

# 党委中心组学习参考资料

南京师范大学党委宣传部  
2016年2月

## 目 录

1. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议 ... 1
2. 关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》的说明 习近平 ..... 31
3. 全面建成小康社会新的目标要求 李克强 ..... 44
4. 坚定不移贯彻五大发展理念 确保如期全面建成小康社会 张高丽 . 52
5. 深入学习贯彻党的十八届五中全会精神 牢固树立和自觉践行五大发展理念 刘云山 ..... 61
6. 提高教育质量 袁贵仁 ..... 70
7. “十三五”规划的核心理念是促进人的全面发展 胡鞍钢 ..... 77
8. 中共江苏省委关于制定江苏省国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议 ..... 83

# 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议

(2015年10月29日中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议通过)

到二〇二〇年全面建成小康社会，是我们党确定的“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标。“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，“十三五”规划必须紧紧围绕实现这个奋斗目标来制定。

中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议全面分析国际国内形势，认为如期全面建成小康社会既具有充分条件也面临艰巨任务，必须在新中国成立特别是改革开放以来打下的坚实基础上坚定信心、锐意进取、奋发有为。全会研究了“十三五”时期我国发展的一系列重大问题，就制定“十三五”规划提出以下建议。

## 一、全面建成小康社会决胜阶段的形势和指导思想

(一)“十二五”时期我国发展取得重大成就。“十二五”时期是我国发展很不平凡的五年。面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，我们党团结带领全国各族人民顽强拼搏、开拓创新，奋力开创了党和国家事业发展新局面。

我们妥善应对国际金融危机持续影响等一系列重大风险挑战，适应经济发展新常态，不断创新宏观调控方式，推动形成经济结构优化、发展动力转换、发展方式转变加快的良好态势。我国经济总量稳居世界第二位，十三亿多人口的人均国内生产总值增至七千八百美元左右。第三产业增加值占国内生产总值比重超过第二产业，基础设施水平全面跃升，农业连续增产，常住人口城镇化率达到百分之五十五，一批重大科技成果达到世界先进水平。公共服务体系基本建立、覆盖面持续扩大，新增就业持续增加，贫困人口大幅减少，生态文明建设取得新进展，人民生活水平和质量加快提高。全面深

化改革有力推进，人民民主不断扩大，依法治国开启新征程。全方位外交取得重大进展，对外开放不断深入，我国成为全球第一货物贸易大国和主要对外投资大国。中华民族伟大复兴的中国梦和社会主义核心价值观深入人心，国家文化软实力不断增强。中国特色军事变革成就显著，强军兴军迈出新步伐。全面从严治党开创新局面，党的群众路线教育实践活动成果丰硕，党风廉政建设成效显著，赢得了党心民心。“十二五”规划目标即将胜利实现，我国经济实力、科技实力、国防实力、国际影响力又上了一个大台阶。

尤为重要的是，党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义，勇于实践、善于创新，深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识，形成一系列治国理政新理念新思想新战略，为在新的历史条件下深化改革开放、加快推进社会主义现代化提供了科学理论指导和行动指南。

（二）“十三五”时期我国发展环境的基本特征。和平与发展的时代主题没有变，世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化深入发展，世界经济在深度调整中曲折复苏，新一轮科技革命和产业变革蓄势待发，全球治理体系深刻变革，发展中国家群体力量继续增强，国际力量对比逐步趋向平衡。同时，国际金融危机深层次影响在相当长时期依然存在，全球经济贸易增长乏力，保护主义抬头，地缘政治关系复杂变化，传统安全威胁和非传统安全威胁交织，外部环境不稳定不确定因素增多。

我国物质基础雄厚、人力资本丰富、市场空间广阔、发展潜力巨大，经济发展方式加快转变，新的增长动力正在孕育形成，经济长期向好基本面没有改变。同时，发展不平衡、不协调、不可持续问题仍然突出，主要是发展方式粗放，创新能力不强，部分行业产能过剩严重，企业效益下滑，重大安全事故频发；城乡区域发展不平衡；资源约束趋紧，生态环境恶化趋势尚未得到根本扭转；基本公共服务供给不足，收入差距较大，人口老龄化加快，消除贫困任务

艰巨；人们文明素质和社会文明程度有待提高；法治建设有待加强；领导干部思想作风和能力水平有待提高，党员、干部先锋模范作用有待强化。我们必须增强忧患意识、责任意识，着力在优化结构、增强动力、化解矛盾、补齐短板上取得突破性进展。

综合判断，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。我们要准确把握战略机遇期内涵的深刻变化，更加有效地应对各种风险和挑战，继续集中力量把自己的事情办好，不断开拓发展新境界。

（三）“十三五”时期我国发展的指导思想。高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，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，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，坚持发展是第一要务，以提高发展质量和效益为中心，加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式，保持战略定力，坚持稳中求进，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，确保如期全面建成小康社会，为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定更加坚实的基础。

如期实现全面建成小康社会奋斗目标，推动经济社会持续健康发展，必须遵循以下原则。

——坚持人民主体地位。人民是推动发展的根本力量，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益是发展的根本目的。必须坚持以人民为中心的发展思想，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点，发展人民民主，维护社会公平正义，保障人民平等参与、平等发展权利，充分调动人民积极性、主动性、创造性。

——坚持科学发展。发展是硬道理，发展必须是科学发展。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，基本国情和社会主要矛盾

没有变，这是谋划发展的基本依据。必须坚持以经济建设为中心，从实际出发，把握发展新特征，加大结构性改革力度，加快转变经济发展方式，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。

——坚持深化改革。改革是发展的强大动力。必须按照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总目标，健全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制度体系，以经济体制改革为重点，加快完善各方面体制机制，破除一切不利于科学发展的体制机制障碍，为发展提供持续动力。

——坚持依法治国。法治是发展的可靠保障。必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路，加快建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，加快建设法治经济和法治社会，把经济社会发展纳入法治轨道。

——坚持统筹国内国际两个大局。全方位对外开放是发展的必然要求。必须坚持打开国门搞建设，既立足国内，充分运用我国资源、市场、制度等优势，又重视国内国际经济联动效应，积极应对外部环境变化，更好利用两个市场、两种资源，推动互利共赢、共同发展。

——坚持党的领导。党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势，是实现经济社会持续健康发展的根本政治保证。必须贯彻全面从严治党要求，不断增强党的创造力、凝聚力、战斗力，不断提高党的执政能力和执政水平，确保我国发展航船沿着正确航道破浪前进。

## 二、“十三五”时期经济社会发展的主要目标和基本理念

（一）全面建成小康社会新的目标要求。党的十六大提出全面建设小康社会奋斗目标以来，全党全国各族人民接续奋斗，各项事业取得重大进展。今后五年，要在已经确定的全面建成小康社会目标要求的基础上，努力实现以下新的目标要求。

——经济保持中高速增长。在提高发展平衡性、包容性、可持续性的基础上，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。主要经济指标平衡协调，发展空间格局得到优化，投资效率和企业效率明显上升，工业化和信息化融合发展水平进一步提高，产业迈向中高端水平，先进制造业加快发展，新产业新业态不断成长，服务业比重进一步上升，消费对经济增长贡献明显加大。户籍人口城镇化率加快提高。农业现代化取得明显进展。迈进创新型国家和人才强国行列。

——人民生活水平和质量普遍提高。就业比较充分，就业、教育、文化、社保、医疗、住房等公共服务体系更加健全，基本公共服务均等化水平稳步提高。教育现代化取得重要进展，劳动年龄人口受教育年限明显增加。收入差距缩小，中等收入人口比重上升。我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。

——国民素质和社会文明程度显著提高。中国梦和社会主义核心价值观更加深入人心，爱国主义、集体主义、社会主义思想广泛弘扬，向上向善、诚信互助的社会风尚更加浓厚，人民思想道德素质、科学文化素质、健康素质明显提高，全社会法治意识不断增强。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。中华文化影响持续扩大。

——生态环境质量总体改善。生产方式和生活方式绿色、低碳水平上升。能源资源开发利用效率大幅提高，能源和水资源消耗、建设用地、碳排放总量得到有效控制，主要污染物排放总量大幅减少。主体功能区布局 and 生态安全屏障基本形成。

——各方面制度更加成熟更加定型。国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展，各领域基础性制度体系基本形成。人民民主更加健全，法治政府基本建成，司法公信力明显提高。人权得到切实保障，产权得到有效保护。开放型经济新体制基本形成。中国特色现代军事体系更加完善。党的建设制度化水平显著提高。

（二）完善发展理念。实现“十三五”时期发展目标，破解发展难题，厚植发展优势，必须牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。

创新是引领发展的第一动力。必须把创新摆在国家发展全局的核心位置，不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新，让创新贯穿党和国家一切工作，让创新在全社会蔚然成风。

协调是持续健康发展的内在要求。必须牢牢把握中国特色社会主义事业总体布局，正确处理发展中的重大关系，重点促进城乡区域协调发展，促进经济社会协调发展，促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，在增强国家硬实力的同时注重提升国家软实力，不断增强发展整体性。

绿色是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现。必须坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持可持续发展，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，加快建设资源节约型、环境友好型社会，形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，推进美丽中国建设，为全球生态安全作出新贡献。

开放是国家繁荣发展的必由之路。必须顺应我国经济深度融入世界经济的趋势，奉行互利共赢的开放战略，坚持内外需协调、进出口平衡、引进来和走出去并重、引资和引技引智并举，发展更高层次的开放型经济，积极参与全球经济治理和公共产品供给，提高我国在全球经济治理中的制度性话语权，构建广泛的利益共同体。

共享是中国特色社会主义的本质要求。必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，作出更有效的制度安排，使全体人民在共建共享发展中有更多获得感，增强发展动力，增进人民团结，朝着共同富裕方向稳步前进。

坚持创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展，是关系我国发展全局的一场深刻变革。全党同志要充分认识这场变革的重大现实意义和深远历史意义，统一思想，协调行动，深化改革，

开拓前进，推动我国发展迈上新台阶。

### 三、坚持创新发展，着力提高发展质量和效益

在国际发展竞争日趋激烈和我国发展动力转换的形势下，必须把发展基点放在创新上，形成促进创新的体制架构，塑造更多依靠创新驱动、更多发挥先发优势的引领型发展。

（一）培育发展新动力。优化劳动力、资本、土地、技术、管理等要素配置，激发创新创业活力，推动大众创业、万众创新，释放新需求，创造新供给，推动新技术、新产业、新业态蓬勃发展，加快实现发展动力转换。

发挥消费对增长的基础作用，着力扩大居民消费，引导消费朝着智能、绿色、健康、安全方向转变，以扩大服务消费为重点带动消费结构升级。促进流通信息化、标准化、集约化。

发挥投资对增长的关键作用，深化投融资体制改革，优化投资结构，增加有效投资。发挥财政资金撬动功能，创新融资方式，带动更多社会资本参与投资。创新公共基础设施投融资体制，推广政府和社会资本合作模式。

发挥出口对增长的促进作用，增强对外投资和扩大出口结合度，培育以技术、标准、品牌、质量、服务为核心的对外经济新优势。实施优进优出战略，推进国际产能和装备制造合作，提高劳动密集型产品科技含量和附加值，营造资本和技术密集型产业新优势，提高我国产业在全球价值链中的地位。

（二）拓展发展新空间。用发展新空间培育发展新动力，用发展新动力开拓发展新空间。

拓展区域发展空间。以区域发展总体战略为基础，以“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带建设为引领，形成沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带。发挥城市群辐射带动作用，优化发展京津冀、长三角、珠三角三大城市群，形成东北地区、中原地区、长江中游、成渝地区、关中平原等城市群。发展一批中心城市，强化区域服务功能。支持绿色城市、智慧城市、森林城市建设

和城际基础设施互联互通。推进重点地区一体发展，培育壮大若干重点经济区。推进城乡发展一体化，开辟农村广阔发展空间。

拓展产业发展空间。支持节能环保、生物技术、信息技术、智能制造、高端装备、新能源等新兴产业发展，支持传统产业优化升级。推广新型孵化模式，鼓励发展众创、众包、众扶、众筹空间。发展天使、创业、产业投资，深化创业板、新三板改革。

拓展基础设施建设空间。实施重大公共设施和基础设施工程。实施网络强国战略，加快构建高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施。加快完善水利、铁路、公路、水运、民航、通用航空、管道、邮政等基础设施网络。完善能源安全储备制度。加强城市公共交通、防洪防涝等设施建设。实施城市地下管网改造工程。加快开放电力、电信、交通、石油、天然气、市政公用等自然垄断行业的竞争性业务。

拓展网络经济空间。实施“互联网+”行动计划，发展物联网技术和应用，发展分享经济，促进互联网和经济社会融合发展。实施国家大数据战略，推进数据资源开放共享。完善电信普遍服务机制，开展网络提速降费行动，超前布局下一代互联网。推进产业组织、商业模式、供应链、物流链创新，支持基于互联网的各类创新。

拓展蓝色经济空间。坚持陆海统筹，壮大海洋经济，科学开发海洋资源，保护海洋生态环境，维护我国海洋权益，建设海洋强国。

（三）深入实施创新驱动发展战略。发挥科技创新在全面创新中的引领作用，加强基础研究，强化原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新。推进有特色高水平大学和科研院所建设，鼓励企业开展基础性前沿性创新研究，重视颠覆性技术创新。实施一批国家重大科技项目，在重大创新领域组建一批国家实验室。积极提出并牵头组织国际大科学计划和大科学工程。

推动政府职能从研发管理向创新服务转变。完善国家科技决策咨询制度。坚持战略和前沿导向，集中支持事关发展全局的基础研究和共性关键技术研究，加快突破新一代信息通信、新能源、新材料、

航空航天、生物医药、智能制造等领域核心技术。瞄准瓶颈制约问题，制定系统性技术解决方案。

强化企业创新主体地位和主导作用，形成一批有国际竞争力的创新型领军企业，支持科技型中小企业健康发展。依托企业、高校、科研院所建设一批国家技术创新中心，形成若干具有强大带动力的创新型城市和区域创新中心。完善企业研发费用加计扣除政策，扩大固定资产加速折旧实施范围，推动设备更新和新技术应用。

深化科技体制改革，引导构建产业技术创新联盟，推动跨领域跨行业协同创新，促进科技与经济深度融合。加强技术和知识产权交易平台建设，建立从实验研究、中试到生产的全过程科技创新融资模式，促进科技成果资本化、产业化。构建普惠性创新支持政策体系，加大金融支持和税收优惠力度。深化知识产权领域改革，加强知识产权保护。

扩大高校和科研院所自主权，赋予创新领军人才更大财物支配权、技术路线决策权。实行以增加知识价值为导向的分配政策，提高科研人员成果转化收益分享比例，鼓励人才弘扬奉献精神。

（四）大力推进农业现代化。农业是全面建成小康社会、实现现代化的基础。加快转变农业发展方式，发展多种形式适度规模经营，发挥其在现代农业建设中的引领作用。着力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，提高农业质量效益和竞争力，推动粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体、一二三产业融合发展，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路。

稳定农村土地承包关系，完善土地所有权、承包权、经营权分置办法，依法推进土地经营权有序流转，构建培育新型农业经营主体的政策体系。培养新型职业农民。深化农村土地制度改革。完善农村集体产权权能。深化农村金融改革，完善农业保险制度。

坚持最严格的耕地保护制度，坚守耕地红线，实施藏粮于地、藏粮于技战略，提高粮食产能，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。全面划定永久基本农田，大规模推进农田水利、土地整治、中低产

田改造和高标准农田建设，加强粮食等大宗农产品主产区建设，探索建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区。优化农业生产结构和区域布局，推进产业链和价值链建设，开发农业多种功能，提高农业综合效益。

推进农业标准化和信息化。健全从农田到餐桌的农产品质量安全全过程监管体系、现代农业科技创新推广体系、农业社会化服务体系。发展现代种业，提高农业机械化水平。持续增加农业投入，完善农业补贴政策。改革农产品价格形成机制，完善粮食等重要农产品收储制度。加强农产品流通设施和市场建设。

（五）构建产业新体系。加快建设制造强国，实施《中国制造二〇二五》。引导制造业朝着分工细化、协作紧密方向发展，促进信息技术向市场、设计、生产等环节渗透，推动生产方式向柔性、智能、精细转变。

实施工业强基工程，开展质量品牌提升行动，支持企业瞄准国际同行业标杆推进技术改造，全面提高产品技术、工艺装备、能效环保等水平。更加注重运用市场机制、经济手段、法治办法化解产能过剩，加大政策引导力度，完善企业退出机制。

支持战略性新兴产业发展，发挥产业政策导向和促进竞争功能，更好发挥国家产业投资引导基金作用，培育一批战略性新兴产业。

实施智能制造工程，构建新型制造体系，促进新一代信息技术、高档数控机床和机器人、航空航天装备、海洋工程装备及高技术船舶、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、电力装备、农机装备、新材料、生物医药及高性能医疗器械等产业发展壮大。

开展加快发展现代服务业行动，放宽市场准入，促进服务业优质高效发展。推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸、生活性服务业向精细和高品质转变，推动制造业由生产型向生产服务型转变。大力发展旅游业。

（六）构建发展新体制。加快形成有利于创新发展的市场环境、产权制度、投融资体制、分配制度、人才培养引进使用机制。

深化行政管理体制改革，进一步转变政府职能，持续推进简政放权、放管结合、优化服务，提高政府效能，激发市场活力和社会创造力。

坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展。毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。推进产权保护法治化，依法保护各种所有制经济权益。

深化国有企业改革，增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力。分类推进国有企业改革，完善现代企业制度。完善各类国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管，防止国有资产流失。健全国有资本合理流动机制，推进国有资本布局战略性调整，引导国有资本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，坚定不移把国有企业做强做优做大，更好服务于国家战略目标。

鼓励民营企业依法进入更多领域，引入非国有资本参与国有企业改革，更好激发非公有制经济活力和创造力。

优化企业发展环境。开展降低实体经济企业成本行动，优化运营模式，增强盈利能力。限制政府对企业经营决策的干预，减少行政审批事项。清理和规范涉企行政事业性收费，减轻企业负担，完善公平竞争、促进企业健康发展的政策和制度。激发企业家精神，依法保护企业家财产权和创新收益。

加快形成统一开放、竞争有序的市场体系，建立公平竞争保障机制，打破地域分割和行业垄断。深化市场配置要素改革，促进人才、资金、科研成果等在城乡、企业、高校、科研机构间有序流动。

深化财税体制改革，建立健全有利于转变经济发展方式、形成全国统一市场、促进社会公平正义的现代财政制度，建立税种科学、结构优化、法律健全、规范公平、征管高效的税收制度。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。调动各方面积极性，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分。建立全面规范、公开透明预算制度，完善政府预算体系，实施跨年度

预算平衡机制和中期财政规划管理。建立规范的地方政府举债融资体制。健全优先使用创新产品、绿色产品的政府采购政策。

加快金融体制改革，提高金融服务实体经济效率。健全商业性金融、开发性金融、政策性金融、合作性金融分工合理、相互补充的金融机构体系。构建多层次、广覆盖、有差异的银行机构体系，扩大民间资本进入银行业，发展普惠金融，着力加强对中小微企业、农村特别是贫困地区金融服务。积极培育公开透明、健康发展的资本市场，推进股票和债券发行交易制度改革，提高直接融资比重，降低杠杆率。开发符合创新需求的金融服务，推进高收益债券及股债相结合的融资方式。推进汇率和利率市场化，提高金融机构管理水平和服务质量，降低企业融资成本。规范发展互联网金融。加快建立巨灾保险制度，探索建立保险资产交易机制。

加强金融宏观审慎管理制度建设，加强统筹协调，改革并完善适应现代金融市场发展的金融监管框架，健全符合我国国情和国际标准的监管规则，实现金融风险监管全覆盖。完善国有金融资本和外汇储备管理制度，建立安全高效的金融基础设施，有效运用和发展金融风险管理工具。防止发生系统性区域性金融风险。

(七)创新和完善宏观调控方式。按照总量调节和定向施策并举、短期和中长期结合、国内和国际统筹、改革和发展协调的要求，完善宏观调控，采取相机调控、精准调控措施，适时预调微调，更加注重扩大就业、稳定物价、调整结构、提高效益、防控风险、保护环境。

依据国家中长期发展规划目标和总供求格局实施宏观调控，稳定政策基调，增强可预期性和透明度，创新调控思路和政策工具，在区间调控基础上加大定向调控力度，增强针对性和准确性。完善以财政政策、货币政策为主，产业政策、区域政策、投资政策、消费政策、价格政策协调配合的政策体系，增强财政货币政策协调性。运用大数据技术，提高经济运行信息及时性和准确性。

减少政府对价格形成的干预，全面放开竞争性领域商品和服务价

格，放开电力、石油、天然气、交通运输、电信等领域竞争性环节价格。

建立风险识别和预警机制，以可控方式和节奏主动释放风险，重点提高财政、金融、能源、矿产资源、水资源、粮食、生态环保、安全生产、网络安全等方面风险防控能力。

#### **四、坚持协调发展，着力形成平衡发展结构**

增强发展协调性，必须坚持区域协同、城乡一体、物质文明精神文明并重、经济建设国防建设融合，在协调发展中拓宽发展空间，在加强薄弱领域中增强发展后劲。

（一）推动区域协调发展。塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局。

深入实施西部大开发，支持西部地区改善基础设施，发展特色优势产业，强化生态环境保护。推动东北地区等老工业基地振兴，促进中部地区崛起，加大国家支持力度，加快市场取向改革。支持东部地区率先发展，更好辐射带动其他地区。支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展，加大对资源枯竭、产业衰退、生态严重退化等困难地区的支持力度。

培育若干带动区域协同发展的增长极。推动京津冀协同发展，优化城市空间布局和产业结构，有序疏解北京非首都功能，推进交通一体化，扩大环境容量和生态空间，探索人口经济密集地区优化开发新模式。推进长江经济带建设，改善长江流域生态环境，高起点建设综合立体交通走廊，引导产业优化布局和分工协作。

（二）推动城乡协调发展。坚持工业反哺农业、城市支持农村，健全城乡发展一体化体制机制，推进城乡要素平等交换、合理配置和基本公共服务均等化。

发展特色县域经济，加快培育中小城市和特色小城镇，促进农产品精深加工和农村服务业发展，拓展农民增收渠道，完善农民收入增长支持政策体系，增强农村发展内生动力。

推进以人为核心的新型城镇化。提高城市规划、建设、管理水平。深化户籍制度改革，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，并与城镇居民有同等权利和义务。实施居住证制度，努力实现基本公共服务常住人口全覆盖。健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。深化住房制度改革。加大城镇棚户区 and 城乡危房改造力度。

促进城乡公共资源均衡配置，健全农村基础设施投入长效机制，把社会事业发展重点放在农村和接纳农业转移人口较多的城镇，推动城镇公共服务向农村延伸。提高社会主义新农村建设水平，开展农村人居环境整治行动，加大传统村落民居和历史文化名村名镇保护力度，建设美丽宜居乡村。

（三）推动物质文明和精神文明协调发展。坚持“两手抓、两手都要硬”，坚持社会主义先进文化前进方向，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，坚定文化自信，增强文化自觉，加快文化改革发展，加强社会主义精神文明建设，建设社会主义文化强国。

坚持用邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平总书记系列重要讲话精神武装全党、教育人民，用中国梦和社会主义核心价值观凝聚共识、汇聚力量。深化马克思主义理论研究和建设工程，加强思想道德建设和社会诚信建设，增强国家意识、法治意识、社会责任意识，倡导科学精神，弘扬中华传统美德，注重通过法律和政策向社会传导正确价值取向。

扶持优秀文化产品创作生产，加强文化人才培养，繁荣发展文学艺术、新闻出版、广播影视事业。实施哲学社会科学创新工程，建设中国特色新型智库。构建中华优秀传统文化传承体系，加强文化遗产保护，振兴传统工艺，实施中华典籍整理工程。加强和改进基层宣传思想文化工作，深化各类群众性精神文明创建活动。

深化文化体制改革,实施重大文化工程,完善公共文化服务体系、文化产业体系、文化市场体系。推动基本公共文化服务标准化、均等化发展,引导文化资源向城乡基层倾斜,创新公共文化服务方式,保障人民基本文化权益。推动文化产业结构优化升级,发展骨干文化企业和创意文化产业,培育新型文化业态,扩大和引导文化消费。普及科学知识。倡导全民阅读。发展体育事业,推广全民健身,增强人民体质。做好二〇二二年北京冬季奥运会筹办工作。

牢牢把握正确舆论导向,健全社会舆情引导机制,传播正能量。加强网上思想文化阵地建设,实施网络内容建设工程,发展积极向上的网络文化,净化网络环境。推动传统媒体和新兴媒体融合发展,加快媒体数字化建设,打造一批新型主流媒体。优化媒体结构,规范传播秩序。加强国际传播能力建设,创新对外传播、文化交流、文化贸易方式,推动中华文化走出去。

(四)推动经济建设和国防建设融合发展。坚持发展和安全兼顾、富国和强军统一,实施军民融合发展战略,形成全要素、多领域、高效益的军民深度融合发展格局。

同全面建成小康社会进程相一致,全面推进国防和军队建设。以党在新形势下的强军目标为引领,贯彻新形势下军事战略方针,加强军队党的建设和政治建设,加强各方向各领域军事斗争准备,加强新型作战力量建设,加快推进国防和军队改革,深入推进依法治军、从严治军。到二〇二〇年,基本完成国防和军队改革目标任务,基本实现机械化,信息化取得重大进展,构建能够打赢信息化战争、有效履行使命任务的中国特色现代军事力量体系。

