

3. 基本公共服务供给效率不高

2016 年国家公共财政收入高达 159 604.97 亿元，人均财政收入达到 11 542.91 元，是同期居民人均可支配收入的近一半，在政府公共财政资源不断增长的同时，公共资源能否有效配置变得尤显重要。以医疗卫生为例，我国医疗卫生资源依然紧缺，人民群众“看病难、看病贵”的问题仍然严重，医疗卫生投入产出供给效率相对较低，如图 1 所示。基本公共服务供给效率须表现在一定的投入与产出上，在投入方面，我国人均财政医疗卫生支出由 2007 年的 150.61 元增长至 2015 年的 869.56 元，增长了 5.77 倍；在产出方面，同期万人医疗机构床位数由 28.29 张增长至 51.12 张，万人卫生技术人员数由 37 人增长至 58 人，分别增长了 1.81 倍和 1.57 倍，远远低于公共财政医疗卫生投入的增长速度，从国际经验来看公共产品与服务的投入产出率必然小于 1，公共财政投入的增长比例必然大于公共产品和服务的增长速度，由此可见我国医疗卫生公共服务供给效率还有待进一步提升。究其原因在于一方面是由于公共医疗卫生支出并不仅仅用于床位和卫生技术人员两个方面，另一方面公共医疗卫生投入具有一定的滞后性，当期的公共财政投入，并不能在当期产生效益。此外，公共产品投资与私人物品一样具有边际收益递减的趋势，当某一基本公共服务投资已趋于饱和后再继续追加投资产生的收益必然会递减。由上文分析可知，基本公共服务具有较强的外部性使得其需求难以衡量，且基本公共服务供给价格与成本透明度不高，致使基本公共服务供给效率评价难度较大。近年来国内学者围绕我国基本公共服务供给效率评价进行了系统研究：在研究方法上，主要是基于在产出一定条件下的投入最小化或投入既定条件下的产出最大化假设的 DEA 分析方法；在研究结论上，均认为我国基本公共服务效率仍有很大提升空间，却各地区基本公共服务效率具有明显的空间差异，东部地区基本公共服务效率优于中西部地区。如分别运用修正的 DEA 两步法和三阶段 DEA 方法测算了我国省级层面的基本公共服务供给效率，发现我国基本公共服务供给效率还有较大的提升空间，并且存在着显著的地区差异；曾鹏和张凡（2017）基于三阶段 DEA 方法对我国十大城市群公共服务供给效率进行了测算，发现我国公共服务供给效率水平仍有较大的改进空间，且各城市群间与城市群内部供给效率均有较大差异。

表 2 东中西部地区部分省市公共财政支出对比

指标	年份	北京	上海	河南	湖北	重庆	甘肃
人均公共财政支出(元)	2007	10 101.06	11 742.08	1 998.52	2 241.32	2 728.65	2 580.58
	2016	29 483.52	28 590.50	7 819.71	10 914.15	13 129.48	12 069.10
人均教育支出(元)	2007	1 610.56	1 524.94	391.16	381.12	431.63	473.69
	2016	4 083.64	3 475.21	1 409.73	1 779.73	1 883.85	2 103.24
人均文化体育和传媒支出(元)	2007	328.35	233.62	35.66	43.73	37.57	58.22
	2016	912.80	468.18	102.10	164.17	157.40	244.61
人均社会保障和就业支出(元)	2007	1 097.86	1 475.87	300.45	370.62	493.50	408.36
	2016	3 295.93	4 085.95	1 119.81	1 663.25	2 100.03	1 780.86
人均医疗卫生支出(元)	2007	728.43	478.10	105.53	116.01	120.63	156.79
	2016	1 831.35	1 583.06	816.21	1 000.68	1 087.91	1 046.94
人均节能环保支出(元)	2007	181.16	107.84	65.08	49.22	137.14	128.40
	2016	1 672.24	555.37	205.33	247.47	446.73	364.96
人均城乡社区事务支出(元)	2007	1 147.76	1 973.95	118.87	98.64	323.45	105.71
	2016	5 155.87	6 561.98	922.51	999.96	2 241.38	752.69
人均农林水事务支出(元)	2007	627.74	336.93	162.94	223.85	198.74	323.82
	2016	2 041.17	1 352.89	846.69	1 197.27	1 141.52	1 870.13
人均交通运输支出(元)	2007	202.63	87.36	43.05	53.01	128.14	107.19
	2016	1 626.70	1 669.01	365.06	665.75	878.78	840.01

数据来源:2008年、2017年《中国统计年鉴》。

表 3 2014年城乡义务教育阶段对比

指标	初中		小学	
	城区	乡村	城区	乡村
生师比(%)	12.96	10.89	18.96	14.57
本科以上学历教师占比(%)	89.08	72.57	64.51	33.14
生均校舍面积(m ² /人)	11.19	16.34	5.86	9.02
危房校舍面积占比(%)	0.58	2.50	0.83	2.93
教学及辅助用房面积占比(%)	11.03	7.64	10.56	8.29
教工宿舍面积占比(%)	5.00	13.48	3.46	10.03
生均计算机数(台/人)	0.17	0.17	0.12	0.09
多媒体教室面积占比(%)	68.53	42.73	70.35	24.66
生均运动场地面积(m ² /人)	7.67	14.13	4.56	11.15
体育馆面积占比(%)	3.47	0.48	2.88	0.26

