

# 十八大以来 重要文献选编

——(上)——

中央文献出版社

## 出版说明

按照中共中央批准的编辑十一届三中全会以来重要文献选编系列的计划，继二〇一三年六月出版《十七大以来重要文献选编》下册后，现在出版《十八大以来重要文献选编》上册。

《十八大以来重要文献选编》上册，收入自二〇一二年十一月党的十八大，至二〇一四年三月十二届全国人大二次会议这段时间内的重要文献，共七十篇。其中，中共中央、全国人大、国务院、中央军委作出的决议、决定等二十五篇；中央领导同志的报告、讲话等四十五篇。有十七篇重要文献是第一次公开发表。中央领导同志的文稿都经本人审定。

中共中央文献研究室

二〇一四年九月

**坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗**

(二〇一二年十一月八日)

**胡锦涛**

同志们：

现在，我代表第十七届中央委员会向大会作报告。

中国共产党第十八次全国代表大会，是在我国进入全面建成小康社会决定性阶段召开的一次十分重要的大会。大会的主题是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，解放思想，改革开放，凝聚力量，攻坚克难，坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗。

此时此刻，我们有一个共同的感觉：经过九十多年艰苦奋斗，我们党团结带领全国各族人民，把贫穷落后的旧中国变成日益走向繁荣富强的新中国，中华民族伟大复兴展现出光明前景。我们对党和人民创造的历史伟业倍加自豪，对党和人民确立的理想信念倍加坚定，对党肩负的历史责任倍加清醒。

当前，世情、国情、党情继续发生深刻变化，我们面临的发展机遇和风险挑战

前所未有。全党一定要牢记人民信任和重托，更加奋发有为、兢兢业业地工作，继续推动科学发展、促进社会和谐，继续改善人民生活、增进人民福祉，完成时代赋予的光荣而艰巨的任务。

#### 一、过去五年的工作和十年的基本总结

十七大以来的五年，是我们在中国特色社会主义道路上奋勇前进的五年，是我们经受住各种困难和风险考验、夺取全面建设小康社会新胜利的五年。

十七大对推进改革开放和社会主义现代化建设、实现全面建设小康社会宏伟目标作出全面部署。为贯彻十七大精神，中央先后召开七次全会，分别就深化行政管理体制改革、推进农村改革发展、加强和改进新形势下党的建设、制定“十二五”规划、推进文化改革发展等关系全局的重大问题作出决定和部署。五年来，我们胜利完成“十一五”规划，顺利实施“十二五”规划，各方面工作都取得新的重大成就。

经济平稳较快发展。综合国力大幅提升，二〇一一年国内生产总值达到四十七点三万亿元。财政收入大幅增加。农业综合生产能力提高，粮食连年增产。产业结构调整取得新进展，基础设施全面加强。城镇化水平明显提高，城乡区域发展协调性增强。创新型国家建设成效显著，载人航天、探月工程、载人深潜、超级计算机、高速铁路等实现重大突破。生态文明建设扎实展开，资源节约和环境保护全面推进。

改革开放取得重大进展。农村综合改革、集体林权制度改革、国有企业改革不断深化，非公有制经济健康发展。现代市场体系和宏观调控体系不断健全，财税、金融、价格、科技、教育、社会保障、医药卫生、事业单位等改革稳步推进。开放型经济达到新水平，进出口总额跃居世界第二位。

人民生活水平显著提高。改善民生力度不断加大，城乡就业持续扩大，居民收入较快增长，家庭财产稳定增加，衣食住行用条件明显改善，城乡最低生活保障标准和农村扶贫标准大幅提升，企业退休人员基本养老金持续提高。

民主法制建设迈出新步伐。政治体制改革继续推进。实行城乡按相同人口比例选举人大代表。基层民主不断发展。中国特色社会主义法律体系形成，社会主义法治国家建设成绩显著。爱国统一战线巩固壮大。行政体制改革深化，司法体制和工作机制改革取得新进展。

文化建设迈上新台阶。社会主义核心价值体系建设深入开展，文化体制改革全

面推进，公共文化服务体系建设和取得重大进展，文化产业快速发展，文化创作生产更加繁荣，人民精神文化生活更加丰富多彩。全民健身和竞技体育取得新成绩。

社会建设取得新进步。基本公共服务水平和均等化程度明显提高。教育事业迅速发展，城乡免费义务教育全面实现。社会保障体系建设成效显著，城乡基本养老保险制度全面建立，新型社会救助体系基本形成。全民医保基本实现，城乡基本医疗卫生制度初步建立。保障性住房建设加快推进。加强和创新社会管理，社会保持和谐稳定。

国防和军队建设开创新局面。中国特色军事变革取得重大成就，军队革命化现代化正规化建设协调推进、全面加强，军事斗争准备不断深化，履行新世纪新阶段历史使命能力显著增强，出色完成一系列急难险重任务。

港澳台工作进一步加强。香港、澳门保持繁荣稳定，同内地交流合作提高到新水平。推动两岸关系实现重大转折，实现两岸全面直接双向“三通”，签署实施两岸经济合作框架协议，形成两岸全方位交往格局，开创两岸关系和平发展新局面。

外交工作取得新成就。坚定维护国家利益和我国公民、法人在海外合法权益，加强同世界各国交流合作，推动全球治理机制变革，积极促进世界和平与发展，在国际事务中的代表性和话语权进一步增强，为改革发展争取了有利国际环境。

党的建设全面加强。党的执政能力建设和先进性建设继续推进，思想理论建设成效明显，学习实践科学发展观活动取得重要成果，党的建设改革创新迈出重要步伐。党内民主进一步扩大。干部队伍建设取得重要进展，人才工作开创新局面。创先争优活动和学习型党组织建设深入进行，基层党组织不断加强。党风廉政建设和反腐败斗争取得新成效。

同时，必须清醒看到，我们工作中还存在许多不足，前进道路上还有不少困难和问题。主要是：发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，科技创新能力不强，产业结构不合理，农业基础依然薄弱，资源环境约束加剧，制约科学发展的体制机制障碍较多，深化改革开放和转变经济发展方式任务艰巨；城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大；社会矛盾明显增多，教育、就业、社会保障、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、安全生产、社会治安、执法司法等关系群众切身利益的问题较多，部分群众生活比较困难；一些领域存在道德失范、诚信缺失

现象；一些干部领导科学发展能力不强，一些基层党组织软弱涣散，少数党员干部理想信念动摇、宗旨意识淡薄，形式主义、官僚主义问题突出，奢侈浪费现象严重；一些领域消极腐败现象易发多发，反腐败斗争形势依然严峻。对这些困难和问题，我们必须高度重视，进一步认真加以解决。

过去五年的工作，是十六大以来全面建设小康社会十年实践的重要组成部分。

这十年，我们紧紧抓住和用好我国发展的重要战略机遇期，战胜一系列重大挑战，奋力把中国特色社会主义推进到新的发展阶段。进入新世纪新阶段，国际局势风云变幻，综合国力竞争空前激烈，我们深化改革开放，加快发展步伐，以加入世界贸易组织为契机，变压力为动力，化挑战为机遇，坚定不移推进全面建设小康社会进程。前进过程中，我们战胜突如其来的非典疫情，认真总结我国发展实践，准确把握我国发展的阶段性特征，及时提出和全面贯彻科学发展观等重大战略思想，开拓了经济社会发展的广阔空间。二〇〇八年以后，国际金融危机使我国发展遭遇严重困难，我们科学判断、果断决策，采取一系列重大举措，在全球率先实现经济企稳回升，积累了有效应对外部经济风险冲击、保持经济平稳较快发展的重要经验。我们成功举办北京奥运会、残奥会和上海世博会，夺取抗击汶川特大地震等严重自然灾害和灾后恢复重建重大胜利，妥善处置一系列重大突发事件。在十分复杂的国内外形势下，党和人民经受住严峻考验，巩固和发展了改革开放和社会主义现代化建设大局，提高了我国国际地位，彰显了中国特色的社会主义的巨大优越性和强大生命力，增强了中国人民和中华民族自豪感和凝聚力。

十年来，我们取得一系列新的历史性成就，为全面建成小康社会打下了坚实基础。我国经济总量从世界第六位跃升到第二位，社会生产力、经济实力、科技实力迈上一个大台阶，人民生活水平、居民收入水平、社会保障水平迈上一个大台阶，综合国力、国际竞争力、国际影响力迈上一个大台阶，国家面貌发生新的历史性变化。人们公认，这是我国经济持续发展、民主不断健全、文化日益繁荣、社会保持稳定的时期，是着力保障和改善民生、人民得到实惠更多的时期。我们能取得这样的历史性成就，靠的是党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验的正确指引，靠的是新中国成立以来特别是改革开放以来奠定的深厚基础，靠的是全党全国各族人民的团结奋斗。

在这里，我代表中共中央，向全国各族人民，向各民主党派、各人民团体和各界爱国人士，向香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞和台湾同胞以及广大侨胞，向一切关心和支持中国现代化建设的各国朋友，表示衷心的感谢！

总结十年奋斗历程，最重要的就是我们坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，勇于推进实践基础上的理论创新，围绕坚持和发展中国特色社会主义提出一系列紧密相连、相互贯通的新思想、新观点、新论断，形成和贯彻了科学发展观。科学发展观是马克思主义同当代中国实际和时代特征相结合的产物，是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现，对新形势下实现什么样的发展、怎样发展等重大问题作出了新的科学回答，把我们对中国特色社会主义规律的认识提高到新的水平，开辟了当代中国马克思主义发展新境界。科学发展观是中国特色社会主义理论体系最新成果，是中国共产党集体智慧的结晶，是指导党和国家全部工作的强大思想武器。科学发展观同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想一道，是党必须长期坚持的指导思想。

面向未来，深入贯彻落实科学发展观，对坚持和发展中国特色社会主义具有重大现实意义和深远历史意义，必须把科学发展观贯彻到我国现代化建设全过程、体现到党的建设各方面。全党必须更加自觉地把推动经济社会发展作为深入贯彻落实科学发展观的第一要义，牢牢扭住经济建设这个中心，坚持聚精会神搞建设、一心一意谋发展，着力把握发展规律、创新发展理念、破解发展难题，深入实施科教兴国战略、人才强国战略、可持续发展战略，加快形成符合科学发展要求的发展方式和体制机制，不断解放和发展社会生产力，不断实现科学发展、和谐发展、和平发展，为坚持和发展中国特色社会主义打下牢固基础。必须更加自觉地把以人为本作为深入贯彻落实科学发展观的核心立场，始终把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点，尊重人民首创精神，保障人民各项权益，不断在实现发展成果由人民共享、促进人的全面发展上取得新成效。必须更加自觉地把全面协调可持续作为深入贯彻落实科学发展观的基本要求，全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局，促进现代化建设各方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协

调，不断开拓生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。必须更加自觉地把统筹兼顾作为深入贯彻落实科学发展观的根本方法，坚持一切从实际出发，正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系，统筹改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各方面工作，统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放，统筹各方面利益关系，充分调动各方面积极性，努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面。

解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，是科学发展观最鲜明的精神实质。实践发展永无止境，认识真理永无止境，理论创新永无止境。全党一定要勇于实践、勇于变革、勇于创新，把握时代发展要求，顺应人民共同愿望，不懈探索和把握中国特色社会主义规律，永葆党的生机活力，永葆国家发展动力，在党和人民创造性实践中奋力开拓中国特色社会主义更为广阔的发展前景。

## 二、夺取中国特色社会主义新胜利

回首近代以来中国波澜壮阔的历史，展望中华民族充满希望的未来，我们得出一个坚定的结论：全面建成小康社会，加快推进社会主义现代化，实现中华民族伟大复兴，必须坚定不移走中国特色社会主义道路。

道路关乎党的命脉，关乎国家前途、民族命运、人民幸福。在中国这样一个经济文化十分落后的国家探索民族复兴道路，是极为艰巨的任务。九十多年来，我们党紧紧依靠人民，把马克思主义基本原理同中国实际和时代特征结合起来，独立自主走自己的路，历经千辛万苦，付出各种代价，取得革命建设改革伟大胜利，开创和发展了中国特色社会主义，从根本上改变了中国人民和中华民族的前途命运。

以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体带领全党全国各族人民完成了新民主主义革命，进行了社会主义改造，确立了社会主义基本制度，成功实现了中国历史上最深刻最伟大的社会变革，为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础。在探索过程中，虽然经历了严重曲折，但党在社会主义建设中取得的独创性理论成果和巨大成就，为新的历史时期开创中国特色社会主义提供了宝贵经验、理论准备、物质基础。

以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体带领全党全国各族人民深刻总结我国社会主义建设正反两方面经验，借鉴世界社会主义历史经验，作出把党和国

家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策，深刻揭示社会主义本质，确立社会主义初级阶段基本路线，明确提出走自己的路、建设中国特色社会主义，科学回答了建设中国特色社会主义的一系列基本问题，成功开创了中国特色社会主义。

以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体带领全党全国各族人民坚持党的基本理论、基本路线，在国内外形势十分复杂、世界社会主义出现严重曲折的严峻考验面前捍卫了中国特色社会主义，依据新的实践确立了党的基本纲领、基本经验，确立了社会主义市场经济体制的改革目标和基本框架，确立了社会主义初级阶段的基本经济制度和分配制度，开创全面改革开放新局面，推进党的建设新的伟大工程，成功把中国特色社会主义推向二十一世纪。

新世纪新阶段，党中央抓住重要战略机遇期，在全面建设小康社会进程中推进实践创新、理论创新、制度创新，强调坚持以人为本、全面协调可持续发展，提出构建社会主义和谐社会、加快生态文明建设，形成中国特色社会主义事业总体布局，着力保障和改善民生，促进社会公平正义，推动建设和谐世界，推进党的执政能力建设和先进性建设，成功在新的历史起点上坚持和发展了中国特色社会主义。

在改革开放三十多年一以贯之的接力探索中，我们坚定不移高举中国特色社会主义伟大旗帜，既不走封闭僵化的老路、也不走改旗易帜的邪路。中国特色社会主义道路，中国特色社会主义理论体系，中国特色社会主义制度，是党和人民九十多年奋斗、创造、积累的根本成就，必须倍加珍惜、始终坚持、不断发展。

中国特色社会主义道路，就是在中国共产党领导下，立足基本国情，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，解放和发展社会生产力，建设社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化、社会主义和谐社会、社会主义生态文明，促进人的全面发展，逐步实现全体人民共同富裕，建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。中国特色社会主义理论体系，就是包括邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观在内的科学理论体系，是对马克思列宁主义、毛泽东思想的坚持和发展。中国特色社会主义制度，就是人民代表大会制度的根本政治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等基本政治制度，中国特色社会主义法律体系，公有制为主体、多种



所有制经济共同发展的基本经济制度，以及建立在这些制度基础上的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制等各项具体制度。中国特色社会主义道路是实现途径，中国特色社会主义理论体系是行动指南，中国特色社会主义制度是根本保障，三者统一于中国特色社会主义伟大实践，这是党领导人民在建设社会主义长期实践中形成的最鲜明特色。

建设中国特色社会主义，总依据是社会主义初级阶段，总布局是五位一体，总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴。中国特色社会主义，既坚持了科学社会主义基本原则，又根据时代条件赋予其鲜明的中国特色，以全新的视野深化了对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识，从理论和实践结合上系统回答了在中国这样人口多底子薄的东方大国建设什么样的社会主义、怎样建设社会主义这个根本问题，使我们国家快速发展起来，使我国人民生活水平快速提高起来。实践充分证明，中国特色社会主义是当代中国发展进步的根本方向，只有中国特色社会主义才能发展中国。

发展中国特色社会主义是一项长期的艰巨的历史任务，必须准备进行具有许多新的历史特点的伟大斗争。我们一定要毫不动摇坚持、与时俱进发展中国特色社会主义，不断丰富中国特色社会主义的实践特色、理论特色、民族特色、时代特色。

在新的历史条件下夺取中国特色社会主义新胜利，必须牢牢把握以下基本要求，并使之成为全党全国各族人民的共同信念。

一必须坚持人民主体地位。中国特色社会主义是亿万人民自己的事业。要发挥人民主人翁精神，坚持依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业、积极投身社会主义现代化建设，更好保障人民权益，更好保证人民当家作主。

一必须坚持解放和发展社会生产力。解放和发展社会生产力是中国特色社会主义的根本任务。要坚持以经济建设为中心，以科学发展为主题，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，实现以人为本、全面协调可持续发展的科学发展。

一必须坚持推进改革开放。改革开放是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路。要始终把改革创新精神贯彻到治国理政各个环节，坚持社会主义市场经济的改

革方向，坚持对外开放的基本国策，不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新以及其他各方面创新，不断推进我国社会主义制度自我完善和发展。

——必须坚持维护社会公平正义。公平正义是中国特色社会主义的内在要求。要在全体人民共同奋斗、经济社会发展的基础上，加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利。

——必须坚持走共同富裕道路。共同富裕是中国特色社会主义的根本原则。要坚持社会主义基本经济制度和分配制度，调整国民收入分配格局，加大再分配调节力度，着力解决收入分配差距较大问题，使发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着共同富裕方向稳步前进。

——必须坚持促进社会和谐。社会和谐是中国特色社会主义的本质属性。要把保障和改善民生放在更加突出的位置，加强和创新社会管理，正确处理改革发展稳定关系，团结一切可以团结的力量，最大限度增加和谐因素，增强社会创造活力，确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。

——必须坚持和平发展。和平发展是中国特色社会主义的必然选择。要坚持开放的发展、合作的发展、共赢的发展，通过争取和平国际环境发展自己，又以自身发展维护 and 促进世界和平，扩大同各方利益汇合点，推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界。

——必须坚持党的领导。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。要坚持立党为公、执政为民，加强和改善党的领导，坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，保持党的先进性和纯洁性，增强党的创造力、凝聚力、战斗力，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。

我们必须清醒认识到，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。在任何情况下都要牢牢把握社会主义初级阶段这个最大国情，推进任何方面的改革发展都要牢牢立足社会主义初级阶段这个最大实际。党的基本路线是党和国家的生命线，必须坚持把以经济建设为中心同四项基本原则、改革开放这两个基本点统一于中国特色社会主义

伟大实践，既不妄自菲薄，也不妄自尊大，扎扎实实夺取中国特色社会主义新胜利。

只要我们胸怀理想、坚定信念，不动摇、不懈怠、不折腾，顽强奋斗、艰苦奋斗、不懈奋斗，就一定能在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会，就一定能在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。全党要坚定这样的道路自信、理论自信、制度自信！

### 三、全面建成小康社会和全面深化改革的目标

综观国际国内大势，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期。我们要准确判断重要战略机遇期内涵和条件的变化，全面把握机遇，沉着应对挑战，赢得主动，赢得优势，赢得未来，确保到二〇二〇年实现全面建成小康社会宏伟目标。

根据我国经济社会发展实际，要在十六大、十七大确立的全面建设小康社会目标的基础上努力实现新的要求。

——经济持续健康发展。转变经济发展方式取得重大进展，在发展平衡性、协调性、可持续性明显增强的基础上，实现国内生产总值和城乡居民人均收入比二〇一〇年翻一番。科技进步对经济增长的贡献率大幅上升，进入创新型国家行列。工业化基本实现，信息化水平大幅提升，城镇化质量明显提高，农业现代化和社会主义新农村建设成效显著，区域协调发展机制基本形成。对外开放水平进一步提高，国际竞争力明显增强。

——人民民主不断扩大。民主制度更加完善，民主形式更加丰富，人民积极性、主动性、创造性进一步发挥。依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障。

——文化软实力显著增强。社会主义核心价值观深入人心，公民文明素质和社会文明程度明显提高。文化产品更加丰富，公共文化服务体系基本建成，文化产业成为国民经济支柱性产业，中华文化走出去迈出更大步伐，社会主义文化强国建设基础更加坚实。

——人民生活水平全面提高。基本公共服务均等化总体实现。全民受教育程度和创新人才培养水平明显提高，进入人才强国和人力资源强国行列，教育现代化基本实现。就业更加充分。收入分配差距缩小，中等收入群体持续扩大，扶贫对象大幅减少。社会保障全民覆盖，人人享有基本医疗卫生服务，住房保障体系基本形成，

社会和谐稳定。

—资源节约型、环境友好型社会建设取得重大进展。主体功能区布局基本形成，资源循环利用体系初步建立。单位国内生产总值能源消耗和二氧化碳排放大幅下降，主要污染物排放总量显著减少。森林覆盖率提高，生态系统稳定性增强，人居环境明显改善。

全面建成小康社会，必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。要加快完善社会主义市场经济体制，完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用，完善宏观调控体系，完善开放型经济体系，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，实现国家各项工作法治化。加快完善文化管理体制和文化生产经营机制，基本建立现代文化市场体系，健全国有文化资产管理体制，形成有利于创新创造的文化发展环境。加快形成科学有效的社会管理体制，完善社会保障体系，健全基层公共服务和社会管理网络，建立确保社会既充满活力又和谐有序的体制机制。加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。

如期全面建成小康社会任务十分艰巨，全党同志一定要埋头苦干、顽强拼搏。国家要加大对农村和中西部地区扶持力度，支持这些地区加快改革开放、增强发展能力、改善人民生活。鼓励有条件的地方在现代化建设中继续走在前列，为全国改革发展作出更大贡献。

#### 四、加快完善社会主义市场经济体制和加快转变经济发展方式

以经济建设为中心是兴国之要，发展仍是解决我国所有问题的关键。只有推动经济持续健康发展，才能筑牢国家繁荣富强、人民幸福安康、社会和谐稳定的物质基础。必须坚持发展是硬道理的战略思想，决不能有丝毫动摇。

在当代中国，坚持发展是硬道理的本质要求就是坚持科学发展。以科学发展为

主题，以加快转变经济发展方式为主线，是关系我国发展全局的战略抉择。要适应国内外经济形势新变化，加快形成新的经济发展方式，把推动发展的立足点转到提高质量和效益上来，着力激发各类市场主体发展新活力，着力增强创新驱动发展新动力，着力构建现代产业发展新体系，着力培育开放型经济发展新优势，使经济发展更多依靠内需特别是消费需求拉动，更多依靠现代服务业和战略性新兴产业带动，更多依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新驱动，更多依靠节约资源和循环经济推动，更多依靠城乡区域发展协调互动，不断增强长期发展后劲。

坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。

(一)全面深化经济体制改革。深化改革是加快转变经济发展方式的关键。经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，必须更加尊重市场规律，更好发挥政府作用。要毫不动摇巩固和发展公有制经济，推行公有制多种实现形式，深化国有企业改革，完善各类国有资产管理体制，推动国有资本更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。健全现代市场体系，加强宏观调控目标和政策手段机制化建设。加快改革财税体制，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系，构建地方税体系，形成有利于结构优化、社会公平的税收制度。建立公共资源出让收益合理共享机制。深化金融体制改革，健全促进宏观经济稳定、支持实体经济发展的现代金融体系，加快发展多层次资本市场，稳步推进利率和汇率市场化改革，逐步实现人民币资本项目可兑换。加快发展民营金融机构。完善金融监管，推进金融创新，提高银行、证券、保险等行业竞争力，维护金融稳定。

(二)实施创新驱动发展战略。科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑，必须摆在国家发展全局的核心位置。要坚持走中国特色自主创新道路，以全球视野谋划和推动创新，提高原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新能力，更加注重协同创新。深化科技体制改革，推动科技和经济紧密结合，加快建设国家创新体系，

着力构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。完善知识创新体系，强化基础研究、前沿技术研究、社会公益技术研究，提高科学研究水平和成果转化能力，抢占科技发展战略制高点。实施国家科技重大专项，突破重大技术瓶颈。加快新技术新产品新工艺研发应用，加强技术集成和商业模式创新。完善科技创新评价标准、激励机制、转化机制。实施知识产权战略，加强知识产权保护。促进创新资源高效配置和综合集成，把全社会智慧和力量凝聚到创新发展上来。

(三)推进经济结构战略性调整。这是加快转变经济发展方式的主攻方向。必须以改善需求结构、优化产业结构、促进区域协调发展、推进城镇化为重点，着力解决制约经济持续健康发展的重大结构性问题。要牢牢把握扩大内需这一战略基点，加快建立扩大消费需求长效机制，释放居民消费潜力，保持投资合理增长，扩大国内市场规模。牢牢把握发展实体经济这一坚实基础，实行更加有利于实体经济发展的政策措施，强化需求导向，推动战略性新兴产业、先进制造业健康发展，加快传统产业转型升级，推动服务业特别是现代服务业发展壮大，合理布局建设基础设施和基础产业。建设下一代信息基础设施，发展现代信息技术产业体系，健全信息安全保障体系，推进信息技术广泛运用。提高大中型企业核心竞争力，支持小微企业特别是科技型小微企业发展。继续实施区域发展总体战略，充分发挥各地区比较优势，优先推进西部大开发，全面振兴东北地区等老工业基地，大力促进中部地区崛起，积极支持东部地区率先发展。采取对口支援等多种形式，加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区扶持力度。科学规划城市群规模和布局，增强中小城市和小城镇产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能。加快改革户籍制度，有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。

(四)推动城乡发展一体化。解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重，城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。要加大统筹城乡发展力度，增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣。坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，加大强农惠农富农政策力度，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。加快发展现代农业，增强农业综合生产能力，确保国家粮食安全和重要农产品有效供给。坚持把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村，深入推进新农村建设和扶贫开发，全面改善农村生产生活条件。着力促

进农民增收，保持农民收入持续较快增长。坚持和完善农村基本经营制度，依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，壮大集体经济实力，发展农民专业合作和股份合作，培育新型经营主体，发展多种形式规模经营，构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。改革征地制度，提高农民在土地增值收益中的分配比例。加快完善城乡发展一体化体制机制，着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。

(五)全面提高开放型经济水平。适应经济全球化新形势，必须实行更加积极主动的开放战略，完善互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系。要加快转变对外经济发展方式，推动开放朝着优化结构、拓展深度、提高效益方向转变。创新开放模式，促进沿海内陆沿边开放优势互补，形成引领国际经济合作和竞争的开放区域，培育带动区域发展的开放高地。坚持出口和进口并重，强化贸易政策和产业政策协调，形成以技术、品牌、质量、服务为核心的出口竞争新优势，促进加工贸易转型升级，发展服务贸易，推动对外贸易平衡发展。提高利用外资综合优势和总体效益，推动引资、引技、引智有机结合。加快走出去步伐，增强企业国际化经营能力，培育一批世界水平的跨国公司。统筹双边、多边、区域次区域开放合作，加快实施自由贸易区战略，推动同周边国家互联互通。提高抵御国际经济风险能力。

我们一定要坚定信心，打赢全面深化经济体制改革和加快转变经济发展方式这场硬仗，把我国经济发展活力和竞争力提高到新的水平。

## 五、坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革

人民民主是我们党始终高扬的光辉旗帜。改革开放以来，我们总结发展社会主义民主正反两方面经验，强调人民民主是社会主义的生命，坚持国家一切权力属于人民，不断推进政治体制改革，社会主义民主政治建设取得重大进展，成功开辟和坚持了中国特色社会主义政治发展道路，为实现最广泛的人民民主确立了正确方向。

政治体制改革是我国全面改革的重要组成部分。必须继续积极稳妥推进政治体制改革，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活

力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，加快建设社会主义法治国家，发展社会主义政治文明。要更加注重改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家；更加注重健全民主制度、丰富民主形式，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督；更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，维护国家法制统一、尊严、权威，保证人民依法享有广泛权利和自由。要把制度建设摆在突出位置，充分发挥我国社会主义政治制度优越性，积极借鉴人类政治文明有益成果，绝不照搬西方政治制度模式。

(一)支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度。要善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用，依法行使立法、监督、决定、任免等职权，加强立法工作组织协调，加强对“一府两院”的监督，加强对政府全口径预算决算的审查和监督。提高基层人大代表特别是一线工人、农民、知识分子代表比例，降低党政领导干部代表比例。在人大设立代表联络机构，完善代表联系群众制度。健全国家权力机关组织制度，优化常委会、专委会组成人员知识和年龄结构，提高专职委员比例，增强依法履职能力。

(二)健全社会主义协商民主制度。社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式。要完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主广泛、多层、制度化发展。通过国家政权机关、政协组织、党派团体等渠道，就经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题广泛协商，广纳群言、广集民智，增进共识、增强合力。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用，围绕团结和民主两大主题，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设，更好协调关系、汇聚力量、建言献策、服务大局。加强同民主党派的政治协商。把政治协商纳入决策程序，坚持协商于决策之前和决策之中，增强民主协商实效性。深入进行专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商。积极开展基层民主协商。

(三)完善基层民主制度。在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民依法直接行使民主权利的重要方式。要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，以扩大有序参与、



推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，拓宽范围和途径，丰富内容和形式，保障人民享有更多更切实的民主权利。全心全意依靠工人阶级，健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，保障职工参与管理和监督的民主权利。发挥基层各类组织协同作用，实现政府管理和基层民主有机结合。

(四)全面推进依法治国。法治是治国理政的基本方式。要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持法律面前人人平等，保证有法必依、执法必严、违法必究。完善中国特色社会主义法律体系，加强重点领域立法，拓展人民有序参与立法途径。推进依法行政，切实做到严格规范公正文明执法。进一步深化司法体制改革，坚持和完善中国特色社会主义司法制度，确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。深入开展法制宣传教育，弘扬社会主义法治精神，树立社会主义法治理念，增强全社会学法尊法守法用法意识。提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。党领导人民制定宪法和法律，党必须在宪法和法律范围内活动。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。

(五)深化行政体制改革。行政体制改革是推动上层建筑适应经济基础的必然要求。要按照建立中国特色社会主义行政体制目标，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。深化行政审批制度改革，继续简政放权，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。稳步推进大部门制改革，健全部门职责体系。优化行政层级和行政区划设置，有条件的地方可探索省直接管理县(市)改革，深化乡镇行政体制改革。创新行政管理方式，提高政府公信力和执行力，推进政府绩效管理。严格控制机构编制，减少领导职数，降低行政成本。推进事业单位分类改革。完善体制改革协调机制，统筹规划和协调重大改革。

(六)健全权力运行制约和监督体系。坚持用制度管权管事管人，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权，是权力正确运行的重要保证。要确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，确保国家机关按照法定权限和程序行使权力。坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策机制和程序，发挥思想库作用，建立健全决策问责和纠错制度。凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见，凡

是损害群众利益的做法都要坚决防止和纠正。推进权力运行公开化、规范化，完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度，健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度，加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。

(七)巩固和发展最广泛的爱国统一战线。统一战线是凝聚各方面力量，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的和谐，夺取中国特色社会主义新胜利的重要法宝。要高举爱国主义、社会主义旗帜，巩固统一战线的思想政治基础，正确处理一致性和多样性的关系。坚持长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共的方针，加强同民主党派和无党派人士团结合作，促进思想上同心同德、目标上同心同向、行动上同心同行，加强党外代表人士队伍建设，选拔和推荐更多优秀党外人士担任各级国家机关领导职务。全面正确贯彻落实党的民族政策，坚持和完善民族区域自治制度，牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题，深入开展民族团结进步教育，加快民族地区发展，保障少数民族合法权益，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系，促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展。全面贯彻党的宗教工作基本方针，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。鼓励和引导新的社会阶层人士为中国特色社会主义事业作出更大贡献。落实党的侨务政策，支持海外侨胞、归侨侨眷关心和参与祖国现代化建设与和平统一大业。

中国特色社会主义政治发展道路是团结亿万人民共同奋斗的正确道路。我们一定要坚定不移沿着这条道路前进，使我国社会主义民主政治展现出更加旺盛的生命力。

## 六、扎实推进社会主义文化强国建设

文化是民族的血脉，是人民的精神家园。全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴，必须推动社会主义文化大发展大繁荣，兴起社会主义文化建设新高潮，提高国家文化软实力，发挥文化引领风尚、教育人民、服务社会、推动发展的作用。

建设社会主义文化强国，必须走中国特色社会主义文化发展道路，坚持为人民服务、为社会主义服务的方向，坚持百花齐放、百家争鸣的方针，坚持贴近实际、贴近生活、贴近群众的原则，推动社会主义精神文明和物质文明全面发展，建设面

向现代化、面向世界、面向未来的，民族的科学的大众的社会主义文化。

建设社会主义文化强国，关键是增强全民族文化创造活力。要深化文化体制改革，解放和发展文化生产力，发扬学术民主、艺术民主，为人民提供广阔文化舞台，让一切文化创造源泉充分涌流，开创全民族文化创造活力持续进发、社会文化生活更加丰富多彩、人民基本文化权益得到更好保障、人民思想道德素质和科学文化素质全面提高、中华文化国际影响力不断增强的新局面。

(一)加强社会主义核心价值体系建设。社会主义核心价值体系是兴国之魂，决定着中国特色社会主义发展方向。要深入开展社会主义核心价值体系学习教育，用社会主义核心价值体系引领社会思潮、凝聚社会共识。推进马克思主义中国化时代化大众化，坚持不懈用中国特色社会主义理论体系武装全党、教育人民，深入实施马克思主义理论研究和建设工程，建设哲学社会科学创新体系，推动中国特色社会主义理论体系进教材进课堂进头脑。广泛开展理想信念教育，把广大人民团结凝聚在中国特色社会主义伟大旗帜之下。大力弘扬民族精神和时代精神，深入开展爱国主义、集体主义、社会主义教育，丰富人民精神世界，增强人民精神力量。倡导富强、民主、文明、和谐，倡导‘自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚信、友善，积极培育和践行社会主义核心价值观。牢牢掌握意识形态工作领导权和主导权，坚持正确导向，提高引导能力，壮大主流思想舆论。

(二)全面提高公民道德素质。这是社会主义道德建设的基本任务。要坚持依法治国和以德治国相结合，加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育，弘扬中华传统美德，弘扬时代新风。推进公民道德建设工程，弘扬真善美、贬斥假恶丑，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任，营造劳动光荣、创造伟大的社会氛围，培育知荣辱、讲正气、作奉献、促和谐的良好风尚。深入开展道德领域突出问题专项教育和治理，加强政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设。加强和改进思想政治工作，注重人文关怀和心理疏导，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。深化群众性精神文明创建活动，广泛开展志愿服务，推动学雷锋活动、学习宣传道德模范常态化。

(三)丰富人民精神文化生活。让人民享有健康丰富的精神文化生活，是全面建成小康社会的重要内容。要坚持以人民为中心的创作导向，提高文化产品质量，为人

民提供更好更多精神食粮。坚持面向基层、服务群众，加快推进重点文化惠民工程，加大对农村和欠发达地区文化建设的帮扶力度，继续推动公共文化服务设施向社会免费开放。建设优秀传统文化传承体系，弘扬中华优秀传统文化。推广和规范使用国家通用语言文字。繁荣发展少数民族文化事业。开展群众性文化活动，引导群众在文化建设中自我表现、自我教育、自我服务。开展全民阅读活动。加强和改进网络内容建设，唱响网上主旋律。加强网络社会管理，推进网络依法规范有序运行。开展“扫黄打非”，抵制低俗现象。普及科学知识，弘扬科学精神，提高全民科学素养。广泛开展全民健身运动，促进群众体育和竞技体育全面发展。

(四)增强文化整体实力和竞争力。文化实力和竞争力是国家富强、民族振兴的重要标志。要坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一，推动文化事业全面繁荣、文化产业快速发展。发展哲学社会科学、新闻出版、广播影视、文学艺术事业。加强重大公共文化工程和文化项目建设，完善公共文化服务体系，提高服务效能。促进文化和科技融合，发展新型文化业态，提高文化产业规模化、集约化、专业化水平。构建和发展现代传播体系，提高传播能力。增强国有公益性文化单位活力，完善经营性文化单位法人治理结构，繁荣文化市场。扩大文化领域对外开放，积极吸收借鉴国外优秀文化成果。营造有利于高素质文化人才大量涌现、健康成长的良好环境，造就一批名家大师和民族文化代表人物，表彰有杰出贡献的文化工作者。

我们一定要坚持社会主义先进文化前进方向，树立高度的文化自觉和文化自信，向着建设社会主义文化强国宏伟目标阔步前进。

#### 七、在改善民生和创新管理中加强社会建设

加强社会建设，是社会和谐稳定的重要保证。必须从维护最广大人民根本利益的高度，加快健全基本公共服务体系，加强和创新社会管理，推动社会主义和谐社会建设。

加强社会建设，必须以保障和改善民生为重点。提高人民物质文化生活水平，是改革开放和社会主义现代化建设的根本目的。要多谋民生之利，多解民生之忧，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展，努力让人民过上更好生活。

加强社会建设，必须加快推进社会体制改革。要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制，加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制，加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。

(一)努力办好人民满意的教育。教育是民族振兴和社会进步的基石。要坚持教育优先发展，全面贯彻党的教育方针，坚持教育为社会主义现代化建设服务、为人民服务，把立德树人作为教育的根本任务，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。全面实施素质教育，深化教育领域综合改革，着力提高教育质量，培养学生社会责任感、创新精神、实践能力。办好学前教育，均衡发展九年义务教育，基本普及高中阶段教育，加快发展现代职业教育，推动高等教育内涵式发展，积极发展继续教育，完善终身教育体系，建设学习型社会。大力促进教育公平，合理配置教育资源，重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜，支持特殊教育，提高家庭经济困难学生资助水平，积极推动农民工子女平等接受教育，让每个孩子都能成为有用之才。鼓励引导社会力量兴办教育。加强教师队伍建设，提高师德水平和业务能力，增强教师教书育人的荣誉感和责任感。

(二)推动实现更高质量的就业。就业是民生之本。要贯彻劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业的方针，实施就业优先战略和更加积极的就业政策。引导劳动者转变就业观念，鼓励多渠道多形式就业，促进创业带动就业，做好以高校毕业生为重点的青年就业工作和农村转移劳动力、城镇困难人员、退役军人就业工作。加强职业技能培训，提升劳动者就业创业能力，增强就业稳定性。健全人力资源市场，完善就业服务体系，增强失业保险对促进就业的作用。健全劳动标准体系和劳动关系协调机制，加强劳动保障监察和争议调解仲裁，构建和谐劳动关系。

(三)千方百计增加居民收入。实现发展成果由人民共享，必须深化收入分配制度改革，努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。初次分配和再分配都要兼顾效率和公平，再分配更加注重公平。完善劳动、资本、

技术、管理等要素按贡献参与分配的初次分配机制，加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制。深化企业和机关事业单位工资制度改革，推行企业工资集体协商制度，保护劳动所得。多渠道增加居民财产性收入。规范收入分配秩序，保护合法收入，增加低收入者收入，调节过高收入，取缔非法收入。

(四)统筹推进城乡社会保障体系建设。社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度。要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。改革和完善企业和机关事业单位社会保险制度，整合城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度，逐步做实养老保险个人账户，实现基础养老金全国统筹，建立兼顾各类人员的社会保障待遇确定机制和正常调整机制。扩大社会保障基金筹资渠道，建立社会保险基金投资运营制度，确保基金安全和保值增值。完善社会救助体系，健全社会福利制度，支持发展慈善事业，做好优抚安置工作。建立市场配置和政府保障相结合的住房制度，加强保障性住房建设和管理，满足困难家庭基本需求。坚持男女平等基本国策，保障妇女儿童合法权益。积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业和产业。健全残疾人社会保障和服务体系，切实保障残疾人权益。健全社会保障经办管理体制，建立更加便民快捷的服务体系。

(五)提高人民健康水平。健康是促进人的全面发展的必然要求。要坚持为人民健康服务的方向，坚持预防为主、以农村为重点、中西医并重，按照保基本、强基层、建机制要求，重点推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革，完善国民健康政策，为群众提供安全有效方便价廉的公共卫生和基本医疗服务。健全全民医保体系，建立重特大疾病保障和救助机制，完善突发公共卫生事件应急和重大疾病防控机制。巩固基本药物制度。健全农村三级医疗卫生服务网络和城市社区卫生服务体系，深化公立医院改革，鼓励社会办医。扶持中医药和民族医药事业发展。提高医疗卫生队伍服务能力，加强医德医风建设。改革和完善食品药品安全监管体制机制。开展爱国卫生运动，促进人民身心健康。坚持计划生育的基本国策，提高出生人口素质，逐步完善政策，促进人口长期均衡发展。

(六)加强和创新社会管理。提高社会管理科学化水平，必须加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设。改进政府提供公共服务方式，加强基层

社会管理和服务体系建设，增强城乡社区服务功能，强化企事业单位、人民团体在社会管理和服务中的职责，引导社会组织健康有序发展，充分发挥群众参与社会管理的基础作用。完善和创新流动人口和特殊人群管理服务。正确处理人民内部矛盾，建立健全党和政府主导的维护群众权益机制，完善信访制度，完善人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道。建立健全重大决策社会稳定风险评估机制。强化公共安全体系和企业安全生产基础设施建设，遏制重特大安全事故。加强和改进党对政法工作的领导，加强政法队伍建设，切实肩负起中国特色社会主义事业建设者、捍卫者的职责使命。深化平安建设，完善立体化社会治安防控体系，强化司法基本保障，依法防范和惩治违法犯罪活动，保障人民生命财产安全。完善国家安全战略和工作机制，高度警惕和坚决防范敌对势力的分裂、渗透、颠覆活动，确保国家安全。

全党全国人民行动起来，就一定能开创社会和谐人人有责、和谐社会人人共享的生动局面。

## 八、大力推进生态文明建设

建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。

坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，从源头上扭转生态环境恶化趋势，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献。

(一)优化国土空间开发格局。国土是生态文明建设的空间载体，必须珍惜每一寸国土。要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，控制开发强度，调整空间结构，促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，给自然留下更多修复空间，给农业留下更多良田，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。加快实施主体功能区战略，推动各地区严格按照主体功能定位发展，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。提高海洋资源开

发能力，发展海洋经济，保护海洋生态环境，坚决维护国家海洋权益，建设海洋强国。

(二)全面促进资源节约。节约资源是保护生态环境的根本之策。要节约集约利用资源，推动资源利用方式根本转变，加强全过程节约管理，大幅降低能源、水、土地消耗强度，提高利用效率和效益。推动能源生产和消费革命，控制能源消费总量，加强节能降耗，支持节能低碳产业和新能源、可再生能源发展，确保国家能源安全。加强水源地保护和用水总量管理，推进水循环利用，建设节水型社会。严守耕地保护红线，严格土地用途管制。加强矿产资源勘查、保护、合理开发。发展循环经济，促进生产、流通、消费过程的减量化、再利用、资源化。

(三)加大自然生态系统和环境保护力度。良好生态环境是人和社持续发展的根本基础。要实施重大生态修复工程，增强生态产品生产能力，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，扩大森林、湖泊、湿地面积，保护生物多样性。加快水利建设，增强城乡防洪抗旱排涝能力。加强防灾减灾体系建设，提高气象、地质、地震灾害防御能力。坚持预防为主、综合治理，以解决损害群众健康突出环境问题为重点，强化水、大气、土壤等污染防治。坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则，同国际社会一道积极应对全球气候变化。

(四)加强生态文明制度建设。保护生态环境必须依靠制度。要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。建立国土空间开发保护制度，完善最严格的耕地保护制度、水资源管理制度、环境保护制度。深化资源性产品价格和税费改革，建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。积极开展节能量、碳排放权、排污权、水权交易试点。加强环境监管，健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度。加强生态文明宣传教育，增强全民节约意识、环保意识、生态意识，形成合理消费的社会风尚，营造爱护生态环境的良好风气。

我们一定要更加自觉地珍爱自然，更加积极地保护生态，努力走向社会主义生态文明新时代。

## 九、加快推进国防和军队现代化



建设与我国国际地位相称、与国家安全和发展利益相适应的巩固国防和强大军队，是我国现代化建设的战略任务。我国面临的生存安全问题和国家安全问题、传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织，要求国防和军队现代化建设有一个大的发展。必须坚持以国家核心安全需求为导向，统筹经济建设和国防建设，按照国防和军队现代化建设“三步走”战略构想，加紧完成机械化和信息化建设双重历史任务，力争到二〇二〇年基本实现机械化，信息化建设取得重大进展。

国防和军队现代化建设，必须以毛泽东军事思想、邓小平新时期军队建设思想、江泽民国防和军队建设思想、党关于新形势下国防和军队建设思想为指导。要适应国家发展战略和安全战略新要求，着眼全面履行新世纪新阶段军队历史使命，贯彻新时期积极防御军事战略方针，与时俱进加强军事战略指导，高度关注海洋、太空、网络空间安全，积极运筹和平时军事力量运用，不断拓展和深化军事斗争准备，提高以打赢信息化条件下局部战争能力为核心的完成多样化军事任务能力。

坚持以推动国防和军队建设科学发展为主题，以加快转变战斗力生成模式为主线，全面加强军队革命化现代化正规化建设。毫不动摇坚持党对军队的绝对领导，坚持不懈用中国特色社会主义理论体系武装全军，持续培育当代革命军人核心价值观，大力发展先进军事文化，永葆人民军队性质、本色、作风。坚定不移把信息化作为军队现代化建设发展方向，推动信息化建设加速发展。加强高新技术武器装备建设，加快全面建设现代后勤，培养大批高素质新型军事人才，深入开展信息化条件下军事训练，增强基于信息系统的体系作战能力。加大依法治军、从严治军力度，推动正规化建设向更高水平发展。

紧跟世界新军事革命加速发展的潮流，积极稳妥进行国防和军队改革，推动中国特色军事变革深入发展。坚持以创新发展军事理论为先导，着力提高国防科技工业自主创新能力，深入推进军队组织形态现代化，构建中国特色现代军事力量体系。

坚持走中国特色军民融合式发展路子，坚持富国和强军相统一，加强军民融合式发展战略规划、体制机制建设、法规建设。加快建设现代化武装警察力量。增强全民国防观念，提高国防动员和后备力量建设质量。巩固和发展军政军民团结。

中国奉行防御性的国防政策，加强国防建设的目的是维护国家主权、安全、领土完整，保障国家和平发展。中国军队始终是维护世界和平的坚定力量，将一如既

往同各国加强军事合作、增进军事互信，参与地区和国际安全事务，在国际政治和安全领域发挥积极作用。

#### 十、丰富“一国两制”实践和推进祖国统一

香港、澳门回归以来，走上了同祖国内地优势互补、共同发展的宽广道路，“一国两制”实践取得举世公认的成功。中央政府对香港、澳门实行的各项方针政策，根本宗旨是维护国家主权、安全、发展利益，保持香港、澳门长期繁荣稳定。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，必须把坚持一国原则和尊重两制差异、维护中央权力和保障特别行政区高度自治权、发挥祖国内地坚强后盾作用和提高港澳自身竞争力有机结合起来，任何时候都不能偏废。

中央政府将严格依照基本法办事，完善与基本法实施相关的制度和机制，坚定支持特别行政区行政长官和政府依法施政，带领香港、澳门各界人士集中精力发展经济、切实有效改善民生、循序渐进推进民主、包容共济促进和谐，深化内地与香港、澳门经贸关系，推进各领域交流合作，促进香港同胞、澳门同胞在爱国爱港、爱国爱澳旗帜下的大团结，防范和遏制外部势力干预港澳事务。

我们坚信，香港同胞、澳门同胞不仅有智慧、有能力、有办法把特别行政区管理好、建设好，也一定能在国家事务中发挥积极作用，同全国各族人民一道共享做中国人的尊严和荣耀。

解决台湾问题、实现祖国完全统一，是不可阻挡的历史进程。和平统一最符合包括台湾同胞在内的中华民族的根本利益。实现和平统一首先要确保两岸关系和平发展。必须坚持“和平统一、一国两制”方针，坚持发展两岸关系、推进祖国和平统一进程的八项主张，全面贯彻两岸关系和平发展重要思想，巩固和深化两岸关系和平发展的政治、经济、文化、社会基础，为和平统一创造更充分的条件。

我们要始终坚持一个中国原则。大陆和台湾虽然尚未统一，但两岸同属一个中国的事实从未改变，国家领土和主权从未分割、也不容分割。两岸双方应恪守反对“台独”、坚持“九二共识”的共同立场，增进维护一个中国框架的共同认知，在此基础上求同存异。对台湾任何政党，只要不主张“台独”、认同一个中国，我们都愿意同他们交往、对话、合作。

我们要持续推进两岸交流合作。深化经济合作，厚植共同利益。扩大文化交流，

增强民族认同。密切人民往来，融洽同胞感情。促进平等协商，加强制度建设。希望双方共同努力，探讨国家尚未统一特殊情况下的两岸政治关系，作出合情合理安排；商谈建立两岸军事安全互信机制，稳定台海局势；协商达成两岸和平协议，开创两岸关系和平发展新前景。

我们要努力促进两岸同胞团结奋斗。两岸同胞同属中华民族，是血脉相连的命运共同体，理应相互关爱信赖，共同推进两岸关系，共同享有发展成果。凡是有助于增进两岸同胞共同福祉的事情，我们都会尽最大努力做好。我们要切实保护台湾同胞权益，团结台湾同胞维护好、建设好中华民族共同家园。

我们坚决反对“台独”分裂图谋。中国人民绝不允许任何人任何势力以任何方式把台湾从祖国分割出去。“台独”分裂行径损害两岸同胞共同利益，必然走向彻底失败。

全体中华儿女携手努力，就一定能在同心实现中华民族伟大复兴进程中完成祖国统一大业。

#### 十一、继续促进人类和平与发展的崇高事业

当今世界正在发生深刻复杂变化，和平与发展仍然是时代主题。世界多极化、经济全球化深入发展，文化多样化、社会信息化持续推进，科技革命孕育新突破，全球合作向多层次全方位拓展，新兴市场国家和发展中国家整体实力增强，国际力量对比朝着有利于维护世界和平方向发展，保持国际形势总体稳定具备更多有利条件。

同时，世界仍然很不安宁。国际金融危机影响深远，世界经济增长不稳定不确定因素增多，全球发展不平衡加剧，霸权主义、强权政治和新干涉主义有所上升，局部动荡频繁发生，粮食安全、能源资源安全、网络安全等全球性问题更加突出。

人类只有一个地球，各国共处一个世界。历史昭示我们，弱肉强食不是人类共存之道，穷兵黩武无法带来美好世界。要和平不要战争，要发展不要贫穷，要合作不要对抗，推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界，是各国人民共同愿望。

我们主张，在国际关系中弘扬平等互信、包容互鉴、合作共赢的精神，共同维护国际公平正义。平等互信，就是要遵循联合国宪章宗旨和原则，坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等，推动国际关系民主化，尊重主权，共享安全，维护世界

和平稳定。包容互鉴，就是要尊重世界文明多样性、发展道路多样化，尊重和维护各国人民自主选择社会制度和发展道路的权利，相互借鉴，取长补短，推动人类文明进步。合作共赢，就是要倡导人类命运共同体意识，在追求本国利益时兼顾他国合理关切，在谋求本国发展中促进各国共同发展，建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系，同舟共济，权责共担，增进人类共同利益。

中国将继续高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，坚定不移致力于维护世界和平、促进共同发展。

中国将始终不渝走和平发展道路，坚定奉行独立自主的和平外交政策。我们坚决维护国家主权、安全、发展利益，决不会屈服于任何外来压力。我们根据事情本身的是非曲直决定自己的立场和政策，秉持公道，伸张正义。中国主张和平解决国际争端和热点问题，反对动辄诉诸武力或以武力相威胁，反对颠覆别国合法政权，反对一切形式的恐怖主义。中国反对各种形式的霸权主义和强权政治，不干涉别国内政，永远不称霸，永远不搞扩张。中国将坚持把中国人民利益同各国人民共同利益结合起来，以更加积极的姿态参与国际事务，发挥负责任大国作用，共同应对全球性挑战。

中国将始终不渝奉行互利共赢的开放战略，通过深化合作促进世界经济强劲、可持续、平衡增长。中国致力于缩小南北差距，支持发展中国家增强自主发展能力。中国将加强同主要经济体宏观经济政策协调，通过协商妥善解决经贸摩擦。中国坚持权利和义务相平衡，积极参与全球经济治理，推动贸易和投资自由化便利化，反对各种形式的保护主义。

中国坚持在和平共处五项原则基础上全面发展同各国的友好合作。我们将改善和发展同发达国家关系，拓宽合作领域，妥善处理分歧，推动建立长期稳定健康发展的新型大国关系。我们将坚持与邻为善、以邻为伴，巩固睦邻友好，深化互利合作，努力使自身发展更好惠及周边国家。我们将加强同广大发展中国家的团结合作，共同维护发展中国家正当权益，支持扩大发展中国家在国际事务中的代表性和发言权，永远做发展中国家的可靠朋友和真诚伙伴。我们将积极参与多边事务，支持联合国、二十国集团、上海合作组织、金砖国家等发挥积极作用，推动国际秩序和国际体系朝着公正合理的方向发展。我们将扎实推进公共外交和人文交流，维护我国

海外合法权益。我们将开展同各国政党和政治组织的友好往来，加强人大、政协、地方、民间团体的对外交流，夯实国家关系发展社会基础。

中国人民热爱和平、渴望发展，愿同各国人民一道为人类和平与发展的崇高事业而不懈努力。

## 十二、全面提高党的建设科学化水平

我们党担负着团结带领人民全面建成小康社会、推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的重任。党坚强有力，党同人民保持血肉联系，国家就繁荣稳定，人民就幸福安康。形势的发展、事业的开拓、人民的期待，都要求我们以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程，全面提高党的建设科学化水平。

全党必须牢记，只有植根人民、造福人民，党才能始终立于不败之地；只有居安思危、勇于进取，党才能始终走在时代前列。新形势下，党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验是长期的、复杂的、严峻的，精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险更加尖锐地摆在全党面前。不断提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力，是党巩固执政地位、实现执政使命必须解决好的重大课题。全党要增强紧迫感和责任感，牢牢把握加强党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设这条主线，坚持解放思想、改革创新，坚持党要管党、从严治党，全面加强党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设，增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

(一)坚定理想信念，坚守共产党人精神追求。对马克思主义的信仰，对社会主义和共产主义的信念，是共产党人的政治灵魂，是共产党人经受住任何考验的精神支柱。要抓好思想理论建设这个根本，学习马克思列宁主义、毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系，深入学习实践科学发展观，推进学习型党组织创建，教育引导党员、干部矢志不渝为中国特色社会主义共同理想而奋斗。抓好党性教育这个核心，学习党的历史，深刻认识党的两个历史问题决议总结的经验教训，弘扬党的优良传统和作风，教育引导党员、干部牢固树立正确的世界观、权力观、事业观，坚定政治立场，明辨大是大非。抓好道德建设这个基础，教育引导党员、干部模范践行社

会主义荣辱观，讲党性、重品行、作表率，做社会主义道德的示范者、诚信风尚的引领者、公平正义的维护者，以实际行动彰显共产党人的人格力量。

(二)坚持以人为本、执政为民，始终保持党同人民群众的血肉联系。为人民服务是党的根本宗旨，以人为本、执政为民是检验党一切执政活动的最高标准。任何时候都要把人民利益放在第一位，始终与人民心连心、同呼吸、共命运，始终依靠人民推动历史前进。围绕保持党的先进性和纯洁性，在全党深入开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动，着力解决人民群众反映强烈的突出问题，提高做好新形势下群众工作的能力。完善党员干部直接联系群众制度。坚持问政于民、问需于民、问计于民，从人民伟大实践中汲取智慧和力量。坚持实干富民、实干兴邦，敢于开拓，勇于担当，多干让人民满意的好事实事。坚持艰苦奋斗、勤俭节约，下决心改进文风会风，着力整治庸懒散奢等不良风气，坚决克服形式主义、官僚主义，以优良党风凝聚党心民心、带动政风民风。支持工会、共青团、妇联等人民团体充分发挥桥梁纽带作用，更好反映群众呼声，维护群众合法权益。

(三)积极发展党内民主，增强党的创造活力。党内民主是党的生命。要坚持民主集中制，健全党内民主制度体系，以党内民主带动人民民主。保障党员主体地位，健全党员民主权利保障制度，开展批评和自我批评，营造党内民主平等的同志关系、民主讨论的政治氛围、民主监督的制度环境，落实党员知情权、参与权、选举权、监督权。完善党的代表大会制度，提高工人、农民代表比例，落实和完善党的代表大会代表任期制，试行乡镇党代会年会制，深化县(市、区)党代会常任制试点，实行党代会代表提案制。完善党内选举制度，规范差额提名、差额选举，形成充分体现选举人意志的程序和环境。强化全委会决策和监督作用，完善常委会议事规则和决策程序，完善地方党委讨论决定重大问题和任用重要干部票决制。扩大党内基层民主，完善党员定期评议基层党组织领导班子等制度，推行党员旁听基层党委会议、党代会代表列席同级党委有关会议等做法，增强党内生活原则性和透明度。

(四)深化干部人事制度改革，建设高素质执政骨干队伍。坚持和发展中国特色社会主义，关键在于建设一支政治坚定、能力过硬、作风优良、奋发有为的执政骨干队伍。要坚持党管干部原则，坚持五湖四海、任人唯贤，坚持德才兼备、以德为先，坚持注重实绩、群众公认，深化干部人事制度改革，使各方面优秀干部充分涌现、

各尽其能、才尽其用。全面准确贯彻民主、公开、竞争、择优方针，扩大干部工作民主，提高民主质量，完善竞争性选拔干部方式，提高选人用人公信度，不让老实人吃亏，不让投机钻营者得利。完善干部考核评价机制，促进领导干部树立正确政绩观。健全干部管理体制，从严管理监督干部，加强党政正职、关键岗位干部培养选拔，完善公务员制度。优化领导班子配备和干部队伍结构，注重从基层一线培养选拔干部，拓宽社会优秀人才进入党政干部队伍渠道。推进国有企业和事业单位人事制度改革。加强和改进干部教育培训，提高干部素质和能力。加大培养选拔优秀年轻干部力度，重视培养选拔女干部和少数民族干部，鼓励年轻干部到基层和艰苦地区锻炼成长。全面做好离退休干部工作。

(五)坚持党管人才原则，把各方面优秀人才集聚到党和国家事业中来。广开进贤之路，广纳天下英才，是保证党和人民事业发展的根本之举。要尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造，加快确立人才优先发展战略布局，造就规模宏大、素质优良的人才队伍，推动我国由人才大国迈向人才强国。统筹推进各类人才队伍建设，实施重大人才工程，加大创新创业人才培养支持力度，重视实用人才培养，引导人才向科研生产一线流动。充分开发利用国内国际人才资源，积极引进和用好海外人才。加快人才发展体制机制改革和政策创新，建立国家荣誉制度，形成激发人才创造活力、具有国际竞争力的人才制度优势，开创人人皆可成才、人人尽展其才的生动局面。

(六)创新基层党建工作，夯实党执政的组织基础。党的基层组织是团结带领群众贯彻党的理论和路线方针政策、落实党的任务的战斗堡垒。要落实党建工作责任制，强化农村、城市社区党组织建设，加大非公有制经济组织、社会组织党建工作力度，全面推进各领域基层党建工作，扩大党组织和党的工作覆盖面，充分发挥推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用，以党的基层组织建设带动其他各类基层组织建设。健全党的基层组织体系，加强基层党组织带头人队伍建设，加强城乡基层党建资源整合，建立稳定的经费保障制度。以服务群众、做群众工作为主要任务，加强基层服务型党组织建设。以增强党性、提高素质为重点，加强和改进党员队伍教育管理，健全党员立足岗位创先争优长效机制，推动广大党员发挥先锋模范作用。严格党内组织生活，健全党员党性定期分析、民主评议等制度。改进对流动党员的

教育、管理、服务。提高发展党员质量，重视从青年工人、农民、知识分子中发展党员。健全党员能进能出机制，优化党员队伍结构。

(七)坚定不移反对腐败，永葆共产党人清正廉洁的政治本色。反对腐败、建设廉洁政治，是党一贯坚持的鲜明政治立场，是人民关注的重大政治问题。这个问题解决不好，就会对党造成致命伤害，甚至亡党亡国。反腐倡廉必须常抓不懈，拒腐防变必须警钟长鸣。要坚持中国特色反腐倡廉道路，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方针，全面推进惩治和预防腐败体系建设，做到干部清正、政府清廉、政治清明。加强反腐倡廉教育和廉政文化建设。各级领导干部特别是高级干部必须自觉遵守廉政准则，严格执行领导干部重大事项报告制度，既严于律己，又加强对亲属和身边工作人员的教育和约束，决不允许搞特权。严格规范权力行使，加强对领导干部特别是主要领导干部行使权力的监督。深化重点领域和关键环节改革，健全反腐败法律制度，防控廉政风险，防止利益冲突，更加科学有效地防治腐败。加强反腐败国际合作。严格执行党风廉政建设责任制。健全纪检监察体制，完善派驻机构统一管理，更好发挥巡视制度监督作用。始终保持惩治腐败高压态势，坚决查处大案要案，着力解决发生在群众身边的腐败问题。不管涉及什么人，不论权力大小、职位高低，只要触犯党纪国法，都要严惩不贷。

(八)严明党的纪律，自觉维护党的集中统一。党的集中统一是党的力量所在，是实现经济社会发展、民族团结进步、国家长治久安的根本保证。党面临的形势越复杂，肩负的任务越艰巨，就越要加强党的纪律建设，越要维护党的集中统一。各级党组织和广大党员、干部特别是主要领导干部一定要自觉遵守党章，自觉按照党的组织原则和党内政治生活准则办事，任何人都不能凌驾于组织之上。要坚决维护中央权威，在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，坚决贯彻党的理论和路线方针政策，保证中央政令畅通，决不允许“上有政策、下有对策”，决不允许有令不行、有禁不止。加强监督检查，严肃党的纪律特别是政治纪律，对违反纪律的行为必须严肃处理，切实做到纪律面前人人平等、遵守纪律没有特权、执行纪律没有例外，形成全党上下步调一致、奋发进取的强大力量。

同志们!在中国特色社会主义道路上实现中华民族伟大复兴，寄托着无数仁人志士、革命先烈的理想和夙愿。在长期艰苦卓绝的奋斗中，我们党紧紧依靠人民，付



出了最大牺牲，书写了感天动地的壮丽史诗，不可逆转地结束了近代以后中国内忧外患、积贫积弱的悲惨命运，不可逆转地开启了中华民族不断发展壮大、走向伟大复兴的历史进军，使具有五千多年文明历史的中华民族以崭新的姿态屹立于世界民族之林。在新的征程上，我们的责任更大、担子更重，必须以更加坚定的信念、更加顽强的努力，继续实现推进现代化建设、完成祖国统一、维护世界和平与促进共同发展这三大历史任务。

面对人民的信任和重托，面对新的历史条件和考验，全党必须增强忧患意识，谦虚谨慎，戒骄戒躁，始终保持清醒头脑；必须增强创新意识，坚持真理，修正错误，始终保持奋发有为的精神状态；必须增强宗旨意识，相信群众，依靠群众，始终把人民放在心中最高位置；必须增强使命意识，求真务实，艰苦奋斗，始终保持共产党人的政治本色。

中国特色社会主义事业是面向未来的事业，需要一代又一代有志青年接续奋斗。全党都要关注青年、关心青年、关爱青年，倾听青年心声，鼓励青年成长，支持青年创业。广大青年要积极响应党的号召，树立正确的世界观、人生观、价值观，永远热爱我们伟大的祖国，永远热爱我们伟大的人民，永远热爱我们伟大的中华民族，在投身中国特色社会主义伟大事业中，让青春焕发出绚丽的光彩。

中国特色社会主义事业需要全体中华儿女万众一心、团结奋斗。团结就是大局，团结就是力量。全党同志要用坚强的党性保证团结，用共同的事业促进团结，自觉维护全党的团结统一，巩固全国各族人民大团结，加强海内外中华儿女大团结，促进中国人民同世界各国人民大团结。

让我们高举中国特色社会主义伟大旗帜，更加紧密地团结在党中央周围，为全面建成小康社会而奋斗，不断夺取中国特色社会主义新胜利，共同创造中国人民和中华民族更加幸福美好的未来。

### **中国共产党第十八次全国代表大会关于《中国共产党章程(修正案)》的决议**

**(二〇一二年十一月十四日中国共产党第十八次全国代表大会通过)**

中国共产党第十八次全国代表大会审议并一致通过十七届中央委员会提出的《中国共产党章程(修正案)》，决定这一修正案自通过之日起生效。

大会认为，十六大以来，以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人，坚持以邓

小平理论和“三个代表”重要思想为指导，根据新的发展要求，深刻认识和回答了新形势下实现什么样的发展、怎样发展等重大问题，形成了以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观。科学发展观，是同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想一脉相承又与时俱进的科学理论，是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现，是马克思主义中国化最新成果，是中国共产党集体智慧的结晶，是党必须长期坚持的指导思想。大会一致同意在党章中把科学发展观同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想一道确立为党的行动指南。大会要求全党同志更加深入地学习科学发展观，进一步增强贯彻落实科学发展观的自觉性和坚定性，不断完善贯彻落实科学发展观的体制机制，把科学发展观贯彻到我国现代化建设全过程、体现到党的建设各方面。

大会认为，中国特色社会主义道路，中国特色社会主义理论体系，中国特色社会主义制度，是党和人民长期奋斗、创造、积累的根本成就。全面建成小康社会，加快推进社会主义现代化，实现中华民族伟大复兴，必须坚定不移走中国特色社会主义道路。把中国特色社会主义制度同中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系一道写入党章，有利于全党深化对中国特色社会主义的认识、全面把握中国特色社会主义的内涵。大会强调，全党同志要倍加珍惜、长期坚持和不断发展党历经艰辛开创的这条道路、这个理论体系、这个制度，坚定道路自信、理论自信、制度自信，奋力夺取中国特色社会主义新胜利。

大会认为，建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。必须把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。大会同意将生态文明建设写入党章并作出阐述，使中国特色社会主义事业总体布局更加完善，使生态文明建设的战略地位更加明确，有利于全面推进中国特色社会主义事业。促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，是我国经济社会发展面临的重大课题，是全面建成小康社会的一项重大战略举措；发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，完善中国特色社会主义法律体系，是坚持走中国特色社会主义政治发展道路、积极稳妥推进政治体制改革、加强社会主义法治国家建设的客观需要；建设社会主义文化强国，加强社会

主义核心价值体系建设，是推动社会主义文化大发展大繁荣、提高国家文化软实力的必然要求；构建社会主义和谐社会，必须保障和改善民生，使发展成果更多更公平惠及全体人民，加强和创新社会管理。将这些内容写入党章，丰富了社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的内容，对全党同志更加自觉、更加坚定地贯彻党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求，全面推进社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化、社会主义和谐社会、社会主义生态文明建设，团结带领全国各族人民不断夺取中国特色社会主义新胜利具有十分重要的作用。

大会认为，改革开放是强国之路，是新时期最鲜明的特点。我国过去三十多年的快速发展靠的是改革开放，未来发展也必须坚定不移依靠改革开放。只有改革开放，才能发展中国、发展社会主义、发展马克思主义。把这方面内容写入党章，有利于全党更加深刻地认识坚持改革开放的重大意义，更加自觉、更加坚定地推进改革开放。

大会认为，十七大以来，随着党的建设实践发展，我们党对马克思主义执政党建设规律的认识不断深化，正视党面临的考验和风险，重视加强党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设，整体推进党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设，全面提高党的建设科学化水平。根据实践发展，党的十八大提出建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党的新要求。适应新的形势，全党要用邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和党的基本路线统一思想、统一行动，切实做到求真务实，尊重党员主体地位，加强对主要领导干部的监督。大会同意把这些新成果、新认识、新要求充实到党章关于党的建设总体要求中，使党的建设的主线、总体布局、总体目标更加完善，有利于全面推进党的建设新的伟大工程。

大会认为，总结吸收近年来党的建设成功经验，并与总纲部分的修改相衔接，对党章部分条文作适当修改十分必要。认真学习马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观，是广大党员应尽的义务；积极创先争优，组织党员认真学习马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观，是党的基层组织的基本任务；选拔干部要按照德才兼备、

以德为先的原则，坚持五湖四海、任人唯贤；党要更加重视监督干部；党的各级领导干部要坚持原则，讲党性、重品行、作表率。把这些内容写入党章，有利于全党同志坚持党的指导思想、增强学习贯彻科学发展观的自觉性和坚定性；有利于更好坚持公道正派的用人作风、树立正确用人导向、提高选人用人公信度，促进干部健康成长；有利于推动干部队伍特别是主要领导干部进一步提高各方面素质，更好发挥表率作用。

大会要求，党的各级组织和全党同志高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、

“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，更好学习党章、遵守党章、贯彻党章、维护党章，坚持党要管党、从严治党，进一步加强党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设，以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程，全面提高党的建设科学化水平，坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗。

## **中共中央纪律检查委员会向党的第十八次全国代表大会的工作报告 (二〇一二年十一月十四日中国共产党第十八次全国代表大会通过)**

中国共产党第十七次全国代表大会以来，中央纪律检查委员会和各级纪律检查委员会在党中央的领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照党的十七大和十七届历次中央全会精神，全面履行党章赋予的职责，扎实推进党风廉政建设和反腐败工作，为党和国家事业发展提供了有力保障。现将五年来工作情况和今后工作建议，向党的第十八次全国代表大会报告如下，请予审查。

### **一、五年来党风廉政建设和反腐败工作回顾**

党的十七大以来的五年，是我们党带领人民在中国特色社会主义道路上奋勇前进的五年，是我们党经受住各种困难和风险考验、夺取全面建设小康社会新胜利的五年。面对风云变幻的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，以胡锦涛同志为总书记的党中央高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持和拓展中国特色社会主义道路，坚持和丰富中国特色社会主义理论体系，坚持和完善中国特色社会主义制

度，大力加强经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设。坚持以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程，继续加强党的执政能力建设和先进性建设，作出加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定，在全党开展深入学习实践科学发展观活动和创先争优活动，扎实推进党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设和制度建设。党中央的这些重大决策部署，有力地指导和推动了党风廉政建设和反腐败斗争的深入开展。

在党中央、国务院坚强领导下，各级党委、政府和纪检监察机关坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方针，严格执行党风廉政建设责任制，大力加强以保持党同人民群众血肉联系为重点的作风建设，大力加强以完善惩治和预防腐败体系为重点的反腐倡廉建设，认真落实建立健全惩治和预防腐败体系实施纲要及二〇〇八—二〇一二年工作规划，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争长期性、基础性工作，着力解决反腐倡廉建设中人民群众反映强烈的突出问题。经过全党全社会共同努力，党风廉政建设和反腐败工作方向更加明确、思路更加清晰、措施更加有力、成效更加明显，呈现良好发展态势。

(一)加大监督检查力度，推动中央重大决策部署贯彻落实。坚持把严格执行和维护党的纪律特别是政治纪律放在首位，加强政治纪律教育，严肃查处违反政治纪律的行为，坚决维护党的集中统一。把检查党的路线、方针、政策和中央重大决策部署贯彻执行情况作为重要职责，组织开展对中央关于加快转变经济发展方式决策部署、扩大内需促进经济增长政策落实情况的监督检查，开展对汶川特大地震等抗灾救灾和灾后恢复重建工作的监督检查，开展对中央关于西藏、新疆工作重大决策部署落实情况的监督检查，开展对北京奥运会、上海世博会、广州亚运会筹办运行工作的监督检查。同时，注重总结实践经验，健全规章制度，对中央重大决策部署贯彻执行情况监督检查长效机制初步形成。通过开展多种形式的监督检查，及时发现和纠正了工作中存在的问题，有效预防和减少了腐败现象的发生，有力推动了各项工作健康顺利开展，切实维护了中央权威，保证了中央政令畅通。

(二)扎实推进党的作风建设，进一步密切党同人民群众的血肉联系。把作风建设与保障和改善民生、加强和创新社会管理等紧密结合，着力解决党政机关和领导干部作风方面存在的突出问题。大力开展联系和服务群众各项工作，建立健全维护群

众权益机制和领导干部定期接访、下访、深入基层调研等制度。严肃组织人事工作纪律特别是换届纪律，防止和纠正选人用人上的不正之风，严厉整治跑官要官、买官卖官、拉票贿选和换届前突击提拔干部等问题。认真落实厉行节约要求，严格控制“三公”经费支出，坚决整治奢侈浪费等不良风气。许多地方和部门还结合实际开展作风建设年、治理庸懒散等专项活动。深入推进基层党风廉政建设，加强农村集体资金资产资源管理，建立健全村务监督机制，完善国有企业“三重一大”决策制度，着力解决高等学校在招生录取、建设工程、物资采购、科研经费等方面存在的突出问题，加强公共事业单位、城市社区党风廉政建设，进一步巩固党的执政基础。

(三)坚决查办违纪违法案件，维护党纪国法的严肃性。把查办案件放在突出位置，重点查办领导机关和领导干部中滥用职权、贪污贿赂、腐化堕落、失职渎职案件，涉案人员职级不高但数额巨大、影响恶劣的案件，以及发生在群众身边的腐败案件。二〇〇七年十一月至二〇一二年六月，全国纪检监察机关共立案六十四万三千七百五十九件，结案六十三万九千零六十八件，给予党纪政纪处分六十六万八千四百二十九人。涉嫌犯罪被移送司法机关处理二万四千五百八十四人。全国共查办商业贿赂案件八万一千三百九十一件，涉案金额二百二十二亿零三百万元。坚决查处了薄熙来、刘志军、许宗衡等一批重大违纪违法案件，表明了我们党反对腐败的坚强决心。建立健全防逃追逃追赃机制，协调有关部门成功将赖昌星等一批外逃的重大案件涉案人员缉捕归案。坚持依纪依法、安全文明办案，加强案件审理、申诉复查和案件监督管理工作，保障党员干部的合法权益。信访举报渠道更加畅通，查办案件组织协调机制更加健全。剖析违纪违法案件，建章立制，堵塞漏洞，查办案件治本功能进一步发挥。

(四)加强反腐倡廉宣传教育和廉洁自律工作，进一步规范领导干部从政行为。围绕社会主义核心价值体系建设，加强对领导干部的理想信念和宗旨教育、党性党风党纪教育、从政道德教育。广泛宣传反腐倡廉决策部署和成果经验，发布《中国的反腐败和廉政建设》白皮书。建立完善反腐倡廉网络舆情收集、研判、处置、引导机制。深入开展廉政文化创建活动，廉政文化的影响力不断扩大。修订颁布《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》并开展专项检查，重点整治领导干部违规收受礼金、违规多占和买卖住房、利用职权以委托理财等形式谋取不正当利益等问

题。颁布《关于领导干部报告个人有关事项的规定》、《关于对配偶子女均已移居国(境)外的国家工作人员加强管理的暂行规定》并组织开展申报工作。制定或修订农村基层干部廉洁履行职责、国有企业领导人员廉洁从业等规定，促进了领导干部廉洁自律。

(五)健全制约监督机制，促使领导干部正确行使权力。认真执行党内监督条例，落实述职述廉、谈话、诫勉、函询等制度。颁布实施《中国共产党巡视工作条例(试行)》及一系列配套文件，巡视领导体制、工作机制和制度不断健全，巡视监督网络初步形成，监督效能有新的提高。深入推进纪检监察派驻机构统一管理，派驻机构的监督作用进一步发挥。颁布实施《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，二〇一〇年以来全国共问责党政领导干部一万八千二百二十七人。加强对党政主要领导干部和国有企业领导人员的经济责任审计。积极稳妥推进党务公开，党的基层组织党务公开全面实行，党的地方组织党务公开联系点和县委权力公开透明运行试点工作稳步推进。政务公开力度加大，政务服务体系全面加强，财政预算决算和“三公”经费公开积极推行。司法公开、厂务公开、村(居)务公开和公共企事业单位办事公开深入开展。各项公开制度的实施和完善，提高了权力运行的透明度，为人民群众更好行使民主权利创造了条件。

(六)深化制度建设和改革创新，提高防治腐败工作水平。加强反腐败国家立法，出台刑法修正案(七)和修正案(八)，修改刑事诉讼法、行政监察法等法律，制定或修订《关于实行党风廉政建设责任制的规定》等党内法规，反腐倡廉法规制度体系基本形成。大力推进反腐倡廉改革创新，总结推广了一批典型经验，廉政风险防控全面推行，防止利益冲突试点、社会信用体系建设、制度廉洁性评估等工作取得积极进展。推进建设统一规范的公共资源交易市场，铁路、水利、交通运输等工程项目进入地方公共资源交易市场集中交易。深入推进行政审批制度改革，行政审批项目进一步减少和规范。干部人事制度和司法、财税、金融、投资、国有资产经营管理体制改革继续深化。国家预防腐败机构的职能作用进一步发挥。

(七)深入开展专项治理，解决反腐倡廉建设中群众反映强烈的突出问题。开展制止公款出国(境)旅游专项工作，加强因公出国(境)管理，全国党政干部因公出国(境)团组、人次和经费数大幅下降。开展工程建设领域突出问题专项治理，排查工

程建设项目四十二万五千一百个，查办违纪违法案件二万四千三百件。开展“小金库”专项治理，清理出“小金库”六万零七百二十二个，涉及金额三百一十五亿八千六百万万元。开展庆典、研讨会、论坛过多过滥问题专项治理，取消了一批活动，节约资金十二亿二千万元。开展公务用车问题专项治理，清理出违规车辆十九万九千六百辆。加大纠风工作力度，坚决纠正教育、医疗、征地拆迁、土地和矿产资源管理、食品药品安全、环境保护、安全生产、保障性住房建设和管理、执法司法等方面损害群众利益的行为，深入开展民主评议政风行风活动，切实维护人民群众合法权益，取得了良好社会效果。

(八)全面履行纪检监察两项职能，进一步强化行政监察工作。坚持和完善纪检监察合署办公体制，在做好党的纪律检查工作的同时，切实加强行政监察工作。全面开展执法监察、廉政监察和效能监察，加强对国家行政机关及其工作人员履行职责、依法行政、廉洁从政的监督。积极开展政府绩效管理工作，在部分国务院部门和地方政府进行试点。运用现代科技手段推进反腐倡廉工作，电子监察等工作深入进行。加强反腐败国际交流与合作，做好《联合国反腐败公约》履约相关工作，积极与有关国家和国际组织开展执法、司法合作。

(九)坚持严格要求、严格教育、严格管理、严格监督，加强纪检监察机关自身建设。始终把加强纪检监察机关自身建设作为基础性工程来抓，深入开展学习实践科学发展观活动、创先争优活动和“做党的忠诚卫士、当群众的贴心人”主题实践活动，制定和实施加强纪检监察干部队伍建设的意见，广泛宣传王瑛等先进典型，引导纪检监察干部做到对党和国家无限忠诚、对腐败分子和消极腐败现象坚决斗争、对广大干部和群众关心爱护、对自己和亲属严格要求。制定和落实关于加强地方县级纪检监察机关、乡镇纪检组织以及中央企业和中央金融机构、中央和国家机关纪检监察组织建设的意见，进一步夯实了纪检监察组织建设基础。推进学习型机关建设，纪检监察干部能力素质不断提高。明确提出并认真落实“监督者更要带头接受监督”的要求，严格执行各项纪律规定，纪检监察干部管理和监督得到加强。

五年来，党风廉政建设和反腐败斗争深入开展，惩治和预防腐败体系基本框架初步形成，反腐倡廉建设科学化水平不断提高，一些领域消极腐败现象滋生蔓延势头得到遏制，人民群众对反腐倡廉取得的成效给予肯定。同时也要清醒地看到，在



世情、国情、党情发生深刻变化的新形势下，我们党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验是长期的、复杂的、严峻的，精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险更加尖锐地摆在全党面前。当前，腐败现象在一些地方和部门仍然易发多发，有的案件涉案金额巨大、涉及人员众多，特别是高级干部中发生的腐败案件影响恶劣；腐败行为更加复杂化、隐蔽化，监督机制和预防腐败手段还不健全，揭露和查处难度加大；一些领导干部利用职权或职务影响，为配偶、子女、其他亲属和身边工作人员谋取非法利益问题突出；少数领导干部理想信念动摇，宗旨意识淡薄，缺乏艰苦奋斗精神，严重脱离群众，形式主义、官僚主义和铺张浪费问题比较严重；个别领导干部无视党纪国法，甚至严重违法乱纪。反腐倡廉工作还存在一些薄弱环节。坚决惩治和有效预防腐败，是一场关系党和国家前途命运的严重政治斗争。我们要正确认识反腐败斗争形势，坚持党的领导，坚持依靠人民群众，坚持中国特色反腐倡廉道路，充分发挥中国特色社会主义政治优势，坚定不移地把党风廉政建设和反腐败斗争引向深入。

## 二、党风廉政建设和反腐败工作的基本经验

党风廉政建设和反腐败工作的新发展新成效，是在以胡锦涛同志为总书记的党中央坚强领导下，在中国特色社会主义理论体系正确指导下，深入贯彻落实科学发展观取得的。党的十六大以来，胡锦涛同志多次发表重要讲话，先后十次出席中央纪委全会，深刻阐述了一系列反腐倡廉新要求新观点新论断：在反腐倡廉重要性方面，强调在和平建设时期，如果说有什么东西能够对党造成致命伤害的话，腐败就是很突出的一个；坚决惩治和有效预防腐败，关系人心向背和党的生死存亡，是党必须始终抓好的重大政治任务；必须从保持党的先进性和纯洁性的高度充分认识反腐倡廉建设的重要性和紧迫性。在反腐倡廉形势判断方面，深刻指出当前党风廉政建设和反腐败斗争的总体态势是，成效明显和问题突出并存，防治力度加大和腐败现象易发多发并存，群众对反腐败期望值不断上升和腐败现象短期内难以根治并存，反腐败斗争形势依然严峻、任务依然艰巨。在反腐倡廉方针原则方面，强调要把反腐倡廉建设放在更加突出的位置，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方针，在坚决惩治腐败的同时，更加注重治本，更加注重预防，更加注重制度建设，不断拓展从源头上防治腐败工作领域。在反腐倡廉工作思路方面，强调坚决惩治腐

败是我们党执政能力的重要体现，有效预防腐败更是我们党执政能力的重要标志；要以完善惩治和预防腐败体系为重点加强反腐倡廉建设，努力形成拒腐防变教育长效机制、反腐倡廉制度体系、权力运行监控机制；推进反腐倡廉理念思路、体制机制、工作内容、方式方法创新，不断提高反腐倡廉建设科学化水平。在反腐倡廉任务部署方面，强调党风廉政建设和反腐败工作是一项系统工程，重在建设、贵在落实，必须进一步抓好领导干部教育、监督和廉洁自律，抓好大案要案查处，抓好纠正损害群众利益不正之风，抓好反腐倡廉工作体制机制创新，把反腐倡廉寓于各项重要政策措施之中，从源头上预防和解决腐败问题。在反腐倡廉组织领导方面，强调坚持党的领导是加强反腐倡廉建设的根本政治保证，各级党委和政府要严格执行党风廉政建设责任制，切实担负起全面领导党风廉政建设和反腐败工作的政治责任，等等。这些重要思想是科学发展观的重要组成部分，进一步发展了马克思主义党的建设理论，丰富了中国特色反腐倡廉道路的内涵，为深入开展党风廉政建设和反腐败斗争指明了方向。

各级党委、政府和纪检监察机关认真贯彻落实党中央战略决策和工作部署，积极探索、勇于创新，深入推进党风廉政建设和反腐败工作，积累了宝贵经验。

第一，必须坚持以习近平中国特色社会主义理论体系为指导，深入贯彻落实科学发展观，确保党风廉政建设和反腐败斗争始终沿着正确方向前进。中国特色社会主义理论体系是包括邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观在内的科学理论，是指导党风廉政建设和反腐败斗争的强大思想武器。必须以科学理论为指导，深入贯彻落实科学发展观，紧紧围绕保障和推动经济社会发展这个第一要义，贯彻以人为本这个核心立场，按照全面协调可持续的基本要求和统筹兼顾的根本方法，深入研究新形势下党风廉政建设和反腐败斗争的特点和规律，科学判断形势，正确制定政策，推动反腐倡廉工作平稳有序深入开展，不断提高反腐倡廉建设科学化水平。

第二，必须坚持党要管党、从严治党，始终把党风廉政建设和反腐败斗争作为重大政治任务来抓。党执政时间越长，越是改革开放，越是发展社会主义市场经济，越要从严管党治党，坚决反对和防止腐败。必须着眼于保持党的先进性和纯洁性，加强对各级党组织和广大党员干部特别是领导干部的教育、管理和监督，始终保持惩治腐败高压态势，坚持党纪国法面前人人平等，不管涉及什么人，不论权力大小、

职位高低，只要触犯党纪国法，都要依纪依法严肃惩处。必须认真落实党风廉政建设责任制，坚持和完善反腐败领导体制和工作机制，进一步强化各级领导班子和领导干部管党治党的政治意识和政治责任，把反腐倡廉工作放在重要位置抓紧抓好。必须适应新形势新任务新要求，切实加强纪检监察机关领导班子和干部队伍建设，为深入推进反腐倡廉工作提供坚强的组织保证。

第三，必须坚持着眼于党和国家工作全局履行职责，为推动经济社会又好又快发展提供有力保障。围绕中心、服务大局，是推进党风廉政建设和反腐败工作的重要原则。必须把反腐倡廉工作放到经济社会发展全局和党的建设总体布局中来思考、谋划和推进，把加强对党的路线方针政策和中央重大决策部署执行情况的监督检查作为纪检监察机关首要职责，对党和国家的重大决策、重要工作、重大活动、重大事件及时跟进、积极参与，切实做好服务、监督、保障工作，确保中央决策部署落到实处和政令畅通。

第四，必须坚持把以人为本、执政为民贯彻落实到党风廉政建设和反腐败工作中，着力解决群众反映强烈的突出问题。以人为本、执政为民是我们党性质和宗旨的集中体现，是检验反腐倡廉工作成效的根本标准。必须以密切党同人民群众的血肉联系为重点，大力加强和改进党的作风建设，切实实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。必须顺应群众期待、回应社会关切，抓住反腐倡廉建设中群众反映强烈的突出问题，有针对性地开展专项治理，着力解决发生在群众身边的腐败问题，以反腐倡廉实际成效取信于民。

第五，必须坚持惩治和预防工作一起抓，整体推进以完善惩治和预防腐败体系为重点的反腐倡廉建设。惩治和预防是反腐倡廉工作相辅相成、相互促进的两个方面。必须坚持惩治于已然、防患于未然，既坚决查办违纪违法案件，又加大预防腐败工作力度，努力把腐败现象减少到最低程度。必须把构建惩治和预防腐败体系放在基础的、全局的、战略的地位，坚持阶段性任务与战略性目标相结合，统筹推进、重在建设，认真做好教育、制度、监督、改革、纠风、惩治等各方面工作，切实增强反腐倡廉建设的系统性、协调性、实效性。

第六，必须坚持完善权力制约监督机制，保证人民赋予的权力始终得到正确行使。建立健全权力制约监督机制是反腐倡廉建设的重要任务，也是防止权力滥用的

重要制度保证。必须按照决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的原则，把对权力的科学配置与对干部的有效监督结合起来，建立健全按照法定权限和程序行使权力的制约机制，推进权力公开透明运行。必须认真落实党内监督各项制度，健全党内民主监督机制，保障党员知情权、参与权、选举权、监督权。必须坚持党内监督与党外监督、专门机关监督与群众监督相结合，拓宽人民群众参与反腐倡廉建设的渠道，发挥舆论监督作用，增强监督合力。

第七，必须坚持以改革创新精神推进工作，始终保持反腐倡廉建设的生机和活力。改革创新是时代精神的核心，也是深入推进反腐倡廉工作的强大动力。必须把反腐倡廉工作与各项重要改革措施相结合，以重点领域和关键环节为突破口，通过深化改革最大限度地减少体制障碍和制度漏洞。必须注重反腐倡廉工作实践创新、理论创新、制度创新，总结推广基层和群众创造的有益做法和新鲜经验，加强现代科技手段尤其是信息技术的运用，努力提高有效防治腐败的能力。

这些基本经验，既是对反腐倡廉建设规律的深刻认识，也是深入推进党风廉政建设和反腐败斗争必须遵循的重要原则，我们要倍加珍惜并在新的实践中不断丰富、完善和发展。

### 三、进一步加强党风廉政建设和反腐败工作的建议

坚决反对腐败、建设廉洁政治，是我们党一贯坚持的鲜明政治立场，是人民关注的重大政治问题。在新的历史条件下，落实党要管党、从严治党的任务比以往任何时候都更为繁重、更为紧迫，全党同志一定要居安思危，增强忧患意识，深刻认识反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性，坚持反腐倡廉常抓不懈、拒腐防变警钟长鸣。当前和今后一个时期，我们要高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面履行党章赋予的职责，坚持围绕中心、服务大局，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方针，紧紧围绕党的先进性和纯洁性建设，着力加强以保持党同人民群众血肉联系为重点的作风建设，深入推进以完善惩治和预防腐败体系为重点的反腐倡廉建设，认真解决反腐倡廉建设中人民群众反映强烈的突出问题，坚定信心、加大力度，与时俱进、改革创新，进一步提高反腐倡廉建设科学化水平，做到干部清正、政府清廉、政治清明，为落实党的十八大作出的各项重大决策和战略部署提供有力保证。

(一)严明党的政治纪律，保证党的路线方针政策和重大决策部署的贯彻落实。

党面临的形势越复杂，肩负的任务越艰巨，就越要加强党的纪律建设。各级党组织和广大党员干部特别是主要领导干部一定要自觉遵守党章，自觉按照党的组织原则和党内政治生活准则办事。要准确把握和深入贯彻党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验，在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，坚决维护中央权威，保证中央政令畅通，决不允许公开发表同中央决定相违背的言论，决不允许搞“上有政策、下有对策”，决不允许有令不行、有禁不止。要坚持正确政治立场和政治方向，提高政治敏锐性和政治鉴别力，在重大问题上头脑清醒、旗帜鲜明，在关键时刻和重大事件中经得起考验，自觉维护党的形象，坚决反对自由主义，决不允许泄露党和国家秘密，决不允许参加各种非法组织和非法活动，决不允许编造和传播政治谣言。各级纪委要切实维护党的章程和其他党内法规，加强对政治纪律执行情况的监督检查，严肃查处违反政治纪律的行为，坚决维护党的集中统一。

要把学习贯彻党的十八大精神作为首要政治任务，加强监督检查，保证党中央作出的各项战略决策部署得到落实。紧紧围绕科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线，加强对中央关于经济社会发展重大决策部署执行情况的监督检查，确保各项目标任务落到实处。认真总结经验，建立健全监督检查长效机制，不断提高监督检查工作科学化、制度化、规范化水平。

(二)加强和改进党的作风建设，促使党员干部弘扬优良作风。

优良的党风是凝聚党心民心的强大力量。要按照党的十八大部署，围绕保持党的先进性和纯洁性，在全党深入开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动，着力解决人民群众反映强烈的突出问题，提高做好新形势下群众工作的能力。坚持群众路线，落实和完善服务群众、联系群众各项制度，建立健全党和政府主导的维护群众权益机制，坚决纠正领导干部脱离群众的行为。坚持求真务实，促使领导干部树立正确政绩观，反对形式主义和官僚主义，坚决制止搞劳民伤财的“形象工程”和沽名钓誉的“政绩工程”。坚持艰苦奋斗，厉行勤俭节约，下决心改进文风会风，严格控制楼堂馆所建设和“三公”经费支出，严肃整治公款大吃大喝、公款旅游等行为。坚持发扬民主，增强党内生活的原则性，认真开展批评和自我批评，克服好人主义，坚决抵制和纠正上下级之间和干部之间逢迎讨好、相互吹捧、搞“小

圈子”等庸俗作风。坚持开拓进取，教育督促党员干部敢于负责、勇于担当，更加奋发有为、兢兢业业地开展工作，着力整治庸懒奢侈等不良风气。

要以思想教育、完善制度、集中整顿、严肃纪律为抓手，督促党员干部加强理论学习，注重实践锻炼，增强党性修养。建立健全领导干部作风状况评价机制，把作风建设情况纳入党风廉政建设责任制考核范围，并将考核结果作为选拔任用干部的重要依据。加大对党政机关和领导干部作风方面突出问题的整顿力度，对作风不正、不负责任并造成严重后果的，要严肃处理。

(三)深化反腐倡廉教育和廉政文化建设，加强领导干部廉洁自律工作。

加强教育、增强党员干部拒腐防变能力，是防治腐败的重要基础。要牢牢把握社会主义核心价值体系这个兴国之魂，深入开展理想信念和宗旨教育、党性党风党纪教育、法制教育、诚信教育，加强党员领导干部从政道德教育，开展道德领域突出问题专项教育和治理。广大党员干部特别是各级领导干部要牢固树立正确的世界观、权力观、事业观，做践行社会主义荣辱观的模范。要深化示范教育、警示教育、岗位廉政教育，建立健全分层分类施教机制，着力增强教育的针对性和实效性。把廉政文化建设纳入社会主义文化建设总体布局，广泛深入开展廉政文化创建活动。将廉洁教育纳入国民教育体系，使廉洁价值理念深入人心。加强反腐倡廉宣传工作，发挥报刊、广播、电视等传统媒体和互联网、手机等新兴媒体的积极作用。

各级领导干部特别是高级干部必须自觉遵守廉政准则，既严于律己，又加强对亲属和身边工作人员的教育和约束，决不允许搞特权。坚决纠正领导干部违规收送礼金、有价证券、支付凭证、商业预付卡等问题。严格执行领导干部住房管理的有关规定，切实纠正党政机关和领导干部在集资建房、低价购房、多占住房等方面的违规违纪行为。严禁领导干部违反规定为配偶、子女及其他特定关系人在经商办企业等方面谋取利益。认真落实并不断完善领导干部报告个人有关事项制度、对配偶子女均已移居国(境)外的国家工作人员加强管理的有关规定。

(四)加大查办违纪违法案件工作力度，保持惩治腐败的高压态势。

查办违纪违法案件是纪检监察机关的重要职责，是推进党风廉政建设和反腐败斗争的重要任务。要坚持有案必查、有腐必惩，以对党和人民事业高度负责的态度，严肃查办违纪违法案件，严厉惩处腐败分子，决不姑息、决不手软。进一步突出办

案重点，严肃查办发生在领导机关和领导干部中滥用职权、贪污贿赂、腐化堕落、失职渎职案件，严重损害群众合法经济权益、政治权益和人身权利的案件。严肃查办发生在重点领域和关键环节的腐败案件。严肃查办商业贿赂案件，完善并严格执行惩处行贿行为的相关规定。深入研究新形势下违纪违法案件发生的特点和规律，健全腐败案件揭露、查处机制和查办案件组织协调机制，拓宽和畅通信访举报渠道，切实增强突破大案要案的能力。支持协调有关部门完善国(境)外办案合作和防逃追逃追赃机制。严格依纪依法、安全文明办案，保障被审查人员合法权益。加强对重大典型案件的剖析研究，发挥查办案件的治本功能。

(五)深化体制机制改革和制度创新，进一步拓宽从源头上防治腐败工作领域。

制度更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。要坚持把从严治党和依法治国结合起来，加强反腐败国家立法，健全反腐败法律制度。对现有的法规制度，过时的要及时废止，不完善的要适时修订完善，需要细化的要尽快制定实施细则，需要制定配套制度的要抓紧制定。结合制定落实惩治和预防腐败体系二〇一三--二〇一七年工作规划，建立健全反腐倡廉各项制度，不断完善内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的反腐倡廉制度体系。开展制度廉洁性评估，加强对制度执行情况的监督检查，建立健全制度执行监督和问责机制，严肃查处违反制度的行为，提高制度执行力。各级领导干部特别是高级干部要模范遵守国家法律和党的纪律，坚决同一切违法乱纪行为作斗争。

深化重点领域和关键环节改革，是从源头上防治腐败的根本举措。要继续深化社会主义市场经济体制改革，减少腐败现象滋生蔓延的土壤和条件。进一步简政放权，减少行政审批事项，规范审批程序和行为；推进财政预算决算公开，完善财政转移支付制度和国库集中收付制度；规范政府投资管理，完善工程建设项目招标投标制度；落实金融账户实名制，完善反洗钱防控工作机制，加快社会信用体系建设；完善国有资产监管体制机制，全面推进风险管理；深化现代市场体系建设，建立和完善统一规范的公共资源交易市场，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。继续深化干部人事制度改革，匡正选人用人风气。完善竞争性选拔干部方式，促进优秀人才脱颖而出和健康成长；完善体现科学发展观和正确政绩观要求的干部考核评价体系，有效发挥考核对干部的激励约束作用；加强对干部选拔任用工作的监督，

深入整治跑官要官、买官卖官、拉票贿选等问题，防止干部“带病上岗”、“带病提拔”，坚决遏制选人用人上的不正之风，不断提高选人用人公信度。继续深化司法体制改革，促进公正廉洁执法。深入推进司法公开，完善案件听证制度、人民陪审员和人民监督员制度；优化司法职权配置，健全执法监督管理、办案责任追究制度，规范执法司法行为；加强对司法活动的监督和保障，防止和纠正执法不严、司法不公、徇私枉法等问题。要深入推进廉政风险防控机制建设，建立健全防止利益冲突制度。注重运用现代科技手段防治腐败。发挥国家预防腐败机构职能作用。加强反腐败国际交流与合作，继续做好《联合国反腐败公约》履约相关工作。

#### (六)强化对权力的制约和监督，促进权力规范透明运行。

强化对权力的制约和监督是有效预防腐败的关键。要严格执行民主集中制，完善党委(党组)会议事规则和决策程序，坚决反对个人独断专行。认真落实党内监督条例，严格执行述职述廉、谈话、诫勉、询问、质询等制度，积极探索加强和改进监督的新途径新办法，切实加强对领导干部特别是主要领导干部行使权力的监督，加强对权力集中部门和资金、资源密集领域的监督。探索加强纪委对同级党委常委会成员进行有效监督的途径，加强纪检监察派驻机构对驻在部门领导班子及其成员的监督。进一步发挥巡视制度的监督作用，增强发现问题的能力，提高巡视工作质量，注重巡视成果运用。坚持做好对党政主要领导干部和国有企业领导人员的经济责任审计，加强对重点专项资金和重大投资项目的审计。完善党务公开、政务公开和各领域办事公开制度，合理分解和科学配置权力，推进权力运行公开化、规范化，形成比较完善的权力运行监控机制。深入开展执法监察、廉政监察和效能监察，推进政府绩效管理，建立健全问责制度和工作机制。坚持党内监督与党外监督相结合，进一步发挥人大监督、政府专门机关监督、政协民主监督、司法监督的作用；加强群众监督，尊重和保障群众的知情权、参与权、表达权、监督权，健全信访举报工作机制，让人民监督权力；加强舆论监督，支持新闻媒体开展科学监督、依法监督和建设性监督，及时处理和回应新闻媒体及网络舆情反映的问题。各级领导干部要正确对待群众监督和舆论监督，增强主动接受监督的自觉性。

#### (七)加强基层党风廉政建设，着力维护人民群众切身利益。

基层党风廉政建设关系群众切身利益，关系党的执政基础。要教育引导基层党



员干部增强党性观念和法治意识，严格按法律法规和政策办事。加强对基层党员干部的管理和监督，规范基层执法行为，切实解决发生在群众身边的腐败问题。坚持标本兼治、纠建并举，深入开展民主评议部门、行业风气和基层站所等工作，坚决纠正损害群众利益的不正之风。严格执行农村基层干部廉洁履行职责若干规定，完善农村集体资金资产管理以及村(居)委会集体决策和村民议事等制度，充分发挥村务监督委员会作用。落实国有企业“三重一大”决策制度和领导人员廉洁从业规定，加强对境外国有资产的监管。健全学校、医院等公共事业单位的管理制度，完善相关职业规范和监督制约机制。继续推进城市社区党风廉政建设，探索非公有制经济组织和社会组织防治腐败的有效途径和办法。

(八)严格执行党风廉政建设责任制，巩固和发展全党动手抓党风廉政建设和反腐败工作的良好局面。

党风廉政建设责任制是深入推进反腐倡廉工作的重要制度保障。要坚持和完善党委统一领导、党政齐抓共管、纪委组织协调、部门各负其责、依靠群众支持和参与的反腐败领导体制和工作机制，形成推进党风廉政建设和反腐败工作的强大合力。各级领导干部特别是主要领导干部要坚持原则、敢抓敢管，切实抓好职责范围内的反腐倡廉工作。坚持把党风廉政建设纳入领导班子、领导干部目标管理考核，完善考核机制，加大监督检查力度，强化考核结果运用。把执行党风廉政建设责任制与党政领导干部问责制结合起来，加大对违反责任制行为的追究力度。认真听取社会各方面意见和建议，进一步畅通群众参与反腐倡廉建设的渠道，发挥人民群众在反腐倡廉建设中的重要作用。

建设一支忠诚可靠、服务人民、刚正不阿、秉公执纪的纪检监察干部队伍，是新形势下开展党风廉政建设和反腐败斗争的重要组织保证。要抓住政治建设这个根本，引导广大纪检监察干部加强理论学习和党性修养，自觉用中国特色社会主义理论体系武装头脑、指导实践、推动工作。要抓住能力建设这个关键，加强调查研究，完善工作思路，改进方式方法，不断提高科学履职的能力和水平。要抓住组织建设这个基础，进一步健全纪检监察体制，加强各级纪检监察组织机构、领导班子和干部队伍建设，完善纪检监察机关内部机构设置，强化派驻机构统一管理，加强上级纪检监察机关对下级纪检监察机关的领导和工作指导。要抓住作风建设这个

重点，完善纪检监察干部职业道德规范，健全内部监督制约机制，引导广大纪检监察干部增强自觉接受监督意识，维护可亲、可信、可敬的良好形象。各级党委、政府要重视和支持纪检监察工作，关心和爱护纪检监察干部。

反腐倡廉使命光荣，责任重大。我们要高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，勇于进取，扎实工作，不断把党风廉政建设和反腐败斗争引向深入，为圆满完成党的十八大各项战略决策部署、实现全面建成小康社会的奋斗目标作出更大贡献！

### 人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标

(二〇一二年十一月十五日)

习近平

刚才，我们召开了中国共产党第十八届中央委员会第一次全体会议，选举产生了新一届中央领导机构，选举我为中央委员会总书记。我代表新一届中央领导机构成员感谢全党同志的信任，我们一定不负重托，不辱使命。

全党同志的重托，全国各族人民的期望，是对我们做好工作的巨大鼓舞，也是我们肩上的重大责任。

这个重大责任，就是对民族的责任。我们的民族是伟大的民族。在五千多年的文明发展历程中，中华民族为人类文明进步作出了不可磨灭的贡献。近代以后，我们的民族历经磨难，中华民族到了最危险的时候。自那时以来，为了实现中华民族伟大复兴，无数仁人志士奋起抗争，但一次又一次地失败了。中国共产党成立后，团结带领人民前仆后继、顽强奋斗，把贫穷落后的旧中国变成日益走向繁荣富强的新中国，中华民族伟大复兴展现出前所未有的光明前景。我们的责任，就是要团结带领全党全国各族人民，接过历史的接力棒，继续为实现中华民族伟大复兴而努力奋斗，使中华民族更加坚强有力地自立于世界民族之林，为人类作出新的更大的贡献。

这个重大责任，就是对人民的责任。我们的人民是伟大的人民。在漫长的历史进程中，中国人民依靠自己的勤劳、勇敢、智慧，开创了各民族和睦共处的美好家园，培育了历久弥新的优秀文化。我们的人民热爱生活，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，期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。人世间的一切幸福都需要靠辛勤的劳动来创造。我们的责任，就是要团结带领全党全国各族人民，继续解放思想，坚持改革开放，不断解放和发展社会生产力，努力解决群众的生产生活困难，坚定不移走共同富裕的道路。

这个重大责任，就是对党的责任。我们的党是全心全意为人民服务的政党。党领导人民已经取得举世瞩目的成就，我们完全有理由因此而自豪，但我们自豪而不自满，决不会躺在过去的功劳簿上。新形势下，我们党面临着许多严峻挑战，党内存在着许多亟待解决的问题。尤其是一些党员干部中发生的贪污腐败、脱离群众、形式主义、官僚主义等问题，必须下大气力解决。全党必须警醒起来。打铁还需自身硬。我们的责任，就是同全党同志一道，坚持党要管党、从严治党，切实解决自身存在的突出问题，切实改进工作作风，密切联系群众，使我们党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

人民是历史的创造者，群众才是真正的英雄。人民群众是我们力量的源泉。我们深深知道，每个人的力量是有限的，但只要我们万众一心、众志成城，就没有克服不了的困难；每个人的工作时间是有限的，但全心全意为人民服务是无限的。责任重于泰山，事业任重道远。我们一定要始终与人民心心相印、与人民同甘共苦、与人民团结奋斗，夙夜在公，勤勉工作，努力向历史、向人民交出一份合格的答卷。

### **紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义学习宣传贯彻党的十八大精神**

**(二〇一二年十一月十七日)**

**习近平**

党的十八大报告勾画了在新的历史条件下全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、夺取中国特色社会主义新胜利的宏伟蓝图，是我们党团结带领全国各族人民沿着中国特色社会主义道路继续前进、为全面建成小康社会而奋斗的政治宣言和行动纲领，为我们这一届中央领导集体的工作指明了方向。中央已经发出关于认真学习宣传贯彻党的十八大精神的通知，各级党委要按照通知要求，把学习宣传贯彻党的十八大精神引向深入。

党的十八大强调要高举中国特色社会主义伟大旗帜，强调中国特色社会主义是

党和人民九十多年奋斗、创造、积累的根本成就，必须倍加珍惜、始终坚持、不断发展，号召全党不懈探索和把握中国特色社会主义规律，永葆党的生机活力，永葆国家发展动力，奋力开拓中国特色社会主义更为广阔的发展前景。可以说，坚持和发展中国特色社会主义是贯穿党的十八大报告的一条主线。我们要紧紧抓住这条主线，把坚持和发展中国特色社会主义作为学习贯彻党的十八大精神的聚焦点、着力点、落脚点，只有这样，才能把党的十八大精神学得更加深入、领会得更加透彻、贯彻得更加自觉。

为什么我要强调这一点?这是因为，党和国家的长期实践充分证明，只有社会主义才能救中国，只有中国特色社会主义才能发展中国。只有高举中国特色社会主义伟大旗帜，我们才能团结带领全党全国各族人民，在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会，在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家，赢得中国人民和中华民族更加幸福美好的未来。

紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义学习宣传贯彻党的十八大精神，我体会，应该从理论和实践的结合上把握好以下几个方面。

第一，深刻领会中国特色社会主义是党和人民长期实践取得的根本成就。中国特色社会主义是改革开放新时期开创的，也是建立在我们党长期奋斗基础上的，是由我们党的几代中央领导集体团结带领全党全国人民历经千辛万苦、付出各种代价、接力探索取得的。我们党紧紧依靠人民，从根本上改变了中国人民和中华民族的前途命运，不可逆转地结束了近代以后中国内忧外患、积贫积弱的悲惨命运，不可逆转地开启了中华民族不断发展壮大、走向伟大复兴的历史进军，使具有五千多年文明历史的中华民族以崭新的姿态屹立于世界民族之林。

我们要永远铭记党的三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央为中国特色社会主义作出的历史性贡献。以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体，为新时期开创中国特色社会主义提供了宝贵经验、理论准备、物质基础。以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体，成功开创了中国特色社会主义。以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体，成功把中国特色社会主义推向二十一世纪。新世纪新阶段，以胡锦涛同志为总书记的党中央，成功在新的历史起点上坚持和发展了中国特色社会主义。可以看出，中国特色社会主义，承载着几代中国共

产党人的理想和探索，寄托着无数仁人志士的夙愿和期盼，凝聚着亿万人民的奋斗和牺牲，是近代以来中国社会发展的必然选择，是发展中国、稳定中国的必由之路。

实践充分证明，中国特色社会主义是中国共产党和中国人民团结的旗帜、奋进的旗帜、胜利的旗帜。我们要全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴，必须始终高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚定不移坚持和发展中国特色社会主义。党的十八大要求全党坚定对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信，其根本原因就在这里。

第二，深刻领会中国特色社会主义是由道路、理论体系、制度三位一体构成的。党的十八大阐明了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的科学内涵及其相互联系，强调：中国特色社会主义道路是实现途径，中国特色社会主义理论体系是行动指南，中国特色社会主义制度是根本保障，三者统一于中国特色社会主义伟大实践。这是中国特色社会主义的最鲜明特色。

这个概括告诉我们：中国特色社会主义是实践、理论、制度紧密结合的，既把成功的实践上升为理论，又以正确的理论指导新的实践，还把实践中已见成效的方针政策及时上升为党和国家的制度。所以，中国特色社会主义特就特在其道路、理论体系、制度上，特就特在其实现途径、行动指南、根本保障的内在联系上，特就特在这三者统一于中国特色社会主义伟大实践上。在当代中国，坚持和发展中国特色社会主义，就是真正坚持社会主义。

中国特色社会主义道路，是实现我国社会主义现代化的必由之路，是创造人民美好生活的必由之路。中国特色社会主义道路，既坚持以经济建设为中心，又全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设以及其他各方面建设；既坚持四项基本原则，又坚持改革开放；既不断解放和发展社会生产力，又逐步实现全体人民共同富裕、促进人的全面发展。

中国特色社会主义理论体系，是马克思主义中国化最新成果，包括邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，同马克思列宁主义、毛泽东思想是坚持、发展和继承、创新的关系。马克思列宁主义、毛泽东思想一定不能丢，丢了就丧失根本。同时，我们一定要以我国改革开放和现代化建设的实际问题、以我们正在做的事情为中心，着眼于马克思主义理论的运用，着眼于对实际问题的理论思考，着眼于新

的实践和新的的发展。在当代中国，坚持中国特色社会主义理论体系，就是真正坚持马克思主义。

中国特色社会主义制度，坚持把根本政治制度、基本政治制度同基本经济制度以及各方面体制机制等具体制度有机结合起来，坚持把国家层面民主制度同基层民主制度有机结合起来，坚持把党的领导、人民当家作主、依法治国有机结合起来，符合我国国情，集中体现了中国特色社会主义的特点和优势，是中国发展进步的根本制度保障。

应该看到，中国特色社会主义制度是特色鲜明、富有效率的，但还不是尽善尽美、成熟定型的。中国特色社会主义事业不断发展，中国特色社会主义制度也需要不断完善。邓小平同志一九九二年在视察南方重要谈话中指出：“恐怕再有三十年时间，我们才会各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。”党的十八大强调，要把制度建设摆在突出位置，充分发挥我国社会主义政治制度优越性。我们要坚持以实践基础上的理论创新推动制度创新，坚持和完善现有制度，从实际出发，及时制定一些新的制度，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型，为夺取中国特色社会主义新胜利提供更加有效的制度保障。

第三，深刻领会建设中国特色社会主义的总依据、总布局、总任务。党的十八大强调，建设中国特色社会主义，总依据是社会主义初级阶段，总布局是五位一体，总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴。这“三个总”的概括，高屋建瓴，提纲挈领，言简意赅。深刻领会和把握这个新概括，有助于我们深刻领会和把握中国特色社会主义的真谛和要义。

强调总依据，是因为社会主义初级阶段是当代中国的最大国情、最大实际。我们在任何情况下都要牢牢把握这个最大国情，推进任何方面的改革发展都要牢牢立足这个最大实际。不仅在经济建设中要始终立足初级阶段，而且在政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设中也要始终牢记初级阶段；不仅在经济总量低时要立足初级阶段，而且在经济总量提高后仍然要牢记初级阶段；不仅在谋划长远发展时要立足初级阶段，而且在日常工作中也要牢记初级阶段。党在社会主义初级阶段的基本路线是党和国家的生命线。我们在实践中要始终坚持“一个中心、两个基本点”不动摇，既不偏离“一个中心”，也不偏废“两个基本点”，把践行中国特色社会主义

共同理想和坚定共产主义远大理想统一起来，坚决抵制抛弃社会主义的各种错误主张，自觉纠正超越阶段的错误观念和政策措施。只有这样，才能真正做到既不妄自菲薄、也不妄自尊大，扎扎实实夺取中国特色社会主义新胜利。

强调总布局，是因为中国特色社会主义是全面发展的社会主义。我们要牢牢抓好党执政兴国的第一要务，始终代表中国先进生产力的发展要求，坚持以经济建设为中心，在经济不断发展的基础上，协调推进政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设以及其他各方面建设。随着我国经济社会发展不断深入，生态文明建设地位和作用日益凸显。党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总体布局，使生态文明建设的战略地位更加明确，有利于把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。这是我们党对社会主义建设规律在实践和认识上不断深化的重要成果。我们要按照这个总布局，促进现代化建设各方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调。

强调总任务，是因为我们党从成立那天起，就肩负着实现中华民族伟大复兴的历史使命。我们党领导人民进行革命建设改革，就是要让中国人民富裕起来，国家强盛起来，振兴伟大的中华民族。按照现代化建设“三步走”的战略部署，建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家，是我们党和国家在整个社会主义初级阶段的奋斗目标。我们党的庄严使命、改革开放的根本目的、我们国家的奋斗目标，都聚焦于这个总任务、归结于这个总任务。我们要紧紧扭住这个总任务，一代一代锲而不舍干下去。

我们党在不同历史时期，总是根据人民意愿和事业发展需要，提出富有感召力的奋斗目标，团结带领人民为之奋斗。党的十八大根据国内外形势新变化，顺应我国经济社会新发展和广大人民群众新期待，对全面建设小康社会目标进行了充实和完善，提出了更具明确政策导向、更加针对发展难题、更好顺应人民意愿的新要求。这些目标要求，与党的十六大提出的全面建设小康社会奋斗目标和党的十七大提出的实现全面建设小康社会奋斗目标新要求相衔接，也与中国特色社会主义事业总体布局相一致。全党全国要同心同德、埋头苦干，锐意创新、开拓进取，共同为实现党的十八大提出的全面建成小康社会和全面深化改革开放的目标而奋斗。

第四，深刻领会夺取中国特色社会主义新胜利的基本要求。党的十八大提出了

在新的历史条件下夺取中国特色社会主义新胜利必须牢牢把握的基本要求。这些基本要求是根据党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验，深刻总结六十多年来我国社会主义建设特别是中国特色社会主义建设实践提出的，是最本质的东西，是体现共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的东西，表明我们党对中国特色社会主义规律的认识达到了新水平。

党的十八大提出的基本要求，进一步回答了在新的历史征程上怎样才能夺取中国特色社会主义新胜利的基本问题。中国特色社会主义是亿万人民自己的事业，所以必须发挥人民主人翁精神，更好保证人民当家作主。解放和发展社会生产力是中国特色社会主义的根本任务，所以必须坚持以经济建设为中心，以科学发展为主题，实现以人为本、全面协调可持续发展的科学发展。改革开放是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路，所以必须始终把改革创新精神贯彻到治国理政各个环节，不断推进我国社会主义制度自我完善和发展。公平正义是中国特色社会主义的内在要求，所以必须在全体人民共同奋斗、经济社会发展的基础上，加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立社会公平保障体系。共同富裕是中国特色社会主义的根本原则，所以必须使发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着共同富裕方向稳步前进。社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，所以必须团结一切可以团结的力量，最大限度增加和谐因素，增强社会创造活力，确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。和平发展是中国特色社会主义的必然选择，所以必须坚持开放的发展、合作的发展、共赢的发展，扩大同各方利益汇合点，推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，所以必须加强和改善党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。

党的十八大提出的基本要求，是对当前我国经济社会发展中存在的突出问题、改革攻坚和加快转变经济发展方式面临的难点问题、干部群众普遍关注的热点问题的积极回应，是对我国进入全面建成小康社会决定性阶段改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军的正确指引。这些基本要求，既涉及生产力和生产关系、又涉及经济基础和上层建筑，既涉及中国特色社会主义伟大事业、又涉及党的建设新的伟大工程，同时还涉及统筹国内国际两个大局。党的十八大对各项工作的谋划和部署都是遵循和体现这些基本要求的。抓住了这些基本要求，就能更好凝聚力量、攻



坚克难，继续推动科学发展、促进社会和谐，继续改善人民生活、增进入民福祉，完成时代赋予的光荣而艰巨的任务。

第五，深刻领会确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。党的十八大强调，我们党肩负着团结带领人民全面建成小康社会、推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的重任。党坚强有力，党同人民保持血肉联系，国家就繁荣稳定，人民就幸福安康。形势的发展、事业的开拓、人民的期待，都要求我们以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程，全面提高党的建设科学化水平。治国必先治党，治党务必从严。为此，党的十八大提出了新形势下全面提高党的建设科学化水平的总要求和各项任务。全党要深刻学习领会、逐条贯彻落实。

党的十八大提出的党的建设总要求，既是着眼于继承和弘扬我们党九十多年来保持和发展马克思主义政党先进性的根本点提出来的，又是着眼于顺应和应对新形势下世情、国情、党情的新变化提出来的。这些年来，我们全面推进党的建设新的伟大工程，党的执政能力得到新的提高，党的先进性和纯洁性得到保持和发展，党的领导得到加强和改善。同时，与国内外形势发展变化相比，与党所承担的历史任务相比，党的领导水平和执政水平，党组织建设状况和党员干部素质、能力、作风都还有不小差距。特别是新形势下加强和改进党的建设面临“四大考验”、“四种危险”，落实党要管党、从严治党的任务比以往任何时候都更为繁重更为紧迫。全党要增强紧迫感和责任感，牢牢把握党的建设总要求，不断提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力，使我们党在世界形势深刻变化的历史进程中始终走在时代前列，在应对国内外各种风险和考验的历史进程中始终成为全国人民的主心骨，在坚持和发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强领导核心。

坚定理想信念，坚守共产党人精神追求，始终是共产党人安身立命的根本。对马克思主义的信仰，对社会主义和共产主义的信念，是共产党人的政治灵魂，是共产党人经受住任何考验的精神支柱。形象地说，理想信念就是共产党人精神上的“钙”，没有理想信念，理想信念不坚定，精神上就会“缺钙”，就会得“软骨病”。现实生活中，一些党员、干部出这样那样的问题，说到底就是信仰迷茫、精神迷失。全党要按照党的十八大部署，深入学习实践中国特色社会主义理论体系特别是科学发展观，讲党性、重品行、作表率，矢志不渝为实现中国特色社会主义共同理想而奋斗。

密切党群、干群关系，保持同人民群众的血肉联系，始终是我们党立于不败之地的根基。一个政党，一个政权，其前途和命运最终取决于人心向背。如果我们脱离群众、失去人民拥护和支持，最终也会走向失败。我们要适应新形势下群众工作的新特点新要求，深入做好组织群众、宣传群众、教育群众、服务群众工作，虚心向群众学习，诚心接受群众监督，始终植根人民、造福人民，始终保持党同人民群众的血肉联系，始终与人民心连心、同呼吸、共命运。要从人民伟大实践中汲取智慧和力量，办好顺民意、解民忧、惠民生的实事，纠正损害群众利益的行为。党的十八大提出，要在全党深入开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动。中央将对这项活动进行部署，各级党委要切实抓好落实，着力解决人民群众反映强烈的突出问题，保证活动取得实效。

反对腐败、建设廉洁政治，保持党的肌体健康，始终是我们党一贯坚持的鲜明政治立场。党风廉政建设，是广大干部群众始终关注的重大政治问题。“物必先腐，而后虫生。”近年来，一些国家因长期积累的矛盾导致民怨载道、社会动荡、政权垮台，其中贪污腐败就是一个很重要的原因。大量事实告诉我们，腐败问题越演越烈，最终必然会亡党亡国！我们要警醒啊！近年来我们党内发生的严重违纪违法案件，性质非常恶劣，政治影响极坏，令人触目惊心。各级党委要旗帜鲜明地反对腐败，更加科学有效地防治腐败，做到干部清正、政府清廉、政治清明，永葆共产党人清正廉洁的政治本色。各级领导干部特别是高级干部要自觉遵守廉政准则，既严于律己，又加强对亲属和身边工作人员的教育和约束，决不允许以权谋私，决不允许搞特权。对一切违反党纪国法的行为，都必须严惩不贷，决不能手软。

党的十八大强调指出，发展中国特色社会主义是一项长期的艰巨的历史任务，必须准备进行具有许多新的历史特点的伟大斗争。全党同志一定要以更加坚定的信念、更加顽强的努力，毫不动摇坚持、与时俱进发展中国特色社会主义，不断丰富中国特色社会主义的实践特色、理论特色、民族特色、时代特色，团结带领全国各族人民，努力实现全面建成小康社会各项目标任务，继续实现推进现代化建设、完成祖国统一、维护世界和平与促进共同发展这三大历史任务。这是我们这一代共产党人的历史重任，我们要为之付出全部智慧和力量。

## 中国梦，复兴路

(二〇一二年十一月二十九日)

习近平

《复兴之路》这个展览，回顾了中华民族的昨天，展示了中华民族的今天，宣示了中华民族的明天，给人以深刻教育和启示。中华民族的昨天，可以说是“雄关漫道真如铁”。近代以后，中华民族遭受的苦难之重、付出的牺牲之大，在世界历史上都是罕见的。但是，中国人民从不屈服，不断奋起抗争，终于掌握了自己的命运，开始了建设自己国家的伟大进程，充分展示了以爱国主义为核心的伟大民族精神。中华民族的今天，正可谓“人间正道是沧桑”。改革开放以来，我们总结历史经验，不断艰辛探索，终于找到了实现中华民族伟大复兴的正确道路，取得了举世瞩目的成果。这条道路就是中国特色社会主义。中华民族的明天，可以说是“长风破浪会有时”。经过鸦片战争以来一百七十多年的持续奋斗，中华民族伟大复兴展现出光明的前景。现在，我们比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标，比历史上任何时期都更有信心、有能力实现这个目标。

回首过去，全党同志必须牢记，落后就要挨打，发展才能自强。审视现在，全党同志必须牢记，道路决定命运，找到一条正确的道路多么不容易，我们必须坚定不移走下去。展望未来，全党同志必须牢记，要把蓝图变为现实，还有很长的路要走，需要我们付出长期艰苦的努力。

每个人都有理想和追求，都有自己的梦想。现在，大家都在讨论中国梦，我以为，实现中华民族伟大复兴，就是中华民族近代以来最伟大的梦想。这个梦想，凝聚了几代中国人的夙愿，体现了中华民族和中国人民的整体利益，是每一个中华儿女的共同期盼。历史告诉我们，每个人的前途命运都与国家和民族的前途命运紧密相连。国家好、民族好，大家才会好。实现中华民族伟大复兴是一项光荣而艰巨的事业，需要一代又一代中国人共同为之努力。空谈误国，实干兴邦。我们这一代共产党人一定要承前启后、继往开来，把我们的党建设好，团结全体中华儿女把我们国家建设好，把我们民族发展好，继续朝着中华民族伟大复兴的目标奋勇前进。

我坚信，到中国共产党成立一百年时全面建成小康社会的目标一定能实现，到新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家的目标一定能实

现，中华民族伟大复兴的梦想一定能实现。

## 在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话

(二〇一二年十二月四日)

习近平

同志们，朋友们：

一九八二年十二月四日，五届全国人大五次会议通过了《中华人民共和国宪法》。我国现行宪法公布施行至今已经三十年了。今天，我们在这里隆重集会，纪念这一具有重大历史意义和现实意义的事件，就是要保证宪法全面有效实施、推动全面贯彻党的十八大精神。

历史总能给人以深刻启示。回顾我国宪法制度发展历程，我们愈加感到，我国宪法同党和人民进行的艰苦奋斗和创造的辉煌成就紧密相连，同党和人民开辟的前进道路和积累的宝贵经验紧密相连。

我国现行宪法可以追溯到一九四九年具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》和一九五四年一届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法》。这些文献都以国家根本法的形式，确认了近代一百多年来中国人民为反对内外敌人、争取民族独立和人民自由幸福进行的英勇斗争，确认了中国共产党领导中国人民夺取新民主主义革命胜利、中国人民掌握国家权力的历史变革。

一九七八年，我们党召开具有重大历史意义的十一届三中全会，开启了改革开放历史新时期，发展社会主义民主、健全社会主义法制成为党和国家坚定不移的基本方针。就是在这次会议上，邓小平同志深刻指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”根据党的十一届三中全会确立的路线方针政策，总结我国社会主义建设正反两方面经验，深刻吸取十年“文化大革命”的沉痛教训，借鉴世界社会主义成败得失，适应我国改革开放和社会主义现代化建设、加强社会主义民主法制建设的新要求，我们制定了我国现行宪法。同时，宪法只有不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果，才能具有持久生命力。一九八八年、一九九三年、一九九九年、二〇〇四年，全国人大分别对我国宪法个别条款和部分内容作出必要的、也是十分重要的修正，使我国宪法在保持稳定性和权威性的基础

上紧跟时代前进步伐，不断与时俱进。

我国宪法以国家根本法的形式，确立了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的发展成果，反映了我国各族人民的共同意志和根本利益，成为历史新时期党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现。

三十年来，我国宪法以其至上的法制地位和强大的法制力量，有力保障了人民当家作主，有力促进了改革开放和社会主义现代化建设，有力推动了社会主义法治国家进程，有力促进了人权事业发展，有力维护了国家统一、民族团结、社会稳定，对我国政治、经济、文化、社会生活产生了极为深刻的影响。

三十年来的发展历程充分证明，我国宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法，是充分体现人民共同意志、充分保障人民民主权利、充分维护人民根本利益的好宪法，是推动国家发展进步、保证人民创造幸福生活、保障中华民族实现伟大复兴的好宪法，是我们国家和人民经受住各种困难和风险考验、始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法制保证。

再往前追溯至新中国成立以来六十多年我国宪法制度的发展历程，我们可以清楚地看到，宪法与国家前途、人民命运息息相关。维护宪法权威，就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严，就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现。只要我们切实尊重和有效实施宪法，人民当家作主就有保证，党和国家事业就能顺利发展。反之，如果宪法受到漠视、削弱甚至破坏，人民权利和自由就无法保证，党和国家事业就会遭受挫折。这些从长期实践中得出的宝贵启示，必须倍加珍惜。我们要更加自觉地恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命。

在充分肯定成绩的同时，我们也要看到存在的不足，主要表现在：保证宪法实施的监督机制和具体制度还不健全，有法不依、执法不严、违法不究现象在一些地方和部门依然存在；关系人民群众切身利益的执法司法问题还比较突出；一些公职人员滥用职权、失职渎职、执法犯法甚至徇私枉法严重损害国家法制权威；公民包括一些领导干部的宪法意识还有待进一步提高。对这些问题，我们必须高度重视，切实加以解决。

同志们、朋友们!

党的十八大强调，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式，要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家。实现这个目标要求，必须全面贯彻实施宪法。

全面贯彻实施宪法，是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。任何组织或者个人，都不得有超越宪法和法律的特权。一切违反宪法和法律的行为，都必须予以追究。

宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。我们要坚持不懈抓好宪法实施工作，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。

第一，坚持正确政治方向，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。改革开放以来，我们党团结带领人民在发展社会主义民主政治方面取得了重大进展，成功开辟和坚持了中国特色社会主义政治发展道路，为实现最广泛的人民民主确立了正确方向。这一政治发展道路的核心思想、主体内容、基本要求，都在宪法中得到了确认和体现，其精神实质是紧密联系、相互贯通、相互促进的。国家的根本制度和根本任务，国家的领导核心和指导思想，工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体，人民代表大会制度的政体，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，爱国统一战线，社会主义法制原则，民主集中制原则，尊重和保障人权原则，等等，这些宪法确立的制度和原则，我们必须长期坚持、全面贯彻、不断发展。

坚持中国特色社会主义政治发展道路，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，发展社会主义政治文明。我们要坚持国家一切权力属于人民的宪法理念，最广泛地动员和组织人民依照宪法和法律规定，通过各级人民代表大会行使国家权力，通过各种途径和形式管理国家和社会事务、管理经

济和文化事业，共同建设，共同享有，共同发展，成为国家、社会和自己命运的主人。我们要按照宪法确立的民主集中制原则、国家政权体制和活动准则，实行人民代表大会统一行使国家权力，实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调，保证国家机关依照法定权限和程序行使职权、履行职责，保证国家机关统一有效组织各项事业。我们要根据宪法确立的体制和原则，正确处理中央和地方关系，正确处理民族关系，正确处理各方面利益关系，调动一切积极因素，巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。我们要适应扩大人民民主、促进经济社会发展的新要求，积极稳妥推进政治体制改革，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，充分发挥我国社会主义政治制度优越性，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。

第二，落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。宪法确立了社会主义法制的基本原则，明确规定中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家，国家维护社会主义法制的统一和尊严。落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家，必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程。

我们要以宪法为最高法律规范，继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道，实行有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，维护社会公平正义，实现国家和社会生活制度化、法制化。全国人大及其常委会要加强重点领域立法，拓展人民有序参与立法途径，通过完备的法律推动宪法实施，保证宪法确立的制度和原则得到落实。国务院和有立法权的地方人大及其常委会要抓紧制定和修改与法律相配套的行政法规和地方性法规，保证宪法和法律得到有效实施。各级国家行政机关、审判机关、检察机关要坚持依法行政、公正司法，加快推进法治政府建设，不断提高司法公信力。国务院和地方各级人民政府作为国家权力机关的执行机关，作为国家行政机关，负有严格贯彻实施宪法和法律的重要职责，要规范政府行为，切实做到严格规范公正文明执法。我们要深化司法体制改革，保证依法独立公正行使审判权、检察权。全国人大及其常委会和国家有关监督机关要担负起宪法和法律监督职责，加强对宪法和法律实施情况的监督检查，健全监督机制和程序，坚决纠正违宪违法行为。地方各级人大及其常委会要依法行使职权，保证宪法和法律在本行政区域内得到遵守和执行。

第三，坚持人民主体地位，切实保障公民享有权利和履行义务。公民的基本权利和义务是宪法的核心内容，宪法是每个公民享有权利、履行义务的根本保证。宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。只有保证公民在法律面前一律平等，尊重和保障人权，保证人民依法享有广泛的权利和自由，宪法才能深入人心，走入人民群众，宪法实施才能真正成为全体人民的自觉行动。

我们要依法保障全体公民享有广泛的权利，保障公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保证公民的经济、文化、社会等各方面权利得到落实，努力维护最广大人民根本利益，保障人民群众对美好生活的向往和追求。我们要依法公正对待人民群众的诉求，努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义，决不能让不公正的审判伤害人民群众感情、损害人民群众权益。我们要在全社会加强宪法宣传教育，提高全体人民特别是各级领导干部和国家机关工作人员的宪法意识和法制观念，弘扬社会主义法治精神，努力培育社会主义法治文化，让宪法家喻户晓，在全社会形成学法尊法守法用法的良好氛围。我们要通过不懈努力，在全社会牢固树立宪法和法律的权威，让广大人民群众充分相信法律、自觉运用法律，使广大人民群众认识到宪法不仅是全体公民必须遵循的行为规范，而且是保障公民权利的法律武器。我们要把宪法教育作为党员干部教育的重要内容，使各级领导干部和国家机关工作人员掌握宪法的基本知识，树立忠于宪法、遵守宪法、维护宪法的自觉意识。法律是成文的道德，道德是内心的法律。我们要坚持把依法治国和以德治国结合起来，高度重视道德对公民行为的规范作用，引导公民既依法维护合法权益，又自觉履行法定义务，做到享有权利和履行义务相一致。

第四，坚持党的领导，更加注重改进党的领导方式和执政方式。依法治国，首先是依宪治国；依法执政，关键是依宪执政。新形势下，我们党要履行好执政兴国的重大职责，必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政。党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党自身必须在宪法和法律范围内活动，真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。

我们要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚持依法治国基本方略和依法执政基本方式，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推



荐的人选成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，支持国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关依照宪法和法律独立负责、协调一致地开展工作。各级党组织和党员领导干部要带头厉行法治，不断提高依法执政能力和水平，不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化。各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道上推动各项工作。我们要健全权力运行制约和监督体系，有权必有责，用权受监督，失职要问责，违法要追究，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。

同志们、朋友们！

全党全国各族人民要紧密团结在党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，扎扎实实把党的十八大精神落实到各项工作中去，为全面建成小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面而努力奋斗！

**中共中央、国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见**  
(二〇一二年十二月三十一日)

全面贯彻落实党的十八大精神，坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗，必须固本强基，始终把解决好农业农村农民问题作为全党工作重中之重，把城乡发展一体化作为解决“三农”问题的根本途径；必须统筹协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，着力强化现代农业基础支撑，深入推进社会主义新农村建设。

党的十六大以来，我们深入贯彻落实科学发展观，全面推进“三农”实践创新、理论创新、制度创新，全面确立重中之重、统筹城乡、“四化同步”等战略思想，全面制定一系列多予少取放活和工业反哺农业、城市支持农村的重大政策，全面构建农业生产经营、农业支持保护、农村社会保障、城乡协调发展的制度框架，农业生产得到很大发展、农村面貌得到很大改善、农民群众得到很大实惠，农业农村发展实现了历史性跨越，迎来了又一个黄金期，初步探索出一条中国特色农业现代化道

路。粮食产量实现“九连增”，农业综合生产能力迈上新台阶。农民增收实现“九连快”，农村贫困人口生存和温饱问题基本解决。农村民生加速改善，办了许多深得民心的大事好事。农村综合改革和集体林权制度改革取得重大进展，城乡分割的体制障碍加快破除。农村党群干群关系明显改善，农村社会保持和谐稳定。农业农村形势好，为我国综合国力在国际风云变幻中大幅提升，为现代化建设在重重风险挑战中昂首迈进，为党和国家事业在各种困难考验中兴旺发达，注入了强劲动力，增添了应对底气，赢得了战略主动。实践证明，中央推动农村改革发展的大政方针完全正确，出台的强农惠农富农政策卓有成效。

伴随工业化、城镇化深入推进，我国农业农村发展正在进入新的阶段，呈现出农业综合生产成本上升、农产品供求结构性矛盾突出、农村社会结构加速转型、城乡发展加快融合的态势。人多地少水缺的矛盾加剧，农产品需求总量刚性增长、消费结构快速升级，农业对外依存度明显提高，保障国家粮食安全和重要农产品有效供给任务艰巨；农村劳动力大量流动，农户兼业化、村庄空心化、人口老龄化趋势明显，农民利益诉求多元，加强和创新农村社会管理势在必行；国民经济与农村发展的关联度显著增强，农业资源要素流失加快，建立城乡要素平等交换机制的要求更为迫切，缩小城乡区域发展差距和居民收入分配差距任重道远。我们必须顺应阶段变化，遵循发展规律，增强忧患意识，举全党全国之力持之以恒强化农业、惠及农村、富裕农民。

二〇一三年农业农村工作的总体要求是：全面贯彻党的十八大精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，落实“四化同步”的战略部署，按照保供增收惠民生、改革创新添活力的工作目标，加大农村改革力度、政策扶持力度、科技驱动力度，围绕现代农业建设，充分发挥农村基本经营制度的优越性，着力构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系，进一步解放和发展农村社会生产力，巩固和发展农业农村大好形势。

一、建立重要农产品供给保障机制，努力夯实现代农业物质基础。

确保国家粮食安全，保障重要农产品有效供给，始终是发展现代农业的首要任务。必须毫不放松粮食生产，加快构建现代农业产业体系，着力强化农业物质技术支撑。

1. 稳定发展农业生产。粮食生产要坚持稳定面积、优化结构、主攻单产的总要求，确保丰产丰收。继续开展粮食稳定增产行动，着力加强八百个产粮大县基础设施建设，推进东北四省区节水增粮行动、粮食丰产科技工程。支持优势产区棉花、油料、糖料生产基地建设。扩大粮棉油糖高产创建规模，在重点产区实行整建制推进，集成推广区域性、标准化高产高效模式。深入实施测土配方施肥，加强重大病虫害监测预警与联防联控能力建设。加大新一轮“菜篮子”工程实施力度，扩大园艺作物标准园和畜禽水产品标准化养殖示范场创建规模。以奖代补支持现代农业示范区建设试点。推进种养业良种工程，加快农作物制种基地和新品种引进示范场建设。加强渔船升级改造、渔政执法船艇建造和避风港建设，支持发展远洋渔业。

2. 强化农业物质技术装备。落实和完善最严格的耕地保护制度，加大力度推进高标准农田建设。加快大中型灌区配套改造、灌排泵站更新改造、中小河流治理，扩大小型农田水利重点县覆盖范围，大力发展高效节水灌溉，加大雨水集蓄利用、堰塘整治等工程建设力度，提高防汛抗旱减灾能力。加大财政对小型水库建设和除险加固支持力度。及时足额计提并管好用好从土地出让收益中提取的农田水利建设资金。加快落实农业灌排工程运行管理费用由财政适当补助的政策。加强农业科技创新能力条件建设和知识产权保护，继续实施种业发展等重点科技专项，加快粮棉油糖等农机装备、高效安全肥料农药兽药研发。推进国家农业科技园区和高新技术产业示范区建设。

3. 提高农产品流通效率。统筹规划农产品市场流通网络布局，重点支持重要农产品集散地、优势农产品产地市场建设，加强农产品期货市场建设，适时增加新的农产品期货品种，培育具有国内外影响力的农产品价格形成和交易中心。加快推进以城市标准化菜市场、生鲜超市、城乡集贸市场为主体的农产品零售市场建设。加强粮油仓储物流设施建设，发展农产品冷冻贮藏、分级包装、电子结算。健全覆盖农产品收集、加工、运输、销售各环节的冷链物流体系。大力培育现代流通方式和新型流通业态，发展农产品网上交易、连锁分销和农民网店。继续实施“北粮南运”、“南菜北运”、“西果东送”、万村千乡市场工程、新农村现代流通网络工程，启动农产品现代流通综合示范区创建。支持供销合作社、大型商贸集团、邮政系统开展农产品流通。深入实施商标富农工程，强化农产品地理标志和商标保护。

4. 完善农产品市场调控。充分发挥价格对农业生产和农民增收的激励作用，按照生产成本加合理利润的原则，继续提高小麦、稻谷最低收购价，适时启动玉米、大豆、油菜籽、棉花、食糖等农产品临时收储。优化粮食等大宗农产品储备品种结构和区域布局，完善粮棉油糖进口转储制度。健全重要农产品市场监测预警机制，认真执行生猪市场价格调控预案，改善鲜活农产品调控办法。完善农产品进出口税收调控政策，加强进口关税配额管理，健全大宗品种进口报告制度，强化敏感品种进口监测。推动进口来源多元化，规范进出口秩序，打击走私行为。加强和完善农产品信息统计发布制度，建立市场调控效果评估制度。扩大农资产品储备品种。

5. 提升食品安全水平。改革和健全食品安全监管体制，加强综合协调联动，落实从田头到餐桌的全程监管责任，加快形成符合国情、科学完善的食品安全体系。健全农产品质量安全和食品安全追溯体系。强化农业生产过程环境监测，严格农业投入品生产经营使用管理，积极开展农业面源污染和畜禽养殖污染防治。支持农产品批发市场食品安全检测室(站)建设，补助检验检测费用。健全基层食品安全工作体系，加大监管机构建设投入，全面提升监管能力和水平。

二、健全农业支持保护制度，不断加大强农惠农富农政策力度。

适应农业进入高投入、高成本、高风险发展时期的客观要求，必须更加自觉、更加坚定地加强对农业的支持保护。要在稳定完善强化行之有效政策基础上，着力构建“三农”投入稳定增长长效机制，确保总量持续增加、比例稳步提高。

1. 加大农业补贴力度。按照增加总量、优化存量、用好增量、加强监管的要求，不断强化农业补贴政策，完善主产区利益补偿、耕地保护补偿、生态补偿办法，加快让农业获得合理利润、让主产区财力逐步达到全国或全省平均水平。继续增加农业补贴资金规模，新增补贴向主产区和优势产区集中，向专业大户、家庭农场、农民合作社等新型生产经营主体倾斜。落实好对种粮农民直接补贴、良种补贴政策，扩大农机具购置补贴规模，推进农机以旧换新试点。完善农资综合补贴动态调整机制，逐步扩大种粮大户补贴试点范围。继续实施农业防灾减灾稳产增产关键技术补助和土壤有机质提升补助，支持开展农作物病虫害专业化统防统治，启动低毒低残留农药和高效缓释肥料使用补助试点。完善畜牧业生产扶持政策，支持发展肉牛肉羊，落实远洋渔业补贴及税收减免政策。增加产粮(油)大县奖励资金，实施生猪调

出大县奖励政策，研究制定粮食作物制种大县奖励政策。增加农业综合开发财政资金投入。现代农业生产发展资金重点支持粮食及地方优势特色产业加快发展。

2. 改善农村金融服务。加强国家对农村金融改革发展的扶持和引导，切实加大商业性金融支农力度，充分发挥政策性金融和合作性金融作用，确保持续加大涉农信贷投放。创新金融产品和服务，优先满足农户信贷需求，加大新型生产经营主体信贷支持力度。加强财税杠杆与金融政策的有效配合，落实县域金融机构涉农贷款增量奖励、农村金融机构定向费用补贴、农户贷款税收优惠、小额担保贷款贴息等政策。稳定县(市)农村信用社法人地位，继续深化农村信用社改革。探索农业银行服务“三农”新模式，强化农业发展银行政策性职能定位，鼓励国家开发银行推动现代农业和新农村建设。支持社会资本参与设立新型农村金融机构。改善农村支付服务条件，畅通支付结算渠道。加强涉农信贷与保险协作配合，创新符合农村特点的抵(质)押担保方式和融资工具，建立多层次、多形式的农业信用担保体系。扩大林权抵押贷款规模，完善林业贷款贴息政策。健全政策性农业保险制度，完善农业保险保费补贴政策，加大对中西部地区、生产大县农业保险保费补贴力度，适当提高部分险种的保费补贴比例。开展农作物制种、渔业、农机、农房保险和重点国有林区森林保险保费补贴试点。推进建立财政支持的农业保险大灾风险分散机制。支持符合条件的农业产业化龙头企业和各类农业相关企业通过多层次资本市场筹集发展资金。

3. 鼓励社会资本投向新农村建设。各行各业制定发展规划、安排项目、增加投资要主动向农村倾斜。引导国有企业参与和支持农业农村发展。鼓励企业和社会组织采取投资筹资、捐款捐助、人才和技术支持等方式在农村兴办医疗卫生、教育培训、社会福利、社会服务、文化旅游体育等各类事业，按规定享受税收优惠、管护费用补助等政策。落实公益性捐赠农村公益事业项目支出所得税前扣除政策。鼓励企业以多种投资方式建设农村生产生活基础设施。

三、创新农业生产经营体制，稳步提高农民组织化程度。

农业生产经营组织创新是推进现代农业建设的核心和基础。要尊重和保障农户生产经营的主体地位，培育和壮大新型农业生产经营组织，充分激发农村生产要素潜能。

1. 稳定农村土地承包关系。抓紧研究现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式，完善相关法律制度。坚持依法自愿有偿原则，引导农村土地承包经营权有序流转，鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转，发展多种形式的适度规模经营。结合农田基本建设，鼓励农民采取互利互换方式，解决承包地块细碎化问题。土地流转不得搞强迫命令，确保不损害农民权益、不改变土地用途、不破坏农业综合生产能力。探索建立严格的工商企业租赁农户承包耕地(林地、草原)准入和监管制度。规范土地流转程序，逐步健全县乡村三级服务网络，强化信息沟通、政策咨询、合同签订、价格评估等流转服务。加强农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系建设。深化国有农垦管理体制改革的改革试点。稳步推进农村综合改革示范试点。

2. 努力提高农户集约经营水平。按照规模化、专业化、标准化发展要求，引导农户采用先进适用技术和现代生产要素，加快转变农业生产经营方式。创造良好的政策和法律环境，采取奖励补助等多种办法，扶持联户经营、专业大户、家庭农场。大力培育新型农民和农村实用人才，着力加强农业职业教育和职业培训。充分利用各类培训资源，加大专业大户、家庭农场经营者培训力度，提高他们的生产技能和经营管理水平。制定专门计划，对符合条件的中高等学校毕业生、退役军人、返乡农民工务农创业给予补助和贷款支持。

3. 大力支持发展多种形式的新型农民合作组织。农民合作社是带动农户进入市场的基本主体，是发展农村集体经济的新型实体，是创新农村社会管理的有效载体。按照积极发展、逐步规范、强化扶持、提升素质的要求，加大力度、加快步伐发展农民合作社，切实提高引领带动能力和市场竞争能力。鼓励农民兴办专业合作和股份合作等多元化、多类型合作社。实行部门联合评定示范社机制，分级建立示范社名录，把示范社作为政策扶持重点。安排部分财政投资项目直接投向符合条件的合作社，引导国家补助项目形成的资产移交合作社管护，指导合作社建立健全项目资产管护机制。增加农民合作社发展资金，支持合作社改善生产经营条件、增强发展能力。逐步扩大农村土地整理、农业综合开发、农田水利建设、农技推广等涉农项目由合作社承担的规模。对示范社建设鲜活农产品仓储物流设施、兴办农产品加工业给予补助。在信用评定基础上对示范社开展联合授信，有条件的地方予以贷款贴

息，规范合作社开展信用合作。完善合作社税收优惠政策，把合作社纳入国民经济统计并作为单独纳税主体列入税务登记，做好合作社发票领用等工作。创新适合合作社生产经营特点的保险产品和服务。建立合作社带头人人才库和培训基地，广泛开展合作社带头人、经营管理人员和辅导员培训，引导高校毕业生到合作社工作。落实设施农用地政策，合作社生产设施用地和附属设施用地按农用地管理。引导农民合作社以产品和产业为纽带开展合作与联合，积极探索合作社联社登记管理办法。抓紧研究修订农民专业合作社法。

4. 培育壮大龙头企业。支持龙头企业通过兼并、重组、收购、控股等方式组建大型企业集团。创建农业产业化示范基地，促进龙头企业集群发展。推动龙头企业与农户建立紧密型利益联结机制，采取保底收购、股份分红、利润返还等方式，让农户更多分享加工销售收益。鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业。增加扶持农业产业化资金，支持龙头企业建设原料基地、节能减排、培育品牌。逐步扩大农产品加工增值税进项税额核定扣除试点行业范围。适当扩大农产品产地初加工补助项目试点范围。

#### 四、构建农业社会化服务新机制，大力培育发展多元服务主体。

建设中国特色现代农业，必须建立完善的农业社会化服务体系。要坚持主体多元化、服务专业化、运行市场化的方向，充分发挥公共服务机构作用，加快构建公益性服务与经营性服务相结合、专项服务与综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。

1. 强化农业公益性服务体系。不断提升乡镇或区域性农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构的服务能力。继续实施基层农技推广体系改革与建设项目，建立补助经费与服务绩效挂钩的激励机制。继续实施农业技术推广机构条件建设项目，不断改善推广条件。支持高等学校、职业院校、科研院所通过建设新农村发展研究院、农业综合服务示范基地等方式，面向农村开展农业技术推广。加强乡镇或小流域水利、基层林业公共服务机构和抗旱服务组织、防汛机动抢险队伍建设。充分发挥供销合作社在农业社会化服务中的重要作用。加快推进农村气象信息服务和人工影响天气工作体系与能力建设，提高农业气象服务和农村气象灾害防御水平。

2. 培育农业经营性服务组织。支持农民合作社、专业服务公司、专业技术协会、农民用水合作组织、农民经纪人、涉农企业等为农业生产经营提供低成本、便利化、全方位的服务，发挥经营性服务组织的生力军作用。采取政府订购、定向委托、奖励补助、招投标等方式，引导经营性服务组织参与公益性服务，大力开展病虫害统防统治、动物疫病防控、农田灌排、地膜覆盖和回收等生产性服务。推进科技特派员农村科技创业行动。培育会计审计、资产评估、政策法律咨询等涉农中介服务组织。对符合条件的农业经营服务业务免征营业税。

3. 创新服务方式和手段。鼓励搭建区域性农业社会化服务综合平台。发展专家大院、院县共建、农村科技服务超市、庄稼医院、专业服务公司加合作社加农户、涉农企业加专家加农户等服务模式，积极推行技物结合、技术承包、全程托管服务，促进农业先进适用技术到田到户。开展农业社会化服务示范县创建。整合资源建设乡村综合服务社和服务中心。加快用信息化手段推进现代农业建设，启动金农工程二期，推动国家农村信息化试点省建设。发展农业信息服务，重点开发信息采集、精准作业、农村远程数字化和可视化、气象预测预报、灾害预警等技术。

五、改革农村集体产权制度，有效保障农民财产权利。

建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度，是激发农业农村发展活力的内在要求。必须健全农村集体经济组织资金资产资源管理制度，依法保障农民的土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权。

1. 全面开展农村土地确权登记颁证工作。健全农村土地承包经营权登记制度，强化对农村耕地、林地等各类土地承包经营权的物权保护。用五年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作，妥善解决农户承包地块面积不准、四至不清等问题。加快包括农村宅基地在内的农村集体土地所有权和建设用地使用权地籍调查，尽快完成确权登记颁证工作。农村土地确权登记颁证工作经费纳入地方财政预算，中央财政予以补助。各级党委和政府要高度重视，有关部门要密切配合，确保按时完成农村土地确权登记颁证工作。深化集体林权制度改革，提高林权证发证率和到户率。推进国有林场改革试点，探索国有林区改革。加快推进牧区草原承包工作，启动牧区草原承包经营权确权登记颁证试点。

2. 加快推进征地制度改革。依法征收农民集体所有土地，要提高农民在土地增



值收益中的分配比例，确保被征地农民生活水平有提高、长远生计有保障。加快修订土地管理法，尽快出台农民集体所有土地征收补偿条例。完善征地补偿办法，合理确定补偿标准，严格征地程序，约束征地行为，补偿资金不落实的不得批准和实施征地。改革和完善农村宅基地制度，加强管理，依法保障农户宅基地使用权。依法推进农村土地综合整治，严格规范城乡建设用地增减挂钩试点和集体经营性建设用地流转。农村集体非经营性建设用地不得进入市场。

3. 加强农村集体“三资”管理。因地制宜探索集体经济多种有效实现形式，不断壮大集体经济实力。以清产核资、资产量化、股权管理为主要内容，加快推进农村集体“三资”管理的制度化、规范化、信息化。健全农村集体财务预决算、收入管理、开支审批、资产台账和资源登记等制度，严格农村集体资产承包、租赁、处置和资源开发利用的民主程序，支持建设农村集体“三资”信息化监管平台。鼓励具备条件的地方推进农村集体产权股份合作制改革。探索集体经济组织成员资格界定的具体办法。

六、改进农村公共服务机制，积极推进城乡公共资源均衡配置。

按照提高水平、完善机制、逐步并轨的要求，大力推动社会事业发展和基础设施建设向农村倾斜，努力缩小城乡差距，加快实现城乡基本公共服务均等化。

1. 加强农村基础设施建设。加大公共财政对农村基础设施建设的覆盖力度，逐步建立投入保障和运行管护机制。“十二五”期间基本解决农村饮水安全问题。农村电网升级改造要注重改善农村居民用电和农业生产经营供电设施，中央投资继续支持农村水电供电区电网改造和农村水电增效扩容改造。推进西部地区、连片特困地区乡镇、建制村通沥青(水泥)路建设和东中部地区县乡公路改造、连通工程建设，加大农村公路桥梁、安保工程建设和渡口改造力度，继续推进农村乡镇客运站网建设。加快宽带网络等农村信息基础设施建设。促进农村沼气可持续发展，优化项目结构，创新管理方式，鼓励新技术研发应用。加大力度推进农村危房改造和国有林区(场)棚户区、国有垦区危房改造，加快实施游牧民定居工程和以船为家渔民上岸安居工程。健全村级公益事业一事一议财政奖补机制，积极推进公益性乡村债务清理化解试点。科学规划村庄建设，严格规划管理，合理控制建设强度，注重方便农民生产生活，保持乡村功能和特色。制定专门规划，启动专项工程，加大力度保护

有历史文化价值和民族、地域元素的传统村落和民居。农村居民点迁建和村庄撤并，必须尊重农民意愿，经村民会议同意。不提倡、不鼓励在城镇规划区外拆并村庄、建设大规模的农民集中居住区，不得强制农民搬迁和上楼居住。加强山洪、地质灾害防治，加大避灾移民搬迁投入。

2. 大力发展农村社会事业。完善农村中小学校舍建设改造长效机制。办好村小学和教学点，改善办学条件，配强师资力量，方便农村学生就近上学。设立专项资金，对在连片特困地区乡、村学校和教学点工作的教师给予生活补助。深入实施农村重点文化惠民工程，建立农村文化投入保障机制。健全农村三级医疗卫生服务网络，加强乡村医生队伍建设。继续提高新型农村合作医疗政府补助标准，积极推进异地结算。健全新型农村社会养老保险政策体系，建立科学合理的保障水平调整机制，研究探索与其他养老保险制度衔接整合的政策措施。加强农村最低生活保障的规范管理，有条件的地方研究制定城乡最低生活保障相对统一的标准。完善农村优抚制度，加快农村社会养老服务体系建设。加大扶贫开发投入，全面实施连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划。搞好农村人口和计划生育工作。

3. 有序推进农业转移人口市民化。把推进人口城镇化特别是农民工在城镇落户作为城镇化的重要任务。加快改革户籍制度，落实放宽中小城市和小城镇落户条件的政策。加强农民工职业培训、社会保障、权益保护，推动农民工平等享有劳动报酬、子女教育、公共卫生、计划生育、住房租购、文化服务等基本权益，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。各级党委、政府和社会各界要高度重视农村留守儿童、留守妇女、留守老人问题，加强生产扶持、社会救助、人文关怀，切实保障他们的基本权益和人身安全。

4. 推进农村生态文明建设。加强农村生态建设、环境保护和综合整治，努力建设美丽乡村。加大三北防护林、天然林保护等重大生态修复工程实施力度，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理。巩固退耕还林成果，统筹安排新的退耕还林任务。探索开展沙化土地封禁保护区建设试点工作。加强国家木材战略储备基地和林区基础设施建设，提高中央财政国家级公益林补偿标准，增加湿地保护投入，完善林木良种、造林、森林抚育等林业补贴政策，积极发展林下经济。继续实施草原生态保护补助奖励政策。加强农作物秸秆综合利用。搞好农村垃圾、污水处理和土壤

环境治理，实施乡村清洁工程，加快农村河道、水环境综合整治。发展乡村旅游和休闲农业。创建生态文明示范县和示范村镇。开展宜居村镇建设综合技术集成示范。

#### 七、完善乡村治理机制，切实加强以党组织为核心的农村基层组织建设。

顺应农村经济社会结构、城乡利益格局、农民思想观念的深刻变化，加强农村基层党建工作，不断推进农村基层民主政治建设，提高农村社会管理科学化水平，建立健全符合国情、规范有序、充满活力的乡村治理机制。

1. 强化农村基层党组织建设。切实发挥基层党组织战斗堡垒作用，夯实党在农村的执政基础。扩大农村党组织和党的工作覆盖面，加强基层党组织带头人队伍建设。强化村干部“一定三有”政策，健全村级组织运转和基本公共服务经费保障机制，提升推动农村发展、服务农民群众能力。加强农民合作社党建工作，完善组织设置，理顺隶属关系，探索功能定位。加强农村党风廉政建设，强化农村基层干部教育、管理和监督，开展集中查办和预防涉农惠农领域贪污贿赂等职务犯罪专项工作，坚决查处发生在农民身边的腐败问题。

2. 加强农村基层民主管理。进一步健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制，继续推广“四议两公开”等工作法。充分发挥村务监督委员会作用，逐步建立责权明晰、衔接配套、运转有效的村级民主监督机制。不断完善村务公开民主管理，以县(市、区)为单位统一公开目录和时间，丰富公开内容，规范公开程序，实现村务公开由事后公开向事前、事中延伸。深入推进乡镇政务公开，推行乡镇财政预算、公共资源配置、重大建设项目、社会公益事业等领域的信息公开。有序发展民事调解、文化娱乐、红白喜事理事会等社区性社会组织，发挥农民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的作用。

3. 维护农民群众合法权益。坚持党和政府主导，依法维护、统筹兼顾广大农民群众多种利益，畅通和规范诉求表达、利益协调、权益保障渠道，加强农村信访工作，引导群众依法理性维护自身权益。通过人民调解、行政调解、司法调解等有效途径，妥善处理农村各种矛盾纠纷。依法保障外出村民在本村、外来人口在居住村的民主权利和物质利益。推进和谐矿区建设。建立减轻农民负担长效机制。巩固乡镇机构改革成果，加强社会管理和公共服务职能，推动乡镇干部直接联系服务群众。

4. 保障农村社会公共安全。加强农村抗灾救灾、警务消防、疫病防控等设施建

设，严格执行农村学校、医院等公共设施建筑质量标准，增强农村突发公共事件和自然灾害的应对处置能力。深化农村平安建设，完善立体化社会治安防控体系，落实在农村警务室连续工作一定年限人员的有关激励政策。加强农村交通安全管理，创建平安畅通县市。依法打击乡村黑恶势力、黄赌毒和各种刑事犯罪。切实加强农村精神文明建设，深入开展群众性精神文明创建活动，全面提高农民思想道德素质和科学文化素质。加强农村法制宣传教育，落实党的民族和宗教政策，树立健康文明、遵纪守法的社会新风尚。

各级党委和政府要切实加强和改善对“三农”工作的领导，确保劲头不松懈、力度不减弱、力量有加强。各级党政领导干部要把熟悉党的“三农”政策和国情农情作为必修课，把善于做好新时期“三农”工作当作基本功，切实转变工作作风，深入基层调查研究，不断提高“三农”工作水平。要坚持从实际出发，因地制宜、分类指导各地推动“三农”工作。各地区各部门要明确职责分工，加强监督检查，实施绩效评价，开展强农惠农富农政策执行情况“回头看”，确保不折不扣落到实处。尊重农民首创精神，鼓励各地积极探索、勇于改革、大胆创新，做好农村改革试验区工作，及时总结推广各地成功经验。

加快发展现代农业，进一步增强农村发展活力，意义重大、任务繁重。让我们紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，奋力拼搏，锐意进取，求真务实，再创农村改革发展新的辉煌！

## 关于坚持和发展中国特色社会主义的几个问题

(二〇一三年一月五日)

习近平

第一，中国特色社会主义是社会主义而不是其他什么主义，科学社会主义基本原则不能丢，丢了就不是社会主义。我们党始终强调，中国特色社会主义，既坚持了科学社会主义基本原则，又根据时代条件赋予其鲜明的中国特色。这就是说，中国特色社会主义是社会主义，不是别的什么主义。一个国家实行什么样的主义，关键要看这个主义能否解决这个国家面临的历史性课题。在中华民族积贫积弱、任人宰割的时期，各种主义和思潮都进行过尝试，资本主义道路没有走通，改良主义、自由主义、社会达尔文主义、无政府主义、实用主义、民粹主义、工团主义等也都“你

方唱罢我登场”，但都没能解决中国的前途和命运问题。是马克思列宁主义、毛泽东思想引导中国人民走出了漫漫长夜、建立了新中国，是中国特色社会主义使中国快速发展起来了。不说更早的时期，就从改革开放开始，特别是苏联解体、东欧剧变以后，唱衰中国的舆论在国际上不绝于耳，各式各样的“中国崩溃论”从来没有中断过。但是，中国非但没有崩溃，反而综合国力与日俱增，人民生活水平不断提高，“风景这边独好”。历史和现实都告诉我们，只有社会主义才能救中国，只有中国特色社会主义才能发展中国，这是历史的结论、人民的选择。

近些年来；国内外有些舆论提出中国现在搞的究竟还是不是社会主义的疑问，有人说是“资本主义”，还有人干脆说是“国家资本主义”、“新官僚资本主义”。这些都是完全错误的。我们说中国特色社会主义是社会主义，那就是不论怎么改革、怎么开放，我们都始终要坚持中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度，坚持党的十八大提出的夺取中国特色社会主义新胜利的基本要求。这就包括在中国共产党领导下，立足基本国情，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，解放和发展社会生产力，建设社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化、社会主义和谐社会、社会主义生态文明，促进人的全面发展，逐步实现全体人民共同富裕，建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家；包括坚持人民代表大会制度的根本政治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等基本政治制度，中国特色社会主义法律体系，公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。这些都是在新的历史条件下体现科学社会主义基本原则的内容，如果丢掉了这些，那就不成其为社会主义了。

邓小平同志曾经深刻地、总结性地指出：“我们的现代化建设，必须从中国的实际出发。无论是革命还是建设，都要注意学习和借鉴外国经验。但是，照抄照搬别国经验、别国模式，从来不能得到成功。这方面我们有过不少教训。”过去不能搞全盘苏化，现在也不能搞全盘西化或者其他什么化。冷战结束后，不少发展中国家被迫采纳了西方模式，结果党争纷起、社会动荡、人民流离失所，至今都难以稳定下来。《庄子·秋水》中写道：“且子独不闻夫寿陵余子之学行于邯郸与？未得国能，又失其故行矣，直匍匐而归耳。”我们千万不能“邯郸学步，失其故行”。我们就是把马

克思主义中国化，就是搞中国特色社会主义。近年来，随着我国综合国力和国际地位上升，国际上关于“北京共识”、“中国模式”、“中国道路”等议论和研究也多了起来，其中不乏赞扬者。一些外国学者认为，中国的快速发展，导致一些西方理论正在被质疑，一种新版的马克思主义理论正在颠覆西方的传统理论。二〇〇四年五月，英国著名思想库伦敦外交政策研究中心发表了《北京共识》的研究报告，认为中国通过努力、主动创新和大胆实践，摸索出一个适合本国国情的发展模式。这种发展模式不仅适合中国，也是一些发展中国家仿效的榜样。曾经提出“历史终结论”的美国学者福山也修正了自己的观点，他认为：“中国模式”的有效性证明，西方自由民主并非人类历史进化的终点。人类思想宝库要为中国传统留有一席之地。我们始终认为，各国的发展道路应由各国人民选择。所谓的“中国模式”是中国人民在自己的奋斗实践中创造的中国特色社会主义道路。我们坚信，随着中国特色社会主义不断发展，我们的制度必将越来越成熟，我国社会主义制度的优越性必将进一步显现，我们的道路必将越走越宽广，我国发展道路对世界的影响必将越来越大。我们就是要有这样的道路自信、理论自信、制度自信，真正做到“千磨万击还坚劲，任尔东西南北风”。

第二，我们党领导人民进行社会主义建设，有改革开放前和改革开放后两个历史时期，这是两个相互联系又有重大区别的时期，但本质上都是我们党领导人民进行社会主义建设的实践探索。中国特色社会主义是在改革开放历史新时期开创的，但也是在新中国已经建立起社会主义基本制度并进行了二十多年建设的基础上开创的。正确认识这个问题，要把握三个方面。一是，如果没有一九七八年我们党果断决定实行改革开放，并坚定不移推进改革开放，坚定不移把握改革开放的正确方向，社会主义中国就不可能有今天这样的大好局面，就可能面临严重危机，就可能遇到像苏联、东欧国家那样的亡党亡国危机。同时，如果没有一九四九年建立新中国并进行社会主义革命和建设，积累了重要的思想、物质、制度条件，积累了正反两方面经验，改革开放也很难顺利推进。二是，虽然这两个历史时期在进行社会主义建设的思想指导、方针政策、实际工作上有很大差别，但两者决不是彼此割裂的，更不是根本对立的。我们党在社会主义建设实践中提出了许多正确主张，当时没有真正落实，改革开放后得到了真正贯彻，将来也还是要坚持和发展的。马克思早就说

过：“人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。”三是，对改革开放前的历史时期要正确评价，不能用改革开放后的历史时期否定改革开放前的历史时期，也不能用改革开放前的历史时期否定改革开放后的历史时期。改革开放前的社会主义实践探索为改革开放后的社会主义实践探索积累了条件，改革开放后的社会主义实践探索是对前一个时期的坚持、改革、发展。对改革开放前的社会主义实践探索，要坚持实事求是的思想路线，分清主流和支流，坚持真理，修正错误，发扬经验，吸取教训，在这个基础上把党和人民事业继续推向前进。

我之所以强调这个问题，是因为这个重大政治问题处理不好，就会产生严重政治后果。古人说：“灭人之国，必先去其史。”国内外敌对势力往往就是拿中国革命史、新中国历史来做文章，竭尽攻击、丑化、污蔑之能事，根本目的就是要搞乱人心，煽动推翻中国共产党的领导和我国社会主义制度。苏联为什么解体？苏共为什么垮台？一个重要原因就是意识形态领域的斗争十分激烈，全面否定苏联历史、苏共历史，否定列宁，否定斯大林，搞历史虚无主义，思想搞乱了，各级党组织几乎没任何作用了，军队都不在党的领导之下了。最后，苏联共产党偌大一个党就作鸟兽散了，苏联偌大一个社会主义国家就分崩离析了。这是前车之鉴啊！邓小平同志指出：“毛泽东思想这个旗帜丢不得。丢掉了这个旗帜，实际上就否定了我们党的光辉历史。总的来说，我们党的历史还是光辉的历史。虽然我们党在历史上，包括建国以后的三十年中，犯过一些大错误，甚至犯过搞‘文化大革命’这样的大错误，但是我们党终究把革命搞成功了。中国在世界上的地位，是在中华人民共和国成立以后才大大提高的。只有中华人民共和国的成立，才使我们这个人口占世界总人口近四分之一的大国，在世界上站起来，而且站住了。”他还强调：“对毛泽东同志的评价，对毛泽东思想的阐述，不是仅仅涉及毛泽东同志个人的问题，这同我们党、我们国家的整个历史是分不开的。要看到这个全局。这不只是个理论问题，尤其是个政治问题，是国际国内的很大的政治问题。”这就是一个伟大马克思主义政治家的眼界和胸怀。试想一下，如果当时全盘否定了毛泽东同志，那我们党还能站得住吗？我们国家的社会主义制度还能站得住吗？那就站不住了，站不住就会天下大乱。所以，正确处理改

改革开放前后的社会主义实践探索的关系，不只是一个历史问题，更主要的是一个政治问题。建议大家把《关于建国以来党的若干历史问题的决议》找出来再看看。

第三，马克思主义必定随着时代、实践和科学的发展而不断发展，不可能一成不变，社会主义从来都是在开拓中前进的。坚持和发展中国特色社会主义是一篇大文章，邓小平同志为它确定了基本思路和基本原则，以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体、以胡锦涛同志为总书记的党中央在这篇大文章上都写下了精彩的篇章。现在，我们这一代共产党人的任务，就是继续把这篇大文章写下去。三十多年来，中国特色社会主义取得了巨大成就，加之新中国成立以后打下的基础，这是它得以站得住、行得远的重要基础。我们对社会主义的认识，对中国特色社会主义规律的把握，已经达到了一个前所未有的新的高度，这一点不容置疑。同时，也要看到，我国社会主义还处在初级阶段，我们还面临很多没有弄清楚的问题和待解的难题，对许多重大问题的认识和处理都还处在不断深化的过程之中，这一点也不容置疑。对事物的认识是需要一个过程的，而对社会主义这个我们只搞了几十年的东西，我们的认识和把握也还是非常有限的，还需要在实践中不断深化和发展。

坚持马克思主义，坚持社会主义，一定要有发展的观点，一定要以我国改革开放和现代化建设的实际问题、以我们正在做的事情为中心，着眼于马克思主义理论的运用，着眼于对实际问题的理论思考，着眼于新的实践和新的发展。我们说过，世界上没有放之四海而皆准的发展道路和发展模式，也没有一成不变的发展道路和发展模式。我们过去取得的实践和理论成果，能够帮助我们更好面对和解决前进中的问题，但不能成为我们骄傲自满的理由，更不能成为我们继续前进的包袱。我们的事业越前进、越发展，新情况新问题就会越多，面临的风险和挑战就会越多，面对的不可预料的事情就会越多。我们必须增强忧患意识，做到居安思危。解放思想、实事求是、与时俱进，是马克思主义活的灵魂，是我们适应新形势、认识新事物、完成新任务的根本思想武器。全党同志首先是各级领导干部必须坚持马克思主义的发展观点，坚持实践是检验真理的唯一标准，发挥历史的主动性和创造性，清醒认识世情、国情、党情的变和不变，永远要有逢山开路、遇河架桥的精神，锐意进取，大胆探索，敢于和善于分析回答现实生活中和群众思想上迫切需要解决的问题，不断深化改革开放，不断有所发现、有所创造、有所前进，不断推进理论创新、实践



