

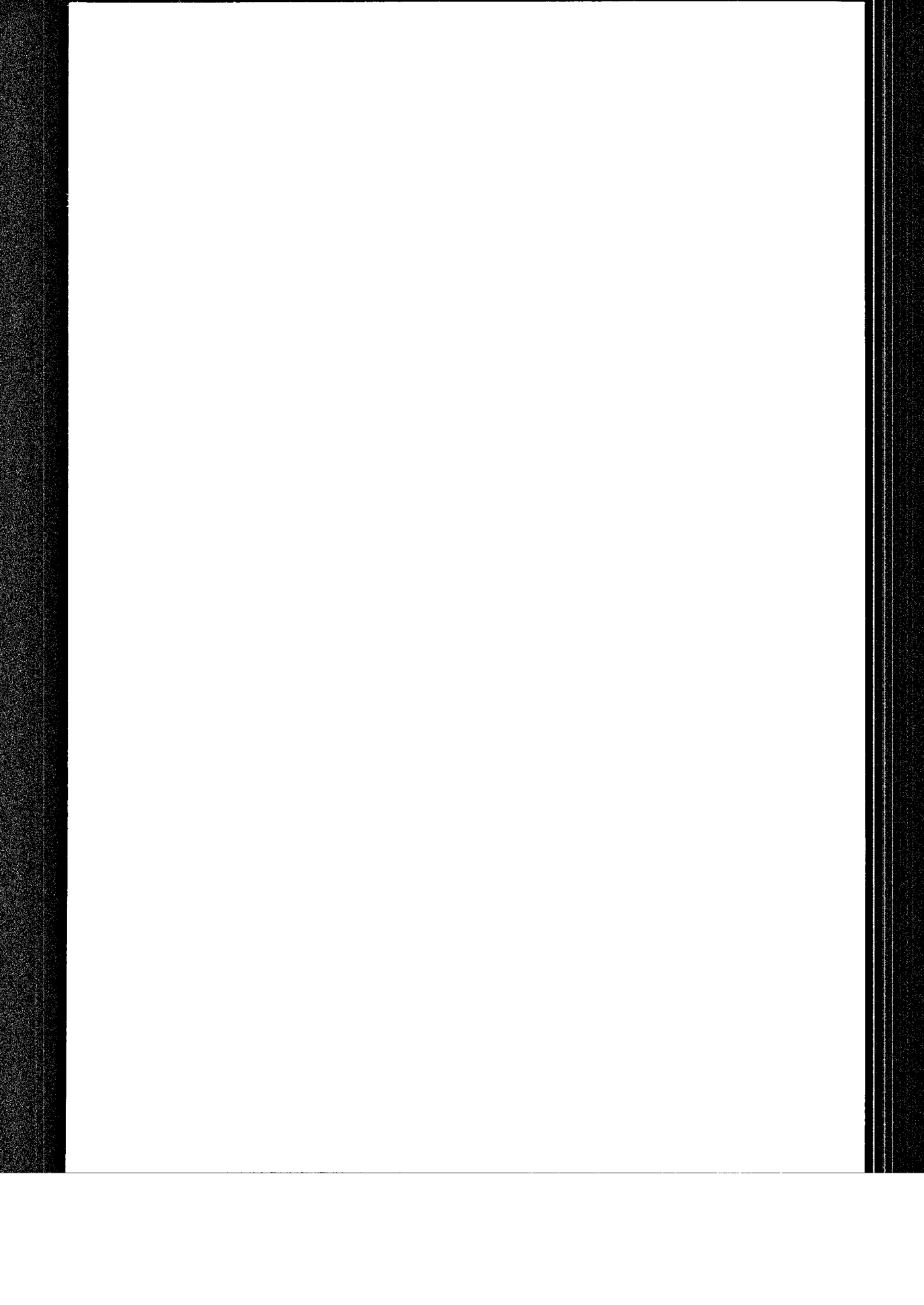
# 十八大以来

重要文献选编

(中)

