



# 关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划建议的说明

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。

(下转 A03 版)