创新、制度创新。

第四，我们党始终坚持共产主义远大理想，共产党员特别是党员领导干部要做共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想的坚定信仰者和忠实践行者。对马克思主义的信仰，对社会主义和共产主义的信念，是共产党人的政治灵魂，是共产党人经受住任何考验的精神支柱。党章明确规定，党的最高理想和最终目标是实现共产主义。党章同时明确规定，中国共产党人追求的共产主义最高理想，只有在社会主义社会充分发展和高度发达的基础上才能实现。想一下子、两下子就进入共产主义，那是不切实际的。邓小平同志说，巩固和发展社会主义制度，还需要一个很长的历史阶段，需要我们几代人、十几代人、甚至几十代人坚持不懈地努力奋斗。几十代人，那是多么长啊！从孔老夫子到现在也不过七十几代人。这样看问题，充分说明了我们中国共产党人政治上的清醒。必须认识到，我们现在的努力以及将来多少代人的持续努力，都是朝着最终实现共产主义这个大目标前进的。同时，必须认识到，实现共产主义是一个非常漫长的历史过程，我们必须立足党在现阶段的奋斗目标，脚踏实地推进我们的事业。如果丢失了我们共产党人的远大目标，就会迷失方向，变成功利主义、实用主义。中国特色社会主义是党的最高纲领和基本纲领的统一。中国特色社会主义的基本纲领，概言之，就是建立富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。这既是从我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情出发的，也没有脱离党的最高理想。我们既要坚定走中国特色社会主义道路的信念，也要胸怀共产主义的崇高理想，矢志不移贯彻执行党在社会主义初级阶段的基本路线和基本纲领，做好当前每一项工作。

革命理想高于天。没有远大理想，不是合格的共产党员；离开现实工作而空谈远大理想，也不是合格的共产党员。在我们党九十多年的历史中，一代又一代共产党人为了追求民族独立和人民解放，不惜流血牺牲，靠的就是一种信仰，为的就是一个理想。尽管他们也知道，自己追求的理想并不会在自己手中实现，但他们坚信，只要一代又一代人为之持续努力，一代又一代人为此作出牺牲，崇高的理想就一定能实现，正所谓“砍头不要紧，只要主义真”。今天，衡量一名共产党员、一名领导干部是否具有共产主义远大理想，是有客观标准的，那就要看他能否坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，能否吃苦在前、享受在后，能否勤奋工作、廉洁奉公，能

否为理想而奋不顾身去拼搏、去奋斗、去献出自己的全部精力乃至生命。一切迷惘迟疑的观点，一切及时行乐的思想，一切贪图私利的行为，一切无所作为的作风，都是与此格格不入的。一些人认为共产主义是可望而不可及的，甚至认为是望都望不到、看都看不见的，是虚无缥缈的。这就涉及是唯物史观还是唯心史观的世界观问题。我们一些同志之所以理想渺茫、信仰动摇，根本的就是历史唯物主义观点不牢固。要教育引导广大党员、干部把践行中国特色社会主义共同理想和坚定共产主义远大理想统一起来，做到虔诚而执着、至信而深厚。有了坚定的理想信念，站位就高了，眼界就宽了，心胸就开阔了，就能坚持正确政治方向，在胜利和顺境时不骄傲不急躁，在困难和逆境时不消沉不动摇，经受住各种风险和困难考验，自觉抵御各种腐朽思想的侵蚀，永葆共产党人政治本色。

事实一再告诉我们，马克思、恩格斯关于资本主义社会基本矛盾的分析没有过时，关于资本主义必然消亡、社会主义必然胜利的历史唯物主义观点也没有过时。这是社会历史发展不可逆转的总趋势，但道路是曲折的。资本主义最终消亡、社会主义最终胜利，必然是一个很长的历史过程。我们要深刻认识资本主义社会的自我调节能力，充分估计到西方发达国家在经济科技军事方面长期占据优势的客观现实，认真做好两种社会制度长期合作和斗争的各方面准备。在相当长时期内，初级阶段的社会主义还必须同生产力更发达的资本主义长期合作和斗争，还必须认真学习和借鉴资本主义创造的有益文明成果，甚至必须面对被人们用西方发达国家的长处来比较我国社会主义发展中的不足并加以指责的现实。我们必须有很强大的战略定力，坚决抵制抛弃社会主义的各种错误主张，自觉纠正超越阶段的错误观念。最重要的，还是要集中精力办好自己的事情，不断壮大我们的综合国力，不断改善我们人民的生活，不断建设对资本主义具有优越性的社会主义，不断为我们赢得主动、赢得优势、赢得未来打下更加坚实的基础。

通过以上分析，我们可以更加深刻地认识到，道路问题是关系党的事业兴衰成败第一位的问题，道路就是党的生命。毛泽东同志指出：“革命党是群众的向导，在革命中未有革命党领错了路而革命不失败的。”我们党在革命、建设、改革各个历史时期，坚持从我国国情出发，探索并形成了符合中国实际的新民主主义革命道路、社会主义改造和社会主义建设道路、中国特色社会主义道路，这种独立自主的探索

精神，这种坚持走自己路的坚定决心，是我们党不断从挫折中觉醒、不断从胜利走向胜利的真谛。鲁迅先生有句名言：其实地上本没有路，走的人多了，也便成了路。中国特色社会主义，是科学社会主义理论逻辑和中国社会发展历史逻辑的辩证统一，是根植于中国大地、反映中国人民意愿、适应中国和时代发展进步要求的科学社会主义，是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的必由之路。只要我们坚持独立自主走自己的路，毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义，我们就一定能在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会，就一定能在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。

### **厉行勤俭节约，反对铺张浪费**

**(二〇一三年一月十七日、二月二十二日)**

**习近平**

从文章反映的情况看，餐饮环节上的浪费现象触目惊心。广大干部群众对餐饮浪费等各种浪费行为特别是公款浪费行为反映强烈。联想到我国还有一亿多农村扶贫对象、几千万城市低保人口以及其他为数众多的困难群众，各种浪费现象的严重存在令人十分痛心。浪费之风务必狠刹！要加大宣传引导力度，大力弘扬中华民族勤俭节约的优秀传统，大力宣传节约光荣、浪费可耻的思想观念，努力使厉行节约、反对浪费在全社会蔚然成风。各级党政军机关、事业单位，各人民团体、国有企业，各级领导干部，都要率先垂范，严格执行公务接待制度，严格落实各项节约措施，坚决杜绝公款浪费现象。要采取针对性、操作性、指导性强的举措，加强监督检查，鼓励节约，整治浪费。

(二〇一三年一月十七日在新华社《国内动态清样》第二百二十七期《网民呼吁遏制餐饮环节“舌尖上的浪费”》上的批示)

中央要求厉行勤俭节约、反对铺张浪费，得到了广大干部群众衷心拥护。后续工作要不断跟上，坚决防止走过场、一阵风，切实做到一抓到底、善始善终。抓而不紧，抓而不实，抓而不常，等于白抓。一段时间以来，社会各方面就此积极建言献策，不少意见值得重视。要梳理采纳合理意见，总结我们自己的经验教训，借鉴国内外有益做法。下一步，关键是要抓住制度建设这个重点，以完善公务接待、财务预算和审计、考核问责、监督保障等制度为抓手，努力建立健全立体式、全方位

的制度体系，以刚性的制度约束、严格的制度执行、强有力的监督检查、严厉的惩戒机制，切实遏制公款消费中的各种违规违纪违法现象。

(二〇一三年二月二十二日在人民日报《专家学者对遏制公款吃喝的分析和建议》等材料上的批示)

**深入学习贯彻党的十八大精神，努力开创党风廉政建设和反腐败斗争新局面**

**(二〇一三年一月二十一日)**

**王岐山**

我代表第十八届中央纪律检查委员会常务委员会向第二次全体会议作工作报告，请予审议。

这次全会的主要任务是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻党的十八大精神，研究部署二〇一三年党风廉政建设和中央政治局常委会议审议了这个报告，习近平同志将发表重要讲话，我们要认真学习领会，坚决贯彻落实。

党的十八大对当前和今后一个时期党风廉政建设和反腐败工作作出新的部署，强调反对腐败、建设廉洁政治，是党一贯坚持的鲜明政治立场，是人民关注的重大政治问题，要坚持中国特色反腐倡廉道路，做到干部清正、政府清廉、政治清明；深入开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动，着力解决群众反映强烈的突出问题，着力整治庸懒奢侈等不良风气；党面临的形势越复杂，肩负的任务越艰巨，就越要加强党的纪律建设，越要维护党的集中统一。党的十八届一中全会以来，习近平同志多次强调，加强党风廉政建设要从领导干部做起，下大气力解决党内存在的问题，尤其是一些党员干部贪污腐败、脱离群众的问题；要自觉学习党章、遵守党章、贯彻党章、维护党章；要改进工作作风、密切联系群众，与人民心心相印、同甘共苦、团结奋斗。这些新部署新要求，为深入推进党风廉政建设和反腐败斗争指明了方向。新形势下，我们党面临复杂严峻的考验，精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险更加尖锐地摆在全党面前。少数党员干部宗旨意识淡薄，形式主义、官僚主义问题突出，奢侈浪费现象严重，一些领域消极腐败现象易发多发，个别领导干部特别是高级干部严重违纪违法。广大人民群众对我们党解决这些问题充满期待。我们必须增强忧患意识、风险意识、责

任意识，既要坚定果断刹风整纪，加大办案力度，坚决遏制腐败现象蔓延势头；又要树立长期作战思想，注重深化改革，健全体制机制，加强源头治理，逐步铲除滋生腐败的土壤和条件，不断以反腐倡廉实际成效推进廉洁政治建设。

二〇一三年是全面贯彻落实党的十八大精神的开局之年，做好党风廉政建设和反腐败工作意义重大。我们要按照党的十八大部署和要求，坚持党要管党、从严治党，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防，着力严明党的纪律特别是政治纪律，切实转变领导机关和领导干部工作作风，认真解决反腐倡廉中的突出问题，明确重点、狠抓落实，改革创新、攻坚克难，推动党风廉政建设和反腐败斗争向纵深发展。

### 一、坚决维护党章的权威性和严肃性

党章是立党治党管党的总章程，是全党必须共同遵守的根本行为规范。认真学习党章、严格遵守党章，是全体党员的庄严责任。广大党员要对照党章规定的八项义务，认真查找和纠正党性党风党纪方面存在的问题，加强党性修养和党性锻炼，增强党员意识，做合格党员。党员领导干部要按照党章规定的六项基本条件，开展批评和自我批评，经常检查和弥补自身不足，讲党性、重品行、作表率，模范遵守党纪国法。党的纪律检查机关要按照保持党的先进性和纯洁性要求，切实维护党章和其他党内法规，加强对党的政治纪律、组织纪律、宣传纪律、群众工作纪律执行情况的督促检查，做到党章规定的就必须不折不扣执行，党章禁止的就必须坚决查处和纠正。

政治纪律是我们党最重要的纪律，严明党的纪律首先要严明政治纪律。要深入开展政治纪律教育，进一步坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信，在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致，维护中央权威，保证党的集中统一。各级纪律检查机关要把维护政治纪律放在首位，严肃查处违反政治纪律行为，决不允许公开发表同中央决定相违背的言论，决不允许“上有政策、下有对策”，决不允许有令不行、有禁不止。今年是全国人大、全国政协和省级人大、政府、政协换届之年，要严肃组织人事工作纪律特别是换届纪律，确保换届风清气正。

检查党的路线方针政策和决议执行情况是各级纪委的重要职责。要贯彻党的十

八大和中央一系列重要会议精神，按照建设中国特色社会主义五位一体总体布局和中央关于经济工作的指导思想、方针政策，围绕科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线，重点开展对加强和改善宏观调控、加大经济结构战略性调整力度、实施创新驱动发展战略、保障和改善民生等重大决策执行情况的监督检查，开展对节能减排和环境保护、水资源保护和水利改革发展、耕地保护和节约集约用地、做好“三农”工作等政策落实情况的监督检查。依法发挥行政监察职能作用，开展执法监察、效能监察，推进绩效管理，严格实施问责，加强对职能部门履行职责情况的监督检查，保证中央政令畅通，推动工作落实。

## 二、不折不扣落实中央关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定

领导干部特别是高级干部作风如何，对党风政风乃至整个社会风气具有重要影响。中央的八项规定，切合实际、明确具体，符合党心民意。中央领导同志身体力行、率先垂范，充分体现了党要管党、从严治党的坚强意志，体现了求真务实、转变作风的坚定决心。要深入开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动，认真贯彻落实八项规定，正文风、改会风，转作风、树新风，做到言必信、行必果。

要密切联系群众，反对形式主义、官僚主义。督促各级领导机关和领导干部改进调查研究，深入了解真实情况，解决实际问题，切忌走过场；下基层轻车简从、减少陪同、简化接待。切实改进会风，精简会议活动，能不开的坚决不开，可以合并的坚决合并；提高会议实效，开短会、讲短话，力戒空话、套话。切实改进文风，精简文件简报，无实质内容、可发可不发的文件简报一律不发。弘扬勤勉务实、敢于负责、勇于担当的作风，不推诿、不扯皮、不懈怠。多做打基础、利长远的事，不准搞劳民伤财的“形象工程”、“政绩工程”。

要厉行勤俭节约，制止奢侈浪费。认真执行中央有关规定，加大财政预算公开力度，从严控制行政经费支出。严肃整治公款大吃大喝行为，落实公务接待有关规定，严禁以各种名义用公款互相宴请和安排高消费娱乐活动。严肃整治公款旅游行为，严禁借开会、调研、考察、检查、培训等名义变相旅游。继续从严控制党政机关办公楼、接待场所等楼堂馆所建设，禁止违反规定购建、装修办公用房和配置高档办公用品。继续做好公务用车问题专项治理，规范公务用车管理。规范领导干部

出访活动，坚决制止公款出国(境)旅游。进一步精简大型综合性体育运动会，规范博览会(展会)举办行为，巩固清理规范评比达标表彰活动、治理庆典研讨会论坛过多过滥和“小金库”等专项工作成果，防止反弹。

要严格执行廉洁从政有关规定，纠正以权谋私行为。认真落实《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》。各级领导干部特别是高级干部既要严于律己、作出表率，又要加强对亲属和身边工作人员的教育约束，决不允许搞特权。严禁违反规定干预和插手市场经济活动，严禁违规收送礼金、有价证券和支付凭证，严禁利用职权和职务影响为配偶、子女及其配偶以及其他亲属经商办企业提供便利条件。严格执行住房、车辆配备等有关规定。规范领导干部离职或退休后从业行为。继续做好规范公务员津贴补贴工作。加强对配偶子女均已移居国(境)外的国家工作人员的管理和监督。认真执行领导干部报告个人有关事项制度，并开展抽查核实工作。

各级党组织要深刻领会中央八项规定的精神实质，结合实际情况，制定针对性强、便于操作的落实办法，做到贯彻中央要求动作要快、行动要真，执行坚决、令行禁止；建立抓落实的长效机制，每年年底前进行专项检查并将检查结果报告上级党组织，防止走形式、搞变通。纪检监察机关要把监督八项规定贯彻落实作为一项经常性工作，出实招、动真格、见实效，制定监督检查办法和纪律处分规定，认真受理群众举报，强化日常监督，对违反规定的要责令整改，对情节严重的要严肃处理并予以通报。各级领导干部要从自身做起、从现在做起、从具体事项做起，认真执行各项规定，自觉接受监督。

在改进领导机关和领导干部工作作风的同时，要切实加强基层党风廉政建设，认真解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。抓好农村党风廉政建设，严格执行《农村基层干部廉洁履行职责若干规定(试行)》，加强农村集体资金资产资源管理，建立健全村务监督机构。抓好城市社区党风廉政建设，健全居民议事协商、民主评议和重大事项民主决策等制度。抓好国有企业、金融机构党风建设和反腐倡廉工作，认真执行《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》，落实“三重一大”决策制度，进一步规范并严格执行国有企业、金融机构领导人员职务消费、薪酬管理等制度。抓好高校和科研院所党风廉政建设，着力解决学术诚信、建设工程、科研经费等方面存在的突出问题。

### 三、坚持惩治和预防腐败两手抓、两手都要硬

加强反腐倡廉建设、遏制腐败现象滋生蔓延势头，必须坚持标本兼治、惩防并举，不断加大治本力度，使惩治更加有力、预防更加有效。要把全面推进惩治和预防腐败体系建设放在更加突出位置，抓紧制定实施《建立健全惩治和预防腐败体系二〇一三——二〇一七年工作规划》，抓好责任分解和检查考核，建立健全督查机制和考核结果运用机制，保证惩治和预防腐败体系建设任务落实。

要保持惩治腐败高压态势。坚持有案必查与有腐必惩，做到有群众举报的要及时处理，有具体线索的要认真核实，违反党纪国法的要严肃查处。进一步突出办案重点，严肃查办发生在领导机关和领导干部中滥用职权、玩忽职守、贪污贿赂、腐化堕落案件，严重损害群众合法经济权益、政治权益和人身权利案件；严肃查办发生在重点领域和关键环节的腐败案件，群体性事件和重大责任事故背后的腐败案件；严肃查办商业贿赂案件，加大对行贿行为的惩处力度。健全腐败案件揭露、查处机制，畅通信访举报渠道，完善保护证人、举报人制度。建立健全查办案件组织协调机制。完善国(境)外办案合作机制，加大防逃追逃追赃力度，决不让腐败分子逍遥法外。严格依纪依法、安全文明办案，加强案件审理和监督管理工作，保障被审查人员合法权益。加强对典型案件的剖析，建章立制、堵塞漏洞。要抓早抓小、防微杜渐，对反映党员干部的苗头性、倾向性问题，及时谈话提醒、诫勉、函询、教育，防止小错酿成大错。对反映失实的要及时澄清，对诬告陷害的要追究责任，保护党员干部干事创业积极性。

要深入开展纠风和专项治理。重点纠正金融、电信等公共服务行业和教育、医疗、涉农、征地拆迁、涉法涉诉等领域损害群众利益的不正之风和突出问题，继续纠正食品药品安全、保障性住房、环境保护、安全生产、公务员考录和国有企事业单位招聘等方面不正之风和突出问题。集中治理基层行政执法和服务中的突出问题。深化工程建设领域突出问题专项治理，强化建筑市场动态监管。从今年开始，集中开展市场中介领域突出问题专项治理，促使其规范有序发展。

要采取有效措施加大预防腐败工作力度。一是加强反腐倡廉教育。围绕社会主义核心价值观体系建设，深入开展理想信念教育、宗旨教育和廉政法规教育，重点抓好政治品质和道德品行教育、岗位廉政教育和警示教育。深入开展廉政文化创建活



动。二是加强对权力运行的制约和监督。认真落实党内监督条例，严格执行民主集中制，扩大党内民主，强化党委全委会决策和监督作用，加强对领导干部特别是主要领导干部的监督。进一步深化领导干部经济责任审计。突出巡视工作重点，改进巡视工作方式，增强发现问题能力，加强巡视成果运用。完善纪检监察派驻机构统一管理，加强对驻在部门领导班子及其成员的监督。督促指导基层纪检监察组织切实履行职责。探索加强纪委对同级党委常委会成员进行有效监督的途径和方法。加强民主监督、法律监督和舆论监督。做好反腐倡廉网络舆情收集研判、应对处置和引导工作。大力推进党务公开、政务公开、厂务公开、村(居)务公开和各领域办事公开，让权力在阳光下运行。深入开展廉政风险防控工作，建立健全防止利益冲突制度，注重运用科技手段防治腐败。三是深入研究并实施体制机制制度创新。深化经济体制改革，进一步削减、调整和规范行政审批事项，促进政府职能转变，建立和完善统一规范的公共资源交易市场，防止行政权力对微观经济活动的违规干预。深化干部人事制度改革，扩大干部工作民主，提高民主质量，加强对干部选拔任用工作的监督，提高选人用人公信度。深化司法体制改革，支持司法机关依法独立行使职权，加强对司法活动的监督和制约，规范自由裁量权，促进公正高效廉洁执法。四是深入推进反腐倡廉法规制度建设。加强反腐败国家立法。健全事关反腐倡廉工作全局的重要法规，制定《中国共产党纪律处分条例》和《行政机关公务员处分条例》的配套规定。开展法规制度执行情况监督检查，提高法规制度执行力。做好实施《联合国反腐败公约》履约审议工作，加强反腐败国际交流与合作。

#### 四、用铁的纪律打造人民满意的纪检监察干部队伍

打铁还需自身硬。纪检监察机关承担着维护党纪政纪、推进反腐败斗争的重要职责，必须以更高的标准、更严的纪律要求自己。中央要求全党做到的我们首先做到，中央明令禁止的我们坚决不做。

中央纪委常委会要在加强自身建设方面作出表率，带头贯彻执行党的路线方针政策，坚决完成中央交给的任务；带头加强学习，认真研究解决反腐倡廉中的突出问题，提高反腐倡廉建设科学化水平；带头坚持民主集中制，严格按程序、按规则、按集体意志办事；带头改进工作作风、密切联系群众，深入基层调查研究，掌握真实情况，了解群众意愿；带头遵守党纪国法，严于律己，加强对亲属和身边工作人

员的教育约束。

信任不能代替监督。各级纪检监察机关要把完善监督制约机制作为自身建设的重要内容，切实加强对重要岗位和关键环节的监督，严格工作程序和业务流程，健全岗位责任体系，加大干部轮岗、交流、培训力度，完善回避、保密制度，自觉接受党组织、人民群众和新闻舆论的监督。加强纪检监察组织建设，提高履职监督能力。纪检监察干部要坚持党性原则，严格遵守党的各项纪律，不准发表与党的路线方针政策和决定相违背的言论，不准越权批办、催办或干预有关事项的案件处理等事项，不准以案谋私、办人情案，不准跑风漏气、泄露工作中的秘密。对不适合从事纪检监察工作的要坚决调离，对违纪违法的要严肃查处，树立纪检监察干部忠诚可靠、服务人民、刚正不阿、秉公执纪的良好形象。

坚决惩治和有效预防腐败，是全党全社会的共同任务。各级党委要严格执行党风廉政建设责任制，担负起反腐倡廉的政治责任；党政主要负责人要认真履行第一责任人的职责，领导班子其他成员要抓好职责范围内的反腐倡廉工作；对不负责任、不抓不管导致发生重大违纪违法问题的，要严肃追究责任。坚持和完善反腐败领导体制和工作机制，做到党委统一领导、党政齐抓共管、纪委组织协调、部门各负其责、依靠群众的支持和参与，形成全党全社会推进反腐倡廉工作的强大合力。

同志们，深入推进党风廉政建设和反腐败工作责任重大、使命光荣。让我们高举中国特色社会主义伟大旗帜，紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，统一思想、坚定信心，开拓进取、扎实工作，努力开创党风廉政建设和反腐败斗争新局面，为完成党的十八大各项战略决策部署、实现全面建成小康社会奋斗目标作出新的更大贡献！

**严明政治纪律，自觉维护党的团结统一**

**(二〇一三年一月二十二日)**

**习近平**

我们党是靠革命理想和铁的纪律组织起来的马克思主义政党，纪律严明是党的光荣传统和独特优势。我们党有八千五百多万党员，在一个幅员辽阔、人口众多的发展中大国执政，如果不严明党的纪律，党的凝聚力和战斗力就会大大削弱，党的领导能力和执政能力就会大大削弱。毛泽东同志说过：“加强纪律性，革命无不胜。”

邓小平同志指出：“我们这么大一个国家，怎样才能团结起来、组织起来呢？一靠理想，二靠纪律。组织起来就有力量。没有理想，没有纪律，就会像旧中国那样一盘散沙，那我们的革命怎么能够成功？我们的建设怎么能够成功？”革命战争年代，我们党团结带领人民打败穷凶极恶的敌人、夺取中国革命胜利，靠的是铁的纪律保证。新的历史条件下，我们党要团结带领人民全面建成小康社会、基本实现现代化，同样要靠铁的纪律保证。党面临的形势越复杂、肩负的任务越艰巨，就越要加强纪律建设，越要维护党的团结统一，确保全党统一意志、统一行动、步调一致前进。

严明党的纪律，首要的就是严明政治纪律。党的纪律是多方面的，但政治纪律是最重要、最根本、最关键的纪律，遵守党的政治纪律是遵守党的全部纪律的重要基础。政治纪律是各级党组织和全体党员在政治方向、政治立场、政治言论、政治行为方面必须遵守的规矩，是维护党的团结统一的根本保证。

党章是我们党的总章程、总规矩。严明政治纪律就要从遵守和维护党章入手。遵守党的政治纪律，最核心的，就是坚持党的领导，坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求，同党中央保持高度一致，自觉维护中央权威。同党中央保持一致不是一个空洞口号，而是一个重大政治原则。在指导思想和路线方针政策以及关系全局的重大原则问题上，全党必须在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。各级党组织和领导干部要牢固树立大局观念和全局意识，正确处理保证中央政令畅通和立足实际创造性开展工作的关系，任何具有地方特点的工作部署都必须以贯彻中央精神为前提。要防止和克服地方和部门保护主义、本位主义，决不允许“上有政策、下有对策”，决不允许有令不行、有禁不止，决不允许在贯彻执行中央决策部署上打折扣、做选择、搞变通。对党的决议和政策如有不同意见，在坚决执行的前提下，可以声明保留，并且可以把自己的意见向党的上级组织直至中央提出，这是党员的权利。但是，决不允许散布违背党的理论和路线方针政策的意见，决不允许公开发表违背中央决定的言论，决不允许泄露党和国家秘密，决不允许参与各种非法组织和非法活动，决不允许制造、传播政治谣言及丑化党和国家形象的言论。

每一个共产党员特别是领导干部都要牢固树立党章意识。自觉用党章规范自己的一言一行，在任何情况下都要做到政治信仰不变、政治立场不移、政治方向不偏。

不论担任何种职务、从事何种工作，首先要明白自己是一名在党旗下宣过誓的共产党员，要用入党誓词约束自己。要强化程序观念，该报告的必须报告，该打招呼的必须打招呼，该履行的职责必须履行，该承担的责任必须承担，少些“迈过锅台上炕”的做法，也少些“事后诸葛亮”的行为。要有担当意识，遇事不推诿、不退避、不说谎，向组织说真话道实情，勇于承担责任。

当前，在遵守和维护政治纪律方面，绝大多数党组织和党员干部做得是好的。但是，也有少数党员干部政治纪律意识不强，在原则问题和大是大非面前立场摇摆，有的对涉及党的理论和路线方针政策等重大政治问题公开发表反对意见；有的地方和部门对维护党的政治纪律重视不够，个别的甚至对中央方针政策和重大决策部署阳奉阴违。有的党员干部想说什么说什么，想干什么干什么。有的还专门挑那些党已经明确规定的政治原则来说事，口无遮拦，毫无顾忌，以显示自己所谓的“能耐”，受到敌对势力追捧，对此他们不以为耻、反以为荣。这些问题在党内和社会上造成恶劣影响，给党的事业造成严重损害。党内决不允许有不受党纪国法约束、甚至凌驾于党章和党组织之上的特殊党员。

现代政党都是有政治纪律要求的，没有政治上的规矩不能成其为政党。就是西方国家，主要政党在政治方面也是有严格约束的，政党的重要成员必须拥护本党的政治主张、政策主张，包括本党的意识形态。大家注意看就知道，西方国家议会投票，往往是政党壁垒分明，一个党的议员要不就是都反对，要不就是都支持。这说明了什么？不就是各党对自己的党员有政治上的约束嘛！对那些在政治上行动上与本党离心离德的党员，西方国家政党也是要执行纪律的，甚至给予开除处分。一个政党，不严明政治纪律，就会分崩离析。苏联解体前，在所谓“公开性”、“民主化”的口号下，苏共放弃了民主集中制原则，允许党员公开发表与组织决议不同的意见，实行所谓各级党组织自治原则，一些苏共党员甚至领导层成员成了否定苏共历史、否定社会主义的急先锋，成了传播西方意识形态的大喇叭，苏共党内从思想混乱演变到组织混乱。最后，这样一个有着九十多年历史、连续执政七十多年的大党老党就哗啦啦轰然倒塌了。人们曾经提出一个问题，苏共早年在有二十万党员时能够夺取政权，在有二百万党员时能够打败法西斯侵略者，而在有近二千万党员时却丢失了政权、丢失了自己，这是为什么？我看，很重要的一个原因是政治纪律被动摇了，

谁都可以言所欲言、为所欲为，那还叫什么政党呢？那是乌合之众了。

身为党员，铁的纪律就必须执行。毛泽东同志说，路线是一“王道”，纪律是“霸道”，这两者都不可少。如果党的政治纪律成了摆设，就会形成“破窗效应”，使党的章程、原则、制度、部署丧失严肃性和权威性，党就会沦为各取所需、自行其是的“私人俱乐部”。党的各级组织要自觉担负起执行和维护政治纪律的责任，加强对党员遵守政治纪律的教育。对大是大非问题要有坚定立场，对背离党性的言行要有鲜明态度，不能听之任之、置身事外。发现违反政治纪律的苗头性倾向性问题要及时提醒和纠正，对违反政治纪律的行为要坚决制止。党的各级纪律检查机关要把维护党的政治纪律放在首位，加强对政治纪律执行情况的监督检查。

### **依纪依法严惩腐败，着力解决群众反映强烈的突出问题**

(二〇一三年一月二十二日)

习近平

坚定不移惩治腐败，是我们党有力量的表现，也是全党同志和广大人民群众的共同愿望。我们党严肃查处一些党员干部包括高级干部严重违纪问题的坚强决心和鲜明态度，向全党全社会表明，我们所说的不论什么人，不论其职务多高，只要触犯了党纪国法，都要受到严肃追究和严厉惩处，决不是一句空话。从严治党，惩治这一手决不能放松。要坚持“老虎”、“苍蝇”一起打，既坚决查处领导干部违纪违法案件，又切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。要坚持党纪国法面前没有例外，不管涉及到谁，都要一查到底，决不姑息。

要继续全面推进惩治和预防腐败体系建设。要加强反腐倡廉教育和廉政文化建设，督促领导干部坚定理想信念，保持共产党人的高尚品格和廉洁操守，提高拒腐防变能力，在全社会培育清正廉洁的价值理念，使清风正气得到弘扬。要健全权力运行制约和监督体系，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，确保国家机关按照法定权限和程序行使权力。要善于用法治思维和法治方式反对腐败，加强反腐败国家立法，加强反腐倡廉党内法规制度建设，让法律制度刚性运行。扬汤止沸，不如釜底抽薪。要从源头上有效防治腐败，加强对典型案例的剖析，从中找出规律性的东西，深化腐败问题多发领域和环节的改革，最大限度减少体制障碍和制度漏洞。要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机

制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。

从长期实践看，反腐倡廉建设，必须从领导干部特别是主要领导干部抓起。主要领导干部也就是一把手，把该负的责任负起来了，把自身管好了，很多事就好办多了。我们查处的腐败分子中，方方面面的一把手比例不低。这说明，对一把手的监督仍然是一个薄弱环节。由于监督缺位、监督乏力，少数一把手习惯了凌驾于组织之上、凌驾于班子集体之上。“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败。”如果权力没有约束，结果必然是这样。各级领导干部都要牢记，任何人没有法律之外的绝对权力，任何人行使权力都必须为人民服务、对人民负责并自觉接受人民监督。要加强对一把手的监督，认真执行民主集中制，健全施政行为公开制度，保证领导干部做到位高不擅权、权重不谋私。加强对权力运行的制约和监督，会影响到领导干部的舒适度。问题是，领导干部手中的权力都是党和人民赋予的，领导干部使用权力，使用得对不对，使用得好不好，当然要接受党和人民监督。不想接受监督的人，不能自觉接受监督的人，觉得接受党和人民监督很不舒服的人，就不具备当领导干部的起码素质。

反腐倡廉建设，还必须反对特权思想、特权现象。党章规定：“中国共产党党员永远是劳动人民的普通一员。除了法律和政策规定范围内的个人利益和工作职权以外，所有共产党员都不得谋求任何私利和特权。”党的十八大强调，各级领导干部决不允许搞特权。为什么要突出提出这个问题？就是因为群众对我们一些干部搞特殊、耍特权意见很大。这个问题，我们党一直高度重视。比如，一九八〇年我们党制定的《关于党内政治生活的若干准则》第十一条就是专门讲不准搞特权的。这份文件指出：“在我们的国家中，人们只有分工的不同，没有尊卑贵贱的分别。谁也不是低人一等的奴隶或高人一等的贵族。那种认为自己的权力可以不受任何限制的思想，就是腐朽的封建特权思想，这种思想必须受到批判和纠正。共产党员和干部应该把谋求特权和私利看成是极大的耻辱。”说得多么深刻啊！建议大家把这份文件找出来重温一下。

在我们的一些干部中，特权思想、特权现象还是比较严重的。从上到下，违规占有多套住房的，违规占用公家车辆的，以各种形式侵占公共利益的，违规侵害群众利益的，明里暗里为亲属升官发财奔走的，以权枉法的，这样的干部不乏其人啊！

这些特权现象严重损害了社会公平正义，引起了群众极大不满。我们决不能见怪不怪啊！焦裕禄、杨善洲等同志的事迹之所以感人，群众之所以信服，很重要的一个原因就是他们绝对不搞任何特权，有的事甚至做到一般人看来都不近人情的地步，但就是这样过得硬的干部，在群众中才有口碑。

我提出这个问题，是因为这个问题不仅是党风廉政建设的重要内容，而且是涉及党和国家能不能永葆生机活力的大问题。我们党提出，要营造鼓励人们干事业、支持人们干成事业的社会氛围，放手让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，以造福于人民。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？我们共产党人决不能搞封建社会那种“封妻荫子”、“一人得道，鸡犬升天”的腐败之道！否则，群众是要戳脊梁骨的！这个问题要作为一个大问题抓起来，请中央纪委进行研究，向中央提出工作意见。

各级党组织必须明白，加强党风廉政建设，加强对干部的监督，是对干部的爱护。放弃了这方面责任，就是对党和人民、对干部的极大不负责任。党教育培养一名领导干部不容易，一旦在廉政方面出了问题，党组织多年的培养和本人以前的一切努力就毁于一旦。各级党组织一定要负起责任，敦促教育干部廉洁自律，不能放弃责任。干部廉洁自律的关键在于守住底线。只要能守住做人、处事、用权、交友的底线，就能守住党和人民交给自己的政治责任，守住自己的政治生命线，守住正确的人生价值观。所有领导干部都必须把反腐倡廉当作政治必修课来认真对待，决不能把权力变成牟取个人或少数人私利的工具，永葆共产党人政治本色。

**国务院批转发展改革委等部门《关于深化收入分配制度改革的若干意见》的通知**

**(二〇一三年二月三日)**

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国务院同意发展改革委、财政部、人力资源社会保障部《关于深化收入分配制度改革的若干意见》，现转发给你们，请认真贯彻执行。

收入分配制度是经济社会发展中一项带有根本性、基础性的制度安排，是社会主义市场经济体制的重要基石。改革开放以来，我国收入分配制度改革不断推进，与基本国情、发展阶段相适应的收入分配制度基本建立。同时，收入分配领域仍存在一些亟待解决的突出问题，城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大，收入分配秩序不规范，隐性收入、非法收入问题比较突出，部分群众生活比较困难。当前，我国已经进入全面建成小康社会的决定性阶段，按照党的十八大提出的千方百计增加居民收入的战略部署，要继续深化收入分配制度改革，优化收入分配结构，调动各方面积极性，促进经济发展方式转变，维护社会公平正义与和谐稳定，实现发展成果由人民共享，为全面建成小康社会奠定坚实基础。

我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，当前收入分配领域出现的问题是发展中的矛盾、前进中的问题，必须通过促进发展、深化改革来逐步加以解决。解决这些问题，也是城乡居民在收入普遍增加、生活不断改善过程中的新要求新期待。同时也应该看到，深化收入分配制度改革，是一项十分艰巨复杂的系统工程，不可能一蹴而就，必须从我国基本国情和发展阶段出发，立足当前、着眼长远，克难攻坚、有序推进。

深化收入分配制度改革，要坚持共同发展、共享成果。倡导勤劳致富、支持创新创业、保护合法经营，在不断创造社会财富、增强综合国力的同时，普遍提高人民富裕程度。坚持注重效率、维护公平。初次分配和再分配都要兼顾效率和公平，初次分配要注重效率，创造机会公平的竞争环境，维护劳动收入的主体地位；再分配要更加注重公平，提高公共资源配置效率，缩小收入差距。坚持市场调节、政府调控。充分发挥市场机制在要素配置和价格形成中的基础性作用，更好地发挥政府对收入分配的调控作用，规范收入分配秩序，增加低收入者收入，调节过高收入。坚持积极而为、量力而行。妥善处理好改革发展稳定的关系，着力解决人民群众反映突出的矛盾和问题，突出增量改革，带动存量调整。

各地区、各部门要深入学习和全面贯彻落实党的十八大精神，充分认识深化收入分配制度改革重大意义，将其列入重要议事日程，建立统筹协调机制，把落实收入分配政策、增加城乡居民收入、缩小收入分配差距、规范收入分配秩序作为重要任务。各有关部门要围绕重点任务，明确工作责任，抓紧研究出台配套方案和实



施细则，及时跟踪评估政策实施效果。各地区要结合本地实际，制定具体措施，确保改革各项任务落到实处。要坚持正确的舆论导向，引导社会预期，回应群众关切，凝聚各方共识，形成改革合力，为深化收入分配制度改革营造良好的社会环境。

国务院

二〇一三年二月三日

发展改革委、财政部、人力资源社会保障部关于深化收入分配制度改革的若干意见

为贯彻落实党的十八大提出的“实现发展成果由人民共享，必须深化收入分配制度改革”要求，深入推进“十二五”规划实施，完善收入分配结构和制度，增加城乡居民收入，缩小收入分配差距，规范收入分配秩序，现提出以下意见：

一、充分认识深化收入分配制度改革的重要性和艰巨性。

改革开放以来，我国收入分配制度改革逐步推进，破除了传统计划经济体制下平均主义的分配方式，在坚持按劳分配为主体的基础上，允许和鼓励资本、技术、管理等要素按贡献参与分配，不断加大收入分配调节力度。经过三十多年的探索与实践，按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度基本确立，以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节框架初步形成，有力地推动了社会主义市场经济体制的建立，极大地促进了国民经济快速发展，城乡居民人均实际收入平均每十年翻一番，家庭财产稳定增加，人民生活水平显著提高。实践证明，我国收入分配制度是与基本国情、发展阶段总体相适应的。

特别是党的十六大以来，按照科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求，充分发挥再分配调节功能，加大对保障和改善民生的投入，彻底取消农业税，大幅增加涉农补贴，全面实施免费义务教育，加快建立社会保障体系，深入推进医药卫生体制改革，大力加强保障性住房建设，城乡最低生活保障标准和扶贫标准大幅提升，企业退休人员基本养老金水平持续提高，近年来农村居民收入增速快于城镇居民，城乡收入差距缩小态势开始显现，居民收入占国民收入比重有所提高，收入分配制度改革取得新的进展。

同时，也要看到收入分配领域仍存在一些亟待解决的突出问题，主要是城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大，收入分配秩序不规范，隐性收入、非法

收入问题比较突出，部分群众生活比较困难，宏观收入分配格局有待优化。这些问题的产生，既与我国基本国情、发展阶段密切相关，具有一定的客观必然性和阶段性特征，也与收入分配及相关领域的体制改革不到位、政策不落实等直接相关。

当前，我国已经进入全面建成小康社会的决定性阶段。深化收入分配制度改革，优化收入分配结构，构建扩大消费需求的长效机制，是加快转变经济发展方式的迫切需要；深化收入分配制度改革，切实解决一些领域分配不公问题，防止收入分配差距过大，规范收入分配秩序，是维护社会公平正义与和谐稳定的根本举措；深化收入分配制度改革，处理好劳动与资本、城市与农村、政府与市场等重大关系，推动相关领域改革向纵深发展，是完善社会主义市场经济体制的重要内容；深化收入分配制度改革，使发展成果更多更公平惠及全体人民，为逐步实现共同富裕奠定物质基础和制度基础，是体现社会主义本质的必然要求。

我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，是世界上人口最多的发展中国家，区域之间发展条件差异大，城乡二元结构短期内难以根本改变，工业化、信息化、城镇化和农业现代化还在深入发展。要充分认识到，当前收入分配领域出现的问题是发展中的矛盾、前进中的问题，必须通过促进发展、深化改革来逐步加以解决。解决这些问题，也是城乡居民在收入普遍增加、生活不断改善过程中的新要求新期待。同时也应该看到，深化收入分配制度改革，是一项十分艰巨复杂的系统工程，涉及方方面面利益调整，不可能一蹴而就，必须从我国基本国情和发展阶段出发，立足当前、着眼长远，克难攻坚、有序推进。

## 二、准确把握深化收入分配制度改革的总体要求和主要目标。

### 1. 总体要求。

全面贯彻落实党的十八大精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，立足基本国情，坚持以经济建设为中心，在发展中调整收入分配结构，着力创造公开公平公正的体制环境，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，坚持初次分配和再分配调节并重，继续完善劳动、资本、技术、管理等要素按贡献参与分配的初次分配机制，加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制，以增加城乡居民收入、缩小收入分配差距、规范收入分配秩序为重点，努力实现居民收入增长和经济发展同步，劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，逐

步形成合理有序的收入分配格局，促进经济持续健康发展和社会和谐稳定。

## 2. 主要目标。

—城乡居民收入实现倍增。到二〇二〇年实现城乡居民人均实际收入比二〇一〇年翻一番，力争中低收入者收入增长更快一些，人民生活水平全面提高。

—收入分配差距逐步缩小。城乡、区域和居民之间收入差距较大的问题得到有效缓解，扶贫对象大幅减少，中等收入群体持续扩大，“橄榄型”分配结构逐步形成。

—收入分配秩序明显改善。合法收入得到有力保护，过高收入得到合理调节，隐性收入得到有效规范，非法收入予以坚决取缔。

—收入分配格局趋于合理。居民收入在国民收入分配中的比重、劳动报酬在初次分配中的比重逐步提高，社会保障和就业等民生支出占财政支出比重明显提升。

## 三、继续完善初次分配机制。

完善劳动、资本、技术、管理等要素按贡献参与分配的初次分配机制。实施就业优先战略和更加积极的就业政策，扩大就业创业规模，创造平等就业环境，提升劳动者获取收入能力，实现更高质量的就业。深化工资制度改革，完善企业、机关、事业单位工资决定和增长机制。推动各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护，形成主要由市场决定生产要素价格的机制。

3. 促进就业机会公平。大力支持服务业、劳动密集型企业、小型微型企业和创新型科技企业发展，创造更多就业岗位。完善税费减免和公益性岗位、岗位培训、社会保险、技能鉴定补贴等政策，促进以高校毕业生为重点的青年、农村转移劳动力、城镇困难人员、退役军人就业。完善和落实小额担保贷款、财政贴息等鼓励自主创业政策。借鉴推广公务员招考的办法，完善和落实事业单位公开招聘制度，在国有企业全面推行分级分类的公开招聘制度，切实做到信息公开、过程公开、结果公开。

4. 提高劳动者职业技能。健全面向全体劳动者的职业培训制度，足额提取并合理使用企业职工教育培训经费，保障职工带薪最短培训时间。新增财政教育投入向职业教育倾斜，逐步实行中等职业教育免费制度。建立健全向农民工免费提供职业教育和技能培训制度。完善社会化职业技能培训、考核、鉴定、认证体系，规范职业技能鉴定收费标准。提高技能人才经济待遇和社会地位。

5. 促进中低收入职工工资合理增长。建立反映劳动力市场供求关系和企业经济效益的工资决定及正常增长机制。完善工资指导线制度，建立统一规范的企业薪酬调查和信息发布制度。根据经济发展、物价变动等因素，适时调整最低工资标准，到二〇一五年绝大多数地区最低工资标准达到当地城镇从业人员平均工资的百分之四十以上。研究发布部分行业最低工资标准。以非公有制企业为重点，积极稳妥推行工资集体协商和行业性、区域性工资集体协商，到二〇一五年，集体合同签订率达到百分之八十，逐步解决一些行业企业职工工资过低的问题。落实新修订的劳动合同法，研究出台劳务派遣规定等配套规章，严格规范劳务派遣用工行为，依法保障被派遣劳动者的同工同酬权利。

6. 加强国有企业高管薪酬管理。对部分过高收入行业的国有及国有控股企业，严格实行企业工资总额和工资水平双重调控政策，逐步缩小行业工资收入差距。建立与企业领导人分类管理相适应、选任方式相匹配的企业高管人员差异化薪酬分配制度，综合考虑当期业绩和持续发展，建立健全根据经营管理绩效、风险和责任确定薪酬的制度，对行政任命的国有企业高管人员薪酬水平实行限高，推广薪酬延期支付和追索扣回制度。缩小国有企业内部分配差距，高管人员薪酬增幅应低于企业职工平均工资增幅。对非国有金融企业和上市公司高管薪酬，通过完善公司治理结构，增强董事会、薪酬委员会和股东大会在抑制畸高薪酬方面的作用。

7. 完善机关事业单位工资制度。建立公务员和企业相当人员工资水平调查比较制度，完善科学合理的职务与职级并行制度，适当提高基层公务员工资水平；调整优化工资结构，降低津贴补贴所占比例，提高基本工资占比；提高艰苦边远地区津贴标准，抓紧研究地区附加津贴实施方案。结合分类推进事业单位改革，建立健全符合事业单位特点、体现岗位绩效和分级分类管理的工资分配制度。

8. 健全技术要素参与分配机制。建立健全以实际贡献为评价标准的科技创新人才薪酬制度，鼓励企事业单位对紧缺急需的高层次、高技能人才实行协议工资、项目工资等。加强知识产权保护，完善有利于科技成果转移转化的分配政策，探索建立科技成果入股、岗位分红权激励等多种分配办法，保障技术成果在分配中的应得份额。完善高层次、高技能人才特殊津贴制度。允许和鼓励品牌、创意等参与收入分配。

9. 多渠道增加居民财产性收入。加快发展多层次资本市场，落实上市公司分红制度，强化监管措施，保护投资者特别是中小投资者合法权益。推进利率市场化改革，适度扩大存贷款利率浮动范围，保护存款人权益。严格规范银行收费行为。丰富债券基金、货币基金等基金产品。支持有条件的企业实施员工持股计划。拓宽居民租金、股息、红利等增收渠道。

10. 建立健全国有资本收益分享机制。全面建立覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算和收益分享制度，合理分配和使用国有资本收益，扩大国有资本收益上交范围。适当提高中央企业国有资本收益上交比例，“十二五”期间在现有比例上再提高五个百分点左右，新增部分的一定比例用于社会保障等民生支出。

11. 完善公共资源占用及其收益分配机制。建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制。完善公开公平公正的国有土地、海域、森林、矿产、水等公共资源出让机制，加强对自然垄断行业的监管，防止通过不正当手段无偿或低价占有和使用公共资源。建立健全公共资源出让收益全民共享机制，出让收益主要用于公共服务支出。

#### 四、加快健全再分配调节机制。

加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制。健全公共财政体系，完善转移支付制度，调整财政支出结构，大力推进基本公共服务均等化。加大税收调节力度，改革个人所得税，完善财产税，推进结构性减税，减轻中低收入者和小型微型企业税费负担，形成有利于结构优化、社会公平的税收制度。全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系，按照全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，不断完善社会保险、社会救助和社会福利制度，稳步提高保障水平，实行全国统一的社会保障卡制度。

12. 集中更多财力用于保障和改善民生。加大对教育、就业、社会保障、医疗卫生、保障性住房、扶贫开发等方面的支出，进一步加大对中西部地区特别是革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的财力支持。严格控制行政事业单位机构编制，“十二五”期间中央和地方机构编制总量只减不增，减少领导职数，降低行政成本。坚决反对铺张浪费，严格控制“三公”经费预算，全面公开“三公”经费使用情况。“十二五”时期社会保障和就业支出占财政支出比重提高两个百分点左右。

13. 加大促进教育公平力度。合理配置教育资源，重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜。全面落实九年义务教育免费政策，严格规范教育收费行为。进一步完善普通高中、普通本科高校、中等职业学校和高等职业院校家庭经济困难学生国家资助政策，逐步提高补助标准。为家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童接受学前教育提供补助。切实解决农民工随迁子女平等接受义务教育和参加当地中考、高考问题。

14. 加强个人所得税调节。加快建立综合与分类相结合的个人所得税制度。完善高收入者个人所得税的征收、管理和处罚措施，将各项收入全部纳入征收范围，建立健全个人收入双向申报制度和全国统一的纳税人识别号制度，依法做到应收尽收。取消对外籍个人从外商投资企业取得的股息、红利所得免征个人所得税等税收优惠。

15. 改革完善房地产税等。完善房产保有、交易等环节税收制度，逐步扩大个人住房房产税改革试点范围，细化住房交易差别化税收政策，加强存量房交易税收征管。扩大资源税征收范围，提高资源税税负水平。合理调整部分消费税的税目和税率，将部分高档娱乐消费和高档奢侈消费品纳入征收范围。研究在适当时期开征遗产税问题。

16. 完善基本养老保险制度。全面落实城镇职工基本养老保险省级统筹，“十二五”期末实现基础养老金全国统筹。分类推进事业单位养老保险制度改革，研究推进公务员养老保险制度改革。提高农民工养老保险参保率。健全城镇居民和新型农村社会养老保险制度。建立兼顾各类人员的养老保障待遇确定机制和正常调整机制。发展企业年金和职业年金，发挥商业保险补充性作用。扩大社会保障基金筹资渠道，建立社会保险基金投资运营制度。

17. 加快健全全民医保体系。提高城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗筹资和待遇水平，整合城乡居民基本医疗保险制度。稳步推进职工医保、城镇居民医保和新农合门诊统筹。“十二五”期末基本医疗保险政策范围内医保基金支付水平达到百分之七十五以上，明显缩小与实际住院费用报销支付比例的差距。建立城乡居民大病保险制度，完善城乡医疗救助制度。全面实现统筹区域和省内异地就医即时结算。逐步增加人均基本公共卫生服务经费，提高基本公共卫生服务水平。

18. 加大保障性住房供给。建立市场配置和政府保障相结合的住房制度，加强保障性住房建设和管理，满足困难家庭基本需求。“十二五”期末全国城镇保障性住房覆盖面达到百分之二十左右，按质量标准完成农村困难家庭危房改造一千万户以上，实现全国游牧民定居目标。

19. 加强对困难群体救助和帮扶。健全城乡低收入群体基本生活保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，逐步提高城乡居民最低生活保障水平。提高优抚对象抚恤补助标准。建立健全经济困难的高龄、独居、失能等老年人补贴制度。完善孤儿基本生活保障制度，推进孤儿集中供养，建立其他困境儿童生活救助制度。建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。

20. 大力发展社会慈善事业。积极培育慈善组织，简化公益慈善组织的审批程序，鼓励有条件的企业、个人和社会组织举办医院、学校、养老服务等公益事业。落实并完善慈善捐赠税收优惠政策，对企业公益性捐赠支出超过年度利润总额百分之十二的部分，允许结转以后年度扣除。加强慈善组织监督管理。

五、建立健全促进农民收入较快增长的长效机制。

坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，加快完善城乡发展一体化体制机制，加大强农惠农富农政策力度，促进工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展，促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间平等交换和自由流动，促进城乡规划、基础设施、公共服务一体化，建立健全农业转移人口市民化机制，统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化。

21. 增加农民家庭经营收入。健全农产品价格保护制度，稳步提高重点粮食品种最低收购价，完善大宗农产品临时收储政策。着力推进农业产业化，大力发展农民专业合作社和股份合作，培养新型经营主体，支持适度规模经营，加大对农村社会化服务体系的投入，促进产销对接和农超对接，使农民合理分享农产品加工、流通增值收益。因地制宜培育发展特色高效农业和乡村旅游，使农民在农业功能拓展中获得更多收益。

22. 健全农业补贴制度。建立健全农业补贴稳定增长机制，完善良种补贴、农资综合补贴和粮食直补政策，增加农机购置补贴规模，完善农资综合补贴动态调整机制，新增农业补贴向粮农和种粮大户倾斜。完善林业、牧业和渔业扶持政策。逐

步扩大农业保险保费补贴范围，适当提高保费补贴比例，进一步细化和稳步扩大农村金融奖补政策。

23. 合理分享土地增值收益。搞好农村土地确权、登记、颁证工作，依法保障农民的土地财产权。按照依法自愿有偿原则，允许农民以多种形式流转土地承包经营权，确保农民分享流转收益。完善农村宅基地制度，保障农户宅基地用益物权。改革征地制度，依法保障农民合法权益，提高农民在土地增值收益中的分配比例。

24. 加大扶贫开发投入。大幅增加财政专项扶贫资金，新增部分主要用于支持集中连片特殊困难地区扶贫攻坚，加大以工代赈力度，努力实现贫困地区农民人均收入增长幅度高于全国平均水平。“十二五”时期，对二百四十万生存条件恶劣地区的农村贫困人口实施异地扶贫搬迁；按照人均二千三百元(二〇一〇年不变价)的扶贫标准，到二〇一五年扶贫对象减少八千万人左右。

25. 有序推进农业转移人口市民化。制定公开透明的各类城市农业转移人口落户政策，探索建立政府、企业、个人共同参与的市民化成本分担机制，把有稳定劳动关系、在城镇居住一定年限并按规定参加社会保险的农业转移人口逐步转为城镇居民，重点推进解决举家迁徙及新生代农民工落户问题。实施全国统一的居住证制度，努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。

六、推动形成公开透明、公正合理的收入分配秩序。

大力整顿和规范收入分配秩序，加强制度建设，健全法律法规，加强执法监管，加大反腐力度，加强信息公开，实行社会监督，加强基础工作，提升技术保障，保护合法收入，规范隐性收入，取缔非法收入。

26. 加快收入分配相关领域立法。研究出台社会救助、慈善事业、扶贫开发、企业工资支付保障、集体协商、国有资本经营预算、财政转移支付管理等方面法律法规，及时修订完善土地管理、矿产资源管理、税收征管、房产税等方面法律法规。建立健全财产登记制度，完善财产法律保护制度，保障公民合法财产权益。

27. 维护劳动者合法权益。健全工资支付保障机制，将拖欠工资问题突出的领域和容易发生拖欠的行业纳入重点监控范围，完善与企业信用等级挂钩的差别化工资保证金缴纳办法。落实清偿欠薪的工程总承包企业负责制、行政司法联动打击恶意欠薪制度、保障工资支付属地政府负责制度。完善劳动争议处理机制，加大劳动



保障监察执法力度。

28. 清理规范工资外收入。严格规范党政机关各种津贴补贴和奖金发放行为，抓紧出台规范改革性补贴的实施意见。加强事业单位创收管理，规范科研课题和研发项目经费管理使用，严格公务招待费审批和核算等制度规定。严格控制国有及国有控股企业高管人员职务消费，规范车辆配备和使用、业务招待、考察培训等职务消费项目和标准，职务消费接受职工民主监督，相关账目要公开透明。

29. 加强领导干部收入管理。全面落实《关于领导干部报告个人有关事项的规定》，严格执行各级领导干部如实报告收入、房产、投资、配偶子女从业等情况的规定，对隐报瞒报、弄虚作假等行为，通过抽查、核查，及时纠正，严肃处理。继续规范领导干部离职、辞职或退(离)休后的个人从业行为，严格按照有关程序、条件和要求办理兼职任职审批事项。

30. 严格规范非税收入。按照正税清费的原则，继续推进费改税，进一步清理整顿各种行政事业性收费和政府性基金，坚决取消不合法、不合理的收费和基金项目，收费项目适当降低收费标准。建立健全政府非税收入收缴管理制度。

31. 打击和取缔非法收入。围绕国企改革、土地出让、矿产开发、工程建设等重点领域，强化监督管理，堵住获取非法收入的漏洞。严厉打击走私贩私、偷税逃税、内幕交易、操纵股市、制假售假、骗贷骗汇等经济犯罪活动。严厉查处权钱交易、行贿受贿行为。深入治理商业贿赂。加强反洗钱工作和资本外逃监控。

32. 健全现代支付和收入监测体系。大力推进薪酬支付工资化、货币化、电子化，加快现代支付结算体系建设，落实金融账户实名制，推广持卡消费，规范现金管理。完善机关和国有企事业单位发票管理和财务报销制度，全面推行公务卡支付结算制度。整合公安、民政、社保、住房、银行、税务、工商等相关部门信息资源，建立健全社会信用体系和收入信息监测系统，完善个人所得税信息管理系统。建立城乡住户收支调查一体化制度。

七、加强深化收入分配制度改革组织领导。

33. 统一认识，加强领导。各地区、各部门要深入学习和全面贯彻落实党的十八大精神，充分认识深化收入分配制度改革重大意义，将其列入重要议事日程，建立统筹协调机制，把落实收入分配政策、增加城乡居民收入、缩小收入分配差距、

规范收入分配秩序作为重要任务，纳入日常考核。各有关部门要深入调查研究，加强工作指导，强化监督检查，认真总结经验，及时解决改革中出现的突出矛盾和问题。

34. 突出重点，强化实施。收入分配制度改革要与国有企业、行政体制、财税金融体制等相关重点领域改革有机结合、协同推进。各有关部门要围绕重点任务，明确工作责任，抓紧研究出台配套方案和实施细则，及时跟踪评估政策实施效果。各地区要结合本地实际，制定具体措施，确保改革各项任务落到实处。鼓励部分地区、部分领域先行先试，积极探索。

35. 深入宣传，注重引导。坚持正确的舆论导向，引导全社会从基本国情和发展阶段出发，正确认识当前存在的收入分配问题，深入宣传坚持科学发展是解决收入分配问题的根本途径，实现社会公平正义是我们坚定不移的目标。切实做好各项改革政策的解读工作，加深对收入分配制度改革艰巨性、复杂性的认识，引导社会预期，回应群众关切，凝聚各方共识，形成改革合力，为深化收入分配制度改革营造良好的社会环境。

## 中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会工作报告

(二〇一三年三月三日)

贾庆林

各位委员：

我代表中国人民政治协商会议第十一届全国委员会常务委员会，向大会报告过去五年的工作，对十二届全国政协的工作提出建议，请予审议。过去五年工作的回顾

过去五年，是我国改革开放和社会主义现代化建设战胜严峻挑战、取得非凡成就的五年，也是人民政协事业在继承中创新、巩固中发展的五年。五年来，在中共中央高度重视和坚强领导下，人民政协高举爱国主义、社会主义旗帜，坚持团结和民主两大主题，紧紧围绕党和国家中心工作，认真履行政治协商、民主监督、参政议政职能，充分发挥协调关系、汇聚力量、建言献策、服务大局作用，为推动科学发展、维护和谐稳定、促进祖国统一、扩大对外交往作出了重要贡献，在人民政协史上续写了新的篇章。

(一)巩固共同思想政治基础，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。

加强思想理论建设是人民政协坚定正确政治方向的根本保证。我们坚持把筑牢思想根基摆在首要位置，认真学习中共十七大和十八大精神，认真学习胡锦涛同志在庆祝中国共产党成立九十周年、人民政协成立六十周年等会议上的重要讲话精神，学习《中共中央关于加强人民政协工作的意见》及其贯彻落实情况的报告，扎实开展学习实践科学发展观、践行社会主义核心价值体系等活动，积极引导广大委员从党和国家办成大事、办好喜事、办妥难事的生动实践中，深刻认识中国特色社会主义政治制度和政党制度的巨大优越性，进一步增强坚持中国共产党领导、走中国特色社会主义政治发展道路的自觉性和坚定性。五年来共举办十二次常委会专题学习讲座、十一次在京委员学习报告会、三十七期全国政协委员学习研讨班和政协干部培训班。

扎实推进中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设，积极开展人民政协协商民主实践，取得重要成果。完善全体会议、常委会议、主席会议等既有协商形式，创新专题协商、界别协商、对口协商、提案办理协商等协商平台，五年共开展各类协商活动四百二十多场次。认真总结和推广各地制定政治协商规程的成功做法，科学确定协商议题，有效规范协商程序，推进成果转化运用，提高了协商质量。尊重和保障各民主党派和无党派人士民主权利，支持他们参与党和国家重大方针政策的协商议政。加强与民主党派开展联合调研视察，党派提案和社情民意信息质量稳步提高。各民主党派中央、全国工商联五年共提出提案一千三百四十七件，反映社情民意信息一万九千九百九十二篇，提交大会发言三百一十篇，人民政协作为中国共产党领导的多党合作和政治协商重要作用进一步发挥。

(二)紧紧围绕党和国家中心工作建言献策，推动经济平稳较快发展。

过去五年，我国发展既面临着十分难得的机遇，也遇到了国际金融危机冲击等极为严峻的挑战。我们坚持把推动科学发展作为履行职能的第一要务，始终围绕经济建设这个中心，紧扣经济社会发展中的综合性、战略性、前瞻性课题，召开十一次专题议政性常委会议和专题协商会议，开展五百零九次调研视察活动，提出了一大批高质量的意见和建议。围绕“十二五”规划的制定和实施，提出发展战略性新兴产业、推进城镇化与新农村建设、实施海洋战略等建议，被“十二五”规划及相关专

项规划吸收采纳。围绕加快转变经济发展方式中的矛盾和问题，提出着力扩大内需和稳定外需、大力发展实体经济、增强创新驱动发展能力、发展现代服务业、加强国防建设等建议，为推进经济结构战略性调整提供了重要参考。围绕推进收入分配体制改革、深化科技体制改革、创新发展中小金融体系、加快走出去步伐等提出建议，为深化改革开放发挥了积极作用。为推进西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起、支持东部地区率先发展积极建言献策。围绕将海南国际旅游岛、海峡西岸经济区、中原经济区、赣南等原中央苏区经济区、辽宁沿海经济带、山东半岛蓝色经济区、北部湾经济区、南向国际大通道建设等区域规划上升为国家战略，以及加快武陵山区等集中连片特困地区扶贫开发、促进贵州经济又好又快发展等提出建议，有力促进了区域协调发展。密切跟踪、研判国际国内经济发展态势，召开宏观经济形势分析会和专题座谈会，切实加强动态研究，为党和政府加强和改善宏观调控提供了有益参考。

我们把推动生态文明建设作为履行职能的重要着力点，通过调研视察、会议论坛、提案信息等持续建言献策，提出设置国家“十二五”能源消耗总量约束性指标，资源有偿使用，建设资源型经济转型综合配套改革试验区，综合治理城市大气污染，关注森林和深化集体林权制度改革，加强“三江源”、衡水湖和千岛湖优质水资源保护等建议，得到中共中央、国务院高度重视和采纳。

### (三)积极参与社会建设和管理，努力推动文化改革发展。

加强和创新社会管理是中共中央根据新形势新任务作出的重大战略部署，为人民政协发挥作用提出了新要求。我们召开“加强和创新社会管理”专题协商会，提出发挥城乡社区在社会管理中的基础性作用、加强社会诚信体系和公共安全体系建设、建立健全非正常上访终结机制、加强法律职业队伍建设等建议，为党和政府完善社会管理政策提供了重要参考。紧紧围绕人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题开展调查研究，提出促进义务教育均衡发展，加快发展职业教育，统筹城乡就业，推进新型农村社会养老保险，增强全民特别是青少年体质，健全全民医疗保障体系，深化医药卫生体制改革，维护农民工、农村留守人员、残疾人、国企改革职工合法权益等建议，促进了民生改善。引导和支持广大政协委员自觉履行社会责任，积极投身抗击重大自然灾害和灾后恢复重建，踊跃参与智力扶贫、光彩事业、捐资助学、

送医支教等惠民活动，展现了良好形象。深入开展民族团结进步教育活动，围绕民族区域自治法贯彻实施、加快自治州经济社会发展、工业化和城镇化进程中的“牧区、牧业、牧民”问题、加大少数民族优秀传统文化保护力度、加强城市民族工作等开展调研，为促进民族地区经济发展、维护社会稳定贡献力量。围绕加强和创新宗教事务社会管理、加强宗教院校建设和宗教人才培养、妥善解决宗教教职人员社会保障问题等建言献策，协助党和政府做好新形势下的宗教工作。重视发挥少数民族界和宗教界政协委员的作用，积极宣传民族地区建设成就，走访慰问各族干部群众，进一步密切与少数民族群众和信教群众的联系。

我们按照中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣的重大决策部署，召开“深化文化体制改革，繁荣发展文化事业和文化产业”专题协商会，深入文艺院团开展专题考察，就办好北京奥运会和上海世博会、落实全民健身条例、促进城乡文化一体化发展、保护非物质文化遗产、传承地方戏曲艺术、保护和发展“文房四宝”等传统产业、推动社会资本进入文化产业等问题深入调查研究，许多意见建议转化成为党和政府的决策部署。推动实施杭州西湖、大运河、蜀道文化线路保护与申遗和长城保护等重大文化工程，有效促进了文化资源保护与开发。组织开展文学创作、书画交流和戏曲展演，参与创作《建国大业》、《辛亥革命》等一批优秀影视作品，深入基层群众开展文化惠民活动，获得了良好社会反响。建成中国政协文史馆并向社会开放，编辑出版《文史资料选辑》等文史类专题图书四千二百万字，文史资料“存史、资政、团结、育人”的社会功能进一步彰显。

(四)深化同港澳同胞、台湾同胞和海外侨胞的团结联谊，不断增强中华民族的凝聚力和向心力。

实现祖国完全统一和中华民族伟大复兴，需要全体中华儿女共同团结奋斗。我们加强同港澳同胞、台湾同胞和海外侨胞的联系交往，举办纪念辛亥革命一百周年等重大活动，巩固和扩大海内外中华儿女的大团结。及时向港澳委员通报国家经济社会发展情况，组织开展发挥港澳委员双重积极作用跟踪调研，为港澳委员知情明政、履行职责创造条件，引导港澳委员做贯彻和宣传“一国两制”的表率。加强与港澳政团、社团及代表人士的联系交往，支持港澳委员向港澳青少年介绍国情和组织他们赴内地学习实践，发展壮大爱国爱港、爱国爱澳力量。五年来，共接待港澳来

访团组六十六个、二千六百八十七人次，组团赴港澳四十八次，组织十四次港澳委员考察活动。

牢牢把握两岸关系和平发展主题，进一步扩大同台湾岛内有关党派团体、社会组织、基层群众、青少年群体的良性互动，以全国政协委员代表团等名义入岛交流二十次，邀请“台湾民意代表交流参访团”来访。以河洛文化、黄埔精神、宗教民俗、中华武术、书画戏曲等为载体，推动政协对台文化交流宽领域、深层次、机制化发展。就台资中小企业发展、两岸农业合作、科技创新、维护台胞合法权益等问题开展专题调研，为深化两岸经贸合作献计献策。

加强与海外侨胞和归侨侨眷的团结联谊，五年来邀请来自四十三个国家的一百八十位侨胞列席政协全体会议，组织他们参观考察我国改革开放和现代化建设成就。拓展非洲侨务工作，做好海外少数民族侨胞工作，加强与新生代华侨华人的交流合作，进一步凝聚侨心、汇聚侨智、发挥侨力、维护侨益。

(五)积极扩大对外友好交往，更好地服务国家总体外交。

我们坚持服务国家总体外交战略，扩大和深化同世界各国有关机构和国际组织的友好往来，取得了积极成果。重视开展高层交往，积极宣传我国的政治制度、政党制度和现代化建设成就，有针对性地就台湾、涉藏、涉疆等问题宣传我国政策主张，增进了国际社会对我国的了解，加深了政治互信。召开国际形势务虚会和研讨会，就欧洲主权债务危机、西亚北非局势等重大问题积极资政建言，为中央决策提供了参考。五年来，共组织一百六十三个团组出访，接待六十一个团组来访，举办“二十一世纪论坛”二〇一〇年会议等七次国际会议。截至目前，全国政协已与一百三十九个国家的二百五十三个机构、十四个国际性或地区性组织开展了友好交往。

把推动公共外交作为人民政协对外交往重要开拓方向，在互访中开展高层对话、在举办或出席国际会议中深入交流，通过北京奥运会、上海世博会等平台以及公共外交国际论坛等渠道，深化同外国相关组织、重要智库、主流媒体、知名人士和普通民众的友好往来。创办《公共外交季刊》，支持地方政协成立公共外交协会，深化人民政协公共外交理论研究、实践创新和宣传普及。

支持相关组织参与国际活动。中国经济社会理事会全面参与经济社会理事会和类似组织国际协会各项活动，成功举办九次中欧圆桌会议，建立健全对拉美和非洲

地区成员组织的双边交流机制，推动建立金砖国家经济社会理事会和类似组织圆桌会议交流机制。中国宗教界和平委员会积极拓展与国外跨宗教和平组织友好交往，参加世界宗教和平组织的国际会议和论坛，承办亚洲宗教和平会议二〇一〇年度执委会议，进一步扩大了我国宗教界在国际跨宗教组织中的影响。

(六)加强和改进自身建设，努力提高政协工作的成效和水平。

我们坚持以改革创新精神加强自身建设和推进经常性工作，取得了积极成效。密切办公厅、专委会与党政部门、党派团体以及地方政协的协作配合，切实形成工作合力。密切与各民主党派和无党派人士的联系，完善支持他们履行职责、发挥作用的机制。建立健全界别小组召集人、专委会联系界别等机制，积极开展界别调研、视察、提案、发言、反映社情民意信息和界别委员联谊活动，界别优势和作用进一步发挥。加强委员学习培训、联系服务和日常管理工作，探索信息化条件下政协委员特别是京外委员履行职责的新途径，委员主体作用不断增强。推进专委会工作制度建设，加强专委会之间的工作协调配合，配备驻会副主任，更好地发挥专委会的基础性作用。加强政协干部的培训和工作研讨，着力推进“学习型、服务型、创新型、和谐型”政协机关建设，深入开展“创先争优”活动，机关政务性、事务性服务能力和信息化工作水平切实提高。

加强人民政协理论建设，积极推动工作创新。建立全国、省(区市)和中心城市三级研究网络，召开中国人民政协理论研究工作座谈会和全国地方政协工作经验交流会等，在协商民主等方面取得重要研究成果，中国特色社会主义人民政协理论建设成效显著。统筹民主党派、专门委员会、地方政协和专家学者等各方面力量，加强对重点课题的联合调研、重要工作的协同推进、重大活动的通力合作。贯彻落实中共中央关于进一步加强人民政协提案办理工作的文件精神，修订提案工作条例，制定提案审查处理、重点提案遴选和督办等实施办法，共办复提案二万六千五百八十三件，提案质量和办理实效稳步提高。突出视察的民主监督功能，完善选题、组织、成果形成与反馈机制，扩大委员参与面，视察工作进一步活跃。制定全国政协大会发言工作规则，完善大会发言选题、遴选和成果转化机制，发言质量和社会影响进一步提升。加强反映社情民意信息工作，初步形成了以委员为主体、党派成员为骨干、专委会为依托、界别为纽带、地方政协为基础的信息工作新格局。加强网络宣

传、对外宣传和舆情分析，政协新闻宣传的针对性和有效性不断提高。

各位委员，过去五年我们取得的成绩，是中共中央坚强领导、重视关怀的结果，是各级党委、政府和社会各界热情帮助、鼎力支持的结果，也是人民政协各参加单位、各级组织和广大委员团结协作、共同奋斗的结果。在这里，我代表全国政协常委会表示衷心的感谢！

回顾五年的工作，也要看到我们的工作中仍存在一些不足。比如，履行职能的规范化水平还不够高，政治协商的制度建设仍需大力推进，民主监督实效需要进一步增强，界别优势和作用发挥尚不充分，调研视察需要更加深入，等等。这些都需要我们高度重视、认真研究，并在今后工作中切实加以解决。过去五年的主要经验

五年来，十一届全国政协在继承优良传统、坚持重要原则的基础上，在研究新情况、解决新问题的实践中，创造了一些新鲜经验，形成了一些规律性认识，是人民政协的宝贵财富，值得倍加珍惜、长期坚持、不断完善。

(一)必须始终坚持中国共产党的领导，确保人民政协事业发展的正确方向。坚持中国共产党的领导，是人民政协存在和发展的根本前提，也是人民政协履行职能、发挥作用的根本保证。一部人民政协史，就是参加人民政协的各党派团体和各族各界人士在中国共产党的领导下的团结奋斗史。人民政协坚持党的领导，就是要坚定不移地贯彻党的理论和路线方针政策，坚定不移地围绕党的重大决策部署开展工作，坚定不移地为实现党提出的目标任务竭诚奋斗；就是要充分发挥政协委员和政协机关共产党员的先锋模范作用，把广大政协委员和所联系群众紧密团结在党的周围，思想上同心同德、目标上同心同向、行动上同心同行。

(二)必须高举爱国主义、社会主义旗帜，不断巩固团结奋斗的共同思想政治基础。人民政协作为最广泛的爱国统一战线组织，必须高举爱国主义和社会主义两面旗帜。只有中国特色社会主义，才能将全国各族人民团结凝聚起来，为把我国建设成为富强民主文明和谐的社会主义现代化国家而共同奋斗；只有爱国主义，才能将海内外中华儿女团结凝聚起来，为实现中华民族伟大复兴的中国梦而共同奋斗。可以说，在当代中国，爱国主义和社会主义是参加人民政协的各党派团体和各族各界人士的最大政治共识。人民政协要注重在尊重多样中寻求共识，在同铸辉煌中增进共识，在共迎挑战中深化共识，沿着爱国主义和社会主义旗帜指引的方向奋力前行。



(三)必须牢牢把握团结和民主两大主题，巩固发展融洽和谐、生动活泼的良好局面。团结和民主是人民政协产生和发展的历史依据，是人民政协继往开来的方向和使命，也是人民政协的标志性特征。作为大团结大联合的组织，人民政协具有广泛的代表性和巨大的包容性，能够最大限度地团结一切可以团结的力量，为实现党和国家奋斗目标减少阻力、增加助力、形成合力。作为发扬社会主义民主的重要形式和推进社会主义协商民主的重要渠道，人民政协融协商、监督、合作、参与于一体，能够最大限度地包容和反映各方面的意见建议，有效满足各界人民群众有序政治参与的愿望。团结才有力量，民主才有活力。要将团结和民主两大主题贯穿于人民政协事业发展的全过程和人民政协工作的各方面，以坚强的团结保证广泛的民主，以广泛的民主促进坚强的团结，使人民政协永葆蓬勃生机与旺盛活力。

(四)必须围绕中心、服务大局，自觉把人民政协工作放到党和国家全局工作中谋划和推进。人民政协事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分，必须把围绕中心、服务大局作为履行职能的重要原则，作为彰显优势作用的努力方向，作为评价工作成效的基本标准。新形势下，人民政协围绕中心、服务大局，主要目标在于推动科学发展、维护和谐稳定、促进祖国统一，独特优势在于人才智力密集、社会联系广泛，基本方式在于协商议政、献计出力。要切实增强大局意识，始终做到同党和国家方向一致、目标一致、工作一致，广泛凝聚智慧和力量，真正成为统一战线法宝作用的重要实现形式。

(五)必须坚持以人为本、履职为民，始终把维护和实现人民群众根本利益作为出发点和落脚点。人民政协来自人民，一切工作都是为了人民。要把群众利益放在第一位，把群众呼声作为第一信号，把群众满意作为第一追求。要树立人民政协为人民的理念，常想一想群众需要政协做什么，政协能够为群众做什么，政协为群众做了什么，自觉做到政为民所议，言为民所建，策为民所献，力为民所出。要增强政协事业靠人民的意识，经常深入到群众中了解真实情况，从群众中汲取智慧营养，通过深入基层、深入群众不断提高议政建言的质量。

(六)必须充分认识人民政协的重要地位作用，不断增强推进人民政协事业发展的责任感和使命感。人民政协与人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体相适应，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治体制不可替

代的重要组成部分，是促进党和政府科学民主决策不可或缺的重要力量。从事人民政协工作的同志，无论是政协委员、还是政协干部，都处在坚持完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的第一线，处在服务党和国家工作大局的第一线。这既是一种荣誉和信任，更是一种责任和使命。特别是要充分认识到，人民政协发挥作用，必须自觉树立有为才能有位、有位更加有为的观念，以改革创新精神加强自身建设和理论建设，大力推进入民政协履行职能的制度化规范化程序化，培养政协情怀、奉献政协事业，以不可替代的作用推动发展，以实实在在的业绩体现价值。

### 今后五年的工作建议

中共十八大提出了全面建成小康社会决定性阶段的奋斗目标，描绘了实现中华民族伟大复兴中国梦的光明前景，赋予了人民政协更加重大的责任和使命。人民政协要高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，按照中共十八大作出的战略部署，坚持团结和民主两大主题，认真履行政治协商、民主监督、参政议政职能，更加主动自觉地服务科学发展、促进社会和谐、加强自身建设，为全面建成小康社会作出新的更大贡献。

(一)深入学习贯彻中共十八大精神。扎实开展中国特色社会主义主题教育活动，深刻领会十八大的鲜明主题、精神实质和战略部署，进一步增强中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信。适应政协换届后的形势和任务，有针对性地加强对政协委员、特别是新任委员的培训，在全面学习把握十八大精神基础上，重点学习把握关于统一战线和人民政协的新思想新要求，并贯彻到协商议政中去。坚持把学习贯彻十八大精神与人民政协履行职能的实践结合起来，切实把十八大精神体现到谋划工作的安排部署中，落实到推进工作的具体措施中。

(二)紧紧围绕推动科学发展、促进社会和谐献计出力。围绕“十二五”时期主题主线，针对社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和深化改革开放中的重大问题，深入开展视察调研、建言献策和民主监督活动，为党和政府科学民主决策提供参考。加强调研工作创新，协调各民主党派、工商联、无党派人士、专门委员会、界别和地方政协等方面力量，提高对策建议的质量。认真贯彻落实党的民族宗教政策，关注和反映各党派团体和各族各界人士的愿望要求，积极协助党和政府做好群众诉求表达、利益协调、权益保障等工作，促进政党关系、

民族关系、宗教关系、阶层关系和海内外同胞关系和谐。

(三)推动社会主义协商民主制度健全和完善。认真落实中共中央关于把政治协商纳入决策程序，坚持协商于决策之前和决策之中的规定，协助党和政府搞好在人民政协同各民主党派、各人民团体和各族各界人士的协商，进一步发挥人民政协作为协商民主重要渠道的作用。丰富协商形式，完善协商制度，拓宽社会各界有序政治参与的渠道和平台，推进协商民主广泛、多层、制度化发展。深化协商民主理论研究和宣传教育，积极培育协商文化，营造良好协商氛围，努力提高协商质量和实效。

(四)进一步加强同港澳同胞、台湾同胞和海外侨胞的团结联谊。坚定不移地贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针和基本法，密切与港澳委员的联系，充分发挥他们在特别行政区发展经济、改善民生、推进民主、促进和谐和国家事务中的积极作用。全面加强同台湾各界的交往、对话、合作，厚植共同利益，增进民族认同，融洽同胞感情，不断巩固和深化两岸关系和平发展的政治、经济、文化、社会基础。落实党的侨务政策，维护侨益，支持海外侨胞、归侨侨眷关心和参与祖国现代化建设与和平统一大业。

(五)继续深化对外友好交往。按照国家外交工作总体部署，进一步开辟对外交往渠道、拓展对外交往领域、完善对外交往机制，积极营造有利于我国发展的良好外部环境。开展高层互访，加强与相关国家机构、有关国际组织的多双边交流。丰富人民政协公共外交实践，加大对外国议会、媒体、智库和公众工作力度。继续发挥包括“二十一世纪论坛”在内的重要平台作用，支持中国经济社会理事会和中国宗教界和平委员会在对外交往中发挥积极作用。

(六)积极推进政协工作创新发展。进一步深化党派团结合作，创新发挥界别作用的方法和途径，注重加强委员队伍建设，重视发挥专门委员会的力量和作用，增强政协机关政务性服务能力和统筹协调能力。深化人民政协理论研究。继续扎实有效履行好政治协商、民主监督和参政议政职能，探索新的协商形式和监督方式，进一步完善提案、视察、反映社情民意信息等工作机制。进一步密切与地方政协的联系。大力加强作风建设，认真落实中共中央关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定，扎实开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动，关注和反映人民群众的愿望和诉求，以良好作风促进人民政协工作科学化水平的提升。

各位委员!祖国发展的未来光明而美好，民族复兴的前景灿烂而辉煌。让我们紧密团结在以习近平总书记为总书记的中共中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，团结一心、攻坚克难、扎实工作，为全面建成小康社会、夺取中国特色社会主义新胜利而不懈奋斗!

## 政府工作报告

(二〇一三年三月五日)

温家宝

各位代表:

现在，我代表国务院，向大会报告过去五年的政府工作，并对今年工作提出建议，请各位代表审议，并请全国政协委员提出意见。过去五年工作回顾

第十一届全国人民代表大会第一次会议以来的五年，是我国发展进程中极不平凡的五年。我们有效应对国际金融危机的严重冲击，保持经济平稳较快发展，国内生产总值从二十六万六千亿元增加到五十一万九千亿元，跃升到世界第二位；公共财政收入从五万一千亿元增加到十一万七千亿元；累计新增城镇就业五千八百七十七万人，城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入年均分别增长百分之八点八、百分之九点九；粮食产量实现“九连增”；重要领域改革取得新进展，开放型经济达到新水平；创新型国家建设取得新成就，载人航天、探月工程、载人深潜、北斗卫星导航系统、超级计算机、高速铁路等实现重大突破，第一艘航母“辽宁舰”入列；成功举办北京奥运会、残奥会和上海世博会；夺取抗击汶川特大地震、玉树强烈地震、舟曲特大山洪泥石流等严重自然灾害和灾后恢复重建重大胜利。我国社会生产力和综合国力显著提高，人民生活水平和社会保障水平显著提高，国际地位和国际影响力显著提高。我们圆满完成“十一五”规划，顺利实施“十二五”规划。社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设取得重大进展，谱写了中国特色社会主义事业新篇章。

五年来的主要工作及特点:

一是有效应对国际金融危机，促进经济平稳较快发展。过去五年，我们是在持续应对国际金融危机严重冲击中走过来的。这场危机来势之猛、扩散之快、影响之深，百年罕见。我们沉着应对，及时果断调整宏观调控着力点，出台进一步扩大内

需、促进经济平稳较快增长的十项措施，全面实施一揽子计划。两年新增四万亿元投资，其中中央财政投资一万二千六百亿元，主要用于保障性安居工程、农村民生工程、基础设施、社会事业、生态环保、自主创新等方面建设和灾后恢复重建。五年来，新建各类保障性住房一千八百多万套，棚户区改造住房一千二百多万套；完成大中型和重点小型水库除险加固一万八千座，治理重点中小河流二万四千五百公里，新增节水灌溉面积七百七十万公顷；新增铁路里程一万九千七百公里，其中高速铁路八千九百五十一公里，京沪、京广、哈大等高铁和一批城际铁路相继投入运营；新增公路六十万九千公里，其中高速公路四万二千公里，高速公路总里程达九万五千六百公里；新建机场三十一个；新增万吨级港口泊位六百零二个；一批跨江跨海大桥、连岛工程相继建成；西气东输、西电东送、南水北调等重大工程顺利推进或建成；非化石能源快速发展，水电、风电装机位居世界第一；重建后的汶川、玉树、舟曲等灾区发生了翻天覆地的变化。这些举世瞩目的成就，对我们有效应对国际金融危机严重冲击发挥了至关重要的作用。为经济社会长远发展打下了坚实基础，已经并将继续造福亿万人民。

我们始终注重处理好保持经济平稳较快发展、调整经济结构和管理通胀预期的关系，增强宏观政策的前瞻性、科学性、有效性，注意把握好政策的取向、力度和重点。在国际金融危机冲击最严重时，果断实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，综合运用多种财政政策工具，增加政府支出，实行结构性减税；有效运用存款准备金率、利率等货币政策工具，保持货币信贷合理增长。根据宏观经济走势的变化，我们及时调整政策力度，适时退出刺激政策，实施积极的财政政策和稳健的货币政策。在财政政策运用上，坚持统筹兼顾，注重综合平衡。财政赤字占国内生产总值的比重从二〇〇九年的百分之二点八降到去年的百分之一一点五左右，赤字率和债务负担率保持在安全水平。加强地方政府性债务全面审计和地方政府融资平台管理，有效控制经济运行中的风险隐患。在货币政策运用上，始终注意把握稳增长、控物价和防风险之间的平衡。金融体系运行稳健，银行业风险抵御能力持续增强，资本充足率从二〇〇七年底的百分之八点四提升到去年底之十三点三，不良贷款率由百分之六点一下降到百分之零点九五。坚持搞好房地产市场调控不动摇，遏制了房价过快上涨势头。二〇一二年，在世界各大经济体增长全面减速、各种风

险不断暴露的情况下，我们合理把握政策力度，保持财政预算支出规模不变，优化支出结构，扭转经济下滑趋势，全面实现年初确定的主要目标，国内生产总值增长百分之七点八，城镇新增就业一千二百六十六万人，居民消费价格涨幅回落到百分之二点六，为今年经济发展打下好的基础。

这五年，我国宏观经济总体上保持增速平稳较快、物价相对稳定、就业持续增加、国际收支趋于平衡的良好态势，国内生产总值年均增长百分之九点三，显著高于同期全球和新兴经济体的增速，通货膨胀率远低于其他新兴经济体。我国经济稳定，充满活力。

回首这五年，面对国际经济形势复杂多变、持续低迷的严峻挑战，中央科学判断、果断决策，有效避免了我国现代化进程因巨大的外部冲击而出现大的波折，实践证明这些决策部署是完全正确的。

二是加快经济结构调整，提高经济发展的质量和效益。坚持实施扩大内需战略，内需对经济增长的贡献率明显提高，经常项目顺差占国内生产总值的比重从百分之十点一下降到百分之二点六。居民消费结构加快升级。二〇一二年底，城镇和农村人均住房面积三十二点九平方米、三十七点一平方米，分别比二〇〇七年增加二点八平方米和五点五平方米；城镇居民每百户拥有家用汽车二十一点五辆，比二〇〇七年增加十五点五辆；旅游、文化消费大幅增加。坚持走中国特色新型工业化道路，大力推进产业转型升级。我国制造业规模跃居全球首位，高技术制造业增加值年均增长百分之十三点四，成为国民经济重要先导性、支柱性产业；清洁能源、节能环保、新一代信息技术、生物医药、高端装备制造等一批战略性新兴产业快速发展。产品质量整体水平不断提高。服务业增加值占国内生产总值比重提高二点七个百分点，成为吸纳就业最多的产业。扎实推进节能减排和生态环境保护。五年累计，共淘汰落后炼铁产能一亿一千七百万吨、炼钢产能七千八百万吨、水泥产能七亿七千五百万吨；新增城市污水日处理能力四千六百万吨；单位国内生产总值能耗下降百分之十七点二，化学需氧量、二氧化硫排放总量分别下降百分之十五点七和百分之十七点五。修订环境空气质量标准，增加细颗粒物PM2.5等监测指标。推进天然林保护、退耕还林、防沙治沙等重点生态工程建设，五年累计完成造林二千九百五十三万公顷，治理沙漠化、石漠化土地一千一百九十六万公顷，综合治理水土流失面

积二十四万六千平方公里，整治国土面积十八万平方公里。深入实施区域发展总体战略，颁布实施全国主体功能区规划，制定西部大开发新十年指导意见和一系列区域发展规划，加快推进西藏、新疆等地区跨越式发展，制定实施新十年农村扶贫开发纲要，将扶贫标准提高到二千三百元(二〇一〇年不变价)，加强集中连片特殊困难地区扶贫攻坚。中西部和东北地区主要发展指标增速高于全国平均水平，东部地区产业转型升级步伐加快，各具特色、良性互动的区域发展格局正在形成。积极稳妥推进城镇化，五年转移农村人口八千四百六十三万人，城镇化率由百分之四十五点九提高到百分之五十二点六，城乡结构发生了历史性变化。城乡、区域发展的协调性明显增强。

三是毫不放松地抓好“三农”工作，巩固和加强农业基础地位。我们坚持在工业化、信息化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化，集中力量办成了一些关系农业农村长远发展、关系农民切身利益的大事。加大财政投入，中央财政“三农”累计支出四万四千七百亿元，年均增长百分之二十三点五。建立健全种粮农民补贴制度和主产区利益补偿机制，补贴标准逐年提高，覆盖范围不断扩大，补贴资金从二〇〇七年的六百三十九亿元增加到二〇一二年的二千九百二十三亿元。加强农村金融服务，涉农贷款余额从二〇〇七年末的六万一千二百亿元增加到二〇一二年末的十七万六千三百亿元。实行粮食最低收购价政策，小麦、稻谷最低收购价累计提高百分之四十一到百分之八十六点七。加强耕地保护，维护农民权益，为完善农村集体土地征收补偿制度做了大量准备工作。加快推进农业科技进步和现代农业建设，加大对良种繁育、动植物疫病防控、基层农技推广的支持力度。大力兴修水利，开展农村土地整治，建设高标准农田，耕地面积保持在十八亿二千万亩以上。粮食综合生产能力跃上新台阶，粮食总产量连续六年稳定在万亿斤以上并逐年增加。加强农村水电路气等基础设施建设，新建改建农村公路一百四十六万五千公里，改造农村危房一千零三十三万户，解决了三亿多农村人口的饮水安全和无电区四百四十五万人的用电问题，农村生产生活条件不断改善。积极引导农村富余劳动力转向非农产业，农民人均纯收入持续较快增长，二〇一〇年以来城乡居民相对收入差距逐步缩小。深化农村综合改革。集体林权制度主体改革基本完成，全面推进农村集体土地确权颁证工作，开展农村土地承包经营权登记试点。农业农村发展的良好形势，为

应对国际金融危机和各种自然灾害严重冲击、稳定经济社会发展大局提供了重要支撑。

四是坚持实施科教兴国战略，增强经济社会发展的核心支撑能力。我们加快实施国家中长期科学和技术发展规划纲要，制定实施国家中长期教育改革和发展规划纲要、国家中长期人才发展规划纲要和国家知识产权战略，推动科技、教育、文化事业全面发展，为国家长远发展奠定了坚实基础。

优先发展教育事业。国家财政性教育经费支出五年累计七万七千九百亿元，年均增长百分之二十一点五八，二〇一二年占国内生产总值比例达到百分之四。教育资源重点向农村、边远、民族、贫困地区倾斜，教育公平取得明显进步。全面实现城乡九年免费义务教育，惠及一亿六千万学生。实施学前教育三年行动计划，“入园难”问题有所缓解。国家助学制度不断完善，建立了家庭经济困难学生资助体系，实现从学前教育到研究生教育各个阶段全覆盖，每年资助金额近一千亿元，资助学生近八千万人次。实施中等职业教育免学费政策，覆盖范围包括所有农村学生、城市涉农专业学生和家庭经济困难学生。初步解决进城务工人员随迁子女在城市接受义务教育问题，现有一千二百六十万农村户籍孩子在城市接受义务教育。实施惠及三千多万农村义务教育阶段学生营养改善计划。完成中小学校舍安全工程。加快职业教育基础能力和特殊教育基础设施建设。义务教育学校实施绩效工资，在教育部直属师范大学实行师范生免费教育，加强了农村教师队伍建设。全面提高教育质量和水平，高等教育毛入学率提高到百分之三十。国民受教育程度大幅提升，十五岁以上人口平均受教育年限达到九年以上。

大力推动自主创新。中央财政用于科技的投入五年累计八千七百二十九亿元，年均增长超过百分之十八。全社会研究与试验发展经费支出占国内生产总值的比重由二〇〇七年的百分之一点四提高到二〇一二年的百分之一点九七，企业研发活动支出占比超过百分之七十四。出台深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见。深入实施国家技术创新工程和知识创新工程，扎实推进国家科技重大专项，新建一批国家工程中心、重点实验室和企业技术中心。加强基础研究和前沿探索，突破一批关键核心技术，填补了多项重大产品和装备的空白。

深入实施人才强国战略。以高层次、高技能人才为重点，加强各类人才队伍建



设，专业技术人才、高技能人才分别增加八百六十万人和八百八十万人，留学回国人员达到五十四万人。

大力加强文化建设。覆盖城乡的公共文化设施网络体系初步建成，博物馆、图书馆、文化馆(站)实现免费开放。国有经营性文化单位转企改制任务基本完成，公益性文化事业单位内部机制改革不断深化。哲学社会科学、新闻出版、广播影视、文学艺术等更加繁荣，文化产业快速发展。文物保护、非物质文化遗产保护和传承取得重要进展。对外文化交流更加活跃。全民健身和竞技体育取得新成绩。

五是坚持把人民利益放在第一位，着力保障和改善民生。我们把就业作为保障和改善民生的头等大事，实施积极的就业政策。加强重点人群就业工作，提高职业培训和就业服务水平，五年累计投入就业专项资金一千九百七十三亿元，实现高校毕业生就业二千八百万人，城镇就业困难人员就业八百三十万人，保持了就业形势总体稳定。全面推进社会保障体系建设，建立新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险制度，城乡居民基本养老保险实现了制度全覆盖，各项养老保险参保达到七亿九千万人。企业退休人员基本养老金从二〇〇四年人均每月七百元提高到现在的一千七百二十一元。妥善解决关闭破产企业退休人员、困难企业职工、国有企业老工伤人员、未参保集体企业退休人员社会保险等问题。深化医药卫生体制改革，建立新型农村合作医疗制度和城镇居民基本医疗保险制度，全民基本医保体系初步形成，各项医疗保险参保超过十三亿人，加强城乡基层医疗卫生服务体系建设，建立基本药物制度并在基层医疗机构实施，公立医院改革试点稳步推进。国民健康水平进一步提高，人均预期寿命达到七十五岁。健全城乡居民低保、医疗、教育、法律等救助制度，改革完善孤儿保障、流浪儿童救助保护、农村五保供养制度。颁布实施新的中国妇女、儿童发展纲要，依法保障妇女儿童合法权益。建立健全城镇保障性住房制度，覆盖面逐步扩大，二〇一二年底已达到百分之十二点五。社会保障制度建设取得历史性的巨大成就。不断加强和创新社会管理，建立健全应急管理体系，发挥城乡社区自治和服务功能，社会保持和谐稳定。

六是深化重要领域改革，增强经济社会发展的内在活力。我们不失时机地推进改革，在一些重要领域取得重大进展。大力推进财税体制改革，完善转移支付制度，全面建立县级基本财力保障机制，基层政府提供基本公共服务的能力有所提高；由

公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算组成的预算体系框架基本形成，预算外资金全部纳入预算管理；统一内外资企业税制，实现增值税转型，实施成品油价格和税费改革，开展营业税改征增值税试点，改革资源税制度，财税体制对加快转变经济发展方式的促进作用增强。全面深化金融体制改革，国有大型商业银行股份制改革顺利完成，政策性金融机构改革有序推进，农村信用社改革成效明显，银行业新监管标准实施，创业板、股指期货和融资融券业务相继推出，保险业改革开放深入推进，人民币汇率形成机制不断完善，利率市场化和资本项目可兑换改革稳步推进，建立宏观审慎政策框架，扩大人民币在跨境贸易和投资中的使用。我国银行、证券、保险业的抗风险能力和国际竞争力显著提升，为成功应对国际金融危机冲击奠定了坚实基础。国有企业改革不断深化，素质提高，竞争力明显增强。制定鼓励和引导民间投资健康发展的指导意见和实施细则，非公有制经济发展环境不断改善。建立生态补偿制度，开展排污权和碳排放权交易试点。事业单位分类改革积极推进。

七是坚定不移扩大对外开放，全面提升开放型经济水平。我们积极应对外部环境的急剧变化，及时出台稳定外需的政策措施，实施市场多元化战略，进出口总额年均增长百分之十二点二，从世界第三位提升到第二位，其中出口额跃居世界第一位，占国际市场份额比二〇〇七年提高两个多百分点，进出口结构优化，贸易大国地位进一步巩固。五年累计实际利用外资五千五百二十八亿美元，利用外资的结构和布局明显优化，质量和水平显著提升。加快实施“走出去”战略，鼓励各类企业开展对外投资和跨国经营，非金融类对外直接投资从二〇〇七年的二百四十八亿美元上升到二〇一二年的七百七十二亿美元，年均增长百分之二十五点五，跻身对外投资大国行列。对外开放有力促进了我国经济发展和结构优化，吸收了先进技术和管理经验，增加了就业和职工收入，也为推动世界经济复苏作出了重要贡献。

八是切实加强政府自身建设，进一步深化行政体制改革。推进政府机构改革，初步建立职能统一的大部门体制框架。我们始终把实行科学民主决策、坚持依法行政、推进政务公开、健全监督制度、加强廉政建设作为政府工作的基本准则。在规范行政权力运行，建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府方面，采取了一系列新举措，迈出了新步伐。坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全公众参与、

专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定等政府决策程序。深化行政审批制度改革，五年中分两轮取消和调整行政审批事项四百九十八项，国务院各部门取消和调整的审批项目总数达到二千四百九十七项，占原有审批项目的百分之六十九点三。大力推动政务公开，重点推进财政预算决算公开和公务接待、公务车购置使用、因公出国出境经费公开，让人民群众更加全面地了解政府工作，更加有效地监督政府行为。审计监督的力度越来越大，成效越来越明显。全面加强反腐倡廉建设，加强领导干部廉洁自律的监督管理。探索建立政府绩效管理制度，建立并切实执行以行政首长为重点的行政问责制度，努力提高行政效能。

各位代表!

五年来，我们贯彻民族区域自治法，支持少数民族和民族地区发展的政策体系更加完善，民族团结进步事业焕发出新的蓬勃生机。

全面落实宗教信仰自由政策，宗教事务管理的法制化、规范化水平进一步提升。

认真贯彻侨务政策，依法保护海外侨胞和归侨侨眷的合法权益，侨务资源的独特优势得到进一步发挥。

国防和军队建设开创新局面。中国特色军事变革取得重大成就，军队革命化现代化正规化建设协调推进、全面加强，军事斗争准备不断深化，履行新世纪新阶段历史使命能力显著增强，出色完成一系列急难险重任务。

港澳台工作进一步加强。香港、澳门保持繁荣稳定，同内地交流合作提高到新水平。推动两岸关系实现重大转折，两岸直接双向“三通”全面实现，签署实施两岸经济合作框架协议，形成两岸全方位交往格局，开创两岸关系和平发展新局面。

全方位外交取得新的重大进展。我们积极推进同各大国关系，加强与周边邻国的互利合作关系，顺利建成中国—东盟自贸区，推动上海合作组织等区域合作机制发展，深化同广大发展中国家的传统友谊与合作，积极参与应对国际金融危机、气候变化等全球性问题的国际合作，推动解决国际和地区热点问题，为我国改革发展稳定营造了有利的国际环境，为世界和平稳定发展繁荣作出重要贡献。

各位代表!

过去五年取得的成就来之不易。这是党中央总揽全局、正确领导的结果，是全党全国各族人民齐心协力、艰苦奋斗的结果。我代表国务院，向全国工人、农民、

知识分子、干部、解放军指战员、武警部队官兵和公安民警，表示诚挚的感谢!向全国各族人民，向各民主党派、各人民团体和其他各界人士，表示诚挚的感谢!向香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞和台湾同胞以及广大侨胞，表示诚挚的感谢!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，表示诚挚的感谢!

我们清醒地认识到，经济社会发展中还存在不少矛盾和问题。主要是：发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出；经济增长下行压力和产能相对过剩的矛盾有所加剧；企业生产经营成本上升和创新能力不足问题并存；财政收入增速放缓和政府刚性支出增加的矛盾凸显；金融领域存在潜在风险；产业结构不合理，农业基础依然薄弱；经济发展与资源环境的矛盾日趋尖锐；城乡、区域发展差距和居民收入分配差距较大；社会矛盾明显增多，教育、就业、社会保障、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、安全生产、社会治安等关系群众切身利益的问题不少，部分群众生活困难；制约科学发展的体制机制障碍较多；政府职能转变不到位，一些领域腐败现象易发多发。这些问题，有些是长期积累的，有些是经济社会发展过程中出现的，有些是政府工作中的缺点和不足造成的。我们要以对国家和人民高度负责的精神，更加努力做好工作，加快解决这些问题，决不辜负人民的期望!

## 二、今年经济社会发展的总体要求、

### 主要预期目标和宏观经济政策

党的十八大科学总结了过去五年的工作和党的十六大以来的奋斗历程和历史性成就，确定了全面建成小康社会和全面深化改革开放的目标，对进一步推进中国特色社会主义事业作出了全面部署。

二〇一三年是全面贯彻落实党的十八大精神的开局之年，是实施“十二五”规划承前启后的关键一年，是为全面建成小康社会奠定坚实基础的重要一年。我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，经济社会发展具备很多有利条件和积极因素，也面临不少风险和挑战。国际金融危机深层次影响持续显现，世界经济复苏充满不确定性、不稳定性。我们既要看到形势的积极方面，坚定信心，也要看到形势的复杂性，增强忧患意识和紧迫感，兢兢业业、扎扎实实做好工作。

今年工作的总体要求是：深入学习和全面贯彻落实党的十八大精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，

紧紧围绕主题主线，以提高经济增长质量和效益为中心，深化改革开放，实施创新驱动战略，稳中求进，开拓创新，扎实开局，全面推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，实现经济持续健康发展和社会和谐稳定。

今年经济社会发展的主要预期目标是：国内生产总值增长百分之七点五左右，发展的协调性进一步增强；居民消费价格涨幅百分之三点五左右；城镇新增就业九百万人以上，城镇登记失业率低于百分之四点六；城乡居民人均收入实际增长与经济增长同步，劳动报酬增长和劳动生产率提高同步；国际收支状况进一步改善。这里，着重对经济增长和物价总水平两个指标作些说明。

关于经济增长目标。这是一个综合性指标，各方面高度关注。今年经济增长预期目标定为百分之七点五左右，主要基于两方面考虑：一方面，要继续抓住机遇、促进发展。这些年，我国制造业积累了较大产能，基础设施状况大为改善，支撑能力明显增强，储蓄率较高，劳动力总量仍然很大，必须优化配置和利用生产要素，保持合理的增长速度，为增加就业、改善民生提供必要条件，为转方式、调结构创造稳定环境；必须使经济增长与潜在增长率相协调，与生产要素的供给能力和资源环境的承受能力相适应。另一方面，要切实按照科学发展观的要求，引导各方面把工作重心放到加快转变经济发展方式和调整经济结构上，放到提高经济增长的质量和效益上，推动经济持续健康发展。综合权衡，今年的经济增长目标定为百分之七点五左右是必要的、适宜的，实现这个目标需要付出艰苦努力。

关于物价总水平。保持物价总水平基本稳定始终是宏观调控的重要目标。去年居民消费价格涨幅回落到百分之二点六，这是我们控制通货膨胀取得的一个重要成果，也与经济运行整体态势有关。今年通货膨胀压力仍然较大，主要是：我国土地、劳动力等要素价格，农产品和服务类价格都存在上涨压力；主要发达国家实行宽松货币政策并不断加码，输入性通货膨胀压力不容忽视；理顺能源资源价格需要留出一定空间；去年价格上涨的翘尾影响约有一个百分点。把居民消费价格涨幅控制在百分之三点五左右，是充分考虑各方面因素后作出的选择。要切实保障重要商品供给，搞活流通，降低物流成本，加强市场价格监管，保持物价总水平基本稳定。

实现上述目标，必须继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，保持政策连续性和稳定性，增强前瞻性、针对性和灵活性。

继续实施积极的财政政策。更好地发挥积极财政政策在稳增长、调结构、促改革、惠民生中的作用。一是适当增加财政赤字和国债规模。今年拟安排财政赤字一万二千亿元，比去年预算增加四千亿元，其中中央财政赤字八千五百亿元，代地方发债三千五百亿元。这主要是考虑到结构性减税的滞后效应，今年财政收入增长不会太快，但财政刚性支出增加，特别是要增加保障改善民生支出，保持对经济增长和结构调整的支持力度，适当扩大财政赤字和国债规模是必要的。同时，目前我国债务负担率相对较低，今年增加赤字后，赤字率在百分之二左右，总体上处于安全水平。二是结合税制改革完善结构性减税政策。重点是加快推进营业税改征增值税试点工作，完善试点办法，适时扩大试点地区和行业范围。三是着力优化财政支出结构。继续向教育、医药卫生、社会保障等民生领域和薄弱环节倾斜，严格控制行政经费等一般性支出，勤俭办一切事业。中央预算内投资主要投向保障性安居工程，农业、水利、城市管网等基础设施，社会事业等民生工程，节能减排和生态环境等领域。四是继续加强地方政府性债务管理。妥善处理债务偿还和在建项目后续融资问题，积极推进地方政府性债务管理制度建设，合理控制地方政府性债务水平。

继续实施稳健的货币政策。把握好促进经济增长、稳定物价和防范金融风险之间的平衡。一是健全宏观审慎政策框架，发挥货币政策逆周期调节作用。广义货币M2预期增长目标拟定为百分之十三左右。综合运用多种货币政策工具，调节市场流动性，保持货币信贷合理增长，适当扩大社会融资规模。完善货币政策传导机制，加强金融监管与货币政策的协调，不断优化监管标准和监管方式。二是促进金融资源优化配置。引导金融机构加大对经济结构调整特别是“三农”、小微企业、战略性新兴产业等的金融支持，满足国家重点在建续建项目资金需求。拓宽实体经济融资渠道，降低实体经济融资成本。促进资本市场稳定健康发展。三是守住不发生系统性和区域性金融风险底线。引导金融机构稳健经营，加强对局部和区域性风险以及金融机构表外业务风险的监管，提高金融支持经济发展的可持续性。

对今年政府工作的建议

结合过去十年特别是近五年工作的体会，对今年政府主要工作提出以下建议。

(一)加快转变经济发展方式，促进经济持续健康发展。我国社会主义现代化建设取得的一切成就都建立在经济持续健康发展的基础之上，经济不发展，什么事情都

办不成。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变，我国是世界上最大发展中国家的国际地位没有变，发展仍是解决我国所有问题的关键。必须坚持以经济建设为中心，聚精会神搞建设，一心一意谋发展。只要我们牢牢把握发展的重要战略机遇期，尊重发展规律，创新发展理念，破解发展难题，加快转变经济发展方式，在发展中促转变，在转变中谋发展，就一定能实现经济持续健康发展。

要坚定不移地把扩大内需作为经济发展的长期战略方针，充分发挥消费的基础作用和投资的关键作用。扩大内需的难点和重点在消费，潜力也在消费。扩大居民消费要在提高消费能力、稳定消费预期、增强消费意愿、改善消费环境上下功夫，不断提高消费对经济增长的拉动力。现阶段，投资在促进经济增长中的作用不可低估。我国既有投资能力，又有投资需求，关键在于选准方向、优化结构、提高投资的质量和效益。政府投资对社会投资具有十分重要的引导作用，但占全社会投资的比重越来越小，必须进一步放宽民间投资市场准入，激发民间投资活力。

要大力推进转变经济发展方式，加快产业结构调整。我国生产力发展水平具有多层次性，回旋余地很大，无论传统产业还是新兴产业、劳动密集型产业还是资金密集型产业，都有发展的空间，重要的是优化资源配置和产业布局，解决产能过剩、核心技术缺乏、产品附加值低的问题，解决低水平重复建设和地区产业结构趋同的问题。必须加快改造提升传统产业，大力发展高新技术产业，提高产品质量和市场竞争能力。要加强政策引导，鼓励企业跨行业跨区域跨所有制兼并重组，利用市场倒逼机制促进优胜劣汰。以扩大国内市场应用、重要关键技术攻关为重点，推动战略性新兴产业健康发展。积极推动信息化和工业化融合，加快建设新一代信息基础设施，促进信息网络技术广泛应用。坚持生产性服务业和生活性服务业并重，现代服务业和传统服务业并举，进一步发展壮大服务业。

要顺应人民群众对美好生活环境的期待，大力加强生态文明建设和环境保护。生态环境关系人民福祉，关乎子孙后代和民族未来。要坚持节约资源和保护环境的基本国策，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展。大力推进能源资源节约和循环利用，重点抓好工业、交通、建筑、公共机构等领域节能，控制能源消费总量，

降低能耗、物耗和二氧化碳排放强度。要加快调整经济结构和布局，抓紧完善标准、制度和法规体系，采取切实的防治污染措施，促进生产方式和生活方式的转变，下决心解决好关系群众切身利益的大气、水、土壤等突出环境污染问题，改善环境质量，维护人民健康，用实际行动和成效让人民看到希望。要做好气象、地质、地震等方面工作，提高防灾减灾能力。优化国土空间开发格局，合理控制开发强度，调整空间结构。加强海洋综合管理，发展海洋经济，提高海洋资源开发能力，保护海洋生态环境，维护国家海洋权益。

要继续深入实施区域发展总体战略，促进区域经济协调发展。充分发挥各地比较优势，统筹规划、分类指导，优先推进西部大开发，全面振兴东北地区等老工业基地，大力促进中部地区崛起，积极支持东部地区率先发展，加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区扶持力度，深入推进集中连片特殊困难地区扶贫攻坚。

(二)强化农业农村发展基础，推动城乡发展一体化。近些年是我国农业发展最快、农村面貌变化最大、农民得到实惠最多的时期。当前，农业农村发展进入一个新阶段，呈现出农业生产综合成本上升、农产品供求结构性矛盾突出、农村社会结构深刻变动、城乡发展加快融合的态势，全面建成小康社会的重点难点仍然在农村。必须坚持解决好“三农”问题作为全部工作的重中之重，这是历史经验的科学总结，既管当前，也管长远，是长期指导思想。农村土地制度关乎农村的根本稳定，也关乎中国的长远发展，其核心是要保障农民的财产权益，底线是严守十八亿亩耕地红线。要坚持以家庭承包经营为基础，支持发展多种形式新型农民合作组织和多层次的农业社会化服务组织，逐步构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系，始终注重保护法律赋予农民的财产权利，调动农民积极性。毫不放松粮食生产，建设高标准基本农田，推广先进技术，增强农业综合生产能力，保障粮食和重要农产品的有效供给。要继续加大“三农”投入，加强农村基础设施建设和基本公共服务体系建设，推动城乡发展一体化，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。要采取有效措施，稳定农业生产经营队伍，积极培育新型农民。

城镇化是我国现代化建设的历史任务，与农业现代化相辅相成。要遵循城镇化的客观规律，积极稳妥推动城镇化健康发展。坚持科学规划、合理布局、城乡统筹、



节约用地、因地制宜、提高质量。特大城市和大城市要合理控制规模，充分发挥辐射带动作用；中小城市和小城镇要增强产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能。加快推进户籍制度、社会管理体制和相关制度改革，有序推进农业转移人口市民化，逐步实现城镇基本公共服务覆盖常住人口，为人们自由迁徙、安居乐业创造公平的制度环境。村庄建设要注意保持乡村风貌，营造宜居环境，使城镇化和新农村建设良性互动。

(三)以保障和改善民生为重点，全面提高人民物质文化生活水平。二〇〇三年抗击突如其来的非典疫情给我们的重要启示之一，就是要统筹经济社会发展。这些年我们在发展经济的同时，更加重视保障改善民生和发展社会事业，政府工作力度之大、财政投入资金之多前所未有。经过不懈努力，我国经济社会发展的协调性明显增强。当前社会结构、社会组织形式、社会利益格局发生深刻变化，社会矛盾明显增多。我们必须把保障和改善民生作为政府一切工作的出发点和落脚点，放在更加突出的位置，着力加强社会建设。

千方百计扩大就业。坚持实施就业优先战略和更加积极的就业政策，通过稳定经济增长和调整经济结构增加就业岗位，加强职业技能培训，提高劳动者就业创业能力，加大投入和政策支持，完善就业服务体系，鼓励创业带动就业，做好重点人群就业工作，促进城乡居民收入持续稳定增长。

完善社会保障制度。坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，不断扩大社会保障覆盖面，提高统筹层次和保障水平，加强各项制度的完善和衔接，增强公平性，适应流动性，保证可持续性。今年企业退休人员基本养老金继续提高百分之十，城乡低保和优抚对象补助标准也进一步提高。要加大对社会养老服务体系 and 儿童福利机构建设的支持力度。

深化医药卫生事业改革发展。巩固完善基本药物制度和基层医疗卫生机构运行新机制，加快公立医院改革，鼓励社会办医。扶持中医药和民族医药事业发展。健全全民医保体系，建立重特大疾病保障和救助机制，全面开展儿童白血病等二十种重大疾病保障试点工作。今年新农合和城镇居民基本医疗保险财政补助标准由每人每年二百四十元提高到二百八十元，人均基本公共卫生服务经费标准由二十五元提高到三十元。

逐步完善人口政策。坚持计划生育基本国策，适应我国人口总量和结构变动趋势，统筹解决好人口数量、素质、结构和分布问题，促进人口长期均衡发展。重视发展老龄事业，切实保障妇女和未成年人权益，关心和支持残疾人事业。

加强和创新社会管理。改进政府提供公共服务方式，加强基层社会管理和服务体系建设，完善村民自治、城市居民自治制度，保证人民群众依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业。改革社会组织管理体制，引导社会组织健康有序发展。建立健全维护群众权益机制，完善人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系，健全法律援助制度，推动涉法涉诉信访工作改革，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道，健全重大决策社会稳定风险评估和突发事件应急管理机制，维护社会公共安全，促进社会和谐稳定。食品药品安全是人们关注的突出问题，要改革和健全食品药品安全监管体制，加强综合协调联动，落实企业主体责任，严格从生产源头到消费的全程监管，加快形成符合国情、科学合理的食品药品安全体系，提升食品药品安全保障水平。强化公共安全体系和企业安全生产基础建设，遏制重特大安全事故。

加强房地产市场调控和保障性安居工程建设。坚决抑制投机、投资性需求，抓紧完善稳定房价工作责任制和房地产市场调控政策体系，健全房地产市场稳定健康发展长效机制。继续抓好保障性安居工程建设和管理，让老百姓住上放心房、满意房。今年城镇保障性住房基本建成四百七十万套、新开工六百三十万套，继续推进农村危房改造。

教育和科技在现代化建设中具有基础性、先导性、全局性作用，文化是民族的血脉和人民的精神家园，必须放在更加重要的战略位置。

继续推进教育优先发展。目前我国年度财政性教育经费支出总额已经超过二万亿元，今后还要继续增加，必须把这些钱用好，让人民满意。要进一步深化教育综合改革，切实解决社会普遍关注的重大问题。着力推动义务教育均衡发展，加快发展现代职业教育，提高各级各类教育质量，进一步促进教育公平，为国家发展提供强大的人力资源支撑。

深化科技体制改革。推动科技与经济紧密结合，着力构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。瞄准关系全局和长远发展的战略必争领域，

加强基础研究、前沿先导技术研究。健全科技资源开放共享机制，完善支持科技发展和成果应用转化的财税、金融、产业技术和人才政策，创造公平开放的创新环境，最大限度地调动广大科技工作者的积极性、主动性，激发全社会的创新活力。

扎实推进文化建设。把文化改革发展纳入经济社会发展总体规划，列入各级政府效能和领导干部政绩考核体系，推动文化事业全面繁荣、文化产业快速发展。政府要履行好发展公益性文化事业的责任，加快推进重点文化惠民工程，完善公共文化服务体系。广泛开展全民健身运动，促进群众体育和竞技体育全面发展。

大力加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育。推动诚信体系建设，以政务诚信带动商务诚信和社会诚信，形成良好的社会风尚。

(四)以更大的政治勇气和智慧，深入推进改革开放。改革开放是国家发展进步的根本动力。只有坚持改革开放，才能把我们的事业继续推向前进。我国改革已进入攻坚阶段，必须进一步解放思想，全面深化经济体制改革，继续积极稳妥推进政治体制改革，深化文化体制改革，加快推进社会体制改革，加强生态文明制度建设，不断把改革引向深入。

要进一步完善社会主义市场经济体制。毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，形成各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的体制环境。深化国有企业改革以及重点行业改革。加快财税体制改革，理顺中央和地方财力与事权的关系，完善财政转移支付制度，健全公共财政体系，构建地方税体系，促进形成有利于结构优化、社会公平的税收制度。深化金融体制改革，健全促进实体经济发展的现代金融体系，提高银行、证券、保险等行业竞争力，加快发展多层次资本市场，积极发展债券市场，稳步推进利率、汇率市场化改革，扩大人民币跨境使用，逐步实现人民币资本项目可兑换。深化投融资体制改革，推进价格改革，健全资源性产品价格形成机制和生态补偿制度。继续积极稳妥推进事业单位分类改革。收入分配制度是经济社会发展中一项根本性、基础性的制度，是社会主义市场经济体制的重要基石。我们已经制定了深化收入分配制度改革若干意见，要抓紧研究制定具体政策，确保制度建设到位、政策落实到位，有效解决收入分配领域存在的问题，缩小收入分配差距，使发展成果更多更公平地惠及全体人民。

要推进社会主义民主法治建设。坚持人民主体地位，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，保证人民依法享有广泛权利和自由，促进人的全面发展，维护社会公平正义。坚持依法治国，充分尊重宪法和法律的权威，确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，确保国家行政机关按照法定权限和程序行使权力。坚持转变政府职能，推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。坚持改进工作作风、密切联系群众，提倡艰苦奋斗，厉行勤俭节约，反对铺张浪费，克服形式主义、官僚主义。坚持民主监督、法律监督、舆论监督，健全权力运行制约和监督体系，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。坚持反对腐败，加强廉政建设，从制度上改变权力过分集中而又得不到制约的状况，做到干部清正、政府清廉、政治清明。

国内外形势的深刻变化，对我国开放型经济发展提出了新的更高要求。要坚持对外开放的基本国策，实行更加积极主动的开放战略。坚持把稳定出口与扩大进口结合起来，推动对外贸易从规模扩张向质量效益提高转变、从成本和价格优势向综合竞争优势转变，促进形成以技术、品牌、质量、服务为核心的出口竞争新优势；坚持把利用外资与对外投资结合起来，支持企业“走出去”，拓展经济发展的新空间；坚持把深化沿海开放与扩大内陆和沿边开放结合起来，加快形成各具特色、优势互补、分工协作、均衡协调的区域开放格局；坚持把向发达国家开放与向发展中国家开放结合起来，扩大和深化同各方利益汇合点。

各位代表！

我们要全面正确贯彻党的民族政策，坚持和完善民族区域自治制度，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。

我们要全面贯彻党的宗教工作基本方针，促进宗教关系和谐，发挥宗教界人士和信教群众在经济社会发展中的积极作用。

我们要认真落实党的侨务政策，支持海外侨胞、归侨侨眷关心和参与祖国现代化建设与和平统一大业。

我们要加快推进国防和军队现代化，建设巩固的国防和强大的军队，坚决维护国家主权、安全、领土完整，保障国家和平发展。

我们要坚持“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治方针，团结广大港

澳同胞，保持香港、澳门长期繁荣稳定。

我们要坚持中央对台大政方针，全面贯彻两岸关系和平发展重要思想，巩固深化两岸关系和平发展的政治、经济、文化、社会基础，在同心实现中华民族伟大复兴进程中完成祖国统一大业。

我们要继续高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，始终不渝走和平发展道路，坚持独立自主的和平外交政策，推动世界持久和平、共同繁荣。

各位代表！

回顾过去，我们在中国特色社会主义道路上创造出不平凡的业绩。展望未来，伟大祖国展现出前所未有的光明前景。让我们在以习近平同志为总书记的党中央领导下，万众一心，奋发图强，为全面建成小康社会、实现中华民族的伟大复兴而奋斗！

## 全国人民代表大会常务委员会工作报告

(二〇一三年三月八日)

吴邦国

各位代表：

我受十一届全国人大常委会委托，向大会报告五年来的主要工作，请予审议。

过去五年工作的简要回顾

过去的五年，是中国共产党团结带领全国各族人民经受住各种困难和风险考验、夺取全面建设小康社会新胜利的五年，也是我国社会主义民主法制建设和人民代表大会制度建设取得重大进展的五年。十一届全国人大及其常委会认真贯彻落实党的十七大和十八大精神，坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧紧围绕党和国家工作大局依法行使职权，充分发挥最高国家权力机关作用，圆满完成各项工作任务，为全面推进中国特色社会主义事业作出了重要贡献。

一如期形成并不断完善中国特色社会主义法律体系。到二〇一〇年形成中国特色社会主义法律体系，是党的十五大提出的立法工作目标。围绕实现这一目标，我们坚持从国情和实际出发，坚持科学立法、民主立法，在提高立法质量的前提下，抓紧制定在法律体系中起支架作用的法律，及时修改与经济社会发展不相适应的法

律规定，集中开展法律清理工作，督促有关方面清理行政法规和地方性法规、制定法律配套法规。到二〇一〇年底，涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全，各法律部门中基本的、主要的法律已经制定，相应的行政法规和地方性法规比较完备，法律体系内部总体做到科学统一。在党中央领导下，经过各方面长期共同努力，一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规三个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系如期形成，社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设实现有法可依。这是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑，是中国特色社会主义制度走向成熟的重要标志，具有重大的现实意义和深远的历史意义。中国特色社会主义法律体系，以宪法和法律的形式确立了国家发展中带有根本性、全局性、稳定性和长期性的一系列重要制度，是中国特色社会主义永葆本色的法制根基、创新实践的法制体现、兴旺发达的法制保障。

中国特色社会主义法律体系形成后，我们全面分析我国法制建设面临的新形势新任务，强调中国特色社会主义法律体系是动态的、开放的、发展的，必然随着中国特色社会主义实践的发展而发展，我国立法任务依然艰巨而繁重，立法工作只能加强不能削弱；强调要在新的起点上继续加强和改进立法工作，把更多的精力放到法律的修改完善上，放到推动法律配套法规的制定修改上，同时为适应经济社会发展需要制定一些新的法律，不断完善中国特色社会主义法律体系；强调法律的生命力在于实施，法律体系的形成总体上解决了有法可依的问题，要更加注重宪法和法律的有效实施，切实做到有法必依、执法必严、违法必究，切实维护宪法和法律的权威和尊严。为弘扬社会主义法治精神，作出进一步加强法制宣传教育的决议，开展纪念现行宪法公布施行三十周年活动。五年来，全国人大及其常委会共审议法律、法律解释和有关法律问题的决定草案九十三件，通过八十六件。

一扎实开展监督工作。全面贯彻实施监督法，按照“围绕中心、突出重点、讲求实效”的工作思路，加强法律监督和工作监督，完善监督工作方式方法，监督和支持国务院、最高人民法院、最高人民检察院的工作，推动中央重大决策部署贯彻落实。

加强对经济工作的监督，涉及宏观经济运行、经济结构调整、预算决算、“三农”工作、资源环境保护、重要领域改革等方面，促进经济持续健康发展。加强对民生工作的监督，推动以保障和改善民生为重点的社会建设，促进基本公共服务均等化，解决人民最关心最直接最现实的利益问题。加强对司法工作的监督，督促审判机关、检察机关完善工作机制，强化队伍建设，规范司法行为，提高司法水平，维护社会公平正义。五年来，常委会共听取和审议“一府两院”七十一个报告，组织二十一次执法检查，开展九次专题询问。

—做好代表履职服务保障工作。认真贯彻实施代表法，坚持为代表服务思想，努力提高代表服务保障工作水平，支持和保障代表依法履职。共办理代表议案二千五百四十一件，二百二十七件议案涉及的三十八个立法项目已经审议通过，一百三十六件议案涉及的八个立法项目正在审议。办理代表建议三万七千五百二十七件，建议所提问题已经解决或计划解决的占总数的百分之七十六，代表对建议办理工作表示满意或基本满意的超过百分之九十。邀请代表一千多人次列席常委会会议，三千八百多人次参加执法检查和专门委员会活动。组织代表九千多人次开展专题调研，形成调研报告五百多篇。举办三十三期代表专题学习班，参加学习的代表六千三百多人次。

—形成人大对外交往新格局。坚持服务国家总体外交，充分发挥人大对外交往的特点和优势，积极开展高层交往，稳步推进机制交流，有效利用多边舞台，全面加强同各国议会及多边议会组织的友好关系，形成全方位、多渠道、宽领域、深层次的人大对外交往格局。目前，全国人大与十四个国家议会及欧洲议会建立定期交流机制，成立一百零六个双边议会友好小组，加入十五个多边议会组织，成为五个多边议会组织观察员。在对外交往中，坚决维护国家主权、安全、发展利益，增进政治互信，促进务实合作，加深入民友谊，不断夯实国家关系发展的社会基础，为维护我国发展重要战略机遇期发挥了重要作用。

常委会还批准我国与外国缔结的条约、协定和我国加入的国际条约三十九件，决定和批准任免了一批国家机关工作人员。

常委会高度重视自身建设。全面加强思想政治建设、组织制度建设、作风能力建设，牢固树立党的观念、政治观念、法治观念、大局观念和群众观念，不断提升

依法履职能力和水平。密切联系群众，深入开展调查研究，向群众学习、向实践学习、向基层学习。办好常委会专题讲座，丰富讲座内容，增强讲座实效。通过多种方式提高人大工作透明度，自觉接受人民监督。虚心听取各方面意见，努力改进工作中的不足。充分发挥专门委员会作用，支持专门委员会依法履职。各专门委员会紧紧围绕全国人大及其常委会的中心工作，认真研究、审议和拟订有关议案，在提高立法质量、增强监督实效、发挥代表作用等方面做了大量工作。加强与地方人大常委会的联系，共同做好新形势下人大工作，推进社会主义民主法制建设。全国人大机关开展深入学习实践科学发展观、创先争优活动，大力加强机关干部队伍建设，充分发挥参谋助手和服务保障作用。

### 过去五年工作的基本总结

坚持和完善人民代表大会制度，做好新形势下人大工作，是党和人民赋予我们的光荣使命。在以往各届特别是十届全国人大及其常委会工作的基础上，十一届全国人大及其常委会进一步增强坚持和完善人民代表大会制度的自觉性，努力工作，积极探索，不断丰富人民代表大会制度的理论与实践，积累了新的宝贵经验，开创了人大工作新局面。在工作中，大家体会最深的是以下六个方面。

一、牢牢把握人大工作正确的政治方向。全国人大是最高国家权力机关，在国家政治生活中发挥着重要作用。坚持正确政治方向，是做好人大工作的根本，事关国家和民族的前途命运。我们始终坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，牢牢把握人大工作正确政治方向，并贯穿于行使职权的全过程，落实到履行职责的各方面。

一是坚持党的领导。中国共产党是中国特色社会主义事业的坚强领导核心，以全心全意为人民服务为根本宗旨，党的主张凝聚了全党全国人民的集体智慧，体现了最广大人民的共同意愿。我们自觉坚持党对人大工作的领导，贯彻党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求，落实中央重大决策部署，使党的主张通过法定程序成为国家意志，使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，从法律上制度上保证党的路线方针政策贯彻落实，保证党总揽全局、协调各方的领导核心作用充分发挥，确保人大各项工作，无论是立法、监督工作，



还是决定重大事项、行使人事任免权，都有利于加强和改善党的领导，有利于巩固党的执政地位，有利于保证党领导人民有效治理国家。

二是坚持和发展中国特色社会主义。中国特色社会主义是党和人民长期实践取得的根本成就，是当代中国发展进步的根本方向，只有中国特色社会主义才能发展中国。我们坚定对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信，牢牢把握社会主义初级阶段基本国情，紧紧围绕全面建成小康社会奋斗目标，坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，推动科学发展，着力改善民生，促进社会和谐，及时将改革开放和社会主义现代化建设的实践经验上升为法律，推动宪法和法律有效实施，推动中央重大决策部署贯彻落实，充分发挥最高国家权力机关在坚持和发展中国特色社会主义伟大实践中的保障和促进作用。

三是坚持和完善人民代表大会制度。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。人民代表大会制度是体现我国国家性质、保证人民当家作主的根本政治制度，也是党在国家政权中充分发扬民主、贯彻群众路线的最好实现形式。我们深刻认识我国人民代表大会制度的本质特征，理直气壮地坚持自己的特色、发挥自己的优势，不断推进入民代表大会制度自我完善和发展；充分认识我国人民代表大会制度与西方资本主义国家政体的本质区别，坚决抵制各种错误思想理论影响，在重大原则问题上立场坚定、旗帜鲜明。我们借鉴人类政治文明有益成果，但绝不照搬西方政治制度模式。

二、紧紧围绕党和国家工作大局开展人大工作。人大工作是党和国家工作的重要组成部分，涉及中国特色社会主义事业总体布局的方方面面，事关改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行。只有服从服务于党和国家工作大局，人大工作才能取得党和人民满意的效果。我们始终从党和国家事业发展的全局来谋划和推进入大工作，依据人大工作定位和特点，统筹安排立法、监督等各项工作，集中力量、突出重点、务求实效，着力推动中央重大决策部署贯彻落实。

一是紧扣加快转变经济发展方式这条主线，推动科学发展。针对我国产业结构不合理、科技创新能力不强、现代服务业发展滞后等突出矛盾以及国际金融危机的冲击和影响，常委会在每年听取审议计划执行情况报告的同时，专门安排听取审议应对国际金融危机、转变经济发展方式、调整经济结构、“十一五”规划纲要实施情

况中期评估以及服务业、旅游业发展等报告，检查科技进步法实施情况，修改专利法等。常委会组成人员强调，我国粗放型增长方式已经难以为继，加快经济结构调整刻不容缓，国际金融危机冲击使得调整的任务更为凸显、更加紧迫。要正确处理解决当前困难与实现长远发展的关系，化严峻挑战为发展机遇，变市场压力为调整动力，牢牢把握扩大内需这一战略基点，把更多精力放到提高经济增长的质量和效益上来，使应对国际金融危机冲击的过程成为增强发展可持续性的过程。一要加快传统产业转型升级，大力发展战略性新兴产业和先进制造业，推动企业向产业链和利润高端调整。二要大力发展服务业特别是现代服务业，促进制造业与服务业、现代农业与服务业融合发展，提高服务业在国民经济中的比重。三要完善以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，推进科技与产业、科技与金融紧密结合，加大科技投入，着力突破关键核心技术，加快科技成果产业化，加强知识产权保护，推动经济增长更多依靠创新驱动。

完善社会主义市场经济体制，促进公有制经济和非公有制经济协调发展，是加快转变经济发展方式的重要内容。十届全国人大制定的物权法，体现社会主义初级阶段基本经济制度，确立了平等保护物权的原则。本届常委会制定企业国有资产法，保护国有资产权益，防止国有资产流失。还听取审议国有企业改革与发展、促进中小企业发展等报告，强调要毫不动摇发展公有制经济，推动国有资本向重要行业和关键领域集中，深化国有企业改革，健全国有资产监管体制和国有资本经营预算制度，营造有利于国有企业改革发展的良好舆论环境，不断增强国有经济控制力、影响力；要毫不动摇发展非公有制经济，着力改善中小企业发展环境，拓宽融资渠道，放宽市场准入，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。

常委会始终把推动解决“三农”问题摆在重要位置。制定农村土地承包经营纠纷调解仲裁法，修改农业技术推广法，检查农业法等五部涉农法律实施情况，听取审议国家粮食安全、农田水利建设、促进农民稳定增收等六个报告，强调要落实最严格的耕地保护制度，切实保障农民土地承包经营权，加大对粮食主产区和农田水利建设投入，提高农业科技进步贡献率，发展专业化、标准化、规模化、集约化生产；完善强农惠农富农政策，加大财政“三农”投入，加强现代农业建设，支持农民多渠道

道转移就业，推进社会主义新农村建设，推动城乡发展一体化。

针对资源环境约束加剧的严峻挑战，常委会制定循环经济促进法，修改可再生能源法、水土保持法、清洁生产促进法，听取审议环境保护、水污染防治、土地和矿产资源管理等报告，开展环境影响评价法、清洁生产促进法、节约能源法执法检查，从法律层面和工作层面促进绿色发展、循环发展、低碳发展，推进社会主义生态文明建设。结合听取审议国务院应对气候变化工作情况报告，常委会作出关于积极应对气候变化的决议，进一步明确我国应对气候变化的指导思想、基本原则和措施要求，强调要坚持共同但有区别的责任原则，同国际社会一道积极应对全球气候变化。国务院高度重视贯彻常委会的决议，提出我国控制温室气体排放行动目标，既维护了我国的发展权益，又展示了良好的国际形象，得到国际社会的广泛好评。

为贯彻党的十七届六中全会精神，常委会听取审议文化体制改革、文化产业发展等报告，并制定非物质文化遗产法，开展文物保护法执法检查。常委会组成人员强调，促进文化大发展大繁荣，要坚持社会主义先进文化前进方向，坚持中国特色社会主义文化发展道路，坚持把社会效益放在首位，继续深化体制机制改革，完善公共文化服务体系，大力发展文化事业，积极发展文化产业，弘扬中华优秀传统文化，更好地满足人民精神文化需求。

二是围绕加强和创新社会管理，促进社会和谐稳定。为推进网络依法规范有序运行，保护公民个人及法人电子信息安全，作出关于加强网络信息保护的決定。近些年来，网络技术迅猛发展、广泛运用，对促进经济社会发展发挥了重要作用，同时也带来很多严重问题。社会各方面强烈呼吁加强网络社会管理、严厉打击网络违法犯罪，全国人大代表也多次提出议案建议，要求尽快制定网络安全方面的法律。常委会认真总结网络发展和管理的实践经验，分析国外网络立法情况，广泛听取各方面意见，以法律形式保护公民个人及法人电子信息安全，确立网络身份管理制度，明确网络服务提供者的义务和责任，并赋予政府主管部门必要的监管手段。常委会的決定对促进社会和谐，维护国家安全和政治稳定，确保国家长治久安具有重要意义。

常委会制定人民调解法，总结人民调解工作积累的好经验好做法，从法律上完善这一具有中国特色的非诉讼纠纷解决方式，明确人民调解与其他纠纷解决机制的

关系,加强对人民调解工作的支持和保障,努力将民间纠纷和社会矛盾化解在基层,解决在萌芽状态。为预防和减少因医疗损害、环境污染、产品缺陷等引发的社会矛盾,在侵权责任法中对归责原则、赔偿范围及标准等作出明确规定,更好地起到平衡利益、定分止争的作用。为强化公共安全体系建设,及时修改道路交通安全法和消防法,听取审议相关工作报告,强调要坚持警钟长鸣、常抓不懈,加大交通肇事行为处罚力度,加大人员密集场所消防设施建设,大力整治安全隐患,切实保障人民群众生命财产安全。为推动加强基层社会管理服务,开展城市社区建设有关问题专题调研,强调要充分发挥我国的政治优势和制度优势。强化基层党政组织、城乡社区群众自治组织社会管理和公共服务职能,努力提高社会管理科学化水平。

三是抓住改革发展面临的深层次矛盾,推动重要领域改革。改革开放以来,我国城乡居民收入不断增加、生活水平不断提高,但收入分配领域也逐渐积累了一些突出矛盾和问题。合理调整收入分配关系,既是事关全局的一项重大改革,也是转变经济发展方式的客观需要。常委会对此高度重视,二〇一〇年将国民收入分配问题作为调研的重点课题,提出尽快制订收入分配改革方案的意见和建议,为中央研究编制“十二五”规划提供重要参考。二〇一一年又着重就提高居民收入在国民收入分配中的比重、提高劳动报酬在初次分配中的比重、规范收入分配秩序、强化税收调节作用等问题,组织开展专题调研,。要求有关方面认真落实“十二五”规划纲要确定的目标任务,尽快扭转收入差距扩大趋势,形成合理有序的收入分配格局,使发展成果惠及全体人民。

针对调研中发现的一些地方政府融资平台公司数量多、举债融资不规范、不少地区和行业偿债能力弱等问题,我们及时提出要高度重视防范和化解地方政府性债务风险。国务院于二〇一〇年十二月部署地方政府性债务专项审计,并在二〇一一年的审计工作报告中向常委会汇报了专项审计情况;与此同时,我们就化解地方政府性债务风险开展专题调研。常委会组成人员强调,要抓紧清理地方政府融资平台公司,对已形成的地方政府性债务要区别情况、分类处理,逐步化解地方政府性债务风险;地方政府性债务收支要纳入预算,接受同级人大审查和监督,地方各级预算要按照量入为出、收支平衡的原则编制,不能打赤字。

建立健全县级基本财力保障机制,关系到国家基层政权建设和经济社会发展大

局。针对一些地方县级财政困难，二〇〇八年常委会在审查中央决算时提出，要力争用二至三年时间建立起以保工资、保运转、保民生为目标的县级基本财力保障机制。随后，就这个问题多次开展专题调研，并在二〇一二年听取审议国务院相关报告。常委会组成人员对这些年县级基本财力保障工作取得的积极进展给予充分肯定，同时强调要进一步合理界定县级政府支出责任，提高一般性转移支付比重，大力发展县域经济，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，增强基层政府提供基本公共服务的能力。

二〇〇八年五月四川汶川特大地震灾害发生后，我们按照中央部署紧急行动，第一时间召开委员长会议，听取国务院专题汇报，根据特事特办原则，立足灾区实际需要，建议动用中央预算稳定调节基金，建立灾后恢复重建基金；六月份的常委会会议，专门听取审议国务院抗震救灾工作报告并作出决议，全力支持国务院和有关方面的工作，动员全国人民支援灾区、共克时艰，并批准二〇〇八年中央预算调整方案，为抗震救灾及恢复重建提供资金保障；十二月份的常委会会议，在总结抗震救灾实践经验的基础上，对防震减灾法作出重大修改，为抗震救灾及恢复重建提供法律保障。

香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法的解释权属于全国人大常委会。常委会审议通过关于香港特别行政区基本法第十三条第一款和第十九条的解释，明确国家豁免属于外交事务范畴、决定国家豁免规则和政策属于中央的权力、香港特别行政区须遵循国家统一的国家豁免规则和政策。这是第一次由香港特别行政区终审法院在审理案件过程中，就基本法有关中央人民政府管理的事务和中央与特别行政区关系的条款，提请全国人大常委会进行解释。常委会审议通过关于澳门特别行政区基本法附件一第七条和附件二第三条的解释，明确修改澳门特别行政区行政长官和立法会产生办法的程序，并在认真审议澳门特别行政区行政长官提出的有关报告基础上，作出关于澳门特别行政区二〇一三年立法会产生办法和二〇一四年行政长官产生办法有关问题的决定。还分别对香港特别行政区、澳门特别行政区行政长官和立法会产生办法修正案给予批准或备案。常委会作出的有关解释和决定，确保了“一国两制”方针贯彻落实，确保了两个基本法全面正确实施。

三、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。在我国，国

家的一切权力属于人民，人民是国家和社会的主人。人民通过各级人民代表大会行使国家权力，管理国家和社会事务、管理经济和文化事业。我们始终坚持人民主体地位，坚持走群众路线，从人民的实践创造中汲取智慧，从人民的发展要求中获得动力，努力使人大各项工作更好地反映民意、集中民智、贴近民生，实现好维护好发展好最广大人民的根本利益。

一是健全民主制度，发展人民民主。选举权是人民当家作主的基本权利。我们贯彻落实党的十七大精神，修改选举法，实行城乡按相同人口比例选举人大代表，保证各民族、各地区、各方面都有适当数量的人大代表，更好地体现人人平等、地区平等、民族平等。提出做好全国县乡人大换届选举和全国人大代表选举工作的指导意见，就十二届全国人大代表选举的有关法律问题作出决定。各地坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事，全国县乡人大换届选举顺利完成，十二届全国人大代表顺利产生，代表结构进一步优化，为坚持和完善人民代表大会制度提供了坚实的组织保障。

基层民主制度是人民依法直接行使民主权利的重要制度保障。常委会修改村民委员会组织法，完善村委会选举和罢免程序，健全村民会议、村民代表会议等民主议事制度，强化信息公开、村务监督、民主评议等方面规定，保证基层群众更好地行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利。检查工会法实施情况，强调要全心全意依靠工人阶级，健全企事业单位民主管理制度，保障职工的知情权、参与权、表达权、监督权。

二是加强社会领域立法和监督，保障和改善民生。为推进城乡社会保障体系建设，常委会制定社会保险法，明确国家建立基本养老、基本医疗和工伤、失业、生育等社会保险制度，并对群众最为关心的基本养老保险关系转移接续，提高基本养老保险基金统筹层次，建立新型农村社会养老保险制度和新型农村合作医疗制度等作出原则规定。修改老年人权益保障法，适应我国人口老龄化趋势，确立社会养老服务体系的基本框架，逐步提高老年人保障水平。听取审议农村社会保障体系建设、社会救助工作情况报告，要求加快实现新型农村社会养老保险全国覆盖，逐步提高新型农村合作医疗补助标准，尽快解决失地农民社会保障等问题，切实保障城乡生活困难群众基本生活。还组织有关专门委员会就农村社会保障体系建设开展跟踪检

查，并听取审议跟踪检查报告，有力地推动了相关工作，新农保参保人数从二〇一〇年初的三千三百二十六万人增加到二〇一二年底的四亿六千万人。

住房、医疗和教育是人民群众十分关心的重大民生问题。常委会听取审议城镇保障性住房建设和管理、深化医药卫生体制改革进展情况报告，并开展专题询问，强调要建立可持续的保障性住房建设资金投入机制，严格区分保障性住房和改善性住房的界限，建立健全保障性住房公平分配和运营机制，真正使低收入住房困难户得到实惠；医药卫生体制改革要优先满足群众基本医疗卫生需求，着力解决群众反映强烈的“看病难”、“看病贵”问题。为规范义务教育，十届常委会修改了义务教育法，明确规定义务教育经费纳入财政预算，义务教育不收学费杂费，并就此开展执法检查，本届常委会又开展新一轮执法检查，重点推动落实义务教育经费保障机制。还听取审议国家中长期教育改革和发展规划纲要实施情况报告，强调要确保二〇一二年国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比重达到百分之四。

食品安全、饮用水安全关系人民群众身体健康和生命安全。针对食品非法添加、滥用食品添加剂等突出问题，常委会制定的食品安全法明确规定，只有在技术上确有必要、经过风险评估证明安全可靠的食物添加剂才能使用；确需使用食品添加剂的，必须严格执行食品安全标准规定的品种、范围和用量。还两次开展食品安全法执法检查，推动国务院及其有关部门健全食品安全统筹协调机制，完善食品安全标准体系，建立风险监测和评估机制，开展食品非法添加、滥用食品添加剂专项整治，依法查处了一批典型案件。为推动解决城乡居民饮用水安全问题，在听取审议国务院相关报告时，要求切实加强饮用水水源保护和管理，积极推进农村饮用水安全工程建设和城市供水管网改造，着力提升水源、水质监测能力和突发事件应急处置能力。

消除贫困、实现共同富裕，是社会主义的本质要求。为贯彻二〇一一年中央扶贫开发工作会议精神，我们把推动扶贫开发作为监督工作的重要内容，深入大别山革命老区等地，实地了解连片特困地区群众所思所盼，立足当前、着眼长远，提出依托本地资源优势发展特色农业、开展农村金融改革试点、建设工业园承接产业转移、加强职业教育、完善基础设施等具体措施，并加强同国务院有关部门及地方政府的沟通协调，推动这些重大举措落到实处，努力探索革命老区脱贫致富、科学发

展的新路子。常委会还听取审议少数民族和民族地区经济社会发展情况的报告，组织有关专门委员会开展调查研究，督促有关方面认真贯彻实施民族区域自治法，落实中央加快民族地区经济社会发展的政策措施，加大在基础设施建设、优势产业发展、基本公共服务、扶贫开发和生态保护等方面的支持力度，推进民族地区实现跨越式发展。

三是完善诉讼、刑事、行政法律制度，尊重和保障人权。十届全国人大通过的宪法修正案，明确将国家尊重和保障人权载入宪法。按照这一宪法原则，我们贯彻中央司法体制改革精神，修改刑事诉讼法，正确处理惩治犯罪与保障人权的关系，从证据制度、辩护制度、强制措施、审判程序、执行程序等方面对现行刑事诉讼制度作了重要补充和完善。修改民事诉讼法，进一步保障民事案件当事人诉讼权利，健全举证制度，完善调解与诉讼衔接机制，强化民事诉讼法律监督。为落实宽严相济的刑事政策，十届常委会修改的人民法院组织法，将死刑案件核准权统一收归最高人民法院，本届常委会审议通过的刑法修正案(八)，取消十三个经济性非暴力犯罪死刑罪名，使我国刑罚结构更趋合理。行政强制制度和国家赔偿制度直接涉及公权力的行使和公民合法权益的保护。在制定行政强制法和修改国家赔偿法过程中，坚持正确处理权力与权利、权力与责任的关系，既赋予国家行政机关、审判机关、检察机关必要的权力，又对权力的行使进行规范、制约和监督，避免和防止权力滥用，切实维护公民、法人和其他组织的合法权益。

四、充分发挥人大代表参与管理国家事务的作用。全国人大代表是最高国家权力机关组成人员。尊重代表的权利就是尊重人民的权利，保障代表依法履职就是保证人民当家作主。我们始终把充分发挥代表作用作为坚持和完善人民代表大会制度的重要内容，在总结实践经验的基础上修改代表法，进一步推进代表工作制度化，提高代表服务保障工作水平，更好地发挥代表参与管理国家事务的作用。

一是保证代表参加行使国家权力。出席人民代表大会会议，审议和表决各项议案、报告和其他议题，是代表参加行使国家权力的主要形式。为充分保证代表的民主权利，每次大会前，组织代表审阅和讨论拟提请大会审议的重要议案，认真听取代表意见和建议；会议期间，坚持发扬民主、集思广益，督促有关方面根据代表的意见和建议，修改完善各项议案和报告；会议结束后，及时将代表审议意见汇总整



理，送有关方面研究改进工作。充分保证代表知情知政，及时向代表提供经济社会发展情况等材料，适时举办形势报告会，组织代表开展集中视察和专题学习，帮助代表了解党和国家重大决策及有关工作进展情况，为代表审议好议案和报告创造条件。

二是增强代表议案和建议办理实效。提出议案和建议是代表依法履职的重要内容，办理代表议案和建议是国家机关的法定职责。常委会每年听取审议各专门委员会关于代表议案审议结果的报告，听取常委会办公厅和有关方面关于代表建议办理情况的报告。代表议案和建议承办单位注重加强与代表的联系，邀请代表参加座谈会和专题调研，共同研究办理方案，有关专门委员会还加强对重点办理代表建议的跟踪督办，努力使议案办理过程成为提高立法质量的过程，使建议办理过程成为推动改进工作的过程。职业病防治法的修改，就吸收了代表提出的明确用人单位责任、发挥工会组织作用、加强工作场所环境检测等意见。宁夏代表团建议中提出的保障西海固地区饮水安全、实施生态移民搬迁以及发展节水高效农业等问题，内蒙古代表团建议中提出的保护草原生态、增加牧民收入等问题，经过持续跟踪督办和各方面共同努力，已经得到较好解决，一些好的做法还在全国推广。这不仅是充分发挥代表作用的结果，更是人民当家作主的重要体现。

三是扩大代表对常委会工作的参与。常委会由代表大会产生，对代表大会负责，受代表大会监督。常委会注重紧紧依靠代表做好各项工作，建立健全代表参与常委会工作的机制。在制定立法规划和年度立法、监督工作计划时，认真研究代表议案和建议反映集中的突出问题，并作为确定立法和监督项目的重要依据。在开展立法、监督工作的过程中，邀请相关领域和熟悉情况的代表参与立法调研、专题调研和执法检查，邀请代表列席常委会会议和专门委员会会议，重要法律草案还书面征求全体代表意见，充分采纳代表提出的合理建议。列席会议和参加活动的代表精心准备、积极参与，为提高常委会工作质量发挥了重要作用。

四是密切代表同人民群众的联系。人大代表工作和生活 在人民中间，同人民群众保持着密切联系，对党和国家的方针政策、宪法和法律的贯彻实施体会最深刻，对现实生活中的实际问题、人民群众的愿望呼声了解最深入。加强和改进代表联络服务工作，在省级人大常委会设立全国人大代表联络处，建立健全二百六十多个全

国人大代表小组，完善代表小组活动方式，拓宽代表联系人民群众的渠道，支持代表通过多种形式听取和反映群众意见。围绕改革发展稳定的重大问题，每年组织代表开展专题调研，并将调研报告转交有关方面研究处理，为党和国家决策提供参考。

五、坚持民主集中制原则、依法按程序办事。我国宪法规定，国家机构实行民主集中制原则。人大是国家权力机关，统一行使国家权力，国家行政机关、审判机关、检察机关都由人大产生，对它负责，受它监督。全国人大及其常委会依照宪法和法律的规定，根据党的主张和人民的意愿，通过制定法律、作出决议，决定国家大政方针，并监督宪法和法律的实施，监督和支持“一府两院”依法行政、公正司法。我们正确处理人大与“一府两院”的关系，做到依法履职、尽职尽责，但不代行行政权、审判权、检察权，保证各国家机关在党的领导下，按照各自职责和分工，协调一致地开展工作，共同为建设中国特色社会主义服务。在具体工作中，注意加强与“一府两院”的沟通协调，共同研究解决立法中存在的主要矛盾和问题；就执法检查、专题调研、计划和预算决算初步审查中发现的问题与有关方面交换意见，将常委会组成人员的审议意见送“一府两院”研究处理，并要求依法向常委会报告研究处理结果；针对法规备案审查中发现的同宪法和法律相抵触的问题，及时与制定机关加强沟通、提出意见，督促自行修改或废止。实践证明，人大依法加强监督，有利于促进“一府两院”改进工作，推动国家各项工作法治化；“一府两院”自觉接受人大监督，有利于依法行政、公正司法，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。

人大工作的特点是遵循民主集中制原则，依照法定程序，通过会议形式，集体行使职权，集体决定问题。常委会坚持发扬民主，严格依法按程序办事，保证常委会组成人员充分发表意见包括不同意见，在基本达成共识的基础上，依照法定程序、通过会议形式进行表决，实行一人一票，按照多数人的意见作出决定。在具体工作中，充分发挥协商民主优势，对于意见分歧较大的法律草案和重要事项，采取积极慎重的态度，需要调研的深入调研，需要协商的耐心协商，需要论证的充分论证，真正做到集思广益。还修改常委会议事规则、委员长会议议事规则等，进一步规范议事程序、提高议事效率。正是坚持充分发扬民主、严格依法按程序办事，保证了人大通过的法律、作出的决议更好体现人民的共同意志，更加具有权威性。

六、坚持从国情和实际出发推进入大工作创新。创新工作方式方法，推动人大

工作与时俱进，是坚持和完善人民代表大会制度的内在要求，也是做好新形势下人大工作题中应有之义。我们按照宪法和法律的规定，坚持从国情和实际出发，扎实有序推进人大工作创新，做了大量开创性工作，进一步增强了工作实效。

一是探索科学立法、民主立法新途径。健全法律草案公布机制，法律草案公布实现常态化。常委会审议的法律草案原则上都在中国人大网上公布，重要法律草案还在主要新闻媒体上公布，广泛征求社会各界的意见，同时健全吸纳公众意见反馈机制，积极回应社会关切。这既是扩大人民有序参与立法的过程，也是科学决策民主决策的过程，还起到了普及法律知识的作用。五年来，先后向社会公布四十八件法律草案，共有三十多万人次提出一百多万条意见。个人所得税法修正案草案公布后，收到二十三万多条意见，在综合考虑各方面意见基础上，经过反复协商和充分审议，常委会对草案作出重要修改，将工薪所得减除费用标准提高到三千五百元，并降低了工薪所得第一级税率。

开展立法后评估试点，建立立法后评估工作机制。选择科学技术进步法、残疾人保障法等六部法律，通过问卷调查、实地调研、案例分析等多种形式，对法律制度的科学性、法律规定的可操作性、法律执行的有效性等作出客观评价，为修改完善法律提供重要依据。农业技术推广法的修改，就吸收了立法后评估报告提出的明确农业技术推广机构公益性质、强化公益性农业技术推广服务等意见，进一步增强了法律的针对性和可操作性。

二是创新监督工作方式方法。询问和质询是人大对“一府两院”实施监督的法定形式。常委会结合听取审议国务院有关报告，分别采取分组会议、联组会议等形式开展专题询问，邀请国务院有关部门主要负责同志到会听取意见、回答询问，同常委会组成人员深入交流，共同研究解决问题的办法，同时通过电视、网络等媒体进行现场报道和直播，产生积极社会反响。会后，选择常委会组成人员关注的重点问题加强跟踪监督，推动有关方面改进工作。

预算监督是常委会的重要职权。为增强监督实效，将以往在六月份常委会会议上听取审议中央决算报告时一并审议当年前五个月预算执行情况的做法，改为在八月份会议上专门听取审议当年预算执行情况的报告，重点审查全国人大批准的预算及预算决议执行情况、中央财政转移支付情况、重点支出资金到位和使用情况等，

同时加强对政府性基金预算、国有资本经营预算执行情况的监督，推动建立政府全口径预算决算制度。

跟踪监督是这些年人大推动解决重点难点问题的好办法。十届常委会通过加强跟踪监督，推动解决了拖欠出口退税、拖欠农民工工资、超期羁押等一批长期得不到解决的问题。本届常委会在认真总结经验的基础上，更加注重综合运用多种监督形式反复督查、一抓到底，更加注重把加强监督与修改完善法律结合起来，着力推动解决问题并建立长效机制。为推动劳动合同法有效实施，常委会在这部法律正式实施的当年就进行执法检查，针对国际金融危机背景下我国劳动就业面临的新情况新问题，强调要千方百计稳定和扩大就业，防止拖欠职工工资和大规模裁员，提高中小企业和劳动密集型产业劳动合同签订率。二〇一一年又组织开展第二轮执法检查，并在去年对劳动合同法作出修改，重点解决劳务派遣被滥用及不规范问题，明确劳动合同用工是我国的企业基本用工形式，劳务派遣用工只是补充形式，对劳务派遣工作岗位作出更加明确的界定，严格控制劳务派遣用工数量，强调劳务派遣人员享有同工同酬的权利。

三是丰富调查研究方式。调查研究是做好人大工作的内在需要，同时也有利于推动有关方面的工作。我们把加强调查研究作为改进工作作风的突破口，充分发挥常委会组成人员、专门委员会组成人员理论功底扎实、实践经验丰富的特点，在做好立法调研和监督调研的同时，积极探索调查研究的新方式，围绕中央重大决策的研究制定和宏观调控政策的贯彻实施，多次组织专门委员会、工作委员会主动开展专题调研，提出务实中肯的意见和建议。为有效应对国际金融危机冲击，二〇〇九年国务院提出增加中央政府公共投资计划。考虑到这一投资计划不仅数额大、涉及面广，而且实施时间紧、工作任务重，我们选择保障性住房建设、教育卫生等民生工程、技术改造和科技创新、农田水利建设等四个题目开展专题调研。针对调研中发现的有的项目前期工作不扎实、配套资金不落实、进展不平衡以及个别地方滥铺摊子等突出问题，及时与地方政府和国务院有关部门交换意见，推动研究改进工作、完善政策措施，更好地发挥政府公共投资在保增长、调结构、促民生方面的作用。

各位代表，十一届全国人大常委会取得的成绩，归功于党中央的正确领导和全国人民的高度信任，是全国人大代表、常委会组成人员、各专门委员会组成人员以

及机关工作人员辛勤工作的结果，也是国务院、最高人民法院、最高人民检察院协同配合和地方各级人大及其常委会大力支持的结果。在此，我代表十一届全国人大常委会向大家表示衷心的感谢！

今后一年工作的总体安排

二〇一二年十一月召开的中国共产党第十八次全国代表大会，高举中国特色社会主义伟大旗帜，确立科学发展观的历史地位，提出夺取中国特色社会主义新胜利的基本要求，确定全面建成小康社会和全面深化改革的目标，对新的历史条件下推进中国特色社会主义事业作出全面部署，描绘了全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化的宏伟蓝图，为党和国家事业进一步发展指明了方向，同时也对加强和改进人大工作提出了新的明确要求。我们要深入学习贯彻党的十八大精神，把智慧和力量凝聚到落实党的十八大提出的各项任务上来，增强责任意识和忧患意识，以更加奋发有为的精神状态做好人大工作，把人民代表大会制度坚持好完善好。

要坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，充分发挥我们党是中国特色社会主义事业坚强领导核心的政治优势，充分发挥国家一切权力属于人民的制度优势，充分发挥国家机关实行民主集中制原则的体制优势，确保国家永远沿着中国特色社会主义道路奋勇前进。

要紧紧围绕全面建成小康社会的宏伟目标，充分发挥最高国家权力机关的作用，依法行使立法、监督、决定、任免等职权，加强立法工作组织协调，加强重点领域立法，从完善社会主义市场经济体制、推动经济发展方式转变、保障和改善民生、加强和创新社会管理、建设社会主义文化强国、推进生态文明建设等方面，及时修改和制定相关法律，充分发挥法律的引领、推动和规范、保障作用；加强对“一府两院”的监督，推动中央提出的一系列新目标新举措落到实处，着力推动科学发展、促进社会和谐，着力改善人民生活、增进入民福祉。让中国人民过上更加幸福美好的生活。

要全面推进依法治国，更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，

维护国家法制统一、尊严、权威，完善中国特色社会主义法律体系，推进科学立法、民主立法，拓展人民有序参与立法途径；强化对权力运行的制约和监督，督促和支持国家机关依照法定权限和程序行使权力，保证有法必依、执法必严、违法必究；深入开展法制宣传教育，提高领导干部法律意识和依法办事能力，引导人民群众依法表达合理诉求、维护合法权益、解决矛盾纠纷，加快建设社会主义法治国家，实现国家各项工作法治化。

二〇一三年是全面贯彻落实党的十八大精神的开局之年，也是十二届全国人大及其常委会依法履职的第一年。按照党的十八大精神，根据中央经济工作会议的部署，常委会办公厅会同有关方面拟订了二〇一三年常委会工作要点和立法、监督工作计划，并经十一届全国人大常委会委员长会议原则通过，对今年的工作作出预安排。一是抓紧研究制定五年立法规划，继续审议预算法、商标法、环境保护法、土地管理法修正案草案和旅游法、资产评估法、特种设备安全法草案等。二是听取审议深入实施西部大开发战略、城镇化建设、反贪污贿赂等报告，检查行政复议法、义务教育法、可再生能源法等法律实施情况，围绕加强对政府全口径预算决算的审查和监督等开展专题调研，结合审议农村扶贫开发、传染病防治等报告开展专题询问。三是完善代表联系群众制度，认真办理代表议案和建议，组织好代表闭会期间活动，组织好代表履职学习，支持和保障代表依法履职。

我们相信，在党中央的坚强领导下，在全国各族人民的大力支持下，新一届全国人大及其常委会一定能够不负重托、不辱使命，推动人大工作不断迈上新台阶，为坚持和完善人民代表大会制度、全面建成小康社会作出更大贡献。

各位代表，中国特色社会主义事业站在了新的历史起点上，中华民族伟大复兴的光明前景催人奋进。让我们紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，万众一心、开拓进取、扎实工作，为全面建成小康社会、夺取中国特色社会主义新胜利而努力奋斗！

**在全国政协十二届一次会议闭幕会上的讲话**

**(二〇一三年三月十二日)**

**俞正声**

各位委员、同志们：

中国人民政治协商会议第十二届全国委员会第一次会议，圆满完成各项议程，就要胜利闭幕了。这次会议是在全国各族人民深入学习贯彻中共十八大精神、为全面建成小康社会而努力奋斗的新形势下召开的。会议期间，中共中央总书记习近平等党和国家领导同志，出席大会开幕会和闭幕会，深入到小组与委员共商国是，认真听取委员们的意见建议。全体政协委员表现出高度的政治意识、大局意识和责任意识，积极议政建言，提出了许多真知灼见，生动践行了社会主义协商民主，充分体现了人民政协的独特优势和作用。在中共中央、全国人大常委会、国务院的高度重视和有关部门的大力支持下，经过全体委员的共同努力，会议开得很成功，达到了预期目的。

感谢委员们的信任，选举我们组成政协第十二届全国委员会常务委员会。十二届全国政协将在历届政协奠定的良好基础上开展工作。这些年来，在以胡锦涛同志为总书记的中共中央坚强领导下，在贾庆林同志主持下，人民政协服务党和国家大局成效显著，各项工作取得了新的重要进展，呈现出团结奋进、民主和谐、创新发展、生动活泼的良好局面。在这里，我们向贾庆林同志和十一届全国政协全体委员为人民政协事业作出的重要贡献，表示崇高的敬意！

今年是全面深入贯彻落实中共十八大精神的开局之年，也是十二届全国政协的开局之年。中共十八大为人民政协指明了努力方向，人民群众过上美好生活的愿望给我们履职尽责提出了新的要求。我们一定不辜负党和人民的重托，继承发扬人民政协的优良传统，用恪尽职守来诠释责任，用奋发有为来回应期望，不断把人民政协事业推向前进。

各位委员，深入学习贯彻中共十八大精神是人民政协当前和今后一个时期的首要政治任务。学习贯彻中共十八大精神，最重要、最核心的，就是坚持和发展中国特色社会主义，坚定自信、增强自觉、实现自强。我们要全面准确地学习领会中共十八大的鲜明主题、精神实质和战略部署，全面准确地学习领会习近平同志的一系列重要讲话精神，不断深化对中国特色社会主义道路、理论体系和制度的认识。要始终不渝地坚持中国共产党的领导，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，更加坚定地走中国特色社会主义政治发展道路，绝不照搬西方政治制度

模式,始终保持坚定正确的政治方向,巩固人民政协团结奋斗的共同思想政治基础。要坚定不移地坚持围绕中心、服务大局,自觉将政协工作置于党和国家工作大局中来谋划和部署,围绕事关全局的重大问题开展调研视察和协商议政,以务实的举措和成果,推动科学发展,促进社会和谐,使各项履职活动更加契合中心任务,更加符合决策需要,更加体现人民心声。

各位委员,团结和民主是人民政协的两大主题,是人民政协性质的集中体现。我们要将团结和民主体现到人民政协工作的各方面,贯穿于人民政协事业发展的全过程,努力把人民政协建设成为团结之家、民主之家,永葆人民政协的蓬勃生机与活力。要按照大团结、大联合的要求,不断巩固和发展最广泛的爱国统一战线,把一切可以团结的力量都团结起来,把一切可以调动的积极因素都调动起来,广泛凝聚起各方面智慧和力量,共同致力于实现“两个一百年”的宏伟目标,共同致力于实现中华民族的伟大复兴。要大力发扬社会主义民主,鼓励对党和政府工作的批评和建议,支持反映人民群众愿望和诉求的呼声,鼓励不同意见的交流和讨论,支持讲真话、道实情。这是中国特色社会主义政治制度的要求,是中国共产党的宗旨、实事求是的思想路线在政协工作的体现,是科学决策、改进工作的有力支撑,从而使社会各界更好地为促进经济社会的持续健康发展,为人民生活的全面提高贡献力量。

各位委员,中共十八大指出,社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式,要健全社会主义协商民主制度,充分发挥人民政协作为协商民主的重要渠道作用。人民政协的协商民主,以宪法、政协章程和相关政策为依据,以中国共产党领导的多党合作和政治协商制度为保障,集协商、监督、参与、合作于一体,实现了人民知情权、参与权、表达权、监督权的有机结合,体现了社会主义民主的本质要求,符合广大人民群众的根本利益。我们要把人民政协协商民主纳入社会主义民主政治建设的总体布局中去谋划、去推进,坚持人民政协协商民主实践的宝贵经验,加强对人民政协协商民主理论与实践的研究探索,加快协商民主的制度建设和制度创新。要切实增强协商实效,把政治协商纳入决策程序,坚持协商于决策之前和决策之中,进一步规范协商内容,增强协商主体的代表性、包容性,提高协商能力,强化协商成果的运用和反馈,更好地展现社会主义协商民主的优势和价值。要深入拓展协商民主的形式,完善专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商,创新政协经常



性工作方式，拓宽公民有序政治参与渠道，努力构建多层次、全方位协商格局。

政协委员是政协工作的主体，责任重，影响大，社会关注。我们要遵守章程、认真履责，坚持真理、勇于直言，拒绝冷漠和懈怠；要善于学习、勤于思考，深入实际、实事求是，力求客观公正，拒绝浮躁和脱离国情的极端主张；要遵纪守法、克己奉公，厉行节约、勤俭办事，拒绝奢靡和一切利用权力或影响谋取私利的行为。人民群众对我们的监督是政协委员履职的必要约束，要欢迎监督，将其视为我们工作中不可或缺的部分，并用实际行动维护政协委员的良好形象。政协委员中的共产党员要切实增强政治责任感，广交朋友，率先垂范，努力成为合作共事、发扬民主、求真务实、廉洁奉公和联系群众的模范。

各位委员、同志们！

我们共同亲历和见证了伟大祖国改革开放三十多年来的巨大变化和人民生活的显著改善，也熟知无数革命先辈为建立独立、富强、民主新中国所付出的巨大牺牲，以及为探索符合中国实际发展道路所经历的曲折历程。我们格外珍惜中国特色社会主义道路、理论体系和制度，格外珍惜中华民族伟大复兴的历史机遇。让我们紧密团结在以习近平同志为总书记的中共中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，不负重托、凝心聚力、奋发有为，努力把人民政协事业推向前进，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴而奋斗！

## **第十二届全国人民代表大会第一次会议关于国务院机构改革和职能转变方案的 决定**

**(二〇一三年三月十四日第十二届全国人民代表大会第一次会议通过)**

第十二届全国人民代表大会第一次会议听取了国务委员兼国务院秘书长马凯关于国务院机构改革和职能转变方案的说明，审议了国务院机构改革和职能转变方案，决定批准这个方案。会议要求，国务院要周密部署，精心组织，保证方案顺利实施。实施机构改革和职能转变方案需要修改法律的，国务院要及时依法提请全国人民代表大会常务委员会审议。

### **国务院机构改革和职能转变方案**

根据党的十八大和十八届二中全会精神，深化国务院机构改革和职能转变，要

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，按照建立中国特色社会主义行政体制目标的要求，以职能转变为核心，继续简政放权、推进机构改革、完善制度机制、提高行政效能，加快完善社会主义市场经济体制，为全面建成小康社会提供制度保障。

#### 关于国务院机构改革

这次国务院机构改革，重点围绕转变职能和理顺职责关系，稳步推进大部门制改革，实行铁路政企分开，整合加强卫生和计划生育、食品药品、新闻出版和广播电影电视、海洋、能源管理机构。

(一)实行铁路政企分开。为推动铁路建设和运营健康可持续发展，保障铁路运营秩序和安全，促进各种交通运输方式相互衔接，实行铁路政企分开，完善综合交通运输体系。将铁道部拟订铁路发展规划和政策的行政职责划入交通运输部。交通运输部统筹规划铁路、公路、水路、民航发展，加快推进综合交通运输体系建设。组建国家铁路局，由交通运输部管理，承担铁道部的其他行政职责，负责拟订铁路技术标准，监督管理铁路安全生产、运输服务质量和铁路工程质量等。组建中国铁路总公司，承担铁道部的企业职责，负责铁路运输统一调度指挥，经营铁路客货运输业务，承担专运、特运任务，负责铁路建设，承担铁路安全生产主体责任等。

国家继续支持铁路建设发展，加快推进铁路投融资体制改革和运价改革，建立健全规范的公益性线路和运输补贴机制，继续深化铁路企业改革。

不再保留铁道部。

(二)组建国家卫生和计划生育委员会。为更好地坚持计划生育的基本国策，加强医疗卫生工作，深化医药卫生体制改革，优化配置医疗卫生和计划生育服务资源，提高出生人口素质和人民健康水平，将卫生部的职责、国家人口和计划生育委员会的计划生育管理和服务职责整合，组建国家卫生和计划生育委员会。主要职责是，统筹规划医疗卫生和计划生育服务资源配置，组织制定国家基本药物制度，拟订计划生育政策，监督管理公共卫生和医疗服务，负责计划生育管理和服务工作等。

将国家人口和计划生育委员会的研究拟订人口发展战略、规划及人口政策职责划入国家发展和改革委员会。

国家中医药管理局由国家卫生和计划生育委员会管理。不再保留卫生部、国家

人口和计划生育委员会。

(三)组建国家食品药品监督管理总局。为加强食品药品监督管理，提高食品药品安全质量水平，将国务院食品安全委员会办公室的职责、国家食品药品监督管理局的职责、国家质量监督检验检疫总局的生产环节食品安全监督管理职责、国家工商行政管理总局的流通环节食品安全监督管理职责整合，组建国家食品药品监督管理总局。主要职责是，对生产、流通、消费环节的食品安全和药品的安全性、有效性实施统一监督管理等。将工商行政管理、质量技术监督部门相应的食品安全监督管理队伍和检验检测机构划转食品药品监督管理部门。

保留国务院食品安全委员会，具体工作由国家食品药品监督管理总局承担。国家食品药品监督管理总局加挂国务院食品安全委员会办公室牌子。

新组建的国家卫生和计划生育委员会负责食品安全风险评估和食品安全标准制定。农业部负责农产品质量安全监督管理。将商务部的生猪定点屠宰监督管理职责划入农业部。

不再保留国家食品药品监督管理局和单设的国务院食品安全委员会办公室。

(四)组建国家新闻出版广电总局。为进一步推进文化体制改革，统筹新闻出版广播影视资源，将国家新闻出版总署、国家广播电影电视总局的职责整合，组建国家新闻出版广电总局。主要职责是，统筹规划新闻出版广播电影电视事业产业发展，监督管理新闻出版广播影视机构和业务以及出版物、广播影视节目的内容和质量，负责著作权管理等。国家新闻出版广电总局加挂国家版权局牌子。

不再保留国家广播电影电视总局、国家新闻出版总署。(五)重新组建国家海洋局。为推进海上统一执法，提高执法效能，将现国家海洋局及其中国海监、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察的队伍和职责整合，重新组建国家海洋局，由国土资源部管理。主要职责是，拟订海洋发展规划，实施海上维权执法，监督管理海域使用、海洋环境保护等。国家海洋局以中国海警局名义开展海上维权执法，接受公安部业务指导。

为加强海洋事务的统筹规划和综合协调，设立高层次议事协调机构国家海洋委员会，负责研究制定国家海洋发展战略，统筹协调海洋重大事项。国家海洋委员会的具体工作由国家海洋局承担。

(六)重新组建国家能源局。为统筹推进能源发展和改革，加强能源监督管理，将现国家能源局、国家电力监管委员会的职责整合，重新组建国家能源局，由国家发展和改革委员会管理。主要职责是，拟订并组织实施能源发展战略、规划和政策，研究提出能源体制改革建议，负责能源监督管理等。

不再保留国家电力监管委员会。

这次改革，国务院正部级机构减少四个，其中组成部门减少两个，副部级机构增减相抵数量不变。改革后，除国务院办公厅外，国务院设置组成部门二十五个：

1. 中华人民共和国外交部
2. 中华人民共和国国防部
3. 中华人民共和国国家发展和改革委员会
4. 中华人民共和国教育部
5. 中华人民共和国科学技术部
6. 中华人民共和国工业和信息化部
7. 中华人民共和国国家民族事务委员会
8. 中华人民共和国公安部
9. 中华人民共和国国家安全部
10. 中华人民共和国监察部
11. 中华人民共和国民政部
12. 中华人民共和国司法部
13. 中华人民共和国财政部
14. 中华人民共和国人力资源和社会保障部
15. 中华人民共和国国土资源部
16. 中华人民共和国环境保护部
17. 中华人民共和国住房和城乡建设部
18. 中华人民共和国交通运输部
19. 中华人民共和国水利部
20. 中华人民共和国农业部
21. 中华人民共和国商务部

22. 中华人民共和国文化部
23. 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会
24. 中国人民银行
25. 中华人民共和国审计署

根据国务院组织法规定，国务院组成部门的调整和设置，由全国人民代表大会审议批准。国务院其他机构的调整和设置，将由新组成的国务院审查批准。

#### 关于国务院机构职能转变

政府职能转变是深化行政体制改革的核心。转变国务院机构职能，必须处理好政府与市场、政府与社会、中央与地方的关系，深化行政审批制度改革，减少微观事务管理，该取消的取消、该下放的下放、该整合的整合，以充分发挥市场在资源配置中的基础性作用、更好发挥社会力量在管理社会事务中的作用、充分发挥中央和地方两个积极性，同时该加强的加强，改善和加强宏观管理，注重完善制度机制，加快形成权界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、法治保障的国务院机构职能体系，真正做到该管的管住管好，不该管的不管不干预，切实提高政府管理科学化水平。

(一)减少和下放投资审批事项。除涉及国家安全、公共安全等重大项目外，按照“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”的原则，最大限度地缩小审批、核准、备案范围，切实落实企业和个人投资自主权。抓紧修订政府核准投资项目目录。对确需审批、核准、备案的项目，要简化程序、限时办结。

对已列入国家有关规划需要审批的项目，除涉及其他地区、需要全国统筹安排或需要总量控制的项目以及需要实行国家安全审查的外资项目外，在按行政审批制度改革原则减少审批后，一律由地方政府审批。对国家采用补助、贴息等方式扶持地方的点多、面广、量大、单项资金少的项目，国务院部门确定投资方向、原则和标准，具体由地方政府安排，相应加强对地方政府使用扶持资金的监督检查。

加强对投资活动的土地使用、能源消耗、污染排放等管理，发挥法律法规、发展规划、产业政策的约束和引导作用。

(二)减少和下放生产经营活动审批事项。按照市场主体能够自主决定、市场机制能够有效调节、行业组织能够自律管理、行政机关采用事后监督能够解决的事项不

设立审批的原则，最大限度地减少对生产经营活动和产品物品的许可，最大限度地减少对各类机构及其活动的认定等非许可审批。

依法需要实施的生产经营活动审批，凡直接面向基层、量大面广或由地方实施更方便有效的，一律下放地方。

(三)减少资质资格许可和认定。除依照行政许可法要求具备特殊信誉、特殊条件或特殊技能的职业、行业需要设立的资质资格许可外，其他资质资格许可一律予以取消。按规定需要对企业事业单位和个人进行水平评价的，国务院部门依法制定职业标准或评价规范，由有关行业协会、学会具体认定。

除法律、行政法规或国务院有明确规定的外，其他达标、评比、评估和相关检查活动一律予以取消。

(四)减少专项转移支付和收费。完善财政转移支付制度，大幅度减少、合并中央对地方专项转移支付项目，增加一般性转移支付规模和比例。将适合地方管理的专项转移支付项目审批和资金分配工作下放地方政府，相应加强财政、审计监督。

取消不合法不合理的行政事业性收费和政府性基金项目，降低收费标准。建立健全政府非税收入管理制度。

(五)减少部门职责交叉和分散。最大限度地整合分散在国务院不同部门相同或相似的职责，理顺部门职责关系。房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记的职责，城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗的职责等，分别整合由一个部门承担。

整合工程建设项目招标投标、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易、政府采购等平台，建立统一规范的公共资源交易平台，有关部门在职责范围内加强监督管理。整合业务相同或相近的检验、检测、认证机构。推动建立统一的信用信息平台，逐步纳入金融、工商登记、税收缴纳、社保缴费、交通违章等信用信息。

(六)改革工商登记制度。对按照法律、行政法规和国务院决定需要取得前置许可的事项，除涉及国家安全、公民生命财产安全等外，不再实行先主管部门审批、再工商登记的制度，商事主体向工商部门申请登记，取得营业执照后即可从事一般生产经营活动；对从事需要许可的生产经营活动，持营业执照和有关材料向主管部门申请许可。将注册资本实缴登记制改为认缴登记制，并放宽工商登记其他条件。

推进商务诚信建设，加强对市场主体、市场活动监督管理，落实监管责任，切实维护市场秩序。

(七)改革社会组织管理制度。加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩，强化行业自律，使其真正成为提供服务、反映诉求、规范行为的主体。探索一业多会，引入竞争机制。

重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。成立这些社会组织，直接向民政部门依法申请登记，不再需要业务主管单位审查同意。民政部门要依法加强登记审查和监督管理，切实履行责任。

坚持积极引导发展、严格依法管理的原则，促进社会组织健康有序发展。完善相关法律法规，建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制，健全社会组织管理制度，推动社会组织完善内部治理结构。

(八)改善和加强宏观管理。强化发展规划制订、经济发展趋势研判、制度机制设计、全局性事项统筹管理、体制改革统筹协调等职能。完善宏观调控体系，强化宏观调控措施的权威性和有效性，维护法制统一、政令畅通。消除地区封锁，打破行业垄断，维护全国市场的统一开放、公平诚信、竞争有序。加强社会管理能力建设，创新社会管理方式。公平对待社会力量提供医疗卫生、教育、文化、群众健身、社区服务等公共服务，加大政府购买服务力度。国务院各部门必须加强自身改革，大力推进本系统改革。

(九)加强基础性制度建设。推进国务院组织机构、职能配置、运行方式法治化。加强政务诚信制度建设。建立以公民身份证号码和组织机构代码为基础的统一社会信用代码制度。建立不动产统一登记制度。加强技术标准体系建设。完善信息网络、金融账户等实名登记制度和现金管理制度。完善各类国有资产管理制度和体制。

(十)加强依法行政。加快法治政府建设。完善依法行政的制度，提高制度质量。健全科学民主依法决策机制，建立决策后评估和纠错制度。严格依照法定权限和程序履行职责，确保法律、行政法规有效执行。深化政务公开，推进行政权力行使依据、过程、结果公开。建立健全各项监督制度，让人民监督权力。强化行政问责，严格责任追究。

宪法和法律是政府工作的根本准则。国务院和国务院各部门都要带头维护宪法

法律权威，发挥法律的引导和推动作用，用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定。以政府带头守法、严格执法，引导、教育、督促公民、法人和其他组织依法经营依法办事。

## 在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话

(二〇一三年三月十七日)

习近平

各位代表：

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

我深知，担任国家主席这一崇高职务，使命光荣，责任重大。我将忠实履行宪法赋予的职责，忠于祖国，忠于人民，恪尽职守，夙夜在公，为民服务，为国尽力，自觉接受人民监督，决不辜负各位代表和全国各族人民的信任和重托。

各位代表！

中华人民共和国走过了光辉的历程。在以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体、以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体、以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体、以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，全国各族人民戮力同心、接力奋斗，战胜前进道路上的各种艰难险阻，取得了举世瞩目的辉煌成就。

今天，我们的人民共和国正以昂扬的姿态屹立在世界东方。

胡锦涛同志担任国家主席十年间，以丰富的政治智慧、高超的领导才能、勤勉的工作精神，为坚持和发展中国特色社会主义建立了卓越的功勋，赢得了全国各族人民衷心爱戴和国际社会普遍赞誉。我们向胡锦涛同志，表示衷心的感谢和崇高的敬意！

各位代表！

中华民族具有五千多年连绵不断的文明历史，创造了博大精深的中华文化，为人类文明进步作出了不可磨灭的贡献。经过几千年的沧桑岁月，把我国五十六个民族、十三亿多人紧紧凝聚在一起的，是我们共同经历的非凡奋斗，是我们共同创造的美好家园，是我们共同培育的民族精神，而贯穿其中的、更重要的是我们共同坚



守的理想信念。

实现全面建成小康社会、建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家的奋斗目标，实现中华民族伟大复兴的中国梦，就是要实现国家富强、民族振兴、人民幸福，既深深体现了今天中国人的理想，也深深反映了我们先人们不懈追求进步的光荣传统。

面对浩浩荡荡的时代潮流，面对人民群众过上更好生活的殷切期待，我们不能有丝毫自满，不能有丝毫懈怠，必须再接再厉、一往无前，继续把中国特色社会主义事业推向前进，继续为实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗。

——实现中国梦必须走中国道路。这就是中国特色社会主义道路。这条道路来之不易，它是在改革开放三十多年的伟大实践中走出来的，是在中华人民共和国成立六十多年的持续探索中走出来的，是在对近代以来一百七十多年中华民族发展历程的深刻总结中走出来的，是在对中华民族五千多年悠久文明的传承中走出来的，具有深厚的历史渊源和广泛的现实基础。中华民族是具有非凡创造力的民族，我们创造了伟大的中华文明，我们也能够继续拓展和走好适合中国国情的发展道路。全国各族人民一定要增强对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信，坚定不移沿着正确的中国道路奋勇前进。

——实现中国梦必须弘扬中国精神。这就是以爱国主义为核心的民族精神，以改革创新为核心的时代精神。这种精神是凝心聚力的兴国之魂、强国之魂。爱国主义始终是把中华民族坚强团结在一起的精神力量，改革创新始终是鞭策我们在改革开放中与时俱进的精神力量。全国各族人民一定要弘扬伟大的民族精神和时代精神，不断增强团结一心的精神纽带、自强不息的精神动力，永远朝气蓬勃迈向未来。

——实现中国梦必须凝聚中国力量。这就是中国各族人民大团结的力量。中国梦是民族的梦，也是每个中国人的梦。只要我们紧密团结，万众一心，为实现共同梦想而奋斗，实现梦想的力量就无比强大，我们每个人为实现自己梦想的努力就拥有广阔的空间。生活在我们伟大祖国和伟大时代的中国人民，共同享有人生出彩的机会，共同享有梦想成真的机会，共同享有同祖国和时代一起成长与进步的机会。有梦想，有机会，有奋斗，一切美好的东西都能够创造出来。全国各族人民一定要牢记使命，心往一处想，劲往一处使，用十三亿人的智慧和力量汇集起不可战胜的磅

礴力量。

中国梦归根到底是人民的梦，必须紧紧依靠人民来实现，必须不断为人民造福。

我们要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持人民主体地位，扩大人民民主，推进依法治国，坚持和完善人民代表大会制度的根本政治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等基本政治制度，建设服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府，充分调动人民积极性。

我们要坚持发展是硬道理的战略思想，坚持以经济建设为中心，全面推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，深化改革开放，推动科学发展，不断夯实实现中国梦的物质文化基础。

我们要随时随刻倾听人民呼声、回应人民期待，保证人民平等参与、平等发展权利，维护社会公平正义，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展，不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，使发展成果更多更公平惠及全体人民，在经济社会不断发展的基础上，朝着共同富裕方向稳步前进。

我们要巩固和发展最广泛的爱国统一战线，加强中国共产党同民主党派和无党派人士团结合作，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系，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，最大限度团结一切可以团结的力量。

各位代表!