数据来源:2015年《中国教育统计年鉴》。

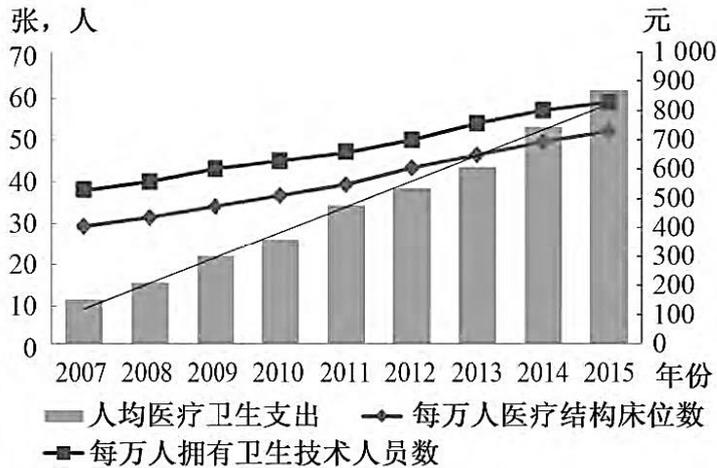


图 1 2007-2015 年我国医疗卫生投入产出变动趋势

三、如何进行基本公共服务供给侧结构性改革

基于谁来供给、供给什么、如何供给、为谁供给和供给效果如何的逻辑框架提出基本公共服务供给侧结构性改革的路径选择（见图 2）。在供给主体方面，构建以政府为主导，私人企业、个人、非盈利性组织参与的多元合作的基本公共服务供给模式，解决谁来供给的问题。在供给内容和供给结构方面，构建基于需求导向的基本公共服务供给模式，解决供给什么和为谁供给的问题。在供给方式方面，通过完善公共财政政策和供给决策机制等方面措施，解决如何供给的问题。在制度建设方面，构建相适应的基本公共服务供给绩效考核制度等制度保障机制，解决供给效果问题。

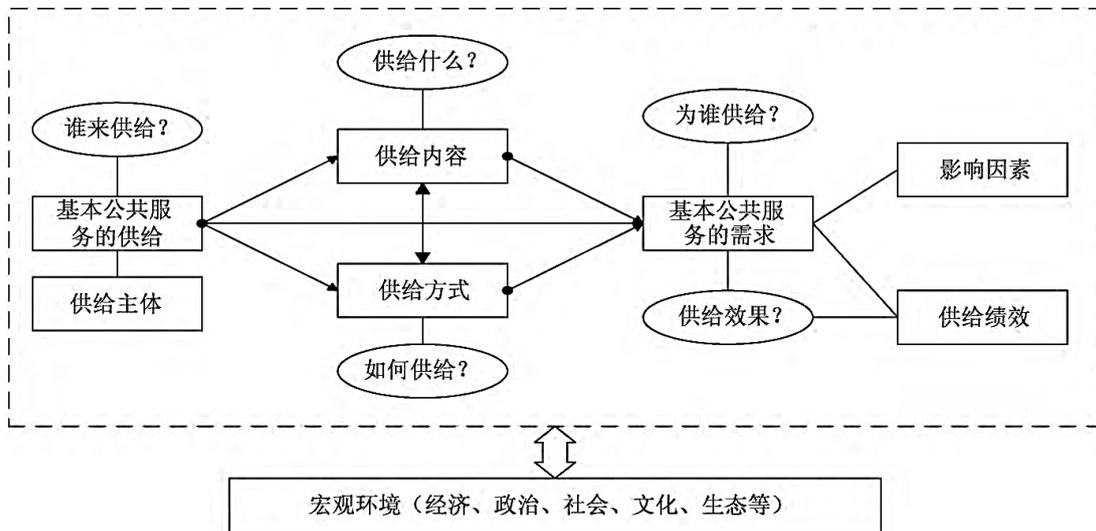


图 2 基本公共服务供给侧结构性改革逻辑框架

(一) 在供给主体方面，建立和完善以政府为主导，私人企业、个人、非盈利性组织参与的多元合作供给主体

推进基本公共服务供给侧结构性改革既要发挥政府的主导作用又要发挥市场在资源配置中的决定性作用。萨瓦斯的民营化理论将基本公共服务划分为：安排者、生产者和消费者，认为安排者通常是政府决策部门，生产者可以是政府也可以是私人企业、个人与非营利组织，消