健全军民融合发展的组织管理体系、工作运行体系、政策制度体系。建立国家和各省(自治区、直辖市)军民融合领导机构。制定统筹经济建设和国防建设专项规划。深化国防科技工业体制改革,建立国防科技协同创新机制。推进军民融合发展立法。在海洋、太空、网络空间等领域推出一批重大项目和举措,打造一批军民融合创新示范区,增强先进技术、产业产品、基础设施等军民共用的协

调性。

加强全民国防教育和后备力量建设。加强现代化武装警察部队建设。密切军政军民团结。党政军警民合力强边固防。各级党委和政府要积极支持国防建设和军队改革，人民解放军和武警部队要积极支援经济社会建设。

## **五、坚持绿色发展，着力改善生态环境**

坚持绿色富国、绿色惠民，为人民提供更多优质生态产品，推动形成绿色发展方式和生活方式，协同推进人民富裕、国家富强、中国美丽。

（一）促进人与自然和谐共生。有度有序利用自然，调整优化空间结构，划定农业空间和生态空间保护红线，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局、自然岸线格局。设立统一规范的国家生态文明试验区。

根据资源环境承载力调节城市规模，依托山水地貌优化城市形态和功能，实行绿色规划、设计、施工标准。

支持绿色清洁生产，推进传统制造业绿色改造，推动建立绿色低碳循环发展产业体系，鼓励企业工艺技术装备更新改造。发展绿色金融，设立绿色发展基金。

加强资源环境国情和生态价值观教育，培养公民环境意识，推动全社会形成绿色消费自觉。

（二）加快建设主体功能区。发挥主体功能区作为国土空间开发保护基础制度的作用，落实主体功能区规划，完善政策，发布全国主体功能区规划图和农产品主产区、重点生态功能区目录，推动各地区依据主体功能定位发展。以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，推进“多规合一”。

推动京津冀、长三角、珠三角等优化开发区域产业结构向高端高效发展，防治“城市病”，逐年减少建设用地增量。推动重点开发区域提高产业和人口集聚度。重点生态功能区实行产业准入负面清单。加大对农产品主产区和重点生态功能区的转移支付力度，强化激励

性补偿，建立横向和流域生态补偿机制。整合设立一批国家公园。

维护生物多样性，实施濒危野生动植物抢救性保护工程，建设救护繁育中心和基因库。强化野生动植物进出口管理，严防外来有害物种入侵。严厉打击象牙等野生动植物制品非法交易。

以市县级行政区为单元，建立由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系。

（三）推动低碳循环发展。推进能源革命，加快能源技术创新，建设清洁低碳、安全高效的现代能源体系。提高非化石能源比重，推动煤炭等化石能源清洁高效利用。加快发展风能、太阳能、生物质能、水能、地热能，安全高效发展核电。加强储能和智能电网建设，发展分布式能源，推行节能低碳电力调度。有序开放开采权，积极开发天然气、煤层气、页岩气。改革能源体制，形成有效竞争的市场机制。

推进交通运输低碳发展，实行公共交通优先，加强轨道交通建设，鼓励自行车等绿色出行。实施新能源汽车推广计划，提高电动车产业化水平。提高建筑节能标准，推广绿色建筑和建材。

主动控制碳排放，加强高能耗行业能耗管控，有效控制电力、钢铁、建材、化工等重点行业碳排放，支持优化开发区域率先实现碳排放峰值目标，实施近零碳排放区示范工程。

实施循环发展引领计划，推行企业循环式生产、产业循环式组合、园区循环式改造，减少单位产出物质消耗。加强生活垃圾分类回收和再生资源回收的衔接，推进生产系统和生活系统循环链接。

（四）全面节约和高效利用资源。坚持节约优先，树立节约集约循环利用的资源观。

强化约束性指标管理，实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动。实施全民节能行动计划，提高节能、节水、节地、节材、节矿标准，开展能效、水效领跑者引领行动。

实行最严格的水资源管理制度，以水定产、以水定城，建设节水型社会。合理制定水价，编制节水规划，实施雨洪资源利用、再生

水利用、海水淡化工程，建设国家地下水监测系统，开展地下水超采区综合治理。坚持最严格的节约用地制度，调整建设用地结构，降低工业用地比例，推进城镇低效用地再开发和工矿废弃地复垦，严格控制农村集体建设用地规模。探索实行耕地轮作休耕制度试点。

建立健全用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度，创新有偿使用、预算管理、投融资机制，培育和发展交易市场。推行合同能源管理和合同节水管理。

倡导合理消费，力戒奢侈浪费，制止奢靡之风。在生产、流通、仓储、消费各环节落实全面节约。管住公款消费，深入开展反过度包装、反食品浪费、反过度消费行动，推动形成勤俭节约的社会风尚。

（五）加大环境治理力度。以提高环境质量为核心，实行最严格的环境保护制度，形成政府、企业、公众共治的环境治理体系。

推进多污染物综合防治和环境治理，实行联防联控和流域共治，深入实施大气、水、土壤污染防治行动计划。实施工业污染源全面达标排放计划，实现城镇生活污水垃圾处理设施全覆盖和稳定运行。扩大污染物总量控制范围，将细颗粒物等环境质量指标列入约束性指标。坚持城乡环境治理并重，加大农业面源污染防治力度，统筹农村饮水安全、改水改厕、垃圾处理，推进种养业废弃物资源化利用、无害化处置。

改革环境治理基础制度，建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制，实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。建立全国统一的实时在线环境监控系统。健全环境信息公开制度。探索建立跨地区环保机构。开展环保督察巡视，严格环保执法。

（六）筑牢生态安全屏障。坚持保护优先、自然恢复为主，实施山水林田湖生态保护和修复工程，构建生态廊道和生物多样性保护网络，全面提升森林、河湖、湿地、草原、海洋等自然生态系统稳定性和生态服务功能。

开展大规模国土绿化行动，加强林业重点工程建设，完善天然林

保护制度，全面停止天然林商业性采伐，增加森林面积和蓄积量。发挥国有林区林场在绿化国土中的带动作用。扩大退耕还林还草，加强草原保护。严禁移植天然大树进城。创新产权模式，引导各方面资金投入植树造林。

加强水生态保护，系统整治江河流域，连通江河湖库水系，开展退耕还湿、退养还滩。推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理。强化江河源头和水源涵养区生态保护。开展蓝色海湾整治行动。加强地质灾害防治。

## **六、坚持开放发展，着力实现合作共赢**

开创对外开放新局面，必须丰富对外开放内涵，提高对外开放水平，协同推进战略互信、经贸合作、人文交流，努力形成深度融合的互利合作格局。

（一）完善对外开放战略布局。推进双向开放，促进国内国际要素有序流动、资源高效配置、市场深度融合。

完善对外开放区域布局，加强内陆沿边地区口岸和基础设施建设，开辟跨境多式联运交通走廊，发展外向型产业集群，形成各有侧重的对外开放基地。支持沿海地区全面参与全球经济合作和竞争，培育有全球影响力的先进制造基地和经济区。提高边境经济合作区、跨境经济合作区发展水平。

加快对外贸易优化升级，从外贸大国迈向贸易强国。完善对外贸易布局，创新外贸发展模式，加强营销和售后服务网络建设，提高传统优势产品竞争力，巩固出口市场份额，推动外贸向优质优价、优进优出转变，壮大装备制造等新的出口主导产业。发展服务贸易。实行积极的进口政策，向全球扩大市场开放。

完善投资布局，扩大开放领域，放宽准入限制，积极有效引进境外资金和先进技术。支持企业扩大对外投资，推动装备、技术、标准、服务走出去，深度融入全球产业链、价值链、物流链，建设一批大宗商品境外生产基地，培育一批跨国企业。积极搭建国际产能和装备制造合作金融服务平台。

（二）形成对外开放新体制。完善法治化、国际化、便利化的营商环境，健全有利于合作共赢并同国际贸易投资规则相适应的体制机制。建立便利跨境电子商务等新型贸易方式的体制，健全服务贸易促进体系，全面实施单一窗口和通关一体化。提高自由贸易试验区建设质量，在更大范围推广复制。

全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，促进内外资企业一视同仁、公平竞争。完善境外投资管理，健全对外投资促进政策和服务体系。有序扩大服务业对外开放，扩大银行、保险、证券、养老等市场准入。

扩大金融业双向开放。有序实现人民币资本项目可兑换，推动人民币加入特别提款权，成为可兑换、可自由使用货币。转变外汇管理和使用方式，从正面清单转变为负面清单。放宽境外投资汇兑限制，放宽企业和个人外汇管理要求，放宽跨国公司资金境外运作限制。加强国际收支监测，保持国际收支基本平衡。推进资本市场双向开放，改进并逐步取消境内外投资额度限制。

推动同更多国家签署高标准双边投资协定、司法协助协定，争取同更多国家互免或简化签证手续。构建海外利益保护体系。完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管措施，完善风险防范体制机制。

（三）推进“一带一路”建设。秉持亲诚惠容，坚持共商共建共享原则，完善双边和多边合作机制，以企业为主体，实行市场化运作，推进同有关国家和地区多领域互利共赢的务实合作，打造陆海内外联动、东西双向开放的全面开放新格局。

推进基础设施互联互通和国际大通道建设，共同建设国际经济合作走廊。加强能源资源合作，提高就地加工转化率。共建境外产业集聚区，推动建立当地产业体系，广泛开展教育、科技、文化、旅游、卫生、环保等领域合作，造福当地民众。

加强同国际金融机构合作，参与亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行建设，发挥丝路基金作用，吸引国际资金共建开放多元共赢的金融合作平台。

（四）深化内地和港澳、大陆和台湾地区合作发展。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，发挥港澳独特优势，提升港澳在国家经济发展和对外开放中的地位和功能，支持港澳发展经济、改善民生、推进民主、促进和谐。

支持香港巩固国际金融、航运、贸易三大中心地位，参与国家双向开放、“一带一路”建设。支持香港强化全球离岸人民币业务枢纽地位，推动融资、商贸、物流、专业服务向高端高增值方向发展。支持澳门建设世界旅游休闲中心、中国与葡语国家商贸合作服务平台，促进澳门经济适度多元可持续发展。

加大内地对港澳开放力度，加快前海、南沙、横琴等粤港澳合作平台建设。加深内地同港澳在社会、民生、科技、文化、教育、环保等领域交流合作。深化泛珠三角等区域合作。

坚持“九二共识”和一个中国原则，秉持“两岸一家亲”，以互利共赢方式深化两岸经济合作。推动两岸产业合作协调发展、金融业合作及贸易投资等双向开放合作。推进海峡西岸经济区建设，打造平潭等对台合作平台。扩大两岸人员往来，深化两岸农业、文化、教育、科技、社会等领域交流合作，增进两岸同胞福祉，让更多台湾普通民众、青少年和中小企业受益。

（五）积极参与全球经济治理。推动国际经济治理体系改革完善，积极引导全球经济议程，促进国际经济秩序朝着平等公正、合作共赢的方向发展。加强宏观经济政策国际协调，促进全球经济平衡、金融安全、经济稳定增长。积极参与网络、深海、极地、空天等新领域国际规则制定。

推动多边贸易谈判进程，促进多边贸易体制均衡、共赢、包容发展，形成公正、合理、透明的国际经贸规则体系。支持发展中国家平等参与全球经济治理，促进国际货币体系和国际金融监管改革。

加快实施自由贸易区战略，推进区域全面经济伙伴关系协定谈判，推进亚太自由贸易区建设，致力于形成面向全球的高标准自由贸易区网络。

(六)积极承担国际责任和义务。坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则，积极参与应对全球气候变化谈判，落实减排承诺。

扩大对外援助规模，完善对外援助方式，为发展中国家提供更多免费的人力资源、发展规划、经济政策等方面咨询培训，扩大科技教育、医疗卫生、防灾减灾、环境治理、野生动植物保护、减贫等领域对外合作和援助，加大人道主义援助力度。主动参与二〇三〇年可持续发展议程。

维护国际公共安全，反对一切形式的恐怖主义，积极支持并参与联合国维和行动，加强防扩散国际合作，参与管控热点敏感问题，共同维护国际通道安全。加强多边和双边协调，参与维护全球网络安全。推动国际反腐败合作。

## **七、坚持共享发展，着力增进人民福祉**

按照人人参与、人人尽力、人人享有的要求，坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，注重机会公平，保障基本民生，实现全体人民共同迈入全面小康社会。

(一)增加公共服务供给。坚持普惠性、保基本、均等化、可持续方向，从解决人民最关心最直接最现实的利益问题入手，增强政府职责，提高公共服务共建能力和共享水平。

加强义务教育、就业服务、社会保障、基本医疗和公共卫生、公共文化、环境保护等基本公共服务，努力实现全覆盖。加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付。加强对特定人群特殊困难的帮扶。

创新公共服务提供方式，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办；能由政府和社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与。加快社会事业改革。

(二)实施脱贫攻坚工程。农村贫困人口脱贫是全面建成小康社会最艰巨的任务。必须充分发挥政治优势和制度优势，坚决打赢脱贫攻坚战。

实施精准扶贫、精准脱贫，因人因地施策，提高扶贫实效。分类扶持贫困家庭，对有劳动能力的支持发展特色产业和转移就业，对“一方水土养不起一方人”的实施扶贫搬迁，对生态特别重要和脆弱的实行生态保护扶贫，对丧失劳动能力的实施兜底性保障政策，对因病致贫的提供医疗救助保障。实行低保政策和扶贫政策衔接，对贫困人口应保尽保。

扩大贫困地区基础设施覆盖面，因地制宜解决通路、通水、通电、通网络等问题。对在贫困地区开发水电、矿产资源占用集体土地的，试行给原住居民集体股权方式进行补偿，探索对贫困人口实行资产收益扶持制度。

提高贫困地区基础教育质量和医疗服务水平，推进贫困地区基本公共服务均等化。建立健全农村留守儿童和妇女、老人关爱服务体系。

实行脱贫工作责任制。进一步完善中央统筹、省（自治区、直辖市）负总责、市（地）县抓落实的工作机制。强化脱贫工作责任考核，对贫困县重点考核脱贫成效。加大中央和省级财政扶贫投入，发挥政策性金融和商业性金融的互补作用，整合各类扶贫资源，开辟扶贫开发新的资金渠道。健全东西部协作和党政机关、部队、人民团体、国有企业定点扶贫机制，激励各类企业、社会组织、个人自愿采取包干方式参与扶贫。把革命老区、民族地区、边疆地区、集中连片贫困地区作为脱贫攻坚重点。

（三）提高教育质量。全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，加强社会主义核心价值观教育，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。深化教育改革，把增强学生社会责任感、创新精神、实践能力作为重点任务贯彻到国民教育全过程。

推动义务教育均衡发展，全面提高教育教学质量。普及高中阶段教育，逐步分类推进中等职业教育免除学杂费，率先从建档立卡的家庭经济困难学生实施普通高中免除学杂费。发展学前教育，鼓励普惠性幼儿园发展。完善资助方式，实现家庭经济困难学生资助全

覆盖。

促进教育公平。加快城乡义务教育公办学校标准化建设，加强教师队伍特别是乡村教师队伍建设，推进城乡教师交流。办好特殊教育。

提高高校教学水平和创新能力，使若干高校和一批学科达到或接近世界一流水平。建设现代职业教育体系，推进产教融合、校企合作。优化学科专业布局和人才培养机制，鼓励具备条件的普通本科高校向应用型转变。

落实并深化考试招生制度改革和教育教学改革。建立个人学习账号和学分累计制度，畅通继续教育、终身学习通道。推进教育信息化，发展远程教育，扩大优质教育资源覆盖面。完善教育督导，加强社会监督。支持和规范民办教育发展，鼓励社会力量和民间资本提供多样化教育服务。

（四）促进就业创业。坚持就业优先战略，实施更加积极的就业政策，创造更多就业岗位，着力解决结构性就业矛盾。完善创业扶持政策，鼓励以创业带就业，建立面向人人的创业服务平台。

统筹人力资源市场，打破城乡、地区、行业分割和身份、性别歧视，维护劳动者平等就业权利。加强对灵活就业、新就业形态的支持，促进劳动者自主就业。落实高校毕业生就业促进和创业引领计划，带动青年就业创业。加强就业援助，帮助就业困难者就业。

推行终身职业技能培训制度。实施新生代农民工职业技能提升计划。开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、失业人员和转岗职工、退役军人免费接受职业培训行动。推行工学结合、校企合作的技术工人培养模式，推行企业新型学徒制。提高技术工人待遇，完善职称评定制度，推广专业技术职称、技能等级等同大城市落户挂钩做法。

提高劳动力素质、劳动参与率、劳动生产率，增强劳动力市场灵活性，促进劳动力在地区、行业、企业之间自由流动。建立和谐劳动关系，维护职工和企业合法权益。

完善就业服务体系，提高就业服务能力。完善就业失业统计指标体系。

（五）缩小收入差距。坚持居民收入增长和经济增长同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步，持续增加城乡居民收入。调整国民收入分配格局，规范初次分配，加大再分配调节力度。

健全科学的工资水平决定机制、正常增长机制、支付保障机制，推行企业工资集体协商制度。完善最低工资增长机制，完善市场评价要素贡献并按贡献分配的机制，完善适应机关事业单位特点的工资制度。

实行有利于缩小收入差距的政策，明显增加低收入劳动者收入，扩大中等收入者比重。加快建立综合和分类相结合的个人所得税制。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，规范隐性收入，遏制以权力、行政垄断等非市场因素获取收入，取缔非法收入。

支持慈善事业发展，广泛动员社会力量开展社会救济和社会互助、志愿服务活动。完善鼓励回馈社会、扶贫济困的税收政策。

（六）建立更加公平更可持续的社会保障制度。实施全民参保计划，基本实现法定人员全覆盖。坚持精算平衡，完善筹资机制，分清政府、企业、个人等的责任。适当降低社会保险费率。完善社会保险体系。

完善职工养老保险个人账户制度，健全多缴多得激励机制。实现职工基础养老金全国统筹，建立基本养老金合理调整机制。拓宽社会保险基金投资渠道，加强风险管理，提高投资回报率。逐步提高国有资本收益上缴公共财政比例，划转部分国有资本充实社保基金。出台渐进式延迟退休年龄政策。发展职业年金、企业年金、商业养老保险。

健全医疗保险稳定可持续筹资和报销比例调整机制，研究实行职工退休人员医保缴费参保政策。全面实施城乡居民大病保险制度。改革医保支付方式，发挥医保控费作用。改进个人账户，开展门诊

费用统筹。实现跨省异地安置退休人员住院医疗费用直接结算。整合城乡居民医保政策和经办管理。鼓励发展补充医疗保险和商业健康保险。鼓励商业保险机构参与医保经办。将生育保险和基本医疗保险合并实施。

统筹救助体系，强化政策衔接，推进制度整合，确保困难群众基本生活。

（七）推进健康中国建设。深化医药卫生体制改革，实行医疗、医保、医药联动，推进医药分开，实行分级诊疗，建立覆盖城乡的基本医疗卫生制度和现代医院管理制度。

全面推进公立医院综合改革，坚持公益属性，破除逐利机制，建立符合医疗行业特点的人事薪酬制度。优化医疗卫生机构布局，健全上下联动、衔接互补的医疗服务体系，完善基层医疗服务模式，发展远程医疗。促进医疗资源向基层、农村流动，推进全科医生、家庭医生、急需领域医疗服务能力提高、电子健康档案等工作。鼓励社会力量兴办健康服务业，推进非营利性民营医院和公立医院同等待遇。加强医疗质量监管，完善纠纷调解机制，构建和谐医患关系。

坚持中西医并重，促进中医药、民族医药发展。完善基本药物制度，健全药品供应保障机制，理顺药品价格，增加艾滋病防治等特殊药物免费供给。提高药品质量，确保用药安全。加强传染病、慢性病、地方病等重大疾病综合防治和职业病危害防治，通过多种方式降低大病慢性病医疗费用。倡导健康生活方式，加强心理健康服务。

实施食品安全战略，形成严密高效、社会共治的食品安全治理体系，让人民群众吃得放心。

（八）促进人口均衡发展。坚持计划生育的基本国策，完善人口发展战略。全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策。提高生殖健康、妇幼保健、托幼等公共服务水平。帮扶存在特殊困难的计划生育家庭。注重家庭发展。

积极开展应对人口老龄化行动，弘扬敬老、养老、助老社会风尚，建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系，推动医疗卫生和养老服务相结合，探索建立长期护理保险制度。全面放开养老服务市场，通过购买服务、股权合作等方式支持各类市场主体增加养老服务和产品供给。

坚持男女平等基本国策，保障妇女和未成年人权益。支持残疾人事业发展，健全扶残助残服务体系。

## **八、加强和改善党的领导，为实现“十三五”规划提供坚强保证**

发展是党执政兴国的第一要务。各级党委必须深化对发展规律的认识，提高领导发展能力和水平，推进国家治理体系和治理能力现代化，更好推动经济社会发展。

（一）完善党领导经济社会发展工作体制机制。坚持党总揽全局、协调各方，发挥各级党委（党组）领导核心作用，加强制度化建设，改进工作体制机制和方式方法，强化全委会决策和监督作用。提高决策科学化水平，完善党委研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、研究重大方针政策的工作机制，健全决策咨询机制。完善信息发布制度。

优化领导班子知识结构和专业结构，注重培养选拔政治强、懂专业、善治理、敢担当、作风正的领导干部，提高专业化水平。深化干部人事制度改革，完善政绩考核评价体系和奖惩机制，调动各级干部工作积极性、主动性、创造性。

加强党的各级组织建设，强化基层党组织整体功能，发挥战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，激励广大干部开拓进取、攻坚克难，更好带领群众全面建成小康社会。

反腐倡廉建设永远在路上，反腐不能停步、不能放松。要坚持全面从严治党，落实“三严三实”要求，严明党的纪律和规矩，落实党风廉政建设主体责任和监督责任，健全改进作风长效机制，强化权力运行制约和监督，巩固反腐败成果，构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明，为经济社

会发展营造良好政治生态。

（二）动员人民群众团结奋斗。充分发扬民主，贯彻党的群众路线，提高宣传和组织群众能力，加强经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益问题的协商，依法保障人民各项权益，激发各族人民建设祖国的主人翁意识。

加强思想政治工作，创新群众工作机制和方式方法，注重发挥工会、共青团、妇联等群团组织的作用，正确处理人民内部矛盾，最大限度凝聚全社会推进改革发展、维护社会和谐稳定的共识和力量。高度重视做好意识形态领域工作，切实维护意识形态安全。

巩固和发展最广泛的爱国统一战线，全面落实党的知识分子、民族、宗教、侨务等政策，充分发挥民主党派、工商联和无党派人士作用，深入开展民族团结进步宣传教育，引导宗教与社会主义社会相适应，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐，巩固全国各族人民大团结，加强海内外中华儿女大团结。

（三）加快建设人才强国。深入实施人才优先发展战略，推进人才发展体制改革和政策创新，形成具有国际竞争力的人才制度优势。

推动人才结构战略性调整，突出“高精尖缺”导向，实施重大人才工程，着力发现、培养、集聚战略科学家、科技领军人才、企业家人才、高技能人才队伍。实施更开放的创新人才引进政策，更大力度引进急需紧缺人才，聚天下英才而用之。发挥政府投入引导作用，鼓励企业、高校、科研院所、社会组织、个人等有序参与人才资源开发和人才引进。

优化人力资本配置，清除人才流动障碍，提高社会横向和纵向流动性。完善人才评价激励机制和服务保障体系，营造有利于人人皆可成才和青年人才脱颖而出的社会环境，健全有利于人才向基层、中西部地区流动的政策体系。

（四）运用法治思维和法治方式推动发展。厉行法治是发展社会主义市场经济的内在要求。必须坚持依法执政，全面提高党依据宪

法依法治国理政、依据党内法规管党治党的能力和水平。

加强党对立法工作的领导。加快重点领域立法，坚持立改废释并举，深入推进科学立法、民主立法，加快形成完备的法律规范体系。

加强法治政府建设，依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力，依法调控和治理经济，推行综合执法，实现政府活动全面纳入法治轨道。深化司法体制改革，尊重司法规律，促进司法公正，完善对权利的司法保障、对权力的司法监督。弘扬社会主义法治精神，增强全社会特别是公职人员尊法学法守法用法观念，在全社会形成良好法治氛围和法治习惯。

（五）加强和创新社会治理。建设平安中国，完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局。健全利益表达、利益协调、利益保护机制，引导群众依法行使权利、表达诉求、解决纠纷。增强社区服务功能，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。

加强社会治理基础制度建设，建立国家人口基础信息库、统一社会信用代码制度和相关实名登记制度，完善社会信用体系，健全社会心理服务体系和疏导机制、危机干预机制。

完善社会治安综合治理体制机制，以信息化为支撑加快建设社会治安立体防控体系，建设基础综合服务管理平台。落实重大决策社会稳定风险评估制度，完善社会矛盾排查预警和调处化解综合机制，加强和改进信访和调解工作，有效预防和化解矛盾纠纷。严密防范、依法惩治违法犯罪活动，维护社会秩序。

牢固树立安全发展观念，坚持人民利益至上，加强全民安全教育，健全公共安全体系。完善和落实安全生产责任和管理制度，实行党政同责、一岗双责、失职追责，强化预防治本，改革安全评审制度，健全预警应急机制，加大监管执法力度，及时排查化解安全隐患，坚决遏制重特大安全事故频发势头。实施危险化学品和化工企业生产、仓储安全环保搬迁工程，加强安全生产基础能力和防

灾减灾能力建设，切实维护人民生命财产安全。

贯彻总体国家安全观，实施国家安全战略，落实重点领域国家安全政策，完善国家安全审查制度，完善国家安全法治，建立国家安全体系。依法严密防范和严厉打击敌对势力渗透颠覆破坏活动、暴力恐怖活动、民族分裂活动、极端宗教活动，坚决维护国家政治、经济、文化、社会、信息、国防等安全。