“功崇惟志，业广惟勤。”我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，实现中国梦，创造全体人民更加美好的生活，任重而道远，需要我们每一个人继续付出辛勤劳动和艰苦努力。

全国广大工人、农民、知识分子，要发挥聪明才智，勤奋工作，积极在经济社会发展中发挥主力军和生力军作用。一切国家机关工作人员，要克己奉公，廉政勤政，关心人民疾苦，为人民办实事。中国人民解放军全体指战员，中国人民武装警察部队全体官兵，要按照听党指挥、能打胜仗、作风优良的强军目标，提高履行使命能力，坚决捍卫国家主权、安全、发展利益，坚决保卫人民生命财产安全。一切

非公有制经济人士和其他新的社会阶层人士，要发扬劳动创造精神和创业精神，回馈社会，造福人民，做合格的中国特色社会主义事业的建设者。全国广大青少年，要志存高远，增长知识，锤炼意志，让青春在时代进步中焕发出绚丽的光彩。

香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞，要以国家和香港、澳门整体利益为重，共同维护和促进香港、澳门长期繁荣稳定。广大台湾同胞和大陆同胞要携起手来，支持、维护、推动两岸关系和平发展，增进两岸同胞福祉，共同开创中华民族新的前程。广大海外侨胞，要弘扬中华民族勤劳善良的优良传统，努力为促进祖国发展、促进中国人民同当地人民的友谊作出贡献。

中国人民爱好和平。我们将高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，始终不渝走和平发展道路，始终不渝奉行互利共赢的开放战略，致力于同世界各国发展友好合作，履行应尽的国际责任和义务，继续同各国人民一道推进入类和平与发展的崇高事业。

各位代表!

中国共产党是领导和团结全国各族人民建设中国特色社会主义伟大事业的核心力量，肩负着历史重任，经受着时代考验，必须坚持立党为公、执政为民，坚持党要管党、从严治党，全面加强党的建设，不断提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力。全体共产党员特别是党的领导干部，要坚定理想信念，始终把人民放在心中最高的位置，弘扬党的光荣传统和优良作风，坚决反对形式主义、官僚主义，坚决反对享乐主义、奢靡之风，坚决同一切消极腐败现象作斗争，永葆共产党人政治本色，矢志不移为党和人民事业而奋斗。

各位代表!

实现伟大目标需要坚忍不拔的努力。全国各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士要更加紧密地团结在中共中央周围，全面贯彻落实中共十八大精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，始终谦虚谨慎、艰苦奋斗，始终埋头苦干、锐意进取，不断夺取全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化新的更大的胜利，不断为人类作出新的更大的贡献!

## 在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话

(二〇一三年三月十七日)

张德江

各位代表：

我完全赞成习近平主席的重要讲话。

第十二届全国人大一次会议已经圆满完成各项议程，在全体代表的共同努力下，会议开得很成功。这是一次民主、团结、求实、奋进的大会，是承前启后、继往开来的大会。

会议期间，代表们肩负着全国各族人民的重托，以高度的主人翁责任感，认真履行宪法和法律赋予的职责，畅所欲言、共商国是，使会议通过的各项决议和决定，充分体现了人民的意志，代表了人民的利益。会议审议批准的政府工作报告和其他报告，总结了五年来我国经济社会发展、民主法制建设等各方面事业和工作取得的巨大成就和宝贵经验，提出了二〇一三年乃至今后一个时期的主要任务和工作部署。会议依法选举和决定任命了新一届国家机构领导人员，为实现党的十八大确定的目标任务、推动改革开放和社会主义现代化建设提供了重要组织保证。这次大会必将进一步鼓舞和动员全国各族人民，紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，全面贯彻落实党的十八大精神，奋发图强，同心同德，开拓前进，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦而团结奋斗。

过去五年来，在以胡锦涛同志为总书记的党中央坚强领导下，在吴邦国同志主持下，十一届全国人大及其常委会坚持正确政治方向，紧紧围绕党和国家工作大局，依法行使最高国家权力机关的职权，立法工作成绩显著，如期形成并不断完善中国特色社会主义法律体系，监督工作扎实开展，有力推动中央重大决策部署贯彻落实，代表服务保障水平明显提高，对外交往积极活跃，自身建设不断加强，为全面推进中国特色社会主义事业作出了重要贡献。在这里，请允许我代表十二届全国人大及其常委会，向吴邦国同志，向十一届全国人大常委会全体组成人员，向十一届全国人大代表，致以崇高的敬意！

这次大会选举产生了第十二届全国人民代表大会常务委员会，并选举我担任本届全国人大常委会委员长。这是各位代表和全国各族人民对我们的信任，我谨代表

十二届全国人大常委会全体组成人员表示衷心的感谢。人民代表大会制度是保证中国人民当家作主的根本政治制度，是中国特色社会主义制度的重要组成部分。全国人民代表大会是我国的最高国家权力机关，全国人大常委会是全国人民代表大会的常设机关，在国家政治生活中发挥着重要作用。我们深知使命崇高、责任重大。我们将同全体代表一道，以对国家、对人民高度负责的精神，忠实履行宪法和法律赋予的职责，恪尽职守，勤勉工作，为发展社会主义民主政治、保证人民当家作主、建设社会主义法治国家贡献全部智慧和力量，决不辜负全国各族人民的重托。

各位代表，宪法是国家的根本大法，是治国安邦的总章程。我国宪法规定，中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。坚持依法治国，维护宪法和法律权威，是各级人大及其常委会的主要任务。总结新中国成立以来正反两方面经验，我们党、国家和人民得出一条重要结论，就是为了保障人民民主，必须加强法制，必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。回顾改革开放以来我国社会主义民主政治建设取得的成就，最重要的就是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，成功开辟和坚持了中国特色社会主义政治发展道路，为实现最广泛的人民民主确立了正确方向。党的十八大提出，扩大社会主义民主，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主；全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家；更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。十二届全国人大及其常委会要全面贯彻落实党的十八大精神和习近平同志一系列重要讲话精神，坚定道路自信、理论自信、制度自信，在以往各届人大工作的基础上，积极进取，扎实工作，加强社会主义民主法制建设，坚持依法治国，维护法律权威，把人民代表大会制度坚持好、完善好、发展好，努力开创人大工作新局面。

我们要不断完善中国特色社会主义法律体系，为全面建成小康社会、深化改革开放提供更有力的法制保障。充分发挥立法的引领和推动作用，加强重点领域立法，促进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设。加强立法工作组织协调，拓展人民有序参与立法途径，提高立法质量，保证通过的法律更好地体现党的主张和人民的意志。

我们要健全权力运行制约和监督体系，保证有法必依、执法必严、违法必究。加强对宪法和法律实施情况的监督检查，在法治轨道上推动各项工作的开展，保障公民和法人的合法权益。依法加强对“一府两院”的监督，推进严格执法、公正司法，建设法治政府、提高司法公信力。坚持法律面前人人平等，切实维护国家法制统一、尊严、权威，任何组织或者个人都必须在宪法和法律的范围内活动。

我们要支持和保障代表依法执行代表职务，充分发挥人大代表参与管理国家事务的作用。坚持尊重代表主体地位，认真做好代表工作，完善代表联系群众制度，密切代表与人民群众的联系，更好地发挥人大代表深入了解民情、充分反映民意、广泛汇集民智的桥梁纽带作用，使人民的意志更好地通过人民代表大会这一主要民主渠道得以实现。

我们要着力加强自身建设，不断提高依法履职能力。加强思想政治建设，增强代表人民行使管理国家权力的政治责任感，自觉接受人民群众和人大代表监督。加强组织建设，贯彻民主集中制原则，充分发扬民主，集体行使职权、集体决定问题，严格依法按程序办事。加强制度建设，充分发挥专门委员会作用，不断提高人大工作水平。加强作风建设，坚持脚踏实地，注重调查研究，廉洁从政，勤俭务实，全心全意为人民服务。

各位代表!时代赋予我们的使命光荣而神圣，人民寄予我们的期望殷切而厚重。让我们在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，深入学习贯彻党的十八大精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，团结一心，埋头苦干，锐意进取，奋力夺取中国特色社会主义新胜利，共同创造中国人民和中华民族更加幸福美好的未来!

### **在国务院第一次全体会议上的讲话**

**(二〇一三年三月二十日)**

**李克强**

今天我们召开国务院第一次全体会议，这标志着新一届政府按照宪法和法律的要求，担负全国各族人民的重托，开始全面履行职责。

过去五年，在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，我国各项事业取得了显著成绩。上届政府在温家宝同志领导下，做了大量工作，取得长足进展。这些都为

今后发展打下了良好基础。本届政府任期的五年，是我国向全面建成小康社会迈进具有决定性意义的五年。离实现现代化的目标越近的时候，我们面临的风险和挑战也就越多、更大。我们既要看到有利条件，也要看到形势复杂性和任务艰巨性，要有信心、勇气、智慧、韧性和耐力，敢于担当作为，善于凝聚共识，认真做好新一届政府工作，决不辜负各族人民的信任和重托。下面，我讲三个方面的问题。

一、努力做好当前和今后一个时期的重点工作。

关于今年工作，中央经济工作会议和政府工作报告都作了全面的部署，关键在于抓好落实。要把今年的工作和今后的工作结合起来，既立足当前任务，又着眼长远发展。

一要继续发展经济。当前国际国内经济形势仍然复杂严峻，影响发展的不确定、不稳定因素很多，有的一时还难以看清楚。怎样持续发展经济，对我们是重大考验。主要有两个方面。

第一个方面，要稳定经济增长，防范通货膨胀，控制潜在风险，并且要把三者结合起来统筹安排。今年一至二月份，我国经济运行总体上是平稳的，但信号并不十分一致。比如，工业增幅与去年相比，整体上在一个平稳的区间运行，没有大的起落。但物价上涨苗头开始出现。今年二月份，居民消费价格指数(CPI)同比上涨百分之三点二，环比上涨百分之一。房价也呈现上涨预期较高的情况。当前的经济形势既是平稳的，也是比较复杂的。究竟往什么方向走，还要看一看。我国经济和国际经济已高度融合。现在世界经济有好的一面，美国失业率出现了高位下行的趋势，但也有不稳定的一面，国际金融危机深层次影响仍持续显现，欧洲面临的形势依然严峻。特别是许多国家实施量化宽松的货币政策，外溢效应究竟怎样，需要密切关注。我们要居安思危，未雨绸缪，及时跟踪形势变化，增强预见性。有关部门要深入分析一季度经济形势，国务院还要召开常务会议研究部署。

持续发展经济，必须稳住农业。去年实现粮食产量“九连增”，但粮食等一些重要农产品进口数量也是历史上最高的。当前要抓紧做好春耕备耕工作，鼓励和引导农民扩大粮食、油料、蔬菜等农作物种植面积，促进生猪等畜产品和水产品生产。要继续加大“三农”投入，把强农惠农富农政策落实到位。还要保障各类重要商品供给，加强市场监管，保持物价总水平基本稳定。持续发展经济，必须针对当前房地

产市场形势，保持调控政策的连续性和稳定性。要坚决抑制投机投资性购房需求，有效增加普通商品住房供给，满足群众自住和改善性住房需求，在各地探索的基础上，健全房地产市场调控政策体系和稳定健康发展的长效机制。

第二个方面，我们讲稳中求进，既要稳，也要进，进才能稳，否则很难稳住。要打造中国经济的“升级版”，促进和推动经济转型。这方面的任务比稳增长、防通胀、控风险要艰巨复杂得多，必须拿出综合的、切实可行的办法推动经济转型升级，包括提高经济增长的质量和效益。推动经济转型，必须保证经济有效益的增长。去年的经济效益特别是企业利润有“过山车”的感觉，最低的月份下降六个多百分点，全年算下来还可以，但总的来说增幅不高，低于国内生产总值增速。这种状况要改变。推动经济转型必须保证产业结构升级和过剩产能消化的增长。要加快经济结构战略性调整，把科技创新摆在国家发展全局的核心位置，深化科技体制改革，促进科技与经济紧密结合，这些方面需要拿出有效措施。推动经济转型必须实现有就业的增长。这也是稳增长的关键，关系到经济增长质量和效益能否得到改善、居民收入能否持续增加。如果就业能稳住，我们心里就比较有底。目前看就业还是稳定的。服务业是最大的就业容纳器，尤其要重视加快服务业的发展。推动经济转型必须保证居民收入同步增加的增长。今年以来，居民收入增长仍高于国内生产总值增长，要保持这个势头。推动经济转型必须保证资源环境可支撑的增长。现在环境问题已经成为社会关注的焦点，不光是民生问题，也和发展问题紧密联系在一起。我国在一个较短时期内大规模推进工业化，怎样使环境保护和工业化、城镇化相匹配，并设法从环境产业、环保产业、能源资源产业寻找发展的新空间，是挑战也是机遇。现在，老百姓对就业扩大、收入增加是高兴的，但对环境污染很不满意。我们的发展决不能以牺牲人民的健康甚至生命为代价，也决不能以资源不能支撑为代价。推动经济转型要顺应人民群众对食品药品安全、产品质量等方面的新期待，整顿市场秩序，强化食品药品安全监管。还要坚决遏制重特大安全事故的发生，做好气象、地质、地震等方面工作，提高防灾减灾能力。

促进和推动经济转型，必须直面城乡差距和区域差距这两个最大的也是涉及人口最多的差距。要继续实施区域发展总体战略，尤其是要加大对老少边穷地区的扶持力度，大力推进集中连片特困地区扶贫攻坚，努力同步实现全面小康。今后五年



要再减少六千万农村贫困人口，今年就要迈出实质性步伐。要坚持走中国特色新型城镇化道路，抓紧研究制定城镇化中长期发展规划，加强政策指导，促进城镇体系合理布局，东中西部地区因地制宜，大中小城市和小城镇协调发展。要加强产业支撑和服务保障，推进绿色低碳发展。要采取有效措施，有计划、有步骤地将农民工转为市民。新型城镇化与农业现代化是相辅相成的，要保住耕地红线，保障粮食安全，保护农民利益。

上述这些问题，在今年和今后几年的经济工作中，都要认真研究，各部门都要根据自己的职责通盘考虑，抓好落实。

二要不断改善民生。要持续提高低收入群体的收入，扩大中等收入群体，总的来讲，要靠经济发展，靠增加就业、鼓励创业去解决。本届政府任期内，特别要织好一张覆盖全民的保障基本民生的“安全网”，这需要我们加大力度去做。

第一，“补短板”。现在城乡居民还有二亿人尚未参加养老保险，义务教育、基本医疗也有待完善。“两会”期间，西部一些省份讲，他们那里仍存在辍学现象。从全覆盖的角度考虑，这方面任务仍相当繁重。按“十二五”规划目标，实现保障房覆盖百分之二十左右的城镇人口，任务十分艰巨。据有关部门调研，城镇还有一千万户以上群众住在棚户区内，如果再加上危旧房、不具备现代居住条件的住房等，大概涉及一亿人。要解决好基本民生问题，很不容易，要尽力去做。需要看到，保障基本民生，不仅关系困难群体，也关系到包括中等收入群体在内的所有人。基本民生保障好了，可以消除各个收入阶层的后顾之忧，让大家能安心去创业、就业，在创业过程中如果有挫折、失败，“安全网”能提供保障。基本民生保障好了，不仅有利于改善民生，对提高居民消费能力、扩大内需、促进经济持续发展也至关重要。

第二，“兜底线”。这和基本民生既相关又不完全一样。主要是解决特困群体的问题。现在全国有七千多万低保人口和八千多万残疾人，这里面有交叉，还有许多流浪乞讨人员和特困大病患者。政府要动员社会力量，大家一起来做，想办法用五年时间真正把底兜起来。不要小看这件事，一旦发生“等钱救命”、“流浪者无家可归”等现象，即使只是个例，都会对社会的道德底线产生巨大冲击。我们是社会主义国家，应该下决心解决这些问题。有些钱要集中起来，整块地花，不能“碎片化”，要改革财政等方面体制，形成一种完整的制度，把底兜住兜好。

三要大力促进社会公正。公正是社会创造活力的源泉，也是提高人民满意度的一杆秤。我们推动经济社会发展，要看到人民中间蕴藏着巨大的创造潜力，要相信人民的力量。面对二〇〇八年爆发的国际金融危机严重冲击，中国渡过了难关，政府做了大量工作。国际上怎么看呢？二〇〇九年美国一家杂志选了三个中国农民工做封面人物，无非要说明，中国渡过危机在相当程度上是靠农民工撑过去的。这不无一定道理。我们国家的人民非常勤劳，创造力很强。虽然现在老年人口达一亿九千四百万，居世界首位，但我们的劳动力仍有九亿多人。怎样把他们的创造活力和潜力发挥出来，很重要的在于社会公正，社会公正能够极大调动积极性。社会公正的制度要逐步建立完善，让人人都有平等的机会。

比如所有制差别对待问题，我下去调研时，有的民营企业反映最大的感觉就是不公正、不公平。不管是市场准入门槛，还是相关规则条例，对他们都另眼相看。他们说，不是他们非要这些政策，就是觉得不公正，自己创业过程中心里有疙瘩。对此，我们要清理不合理的政策规定，这方面政府必须有所作为。

又比如高考问题，中国很大，需要因地制宜，逐步促进教育公平。但也应当有所作为，对规则做些调整和改革。像现在我国的重点高校，都是国家拿钱办的，农村学生的比例明显偏少。是不是农村的孩子不勤奋呢？肯定不是这样。我们要逐步提高重点高校中农村学生的比例，让更多勤奋好学的农村孩子看到更多的希望。教育太重要了，关系根本。教育系统为此做了大量工作。要继续深化教育体制改革，着力推进教育公平，提高教育质量，让老百姓的孩子享受更好的教育。不光是教育，还有很多方面，如果能够创造一个公平竞争、公平发展的机会，社会的创造活力就会大为增强。要根据中国国情、实际情况对政策进行调整，对有碍公正的规定、规则，必须抓紧进行清理。

四要加快建设创新政府。政府创新来自改革，改革包括方方面面的内容。要坚持市场化改革方向，尤其要发挥好财税、金融、价格等杠杆的调节作用。

第一，财税体制改革。现在，社会对此议论较多，要抓紧研究方案。首先是处理好政府和纳税人的关系，通过推进公开、透明、规范、完整的预算制度改革，让人民能够更有效地、充分地监督财政支出。要改变办事没有预算约束概念、想怎么办就怎么办的情况。把公开、透明、规范、完整的预算制度逐步建立起来，把社会

保障中政府支出费用逐步纳入预算管理的范围，就可以促进支出结构优化，使财力更多地向民生倾斜。其次要简化税制、正税清费。目前的税制是比较复杂的。这次“营改增”一开始，很多地方还有疑虑，现在推开了，大家都觉得是好事，不仅简化了税制，也减轻了负担，降低了成本。现在的费要清理，我到地方去，一些老百姓，还有一些国有企业，都跟我反映这个问题。增加居民收入，减少杂费有很大的潜力。我们要研究逐步少收一点费、让老百姓增收的办法。还有一个问题，目前我们整个社保还有窟窿，怎么补？有没有可能用国有资产的收益补一补？这需要研究。最后是中央和地方的财政分配关系究竟怎么办，财力和事权怎样匹配？这也需要研究。本届政府要抓紧启动财税体制改革，逐步推进。

第二，金融体制改革。利率、汇率市场化改革要推进，特别是利率市场化。现在，利率已经有了一些弹性，可以研究让利率的弹性再增加一点，让老百姓存款可以安心一点。存款目前仍是老百姓的主要选择，利率弹性增加后，通货膨胀一旦再有新的情况，可以起到一个“稳定器”的作用。银行给企业贷款利率的下限究竟怎么设更好，也要研究。还有存款保险制度，对国有控股大银行来讲，老百姓也不太在乎有没有保险，反正都是打的“国”字头，而中小银行就不行了。如果把存款保险制度建立起来，推动中小金融机构发展，就能够更好地为中小企业服务。特别是还要加快发展多层次资本市场，提高直接融资比重，保护投资者特别是中小投资者的合法权益。

第三，价格改革。这是件难事，不推不行。近年来通过资源性产品价格改革，在居民用水、用电、用气方面已探索推行了阶梯价格。这有利于保群众的基本民生，但对大量耗电的，即使是居民，也要实行累进价格。价格改革要一步一步往前推，今年的改革要跟CPI涨幅百分之三点五左右的预期目标衔接起来。只要有空间，就要想办法推。现在人们说最需要的是呼吸新鲜空气，资源性产品的价格就是一个十分关键的杠杆。要向老百姓宣传，让老百姓知道，价格改革不是为了涨价，而是为了人民的生活，为了打造同一片蓝天。我国发展还面临能源资源的瓶颈制约，能源资源价格改革这个关，我们必须有序有效地渡过去。

要改革的方面还很多，如户籍制度、土地管理制度等改革，再如社会领域的一些改革。需要特别强调的是，改革不仅仅是发展改革部门的事，各部门都要提出改

革的举措，要用改革的思维、用制度而且是能管长远的制度来推动经济转型、民生改善、社会公正。

在深化改革中一定要扩大开放。今年外贸增速预期百分之八左右，一、二月份形势还不错。但是未来很难预料，现在世贸组织还在调低对全球贸易增长的预测。我们还得加一把力，下大决心扩大开放，我们可以与有关国家对等开放。当然，扩大开放，要考虑我们的承受能力，考虑我们的竞争水平。应该说，在产品、服务这两类贸易中，我国产品的竞争力是强的，主要是中低端产品的竞争力，虽然我国劳动力成本有所提高，但中国人是勤劳的，是有竞争优势的。开放可以带动改革，请大家抓紧研究开放怎么进一步带动改革，研究服务业怎么开放，自贸区怎么建设，对外部门、综合部门尤其要在这方面下大功夫。

五要着力建设廉洁政府。我在记者会上代表国务院向社会承诺了三条，政府性的楼堂馆所一律不得新建，财政供养人员只减不增，公费接待、公费出国、公费购车只减不增。这三条无论如何都要做到。我们的楼堂馆所真是不少了，也不小了，我们必须过勤俭的日子、俭朴的日子。要下决心从中央政府做起，一律不再新建楼堂馆所。这次改革中涉及的有关机构整合后的办公条件问题，由国管局统筹调剂解决。财政供养人员也应该只减不增。我们都知道不能“生之者寡，食之者众”这个道理。过去人民群众有意见，往往就是因为人减下来又增上去，一定要控制住，决不能再增。我们不该管的事，要放给市场，交给社会，这有利于减人。这三条，既然表了态，请国务院各单位都按这个要求去考虑，不要再给有关部门，也不要给我们出难题了。

六要全面建设法治政府。我们的工作从根本上来讲还是要依法行政，就是要依据法律的规则办事。在决策之前要充分听取意见，决策过程中要科学论证，事情定下来后，就要按规矩办，任何人没有超越宪法和法律的权力。如果是规则不合理，可以逐步清理，但是超越规则的事决不能办。古话讲，“没有规矩不成方圆”，没有规矩也难以成事。大家都要依法行政。要及时修改那些不公正的、过时的法规和管理规定，而且在修改过程中决不能增加部门的利益、自身的利益。

除了上述之外，还有很多工作在政府工作报告中都已作了全面部署，这里再强调一下：要大力加强文化建设，推动文化服务有新提高、文化产业有新发展。要创

新社会管理，改进公共服务方式，促进社会和谐进步。要加强民族、宗教、国防、港澳台侨、外交等工作。

## 二、抓紧实施国务院机构改革和职能转变方案。

这次机构改革，力度是不小的，涉及十几个部门，名义上是撤掉了四个正部级机构，实际上很多部门的职权、人员都要划转，动作比较大。这里，我首先代表国务院感谢在机构改革中做出贡献的这十几个部门。特别是几个被撤并部门的广大干部职工、领导同志为国家为大局作出了贡献，使我们不仅优化了国务院机构内部的职权组合，更重要的是向社会释放了一个信号，让人民群众有信心，我们能真正一步一步地扎实推进简政放权。改革走到今天，确实要触动利益格局，我们先触动自己，表明我们改革的决心。全国人大已经批准通过了这个改革方案，要认真执行。希望各有关部门按照方案要求顺利推进机构改革，推进职能转变，特别是担负着生产任务和重要监管职责的机构，一定不能留下空隙，要保证工作无缝对接，保证安全运行。

这里，特别要强调一下转变职能的问题。这次机构改革方案的标题中，我们加上了“职能转变”四个字，这是改革的核心。转变政府职能是新一届政府开局要办的第一件大事，也是这个改革方案能否成功的关键。我们现在管的事情确实是多了，不该管的管多了，一些该管的又没有管好。

首先要把我们不该管的放出去，放给市场、交给社会，还有一小部分可以放给地方。据有关部门统计，国务院各部门现在还有一千七百多项行政审批事项。这次要下决心简政放权，这是对国家负责、对人民负责。各部门都要进行清理，哪些事情可以不管，就放出去。这会涉及部门利益，涉及司局甚至处一级的利益，所以要有壮士断腕的决心，言出必行，说到做到，决不能明放暗不放，避重就轻，更不能搞变相游戏。必须下决心改，否则人民群众对政府不满意，政府该管的事也管不好。

从发达国家走过的历史来看，到了一定的发展阶段以后，政府不仅要搞好宏观调控，还应更多在市场监管、社会保障、公共服务方面承担责任，让市场和社会主体在公平的平台上去竞争、去发展。我国已经进入中等收入阶段，正是政府职能需要转变的时候，应该更多转向市场监管、社会保障、公共服务。当然我们走的是中国特色社会主义道路，中国是个发展中的大国，宏观调控这个手段不但不能丢，还

要不断改善和加强。我们还要留“撒手锏”，一旦发生大问题的时候，要用好“撒手锏”。

在简政放权的同时，还要加强监管，做到既能让社会创造力特别是市场活力充分发挥出来，又不至于搞恶性竞争、搞假冒伪劣。现在很多部门对审批看得重，对监管看得轻，所以这次提出，事前审批要多放，事中事后监管问责要到位，当然这需要有个过程。哪些职权应下放，哪些方面需要加强，各部门要认真研究，主动上报方案。

我再强调一下，转变职能是新一届政府开局第一件大事，特别是在当前经济形势复杂多变的情况下，转变职能是一剂良药。政府把权力放下去，可以让民间投资和民间的创造力活跃起来。应当看到，国有企业担负着很重要的责任，但也需要进一步深化改革，有关部门正在研究。也必须看到，增加就业主要靠中小企业、靠民营企业，而就业是十三亿人最大的难题，也是最大的压力。总之，政府要坚决转变职能，该放的要坚决地放，该管的要真正管住，切实承担起责任，并且要使责任强化、硬化；，

### 三、做好政府工作要把握的几项要求。

第一，要有全局意识。在座的同志都是国务院各部门的主要负责同志，最重要的是要有全局意识。部级干部不是一般的公务员，是高级领导干部，必须要站到全局考虑问题。从大局想问题、办事情，留下的事业和业绩是久远的。如果只站到自己的局部考虑问题，事情就办不好。你别看一时为自己、为下属争了一些权，好像挺有光彩，实际上长远站不住，没多大意义。必须看到，全局意识如果不强，完全被部门利益牵着走，其结果不仅损害全局，从长远看对本部门也是不利的。我们的干部，一定要克服“屁股指挥脑袋”的做法，要从全局考虑问题，考虑国家命运、民族前途、群众利益，这样才能够办大事，成大事。

第二，要充分调动中央和地方两个积极性。中国太大了，千差万别，中央的政策要尽可能符合地方的实际，要想办法调动地方的积极性，尽量少搞一刀切，让地方有施展的空间，让他们根据中央的精神、原则要求去做。把地方的积极性调动起来，发挥基层首创精神，这也是一个形成合力的过程。当然不是迁就地方，不能搞“地方主义”。所以，这次转变职能，主要是放权给市场、给社会，只是一小部分交给地方政府。我们在调动两个积极性的时候，都要考虑中央权威，地方要树立全国一盘

棋的理念，自觉维护党中央、国务院的权威，做到令行禁止。

第三，要在谋大局当中抓重点。我前面讲了六项重点工作，各个部门都要围绕全局来考虑，在抓工作时也要有自己的重点。什么是重点，就是矛盾最集中的事、群众最关心的事，抓住了就有利于长远的事。请各部门排一排，今后五年怎么办，一定要从全局的角度结合部门的实际，把重点突出出来，一年解决几个重点问题。排个时间表，今年抓几个，明年抓几个，一件一件地做。各部门都要给主管领导报一报，不要多了，我看每年有个三、五项都行，所谓“积跬步可以行千里”。这考验我们的勇气，要真敢碰硬。中国的老百姓是很可爱的，只要我们往前走，只要迈出步伐，有一些成效或阶段性成效，老百姓就会看到希望，多数人就会满意。请各部门回去都根据国务院的总体安排，明确主攻方向，制定重点工作要求，要有时间表、路线图。

第四，要锐意改革，形成长效机制。我们在工作中，一定要考虑更好地让机制来发挥作用，不能“头痛医头、脚痛医脚”。要做对当前有用、对长远有利的事。要相信机制的力量，不要一个事情出来后，就出台一个临时性措施。临时性措施不是不需要，但更多的要靠机制。机制的建立要符合长远的方向，不能今天建的机制，明天就要改。建机制本身可能就是改革，但今天的改革不能为明天的改革设置障碍。机制的建设要逐步推进。现在运行得比较好的是应急机制，基本形成了九十多项预案，一旦出现问题，是什么问题、问题有多严重、该谁到现场、该启动什么机制，都清楚，也比较有效。但目前在应对经济波动、社会突发事件等方面，机制的建立还远远不够。比如，我们应对通货膨胀，就应深化预案、有机制。今后，各部门给国务院提建议的时候，出现问题怎么解决，可以提应急举措，但最好能提出带有机制性的措施，要尽可能往这个方向努力。

第五，要把有限的钱花在建制度、增效益上。制度建立了，不光事情办起来有效果，而且可以有多方面益处，包括避免腐败。举个例子，在推动医改中，我想并不简单是投多少钱的事，而是一定要把制度建起来，投这个钱一定要换来制度改进。我们想办法建立全民医保制度，可以先从低水平做起，人均一百元也行，把“网”先织起来，再慢慢加粗“网”的绳子，根据经济发展水平制定保障标准，尽力而为，量力而行。这个钱花得值，而且保障制度是和保险制度结合在一起的。类似这样的制

度问题普遍存在。解决这些问题，要多考虑建制度，花钱要换制度建立和改进。建立制度要尽可能完整，不能“碎片化”，以起到事半功倍的作用，否则执行起来就难了。各部门都有一个建制度的问题。建制度一定要是公平的、公正的，而且是可以公开的，能够让人民群众监督检查。

第六，要提高政府的公信力、执行力和效率。执行力和效率是我们的力量所在。一定要强调执行力，我们的决策一旦做出，就要坚决执行。在决策过程中可以充分论证。有的事情来不及，没那么长时间论证，那该出的就要出。当然有时间就要充分论证。短时间做出的决策，实践当中证明有问题，也要由国务院决定怎么调整修改。国务院做出的决定一定要坚决执行，不折不扣地执行，决不能搞变通，这是我们对国家的责任。政府要说到做到，不然就不说，说了就要做，做就必须到位，不能“放空炮”。政府如果没有执行力和效率，那么很多机遇稍纵即逝，人民群众也不满意。很多事情，包括市场监管，都要让群众监督，让媒体监督。各部门都有督查的责任，要督查自己，也要加大对下边的督查力度。国务院要加大对各部门的督查力度，确保政令畅通、令行禁止。没有做到的要问责，决不允许当无所作为的“太平官”。

今天我们通过了《国务院工作规则》。下一步，对国务院政风建设问题，请国务院办公厅再进一步听取各部门意见。政风建设最根本的，是要使民之所望成为我们的施政所向，要使我们的干部在人民群众当中树立风清气正、办实事、能干事的良好形象。所谓己正正人，公信力至关重要。讲执行力和效率，其实根本上还在于公信力，你有公信力，下边相信你，老百姓相信你，执行起来才顺畅。我们决策不可能说都绝对正确，但在推进过程当中可以不断地修正。总之，公信力极为重要，人民相信国务院所做的工作是为了人民的，人民就会和我们一道去努力。

我们在座各位的责任重大。今天讲了个长话，因为是国务院第一次全体会议，讲讲我的想法，也是和大家交交心、提出要求。让我们在以习近平同志为总书记的党中央领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，扎实努力，奋发有为，把政府工作推向前进，向人民交出合格的答卷。



## 顺应时代前进潮流，促进世界和平发展

(二〇一三年三月二十三日)

习近平

尊敬的托尔库诺夫院长，尊敬的戈洛杰茨副总理，老师们，同学们：

今天，有机会来到美丽的莫斯科国际关系学院，同各位老师、同学见面，感到十分高兴。

莫斯科国际关系学院是享誉世界的知名学府，名师荟萃，英才辈出，我对贵院在各领域取得的优异成绩，表示热烈的祝贺！

俄罗斯是中国的友好邻邦。这次访问俄罗斯，是我担任中国国家主席后第一次出访，是这次出访的第一站，也是时隔三年再次来到你们美丽富饶的国家。昨天，我同普京总统举行了富有成果的会谈，并共同出席了俄罗斯中国旅游年开幕式。

早春三月，意味着一个新的万物复苏季节的到来，意味着一个新的播种的时刻的到来。常言道，一年之计在于春。中俄双方把握这美好的早春时节，为两国关系和世界和平与发展辛勤耕耘，必将收获新的成果，造福两国人民和各国人民。

老师们、同学们！

国际关系学院是专门从事国际问题研究和教学的高等学府，相信你们对国际形势更加关注，更能感受到过去几十年国际社会沧海桑田般的巨大变化。我们所处的是一个风云变幻的时代，面对的是一个日新月异的世界。

—这个世界，和平、发展、合作、共赢成为时代潮流，旧的殖民体系土崩瓦解，冷战时期的集团对抗不复存在，任何国家或国家集团都再也无法单独主宰世界事务。

—这个世界，一大批新兴市场国家和发展中国家走上发展的快车道，十几亿、几十亿人口正在加速走向现代化，多个发展中心在世界各地逐渐形成，国际力量对比继续朝着有利于世界和平与发展的方向发展。

—这个世界，各国相互联系、相互依存的程度空前加深，人类生活在同一个地球村里，生活在历史和现实交汇的同一个时空里，越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体。

—这个世界，人类依然面临诸多难题和挑战，国际金融危机深层次影响继续显现，形形色色的保护主义明显升温，地区热点此起彼伏，霸权主义、强权政治和新干涉主义有所上升，军备竞争、恐怖主义、网络安全等传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织，维护世界和平、促进共同发展依然任重道远。

我们希望世界变得更加美好，我们也有理由相信，世界会变得更加美好。同时，我们也清楚地知道，前途是光明的，道路是曲折的。车尔尼雪夫斯基曾经写道：“历史的道路不是涅瓦大街上的人行道，它完全是在田野中前进的，有时穿过尘埃，有时穿过泥泞，有时横渡沼泽，有时行经丛林。”人类社会发展的历史证明，无论会遇到什么样的曲折，历史都总是按照自己的规律向前发展，没有任何力量能够阻挡历史前进的车轮。

世界潮流，浩浩荡荡，顺之则昌，逆之则亡。要跟上时代前进步伐，就不能身体已进入二十一世纪，而脑袋还停留在过去，停留在殖民扩张的旧时代里，停留在冷战思维、零和博弈的老框框内。

面对国际形势的深刻变化和世界各国同舟共济的客观要求，各国应该共同推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系，各国人民应该一起来维护世界和平、促进共同发展。

我们主张，各国和各国人民应该共同享受尊严。要坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等，尊重各国人民自主选择发展道路的权利，反对干涉别国内政，维护国际公平正义。“鞋子合不合脚，自己穿了才知道”。一个国家的发展道路合不合适，只有这个国家的人民才最有发言权。

我们主张，各国和各国人民应该共同享受发展成果。每个国家在谋求自身发展的同时，要积极促进其他各国共同发展。世界长期发展不可能建立在一批国家越来越富裕而另一批国家却长期贫穷落后的基础之上。只有各国共同发展的了，世界才能更好发展。那种以邻为壑、转嫁危机、损人利己的做法既不道德，也难以持久。

我们主张，各国和各国人民应该共同享受安全保障。各国要同心协力，妥善应对各种问题和挑战。越是面临全球性挑战，越要合作应对，共同变压力为动力、化危机为生机。面对错综复杂的国际安全威胁，单打独斗不行，迷信武力更不行，合作安全、集体安全、共同安全才是解决问题的正确选择。

随着世界多极化、经济全球化深入发展和文化多样化、社会信息化持续推进，今天的人类比以往任何时候都更有条件朝和平与发展的目标迈进，而合作共赢就是实现这一目标的现实途径。

世界的命运必须由各国人民共同掌握。各国主权范围内的事情只能由本国政府和人民去管，世界上的事情只能由各国政府和人民共同商量来办。这是处理国际事务的民主原则，国际社会应该共同遵守。

老师们、同学们!

去年十一月，中国共产党召开了第十八次全国代表大会，明确了今后一个时期中国的发展蓝图，提出到二〇二〇年国内生产总值和城乡居民人均收入将在二〇一〇年的基础上翻一番，在中国共产党建党一百年时全面建成小康社会，在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。同时，我们也清醒地认识到，作为拥有十三亿多人口的发展中大国，中国在发展道路上面临的风险和挑战依然会很大、很严峻，要实现已确定的奋斗目标必须付出持续的艰辛努力。

实现中华民族伟大复兴，是近代以来中国人民最伟大的梦想，我们称之为“中国梦”，基本内涵是实现国家富强、民族振兴、人民幸福。中华民族历来爱好和平。近代以来，中国人民蒙受了外国侵略和内部战乱的百年苦难，深知和平的宝贵，最需要在和平环境中进行国家建设，以不断改善人民生活。中国将坚定不移走和平发展道路，致力于促进开放的发展、合作的发展、共赢的发展，同时呼吁各国共同走和平发展道路。中国始终奉行防御性的国防政策，不搞军备竞赛，不对任何国家构成军事威胁。中国发展壮大，带给世界的是更多机遇而不是什么威胁。我们要实现的中国梦，不仅造福中国人民，而且造福各国人民。

我们高兴地看到，中俄两国互为最大邻国，在国家发展蓝图上有很多契合之处。俄罗斯提出到二〇二〇年人均国内生产总值将达到或接近发达国家水平的目标，现在正在强国富民的道路上加快前进。我们衷心祝愿俄罗斯早日实现自己的奋斗目标。一个繁荣强大的俄罗斯，符合中国利益，也有利于亚太与世界和平稳定。

中俄关系是世界上最重要的一组双边关系，更是最好的一组大国关系。一个高水平、强有力的中俄关系，不仅符合中俄双方利益，也是维护国际战略平衡和世界和平稳定的重要保障。经过双方二十多年不懈努力，中俄建立起全面战略协作伙伴

关系，这种关系充分照顾对方利益和关切，给两国人民带来了实实在在的好处。我们两国彻底解决了历史遗留的边界问题，签署了《中俄睦邻友好合作条约》，为中俄关系长远发展奠定了坚实基础。

当前，中俄都处在民族复兴的重要时期，两国关系已进入互相提供重要发展机遇、互为主要优先合作伙伴的新阶段。对发展新形势下的中俄关系，我认为应该在以下几个方面多下功夫。

第一，坚定不移发展面向未来的关系。中俄世代友好、永不为敌，是两国人民共同心愿。我们双方要登高望远，统筹谋划两国关系发展。普京总统讲过：“俄罗斯需要一个繁荣稳定的中国，中国也需要一个强大成功的俄罗斯。”我完全同意他的看法。我们两国共同发展，将给中俄全面战略协作伙伴关系提供更广阔发展空间，将为国际秩序和国际体系朝着公正合理的方向发展提供正能量。我们两国要永做好邻居、好朋友、好伙伴，以实际行动坚定支持对方维护本国核心利益，坚定支持对方发展复兴，坚定支持对方走符合本国国情的发展道路，坚定支持对方办好自己的事情。

第二，坚定不移发展合作共赢的关系。中俄国情不同、条件各异，彼此密切合作、取长补短可以起到一加一大于二的效果。去年，中俄贸易额达到八百八十二亿美元，人员交流达到三百三十万人次，这些数字充分反映出中俄关系的巨大发展潜力和广阔发展前景。中俄两国的能源合作不断深化。继十七世纪的“万里茶道”之后，中俄油气管道成为联通两国新的“世纪动脉”。当前，我们两国正积极推动各自国家和地区发展战略相互对接，不断创造出更多利益契合点和合作增长点。我们要推动两国合作从能源资源向投资、基础设施建设、高技术、金融等领域拓展，从商品进出口向联合研发、联合生产转变，不断提高两国务实合作层次和水平。

第三，坚定不移发展两国人民友好关系。国之交在于民相亲。人民的深厚友谊是国家关系发展的力量源泉。这里，我想讲几个两国人民相互支持和帮助的事例。抗日战争时期，苏联飞行大队长库里申科来华同中国人民并肩作战，他动情地说：“我像体验我的祖国的灾难一样，体验着中国劳动人民正在遭受的灾难。”他英勇牺牲在中国大地上。中国人民没有忘记这位英雄，一对普通的中国母子已为他守陵半个多世纪。二〇〇四年俄罗斯发生别斯兰人质事件后，中国邀请部分受伤儿童赴华接受

康复治疗，这些孩子在中国受到精心照料，俄方带队医生阿兰表示：“你们的医生给孩子们这么大的帮助，我们的孩子会永远记住你们的。”二〇〇八年中国汶川特大地震发生后，俄罗斯在第一时间向中国伸出援手，并邀请灾区孩子到俄罗斯远东等地疗养。三年前，我在符拉迪沃斯托克“海洋”全俄儿童中心，亲眼目睹了俄罗斯老师给予中国儿童的悉心照料和温馨关怀。中国孩子亲身体会到了俄罗斯人民的友爱和善良，这应验了大爱无疆这句中国人常说的话。这样的感人事迹还有很多，滋润着两国人民友谊之树枝繁叶茂。

中俄两国都具有悠久的历史、灿烂的文化，人文交流对增进两国人民友谊具有不可替代的作用。孔子、老子等中国古代思想家为俄罗斯人民所熟悉。中国老一辈革命家深受俄罗斯文化影响，我们这一代人也读了很多俄罗斯文学的经典作品。我年轻时就读过普希金、莱蒙托夫、屠格涅夫、陀思妥耶夫斯基、托尔斯泰、契诃夫等文学巨匠的作品，让我感受到俄罗斯文学的魅力。中俄两国文化交流有着深厚基础。

青年是国家的未来，是世界的未来，也是中俄友好事业的未来。这次访俄期间，我和普京总统共同宣布，两国将于二〇一四年和二〇一五年互办中俄青年友好交流年。中方还将邀请包括莫斯科国际关系学院学生在内的俄罗斯大学生代表团访华。在座各位同学是俄罗斯青年一代的精英。我期待着越来越多的中俄青年接过中俄友谊的接力棒，积极投身两国人民友好事业。

老师们、同学们！

俄罗斯有句谚语：“大船必能远航。”中国有句古诗：“长风破浪会有时，直挂云帆济沧海。”我相信，在两国政府和人民共同努力下，中俄关系一定能够继续乘风破浪、扬帆远航，更好造福两国人民，更好促进世界和平与发展！

谢谢大家。

**着力建设一个廉洁的政府**

**(二〇一三年三月二十六日)**

**李克强**

这次廉政工作会议，是新一届国务院组成后召开的第一个地方政府和国务院各

部门主要负责人参加的全国性工作会议。主要任务是，贯彻落实党的十八大精神和中央关于反腐倡廉建设的一系列决策部署，贯彻落实习近平同志在十八届中央纪委二次全会上的重要讲话和十八届中央纪委二次全会精神，进一步加强政府反腐倡廉和廉政建设工作，着力建设一个廉洁的政府。

党的十八大确立了到二〇二〇年全面建成小康社会的奋斗目标。新一届政府的工作千头万绪，概括起来有三项重点任务：一是持续发展经济，二是不断改善民生，三是促进社会公正。实现这三项任务，必须建设创新政府、廉洁政府、法治政府。其中，建设廉洁政府尤为关键。因为腐败践踏法制、扭曲规则、破坏公平、败坏风气，人民群众深恶痛绝。如果我们不能有效遏制和解决腐败问题，政府就会失去公信力，人民就不会相信我们能办其他事情办好，我们的一切工作和努力就可能付诸东流。这个道理，我们的各级领导干部都很清楚，也都明白我们所面临的严峻挑战。古话说，“公生明，廉生威”。廉洁是公信力的基石。一个依法行政、廉洁高效的政府是人民所期盼的。只有做到勤政廉洁，人民才会拥护。

这些年来，我们持之以恒地推进政府反腐倡廉建设，在政府各项工作中全面贯彻反腐倡廉的要求，着力加强制度建设，加强对权力运行的监督制约，有针对性地解决政府廉政建设中的突出问题，注重抓好长期性、基础性工作，不断取得新成效。同时也要清醒地看到，当前一些领域腐败现象仍然易发多发，奢侈浪费现象相当严重，人民群众意见很大；一些重大违法违纪案件影响恶劣，社会反响强烈，廉政建设和反腐败斗争任务十分艰巨。

地方各级政府、国务院各部门要全面贯彻中央关于党风廉政建设和反腐败斗争的重大决策部署，坚持标本兼治、综合治理，惩防并举、注重预防，有贪必肃、有腐必反。既要依法严查腐败案件，严惩腐败分子，决不姑息、决不手软；又要通过深化改革，不断铲除滋生腐败的土壤。要加强制度建设，用制度管权、管钱、管人，给权力涂上“防腐剂”、戴上“紧箍咒”，真正形成不能贪、不敢贪的反腐机制。

刚才，监察部等五个部门和省份的负责同志作了发言，讲得都很好。下面，我围绕建设廉洁政府这个主题，重点讲六点意见。

一是简政放权。要下决心把该放的权力放下去。这是新一届国务院要办的第一件大事，也是反腐倡廉的“釜底抽薪”之策。

要从根本上减少腐败，必须下决心转变政府职能。权力是把“双刃剑”，用得好可以为民办事，用得不好会误民误事，甚至滋生腐败。这次国务院机构改革和职能转变方案，关键在于简政放权。该由市场做的，要放给市场，社会能办好的，就交给社会，政府把该管的管住管好。现在政府管的事确实太多，特别是不该管的管多了。目前国务院部门实施的行政审批项目还有一千七百多项，加上根据法律法规和国务院决定设置由地方实施的审批项目共一千九百多项。不该管的事情管多了，就没有精力去管住管好自己该管的事情，结果很可能就是干了市场的活，却弱化了政府的责，甚至是失了政府的责。

这次改革从减少投资审批、减少生产经营活动审批、减少资质资格许可、减少行政事业性收费、改革工商登记制度、改革社会组织管理制度等方面放权，也就是要逐步地、最大限度地把权力放下去、交出去，放给市场、交给社会。这有利于发挥人民群众的积极性，特别是在当前经济形势复杂严峻的情况下，可以有效激发民间投资的潜力和全社会的活力、创造力，释放制度红利，促进经济持续健康发展。当然，这对反腐倡廉也是一剂良药。我最近会见了一些国外来宾，他们很担忧世界经济形势，简政放权实际上也是应对复杂严峻经济形势的一个宏观调控重要手段。对于反腐倡廉来说，它可以减少中间环节，减少寻租行为。这次的政府职能转变方案是经全国人大通过的，具有法律效力。人民群众不只听我们说什么，更重要的是看我们干什么。我们必须下大决心努力做好这件事，向人民群众交上一份合格的答卷。

当然，中国是一个大国，还是一个发展中国家，政府的宏观调控什么时候都不能丢。我在十八届二中全会上解释《国务院机构改革和职能转变方案》时说，中央政府在调控上是留有“撒手锏”的，但不到必要的时候不用，该用的时候就一定要令行禁止。应该看到，到了我们现在的发展阶段，政府职能确实需要更多地转向市场监管、社会保障和公共服务。回顾我国改革开放的历史，行政体制改革很大程度上是简政放权的历史，也是解放和发展生产力的历史。改革走到今天，进入了攻坚期和深水区，必然要触动固有的利益格局。那么，我们就要先从自己做起。各部门、各地方都要有自我革命的精神，按照统一部署，先自清门户、各扫门前雪，逐步形成联动，给市场、给社会更大的空间，激发创造的活力。这样做，必然会损害一些

局部的利益、部门的利益、眼前的利益，但对长远、对实现现代化、对反腐倡廉都有好处，能够起到“一石多鸟”的作用。我们应该想得开，只要是为了发展、有利于老百姓、也是爱护干部的事，我们就下决心去做。

二是管住权力。我们是人民的政府，权力必须用来为人民服务。但公共领域里滥用权力的诱惑始终存在甚至相当普遍，成为腐败的一个重要源头。放权是一方面，同时政府还要管权。为了保证用好权力，防止滥用权力，必须对权力加以制约，以预防和减少腐败。

经验证明，腐败与政府直接参与微观经济运行的程度密切相关，在那些政府控制重要资源并深度介入的领域，往往会产生更多的腐败。所以，在不断完善社会主义市场经济体制的过程中，防止腐败的利器之一就是深化改革，特别是要推进公共资源交易的市场化改革，以完善的市场规则和严格的法律制度，来约束和规范权力运行和政府行为，从源头上最大限度地遏制滥用权力、以权谋私和权钱交易等腐败现象。

在这方面，今年要重点抓好几项工作：一是坚持“招拍挂”，并在实践中改革和完善制度。严厉查处违规出让、权力干预等问题。二是改革和完善国有产权交易制度。推进国有产权交易市场化改革，实行统一信息披露、监测等，加强制度建设，严格进行督促检查。三是规范招投标。严格执行招投标法，严禁利用权力进行干预、操纵招投标活动，严肃查处违法违规行为。四是改革完善政府采购制度。实行全流程的透明化管理，建立统一规范的公共资源交易平台，严厉惩处商业贿赂、非法交易等行为。总之，凡是权力运行的领域，都要有制度、有规范，让权力只能用来为公，不能谋私。

三是管好钱财。就是要管好财政资金和公共资产，筑牢预算约束力的防线。这是建设廉洁政府的一个关键环节。

财政资金、公共资产都是纳税人的，属于国家的，任何人都没有贪污浪费的权力。公共财政和公共资产的本质是取之于民，用之于民。管好用好财政资金，是预防腐败的一个重要方面。近些年来，有关部门和地方各级政府在这方面做了大量工作，进行了许多探索。但目前存在的问题仍比较多，规范不全、约束不力，财政资金在“长途跋涉”中“跑冒滴漏”现象还比较普遍，预算外一些资金、“小金库”等还未



得到全面、彻底的规范和清理。

管好用好财政资金，必须建立强有力的约束管控机制。首先，要改革预算制度，建立公开、透明、规范、完整的预算制度，把政府的所有收入和支出都纳入预算，形成强有力的约束机制。一个不透明、预算不细化的政府，就有可能是一个“不受监督的政府”，而一个“不受监督的政府”很难成为廉洁的政府。预算改革的目的是要让人民监督，首先是让人大代表进行监督。现在一些地方花钱确实太随意了，机动的钱、可以挪用的钱不少。一方面财政有困难，另一方面财务管理的随意性比较大，随时、临时安排的事情不少。我们要逐步改变办事情特别是办公务预算约束不够的状况，逐步做到所有政府开支都要事先编制预算。特别是在公务接待方面，接待单位应编制预算，经批准后执行。第二，要深化税制改革，正税清费。现在政府设立的行政事业性收费仍然较多，增加了企业和人民的负担，也容易滋生腐败。税收以外的行政事业性收费项目的设立，其标准和管理，都需要进一步规范。对资金使用中的漏洞，尤其是“小金库”、“账外账”，必须继续清理。对不合理、不合法的行政事业性收费和政府性基金项目，要继续严格清理，坚决予以取消，对其他一些允许保留的也要降低收费标准，这也是给老百姓增收。同时，要建立健全非税收入管理制度，将其全部纳入预算管理。第三，合理划分中央和地方的事权，改革转移支付制度，健全地方税收体系，使地方政府的财力与事权相匹配。这不仅有利于调动地方的积极性，实际上也是维护了全局，也有利于解决所谓“跑部钱进”的问题。第四，继续推进国库集中收付制度和公务卡制度改革，当然这里也包括国有企业。要尽快消除这两项制度尚未覆盖的“死角”和“盲区”，形成有力的监督制约机制。

四是政务公开。就是要让权力的运行公开透明，这是建设廉洁政府的重要保障。

公开透明是现代政府的基本特征，也是最有效的“防腐剂”。推进政务公开的基本要求是以公开为原则，不公开为例外，除国家秘密、商业秘密和个人隐私等之外，所有政府信息都要公开。不宜公开或暂时不宜公开的，要有一套批准程序，有一套管理办法，这方面的制度要进一步健全起来。

现代社会已经是一个透明度很高的社会。我国微博用户已经数以亿计，有些政府信息不及时公开，社会上就议论纷纷，甚至无端猜测，容易引起群众不满，产生负面影响，给政府工作造成被动。与其如此，还不如我们主动及时公开，向群众说

真话、交实底。有些事情也可以通过公开让群众参与，与群众商量，共谋解决的办法。这样才能得到人民群众的信任和支持，也会逐步提高我们的办事能力。

目前社会上的热点问题比较多，一些涉及群众切身利益的信息，比如环境污染、食品药品安全、安全生产等信息，既很重要，又很敏感。我们要及时公开相关信息，主动让人民群众了解真实情况，让人民群众、媒体和社会监督。我们要把工作做在前面，不能等到社会上反映强烈了再去应对、去公开，这样就被动了。

近年来，我们向社会公开中央财政行政经费支出总额和中央国家机关“三公”经费支出的有关情况，这件事情人民群众有期待，还要继续做下去，许多指标要进一步细化。从今年开始，要逐步实行县级以上政府公务接待经费公开。一开始可能会有难度，先推出来，再进行完善，逐步形成稳定的制度。公开的形式要通俗，要让老百姓看得懂，知道政府的钱是怎么花的，花了多少钱，办了什么事，这样可以有效地监督政府。

从反腐倡廉的角度看，政务公开也势在必行。特别是在一些公共资源分配领域，如果不公开，必然滋生腐败。比如像保障性住房领域，最大的风险就是暗箱操作、分配不公。如果这方面出了问题，该保的没有保住，而不该保的人却多拿了、侵占了困难群众的利益，这不但事与愿违，与我们的初衷不一致，还会使人民群众对我们做了好事也不信任，甚至反感。所以，在这些领域里，特别在公共资源的分配上，公开的环节一个都不能少，要欢迎人大代表、政协委员、社会各界和媒体进行监督。

推进政务公开是一项持续性的工作，还需要做很多努力。现在率先在一些重点领域和关键环节突破，然后逐步扩大到权力运行的各个领域和各个方面。政府阳光运行的地方多了，阴暗的地方就少了，腐败也就少了藏身之地。我们每年都要有几项举措，把政务公开不断向前推进。

五是勤俭从政。关键还是要厉行倡俭治奢，切实转变政风，这也是廉政建设必须做的事。

要结合政府工作实际，认真贯彻中央提出的改进工作作风、密切联系群众的八项规定。今年要把倡俭治奢、倡勤治懒作为转变政风的重点。俭朴从政不仅是廉政的任务，也是形势的要求。我这里跟大家讲，今年截至三月中旬，中央财政收入同比增幅只有百分之零点八，这是历史上少有的。而且根据有关部门的分析，未来几

年，国家财政收入再像过去那样的高速增长已不太可能了。结构性减税的效应还在持续，但是民生支出是刚性的，是不可能减少的，而且还要不断地增加。因此我讲过，要让群众过上好日子，政府就必须过紧日子。我们必须面对这个现实，就这么多钱，在这方面增，就得从另一方面减。各级政府都要学会过紧日子，习惯过紧日子，把有限的资金花在民生等刀刃上。当然，由俭入奢易，由奢入俭难。但是这个难不能难在老百姓身上，只能难在政府身上。我们是公务人员，是党的干部，我们党和政府的宗旨、要求都是把人民的利益放在首位。大家要看到财政的形势，而且我也坦率地跟大家讲，再多打赤字也没有几年可做了。今年已经一万二千亿元的赤字，占国内生产总值的近百分之二，再发几年债券很快就会到百分之三。如果超过百分之三，就过了警戒线，会有财政风险。同志们，我们还是发展中国家，而且还存在隐性债务，绝对不能产生财政风险。现在财政的风险虽然是可控的，但我们必须增强防控风险的意识。所以，我在这里重申记者会上讲过的“约法三章”，就是本届政府任期内，政府性楼堂馆所一律不得新建；财政供养人员只减不增，不是说不招公务员了，因为总还是会有退休的，但进退要平衡；三是公费接待、公费出国、公费购车只减不增。这是我们思量再三，为了取信于民也是造福于民向全社会作出的承诺。中央政府带头，一级做给一级看。

古人还有句话说，“官不修衙，客不修店”。但是坦率地讲，我们到很多地方看，这些年政府的楼堂馆所修得不少，有的地方甚至最漂亮的是政府的办公楼，成为当地“靓丽”的风景。大家在这方面一定要转变观念，政府的权威绝不是靠办公楼的威严来树立的，而是靠为人民、为群众真心实意地办事来建立的，其实越阔越大，反而越有损政府的形象，政府部门的楼大楼小和这个部门应有的权威没有关系。我们从事的事业要的是社会承认、群众公认，越节俭越会赢得人民的信赖。特别是在当前这个现实状况下，希望大家要从深处去理解。在公务接待方面，政府部门和国有企业都要有严格的规定，能俭则俭。在公务用车方面，要严格按标准配备，严禁超编制、超标准配备，同时推动公务用车服务的社会化。还要严格控制、清理、减少会议和文件，这个问题讲了多年、管了多年，但仍然是顽症，要下更大力气解决。

勤俭、勤俭，既要俭也要勤，廉政和勤政是政府建设的“两个轮子”。贪图享受，必然导致庸政怠政。现在一些机关、一些单位庸懒散的现象比较突出，必须下决心

治理。在加强廉政建设的同时，要进一步加强勤政建设。

总之，转变政风要从一件一件具体的事情抓起。要针对每一件事情立规矩，并严格执行。国务院正在进行调查研究，按照中央的精神，制定进一步加强政风建设的若干规定，促进政风不断转变。

六是依法促廉。建设廉洁政府必须依靠法治建设，让权力在法制的轨道上运行，这是廉洁政府建设的根本保障。

法治是我们治国理政的基本方式。法必须大于权，而绝不允许权大于法。权力必须由法律来规范，加以限制，才不会被滥用。宪法和法律是政府工作的根本准则，要对宪法和法律有敬畏之心，把宪法和法律放在神圣的位置，任何人、办任何事都不能超出法定的权限。法律的约束应当体现在我们的一切工作中，就像影子一样时刻跟随着我们。各级政府及其工作人员必须严格按照法定的权限和程序行使权力、履行职责。我们所有的行政行为都要于法有据、程序正当。要做到行政权力行使不仅有规，而且能被监督，依法治权。凡是不作为或者乱作为、行使职权不当或违法行使职权的，都要依法依规承担责任，受到追究。

要加强行政立法工作，用法制来推动反腐倡廉建设。及时修订那些有碍公正、不利于发展、过时的法规和规章。建立健全科学立法、民主立法、依法立规的制度和机制，特别是要进一步提高立法的透明度和公众参与度，使立法充分反映人民的意愿。现在社会上反映部门利益法制化，在立法、修法以及清理法规性文件的过程中，要避免这些现象，决不允许通过立法来维护部门利益、增加和固化部门利益。

要强化行政监督。加快建立决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的机制，推进权力运行法制化、程序化和公开透明。强化对滥用权力、失职渎职、决策失误、行政违法等问题的责任追究，督促和约束政府机关及其工作人员，特别是领导干部依法行使职权、履行职责。行政监管部门要依法履责，严格监管，铁腕执法。行政监督部门要加强执法监察，铁面执纪，铁面问责。对于那些敢于以身试法的腐败分子，不论什么人，我们的态度很明确，都要严惩不贷。

反腐倡廉的任务十分艰巨。我们要秉持立党为公、执政为民的宗旨，正确行使手中的权力。要认真落实党风廉政建设责任制，加强反腐倡廉教育和廉政文化建设，抓好班子、带好队伍，看好自己的门、管好自己的人，对本地区、本部门、本单位

的反腐倡廉建设切实负起责任。国务院要做地方各级政府、各部门的表率，各部门要做本系统的表率，领导干部要做干部群众的表率，从自己做起，欢迎大家监督。同时，要肯定我们的广大干部，特别是基层干部工作很辛苦、很勤劳，收入也不高，我们应该关心他们。要把我们有限的资金放到既保障民生又保证公共权力的正常运行上来，特别是要保证基层公共权力正常运行，这也是为人民生活和安全提供保障。

加强勤政廉政建设，还要加强对中央大政方针、国务院重大决策部署落实情况的监督检查，以确保政令畅通，决不允许“上有政策、下有对策”。现在有些事情下面出了问题，上面正在研究解决问题的对策，而下边自己还出不一致的政策。这种事决不允许再发生，决不允许有令不行、有禁不止。同时，要注意防范那些因政令不畅引起的系统性、全局性问题。当前，要抓好政府工作报告和国务院第一次全体会议精神贯彻落实、国务院机构改革和职能转变方案的贯彻落实。要把落实大政方针和重大部署作为考核地方政府、部门和领导干部的重要内容。

让我们在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，认真履责，勤奋工作，推动廉政建设和反腐败斗争取得新的更大成效。

### 在同各界优秀青年代表座谈时的讲话

(二〇一三年五月四日)

习近平

青年朋友们，同志们：

今天是五四青年节。在这个属于青春的日子里，很高兴来参加“实现中国梦、青春勇担当”主题团日活动，同各条战线的优秀青年代表一起交流，聆听大家抒发与祖国共奋进、与时代齐发展的青春感受。

首先，我代表党中央，向全国各族各界青年，致以节日的问候！向荣获中国青年五四奖章的青年朋友们，向中国大学生和全国高校辅导员年度人物、中国青年创业奖获得者、全国农村青年致富带头人标兵、“西部计划”优秀志愿者等优秀青年代表，表示热烈的祝贺！向各行各业的先进青年典型，表示由衷的敬意！

我们同青年朋友们到航天城来，就是要实地感受载人航天精神，激励包括广大青年在内的全国各族人民为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。

刚才，不同领域的优秀青年代表作了很好的发言。在你们身上，充分体现了当代青年报效祖国的远大志向、朝气蓬勃的精神风貌、自强不息的意志品格、甘于奉献的思想境界，也充分体现了广大青年对中国特色社会主义的坚定信念、对实现中华民族伟大复兴的必胜信心。

青年最富有朝气、最富有梦想。近代以来，我国青年不懈追求的美好梦想，始终与振兴中华的历史进程紧密相联。在革命战争年代，广大青年满怀革命理想，为争取民族独立、人民解放冲锋陷阵、抛洒热血。在社会主义革命和建设时期，广大青年响应党的号召，向困难进军，向荒原进军，保卫祖国，建设祖国，在新中国的广阔天地忘我劳动、艰苦创业。在改革开放历史新时期，广大青年发出团结起来、振兴中华的时代强音，为祖国繁荣富强开拓奋进、锐意创新。在最近的芦山抗震救灾中，大批青年临危不惧、顽强拼搏，广大青年心系灾区、无私奉献，为抗震救灾作出了重要贡献。

历史和现实都告诉我们，青年一代有理想、有担当，国家就有前途，民族就有希望，实现我们的发展目标就有源源不断的强大力量。

党的十八大描绘了全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化的宏伟蓝图，发出了向实现“两个一百年”奋斗目标进军的时代号召。根据党的十八大精神，我们明确提出要实现中华民族伟大复兴的中国梦。现在，大家都在谈论中国梦，都在思考中国梦与自己的关系、自己为实现中国梦应尽的责任。

——中国梦是历史的、现实的，也是未来的。中国梦凝结着无数仁人志士的不懈努力，承载着全体中华儿女的共同向往，昭示着国家富强、民族振兴、人民幸福的美好前景。

——中国梦是国家的、民族的，也是每一个中国人的。国家好、民族好，大家才会好。只有每个人都为美好梦想而奋斗，才能汇聚起实现中国梦的磅礴力量。

——中国梦是我们的，更是你们青年一代的。中华民族伟大复兴终将在广大青年的接力奋斗中变为现实。

在革命、建设、改革各个历史时期，中国共产党始终高度重视青年、关怀青年、信任青年，对青年一代寄予殷切期望。中国共产党从来都把青年看作是祖国的未来、民族的希望，从来都把青年作为党和人民事业发展的生力军，从来都支持青年在人

民的伟大奋斗中实现自己的人生理想。

现在，我们比历史上任何时期都更接近实现中华民族伟大复兴的目标，比历史上任何时期都更有信心、更有能力实现这个目标。行百里者半九十。距离实现中华民族伟大复兴的目标越近，我们越不能懈怠，越要加倍努力，越要动员广大青年为之奋斗。

展望未来，我国青年一代必将大有可为，也必将大有作为。这是“长江后浪推前浪”的历史规律，也是“一代更比一代强”的青春责任。广大青年要勇敢肩负起时代赋予的重任，志存高远，脚踏实地，努力在实现中华民族伟大复兴的中国梦的生动实践中放飞青春梦想。

第一，广大青年一定要坚定理想信念。“功崇惟志，业广惟勤。”理想指引人生方向，信念决定事业成败。没有理想信念，就会导致精神上“缺钙”。中国梦是全国各族人民的共同理想，也是青年一代应该牢固树立的远大理想。中国特色社会主义是我们党带领人民历经千辛万苦找到的实现中国梦的正确道路，也是广大青年应该牢固确立的人生信念。

广大青年要坚持用邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观武装头脑，把理想信念建立在对科学理论的理性认同上，建立在对历史规律的正确认识上，建立在对基本国情的准确把握上，不断增强道路自信、理论自信、制度自信，增强对坚持党的领导的信念，永远紧跟党高高举起中国特色社会主义伟大旗帜。

第二，广大青年一定要练就过硬本领。学习是成长进步的阶梯，实践是提高本领的途径。青年的素质和本领直接影响着实现中国梦的进程。古人说：“学如弓弩，才如箭镞。”说的是学问的根基好比弓弩，才能好比箭头，只要依靠厚实的见识来引导，就可以让才能很好发挥作用。青年人正处于学习的黄金时期，应该把学习作为首要任务，作为一种责任、一种精神追求、一种生活方式，树立梦想从学习开始、事业靠本领成就的观念，让勤奋学习成为青春远航的动力，让增长本领成为青春搏击的能量。

广大青年要坚持面向现代化、面向世界、面向未来，增强知识更新的紧迫感，如饥似渴学习，既扎实打牢基础知识又及时更新知识，既刻苦钻研理论又积极掌握技能，不断提高与时代发展和事业要求相适应的素质和能力。要坚持学以致用，深

入基层、深入群众，在改革开放和社会主义现代化建设的：大熔炉中，在社会的大学校园里，掌握真才实学，增益其所不能，努力成为可堪大用、能担重任的栋梁之材。

第三，广大青年一定要勇于创新创造。创新是民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭源泉，也是中华民族最深沉的民族禀赋，正所谓“苟日新，日日新，又日新”。生活从不眷顾因循守旧、满足现状者，从不等待不思进取、坐享其成者，而是将更多机遇留给善于和勇于创新的人们。青年是社会上最富活力、最具创造性的群体，理应走在创新创造前列。

广大青年要有敢为人先的锐气，勇于解放思想、与时俱进，敢于上下求索、开拓进取，树立在继承前人的基础上超越前人的雄心壮志，以青春之我，创建青春之国家，青春之民族。要有逢山开路、遇河架桥的意志，为了创新创造而百折不挠、勇往直前。要有探索真知、求真务实的态度，在立足本职的创新创造中不断积累经验、取得成果。

第四，广大青年一定要矢志艰苦奋斗。“宝剑锋从磨砺出，梅花香自苦寒来。”人类的美好理想，都不可能唾手可得，都离不开筚路蓝缕、手胼足胝的艰苦奋斗。我们的国家，我们的民族，从积贫积弱一步一步走到今天的发展繁荣，靠的就是一代又一代人的顽强拼搏，靠的就是中华民族自强不息的奋斗精神。当前，我们既面临着重要发展机遇，也面临着前所未有的困难和挑战。梦在前方，路在脚下。自胜者强，自强者胜。实现我们的发展目标，需要广大青年锲而不舍、驰而不息的奋斗。

广大青年要牢记“空谈误国、实干兴邦”，立足本职、埋头苦干，从自身做起，从点滴做起，用勤劳的双手、一流的业绩成就属于自己的人生精彩。要不怕困难、攻坚克难，勇于到条件艰苦的基层、国家建设的一线、项目攻关的前沿，经受锻炼，增长才干。要勇于创业、敢闯敢干，努力在改革开放中闯新路、创新业，不断开辟事业发展新天地。

第五，广大青年一定要锤炼高尚品格。中国特色社会主义是物质文明和精神文明全面发展的社会主义。一个没有精神力量的民族难以自立自强，一项没有文化支撑的事业难以持续长久。青年是引风气之先的社会力量。一个民族的文明素养很大程度上体现在青年一代的道德水准和精神风貌上。

广大青年要把正确的道德认知、自觉的道德养成、积极的道德实践紧密结合起



来，自觉树立和践行社会主义核心价值观，带头倡导良好社会风气。要加强思想道德修养，自觉弘扬爱国主义、集体主义、社会主义思想，积极倡导社会公德、职业道德、家庭美德。要牢记“从善如登，从恶如崩”的道理，始终保持积极的人生态度、良好的道德品质、健康的生活情趣。要倡导社会文明新风，带头学雷锋，积极参加志愿服务，主动承担社会责任，热诚关爱他人，多做扶贫济困、扶弱助残的实事好事，以实际行动促进社会进步。

为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗，是中国青年运动的时代主题。共青团要在广大青少年中深入开展“我的中国梦”主题教育实践活动，为每个青少年播种梦想、点燃梦想，让更多青少年敢于有梦、勇于追梦、勤于圆梦，让每个青少年都为实现中国梦增添强大青春能量。要用中国梦打牢广大青少年的共同思想基础，教育和帮助青少年树立正确的世界观、人生观、价值观，永远热爱我们伟大的祖国，永远热爱我们伟大的人民，永远热爱我们伟大的中华民族，坚定跟着党走中国道路。要用中国梦激发广大青少年的历史责任感，发扬“党有号召、团有行动”的光荣传统，在党和国家工作大局中找准自身工作的切入点和结合点，组织动员广大青少年支持改革、促进发展、维护稳定。要积极为广大青少年实现梦想提供服务，切实改进作风，深入基层、走进青年，想青年之所想，急青年之所急，代表和维护青少年普遍性利益诉求，努力为广大青少年成长成才创造良好环境。

青年模范人物是广大青少年学习的榜样，肩负着更多社会责任和公众期望，在青少年中乃至全社会都有着很强的示范带动作用。希望青年模范们再接再厉、严于律己、锐意进取，用自身的成长历程、精神追求、模范行动为广大青少年作好表率。

青年兴则国家兴，青年强则国家强。我们党自成立之日起，就始终代表广大青年、赢得广大青年、依靠广大青年。各级党委和政府要充分信任青年、热情关心青年、严格要求青年，为青年驰骋思想打开更浩瀚的天空，为青年实践创新搭建更广阔的舞台，为青年塑造人生提供更丰富的机会，为青年建功立业创造更有利的条件。各级领导干部要关注青年愿望、帮助青年发展、支持青年创业，做青年朋友的知心人，做青年工作的热心人。

青年朋友们，人的一生只有一次青春。现在，青春是用来奋斗的；将来，青春是用来回忆的。人生之路，有坦途也有陡坡，有平川也有险滩，有直道也有弯路。

青年面临的选择很多，关键是要以正确的世界观、人生观、价值观来指导自己的选择。无数人生成功的事实表明，青年时代，选择吃苦也就选择了收获，选择奉献也就选择了高尚。青年时期多经历一点摔打、挫折、考验，有利于走好一生的路。要历练宠辱不惊的心理素质，坚定百折不挠的进取意志，保持乐观向上的精神状态，变挫折为动力，用从挫折中吸取的教训启迪人生，使人生获得升华和超越。总之，只有进行了激情奋斗的青春，只有进行了顽强拼搏的青春，只有为人民作出了奉献的青春，才会留下充实、温暖、持久、无悔的青春回忆。

青年朋友们，我坚信，在党的领导下，只要全国各族人民紧密团结，脚踏实地、开拓进取，到本世纪中叶，我们必将建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家，我国广大青年必将同全国各族人民一道共同见证、共同享有中国梦的实现！

### **中共中央关于在全党深入开展党的群众路线教育实践活动的意见**

**(二〇一三年五月九日)**

党的十八大明确提出，围绕保持党的先进性和纯洁性，在全党深入开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动。这是新形势下坚持党要管党、从严治党的重大决策，是顺应群众期盼、加强学习型服务型创新型马克思主义执政党建设的重大部署，是推进中国特色社会主义伟大事业的重大举措。以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体制定并带头落实关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定，有力地推动党风政风改进，同时为开展党的群众路线教育实践活动作了思想动员、工作准备和行动示范。

全心全意为人民服务是党的根本宗旨，群众路线是党的生命线和根本工作路线。党中央高度重视党的群众路线教育实践活动。当前，党员、干部贯彻落实党的群众路线总体是好的，在联系服务人民群众方面做了大量富有成效的工作，但也存在着不符合为民务实清廉要求的问题。特别是有的领导机关、领导班子和一些领导干部形式主义、官僚主义、享乐主义突出，奢靡之风严重，主要表现在：理想信念动摇，宗旨意识淡薄，精神懈怠；贪图名利，弄虚作假，不求实效；脱离群众，脱离实际，不负责任；铺张浪费，奢靡享乐，甚至以权谋私、腐化堕落。这些问题严重损害党在人民群众中的形象，严重损害党群干群关系，必须认真加以解决。在全党深入开展党的群众路线教育实践活动，对于教育引导党员、干部牢固树立宗旨意识和马克

思主义群众观点，贯彻党的群众路线，切实改进工作作风，始终赢得人民群众的信任和拥护，夯实党的执政基础，巩固党的执政地位，具有十分重大而深远的意义。

### 一、指导思想。

高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，紧紧围绕保持党的先进性和纯洁性，以为民务实清廉为主要内容，以县处级以上领导机关、领导班子和领导干部为重点，切实加强全体党员马克思主义群众观点和党的群众路线教育，把贯彻落实中央八项规定精神作为切入点，进一步突出作风建设，坚决反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，着力解决人民群众反映强烈的突出问题，提高做好新形势下群众工作的能力，保持党同人民群众的血肉联系，发挥党密切联系群众的优势，为推动经济持续健康发展、全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚强保证。

党的群众路线教育实践活动全过程，要贯穿“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”的总要求。“照镜子”，主要是学习和对照党章，对照廉政准则，对照改进作风要求，对照群众期盼，对照先进典型，查找宗旨意识、工作作风、廉洁自律方面的差距。“正衣冠”，主要是按照为民务实清廉的要求，严明党的纪律特别是政治纪律，敢于触及思想，正视矛盾和问题，从自己做起，从现在改起，端正行为，维护良好形象。“洗洗澡”，主要是以整风精神开展批评和自我批评，深入分析出现形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风的原因，坚持自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，既要解决实际问题，更要解决思想问题。“治治病”，主要是坚持惩前毖后、治病救人方针，区别情况、对症下药，对作风方面存在问题的党员、干部进行教育提醒，对问题严重的进行查处，对与民争利、损害群众利益的不正之风和突出问题进行专项治理。

### 二、目标要求。

党的群众路线教育实践活动在全体党员中开展，重点抓好县处级以上领导机关、领导班子和领导干部；主要任务是教育引导党员、干部树立群众观点，弘扬优良作风，解决突出问题，保持清廉本色，使党员、干部思想进一步提高、作风进一步转变，党群干群关系进一步密切，为民务实清廉形象进一步树立。要坚持围绕中心、

服务大局，全面贯彻落实党的十八大提出的各项任务要求，把作风建设放在突出位置，以作风建设的新成效凝聚起推动经济社会发展的强大力量。

要落实为民务实清廉要求。为民，就是要坚持人民创造历史、人民是真正英雄，坚持以人为本、人民至上，坚持立党为公、执政为民，坚持一切为了群众、一切依靠群众，从群众中来、到群众中去。务实，就是要求真务实、真抓实干，发扬理论联系实际之风；坚持问政于民、问需于民、问计于民，发扬密切联系群众之风；谦虚谨慎、戒骄戒躁，厉行勤俭节约、反对铺张浪费，发扬艰苦奋斗之风。清廉，就是要自觉遵守党章，严格执行廉政准则，主动接受监督，自觉净化朋友圈、社交圈，带头约束自己的行为，增强反腐倡廉和拒腐防变自觉性，严格规范权力行使，把权力关进制度的笼子，坚决反对一切消极腐败现象，做到干部清正、政府清廉、政治清明。

要着力解决突出问题。主要是坚决反对形式主义，教育引导党员、干部端正学风，改进文风会风，在大是大非面前敢于担当、敢于坚持原则，真正把心思用在干事业上，把功夫下到察实情、出实招、办实事、求实效上；坚决反对官僚主义，教育引导党员、干部深入实际、深入基层、深入群众，接地气、通下情，坚持民主集中制，改进调查研究，虚心向群众学习，真心对群众负责，热心为群众服务，诚心接受群众监督；坚决反对享乐主义，教育引导党员、干部牢记“两个务必”，克己奉公，勤政廉政，保持昂扬向上、奋发有为的精神状态；坚决反对奢靡之风，教育引导党员、干部坚守节约光荣、浪费可耻的思想观念，狠刹挥霍享乐和骄奢淫逸的不良风气，做到艰苦朴素、精打细算，勤俭办一切事情。

要牢牢把握基本原则。坚持正面教育为主，加强马克思主义群众观点和党的群众路线教育，加强党性党风党纪教育和道德品行教育，引导党员、干部坚定理想信念，增强公仆意识，讲党性、重品行、作表率，模范践行社会主义核心价值观，坚守共产党人精神追求。坚持批评和自我批评，开展积极健康的思想斗争，敢于揭短亮丑，崇尚真理、改正缺点、修正错误，真正让党员、干部思想受到教育、作风得到改进、行为更加规范。坚持讲求实效，开门搞活动，请群众参与，让群众评判，受群众监督，努力在解决作风不实、不正和行为不廉上取得实效，在提高群众工作能力、密切党群干群关系、全心全意为人民服务上取得实效。坚持分类指导，针对

机关、企事业单位和基层的不同情况，找准各自需要解决的突出问题，提出适合各自特点的目标要求和办法措施。坚持领导带头，上级带下级、主要领导带班子成员、领导干部带一般干部，一级抓一级、层层抓落实。

### 三、方法步骤。

中央政治局带头开展党的群众路线教育实践活动。今年六月，中央政治局将召开专门会议，总结检查八项规定的落实情况，分析存在问题，开展批评和自我批评，研究提出进一步加强作风建设的措施。中央政治局常委同志建立教育实践活动联系点，对联系点所在地方和分管领域的教育实践活动进行指导，示范带动和推进全党的教育实践活动。全国人大常委会党组、国务院党组、全国政协党组，结合各自实际开展教育实践活动。

今年下半年开始，自上而下分两批开展教育实践活动。每批大体安排半年时间，二〇一四年七月基本完成。第一批为省部级领导机关和副省级城市机关及其直属单位，中管金融企业、中管企业、中管高等学校；第二批为省以下各级机关及其直属单位和基层组织。要突出抓好直接联系服务群众的执法监管部门和窗口单位、服务行业的教育实践活动；广大党员要普遍受到一次马克思主义群众观点和党的群众路线教育。具体到每个单位，集中教育时间一般不少于三个月。每个批次、每个单位的教育实践活动，着力抓好以下三个环节。

1. 学习教育、听取意见。重点是搞好学习宣传和思想教育，深入开展调查研究，广泛听取干部群众意见。

要采取多种形式进行学习和教育。组织党员、干部认真学习中国特色社会主义理论体系，学习党章和党的十八大报告，学习习近平总书记一系列重要讲话精神，学习党的光辉历史和优良传统，开展理想信念、党性党风党纪和道德品行教育，开展中国特色社会主义宣传教育，开展马克思主义群众观点和党的群众路线专题学习讨论。组织党员、干部走进基层、贴近群众，充分征求意见，为对照检查、开展批评和解决问题打好基础。运用灵活多样、务实管用的方式，抓好基层党员的学习教育工作。

2. 查摆问题、开展批评。重点是围绕为民务实清廉要求，通过群众提、自己找、上级点、互相帮，认真查摆形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风方面的问题，

进行党性分析和自我剖析，开展批评和自我批评。

要组织召开一次高质量的专题民主生活会。各级党委(党组)要切实负起责任，主要负责同志要带头查摆问题，带头开展批评和自我批评。会前，要充分听取群众意见，党委(党组)主要负责同志与班子成员逐一谈心，班子成员之间要互相谈心，每个班子及其成员都要对照为民务实清廉要求撰写对照检查材料。会上，既要进行深刻的自我批评，又要进行诚恳的相互批评。会后，要在规定范围通报民主生活会情况和班子成员的对照检查材料。

上级党组织派出的督导组要全程参与下级领导班子的专题民主生活会。在民主生活会准备阶段，督导组要向党委(党组)主要负责同志和班子成员通报掌握的班子建设情况和存在的突出问题。对反映存在问题较多的班子成员，由督导组会同党委(党组)主要负责同志进行谈话提醒；对其他班子成员也要进行个别谈话提醒。督导组要会同党委(党组)主要负责同志对班子成员的对照检查材料、开展批评和自我批评情况进行评价，并采取适当形式反馈。可邀请党代会代表、人大代表、政协委员和党员群众代表参加对领导班子和党员领导干部的民主评议。

基层党组织要认真组织党员参加教育实践活动。每个党员都要参加所在党支部或党小组召开的专题组织生活会，针对存在问题，提出改进措施和办法。

3. 整改落实、建章立制。重点是针对作风方面存在的问题，提出解决对策，制定和落实整改方案；对一些突出问题，进行集中治理。每个单位都要抓住重点问题，制定整改任务书、时间表，实行一把手负责制，并在一定范围内公示。注重从体制机制上解决问题，使贯彻党的群众路线成为党员、干部长期自觉的行动。

要强化正风肃纪。紧扣为民务实清廉要求，在反对形式主义方面，对各地区各部门各单位各类会议、文件、简报、节庆、评比表彰和达标活动进行认真清理，根据工作需要精简合并，集中治理文山会海，坚决取消一切没有实质内容、没有实际作用的会议、活动和文件。在反对官僚主义方面，对各级党政机关特别是领导干部的勤政情况进行监督检查，坚决整治推诿扯皮、办事效率低下问题，专项治理消极应付、不作为、乱作为，门难进、脸难看、事难办以及侵害群众利益的问题。在反对享乐主义方面，对各级领导干部落实有关工作和生活待遇规定的情况进行专项检查，进一步规范和落实公务接待有关规定，严禁违反规定配备秘书，认真清退违

规占用的住房、办公用房和配备的车辆，不得超编制、超标准配备公务用车。在反对奢靡之风方面，继续清理检查“小金库”，全面检查“三公”经费使用情况，坚决制止铺张浪费行为，严禁用公款大吃大喝，严禁以各种名义用公款互相宴请和安排高消费娱乐活动，严禁借开会、调研、考察、检查、培训等名义变相旅游，严禁党政机关违反规定搞楼堂馆所建设。同时，要加强领导班子建设和严格教育管理干部，对软、懒、散的领导班子进行整顿；对存在一般性作风问题的干部，立足于教育提高，促其改进；对群众意见大、不能认真查摆问题、没有明显改进的干部，要进行组织调整。在活动中发现的重大违纪违法问题，要及时移交纪检监察机关或有关方面严肃查处。

要提高群众工作能力。注重深入基层，摸清情况、摸清底数，克服走马观花、蜻蜓点水，提高调查研究、掌握实情能力；注重倾听民意、集中民智，克服情况不明、个人独断，提高科学决策、民主决策能力；注重直面困难，克服避重就轻、回避矛盾，提高解决问题、化解矛盾能力；注重顺应群众意愿、回应群众呼声，克服盲目指挥、强迫命令，提高宣传群众、组织群众能力。对那些与群众有感情、为群众办实事、得到群众拥护的干部，要提拔使用，树立正确用人导向。

要加强制度建设。对贯彻党的群众路线已有制度进行梳理，经实践检验行之有效、群众认可的，要长期坚持，抓好落实；对不适应新形势新任务要求的，要抓紧修订完善。坚决纠正有令不行、有禁不止、无视制度的问题。注重总结实践中的好经验好做法，完善党员干部直接联系群众制度和畅通群众诉求反映渠道制度，建立健全体现群众意愿的科学民主决策机制，健全干部作风状况考核评价机制，建立健全厉行节约、制止浪费制度，修订完善国内公务接待管理和外宾接待管理规定，完善公务用车配备使用管理办法，完善因公出国(境)管理规定，修订楼堂馆所建设管理制度，完善会议、培训、活动经费管理办法，完善党政机关领导干部住房、用车等工作生活待遇方面的制度，研究制定金融企业、国有企业负责人职务消费管理办法，建立健全公务支出、公款消费方面的审计制度，推动改进工作作风、密切联系群众常态化长效化。

各地区各部门各单位要把组织开展教育实践活动与认真做好各项工作和党员、干部履职尽责结合起来，做到两手抓、两不误、两促进。既要认真落实中央统一部

署，坚持教育实践活动的基本环节不能少、不变通，把“规定动作”做到位；又要结合各自实际，灵活安排各个环节的工作，在解决问题上下功夫，有什么问题就解决什么问题，什么问题突出就重点解决什么问题，使“自选动作”有特色。集中教育实践活动告一段落后，要继续抓好整改措施的落实，巩固扩大活动成果。

在省部级单位开展活动期间，省以下地区部门单位，不要等待观望，要认真贯彻落实中央八项规定精神，该改的马上改，该做的马上做。同时，结合实际抓紧调查研究，广泛听取意见，为开展教育实践活动做好准备。

#### 四、组织领导。

党的群众路线教育实践活动在中央政治局常委会领导下开展。成立中央党的群众路线教育实践活动领导小组，中央政治局常委同志担任组长，中央组织部主要负责同志和中央纪委、中央宣传部负责同志担任副组长。领导小组成员单位包括：中：央纪委、中央办公厅、中央组织部、中央宣传部、中央政研室、中央直属机关工委、中央国家机关工委、国务院办公厅、国家发展改革委、教育部、财政部、人力资源社会保障部、审计署、国务院国资委等。领导小组下设办公室，负责日常工作。

各级党委(党组)是抓好本地区本部门本单位教育实践活动的责任主体，要高度重视，认真负责。党委(党组)主要领导同志要承担起第一责任人的责任；有关部门要密切配合，形成工作合力。成立相应的领导机构和工作机构，具体负责教育实践活动，领导机构由党委(党组)主要领导同志负责。充分发挥行业系统主管部门对本行业本系统的指导作用。要用好的作风组织开展教育实践活动，注重发挥典型的示范和警示作用，力戒形式主义，不要走过场，做到“不虚”；着力解决突出问题，做到“不空”；紧紧围绕为民务实清廉，做到“不偏”，确保教育实践活动沿着正确轨道健康深入推进。每个批次教育实践活动结束后，各地区各部门各单位党委(党组)要向上级党组织写出报告。

要加强宣传引导工作。新闻媒体要广泛宣传中央精神，通过新闻报道、先进典型宣传、言论评论、工作综述、专题专访等形式，充分反映教育实践活动进展和成效。创新宣传形式和载体，重视发挥网站、微博客等新兴媒体的作用，加强正面宣传和舆论引导，为教育实践活动营造良好舆论氛围。强化舆论监督，通过以案说法、典型曝光、事件评述等方式，发挥监督警示作用，促进教育实践活动深入开展。组



组织开展党的群众路线理论研究，适时召开理论研讨会。

各级党的群众路线教育实践活动领导小组派出督导组，全程督导所负责地区部门单位的教育实践活动，进行巡回指导，加强督促检查工作。

人民解放军和武警部队党的群众路线教育实践活动由总政治部作出部署。

## 在国务院机构职能转变动员电视电话会议上的讲话

(二〇一三年五月十三日)

李克强

同志们：

加快转变政府职能，深化行政体制改革，是党中央、国务院作出的重大决策。今天我们召开这次会议，就是要全面贯彻党的十八届二中全会精神，落实国务院第一次全体会议要求。总结前一段国务院机构职能转变工作，对下一步工作进行再动员、再部署，确保各项任务落到实处。因为这件事涉及面广，需要各方面共同努力、协同动作，所以开个范围比较大的会。

这次国务院机构改革和职能转变，是在改革开放以来历次机构改革、简政放权的基础上进行的。其特点是改革方案把机构改革和职能转变有机结合起来，把职能转变作为核心，把行政审批制度改革作为突破口和抓手，这是我们思路的进一步创新。转变政府职能，就是要解决好政府与市场、政府与社会的关系问题，通过简政放权，进一步发挥市场在资源配置中的基础性作用，激发市场主体的创造活力，增强经济发展的内生动力；就是要把政府工作重点转到创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义上来。也就是说，既要把该放的权力放开放到位，又要把该管的事务管住管好，这不仅是当前形势下稳增长、控通胀、防风险的迫切需要，也是保持经济长期持续健康发展的重大举措，是我国经济社会发展到这一阶段的客观要求。

这次国务院机构调整力度不小，涉及十几个部门，撤掉了四个正部级机构，很多部门的职权、人员都要划转，动作比较大，相关部门“三定”方案正在陆续出台。机构改革不易，职能转变更难。这次职能转变工作，在国务院领导同志指导推动、各部门高度重视和共同努力下，经国务院常务会议两次审议，前二批共批准取消和下放了一百三十三项行政审批等事项，重点是经济领域投资、生产经营活动的项目，

包括一些对企业投资项目的核准，涉及企业生产经营活动的许可，以及涉及企业、社会组织和个人资质资格认定等。在这么短的时间里取得这样的进展，是不容易的。开弓没有回头箭，下一步还要继续推进，后面的任务更艰巨。下面，我讲三点意见。

一、该放的权坚决放开放到位，激发市场主体创造活力，增强经济发展内生动力。

我们已公开承诺，本届政府任期内，国务院部门实施的行政审批事项要减少三分之一以上，今年就要有所突破、有好的开头。做好这方面工作，进一步激发市场、社会的创造活力，增强经济社会发展内生动力，既有利当前又惠及长远，是释放改革红利、打造中国经济升级版的重要一招。

首先，要以简政放权促进经济稳定增长。今年以来，我国经济社会发展开局平稳，各方面工作取得新进展。但当前经济发展形势错综复杂，下行的压力较大，一些行业产能过剩的矛盾又凸显，财政金融领域还存在多种风险隐忧。四月份铁路货运量等经济运行指标并不乐观，制造业采购经理人指数比上月下降零点三个百分点。财政收入增长缓慢，中央财政持续负增长，在存量货币较大的情况下，广义货币供应量增速较高。要实现今年发展的预期目标，靠刺激政策、政府直接投资，空间已不大，还必须依靠市场机制。实际上，市场机制本身对经济运行具有自动调节作用，是能够调整一般性经济波动的。如果过多地依靠政府主导和政策拉动来刺激增长，不仅难以为继，甚至还会产生新的矛盾和风险。市场主体是社会财富的创造者，是经济发展内生动力的源泉。现在民间投资还有很大的潜力。近二十年来，民间投资在全社会固定资产投资中的比重已从百分之三十上升到百分之六十，外商投资也有潜力。然而由于有“玻璃门”、“弹簧门”的问题，民间投资仍存在有钱无处投、想进进不去的现象。前几天，我看到一个调查材料，企业新上一个项目，要经过二十七个部门、五十多个环节，时间长达六至十个月，这显然会影响企业投资创业的积极性。要下决心进一步打开转变政府职能这扇大门，把该放的权力放到位，激发各类市场主体发展活力和创造力。这对于促进经济稳定增长，无疑是不花钱能办事、少花钱多办事的“良方”。

目前，国务院各部门还有大量行政审批事项。有些审批事项看起来让人费解，

如对一些城市轨道交通设施的社会投资进行核准、对某些渔船船名进行核定等。这不仅包办了该由企业负责的决策，费力办了事，又不符合发展要求，还影响政府形象。这次改革，就是要坚持市场化改革取向，做到最大限度减少对生产经营活动和产品物品的许可，最大限度缩小投资项目审批、核准、备案的范围，最大可能减少对各类机构及其活动的认定，原则上取消不符合行政许可法规定的资质资格许可。今后，政府一般不再新设行政审批事项，确需新设的必须严格遵守行政许可法，切实防止行政审批事项边减边增、明减暗增。

第二，要以简政放权推动经济转型。做好经济工作不仅要立足当前，也要着眼长远，把稳当前和增后劲结合起来。增后劲就必须加快推动经济转型升级。首先要调整产业结构，在优化工业结构、推动现代农业发展的同时，大力发展服务业。服务业没有大的发展，转型升级就难以实现，消费拉动也拉不起来。今年前几个月社会商品零售总额增幅是多年来同期较低的，一季度服务业增加值只增长百分之八点三，四月份服务业采购经理人指数回落到五十一.一。这些都反映了我国服务业发展仍然相对缓慢，结构调整任务还相当艰巨。而制约服务业发展的最大障碍是体制机制问题，无论是金融、通信、物流，还是养老、医疗产业、非义务教育，都存在行政性垄断、审批过多的问题，市场准入的门槛较高甚至很高，而这些产业恰恰是中等收入阶段发展潜力巨大的产业。相比之下，信息消费领域由于市场化程度较高，近几年快速发展，二〇一二年我国网民总数已达五亿六千万人，电子商务交易规模超过八万亿元，今年一季度达二万四千亿元，同比增长百分之四十五，这方面仍有文章可做。

加快经济转型升级，必须创新体制机制。市场机制具有优胜劣汰的功效。企业只有积极参与市场竞争，才有源源不断的动力实现技术进步和产品创新，才能在竞争中立于不败之地。我们要相信市场机制的力量，必须转变职能、下放权力，下决心减少政府对企业生产经营活动的直接干预，打破市场分割与垄断，消除制约转型发展的体制机制障碍，使企业和产业在竞争中优化升级，为经济转型提供“源头活水”。目前，我国正处于工业化、城镇化加快推进的重要阶段，经济发展空间十分广阔，只要将增长的潜力和企业的活力有机融为一体，就能形成促进经济持续健康发展的强大动力。

第三，要以简政放权释放就业创业创新活力。我们稳增长、促发展从根本上讲是为了扩大就业。今年前几个月，在经济增长放缓的情况下，就业形势保持了稳定。但就业的压力依然存在，特别是大学生就业难问题突出。今年高校毕业生达六百九十九万，是历史上最多的一年，解决好他们的就业问题是一项重要任务。而扩大就业仅靠大企业、国有单位是有限的，必须大力发展中小微企业、多种所有制经济。目前中小微企业就业已占城镇就业百分之八十以上，成为我国吸纳就业的主体。但现在创办中小微企业还有不少限制，既影响发展也不利于就业。前不久，我看到了一组数据，今年一季度，全国新登记注册的企业同比下降百分之六点七，而有些地方率先试行工商登记改革，取消前置审批，新登记注册企业增幅高达百分之四十至百分之五十，其中多数为中小微企业。这两次已取消和下放的一百三十三项行政审批等事项，很多都是有利于促进中小微企业发展的，下一步还要加快企业工商登记等制度改革，为人民群众增加更广的就业门路和更多就业机会，激发社会的创造力。

就业创业难，也与政府部门的资质资格要求多、认定多、考试多、证书多有相当大的关系。据统计，目前国务院部门许可的个人资格有一百一十项，各级政府部门颁发的资质证书有二百二十九种，名目繁多的资质资格认定，事实上抬高了就业门槛，一纸证书漫长的认定过程挡住了不少人的就业创业之路。我国人力资源十分丰富，人才的创新创业蕴藏着新的人口红利，而过多和费时过长的行政审批恰恰制约了我们这一最大优势的发挥。要通过转变职能、减少审批环节，继续清理不必要的资质资格许可和认定，注意发挥和落实行业协会的作用与责任，在不降低资质资格水平的前提下，降低就业创业门槛，营造就业创业的公平环境，调动创新创业的积极性。

第四，要以简政放权更好地发挥地方的作用。我国：屹域辽阔，地区之间经济社会发展很不平衡，中央和地方两个积极性都要发挥好，该下放给地方的要坚决下放。如四川芦山地震当天，我们在灾区现场察看灾情、进行协调部署后明确，中央政府和地方政府在抗震救灾中要各负其责，形成以地方为主、中央各部门和有关方面统一对口省里的一体化救援救灾应急机制，充分发挥地方党委和政府的作用。大量的具体救灾工作由地方和一线的同志承担，这有力有序地促进了抗震救灾。这样的大事急事经部署后都能交给地方为主去办去管，因此我们要相信地方也能办好管

好其他很多事。反过来讲，国务院部门管得过多过细了，既管不了也管不好。各级政府要按照各自的事权分级管理，尤其是涉及改善民生的具体事项，要尽可能实行就近管理，不能什么事都到北京来批。

我们要充分发挥好地方政府贴近基层的优势，从有利于地方政府更好履职的要求出发，把一些确需审批但由地方实施更方便有效的投资审批事项，以及量大面广的生产经营活动审批事项，坚决下放给地方。比如这次就把城市快速轨道交通、机场扩建等投资项目审批或核准权放给了地方。事权调整必然涉及财权，必须加快推进财政转移支付制度改革。最近我们研究一个省现代农业综合配套改革试验时了解到，仅中央部门到省的涉农资金就有约一百个专项，多头管理、撒胡椒面、跑冒滴漏，弊端很多。我们要下决心较大幅度减少中央对地方专项转移支付项目，

“合并专项，扩大一般”，将适合地方管理的专项转移支付项目审批和资金分配工作下放地方，为地方政府更好履行职能提供财力保障。同时，有权必有责，地方政府要切实负起统筹资金使用的责任，把钱用到中央要求的方向上来，用到科学发展上来。

二、该管的事必须管住管好，创新行政管理方式，提高政府治理能力。

国务院机构职能转变，不仅要取消和下放权力，还要改善和加强政府管理，关键是要在搞活微观经济的基础上搞好宏观管理，创新行政管理方式，增强政府治理能力，健全公共服务体系，提高政府效能，建设现代政府。这是提升政府公信力、执行力和权威性，更好地服务经济社会发展、服务人民群众的必然要求。

首先，要切实加强市场监管。我们最大限度地放权，一个重要目的就是为各类市场主体营造公平竞争的发展环境。只有建立公平的环境，才能实现公平的竞争。目前，我国市场经济秩序还很不规范，经营不讲诚信、假冒伪劣屡禁不绝、侵犯知识产权时有发生、寻租行为不少。这些现象得不到有效制止，对于诚实守信的经营者就是不公平，就会产生“劣币驱逐良币”的扭曲现象，从而伤害整个经济健康发展。这不仅会影响国内各种所有制企业的正常经营，也会影响国外投资者来华投资发展。所以，我们这次改革绝不是一放了之，在放权的同时必须加强市场监管。

当前，一定要把监管的重点放到群众反映强烈、对经济社会发展可能造成大的危害的领域上来。比如食品安全问题就涉及千家万户，关系人民群众身体健康

和生命安全，人是一日三餐，民是以食为天，从中央到地方政府都要加强监管。最近，“掺假羊肉”、“毒生姜”事件接连发生，加重了群众对食品安全的担忧。这些虽然只是局部的、苗头性的问题，但影响恶劣，危害很大，一定要高度重视、严格监管、严厉打击，重拳方有效，重典才治乱，要让犯罪分子付出付不起的代价，决不能再出现问题奶粉那样的信任危机。虽然现在我们财政紧张，也要在加强基层监管手段上舍得用力花钱，让老百姓对食品安全有信心。还有环保问题，不仅是重大发展问题，也是重大民生问题。近年来，环保方面采取了不少措施，对建设项目实行了环境评价制度，但重事前审批、轻事中事后监管问题仍然严重，未能实行全过程监管，造成一些项目在建设过程中和投入运营后，又因环境问题引发很多社会矛盾。我们说在环保工作上要不欠新账、多还老账，如果不加强监管是做不到的。加强监管还有利于环保和节能产业发展，培育新的经济增长点。

这次转变职能，放和管是两个轮子，只有两个轮子都做圆了，车才能跑起来。大量减少行政审批后，政府管理要由事前审批更多地转为事中事后监管，实行“宽进严管”。加强事中事后监管，发现问题就必须叫停、处罚，这往往要得罪人，甚至要做“恶人”，比事前审批难得多。工作方式也不一样，事前审批是别人找上门，事后监管则是自己要下去，到现场了解情况，实施监管。同时，我们一些政府机关和干部在行政审批方面通常是轻车熟路，但在市场监管方面办法还不多、经验也不足。这主要不是因为干部水平本身的问题，还是体制不对头，所以事倍功半。这种管理方式上的转变，对各部门、各级政府都是新的考验和挑战，责任更重了，要求更高了。我们作为人民的政府和国家的公务员，要对人民负责、对国家负责，就要担这个责任，不断提高自身水平，这是无法回避的。

第二，要创新公共服务提供方式。加强社会管理和公共服务，是政府的重要职责。在经济领域简政放权的同时，我们为人民群众提供优质公共服务的职责必须加强。总体上看，现在我们的产品供应是充足甚至有些方面是过剩的，而服务则存在短缺问题，质量也需要提高。增加服务供给，满足社会需求，必须把政府的作用与市场和力量结合起来。要把政府的工作重点放到“保基本”上来，加快织就织好一张覆盖全民的社会保障“安全网”，特别是要“补短板”、“兜底线”，为人民基本生活提供保障。同时，在非基本的公共服务领域，要更多更好发挥市场和社会的作

用。要加快事业单位改革步伐，提供更多更有效的服务。大力引入社会资本，增加竞争，满足多样化需求。即使是基本公共服务，也要深化改革、利用市场机制、创新供给方式，更多地利用社会力量，加大购买基本公共服务的力度，要加快制定出台政府向社会组织购买服务的指导意见。凡适合市场、社会组织承担的，都可以通过委托、承包、采购等方式交给市场和社会组织承担，政府办事不养人、不养机构。这样既能加快解决公共服务产品短缺问题，又能形成公共服务发展新机制，对企业、老百姓和政府，都是“惠而不费”的好事。当然，在公共服务领域引入市场机制的同时，政府也要加强监管、搞好服务。

第三，要优化必要的行政审批程序。政府转型要有个过程，不该审批的不再审批，该审批的则要把关审好。由于多种原因，像钢铁、水泥等行业上项目都是需要审批的，但多年来恰恰没有管住管好，以致造成产能严重过剩。相比之下，家电、服装等行业早已走上市场化轨道，不用政府审批，靠市场优胜劣汰，没有严重的产能过剩问题。这说明，该审批的审批不严格、执行不到位的，费力办了事而又事与愿违，还不如已放给市场的。这确实值得我们深思、反思。履行审批职权就要把责任担当起来，本行业的事情一定要摸清摸透，出了问题要敢于碰硬，该报告的要及时报告，把确需审批的事项管住管好。现在经常有这样的情况，一个项目，可以批给张三，也可以批给李四；可以早批，也可以晚批；可以多批，也可以少批。这种自由裁量的随意性，不利于建设公平竞争的市场环境，影响了市场主体对未来发展的预期，也容易滋生腐败。解决这个问题，要提高规划布局 and 标准制定的水平，这才能真正考验我们的行政能力。还要从体制上加以保证，再造行政流程，完善审批制度，建立标准明确、程序严密、运作规范、制约有效、权责分明的管理制度。

第四，要加强和改善宏观管理。转变职能、减少微观事务管理后，政府可以腾出更多的精力管宏观，管好那些最该管的事。有所不为才能有所为。只有把那些该放的放了，才能抓大事、议长远、谋全局，少管微观、多管宏观。宏观部门的主要职责就是搞好宏观调控，要更加重视经济社会发展战略和政策的研究制定，保持经济总量平衡，促进重大结构优化，维护全国市场统一开放，保障国家经济安全。在当前错综复杂的经济环境下，既要处变不惊、按预期的发展目标搞好调控，又要未雨绸缪、充分考虑各种可能性，如经济下行压力继续加大怎么办，物价涨幅超出上

限怎么办，农产品供给出现大的波动怎么办，诸如此类问题，都要超前谋划应变的调控预案。要增强宏观调控的针对性、有效性，把政府掌控的资源集中用在重点领域和关键环节，起到“四两拨千斤”的作用，确保经济持续健康发展。

我们发展社会主义市场经济，要调动中央和地方两个积极性，发挥政府和市场两只手的作用，中央在宏观调控上一定要有权威性，要留有“撒手锏”。在宏观形势发生重大变化时，国务院经统筹考虑采取必要的干预措施，地方也要理解并坚决执行。地方政府要有全国一盘棋的思想，要有大局意识和全局观念，自觉维护党中央、国务院权威，维护中央大政方针的统一性和严肃性，提高执行力，确保政令畅通、令行禁止。当前，大幅减少行政审批事项和转变职能，坚决遏制产能严重过剩行业盲目扩张，都是硬任务，要按照党中央、国务院的统一部署，确保完成。

这里，我还想特别强调的是，政府履行职能必须依靠法治。市场经济的本质是法治经济，转变政府职能本身就是建设法治政府的要求。国务院及各部门和地方各级人民政府要带头维护宪法法律权威，无论履行哪一项职能，从行为到程序、从内容到形式、从决策到执行都必须符合法律规定，让行政权力在法律和制度的框架内运行。要依法规范企业、社会组织 and 个人的行为，维护市场经济运行秩序，保障各类市场主体的合法权益。我们一定要用法治思维和法治方式履行政府职能，推动改革发展，建设现代政府。

### 三、加强领导，精心组织，坚决打好政府职能转变攻坚战。

新一轮国务院机构职能转变的大幕已经拉开。我们要进一步提高对这项工作重要性紧迫性的认识，大幅减少对微观事务的干预，营造公平竞争的市场环境，提供必需的公共服务，切实加强宏观管理，以更大的勇气和智慧、更加坚定的决心和意志，坚决打好这场攻坚战。

一是组织领导要有力。这次政府职能转变，国务院部门包括内设机构已先行一步，要继续带好头，一级给一级作表率。国务院已经建立了机构职能转变的相关工作机制。各部门主要负责同志要对本部门的职能转变工作负总责，把责任落实到各司局、各处室。既要落实放权的责任，也要落实监管的责任，两者齐头并进，既防止放不到位，又防止出现监管真空，一定要走出“一放就乱、一乱就收、一收就死”的怪圈。中央编办等牵头部门要切实负起责任，认真研究审核各部门提出的职能转



变事项，加强统筹协调，加大工作推进力度。

二是部门任务要落实。要进一步对现有行政审批事项进行摸底核实，不能捉迷藏，也不能掺水分。尽快研究提出新一批取消和下放的事项，优先取消和下放那些含金量高、能激发社会创造活力的审批权。对应当取消和下放但一时还做不到的事项，要明确提出时间表，积极创造条件尽早推出。对应当保留的事项，要提出明确意见，优化审批程序，提高效率。根据职能转变要求，抓紧按程序对现行法律法规进行清理和修订。要把取消和下放行政审批事项的工作情况纳入部门年度考核的主要内容，建立长效机制。

三是地方政府要跟进。地方各级政府对国务院取消的行政审批项目，需放给市场和社会的，任何一级都不得截留。对下放给地方的项目，要做好承接、加强规范，把后续监管做到位，切实负起责任。同时，结合实际抓紧研究出台本级政府职能转变的具体措施，该取消和下放的行政审批事项，坚决取消和下放。各省级人民政府要增强全局意识，统筹抓好本省的职能转变工作。

四是监督检查要有效。落实好职能转变要求，必须依靠严明的纪律和有效的监督。决不允许上有政策、下有对策，决不允许在贯彻执行中打折扣、做选择、搞变通，决不允许相互扯皮、推诿拖沓，明放暗不放。改革要公开透明进行，把取消、下放和保留的行政审批事项，适时以适当方式公开，接受舆论和社会的监督。有督促还要有检查，各部门都要逐一对照要求，搞好自查自纠，接受上级督查。国务院将在适当的时候派出督查组，了解已取消和下放审批事项的执行情况、存在的问题，对做得好的要表扬表彰，特别对通过简政放权稳增长、调结构、促发展成效明显的经验要及时推广，对工作开展不力的要进行问责，以推动职能转变工作的深化。

同志们，国务院机构职能转变是一项重大改革。改革贵在行动。我们要全面深入贯彻落实党的十八大精神，在以习近平总书记为总书记的党中央领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，精心组织、扎实工作，加快推进创新政府、廉洁政府、法治政府建设，为全面完成经济社会发展各项任务作出新的更大贡献！

## 构建中美新型大国关系

(二〇一三年六月七日)

习近平

刚才，我同奥巴马总统进行了第一场会晤，就各自国家的内外政策、中美新型大国关系以及共同关心的重大国际和地区问题坦诚深入交换了意见，并达成重要共识。

我明确告诉奥巴马总统，中国将坚定不移走和平发展道路，坚定不移深化改革、扩大开放，努力实现中华民族伟大复兴的中国梦，努力促进人类和平与发展的崇高事业。

中国梦要实现国家富强、民族复兴、人民幸福，是和平、发展、合作、共赢的梦，与包括美国梦在内的世界各国人民的美好梦想相通。

我和奥巴马总统都认为，面对经济全球化迅速发展和各国同舟共济的客观需求，中美应该而且可以走出一条不同于历史上大国冲突对抗的新路。双方同意，共同努力构建新型大国关系，相互尊重，合作共赢，造福两国人民和世界人民。国际社会也期待中美关系能够不断改善和发展。中美两国合作好了，就可以做世界稳定的压舱石、世界和平的助推器。

双方同意加强各层次对话沟通，不断增进相互理解和信任。我和奥巴马总统将继续通过互访、会晤、通话、通信等方式保持密切联系。我邀请奥巴马总统适时来华举行新一轮会晤。我和奥巴马总统将尽早实现互访。双方团队将密切配合，确保新一轮中美战略与经济对话、人文交流高层磋商取得积极成果。中国国防部长和外交部长将应邀访美。

双方同意加强经贸、能源、环境、人文、地方等广泛领域合作，深化全方位利益交融格局；改善和发展两军关系，推进新型军事关系建设；加强宏观经济政策协调，在两国经济发展过程中拓展合作，推动亚太地区和全球经济强劲、可持续、平衡增长。

事在人为。我对中美建设新型大国关系抱有信心。第一，双方都有建设新型大国关系的政治意愿。第二，四十多年双方合作的积累，使两国合作具有很好的基础。第三，双方建立了战略与经济对话、人文交流高层磋商等九十多个对话沟通机制，

为建设新型大国关系提供了机制保障。第四，双方建立了二百二十多对友好省州和友好城市。中国有近十九万学生在美留学，美国有二万多学生在华留学。建设中美新型大国关系具有深厚民意基础。第五，未来两国有着广泛的合作空间。

中美建设新型大国关系前无古人、后启来者。中美需要在加强对话、增加互信、发展合作、管控分歧的过程中，不断推进新型大国关系建设。

中华民族和美利坚民族都是伟大的民族，两国人民都是伟大的人民。我坚信，只要双方拿出决心和信心，保持耐心和智慧，既大处着眼、登高望远，又小处着手、积微成著，就一定能够完成这项事业。

### **在党的群众路线教育实践活动工作会议上的讲话**

**(二〇一三年六月十八日)**

**习近平**

围绕保持党的先进性和纯洁性，在全党深入开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动，是党的十八大作出的一项重大部署。二〇一三年五月九日，中共中央下发了《关于在全党深入开展党的群众路线教育实践活动的意见》，明确这次活动中央政治局带头开展，从今年下半年开始自上而下分两批进行，明年七月基本完成。

今天会议的主要任务是对全党教育实践活动进行动员部署。下面，我讲三个问题。

#### **一、充分认识开展党的群众路线教育实践活动的重大意义。**

群众路线是我们党的生命线和根本工作路线。开展党的群众路线教育实践活动，是我们党在新形势下坚持党要管党、从严治党的重大决策，是顺应群众期盼、加强学习型服务型创新型马克思主义执政党建设的重大部署，是推进中国特色社会主义的重大举措，对保持党的先进性和纯洁性、巩固党的执政基础和执政地位，对全面建成小康社会，具有重大而深远的意义。

第一，开展党的群众路线教育实践活动，是实现党的十八大确定的奋斗目标的必然要求。党的十八大提出，在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会，在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。党的十八大之后，党中央又提出实现中华民族伟大复兴的中国梦。实现党的十八大确定的奋斗目标和

中国梦，要求全党同志必须有优良作风。

什么是优良作风?优良作风就是我们党历来坚持的理论联系实际、密切联系群众、批评和自我批评以及艰苦奋斗、求真务实等作风。在革命、建设、改革长期实践中，我们党始终要求全党同志坚持光荣传统、发扬优良作风，为党和人民事业不断从胜利走向胜利提供了重要保障。

特别是在改革开放历史新时期，我们清醒地认识到，随着改革不断深入和对外开放不断扩大，党必将面临前所未有的风险和挑战，党的作风建设始终是摆在我们面前的一项重大而紧迫的任务，抓作风建设一丝都不能放松、一刻都不能停顿。

改革开放初期，邓小平同志就强调：“在目前的历史转变时期，问题堆积成山，工作百端待举，加强党的领导，端正党的作风，具有决定的意义。”以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体、以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体、以胡锦涛同志为总书记的党中央都高度重视作风建设，这些年来先后开展了整党、“三讲”教育、保持共产党员先进性教育、深入学习实践科学发展观活动等。我们党始终强调，执政党的党风关系党的形象，关系人心向背，关系党和国家生死存亡；加强和改进党的作风建设，核心问题是保持党同人民群众的血肉联系；马克思主义执政党的最大危险就是脱离群众。

回过头来看，党的十一届三中全会以来，由于我们党重新确立了解放思想、实事求是的思想路线，始终高度重视抓作风建设，始终高度重视保持党同人民群众的血肉联系，全党精神面貌和作风状况焕然一新，为改革开放和社会主义现代化建设顺利推进提供了重要保障。

历史和现实都告诉我们，密切联系群众，是党的性质和宗旨的体现，是中国共产党区别于其他政党的显著标志，也是党发展壮大的重要原因；能否保持党同人民群众的血肉联系，决定着党的事业的成败。

我们党来自人民、植根人民、服务人民，党的根基：在人民、血脉在人民、力量在人民。失去了人民拥护和支持，党的事业和工作就无从谈起。党要继续经受住执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验，就必须始终密切联系群众。在任何时候任何情况下，与人民同呼吸共命运的立场不能变，全心全意为人民服务的宗旨不能忘，群众是真正英雄的历史唯物主义观点不能丢，始终坚持立党为

公、执政为民。

现在，我们要实现党的十八大确定的奋斗目标和中国梦，必须紧紧依靠人民，充分调动最广大人民的积极性、主动性、创造性。开展党的群众路线教育实践活动，就是要使全党同志牢记并恪守全心全意为人民服务的根本宗旨，以优良作风把人民紧紧凝聚在一起，为实现党的十八大确定的目标任务和中国梦而努力奋斗。

第二，开展党的群众路线教育实践活动，是保持党的先进性和纯洁性、巩固党的执政基础和执政地位的必然要求，保持党的先进性和纯洁性，巩固党的执政基础和执政地位，是党的建设面临的根本问题和时代课题。

我们多次讲，党的先进性和党的执政地位都不是一劳永逸、一成不变的，过去先进不等于现在先进，现在先进不等于永远先进；过去拥有不等于现在拥有，现在拥有不等于永远拥有。这是用辩证唯物主义和历史唯物主义观察问题得出的结论。保持党的先进性和纯洁性、巩固党的执政基础和执政地位靠什么？最重要的就是靠坚持党的群众路线、密切联系群众。

得民心者得天下，失民心者失天下，人民拥护和支持是党执政的最牢固根基。人心向背关系党的生死存亡。党只有始终与人民心连心、同呼吸、共命运，始终依靠人民推动历史前进，才能做到哪怕“黑云压城城欲摧”，“我自岿然不动”，安如泰山、坚如磐石。开展党的群众路线教育实践活动，就是要把为民务实清廉的价值追求深深植根于全党同志的思想和行动中，夯实党的执政基础，巩固党的执政地位，增强党的创造力凝聚力战斗力，使保持党的先进性和纯洁性、巩固党的执政基础和执政地位具有广泛、深厚、可靠的群众基础。

第三，开展党的群众路线教育实践活动，是解决群众反映强烈的突出问题的必然要求。总体上看，当前各级党组织和党员、干部贯彻执行党的群众路线情况是好的，党群干群关系也是好的，广大党员、干部在改革发展稳定各项工作中冲锋陷阵、忘我奉献，发挥了先锋模范作用，赢得了广大人民群众肯定和拥护。这是主流，必须充分肯定。

同时，我们必须看到，面对世情、国情、党情的深刻变化，精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险更加尖锐地摆在全党面前，党内脱离群众的现象大量存在，一些问题还相当严重，集中表现在形式主义、官僚主义、享乐

主义和奢靡之风这“四风”上。

在形式主义方面，主要是知行不一、不求实效，文山会海、花拳绣腿，贪图虚名、弄虚作假。有的不认真学习党的理论和做好工作所需要的知识，学了也是为应付场面，蜻蜓点水，浅尝辄止，不求甚解，无心也无力在实践中认真运用。有的习惯于以会议落实会议、以文件落实文件，热衷于造声势、出风头，把安排领导出场讲话、组织发新闻、上电视作为头等大事，最后工作却不了了之。有的抓工作不讲实效，不下功夫解决存在的矛盾和问题，难以给领导留下印象的事不做，形不成多大影响的事不做，工作汇报或年终总结看上去不漂亮的事不做，仪式一场接着一场，总结一份接着一份，评奖一个接着一个，最后都是“客里空”。有的下基层调研走马观花，下去就是为了出出镜、露露脸，坐在车上转，隔着玻璃看，只看“门面”和“窗口”，不看“后院”和“角落”，群众说是“调查研究隔层纸，政策执行隔座山”。有的明知报上来的是假情况、假数字、假典型，也听之任之，甚至通过挖空心思造假来粉饰太平。

在官僚主义方面，主要是脱离实际、脱离群众，高高在上、漠视现实，唯我独尊、自我膨胀。有的对实际情况不了解不关注，不愿深入困难艰苦地区，不愿帮助基层和群众解决实际问题，甚至不愿同基层和普通群众打交道，怕给自己添麻烦，工作上敷衍塞责、推诿扯皮、得过且过。有的不顾地方实际和群众意愿，喜欢拍脑袋决策、拍胸脯表态，盲目铺摊子、上项目，最后拍屁股走人，留下一堆后遗症。有的对上吹吹拍拍、曲意逢迎，对下吆五喝六、横眉竖目，门难进、脸难看、事难办，甚至不给钱不办事，收了钱乱办事。有的对待上级部署囫圇吞枣、断章取义，执行上级决定照本宣科、等因奉此，或者照猫画虎、生搬硬套，以前怎么做就怎么做，别人怎么做就怎么做，完全不顾本地本部门实际情况。有的官气十足、独断专行，老子天下第一，一切都要自己说了算，拒绝批评帮助，容不下他人，听不得不同意见。

在享乐主义方面，主要是精神懈怠、不思进取，追名逐利、贪图享受，讲究排场、玩风盛行。有的意志消沉、信念动摇，奉行及时行乐的人生哲学，“今朝有酒今朝醉”，“人生得意须尽欢”。有的追求物质享受，情趣低俗，玩物丧志，沉湎花天酒地，热衷灯红酒绿，纵情声色犬马。有的拈轻怕重，安于现状，不愿吃苦出力，满

足于现有学识和见解，陶醉于已经取得的成绩，不立新目标，缺乏新动力，“清茶报纸二郎腿，闲聊旁观混光阴”。

在奢靡之风方面，主要是铺张浪费、挥霍无度，大兴土木、节庆泛滥，生活奢华、骄奢淫逸，甚至以权谋私、腐化堕落。有的修建豪华气派的办公大楼，甚至占地上百亩、耗资几个亿，搞得富丽堂皇，吃喝玩乐一应俱全。有的热衷于造节办节，节庆泛滥成灾，动辄花费几百万、几千万，劳民伤财啊！有的热衷于个人享受，住房不厌其大其多，车子不厌其豪华，菜肴不厌其精美，穿戴讲究名牌，对超出规定的生活待遇安之若素，还总嫌不够。有的要求超规格接待，住高档酒店，吃山珍海味，喝美酒佳酿，觥筹交错之后还要“意思意思”。有的兜里揣着价值不菲的会员卡、消费卡，在高档会馆里乐不思蜀，在高级运动场所流连忘返，在名山秀水间朝歌夜弦，在异国风情中醉生梦死，有的甚至到境外赌博场所挥金如土啊！有的作风不检点，甚至道德败坏、生活放荡，不以为耻、反以为荣。

我讲这些情况，就是要全党都警醒起来。如果任由这些问题蔓延开来，后果不堪设想，那就有可能发生毛泽东同志所形象比喻的“霸王别姬”了。更为严重的是，我们一些同志对这些问题见怪不怪，甚至觉得理所当然，“久入鲍肆而不闻其臭”。这就更加危险了。

我们一定要牢记“奢靡之始，危亡之渐”的古训，对作风之弊、行为之垢来一次大排查、大检修、大扫除，切实解决群众反映强烈的突出问题。

## 二、准确把握党的群众路线教育实践活动的指导思想和目标要求。

中央对这次教育实践活动的指导思想、目标任务、基本原则、方法步骤作出了明确规定。贯彻落实好中央要求，必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻落实党的十八大精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，贯彻好党的十八大以来中央作出的重大工作部署和要求，紧紧围绕保持和发展党的先进性和纯洁性，以为民务实清廉为主要内容，切实加强全体党员马克思主义群众观点和党的群众路线教育，把贯彻落实中央八项规定精神作为切入点，着力解决突出问题。关键要把握好以下几方面要求。

第一，牢牢把握目标任务。历次党内集中教育活动的实践告诉我们，要使活动取得成功，确定一个合适的目标十分重要。

既然开展活动，当然要取得成效，而且成效越多越好。同时，我们也要实事求是，这次活动为时一年，具体到一个单位也就三个月，不能要求一下子就把党内存在的所有矛盾和问题都解决了，很多矛盾和问题仍然要靠经常性工作来解决。这里面有一个伤其十指和断其一指的关系问题。基于这个考虑，中央反复研究，决定把这次教育实践活动的主要任务聚焦到作风建设上，集中解决形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风这“四风”问题。

为什么要聚焦到“四风”上呢？因为这“四风”是违背我们党的性质和宗旨的，是当前群众深恶痛绝、反映最强烈的问题，也是损害党群干群关系的重要根源。党内存在的其他问题都与这“四风”有关，或者说是这“四风”衍生出来的。“四风”问题解决好了，党内其他一些问题解决起来也就有了更好条件。党的十八大之后，中央政治局首先抓改进工作作风，也是这个考虑。我们要通过教育实践活动，巩固和扩大前一段作风建设的成果。

解决“四风”问题，要对准焦距、找准穴位、抓住要害，不能“走神”，不能“散光”。反对形式主义，要着重解决工作不实的问题，教育引导党员、干部改进学风文风会风，改进工作作风，在大是大非面前敢于担当、敢于坚持原则，真正把心思用在干事业上，把功夫下到察实情、出实招、办实事、求实效上。反对官僚主义，要着重解决在人民群众利益上不维护、不作为的问题，教育引导党员、干部深入实际、深入基层、深入群众，坚持民主集中制，虚心向群众学习，真心对群众负责，热心为群众服务，诚心接受群众监督，坚决整治消极应付、推诿扯皮、侵害群众利益的问题。反对享乐主义，要着重克服及时行乐思想和特权现象，教育引导党员、干部牢记“两个务必”，克己奉公，勤政廉政，保持昂扬向上、奋发有为的精神状态。反对奢靡之风，要着重狠刹挥霍享乐和骄奢淫逸的不良风气，教育引导党员、干部坚守节约光荣、浪费可耻的思想观念，做到艰苦朴素、精打细算，勤俭办一切事情。解决“四风”问题，要从实际出发，抓住主要矛盾，什么问题突出就着重解决什么问题，什么问题紧迫就抓紧解决什么问题，找准靶子，有的放矢，务求实效。

第二，认真贯彻总要求。延安整风时，毛泽东同志提出要集中整治主观主义、宗派主义、党八股，并说要做对于这些东西的肃清工作和打扫工作是不容易的，要重重地给患病者一个刺激，使患者为之一惊，出一身汗，然后好好叫他们治疗。这



次教育实践活动借鉴延安整风经验，明确提出“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”的总要求。这四句话、十二个字，概括起来就是要自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，说起来简洁明了，但真正做到就不那么容易了。

照镜子，主要是以党章为镜，对照党的纪律、群众期盼、先进典型，对照改进作风要求，在宗旨意识、工作作风、廉洁自律上摆问题、找差距、明方向。镜子可以照自己，也可以照他人，这次主要是照自己。现实生活中，有的同志总是自我感觉良好，懒得照镜子；有的同志明知自己有问题，怕照镜子；有的同志只愿看到自己光鲜的一面，习惯于化妆后才照镜子；还有的同志喜欢拿着镜子照别人，认为自己美得不得了，人家都是丑八怪。这几种现象都不符合共产党人的修养。党员、干部要敢照镜子、勤照镜子，特别是对缺点和错误要多往深处、细处照，使之纤毫毕现，这样才能找出差距、修身正己。

正衣冠，主要是在照镜子的基础上，按照为民务实清廉的要求，勇于正视缺点和不足，严明党的纪律特别是政治纪律，敢于触及思想、正视矛盾和问题，从自己做起，从现在改起，端正行为，自觉把党性修养正一正、把党员义务理一理、把党纪国法紧一紧，保持共产党人良好形象。正衣冠往往一天一次不够，需要“吾日三省吾身”。正视和解决自身存在的问题需要勇气，但这样做最主动。“祸患常积于忽微：而智勇多困于所溺。”养成勤正衣冠的习惯，能收到防微杜渐之效，能有效避免“积羽沉舟，群轻折轴”。

洗洗澡，主要是以整风的精神开展批评和自我批评，深入分析发生问题的原因，清洗思想和行为上的灰尘，既要解决实际问题，更要解决思想问题，保持共产党人政治本色。人每天都在接触灰尘，所以要经常洗澡，打点肥皂，用丝瓜瓤搓一搓，用水冲一冲，洗干净了，就神清气爽了。同样，我们的思想和行为也会沾上灰尘，也会受到政治微生物的侵袭，因此也需要“洗澡”，既去灰去泥、放松身心，又舒张毛孔、促进新陈代谢，做到干干净净做事、清清白白做人。有些人对自己思想和行为上的灰尘总想掩饰，不愿意“洗澡”。对这样的人，同志们、组织上要帮助他们“洗洗澡”。

治治病，主要是坚持惩前毖后、治病救人方针，区别情况、对症下药，对作风方面存在问题的党员、干部进行教育提醒，对问题严重的进行查处，对不正之风和

突出问题进行专项治理。人的身体有了毛病，就要看医生，就要打针吃药，重了还要动手术。人的思想和作风有了毛病，也必须抓紧治。如果讳疾忌医，就可能小病拖成大病，由病在表皮发展到病入膏肓，最终无药可治，正所谓“禁微则易，救末者难”。各级党组织要采取有力措施，帮助有问题的党员、干部找准“病症”，对症下药，该吃中药的吃中药，该吃西药的吃西药，或者中西医结合，该动手术的动手术，切实体现从严治党的要求。

第三，以整风精神开展批评和自我批评。批评和自我批评是我们党的优良传统，是增强党组织战斗力、维护党的团结统一的有效武器。为什么说要以整风精神来抓？因为党内脱离群众的种种问题特别是“四风”问题都是顽症，要真正解决问题，就要有抛开面子、揭短亮丑的勇气，有动真碰硬、敢于交锋的精神，有深挖根源、触动灵魂的态度。现在，批评和自我批评这个“利器”在很多地方变成了“钝器”，锈迹斑斑，对问题触及不到、触及不深，就像鸡毛掸子打屁股不痛不痒，有的甚至把自我批评变成了自我表扬，相互批评变成了相互吹捧。这次教育实践活动，要在批评和自我批评上好好下一番功夫。

要开好民主生活会。各级党组织要教育党员干部坚持“团结—批评—团结”的公式，打消自我批评怕丢面子、批评上级怕穿小鞋、批评同级怕伤和气、批评下级怕丢选票等顾虑，既深刻剖析和检查自己，又开展诚恳的相互批评，触及思想和灵魂，既红红脸、出出汗，又明确整改方向。无论批评还是自我批评，都要实事求是、出于公心、与人为善，不搞“鸵鸟”政策，不马虎敷衍，不文过饰非，不发泄私愤。忠言逆耳，良药苦口。对批评意见，要本着有则改之、无则加勉的态度，决不能用“批评”抵制批评，搞无原则的纷争。

群众的眼睛是雪亮的。党员、干部身上的问题，群众看得最清楚、最有发言权。要坚持开门搞活动，一开始就扎下去听取群众意见和建议，每个环节都组织群众有序参与，让群众监督和评议，切忌“自说自话、自弹自唱”，不搞闭门修炼、体内循环。

第四，坚持领导带头。经常听到这样的议论，说一些问题长期得不到解决，表现在基层，根子在上层，上面害病、下面吃药。确实，脱离群众的种种问题，主要表现在领导机关、领导班子、领导干部中。这次活动要以县处级以上领导机关、领

导班子、领导干部为重点。常言道，先禁己身而后人，打铁还需自身硬。中央决定中央政治局先行开展这次活动，目的就是要起示范带动作用。县处级以上各级领导机关、领导班子、领导干部一定要当好表率。

各级领导干部既是活动的组织者、推进者、监督者，更是活动的参与者，要以普通党员身份把自己摆进去，力争认识高一层、学习深一步、实践先一着、剖析解决突出问题好一筹。

自我剖析准不准、深不深、严不严，是对领导干部能不能起好示范带动作用的重要检验。无私者无畏。各级领导干部要放下架子，虚心听取下级、基层和党员、群众的意见，以树立标杆、向我看齐的态度检查自己，认真查摆个人、领导班子、本地区本部门在作风方面存在的突出问题，深刻剖析问题症结和原因，把整改的方向和具体措施明确亮出来，切忌查摆问题见事不见人、对人不对己、避重而就轻。有了这样的底气和决心，批评和自我批评就能开展起来，解决突出问题就会有好效果，一级做给一级看就能落到实处。

第五，注重建立长效机制。保持党同人民群众的血肉联系是一个永恒课题，作风问题具有反复性和顽固性，不可能一蹴而就、毕其功于一役，更不能一阵风、刮一下就停，必须经常抓、长期抓。我们既要立足当前、切实解决群众反映强烈的突出问题，又要着眼长远、建立健全促进党员、干部坚持为民务实清廉的长效机制。

经过多年探索和实践，我们在贯彻群众路线、密切联系群众方面有了比较系统的制度规定，大多行之有效、群众认可，要继续坚持。中央对这次教育实践活动有一些新的要求，各地区各部门也会创造出一些新鲜经验，要把中央要求、实际需要、新鲜经验结合起来，制定新的制度，完善已有的制度，废止不适用的制度。不管建立和完善什么制度，都要本着于法周延、于事简便的原则，注重实体性规范和保障性规范的结合和配套，确保针对性、操作性、指导性强。

制度一经形成，就要严格遵守，坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外，坚决维护制度的严肃性和权威性，坚决纠正有令不行、有禁不止的各种行为，使制度真正成为党员、干部联系和服务群众的硬约束，使贯彻党的群众路线真正成为党员、干部的自觉行动。

三、加强对教育实践活动的领导。

这次教育实践活动时间紧、任务重、要求高。各级党委要增强责任感和紧迫感，把开展好教育实践活动作为一项重大政治任务抓紧抓好抓实。

第一，明确责任职责，主要领导亲自抓。各级党委(党组)是抓好本地区本部门本单位教育实践活动的责任主体，务必高度重视、认真负责，把活动摆上重要议事日程，精心组织，加强督导，不折不扣落实中央部署和要求。中央党的群众路线教育实践活动领导小组已经成立，各级党委(党组)也要抓紧成立领导机构，尽早开展工作。党委(党组)主要领导同志要承担起第一责任人的责任，特别是要深入一线、靠前指挥，吃透政策原则，把握进度节奏，解决关键问题。相关部门要明确责任、密切配合，形成良好的组织指导格局，促使活动善始善终、取得实际成效。

第二，深入调查研究，制定切实可行的实施方案。这次教育实践活动涉及面广、政策性强。各级党委(党组)要深入基层、深入群众，广泛听取意见，查明情况，摸清底数，抓紧制定实施方案。要针对机关、企事业单位和基层的不同情况，找准各自需要解决的突出问题，提出适合各自特点的办法措施，不搞一刀切。要统筹安排每个批次、每个环节的工作重点和工作进度，使整个活动衔接紧凑、推进有序。

第三，加强具体指导，确保正确方向。这次教育实践活动是全党的活动，地区之间、领导机关和基层之间、不同类型党组织和党员之间面临的情况和需要解决的问题有所不同，必须加强分类指导和督导。分类指导要体现在方案制定上，更要体现在活动进程中，总的原则是在遵循基本方法步骤、完成规定动作的同时，鼓励探索创造、做一些自选动作，对领导机关、领导干部要标准更高一些、要求更严一些。指导力量要沉下去面对面开展工作，不能笼而统之发号施令。要把督导工作贯穿活动全过程，及时发现和解决苗头性、倾向性、潜在性问题，推动面上工作健康发展。

第四，坚持统筹兼顾，做到两手抓、两促进。教育实践活动的根本目的，是为全面贯彻落实党的十八大精神、推进经济社会发展提供保障。各地区各部门各单位要把开展活动同做好当前改革发展稳定各项工作紧密结合起来，同完成本地区本部门本单位各项任务紧密结合起来，摆布好时间和精力，使活动每个环节、每项措施都为中心工作服务，把党员、干部在活动中激发出来的工作热情和进取精神转化为做好工作的动力，用经济社会发展成效检验活动成效。

第五，加强宣传引导，营造良好舆论氛围。这次教育实践活动全党关心、社会

关注、群众期盼，抓好宣传舆论工作十分重要。要积极宣传中央的决策部署、宣传活动的重大意义、宣传活动的经验成效，引导广大干部群众把思想和行动统一到中央精神上来。要创新舆论引导方式方法，正面引导网上舆论。要重视典型宣传，既宣传正面典型、发挥示范作用，又注意剖析反面典型、开展警示教育。

同志们，这次教育实践活动意义重大、任务繁重。全党同志要积极参与到活动中来，以实际行动密切党群干群关系，取得群众满意的成效，使我们党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心，更好团结带领全国各族人民为实现党的十八大确定的目标任务而努力奋斗。

**以高度的政治责任感、良好的精神状态和扎实的工作作风，把教育实践活动组织好、开展好**

**(二〇一三年六月十八日)**

**刘云山**

这次党的群众路线教育实践活动工作会议，是深入贯彻党的十八大精神、坚持党要管党从严治党、加强党的自身建设的一次重要会议。今天上午，习近平同志发表重要讲话，对教育实践活动进行全面动员部署，为全党开展教育实践活动提供了重要遵循、指明了正确方向。这里，我就学习贯彻中央文件精神和习近平同志重要讲话精神，组织开展好教育实践活动，讲八点具体意见。

一、用习近平同志重要讲话统一思想，切实提高对教育实践活动重大意义和现实紧迫性的认识。

习近平同志的重要讲话从战略和全局高度深刻论述了教育实践活动的重大意义，精辟阐述了教育实践活动的指导思想、目标要求和重点任务，对加强组织领导提出了明确要求。讲话思想深刻、内涵丰富，贯穿着马克思主义的群众观，反映了我们党适应时代发展要求、保持先进性纯洁性的高度自觉，体现了党要管党、从严治党的坚定决心，具有很强的政治性、指导性、针对性，对于深入开展教育实践活动，有力促进党的作风建设，对于增强党的创造力凝聚力战斗力，更好地带领人民贯彻落实党的十八大精神、全面建成小康社会、推进社会主义现代化，具有重大而深远的意义。一定要认真学习，深刻领会“三个必然要求”的重要论述，准确把握教育实践活动的指导思想和目标要求，全面贯彻各项工作部署，把思想和行动统一到讲话

精神上来，统一到中央决策部署上来。

用讲话统一思想，就要深刻认识教育实践活动的全局性、战略性意义。习近平同志明确指出，群众路线是我们党的生命线和根本工作路线。党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民。失去了人民拥护和支持，党的事业和工作就无从谈起。以伟大工程支撑和推进伟大事业，是我们党的基本经验。党的十八大确定了“两个一百年”的奋斗目标，习近平同志提出实现中华民族伟大复兴的中国梦。实现这样的奋斗目标，关键取决于我们党、取决于我们党的力量。党的力量从哪里来，就是从植根群众、联系群众中来，从优良传统、优良作风中来。以为民务实清廉为主要内容、以贯彻落实中央八项规定精神为切入点、突出作风建设，开展教育实践活动，就是要充分发挥党密切联系群众的独特优势，把全党全国各族人民更好地凝聚起来，提振精气神、拧成一股劲，同心同德、攻坚克难，以作风建设的新成效汇聚起推动经济社会发展的强大力量。

用讲话统一思想，就要深刻认识教育实践活动的现实必要性、现实紧迫性。应当肯定，伴随着事业的发展，党的自身建设也取得很大成绩，党员、干部队伍的状况总体是好的。但也要看到，与形势任务要求不适应、不符合的问题十分突出，作风不正、不实、不廉的问题还很严重。党的十八大明确指出，党面临的“四大考验”是长期的、复杂的、严峻的，“四大危险”更加尖锐地摆在全党面前。习近平同志在讲话中深刻剖析了作风方面存在的突出问题，强调全党都要警醒起来，如果任由这些问题蔓延开来，后果不堪设想，强调要对作风之弊、行为之垢来一次大排查、大检修、大扫除。应当深刻认识到，党的作风建设始终是摆在我们面前的一项重大而紧迫的任务，看不到自身建设特别是作风建设方面存在的种种问题，是危险的。对存在的问题，是保持清醒、认真解决，还是听之任之、放任自流，直接关系到党的执政地位、执政基础。开展教育实践活动就是要坚持党要管党、从严治党，以思想作风建设促进党的各方面建设，净化党的肌体、净化党的队伍，始终保持党的先进性和纯洁性。

用讲话统一思想，就要有针对性地解决好模糊认识、思想障碍。从前一段调研情况看，对开展教育实践活动，全党关心，全社会关注，人民群众给予很高的期盼。但一些党员、干部也存在一些思想认识问题：有的对当前作风方面存在问题的严重

性认识不够，缺乏解决问题的紧迫性自觉性；有的对解决问题的信心不足，认为作风问题积习难改，存在畏难情绪；有的虽然看到中央八项规定发布后作风建设取得明显成效，但又心存疑虑，担心是“一阵风”；有的存在矛盾心理，不严格执行怕“撞到枪口上”，严格执行又怕得罪别人，上有政策、下有对策，搞变通；还有的担心影响工作，认为搞活动牵扯精力、增加负担，弄不好会顾此失彼。这些轻视的思想、观望的心理、敷衍的态度、担心的情绪，都需要引起我们的重视。对于开展教育实践活动，对于改进工作作风，中央态度是严肃的，决心是坚定的。应当相信，只要我们下决心、动真格，认认真真抓，就能抓出成效。一定要把思想认识统一到中央精神上来，切实增强贯彻群众路线、改进工作作风的自觉性坚定性，以强烈的责任感使命感抓好教育实践活动。

二、把学习教育、思想理论武装摆在第一位，引导党员、干部牢固树立宗旨意识、强化群众观点。

群众路线的贯彻、工作作风的转变，前提在于认识水平的提高，在于思想理论的自觉。开展教育实践活动第一位的任务是搞好学习教育，衡量教育实践活动成效的一个重要方面也要看党员、干部的思想认识是否得到提高。

在这次活动中，学习教育、思想理论武装的重点，就是树立宗旨意识、增强群众观点。习近平同志强调，开展教育实践活动，要切实加强马克思主义群众观点和党的群众路线教育，使全党同志牢记并恪守全心全意为人民服务的根本宗旨。为人民服务是我们共产党人的根本宗旨和价值追求，宗旨意识强、群众观点强，才会有为民务实清廉的自觉，才会有好的精神状态，也才会在关键时刻把个人的利害得失置之度外；否则，就会淡漠群众、忽视群众，各种不良作风就会滋长起来。宗旨意识、群众观点与良好作风，是“源”和“流”的关系。可以说，强化宗旨意识、增强群众观点，是树立良好党性党风的根本。开展学习教育，要紧紧围绕树立宗旨意识、群众观点来进行，深入学习党的十八大精神，学习中国特色社会主义理论体系，学习党的光辉历史和优良传统，开展马克思主义唯物史观和党的群众路线专题学习讨论。有关方面组织编辑的《论群众路线—重要论述摘编》、《党的群众路线教育实践活动学习文件选编》、《厉行节约、反对浪费—重要论述摘编》三本学习材料，选编了马克思、恩格斯、列宁和毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛同志关于群众路线的

重要论述，选编了习近平同志十八大以来关于加强党的建设特别是加强作风建设、贯彻党的群众路线的一系列重要讲话，选编了党和国家领导人在革命、建设和改革各个时期关于厉行节约、反对浪费的重要论述。这些重要论述是开展教育实践活动的有力思想武器，要作为学习教育的主要内容，组织广大党员、干部认真学习研读。通过深入学习讨论，引导党员、干部进一步提高思想认识，做到在任何时候任何情况下，与人民同呼吸共命运的立场不能变，全心全意为人民服务的宗旨不能忘，群众是真正英雄的历史唯物主义观点不能丢，始终坚持立党为公、执政为民。

学习教育、思想理论武装，重在联系思想实际、改造主观世界。分析我们党自身建设中的种种问题，分析作风方面存在的不良现象，究其根源，还是一些党员、干部在思想上背离了党的性质、宗旨，没有摆正同人民群众的关系，淡化了党同人民群众的联系。要始终牢记我们党来自人民、植根人民，事业是靠人民支撑的，一切都是人民赋予的，离开了群众、离开了百姓，就一无所有、一事无成。要牢固树立正确的世界观、人生观、价值观，始终坚持人民是创造历史的真正英雄，始终坚持以人为本、人民至上，始终坚持立党为公、执政为民，用远大的理想激励自己前进，用坚定的信念为人生导航。要通过学习教育，引导广大党员、干部坚持用马克思主义的立场观点方法看待和处理问题，使中国特色社会主义的共同理想更加坚定，使全心全意为人民服务的宗旨意识更加牢固。

三、把“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”的总要求贯穿始终，坚持以整风精神搞好教育实践活动。

这次教育实践活动的总要求，就是“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”。习近平同志的重要讲话对这四句话、十二个字的总要求作了系统详尽、鞭辟入里的阐述。这个总要求简洁明了、内涵丰富，四个方面是一个相互联系、有机统一的整体，是开展活动必须把握好的重要遵循。总要求强调的是直面问题的勇气、真转真改的态度，是对各级党组织和全体党员、干部提出来的，必须贯穿到教育实践活动的全过程、各环节，并随着活动的深入而不断深化。

贯彻总要求，关键是把握精神实质，以整风精神开展教育实践活动。“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”，就是要摆问题、找差距、明方向，就是要抛开面子、动真碰硬、触动灵魂，就是要自我净化、自我完善、自我革新、自我提高。以整风精



神解决党内存在的突出问题，是贯彻好这个总要求的重要保障。只有贯彻整风精神，才能祛歪风、压邪气，倡新风、树正气。要对作风方面存在问题的党员、干部进行教育提醒，对问题严重的进行认真查处，对与民争利、损害群众利益的不正之风和突出问题进行专项治理。批评和自我批评是自我教育的重要方法，也是帮助同志的重要方法。近年来，在我们的党员、干部中，批评和自我批评开展不起来，有的把“批评和自我批评”变成了“表扬和自我表扬”，有的貌似批评实则表扬，这导致了党内生活庸俗化，好人主义盛行，影响了党的战斗力。这次教育实践活动，一定要在批评和自我批评上好好下一番功夫。要敢于拿起批评和自我批评的武器，开展积极健康的思想斗争，真正红红脸、出出汗，使批评和自我批评成为加强党的自身建设的锐利武器。

贯彻总要求，必须坚持开门搞活动，让群众来参与、来监督、来评判。干部作风怎么样，存在哪些问题，群众看得最清楚，也最有发言权。要坚持开门搞活动，一开始就扎下去听取群众意见和建议，每个环节都组织群众有序参与，让群众监督和评议，切忌“自说自话、自弹自唱”，不搞闭门修炼、体内循环。要通过各种形式听真话、听实话，正确对待、虚心接受群众的意见和批评，有则改之、无则加勉。要自觉接受群众监督，无论是查摆问题、剖析问题还是解决问题，都要让群众把脉、让群众监督，整改任务书和时间表要向群众公示，让群众知道。要注意听取群众评价，适时组织党员群众对领导班子和党员领导干部解决问题、改进作风的情况进行民主评议，多数群众不满意的，要及时进行补课、返工，确保教育实践活动取得让群众看得见、让群众真满意的效果。

四、紧密联系各地区各部门各单位实际，着力在解决作风方面存在的突出问题上下功夫。

联系实际才能取得实效，解决问题才能达到目的。社会各方面对教育实践活动寄予厚望，就是期望我们在解决党性党风问题上取得突破。不解决问题就等于走过场，就等于劳民伤财，不仅于事无补，还可能适得其反，使群众失去信心。开展教育实践活动，一定要抓住关键、找准要害，把查找问题、剖析问题、解决问题作为出发点、落脚点。中央明确提出，这次教育实践活动要着力解决“四风”问题，即坚决反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风。作风问题涉及面很宽很广，如

果泛泛地搞，调不好焦距、找不到焦点，就会“走神”，就会“散光”，效果也会大打折扣。“四风”问题看得见、摸得着，是当前作风建设中最具普遍性的问题，是人民群众深恶痛绝、反映强烈的问题，是迫在眉睫、非解决不可的问题，也是损害党群干群关系的重要根源。抓住了“四风”问题，就能找准穴位、抓住要害，有的放矢、对症下药；解决好“四风”问题，就能使我们党的作风有一个大的改观，使我们党的凝聚力、战斗力有一个大的提升。

“四风”问题是一个普遍的现象，但在各地区各部门各单位的表现形式不尽相同。参加教育实践活动的，第一批为省部级领导机关和副省级城市机关及其直属单位，中管金融企业、中管企业、中管高等学校；第二批为省以下各级机关及其直属单位和基层组织。每个地区、部门、单位对存在的“四风”问题，都要结合各自实际，以敢于揭短亮丑的勇气和态度认真查找。自己找不准、找不透的，就请别人帮助找、请群众帮助找，把存在的问题一一梳理出来，深入细致、不留情面，防止只重表象不重实质，决不能“一俊遮百丑”，也不能手电筒只照别人不照自己。

发现问题是前提，解决问题是关键。敢不敢于、善不善于解决问题，是对党性和能力的考验。要抓住主要矛盾，着重解决工作不实的问题，着重解决在人民群众利益问题上不维护、不作为的问题，着重克服及时行乐思想和特权现象，着重狠刹挥霍享乐和骄奢淫逸的不良风气。要从现在做起、从我做起、从领导带头做起，说到做到、马上就改，小有小改、大有大改。凡是能够及早解决的就尽快解决，凡是能够自身解决的就不要上交问题，即使是一时难以解决的也要抓紧创造条件积极解决，不等待观望、不敷衍塞责，不留尾巴、不踢皮球。

五、紧紧抓住三个重要环节，确保教育实践活动扎实推进、不走过场。

这次教育实践活动，在方法步骤方面提出了三个环节：一是学习教育、听取意见，二是查摆问题、开展批评，三是整改落实、建章立制，这三个环节是相互联系、相互促进的有机整体。学习教育、听取意见是基础，这个环节搞好了，才能掌握思想武器、掌握改进提高的参照坐标；查摆问题、开展批评是关键，问题找准了、批评搞好了，就有了方向、有了目标；整改落实、建章立制是根本，教育实践活动的最终目的就是有所改进、真正提高，把成果巩固下来、坚持下去。这次教育实践活动不分阶段、不搞转段，是一个创新，目的就是要把三个环节的要求贯通起来、衔接

起来，贯穿于教育实践活动全过程。

确保教育实践活动每一个环节都能够扎实推进，必须充分调动党员、干部的积极性主动性。外因是条件，内因起决定作用。要结合各级党组织特点，结合党员、干部实际，充分发挥各级党组织的主体作用，增强每个党员、干部的主人翁意识，立足于自己教育自己、自己解决问题。领导干部既是教育实践活动的组织者、推进者、监督者，更是活动的参与者，在党性党风锤炼中起着重要的示范引领作用。领导有决心、大家才会有信心，领导干部作了榜样、普通党员才会自觉跟上。落实好教育实践活动的任务、树立优良作风，必须坚持领导带头，从领导机关、领导班子、领导干部做起，坚持上级带下级、主要领导带班子成员、领导干部带一般干部，形成一级抓一级、层层抓落实的工作格局。每个领导干部都要以普通党员的身份把自己摆进去，高标准、严要求，要求别人做到的自己首先做到，要求别人不做的自己坚决不做，真正做到认识高一层、学习深一步、实践先一着、剖析解决突出问题好一筹。

开好专题民主生活会，是教育实践活动的一个重要内容。应当说，民主生活会是党内生活的重要形式，各级党组织也经常开，但总的来讲，质量参差不齐，党内有很多反映。这次教育实践活动，要围绕为民务实清廉，围绕解决“四风”问题，组织召开一次高质量的专题民主生活会。什么是高质量？我感到，就是要严肃认真、实事求是、民主团结。严肃认真，就是态度端正，认真听取群众意见，认真开展交流谈心，认真进行自我剖析，程序要严格，环节不能少，步骤不能省。实事求是，就是坚持讲真话讲实话，有一说一、有二说二，相互提醒、相互警醒，是什么问题就摆什么问题，有什么问题就提什么问题，不避重就轻，不回避矛盾，触及思想深处、触及问题实质。民主团结，就是坚持党内人人平等，坦诚相见、推心置腹，历史地、客观地讲问题，出于公心、与人为善，不马虎敷衍、不文过饰非、不发泄私愤、不搞无原则的纷争，真正达到“团结—批评—团结”的目的。

六、着力形成实践成果、制度成果、理论成果，确保改进作风、联系群众的常态化长效化。

中央明确提出了这次教育实践活动的目标要求，强调提高思想认识，强调着力解决突出问题，强调建章立制。这些目标要求概括起来就是要努力取得实践成果、

制度成果、理论成果，把作风建设提高到一个新水平。

实践成果，包括思想认识的提高、群众观点的强化、党群干群关系的改善、为民务实清廉形象的树立等多个方面，集中起来说，就是要落实到解决作风方面突出问题的成效上，落实到做好群众工作能力的提升上。解决作风问题的成效，就是看各种突出问题解决的进展如何，比如在解决知行不一、不求实效、文山会海、弄虚作假上有没有取得突破，在解决脱离群众、高高在上、唯我独尊、自我膨胀上有没有取得突破，在解决精神懈怠、不思进取、追名逐利、贪图享受上有没有取得突破，在解决铺张浪费、节庆泛滥、生活奢华、骄奢淫逸以及以权谋私、腐化堕落上有没有取得突破，等等。提高做好群众工作能力的成效，就是要解决一些党员、干部不愿做、不敢做、不会做群众工作的问题，深入研究把握新形势下群众工作的特点和规律，掌握运用群众工作的方法和手段，拓宽做好群众工作的渠道和途径。要引导党员、干部特别是各级领导干部不断提高调查研究、掌握实情的能力，提高科学决策、民主决策的能力，提高解决问题、化解矛盾的能力，提高宣传群众、组织群众的能力，以共产党人应有的作风和过硬的本领，多为群众办实事、做好事，赢得群众的信任和支持。