中共中央文献研究室编

中央文献出版社





---

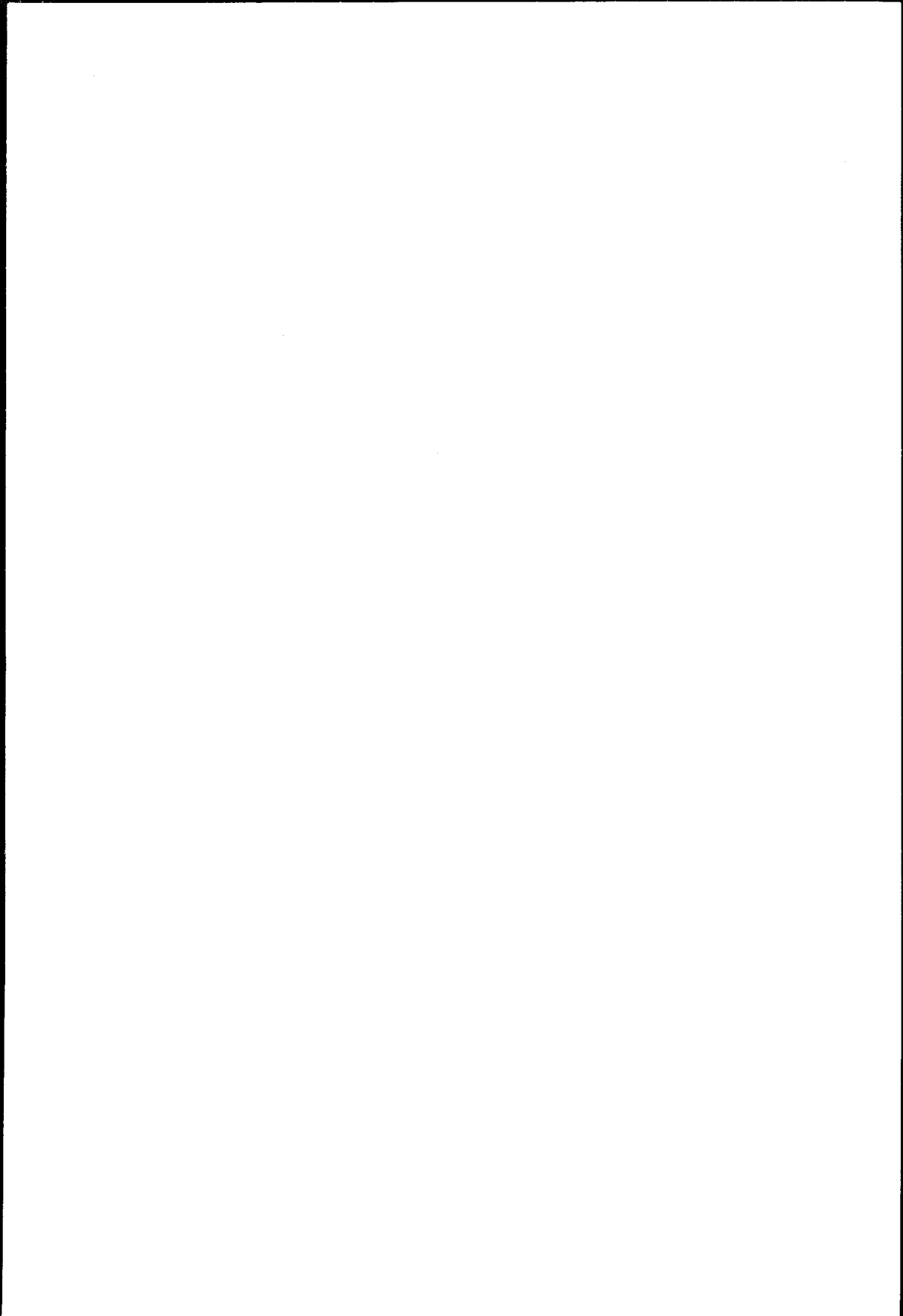
## 出 版 说 明

按照中共中央批准的编辑十一届三中全会以来重要文献选编系列的计划，继二〇一四年九月出版《十八大以来重要文献选编》上册后，现在出版《十八大以来重要文献选编》中册。

《十八大以来重要文献选编》中册，收入自二〇一四年三月十二届全国人大二次会议后，至二〇一五年十月党的十八届五中全会这段时间内的重要文献，共六十七篇。其中，中共中央、全国人大、国务院的决定、意见和条例、准则等二十四篇；中央领导同志的报告、讲话、文章等四十三篇。有十四篇重要文献是第一次公开发表。中央领导同志的文稿都经本人审定。