（六）确保“十三五”规划建议的目标任务落到实处。制定“十三五”规划纲要和专项规划，要坚决贯彻党中央决策部署，落实本建议确定的发展理念、主要目标、重点任务、重大举措。各地区要从实际出发，制定本地区“十三五”规划。各级各类规划要增加明确反映创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的指标，增加政府履行职责的约束性指标，把全会确定的各项决策部署落到实处。

实现“十三五”时期发展目标，前景光明，任务繁重。全党全国各族人民要更加紧密地团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，万众一心，艰苦奋斗，共同夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利！

来源：《人民日报》（2015年11月4日第1版）

•

# 关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》的说明

习近平

受中央政治局委托，现在，我就《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》起草的有关情况向全会作说明。

## 一、建议稿起草过程

“十三五”时期是全面建成小康社会、实现我们党确定的“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标的决胜阶段。制定和实施好“十三五”规划建议，阐明党和国家战略意图，明确发展的指导思想、基本原则、目标要求、基本理念、重大举措，描绘好未来5年国家发展蓝图，事关全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党战略布局的协调推进，事关我国经济社会持续健康发展，事关社会主义现代化建设大局。

为此，今年1月，中央政治局决定，党的十八届五中全会审议“十三五”规划建议，成立由我担任组长，李克强同志、张高丽同志担任副组长，有关部门和地方负责同志参加的文件起草组，在中央政治局常委会领导下承担建议稿起草工作。

1月28日，党中央发出《关于对党的十八届五中全会研究“十三五”规划建议征求意见的通知》，在党内一定范围征求意见和建议。2月10日，文件起草组召开第一次全体会议，建议稿起草工作正式启动。

从各方面反馈的意见看，大家一致认为，党的十八届五中全会重点研究“十三五”规划建议问题并提出建议，对坚持和发展中国特色社会主义，实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中

国梦，具有十分重要的意义。综合判断，“十三五”时期我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，但战略机遇期内涵发生深刻变化，我国发展既面临许多有利条件，也面临不少风险挑战。大家普遍希望，通过制定建议明确“十三五”时期我国经济社会发展的基本思路、主要目标，特别是要以新的发展理念推动发展，提出一些具有标志性的重大战略、重大工程、重大举措，着力解决突出问题和明显短板，确保如期全面建成小康社会，保持经济社会持续健康发展。文件起草组在起草过程中，充分考虑、认真吸收了各方面意见和建议。

文件起草组成立 9 个多月来，深入开展专题调研，广泛征求各方意见，多次召开会议进行讨论修改。根据中央政治局会议决定，7 月底，建议稿下发党内一定范围征求意见，包括征求党内部分老同志意见，还专门听取了民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士意见。其间，中央政治局常委会召开 3 次会议、中央政治局召开 2 次会议分别审议建议稿。

从反馈情况看，各地区各部门对建议稿给予充分肯定。大家一致认为，建议稿体现了“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局，反映了党的十八大以来党中央决策部署，顺应了我国经济发展新常态的内在要求，有很强的思想性、战略性、前瞻性、指导性。建议稿提出创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，在理论和实践上有新的突破，对破解发展难题、增强发展动力、厚植发展优势具有重大指导意义。建议稿坚持问题导向，聚焦突出问题和明显短板，回应人民群众诉求和期盼，提出一系列新的重大战略和重要举措，对保持经济社会持续健康发展具有重要推动作用。

在征求意见过程中，各方面提出了许多好的意见和建议，主要有以下几个方面。一是建议对“十三五”时期我国发展面临的机遇和挑战作出更加深入和更具前瞻性的分析概括。二是建议进一步突出人民群众普遍关心的就业、教育、社保、住房、医疗等民生指标。三

是建议抓住新一轮科技革命带来的机遇，将优势资源集聚到重点领域，力求在关键核心技术上取得突破。四是建议进一步提高绿色指标在“十三五”规划全部指标中的权重，把保障人民健康和改善环境质量作为更具约束性的硬指标。五是建议重视促进内陆地区特别是中西部地区对外开放。六是建议更加注重通过改善二次分配促进社会公平，明确精准扶贫、精准脱贫的政策举措，把更多公共资源用于完善社会保障体系。

中央责成文件起草组认真研究和吸纳各方面意见和建议。文件起草组全面汇总、逐条分析各方面意见和建议，做到了能吸收的尽量吸收。

## 二、建议稿的主要考虑和基本框架

建议稿的起草，充分考虑了“十三五”时期我国经济社会发展的趋势和要求。

第一，“十三五”规划作为我国经济发展进入新常态后的第一个五年规划，必须适应新常态、把握新常态、引领新常态。新常态下，我国经济发展表现出速度变化、结构优化、动力转换三大特点，增长速度要从高速转向中高速，发展方式要从规模速度型转向质量效率型，经济结构调整要从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举，发展动力要从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动。这些变化不依人的意志为转移，是我国经济发展阶段性特征的必然要求。制定“十三五”时期经济社会发展建议，必须充分考虑这些趋势和要求，按照适应新常态、把握新常态、引领新常态的总要求进行战略谋划。

第二，面对经济社会发展新趋势新机遇和新矛盾新挑战，谋划“十三五”时期经济社会发展，必须确立新的发展理念，用新的发展理念引领发展行动。古人说：“理者，物之固然，事之所以然也。”发展理念是发展行动的先导，是管全局、管根本、管方向、管长远的东西，是发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现。发展理念搞对了，

目标任务就好定了，政策举措也就跟着好定了。为此，建议稿提出了创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，并以这五大发展理念为主线对建议稿进行谋篇布局。这五大发展理念，是“十三五”乃至更长时期我国发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现，也是改革开放 30 多年来我国发展经验的集中体现，反映出我们党对我国发展规律的新认识。

第三，“十三五”规划作为全面建成小康社会的收官规划，必须紧紧扭住全面建成小康社会存在的短板，在补齐短板上多用力。比如，农村贫困人口脱贫，就是一个突出短板。我们不能一边宣布全面建成了小康社会，另一边还有几千万人口的生活水平处在扶贫标准线以下，这既影响人民群众对全面建成小康社会的满意度，也影响国际社会对我国全面建成小康社会的认可度。此外，在社会事业发展、生态环境保护、民生保障等方面也存在着一些明显的短板。谋划“十三五”时期经济社会发展，必须全力做好补齐短板这篇大文章，着力提高发展的协调性和平衡性。

另外，考虑到建议通过后，还要根据建议制定“十三五”规划纲要，两个文件之间要有合理分工。所以，建议在内容上重点是确立发展理念，明确发展的方向、思路、重点任务、重大举措，而一些具体的工作部署则留给纲要去规定，以更好体现和发挥建议的宏观性、战略性、指导性。

在建议稿起草过程中，我们注意把握以下原则。一是坚持目标导向和问题导向相统一，既从实现全面建成小康社会目标倒推，厘清到时间节点必须完成的任务，又从迫切需要解决的问题顺推，明确破解难题的途径和办法。二是坚持立足国内和全球视野相统筹，既以新理念新思路新举措主动适应和积极引领经济发展新常态，又从全球经济联系中进行谋划，重视提高在全球范围配置资源的能力。三是坚持全面规划和突出重点相协调，既着眼于全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、对外开放、国防

建设和党的建设，又突出薄弱环节和滞后领域，集中攻关，提出可行思路和务实举措。四是坚持战略性和操作性相结合，既强调规划的宏观性、战略性、指导性，又突出规划的约束力和可操作、能检查、易评估，做到虚实结合。

在结构上，建议稿分三大板块、八个部分。导语和第一、第二部分构成第一板块，属于总论。第一部分讲全面建成小康社会决胜阶段的形势和指导思想，总结“十二五”时期我国发展取得的重大成就，分析“十三五”时期我国发展环境的基本特征，提出“十三五”时期我国发展的指导思想和必须遵循的原则。第二部分讲“十三五”时期我国经济社会发展的主要目标和基本理念，提出全面建成小康社会新的目标要求，提出并阐释了创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。

第三至第七部分构成第二板块，属于分论，分别就坚持创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展进行阐述和部署。第三部分讲坚持创新发展、着力提高发展质量和效益，从培育发展新动力、拓展发展新空间、深入实施创新驱动发展战略、大力推进农业现代化、构建产业新体系、构建发展新体制、创新和完善宏观调控方式 7 个方面展开。第四部分讲坚持协调发展、着力形成平衡发展结构，从推动区域协调发展、推动城乡协调发展、推动物质文明和精神文明协调发展、推动经济建设和国防建设融合发展 4 个方面展开。第五部分讲坚持绿色发展、着力改善生态环境，从促进人与自然和谐共生、加快建设主体功能区、推动低碳循环发展、全面节约和高效利用资源、加大环境治理力度、筑牢生态安全屏障 6 个方面展开。第六部分讲坚持开放发展、着力实现合作共赢，从完善对外开放战略布局、形成对外开放新体制、推进“一带一路”建设、深化内地和港澳以及大陆和台湾地区合作发展、积极参与全球经济治理、积极承担国际责任和义务 6 个方面展开。第七部分讲坚持共享发展、着力增进人民福祉，从增加公共服务供给、实施脱贫攻坚工

程、提高教育质量、促进就业创业、缩小收入差距、建立更加公平更可持续的社会保障制度、推进健康中国建设、促进人口均衡发展 8 个方面展开。

第八部分和结束语构成第三板块。第八部分讲加强和改善党的领导、为实现“十三五”规划提供坚强保证，从完善党领导经济社会发展工作体制机制、动员人民群众团结奋斗、加快建设人才强国、运用法治思维和法治方式推动发展、加强和创新社会治理、确保“十三五”规划建议的目标任务落到实处 6 个方面展开。结束语号召全党全国各族人民万众一心、艰苦奋斗，共同夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利。

### 三、需要重点说明的几个问题

建议稿提出了一系列新的发展要求和重大举措。这里，就其中几个问题作简要说明。

第一，关于经济保持中高速增长。建议稿提出今后 5 年经济保持中高速增长的目标。主要考虑是，确保到 2020 年实现国内生产总值和城乡居民人均收入比 2010 年翻一番的目标，必须保持必要的增长速度。从国内生产总值翻一番看，2016 年至 2020 年经济年均增长底线是 6.5% 以上。从城乡居民人均收入翻一番看，2010 年城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别为 19109 元和 5919 元。到 2020 年翻一番，按照居民收入增长和经济增长同步的要求，“十三五”时期经济年均增长至少也要达到 6.5%。经济保持中高速增长，有利于改善民生，让人民群众更加切实感受到全面建成小康社会的成果。随着我国经济发展进入新常态，产能过剩化解、产业结构优化升级、创新驱动发展实现都需要一定的时间和空间，经济下行压力明显，保持较高增长速度难度不小。考虑到正向引导市场预期和留有一定余地，在综合各方面意见的基础上，建议稿提出经济保持中高速增长的目标。

国内外主要研究机构普遍认为，“十三五”时期我国年均经济潜在

增长率为 6%—7%。综合起来看，我国经济今后要保持 7% 左右的增长速度是可能的，但面临的不确定性因素也比较多。这是因为，未来一个时期全球经济贸易增长将持续乏力，我国投资和消费需求增长放缓，形成新的市场空间需要一个过程。在经济结构、技术条件没有明显改善的条件下，资源安全供给、环境质量、温室气体减排等约束强化，将压缩经济增长空间。经济运行中还存在其他一些风险，如杠杆率高企、经济风险上升等，都对经济增长形成了制约。同时，随着经济总量不断增大，增长速度会相应慢下来，这是一个基本规律。

“十三五”时期我国发展，既要看速度，也要看增量，更要看质量，要着力实现有质量、有效益、没水分、可持续的增长，着力在转变经济发展方式、优化经济结构、改善生态环境、提高发展质量和效益中实现经济增长。

第二，关于户籍人口城镇化率加快提高。户籍人口城镇化率直接反映城镇化的健康程度。根据《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》预测，2020 年户籍人口城镇化率将达到 45% 左右。按 2013 年户籍人口城镇化率 35.9% 计算，年均提高 1.3 个百分点，年均需转户 1600 多万人。现在，按照常住人口计算，我国城镇化率已经接近 55%，城镇常住人口达到 7.5 亿。问题是这 7.5 亿人口中包括 2.5 亿的以农民工为主体的外来常住人口，他们在城镇还不能平等享受教育、就业服务、社会保障、医疗、保障性住房等方面的公共服务，带来一些复杂的经济社会问题。

建议稿提出户籍人口城镇化率加快提高，是要加快落实中央确定的使 1 亿左右农民工和其他常住人口在城镇定居落户的目标。这 1 亿人主要指农村学生升学和参军进入城镇的人口、在城镇就业和居住 5 年以上和举家迁徙的农业转移人口。

实现 1 亿人在城镇落户意义重大。从供给看，在劳动年龄人口总量减少的情况下，对稳定劳动力供给和工资成本、培育现代产业

工人队伍具有重要意义。从需求看，对扩大消费需求、稳定房地产市场、扩大城镇基础设施和公共服务设施投资具有重要意义。实现这个目标，既有利于稳定经济增长，也有利于促进社会公平正义与和谐稳定，是全面小康社会惠及更多人口的内在要求。这就要求加大户籍制度改革措施落实力度，加快完善相关配套政策，确保这一目标实现。

第三，关于我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困。农村贫困人口脱贫是全面建成小康社会最艰巨的任务。我国现行脱贫标准是农民年人均纯收入按 2010 年不变价计算为 2300 元，2014 年现价脱贫标准为 2800 元。按照这个标准，2014 年末全国还有 7017 万农村贫困人口。综合考虑物价水平和其他因素，逐年更新按现价计算的标准。据测算，若按每年 6% 的增长率调整，2020 年全国脱贫标准约为人均纯收入 4000 元。今后，脱贫标准所代表的实际生活水平，大致能够达到 2020 年全面建成小康社会所要求的基本水平，可以继续采用。

通过实施脱贫攻坚工程，实施精准扶贫、精准脱贫，7017 万农村贫困人口脱贫目标是可以实现的。2011 年至 2014 年，每年农村脱贫人口分别为 4329 万、2339 万、1650 万、1232 万。因此，通过采取过硬的、管用的举措，今后每年减贫 1000 万人的任务是可以完成的。具体讲，到 2020 年，通过产业扶持，可以解决 3000 万人脱贫；通过转移就业，可以解决 1000 万人脱贫；通过易地搬迁，可以解决 1000 万人脱贫，总计 5000 万人左右。还有 2000 多万完全或部分丧失劳动能力的贫困人口，可以通过全部纳入低保覆盖范围，实现社保政策兜底脱贫。

第四，关于实施一批国家重大科技项目和在重大创新领域组建一批国家实验室。落实创新驱动发展战略，必须把重要领域的科技创新摆在更加突出的地位，实施一批关系国家全局和长远的重大科技项目。这既有利于我国在战略必争领域打破重大关键核心技术受

制于人的局面，更有利于开辟新的产业发展方向和重点领域、培育新的经济增长点。2014年8月，我们确定要抓紧实施已有的16个国家科技重大专项，进一步聚焦目标、突出重点，攻克高端通用芯片、集成电路装备、宽带移动通信、高档数控机床、核电站、新药创制等关键核心技术，加快形成若干战略性技术和战略性产品，培育新兴产业。在此基础上，以2030年为时间节点，再选择一批体现国家战略意图的重大科技项目，力争有所突破。从更长远的战略需求出发，我们要坚持有所为有所不为，在航空发动机、量子通信、智能制造和机器人、深空深海探测、重点新材料、脑科学、健康保障等领域再部署一批体现国家战略意图的重大科技项目。已经部署的项目和新部署的项目要形成梯次接续的系统布局，发挥市场经济条件下新型举国体制优势，集中力量、协同攻关，为攀登战略制高点、提高我国综合竞争力、保障国家安全提供支撑。

我国同发达国家的科技经济实力差距主要体现在创新能力上。提高创新能力，必须夯实自主创新的物质技术基础，加快建设以国家实验室为引领的创新基础平台。国家实验室已成为主要发达国家抢占科技创新制高点的重要载体，诸如美国阿贡、洛斯阿拉莫斯、劳伦斯伯克利等国家实验室和德国亥姆霍兹研究中心等，均是围绕国家使命，依靠跨学科、大协作和高强度支持开展协同创新的研究基地。当前，我国科技创新已步入以跟踪为主转向跟踪和并跑、领跑并存的新阶段，急需以国家目标和战略需求为导向，瞄准国际科技前沿，布局一批体量更大、学科交叉融合、综合集成的国家实验室，优化配置人财物资源，形成协同创新新格局。主要考虑在一些重大创新领域组建一批国家实验室，打造聚集国内外一流人才的高地，组织具有重大引领作用的协同攻关，形成代表国家水平、国际同行认可、在国际上拥有话语权的科技创新实力，成为抢占国际科技制高点的重要战略创新力量。

第五，关于加强统筹协调，改革并完善适应现代金融市场发展

的金融监管框架。金融是现代经济的核心，在很大程度上影响甚至决定着经济健康发展。现代金融发展呈现出机构种类多、综合经营规模大、产品结构复杂、交易频率高、跨境流动快、风险传递快、影响范围广等特点。国际金融危机爆发后，主要国家均加大了金融监管体系改革力度，核心是提高监管标准、形成互为补充的监管合力和风险处置能力。

近年来，我国金融业发展明显加快，形成了多样化的金融机构体系、复杂的产品结构体系、信息化的交易体系、更加开放的金融市场，特别是综合经营趋势明显。这对现行的分业监管体制带来重大挑战。党的十八届三中全会就加强金融监管提出了完善监管协调机制的改革任务。近来频繁显露的局部风险特别是近期资本市场的剧烈波动说明，现行监管框架存在着不适应我国金融业发展的体制性矛盾，也再次提醒我们必须通过改革保障金融安全，有效防范系统性风险。要坚持市场化改革方向，加快建立符合现代金融特点、统筹协调监管、有力有效的现代金融监管框架，坚守住不发生系统性风险的底线。

国际金融危机发生以来，主要经济体都对其金融监管体制进行了重大改革。主要做法是统筹监管系统重要金融机构和金融控股公司，尤其是负责对这些金融机构的审慎管理；统筹监管重要金融基础设施，包括重要的支付系统、清算机构、金融资产登记托管机构等，维护金融基础设施稳健高效运行；统筹负责金融业综合统计，通过金融业全覆盖的数据收集，加强和改善金融宏观调控，维护金融稳定。这些做法都值得我们研究和借鉴。

第六，关于实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动。推进生态文明建设，解决资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的问题，必须采取一些硬措施，真抓实干才能见效。实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动，就是一项硬措施。这就是说，既要控制总量，也要控制单位国内生产总值

能源消耗、水资源消耗、建设用地的强度。这项工作做好了，既能节约能源和水土资源，从源头上减少污染物排放，也能倒逼经济发展方式转变，提高我国经济发展绿色水平。

“十一五”规划首次把单位国内生产总值能源消耗强度作为约束性指标，“十二五”规划提出合理控制能源消费总量。现在看，这样做既是必要的，也是有效的。根据当前资源环境面临的严峻形势，在继续实行能源消费总量和消耗强度双控的基础上，水资源和建设用地也要实施总量和强度双控，作为约束性指标，建立目标责任制，合理分解落实。要研究建立双控的市场化机制，建立预算管理制度、有偿使用和交易制度，更多用市场手段实现双控目标。

第七，关于探索实行耕地轮作休耕制度试点。经过长期发展，我国耕地开发利用强度过大，一些地方地力严重透支，水土流失、地下水严重超采、土壤退化、面源污染加重已成为制约农业可持续发展的突出矛盾。当前，国内粮食库存增加较多，仓储补贴负担较重。同时，国际市场粮食价格走低，国内外市场粮价倒挂明显。利用现阶段国内外市场粮食供给宽裕的时机，在部分地区实行耕地轮作休耕，既有利于耕地休养生息和农业可持续发展，又有利于平衡粮食供求矛盾、稳定农民收入、减轻财政压力。

实行耕地轮作休耕制度，国家可以根据财力和粮食供求状况，重点在地下水漏斗区、重金属污染区、生态严重退化地区开展试点，安排一定面积的耕地用于休耕，对休耕农民给予必要的粮食或现金补助。开展这项试点，要以保障国家粮食安全和不影响农民收入为前提，休耕不能减少耕地、搞非农化、削弱农业综合生产能力，确保急用之时粮食能够产得出、供得上。同时，要加快推动农业走出去，增加国内农产品供给。耕地轮作休耕情况复杂，要先探索进行试点。

第八，关于实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。生态环境特别是大气、水、土壤污染严重，已成为全面建成小康社

会的突出短板。扭转环境恶化、提高环境质量是广大人民群众的热切期盼，是“十三五”时期必须高度重视并切实推进的一项重要工作。现行以块为主的地方环保管理体制，使一些地方重发展轻环保、干预环保监测监察执法，使环保责任难以落实，有法不依、执法不严、违法不究现象大量存在。综合起来，现行环保体制存在 4 个突出问题：一是难以落实对地方政府及其相关部门的监督责任，二是难以解决地方保护主义对环境监测监察执法的干预，三是难以适应统筹解决跨区域、跨流域环境问题的新要求，四是难以规范和加强地方环保机构队伍建设。

建议稿提出的省以下环保机构监测监察执法垂直管理，主要指省级环保部门直接管理市（地）县的监测监察机构，承担其人员和工作经费，市（地）级环保局实行以省级环保厅（局）为主的双重管理体制，县级环保局不再单设而是作为市（地）级环保局的派出机构。这是对我国环保管理体制的一项重大改革，有利于增强环境执法的统一性、权威性、有效性。这项改革要在试点基础上全面推开，力争“十三五”时期完成改革任务。

第九，关于全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策。当前，我国人口结构呈现明显的高龄少子特征，适龄人口生育意愿明显降低，妇女总和生育率明显低于更替水平。现在的生育主体是 80 后、90 后，他们的生育观念变化了，养育孩子的成本也增加了，同时社会保障水平提高了，养儿防老的社会观念明显弱化，少生优生已成为社会生育观念的主流。一方面，据调查，实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子政策以来，全国符合政策条件的夫妇有 1100 多万对。截至今年 8 月底，提出生育二孩申请的只有 169 万对，占比为 15.4%。另一方面，我国人口老龄化态势明显，2014 年 60 岁以上人口占总人口的比重已经超过 15%，老年人口比重高于世界平均水平，14 岁以下人口比重低于世界平均水平，劳动年龄人口开始绝对减少，这种趋势还在继续。这些都对我国人口均衡发展和人口安全提出了新的

挑战。

全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，可以通过进一步释放生育潜力，减缓人口老龄化压力，增加劳动力供给，促进人口均衡发展。这是站在中华民族长远发展的战略高度促进人口均衡发展的重大举措。国家卫计委等部门经过认真测算，认为实施这项政策是可行的。

同志们！讨论、修改、通过“十三五”规划建议，是这次全会的主要任务。做好这项工作，对指导国家“十三五”规划纲要编制、引领“十三五”时期经济社会发展具有十分重要的意义。大家要全面把握和深刻领会建议稿提出的目标、理念、任务、举措，认真思考，深入讨论，提出建设性的意见和建议，使建议稿更加完善。最后，让我们同心同德、群策群力，共同把这次全会开好。

来源：《人民日报》（2015年11月4日第2版）

# 全面建成小康社会新的目标要求

李克强

党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》（以下简称《建议》），确定了“十三五”时期我国经济社会发展的指导思想、目标任务和重大举措。这是未来五年我国发展的宏伟蓝图，也是指导经济社会工作的纲领性文件。“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，我们要全面把握新的目标要求，坚持创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展，统筹做好各项工作，确保如期全面建成小康社会，为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定更加坚实的基础。

## 一、努力实现全面建成小康社会目标

党的十六大提出全面建设小康社会奋斗目标以来，全党全国各族人民接续奋斗，经济社会发展取得巨大成就。2014年，国内生产总值达到63.6万亿多元（现价，下同），按汇率折算，迈上10万亿美元的大台阶，占世界经济份额13.3%，一年增量相当于一个中等发达国家的经济总量；人均国内生产总值7594美元，按世界银行标准，居中高收入国家中等水平；城乡居民人均可支配收入分别为2.9万元和1.1万元。对于我们这样一个有着13亿多人口的大国来说，这确实是很了不起的成就。从这个起点出发，到2020年实现国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番时，初步预计我国国内生产总值可达17万亿美元左右，经济实力和综合国力进一步增强，人民生活进一步改善，发展将开始向更高水平迈进。

党的十八大指出，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

家的国际地位没有变。这“三个没有变”，不仅现在如此，即使实现全面建成小康社会目标以后相当长时间内依然如此。目前虽然从总量上看，我国主要经济指标已居世界前列，但按人均算就排到后面了。我们人均国内生产总值只相当于全球平均水平的70%、美国的1/7、欧盟的1/5，排在全球第80位左右。按联合国人类发展指数排序，我们在第91位。从综合发展水平看，特别是在创新能力、劳动生产率、社会福利水平等方面，我国与发达国家仍有很大差距。到2020年实现全面建成小康社会目标时，我国人均国内生产总值大体也只相当于世界平均水平的90%左右。发展是硬道理，是解决中国一切问题的基础和关键。我们必须坚持发展是第一要务，以提高发展质量和效益为中心，全面深化改革，实施创新驱动发展战略，打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务“双引擎”，不断释放改革红利和人才红利，努力把经济潜在增长率充分发挥出来，推动我国发展不断迈上新台阶。