费者直接获得服务。当前我国基本公共服务的消费者一侧是人民对美好生活的需求，安排者与生产者多以政府供给为主。随着人民收入水平的不断提升，对基本公共服务的需求日益多样化，仅仅靠政府单一主体供给导致基本公共服务供给渠道单一、资金有限，远远不能满足其需求，且供给效率不高。此外，不同基本公共服务类型具有不同的特征，如纯公共服务由于存在较大的外部性，大多面临“市场失灵”的问题，因此只能由政府供给，而部分准公共服务产品、俱乐部产品可放开准入门槛，引导市场供给。因此，应针对不同基本公共服务类型构建以政府为主导，私人企业、个人、非盈利性组织参与的多元合作供给模式。

一方面，多元合作供给模式能够增加基本公共服务供给总量。政府供给人民基本生存与发展需要的公共服务，市场供给差异化基本公共服务。政府供给兜底的基本公共服务，更加注重公平，推进基本公共服务均等化；市场供给高质量的公共服务，更加注重效率和质量，满足差异化需求。这样使得全体社会公众既能享受公平可及地获得大致均等的基本公共服务，又能根据自身收入水平享受差异化的公共服务；既能增加社会基本公共服务供给总量，又能满足不同人群的基本公共服务效用，进而增进整体社会福利。如在医疗卫生方面，国家在提高城乡医疗卫生水平的同时，私立医院和个人门诊的发展既能提升整体社会医疗卫生水平，又能使人民避免基本公共服务消费拥挤而提高便利性和可及性；在基础教育方面，政府建设公办学校保障每个小孩受教育机会均等化的情况下，私立学校的建设既能增加整个社会教育资源总量，又能为人民群众提供差异化的选择机会，实现其效用最大化等。

另一方面，多元合作供给模式能够提高基本公共服务供给效率。私人企业、个人、非盈利性组织参与的多元合作供给模式能够建立基本公共服务领域的竞争机制，提升供给效率。在基本公共服务领域，公共需求具有一定的隐匿性，“搭便车”与“公地的悲剧”等现象明显，政府在基本公共服务供给过程中面对政府财力有限与需求无法满足的矛盾，很难实现基本公共服务的供求均衡。但在市场机制配置资源的情况下，私人部门的逐利行为能够甄别基本公共服务中的有效需求，特别是在准公共服务产品领域，在价格机制的调整下，私人部门充分发挥市场配置资源的积极作用，不断创新公共服务与产品，降低生产成本，节省公共资源。因此引入私人企业、个人、非盈利性组织参与基本公共服务供给能够提高基本公共服务供给效率。

(二) 在供给内容和供给结构方面，建立基于需求导向的基本公共服务供给体系

推进基本公共服务供给侧结构性改革既突出供给又应注重公共需求，实质是提高供给效率、优化供给结构以适应和满足日益增长的基本公共服务需求。基本公共服务供给的最终目的是满足人民基本生存和发展需要，新公共服务理论强调公共服务应以公民为中心，政府的职能是为公民服务。由于不同地区、不同社会群体资源禀赋的差异，其基本公共服务需求也有所不同，在基本公共服务供给内容方面应具体问题具体分析，从人民群众最迫切最关心最现实的需求出发，有选择有优先顺序的供给基本公共服务，按照优先供给保障人民生存权，再供给保障人民发展权；优先满足低层次的公共需求，再考虑高层次的公共服务的供给顺序，实现社会效益最大化和基本公共服务帕累托最优。

此外，推进基本公共服务供给侧结构性改革既着眼当前又立足长远，考虑不同经济发展阶段动态调整基本公共服务供给结构。由于不同经济发展阶段面临着不同的主要矛盾，也有不同的公共服务需求，如新时代基本公共服务需求一侧已由低层次的文化需求转变为更高层次的美好生活需要，供给侧基础也由落后的社会生产力转变为不平衡不充分的发展。因此构

建基于需求导向的基本公共服务供给模式，既能促进供需结构相匹配又能提高人民获得感。

(三) 在供给方式方面，建立政府主导与市场机制相结合的供给机制

推进基本公共服务供给侧结构性改革既要强调公平又要注重效率。基本公共服务是满足社会公众基本生活与发展需要的公共产品与服务，具有消费的非排他性，使得基本公共服务供给必须充分体现社会公平正义的目标追求，以公平正义理念来指导和安排相应基本公共服务供给，使全体社会成员能够享有大体相当的公共产品与服务，以提高全社会福利水平。具体表现在：一是机会均等，人民享受基本公共服务应遵循“非歧视性原则”，共享经济社会发展成果的机会均等；二是结果均等，人民享受基本公共服务的结果应该大体均等，即为避免“不公平陷阱”的恶性循环，政府在再次分配过程中纠正结果不公平，提升基本公共服务共享水平。虽然政府主导的供给模式为避免市场失灵提供了选择，但政府主导的供给模式未必是有效的。基于20世纪90年代的治理与善治理论，建立政府主导与市场机制相结合的公共管理模式，一方面能增加基本公共服务供给总量，另一方面能提供基本公共服务供给效率。