制度机制最可靠最有效，取得制度成果十分重要。要看到，作风问题具有反复性、顽固性，抓一抓就好些，松一松就反弹，在抓思想教育的同时必须注重制度建设。只有建立好的制度机制，才能持续发挥激励、约束作用，让好的作风得到弘扬、让不良作风受到遏制，也才能避免改作风“一阵风”。要注意把中央要求、实际需要和新鲜经验结合起来，制定新的制度，完善已有的制度，废止不适用的制度。要边实践、边总结，本着于法周延、于事简便的原则，抓紧建立健全各种规章制度，针对薄弱环节，堵塞制度漏洞。要大力弘扬改革创新精神，深化各方面体制机制改革，加强对权力运行的制约和监督，突破利益固化的藩篱，把权力关进制度的笼子里，用好的体制机制管人、管事、管权，从源头上防止不正之风。

开展教育实践活动是新形势下党的建设的创新举措，必将形成一些管党治党的新认识、新经验、新做法，需要我们及时总结提炼，形成理论成果。要组织理论工作者和实际工作者，围绕教育实践活动的深入开展，从理论和实践的结合上，深入阐释教育实践活动的重大意义，深入分析新形势下贯彻群众路线遇到的新情况、新

问题，深入研究密切党群干群关系、巩固党执政的群众基础的途径和办法，推出一批有价值的研究成果，进一步丰富党的建设思想理论宝库。

七、强化督促检查、发挥督导组作用，确保教育实践活动各项任务的落实。

督促检查是推进工作落实的重要手段，也是以往开展集中教育活动的重要经验。这次教育实践活动有很多硬任务、硬要求，要真正落实好中央精神，攻克一些难关，解决一些难题，必须强化督促检查。没有严肃的督促检查，没有一定的约束和压力，就很容易浅尝辄止、打折走样。要在抓好活动安排部署的同时，切实加大督促检查力度，把督促检查贯穿到整个教育实践活动之中，推动各地区各部门各单位把中央要求不折不扣落到实处。

为示范带动和深入推进全党的教育实践活动，中央政治局将召开专门会议，这实际是一次专题民主生活会。同时，中央政治局常委同志将建立教育实践活动联系点。这是领导同志带头参加教育实践活动的一项重要内容，是领导同志亲自指导和督促教育实践活动的一项重要举措。中央党的群众路线教育实践活动领导小组办公室要配合中央办公厅加强对联系点工作的协调，安排好各项重点任务、重点工作，加强具体指导和督促检查，当好参谋助手。被确定为联系点的地区，更要坚持高标准、严要求，认真贯彻中央部署，精心谋划、精心组织，积

极探索教育实践活动的途径办法，以更有力的举措、更大的成效，为推进教育实践活动创造经验、提供示范。

派出督导组，是加强督促检查、加强工作指导的一个非常重要的步骤。经中央批准，对第一批开展教育实践活动的地区、部门和单位，中央党的群众路线教育实践活动领导小组将派出四十五个督导组，全程督导所负责地区、部门、单位的教育实践活动。按照政治过硬、原则性强、认真负责的标准和要求，已确定督导组组长和副组长，他们大多是经验丰富、阅历深厚的省部级领导干部。这次工作会议之后，要真抓好培训工作，使督导组成员深入领会中央精神和督导规则，明确工作遵循，明确督导任务。各督导组要紧紧依靠所督导地区、部门、单位的党委(党组)，切实履行好自身职责，做到尽职不越位、督导不包办。要把主要精力放在重点对象、重点要求、重点环节的督导上，督促各地区各部门各单位既把“规定动作”做到位，又把“自选动作”做扎实。对有不足之处的，要明确指出，帮助弥补；对问题较多、工

作不力的，要责其纠正、加大工作力度；对走过场的，要严肃批评，令其重新进行，充分发挥好督导组的监督、指导作用。各级党的群众路线教育实践活动领导小组也要成立督导组，按照上述要求精心选派督导组成员，抓好教育培训工作，全程督导下一级地区、部门和单位的教育实践活动。

八、加强组织领导、精心组织实施，确保教育实践活动扎实有序推进。

习近平同志强调，“各级党委要增强责任感和紧迫感，把开展好教育实践活动作为一项重大政治任务抓紧抓好抓实”，并从落实领导责任、加强工作指导等方面提出了明确要求。要认真贯彻落实，切实把教育实践活动摆上重要议事日程，高度重视、周密安排、狠抓落实。要坚持用好的作风组织开展教育实践活动，力戒形式主义，决不走过场，做到“不虚”；着力解决突出问题，做到“不空”；紧紧围绕为民务实清廉，做到“不偏”，确保教育实践活动沿着正确轨道健康深入推进。

中央党的群众路线教育实践活动领导小组已成立，在中央政治局常委会领导下开展工作。各级党委(党组)要按照中央要求，抓紧成立教育实践活动领导小组，抽调精干力量组成工作机构，具体负责本地区本部门本单位活动实施。党委(党组)主要领导同志要承担起第一责任人的责任，深入一线、靠前指挥，沉下去面对面地开展工作，及时发现和解决苗头性、倾向性问题。各级教育实践活动领导小组办公室要充分发挥工作枢纽作用，加强调查研究、提出工作建议，畅通信息渠道、搞好上传下达。各级组织部门、纪检监察部门、宣传部门等相关部门要在抓好自身教育实践活动的同时，充分发挥职能作用，齐抓共管、密切配合，切实履行好各自职责。

这次会议之后，第一批教育实践活动就要开始了。各级党委(党组)要在深入调查研究的基础上，抓紧制定完善实施方案，对每个批次要通盘考虑，对重点任务要周密安排。要坚持统筹兼顾，把开展活动同做好当前改革发展稳定各项工作紧密结合起来，同完成本地区本部门本单位各项任务紧密结合起来，做到两手抓、两促进。要坚持分类指导，区别不同情况，在遵循统一原则要求的基础上，对不同领域、不同层级的党员、干部提出差异化要求，不搞“一锅煮”、“一刀切”。正风肃纪、处理问题，要注意把握好政策界限。中央下发的文件已有原则性要求，随着活动深入推进还会陆续出台一些政策性指导意见。各地区各部门各单位要认真学习领会中央精神，准确把握和执行相关政策，确保教育实践活动健康有序进行。

要重视宣传舆论工作，充分运用各类媒体，大力宣传中央关于教育实践活动的重要精神和决策部署，宣传教育实践活动的工作进展和实际成效，宣传活动中的好经验、好做法，及时反映社会各界的积极反响。要发挥典型的示范作用，发现、挖掘一批叫得响、立得住、群众公认的为民务实清廉的先进典型，加大报道力度，用身边事教育身边人。同时，要抓住一些带有普遍性、群众反映强烈的反面典型，通过媒体曝光、以案说法、事件追踪评述等方式，发挥好舆论监督的警示作用。要丰富报道内容，创新宣传方式，正面引导网上舆论，实现传播效应的最大化，积聚推动教育实践活动的正能量。

搞好这次教育实践活动，责任重大、任务艰巨。让我们紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，以高度的政治责任感、良好的精神状态和扎实的工作作风，把教育实践活动组织好、开展好，为全面贯彻落实党的十八大精神、推进经济社会发展提供有力保障。

### 在全国组织工作会议上的讲话

(二〇一三年六月二十八日)

习近平

在即将迎来中国共产党成立九十二周年之际，全国组织工作会议召开了。借这个机会，我代表党中央，向全国各级党组织和广大共产党员，致以节日的问候！

关于今后五年组织工作的任务，刘云山同志要作全面部署。今天，我不面面俱到说了，想就组织工作中大家比较关心的几个问题讲点意见。

#### 一、着力培养选拔党和人民需要的好干部。

当前，全党全国各族人民正在为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦而团结奋斗。面对复杂多变的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，我们必须准备进行具有许多新的历史特点的伟大斗争。这是党的十八大报告中的一句话。“新的历史特点”这个概念，含义是很深刻的，是全面审视和判断国内国际两个大局发展大势得出的重要判断。

进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，实现党的十八大确定的各项目标任务，关键在党，关键在人。关键在党，就要确保党在发展中国特色社会主义历史进程中始终成为坚强领导核心。关键在人，就要建设一支宏大的高素质干部队伍。

我们党历来高度重视选贤任能，始终把选人用人作为关系党和人民事业的关键性、根本性问题来抓。治国之要，首在用人。也就是古人说的：“尚贤者，政之本也。”“为政之要，莫先于用人。”

近年来，各级党委和组织部门贯彻执行党的干部路线，选人用人主流是好的，但也存在这样那样的一些问题，如果不能很好解决，就会涣散党心、冷了人心。

现在，大家想得比较多、议得比较多的有三个问题：怎样是好干部？怎样成长为好干部？怎样把好干部用起来？正确回答和解决这三个问题，我们的干部工作就能做得更好。

第一个问题，怎样是好干部？这本来是一个十分清楚的问题，党章有明确要求。然而，由于受选人用人上的不正之风的影响，由于一些地方选出来的干部素质和能力明显不合格，甚至出了一些“带病提拔”、违规提拔的干部，致使不少同志对这个问题的认识模糊了。这也说明我们的组织工作还大有可改进之处，因为如果选来选去使大家对好干部的标准都弄不清了，那显然是选出来的一些人不仅没有起到标杆作用，反而起了反作用。这个问题要引起深思！

好干部的标准，大的方面说，就是德才兼备。同时，好干部的标准又是具体的、历史的。不同历史时期，对干部德才的具体要求有所不同。革命战争年代，对党忠诚、英勇善战、不怕牺牲的干部就是好干部。社会主义革命和建设时期，懂政治、懂业务、又红又专的干部就是好干部。改革开放初期，拥护党的十一届三中全会确定的路线方针政策，有知识、懂专业、锐意改革的干部就是好干部。现在，我们提出政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬、人民群众信得过等：具体要求，突出了好干部标准的时代内涵。

概括起来说，好干部要做到信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁。信念坚定，党的干部必须坚定共产主义远大理想，真诚信仰马克思主义，矢志不渝为中国特色社会主义而奋斗，坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求不动摇。为民服务，党的干部必须做人民公仆，忠诚于人民，以人民忧乐为忧乐，以人民甘苦为甘苦，全心全意为人民服务。勤政务实，党的干部必须勤勉敬业、求真务实、真抓实干、精益求精，创造出经得起实践、人民、历史检验的实绩。敢于担当，党的干部必须坚持原则、认真负责，面对大是大非敢于亮



剑，面对矛盾敢于迎难而上，面对危机敢于挺身而出，面对失误敢于承担责任，面对歪风邪气敢于坚决斗争。清正廉洁，党的干部必须敬畏权力、管好权力、慎用权力，守住自己的政治生命，保持拒腐蚀、永不沾的政治本色。这些说起来大家都明白，但要真正做到就不那么容易了。

这几条都很重要，一段时间以来，我在不同场合都强调了这些要求。这里，我想特别强调一下理想信念、敢于担当这两个问题，这是当前干部队伍中比较突出的问题。

理想信念坚定，是好干部第一位的标准，是不是好干部首先看这一条。如果理想信念不坚定，不相信马克思主义，不相信中国特色社会主义，政治上不合格，经不起风浪，这样的干部能耐再大也不是我们党需要的好干部。只有理想信念坚定，用坚定理想信念炼就了“金刚不坏之身”，干部才能在大是大非面前旗帜鲜明，在风浪考验面前无所畏惧，在各种诱惑面前立场坚定，在关键时刻靠得住、信得过、能放心。

理想信念就是人的志向。古人说：“志之所趋，无远勿届，穷山距海，不能限也。志之所向，无坚不入，锐兵精甲，不能御也。”意思是说，志存高远的人，再遥远的地方也能达到，再坚固的东西也能突破。在革命、建设、改革各个历史时期，有无数共产党员为了党和人民事业英勇牺牲了，支撑他们的就是“革命理想高于天”的精神力量。

应该充分肯定，我们大多数干部理想信念是坚定的，政治上是可靠的。同时，在我们的干部队伍中，也有的对共产主义心存怀疑，认为那是虚无缥缈、难以企及的幻想；有的不信马列信鬼神，从封建迷信中寻找精神寄托，热衷于算命看相、烧香拜佛，遇事“问计于神”；有的是非观念淡薄、原则性不强、正义感退化，糊里糊涂当官，浑浑噩噩过日子；有的甚至向往西方社会制度和价值观念，对社会主义前途命运丧失信心；有的在涉及党的领导和中国特色社会主义道路等原则性问题的政治挑衅面前态度暧昧、消极躲避、不敢亮剑，甚至故意模糊立场、耍滑头，等等。党的领导干部特别是高级干部，在大是大非面前没有态度，出了政治性事件、遇到敏感性问题没有立场、无动于衷，岂非咄咄怪事！

有人说要“爱惜羽毛”，也就是所谓“声誉”，那也要看看你爱惜的是哪家的“声誉”，

究竟是个人主义的、一些别有用心的人会喝彩的“声誉”，还是站在党和人民立场上的声誉？作为共产党人只能要后一种声誉。一心想着要前一种“声誉”，那将是十分危险的！

现在，形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风为什么盛行？为什么不断有人沦为腐败分子，走向犯罪的深渊？说到底，还是理想信念不坚定。我常说，理想信念是共产党人精神上的“钙”，理想信念坚定，骨头就硬；没有理想信念，或理想信念不坚定，精神上就会“缺钙”，就会得“软骨病”。

事实一再表明，理想信念动摇是最危险的动摇，理想信念滑坡是最危险的滑坡。我一直在想，如果哪天在我们眼前发生“颜色革命”那样的复杂局面，我们的干部是不是都能毅然决然站出来捍卫党的领导、捍卫社会主义制度？我相信，绝大多数党员、干部是能够做到的。

革命战争年代，检验一个干部理想信念坚定不坚定，就看他能不能为党和人民事业舍生忘死，能不能冲锋号一响立即冲上去，这样的检验很直接。和平建设时期，生死考验有，但毕竟不多，检验一个干部理想信念是否坚定确实比较难，X光、CT、核磁共振成像也没有办法。

当然，也不是不能检验。那就主要看干部是否能在重大政治考验面前有政治定力，是否能树立牢固的宗旨意识，是否能对工作极端负责，是否能做到吃苦在前、享受在后，是否能在急难险重任务面前勇挑重担，是否能经得起权力、金钱、美色的诱惑。这样的检验需要一个过程，不是一下子、经历一两件事、听几句口号就能解决的，要看长期表现，甚至看一辈子。

坚持原则、敢于担当是党的干部必须具备的基本素质。“为官避事平生耻。”担当大小，体现着干部的胸怀、勇气、格调，有多大担当才能干多大事业。

现在，一些干部中好人主义盛行，不敢批评、不愿批评，不敢负责、不愿负责的现象相当普遍。有的怕得罪人，怕丢选票，搞无原则的一团和气，信奉多栽花、少栽刺的庸俗哲学，各人自扫门前雪、不管他人瓦上霜，事不关己高高挂起，满足于做得过且过的太平官；有的身居其位不谋其政，遇到矛盾绕道走，遇到群众诉求躲着行，推诿扯皮、敷衍塞责，致使小事拖大、大事拖成大祸；有的为人圆滑世故，处事精明透顶，工作拈轻怕重，岗位挑肥拣瘦，遇事明哲保身，有功劳抢得快，出

了问题上推下卸。更可怕的是，这样的人有些还混得左右逢源甚至如鱼得水，付出的比别人少，得到的比别人多。这种不求有功、但求无过的“圆滑官”、“老好人”、“推拉门”、“墙头草”多了，党和人民事业还怎么向前发展啊？这些问题危害极大，必须下大气力解决。

说到底，无私才能无畏，无私才敢担当，心底无私天地宽。担当就是责任，好干部必须有责任重于泰山的意识，坚持党的原则第一、党的事业第一、人民利益第一，敢于旗帜鲜明，敢于较真碰硬，对工作任劳任怨、尽心竭力、善始善终、善作善成。“疾风识劲草，烈火见真金。”为了党和人民事业，我们的干部要敢想、敢做、敢当，做我们时代的劲草、真金。

当然，敢于担当，是为了党和人民事业，而不是个人风头主义，飞扬跋扈、唯我独尊并不是敢于担当。春秋时期宋国大夫正考父是几朝元老，但他对自己要求很严，他在家庙的鼎上铸下铭训：“一命而偻，再命而伛，三命而俯。循墙而走，亦莫余敢侮。馑于是，鬻于是，以糊余口。”意思是说，每逢有任命提拔时都越来越谨慎，一次提拔要低着头，再次提拔要曲背，三次提拔要弯腰，连走路都靠墙走。生活中只要有这只鼎煮粥糊口就可以了。我看了这个故事之后，很有感触。我们的干部都是党的干部，权力都是党和人民赋予的，更应该在工作中敢作敢为、锐意进取，在做人上谦虚谨慎、戒骄戒躁。

第二个问题，怎样成长为好干部？好干部不会自然而然产生。成长为一个好干部，一靠自身努力，二靠组织培养。从干部自身来讲，个人必须努力，这是干部成长的内因，也是决定性因素。

干部的党性修养、思想觉悟、道德水平不会随着党龄的增加而自然提高，也不会随着职务的升迁而自然提高，而需要终生努力。成为好干部，就要不断改造主观世界、加强党性修养、加强品格陶冶。要时刻用党章、用共产党员标准要求自己，要有“与人不求备，检身若不及”的精神，时刻自重自省自警自励，努力做到“心不动于微利之诱、目不眩于五色之惑”，老老实实做人，踏踏实实干事，清清白白为官。

学习是进步的阶梯。干部要勤于学、敏于思，认真学习马克思主义理论特别是中国特色社会主义理论体系，掌握贯穿其中的立场、观点、方法，提高战略思维、创新思维、辩证思维、底线思维能力，正确判断形势，始终保持政治上的清醒和坚

定。还要认真学习各方面知识，丰富知识储备，完善知识结构，打牢履职尽责的知识基础。

好干部除了要加强学习，还要加强实践。“耳闻之不如目见之，目见之不如足践之。”知识和经验犹如雄鹰之双翼，只有经风雨、见世面，才能飞得更高、飞得更远。越是条件艰苦、困难大、矛盾多的地方，越能锤炼人。干部要深入基层、深入实际、深入群众，在改革发展的主战场、维护稳定的第一线、服务群众的最前沿砥砺品质、提高本领。

好干部还要靠组织培养。形势越变化、党和人民事业越发展，越要重视干部培养。培养干部，要抓好党性教育这个核心，抓好道德建设这个基础，加强宗旨意识、公仆意识教育。要强化干部实践锻炼，积极为干部锻炼成长搭建平台。实践锻炼不是去“镀金”，更不是去走过场等着提拔，如果那样，必然会身子去了心没去，还是与群众格格不入，那就是弄虚作假了。要加强对干部经常性的管理监督，形成对干部的严格约束。没有监督的权力必然导致腐败，这是一条铁律。组织上培养干部不容易，要管理好、监督好，让他们始终有如履薄冰、如临深渊的警觉。对干部经常开展同志式的谈心谈话，既指出缺点不足，又给予鞭策鼓励，这是个好传统，要注意保持和发扬。

第三个问题，怎样把好干部用起来？好干部成长起来了，培养出来了，关键还是要用。不用，或者用不好，最终等于还是没有好干部。用一贤人则群贤毕至，见贤思齐就蔚然成风。选什么人就是风向标，就有什么样的干部作风，乃至就有什么样的党风。

必须看到，在有的地方和部门，正确用人导向并没有得到很好体现，一些德才平平、投机取巧的人屡屡得到提拔重用，一些踏实干事、不跑不要的干部却没有进步机会，干部群众对此意见很大。各级党委及组织部门要坚持党管干部原则，坚持正确用人导向，坚持德才兼备、以德为先，努力做到选贤任能、用当其时，知人善任、人尽其才，把好干部及时发现出来、合理使用起来。

用人得当，首先要知人。知人不深、识人不准，往往会出现用人不当、用人失误。“不知人之短，不知人之长，不知人长中之短，不知人短中之长，则不可以用人，不可以教人。”对干部的认识不能停留在感觉和印象上，必须健全考察机制和办法，

多渠道、多层次、多侧面深入了解。

要近距离接触干部，观察干部对重大问题的思考，看其见识见解；观察干部对群众的感情，看其品质情怀；观察干部对待名利的态度，看其境界格局；观察干部处理复杂问题的过程和结果，看其能力水平。考察识别干部，功夫要下在平时，并注意重要关头、关键时刻。“操千曲而后晓声，观千剑而后识器。”干部业绩在实践，干部声名在民间。要多到基层干部群众中、多在同乡语口碑中了解干部，既要在“大事”上看德，又要在“小节”中察德。

用人得当，就要坚持全面、历史、辩证看干部，注重一贯表现和全部工作。对那些勇担当、有本事、坚持原则、不怕得罪人、个性鲜明的干部，往往会出现认识不尽一致的情况，组织上一定要为他们说公道话。如何考准考实干部政绩，也是一个难点。要改进考核方法手段，既看发展又看基础，既看显绩又看潜绩，把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容，再也不能简单以国内生产总值增长率来论英雄了。一些干部惯于拍脑袋决策、拍胸脯蛮干，然后拍屁股走人，留下一屁股烂账，最后官照当照升，不负任何责任。这是不行的。我说过了，对这种问题要实行责任制，而且要终身追究。请中央组织部抓紧研究落实。

用人得当，就要科学合理使用干部，也就是说要用当其时、用其所长。现在，有的地方用干部，涉及具体人时，往往只看资历、看轮到谁了，论资排辈、平衡照顾，而不是看谁更优秀、更合适，用非所长，结果干部干得很吃力，问题堆了一大堆，工作也难以打开局面。用什么人、用在什么岗位，一定要从工作需要出发，以事择人，不能简单把职位作为奖励干部的手段。“骏马能历险，力田不如牛。坚车能载重，渡河不如舟。”我们要树立强烈的人才意识，寻觅人才求贤若渴，发现人才如获至宝，举荐人才不拘一格，使用人才各尽其能。只有这样，才能使大批好干部源源不断涌现出来，才能使大家的聪明才智充分释放出来。

有一种现象很值得注意，就是在一个地方、一个单位，一个干部好不好，群众有公论，实践有比较，领导心里也明白，但在具体用人时，结果却与事业需要和群众期盼大相径庭。这其中作祟的，是一些领导干部的私心杂念，是人们议论的“关系网”、“潜规则”。正是这些不健康的因素起作用，任人唯贤被丢在一边了，任人唯亲、任人唯利等问题发生了。干部群众对这些问题深恶痛绝。必须下决心加以整治，使

用人之风真正纯洁起来。

## 二、正确认识和处理干部制度改革中出现的新情况。

把好干部选用起来，需要科学有效的选人用人机制。多年来，我们在这方面进行了积极探索，形成了不少好制度好办法，但还不能很好适应新形势下选人用人需要。要紧密切合干部工作实际，认真总结，深入研究，不断改进，努力形成系统完备、科学规范、有效管用、简便易行的制度机制。要特别注意研究新情况新问题。我这里讲几个问题。

第一，关于民主推荐、民主测评。实行这个制度是扩：大干部工作民主的改革措施，目的是改变少数人说了算现象，起到了较好效果，但也出现了一些问题。一些地方和单位过度依赖票数、唯票取人，致使那些因拉票或当老好人而得票高的人得到提拔重用。更为严重的是，一些地方干部拉票或当老好人的不良风气愈演愈烈，拉票行为花样百出、屡禁不止，败坏了党风和社会风气。

选拔干部当然要广泛听取意见，但必须把加强党的领导和充分发扬民主结合起来，发挥党组织在干部选拔任用工作中的领导和把关作用。

在选人用人工作中，民主是手段而不是目的，并且只是把人选准用好的手段之一。干部工作中发扬民主，不是只有投票推荐一种方式，还有个别谈话、实地调查、广泛听取各方面意见等多种方式，还体现在酝酿动议、考察预告、沟通协商、讨论决定、任前公示等各个环节。考察干部究竟采用什么方法，要根据具体情况灵活运用。

选人用人是一项非常复杂的工作，推荐票只是一个方面，只能作为用人的重要参考，不能作为用人的唯一依据。党管干部嘛！都靠票来定，党管干部怎么落实啊？谁最了解干部的德才和实绩啊？那应该是领导班子、分管领导和组织部门，他们在推荐干部方面的权重应该适当加强。如果领导班子、分管领导和组织部门都说不出哪个干部强、哪个干部弱，那就是失职！其实，主要原因不是不了解干部，而是其他牵扯因素太多了！

要正确分析和对待票数。正常情况下，选人用人还是要从得票靠前的干部中去选，得不到大多数人拥护的人不能用，至于得票名次倒不一定要太在意。但是，如果得票情况与党组织平常掌握的干部德才和实绩情况相差悬殊，就一定要慎重对待，

是投票环节出现了不正常情况,还是组织上平时掌握的情况失真,要深入进行考察、甄别,作出正确判断。对到一个地方或单位工作不久、'工作单位接触外界面较窄、群众不太熟悉的干部,对敢于负责、敢抓敢管、得票可能不高的干部,符合条件的应该由党组织进行综合考虑。更重要的是,要分清选任干部和委任干部的区别,弄清选票在不同类型干部管理中的分量,避免一刀切。

扬汤止沸不如釜底抽薪,防止和惩处拉票行为,一方面要完善工作机制,另一方面要坚决制止简单以票取人的做法,确保民主推荐、民主测评风清气正。

第二,关于干部工作公开。干部工作公开,公开什么、在什么范围公开、用什么方式公开、公开到什么程度?需要认真研究、稳妥把握。不能把严肃的干部工作搞成“选秀”、“作秀”,把社会注意力过多吸引到干部选任上,助长干部队伍浮躁情绪。

实行竞争性选拔的初衷是扩大选人用人视野,也确实有一大批优秀干部在这种机制下脱颖而出。但是,有些地方和单位的考试侧重于知识而不是能力,而且笔试成绩作为第一道关卡,这就让那些善考不善干的人占了先,选拔出的人不少“高分低能”,也造就了一批不好好工作的“考试专业户”。有的岗位明明有合适人选,也要搞竞争性选拔,招进女婿气走儿。一些地方和单位甚至科级干部也动辄面向全国选拔,花的人力物力不成比例。这些年,竞争性选拔的岗位大多属于委任制范畴,委任制干部应该主要适用实绩晋升原则,可以增加一定的竞争性,但不能把竞争性选拔作为主要方式甚至唯一方式。公开选拔和竞争上岗的范围和规模要合理,不宜硬性规定竞争性选拔比例,更不能搞什么“凡提必竞”。只有在本地区本部门确实没有合适人选、特别是缺乏紧缺专业人才时,才适宜于公开选拔,并且应该尽量就近取才。

竞争性选拔的方式方法也要改进,引导干部在实干、实绩上竞争,而不是在考试、分数上竞争,不能搞“一考定音”。就是公选也要科学设置资格条件和考试方法,让干得好的才能考得好,考出干部真水平、真本事。

第三,关于培养选拔年轻干部。培养选拔年轻干部,事关党的事业薪火相传,事关国家长治久安。优化干部队伍年龄结构,并不意味着提拔任用每个干部都要是年轻的,也不是每个班子都要硬性配备年轻干部,更不是不同层级领导班子成员任职年龄层层递减。

一些地方和单位,为了达到领导班子年龄结构要求,降低选人用人标准,或者

拔苗助长。更有甚者，为了追求年轻化，一些地方搞领导班子年龄层层递减，到了乡镇，许多主要领导干部过了四十岁就感到提拔无望，干工作不那么认真负责了，或者干脆做一天和尚撞一天钟了，或者要求调到县城“养老”去了。四十多岁为什么就不能当乡镇主要领导干部了？五十多岁为什么就不能当县市区主要领导干部了？为什么不能让他们感到有干头、有奔头？没有道理嘛！德才表现好的、群众口碑好的还是应该用，不能简单以年龄划线，否则会造成多大的人才浪费啊！

大批优秀年轻干部走上各级领导岗位，增强了领导班子生机活力，表现也是好的。同时，我们工作中存在的问题也不少，社会上对一些地方选拔出来的年轻干部议论较多，对年轻干部工作也有不少意见。

究其原因，主要是：有的简单考虑班子年龄结构要求，不注意人选内在素质，忽视了必要的履职经历和岗位历练，把一些尚不成熟的干部放到领导岗位，甚至担任一把手。有的年轻干部没有把心思和精力放在工作上，功夫也没有下在练好内功上，热衷于经营人脉、编织关系网。有的地方的干部中，给地方和部门领导当过秘书的干部比例太大，你安排了，我也要安排，成了“利益均沾”。这怎么得了！中央对此有明确规定啊，为什么执行不了？！

加强和改进年轻干部工作，要下大气力抓好培养工作。年轻干部不经过千锤百炼、艰苦磨炼，很难在关键时刻经受住考验，这方面的教训是有的。一些地方对要培养的“苗子”百般呵护，为他们设好“台阶”、铺好“路子”，恰恰忽略了把他们放到艰苦岗位上去磨炼。现在形成了一种匪夷所思的怪圈，组织把谁放到艰苦岗位上、放到基层去锻炼，本人以及周围的人往往会认为是组织上不信任他了。这样的风气蔓延开来，我们培养年轻干部就会走弯路。一定要扭转过来。

天将降大任于斯人也，必先苦其心志，增益其所不能。对那些看得准、有潜力、有发展前途的年轻干部，要敢于给他们压担子，有计划安排他们去经受锻炼。这种锻炼不是做样子的，而应该是多岗位、长时间的，没有预设晋升路线图的，是要让年轻干部在实践中“大事难事看担当，逆境顺境看襟度”。要形成一种风气，年轻干部都争先恐后到艰苦岗位、到基层去，并以此为荣。

培养不等于照顾。干部成长是有规律的，年轻干部从参加工作到走向成熟，成长为党和国家的中高级领导干部，需要经过必要的台阶、递进式的历练和培养。我



们不能唯台阶论，但：必要的台阶也是要的，一步登天在现在这个时代是行不通的。许多同志有这样的体会，参加工作后，在普通岗位上经历一些难事、急事、大事、复杂的事，能够更加深刻地感受国情、社情、民情，也就是人们常说的“接地气”，正所谓“不登高山，不知天之高也；不临深溪，不知地之厚也。”早熟的果子长不大，拔苗助长易夭折。干部多“墩墩苗”没有什么坏处，把基础搞扎实了，后面的路才能走得更稳更远。不能今天一来，明天就想走；刚提拔，板凳还没有坐热，又想要升迁。这样的人靠得住吗？

当然，对年轻干部中确有真才实学、成熟较早的，也要敢于大胆破格使用，不能缩手缩脚。破格不能“出格”，不能借“破格提拔”之名行谋私之实。有的年轻干部“火箭式”起来，一查都与一些领导干部沾亲带故。瓜田李下还要讲究避嫌呢！有的人未成年就当上公务员了，而且领了多年薪水。干部群众没有意见才怪呢！干部队伍不是大车店，谁想来就来啊！这些问题一定要查处，对当事人必须作出严肃组织处理。

要加强和改进后备干部工作，着眼党和国家事业五到十年乃至更长远的发展，完善政策制度，拓宽来源、优化结构，改进入选产生方式。这是我们肩上的一个重大政治责任。要认真落实党政领导班子后备干部队伍建设规划，抓紧建立各级领导班子后备干部队伍，特别是要选好一把手后备人选，使班子形成合理的梯次配备。对后备干部要坚持组织掌握，实行动态管理、优胜劣汰，建立健全培养锻炼、适时使用、定期调整、有进有退的机制，保持一池活水。

### 三、组织工作要落实好党要管党、从严治党方针。

党要管党，才能管好党；从严治党，才能治好党。对我们这样一个拥有八千五百万党员、在一个十三亿人口大国长期执政的党，管党治党一刻不能松懈。如果管党不力、治党不严，人民群众反映强烈的党内突出问题得不到解决，那我们党迟早会失去执政资格，不可避免被历史淘汰。这决不是危言耸听。

组织工作必须认真贯彻党要管党、从严治党方针。当前，组织工作中存在一些亟待解决的矛盾和问题。比如，有的地方和单位对党员干部特别是领导干部疏于教育、疏于管理、疏于监督，一些党员、干部理想信念动摇、宗旨意识淡薄，形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风突出；一些基层党组织战斗堡垒作用不强，有的甚至软弱涣散；党员教育管理有待加强，部分党员先锋队意识淡化，组织纪律性

不强，发挥作用不明显，等等。

党要管党，首先是管好干部；从严治党，关键是从严治吏。要把从严管理干部贯彻落实到干部队伍建设全过程。要坚持从严教育、从严管理、从严监督，让每一个干部都深刻懂得，当干部就必须付出更多辛劳、接受更严格的约束。没有这样的思想准备和觉悟，就不要进入干部队伍。对干部身上出现的苗头性、倾向性问题，要及时“咬咬”耳朵、扯扯袖子，早提醒、早纠正，这是爱护干部，而不是苛求干部。不能睁一只眼闭一只眼，更不能哄着、护着，防止小毛病演化成大问题。

这些年，我们在干部管理上不可谓不重视，也出台了不少制度规定。为什么还存在那么多问题？我看，一个重要原因是讲“认真”不够。世界上怕就怕“认真”二字，共产党就最讲“认真”。要把“认真”作为干部管理工作的一条重要原则，强化干部讲规矩意识。有些干部连一些基本规矩都不讲，毫无制度意识、毫无敬畏之心，缺乏为官做人的起码底线，口无遮拦，随心所欲，什么话都敢说，什么事都敢干。要加强教育引导，认真查处违规违纪行为，使干部懂规矩、守规矩。

从严管理的要求能不能落到实处，领导机关和领导干部带头非常重要。领导机关和领导干部做出样子，下面就会跟着来、照着做。各级领导机关和领导干部，尤其是中央机关和中央国家机关、高级领导干部要强化带头意识，时时处处严要求、作表率。

党员是党的肌体的细胞。党的先进性和纯洁性要靠千千万万党员的先进性和纯洁性来体现，党的执政使命要靠千千万万党员卓有成效的工作来完成，党要管党、从严治党必须落实到党员队伍的管理中去。这些年来，党员数量增长很快。如何正确处理党员数量和质量的关系，优化结构，提高质量，是需要深入研究的一个课题。

马克思主义政党的力量和作用，既取决于党员数量，更取决于党员质量。对我们这样一个长期执政的党来说，数量应该没什么大问题，难的主要是提高质量。党组织要严格把关，把政治标准放在首位，确保政治合格。那些动机不纯、一心想借入党捞好处的人，不能吸收入党。要重视从青年工人、农民、知识分子中发展党员。要严格党员日常教育和管理，使广大党员平常时候看得出来、关键时刻站得出来、危急关头豁得出来，充分发挥先锋模范作用。要疏通党员队伍出口，对那些丧失党员条件的及时进行组织处置，对那些道德败坏、蜕化变质的坚决清除出党。

基础不牢，地动山摇。贯彻党要管党、从严治党方针，必须扎实做好抓基层、打基础的工作，使每个基层党组织都成为坚强战斗堡垒。党的十八大提出了加强基层服务型党组织建设的重大任务。当前和今后一个时期，要以此来指导党的基层组织建设。一些非公有制经济组织和社会组织党建工作还比较薄弱，一些地方城乡接合部、流动人口聚集地党的工作还需要加强。俗话说，麻绳最容易从细处断。越是情况复杂、基础薄弱的地方，越要健全党的组织、做好党的工作，确保全覆盖，固本强基，防止“木桶效应”。要建立严密的基层党组织工作制度，推动服务群众、做群众工作制度化、常态化、长效化，把基层党组织的工作重心转到服务发展、服务民生、服务群众、服务党员上来，使基层党组织领导方式、工作方式、活动方式更加符合服务群众的需要。

各级都要重视基层、关心基层、支持基层，加大投入力度，加强带头人队伍建设，确保基层党组织有资源、有能力为群众服务。广大基层干部任务重、压力大、待遇低、出路窄，要把热情关心和严格要求结合起来，对广大基层干部充分理解、充分信任，格外关心、格外爱护，多为他们办一些雪中送炭的事情。基层干部中有问题的有没有？肯定有，但不能因为出了一些事就把基层干部整体“污名化”了。有些人这样做是别有用心的，要提高政治警惕性。

严肃的党内生活，是解决党内自身问题的重要途径。现在，党内生活不经常、不认真、不严肃的问题比较普遍，本来很好的制度成了摆设。必须按照从严的要求，使之真正严格起来。严肃党内生活，最根本的是认真执行党的民主集中制，着力解决发扬民主不够、正确集中不够、开展批评不够、严肃纪律不够等问题。要健全和认真落实民主集中制的各项具体制度，促使全党同志按照民主集中制办事，促使各级领导干部特别是主要领导干部带头执行民主集中制。要发扬党内民主，营造民主讨论的良好氛围，鼓励讲真话、讲实话、讲心里话，允许不同意见碰撞和争论，同时善于进行正确集中，防止议而不决、决而不行。

要严格落实党内组织生活制度。革命战争年代以至上世纪五六十年代，这些制度执行起来是很严格的。像党小组生活会，从一般党员到党的领袖都参加，开展批评和自我批评，指名道姓讲问题、提意见、论危害。当前，党内积极的思想斗争讲得少了，批评和自我批评难以开展起来，民主生活会很多成了评功摆好会。在党的

群众路线教育实践活动中，要注意促进领导干部尤其是主要领导干部带头做到既诚恳进行批评和自我批评，又满腔热情欢迎批评包括尖锐批评。

目前，在贯彻执行民主集中制方面，既有发扬民主不够导致的主要领导独断专行的问题，也有正确集中不够造成的领导班子软弱无力的问题，相对来说，前者更为突出一些。执行民主集中制，一把手以身作则很关键。要把一把手带头执行民主集中制作为加强领导班子思想政治建设的重要内容，推动各级一把手自觉坚持集体领导，带头发扬党内民主，严格按程序办事、按规矩办事，坚决反对和防止个人或少数人专断。要严明党的组织纪律和政治纪律，教育引导党员、干部自觉维护中央权威，始终在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，维护党的团结统一。

#### 四、组织部门要切实改进作风。

当前，中央正在大力抓作风建设。组织部门作为管党治党的重要职能部门，必须带头改进作风，继承发扬组织部门优良传统和作风，树立和维护组织部门良好形象。只有带头把自身作风搞好了，管理才有底气，严格才能让人服气。

组织部门改进作风，最核心的是坚持公道正派。大家看组织部，主要看这一条。现在，选人用人上的不正之风仍然是干部群众最不满意的问题之一。原因固然是多方面的，但很重要的一点是公道正派上出了问题。不少同志反映，选人用人上只要坚持公道正派，其他都会变得简单起来，这是有一定道理的。如果公道正派上出了问题，再好的制度也难以落实，再好的干部也可能选不出来。公生明、廉生威啊！

要着眼于党的事业发展需要选人用人，公道对待干部，公平评价干部，公正使用干部，让好干部有全身谋事之心而无侧身谋人之虞，不能“以人划线”、“以地域划线”，搞亲亲疏疏、团团伙伙。要敢于坚持原则，有那么一种只问是非、不计得失的气节，不为人情关系所缚，不为歪风邪气所扰，不为个人得失所困，敢于为好干部说公道话，让好干部真正受尊重、受重用，让那些阿谀逢迎、弄虚作假、不干实事、会跑会要的干部真正没市场、受惩戒。

组工干部特别是组织部长要把公道正派作为立身之本，以实际行动让干部群众感受到组织上的公道、公平、公正。要严明组织人事纪律，对违反组织人事纪律的坚决不放过，对跑官要官、买官卖官的决不姑息，发现一起，查处一起。

党要管党，首先是党委要管、党委书记要管。党委书记要在其位、谋其政，履

行好第一责任人职责。要注重充分发挥党建工作领导小组的作用，统筹各方力量，加强调查研究，努力破解工作难题。各级党的工作部门要切实履行职责，按照分工狠抓各项工作落实，确保管党治党任务落到实处。

一些工作包括组织工作中的“老大难”问题之所以长期得不到有效解决，一个重要原因是情况还吃得不透，病根还找得不准，结果工作只能在原地打转转。要抓住影响和制约组织工作科学发展的突出问题，下大功夫研究，下大气力破解，推动组织工作在攻坚克难中创新发展。

在党的群众路线教育实践活动中，组织部门担负着抓好自身活动和参与组织指导整个活动的双重责任，要自觉走在活动前列，努力把各级组织部门建设成为讲政治、重公道、业务精、作风好的模范部门。这是我对大家的希望。

### **共同维护和发展开放型世界经济**

(二〇一三年九月五日)

习近平

尊敬的普京总统，

各位同事：

很高兴在美丽的圣彼得堡同大家见面，共同讨论促进世界经济增长和就业之策。首先，我谨对普京总统和俄罗斯政府为本次峰会所作的积极努力和周到安排，表示衷心的感谢！

当前，世界经济逐步走出低谷，形势继续朝好的方向发展。同时，国际金融危机负面影响依然存在，一些国家经济尚未摆脱衰退，全球经济复苏依然有很长的路要走。

形势决定任务，行动决定成效。为此，我们要放眼长远，努力塑造各国发展创新、增长联动、利益融合的世界经济，坚定维护和发展开放型世界经济。

一发展创新，是世界经济可持续增长的要求。单纯依靠刺激政策和政府对经济大规模直接干预的增长，只治标、不治本，而建立在大量资源消耗、环境污染基础上的增长则更难以持久。要提高经济增长质量和效益，避免单纯以国内生产总值增长率论英雄。各国要通过积极的结构性改革激发市场活力，增强经济竞争力。

一增长联动，是世界经济强劲增长的要求。一个强劲增长的世界经济来源于各

国共同增长。各国要树立命运共同体意识，真正认清“一荣俱荣、一损俱损”的连带效应，在竞争中合作，在合作中共赢。在追求本国利益时兼顾别国利益，在寻求自身发展时兼顾别国发展。不同国家相互帮助共同解决面临的突出问题，是世界经济发展的客观要求。让每个国家发展都能同其他国家增长形成联动效应，相互带来正面而非负面的外溢效应。

——利益融合，是世界经济平衡增长的需要。平衡增长不是转移增长的零和游戏，而是各国福祉共享的增长。各国要充分发挥比较优势，共同优化全球经济资源配置，完善全球产业布局，建设利益共享的全球价值链，培育普惠各方的全球大市场，实现互利共赢的发展。

塑造这样的世界经济，需要二十国集团各成员建设更加紧密的经济伙伴关系，肩负起应有的责任。

第一，采取负责任的宏观经济政策。各主要经济体要首先办好自己的事，确保自己的经济不出大的乱子。这是我们最起码的责任。我们要完善宏观经济政策协调机制，加强相：互沟通和协调。

宏观微观经济政策和社会政策是一个整体，各国要用社会政策托底经济政策，为宏观微观经济政策执行创造条件。二十国集团财长和就业部长会议决定加强经济政策和就业政策的协调，是个正确的路子，要坚定不移走下去。

在这方面，中国采取的经济政策既对中国经济负责，也对世界经济负责。中国经济基本面良好，今年上半年国内生产总值增长百分之七点六。中国也面临着地方政府债务、部分行业产能过剩等问题。这些问题处于可控范围之内，我们正在采取措施解决。

我们认识到，为了从根本上解决经济的长远发展问题，必须坚定推动结构性改革，宁可增长速度降下来一些。任何一项事业，都需要远近兼顾、深谋远虑，杀鸡取卵、竭泽而渔式的发展是不会长久的。

中国经济同世界经济高度融合。一个经济运行更稳定、增长质量更高、增长前景更可持续的中国，对世界经济发展是长期利好的。中国有条件有能力实现经济持续健康发展，为各国创造更广阔的市场和发展空间，为世界经济带来更多正面外溢效应。

第二，共同维护和发展开放型世界经济。“一花独放不是春，百花齐放春满园。”各国经济，相通则共进，相闭则各退。我们必须顺应时代潮流，反对各种形式的保护主义，统筹利用国际国内两个市场、两种资源。

我们要维护自由、开放、非歧视的多边贸易体制，不搞排他性贸易标准、规则、体系，避免造成全球市场分割和贸易体系分化。要探讨完善全球投资规则，引导全球发展资本合理流动，更加有效地配置发展资源。

第三，完善全球经济治理，使之更加公平公正。二十国集团是发达国家和发展中国家就国际经济事务进行充分协商的重要平台。我们要把二十国集团建设成稳定世界经济、构建国际金融安全网、改善全球经济治理的重要力量。

我们要继续改革国际金融机构，各有关国家要进一步抓紧落实好国际货币基金组织份额和治理改革方案。要制定反映各国经济总量在世界经济中权重的新份额公式。要继续加强国际金融市场监管，使金融体系真正依靠、服务、促进实体经济发展。要建设稳定、抗风险的国际货币体系，改革特别提款权货币篮子组成，加强国际和区域金融合作机制的联系，建立金融风险防火墙。

中国支持加强多边反避税合作，愿为健全国际税收治理机制尽一份力。

我想强调，为推动中国经济社会持续健康发展，中国将坚定不移推进改革。我们正在就全面深化改革进行总体研究，以统筹推进经济、政治、文化、社会、生态文明领域体制改革，进一步解放和发展社会生产力、解放和增加全社会创造活力。中国将加强市场体系建设，推进宏观调控、财税、金融、投资、行政管理等领域体制改革，更加充分地发挥市场在资源配置中的基础性作用。中国将努力深化利率和汇率市场化改革，增强人民币汇率弹性，逐步实现人民币资本项目可兑换。中国将坚持互利共赢的开放战略，深化投资、贸易体制改革，完善法律法规，为各国在华企业创造公平经营的法治环境，通过协商解决同相关国家的贸易争端。

各位同事！

只要我们携手努力，建设更紧密伙伴关系，二十国集团就会走得更稳、更好、更远，各国人民就会对世界经济更有信心、对未来生活更有信心。

谢谢大家。

## 国务院关于加快发展养老服务业的若干意见

(二〇一三年九月六日)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近年来，我国养老服务业快速发展，以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系初步建立，老年消费市场初步形成，老龄事业发展取得显著成就。但总体上看，养老服务和产品供给不足、市场发育不健全、城乡区域发展不平衡等问题还十分突出。当前，我国已经进入人口老龄化快速发展阶段，二〇一二年底我国六十周岁以上老年人口已达一亿九千四百万，二〇二〇年将达到二亿四千三百万，二〇二五年将突破三亿。积极应对人口老龄化，加快发展养老服务业，不断满足老年人持续增长的养老服务需求，是全面建成小康社会的一项紧迫任务，有利于保障老年人权益，共享改革发展成果，有利于拉动消费、扩大就业，有利于保障和改善民生，促进社会和谐，推进经济社会持续健康发展。为加快发展养老服务业，现提出以下意见：

一、总体要求。

(一)指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，从国情出发，把不断满足老年人日益增长的养老服务需求作为出发点和落脚点，充分发挥政府作用，通过简政放权，创新体制机制，激发社会活力，充分发挥社会力量的主体作用，健全养老服务体系，满足多样化养老服务需求，努力使养老服务业成为积极应对人口老龄化、保障和改善民生的重要举措，成为扩大内需、增加就业、促进服务业发展、推动经济转型升级的重要力量。

(二)基本原则。

深化体制改革。加快转变政府职能，减少行政干预，加大政策支持和引导力度，激发各类服务主体活力，创新服务供给方式，加强监督管理，提高服务质量和效率。

坚持保障基本。以政府为主导，发挥社会力量作用，着力保障特殊困难老年人的养老服务需求，确保人人享有基本养老服务。加大对基层和农村养老服务的投入，充分发挥社区基层组织和服务机构在居家养老服务中的重要作用。支持家庭、个人承担应尽责任。

注重统筹发展。统筹发展居家养老、机构养老和其他多种形式的养老，实行普



遍性服务和个性化服务相结合。统筹城市和农村养老资源，促进基本养老服务均衡发展。统筹利用各种资源，促进养老服务与医疗、家政、保险、教育、健身、旅游等相关领域的互动发展。

完善市场机制。充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，逐步使社会力量成为发展养老服务业的主体，营造：平等参与、公平竞争的市场环境，大力发展养老服务业，提供：方便可及、价格合理的各类养老服务和产品，满足养老服务多样化、多层次需求。

(三)发展目标。到二〇二〇年，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。养老服务产品更加丰富，市场机制不断完善，养老服务业持续健康发展。

—服务体系更加健全。生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等养老服务覆盖所有居家老年人。符合标准的日间照料中心、老年人活动中心等服务设施覆盖所有城市社区，百分之九十以上的乡镇和百分之六十以上的农村社区建立包括养老服务在内的社区综合服务设施和站点。全国社会养老床位数达到每千名老年人三十五至四十张，服务能力大幅增强。

—产业规模显著扩大。以老年生活照料、老年产品用品、老年健康服务、老年体育健身、老年文化娱乐、老年金融服务、老年旅游等为主的养老服务业全面发展，养老服务业增加值在服务业中的比重显著提升，全国机构养老、居家社区生活照料和护理等服务提供一千万个以上就业岗位。涌现一批带动力强的龙头企业和大批富有创新活力的中小企业，形成一批养老服务产业集群，培育一批知名品牌。

—发展环境更加优化。养老服务业政策法规体系建立健全，行业标准科学规范，监管机制更加完善，服务质量明显提高。全社会积极应对人口老龄化意识显著增强，支持和参与养老服务的氛围更加浓厚，养老志愿服务广泛开展，敬老、养老、助老的优良传统得到进一步弘扬。

## 二、主要任务。

### (一)统筹规划发展城市养老服务设施。

加强社区服务设施建设。各地在制定城市总体规划、控制性详细规划时，必须按照人均用地不少于零点一平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。凡新

建城区和新建居住(小)区，要按标准要求配套建设养老服务设施，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用；凡老城区和已建成居住(小)区无养老服务设施或现有设施没有达到规划和建设指标要求的，要限期通过购置、置换、租赁等方式开辟养老服务设施，不得挪作他用。

综合发挥多种设施作用。各地要发挥社区公共服务设施的养老服务功能，加强社区养老服务设施与社区服务中心(服务站)及社区卫生、文化、体育等设施的功能衔接，提高使用率，发挥综合效益。要支持和引导各类社会主体参与社区综合服务设施建设、运营和管理，提供养老服务。各类具有为老年人服务功能的设施都要向老年人开放。

实施社区无障碍环境改造。各地区要按照无障碍设施工程建设相关标准和规范，推动和扶持老年人家庭无障碍设施的改造，加快推进坡道、电梯等与老年人日常生活密切相关的公共设施改造。

## (二)大力发展居家养老服务网络。

发展居家养老便捷服务。地方政府要支持建立以企业和机构为主体、社区为纽带、满足老年人各种服务需求的居家养老服务网络。要通过制定扶持政策措施，积极培育居家养老服务企业和机构，上门为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务；大力发展家政服务，为居家老年人提供规范化、个性化服务。要支持社区建立健全居家养老服务网点，引入社会组织和家政、物业等企业，兴办或运营老年送餐、社区日间照料、老年活动中心等形式多样的养老服务项目。

发展老年人文体娱乐服务。地方政府要支持社区利用社区公共服务设施和社会场所组织开展适合老年人的群众性文化体育娱乐活动，并发挥群众组织和个人积极性。鼓励专业养老机构利用自身资源优势，培训和指导社区养老服务组织和人员。

发展居家网络信息服务。地方政府要支持企业和机构运用互联网、物联网等技术手段创新居家养老服务模式，发展老年电子商务，建设居家服务网络平台，提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费等适合老年人的服务项目。

## (三)大力加强养老机构建设。

支持社会力量举办养老机构。各地要根据城乡规划布局要求，统筹考虑建设各类养老机构。在资本金、场地、人员等方面，进一步降低社会力量举办养老机构的

门槛，简化手续、规范程序、公开信息，行政许可和登记机关要核定其经营和经营范围，为社会力量举办养老机构提供便捷服务。鼓励境外资本投资养老服务业。鼓励个人举办家庭化、小型化的养老机构，社会力量举办规模化、连锁化的养老机构。鼓励民间资本对企业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行整合和改造，用于养老服务。

办好公办保障性养老机构。各地公办养老机构要充分发挥托底作用，重点为“三无”(无劳动能力，无生活来源，无赡养人和扶养人、或者其赡养人和扶养人确无赡养和扶养能力)老人、低收入老人、经济困难的失能半失能老人提供无偿或低收费的供养、护理服务。政府举办的养老机构要实用适用，避免铺张豪华。

开展公办养老机构改制试点。有条件的地方可以积极稳妥地把专门面向社会提供经营性服务的公办养老机构转制成为企业，完善法人治理结构。政府投资兴办的养老床位应逐步通过公建民营等方式管理运营，积极鼓励民间资本通过委托管理等方式，运营公有产权的养老服务设施。要开展服务项目和设施安全标准化建设，不断提高服务水平。

#### (四)切实加强农村养老服务。

健全服务网络。要完善农村养老服务托底的措施，将所有农村“三无”老人全部纳入五保供养范围，适时提高五保供养标准，健全农村五保供养机构功能，使农村五保老人老有所养。在满足农村五保对象集中供养需求的前提下，支持乡镇五保供养机构改善设施条件并向社会开放，提高运营效益，增强护理功能，使之成为区域性养老服务中心。依托行政村、较大自然村，充分利用农家大院等，建设日间照料中心、托老所、老年活动室等互助性养老服务设施。农村党建活动室、卫生室、农家书屋、学校等要支持农村养老服务工作，组织与老年人相关的活动。充分发挥村民自治功能和老年协会作用，督促家庭成员承担赡养责任，组织开展邻里互助、志愿服务，解决周围老年人实际生活困难。

拓宽资金渠道。各地要进一步落实《中华人民共和国老年人权益保障法》有关农村可以将未承包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等作为养老基地，收益供老年人养老的要求。鼓励城市资金、资产和资源投向农村养老服务。各级政府用于养老服务的财政性资金应重点向农村倾斜。

建立协作机制。城市公办养老机构要与农村五保供养机构等建立长期稳定的对口支援和合作机制，采取人员培训、技术指导、设备支援等方式，帮助其提高服务能力。建立跨地区养老服务协作机制，鼓励发达地区支援欠发达地区。

#### (五)繁荣养老服务消费市场。

拓展养老服务内容。各地要积极发展养老服务业，引导养老服务企业和机构优先满足老年人基本服务需求，鼓励和引导相关行业积极拓展适合老年人特点的文化娱乐、体育健身、休闲旅游、健康服务、精神慰藉、法律服务等服务，加强残障老年人专业化服务。

开发老年产品用品。相关部门要围绕适合老年人的衣、食、住、行、医、文化娱乐等需要，支持企业积极开发安全有效的康复辅具、食品药品、服装服饰等老年用品用具和服务产品，引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜；开发老年住宅、老年公寓等老年生活设施，提高老年人生活质量。引导和规范商业银行、保险公司、证券公司等金融机构开发适合老年人的理财、信贷、保险等产品。

培育养老产业集群。各地和相关行业部门要加强规划引导，在制定相关产业发展规划中，要鼓励发展养老服务中小企业，扶持发展龙头企业，实施品牌战略，提高创新能力，形成一批产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的产业集群。健全市场规范和行业标准，确保养老服务和产品质量，营造安全、便利、诚信的消费环境。

#### (六)积极推进医疗卫生与养老服务相结合。

推动医养融合发展。各地要促进医疗卫生资源进入养老机构、社区和居民家庭。卫生管理部门要支持有条件的养老机构设置医疗机构。医疗机构要积极支持和发展养老服务，有条件的二级以上综合医院应当开设老年病科，增加老年病床数量，做好老年慢病防治和康复护理。要探索医疗机构与养老机构合作新模式，医疗机构、社区卫生服务机构应当为老年人建立健康档案，建立社区医院与老年人家庭医疗契约服务关系，开展上门诊视、健康查体、保健咨询等服务，加快推进面向养老机构的远程医疗服务试点。医疗机构应当为老年人就医提供优先优惠服务。

健全医疗保险机制。对于养老机构内设的医疗机构，符合城镇职工(居民)基本医疗保险和新型农村合作医疗定点条件的，可申请纳入定点范围，入住的参保老年人

按规定享受相应待遇。完善医保报销制度，切实解决老年人异地就医结算问题。鼓励老年人投保健康保险、长期护理保险、意外伤害保险等人身保险产品，鼓励和引导商业保险公司开展相关业务。

### 三、政策措施。

(一)完善投融资政策。要通过完善扶持政策，吸引更多民间资本，培育和扶持养老服务机构和企业的发展。各级政府要加大投入，安排财政性资金支持养老服务体系的建设。金融机构要加快金融产品和服务方式创新，拓宽信贷抵押担保物范围，积极支持养老服务业的信贷需求。积极利用财政贴息、小额贷款等方式，加大对养老服务业的有效信贷投入。加强养老服务机构信用体系建设，增强对信贷资金和民间资本的吸引力。逐步放宽限制，鼓励和支持保险资金投资养老服务领域。开展老年人住房反向抵押养老保险试点。鼓励养老机构投保责任保险，保险公司承保责任保险。地方政府发行债券应统筹考虑养老服务需求，积极支持养老服务设施建设及无障碍改造。

(二)完善土地供应政策。各地要将各类养老服务设施建设用地纳入城镇土地利用总体规划和年度用地计划，合理安排用地需求，可将闲置的公益性用地调整为养老服务用地。民间资本举办的非营利性养老机构与政府举办的养老机构享有相同的土地使用政策，可以依法使用国有划拨土地或者农民集体所有的土地。对营利性养老机构建设用地，按照国家对经营性用地依法办理有偿用地手续的规定，优先保障供应，并制定支持发展养老服务业的土地政策。严禁养老设施建设用地改变用途、容积率等土地使用条件搞房地产开发。

(三)完善税费优惠政策。落实好国家现行支持养老服务业的税收优惠政策，对养老机构提供的养护服务免征营业税，对非营利性养老机构自用房产、土地免征房产税、城镇土地使用税，对符合条件的非营利性养老机构按规定免征企业所得税。对企事业单位、社会团体和个人向非营利性养老机构的捐赠，符合相关规定的，准予在计算其应纳税所得额时按税法规定比例扣除。各地对非营利性养老机构建设要免征有关行政事业性收费，对营利性养老机构建设要减半征收有关行政事业性收费，对养老机构提供养老服务也要适当减免行政事业性收费，养老机构用电、用水、用气、用热按居民生活类价格执行。境内外资本举办养老机构享有同等的税收等优惠

政策。制定和完善支持民间资本投资养老服务业的税收优惠政策。

(四)完善补贴支持政策。各地要加快建立养老服务评估机制，建立健全经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度。可根据养老服务的实际需要，推进民办公助，选择通过补助投资、贷款贴息、运营补贴、购买服务等方式，支持社会力量举办养老服务机构，开展养老服务。民政部本级彩票公益金和地方各级政府用于社会福利事业的彩票公益金，要将百分之五十以上的资金用于支持发展养老服务业，并随老年人口的增加逐步提高投入比例。国家根据经济社会发展水平和职工平均工资增长、物价上涨等情况，进一步完善落实基本养老、基本医疗、最低生活保障等政策，适时提高养老保障水平。要制定政府向社会力量购买养老服务的政策措施。

(五)完善人才培养和就业政策。教育、人力资源社会保障、民政部门要支持高等院校和中等职业学校增设养老服务相关专业和课程，扩大人才培养规模，加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等方面的专门人才，制定优惠政策，鼓励大专院校对口专业毕业生从事养老服务工作。充分发挥开放大学作用，开展继续教育和远程学历教育。依托院校和养老机构建立养老服务实训基地。加强老年护理人员专业培训，对符合条件的参加养老护理职业培训和职业技能鉴定的从业人员按规定给予相关补贴，在养老机构和社区开发公益性岗位，吸纳农村转移劳动力、城镇就业困难人员等从事养老服务。养老机构应当积极改善养老护理员工作条件，加强劳动保护和职业防护，依法缴纳养老保险费等社会保险费，提高职工工资福利待遇。养老机构应当科学设置专业技术岗位，重点培养和引进医生、护士、康复医师、康复治疗师、社会工作者等具有执业或职业资格的技术人员。对在养老机构就业的技术人员，执行与医疗机构、福利机构相同的执业资格、注册考核政策。

(六)鼓励公益慈善组织支持养老服务。引导公益慈善组织重点参与养老机构建设、养老产品开发、养老服务提供，使公益慈善组织成为发展养老服务业的重要力量。积极培育发展为老服务公益慈善组织。积极扶持发展各类为老服务志愿组织，开展志愿服务活动。倡导机关干部和企事业单位职工、大中小学学生参加养老服务志愿活动。支持老年群众组织开展自我管理、自我服务和参与社会活动。探索建立健康老人参与志愿互助服务的工作机制，建立为老志愿服务登记制度。弘扬敬老、

养老、助老的优良传统，支持社会服务窗口行业开展“敬老文明号”创建活动。

#### 四、组织领导。

(一)健全工作机制。各地要将发展养老服务业纳入国民经济和社会发展规划，纳入政府重要议事日程，进一步强化工作协调机制，定期分析养老服务业发展情况和存在问题，研究推进养老服务业加快发展的各项政策措施，认真落实养老服务业发展的相关任务要求。民政部门要切实履行监督管理、行业规范、业务指导职责，推动公办养老机构改革发展。发展改革部门要将养老服务业发展纳入经济社会发展规划、专项规划和区域规划，支持养老服务设施建设。财政部门要在现有资金渠道内对养老服务业发展给予财力保障。老龄工作机构要发挥综合协调作用，加强督促指导工作。教育、公安消防、卫生计生、国土、住房城乡建设、人力资源社会保障、商务、税务、金融、质检、工商、食品药品监管等部门要各司其职，及时解决工作中遇到的问题，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

(二)开展综合改革试点。国家选择有特点和代表性的区域进行养老服务业综合改革试点，在财政、金融、用地、税费、人才、技术及服务模式等方面进行探索创新，先行先试，完善体制机制和政策措施，为全国养老服务业发展提供经验。

(三)强化行业监管。民政部门要健全养老服务的准入、退出、监管制度，指导养老机构完善管理规范、改善服务质量，及时查处侵害老年人人身财产权益的违法行为和安全生产责任事故。价格主管部门要探索建立科学合理的养老服务定价机制，依法确定适用政府定价和政府指导价的范围。有关部门要建立完善养老服务业统计制度。其他各有关部门要依照职责分工对养老服务业实施监督管理。要积极培育和发展养老服务行业协会，发挥行业自律作用。

(四)加强督促检查。各地要加强工作绩效考核，确保责任到位、任务落实。省级人民政府要根据本意见要求，结合实际抓紧制定实施意见。国务院相关部门要根据本部门职责，制定具体政策措施。民政部、发展改革委、财政部等部门要抓紧研究提出促进民间资本参与养老服务业的具体措施和意见。发展改革委、民政部和老龄工作机构要加强对本意见执行情况的监督检查，及时向国务院报告。国务院将适时组织专项督查。

国务院

二〇一三年九月六日

## 国务院关于印发《大气污染防治行动计划》的通知

(二〇一三年九月十日)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：现将《大气污染防治行动计划》印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院

二〇一三年九月十日

大气污染防治行动计划

大气环境保护事关人民群众根本利益，事关经济持续健康发展，事关全面建成小康社会，事关实现中华民族伟大复兴中国梦。当前，我国大气污染形势严峻，以可吸入颗粒物(PM10)、细颗粒物(PM2.5)为特征污染物的区域性大气环境问题日益突出，损害人民群众身体健康，影响社会和谐稳定。随着我国工业化、城镇化的深入推进，能源资源消耗持续增加，大气污染防治压力继续加大。为切实改善空气质量，制定本行动计划。

总体要求：以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，以保障人民群众身体健康为出发点，大力推进生态文明建设，坚持政府调控与市场调节相结合、全面推进与重点突破相配合、区域协作与属地管理相协调、总量减排与质量改善相同步，形成政府统领、企业施治、市场驱动、公众参与的大气污染防治新机制，实施分区域、分阶段治理，推动产业结构优化、科技创新能力增强、经济增长质量提高，实现环境效益、经济效益与社会效益多赢，为建设美丽中国而奋斗。

奋斗目标：经过五年努力，全国空气质量总体改善，重污染天气较大幅度减少；京津冀、长三角、珠三角等区域空气质量明显好转。力争再用五年或更长时间，逐步消除重污染天气，全国空气质量明显改善。

具体指标：到二〇一七年，全国地级及以上城市可吸入颗粒物浓度比二〇一二年下降百分之十以上，优良天数逐年提高；京津冀、长三角、珠三角等区域细颗粒物浓度分别下降百分之二十五、百分之二十、百分之十五左右，其中北京市细颗粒物年均浓度控制在六十微克/立方米左右。

一、加大综合治理力度，减少多污染物排放。



(一)加强工业企业大气污染综合治理。全面整治燃煤小锅炉。加快推进集中供热、“煤改气”、“煤改电”工程建设，到二〇一七年，除必要保留的以外，地级及以上城市建成区基本淘汰每小时十蒸吨及以下的燃煤锅炉，禁止新建每小时二十蒸吨以下的燃煤锅炉；其他地区原则上不再新建每小时十蒸吨以下的燃煤锅炉。在供热供气管网不能覆盖的地区，改用电、新能源或洁净煤，推广应用高效节能环保型锅炉。在化学造纸、印染、制革、制药等产业集聚区，通过集中建设热电联产机组逐步淘汰分散燃煤锅炉。

加快重点行业脱硫、脱硝、除尘改造工程建设。所有燃煤电厂、钢铁企业的烧结机和球团生产设备、石油炼制企业的催化裂化装置、有色金属冶炼企业都要安装脱硫设施，每小时二十蒸吨及以上的燃煤锅炉要实施脱硫。除循环流化床锅炉以外的燃煤机组均应安装脱硝设施，新型干法水泥窑要实施低氮燃烧技术改造并安装脱硝设施。燃煤锅炉和工业窑炉现有除尘设施要实施升级改造。

推进挥发性有机物污染治理。在石化、有机化工、表面涂装、包装印刷等行业实施挥发性有机物综合整治，在石化行业开展“泄漏检测与修复”技术改造。限时完成加油站、储油库、油罐车的油气回收治理，在原油成品油码头积极开展油气回收治理。完善涂料、胶粘剂等产品挥发性有机物限值标准，推广使用水出余料，鼓励生产、销售和使用低毒、低挥发性有机溶剂。

京津冀、长三角、珠三角等区域要于二〇一五年底前基本完成燃煤电厂、燃煤锅炉和工业窑炉的污染治理设施建设与改造，完成石化企业有机废气综合治理。

(二)深化面源污染治理。综合整治城市扬尘。加强施工扬尘监管，积极推进绿色施工，建设工程施工现场应全封闭设置围挡墙，严禁敞开式作业，施工现场道路应进行地面硬化。渣土运输车辆应采取密闭措施，并逐步安装卫星定位系统。推行道路机械化清扫等低尘作业方式。大型煤堆、料堆要实现封闭储存或建设防风抑尘设施。推进城市及周边绿化和防风防沙林建设，扩大城市建成区绿地规模。

开展餐饮油烟污染治理。城区餐饮服务经营场所应安装高效油烟净化设施，推广使用高效净化型家用吸油烟机。

(三)强化移动源污染防治。加强城市交通管理。优化城市功能和布局规划，推广智能交通管理，缓解城市交通拥堵。实施公交优先战略，提高公共交通出行比例，

加强步行、自行车交通系统建设。根据城市发展规划，合理控制机动车保有量，北京、上海、广州等特大城市要严格限制机动车保有量。通过鼓励绿色出行、增加使用成本等措施，降低机动车使用强度。

提升燃油品质。加快石油炼制企业升级改造，力争在二〇一三年底前，全国供应符合国家第四阶段标准的车用汽油，在二〇一四年底前，全国供应符合国家第四阶段标准的车用柴油，在二〇一五年底前，京津冀、长三角、珠三角等区域内重点城市全面供应符合国家第五阶段标准的车用汽、柴油，在二〇一七年底前，全国供应符合国家第五阶段标准的车用汽、柴油。加强油品质量监督检查，严厉打击非法生产、销售不合格油品行为。

加快淘汰黄标车和老旧车辆。采取划定禁行区域、经济补偿等方式，逐步淘汰黄标车和老旧车辆。到二〇一五年，淘汰二〇〇五年底前注册营运的黄标车，基本淘汰京津冀、长三角、珠三角等区域内的五百万辆黄标车。到二〇一七年，基本淘汰全国范围的黄标车。

加强机动车环保管理。环保、工业和信息化、质检、工商等部门联合加强新生产车辆环保监管，严厉打击生产、销售环保不达标车辆的违法行为；加强在用机动车年度检验，对不达标车辆不得发放环保合格标志，不得上路行驶。加快柴油车车用尿素供应体系建设。研究缩短公交车、出租车强制报废年限。鼓励出租车每年更换高效尾气净化装置。开展工程机械等非道路移动机械和船舶的污染控制。

加快推进低速汽车升级换代。不断提高低速汽车(三轮汽车、低速货车)节能环保要求，减少污染排放，促进相关产业和产品技术升级换代。自二〇一七年起，新生产的低速货车执行与轻型载货车同等的节能与排放标准。

大力推广新能源汽车。公交、环卫等行业和政府机关要率先使用新能源汽车，采取直接上牌、财政补贴等措施鼓励个人购买。北京、上海、广州等城市每年新增或更新的公交车中新能源和清洁能源车的比例达到百分之六十以上。

## 二、调整优化产业结构，推动产业转型升级。

(四)严控“两高”行业新增产能。修订高耗能、高污染和资源性行业准入条件，明确资源能源节约和污染物排放等指标。有条件的地区要制定符合当地功能定位、严于国家要求的产业准入目录。严格控制“两高”行业新增产能，新、改、扩建项目要

实行产能等量或减量置换。

(五)加快淘汰落后产能。结合产业发展实际和环境质量状况，进一步提高环保、能耗、安全、质量等标准，分区域明确落后产能淘汰任务，倒逼产业转型升级。

按照《部分工业行业淘汰落后生产工艺装备和产品指导目录(二〇一〇年本)》、《产业结构调整指导目录(二〇一一年本)(修正)》的要求，采取经济、技术、法律和必要的行政手段，提前一年完成钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等二十一个重点行业的“十二五”落后产能淘汰任务。二〇一五年再淘汰炼铁一千五百万吨、炼钢一千五百万吨、水泥(熟料及粉磨能力)一亿吨、平板玻璃二千万重量箱。对未按期完成淘汰任务的地区，严格控制国家安排的投资项目，暂停对该地区重点行业建设项目办理审批、核准和备案手续。二〇一六年、二〇一七年，各地区要制定范围更广、标准更高的落后产能淘汰政策，再淘汰一批落后产能。

对布局分散、装备水平低、环保设施差的小型工业企业进行全面排查，制定综合整改方案，实施分类治理。

(六)压缩过剩产能。加大环保、能耗、安全执法处罚力度，建立以节能环保标准促进“两高”行业过剩产能退出的机制。制定财政、土地、金融等扶持政策，支持产能过剩“两高”行业企业退出、转型发展。发挥优强企业行业发展的主导作用，通过跨地区、跨所有制企业兼并重组，推动过剩产能压缩。严禁核准产能严重过剩行业新增产能项目。

(七)坚决停建产能严重过剩行业违规在建项目。认真清理产能严重过剩行业违规在建项目，对未批先建、边批边建、越权核准的违规项目，尚未开工建设的，不准开工；正在建设的，要停止建设。地方人民政府要加强组织领导和监督检查，坚决遏制产能严重过剩行业盲目扩张。

三、加快企业技术改造，提高科技创新能力。

(八)强化科技研发和推广。加强灰霾、臭氧的形成机理、来源解析、迁移规律和监测预警等研究，为污染治理提供科学支撑。加强大气污染与人群健康关系的研究。支持企业技术中心、国家重点实验室、国家工程实验室建设，推进大型大气光化学模拟仓、大型气溶胶模拟仓等科技基础设施建设。

加强脱硫、脱硝、高效除尘、挥发性有机物控制、柴油机(车)排放净化、环境监

测，以及新能源汽车、智能电网等方面的技术研发，推进技术成果转化应用。加强大气污染防治先进技术、管理经验等方面的国际交流与合作。

(九)全面推行清洁生产。对钢铁、水泥、化工、石化、有色金属冶炼等重点行业进行清洁生产审核，针对节能减排关键领域和薄弱环节，采用先进适用的技术、工艺和装备，实施清洁生产技术改造；到二〇一七年，重点行业排污强度比二〇一二年下降百分之三十以上。推进非有机溶剂型涂料和农药等产品创新，减少生产和使用过程中挥发性有机物排放。积极开发缓释肥料新品种，减少化肥施用过程中氨的排放。

(十)大力发展循环经济。鼓励产业集聚发展，实施园区循环化改造，推进能源梯级利用、水资源循环利用、废物交换利用、土地节约集约利用，促进企业循环式生产、园区循环式发展、产业循环式组合，构建循环型工业体系。推动水泥、钢铁等工业窑炉、高炉实施废物协同处置。大力发展机电产品再制造，推进资源再生利用产业发展。到二〇一七年，单位工业增加值能耗比二〇一二年降低百分之二十左右，在百分之五十以上的各类国家级园区和百分之三十以上的各类省级园区实施循环化改造，主要有色金属品种以及钢铁的循环再生比重达到百分之四十左右。

(十一)大力培育节能环保产业。着力把大气污染防治的政策要求有效转化为节能环保产业发展的市场需求，促进重大环保技术装备、产品的创新开发与产业化应用。扩大国内消费市场，积极支持新业态、新模式，培育一批具有国际竞争力的大型节能环保企业，大幅增加大气污染防治装备、产品、服务产业产值，有效推动节能环保、新能源等战略性新兴产业发展。鼓励外商投资节能环保产业。

#### 四、加快调整能源结构，增加清洁能源供应。

(十二)控制煤炭消费总量。制定国家煤炭消费总量中长期控制目标，实行目标责任管理。到二〇一七年，煤炭占能源消费总量比重降低到百分之六十五以下。京津冀、长三角、珠三角等区域力争实现煤炭消费总量负增长，通过逐步提高接受外输电比例、增加天然气供应、加大非化石能源利用强度等措施替代燃煤。

京津冀、长三角、珠三角等区域新建项目禁止配套建设自备燃煤电站。耗煤项目要实行煤炭减量替代。除热电联产外，禁止审批新建燃煤发电项目；现有多台燃煤机组装机容量合计达到三十万千瓦以上的，可按照煤炭等量替代的原则建设为大

容量燃煤机组。

(十三)加快清洁能源替代利用。加大天然气、煤制天然气、煤层气供应。到二〇一五年，新增天然气干线管输能力一千五百亿立方米以上，覆盖京津冀、长三角、珠三角等区域。优化天然气使用方式，新增天然气应优先保障居民生活或用于替代燃煤；鼓励发展天然气分布式能源等高效利用项目，限制发展天然气化工项目；有序发展天然气调峰电站，原则上不再新建天然气发电项目。

制定煤制天然气发展规划，在满足最严格的环保要求和保障水资源供应的前提下，加快煤制天然气产业化和规模化步伐。

积极有序发展水电，开发利用地热能、风能、太阳能、生物质能，安全高效发展核电。到二〇一七年，运行核电机组装机容量达到五千万千瓦，非化石能源消费比重提高到百分之十三。

京津冀区域城市建成区、长三角城市群、珠三角区域要加快现有工业企业燃煤设施天然气替代步伐；到二〇一七年，基本完成燃煤锅炉、工业窑炉、自备燃煤电站的天然气替代改造任务。

(十四)推进煤炭清洁利用。提高煤炭洗选比例，新建煤矿应同步建设煤炭洗选设施，现有煤矿要加快建设与改造；到二〇一七年，原煤人选率达到百分之七十以上。禁止进口高灰份、高硫份的劣质煤炭，研究出台煤炭质量管理办法。限制高硫石油焦的进口。

扩大城市高污染燃料禁燃区范围，逐步由城市建成区扩展到近郊。结合城中村、城乡结合部、棚户区改造，通过政策补偿和实施峰谷电价、季节性电价、阶梯电价、调峰电价等措施，逐步推行以天然气或电替代煤炭。鼓励北方农村地区建设洁净煤配送中心，推广使用洁净煤和型煤。

(十五)提高能源使用效率。严格落实节能评估审查制度。新建高耗能项目单位产品(产值)能耗要达到国内先进水平，用能设备达到一级能效标准。京津冀、长三角、珠三角等区域，新建高耗能项目单位产品(产值)能耗要达到国际先进水平。

积极发展绿色建筑，政府投资的公共建筑、保障性住房等要率先执行绿色建筑标准。新建建筑要严格执行强制性节能标准，推广使用太阳能热水系统、地源热泵、空气源热泵、光伏建筑一体化、“热一电一冷”三联供等技术和装备。

推进供热计量改革，加快北方采暖地区既有居住建筑供热计量和节能改造；新建建筑和完成供热计量改造的既有建筑逐步实行供热计量收费。加快热力管网建设与改造。

五、严格节能环保准入，优化产业空间布局。

(十六)调整产业布局。按照主体功能区规划要求，合理确定重点产业发展布局、结构和规模，重大项目原则上布局在优化开发区和重点开发区。所有新、改、扩建项目，必须全部进行环境影响评价；未通过环境影响评价审批的，一律不准开工建设；违规建设的，要依法进行处罚。加强产业政策在产业转移过程中的引导与约束作用，严格限制在生态脆弱或环境敏感地区建设“两高”行业项目。加强对各类产业发展规划的环境影响评价。

在东部、中部和西部地区实施差别化的产业政策，对京津冀、长三角、珠三角等区域提出更高的节能环保要求。强化环境监管，严禁落后产能转移。

(十七)强化节能环保指标约束。提高节能环保准入门槛，健全重点行业准入条件，公布符合准入条件的企业名单并实施动态管理。严格实施污染物排放总量控制，将二氧化硫、氮氧化物、烟粉尘和挥发性有机物排放是否符合总量控制要求作为建设项目环境影响评价审批的前置条件。

京津冀、长三角、珠三角区域以及辽宁中部、山东、武汉及其周边、长株潭、成渝、海峡西岸、山西中北部、陕西关中、甘宁、乌鲁木齐城市群等“三区十群”中的四十七个城市，新建火电、钢铁、石化、水泥、有色、化工等企业以及燃煤锅炉项目要执行大气污染物特别排放限值。各地区可根据环境质量改善的需要，扩大特别排放限值实施的范围。

对未通过能评、环评审查的项目，有关部门不得审批、核准、备案，不得提供土地，不得批准开工建设，不得发放生产许可证、安全生产许可证、排污许可证，金融机构不得提供任何形式的新增授信支持，有关单位不得供电、供水。

(十八)优化空间格局。科学制定并严格实施城市规划，强化城市空间管制要求和绿地控制要求，规范各类产业园区和城市新城、新区设立和布局，禁止随意调整和修改城市规划，形成有利于大气污染物扩散的城市和区域空间格局。研究开展城市环境总体规划试点工作。

结合化解过剩产能、节能减排和企业兼并重组，有序推进位于城市主城区的钢铁、石化、化工、有色金属冶炼、水泥、平板玻璃等重污染企业环保搬迁、改造，到二〇一七年基本完成。

六、发挥市场机制作用，完善环境经济政策。

(十九)发挥市场机制调节作用。本着“谁污染、谁负责，多排放、多负担，节能减排得收益、获补偿”的原则，积极推行激励与约束并举的节能减排新机制。

分行业、分地区对水、电等资源类产品制定企业消耗定额。建立企业“领跑者”制度，对能效、排污强度达到更高标准的先进企业给予鼓励。

全面落实“合同能源管理”的财税优惠政策，完善促进环境服务业发展的扶持政策，推行污染治理设施投资、建设、运行一体化特许经营。完善绿色信贷和绿色证券政策，将企业环境信息纳入征信系统。严格限制环境违法企业贷款和上市融资。推进排污权有偿使用和交易试点。

(二十)完善价格税收政策。根据脱硝成本，结合调整销售电价，完善脱硝电价政策。现有火电机组采用新技术进行除尘设施改造的，要给予价格政策支持。实行阶梯式电价。

推进天然气价格形成机制改革，理顺天然气与可替代能源的比价关系。

按照合理补偿成本、优质优价和污染者付费的原则合理确定成品油价格，完善对部分困难群体和公益性行业成品油价格改革补贴政策。

加大排污费征收力度，做到应收尽收。适时提高排污收费标准，将挥发性有机物纳入排污费征收范围。

研究将部分“两高”行业产品纳入消费税征收范围。完善“两高”行业产品出口退税政策和资源综合利用税收政策。积极推进煤炭等资源税从价计征改革。符合税收法律法规规定，使用专用设备或建设环境保护项目的企业以及高新技术企业，可以享受企业所得税优惠。

(二十一)拓宽投融资渠道。深化节能环保投融资体制改革，鼓励民间资本和社会资本进入大气污染防治领域。引导银行业金融机构加大对大气污染防治项目的信贷支持。探索排污权抵押融资模式，拓展节能环保设施融资、租赁业务。

地方人民政府要对涉及民生的“煤改气”项目、‘黄标车和老旧车辆淘汰、轻型载

货车替代低速货车等加大政策支持力度，对重点行业清洁生产示范工程给予引导性资金支持。要将空气质量监测站点建设及其运行和监管经费纳入各级财政预算予以保障。

在环境执法到位、价格机制理顺的基础上，中央财政统筹整合主要污染物减排等专项，设立大气污染防治专项资金，对重点区域按治理成效实施“以奖代补”；中央基本建设投资也要加大对重点区域大气污染防治的支持力度。

七、健全法律法规体系，严格依法监督管理。

(二十二)完善法律法规标准。加快大气污染防治法修订步伐，重点健全总量控制、排污许可、应急预案、法律责任等方面的制度，研究增加对恶意排污、造成重大污染危害的企业及其相关负责人追究刑事责任的内容，加大对违法行为的处罚力度。建立健全环境公益诉讼制度。研究起草环境税法草案，加快修改环境保护法，尽快出台机动车污染防治条例和排污许可证管理条例。各地区可结合实际，出台地方性大气污染防治法规、规章。

加快制(修)订重点行业排放标准以及汽车燃料消耗量标准、油品标准、供热计量标准等，完善行业污染防治技术政策和清洁生产评价指标体系。

(二十三)提高环境监管能力。完善国家监察、地方监管、单位负责的环境监管体制，加强对地方人民政府执行环境法律法规和政策的监督。加大环境监测、信息、应急、监察等能力建设力度，达到标准化建设要求。

建设城市站、背景站、区域站统一布局的国家空气质量监测网络，加强监测数据质量管理，客观反映空气质量状况。加强重点污染源在线监控体系建设，推进环境卫星应用。建设国家、省、市三级机动车排污监管平台。到二〇一五年，地级及以上城市全部建成细颗粒物监测点和国家直管的监测点。

(二十四)加大环保执法力度。推进联合执法、区域执法、交叉执法等执法机制创新，明确重点，加大力度，严厉打击环境违法行为。对偷排偷放、屡查屡犯的违法企业，要依法停产关闭。对涉嫌环境犯罪的，要依法追究刑事责任。落实执法责任，对监督缺位、执法不力、徇私枉法等行为，监察机关要依法追究有关部门和人员的责任。

(二十五)实行环境信息公开。国家每月公布空气质量最差的十个城市和最好的十



个城市的名单。各省(区、市)要公布本行政区域内地级及以上城市空气质量排名。地级及以上城市要在当地主要媒体及时发布空气质量监测信息。

各级环保部门和企业要主动公开新建项目环境影响评价、企业污染物排放、治污设施运行情况等环境信息，接受社会监督。涉及群众利益的建设项目，应充分听取公众意见。建立重污染行业企业环境信息强制公开制度。

#### 八、建立区域协作机制，统筹区域环境治理。

(二十六)建立区域协作机制。建立京津冀、长三角区域大气污染防治协作机制，由区域内省级人民政府和国务院有关部门参加，协调解决区域突出环境问题，组织实施环评会商、联合执法、信息共享、预警应急等大气污染防治措施，通报区域大气污染防治工作进展，研究确定阶段性工作要求、工作重点和主要任务。

(二十七)分解目标任务。国务院与各省(区、市)人民政府签订大气污染防治目标责任书，将目标任务分解落实到地方人民政府和企业。将重点区域的细颗粒物指标、非重点地区的可吸入颗粒物指标作为经济社会发展的约束性指标，构建以环境质量改善为核心的目标责任考核体系。

国务院制定考核办法，每年初对各省(区、市)上年度治理任务完成情况进行考核；二〇一五年进行中期评估，并依据评估情况调整治理任务；二〇一七对行动计划实施情况进行终期考核。考核和评估结果经国务院同意后，向社会公布，并交由干部主管部门，按照《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》、《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法(试行)》、《关于开展政府绩效管理试点工作的意见》等规定，作为对领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据。

(二十八)实行严格责任追究。对未通过年度考核的，由环保部门会同组织部门、监察机关等部门约谈省级人民政府及其相关部门有关负责人，提出整改意见，予以督促。

对因工作不力、履职缺位等导致未能有效应对重污染天气的，以及干预、伪造监测数据和没有完成年度目标任务的，监察机关要依法依规追究有关单位和人员的责任，环保部门要对有关地区和企业实施建设项目环评限批，取消国家授予的环境保护荣誉称号。

九、建立监测预警应急体系，妥善应对重污染天气。

(二十九)建立监测预警体系。环保部门要加强与气象部门的合作，建立重污染天气监测预警体系。到二〇一四年，京津冀、长三角、珠三角区域要完成区域、省、市级重污染天气监测预警系统建设；其他省(区、市)、副省级市、省会城市于二〇一五年底前完成。要做好重污染天气过程的趋势分析，完善会商研判机制，提高监测预警的准确度，及时发布监测预警信息。

(三十)制定完善应急预案。空气质量未达到规定标准的城市应制定和完善重污染天气应急预案并向社会公布；要落实责任主体，明确应急组织机构及其职责、预警预报及响应程序、应急处置及保障措施等内容，按不同污染等级确定企业限产停产、机动车和扬尘管控、中小学校停课以及可行的气象干预等应对措施。开展重污染天气应急演练。

京津冀、长三角、珠三角等区域要建立健全区域、省、市联动的重污染天气应急响应体系。区域内各省(区、市)的应急预案，应于二〇一三年年底前报环境保护部备案。

(三十一)及时采取应急措施。将重污染天气应急响应纳入地方人民政府突发事件应急管理体系，实行政府主要负责人负责制。要依据重污染天气的预警等级，迅速启动应急预案，引导公众做好卫生防护。

十、明确政府企业和社会的责任，动员全民参与环境保护。(三十二)明确地方政府统领责任。地方各级人民政府对本行政区域内的大气环境质量负总责，要根据国家的总体部署及控制目标，制定本地区的实施细则，确定工作重点任务和年度控制指标，完善政策措施，并向社会公开；要不断加大监管力度，确保任务明确、项目清晰、资金保障。

(三十三)加强部门协调联动。各有关部门要密切配合、协调力量、统一行动，形成大气污染防治的强大合力。环境保护部要加强指导、协调和监督，有关部门要制定有利于大气污染防治的投资、财政、税收、金融、价格、贸易、科技等政策，依法做好各自领域的相关工作。

(三十四)强化企业施治。企业是大气污染治理的责任主体，要按照环保规范要求，加强内部管理，增加资金投入，采用先进的生产工艺和治理技术，确保达标排放，

甚至达到“零排放”；要自觉履行环境保护的社会责任，接受社会监督。

(三十五)广泛动员社会参与。环境治理，人人有责。要积极开展多种形式的宣传教育，普及大气污染防治的科学知识。加强大气环境管理专业人才培养。倡导文明、节约、绿色的消费方式和生活习惯，引导公众从自身做起、从点滴做起、从身边的小事做起，在全社会树立起“同呼吸、共奋斗”的行为准则，共同改善空气质量。

我国仍然处于社会主义初级阶段，大气污染防治任务繁重艰巨，要坚定信心、综合治理，突出重点、逐步推进，重在落实、务求实效。各地区、各有关部门和企业要按照本行动计划的要求，紧密结合实际，狠抓贯彻落实，确保空气质量改善目标如期实现。

### **明确责任，恪尽职守，扎实做好食品安全工作**

(二〇一三年九月十一日)

**张高丽**

今天我们召开国务院食品安全委员会第一次全体会议，标志着新一届国务院食品安全委员会开始全面履行职责。下面，我讲五点意见，供同志们参考。

一、充分认识食品安全形势的严峻性，切实增强做好食品安全工作的责任感和紧迫感。

党中央、国务院高度重视食品安全工作，近年来出台了一系列重大政策措施。特别是“三聚氰胺奶粉”事件发生后，国务院成立了食品安全委员会并下设正部级办公室。食品安全委员会受命于危难之际，做了大量艰苦细致的工作，取得了显著成绩。一方面，出重拳、治乱象，遏制了违法犯罪活动猖獗势头；另一方面，打基础、谋长远，完善体制机制，加强综合协调，强化能力建设，做了许多开创性和基础性工作。在各方面共同努力下，全国食品安全形势总体稳中向好，没有发生区域性、系统性食品安全事件。上一届国务院食品安全委员会为我们打下了好的基础，也有成功的做法经验，这都是今后做好工作的有利条件。最近，英国经济学人智库和美国杜邦公司分别发布全球食品安全指数排行榜，中国在两个榜单分别排第四十二位、第三十九位，处于中上水平，超过人均国内生产总值排名，应该说比较客观，比较实事求是。

当前，我国经济处于转型升级的关键时期，我们必须清醒地看到，我国食品安

全状况与经济发展、社会进步、群众期待相比，仍然有比较大的差距，食品安全问题时有发生，形势不容乐观，挑战十分严峻。一是在农产品种植、养殖环节，还存在滥用农药、兽药和饲喂不合格饲料等现象，有的为了省钱、增效，甚至使用剧毒农药。二是在食品生产加工环节，非法添加行为屡禁不止，以次充好、掺杂使假等问题屡打不绝，“地沟油”、“病死猪肉”、“假羊肉”等案件频发，有的触目惊心、影响非常恶劣。三是在流通消费环节，虚假广告泛滥、过期食品翻新再售、餐饮卫生不达标导致食物中毒等问题不断发生。四是在城乡结合部、农村等地区，大量无证照小作坊、小摊贩和“黑窝点”滋生，甚至形成制售伪劣食品的地下产业链条。五是产地环境污染，水、土壤重金属污染，给农产品和食品安全带来潜在隐患，“镉大米”等问题愈发凸显。这些问题不仅危及消费者生命健康、挫伤群众安全感，也严重影响国家形象。

食品安全关系千家万户的幸福和每个人的身体健康，即使只有百分之一甚至不到百分之一的不安全食品，对一个人或一个家庭的伤害都是百分之百甚至百分之几百。虽然食品安全不可能“零风险”，但我们必须“零容忍”。当前，我国已进入全面建成小康社会的决定性阶段，群众对食品安全有更高要求和期待。食品安全不仅是民生问题、经济问题，也是政治问题。新一届中央领导集体把食品安全工作摆上更加突出的位置，习近平同志非常重视，多次强调要做好食品安全工作，并提出了明确的要求。李克强同志原来就分管这项工作，十分熟悉情况，多次作出重要指示。新一届国务院组成后，国务院第一次常务会议就原则通过了食品药品监管总局的“三定”规定。我们一定要从全局和战略的高度，深刻认识做好新形势下食品安全工作的极端重要性，进一步增强责任感和紧迫感，切实把食品安全作为大事情大任务来抓。一是要作为民生大事来抓。“开门七件事，柴米油盐酱醋茶”。在所有民生问题中，食品安全问题是涉及面最广、群众感受最直接、容忍度最低的问题，食品安全工作做得好不好，是检验我们是不是以人为本、执政为民、真正走群众路线的重要标准。开展党的群众路线教育实践活动，最根本的是要保持同人民群众的血肉联系，我们一定要把老百姓最关心的食品安全工作搞好。二是要作为发展工程来抓。我国十三亿多人口，每天消费四十多亿斤食品，这是任何国家都无法比拟的巨大消费需求。目前食品产业占全国工业总产值十分之一左右，容纳了上千万人就业，是永不衰落

的朝阳产业，是国民经济重要的支柱产业，提升食品安全水平对于稳增长、调结构、促改革、惠民生具有重要意义。我国人均国内生产总值现在达到了六千零九十一美元，进入所谓“中等收入陷阱”阶段，处于矛盾凸显期，到二〇二〇年全面建成小康社会，任务非常艰巨。在当前经济工作中，党中央、国务院把握的重要一条，就是不增发票子、不增加赤字，而是坚持稳中求进、稳中有所作为、稳中化解矛盾，食品安全工作可以也应该作出贡献，食品安全问题实际上也是发展问题。三是要作为政治任务来抓。食品安全问题人人关心、燃点很低，极易引发社会矛盾。尤其在网络时代，食品安全的个别问题、局部问题，往往会被炒作放大，造成社会恐慌，影响到政府公信力以及社会和谐稳定。所以，我们一定要以对广大人民群众高度负责的精神，明确责任，恪尽职守，扎扎实实做好各项工作。

## 二、抓住关键环节和重点领域，标本兼治食品安全突出问题。

今年以来的食品安全工作情况，总体上看，各部门尽职尽责，各项工作进展顺利。食品药品监管总局组建以来，各项工作有序开展，实现了机构改革和监管工作“两手抓、两促进”。关于下一步的工作，国务院已经安排部署，各部门要加快进度、抓好落实、见到效果。既要立足当前，眼睛向下解决现实问题，也要着眼长远，从战略上解决根本问题。食品安全工作具有长期性、复杂性和艰巨性，我们要积极稳妥、脚踏实地推进各项工作，做好打持久战的准备。

一是抓好源头治理。农产品种养环节是食品安全的源头，把这个源头控制住，食品安全问题也就小得多。要加强农业投入品管理，下大力气解决农兽药残留超标、非法添加、产地重金属污染和假冒伪劣农资等问题，严格执行高毒农药定点经营和实名购买制度，全面规范兽用抗菌药、饲料添加剂的生产经营和使用。加快推进农业规模化、标准化，从源头上保障农产品质量安全。比如黑龙江省，规模化、机械化、标准化程度比较高，这些地方农产品质量安全基础也比较好，我们应该逐步往这方面发展。

二是强化过程控制。食品产业链条长、业态复杂，哪个环节的风险隐患没有控制住，都会给下游带来安全问题。因此，要建立覆盖从生产加工到流通消费的全程监管制度，加强质量安全风险点控制，严格实施操作规范。加快建立从“农田到餐桌”的全程追溯体系，落实产品召回、退市下架等监管措施，严防问题食品流入市场、

进入餐桌。同时，要加强检验检测、冷链物流等基础设施建设，改善食品生产流通物质技术装备条件。

三是严格监管执法。不安全食品往往都是“逃过”监管发生的。监管部门必须严肃执法，守住食品安全每一道防线。要集中力量，围绕与群众生活密切相关的重点品种、重点领域深入开展专项整治，尤其对制售假冒伪劣婴幼儿乳粉、加工销售病死畜禽及肉制品、添加非食用物质等违法行为，要重拳出击、重典治乱。对徇私舞弊、失职渎职等行为，也要依法严肃追究责任。要研究侦查机关如何从风险评估阶段就开始介入，防患于未然，将问题消灭在萌芽状态。

四是提升产业发展水平。推动食品产业规模化、集约化、标准化，是提升产业整体素质的必由之路，是实现食品安全的治本之策。对于监管工作来讲，有规模也才有效率。比如，美国有的农场饲养十万头猪，抽检一头就能反映这十万头猪的情况。我国每年出栏生猪近七亿头，大多由农户分散饲养，按照年出栏五百头以上为标准，我国目前的规模化养殖率仅有百分之三十八点四。如果每户都要送检，光瘦肉精的检测费用，每头就要几百元，成本太高。上次国务院在研究奶粉问题的时候，大家讲现在我国婴幼儿配方乳粉生产企业多达一百二十八家，而美国只有为数不多的几家企业。我国的食物产业小散乱问题突出，不可避免会出现这样那样的问题，将来也要走规模化、集约化、标准化这条路子，当然这需要一个过程。要完善扶优汰劣的产业政策，实施大企业带动战略，大力培育龙头企业、连锁企业、品牌企业，提高产业集中度。特别是婴幼儿配方乳粉行业，下一步要加快企业兼并重组，依靠标准化生产和集中的奶源供应确保乳品质量安全。对于小作坊、小摊贩等，也可以通过行业协会强化自律管理，提高组织化程度。

### 三、坚持以改革为契机，全面加强食品安全监管能力建设。

这次食品安全监管体制改革，既是克服过去多头管理体制弊端的需要，也是加强监管能力建设的难得机遇。要加快推进地方机构改革，确保如期完成改革任务。同时，要加快建设步伐，补齐监管能力薄弱这块“短板”。

一是完善法律法规和标准体系。今年，国务院立法计划已把修订食品安全法列入一档项目，这是一件管根本、管长远的大事，要抓紧抓好这项工作。同时，还要加快农产品质量安全法、农药管理条例等配套法律法规的修订，强化行政执法和刑

事司法的衔接。完善食品安全标准体系，抓紧相关标准的清理、修订和制定，特别是农兽药残留限量标准的制定，及时做好标准的公开和解读，让群众能够理解、能够支持，避免群众、媒体不知情引发炒作。

二是加快检验检测技术装备建设。抓紧落实各项规划，优化检验检测资源配置，加快推进县级食品安全检验检测资源整合，加强快检设备的研发和推广，提高基层检验检测能力和技术水平，建立信息直报系统和电子追溯系统，尽快改变“用手摸、眼睛看、鼻子闻”的落后局面。做好食品安全工作，离不开科技支撑，必须有先进的装备和检验检测设备。当然，也要强调资源共建共享，避免重复建设。

三是健全投入保障机制。现在各级财政都比较紧张，要增收节支，过紧日子，但食品安全投入要增加。我们要盘活存量、用好增量，把零散的资金、用错地方的钱，用到该用的地方去。食品安全工作属于应该加强的领域，在这方面花些钱是值得的，具有经济、社会和政治多重效益。要将食品安全工作经费纳入各级财政预算，建立投入稳定增长机制。好钢要用在刀刃上，要重点加强监管能力建设，向基层和中西部地区倾斜。总之是要把这个钱用好，发挥更大的作用。

四是充实监管队伍力量。过去多部门监管，可以调动多个部门的力量。改革以后，扯皮的事情虽然少了，但也可能出现力量减弱的情况。有关部门在人员编制、资源配置上要充分考虑食品安全监管工作需要，确保新机构有足够力量和资源有效履行职责。基层是监管主战场，但基层监管力量还很薄弱。据介绍，目前乡镇一级基本没有监管力量，更不要说检测设备了。要加强县乡监管机构和队伍建设，真正让基层“兵强马壮”。同时，要针对地方反映的人财物划转难度大、技术力量不足等问题，加大指导力度，提出切实可行的解决办法。

#### 四、充分发挥部门积极作用，齐抓共管做好食品安全工作。

机构改革以后，虽然直接的监管部门主要是食品药品监管和农业两家，但与食品安全相关的部门还很多，远不止今天在座的二十多家单位。因此，要继续发挥食品安全委员会统一领导和食品安全办协调指导作用，发挥各部门资源优势 and 积极性，形成强大合力，齐心协力做好食品安全工作。

一是统筹研究政策措施。食品安全办要加强与相关部门的沟通协调，抓紧提出清理不适用的法律规章、政策措施的意见，研究拟定食品安全重大方针政策、战略

规划，发挥好统筹协调和参谋助手作用。各成员单位也要加强沟通，避免政策规划相互矛盾、掣肘。

二是健全协调配合机制。过去，各部门建立了一些行之有效的工作机制。下一步，要根据机构改革后的职责分工工作进一步完善，健全跨部门的食品安全信息通报、联合执法、行政执法与刑事司法衔接、隐患排查、事故处置等协调联动机制，特别是食用农产品的产地准出、市场准入等协调工作机制，提高监管工作整体效能。

三是形成齐抓共管合力。食品安全不是一家的事。各部门要牢固树立食品安全“一盘棋”思想，各司其职、各负其责，上下游协作，左右间配合，相互理解支持，杜绝推诿扯皮，齐抓共管保障食品安全。另外，食品安全工作专业性、技术性很强，设立食品安全专家委员会很有必要，请食品安全办研究拿出意见，抓紧组建。

五、认真落实各方责任，构建食品安全社会共治格局。

食品安全是复杂的社会系统工程，政府监管再集中、力量再强大，也不可能包打天下。必须发挥多元主体作用，落实好各方责任，推动形成社会共治格局，汇聚起维护食品安全的强大合力。

一是地方政府要“守土有责”。地方各级政府对本地区食品安全负总责，是法律赋予的职责。去年，国务院出台决定，将食品安全工作纳入各地政绩考核内容；今年，国务院还将开展食品安全示范城市、农产品质量安全监管示范县创建工作，这都是为了落实地方政府责任。各地要充分发挥主观能动性，创造性地开展工作，做到“守土有责”，保一方平安。

二是监管部门要履职尽责。加强市场监管，是政府转变职能的应有之义。各级监管部门要创新监管方式，严格监管执法，努力为群众健康安全把好关。按照《国务院关于加强食品安全工作的决定》要求，各级公安机关要明确机构和人员负责打击食品安全违法犯罪，国务院第一次常务会议已原则同意公安机关设置食品药品犯罪侦查机构，会后请中央编办、公安部、食品安全办一起商量拿出意见，抓紧组建，尤其要将人员调配好。

三是企业要承担主体首责。企业是食品安全的主体和第一责任人。要建立企业首负责任制，把食品安全与企业的“身家性命”牢牢捆绑在一起，使企业不敢、不能、不想以身试法。要发挥行业组织协同治理作用，健全社会性的自律机制，推行食品



安全责任保险，督促企业落实主体责任，保障消费者合法权益。

四是消费者要主动参与、对自身负责。消费安全食品人人期待，维护食品安全人人有责。要通过科普宣传，提高消费者甄别能力，自觉抵制“三无”产品，对自己和家人负责。要完善有奖举报制度，鼓励消费者投诉举报，健全新闻媒体等社会监督机制。同时，要建立信息发布、报道责任追究制度，对虚假信息、不实报道等，也要追究相应责任。

这里再强调一下，做好当前的食品安全工作，要把握好三条：一要立足于早侦查、早发现、早分析、早评估、早预警、早防范，做到防患于未然。食品安全问题与安全生产一样，每时每刻都可能发生，一旦出现问题，涉及面广、影响大，我们一定要高度重视，务必做实做好。二要突出重点。要集中力量解决突出问题，针对重点行业、重点产品、重点地区、重点环节开展专项整治和综合治理，防止出现系统性、区域性的大的食品安全问题。我国十三亿多人口，食品消费量大，种类多，不敢保证一点问题都不出，但不能出恶劣的、影响大的问题，这个底线必须牢牢守住。三要从上到下把监管体系建立起来。要特别重视抓基层，抓到乡镇、抓到村庄、抓到城乡结合部。地方同志对各自管辖的地区，哪个地方在搞什么，应该是了如指掌的。充分发挥地方政府的作用很重要，这方面我们要多下功夫。

食品安全关系重大、任重道远。让我们在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，按照国务院的决策部署，心系群众，勇于担当，真抓实干，开拓创新，努力完成各项任务，决不辜负人民群众的殷切期望。

### **国务院关于印发《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》的通知**

**(二〇一三年九月十八日)**

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国务院批准《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》(以下简称《方案》)，现予印发。一、建立中国(上海)自由贸易试验区，是党中央、国务院作出的重大决策，是深入贯彻党的十八大精神，在新形势下推进改革开放的重大举措，对加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验，具有重要意义。

二、上海市人民政府要精心组织好《方案》的实施工作。要探索建立投资准入前国民待遇和负面清单管理模式，深化行政审批制度改革，加快转变政府职能，全面提升事中、事后监管水平。要扩大服务业开放、推进金融领域开放创新，建设具有国际水准的投资贸易便利、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区，使之成为推进改革和提高开放型经济水平的“试验田”，形成可复制、可推广的经验，发挥示范带动、服务全国的积极作用，促进各地区共同发展。有关部门要大力支持，做好协调配合、指导评估等工作。

三、根据《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在中国(上海)自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定》，相应暂时调整有关行政法规和国务院文件的部分规定。具体由国务院另行印发。

《方案》实施中的重大问题，上海市人民政府要及时向国务院请示报告。

国务院

二〇一三年九月十八日中国(上海)自由贸易试验区总体方案

建立中国(上海)自由贸易试验区(以下简称试验区)是党中央、国务院作出的重大决策，是深入贯彻党的十八大精神，在新形势下推进改革开放的重大举措。为全面有效推进试验区工作，制定本方案。

一、总体要求。

试验区肩负着我国在新时期加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的重要使命，是国家战略需要。

(一)指导思想。

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，紧紧围绕国家战略，进一步解放思想，坚持先行先试，以开放促改革、促发展，率先建立符合国际化和法治化要求的跨境投资和贸易规则体系，使试验区成为我国进一步融入经济全球化的重要载体，打造中国经济升级版，为实现中华民族伟大复兴的中国梦作出贡献。

(二)总体目标。

经过两至三年的改革试验，加快转变政府职能，积极推进服务业扩大开放和外

商投资管理体制改革，大力发展总部经济和新型贸易业态，加快探索资本项目可兑换和金融服务业全面开放，探索建立货物状态分类监管模式，努力形成促进投资和创新的政策支持体系，着力培育国际化和法治化的营商环境，力争建设成为具有国际水准的投资贸易便利、货币兑换自由、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区，为我国扩大开放和深化改革探索新思路和新途径，更好地为全国服务。

### (三)实施范围。

试验区的范围涵盖上海外高桥保税区、上海外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等四个海关特殊监管区域，并根据先行先试推进情况以及产业发展和辐射带动需要，逐步拓展实施范围和试点政策范围，形成与上海国际经济、金融、贸易、航运中心建设的联动机制。

## 二、主要任务和措施。

紧紧围绕面向世界、服务全国的战略要求和上海“四个中心”建设的战略任务，按照先行先试、风险可控、分步推进、逐步完善的方式，把扩大开放与体制改革相结合、把培育功能与政策创新相结合，形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度框架。

### (一)加快政府职能转变。

1. 深化行政管理体制改革。加快转变政府职能，改革创新政府管理方式，按照国际化、法治化的要求，积极探索建立与国际高标准投资和贸易规则体系相适应的行政管理体系，推进政府管理由注重事先审批转为注重事中、事后监管。建立一口受理、综合审批和高效运作的服务模式，完善信息网络平台，实现不同部门的协同管理机制。建立行业信息跟踪、监管和归集的综合评估机制，加强对试验区内企业在区外经营活动全过程的跟踪、管理和监督。建立集中统一的市场监管综合执法体系，在质量技术监督、食品药品监管、知识产权、工商、税务等管理领域，实现高效监管，积极鼓励社会力量参与市场监督。提高行政透明度，完善体现投资者参与、符合国际规则的信息公开机制。完善投资者权益有效保障机制，实现各类投资主体的公平竞争，允许符合条件的外国投资者自由转移其投资收益。建立知识产权纠纷调解、援助等解决机制。

### (二)扩大投资领域的开放。

2. 扩大服务业开放。选择金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务以及社会服务领域扩大开放(具体开放清单见附件), 暂停或取消投资者资质要求、股比限制、经营范围限制等准入限制措施(银行业机构、信息通信服务除外), 营造有利于各类投资者平等准入的市场环境。

3. 探索建立负面清单管理模式。借鉴国际通行规则, 对外商投资试行准入前国民待遇, 研究制订试验区外商投资与国民待遇等不符的负面清单, 改革外商投资管理模式。对负面清单之外的领域, 按照内外资一致的原则, 将外商投资项目由核准制改为备案制(国务院规定对国内投资项目保留核准的除外), 由上海市负责办理; 将外商投资企业合同章程审批改为由上海市负责备案管理, 备案后按国家有关规定办理相关手续; 工商登记与商事登记制度改革相衔接, 逐步优化登记流程; 完善国家安全审查制度, 在试验区内试点开展涉及外资的国家安全审查, 构建安全高效的开放型经济体系。在总结试点经验的基础上, 逐步形成与国际接轨的外商投资管理制度。

4. 构筑对外投资服务促进体系。改革境外投资管理方式, 对境外投资开办企业实行以备案制为主的管理方式, 对境外投资一般项目实行备案制, 由上海市负责备案管理, 提高境外投资便利化程度。创新投资服务促进机制, 加强境外投资事后管理和服务, 形成多部门共享的信息监测平台, 做好对外直接投资统计和年检工作。支持试验区内各类投资主体开展多种形式的境外投资。鼓励在试验区设立专业从事境外股权投资的项目公司, 支持有条件的投资者设立境外投资股权投资母基金。

### (三)推进贸易发展方式转变。

5. 推动贸易转型升级。积极培育贸易新型业态和功能, 形成以技术、品牌、质量、服务为核心的外贸竞争新优势, 加快提升我国在全球贸易价值链中的地位。鼓励跨国公司建立亚太地区总部, 建立整合贸易、物流、结算等功能的营运中心。深化国际贸易结算中心试点, 拓展专用账户的服务贸易跨境收付和融资功能。支持试验区内企业发展离岸业务。鼓励企业统筹开展国际国内贸易, 实现内外贸一体化发展。探索在试验区内设立国际大宗商品交易和资源配置平台, 开展能源产品、基本工业原料和大宗农产品的国际贸易。扩大完善期货保税交割试点, 拓展仓单质押融资等功能。加快对外文化贸易基地建设。推动生物医药、软件信息、管理咨询、数

据服务等外包业务发展。允许和支持各类融资租赁公司在试验区内设立项目子公司并开展境内外租赁服务。鼓励设立第三方检验鉴定机构，按照国际标准采信其检测结果。试点开展境内外高技术、高附加值的维修业务。加快培育跨境电子商务服务功能，试点建立与之相适应的海关监管、检验检疫、退税、跨境支付、物流等支撑系统。

6. 提升国际航运服务能级。积极发挥外高桥港、洋山深水港、浦东空港国际枢纽港的联动作用，探索形成具有国际竞争力的航运发展制度和运作模式。积极发展航运金融、国际船舶运输、国际船舶管理、国际航运经纪等产业。加快发展航运运价指数衍生品交易业务。推动中转集拼业务发展，允许中资公司拥有或控股拥有的非五星旗船，先行先试外贸进出口集装箱在国内沿海港口和上海港之间的沿海捎带业务。支持浦东机场增加国际中转货运航班。充分发挥上海的区域优势，利用中资“方便旗”船税收优惠政策，促进符合条件的船舶在上海落户登记。在试验区实行已在天津试点的国际船舶登记政策。简化国际船舶运输经营许可流程，形成高效率的船籍登记制度。

#### (四)深化金融领域的开放创新。

7. 加快金融制度创新。在风险可控前提下，可在试验区内对人民币资本项目可兑换、金融市场利率市场化、人民币跨境使用等方面创造条件进行先行先试。在试验区内实现金融机构资产价格实行市场化定价。探索面向国际的外汇管理改革试点，建立与自由贸易试验区相适应的外汇管理体制，全面实现贸易投资便利化。鼓励企业充分利用境内外两种资源、两个市场，实现跨境融资自由化。深化外债管理方式改革，促进跨境融资便利化。深化跨国公司总部外汇资金集中运营管理试点，促进跨国公司设立区域性或全球性资金管理中心。建立试验区金融改革创新与上海国际金融中心建设的联动机制。

8. 增强金融服务功能。推动金融服务业对符合条件的民营资本和外资金金融机构全面开放，支持在试验区内设立外资银行和中外合资银行。允许金融市场在试验区内建立面向国际的交易平台。逐步允许境外企业参与商品期货交易。鼓励金融市场产品创新。支持股权托管交易机构在试验区内建立综合金融服务平台。支持开展人民币跨境再保险业务，培育发展再保险市场。

#### (五)完善法制领域的制度保障。

9. 完善法制保障。加快形成符合试验区发展需要的高标准投资和贸易规则体系。针对试点内容，需要停止实施有关行政法规和国务院文件的部分规定的，按规定程序办理。其中，经全国人民代表大会常务委员会授权，暂时调整《中华人民共和国外资企业法》、《中华人民共和国中外合资经营企业：法》和《中华人民共和国中外合作经营企业法》规定的有关行政审批，自二〇一三年十月一日起在三年内试行。各部门要支持试验区在服务业扩大开放、实施准入前国民待遇和负面清单管理模式等方面深化改革试点，及时解决试点过程中的制度保障问题。上海市要通过地方立法，建立与试点要求相适应的试验区管理制度。

#### 三、营造相应的监管和税收制度环境。

适应建立国际高水平投资和贸易服务体系的需要，创新监管模式，促进试验区内货物、服务等各类要素自由流动，推动服务业扩大开放和货物贸易深入发展，形成公开、透明的管理制度。同时，在维护现行税制公平、统一、规范的前提下，以培育功能为导向，完善相关政策。

##### (一)创新监管服务模式。

1. 推进实施“一线放开”。允许企业凭进口舱单将货物直接入区，再凭进境货物备案清单向主管海关办理申报手续，探索简化进出境备案清单，简化国际中转、集拼和分拨等业务进出境手续；实行“进境检疫，适当放宽进出口检验”模式，创新监管技术和方法。探索构建相对独立的以贸易便利化为主的货物贸易区域和以扩大服务领域开放为主的服务贸易区域。在确保有效监管的前提下，探索建立货物状态分类监管模式。深化功能拓展，在严格执行货物进出口税收政策的前提下，允许在特定区域设立保税展示交易平台。

2. 坚决实施“二线安全高效管住”。优化卡口管理，加强电子信息联网，通过进出境清单比对、账册管理、卡口实货核注、风险分析等加强监管，促进二线监管模式与一线监管模式相衔接，推行“方便进出，严密防范质量安全风险”的检验检疫监管模式。加强电子账册管理，推动试验区内货物在各海关特殊监管区域之间和跨关区便捷流转。试验区内企业原则上不受地域限制，可到区外再投资或开展业务，如有专项规定要求办理相关手续，仍应按照专项规定办理。推进企业运营信息与监管

系统对接。通过风险监控、第三方管理、保证金要求等方式实行有效监管，充分发挥上海市诚信体系建设的作用，加快形成企业商务诚信管理和经营活动专属管辖制度。

3. 进一步强化监管协作。以切实维护国家安全和市场公平竞争为原则，加强各有关部门与上海市政府的协同，提高维护经济社会安全的服务保障能力。试验区配合国务院有关部门严格实施经营者集中反垄断审查。加强海关、质检、工商、税务、外汇等管理部门的协作。加快完善一体化监管方式，推进组建统一高效的口岸监管机构。探索试验区统一电子围网管理，建立风险可控的海关监管机制。

#### (二)探索与试验区相配套的税收政策。

4. 实施促进投资的税收政策。注册在试验区内的企业：或个人股东，因非货币性资产对外投资等资产重组行为而产生的资产评估增值部分，可在不超过五年期限内，分期缴纳所得税。对试验区内企业以股份或出资比例等股权形式给予企业高端人才和紧缺人才的奖励，实行已在中关村等地区试点的股权激励个人所得税分期纳税政策。

5. 实施促进贸易的税收政策。将试验区内注册的融资租赁企业或金融租赁公司在试验区内设立的项目子公司纳入融资租赁出口退税试点范围。对试验区内注册的国内租赁公司或租赁公司设立的项目子公司，经国家有关部门批准从境外购买空载重量在二十五吨以上并租赁给国内航空公司使用的飞机，享受相关进口环节增值税优惠政策。对设在试验区内的企业生产、加工并经“二线”销往内地的货物照章征收进口环节增值税、消费税。根据企业申请，试行对该内销货物按其对应进口料件或按实际报验状态征收关税的政策。在现行政策框架下，对试验区内生产企业和生产性服务业企业进口所需的机器、设备等货物予以免税，但生活性服务业等企业进口的货物以及法律、行政法规和相关规定明确不予免税的货物除外。完善启运港退税试点政策，适时研究扩大启运地、承运企业和运输工具等试点范围。

此外，在符合税制改革方向和国际惯例，以及不导致利润转移和税基侵蚀的前提下，积极研究完善适应境外股权投资和离岸业务发展的税收政策。

#### 四、扎实做好组织实施。

国务院统筹领导和协调试验区推进工作。上海市要精心组织实施，完善工作机

制，落实工作责任，根据《方案》明确的目标定位和先行先试任务，按照“成熟的可先做，再逐步完善”的要求，形成可操作的具体计划，抓紧推进实施，并在推进过程中认真研究新情况、解决新问题，重大问题要及时向国务院请示报告。各有关部门要大力支持，积极做好协调配合、指导评估等工作，共同推进相关体制机制和政策创新，把试验区建设好、管理好。

附件：中国(上海)自由贸易试验区服务业扩大开放措施

中共中央、国务院关于地方政府职能转变和机构改革的意见(二〇一三年九月二十五日)

根据党的十八大和十八届二中全会精神，地方政府职能转变和机构改革总的要求是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，适应社会主义市场经济发展需要，围绕建立中国特色社会主义行政体制目标，与国务院机构改革和职能转变相衔接，鼓励各地从实际出发，积极探索，勇于创新，以职能转变为核心，大力简政放权，优化机构设置，严控人员编制，提高行政效能，努力建设人民满意的服务型政府。

一、加快政府职能转变。

地方各级政府要把职能转变放在更加突出的位置，处理好政府与市场、政府与社会、政府层级间的关系，把该放的权力放开放到位，把该管的事情管住管好，强化对行政权力的制约监督，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变，进一步激发市场、社会的创造活力，切实提高政府管理科学化水平。

(一)推进简政放权，减少行政审批事项。减少微观事务管理，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，更好发挥社会力量在管理社会事务中的作用，更好发挥地方政府贴近基层、就近管理的优势。做好国务院取消和下放行政审批事项的承接工作，转给市场和社会的，任何一级政府不得截留，可下放给市县政府的，要彻底下放。按照国务院提出的本届政府任期内大力减少行政审批事项的精神，全面清理现有投资审批、生产经营活动审批、资质资格许可和认定、评比达标表彰、评估等事项。取消和下放的事项涉及修改法律法规的，按法定程序办理。需要国务院部门进一步取消和下放审批事项的，由省级政府向国务院提出调整建议。直接面向基层和



群众、由基层政府就近实施更为方便有效的审批事项，尽量交由基层政府组织实施。

保留的行政审批事项，要明确管理层级，简化审批程序，最大限度减少预审和前置审批环节，创新审批方式，明确办理时限，公开办理流程，接受社会监督。今后，一般不再新设行政审批事项，确需设立的，必须严格遵守行政许可法的规定，切实防止行政审批事项边减边增、明减暗增。

按照财力与事权相匹配的原则，调整完善省级对市县专项转移支付制度，增加一般性转移支付规模和比例。建立健全政府非税收入管理制度，清理规范各类行政事业性收费和政府性基金项目，取消不合法不合理的收费基金项目，进一步完善收费公示制度，合理确定征收标准，严格征收管理，把所有非税收入全部纳入预算。改革工商登记制度，放宽登记条件，降低市场准入门槛。更好发挥社会组织在管理社会事务中的积极作用，重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。成立这些社会组织，直接向民政部门依法申请登记。逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩，探索一业多会，强化行业自律，加强能力建设，使其真正成为提供服务、反映诉求、规范行为的主体。

(二)改善政府管理，加强事中事后监管。推进简政放权、减少行政审批等事项后，政府机关要转变管理理念，改进工作方式，加强事中事后监管，有效履行职责，避免管理缺位，防止“一放就乱”。严格执行国家法律法规、发展规划和产业政策，加强对投资活动中土地使用、能源消耗、污染排放等的管理。加强对市场主体和市场行为的监督管理，着力规范市场秩序。市场监管原则上实行属地管理，执法重心下移，由市县负责。省、自治区政府主要负责维护市场统一和公平竞争，加强对下级政府在市场监管方面的规范管理和监督指导，组织查处跨区域案件或大案要案，一般不设行政执法队伍。清理整顿和整合行政执法队伍，推进跨部门、跨行业综合执法，不能多层、多头执法。

加强基层政府政务服务体系建设，打造更为综合、要!为高效的政务服务平台，方便群众和企业办事。加强基本公共服务保障功能，改进和创新公共服务提供方式，鼓励和公平对待社会力量提供公共服务，因地制宜、积极稳妥推进政府向社会力量购买服务工作，建立健全政府购买服务的标准、招投标和监督评估等制度，加快形成提供公共服务新机制。健全社会组织监管和自律制度，严格依法监管，推动社会

组织完善内部治理结构，规范社会组织行为。推进社会信用体系建设，建立健全各类社会主体自律机制。

(三)坚持依法行政，规范行政权力运行。加快法治政府建设，完善依法行政各项制度，坚持用制度管权管事管人，提高政府公信力和执行力。健全科学民主依法决策机制，建立决策后评估和纠错制度。梳理各级政府部门的行政职权，公布权责清单，规范行政裁量权，明确责任主体和权力运行流程，严格依照法定权限和程序履行职责。深化政务公开，推进行政权力行使依据、过程、结果公开。建立健全各项监督制度，拓宽群众监督渠道，让人民监督权力。强化上级政府对下级政府的督导检查，完善行政问责制度和绩效管理制度，严格责任追究，做到有令必行、有禁必止。

## 二、深化政府机构改革。

按照精简统一效能原则，结合地方实际，稳步推进大部门制改革，强化机构和职责整合，规范机构设置，理顺权责关系，完善体制机制，加快形成精干高效的地方政府组织体系。

(一)做好与国务院机构改革的衔接。整合地方各级卫生行政部门、人口和计划生育部门的机构和职责，优化配置基层医疗卫生和计划生育服务资源。整合省级新闻出版、广播电影电视等部门的机构和职责，统筹文化管理资源，有条件的地方要加大文化管理部门整合力度，建立大文化管理体制。加快推进地方食品药品监督管理体制改革，抓紧完成地方各级食品药品监督管理机构组建工作，根据食品药品监管工作需要，调剂充实必要的人员编制，加强基层监管执法和技术力量，确保各级食品药品监管机构有足够力量和资源有效履行职责。坚决贯彻落实食品安全法各项规定，强化各级政府监管责任，提高食品药品安全质量水平。

(二)进一步推进机构和职责整合。各级政府要从实际工作出发，大胆创新，在更大范围、更多领域综合设置机构。特别是在市场监管、农业农村管理、交通运输、城市规划建设和市政管理等领域，加大机构和职责整合力度。按照同一件事情由一个部门负责的原则，最大限度地解决部门职责交叉和分散问题。依托现有政务服务平台，整合工程建设项目招投标、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易、政府采购等平台，建立统一规范的公共资源交易平台。实行综合设置机构的地方和部门

要总结经验，不断深化改革，探索完善综合设置机构的有效运行机制。

(三)规范机构设置。地方政府机构设置要体现本级政府的功能特点，机构的具体设置形式、名称、排序等，可在中央规定的限额内从实际出发确定，不统一要求上下对口。省、自治区政府工作部门不超过四十个，规模较小的省、自治区不超过三十五个，直辖市不超过四十五个。大城市政府工作部门不超过四十个，中等城市不超过三十二个，县级政府十四至二十二个左右，具体设置数量由省级党委和政府确定。省级政府部门管理机构不超过六个，市县政府不设部门管理机构。政府部门内设机构要综合设置。从严规范和管理合署办公机构、政府派出机构、开发区管理机构、挂牌机构、议事协调机构和临时机构。挂牌机构不得设为实体机构，议事协调机构不单设办事机构，具体工作由相关职能部门承担。

(四)统筹推进相关改革。政府机构改革要与事业单位分类改革相协调，对承担行政职能的事业单位，逐步将其行政职能划归行政机构或转为行政机构，涉及机构编制调整的，不得突破政府机构限额和行政编制总额，抓紧拟定人事、收入分配、社会保险、财政等事业单位改革配套政策，并做好与教育、科技、文化、卫生等行业体制改革的衔接。完善市县政府功能，理顺条块关系，抓紧落实完成省级以下工商、质监行政管理体制调整，实行分级管理。深化乡镇行政体制改革，完善乡镇政府功能。深入推进经济发达镇行政管理体制改革试点，探索适合小城镇发展特点的行政管理体制，为推进城镇化提供有力保障。

### 三、严格控制机构编制。

按照财政供养人员只减不增的要求，加强机构编制管理创新，强化制度建设，严肃机构编制纪律，解决机构庞杂、人员臃肿、人浮于事等现象，严格控制政府规模，努力降低行政成本，把更多财力用于改善民生。

(一)严格控制人员编制。编制是刚性约束，必须严格遵守。中央核定的各级行政编制总额和各类专项编制员额不得突破，各级党政机关要在核定的行政编制数额内配备人员。通过深化事业单位改革，进一步规范事业单位机构编制管理，严格控制人员编制，地方事业编制总额以二〇一二年底统计数为基数，由省级政府负责实行总量控制，并在总量内有所减少。严格控制参照公务员法管理事业单位和经费自理事业单位的机构编制，严格控制经费自理事业编制转为财政补助事业编制。今后中

央安排地方一般性转移支付等资金时,以二〇一二年底各地区财政供养人员为基数,按编制核定经费,原则上不再考虑增人因素。减少领导职数,非领导职务严格按照规定配备。要对各地现有机构和人员编制情况进行彻底核查。地方各级党政机关必须采取切实有效措施清理编外人员,其直属事业单位也要妥善处理编外用人问题。

(二)创新机构编制管理。围绕党委和政府中心工作,加大机构编制管理创新力度,提高机构编制工作科学化、法制化、规范化水平。要向改革要编制,向管理要编制,向信息技术要编制,不断提高机构编制资源效用。按照严控总量、盘活存量、优化结构、增减平衡的要求,采取切实措施,核减职能减少、工作任务不饱和单位的人员编制,加强事关中心工作、全局工作和重大民生保障方面的人员力量。撤并整合职责相近、设置重复分散、规模过小的各类事业单位。鼓励各地探索在总量内跨地区、跨部门、跨层级调剂使用编制,结合简政放权、重心下移,推动编制资源向基层和一线倾斜,防止挤占、挪用乡镇基层和一线人员编制。进一步完善机构编制和组织人事、财政等部门协调配合机制,全面实行机构编制实名制管理。加大政府购买服务力度,对可由市场提供、社会承担的公共服务,逐步通过政府购买服务或由政府设立公益岗位的方式完成。

(三)严肃机构编制纪律。任何组织、单位和个人都必须严格遵守机构编制各项法律法规和政策。严禁行政编制和事业编制混用。严格执行干部退休制度,不得随意或变相降低退休年龄。上级部门不得以会议、文件、领导讲话、项目经费和评比达标等形式,干预下级的机构编制事项。要将机构编制政策规定执行情况纳入党委和政府督查工作范围,健全机构编制监督检查协调机制,加大对机构编制违纪违法行为的查处力度,涉嫌犯罪的,移送司法机关依法处理。对超限额设置机构或者变相增设机构,违反规定增加编制或者超出编制限额进入,擅自超领导职数配备领导干部,以及以虚报人数等方式占用编制并冒用财政资金等违规违纪行为的责任人员,要按照有关党纪政纪规定严肃处理,维护机构编制管理的严肃性和权威性。

#### 四、抓好组织实施。

地方政府职能转变和机构改革的关键在落实。要充分调动各级政府的积极性主动性,进一步解放思想,坚持因地制宜,采取切实有效措施,将各项改革要求落到实处,圆满完成改革任务,用改革实际成效取信于民。

(一)加强组织领导。各地要按照中央统一部署，把政府职能转变和机构改革作为当前和今后一项重要工作，摆上议事日程，由省级党委和政府负总责，作出总体安排，加强分类指导，抓好落实。要严明政治纪律，加强思想政治工作，确保中央政令畅通。各级机构编制部门要充分发挥职能作用，认真做好政府职能转变和机构改革相关工作。

(二)精心制定方案。省级政府职能转变和机构改革方案由省级党委和政府研究提出，报中央批准后实施。市县政府职能转变和机构改革方案由同级党委和政府研究制定，报上一级党委和政府批准后实施。各地要从实际出发，明确本级政府职能转变的目标要求、主要任务和工作重点，提出三到五年内职能转变总体安排和工作规划。在具体实施中，要明确职能转变的任务分工、时间节点等，对体制调整、取消和下放权力、职能整合等要有细化方案和严密程序，逐项落实，确保规范有序、及时到位。省级政府机构改革工作要在二〇一四年一季度前完成，市县政府机构改革工作在二〇一四年年内基本结束。

(三)切实落实责任。要将各级政府职能转变和机构改革任务完成情况列入年度考核，上级政府对下级政府职能转变和机构改革工作适时进行督查和评估。改革涉及的人员编制、经费划转工作，由地方政府自行确定，要做到无缝衔接，确保各项工作正常运转。上级政府部门要积极支持下级政府的改革，帮助解决改革中遇到的困难和问题。要重视研究解决改革中出现的新情况，正确引导舆论，扩大社会参与，增强改革动力。严禁突击提拔干部、突击进入，严防国有资产流失，确保改革顺利进行。

## 国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见

(二〇一三年十月六日)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

化解产能严重过剩矛盾是当前和今后一个时期推进产业结构调整的工作重点。为积极有效地化解钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶等行业产能严重过剩矛盾，同时指导其他产能过剩行业化解工作，特制定本意见。

一、充分认识化解产能严重过剩矛盾的重要性和紧迫性。

在市场经济条件下，供给适度大于需求是市场竞争机制发挥作用的前提，有利

于调节供需，促进技术进步与管理创新。但产品生产能力严重超过有效需求时，将会造成社会资源巨大浪费，降低资源配置效率，阻碍产业结构升级。

受国际金融危机的深层次影响，国际市场持续低迷，国内需求增速趋缓，我国部分产业供过于求矛盾日益凸显，传统制造业产能普遍过剩，特别是钢铁、水泥、电解铝等高消耗、高排放行业尤为突出。二〇一二年底，我国钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶产能利用率分别仅为百分之七十二、百分之七十三点七、百分之七十一、百分之七十三点一和百分之七十五，明显低于国际通常水平。钢铁、电解铝、船舶等行业利润大幅下滑，企业普遍经营困难。值得关注的是，这些产能严重过剩行业仍有一批在建、拟建项目，产能过剩呈加剧之势。如不及时采取措施加以化解，势必会加剧市场恶性竞争，造成行业亏损面扩大、企业职工失业、银行不良资产增加、能源资源瓶颈加剧、生态环境恶化等问题，直接危及产业健康发展，甚至影响到民生改善和社会稳定大局。

当前，我国出现产能严重过剩主要受发展阶段、发展理念和体制机制等多种因素的影响。在加快推进工业化、城镇化的发展阶段，市场需求快速增长，一些企业对市场预期过于乐观，盲目投资，加剧了产能扩张；部分行业发展方式粗放，创新能力不强，产业集中度低，没有形成由优强企业主导的产业发展格局，导致行业无序竞争、重复建设严重；一些地方过于追求发展速度，过分倚重投资拉动，通过廉价供地、税收减免、低价配置资源等方式招商引资，助推了重复投资和产能扩张；与此同时，资源要素市场化改革滞后，政策、规划、标准、环保等引导和约束不强，投资体制和管理方式不完善，监督检查和责任追究不到位，导致生产要素价格扭曲，公平竞争的市场环境不健全，市场机制作用未能有效发挥，落后产能退出渠道不畅，产能过剩矛盾不断加剧。

产能严重过剩越来越成为我国经济运行中的突出矛盾和诸多问题的根源。企业经营困难、财政收入下降、金融风险积累等，都与产能严重过剩密切相联。化解产能严重过剩矛盾必然带来阵痛，有的行业甚至会伤筋动骨，但从全局和长远来看，遏制矛盾进一步加剧，引导好投资方向，对加快产业结构调整，促进产业转型升级，防范系统性金融风险，保持国民经济持续健康发展意义重大。因此，要坚决控制增量、优化存量，深化体制改革和机制创新，加快建立和完善以市场为主导的化解产

能严重过剩矛盾长效机制。这是一项复杂的系统工程，任务十分艰巨，要精心谋划、总体部署、统筹安排，积极稳妥加以推进。

## 二、总体要求、基本原则和主要目标。

### (一)总体要求。

全面贯彻落实党的十八大精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚持以转变发展方式为主线，把化解产能严重过剩矛盾作为产业结构调整的重点，按照尊重规律、分业施策、多管齐下、标本兼治的总原则，立足当前，着眼长远，着力加强宏观调控和市场监管，坚决遏制产能盲目扩张；着力发挥市场机制作用，完善配套政策，“消化一批、转移一批、整合一批、淘汰一批”过剩产能；着力创新体制机制，加快政府职能转变，建立化解产能严重过剩矛盾长效机制，推进产业转型升级。

### (二)基本原则。

—坚持尊重市场规律与改善宏观调控相结合。发挥企业市场主体作用，强化企业责任意识；加强市场供需趋势研判和信息引导，综合运用法律、经济以及必要的宏观调控手段，加强政策协调，形成化解产能严重过剩矛盾、引导产业健康发展的合力。

—坚持开拓市场需求与产业转型升级相结合。保持投资合理增长，培育新的消费增长点，扩大国内市场规模，巩固拓展国际市场，消化国内过剩产能。强化需求升级导向，培育高端产品市场，促进产能结构优化，带动产业转型升级。

—坚持严格控制增量与调整优化存量相结合。严格要素供给和投资管理，遏制盲目扩张和重复建设；推进企业兼并重组，整合压缩过剩产能；实施境外投资和产业重组，转移国内过剩产能；强化资源能源和环境硬约束，加快淘汰落后产能；统筹区域协调发展，优化产业布局。

—坚持完善政策措施与深化改革创新相结合。完善和细化化解产能严重过剩矛盾的配套政策措施，建立中央和地方联动机制，加强协调服务，发挥部门合力，落实地方责任；深化重点领域改革和体制机制创新，形成有利于发挥市场竞争机制作用、有效化解产能严重过剩的体制机制环境。

### (三)主要目标。

通过五年努力，化解产能严重过剩矛盾工作取得重要进展：——产能规模基本合理。钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶等行业产能总量与环境承载力、市场需求、资源保障相适应，空间布局与区域经济发展相协调，产能利用率达到合理水平。

——发展质量明显改善。兼并重组取得实质性进展，产能结构得到优化；清洁生产和污染治理水平显著提高，资源综合利用水平明显提升；经济效益实现好转，盈利水平回归合理，行业平均负债率保持在风险可控范围内，核心竞争力明显增强。

——长效机制初步建立。公平竞争的市场环境得到完善，企业市场主体作用充分发挥。过剩行业产能预警体系和监督机制基本建立，资源要素价格、财税体制、责任追究制度等重点领域改革取得重要进展。

### 三、主要任务。

#### (一)坚决遏制产能盲目扩张。

严禁建设新增产能项目。严格执行国家投资管理规定和产业政策，加强产能严重过剩行业项目管理，各地方、各部门不得以任何名义、任何方式核准、备案产能严重过剩行业新增产能项目，各相关部门和机构不得办理土地(海域)供应、能评、环评审批和新增授信支持等相关业务。

分类妥善处理在建违规项目。对未按土地、环保和投资管理等法律法规履行相关手续或手续不符合规定的违规项目，地方政府要按照要求进行全面清理。凡是未开工的违规项目，一律不得开工建设；凡是不符合产业政策、准入标准、环保要求的违规项目一律停建；对确有必要建设的项目，在符合布局规划和环境承载力要求，以及等量或减量置换原则等基础上，由地方政府提出申请报告，报发展改革委、工业和信息化部并抄报国土资源部、环境保护部等相关职能部门，发展改革委、工业和信息化部、国土资源部、环境保护部等职能部门，在委托咨询机构评估的基础上出具认定意见，各相关部门依法依规补办相关手续。对未予认定的在建违规项目一律不得续建，由地方政府自行妥善处理；对隐瞒不报在建违规项目，一经查实，立即停建，金融机构停止发放贷款，国土、环保部门依据土地管理法、环境保护法等法律法规予以处理，对涉及失职渎职和权钱交易等问题的予以严肃查处，对监管不力的要严肃追究相关人员的责任。同时，按照谁违规谁负责的原则，做好债务、人员安置等善后工作。所有在建违规项目的处理结果均应向社会公开。



## (二)清理整顿建成违规产能。

全面清理整顿。各省级人民政府依据行政许可法、土地管理法、环境保护法等法律法规，以及能源消耗总量控制指标、产业结构调整指导目录、行业规范和准入条件、环保标准等要求，对产能严重过剩行业建成违规项目进行全面清理，提出整顿方案并向社会公示后，报发展改革委、工业和信息化部、国土资源部、环境保护部等部门备案；对不符合备案要求的，各有关部门要及时反馈意见。

加强规范管理。各级政府要加强对建成违规产能的规范管理，工业主管部门加强行业规范和准入管理，国土、环保部门严格监督检查，质检部门进行质量保障能力综合评价，依法颁发产品生产许可证。对工艺装备落后、产品质量不合格、能耗及排放不达标的项目，列入淘汰落后年度任务加快淘汰。

## (三)淘汰和退出落后产能。

坚决淘汰落后产能。分解落实年度目标，在提前一年完成“十二五”钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃等重点行业淘汰落后产能目标任务基础上，通过提高财政奖励标准，落实等量或减量置换方案等措施，鼓励地方提高淘汰落后产能标准，二〇一五年底前再淘汰炼铁一千五百万吨、炼钢一千五百万吨、水泥(熟料及粉磨能力)一亿吨、平板玻璃二千万重量箱。“十三五”期间，结合产业发展实际和环境承载力，通过提高能源消耗、污染物排放标准，严格执行特别排放限值要求，加大执法处罚力度，加快淘汰一批落后产能。中央企业在淘汰和退出落后产能方面要发挥示范带头作用。

引导产能有序退出。完善激励和约束政策，研究建立过剩产能退出的法律制度，引导企业主动退出过剩行业。分行业制修订并严格执行强制性能耗限额标准，对超过能耗限额标准和环保不达标企业，实施差别电价和惩罚性电价、水价等差别价格政策。产能严重过剩行业项目建设，须制定产能置换方案，实施等量或减量置换，在京津冀、长三角、珠三角等环境敏感区域，实施减量置换。项目所在地省级人民政府须制定产能等量或减量置换方案并向社会公示，行业主管部门对产能置换方案予以确认并公告，同时将置换产能列入淘汰名单，监督落实。鼓励各地积极探索政府引导、企业自愿、市场化运作的产能置换指标交易，形成淘汰落后与发展先进的良性互动机制。

#### (四)调整优化产业结构。

推进企业兼并重组。完善和落实促进企业兼并重组的财税、金融、土地等政策措施。协调解决企业跨地区兼并重组重大问题，理顺地区间分配关系，促进行业内优势企业跨地区整合过剩产能。支持兼并重组企业整合内部资源，优化技术、产品结构，压缩过剩产能。鼓励和引导非公有制企业通过参股、控股、资产收购等多种方式参与企业兼并重组。研究出台促进企业做优做强的指导意见，推动优强企业引领行业发展，支持和培育优强企业发展壮大，提高产业集中度，增强行业发展的协调和自律能力。

优化产业空间布局。科学制定产业布局规划，在坚决遏制产能盲目扩张和严控总量的前提下，有序推进产业布局调整和优化。按照区域发展总体战略要求，适应城镇化发展需要，结合地方环境承载力、资源能源禀赋、产业基础、市场空间、物流运输等条件，有序推进产业梯度转移和环保搬迁、退城进园，防止落后产能转移。支持跨地区产能置换，引导国内有效产能向优势企业和更具比较优势的地区集中，推动形成分工合理、优势互补、各具特色的区域经济和产业发展格局。

#### (五)努力开拓国内市场需求。

扩大国内有效需求。适应工业化、城镇化、信息化、农业现代化深入推进的需要，挖掘国内市场潜力，消化部分过剩产能。推广钢结构在建设领域的应用，提高公共建筑和政府投资建设领域钢结构使用比例，在地震等自然灾害高发地区推广轻钢结构集成房屋等抗震型建筑；推动建材下乡，稳步扩大钢材、水泥、铝型材、平板玻璃等市场需求。优化航运运力结构，加快淘汰更新老旧运输船舶。

着力改善需求结构。强化需求升级导向，实施绿色建材工程，发展绿色安全节能建筑，制修订相关标准规范，提高建筑用钢、混凝土以及玻璃等产品使用标准，带动产品升级换代。推动节能、节材和轻量化，促进高品质钢材、铝材的应用，满足先进制造业发展和传统产业转型升级需要。加快培育海洋工程装备、海上工程设施市场。

#### (六)积极拓展对外发展空间。

巩固扩大国际市场。鼓励企业积极参加各类贸易促进活动，创新国际贸易方式。拓展对外工程承包领域，提升对外承包工程质量和效益，积极承揽重大基础设施和

大型工业、能源、通信、矿产资源开发等项目，带动国内技术、装备、产品、标准和服务等出口，培育“中国建设”国际品牌。适应国际新规范、新公约、新标准要求，增强节能环保船舶设计制造能力，稳定船舶出口市场。

扩大对外投资合作。鼓励优势企业以多种方式“走出去”，优化制造产地分布，消化国内产能。建立健全贸易投资平台和“走出去”投融资综合服务平台。推动设立境外经贸合作区，吸引国内企业入园。按照优势互补、互利共赢的原则，发挥钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶等产业的技术、装备、规模优势，在全球范围内开展资源和价值链整合；加强与周边国家及新兴市场国家投资合作，采取多种形式开展对外投资，建设境外生产基地，提高企业跨国经营水平，拓展国际发展新空间。

#### (七)增强企业创新驱动发展动力。

突破核心关键技术。利用市场机制和经济杠杆倒逼企业增强技术创新的内生动力，推动企业转型和产业升级，提升以产品质量、标准、技术为核心要素的市场竞争力。着力构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，集中精力突破、掌握一批关键共性技术。鼓励企业实施技术改造，推广应用更加节能、安全、环保、高效的钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃工艺技术，提升高技术船舶、海洋工程装备设计制造能力。

加强企业管理创新。深化国有企业改革，引导国有资本从产能严重过剩行业向战略性新兴产业和公共事业领域转移。鼓励企业强化战略管理、培育知名品牌，加强产品创新、组织创新、商业模式创新，提升有效供给，创造有效需求。提高企业管理信息化水平，推进精细化管理。注重发挥企业家才能，加强创新型人才队伍建设，完善以人为本的企业人才激励机制。总结推广企业管理创新优秀成果，实施企业管理创新示范工程。

#### (八)建立长效机制。

创新政府管理。加强产业、土地、环保、节能、金融、质量、安全、进出口等部门协调配合，强化用地、用海和岸线审查，严格环保和质量监督管理，坚持银行独立审贷，形成法律法规约束下责任清晰的市场监管机制。深化投资体制改革，强化事中和事后纵横协管。加强对产能严重过剩行业动态监测分析，建立产能过剩信息预警机制。

营造公平环境。保障各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。切实减少对企业生产经营活动的行政干预，坚决清理废除地方政府在招商引资中采取土地、资源、税收、电价等损害公平竞争的优惠政策，以及地方保护、市场分割的限制措施。加强知识产权保护和质量体系建设，打击假冒伪劣产品，整顿规范市场秩序，形成有利于创新创业的市场环境。

完善市场机制。推进资源税改革 and 环境保护税立法。理顺资源、要素价格的市场形成机制，完善差别化价格政策，提高产业准入的能耗、物耗、水耗和生态环保标准，切实发挥市场配置资源的基础性作用。以资源环境承载力上限，倒逼超标产能退出、节能减排达标和自然环境改善。完善转移支付制度，建立生态环保补偿责任制。

#### 四、分业施策。

对产能严重过剩行业，要根据行业特点，开展有选择、有侧重、有针对性的化解工作。

钢铁。重点推动山东、河北、辽宁、江苏、山西、江西等地区钢铁产业结构调整，充分发挥地方政府的积极性，整合分散钢铁产能，推动城市钢厂搬迁，优化产业布局，压缩钢铁产能总量八千万吨以上。逐步提高热轧带肋钢筋、电工用钢、船舶用钢等钢材产品标准，修订完善钢材使用设计规范，在建筑结构纵向受力钢筋中全面推广应用四百兆帕及以上强度高强钢筋，替代三百三十五兆帕热轧带肋钢筋等低品质钢材。加快推动高强钢筋产品的分类认证和标识管理。落实公平税赋政策，取消加工贸易项下进口钢材保税政策。

水泥。加快制修订水泥、混凝土产品标准和相关设计规范，推广使用高标号水泥和高性能混凝土，尽快取消三十二点五复合水泥产品标准，逐步降低三十二点五复合水泥使用比重。鼓励依托现有水泥生产线，综合利用废渣发展高标号水泥和满足海洋、港口、核电、隧道等工程需要的特种水泥等新产品。支持利用现有水泥窑无害化协同处置城市生活垃圾和产业废弃物，进一步完善费用结算机制，协同处置生产线数量比重不低于百分之十。强化氮氧化物等主要污染物排放和能源、资源单耗指标约束，对整改不达标的生产线依法予以淘汰。

电解铝。二〇一五年底前淘汰十六万安培以下预焙槽，对吨铝液电解交流电耗

大于一万三千七百千瓦时，以及二〇一五年底后达不到规范条件的产能，用电价格在标准价格基础上上浮百分之十。严禁各地自行出台优惠电价措施，采取综合措施推动缺乏电价优势的产能逐步退出，有序向具有能源竞争优势特别是水电丰富地区转移。支持电解铝企业与电力企业签订直购电长期合同，推广交通车辆轻量化用铝材产品的开发和应用。鼓励国内企业在境外能源丰富地区建设电解铝生产基地。

平板玻璃。制修订平板玻璃和制品标准和应用规范，在新建建筑和既有建筑改造中使用符合节能标准的门窗，鼓励采用低辐射中空玻璃，支持既有生产线升级改造，提高优质浮法玻璃原片比重。发展功能性玻璃，鼓励原片生产深加工一体化，平板玻璃深加工率达到百分之五十以上，培育玻璃精深加工基地。加快河北、广东、江苏、山东等重点产区和环境敏感区域结构调整。支持联合重组，形成一批产业链完整、核心竞争力强的企业集团。

船舶。提高海洋开发装备水平，加强海洋保障能力建设，充分挖掘航运、海洋工程、渔业、行政执法、应急救援等领域船舶装备的国内需求潜力，调整优化船舶产品结构。加大出口船舶信贷金融扶持，鼓励有实力的企业建立海外销售服务基地。提高满足国际新规范、新公约、新标准的船舶产品研发和建造能力，鼓励现有造船产能向海洋工程装备领域转移，支持中小企业转型转产，提升高端产能比重。提高行业准入标准，对达不到准入条件和一年以上未承接新船订单的船舶企业实施差别化政策。支持企业兼并重组，提高产业集中度。

## 五、政策措施。

(一)完善行业管理。充分发挥行业规划、政策、标准的引导和约束作用，落实工业转型升级规划和行业发展规划，修订完善钢铁、水泥产业政策和铝、水泥、平板玻璃、船舶行业准入条件。加强行业准入和规范管理，公告符合条件的生产线和企业名单。适时发布产能严重过剩行业产能利用、市场供需等相关信息。定期发布淘汰落后产能企业名单。加强产品质量管理，推行产能严重过剩行业产品质量分类监管。发挥行业协会在行业自律、信息服务等方面的重要作用。

(二)强化环保硬约束监督管理。加强环保准入管理，严格控制区域主要污染物排放总量，完善区域限批措施。抓紧研究完善污染物排放和环境质量标准，特别是对京津冀等环境敏感区域要提高相关环境标准。开展环境质量、重点污染源排放情况

动态监测，对污染物排放超标企业实施限产、停产等措施。对产能严重过剩行业企业强化执法监督检查，曝光环境违法企业名单，加大处罚力度，责令限期整改，污染排放严重超标的企业要停产整顿，对经整改整顿仍不符合污染物排放标准和特别排放限值等相关规定的企业，予以关停。

(三)加强土地和岸线管理。强化项目用地、岸线管理，对产能严重过剩行业企业使用土地、岸线进行全面检查，对违规建设项目使用土地、岸线进行清理整顿，对发现的土地违法行为依法进行查处。加强对产能严重过剩行业新增使用土地、岸线的审核，对未经核准、备案的项目，一律不得批准使用土地、岸线。各地要取消产能严重过剩行业项目用地优惠政策。政府土地储备机构有偿收回企业环保搬迁、兼并重组、淘汰落后等退出的土地，按规定支付给企业的土地补偿费，可以用于支持企业做好善后处理工作和转型发展。

(四)落实有保有控的金融政策。对产能严重过剩行业实施有针对性的信贷指导政策，加强和改进信贷管理。对未取得合法手续的建设项目，一律不得放贷、发债、上市融资。依法保护金融债权。鼓励商业银行按照风险可控和商业可持续原则，加大对产能严重过剩行业企业兼并重组整合过剩产能、转型转产、产品结构调整、技术改造和向境外转移产能、开拓市场的信贷支持。对整合过剩产能的企业，积极稳妥开展并购贷款业务，合理确定并购贷款利率，贷款期限可延长至七年。大力发展各类机构投资，鼓励创新基金品种，开拓企业兼并、重组融资渠道。加大企业“走出去”的贷款支持力度、适当简化审批程序，完善海外投资保险产品，研究完善“走出去”投融资服务体系，支持产能向境外转移。

(五)完善和规范价格政策。按照体现资源稀缺性和环境成本的原则，深化资源性产品价格改革。继续实施并完善非居民用水超定额加价和环保收费政策。完善差别电价政策，各地对产能严重过剩行业优惠电价政策进行清理整顿，禁止自行实行电价优惠和电费补贴。对钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等高耗能行业，能耗、电耗、水耗达不到行业标准的产能，实施差别电价和惩罚性电价、水价。

(六)完善财税支持政策。中央财政加大对产能严重过剩行业实施结构调整和产业升级的支持力度，各地财政结合实际安排专项资金予以支持。中央财政利用淘汰落后产能奖励资金等现有资金渠道，适当扩大资金规模，支持产能严重过剩行业压缩

过剩产能。完善促进企业兼并重组的税收政策，鼓励企业重组，提高市场竞争力。对向境外转移过剩产能的企业，其出口设备及产品可按现行规定享受出口退税政策。修订完善资源综合利用财税优惠政策，支持生产高标号水泥、高性能混凝土以及利用水泥窑处置城市垃圾、污泥和产业废弃物。

(七)落实职工安置政策。各级政府要切实负起责任，将化解产能严重过剩矛盾中企业下岗失业人员纳入就业扶持政策体系。落实促进自主创业、鼓励企业吸纳就业和帮扶就业困难人员就业等各项政策，加强对下岗失业人员的免费职业介绍、职业指导等服务，提供职业培训，开展创业指导和创业培训，落实自主创业税费减免、小额担保贷款等政策，扶持下岗失业人员以创业带动就业。切实做好下岗失业人员社会保险关系接续和转移，按规定落实好其社会保障待遇，依法妥善处理职工劳动关系。

(八)建立项目信息库和公开制度。建立全国统一的投资项目信息库，充分发挥信息化在市场监管中的作用。结合取消和下放项目行政审批，以及加强事中、事后监管的要求，率先建立钢铁、电解铝等产能严重过剩行业项目信息库，涵盖现有生产企业在建项目和已核准或备案项目的动态情况。加强建设项目信息公开和服务，并与国土、环保、金融等信息系统互联互通，形成协同监管机制。同时，建立和完善举报查处制度，鼓励和引导社会参与监管。

(九)强化监督检查。把化解产能严重过剩矛盾工作列为落实中央重大决策部署监督检查的重要内容，加强对本意见贯彻落实情况的监督检查，落实地方政府主体责任。认真执法问责，对工作开展不力的地方和部门，进行通报批评，建立健全责任延伸制度。强化案件查办，对违法违规建设产能严重过剩行业项目监管不力的，按照国家有关规定追究相关责任人的责任。将遏制重复建设、化解产能严重过剩矛盾工作列入地方政府政绩考核指标体系。及时公开化解产能严重过剩进展情况，发挥新闻媒体舆论引导和社会公众的监督作用。

## 六、实施保障。

各地区、各部门要进一步提高认识，把思想和行动统一到中央的决策部署上来，切实履行职责，加强协调配合，以高度的责任感、使命感和改革创新精神，合力推进化解产能严重过剩矛盾各项工作。国土资源部门要进一步加强供地用地管理，把

好土地关口；环境保护部门要继续强化环境监管，管好环保门槛；金融部门要改进和加强信贷管理，用好信贷闸门。各有关部门要按照本意见的要求，根据职责分工抓紧制定配套文件，完善配套政策，确保各项任务得到贯彻实施。各省级人民政府对本地区化解产能严重过剩矛盾工作负总责，结合实际制定具体实施方案并组织实施，高度重视和有效防范社会风险，切实加强组织领导和监督检查，稳扎稳打做好化解产能严重过剩工作，保障本意见各项任务顺利实施。加强宣传引导，做好政策解读，营造化解产能严重过剩矛盾的良好社会氛围。

国务院

二〇一三年十月六日

## 深化改革开放，共创美好亚太

(二〇一三年十月七日)

习近平

尊敬的瓦尔达纳主席，

女士们，先生们，朋友们：

今天，这里高朋满座、群英荟萃。有机会同亚太工商界的朋友们相聚在美丽的天堂之岛，我感到十分高兴。

这里不仅是举世闻名的旅游胜地，也是巴厘进程、巴厘路线图等的诞生地。这次亚太经合组织领导人非正式会议在巴厘岛举行，承载着亚太和世界的期待。

当前，世界经济复苏艰难曲折，亚太经济保持了良好发展势头，同时也面临着新的挑战。人们期待这次会议能为本地区乃至全球经济增长注入新的活力。

女士们、先生们、朋友们！

世界经济仍然处于深度调整期，既有复苏迹象，也面临基础不稳、动力不足、速度不均的问题。主要发达经济体的结构性问题远未解决，加强宏观经济政策协调的必要性突出。新兴市场经济体增速放缓，外部风险和挑战增加。世界贸易组织多哈回合谈判举步维艰，贸易和投资保护主义有新的表现。实现世界经济全面复苏和健康成长，将是一个长期而曲折的过程。

面对世界经济形势带来的新挑战，无论是发达经济体还是发展中经济体，都在努力寻求新的增长动力。



增长动力从哪里来?我的看法是,只能从改革中来,从调整中来,从创新中来。亚太一直是世界经济增长的重要引擎,在世界经济复苏缺乏动力的背景下,亚太经济体应该拿出敢为天下先的勇气,推动建立发展创新、增长联动、利益融合的开放型经济发展方式。只有这样,才能做到“山重水复疑无路,柳暗花明又一村”,使亚太经济在世界经济复苏中发挥引领作用。

中国正在进行着这样的努力。上半年,中国经济同比增长百分之七点六,较之以往百分之八以上的增速确实有所放缓。一些朋友对中国经济前景有些担心,有的人提出了一些问题:中国经济会不会“硬着陆”?中国经济能不能持续健康发展?中国将如何应对?中国经济形势会给亚太带来什么影响?对此,我愿谈几点看法。

首先,我要强调的是,综合分析各方面情况,我对中国经济发展前景充满信心。

第一,信心来自于中国经济增速处在合理区间和预期目标内。中国经济增速从以前的两位数增长到二〇一一年的百分之九点三和二〇一二年的百分之七点八,再到今年上半年的百分之七点六,总体上实现了平稳过渡。百分之七点六的增长,在世界主要经济体中名列前茅。中国经济基本面是好的,经济增长及其他主要经济指标保持在预期目标之内,一切都在预料之中,没有什么意外发生。

中国经济增速有所趋缓是中国主动调控的结果。因为,实现我们确定的到二〇二〇年国内生产总值和城乡居民人均收入比二〇一〇年翻一番的目标,只要百分之七的增速就够了。我们在提出中长期发展目标时就充分进行了测算。同时,我们认识到,为了从根本上解决中国经济长远发展问题,必须坚定推动结构性改革,宁可增长速度降下来一些。任何一项事业,都需要远近兼顾、深谋远虑,杀鸡取卵、竭泽而渔式的发展是不会长久的。

第二,信心来自于中国经济发展质量和效益稳步提升。今年上半年,中国经济发展的特点是总体平稳、稳中有进。“稳”是指经济增长处在合理区间,“进”是指经济发展方式转变步伐加快。中国经济发展正在从以往过于依赖投资和出口拉动向更多依靠国内需求特别是消费需求拉动转变。从上半年经济数据看,结构调整的拉动作用正在显现,内需拉动经济增长七点五个百分点,其中消费拉动三点四个百分点。我们不再简单以国内生产总值增长率论英雄,而是强调以提高经济增长质量和效益为立足点。事实证明,这一政策是负责任的,既是对中国自身负责,也是对世界负

责。

第三，信心来自于中国经济的强劲内生动力。中国经济发展的内生动力正在不断增加，并将继续增强。持续进行的新型城镇化，将为数以亿计的中国人从农村走向城市、走向更高水平的生活创造新空间。中国教育水平不断提高，新一代劳动者成长为素质更高、视野更广、技能更强的现代化、专业化人才。中国大力实施创新驱动发展战略，推动科技和经济紧密结合，推动科技创新和新兴产业发展。中国不断拓展的内需和消费市场，将释放巨大需求和消费动力。中国坚持以人为本的理念，推动发展成果惠及更广泛地区、更广大民众。这些都将转化为推动中国经济发展的强劲内在动力。

第四，信心来自于亚太发展的良好前景。在亚太各经济体共同努力下，亚太地区资金、信息、人员流动已经达到很高水平，产业分工日渐清晰，亚太大市场初具轮廓。正在酝酿的新科技革命和产业革命将为亚太地区积聚优势。亚太各经济体抗风险能力大大增强，汇率机制更加灵活，外汇储备水平显著提高，各种多边和双边金融安排为应对复杂局面提供了机制保障。中国对亚太发展前景抱有信心。受益于亚太经济增长大环境，中国实现了自身发展，同时又以自身发展为亚太经济增长作出了贡献。我相信，这一互动势头会越来越强劲，为亚太地区发展创造更多机遇。

我对中国经济持续健康发展抱着坚定信心。同时，我们对需求下滑、产能过剩、地方债务、影子银行等问题和挑战保持着清醒认识，对外部环境可能带来的冲击高度关注，正在采取稳妥应对举措，防患于未然。

女士们、先生们、朋友们！

中国经济已经进入新的发展阶段，正在进行深刻的方式转变和结构调整。这就要不断爬坡过坎、攻坚克难。这必然伴随调整的阵痛、成长的烦恼，但这些都是值得付出的代价。

彩虹往往出现在风雨之后。有句话说得好，没有比人更高的山，没有比脚更长的路。再高的山、再长的路，只要我们锲而不舍前进，就有达到目的的那一天。

中国要前进，就要全面深化改革开放。面对人民群众新期待，我们必须坚定改革开放信心，以更大的政治勇气和智慧、更有力的措施和办法推进改革开放，进一步解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会创造活力。

中国正在制定全面深化改革的总体方案，总的是要统筹推进经济、政治、文化、社会、生态文明建设等领域的改革，努力破解发展过程中出现的难题，消除经济持续健康发展的体制机制障碍，通过改革为经济发展增添新动力。

我们将完善基本经济制度，加强市场体系建设，推进宏观调控、财税、金融、投资领域体制改革，深化利率和汇率市场化改革，增强人民币汇率弹性，逐步实现人民币资本项目可兑换。我们将推进行政体制改革，进一步转变职能、简政放权，理顺政府和市场关系，更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用。我们将健全科技体制，提高科技创新能力，着力构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。我们将以保障和改善民生为重点，促进社会公平正义，推动实现更高质量的就业，深化收入分配制度改革，健全社会保障体系和基本公共服务体系。我们将加强生态环境保护，扎实推进资源节约，为人民创造良好生产生活环境，为应对全球气候变化作出新的贡献。

我们将实行更加积极主动的开放战略，完善互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系，促进沿海内陆沿边开放优势互补，形成引领国际经济合作和竞争的开放区域，培育带动区域发展的开放高地。坚持出口和进口并重，推动对外贸易平衡发展；坚持“引进来”和“走出去”并重，提高国际投资合作水平；深化投资、贸易体制改革，完善法律法规，为各国在华企业创造公平经营的法治环境。我们将统筹双边、多边、区域次区域开放合作，加快实施自由贸易区战略，推动同周边国家互联互通。

我们认识到，改革是一场深刻的革命，涉及重大利益关系调整，涉及各方面体制机制完善。中国改革已进入攻坚期和深水区。这是因为，当前改革需要解决的问题格外艰巨，都是难啃的硬骨头，这个时候就要一鼓作气，瞻前顾后、畏葸不前不仅不能前进，而且可能前功尽弃。

中国是一个大国，决不能在根本性问题上出现颠覆性错案、审定、年检、认证、监制、检查、鉴定以及这个证、那个证等。这些虽然不叫行政审批，但对企业来说都是“门槛”，与审批没什么区别，而且多数是收费的。大家都看过报道，有人画了一张行政审批的“万里长征图”，办一个企业，上一个项目，要盖上百个公章，不仅如此，还被“吃拿卡要”。中央有关部门接到投诉，经查核，有这样一种情况。北京

一所高校的一位毕业生，回到家乡创业，办一个书店，在多个部门跑了三十多趟，花了不少钱，历时三个多月，总算办起来了。但开业后，各种检查、收费、罚款就跟着来了，没钱就拿书，最多的一次拿走了一百四十多本。最后，他一气之下关门不干了。我们非常希望在大城市上学的大学生，毕业后回到家乡创业，带动当地就业。但如果没有一个好的环境，他怎么回去创业呢？因此，要实行最严格的行政审批“准入制”，对于不符合法律规定、利用“红头文件”设定的管理、收费、罚款项目，要一律取消。国务院已经决定对商事登记制度进行改革，据了解，人民群众特别是青年人、大学生是欢迎的，都期盼着这项改革尽快落地生根，各地要抓紧把改革的配套措施落下去，让创业“火”起来。

(三)要加强地方政府管理服务职能。我们说放、放到位，并不是说不管。放和管是两个轮子，只有同时转起来，政府改革才能顺利推进。地方政府面对千千万万生产经营者，必须把市场监管这个职能履行到位。减少了事前审批，事中事后监管就要跟上。这次地方政府改革，要把市场监管重心下移，加强市县的市场监管职能和力量，建立横向到边、纵向到底的监管网络，逐步做到疏而不漏，防止再走入“一放就乱、一管就死”的怪圈。

地方政府抓经济，很重要的一条，是为各类市场主体创造统一开放、公平竞争的发展环境，这也是加强管理服务职能的一个重要方面。今后地方政府原则上不要再直接投资办企业，地方政府直接办企业或直接干预企业生产经营，容易在当地形成投资、产业的垄断和市场封锁。多年来，全国统一开放的市场完善不起来，一个重要原因就是地方保护。对一个地方来说，应该是不求所有、但求所在。这是改革开放之初南方一些地区提出的理念，实践证明他们发展起来了。能够发展地方经济，增加就业，政府依法收税，这才是根本。地方政府抓经济，不是当“司机”，不是直接开车上路，而是要管好“路灯”和“红绿灯”，当好“警察”。“路灯”就是为所有的企业照亮道路，对所有企业一视同仁，不厚此薄彼。“红绿灯”就是讲规则，该走则走、该停则停，也对所有企业一视同仁。当好“警察”，就是加强监管，对假冒伪劣、欺行霸市、坑蒙拐骗、侵犯知识产权，特别是对食品安全等领域损害人民生命健康的违法违规行，要严惩不贷。这样，对于遵纪守法、诚信经营的企业才是公平的。如果监管不力，坑蒙拐骗之类的反而吃得香、走得开，就会出现“劣币驱逐良币”的

现象。我们把更多精力放到这上面来，也是建立一个良好的市场环境，经济转型升级也会有一个良好的基础。

还要改革创新监管方式，建立一套科学监管的规则和方法。过去我们在市场监管上，年度检查、月度检查太多了，还时不时搞“大检查”，不是说不可以搞，但问题是查谁不查谁、罚谁不罚谁、罚多还是罚少，随意性太大。在这方面，我们可以借鉴一些国家的做法，对监管对象按确定的比例随机抽查。随机不是随意，而是有规则。比如一百家企业，规定每年抽查百分之几，通过“摇号”来确定，被摇上的，就一查到底。也可以委托给第三方去查。一旦发现有违法行为，就要重罚，让违法者无利可图，甚至倾家荡产。同时要建立健全经营异常名录和黑名单制度，把问题企业和违法经营者列进去，用技术手段来保证这个制度的刚性，一旦被列进去，任凭找什么关系、走什么“路子”都抹不掉。一次经营违法，可能终身不能在这个领域从业。有这样一个具有普遍震慑作用的制度，所有企业都感到头上有一把剑，侥幸心理就会越来越少。诚信经营的，半夜不怕鬼敲门；坑蒙拐骗的，说不定哪一天被“摇”上，就要付出难以承受的代价。这样也可以规范政府监管人员的行为，降低监管成本，提高监管效率。各地可以在这方面进行探索。

搞好保障民生的基本公共服务，也是地方政府需要加强的管理服务职能。这方面，政府的责任主要还是保住基本、补上短板、兜好底线，促进社会公正。现在一些地方保基本的内容走了样，“雪中送炭”的事还没做好，却热衷于搞“锦上添花”。有的义务教育学校变成了所谓“贵族学校”，有的养老院也过于豪华。政府把什么都包起来，把什么费用都免了，看似是在做好事，但实际上包不住、也包不起，社会力量又进不来，因为即使保本微利也难以平等竞争。我们要多动脑筋，调动市场力量来发展服务业。但政府必须把保基本的责任履行到位。最近，国务院明确提出要强化社会救助制度建设，用这个制度来托底。只有把底托住，不让冲破社会道德和心理底线的事情屡屡发生，才能更有力地推进市场化改革，这也是社会主义市场经济的应有之义。

要更加重视基层政府建设。大家常说，“上面千条线，下面一根针”。县(市)和乡镇政府，还有城市市区政府及派出机构，直接和人民群众打交道，直接为人民群众服务。广大基层干部工作很辛苦，收入也不高，有的地方连工资都不能正常发放。

可以说一些乱罚款、乱收费也与此有关。我们要给基层干部更多的关心，为他们的生活和工作提供切实保障，特别是不能拖欠工资。中央对地方的转移支付，要优先考虑广大基层干部的工资发放。

三、地方机构改革要搞好“控、调、改”。

古人说，“善政必简”。这次地方政府机构改革，要着力搞好“控、调、改”。控，就是严格控制机构编制总量；调，就是调整优化机构编制结构；改，就是通过深化改革推动机构编制释放潜力。

(一)要严控机构编制总量。这次改革要把握住两条硬杠杠：一是对地方政府机构设置实行总额限制，控制政府规模。二是确保财政供养人员只减不增，这是本届政府向全社会的承诺，难度虽大，但我们要言必信、行必果。为什么要严控机构编制总量？从现实情况看，各级财政收入不太可能再像过去那样高速增长了，而财政供养人员多，往往“食之者众，生之者寡”，本届政府组建半年多，一些地区和部门又陆续提出增编要求，不控制将难以为继。现在机构编制总量已经很大，叠床架屋，效率低下，甚至滋生腐败，影响政府形象，也影响努力工作的公务人员的积极性，最终损害的是人民群众利益。

(二)要调整优化机构编制结构。现在机构编制不是总量不够，而是结构不合理，机构编制资源没有配置好。一方面，需要加强的重点领域和关键环节，有的人手不够，该管的甚至没人管；另一方面，已经弱化的领域，机构编制没有及时减下来，造成人浮于事。在严控总量的情况下，调整优化机关和事业单位机构编制结构，潜力很大。这两年，推进事业单位分类改革，通过清理规范，就已经核销了一部分编制。现在有些机关上面很大、下面很细，成了鸵鸟。各地要下决心，该加强的加强，该弱化的弱化，特别要加强基层、加强一线，把上级机关“瘦身”与基层一线“强身”统筹考虑，把编制结构调整好。