## 二、经济保持中高速增长、产业迈向中高端水平

实现到2020年国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番，必须保持一定的经济增长速度。初步测算，“十三五”时期，国内生产总值每年平均增长速度需保持在6.5%以上，主要经济指标平衡协调，才能实现翻一番目标。即使实现全面建成小康社会目标之后，相当长时间仍需保持一定的增长速度，才能实现第二个百年奋斗目标。因此，保持经济中高速增长是我们长期的任务。在我国经济发展进入新常态的背景下，要长期保持经济中高速增长，必须加快转变经济发展方式，促进经济转型升级、迈向中高端水平。世界上不少发展中国家在进入中等收入阶段后，就是因为没有实现转型升级，经济长期停滞，结果陷入“中等收入陷阱”。我们提出“双中高”，是要推动实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。“双中高”是两位一体、互促共进的。只有保持中高速增长，才能为转方式、调结构留下空间，为迈向中高端水平创造好的条件；只有迈向

中高端水平，才能既扩大需求、又创造供给，培育发展新动能，实现可持续的中高速增长。

我国作为世界第二大经济体，在超过 10 万亿美元高基数之上和复杂多变的国内外环境中，在新旧动能转换时期，要实现“双中高”并不容易。从国际看，当前世界经济增长乏力，复苏进程艰难曲折，不稳定、不确定因素较多。我国经济与世界经济深度交融，外部环境的复杂性、多变性必然会影响到我国。从国内看，我国正处在“三期叠加”阶段，长期积累的结构性矛盾逐步显现，资源环境约束趋紧，劳动力成本上升，不平衡、不协调、不可持续问题仍然突出，推动经济从粗放增长到集约增长的升级发展，从过度依赖投资拉动到消费和投资协调拉动的转换，是一个充满阵痛、十分艰难的过程。对此，必须有清醒的认识。同时，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，有不少有利条件。新一轮世界科技革命和产业革命在孕育形成，将给经济发展带来新的机遇。我国新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化在深入推进，经济发展有很大的潜力、韧性和回旋余地。近两年多，面对世界经济增长乏力和我国经济增长下行压力加大的严峻形势，我们坚持稳中求进工作总基调，统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，不断创新宏观调控思路和方式，取得显著成效。经济保持 7% 左右的增长，增速仍居于世界主要经济体前列，增量比过去两位数增长时还要大，而且经济结构出现积极变化，新的经济增长点加快形成，民生不断改善。这些成绩确实来之不易，也增强了各方面的发展信心。

实现“双中高”，要充分挖掘内需潜力，激发和释放发展新动能。我国基础设施仍比较薄弱，产业装备亟须升级改造，有效投资需求有很大潜力。同时总储蓄率保持在较高水平，社会资金充裕，扩大有效投资也有条件。要创新投融资机制，更多运用市场化办法，继续加大对中西部铁路和公路、水利、棚户区和危房改造、城市地下管网、农村电网等基础设施薄弱环节投资，增加对先进制造等新兴

产业和传统产业升级改造投资，提升投资效率，更好发挥投资对增长的关键作用。目前消费对经济增长贡献率已达 60%左右，要着力扩大居民消费，推动消费结构升级，充分发挥消费对增长的基础作用。新型城镇化是扩大内需的最大潜力所在，也是最大的结构调整。要通过深化户籍制度改革、增强城镇就业和公共服务能力等举措，着力解决好“三个一亿人”问题。要优化发展空间格局，充分发挥各地比较优势，逐步缩小区域发展差距。

实现“双中高”，要实施创新驱动发展战略，深入推进大众创业、万众创新，打造增长新引擎。创新是引领发展的第一动力。要把创新贯穿到经济发展的各个领域和全过程。加快推进农业现代化，促进农业稳定发展、农民持续增收，保障国家粮食安全。加快实施“中国制造 2025”、“互联网+”行动计划，进一步提高工业化和信息化融合发展水平，推动先进制造业加快发展。近年来，服务业较快增长，已占国内生产总值的“半壁江山”。要继续推进服务业领域的改革开放，着力发展生产性服务业、高端服务业和新兴服务业。大众创业、万众创新既是个人和小微企业的兴业之策，也是大企业的强盛之道。要依靠“双创”，打造众创、众包、众扶、众筹等平台，推动大中小企业变革生产经营方式、提升效率，促进传统产业改造升级和新产业、新业态、新模式发展。

### **三、人民生活水平和质量普遍提高**

发展的目的是为了人民过上好日子，全面建成小康社会也主要以人民生活水平和质量是否普遍提高为衡量标准。要坚持共享发展，在经济平稳增长基础上，促进居民收入持续提高，健全公共服务体系，着力解决群众最关心最直接最现实的利益问题，不断增进人民福祉。

抓好保障和改善民生的重点任务。就业是民生之本、社会稳定之基。这几年，在经济下行压力很大的情况下，就业一直保持稳定，已很不容易。“十三五”时期，就业压力依然不小，结构性矛盾更加突

出。要继续实施更加积极的就业政策，更好发挥市场在促进就业中的作用，鼓励以创业带动就业，加强职业培训，着力解决好高校毕业生、农村转移劳动力和其他重点人群的就业问题，努力实现比较充分的就业。教育是经济发展和社会进步的根本，要大力促进教育公平发展和质量提升，使劳动年龄人口受教育年限得到明显提高，教育现代化取得重要进展。继续发展医疗卫生事业，努力保障人民群众健康。

增加公共产品、公共服务供给，既是普遍提高人民生活水平和质量的重要保障，也是经济发展的重要引擎。目前，公共产品短缺、公共服务薄弱等问题依然突出。解决这一问题，应合理区分基本需求与非基本需求，政府主要是保基本、兜底线，非基本需求主要依靠市场来解决。要创新公共产品、公共服务供给机制，通过政府与社会资本合作、特许经营等市场化办法，引导社会资本及外商投资参与，使公共服务体系更加健全，基本公共服务均等化水平不断提高，公平性和可及性明显增强。按照保基本、建机制原则，完善社会保障制度，筑牢保障基本民生的安全网。“十三五”期间，要基本完成棚户区改造任务，让中低收入群众和困难群众居住条件进一步得到改善。农村贫困人口脱贫是全面建成小康社会最艰巨的任务。《建议》要求，到2020年，现行标准下的贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。我们要加大扶贫攻坚力度，实施精准扶贫、精准脱贫，多渠道增加投入，确保让贫困地区和贫困人口与全国一道迈入全面小康社会。

推动形成合理的收入分配格局，既关系效率也关系公平。城乡收入差距大是收入分配中的突出问题。近几年，农村居民收入增速出现了由过去低于城镇居民到持续高于城镇居民的重大变化，城乡收入相对差距趋于缩小。《建议》提出，今后五年，收入差距缩小，中等收入人口比重上升。完成这一任务，仅靠“二次分配”是不够的，主要得靠“一次分配”。很重要的在于推进“双创”，让更多的人富起来，

畅通社会纵向流动渠道，实现效率和公平的有机统一，逐步形成中间大、两头小的橄榄型收入分配结构。

#### **四、国民素质和社会文明程度显著提高**

实现全面建成小康社会目标，既要努力满足人民物质需求，也要努力满足人民精神文化需求。我们要在抓好物质文明建设的同时，大力加强精神文明建设，使人民思想道德素质、科学文化素质、健康素质明显提高。

一个国家国民素质和社会文明程度，与文化密不可分。《建议》要求，要使中国梦和社会主义核心价值观更加深入人心。要大力推动社会主义文化大发展大繁荣，提高国家文化软实力，更好发挥文化引领风尚、教育人民、服务社会、推动发展的作用。创新是社会进步的动力，是中华优秀传统文化的精髓。我国过去 30 多年取得的巨大成就，也可以说是规模宏大的社会创业创新行动的结果。实现全面建成小康社会目标，必须更好发挥创新这个引领发展的第一动力作用。要积极倡导创业创新文化、理念和社会氛围，推动大众创业、万众创新，使人们在创造物质财富的同时，实现人生价值，凝聚起推动发展的强大新动能。

《建议》要求到 2020 年基本建成公共文化服务体系。完成这一任务，政府、市场、社会要共同参与，构建起多层次、多方式的公共文化服务供给体系。政府主要是推动文化事业发展，创新向社会力量购买公共文化服务模式，使人民群众基本文化权益得到更好保障。要围绕“文化产业成为国民经济支柱性产业”要求，深化文化体制改革，促进文化产业转型升级，大力发展新型文化业态。同时，要推动中华文化走向世界，持续扩大感召力和影响力。

#### **五、生态环境质量总体改善**

良好生态环境，是提升生活质量的重要内容，也是全面建成小康社会的应有之义。目前我国发展面临资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势。作为仍处在工业化进程中的发

展中国家，如何在经济发展与生态环境保护之间找到平衡，从而实现双赢，是亟须破解的难题。要牢固树立绿色发展理念，把经济建设与生态文明建设有机融合起来，让良好生态环境成为全面小康社会普惠的公共产品和民生福祉。

《建议》要求，推动形成绿色发展方式和生活方式。经过这些年的努力，“十二五”规划确定的资源环境约束性指标预计可以如期实现。但目前我国能源资源消耗强度仍然偏高，节能减排潜力很大。“十三五”期间，我们要多措并举，促进能源资源使用效率大幅提高，能源和水资源消耗、建设用地、碳排放总量得到有效控制，主要污染物排放总量大幅减少。同时要大力发展节能环保产业，这不仅是促进环境保护的有效途径，也是新的经济增长点。

国土是生态文明建设的空间载体。我们已制定并实施主体功能区规划。要健全资源环境承载能力监测预警机制，构建科学合理的城市化格局和产业发展格局。对于限制开发区域和禁止开发区域，要把生态环境安全作为不可逾越的“红线”。完善资源有偿使用制度和生态补偿机制，让保护资源环境的地方不吃亏、能受益。“十三五”时期，要使主体功能布局和生态安全屏障基本形成。

## **六、依靠改革开放推动制度建设**

经过长期的探索实践，中国特色社会主义根本政治制度、基本政治制度、基本经济制度、法律体系等以及建立在这些制度之上的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制等各项具体制度基本形成，为促进经济社会发展提供了强大动力和制度保障。但一些领域的具体制度仍不完善，存在着不少体制机制弊端。改革开放既是推动发展的根本保障，也是推动制度建设的重要动力。我们要按照《建议》要求，全面深化改革、进一步扩大开放，革除体制机制弊端，到2020年使国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展，各领域基础性制度体系基本形成，各方面制度更加成熟更加定型。

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，而其中的关键又在于转变政府职能，推进简政放权、放管结合、优化服务改革。近年来，这项改革取得重要进展。减少行政审批 1/3 的目标提前完成，非行政许可审批全部取消。特别是推进商事制度改革，使新增市场主体呈井喷式增长。下一步，要继续推进“放管服”改革，健全既能激发市场活力和社会创造力，又能保障公平竞争，也能提供优质公共服务的体制机制。要加快构建开放型经济新体制，实施新一轮高水平对外开放，培育国际合作和竞争新优势。创新外贸发展机制、推动“大进大出”向“优进优出”转变，创新外商投资管理体制、推动向准入前国民待遇加负面清单的管理模式转变，创新对外投资合作方式、推动“一带一路”建设和国际产能合作，创新内陆开放机制、推动形成全方位的区域开放新格局。

同时，要协调推进政治、文化、社会、生态文明及党的建设等领域的具体制度建设。人民民主更加健全，民主制度更加完善，民主形式更加丰富。司法公信力明显提高。人权得到切实保障，产权受到有效保护，人民群众的积极性、主动性、创造性进一步得到发挥。中国特色现代军事组织体系更加完善，支撑国家安全发展能力增强。党的建设制度化水平显著提高。

全面建成小康社会新的目标要求已经明确，关键要积极作为、真抓实干。让我们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，协调推进“四个全面”战略布局，为实现“两个一百年”奋斗目标、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作出新的贡献。

来源：《人民日报》（2015年11月6日第3版）

# 坚定不移贯彻五大发展理念 确保如期全面建成小康社会

张高丽

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义，勇于实践、善于创新，深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识，形成一系列治国理政新理念新思想新战略，为在新的历史条件下深化改革开放、加快推进社会主义现代化提供了科学理论指导和行动指南。党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》（以下简称《建议》），高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，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，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，提出了全面建成小康社会决胜阶段的指导思想、主要目标、重点任务、重大举措，描绘了未来五年发展的宏伟蓝图，是实现“两个一百年”奋斗目标第一个百年目标、全面建成小康社会的纲领性文件。

根据新形势新任务，《建议》强调，实现“十三五”时期发展目标，破解发展难题，厚植发展优势，必须牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。这五大发展理念是《建议》的精髓和主线，是“十三五”乃至更长时期我国发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现，也是改革开放 30 多年来我国发展经验的深刻总结，集中反映了我们党对我国经济社会发展规律认识的深化，是我国发展理论

的又一次重大创新，是关系我国发展全局的一场深刻变革。我们要充分认识这场变革的重大现实意义和深远历史意义，牢固树立切实贯彻五大发展理念，统一思想，协调行动，推动我国发展迈上新台阶，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的贡献。

### **一、坚持创新发展，注重解决发展动力问题，推动经济保持中高速增长、迈向中高端水平**

创新是引领发展的第一动力。崇尚创新，国家才有光明前景，社会才有蓬勃活力。我国已经成为全球经济大国和贸易大国，但经济规模大而不强、经济增长快而不优，关键领域核心技术受制于人的格局没有根本改变。在国际发展竞争日趋激烈和我国发展动力转换的形势下，没有创新发展，我们就难以摆脱过多依靠要素投入推动经济增长的路径依赖，难以实现经济持续健康发展，难以成为经济强国、创新大国。我们比以往任何时候都需要强化创新这个引领发展的第一动力。必须把创新摆在国家发展全局的核心位置，不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新，让创新贯穿党和国家一切工作，让创新在全社会蔚然成风。

“十三五”时期，要切实把发展基点放在创新上，深入实施创新驱动发展战略，塑造更多依靠创新驱动、更多发挥先发优势的引领型发展。一要紧紧抓住科技创新这个“牛鼻子”，发挥科技创新在全面创新中的引领作用。习近平总书记强调，实施创新驱动发展战略，最根本的是要增强自主创新能力，最紧迫的是要破除体制机制障碍，最大限度解放和激发科技作为第一生产力所蕴藏的巨大潜能。要坚持战略和前沿导向，加强基础研究，强化原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新，重视颠覆性技术创新，加快突破新一代信息通信、新能源、新材料、航空航天、生物医药、智能制造等领域核心

技术。强化企业创新主体地位和主导作用，形成一批有国际竞争力的创新型领军企业。二要推动大众创业、万众创新，加快实现发展动力转换。优化劳动力、资本、土地、技术、管理等要素配置，激发创新创业活力。推动基础设施、数字经济、蓝色经济等领域创新发展，释放新需求，创造新供给，拓展发展新空间，增强经济发展新动能。三要推动新技术、新产业、新业态蓬勃发展，建设现代产业新体系。推动粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体、一二三产业融合发展。实施《中国制造 2025》，支持战略性新兴产业、高技术产业发展，构建新型制造体系，加快建设制造强国。全面发展现代服务业。四要深化科技等相关领域改革，强化创新发展的体制机制保障。加快形成有利于创新发展的市场环境、产权制度、投融资体制、分配制度、人才培养引进使用机制，造就一批又一批领军人物和创新人才。坚持和完善基本经济制度，毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。持续推进简政放权、放管结合、优化服务，激发市场活力和社会创造力。五要创新和完善宏观调控方式，保持经济运行在合理区间。按照总量调节和定向施策并举、短期和中长期结合、国内和国际统筹、改革和发展协调的要求，创新调控思路和政策工具，进一步完善以财政政策、货币政策为主的政策体系，在区间调控基础上加大定向调控力度，更加注重扩大就业、稳定物价、调整结构、提高效益、防控风险、保护环境，提高综合国力和竞争力。

## **二、坚持协调发展，注重解决发展不平衡问题，着力增强发展的整体性**

协调是持续健康发展的内在要求，增强协调性才能使中国经济发展行稳致远。我国发展不平衡、不协调、不可持续问题仍然突出，

特别是区域发展不平衡、城乡发展不协调、产业结构不合理、经济和社会发展“一条腿长、一条腿短”等矛盾仍很突出。这些既是当前经济下行压力加大的重要原因，也将制约长期可持续发展。必须牢牢把握中国特色社会主义事业总体布局，正确处理发展中的重大关系，重点促进城乡区域协调发展，促进经济社会协调发展，促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，在增强国家硬实力的同时注重提升国家软实力，不断增强发展整体性。

“十三五”时期，要紧扣解决发展中不平衡、不协调、不可持续问题，切实把调整比例、补齐短板、优化结构作为一项重大而紧迫的任务，在协调发展中拓宽发展空间，在加强薄弱领域中增强发展后劲。一要统筹东中西、协调南北方，推动区域协调发展。继续实施西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先的区域发展总体战略。重点实施“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带建设三大战略，加强顶层设计，制定路线图和时间表，争取获得早期收获。加快构建要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局。二要健全城乡发展一体化体制机制，推动城乡协调发展。坚持工业反哺农业、城市支持农村，推进城乡要素平等交换、合理配置和基本公共服务均等化，促进农业发展、农民增收，提高社会主义新农村建设水平。推进以人为核心的新型城镇化，深化户籍制度改革，着力提高户籍人口城镇化率，努力实现基本公共服务常住人口全覆盖。三要坚持深度融合、良性互动、相互协调，推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。以信息化牵引产业结构升级，通过信息技术和产业深度融合，推动技术创新、产品创新、商业模式创新和管理创新。以新型工业化、城镇化带动农业现代化，以农业现代化保障国家粮食安全，夯实工业化、城镇化基础。四要坚持“两手抓、两手都要硬”，推

动物物质文明和精神文明协调发展。坚持社会主义先进文化前进方向，加快文化改革发展，加强社会主义精神文明建设，建设社会主义文化强国。五要坚持军民结合、寓军于民，推动经济建设和国防建设融合发展。加快形成全要素、多领域、高效益的军民深度融合发展格局，增强先进技术、产业产品、基础设施等军民共用的协调性。加强全民国防教育和后备力量建设，密切军政军民团结。

### **三、坚持绿色发展，注重解决人与自然和谐问题，建设天蓝地绿水清的美丽中国**

绿色是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现。走向生态文明新时代，建设美丽中国，是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容。我国资源约束趋紧，环境污染严重，生态系统退化，发展与人口资源环境之间的矛盾日益突出，已成为经济社会可持续发展的重大瓶颈制约。必须坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持绿水青山就是金山银山的理念，坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，加快建设资源节约型、环境友好型社会，形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，积极推进美丽中国建设，开创社会主义生态文明新时代。

“十三五”时期，要把生态文明建设贯穿于经济社会发展各方面和全过程，推动形成绿色发展方式和生活方式，协同推进人民富裕、国家富强、中国美丽。一要有度有序利用自然，促进人与自然和谐共生。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，调整优化空间结构，划定农业空间和生态空间保护红线，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局和自然岸线格局。落实主体功能区规划，推动各地区依据主体功能定位发展。二要全面节约和高效利用资源，推动低碳循环发展。强化约束性指标管理，对能源和水资源消耗、建设用地等实行总量和

强度双控，加强高能耗行业能耗管控，实施全民节能行动，促进节能、节水、节地、节材、节矿，全面提高资源利用效率。推进能源革命，加快能源技术创新，建设清洁低碳、安全高效的现代能源体系。按照“减量化、再利用、资源化、减量化优先”的原则，推进生产、流通、消费各环节的循环经济发展。三要加大环境治理力度，实现生态环境质量总体改善。推进多污染物综合防治和环境治理，实行联防联控和流域共治，打好大气、水、土壤污染防治“三大战役”。坚持城乡环境治理并重，工业污染源必须全面达标排放，加大农业面源污染防治力度，千方百计确保食品安全，加快解决群众反映强烈的环境问题。四要加强生态保护和修复，筑牢生态安全屏障。坚持保护优先、自然恢复为主，实施山水林田湖生态保护和修复工程，构建生态廊道和生物多样性保护网络。对重要生态区、脆弱区，要合理退出人口和产业，降低经济活动强度。开展大规模国土绿化行动，完善天然林保护制度，扩大退耕还林还草，系统整治江河流域，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理。五要健全生态文明制度体系，用制度保护生态环境。健全法律法规，完善标准体系，建立自然资源资产产权制度和用途管制制度，推行生态保护补偿机制，严格生态环境监管制度和政绩考核制度，加快建立系统完整的生态文明制度体系，引导、规范和约束各类开发、利用、保护自然资源的行为。

#### **四、坚持开放发展，注重解决发展内外联动问题，进一步提升开放型经济水平**

开放是国家繁荣发展的必由之路。改革开放以来，我国坚持对外开放的基本国策，形成了全方位、多层次、宽领域的对外开放格局，建立了中国特色开放型经济体系。当前经济全球化深入发展，世界经济深度调整，我国经济与世界经济的相互联系相互影响明显

加深。必须顺应我国经济深度融入世界经济的趋势，坚定不移奉行互利共赢的开放战略，充分考虑国内国际经济联动效应，积极应对外部环境变化，更好利用两个市场、两种资源，努力把我国开放型经济提升到新水平。

“十三五”时期，要坚持统筹国内国际两个大局，深化全方位对外开放，努力形成深度融合的互利合作格局。一要完善对外开放战略布局，加快培育国际经济合作竞争新优势。创新开放模式，促进沿海内陆沿边开放优势互补，形成各有侧重的对外开放基地。坚持进出口平衡，推动外贸向优质优价、优进优出转变。发展服务贸易，建设贸易强国。坚持引进来和走出去并重、引资和引技引智并举，放宽外商投资准入限制，支持企业走出去，推进国际产能合作，深度融入全球产业链、价值链、物流链。二要形成对外开放新体制，完善法治化、国际化、便利化的营商环境。保持外资政策稳定、透明、可预期，健全有利于合作共赢并同国际贸易投资规则相适应的体制机制。全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，促进内外资企业一视同仁、公平竞争。提高自由贸易试验区建设质量，在更大范围推广复制。三要坚持共商共建共享原则，推进“一带一路”建设。“一带一路”建设是扩大对外开放的重大战略举措。要秉持亲诚惠容，以“五通”即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通为主要内容，以企业为主体，实行市场化运作，推进同有关国家和地区多领域互利共赢的务实合作，打造陆海内外联动、东西双向开放的全面开放新格局。四要深化内地和港澳、大陆和台湾地区合作，促进共同繁荣发展。提升港澳在国家经济发展和对外开放中的地位和功能，深化两岸农业、文化、教育、科技、社会等领域交流合作。五要积极参与全球经济治理，积极承担国际责任和义务。推动国际经济治理体系改革完善，促进国际经济秩序朝着平等公正、

合作共赢的方向发展。加快实施自由贸易区战略，致力于形成面向全球的高标准自由贸易区网络。坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则，积极参与应对全球气候变化谈判，落实减排承诺。主动参与2030年可持续发展议程，为发展中国家的发展和世界的共同繁荣创造更好的国际环境。

### **五、坚持共享发展，注重解决社会公平正义问题，不断增进人民福祉**

共享是中国特色社会主义的本质要求。习近平总书记指出：“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。”我国人民生活水平、居民收入水平、社会保障水平持续提高，但仍存在收入差距较大、社会矛盾较多、部分群众生活比较困难等问题，全面建成小康社会还有不少“短板”要补。我们必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，维护社会公平正义，作出更有效的制度安排，保证人民平等参与、平等发展权利，使全体人民在共建共享中有更多获得感，增强发展动力，增进人民团结，朝着共同富裕方向稳步前进。

“十三五”时期，要按照人人参与、人人尽力、人人享有的要求，坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，注重机会公平，保障基本民生，实现全体人民共同迈入全面小康社会。一要增加公共服务供给，提高公共服务共建能力和共享水平。要坚持普惠性、保基本、均等化、可持续方向，从解决人民最关心最直接最现实的利益问题入手，完善基本公共服务体系，努力实现基本公共服务全覆盖。加快社会事业改革发展，坚持教育优先发展，促进起点公平和机会公平。增加财政转移支付，重点向中西部、农村和贫困地区倾斜。完善社会保障制度，兜住兜牢人民群众生活底线。坚持计划生育的基本国策，全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，促进人口均衡

发展，积极应对人口老龄化。二要实施精准扶贫、精准脱贫，坚决打赢脱贫攻坚战。全面建成小康社会，最艰巨的任务是农村贫困人口脱贫。要根据各地区的不同情况，因人因地施策，提高扶贫实效。扩大贫困地区基础设施覆盖面，因地制宜解决通路、通水、通电、通网络等问题。实行低保政策和扶贫政策衔接，对贫困人口应保尽保。三要持续增加城乡居民收入，形成合理的收入分配格局。坚持居民收入增长和经济增长同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步，完善市场评价要素贡献并按贡献分配的机制。实施更加积极的就业政策，鼓励以创业带就业，推动实现更加充分、更高质量的就业。健全再分配调节机制，实行有利于缩小收入差距的政策，明显增加低收入劳动者收入，扩大中等收入者比重，形成两头小、中间大的橄榄型收入分配结构。

深入学习贯彻党的十八届五中全会精神，是当前和今后一个时期的重要任务。《建议》提出的五大发展理念，符合我国国情，顺应时代要求，对“十三五”时期经济社会发展具有重要指导作用。制定国家“十三五”规划纲要和专项规划以及各地区“十三五”规划，必须坚决贯彻党中央决策部署，增加明确反映创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的指标，增加政府履行职责的约束性指标，着力转方式、补短板、防风险，破解制约如期全面建成小康社会的重点难点问题，确保把党中央《建议》确定的各项任务落到实处。

让我们更加紧密地团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，万众一心，艰苦奋斗，锐意进取，奋发有为，共同夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利！

