

着力激发市场主体活力 保持经济持续健康发展

——2019年《政府工作报告》解读

◎ 国务院研究室党组书记、主任 黄守宏

刚刚闭幕的十三届全国人大二次会议，审议通过了李克强总理所作的《政府工作报告》（以下简称报告）。报告坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会以及中央经济工作会议精神，全面总结了过去一年政府工作，深入阐述了推动经济社会发展的总体要求、政策取向，对2019年工作作出了部署，是做好今年政府工作的纲领性文件。

一 来之不易的巨大成就

过去一年是全面贯彻党的十九大精神开局之年，是本届政府依法履职第一年。我国发展面临的国内外形势之复杂严峻，政策抉择和工作推进的难度之大，是多年少有的。从国际看，经济全球化遭遇波折，多边主义受到冲击，国际金融市场震荡，特别是中美经贸摩擦的不利影响显现。从国内看，经济转型阵痛凸显，新老矛盾交织，经济运行稳中有变、变中有忧，出现新的下行压力。同时，要实现稳增长、防风险等多重目标，完成经济社会发展等多项任务，处理好当前与长远等多种关系，面临的两难多难问题明显增加。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国各族人民以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，砥砺奋进，攻坚克难，完成全年经济社会发展主要目标任务，决胜全面建成小康社会又取得新的重大进展。

报告从六个方面，对去年的标志性成就作了简要概括。

一是经济运行保持在合理区间。国内生产总值（GDP）增长6.6%，总量突破90万亿元、迈上了一个新台阶，对世界经济增长贡献率接近30%。去年1个百分点的经济增量，相当于2013年的1.4倍、2008年的2.2倍。全社会用电量增长8.5%、货运量增长7.1%，实物量指标增长与GDP增速相匹配。按照年平均汇率计算，我国经济总量相当于13.6万亿美元，人均接近9800美元；增量约为1.4万亿美元，相当于2017年世界排名第13位的国家经济总量。居民消费价格上涨2.1%，处在国际上公认的物价涨幅2%左右的理想水平。国际收支基本平衡。城镇新增就业1361万人，年末全国城镇调查失业率4.9%，实现了比较充分就业。经济运行稳定性和韧性明显增强。

二是经济结构不断优化。消费拉动经济增长作用进一步增强，最终消费支出对国内生产总值增长的贡献率为76.2%。第三产业增加值占国内生产总值的比重为52.2%，对经济增长贡献率59.7%；工业加快改造升级，高技术产业、装备制造业增速明显快于一般工业；农业再获丰收，农产品结构优化、品质提升。经济发展质量和效益显著提升。规模以上工业企业利润增长10.3%，其中国有控股企业利润增长12.6%，股份制企业增长14.4%，私营企业增长11.9%。全员劳动生产率提高6.6%。单位国内生产总值能耗下降3.1%。

三是发展新动能快速成长。一批重大科技创

新成果相继问世。新产业新业态新模式蓬勃发展，传统产业加快转型升级。大众创业万众创新深入推进，日均新设企业超过 1.8 万户，市场主体总量超过 1 亿户，其中企业 3400 万户。2017 年“中国创新指数”增长 6.8%，“经济发展新动能指数”增长 34.1%。目前新动能对经济增长的贡献率超过三分之一、对城镇新增就业的贡献率超过三分之二。新动能正在深刻改变生产生活方式、塑造中国发展新优势。

四是改革开放取得新突破。国务院机构改革任务基本完成，地方政府机构改革顺利实施。重点领域改革迈出新的步伐，市场准入负面清单制度全面实行，“放管服”改革力度加大，营商环境国际排名大幅上升。世界银行发布的全球营商环境报告，去年在 190 个经济体中我国排名由 78 位上升到 46 位。对外开放全方位扩大，共建“一带一路”取得重要进展。货物进出口总额超过 30 万亿元，增长 9.7%，增量相当于 2017 年全球贸易排名第 20 位国家的总量，同时贸易结构优化，我国第一货物贸易大国地位更加巩固；服务进出口增长 11.5%，服务出口增长 14.6%。在全球跨境投资大幅下降背景下，我国实际使用外资（含银行、证券、保险领域）折合约 1383 亿美元，增长 3% 左右，再创历史新高。