基本公共服务并非一定要政府直接生产，基于政治经济学社会再生产过程中的生产关系将基本公共服务供给分为生产、流通、分配、消费4个阶段，在生产和流通阶段引入市场机制，在分配阶段强化政府的再分配职能，弥补市场失灵，最终实现在消费领域的社会福利最大化。其中引入市场机制的部分，一方面在特定基本公共服务领域可以放开准入门槛，推动基本公共服务民营化发展。改革开放以来，我国基本公共服务领域民营化道路发展缓慢，到2002年在出台了《关于加快市政改革公用行业市场化进程的意见》后，民营化发展进入较快发展阶段。另一方面在部分基本公共服务领域可以采用政府购买基本公共服务的形式，2013年出台的《关于向社会力量购买服务的指导意见》明确提出要推进政府向社会资本购买公共服务。将政府在基本公共服务供给过程中作为提供者和生产者的身份进行分离，引入市场力量，政府通过向市场主体购买基本公共服务，再由市场承载主体向公众供给服务，政府负责决策和安排，市场负责生产，如道路基础设施建设、医疗卫生服务等。一方面政府不再直接生产部分基本公共服务，政府可腾出这部分人力、财力来更好地履行政府服务职能，建设公共服务型政府；另一方面部分基本公共服务供给主体涵括多个供给部门，在基本公共服务供给过程中存在“九龙治水”问题，通过政府购买基本公共服务可以提高基本公共服务供给效率。

(四) 在制度建设方面，完善公共财政和财政转移支付制度

推进基本公共服务供给侧结构性改革既强调生产力的发展又注重生产关系的完善。一是构建事权与支出责任相匹配的财政制度体系，保障基本公共服务的充分供给。基于区域发展差距，在实行差异化财政政策的制度框架下，制定实施中央与地方政府间基本公共服务的事权及支出责任划分方案，形成事权与支出责任相匹配的制度体系。二是优化转移支付结构，完善转移支付制度，加大对财力薄弱地区的转移支付力度，保障基本公共服务的平衡供给。增加一般性转移支付尤其是均衡性转移支付、民族地区转移支付和“基本财力保障机制奖补资金”的规模和比例。清理、规范各项专项转移支付，推进专项转移支付制度改革，合理设置基本公共服务专项转移支付项目，充分发挥专项转移支付的补助功能，重点支持民族地区、贫困地区和薄弱环节的基本公共服务设施建设，促进基本公共服务均等化。

(五) 在需求方面，建立自上而下和自下而上相结合的基本公共服务供给决策机制

基本公共服务能不能满足人民群众美好生活的需要，是评价基本公共服务供给的根本标

尺。一是建立农村公共产品的需求表达和需求识别机制。完善基本公共服务需求表达机制，提升人民群众获得感。推进基本公共服务供给侧结构性改革的最终目的是满足人民需求，而基本公共服务需求侧是多元复杂的，且具有一定隐匿性和特殊性，因此构建基本公共服务需求表达机制是推进基本公共服务供给侧结构性改革的关键。从政府职能来看，要转变政府服务观念，坚持以人民需求为中心的基本公共服务供给目标，构建公共服务型政府；完善和巩固基本公共服务需求的人民群众参与机制，拓宽人民群众需求表达渠道，既包括制度化渠道也包括非制度化渠道。从人民群众自身建设来看，城乡居民作为基本公共服务需求的主体，要不断提高城乡居民文化素质，提高基本公共服务需求的表达能力。二是采取灵活的供给决策方式。对于纯公共产品，由于私人不愿提供，适宜选择以自上而下为主的供给决策方式；对于外部性较强的准公共产品，政府应发挥主导作用，适宜采取以自下而上为主的供给决策方式；对于外部性较弱的准公共产品和俱乐部产品，其提供应以市场或第三部门为主，适宜采取市场决策方式。

(六) 在供给效率方面，建立基本公共服务供给绩效动态评价机制

加强政府内部监督、高度重视群众监督、积极引入社会监督，拓宽民意表达渠道，建立健全问责机制。如鼓励新闻媒体、第三方机构、高校、科研机构等积极参与基本公共服务供给状况监督。建立以全面建成小康社会目标、增强人民获得感为导向的政府绩效评价机制，并将绩效评价结果纳入政绩考核体系，强化对政府机关、公共服务机构和相关领导干部约束引导。最后，加强政府对私人企业、个人、非盈利性组织参与基本公共服务供给的监管与规制，避免市场失灵。此外，建立健全政府购买基本公共服务的法律法规和监督管理，实现政府购买基本公共服务的效益最大化。虽然政府供给基本公共服务可能存在“理性官僚制”的低效率问题，但市场供给也会出现“市场失灵”现象，因此要完善相关规章制度，各取其长，充分发挥各自优势。具体来看政府购买基本公共服务应以提高居民满意度、幸福感和获得感为目标，在政府购买基本公共服务过程中应坚持公开透明的多元竞争模式，明确政府购买基本公共服务各项程序、具体方法与制度，进而完善相关法律法规体系。同时加强政府购买基本公共服务监督管理，完善多元监管体系与绩效管理制度，加强政府购买基本公共服务的质量控制。