来源：《人民日报》（2015年11月9日第2版）

# 深入学习贯彻党的十八届五中全会精神 牢固树立和自觉践行五大发展理念

刘云山

党的十八届五中全会是我们党在全面建成小康社会决胜阶段召开的一次重要会议，会议审议通过的“十三五”规划建议，明确了今后五年我国发展的指导思想、目标任务、重大举措，在发展理念、发展政策、发展体制上有一系列重大突破。习近平总书记在全会上发表重要讲话，科学回答了关系我国长远发展的许多重大理论和实践问题，以一系列富有创见的新思想新观点升华了我们党对经济社会发展规律的认识，为夺取全面建成小康社会决战胜利提供了有力思想武器。全会的成功召开，必将在中华民族发展的历史坐标中留下浓墨重彩的篇章。

这次全会取得的成果很多，其中最突出的是鲜明提出创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。这五大发展理念是贯穿全会精神的灵魂和主线，“十三五”规划建议就是按照这条主线来谋篇布局的。学习贯彻全会精神，重要的是牢固树立五大发展理念，切实落实到各方面实践之中。

## 一、深刻认识五大发展理念的重大意义

发展理念管全局、管根本、管方向、管长远，是战略性、纲领性、引领性的东西，直接关乎发展成效乃至成败。创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，集中体现了今后五年乃至更长时期我国的发展思路、发展方向、发展着力点，深刻揭示了实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展的必由之路。理解五大发展理念的理论意义和实践意义，应当紧密联系大势和全局来把握。

从维护和用好我国发展重要战略机遇期来看，五大发展理念是顺应时代潮流、把握发展机遇、厚植发展优势的战略抉择。当今世

界，和平与发展的时代主题没有变，世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化深入发展。尽管各种不稳定不确定因素增多，但加快自身发展、提高综合实力依然是世界各国的共同追求。特别是围绕克服国际金融危机的深层影响、提高发展质量和效益，许多国家都积极创新发展理念、完善发展战略，力争以新的理念、新的战略赢得发展主动。可以说，发展问题归根到底是理念问题，发展战略竞争透射的也是发展理念之争。党的十八届五中全会提出五大发展理念，顺应了时代发展要求，汲取了各国发展的经验教训，是借鉴更是超越，有共性更有自己的特色。树立和贯彻好五大发展理念，就能使我国发展占据时代制高点，维护和用好我国发展重要战略机遇期，在日趋激烈的国际竞争中赢得更大的发展优势。

从协调推进“四个全面”战略布局、适应和引领经济发展新常态来看，五大发展理念创造性地回答了新形势下我们要实现什么样的发展、如何实现发展的重大问题。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央提出协调推进“四个全面”战略布局，这是事关长远的顶层设计，是我们党在新的形势下治国理政的总方略。在“四个全面”战略布局中，全面建成小康社会是战略目标，处于中心位置；全面深化改革、全面依法治国是战略举措，全面从严治党是战略保证。决胜全面建成小康社会，发展始终是硬道理，是必须抓好的第一要务，同时发展也应当根据新的实践而有新的理念、新的要求。还应看到，“十三五”时期我国发展环境发生了新的变化，适应和引领经济发展新常态是必须把握好的大逻辑。新常态要有新作为，新作为要有新理念。我们党提出的五大发展理念，把握了发展速度变化、结构优化、动力转换的新特点，顺应了推动经济保持中高速增长、产业迈向中高端水平的新要求，点明了破解发展难题的新路径。发挥好五大发展理念的引领作用，才能更好推动发展方式转变，提高发展质量和效益，才能如期全面建成小康社会。

从党的理论创新的发展历程看，五大发展理念是我们党关于发展理论的一次重大升华。我们党高度重视理论指导和理论创新，正

是有了正确理论的指导，有了理论上的不断与时俱进，我们的发展道路才行稳致远、越走越宽广。改革开放 30 多年来，我们党总是根据形势和任务的变化，适时提出相应的发展理念和战略，引领和指导发展实践。从以经济建设为中心、发展是硬道理，到发展是党执政兴国的第一要务，到坚持科学发展、全面协调可持续发展，到坚持“五位一体”总体布局，每一次发展理念的创新和完善，都推动实现了发展的新跨越。时代在前进、实践在发展，理念创新、理论创新永无止境。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央着眼新的发展实践，深入推进党的理论创新，在发展目标、发展动力、发展布局、发展保障等方面形成了一系列新理念新思想新战略。党的十八届五中全会提出的五大发展理念，体现了对新的发展阶段基本特征的深刻洞悉，体现了对社会主义本质要求和发展方向的科学把握，标志着我们党对经济社会发展规律的认识达到了新的高度。

总而言之，创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，是我们党的重大理论创新成果，是对我们党关于发展理论的丰富和发展，是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是我国经济社会发展必须长期坚持的重要遵循。要深刻认识五大发展理念的重大意义，使之真正成为引领发展实践、开创美好未来的一面旗帜。

## 二、深入把握五大发展理念的基本内涵和实践要求

对五大发展理念的基本内涵和实践要求，习近平总书记重要讲话和“十三五”规划建议作了深刻阐述。概括起来讲，就是要深刻认识创新是引领发展的第一动力，把创新摆在国家发展全局的核心位置，让创新贯穿党和国家一切工作，让创新在全社会蔚然成风；深刻认识协调是持续健康发展的内在要求，牢牢把握中国特色社会主义事业总体布局，正确处理发展中的重大关系，不断增强发展整体性；深刻认识绿色是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，推进美丽中国建设；深刻认识开放是国家繁荣发展的必由之路，奉行互利共赢的开放战略，发展更高层次的开放型经济；深刻认识共享是中国

特色社会主义的本质要求，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，朝着共同富裕方向稳步前进。在学习贯彻全会精神过程中，领会好五大发展理念的基本内涵和实践要求，有这样五个方面需要深刻把握。

——五大发展理念体现着党的思想路线的本质要求，蕴含着解放思想、与时俱进的思想品格。树立和践行五大发展理念，是关系我国发展全局的一场深刻变革，意味着对传统发展思路和发展方式的根本转变，也必然伴随着思想的解放、观念的更新。要从党的思想路线的高度看待问题，注重从思想方法和思维方式上解决问题，深刻认识发展是一个不断变化的过程，发展环境、发展条件不会一成不变，发展理念自然也不会一成不变。面对新的发展实践，有些东西过去有效，现在未必有效；有些过去不合时宜，现在却势在必行；有些过去不可逾越，现在则需要突破。这就需要领导干部把解放思想作为总开关，树立与时代和实践发展相适应的思维方式，坚决破除那些片面追求 GDP、拼资源拼投入、重城市轻农村、先污染后治理、重效率轻公平等陈旧观念，以新的发展理念引领新的发展实践。树立和践行五大发展理念，不能停留在口头上，而要作为行为标尺，自觉对照检验我们的实际工作，符合的就鼓励和支持，不符合的就反对和摒弃，更好地在解放思想中跟上时代，在转变观念中赢得新的发展。

——五大发展理念来自于发展经验和教训的深刻启示，蕴含着尊重规律、按规律办事的实践逻辑。在发展问题上，我们既有成功经验，也有深刻教训。成功经验在哪里，重要的是坚持从实际出发，按客观规律办事；教训也主要反映在脱离实际上。一个时期以来，一些地方片面发展、畸形发展，一些地方竭泽而渔、寅吃卯粮，一些地方与民争利、忽视民生，等等，带来了诸多矛盾和问题。习近平总书记强调：我们的发展，必须是遵循经济规律的科学发展，必须是遵循自然规律的可持续发展，必须是遵循社会规律的包容性发展。党的十八届五中全会提出五大发展理念，从根本上说，就是要把发

展更好建立在把握规律、按规律办事的基础上，实现更有质量、更高水平的发展。贯彻好五大发展理念，就要增强规律意识，在研究和把握规律中认识发展的新内涵、新要求。要注重适应和引领经济发展新常态，坚持发展速度、质量和效益的有机统一，统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的各项工；注重绿色富国、绿色惠民，尊重自然、顺应自然、保护自然，推动形成绿色发展方式和生活方式；注重加强社会建设、创新社会治理，把改革力度、发展速度与社会可承受程度统一起来，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。在全面建成小康社会进程中，要始终坚持从实际出发，不搞整齐划一、不搞大干快上、不搞层层加码、不作难以兑现的承诺，做到因地制宜、因事制宜，一步一个脚印地做好工作。

——五大发展理念是针对我国发展中的突出矛盾和问题提出来的，贯穿着鲜明的问题导向。在实践中发现和解决问题，是我们认识世界、改造世界的重要方法。五大发展理念以问题为牵引，直指我国发展中的突出矛盾和问题。创新发展注重解决发展动力问题，协调发展注重解决发展不平衡问题，绿色发展注重解决人与自然和谐问题，开放发展注重解决发展内外联动问题，共享发展注重解决社会公平正义问题。可以说，五大发展理念既抓住了制约发展的症结，又开出了解决问题的良方。贯彻五大发展理念，也要增强问题意识、强化问题导向，瞄着问题去、追着问题走，在破解发展难题中实现发展的新进步。抓问题还要注意抓薄弱环节，解决问题应当紧紧扭住短板、全力做好补齐短板这篇大文章。无论是制定具体规划，还是出台政策措施、完善体制机制，都要着力补短板、解难题，在攻坚克难中增强经济社会发展的协同性平衡性。

——五大发展理念坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，彰显着人民至上的价值取向。为什么人、由谁享有的问题，是发展要解决的根本问题，也是衡量一个政党、一个国家性质的试金石。我们是共产党领导的社会主义国家，理所当然要把实现好维护好发展好最广大人民根本利益，作为发展的根本出发点

和落脚点。五大发展理念贯穿着鲜明的百姓导向、民生导向，反映着我们党立党为公、执政为民的根本宗旨。要始终坚持人民主体地位，坚持以人民为中心的发展思想，把实现人民幸福作为发展的目的和归宿。越是发展到更高层次、更高水平，越要坚持人人参与、人人尽力、人人享有，越要坚持全体人民共同富裕。要全面把握和推动落实共享发展的政策措施，凡是为民造福的事情就要千方百计做好，凡是损害群众利益的事情就坚决不做，使全面建成小康社会的过程成为增进人民福祉、促进公平正义的过程。要着眼于坚决打赢“十三五”脱贫攻坚战，下大力气解决收入差距过大、公共服务供给不足、社会保障滞后、教育和就业机会不均等突出问题，使发展更具公平性、普惠性，让人民群众有更多获得感、幸福感。

——五大发展理念是具有内在联系的集合体，体现着辩证思维和统筹兼顾的科学方法论。创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，相互贯通、相互促进，有着深刻的内在联系。这五大发展理念，主题主旨相通、目标指向一致，统一于“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局中，统一于坚持和发展中国特色社会主义的实践中，统一于实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的历史进程中。这五大发展理念，既各有侧重又相互支撑，共同构成了一个开辟未来发展前景的顶层设计，构成了一个系统化的逻辑体系。把握好五大发展理念，要树立全面系统的思维，掌握科学统筹的方法，一起用力贯彻落实，不能顾此失彼，也不能相互替代。

### **三、领导干部要增强落实五大发展理念的素养和能力**

落实好五大发展理念，很大程度上取决于领导干部这个“关键少数”，取决于领导干部的素养和能力。习近平总书记强调，党员干部特别是领导干部要提高贯彻五大发展理念的能力和水平，成为领导经济社会发展的行家里手。从实际情况看，现在在一些领导干部中，既有不作为、乱作为的问题，也有面对经济发展新常态无所适从、不会为不善为的问题，存在素养和能力不适应的问题。这就需要各级领导干部认真贯彻党中央要求，带头树立和践行五大发展理念，

努力锻造推动经济社会发展的过硬素养和能力。

第一，增强运用党的理论创新成果指导实践、推动工作的素养和能力。理论优势是我们党的根本优势，理论创新每前进一步，理论武装就要跟进一步。贯彻好党的十八届五中全会精神，增强落实五大发展理念的能力，首先要解决好理论武装问题，真正从思想上把推动发展的目标、要求和方法搞对头。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央在深化理论和实践的双重探索中，提出了一系列治国理政新理念新思想新战略，其中蕴含着十分丰富的发展思想、发展观点。要把学习贯彻五大发展理念同学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神紧密联系起来，不断加深理解、深化认识。要坚持理论联系实际，把党的理论创新成果转化为谋划发展的具体思路，转化为落实发展任务的工作举措，转化为推动科学发展的实际成效。

第二，增强把握形势变化、把握发展趋势的素养和能力。定大局、谋大事，前提是观大势、明大势。贯彻好五大发展理念，应当认清发展形势、找准发展定位，把握好我国发展环境的基本特征。要深刻认识经济发展进入新常态蕴含的机遇和挑战，既看到我国经济长期向好基本面没有改变，随着经济发展方式加快转变、经济结构不断优化、发展动力持续转化，良好发展态势可以保持；又看到不发展有不发展的问题，发展起来有发展起来的问题，甚至更多更复杂，我们面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战，从而增强机遇意识、忧患意识、责任意识，为实现新的发展蓝图而顽强奋斗。同时，还要清醒把握我们立足的世情国情，既看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，我国依然是世界上最大发展中国家的国际地位没有变，我国仍处于发展重要战略机遇期没有变；又看到这“四个没有变”中也出现许多新情况，发展环境、发展条件、发展着力点呈现出许多新的特点，从而认清我们所处的“时”与“势”，保持战略定力，坚持奋发有为，做

到胸中有大势、谋事有大局，增强对五大发展理念的理解力和执行力。

第三，增强驾驭现代经济发展、提高发展质量效益的素养和能力。坚持五大发展理念，重要的是熟悉现代经济运行的特点，以符合经济规律的方式推动经济发展。应当肯定，随着社会主义市场经济的逐步建立和发展完善，各级领导干部推动经济发展的能力不断提升。但也要看到，现在我国发展领域不断拓宽、分工日趋复杂、形态更加高级、国际国内联动更加紧密，对做好经济工作提出了更高要求，需要以开阔的视野、创新的知识去研究、去应对。如果总是沿用老的思路和办法，就难以胜任现在的工作。领导干部要有本领恐慌的意识，加强学习调研，加强实践历练，努力掌握现代经济知识，努力具备较强的专业思维、专业素养、专业方法，力争有“几把刷子”。

第四，增强运用法治思维、法治方式推动发展的素养和能力。现代经济是法治经济，现代社会是法治社会。提升经济发展质量和社会治理水平，一个重要方面就是使各方面工作纳入法治化、规范化轨道。落实好五大发展理念，需要各级领导干部认真贯彻依法治国基本方略，带头尊法学法守法用法，更好运用法治思维和法治方式深化改革、促进发展、化解矛盾、维护稳定。要坚持依法决策，办事情、作决策都要考虑法律依据是什么、法定程序是什么。尤其是对一些重大工程、重大项目的决策，更要按法律规定办事，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等结合起来，提高决策的法治化、规范化和科学化水平。要积极推进多层次多领域的依法治理，健全各方面法律法规，提高法律法规的执行力，切实养成遇事找法、办事依法、解决问题靠法的行为习惯，充分发挥法治在推动发展中的引领和规范作用。

第五，增强贯彻“三严三实”要求、落实改革发展稳定任务的素养和能力。践行五大发展理念、抓好改革发展稳定任务，关键要有好的精神状态、好的工作作风。各级领导干部要以“三严三实”要求来贯

彻五大发展理念，标准要严、措施要实，以“严”的精神改进工作作风，以“实”的干劲抓好发展任务。要以高度的政治自觉落实党中央的决策部署，紧紧扭住各项重点任务、重要举措，一抓到底、善作善成。要树立全局意识、强化责任担当，正确处理眼前利益与长远利益、局部利益与整体利益的关系，自觉把责任扛在肩上、把任务抓在手上，不能逃避责任、消极对待。要弘扬改革创新精神，敢啃硬骨头、敢于攻坚克难，创造性地开展工作，在破除体制机制障碍、突破瓶颈短板中推进改革发展。

提高落实五大发展理念的能力，既要靠每个领导干部的自觉努力，也需要良好环境的激励和约束。各级党委要切实抓好党的十八届五中全会精神的教育培训，把五大发展理念作为学习教育的重要内容，着力提升领导干部推动发展的本领。要发挥好干部工作指挥棒作用，深化干部人事制度改革，加强领导班子和干部队伍建设，强化守纪律、讲规矩的要求，注重培养选拔政治强、懂专业、善治理、忠诚干净担当的领导干部。要完善领导班子和领导干部政绩考核评价体系，调整优化考核评价指标，完善奖惩机制，健全追责问责机制，推动干部能上能下，更好激发各级干部干事创业的精气神。

(本文系中共中央政治局常委、中央书记处书记、中央党校校长刘云山 2015 年 11 月 12 日在中央党校 2015 年秋季学期第二批入学学员开学典礼上的讲话，发表时有删节)

来源：《学习时报》（2015 年 11 月 16 日）

# 提高教育质量

袁贵仁

教育是民族振兴、社会进步的重要基石。党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》（以下简称《建议》）强调“提高教育质量”，这是我们党站在如期全面建成小康社会的战略全局高度作出的重大部署，集中体现了以习近平同志为总书记的党中央对教育工作的高度重视和殷切期望，为“十三五”时期教育改革指明了方向。

## 一、提高教育质量是如期全面建成小康社会的基础性工作

“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，教育的基础性、先导性、全局性地位和作用更加突显。只有不断提高教育质量，实现“教育现代化取得重要进展，劳动年龄人口受教育年限明显增加”的目标要求，才能确保我国迈进创新型国家和人才强国行列，人民思想道德素质、科学文化素质、健康素质明显提高，为如期全面建成小康社会奠定坚实基础。

“十二五”时期是我国教育事业发展很不平凡的五年。以实施《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》为引领，我国教育总体发展水平进入中上收入国家行列。学前教育毛入园率提前两年实现规划目标，义务教育均衡发展全面推进，新增劳动力绝大部分接受过高中以上教育，现代职业教育体系框架基本形成，高等教育综合实力和贡献力明显增强，继续教育资源进一步扩大，民族教育快速发展，残疾学生受教育权利得到较好保障。各级各类教育发展水平明显提高，为党和国家事业发展作出了重要贡献。

“十三五”时期我国教育将进入提高质量的新阶段。《建议》坚持“四个全面”战略布局，提出了坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。所有这些发展理念的落实，都必须按照习近平总书记关于“更加注重加强教育和提高人力资本素质”的要求，把提高教育质量

摆在更加重要的战略位置。从坚持创新发展看，创新驱动实质上是人才驱动，教育创新为各方面创新提供知识、技术和人才支撑，花大气力抓好教育是创新发展的根本大计。必须加快教育体制改革，全面提高高校基础研究能力。着力培养学生创新精神。从坚持协调发展看，我国经济发展方式正在加快转变，经济增长将更多依靠人力资本质量和技术进步，通过教育加快提升人力资本素质是未来我国经济社会持续健康发展的关键。只有全面高质量的教育，才能更好地服务于协调发展。从坚持绿色发展看，推进美丽中国建设既丰富和拓展了教育的服务领域，又对教育提出了新的更高要求。要积极参与和支撑低碳循环发展，加强资源环境国情和生态价值观教育，推动形成绿色发展方式和生活方式。从坚持开放发展看，开放是国家繁荣发展的必由之路，也是现代化教育的基本特征。要站在统筹国内国际两个大局的高度，以开放促改革、促发展，通过开放把中国教育办得更好，更好地服从服务于国家建设和对外开放战略大局。从坚持共享发展看，人民对美好生活的向往，是我们的奋斗目标。我们要真正把工作重点转到提高教育质量上来，让每个孩子都能接受公平的有质量的教育，使全体人民在教育改革发展中有更多获得感。

## **二、提高教育质量必须全面落实立德树人根本任务**

党的十八大以来，习近平总书记从确保党和国家兴旺发达、长治久安的战略高度，多次就落实立德树人根本任务作出重要指示。

《建议》进一步强调：“全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，加强社会主义核心价值观教育，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。深化教育改革，把增强学生社会责任感、创新精神、实践能力作为重点任务贯彻到国民教育全过程。”落实立德树人根本任务，体现了新时期贯彻党的教育方针、实施素质教育的时代要求，是教育系统坚持和发展中国特色社会主义的核心所在，是“十三五”时期提高教育质量的关键。

### **（一）落实立德树人根本任务，必须全面贯彻党的教育方针**

为社会主义现代化建设服务、为人民服务是教育工作的根本宗旨。衡量一个学校办得好不好，一个地方教育办得好不好，关键看给国家和社会提供了多少高质量人才和高质量成果。要把促进学生健康成长作为学校一切工作的出发点和落脚点，与生产劳动和社会实践相结合，为每个学生提供适合的教育，促进每个学生主动地、生动活泼地发展。要把服务经济社会发展作为教育的重要方向，全面适应创新、协调、绿色、开放、共享发展的需求，在服务中体现教育的地位、作用和价值。

（二）落实立德树人根本任务，必须与加强社会主义核心价值观教育紧密结合

习近平总书记明确指出，“核心价值观，其实就是一种德，既是个人的德，也是一种大德，就是国家的德、社会的德”。青少年是国家的未来、民族的希望，他们的价值取向决定了未来整个社会的价值取向。培育和践行社会主义核心价值观必须从小抓起、从学校抓起，真正落实到教材课堂中，落实到文化育人中，落实到实践活动中，落实到政策制度中。加强社会主义核心价值观教育，要同中华优秀传统文化教育，同公民思想道德建设和社会诚信建设，同民族团结教育，同提高法治意识、环境意识、国防意识等紧密结合，形成全员全过程全方位育人的强大合力。

（三）落实立德树人根本任务，必须把增强学生社会责任感、创新精神、实践能力作为工作重点

人才培养的质量，不应只看学生考试分数，更根本的是看学生是否具备服务国家服务人民的社会责任感、勇于探索的创新精神和善于解决问题的实践能力。要面向全体学生，牢固树立人人成才观念、多样化人才观念、终身学习观念和系统培养观念，更加注重教学、科研、实践紧密结合，更加注重学校之间、校企之间、学校与科研机构之间协同育人，努力形成体系开放、机制灵活、渠道互通、选择多样的人才培养体制。要适应国家和社会发展需要，遵循教育规律、教学规律和人才成长规律，更加注重学思结合、知行统一、

因材施教，为党和人民事业培养合格建设者和可靠接班人。

### **三、提高教育质量必须全力落实促进公平、优化结构、深化改革的重大任务**

根据《建议》的部署，“十三五”时期教育改革发展要以促进公平为基本要求、以优化结构为主攻方向、以深化改革为根本动力，在提高教育质量上下大力气、下苦功夫，加快实现教育现代化。

#### **（一）提高教育质量，必须大力促进教育公平**

现代化的教育是公平的教育。习近平总书记强调，“努力让每个孩子享有受教育的机会，努力让13亿人民享有更好更公平的教育，获得发展自身、奉献社会、造福人民的能力”。《建议》对促进教育公平的部署集中在三个方面。一是促进义务教育均衡发展。坚持保基本、均等化、可持续方向，“推动义务教育均衡发展，全面提高教育教学质量。”“加快城乡义务教育公办学校标准化建设”，加强义务教育基本公共服务，全面改善贫困地区薄弱学校办学条件，保障留守儿童和进城务工人员随迁子女同样受到良好教育，逐步缩小城乡、区域、校际差距。二是实现更高水平的普及教育。坚持教育的公益性和普惠性，“普及高中阶段教育”，“发展学前教育，鼓励普惠性幼儿园发展”，“办好特殊教育”，提高贫困地区基础教育质量，保障公民依法享有接受良好教育的机会。三是合理配置公共教育资源。强化政府促进教育公平的主体责任，“逐步分类推进中等职业教育免除学杂费，率先从建档立卡的家庭经济困难学生实施普通高中免除学杂费。”“完善资助方式，实现家庭经济困难学生资助全覆盖”，阻断贫困代际传递；畅通农村和贫困地区学子纵向流动的渠道，进一步增加农村学生上重点高校人数，让每个孩子都有机会通过教育改变自身命运。

#### **（二）提高教育质量，必须着力优化教育结构体系**

现代化的教育应当有合理的结构体系。习近平总书记强调，要更好支持和帮助职业教育发展，建立人才培养的协调机制，扎根中国大地办大学，使我国教育越办越好、越办越强。《建议》将优化

教育结构体系作为提高教育质量的重点，作出了三个方面部署。一是建设现代职业教育体系。“推进产教融合、校企合作”，推进现代学徒制试点、集团化办学、校企一体化办学、“双师型”教师队伍建设，推进终身职业技能培训制度，培养数以亿计的高素质劳动者和技术技能人才。二是优化学科专业布局和人才培养机制。适应国家和区域经济社会发展需要，“鼓励具备条件的普通本科高校向应用型转变”，重点扩大应用型、复合型、技能型人才培养规模。三是全面提升高校教学水平和创新能力。加快建立高校分类设置、分类拨款和分类评估制度，形成办出特色、争创一流的长效机制；以支撑创新驱动发展战略、服务经济社会为导向，“使若干高校和一批学科达到或接近世界一流水平”，提升我国高等教育综合实力和国际竞争力；深化高校创新创业教育改革，办好中国“互联网+”大学生创新创业大赛，鼓励以创业带动就业，努力造就大众创业、万众创新的生力军；加强基础研究，注重原始创新，支持高校参与建设一批国家技术创新中心，重视颠覆性技术创新；繁荣发展高校哲学社会科学，建设中国特色新型高校智库，为科学民主决策提供高质量的智力支持。