(三)要通过深化改革满足事业发展的需要。严控机构编制总量、调整结构，根本上还是要靠深化改革、创新管理。从多年经验看，不改革、不创新，就很难跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。近年来一些地方在推进机构改革上进行了积极有效的探索。有的地方推行大部门制改革，整合多个部门的市场监管职能和资源，构建统一的大市场监管体系，提升了服务管理水平和效率。有的地方实行编制实名

制，对编外的、混编的都明确登记在册，并且向社会公开，让社会监督，从制度和管理上解决“吃空饷”、在编不在岗、虚报冒领财政资金等问题。这些方面的改革，各地要继续大胆探索，及时总结经验加以推广。中央各部门不得以任何形式干预地方机构设置和编制调整。

地方政府改革是一场自我革命，涉及面广、触及利益深。各地要按照中央的统一部署，把这项改革作为一项重要工作。要民意为先、舍利为公，敢啃“硬骨头”，义无反顾、一抓到底。要与开展党的群众路线教育实践活动结合起来，与贯彻落实中央八项规定结合起来，实现相互推动、相互促进。省级党委政府要负总责，主要领导要亲自抓，加强对本地区改革的指导和督促检查。各级政府要认真制定改革方案，明确改革的时间节点和任务分工，强化责任，遇到重大问题及时向中央报告。中央有关部门要加强指导、协调和督查。要严格机构编制纪律，对违反纪律的，要严肃查处。

同志们，让我们紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，采取有力有效的措施，把地方政府职能转变和机构改革的部署真正落到实处，并不断向前推进。

## 在地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议上的讲话

(二〇一三年十一月一日)

不久前，党中央、国务院颁发了《关于地方政府职能转变和机构改革的意见》，这是贯彻落实党的十八大和十八届二中全会精神作出的又一项重大决策，是指导和规范地方政府改革的重要文件。今天的会议是继今年5月国务院机构职能转变动员电视电话会议后又一次重要会议，主要任务是进一步统一思想，深入动员，对地方政府职能转变和机构改革进行安排部署，把中央的决策落到实处。

一、上下联动，做好政府改革这篇大文章

如果说中央政府改革是上篇，地方政府改革就是下篇，需要整体构思、通盘考虑、上下贯通，把政府改革的整篇文章做好。地方政府职能转变和机构改革，是党和国家改革开放事业大局的重要内容，也是深化行政体制改革的重要组成部分。政府改革的主要目的，就是进一步理顺政府和市场、政府和社会、中央和地方的关系，更好地发挥市场、社会的作用，更好地调动中央和地方两个积极性，推动政府全面正确地履行职能，加快现代政府建设，努力促进经济持续健康发展、社会不断进步，不断满足人民群众的新期待、新要求。

（一）地方政府改革事关经济持续发展和转型升级。我国经济发展到今天，要实现长期增长、持续健康发展，必须转型升级，无论是从当前还是从长远看，都到了转型升级的关键阶段。

新一届政府成立以后，面临的国内外经济形势错综复杂，经济下行压力增大；财政收入增速下滑，中央财政一度出现负增长；货币增量也难以再扩大，因为池子里的水已经很多。在这种情况下，我们把政府职能转变和机构改革作为开门的第一件大事，紧紧抓住不放，既作为全面深化改革的“马前卒”，又作为宏观调控的“当头炮”。半年多来，我们保持定力、稳中有为，创新宏观调控方式；同时深处着力、稳中有进，下大力气推进职能转变、简政放权，中央政府分四批取消和下放了 300 多项行政审批等事项。原来以为，通过取消和下放审批事项激发市场活力要有一个过程，实际上这样一个强烈的信号发出后，对市场的预期、市场的活力、社会资本的调动，虽然不能说立竿见影，但已初见成效。社会投资和创业热情迸发，加快改革与调整结构叠加的效果，超出人们的预期。今年以来，企业登记数增长 25%，其中民营和个体企业增长 37%，带动了民间投资以 23% 左右的速度增长，明显超过政府性投资增速，这也是三季度经济稳中向好的一个重要因素。通过转变职能，把该放的权放下去、放到位，激发市场活力、需求潜力和发展的内生动力，可以有力推动结构调整、转型升级，促进以开放带动改革。把中央的相关权力放给地方，促进贸易和投资便利化，可以提高经济运行效率。通过简政放权可以做到政府不花钱能办事或少花钱多办事，这个道理我们要深刻领会。



改革开放 35 年来，各级地方党委政府牢牢扭住经济建设这个中心不放，为推动我国经济社会发展作出了巨大贡献。今年以来，各地花了很大气力，取得了经济社会发展的新成效。从当前看，稳增长的压力仍然很大，财政收入的增速不高，而改善民生的刚性支出不能减，甚至在有些方面还需增加。经济发展靠财政支出和政府投资，靠中央再多打赤字、多增发票子，已经受到很大限制，这方面的政策空间很有限了。从长远看，各地要实现经济持续健康发展，再继续走老路，靠政府扩大债务、单纯经营土地，靠高投入、高消耗、高排放，也会形成过剩产能，肯定走不长，也走不通。即便短期有效，长期代价也很大。所以，对各级政府来说，无论是当前稳增长，还是长远谋发展，都要靠改革创新。这就必须加快转变政府职能，下决心破除审批多、办证多、收费多、罚款多的体制机制障碍，把推动发展的着力点放到发挥企业、市场、社会力量的作用上来。

（二）地方政府改革是整个政府改革的大头。地方政府直接与企业接触，直接联系人民群众，市场主体和人民群众的权益也主要通过地方政府去实现、维护和发展。在整个政府体系中，地方政府作用十分重要，我国 90%以上的公务员、85%左右的财政最终支出是在地方。尤其是基层政府，属于我们通常讲的“最后一公里”。政府机构改革能不能达到预期目的，职能转变能不能落实，很大程度上取决于地方政府。近来我们到地方调研或开座谈会，许多企业家认为，中央政府下放了许多权力，下一步还要看地方，如果地方政府改革不及时跟进，简政放权的效果就会大打折扣。我对他们说，中央政府下了决心，真正做到位，树立起标杆，地方政府就一定会按中央的要求去做。在当前情况下，要稳增长，简政放权是一个极为重要的手段。稳增长也是为了保就业。简政放权、取消和下放行政审批事项，激发市场活力，让企业、社会更有创造力，就可以带动更多的就业。如果上动下不动、头转身不转，政府职能转变和机构改革就可能变成“假改”、“虚晃一枪”。今年 5 月份以来，各地新一轮简政放权取得积极成效，但受地方和部门利益影响，也出现了一些“错放、空放、乱放”等现象。有的只下放复杂的、管理责任大的，“含金量”较高的仍然留在手中；有的放权有水分，动辄上百项，但“干货”不多。这里要强调的是，

在改革过程中，各地要有全局观、大局观，不能打“小算盘”、“小九九”，更不允许“走过场”、“变戏法”，确保简政放权真正到位、见效。

（三）地方政府改革对于保证中央政令畅通、发挥地方积极性十分重要。这次改革，要进一步处理好中央和地方的关系。一方面要确保中央的政令畅通。把不该管的放下去，这样就有更多精力把该管的更好地管起来，这有利于中央的政令畅通。另一方面要把地方政府的积极性充分调动起来。我国是单一制国家，实行中央统一领导、地方分级管理的体制。对中央的大政方针，地方必须统一步调，不折不扣地贯彻执行。同时还要看到，我国是一个大国，各地情况千差万别，发展很不平衡，必须从实际出发，发挥地方因地制宜管理经济社会的作用。我国经济社会发展到现在这个阶段，人民群众的需求越来越多，层次也不一样，政府服务事项也越来越多，也很复杂，各地要从实际出发，更加积极主动，创造性地开展工作。“上下同欲者胜”。大家心往一处想，劲往一处使，我们的事情就能办得更好。

## 二、地方政府职能转变要抓好“接、放、管”

大家可能注意到了，国务院的改革方案把“职能转变”放进了标题，这次关于地方政府改革的意见又把“职能转变”放到“机构改革”前面，就是为了突出强调职能转变。各方面普遍认为，政府改革的核心是职能转变，职能不转变，机构改革也达不到目的。这次地方政府职能转变要重点抓好“接、放、管”。接，就是把中央放给市场的权力接转放开，把中央下放给地方的职能接好管好；放，就是把本级该放的权力切实放下去、放到位；管，就是把地方该管的事情管起来、管到位。

（一）要接好放好中央下放的审批事项。中央明令取消的审批事项，要不折不扣地放给市场、放给社会，地方不能变相保留。为了使地方政府更有力有效、就近就便进行经济社会管理，中央要把相应的权力下放给地方。放给省一级的，省里要接好管好；放给市县的，省一级要及时下放，不截留，不梗阻，市县一级也要接好管好。最近新闻联播报道了“蛟龙号”载人深潜器的国家深海中心基地建设，这是国家投资项目，按原来的管理审批程序，有好几道，要盖几十个公章，至少要两年。现在中央把有关权力下放给地方政府，两个月就落地了。从这个例子看，下放权力就是解放生产力，就是提高效率。我们还要注意，下放给市场、社会的权力，要放

就要真正放到位。现在有一些社会组织还是政府管理的机构，如果把权力放给这些行政化的社会组织，就可能还是在政府内部“转圈”，要切实防止这种现象。

（二）要最大限度地取消地方行政审批事项。省级政府对现有的审批事项要严格清理，该取消和下放的坚决取消下放。国务院提出，本届政府任期5年内，至少取消和下放1/3以上的行政审批事项，省级政府也应根据实际情况提出明确要求。而且不光要看数量，还要看质量。今后省一级原则上不得新设行政审批事项。市县一级政府本来就不能设定行政审批，但存在不少以“红头文件”设定的管理事项，包括登记、备案、审定、年检、认证、监制、检查、鉴定以及这个证、那个证等。这些虽然不叫行政审批，但对企业来说都是“门槛”，与审批没什么区别，而且多数是收费的。大家都看过报道，有人画了一张行政审批的“万里长征图”，办一个企业，上一个项目，要盖上百个公章，不仅如此，还被“吃拿卡要”。中央有关部门接到投诉，经查核，有这样一个情况。北京一所高校的一位毕业生，回到家乡创业，办一个书店，在多个部门跑了30多趟，花了不少钱，历时三个多月，总算办起来了。但开业后，各种检查、收费、罚款就跟着来了，没钱就拿书，最多的一次拿走了140多本。最后，他一气之下关门不干了。我们非常希望在大城市上学的大学毕业生，毕业后回到家乡创业，带动当地就业。但如果没有一个好的环境，他怎么回去创业呢？因此，要实行最严格的行政审批“准入制”，对于不符合法律规定、利用“红头文件”设定的管理、收费、罚款项目，要一律取消。国务院已经决定对商事登记制度改革，据了解，人民群众特别是青年人、大学生是欢迎的，都期盼着这项改革尽快落地生根，各地要抓紧把改革的配套措施落下去，让创业“火”起来。

（三）要加强地方政府管理服务职能。我们说放、放到位，并不是说不管。放和管是两个轮子，只有同时转起来，政府改革才能顺利推进。地方政府面对千千万万生产经营者，必须把市场监管这个职能履行到位。减少了事前审批，事中事后监管就要跟上。这次地方政府改革，要把市场监管重心下移，加强市县政府的市场监管职能和力量，建立横向到边、纵向到底的监管网络，逐步做到疏而不漏，防止再走入“一放就乱、一管就死”的怪圈。

地方政府抓经济，很重要的一条，是为各类市场主体创造统一开放、公平竞争的发展环境，这也是加强管理服务职能的一个重要方面。今后地方政府原则上不要再直接投资办企业，地方政府直接办企业或直接干预企业生产经营，容易在当地形成投资、产业的垄断和市场封锁。多年来，全国统一开放的市场完善不起来，一个重要原因就是地方保护。对一个地方来说，应该是不求所有、但求所在。这是改革开放之初南方一些地区提出的理念，实践证明他们发展起来了。能够发展地方经济，增加就业，政府依法收税，这才是根本。地方政府抓经济，不是当“司机”，不是直接开车上路，而是要管好“路灯”和“红绿灯”，当好“警察”。“路灯”就是为所有的企业照亮道路，对所有的企业一视同仁，不厚此薄彼。“红绿灯”就是讲规则，该走则走、该停则停，也对所有企业一视同仁。当好“警察”，就是加强监管，对假冒伪劣、欺行霸市、坑蒙拐骗、侵犯知识产权，特别是对食品安全等领域损害人民生命健康的违法违规行为，要严惩不贷。这样，对于遵纪守法、诚信经营的企业才是公平的。如果监管不力，坑蒙拐骗之类的反而吃得香、走得开，就会出现“劣币驱逐良币”的现象。我们把更多精力放到这上面来，也是建立一个良好的市场环境，经济转型升级也会有一个良好的基础。

还要改革创新监管方式，建立一套科学监管的规则和方法。过去我们在市场监管上，年度检查、月度检查太多了，还时不时搞“大检查”，不是说不可以搞，但问题是查谁不查谁、罚谁不罚谁、罚多还是罚少，随意性太大。在这方面，我们可以借鉴一些国家的做法，对监管对象按确定的比例随机抽查。随机不是随意，而是有规则。比如100家企业，规定每年抽查百分之几，通过“摇号”来确定，被摇上的，就一查到底。也可以委托给第三方去查。一旦发现有违法行为，就要重罚，让违法者无利可图，甚至倾家荡产。同时要建立健全经营异常名录和黑名单制度，把问题企业和违法经营者列进去，用技术手段来保证这个制度的刚性，一旦被列进去，任凭找什么关系、走什么“路子”都抹不掉。一次经营违法，可能终身不能在这个领域从业。有这样一个具有普遍震慑作用的制度，所有企业都感到头上有一把剑，侥幸心理就会越来越少。诚信经营的，半夜不怕鬼敲门；坑蒙拐骗的，说不定哪一

天被“摇”上，就要付出难以承受的代价。这样也可以规范政府监管人员的行为，降低监管成本，提高监管效率。各地可以在这方面进行探索。

搞好保障民生的基本公共服务，也是地方政府需要加强的管理服务职能。这方面，政府的责任主要还是保住基本、补上短板、兜好底线，促进社会公正。现在一些地方保基本的内容走了样，“雪中送炭”的事还没做好，却热衷于搞“锦上添花”。有的义务教育学校变成了所谓“贵族学校”，有的养老院也过于豪华。政府把什么都包起来，把什么费用都免了，看似是在做好事，但实际上包不住、也包不起，社会力量又进不来，因为即使保本微利也难以平等竞争。我们要多动脑筋，调动市场力量来发展服务业。但政府必须把保基本的责任履行到位。最近，国务院明确提出要强化社会救助制度建设，用这个制度来托底。只有把底托住，不让冲破社会道德和心理底线的事情屡屡发生，才能更有力地推进市场化改革，这也是社会主义市场经济的应有之义。

要更加重视基层政府建设。大家常说，“上面千条线，下面一根针”。县（市）和乡镇政府，还有城市市区政府及派出机构，直接和人民群众打交道，直接为人民群众服务。广大基层干部工作很辛苦，收入也不高，有的地方连工资都不能正常发放。可以说一些乱罚款、乱收费也与此有关。我们要给基层干部更多的关心，为他们的生活和工作提供切实保障，特别是不能拖欠工资。中央对地方的转移支付，要优先考虑广大基层干部的工资发放。

### 三、地方机构改革要搞好“控、调、改”

古人说，“善政必简”。这次地方政府机构改革，要着力搞好“控、调、改”。控，就是严格控制机构编制总量；调，就是调整优化机构编制结构；改，就是通过深化改革推动机构编制释放潜力。

（一）要严控机构编制总量。这次改革要把握住两条硬杠杠：一是对地方政府机构设置实行总额限制，控制政府规模。二是确保财政供养人员只减不增，这是本届政府向全社会的承诺，难度虽大，但我们要言必信、行必果。为什么要严控机构编制总量？从现实情况看，各级财政收入不太可能再像过去那样高速增长了，而财

政供养人员多，往往“食之者众，生之者寡”，本届政府组建半年多，一些地区和部门又陆续提出增编要求，不控制将难以为继。现在机构编制总量已经很大，叠床架屋，效率低下，甚至滋生腐败，影响政府形象，也影响努力工作的公务人员的积极性，最终损害的是人民群众利益。

（二）要调整优化机构编制结构。现在机构编制不是总量不够，而是结构不合理，机构编制资源没有配置好。一方面，需要加强的重点领域和关键环节，有的人手不够，该管的甚至没人管；另一方面，已经弱化的领域，机构编制没有及时减下来，造成人浮于事。在严控总量的情况下，调整优化机关和事业单位机构编制结构，潜力很大。这两年，推进事业单位分类改革，通过清理规范，就已经核销了一部分编制。现在有些机关上面很大、下面很细，成了鸵鸟。各地要下决心，该加强的加强，该弱化的弱化，特别要加强基层、加强一线，把上级机关“瘦身”与基层一线“强身”统筹考虑，把编制结构调整好。

（三）要通过深化改革满足事业发展的需要。严控机构编制总量、调整结构，根本上还是要靠深化改革、创新管理。从多年经验看，不改革、不创新，就很难跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。近年来一些地方在推进机构改革上进行了积极有效的探索。有的地方推行大部门制改革，整合多个部门的市场监管职能和资源，构建统一的大市场监管体系，提升了服务管理水平和效率。有的地方实行编制实名制，对编外的、混编的都明确登记在册，并且向社会公开，让社会监督，从制度和管理上解决“吃空饷”、在编不在岗、虚报冒领财政资金等问题。这些方面的改革，各地要继续大胆探索，及时总结经验加以推广。中央各部门不得以任何形式干预地方机构设置和编制调整。

地方政府改革是一场自我革命，涉及面广、触及利益深。各地要按照中央的统一部署，把这项改革作为一项重要工作。要民意为先、舍利为公，敢啃“硬骨头”，义无反顾、一抓到底。要与开展党的群众路线教育实践活动结合起来，与贯彻落实中央八项规定结合起来，实现相互推动、相互促进。省级党委政府要负总责，主要领导要亲自抓，加强对本地区改革的指导和督促检查。各级政府要认真制定改革方案，明确改革的时间节点和任务分工，强化责任，遇到重大问题及时向中央报告。

中央有关部门要加强指导、协调和督查。要严格机构编制纪律，对违反纪律的，要严肃查处。

同志们，让我们紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，采取有力有效的措施，把地方政府职能转变和机构改革的部署真正落到实处，并不断向前推进。

### 在省部级干部学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神研讨班开班式上的讲话

(二〇一三年十一月四日)

刘云山

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央深入贯彻党的十八大精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚持稳中求进的工作总基调，统筹国内国际两个大局，统筹伟大事业伟大工程，励精图治、稳中求进，带领全党全国各族人民开创了党和国家事业发展新局面，得到干部群众衷心拥护和国际社会高度评价。大家至今仍记忆犹新，去年十一月十五日，习近平同志在党的十八届一中全会上发表重要讲话，紧接着又和新当选的所有中央政治局常委同志同中外记者见面，亲切朴实地阐述了对民族、对人民、对党的责任。这之后，习近平同志在许多重要会议、重要活动、重要场合发表了重要讲话。这一系列重要讲话围绕坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的中国梦，围绕推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，围绕推进国防和军队建设、祖国统一、外交工作，围绕全面提高党的建设科学化水平，提出许多富有创见的新思想、新观点、新论断、新要求，为我们在新的历史起点上实现新的奋斗目标提供了基本遵循。这里，我就深入学习贯彻讲话精神，谈谈自己的认识和体会，与大家进行交流。

#### 一、充分认识学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神的重大意义。

党和国家事业与时俱进，党的理论和实践创新也在不断深化。习近平总书记系列重要讲话把握时代和实践的新要求，把握人民群众的新期待，深入阐释了党的十

八大精神，深刻回答了新的历史条件下党和国家发展的一系列重大理论和现实问题，丰富发展了党的科学理论，进一步深化了我们党对中国特色社会主义规律和马克思主义执政党建设规律的认识。深入学习贯彻讲话精神，对于加快全面建成小康社会步伐、夺取中国特色社会主义新胜利具有重大而深远的意义。

第一，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，是统一思想认识、凝聚奋进力量的迫切需要。我们党是按照统一的指导思想、统一的政治纲领和严格的组织纪律建立起来的马克思主义政党，善于在重大历史关头统一思想、凝聚力量是我们党保持团结一致、推进事业发展的重要经验。现在，我们已开启了一个新的历史征程，正在进行具有许多新的历史特点的伟大斗争。我国发展依然处在重要战略机遇期，但战略机遇期的内涵、条件正在发生新的变化；我们比以往任何时候都更加接近实现中华民族伟大复兴的目标，但面临的难题更加集中、肩负的任务更加繁重；我们党团结带领人民创造了举世瞩目的成就，但“四大考验”、“四种危险”也十分突出地摆在我们面前。越是面临复杂形势，越是面对艰巨任务，越需要思想意志上的统一、行动步调上的一致。习近平总书记系列重要讲话集中全党智慧，深刻阐明了坚持和发展中国特色社会主义的一系列基本问题，阐明了推进伟大事业伟大工程的一系列重大课题，反映了我们党治国理政的新思想、新理念，为全党全国人民统一思想、凝聚力量提供了有力理论指导。学习好、贯彻好讲话精神，就会使我们进一步坚定主心骨，保持思想上政治上行动上的团结统一，更好地坚持中国道路、弘扬中国精神、凝聚中国力量。

第二，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，是把握发展大势、明确前进方向的迫切需要。当今世界剧烈变动，充满着变数、蕴藏着风险，不同制度模式、发展道路的博弈十分激烈；当代中国深刻变革，不同思想观点、价值取向、政策主张相互交织，往哪走、怎么走的问题，怎么看、怎么办的问题，都十分突出地摆在我们面前。习近平同志以宽广的视野观察当今世界、观察当代中国，全面分析国际格局发展变化，科学阐明党和国家的历史方位和时代坐标，深刻揭示当代中国发展进步的根本方向，就如何续写中国特色社会主义新篇章，如何在中国特色社会主义道路上实现民族复兴，如何使我们的事业立得住、行得远等问题，作了深入透彻的回答。学习好、贯彻好讲话精神，就会使我们更好地把握国际国内形势的深刻



变化，因势而谋、应势而动、顺势而为，进一步增强战略思维和战略定力，排除各种干扰，不动摇、不懈怠、不折腾，牢牢把握开拓前进的正确方向。

第三，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，是赢得发展新优势、开创事业新局面的迫切需要。经过三十五年改革开放，我国经济实力、综合国力和人民生活水平实现了历史性跨越，正在由社会主义发展中大国向社会主义现代化国家迈进。与此同时，发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，长期以来的粗放增长方式难以为继，资源、环境、生态等方面的压力越来越大，社会发展任务更加凸显。可以说，我国经济社会发展已经到了一个爬坡过坎的关键阶段。习近平总书记系列重要讲话立足我国发展的阶段性特征，着眼于解决发展中的深层次问题、改革中的重点难点问题，就转变经济发展方式、调整经济结构、实施创新驱动发展战略、保障和改善民生等，提出了一系列具有战略性、前瞻性的理念、思路 and 办法，为全面深化改革、破解发展难题，在今后发展中：更好地赢得主动、赢得优势提供了有力指导。学习好、贯彻好讲话精神，就会使我们增强发展信心、把握发展规律、拓展发展空间，全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化。

第四，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，是提高党员干部队伍素养、增强驾驭复杂局面能力的迫切需要。我们党员干部队伍的状况总体是好的、具有战斗力，但随着执政环境、执政条件和队伍构成的变化，不适应的一面正：在上升，信仰迷失、精神“缺钙”的问题，群众观念淡薄、思想作风不正的问题，眼界视野不宽、发展思路不清的问题，处理复杂情况能力不强、化解矛盾办法不多的问题等，在一些党员干部中还很突出。可以说，党员干部队伍素养能力问题是关系党和国家事业长远发展的大事情。习近平总书记系列重要讲话紧密联系我们党面临的风险考验，联系党员干部队伍现状，就提高理论素养、增强党性修养、转变工作作风、加强各方面知识学习、提高领导科学发展能力等，作了系统阐述、提出明确要求，为建设高素质执政骨干队伍指明了努力方向。不仅如此，习近平总书记系列重要讲话本身具有丰厚的历史智慧、丰富的思想养分，是党员干部提升理论素养、提升工作能力的思想宝库。学习好、贯彻好讲话精神，必然会进一步提高党员干部队伍综合素质，更好保持党的先进性纯洁性，保持党的生机活力，切实承担起党肩负的历史使命。

## 二、全面领会习近平总书记系列重要讲话精神的基本内涵。

习近平总书记系列重要讲话涉及改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军，涵盖广泛、内容丰富。学习好、贯彻好讲话精神，既要全面把握，又要突出重点，着力领会讲话精神的基本内涵，领会讲话蕴含的新思想、新观点。

第一，深入学习领会关于坚持和发展中国特色社会主义的重要论述，坚定道路自信、理论自信、制度自信。坚持和发展中国特色社会主义，是改革开放以来党全部理论和实践的鲜明主题，也是贯穿习近平总书记系列重要讲话的鲜明主题，是我们理解和把握讲话精神的聚焦点、着力点和落脚点。习近平同志指出：中国特色社会主义是党和人民长期实践取得的根本成就，是当代中国发展进步的根本方向，只有社会主义才能救中国，只有中国特色社会主义才能发展中国；道路问题是最根本的问题，独特的文化传统、独特的历史命运、独特的基本国情，注定了我们必然要走适合自己特点的发展道路；中国特色社会主义根植于中国大地，反映中国人民意愿，适应中国和时代发展进步要求，是科学社会主义理论逻辑和中国社会发展历史逻辑的辩证统一，是社会主义而不是其他什么主义，科学社会主义的基本原则不能丢，丢了就不是社会主义；中国特色社会主义，特就特在其道路、理论体系、制度上，特就特在其实现途径、行动指南、根本保障的内在联系上，特就特在这三者统一于中国特色社会主义伟大实践上，特就特在始终坚持中国共产党的领导上。习近平同志强调：中国特色社会主义来之不易，新民主主义革命的胜利成果决不能丢，社会主义革命和建设的成就决不能否定，改革开放和社会主义现代化建设的方向决不能动摇；改革开放前后两个历史时期既相互联系又有重大区别，本质上都是党领导人民进行社会主义建设的实践探索，要坚持实事求是的思想路线，不能用后一个历史时期否定前一个历史时期，也不能用前一个历史时期否定后一个历史时期。习近平同志强调：我们的道路、理论、制度有着自己鲜明特色和显著优势，我国发展的成就同许多国家相比形成鲜明对照，当今世界，要说哪个政党、哪个国家、哪个民族能够自信的话，那中国共产党、中华人民共和国、中华民族是最有理由自信的；我国社会主义还处在初级阶段，对许多重大问题的认识和处理还处在不断深化的过程之中，要以发展的观点对待马克思主义、社会主义，不断有所发现、有所创造、有所前进，不断丰富中国特色社会主义的实践特色、理论特色、民族特色、时代特

色。这些重要论述进一步揭示了中国特色社会主义源自哪里、特在何处，具有什么样的本质属性、坚持什么样的发展要求，为我们坚持和发展中国特色社会主义注入了新的内涵、提供了基本遵循。学习领会讲话精神，就要深刻理解中国特色社会主义的真谛要义，增强道路自信、理论自信、制度自信，排除和纠正各种错误思想认识，毫不动摇地坚持、与时俱进地发展中国特色社会主义。

第二，深入学习领会关于实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要论述，为国家富强、民族振兴、人民幸福而不懈奋斗。梦想承载希望、成就未来，有了远大的目标追求，有了共同的理想梦想，就能更好地感召人、激励人、凝聚人。习近平同志回顾近代以来中华民族发展历程、展望中国未来发展前景，在党的十八大确立“两个一百年”奋斗目标的基础上，鲜明提出实现中华民族伟大复兴的中国梦，生动形象地描绘了全体人民的共同理想。习近平同志指出：实现中国梦，就是要实现国家富强、民族振兴、人民幸福，国家好，民族好，大家才会好；中国梦是历史的、现实的，也是未来的，近代以后，中华民族遭受的苦难之重、付出的牺牲之大，在世界历史上都是罕见的，实现中国梦凝聚了几代中国人的夙愿，体现了中华民族和中国人民的整体利益，是每一个中华儿女的共同期盼；中国梦是国家的梦、民族的梦，归根到底是人民的梦，全体人民共同享有人生出彩的机会，共同享有梦想成真的机会，共同享有同祖国和时代一起成长与进步的机会；中国梦是和平、发展、合作、共赢的梦，同世界各国人民追求幸福生活的梦想相通，不仅造福中国人民，而且造福各国人民。习近平同志强调：我们比历史上任何时期都更接近实现中华民族伟大复兴的目标，比历史上任何时期都更有信心、更有能力实现这个目标；实现中国梦，必须走中国道路，弘扬中国精神，凝聚中国力量；梦在前方、路在脚下，中国梦不是抽象的、空洞的，必须顽强奋斗、艰苦奋斗、不懈奋斗。提出实现中华民族伟大复兴的中国梦，顺应了发展大势和人民期盼，体现了以习近平同志为总书记的党中央的历史担当，中国梦已成为海内外中华儿女的最大公约数和最大共识，成为激励全体人民团结奋进的精神旗帜和高昂旋律。学习领会讲话精神，就要深刻理解中国梦的基本内涵、实现路径和实践要求，胸怀理想、脚踏实地、扎实工作，一步一个脚印地朝着梦想奋进。

第三，深入学习领会关于全面深化改革开放的重要论述，不断激发全社会的发

展动力和创造活力。坚定不移深化改革开放，是习近平同志在讲话中反复强调的一个重大问题。习近平同志指出：改革开放是党和人民大踏步赶上时代的重要法宝，是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招；改革开放只有进行时、没有完成时，在整个社会主义现代化进程中，我们都要高举改革开放的旗帜，决不能有丝毫动摇；我们的事业是向世界开放学习的事业，关起门来搞建设不可能成功，要坚持对外开放的基本国策不动摇，不封闭、不僵化，打开大门搞建设、办事业；要牢固树立进取意识、机遇意识、责任意识，敢于啃硬骨头、敢于涉险滩，冲破思想观念的障碍、突破利益固化的藩篱，做到改革不停顿、开放不止步。习近平同志指出：要坚持把完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，进一步解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力；改革是全面的改革，包括经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度等各个方面的改革，要增强改革的系统性、整体性、协同性，以经济体制改革为重点，牵引和带动其他领域的改革，使各方面改革协同推进、形成合力。习近平同志十分鲜明地指出：改革开放是有方向、有立场、有原则的，是在中国特色社会主义道路上不断前进的改革，而不是对社会主义制度改弦易张；偏离了坚持和改善党的领导、偏离了坚持和完善中国特色社会主义制度，就南辕北辙了；中国是一个大国，决不能在根本性问题上出现颠覆性错误，有些不能改的，再过多长时间也是不改；要坚持社会主义市场经济改革方向，把握全面深化改革的重大关系，处理好解放思想和实事求是的关系、整体推进和重点突破的关系、全局和局部的关系、顶层设计和摸着石头过河的关系、胆子要大和步子要稳的关系、改革发展稳定的关系。习近平同志还强调：改革开放是亿万人民自己的事业，要紧紧依靠人民推动改革，激发全体人民的积极性主动性创造性，把最广大人民智慧和力量凝聚到改革上来，同人民一道把改革推向前进。这些重要论述既有总体目标、又有具体思路，彰显了我们党坚定不移推进改革开放的决心和勇气。学习领会讲话精神，就要深刻理解全面深化改革的重大意义、正确方向，坚定信心、凝聚共识、统筹谋划、协同推进，进一步激发全社会的发展动力和创造活力。

第四，深入学习领会关于推动科学发展的重要论述，进一步促进经济社会持续健康发展。发展是我们党执政兴国的第一要务，在当代中国，坚持发展是硬道理的本质要求就是坚持科学发展。习近平同志指出：发展是解决我国所有问题的关键，以经济建设为中心任何时候都不能偏离；要坚持以科学发展为主题，扎实推动我国经济持续健康发展；要尊重经济规律，坚持有质量、有效益、可持续，在不断转变经济发展方式、优化经济结构中实现增长，切实把发展的立足点转到提高质量和效益上来，再也不能简单以国内生产总值增长率论英雄。习近平同志强调：我国经济正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期叠加的阶段，要坚持统筹稳增长、调结构、促改革，坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底；要发挥好“两只手”的作用，既要通过市场机制增强经济增长的内生活力，也要善用政府手段加强和改善宏观调控，防止增速滑出底线；要推进创新驱动发展，全方位推进科技创新、企业创新、产品创新、市场创新、品牌创新，谁能在创新上下先手棋，谁就能掌握主动；要加大统筹城乡发展、统筹区域发展力度，加大扶贫开发力度，加快农业农村发展，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步推进，提高城镇化质量，推动城乡发展一体化；保障和改善民生没有终点站，只有连续不断的新起点，要按照守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论的思路，做好保障和改善民生工作，加强社会管理创新和制度建设，深入细致做好群众工作，打牢社会和谐的基础。习近平同志还特别指出：建设生态文明是关系人民福祉、关系民族未来的大计，保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力，既要绿水青山也要金山银山，宁要绿水青山不要金山银山，绿水青山就是金山银山；要把生态文明建设融入经济、政治、文化、社会建设各方面和全过程，正确处理好经济发展同生态环境保护的关系，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，决不以牺牲环境为代价去换取一时的经济增长，努力建设美丽中国。这些重要论述是对发展经验的深刻总结，是对改革开放以来我们党关于科学发展理论的进一步深化。学习领会讲话精神，就要更加牢固树立科学发展的理念，更加重视发展的质量和效益，更加重视民生改善和环境保护，促进经济社会全面协调可持续发展。

第五，深入学习领会关于社会主义民主政治和依法治国的重要论述，坚持走中国特色社会主义政治发展道路。人民民主是我们党始终高扬的旗帜，社会主义政治

文明是我们党始终不渝的追求。习近平同志指出：改革开放以来，我们党团结带领人民成功开辟和坚持了中国特色社会主义政治发展道路，为实现最广泛的人民民主确立了正确方向；坚持中国特色社会主义政治发展道路，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，继续积极稳妥推进政治体制改革，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。习近平同志强调：宪法是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性，依法治国首先是依宪治国，依法执政关键是依宪执政，要自觉恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命；要全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设；要切实保障公民享有权利和履行义务，依法公正对待人民群众的诉求，努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义。习近平同志还强调：党领导人民制定、执行宪法和法律，党自身必须在宪法和法律范围内活动，真正做到党领导立法、保证执法、带头守法，推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境；领导干部要自觉运用法治思维和法治方式，更好地深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定；要坚持依法治国和以德治国相结合，把法治建设和道德建设紧密结合起来，把他律和自律紧密结合起来，做到法治和德治相辅相成、相互促进。这些重要论述进一步阐明了中国特色社会主义政治发展道路本质要求，体现了科学执政、民主执政、依法执政理念和方略。学习领会讲话精神，就要深化对社会主义民主政治、依法治国的重要思想和新要求认识，更好地发展人民民主，加快建设社会主义法治国家，充分发挥我国政治制度的优越性。

第六，深入学习领会关于宣传思想工作的重要论述，牢牢掌握意识形态工作的领导权和话语权。重视意识形态工作是党的传统优势，在当前国际国内形势纷繁复杂、思想理论领域斗争激烈的情况下，能否做好意识形态工作是对我们党的一个现实考验。习近平同志指出：意识形态工作是党的一项极端重要的工作，事关党的前途命运，事关国家长治久安，事关民族凝聚力和向心力；只有物质文明和精神文明建设都搞好，国家物质力量和精神力量都增强，全国各族人民物质生活和精神生活

都改善，中国特色社会主义事业才能顺利向前推进；一个政权的瓦解往往是从思想领域开始的，政治动荡、政权更迭可能在一夜之间发生，但思想演化是个长期过程，思想防线被攻破了其他防线就很难守住，在集中精力进行经济建设的同时，一刻也不能放松和削弱意识形态工作。习近平同志强调：宣传思想工作的根本任务，就是要巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位，巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础；要旗帜鲜明地坚持党性原则，树立以人民为中心的工作导向，坚持团结稳定鼓劲、正面宣传为主，弘扬主旋律、传播正能量，加强理想信念教育，加强社会主义核心价值观建设，培育和弘扬社会主义核心价值观，不断巩固壮大主流思想舆论；要坚持中国特色社会主义文化发展道路，推动文化大发展大繁荣，深化文化体制改革，提高国家文化软实力，丰富人民群众精神文化生活，增强人民精神力量。习近平同志还特别指出：宣传思想阵地，我们不去占领，人家就会去占领，要增强阵地意识，敢抓敢管，敢于亮剑，敢于站在风口浪尖上进行斗争，不能搞“爱惜羽毛”那一套，牵涉到大是大非问题、政治原则问题，不能含糊其辞，不能退避三舍，不能当开明绅士；要把网上舆论工作作为宣传思想工作的重中之重来抓，尽快掌握这个舆论战场上的主动权，切实维护意识形态安全和政权安全；要着力推进国际传播能力建设，创新对外宣传方式，加强话语权建设，讲好中国故事，传播好中国声音；要树立大宣传的工作理念，全党动手共同做好宣传思想工作，各级党委要切实负起政治责任和领导责任，不断提高领导宣传思想工作的能力和水平。这些重要论述充分体现了我们党关于意识形态工作的基本方针、基本原则，回答了当前面临的一系列关键问题、紧迫问题，对于做好新形势下宣传思想工作和意识形态工作具有重要指导意义。学习领会讲话精神，就要坚持两手抓、两手都要硬，进一步掌握意识形态工作的领导权、管理权、话语权，充分发挥宣传思想工作对全党全社会的思想引领、舆论推动、精神激励作用。

第七，深入学习领会关于国际关系和我国外交战略的重要论述，坚持开放的发展、合作的发展、共赢的发展。中国同世界的联系和依存日益加深，一个和平安宁的外部环境是我国发展的重要条件。习近平同志指出：当今世界，各国利益空前交织，越来越成为一个命运相连的地球村，今天的人类比以往任何时候都更有条件朝和平与发展的目标迈进；现在天下仍很不太平，全球发展不平衡加剧，霸权主义、

强权政治和新干涉主义有所上升，维护世界和平、促进共同发展依然任重道远；未来一个时期是中国和世界关系深度磨合、调整适应的敏感时期，中国越发展壮大，遇到的外部阻力、战略压力就越大，面临的外部风险挑战也就越多。习近平同志强调：中国走和平发展道路不是权宜之计，而是根据时代发展潮流和我国根本利益作出的战略选择，中国将通过争取和平国际环境发展自己，又以自身发展维护和促进世界和平；对外政策从来都是对内政策的延伸，没有离开内政的外交，要更好地统筹国内国际两个大局，进一步加强战略思维，高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，完善外交总体布局，全方位推进大国、周边、发展中国家、多边外交和各个领域外交工作，积极构建不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢的新型大国关系，按照亲、诚、惠、容的理念更加奋发有为地推进周边外交，坚定维护国家主权、安全、发展利益，维护和用好我国发展的重要战略机遇期。习近平同志还指出：中国决不会屈服外来压力，我们不惹事，但也不怕事，任何外国不要指望我们会拿自己的核心利益做交易，不要指望我们会吞下损害我国主权、安全、发展利益的苦果；要加强外交战略策略运用，善于把握大局、善于牵住牛鼻子、善于刚柔相济、善于出其不意、善于弹好钢琴，综合运用政治、经济、人文、军事等多种手段，打好组合拳、综合牌；要树立和贯彻正确义利观，有原则、讲情义、讲道义，见利思义、义利兼得，甚至必要时舍利取义；要倡导世界命运共同体意识，摒弃冷战思维和零和博弈，坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等，尊重各国人民自主选择发展道路的权利，反对干涉别国内政，维护国际公平正义，推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界。这些重要论述体现了我们党对国际格局和中国与世界关系变化的深刻把握，显示了我们党的远见卓识和外交智慧，引领我国外交进入一个新的活跃期和开拓期。学习领会讲话精神，就要准确把握我国外交工作面临的新形势新任务，谋大势、讲战略、重运筹，努力为我国发展争取良好的外部环境。

第八，深入学习领会关于党的建设的重要论述，切实提高党要管党、从严治党的能力和水平。治国必先治党，治党务必从严。面对党肩负的繁重任务和面临的严峻考验，习近平同志围绕党要管党、从严治党，从思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设和制度建设等方面，作了系统的阐述。习近平同志强调：党要管党，才能管好党，从严治党，才能治好党，如果管党不力、治党不严，正气上不来、邪



气压不住，人民群众反映强烈的党内突出问题得不到及时有效解决，迟早会出大问题，必须把从严治党体现到党的建设各个方面；要补足共产党人精神上的“钙”，加强马克思列宁主义、毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系的学习教育，用科学理论武装头脑，坚定正确的理想信念，防止得“软骨病”；要严明政治纪律，维护党中央权威，决不允许上有政策、下有对策，有令不行、有禁不止；要坚持正确用人导向，建立科学有效的选人用人机制，解决好“怎样是好干部，怎样成长为好干部，怎样把好干部用起来”的问题，按照信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁这五条标准，培养选拔更多党和人民需要的好干部；要严格党员教育和管理，从严做好抓基层、打基础的工作，使每个基层党组织都成为坚强战斗堡垒。习近平同志强调：工作作风的问题绝对不是小事，如果不坚决纠正不良风气，任其发展下去，就会像一座无形的墙把我们党和人民群众隔开，我们党就会失去根基、失去血脉、失去力量；作风问题具有反复性、顽固性，必须经常抓、长期抓，必须坚持领导带头、自上而下，严格执行中央八项规定，以踏石留印、抓铁有痕的劲头抓下去，在改进作风上立新规、动真格、求实效、防反弹；要坚持为民务实清廉，贯彻整风精神，按照“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”的总要求，深入开展党的群众路线教育实践活动，反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，对作风之弊、行为之垢来一次大排查、大检修、大扫除；在作风问题上起决定作用的是党性，衡量党性强弱的根本尺子是公、私二字，要把党性作为立身、立业、立言、立德的基石；批评和自我批评是解决党内矛盾的有力武器，是清除党内各种政治灰尘和政治微生物的有力武器，要本着对自己、对同志、对班子、对党高度负责的精神，大胆使用、经常使用，使之越用越灵、越用越有效。习近平同志还特别指出：腐败是社会的毒瘤，反腐倡廉必须常抓不懈，拒腐防变必须警钟长鸣，要反对特权思想、特权现象，坚持有腐必反、有贪必肃，坚持“老虎”、“苍蝇”一起打，注重用法治思维和法治方式反对腐败，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制，更加科学有效地防治腐败。这些重要论述进一步明确了加强党的建设的关键和重点，为推进党的建设新的伟大工程指明了方向。学习领会讲话精神，就要切实增强党要管党、从严治党的坚定性自觉性，加强党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设，着力提升自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能

力，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

习近平同志还就加强国防和军队建设、建设一支听党指挥、能打胜仗、作风优良的人民军队，就贯彻“一国两制”、做好港澳台工作、推进祖国统一大业作出重要论述，都需要我们认真学习、深入领会。

### 三、深刻把握习近平总书记系列重要讲话贯穿的立场观点方法。

认真研读习近平总书记系列重要讲话，我深深感到，讲话充分体现了中国共产党人的政治立场、价值追求和思想风范，体现了马克思主义的世界观和方法论。学习贯彻好讲话精神，关键是要把握核心要义、领会思想精髓，做到知其言更知其义，知其然更知其所以然。

一是深刻把握讲话贯穿的坚定信仰追求。坚定的信仰信念是马克思主义者的政治品格，崇高的精神追求是共产党人的鲜明标识。习近平总书记系列重要讲话旗帜鲜明、立场坚定，充满着对马克思主义、共产主义的坚定信仰，对中国特色社会主义的坚定信念，对党和人民事业必定胜利的坚定信心。讲话反复强调马克思主义和共产主义信仰是共产党人的命脉和灵魂，是安身立命的根本，是经受住任何考验的精神支柱；强调中国特色社会主义是当代中国的马克思主义，是中国共产党和中国人民团结的旗帜、奋进的旗帜、胜利的旗帜，我们必须肩负起重大的政治责任、政治使命，不走封闭僵化的老路，不走改旗易帜的邪路，坚定不移走中国特色社会主义康庄大道。可以说，“革命理想高于天”、“永不动摇信仰”，是贯穿讲话的一条红线。我们要深入把握讲话贯穿的坚定信仰信念这个核心和灵魂，着力解决好世界观、人生观、价值观这个总开关问题，坚定“主心骨”、筑牢“压舱石”，增强政治定力，自觉做共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想的坚定信仰者、忠实践行者。

二是深刻把握讲话贯穿的历史担当意识。习近平总书记系列重要讲话，从历史的大视野出发考虑问题，从发展的大趋势着眼分析问题，体现着对党、对国家、对民族、对人民的责任担当。在多个重要场合的讲话中，都联系五千年中华文明史来思考中华民族的前途命运，联系五百年世界社会主义发展史来认识社会主义运动的前进方向，联系中国近代以来一百七十多年奋斗史来阐明中国的复兴道路，联系九十多年革命建设改革的历程来把握党的历史方位和历史使命，联系“两个一百年”的奋斗目标来展望我们党的光明前景。讲话反复强调要接好历史的接力棒，在对历史

的深入思考中做好现实工作、更好走向未来；强调责任重于泰山，领导干部要有天下为公的宽阔胸襟，摒弃私心杂念，夙夜在公、勤勉工作；强调言必信、行必果，勇作为、敢担当，逢山开路、遇河架桥，不断交出坚持和发展中国特色社会主义的合格答卷。讲话铿锵有力、掷地有声，体现了胸怀天下、忧国忧党的精神，体现了强国富民、戮力复兴的担当。我们要深入把握讲话贯穿的历史担当精神，增强忧患意识、使命意识、进取意识，始终把责任扛在肩上，担国家之大任，当时代之先锋，努力创造经得起实践、人民、历史检验的新业绩。

三是深刻把握讲话贯穿的真挚为民情怀。我们党的根基在人民，血脉在人民，力量在人民。一切为了群众、一切相信群众、一切依靠群众，是我们党的根本立场和核心价值。习近平同志反复强调，人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标，要把人民放在心中最高位置，始终与人民心心相印、与人民同甘共苦、与人民团结奋斗；强调我们共产党人对人民群众的疾苦要有仁爱之心、关爱之心，对困难群众要格外关注、格外关爱、格外关心，千方百计地为群众排忧解难；强调要与群众一起过、一起干，不能“作秀”表演、不能沽名钓誉，永不脱离群众，始终保持党同人民群众的血肉联系。这些既是对我们党执政为民理念的充分诠释，也是对践行党的宗旨的根本要求。我们要深入把握讲话贯穿的真挚为民情怀，牢固树立人民是真正英雄的历史观、以人为本以民为本的价值观、立党为公执政为民的执政观，以忠诚之心牢记党的宗旨，以敬畏之心对待手中权力，切实解决好“为了谁、依靠谁、我是谁”的问题，努力实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，带领人民创造更加幸福美好的生活。

四是深刻把握讲话贯穿的务实思想作风。坚持党的思想路线，坚持一切从实际出发，是习近平同志重要讲话的一个核心内容和鲜明特色。讲话多次指出解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实是个根本的思想武器，要深入探求和把握事物发展规律，勇于变革、勇于创新、永不僵化、永不停滞，使各项工作体现时代性、把握规律性、富于创造性；反复强调空谈误国、实干兴邦，一切难题只有在实干中才能破解，一切办法只有在实干中才能见效，一切机遇只有在实干中才能抓住和用好，要实一点、再实一点，接地气、察实情，出实招、求实效；强调政贵有恒，要发扬钉钉子精神，树立正确的政绩观，树立功成不必在我的理念，多做打基础、利长远

的事，一张好的蓝图一干到底，不搞劳民伤财的形象工程、政绩工程。习近平同志讲话坚持有什么问题就说什么问题、什么问题突出就强调什么问题，抓住要害、有的放矢，体现了实事求是的精神，体现了朴实自然的文风。作风实则风气正，风气正则事业兴。我们要深入把握讲话贯穿的务实思想作风，坚持讲实话、办实事、求实效，脚踏实地、开拓进取，奋力推进党和国家各项工作。

五是深刻把握讲话贯穿的科学思想方法。习近平总书记系列重要讲话体现了战略思维、辩证思维、系统思维、创新思维、底线思维，贯穿了辩证唯物主义、历史唯物主义的 worldview 方法论。在对许多重大问题进行阐释时，都注重以全局视野、长远眼光看问题，从整体上把握事物的发展趋向，处理好全局和局部的关系；注重一分为二看问题，抓主要矛盾和矛盾的主要方面，区分主流和支流、透过现象看本质；注重以联系的、发展的观点看问题，综合考虑各方面因素，把握问题的关联性、整体性；注重以新思路、新视角观察问题，继承中有创新，坚持中有发展；注重运用底线思维来分析问题，凡事从坏处准备，努力争取最好的结果。讲话关于用两点论分析国际国内形势的论述，关于深化改革要把握好“六个重大关系”的论述，关于宣传思想工作要正确处理“七个方面关系”的论述，关于经济发展要守住不发生系统性和区域性金融风险底线的论述，等等，都科学全面、唯物辩证，让人深受启迪、豁然开朗。我们要深入把握贯穿讲话的科学思想方法，用以正确地观察分析事物，研究解决改革发展中遇到的难题，不断增强工作的科学性、预见性、主动性。

#### 四、切实把学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神引向深入。

一个时期以来，各地区各部门各单位认真贯彻中央要求，高度重视习近平总书记系列重要讲话精神的学习贯彻，同党的十八大精神的学习贯彻一同部署、一同推进，取得了明显

成效。同时要看到，学习贯彻好讲话精神是一个逐步深化的过程，是一项长期的政治任务。要以更加自觉的态度、更加有力的措施，推动学习贯彻讲话精神向广度和深度拓展，切实把思想和行动统一到讲话精神上来，更好地用讲话精神武装头脑、指导实践、推动工作。

1. 坚持领导干部带头学、作表率。领导干部岗位重：要、责任重大，领导干部带头学习贯彻讲话精神，就能对全党全社会起到重要的示范作用。各级领导干部特

别是高级干部要有高度的思想自觉,把学习贯彻讲话精神作为政治责任、政治要求,以身作则、率先垂范,读进去、钻进去,深刻领会讲话的丰富内涵、精神实质和实践要求,努力在学习上深一步、认识上高一筹、实践上先一着,做到真学、真懂、真信、真用。领导干部既要有带头学习贯彻的自觉,又要履行好组织推动的责任,统筹抓好党委中心组的学习,抓好各级党组织的学习,抓好本地区本部门本单位党员干部的教育培训。领导干部特别是一把手要发挥好带学促学的作用,主动到基层去、到党员干部中去,同大家一起学习交流、一起调查研究、一起谋划工作,引导和帮助干部群众更好理解讲话精神、贯彻讲话精神。

2. 着力在全面准确、融会贯通上下功夫。习近平总书记系列重要讲话所阐发的思想观点,是一个有机统一的整体。学习贯彻讲话精神,就要全面地学、系统地学,把握内在联系、内在逻辑,由感性理解上升为理性认识,避免碎片化学习,防止断章取义、各取所需。要原原本本、原汁原味地学,多读原文、多看原版,逐篇研读、深入领会,不能浮光掠影、浅尝辄止。习近平总书记系列重要讲话精神同马克思列宁主义、毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系既一脉相承,有着内在的一致性,又与时俱进,在许多方面实现了创新和发展。要把学习贯彻讲话精神同学习马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观结合起来,融会贯通、全面把握。

3. 切实做到理论联系实际、解决实际问题。学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,一定要弘扬理论联系实际的学风,坚持学以致用、学用结合。讲话涵盖党和国家工作的各个方面、经济社会生活的各个领域,各行各业、各地区各部门都有一个联系实际、对准实践的问题。要通过深入学习讲话,推动党的十八大各项战略任务的落实,推动即将召开的十八届三中全会有关重大部署的落实,真正把讲话精神贯彻到各条战线实际工作中。要强化问题意识、树立问题导向,以讲话精神为思想武器,提高分析问题、研究问题的能力,提高攻坚克难、化解矛盾的能力,在解决改革发展稳定的重大问题、群众反映强烈的突出问题、党的建设面临的紧迫问题上取得新的突破。讲话精神是指导我们改造客观世界的有力武器,也是指导我们改造主观世界的强大动力。要紧密结合思想实际,结合党的群众路线教育实践活动,对照讲话精神检视我们的思想作风,查找自身不足,明确努力方向,加强党性

修养，不断提升思想道德境界，坚守共产党人的精神高地。

4. 持续深入做好讲话精神的宣传阐释。做好宣传阐释工作，是把学习贯彻讲话精神引向深入的重要方面。要精心组织好习近平总书记系列重要讲话精神的宣传阐释，充分反映各地区各部门各单位学习贯彻讲话精神的进展情况，反映干部群众学习贯彻讲话精神的生动实践。社科理论界要围绕讲话提出的重大观点、重要论断，列出一批重点选题，组织重点力量，推出一批有分量有价值的研究成果，为推动学习贯彻讲话精神提供有力的理论支撑。各级党校、行政学院、干部学院等要充分发挥主阵地作用，抓好党员干部学习培训，做好研究阐释工作，更好地用讲话精神武装党员干部头脑、推动改革发展稳定实践。

**中共中央关于印发《中央党内法规制定工作五年规划纲要(二〇一三--二〇一七年)》的通知**

**(二〇一三年十一月五日)**

各省、自治区、直辖市党委，中央各部委，国家机关各部委党组(党委)，解放军各总部、各大单位党委，各人民团体党组：

现将《中央党内法规制定工作五年规划纲要(二〇一三--二〇一七年)》(以下简称《规划纲要》)印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

中央历来高度重视党内法规建设。新中国成立以来特别是改革开放以来，制定颁布了一批重要党内法规，为管党治党、执政治国提供了重要制度保障。新形势下，党的建设面临一系列新情况新问题新挑战，党要管党、从严治党的任务更为繁重、更为紧迫。党的十八大对推进党的制度建设、全面提高党的建设科学化水平作出了战略部署。习近平同志多次强调，要加强党内法规制度建设，把权力关进制度的笼子里。这对做好党内法规制定工作提出了新的更高要求。为加强党内法规制定工作，中央明确要求编制党内法规制定工作五年规划，有计划有步骤地推进党内法规制定工作，加快形成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系。

《规划纲要》对今后五年中央党内法规制定工作进行统筹安排，提出了指导思想、工作目标、基本要求、主要任务和落实要求，是做好党内法规制定工作的重要指导性文件。《规划纲要》的制定实施，对于加强党内法规制度体系建设，推进党的建设制度化、规范化、程序化，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，具有

重要而深远的意义。

各地区各有关部门要把实施《规划纲要》作为推进党的建设、提高党的执政能力的一项重要政治任务，摆到突出位置来抓，下大气力把党执政治国和自身建设的制度基础夯实。承担中央党内法规起草任务的中央纪委和中央有关部门，要加强组织领导，积极履行职责，采取有力措施，抓紧完成党内法规起草任务。党内法规制定出台后，要着力抓好贯彻落实，加强宣传教育，加大执行力度，强化监督检查，完善惩处追责机制，真正做到有规必依、执规必严、违规必究。

执行《规划纲要》中的重要情况和建议，请及时报告中央。

中共中央

二〇一三年十一月五日

### 中央党内法规制定工作五年规划纲要(二〇一三--二〇一七年)

为落实中央关于加强党内法规制度建设的要求，全面提高党的建设科学化水平，依照《中国共产党章程》、《中国共产党党内法规制定条例》有关规定，根据党的十八大关于党的建设总体部署，制定本规划纲要。

一、指导思想、工作目标和基本要求。

1. 指导思想。坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面落实党的十八大精神和习近平总书记一系列重要讲话精神，牢牢把握加强党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设这条主线，坚持解放思想、改革创新，坚持党要管党、从严治党，以党章为根本，以民主集中制为核心，积极推进党内法规制定工作，加快构建党内法规制度体系，为全面提高党的建设科学化水平、加强和改善党的领导、确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心提供坚实制度保障。

2. 工作目标。在对现有党内法规进行全面清理的基础上，抓紧制定和修订一批重要党内法规，力争经过五年努力，基本形成涵盖党的建设和党的工作主要领域、适应管党治党需要的党内法规制度体系框架，使党内生活更加规范化、程序化，使党内民主制度体系更加完善，使权力运行受到更加有效的制约和监督，使党执政的制度基础更加巩固，为到建党一百周年时全面建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系打下坚实基础。

—基础主干党内法规更加健全。对一些分散交叉的党内法规和规范性文件进行整合提升，形成一批综合性党内法规，党内法规制度的集成性明显提高。党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设各领域的基础主干党内法规基本制定，党的领导和党的工作方面的基础主干党内法规制定取得重要进展，党内法规制度体系框架基本确立。

—实践亟需的党内法规及时出台。针对党的建设和党的工作中存在的突出问题，以保障党员权利、发展党内民主、改革用人制度、加强基层组织、推进作风转变、规范权力行使、严明党的纪律、强化党内监督为重点，抓紧制定实践迫切需要、干部群众热切期待的党内法规，努力为解决干部群众普遍关注的热点难点问题提供制度安排。

—配套党内法规更加完备。加强对已有党内法规制度的配套建设，使基础主干党内法规的实施办法和细则基本完备，相应的配套专项制度不断完善，程序性、保障性、惩戒性规定得到强化，党内法规的匹配性、操作性、实用性明显提高。

—各项党内法规之间协调统一。党内法规工作的统筹规划机制、审议审核机制、动态清理机制、备案审查机制、解释评估机制建立健全并有效运行，不同领域、不同位阶、不同效力的党内法规相互衔接，党内法规的系统性、协调性、统一性明显提高。

### 3. 基本要求。做好党内法规制定工作，要遵循以下基本要求：

—围绕中心、服务大局。认真贯彻党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求，自觉服务于中国特色社会主义事业总体布局，服务于党的建设新的伟大工程，从制度上确保党的理论和路线方针政策的贯彻落实，充分发挥党内法规在促进全局工作中的重要作用。

—宪法为上、党章为本。以宪法为遵循，保证党内法规体现宪法和法律的精神和要求，保证党内法规制度体系与中国特色社会主义法律体系内在统一，确保各级党组织和党员在宪法和法律范围内活动，认真履行党内的各项职责和义务。以党章为根本，按照党章确定的基本原则、要求和任务，推进党内法规制定工作。

—整体推进、突出重点。着眼于构建系统完备的党内法规制度体系，立体式、全方位推进党内法规制定工作，维护党内法规制度体系的统一性。把阶段性任务与



战略性目标结合起来，按照急用先立原则，抓住核心、关键、亟需制定的党内法规项目，集中力量推进，努力在主要方面和关键环节上取得突破。

一发扬民主、科学制定。坚持从实际出发，充分发扬民主，深入调查研究，广泛征求意见，遵循党的制度建设规律，妥善处理数量与质量、前瞻性与现实性等关系，确保党内法规适应党的建设和党的工作需要，体现广大党员、干部意愿，经得起实践和历史检验。

一改革创新、与时俱进。在总结吸取正反两方面历史经验的基础上，研究新情况、解决新问题、总结新经验，尊重基层首创精神，借鉴国外政党有益做法，注重把实践中的成功经验和规律性认识上升为党内法规，及时修改同实践要求不相适应的党内法规，使党内法规建设始终随着实践的发展、时代的进步不断向前推进。

一严谨规范、有效管用。按照于法周延、于事简便的原则，提高党内法规制定水平，做到内容详实、措施管用，逻辑严密、表述准确，文字精练、格式规范，具有针对性、指导性和可操作性。

二、完善党的领导和党的工作方面的党内法规，进一步改进党的领导方式和执政方式。

围绕更好发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，按照党的领导主要是政治、思想和组织领导的原则，抓紧制定和完善党的领导和党的工作方面的党内法规，通过科学、规范的机制安排，加强和改善党的领导，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。

1. 完善地方党委工作制度。抓紧修订《中国共产党地方委员会工作条例(试行)》，制定体现集体领导和个人分工负责相结合的具体制度和办法，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。

2. 规范和完善党组工作制度。抓紧制定《中国共产党党组工作条例》，明确党组的设立、职权职责和工作方式，规范党组决策程序，进一步理顺党组与所在机构组织的关系，既支持人大、政府、政协、司法机关、人民团体依照法律和各自章程独立负责、协调一致地开展工作，支持国有企业和事业单位依法运营，又发挥党组在这些机构组织中的领导核心作用，保证党的路线方针政策和决策部署得到落实。

3. 完善党领导国家法治建设的党内法规。按照党领导立法、保证执法、带头守

法的要求，加强党对法治建设的领导，健全党领导法治建设的制度和体制机制。加强和改善党对立法工作的领导，修改《中共中央关于加强对国家立法工作的若干意见》，规范党领导国家立法的工作程序，更好地使党的主张通过法定程序成为国家意志。加强和改善党对政法工作的领导，积极推进司法体制改革，适时研究制定党委政法委工作条例，完善党领导政法工作的体制机制。完善党员、干部特别是领导干部带头学法尊法守法用法的制度规定，带动全社会形成崇尚法治、遵守法律、依法办事的良好氛围。

4. 完善意识形态工作方面的党内法规。加强宣传思想工作方面党内法规建设，从制度上加强、改进和保障党对意识形态工作的领导。坚持党管媒体原则，完善新闻媒体及新闻从业人员管理制度和办法，加强对互联网等新兴媒体的管理，把舆论导向管理落到实处。完善意识形态阵地管理法规制度，健全各类学会、协会、研究会、民办社科研究机构管理制度，不给错误思潮和主张提供传播渠道。

5. 完善统一战线工作方面的党内法规。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设。制定《中国共产党统一战线工作条例》，完善党领导统一战线工作的体制机制，更好地促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的和谐。研究完善社会主义协商民主方面的制度规定，健全协商民主工作机制，推进协商民主广泛、多层、制度化发展。

6. 完善群众工作方面的党内法规。研究制定加强和改进党对工会、共青团、妇联等人民团体领导的制度，将党对人民团体的领导纳入制度化、规范化轨道，支持人民团体充分发挥桥梁纽带作用。

7. 完善外事工作方面的党内法规。修改完善外事管理工作有关制度规定，建立健全外事工作体制机制，提高外事工作制度化、规范化水平。

8. 完善军队政治工作方面的党内法规。坚持党对军队绝对领导的根本原则和人民军队的根本宗旨，修改完善《中国人民解放军政治工作条例》及《中国共产党军队委员会工作条例》、《中国共产党军队支部工作条例》，加强党在军队中的思想工作和组织工作，更好地发挥军队政治工作的服务保障作用，确保军队始终忠于党、忠于人民。

三、完善党的思想建设方面的党内法规，为做好理论创新和理论武装工作提供制度保障。

着眼于教育引导广大党员、干部坚定理想信念，以思想理论建设为根本、党性教育为核心、道德建设为基础，加大思想建设方面党内法规制定力度，积极探索理论创新和理论武装工作的有效途径和方法，推动思想建设工作制度化、常态化。

1. 完善党员干部理论学习制度。健全马克思主义理论研究和建设工作体制机制，完善中国特色社会主义理论体系宣传普及制度。健全学习型党组织建设制度。完善党委(党组)中心组学习制度、领导干部理论学习考核制度、学习培训阵地建设管理制度、学风建设制度以及学习培训纪律规定，强化刚性约束，增强学习效果。制定中国共产党党员教育工作条例，修订《干部教育培训工作条例(试行)》，提高教育培训的针对性和实效性。

2. 完善党员党性教育和分析制度。对照党章规定、新时期保持共产党员先进性的基本要求，探索建立健全党性教育和分析的机制与办法，对党员坚持原则、履行义务、发挥作用等情况进行分析，强化党员党性意识。健全党员立足岗位创先争优长效机制，引导广大党员更好地发挥先锋模范作用，保持党员队伍的纯洁性。

3. 完善党员、干部道德建设制度。针对党员、干部特别是领导干部道德建设方面存在的突出问题，明确新形势下党员、干部道德指引，明确领导干部从政道德要求，健全道德评价考核办法，完善道德建设奖惩措施，督促引导党员、干部做社会主义道德的示范者、诚信风尚的引领者、公平正义的维护者。

四、完善党的组织建设方面的党内法规，着力提高组织工作制度化水平。

着眼于夯实党执政的组织基础，进一步完善干部队伍建设、基层党组织建设、党员队伍建设等方面的党内法规，着力构建覆盖广泛、结构合理、功能健全的组织体系，着力建设高素质执政骨干队伍，推动组织建设在制度化轨道上不断取得新进展。

1. 完善干部宏观管理制度。抓紧制定加强干部宏观管理方面的规定，加强干部政策的规范，清理地方已出台的与中央政策不一致的规定，严禁超职数配备干部，规范干部职务名称，严禁擅自提高机构规格和干部职级待遇，防止干部任职年龄层层递减。

2. 完善干部选拔任用方面的党内法规。深化干部人事制度改革，修改完善《党

政领导干部选拔任用工作条例》，坚持和完善民主推荐，完善考察内容和方法，规范公开选拔和竞争上岗，从严规范破格提拔，完善任职回避制度，健全干部选拔任用工作监督检查、责任追究等制度，有效遏制选人用人上的不正之风。

3. 完善领导干部考核评价制度。抓紧制定改进完善干部考核工作的意见，把握考核干部的标准，突出德的考核，改进工作实绩考核，强化作风考核，树立以德为先、科学发展、注重作风的导向，切实改变一些领导干部片面追求生产总值、盲目攀比发展速度的现象。

4. 完善党政领导干部职务任期制度。适时修订《党政领导干部职务任期暂行规定》，严格控制选任制领导干部任期内职务变动，规范干部轮岗交流，避免党政领导干部因调动频繁而引发短期行为。

5. 完善党政领导干部问责制度。适时修订《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，进一步明确问责情形、规范问责方式。抓紧制定严格做好被问责干部工作安排的有关规定，严格被问责干部复出条件、程序和职务安排等，保证问责制度与党纪政纪处分、法律责任追究制度有效衔接。完善组织处理制度，通过调离岗位、免职、降职等方式，加大对不胜任、不称职干部的调整力度。

6. 完善党的基层组织工作制度。修改完善《中国共产党农村基层组织工作条例》，抓紧制定国有企业基层组织工作条例，制定关于加强基层服务型党组织建设的意见，明确各领域基层服务型党组织建设的目标要求、主要任务、保障措施，健全党的基层组织工作制度体系，推动服务群众、做群众工作制度化、常态化、长效化。

7. 健全党员队伍建设方面的党内法规。按照控制总量、优化结构、提高质量、发挥作用的要求，完善和细化发展党员和党员管理制度。健全党员能进能出机制，优化党员队伍结构，疏通党员队伍出口，对不合格党员及时进行组织处理。健全党员民主评议制度、党内表彰制度。完善流动党员教育管理服务制度，健全党内激励关怀帮扶机制。

8. 健全党管人才方面的党内法规。研究制定人才工作条例，加快人才发展体制机制改革和政策创新，改进党管人才工作方式，建立健全人才培养开发、评价发现、选拔任用、流动配置、激励保障机制，推动形成激发人才创造活力、鼓励人才干事创业的制度保障，把各方面优秀人才集聚到党和国家事业中来。

五、完善党的作风建设方面的党内法规，为推动作风转变提供强大动力。

以贯彻落实中央八项规定精神为着力点，针对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风等突出问题，加大作风建设方面党内法规建设力度，提高相关制度的集成性、针对性和执行力，为推进作风建设提供有力制度支撑。

1. 完善党员、干部特别是领导干部直接联系群众制度。结合开展党的群众路线教育实践活动，完善党员、干部特别是领导干部直接联系群众制度，包括领导干部基层联系点制度、调查研究制度、定期接待群众来访和上访制度、基层办公制度等，拓展和畅通群众诉求反映渠道，完善党和政府主导的维护群众权益机制，把联系服务群众作为党员、干部特别是领导干部的重要任务和职责，提高做好新形势下群众工作的能力。

2. 完善党政机关厉行节约反对浪费方面的党内法规。清理以往反对和禁止铺张浪费行为的各项制度规定，以改革创新精神加强厉行节约反对浪费制度体系建设。制定党政机关厉行节约反对浪费条例，坚决遏制公务支出、公款消费中的违规违纪违法现象。

3. 完善领导干部待遇方面的党内法规。按照既保证工作生活需要又从严从简的要求，修改完善领导干部住房、办公用房、用车、工作人员配备、医疗、休假休息、交通、安全警卫等方面的党内法规制度，严格规范领导干部工作和生活待遇。

4. 完善作风建设监督惩戒制度。健全作风建设监督检查机制，加大监督检查力度。将作风建设情况纳入巡视工作范围。健全作风建设惩戒机制，明确违规违纪责任内容和惩罚措施，严格责任追究，以严明的纪律和严厉的惩戒督促党员干部切实改进作风。

六、完善党的反腐倡廉建设方面的党内法规，切实把权力关进制度的笼子里。

围绕建设廉洁政治，加大教育、监督、惩处力度，以解决体制缺陷和制度漏洞为重点，加快推进反腐倡廉建设方面党内法规建设，提高制度安排的系统性、科学性，努力形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。

1. 健全权力运行制约和监督体系。修订《中国共产党党内监督条例(试行)》，进一步健全监督机制，拓宽监督渠道，强化监督力量。研究制定加强对主要领导干部监督的制度，切实加大对一把手的监督力度。修订《中国共产党巡视工作条例(试行)》，

充分发挥巡视工作发现问题、形成震慑的重要作用。完善领导干部述职述廉、提醒谈话、诫勉谈话、函询、质询、罢免或撤换等制度。完善领导干部报告个人有关事项制度。

2. 完善预防腐败的党内法规。着眼于从源头上防治腐败，努力形成一整套有效的预防腐败制度。加强廉政风险防控机制建设，形成以积极防范为核心、以强化管理为手段的科学防控机制。建立健全防止利益冲突制度，加强对领导干部及其亲属和身边工作人员的教育和约束。建立预防腐败信息共享机制、预警机制和廉政指标体系，充分发挥现代科技手段在防治腐败中的作用。

3. 完善查办腐败案件的党内法规。整合已有相关制度规定，研究制定《中国共产党纪律检查机关案件办理工作条例》，进一步完善办案程序、规范办案措施、提高办案质量。健全网络举报和受理机制、网络信息收集和处置机制，及时揭露、发现、杏处腐败案件。

4. 完善纪律处分制度和党员申诉制度。修订《中国共产党纪律处分条例》，根据新形势新情况，增补处分情形，细化相关规定，明确处分标准，统一违纪行为名称，提高纪律处分的规范化水平。研究制定《中国共产党纪律检查机关处理党员申诉工作规定》，明确党员对所受党纪处分不服的申诉程序，畅通受处分党员申诉渠道，健全申诉办理机制，切实保障党员的申诉权利。

5. 完善处理检举、控告的制度。完善对党组织和党员干部检举、控告进行处理的程序规定，明确受理检举、控告的范围和方式，严格处理程序，对错告、误告、诬告行为予以明确界定，严肃查处打击报复举报人、控告人的行为，从制度上保护举报人、控告人的合法权益。

6. 完善纪检监察体制机制。进一步明确纪律检查委员会的机构设置、职能任务和工作制度。完善纪检监察派驻机构统一管理制度，健全管理体制、工作机制，更好地发挥派驻机构对驻在部门领导班子及其成员的监督作用。完善国有企业、事业单位纪律检查工作制度。

七、完善党的民主集中制建设方面的党内法规，加快构建党内民主制度体系。

按照党章和《关于党内政治生活的若干准则》的要求，抓紧建立健全民主集中制的具体制度，着力构建党内民主制度体系，切实推动民主集中制具体化、程序化，

真正把民主集中制重大原则落到实处。加强党的纪律建设，进一步严明党的纪律规定，维护党的集中统一。

1. 健全党员权利保障制度。以落实党员知情权、参与权、选举权、监督权为重点，修改完善《中国共产党党员权利保障条例》，细化保障措施，明确保障程序，进一步提高党员对党内事务的参与度，强化对侵犯党员权利行为的责任追究，更好地发挥党员在党内生活中的主体作用。

2. 完善党的代表大会制度。深化县(市、区)党代会常任制试点，试行乡镇党代会年会制。落实和完善党的代表大会代表任期制，制定党代会代表提案制实施办法，为党代会代表履职尽责提供制度保障。

3. 完善党内选举制度。适应党的建设新形势和发展党内民主需要，总结吸收近年来地方各级党委和基层党组织在选举工作中创造的好经验好做法，修改完善《中国共产党地方组织选举工作条例》、《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》，进一步完善党内选举办法，严格选举程序，严明选举纪律，改进候选人提名方式，规范差额提名、差额选举的范围和比例，扩大党员参与推荐候选人的途径，形成充分体现选举人意志的程序和环境。

4. 完善党委议事决策制度。研究制定地方党委决策程序规定，把调查研究、征求意见、法律咨询、集体讨论决定作为必经程序，完善地方党委讨论决定重大问题和任用重要干部票决制，提高党委科学决策、民主决策、依法决策水平。健全工委工作体制机制，对工委的设置、职责、工作制度等作出规定。

5. 完善党员领导干部民主生活会制度。着眼于严格党内生活，总结吸收党的群众路线教育实践活动专题民主生活会的经验做法，抓紧修订《关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》，用好批评和自我批评武器，增强党内生活的政治性、原则性、战斗性，加强党内监督和领导班子的思想、作风建设，切实提高依靠自身力量解决矛盾和问题的能力。

6. 完善党内基层民主制度。研究制定《中国共产党党务公开条例》，健全党内情况通报制度，增强党内生活透明度。扩大党内基层民主，建立健全党内事务听证咨询制度，完善党员定期评议基层党组织领导班子制度，建立健全党员旁听基层党委会议、党代会代表列席同级党委有关会议等制度。

7. 完善政治纪律规定。着眼于加强党的纪律建设，进一步强化党员、干部政治纪律要求，完善监督机制和惩戒机制，严肃查处违反政治纪律的行为，坚决维护中央权威。

8. 完善党委督促检查工作制度。研究制定《党委督促检查工作规定》，完善党委督促检查工作领导体制和工作机制，进一步明确督促检查工作职责，规范督促检查工作程序，增强督促检查工作效果，推动中央和地方各级党委重大决策部署贯彻落实，保证政令畅通，坚决纠正有令不行、有禁不止现象。

#### 八、提高党内法规制定质量和执行力。

1. 提高党内法规制定质量。认真履行制定程序，严格按照《中国共产党党内法规制定条例》有关规定，做好规划计划、组织起草、前置审核、审议批准、审核签批、公开发布等环节的工作。要坚持走群众路线，深入实际、深入基层进行调研，充分听取各方面意见，切实做到集思广益。要加强前置审核，重要党内法规应在经过党内法规工作机构初步审核后再报请审议审批，确保及时发现和消除党内法规草案中的问题。做好党内法规解释工作，保证党内法规制定意图和条文含义得到准确理解。完善党内法规备案制度，维护党内法规制度的协调统一。健全清理工作机制，及时解决党内法规制度存在的不适应、不协调、不衔接、不一致问题。

2. 加大党内法规宣传力度。按照公开是原则、不公开是例外的要求，做好党内法规及时公开工作。凡是能公开的就不是密，能解密的要及时解密公开，公开时要做好配合宣传工作。完善宣传教育机制，把党内法规纳入党校、干部学院培训教材，引导党员领导干部依规办事、依规用权、依规施政。建立健全党内法规定期汇编制度，一般每五年对发布的党内法规进行一次汇编，并在履行解密手续后公开出版，以便执行和遵守。

3. 健全党内法规执行机制。坚持有规必依、执规必严、违规必究，加大党内法规执行力度，使刚性约束得到严格遵循，切实做到法规制度面前人人平等、遵守法规制度没有特权、执行法规制度没有例外，坚决防止出现“破窗效应”，切实增强法规制度的严肃性和权威性。健全监督检查机制，明确监督执行的责任部门，完善监督检查方式，加大监督检查力度。完善惩处追责机制，明确保障党内法规执行的惩戒性规定，定期通报党内法规执行情况和对违规行为的查处情况。积极开展党内法



规实施后评估工作，并根据评估反馈情况及时修改完善相关党内法规。

#### 九、抓好组织实施。

1. 加强组织领导。中央办公厅要认真履行党内法规建设统筹协调职责，抓好任务分解，拟订年度计划，协调抓好本规划纲要各项任务的落实。承担中央党内法规起草任务的中央纪委和中央有关部门，对落实本规划纲要中的制定项目负有重要责任，要切实加强组织领导，制定实施方案，主要负责同志要亲自过问，有关负责同志要加强协调，法规工作机构要着力抓好落实。

2. 充分发挥党内法规工作机构的作用。各地区各有关部门要抓紧建立健全党内法规工作机构，并帮助解决队伍力量、设施条件、工作开展等方面的实际困难，充分发挥党内法规工作机构在服务党的制度建设和党依法执政方面的参谋助手作用。要为党内法规工作机构负责人列席本级党委重要会议特别是讨论法规文件的会议创造条件。要将党内法规工作经费纳入同级政府财政预算，为开展党内法规工作提供保障。

3. 强化督查指导。中央办公厅要加强对本规划纲要实施情况的跟踪分析，保持与项目起草单位的密切沟通与联系，及时掌握制定工作进展情况，协助解决起草工作中涉及的重要问题，督促完成起草任务。各牵头起草单位每年年底要报送起草工作进展情况，由中央办公厅汇总后向中央报告。中央办公厅每年以适当方式通报本规划纲要落实进展情况。

本规划纲要确定的重点制定项目，是对今后五年中央党内法规制定工作的预期安排。在实施过程中，可以针对遇到的新情况新问题，根据党的事业发展和党的建设、党的工作实际需要，及时对制定项目进行增减和调整完善。

各地区各有关部门可以根据本规划纲要精神，结合自身实际，编制本地区本系统党内法规制定工作五年规划。中央军委及其总政治部可以依照本规划纲要精神，编制军队党内法规制定工作五年规划。

### 关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明

(二〇一三年十一月九日)

习近平

受中央政治局委托，现在，我就《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的

决定》向全会作说明。

### 一、关于全会决定起草过程

改革开放以来，历届三中全会研究什么议题、作出什么决定、采取什么举措、释放什么信号，是人们判断新一届中央领导集体施政方针和工作重点的重要依据，对做好未来五年乃至十年工作意义重大。

党的十八大之后，中央即着手考虑十八届三中全会的议题。党的十八大统一提出了全面建成小康社会和全面深化改革的目标，强调必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。我们认为，要完成党的十八大提出的各项战略目标和工作部署，必须抓紧推进全面改革。

从党的十一届三中全会作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策以来，已经三十五个年头了。中国人民的面貌、社会主义中国的面貌、中国共产党的面貌能发生如此深刻的变化，我国能在国际社会赢得举足轻重的地位，靠的就是坚持不懈推进改革开放。

一九九二年，邓小平同志在南方谈话中说：“不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条。”回过头来看，我们对邓小平同志这番话就有更深的理解了。所以，我们讲，只有社会主义才能救中国，只有改革开放才能发展中国、发展社会主义、发展马克思主义。

正是从历史经验和现实需要的高度，党的十八大以来，中央反复强调，改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招，实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放也永无止境，停顿和倒退没有出路，改革开放只有进行时、没有完成时。面对新形势新任务，我们必须通过全面深化改革，着力解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题，不断推进中国特色社会主义制度自我完善和发展。

当前，国内外环境都在发生极为广泛而深刻的变化，我国发展面临一系列突出矛盾和挑战，前进道路上还有不少困难和问题。比如：发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，科技创新能力不强，产业结构不合理，发展方式依然粗放，

城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大，社会矛盾明显增多，教育、就业、社会保障、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、安全生产、社会治安、执法司法等关系群众切身利益的问题较多，部分群众生活困难，形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风问题突出，一些领域消极腐败现象易发多发，反腐败斗争形势依然严峻，等等。解决这些问题，关键在于深化改革。

今年四月，中央政治局经过深入思考和研究、广泛听取党内外各方面意见，决定党的十八届三中全会研究全面深化改革问题并作出决定。

四月二十日，中央发出《关于对党的十八届三中全会研究全面深化改革问题征求意见的通知》。各地区各部门一致认为，党的十八届三中全会重点研究全面深化改革问题，顺应了广大党员、干部、群众的愿望，抓住了全社会最关心的问题，普遍表示赞成。

改革开放以来历次三中全会都研究讨论深化改革问题，都是在释放一个重要信号，就是我们党将坚定不移高举改革开放的旗帜，坚定不移坚持党的十一届三中全会以来的理论和路线方针政策。说到底，就是要回答在新的历史条件下举什么旗、走什么路的问题。

党的十八届三中全会以全面深化改革为主要议题，是我们党坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，在新形势下坚定不移贯彻党的基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求，坚定不移高举改革开放大旗的重要宣示和重要体现。

议题确定后，中央政治局决定成立文件起草组，由我担任组长，刘云山、张高丽同志为副组长，相关部门负责同志、部分省市领导同志参加，在中央政治局常委会领导下进行全会决定起草工作。

文件起草组成立以来，在将近七个月的时间里，广泛征求意见，开展专题论证，进行调查研究，反复讨论修改。其间，中央政治局常委会会议三次、中央政治局会议两次分别审议决定，决定征求意见稿还下发党内一定范围征求意见，征求党内老同志意见，专门听取各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士意见。

从反馈情况看，各方面一致认为，全会决定深刻剖析了我国改革发展稳定面临的重大理论和实践问题，阐明了全面深化改革的重大意义和未来走向，提出了全面

深化改革的指导思想、目标任务、重大原则，描绘了全面深化改革的新蓝图、新愿景、新目标，汇集了全面深化改革的新思想、新论断、新举措，反映了社会呼声、社会诉求、社会期盼，凝聚了全党全社会关于全面深化改革的思想共识和行动智慧。

各方面一致认为，全会决定合理布局了全面深化改革的战略重点、优先顺序、主攻方向、工作机制、推进方式和时间表、路线图，形成了改革理论和政策的一系列新的重大突破，是全面深化改革的又一次总部署、总动员，必将对推动中国特色社会主义事业发展产生重大而深远的影响。

在征求意见过程中，各方面提出了许多好的意见和建议。中央责成文件起草组认真整理研究这些意见和建议，文件起草组对全会决定作出重要修改。

## 二、关于全会决定的总体框架和重点问题

中央政治局认为，面对新形势新任务新要求，全面深化改革，关键是要进一步形成公平竞争的发展环境，进一步增强经济社会发展活力，进一步提高政府效率和效能，进一步实现社会公平正义，进一步促进社会和谐稳定，进一步提高党的领导水平和执政能力。

围绕这些重大课题，我们强调，要有强烈的问题意识，以重大问题为导向，抓住关键问题进一步研究思考，着力推动解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题。我们中国共产党人干革命、搞建设、抓改革，从来都是为了解决中国的现实问题。可以说，改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中得以深化。

三十五年来，我们用改革的办法解决了党和国家事业发展中的一系列问题。同时，在认识世界和改造世界的过程中，旧的问题解决了，新的问题又会产生，制度总是需要不断完善，因而改革既不可能一蹴而就、也不可能一劳永逸。

全会决定起草，突出了五个方面的考虑。一是适应党和国家事业发展新要求，落实党的十八大提出的全面深化改革开放的战略任务。二是以改革为主线，突出全面深化改革新举措，一般性举措不写，重复性举措不写，纯属发展性举措不写。三是抓住重点，围绕解决好群众反映强烈的问题，回应人民群众呼声和期待，突出重要领域和关键环节，突出经济体制改革牵引作用。四是坚持积极稳妥，设计改革措施胆子要大、步子要稳。五是时间设计到二〇二〇年，按这个时间段提出改革任务，到二〇二〇年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果。

在框架结构上，全会决定以当前亟待解决的重大问题为提领，按条条谋篇布局。除引言和结束语外，共十六个部分，分三大板块。第一部分构成第一板块，是总论，主要阐述全面深化改革的重大意义、指导思想、总体思路。第二至第十五部分构成第二板块，是分论，主要从经济、政治、文化、社会、生态文明、国防和军队六个方面，具体部署全面深化改革的主要任务和重大举措。其中，经济方面开六条(第二至第七部分)，政治方面开三条(第八至第十部分)，文化方面开一条(第十一部分)，社会方面开两条(第十二至第十三部分)，生态方面开一条(第十四部分)，国防和军队方面开一条(第十五部分)。第十六部分构成第三板块，讲组织领导，主要阐述加强和改善党对全面深化改革的领导。

这里，我想就全会决定涉及的几个重大问题和重大举措介绍一下中央的考虑。

第一，关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。这是这次全会决定提出的一个重大理论观点。这是因为，经济体制改革仍然是全面深化改革的重点，经济体制改革的核心问题仍然是处理好政府和市场关系。

一九九二年，党的十四大提出了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，提出要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。这一重大理论突破，对我国改革开放和经济社会发展发挥了极为重要的作用。这也说明，理论创新对实践创新具有重大先导作用，全面深化改革必须以理论创新为先导。

经过二十多年实践，我国社会主义市场经济体制已经初步建立，但仍存在不少问题，主要是市场秩序不规范，以不正当手段谋取经济利益的现象广泛存在；生产要素市场发展滞后，要素闲置和大量有效需求得不到满足并存；市场规则不统一，部门保护主义和地方保护主义大量存在；市场竞争不充分，阻碍优胜劣汰和结构调整，等等。这些问题不解决好，完善的社会主义市场经济体制是难以形成的。

从党的十四大以来的二十多年间，对政府和市场关系，我们一直在根据实践拓展和认识深化寻找新的科学定位。党的十五大提出“使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”，党的十六大提出“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”，党的十七大提出“从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用”，党的十八大提出“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”。可以看出，我们对政府和市场关系的认识也在不断深化。

在这次讨论和征求意见过程中，许多方面提出，应该从理论上对政府和市场关系进一步作出定位，这对全面深化改革具有十分重大的作用。考虑各方面意见和现实发展要求，经过反复讨论和研究，中央认为对这个问题从理论上作出新的表述条件已经成熟，应该把市场在资源配置中的“基础性作用”修改为“决定性作用”。

现在，我国社会主义市场经济体制已经初步建立，市场化程度大幅度提高，我们对市场规律的认识和驾驭能力不断提高，宏观调控体系更为健全，主客观条件具备，我们应该在完善社会主义市场经济体制上迈出新的步伐。

进一步处理好政府和市场关系，实际上就是要处理好在资源配置中市场起决定性作用还是政府起决定性作用这个问题。经济发展就是要提高资源尤其是稀缺资源的配置效率，以尽可能少的资源投入生产尽可能多的产品、获得尽可能大的效益。理论和实践都证明，市场配置资源是最有效率的形式。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。作出“使市场在资源配置中起决定性作用”的定位，有利于在全党全社会树立关于政府和市场关系的正确观念，有利于转变经济发展方式，有利于转变政府职能，有利于抑制消极腐败现象。

当然，我国实行的是社会主义市场经济体制，我们仍然要坚持发挥我国社会主义制度的优越性、发挥党和政府的积极作用。市场在资源配置中起决定性作用，并不是起全部作用。

发展社会主义市场经济，既要发挥市场作用，也要发挥政府作用，但市场作用和政府作用的职能是不同的。全会决定对更好发挥政府作用提出了明确要求，强调科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。全会决定对健全宏观调控体系、全面正确履行政府职能、优化政府组织结构进行了部署，强调政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。

第二，关于坚持和完善基本经济制度。坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，关系巩固和发展中国特色社会主义制度的重要支柱。

改革开放以来，我国所有制结构逐步调整，公有制经济和非公有制经济在发展经济、促进就业等方面的比重不断变化，增强了经济社会发展活力。在这种情况下，如何更好体现和坚持公有制主体地位，进一步探索基本经济制度有效实现形式，是摆在我们面前的一个重大课题。

全会决定强调必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。

全会决定坚持和发展党的十五大以来有关论述，提出要积极发展混合所有制经济，强调国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式，有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力。这是新形势下坚持公有制主体地位，增强国有经济活力、控制力、影响力的一个有效途径和必然选择。

全会决定提出，完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制；国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全；划转部分国有资本充实社会保障基金；提高国有资本收益上缴公共财政比例，更多用于保障和改善民生。

国有企业是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量。经过多年改革，国有企业总体上已经同市场经济相融合。同时，国有企业也积累了一些问题、存在一些弊端，需要进一步推进改革。全会决定提出一系列有针对性的改革举措，包括国有资本加大对公益性企业的投入；国有资本继续控股经营的自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务；健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构；建立职业经理人制度，更好发挥企业家作用；建立长效激励约束机制，强化国有企业经营投资责任追究；探索推进国有企业财务预算等重大信息公开；国有企业要合理增加市场化选聘比例，合理确定并严格规范国有企业管理人员薪酬水平、职务待遇、职务消费、业务消费。这些举措将推动国有企业完善现代企业制度、提高经营效率、合理承担社会责任、更好发挥作用。

坚持和完善基本经济制度必须坚持“两个毫不动摇”。全会决定从多个层面提出鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力的改革举措。在功能定位上，明确公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础；在产权保护上，明确提出公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯；在政策待遇上，强调坚持权利平等、机会平等、规则平等，实行统一的市场准入制度；鼓励非公有制企业参与国有企业改革，鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业，鼓励有条件的私营企业建立现代企业制度。这将推动非公有制经济健康发展。

第三，关于深化财税体制改革。财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。现行财税体制是在一九九四年分税制改革的基础上逐步完善形成的，对实现政府财力增强和经济快速发展的双赢目标发挥了重要作用。

随着形势发展变化，现行财税体制已经不完全适应合理划分中央和地方事权、完善国家治理的客观要求，不完全适应转变经济发展方式、促进经济社会持续健康发展的现实需要，我国经济社会发展中的一些突出矛盾和问题也与财税体制不健全有关。

这次全面深化改革，财税体制改革是重点之一。主要涉及改进预算管理制度，完善税收制度，建立事权和支出责任相适应的制度等。

全会决定提出，要实施全面规范、公开透明的预算制度，适度加强中央事权和支出责任，国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权；部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权，逐步理顺事权关系；中央可通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担；对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务，中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。

这些改革举措的主要目的是明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，加快形成有利于转变经济发展方式、有利于建立公平统一市场、有利于推进基本公共服务均等化的现代财政制度，形成中央和地方财力与事权相匹配的财税体制，更好发挥中央和地方两个积极性。



财税体制改革需要一个过程，逐步到位。中央已经明确，要保持现有中央和地方财力格局总体稳定，进一步理顺中央和地方收入划分。

第四，关于健全城乡发展一体化体制机制。城乡发展不平衡不协调，是我国经济社会发展存在的突出矛盾，是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化必须解决的重大问题。改革开放以来，我国农村面貌发生了翻天覆地的变化。但是，城乡二元结构没有根本改变，城乡发展差距不断拉大趋势没有根本扭转。根本解决这些问题，必须推进城乡发展一体化。

全会决定提出，必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

全会决定提出了健全城乡发展一体化体制机制的改革举措。一是加快构建新型农业经营体系。主要是坚持家庭经营在农业中的基础性地位，鼓励土地承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，鼓励农村发展合作经济，鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业，允许农民以土地承包经营权入股发展农业产业化经营等。二是赋予农民更多财产权利。主要是依法维护农民土地承包经营权，保障农民集体经济组织成员权利，保障农户宅基地用益物权，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让试点。三是推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。主要是保障农民工同工同酬，保障农民公平分享土地增值收益；完善农业保险制度；鼓励社会资本投向农村建设，允许企业和社会组织在农村兴办各类事业；统筹城乡义务教育资源均衡配置，整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度，推进城乡最低生活保障制度统筹发展，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系。

第五，关于推进协商民主广泛多层制度化发展。协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现。推进协商民主，有利于完善人民有序政治参与、密切党同人民群众的血肉联系、促进决策科学化民主化。

全会决定把推进协商民主广泛多层制度化发展作为政治体制改革的重要内容，

强调在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。要构建程序合理、环节完整的协商民主体系，拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道；深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商；发挥统一战线在协商民主中的重要作用，发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用，完善人民政协制度体系，规范协商内容、协商程序，拓展协商民主形式，更加活跃有序地组织专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，增加协商密度，提高协商成效。

第六，关于改革司法体制和运行机制。司法体制是政治体制的重要组成部分。这些年来，群众对司法不公的意见比较集中，司法公信力不足很大程度上与司法体制和工作机制不合理有关。

司法改革是这次全面深化改革的重点之一。全会决定提出了一系列相互关联的新举措，包括改革司法管理体制，推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度；健全司法权力运行机制，完善主审法官、合议庭办案责任制，让审判者裁判、由裁判者负责；严格规范减刑、假释、保外就医程序；健全错案防止、纠正、责任追究机制，严格实行非法证据排除规则；建立涉法涉诉信访依法终结制度；废止劳动教养制度，完善对违法犯罪行为的惩治和矫正法律，等等。

这些改革举措，对确保司法机关依法独立行使审判权和检察权、健全权责明晰的司法权力运行机制、提高司法透明度和公信力、更好保障人权都具有重要意义。

第七，关于健全反腐败领导体制和工作机制。反腐败问题一直是党内外议论较多的问题。目前的问题主要是，反腐败机构职能分散、形不成合力，有些案件难以坚决查办，腐败案件频发却责任追究不够。

全会决定对加强反腐败体制机制创新和制度保障进行了重点部署。主要是加强党对党风廉政建设和反腐败工作统一领导，明确党委负主体责任、纪委负监督责任，制定实施切实可行的责任追究制度；健全反腐败领导体制和工作机制，改革和完善各级反腐败协调小组职能，规定查办腐败案件以上级纪委领导为主；体现强化上级纪委对下级纪委的领导，规定线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向

上级纪委报告；全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构，改进中央和省区市巡视制度，做到对地方、部门、企事业单位全覆盖。

这些措施都是在总结实践经验、吸收各方面意见的基础上提出来的。

第八，关于加快完善互联网管理领导体制。网络和信息安全牵涉到国家和社会稳定，是我们面临的新的综合性挑战。

从实践看，面对互联网技术和应用飞速发展，现行管理体制存在明显弊端，主要是多头管理、职能交叉、权责不一、效率不高。同时，随着互联网媒体属性越来越强，网上媒体管理和产业管理远远跟不上形势发展变化。特别是面对传播快、影响大、覆盖广、社会动员能力强的微博、微信等社交网络和即时通信工具用户的快速增长，如何加强网络法制建设和舆论引导，确保网络信息传播秩序和国家安全、社会稳定，已经成为摆在我们面前的现实突出问题。

全会决定提出坚持积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针，加大依法管理网络力度，完善互联网管理领导体制。目的是整合相关机构职能，形成从技术到内容、从日常安全到打击犯罪的互联网管理合力，确保网络正确运用和安全。

第九，关于设立国家安全委员会。国家安全和社会稳定是改革发展的前提。只有国家安全和社会稳定，改革发展才能不断推进。当前，我国面临对外维护国家主权、安全、发展利益，对内维护政治安全和社会稳定的双重压力，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多。而我们的安全工作体制机制还不能适应维护国家安全的需要，需要搭建一个强有力的平台统筹国家安全工作。设立国家安全委员会，加强对国家安全工作的集中统一领导，已是当务之急。

国家安全委员会主要职责是制定和实施国家安全战略，推进国家安全法治建设，制定国家安全工作方针政策，研究解决国家安全工作中的重大问题。

第十，关于健全国家自然资源资产管理体制和完善自然资源监管体制。健全国家自然资源资产管理体制是健全自然资源资产产权制度的一项重大改革，也是建立系统完备的生态文明制度体系的内在要求。

我国生态环境保护中存在的一些突出问题，一定程度上与体制不健全有关，原因之一是全民所有自然资源资产的所有权人不到位，所有权人权益不落实。针对这一问题，全会决定提出健全国家自然资源资产管理体制的要求。总的思路是，按照

所有者和管理者分开和一件事由一个部门管理的原则，落实全民所有自然资源资产所有权，建立统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制。

国家对全民所有自然资源资产行使所有权并进行管理和国家对国土范围内自然资源行使监管权是不同的，前者是所有权人意义上的权利，后者是管理者意义上的权力。这就需要完善自然资源监管体制，统一行使所有国土空间用途管制职责，使国有自然资源资产所有权人和国家自然资源管理者相互独立、相互配合、相互监督。

我们要认识到，山水林田湖是一个生命共同体，人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树。用途管制和生态修复必须遵循自然规律，如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田，很容易顾此失彼，最终造成生态的系统性破坏。由一个部门行使所有国土空间用途管制职责，对山水林田湖进行统一保护、统一修复是十分必要的。

第十一，关于中央成立全面深化改革领导小组。全面深化改革是一个复杂的系统工程，单靠某一个或某几个部门往往力不从心，这就需要建立更高层面的领导机制。

全会决定提出，中央成立全面深化改革领导小组，负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。这是为了更好地发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证改革顺利推进和各项改革任务落实。领导小组的主要职责是：统一部署全国性重大改革，统筹推进各领域改革，协调各方力量形成推进改革合力，加强督促检查，推动全面落实改革目标任务。

### 三、关于讨论中要注意的几个问题

这次全会的任务就是讨论全会决定提出的全面深化改革的思路和方案。这里，我给大家提几点要求。

第一，增强推进改革的信心和勇气。改革开放是我们党在新的时代条件下带领人民进行的新的伟大革命，是当代中国最鲜明的特色，也是我们党最鲜明的旗帜。三十五年来，我们党靠什么来振奋民心、统一思想、凝聚力量？靠什么来激发全体人民的创造精神和创造活力？靠什么来实现我国经济社会快速发展、在与资本主义竞争中赢得比较优势？靠的就是改革开放。

面对未来，要破解发展面临的各种难题，化解来自各方面的风险和挑战，更好

发挥中国特色社会主义制度优势，推动经济社会持续健康发展，除了深化改革开放，别无他途。

当前，在改革开放问题上，党内外、国内外都很关注，全党上下和社会各方面期待很高。改革开放到了一个新的重要关头。我们在改革开放上决不能有丝毫动摇，改革开放的旗帜必须继续高高举起，中国特色社会主义道路的正确方向必须牢牢坚持。全党要坚定改革信心，以更大的政治勇气和智慧、更有力的措施和办法推进改革。

第二，坚持解放思想、实事求是。高举改革开放的旗帜，光有立场和态度还不行，必须有实实在在的举措。行动最有说服力。中央决定用党的十八届三中全会这个有利契机就全面深化改革进行部署，是一个战略抉择。我们要抓住这个机遇，努力在全面深化改革上取得新突破。要有新突破，就必须进一步解放思想。

冲破思想观念的障碍、突破利益固化的藩篱，解放思想是首要的。在深化改革问题上，一些思想观念障碍往往不是来自体制外而是来自体制内。思想不解放，我们就很难看清各种利益固化的症结所在，很难找准突破的方向和着力点，很难拿出创造性的改革举措。因此，一定要有自我革新的勇气和胸怀，跳出条条框框限制，克服部门利益掣肘，以积极主动精神研究和提出改革举措。

提出改革举措当然要慎重，要反复研究、反复论证，但也不能因此就谨小慎微、裹足不前，什么也不敢干、不敢试。搞改革，现有的工作格局和体制运行不可能一点都不打破，不可能都是四平八稳、没有任何风险。只要经过了充分论证和评估，只要是符合实际、必须做的，该干的还是要大胆干。

第三，坚持从大局出发考虑问题。全面深化改革是关系党和国家事业发展全局的重大战略部署，不是某个领域某个方面的单项改革。“不谋全局者，不足谋一域。”大家来自不同部门和单位，都要从全局看问题，首先要看提出的重大改革举措是否符合全局需要，是否有利于党和国家事业长远发展。要真正向前展望、超前思维、提前谋局。只有这样，最后形成的文件才能真正符合党和人民事业发展要求。

全面深化改革需要加强顶层设计和整体谋划，加强各项改革的关联性、系统性、可行性研究。我们讲胆子要大、步子要稳，其中步子要稳就是要统筹考虑、全面论证、科学决策。经济、政治、文化、社会、生态文明各领域改革和党的建设改革紧

密联系、相互交融，任何一个领域的改革都会牵动其他领域，同时也需要其他领域改革密切配合。如果各领域改革不配套，各方面改革措施相互牵扯，全面深化改革就很难推进下去，即使勉强推进，效果也会大打折扣。

## 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定

(二〇一三年十一月十二日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)

为贯彻落实党的十八大关于全面深化改革的战略部署，十八届中央委员会第三次全体会议研究了全面深化改革的若干重大问题，作出如下决定。

### 一、全面深化改革的重大意义和指导思想

(1)改革开放是党在新的时代条件下带领全国各族人民进行的新的伟大革命，是当代中国最鲜明的特色。党的十一届三中全会召开三十五年来，我们党以巨大的政治勇气，锐意推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度改革，不断扩大开放，决心之大、变革之深、影响之广前所未有，成就举世瞩目。

改革开放最主要的成果是开创和发展了中国特色社会主义，为社会主义现代化建设提供了强大动力和有力保障。事实证明，改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。

实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放永无止境。面对新形势新任务，全面建成小康社会，进而建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须在新的历史起点上全面深化改革，不断增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。

(2)全面深化改革，必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚定信心，凝聚共识，统筹谋划，协同推进，坚持社会主义市场经济改革方向，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，进一步解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力，坚决破除各方面体制机制弊端，努力开拓中国特色社会主义事业更加广阔的前景。

全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性，加快发展社

社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民。

紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革，坚持和完善基本经济制度，加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系，加快转变经济发展方式，加快建设创新型国家，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革，加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，建设社会主义法治国家，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。

紧紧围绕建设社会主义核心价值体系、社会主义文化强国深化文化体制改革，加快完善文化管理体制和文化生产经营机制，建立健全现代公共文化服务体系、现代文化市场体系，推动社会主义文化大发展大繁荣。

紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革，改革收入分配制度，促进共同富裕，推进社会领域制度创新，推进基本公共服务均等化，加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序。

紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。

紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平深化党的建设制度改革，加强民主集中制建设，完善党的领导体制和执政方式，保持党的先进性和纯洁性，为改革开放和社会主义现代化建设提供坚强政治保证。

(3)全面深化改革，必须立足于我国长期处于社会主义初级阶段这个最大实际，坚持发展仍是解决我国所有问题的关键这个重大战略判断，以经济建设为中心，发挥经济体制改革牵引作用，推动生产关系同生产力、上层建筑同经济基础相适应，推动经济社会持续健康发展。

经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。市场决定资源配置是市场

经济的一般规律，健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。

必须积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。

(4)改革开放的成功实践为全面深化改革提供了重要经验，必须长期坚持。最重要的是，坚持党的领导，贯彻党的基本路线，不走封闭僵化的老路，不走改旗易帜的邪路，坚定走中国特色社会主义道路，始终确保改革正确方向；坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，一切从实际出发，总结国内成功做法，借鉴国外有益经验，勇于推进理论和实践创新；坚持以人为本，尊重人民主体地位，发挥群众首创精神，紧紧依靠人民推动改革，促进人的全面发展；坚持正确处理改革发展稳定关系，胆子要大、步子要稳，加强顶层设计和摸着石头过河相结合，整体推进和重点突破相促进，提高改革决策科学性，广泛凝聚共识，形成改革合力。

当前，我国发展进入新阶段，改革进入攻坚期和深水区。必须以强烈的历史使命感，最大限度集中全党全社会智慧，最大限度调动一切积极因素，敢于啃硬骨头，敢于涉险滩，以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱，推动中国特色社会主义制度自我完善和发展。

到二〇二〇年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成本决定提出的改革任务，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。

## 二、坚持和完善基本经济制度

公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础。必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有



制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力。

(5)完善产权保护制度。产权是所有制的核心。健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度。公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯。

国家保护各种所有制经济产权和合法利益，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护，依法监管各种所有制经济。

(6)积极发展混合所有制经济。国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式，有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力，有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济。国有资本投资项目允许非国有资本参股。允许混合所有制经济实行企业员工持股，形成资本所有者和劳动者利益共同体。

完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制，组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。

划转部分国有资本充实社会保障基金。完善国有资本经营预算制度，提高国有资本收益上缴公共财政比例，二〇二〇年提到百分之三十，更多用于保障和改善民生。

(7)推动国有企业完善现代企业制度。国有企业属于全民所有，是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量。国有企业总体上已经同市场经济相融合，必须适应市场化、国际化新形势，以规范经营决策、资产保值增值、公平参与竞争、提高企业效率、增强企业活力、承担社会责任为重点，进一步深化国有企业改革。

准确界定不同国有企业功能。国有资本加大对公益性企业的投入，在提供公共服务方面作出更大贡献。国有资本继续控股经营的自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分

开、放开竞争性业务，推进公共资源配置市场化。进一步破除各种形式的行政垄断。

健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。建立职业经理人制度，更好发挥企业家作用。深化企业内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度改革。建立长效激励约束机制，强化国有企业经营投资责任追究。探索推进国有企业财务预算等重大信息公开。

国有企业要合理增加市场化选聘比例，合理确定并严格规范国有企业管理人员薪酬水平、职务待遇、职务消费、业务消费。

(8)支持非公有制经济健康发展。非公有制经济在支撑增长、促进创新、扩大就业、增加税收等方面具有重要作用。坚持权利平等、机会平等、规则平等，废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒，制定非公有制企业进入特许经营领域具体办法。

鼓励非公有制企业参与国有企业改革，鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业，鼓励有条件的私营企业建立现代企业制度。

### 三、加快完善现代市场体系

建设统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。必须加快形成企业自主经营、公平竞争，消费者自由选择、自主消费，商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系，着力清除市场壁垒，提高资源配置效率和公平性。

(9)建立公平开放透明的市场规则。实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。推进工商注册制度便利化，削减资质认定项目，由先证后照改为先照后证，把注册资本实缴登记制逐步改为认缴登记制。推进国内贸易流通体制改革，建设法治化营商环境。改革市场监管体系，实行统一的市场监管，清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，严禁和惩处各类违法实行优惠政策行为，反对地方保护，反对垄断和不正当竞争。建立健全社会征信体系，褒扬诚信，惩戒失信。健全优胜劣汰市场化退出机制，完善企业破产制度。

(10)完善主要由市场决定价格的机制。凡是能由市场形成价格的都交给市场，政府不进行不当干预。推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域价格改革，

放开竞争性环节价格。政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节，提高透明度，接受社会监督。完善农产品价格形成机制，注重发挥市场形成价格作用。

(11)建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。

(12)完善金融市场体系。扩大金融业对内对外开放，在加强监管前提下，允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构。推进政策性金融机构改革。健全多层次资本市场体系，推进股票发行注册制改革，多渠道推动股权融资，发展并规范债券市场，提高直接融资比重。完善保险经济补偿机制，建立巨灾保险制度。发展普惠金融。鼓励金融创新，丰富金融市场层次和产品。

完善人民币汇率市场化形成机制，加快推进利率市场化，健全反映市场供求关系的国债收益率曲线。推动资本市场双向开放，有序提高跨境资本和金融交易可兑换程度，建立健全宏观审慎管理框架下的外债和资本流动管理体系，加快实现人民币资本项目可兑换。

落实金融监管改革措施和稳健标准，完善监管协调机制，界定中央和地方金融监管职责和风险处置责任。建立存款保险制度，完善金融机构市场化退出机制。加强金融基础设施建设，保障金融市场安全高效运行和整体稳定。

(13)深化科技体制改革。建立健全鼓励原始创新、集成创新、引进消化吸收再创新的体制机制，健全技术创新市场导向机制，发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用。建立产学研协同创新机制，强化企业在技术创新中的主体地位，发挥大型企业创新骨干作用，激发中小企业创新活力，推进应用型技术研发机构市场化、企业化改革，建设国家创新体系。

加强知识产权运用和保护，健全技术创新激励机制，探索建立知识产权法院。打破行政主导和部门分割，建立主要由市场决定技术创新项目和经费分配、评价成果的机制。发展技术市场，健全技术转移机制，改善科技型中小企业融资条件，完

善风险投资机制，创新商业模式，促进科技成果资本化、产业化。

整合科技规划和资源，完善政府对基础性、战略性、前沿性科学研究和共性技术研究的支持机制。国家重大科研基础设施依照规定应该开放的一律对社会开放。建立创新调查制度和创新报告制度，构建公开透明的国家科研资源管理和项目评价机制。

改革院士遴选和管理体制，优化学科布局，提高中青年人才比例，实行院士退休和退出制度。

#### 四、加快转变政府职能

科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。

(14)健全宏观调控体系。宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡，促进重大经济结构协调和生产布局优化，减缓经济周期波动影响，防范区域性、系统性风险，稳定市场预期，实现经济持续健康发展。健全以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系，推进宏观调控目标制定和政策手段运用机制化，加强财政政策、货币政策与产业、价格等政策手段协调配合，提高相机抉择水平，增强宏观调控前瞻性、针对性、协同性。形成参与国际宏观经济政策协调的机制，推动国际经济治理结构完善。

深化投资体制改革，确立企业投资主体地位。企业投资项目，除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外，一律由企业依法依规自主决策，政府不再审批。强化节能节地节水、环境、技术、安全等市场准入标准，建立健全防范和化解产能过剩长效机制。

完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重，更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况。加快建立国家统一的经济核算制度，编制全国和地方资产负债表，建立全社会房产、信用等基础数据统一平台，推进部门信息共享。

(15)全面正确履行政府职能。进一步简政放权，深化行政审批制度改革，最大限

度减少中央政府对微观事务的管理，市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批，对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率；直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理。

政府要加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施，加强市场活动监管，加强各类公共服务提供。加强中央政府宏观调控职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。

加快事业单位分类改革，加大政府购买公共服务力度，推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，创造条件，逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别。建立事业单位法人治理结构，推进有条件的事业单位转为企业或社会组织。建立各类事业单位统一登记管理制度。

(16)优化政府组织结构。转变政府职能必须深化机构改革。优化政府机构设置、职能配置、工作流程，完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制。严格绩效管理，突出责任落实，确保权责一致。

统筹党政群机构改革，理顺部门职责关系。积极稳妥实施大部门制。优化行政区划设置，有条件的地方探索推进省直接管理县(市)体制改革。严格控制机构编制，严格按照规定职数配备领导干部，减少机构数量和领导职数，严格控制财政供养人员总量。推进机构编制管理科学化、规范化、法制化。

## 五、深化财税体制改革

财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。

(17)改进预算管理制度。实施全面规范、公开透明的预算制度。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式。建立跨年度预算平衡机制，建立权责发生制的政府综合财务报告制度，建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制。

完善一般性转移支付增长机制，重点增加对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付。中央出台增支政策形成的地方财力缺口，原则上通过一般性转移支付调节。清理、整合、规范专项转移支付项目，逐步取消竞争性领域专项和地方资金配套，严格控制引导类、救济类、应急类专项，对保留专项进行甄别，属地方事务的划入一般性转移支付。

(18)完善税收制度。深化税收制度改革，完善地方税体系，逐步提高直接税比重。推进增值税改革，适当简化税率。调整消费税征收范围、环节、税率，把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围。逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制。加快房地产税立法并适时推进改革，加快资源税改革，推动环境保护费改税。

按照统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则，加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理。税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定，清理规范税收优惠政策。完善国税、地税征管体制。

(19)建立事权和支出责任相适应的制度。适度加强中央事权和支出责任，国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权；部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权，逐步理顺事权关系；区域性公共服务作为地方事权。中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。中央可通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担。对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务，中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。

保持现有中央和地方财力格局总体稳定，结合税制改革，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分。

## 六、健全城乡发展一体化体制机制

城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

(20)加快构建新型农业经营体系。坚持家庭经营在农业中的基础性地位，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新。坚持农村土地集体所有权，依法维护农民土地承包经营权，发展壮大集体经济。稳定农村

土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营。

鼓励农村发展合作经济，扶持发展规模化、专业化、现代化经营，允许财政项目资金直接投向符合条件的合作社，允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护，允许合作社开展信用合作。鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业，向农业输入现代生产要素和经营模式。

(21)赋予农民更多财产权利。保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。

(22)推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。维护农民生产要素权益，保障农民工同工同酬，保障农民公平分享土地增值收益，保障金融机构农村存款主要用于农业农村。健全农业支持保护体系，改革农业补贴制度，完善粮食主产区利益补偿机制。完善农业保险制度。鼓励社会资本投向农村建设，允许企业和社会组织在农村兴办各类事业。统筹城乡基础设施建设和社区建设，推进城乡基本公共服务均等化。

(23)完善城镇化健康发展体制机制。坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。优化城市空间结构和管理格局，增强城市综合承载能力。

推进城市建设管理创新。建立透明规范的城市建设投融资机制，允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道，允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营，研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构。完善设市标准，严格审批程序，对具备行政区划调整条件的县可有序改市。对吸纳人口多、经济实力强的镇，可赋予同人口和经济规模相适应的管理权。建立和完善跨区

域城市发展协调机制。

推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。创新人口管理，加快户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系，在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系。建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，从严合理供给城市建设用地，提高城市土地利用率。

## 七、构建开放型经济新体制

适应经济全球化新形势，必须推动对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好结合，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势，以开放促改革。

(24)放宽投资准入。统一内外资法律法规，保持外资政策稳定、透明、可预期。推进金融、教育、文化、医疗等服务业领域有序开放，放开育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等服务业领域外资准入限制，进一步放开一般制造业。加快海关特殊监管区域整合优化。

建立中国上海自由贸易试验区是党中央在新形势下推进改革开放的重大举措，要切实建设好、管理好，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。在推进现有试点基础上，选择若干具备条件地方发展自由贸易园(港)区。

扩大企业及个人对外投资，确立企业及个人对外投资主体地位，允许发挥自身优势到境外开展投资合作，允许自担风险到各国各地区自由承揽工程和劳务合作项目，允许创新方式走出去开展绿地投资、并购投资、证券投资、联合投资等。

加快同有关国家和地区商签投资协定，改革涉外投资审批体制，完善领事保护体制，提供权益保障、投资促进、风险预警等服务，扩大投资合作空间。

(25)加快自由贸易区建设。坚持世界贸易体制规则，坚持双边、多边、区域次区域开放合作，扩大同各国各地区利益汇合点，以周边为基础加快实施自由贸易区战略。改革市场准入、海关监管、检验检疫等管理体制，加快环境保护、投资保护、政府采购、电子商务等新议题谈判，形成面向全球的高标准自由贸易区网络。



扩大对香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区开放合作。

(26)扩大内陆沿边开放。抓住全球产业重新布局机遇，推动内陆贸易、投资、技术创新协调发展。创新加工贸易模式，形成有利于推动内陆产业集群发展的体制机制。支持内陆城市增开国际客货运航线，发展多式联运，形成横贯东中西、联结南北方对外经济走廊。推动内陆同沿海沿边通关协作，实现口岸管理相关部门信息互换、监管互认、执法互助。

加快沿边开放步伐，允许沿边重点口岸、边境城市、经济合作区在人员往来、加工物流、旅游等方面实行特殊方式和政策。建立开发性金融机构，加快同周边国家和地区基础设施互联互通建设，推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设，形成全方位开放新格局。

#### 八、加强社会主义民主政治制度建设

发展社会主义民主政治，必须以保证人民当家作主为根本，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，更加注重健全民主制度、丰富民主形式，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，充分发挥我国社会主义政治制度优越性。

(27)推动人民代表大会制度与时俱进。坚持人民主体地位，推进人民代表大会制度理论和实践创新，发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。完善中国特色社会主义法律体系，健全立法起草、论证、协调、审议机制，提高立法质量，防止地方保护和部门利益法制化。健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度。健全人大讨论、决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前向本级人大报告。加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。落实税收法定原则。加强人大常委会同人大代表的联系，充分发挥代表作用。通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众联系。

完善人大工作机制，通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径，通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。

(28)推进协商民主广泛多层制度化发展。协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现。在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协

商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。

构建程序合理、环节完整的协商民主体系，拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。

发挥统一战线在协商民主中的重要作用。完善中国共产党同各民主党派的政治协商，认真听取各民主党派和无党派人士意见。中共中央根据年度工作重点提出规划，采取协商会、谈心会、座谈会等进行协商。完善民主党派中央直接向中共中央提出建议制度。贯彻党的民族政策，保障少数民族合法权益，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。

发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用。重点推进政治协商、民主监督、参政议政制度化、规范化、程序化。各级党委和政府、政协制定并组织实施协商年度工作计划，就一些重要决策听取政协意见。完善人民政协制度体系，规范协商内容、协商程序。拓展协商民主形式，更加活跃有序地组织专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，增加协商密度，提高协商成效。在政协健全委员联络机构，完善委员联络制度。

(29)发展基层民主。畅通民主渠道，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制。开展形式多样的基层民主协商，推进基层协商制度化，建立健全居民、村民监督机制，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，加强社会组织民主机制建设，保障职工参与管理和监督的民主权利。

## 九、推进法治中国建设

建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

(30)维护宪法法律权威。宪法是保证党和国家兴旺发达、长治久安的根本法，具有最高权威。要进一步健全宪法实施监督机制和程序，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。建立健全全社会忠于、遵守、维护、运用宪法法律的制度。坚持法律

面前人人平等，任何组织或者个人都不得有超越宪法法律的特权，一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。

普遍建立法律顾问制度。完善规范性文件、重大决策合法性审查机制。建立科学的法治建设指标体系和考核标准。健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。健全社会普法教育机制，增强全民法治观念。逐步增加有地方立法权的较大的市数量。

(31)深化行政执法体制改革。整合执法主体，相对集中执法权，推进综合执法，着力解决权责交叉、多头执法问题，建立权责统一、权威高效的行政执法体制。减少行政执法层级，加强食品药品、安全生产、环境保护、劳动保障、海域海岛等重点领域基层执法力量。理顺城管执法体制，提高执法和服务水平。

完善行政执法程序，规范执法自由裁量权，加强对行政执法的监督，全面落实行政执法责任制和执法经费由财政保障制度，做到严格规范公正文明执法。完善行政执法与刑事司法衔接机制。

(32)确保依法独立公正行使审判权检察权。改革司法管理体制，推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，保证国家法律统一正确实施。

建立符合职业特点的司法人员管理制度，健全法官、检察官、人民警察统一招录、有序交流、逐级遴选机制，完善司法人员分类管理制度，健全法官、检察官、人民警察职业保障制度。(33)健全司法权力运行机制。优化司法职权配置，健全司法权力分工负责、互相配合、互相制约机制，加强和规范对司法活动的法律监督和社会监督。

改革审判委员会制度，完善主审法官、合议庭办案责任制，让审理者裁判、由裁判者负责。明确各级法院职能定位，规范上下级法院审级监督关系。

推进审判公开、检务公开，录制并保留全程庭审资料。增强法律文书说理性，推动公开法院生效裁判文书。严格规范减刑、假释、保外就医程序，强化监督制度。广泛实行人民陪审员、人民监督员制度，拓宽人民群众有序参与司法渠道。

(34)完善人权司法保障制度。国家尊重和保障人权。进一步规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序。健全错案防止、纠正、责任追究机制，严禁刑讯逼

供、体罚虐待，严格实行非法证据排除规则。逐步减少适用死刑罪名。

废止劳动教养制度，完善对违法犯罪行为的惩治和矫正法律，健全社区矫正制度。

健全国家司法救助制度，完善法律援助制度。完善律师执业权利保障机制和违法违规执业惩戒制度，加强职业道德建设，发挥律师在依法维护公民和法人合法权益方面的重要作用。

#### 十、强化权力运行制约和监督体系

坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是把权力关进制度笼子的根本之策。必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系，健全惩治和预防腐败体系，建设廉洁政治，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明。

(35)形成科学有效的权力制约和协调机制。完善党和国家领导体制，坚持民主集中制，充分发挥党的领导核心作用。规范各级党政主要领导干部职责权限，科学配置党政部门及内设机构权力和职能，明确职责定位和工作任务。

加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督，加强行政监察和审计监督。

推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程。完善党务、政务和各领域办事公开制度，推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。

(36)加强反腐败体制机制创新和制度保障。加强党对党风廉政建设和反腐败工作统一领导。改革党的纪律检查体制，健全反腐败领导体制和工作机制，改革和完善各级反腐败协调小组职能。

落实党风廉政建设责任制，党委负主体责任，纪委负监督责任，制定实施切实可行的责任追究制度。各级纪委要履行协助党委加强党风建设和组织协调反腐败工作的职责，加强对同级党委特别是常委会成员的监督，更好发挥党内监督专门机关作用。

推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导。查办腐败案件以上级纪委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告。各级纪委书记、副书记的提名和考察以

上级纪委会同组织部门为主。

全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构，实行统一名称、统一管理。派驻机构对派出机关负责，履行监督职责。改进中央和省区市巡视制度，做到对地方、部门、企事业单位全覆盖。

健全反腐倡廉法规制度体系，完善惩治和预防腐败、防控廉政风险、防止利益冲突、领导干部报告个人有关事项、任职回避等方面法律法规，推行新提任领导干部有关事项公开制度试点。健全民主监督、法律监督、舆论监督机制，运用和规范互联网监督。

(37)健全改进作风常态化制度。围绕反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，加快体制机制改革和建设。健全领导干部带头改进作风、深入基层调查研究机制，完善直接联系和服务群众制度。改革会议公文制度，从中央做起带头减少会议、文件，着力改进会风文风。健全严格的财务预算、核准和审计制度，着力控制“三公”经费支出和楼堂馆所建设。完善选人用人专项检查和责任追究制度，着力纠正跑官要官等不正之风。改革政绩考核机制，着力解决“形象工程”、“政绩工程”以及不作为、乱作为等问题。

规范并严格执行领导干部工作生活保障制度，不准多处占用住房和办公用房，不准超标准配备办公用房和生活用房，不准违规配备公车，不准违规配备秘书，不准超规格警卫，不准超标准进行公务接待，严肃查处违反规定超标准享受待遇等问题。探索实行官邸制。

完善并严格执行领导干部亲属经商、担任公职和社会组织职务、出国定居等相关制度规定，防止领导干部利用公共权力或自身影响为亲属和其他特定关系人谋取私利，坚决反对特权思想和作风。

## 十一、推进文化体制机制创新

建设社会主义文化强国，增强国家文化软实力，必须坚持社会主义先进文化前进方向，坚持中国特色社会主义文化发展道路，培育和践行社会主义核心价值观，巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位，巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想基础。坚持以人民为中心的工作导向，坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一，以激发全民族文化创造活力为中心环节，进一步深化文化体制

改革。

(38)完善文化管理体制。按照政企分开、政事分开原则，推动政府部门由办文化向管文化转变，推动党政部门与其所属的文化企事业单位进一步理顺关系。建立党委和政府监管国有文化资产的管理机构，实行管人管事管资产管导向相统一。

健全坚持正确舆论导向的体制机制。健全基础管理、内容管理、行业管理以及网络违法犯罪防范和打击等工作联动机制，健全网络突发事件处置机制，形成正面引导和依法管理相结合的网络舆论工作格局。整合新闻媒体资源，推动传统媒体和新兴媒体融合发展。推动新闻发布制度化。严格新闻工作者职业资格制度，重视新型媒介运用和管理，规范传播秩序。

(39)建立健全现代文化市场体系。完善文化市场准入和退出机制，鼓励各类市场主体公平竞争、优胜劣汰，促进文化资源在全国范围内流动。继续推进国有经营性文化单位转企改制，加快公司制、股份制改造。对按规定转制的重要国有传媒企业探索实行特殊管理股制度。推动文化企业跨地区、跨行业、跨所有制兼并重组，提高文化产业规模化、集约化、专业化水平。

鼓励非公有制文化企业发展，降低社会资本进入门槛，允许参与对外出版、网络出版，允许以控股形式参与国有影视制作机构、文艺院团改制经营。支持各种形式小微文化企业发展。

在坚持出版权、播出权特许经营前提下，允许制作和出版、制作和播出分开。建立多层次文化产品和要素市场，鼓励金融资本、社会资本、文化资源相结合。完善文化经济政策，扩大政府文化资助和文化采购，加强版权保护。健全文化产品评价体系，改革评奖制度，推出更多文化精品。

(40)构建现代公共文化服务体系。建立公共文化服务体系协调机制，统筹服务设施网络建设，促进基本公共文化服务标准化、均等化。建立群众评价和反馈机制，推动文化惠民项目与群众文化需求有效对接。整合基层宣传文化、党员教育、科学普及、体育健身等设施，建设综合性文化服务中心。

明确不同文化事业单位功能定位，建立法人治理结构，完善绩效考核机制。推动公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆等组建理事会，吸纳有关方面代表、专业人士、各界群众参与管理。

引入竞争机制，推动公共文化服务社会化发展。鼓励社会力量、社会资本参与公共文化服务体系建设，培育文化非营利组织。

(41)提高文化开放水平。坚持政府主导、企业主体、市场运作、社会参与，扩大对外文化交流，加强国际传播能力和对外话语体系建设，推动中华文化走向世界。理顺内宣外宣体制，支持重点媒体面向国内国际发展。培育外向型文化企业，支持文化企业到境外开拓市场。鼓励社会组织、中资机构等参与孔子学院和海外文化中心建设，承担人文交流项目。

积极吸收借鉴国外一切优秀文化成果，引进有利于我国文化发展的人才、技术、经营管理经验。切实维护国家文化安全。

## 十二、推进社会事业改革创新

实现发展成果更多更公平惠及全体人民，必须加快社会事业改革，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，努力为社会提供多样化服务，更好满足人民需求。

(42)深化教育领域综合改革。全面贯彻党的教育方针，坚持立德树人，加强社会主义核心价值观体系教育，完善中华优秀传统文化教育，形成爱学习、爱劳动、爱祖国活动的有效形式和长效机制，增强学生社会责任感、创新精神、实践能力。强化体育课和课外锻炼，促进青少年身心健康、体魄强健。改进美育教学，提高学生审美和人文素养。大力促进教育公平，健全家庭经济困难学生资助体系，构建利用信息化手段扩大优质教育资源覆盖面的有效机制，逐步缩小区域、城乡、校际差距。统筹城乡义务教育资源均衡配置，实行公办学校标准化建设和校长教师交流轮岗，不设重点学校重点班，破解择校难题，标本兼治减轻学生课业负担。加快现代职业教育体系建设，深化产教融合、校企合作，培养高素质劳动者和技能型人才。创新高校人才培养机制，促进高校办出特色争创一流。推进学前教育、特殊教育、继续教育改革发展。

推进考试招生制度改革，探索招生和考试相对分离、学生考试多次选择、学校依法自主招生、专业机构组织实施、政府宏观管理、社会参与监督的运行机制，从根本上解决一考定终身的弊端。义务教育免试就近入学，试行学区制和九年一贯对口招生。推行初高中学业水平考试和综合素质评价。加快推进职业院校分类招考或注册入学。逐步推行普通高校基于统一高考和高中学业水平考试成绩的综合评价多

元录取机制。探索全国统考减少科目、不分文理科、外语等科目社会化考试一年多考。试行普通高校、高职院校、成人高校之间学分转换，拓宽终身学习通道。

深入推进管办评分离，扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权，完善学校内部治理结构。强化国家教育督导，委托社会组织开展教育评估监测。健全政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度，鼓励社会力量兴办教育。

**(43)**健全促进就业创业体制机制。建立经济发展和扩大就业的联动机制，健全政府促进就业责任制度。规范招人用人制度，消除城乡、行业、身份、性别等一切影响平等就业的制度障碍和就业歧视。完善扶持创业的优惠政策，形成政府激励创业、社会支持创业、劳动者勇于创业新机制。完善城乡均等的公共就业创业服务体系，构建劳动者终身职业培训体系。增强失业保险制度预防失业、促进就业功能，完善就业失业监测统计制度。创新劳动关系协调机制，畅通职工表达合理诉求渠道。

促进以高校毕业生为重点的青年就业和农村转移劳动力、城镇困难人员、退役军人就业。结合产业升级开发更多适合高校毕业生的就业岗位。政府购买基层公共管理和社会服务岗位更多用于吸纳高校毕业生就业。健全鼓励高校毕业生到基层工作的服务保障机制，提高公务员定向招录和事业单位优先招聘比例。实行激励高校毕业生自主创业政策，整合发展国家和省级高校毕业生就业创业基金。实施离校未就业高校毕业生就业促进计划，把未就业的纳入就业见习、技能培训等就业准备活动之中，对有特殊困难的实行全程就业服务。

**(44)**形成合理有序的收入分配格局。着重保护劳动所得，努力实现劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，提高劳动报酬在初次分配中的比重。健全工资决定和正常增长机制，完善最低工资和工资支付保障制度，完善企业工资集体协商制度。改革机关事业单位工资和津贴补贴制度，完善艰苦边远地区津贴增长机制。健全资本、知识、技术、管理等由要素市场决定的报酬机制。扩展投资和租赁服务等途径，优化上市公司投资者回报机制，保护投资者尤其是中小投资者合法权益，多渠道增加居民财产性收入。

完善以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制，加大税收调节力度。建立公共资源出让收益合理共享机制。完善慈善捐助减免税制度，支持慈



善事业发挥扶贫济困积极作用。

规范收入分配秩序，完善收入分配调控体制机制和政策体系，建立个人收入和财产信息系统，保护合法收入，调节过高收入，清理规范隐性收入，取缔非法收入，增加低收入者收入，扩大中等收入者比重，努力缩小城乡、区域、行业收入分配差距，逐步形成橄榄型分配格局。

**(45)**建立更加公平可持续的社会保障制度。坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，完善个人账户制度，健全多缴多得激励机制，确保参保人权益，实现基础养老金全国统筹，坚持精算平衡原则。推进机关事业单位养老保险制度改革。整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度。推进城乡最低生活保障制度统筹发展。建立健全合理兼顾各类人员的社会保障待遇确定和正常调整机制。完善社会保险关系转移接续政策，扩大参保缴费覆盖面，适时适当降低社会保险费率。研究制定渐进式延迟退休年龄政策。加快健全社会保障管理体制和经办服务体系。健全符合国情的住房保障和供应体系，建立公开规范的住房公积金制度，改进住房公积金提取、使用、监管机制。

健全社会保障财政投入制度，完善社会保障预算制度。加强社会保险基金投资管理和监督，推进基金市场化、多元化投资运营。制定实施免税、延期征税等优惠政策，加快发展企业年金、职业年金、商业保险，构建多层次社会保障体系。

积极应对人口老龄化，加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业。健全农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系，健全残疾人权益保障、困境儿童分类保障制度。

**(46)**深化医药卫生体制改革。统筹推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革。深化基层医疗卫生机构综合改革，健全网络化城乡基层医疗卫生服务运行机制。加快公立医院改革，落实政府责任，建立科学的医疗绩效评价机制和适应行业特点的人才培养、人事薪酬制度。完善合理分级诊疗模式，建立社区医生和居民契约服务关系。充分利用信息化手段，促进优质医疗资源纵向流动。加强区域公共卫生服务资源整合。取消以药补医，理顺医药价格，建立科学补偿机制。改革医保支付方式，健全全民医保体系。加快健全重特大疾病医疗保险和救助制度。完善中医药事业发展政策和机制。

鼓励社会办医，优先支持举办非营利性医疗机构。社会资金可直接投向资源稀缺及满足多元需求服务领域，多种形式参与公立医院改制重组。允许医师多点执业，允许民办医疗机构纳入医保定点范围。

坚持计划生育的基本国策，启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策，逐步调整完善生育政策，促进人口长期均衡发展。

### 十三、创新社会治理体制

创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。

(47)改进社会治理方式。坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。坚持综合治理，强化道德约束，规范社会行为，调节利益关系，协调社会关系，解决社会问题。坚持源头治理，标本兼治、重在治本，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求。

(48)激发社会组织活力。正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩，重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，成立时直接依法申请登记。加强对社会组织和在华境外非政府组织的管理，引导它们依法开展活动。

(49)创新有效预防和化解社会矛盾体制。健全重大决策社会稳定风险评估机制。建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制，使群众问题能反映、矛盾能化解、权益有保障。

改革行政复议体制，健全行政复议案件审理机制，纠正违法或不当行政行为。完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，建立调处化解矛盾纠纷综合机制。

改革信访工作制度，实行网上受理信访制度，健全及时就地解决群众合理诉求

机制。把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决，建立涉法涉诉信访依法终结制度。

(50)健全公共安全体系。完善统一权威的食品药品安全监管机构，建立最严格的覆盖全过程的监管制度，建立食品原产地可追溯制度和质量标识制度，保障食品药品安全。深化安全生产管理体制改，建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系，遏制重特大安全事故。健全防灾减灾救灾体制。加强社会治安综合治理，创新立体化社会治安防控体系，依法严密防范和惩治各类违法犯罪活动。

坚持积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针，加大依法管理网络力度，加快完善互联网管理领导体制，确保国家网络和信息安全。

设立国家安全委员会，完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全。

#### 十四、加快生态文明制度建设

建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境。

(51)健全自然资源资产产权制度和用途管制制度。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记，形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。建立空间规划体系，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，落实用途管制。健全能源、水、土地节约集约使用制度。

健全国家自然资源资产管理体制，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源监管体制，统一行使所有国土空间用途管制职责。

(52)划定生态保护红线。坚定不移实施主体功能区制度，建立国土空间开发保护制度，严格按照主体功能区定位推动发展，建立国家公园体制。建立资源环境承载能力监测预警机制，对水土资源、环境容量和海洋资源超载区域实行限制性措施。对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。

探索编制自然资源资产负债表，对领导干部实行自然资源资产离任审计。建立生态环境损害责任终身追究制。

(53)实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。加快自然资源及其产品价格改革，全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。坚持使用资源付费和谁污染环境、谁破坏生态谁付费原则，逐步将资源税扩展到占用各种自然生

态空间。稳定和扩大退耕还林、退牧还草范围，调整严重污染和地下水严重超采区耕地用途，有序实现耕地、河湖休养生息。建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制，提高工业用地价格。坚持谁受益、谁补偿原则，完善对重点生态功能区的生态补偿机制，推动地区间建立横向生态补偿制度。发展环保市场，推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度，建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制，推行环境污染第三方治理。

(54)改革生态环境保护管理体制。建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，独立进行环境监管和行政执法。建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。健全国有林区经营管理体制，完善集体林权制度改革。及时公布环境信息，健全举报制度，加强社会监督。完善污染物排放许可制，实行企事业单位污染物排放总量控制制度。对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度，依法追究刑事责任。

## 十五、深化国防和军队改革

紧紧围绕建设一支听党指挥、能打胜仗、作风优良的人民军队这一党在新形势下的强军目标，着力解决制约国防和军队建设发展的突出矛盾和问题，创新发展军事理论，加强军事战略指导，完善新时期军事战略方针，构建中国特色现代军事力量体系。

(55)深化军队体制编制调整改革。推进领导管理体制改革，优化军委总部领导机关职能配置和机构设置，完善各军兵种领导管理体制。健全军委联合作战指挥机构和战区联合作战指挥体制，推进联合作战训练和保障体制改革。完善新型作战力量领导体制。加强信息化建设集中统管。优化武装警察部队力量结构和指挥管理体制。

优化军队规模结构，调整改善军兵种比例、官兵比例、部队与机关比例，减少非战斗机构和人员。依据不同方向安全需求和作战任务改革部队编成。加快新型作战力量建设。深化军队院校改革，健全军队院校教育、部队训练实践、军事职业教育三位一体的新型军事人才培养体系。

(56)推进军队政策制度调整改革。健全完善与军队职能任务需求和国家政策制度创新相适应的军事人力资源政策制度。以建立军官职业化制度为牵引，逐步形成科学规范的军队干部制度体系。健全完善文职人员制度。完善兵役制度、士官制度、

退役军人安置制度改革配套政策。

健全军费管理制度，建立需求牵引规划、规划主导资源配置机制。健全完善经费物资管理标准制度体系。深化预算管理、集中收付、物资采购和军人医疗、保险、住房保障等制度改革。

健全军事法规制度体系，探索改进部队科学管理的方式方法。

(57)推动军民融合深度发展。在国家层面建立推动军民融合发展的统一领导、军地协调、需求对接、资源共享机制。健全国防工业体系，完善国防科技协同创新体制，改革国防科研生产管理和武器装备采购体制机制，引导优势民营企业进入军品科研生产和维修领域。改革完善依托国民教育培养军事人才的政策制度。拓展军队保障社会化领域。深化国防教育改革。健全国防动员体制机制，完善平时征用和战时动员法规制度。深化民兵预备役体制改革。调整理顺边海空防管理体制机制。

#### 十六、加强和改善党对全面深化改革的领导

全面深化改革必须加强和改善党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党，提高党的领导水平和执政能力，确保改革取得成功。

(58)全党同志要把思想和行动统一到中央关于全面深化改革重大决策部署上来，正确处理中央和地方、全局和局部、当前和长远的关系，正确对待利益格局调整，充分发扬党内民主，坚决维护中央权威，保证政令畅通，坚定不移实现中央改革决策部署。

中央成立全面深化改革领导小组，负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。

各级党委要切实履行对改革的领导责任，完善科学民主决策机制，以重大问题为导向，把各项改革举措落到实处。加强各级领导班子建设，完善干部教育培训和实践锻炼制度，不断提高领导班子和领导干部推动改革能力。创新基层党建工作，健全党的基层组织体系，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用，引导广大党员积极投身改革事业，发扬“钉钉子”精神，抓铁有痕、踏石留印，为全面深化改革作出积极贡献。

(59)全面深化改革，需要有力的组织保证和人才支撑。坚持党管干部原则，深化

干部人事制度改革，构建有效管用、简便易行的选人用人机制，使各方面优秀干部充分涌现。发挥党组织领导和把关作用，强化党委(党组)、分管领导和组织部门在干部选拔任用中的权重和干部考察识别的责任，改革和完善干部考核评价制度，改进竞争性选拔干部办法，改进优秀年轻干部培养选拔机制，区分实施选任制和委任制干部选拔方式，坚决纠正唯票取人、唯分取人等现象，用好各年龄段干部，真正把信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的好干部选拔出来。

打破干部部门化，拓宽选人视野和渠道，加强干部跨条块跨领域交流。破除“官本位”观念，推进干部能上能下、能进能出。完善和落实领导干部问责制，完善从严管理干部队伍制度体系。深化公务员分类改革，推行公务员职务与职级并行、职级与待遇挂钩制度，加快建立专业技术类、行政执法类公务员和聘任人员管理制度。完善基层公务员录用制度，在艰苦边远地区适当降低进入门槛。

建立集聚人才体制机制，择天下英才而用之。打破体制壁垒，扫除身份障碍，让人人都有成长成才、脱颖而出的通道，让各类人才都有施展才华的广阔天地。完善党政机关、企事业单位、社会各方面人才顺畅流动的制度体系。健全人才向基层流动、向艰苦地区和岗位流动、在一线创业的激励机制。加快形成具有国际竞争力的人才制度优势，完善人才评价机制，增强人才政策开放度，广泛吸引境外优秀人才回国或来华创业发展。

(60)人民是改革的主体，要坚持党的群众路线，建立社会参与机制，充分发挥人民群众积极性、主动性、创造性，充分发挥工会、共青团、妇联等人民团体作用，齐心协力推进改革。鼓励地方、基层和群众大胆探索，加强重大改革试点工作，及时总结经验，宽容改革失误，加强宣传和舆论引导，为全面深化改革营造良好社会环境。

全党同志要紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，锐意进取，攻坚克难，谱写改革开放伟大事业历史新篇章，为全面建成小康社会、不断夺取中国特色社会主义新胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗！

## 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来

(二〇一三年十一月十二日)

习近平

只有全党思想和意志统一了，才能统一全国各族人民思想和意志，才能形成推进改革的强大合力。

这里，我围绕全会提出的指导思想、总体思路、目标任务，就贯彻落实全会精神提几点要求。

第一，坚持把完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标。邓小平同志在一九九二年提出，再有三十年时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度。这次全会在邓小平同志战略思想的基础上，提出要推进国家治理体系和治理能力现代化。这是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求，是实现社会主义现代化的应有之义。我们之所以决定这次三中全会研究全面深化改革问题，不是推进一个领域改革，也不是推进几个领域改革，而是推进所有领域改革，就是从国家治理体系和治理能力的总体角度考虑的。

国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度；国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。国家治理体系和治理能力是一个有机整体，相辅相成，有了好的国家治理体系才能提高治理能力，提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。

实际上，怎样治理社会主义社会这样全新的社会，在以往的世界社会主义中没有解决得很好。马克思、恩格斯没有遇到全面治理一个社会主义国家的实践，他们关于未来社会的原理很多是预测性的；列宁在俄国十月革命后不久就过世了，没来得及深入探索这个问题；苏联在这个问题上进行了探索，取得了一些实践经验，但也犯下了严重错误，没有解决这个问题。我们党在全国执政以后，不断探索这个问题，虽然也发生了严重曲折，但在国家治理体系和治理能力上积累了丰富经验、取

得了重大成果，改革开放以来的进展尤为显著。我国政治稳定、经济发展、社会和谐、民族团结，同世界上一些地区和国家不断出现乱局形成了鲜明对照。这说明，我们的国家治理体系和治理能力总体上是好的，是适应我国国情和发展要求的。

同时，我们也要看到，相比我国经济社会发展要求，相比人民群众期待，相比当今世界日趋激烈的国际竞争，相比实现国家长治久安，我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多不足，有许多亟待改进的地方。真正实现社会和谐稳定、国家长治久安，还是要靠制度，靠我们在国家治理上的高超能力，靠高素质干部队伍。我们要更好发挥中国特色社会主义制度的优越性，必须从各个领域推进国家治理体系和治理能力现代化。

推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要适应时代变化，既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又不断构建新的体制机制、法律法规，使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。要更加注重治理能力建设，增强按制度办事、依法办事意识，善于运用制度和法律治理国家，把各方面制度优势转化为管理国家的效能，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。

第二，进一步解放思想、进一步解放和发展社会生产力、进一步解放和增强社会活力。全会决定提出的这“三个进一步解放”既是改革的目的，又是改革的条件。解放思想是前提，是解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力的总开关。没有解放思想，我们党就不可能在十年动乱结束不久作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策，开启我国发展的历史新时期；没有解放思想，我们党就不可能在实践中不断推进理论创新和实践创新，有效化解前进道路上的各种风险挑战，把改革开放不断推向前进，始终走在时代前列。解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力，是解放思想的必然结果，也是解放思想的重要基础。

全面建成小康社会，实现社会主义现代化，实现中华民族伟大复兴，最根本最紧迫的任务还是进一步解放和发展社会生产力。解放思想，解放和增强社会活力，是为了更好解放和发展社会生产力。邓小平同志说：革命是解放生产力，改革也是解放生产力，“社会主义基本制度确立以后，还要从根本上改变束缚生产力发展的经



济体制，建立起充满生机和活力的社会主义经济体制，促进生产力的发展”。我们要通过深化改革，让一切劳动、知识、技术、管理、资本等要素的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流。同时，要处理好活力和有序的关系，社会发展需要充满活力，但这种活力又必须是有序活动的。死水一潭不行，暗流汹涌也不行。

我们讲要坚定道路自信、理论自信、制度自信，要有坚如磐石的精神和信仰力量，也要有支撑这种精神和信仰的强大物质力量。这就要靠通过不断改革创新，使中国特色社会主义在解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力、促进人的全面发展上比资本主义制度更有效率，更能激发全体人民的积极性、主动性、创造性，更能为社会发展提供有利条件，更能在竞争中赢得比较优势，把中国特色社会主义制度的优越性充分体现出来。

第三，以经济体制改革为重点，发挥经济体制改革牵引作用。全会决定用“六个紧紧围绕”描绘了全面深化改革的路线图，突出强调以经济体制改革为重点，发挥经济体制改革牵引作用。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。这就决定了经济建设仍然是全党的中心工作。

当前，制约科学发展的体制机制障碍不少集中在经济领域，经济体制改革任务远远没有完成，经济体制改革的潜力还没有充分释放出来。坚持以经济建设为中心不动摇，就必须坚持以经济体制改革为重点不动摇。

经济基础决定上层建筑。经济体制改革对其他方面改革具有重要影响和传导作用，重大经济体制改革的进度决定着其他方面很多体制改革的进度，具有牵一发而动全身的作用。马克思在《(政治经济学批判)序言》中说：“人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系，即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适合的生产关系。这些生产关系的总和构成社会的经济结构，即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形态与之相适应的现实基础。”在全面深化改革中，我们要坚持以经济体制改革为主轴，努力在重要领域和关键环节改革上取得新突破，以此牵引和带动其他领域改革，使各方面改革协同推进、形成合力，而不是各自为政、分散用力。

第四，坚持社会主义市场经济改革方向。提出建立社会主义市场经济体制的改革目标，这是我们党在建设中国特色社会主义进程中的一个重大理论和实践创新，解决了世界上其他社会主义国家长期没有解决的一个重大问题。

二十多年来，我们围绕建立社会主义市场经济体制这个目标，推进经济体制以及其他各方面体制改革，使我国成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折，实现了人民生活从温饱到小康的历史性跨越，实现了经济总量跃居世界第二的历史性飞跃，极大调动了亿万人民的积极性，极大促进了社会生产力发展，极大增强了党和国家生机活力。

同时，我们也要看到，虽然我国社会主义市场经济体制已经初步建立，但市场体系还不健全，市场发育还不充分，特别是政府和市场关系还没有理顺，市场在资源配置中的作用有效发挥受到诸多制约，实现党的十八大提出的加快完善社会主义市场经济体制的战略任务还需要付出艰苦努力。

坚持社会主义市场经济改革方向，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。这是我们党在理论和实践上的又一重大推进。

坚持社会主义市场经济改革方向，不仅是经济体制改革的基本遵循，也是全面深化改革的重要依托。使市场在资源配置中发挥决定性作用，主要涉及经济体制改革，但必然会影响到政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各个领域。要使各方面体制改革朝着建立完善的社会主义市场经济体制这一方向协同推进，同时也使各方面自身相关环节更好适应社会主义市场经济发展提出的新要求。

第五，以促进社会公平正义、增进入民福祉为出发点和落脚点。改革开放以来，我国经济社会发展取得巨大成就，为促进社会公平正义提供了坚实物质基础和有利条件。同时，在我国现有发展水平上，社会上还存在大量有违公平正义的现象。特别是随着我国经济社会发展水平和人民生活水平不断提高，人民群众的公平意识、民主意识、权利意识不断增强，对社会不公问题反映越来越强烈。

中央全面审视和科学分析我国经济社会发展现状和态势，认为这个问题不抓紧解决，不仅会影响人民群众对改革开放的信心，而且会影响社会和谐稳定。党的十

八大明确提出，公平正义是中国特色社会主义的内在要求；要在全体人民共同奋斗、经济社会发展的基础上，加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利。

这次全会决定强调，全面深化改革必须以促进社会公平正义、增进入民福祉为出发点和落脚点。这是坚持我们党全心全意为人民服务根本宗旨的必然要求。全面深化改革必须着眼创造更加公平正义的社会环境，不断克服各种有违公平正义的现象，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。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。

实现社会公平正义是由多种因素决定的，最主要的还是经济社会发展水平。在不同发展水平上，在不同历史时期，不同思想认识的人，不同阶层的人，对社会公平正义的认识和诉求也会不同。我们讲促进社会公平正义，就要从最广大人民根本利益出发，多从社会发展水平、从社会大局、从全体人民的角度看待和处理这个问题。我国现阶段存在的有违公平正义的现象，许多是发展中的问题，是能够通过不断发展，通过制度安排、法律规范、政策支持加以解决的。我们必须紧紧抓住经济建设这个中心，推动经济持续健康发展，进一步把“蛋糕”做大，为保障社会公平正义奠定更加坚实物质基础。

这样讲，并不是说就等着经济发展起来了再解决社会公平正义问题。一个时期有一个时期的问题，发展水平高的社会有发展水平高的问题，发展水平不高的社会有发展水平不高的问题。“蛋糕”不断做大了，同时还要把“蛋糕”分好。我国社会历来有“不患寡而患不均”的观念。我们要在不断发展的基础上尽量把促进社会公平正义的事情做好，既尽力而为、又量力而行，努力使全体人民在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展。

不论处在什么发展水平上，制度都是社会公平正义的重要保证。我们要通过创新制度安排，努力克服人为因素造成的有违公平正义的现象，保证人民平等参与、平等发展权利。要把促进社会公平正义、增进入民福祉作为一面镜子，审视我们各方面体制机制和政策规定，哪里有不符合促进社会公平正义的问题，哪里就需要改

革；哪个领域哪个环节问题突出，哪个领域哪个环节就是改革的重点。对由于制度安排不健全造成的有违公平正义的问题要抓紧解决，使我们的制度安排更好体现社会主义公平正义原则，更加有利于实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。

第六，紧紧依靠人民推动改革。人民是历史的创造者，是我们的力量源泉。改革开放之所以得到广大人民群众衷心拥护和积极参与，最根本的原因在于我们一开始就使改革开放事业深深扎根于人民群众之中。全会决定归纳了改革开放积累的宝贵经验，其中很重要的一条就是强调必须坚持以人为本，尊重人民主体地位，发挥群众首创精神，紧紧依靠人民推动改革。没有人民支持和参与，任何改革都不可能取得成功。无论遇到任何困难和挑战，只要有人民支持和参与，就没有克服不了的困难，就没有越不过的坎。我们要贯彻党的群众路线，与人民心心相印、与人民同甘共苦、与人民团结奋斗。

推进任何一项重大改革，都要站在人民立场上把握和处理好涉及改革的重大问题，都要从人民利益出发谋划改革思路、制定改革举措。汉代王符说：“大鹏之动，非一羽之轻也；骐骥之速，非一足之力也。”就是说，大鹏冲天飞翔，不是靠一根羽毛的轻盈；骏马急速奔跑，不是靠一只脚的力量。中国要飞得高、跑得快，就得依靠十三亿人民的力量。

在全面深化改革进程中，遇到关系复杂、难以权衡的利益问题，要认真想一想群众实际情况究竟怎样？群众到底在期待什么？群众利益如何保障？群众对我们的改革是否满意？提高改革决策的科学性，很重要的一条就是要广泛听取群众意见和建议，及时总结群众创造的新鲜经验，充分调动群众推进改革的积极性、主动性、创造性，把最广大人民智慧和力量凝聚到改革上来，同人民一道把改革推向前进。

## 中共中央、国务院关于印发《党政机关厉行节约反对浪费条例》的通知

(二〇一三年十一月十八日)

各省、自治区、直辖市党委和人民政府，中央和国家机关各部委，解放军各总部、各大单位，各人民团体：

《党政机关厉行节约反对浪费条例》(以下简称《条例》)已经党中央、国务院同意，现印发给你们，请认真遵照执行。

艰苦奋斗、勤俭节约是中华民族的传统美德，是我们党的优良作风，是党政机

关清廉形象的重要体现。中央历来强调，各级党政机关要大兴艰苦奋斗之风，带头厉行勤俭节约、反对铺张浪费。但是，近年来一些党政机关讲排场、比阔气、大手大脚、奢侈浪费现象时有发生，特别是公款吃喝、违规配车、公款旅游、修建豪华楼堂馆所、大搞节庆论坛活动等问题十分突出，严重败坏了党风政风，严重损害了党和政府的形象和威信，广大干部群众对此反映强烈。

为坚决刹住铺张浪费之风，习近平同志多次作出重要指示，中央专门作出部署，强调要以刚性的制度约束、严格的制度执行、强有力的监督检查、严厉的惩戒机制，切实遏制公务支出和公款消费中的各种违规违纪违法现象。党的十八届三中全会围绕反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，提出了加快有关体制机制改革的新要求。为此，中央决定制定出台《条例》。

《条例》对党政机关经费管理、国内差旅、因公临时出国(境)、公务接待、公务用车、会议活动、办公用房、资源节约等作出全面规范，对宣传教育、监督检查、责任追究等工作提出明确要求，是党的群众路线教育实践活动建章立制的重要成果，是一部厉行节约反对浪费的综合性、基础性党内法规，是党政机关做好节约工作、防止浪费行为的总依据和总遵循。《条例》的制定和实施，对于推进厉行节约反对浪费工作制度化、规范化、程序化，从源头上狠刹奢侈浪费之风，具有十分重要的意义。

奢靡之始，危亡之渐。各地区各部门一定要从关系党的执政基础和执政地位的高度，从关系党和人民事业兴衰成败的高度，充分认识厉行节约反对浪费的极端重要性和现实紧迫性，切实把这项工作摆在突出位置抓紧抓好。要结合开展党的群众路线教育实践活动，抓好《条例》的学习宣传贯彻，使各级党组织和广大党员、干部深刻领会《条例》精神，坚决执行《条例》提出的各项要求。要加强组织领导，建立健全工作体制机制，党政主要负责同志亲自抓，各有关部门各司其职、密切配合，确保厉行节约反对浪费工作落到实处。要紧密结合本地区本部门工作实际和职责任务，坚持从严从紧原则，抓紧制定实施细则和配套制度，尽快形成立体式、全方位的厉行节约反对浪费制度体系。要认真贯彻党的十八届三中全会精神，坚持深化改革、标本兼治，着力推进财政预算、差旅费管理、公务接待、公务用车、公务活动公开等方面改革，条件成熟的要尽快推出，需要研究探索的要积极创造条件加

以推进，努力形成不能不愿不敢铺张浪费的长效机制。要加强督促检查，加大惩戒问责力度，对铺张浪费行为要发现一起、查处一起，坚决维护制度的刚性约束力，坚决杜绝“破窗效应”。要强化宣传教育，引导各级党政机关和广大党员、干部增强节约意识，大力倡导和建设节约文化，努力在全党全社会形成厉行节约反对浪费的浓厚氛围。

执行《条例》中的重要情况和建议，请及时报告中央。

中共中央

国务院

二〇一三年十一月十八日党政机关厉行节约反对浪费条例

## 第一章 总 则

第一条 为了进一步弘扬艰苦奋斗、勤俭节约的优良作风，推进党政机关厉行节约反对浪费，建设节约型机关，根据国家有关法律法规和中央有关规定，制定本条例。

第二条 本条例适用于党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关，以及工会、共青团、妇联等人民团体和参照公务员法管理的事业单位。

第三条 本条例所称浪费，是指党政机关及其工作人员违反规定进行不必要的公务活动，或者在履行公务中超出规定范围、标准和要求，不当使用公共资金、资产和资源，给国家和社会造成损失的行为。

第四条 党政机关厉行节约反对浪费，应当遵循下列原则：坚持从严从简，勤俭办一切事业，降低公务活动成本；坚持依法依规，遵守国家法律法规和党内法规制度的相关规定，严格按程序办事；坚持总量控制，科学设定相关标准，严格控制经费支出总额，加强厉行节约绩效考评；坚持实事求是，从实际出发安排公务活动，取消不必要的公务活动，保证正常公务活动；坚持公开透明，除涉及国家秘密事项外，公务活动中的资金、资产、资源使用等情况应予公开，接受各方面监督；坚持深化改革，通过改革创新破解体制机制障碍，建立健全厉行节约反对浪费工作长效机制。

第五条 中共中央办公厅、国务院办公厅负责统筹协调、指导检查全国党政机关厉行节约反对浪费工作，建立协调联络机制承办具体事务。地方各级党委办公厅

(室)、政府办公厅(室)负责指导检查本地区党政机关厉行节约反对浪费工作。

纪检监察机关和组织人事、宣传、外事、发展改革、财政、审计、机关事务管理等部门根据职责分工，依法依规履行对厉行节约反对浪费相关工作的管理、监督等职责。

第六条各级党委和政府应当加强对厉行节约反对浪费工作的组织领导。党政机关领导班子主要负责人对本地区、本部门、本单位的厉行节约反对浪费工作负总责，其他成员根据工作分工，对职责范围内的厉行节约反对浪费工作负主要领导责任。

## 第二章 经费管理

第七条党政机关应当加强预算编制管理，按照综合预算的要求，将各项收入和支出全部纳入部门预算。

党政机关依法取得的罚没收入、行政事业性收费、政府性基金、国有资产收益和处置等非税收入，必须按规定及时足额上缴国库，严禁以任何形式隐瞒、截留、挤占、挪用、坐支或者私分，严禁转移到机关所属工会、培训中心、服务中心等单位账户使用。

第八条党政机关应当遵循先有预算、后有支出的原则，严格执行预算，严禁超预算或者无预算安排支出，严禁虚列支出、转移或者套取预算资金。

严格控制国内差旅费、因公临时出国(境)费、公务接待费、公务用车购置及运行费、会议费、培训费等支出。年度预算执行中不予追加，因特殊需要确需追加的，由财政部门审核后按程序报批。

建立预算执行全过程动态监控机制，完善预算执行管理办法，建立健全预算绩效管理体系，增强预算执行的严肃性，提高预算执行的准确率，防止年底突击花钱等现象发生。

第九条推进政府会计改革，进一步健全会计制度，准确核算机关运行经费，全面反映行政成本。

第十条财政部门应当会同有关部门，根据国内差旅、因公临时出国(境)、公务接待、会议、培训等工作特点，综合考虑经济发展水平、有关货物和服务的市场价格水平，制定分地区的公务活动经费开支范围和开支标准。

加强相关开支标准之间的衔接，建立开支标准调整机制，定期根据有关货物和

服务的市场价格变动情况调整相关开支标准，增强开支标准的协调性、规范性、科学性。

严格开支范围和标准，严格支出报销审核，不得报销任何超范围、超标准以及与相关公务活动无关的费用。

第十一条全面实行公务卡制度。健全公务卡强制结算目录，党政机关国内发生的公务差旅费、公务接待费、公务用车购置及运行费、会议费、培训费等经费支出，除按规定实行财政直接支付或者银行转账外，应当使用公务卡结算。

第十二条党政机关采购货物、工程和服务，应当遵循公开透明、公平竞争、诚实信用原则。

政府采购应当依法完整编制采购预算，严格执行经费预算和资产配置标准，合理确定采购需求，不得超标准采购，不得超出办公需要采购服务。

严格执行政府采购程序，不得违反规定以任何方式和理由指定或者变相指定品牌、型号、产地。采购公开招标数额标准以上的货物、工程和服务，应当进行公开招标，确需改变采购方式的，应当严格执行有关公示和审批程序。列入政府集中采购目录范围的，应当委托集中采购机构代理采购，并逐步实行批量集中采购。严格控制协议供货采购的数量和规模，不得以协议供货拆分项目的方式规避公开招标。

党政机关应当按照政府采购合同规定的采购需求组织验收。政府采购监督管理部门应当逐步建立政府采购结果评价制度，对政府采购的资金节约、政策效能、透明程度以及专业化水平进行综合、客观评价。

加快政府采购管理交易平台建设，推进电子化政府采购。

### **第三章 国内差旅和因公临时出国(境)**

第十三条党政机关应当建立健全并严格执行国内差旅内部审批制度，从严控制国内差旅人数和天数，严禁无明确公务目的的差旅活动，严禁以公务差旅为名变相旅游，严禁异地部门间无实质内容的学习交流和考察调研。

第十四条国内差旅人员应当严格按照规定乘坐交通工具、住宿、就餐，费用由所在单位承担。

差旅人员住宿、就餐由接待单位协助安排的，必须按标准交纳住宿费、餐费。差旅人员不得向接待单位提出正常公务活动以外的要求，不得接受礼金、礼品和土



特产品等。

第十五条统筹安排年度因公临时出国计划，严格控制团组数量和规模，不得安排照顾性、无实质内容的一般性出访，不得安排考察性出访，严禁集中安排赴热门国家和地区出访，严禁以各种名义变相公款出国旅游。严格执行因公临时出国限量管理规定，不得把出国作为个人待遇、安排轮流出国。严格控制跨地区、跨部门团组。

组织、外专等有关部门应当加强出国培训总体规划和监督管理，严格控制出国培训规模，科学设置培训项目，择优选派培训对象，提高出国培训的质量和实效。

第十六条外事管理部门应当加强因公临时出国审核审批管理，对违反规定、不适合成行的团组予以调整或者取消。

加强因公临时出国经费预算总额控制，严格执行经费先行审核制度。无出国经费预算安排的不予批准，确有特殊需要的，按规定程序报批。严禁违反规定使用出国经费预算以外资金作为出国经费，严禁向所属单位、企业、我国驻外机构等摊派或者转嫁出国费用。

第十七条 出国团组应当按规定标准安排交通工具和食宿，不得违反规定乘坐民航包机，不得乘坐私人、企业和外国航空公司包机，不得安排超标准住房和用车，不得擅自增加出访国家或者地区，不得擅自绕道旅行，不得擅自延长在国外停留时间。

出国期间，不得与我国驻外机构和其他中资机构、企业之间用公款互赠礼品或者纪念品，不得用公款相互宴请。

第十八条严格根据工作需要编制出境计划，加强因公出境审批和管理，不得安排出境考察，不得组织无实质内容的调研、会议、培训等活动。

严格遵守因公出境经费预算、支出、使用、核算等财务制度，不得接受超标准接待和高消费娱乐，不得接受礼金、贵重礼品、有价证券、支付凭证等。

#### **第四章 公务接待**

第十九条建立健全国内公务接待集中管理制度。党政机关公务接待管理部门应当加强对国内公务接待工作的管理和指导。

第二十条党政机关应当建立公务接待审批控制制度，对无公函的公务活动不予

接待，严禁将非公务活动纳入接待范围。

第二十一条党政机关应当严格执行国内公务接待标准，实行接待费支出总额控制制度。

接待单位应当严格按标准安排接待对象的住宿用房，协助安排用餐的按标准收取餐费，不得在接待费中列支应当由接待对象承担的费用，不得以举办会议、培训等名义列支、转移、隐匿接待费开支。

建立国内公务接待清单制度，如实反映接待对象、公务活动、接待费用等情况。接待清单作为财务报销的凭证之一并接受审计。

第二十二条外宾接待工作应当遵循服务外交、友好对等、务实节俭的原则。外宾邀请单位应当严格按照有关规定安排接待活动，从严从紧控制外宾团组和接待费用。

第二十三条 有关部门和地方应当参照国内公务接待标准，制定招商引资等活动的接待办法，严格审批，强化管理，严禁超规格、超标准接待，严禁扩大接待范围、增加接待项目，严禁以招商引资等名义变相安排公务接待。

第二十四条党政机关不得以任何名义新建、改建、扩建所属宾馆、招待所等具有接待功能的设施或者场所。

建立接待资源共享机制，推进机关所属接待、培训场所的集中统一管理和利用。健全服务经营机制，推行机关所属接待、培训场所企业化管理，降低服务经营成本。

积极推进国内公务接待服务社会化改革，有效利用社会资源为国内公务接待提供住宿、餐饮、用车等服务。

## 第五章 公务用车

第二十五条坚持社会化、市场化方向，改革公务用车制度，合理有效配置公务用车资源，创新公务交通分类提供方式，保障公务出行，降低行政成本，建立符合国情的新型公务用车制度。

改革公务用车实物配给方式，取消一般公务用车，保留必要的执法执勤、机要通信、应急和特种专业技术用车及按规定配备的其他车辆。普通公务出行由公务人员自主选择，实行社会化提供。取消的一般公务用车，采取公开招标、拍卖等方式公开处置。

适度发放公务交通补贴，不得以车改补贴的名义变相发放福利。

第二十六条党政机关应当从严配备实行定向化保障的公务用车，不得以特殊用途等理由变相超编制、超标准配备公务用车，不得以任何方式换用、借用、占用下属单位或者其他单位和个人的车辆，不得接受企事业单位和个人赠送的车辆。

严格按照规定配备专车，不得擅自扩大专车配备范围或者变相配备专车。

从严控制执法执勤用车的配备范围、编制和标准。执法执勤用车配备应当严格限制在一线执法执勤岗位，机关内部管理和后勤岗位以及机关所属事业单位一律不得配备。

第二十七条公务用车实行政府集中采购，应当选用国产汽车，优先选用新能源汽车。

公务用车严格按照规定年限更新，已到更新年限尚能继续使用的应当继续使用，不得因领导干部职务晋升、调任等原因提前更新。

公务用车保险、维修、加油等实行政府采购，降低运行成本。

第二十八条 除涉及国家安全、侦查办案等有保密要求的特殊工作用车外，执法执勤用车应当喷涂明显的统一标识。

第二十九条根据公务活动需要，严格按照规定使用公务用车，严禁以任何理由挪用或者固定给个人使用执法执勤、机要通信等公务用车，领导干部亲属和身边工作人员不得因私使用配备给领导干部的公务用车。

## 第六章 会议活动

第三十条党政机关应当精简会议，严格执行会议费开支范围和标准。

党政机关会议实行分类管理、分级审批。财政部门应当会同机关事务管理等部门制定本级党政机关会议费管理办法，从严控制会议数量、会期和参会人员规模。完善并严格执行严禁党政机关到风景名胜区开会制度规定。

第三十一条会议召开场所实行政府采购定点管理。会议住宿用房以标准间为主，用餐安排自助餐或者工作餐。

会议期间，不得安排宴请，不得组织旅游以及与会议无关的参观活动，不得以任何名义发放纪念品。

完善会议费报销制度。未经批准以及超范围、超标准开支的会议费用，一律不

予报销。严禁违规使用会议费购置办公设备，严禁列支公务接待费等与会议无关的任何费用，严禁套取会议资金。

第三十二条建立健全培训审批制度，严格控制培训数量、时间、规模，严禁以培训名义召开会议。

严格执行分类培训经费开支标准，严格控制培训经费支出范围，严禁在培训经费中列支公务接待费、会议费等与培训无关的任何费用。严禁以培训名义进行公款宴请、公款旅游活动。

第三十三条未经批准，党政机关不得以公祭、历史文化、特色物产、单位成立、行政区划变更、工程奠基或者竣工等名义举办或者委托、指派其他单位举办各类节会、庆典活动，不得举办论坛、博览会、展会活动。严禁使用财政性资金举办营业性文艺晚会。从严控制举办大型综合性运动会和各类赛会。

经批准的节会、庆典、论坛、博览会、展会、运动会、赛会等活动，应当严格控制规模和经费支出，不得向下属单位摊派费用，不得借举办活动发放各类纪念品，不得超出规定标准支付费用邀请名人、明星参与活动。为举办活动专门配备的设备在活动结束后应当及时收回。

第三十四条严格控制和规范各类评比达标表彰活动，实行中央和省(自治区、直辖市)两级审批制度。评比达标表彰项目费用由举办单位承担，不得以任何方式向相关单位和个人收取费用。

## 第七章 办公用房

第三十五条党政机关办公用房建设应当从严控制。凡是违反规定的拟建办公用房项目，必须坚决终止；凡是未按照规定程序履行审批手续、擅自开工建设的办公用房项目，必须停建并予以没收；凡是超规模、超标准、超投资概算建设的办公用房项目，应当根据具体情况限期腾退超标准面积或者全部没收、拍卖。

党政机关办公用房应当严格管理，推进办公用房资源的公平配置和集约使用。凡是超过规定面积标准占有、使用办公用房以及未经批准租用办公用房的，必须腾退；凡是未经批准改变办公用房使用功能的，原则上应当恢复原使用功能。严禁出租出借办公用房，已经出租出借的，到期必须收回；租赁合同未到期的，租金收入应当按照收支两条线管理。

第三十六条党政机关新建、改建、扩建、购置、置换、维修改造、租赁办公用房，必须严格按照规定履行审批程序。采取置换方式配给办公用房的，应当执行新建办公用房各项标准，不得以未使用政府预算建设资金、资产整合等名义规避审批。