(摘自《当代经济管理》2019年第1期)

长三角地区高质量一体化发展水平 研究报告梳理

报告由南京大学长江产业经济研究院发布，基于指标选取的科学性、可操作、可比性和针对性原则，构建了包括空间、市场、产业、创新、交通、信息、贸易、公共服务、生态环境、制度 10 个子系统，50 个基础指标在内的区域一体化发展水平指标体系。

一、长三角地区一体化发展的现状：

1、从人均 GDP 来看，长三角地区省际梯度差异明显；从基尼系数来看，2000 年-2018 年，长三角地区内部经济规模差距呈缩小趋势；从可达性指数来看，长三角地区可达性空间格局相对比较平衡。

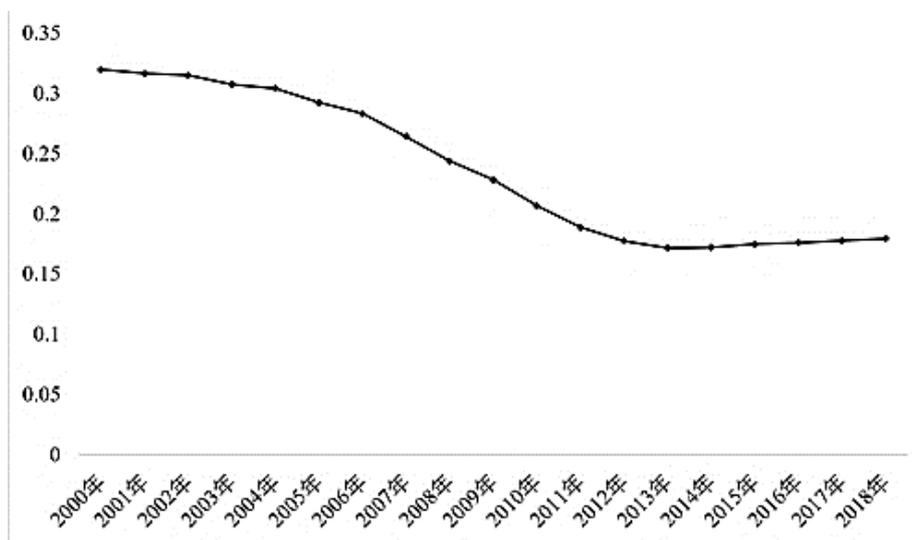


图 长三角地区基尼系数的演变趋势

表 2018 年长三角地区三省一市的经济联系强度

		上海	江苏	浙江	安徽
上海	联系量	—	6.9811	4.7506	0.7723
	隶属率	—	55.83%	38.00%	6.18%
江苏	联系量	6.3218	—	12.7537	13.9097
	隶属率	19.17%	—	38.66%	42.17%
浙江	联系量	7.8919	12.7537	—	1.2988
	隶属率	35.96%	58.12%	—	5.92%
安徽	联系量	0.7723	13.9097	1.3178	—
	隶属率	4.83%	86.94%	8.24%	—