### （三）提高教育质量，必须深化教育领域综合改革

加快推进教育现代化，必须加快教育改革步伐。习近平总书记强调，要深化教育改革，创新教育方法，努力形成有利于创新人才成长的育人环境。《建议》重点从四个方面对教育领域综合改革作出了部署。一是落实并深化考试招生制度改革和教育教学改革。推进考试招生制度改革，“建立个人学习账号和学分累计制度，畅通继续教育、终身学习通道”，形成分类考试、综合评价、多元录取的考试招生模式，健全促进公平、科学选才、监督有力的体制机制，构建衔接沟通各级各类教育、认可多种学习成果的终身学习“立交桥”。二是推进教育信息化。加快教育信息基础设施建设，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，完善国家教育管理信息系统。三是完善教育督导，加强社会监督。深入推进教育管办评分离，构建政府、学校、社会之间新型关系，健全国家教育督导制

度，引导社会参与监督学校管理和改革，提高教育治理体系和治理能力现代化水平。四是支持和规范民办教育发展。“鼓励社会力量和民间资本提供多样化教育服务”，健全公共财政对民办教育的扶持政策，加强民办学校内部制度建设，保障民办学校、学生、教师合法权益。

#### **四、努力为提高教育质量提供坚强保证**

实现“十三五”时期提高教育质量的目标任务，要始终把教育摆在优先发展的战略位置，不断提高领导教育事业科学发展能力，努力把中央的决策部署落到实处。

##### **（一）加强和改善党对教育工作的领导**

要坚持党总揽全局、协调各方，完善各级党委和政府领导教育发展的体制机制，及时研究解决提高教育质量的重大问题和群众关心的热点问题。健全各级各类学校党的组织，坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制，发挥基层党组织战斗堡垒作用和先锋模范作用。要坚持不懈地加强思想政治工作，高度重视做好意识形态工作，加强网上思想文化阵地建设，切实维护学校和谐稳定。教育系统各级党组织要落实好党风廉政建设的主体责任和监督责任，把守纪律讲规矩摆在更加重要的位置。

##### **（二）大力提升依法治教能力**

要善于运用法治思维和法治方式提高教育质量，加快教育法律一揽子修订，努力把教育改革纳入法治化轨道。教育部门要依法行政，健全权力清单和责任清单制度，持续推进简政放权、放管结合、优化服务。学校要依法办学，加强党的建设，完善内部治理结构，全面推动章程建设，面向社会依法自主办学。深入开展法制宣传教育，把法治教育纳入国民教育体系，切实增强教育系统干部师生尊法学法守法用法自觉性。

##### **（三）全面加强教师队伍建设**

要把加强教师队伍建设和提高教育质量最重要的基础工作来抓，引导广大教师做党和人民满意的“四有”好老师。健全师德师风建

设长效机制，不断提高教师思想政治素质和职业道德水平，加大对学术不端行为的惩治力度。落实好《乡村教师支持计划（2015—2020年）》，着力加强乡村教师队伍建设，全面推开中小学教师职称制度改革，改善教师待遇，关心教师成长，维护教师权益，吸引、鼓励、支持优秀人才长期从教、终身从教。大力宣传优秀教师先进典型，让尊师重教在全社会蔚然成风。

实现“两个一百年”奋斗目标、中华民族伟大复兴的中国梦，归根到底靠人才、靠教育。我们要坚持“四个全面”战略布局，全面提高教育质量，为夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利作出更大的贡献。

来源：《光明日报》（2015年11月9日第1版）

# “十三五”规划的核心理念是促进人的全面发展

胡鞍钢

党的十八届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》。“十三五”规划的核心理念是什么？作为一个宏观的国家发展规划，它的微观基础是什么？在规划中是如何充分体现人民的发展、人民的福祉的？本文对此作一概要性的分析和论述。

## 一、促进人的全面发展是“十三五”规划的核心理念

核心理念是“十三五”规划的灵魂和主题。它是发展行动的先导，是发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现。“人民是推动发展的根本力量，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益是发展的根本目的。必须坚持以人民为中心的发展思想，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点”。这是“十三五”规划的核心理念。

中国特有的五年规划，从名称上看是关于“国民经济和社会发展”的国家规划，但本质上是关于“以人为本”的人民发展规划。从党中央、国务院制定五年规划（计划）的历史过程看，五年规划（计划）的核心理念也经历了不断创新、不断丰富的发展历程。例如，在关于制定“十五”计划的建议中提出的核心理念是“发展是硬道理”；在关于制定“十一五”规划的建议中提出的核心理念是“坚持以人为本的科学发展”；在关于制定“十二五”规划的建议中提出的核心理念仍然是以人为本的科学发展观。正是这些核心理念指导了五年规划（计划）的制定、编制和实施的全过程，成为增进全体中国人民福祉、促进人的全面发展的宏伟蓝图和路线图。

早在1945年，毛泽东就曾指出“人民、只有人民，才是创造世界历史的动力。”五年规划（计划）是人民发展的规划，坚持以人民为中心的发展思想，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点，将宏观的国家发展规划与促进人的全面发展的目的有机结合起来，这正是中国人民创造历史的动力所在，也是中国持续发展的关键。

党的十八大修改的《党章》的总纲中，在“在生产发展和社会财富增长的基础上不断满足人民日益增长的物质文化需要”之后，特别加上了“促进人的全面发展”。这充分体现了中国特色社会主义的基本特征。“促进人的全面发展”的理念与上述理念既一脉相承又与时俱进，体现了核心理念本身的发展。这是一个物质与精神相互促进、不断发展的过程。

## 二、五大发展理念引领“十三五”规划促进人的全面发展

党的十八届五中全会首次提出五大发展新理念：创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。这不仅是习近平同志治国理政的新理念，更是具体指导制定“十三五”规划的思想灵魂和谋篇布局的主线，是引领“十三五”期间促进人的全面发展的核心内容。

第一，五大发展理念源于世界最大规模的改革开放发展实践，高于并指导这一实践。这是实践与理论的互动，“从人民中来到人民中去、从实践中来到实践中去”，既通俗又易懂，一旦被人民掌握，就会成为人民创造、创新、创业的无穷无尽的力量源泉。

第二，五大发展理念既总结了以往的五年规划之经验，又与时俱进，紧密联系当前中国发展面临的新情况、新问题，是指导中国发展的新理念。在当今世界上，中国是第一个敢于向全体人民承诺并实施共享发展思想的国家，是第一个敢于向全世界宣称将双向开放、合作共赢作为处理国家之间关系新理念的国家，是第一个积极倡导并有效实行绿色发展战略的发展中大国。

第三，五大发展理念的提出将成为全面建成小康社会的五大途

径。“没有思想就没有灵魂，没有理念就没有方向”。五大发展理念是“十三五”规划的灵魂，能够有效统领并具体指导“十三五”规划及布局。

第四，五大发展理念形成了一个宏大的发展框架、严密的发展逻辑、务实的发展思路。它们相互关联，相互促进，相互支撑，使得科学发展的内涵进一步具体化，更具指导性、针对性、可操作性。

第五，中国的发展理念必将对世界产生巨大的影响。中国不仅是世界上发展最成功的国家之一，也是对发展理念进行不断创新的国家，不仅解决了中国的发展道路，也为其他国家的发展提供了重要的借鉴。五大发展理念既是中国版的发展经济学最新理论成果，更是当代世界发展经济学的最佳实践。

五大发展理念传承了中国传统文化的精髓，充分体现了时代的新趋势、新特点，深刻总结了中国实践的宝贵经验。同时，五大发展理念并不是相互独立的，而是相互融通、相互融合、相互促进的，有着统一的发展目标。五大发展理念的核心和最终目的就是为了促进人的全面发展。

### **三、从人的生命发展周期看“十三五”规划如何促进人的全面发展**

以人为本，促进人的全面发展，就要全面了解、正确认识并遵循人的生命发展周期。这也是制定五年规划的微观基础，即从人的生命发展周期出发，对人的不同发展阶段进行各种持续的人力资本投资，进而提高人的各种发展能力。人的发展能力是其一生自身逐渐积累的，更是其一生持续人力资本投资逐渐积累的总能力集。

从人的生命周期来看，可分为两个维度：一是年龄维度，婴儿出生前后期，少儿期（学龄前），儿童期，少年期，青年期，成年期，老年期，高龄期（80岁以上）；二是能力维度，身心健康能力（体现了健康人），学习教育能力（体现了受教育者），文化文明能力（体现了文化人），就业创业能力（体现了体面受尊重的人），社会保障能力（抵御社会风险能力）。提高人的能力还取决于一个地区或国家

对全体人民人力资本投资的能力。

从人的生命周期视角看，人的现代化本质上是投资人力资本，提高人的能力维度边长，加速人的能力积累过程。从这个意义上来看，这就需要现代公共卫生健康投资、现代教育投资、公共文化投资、现代市场经济与社会保障制度等等。从人力资本理论看，经过人力资本投资的人不仅自身受益，还会产生外溢性，使家庭受益、他人受益、社会受益。因而经过长期的不断强化的人力资本投资（如教育经费支出占 GDP 比重、卫生总经费占 GDP 比重、研究与试验发展经费支出占 GDP 比重、社会保障和就业支出占 GDP 比重等）之后，集合起来就构成了社会进步的基础，构成了十三亿人民集体进步、全体进步的基础。

因此，促进人的全面发展在“十三五”规划中的微观基础，就是社会发展。这里，我们以健康和教育为例：从人的生命周期的健康视角看，从婴儿出生前后到老年期甚至高龄期，要形成不同阶段的社会健康投资及国家政策。具体来讲，在婴儿出生前后，至少涉及两个核心指标和多个政策，如降低孕产妇死亡率、新生儿死亡率、婴儿死亡率，这就需要改善孕产妇保健，例如建立孕产妇管理系统，监测产前检查率、产后访视率，提高住院分娩率，特别是提高农村住院分娩率，2012 年全国达到 98.8%，极大地促进了保障母婴安全。2014 年全国孕产妇死亡率已降至 21.7/10 万，大大低于高人类发展水平组国家的平均水平（42/10 万）；婴儿死亡率降至 8.9‰，已经低于高人类发展水平组国家的平均水平（13‰），城市地区婴儿死亡率降至 5.2‰，已经达到极高人类发展水平组国家的平均水平（5‰）。从健康的核心目标来看，就是不断提高人口预期寿命。

目前，我国主要健康指标达到或提前达到“十二五”目标，如我国人均预期寿命，达到“十二五”规划提高 1 岁的预期目标，其中部分地区最高预期寿命水平与世界最高水平相当。“十三五”规划要求，到 2020 年，中国主要国民健康指标接近或达到高收入国家水平，孕产

妇死亡率从 2014 年的 21.7/10 万降至为 5/10 万，婴儿死亡率从 8.9‰ 降至 6‰，人口预期寿命达到 77 岁。此外，“十三五”规划还要求，完善覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，实现人人享有基本医疗卫生服务，医疗保障水平不断提高，卫生服务明显改善。

促进人的教育发展是实现教育现代化的微观基础。根据《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010-2020）》提出的目标：到 2020 年，基本普及学前教育；巩固提高九年义务教育水平；普及高中阶段教育，毛入学率达到 90%；高等教育大众化水平进一步提高，毛入学率达到 40%。从实际执行结果来看，已经超过原定目标。从人的生命周期的教育视角看，学前儿童的教育已经成为重要的薄弱环节。我国学前教育三年毛入园率，从 2014 年的 70.5% 提高至 85% 以上，接近高收入国家平均水平（86%）。初中阶段毛入学率在达到发达国家先进水平基础上进一步提高，九年义务教育巩固率达到 95%。高中毛入学率 2014 年已达到 86.5%，到 2020 年将达到 95% 左右，高于原定 90% 的目标。高等教育毛入学率 2014 年已经达到 37.5%，到 2020 年将达到 45% 以上，高于原定 40% 的目标。

根据《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010—2020）》提出的构建体系完备的终身教育要求，学历教育与非学历教育协调发展，职业教育和普通教育相互沟通，职前教育和职后教育有效衔接。继续教育参与率大幅提升，从业人员继续教育年参与率达到 50% 以上。现代国民教育体系更加完善，终身教育体系基本形成，促进全体人民学有所教、学有所成、学有所用。

至于大学后的继续教育或开放大学教育，则要建立更大范围的继续教育通道。它是指要建立起以现代信息技术为支撑，办学网络立体覆盖全国城乡，全面面向成人开展远程开放教育的高等学校。教育的核心目标是不断提高人口平均受教育年限。我国主要劳动年龄人口平均受教育年限从 2015 年的 10.5 年提高至 2020 年的 11.2 年，新增劳动力平均受教育年限从 13.3 年提高至 13.5 年。

总之，国家发展规划就是人民发展的规划，或者说是党和政府全心全意为人民服务的规划。这里的服务又成为促进人的全面发展的人力资本投资，这是具有短期与长期回报的投资、私人与社会收益的最好投资。从这个意义上来看，“十三五”规划就是促进人民全面发展的规划，就是为实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点的规划。

来源：《红旗文稿》（2015年23期）

# 中共江苏省委关于制定江苏省国民经济和社会 发展第十三个五年规划的建议

(二〇一五年十一月二十二日中国共产党江苏省第十二届委员会第十一次全体会议通过)

“十三五”时期,是我省全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会精神,深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话特别是视察江苏重要讲话精神、推动“迈上新台阶、建设新江苏”取得重大进展的关键时期,是率先全面建成小康社会决胜阶段和积极探索开启基本实现现代化建设新征程的重要阶段,“十三五”规划必须紧紧围绕这一奋斗目标来制定。

中国共产党江苏省第十二届委员会第十一次全体会议,认真学习贯彻党的十八届五中全会精神,全面分析国内外环境新变化和江苏发展面临的新形势,研究了“十三五”时期我省发展的一系列重大问题,就制定“十三五”规划提出如下建议。

## 一、以习近平总书记系列重要讲话特别是视察江苏重要讲话精神引领全省“十三五”发展

习近平总书记系列重要讲话精神,是江苏工作的根本遵循和行动指南,特别是视察江苏重要讲话精神,明确了江苏发展的总要求总命题总纲领,必须贯穿于“十三五”和未来更长时期发展的全过程,锲而不舍抓落实,奋力攀登新台阶,一步一个脚印把总书记为我们勾画的美好蓝图变为现实。

(一)“十二五”时期江苏发展取得巨大成就。“十二五”时期是江苏发展史上综合实力提升最快、转型发展进展最大、人民群众得到实惠最多的时期之一。面对错综复杂的宏观经济环境和艰巨繁重的改革发展稳定任务,我们在党中央、国务院坚强领导下,团结带领全省人民顽强拼搏、开拓创新,深入实施六大战略,扎实推进“八项

工程”，胜利完成了“十二五”规划确定的主要目标和任务，创造了江苏发展的又一个黄金期。综合经济实力显著增强，经济总量连续突破5万亿元、6万亿元，今年可达7万亿元左右，迈上三个大台阶，人均GDP超过1.3万美元。转变经济发展方式取得重大进展，发展的稳定性、协调性和可持续性显著增强。新型工业化和信息化发展水平持续提升，产业结构调整实现历史性跨越，第三产业占比超过第二产业，战略性新兴产业迅猛发展，现代农业建设加快推进，现代基础设施体系日趋完备，区域创新能力连续六年位居全国第一，苏南国家自主创新示范区建设扎实推进，创新型省份建设迈出重要步伐。全面深化改革有力有序推进，以经济体制改革为主轴，重要领域和关键环节改革取得重要阶段性成果。全方位开放布局全面展开，企业、城市、人才国际化水平显著提升，在国家开放大格局中的地位和作用更加凸显。各方面发展更加协调，苏南提升、苏中崛起、苏北振兴取得重大突破，苏南现代化建设示范区引领带动作用日益显现，沿海地区发展步入快车道，新型城镇化和城乡发展一体化成效明显，生态环境和城乡人居环境持续改善。社会事业全面进步，教育、文化、卫生、体育等发展水平继续走在全国前列。城乡居民收入持续提高，民生“六大体系”建设扎实推进，新增就业持续增加，社会保障体系全面覆盖，今年可全面完成人均年纯收入低于4000元低收入人口脱贫任务，人民群众的幸福感和满意度不断提升。中国特色社会主义和中国梦深入人心，社会主义核心价值观广为弘扬，群众性精神文明创建富有成效。依法治省扎实推进，法治建设、平安建设水平保持全国领先，社会安定有序、团结和谐、充满活力。通过全省上下的共同努力，贯彻落实习近平总书记视察江苏重要讲话精神实现良好开局，“两个率先”取得新的重大成果，“迈上新台阶、建设新江苏”迈出坚实步伐，为“十三五”乃至更长时期发展奠定了良好基础。

在“十二五”发展中，我们始终坚持以中央精神为指针，紧密结合江苏实际创造性开展工作，切实做到中央有要求、江苏有行动、落

实有成效。党的十八大之后，我们坚决贯彻十八大和习近平总书记系列重要讲话精神，特别是按照总书记对江苏工作的新要求，全面审视、认真梳理发展思路，及时调整和完善工作部署，把“两个率先”放到“两个一百年”奋斗目标和中国梦中来定位，扎扎实实抓好“三项重点任务”的落实，全面展开“五个迈上新台阶”的部署。同时，树立并不断强化清醒理性务实的工作导向，咬定目标不动摇，一张蓝图绘到底，以钉钉子精神抓落实，凝心聚力、接续奋斗，把各项事业不断推向前进。

经过“十二五”的实践，我们进一步形成了鲜明的工作特色，积累了宝贵的发展经验。一是始终坚持以提高经济发展质量和效益为中心，紧抓发展第一要务不动摇，坚持稳中求进，主动把握和积极适应经济发展新常态，坚定不移调结构、转方式，在加快转型升级中促进经济平稳健康发展。二是始终坚持以创新驱动为主引擎，组织实施创新驱动核心战略，大力发展创新型经济，加快发展动力转换，推进各个领域的全面创新，使创新驱动成为江苏转型发展的鲜明特征。三是始终坚持以改革开放为根本动力，在中央全面深化改革大框架下和对外开放战略布局中抓机遇先起步快行动，积极构建有利于科学发展的体制机制，进一步激发市场主体活力，拓展对内对外开放新空间。四是始终坚持以增强发展的协调性为重要取向，统筹经济社会发展的重要领域和重大关系，特别是加大统筹城乡发展、区域发展、经济建设与生态文明建设力度，有针对性地扬长补短，着力提升整体发展水平。五是始终坚持以增进民生福祉为出发点和落脚点，持续加大保障和改善民生投入，扎实办好各项民生实事，让改革发展成果更多更公平更实在地惠及全省人民。这些经验弥足珍贵，必须在“十三五”发展中予以坚持和发扬。

（二）“十三五”时期江苏发展面临的形势。“十三五”时期，江苏发展既处于大有作为的重要战略机遇期，也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。

和平与发展的时代主题没有变，世界多极化、经济全球化、文

化多样化、社会信息化深入发展，世界经济在深度调整中曲折复苏，新一轮科技革命和产业变革蓄势待发。同时，国际金融危机深层次影响在相当长时期依然存在，全球经济贸易增长乏力，保护主义上升，外部环境中不稳定不确定因素增多。

我国物质基础雄厚、人力资本丰富、市场空间广阔、发展潜力巨大，经济长期向好基本面没有改变。特别是经济发展进入新常态，经济发展方式正从规模速度型转向质量效率型，经济结构正从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举的深度调整，经济发展动力正从传统增长点转向新的增长点，我国经济正在向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演化。这既为江苏经济转型升级提供了重要的契机，也形成了倒逼的压力。

江苏发展正处在转型升级的关键阶段。经过“十二五”时期的奋斗，我省综合经济实力和水平有了一个大提升，发展动力正在加快转换，发展空间不断拓展优化，发展路径越来越清晰。“一带一路”、长江经济带、长三角区域发展一体化等国家重大战略的实施，为我们提供了新的机遇。同时，国内外经济环境变化对资源、市场两头在外的江苏经济的影响更为直接，带来的挑战更为严峻。我省发展不平衡、不协调、不可持续的问题仍然存在，主要是：经济下行压力加大，创新能力还不够强，新增长点支撑作用不足，部分行业产能过剩严重，部分企业生产经营困难，经济风险隐患有所凸显，城乡区域发展不够平衡；基本公共服务供给不足，收入差距仍然较大，人口老龄化加快，消除贫困任务繁重，公民文明素质和社会文明程度有待提高；资源约束趋紧，生态环境质量尚未根本好转；制约发展的体制机制障碍仍然存在，法治建设有待加强；领导干部思想作风和能力水平有待提高，党员、干部先锋模范作用有待强化。

我们必须明大势、看大局，准确把握战略机遇期内涵的深刻变化，准确把握国际国内发展基本趋势，准确把握江苏发展阶段特征和新的任务要求，始终保持清醒头脑，坚定信心，锐意进取，奋发作为，不断开辟江苏发展新境界。

（三）“十三五”时期江苏发展的指导思想。“十三五”时期，我们要高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，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，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，以总书记视察江苏重要讲话精神为引领，紧紧围绕全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，牢记“两个率先”光荣使命，坚持发展是第一要务，以提高发展质量和效益为中心，加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式，保持战略定力，坚持稳中求进，以“五个迈上新台阶”为重点任务，以“八项工程”为主抓手，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，着力建设经济强、百姓富、环境美、社会文明程度高的新江苏，率先全面建成小康社会，积极探索开启基本实现现代化建设新征程，谱写好中华民族伟大复兴中国梦的江苏篇章。

（四）“十三五”时期经济社会发展目标要求。按照习近平总书记对江苏发展的明确定位，根据中央确定的我国未来五年发展目标特别是全面建成小康社会新的要求，今后五年，江苏要率先全面建成小康社会，苏南有条件的地方在探索基本实现现代化的路子上迈出坚实步伐，人民群众过上更加美好的生活，经济强、百姓富、环境美、社会文明程度高的新江苏展露出令人鼓舞的现实模样。

——经济综合实力和国际竞争力显著增强。经济保持中高速增长、产业迈向中高端水平，提前实现地区生产总值和城乡居民人均收入比 2010 年翻一番。进一步完善以高新技术产业为主导、服务经济为主体、先进制造业为支撑、现代农业为基础的现代产业体系。建设具有国际竞争力的先进制造业基地和具有全球影响力的产业科技创新中心。主要创新指标达到创新型国家和地区中等以上水平，进入创新型省份和人才强省行列。城乡、区域发展更加协调，户籍人口城镇化率加快提高。现代综合交通运输体系基本形成。加快形成全方位开放新格局、构建开放型经济新体制、增创对内对外开放

新优势，努力保持开放型经济位次不后移、份额不减少、质量有提升。

——百姓富裕程度、人民生活水平和质量普遍提高。居民收入结构不断优化，收入差距缩小，中等收入人口比重上升。社会就业更加充分，劳动关系更加和谐，实现更加稳定、更高质量就业，创业致富蔚为风气。形成更加公平更可持续的社会保障制度。实现省域教育总体现代化，教育质量整体提升、教育结构更加优化、教育公平有效保障。现代医疗卫生体系建设取得重要进展，健康江苏建设加快推进，居民健康主要指标达到国际先进水平。居住品质提升，人居环境舒适，推动住有所居向住有宜居迈进。努力建设比较完善的养老服务体系。公共安全水平明显提高，人民群众的安全感持续提升。

——生态环境质量明显改善、生活家园更加美好。生产方式和生活方式绿色、低碳水平上升，实现生态省建设目标。能源资源开发利用效率大幅提高，主要污染物排放总量大幅减少，环境风险得到有效控制，建设用地逐步实现减量化。主体功能区和生态安全屏障基本形成。城乡生态环境和人居环境显著改善。绿色江苏建设深入推进，生态产品供给持续增加。生态文明制度体系更加健全，全社会环境意识显著增强。

——公民文明素质和社会文明程度显著提高。加快建成文化强省，努力构筑思想文化建设高地、道德风尚建设高地。中国梦和社会主义核心价值观更加深入人心，“三创三先”新时期江苏精神广泛弘扬，向上向善、诚信互助的社会风尚更加浓厚。人民群众思想道德素质、科学文化素质、健康素质明显提高，全社会法治意识不断增强。文化事业文化产业繁荣发展，公共文化服务体系更加完善，文化体制改革取得重要突破，文化国际影响持续扩大。

——各方面体制机制更加完善。治理体系和治理能力现代化取得重大进展，形成系统完备、科学规范、运行有效的体制机制，在全面深化改革中走在前列。法治江苏建设扎实推进，人民民主更加

健全，法治政府基本建成，法治经济和法治社会建设加快推进，司法公信力明显提高。人权得到切实保障，产权得到有效保护。党的建设制度化水平显著提高。

（五）“十三五”时期江苏发展的基本理念和重大战略。实现“十三五”发展目标，必须深刻理解、准确把握、自觉践行创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，认真贯彻中央提出的“六个坚持”原则，丰富拓展和优化调整我省的发展战略。

创新是引领发展的第一动力。必须把创新作为江苏发展的最大法宝，进一步摆在发展全局的核心位置，大力推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新，加快形成以创新为主要引领和支撑的经济体系、发展方式，让创新贯穿江苏一切工作、在全社会蔚然成风，成为江苏发展最鲜明的特征和最强劲的动力。

协调是持续健康发展的内在要求。必须牢牢把握中国特色社会主义事业总体布局，在率先全面建成小康社会、积极探索开启基本实现现代化建设新征程中，正确处理发展中的重大关系，重点促进城乡区域协调发展，促进经济社会协调发展，促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，推动硬实力和软实力同步提升，不断增强全省发展整体性。

绿色是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现。必须坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持可持续发展，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，加快建设资源节约型、环境友好型社会，推进美丽江苏建设，形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。

开放是繁荣发展的必由之路。必须顺应江苏经济深度融入世界经济趋势，更加主动融入国家全方位对外开放总布局，坚持对外开放和对内开放并举，坚持内外需协调、进出口平衡、更高水平引进来和更大步伐走出去并重、引资和引技引智并举，在扩大开放中增创发展新优势、拓展发展新空间。