第三十七条党政机关办公用房建设项目应当按照朴素、实用、安全、节能原则，严格执行办公用房建设标准、单位综合造价标准和公共建筑节能设计标准，符合土地利用和城市规划要求。党政机关办公楼不得追求成为城市地标建筑，严禁配套建设大型广场、公园等设施。

第三十八条党政机关办公用房建设项目投资，统一由政府预算建设资金安排。土地收益和资产转让收益应当按照有关规定实行收支两条线管理，不得直接用于办公用房建设。

党政机关办公用房维修改造项目所需投资，统一列入预算由财政资金安排解决，未经审批的项目不得安排预算。

第三十九条办公用房建设应当严格执行工程招投标和政府采购有关规定，加强对工程项目的全过程监理和审计监督。加快推行办公用房建设项目代建制。

办公用房因使用时间较长、设施设备老化、功能不全，不能满足办公需求的，可以进行维修改造。维修改造项目应当以消除安全隐患、恢复和完善使用功能、降低能源资源消耗为重点，严格履行审批程序，严格执行维修改造标准。

第四十条建立健全办公用房集中统一管理制度，对办公用房实行统一调配、统一权属登记。

党政机关应当严格按照有关标准和本单位“三定”方案，从严核定、使用办公用房。超标部分应当移交同级机关事务管理部门用于统一调剂。

新建、调整办公用房的单位，应当按照“建新交旧”、“调新交旧”的原则，在搬入新建或者新调整办公用房的同时，将原办公用房腾退移交机关事务管理部门统一调剂使用。

因机构增设、职能调整确需增加办公用房的，应当在本单位现有办公用房中解决；本单位现有办公用房不能满足需要的，由机关事务管理部门整合办公用房资源调剂解决；无法调剂、确需租用解决的，应当严格履行报批手续，不得以变相补偿方式租用由企业等单位提供的办公用房。

第四十一条党政机关领导干部应当按照标准配置使用一处办公用房，确因工作需要另行配置办公用房的，应当严格履行审批程序。领导干部不得长期租用宾馆、酒店房间作为办公用房。配置使用的办公用房，在退休或者调离时应当及时腾退并由原单位收回。

## 第八章 资源节约

第四十二条党政机关应当节约集约利用资源，加强全过程节约管理，提高能源、水、粮食、办公家具、办公设备、办公用品等的利用效率和效益，统筹利用土地，杜绝浪费行为。

第四十三条对能源、水的使用实行分类定额和目标责任管理。推广应用节能技术产品，淘汰高耗能设施设备，重点推广应用新能源和可再生能源。积极使用节水型器具，建设节水型单位。

健全节能产品政府采购政策，严格执行节能产品政府强制采购和优先采购制度。

第四十四条优化办公家具、办公设备等资产的配置和使用，通过调剂方式盘活存量资产，节约购置资金。已到更新年限尚能继续使用的，不得报废处置。

对产生的非涉密废纸、废弃电器电子产品等废旧物品进行集中回收处理，促进循环利用；涉及国家秘密的，按照有关保密规定进行销毁。

第四十五条党政机关政务信息系统建设应当统筹规划，统一组织实施，防止重复建设和频繁升级。

建立共享共用机制，加强资源整合，推动重要政务信息系统互联互通、信息共享和业务协同，降低软件开发、系统维护和升级等方面费用，防止资源浪费。

积极利用信息化手段，推行无纸化办公，减少一次性办公用品消耗。

## 第九章 宣传教育

第四十六条宣传部门应当把厉行节约反对浪费作为重要宣传内容，充分发挥各级各类媒体作用，重视运用互联网等新兴媒体，通过新闻报道、文化作品、公益广告等形式，广泛宣传中华民族勤俭节约的优秀品德，宣传阐释相关制度规定，宣传推广厉行节约的经验做法和先进典型，倡导绿色低碳消费理念和健康文明生活方式。

第四十七条党政机关应当把加强厉行节约反对浪费教育作为作风建设的重要内容，融入干部队伍建设和机关日常管理之中，建立健全常态化工作机制。对各种铺

张浪费现象和行为，应当严肃批评、督促改正。

纪检监察机关应当不定期曝光铺张浪费的典型案例，发挥警示教育作用。

组织人事部门和党校、行政学院、干部学院应当把厉行节约反对浪费作为干部教育培训的重要内容，创新教育方法，切实增强教育培训的针对性和实效性。

第四十八条党政机关应当围绕建设节约型机关，组织开展形式多样、便于参与的活动，引导干部职工增强节约意识、珍惜物力财力，积极培育和形成崇尚节约、厉行节约、反对浪费的机关文化，为在全社会形成节俭之风发挥示范表率作用。

## 第十章 监督检查

第四十九条各级党委和政府应当建立厉行节约反对浪费监督检查机制，明确监督检查的主体、职责、内容、方法、程序等，加强经常性督促检查，针对突出问题开展重点检查、暗访等专项活动。

下级党委和政府应当每年向上级党委和政府报告本地区厉行节约反对浪费工作情况，党委和政府所属部门、单位应当每年向本级党委和政府报告本部门、本单位厉行节约反对浪费工作情况。报告可结合领导班子年度考核和工作报告一并进行。

第五十条领导干部厉行节约反对浪费工作情况，应当列为领导班子民主生活会和领导干部述职述廉的重要内容并接受评议。

第五十一条党委办公厅(室)、政府办公厅(室)负责统筹协调相关部门开展对厉行节约反对浪费工作的督促检查。每年至少组织开展一次专项督查，并将督查情况在适当范围内通报。专项督查可以与党风廉政建设责任制检查考核、年终党建工作考核等相结合，督查考核结果应当按照干部管理权限送纪检监察机关和组织人事部门，作为干部管理监督、选拔任用的依据。

第五十二条纪检监察机关应当加强对厉行节约反对浪费工作的监督检查，受理群众举报和有关部门移送的案件线索，及时查处违纪违法问题。

中央和省、自治区、直辖市党委巡视组应当按照有关规定，加强对有关党组织领导班子及其成员厉行节约反对浪费工作情况的巡视监督。

第五十三条财政部门应当加强对党政机关预算编制、执行等财政、财务、政府采购和会计事项的监督检查，依法处理发现的违规问题，并及时向本级党委和政府汇报监督检查结果。

审计部门应当加大对党政机关公务支出和公款消费的审计力度，依法处理、督促整改违规问题，并将涉嫌违纪违法问题移送有关部门查处。

第五十四条党政机关应当建立健全厉行节约反对浪费信息公开制度。除依照法律法规和有关要求须保密的内容和事项外，下列内容应当按照及时、方便、多样的原则，以适当方式进行公开：

- (一)预算和决算信息；
- (二)政府采购文件、采购预算、中标成交结果、采购合同等情况；
- (三)国内公务接待的批次、人数、经费总额等情况；
- (四)会议的名称、主要内容、支出金额等情况；
- (五)培训的项目、内容、人数、经费等情况；
- (六)节会、庆典、论坛、博览会、展会、运动会、赛会等活动举办信息；
- (七)办公用房建设、维修改造、使用、运行费用支出等情况；
- (八)公务支出和公款消费的审计结果；
- (九)其他需要公开的内容。

第五十五条推动和支持人民代表大会及其常务委员会依法严格审查批准党政机关公务支出预算，加强对预算执行情况的监督。发挥人大代表的监督作用，通过提出意见、建议、批评以及询问、质询等方式加强对党政机关厉行节约反对浪费工作的监督。

支持人民政协对党政机关厉行节约反对浪费工作的监督，自觉接受并积极支持政协委员通过调研、视察、提案等方式加强对党政机关厉行节约反对浪费工作的监督。

第五十六条重视各级各类媒体在厉行节约反对浪费方面的舆论监督作用。建立舆情反馈机制，及时调查处理媒体曝光的违规违纪违法问题。

发挥群众对党政机关及其工作人员铺张浪费行为的监督作用，认真调查处理群众反映的问题。

## 第十一章 责任追究

第五十七条建立党政机关厉行节约反对浪费工作责任追究制度。

对违反本条例规定造成浪费的，应当依纪依法追究相关人员的责任，对负有领



导责任的主要负责人或者有关领导干部实行问责。

第五十八条有下列情形之一的，追究相关人员的责任：

- (一)未经审批列支财政性资金的；
- (二)采取弄虚作假等手段违规取得审批的；
- (三)违反审批要求擅自变通执行的；
- (四)违反管理规定超标准或者以虚假事项开支的；
- (五)利用职务便利假公济私的；
- (六)有其他违反审批、管理、监督规定行为的。

第五十九条有下列情形之一的，追究主要负责人或者有关领导干部的责任：

- (一)本地区、本部门、本单位铺张浪费、奢侈奢华问题严重，对发现的问题查处不力，干部群众反映强烈的；
- (二)指使、纵容下属单位或者人员违反本条例规定造成浪费的；
- (三)不履行内部审批、管理、监督职责造成浪费的；
- (四)不按规定及时公开本地区、本部门、本单位有关厉行节约反对浪费工作信息的；
- (五)其他对铺张浪费问题负有领导责任的。

第六十条违反本条例规定造成浪费的，根据情节轻重，由有关部门依照职责权限给予批评教育、责令作出检查、诫勉谈话、通报批评或者调离岗位、责令辞职、免职、降职等处理。

应当追究党纪政纪责任的，依照《中国共产党纪律处分条例》、《行政机关公务员处分条例》等有关规定给予相应的党纪政纪处分。

涉嫌违法犯罪的，依法追究法律责任。

第六十一条违反本条例规定获得的经济利益，应当予以收缴或者纠正。

违反本条例规定，用公款支付、报销应由个人支付的费用，应当责令退赔。

第六十二条受到责任追究的人员对处理决定不服的，可以按照相关规定向有关机关提出申诉。受理申诉机关应当依据有关规定认真受理并作出结论。

申诉期间，不停止处理决定的执行。

## 第十二章 附 则

第六十三条各省、自治区、直辖市党委和政府，中央和国家机关各部委，可以根据本条例，结合实际制定实施细则。有关职能部门应当根据各自职责，制定完善相关配套制度。

国有企业、国有金融企业、不参照公务员法管理的事业单位，参照本条例执行。

中国人民解放军和中国人民武装警察部队按照军队有关规定执行。

第六十四条本条例由中共中央办公厅、国务院办公厅会同有关部门负责解释。

第六十五条本条例自发布之日起施行。一九九七年五月二十五日发布的《中共中央、国务院关于党政机关厉行节约制止奢侈浪费行为的若干规定》同时废止。其他有关党政机关厉行节约反对浪费的规定，凡与本条例不一致的，按照本条例执行。

## 中华人民共和国政府关于划设东海防空识别区的声明

(二〇一三年十一月二十三日 国防部发布)

中华人民共和国政府根据一九九七年三月十四日《中华人民共和国国防法》、一九九五年十月三十日《中华人民共和国民用航空法》和二〇〇一年七月二十七日《中华人民共和国飞行基本规则》，宣布划设东海防空识别区。具体范围为以下六点连线与我领海线之间空域范围：北纬三十三度十一分、东经一百二十一度四十七分，北纬三十三度十一分、东经一百二十五度零零分，北纬三十一度零零分、东经一百二十八度二十分，北纬二十五度三十八分、东经一百二十五度零零分，北纬二十四度四十五分、东经一百二十三度零零分，北纬二十六度四十四分、东经一百二十度五十八分。

## 中共中央办公厅印发《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》的通知

(二〇一三年十二月十一日)

各省、自治区、直辖市党委，中央各部委，国家机关各部委党组(党委)，解放军各总部、各大单位党委，各人民团体党组：

《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》已经中央同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

中共中央办公厅二〇一三年十二月十一日关于培育和践行社会主义核心价值观的意见社会主义核心价值观是社会主义核心价值体系的内核，体现社会主义核心价

值体系的根本性质和基本特征,反映社会主义核心价值体系的丰富内涵和实践要求,是社会主义核心价值体系的高度凝练和集中表达。为深入贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神,积极培育和践行社会主义核心价值观,现提出如下意见。

#### 一、培育和践行社会主义核心价值观的重要意义和指导思想。

(一)培育和践行社会主义核心价值观,是推进中国特色社会主义伟大事业、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略任务。党的十八大提出,倡导富强、民主、文明、和谐,倡导自由、平等、公正、法治,倡导爱国、敬业、诚信、友善,积极培育和践行社会主义核心价值观。这与中国特色社会主义发展要求相契合,与中华优秀传统文化和人类文明优秀成果相承接,是我们党凝聚全党全社会价值共识作出的重要论断。富强、民主、文明、和谐是国家层面的价值目标,自由、平等、公正、法治是社会层面的价值取向,爱国、敬业、诚信、友善是公民个人层面的价值准则,这二十四个字是社会主义核心价值观的基本内容,为培育和践行社会主义核心价值观提供了基本遵循。面对世界范围思想文化交流交融交锋形势下价值观较量的新态势,面对改革开放和发展社会主义市场经济条件下思想意识多元多样多变的新特点,积极培育和践行社会主义核心价值观,对于巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位、巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础,对于促进人的全面发展、引领社会全面进步,对于集聚全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的强大正能量,具有重要现实意义和深远历史意义。

(二)培育和践行社会主义核心价值观的指导思想是:高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入学习贯彻党的十八大精神和习近平同志系列讲话精神,紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义这一主题,紧紧围绕实现中华民族伟大复兴中国梦这一目标,紧紧围绕“三个倡导”这一基本内容,注重宣传教育、示范引领、实践养成相统一,注重政策保障、制度规范、法律约束相衔接,使社会主义核心价值观融入人们生产生活和精神世界,激励全体人民为夺取中国特色社会主义新胜利而不懈奋斗。

(三)培育和践行社会主义核心价值观要坚持以下原则:坚持以人为本,尊重群众主体地位,关注人们利益诉求和价值愿望,促进人的全面发展;坚持以理想信念为核心,抓住世界观、人生观、价值观这个总开关,在全社会牢固树立中国特色社会

主义共同理想，着力铸牢人们的精神支柱；坚持联系实际，区分层次和对象，加强分类指导，找准与人们思想的共鸣点、与群众利益的交汇点，做到贴近性、对象化、接地气；坚持改进创新，善于运用群众喜闻乐见的方式，搭建群众便于参与的平台，开辟群众乐于参与的渠道，积极推进理念创新、手段创新和基层工作创新，增强工作的吸引力感染力。

二、把培育和践行社会主义核心价值观融入国民教育全过程。

(四)培育和践行社会主义核心价值观要从小抓起、从学校抓起。坚持育人为本、德育为先，围绕立德树人的根本任务，把社会主义核心价值观纳入国民教育总体规划，贯穿于基础教育、高等教育、职业技术教育、成人教育各领域，落实到教育教学和管理服务各环节，覆盖到所有学校和受教育者，形成课堂教学、社会实践、校园文化多位一体的育人平台，不断完善中华优秀传统文化教育，形成爱学习、爱劳动、爱祖国活动的有效形式和长效机制，努力培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。适应青少年身心特点和成长规律，深化未成年人思想道德建设和大学生思想政治教育，构建大中小学有效衔接的德育课程体系和教材体系，创新中小学德育课和高校思想政治理论课教育教学，推动社会主义核心价值观进教材、进课堂、进学生头脑。完善学校、家庭、社会三结合的教育网络，引导广大家庭和社会各方面主动配合学校教育，以良好的家庭氛围和社会风气巩固学校教育成果，形成家庭、社会与学校携手育人的强大合力。

(五)拓展青少年培育和践行社会主义核心价值观的有效途径。注重发挥社会实践的养成作用，完善实践教育教学体系，开发实践课程和活动课程，加强实践育人基地建设，打造大学生校外实践教育基地、高职实训基地、青少年社会实践活动基地，组织青少年参加力所能及的生产劳动和爱心公益活动、益德益智的科研发明和创新创造活动、形式多样的志愿服务和勤工俭学活动。注重发挥校园文化的熏陶作用，加强学校报刊、广播电视、网络建设，完善校园文化活动设施，重视校园人文环境培育和周边环境整治，建设体现社会主义特点、时代特征、学校特色的校园文化。

(六)建设师德高尚、业务精湛的高素质教师队伍。实施师德师风建设工程，坚持师德为上，完善教师职业道德规范，健全教师任职资格准入制度，将师德表现作为教师考核、聘任和评价的首要内容，形成师德师风建设长效机制。着重抓好学校党

政干部和共青团干部，思想品德课、思想政治理论课和哲学社会科学课教师，辅导员和班主任队伍建设。引导广大教师自觉增强教书育人的荣誉感和责任感，学为人师、行为规范，做学生健康成长的指导者和引路人。

三、把培育和践行社会主义核心价值观落实到经济发展实践和社会治理中。

(七)确立经济发展目标和发展规划，出台经济社会政策和重大改革措施，开展各项生产经营活动，要遵循社会主义核心价值观要求，做到讲社会责任、讲社会效益，讲守法经营、讲公平竞争、讲诚信守约，形成有利于弘扬社会主义核心价值观的良好政策导向、利益机制和社会环境。与人们生产生活和现实利益密切相关的具体政策措施，要注重经济行为和价值导向有机统一，经济效益和社会效益有机统一，实现市场经济和道德建设良性互动。建立完善相应的政策评估和纠偏机制，防止出现具体政策措施与社会主义核心价值观相背离的现象。

(八)法律法规是推广社会主流价值的重要保证。要把社会主义核心价值观贯彻到依法治国、依法执政、依法行政实践中，落实到立法、执法、司法、普法和依法治理各个方面，用法律的权威来增强人们培育和践行社会主义核心价值观的自觉性。厉行法治，严格执法，公正司法，捍卫宪法和法律尊严，维护社会公平正义。加强法制宣传教育，培育社会主义法治文化，弘扬社会主义法治精神，增强全社会学法尊法守法用法意识。注重把社会主义核心价值观相关要求上升为具体法律规定，充分发挥法律的规范、引导、保障、促进作用，形成有利于培育和践行社会主义核心价值观的良好法治环境。

(九)要把践行社会主义核心价值观作为社会治理的重要内容，融入制度建设和治理工作中，形成科学有效的诉求表达机制、利益协调机制、矛盾调处机制、权益保障机制，最大限度增进社会和谐。创新社会治理，完善激励机制，褒奖善行义举，实现治理效能与道德提升相互促进，形成好人好报、恩将德报的正向效应。完善市民公约、村规民约、学生守则、行业规范，强化规章制度实施力度，在日常治理中鲜明彰显社会主流价值，使正确行为得到鼓励、错误行为受到谴责。

四、加强社会主义核心价值观宣传教育。

(十)用社会主义核心价值观引领社会思潮、凝聚社会共识。深入开展中国特色社会主义和中国梦宣传教育，不断增强人们的道路自信、理论自信、制度自信，坚

定全社会全面深化改革的意志和决心。把社会主义核心价值观学习教育纳入各级党委(党组)中心组学习计划,纳入各级党委讲师团经常性宣讲内容。深入研究社会主义核心价值观的理论和实际问题,深刻解读社会主义核心价值观的丰富内涵和实践要求,为实践发展提供学理支撑。深入推进马克思主义理论研究和建设工程,发挥国家社科基金的导向带动作用,推出更多有分量有价值的研究成果。加强社会思潮动态分析,强化社会热点难点问题的正面引导,在尊重差异中扩大社会认同,在包容多样中形成思想共识。严格社团、讲座、论坛、研讨会、报告会的管理。

(十一)新闻媒体要发挥传播社会主流价值的主渠道作用。坚持团结稳定鼓劲、正面宣传为主,牢牢把握正确舆论导向,把社会主义核心价值观贯穿到日常形势宣传、成就宣传、主题宣传、典型宣传、热点引导和舆论监督中,弘扬主旋律,传播正能量,不断巩固壮大积极健康向上的主流思想舆论。党报党刊、通讯社、电台电视台要拿出重要版面时段、推出专栏专题,出版社要推出专项出版,运用新闻报道、言论评论、访谈节目、专题节目和各类出版物等形式传播社会主义核心价值观。都市类、行业类媒体要增强传播主流价值的社会责任,积极发挥自身优势,适应分众化特点,多联系群众身边事例,多运用大众化语言,在生动活泼的宣传报道中引导人们培育和践行社会主义核心价值观。强化传播媒介管理,不为错误观点提供传播渠道。新闻出版单位和从业人员要强化行业自律,切实增强传播社会主义核心价值观的责任意识和能力,将个人道德修养作为从业资格考评重要内容。

(十二)建设社会主义核心价值观的网上传播阵地。适应互联网快速发展形势,善于运用网络传播规律,把社会主义核心价值观体现到网络宣传、网络文化、网络服务中,用正面声音和先进文化占领网络阵地。做大做强重点新闻网站,发挥主要商业网站建设性作用,形成良好的网上舆论环境,集聚网上舆论引导合力。做好重大信息网上发布,回应网民关切,主动有效进行网上引导。推动中华优秀传统文化和当代文化精品网络化传播,创作适于新兴媒体传播、格调健康的网络文化作品。依法加强网络社会管理,加强对网络新技术新应用的管理,推进网络法制建设,规范网上信息传播秩序,整治网络淫秽色情和低俗信息,打击网络谣言和违法犯罪,使网络空间晴朗起来。

(十三)发挥精神文化产品育人化人的重要功能。一切文化产品、文化服务和文化

活动，都要弘扬社会主义核心价值观，传递积极人生追求、高尚思想境界和健康生活情趣。提升文化产品的思想品格和艺术品位，用思想性艺术性观赏性相统一的优秀作品，弘扬真善美，贬斥假恶丑。加强对新型文化业态、文化样式的引导，让不同类型文化产品都成为弘扬社会主流价值的生动载体。加大对优秀文化产品的推广力度，开展优秀文化产品展演展映展播活动、经典作品阅读观看活动。完善文化产品评价体系，坚持文艺评论评奖的正确价值取向。完善公共文化服务体系，提供均等优质的文化产品，开展多姿多彩的文化活动，丰富群众精神文化生活。

#### 五、开展涵养社会主义核心价值观的实践活动。

(十四)广泛开展道德实践活动。以诚信建设为重点，加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育，形成修身律己、崇德向善、礼让宽容的道德风尚。大力宣传先进典型，评选表彰道德模范，形成学习先进、争当先进的浓厚风气。在国家博物馆设立英模陈列馆。深化公民道德宣传日活动，组织道德论坛、道德讲堂、道德修身等活动。加强政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设，开展道德领域突出问题专项教育和治理，完善企业和个人信用记录，健全覆盖全社会的征信系统，加大对失信行为的约束和惩戒力度，在全社会广泛形成守信光荣、失信可耻的氛围。把开展道德实践活动与培育廉洁价值理念相结合，营造崇尚廉洁、鄙弃贪腐的良好社会风尚。

(十五)深化学雷锋志愿服务活动。大力弘扬雷锋精神，广泛开展形式多样的学雷锋实践活动，采取措施推动学雷锋活动常态化。以城乡社区为重点，以相互关爱、服务社会为主题，围绕扶贫济困、应急救援、大型活动、环境保护等方面，围绕空巢老人、留守妇女儿童、困难职工、残疾人等群体，组织开展各类形式的志愿服务活动，形成我为人人、人人为我的社会风气。把学雷锋和志愿服务结合起来，建立健全志愿服务制度，完善激励机制和政策法规保障机制，把学雷锋志愿服务活动做到基层、做到社区、做进家庭。

(十六)深化群众性精神文明创建活动。各类精神文明创建活动要在突出社会主义核心价值观的思想内涵上求实效。推进文明城市、文明村镇、文明单位、文明家庭等创建活动，开展全民阅读活动，不断提升公民文明素质和社会文明程度。广泛开展美丽中国建设宣传教育。开展礼节礼仪教育，在重要场所和重要活动中悬挂国旗、

奏唱国歌，在学校开学、学生毕业时举行庄重简朴的典礼，完善重大灾难哀悼纪念活动，使礼节礼仪成为培育社会主流价值的重要方式。加强对公民文明旅游的宣传教育、规范约束和社会监督，增强公民旅游的文明意识。

(十七)发挥优秀传统文化怡情养志、涵育文明的重要作用。中华优秀传统文化积淀着中华民族最深沉的精神追求，包含着中华民族最根本的精神基因，代表着中华民族独特的精神标识，是中华民族生生不息、发展壮大的丰厚滋养。建设优秀传统文化传承体系，加大文物保护和非物质文化遗产保护力度，加强对优秀传统文化思想价值的挖掘，梳理和萃取中华文化中的思想精华，作出通俗易懂的当代表达，赋予新的时代内涵，使之与中国特色社会主义相适应，让优秀传统文化在新的时代条件下不断发扬光大。重视民族传统节日的思想熏陶和文化教育功能，丰富民族传统节日的文化内涵，开展优秀传统文化教育普及活动，培育特色鲜明、气氛浓郁的节日文化。增加国民教育中优秀传统文化课程内容，分阶段有序推进学校优秀传统文化教育。开展移风易俗，创新民俗文化样式，形成与历史文化传统相承接、与时代发展相一致的新民俗。

(十八)发挥重要节庆日传播社会主流价值的独特优势。开展革命传统教育，加强对革命传统文化时代价值的阐发，发扬党领导人民在革命、建设、改革中形成的优良传统，弘扬民族精神和时代精神。挖掘各种重要节庆日、纪念日蕴藏的丰富教育资源，利用五四、七一、八一、十一等政治性节日，三八、五一、六一等国际性节日，党史国史上重大事件、重要人物纪念日等，举办庄严庄重、内涵丰富的群众性庆祝和纪念活动。利用党和国家成功举办大事、妥善应对难事的时机，因势利导地开展各类教育活动。加强爱国主义教育基地建设，形成实体展馆与网上展馆相结合、涵盖各个历史时期的爱国主义教育基地体系。推进公共博物馆、纪念馆、爱国主义教育基地和文化馆、图书馆、美术馆、科技馆等免费开放，积极发展红色旅游。

(十九)运用公益广告传播社会主流价值、引领文明风尚。围绕社会主义核心价值观，加强公益广告的选题规划和内容创意，形成公益广告传播先进文化、传扬新风正气的强大声势。加大公益广告刊播力度，广播电视、报纸期刊要拿出黄金时段、重要版面和显著位置，持续刊播公益广告。互联网和手机媒体要发挥传输快捷、覆盖广泛的的优势，运用多种方式扩大公益广告的影响力。社会公共场所、公共交通工



具要在适当位置悬挂张贴公益广告。各类公益广告要注重导向鲜明、富有内涵、引人向上，注重形式多样、品位高雅、创意新颖，体现时代感厚重感，增强传播力感染力。

六、加强对培育和践行社会主义核心价值观的组织领导。

(二十)各级党委和政府要充分认识培育和践行社会主义核心价值观的重要性，把这项任务摆上重要位置，把握方向，制定政策，营造环境，切实负起政治责任和领导责任。把社会主义核心价值观要求体现到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设各领域，推动培育和践行社会主义核心价值观同实际工作融为一体、相互促进。建立健全培育和践行社会主义核心价值观的领导体制和工作机制，加强统筹协调，加强组织实施，加强督促落实，提高工作科学化水平。党的基层组织要在推动社会主义核心价值观培育和践行方面，发挥政治核心作用和战斗堡垒作用，筑牢社会和谐的精神纽带，打牢党执政的思想基础。

(二十一)党员、干部要做培育和践行社会主义核心价值观的模范。党员、干部特别是领导干部要在培育和践行社会主义核心价值观方面带好头，以身作则、率先垂范，讲党性、重品行、作表率，为民、务实、清廉，以人格力量感召群众、引领风尚。加强理想信念教育，引导党员、干部着力增强走中国特色社会主义道路、为党和人民事业不懈奋斗的自觉性和坚定性，做共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想的坚定信仰者。加强党性教育，引导党员、干部贯彻党的群众路线，弘扬党的优良传统和作风，以优良党风促政风带民风。加强道德建设，引导党员、干部始终保持高洁生活情趣，坚守共产党人精神追求。

(二十二)培育和践行社会主义核心价值观是全社会的共同责任。坚持全党动手、全社会参与，把培育和践行社会主义核心价值观同各领域的行政管理、行业管理和社会管理结合起来，形成齐抓共管的工作格局。党政各部门，工会、共青团、妇联等人民团体，要在党委统一领导下，加强沟通、密切配合，形成共同推进社会主义核心价值观培育和践行的良好局面。各地区各部门各单位要制定实施方案，落实工作责任制，明确任务分工，完善工作措施。重视发挥民主党派和工商联的重要作用，支持民主党派和工商联开展培育和践行社会主义核心价值观的各项工作。加强同知识界的联系，引导知识分子用正确观点阐释和传播社会主义核心价值观。党委宣传

部门要切实担负起组织指导、协调推进的重要职责，积极会同有关部门采取有力措施，推动各项任务落到实处。

(二十三)把培育和践行社会主义核心价值观的任务落实到基层。城乡基层是培育和践行社会主流价值的重要依托，农村、企业、社区、机关、学校等基层单位要重视社会主义核心价值观的培育和践行，使之融入基层党组织建设、基层政权建设中，融入城乡居民自治中，融入人们生产生活和工作学习中，努力实现全覆盖，推动社会主义核心价值观不断转化为社会群体意识和人们自觉行动。充分发挥工人、农民、知识分子的主力军作用，发挥党员、干部的模范带头作用，发挥青少年的生力军作用，发挥社会公众人物的示范作用，发挥非公有制经济组织和新社会组织从业人员的积极作用，形成人人践行社会主义核心价值观的生动景象。

### 在中央城镇化工作会议上的讲话

(二〇一三年十二月十二日)

习近平

中央认为，我国城镇化发展已经站在新的起点上，必须从促进中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的高度，从战略和全局上作出部署。

这次会议的主要任务是，分析城镇化发展形势，明确推进城镇化的指导思想、主要目标、基本原则、重点任务，统一思想，凝聚共识，推动我国城镇化沿着正确方向发展。下面，我讲几点意见。

#### 一、全面把握推进城镇化的重大意义和目标原则。

城镇化是现代化的必由之路。推进城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手，对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。

改革开放以来，我国城镇化进程明显加快，取得显著进展。从一九七八年到二〇一二年，我国城镇人口从一亿七千万增加到七亿一千万，城镇化率从百分之七十九上升到百分之五十二点六，基本达到世界平均水平。城市数量从一百九十三个增加到六百五十七个，建制镇从二千一百七十三增加到一万九千八百八十一。京津冀、长三角、珠三角三大城市群具备相当实力，中西部地区和东北地区城市发展面貌发生很大变化。国际社会普遍肯定中国城市发生的巨大变化，视之为中国发

展的奇迹之一。

同时，我们也要看到，我国城镇化在快速发展中也积累了不少突出矛盾和问题。一是二亿多进城农民工和其他常住人口还没有完全融入城市，没有享受同城市居民完全平等的公共服务和市民权利，“玻璃门”现象较为普遍。二是一些地方城镇建设规模扩张过快、占地过多，盲目“摊大饼”问题突出，对保护耕地和保障粮食安全构成威胁。三是在城镇化刚刚步入中期阶段的时候，许多城市资源环境承载能力已经减弱，水土资源和能源不足、环境污染等问题凸显。四是相当一部分城市建设规模和速度超出财力，债务负担过重，财政和金融风险不断积累。五是城市社会治理体制和水平滞后于人口流动、社会结构变化、利益诉求多样化的趋势，一些地方城市病的兆头比较明显，社会稳定面临许多挑战。

当前，我国城镇化发展既面临巨大机遇，更面对诸多难题。尤其是要看到，在我们这样一个拥有十三亿多人口的发展中大国实现城镇化，在人类发展史上没有先例。粗放扩张、人地失衡、举债度日、破坏环境的老路不能再走了，也走不通了。

如果城镇化目标正确、方向对头，能走出一条新路，将有利于释放内需巨大潜力，有利于提高劳动生产率，有利于破解城乡二元结构，有利于促进社会公平和共同富裕，而且世界经济和生态环境也将从中受益。如果城镇化路子走偏了，存在的问题得不到及时化解，则可能积重难返，带来巨大风险。

在这样一个十分关键的路口，我们一定要牢记，正确的方向就是新型城镇化，要切实把握好以下三个方面。

第一，把握住指导思想。城镇化是一个自然历史过程，是我国发展必然要遇到的经济社会发展过程。既然是自然历史过程和经济社会发展过程，我们就必须从我国社会主义初级阶段基本国情出发，遵循规律，因势利导，使之成为一个顺势而为、水到渠成的发展过程。

我们定的目标是，到二〇二〇年常住人口城镇化率达到百分之六十左右，每年提高只有零点九个百分点。这个目标是在一个合理的高度，可以随着经济发展自然实现。目标必须实事求是、切实可行，不能把胃口吊得太高，更不能提出难以兑现的承诺。

城镇化受自然条件制约，受资源环境承载能力制约，受经济社会发展水平制约，

要因因地制宜、合理布局，不要把提高统计意义上的城镇化率作为硬任务，不能靠行政命令层层加码、级级考核，不要急于求成、拔苗助长，更不要去搞大跃进、大干快上、一哄而上。盲目建设大量新城新区，结果没有人来，或者积累了一大堆矛盾和问题，那就后患无穷了。

人类社会发展史告诉我们，通过人为强制、超越发展水平和自然禀赋推动的社会进程，最终是要付出代价的。中央开这个会议，也不是要大家铆足了劲、采取超常措施，回去放卫星，而是强调推进城镇化既要积极、又要稳妥、更要扎实，方向要明，步子要稳，措施要实，不要盲目刮风。这一点大家思想上都要十分明确。

第二，把握住发展质量。党的十八大把城镇化质量明显提高作为全面建成小康社会的重要要求，要摆在突出位置来落实。要紧紧围绕提高城镇化质量，有针对性地解决已经积累的突出矛盾和问题。

要稳步提高户籍人口城镇化水平；大力提高城镇土地利用效率、城镇建成区人口密度；切实提高能源利用效率，降低能源消耗和二氧化碳排放强度；高度重视生态安全，扩大森林、湖泊、湿地等绿色生态空间比重，增强水源涵养能力和环境容量；不断改善环境质量，减少主要污染物排放总量，控制开发强度，增强抵御和减缓自然灾害能力，提高历史文物保护水平。

第三，把握住基本原则。城镇化是涉及全国的大范围社会进程，一开始就要制定并坚持好正确原则，一旦走偏，要纠正起来就很难了。城镇化不同于其他建设，房子造起来了，路开通了，水泥地铺上了，要走回头路就很难了。基本原则，我看主要是四条。一是以人为本。推进以人为核心的城镇化，提高城镇人口素质和居民生活质量，把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。二是优化布局。根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局，把城市群作为主体形态，促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展。三是生态文明。着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，尽可能减少对自然的干扰和损害，节约集约利用土地、水、能源等资源。四是传承文化。发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇，不能千城一面、万楼一貌。

推进城镇化，还要注意两对关系。一是市场和政府的关系，既坚持使市场在资源配置中起决定性作用，又要更好发挥政府在创造制度环境、编制发展规划、建设

基础设施、提供公共服务、加强社会治理等方面的职能。二是中央和地方关系，中央制定大政方针、确定城镇化总体规划和战略布局，省及省以下地方则从实际出发，贯彻落实总体规划，制定相应规划，创造性开展建设和管理工作。

## 二、扎实落实推进城镇化的主要任务。

城镇化发展涉及经济、社会、文化、生态文明建设方方面面。这里，我就几个主要任务谈点意见。

第一，推进农业转移人口市民化。解决好人的问题是推进新型城镇化的关键，城镇化最基本的趋势是农村富余劳动力和农村人口向城镇转移。从目前我国城镇化发展要求来看，主要任务是解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户问题，努力提高农民工融入城镇的素质和能力，提高高校毕业生、技工、职业技术学院毕业生等常住人口的城镇落户率，而不是人为大幅吸引新的人口进城。要注重解决消化不良问题，胃里的积食还没消化，就不要再大口进食，否则是要脘腹痞胀、宿食不化的！

为什么这样说呢？现在，已经有二亿多农民工和其他人员在城镇常住，但他们处于“半市民化”状态、“两栖”状态，这些人比还在农村的人口更具备条件在城镇定居，应该尽量把他们稳定下来。如果几亿城镇常住人口长期处于不稳定状态，不仅他们潜在的消费需求难以释放、城乡双重占地问题很难解决，而且还会带来大量社会矛盾和风险。

人要在城市落得住，关键是要根据城市资源禀赋，培育发展各具特色的城市产业体系，强化城市间专业化分工协作，增强中小城市产业承接能力，特别是要着力提高服务业比重，增强城市创新能力，营造良好就业和生活环境。城镇扩大了，但产业空心化是不行的。当然，发展产业是一个过程，不能以安排就业为名盲目上大工业项目，城市吸纳就业能力也是有弹性的。饭要一口一口吃，路要一步一步走。能稳定的要尽量先稳定下来。同时，到二〇二〇年至少还有几千万农村富余劳动力要转移到城镇，这也要加强引导。在城镇落下来，关键是要解决好就业和权益保障问题。要统一思想，选准路径，从实际出发，积极稳慎做好这项工作。

推进入的城镇化，一个重要的环节在户籍制度。要按照党的十八届三中全会精神，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大

城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。按原有城市规模标准，五十万人口以上是大城市，一百万人口以上是特大城市，这可能已经不符合国情和城镇化发展需要，也难以作为实施人口分类管理的依据。特大城市也要细分，综合考虑我国实际情况和国外经验，一般而言，一百万至三百万人口的城市还是有潜力的，可以有条件地放开户籍限制。但是，三百万至五百万人口的城市就要适度控制，一旦放开户籍很容易突破千万大关。国际经验表明，城市具有一定规模对经济发展、城市交通、居民生活、节约资源有利，但过犹不及。有关部门要抓紧研究，提出调整方案报中央审议。

推进农业转移人口市民化，要坚持自愿、分类、有序。自愿就是要充分尊重农民意愿，让他们自己选择，不能采取强迫的做法，不能强取豪夺，不顾条件拆除农房，逼农民进城，让农民工“被落户”、“被上楼”。分类就是中央提出要求，各省、自治区、直辖市因地制宜制定具体办法，可以采取积分制等办法，成熟一批，落户一批。有序就是要优先解决存量、优先解决本地人口，优先解决好进城时间长、就业能力强、可以适应城镇产业转型升级和市场竞争环境的人，使他们及其家庭在城镇扎根落户，有序引导增量人口流向。

各地区要尽快出台具体的、可操作的户籍改革措施，并向全社会公布，让群众知道不同城市的落户条件，安排好自己的未来，给大家稳定的预期和希望，争取到二〇二〇年解决一亿左右农民工和其他常住人口在城镇定居落户问题。

现代化的本质是人的现代化，真正使农民变为市民并不断提高素质，需要长期努力，不可能一蹴而就。一部分农村劳动力在城镇和农村流动，是我国现阶段乃至相当长历史时期都会存在的现象。对这种“两栖人”、候鸟现象不要大惊小怪，也不要恶意炒作。对那些已经在城镇就业但就业不稳定、难以适应城镇要求或不愿落户的人口，要逐步提高基本公共服务水平，努力解决好他们的子女教育、医疗卫生、社会保障等需求，使他们在经济周期扩张、城镇对简单劳动需求扩大时可以在城市就业，而在经济周期收缩、城镇对劳动力需求减少时可以有序回流农村。

在人口城镇化问题上，我们要有足够的历史耐心。世界各国解决这个问题都用了相当长的时间。但不论他们在农村还是在城市，该提供的公共服务都要切实提供，该保障的权益都要切实保障。

第二，提高城镇建设用地利用效率。土地是财富之母，劳动是财富之父，两者有效结合才能实现社会财富创造和积累。人多地少是我国基本国情，推进城镇化不可避免要占用土地，但问题是我们城镇建设用地规模扩张过快，如二〇〇〇年到二〇一二年城镇建设用地增长了约百分之七十，城镇建成区人口密度大幅下降，脱离了人多地少的国情。一九五七年，邓小平同志就形象地用“骨头”和“肉”的关系来论述城市建设中的问题，他说的“骨头”就是城市企业等重大建设，“肉”就是城市中满足群众生活的服务业等社会事业，他说：“规划是必需的，不规划是不妥当的，问题是怎样规划。规划也有指导思想问题，规划得不好会造成大的浪费。”他还说：“我们国家大，搞一点富丽堂皇的东西，以表示我们的新气象，我不完全反对，但是不应该搞得太多。”他强调，花钱要面对国家的现实，面对群众的需要。

现在，到很多地方去看，都是大马路、大广场、大绿地、大园区，土地利用率很低。这不是强壮，而是虚胖，得了虚胖症，看着体积很大，实际上外强中干、真阳不足、脾气虚弱。城郊大量农田特别是菜地被占，城市蔬菜供应的市场距离越来越远，成本越来越高，许多低收入群众已经吃不消了。同时，城镇用地结构很不合理，工业用地偏多、居住用地偏少，建设用地偏多、生态用地偏少。要按照严守底线、调整结构、深化改革的思路，严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率，切实提高城镇建设用地集约化程度。

我国有十三亿多人口，粮食安全是头等大事。如果粮食等主要农产品供给出了问题，谁都不可能救我们。我们可以适当利用国际市场，但我们十三亿多人的饭碗必须牢牢端在自己手里。我国粮食实现了“十连增”，但粮食增产面临的水土资源、生态环境压力越来越大，连续增长空间并不大。耕地红线一定要守住，千万不能突破，也不能变通突破。红线包括数量，也包括质量，搞占补平衡不能把好地都占了，用劣地、坡地、生地来滥竽充数，最终账面上是平衡了，但耕地质量是大大亏空了。这不是自欺欺人吗?!

推进城镇化不一定都要连成片，可以跨出去，搞串联式、卫星城式的发展，连成片就势必占用大量经过长期努力好不容易建设形成的高产农田。最好的农田往往都在郊区，都是投入最多的，把它们都变成城区了，还要再花钱去建设高产农田，要花多少钱啊，有没有算过账!

要处理好工业化、城镇化和农业现代化的关系。工业化、城镇化需要土地，农业现代化要保证土地数量和质量。现在的问题是，在一些地方工业化、城镇化压倒农业现代化，打败了农业现代化。在这个问题上博弈时，一些地方输的往往是大量良田，赢的是工业化、城镇化，而且很多人认为这是不言而喻的事。因为土地一转让每亩可以产生几百万、上千万元的利润，在自己这一任中就能体现出效益来，而种地种一百年也没有这样的效益，有人就会想，凭什么要用这些地搞农业？以后要有硬杠杠，有些农业用地是不能动的、硬性的，在这个前提下再来考虑城镇化规划，要避免这些农业用地。

目前，城镇工矿建设用地中，处于低效利用状态的有五千平方公里，占全国城市建成区的百分之十一。城市地下空间利用率普遍不高。两项相加，存量开发潜力很大。从一些地区实践看，盘活土地存量效果显著。

今后，城镇建设用地特别是优化开发的三大城市群地区，要以盘活存量为主，不能再无节制扩大建设用地，不是每个城镇都要长成巨人，腰围都要不断扩大。要统筹地上地下空间，地下空间用好了，不仅可以节约地面用地，还可以减少地面交通。当然，盘活存量用地，不是要大拆大建、推倒重来，重要的是把现在低效用地用好。

城市空间结构直接关系城镇化质量，影响房价、交通、生态等城镇人居环境和竞争力，处理不好会滋生和助长城市病。我们一般比较注重产业结构调整，没有把空间结构调整摆在重要位置。空间结构，有大尺度的国土空间结构，也有小尺度的城镇用地结构。要按照促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求，结合化解产能过剩、环境整治、存量土地再开发，形成生产、生活、生态空间的合理结构。

各地区要结合实际，减少工业用地，适当增加生活用地特别是居住用地，切实保护耕地、园地、菜地等农业空间，划定生态红线。要调整城市建设用地中工业用地和居住用地比价不合理问题，坚决杜绝工业用地零地价甚至倒贴的现象。有的工业园区占了很大地盘，产出却很低，这样不行！中央明确不要简单以地区生产总值增长率论英雄，应该说在优化城市空间结构上也给大家提供了更大空间。

解决建设用地粗放利用问题，关键还是要靠制度。土地制度改革牵一发而动全



身，要按照守住底线、试点先行的原则稳步推进。土地公有制性质不能变，耕地红线不能动，农民利益不能损，在此基础上可以有序进行探索。

目前，各地区都在积极推进农村土地承包经营权流转试点，这有利于改变一些地方农村土地过于分散的状况，提高农业生产效率。在这个过程中，要尊重农民意愿、保障农民权益，防止土地过度集中到少数人手里，防止土地用途发生根本性变化，造成农村贫富差距过大。也不要以土地改革、城乡一体化之名，行增加城镇建设用地之实，这种挂羊头卖狗肉的事不能干。

第三，建立多元可持续的资金保障机制。财力是城市发展的生命线，推进城镇化必须解决好资金保障问题。由于我国财税体制和投融资体制还不够完善，加上政府揽的事太多、城市建设铺的摊子太大等原因，城市建设资金普遍靠借债和转让土地的收入支撑。最新审计结果表明，地方政府整体债务率已经超过百分之一百，部分城市债务率甚至超过百分之二百。大量债务靠土地抵押融资、靠转让土地还本付息。有材料反映，有的地方政府和企业圈地、囤地，把今后二十年的土地都卖了。如果转让土地收入不可持续，就会变成空头支票。这种寅吃卯粮、过度依赖土地财政的严重状况，存在极大的财政金融风险。

这次三中全会明确了财税体制改革思路，要加快制定具体方案。在设计财税体制包括税制时，要考虑人口城镇化因素。要完善地方税体系，逐步建立地方主体税种，使地方政府承担的公共服务有稳定的资金来源。要在合理划分中央和地方政府事权与支出责任基础上，进一步完善财政转移支付体系，建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。

在完善法律法规和健全地方政府债务管理制度基础上，要建立健全地方债券发行管理制度，允许地方政府发行市政债券，创新融资工具，拓宽城市建设融资渠道。债券融资最大好处就是信息公开、债务透明、品种期限多样化，有利于满足不同融资需求，也有利于规范和管理举债行为。我国地方债余额中债券融资的比例只有百分之十左右，还有较大发展空间。

城市基础设施和保障性住房都是无利和微利行业，商业效益差，资金回收期长，但社会效益好，需要政策性金融机构提供成本低、期限长的融资服务，不能都靠商业银行。要推进政策性金融机构改革，当前要发挥好现有政策性金融机构在城镇化

中的重要作用，同时研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构，为城市基础设施和住房建设提供规范透明、成本合理、期限匹配的融资服务。

要放宽市场准入，制定非公有制企业进入特许经营领域的办法，鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营，解决部分准公益性基础设施建设经营资金来源问题。要处理好城市基础设施服务价格问题，让投资者有利可图，有长期稳定收益。

目前，城市基础设施服务收费普遍偏低，运营亏损和财政补贴是普遍现象。市政设施服务涉及千家万户，不补不行，补得过多也不行。我了解了一下北京公交情况，无论是地面公交还是地下公交，北京票价都是全国最低的，但这个最低价是靠大量财政补贴维持的。随着北京地铁延伸，坐地铁的人越来越多，补贴也越来越多，怎么解开这个扣，既保护消费者利益，又具有财务可持续性。对这些问题，都要认真加以研究。

第四，优化城镇化布局和形态。城镇化布局，就是要从宏观上研究确定我国城镇人口主要分布在哪里。如果全国六百五十七个城市、一万九千多个小城镇都要搞工业园区、建设新城新区，每个城镇占地十平方公里，加起来全国二十万平方公里(三亿亩)的土地就没了。城镇发展也有个竞争力和吸引力问题，还包括主要由自然条件决定的优胜劣汰问题。有些城镇会快速成长，有些城镇会缓慢成长，有些城镇可能会不成长甚至走向萎缩，这是自然选择。

要分类指导，不能不管三七二十一，都喂催肥粉、打强心针。如果每个城市都“摊大饼”式地扩张下去，农田、菜地、绿地一环又一环被水泥所吞噬，城市建成区越摊越大，就会摊出不可治愈的城市病，甚至将来会出现一些“空城”、“鬼城”。美国城市规划协会提出的城市“精明增长”理念，值得研究借鉴。推进城镇化，既要优化宏观布局，也要搞好城市微观空间治理。

全国主体功能区规划对城镇化总体布局做了安排，提出了“两横三纵”的城镇化战略格局，这是全局、大局，要一张蓝图干到底，不要“翻烧饼”。各地区要坚定不移实施主体功能区制度，严格按照主体功能区定位推动发展和推进城镇化。承载能力减弱的区域要实行优化开发，重点开发区域要集约高效开发，限制开发区域要做好点状开发、面上保护，禁止开发区域要令行禁止、停止一切不符合法律法规要求的开发活动。

城市群是人口大国城镇化的主要空间载体，像我们这样的人多地少的国家，更要坚定不移，以城市群为主体形态推进城镇化。从世界城市发展和布局看，一般来说，城市和人口集中在沿海地区是规律。我国已经形成京津冀、长三角、珠三角三大城市群，成为支撑和带动我国经济发展、体现国家竞争力的重要区域。我国有十三亿多人口，只发展京津冀、长三角、珠三角三大城市群是不够的。在中西部和东北有条件的地区，如成渝、中原、长江中游、哈长等地区，要依靠市场力量和国家规划引导，逐步发展形成若干城市群。这类地区要积极推进新型工业化，加强基础设施建设和环境保护，壮大城市综合实力，提高产业和人口集聚能力，成为带动中西部和东北地区发展的重要增长极，推动国土空间均衡开发。同时，也要看到，一些特大城市已经出现了不同程度的城市病，包括人口过多、交通拥堵、房价高涨、环境恶化等。对此，中央将进行专门研究，从顶层做前瞻性、重构性设计，对症下药，提出一揽子解决方案。

需要指出的是，城市群形成和发展有其内在规律，是城市之间经济和市场联系不断深化形成的，是由共同的区域历史文化支撑的，不是人为“捏”出来的。政府可以通过规划和基础设施网络加以引导，但不是靠长官意志把几个城市“圈”起来就能形成城市群了。

一些城市开发强度已经过高，水资源不足了，可供开发的土地快没了，大气和水污染了，重要原因是没有控制好开发强度，没有划定城市开发边界。如果任其发展下去，资源环境问题会越来越突出，甚至酿成生态环境灾难。

北京开发强度达到百分之二十二，扣除山区后达到百分之五十七，上海、深圳开发强度分别达到百分之四十三和百分之四十七，而日本三大都市圈只有百分之十六，法国巴黎大区为百分之二十一，德国斯图加特地区为百分之二十。这方面香港做得也比较好，香港陆地面积差不多相当于北京的十分之一，人口有七百万，城市建成区控制在二百六十平方公里左右，五百多平方公里被划成受保护地区，从闹市区走出不远就可以看到绿色，可以养眼洗肺。

我们要认识到，在有限的空间内，建设空间大了，绿色空间就少了，自然系统自我循环和净化能力就会下降，区域生态环境和城市人居环境就会变差。要学习借鉴成熟经验，根据区域自然条件，科学设置开发强度，尽快把每个城市特别是特大

城市开发边界划定，把城市放在大自然中，把绿水青山保留给城市居民。

第五，提高城镇建设水平。城镇建设水平，不仅关系居民生活质量，而且也是城市生命力所在。目前，城镇建设中出现了不少让老百姓诟病的问题，一些地方大拆大建、争盖高楼，整个城市遍地都是工地；城市建设缺乏特色、风格单调；一些城市建设贪大求洋，一些干部追求任期内的视觉效果；一些城市漠视历史文化保护，毁坏城市古迹和历史记忆；一些城市教育、卫生、文化、体育等基本公共服务不配套，给市民带来极大不便。这些问题，既与城市建设经验和能力不足有关，也与一些干部急于求成、确定的定位过高、提出的口号太多有关。这既不符合城市发展规律，也不符合人民利益。城市建设是一门大学问，一定要本着对历史、对人民高度负责的态度，切实提高城市建设水平。

城市形成是历史积累和沉淀，罗马不是一天建成的。好的城市可能需要几百年甚至上千年的发展。现在大家争着向北京、上海看齐，都要建成经济中心、金融中心、制造业基地、科技中心、文化创意产业中心、五百强总部基地等，不少都要打造“东方迪拜”，争建国际化大都市。还是不要搞这种大而无当的事情，就是西方国家也没有那么多国际大都市啊！

世界上有不少著名城市，没那么多宏伟目标，“一招鲜，吃遍天”，以音乐出名的维也纳、以电影出名的洛杉矶、以大学城出名的海德堡等，都有其不可替代的特点。搞城市建设也没有必要打造那么多的空头名片，城市不是靠口号建成的。要实事求是确定城市定位，有了符合实际的定位，才会有科学规划和务实行动，才能避免走弯路。

两千多年前，管子就提出“因天材，就地利，故城郭不必中规矩，道路不必中准绳”。有的城市规划专家说，要本着同土地谈恋爱的立场来做好规划。这都体现了尊重自然、顺应自然、天人合一的理念。要让城市融入大自然，不要花大气力去劈山填海，很多山城、水城很有特色，完全可以依托现有山水脉络等独特风光，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。古人描写的自然风光，如“湖阔数千里，湖光摇碧山”、“请看石上藤萝月，已映洲前芦荻花”、“回看深浦停舟处，芦荻花中一点灯”、“行人半出稻花上，宿鹭孤明菱叶中”、“红红白白花临水，碧碧黄黄麦际天”，很多城市将来还能看得见看不见都成问题了。城市在周边保留一些庄稼地有什么不好呢？

稻田、麦浪、青纱帐、湿地都可以成为城市风景。

城市规划建设的每个细节都要考虑对自然的影响，更不要打破自然系统。为什么这么多城市缺水？一个重要原因是水泥地太多，把能够涵养水源的林地、草地、湖泊、湿地给占用了，切断了自然的水循环，雨水来了，只能当作污水排走，地下水越抽越少。解决城市缺水问题，必须顺应自然。比如，在提升城市排水系统时要优先考虑把有限的雨水留下来，优先考虑更多利用自然力量排水，建设自然积存、自然渗透、自然净化的“海绵城市”。许多城市提出生态城市口号，但思路却是大树进城、开山造地、人造景观、填湖填海等。这不是建设生态文明，而是破坏自然生态。对搞“假生态”、不计成本追求任期内视觉效果变化的地方干部要提出警戒。

文化是城市的灵魂。我国历史悠久，许多城市本来就各有特色、多姿多彩。但是，近年来，不少城市为了一年一变样、几年大变样，由几个大房地产开发商搞建设，就像计算机复制功能键一样，拿一张图在各个城市搞粘贴，哪都一样。群众说，我们很多城市是“低头是铺装，平视见喷泉，仰头看雕塑，台阶加旗杆，中轴对称式，终点是政府”。

我到俄罗斯圣彼得堡参加二十国集团领导人峰会，这个城市在二战期间被德军炸为平地，二战后苏联请来全世界最好的建筑学家来设计复建，复建的城市成为世界上最有特点的建筑群。我们的城市有许多历史记忆，特别是一些历史悠久的老城区，是最宝贵的东西，不能因为浮躁、无知而破坏掉。有的城市把真古董拆了建假古迹，我看到一份材料，说全国有三十多个城市已经或正在谋划搞古城重建，搞什么潘金莲故居、阿房宫重建！还有一些地方热衷于改老地名，喜欢起一些洋气一点的地名，如“曼哈顿”、“威尼斯”、“加州1886”、“玛斯兰德”等，五花八门，与中国历史文化协调吗？不仅群众看得一头雾水、莫名其妙，而且也割断了地名文脉、不利于传承我们的民族文化。更何况有些情况也是违法的，我国地名管理条例实施细则明确规定不以外国人名、地名命名我国地名。传承文化不是要简单复古，城市建设会不断融入现代元素，但必须同步保护和弘扬传统优秀文化，延续城市历史文脉。

两千多年前，古希腊城邦很发达，当时人们就开始探讨城邦生活的意义。古希腊哲学家亚里士多德曾经说过：“人们来到城市，是为了生活。人们居住在城市，是为了生活得更好。”现在，很多城市的马路是以车为本，动辄八车道，都要建自己的

“长安街”，反而搞得居民出行很不方便，亮一个绿灯的时间根本过不了马路，缺乏起码的人情味。一个地方弄得生活不便、交通不便、房价飙升、环境恶化，群众还有什么幸福感啊！我们要吸取教训，把让群众生活更舒适这一理念融入城市规划建设的血脉里、体现在每一个细节中。

在这里，我要强调一下建筑质量问题。快速城镇化必然伴随大规模城市建设，但我们的建设管理制度、建筑市场和质量管理、建筑标准和规范、建筑工人技能、建筑技术研发等还不能适应发展要求。问题在于我们设计的工程建设管理制度有缺陷，标准和规范建设滞后于现实需要。质量问题关键是制度和措施。建筑市场混乱和建筑质量低下问题比较突出，建筑物垮塌现象时有发生。建筑质量事关人民生命财产安全，事关城市未来和传承。一定要加强建筑质量管理体系建设，加强建筑工人专业技能培训。古人建长城，每块砖上要留下人名，目的就是为了确保质量和追究责任。这才使得我们今天还能看到伟大长城的遗迹。巴黎街道和住房不少是拿破仑时代设计和建设的，至今风貌依然。

在确保建筑质量方面，我们往往做得既不如古人，也不如洋人。对这个问题必须高度重视，从制度上加以确保，这是对历史和未来负责。对那些偷工减料、以劣充好、权钱交易导致建筑质量事故的不法行为，必须坚决依法打击和追究。城市建设要吸取国外优秀有益经验，但不能成为国外城市建筑设计师的试验场，要经得起实践和历史检验。

城镇化是城乡协调发展的过程。没有农村发展，城镇化就会缺乏根基。有些地方错误理解城镇化和城乡一体化，干了一些“以城吞乡、逼民上楼”的事，严重损害了农民利益。城镇化和城乡一体化，绝不是要把农村都变成城市，把农村居民点都变成高楼大厦。

乡村文明是中华民族文明史的主体，村庄是这种文明的载体，耕读文明是我们的软实力。城乡一体化发展，完全可以保留村庄原始风貌，慎砍树、不填湖、少拆房，尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件。不久前，我到湖南的湘西苗族地区就扶贫问题进行调研，那里山清水秀，民宅历史悠久、具有民族特色，我说，在扶贫工作中要注意保护传统特点。

第六，加强对城镇化的管理。城市的竞争力、活力、魅力，离不开高水平管理。

这些年城镇化中出现的问题，许多都与管理不到位有关。客观上讲，确实存在对城镇化发展的规律认识不够、实践经验不足；体制上看，政府职责错位、越位、不到位问题仍然存在；工作上看，对城镇化发展的宏观管理跟不上，城市发展微观管理水平不高，城市规划体制改革滞后，有序参与城市治理的机制没有形成，这些都影响了城镇化质量。推进新型城镇化是一项重大挑战，需要在实践中加强研究，在工作中积累经验。

城镇化要加强宏观管理。中央召开这次城镇化工作会议，就是要加强对城镇化发展的宏观指导。这次提交会议讨论的国家新型城镇化规划，也是为了加强规划引导。这次三中全会提出的财税、土地、政绩考核等许多领域的改革都与城镇化密切相关，要抓好落实。有关部门要加强重大政策统筹协调，各地区也要按照中央统一要求，研究提出符合实际的推进新型城镇化的意见。

城市管理水平高低，又取决于干部素质。随着城市快速扩张和人口越来越多，城市管理难度越来越大。我们不少干部的思想观念和知识结构还不适应城市发展要求，主要靠过去的经验管理城市，甚至是靠主观意志和个人偏好管理城市，造成不少城市或多或少留着个人印记。我们的高校、党校、行政学院都要把培养一批专家型的城市管理干部作为重要任务，使他们能用科学态度、先进理念、专业知识去建设和管理城市。

目前，城市规划工作中还存在不少问题，空间约束性规划无力，各类规划自成体系、互不衔接，规划的科学性和严肃性不够。要先布棋盘再落子。要建立空间规划体系，推进规划体制改革，加快推进规划立法工作，形成统一衔接、功能互补、相互协调的规划体系。城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划。城市规划要保持连续性，不能政府一换届、规划就换届。可以在县(市)探索经济社会发展、城乡、土地利用规划的“三规合一”或“多规合一”，形成一个县(市)一本规划、一张蓝图，持之以恒加以落实。编制空间规划和城市规划要多听取群众意见、尊重专家意见，形成后要通过立法形式确定下来，使之具有法律权威性。

同志们!我国城镇化正处在一个十分关键的阶段，有许多问题需要在实践中积极探索。这次中央城镇化工作会议明确了今后一个时期推进城镇化的总体要求和主要任务，这是落实党的十八届三中全会精神的一个重要方面。各级党委和政府要按照

中央要求，从实际出发，锐意进取，扎实工作，齐心协力把推进城镇化工作切实抓好抓实。

## 凝聚共识、形成合力，推动城镇化更稳更好发展

(二〇一三年十二月十二日)

李克强

刚才，习近平同志作了重要讲话，对做好新型城镇化工作具有重要指导意义。我们要认真学习领会，全面贯彻落实。这次会议，是中央召开的第一次城镇化工作会议，将有力促进各方面凝聚共识、形成合力，推动城镇化更稳更好发展。下面，我讲几点意见。

### 一、走中国特色、科学发展的新型城镇化道路。

从世界发展规律来看，城镇化是现代化的必由之路。城镇化与工业化互融共进，构成现代化的两大引擎。城镇化客观上是城乡二元结构的转变，是经济社会全方位的变革，不仅能够扩大内需、创造和创新供给、提高生产效率，更有助于缩小城乡区域差距和社会贫富差距，推动人们生产生活方式和社会文明进步，对经济社会发展 and 造福人民群众产生广泛的“乘数效应”。

在我们这样一个十三亿多人口的大国，推进城镇化在人类历史上没有先例可循。目前，实现工业化、城镇化进而成功实现现代化的国家，人口大多不到一亿，最多的美国也只有三亿多人，这些国家加在一起也只有十亿多人。我国不仅人口多，而且发展不平衡、不协调、不可持续的问题突出，城镇化进程中面临的问题和挑战会更多。把城镇化的潜力和效应充分发挥出来，就必须走中国特色、科学发展的新型城镇化道路。对此，需要在一些事关全局的重大问题上进一步统一思想认识。我认为，至少有以下几个问题。

第一，新型城镇化的核心是以人为本、关键是提升质量。城镇化的主体是人，根本目的是为了人。人们来到城市，就是想过好日子、能过好日子。想过好日子就是希望有更多就业机会、更高收入、更好发展；能过好日子就需要政府创造安居乐业、共享城市文明的环境。历史经验表明，不能顺应人民的愿望，城镇化就会产生严重后果。一些率先实现城市化的国家，在发展过程中曾经出现过剥夺工人、两极分化、社会矛盾突出等问题。我们是社会主义国家，不能出现这种情况，必须以史



为鉴，不走弯路。

改革开放以来，我国工业化、城镇化快速发展，吸纳了几亿农村富余劳动力进城就业，极大提高了城乡居民收入和生活水平，支撑了国民经济持续发展。特别是带动了六亿多人口摆脱贫困，这是国际上公认的巨大成就。但也要看到，我国在推进城镇化进程中还存在一些问题，有些问题还比较突出。比如，目前我国城镇化率名义上超过了百分之五十，但按户籍人、口计算的城镇化率只有百分之三十五，大量进城务工人员还没有享受城镇的基本公共服务，还不是真正的城镇居民。所以这次新型城镇化规划提出了常住人口、户籍人口两个城镇化率的预期指标，目的是要促进各方面把更多注意力放在人的城镇化上，逐步缩小两者的差距。现在有的地方在农村违法违规征地、脱离实际赶农民“上楼”，在城市强行拆迁房屋，严重损害群众权益，这种做法必须纠正。我们提出新型城镇化的核心是以人为本，就是遵循城镇化的本质要求和客观规律，尊重农民意愿，建设和谐、包容、有活力的城镇，使包括农业转移人口在内的建设者都能享受城市文明的成果，提高人民的生活水平和质量。这是新型城镇化的重要标尺。

质量是城镇化的命脉，城镇化既要做“面子”更要做“里子”。这方面，国际上也是有经验教训的。发达国家城市化已经相当成熟，但即使到现阶段，不少城市还在进行城市更新、工业再造，注入绿色、智能等丰富的时代元素，以提振城市活力、重塑竞争优势。相反，不重视质量，城市就可能百病缠身、困难重重，带来严重的经济社会问题。我国城镇化取得了巨大成就，但也存在质量不高的问题。比如，有的城市“摊大饼”式盲目扩张、贪大求洋建国际大都市，有的城市忽视历史文化和自然景观保护、个性缺失，不少城市交通拥堵、空气污浊、垃圾围城等“城市病”问题日渐突出，基础设施特别是地下基础设施不足。这种状况再不改变，城镇化就会偏离正轨，人民群众不会满意。我们必须在质量要求上设硬杠杠，在提升质量上下硬功夫。

第二，新型城镇化是科学有序、积极稳妥的发展过程。城镇化是一个长期的历史进程，不可能一蹴而就，不能超越现实发展条件而急于求成，不能盲目搞大干快上。对新型城镇化的艰巨性、复杂性要保持清醒认识，尊重规律，顺势而为，量力而行，稳步健康地向前推进。

做到这一点，关键是发挥好市场和政府各自的作用。城镇化既是经济发展过程，又是社会变化过程，涉及经济、社会、人口、生态等诸多领域，是个综合体，必须把市场的“无形之手”用够、政府的“有形之手”用好，发挥各自的优势。作为经济发展过程，“两只手”发力失当，一旦发生大的失误，会造成巨大浪费，出现的问题有的甚至不可逆转。作为社会变化过程，“两只手”不协调配合，会激化社会矛盾，严重的甚至会引发社会冲突。我们要按照十八届三中全会提出的“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的要求，放管结合，该放开的坚决放开，该管好的一定管好。

目前在一些方面，政府的手伸得过长，市场的决定性作用发挥得还不够。比如，城市基础设施建设存在很大的资金缺口，但由于在准入上限制太多，大量民间资金进不来。今年我们取消和下放了三百三十多项行政审批等事项，就是政府在“松绑”，把市场可以办好的事情交给市场，把社会能够承担的事情交给社会。又如，在价格机制上，土地、资本、技术等要素价格也还没有完全理顺。现在一些地区在招商引资中对工业用地实行零地价，甚至用财政返补的办法实行“负地价”，这也是工业用地粗放的一个重要原因。新型城镇化一定要把市场在资源配置中的决定性作用发挥出来，这样城镇化才有更多资源支撑，也更有效率、更具活力。

同时也要看到，走新型城镇化的路子，政府的责任不是减轻了，而是更重了。城镇化涉及的很多问题像空间规划布局、基本公共服务、社会公正和生态环境保护等，市场难以有效发挥作用，而政府作为责任主体，必须发挥好调控、服务和引导作用。现在的问题是，政府有些事该做没有做，有些事做了也没有做好。比如，有些大城市“大得不健康”、功能过于集中、不堪重负，而有些中小城市和小城镇却又“营养不良”、功能偏弱、潜力没有发挥，这就需要政府引导好资源的流向和公共服务的配置。我国城市管理仍是一块“短板”，也需要政府改变重建设、轻管理的现象，使城市的运营和服务更加便利化、人性化。政府要站准位、有作为，把该担的责任担起来，推动城镇化走上健康发展的轨道。

第三，新型城镇化与农业现代化相辅相成。新型城镇化，必须与工业化、信息化和农业现代化同步发展。工业化是主动力，信息化是融合器，城镇化是大平台，农业现代化是根本支撑。四化同步的重点和难点在农业现代化。城镇化的健康发展，

能够为现代农业解决“人往哪里去”、“钱从何处来”等问题。反过来，唯有加快农业现代化，才能持续提高农业劳动生产率和土地产出率，为新型城镇化提供充足的粮食和丰富的农产品，提供大量富余劳动力和广阔的市场。任何时候，我们都必须坚持农业在国民经济中的基础地位，必须充分发挥农业现代化在四化同步中的支撑作用。

农业现代化的首要任务是保障粮食安全。作为一个人口大国，必须立足自身解决粮食问题，这是治国安邦的头等大事。我国粮食虽然已经实现“十连增”，但粮食供求总体上还处于紧平衡状态，今后一个时期随着人口增加和城镇化发展，粮食需求还将刚性增长，保障粮食安全的任务依然十分艰巨。这里的关键是坚守十八亿亩耕地红线，防止耕地流失或土地用途发生根本性变化。但现在做得还不够，一些地方“土地城镇化”快于“人口城镇化”，耕地占补平衡存在占优补劣的问题。城市用地结构不合理，过分追求大广场、宽马路，新城新区、工业园区占地过大，浪费了宝贵的土地资源。这种现象必须从根本上改变。

从长远看，我国城镇化即使发展到成熟阶段，农村还有几亿人口，加快农业现代化、建设社会主义新农村，始终是我们的一项战略任务。要努力破解城乡二元结构，增强城市对农村的反哺能力、带动能力，形成城乡发展一体化的新格局，让广大农民平等参与城镇化进程、共同分享新型城镇化成果。

## 二、找准当前推进新型城镇化的着力点。

新中国成立之初，我们党就明确提出要实现从农业国向工业国转变的目标，逐步消灭三大差别。现在半个多世纪过去了，城乡差距和区域差距还很大。我国发展中的不平衡，最大的不平衡就是城乡差距、区域差距。同时，城市内部也存在棚户区、城中村等突出问题。从需要和可能看，这涉及到要重点解决好“三个一亿人”存量的问题，也就是约一亿农业转移人口落户城镇、约一亿人口的城镇棚户区和城中村改造、约一亿人口在中西部地区的城镇化。目前各方面对解决这些问题的呼声很高，认识比较一致，实践中也做了大量探索。“吹笛子要吹在眼上。”我们要把这些牵一发而动全身的关键领域作为着力点，咬住不放，积极稳妥、扎扎实实向前推进。

(一)有序推进农业转移人口市民化，逐步解决长期进城农民工及其家属落户问题。新型城镇化一定要善待农民工，农民工顶着城市的“半边天”。一个城市需要各种各

样的劳动力，不仅要有拿“手术刀”的、也要有拿“剃头刀”的，不仅要有“戴眼镜”的、还要有“戴安全帽”的。现在城镇常住人口中有二亿三千四百万农民工及其家属，如此大规模的人口处于“两栖”状态，在城乡之间“钟摆式”流动，虽然还要持续很长时间，但确有弊端。这在经济层面上影响产业升级和内需潜力的释放，在社会层面上影响和谐稳定，在城乡层面上影响“三农”问题的根本解决，在人的发展层面上影响农民工自身和他们的家庭。推进农民工市民化，既是民生工程又是发展工程，从短期看需要增加公共服务，加大城市政府的支出压力，但从长期看不仅造福群众，还能够扩大消费、带动投资、促进发展。我们应当全面地认识这一问题。

解决农民工市民化问题，既要尽力而为，又要量力而行。我们提出，到二〇二〇年要让一亿左右有能力、有意愿的农民工及其家属在城镇落户。实现这个目标并不容易，但通过努力是可以做到的。解决一亿人落户，只占届时农民工总量的三分之一左右，主要是已经在城镇长期务工经商和举家迁徙人员；落户的重点主要在县城、地级市和部分省会城市；特大城市的人口还要严格控制。落户成本也由政府、企业、个人共同承担，在较长时期逐年分摊。为此，中央将搞好顶层设计，明确总体要求。各地要从大局出发，把这一工作作为推进新型城镇化的突破口，开好头、起好步。

(二)破除城市内部二元结构，深入推进保障性安居工程建设。城市内部的二元结构，是世界各国城市化过程中面临的普遍性问题。国际经验表明，能不能解决好这个问题，事关城镇化的成败。我国的问题更加复杂，既有城市棚户区、城中村等一般的二元结构，也有城镇户籍居民和外来人口之间特殊的二元结构。进一步看，即使解决了农民工的落户问题，如果他们住不下、住不稳，也会加剧城市内部的矛盾。这种现象在拉美、南亚、东南亚一些国家比比皆是，我们必须引以为鉴，努力解决好城镇贫困家庭和农业转移人口的居住问题。

让住房困难群众实现安居，就应当深入推进棚户区和城中村改造。近几年的棚户区改造，已经使上千万户家庭、几千万人口摆脱了居住在棚户区的窘境，得到了实惠。实践证明，棚户区改造盘活了土地资源，改善了投资环境，促进了产业发展，往往是“改造一块，激活一片”，对城镇化也起到了“助推器”的作用。现阶段，棚户区改造的任务依然相当繁重。国务院有关部门做了一个摸底调查，目前全国城市和

建制镇中，各类棚户区、危房以及没有管道自来水、没有厨房厕所的成套住房，还有四千二百万户，涉及一亿以上人口。对棚户区改造，中央是下了决心的。二〇一三至二〇一七年，全国要改造各类棚户区一千万户，这是对人民的“硬承诺”。特别值得关注的是一些城市的城中村，现在居住的绝大多数是外来人口，几千人、上万人“蚁居”在那里，不少还是大学毕业生。他们的居住条件不改善，是社会稳定的一个很大隐患。改造城中村，不能简单地一改了之，要着眼与保障房建设相结合，帮助他们合理解决居住需求，变“忧居”为“安居”。

同时，保障性安居工程建设要保持一定的规模和速度。建设保障房也是政府推进的一种二次分配，有利于缩小城市内部差距、化解社会矛盾，这也是世界上成功实现城镇化国家的普遍做法。近些年我们一直在稳步推进保障性安居工程，今后还要持续下去，这也是扩大内需的一个重点。

明年保障房工作的重点，一是拓展资金渠道。中央财政会继续加大补贴，预算内投资也会向这方面倾斜。地方财政更要增加投入，中央代地方发行的国债要优先用于保障房建设。金融机构要创新方式，积极支持。今年国家开发银行对保障性安居工程建设的贷款占全部金融机构此类贷款的百分之六十，今后要继续发挥骨干作用。二是调整布局结构。现在保障房的主要问题是总量不够，但也存在结构性矛盾。保障房建设任务的安排，一定要符合实际，大城市尤其是特大城市要提高比重，中小城市要根据需求合理安排。推进廉租房与公租房并轨。目前一些保障房项目建成后出现空置现象，这个问题值得重视。要把保障房的交通、学校、医院等配套设施建设好，做到生活方便、宜于居住。同时，要加快制定城镇住房保障条例，规范和促进保障房建设、分配、运营和管理。

(三)注重中西部地区城镇化，加强基础设施建设和引导产业转移。新型城镇化的一个重大课题，就是促进城镇空间布局的合理均衡。上世纪三十年代，地理学家胡焕庸提出了一条从黑龙江黑河到云南腾冲的四十五度斜线，这条线东南方百分之三十六的国土居住着百分之九十六的人口，集中了百分之九十以上的经济活动。直到现在，这种大的格局还没有变。但中国有九百六十万平方公里的陆地面积、有五十多个民族，如果人口、经济都集中在东部沿海地区，中西部地区不发展起来，这不利于区域协调发展，不利于民族团结和国家长治久安。新型城镇化一定要着眼国家

现代化建设的大局。

中西部地区的新型城镇化，总的方向是通过大中小城市和小城镇协调发展，努力再接纳一亿左右的人口。现在，中西部有的地区城市群发展已有一定基础，应当破除体制机制障碍，在“硬件”、“软件”上增强城市群内部的联系，形成新的增长极。国家已确定在中西部地区建设一批重点开发区域，要有序推进这些区域的城镇化建设，注重在民族地区、沿边地区培育一些区域性中心城市。发展中小城市、小城镇是改善我国城镇结构的主攻方向，有利于降低人口转移成本、优化生产力布局，有利于减轻大城市的压力、缓解城市发展与资源环境的矛盾。无论是加快中西部城镇化进程，还是提升东部城镇化水平，这都是一条有效路径。中西部地区要发展好区位优势明显、资源环境承载能力较强的中小城市，培育一批文化旅游、商贸物流、资源加工等特色中小城市、小城镇，同时结合扩大内陆沿边开放，建设一批边境口岸城镇。

推进中西部发展和城镇化，基础设施建设尤为关键。现在是做这项工作的好时机，有助于化解过剩产能。今年，我们在中央财政十分困难的情况下，加大投入力度，推进铁路投融资体制改革，加快了中西部铁路建设，全年铁路建设投资有望达到六千九百亿元，其中中西部投资占到百分之七十以上。下一步，国家将把中西部地区综合交通体系建设摆到突出位置。西北地区资源性缺水、西南地区工程性缺水，成为发展的最大瓶颈。国家将拿出更多资金，并改变“撒胡椒面”的投入方式，在中西部集中建设一批重大调水工程、大型水库和骨干渠网。同时，还将加快中西部民航、水运、油气管道和输电通道等工程建设。中西部地区要搞好配套设施建设，大家共同努力，把基础设施能力提升上去，为发展增强后劲。

产业是城镇化的“火车头”，承接好产业转移对中西部城镇化至关重要。现在东部沿海地区产业呈加快向外转移的趋势，转移的方向可能是我国的中西部地区，也可能是东南亚或南亚国家。我们要创造条件，努力促成有市场、有效益的劳动密集型产业优先向中西部转移，加强引导、合理布局。国务院有关部门正在研究制定促进产业向中西部转移的政策措施，通过实行差别化的经济政策给予扶持。必须强调的是，中部地区是我国重要粮食主产区，西部地区是我国水源保护区和生态涵养区，在承接产业转移的过程中，务必保护好耕地资源，切实保护好生态环境。

同时，要优化提升东部地区城市群，调整结构，拓展空间，发挥其支撑和带动作用。

(四)推进基本公共服务均等化，加强农民工职业培训和保障随迁子女义务教育。基本公共服务问题十分重要。到二〇二〇年，我们既要逐步解决一亿农民工及其家属在城镇落户和相关公共服务问题，又要逐步解决余下农业转移人口的基本公共服务问题，让他们有归属感，不能让他们长期徘徊在城市边缘，不能加大他们成为城市贫民的风险。基本公共服务是最基础的民生保障。必须着眼“织好网、保基本、兜住底”，着眼解决基本民生保障制度“碎片化”问题，提高农民工基本医疗、基本养老等基本保险的参保率，同时推进与城镇职工、居民保险的整合，提高统筹层次，做好异地衔接。为此，要加强基本公共服务财力保障。

这里我想强调，要特别重视农民工职业培训和素质提高。过去几十年，丰富的劳动力资源奠定了中国“世界工厂”的地位，促进了城镇化快速发展。但是，作为产业工人的主体，农民工的总体素质还不高，目前百分之七十以上为初中及初中以下文化程度，百分之七十以上没有参加过非农技能培训。我国经济要发展、产业要升级，没有农民工素质的提高，就缺乏最基本的支撑。一些专家认为，我国经济潜在增长率下降的一个重要原因，是传统人口红利的减弱，迫切需要提高劳动者素质，再造新的人口红利、乃至人才红利。从明年开始，要实施农民工职业技能提升计划，用几年时间使每一个农民工特别是八〇后、九〇后农民工，都能至少得到一次免费的基本职业技能培训。同时，还要高度重视农民工的创业培训。现在不仅有大量人才从海外回国创业，也有大量农民工从城里返乡创业，“海归”、“城归”都是宝贵的人力资源。对那些有创业意愿并具备创业条件的农民工，要做好提升创业能力的培训。

我们还要注重农民工子女的教育。作为社会主义国家，决不能让贫困代际传递，必须维护公平正义，畅通社会纵向流动渠道，这也有利于激发社会活力。目前全国有一千四百多万农民工随迁子女，百分之八十在公办学校就读，仍有百分之二十在民办学校甚至不正规学校就读，同时农村还有五千八百多万留守儿童，无法在父母身边就读。各城市政府要把农民工随迁子女义务教育纳入本地的教育发展规划和财政保障范畴，努力保证他们能在当地就读。完全由公办学校接收有困难的，可以采

取向民办学校购买服务的方式来解决。我们正在构建全国联网的学生学籍信息管理系统，今后中央对义务教育的转移支付力度还会加大、方式也会改进。地方政府也要有胸怀，农民工为所在城镇发展作出了贡献，对他们的孩子体现关怀，是应该的。

(五)推动城镇化绿色发展，努力改善城市生态环境质量。城市是个生命体，环境退化、资源欠缺就难有生机。我国人口多，资源相对短缺，生态比较脆弱，工业化、城镇化继续走高消耗、高排放的老路难以为继。近年来，部分地区发生持续性、大范围的雾霾，直接影响人民群众的生活和健康，也影响中国的国际形象。今年，我国石油净进口超过三亿吨，对外依存度达到百分之六十左右。长此以往，会不会撞到“天花板”、出现断供风险，我们要有这种忧患意识、危机意识。推进新型城镇化，对环境一定要倍加呵护，对资源一定要精打细算，走绿色、可持续发展之路。这是一篇关系中华民族生存和发展的大文章。

今年，我们推出了《大气污染防治行动计划》。实施这个计划，需要淘汰落后产能、关闭污染企业、调整能源结构，综合力度很大。尽管实施这个计划会对经济增长有一定影响，但为了治理大气污染，为了人民群众的利益，我们毅然决然地加以推进。明年的工作力度要继续加大，突出抓好京津冀等重点地区PM2.5的治理，各地也要因地制宜加强大气污染防治，力争经过五年的努力，实现重点地区空气质量总体改善、重污染天气有明显减少。

建设绿色城镇，要把防治污染和节约利用资源结合起来，方向是发展绿色建筑、绿色能源、绿色交通，构建“两型”社会。建设绿色城镇是个长期过程，但现在必须有所作为。比如，目前城镇污水、垃圾处理设施还很不足，全国三百多个县甚至没有污水处理厂，严重影响城市环境。各地要增加投入，充分调动民间投资的力量，加强防污治污基础设施建设，特别是今后两年必须填补县城没有污水处理厂的空白。再如，我国城镇建筑大多是钢筋混凝土结构，建筑标准的执行难以制式化，拆除后还会产生大量建筑垃圾。目前发达国家越来越多地采用建筑工业化和新型建材，标准钢铁构件能够搭积木式地安装，拆除后可以回收利用。做这件事，技术比较成熟，成本也不高，明年我们要积极行动，无论是旧城改造还是新城建设，都要推进这项工作。同时，要加快推进建筑节能改造。发展绿色城镇蕴含着极大商机。节能环保产业是一个新兴大产业，今年我们出台了加快发展节能环保产业的意见，这方面的



工作明年要有新起色。

(六)全面推进改革创新，破除新型城镇化的体制机制障碍。推进新型城镇化，深化改革是关键。国际经验表明，一个国家从低收入走向中等收入，建立起“鼓励要素投入”的体制机制就比较容易实现跨越，二战后世界上有一百多个国家实现了这种跨越。但从中等收入迈向高收入，必须建立起“激励要素效率提高”的体制机制，二战后只有十几个国家建立并成功实现了跨越。现在，我国已进入中等收入国家行列，经济发展到了关键时期，城镇化也到了一个历史关头，能否建立起一套新体制、新机制至关重要。

新型城镇化涉及方方面面的改革，明年要重点抓好以下几个方面：在农业转移人口市民化方面，要研究出台加快户籍制度改革的意见，进一步调整户口迁移政策，实行差别化落户政策，实施居住证制度，提出把进城落户农民纳入城镇住房保障体系的办法，制定财政转移支付、城镇建设用地指标与农业转移人口市民化挂钩的指导意见。在基本公共服务均等化方面，要研究提出包括农民工在内的城镇职工基础养老金统筹方案，制定实施城乡养老、医疗制度衔接办法。在城市基础设施建设方面，要研究制定更多运用政策性金融工具的办法，出台社会资本通过特许经营参与基础设施建设和运营的意见。在生态环保方面，要完善资源有偿使用、环境损害赔偿、生态补偿等制度。

这里我重点讲讲“土地财政”、地方债和政策性金融问题。在我国目前发展阶段和体制环境下，“土地财政”有一定的客观性。历史上，不少国家都经历了这么一个过程。但是，我们一些地方“土地财政”像现在这样发展下去，是不可持续的，必须进行调整和改革。调整就是要通过培育地方主体税种、发行地方债、发展政策性金融、探索基础设施资产证券化等多种方式，降低地方政府对土地收入的依赖程度。改革就是要规范“土地财政”的收支，方向是全面纳入预算管理，严格规范用途，并提高透明度，接受监督。

在调整和改革中，当前特别要用好政策性金融工具。政策性金融有国家信用作支撑，介于银行贷款与财政投资之间，通过提供长周期、低利率的贷款，可以发挥“启动机”的作用，具有“四两拨千斤”的效果。国务院将研究制定相应的政策措施，支持地方增加城市建设资金。当然，对政策性金融也要加强风险管控，提高资金使用效

率。

### 三、做好新型城镇化工作的几点要求。

推进新型城镇化，方向已经明确，主要任务也已提出。对下一步工作，我提三点要求。

一是科学规划实施。这次会议印发了《国家新型城镇化规划(二〇一三—二〇二〇年)》稿，请大家深入讨论、充分发表意见，有关部门要抓紧修改完善，及时出台配套政策措施。这个规划总体上是战略性、指导性的，各地区要以此为指导，同时结合实际制定和实施本地区的城镇化规划，并完善相关法规。要保证地方城镇化规划和城市规划的科学性、权威性和严肃性，不能换一个领导就改一次规划，不能“翻烧饼”、瞎折腾。要优化城镇化布局和形态、完善城市功能布局，加强相关标准和制度建设，确保建筑质量。

二是坚持因地制宜。我们国家大，区域差距大，推进新型城镇化不能一刀切，不能一哄而上、盲目攀比。各地要从实际出发，理清发展思路，着力解决本地区的重点和难点问题，探索各具特色的城镇化发展模式，打造城镇独特的名片。对地方实践中出现的一些困难和问题，中央有关部门要加强指导，同时调动好、保护好地方的积极性创造性。

三是推进试点示范。在新型城镇化过程中，对那些一时难以形成共识的问题，要先行试点，积累经验。明年，可以考虑在各省(区、市)选择二至三个市县和三至五个建制镇开展新型城镇化试点。试点的内容有的是综合性的，有的是单项的，重点在农业转移人口市民化成本分担机制、多元化可持续的城镇化投融资机制、降低行政成本的设市模式、改革完善农村宅基地制度等方面进行探索。对地方的试点，中央将给予一定的政策支持，并向中西部地区倾斜。在试点中，一定要注重体制机制创新，一定要尊重群众的意愿和维护群众的合法权益。

同志们，新型城镇化是我国现代化进程中一场波澜壮阔的实践，是历史给中国人民创造的巨大机遇，同时也是巨大挑战。我们要紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，推进城镇化健康发展，为城乡居民带来更多福祉，为全面建成小康社会、实现现代化和中华民族伟大复兴的中国梦作出更大贡献!

## 中共中央、国务院、中央军委对探月工程嫦娥三号任务圆满成功的贺电

(二〇一三年十二月十五日)

工业和信息化部、国家国防科技工业局、总装备部、中国科学院、中国航天科技集团公司、中国电子科技集团公司并参加探月工程嫦娥三号任务的全体同志：

在探月工程嫦娥三号任务取得圆满成功之际，中共中央、国务院、中央军委向参加这次任务的全体科技工作者、干部职工、解放军指战员，表示热烈祝贺和亲切慰问！

嫦娥三号任务圆满成功，首次实现了我国航天器在地外天体软着陆和巡视勘察，标志着我国探月工程第二步战略目标的全面实现，在我国航天事业发展中具有里程碑意义。这是在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，航天战线落实创新驱动发展战略的重大成果，是中国人民在攀登世界科技高峰征程上铸就的新辉煌，是中华民族为人类探索利用太空作出的又一卓越贡献。嫦娥三号任务是我国航天领域迄今最复杂、难度最大的任务之一，工程全线坚持自力更生、勇于探索、大力协同、攻坚克难，体现了坚定的道路自信、理论自信、制度自信。你们创造的丰功伟绩、展示的拼搏精神，将激励全党全军全国各族人民更加信心满怀地投身改革开放和社会主义现代化建设，奋力开拓中国特色社会主义更为广阔的发展前景。祖国和人民将永远铭记！

探索浩瀚宇宙、和平利用太空，是中华民族的千年梦想和不渝追求。以嫦娥三号任务圆满成功为标志，我国探月工程将全面转入无人自动采样返回的新阶段，任务更加艰巨，挑战前所未有。希望工程全体同志紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，深入贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中全会精神，大力弘扬“两弹一星”精神和载人航天精神，再接再厉，团结拼搏，改革创新，锐意进取，不断谱写中国航天事业发展新篇章，为全面建成小康社会、不断夺取中国特色社会主义新胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

中共中央国务院中央军委

二〇一三年十二月十五日

## 大力推进生态文明，努力建设美丽中国

(二〇一三年十二月十六日)

张高丽

党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业五位一体总布局。党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),提出紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,加快建立生态文明制度,健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。《决定》关于生态文明建设的新思想、新论断、新要求,充分表明了以习近平同志为总书记的党中央高度重视推进生态文明建设,决心团结带领全国各族人民努力建设美丽中国、走向社会主义生态文明新时代,为全面建成小康社会、不断夺取中国特色社会主义新胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。

### 一、推进生态文明建设的重大意义。

生态文明是人类文明发展到一定阶段的产物,是反映人与自然和谐程度的新型文明形态,体现了人类文明发展理念的重大进步。建设生态文明,不是要放弃工业文明,回到原始的生产生活方式,而是要以资源环境承载能力为基础,以自然规律为准则,以可持续发展、人与自然和谐为目标,建设生产发展、生活富裕、生态良好的文明社会。

我国经济正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期叠加阶段。我们用几十年的时间走过了西方国家几百年的发展历程,在经济社会发展取得巨大成就的同时,各种矛盾和问题也开始集中显现。我们党把握规律,审时度势,及时作出大力推进生态文明建设的战略决策,对建设中国特色社会主义具有重大现实意义和深远历史意义。

第一,推进生态文明建设是促进我国经济持续健康发展的迫切需要。一直以来,人口多、底子薄、发展不平衡是我国的基本国情。现在还应看到,能源资源相对不足、生态环境承载能力不强也已成为我国的基本国情。经过三十多年快速发展,粗放的发展方式已难以为继。二〇一二年,我国经济总量约占全球的百分之十一.五,却消耗了全球百分之二十一点三的能源、百分之四十五的钢、百分之四十三的铜、

百分之五十四的水泥；原油、铁矿石对外依存度分别达到百分之五十六点四和百分之六十六点五，排放的二氧化硫、氮氧化物总量已居世界第一。我们必须更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，加快转变经济发展方式，改变资源消耗大、环境污染重的增长模式，努力走出一条代价小、排放低、效益好、可持续的发展路子。

第二，推进生态文明建设是坚持以人为本的基本要求。坚持以人为本，首先要保障好人民群众的身心健康。人民群众过去“求温饱”，现在“盼环保”，希望生活的环境优美宜居，能喝上干净的水、呼吸上清新的空气、吃上安全放心的食品。民之所望，施政所向。我们必须下大气力解决突出的环境问题，不断改善人民群众生产生活条件，以实际效果取信于民。

第三，推进生态文明建设是实现中国梦的重要内容。拥有天蓝、地绿、水净的美好家园，是每个中国人的梦想，是中华民族伟大复兴的中国梦的重要组成部分，美丽中国正是承载着这一美好愿景。必须把生态文明建设放在突出地位，融入经济、政治、文化、社会建设的各方面和全过程，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。

第四，推进生态文明建设是实现中华民族永续发展的必然选择。生态文明既关系民生福祉，也关系民族未来。大自然哺育了我们的祖先，给予了我们生存与发展条件，还将养育我们的子孙后代。“既要金山银山，更要绿水青山”，我们要在发展的同时，把资源利用好、环境治理好、生态保护好，切实维护大自然对人类的永续供养能力，让大自然能够更好地休养生息，给子孙后代留下更大的发展空间。

第五，推进生态文明建设是应对全球气候变化的必由之路。当前气候变化已成为全球面临的重大挑战，维护生态安全日益成为全人类的共同任务。中国已与世界紧密联系在一起，我们必须同国际社会一道积极应对气候变化，尽自己所能承担应尽的责任和义务，大力推进生态文明建设，有效控制温室气体排放，更好地彰显负责任大国形象，为全人类的可持续发展作出贡献。

## 二、我国生态文明建设面临的形势。

立足战略全局，运用底线思维，注重宏观思考，准确把握国内外形势，全面认识我国生态文明建设的成就和存在的问题，才能激发强烈的忧患意识和责任意识，

进一步坚定信心，推动生态文明建设不断取得新进展。

#### (一)世界生态环境保护的趋势。

处于大发展、大变革、大调整之中的当今世界，在生态环境保护方面也呈现不少值得高度重视的新态势、新特征。

一是生态环境保护已成为各国追求可持续发展的重要内容。一系列具有里程碑意义的纲领性文件和国际公约相继问世，标志着全世界对走可持续发展之路、实现人与自然和谐发展已达成共识，生态环境与经济、社会一起成为可持续发展不可或缺的三大支柱。目前，国际社会正努力建立一套完整的、可量化的可持续发展目标，进一步提高生态环境在各国发展决策中的地位。

二是生态环境保护已成为国际竞争的重要手段。在经济全球化大背景下，各国对生态环境的关注和对自然资源的争夺日趋激烈，其背后伴随着巨大的经济利益、政治利益和发展权益之争。一些发达国家为维持既得利益，保持全球竞争的领先地位，通过设置环境技术壁垒，打生态牌，要求发展中国家承担超越其发展阶段的生态环境责任。

三是绿色发展已成为全球可持续发展的大趋势。国际金融危机爆发以来，许多国家希望通过绿色发展，既保护生态环境，又推动经济复苏，进入强劲可持续增长轨道。近几年，一些主要经济体纷纷实施“绿色新政”，采取一系列环境友好型政策，努力把绿色经济培育成为新的增长引擎，确立新的经济发展模式，积极应对气候变化的影响。

#### (二)我国生态文明建设取得的成就。

我们党历来高度重视环境保护和生态建设。以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体，提出了“全面规划、合理布局，综合利用、化害为利，依靠群众、大家动手，保护环境、造福人民”的三十二字环保方针。以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体，把环境保护确定为基本国策，强调要在资源开发利用中重视生态环境保护。以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体，将环境与发展统筹考虑，把可持续发展确定为国家发展战略，提出推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。以胡锦涛同志为总书记的党中央，把节约资源作为基本国策，把建设生态文明确定为国家发展战略和全面建成小康社会的重要目标，

强调发展的可持续性，把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业五位一体总布局。以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体，积极推进生态文明建设的理论创新和实践探索，明确提出走向社会主义生态文明新时代，建设美丽中国，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要内容，强调良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉，要正确处理经济发展同生态环境保护的关系，牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，决不以牺牲环境为代价去换取一时的经济增长。刚刚闭幕的党的十八届三中全会通过的《决定》明确提出，要紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度。在一代又一代的接力探索中，我国生态文明建设理论不断丰富发展，成为中国特色社会主义理论的重要组成部分。

在这些重要理论和战略思想指导下，我国在生态文明建设方面采取一系列重大举措，初步建立了能源资源节约、生态环境保护的制度框架和政策体系，资金投入力度持续加大，节能减排、循环经济和生态环境保护工作不断加强，取得了明显成效。过去五年全国财政用于节能环保投入累计达一万一千四百亿元；二〇一二年我国单位国内生产总值能耗比五年前下降百分之十七点二，化学需氧量、二氧化硫排放总量分别减少百分之十五点七和百分之十七点五；全国万元工业增加值用水量比十年前减少一半以上；全国城市污水处理率提高到百分之八十七点三，火电脱硫比例提高到百分之九十以上；森林覆盖率不断提高，牧区草原质量出现好转，沙漠化土地面积持续减少。

### (三)我国生态文明建设存在的主要问题。

正确认识新时期我国生态文明建设面临的形势，要坚持“两点论”，既要看到成绩，更要看到问题，清醒认识发展阶段不可避免会遇到的问题，高度重视我国生态环境总体恶化的趋势尚未根本扭转。主要表现在：一是能源资源约束强化。人多地少、水资源紧张的问题日益突出，保障能源和重要矿产资源安全的难度越来越大。二是环境污染比较严重。我国相当部分的城市达不到新的空气质量标准。今年春天中东部地区特别是京津冀及周边地区出现较大面积、较长时间、较高污染雾霾天气。东北部分城市秋季也出现严重雾霾天气，影响人民群众的生产生活和身体健康，再次凸显了我国大气污染形势的严峻性。全国江河水系、地下水污染和饮用水安全问

题不容忽视，有的地区重金属、土壤污染比较严重。三是生态系统退化问题突出。我国森林覆盖率不高，水土流失、沙漠化土地、退化草原面积比较大，自然湿地萎缩，河湖生态功能退化，生物多样性呈现下降趋势。四是国土开发格局不够合理。总体上存在生产空间偏多、生态空间和生活空间偏少等问题，一些地区由于盲目开发、过度开发、无序开发，已经接近或超过资源环境承载能力的极限。五是应对气候变化面临新的挑战。我国温室气体的排放总量大，减排任务繁重艰巨。六是环境问题带来的社会影响凸显。一些企业违法排污造成环境污染，群众和社会反响比较大。

我国生态环境存在的问题，有着历史的、自然的原因和过程，与我国国情和发展阶段密切相关，是在发展过程中遇到的矛盾和问题，也与我们思想认识和工作不够到位、体制不够健全有关。有的地方在发展中片面追求速度，以牺牲生态环境为代价，换取一时经济增长；相关法律、政策和考核体系还不能适应生态文明建设的要求。我们必须不断加大工作力度，坚决遏制生态环境恶化趋势，使生态环境逐步改善、不断优化。同时也要清醒认识到，解决生态环境问题不可能毕其功于一役，需要经过较长时期艰苦不懈的努力。欧洲的莱茵河重见清澈，英国伦敦摘掉“雾都”帽子，美国洛杉矶的光化学烟雾治理，都经历了数十年时间。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，发展是第一要务，发展仍是解决我国所有问题的关键，而我国底子不厚、财力不强、技术水平不高一时难以改变，因此治理环境污染、推进生态文明建设既要坚定信心，也不能急于求成，既要打攻坚战，也要打持久战，需要统一思想认识，坚定不移地积极稳妥推进。

### 三、推进生态文明建设的基本思路和主要任务。

党中央、国务院高度重视生态文明建设，对推进生态文明建设作出了一系列重要部署。党的十八届三中全会对深化生态文明体制改革提出了明确要求，强调必须建立系统完整的生态文明制度体系，健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，划定生态保护红线，实行资源有偿使用制度和生态补偿制度，改革生态环境保护管理体制，必将为加强生态文明建设提供强大动力。我们要认真学习、深刻领会，以抓铁有痕、踏石留印的作风，坚定信心，求真务实，真抓实干，务必抓出成效。

推进生态文明建设，总体上要把握六个重要原则：一是坚持把改革创新作为推



进生态文明建设的基本动力。健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，以最严格的制度、最严密的法制，为生态文明建设提供可靠保障。二是坚持尊重自然、顺应自然、保护自然的基本理念。始终牢记破坏自然就是损害人类自己，保护自然就是保护人类自己。把人类活动控制在自然能够承载的限度内，实现人与自然和谐发展。三是坚持在发展中保护、在保护中发展的基本要求。发展是解决我国所有问题的关键，保护则是实现可持续发展的关键，两者同等重要、不可偏废，要走出一条经济发展与生态保护“双赢”的道路。四是坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的基本方针。在资源利用上把节约放在首位，在环境改善上把保护放在首位，在生态建设上以自然恢复为主，从源头上扭转生态环境恶化趋势。五是坚持绿色发展、循环发展、低碳发展的基本路径。把推动绿色、循环、低碳发展作为转方式、调结构、上水平的重要抓手，加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，全面增强可持续发展能力。六是坚持政府主导、企业主体、多方参与、全民行动的基本工作格局。政府要发挥引导、支持和监督作用，企业要积极承担重要责任和义务，每个人都要养成自觉保护生态环境的良好习惯。

推进生态文明建设，在工作安排上要坚持“两手抓”，一手抓节能降耗和当前群众反映强烈的大气、水及土壤等污染治理，加大工作力度，制定和实施治理行动计划，成熟一个、推出一个、落实一个，不断取得成效；一手抓生态文明制度建设，着眼全局，加强顶层设计和总体规划，形成有利于资源节约和环境保护的制度安排和利益导向，确保完成“十二五”生态文明建设各项指标，到二〇二〇年初步形成与全面建成小康社会相适应的生态文明。

(一)以主体功能定位为依据，加快优化国土空间开发格局。

国土是生态文明建设的空间载体。要根据我国国土空间多样性、非均衡性、脆弱性特征，按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，统筹人口、经济、国土资源、生态环境，科学谋划开发格局，促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

一是坚定不移实施主体功能区战略。严格按照主体功能区定位推动发展，完善与主体功能区规划相配套的法规和政策，加强规划实施监督，在推动科学发展中形

成各功能区的区域特色和竞争的比较优势。

二是大力提高城镇化集约智能绿色低碳水平。城镇化蕴含着巨大的需求潜力，只要规划好、布局好、建设好，就可以有效促进集约开发、均衡协调发展。但城镇也是消耗能源资源、排放温室气体的主体，未来我国将有一亿以上的农村人口逐步定居城镇，能源资源保障和生态环境保护压力很大。因此，从编制规划到建设管理的全过程、各方面，都要融入生态文明理念，积极推广绿色建筑标准、设计、建设，大力发展绿色交通，注意适当添绿留白，同时实施严格的用地、用水、用能节约管理，加强污染防治。

三是大力建设海洋强国。我国是海洋大国，保护海洋、经略海洋不仅涉及我国发展空间，也涉及国家战略安全。要确定和守住不再破坏生态平衡、不再影响生态功能、不再改变基本属性、已受损的生态系统不再退化的“四不”开发底线。沿海地区不能仅向海洋索取，更要加强海洋生态环境保护。要实施最严格的围填海管理和控制政策，对已遭到破坏的海洋区域进行生态整治和修复，努力使海洋生态环境逐步得到改善。

(二)以调整优化产业结构为抓手，有效减轻经济活动对资源环境带来的压力。

从源头上缓解经济增长与资源环境之间的矛盾，必须抓好转方式、调结构、促转型，加快形成有利于生态文明建设的现代产业体系。

一是下大决心化解产能过剩。要严控增量，各级政府和主管部门必须按中央要求，严禁核准产能严重过剩行业新增产能项目，违规项目尚未开工建设的不准开工，正在建设的项目一律停工。要逐步消化存量，有压减的指标和时间表，按照尊重规律、分业施策、多管齐下、标本兼治的原则，消化一批，转移一批，整合一批，淘汰一批，充分发挥市场机制作用和政府引导作用，逐步化解产能过剩矛盾。

二是加快推进产业转型升级。既要有压，也得有增，在压增中转型升级，培育新的经济增长点。要大力发展战略性新兴产业、先进制造业，改造提升传统产业，推动服务业特别是现代服务业发展壮大。节能环保产业是重要的战略性新兴产业，是我国经济新的增长点，发展空间巨大。要通过深化改革，探索新机制、新方法，在更大范围、更广领域吸引更多社会资本参与到节能环保领域中。

三是充分发挥科技创新对生态文明建设的支撑作用。科技创新具有特别重要的

意义，要坚持实施创新驱动发展战略，推动我国经济发展更多依靠科技进步、劳动者素质提高和管理创新，减轻对生态环境的压力。积极运用高技术对农业、工业、服务业进行生态化改造，通过清洁生产实现资源节约、环境保护。加大技术研发力度，努力攻克大气污染控制、水体污染治理、废弃物资源化利用等关键技术，支撑生态文明建设，培育产业竞争新优势。

四是大力发展循环经济。循环经济是对“大量生产、大量消费、大量废弃”传统增长方式和消费模式的根本变革，能够实现资源永续利用，源头预防环境污染，有效改善生态环境，促进经济发展与资源、环境相协调。要按照“减量化、再利用、资源化，减量化优先”的原则，以提高资源产出率为目标，推进生产、流通、消费各环节循环经济发展，加快构建覆盖全社会的资源循环利用体系。实施好循环经济“十百千”示范行动，建设一批资源综合利用、产业园区循环化改造、再生资源回收体系、“城市矿产”基地、再制造产业化等循环经济示范工程，加大推广力度，推动资源循环利用产业做大做强。

(三)以全面加强资源节约为突破口，推动资源利用方式转变。

节约资源是保护生态环境的根本之策。必须在全社会、全领域、全过程都加强节约，采取有力措施大幅降低能源、水、土地等资源消耗强度，努力用合理的资源消耗支撑经济社会发展。

一是狠抓节能减排降低消耗。“十二五”期间我国单位国内生产总值能源消耗要降低百分之十六，主要污染物排放总量要显著减少，化学需氧量、二氧化硫排放分别减少百分之八，氨氮、氮氧化物排放分别减少百分之十，这是硬任务、硬指标，必须确保完成。做好节能减排工作要抓主要领域，盯重点企业，实施重大工程。要加快完善重点行业、重点产品能效标准和污染物排放标准，推行能效领跑者制度，切实把能效提上去，把排放降下来。深入推进万家企业节能低碳行动和重点污染源治理行动，继续推进节能改造、节能技术产业化示范、城镇污水垃圾处理设施及配套管网建设等节能减排重点工程。

二是狠抓水资源节约利用。利用率低、浪费严重是我国水资源紧张的重要原因。要实施最严格的水资源管理制度，严把水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污“三条红线”，加快建设节水型社会。大力发展节水农业，着力提高工

业用水效率，重点推进高用水行业节水技术改造，加强城市节水工作。积极推进污水资源化处理，提高再生水利用水平。同时继续发展海水淡化和利用。

三是狠抓矿产资源节约利用。目前，我国矿产资源总回收率和共伴生矿产资源综合利用率比国外先进水平低二十个百分点左右。要建立健全覆盖勘探开发、选矿冶炼、废弃尾矿利用全过程的激励约束机制，引导所有环节的生产企业自觉节约利用各种资源，进一步提高开采回采率、选矿回收率、综合利用率，提高废弃物的资源化水平。

四是狠抓土地节约集约利用。我国人均耕地资源严重不足，必须按照控制总量、严控增量、盘活存量的原则，推进土地节约集约利用。要坚持最严格的耕地保护制度，严守十八亿亩耕地红线和粮食安全底线。科学确定新增建设用地规模、结构和时序，健全用地标准，从严控制各类建设用地。进一步盘活存量建设用地，加大力度清理闲置土地。强化用地节地责任考核，切实做到节约每一寸土地。

(四)以加强污染治理为着力点，切实提高生态环境质量和水平。

当前，大气、水和土壤等突出的污染问题已经到了不治不行、刻不容缓的地步，必须重点突出、重拳出击、重典治污、力求实效。

一是坚决治理大气污染。党中央、国务院把加强大气污染防治作为改善民生的重要着力点，作为建设生态文明的具体行动，及时研究出台了《大气污染防治行动计划》，明确提出经过五年努力，全国空气质量总体改善，重污染天气较大幅度减少；京津冀、长三角、珠三角等区域空气质量明显好转。力争再用五年或更长时间，逐步消除重污染天气，全国空气质量明显改善。京津冀及周边地区是全国大气污染防治的重中之重，国务院专门部署这一区域大气污染防治工作，提出的治理措施更严、政策力度更大、目标设置更高，并与六个省区市政府签订了大气污染防治目标责任书。各地区各部门要认真贯彻中央重要决策部署，积极落实各项政策措施，把环境治理同经济结构调整结合起来，同创新驱动发展结合起来，突出抓好重污染城市治理、能源结构调整、机动车污染减排、高污染行业及重点企业治理、冬季采暖期污染管控等重点工作，努力走出一条以治理污染促进科学发展、转型升级、民生改善，环境效益、经济效益和社会效益“多赢”的新路子。要密切跟踪《大气污染防治行动计划》执行情况，督促各地落实目标责任，明确时间表和路线图，全力以赴打好这

场攻坚战和持久战。当前有关部门和地区要加强协调联动，特别是北方地区要做好应对冬季极端污染天气的工作，保护人民群众的身体健​​康。总之，我们要下大决心，尽最大力气，狠抓落实，让人民群众看到变化、见到成效。

二是大力治理水污染。我国不仅存在资源型缺水、工程型缺水，而且污染型缺水也较严重。要加强饮用水保护，全面排查饮用水水源地保护区、准保护区及上游地区的污染源，强力推进水源地环境整治和恢复，不断改善饮用水水质。要积极修复地下水，划定地下水污染治理区、防控区和一般保护区，强化源头治理、末端修复。大力治理地表水，进一步提高生活污水的处理能力和工业污水的排放标准，对企业污水超标排放“零容忍”，继续加强对重点水域、重点流域综合治理。

三是加紧治理土壤污染。土壤是食品安全的第一道防线。要着力控制污染源，严格执行高毒、高残留农药使用的管理规定，在抓好现有重污染企业达标排放的同时，对土壤环境保护优先区域实行更加严格的环境准入标准，禁止新建有色金属、化工医药、铅蓄电池制造等项目。要强化重点区域土壤污染治理，搞好土壤污染环境风险管理，经评估认定对人体健康有影响的污染地块要及时治理，防止污染扩散。调整严重污染耕地用途，有序实现耕地休养生息。

四是切实保护生态系统。良好美丽、功能强大的自然生态系统是生态文明建设的重要标志。要在重要生态功能区、陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区划定并严守生态红线，下决心退出一部分人口和产业，降低经济活动强度。要大力构建以青藏高原生态屏障、黄土高原--川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带和南方丘陵山地带为主体的“两屏三带”生态安全屏障，稳定和扩大退耕还林、退牧还草范围，继续实施天然林保护以及荒漠化、石漠化和水土流失综合治理等工程，逐步恢复生态系统。加强防灾减灾体系建设，最大限度减轻自然灾害造成的损失。

五是积极应对气候变化。我国已经向世界承诺，到二〇二〇年，单位国内生产总值二氧化碳排放比二〇〇五年下降百分之四十至百分之四十五，非化石能源占一次能源消费的比重达到百分之十五左右，森林面积比二〇〇五年增加四千万公顷，森林蓄积量比二〇〇五年增加十三亿立方米。我们必须抓紧研究国家应对气候变化长远规划，狠抓任务落实，确保如期兑现承诺。同时，要坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则，积极参与推动建立公平合理的应对气候变化国际

制度。

(五)以健全法律法规、创新体制机制为核心，加快生态文明制度建设。

建设生态文明，是一场涉及生产方式、生活方式、思维方式和价值观念的革命性变革，必须按照党的十八届三中全会精神，加快推进生态文明体制改革，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境。

一是进一步健全促进生态文明建设的法律法规。要加快“立改废”进程，尽快完善生态环境、土地、矿产、森林、草原等方面保护和管理的法律制度，全面清理修订现有法律法规中与生态文明建设要求不一致的内容，研究制定生物多样性保护、土壤污染防治、核安全等法律法规。与此同时，要改革生态环境保护管理体制，建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，独立进行环境监管和行政执法，提高执法工作的权威性。对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度，依法追究责任。

二是进一步完善发展成果考核评价体系。管理必须有标准。要按照生态文明建设要求，将资源消耗、环境损害、生态效益指标全面纳入地方各级党委政府考核评价体系并加大权重。对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。要对已有的自然资源和生态保护、环境影响评价、节能评估审查、土地和水资源管理等制度规定，进行全面修订完善。要加强监督、严格奖惩，使各项制度成为硬约束。对领导干部实行自然资源资产离任审计，建立生态环境损害责任终身追究制。

三是进一步健全市场体制机制和经济政策。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记，形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。健全国家自然资源资产管理体制，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。加快自然资源及其产品价格改革，全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。坚持使用资源付费和谁污染环境、谁破坏生态谁付费原则，逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间。坚持谁受益、谁补偿原则，完善对重点生态功能区的生态补偿机制，推动地区间建立横向生态补偿制度。发展环保市场，推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度，建立吸引社

会资本投入生态环境保护的市场化机制，推行环境污染第三方治理。

(六)以促进绿色、低碳消费为重点，加快形成推进生态文明建设的良好社会氛围。

生态文明建设需要全社会共同努力，良好的生态环境也为全社会所共享。必须加强宣传教育，引导全社会树立生态理念、生态道德，构建文明、节约、绿色、低碳的消费模式和生活方式，把生态文明建设牢固建立在公众思想自觉、行动自觉的基础之上，形成生态文明建设人人有责、生态文明规定人人遵守的良好风尚。

一是加快培养生态文明意识。公众的生态文明意识提高了，也就有了参与的动力和积极性，但意识的培养并非一朝一夕，需要长期的教育引导。要建立制度化、系统化、大众化的生态文明教育体系，做好国情认知教育，普及环境科学和环境法律知识，大力宣传环境污染和生态破坏的危害性，让群众认识到改善生态环境质量的紧迫性、艰巨性和长期性，充分理解和支持生态文明建设，为生态环境持续改善奠定广泛、坚实的社会基础。要努力使生态文明成为主流价值观并在全社会普及，通过让生态文明知识理念进课本、进课堂、进校园，提高青少年对节约资源、保护环境重要性认识，树立正确的生态价值观和道德观。

二是积极倡导绿色生活方式。推进生态文明建设，必须改变不合理的消费方式。当前，要以落实中央八项规定为契机，坚决反对享乐主义、奢靡之风，引导居民合理适度消费，鼓励购买绿色低碳产品，使用环保可循环利用产品，深入开展反食品浪费等行动，使节约光荣、浪费可耻的社会氛围更加浓厚。

三是有效发挥公众监督作用。公众对生态环境的监督最直接、最有效。要主动及时公开环境信息，提高透明度，更好落实广大人民群众知情权、监督权，积极发挥新闻媒体和民间组织作用，自觉接受舆论和社会监督。

生态文明建设功在当代、利在千秋，关系到中华民族生存发展和伟大复兴，任务艰巨繁重而又光荣。“锲而不舍，金石可镂。”我们要在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，全面贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，大力推进生态文明建设，努力建设美丽中国，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗！

中共中央关于印发《建立健全惩治和预防腐败体系二〇一三——二〇一七年工作规划》的通知

(二〇一三年十二月二十日)

各省、自治区、直辖市党委，中央各部委，国家机关各部委党组(党委)，解放军各总部、各大单位党委，各人民团体党组：

现将《建立健全惩治和预防腐败体系二〇一三——二〇一七年工作规划》(以下简称《工作规划》)印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

全面推进惩治和预防腐败体系建设，是党的十八大和十八届三中全会作出的重要部署，是全党的重大政治任务和全社会的共同责任，对于坚持党要管党、从严治党，深入开展党风廉政建设和反腐败斗争，推进国家治理体系和治理能力现代化，实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，具有重大意义。

《工作规划》是指导今后五年党风廉政建设和反腐败斗争的重要依据。各级党委要认真学习贯彻党的十八大、十八届三中全会精神和习近平同志系列重要讲话精神，充分认识颁布实施《工作规划》的重要性，担负起全面领导党风廉政建设和反腐败工作的主体责任，把贯彻落实《工作规划》列入议事日程，认真组织实施，与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设一起部署、一起落实、一起检查。各级纪委要充分发挥党内监督专门机关的作用，承担监督责任，协助党委抓好各项任务分解，搞好组织协调，加强检查监督，推动工作深入开展。惩治和预防腐败体系建设牵头单位和协办单位要切实负起责任，密切配合，多措并举，整体推进，形成工作合力。各地区各部门要结合实际制定贯彻落实《工作规划》的实施办法，严肃认真地抓好任务落实。

各地区各部门对贯彻实施《工作规划》的意见和建议，请及时报告中央。

中共中央

二〇一三年十二月二十日

### 建立健全惩治和预防腐败体系二〇一三——二〇一七年工作规划

为深入贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，加强惩治和预防腐败体系建设，推进党风廉政建设和反腐败斗争，制定本工作规划。

#### 一、总体要求。

党的十八大对推进中国特色社会主义事业作出全面部署，提出了全面提高党的



建设科学化水平的新任务。新形势下，党面临着执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验和精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险。推进国家治理体系和治理能力现代化，实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心，必须坚持党要管党、从严治党，深入开展党风廉政建设和反腐败斗争，永葆党的先进性和纯洁性。

全面推进惩治和预防腐败体系建设是全党的重大政治任务和全社会的共同责任。在党中央坚强领导下，各级党委和政府深入推进惩治和预防腐败体系建设，党风廉政建设和反腐败工作取得明显成效。当前，腐败现象多发，滋生腐败的土壤存在，反腐败斗争形势依然严峻复杂，形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风严重损害党的形象。作风问题和腐败问题解决不好，就会对党造成致命伤害，甚至亡党亡国。全党必须从思想上警醒起来，坚持惩治和预防腐败两手抓、两手硬，把党风廉政建设和反腐败斗争引向深入。

加强惩治和预防腐败体系建设，要以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神和习近平同志系列重要讲话精神，按照党章要求，紧紧围绕全面推进中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程，紧紧围绕全面深化改革的总体部署，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防，以改革精神加强反腐败体制机制创新和制度保障，坚定不移转变作风，坚定不移反对腐败，建设廉洁政治，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明，为完成党的十八大确定的目标任务提供有力保障。

经过今后五年不懈努力，坚决遏制腐败蔓延势头，取得人民群众比较满意的进展和成效。党的作风建设深入推进，“四风”问题得到认真治理，党风政风和民风社风有新的好转；惩治腐败力度进一步加大，纪律约束和法律制裁的警戒作用有效发挥；预防腐败工作扎实开展，党员干部廉洁自律意识和拒腐防变能力显著增强。

## 二、坚持不懈抓好党的作风建设。

不正之风是滋生腐败的温床，加强党的作风建设是反腐败的治本之策。要深入贯彻中央八项规定精神，树立党员干部为民务实清廉形象，密切党同人民群众的血肉联系。

(一)坚持党组织从严抓党风，大力弘扬党的优良传统和作风。

各级党组织要把管党治党作为主要职责和根本任务，扎实推进党的作风建设，牢记“两个务必”，弘扬理论联系实际、密切联系群众、批评和自我批评以及艰苦奋斗、求真务实的优良作风。坚持对党员干部严格要求、严格教育、严格管理、严格监督。落实抓党风建设的工作责任，一级管好一级，一级带动一级。各级领导干部要讲党性、讲原则，清正廉洁，保持共产党人政治本色。

(二)持之以恒深入落实中央八项规定精神，进一步改进工作作风。

紧紧扭住落实中央八项规定精神不放松，以抓铁有痕、踏石留印的劲头，坚决纠正“四风”，不断改进学风文风会风。落实中央八项规定精神要在坚持中深化、在深化中坚持，巩固发展成果。要从具体问题抓起，由浅入深，由易到难，由简到繁，循序渐进，一个时间节点一个时间节点地抓。建立健全制度规定，强化制度硬约束，提高制度执行力，加强日常管理，纠正打折扣、搞变通行为，坚决防止反弹。各级领导干部要把自己摆进去，紧密联系思想、工作、生活实际，认真对照检查，带头落实中央八项规定精神。各级纪检监察机关要加大检查监督力度，及时发现问题，督促整改，铁面执纪，严肃查处和通报、曝光违纪违规行为。

(三)扎实开展党的群众路线教育实践活动，建立健全作风建设长效机制。

各级党组织要按照“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”的总要求，深入开展党的群众路线教育实践活动。全面学习领会中央关于开展教育实践活动、加强党的作风建设的一系列重要文件精神，提高思想认识和宗旨意识，增强贯彻群众路线的自觉性。紧密联系本地区本部门本单位实际，认真查摆“四风”问题，以整风精神开展批评和自我批评，切实整改脱离群众、作风漂浮等问题。总结教育实践活动中的好经验好做法，健全领导干部带头改进作风、深入基层调查研究机制，完善党员干部直接联系和服务群众制度及畅通群众诉求反映渠道制度，改革政绩考核机制，不断改进工作作风，密切联系群众。

(四)严明党的纪律，为党的作风建设提供保证。

各级党组织和广大党员干部要自觉学习党章、遵守党章、贯彻党章、维护党章，自觉反对特权思想、特权现象，自觉按照党的组织原则和党内政治生活准则办事，牢固树立党的意识和组织纪律观念。严格执行党的政治纪律、组织纪律、财经纪律、

工作纪律和生活纪律等各项纪律，坚决克服组织涣散、纪律松弛问题，在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致，自觉维护党的团结统一，决不允许有令不行、有禁不止，决不允许各自为政、阳奉阴违。加强执纪监督，严肃处理违反党的纪律行为，确保中央关于加强作风建设的决策部署落到实处。

### 三、坚决有力惩治腐败。

把坚决遏制腐败蔓延势头作为全面推进惩治和预防腐败体系建设的重要任务，保持惩治腐败的高压态势。

#### (一)加大查办违纪违法案件力度，充分发挥惩治的震慑作用。

坚持“老虎”、“苍蝇”一起打，既坚决查处领导干部违纪违法案件，又切实解决发生在群众身边的腐败问题。坚持党纪国法面前没有例外，不论什么人，不论其职务多高，只要触犯了党纪国法，都要一查到底，决不姑息。严格审查和处置党员干部违反党纪政纪、涉嫌违法的行为。严肃查办领导干部贪污贿赂、权钱交易、腐化堕落、失职渎职的案件；严肃查办执法、司法人员徇私舞弊、枉法裁判、以案谋私的案件；严肃查办严重违反政治纪律的案件；严肃查办群体性事件、重大责任事故背后的腐败案件；严肃查办商业贿赂案件，加大对行贿行为的惩处力度。健全查办案件组织协调机制，畅通举报渠道，严格查办案件程序，严明办案纪律，依纪依法、安全文明办案，提高办案质量和效率。发挥查办案件的治本功能，举一反三，堵塞漏洞。加强反腐败国际合作。

坚持抓早抓小，治病救人。本着对党的事业负责、对干部负责的态度，对党员干部身上的问题要早发现、早教育、早查处，防止小问题变成大问题。对反映的问题线索，及时采取约谈、函询等方式向本人和组织核实，加强诫勉谈话工作。对疏于监督管理、致使领导班子成员或者直接管辖的下属发生严重违纪违法问题的，要严肃追究责任。

(二)严肃查处用人上的腐败问题，匡正选人用人风气。各级党委要坚持党管干部原则，坚持正确用人导向，选好用好干部。对违反组织人事纪律的行为决不放过，坚决纠正跑官要官不正之风；对拉票贿选、买官卖官的腐败行为决不姑息，发现一起查处一起；对违规用人问题及时发现、迅速处理、严格问责，不仅查处当事人，而且追究责任人。坚持和完善立项督查制度，对干部群众举报的选人用人方面的不

正之风和腐败问题，组织力量进行查核，依纪依规严肃处理，让弄虚作假、不办实事、会跑会要的干部没市场、受惩戒，形成风清气正的用人环境。

(三)坚决查纠不正之风，着力解决群众反映强烈的突出问题。

坚决纠正损害群众利益的不正之风，整治社会保障、教育医疗、保障性住房、征地拆迁、环境保护等涉及民生的突出问题；坚决查处发生在群众身边的以权谋私问题，治理乱收费、乱罚款、乱摊派和吃拿卡要等问题；认真贯彻落实领导干部廉洁自律规定，坚决纠正违规收送礼金、有价证券、会员卡、商业预付卡等问题。健全查纠不正之风工作长效机制。

四、科学有效预防腐败。

推进预防腐败工作，加强理想信念教育，增强宗旨意识，使领导干部不想腐；加强体制机制创新和制度建设，强化监督管理，严肃纪律，使领导干部不能腐；坚持有腐必惩、有贪必肃，使领导干部不敢腐。

(一)深化党风廉政教育，筑牢拒腐防变的思想道德防线。

深入开展中国特色社会主义和中国梦教育、理想信念和宗旨教育、社会主义核心价值观教育。加强党纪国法、廉政法规和从政道德教育，将其纳入学习型党组织建设，党委(党组)中心组每年安排廉洁从政专题学习，各级党校、行政学院和其他干部教育培训机构要把廉洁从政教育作为必修内容。学习廉洁榜样，强化示范教育。剖析违纪违法案件，加强警示教育。对存在苗头性问题的领导干部进行教育提醒。

加强廉政文化建设。积极借鉴我国历史上优秀廉政文化，把培育廉洁价值理念融入国民教育、精神文明建设和法制教育之中。发挥文化馆、纪念馆和廉政教育基地等的作用，加强廉政文化精品工程建设，开展廉政文化创建活动，扬真抑假、扬善抑恶、扬美抑丑，培育良好的民风社风。

加强宣传和舆论引导工作。把党风廉政建设和反腐败宣传教育工作纳入党的宣传教育工作总体部署和年度安排，积极宣传党风廉政建设和反腐败工作的方针政策、决策部署和工作成效。党报党刊、电台电视台和重点新闻网站要办好反腐倡廉专栏和专题。坚持正确舆论导向，完善反腐倡廉网络舆情信息工作机制。健全新闻发布制度，严肃宣传纪律，加强对外宣传工作。

(二)加强反腐倡廉法律法规制度建设，把权力关进制度的笼子里。

善于用法治思维和法治方式反对腐败，让法律制度刚性运行。健全改进作风常态化制度，严格落实《党政机关厉行节约反对浪费条例》以及国家工作人员因公临时出国(境)、党政机关国内公务接待管理、党政机关楼堂馆所建设和办公用房清理等方面的制度规定，完善公务用车配备使用管理办法，规范并严格执行领导干部工作生活保障制度，切实解决违反规定和标准享受待遇等问题。完善反腐倡廉党内法规，修订《中国共产党党内监督条例(试行)》，完善领导干部报告个人有关事项制度，推行新提任领导干部有关事项公开制度试点，制定配偶已移居国(境)外的国家工作人员任职岗位管理办法。健全和完善惩治和预防腐败方面的立法，研究完善惩治贪污贿赂和渎职侵权犯罪、规范国家工作人员从政行为方面的法律规定。

(三)强化权力运行制约和监督，确保权力正确行使。

加强党内监督，强化对民主集中制执行情况的检查监督，落实集体领导和分工负责、重要情况通报和报告、述职述廉、民主生活会、信访处理、谈话和诫勉、询问和质询、特定问题调查等监督制度，加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督。中央和国家机关各部门、各省(自治区、直辖市)党委和政府主要负责同志每年向中央提交述廉报告。加强法律监督，支持人大及其常委会依法加强对“一府两院”的监督和有关法律实施情况的监督，保证审判机关依法独立公正开展行政审判活动，强化检察机关对立案侦查活动、审判和执行活动的监督。加强行政监督，强化对政府职能部门履行监管职责情况的监督，加强行政监察和审计监督，加大行政问责力度。加强民主监督，听取人民政协和民主党派、工商联、无党派人士的意见、建议和批评。发挥工会、共青团、妇联等人民团体的监督作用，支持和保证群众监督。重视和加强舆论监督，运用和规范互联网监督。推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程。继续推进党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开，深化财政预算决算、部门预算决算、重大建设项目和社会公益事业信息公开，推进电子政务建设，让权力在阳光下运行。防控廉政风险，增强工作实效。加强对国有企业和金融机构落实“三重一大”制度情况的监督，健全执行、问责和经济责任审计等制度。坚持用制度管权管事管人，确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，确保国家机关按照法定权限和程序行使权力。

(四)深化改革和转变政府职能，不断消除滋生腐败的体制弊端。

贯彻党的十八届三中全会关于全面深化改革的总体部署。深化行政审批制度改革，进一步转变政府职能，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，市场机制能有效调节的经济活动一律取消审批，对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率，对取消的审批事项要加强后续监管，防止出现监管职能缺位、错位或不到位。深化干部人事制度改革，提高选人用人公信度。深化司法体制改革，解决影响司法公正的深层次问题。深化行政执法体制改革，做到严格规范公正文明执法。深化公共资源交易市场改革，推进财税、金融、投资体制和国有企业改革，防范腐败问题发生。探索和总结预防腐败工作的途径和经验。

五、加强党对党风廉政建设和反腐败工作的统一领导。

深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，必须在党中央坚强领导下，全党全社会一起抓。

(一)各级党委要承担党风廉政建设和反腐败工作主体责任。健全反腐败领导体制和工作机制，严格落实党风廉政建设责任制，党委负主体责任，纪委负监督责任，改革和完善各级反腐败协调小组职能，充分发挥党委巡视工作领导小组作用。各级党委和政府要把贯彻落实本工作规划列入重要议事日程，与经济社会发展同部署、同落实、同检查；支持和保证纪委认真履行职责，发挥监督执纪作用。各级领导班子成员主要负责同志要履行党风廉政建设和反腐败工作第一责任人职责，做到重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重点环节亲自协调、重要案件亲自督办。领导班子其他成员要坚持“一岗双责”，根据分工抓好职责范围内的党风廉政建设和反腐败工作。各级党组织要动员和组织人民群众有序参与，发挥社会各有关方面的积极作用。

(二)加强反腐败体制机制创新和制度保障，改革党的纪律检查体制。各级纪委要履行协助党委加强党风建设和组织协调反腐败工作的职责。全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构，实行统一名称、统一管理。派驻机构对派出机关负责，履行监督职责。驻在部门要自觉接受监督，提供工作保障。改进中央和省区市巡视制度，修订《中国共产党巡视工作条例(试行)》，做到对地方、部门、企事业单位全覆盖，发现问题、形成震慑。推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导。查办腐败案件以上级纪委领导

为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告。各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。进一步明确纪检监察工作职责定位，强化对监管者的监督。转职能、转方式、转作风，把不该牵头或参与的协调工作交还给主要责任部门，集中精力抓好党风廉政建设和反腐败工作。加强对同级党委特别是常委会成员的监督，更好发挥党内监督专门机关作用。加强和改进行政监察工作。各级纪检监察机关要加强自身建设，牢固树立进取意识、机遇意识、责任意识，坚守责任担当，做到正人先正己，以更高的标准、更严的纪律要求自己，强化基础工作，坚持和完善约谈制度，树立忠诚可靠、服务人民、刚正不阿、秉公执纪的良好形象。

### (三)增强惩治和预防腐败体系建设工作合力。

各地区各部门要加强分类指导，抓好组织实施，整体推进作风建设、惩治和预防腐败各项工作。惩治和预防腐败体系建设牵头单位和协办单位要落实责任，相互支持，相互配合。组织部门要加强对干部经常性的管理监督，坚决纠正选人用人上的不正之风；宣传部门要抓好党风廉政建设和反腐败斗争宣传，强化舆论引导；纪检监察、司法、行政执法等机关和部门要充分发挥纪律约束、法律制裁、经济处罚、市场监管、科技支撑作用，多措并举，增强党风廉政建设和反腐败工作综合效果。

### (四)狠抓任务落实。

各地区各部门要抓好责任分解和任务分工，有重点、分步骤地落实本工作规划部署的任务。对阶段性任务，在规定时间内高质量完成；对持续性工作，结合新情况新问题推进提高；对根据新形势新要求充实的工作，及时研究安排。建立工作台账制度，健全惩治和预防腐败体系建设信息管理系统。完善督查考核机制，每年对工作进展情况进行检查，总结评估，查找不足，督促任务落实。制定实施切实可行的责任追究制度，对抓党风廉政建设和反腐败工作不力，造成不良影响的，严肃追究领导责任。

各地区各部门要结合实际制定贯彻落实本工作规划的实施办法。中国人民解放军和中国人民武装警察部队贯彻落实的实施办法，由中央军委参照本工作规划制定。

**中共中央、国务院关于调整完善生育政策的意见**

**(二〇一三年十二月二十一日)**

为贯彻落实党的十八届三中全会关于坚持计划生育的基本国策，启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策(以下简称单独两孩政策)，逐步调整完善生育政策，促进人口长期均衡发展的决策部署，稳妥扎实有序推进调整完善生育政策，现提出如下意见。

#### 一、充分认识调整完善生育政策的重要意义。

人口问题始终是关系我国全面协调可持续发展的重大问题，是影响经济社会发展的重要因素。党中央、国务院坚持人口与发展综合决策，将计划生育确立为基本国策，积极探索符合我国实际的人口发展道路。经过全党全社会多年不懈努力，我国计划生育工作取得了巨大成就，人口过快增长得到有效控制，人口再生产类型实现历史性转变，有效缓解了人口对资源环境的压力，有力促进了经济持续较快发展和社会进步，改善了妇女儿童发展状况，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。广大人民群众作出了重大贡献，计划生育工作者付出了艰苦努力。实践证明，从我国基本国情出发，坚定不移地推行计划生育，既符合国家长远发展要求，又符合群众根本利益，是完全正确的，必须长期坚持。

生育政策是计划生育基本国策的核心。现行生育政策是在长期实践中逐步形成的，并随着人口与经济社会发展形势变化不断完善。在全面建成小康社会进程中，根据人口形势发展变化，调整完善生育政策，具有十分重要的意义。

(一)有利于经济持续健康发展。目前，我国人口低生育水平稳中有降，十五至五十九岁劳动年龄人口总量开始减少，劳动力平均年龄不断提高。人口老龄化速度加快，高龄化趋势明显。人口发展周期较长，在劳动力数量较丰富、人口抚养负担较轻的时期，及时调整完善生育政策，有利于改善人口结构，保持合理劳动力规模，延缓人口老龄化速度，增强经济发展活力。

(二)有利于家庭幸福与社会和谐。近年来，我国家庭呈现规模小型化、结构多样化趋势，独生子女家庭和独居老人比例有所升高，家庭的生育、养老等基本功能有所弱化。调整完善生育政策，顺应了人民群众期待，有利于促进出生人口性别平衡，提升家庭发展能力，有利于将当前利益与长远利益统一起来，促进社会和谐稳定。

(三)有利于促进人口长期均衡发展。上世纪九十年代初，我国进入低生育水平国家行列。随着经济社会发展、城镇化水平提高和群众生育观念转变，妇女总和生育



率呈现稳中有降的趋势。生育水平过高或过低,都不利于人口与经济社会协调发展。调整完善生育政策,符合人口发展规律,有利于稳定适度低生育水平,减缓人口总量在达到峰值后过快下降的势头,有利于中华民族长远发展。

## 二、正确把握调整完善生育政策的总体思路。

(一)指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,全面贯彻党的十八大和十八届三中全会精神,坚持计划生育基本国策,贯彻实施人口与计划生育法,稳妥扎实有序调整完善生育政策,稳定适度低生育水平,保证人口总量控制在既定规划目标之内。

(二)基本原则。一是总体稳定,确保政策实施过程风险可控,确保生育水平不出现大的波动。二是城乡统筹,在城乡同步调整完善生育政策,促进城乡一体化和区域协调发展。三是分类指导,在国家统一指导下,各地从实际出发作出安排。四是协调发展,统筹人口数量、素质、结构、分布的均衡发展,统筹人口与经济、社会、资源、环境的协调与可持续发展。

(三)方法步骤。根据人口与计划生育法的规定,各省(自治区、直辖市)人民政府在全面评估当地人口形势、计划生育工作基础及政策实施风险的情况下,制定单独两孩政策实施方案,报国务院主管部门备案,由省级人民代表大会或其常委会修订地方性法规或作出规定,依法组织实施。

## 三、坚持计划生育基本国策,稳妥扎实有序推进各项工作。

我国人口众多的基本国情没有根本改变,人口对经济、社会、资源、环境的压力长期存在,计划生育基本国策必须长期坚持。在调整完善生育政策过程中,必须坚持党政一把手亲自抓、负总责,必须坚持巩固和加强计划生育基层基础工作,必须坚持行之有效的工作思路和方法。

(一)健全工作机制。完善计划生育宣传倡导、依法管理、群众自治、优质服务、政策推动、综合治理长效工作机制,推进诚信计生工作。发挥人口计划的调控作用,建立人口监测和预警机制,加强人口变动情况调查,完善出生人口信息报告制度,加快推进国家人口基础信息库建设,实现婚姻、生育、户籍管理等方面的信息共享。继续做好重点地区特别是农村计划生育工作,做好再生育审批,倡导合理的生育间隔。加强对流动人口等重点人群的计划生育服务与管理,综合治理出生人口性别比

偏高问题，严格控制政策外生育特别是多孩生育，严肃查处违法生育行为。

(二)完善配套政策。建立重大经济社会政策人口影响评估机制，做好相关经济社会政策与计划生育政策的有效衔接。进一步完善农村计划生育家庭奖励扶助、西部地区“少生快富”、计划生育家庭特别扶助等利益导向政策，实行奖励扶助标准动态调整机制。建立和完善计划生育家庭老年人扶助制度。妥善解决计划生育特殊困难家庭的生活照料、养老保障、大病治疗、精神慰藉等问题。做好政策调整前后计划生育利益导向和社会制约政策的衔接，维护政策的严肃性。根据人口变动情况，合理规划和配置卫生、教育、文化、社会保障等基本公共服务资源。

(三)做好宣传引导。深入细致地做好干部群众思想工作，把思想认识统一到中央决策部署上来。充分发挥广播电视、报刊、网络等媒体的作用，深入开展群众喜闻乐见的宣传倡导活动，大力宣传计划生育工作的巨大成就和新形势下坚持计划生育基本国策、调整完善生育政策的重要意义。加强正面引导，做好政策解读，主动回应社会关切，为政策实施营造良好舆论氛围。

(四)加强组织领导。各地要按照中央决策部署，加强统筹协调，确保调整完善生育政策稳妥扎实有序实施。坚持计划生育目标管理责任制，稳定和加强基层计划生育工作网络和队伍，严格落实计划生育工作一票否决制，确保责任到位、措施到位、投入到位。国务院主管部门要加强对地方调整完善生育政策工作的指导。各有关部门要增强大局观念，加强协调配合，形成工作合力。

各地要将本意见贯彻落实情况及时向中央报告，中央办公厅、国务院办公厅将适时组织督促检查。

### 在中央农村工作会议上的讲话

(二〇一三年十二月二十三日)

习近平

这次中央农村工作会议，是党的十八届三中全会之后，中央召开的又一次重要会议。进入新世纪以来，中央出台的“三农”政策行之有效、深得民心，有效调动了农民积极性，有力推动了农业农村发展。

一九七八年召开的党的十一届三中全会，开启了我国改革开放历史新时期，那次全会公报就是三十五年前的昨天通过的。我国改革是从农村起步的，农村改革发

展的伟大实践，为实现人民生活从温饱不足到总体小康的历史性跨越、推进社会主义现代化作出了重大贡献，为战胜各种困难和风险、保持社会大局稳定奠定了坚实基础。

我多次讲，小康不小康，关键看老乡。一定要看到，农业还是“四化同步”的短板，农村还是全面建成小康社会的短板。中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富。农业基础稳固，农村和谐稳定，农民安居乐业，整个大局就有保障，各项工作都会比较主动。

因此，我们必须坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，不断加大强农惠农富农政策力度，始终把“三农”工作牢牢抓住、紧紧抓好。

关于明年和今后一个时期的“三农”工作，李克强、汪洋同志还要作部署。这里，我想就“三农”工作的几个重大问题讲点意见，讲五个问题。

#### 一、关于确保我国粮食安全。

民以食为天。“洪范八政，食为政首。”我国是个人口众多的大国，解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事。毛泽东同志说：“吃饭是第一件大事。”手中有粮，心中不慌。我国十三亿多张嘴要吃饭，不吃饭就不能生存，悠悠万事、吃饭为大。只要粮食不出大问题，中国的事就稳得住。这个道理大家都懂，但在实际工作中特别是在农业形势好的时候，往往容易麻痹松懈。因此，我首先要特别强调一下确保国家粮食安全问题。

讲到粮食安全问题，我就想到了粮票。今年是我国取消粮票二十周年。一九九三年全国两会期间，代表们就餐第一次不再需要缴纳粮票。同年五月，北京市正式宣布取消粮票，其他省区市也先后取消粮票，粮票正式退出历史舞台。这是我国改革发展历程的一个标志性事件。

我说这个，主要还不是想说成绩，成绩就摆在那儿，而是想说要牢记历史，在吃饭问题上不能得健忘症，不能好了伤疤忘了疼。曾几何时，方寸大小的一片薄纸，直接关系到人的吃饭权利。曾几何时，吃饭问题始终是困扰我们的一件头等难事。对我这个年龄的人来说，使用粮票就像是昨天的事情。我们这一代人或多或少都有吃不饱、饿肚子的记忆。三年自然灾害时，我在学校住校，吃的也是很差的，晚上只

能喝汤，叫做“保证七分饱”。“文化大革命”期间，我到农村插队，曾有三个月没见过一滴油星子，真是“三月不知肉味”。那年冬天，家里寄来几块钱，我和同窑洞居住的同学买了几斤石槽子里冷冻的猪肉，回来还没烧就把肉切成片吃，那味道真是鲜美!后来我们说别再吃了，再吃就没得煮了。这种穷日子我们都是经历过的。

人无远虑，必有近忧。现在，我们不能打包票说以后就不会再出现这种问题了。我国粮食是不是过关了呢?现在还没法下这个结论。咱们不要太天真!我国历史上发生了多少次大饥荒，饿殍遍野，甚至人相食，惨绝人寰!这些历史悲剧决不能重演。保障国家粮食安全是一个永恒课题，任何时候这根弦都不能松。要坚持以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略。抓农业农村工作，首先要抓好粮食生产。

第一，中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上。经过长期不懈努力，我国粮食生产取得巨大成就。今年，全国粮食总产量突破一万二千亿斤。我国人均粮食占有量已连续多年超过世界平均水平，比较稳定地实现了粮食基本自给。这是一个了不起的成就。

尽管我们实现了粮食产量“十连增”，但仍然赶不上需求的快速增长和结构的不断变化，产需缺口不断加大，进口持续大幅增加。今年粮食产量比十年前的二〇〇三年增加了三千四百二十五亿斤，但今年前十个月谷物就净进口一百九十七亿斤；前十个月，大豆净进口九百九十五亿斤，而十几年前我们还是出口国。

随着人口增加、城镇化推进、人民生活水平提高，粮食需求量将呈刚性增长趋势。目前，我国每年大约新增人口六百五十万人，新增城镇人口约二千一百万人，每年因人口数量增长就要增加粮食需求上百亿斤，加上居民食物消费结构变化和农业人口进入城镇，增加的粮食需求就更多。到二〇二〇年，预计粮食需求量将达到一万四千亿斤左右。满足如此巨大的粮食需求，压力可想而知。粮食等农产品消费快速增长的趋势还会持续，相当长时期都不会逆转。

在粮食问题上，我们现在是紧平衡。紧平衡，一是解决粮食供需基本平衡，二是防止粮食供应宽松后造成粮价下跌、影响种粮积极性，这是一个两难。紧平衡是个技术活，是在走钢丝，这边调一调，那边调一调，调不好就失衡了。我们想达到一种理想状态，但拿捏好分寸取决于我们的水平，也取决于大环境。

总体看，我国粮食安全基础仍不稳固，粮食安全形势依然严峻，什么时候都不能轻言粮食过关了。在粮食问题上不能侥幸、不能折腾，一旦出了大问题，多少年都会被动，到那时谁也救不了我们。我们的饭碗必须牢牢端在自己手里，粮食安全的主动权必须牢牢掌控在自己手中。

第二，我们的饭碗应该主要装中国粮。立足国内基本解决我国人民吃饭问题，是由我们的基本国情决定的，也是我们一以贯之的大政方针。一个国家只有立足粮食基本自给，才能掌握粮食安全主动权，进而才能掌控经济社会发展这个大局。靠别人解决吃饭问题是靠不住的。如果口粮依赖进口，我们就会被别人牵着鼻子走。

看看世界上真正强大的国家、没有软肋的国家，都有能力解决自己的吃饭问题。美国是世界第一粮食出口国、农业最强国，俄罗斯、加拿大和欧盟的大国也是粮食强国。这些国家之所以强，是同粮食生产能力强联系在一起的。所以，粮食问题不能只从经济上看，必须从政治上看，保障国家粮食安全是实现经济发展、社会稳定、国家安全的重要基础。

全世界有七十亿人口，正常年景下每年能生产的谷物也就是二十五亿吨左右，能进入国际贸易的只有三亿吨左右；每年生产的大豆约二亿五千万吨，能进入国际贸易的还不足一亿吨。现在，全球每年粮食贸易量大约六千亿斤，相当于我国粮食需求量的一半；大米贸易量在七百亿斤左右，仅相当于我国大米消费量的百分之二十五。从世界谷物市场中我们还能够进口多少？更何况，即便我们能把国际市场上的谷物都买过来，也不够我们吃半年的。所以，我们的立足点、着眼点是，绝不能买饭吃、讨饭吃，碗里必须主要装我们自己生产的粮食。

怎么保障国家粮食安全？过去我们强调保全部、保所有品种，这是当时历史条件下的唯一选择，而我们基本也做到了。现在，国内粮食需求增长很快，粮食安全要靠自己保全部，地不够，水不够，生态环境也承载不了。在这种情况下，就要进一步明确粮食安全的工作重点，合理配置资源，集中力量首先把最基本最重要的保住，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。全党必须明确，保谷物、保口粮，决不能以为可以放松粮食生产了，仍然要坚持一刻也不放松，因为实现有质量的这“两保”并不是一件容易的事。

第三，耕地红线要严防死守。关于耕地问题，我在中央城镇化工作会议上集中

讲了，这里要再强调一下。在这个问题上，反复敲警钟，没有坏处。保障国家粮食安全的根本在耕地，耕地是粮食生产的命根子。农民可以非农化，但耕地不能非农化。如果耕地都非农化了，我们赖以吃饭的家底就没有了。

我国耕地资源有限，尽管第二次全国土地调查的耕地数字有所增加，形成了账面数字的变化，但实际耕地还是那么多。这些耕地都在耕种，并没有闲着。调查的统计，土地数量增加了，并不等于产能增加了。十八亿亩耕地红线仍然必须坚守，同时还要提出现有耕地面积必须保持基本稳定。极而言之，保护耕地要像保护文物那样来做，甚至要像保护大熊猫那样来做。坚守十八亿亩耕地红线，大家立了军令状，必须做到，没有一点点讨价还价的余地！

这些年，工业化、城镇化占用了大量耕地，虽说国家对耕地有占补平衡的法律规定，但占多补少、占优补劣、占近补远、占水田补旱地等情况普遍存在，特别是花了很大代价建成的旱涝保收的高标准农田也被成片占用。耕地红线不仅是数量上的，而且是质量上的。你在城郊占了一亩高产田，然后到山沟里平整一块地用作占补平衡，这两块地能一样吗？质量相差甚远，这样的一亩地甚至二亩地不能顶一亩高产田用啊！这不是“狸猫换太子”吗？在耕地占补平衡上玩虚的是很危险的，总有一天会出事。

根据第二次全国土地调查的数字，我国水田和水浇地只有四亿九千五百万和四亿二千一百万亩，合在一起不到耕地总面积的一半，却提供了七成以上的粮食和八成以上的主要经济作物。水田和水浇地是我们的保命田。近十几年来，仅东南沿海五省的水田面积就减少了一千七百九十八万亩，相当于减掉了一个福建省的全部水田面积。这样的“占补平衡”必须下决心改变。

“有肥无水望天哭，有水无肥一半谷。”解决靠天吃饭问题，根本的一条是大兴农田水利。我们在农田水利方面欠账很多，好多地方还在吃上世纪六七十年代的老本，这个欠账要下决心补上。既要重视大型水利工程这样的“大动脉”，也要重视田间地头的“毛细血管”，解决好农田灌溉“最后一公里”问题。要划定永久基本农田，抓紧建设一批旱涝保收、稳产高产的高标准农田。

农民说，“好儿要好娘，好种多打粮”，“种地不选种，累死落个空”。要下决心把民族种业搞上去，抓紧培育具有自主知识产权的优良品种，从源头上保障国家粮

粮食安全。一粒种子可以改变一个世界，一项技术能够创造一个奇迹。要舍得下气力、增投入，注重创新机制、激发活力，着重解决好科研和生产“两张皮”问题，真正让农业插上科技的翅膀。

第四，调动和保护好“两个积极性”。稳定发展粮食生产，一定要让农民种粮有利可图、让主产区抓粮有积极性。这方面，既要发挥市场机制作用，也要加强政府支持保护。

粮价一头连着生产者，一头连着消费者。战国时期李悝就说：“粟甚贵伤民，甚贱伤农；民伤则离散，农伤则国贫。”保持粮价合理水平，要兼顾好生产者和消费者利益。农民愿不愿意种粮、愿意种多少粮，关键看种粮能给农民带来多少收益。我到一些地方调研，基层干部群众反映，现在化肥、种子等农资价格上涨幅度快于粮价上涨幅度，种粮比较效益越来越低，种一亩粮的收入还比不上外出打几天工。怎样实现农民增收和粮食增产同步发展？这是要重点考虑的问题。

现行农业补贴政策效果是好的，广大农民是欢迎的，但也确实存在一定程度的吃大锅饭现象。今后，大的方向不能变，补贴总量不能减，数量还尽可能增，但具体操作办法要完善，调整优化补贴方式，提高补贴的精准性和指向性。要探索形成农业补贴同粮食生产挂钩机制，让多生产粮食者多得补贴，把有限资金真正用在刀刃上。要继续执行粮食最低收购价政策，并适当提高价格水平，保持农产品价格合理水平。

从长远看，要按照市场定价、价补分离的原则，探索实行目标价格政策，完善粮食价格形成机制，逐步建立价格低时补生产者、价格高时补低收入消费者的机制。

第五，搞好粮食储备调节。设立常平仓是我国的传统，在稳市、备荒、恤农方面具有重要作用。我国地域广阔，国家粮食储备适当多储一点、多花一点钱，安全系数高一点是必要的，但也要讲性价比、讲效率效益。政府也不能完全包揽，要调动市场主体收储粮食的积极性，有效利用社会仓储设施进行储粮。

要管好用好储备粮，这是保百姓饭碗的粮食，不能平时老说库盈囤满，真到急用时却拿不出来。古今中外这方面教训多得很！《诗经》中就有“硕鼠硕鼠，无食我黍”的句子。近年来，国家粮库里出的案子不少，对违法违规案件要严肃查处，决不能任由“粮耗子”折腾糟蹋。

第六，中央和地方要共同负责。保障国家粮食安全，中央义不容辞，承担首要责任。中央财政要从重大水利设施建设、中低产田改造、科技创新推广、信息化服务、市场体系完善、农产品质量安全、主产区转移支付等方面，加强对粮食生产的支持。各级地方政府要树立大局意识，增加粮食生产投入，自觉承担维护国家粮食安全责任，不能把担子全部压到中央身上。

为什么要坚持“米袋子”省长负责制？就是各地都要行动起来，共同加强粮食生产能力、储备能力、流通能力建设，切实保护耕地。当然，我们要保护好地方政府抓粮积极性，要强化对主产省和主产县的财政奖补力度，逐步建立健全对主产区的利益补偿机制，保障产粮大县重农抓粮得实惠、有发展，不能让生产粮食越多者越吃亏。

近年来，随着粮食产销格局变化，我国粮食生产地域格局发生了显著变化，过去南方一些重要粮食主产区逐渐变成主销区，南粮北调变成北粮南运。目前，全国百分之七十五以上的粮食产量、百分之八十以上的商品粮、百分之九十左右的粮食调出量来自十三个主产省区，其中北方主产区贡献度不断提高。这种地域格局变化，给我国粮食生产和粮食安全带来挑战。因为北方地区明显缺水，这是粮食生产的最大制约。另一方面，主销区和产销平衡区粮食生产比重不断下滑，平衡区自给水平下降，主销区产需缺口加大。

粮食生产呈现向主产区集中趋势，有利于发挥各地比较优势。但是，也要看到，粮食生产和调度风险也在集中。大家都懂得不能把所有鸡蛋放在一个篮子里的道理，保粮食安全也要注意这一点。任何省区市，无论耕地多少，都要承担粮食生产责任。如果一个地方真把粮食生产搞没了，就是抛弃了责任。有关部门要拿出点硬约束，让地方特别是粮食主销区切实落实责任。

第七，善于用好两个市场、两种资源。在国内粮食生产确保谷物基本自给、口粮绝对安全的前提下，为了减轻国内农业资源环境压力、弥补部分国内农产品供求缺口，适当增加进口和加快农业走出去步伐是必要的，但要把握好进口规模和节奏，防止冲击国内生产，给农民就业和增收带来大的影响。

积极稳妥利用国际农产品市场和国外农业资源是一项长期战略布局，实际上我国一直在实施。据测算，通过国际贸易和合作，我们利用了国际上相当于七亿亩播



种面积的土地生产粮食和大豆、棉花、糖料等农作物。现在，有必要积极稳妥扩大这一战略布局，但必须谋定而后动。在全球粮食等主要农产品供求格局大体不变的情况下，如果我们突然大幅度增加进口、越过拐点之后，必然引起全球粮价暴涨，那就会引来污水泼身，政治上、外交上、贸易上都得不偿失。而到人家那里租地、买地或搞合作开发，也绝非易事。南美、非洲等虽然有大量可开垦的耕地，但需要大量投入，真见成效也需要一个过程。土地对任何国家来说都是个敏感问题，容易在一些人挑唆下引发民族主义情绪。因此，推动农业走出去，要充分研判经济、技术乃至政治上的风险，提高防范和应对能力。

首先要搞清楚哪些农产品是国内必保的，然后再去搞清楚进口到底进什么、进多少、从哪里进、以什么方式进。我国农业走出去往哪里去、以什么方式进行开发、生产出的农产品如何利用等问题，都要作过细的研究。进口也要注意安全，一是物种安全，二是不要形成垄断，被对方卡脖子。要借鉴国际大粮商的做法，到全球各地粮仓去建仓物流设施，人家生产我们采购，掌控了粮源就掌控了贸易，就掌控了定价权。同这些全球化的百年老店去竞争，不是一件容易的事，要有真本事才行，但一定要去争，我们这么大的国内市场，要有打造我们自己的国际大粮商的信心。国有企业走出去，要健全体制机制，防止出现“富了和尚穷了庙”现象，最后国家投入打了水漂。

有一点必须讲清楚，我们说适当扩大国内紧缺农产品进口和加快农业走出去步伐，绝不意味着立足国内基本解决吃饭问题的大政方针有任何改变，决不能将此误读为可以放松国内粮食生产，那就会误大局、误大事。

第八，高度重视节约粮食。我国在粮食生产、流通、加工、消费环节存在大量浪费现象，餐桌上的浪费尤为惊人。这与社会上存在的讲面子、讲排场的陋习有关。有人作过调查估算，我国每年在餐桌上浪费的食物高达二千亿元，相当于二亿多人一年的口粮。前些天，媒体报道，一所大学食堂的垃圾桶

里经常有白花花的馒头和米饭，清洁工看着心痛，捡起来再吃。这方面例子不在少数，一些大学食堂成了浪费食物的“天堂”，触目惊心!即使生活一天天好了，也没有任何权利浪费!浪费粮食的不良风气必须坚决刹住!