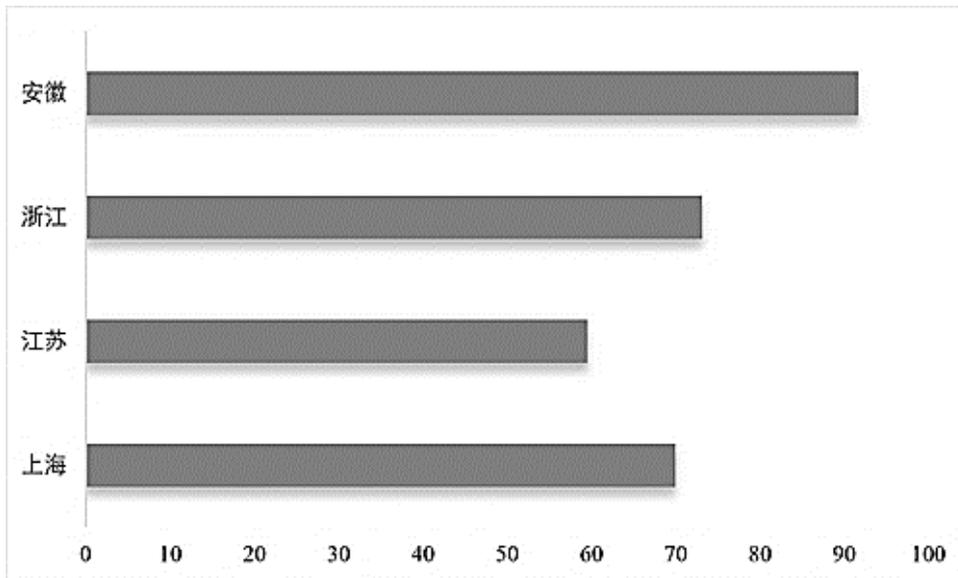


图 2018 年长三角地区三省一市的可达性指数

2、消费品和资本品的市场分割指数的演变趋势没有显著差异，均呈现出不断震荡波动但波幅逐渐变小的稳定收敛趋势。

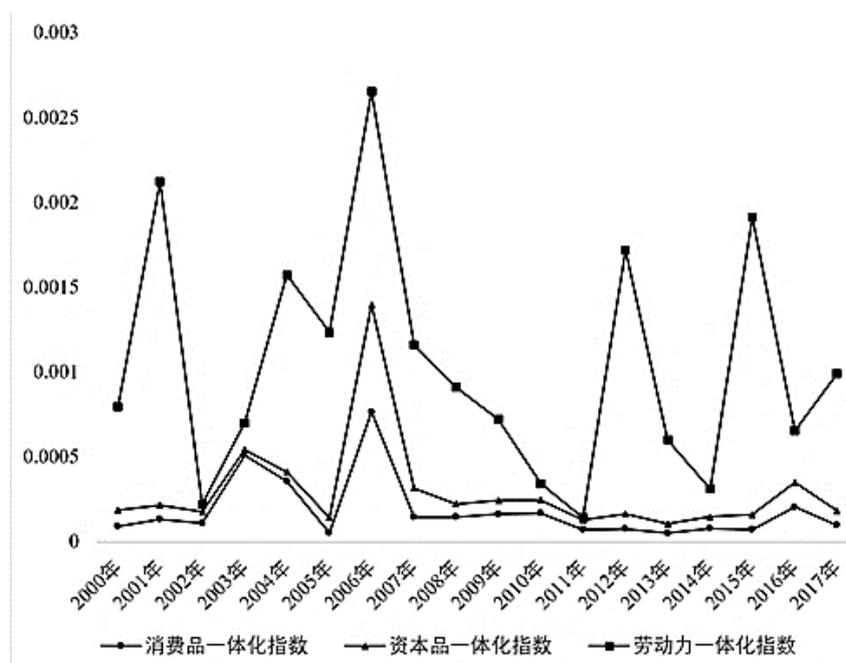


图 长三角地区市场一体化指数的演变趋势

3、长三角地区产业发展具有较好的梯度差异性和时序衔接性，有利于产业一体化发展。长三角地区产业布局各有优势，存在着一定的互补性，但长三角地区优势产业重合度依然较高。

表 2017 年长三角地区产业结构相似性系数

	上海	江苏	浙江	安徽
上海		0.9306	0.9405	0.8837
江苏	0.9306		0.9971	0.9902
浙江	0.9405	0.9971		0.9812
安徽	0.8837	0.9902	0.9812	

4、长三角地区规模以上工业企业在 R&D 经费方面的投入差距不断缩小，长三角地区规模以上工业企业在 R&D 人员全时当量方面的投入差距较大，且有缓慢扩大的趋势。长三角地区创新产出的地区差距不断缩小。