共享是中国特色社会主义的本质要求。必须坚持发展为了人民、

发展依靠人民、发展成果由人民共享，作出更有效的制度安排，扩大中等收入群体，积极探索减少相对贫困、促进共同富裕的路子，增强发展动力，增进人民团结，使全省人民在共建共享中有更多获得感。

发展战略是发展理念的集中体现。要按照习近平总书记对江苏发展的新要求，根据发展新理念和发展阶段新变化，丰富完善发展战略，深化拓展战略内涵。实施“七大战略”：实施创新驱动发展战略，进一步强化其在全省发展全局中的核心地位，把创新贯穿于经济社会发展的全过程和各方面，使创新这个推动发展的主引擎释放更为强劲的动力。实施科教与人才强省战略，更好发挥其基础性作用，促进社会全面进步和人的全面发展，为现代化建设提供有力支撑。实施新型城镇化和城乡发展一体化战略，结合江苏不同区域实际，加快以人的城镇化为核心的城镇化进程，加快形成城乡发展一体化新格局。实施区域协调发展战略，将全省三大区域发展与全国区域发展总体布局紧密结合，在更高平台上加快区域发展，提高区域协调发展水平。实施经济国际化战略，抓住用好“一带一路”建设的机遇，放大向东开放优势，做好向西开放文章，坚定不移推进企业、城市、人才国际化，形成更高水平、更宽领域开放格局。实施可持续发展战略，坚持绿色发展、绿色惠民，着力推进生产方式、生活方式、消费方式绿色化。实施民生共享战略，坚持以人为本、民生优先、共享发展，把民生需求作为经济社会发展根本导向，全面落实以人民为中心的发展思想，鼓励创业致富、勤劳致富，提高公共服务均等化水平，提高保障和改善民生水平，不断增强全省人民的获得感和幸福感。

落实新的发展理念，实施新的发展战略，需要强有力的工作抓手。要坚持把“八项工程”作为“迈上新台阶、建设新江苏”的主抓手，围绕总书记对江苏工作的明确要求和十八届五中全会精神进行对标对号，按照省委已经作出的新部署，对已有思路举措进行全面梳理和深化拓展，突出重点，狠抓落实，使之常抓常新，更加务实有效。

## 二、在推动“经济强”上取得重大进展

认真贯彻创新发展、协调发展、开放发展理念，坚持以提高经济发展质量和效益为中心，以创新驱动为主引擎，深入实施转型升级工程、科技创新工程、农业现代化工程，厚植实体经济发展优势，推动经济发展迈上新台阶。

（一）深入推进创新驱动发展。把发展基点放在创新上，塑造更多依靠创新驱动、更多发挥先发优势的引领型发展。发挥科技创新在全面创新中的引领作用，加强基础研究，强化原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新，建设具有全球影响力的产业科技创新中心。

强化企业创新主体地位和主导作用。实施创新型企业培育行动计划，以知识产权创造为核心，提升企业研发机构研发能力，培育有国际竞争力的创新型领军企业。壮大以高新技术企业为骨干的创新型企业集群。鼓励企业开展基础性前沿性创新研究。落实企业研发费用加计扣除政策，扩大固定资产加速折旧实施范围，推动设备更新和新技术应用。

发挥高校和科研院所的创新源头作用。加强创新能力建设，着力推进基础研究和应用技术研发，重视颠覆性技术创新，完善科技成果产业化、技术创新和人才培养、高新技术企业培育有机结合的新型创新协同体系。争取在重大创新领域组建国家实验室，积极参与国际大科学计划和大科学工程。推进大学科技园区建设。扩大高校和科研院所自主权，赋予创新领军人才更大人财物支配权、技术路线决策权。

推动政府职能从研发管理向创新服务转变。深化科技管理体制的改革，强化创新政策与相关政策的统筹协调。集中支持事关产业发展的前瞻与共性关键技术研发和重大成果转化，加强科技基础设施和科技服务平台建设，构建普惠性创新支持政策体系。瞄准瓶颈制约问题，制定系统性技术解决方案。建立健全军民技术良性互动的体制机制，打造军民融合创新示范区，增强先进技术、产业产品、

基础设施等军民共用的协调性。积极争取和承担国家重大科技项目。

构建促进创新发展的体制机制。健全技术创新市场导向机制，围绕产业链部署创新链、围绕创新链完善资金链，强化科技同经济、创新成果同产业、创新项目同现实生产力、研发人员创新劳动同利益收入“四个对接”。加强产业技术创新战略联盟建设，推动跨领域跨行业协同创新。建立覆盖创新全过程的科技创新融资模式，建立完善科技金融体系，促进科技成果资本化、产业化。实行以增加知识价值为导向的分配政策，提高科研人员成果转化收益分享比例。更大力度推进省产业技术研究院建设，更好发挥科技体制改革“试验田”作用。健全知识产权运用和保护机制，开展知识产权综合管理改革试点，加快建设知识产权强省。

优化区域创新布局。加快苏南国家自主创新示范区建设，探索有利于创新的新政策、新机制、新模式，提升区域创新体系整体效能，努力建设创新驱动发展引领区、深化科技体制改革试验区和区域创新一体化先行区。加强苏中、苏北创新能力建设。加快创新型城市、创新型园区建设，推动区域内创新组织的集成联动。构建深度融合的开放创新机制，提高创新国际化水平。

（二）着力培育发展新动能。优化人力、资本、技术、管理等要素配置，释放新需求，创造新供给。深入开展“创业江苏”行动，放宽政策、放开市场、激活主体，推动大众创业、万众创新。

发挥消费对增长的基础作用。落实和创新鼓励消费的政策，引导消费朝着智能、绿色、健康、安全方向转变，以扩大服务消费为重点带动消费结构升级。促进流通信息化、标准化、集约化。健全消费纠纷解决服务体系，营造诚信便利安全放心的消费环境。

发挥投资对增长的关键作用。深化投融资体制改革，优化投资结构。发挥财政资金撬动功能，创新融资方式，带动更多社会资本参与投资，提高民间投资比重。创新公共基础设施投融资体制，推广政府和社会资本合作模式。

发挥出口对增长的促进作用。增强对外投资和扩大出口结合度，

培育以技术、标准、品牌、质量、服务为核心的对外经济新优势。创新技术、产品、管理、营销、商贸模式，实施优进优出计划，营造资本和技术密集型产业新优势。

以质量和品牌提升增强有效供给能力。统筹推进质量强省和品牌强省建设，深入开展质量品牌提升行动，实施商标和名牌战略，全面提升产品、工程和服务质量以及自主品牌建设水平。探索建立建筑工程质量保险制度。

（三）拓展经济发展新空间。兼顾当前需要和长远可能，统筹有形空间和无形空间，实现发展空间的有效拓展。

拓展产业发展空间。大力发展前景好、容量大、效益高的新产业、新技术、新业态、新模式，支持传统产业优化升级。推广新型孵化模式，发展众创、众包、众扶、众筹空间。发展天使、创业、产业投资，支持更多优质企业上市。

拓展现代基础设施建设空间。实施重大公共设施和基础设施工程。实施网络强省战略，加快建设高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施，超前布局下一代互联网。构建公路、铁路、水路、航空、管道顺畅衔接、便捷高效的现代综合交通运输体系。加快推进苏北、苏中快速干线铁路网和苏南城际轨道交通建设，加快港口和高等级航道网建设，提升干线公路网通畅性和安全性，推进综合客货运枢纽及集疏运体系建设。积极推进航空枢纽建设。加强城市公共交通、地下管网和防洪防涝设施建设。加强水利基础设施建设，完善水安全保障体系。加强邮政、管道等基础设施网络和粮食储备、能源储备设施建设。加强测绘地理信息基础设施、卫星导航定位地面应用设施建设。

拓展网络经济空间。实施“互联网+”行动计划，推进智慧江苏建设，发展分享经济，促进互联网和经济社会融合发展。大力培育网络服务平台，提高平台的集聚效应和市场价值。实施大数据战略，推进数据资源开放共享。加强网络信息安全体系建设。发展物联网技术和应用，加快推进无锡国家传感网创新示范区建设。加强产业

组织、商业模式、供应链、物流链创新，支持基于互联网的各类创新。实施企业互联网化提升计划。

拓展蓝色经济空间。坚持陆海统筹、江海联动，增强海洋意识，科学开发海洋和滩涂资源，优化海洋产业结构，保护海洋生态环境，建设海洋经济强省。

（四）加快构建产业新体系。坚持调高调轻调优调强调绿的导向，落实《中国制造 2025 江苏行动纲要》，加快制造强省建设，大力发展现代服务业，做强先进制造业和现代服务业两大主干，建设具有国际竞争力的先进制造业基地。

推进智能制造。构建新型制造体系，引导制造业向分工细化、协作紧密方向发展，促进信息技术向市场、设计、生产环节渗透，推动生产方式向柔性、智能、精细转变。实施企业制造装备升级计划，向数字化、智能化提升，建设一批智能车间、智能工厂。

培育壮大战略性新兴产业。突出先导性和支柱性，深入实施战略性新兴产业培育发展规划和推进方案，发挥产业政策导向和促进竞争功能，按照市场化原则进一步完善战略性新兴产业发展基金运作机制，做精做特做优做强一批新兴产业，形成具有国际竞争力的现代产业集群。

改造提升传统产业。实施工业强基工程，开展大规模技术改造行动，落实和完善企业技改财税政策，支持企业瞄准国际同行业标杆推进技术改造，全面提高产品技术、工艺装备、能效环保等水平。更加注重运用市场机制、经济手段、法治化办法化解产能过剩，完善企业退出机制。推进建筑产业与工业、信息产业深度融合。支持老工业基地和资源枯竭型城市转型发展。

开展加快发展现代服务业行动。放宽市场准入，促进服务业优质高效发展。围绕全产业链的整合优化，以拓展产品功能、提升交易效率、增强集成能力、满足深层需求为重点，推动制造业由生产型向生产服务型转变，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸。加快健康江苏、畅游江苏建设，建设旅游强省，发展体育产业，

推动生活性服务业向精细和高品质转变。

（五）加快农业现代化步伐。按照“在全国率先实现农业现代化”的要求，加快转变农业发展方式，落实农村改革综合性实施方案，着力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，推动粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体、一二三产业融合发展，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路，推动现代农业建设迈上新台阶。

大力培育新型农业经营主体。发展多种形式适度规模经营，发挥其在现代农业建设中的引领作用。积极培育家庭农场，规范农民专业合作社发展，实施新型职业农民培育整省推进工程。鼓励工商资本发展适合企业化经营的现代种养业、农产品加工流通和农业社会化服务，促进农业龙头企业做大做强。

加快构建现代农业产业体系。坚持最严格的耕地保护制度，坚守耕地红线，实施藏粮于地、藏粮于技战略，开展耕地质量提升行动，支持粮食规模化产业基地建设，强化粮食主产区建设，增强流通储备能力，保证供需平衡、口粮自给。优化农业生产结构和区域布局，推进产业链和价值链建设。全面推广农业标准化生产，加强农产品质量安全监管。大力发展生态农业。制定实施农村“互联网+”和一二三产业融合发展行动计划，积极发展农村电子商务等新业态新模式，发展休闲观光农业。加强现代农业产业公共平台建设，推进农产品流通设施和市场建设。

着力提高农业物质装备和技术水平。加强农田水利建设，大力发展节水灌溉。全面划定永久基本农田，开展新一轮高标准农田建设，实施农村土地综合整治和土壤改良工程。继续推进黄河故道地区、丘陵地区综合开发。推进农机农艺配套，逐步实现全程机械化生产。完善现代农业产业科技创新体系，加强农业科技队伍建设，加大技术推广力度。发展现代种业。

逐步完善现代农业支持保护体系。完善农业投入稳定增长机制，完善农业补贴机制。改革农产品价格形成机制，完善粮食等重要农

产品收储制度。深化农村土地制度改革，稳定农村土地承包关系，完善土地所有权、承包权、经营权分置办法，依法推进土地经营权有序流转，构建培育新型农业经营主体的政策体系。深化农村集体产权制度改革，完善农村集体产权权能。推进农村产权流转交易市场建设，形成城乡统一的建设用地市场。深化农村金融改革，完善农业信贷担保体系，完善农业保险制度。全面深化供销合作社综合改革。

（六）全面提升对内对外开放水平。主动服务和融入国家开放总布局，积极参与“一带一路”和长江经济带建设，深入推进企业、城市、人才国际化，丰富开放内涵，提高开放水平，发展更高层次开放型经济。

拓展对内对外开放新空间。依托“一带一路”交汇点和新亚欧大陆桥经济走廊东方起始区域的独特区位，打造“一带一路”建设辐射带动力强的重要开放门户。与沿线重点国家和地区建立合作机制和平台，在基础设施互联互通、经贸产业合作、工程建设领域、海洋经济发展、远洋渔业拓展、矿产资源勘查开发、重要节点和平台建设、人文交流等方面主动作为、率先突破。发挥制造业优势，推进国际产能和装备制造合作。加快推进连云港中哈物流合作基地和上合组织出海基地建设，积极参与中韩自贸区建设。在建设长江经济带中发挥引领作用，依托长江黄金水道，建设综合立体交通走廊，打造南京区域性航运物流中心、长江下游江海联运港区和通州湾江海联动开发示范区，实现同中上游地区的互动发展。发挥国际友城作用，搭建平台，深入推进多领域对外交流合作。服务中央对台工作大局，深入推进苏台合作，用好两岸企业家紫金山峰会等合作平台，深化两地产业、文化、教育、科技、社会等领域交流合作。进一步深化和港澳地区的合作发展。

加快开放型经济转型升级。着力推动开发区转型升级、创新发展，主攻集聚和培育高端人才、高端技术、高端产业，充分发挥企业、城市、人才国际化的主阵地作用，成为江苏先进制造业基地和

产业科技创新中心建设的主要载体。着力推动外贸大省向外贸强省转变，高水平实施以质取胜、品牌国际化、市场多元化战略，加快加工贸易转型升级，扩大一般贸易规模，大力发展服务贸易，不断提高高附加值产品和服务出口比重，并实行积极的进口政策，使外贸结构与产业结构调整优化相匹配。着力提高“引进来”层次和水平，扩大开放领域，放宽准入限制，积极有效引进境外资金和先进技术，引进在全球产业链、价值链中处于中高端的产业，更有效地促进江苏经济转型升级。着力推动企业更大步伐“走出去”，开展绿地投资、并购投资、证券投资、联合投资等，开展科技创新、项目对接、信息交流、人力资源开发等多方面国际合作，培育一批跨国企业，推进境外产业合作区和产业集聚区建设，打造江苏参与“一带一路”建设的境外合作载体，增强利用两个市场、两种资源的能力。

形成对外开放新体制。完善法治化、国际化、便利化的营商环境，健全有利于合作共赢并同国际贸易投资规则相适应的体制机制。支持苏州工业园区开展开放创新综合试验。推广自贸试验区可复制的改革试点经验，加强开发园区、海关特殊监管区域等开放载体的整合优化和体制机制创新，全面提升昆山深化两岸产业合作试验区等开放平台建设质量和水平。建立便利市场采购、跨境电子商务等新型贸易方式的体制，健全服务贸易促进体系，全面实施单一窗口和通关一体化。全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。有序扩大服务业对外开放。健全对外投资促进政策和服务体系，整合各类驻境外办事机构，建设“走出去”综合服务平台。充分利用双多边自贸协定，鼓励企业全面参与全球经济合作和竞争。

（七）扎实推进新型城镇化和城乡发展一体化。紧紧围绕“人的城镇化”这一核心，推动城镇化进入以提高质量和内涵为主的转型发展新阶段，推进国家新型城镇化综合试点，实施“强富美高”新农村建设推进行动，加快形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新格局，努力建设新型城镇化和城乡发展一体化先导区、示范区。

以城市群为主体形态推进新型城镇化。充分发挥南京、徐州、

苏锡常都市圈辐射带动作用，加快建设沿江城市带、沿海和沿东陇海线城镇轴，充分发挥沿运河城镇的文化、生态、旅游功能，合作共建长三角世界级城市群。

构建新型城镇化推进机制。深化户籍制度改革，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，并与城镇居民有同等权利和义务。全面实施居住证制度，努力实现基本公共服务常住人口全覆盖。健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制、城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。在构建新型城镇化投融资机制、产城融合体制机制、标准体系等方面大胆探索实践。

完善城乡发展一体化体制机制。加大“六个一体化”统筹推进力度，推进城乡要素平等交换、合理配置和基本公共服务均等化。加快建立事权与支出责任相适应的基本公共服务承担机制，把社会事业发展重点放在农村和接纳农业转移人口较多的城镇，推动城镇公共服务向农村延伸。实施新一轮农村实事工程，强化村级“四有一责”建设。深入推进苏州城乡发展一体化综合改革试点，统筹推进农村改革试验区各项试点。

（八）更高层次推进区域协调发展。认真落实新一轮区域发展布局。全面对接“一带一路”、长江经济带、长三角区域发展一体化等重大国家战略，发挥叠加优势，加快建设沿沪宁线、沿江、沿海、沿东陇海线经济带，推进宁镇扬、锡常泰、（沪）苏通融合发展，推动淮海经济区、淮河生态经济带规划建设，构建更加科学合理的生产力布局。发挥好国家平台载体优化配置资源的作用，推进区域经济深度融合。创新区域发展联动机制，推动城际基础设施互联互通、区域规划对接、产业合作、园区共建等，加强省内省外的区域合作和交流。扎实做好援疆、援藏等对口支援工作。

更大力度推动苏南提升、苏中崛起、苏北振兴。扎实推进苏南现代化建设示范区、苏南国家自主创新示范区建设，全面启动国家

级南京江北新区开发建设。着力推动苏中跨江融合、特色发展，进一步提高整体发展水平。深入实施支持苏北发展六项关键工程，深化南北挂钩、四项转移，加快苏北振兴步伐。加强分类指导，完善“一市一策”、“一市一试点”政策体系。制定新一轮支持沿海发展重大举措，促进沿海地区及其与周边地区一体化发展，打造“一带一路”建设先行基地、江海联动发展基地和开放合作门户基地，加快形成我国东部地区重要的经济增长极。

### 三、在加快“百姓富”上创造更多成果

认真贯彻共享发展理念，按照人人参与、人人尽力、人人享有的要求，坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，围绕“七个更”的目标，深入实施民生幸福工程，注重机会公平，扎实办好各项民生实事，推动民生建设迈上新台阶。

（一）持续增加城乡居民收入。坚持居民收入增长和经济增长同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步，深入实施居民收入倍增计划，持续增加城乡居民收入，逐步缩小收入差距。

健全科学的工资水平决定机制、正常增长机制、支付保障机制，推行企业工资集体协商制度。完善最低工资增长机制，完善市场评价要素贡献并按贡献分配机制，完善适应机关事业单位特点的工资制度。着力提高经营性收入，多渠道提高财产性收入，稳步提高转移性收入。

调整收入分配格局，规范初次分配，加大再分配调节力度。实行有利于缩小收入差距的政策，明显增加低收入劳动者收入，扩大中等收入者比重。规范收入分配秩序，保护合法收入，规范隐性收入，遏制以权力、行政垄断等非市场因素获取收入，取缔非法收入。

（二）促进就业创业。实施就业优先战略和更加积极的就业政策，创造更多就业岗位，着力解决结构性就业矛盾。实施全民创业工程，完善创业扶持政策，建立面向人人的创业服务平台。加强对灵活就业、新就业形态的支持，促进劳动者自主就业、创业。落实高校毕业生就业促进和创业引领计划，带动青年就业创业。加强就

业援助，帮助就业困难者就业。

推行终身职业技能培训制度，构建劳动者终身职业培训体系，培养造就新型技能型劳动大军。实施新生代农民工职业技能提升计划。开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、失业人员和转岗职工、退役军人等免费接受职业培训行动。推行工学结合、校企合作的技术工人培养模式，全面推行企业新型学徒制。提高技术工人待遇，完善职称评定制度，推广专业技术职称、技能等级等同大城市落户挂钩做法。

统筹人力资源市场，维护劳动者平等就业权利。提高劳动力素质、劳动参与率、劳动生产率，增强劳动力市场灵活性，促进劳动力在地区、行业、企业之间自由流动。构建和谐劳动关系，维护职工和企业合法权益。完善就业服务体系，提高就业服务能力。完善就业失业统计指标体系。

（三）推进新一轮脱贫帮扶工作。在巩固脱贫奔小康成果的基础上，标准再提高、重点再聚焦、内涵再丰富、底线再织牢，实施低收入农户和经济薄弱村脱贫致富奔小康工程，确保全省人民共同迈入全面小康社会。

合理确定相对贫困人口规模和脱贫标准，强化精准扶贫、精准脱贫措施，聚焦低收入农户、经济薄弱村、集中连片困难地区，分类扶持贫困家庭，对有劳动能力的支持发展特色产业和就业创业，对丧失劳动能力的实施兜底性保障政策，对因病致贫的提供医疗救助保障。因地制宜发展壮大村级集体经济，加强村级新“八有”建设，增强低收入农户和经济薄弱村内生发展动力。实行低保政策和扶贫政策衔接，对贫困人口应保尽保。扩大经济薄弱地区基础设施覆盖面，探索对贫困人口实行资产收益扶持制度，提高经济薄弱地区基础教育质量和医疗服务水平，建立健全农村留守儿童、妇女和老人关爱服务体系。

完善脱贫工作责任制。强化工作责任落实，加大各级财政投入，完善“五方挂钩”帮扶机制，加强新一轮帮扶机制创新，整合各类扶贫

资源，激励各类企业、社会组织、个人自愿以多种方式参与扶贫。

（四）提高社会事业发展水平。坚持普惠性、保基本、均等化、可持续方向，从解决人民最关心最直接最现实的利益问题入手，增加公共服务供给，创新公共服务提供方式，提高公共服务共建能力和共享水平。

坚持教育优先发展。全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。以教育现代化为统领，深化教育领域综合改革，完善教育体系，提高教育质量，促进教育公平。促进各级各类教育提升水平、协调发展，鼓励普惠性幼儿园发展，提升基础教育质量和公平度，提升普通高中发展水平，增强现代职业教育体系与产业结构的契合性，推进一流大学、有特色高水平大学和一流学科建设，构建灵活开放的终身教育体系。全面实施素质教育，深化考试招生制度改革和教育教学改革，创新人才培养机制，增强学生社会责任感、创新精神、实践能力。加强教师队伍特别是乡村教师队伍建设，健全教师管理和激励制度。合理配置教育资源，加大对生源流入地教育工作支持，缩小义务教育城乡、区域、学校、群体之间的差距。率先从建档立卡的家庭经济困难学生实施普通高中免除学杂费，逐步推进中等职业教育免除学杂费，加大对外来务工人员随迁子女的支持力度，实现家庭经济困难学生资助全覆盖。推进智慧教育。加强教育督导，推进教育评估制度改革。支持和规范民办教育发展，鼓励社会力量和民间资本提供多样化教育服务。提高教育对外开放水平。

积极推进深化医药卫生体制改革省级试点，实行医疗、医保、医药联动，加快构建现代医疗卫生体系，努力打造健康江苏。深化公立医院综合改革，坚持公益属性，破除逐利机制，在取消药品加成、调整医疗服务价格、改进医保支付方式、推进药品集中采购、人事薪酬制度等方面先行先试，探索建立现代医院管理制度。完善基层医疗卫生机构运行新机制，实行分级诊疗、医师多点执业和智慧健康建设，促进医疗卫生资源下沉，加大农村订单定向医学生免

费培养力度，加强乡村医生工作队伍建设，大力推进家庭医生签约服务和电子健康档案。加强公共卫生体系建设，倡导健康生活方式，强化传染病、慢性病等重大疾病综合防治和职业病危害防治。完善基本药物制度，健全药品供应和质量安全保障机制，理顺药品价格，提高药品质量。坚持中西医并重，充分发挥中医药特色优势，构建中医药健康服务体系。支持社会力量兴办健康服务业，促进民营医疗机构健康发展。加强医疗服务监管，构建和谐医患关系。加快建设体育强省，深入开展全民健身运动，积极发展竞技体育，加快发展青少年体育，提升完善公共体育服务体系，增强全民体质。

坚持计划生育的基本国策，贯彻人口发展战略，全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，提高生殖健康、妇幼保健、托幼等公共服务水平，帮扶存在特殊困难的计划生育家庭，注重家庭发展。开展应对人口老龄化行动，努力建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系，推进医疗卫生与养老服务相结合，探索建立长期护理保险制度，推广虚拟养老等多种服务模式，加强农村养老服务体系建设和基本养老服务均衡发展。全面放开养老服务市场，通过购买服务、股权合作等方式，支持各类市场主体增加养老服务和产品供给。

（五）建立更加公平更可持续的社会保障制度。实施全民参保计划，基本实现法定人员全覆盖。坚持精算平衡，完善筹资机制，分清政府、企业、个人等的责任。适当降低社会保险费率。完善社会保险体系。

注重不同层次保障制度的合理保障梯度，多渠道提高综合保障水平。强化以养老、医疗、失业、工伤、生育五项社会保险为重点的基本保障，提高社会保险统筹层次。完善职工养老保险个人账户制度，健全多缴多得激励机制。建立统筹机关事业单位和企业退休人员基本养老金、城乡居民基础养老金正常调整机制。逐步提高国有资本收益上缴公共财政比例，划转部分国有资本充实社保基金。落实国家关于实行渐进式延迟退休年龄的政策。完善全民医保体系，