五是三大攻坚战开局良好。防范化解重大风险，金融运行总体平稳，宏观杠杆率趋于稳定。精准脱贫有力推进，农村贫困人口减少 1386 万，易地扶贫搬迁 280 万人，贫困地区农民收入增速超过全国农民收入增速。污染防治得到加强，主要污染物排放量大幅减少，细颗粒物（PM_{2.5}）未达标的 262 个城市年平均浓度下降 10.4%。全年完成造林面积 707 万公顷，新增水土流失治理面积 5.4 万平方公里，生态文明建设成效显著。

六是人民生活持续改善。居民人均可支配收



>> 2018年12月20日，山东省济南市槐荫区经十一路棚户区改造项目——和谐佳苑小区正式交付居民回迁安居。图为回迁居民在查看自家新房 郭绪雷 / 摄

入实际增长 6.5%。提高个人所得税起征点，设立 6 项专项附加扣除。加大基本养老、基本医疗等基本民生保障力度，资助各类学校家庭困难学生近 1 亿人次。棚户区住房改造 620 多万套、农村危房改造 190 万户，惠及 2000 多万人。全国居民恩格尔系数为 28.4%，比上年下降 0.9 个百分点。

看似寻常最奇崛，成如容易却艰辛。过去一年的成绩确实来之不易。报告指出，一年来，我们深入贯彻以习近平同志为核心的党中央决策部署，坚持稳中求进工作总基调，统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，稳妥应对中美经贸摩擦，着力稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期。

报告还简要回顾了党风廉政建设和反腐败斗争、外交工作等方面的成就。

报告指出，过去一年取得的成绩，是以习近平同志为核心的党中央坚强领导的结果，是习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引的结果，是全党全军全国各族人民团结奋斗的结果。

在充分肯定成绩的同时，报告也坦诚地指出了我国发展面临的问题和挑战。报告强调，我们一定要直面问题和挑战，勇于担当，恪尽职守，竭尽全力做好工作，决不辜负人民期待！

稳中求进、符合实际的发展目标和政策取向

报告指出，综合分析国内外形势，今年我国发展面临的环境更复杂更严峻，可以预料和难以预料的风险挑战更多更大，要做好打硬仗的充分准备。同时也提纲挈领地阐明了发展的有利条件和积极因素。

按照总体要求，根据需求和可能，报告提出了今年经济社会发展的主要预期目标：国内生产总值增长6%~6.5%；城镇新增就业1100万人以上，城镇调查失业率5.5%左右，城镇登记失业率4.5%以内；居民消费价格涨幅3%左右；国际收支基本平衡，进出口稳中提质；宏观杠杆率基本稳定，金融财政风险有效防控；农村贫困人口减少1000万以上，居民收入增长与经济增长基本同步；生态环境进一步改善，单位国内生产总值能耗下降3%左右，主要污染物排放量继续下降。

今年的主要预期目标与去年相比，总体上保持了稳定，同时根据形势变化和推动高质量发展要求，有的作了适当调整。经济增速作为基础性、综合性指标，具有很强的导向作用。2017年和2018年，国内生产总值增长预期目标都是6.5%左右。报告提出今年国内生产总值增长预期目标为6%~6.5%，这是经过反复研究确定的。今年形势更为严峻复杂、经济下行压力更大，宜实事求是适当调低增长预期目标。同时，今年不稳定不确定因素增多，有的重大变化和风险挑战目前还难以预料，经济增速在月度、季度之间难免出现一定幅度波动，预期目标应增加弹性。综合考虑多种因素，今年适当降低了增长预期目标并采用了区间方式，以避免各方面关系绷得太紧。2016年我们就采用过区间方式，当年的增长预期目标为6.5%~7%，实践证明效果是好的。6%~6.5%的增速，符合全面建成小康社会要求。按照2020年国内生产总值比2010年翻番的目标测算，今明两年约需6.2%的年均增速。稳增

长首要是为保就业。6%~6.5%的增速，能够确保实现新增就业目标。从目前经济增长对就业的吸纳能力看，国内生产总值每增长一个百分点，可带动190万到200万人就业，按照6%~6.5%的增长预期目标测算，可以实现城镇新增就业1100万人目标和近几年实际达到的1300万人规模。同时，这一预期目标，与当前我国经济增长潜力和国内外预期比较吻合，在世界主要经济体中也是高的。总起来看，确定6%~6.5%的增长预期目标，符合我国发展实际，是积极稳妥的，经过努力也是可以实现的。