节约粮食要从娃娃抓起，我们小时候都接受了这方面的严格家教，不要说剩饭，

就是一粒米家长也不让浪费。“锄禾日当午，汗滴禾下土。谁知盘中餐，粒粒皆辛苦。”中国文化中有很多关于节约粮食的内容，应该从小给孩子们灌输，弘扬勤俭节约的好风尚。要加强节约粮食工作，从餐桌抓起，从大学食堂和各个单位食堂、餐饮业抓起，从幼儿园、托儿所以及各级各类学校抓起，从每个家庭抓起，让节约粮食在全社会蔚然成风。同时，要注重解决粮食在收储、销售、加工过程中的浪费，这方面的问题也是严重的。

## 二、关于坚持和完善农村基本经营制度。

农村基本经营制度是党的农村政策的基石。坚持党的农村政策，首要的就是坚持农村基本经营制度。坚持农村基本经营制度，不是一句空口号，而是有实实在在的政策要求。具体讲，有三个方面要求。

第一，坚持农村土地农民集体所有。这是坚持农村基本经营制度的“魂”。农村土地属于农民集体所有，这是农村最大的制度。农村基本经营制度是农村土地集体所有制的实现形式，农村土地集体所有权是土地承包经营权的基础和本位。坚持农村基本经营制度，就要坚持农村土地集体所有。

第二，坚持家庭经营基础性地位。家庭经营在农业生产经营中居于基础性地位，集中体现在农民家庭是集体土地承包经营的法定主体。农村集体土地应该由作为集体经济组织成员的农民家庭承包，其他任何主体都不能取代农民家庭的土地承包地位。农民家庭承包的土地，可以由农民家庭经营，也可以通过流转经营权由其他经营主体经营，但不论承包经营权如何流转，集体土地承包权都属于农民家庭。这是农民土地承包经营权的根本，也是农村基本经营制度的根本。

第三，坚持稳定土地承包关系。现有农村土地承包关系保持稳定并长久不变，这是维护农民土地承包经营权的关键。任何组织和个人都不得剥夺和非法限制农民承包土地的权利。要强化对土地承包经营权的物权保护，完善土地承包经营权权能，依法保障农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权利。建立土地承包经营权登记制度，是实现土地承包关系稳定的保证，要把这项工作抓紧抓实，真正让农民吃上“定心丸”。

目前，随着农村分工分业发展和大量农民进城务工，相当一部分承包土地的农户不种地了。上世纪八十年代初搞包干到户时，百分之九十九以上的农业经营主体

都是承包户，土地承包者就是经营者。现在，承包经营权流转的农民家庭越来越多，土地承包权主体同经营权主体发生分离，这是我国农业生产关系变化的新趋势。这个变化对完善农村基本经营制度提出了新的要求。要不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式，落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系。

这些年，在创新农业经营体系方面，广大农民在实践中创造了多种多样的新形式，如专业大户、家庭农场、专业合作、股份合作、农业产业化经营等。在粮食等大田作物的生产上，适度规模经营的家庭农场，加上比较完备的农业社会化服务体系，形成了耕种收靠社会化服务、日常田间管理靠家庭成员的经营样式。从各地实践看，各种经营主体、各种经营形式，各有特色、各具优势，在不同地区、不同产业、不同环节都有各自的适应性和发展空间，不能只追求一个模式、一个标准。要根据各地实际，根据不同农产品生产特点，让农民自主选择他们满意的经营形式。

一九六二年，邓小平同志在谈到恢复农业生产时说：“农业本身的问题，现在看来，主要还得从生产关系上解决。这就是要调动农民的积极性。”“生产关系究竟以什么形式为最好，恐怕要采取这样一种态度，就是哪种形式在哪个地方能够比较容易比较快地恢复和发展农业生产，就采取哪种形式；群众愿意采取哪种形式，就应该采取哪种形式，不合法的使它合法起来。”虽然现在我们的农业发展形式与当时有很大不同，但道理是一样的。党的十八届三中全会提出，坚持家庭经营在农业中的基础性地位，推进农业经营方式创新，有很多重大理论创新和实践突破，也是这个道理。

完善农村基本经营制度，需要在理论上回答一个重大问题，就是农民土地承包权和土地经营权分离问题。今年七月下旬，我到武汉农村综合产权交易所调研时就提出，深化农村改革，完善农村基本经营制度，要好好研究农村土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系。改革前，农村集体土地是所有权和经营权合一，土地集体所有、集体统一经营。搞家庭联产承包制，把土地所有权和承包经营权分开，所有权归集体，承包经营权归农户，这是我国农村改革的重大创新。现在，顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，把农民土地承包经营权分为承包权和

经营权，实现承包权和经营权分置并行，这是我国农村改革的又一次重大创新。这将有利于更好坚持集体对土地的所有权，更好保障农户对土地的承包权，更好用活土地经营权，推进现代农业发展。

家家包地、户户务农，是农村基本经营制度的基本实现形式。家庭承包、专业大户经营，家庭承包、家庭农场经营，家庭承包、集体经营，家庭承包、合作经营，家庭承包、企业经营，是农村基本经营制度新的实现形式。说到底，要以不变应万变，以农村土地集体所有、家庭经营基础性地位、现有土地承包关系的不变，来适应土地经营权流转、农业经营方式的多样化，推动提高农业生产经营集约化、专业化、组织化、社会化，使农村基本经营制度更加充满持久的制度活力。要在实践基础上，加强农村土地集体所有的组织形式、实现方式、发展趋势等理论研究，为农村基本经营制度改革创造更广阔的空间。

创新农业经营体系，放活土地经营权，推动土地经营权有序流转，是一项政策性很强的工作。要把握好土地经营权流转、集中、规模经营的度，要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应，与农业科技进步和生产手段改进程度相适应，与农业社会化服务水平提高相适应，不能片面追求快和大，不能单纯为了追求土地经营规模强制农民流转土地，更不能人为垒大户。要尊重农民意愿和维护农民权益，把选择权交给农民，由农民选择而不是代替农民选择，不搞强迫命令、不刮风、不一刀切。

农村土地制度改革是个大事，涉及的主体、包含的利益关系十分复杂，必须审慎稳妥推进。不管怎么改，不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食产量改下去了，不能把农民利益损害了。要加强土地经营权流转管理和服务，推动土地经营权等农村产权流转交易公开、公正、规范运行。各级党委和政府要加强对农村土地制度改革工作的领导，有关部门要抓紧制定工作方案或试点方案，加强指导引导和监督检查。

公司和企业租赁农地，要有严格的门槛，租赁的耕地只能种地搞农业，不能改变用途，不能搞旅游度假村、高尔夫球场、农家乐，不能盖房子搞别墅、私人会所，不能违规搞非农建设。当然，耕地也不能都搞成果园、花卉园、菜地，那样的话经济效益是上去了，但保谷物、保口粮就落不到实处了。

创新农业经营体系，不能忽视了普通农户。要看到的是，经营自家承包耕地的普通农户毕竟仍占大多数，这个情况在相当长时期内还难以根本改变。还要看到，有不少地方的农户，因自然条件限制，生产活动即便只能解决自身温饱问题，那也是对国家作出的贡献。

### 三、关于农产品质量和食品安全。

食品安全关系群众身体健康，关系中华民族未来。这些年，我们下了很大气力抓食品安全工作，取得了一定成效，同时农产品质量安全基础仍然比较脆弱，质量安全事件时有发生，成为我们的心头之痛。

食品安全社会关注度高，舆论燃点低，一旦出问题，很容易引起公众恐慌，甚至酿成群体性事件。毒奶粉、地沟油、假羊肉、镉大米、毒生姜、染色脐橙等事件，都引起了群众愤慨。再加上有的事件被舆论过度炒作，不仅重创一个产业，而且弄得老百姓吃啥都不放心。“三鹿奶粉”事件的负面影响至今还没有消除，老百姓还是谈国产奶粉色变，出国出境四处采购婴幼儿奶粉，弄得一些地方对中国人限购。想到这些事，我心情就很沉重。

能不能在食品安全上给老百姓一个满意的交代，是对我们执政能力的重大考验。我们党在中国执政，要是连个食品安全都做不好，还长期做不好的话，有人就会提出不够格的问题。所以，食品安全问题必须引起高度关注，下最大气力抓好。

食品安全涉及的环节和因素很多，但源头在农产品，基础在农业。农产品生产是第一车间，源头安全了，才能保证后面环节安全。抓食品安全，必须正本清源，首先把农产品质量抓好。

产生农产品质量和食品安全问题的原因是多方面的。我国有二亿多农户，经营规模小、组织化程度低，还有四十多万家食品生产企业、三百多万个食品经营主体，以及难以计数的小作坊、小摊贩。“一个炉子一口锅，几把椅子一张桌”，这样的生产经营方式，对提高农产品和食品安全水平构成重大制约。长期以来，我们在农产品数量方面用心多、政策多、办法多。相对而言，在农产品质量方面考虑得少些、下的功夫少些、政策措施少些，有时甚至为求数量而牺牲质量。我们农产品和食品质量监管机构和体系建设起步晚，检测条件和监管能力适应不了形势发展需要，有些执法部门和人员不作为，甚至执法牟利。

确保农产品质量安全，既是食品安全的重要内容和基础保障，也是建设现代农业的重要任务。要把农产品质量安全作为转变农业发展方式、加快现代农业建设的关键环节，坚持源头治理、标本兼治，用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，确保广大人民群众“舌尖上的安全”。

食品安全，首先是“产”出来的。长期以来，为了提高产量、增加供给，很多地方大量使用化肥、农药、塑料薄膜，这虽然保证了农业发展，但也造成了日益严重的农业面源污染，加上工业和生活各种排污，给生产食品的环境造成了一定程度的破坏。二〇一二年我国施用化肥折合纯量达到五千八百三十九万吨，比二〇〇〇年增长了百分之四十多；使用各类农药一百八十一万吨，而有效利用率只有百分之三十五；使用农用塑料薄膜二百三十八万吨，有百分之四十没能回收。过去讲“庄稼一枝花，全靠肥当家”、“春施千担肥，秋收万担粮”，那说的是有机肥，可不是化肥，用化肥也抱着这个观念，那就很成问题了。

把住生产环境安全关，就要治地治水，净化农产品产地环境。有的材料说，全国有约百分之十九点四的耕地受到污染，其中中度和重度污染的占百分之二点九；有百分之七十的江河湖泊受到不同程度的污染。重金属污染也很严重，长三角、珠三角重金属污染区很多，水污染也很严重。土地是农产品生长的载体和母体，只有土地干净，才能生产出优质的农产品。要抓紧完善法律法规，加强对农产品生产环境的管理，完善农产品产地环境监测网络，切断污染物进入农田的链条。对受污染严重的耕地、水等，要划定食用农产品生产禁止区域，进行集中修复。做这件事，要摸清底数，有计划分步骤推进，不能影响农民就业和收入。

把住农产品生产安全关，就要控肥、控药、控添加剂，规范农业生产过程，严格管制乱用、滥用农业投入品。农户不清楚或者不在意农药的毒性、化肥的养分以及用量，导致误用、过量使用而污染农产品，这在农村是比较常见的现象。要广泛开展环保知识和法规宣传教育，推广农民一看就懂、一学就会、一用就见效的简单易学技术，引导农民科学合理施肥、用药、用料。要强化农业投入品使用管理，健全化肥、农药、兽药、饲料及饲料添加剂等农业投入品的质量监测制度，加大监督力度，着力发展农业标准化、清洁化生产。我国千家万户的小规模农业生产，光靠看是看不住的，要把农民组织起来，通过供销合作社、农民专业合作社、龙头企业

等新的经营组织形式和农业社会化服务，再加上政策引导，把一家一户的生产纳入标准化轨道。

食品安全，也是“管”出来的。面对生产经营主体量大面广、各类风险交织形势，靠人盯人监管，成本高，效果也不理想，必须完善监管制度，强化监管手段，形成从田间到餐桌全过程覆盖的监管制度。我们建立食品安全监管协调机制，设立相应管理机构，目的就是要解决多头分管、责任不清、职能交叉等问题。定职能、分地盘相对好办，但真正实现上下左右有效衔接，还要多下气力、多想办法。

我在福建当省长，二〇〇一年就开始抓“治理餐桌污染、建设食品放心工程”，承诺用三年时间在全省二十三个城市、用五年时间在全省范围内基本消除主要食品的“餐桌污染”。由我亲自牵头，建立了协调机构，省直二十一个部门组成联席会议，全省二十三个市全面实行市长负责制和部门负责制，要求逐步建立食品安全生产体系、食品安全流通体系、食品卫生质量标准和认证体系、食品卫生质量检测体系、食品安全法规保障体系、食品安全组织保障体系、食品安全社会舆论监督体系、食品安全消费体系八个体系。实行从田间到餐桌的全过程卫生质量控制，从治理畜牧产品、种植业产品、水产品、加工食品、饮用水、餐饮业等环节抓起。经过一段时间努力，食品安全形势有明显改观。实践证明，抓和不抓大不一样，关键是要明确任务、强化责任、系统推进、坚持不懈。

要健全食品安全监管体系，构建全程覆盖、运转高效的监管格局，建立更为严格的食品安全监管责任制和责任追究制度，使权力和责任紧密挂钩。尤其需要强化市县两级监管责任，加强基层监管力量。只有把所有农户、食品加工企业和作坊、食品经营企业和个体工商户都纳入监管视野并落实责任追究制，才能真正织出一张确保食品安全的天罗地网。对渎职失职、监管不力的，一定要严查严办。

要抓紧建立健全农产品质量和食品安全追溯体系，尽快把全国统一的农产品和食品安全信息追溯平台建起来，实现农产品生产、收购、储存、运输、销售、消费全链条可追溯，用可追溯制度倒逼和引导生产。要健全农产品产地准出制度，加强农产品产地检测，实行农产品质量标识制度，建立产地准出和市场准入有效衔接机制。要加强食品安全预测预警，及早发现苗头，及早处置，严防形成行业潜规则，严防发生区域性、系统性安全风险。

现在，之所以还有人还敢冒天下之大不韪制售黑心食品，是因为管理还有漏洞、执法还不严格、惩罚不够严厉，违法成本太低。要落实企业主体责任，引导企业守法生产，明确生产经营者是食品安全第一责任人，出了问题能找得着主。要深入开展食品安全治理整顿，广泛开展诚信守法教育，规范生产经营秩序。要保持高压态势，严厉打击食品安全犯罪，对那些利欲熏心、挑战道德和良知底线的人，对重点领域、重点环节、重点地区，要下猛药、出重拳，决不姑息。

食品安全是个社会问题，要充分发挥群众监督、舆论监督的重要作用，让犯罪分子如过街老鼠无处藏身，形成全社会维护食品安全的铜墙铁壁。舆论宣传要把握好度，不要过度炒作，否则不仅会误伤一个产业、损害全行业大多数生产者合法利益，而且可能引发一些社会乃至政治问题。出了食品安全事件，有关部门要主动发布权威信息，及时澄清事实、说明真相，把握主动权。主要媒体要进行客观准确报道，正确引导舆论，避免以偏概全、以点代面、小事放大，引发恶性炒作。

讲到农产品质量和食品安全，还有一个问题不得不提，就是转基因问题。转基因是一项新技术，也是一个新产业，具有广阔发展前景。作为一个新生事物，社会对转基因技术有争论、有疑虑，这是正常的。对这个问题，我强调两点：一是要确保安全，二是要自主创新。也就是说，在研究上要大胆，在推广上要慎重。转基因农作物产业化、商业化推广，要严格按照国家制定的技术规程规范进行，稳扎稳打，确保不出闪失，涉及安全的因素都要考虑到。要大胆研究创新，占领转基因技术制高点，不能把转基因农产品市场都让外国大公司占领了。

这里，我还想强调一个问题，就是要大力培育食品品牌。品牌是信誉的凝结。一个品牌一旦在老百姓心目中确立起来，就可以成为质量的象征、安全的象征，老百姓就会放心购买和消费。北京有很多老字号，有的我小时候就品尝过。老北京都知道，东来顺的涮羊肉、全聚德的烤鸭、六必居的酱菜、隆福寺的灌肠、西安食堂的牛肉泡馍、田园酱肉、马凯餐厅的湖南菜、同和居的山东菜等，都是别有风味的。各地也有不少老字号。

我们有信誉、有市场的食品品牌还是太少了。一些老字号逐渐消失了，有的即使还在，但传统手工制作工艺失传了，有的用流水线生产，产品口味同过去相差甚远。名称还是那个名称，味道已经不是那个味道了。饮食文化是中华传统文化的重



要组成部分。要保护和传承食品行业老字号，使优秀品牌不断发扬光大，发挥其质量管理的示范带动作用。要加强品牌建设，积极争创名牌，用品牌保证人们对产品质量的信心。

#### 四、关于“谁来种地”。

我为什么要专门讲讲这个问题，是因为这个问题已经十分现实地摆在我们面前了。

这些年，我国农业劳动力老龄化很快，据测算，二〇一三年农业从业人员中五十岁以上的比重已超过百分之四十；按此趋势，到二〇一六年农业从业人员中五十岁以上的比重可能达到百分之五十。同老龄化一并出现的还有农业从业人员女性化和低文化程度化。我到农村调研，在很多村子看到的多是老年人和小孩，年轻人不多，青壮年男性更是寥寥无几。留在农村的是“三八六一九九部队”。出去的不愿回乡干农业，留下的不安心搞农业，再过十年、二十年，谁来种地？农业后继乏人问题严重，这的确不是杞人忧天啊！

农村经济社会发展，说到底，关键在人。没有人，没有劳动力，粮食安全谈不上，现代农业谈不上，新农村建设也谈不上，还会影响传统农耕文化保护和传承。农耕文化是我国农业的宝贵财富，是中华文化的重要组成部分，不仅不能丢，而且要不断发扬光大。如果连种地的人都没有了，靠谁来传承农耕文化？我听说，在云南哈尼梯田所在地，农村会唱《哈尼族四季生产调》等古歌、会跳哈尼乐作舞的人越来越少。不能名为搞现代化，就把老祖宗的好东西弄丢了！

凡事预则立，不预则废。解决好“谁来种地”问题，对我国农业农村发展的影响将是深远的，对整个经济社会发展的影响也是非常大的。我们要从战略层面上高度重视，积极有效加以应对。

“谁来种地”这个问题，说到底，是愿不愿意种地、会不会种地、什么人来种地、怎样种地的问题。核心是要解决好人的问题，通过富裕农民、提高农民、扶持农民，让农业经营有效益，让农业成为有奔头的产业，让农民成为体面的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。

富裕农民，就要提高种地集约经营、规模经营、社会化服务水平，增加农民务农收入。二〇一二年农民人均纯收入中，来自农业(种植业)的收入比重已降到百分

之二十六点六，农业收入对不少农户而言正在变成“副业”。怎么做强农业，让农业有吸引力，确实是个大课题。农业部调查表明，从我国资源禀赋和当前城乡居民收入差距看，一年两熟地区户均耕种五十至六十亩、一年一熟地区户均耕种一百至一百二十亩，就有规模效益。这样农业就有了吸引力，愿意种地的青壮年就会多起来。

像家庭农场这样的新型主体，还有专业大户、农民合作社、产业化龙头企业等，是建设现代农业的新生力量，要鼓励发展、大力扶持，使之健康发展。为了解决部分农民家庭因各种原因无人种地问题，不少地方农村采取了土地托管、代种代耕以及建立“土地银行”等措施，保证了地有人种，这些办法都值得总结推广。乡镇政府和村级组织要加强信息沟通和服务，使耕种有困难的家庭能及时找到土地流转出路，既避免耕地撂荒，还能获得更多流转收益。供销合作社是为农服务的生力军，要积极创新组织体系和服务机制，在建设现代农业中发挥作用。

提高农民，就要提高农民素质，培养造就新型农民队伍。培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，二〇〇五年党的十六届五中全会就已经提出，这件事要继续抓下去，抓出成效来。有关部门要深入研究，抓紧制定专门规划和切实可行的具体政策，加大农业职业教育和技术培训力度，把培养青年农民纳入国家实用人才培养计划，确保农业后继有人。

扶持农民，就要强化政府对农业的支持保护，创造良好务农条件和环境。农业面对着自然灾害和市场波动的双重风险，必须有国家支持保护。要根据新形势新情况，研究如何使农业支持保护措施更有针对性、更加有实效。要加大农业投入力度，财政再困难也要优先保证农业支出，开支再压缩也不能减少“三农”投入。要研究开辟新的投融资渠道，建立健全“三农”投入稳定增长的长效机制。农村金融仍然是个老大难问题，解决这个问题关键是要在体制机制顶层设计上下功夫，鼓励开展农民合作金融试点，建立适合农业农村特点的金融体系。要在规范运行、严格监管、控制风险的前提下，允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资，采取多种方式为农业发展开辟新的融资渠道。新型农民搞规模种养业，风险也加大了，农业保险一定要搞好，财政要支持农民参加保险。

随着我国现代农业建设持续推进，农业应该成为大中专院校毕业生就业创业的重要领域。要制定大中专院校特别是农业院校毕业生到农村经营农业的政策措施，

鼓励、吸引、支持他们投身现代农业建设。

总之，要把加快培育新型农业经营主体作为一项重大战略，以吸引年轻人务农、培育职业农民为重点，建立专门政策机制，构建职业农民队伍，形成一支高素质农业生产经营者队伍，为农业现代化建设和农业持续健康发展提供坚实人力基础和保障。

#### 五、关于加强农村社会管理。

当前，我国城乡利益格局深刻调整，农村社会结构深刻变动，农民思想观念深刻变化。这种前所未有的变化，为农村经济社会发展带来巨大活力，同时也形成了一些突出矛盾和问题。西方工业化国家在二百年里围绕工业化、城镇化陆续出现的城乡社会问题，在我国集中出现了。

总体看，农村社会管理面临的突出矛盾和问题主要有：一是许多农村出现村庄空心化、农民老龄化现象，据推算，农村留守儿童已超过六千万，留守妇女达四千七百万，留守老年人约有五千万。维护好这些群众合法权益是一件大事。二是农村利益主体、社会阶层日趋多元化，各类组织活动和诉求明显增多。三是农村教育、文化、医疗卫生、社会保障等社会事业发展滞后，基础设施不完善，人居环境不适应，还有近一亿人属于扶贫对象。四是农村治安状况不容乐观，一些地方违法犯罪活动仍然不少，黑恶势力活动时时有发生，邪教和利用宗教进行非法活动仍然较多存在。五是一些地方干群关系紧张，侵害农民合法权益的事件仍时有发生。一些地方基层民主管理制度不健全，农村基层党组织软弱涣散，公共管理和社会服务能力不强。这些都对农村社会管理提出了新要求。

加强和创新农村社会管理，要以保障和改善农村民生为优先方向，树立系统治理、依法治理、综合治理、源头治理理念，确保广大农民安居乐业、农村社会安定有序。

第一，重视农村“三留守”问题，搞好农村民生保障和改善工作。让农村留守人员生活得踏实、安全、无忧，是各级党委和政府特别是基层党委和政府的重大责任。要抓紧完善相关政策措施，健全农村留守儿童、留守妇女、留守老年人关爱服务体系，围绕留守人员基本生活保障、教育、就业、卫生健康、思想情感等实施有效服务。

我强调一下做好农村教学点撤并和老年人养老帮扶两件事。农村学校较快撤并，造成一些值得注意的问题。一些地方学生上学路程变远，一些非寄宿学生上学要起早摸黑，交通安全存在隐患。如果确有需求，村教学点就要坚持办，而且要办好，不要搞整齐划一，一个标准齐步走。对留守老年人，要在提供新型农村社会养老保险的基础上，发展适合农村特点的老龄服务体系，建立健全农村老年社会福利和社会救助制度，让他们能够安度晚年。

贫困是困扰农村留守人员的一个突出问题。要坚持不懈推进扶贫开发。国家级扶贫开发工作重点县就是要把减少扶贫对象作为首要任务，坚定信心，找准路子，加快转变扶贫开发方式，实行精准扶贫。既不能一味等靠、无所作为，也不能违背规律、盲目蛮干，甚至搞劳民伤财的“形象工程”。要紧紧扭住农村基本公共服务和基本社会保障的制度建设，编织一张兜住困难群众基本生活的社会安全网。要紧紧扭住教育这个脱贫致富的根本之策，再穷不能穷教育，再穷不能穷孩子，保证贫困家庭孩子受到教育，不要让孩子输在起跑线上。

经过多年努力，我们已基本改变了农民的事农民办的做法，基本建立了覆盖全国的免费义务教育制度、新型农村合作医疗制度、农村最低生活保障制度、新型农村社会养老保险制度，在制度上实现了从无到有的历史性转变。下一步，要不断提高农村基本公共服务的标准和水平，实现从有到好的转变，逐步推进城乡基本公共服务均等化。

第二，重视空心村问题，推进农村人居环境整治。村庄空心化和“三留守”是一个问题的两个侧面。外在表现是村子空了，本质上是人一茬一茬离开农村。农村是我国传统文化的发源地，乡土文化的根不能断，农村不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园。

当然，随着经济社会发展，一些村落会集聚更多人口，一些自然村落会逐步消亡，这符合村庄演进发展规律。关键是要做到规划先行，哪些村保留、哪些村整治、哪些村缩减、哪些村做大，都要经过科学论证，不要头脑发热，不顾农民意愿，强行撤并村庄，赶农民上楼。

必须看到，我国幅员辽阔，人口众多，大部分国土面积是农村，即使将来城镇化水平到了百分之七十，还会有四五亿人生活在农村。为此，要继续推进社会主义

新农村建设，为农民建设幸福家园和美丽乡村。当前，一个很重要的任务是因地制宜搞好农村人居环境综合整治，尽快改变农村许多地方污水乱排、垃圾乱扔、秸秆乱烧的脏乱差状况。这件事，不管是发达地区还是欠发达地区都要搞，标准可以有高低，但最起码要给农民一个干净整洁的生活环境。这要遵循乡村自身发展规律，不要大拆大建，也不要不顾经济条件大把花钱。

搞新农村建设要注意生态环境保护，注意乡土味道，体现农村特点，保留乡村风貌，不能照搬照抄城镇建设那一套，搞得城市不像城市、农村不像农村。我到海南去时，就对海南的同志说，青山绿水、碧海蓝天是海南最强的优势和最大的本钱，是一笔既买不来也借不到的宝贵财富，必须倍加珍爱、精心呵护。九百多年前，苏东坡被贬海南儋州时，就写下不少描绘海南风景的诗句，如“云散月明谁点缀，天容海色本澄清”、“飞泉泻万仞，舞鹤双低昂”、“丹荔破玉肤，黄柑溢芳津”，等等。我到湖南去时，也对湖南的同志说，湖南自然风光秀丽。毛泽东同志在《答友人》中写的“洞庭波涌连天雪，长岛人歌动地诗。我欲因之梦寥廓，芙蓉国里尽朝晖”的诗句，宋代文学家范仲淹在《岳阳楼记》中写的“沙鸥翔集，锦鳞游泳；岸芷汀兰，郁郁青青”，“长烟一空，皓月千里，浮光跃金，静影沉璧”，那都是美景啊！那次还去了湘西，我就想起了沈从文在《边城》、《萧萧》等作品中描写的湘西风光。搞新农村建设，决不是要把这些乡情美景都弄没了，而是要让它们与现代生活融为一体，所以我说要慎砍树、禁挖山、不填湖、少拆房。

第三，重视化解农村社会矛盾，确保农村社会稳定有序。提高预防化解社会矛盾水平，要从完善政策、健全体系、落实责任、创新机制等方面入手，及时反映和协调农民各方面利益诉求，处理好政府和群众利益关系，从源头上预防减少社会矛盾，做好矛盾纠纷源头化解和突发事件应急处置工作，做到发现在早、防范在先、处置在小，防止碰头叠加、蔓延升级。要学习和推广“枫桥经验”，做到“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”。要严厉打击扰乱农村生产生活秩序、危害农民生命财产安全的涉农犯罪，坚决打掉农村涉黑涉恶团伙，坚决打击暴力恐怖犯罪，有效防范应对外部势力的干扰渗透，维护农村社会稳定。

第四，重视农村基层党组织建设，加快完善乡村治理机制。基础不牢，地动山摇。农村工作千头万绪，抓好农村基层党组织建设是关键。无论农村社会结构如何变

化，无论各类经济社会组织如何发育成长，农村基层党组织的领导地位不能动摇、战斗堡垒作用不能削弱。

农村党支部在农村各项工作中居于领导核心地位。我们常讲，“村看村、户看户、农民看支部”，“给钱给物，还要建个好支部”。要加强农村基层党组织建设，把党组织建设成为推动科学发展、带领农民致富、密切联系群众、维护农村稳定的坚强战斗堡垒。要扩大农村党组织和党的工作覆盖面，加大培养青年党员力度，提高基层党组织为群众服务意识，夯实党在农村的执政基础。

农村政策千条万条，最终都得靠基层干部来落实。我国有几百万农村基层干部，常年风里来雨里去，同农民直接打交道，是推动农村发展、维护社会稳定的基本力量。这支队伍总体是好的，是信得过、靠得住、有战斗力的。不能因为个别基层干部出现这样那样的问题，就以为这支队伍出现了多大问题。

对广大农村基层干部，政治上要信任，工作上要依靠，生活上要关心。要完善农村基层干部选拔任用制度，打造一支高素质农村基层党组织带头人队伍，加大从优秀村干部中考录乡镇公务员和乡镇领导干部力度，为加强农村社会治理服务充实新生力量。要建立稳定的村级组织运转和基本公共服务经费保障制度，提高农村基层干部报酬待遇和社会保障水平。要加强农村基层干部教育培训和监督管理力度，引导他们提高为民服务本领、强化廉洁履职意识，为现代农业和新农村建设贡献力量。

要建立和完善以党的基层组织为核心、村民自治和村务监督组织为基础、集体经济组织和农民合作组织为纽带、各种经济社会服务组织为补充的农村组织体系，使各类组织各有其位、各司其职。要扩大农村基层民主、保证农民直接行使民主权利，重点健全农村基层民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的机制。

在行使村民民主权利的过程中，有两个情况要把握好。一是要处理好“走出去”和“留下来”的关系。在大量村民外出务工的情况下，村里的重大事项如何决策，外出村民在本村的权利和权益如何维护，是一个需要认真对待的重要问题。沿用开会表决、投票决策等老办法是必要的，但这显然难以适应农村人口外流的现实。要创造新办法、开辟新渠道，充分兼顾“走出去”和“留下来”的村民各自在村民自治组织和集体经济组织中的权利和权益。二是要处理好“老村民”和“新村民”的关系。大量

外来农民到一些城中村和城乡接合部租房居住、打工务农，同本村居民容易形成差别，容易引发矛盾。促进新老村民和谐相处，既要保障“老村民”的基本权益，也要兼顾“新村民”的利益诉求。要按照法律法规落实“新村民”各项权利，使他们能够在居住地享受基本公共服务，同“老村民”和谐相处。

党管农村工作是我们的传统。这个传统不能丢。各级党委要加强对“三农”工作的领导，各级领导干部都要重视“三农”工作，多到农村去走一走、多到农民家里去看一看，真正了解农民诉求和期盼，真心实意帮助农民解决生产生活中的实际问题，推动农村经济社会持续健康发展。一些地方选派优秀机关干部到村里任职、挂职，是有利于了解基层真实情况、夯实基层工作基础、培养锻炼干部的举措，一举多得。

现在，一些以农业为主产业的市县乡镇干部，对农业农村重视不够，心中没有很强烈的“三农”意识。当年，我当县委书记时，教育引导干部的重点是解放思想搞活经济，因为那时的干部大多是“三农”干部，只懂得搞粮食、种庄稼，搞商品经济不行，搞工业、服务业不行。我在县里时，很多干部的主要工作就是到下面去看看庄稼长势如何，看到麦浪滚滚就心潮澎湃。现在，不少干部是不知农时、五谷不分，这就走到另外一个极端了。各级领导干部特别是以农业为主产业的市县乡镇干部，要熟悉农业、了解农业，农作物的种类和品质、节气、农业科技等方面的基本知识还是要懂的，不懂要抓紧补课。

长期以来，我国农民口口相传了很多农业谚语，如“麦苗盖上雪花被，来年枕着馍馍睡”、“麦要浇芽，菜要浇花”、“寸麦不怕尺水，尺麦但怕寸水”、“有钱难买五月旱，六月连阴吃饱饭”、“春旱不算旱，秋旱减一半”、“人在屋里热得跳，稻在田里哈哈笑”、“人怕老来穷，稻怕寒露风”、“飞杨花，种棉花”、“青蛙打鼓，豆子人土”，等等，各地有很多这样的农业谚语，语言生动、道理直白，我们干部也应该了解，最好熟记于心，这样就能更好懂得一些农业基本知识。

同志们!元旦将至，在这里，我向在座各位同志，向辛勤工作在“三农”战线的广大干部职工，向全国农民兄弟们，致以节日祝福，祝大家身体健康、工作顺利、阖家幸福!

## 在纪念毛泽东同志诞辰一百二十周年座谈会上的讲话

(二〇一三年十二月二十六日)

习近平

同志们，朋友们：

今天，我们怀着十分崇敬的心情，在这里隆重集会，纪念中国共产党、中国人民解放军、中华人民共和国的主要缔造者，中国各族人民的伟大领袖毛泽东同志诞辰一百二十周年。

毛泽东同志是伟大的马克思主义者，伟大的无产阶级革命家、战略家、理论家，是马克思主义中国化的伟大开拓者，是近代以来中国伟大的爱国者和民族英雄，是党的第一代中央领导集体的核心，是领导中国人民彻底改变自己命运和国家面貌的一代伟人。

毛泽东同志等老一辈革命家，都是从近代以来中国历史发展的时势中产生的伟大人物，都是从近代以来中国人民抵御外敌入侵、反抗民族压迫和阶级压迫的艰苦卓绝斗争中产生的伟大人物，都是走在中华民族和世界进步潮流前列的伟大人物。

中华民族，具有五千多年绵延不绝的文明历史，为人类文明进步作出了不可磨灭的贡献。但是，由于封建制度的腐朽没落，中国在近代被世界快速发展的浪潮甩在了后面。一八四〇年鸦片战争以后，在西方列强坚船利炮轰击下，中国危机四起、人民苦难深重，陷入半殖民地半封建社会的黑暗深渊。

实现中华民族伟大复兴始终是近代以来中国人民最伟大的梦想。无数志士仁人前仆后继、不懈探索，寻找救国救民道路，却在很长时间内都抱憾而终。太平天国运动、戊戌变法、义和团运动、辛亥革命接连而起，但农民起义、君主立宪、资产阶级共和制等种种救国方案都相继失败了。战乱频仍，民生凋敝，丧权辱国，成了旧中国长期无法消除的病疢。

中华民族是一个有志气的民族。为了探求救亡图存的正确道路，中国的先进分子带领中国人民始终坚持在苦难和挫折中求索、在风雨飘摇中前进，敢于挽狂澜于既倒、扶大厦之将倾，表现出了百折不挠的英雄气概。

毛泽东同志在青年时期就立下拯救民族于危难的远大志向。一九一九年，毛泽东同志在《(湘江评论)创刊宣言》中写道：“时机到了！世界的大潮卷得更急了！洞庭



湖的闸门动了，且开了！浩浩荡荡的新思潮业已奔腾澎湃于湘江两岸了！顺他的生，逆他的死。”年轻的毛泽东同志，“书生意气，挥斥方遒。指点江山，激扬文字”，既有“问苍茫大地，谁主沉浮”的仰天长问，又有“到中流击水，浪遏飞舟”的浩然壮气。

十月革命一声炮响，给中国送来了马克思列宁主义。从纷然杂陈的各种观点和路径中，经过反复比较和鉴别，毛泽东同志毅然选择了马克思列宁主义，选择了为实现共产主义而奋斗的崇高理想。在此后的革命生涯中，不管是“倒海翻江卷巨澜”，还是“雄关漫道真如铁”，毛泽东同志始终都矢志不移、执着追求。

马克思列宁主义，为中国人民点亮了前进的灯塔；一九二一年中国共产党的成立，使中国人民有了前进的主心骨。

然而，在一个半殖民地半封建的东方大国进行革命，面对的特殊国情是农民占人口的绝大多数，落后分散的小农经济、小生产及其社会影响根深蒂固，又遭受着西方列强侵略和压迫，经济文化十分落后，选择一条什么样的道路才能把中国革命引向胜利成为首要问题，也是马克思主义发展史上前所未有的难题。年轻的中国共产党，一度简单套用马克思列宁主义关于无产阶级革命的一般原理和照搬俄国十月革命城市武装起义的经验，中国革命遭受到严重挫折。

从革命斗争的这种失误教训中，毛泽东同志深刻认识到，面对中国的特殊国情，面对压在中国人民头上的三座大山，中国革命将是一个长期过程，不能以教条主义的观点对待马克思列宁主义，必须从中国实际出发，实现马克思主义中国化。毛泽东同志创造性地解决了马克思列宁主义基本原理同中国实际相结合的一系列重大问题，深刻分析中国社会形态和阶级状况，经过不懈探索，弄清了中国革命的性质、对象、任务、动力，提出通过新民主主义革命走向社会主义的两步走战略，制定了新民主主义革命总路线，开辟了以农村包围城市、最后夺取全国胜利的革命道路。毛泽东同志创造性地解决了在中国这种特殊的社会历史条件下建设马克思主义政党的一系列重大问题，把党建设成为用科学理论和革命精神武装起来的、同人民群众有着血肉联系的、思想上政治上组织上完全巩固的马克思主义政党。毛泽东同志创造性地解决了缔造一个在党的绝对领导下的人民武装力量的一系列重大问题，建成一支具有一往无前精神、能压倒一切敌人而决不被敌人所屈服的新型人民军队。毛泽东同志创造性地解决了团结全民族最大多数人共同奋斗的革命统一战线的一系列

重大问题，为党和人民事业凝聚了一支最广大的同盟军。毛泽东同志带领我们党创造性地提出和实施了一系列正确的战略策略，及时解决了中国革命进程中一道道极为复杂的难题，引导中国革命航船不断乘风破浪前进。

“为有牺牲多壮志，敢教日月换新天。”经过二十八年浴血奋战和顽强奋斗，我们党和人民历经千辛万苦、付出巨大牺牲，在战胜日本军国主义侵略者后，经过人民解放战争，以摧枯拉朽之势推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义的统治，夺取了新民主主义革命胜利，实现了几代中国人梦寐以求的民族独立和人民解放。

中华人民共和国的成立，使中国人民成为国家、社会和自己命运的主人，实现了中国向人民民主制度的伟大跨越，实现了中国高度统一和各民族空前团结，彻底结束了旧中国半殖民地半封建社会的历史，彻底结束了旧中国一盘散沙的局面，彻底废除了外国列强强加给中国的不平等条约和帝国主义在中国的一切特权。

中国人从此站立起来了！中国人民从此把命运牢牢掌握在自己手中！中华民族发展进步从此开启了新纪元！

这个伟大历史胜利，是毛泽东同志和他的战友们，是千千万万革命志士和革命烈士，是亿万中国人民，共同为中华民族建立的伟大历史功勋。这一伟大奋斗历程和成果充分证明了毛泽东同志所说的：“我们中华民族有同自己的敌人血战到底的气概，有在自力更生的基础上光复旧物的决心，有自立于世界民族之林的能力。”

新中国成立后，以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体带领人民，在迅速医治战争创伤、恢复国民经济的基础上，不失时机提出了过渡时期总路线，创造性地完成了由新民主主义革命向社会主义革命的转变，使中国这个占世界四分之一人口的东方大国进入了社会主义社会，成功实现了中国历史上最深刻最伟大的社会变革。新民主主义革命的胜利，社会主义基本制度的确立，为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础。

社会主义基本制度确立以后，如何在中国建设社会主义，是党面临的崭新课题。毛泽东同志对适合中国情况的社会主义建设道路进行了艰苦探索。他以苏联的经验教训为鉴戒，提出要创造新的理论、写出新的著作，把马克思列宁主义基本原理同中国实际进行“第二次结合”，找出在中国进行社会主义革命和建设的正确道路，制定把我国建设成为一个强大的社会主义国家的战略思想。

在中国共产党领导下，我国各族人民意气风发投身中国历史上从来不曾有过的热气腾腾的社会主义建设。在不长的时间里，我国社会就发生了翻天覆地的变化，建立起独立的比较完整的工业体系和国民经济体系，独立研制出“两弹一星”，成为在世界上有重要影响的大国，积累起在中国这样一个社会生产力水平十分落后的东方大国进行社会主义建设的重要经验。

毛泽东同志为中国新民主主义革命的胜利、社会主义革命的成功、社会主义建设的全面展开，为实现中华民族独立和振兴、中国人民解放和幸福，作出了彪炳史册的贡献。毛泽东同志毕生最突出最伟大的贡献，就是领导我们党和人民找到了新民主主义革命的正确道路，完成了反帝反封建的任务，建立了中华人民共和国，确立了社会主义基本制度，取得了社会主义建设的基础性成就，并为我们探索建设中国特色社会主义的道路积累了经验和提供了条件，为我们党和人民事业胜利发展、为中华民族阔步赶上时代发展潮流创造了根本前提，奠定了坚实的理论和实践基础。

同志们、朋友们!

在革命和建设长期实践中，以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人，根据马克思列宁主义基本原理，形成了适合中国情况的科学指导思想，这就是毛泽东思想。毛泽东思想以独创性理论丰富和发展了马克思列宁主义。毛泽东思想教育了几代中国共产党人，它培养的大批骨干，不仅在新民主主义革命、社会主义革命、社会主义建设时期发挥了重要作用，也为新的历史时期开创和建设中国特色社会主义发挥了重要作用。邓小平同志说，毛泽东思想这个旗帜丢不得，丢掉了实际上就否定了我们党的光辉历史；任何时候都不能动摇高举毛泽东思想旗帜的原则，我们将永远高举毛泽东思想的旗帜前进。

在为中国人民不懈奋斗的光辉一生中，毛泽东同志表现出一个伟大革命领袖高瞻远瞩的政治远见、坚定不移的革命信念、勇于开拓的非凡魄力、炉火纯青的斗争艺术、杰出高超的领导才能。他思想博大精深、胸怀坦荡宽广，文韬武略兼备、领导艺术高超，心系人民群众、终生艰苦奋斗，为中华民族和中国人民建立了不朽功勋。

毛泽东同志属于中国，也属于世界。他不仅赢得了全党全国各族人民爱戴和敬仰，而且赢得了世界上一切向往进步的人们敬佩。毛泽东同志的革命实践和光辉业

绩已经载人中华民族史册。他的名字、他的思想、他的风范，将永远鼓舞我们继续前进。

同志们、朋友们!

人世间没有一帆风顺的事业。综观世界历史，任何一个国家、一个民族的发展，都会跌宕起伏甚至充满曲折。“艰难困苦，玉汝于成。”“多难兴邦，殷忧启圣。”“失败为成功之母。”毛泽东同志也常说，前途是光明的，道路是曲折的。这是一切正义事业发展的历史逻辑。我们的事业之所以伟大，就在于经历世所罕见的艰难而不断取得成功。

不能否认，毛泽东同志在社会主义建设道路的探索中走过弯路，他在晚年特别是在“文化大革命”中犯了严重错误。对毛泽东同志的历史功过，党的十一届六中全会作出的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》进行了全面评价。邓小平同志说，毛泽东同志的功绩是第一位的，他的错误是第二位的，他的错误在于违反了他自己正确的东西，是一个伟大的革命家、伟大的马克思主义者所犯的错误。

在中国这样的社会历史条件下建设社会主义，没有先例，犹如攀登一座人迹未至的高山，一切攀登者都要披荆斩棘、开通道路。毛泽东同志晚年的错误有其主观因素和个人责任，还在于复杂的国内国际的社会历史原因，应该全面、历史、辩证地看待和分析。

对历史人物的评价，应该放在其所处时代和社会的历史条件下去分析，不能离开对历史条件、历史过程的全面认识和对历史规律的科学把握，不能忽略历史必然性和历史偶然性的关系。不能把历史顺境中的成功简单归功于个人，也不能把历史逆境中的挫折简单归咎于个人。不能用今天的时代条件、发展水平、认识水平去衡量和要求前人，不能苛求前人干出只有后人才能干出的业绩来。

革命领袖是人不是神。尽管他们拥有很高的理论水平、丰富的斗争经验、卓越的领导才能，但这并不意味着他们的认识和行动可以不受时代条件限制。不能因为他们伟大就把他们像神那样顶礼膜拜，不容许提出并纠正他们的失误和错误；也不能因为他们有失误和错误就全盘否定，抹杀他们的历史功绩，陷入虚无主义的泥潭。

前事不忘，后事之师。一个马克思主义政党对自己的错误所抱的态度，是衡量这个党是否真正履行对人民群众所负责任的一个最重要最可靠的尺度。我们党对自

已包括领袖人物的失误和错误历来采取郑重的态度，一是敢于承认，二是正确分析，三是坚决纠正，从而使失误和错误连同党的成功经验一起成为宝贵的历史教材。

历史就是历史，历史不能任意选择，一个民族的历史是一个民族安身立命的基础。不论发生过什么波折和曲折，不论出现过什么苦难和困难，中华民族五千多年的文明史，中国人民近代以来一百七十多年的斗争史，中国共产党九十多年的奋斗史，中华人民共和国六十多年的发展史，都是人民书写的历史。历史总是向前发展的，我们总结和吸取历史教训，目的是以史为鉴、更好前进。

同志们、朋友们!

三十五年前，在党和国家面临向何处去的重大历史关头，在邓小平同志领导下，我们党解决了正确评价毛泽东同志和毛泽东思想的历史地位、根据新的实际和历史经验确立中国实现社会主义现代化的正确道路这两个相互联系的重大历史课题，作出了把党和国家的工作重点转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来、坚持四项基本原则、实行改革开放的历史性决策，实现了新中国成立以来我们党历史上具有深远意义的伟大转折。

我们党领导的革命、建设、改革伟大实践，是一个接续奋斗的历史过程，是一项救国、兴国、强国，进而实现中华民族伟大复兴的完整事业。

党的十八大以来，我们所做的一切工作，就是要团结带领全党全国各族人民坚持党的十一届三中全会以来的理论和路线方针政策，把以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体、以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体、以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体、以胡锦涛同志为总书记的党中央开创和发展的伟大事业坚持好、发展好。

道路决定命运，找到一条正确道路是多么不容易。中国特色社会主义不是从天上掉下来的，是党和人民历尽千辛万苦、付出各种代价取得的根本成就。改革开放前的社会主义实践探索，是党和人民在历史新时期把握现实、创造未来的出发阵地，没有它提供的正反两方面的历史经验，没有它积累的思想成果、物质成果、制度成果，改革开放也难以顺利推进。一切向前走，都不能忘记走过的路；走得再远、走到再光辉的未来，也不能忘记走过的过去。

我们要把党和人民九十多年的实践及其经验，当做时刻不能忘、须臾不能丢的

立身之本，既不妄自菲薄、也不妄自尊大，毫不动摇走党和人民在长期实践探索中开辟出来的正确道路。

同志们、朋友们!

毛泽东思想活的灵魂是贯穿其中的立场、观点、方法，它们有三个基本方面，这就是实事求是、群众路线、独立自主。新形势下，我们要坚持和运用好毛泽东思想活的灵魂，把我们党建设好，把中国特色社会主义伟大事业继续推向前进。

实事求是，是马克思主义的根本观点，是中国共产党人认识世界、改造世界的根本要求，是我们党的基本思想方法、工作方法、领导方法。不论过去、现在和将来，我们都要坚持一切从实际出发，理论联系实际，在实践中检验真理和发展真理。

毛泽东同志说：“‘实事’就是客观存在着的一切事物，‘是’就是客观事物的内部联系，即规律性，‘求’就是我们去研究。”毛泽东同志还把实事求是形象地比喻为“有的放矢”。我们要坚持用马克思主义的“矢”去射中国革命、建设、改革的“的”。

坚持实事求是，就要深入实际了解事物的本来面貌。要透过现象看本质，从零乱的现象中发现事物内部存在的必然联系，从客观事物存在和发展的规律出发，在实践中按照客观规律办事。坚持实事求是不是—劳永逸的，在一个时间一个地点做到了实事求是，并不等于在另外的时间另外的地点也能做到实事求是，在一个时间一个地点坚持实事求是得出的结论、取得的经验，并不等于在变化了的另外的时间另外的地点也能够适用。我们要自觉坚定实事求是的信念、增强实事求是的本领，时时处处把实事求是牢记于心、付诸于行。

坚持实事求是，就要清醒认识和正确把握我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段这个基本国情。我们推进改革发展、制定方针政策，都要牢牢立足社会主义初级阶段这个最大实际，都要充分体现这个基本国情的必然要求，坚持一切从这个基本国情出发。任何超越现实、超越阶段而急于求成的倾向都要努力避免，任何落后于实际、无视深刻变化着的客观事实而因循守旧、固步自封的观念和做法都要坚决纠正。

坚持实事求是，就要坚持为了人民利益坚持真理、修正错误。要有光明磊落、无私无畏、以事实为依据、敢于说出事实真相的勇气和正气，及时发现和纠正思想认识上的偏差、决策中的失误、工作中的缺点，及时发现和解决存在的各种矛盾和

问题，使我们的思想和行动更加符合客观规律、符合时代要求、符合人民愿望。

坚持实事求是，就要不断推进实践基础上的理论创新。马克思主义基本原理是普遍真理，具有永恒的思想价值，但马克思主义经典作家并没有穷尽真理，而是不断为寻求真理和发展真理开辟道路。今天，坚持和发展中国特色社会主义，全面深化改革，有效应对前进道路上可以预见和难以预见的各种困难与风险，都会提出新的课题，迫切需要我们z从理论上作出新的科学回答。我们要及时总结党领导人民创造的新鲜经验，不断开辟马克思主义中国化新境界，让当代中国马克思主义放射出更加灿烂的真理光芒。

群众路线是我们党的生命线和根本工作路线，是我们党永葆青春活力和战斗力的重要传家宝。不论过去、现在和将来，我们都要坚持一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去，把党的正确主张变为群众的自觉行动，把群众路线贯彻到治国理政全部活动之中。

群众路线本质上体现的是马克思主义关于人民群众是历史的创造者这一基本原理。只有坚持这一基本原理，我们才能把握历史前进的基本规律。只有按历史规律办事，我们才能无往而不胜。历史反复证明，人民群众是历史发展和社会进步的主体力量。正如毛泽东同志所说：“中国的命运一经操在人民自己的手里，中国就将如太阳升起在东方那样，以自己的辉煌的光焰普照大地”。

坚持群众路线，就要坚持人民是决定我们前途命运的根本力量。坚持人民主体地位，充分调动人民积极性，始终是我们党立于不败之地的强大根基。在人民面前，我们永远是小学生，必须自觉拜人民为师，向能者求教，向智者问策；必须充分尊重人民所表达的意愿、所创造的经验、所拥有的权利、所发挥的作用。我们要珍惜人民给予的权力，用好人民给予的权力，自觉让人民监督权力，紧紧依靠人民创造历史伟业，使我们党的根基永远坚如磐石。

坚持群众路线，就要坚持全心全意为人民服务的根本宗旨。“政之所兴在顺民心，政之所废在逆民心。”全心全意为人民服务，是我们党一切行动的根本出发点和落脚点，是我们党区别于其他一切政党的根本标志。党的一切工作，必须以最广大人民根本利益为最高标准。检验我们一切工作的成效，最终都要看人民是否真正得到了实惠，人民生活是否真正得到了改善，人民权益是否真正得到了保障。面对人民过

上更好生活的新期待，我们不能有丝毫自满和懈怠，必须再接再厉，

使发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着共同富裕方向稳步前进。

坚持群众路线，就要保持党同人民群众的血肉联系。我们党的最大政治优势是密切联系群众，党执政后的最大危险是脱离群众。毛泽东同志说：“我们共产党人好比种子，人民好比土地。我们到了一个地方，就要同那里的人民结合起来，在人民中间生根、开花。”要把群众观点、群众路线深深植根于全党同志思想中，真正落实到每个党员行动上，下最大气力解决党内存在的问题特别是人民群众不满意的问题，使我们党永远赢得人民群众信任和拥护。

坚持群众路线，就要真正让人民来评判我们的工作。“知政失者在草野。”任何政党的前途和命运最终都取决于人心向背。“人心就是力量。”我们党的党员人数，放在人民中间还是少数。我们党的宏伟奋斗目标，离开了人民支持就绝对无法实现。我们党的执政水平和执政成效都不是由自己说了算，必须而且只能由人民来评判。人民是我们党的工作的最高裁决者和最终评判者。如果自诩高明、脱离了人民，或者凌驾于人民之上，就必将被人民所抛弃。任何政党都是如此，这是历史发展的铁律，古今中外概莫能外。

独立自主是我们党从中国实际出发、依靠党和人民力量进行革命、建设、改革的必然结论。不论过去、现在和将来，我们都要把国家和民族发展放在自己力量的基点上，坚持民族自尊心和自信心，坚定不移走自己的路。

独立自主是中华民族的优良传统，是中国共产党、中华人民共和国立党立国的重要原则。在中国这样一个人口众多和经济文化落后的东方大国进行革命和建设的国情与使命，决定了我们只能走自己的路。

站立在九百六十万平方公里的广袤土地上，吸吮着中华民族漫长奋斗积累的文化养分，拥有十三亿中国人民聚合的磅礴之力，我们走自己的路，具有无比广阔的舞台，具有无比深厚的历史底蕴，具有无比强大的前进定力。中国人民应该有这个信心，每一个中国人都应该有这个信心。

坚持独立自主，就要坚持中国的事情必须由中国人民自己作主张、自己来处理。世界上没有放之四海而皆准的具体发展模式，也没有一成不变的发展道路。历史条件的多样性，决定了各国选择发展道路的多样性。人类历史上，没有一个民族、没



有一个国家可以通过依赖外部力量、跟在他人后面亦步亦趋实现强大和振兴。那样做的结果，不是必然遭遇失败，就是必然成为他人的附庸。

我们党在领导革命、建设、改革长期实践中，历来坚持独立自主开拓前进道路，这种独立自主的探索和实践精神，这种坚持走自己的路的坚定信心和决心，是我们党全部理论和实践的立足点，也是党和人民事业不断从胜利走向胜利的根本保证。

坚持独立自主，就要坚定不移走中国特色社会主义道路，既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路。我们要增强政治定力，增强道路自信、理论自信、制度自信。我们要根据形势任务发展变化，通过全面深化改革，不断拓展中国特色社会主义道路，不断丰富中国特色社会主义理论体系，不断完善中国特色社会主义制度。我们要虚心学习借鉴人类社会创造的一切文明成果，但我们不能数典忘祖，不能照抄照搬别国的发展模式，也绝不会接受任何外国颐指气使的说教。

坚持独立自主，就要坚持独立自主的和平外交政策，坚定不移走和平发展道路。我们要高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，坚持在和平共处五项原则基础上同各国友好相处，在平等互利基础上积极开展同各国的交流合作，坚定不移维护世界和平、促进共同发展。我们要根据事情本身的是非曲直决定自己的立场和政策，秉持公道，伸张正义，尊重各国人民自主选择发展道路的权利，绝不把自己的意志强加于人，也绝不允许任何人把他们的意志强加于中国人民。我们主张以和平方式解决国际争端，反对各种形式的霸权主义和强权政治，永远不称霸，永远不搞扩张。我们要坚决维护国家主权、安全、发展利益，任何外国不要指望我们会拿自己的核心利益做交易，不要指望我们会吞下损害我国主权、安全、发展利益的苦果。

同志们、朋友们!

近代以来，中华民族始终有一个梦想，这就是实现中华民族伟大复兴，为人类作出更大贡献。我们的先辈们为实现这个梦想付出了巨大努力。今天，我们可以告慰毛泽东同志等老一辈革命家的是，在他们带领党和人民建设社会主义的基础上，我国改革开放和现代化建设取得了举世瞩目的成就，我们比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标。

“装点此关山，今朝更好看。”我们已经走出一条光明大道，我们要继续前行。

站在新的历史起点上，我们的事业崇高而神圣，我们的责任重大而光荣。要实

现中华民族伟大复兴，我们就必须坚定不移推进改革开放。没有改革开放，就没有中国的今天；离开改革开放，也没有中国的明天。党的十八届三中全会吹响了全面深化改革的新号角。我们要不断深化对改革开放规律性的认识，勇于攻坚克难，敢于迎难而上，坚决破除各方面体制机制弊端，奋力开拓中国特色社会主义更加广阔的前景。

实现中华民族伟大复兴，关键在党。今天，我们正在进行具有许多新的历史特点的伟大斗争。全党要牢记毛泽东同志提出的“我们决不当李自成”的深刻警示，牢记“两个务必”，牢记“生于忧患，死于安乐”的古训，着力解决好“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史性课题，增强党要管党、从严治党的自觉，提高党的执政能力和领导水平，增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力。

我们要继续深入开展党的群众路线教育实践活动，凡是影响党的创造力、凝聚力、战斗力的问题都要及时解决，凡是损害党的先进性和纯洁性的病症都要认真医治，凡是滋生在党的健康肌体上的毒瘤都要坚决祛除，通过持之以恒的努力，使党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

同志们、朋友们！

毛泽东同志说过：“中国人民有志气，有能力，一定要在不远的将来，赶上和超过世界先进水平。”实现我们确立的奋斗目标，我们既要有“乱云飞渡仍从容”的战略定力，又要有“不到长城非好汉”的进取精神。全党全国各族人民更加紧密地团结起来，勿忘昨天的苦难辉煌，无愧今天的使命担当，不负明天的伟大梦想，下定决心，排除万难，在中国特色社会主义伟大道路上，为实现中华民族伟大复兴的中国梦，前进！

**中共中央、国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见**

**(二〇一四年一月二日)**

二〇一三年，农业农村发展持续向好、稳中有进，粮食生产再创历史新高，城乡居民收入差距继续缩小，农村改革向纵深推进，农村民生有新的改善，农村社会保持和谐稳定。

我国经济社会发展正处在转型期，农村改革发展面临的环境更加复杂、困难挑战增多。工业化信息化城镇化快速发展对同步推进农业现代化的要求更为紧迫，保

障粮食等重要农产品供给与资源环境承载能力的矛盾日益尖锐，经济社会结构深刻变化对创新农村社会管理提出了亟待破解的课题。必须全面贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，进一步解放思想，稳中求进，改革创新，坚决破除体制机制弊端，坚持农业基础地位不动摇，加快推进农业现代化。

全面深化农村改革，要坚持社会主义市场经济改革方向，处理好政府和市场的关系，激发农村经济社会活力；要鼓励探索创新，在明确底线的前提下，支持地方先行先试，尊重农民群众实践创造；要因地制宜、循序渐进，不搞“一刀切”、不追求一步到位，允许采取差异性、过渡性的制度和政策安排；要城乡统筹联动，赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，让农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

推进中国特色农业现代化，要始终把改革作为根本动力，立足国情农情，顺应时代要求，坚持家庭经营为基础与多种经营形式共同发展，传统精耕细作与现代物质技术装备相辅相成，实现高产高效与资源生态永续利用协调兼顾，加强政府支持保护与发挥市场配置资源决定性作用功能互补。要以解决好地怎么种为导向加快构建新型农业经营体系，以解决好地少水缺的资源环境约束为导向深入推进农业发展方式转变，以满足吃得好吃得安全为导向大力发展优质安全农产品，努力走出一条生产技术先进、经营规模适度、市场竞争力强、生态环境可持续的中国特色新型农业现代化道路。

二〇一四年及今后一个时期，农业农村工作要以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，按照稳定政策、改革创新、持续发展的总要求，力争在体制机制创新上取得新突破，在现代农业发展上取得新成就，在社会主义新农村建设上取得新进展，为保持经济社会持续健康发展提供有力支撑。

#### 一、完善国家粮食安全保障体系。

1. 抓紧构建新形势下的国家粮食安全战略。把饭碗牢牢端在自己手上，是治国理政必须长期坚持的基本方针。综合考虑国内资源环境条件、粮食供求格局和国际贸易环境变化，实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略。任何时候都不能放松国内粮食生产，严守耕地保护红线，划定永久基本农田，不断提升农业综合生产能力，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。更加

积极地利用国际农产品市场和农业资源，有效调剂和补充国内粮食供给。在重视粮食数量的同时，更加注重品质和质量安全；在保障当期供给的同时，更加注重农业可持续发展。加大力度落实“米袋子”省长负责制，进一步明确中央和地方的粮食安全责任与分工，主销区也要确立粮食面积底线、保证一定的口粮自给率。增强全社会节粮意识，在生产流通消费全程推广节粮减损设施和技术。

2. 完善粮食等重要农产品价格形成机制。继续坚持市场定价原则，探索推进农产品价格形成机制与政府补贴脱钩的改革，逐步建立农产品目标价格制度，在市场价格过高时补贴低收入消费者，在市场价格低于目标价格时按差价补贴生产者，切实保证农民收益。二〇一四年，启动东北和内蒙古大豆、新疆棉花目标价格补贴试点，探索粮食、生猪等农产品目标价格保险试点，开展粮食生产规模经营主体营销贷款试点。继续执行稻谷、小麦最低收购价政策和玉米、油菜籽、食糖临时收储政策。

3. 健全农产品市场调控制度。综合运用储备吞吐、进出口调节等手段，合理确定不同农产品价格波动调控区间，保障重要农产品市场基本稳定。科学确定重要农产品储备功能和规模，强化地方尤其是主销区的储备责任，优化区域布局和品种结构。完善中央储备粮管理体制，鼓励符合条件的多元市场主体参与大宗农产品政策性收储。健全“菜篮子”市长负责制考核激励机制，完善生猪市场价格调控体系，抓好牛羊肉生产供应。进一步开展国家对农业大县的直接统计调查。编制发布权威性的农产品价格指数。

4. 合理利用国际农产品市场。抓紧制定重要农产品国际贸易战略，加强进口农产品规划指导，优化进口来源地布局，建立稳定可靠的贸易关系。有关部门要密切配合，加强进出境动植物检验检疫，打击农产品进出口走私行为，保障进口农产品质量安全和国内产业安全。加快实施农业走出去战略，培育具有国际竞争力的粮棉油等大型企业。支持到境外特别是与周边国家开展互利共赢的农业生产和进出口合作。鼓励金融机构积极创新为农产品国际贸易和农业走出去服务的金融品种和方式。探索建立农产品国际贸易基金和海外农业发展基金。

5. 强化农产品质量和食品安全监管。建立最严格的覆盖全过程的食品安全监管制度，完善法律法规和标准体系，落实地方政府属地管理和生产经营主体责任。支

持标准化生产、重点产品风险监测预警、食品追溯体系建设，加大批发市场质量安全检验检测费用补助力度。加快推进县乡食品、农产品质量安全检测体系和监管能力建设。严格农业投入品管理，大力开展园艺作物标准园、畜禽规模化养殖、水产健康养殖等创建活动。完善农产品质量和食品安全工作考核评价制度，开展示范市、县创建试点。

二、强化农业支持保护制度。

6. 健全“三农”投入稳定增长机制。完善财政支农政策，

增加“三农”支出。公共财政要坚持把“三农”作为支出重点，中央基建投资继续向“三农”倾斜，优先保证“三农”投入稳定增长。拓宽“三农”投入资金渠道，充分发挥财政资金引导作用，通过贴息、奖励、风险补偿、税费减免等措施，带动金融和社会资金更多投入农业农村。

7. 完善农业补贴政策。按照稳定存量、增加总量、完善方法、逐步调整的要求，积极开展改进农业补贴办法的试点试验。继续实行种粮农民直接补贴、良种补贴、农资综合补贴等政策，新增补贴向粮食等重要农产品、新型农业经营主体、主产区倾斜。在有条件的地方开展按实际粮食播种面积或产量对生产者补贴试点，提高补贴精准性、指向性。加大农机购置补贴力度，完善补贴办法，继续推进农机报废更新补贴试点。强化农业防灾减灾稳产增产关键技术补助。继续实施畜牧良种补贴政策。

8. 加快建立利益补偿机制。加大对粮食主产区的财政转移支付力度，增加对商品粮生产大省和粮油猪生产大县的奖励补助，鼓励主销区通过多种方式到主产区投资建设粮食生产基地，更多地承担国家粮食储备任务，完善粮食主产区利益补偿机制。支持粮食主产区发展粮食加工业。降低或取消产粮大县直接用于粮食生产等建设项目资金配套。完善森林、草原、湿地、水土保持等生态补偿制度，继续执行公益林补偿、草原生态保护补助奖励政策，建立江河源头区、重要水源地、重要水生态修复治理区和蓄滞洪区生态补偿机制。支持地方开展耕地保护补偿。

9. 整合和统筹使用涉农资金。稳步推进从财政预算编制环节清理和归并整合涉农资金。支持黑龙江省进行涉农资金整合试点，在认真总结经验基础上，推动符合条件的地方开展涉农资金整合试验。改革项目审批制度，创造条件逐步下放中央和

省级涉农资金项目审批权限。改革项目管理办法，加快项目实施和预算执行，切实提高监管水平。加强专项扶贫资金监管，强化省、市两级政府对资金和项目的监督责任，县级政府切实管好用好扶贫资金。盘活农业结余资金和超规定期限的结转资金，由同级预算统筹限时用于农田水利等建设。

10. 完善农田水利建设管护机制。深化水利工程管理体制改革，加快落实灌排工程运行维护经费财政补助政策。开展农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点，落实小型水利工程管护主体、责任和经费。通过以奖代补、先建后补等方式，探索农田水利基本建设新机制。深入推进农业水价综合改革。加大各级政府水利建设投入，落实和完善土地出让收益计提农田水利资金政策，提高水资源费征收标准、加大征收力度。完善大中型水利工程建设征地补偿政策。谋划建设一批关系国计民生的重大水利工程，加强水源工程建设和雨洪水资源化利用，启动实施全国抗旱规划，提高农业抗御水旱灾害能力。实施全国高标准农田建设总体规划，加大投入力度，规范建设标准，探索监管维护机制。

11. 推进农业科技创新。深化农业科技体制改革，对具备条件的项目，实施法人责任制和专员制，推行农业领域国家科技报告制度。明晰和保护财政资助科研成果产权，创新成果转化机制，发展农业科技成果托管中心和交易市场。采取多种方式，引导和支持科研机构与企业联合研发。加大农业科技创新平台基地建设和技术集成推广力度，推动发展国家农业科技园区协同创新战略联盟，支持现代农业产业技术体系建设。加强以分子育种为重点的基础研究和生物技术开发，建设以农业物联网和精准装备为重点的农业全程信息化和机械化技术体系，推进以设施农业和农产品精深加工为重点的新兴产业技术研发，组织重大农业科技攻关。继续开展高产创建，加大农业先进适用技术推广应用和农民技术培训力度。发挥现代农业示范区的引领作用。加强农用航空建设。将农业作为财政科技投入优先领域，引导金融信贷、风险投资等进入农业科技创新领域。推行科技特派员制度，发挥高校在农业科研和农技推广中的作用。

12. 加快发展现代种业和农业机械化。建立以企业为主体的育种创新体系，推进种业人才、资源、技术向企业流动，做大做强育繁推一体化种子企业，培育推广一批高产、优质、抗逆、适应机械化生产的突破性新品种。推行种子企业委托经营

制度，强化种子全程可追溯管理。加快推进大田作物生产全程机械化，主攻机插秧、机采棉、甘蔗机收等薄弱环节，实现作物品种、栽培技术和机械装备的集成配套。积极发展农机作业、维修、租赁等社会化服务，支持发展农机合作社等服务组织。

13. 加强农产品市场体系建设。着力加强促进农产品公平交易和提高流通效率的制度建设，加快制定全国农产品市场发展规划，落实部门协调机制，加强以大型农产品批发市场为骨干、覆盖全国的市场流通网络建设，开展公益性农产品批发市场建设试点。健全大宗农产品期货交易品种体系。加快发展主产区大宗农产品现代化仓储物流设施，完善鲜活农产品冷链物流体系。支持产地小型农产品收集市场、集配中心建设。完善农村物流服务体系，推进农产品现代流通综合示范区创建，加快邮政系统服务“三农”综合平台建设。实施粮食收储、供应安全保障工程。启动农村流通设施和农产品批发市场信息化提升工程，加强农产品电子商务平台建设。加快清除农产品市场壁垒。

### 三、建立农业可持续发展长效机制。

14. 促进生态友好型农业发展。落实最严格的耕地保护制度、节约集约用地制度、水资源管理制度、环境保护制度，强化监督考核和激励约束。分区域规模化推进高效节水灌溉行动。大力推进机械化深松整地和秸秆还田等综合利用，加快实施土壤有机质提升补贴项目，支持开展病虫害绿色防控和病死畜禽无害化处理。加大农业面源污染防治力度，支持高效肥和低残留农药使用、规模养殖场畜禽粪便资源化利用、新型农业经营主体使用有机肥、推广高标准农膜和残膜回收等试点。

15. 开展农业资源休养生息试点。抓紧编制农业环境突出问题治理总体规划和农业可持续发展规划。启动重金属污染耕地修复试点。从二〇一四年开始，继续在陡坡耕地、严重沙化耕地、重要水源地实施退耕还林还草。开展华北地下水超采漏斗区综合治理、湿地生态效益补偿和退耕还湿试点。通过财政奖补、结构调整等综合措施，保证修复区农民总体收入水平不降低。

16. 加大生态保护建设力度。抓紧划定生态保护红线。继续实施天然林保护、京津风沙源治理二期等林业重大工程。在东北、内蒙古重点国有林区，进行停止天然林商业性采伐试点。推进林区森林防火设施建设和矿区植被恢复。完善林木良种、造林、森林抚育等林业补贴政策。加强沙化土地封禁保

护。加大天然草原退牧还草工程实施力度，启动南方草地开发利用和草原自然保护区建设工程。支持饲草料基地的品种改良、水利建设、鼠虫害和毒草防治。加大海洋生态保护力度，加强海岛基础设施建设。严格控制渔业捕捞强度，继续实施增殖放流和水产养殖生态环境修复补助政策。实施江河湖泊综合整治、水土保持重点建设工程，开展生态清洁小流域建设。

#### 四、深化农村土地制度改革。

17. 完善农村土地承包政策。稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权，允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。有关部门要抓紧研究提出规范的实施办法，建立配套的抵押资产处置机制，推动修订相关法律法规。切实加强组织领导，抓紧抓实农村土地承包经营权确权登记颁证工作，充分依靠农民群众自主协商解决工作中遇到的矛盾和问题，可以确权确地，也可以确权确股不确地，确权登记颁证工作经费纳入地方财政预算，中央财政给予补助。稳定和完善草原承包经营制度，二〇一五年基本完成草原确权承包和基本草原划定工作。切实维护妇女的土地承包权益。加强农村经营管理体系建设。深化农村综合改革，完善集体林权制度改革，健全国有林区经营管理体系，继续推进国有农场办社会职能改革。

18. 引导和规范农村集体经营性建设用地入市。在符合规划和用途管制的前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价，加快建立农村集体经营性建设用地产权流转和增值收益分配制度。有关部门要尽快提出具体指导意见，并推动修订相关法律法规。各地要按照中央统一部署，规范有序推进这项工作。

19. 完善农村宅基地管理制度。改革农村宅基地制度，完善农村宅基地分配政策，在保障农户宅基地用益物权前提下，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。有关部门要抓紧提出具体试点方案，各地不得自行其是、抢跑越线。完善城乡建设用地增减挂钩试点工作，切实保证耕地数量不减少、质量有提高。加快包括农村宅基地在内的农村地籍调查和农村集体建设用地使用权确权



登记颁证工作。

20. 加快推进征地制度改革。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。抓紧修订有关法律法规，保障农民公平分享土地增值收益，改变对被征地农民的补偿办法，除补偿农民被征收的集体土地外，还必须对农民的住房、社保、就业培训给予合理保障。因地制宜采取留地安置、补偿等多种方式，确保被征地农民长期受益。提高森林植被恢复费征收标准。健全征地争议调处裁决机制，保障被征地农民的知情权、参与权、申诉权、监督权。

#### 五、构建新型农业经营体系。

21. 发展多种形式规模经营。鼓励有条件的农户流转承包土地的经营权，加快健全土地经营权流转市场，完善县乡村三级服务和管理网络。探索建立工商企业流转农业用地风险保障金制度，严禁农用地非农化。有条件的地方，可对流转土地给予奖补。土地流转和适度规模经营要尊重农民意愿，不能强制推动。

22. 扶持发展新型农业经营主体。鼓励发展专业合作、股份合作等多种形式的农民合作社，引导规范运行，着力加强能力建设。允许财政资金直接投向符合条件的合作社，允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护，有关部门要建立规范透明的管理制度。推进财政支持农民合作社创新试点，引导发展农民专业合作社联合社。按照自愿原则开展家庭农场登记。鼓励发展混合所有制农业产业化龙头企业，推动集群发展，密切与农户、农民合作社的利益联结关系。在国家年度建设用地指标中单列一定比例专门用于新型农业经营主体建设配套辅助设施。鼓励地方政府和民间出资设立融资性担保公司，为新型农业经营主体提供贷款担保服务。加大对新型职业农民和新型农业经营主体领办人的教育培训力度。落实和完善相关税收优惠政策，支持农民合作社发展农产品加工流通。

23. 健全农业社会化服务体系。稳定农业公共服务机构，健全经费保障、绩效考核激励机制。采取财政扶持、税费优惠、信贷支持等措施，大力发展主体多元、形式多样、竞争充分的社会化服务，推行合作式、订单式、托管式等服务模式，扩大农业生产全程社会化服务试点范围。通过政府购买服务等方式，支持具有资质的经营性服务组织从事农业公益性服务。扶持发展农民用水合作组织、防汛抗旱专业队、专业技术协会、农民经纪人队伍。完善农村基层气象防灾减灾组织体系，开展

面向新型农业经营主体的直通式气象服务。

24. 加快供销合作社改革发展。发挥供销合作社扎根农村、联系农民、点多面广的优势，积极稳妥开展供销合作社综合改革试点。按照改造自我、服务农民的要求，创新组织体系和服务机制，努力把供销合作社打造成为农民生产生活服务的生力军和综合平台。支持供销合作社加强新农村现代流通网络和农产品批发市场建设。

#### 六、加快农村金融制度创新。

25. 强化金融机构服务“三农”职责。稳定大中型商业银行的县域网点，扩展乡镇服务网络，根据自身业务结构和特点，建立适应“三农”需要的专门机构和独立运营机制。强化商业金融对“三农”和县域小微企业的服务能力，扩大县域分支机构业务授权，不断提高存贷比和涉农贷款比例，将涉农信贷投放情况纳入信贷政策导向效果评估和综合考评体系。稳步扩大农业银行“三农”金融事业部改革试点。鼓励邮政储蓄银行拓展农村金融业务。支持农业发展银行开展农业开发和农村基础设施建设中长期贷款业务，建立差别监管体制。增强农村信用社支农服务功能，保持县域法人地位长期稳定。积极发展村镇银行，逐步实现县市全覆盖，符合条件的适当调整主发起行与其他股东的持股比例。支持由社会资本发起设立服务“三农”的县域中小型银行和金融租赁公司。对小额贷款公司，要拓宽融资渠道，完善管理政策，加快接入征信系统，发挥支农支小作用。支持符合条件的农业企业在主板、创业板发行上市，督促上市农业企业改善治理结构，引导暂不具备上市条件的高成长性、创新型农业企业到全国中小企业股份转让系统进行股权公开挂牌与转让，推动证券期货经营机构开发适合“三农”的个性化产品。

26. 发展新型农村合作金融组织。在管理民主、运行规范、带动力强的农民合作社和供销合作社基础上，培育发展农村合作金融，不断丰富农村地区金融机构类型。坚持社员制、封闭性原则，在不对外吸储放贷、不支付固定回报的前提下，推动社区性农村资金互助组织发展。完善地方农村金融管理体制，明确地方政府对新型农村合作金融监管职责，鼓励地方建立风险补偿基金，有效防范金融风险。适时制定农村合作金融发展管理办法。

27. 加大农业保险支持力度。提高中央、省级财政对主要粮食作物保险的保费补贴比例，逐步减少或取消产粮大县县级保费补贴，不断提高稻谷、小麦、玉米三

大粮食品种保险的覆盖面和风险保障水平。鼓励保险机构开展特色优势农产品保险，有条件的地方提供保费补贴，中央财政通过以奖代补等方式予以支持。扩大畜产品及森林保险范围和覆盖区域。鼓励开展多种形式的互助合作保险。规范农业保险大灾风险准备金管理，加快建立财政支持的农业保险大灾风险分散机制。探索开办涉农金融领域的贷款保证保险和信用保险等业务。

#### 七、健全城乡发展一体化体制机制。

28. 开展村庄人居环境整治。加快编制村庄规划，推行以奖促治政策，以治理垃圾、污水为重点，改善村庄人居环境。实施村内道路硬化工程，加强村内道路、供排水等公用设施的运行管护，有条件的地方建立住户付费、村集体补贴、财政补助相结合的管护经费保障制度。制定传统村落保护发展规划，抓紧把有历史文化等价值的传统村落和民居列入保护名录，切实加大投入和保护力度。提高农村饮水安全工程建设标准，加强水源地水质监测与保护，有条件的地方推进城镇供水管网向农村延伸。以西部和集中连片特困地区为重点加快农村公路建设，加强农村公路养护和安全管理，推进城乡道路客运一体化。因地制宜发展户用沼气和规模化沼气。在地震高风险区实施农村民居地震安全工程。加快农村互联网基础设施建设，推进信息进村入户。

29. 推进城乡基本公共服务均等化。加快改善农村义务教育薄弱学校基本办学条件，适当提高农村义务教育生均公用经费标准。大力支持发展农村学前教育。落实中等职业教育国家助学政策，紧密结合市场需求，加强农村职业教育和技能培训。支持和规范农村民办教育。提高重点高校招收农村学生比例。有效整合各类农村文化惠民项目和资源，推动县乡公共文化体育设施和服务标准化建设。深化农村基层医疗卫生机构综合改革，实施中西部全科医生特岗计划。继续提高新型农村合作医疗的筹资标准和保障水平，完善重大疾病保险和救助制度，推动基本医疗保险制度城乡统筹。稳定农村计划生育网络和队伍，开展城乡计生卫生公共服务均等化试点。整合城乡居民基本养老保险制度，逐步建立基础养老金标准正常调整机制，加快构建农村社会养老服务体系。加强农村最低生活保障的规范管理。开展农村公共服务标准化试点工作。着力创新扶贫开发工作机制，改进对国家扶贫开发工作重点县的考核办法，提高扶贫精准度，抓紧落实扶贫开发重点工作。

30. 加快推动农业转移人口市民化。积极推进户籍制度改革，建立城乡统一的户口登记制度，促进有能力在城镇合法稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。全面实行流动人口居住证制度，逐步推进居住证持有人享有与居住地居民相同的基本公共服务，保障农民工同工同酬。鼓励各地从实际出发制定相关政策，解决好辖区内农业转移人口在本地城镇的落户问题。

#### 八、改善乡村治理机制。

31. 加强农村基层党的建设。深入开展党的群众路线教育实践活动，推动农村基层服务型党组织建设。进一步加强农民专业合作社、专业技术协会等的党建工作，创新和完善组织设置，理顺隶属关系。加强农村基层党组织带头人队伍和党员队伍建设，提升村干部“一定三有”保障水平。总结宣传农村基层干部先进典型，树立正确舆论导向。加强城乡基层党建资源整合，建立稳定的村级组织运转经费保障制度。加强农村党风廉政建设，强化农村基层干部教育管理和监督，改进农村基层干部作风，坚决查处和纠正涉农领域侵害群众利益的腐败问题和加重农民负担行为。

32. 健全基层民主制度。强化党组织的领导核心作用，巩固和加强党在农村的执政基础，完善和创新村民自治机制，充分发挥其他社会组织的积极功能。深化乡镇行政体制改革，完善乡镇政府功能。深入推进村务公开、政务公开和党务公开，实现村民自治制度化和规范化。探索不同情况下村民自治的有效实现形式，农村社区建设试点单位和集体土地所有权在村民小组的地方，可开展以社区、村民小组为基本单元的村民自治试点。

33. 创新基层管理服务。按照方便农民群众生产生活、提高公共资源配置效率的原则，健全农村基层管理服务体系。推动农村集体产权股份合作制改革，保障农民集体经济组织成员权利，赋予农民对落实到户的集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权，建立农村产权流转交易市场，加强农村集体资金、资产、资源管理，提高集体经济组织资产运营管理水平，发展壮大农村集体经济。扩大小城镇对农村基本公共服务供给的有效覆盖，统筹推进农村基层公共服务资源有效整合和设施共建共享，有条件的地方稳步推进农村社区化管理服务。总结推广“枫桥经验”，创新群众工作机制。深入推进农村精神文明建设，倡导移风易俗，培养良好道德风尚，提高农民综合素质。加强对农村留守儿童、留守妇女、留守老年人的

关爱和服务。发展农村残疾人事业。健全农村治安防控体系，充分发挥司法调解、人民调解的作用，维护农村社会和谐安定。

各级党委和政府要切实加强对“三农”工作的领导，把握好农村改革的方向和节奏，谋划好农业农村发展的思路和方法，落实好党在农村的各项方针和政策。各级党政干部要真正了解农民群众的诉求和期盼，真心实意解决农民群众生产生活中的实际问题。进一步加强党委农村工作综合部门建设，强化统筹协调、决策服务等职能。加强对农村改革试验区工作的指导，加大改革放权和政策支持力度，充实试验内容，完善工作机制，及时总结推广成功经验。

让我们紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，积极进取，锐意创新，力求农村改革发展取得新突破新进展。

### **严格执法，公正司法**

**(二〇一四年一月七日)**

**习近平**

政法机关要完成党和人民赋予的光荣使命，必须严格执法、公正司法。经过长期努力，中国特色社会主义法律体系已经形成，总体上解决了有法可依问题。当然，我国法律体系还要不断完善。现在，我们的工作重点应该是保证法律实施，做到有法必依、执法必严、违法必究。有了法律不能有效实施，那再多法律也是一纸空文，依法治国就会成为一句空话。

天下之事，不难于立法，而难于法之必行。对执法司法状况，人民群众意见还比较多，社会各界反映还比较大，主要是不作为、乱作为特别是执法不严、司法不公、司法腐败问题比较突出。有的政法机关和干警执法随意性大，粗放执法、变通执法、越权执法比较突出，要么有案不立、有罪不究，要么违规立案、越权管辖；有的滥用强制措施，侵犯公民合法权益；有的办关系案、人情案、金钱案，甚至徇私舞弊、贪赃枉法，等等。这些问题，不仅严重败坏政法机关形象，而且严重损害党和政府形象。

两千多年前，管仲就说：“凡法事者，操持不可以不正。操持不正，则听治不公。听治不公，则治不尽理，事不尽应。治不尽理，则疏远微贱者无所告诉。事不尽应，则功利不尽举。功利不尽举，则国贫。疏远微贱者无所告诉，则下饶。”意思是法度

必须公正，不公正则判案不公平。判案不公平，治理就不合理，事情就不应时。治理不合理，老百姓就无法伸冤；事情不应时，功利实业就不能兴办。功利实业不能兴办，国家就贫穷。老百姓无处伸冤，民间就会骚乱。英国哲学家培根说：“一次不公正的裁判，其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流，而不公正的审判则毁坏法律——好比污染了水源。”这其中的道理是深刻的。政法机关是老百姓平常打交道比较多的部门，是群众看党风政风的一面镜子。如果不努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义，人民群众就不会相信政法机关，从而也不会相信党和政府。

“公生明，廉生威。”执法司法是否具有公信力，主要看两点，一是公正不公正，二是廉洁不廉洁。这两点说起来简单，要做到就不容易了。要扭住职业良知、坚守法治、制度约束、公开运行等环节，坚持不懈、持之以恒地抓。

执法不严、司法不公，一个重要原因是少数干警缺乏应有的职业良知。许多案件，不需要多少法律专业知识，凭良知就能明断是非，但一些案件的处理就偏偏弄得是非界限很不清楚。各行各业都要有自己的职业良知，心中一点职业良知都没有，甚至连做人的良知都没有，那怎么可能做好工作呢？政法机关的职业良知，最重要的就是执法为民。胡锦涛同志说：“政法工作搞得好不好，最终要看人民满意不满意。要坚持以人为本，坚持执法为民，坚持司法公正，把维护好人民权益作为政法工作的根本出发点和落脚点。”职业良知来源于职业道德。要把强化公正廉洁的职业道德作为必修课，教育引导广大干警自觉用职业道德约束自己，认识到不公不廉是最大耻辱，做到对群众深恶痛绝的事零容忍、对群众急需急盼的事零懈怠，树立惩恶扬善、执法如山的浩然正气。

做到严格执法、公正司法，就要信仰法治、坚守法治。“法不阿贵，绳不挠曲。”这就是法治精神的真谛。如果不信仰法治，没有坚守法治的定力，面对权势、金钱、人情、关系，是抵不住诱惑、抗不住干扰的。任何国家任何制度都不可能把执法司法人员与社会完全隔离开来，对执法司法的干扰在一定程度上讲是客观存在的，关键是遇到这种情况时要坚守法治不动摇，要能排除各种干扰。这方面也有好的典型。海南省东方市天安乡派出所原所长吴春忠同志不徇私情，亲手将涉嫌违法犯罪的多年好友抓捕归案，并告诉他：“你是我最好的朋友，但人情大不过法律。公安机关如

果不能秉公执法，还怎么取信于民？”他对前来为亲戚说情的领导干部说：“我要是放过他，就是说假话、办假案。你身为领导，怎么能提出这样的要求？”这就是好样的！中国古代像包公、海瑞这样的清官，老百姓都推崇他们为“青天”。包公曾经写过一首明志诗：“清心为治本，直道是身谋。秀干终成栋，精钢不作钩。仓充鼠雀喜，草尽兔狐愁。史册有遗训，毋贻来者羞。”我们的干警要把法治精神当作主心骨，做知法、懂法、守法、护法的执法者，站稳脚跟，挺直脊梁，只服从事实，只服从法律，一是一、二是二，不偏不倚，不枉不纵，铁面无私，秉公执法。当然，在当今社会中，这样做有时是要付出代价的，可能会影响自己的一些切身利益，甚至受到种种威胁。但为了党和人民利益，该坚持的就要坚持，要相信公道自在人心。

做到严格执法、公正司法，还要靠制度来保障，让执法司法权在制度的笼子里运行。诚然，我们的制度体系还要完善，但当前突出的问题在于很多制度没得到严格执行。就像我们反对“四风”一样，很多问题早就有制度规定，大吃大喝问题抓了多少年了？抓一抓好一点，过一段又反弹，顽固得很。这次中央下决心抓“四风”问题，特别强调要建立和执行制度，而且要常抓不懈。制度的生命力在执行，有了制度没有严格执行就会形成“破窗效应”。比如，世界上许多国家都对律师同法官、检察官接触交往作出严格规定，严禁律师和法官私下会见，不能共同出入酒店、娱乐场所甚至同乘一部电梯。但是，我们的一些律师和法官、检察官相互勾结，充当“司法掮客”，老百姓说是“大盖帽，两头翘，吃了被告吃原告”，造成了十分恶劣的影响。这方面已经有的制度要严格执行，不完善的制度要抓紧完善，筑起最严密的篱笆墙。在执法办案各个环节都要设置隔离墙、通上高压线，谁违反制度就要给谁最严厉的处罚，终身禁止从事法律职业，构成犯罪的要依法追究刑事责任。

阳光是最好的防腐剂。权力运行不见阳光，或有选择地见阳光，公信力就无法树立。执法司法越公开，就越有权威和公信力。涉及老百姓利益的案件，有多少需要保密的？除法律规定的情形外，一般都要公开。要坚持以公开促公正、以透明保廉洁。要增强主动公开、主动接受监督的意识，完善机制、创新方式、畅通渠道，依法及时公开执法司法依据、程序、流程、结果和裁判文书。对公众关注的案件，要提高透明度，让暗箱操作没有空间，让司法腐败无法藏身。

做到严格执法、公正司法，还要着力解决领导机关和领导干部违法违规干预问

题。这是导致执法不公、司法腐败的一个顽瘴痼疾。一些党政领导干部出于个人利益，打招呼、批条子、递材料，或者以其他明示、暗示方式插手干预个案，甚至让执法司法机关做违反法定职责的事。在中国共产党领导的社会主义国家里，这是绝对不允许的！各级领导干部要带头依法办事，带头遵守法律，始终对宪法法律怀有敬畏之心，牢固确立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念，不要去行使依法不该由自己行使的权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。不懂这个规矩，就不是合格的领导干部。如果领导干部不遵守法律，怎么让群众遵守法律？对来自群众反映政法机关执法办案中存在问题的举报，党政领导干部可以依法按程序批转，但不得提出倾向性意见，更不能替政法机关拍板定案。要把能不能依法办事、遵守法律作为考察识别干部的重要标准。要建立健全违反法定程序干预司法的登记备案通报制度和责任追究制度，对违反法定程序干预政法机关执法办案的，一律给予党纪政纪处分；造成冤假错案或者其他严重后果的，一律依法追究刑事责任。

法律要发挥作用，需要全社会信仰法律。卢梭说，一切法律中最重要法律，既不是刻在大理石上，也不是刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心里。我国是个人情社会，人们的社会联系广泛，上下级、亲戚朋友、老战友、老同事、老同学关系比较融洽，逢事喜欢讲个熟门熟道，但如果人情介入了法律和权力领域，就会带来问题，甚至带来严重问题。现在，一个案件在审理过程中，当事人到处找门路、托关系、请客送礼，不托人情、不找关系的是少数。过去讲“有理走遍天下”，现在有理的也到处找人。这从另一角度说明，老百姓要办点事多么不易，不打点打点，不融通融通，不意思意思，就办不成事！这种现象一定要扭转过来！发生这种问题，关键还在政法机关。如果通过正常程序不能得到公平正义，群众对政法机关不托底、不信任、不放心，那光说加强法治观念也没有用。我们社会主义国家的政法机关，不能搞成旧社会“官府衙门八字开，有理无钱莫进来”！身教重于言教。要从政法机关做起，坚决破除各种潜规则，杜绝法外开恩，改变找门路托关系就能通吃、不找门路托关系就寸步难行的现象，让托人情找关系的人不但讨不到便宜，相反要付出代价。同时，要深入开展法制宣传教育，弘扬社会主义法治精神，引导群众遇事找法、解决问题靠法，逐步改变社会上那种遇事不是找法而是找人的现象。当然，这需要是一个过程，关键是要以实际行动让老百姓相信法不容情、法不阿贵，只要是合理合



法的诉求，就能通过法律程序得到合理合法的结果。

我们要坚持以德治国和依法治国相结合。法律规范人们的行为，可以强制性地惩罚违法行为，但不能代替解决人们思想道德的问题。我国历来就有德刑相辅、儒法并用的思想。法是他律，德是自律，需要二者并用。如果人人都能自觉进行道德约束，违法的事情就会大大减少，遵守法律也就会有更深厚的基础。

这里，我还要强调一个问题，就是严格文明公正执法是一个整体，要全面贯彻，文明执法、公正执法要强调，严格执法也要强调，不能畸轻畸重。如果不严格执法，执法司法公信力也难以建立起来。现实生活中出现的很多问题，往往同执法失之于宽、失之于松有很大关系。涉及群众的问题，要准确把握社会心态和群众情绪，充分考虑执法对象的切身感受，规范执法言行，推行人性化执法、柔性执法、阳光执法，不要搞粗暴执法、“委托暴力”那一套。但是，不论怎么做，对违法行为一定要严格尺度、依法处理。现在有一种现象，就是在环境保护、食品安全、劳动保障等领域，行政执法和刑事司法存在某些脱节，一些涉嫌犯罪的案件止步于行政执法环节，法律威慑力不够，健康的经济秩序难以真正建立起来。这里面反映的就是执法不严问题，需要通过加强执法监察、加强行政执法与刑事司法衔接来解决。

的确，严格执法有时候比较难。比如，出现了群体性事件，群众在情绪激动的状态下可能发生众多人员违法的问题，也有些无关群众夹杂在其中做出违法的行为。在这种情况下，当时要执法是有困难的，但不能就此算了，事后对违法行为必须进行处理。对执法机关严格执法，只要符合法律和程序的，各级党委和政府都要给予支持和保护，不要认为执法机关给自己找了麻烦，也不要担心会给自己的形象和政绩带来什么不利影响。我们说要敢于担当，严格执法就是很重要的担当。党委和政府不给撑腰，干警怎么做啊？如果都抱着多一事不如少一事的心态，谁还会去严格执法？该严格执法的没有严格执法，

该支持和保护严格执法的没有支持和保护，就是失职，那也是要追究责任的。

现在，人人都有摄像机，人人都是麦克风，人人都可发消息，执法司法活动时刻处在公众视野里、媒体聚光灯下。一个时期以来，网上负面的政法舆情比较多，这其中既有执法司法工作本身的问题，也有一些媒体和当事人为了影响案件判决、炒作个案的问题。政法机关要自觉接受媒体监督，以正确方式及时告知公众执法司

法工作情况，有针对性地加强舆论引导。新闻媒体要加强对执法司法工作的监督，但对执法司法部门的正确行动，要予以支持，加强解疑释惑，进行理性引导，不要人云亦云，更不要在不明就里的情况下横挑鼻子竖挑眼。要处理好监督和干预的关系，坚持社会效果第一，避免炒作渲染，防止在社会上造成恐慌，特别是要防止为不法分子提供效仿样本。前几年发生的暴力伤害幼儿园儿童和中小學生案件，去年发生的福建厦门公共汽车纵火案、首都机场爆炸案等，经一些媒体渲染炒作后，有的引发了连锁反应。对司法机关尚未或正在办理的案件，媒体可以报道，但不要连篇累牍发表应该怎么判、判多少年等评论，防止形成“舆论审判”，以便为执法司法机关行使职权营造良好舆论环境。

### **聚焦中心任务，创新体制机制，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争**

**(二〇一四年一月十三日)**

**王岐山**

我代表十八届中央纪律检查委员会常务委员会向第三次全体会议作工作报告，请予审议。

这次全会的主要任务是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻党的十八大和十八届二中、三中全会精神，回顾总结二〇一三年党风廉政建设和反腐败工作，研究部署二〇一四年任务。明天上午，习近平同志将发表重要讲话，对全党深入推进党风廉政建设和反腐败斗争作出部署，我们要认真学习领会，坚决贯彻落实。

#### **一、一年来党风廉政建设和反腐败工作回顾**

二〇一三年是贯彻落实党的十八大精神的开局之年。新一届中央领导集体把党风廉政建设和反腐败斗争提到新高度，作出重要部署。习近平同志对加强党风廉政建设和反腐败工作作出一系列重要指示，在中央纪委第二次全会上强调党要管党、从严治党，严明党的纪律，坚定不移改进作风，坚定不移惩治腐败。中央政治局、中央政治局常委会多次听取党风廉政建设和反腐败工作汇报，审议通过《建立健全惩治和预防腐败体系二〇一三--二〇一七年工作规划》、《中央巡视工作规划(二〇一三--二〇一七年)》，对党风廉政建设和反腐败工作整体设计、系统规划、跟进监督。在党中央坚强领导下，全党对党风廉政建设和反腐败斗争重要性的认识不断提高，

各级党委的主体责任和纪委的监督责任不断强化，全党动手一起抓、群众积极参与的局面不断发展，党风廉政建设和反腐败斗争取得新进展，得到党中央肯定和人民群众拥护，增强了全党全社会对党风廉政建设和反腐败斗争的信心。

(一)认真学习贯彻党的十八大精神，聚焦党风廉政建设和反腐败斗争。

把学习贯彻党的十八大精神作为首要政治任务抓紧抓好。举办中央纪委委员专题研讨班，组织纪检监察干部认真学习党的十八大报告和党章，把思想和行动统一到中央部署和要求上来，开拓创新，扎实工作，落实党风廉政建设和反腐败斗争的各项任务。

全面履行党章赋予的职责，转职能、转方式、转作风。明确中央纪委、监察部职责定位，认真落实党中央关于中央纪委、监察部机关合署办公的决定，切实做到一套工作机构、两个机关名称，中央纪委履行党的纪律检查和政府行政监察两项职能，对党中央全面负责。制定中央纪委常委会工作规则、中央纪委办公会议规则和监察部工作规则，建立不驻会常委向中央纪委常委会报告工作制度，充分发挥中央纪委常委会决策作用。调整内设机构，加强纪律检查和党风政风监督工作。将参加的一百二十五个议事协调机构清理调整至十四个。全国纪检监察机关通过精简参加的议事协调机构，更加聚焦党风廉政建设和反腐败斗争主业，强化监督职责，提高履职能力。

(二)严明党的纪律，落实中央八项规定精神，坚决纠正“四风”。

严明党的纪律特别是政治纪律。加强政治纪律教育，制定治理措施，严肃查处违反政治纪律行为，保证全党紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，坚决维护中央权威。加强对党的组织纪律、工作纪律等各项纪律的执纪检查，增强党员干部的组织纪律性。

认真落实中央八项规定精神，坚决纠正“四风”。党中央把落实八项规定作为改进工作作风的突破口，深入开展党的群众路线教育实践活动，以身作则、以上带下，持之以恒改进作风。各级党组织密切联系实际，制定措施，坚决正风肃纪，力戒形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风。纪检监察机关坚持不懈执纪监督，不断巩固和深化成果。中央纪委约谈派驻中央和国家机关纪检组组长、省区市纪委书记，督促各级党组织落实中央八项规定精神。抓住元旦、春节、五一、中秋、国庆等重

要节点开展检查、抽查。狠刹公款送月饼贺卡、烟花爆竹等节礼年货，公款吃喝、公款旅游和铺张浪费等不正之风，积小胜为大胜，以党风政风带动社风民风，让全党和人民群众感到变化，看到希望，树立了我们党的权威，做到言必信、行必果。

纪检监察机关对违反中央八项规定精神的问题严肃处理，二〇一三年共查处违规问题二万四千起，处理三万多人，其中给予党纪政纪处分七千六百多人。中央纪委分四次对三十二起违反中央八项规定精神的典型问题进行通报。各级纪检监察机关对违纪问题及时曝光，发挥了警示和教育作用。

(三)严厉惩治腐败，坚持“老虎”、“苍蝇”一起打。

根据党的十八大对形势的判断和战略部署，把惩治腐败放在突出位置，坚持有腐必惩、有贪必肃。

加大审查违纪违法党员领导干部力度。中央反腐败协调小组加强组织协调。中央纪委认真做好信访举报受理工作，积极畅通渠道，拓宽线索来源。对掌握的反映中管干部问题线索进行全面彻底清理，摸清底数，连续四轮听取汇报。研究制定拟立案、初核、暂存、留存和了结五类处置标准，强化审查办案全过程管理。下发加强和规范反映领导干部问题线索管理工作的通知，要求各级纪检监察机关对问题线索全面清理，执行分类处置标准。严格办案程序，完善和细化初核、立案调查等各项制度。增加纪检监察室，设立专案组，建立办案人员库，整合加强办案力量。转变办案方式，着力查清主要违纪违法事实，提高办案质量和效率。

严肃审查工作纪律。强调审查纪律就是政治纪律，坚决防止跑风漏气、失密泄密、隐匿和瞒报线索，严禁以案谋私。落实办案安全责任制，开展省区市办案安全工作检查，加强对办案点、录音录像、暂扣款物的管理。坚决查处违反审查纪律的行为，严肃追究八十九人的直接责任和领导责任，并对典型案件予以通报。

坚持抓早抓小。中央纪委对反映中管干部问题线索认真核查，对失实的予以澄清，对发现的一般性问题及时教育警示。建立健全早发现、早处置机制，加大函询、诫勉谈话力度，会同地方、部门党组织主要负责人与相关干部谈话，对反映的问题线索该了结的予以了结。

严肃查处违纪违法行为。二〇一三年，中央纪委对涉嫌违纪违法的中管干部已结案处理和正在立案检查的三十一人，其中涉嫌犯罪被移送司法机关处理八人。全

国纪检监察机关共接受信访举报一百九十五万件(次)，函询一万八千人，谈话四万二千人，了结处理四万三千人；立案十七万二千件，结案十七万三千件，给予党纪政纪处分十八万二千人，涉嫌犯罪被移送司法机关处理九千六百多人。全国检察机关共立案侦查贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪五万一千人。全国法院系统审结一审贪污贿赂案件二万三千件。

#### (四)加强和改进巡视工作，发现问题、形成震慑。

按照中央要求，巡视工作聚焦党风廉政建设和反腐败斗争，把发现问题、形成震慑作为主要任务，强化对党组织领导班子及其成员的监督，着力发现贪污腐败、违反中央八项规定精神、违反政治纪律、违反组织人事工作纪律等问题，提高了针对性和实效性。改进方式方法，实行巡视组组长不固定、巡视对象不固定、巡视组与巡视对象关系不固定，建立巡视组组长库，一次一授权，选派有经验的办案人员参加巡视，提高了巡视质量和水平。落实监督责任，巡视组对重大问题应该发现而没有发现就是失职，发现问题没有如实报告就是渎职。中央巡视组对二十个地方、部门和企事业单位进行巡视，紧紧依靠被巡视党组织，密切联系群众，发现一批领导干部涉嫌违纪违法的问题线索。对巡视成果善加运用，分类处置。将发现的问题线索分别移交中央纪委、中央组织部和相关地区、部门处理，对重点线索逐一核实，督促被巡视党组织认真整改，做到件件有着落。各省区市认真落实中央要求，加强和改进巡视工作，得到干部群众的信任和支持。

#### (五)完善监督制度，加强党风廉政教育。

各级纪委普遍建立约谈制度，探索开展领导干部个人有关事项报告抽查核实工作。发挥纪检监察派驻机构职能作用，加强对驻在部门领导班子及其成员的监督。加强对政府机构改革和职能转变工作的监督检查。参加四起特大事故的调查，对三十八名负有领导责任的县处级以上干部进行责任追究。加强党风廉政教育，举办领导干部廉洁从政研修班，宣传先进典型，运用反面案例进行警示教育。开展丰富多彩的廉政文化创建活动。强化宣传主阵地建设，开通中央纪委监察部网站，委部领导在线访谈与群众交流，加强正面宣传，积极应对和引导舆论。各级纪检监察机关普遍加强网站建设，开设举报监督专区，发挥舆论监督和宣传引导作用。

#### (六)加强基础工作，建设过硬队伍。

强化责任担当意识。切实履行职责，维护中央纪委作为党的全国代表大会选举产生的委员会的权威性和严肃性。面对新形势新任务，广大纪检监察干部的责任感、使命感进一步增强。

带头改进作风。中央纪委常委会认真落实中央八项规定精神，制定改进工作作风实施办法。深入开展党的群众路线教育实践活动，密切联系思想、工作和生活实际，查摆问题，广泛听取意见，以整风精神开展批评和自我批评，落实整改措施，切实纠正“四风”。在全国纪检监察系统开展会员卡专项清退活动。大力精简会议和文件，改进新闻报道，以实际行动正文风、改会风，转作风、树新风。

强化纪律约束。强调凡是要求别人做到的，纪检监察干部自己必须首先做到。严明政治纪律、组织纪律、审查纪律、财经纪律、保密纪律等各项纪律，严肃查处违纪行为。

夯实基础工作。严格按规章制度办事，加强日常管理，完善各项制度，提高制度执行力。深入开展调查研究，掌握实际情况，做到情况明、数字准、责任清、作风正、工作实。

党的十八大以来，党中央对推进党风廉政建设和反腐败斗争旗帜鲜明、态度坚定、领导有力。中央纪委和各级纪检监察机关始终同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致，求真务实，大胆创新，狠抓作风建设，坚决惩治腐败，成绩来之不易。一年来的实践给我们以重要启示：必须在党中央坚强领导下推进党风廉政建设和反腐败斗争，紧紧依靠各级党组织，把人民群众作为力量源泉，充分发挥群众支持和参与作用；必须抓住作风建设这个根本，以上率下，从具体问题抓起，坚持不懈纠正“四风”，逐步铲除滋生腐败的温床；必须把惩治腐败作为当前重要任务，加大力度，形成震慑；必须明确纪检监察机关职责定位，围绕党章、党内法规和行政监察法赋予的职责，转职能、转方式、转作风。要通过加强理想信念教育，增强宗旨意识，使领导干部“不想腐”；加强体制机制创新和制度建设，强化监督管理，严肃纪律，使领导干部“不能腐”；坚持有腐必惩、有贪必肃，使领导干部“不敢腐”。

在看到成绩的同时，我们还要清醒地认识到党风廉政建设和反腐败工作存在的问题和不足：有的党委党风廉政建设主体责任的担当意识不强；一些党组织软弱涣散、纪律松弛；不良作风积习甚深，“四风”问题还比较突出；腐败问题依然多发，

在一些地区和部门尚未得到有效遏制。纪检监察机关职责不清、能力不足的问题依然存在，有的执纪监督不严、查办案件力度不够；一些纪检监察干部存在作风漂浮、衙门习气等问题。对此，我们要高度重视，切实加以解决。

## 二、二〇一四年党风廉政建设和反腐败工作主要任务

深入开展党风廉政建设和反腐败斗争是全党的重大政治任务和全社会的共同责任。当前，滋生腐败的土壤依然存在，反腐败形势依然严峻复杂。不正之风和腐败问题严重损害党的肌体健康，解决不好就会对党造成致命伤害，甚至亡党亡国。我们要把思想和行动统一到党中央对形势的判断和任务部署上来，更加清醒地认识反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性，坚持不懈加强作风建设，遏制腐败蔓延势头，不断增强人民群众对党风廉政建设和反腐败斗争的信心。

二〇一四年工作总体要求是：深入贯彻党的十八大和十八届二中、三中全会精神，认真贯彻习近平总书记系列讲话精神，坚持党要管党、从严治党，加强党对党风廉政建设和反腐败工作统一领导，聚焦中心任务，推进改革创新，加强反腐败体制机制创新和制度保障；严明党的各项纪律，坚决克服组织涣散、纪律松弛现象；深入贯彻落实中央八项规定精神，强化执纪监督，坚持不懈纠正“四风”；加大对违纪违法党员干部审查力度，保持惩治腐败高压态势；加强纪检监察干部队伍建设，提高履职能力，坚定不移把党风廉政建设和反腐败斗争引向深入。

(一)深入贯彻党的十八大和十八届三中全会精神，加强反腐败体制机制创新和制度保障。

中央纪委和各级纪检监察机关要深刻领会中央关于党风廉政建设的新要求，牢固树立进取意识、机遇意识、责任意识，求真务实、探索实践、循序渐进，逐步落实加强反腐败体制机制创新和制度保障的各项措施。

各级党委(党组)要切实担负党风廉政建设主体责任，各级纪委(纪检组)要承担监督责任。党风廉政建设和反腐败工作必须全党动手，形成强大合力。要健全反腐败领导体制和工作机制。党的组织、宣传、统战、政法等部门要把党风廉政建设的有关要求融入各自工作，人大、政府、政协和法院、检察院的党组织都要按照中央要求，履行党风廉政建设主体责任。各级党委(党组)特别是主要领导必须树立不抓党风廉政建设就是严重失职的意识，主要领导是第一责任人，领导班子成员根据工作分工

对职责范围内的党风廉政建设负领导责任。党委(党组)要定期向上级纪委报告党风廉政建设责任制落实情况。有权必有责。要分清党委(党组)、有关部门和纪委(纪检组)的责任,制定切实可行的责任追究办法,加大问责工作力度,健全责任分解、检查监督、倒查追究的完整链条,有错必究,有责必问。对发生重大腐败案件和不正之风长期滋生蔓延的地方、部门和单位,实行“一案双查”,既要追究当事人责任,又要追究相关领导责任。

推进党的纪律检查体制机制改革和创新。制定党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化意见,探索形成有效工作机制。强化上级纪委对下级纪委的领导,建立健全报告工作、定期述职、约谈汇报等制度。查办腐败案件以上级纪委领导为主,线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告。各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。

改革和完善纪检监察派驻机构。全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构,实行统一名称、统一管理。制定加强派驻机构建设的指导性意见,明确派驻机构的职责任务、机构设置、人员配备和工作保障。派出机关要加强管理,完善考核、激励和责任追究机制。派驻机构要对派出机关负责,全面履行监督职责,加强对驻在部门领导班子及其成员的监督,纪检组长在党组中不分管其他业务工作。驻在部门要自觉接受监督,支持派驻机构工作,提供各项保障,工作经费在驻在部门预算中单列。积极探索加强不同层级派驻机构建设的有效途径。

改进中央和省区市巡视制度。坚决落实中央对巡视工作的新要求,扩大范围、加强力量、加快节奏,做到对地方、部门、企事业单位全覆盖。聚焦党风廉政建设和反腐败斗争,突出发现问题、强化震慑作用。创新组织制度和方式方法,探索

专项巡视。加强成果运用,细化分类处置措施,确保整改落实。加强对省区市巡视工作的领导。修订《中国共产党巡视工作条例(试行)》。

(二)深入落实中央八项规定精神,强化纪律建设,持之以恒纠正“四风”。

严明党的政治纪律,维护党的集中统一。遵守政治纪律是遵守党的全部纪律的重要基础。把严明政治纪律放在首位,决不允许有令不行、有禁不止,决不允许各自为政、阳奉阴违,保证全党在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致,保证中央各项重大决策部署的贯彻落实。



严明组织纪律，克服组织涣散、纪律松弛现象。加强全党的组织纪律性，是深化党的作风建设、巩固纠正“四风”成果的重要保证。要全面加强党的纪律建设，严格执行党的政治纪律、组织纪律、工作纪律、财经纪律和生活纪律等各项纪律。各级党组织要严格教育，加强组织管理，坚决纠正无组织无纪律、自由主义、好人主义等现象。领导干部要增强党性，正确处理个人与组织的关系，常怀敬畏和戒惧之心，遵守组织制度，切实按照党章规定，做到党员个人服从党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会，严格执行请示报告制度，敢于同违反党纪的行为作斗争。各级纪委要铁面执纪，坚决查处违反党纪的行为，确保纪律刚性约束。

深化作风建设，坚决纠正“四风”。落实中央八项规定精神，要在坚持中深化、在深化中坚持，巩固和扩大成果。不良作风具有顽固性和反复性，改进作风要由浅入深、由易到难、由简到繁，循序渐进。结合深入开展第二批党的群众路线教育实践活动，着力解决基层党员干部“四风”方面存在的问题。健全改进作风常态化制度，坚决落实《党政机关厉行节约反对浪费条例》，规范并严格执行党政机关国内公务接待管理规定和领导干部工作生活保障制度。完善严禁到风景名胜区开会等各项规定，严肃查处党员领导干部到私人会所活动、变相公款旅游问题。重点纠正领导干部利用婚丧喜庆、乔迁履新、就医出国等名义，收受下属以及有利害关系单位和个人的礼金行为。严禁用公款互相宴请、赠送节礼、违规消费。整治损害群众切身利益的不正之风。抓党风带民风促社风，继承中华民族优秀传统文化，营造风清气正的社会环境。

加大执纪检查力度。纪检监察机关要扭住落实中央八项规定精神不放，一年一年抓下去，一个时间节点一个时间节点地抓，坚决防止反弹。严格执纪监督，加大惩戒问责力度，及时查处违纪违规行为，点名道姓通报曝光。

(三)坚持以零容忍态度惩治腐败，坚决遏制腐败蔓延势头。

各级党委要把坚决遏制腐败蔓延势头作为重要任务，切实加强对反腐败工作的领导。建立健全查办案件组织协调机制，进一步明确各级反腐败协调小组工作职责，加强同司法、审计等机关协调配合，增强工作合力。

各级纪委要严格审查和处置党员干部违反党纪政纪、涉嫌违法的行为，严肃查

办发生在领导机关和领导干部中贪污贿赂、买官卖官、徇私枉法、腐化堕落、失职渎职案件，严肃查办发生在重点领域、关键环节和群众身边的腐败案件。规范并严格执行党内审查审批程序。加强群众信访举报受理工作，规范管理和处置反映干部问题线索。在审查各环节要加强调查取证，形成各种证据相互印证、完整稳定的证据链。落实责任制，强化纪律检查职能部门间的相互制约和监督。着力查清主要违纪违法事实，严肃党纪政纪处理，涉嫌犯罪的及时按程序移送司法机关。进一步加强案件审理工作，认真履行审核把关和监督制约职责。坚持以法治思维和法治方式反对腐败，提高依纪依法惩治腐败的能力。

坚持抓早抓小，治病救人。本着对党的事业负责、对干部负责的态度，全面掌握党员干部的思想、工作、生活情况，对党员干部身上的问题要早发现、早提醒、早纠正、早查处，对苗头性问题及时约谈、函询，加强诫勉谈话工作，防止小问题演变成大问题。健全重大案件剖析制度，总结教训，举一反三，发挥反面教材的警示教育作用和查办案件的治本功能。

严明审查纪律，加强办案安全工作。严格遵守审查程序和保密纪律，依纪依法安全办案。全面排查、消除安全隐患，加强对基层办案工作的指导，认真落实办案安全工作责任制。对办案安全事故必须严肃追责，既要追究相关人员的直接责任，也要追究党委和纪委有关领导的责任。加强教育、提醒、警示，守住不发生严重安全事故的底线。

加强反腐败国际合作。做好《联合国反腐败公约》履约审议工作，强化与有关国家、地区的司法协助和执法合作，加大国际追逃追赃力度，决不让腐败分子逍遥法外，给妄图外逃的腐败分子以震慑。

#### (四)强化对领导干部的监督、管理和教育。

完善监督机制。要切实加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子。全面推进惩治和预防腐败体系建设，各地区各部门要按照五年工作规划要求，制定实施办法，抓好任务落实。认真落实党内监督各项制度，加强对领导干部特别是主要领导干部的监督，反对特权思想和作风。严肃党内政治生活，开展经常性的批评和自我批评。加大问责工作力度，坚决追究失职渎职行为。对领导干部报告个人有关事项情况开展有针对性的抽查核实。强化对政府部门转变职能的监督。加强廉政

风险防控机制建设，建立健全防止利益冲突制度。加强行政监察和审计工作。进一步发挥法律监督、民主监督、舆论监督和群众监督的作用。

用法规制度规范党员干部行为。清理、修订和完善党风廉政建设相关党内法规，从工作要求入手，注重实践探索，逐步形成制度。制度规定要具体可行，使大多数人做得到。加强监督检查，提高制度执行力。

深入开展理想信念和宗旨教育、党风党纪和廉洁自律教育，使党员干部做到公私分明、克己奉公、严格自律。加强党风廉政建设宣传工作，坚持正确舆论导向，推进廉政文化创建活动，营造风清气正的良好氛围。

(五)转职能、转方式、转作风，用铁的纪律打造纪检监察队伍。

纪检监察机关要聚焦中心任务，坚守责任担当，监督执纪问责，推进组织制度创新，在国家治理体系中发挥重要作用，探索实现治理能力现代化。广大纪检监察干部要按照打铁还需自身硬的要求，进一步增强责任感、使命感，求真务实、真抓实干。要坚定理想信念，加强党性锻炼，树立群众观点，做到忠诚可靠、服务人民、刚正不阿、秉公执纪。

纪检监察机关要转职能、转方式、转作风，明确职责定位，把不该管的工作交还主责部门，做到不越位、不缺位、不错位。创新思想理念，改进方式方法，把握新形势下的工作规律。正人先正己，纪检监察干部要带头纠正“四风”。加强调查研究，掌握第一手情况，严格日常管理，强化基础工作。

坚决落实各级纪委的监督责任。对协助党委加强党风建设和组织协调反腐败工作不力，发生严重违纪违法案件的地方、部门和国有企事业单位，要严肃追究纪委的责任。

信任不能代替监督。对纪检监察干部要严格要求、严格监督、严格管理，对违纪违法行为零容忍。严肃查处泄露秘密、以案谋私等违纪违法行为，发现一起查处一起，决不姑息。狠抓纪检监察机关领导班子和干部队伍建设，从组织创新和制度建设上加强和完善内部监督机制，自觉接受党组织、人民群众和新闻舆论监督，用铁的纪律打造过硬队伍。

同志们，做好党风廉政建设和反腐败工作责任重大、使命光荣。让我们在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚定信

心，改革创新，锐意进取，不断开创党风廉政建设和反腐败斗争新局面，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

## 中共中央关于印发《党政领导干部选拔任用工作条例》的通知

(二〇一四年一月十四日)

各省、自治区、直辖市党委，中央各部委，国家机关各部委党组(党委)，解放军各总部、各大单位党委，各人民团体党组：

二〇〇二年中央颁布的《党政领导干部选拔任用工作条例》(以下简称《干部任用条例》)，在规范干部选拔任用工作，建立健全科学的选拔任用机制，防止和纠正选人用人上不正之风等方面，发挥了十分重要的作用。但随着干部工作形势任务和干部队伍状况的变化，《干部任用条例》已经不能完全适应新的要求，中央决定予以修订。现将修订后的《干部任用条例》印发给你们，请结合实际认真遵照执行。

修订后的《干部任用条例》，体现了中央对干部工作的新精神新要求，吸收了干部人事制度改革的新经验新成果，根据新形势新任务对干部选拔任用制度进行了改进完善，是做好党政领导干部选拔任用工作的基本遵循，也是从源头上预防和治理选人用人不正之风的有力武器。它的颁布实施，对于贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神和全国组织工作会议精神，把信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的好干部标准落实到干部选拔任用工作中去，建立健全科学的干部选拔任用机制和监督管理机制，解决干部工作中的突出问题，建设高素质的党政领导干部队伍，保证党的理论、路线、方针、政策全面贯彻执行和中国特色社会主义事业顺利发展，具有十分重要的意义。

各级党委(党组)及其组织(人事)部门一定要认真学习、大力宣传、严格执行修订后的《干部任用条例》，用以统一思想、规范工作、解决问题。党政主要领导同志要增强政治纪律、组织人事纪律观念，带头遵守《干部任用条例》，规范行使选人用人权。组织(人事)部门要精通《干部任用条例》，坚持公道正派、按章办事，为选准用好干部把好关。

要坚持党管干部原则，完善干部选拔任用方式方法，发挥党组织在干部选拔任用工作中的领导和把关作用。要坚持干部工作的群众路线，坚持群众公认，充分发

扬民主，改进民主推荐和民主测评，提高干部工作民主质量，防止简单以票取人、以分取人。要改进干部考察工作，加强对政治品质和道德品行、科学发展实绩、作风表现、廉洁自律情况的考察，全面历史辩证地评价干部。要全面准确地贯彻民主、公开、竞争、择优方针，完善公开选拔、竞争上岗等竞争性选拔方式，进一步推进干部人事制度改革。要落实党要管党、从严治党的要求，从严培养选拔干部，从严管理监督干部，加强对干部选拔任用工作和《干部任用条例》执行情况的监督检查，坚决整治和严厉查处跑官要官、拉票贿选等选人用人上的不正之风。要按照《干部任用条例》完善相关配套制度，努力形成系统完备、科学规范、有效管用、简便易行的选人用人制度体系。

各地区各部门在执行《干部任用条例》中的重要情况和建议，请及时报告中央。

中共中央

二〇一四年一月十四日

党政领导干部选拔任用工作条例

## 第一章 总 则

第一条为认真贯彻执行党的干部路线方针政策，落实从严治党、从严管理干部的要求，建立科学规范的党政领导干部选拔任用制度，形成有效管用、简便易行、有利于优秀人才脱颖而出的选人用人机制，推进干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化，建设一支高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”，重要思想和科学发展观为指导，信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的高素质党政领导干部队伍，保证党的基本路线全面贯彻执行和中国特色社会主义事业顺利发展，根据《中国共产党章程》和有关法律法规，制定本条例。

第二条选拔任用党政领导干部，必须坚持下列原则：

- (一)党管干部原则；
- (二)五湖四海、任人唯贤原则；
- (三)德才兼备、以德为先原则；
- (四)注重实绩、群众公认原则；
- (五)民主、公开、竞争、择优原则；

(六)民主集中制原则；

(七)依法办事原则。

第三条选拔任用党政领导干部，必须符合把领导班子建设成为坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求，全心全意为人民服务，具有领导社会主义现代化建设能力，结构合理、团结坚强的领导集体的要求。

应当注重培养选拔优秀年轻干部，注重使用后备干部，用好各年龄段干部。

应当树立注重基层的导向。

第四条本条例适用于选拔任用中共中央、全国人大常委会、国务院、全国政协、中央纪律检查委员会工作部门或者机关内设机构领导成员，最高人民法院、最高人民检察院领导成员(不含正职)和内设机构领导成员；县级以上地方各级党委、人大常委会、政府、政协、纪委、人民法院、人民检察院及其工作部门或者机关内设机构领导成员；上列工作部门内设机构领导成员。

选拔任用民族区域自治地方党政领导干部，法律法规和政策另有规定的，从其规定。

选拔任用参照公务员法管理的县级以上党委和政府直属事业单位和工会、共青团、妇联等人民团体及其内设机构领导成员，参照本条例执行。

上列机关、单位选拔任用非中共党员领导干部、处级以上非领导职务的干部，参照本条例执行。

第五条本条例第四条所列范围中选举和依法任免的党政领导职务，党组织推荐、提名人选的产生，适用本条例的规定，其选举和依法任免按照有关法律、章程和规定进行。

第六条党委(党组)及其组织(人事)部门按照干部管理权限履行选拔任用党政领导干部职责，负责本条例的组织实施。

## 第二章 选拔任用条件

第七条党政领导干部应当具备下列基本条件：

(一)自觉坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，努力用马克思主义立场、观点、方法分析和解决实际问题，坚持讲学习、讲政治、讲正气，思想上、政治上、行动上同党中央保持高度一致，

经得起各种风浪考验。

(二)具有共产主义远大理想和中国特色社会主义坚定信念，坚决执行党的基本路线和各项方针政策，立志改革开放，献身现代化事业，在社会主义建设中艰苦创业，树立正确政绩观，做出经得起实践、人民、历史检验的实绩。

(三)坚持解放思想，实事求是，与时俱进，求真务实，认真调查研究，能够把党的方针政策同本地区本部门实际相结合，卓有成效开展工作，讲实话，办实事，求实效，反对形式主义。

(四)有强烈的革命事业心和政治责任感，有实践经验，有胜任领导工作的组织能力、文化水平和专业知识。

(五)正确行使人民赋予的权力，坚持原则，敢抓敢管，依法办事，清正廉洁，勤政为民，以身作则，艰苦朴素，勤俭节约，密切联系群众，坚持党的群众路线，自觉接受党和群众批评和监督，加强道德修养，讲党性、重品行、作表率，带头践行社会主义核心价值观，做到自重、自省、自警、自励，反对官僚主义，反对任何滥用职权、谋求私利的不正之风。

(六)坚持和维护党的民主集中制，有民主作风，有全局观念，善于团结同志，包括团结同自己有不同意见的同志一道工作。

第八条 提拔担任党政领导职务的，应当具备下列基本资格：

(一)提任县处级领导职务的，应当具有五年以上工龄和两年以上基层工作经历。

(二)提任县处级以上领导职务的，一般应当具有在下一级两个以上职位任职的经历。

(三)提任县处级以上领导职务，由副职提任正职的，应当在副职岗位工作两年以上，由下级正职提任上级副职的，应当在下级正职岗位工作三年以上。提任处级以上非领导职务的任职年限，按照有关规定执行。

(四)一般应当具有大学专科以上文化程度，其中厅局级以上领导干部一般应当具有大学本科以上文化程度。

(五)应当经过党校、行政院校、干部学院或者组织(人事)部门认可的其他培训机构的培训，培训时间应当达到干部教育培训的有关规定要求。确因特殊情况在提任前未达到培训要求的，应当在提任后一年内完成培训。

(六)具有正常履行职责的身体条件。

(七)符合有关法律规定的资格要求。提任党的领导职务的，还应当符合《中国共产党章程》规定的党龄要求。

第九条党政领导干部应当逐级提拔。特别优秀或者工作特殊需要的干部，可以突破任职资格规定或者越级提拔担任领导职务。

破格提拔的特别优秀干部，应当德才素质突出、群众公认度高，并且符合下列条件之一：在关键时刻或者承担急难险重任务中经受住考验、表现突出、作出重大贡献；在条件艰苦、环境复杂、基础差的地区或者单位工作实绩突出；在其他岗位上尽职尽责，工作实绩特别显著。

因工作特殊需要破格提拔的干部，应当符合下列情形之一：领导班子结构需要或者领导职位有特殊要求的；专业性较强的岗位或者重要专项工作急需的；艰苦边远地区、贫困地区急需引进的。

破格提拔干部必须从严掌握。不得突破本条例第七条规定的基本条件和第八条第七项规定的资格要求。任职试用期未满或者提拔任职不满一年的，不得破格提拔。不得在任职年限上连续破格。不得越两级提拔。

第十条拓宽选人视野和渠道，党政领导干部可以从党政机关选拔任用，也可以从党政机关以外选拔任用。地方党政领导班子成员应当注意从担任过县(市、区、旗)、乡(镇、街道)党政领导职务的干部和国有企事业单位领导人员中选拔。

### 第三章 动 议

第十一条党委(党组)或者组织(人事)部门按照干部

管理权限，根据工作需要和领导班子建设实际，提出启动干部选拔任用工作意见。

第十二条组织(人事)部门综合有关方面建议和平时了解掌握的情况，对领导班子进行分析研判，就选拔任用的职位、条件、范围、方式、程序等提出初步建议。

第十三条初步建议向党委(党组)主要领导成员报告后，在一定范围内进行酝酿，形成工作方案。

### 第四章 民主推荐

第十四条选拔任用党政领导干部，必须经过民主推荐。



民主推荐包括会议推荐和个别谈话推荐，推荐结果作为选拔任用的重要参考，在一年内有效。

第十五条领导班子换届，民主推荐按照职位设置全额定向推荐；个别提拔任职，按照拟任职位推荐。

第十六条领导班子换届，民主推荐由同级党委(党组)主持，应当经过下列程序：

(一)召开推荐会，公布推荐职位、任职条件、推荐范围，提供干部名册，提出有关要求，组织填写推荐表；

(二)进行个别谈话推荐；

(三)对会议推荐和谈话推荐情况进行综合分析；

(四)向上级党委汇报推荐情况。

第十七条领导班子换届，会议推荐由下列人员参加：

(一)党委成员；

(二)人大常委会、政府、政协党组成员或者全体领导成员；

(三)纪委领导成员；

(四)人民法院、人民检察院主要领导成员；

(五)党委工作部门、政府工作部门、人民团体主要领导成员；

(六)下一级党委和政府主要领导成员；

(七)其他需要参加的人员。

推荐人大常委会、政府、政协领导成员人选，应当有民主党派、工商联主要领导成员和无党派代表人士参加。

参加个别谈话推荐的人员参照上列范围确定，可以适当调整。

第十八条领导班子换届，根据会议推荐、个别谈话推荐情况和领导班子结构需要，可以差额提出初步名单进行二次会议推荐。二次会议推荐由下列人员参加：

(一)党委成员；

(二)人大常委会、政府、政协党组成员或者全体领导成员；

(三)人民法院、人民检察院主要领导成员；

(四)纪委副书记；

(五)其他需要参加的人员。

第十九条个别提拔任职的民主推荐程序，可以参照本条例第十六条、第十八条规定进行，也可以先进行个别谈话推荐，根据谈话情况，经党委(党组)或者组织(人事)部门研究，提出初步名单，再进行会议推荐。

第二十条个别提拔任职，参加民主推荐人员按下列范围执行：

(一)民主推荐地方党政领导班子成员人选，参照本条例第十七条、第十八条规定执行，可以适当调整。

(二)民主推荐工作部门领导成员人选，会议推荐由本部门领导成员、内设机构领导成员、直属单位主要领导成员和其他需要参加的人员参加；本部门人数较少的，可以由全体人员参加。根据实际情况还可以吸收本系统下级单位主要领导成员参加。参加个别谈话推荐的人员参照上列范围确定，可以适当调整。

(三)民主推荐内设机构领导成员人选，参照前项所列范围确定。

第二十一条个人向党组织推荐领导干部人选，必须负责地写出推荐材料并署名。所推荐人选经组织(人事)部门审核符合条件的，纳入民主推荐范围，缺乏民意基础的，不得列为考察对象。

第二十二条党委和政府及其工作部门个别特殊需要的领导成员人选，可以由党委(党组)或者组织(人事)部门推荐，报上级组织(人事)部门同意后作为考察对象。

## 第五章 考 察

第二十三条确定考察对象，应当根据工作需要和干部德才条件，将民主推荐与平时考核、年度考核、一贯表现和人岗相适等情况综合考虑，充分酝酿，防止把推荐票等同于选举票、简单以推荐票取人。

第二十四条有下列情形之一的，不得列为考察对象：

(一)群众公认度不高的。

(二)近三年年度考核结果中有被确定为基本称职以下等次的。

(三)有跑官、拉票行为的。

(四)配偶已移居国(境)外；或者没有配偶，子女均已移居国(境)外的。

(五)受到组织处理或者党纪政纪处分影响使用的。

(六)其他原因不宜提拔的。

第二十五条领导班子换届，由本级党委书记与副书记、分管组织、纪检等工作

的常委根据上级党委组织部门反馈的情况，对考察对象人选进行酝酿，本级党委常委会研究提出考察对象建议名单，经与上级党委组织部门沟通后，确定考察对象。对拟新进党政领导班子的考察对象，应当在一定范围内进行公示。

个别提拔任职，由党委(党组)研究确定考察对象。考察对象一般应当多于拟任职务人数。

第二十六条对确定的考察对象，由组织(人事)部门按照干部管理权限进行严格考察。

部门与地方双重管理干部的考察工作，由主管方负责，会同协管方进行。

第十七条考察党政领导职务拟任人选，必须依据干部选拔任用条件和不同领导职务的职责要求，全面考察其德、能、勤、绩、廉。

突出考察政治品质和道德品行，深入了解理想信念、政治纪律、坚持原则、敢于担当、开展批评和自我批评、行为操守等方面的情况。

注重考察工作实绩，深入了解履行岗位职责、推动和服务科学发展的实际成效。考察地方党政领导班子成员，应当把有质量、有效益、可持续的经济发展和民生改善、社会和谐进步、文化建设、生态文明建设、党的建设等作为考核评价的重要内容，更加重视劳动就业、居民收入、科技创新、教育文化、社会保障、卫生健康等的考核，强化约束性指标考核，加大资源消耗、环境保护、消化产能过剩、安全生产、债务状况等指标的权重，防止单纯以经济增长速度评定工作实绩。考察党政工作部门领导干部，应当把执行政策、营造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义等作为评价的重要内容。

加强作风考察，深入了解为民服务、求真务实、勤勉敬业、奋发有为，反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风等情况。

强化廉政情况考察，深入了解遵守廉洁自律有关规定，保持高尚情操和健康情趣，慎独慎微，秉公用权，清正廉洁，不谋私利，严格要求亲属和身边工作人员等情况。

各级党委(党组)应当根据实际，制定具体考察标准。

第二十八条考察党政领导职务拟任人选，应当保证充足的考察时间，经过下列程序：

(一)组织考察组，制定考察工作方案；

(二)同考察对象呈报单位或者所在单位党委(党组)主要领导成员就考察工作方案沟通情况，征求意见；

(三)根据考察对象的不同情况，通过适当方式在一定范围内发布干部考察预告；

(四)采取个别谈话、发放征求意见表、民主测评、实地走访、查阅干部档案和工作资料、同考察对象面谈等方法，广泛深入地了解情况，根据需要进行民意调查、专项调查、延伸考察；

(五)综合分析考察情况，与考察对象的一贯表现进行比较、相互印证，全面准确地对考察对象作出评价；

(六)向考察对象呈报单位或者所在单位党委(党组)主要领导成员反馈考察情况，并交换意见；

(七)考察组研究提出人选任用建议，向派出考察组的组织(人事)部门汇报，经组织(人事)部门集体研究提出任用建议方案，向本级党委(党组)报告。

第二十九条考察地方党政领导班子成员拟任人选，个别谈话和征求意见的范围一般为：

(一)党委和政府领导成员，人大常委会、政协、纪委、人民法院、人民检察院主要领导成员；

(二)考察对象所在单位领导成员；

(三)考察对象所在单位有关工作部门或者内设机构和直属单位主要领导成员；

(四)其他有关人员。

第三十条考察工作部门领导班子成员拟任人选，个别谈话和征求意见的范围一般为：

(一)考察对象上级领导机关有关领导成员；

(二)考察对象所在单位领导成员；

(三)考察对象所在单位内设机构和直属单位主要领导成员；

(四)其他有关人员。

考察内设机构领导职务拟任人选，个别谈话和征求意见的范围参照上列规定执行。

第三十一条考察党政领导职务拟任人选，应当听取考察对象所在单位组织(人事)部门、纪检监察机关、机关党组织的意见，根据需要可以听取巡视机构和其他相关部门意见。

组织(人事)部门应当就考察对象的党风廉政情况听取纪检监察机关的意见。对拟提拔的考察对象，应当查阅个人有关事项报告情况，必要时可以进行核实。对需要进行经济责任审计的考察对象，应当委托审计部门按照有关规定进行审计。

第三十二条考察党政领导职务拟任人选，必须形成书面考察材料，建立考察文书档案。已经任职的，考察材料归入本人档案。考察材料必须写实，全面、准确、清楚地反映考察对象的情况，包括以下内容：

- (一)德、能、勤、绩、廉方面的主要表现和主要特长；
- (二)主要缺点和不足；
- (三)民主推荐、民主测评等情况。

第三十三条党委(党组)或者组织(人事)部门派出的考察组由两名以上成员组成。考察人员应当具有较高素质和相应资格。考察组负责人应当由思想政治素质好、有较丰富工作经验并熟悉干部工作的人员担任。

实行干部考察工作责任制。考察组必须坚持原则，公道正派，深入细致，如实反映考察情况和意见，对考察材料负责，履行干部选拔任用风气监督职责。

## 第六章 讨论决定

第三十四条党政领导职务拟任人选，在讨论决定或者决定呈报前，应当根据职位和人选的不同情况，分别在党委(党组)、人大常委会、政府、政协等有关领导成员中进行酝酿。

工作部门领导成员拟任人选，应当征求上级分管领导成员的意见。

非中共党员拟任人选，应当征求党委统战部门和民主党派、工商联主要领导成员、无党派代表人士的意见。

部门与地方双重管理干部的任免，主管方应当事先征求协管方意见，进行酝酿。征求意见一般采用书面形式进行。协管方自收到主管方意见之日起一个月内未予答复的，视为同意。双方意见不一致时，正职的任免报上级党委组织部门协调，副职的任免由主管方决定。

第三十五条选拔任用党政领导干部，应当按照干部管理权限由党委(党组)集体讨论作出任免决定，或者决定提出推荐、提名的意见。属于上级党委(党组)管理的，本级党委(党组)可以提出选拔任用建议。

对拟破格提拔的人选在讨论决定前，必须报经上级组织(人事)部门同意。越级提拔或者不经过民主推荐列为破格提拔人选的，应当在考察前报告，经批复同意后方可进行。

第三十六条市(地、州、盟)、县(市、区、旗)党委和政府领导班子正职的拟任人选和推荐人选，一般应当由上级党委常委会提名并提交全委会无记名投票表决；全委会闭会期间急需任用的，由党委常委会作出决定，决定前应当征求全委会成员的意见。

第三十七条党委(党组)讨论决定干部任免事项，必须有三分之二以上成员到会，并保证与会成员有足够时间听取情

况介绍、充分发表意见。与会成员对任免事项，应当发表同意、不同意或者缓议等明确意见。在充分讨论的基础上，采取口头表决、举手表决或者无记名投票等方式进行表决。

党委(党组)有关干部任免的决定，需要复议的，应当经党委(党组)超过半数成员同意后方可进行。

第三十八条党委(党组)讨论决定干部任免事项，应当按照下列程序进行：

(一)党委(党组)分管组织(人事)工作的领导成员或者组织(人事)部门负责人，逐个介绍领导职务拟任人选的推荐、考察和任免理由等情况，其中涉及破格提拔的人选，应当说明破格的具体情形和理由；

(二)参加会议人员进行充分讨论；

(三)进行表决，以党委(党组)应到会成员超过半数同意形成决定。

第三十九条需要报上级党委(党组)审批的拟提拔任职的干部，必须呈报党委(党组)请示并附干部任免审批表、干部考察材料、本人档案和党委(党组)会议纪要、讨论记录、民主推荐情况等材料。上级组织(人事)部门对呈报的材料应当严格审查。

需要报上级备案的干部，应当按规定及时向上级组织(人事)部门备案。

## 第七章 任 职

第四十条党政领导职务实行选任制、委任制，部分专业性较强的领导职务可以实行聘任制。聘任办法另行规定。

第四十一条实行党政领导干部任职前公示制度。

提拔担任厅局级以下领导职务的，除特殊岗位和在换届考察时已进行过公示的人选外，在党委(党组)讨论决定后、下发任职通知前，应当在一定范围内进行公示。公示内容应当真实准确，便于监督，涉及破格提拔的，还应当说明破格的具体情形和理由。公示期不少于五个工作日。公示结果不影响任职的，办理任职手续。

第四十二条实行党政领导干部任职试用期制度。

提拔担任下列非选举产生的厅局级以下领导职务的，试用期为一年：

- (一)党委、人大常委会、政府、政协工作部门副职和内设机构领导职务；
- (二)纪委内设机构领导职务；
- (三)人民法院、人民检察院内设机构的非国家权力机关依法任命的领导职务。

试用期满后，经考核胜任现职的，正式任职；不胜任的，免去试任职务，一般按试任前职级安排工作。

第四十三条实行任职谈话制度。对决定任用的干部，由党委(党组)指定专人同本人谈话，肯定成绩，指出不足，提出要求和需要注意的问题。

第四十四条党政领导职务的任职时间，按照下列时间计算：

- (一)由党委(党组)决定任职的，自党委(党组)决定之日起计算；
- (二)由党的代表大会、党的委员会全体会议、党的纪律检查委员会全体会议、人民代表大会、政协全体会议选举、决定任命的，自当选、决定任命之日起计算；
- (三)由人大常委会或者政协常委会任命或者决定任命的，自人大常委会、政协常委会任命或者决定任命之日起计算；
- (四)由党委向政府提名由政府任命的，自政府任命之日起计算。

## 第八章 依法推荐、提名和民主协商

第四十五条党委向人民代表大会或者人大常委会推荐需要由人民代表大会或者人大常委会选举、任命、决定任命的领导干部人选，应当事先向人民代表大会临时党组织或者人大常委会党组和人大常委会组成人员中的党员介绍党委推荐意见。人民代表大会临时党组织、人大常委会党组和人大常委会组成人员及人大代表中的党

员，应当认真贯彻党委推荐意见，带头依法办事，正确履行职责。

第四十六条党委向人民代表大会推荐由人民代表大会选举、决定任命的领导干部人选，应当以本级党委名义向人民代表大会主席团提交推荐书，介绍所推荐人选的有关情况，说明推荐理由。

党委向人大常委会推荐由人大常委会任命、决定任命的领导干部人选，应当在人大常委会审议前，按照规定程序提出，介绍所推荐人选的有关情况。

第四十七条党委向政府提名由政府任命的政府工作部门和机构领导成员人选，在党委讨论决定后，由政府任命。

第四十八条领导班子换届，党委推荐人大常委会、政府、政协领导成员人选和人民法院院长、人民检察院检察长人选，应当事先向民主党派、工商联主要领导成员和无党派代表人士通报有关情况，进行民主协商。

第四十九条党委推荐的领导干部人选，在人民代表大会选举、决定任命或者人大常委会任命、决定任命前，如果人大代表或者人大常委会组成人员对所推荐人选提出不同意见，党委应当认真研究，并作出必要的解释或者说明。如果发现事实依据、足以影响选举或者任命的问题，党委可以建议人民代表大会或者人大常委会按照规定程序暂缓选举、任命、决定任命，也可以重新推荐人选。

政协领导成员候选人的推荐和协商提名，按照政协章程和有关规定办理。

## 第九章 公开选拔和竞争上岗

第五十条公开选拔、竞争上岗是党政领导干部选拔任用的方式之一。公开选拔面向社会进行，竞争上岗在本单位或者本系统内部进行，应当从实际出发，合理确定选拔职位、数量和范围。一般情况下，领导职位出现空缺且本地区本部门没有合适人选的，特别是需要补充紧缺专业人才的，可以进行公开选拔；领导职位出现空缺，本单位本系统符合资格条件人数较多且人选意见不易集中的，可以进行竞争上岗。公开选拔县处级以上领导干部，一般不跨省(自治区、直辖市)进行。

第五十一条公开选拔、竞争上岗方案设置的条件和资格，应当符合本条例第七条和第八条的规定，不得因人设置资

格条件。资格条件突破规定的，应当事先报上级组织(人事)部门审核同意。

第五十二条公开选拔、竞争上岗工作在党委(党组)领导下进行，由组织(人事)部



门组织实施，应当经过下列程序：

- (一)公布职位、资格条件、基本程序和方法等；
- (二)报名与资格审查，参加公开选拔的应当经所在单位同意；
- (三)采取适当方式进行能力和素质测试、测评，比选择优(竞争上岗也可以先进行民主推荐)；
- (四)组织考察，研究提出人选方案；
- (五)党委(党组)讨论决定；
- (六)履行任职手续。

第五十三条公开选拔、竞争上岗应当科学规范测试、测评，突出岗位特点，突出实绩竞争，注重能力素质和一贯表现，防止简单以分数取人。

## 第十章 交流、回避

第五十四条实行党政领导干部交流制度。

(一)交流的对象主要是：因工作需要交流的；需要通过交流锻炼提高领导能力的；在一个地方或者部门工作时间较长的；按照规定需要回避的；因其他原因需要交流的。

交流的重点是县级以上地方党委和政府的领导成员，纪委、人民法院、人民检察院、党委和政府部分工作部门的主要领导成员。

(二)地方党委和政府领导成员原则上应当任满一届，在同一职位上任职满十年的，必须交流；在同一职位连续任职达到两个任期的，不再推荐、提名或者任命担任同一职务。

同一地方(部门)的党政正职一般不同时易地交流。

(三)党政机关内设机构处级以上领导干部在同一职位上任职时间较长的，应当进行交流或者轮岗。

(四)经历单一或者缺少基层工作经历的年轻干部，应当有计划地到基层、艰苦边远地区和复杂环境工作。

(五)加强干部交流统筹。推进地区之间、部门之间、地方与部门之间、党政机关与国有企事业单位及其他社会组织之间的干部交流。

(六)干部交流由党委(党组)及其组织(人事)部门按照干部管理权限组织实施，严

格把握人选的资格条件。干部个人不得自行联系交流事宜，领导干部不得指定交流人选。同一干部不宜频繁交流。

(七)交流的干部接到任职通知后，应当在党委(党组)或者组织(人事)部门限定的时间内到任。跨地区跨部门交流的，应当同时迁转行政关系、工资关系和党的组织关系。

第五十五条实行党政领导干部任职回避制度。

党政领导干部任职回避的亲属关系为：夫妻关系、直系血亲关系、三代以内旁系血亲以及近姻亲关系。有上列亲属关系的，不得在同一机关担任双方直接隶属于同一领导人员的职务或者有直接上下级领导关系的职务，也不得在其中一方担任领导职务的机关从事组织(人事)、纪检监察、审计、财务工作。

领导干部不得在本人成长地担任县(市)党委和政府以及纪检机关、组织部门、人民法院、人民检察院、公安部门正职领导成员，一般不得在本人成长地担任市(地、盟)党委和政府以及纪检机关、组织部门、人民法院、人民检察院、公安部门正职领导成员。

第五十六条实行党政领导干部选拔任用工作回避制度。党委(党组)及其组织(人事)部门讨论干部任免，涉及与会本人及其亲属的，本人必须回避。

干部考察组成员在干部考察工作中涉及其亲属的，本人必须回避。

## 第十一章 免职、辞职、降职

第五十七条党政领导干部有下列情形之一的，一般应当免去现职：

- (一)达到任职年龄界限或者退休年龄界限的。
- (二)受到责任追究应当免职的。
- (三)辞职或者调出的。
- (四)非组织选派，离职学习期限超过一年的。
- (五)因工作需要或者其他原因，应当免去现职的。

第五十八条实行党政领导干部辞职制度。辞职包括因公辞职、自愿辞职、引咎辞职和责令辞职。

辞职应当符合有关规定，手续依照法律或者有关规定程序办理。

第五十九条引咎辞职、责令辞职和因问责被免职的党政领导干部，一年内不安

排职务，两年内不得担任高于原任职务层次的职务。同时受到党纪政纪处分的，按照影响期长的规定执行。

第六十条实行党政领导干部降职制度。党政领导干部在年度考核中被确定为不称职的，因工作能力较弱、受到组织处理或者其他原因不适宜担任现职务层次的，应当降职使用。降职使用的干部，其待遇按照新任职务的标准执行。降职使用的干部重新提拔，按照有关规定执行。

## 第十二章 纪律和监督

第六十一条选拔任用党政领导干部，必须严格执行本条例的各项规定，并遵守下列纪律：

(一)不准超职数配备、超机构规格提拔领导干部，或者违反规定擅自设置职务名称、提高干部职级待遇；

(二)不准采取不正当手段为本人或者他人谋取职位；

(三)不准违反规定程序推荐、考察、酝酿、讨论决定任免干部；

(四)不准私自泄露动议、民主推荐、民主测评、考察、酝酿、讨论决定干部等有关情况；

(五)不准在干部考察工作中隐瞒或者歪曲事实真相；(六)不准在民主推荐、民主测评、组织考察和选举中搞拉票等非组织活动；

(七)不准利用职务便利私自干预下级或者原任职地区、单位干部选拔任用工作；

(八)不准在工作调动、机构变动时，突击提拔、调整干部；

(九)不准在干部选拔任用工作中封官许愿，任人唯亲，营私舞弊；

(十)不准涂改干部档案，或者在干部身份、年龄、工龄、党龄、学历、经历等方面弄虚作假。

第六十二条加强干部选拔任用工作全程监督，严肃查处违反组织人事纪律的行为。对违反本条例规定的事项，按照有关规定对党委(党组)主要领导成员和有关领导成员、组织(人事)部门有关领导成员以及其他直接责任人作出组织处理或者纪律处分。

对无正当理由拒不服从组织调动或者交流决定的，依照法律及有关规定予以免职或者降职使用。

第六十三条实行党政领导干部选拔任用工作责任追究制度。凡用人失察失误造成严重后果的，本地区本部门用人上的不正之风严重、干部群众反映强烈以及对违反组织人事纪律的行为查处不力的，应当根据具体情况，追究党委(党组)主要领导成员、有关领导成员、组织(人事)部门和纪检监察机关有关领导成员以及其他直接责任人的责任。

第六十四条党委(党组)及其组织(人事)部门对干部

选拔任用工作和贯彻执行本条例的情况进行监督检查，受理有关干部选拔任用工作的举报、申诉，制止、纠正违反本条例的行为，并对有关责任人提出处理意见或者处理建议。纪检监察机关、巡视机构按照有关规定，对干部选拔任用工作进行监督检查。

第六十五条实行组织(人事)部门与纪检监察机关等有关单位联席会议制度，就加强对干部选拔任用工作的监督，沟通信息，交流情况，提出意见和建议。联席会议由组织(人事)部门召集。

第六十六条党委(党组)及其组织(人事)部门在干部选拔任用工作中，必须严格执行本条例，自觉接受组织监督和群众监督。下级机关和党员、干部、群众对干部选拔任用工作中的违纪违规行为，有权向上级党委(党组)及其组织(人

事)部门、纪检监察机关举报、申诉，受理部门和机关应当按照有关规定查核处理。

### 第十三章 附 则

第六十七条本条例对工作部门的规定，同时适用于办事机构、派出机构、特设机构以及其他直属机构。

第六十八条选拔任用乡(镇、街道)的党政领导干部，由省、自治区、直辖市党委根据本条例制定相应的实施办法。

第六十九条中国人民解放军和中国人民武装警察部队领导干部的选拔任用办法，由中央军事委员会根据本条例的原则规定。

第七十条本条例由中共中央组织部负责解释。

第七十一条本条例自发布之日起施行。二〇〇二年七月九日中共中央印发的《党政领导干部选拔任用工作条例》同时废止。

## 严明党的组织纪律，增强组织纪律性

(二〇一四年一月十四日)

习近平

党要管党、从严治党，靠什么管，凭什么治？就要靠严明纪律。一九六四年十月，周恩来同志在音乐舞蹈史诗《东方红》演出人员大会上作报告时说，毛泽东同志说我们党是“一个有纪律的，有马克思列宁主义的理论武装的，采取自我批评方法的，联系人民群众的党”，“毛泽东同志特别把有纪律放在最前面，这不是偶然的。因为这是决定党能否坚持革命、战胜敌人、争取胜利的首要条件”。干部出问题，都是因为纪律的突破。必须严明党的纪律，党的各项纪律都要严。遵守党的纪律是无条件的，要说到做到，有纪必执，有违必查，而不能合意的就执行，不合意的就不执行，不能把纪律作为一个软约束或是束之高阁的一纸空文。

去年，我在中央纪委第二次全会上强调了严明政治纪律问题。政治纪律是最重要、最根本、最关键的纪律，遵守党的政治纪律是遵守党的全部纪律的重要基础。党的各级组织要加强对党员、干部遵守政治纪律的教育，党的各级纪律检查机关要把维护党的政治纪律放在首位，确保全党在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。今天，我想重点讲一讲严明组织纪律问题。

党的力量来自组织，组织能使力量倍增。我们党是按照马克思主义建党原则建立起来的政党，我们党以民主集中制为根本组织制度和领导制度，组织严密是党的光荣传统和独特优势。九十多年来，我们党栉风沐雨、历经坎坷，不断从胜利走向胜利，发展成为世界第一大执政党，组织严密是重要保证。

计划经济时期，社会资源配置靠各级组织完成，组织的作用在各个层次各个领域都十分明显，个人对组织的依靠感和归属感很强。改革开放和发展社会主义市场经济，改变了原有的资源配置方式和组织管理模式，越来越多的单位人变成社会人，各种复杂的人际关系和利益关系对党内生活带来不可低估的影响，引发了种种问题，组织观念薄弱、组织涣散就是其中一个需要严肃对待的问题。比如，有的个人主义、自由主义严重，目无组织纪律，跟组织讨价还价，不服从组织安排；有的党组织和领导干部在处理一些应该由中央和上级组织统一决定的重要问题时，事前不请示、事后不报告，搞先斩后奏、边斩边奏，甚至斩而不奏；有的变着法儿把一件完整的

需要汇报的大事情分解成一件一件可以不汇报的小事项，让组织程序空转；有的领导班子既有民主不够、个人说了算问题，也有集中不够问题，班子里各自为政，把分管领域当成“私人领地”，互不买账，互不服气，内耗严重；有的只对领导个人负责而不对组织负责，把上下级关系搞成人身依附关系；有的办事不靠组织而靠熟人、靠关系，形形色色的关系网越织越密，方方面面的潜规则越用越灵；有的党组织对党员、干部疏于管理，缺乏严肃认真的组织生活，等等。组织纪律松弛已经成为党的一大忧患。组织观念、组织程序、组织纪律都要严起来。不严起来，就是一盘散沙。如何在新形势下加强全党的组织纪律性，是需要我们认真思考和回答的重大课题。

领导我们事业的核心力量是中国共产党。什么叫核心力量？一些同志没有搞得很清楚，或者说知道这个道理，但一到实际工作中就搞不清楚了。党的领导，体现在党的科学理论和正确路线方针政策上，体现在党的执政能力和执政水平上，同时也体现在党的严密组织体系和强大组织能力上。一个松松垮垮、稀稀拉拉的组织是不能干事、也干不成事的。如果党组织像个大车店、大卖场一样，想来就来，想走就走，那还能有什么核心力量？还能把广大人民群众团结在党的周围吗？要好好抓一抓组织纪律，加强全党的组织纪律性。

第一，切实增强党性。组织纪律性是党性修养的重要内容。加强组织纪律性必须增强党性。党性说到底就是立场问题。共产党人无论是想问题、搞研究，还是作决策、办事情，都必须站在党和人民立场上，而不能把个人利益放在第一位。这就是共产党人的党性原则。

宋代朱熹在福建漳州任知府时写过一副对联：“地位清高，日月每从肩上过；门庭开豁，江山常在掌中看。”我们共产党人特别是领导干部都应该心胸开阔、志存高远，始终心系党、心系人民、心系国家，自觉坚持党性原则。坚持了党性原则，就不会把个人凌驾于组织之上，或者使自己游离于组织之外。遵守党的组织纪律，向组织报告，听组织意见，很多问题就不会发生。一个人什么时候容易犯错误？就是以为自己万物皆备、一切顺利的时候，得心应手了就容易随心所欲，随心所欲而又不能做到不逾矩，就要出问题了。月盈则亏，水满则溢。一个人不管当到多大干部都要有组织纪律性，职位越高组织纪律性应该越强，防微杜渐才能不出问题。

党章规定的“四个服从”，既是党最基本的组织原则，也是最基本的组织纪律。相信组织，这是党内很多老同志最可贵的品质，他们把相信组织、服从组织视为生命。全党同志要强化党的意识，始终把党放在心中最高位置，牢记自己的第一身份是共产党员，第一职责是为党工作，做到忠诚于组织，任何时候都与党同心同德。全党同志要强化组织意识，时刻想到自己是党的人，是组织的一员，时刻不忘自己应尽的义务和责任，相信组织、依靠组织、服从组织，自觉接受组织安排和纪律约束，自觉维护党的团结统一。

第二，切实遵守组织制度。民主集中制、党内组织生活制度等党的组织制度都非常重要，必须严格执行。这里，我强调一下请示报告制度问题。请示报告制度是我们党的一项重要制度，是执行党的民主集中制的有效工作机制，也是组织纪律的一个重要方面。一九四八年九月，党中央在西柏坡召开政治局扩大会议，会议的一个重要议题是强调要建立请示报告制度。正是这项制度的建立和执行，有力推进了党的作风和纪律建设，保证了政令军令畅通，为解放战争胜利提供了重要保障。我们这么大的党、这么多党组织和党员，如果都各行其是、自作主张，想干什么就干什么，想不干什么就不干什么，那是要散掉的。

作为干部特别是领导干部，在涉及重大问题、重要事项时按规定向组织请示报告，这是必须遵守的规矩，也是检验一名干部合格不合格的试金石。连这一点都做不到，还是一个合格的领导干部吗？领导干部要有组织观念、程序观念，该请示的必须请示，该报告的必须报告，决不能我行我素，决不能遮遮掩掩甚至隐瞒不报。请示报告不是小事，不要满不在乎，这些年来一些干部出事就出在这个上面。该请示报告的不请示报告，或者不如实请示报告，那就是违纪，那就要严肃处理，问题严重的就不能当领导干部。

当前，在请示报告制度方面存在不少问题。有的干部目无组织，干了什么、人跑到哪里去了，组织上都不知道，泥牛入海无消息。有事要找他，众里寻他千百度，颇费周折。孔子说“游必有方”，我们的领导干部特别是高级干部要是连这一条都做不到，那就成问题了。对不请示报告的干部，党组织要格外注意，可能就是要出问题的前兆。有的领导干部不知哪来的神通，办了好几个身份证，违规办了因私护照甚至持有外国绿卡，有的有几本港澳通行证，有的把老婆孩子都送到国外去了，根

本没给组织上说一声，没把组织当回事！这些都要查，查出来就要处理，不搞下不为例。领导干部独来独往、天马行空，迟早会出问题。这方面我们是有深刻教训的。

领导干部个人事项报告制度是请示报告制度的一个重要组成部分，要在一定比例中抽查，如果真的和实际情况不一样，就要说清楚为什么，不能糊弄党组织。省部级领导干部离婚、再婚要不要报告？身边人出现重大问题要不要报告？当然要报，第一时间就要报告，要报告发生了什么事，报告是什么原因。不要突然来了一个网上信息，我们不知真假，再去核实就被动了。光知道没有报告不行，还要问清楚为什么不报告。到了一定程度就要派纪委去了解情况。

第三，切实加强组织管理。党组织功能的实现、作用的发挥靠有效管理。这种管理体现在组织对组织、组织对个人两个方面。这方面有很多工作要做，这里，我强调一下正确处理组织意图和领导个人意图关系的问题，以及引导党员、干部正确对待组织的问题。

组织意图和领导个人意图既有联系又有区别，组织意图是党组织通过民主集中制形成的意见，领导个人意图是领导干部个人的意见。组织意图和领导个人意图可能一致，也可能不一致，或不完全一致。领导干部包括主要负责同志，要准确表达组织意图和个人意图，该以组织名义出面就不要以个人名义出面，该以个人名义出面就不要以组织名义出面，该集体研究就不要擅自表态，该征求意见就不要省略程序，不能把个人意见强加给集体、强加给组织，不能用个人决定代替组织决定。任何时候任何情况下，都要自觉防止个人凌驾于组织之上。

党员、干部要正确对待组织，对党组织忠诚老实。在党组织面前，党员、干部不能隐瞒自己，不能信口雌黄。党员、干部之间也应该言行一致、表里如一，讲真话，讲实话，讲心里话。由于多方面原因，有人说假话，也有人喜欢听假话，有人惯于唆使别人说假话，有人觉得不得不说假话。社会上，说假话占便宜，讲真话吃亏，这种现象在一定程度上是存在的。但是，作为共产党人，要敢于坚持真理，不要见风使舵，不能学“逢人且说三分话，未可全抛一片心”那一套市侩哲学！对向组织讲真话、报实情的党员、干部，各级党组织都要支持和保护。对党组织决定，党员、干部应该不讲任何价钱，不打任何折扣。如果认为组织决定有不妥之处，可以按照组织程序提出意见和建议，但在组织没有改变决定之前，必须毫无保留执行，不允



许以任何借口阻挠和拖延组织决定的执行。每个党员、干部，无论党龄长短、职务高低，都必须接受党组织教育和监督。越是党龄长、职务高、成绩大，越要谦虚谨慎、戒骄戒躁，而不能居功自傲，更不能把成绩和贡献当作向组织讨价还价的资本。

需要注意的是，不能把党组织等同于领导干部个人，对党尽忠不是对领导干部个人尽忠，党内不能搞人身依附关系。干部都是党的干部，不是哪个人的家臣。有的干部信奉拉帮结派的“圈子文化”，整天琢磨拉关系、找门路，分析某某是谁的人，某某是谁提拔的，该同谁搞搞关系、套套近乎，看看能抱上谁的大腿。有的领导干部喜欢当家长式的人物，希望别人都唯命是从，认为对自己百依百顺的就是好干部，而对别人、对群众怎么样可以不闻不问，弄得党内生活很不正常。邓小平同志早就说过：“上级对下级不能颐指气使，尤其不能让下级办违反党章国法的事情；下级也不应当对上级阿谀奉承，无原则地服从，‘尽忠’。不应当把上下级之间的关系搞成毛泽东同志多次批评过的猫鼠关系，搞成旧社会那种君臣父子关系或帮派关系。”党内决不能搞封建依附那一套，决不能搞小山头、小圈子、小团伙那一套，决不能搞门客、门宦、门附那一套，搞这种东西总有一天会出事！有的案件一查处就是一串人，拔出萝卜带出泥，其中一个重要原因就是形成了事实上的人身依附关系。在党内，所有党员都应该平等相待，都应该平等享有一切应该享有的权利、履行一切应该履行的义务。

第四，切实执行组织纪律。制定纪律就是要执行的。“不以规矩，不能成方圆”，“木受绳则直，金就砺则利”，讲的就是这个道理。党的规矩，党组织和党员、干部必须遵照执行，不能搞特殊、有例外。各级党组织要敢抓敢管，使纪律真正成为带电的高压线。

执行组织纪律就要明确，有些事能做、有些事不能做，有些事该这样做、有些事该那样做，有些事可以个人对组织或组织对个人、有些事必须组织对组织，有些事可以简化程序、有些事只能按程序办，有些事该发扬民主、有些事该坚持集中，有些事由自己决定、有些事该请示报告，都要规定得明明白白。对违反民主集中制原则、拒不执行或擅自改变党组织作出的决定、个人或少数人决定重大事项的，对在党内搞非组织活动、破坏党的团结统一的，对不严格执行请示报告等组织制度的，对长期不参加党组织活动、不能履行党员义务的，必须及时批评教育；情节严重的，

要给予组织处理或纪律处分。

要加强对组织纪律执行情况的监督检查，对问题突出的要启动问责机制，追究责任。胡锦涛同志说：“要严格执行党的纪律，严格遵守党章和其他党内法规，对违反纪律的行为必须严肃处理，坚决改变一些地方执行纪律失之于软、失之于宽的状况，做到纪律面前人人平等、遵守纪律没有特权、执行纪律没有例外。”对这个问题，要理直气壮抓起来。

抓纪律，就要敢于板起脸来批评。不要等犯了大错误才去批评，平常有问题就要及时批评。担心批评得罪人、会丢选票的心态在不少领导干部身上存在，有的不仅不敢批评、不愿批评，而且还经常以表扬代替批评。这些现象必须纠正。

组织纪律、财经纪律过去都是不敢碰的高压线，现在这两条纪律在一些地方和部门成了最松弛的低压线。犯个组织纪律、财经纪律算什么？打个哈哈就过去了！一到节假日甚至不是节假日，有些人就到处跑，还带着一大家子，吃好的，住好的，玩好的，大江南北，长城内外，哪儿好就往哪儿去。不少是公款消费，财政成了他们家的钱包，财政局长成了他们家的管账先生。社保基金、扶贫资金、惠民资金等关系千家万户切身利益，历来贪污挪用这种钱要罪加一等，也有人敢下手。要加强对各项资金使用情况的管理和监督，加强审计工作特别是对重大领域、重大项目、重要资金的审计监督，防止贪污、挪用、截留等问题发生。

最后，我强调一个问题，就是要全面落实党组织的责任。党的各项工作，所有党组织和领导干部都有责任，要尽心尽力做好。有的干部自己分得很清楚，是党还是政，是管业务的还是管党务的，自己给自己定位了。有的干部在纪委当常委、委员，认为只是挂个名、弄个待遇。其他方面这类情况也不少见。这种认识是不对的。担任职务就要履行责任，这是党交给你的一份责任。我同工青妇新一届领导班子集体谈话时就对那些兼职的同志讲，为什么选你们这些人兼职？是因为你们有代表性，兼职也要履行职责。如果不起作用，还挂这个名干什么？党组成员都愿意挂，说不给谁任党组成员可能就想不通了，但必须明白，当了党组成员就要对党负责，就要在党爱党、在党为党、在党忧党。

党是我们各项事业的领导核心，古人讲的“六合同风，九州共贯”，在当代中国，没有党的领导，这个是做不到的。中央委员会，中央政治局，中央政治局常委会，

这是党的领导决策核心。党中央作出的决策部署，党的组织、宣传、统战、政法等部门要贯彻落实，人大、政府、政协、法院、检察院的党组织要贯彻落实，事业单位、人民团体等的党组织也要贯彻落实，党组织要发挥作用。各方面党组织应该对党委负责、向党委报告工作。有的同志习惯于把分管工作当成自己的禁脔，觉得既然分管就没有必要报告了，也不希望其他人来过问，有的甚至不愿意党委过问，不然就是党政不分了。这种想法是不正确的。党委是起领导核心作用的，各方面都应该自觉向党委报告重大工作和重大情况，在党委统一领导下尽心尽力做好自身职责范围内的工作。报告一下有好处，集思广益，群策群力，事情能办得更好。各地区各部门党委(党组)要加强向党中央

报告工作，这也是一个规矩。

## 共圆中华民族伟大复兴的中国梦

(二〇一四年二月十八日)

习近平

尊敬的连战荣誉主席和夫人，来自台湾各界的朋友们：

大家好！春节刚过，就见到连主席和各位老朋友、新朋友，很高兴。你们是我在马年见的第一批台湾客人，首先对你们的到来表示热烈的欢迎！给大家拜个晚年，祝大家马年吉祥、一马当先、马到成功！

我同连主席多次见面，是老朋友了。连主席有着深厚的民族情怀，长期积极推进两岸关系、追求民族振兴，我对此高度评价。

一年之计在于春。去年，连主席和朋友们也是在开春之时来访，为全年两岸关系发展开了个好头。两岸关系不断取得新进展，给两岸同胞带来了更多实惠，并且蕴含着新的发展契机。新的一年，希望两岸双方秉持“两岸一家亲”的理念，顺势而为，齐心协力，推动两岸关系和平发展取得更多成果，造福两岸民众。

感谢连主席就两岸关系发表了很好的意见，对我很有启发。你们是台湾各界的代表性人士，借今天的场合，我想同大家谈谈心。

由于历史和现实的原因，两岸关系存在的很多问题一时不易解决，这也不要紧，我们共同努力解决，但不应让它们影响两岸同胞发展关系、合作交流。同时，两岸同胞是一家人，有着共同的血脉、共同的文化、共同的连结、共同的愿景，这是推

动我们相互理解、携手同心、一起前进的重要力量。

第一，两岸同胞一家亲，谁也不能割断我们的血脉。台湾同胞崇敬祖先、爱土爱乡、淳朴率真、勤奋打拼，给我留下深刻印象。两岸同胞一家亲，根植于我们共同的血脉和精神，扎根于我们共同的历史和文化。我们大家都认为，两岸同胞同属中华民族，都传承中华文化。在台湾被侵占的五十年间，台湾同胞保持着强烈的中华民族意识和牢固的中华文化情感，打心眼里认同自己属中华民族。这是与生俱来、浑然天成的，是不可磨灭的。

回顾台湾走过的历史，回顾两岸同胞一路走来的历程，我有一个深切体会，那就是不管台湾遭遇什么风雨，不管两岸关系历经什么沧桑，两岸同胞始终心心相印、守望相助。这告诉了世人一个朴素的道理，那就是两岸同胞血浓于水。不论是几百年前跨越“黑水沟”到台湾“讨生活”，还是几十年前迁徙到台湾，广大台湾同胞都是我们的骨肉天亲。大家同根同源、同文同宗，心之相系、情之相融，本是血脉相连的一家人。两岸走近、同胞团圆，是两岸同胞的共同心愿，没有什么力量能把我们割裂开来。

第二，两岸同胞命运与共，彼此没有解不开的心结。两岸同胞虽然隔着一道海峡，但命运从来都是紧紧连在一起的。民族强盛，是同胞共同之福；民族弱乱，是同胞共同之祸。经历了近代以来的这么多风风雨雨，我们对此都有很深刻的体会。

今年是甲午年。一百二十年前的甲午，中华民族国力孱弱，导致台湾被外族侵占。这是中华民族历史上极为惨痛的一页，给两岸同胞留下了剜心之痛。在台湾被侵占的苦难岁月里，无数台湾同胞用鲜血和生命来证明自己是中国人，是中华民族大家庭中不可分离的成员。近六十多年来，两岸虽然尚未统一，但我们同属一个国家、同属一个民族从来没有改变，也不可能改变。因为我们的血脉里流动的都是中华民族的血，我们的精神上坚守的都是中华民族的魂。

我知道，台湾同胞因自己的历史遭遇和社会环境，有着自己特定的心态，包括特殊的历史悲情心结，有着强烈的当家作主“出头天”的意识，珍视台湾现行的社会制度和生活方式，希望过上安宁幸福的生活。将心比心，推己及人，我们完全理解台湾同胞的心情。

对历史留给台湾同胞的伤痛，我们感同身受，因为这是中华儿女心头共同的创

伤。把民族命运掌握在自己手中，做一个走到哪里都受到尊敬的堂堂中国人，是近代以来中华儿女为之奋斗的目标。我们有志一同。

熨平心里创伤需要亲情，解决现实问题需要真情，我们有耐心，更有信心。亲情不仅能疗伤止痛、化解心结，而且能实现心灵契合。我们尊重台湾同胞自己选择的社会制度和生活方式，也愿意首先同台湾同胞分享大陆发展的机遇。历史不能选择，但现在可以把握，未来可以开创。

第三，两岸同胞要齐心协力，持续推动两岸关系和平发展。五年多来，两岸同胞共同选择了两岸关系和平发展道路，开创了前所未有的新局面，两岸同胞都从中得利。事实证明，这是一条维护两岸和平、促进共同发展、走向民族复兴、造福两岸同胞的正确道路。两岸同胞要坚定信心，排除一切干扰，沿着这条道路一步一个脚印走下去。

两岸关系和平发展对两岸同胞都有利，大家都不希望目前的好局面逆转。为此，两岸双方要巩固坚持“九二共识”、反对“台独”的共同基础，深化维护一个中国框架的共同认知。这个基础是两岸关系之锚，锚定了，才能任凭风浪起、稳坐钓鱼台。只要这个基础得到坚持，两岸关系前景就会越来越光明。反之，如果这个基础被破坏，两岸关系就会重新回到动荡不安的老路上去。前不久，双方两岸事务主管部门负责人会面，达成积极共识，对推动两岸关系全面发展具有积极意义。

至于两岸之间长期存在的政治分歧问题，我们愿在一个中国框架内，同台湾方面进行平等协商，作出合情合理安排。有什么想法都可以交流。世界上的很多问题，解决起来都不可能毕其功于一役，但只要谈着就有希望。精诚所至，金石为开。我相信，两岸中国人有智慧找出解决问题的钥匙来。

众人拾柴火焰高。我们欢迎更多台湾同胞参与到推动两岸关系和平发展的行列中来，大家一起努力，出主意、想办法，凝聚更多智慧和力量，巩固和扩大两岸关系发展成果，使两岸关系和平发展成为不可阻挡的历史潮流，让广大台湾同胞特别是基层民众都能更多享受到两岸关系和平发展带来的好处。我们对台湾同胞一视同仁，无论是谁，不管他以前有过什么主张，只要现在愿意参与推动两岸关系和平发展，我们都欢迎。

第四，两岸同胞要携手同心，共圆中华民族伟大复兴的中国梦。实现中华民族

伟大复兴，实现国家富强、民族振兴、人民幸福，是孙中山先生的夙愿，是中国共产党人的夙愿，也是近代以来中国人的夙愿。我们说的中国梦，就是这个民族夙愿的生动表述。

正如连主席所说，中国梦与台湾的前途是息息相关的。中国梦是两岸共同的梦，需要大家一起来圆梦。兄弟同心，其利断金。两岸同胞要相互扶持，不分党派，不分阶层，不分宗教，不分地域，都参与到民族复兴的进程中来，让我们共同的中国梦早日成真。

我们是真心诚意对待台湾同胞的，愿意认真听取各方意见。只要是有利于增进台湾同胞福祉的事，只要是有利于推动两岸关系和平发展的事，只要是有利于维护中华民族整体利益的事，我们都会尽最大努力办好，使广大台湾同胞在两岸关系和平发展中更多受益，让我们所有中国人都过上更加美好的生活。

最后，祝连主席和朋友们在大陆之行圆满顺利。

### **关于深化经济体制改革的若干问题**

**(二〇一四年二月十八日)**

**李克强**

昨天上午，习近平同志发表了重要讲话，对贯彻落实好十八届三中全会精神、全面深化改革进行了深刻阐述，对做好下一步改革工作提出了明确要求，具有重要指导意义。要认真学习、深刻领会，切实把思想和行动统一到中央的决策部署上来，推动全面深化改革各项任务落到实处。

十八届三中全会决定指出，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。这是我们党在深刻总结历史经验、准确把握国内外大势、统筹考虑五位一体总体布局基础上，作出的重要判断。我们要立足于我国长期处于社会主义初级阶段这个最大实际，坚持社会主义市场经济改革方向，充分认识深化经济体制改革的重要性和紧迫性，深刻理解其科学内涵和本质要求，在党的领导下，有力有效地做好各项改革工作，同时发挥经济体制改革牵引作用，协同推进其他领域改革，形成强大的改革合力。

今年是全面贯彻落实十八届三中全会精神的第一年，经济体制改革要有新的进

展。有关方面正在研究经济体制改革工作方案。张高丽、汪洋同志还要就财税体制改革、农村有关改革作专题报告。下面，我讲几个问题，与大家一起研讨。

### 一、发展要紧紧依靠改革。

党的十八大提出了“两个全面”的战略任务，三中全会又就全面深化改革作出部署，为开拓中国特色社会主义事业更加广阔前景提供了强大动力和有力保障。我国的基本国情，决定了发展仍是解决我国所有问题的关键，必须坚持以经济建设为中心，推动经济社会持续健康发展。实践表明，发展要靠改革。

(一)过去三十六年，我国经济社会发展取得举世瞩目的成就，靠的就是改革。我国经济总量从世界第十位跃居第二位，从低收入经济体进入中高收入经济体行列，综合国力明显增强，国际地位显著提高。这些了不起的成就，靠的是改革。回首这三十六年的历程，我们坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，不断破除计划经济体制，逐步建立和完善社

会主义市场经济体制，推动经济社会持续向前发展。一路走来，基本景象就是：当发展面临体制障碍难以前行、“山重水复疑无路”时，通过改革扫除障碍、增添动力，就“柳暗花明又一村”。有人说，中国的改革开放是形势所迫、逼出来的，这个说法有一定道理。改革开放初期，安徽凤阳在全国率先实行大包干，也是因贫困和饥饿所迫。当时我在凤阳当插队知青，那里历史上十年九连旱，十年九连荒。穷则思变，“吃大锅饭”那套东西行不通，农民就下决心搞承包。人还是那些人，地还是那些地，体制一改就大变样，温饱问题迅速得到解决。我们党尊重群众首创精神，及时在全国农村推开这项改革，随后又在城市和其他领域进行改革，极大地解放和发展了社会生产力，极大地改善和提高了人民生活。实践证明，人民群众中蕴藏着无限的创造力，只要紧紧依靠改革，破除不合理的体制机制束缚，不断释放改革红利，勤劳智慧的中国人民就能创造巨大的社会财富，持续推动我国经济社会发展。

(二)过去的一年，我们应对复杂局面、实现良好开局，靠的也是改革。去年，面对国内外形势错综复杂、经济下行压力加大、多重矛盾相互交织的严峻局面，党中央、国务院科学决策部署，各地区各部门认真贯彻落实，积极应对挑战，奋力攻坚克难，我国经济不仅避免了“硬着陆”，而且保持了稳中向好的态势。全年GDP增长百分之七点七，物价涨幅控制在百分之二点六，城镇新增就业一千三百一十万人、

创历史新高，进出口总额突破四万亿美元。经济运行总体呈现增长平稳、物价较低、就业扩大、收入提高的良好局面。这些成绩好于预期，在国际上也很抢眼。去年，发达国家经济平均增长百分之一点三；发展中国家经济平均增长百分之四点七，物价上涨平均为百分之五点六。相比之下，我们的经济增长速度比他们高不少、物价涨幅则比他们低不少，确实很不容易。

取得这样的成绩，靠的是什么？因素很多，但我认为很重要是靠改革。大家还记得，去年世界经济持续低迷，我国经济下行压力加大，从年初开始，消费、投资以及出口增速呈下滑态势，企业困难增多，中央财政出现多年少见的负增长，银行间市场拆借利率一度陡然升高，出现“钱荒”现象，国际上开始流行中国经济可能“硬着陆”的舆论。何去何从，众说纷纭，要求增赤字、松银根的呼声和压力很大，宏观调控面临艰难抉择。之所以说艰难，是因为我国财政赤字率已达百分之二点一，债务规模不小，财政增收困难，扩张性财政政策空间不大；货币规模已经很大，三月末广义货币供应量M2超过一百万亿元，是GDP的两倍。如果再扩大赤字和超发货币，虽然可能会换来一时的增长，但也会加大通货膨胀和财政金融风险，给未来发展带来很大隐患。所以，不是不能为，而是不宜为。此路不通，怎么办？我们在深入分析、科学论证的基础上，下决心以改革创新的办法解决发展面临的突出矛盾和问题。

大力推进以简政放权为重点的各项改革。中央政府取消和下放三百三十四项行政审批等事项，推动工商登记制度改革，扩大营改增试点，全面放开贷款利率管理，推进铁路投融资体制改革，设立中国上海自由贸易试验区，等等。通过这一系列改革举措，特别是向市场、向社会放权，激发了社会投资和创业热情，增强了市场主体发展信心。全国新注册企业增长百分之二十七点六，增速为近些年来最高，扭转了上年负增长的局面。民间投资增长百分之二十三点一，占全部固定资产投资比重达到百分之六十三，比上年提高一点八个百分点。实践证明，简政放权、激发市场活力，是实现去年经济稳中向好的关键一招。

积极创新宏观调控方式。明确经济运行合理区间，根据年初提出的GDP增长百分之七点五左右、物价涨幅控制在百分之三点五左右的预期目标，确定了稳增长、保就业的下限和防通胀的上限。只要经济运行处于这个区间，我们就保持总量政策稳定，着力促改革、调结构，增强发展内生动力。同时，做好应对经济运行滑出合



理区间的政策储备，预备好“撒手锏”。面对复杂多变的经济运行态势，我们保持定力，不随波动频繁的市场起舞，不因莫衷一是的声音变调，坚持不扩大财政赤字，既不放松也不收紧银根，即使货币市场出现短期波动，也沉着应对。资金紧张怎么办？我们千方百计盘活财政、货币资金存量，整合专项转移支付，压减机关事业单位一般性支出，通过扩大信贷资产证券化试点置换信贷资金，最大限度挖掘资金潜力。同时，想方设法用好资金增量，优化财政支出和信贷资金结构，最大限度提高资金使用效率。我们把这些资金集中用于经济发展的关键环节和改善民生的重点领域，结果没有多花钱却多办了事，还办成了一些大事。当然，这样做也不是没有风险的，但为了解决当前问题，更是为了促进经济持续健康发展，冒这个险是值得的。实际上这是一场博弈，所谓两军狭路相逢勇者胜，我们运用勇气和智慧办了，也办成了。

着力依靠改革实施结构调整。长期形成的不合理的经济结构，与不合理的体制机制密切相关。结构调整必须靠结构改革，不改革结构调整就难以推进。去年我们从优化供给和需求两侧精准发力，主要运用市场化办法并辅之以差别化政策，有扶有控、有保有压、有进有退，结构调整步伐加快，既拉动了当期增长，又为长期发展铺路搭桥。出台信息消费、养老和健康服务业发展政策，发挥营改增效应，促进服务业加快发展。多措并举，既大力支持新兴产业发展，促进传统产业改造升级，又积极化解部分行业产能严重过剩矛盾。推进铁路投融资体制改革，调整预算内投资和车购税使用，支持中西部铁路建设。建立多元化筹资机制，加大棚户区改造、城市基础设施特别是地下管网等薄弱环节投资。在这些措施推动下，需求结构、产业结构、城乡结构、区域结构等发生了可喜变化。消费对GDP的贡献率达到百分之五十，提高四点一个百分点；服务业占比达到百分之四十六点一，首次超过第二产业；粮食产量超过一万二千亿斤，实现“十连增”；中西部地区生产总值增速快于东部地区；农村居民收入增幅继续超过城镇居民，城乡收入差距进一步缩小。

人无远虑，必有近忧。现在回过头看，如果不是简政放权、创新宏观调控方式、着力调整结构这“三管齐下”，即用改革的办法，而是采取短期刺激政策的话，不仅去年的结果可能会大不一样，而且今后几年的日子也许会更难过。要靠改革创新，既解决当前突出问题，又为长远发展奠定基础，这是去年实践给我们的深刻启示。

(三)今后实现经济持续健康发展，仍然要靠改革。我国发展仍处于可以大有作为

的重要战略机遇期，新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化深入推进，区域发展回旋余地很大，今后一个时期保持经济中高速增长是有潜力、有基础的。但也要看到，支撑我国经济增长的要素条件发生深刻变化，深层次矛盾凸显，经济发展处于结构调整阵痛期、增长速度换挡期，到了爬坡过坎的紧要关口。不深化改革，发展就难有活力、难以持续，甚至可能陷入“中等收入陷阱”。去年以来，我们在改革方面的所作所为，对促进发展有明显效果，这说明改革红利的潜力巨大，以改革促发展的效应巨大。我们要坚定不移推进改革，坚决破除体制机制弊端，让潜在的发展优势充分显现，推动经济行稳致远。

这里，我讲一下改革与发展速度的关系。推进改革需要相应的经济环境，从实际情况看，速度过高或过低都不利于改革。如果速度过低，就业会出问题。我们要求居民收入与经济基本同步增长，经济增速慢了，居民收入增速及民生改善步伐也会相应放缓，老百姓就会有怨气，改革就难以推进。但发展速度定高了，会使各方面的关系绷得很紧，容易引发通胀，妨碍结构调整，也会影响改革。我们要坚决纠正单纯以GDP评定政绩的偏向，保持合理的、没水分、有质量、有效益、有利于保护环境的经济增长。改革是发展的动力，总体是有利于经济增长的，不能把二者对立起来。今后，我们要更好地把改革与发展结合起来，使之相辅相成、相得益彰。