中共中央文献研究室

二〇一六年五月



---

---

## 目 录

- 青年要自觉践行社会主义核心价值观…………… 习近平（1）  
（二〇一四年五月四日）
- 在京津冀及周边地区大气污染防治协作机制  
会议上的讲话…………… 张高丽（11）  
（二〇一四年五月十五日）
- 加快从要素驱动、投资规模驱动发展为主  
向以创新驱动发展为主的转变…………… 习近平（19）  
（二〇一四年六月九日）
- 国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见…………… （28）  
（二〇一四年七月二十四日）
- 在纪念邓小平同志诞辰一百一十周年座谈会  
上的讲话…………… 习近平（35）  
（二〇一四年八月二十日）
- 在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会  
上的讲话…………… 习近平（51）  
（二〇一四年九月五日）
- 在庆祝中国人民政治协商会议成立六十五周年  
大会上的讲话…………… 习近平（65）  
（二〇一四年九月二十一日）

## 在庆祝中华人民共和国成立六十五周年

招待会上的讲话…………… 习近平（79）

（二〇一四年九月三十日）

## 在党的群众路线教育实践活动总结

大会上的讲话…………… 习近平（85）

（二〇一四年十月八日）

## 中共中央、国务院关于加强和改进新形势下

民族工作的意见…………… （103）

（二〇一四年十月十二日）

## 在文艺工作座谈会上的讲话…………… 习近平（118）

（二〇一四年十月十五日）

## 关于《中共中央关于全面推进依法治国若干

重大问题的决定》的说明…………… 习近平（140）

（二〇一四年十月二十日）

## 中共中央关于全面推进依法治国若干重大

问题的决定…………… （155）

（二〇一四年十月二十三日中国共产党第十八届

中央委员会第四次全体会议通过）

## 加快建设社会主义法治国家…………… 习近平（182）

（二〇一四年十月二十三日）

## 切实加强和改进新形势下我军政治工作…………… 习近平（193）

（二〇一四年十月三十一日）

## 联通引领发展，伙伴聚焦合作…………… 习近平（208）

（二〇一四年十一月八日）

- 共建面向未来的亚太伙伴关系…………… 习近平 (214)  
(二〇一四年十一月十一日)
- 国务院关于促进慈善事业健康发展的  
指导意见…………… (218)  
(二〇一四年十一月二十四日)
- 深入开展宪法宣传教育,牢固树立宪法  
法律权威…………… 张德江 (228)  
(二〇一四年十二月三日)
- 经济工作要适应经济发展新常态…………… 习近平 (241)  
(二〇一四年十二月九日)
- 协调推进“四个全面”战略布局…………… 习近平 (247)  
(二〇一四年十二月——二〇一五年九月)
- 坚持从严治吏,切实做到选好干部、用好干部、  
管好干部…………… 刘云山 (253)  
(二〇一四年十二月十九日)
- 以改革创新为动力,加快推进农业现代化…………… 李克强 (258)  
(二〇一四年十二月二十二日)
- 中共中央、国务院关于加大改革创新力度  
加快农业现代化建设的若干意见…………… (273)  
(二〇一五年一月一日)
- 中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见…………… (291)  
(二〇一五年一月五日)
- 牢牢掌握意识形态工作的领导权和主动权…………… 刘云山 (301)  
(二〇一五年一月五日)

- 中共中央关于加强和改进党的群团工作的意见……………（304）  
（二〇一五年一月八日）
- 做焦裕禄式的县委书记…………… 习近平（318）  
（二〇一五年一月十二日）
- 依法治国，依规治党，坚定不移推进  
党风廉政建设和反腐败斗争…………… 王岐山（328）  
（二〇一五年一月十二日）
- 加强纪律建设，把守纪律讲规矩摆在  
更加重要的位置…………… 习近平（347）  
（二〇一五年一月十三日）
- 中国人民政治协商会议全国委员会  
常务委员会工作报告…………… 俞正声（353）  
（二〇一五年三月三日）
- 政府工作报告…………… 李克强（369）  
（二〇一五年三月五日）
- 全国人民代表大会常务委员会工作报告…………… 张德江（398）  
（二〇一五年三月八日）
- 中共中央、国务院关于深化体制机制改革加快  
实施创新驱动发展战略的若干意见……………（420）  
（二〇一五年三月十三日）
- 引领新常态，开创新局面…………… 张高丽（435）  
（二〇一五年三月二十二日）