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

报告指出，积极的财政政策要加力提效。今年减税降费力度要加大，财政收入增速将放缓，同时还要继续增加支出规模，财政收支平衡压力增大，有必要适度提高赤字率。今年赤字率拟按2.8%安排，比去年预算高0.2个百分点；财政赤字2.76万亿元，其中中央财政赤字1.83万亿元，地方财政赤字9300亿元；大幅增加地方政府专项债券发行规模。与2018年赤字率较2017年下降0.4个百分点、赤字规模持平相比，今年这样的安排，明显加大了财政支持力度，有利于引导企业预期和增强市场信心，也为应对今后可能出现的风险留出政策空间。从国际比较看，我国财政赤字率、政府负债率等指标并不高。截至2018年末，我国政府债务余额为33.35万亿元，负债率（债务余额/国内生产总值）为37%左右，比前两年有所下降，低于欧盟60%的警戒线，也低于主要发达经济体和新兴市场国家水平。其中中央政府负债率略高于16%，地方政府不到21%。社会上对地方政府债务问题比较关心，2018年末地方政府债务余额为18.39万亿元、债务率（债务余额/综合财力）为76.6%，低于国际通行的100%~120%的警戒线。应对经济形势

可能出现的超出预期的重大变化，我们在提高赤字率、扩大债务规模方面是有空间的。今年一般公共预算支出增长 6.5%，规模超过 23 万亿元，是 2009 年的 3 倍，重点支出是能够得到较好保障的。中央对地方均衡性转移支付增长 10.9%，缓解困难地区财政运转压力，促进缩小地区间基本公共服务差距，增强困难地区和基层政府保工资、保运转、保基本民生的能力。

报告指出，稳健的货币政策要松紧适度。稳健的货币政策是自上世纪九十年代后期以来逐渐形成的、具有中国特色的货币政策表述，它讲的是制定货币政策的指导思想、方针和基本取向，就是以币值稳定为目标，正确处理防范金融风险与支持经济增长的关系，保持货币供应量合理增长，促进经济持续健康发展。所以“稳健”二字着眼的是使整个经济体系稳健，而不是单纯为了金融体系自身稳健。这些年来，稳健的货币政策基本取向没有改变，但会基于每年国内外和经济运行状况的变化，确定货币政策操作的具体目标和运用的政策工具。近几年，伴随货币投放机制变化，货币供应量增长率持续下降，特别是最近两年下降幅度较大。广义货币 M2 增速由 2016 年末的 11.3% 降至 2017 年的 8.1%，2018 年末保持这一水平，已连续两年低于名义 GDP 增速。社会融资规模增速由 2016 年末的 12.8% 降至 2017 年末的 12.0%，2018 年末又降到 9.8%；2018 年全年社会融资规模增量 19.3 万亿元，按可比口径计算，比上年少 3.1 万亿元。今年经济下行压力加大，坚持稳健的货币政策基本取向不变，但要“松紧适度”。报告指出，广义货币 M2 和社会融资规模增速要与国内生产总值名义增速相匹配，旨在保持广义货币 M2 和社会融资规模增速合理增长，以更好满足经济运行保持在合理区间的需要。同时报告强调，在实际执行中，既要把握好货币供给总闸门，不搞“大水漫灌”，又要灵活运用多种货币政策工具，疏通货币政策传



>> 2019年3月24日，由上海、江苏、浙江、安徽联合举办的“长三角地区春季人才交流洽谈会暨2019届高校毕业生择业招聘会”在上海展览中心举行。图为求职者在招聘会上了解岗位信息 刘颖 / 摄

导渠道，保持流动性合理充裕，深化利率市场化改革、降低实际利率水平，有效缓解实体经济特别是民营和小微企业融资难融资贵问题，防范化解金融风险。完善汇率形成机制，进一步完善以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