## 二、改革要有勇气和智慧。

古今中外，任何改革都不是轻而易举、一帆风顺的。十一届三中全会以来我国成就辉煌的改革，也经历过不少艰难曲折，但我们不畏险阻，攻坚克难，逢山开路、遇河架桥，一步步走过来了。现在改革进入攻坚期和深水区，需要改的多是重大问题和敏感问题，不少触及深层次社会矛盾，涉及利益关系调整，甚至要触动一部分既得利益，有些多年一直想改但改不动、改不了，是难啃的硬骨头。同时，国内外环境也发生了深刻变化，许多矛盾相互交织，各种诉求相互碰撞。改革的机遇前所未有，改革的复杂性、艰巨性和风险挑战前所未有。面对这种情况，怎么办？实际上我们已别无选择。因为现在遇到的深层次矛盾和问题已成为经济社会发展的“拦路虎”，躲不开、绕不过、拖不得，不改没有出路，慢了会贻误时机，付出的代价更大。我们必须以强烈的历史使命感和责任感，以壮士断腕的决心和勇气，积极主动、坚定不移地推进改革，进一步解放和发展社会生产力。对不合理的既得利益，该调整

的要坚决调整，该改的要坚决改。要敢担当，不能畏首畏尾。改革中，要讲究策略和方法，审时度势、通权达变、相机而动，牢牢把握主动权，打好改革攻坚战。

改革要同心协力。古人说，上下同欲者胜。大家都知道汉代名将韩信背水一战的故事。当年韩信受命进击赵国，带着一支临时召集、缺乏训练的队伍，千里跋涉、人困马乏，面对的又是十几倍于己的强敌，为激励士气，韩信背河布阵，不留后路，使得人自为战，以一当十，最后取得大捷。这个故事说明，只有上下同心，敢拼才会赢。今天我们推进改革，关键在于各级领导干部，特别是我们在座的各位要率先垂范、以上率下。喊破嗓子不如甩开膀子、做出样子。领导有决心，群众才会有信心。基层的同志、老百姓只有看到我们确实是在坚决改、真正改，敢于触动利益，他们才能跟着我们一起干。各级领导干部要以舍我其谁的担当精神、时不我待的责任意识、敢为人先的创新勇气，去推动改革。同时，我们要把改革的重要性、紧迫性和改革让人民群众受益的原则向群众讲清楚、说明白，使大家真正认识到，这场攸关国家前途和命运的改革，与每个社会成员都休戚相关，不只是领导的事、少数人的事，而是我们大家的事、自己的事，从而使改革拥有最广泛、最深厚的社会基础。人心齐，泰山移。只要人民群众都理解改革、支持改革、投身改革，改革就能有效推进。

改革要善谋善为。一个重要方面就是要坚持加强顶层设计与摸着石头过河相结合。这既是深化改革的重大原则，也是推进改革的科学方法。改革到了现在这个阶段，确实需要顶层设计，以确保改革在方向上不出大的偏差，始终沿着中国特色社会主义道路向前推进，在重大关系和关键环节上不出大的问题，避免“翻烧饼”、造成严重损失。经过多年的探索实践，我们积累了较为丰富的改革经验，具备了做好顶层设计的条件。我们要从战略全局出发，精心进行顶层设计和整体谋划，加强改革的关联性、系统性、可行性研究，做好不同改革措施的相互配套与衔接，确保改革全面协调推进。

但是，仅仅有顶层设计是不够的，因为中国太大，各地情况千差万别，现阶段的改革又非常复杂，许多情况是事先料想不到的，需要摸着石头过河，在探索中前行、渐进式地推进。这是三十多年改革的一条成功经验，今后要继续坚持。我们要尊重基层和群众的首创精神，坚持因地制宜、试点先行。试点既是探索路径、积累

经验的过程，也是凝聚共识、统一思想的过程。对那些必须取得突破但一时还把不准的、甚至有争议的重大改革，不能等、不能拖，要鼓励和支持一些具备条件的地方先行先试，或者在改革试验区进行试验。如果通过试点试验证明是切实可行的，就及时在更大范围甚至在全国推广。试点试验某种意义上也是一个试错过程，即使失败了，也不可怕，毕竟是局部的，风险也可控。今年，我们对一些涉及全局的重大改革，如新型城镇化、农业现代化等，都将安排试点。各地也可结合实际，安排一些试点试验，但涉及突破法律法规的，一定要按程序报批。我们强调重大改革必须试点先行，决不是胆小怕事、过度谨慎，而是为了使改革顺利推进、渐进式发展。因为只有走得稳，才能走得快、走得好。不然，企求毕其功于一役，贸然搞所谓“休克式”改革，看似有气魄、很痛快，实则欲速不达、后患很多。我们要坚持试点先行、逐步推广，通过渐进式、累积式的改革，积微成著，赢得最终的成功。

### 三、改革要让人民群众受益。

全面深化改革要以促进社会公平正义、增进入民福祉为出发点和落脚点。这是中国特色社会主义本质要求所决定的，是我们党和政府的性质和宗旨所决定的，也是决定改革成败的关键。如果人民群众不能从改革中受益，这样的改革就没有意义，也不会得到人民的拥护，只能以失败告终。让人民群众受益，就是要促进权利公平、机会公平、规则公平，就是要让发展成果更多更公平惠及全体人民。

我们以往的改革为什么能以燎原之势铺开、一步一步深入？根本原因就在于改革给人民带来实实在在的利益、带来公平参与和发展的机会，得到了广大人民群众的拥护。比如，当年农村搞联产承包，不仅使八亿农民受益，粮食问题很快得到解决，粮食一多，粮票取消了，城里人也受益。后来的城市改革，向国有企业下放权力，允许个体经济发展，受益的人就更多了。像这样的改革，让老百姓的日子越过越好，大家能不拥护吗？

去年以来，很多领域的改革能够取得成效、顺利推进，也是这个道理。我们通过简政放权等改革，为人们投资、创业营造了更公平、更宽松的环境。仅小微企业结构性减税一项，一年就减轻三百亿元的税负，惠及六百万户企业。我们坚持就业优先，推动建立就业创业激励机制。去年大学毕业生六百九十九万人，创历史新高，还有三十多万留学生回国，他们的就业牵动千万个家庭。我们实施了大学生就业促

进计划，出台了相应政策，二〇一三年高校毕业生初次就业率达到百分之七十七点四，比上年增加了四点一个百分点。我们着眼于促进教育公平、推动社会纵向流动、形成巨大的人才红利，对重点高校招收农村学生的办法进行改革，扩大了在贫困地区农村的招生比例，人数比上年增加百分之八点五，这使更多勤奋好学的农村孩子看到了更多的希望。

今后改革的环境条件和重点任务会变，但让人民群众受益的要求不会变，也不能变。改革是最大的动力，也是最大的红利。我们要建立公平有效的体制机制，使改革的红利、发展的成果让人民群众共享。关于利益关系调整问题，社会都很关心。现在利益分配确实很不合理，必须进行调整。但调整利益不能只以静态的观点、在既有利益格局下切“蛋糕”，更要用动态的、发展的眼光，着眼于增量利益、在做大“蛋糕”的同时分好“蛋糕”。即使是既有利益格局调整，也不能简单地搞平均主义那一套。首先要使贫困人群和低收入者的利益保障好维护好，让他们在改革中获得更多的发展机会；要让中等收入阶层逐步扩大，使他们拥有更大的发展空间；还要保护高收入者的合法利益，为他们放开手脚、投资兴业创造更好的发展环境。我们要使不同社会群体各得其所、各展其能，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，从而形成一个各阶层广泛参与和支持改革的局面。现在我国人均GDP近六千八百美元，改革和发展的路子走对了，到二〇二〇年就会超过一万美元，以后还会更多。我们通过发展、通过增量来理顺利益关系、优化利益格局的余地很大，让人民群众普遍受益的空间也很大。只要兼顾好最大多数人的利益，就能最大限度调动一切积极因素，最大限度凝聚共识、减少阻力，使改革顺利推进。

#### 四、加快转变政府职能。

我国经济社会发展的诸多问题都与政府职能和管理方式密切相关。解铃还须系铃人，政府职能不转变，其他方面的改革就难以推动。政府是改革的组织者、推动者，也必须对自身进行改革。如果政府安于现状不想改、畏首畏尾不敢改、左右观望等待改，就会成为改革的障碍。过去多轮改革都是先从政府自身改起，带动其他领域的改革。本届政府开门办的第一件大事就是加快转变职能、简政放权，这实质是政府的自我革命。这不仅激发了市场活力，也增强了全社会对改革的信心。有人

讲，这是政府削手中的权、去部门的利、割自己的肉，不简单、不容易。我们的政府是人民政府，我们的权力只能用于为人民服务，不能与老百姓争利。现在只是一个开端，今后要继续推进政府职能转变，建设法治政府、创新政府、廉洁政府，重构管理体制和运行机制，理顺政府和市场、政府和社会、中央和地方的关系，更好地发挥市场和社会的作用，更好地调动中央和地方两个积极性，逐步建立各级政府的权力清单制度，推动政府全面正确地履行职能，促进经济社会持续健康发展。

去年以来，我们在加快转变政府职能、简政放权方面取得了重要进展。现在看，政府有些方面管得还是过多过细过死，该管的也没有完全管住管好，而该放的没有彻底放开、放到位，甚至存在明放暗不放的问题。比如，群众创业难、办事难现象还比较普遍。前不久我去一些地方调研，在为大学生创业提供机会的科技创新中心，我问大学生创业者，你们是否需要增加“营养”，原以为他们会说资金短缺、贷款困难，但他们却提出股权转换的登记太复杂，资金引进有不少障碍，把投资者都吓回去了。这样的事情全国各地都有。今年要继续把简政放权作为改革的突破口，把减少审批事项作为“当头炮”，有新作为、新突破，为经济社会发展提供良好环境。重点抓好三个方面：

第一，继续取消和下放行政审批事项。本届政府已经承诺，任期内把行政审批事项减少三分之一以上，这个任务要确保完成。首先要把取消的文章做足、做到位，最大限度地给市场放权，最大程度让企业和老百姓直接受益。特别要注重取消那些对社会投资创业影响大、“含金量高”的事项。对该下放的事项也要坚决下放，充分发挥地方政府贴近基层、就近管理和便民服务的优势。今年还要全面推进工商登记制度改革，由先证后照改为先照后证，将注册资本由实缴登记制改为认缴登记制，由企业年检制度改为年报公示制度，努力为企业经营、为人民群众投资创业提供便利。这样不仅可以更好地满足社会需求，而且可以通过供给创造需求、引导需求、扩大需求，增添经济发展的推动力量。

审批事项包括行政许可事项和非行政许可审批事项两类。据有关统计，现在仅国务院部门实施的非行政许可审批事项就有四百零五项，地方政府及部门设定的更多。这些非行政许可审批事项有些是必要的，但相当一部分是没必要的。今年要对非行政许可审批事项进行全面清理，堵住这个“偏门”，消除这个“灰色地带”。确需

保留的，要按行政许可法的要求和规定程序，尽快调整为行政许可，今后不再搞非行政许可审批。还有一个问题也比较突出，就是省一级政府部门、市县一级政府，按规定没有行政审批设定权，却用“红头文件”设定了许多管理事项，有各种各样的登记、备案、审定、年检、认证、监制、检查、鉴定，以及这个证、那个证等。这些虽然不叫行政审批，但实质上是变相的行政审批，群众和企业也分不清楚，而且许多是收费的，是有偿服务，搞得群众连小本生意都难做，抑制了他们投资兴业的积极性。这些都要进行清理，该取消的要一律取消。

第二，保留的审批事项一律向社会公开。政务公开是行政审批制度改革的助推器，是约束审批行为的紧箍咒。对各部门还在实施的审批事项，要尽快公布目录清单。在目录之外，一律不得实施行政审批，更不得设立新的审批事项。实际上这也是向负面清单管理方式逐步推进。政府以清单方式明确列出禁止和限制的范围，清单之外，“法无禁止即可为”，企业只要按法定程序注册登记，即可开展投资和经营活动。同时，要按照行政许可法的要求，规范审批过程管理，尽量简化程序。国务院部门也要实行一个窗口对外、“一站式”服务，简化审批流程，提高服务水平。

第三，加强和改进监管。政府的重要职责，是为各类市场主体营造公平竞争的发展环境。简政放权，绝不是一放了之，必须在放权的同时加强市场监管。放和管是两个轮子，只有两个轮子一起转，车才能跑快跑好，才能跳出长期以来“一放就乱、一管就死”的怪圈。现在地方有反映，审批取消和下放之后监管没有跟上，出现了一些问题。国务院正在起草加强市场监管的文件，研究强化事中事后监管、完善监管体系的具体措施和办法。地方政府在职能转变和机构改革过程中，要把加强监管作为重中之重，建立横向到边、纵向到底的监管网络和科学有效的监管机制和方式。现在往往是平时监管不及时、不到位，一出问题就搞“突击”，搞“大检查”，结果是雨过地皮湿，监管一定要制度化、常态化。我们政府在监管当中，有的随意性太大。比如查税，有些国家实行随机抽查的税收稽查制度，每年选查百分之二的纳税单，发现问题就处以重罚，同时列入黑名单。这种办法，降低了自由裁量权，减少了寻租机会，也可以体现公平，提高监管效率，值得研究借鉴。我们要抓紧建立科学的抽查制度、责任追溯制度、经营异常名录和黑名单制度，把问题企业和违法经营者列进去，进行重点监控。对违法违规者，要严厉惩处，以儆效尤。

今天各省和各部门主要领导同志都在这里，我要强调一下，不能一说加强事中事后监管，就要求增加机构、增加编制。本届政府已经明确宣布不再增加财政供养人员，必须说到做到。不然，在财政收入放缓的情况下，食之者众、生之者寡，是难以为继的。那人手不足问题怎么解决？我看最根本的还是要在转变职能上下功夫，不该管的事不管了，就可以少用人；管理方式创新了、信息技术应用了，也可以少用人。总之，要在这些方面想办法、挖潜力。

加快转变政府职能，还有一项重要任务是搞好宏观调控。去年，我们在创新宏观调控方式方面进行了积极探索，实践证明是有效的。今年，经济稳中向好的基础还不牢固，下行压力仍然存在，守住稳增长、保就业下限和防通胀上限的任务十分艰巨。要继续创新宏观调控方式，注重与改革举措联动，注重加强财政、货币政策与产业、投资、价格、土地等政策工具之间的协调配合，注重解决结构性问题，保证经济运行在合理区间。要进一步提高宏观调控的前瞻性、及时性和针对性，争取以最小的成本实现稳定经济的目的，为改革创造必要的宏观环境。今后要一以贯之地坚持和完善宏观政策框架，逐步健全符合我国国情、能够充分发挥社会主义市场经济体制优势的、科学的宏观调控体系。

##### 五、深化财税体制改革。

科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。现行的财税体制是在一九九四年分税制改革的基础上逐步完善形成的。这些年来，财政收入大幅增长，去年公共财政收入达到十二万九千亿元，政府的调控能力显著增强。但随着形势发展变化，现行财税体制不适应、不完善的问题凸显，经济社会发展的一些突出矛盾和问题与之密切相关。特别是财政可持续性面临较大挑战。大家知道，我们的财政还是速度型财政，经济由两位数增长转为一位数增长后，财政收入增长随之有较大的减幅。二〇〇三--二〇〇七年，我国经济年均增长百分之十一点六，同期公共财政收入年均增长百分之二十二点一。

与之相比，去年GDP增长百分之七点七，回落近四个百分点；公共财政收入增长百分之十点一，回落十二个百分点。而财政支出是刚性的，收支矛盾不断加大。近年来，地方政府性债务规模也在持续扩大，一九九八--二〇一二年，年均增长百分之三十点三。今明两年地方政府性债务进入偿债高峰期，到期量分别达到三万六



千亿元和二万八千亿元，大家反映压力很大。为促进经济社会持续健康发展，必须对财税体制进行改革。这里，我重点讲讲预算公开、税制改革、划分事权和支出责任三个问题。

一是推进预算公开。为什么要搞预算公开？预算公开是现代财政体制的一项基本制度，也是建设法治政府、创新政府、廉洁政府的内在要求。政府预算收入取之于民，社会公众有权监督这些钱怎么花、花到哪、效果如何。长期以来，我国存在财政资金使用不规范、效率不高和资金沉淀等问题，部分地方政府举债行为也缺乏约束，这些与预算公开不够、监督检查不力是分不开的。近些年，我们在预算公开方面迈出了较大步伐，但做得仍然不够。比如，现在一方面财政资金很紧张，另一方面还有大量资金沉淀。去年我们采取了一些措施，情况有所好转，但到去年底，财政性存款仍然较多，相当部分是预算安排的资金没有用出去。再如，目前公布的部门预算存在着账目较粗的通病。虽然能够看得到预算收支的数额，但看不到具体的来龙去脉，公开的内容局限于按预算科目统计的类、款和项，看不到具体的人员开支、公用经费和各个具体项目的开支，容易掩盖预算支出中的乱花钱及腐败问题。现在社会上对预算公开呼声很高，每年全国“两会”期间人大代表、政协委员也对公开细化预算报告提出很多意见和要求，我们必须积极响应，自觉接受人民群众监督。

今年，我们要进一步加大预算公开力度。一要扩大预算公开范围。各级政府预算和决算都要向社会公开，所有财政拨款的“三公”经费更要公开。除公共预算外，政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算要进一步向社会公开。各级财政转移支付项目也要逐步公开透明。二要细化公开内容。部门预算基本支出和项目支出要尽快公开。完善政府收支预算科目体系，明确公开项目，做到科目粗细有度、表述清晰明了，让老百姓能看懂、社会能监督。三要强化预算公开工作的监督检查，抓紧建立预算公开问责机制。通过提高透明度强化监督和约束，使预算编制和执行都更加阳光，使财政资金使用更有绩效，减少寻租腐败的机会。

二是推进税制改革。今年的重点是扩大营改增。这项改革，不只是简单的税制转换，更重要的是有利于消除重复征税，减轻企业负担，促进工业转型、服务业发展和商业模式创新，可以说是一项牵一发而动全身的重大制度创新。二〇一二年一月一日，上海率先在交通运输业(铁路运输除外)和部分现代服务业实行营改增试点，

被称为“一加六”试点。去年八月，试点范围已经扩展到全国，并将广播影视服务纳入试点，被称为“一加七”试点。据统计，试点以来全国共有二百七十万营改增试点纳税人，整体减税面超过百分之九十，其中小规模纳税人减税力度更大，平均减税幅度达到百分之四十，有力促进了服务业发展。随着今后营改增试点范围的扩大，其效应将进一步显现。

系统考虑，营改增有五步曲。第一步，二〇一四年继续实行营改增扩大范围；第二步，二〇一五年基本实现营改增全覆盖；第三步，进一步完善增值税税制；第四步，完善增值税中央和地方分配体制；第五步，实行增值税立法。今年要走好第一步，除年初铁路运输和邮政业实行营改增外，要适时将电信业等纳入进来。同时，要清费立税，推进消费税、资源税改革，加快环境保护税等立法进程，继续降低小微企业税费。这些改革，对于促进税制优化和完善、推动转方式调结构，将产生重大而深远的影响。

三是划分事权和支出责任。长期以来，中央与地方之间、地方各级政府之间，事权和支出责任划分不清晰、不合理、不规范，总体看，中央政府部门管了不少不该管、管不好的事。比如过去一些几十万元甚至十几万元的项目也要到中央部门审批，效率很低，也很难管好。去年以来，我们充分发挥地方的作用，在抗震救灾、抗洪抢险、人感染H7N9禽流感防控中，形成以地方为主、中央部门等协助支持的应对机制，取得了很好的效果。去年，我们还启动了黑龙江“两大平原”现代农业综合配套改革试验，一个重要内容就是将中央政府在“三农”方面的审批权下放，各项涉农资金全部直接下拨到省，由地方统筹使用。这项改革取得经验后，不仅要在全国推广，其他方面也要参照其做法，把一些不适合中央部门管理的事权与财权下放。当然，中央该加强的事权也要加强。要通过努力，使中央与地方各安其位、各负其责、上下协同，促进政府治理整体效能的最大化。

要抓紧研究适当调整中央与地方事权和支出责任的办法，逐步理顺中央与地方收入划分。要完善地方税体系，培育地方主体税种，保障地方政府履行职责。这里，我说一下营改增后地方减收问题，这件事大家都很关心。由于营业税是地方政府的主体税种之一，而增值税是中央和地方共享税，营改增后，按现行分享比例测算，地方税收将减少。针对这一问题，我们打算在推进营改增以后，通过改革消费税制

和收入归属、适当调整增值税分成比例或其他相关税种分成办法等措施，使地方不吃亏或多受惠，保持现有中央和地方财力格局总体稳定。关于地方政府性债务问题，国务院将出台专门文件，主要是将地方政府性债务纳入预算管理，实行规模控制，建立规范的地方政府举债融资机制，防范和化解地方政府性债务风险，提高经济免疫力。

## 六、完善金融市场体系。

近年来，我国金融业改革和发展取得了明显成效，服务经济发展能力不断增强。但也存在金融机构经营方式总体粗放，农村金融和中小金融机构发展相对滞后，金融体系对实体经济的支持不够等问题。去年，我们实施稳健货币政策的难度是比较大的，但我们保持定力，全年实施下来实现了预期目标，金融改革也取得积极进展，实施了放开贷款利率等一系列改革举措。当前，金融运行面临一些困难和问题，货币信贷存量较

大，到去年底， $M_2$ 达到一百一十多万七千亿元；外汇流入较多，去年一年新增外汇储备五千零九十七亿美元；银行表外业务和影子银行也存在风险和隐患，宏观调控面临较大挑战。金融改革内容非常丰富，很重要的是两个方面：一个是市场化改革，另一个是防范金融风险。今年的重点，是做好以下三件事。

第一，放宽市场准入。要在加强监管前提下，允许具备条件的民间资本依法发起设立中小银行等金融机构。过去，觉得金融业风险比较大，准入上限制较多，比如对民间资本，允许投资人股银行，但不能独立办银行。实际上，银行业虽有其特殊之处，但本质上仍是竞争性行业，同样需要通过竞争促进服务改善，通过市场优化资源配置。我们之所以强调要放宽市场准入，让民间资本和国有资本一样可以独立办银行，一方面是要增加一些熟悉当地情况、特色鲜明的基层银行，以缓解小微企业融资难、融资贵的问题；另一方面是回归银行业、金融业作为竞争性行业的本来面目，形成一个各种市场主体共同参与竞争的金融生态。放宽市场准入，不仅仅是允许民间资本入股参股，民间资本也可以作为发起人，但必须加强监管，健全制度。要逐步积累经验，特别是防范金融风险，在这方面还要下大功夫。

第二，推进利率市场化。利率市场化就是将资金价格的决定权交给市场。目前，绝大多数的资金价格都市场化了，无论是股票、债券还是贷款的价格均已放开，只

剩下存款利率上限这最后一道关口。实际上，一些金融机构为规避存款利率管制，创新了大量理财产品，尤其是互联网金融的发展，已经在一定程度上扩大了市场化定价的范围。要继续推进利率市场化，扩大金融机构自主定价权。在工作中，需要把握好两点：一是利率市场化是一个系统工程，单兵突进式的改革不可能成功，需要与资源价格改革和要素市场改革等协调推进。二是利率市场化赋予了市场主体更多自主权，金融机构和企业要加快完善公司治理，强化财务硬约束，不能不顾成本，盲目竞争，搞利率大战。

第三，建立存款保险制度。存款保险制度是市场经济条件下保护存款人利益的重要措施，是金融安全网的重要组成部分。目前全球已有一百一十多个国家和地区建立了存款保险制度。我国由于没有建立存款保险制度，长期以来对高风险金融机构的风险无法主动处置，都是“救火式”的被动处置，道德风险非常严重，且处置效率低下。从各国经验看，建立存款保险制度还是发展民营银行、小银行的重要前提和条件。存款保险客观上能增强这些银行的信用，可以为之创造一个与大银行公平竞争的金融市场环境，从而有利于推动金融业放开市场准入等改革。这些银行建立和健康地发展起来后，就能为促进实体经济发展提供有力支撑。

这里，我要特别强调，金融业是高风险行业，防范风险是金融业的永恒主题。要加强监测预警，做好及时控制风险的预案，但关键还是要通过深化改革开放，在可持续发展中防范系统性风险。

#### 七、构建开放型经济新体制。

改革开放特别是加入世贸组织以来，我们初步建立起符合自身国情和国际通行规则的经济体制，极大地促进了开放型经济发展，进出口总额跃居全球第一位，利用外资连续二十一年居发展中国家首位，对外投资跻身世界三甲。现在，我国经济与世界经济高度融合，是一百二十多个国家的第一大贸易伙伴；同时，我们仍处于国际分工和产业链的中低端，加工贸易比重接近百分之四十，自主品牌出口比重不及百分之二十。这也表明我国经济能否保持平稳增长，外部环境因素不可忽视。分析当前的外部环境，我们既有机遇，也有挑战。近期对我国发展可能带来较大影响的方面，需要高度关注。面对世情、国情的深刻变化，扩大开放不是“选择题”，而是“必答题”。我们既要坚持原则、守住底线，也要保持灵活性、积极主动应对，敢

于善于到国际市场的汪洋大海中游泳，不断提高搏击风浪的本领。我们中国人是勤劳智慧的，是不怕竞争的。加入世贸组织之前，社会上有各种各样的疑虑和担心，但加入之后，我们的企业越战越勇，不断发展壮大，提升了国际竞争力。在新的历史条件下，我们要以对外开放的主动，赢得经济发展上的主动、国际竞争上的主动。在构建开放型经济新体制方面，结合今年工作，我强调以下三点。

第一，改革涉外投资管理体制。这包括改革利用外资和对外投资管理体制。有些同志问，现在我国不缺钱，外汇储备高达三万八千亿美元，为什么还要放宽外商投资准入、利用外资呢？这是因为，利用外资不是简单地引进资金，更重要的是获取先进技术、管理经验、市场机会，这些都不是有钱就能买到的，利用外资是我们的长期方针。目前，我国利用外资仍采取逐案审批加产业指导的管理方式，审批环节多。为改变这种状况，去年我们有一个重大探索，就是批准设立中国上海自由贸易试验区。实行准入前国民待遇加负面清单的管理方式，只要没有列入负面清单的行业，企业投资都不需要审批，大大方便了企业。过去注册一个企业需要一个月甚至更长时间，现在只要四五天。现在各地想搞自贸区的积极性很高，但是大家要明白，自贸区不是搞“政策特区”或“税收洼地”，而是要简政放权，创新管理制度，探索新的经济管理模式，这需要一定的条件。下一步要研究扩大自贸区试点，具备条件的地方可以考虑纳入试点范围。目的是，通过自贸区扩点，消除体制机制障碍，更好地利用外资，促进经济发展。

近年来，对外投资蓬勃发展，境外经济技术合作规模和区域迅速扩大，这是我国新一轮开放型经济发展的显著特征。国际经验表明，经济发展到一定阶段，扩大对外投资、开展经济技术合作是必然趋势，也会带来巨大的利益。发达国家都经历过从贸易大国到投资大国、从商品输出到资本输出的过程。我们国家正处在这个过程中。近十年，我国对外投资年均增长百分之四十一，二〇一三年非金融类对外投资达九百零一亿美元。去年，我到东南亚和中东欧一些国家访问，感到在这方面国外有意愿、国内发展有需要、企业有积极性。但现在的问题是，我国对外投资管理体制不适应对外投资加快发展的新形势，在投资审批、外汇管理、货物进出口、人员出入境等方面存在诸多制约，其中企业反映最为强烈的是项目审批难。国务院已经决定要大幅下放对外投资审批权限，建立以备案制为主的境外投资管理体制，

确立企业和个人对外投资主体地位，实行谁投资、谁决策、谁受益、谁承担风险。今年要大幅下放对外投资审批权限。对钢铁、水泥等产能过剩但并不落后的产业，以及高铁、核电等具备较强竞争力的装备制造业，我们要采取措施，加快“走出去”步伐，带动我国的产品、技术、标准、服务出口，不仅让中国产品、中国制造走向世界，更要让中国装备、中国创造走向世界、誉满全球，这也有利于促进国内产业升级和国际收支平衡。当然，走出去也不能自相残杀、打乱仗，要加强协调、规范秩序。

第二，扩大内陆和沿边开放。过去，我国对外开放主要是在沿海地区，内陆和沿边地区对外开放相对滞后。二〇一三年中西部地区仅占全国约百分之十四的进出口、百分之十七的外资、百分之二十二的外国投资。差距就是潜力，也是动力。今后一个时期扩大开放的最大潜力和回旋余地在中西部地区。要抓紧制定丝绸之路经济带、二十一世纪海上丝绸之路的相关规划和具体方案，重点推进与周边国家基础设施互联互通，打造孟中印缅经济走廊和中巴经济走廊，沿线各地要找准定位、密切配合。要大力推动内陆与沿海沿边通关协作，把“关检合作”改革试点扩大到全国，逐步实现“一次申报、一次查验、一次放行”，提升中西部地区通关效率。

第三，坚持多边和自贸区两个轮子一起转。过去，在多边贸易体系框架下，我国对外贸易实现了跨越式发展。多边贸易体系，是我国巩固贸易大国地位的“压舱石”。现在世贸组织成员涵盖我国百分之九十八以上的对外贸易。离开了多边舞台，我国贸易大国地位根基就不稳。去年年底世贸组织巴厘岛会议，达成早期收获协议。今年我们要继续参与多哈回合剩余议题谈判，还要推进服务贸易协定、政府采购协定、信息技术协定等谈判，参与环境保护、电子商务等新议题谈判。

自贸区是我国走向贸易强国的“推进器”。自贸区代表更大范围、更宽领域、更高层次的开放。如果我国游离于自贸区之外，在国际经贸规则制定中就可能被边缘化。去年，我们启动了中美、中欧投资协定谈判，并与冰岛、瑞士两个发达国家签署了自贸协定，这是建设高标准自贸区网络的重要步骤。今年要加快推进中韩、中澳自贸区谈判进程，推动中国—东盟自贸区升级版谈判。

#### 八、注重依靠改革推进结构调整。

我国已进入只有调整经济结构、转变发展方式才能可持续发展的关键时期。过去

三十多年，我国经济高速增长，创造了世界发展史上的奇迹。但我们的发展也付出了很大的代价，经济结构不合理的矛盾长期积累，发展的不平衡、不协调、不可持续性日益显现，质量和效益不高问题相当突出。随着支撑我国发展的要素条件发生深刻变化，特别是资源环境约束不断强化，长期以来高投入、高消耗、高污染、低效益的粗放发展方式已不可为继。如果不加快转方式调结构，不仅难以实现长期持续发展，就是眼前也过不去。

去年，面对复杂严峻的国内外经济形势，我们着力推进结构调整，有力地促进了经济稳中向好。今年，我国发展面临的形势依然错综复杂。从国际上看，世界经济温和复苏，发达经济体情况有所好转，但新兴经济体增速普遍放缓，主要国家量化宽松政策调整带来很多变数，全球经济运行跌宕起伏。从国内看，经济增长的内生动力仍然不足，推动物价上涨的因素较多，经济运行中的不稳定、不确定、不可预见因素不可低估。一月份制造业PMI为百分之五十点五，下降零点五个百分点。情况仍在不断变化，有些问题现在还看不很清楚。要冷静观察、综合研判，做好应对各种风险和挑战的准备。我们要按照既定方针，扎扎实实做好各项工作。只要经济运行不滑出合理区间，就集中精力抓转方式调结构不放松。这件事抓好了，也会为经济运行保持在合理区间提供有力支撑。

推进结构调整，必须也只能依靠改革，从一定意义上说本身也是改革。我国经济结构不合理问题，症结在于不合理的体制机制导致的资源配置扭曲和僵化。调整经济结构，要从实施结构改革入手，改变不合理的体制机制，让市场在资源配置中起决定性作用，才能釜底抽薪，真正收到成效。否则，再用老办法，主要运用行政手段，结果只能是调不动、调得慢、调不好，甚至还出现反复，这已经为实践所证明。当前和今后一个时期，推进结构调整，要着力在推进市场化取向改革上下功夫，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，推动发展从粗放型向集约型转变，从国际产业分工中低端向中高端提升，从城乡区域不平衡向均衡协调迈进，实现更有效率、更加公平、更可持续的发展。今年拟出台的转变政府职能、改革财税金融体制、扩大对外开放等一系列重大改革，将为结构调整普遍增添动力，在此基础上，我们还要在结构调整的各个领域、各个环节，推出有针对性的改革举措和差别化促进政策，加快把结构调整转向主要依靠改革创新驱动上来，努力取得新的

进展。

第一，构建扩大内需长效机制。在世界经济可能长期放缓的形势下，作为全球第二大经济体和最大贸易国，我们要实现持续发展，最大的潜力在内需。我们要坚持把扩大内需作为经济发展的主要引擎，这也是重大的结构调整。要构建扩大内需长效机制，发挥好消费的基础作用和投资的关键作用，不断增强内需的拉动力。要把促进消费特别是居民消费作为扩大内需的着力点，既要深化收入分配制度改革、多措并举促进城乡居民收入增长、解决没钱花的问题，也要完善社会保障制度、解决有钱不敢花的问题，还要改善消费环境、培育新的消费增长点，解决有钱不愿花、没处花的问题，释放有效需求。要大力促进服务消费发展，鼓励社会力量办医办学办养老等，提供多样化的产品和服务。要推进国内贸易流通体制改革，清除抑制消费的各种不合理规章制度，整顿和规范市场秩序、严厉打击制售假冒伪劣商品行为，建设法制化的营商环境。要支持发展网络销售等新业态，这方面潜力巨大。去年全国网络零售交易额一万八千五百亿元，增速超过百分之四十，相当于社会消费品零售总额的百分之八。在着力促进消费的同时，要继续创新投融资体制机制，推动投资主体多元化，加快实行统一的市场准入制度，进一步释放民间投资潜力，在基础设施和服务业等领域，再推出一批民间投资示范项目，促进固定资产合理增长。

第二，统筹推进城乡一体化改革。城乡二元结构，是不合理经济结构的突出表现和重要根源。我国最大的发展差距、最大的收入分配差距，首先是在城乡之间。改变城乡二元结构，必须建立城乡一体化发展体制机制。为此，要进一步放活农民，放手让农民去闯市场，形成农业现代化和新型城镇化相辅相成的局面。关于这方面的改革，中央城镇化工作会议和中央农村工作会议作出了全面部署，这里不再细讲。各地区各部门要把握好方向和重点。在推进现代农业制度建设方面，主要是坚持和完善农村基本经营制度，加快实施土地承包经营权及农村集体建设用地使用权确权登记颁证，引导承包地经营权有序流转，发展适度规模经营；完善农产品价格形成机制，探索建立农产品目标价格制度；强化农业支持保护政策，促进农业集约化和可持续发展。在推进新型城镇化体制机制建设方面，主要是加快户籍制度改革，出台差别化落户政策；实施流动人口居住证制度，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖；围绕农业转移人口市民化成本分担机制、多元化可持续城镇化的投融资



机制等，组织开展新型城镇化改革试点。

第三，探索建立区域均衡发展机制。解决区域发展不平衡问题，既是结构调整的重大任务，也是激发巨大发展潜力的重要途径，关键要建立有效的促进机制。我们要在实施好西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率先这一区域发展战略部署的基础上，谋划区域发展大棋局，由东向西、由沿海向内地，依托大江大河和陆路交通干线，培育新的区域经济支撑带，形成新的增长极，构建我国梯度发展新格局，促进区域均衡、协调发展。今年要出台依托长江建设中国经济新支撑带指导意见，同时要加快其他经济新支撑带建设的研究规划。为此，必须深化改革，推进制度创新，着力消除市场分割、地区封锁和行政性垄断，依靠市场力量和区域差别化政策引导，促进统一市场形成，开展公平竞争。建立多元的投融资机制，支持发展跨区域大交通、大流通，构建基础设施互联互通新体系。要根据市场经济一般规律制定政策，针对跨区域、次区域和经济新支撑带发展，提高区域差别化政策的精准性，促进区域基本公共服务均等化。

第四，以创新驱动产业结构优化升级。调整产业结构，原动力在于创新，包括技术创新、产品创新、商业模式创新等。我们要依靠创新驱动，并辅之以差别化产业政策引导，促进产业有进有退，由全球价值链中低端向中高端跃升。坚持通过市场竞争实现优胜劣汰，鼓励企业兼并重组，强化环保、安全、能耗、用地等标准，清理各种优惠政策，促进落后、过剩产能退出，严控新上增量。推进企业加快技术改造，完善设备加速折旧等政策，促进传统产业升级。建设创新平台，开展区域集聚试点，推动战略性新兴产业发展。服务业是我国产业结构中的“短板”，要依靠改革推动和开放倒逼加快发展，重点是逐步将增值税覆盖至生产和服务的全部环节，推进金融、教育、文化、医疗等服务业领域有序开放，放宽育幼养老、建筑设计、商贸物流、电子商务等服务业领域的外资准入限制。科技进步对产业发展和结构调整的支撑和引领作用日益凸显，要建立有效机制，强化企业在技术创新中的主体地位，调动科研人员积极性，使科技与产业紧密结合。坚持以改革的不断深化，推动转方式调结构，促进中国经济提质增效，实现升级。

同志们，推进经济体制改革，意义重大，任务艰巨。我们要紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三

个代表”重要思想、科学发展观为指导，锐意进取，攻坚克难，努力做好深化经济体制改革的各项工作，促进经济社会持续健康发展，为全面建成小康社会、建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗！

## 国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见

(二〇一四年二月二十一日)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

按照党的十八大精神和十八届三中全会关于整合城乡居民基本养老保险制度的要求，依据《中华人民共和国社会保险法》有关规定，在总结新型农村社会养老保险(以下简称新农保)和城镇居民社会养老保险(以下简称城居保)试点经验的

基础上，国务院决定，将新农保和城居保两项制度合并实施，在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险(以下简称城乡居民养老保险)制度。现提出以下意见：

### 一、指导思想。

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，贯彻落实党中央和国务院的各项决策部署，按照全覆盖、保基本、有弹性、可持续的方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面推进和不断完善覆盖全体城乡居民的基本养老保险制度，充分发挥社会保险对保障人民基本生活、调节社会收入分配、促进城乡经济社会协调发展的重要作用。

### 二、任务目标。

坚持和完善社会统筹与个人账户相结合的制度模式，巩固和拓宽个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的资金筹集渠道，完善基础养老金和个人账户养老金相结合的待遇支付政

策，强化长缴多得、多缴多得等制度的激励机制，建立基础养老金正常调整机制，健全服务网络，提高管理水平，为参保居民提供方便快捷的服务。“十二五”末，在全国基本实现新农保和城居保制度合并实施，并与职工基本养老保险制度相衔接。二〇二〇年前，全面建成公平、统一、规范的城乡居民养老保险制度，与社会救助、社会福利等其他社会保障政策相配套，充分发挥家庭养老等传统保障方式的积极作用，更好保障参保城乡居民的老年基本生活。

### 三、参保范围。

年满十六周岁(不含在校学生),非国家机关和事业单位工作人员及不属于职工基本养老保险制度覆盖范围的城乡居民,可以在户籍地参加城乡居民养老保险。

### 四、基金筹集。

城乡居民养老保险基金由个人缴费、集体补助、政府补贴构成。

#### (一)个人缴费。

参加城乡居民养老保险的人员应当按规定缴纳养老保险费。缴费标准目前设为每年一百元、二百元、三百元、四百元、五百元、六百元、七百元、八百元、九百元、一千元、一千五百元、二千元十二个档次,省(区、市)人民政府可以根据实际情况增设缴费档次,最高缴费档次标准原则上不超过当地灵活就业人员参加职工基本养老保险的年缴费额,并报人力资源社会保障部备案。人力资源社会保障部会同财政部依据城乡居民收入增长等情况适时调整缴费档次标准。参保人自主选择档次缴费,多缴多得。

#### (二)集体补助。

有条件的村集体经济组织应当对参保人缴费给予补助,补助标准由村民委员会召开村民会议民主确定,鼓励有条件的社区将集体补助纳入社区公益事业资金筹集范围。鼓励其他社会经济组织、公益慈善组织、个人为参保人缴费提供资助。补助、资助金额不超过当地设定的最高缴费档次标准。

#### (三)政府补贴。

政府对符合领取城乡居民养老保险待遇条件的参保人全额支付基础养老金,其中,中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助,对东部地区给予百分之五十的补助。

地方人民政府应当对参保人缴费给予补贴,对选择最低档次标准缴费的,补贴标准不低于每人每年三十元;对选择较高档次标准缴费的,适当增加补贴金额;对选择五百元及以上档次标准缴费的,补贴标准不低于每人每年六十元,具体标准和办法由省(区、市)人民政府确定。对重度残疾人等缴费困难群体,地方人民政府为其代缴部分或全部最低标准的养老保险费。

### 五、建立个人账户。

国家为每个参保人员建立终身记录的养老保险个人账户，个人缴费、地方人民政府对参保人的缴费补贴、集体补助及其他社会经济组织、公益慈善组织、个人对参保人的缴费资助，全部记入个人账户。个人账户储存额按国家规定计息。

#### 六、养老保险待遇及调整。

城乡居民养老保险待遇由基础养老金和个人账户养老金构成，支付终身。

(一)基础养老金。中央确定基础养老金最低标准，建立基础养老金最低标准正常调整机制，根据经济发展和物价变动等情况，适时调整全国基础养老金最低标准。地方人民政府可以根据实际情况适当提高基础养老金标准；对长期缴费的，可适当加发基础养老金，提高和加发部分的资金由地方人民政府支出，具体办法由省(区、市)人民政府规定，并报人力资源社会保障部备案。

(二)个人账户养老金。个人账户养老金的月计发标准，目前为个人账户全部储存额除以一百三十九(与现行职工基本养老保险个人账户养老金计发系数相同)。参保人死亡，个人账户资金余额可以依法继承。

#### 七、养老保险待遇领取条件。

参加城乡居民养老保险的个人，年满六十周岁、累计缴费满十五年，且未领取国家规定的基本养老保障待遇的，可以按月领取城乡居民养老保险待遇。

新农保或城居保制度实施时已年满六十周岁，在本意见印发之日前未领取国家规定的基本养老保障待遇的，不用缴费，自本意见实施之月起，可以按月领取城乡居民养老保险基础养老金；距规定领取年龄不足十五年的，应逐年缴费，也允许补缴，累计缴费不超过十五年；距规定领取年龄超过十五年的，应按年缴费，累计缴费不少于十五年。

城乡居民养老保险待遇领取人员死亡的，从次月起停止支付其养老金。有条件的地方人民政府可以结合本地实际探索建立丧葬补助金制度。社会保险经办机构应每年对城乡居民养老保险待遇领取人员进行核对；村(居)民委员会要协助社会保险经办机构开展工作，在行政村(社区)范围内对参保人待遇领取资格进行公示，并与职工基本养老保险待遇等领取记录进行比对，确保不重、不漏、不错。

#### 八、转移接续与制度衔接。

参加城乡居民养老保险的人员，在缴费期间户籍迁移、需要跨地区转移城乡居

民养老保险关系的，可在迁人地申请转移养老保险关系，一次性转移个人账户全部储存额，并按迁人地规定继续参保缴费，缴费年限累计计算；已经按规定领取城乡居民养老保险待遇的，无论户籍是否迁移，其养老保险关系不转移。

城乡居民养老保险制度与职工基本养老保险、优抚安置、城乡居民最低生活保障、农村五保供养等社会保障制度以及农村部分计划生育家庭奖励扶助制度的衔接，按有关规定执行。九、基金管理和运营。

将新农保基金和城居保基金合并为城乡居民养老保险基金，完善城乡居民养老保险基金财务会计制度和各项业务管理规章制度。城乡居民养老保险基金纳入社会保障基金财政专户，实行收支两条线管理，单独记账、独立核算，任何地区、部门、单位和个人均不得挤占挪用、虚报冒领。各地要在整合城乡居民养老保险制度的基础上，逐步推进城乡居民养老保险基金省级管理。

城乡居民养老保险基金按照国家统一规定投资运营，实现保值增值。

十、基金监督。

各级人力资源社会保障部门要会同有关部门认真履行监管

职责，建立健全内控制度和基金稽核监督制度，对基金的筹集、上解、划拨、发放、存储、管理等进行监控和检查，并按规定披露信息，接受社会监督。财政部门、审计部门按各自职责，对基金的收支、管理和投资运营情况实施监督。对虚报冒领、挤占挪用、贪污浪费等违纪违法行为，有关部门按国家有关法律法规严肃处理。要积极探索有村(居)民代表参加的社会监督的有效方式，做到基金公开透明，制度在阳光下运行。

十一、经办管理服务与信息化建设。

省(区、市)人民政府要切实加强城乡居民养老保险经办能力建设，结合本地实际，科学整合现有公共服务资源和社会保险经办管理资源，充实加强基层经办力量，做到精确管理、便捷服务。要注重运用现代管理方式和政府购买服务方式，降低行政成本，提高工作效率。要加强城乡居民养老保险工作人员专业培训，不断提高公共服务水平。社会保险经办机构要认真记录参保人缴费和领取待遇情况，建立参保档案，按规定妥善保存。地方人民政府要为经办机构提供必要的工作场地、设施设备、经费保障。城乡居民养老保险工作经费纳入同级财政预算，不得从城乡居民养老保

险基金中开支。基层财政确有困难的地区，省市级财政可给予适当补助。

各地要在现有新农保和城居保业务管理系统基础上，整合形成省级集中的城乡居民养老保险信息管理系统，纳入“金保工程”建设，并与其他公民信息管理系统实现信息资源共享；要将信息网络向基层延伸，实现省、市、县、乡镇(街道)、社区实时联网，有条件的地区可延伸到行政村；要大力推行全国统一的社会保障卡，方便参保人持卡缴费、领取待遇和查询本人参保信息。

## 十二、加强组织领导和政策宣传。

地方各级人民政府要充分认识建立城乡居民养老保险制度的重要性，将其列入当地经济社会发展规划和年度目标管理考核体系，切实加强组织领导；要优化财政支出结构，加大财政投入，为城乡居民养老保险制度建设提供必要的财力保障。各级人力资源社会保障部门要切实履行主管部门职责，会同有关部门做好城乡居民养老保险工作的统筹规划和政策制定、统一管理、综合协调、监督检查等工作。

各地区和有关部门要认真做好城乡居民养老保险政策宣传工作，全面准确地宣传解读政策，正确把握舆论导向，注重运用通俗易懂的语言和群众易于接受的方式，深入基层开展宣传活动，引导城乡居民踊跃参保、持续缴费、增加积累，保障参保人的合法权益。

各省(区、市)人民政府要根据本意见，结合本地区实际情况，制定具体实施办法，并报人力资源社会保障部备案。

本意见自印发之日起实施，已有规定与本意见不一致的，按本意见执行。

国务院

二〇一四年二月二十一日

## **全国人大常委会关于确定中国人民抗日战争胜利纪念日的决定**

**(二〇一四年二月二十七日第十二届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过)**

中国人民抗日战争，是中国人民抵抗日本帝国主义侵略的正义战争，是世界反法西斯战争的重要组成部分，是近代以来中国反抗外敌入侵第一次取得完全胜利的民族解放战争。中国人民抗日战争的胜利，成为中华民族走向振兴的重大转折点，为实现民族独立和人民解放奠定了重要基础。中国人民为世界各国人民夺取反法西斯

斯战争的胜利、争取世界和平的伟大事业作出了巨大贡献和民族牺牲。中华人民共和国成立后，中央人民政府政务院、国务院先后将一九四五年九月二日日本政府签署投降书的次日即九月三日设定为“九三抗战胜利纪念日”。为了牢记历史，铭记中国人民反抗日本帝国主义侵略的艰苦卓绝的斗争，缅怀在中国人民抗日战争中英勇献身的英烈和所有为中国人民抗日战争胜利作出贡献的人们，彰显中国人民抗日战争在世界反法西斯战争中的重要地位，表明中国人民坚决维护国家主权、领土完整和世界和平的坚定立场，弘扬以爱国主义为核心的伟大民族精神，激励全国各族人民为实现中华民族伟大复兴的中国梦而共同奋斗，第十二届全国人民代表大会常务委员会第七次会议决定：

将九月三日确定为中国人民抗日战争胜利纪念日。每年九月三日国家举行纪念活动。

### **全国人大常委会关于设立南京大屠杀死难者国家公祭日的决定**

**(二〇一四年二月二十七日第十二届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过)**

一九三七年十二月十三日，侵华日军在中国南京开始对我同胞实施长达四十多天惨绝人寰的大屠杀，制造了震惊中外的南京大屠杀惨案，三十多万人惨遭杀戮。这是人类文明史上灭绝人性的法西斯暴行。这一公然违反国际法的残暴行径，铁证如山，早有历史结论和法律定论。为了悼念南京大屠杀死难者和所有在日本帝国主义侵华战争期间惨遭日本侵略者杀戮的死难者，揭露日本侵略者的战争罪行，牢记侵略战争给中国人民和世界人民造成的深重灾难，表明中国人民反对侵略战争、捍卫人类尊严、维护世界和平的坚定立场，第十二届全国人民代表大会常务委员会第七次会议决定：

将十二月十三日设立为南京大屠杀死难者国家公祭日。每年十二月十三日国家举行公祭活动，悼念南京大屠杀死难者和所有在日本帝国主义侵华战争期间惨遭日本侵略者杀戮的死难者。

### **中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会工作报告**

**(二〇一四年三月三日)**

**俞正声**

各位委员：

我代表中国人民政治协商会议第十二届全国委员会常务委员会，向大会报告工作，请予审议。

## 一、二〇一三年工作回顾

二〇一三年是全面贯彻落实中共十八大精神的开局之年，也是人民政协事业在继承中创新、在创新中发展的一年。一年来，在以习近平总书记为总书记的中共中央坚强领导下，人民政协高举爱国主义和社会主义旗帜，坚持团结和民主两大主题，围绕党和国家中心工作，认真履行政治协商、民主监督、参政议政职能，充分发挥协调关系、汇聚力量、建言献策、服务大局作用，思想理论建设取得新成效，服务改革发展取得新成绩，推进协商民主取得新进展，改进工作作风取得新突破，实现了本届政协工作的良好开局。

(一)深入学习贯彻中共十八大、十八届二中、三中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，不断夯实团结奋斗的共同思想政治基础。

常委会把深入学习贯彻中共十八大精神作为首要政治任务，紧密结合政协实际加以部署和推进。深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，始终贯穿坚持和发展中国特色社会主义主线，突出实现中华民族伟大复兴的中国梦主题，进一步增强道路自信、理论自信、制度自信。及时召开常委会议，学习贯彻中共十八届三中全会精神，统一思想、凝聚共识，动员各级政协组织和广大政协委员积极投身全面深化改革伟大实践。专题学习习近平总书记关于政协工作的重要批示精神，进一步深刻理解和把握中共中央关于政协工作重大方针政策和人民政协性质、地位、职能、作用，推动研究解决一些重大理论和实践问题。重点加强新任委员培训，首次举办专委会主任专题研讨班，举办常委会集体学习讲座、在京委员和机关学习报告会、全国政协干部培训班等，共培训四千多人次，着力提高认识、增强能力、推动工作。

(二)紧紧围绕全面深化改革议政建言，积极发挥决策咨询作用。

常委会按照中共十八大战略部署，集中政协优势资源，聚焦全面深化改革重大问题，深入协商议政，就财税、金融、科技、司法、医药卫生体制改革和以开放促改革等开展深入调

研，连续召开六次专题协商座谈会，邀请中共中央、国务院有关部门负责同志等直接听取意见，推动建言献策成果的转化。委员们提出了实施企业机制创新、科



技创新和管理创新“三创并举”，发展混合所有制经济，促进国企与民企协调发展，坚持以市场取向、科学发展导向、基本公共服务均等化为原则改革财税体制，完善“走出去”战略规划和服务机制，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，健全企事业单位民主管理制度，完善企业职工工资集体协商制度等重要建议。

(三)切实加强经济领域重大问题调查研究，为促进经济持续健康发展献计献策。

常委会切实加强了对经济领域综合性、全局性、战略性问题的调查研究。深刻把握经济发展阶段性特点和规律，着眼稳增长，强化对宏观经济动态研究和跟踪研究。围绕推进经济结构战略性调整，着重就解决产能过剩矛盾，加强重点领域节能减排，促进房地产市场平稳健康发展等提出建议；围绕促进区域协调发展，分别就珠江—西江经济带、攀西战略资源创新开发试验区建设和川陕苏区、大别山片区、乌蒙山区扶贫攻坚等提出对策；围绕实施创新驱动发展战略，提出加大对基础研究和新型研发组织支持力度，完善以科技金融为核心的扶持政策，发展生物质能源技术等具体建议。召开“积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量”专题协商会，着重从推进以人为本的城镇化、优化城镇化布局和形态、有序实现农业转移人口市民化、建设智能城市等方面，向中共中央提出建议。

常委会高度关注生态文明建设，组织召开“大力推进生态文明建设”专题议政性常委会议，从优化国土空间开发格局、营造良好生态环境、节约集约利用资源、加强法律和制度保障等方面，积极建言献策。召开人口资源环境发展态势分析会，开展系列实地视察调研，委员们提出了加强南水北调中线工程丹江口水源地水资源保护利用，切实建立污染防治责任体系，确保“一库清水永续北送”；科学制定二〇二〇年到二〇五〇年低碳发展路线图，强化区域联防联控和源头治理，切实加强以雾霾治理为重点的大气污染防治；着力把握生态、民生、经济平衡点，兴利避害推进防沙治沙；尽快出台《土壤污染防治法》，实施重大修复示范工程等建议。这些工作，反映情况实事求是，解决问题直奔主题，从不同角度推动建设美丽中国。

(四)高度重视改善民生和创新社会治理，维护社会和谐稳定。

常委会把促进社会公平正义、增进人民福祉，作为履行职能的出发点和落脚点。围绕社会生活中的实际问题深入调研议政，包括制定完善高等教育质量评价标准，建立“上下联动、功能互补”的基层医疗服务新机制，抓好保障房建设和棚户区改造，

推进军队文职人员队伍及制度建设，健全艺术人才培养体系、公共文化服务体系和文化市场体系，推进工业遗产、丝绸之路和 underwater 文化遗产保护等。围绕创新社会治理提出具体建议，涉及全面推进农村社区建设，更好发挥社会组织在管理社会事务中的作用，推动将涉法涉诉信访纳入法治轨道，建立城市管理综合行政执法新体制等问题。组织委员开展科技、文化、卫生下基层活动，面对面服务群众。认真做好来信来访工作，及时反映群众利益诉求。

认真贯彻落实党的民族政策和宗教工作基本方针，就提高西部和民族地区职业教育水平、青海玉树地震灾后重建、加强和创新宗教事务管理、引导宗教与社会主义社会相适应等进行调研视察，举办政协民族宗教工作研讨会和民族界、宗教界委员反映社情民意座谈会，就少数民族文化事业发展情况开展民主监督。做好民族宗教界代表人士工作，帮助解决实际问题，鼓励与少数民族群众、信教群众加强联系，促进民族团结与宗教和睦。

(五)深化同港澳同胞、台湾同胞和海外侨胞的团结联谊，广泛凝心聚力。

实现祖国完全统一和中华民族伟大复兴，需要海内外中华儿女的共同努力。我们及时向港澳委员通报中共中央关于全面深化改革的重大决策和政协工作情况，组织港澳委员考察内地中西部地区水资源保护、能源利用、文化旅游等，开展推动金融管理体制改革的专题调研。进一步密切与爱国爱港爱澳社团及代表人士的联系和来往，支持港澳委员关心港澳青少年工作，举办“香港大学生、中学生夏令营”和“澳门青年人才上海学习实践活动”，进一步发展和壮大爱国爱港、爱国爱澳力量。全面贯彻两岸关系和平发展重要思想，组织政协委员与台湾民意代表互访，加强同台湾有关社会组织和团体的交流往来，大力倡导“两岸一家亲”理念。以河洛文化、黄埔精神、书画艺术等为纽带，增进两岸民众的历史认同、文化认同和民族认同。开展推动台资企业转型升级专题调研，促进两岸经济合作。邀请海外侨胞列席政协会议、参加政协活动，加强与重点侨团的联谊交往，开展海外华文教育专题调研，围绕相关重点工作建言献策。

(六)积极开展对外友好交往，营造良好外部环境。

常委会按照中共中央关于外交工作总体部署，制定加强和规范全国政协对外交往工作的意见。务实开展高层交往，加强同外国相关机构、重要智库、主流媒体、

知名人士等对话交流，深入宣传我国改革发展成就、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、独立自主和平外交政策。加大“请进来”力度，壮大知华友华力量。围绕构建新型大国关系、营造稳定周边环境等召开国际形势分析会，开展重要涉外问题专题调研，为维护我国发展重要战略机遇期提出对策建议。发挥自身优势，有针对性就涉藏、涉疆等问题阐明我国政策主张，坚决维护国家核心利益和主权安全。中国经济社会理事会加强与相关国际组织的联系，与欧盟经济社会委员会合作举办第十二次、十三次中欧圆桌会议。中国宗教界和平委员会出席世界宗教和平会议第九届大会，参加亚洲宗教和平会议有关活动，加强与国际性、区域性宗教和平组织的友好交流。

(七)深入开展协商民主理论研究和实践探索，推进入民政协协商民主建设。

常委会认真贯彻中共十八大和十八届二中、三中全会要求，从发展社会主义民主政治高度，推进入民政协协商民主建设。开展人民政协协商民主建设专题调研，七位副主席分别带队赴十四个省区市，广泛听取党政领导、政协委员、民主党派成员、专家学者等各方面意见，认真总结各地成功经验，发挥中国人民政协理论研究会作用，专题研究人民政协协商民主建设中的重大理论和实践问题。创建双周协商座谈会制度，围绕推进建筑产业化、加强汽车尾气治理等议题共举办五次会议，邀请以党外人士为主的各界别委员和有关部门负责同志，面对面沟通交流、真诚协商。创新以专题为内容、以界别为纽带、以专委会为依托、以座谈为方法的协商形式，推动协商活动的多样化。加强与党政部门沟通协调，征求党派团体、地方政协等方面意见，制定全国政协二〇一四年协商工作计划，从协商议题、协商形式、活动组织等方面作出明确安排，推动协商于决策之前和决策实施之中。

(八)以开展党的群众路线教育实践活动为契机，切实加强自身建设。

根据中共中央统一部署，全国政协党组深入开展党的群众路线教育实践活动，聚焦形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，查摆突出问题，狠抓整改落实，相关重要整改意见经主席会议研究审议后实施。认真贯彻中央八项规定，规范调研视察工作，避免选题重叠和时间、地点过于集中；规范各类会议活动，精简文件简报；严格执行公务接待标准，压减一般性支出等，在转变作风上取得明显成效。

大力加强制度建设。建立主席办公会议制度，研究落实全国政协重点工作。以

加强与非中共委员、京外委员、港澳委员等联系为重点，建立和完善主席会议成员、专委会、政协机关等多层次联系服务委员制度，推进政协领导到地方调研时与驻在地全国政协委员座谈交流制度化。进一步建立健全发挥界别、专委会和政协机关作用的机制，切实加强同民主党派和无党派人士关于政协工作的协商，活跃有序开展界别调研、界别座谈、界别联谊，整合专委会资源开展重大课题联合调研和协商议政，提升机关干部队伍素质，完善政协机关服务保障机制，人民政协自身建设取得新进展。

扎实推进各项经常性工作。加大重点提案督办力度，全年开展各种形式的提案督办活动二十八次，办复提案五千三百九十六件，办复率百分之九十九点八。健全社情民意信息分类搜集、综合分析和整理报送机制，及时将调研视察和协商座谈成果通过信息上报中共中央，全年编报政协信息一百九十二期，转送相关信息七百三十七件，反映各方面意见建议

一千七百多条。以提高质量为核心改进大会发言，鼓励委员即席发言，强化协商活动的交流互动。制定政协文史资料选题协作规划，推动西部大开发等重点专题史料的征集出版，运用新媒体新技术开展口述史料征集工作。完善政协新闻宣传工作机制，深入报道政协组织和政协委员履行职能的成果，重要会议实现网络实况直播。

各位委员，过去一年全国政协工作取得的成绩，是以习近平总书记为总书记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，也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。这里，我代表全国政协常委会表示衷心的感谢！

总结一年来人民政协的履职实践，我们深刻认识到，做好新形势下政协工作，必须始终坚持正确政治方向，把坚持中国共产党的领导，坚持和发展中国特色社会主义，作为坚定理想信念的主心骨、牢固信念的压舱石，坚持多样中有主导、求统一，坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路。必须切实贯彻实事求是思想，自觉立足社会主义初级阶段基本国情，不回避问题，不超越阶段，努力使提出的思路、对策和建议科学合理、切实可行。必须大力弘扬改革创新精神，善于运用创新思维开展工作，推进理论政策创新、体制机制创新、方式方法创新，不断增强人民政协

生机与活力。必须积极践行履职为民理念，深入界别群众和基层群众听取意见、反映诉求，拒绝冷漠和懈怠，努力维护和实现群众利益，切实做到人民政协为人民。

我们也清醒地认识到，与新形势新任务要求和广大政协委员、人民群众期望相比，一些工作还存在不足，需要切实加以改进。比如，有的协商议政活动实效性不够强、质量有待提高，民主监督还比较薄弱，联系服务委员的办法还不够多等。真诚希望广大委员对常委会工作提出批评和建议，以利我们把今后的工作做得更好。

## 二、二〇一四年工作部署

二〇一四年是全面深化改革的第一年，是完成“十二五”规划的关键一年。人民政协工作的总体要求是：深入贯彻落实中共十八大和十八届二中、三中全会精神，贯彻落实习近平同志系列重要讲话精神，高举爱国主义和社会主义旗帜，坚持团结和民主两大主题，坚持稳中求进的工作总基调，聚焦全面深化改革，着眼提高经济发展质量和效益、促进社会公平正义和增进人民福祉，深入调查研究，积极建言献策，推进协商民主，加强工作创新，为全面建成小康社会作出新的贡献。

(一)进一步加强中国特色社会主义理论体系学习。继续深入学习贯彻中共十八大和十八届二中、三中全会精神，深入学习贯彻习近平同志系列重要讲话精神，加强中国特色社会主义理论体系主题教育，不断增强道路、理论、制度自信，巩固人民政协团结奋斗的共同思想政治基础。培育和践行社会主义核心价值观，提升价值判断力和道德责任感。按照中共中央统一部署，以组织新中国和人民政协成立六十五周年庆祝活动为契机，大力宣传新中国成立以来光辉历程和伟大成就，认真总结人民政协蓬勃发展的生动实践和宝贵经验，引导参加人民政协的各党派团体和各族各界人士始终不渝地坚持中国共产党的领导，始终不渝地坚持和发展中国特色社会主义。

(二)紧紧围绕重大改革举措的出台和贯彻实施献计出力。围绕全面深化改革的重点领域和关键环节，就发展混合所有制经济、深化财税体制改革、完善金融市场体系、深化科技体制改革、健全城乡发展一体化体制机制、转变政府职能、改革司法体制和运行机制、社会保障制度改革、医药卫生体制改革、加快完善互联网管理体制、健全国家自然资源资产管理体制等深入调查研究，反映社情民意，为党和政府决策提供参考。针对重要改革举措贯彻执行和改革任务落实完成情况，积极开展民

主监督，坦诚提出建议和意见。正确对待改革涉及的利益格局的深刻调整，及时反映界别群众愿望诉求，切实做好协调关系、化解矛盾、理顺情绪、解疑释惑的工作，更好引导所联系成员和群众理解改革、支持改革、参与改革，努力为全面深化改革营造良好环境。

(三)努力促进经济持续健康发展与社会和谐稳定。围绕推进新型工业化和新型城镇化、保障国家粮食安全、调整产业结构、防范区域性和系统性金融风险、控制和化解地方政府性债务风险、促进京津冀等区域协调发展、加强大气污染防治和生态保护、提高对外开放水平等重大任务以及推进建设丝绸之路经济带、二十一世纪海上丝绸之路等重点工作，加强调查研究，开展民主监督，提出意见建议。着眼保障和改善民生，就实施更加积极的就业政策、健全社会保障体系、促进教育公平、发展残疾人事业、创新社会治理和公共服务、推进集中连片特困地区扶贫攻坚等问题调研议政，提出针对性和建设性强的意见和建议。重视发挥民族、宗教界委员的作用，密切与少数民族群众和信教群众的联系，开展优化民族地区产业布局、农村宗教事务管理等专题调研，推动民族地区加快发展、团结和谐，发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中的积极作用。

(四)充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用。认真组织实施全国政协二〇一四年协商工作计划，深入调查研究，广泛协商交流，搞好成果转化，以“发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用”、“深入落实八项规定精神，以优良的党风政风带动民风社风”为题，召开专题议政性常委会议；以“深化产教融合、校企合作，加快现代职业教育体系建设”、“构建现代公共文化服务体系”为题，召开专题协商会；以“化解产能过剩矛盾”、“规范农村土地流转”等为题，通过双周协商座谈会等形式开展协商议政，确保协商计划落到实处。加强与地方政协协同，着眼推进协商民主广泛多层制度化发展，继续研究和探索人民政协协商民主建设，专题协商更加重视科学选题和研究论证，努力提出务实具体的对策建议；对口协商更加重视加强政协专委会与党政部门的沟通协商，有效推进成果转化；提案办理协商更加突出重点、注重实效，提高提案质量，加强对党派、团体提案和重点提案的协商办理；界别协商更加重视发挥界别作用，推动界别协商与专题协商、对口协商、提案办理协商、双周协商座谈会等相融合。

(五)进一步巩固和加强海内外中华儿女大团结。坚定不移地贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针和基本法，就国家经济社会发展和政协工作及时向港澳委员通报情况，围绕加强港澳委员在内地和港澳发挥双重积极作用的制度建设、完善内地与港澳交流往来等课题开展调研。全面贯彻对台工作大政方针，拓展和深化与台湾有关方面的交流合作，加强与台湾民意代表和基层民众的交流，围绕两岸经贸文化交流合作等课题建言献策。加强对海外侨胞和归侨侨眷特别是华裔新生代的联系交流，围绕海外侨胞在公共外交中的作用等问题开展专题调研，促进海外和谐侨社建设，更好发挥爱国侨胞力量。

(六)不断深化人民政协对外友好交往。认真贯彻中共中央对外工作总体部署，更好发挥人民政协在对外交往和公共外交中的积极作用，进一步做好高层互访，推进与各国特别是周边国家交流与合作，服务国家整体外交。在对外交往中加强对中国共产党领导的多党合作事业、人民政协协商民主等方面的宣传，加深国际社会对中国的了解。继续支持中国经济社会理事会、中国宗教界和平委员会扩大在国际多边领域的影响力和话语权，努力为营造良好国际环境发挥积极作用。

### 三、以改革创新精神加强履职能力建设

中共十八届三中全会明确提出了全面深化改革总目标。我们要紧紧围绕这个总目标，切实把改革创新精神贯穿到履行职能的各方面和全过程，进一步改进履职方式、提高履职能力、增强履职实效，着力推进履职能力现代化，努力在党和国家事业发展中发挥更大作用。

(二)牢牢把握团结和民主两大主题。团结和民主是人民政协性质的集中体现。人民政协作为最广泛的爱国统一战线组织，在爱国主义和社会主义旗帜下，坚持和发展中国特色社会主义，为实现中华民族伟大复兴的中国梦而团结奋斗，这是共同思想政治基础。这个基础既是加强团结的基础，也是发扬民主的基础。在人民政协，团结是方向、是目的，必须始终着眼团结、不断增进团结、努力扩大团结；民主既是目的、也是手段，通过充分发扬民主，鼓励委员提出批评和建议，促进各方面意见的讨论交流，从而不断增进共识、加强团结，这是党和政府改进工作的需要，是群众路线在政协工作中的生动体现，是人民政协活力迸发的象征。要紧紧围绕团结和民主两大主题，坚持求同存异、民主协商，坦率务实地交换意见，真诚相待、肝

胆相照，拒绝浮躁和脱离国情的极端倾向，在充分发扬民主中不断夯实团结奋斗的共同思想政治基础，努力寻求最大公约数，增进最大共识度，形成最大凝聚力，共同推进民族复兴伟业。

(二)积极搭建协商民主平台。人民政协作为协商民主重要渠道，需要更多更好地搭建平台，拓展民主形式，增加协商密度，让委员愿讲话、敢讲话、讲实话。要充分运用好全体会议、常委会议、专题协商会等形式，使政协经常性规范性协商平台更好发挥作用；不断完善双周协商座谈会等新的协商平台，更加灵活经常地开展专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，为政协委员和各界人士提供更多发表见解、沟通对话的机会；积极搭建委员之间、委员与政协常设机构之间、委员与党政部门之间多种形式的交流平台，增进委员对各相关方面工作的了解；善于运用现代信息技术改进委员提案、大会发言、社情民意信息等工作，为委员履职提供更加便捷高效的载体；注重加强对重要协商的宣传，提高协商透明度，促进协商成果转化应用。平台很必要，宽松和谐的环境更重要。在政协的各种会议和活动中，要始终坚持不打棍子、不扣帽子、不抓辫子的“三不”方针，提倡热烈而不对立的讨论，开展真诚而不敷衍的交流，鼓励尖锐而不极端的批评，努力营造畅所欲言、各抒己见的民主氛围。

(三)着力提升议政建言质量。人民政协拥有的重要话语权和广泛影响力，很大程度上靠所提意见、建议的质量和可行性，靠对复杂问题的正确见解和工作的预见性。政协的各种履职活动都要坚持问题导向，实事求是地提出问题、研究问题，不求题目大，求切中要害。要把研究重点放在那些同全局紧密联系同时又力所能及的关键性问题上，汇集各方面专门人才，集中优势智力资源，从不同角度提出可行的意见和建议，求得突破。调查研究始终是议政建言的基础所在，也是履职能力的重要方面。要深入实际，广泛听取各方面的意见，更多占有第一手材料，既充分了解问题的实际情况，又充分了解问题的来龙去脉，在深入研究论证的基础上，努力做到言之有据、不道听途说，言之有理、不主观臆断，言之有度、不偏激偏执，言之有物、不大而化之，使提出的对策建议符合客观实际、符合群众意愿，具有可操作性。

(四)充分发挥委员主体作用。政协委员是政协工作的主体，如何把每位委员的积极性主动性创造性充分调动起来并有效发挥出去，始终是人民政协的一项基础工程。



要切实尊重和保障委员的各项民主权利，努力为委员履职尽责创造更好条件。要完善委员联络制度，充分发挥政协参加单位、专委会、界别、机关等联络服务委员的作用。联络贵在经常性，服务贯穿履职中，要强化组织依托、明确职责定位、拓展联络渠道，努力让每位委员在政协组织中都有发挥作用的领域。政协组织的调研和各类会议要尽可能扩大委员参与面，在地方调研要尽可能多安排当地的全国政协委员参加，更加方便京外委员发挥作用。政协委员既是荣誉，更是责任，这种责任是对国家的责任、对人民的责任、对政协事业的责任，要增强委员意识、珍惜委员荣誉、维护委员形象，牢固树立法治观念，严格遵守宪法法律，自觉锤炼道德品行，不断提高能力素质，无论是在本职岗位上，还是在社会生活和政协工作中，都要勤于学习、努力工作、严于律己，始终如一地承担起政协委员的责任和使命。

(五)切实推进履行职能制度化规范化程序化。人民政协履行职能要有必要的制度保证，通过制度实现规范化程序化，这样才能使各项工作保持经常性和有效性，避免随意性和流于形式。要加快履职制度建设与创新，对经实践检验证明行之有效的着力抓好落实，对不适应新形势新要求的抓紧修订完善，对缺乏制度规范的及时填补空白，做到制度设计、制定、实施、监督等程序和环节相衔接，与党的大政方针、政府部门的政策法规相配套，努力构建起科学规范的人民政协制度体系。要按照中共中央关于健全社会主义协商民主制度总体部署，进一步规范人民政协协商民主的内容、形式和程序。加强民主监督理论研究和制度建设。发挥制度作用关键在执行。要提高对制度贯彻落实的自觉性，强化制度约束力，切实把制度优势转化为履职实效。要从政协工作全局出发，以新的更高标准全面推进机关各项建设，更好发挥参谋助手、综合协调、服务保障作用。

各位委员，行进在全面深化改革新的伟大征程中，光荣与梦想激励着我们，责任与使命鞭策着我们。让我们紧密团结在以习近平总书记为总书记的中共中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，锐意进取，扎实工作，为夺取中国特色社会主义新胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗！

**政府工作报告**  
(二〇一四年三月五日)

**李 克 强**

各位代表：

现在，我代表国务院，向大会作政府工作报告，请予审议，并请全国政协各位委员提出意见。

一、二〇一三年工作回顾

过去一年是本届政府依法履职的第一年，任务艰巨而繁重。面对世界经济复苏艰难、国内经济下行压力加大、自然灾害频发、多重矛盾交织的复杂形势，全国各族人民在以习近平总书记为总书记的党中央领导下，从容应对挑战，奋力攻坚克难，圆满实现全年经济社会发展主要预期目标，改革开放和社会主义现代化建设取得令人瞩目的重大成就。

—经济运行稳中向好。国内生产总值达到五十六万九千亿元，比上年增长百分之七点七。居民消费价格涨幅控制在百分之二点六。城镇登记失业率百分之四点一。城镇新增就业一千三百一十万人，创历史新高。进出口总额突破四万亿美元，再上新台阶。

—居民收入和经济效益持续提高。城镇居民人均可支配收入实际增长百分之七，农村居民人均纯收入实际增长百分之九点三，农村贫困人口减少一千六百五十万人，城乡居民收入差距继续缩小。规模以上工业企业利润增长百分之十二点二。财政收入增长百分之十点一。

—结构调整取得积极成效。粮食产量超过一万二千亿斤，实现“十连增”。服务业增加值比重达到百分之四十六点一，首次超过第二产业。中西部地区生产总值比重继续提高，区域发展协调性增强。全社会用电量增长百分之七点五，货运量增长百分之九点九，主要实物量指标与经济增长相互匹配。

—社会事业蓬勃发展。教育、科技、文化、卫生等领域取得新进步。神舟十号遨游太空，嫦娥三号成功登月，蛟龙深潜再创纪录，这表明中国人民完全有能力、有智慧实现建成创新型国家的目标。

过去一年，困难比预料的多，结果比预想的好。经济社会发展既有量的扩大，

又有质的提升，为今后奠定了基础。这将鼓舞我们砥砺前行，不断创造新的辉煌。

一年来，我们坚持稳中求进工作总基调，统筹稳增长、调结构、促改革，坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底，创新宏观调控思路和方式，采取一系列既利当前、更惠长远的举措，稳中有为，稳中提质，稳中有进，各项工作实现了良好开局。

一是着力深化改革开放，激发市场活力和内生动力。在国内外环境错综复杂、宏观调控抉择两难的情况下，我们深处着力，把改革开放作为发展的根本之策，放开市场这只“看不见的手”，用好政府这只“看得见的手”，促进经济稳定增长。

我们从政府自身改起，把加快转变职能、简政放权作为本届政府开门第一件大事。国务院机构改革有序实施，分批取消和下放了四百一十六项行政审批等事项，修订政府核准的投资项目目录，推动工商登记制度改革。各地积极推进政府职能转变和机构改革，大幅减少行政审批事项。扩大“营改增”试点，取消和免征行政事业性收费三百四十八项，减轻企业负担一千五百多亿元。这些都为市场松了绑，为企业添了力，全国新注册企业增长百分之二十七点六，民间投资比重上升到百分之六十三。全面放开贷款利率管制，在全国进行中小企业股份转让系统试点。启动不动产统一登记。简政放权等改革，极大地激发了市场活力、发展动力和社会创造力。

我们推动开放向深度拓展。设立中国上海自由贸易试验区，探索准入前国民待遇加负面清单的管理模式。提出建设丝绸之路经济带、二十一世纪海上丝绸之路的构想。打造中国—东盟自贸区升级版。与瑞士、冰岛签署自由贸易协定。实施稳定外贸增长的政策，改善海关、检验检疫等监管服务。成功应对光伏“双反”等重大贸易摩擦。推动高铁、核电等技术装备走出国门，对外投资大幅增加，出境旅游近亿人次。开放的持续推进，扩大了发展的新空间。

二是创新宏观调控思路和方式，确保经济运行处于合理区间。面对跌宕起伏的经济形势，我们保持定力，明确守住稳增长、保就业的下限和防通胀的上限，只要经济在合理区间运行，就集中精力抓住转方式调结构不放松，保持宏观政策基本取向不动摇，以增强市场信心、稳定社会预期。

去年上半年，出口大幅波动，经济持续下行，中央财政收入一度出现多年少有的负增长，银行间同业拆放利率一度异常升高，国际上出现中国经济可能“硬着陆”

的声音。针对这种情况，我们坚持实施积极的财政政策和稳健的货币政策，不采取短期刺激措施，不扩大赤字，不超发货币，而是增加有效供给，释放潜在需求，沉着应对市场短期波动，保障经济运行不滑出合理区间，让市场吃了“定心丸”，成为经济稳中向好的关键一招。去年财政赤字控制在预算范围内，广义货币M2增长百分之十三点六，符合调控要求。

在保持总量政策稳定的同时，积极盘活存量、用好增量。优化财政支出，整合压缩专项转移支付。中央党政机关和事业单位一般性支出压减百分之五，各地也压减一般性支出，腾出的资金用于改善民生、发展经济。对小微企业实行税收优惠，六百多万户企业受益。通过审计，摸清全国政府性债务底数。加强金融监管和流动性管理，保持金融稳健运行。

三是注重调整经济结构，提高发展质量和效益。针对阻碍发展的结构性问题，我们注重精准发力，运用市场手段和差别化政策，在优化结构中稳增长，在创新驱动中促转型，推动提质增效升级，为长远发展铺路搭桥。

巩固和加强农业基础。推进现代农业综合配套改革试点，支持发展多种形式适度规模经营。全面完成一万五千座小型水库除险加固，新解决农村六千三百多万人饮水安全问题。加强生态保护与建设，全国森林覆盖率上升到百分之二十一点六。

加快产业结构调整。鼓励发展服务业，支持战略性新兴产业发展，第四代移动通信正式商用。积极化解部分行业产能严重过剩矛盾。推进节能减排和污染防治，能源消耗强度下降百分之三点七，二氧化硫、化学需氧量排放量分别下降百分之三点五、百分之二点九。

加强基础设施建设。南水北调东线一期工程提前通水，中线一期主体工程如期完工。推进地下管网等城市基础设施建设。拓展油气和电力输配网络。非化石能源发电量比重达到百分之二十二点三。加强民航、水运、信息、邮政网络建设，铁路、高速公路运营里程均超过十万公里，其中高速铁路运营里程达到一万一千公里，居世界首位。

推进创新驱动发展。全社会研发支出占国内生产总值比重超过百分之二。深化科技体制改革，实施知识、技术创新等工程。超级计算、智能机器人、超级杂交稻等一批关键技术实现重大突破。

四是切实保障和改善民生，促进社会公平正义。在财政收支矛盾较大的情况下，我们竭诚尽力，始终把改善民生作为工作的出发点和落脚点，注重制度建设，兜住民生底线，推动社会事业发展。

保障群众基本生活。实施大学生就业促进计划，应届高校毕业生绝大部分实现就业。加强农村转移劳动力就业服务和职业培训，对城镇就业困难人员进行就业援助。推进养老保险、社会救助制度建设，城乡低保标准分别提高百分之十三点一和百分之十七点七，企业退休人员基本养老金水平提高百分之十。新开工保障性安居工程六百六十六万套，基本建成五百四十四万套，上千万住房困难群众乔迁新居。

推进教育发展和改革。启动教育扶贫工程，实施农村义务教育薄弱学校改造计划，学生营养改善计划惠及三千二百万孩子。对集中连片特困地区乡村教师发放生活补助，贫困地区农村学生上重点高校人数比上年增长百分之八点五。

深化医药卫生体制改革。基本医保总体实现全覆盖，城乡居民基本医保财政补助标准增加到人均二百八十元。基本药物制度覆盖百分之八十以上村卫生室。二十八个省份开展大病医疗保险试点。启动疾病应急救助试点。全面实施国家基本公共卫生服务项目，农村免费孕前检查使六百万个家庭受益。

促进文化事业和文化产业健康发展。推出一批文化精品，扩大公益性文化设施向社会免费开放。深化文化体制改革，加强文化市场建设，文化产业增加值增长百分之十五以上。完善全民健身服务体系，成功节俭举办第十二届全国运动会。

五是改进社会治理方式，保持社会和谐稳定。面对自然灾害等各种突发事件，我们有序有力，坚持以人为本、依法依规、科学应对，既进行有效处置，又探索建立新机制，以提高社会治理水平。

去年，我国发生四川芦山地震、甘肃岷县漳县地震、黑龙江松花江嫩江流域洪涝、南方高温干旱、沿海强台风等严重自然灾害，出现人感染禽流感疫情。我们健全分级负责、相互协同的抗灾救灾应急机制，中央统筹帮助支持，地方就近统一指挥，最大限度保护了人民群众生命财产安全。

加强安全生产和市场监管。完善相关机制，严肃查处重大安全事故并追究有关人员责任，重特大事故下降百分之十六点九。重组食品药品监管机构，深入开展食品药品安全专项整治，对婴幼儿奶粉质量按照药品管理办法严格监管，努力让人民

吃得放心、用得安心。

推进依法行政，国务院提请全国人大常委会制定修订法律三十四件，提出废止劳动教养制度议案，制定修订行政法规四十七件。完善信访和调解联动工作体系，预防和化解社会矛盾。依法打击各类违法犯罪活动。

全面贯彻中央八项规定精神，开展群众路线教育实践活动，坚决反对“四风”，严格执行“约法三章”。中央国家机关“三公”经费减少百分之三十五，三十一个省份本级公务接待费减少百分之二十六。加大廉政建设和反腐败工作力度，一批违法违纪分子受到惩处。

去年是我国外交工作开创新局的一年。习近平主席等新一届国家领导人出席二十国集团领导人峰会、亚太经合组织领导人非正式会议、上海合作组织峰会、金砖国家领导人会晤、东亚领导人系列会议等重大多边活动，访问一系列国家，取得丰硕成果。周边外交工作进入新阶段。经济外交取得新进展。同发展中国家交流合作迈上新台阶，同主要大国关系在互动中稳定发展，在重大国际和地区事务及热点问题上发挥负责任大国作用。坚定维护国家领土主权和海洋权益。我国的对外影响力进一步提升。

各位代表!

过去一年的成就来之不易。这是以习近平同志为总书记的党中央正确领导的结果，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事业的各国政府、国际组织和各国朋友，表示诚挚感谢!

过去一年政府工作中行之有效的思路 and 做法，要在今后的实践中继续坚持、不断探索与完善。同时，我们清醒认识到，前进道路上还有不少困难和问题。主要是：经济稳中向好基础还不牢固，增长的内生动力尚待增强。财政、金融等领域仍存在一些风险隐患，部分行业产能严重过剩，宏观调控难度增大。农业增产农民增收难度加大。一些地区大气、水、土壤等污染严重，节能减排任务艰巨。就业结构性矛盾较大。住房、食品药品安全、医疗、养老、教育、收入分配、征地拆迁、社会治安等方面群众不满意的问题依然较多，生产安全重特大事故时有发生。社会信用体

系不健全。腐败问题易发多发，公职人员中不廉不勤现象仍然存在。这些问题，有的是发展过程中产生的，有的是工作不到位造成的。对存在的问题，政府要先从自身找原因、想办法。民之所望是我们施政所向。要牢记责任使命，增强忧患意识，敢于担当，毫不懈怠，扎实有效解决问题，决不辜负人民的厚望。

## 二、二〇一四年工作总体部署

二〇一四年，我国面临的形势依然错综复杂，有利条件和不利因素并存。世界经济复苏仍存在不稳定不确定因素，一些国家宏观政策调整带来变数，新兴经济体又面临新的困难和挑战。全球经济格局深度调整，国际竞争更趋激烈。我国支撑发展的要素条件也在发生深刻变化，深层次矛盾凸显，正处于结构调整阵痛期、增长速度换挡期，到了爬坡过坎的紧要关口，经济下行压力依然较大。同时要看到，我国发展仍处在可以大有作为的重要战略机遇期，工业化、城镇化持续推进，区域发展回旋余地大，今后一个时期保持经济中高速增长有基础也有条件。我们必须防微虑远，趋利避害，一定要牢牢把握发展的主动权。

今年政府工作的总体要求是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中全会精神，贯彻落实习近平同志系列重要讲话精神，坚持稳中求进工作总基调，把改革创新贯穿于经济社会发展各个领域各个环节，保持宏观经济政策连续性稳定性，增强调控的前瞻性针对性，全面深化改革，不断扩大开放，实施创新驱动，坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，加快转方式调结构促升级，加强基本公共服务体系建设，着力保障和改善民生，切实提高发展质量和效益，大力推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，实现经济持续健康发展和社会和谐稳定。

今年经济社会发展的主要预期目标是：国内生产总值增长百分之七点五左右，居民消费价格涨幅控制在百分之三点五左右，城镇新增就业一千万人以上，城镇登记失业率控制在百分之四点六以内，国际收支基本平衡，努力实现居民收入增长和经济发展同步。加强对增长、就业、物价、国际收支等主要目标的统筹平衡。这里，着重对两个目标加以说明。

关于经济增长。我国仍是一个发展中国家，还处于社会主义初级阶段，发展是

解决我国所有问题的关键，必须牢牢扭住经济建设这个中心，保持合理的经济增长速度。经过认真比较、反复权衡，把增长预期目标定在百分之七点五左右，兼顾了需要和可能。这与全面建成小康社会的目标相衔接，有利于增强市场信心，有利于调整优化经济结构。稳增长更是为了保就业，既要满足城镇新增就业的需要，又要为农村转移劳动力进城务工留出空间，根本上是为了增加城乡居民收入、改善人民生活。实现今年经济增长目标有不少积极因素，但必须付出艰辛努力。

关于价格水平。把居民消费价格涨幅控制在百分之三点五左右，考虑了去年涨价翘尾影响和今年新涨价因素，也表明我们抑制通胀、保障民生的决心和信心。我国农业连年增产，工业品总体上供大于求，粮食等物资储备充裕，进出口调节能力较强，保持物价总水平基本稳定具备许多有利条件。但今年推动价格上涨的因素不少，不能掉以轻心，必须做好物价调控，切实防止对群众生活造成大的影响。

实现今年经济社会发展的目标任务，要把握好以下原则和政策取向。

第一，向深化改革要动力。改革是最大的红利。当前改革已进入攻坚期和深水区，必须紧紧依靠人民群众，以壮士断腕的决心、背水一战的气概，冲破思想观念的束缚，突破利益固化的藩篱，以经济体制改革为牵引，全面深化各领域改革。要从群众最期盼的领域改起，从制约经济社会发展最突出的问题改起，从社会各界能够达成共识的环节改起，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，积极推进有利于结构调整的改革，破除制约市场主体活力和要素优化配置的障碍，让全社会创造潜力充分释放，让公平正义得以彰显，让全体人民共享改革发展成果。

第二，保持经济运行处在合理区间。完善宏观调控政策框架，守住稳增长、保就业的下限和防通胀的上限，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。今年拟安排财政赤字一万三千五百亿元，比上年增加一千五百亿元，其中中央财政赤字九千五百亿元，由中央代地方发债四千亿元。财政赤字和国债规模随着经济总量扩大而有所增加，但赤字率稳定在百分之二点一，体现了财政政策的连续性。货币政策要保持松紧适度，促进社会总供求基本平衡，营造稳定的货币金融环境。加强宏观审慎管理，引导货币信贷和社会融资规模适度增长。今年广义货币M2预期增长百分之十三左右。要加强财政、货币和产业、投资等政策协同配合，做好政策储备，适时适度预调微调，确保中国经济这艘巨轮行稳致远。



第三，着力提质增效升级、持续改善民生。我们追求的发展，是提高质量效益、推进转型升级、改善人民生活的发展。要在稳增长的同时，推动发展从主要依靠要素投入向更多依靠创新驱动转变，从主要依靠传统比较优势向更多发挥综合竞争优势转换，从国际产业分工中低端向中高端提升，从城乡区域不平衡向均衡协调迈进。完善政绩考核评价体系，切实把各方面积极性引导到加快转方式调结构、实现科学发展上来，不断增加就业和居民收入，不断改善生态环境，使经济社会发展更有效率、更加公平、更可持续。

### 三、二〇一四年重点工作

做好今年政府工作，要以深化改革为强大动力，以调整结构为主攻方向，以改善民生为根本目的，统筹兼顾，突出重点，务求实效。

#### (一)推动重要领域改革取得新突破。

改革是今年政府工作的首要任务。要以经济体制改革为重点，区别情况，分类推进，抓好牵一发而动全身的举措，力求取得实质性进展，更多释放改革红利。

深入推进行政体制改革。进一步简政放权，这是政府的自我革命。今年要再取消和下放行政审批事项二百项以上。深化投资审批制度改革，取消或简化前置性审批，充分落实企业投资自主权，推进投资创业便利化。确需设置的行政审批事项，要建立权力清单制度，一律向社会公开。清单之外的，一律不得实施审批。全面清理非行政审批事项。基本完成省市县政府机构改革，继续推进事业单位改革。在全国实施工商登记制度改革，落实认缴登记制，由先证后照改为先照后证，由企业年检制度改为年报公示制度，让市场主体不断迸发新的活力。

加强事中事后监管。坚持放管并重，建立纵横联动协同管理机制，实现责任和权力同步下放、放活和监管同步到位。推广一站式审批、一个窗口办事，探索实施统一市场监管。加快社会信用体系建设，推进政府信息共享，推动建立自然人、法人统一代码，对违背市场竞争原则和侵害消费者权益的企业建立黑名单制度，让失信者寸步难行，让守信者一路畅通。

抓好财税体制改革这个重头戏。实施全面规范、公开透明的预算制度。着力把所有政府性收入纳入预算，实行全口径预算管理。各级政府预算和决算都要向社会公开，部门预算要逐步公开到基本支出和项目支出，所有财政拨款的“三公”经费都

要公开，打造阳光财政，让群众看明白、能监督。提高一般性转移支付比例，专项转移支付项目要减少三分之一，今后还要进一步减少。推进税收制度改革，把“营改增”试点扩大到铁路运输、邮政服务、电信等行业，清费立税，推动消费税、资源税改革，做好房地产税、环境保护税立法相关工作。进一步扩大小微企业税收优惠范围，减轻企业负担。抓紧研究调整中央与地方事权和支出责任，逐步理顺中央与地方收入划分，保持现有财力格局总体稳定。建立规范的地方政府举债融资机制，把地方政府性债务纳入预算管理，推行政府综合财务报告制度，防范和化解债务风险。

深化金融体制改革。继续推进利率市场化，扩大金融机构利率自主定价权。保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定，扩大汇率双向浮动区间，推进人民币资本项目可兑换。稳步推进由民间资本发起设立中小型银行等金融机构，引导民间资本参股、投资金融机构及融资中介服务机构。建立存款保险制度，健全金融机构风险处置机制。实施政策性金融机构改革。加快发展多层次资本市场，推进股票发行注册制改革，规范发展债券市场。积极发展农业保险，探索建立巨灾保险制度。发展普惠金融。促进互联网金融健康发展，完善金融监管协调机制，密切监测跨境资本流动，守住不发生系统性和区域性金融风险的底线。让金融成为一池活水，更好地浇灌小微企业、“三农”等实体经济之树。

增强各类所有制经济活力。坚持和完善基本经济制度。优化国有经济布局 and 结构，加快发展混合所有制经济，建立健全现代企业制度和公司法人治理结构。完善国有资产管理体制，准确界定不同国有企业功能，推进国有资本投资运营公司试点。完善国有资本经营预算，提高中央企业国有资本收益上缴公共财政比例。制定非国有资本参与中央企业投资项目的办法，在金融、石油、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等领域，向非国有资本推出一批投资项目。制定非公有制企业进入特许经营领域具体办法。实施铁路投融资体制改革，在更多领域放开竞争性业务，为民间资本提供大显身手的舞台。完善产权保护制度，公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯。

## (二) 开创高水平对外开放新局面。

开放与改革相伴而生、相互促进。要构建开放型经济新体制，推动新一轮对外开放，在国际市场汪洋大海中搏击风浪，倒逼深层次改革和结构调整，加快培育国

际竞争新优势。

扩大全方位主动开放。坚持积极有效利用外资，推动服务业扩大开放，打造内外资企业一视同仁、公平竞争营商环境，使中国继续成为外商投资首选地。建设好、管理好中国上海自由贸易试验区，形成可复制可推广的体制机制，并开展若干新的试点。扩展内陆沿边开放，让广袤大地成为对外开放的热土。

从战略高度推动出口升级和贸易平衡发展。今年进出口总额预期增长百分之七点五左右。要稳定和完善出口政策，加快通关便利化改革，扩大跨境电子商务试点。实施鼓励进口政策，增加国内短缺产品进口。引导加工贸易转型升级，支持企业打造自主品牌和国际营销网络，发展服务贸易和承接服务外包，提升中国制造在国际分工中的地位。鼓励通信、铁路、电站等大型成套设备出口，让中国装备享誉全球。

在走出去中提升竞争力。推进对外投资管理方式改革，实行以备案制为主，大幅下放审批权限。健全金融、法律、领事等服务保障，规范走出去秩序，促进产品出口、工程承包与劳务合作。抓紧规划建设丝绸之路经济带、二十一世纪海上丝绸之路，推进孟中印缅、中巴经济走廊建设，推出一批重大支撑项目，加快基础设施互联互通，拓展国际经济技术合作新空间。

统筹多双边和区域开放合作。推动服务贸易协定、政府采购协定、信息技术协定等谈判，加快环保、电子商务等新议题谈判。积极参与高标准自贸区建设，推进中美、中欧投资协定谈判，加快与韩国、澳大利亚、海湾合作委员会等自贸区谈判进程。坚持推动贸易和投资自由化便利化，实现与各国互利共赢，形成对外开放与改革发展良性互动新格局。

### (三)增强内需拉动经济的主引擎作用。

扩大内需是经济增长的主要动力，也是重大的结构调整。要发挥好消费的基础作用和投资的关键作用，打造新的区域经济支撑带，从需求方面施策，从供给方面发力，构建扩大内需长效机制。

把消费作为扩大内需的主要着力点。通过增加居民收入提高消费能力，完善消费政策，培育消费热点。要扩大服务消费，支持社会力量兴办各类服务机构，重点发展养老、健康、旅游、文化等服务，落实带薪休假制度。要促进信息消费，实施“宽带中国”战略，加快发展第四代移动通信，推进城市百兆光纤工程和宽带乡村工程，

大幅提高互联网网速，在全国推行“三网融合”，鼓励电子商务创新发展。维护网络安全。要深化流通体制改革，清除妨碍全国统一市场的各种关卡，降低流通成本，促进物流配送、快递业和网络购物发展。充分释放十几亿人口蕴藏的巨大消费潜力。

把投资作为稳定经济增长的关键。加快投融资体制改革，推进投资主体多元化，再推出一批民间投资示范项目，优化投资结构，保持固定资产投资合理增长。中央预算内投资拟增加到四千五百七十六亿元，重点投向保障性安居工程、农业、重大水利、中西部铁路、节能环保、社会事业等领域，发挥好政府投资“四两拨千斤”的带动作用。

把培育新的区域经济带作为推动发展的战略支撑。深入实施区域发展总体战略，优先推进西部大开发，全面振兴东北地区等老工业基地，大力促进中部地区崛起，积极支持东部地区经济率先转型升级，加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区支持力度。要谋划区域发展新棋局，由东向西、由沿海向内地，沿大江大河和陆路交通干线，推进梯度发展。依托黄金水道，建设长江经济带。以海陆重点口岸为支点，形成与沿海连接的西南中南、东北、西北等经济支撑带。推进长三角地区经济一体化，深化泛珠三角区域经济合作，加强环渤海及京津冀地区协同发展。实施差别化经济政策，推动产业转移，发展跨区域大交通大流通，形成新的区域经济增长极。

海洋是我们宝贵的蓝色国土。要坚持陆海统筹，全面实施海洋战略，发展海洋经济，保护海洋环境，坚决维护国家海洋权益，大力建设海洋强国。

#### (四)促进农业现代化和农村改革发展。

农业是扩内需调结构的重要领域，更是安天下稳民心的产业。要坚持把解决好“三农”问题放在全部工作的重中之重，以保障国家粮食安全和促进农民增收为核心，推进农业现代化。坚守耕地红线，提高耕地质量，增强农业综合生产能力，确保谷物基本自给、口粮绝对安全，把十三亿中国人的饭碗牢牢端在自己手中。

强化农业支持保护政策。提高小麦、稻谷最低收购价格，继续执行玉米、油菜籽、食糖临时收储政策。探索建立农产品目标价格制度，市场价格过低时对生产者进行补贴，过高时对低收入消费者进行补贴。农业新增补贴向粮食等重要农产品、新型农业经营主体、主产区倾斜。增加对粮油猪等生产大县的奖励补助，扶持牛羊

肉生产。发挥深松整地对增产的促进作用，今年启动一亿亩试点。统筹整合涉农资金。不管财力多么紧张，都要确保农业投入只增不减。

夯实农业农村发展基础。国家集中力量建设一批重大水利工程，今年拟安排中央预算内水利投资七百多亿元，支持引水调水、骨干水源、江河湖泊治理、高效节水灌溉等重点项目。各地要加强中小型水利项目建设，解决好用水“最后一公里”问题。加快建成一批旱涝保收高标准农田，抓紧培育一批重要优良品种，研发推广一批新型高效农业机械。完善农村水电路气信等基础设施，改造农村危房二百六十万户，改建农村公路二十万公里。高度重视农村留守儿童、妇女、老人和“空心村”问题。今年再解决六千万农村人口的饮水安全问题，经过今明两年努力，要让所有农村居民都能喝上干净的水。

积极推进农村改革。坚持和完善农村基本经营制度，赋予农民更多财产权利。保持农村土地承包关系长久不变，抓紧土地承包经营权及农村集体建设用地使用权确权登记颁证工作，引导承包地经营权有序流转，慎重稳妥进行农村土地制度改革试点。坚持家庭经营基础性地位，培育专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业等新型农业经营主体，发展多种形式适度规模经营。培育新型职业农民。完善集体林权制度改革。加快国有农牧林场改革。健全农业社会化服务体系，推进供销合作社综合改革试点。农村改革要从实际出发，试点先行，切实尊重农民意愿，坚决维护农民合法权益。

创新扶贫开发方式。加快推进集中连片特殊困难地区区域发展与扶贫攻坚。国家加大对跨区域重大基础设施建设和经济协作的支持，加强生态保护和基本公共服务。地方要优化整合扶贫资源，实行精准扶贫，确保扶贫到村到户。引导社会力量参与扶贫事业。今年再减少农村贫困人口一千万人以上。我们要继续向贫困宣战，决不让贫困代代相传。

#### (五)推进以人为核心的新型城镇化。

城镇化是现代化的必由之路，是破除城乡二元结构的重要依托。要健全城乡发展一体化体制机制，坚持走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、传承文化的新型城镇化道路，遵循发展规律，积极稳妥推进，着力提升质量。今后一个时期，着重解决好现有“三个一亿人”问题，促进约一亿农业转移人口落户城镇，改造约一

亿人居住的城镇棚户区 and 城中村，引导约一亿人在中西部地区就近城镇化。

有序推进农业转移人口市民化。推动户籍制度改革，实行不同规模城市差别化落户政策。把有能力、有意愿并长期在城镇务工经商的农民工及其家属逐步转为城镇居民。对未落户的农业转移人口，建立居住证制度。使更多进城务工人员随迁子女纳入城镇教育、实现异地升学，实施农民工职业技能提升计划。稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，使农业转移人口和城镇居民共建共享城市现代文明。

加大对中西部地区新型城镇化的支持。提高产业发展和集聚人口能力，促进农业转移人口就近从业。加快推进交通、水利、能源、市政等基础设施建设，增强中西部地区城市群和城镇发展后劲。优化东部地区城镇结构，进一步提升城镇化质量和水平。

加强城镇化管理创新和机制建设。要更大规模加快棚户区改造，决不能一边高楼林立，一边棚户连片。以国家新型城镇化规划为指导，做好相关规划的统筹衔接。提高城镇建设用地效率，优先发展公共交通，保护历史文化和自然景观，避免千城一面。加强小城镇和村庄规划管理。探索建立农业转移人口市民化成本分担、多元化城镇建设投融资等机制。通过提高建设和管理水平，让我们的城镇各具特色、宜业宜居，更加充满活力。

#### (六)以创新支撑和引领经济结构优化升级。

创新是经济结构调整优化的原动力。要把创新摆在国家发展全局的核心位置，促进科技与经济社会发展紧密结合，推动我国产业向全球价值链高端跃升。

加快科技体制改革。强化企业在技术创新中的主体地位，鼓励企业设立研发机构，牵头构建产学研协同创新联盟。全面落实企业研发费用加计扣除等普惠性措施。把国家自主创新示范区股权激励、科技成果处置权收益权改革等试点政策，扩大到更多科技园区和科教单位。加大政府对基础研究、前沿技术、社会公益技术、重大共性关键技术的投入，健全公共科技服务平台，完善科技重大专项实施机制。改进与加强科研项目和资金管理，实行国家创新调查和科技报告制度，鼓励科研人员创办企业。加强知识产权保护和运用，重视科普工作和科学精神建设。深入实施人才发展规划，统筹重大人才工程，鼓励建立研发人员报酬与市场业绩挂钩机制，使人才的贡献与回报相匹配，让各类人才脱颖而出、人尽其才、才尽其用。

产业结构调整要依靠改革，进退并举。进，要更加积极有为。优先发展生产性服务业，推进服务业综合改革试点和示范建设，促进文化创意和设计服务与相关产业融合发展，加快发展保险、商务、科技等服务业。促进信息化与工业化深度融合，推动企业加快技术改造、提升精准管理水平，完善设备加速折旧等政策，增强传统产业竞争力。设立新兴产业创业创新平台，在新一代移动通信、集成电路、大数据、先进制造、新能源、新材料等方面赶超先进，引领未来产业发展。退，要更加主动有序。坚持通过市场竞争实现优胜劣汰，鼓励企业兼并重组。对产能严重过剩行业，强化环保、能耗、技术等标准，清理各种优惠政策，消化一批存量，严控新上增量。今年要淘汰钢铁二千七百万吨、水泥四千二百万吨、平板玻璃三千五百万标准箱等落后产能，确保“十二五”淘汰任务提前一年完成，真正做到压下来，决不再反弹。

#### (七)加强教育、卫生、文化等社会建设。

繁荣发展社会事业是促进社会公正、增进入民福祉的有效途径。要深化社会体制改革，以更大的投入和更有力的举措，推动经济社会协调发展。

促进教育事业优先发展、公平发展。继续加大教育资源向中西部和农村倾斜，促进义务教育均衡发展。全面改善贫困地区义务教育薄弱学校办学条件。贫困地区农村学生上重点高校人数要再增长百分之十以上，使更多农家子弟有升学机会。加强农村特别是边远贫困地区教师队伍建设，扩大优质教育资源覆盖面，改善贫困地区农村儿童营养状况。发展学前教育。实施特殊教育提升计划。继续增加中央财政教育投入，提高使用效率并强化监督。深化教育综合改革，积极稳妥改革考试招生制度，扩大省级政府教育统筹权和高校办学自主权，鼓励发展民办教育。加快构建以就业为导向的现代职业教育体系。我们要为下一代提供良好的教育，努力使每一个孩子有公平的发展机会。

推动医改向纵深发展。巩固全民基本医保，通过改革整合城乡居民基本医疗保险制度。完善政府、单位和个人合理分担的基本医疗保险筹资机制，城乡居民基本医保财政补助标准提高到人均三百二十元。在全国推行城乡居民大病保险。加强城乡医疗救助、疾病应急救助。县级公立医院综合改革试点扩大到一千个县，覆盖农村五亿人口。扩大城市公立医院综合改革试点。破除以药补医，理顺医药价格，创新社会资本办医机制。巩固完善基本药物制度和基层医疗卫生机构运行新机制。健

全分级诊疗体系，加强全科医生培养，推进医师多点执业，让群众能够就近享受优质医疗服务。构建和谐医患关系。提高重大传染病、慢性病和职业病、地方病防治能力，人均基本公共卫生服务经费补助标准增加到三十五元。扶持中医药和民族医药事业发展。坚持计划生育基本国策不动摇，落实一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子政策。为了人民的身心健康和家庭幸福，我们一定要坚定不移推进医改，用中国式办法解决好这个世界性难题。

文化是民族的血脉。要培育和践行社会主义核心价值观，加强公民道德和精神文明建设。继续深化文化体制改革，完善文化经济政策，增强文化整体实力和竞争力。促进基本公共文化服务标准化均等化，发展文化艺术、新闻出版、广播电影电视、档案等事业，繁荣发展哲学社会科学，倡导全民阅读。提升文化产业发展水平，培育和规范文化市场。传承和弘扬优秀传统文化，重视保护文物。加快文化走出去，发展文化贸易，加强国际传播能力建设，提升国家文化软实力。发展全民健身、竞技体育和体育产业。我国是历史悠久的文明古国，也一定能建成现代文化强国。

推进社会治理创新。注重运用法治方式，实行多元主体共同治理。健全村务公开、居务公开和民主管理制度，更好发挥社会组织在公共服务和社会治理中的作用。加强应急管理，提高公共安全和防灾救灾减灾能力，做好地震、气象、测绘等工作。改革信访工作制度，及时就地化解社会矛盾。加强行政复议工作。深入开展普法教育，加大法律援助。加强社会治安综合治理，坚决打击暴力恐怖犯罪活动，维护国家安全，形成良好社会秩序，共同建设平安中国。

#### (八)统筹做好保障和改善民生工作。

民惟邦本，本固邦宁。政府工作的根本目的，是让全体人民过上好日子。要坚持建机制、补短板、兜底线，保障群众基本生活，不断提高人民生活水平和质量。

就业是民生之本。坚持实施就业优先战略和更加积极的就业政策，优化就业创业环境，以创新引领创业，以创业带动就业。今年高校毕业生将达七百二十七万人，要开发更多就业岗位，实施不间断的就业创业服务，提高大学生就业创业比例。加大对城镇就业困难人员帮扶力度，确保“零就业”家庭至少有一人就业，做好淘汰落后产能职工安置和再就业工作。统筹农村转移劳动力、退役军人等就业工作。努力实现更加充分、更高质量就业，使劳动者生活更加体面、更有尊严。



收入是民生之源。要深化收入分配体制改革，努力缩小收入差距。健全企业职工工资决定和正常增长机制，推进工资集体协商，构建和谐劳动关系。加强和改进国有企业负责人薪酬管理。改革机关事业单位工资制度，在事业单位逐步推行绩效工资，健全医务人员等适应行业特点的薪酬制度，完善艰苦边远地区津贴增长机制。多渠道增加低收入者收入，不断扩大中等收入者比重。使城乡居民收入与经济同步增长，广大人民群众普遍感受到得实惠。

社保是民生之基。重点是推进社会救助制度改革，继续提高城乡低保水平，全面实施临时救助制度，为特殊困难群众基本生活提供保障，为人们创业奋斗解除后顾之忧。建立统一的城乡居民基本养老保险制度，完善与职工养老保险的衔接办法，改革机关事业单位养老保险制度，鼓励发展企业年金、职业年金和商业保险。完善失业保险和工伤保险制度。落实社会救助和保障标准与物价水平挂钩联动机制。发展老龄事业，保障妇女权益，关心青少年发展，加强未成年人保护和困境家庭保障，做好残疾人基本公共服务和残疾预防，支持慈善事业发展。让每一个身处困境者都能得到社会关爱和温暖。

完善住房保障机制。以全体人民住有所居为目标，坚持分类指导、分步实施、分级负责，加大保障性安居工程建设力度，今年新开工七百万套以上，其中各类棚户区四百七十万套以上，加强配套设施建设。提高大城市保障房比例。推进公租房和廉租房并轨运行。创新政策性住房投融资机制和工具，采取市场化运作方式，为保障房建设提供长期稳定、成本适当的资金支持。各级政府要增加财政投入，提高建设质量，保证公平分配，完善准入退出机制，年内基本建成保障房四百八十万套，让翘首以盼的住房困难群众早日迁入新居。针对不同城市情况分类调控，增加中小套型商品房和共有产权住房供应，抑制投机投资性需求，促进房地产市场持续健康发展。

人命关天，安全生产这根弦任何时候都要绷紧。要严格执行安全生产法律法规，全面落实安全生产责任制，坚决遏制重特大安全事故发生。大力整顿和规范市场秩序，继续开展专项整治，严厉打击制售假冒伪劣行为。建立从生产加工到流通消费的全程监管机制、社会共治制度和可追溯体系，健全从中央到地方直至基层的食品药品安全监管体制。严守法规和标准，用最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的

问责，坚决治理餐桌上的污染，切实保障“舌尖上的安全”。

(九)努力建设生态文明的美好家园。

生态文明建设关系人民生活，关乎民族未来。雾霾天气范围扩大，环境污染矛盾突出，是大自然向粗放发展方式亮起的红灯。必须加强生态环境保护，下决心用硬措施完成硬任务。

出重拳强化污染防治。以雾霾频发的特大城市和区域为重点，以细颗粒物(PM2.5)和可吸入颗粒物(PM10)治理为突破口，抓住产业结构、能源效率、尾气排放和扬尘等关键环节，健全政府、企业、公众共同参与新机制，实行区域联防联控，深入实施大气污染防治行动计划。今年要淘汰燃煤小锅炉五万台，推进燃煤电厂脱硫改造一千五百万千瓦、脱硝改造一亿三千万千瓦、除尘改造一亿八千万千瓦，淘汰黄标车和老旧车六百万辆，推广新能源汽车，在全国供应国四标准车用柴油。实施清洁水行动计划，加强饮用水源保护，推进重点流域污染治理。实施土壤修复工程。整治农业面源污染，建设美丽乡村。我们要像对贫困宣战一样，坚决向污染宣战。

推动能源生产和消费方式变革。加大节能减排力度，控制能源消费总量，今年能源消耗强度要降低百分之三点九以上，二氧化硫、化学需氧量排放量都要减少百分之二。要提高非化石能源发电比重，发展智能电网和分布式能源，鼓励发展风能、太阳能、生物质能，开工一批水电、核电项目。加强天然气、煤层气、页岩气勘探开采与应用。推进资源性产品价格改革，建立健全居民用水、用气阶梯价格制度。实施建筑能效提升、节能产品惠民工程，发展清洁生产、绿色低碳技术和循环经济，提高应对气候变化能力。强化节水、节材和资源综合利用。加快开发应用节能环保技术和产品，把节能环保产业打造成生机勃勃的朝阳产业。

推进生态保护与建设。继续实施退耕还林还草，今年拟安排五百万亩。实施退牧还草、天然林保护、防沙治沙、水土保持、石漠化治理、湿地恢复等重大生态工程。加强三江源生态保护。落实主体功能区制度，推动建立跨区域、跨流域生态补偿机制。生态环保功在当代、利在千秋。各级政府和全社会都要进一步积极行动起来，呵护好我们赖以生存的共同家园。

各位代表!

做好政府工作，必须加强自身改革建设。各级政府要忠实履行宪法和法律赋予

的职责，按照推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，加快建设法治政府、创新政府、廉洁政府，增强政府执行力和公信力，努力为人民提供优质高效服务。

深入贯彻依法治国基本方略，把政府工作全面纳入法治轨道，用法治思维和法治方式履行职责。加强政府法制工作，改革行政执法体制。创新政府管理理念和方式，健全决策、执行、监督机制，推进政府向社会购买服务的改革。加强公务员队伍建设，全面提高公务员素质。所有公务员都要以人民利益至上，廉洁奉公，勤勉尽责，真正当好人民公仆。

各级政府必须厉行节约，反对浪费，坚持过紧日子。要严格执行“约法三章”：政府性楼堂馆所一律不得新建和改扩建，财政供养人员总量只减不增，“三公”经费只减不增。启动公务用车制度改革。加强行政监察，纠正行业不正之风。加大审计和审计结果公告力度。今年要对土地出让金收支和耕地保护情况进行全面审计。深入推进反腐倡廉制度建设，坚决查处腐败案件，对任何腐败分子都要依法严惩、决不姑息。

各级政府要自觉接受同级人大及其常委会的监督，接受人民政协的民主监督，认真听取人大代表、民主党派、工商联、无党派人士和各人民团体的意见。加大政务公开，完善新闻发言人制度，及时回应社会关切。我们是人民政府，所有工作都要充分体现人民意愿，全面接受人民监督。

各位代表！

我国是统一的多民族国家，各民族都是中华民族的平等一员。要全面正确贯彻党的民族政策，坚持和完善民族区域自治制度，促进民族团结进步、共同繁荣发展。认真落实中央支持少数民族和民族地区发展的政策措施。扶持人口较少民族发展，继续实施兴边富民行动。保护和发展少数民族优秀传统文化。中华民族大家庭的各族儿女和睦相处、和衷共济、和谐发展、心心相印，一定会更加幸福安康、兴旺发达。

全面贯彻党的宗教工作基本方针，促进宗教关系和谐，发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中的积极作用。

团结海外华侨华人和归侨侨眷，发挥侨胞参与祖国现代化建设、促进祖国和平统一、推进中外人文交流的独特作用，使海内外中华儿女的凝聚力不断增强。

各位代表!

过去一年，国防和军队建设扎实推进，全军和武警部队展现出新的风貌和战斗力水平。新的一年，要紧紧围绕党在新形势下的强军目标，全面加强军队革命化现代化正规化建设，不断提高军队信息化条件下威慑和实战能力。统筹推进各方向各领域军事斗争准备，加强和改进思想政治建设，加快全面建设现代后勤步伐，加强国防科研和高新技术武器装备发展。狠抓依法治军、从严治军。深化国防和军队改革，加强军事战略指导，完善现代军事力量体系。加强国防动员和后备力量建设，强化日常战备和边防海防空防管控。推动军民融合深度发展。加快建设现代化武装警察力量。坚决完成抢险救灾、反恐维稳、维和护航和处置突发事件等任务，积极参加和支援国家经济建设。各级政府要一如既往关心支持国防和军队建设，密切鱼水情谊，使军政军民团结坚如磐石。

各位代表!

我们将坚定不移贯彻“一国两制”方针，全面准确落实基本法，保持香港、澳门长期繁荣稳定。支持香港特别行政区、澳门特别行政区行政长官和政府依法施政，大力发展经济、有效改善民生、依法推进民主、维护社会和谐。进一步扩大内地与港澳合作，促进港澳自身竞争力提升。在国家全面深化改革和现代化进程中，香港、澳门一定会实现更好发展。

我们将全面贯彻对台工作大政方针，坚持“九二共识”，维护一个中国框架，巩固增进两岸政治互信，促进经济融合，推动交流合作，开展协商谈判，秉持“两岸一家亲”的理念，维护骨肉情谊，凝聚同胞心力，为建设中华民族美好家园、实现祖国和平统一大业贡献力量。我们期待双方越走越近，越走越亲，使两岸关系和平发展成为不可阻挡、不可逆转的历史潮流。

各位代表!

今年是和平共处五项原则提出六十周年。中国人民热爱和平、渴望发展，我国现代化建设需要长期稳定的国际环境。我们将继续高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，始终不渝走和平发展道路，始终不渝奉行互利共赢的开放战略。坚决维护国家主权、安全、发展利益，切实维护我国公民和法人海外合法权益。全面推进周边外交，巩固睦邻友好，深化互利合作。维护二战胜利成果和战后国际秩序，决不允

许开历史倒车。加强同发展中国家团结与合作，维护发展中国家共同利益。深化同各大国战略对话与务实合作，推动建立长期稳定健康发展的大国关系。办好亚太经合组织领导人非正式会议。中国是一个负责任的大国，我们将积极参与国际多边事务，为解决全球性问题和热点问题发挥建设性作用，切实维护国际公平正义，推动国际秩序朝着更加公正合理方向发展。中国愿同世界各国一道，推进人类持久和平，实现共同发展繁荣。

各位代表！

人民赋予重托，奋斗创造未来。让我们紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，齐心协力，开拓进取，扎实工作，为全面建成小康社会、建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗！

## 全国人民代表大会常务委员会工作报告

(二〇一四年三月九日)

张德江

各位代表：

现在，我受全国人大常委会委托，向大会报告工作，请予审议。

过去一年的主要工作

二〇一三年，面对错综复杂的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，以习近平同志为总书记的党中央，高举中国特色社会主义伟大旗帜，团结带领全国各族人民，坚持稳中求进工作总基调，沉着应对各种风险和挑战，全面推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，对全面深化改革作出总体部署，各项工作取得新的重大进展，得到了全党和全国各族人民的衷心拥护。

过去一年，是十二届全国人大常委会依法履职的第一年。常委会全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，在以习近平同志为总书记的党中央领导下，贯彻落实十二届全国人大一次会议精神，认真行使宪法和法律赋予的职权，在以往基础上推动人大工作迈出新步伐，实现本届常委会工作的好开局，为加强社会主义民主法治建设、全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出了积极贡献。

## 一、统筹部署十二届全国人大常委会工作。

党的十八大对新的时代条件下坚持和发展中国特色社会主义作出全面部署。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央，围绕改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军，提出许多新思想新观点新论断新要求，为党和国家事业进一步发展指明了方向。十二届全国人大常委会紧紧围绕党和国家工作大局，在深刻分析人大工作新形势新任务的基础上，提出了本届常委会工作的总体思路、基本要求和主要任务，努力为全面深化改革、促进社会主义民主法治建设提供有力保障。

——坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，把人民代表大会制度坚持好完善好发展好。坚持人民主体地位，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。毫不动摇地坚持、与时俱进地发展人民代表大会制度，不断丰富人民代表大会制度的实践特色和时代特色，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。

——全面推进依法治国，维护宪法和法律权威。坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。推动各级国家行政机关依法行政，规范政府行为，推动各级审判机关、检察机关公正司法，提高司法公信力，做到有法必依、执法必严、违法必究，维护人民权益，促进社会公平正义。加强对宪法和法律实施情况的监督检查，维护国家法制统一、尊严、权威。

——充分发挥最高国家权力机关在建设社会主义法治国家中的重要作用，努力开创人大工作新局面。全国人大及其常委会处在社会主义民主法治建设的第一线，在全面推进依法治国进程中担负着重要职责，要把坚持依法治国、维护宪法和法律权威作为人大及其常委会的重要任务，依法行使立法、监督、决定、任免等职权，推动中央重大决策部署的贯彻落实。加强重点领域立法，着力提高立法质量。依法加强和改进监督工作，着力增强监督实效。支持和保障代表依法执行代表职务，密切代表同人民群众的联系。

——编制立法规划，推动中国特色社会主义法律体系发展完善。立法是依法治国的前提和基础。我们全面分析中国特色社会主义法律体系形成后立法工作面临的新情况新要求，在认真梳理代表议案建议、深入调查研究、反复论证协商的基础上，编制了十二届全国人大常委会立法规划，并及时召开立法工作会议，明确本届任期

内立法工作的目标任务、工作要求和落实措施。强调要坚持以中国特色社会主义理论体系为指导，坚持从中国国情和实际出发，坚持以人为本、立法为民，坚持通过完备的法律推动宪法实施，积极推进科学立法、民主立法，不断完善中国特色社会主义法律体系。

二、以提高立法质量为核心，立法工作迈出新步伐。

一年来，常委会审议了十五件法律和有关法律问题的决定草案，通过了其中的十件；涉及修改二十一部法律，新制定两部法律。

第一，适应经济社会发展需要，相继完成一批重点立法项目。为促进旅游业持续健康发展，常委会制定旅游法，重点保障旅游者的合法权益，规范旅游市场秩序和经营活动，完善旅游纠纷解决机制，并明确规定了政府在规划、促进和监管旅游业发展等方面的责任。我国各类锅炉、压力容器、电梯、大型游乐设施等特种设备使用广泛。常委会制定的特种设备安全法，重点强化了特种设备生产安装、经营使用、维护保养、检验检测等全过程监管，确立了特种设备身份管理制度、质量责任追溯制度、产品召回和报废制度等，对于依法加强特种设备安全监管、保护人民群众生命财产安全具有重要意义。常委会对与人民群众生活密切相关的消费者权益保护法作出重要修改，从充实细化消费者权益、强化经营者义务与责任、规范网络购物等新型消费方式、更好发挥消费者协会作用等方面，进一步完善相关法律规定，维护市场秩序，保护消费者合法权益。常委会还修改商标法，进一步简化商标注册、审查程序，扩大商标注册范围，厘清驰名商标保护制度，严格商标侵权行为的法律责任。

常委会对环境保护法修订草案进行了两次审议。常委会组成人员强调，要充分认识环境保护工作的紧迫性、长期性和复杂性，深入分析环境问题产生的深层次原因，通过完善法律制度，加强环境管理过程控制，强化污染物排放行为监管，加大违法行为惩治力度，着力解决群众反映强烈的大气、水、土壤污染等环境突出问题，努力从根本上扭转环境质量恶化趋势。常委会还审议了资产评估法草案和行政诉讼法、军事设施保护法、安全生产法修正案草案等。

第二，及时通过相关决定、决议，保证重大改革依法有序进行。贯彻落实中央部署和十二届全国人大一次会议批准的《国务院机构改革和职能转变方案》，常委会

采取一揽子修改的方式，先后通过关于修改文物保护法等十二部法律的决定、关于修改海洋环境保护法等七部法律的决定，授权国务院在中国(上海)自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行

政审批，取消和下放一批行政审批事项，创新对外开放模式，改革工商登记制度。这有利于进一步简政放权，激发经济社会发展活力，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。

党的十八届三中全会明确提出，废止劳动教养制度，逐步调整完善生育政策。国务院提出相关议案后，常委会经过认真审议，通过关于废止有关劳动教养法律规定的决定，明确废止全国人大常委会的相关决议及《国务院关于劳动教养问题的决定》、《国务院关于劳动教养的补充规定》；通过关于调整完善生育政策的决议，启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策。

第三，通过有关历史纪念日的决定，进一步弘扬爱国主义精神。为了牢记历史、不忘过去、珍爱和平、开创未来，常委会根据近年来全国人大代表、全国政协委员和社会各界人士提出的建议，审议通过了关于确定中国人民抗日战争胜利纪念日的决定，将九月三日确定为中国人民抗日战争胜利纪念日；审议通过了关于设立南京大屠杀死难者国家公祭日的决定，将十二月十三日设立为南京大屠杀死难者国家公祭日。全国人大常委会以立法形式确立这两个纪念日，对于进一步凝聚全国各族人民的意志和力量，实现中华民族伟大复兴的中国梦，促进人类和平与发展的崇高事业，具有十分重要的意义。

第四，积极推进科学立法、民主立法，着力提高立法质量。当前，人民群众对立法的期盼，是法律管不管用、能不能解决实际问题。常委会把提高立法质量摆在更加突出的位置，完善立法工作机制和方式，立法科学化、民主化水平不断提高。

一是增强法律的可执行性、可操作性。针对一些法律规定比较原则、需要制定的配套法规和规章过多等问题，强调要科学严密设计法律规范，能具体就尽量具体，能明确就尽量明确，努力使制定和修改的法律立得住、行得通、切实管用。常委会在制定特种设备安全法的过程中，认真总结特种设备安全监管实践经验，对二次审议稿作出较大幅度的补充和细化，仅法律草案条文就从七十二条增加到了百零一条。



二是探索法律出台前评估工作。在旅游法草案提请审议表决前，我们邀请部分全国人大代表、旅游者和旅游经营者、专家学者召开座谈会，对法律草案内容的可行性、法律出台时机以及实施后的社会效果等进行综合评估，为立法决策提供参考。此后，又针对三部法律草案开展法律出台前评估。实践证明，这有利于把正向思维和逆向思维结合起来，既重视法律适用对象和专家学者的意见，也认真考虑法律执行部门的意见，使得立法工作更加科学周全。

三是完善公布法律草案征求意见机制。在向社会公布法律草案一次审议稿的基础上，明确法律草案二次审议稿也要向社会全文公布，继续广泛征求各方面意见和建议。同时，健全公众意见采纳情况反馈机制，积极回应社会关切。在制定旅游法、修改商标法和消费者权益保护法的过程中，针对群众反映比较集中的零负团费、强迫购物等旅游乱象，商标审查时间过长、网络购物实行无理由退货等问题，从法律上作出明确规定。

一年来，常委会还决定批准我国与外国缔结的条约、协定以及加入的国际公约四件，决定和批准任免一批国家机关工作人员。

三、以增强监督实效为重点，监督工作取得新进展。

常委会坚持围绕大局、突出重点，认真行使监督职权，着眼于增强监督实效，进一步完善监督方式方法，加大对“一府两院”的监督力度。一年来，共听取审议国务院、最高人民法院、最高人民检察院十五个工作报告，检查四部法律实施情况，组织开展三次专题询问和五次专题调研。

第一，加强对经济工作的监督。常委会听取审议了国务院关于“十二五”规划纲要实施中期评估、计划执行情况以及深入实施西部大开发战略、城镇化建设、农村金融改革发展等工作报告，还开展了民族区域自治法实施情况专题调研。常委会组成人员指出，在党中央领导下，全国上下团结奋斗、共同努力，我国经济社会发展稳中有进、稳中向好，实现了良好开局。强调要认真贯彻落实中央全面深化改革的决策部署，坚持稳中求进、改革创新，高度重视经济运行中存在的突出问题，加快转变经济发展方式，切实提高经济发展质量和效益，确保“十二五”规划纲要提出的各项目标任务如期实现。要继续把深入实施西部大开发战略放在区域发展战略的优先位置，进一步加快西部地区经济发展、民生改善、环境保护步伐；采取找水、调

水、节水等多种措施缓解西部水资源短缺问题，加强公路、铁路、乡村道路等基础设施建设，不断提升西部地区经济社会发展保障能力。要坚持走中国特色新型城镇化道路，以推进农业转移人口市民化为重点，加快推进基本公共服务均等化，改善城市生态环境质量，完善城乡发展一体化体制机制。要深化农村金融改革，加大金融支农力度，加强对农村金融的政策支持，为农村发展、农民增收、农业现代化作出积极贡献。

第二，加强财政预算决算审查监督。一是在六月份的常委会会议上听取审议二〇一二年中央决算报告和审计工作报告，审查批准二〇一二年中央决算，在八月份的常委会会议上听取审议前七个月预算执行情况的报告。要求国务院及其有关部门牢固树立过紧日子的思想，坚持开源节流、勤俭节约，在节支上下更大功夫，坚持量入为出，严格财政管理，切实提高财政资金使用效益。二是在十月份的常委会会议上，听取审议关于国家财政科技资金分配与使用情况的报告。重点就某一具体领域财政资金的使用情况开展监督，这在常委会监督工作中还是第一次，是对深化财政预算监督的有益尝试。三是组织开展政府全口径预算决算审查监督专题调研，提出加强对政府全口径预算决算审查监督工作的思路和措施，推动有关方面完善公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算制度。

第三，加强对民生工作的监督。常委会听取审议了关于农村扶贫开发工作情况的报告，充分肯定我国扶贫开发工作取得的巨大成就，强调要坚定不移地贯彻落实中央扶贫开发工作决策部署，因地制宜、分类指导，抓住重点、注重实效，加快推进集中连片特殊困难地区扶贫攻坚工作。要把抓好贫困地区教育作为解决贫困代际传递问题的重要途径，切实保障扶贫对象子女接受义务教育，让更多贫困地区的孩子接受职业教育和高等教育。常委会检查了义务教育法实施情况，要求各级政府积极回应群众期盼，全面贯彻落实教育方针，大力促进教育公平，合理配置教育资源，减轻中小学生课业负担，加强农村教师队伍建设，让孩子们有学上、上好学。在听取审议传染病防治工作情况报告时，强调要健全部门间联防联控工作机制，支持西部、农村地区防治体系建设，加大传染病防治法律法规宣传力度，全面提升传染病防治工作水平。

第四，加强对生态环境保护的监督。常委会听取审议了关于生态补偿机制建设

工作情况的报告，开展了可再生能源法、气象法执法检查。常委会组成人员指出，保护生态环境、建设美丽中国需要全社会共同参与，要按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，加快生态补偿机制建设，落实生态补偿政策。要依法加强对可再生能源发展规划的修编和管理，继续加大财政补贴和税收优惠力度，大力加强关键技术研发应用，为可再生能源发展提供有力支撑。要加强气象现代化建设，增强气象防灾减灾能力，提高气象预报和灾害性天气预警准确率，强化气候资源科学利用和有效保护。

第五，加强对权力运行的制约和监督。常委会先后就公安机关执法规范化建设、人民陪审员工作、检察机关反贪污贿赂工作情况等，听取审议国务院、最高人民法院、最高人民检察院的相关工作报告，并检查了行政复议法实施情况。常委会组成人员指出，健全权力运行制约和监督体系，关键是要让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子里。各级执法、司法机关要坚持用制度管权管事管人，加大依法惩治腐败力度，加强执法和司法工作制度化、规范化建设，努力让人民群众在每一起案件中都感受到公平正义。

第六，提高专题询问的质量和实效。专题询问是人大监督“一府两院”工作的一种重要形式。结合审议传染病防治、国家财政科技资金分配与使用、农村扶贫开发等报告，常委会先后开展了三次专题询问。我们在认真总结以往经验的基础上，进一步改进各个环节的组织工作，充分发挥专题询问的建设性和促进性作用。一是深入调查研究，提高询问质量。常委会组成人员想人民之所想、急人民之所急，通过询问提出社会普遍关注的急需解决的问题，抓住重点、切中要害。二是加强交流互动，讨论更加深入。常委会组成人员既可以事先报名参加询问，也可以现场主动提问，还可以就有关部门的答复进行追问；国务院有关部门负责人回答问题实事求是、真诚坦率，不回避不推诿，用改进工作的实际行动回应人民群众呼声。三是提高透明度，推动整改落实。通过多种方式报道专题询问实况，积极探索实时图文直播；责成有关专门委员会加强对突出问题的跟踪监督，督促国务院有关部门努力将专题询问的成果转化为改进工作的实效。

常委会高度重视规范性文件备案审查工作，着力加强主动审查。一年来，对国务院新制定的十九件行政法规，最高人民法院、最高人民检察院新制定的三十二件

司法解释，逐件逐条进行审查，对审查中发现的同宪法和法律相抵触的问题，督促制定机关及时修改或废止。

上届常委会部署的司法解释集中清理工作，是新中国成立以来首次对现行有效的司法解释和司法解释性质文件进行全面集中清理。本届常委会听取审议了相关工作情况的报告，要求健全司法解释清理工作常态化机制，强调司法解释应遵循立法原意和法律确定的原则，在法律规定的范围内作出具体应用法律的解释，维护国家法制统一，保证法律正确实施。

四、支持和保障代表依法执行职务，充分发挥代表作用。全国人大代表是最高国家权力机关的组成人员。尊重代表主体地位，提高代表素质，发挥代表作用，是做好人大工作的基础。常委会进一步完善代表服务保障工作机制，提高代表服务保障工作水平，代表参与管理国家事务的作用得到进一步发挥。

第一，完善代表联系群众制度。组建二百六十个全国人大代表小组，支持代表小组积极开展活动，通过多种方式听取和反映人民群众的意见要求；部分委员长会议组成人员、常委会组成人员回到原选举单位参加代表小组活动，同基层代表交流履职情况。组织一千七百四十名代表参加专题调研，一千七百名代表参加集中视察，形成调研报告一百一十余份，为中央和地方决策提供了重要参考；组织港澳台代表分赴广东、广西、吉林、江西等地开展视察调研。

第二，健全常委会联系代表制度。研究制定委员长会议组成人员联系全国人大代表的意见，明确委员长会议组成人员分别直接联系五名以上全国人大代表。这是常委会加强同代表联系、转变工作作风的一项重要举措。进一步扩大代表对常委会、专门委员会工作的参与，列席每次常委会会议的代表人数增加至六十六名，同时邀请更多代表参加执法检查、立法评估和调研等活动，认真听取相关代表的意见和建议。比如，修改商标法时就充分吸纳了代表提出的制止恶意抢注行为、明确商标和企业字号冲突处理办法、规定惩罚性赔偿等建议；审议生态补偿机制建设工作情况报告时，将代表提出的适当上调生态公益林和草原生态补偿标准等建议，汇总纳入常委会组成人员审议意见，送交有关部门研究办理。

第三，做好代表议案审议和建议办理工作。注重把审议代表议案同立法工作结合起来，认真梳理分析代表议案比较集中的立法项目，将一百六十九件议案提出的

五十一个项目列入立法规划和立法计划；在制定修改法律的过程中，认真考虑、尽量采纳代表议案提出的相关内容，邀请提出议案的领衔代表参与立法调研座谈。注重把办理代表建议同推动改进工作结合起来，确定十二项重点处理建议，涉及七百二十八位代表和十个代表团提出的一百六十六件建议，交有关专门委员会督办。代表提出的关于积极稳妥推进城镇化建设、完善生态补偿机制、加大贫困地区扶贫开发力度、防治大气污染、发展清洁能源、完善社会救助体系等建议，在国务院和有关方面出台的政策措施中得到充分体现。目前，十二届全国人大一次会议主席团交付有关专门委员会审议的四百零一件代表议案，已全部审议完毕；代表提出的七千五百六十九件建议也已全部办理完毕并答复代表，建议所提问题得到解决或者计划逐步解决的占建议总数的百分之八十一。

常委会高度重视代表学习培训，全年共举办代表履职学习班四期，一千二百余名代表参加学习，代表依法履职能力进一步提高。

代表选举是人民代表大会制度的基础。湖南省衡阳市发生的以贿赂手段破坏选举的违纪违法案件，性质严重，影响恶劣，给我们以深刻警示。必须切实加强对人大代表选举工作的组织领导，坚持严格依法按程序办事，切实加强人大代表思想、作风建设，坚决维护人民代表大会制度的权威和尊严，维护社会主义民主政治的权威和尊严，维护宪法法律的权威和尊严。

五、服从服务于国家外交大局，做好人大对外交往工作。

全国人大对外交往是国家总体外交的重要组成部分。我们坚持服从服务于国家外交大局，充分发挥人大对外交往的特点和优势，加强同外国议会和国际议会组织的交流与合作，为维护和用好我国发展的重要战略机遇期，维护国家主权、安全、发展利益作出新的贡献。

积极开展与俄罗斯、乌干达、尼日利亚、斯洛伐克、波兰、伊朗、泰国、巴基斯坦等国议会高层交往，深化与周边国家、发展中国家和新兴市场国家的友好关系。稳妥推进议会机制交流，顺利召开与俄罗斯、韩国、英国、法国、德国、加拿大、澳大利亚以及欧洲议会等国家和地区议会的交流机制会议，保持与美国国会定期交流机制的延续性。充分发挥专门委员会、双边友好小组和工作机构的作用，加强对口交流和友好往来。认真做好外国议会代表团来访接待工作，充实和丰富交流内容。

广泛参与议会多边外交，在各国议会联盟、东盟各国议会间大会、拉美议会等国际和地区议会组织中发挥建设性作用。

在对外交往中，我们利用不同场合、采取多种形式，讲好中国故事，传播中国声音。一是深刻阐述中国特色社会主义道路，全面介绍人民代表大会制度，广泛宣传中华民族伟大复兴的中国梦，增进国际社会对我国内外政策的了解和理解。二是以加强立法和治国理政等方面的经验交流为重点，介绍我国民主法治建设成就，积极借鉴国外有益经验。三是以推动务实合作为核心，为深化经贸合作、扩大人文交流营造良好法治环境，夯实国家关系发展的社会和民意基础。

针对有关国家在涉及我国核心利益和重大关切问题上的错误言行，通过发表全国人大外事委员会声明、参加有关国际会议等，阐明我方严正立场，坚决维护国家利益。

#### 六、加强人民代表大会制度研究，改进入大新闻宣传工作。

常委会从完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，大力加强人民代表大会制度研究，改进和加强人大新闻宣传工作，坚定道路自信、理论自信、制度自信，推进人民代表大会制度理论和实践创新。

第一，加强对地方人大工作和人大自身建设的调研。去年，重点就加强和改进县级人大工作进行了专题调研。委员长会议组成人员带队深入基层，实地了解代表履职和闭会期间活动情况，主持召开县级人大工作座谈会，深入探讨人大工作面临的新情况新问题，还书面征求三十一个省级人大常委会意见，全面了解县级人大工作和自身建设基本情况、主要经验、突出问题和意见建议。强调要按照总结、继承、完善、提高的原则，依法健全工作制度和工作机制，扎实推动各级人大工作完善发展；要把人民满意当作第一标准，切实改进工作作风，努力把人大及其常委会建设成有效担负起各项法定职责的机关。

第二，推进人民代表大会制度理论研究。常委会高度重视人民代表大会制度理论研究，积极推进相关组织和平台建设。今年一月，中国人民代表大会制度理论研究会正式成立。这既是加强人大制度理论研究的载体和交流平台，也是全国人大常委会加强与地方人大联系的新渠道。我们要认真总结人大制度发展经验，研讨人大制度理论和实践问题，探索人大工作特点和规律，为做好新形势下的人大工作

提供理论支撑和智力支持，使人大制度、人大工作更好地体现时代性，把握规律性，富于创造性。

第三，改进和加强人大新闻宣传工作。加强立法全过程宣传报道，对通过的法律及时作出权威解读，加强舆论引导，使各方面准确理解立法的背景、目的和法律的原则、内容，为法律正确实施营造良好社会环境。提高监督工作透明度，将专项工作报告、执法检查报告以及审议意见向全国人大代表通报，并通过中国人大网向社会公布，自觉接受人大代表和人民群众监督。召开人大新闻宣传工作座谈会，强调要适应新形势新要求，增强做好人大新闻宣传工作的责任感使命感，通过及时准确、内涵丰富、鲜活生动的宣传报道，充分展现人大制度优越性和人大工作新气象。

#### 七、切实加强常委会自身建设。

常委会坚持把政治建设摆在首位，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验和基本要求，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，自觉同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致，坚决贯彻中央决策部署，坚定维护党和国家工作大局。坚持民主集中制原则，牢固树立法治观念，严格依法按程序办事。

大力加强作风建设。常委会党组深入开展党的群众路线教育实践活动，研究制定坚持党的群众路线、加强作风建设的意见和举措，有力推动了常委会作风转变。委员长会议审议通过委员长会议组成人员贯彻落实中央八项规定实施办法，从改进调查研究等六个方面作出十九条具体规定。常委会立法、监督调研更加深入实际、深入基层，采取暗访、蹲点调研、问卷调查、网上征求意见等多种形式，直接听取群众意见，实地了解突出问题。常委会会议切实改进会风，充分发扬民主，发言更加踊跃，审议更加充分，有力地提高了常委会的工作质量和水平。

组织好常委会集体学习。我们提出努力把全国人大常委会建设成为学习型人大常委会的目标，要求把加强学习作为一项重要而紧迫的任务，贯穿于各项工作的全过程。认真学习贯彻党的十八届三中全会精神，强调要切实把思想和行动统一到中央关于全面深化改革的决策部署上来，充分发挥最高国家权力机关在全面深化改革中的作用。完善常委会专题讲座制度，结合常委会中心工作和会议议程，有针对性地安排专题讲座内容，努力做到学有所得、学有所用。

充分发挥专门委员会作用。全国人大各专门委员会紧紧围绕全国人大及其常委会的中心任务，发挥人才荟萃、知识密集的优势，结合自身职责积极开展调查研究，认真研究、审议和拟订有关议案，加强与有关方面沟通协调，在提高立法质量、增强监督实效、发挥代表作用、开展对外交往等方面做了大量卓有成效的工作。

加强同地方人大的联系。举办三期地方人大常委会负责同志学习班和一期西藏人大工作学习班，召开第十九次全国地方立法研讨会，委托省级人大常委会检查有关法律实施情况，及时通报全国人大常委会的工作。委员长会议组成人员到地方调研，通过多种方式听取地方人大常委会负责同志、各级人大代表的意见，了解情况，研究问题，推动相关工作。全国人大与地方人大的联系和交流更加紧密、更加深入。

全国人大机关深入开展党的群众路线教育实践活动，全体党员干部职工进一步坚定理想信念，巩固宗旨意识，振奋精神状态，转变工作作风，参谋助手和服务保障工作水平明显提高。

各位代表!

过去一年全国人大常委会取得的成绩，是在以习近平同志为总书记的党中央正确领导下，全国人大代表、常委会组成人员、各专门委员会组成人员以及全国人大机关工作人员辛勤劳动的结果，是国务院、最高人民法院、最高人民检察院协同工作的结果，是地方各级人大及其常委会和全国各族人民大力支持的结果。在此，我代表全国人大常委会表示衷心感谢!

我们清醒地看到，常委会的工作与人民的期望、代表的要求还有不小差距。比如，立法工作中常委会的组织协调作用还有待加强；监督工作中跟踪督办的机制还有待完善；有的立法、监督调研存在深入基层、深入群众、回应关切不够的问题；加强常委会同代表的联系还需要进一步做细做实，等等。我们将自觉接受人民监督，虚心听取代表意见，更好地发挥全国人大及其常委会作为最高国家权力机关、依法履行职责的工作机关和密切联系人民群众的代表机关的作用。

今后一年的主要任务

二〇一四年是全面贯彻落实党的十八届三中全会精神、全面深化改革的第一年，是全面完成“十二五”规划目标任务的重要一年。全国人大常委会工作的总体要求是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展



观为指导，全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中全会精神，学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧紧围绕党和国家工作大局依法行使职权、开展工作，加强重点领域立法，加强对“一府两院”的监督，维护宪法和法律权威，促进社会公平正义，推动人民代表大会制度与时俱进，为全面深化改革、全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新贡献。

#### 一、加强重点领域立法，积极推进科学立法、民主立法。

国家立法权是宪法赋予全国人大及其常委会的重要职权。党的十八大提出了完善中国特色社会主义法律体系的要求。党的十八届三中全会对全面深化改革作出总体部署，其中许多改革举措涉及人大立法工作。全国人大常委会要围绕“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的全面深化改革总目标，坚持把立法决策与改革决策更好结合起来，抓紧制定和修改同全面深化改革相关的法律，从法律制度上推动和落实改革举措，充分发挥立法在引领、推动和保障改革方面的重要作用。

贯彻全面深化改革精神，修改预算法，改进预算管理制度，实施全面规范、公开透明的预算制度；修改行政诉讼法、行政复议法，健全行政诉讼案件、行政复议案件审理机制，纠正违法或不当行政行为，健全畅通有序的权益保障机制；修改环境保护法、大气污染防治法，完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度。列入今年常委会立法工作计划的项目还有：修改立法法、食品安全法、安全生产法、证券法、广告法、军事设施保护法、教育法等；制定资产评估法、航道法、国家勋章和国家荣誉称号法、期货法、粮食法、中医药法等。

中央部署的相关改革举措，需要制定、修改法律或得到法律授权的，要加强研究、尽快启动，适时安排审议，确保重大改革于法有据、有序进行。按照既要稳妥又要主动的原则，加强立法工作组织协调，积极督促有关方面抓紧法律草案起草工作；对法律关系比较复杂、分歧意见较大的法律草案，要统筹协调各方面利益关系，妥善解决重点难点问题，有效防止部门利益法制化和地方保护。加强法律解释工作，促进法律的正确有效实施。

立法质量直接关系到法治的质量。越是强调依法治国，越是要注重提高立法质量。要把推进科学立法、民主立法作为提高立法质量的根本途径，把科学立法和民主立法统一于中国特色社会主义法治实践，落实到立法工作全过程和各方面。

科学立法的核心，在于立法要尊重和体现客观规律。在具体立法实践中，要进一步完善立法程序、规范立法活动，健全中国特色的立法体制。抓好立法项目论证，科学确定立法项目，健全法律出台前评估和立法后评估制度。综合运用制定、修改、废止、解释等多种形式，增强立法工作的协调性、及时性、系统性。加强立法调查研究，找准立法重点难点，探求科学应对之策，切实增强法律的可执行性和可操作性。

民主立法的核心，在于立法要为了人民、依靠人民。在具体立法实践中，要进一步完善立法机关主导，有关部门参加，人大代表、专家学者、企事业单位、团体组织和人民群众共同参与的立法工作机制。健全公布法律草案征求意见机制和公众意见采纳情况反馈机制，重视网络民意表达，拓展公民有序参与立法途径。发挥人大代表在立法工作中的作用，把审议代表议案、办理代表建议同制定和修改法律紧密结合起来，认真研究吸纳代表提出的意见。完善法律起草、审议的协调协商机制，广泛听取、认真对待各方面意见包括不同意见，充分尊重、合理吸收各种建设性意见和建议，最大限度地凝聚社会共识。

## 二、依法行使监督职权，加强对“一府两院”的监督。

加强人大监督，是实施依法治国基本方略的必然要求。党的十八大提出，加强对“一府两院”的监督，加强对政府全口径预算决算的审查和监督。党的十八届三中全会强调，健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度；加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能；通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。我们要全面贯彻落实中央精神和监督法规定，推动人大监督工作迈上新台阶。

一要坚持依法行使监督职权。人大对“一府两院”的监督，是代表国家和人民进行的具有法律效力的监督，体现了国家一切权力属于人民的宪法原则。人大监督的职权是法定的，行使职权的程序和方式也是法定的。人大及其常委会要忠实履行宪法和法律赋予的职责，既敢于监督又善于监督，确保监督工作在法定权限范围内、

依照法定程序进行。

二要围绕党和国家工作大局开展监督。把事关改革发展稳定全局的重大问题和人民群众普遍关注的热点难点问题作为监督重点，加强对宪法和法律实施的监督，强化对权力运行的制约和监督，推动中央重大决策部署的贯彻落实；正确处理监督与支持“一府两院”工作的关系，推进“一府两院”依法行政、公正司法，维护公民、法人和其他组织的合法权益。

三要完善监督工作方式方法。继续开展专题询问，完善组织方式和工作机制，增强针对性和实效性。健全对行政法规、地方性法规、司法解释等规范性文件的备案审查制度。改进执法检查、监督调研方式，认真听取和反映民意，有的放矢地提出有分量的意见和建议。督促有关方面认真研究处理常委会组成人员审议意见，切实改进工作。

按照上述监督工作原则和思路，今年常委会监督工作的主要内容有：一是检查旅游法、专利法的实施情况，推动法律全面正确实施。二是听取审议计划、预算报告以及中央决算报告和审计工作报告，审查批准二〇一三年中央决算，听取审议国家财政水利资金投入和使用情况报告，开展部门预算编制管理情况专题调研，推动贯彻落实稳中求进工作总基调，把改革创新贯穿于经济社会发展各个领域各个环节，切实提高经济发展质量和效益。三是听取审议国务院关于深化行政审批制度改革、加强金融监管防范金融风险等报告，开展公务员法实施情况专题调研，推动中央全面深化改革决策部署的贯彻落实，加快重要领域和关键环节改革。四是听取审议国务院关于节能减排工作情况的报告，检查大气污染防治法实施情况，开展土壤污染防治情况专题调研，督促解决环境突出问题，加强生态文明建设。五是听取审议国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设、新农村建设、安全生产等报告，检查未成年人保护法实施情况，围绕民族地区经济社会发展情况开展专题调研，回应广大人民群众关注点，督促解决关系人民群众切身利益的突出问题。六是分别听取审议最高人民法院、最高人民检察院关于规范司法行为工作情况的报告，推动提高公正司法水平，促进社会公平正义，保障人民安居乐业。

三、继续加强和改进代表服务、对外交往、自身建设等方面工作。

健全代表工作制度，扎实做好服务保障工作，充分发挥代表作用。一是进一步

加强常委会同代表联系。委员长会议组成人员要通过走访、电话、信函等方式，加强同直接联系代表的交流；到地方开展执法检查、调查研究和视察时，邀请直接联系的代表参加相关活动。建立常委会组成人员、专门委员会联系全国人大代表的工作机制，特别要加强同基层全国人大代表的联系，畅通社情民意反映和表达渠道。完善代表参与常委会、专门委员会工作的机制，努力让来自基层的全国人大代表在五年任期内都能列席一次常委会会议，邀请更多代表参加执法检查、立法调研等活动。二是进一步密切代表同人民群众联系。完善代表联系群众制度，加强代表联络机构建设，建立健全网络平台，改进代表视察、专题调研等工作，拓宽和丰富代表联系群众的渠道和内容，更好地发挥代表在了解民情、反映民意、集中民智方面的独特作用。三是进一步提高代表履职服务保障水平。提高代表议案和建议办理质量，拓宽代表知情知政渠道，开展代表专题学习培训，让来自基层的全国人大代表在五年任期内都能接受一次学习培训。

认真贯彻落实中央外交大政方针和总体部署，加强与重要国家、发展中国家和周边国家议会的交流与合作，巩固和完善与外国议会定期交流机制，积极开展多渠道多形式对外交往，加强政治互信，推动务实合作，增进入民友谊，积极为我国改革发展稳定营造良好的外部环境，为维护世界和平稳定和促进共同发展作出应有贡献。

继续加强常委会自身建设，坚持人大工作正确政治方向，坚持党对人大工作的领导，坚决维护中央权威。坚持民主集中制原则，贯彻执行党的群众路线，切实增强代表人民行使管理国家权力的政治责任感，全心全意为人民服务。紧紧围绕中央重大决策部署，加强对人大工作新情况新问题的调查研究，提高立法、监督、代表等工作水平。加强和推动法制宣传教育，营造全社会学法尊法守法用法的良好氛围。严格遵守中央八项规定，健全改进作风、厉行节约常态化制度，坚决维护制度的严肃性和权威性。继续办好常委会专题讲座，完善组织方式，拓展学习领域，增强学习效果。加强对专门委员会工作的领导，充分发挥专门委员会作用。加强与地方人大的工作联系，密切工作协同，开展工作交流，增强人大工作整体实效，共同推进社会主义民主法治建设。全国人大机关要按照理想坚定、政治可靠、业务精湛、作风优良、廉洁勤政的要求，进一步加强机关干部队伍建设。

今年九月，我们将迎来全国人民代表大会成立六十周年。实践充分证明，人民代表大会制度是符合中国国情、体现我国社会主义国家性质、保证人民当家作主的根本政治制度，也是党在国家政权组织中贯彻群众路线、充分发扬民主的最好实现形式。要以纪念全国人民代表大会成立六十周年为契机，深入宣传人民代表大会制度的光辉历程、显著成就和实践经验，深入宣传我国根本政治制度的巨大优越性，坚定对人民代表大会制度的自信，推动人民代表大会制度与时俱进。

各位代表，改革开放的新征程在召唤我们，人民群众的新期待在激励我们。让我们紧密地团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，万众一心，锐意进取，扎实工作，为全面建成小康社会、不断夺取中国特色社会主义新胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗！

## **国家新型城镇化规划(二〇一四—二〇二〇年)(节选)**

**(二〇一四年三月十二日)**

国家新型城镇化规划(二〇一四—二〇二〇年)，根据中国共产党第十八次全国代表大会报告、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、中央城镇化工作会议精神、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《全国主体功能区规划》编制，按照走中国特色新型城镇化道路、全面提高城镇化质量的新要求，明确未来城镇化的发展路径、主要目标和战略任务，统筹相关领域制度和政策创新，是指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。

### **第一篇 规划背景**

我国已进入全面建成小康社会的决定性阶段，正处于经济转型升级、加快推进社会主义现代化的重要时期，也处于城镇化深入发展的关键时期，必须深刻认识城镇化对经济社会发展的重大意义，牢牢把握城镇化蕴含的巨大机遇，准确研判城镇化发展的新趋势新特点，妥善应对城镇化面临的风险挑战。

### **第一章 重大意义**

城镇化是伴随工业化发展，非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程，是人类社会发展的客观趋势，是国家现代化的重要标志。按照建设中国

特色社会主义五位一体总体布局，顺应发展规律，因势利导，趋利避害，积极稳妥扎实有序推进城镇化，对全面建成小康社会、加快社会主义现代化建设进程、实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有重大现实意义和深远历史意义。

—城镇化是现代化的必由之路。工业革命以来的经济社

会发展史表明，一国要成功实现现代化，在工业化发展的同时，必须注重城镇化发展。当今中国，城镇化与工业化、信息化和农业现代化同步发展，是现代化建设的核心内容，彼此相辅相成。工业化处于主导地位，是发展的动力；农业现代化是重要基础，是发展的根基；信息化具有后发优势，为发展注入新的活力；城镇化是载体和平台，承载工业化和信息化发展空间，带动农业现代化加快发展，发挥着不可替代的融合作用。

—城镇化是保持经济持续健康发展的强大引擎。内需是我国经济发展的根本动力，扩大内需的最大潜力在于城镇化。目前我国常住人口城镇化率为百分之五十三点七，户籍人口城镇化率只有百分之三十六左右，不仅远低于发达国家百分之八十八的平均水平，也低于人均收入与我国相近的发展中国家百分之六十的平均水平，还有较大的发展空间。城镇化水平持续提高，会使更多农民通过转移就业提高收入，通过转为市民享受更好的公共服务，从而使城镇消费群体不断扩大、消费结构不断升级、消费潜力不断释放，也会带来城市基础设施、公共服务设施和住宅建设等巨大投资需求，这将为经济发展提供持续的动力。

—城镇化是加快产业结构转型升级的重要抓手。产业结构转型升级是转变经济发展方式的战略任务，加快发展服务业是产业结构优化升级的主攻方向。目前我国服务业增加值占国内生产总值比重仅为百分之四十六点一，与发达国家百分之七十四的平均水平相距甚远，与中等收入国家百分之五十三的平均水平也有较大差距。城镇化与服务业发展密切相关，服务业是就业的最大容纳器。城镇化过程中的人口集聚、生活方式的变革、生活水平的提高，都会扩大生活性服务需求；生产要素的优化配置、三次产业的联动、社会分工的细化，也会扩大生产性服务需求。城镇化带来的创新要素集聚和知识传播扩散，有利于增强创新活力，驱动传统产业升级和新兴产业发展。

—城镇化是解决农业农村农民问题的重要途径。我国农村人口过多、农业水土

资源紧缺，在城乡二元体制下，土地规模经营难以推行，传统生产方式难以改变，这是“三农”问题的根源。我国人均耕地仅零点一公顷，农户户均土地经营规模约零点六公顷，远远达不到农业规模化经营的门槛。城镇化总体上有利于集约节约利用土地，为发展现代农业腾出宝贵空间。随着农村人口逐步向城镇转移，农民人均资源占有量相应增加，可以促进农业生产规模化和机械化，提高农业现代化水平和农民生活水平。城镇经济实力提升，会进一步增强以工促农、以城带乡能力，加快农村经济社会发展。

—城镇化是推动区域协调发展的有力支撑。改革开放以来，我国东部沿海地区率先开放发展，形成了京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等一批城市群，有力推动了东部地区快速发展，成为国民经济重要的增长极。但与此同时，中西部地区发展相对滞后，一个重要原因就是城镇化发展很不平衡，中西部城市发育明显不足。目前东部地区常住人口城镇化率达到百分之六十二点二，而中部、西部地区分别只有百分之四十八点五、百分之四十四点八。随着西部大开发和中部崛起战略的深入推进，东部沿海地区产业转移加快，在中西部资源环境承载能力较强地区，加快城镇化进程，培育形成新的增长极，有利于促进经济增长和市场空间由东向西、由南向北梯次拓展，推动人口经济布局更加合理、区域发展更加协调。

—城镇化是促进社会全面进步的必然要求。城镇化作为人类文明进步的产物，既能提高生产活动效率，又能富裕农民、造福人民，全面提升生活质量。随着城镇经济的繁荣，城镇功能的完善，公共服务水平和生态环境质量的提升，人们的物质生活会更加殷实充裕，精神生活会更加丰富多彩；随着城乡二元体制逐步破除，城市内部二元结构矛盾逐步化解，全体人民将共享现代文明成果。这既有利于维护社会公平正义、消除社会风险隐患，也有利于促进人的全面发展和社会和谐进步。

## 第二章 发展现状

改革开放以来，伴随着工业化进程加速，我国城镇化经历了一个起点低、速度快的发展过程。一九七八—二〇一三年，城镇常住人口从一亿七千万人增加到七亿三千万人，城镇化率从百分之十七点九提升到百分之五十三点七，年均提高一点零二个百分点；城市数量从一百九十三个增加到六百五十八个，建制镇数量从二千一百七十七个增加到二万零一百一十三个。京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城

城市群，以百分之二点八的国土面积集聚了百分之十八的人口，创造了百分之三十六的国内生产总值，成为带动我国经济快速增长和参与国际经济合作与竞争的主要平台。城市水、电、路、气、信息网络等基础设施显著改善，教育、医疗、文化体育、社会保障等公共服务水平明显提高，人均住宅、公园绿地面积大幅增加。城镇化的快速推进，吸纳了大量农村劳动力转移就业，提高了城乡生产要素配置效率，推动了国民经济持续快速发展，带来了社会结构深刻变革，促进了城乡人民生活水平全面提升，取得的成就举世瞩目。

在城镇化快速发展过程中，也存在一些必须高度重视并着力解决的突出矛盾和问题。

—大量农业转移人口难以融入城市社会，市民化进程滞后。目前农民工已成为我国产业工人的主体，受城乡分割的户籍制度影响，被统计为城镇人口的二亿三千四百万农民工及其随迁家属，未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受城镇居民的基本公共服务，产城融合不紧密，产业集聚与人口集聚不同步，城镇化滞后于工业化。城镇内部出现新的二元矛盾，农村留守儿童、妇女和老人问题日益凸显，给经济社会发展带来诸多风险隐患。

—“土地城镇化”快于人口城镇化，建设用地粗放低效。一些城市“摊大饼”式扩张，过分追求宽马路、大广场，新城新区、开发区和工业园区占地过大，建成区人口密度偏低。

一九九六—二〇一二年，全国建设用地年均增加七百二十四万亩，其中城镇建设用地年均增加三百五十七万亩；二〇一〇—二〇一二年，全国建设用地年均增加九百五十三万亩，其中城镇建设用地年均增加五百一十五万亩。二〇〇〇—二〇一一年，城镇建成区面积增长百分之七十六点四，远高于城镇人口百分之五十点五的增长速度；农村人口减少一亿三千三百万人，农村居民点用地却增加了三千零四十五万亩。一些地方过度依赖土地出让收入和土地抵押融资推进城镇建设，加剧了土地粗放利用，浪费了大量耕地资源，威胁到国家粮食安全和生态安全，也加大了地方政府性债务等财政金融风险。

—城镇空间分布和规模结构不合理，与资源环境承载能力不匹配。东部一些城镇密集地区资源环境约束趋紧，中西部资源环境承载能力较强地区的城镇化潜力有



待挖掘；城市群布局不尽合理，城市群内部分工协作不够、集群效率不高；部分特大城市主城区人口压力偏大，与综合承载能力之间的矛盾加剧；中小城市集聚产业和人口不足，潜力没有得到充分发挥；小城镇数量多、规模小、服务功能弱，这些都增加了经济社会和生态环境成本。

—城市管理服务水平不高，“城市病”问题日益突出。一些城市空间无序开发、人口过度集聚，重经济发展、轻环境保护，重城市建设、轻管理服务，交通拥堵问题严重，公共安全事件频发，城市污水和垃圾处理能力不足，大气、水、土壤等环境污染加剧，城市管理运行效率不高，公共服务供给能力不足，城中村和城乡接合部等外来人口集聚区人居环境较差。

—自然历史文化遗产保护不力，城乡建设缺乏特色。一些城市景观结构与所处区域的自然地理特征不协调，部分城市贪大求洋、照搬照抄，脱离实际建设国际大都市，“建设性”破坏不断蔓延，城市的自然和文化个性被破坏。一些农村地区大拆大建，照搬城市小区模式建设新农村，简单用城市元素与风格取代传统民居和田园风光，导致乡土特色和民俗文化流失。

—体制机制不健全，阻碍了城镇化健康发展。现行城乡分割的户籍管理、土地管理、社会保障制度，以及财税金融、行政管理等制度，固化着已经形成的城乡利益失衡格局，制约着农业转移人口市民化，阻碍着城乡发展一体化。

### 第三章 发展态势

根据世界城镇化发展普遍规律，我国仍处于城镇化率百分之三十一—百分之七十的快速发展区间，但延续过去传统粗放的城镇化模式，会带来产业升级缓慢、资源环境恶化、社会矛盾增多等诸多风险，可能落入“中等收入陷阱”，进而影响现代化进程。随着内外部环境和条件的深刻变化，城镇化必须进入以提升质量为主的转型发展新阶段。

—城镇化发展面临的外部挑战日益严峻。在全球经济再平衡和产业格局再调整的背景下，全球供给结构和需求结构正在发生深刻变化，庞大生产能力与有限市场空间的矛盾更加突出，国际市场竞争更加激烈，我国面临产业转型升级和消化严重过剩产能的挑战巨大；发达国家能源资源消费总量居高不下，人口庞大的新兴市场国家和发展中国家对能源资源的需求迅速膨胀，全球资源供需矛盾和碳排放权争夺

更加尖锐，我国能源资源和生态环境面临的国际压力前所未有，传统高投入、高消耗、高排放的工业化城镇化发展模式难以为继。

—城镇化转型发展的内在要求更加紧迫。随着我国农业富余劳动力减少和人口老龄化程度提高，主要依靠劳动力廉价供给推动城镇化快速发展的模式不可持续；随着资源环境瓶颈制约日益加剧，主要依靠土地等资源粗放消耗推动城镇化快速发展的模式不可持续；随着户籍人口与外来人口公共服务差距造成的城市内部二元结构矛盾日益凸显，主要依靠非均等化基本公共服务压低成本推动城镇化快速发展的模式不可持续。工业化、信息化、城镇化和农业现代化发展不同步，导致农业根基不稳、城乡区域差距过大、产业结构不合理等突出问题。我国城镇化发展由速度型向质量型转型势在必行。

—城镇化转型发展的基础条件日趋成熟。改革开放三十多年来我国经济快速增长，为城镇化转型发展奠定了良好物质基础。国家着力推动基本公共服务均等化，为农业转移人口市民化创造了条件。交通运输网络的不断完善、节能环保等新技术的突破应用，以及信息化的快速推进，为优化城镇化空间布局和形态，推动城镇可持续发展提供了有力支撑。各地在城镇化方面的改革探索，为创新体制机制积累了经验。

## 第二篇 指导思想和发展目标

我国城镇化是在人口多、资源相对短缺、生态环境比较脆弱、城乡区域发展不平衡的背景下推进的，这决定了我国必须从社会主义初级阶段这个最大实际出发，遵循城镇化发展规律，走中国特色新型城镇化道路。

## 第四章 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，紧紧围绕全面提高城镇化质量，加快转变城镇化发展方式，以人的城镇化为核心，有序推进农业转移人口市民化；以城市群为主体形态，推动大中小城市和小城镇协调发展；以综合承载能力为支撑，提升城市可持续发展水平；以体制机制创新为保障，通过改革释放城镇化发展潜力，走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路，促进经济转型升级和社会和谐进步，为全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴

兴的中国梦奠定坚实基础。

要坚持以下基本原则：

——以人为本，公平共享。以人的城镇化为核心，合理引导人口流动，有序推进农业转移人口市民化，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，不断提高人口素质，促进人的全面发展和社会公平正义，使全体居民共享现代化建设成果。

——四化同步，统筹城乡。推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进城镇发展与产业支撑、就业转移和人口集聚相统一，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。

——优化布局，集约高效。根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局，以综合交通网络和信息网络为依托，科学规划建设城市群，严格控制城镇建设用地规模，严格划定永久基本农田，合理控制城镇开发边界，优化城市内部空间结构，促进城市紧凑发展，提高国土空间利用效率。

——生态文明，绿色低碳。把生态文明理念全面融入城镇化进程，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，节约集约利用土地、水、能源等资源，强化环境保护和生态修复，减少对自然的干扰和损害，推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式。

——文化传承，彰显特色。根据不同地区的自然历史文化禀赋，体现区域差异性，提倡形态多样性，防止千城一面，发展有历史记忆、文化脉络、地域风貌、民族特点的美丽城镇，形成符合实际、各具特色的城镇化发展模式。

——市场主导，政府引导。正确处理政府和市场关系，更加尊重市场规律，坚持使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，切实履行政府制定规划政策、提供公共服务和营造制度环境的重要职责，使城镇化成为市场主导、自然发展的过程，成为政府引导、科学发展的过程。

——统筹规划，分类指导。中央政府统筹总体规划、战略布局和制度安排，加强分类指导；地方政府因地制宜、循序渐进抓好贯彻落实；尊重基层首创精神，鼓励探索创新和试点先行，凝聚各方共识，实现重点突破，总结推广经验，积极稳妥扎实有序推进新型城镇化。

## 第五章发展目标

—城镇化水平和质量稳步提升。城镇化健康有序发展，常住人口城镇化率达到百分之六十左右，户籍人口城镇化率达到百分之四十五左右，户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距缩小二个百分点左右，努力实现一亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。

—城镇化格局更加优化。“两横三纵”为主体的城镇化战略格局基本形成，城市群集聚经济、人口能力明显增强，东部地区城市群一体化水平和国际竞争力明显提高，中西部地区城市群成为推动区域协调发展的新的重要增长极。城市规模结构更加完善，中心城市辐射带动作用更加突出，中小城市数量增加，小城镇服务功能增强。

—城市发展模式科学合理。密度较高、功能混用和公交导向的集约紧凑型开发模式成为主导，人均城市建设用地严格控制在100平方米以内，建成区人口密度逐步提高。绿色生产、绿色消费成为城市经济生活的主流，节能节水产品、再生利用产品和绿色建筑比例大幅提高。城市地下管网覆盖率明显提高。

—城市生活和谐宜人。稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口，基础设施和公共服务设施更加完善，消费环境更加便利，生态环境明显改善，空气质量逐步好转，饮用水安全得到保障。自然景观和文化特色得到有效保护，城市发展个性化，城市管理人性化、智能化。

—城镇化体制机制不断完善。户籍管理、土地管理、社会保障、财税金融、行政管理、生态环境等制度改革取得重大进展，阻碍城镇化健康发展的体制机制障碍基本消除。

图书在版编目(CIP)数据

十八大以来重要文献选编(上) / 中共中央文献研究室编.

—北京：中央文献出版社，2014. 9

ISBN 978-7-5073-4143-0

I. ①十… II. ①中…III. ①中共中央—文件—汇编—2012—2014IV. ①D220

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第207642号十八大以来重要文献选编(上)

编者：中共中央文献研究室责任编辑：张文和

责任印制：寇炫 郑刚 出版：中央文献出版社

地址：北京西四北大街前毛家湾1号邮编：100017

网址：[www.zywxpress.com](http://www.zywxpress.com) 发行：中央文献出版社

新经典发行有限公司

销售热线：中央文献010-63097018、66183303

新经典010-68423599

电子邮箱：中央文献zywx5073@126.com

排版印刷：北京汇林印务有限公司680×960mm 16开 56.5

印张：700千字 2014年9月第1版

2014年9月第1次印刷ISBN 978-7-5073-4143-0

定价：86.00元本书如存在印装质量问题，请与本社联系调换。版权所有违者必

究