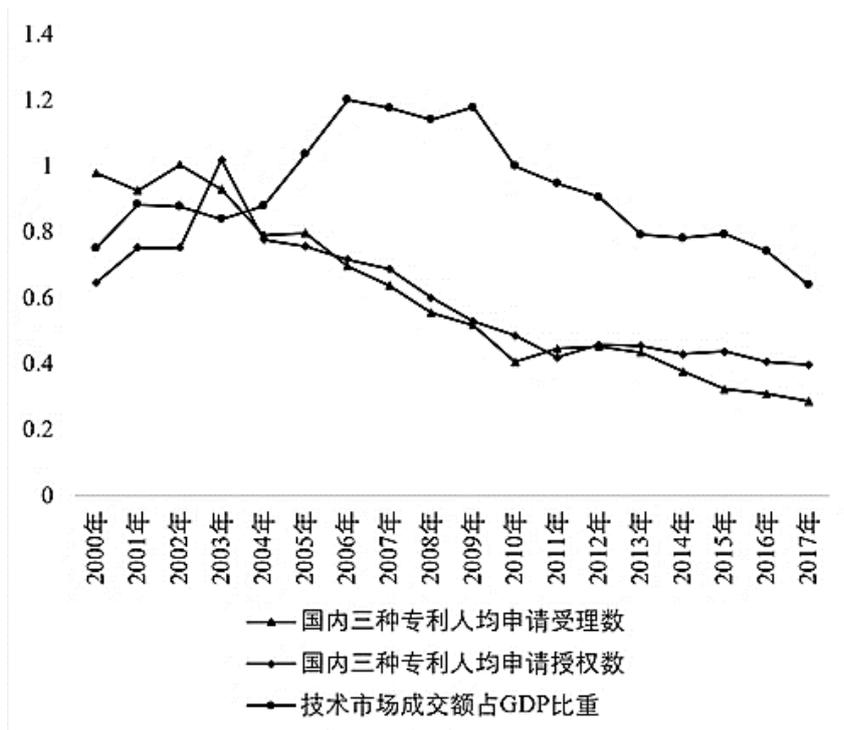


图 长三角地区创新产出的变异系数

5、长三角地区网络化的交通运输体系不断健全，但长三角地区间铁路交通网密度差异较大，还需要进一步打通省际断头路，不断提升省际通达力。

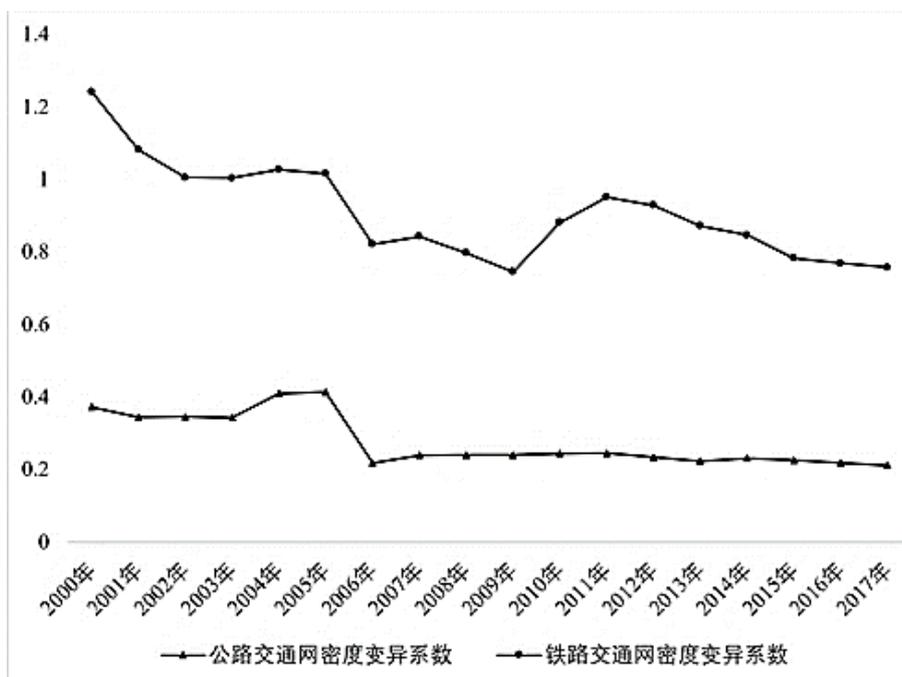


图 长三角地区交通网密度的变异系数

6、长三角地区信息基础设施建设和信息化应用的内部差异不断缩小，为信息一体化水平的提升提供了技术支撑和方向引领。

7、上海和浙江的省际贸易开放水平更高，苏浙沪地方政府在相对封闭的条件下，推行自给自足，

降低了省际间的贸易强度。

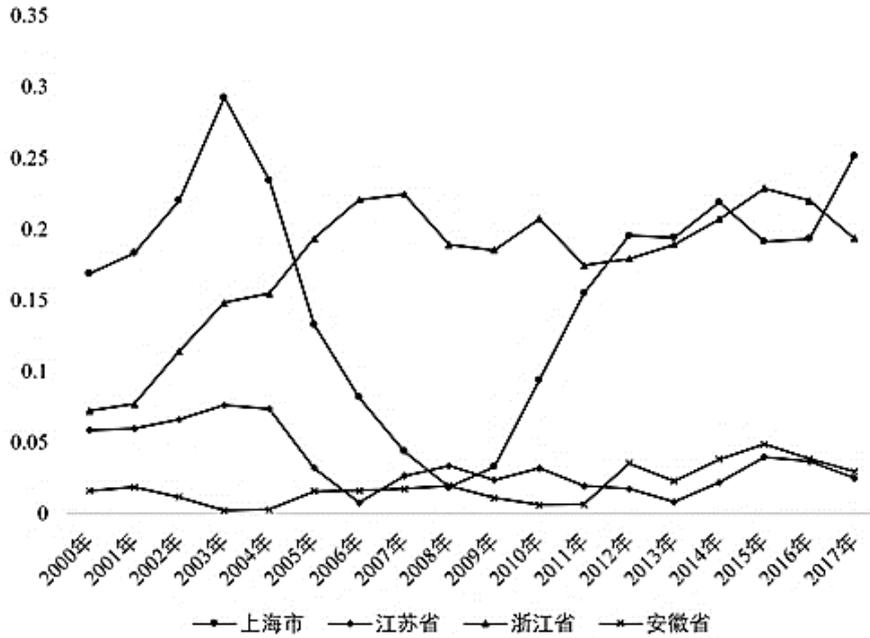


图 长三角地区省际贸易依存度的演变趋势

8、教育和医疗卫生的区内差异正缓慢缩小，社会保障的内部差距呈现扩大的趋势。文化基础设施的内部差距较大，但是差距在不断缩小。

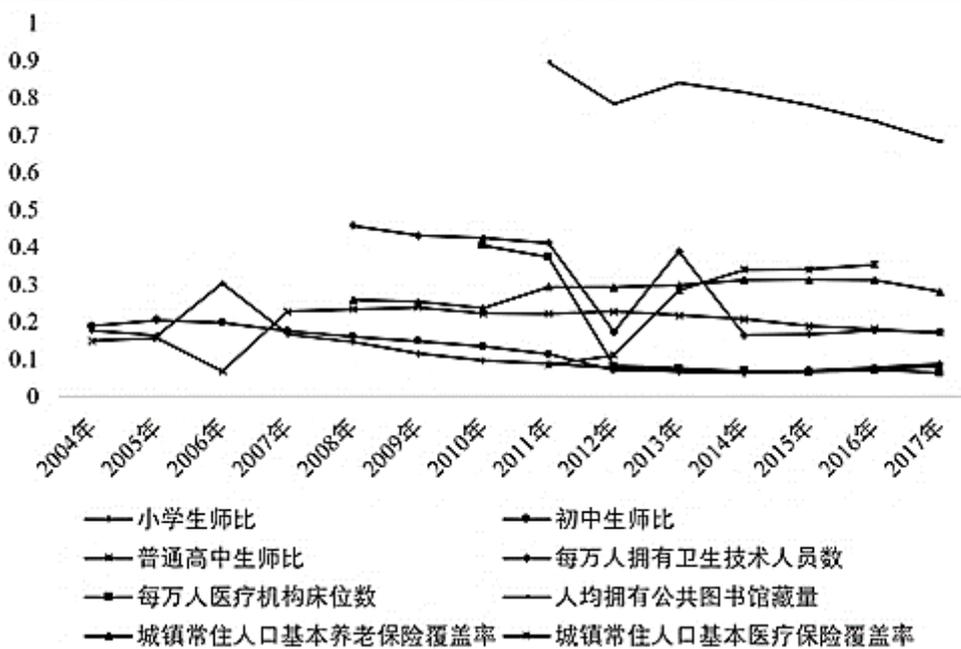


图 长三角地区公共服务的变异系数

9、长三角地区工业发达，生态环境相对脆弱，是新发展理念下实施高质量一体化发展的短板。

10、长三角跨地区协调机制的建设，也面临政策配套、立法和资金等保障机制不完善、利益协调机制不健全等现实挑战。

二、长三角地区高质量一体化发展存在的问题

- 1、上海作为“龙头”的扩散效应不足，安徽尚未深度融入长三角地区。
- 2、要素市场一体化发展滞后于商品市场。
- 3、尚未充分发挥整体联动效应，优势产业重合度依然较高。
- 4、地区间创新人才投入差距扩大，产学研协同创新潜力较大。
- 5、地区间铁路交通网密度差异较大，亟待打通省际断头路。
- 6、社会领域信息化协同和融合发展水平较差。
- 7、省际间贸易强度偏低，地区间对外贸易发展差距较大。