报告指出，就业优先政策要全面发力。对我们这个有着近 14 亿人口的发展中大国来讲，就业是头等大事。今年首次将就业优先政策置于宏观政策层面，与财政、货币政策并列，旨在强化各方面更加重视就业、支持就业的导向。我国适龄劳动力数量虽然逐年减少，但未来十几年内仍将保持在 8 亿人以上的超大规模，每年需在城镇就业的新增劳动力将维持在 1500 万人左右。同时，随着我国经济结构加快转型升级，一些在传统产业就业的劳动力需要转岗，一般的体力型劳动力仍然过剩，而一些新兴产业劳动力供给不足，技能型特别是高技能人才严重短缺。如何提高劳动力供给的适应性、推动就业转型，是摆在我们面前的一个重大课题。基于此，报告强调，当前和今后一个时期，我国就业总量压力不减、结构性矛盾凸显，新的影响因素还在增加，必须把就业摆在更加突出位置。实施就业优先政策，不仅

是为了强化已有就业促进政策，以应对当前国内外不确定因素和经济下行压力对就业的影响，而且着眼于经济社会发展全局，把扩大就业、促进就业转型的立足点更多放在加快提高人力资源素质，提高劳动者的知识、智力和技能水平上来，实现更高质量和更充分就业，推动经济高质量发展。今年城镇新增就业要在实现预期目标的基础上，力争达到近几年 1300 万人的实际规模，既保障城镇劳动力就业，也为农业富余劳动力转移就业留出空间。要促进就业容量大的服务业和部分劳动密集型产业发展，支持民营企业、中小微企业更好发挥就业主渠道作用，千方百计扩大就业岗位。

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

报告强调要继续打好三大攻坚战，精准发力、务求实效。打好防范化解重大风险攻坚战，要强化底线思维，坚持结构性去杠杆的基本思路、加强国有企业资产负债约束，防范金融市场异常波动和共振，稳妥处理地方政府债务风险，防控输入性风险。打好脱贫攻坚战，要坚持现行标准，聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体，加大攻坚力度，提高脱贫质量。打好污染防治攻坚战，要坚守阵地、巩固成果，聚焦打赢蓝天保卫战等重点任务，统筹兼顾、标本兼治，使生态环境质量持续改善。

重点突出、举措有力的工作部署

今年政府工作任务重、挑战多、要求高，必须突出重点、把握关键，制定和实施更加有力的政策举措。报告提出了十个方面的重要任务和相

应的政策举措。

（一）继续创新和完善宏观调控，确保经济运行在合理区间

一是实施更大规模的减税。今年出台的减税措施，坚持普惠性减税与结构性减税并举，聚焦制造业和小微企业。报告强调要继续抓好这一政策的落实。报告提出了深化增值税改革方案，即将制造业等行业现行 16% 的税率降至 13%，将交通运输业、建筑业等行业现行 10% 的税率降至 9%，保持 6% 一档的税率不变，并明确继续向推进税率三档并两档、税制简化方向迈进。

二是明显降低企业社保缴费负担。下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例，各地可降至 16%。这样绝大部分省份基本养老保险费率可降 3 ~ 4 个百分点。在普遍降低费率的同时，考虑到小微企业目前社保缴费的实际情况，报告强调稳定现行征缴方式，各地在征收体制改革过程中不得采取增加小微企业实际缴费负担的做法，不得自行对历史欠费进行集中清缴。

三是着力缓解企业融资难融资贵问题。改革完善货币信贷投放机制，适时运用存款准备金率、利率等数量和价格手段，引导金融机构扩大信贷投放、降低贷款成本，精准有效支持实体经济，不能让资金空转或脱实向虚。为引导中小银行扩大信贷投放，报告要求加大对中小银行定向降准力度，以提供低成本资金，但释放的资金必须全部用于民营和小微企业贷款。

四是有效发挥地方政府债券作用。今年拟安排地方政府专项债券 2.15 万亿元，比去年增加 8000 亿元，增长幅度近 60%，合理扩大专项债券使用范围。同时，安排地方政府一般债券 9300 亿元。继续发行一定数量的地方政府置换债券，减轻地方利息负担。鼓励金融机构与融资平台公司协商采取市场化方式，通过合适期限的金融工具妥善解决融资平台到期债务问题。