建立城乡统一的居民基本医疗保险制度，完善城乡居民大病保险制度，健全医疗保险稳定可持续筹资和报销比例调整机制，探索职工退休人员医保缴费参保政策，改进个人账户，开展门诊费用统筹，完善医保关系转移接续、异地就医结算机制，将生育保险和基本医疗保险合并实施。增强失业保险保生活、防失业、促就业功能。健全预防、补偿、康复相结合的工伤保险制度。健全社会保险基金监督体系。发展以年金和商业保险为重点的补充保障，全面实施职业年金制度，扩大企业年金覆盖面，促进个人储蓄性养老保险发展，积极发展商业养老保险，鼓励发展补充医疗保险和商业健康保险。

筑牢以社会救助为重点的兜底保障，强化各项社会救助制度统筹衔接，完善社会救助标准动态调整机制和城乡统筹机制，建立健全“救急难”工作机制，全面实施临时救助制度，加强重大疾病医疗等专项救助制度，统筹推进扶老、助残、救孤、济困、优抚等福利事业发展。支持有条件的地区探索低保标准与人均消费支出挂钩，推动苏南以市为单位、苏中苏北以县为单位全面实现城乡低保标准一体化，努力解决“支出型”贫困。大力发展慈善事业，广泛动员社会力量开展社会救济和社会互助、志愿服务活动。

加快推进住房保障和供应体系建设，在实现住有所居目标的基础上向住有宜居迈进。制定住有宜居评价指标体系。科学设置和动态调整住房保障准入线标准，改进和优化住房保障方式，积极推进货币化保障和安置，实现城镇常住人口住房保障应保尽保。加快棚户区、危房和城中村改造，推进老旧小区更新提升，提高住宅成品装修和绿色建造水平，推进物业管理标准化。扩大住房公积金覆盖面。加强房地产市场分类指导，改善供求关系，规范市场秩序，促进房地产业持续发展。

#### **四、在打造“环境美”上取得明显突破**

认真贯彻绿色发展理念，围绕打造自然环境之美、景观风貌之美、文化特色之美、城乡协调之美，深入实施生态文明建设工程，积极创建国家生态文明试验区，推动形成绿色发展方式和生活方式，

建设美丽宜居新江苏。

（一）加快建设主体功能区。突出抓好生态空间管控与保护，划定农业空间和生态空间保护红线，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局、自然岸线格局。推动优化开发区域产业结构向高端高效发展，推动重点开发区域提高产业和人口集聚度，重点生态功能区实行产业准入负面清单。坚守生态底线，引导石化、钢铁工业有序向沿海地区转移，推进化工企业入园进区。

实行最严格的节约集约用地制度。严格土地利用总体规划实施管理，严格控制建设用地总量和土地开发强度，严格节约集约用地考核，逐年减少建设用地增量。优化用地结构布局，降低工业用地比例，推进城镇低效用地再开发和工矿废弃地复垦，规范实施城乡建设用地增减挂钩工作，严格控制农村集体建设用地规模，提升节地水平和产出效益。

大力提升生态红线区管控和保护水平。规范空间开发活动，维护生态红线的刚性约束。鼓励各地在省级生态红线区域的基础上，增加红线区域面积，完善生态补偿机制。科学划定海洋生态红线。

实施生态保护和修复工程。加强自然保护区、风景名胜区保护和建设，积极创建国家公园。实施生物多样性保护工程，严防外来有害物种入侵。实施山水林田湖生态保护和修复工程，全面提升森林、河湖、湿地、海洋等自然生态系统稳定性和生态服务功能。推进植树造林，建设绿色江苏。严禁移植天然大树进城。加强水生态保护，加强湿地保护与修复，强化饮用水源地保护和监测，基本完成县以上城市应急备用水源地建设，落实湖泊生态安全完整性保护要求，推进海洋生态文明示范区建设。

以市县级行政区为单元，建立由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系。

（二）大力推动绿色发展。坚持严控增量与减少存量并举，强化约束性指标管理，实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动，建立健全用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分

配制度，实施全民节能行动计划，提高节能、节水、节地、节材、节矿标准，开展能效、水效、环保领跑者引领行动。严格控制“两高一资”行业发展。推动煤炭等化石能源清洁高效利用，控制和削减煤炭消费总量，提高非化石能源特别是可再生能源消费比重。突出抓好工业、建筑、交通运输和公共机构等重点领域节能。开展节能量交易试点。促进钢铁、建材、化工、有色金属等行业实行碳排放零增长，支持优化开发地区率先实现碳排放峰值目标。实施近零碳排放区示范工程。强化节水型社会建设，厉行最严格的水资源管理制度，以水定产、以水定城。实施雨洪资源利用和再生水利用工程。

加快推进生产方式的绿色化转型。更大力度推进绿色清洁生产，推进传统制造业绿色改造，推动建立绿色低碳循环产业发展体系，鼓励企业工艺技术装备更新改造。鼓励发展绿色金融。实施循环发展引领计划，推行企业循环式生产、产业循环式组合、园区循环式改造，减少单位产出物质消耗。加强生活垃圾分类回收和再生资源回收的衔接，推进生产系统和生活系统循环链接。大力发展节能环保产业。强化各类工业园区环境基础设施建设，推动所有省级以上开发区建设生态园区。实行绿色规划、设计、施工标准。提高建筑节能标准，推广绿色建筑和建材。

积极推进生活方式的绿色化转型。加强资源环境国情、省情和生态价值观教育，培养公民环境意识，推动全社会形成绿色消费自觉和勤俭节约的生活方式、社会风尚。实行公共交通优先，加强轨道交通建设，实施新能源汽车推广计划，鼓励绿色出行。

（三）加大环境污染综合治理力度。以提高环境质量为核心，实行最严格的环境保护制度。实施工业污染源稳定达标排放计划，实现城镇生活污水和垃圾处理设施全面覆盖和稳定运行。推进多污染物综合防治和区域联防联控，扩大污染物总量控制范围，将细颗粒物等环境质量指标列入约束性指标。

深入推进大气污染防治行动计划，推广燃煤机组超低排放改造，加强工业废气污染协同治理，完成油品升级工程，强化机动车船等

移动源污染治理，控制挥发性有机物、扬尘和油烟污染，加强秸秆综合利用和禁烧，严格落实重污染天气应急预案，降低 PM2.5 平均浓度，切实改善大气环境质量。

全面实施水污染防治行动计划。深入开展流域综合治理，加强长江、淮河流域水污染防治，建设南水北调沿线、通榆河清水廊道，抓好地下水和近岸海域污染防治，强化主要入海河流、排污口和沿海化工园区整治，深入开展城镇河道综合整治。制定并实施新一轮太湖治理方案，推动环保科技示范与治理工程有效结合，突出氮磷控制，努力消除大面积湖泛发生隐患，促进湖体水质持续好转。

制定实施土壤污染防治行动计划。加强农业面源污染防治，推进种养业废弃物资源化利用无害化处置。强化工业污染场地治理，扩大典型污染土壤修复试点。推进重金属污染防治。提高危险废弃物安全处置能力。

（四）加快建设美丽宜居家园。编制实施美丽宜居新江苏建设规划，逐步形成全民共享的安居体系、配套完善的适居服务、品质卓越的宜居环境。加快推进城乡统筹规划全覆盖，科学制定优化镇村布局规划，进一步优化城乡布局和形态。加强城乡规划管理，推动实现市县“多规合一”，持续提高城乡建设管理水平。

深化城乡环境综合整治。深化实施城镇环境整治行动，提升城市形象与环境面貌。重点推进小城镇环境改善，着力解决脏乱差的问题。实施村庄环境改善提升行动，落实长效管护机制，统筹农村饮水安全、改水改厕、垃圾和污水处理，加强农村河道等水系治理，持续改善农村人居环境，建设美丽乡村。

提升城乡功能品质。推进绿色城镇化，尊重自然格局，建立完善城市绿地生态系统，推进绿色城市、智慧城市、森林城市建设。科学确定城镇开发强度，推动城市有机更新，促进城市地上地下空间复合利用，推进海绵城市建设，实施城市地下管网改造和综合管廊建设行动计划。分类推进小城镇和村庄发展，择优培育重点中心镇和特色镇，按照康居村、美丽村、整洁村标准建设重点村、特色

村和一般自然村。实施历史文化名城名镇名村和传统村落乡村特色保护计划，加强建筑风貌管理，在新城新区建设中注重融入传统文化元素，延续城乡历史文脉。

（五）健全生态文明制度体系。全面落实中央《生态文明体制改革总体方案》，先行开展生态环境管理制度综合改革试点，实行区域发展战略环境影响评价，健全自然资源资产产权制度，建立国土空间开发保护制度，建立空间规划体系，完善资源总量管理和全面节约制度，健全资源有偿使用和生态补偿制度，建立健全环境治理体系，健全环境治理和生态保护市场体系，完善生态文明绩效评价考核和责任追究制度。修订《江苏省环境保护条例》、《江苏省水污染防治条例》和《江苏省海洋环境保护条例》等环保法规规章。

改革环境治理基础制度。建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制，实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。完善全省生态环境监测监控系统。健全环境信息公开制度。探索建立跨地区环保机构。开展环保督察巡视，强化环保执法司法联动机制，依法惩治环境违法犯罪行为。

## **五、在促进“社会文明程度高”上展现新的风貌**

认真贯彻创新发展、协调发展理念，顺应社会发展进步的需要，把建设文化强省摆上突出位置，把创新社会治理作为迫切任务，深入实施文化建设工程、社会治理创新工程，推动物质文明和精神文明协调发展，不断提升公民文明素质和社会文明程度。

（一）加快文化强省建设。坚持“两手抓、两手都要硬”，坚持社会主义先进文化前进方向，坚持以人民为中心的工作导向，加强理论创新、文化创新，推动文化建设迈上新台阶，坚定文化自信，增强文化自觉，加快建设文化凝聚力和引领力强、文化事业和产业强、文化人才队伍强的文化强省，努力构筑思想文化建设高地、道德风尚建设高地。

加强先进思想文化引领。坚持用邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平总书记系列重要讲话精神武装头脑、教育

人民，深化中国特色社会主义和中国梦宣传教育，推动党的理论创新成果深入人心，坚定道路自信、理论自信、制度自信，增强国家意识、法治意识、社会责任意识。积极推进社会主义核心价值观建设，深入开展爱国主义、集体主义、社会主义教育，大力弘扬民族精神、时代精神和“三创三先”新时期江苏精神，坚持和发扬党的光荣传统和优良作风，提升全社会精神追求。加强爱国主义教育理论研究，特别是近现代史、党史国史和地方史志研究，加大红色资源宣传推介力度，推进爱国主义教育仪式化、制度化建设。加强公民人文素质教育，普及科学知识，弘扬科学精神。加强优秀传统文化宣传普及，实施江苏文脉整理和研究工程，健全文化遗产保护传承体系。加强和改进基层宣传思想文化工作，推进志愿服务制度化，深化群众性精神文明创建和未成年人“八礼四仪”养成教育，注重通过法律和政策向社会传导正确价值取向，促进全社会形成“爱、敬、诚、善”的良好道德风尚。

促进文化事业文化产业健康繁荣发展。扶持优秀文化产品创作生产，实施文艺精品创作工程，加强特色文艺品牌建设，引导网络文艺创作健康发展，加强文化人才培养，繁荣发展文学艺术、新闻出版、广播影视、档案事业。加快推进社科强省建设，实施哲学社会科学创新工程，推出一批在国内外有较大影响力的重要学术成果，打造一批高端智库和特色智库。坚持面向基层、服务群众，增加公共文化投入，完善公共文化设施网络，推进基层综合性文化服务中心建设，推动政府向社会力量购买公共文化服务，注重运用互联网和现代科技提升、扩大和延伸公共文化服务，加大对农村文化建设帮扶力度，推进更多优质文化资源为基层服务、向社会开放，提升公共文化服务的标准化、均等化水平。依法促进全民阅读，加快建设“书香江苏”。加快文化产业结构调整，强化文化创意的引领功能，促进文化与科技、金融、信息、旅游等融合，鼓励新型文化业态发展，扩大和引导文化消费，培育骨干文化企业 and 文化品牌，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、特

色化、集约化、专业化发展水平，进一步强化其支柱产业地位。

深入推进文化体制改革和文化开放。完善文化管理体制和文化生产经营机制，构建现代公共文化服务体系、文化产业体系、文化市场体系，形成有利于顺应多层次需求、促进创新创造的文化发展环境。深化国有文化单位改革，健全新型国有文化资产管理体制，推动国有文化企业把社会效益放在首位、实现社会效益和经济效益相统一。加快文化“走出去”步伐，实施国际传播能力建设工程，提升对外文化交流层次和水平，加快发展对外文化贸易，推动文化企业国际化发展，增强江苏文化国际影响力。

牢牢把握正确舆论导向。健全社会舆情引导机制，弘扬主旋律，传播正能量。坚持正面引导与依法管理相结合，加强网上思想文化阵地建设，实施网上舆论生态治理工程，发展积极向上的网络文化，净化网络环境。深入开展“扫黄打非”。推动传统媒体与新兴媒体融合发展，打造一批新型主流媒体，提升新媒体格局下的价值引导力。

（二）加强社会治理创新。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，全面提升社会治理效能，建设平安中国示范区。

构建社会共治格局。完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，推进社会治理精细化。健全基层社会治理体系，加强县乡村三级综合服务管理平台规范化建设，推进网格化管理、社会化服务。增强社区服务功能，积极探索城乡社区协商民主，深入推进“政社互动”和社区减负，增强基层自治活力。引导社会组织健康有序发展，提升社会组织服务管理能力。加强在苏境外非政府组织和我省社会组织对外交往活动的管理，引导和督促其依法开展活动。加强社会治理基础制度建设，建立人口基础信息库、统一社会信用代码制度和相关实名登记制度，健全社会心理服务体系和疏导机制、危机干预机制。

完善社会矛盾纠纷防范化解机制。坚持重大决策社会稳定风险评估制度，完善社会矛盾源头预防和调处化解综合机制。健全利益表达、利益协调、利益保护机制，引导群众依法行使权利、表达诉

求、解决纠纷。创新发展大调解机制，提升县乡两级调处中心实体化、规范化建设水平，建立村（社区）法律顾问制度，大力发展专业调解组织，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。加强改进信访工作，大力推行“阳光信访”，依法规范信访秩序，健全及时就地解决群众合理诉求机制。

健全公共安全体系。牢固树立安全发展观念，坚持人民利益至上。全面推进智慧平安江苏建设，完善社会治安综合治理体制机制，以信息化为支撑加快建设立体化现代化社会治安防控体系，严密防范、依法惩治违法犯罪活动，维护社会秩序。强化应急管理体系建设，提升突发公共事件应急处置能力。完善和落实安全生产责任和管理制度，实行党政同责、一岗双责、失职追责，落实相关部门监督管理职责、企业主体责任。加强安全生产基础能力建设，加大监管执法力度，加强全民安全意识教育，及时排查化解安全隐患，坚决遏制重特大安全生产事故发生。坚持以防为主、防抗救相结合，全面提高全社会抵御自然灾害的综合防范能力。贯彻食品安全战略，实施食品安全江苏行动计划，强化监管专业能力建设，建立科学完善的食品药品安全技术支撑体系，坚持产管并重，严把从农田到餐桌、从实验室到医院的每一道防线。建立风险识别和预警机制，提高风险防控能力。

贯彻总体国家安全观，落实国家安全战略和重点领域国家安全政策，依法严密防范和严厉打击敌对势力渗透颠覆破坏活动、暴力恐怖活动、民族分裂活动、极端宗教活动，坚决维护国家政治、经济、文化、社会、信息、国防等安全。

（三）完善社会信用体系。落实诚信江苏建设的总体发展战略，构建社会信用体系，全面提高社会诚信意识和信用水平。加速推进政务诚信建设，坚持依法行政、“阳光行政”，提高政府公信力。深入推进商务诚信建设，强化企业社会责任，促进企业自觉履行诚信义务，营造诚信市场环境。全面推进社会诚信建设，建立完善自然人在经济社会活动中的信用记录，引导职业道德建设与行为规范。大

力推进司法公信建设，构建开放、动态、透明、便民的司法机制。加快建立覆盖全社会的信用信息系统，推进信用信息互联互通和交换共享。健全守信激励和失信惩戒机制。

（四）维护社会公平正义。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，实现全体公民在社会发展的各方面都享有平等的生存和发展权利。进一步完善民主制度，丰富民主形式，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，充分发挥人民积极性、主动性、创造性。坚持执法为民、公正司法，提高司法公信力，守住维护社会公平正义的最后一道防线。加快建立覆盖城乡的基本公共服务体系，不断增强公共产品和公共服务供给能力，使公共服务成果更好惠及广大人民群众。全面实施不动产统一登记制度。切实保障未成年人、老年人、妇女权益，支持残疾人事业发展。

## 六、推进全面深化改革和全面依法治省

认真落实中央和省委关于改革和法治建设的各项部署，坚持全面深化改革和全面依法治省“双轮驱动”，为迈上新台阶、建设新江苏提供强大动力支撑，打下坚实制度基础。

（一）打好全面深化改革攻坚战。坚持社会主义市场经济改革方向，紧紧围绕充分发挥市场在资源配置中的决定性作用、更好发挥政府作用，科学把握改革任务的战略重点、优先顺序和主攻方向，协调推进经济、政治、文化、社会、生态文明体制改革和党的建设制度改革，确保到 2020 年完成全面深化改革各项任务。

推进重点领域改革突破。深化行政管理体制改革，进一步转变政府职能，持续推进简政放权、放管结合、优化服务，提高政府效能。深化省直管县和经济发达镇体制改革试点。推进经济结构性改革，着力加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效益。分类推进国有企业改革，增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力。完善各类国有资产管理体制，推动国有资本合理流动优化配置，防止国有资产流失。鼓励民营企业依法进入更多领域，引

导非国有资本参与国有企业改革，更好激发非公有制经济活力和创造力。开展降低实体经济企业成本行动，减少行政审批事项，清理和规范涉企行政事业性收费。依法保护各种所有制经济利益，依法保护企业家财产权和创新收益。深化市场配置要素改革，促进人才、资金、科研成果在城乡、企业、高校、科研机构间有序流动。以建立现代财政制度为目标加快财税体制改革，建立事权与支出责任相适应的制度，建立全面规范、公开透明预算制度，实施跨年度预算平衡机制和中期财政规划管理。建立规范的地方政府举债融资体制。深化国税地税征管体制改革。健全优先使用创新产品、绿色产品的政府采购政策。加快金融体制改革，提高金融服务实体经济效率。培育多层次金融市场主体，扩大民间资本进入金融业。发展普惠金融，着力加强对中小微企业、农村特别是贫困地区金融服务。充分发挥资本市场作用，提高直接融资比重。开发符合创新需求的金融服务，推进高收益债券及股债相结合的融资方式。提高金融机构服务质量，降低企业融资成本。规范发展互联网金融。探索建立巨灾保险制度，探索建立金融资产交易机制。防止发生系统性区域性金融风险。减少政府对价格形成的干预，全面放开竞争性领域和环节价格。

积极推进改革试点试验。扎实抓好既定的各项改革试点，及时总结提炼改革做法和经验，形成一批制度性成果，打造具有江苏特色的改革品牌。尊重基层和群众的首创精神，进一步激发改革创新的动力活力。支持各地解放思想、先行先试，为面上改革积累经验。

完善改革决策和工作机制。做实做细调查研究、征求意见、评估把关等关键环节，健全和完善改革方案审议程序，切实提高改革方案质量。加强跨部门、跨领域重要改革事项协调工作，探索建立重大改革事项部省合作机制。探索建立社会各界参与改革的开放性信息平台，形成全社会参与改革、支持改革的舆论环境。健全改革督察机制，开展对重大改革方案落实情况的督察。

（二）全面推进依法治省。坚定不移走中国特色社会主义法治

道路，深入推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，加快全省经济、政治、文化、社会、生态文明建设的法治化进程。

提高地方立法水平。加强党对立法工作的领导，充分发挥省、市人大在立法中的主导作用。加强和改进政府立法制度建设，完善地方政府规章制定程序。健全公众参与地方立法机制。坚持“不抵触、有特色、可操作”，立改废释并举，深入推进科学立法、民主立法，加快完善与中国特色社会主义法律体系相配套、体现时代特征、富有江苏特点的地方性法规和规章。加强对宪法法律贯彻实施的监督。

加快法治政府建设。深入推进依法行政，依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力，依法治理经济和社会事务，推行综合执法，建立健全行政执法与刑事司法无缝对接机制，实现政府活动全面纳入法治轨道。完善政府部门权力清单和责任清单制度。完善行政决策程序规定，明确重大行政决策范围，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，积极推行政府法律顾问制度。坚持严格规范公正文明执法，建立执法全过程记录制度。完善政府信息公开制度和监督保障机制，深入推进行政权力网上公开透明运行。依法强化审计监督全覆盖。

深化司法体制改革。尊重司法规律，促进司法公正，完善对权利的司法保障、对权力的司法监督。以完善司法人员分类管理制度、健全司法人员职业保障制度、完善司法责任制、推动省以下地方法院检察院人财物统一管理为重点，深入推进司法体制改革。建立健全人民警察招录培养机制。

推进法治社会建设。坚持把全民普法和守法作为依法治省的长期基础性工作，弘扬社会主义法治精神，培育社会主义法治文化，实施“七五”普法规划，增强全社会特别是公职人员尊法学法守法用法观念，在全社会形成良好法治氛围和法治习惯。完善法律援助制度，推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设。加强法治工作队伍建设。

## 七、加强和改善党对“十三五”发展的领导

顺利实现“十三五”规划目标任务，党的领导是根本政治保证。要认真落实全面从严治党要求，深入实施党建工作创新工程，推动党的建设迈上新台阶，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，凝聚改革发展整体合力。

（一）完善党领导经济社会发展工作机制。发展是党执政兴国的第一要务。各级党委必须深化对发展规律的认识，改进工作机制和方式方法，提高领导发展能力和水平。加强制度化建设，完善党委研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、研究重大方针政策的工作机制，健全决策咨询机制，注重运用法治思维和法治方式推动发展。

优化领导班子知识结构和专业结构，注重培养选拔政治强、懂专业、善治理、敢担当、作风正的领导干部，提高专业化水平。深化干部人事制度改革，完善政绩考核评价体系和奖惩机制，强化敢于负责、勇于担当、崇尚实干、奋发作为的鲜明导向，充分调动各级干部的工作积极性、主动性、创造性。加强党的各级组织建设，强化基层党组织整体功能，发挥战斗堡垒作用和党员、干部先锋模范作用。

反腐倡廉建设永远在路上，反腐不能停步、不能放松。要坚持全面从严治党，加强党风廉政建设和反腐败斗争，落实“三严三实”要求，严明党的纪律和规矩，落实党风廉政建设主体责任和监督责任，健全改进作风长效机制，强化权力运行制约和监督，巩固反腐败成果，构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明，为经济社会发展营造良好政治生态。

（二）动员人民群众团结奋斗。充分发扬民主，贯彻党的群众路线，加强经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益问题的协商，激发人民群众主人翁意识。加强思想政治工作，创新群众工作机制和方式方法，注重发挥工会、共青团、妇联等群团组织的作用，最大限度凝聚全社会推进改革发展、维护社会和谐稳定的共识和力量。完善党员干部直接联系群众制度，深入开展领导干部下基层“三

解三促”等活动。高度重视做好意识形态领域工作，切实维护意识形态安全。

巩固和发展最广泛的爱国统一战线，全面落实党的知识分子、民族、宗教、侨务等政策，充分发挥民主党派、工商联、无党派人士和民族宗教界人士作用，深入开展民族团结进步宣传教育，引导宗教与社会主义社会相适应，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐。

积极支持国防和军队建设，扎实做好双拥工作。加强全民国防教育和后备力量建设，增强国防动员潜力，推进军民融合深度发展，巩固发展军政军民团结。积极发展人民防空事业。

（三）加快建设人才强省和人力资源强省。坚持党管人才原则，牢固树立人才是最宝贵的财富、第一资源的理念，深入实施人才优先发展战略，进一步完善人才优先发展、优先投入的工作格局，以人才优先发展之功收人才引领发展之效。推动人才结构战略性调整，突出“高精尖缺”导向，深化实施“双创计划”、“333工程”等重点人才工程，着力培养集聚复合型创新创业人才、高科技领军人才、战略性新兴产业高端人才、高技能领军人才队伍。全面加强党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、技能人才、农村实用人才、社会工作人才等各类人才队伍建设，提升人才队伍整体素质和能力。

深入推进人才发展体制机制改革和政策创新，完善人才流动、培养、使用、激励机制，给予创新创业人才更多的利益回报和精神激励，加快形成具有国际竞争力的人才发展体系和公共人才服务体系。扩大人才国际交流与合作，更大力度引进急需紧缺人才，促进人才资源在更大范围、更广领域合理流动、有效配置，聚天下英才而用之。坚持市场发现、市场认可、市场评价，促进人才服务市场化、社会化。加强人才发展环境建设，营造有利于人人皆可成才和青年人才脱颖而出的良好氛围，使创新创业人才来得了、留得住、流得动、用得好，进一步形成人才促发展、发展兴人才的生动局面。

（四）确保“十三五”规划建议的目标任务落到实处。编制“十三

五”规划纲要和专项规划，要坚决贯彻党中央和省委决策部署，落实本建议确定的发展战略、目标任务、重大举措。各地区要从实际出发，制定本地区“十三五”规划。各级各类规划要有明确反映创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的指标，增加政府履行职责的约束性指标，把全会确定的各项决策部署落到实处。

实现“十三五”时期发展目标，前景光明，任务繁重。全省上下要更加紧密地团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，同心同德推动发展，凝心聚力抓好落实，努力建设经济强、百姓富、环境美、社会文明程度高的新江苏，为谱写好中国梦江苏篇章而不懈奋斗！

来源：《新华日报》（2015年11月25日第1版）