- 8、社会保障的内部差距扩大，文化基础设施的内部差距较大。
- 9、生态环境相对脆弱，是高质量一体化发展的短板。
- 10、区域合作不断走向纵深，但依然存在体制机制不健全等现实挑战。

三、推进长三角地区高质量一体化发展的基本策略

- 1、发挥上海的“龙头带动”作用，苏浙皖各展所长，形成分工合理、优势互补、各具特色的空间格局。
- 2、转变地方政府职能，构筑区域共同市场，实现产品互相准入、生产要素自由流动、企业跨区经营。
- 3、建立区域开放市场，构筑全面开放新格局，在更高层次、更广范围、更宽领域全方位开展合作。
- 4、合作支持自贸区建设，复制推广改革创新经验。尤其是随着上海自贸区制度创新的深入推进，各城市将主动对接、共享机遇，长三角地区国家战略平台功能将得到新的提升。
- 5、发挥企业主体作用，构建统一竞争规则。
- 6、打造区域联动机制，拓宽合作领域，建立长三角地区内部创新、交通、信息及污染防控的联动机制。
- 7、落实具体项目，推动合作协调，逐步打破区域行政壁垒，发展企业主体在区域间的自我联合、自我协调和自我发展机制。
- 8、加强顶层设计，探索更高规格的区域协同决策机制，实现区域合作的紧密联动，保证具体政策落到实处。

（摘自《光明日报》客户端 2019 年 4 月 2 日）

附注：

《长三角地区高质量一体化发展水平研究报告》全文详见南京大学长江产业经济研究院网站

<http://www.yangtze-idei.cn/media/2337/%E9%95%BF%E4%B8%89%E8%A7%92%E5%9C%B0%E5%8C%BA%E9%AB%98%E8%B4%A8%E9%87%8F%E4%B8%80%E4%BD%93%E5%8C%96%E5%8F%91%E5%B1%95%E6%B0%B4%E5%B9%B3%E7%A0%94%E7%A9%B6%E6%8A%A5%E5%91%8A.pdf>