五是多管齐下稳定和扩大就业。报告强调，要扎实做好高校毕业生、退役军人、农民工等重

点群体就业工作，加强对城镇各类就业困难人员的就业帮扶。当前我国就业总量问题和结构性问题并存，特别是高技能人才供需缺口达2000万人，成为产业转型升级的重要制约因素。统筹考虑破解就业压力和高技能人才短缺难题，报告提出了加快发展现代职业教育的战略之策。

（二）激发市场主体活力，着力优化营商环境

一要以简审批优服务便利投资兴业。推动“非禁即入”普遍落实，让各类市场主体自由进入更多行业、领域、业务。要对所有涉企经营许可事项实行“证照分离”改革。继续压缩专利审查和商标注册时间。要推行网上审批和服务，抓紧建成全国一体化在线政务服务平台，加快实现一网通办、异地可办，确需到现场办的要“一窗受理、限时办结”“最多跑一次”。

二要以公正监管促进公平竞争。国家层面主要是制定统一的监管规则和标准。地方政府要把主要力量放在公正监管上，创新监管模式，强化监管手段，提升监管效能。推进“双随机、一公开”跨部门联合监管，推行信用监管和“互联网+监管”改革，深化综合行政执法改革，优化环保、消防、税务、市场监管等执法方式，清理规范行政处罚事项，完善失信联合惩戒机制。

三要以改革推动降低涉企收费。要深化电力

市场化改革，清理电价附加收费，降低制造业用电成本，一般工商业平均电价再降低10%。深化收费公路制度改革、推动降低过路过桥费用，治理对客货运车辆不合理审批和乱收费、乱罚款，两年内基本取消全国高速公路省界收费站，取消或降低一批铁路、港口收费。

（三）坚持创新引领发展，培育壮大新动能

推动传统产业改造提升。要强化工业基础和技术创新能力，支持企业加快技术改造和设备更新，促进先进制造业和现代服务业融合发展。打造工业互联网平台，拓展“智能+”，为制造业转型升级赋能，推动制造业向数字化、网络化、智能化、绿色化转变。强化质量基础支撑，推动标准与国际先进水平对接，提升产品和服务品质，让更多国内外用户选择中国制造、中国服务。

促进新兴产业加快发展。要深化大数据、人工智能等研发应用，培育新一代信息技术、高端装备、生物医药、新能源汽车、新材料等新兴产业集群，壮大数字经济，打造更多有国际竞争力的“企业航母”。开展城市千兆宽带入户示范，改造提升远程教育、远程医疗网络，推动移动网络扩容升级，让用户切实感受到网速更快更稳定。在近几年资费大幅度降低基础上，今年中小企业宽带平均资费再降低15%，移动网络流量平均资费再降低20%以上，规范套餐设置，使降费实实在在、消费者明明白白。在全国实行“携号转网”，让用户自由选择电信运营商。

提升科技支撑能力。要瞄准世界科技前沿、聚焦国家战略需求，加大基础研究和应用基础研究支持力度，强化原始创新，加强关键核心技术攻关。强化国家战略科技力量，抓紧布局国家实验室，重组国家重点实验室体系，完善重大科技项目组织管理。健全以企业为主体的产学研一体化创新机制，支持企业牵头实施重大科技项目，有的可由民营企业承担，形成多元化



>> 福建省莆田市积极扶持民营经济发展，逐步形成了鞋服、电子信息、高端装备、纺织化纤新材料等主导产业。图为某新材料公司工人在生产制鞋面料 张国俊/摄

投入机制。加快建设科技创新资源开放共享平台，打通基础研究、技术发明与产业发展，打通创新链、产业链、资金链，强化对中小企业的技术创新服务，推动科技创新效率提高和创新成果加快转化应用。扩大国际创新合作，更加广泛汇聚和利用全球创新资源。全面加强知识产权保护，健全知识产权侵权惩罚性赔偿制度，促进发明创造和转化运用。完善科研管理、科技成果评价奖励、科研人员激励等制度，健全以创新质量和贡献为导向的绩效评价体系。

进一步把大众创业万众创新引向深入。要鼓励更多社会主体创新创业，拓展经济社会发展空间，加强全方位服务，发挥双创示范基地带动作用，营造更好环境，打造更大平台，努力让人人有创新创业机会，处处是创新创业沃土。强化普惠性支持，改革完善金融支持机制，设立科创板并试点注册制，支持发展创业投资。改革完善人才培养、使用、评价机制，推动人力资源自由有序流动，优化归国留学人员和外籍人才服务。

（四）促进形成强大国内市场，持续释放内需潜力

推动消费稳定增长。要落实好新修订的个人所得税法，使符合减税政策的纳税人应享尽享。要顺应消费需求的新变化，多渠道增加优质产品和服务供给，加快破除民间资本进入的堵点，促进家政服务业提质扩容。要大力发展养老特别是社区养老服务业。加快发展多种形式的婴幼儿照护服务，支持社会力量兴办托育服务机构。积极支持多渠道投入学前教育。要发展全域旅游，壮大旅游产业。要稳定汽车消费，继续执行新能源汽车购置优惠政策，推动充电、加氢等设施建设。发展消费新业态新模式，促进线上线下消费融合发展，大力发展新零售，培育消费新增长点。健全农村流通网络，支持电商和快递发展。加强消费市场监管，着力净化消费环境。

合理扩大有效投资。紧扣国家发展战略，加快实施一批重点项目。完成铁路投资 8000 亿元、

公路水运投资 1.8 万亿元，再开工一批重大水利工程，加快川藏铁路规划建设，加大城际交通、物流、市政、灾害防治、民用和通用航空等基础设施投资力度，加强新一代信息基础设施建设。创新项目融资方式，适当降低基础设施等项目资本金比例，用好开发性金融工具，吸引更多民间资本参与重点领域项目建设。

（五）对标全面建成小康社会任务，扎实推进脱贫攻坚和乡村振兴

打好精准脱贫攻坚战。坚持“两不愁三保障”标准，着力解决面临的突出问题。加大深度贫困地区脱贫攻坚力度，把扶贫工作重心、政策支持重心、社会帮扶重心进一步向深度贫困地区聚焦，把脱贫攻坚资金、重大工程项目、扶贫政策举措进一步向深度贫困地区倾斜，加强基础设施建设，落实对特殊贫困人口的保障措施。要大力扶持贫困地区发展特色优势产业，完善利益联结机制，让贫困地区群众持续受益。要开展贫困地区控辍保学专项行动、明显降低辍学率，继续增加重点高校专项招收农村和贫困地区学生人数。基本完成“十三五”易地扶贫搬迁规划建设任务，加强后续扶持。完善考核监督机制，确保脱贫有实效、可持续、经得起历史检验。

抓好农业特别是粮食生产。要稳定粮食产量，优化品种结构，增加紧缺和优质绿色农产品供给。加强农田水利建设，新增高标准农田 8000 万亩以上，强化支撑能力。加快农业科技改革创新，大力发展现代种业，加强先进实用技术推广，实施地理标志农产品保护工程，推进农业全程机械化。培育家庭农场、农民合作社等新型经营主体，加强面向小农户的社会化服务，发展多种形式规模经营。落实和完善农产品加工支持政策，扶持主产区发展农产品精深加工，延伸农业产业链、打造供应链、提高附加值，打造一批产加销一体的现代农业企业集群。支持返乡入乡创业创新，推动一二三产业融合发展，壮大县域经济。

扎实推进乡村建设。要继续坚持把国家基础

设施建设和社会事业发展的重点放到农村，健全多元投入机制，推动城市公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖。要科学编制和实施建设规划，大力改善生产生活条件。加快实施农村饮水安全巩固提升工程，完成新一轮农村电网升级改造，新建改建农村公路 20 万公里，继续推进农村危房改造。因地制宜开展农村人居环境整治，推进“厕所革命”、垃圾污水治理，建设美丽乡村。

全面深化农村改革。要巩固和完善农村基本经营制度，推广农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点成果，拓展增加农民财产性收入来源。深化集体产权、集体林权等改革，推动农村资源变资产、资金变股金、农民变股东。改革完善农业支持保护体系，健全粮食价格市场化形成机制，扩大政策性农业保险改革试点，创新和加强农村金融服务。

（六）促进区域协调发展，提高新型城镇化质量

优化区域发展格局。统筹推进西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起、东部率先发展，完善改革创新举措。京津冀协同发展重在疏解北京非首都功能，高标准建设雄安新区。落实粤港澳大湾区发展规划纲要、出台基础设施和生态环境等专项规划。编制实施长三角一体化发展规划纲要，支持其他具备条件的区域推进一体化发展。长江经济带发展要坚持上中下游协同，加强生态保护修复和综合交通运输体系建设，打造高质量发展经济带。继续采取特殊政策支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展，支持资源型地区经济转型。大力发展蓝色经济，保护海洋环境，建设海洋强国。

深入推进新型城镇化。要抓好农业转移人口落户，推动城镇基本公共服务覆盖常住人口。更好解决群众住房问题，落实城市主体责任，改革



>> 河北省景县聚焦大气污染防治工作，发展绿色环保项目，促进产业升级。图为某汽车部件有限公司工人在组装重型发动机尾气后处理系统 李晓果 / 摄

完善住房市场体系和保障体系，促进房地产市场平稳健康发展。要大力改造提升城镇老旧小区，更新水电路气等配套设施，支持加装电梯和无障碍环境建设，健全便民市场、便利店、步行街、停车场等生活服务设施。

（七）加强污染防治和生态建设，大力推动绿色发展

持续推进污染防治。着力做好京津冀及周边、长三角、汾渭平原大气污染治理攻坚，加强工业、燃煤、机动车三大污染源治理，做好北方地区清洁取暖工作。强化水、土壤污染防治。加快治理黑臭水体，防治农业面源污染，推进重点流域和近岸海域综合整治。加强固体废弃物和城市垃圾分类处置，促进减量化、资源化、无害化。企业作为污染防治主体，必须依法履行环保责任。同时，要改革创新环境治理方式，对企业既依法依规监管，又重视合理诉求、加强帮扶指导。

壮大绿色环保产业。坚持源头治理，加快火电、钢铁行业超低排放改造，实施重污染行业达标排放改造。调整优化能源结构。报告要求推进煤炭清洁化利用，同时强调健全天然气产供储销体系，大力发展可再生能源，加快解决风、光、水电消纳问题。加大投入力度，启动城镇污水处理提质增效三年行

动。促进资源节约集约和循环利用，推广绿色建筑、绿色快递包装。改革完善环境经济政策，健全排污权交易制度，加快发展绿色金融，培育一批专业化环保骨干企业，提升绿色发展能力。

加强生态系统保护修复。推进山水林田湖草生态保护修复工程试点，持续抓好国土绿化，加强荒漠化、石漠化、水土流失治理。加大生物多样性保护力度，继续开展退耕还林还草还湿。深化国家公园体制改革。要创新生态保护制度，开展全民绿色行动，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，健全生态补偿机制，调动各方面参与生态建设积极性。

（八）深化重点领域改革，加快完善市场机制

加快国企改革。加强和完善国有资产监管，推进国有资本投资、运营公司改革试点，推动国有经济战略性重组和布局优化，促进国有资产保值增值。积极稳妥推进混合所有制改革。要加快健全现代企业制度，完善公司治理结构，健全市场化经营机制，建立职业经理人、中长期激励等制度。依法处置“僵尸企业”。深化电力、油气、铁路等领域改革，自然垄断行业要根据不同行业特点实行网运分开，将竞争性业务全面推向市场。加快培育具有全球竞争力的世界一流企业。

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

深化财税金融体制改革。深化中央与地方财政事权和支出责任划分改革，推进中央与地方收入划分改革，完善转移支付制度，健全地方税体系，稳步推进房地产税立法。规范地方政府举债融资机制，落实好地方政府隐性债务问责办法。发展民营银行和社区银行，推进农村信用社改革，引导中小金融机构回归本源、服务当地。改革完

善资本市场基础制度，深化新三板和创业板改革，提高上市公司质量，引导中长期资金入市，促进多层次资本市场健康稳定发展，提高直接融资特别是股权融资比重。增强保险业风险保障功能。加强国有企业资产负债约束。加强金融风险监测预警和化解处置。

（九）推动全方位对外开放，培育国际经济合作和竞争新优势

促进外贸稳中提质。要落实和完善进出口政策，保持外贸基本稳定，促进优进优出。推动出口市场多元化，引导企业继续深耕细作传统市场，拓展一批重点市场，开拓“一带一路”沿线等新兴市场。扩大出口信用保险覆盖面，加强各类贸易融资支持。改革完善跨境电商等新业态扶持政策。推动服务贸易创新发展，引导加工贸易转型升级、向中西部转移，发挥好综合保税区作用。优化进口结构，积极扩大进口。办好第二届中国国际进口博览会。

加大吸引外资力度。进一步放宽市场准入，缩减外资准入负面清单，扩大农业、采矿业、制造业、金融业开放，加快电信、教育、医疗、文化等领域开放，完善债券市场开放政策，允许更多领域实行外资独资经营。加快与国际通行经贸规则对接，提高政策透明度和执行一致性，营造内外资企业一视同仁、公平竞争的公正市场环境。加强外商合法权益保护。赋予自贸试验区更大改革创新自主权，增设上海自贸试验区新片区，推进海南自贸试验区建设、探索建设中国特色自由贸易港。支持国家级经开区、高新区、新区开展自贸试验区相关改革试点。

推动共建“一带一路”。坚持共商共建共享，遵循市场原则和国际通行规则，完善政策、整合资源，发挥企业主体作用，以基础设施等重大项目建设和产能合作为重点，解决好金融支撑、投资环境、风险管控、安全保障等关键问题，确保更多成果落地。办好第二届“一带一路”国际合作高峰论坛。创新对外投资方式，优化对外投资结构，拓展第三方市场合作，提升风险防范能力，

推动对外投资合作健康有序发展。

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

（十）加快发展社会事业，更好保障和改善民生

发展更加公平更有质量的教育。推进城乡义务教育一体化发展，加快改善乡村学校办学条件，加强乡村教师队伍建设，抓紧解决城镇学校“大班额”问题，保障进城务工人员随迁子女教育，发展“互联网+教育”，促进优质资源共享。推进高中阶段教育普及，办好民族教育、特殊教育、继续教育，依法支持民办教育发展。以经济社会发展需要为导向，优化高等教育结构，推进一流大学和一流学科建设，支持中西部建设有特色、高水平大学。

保障基本医疗卫生服务。今年城乡居民基本医保人均财政补助标准增加30元，一半用于大病保险。降低并统一大病保险起付线，报销比例由50%提高到60%，进一步减轻大病患者、困难群众医疗负担。加强重大疾病防治。做好常见慢性病防治，把高血压、糖尿病等门诊用药纳入医保报销。加快儿童药物研发。加强罕见病用药保障。深化医保支付方式改革，优化医保支出结构。抓紧落实和完善跨省异地就医直接结算政策。完善药品集中采购和使用机制。深化公立医院综合改革。促进社会办医。发展“互联网+医疗健康”，加快建立远程医疗服务体系，加强基层医疗卫生机构能力建设和医护人员培养，提升分级诊疗和家庭医生签约服务质量。坚持预防为主，加强健康教育和健康管理。抓好传染病、地方病、青少年近视防治。报告还对完善生育配套政策、加强妇幼保健服务、支持中医药事业传承创新发展、

保障药品疫苗安全等作出了部署。

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

报告还对丰富人民群众精神文化生活、加强和创新社会治理等作出了部署。

新的形势和任务，对政府工作提出了新的更高要求。报告强调，各级政府要树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，落实全面从严治党要求，勇于自我革命，深入推进简政放权，加快转职能、提效能，增强政府公信力和执行力，更好满足人民对美好生活的新期待。报告要求，坚持依法全面履职，深入推进党风廉政建设，切实强化责任担当。报告指出，中国改革发展的巨大成就，是广大干部群众筚路蓝缕、千辛万苦干出来的。实现“两个一百年”奋斗目标，成就中国人民的幸福与追求，还得长期不懈地干。广大干部要树立强烈的事业心和进取心，事不避难、义不逃责，埋头苦干、结合实际创造性地干，努力干出无愧于人民的新业绩，干出中国发展的新辉煌。

报告还对做好民族宗教侨务工作、国防和军队建设、港澳和对台工作、外交工作等作了阐述。

奋斗创造历史，实干成就未来。我们坚信，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在以习近平新时代中国特色社会主义思想科学指导下，全国人民同心协力、开拓进取，一定能圆满完成今年经济社会发展主要目标任务，书写决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的新篇章。

（本文系黄守宏主任解读十三届全国人大二次会议《政府工作报告》的辅导文章，发表时有删节）