- 国务院关于大力推进大众创业万众创新若干  
政策措施的意见…………… (564)  
(二〇一五年六月十一日)
- 中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强  
县乡人大工作和建设的若干意见》的通知…………… (577)  
(二〇一五年六月二十二日)
- 国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见 …… (589)  
(二〇一五年七月一日)
- 中共中央办公厅关于印发《推进领导干部能上能下  
若干规定(试行)》的通知…………… (615)  
(二〇一五年七月十九日)
- 国务院办公厅关于全面实施城乡居民大病  
保险的意见…………… (623)  
(二〇一五年七月二十八日)
- 中共中央关于印发《中国共产党巡视工作  
条例》的通知…………… (629)  
(二〇一五年八月三日)
- 催生新的动能,实现发展升级…………… 李克强 (641)  
(二〇一五年八月二十一日)
- 中共中央、国务院关于深化国有企业改革的  
指导意见…………… (648)  
(二〇一五年八月二十四日)

- 推动共建丝绸之路经济带和二十一世纪  
海上丝绸之路的愿景与行动…………… (442)  
(二〇一五年三月)
- 积极推进国际产能和装备制造合作…………… 李克强 (456)  
(二〇一五年四月三日)
- 中共中央办公厅印发《关于在县处级以上领导干部中  
开展“三严三实”专题教育方案》的通知…………… (466)  
(二〇一五年四月十日)
- 在“三严三实”专题教育工作座谈会  
上的讲话…………… 刘云山 (473)  
(二〇一五年四月二十一日)
- 中共中央、国务院关于加快推进生态文明  
建设的意见…………… (485)  
(二〇一五年四月二十五日)
- 中共中央、国务院关于构建开放型经济新体制的  
若干意见…………… (503)  
(二〇一五年五月五日)
- 简政放权，放管结合，优化服务，深化行政体制  
改革，切实转变政府职能…………… 李克强 (521)  
(二〇一五年五月十二日)
- 中国共产党统一战线工作条例（试行）…………… (539)  
(二〇一五年五月十八日)
- 深刻认识做好新形势下统战工作的重大意义…………… 习近平 (556)  
(二〇一五年五月十八日)



- 在纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利  
七十周年大会上的讲话…………… 习近平（664）  
（二〇一五年九月三日）
- 在西藏自治区成立五十周年庆祝大会  
上的讲话…………… 俞正声（668）  
（二〇一五年九月八日）
- 党员、干部都要按照“三严三实”要求  
鞭策自己…………… 习近平（673）  
（二〇一五年九月十一日）
- 在华盛顿州当地政府和美国友好团体联合欢迎  
宴会上的演讲…………… 习近平（682）  
（二〇一五年九月二十二日）
- 在白宫南草坪欢迎仪式上的致辞…………… 习近平（692）  
（二〇一五年九月二十五日）
- 携手构建合作共赢新伙伴，同心打造  
人类命运共同体…………… 习近平（694）  
（二〇一五年九月二十八日）
- 在新疆维吾尔自治区成立六十周年庆祝  
大会上的讲话…………… 俞正声（700）  
（二〇一五年十月一日）
- 中共中央、国务院关于推进价格机制改革的  
若干意见……………（706）  
（二〇一五年十月十二日）

- 携手消除贫困,促进共同发展…………… 习近平(717)  
(二〇一五年十月十六日)
- 中共中央关于印发《中国共产党廉洁自律  
准则》的通知…………… (724)  
(二〇一五年十月十八日)
- 中共中央关于印发《中国共产党纪律处分  
条例》的通知…………… (727)  
(二〇一五年十月十八日)
- 坚持高标准,守住底线,推进全面从严治党  
制度创新…………… 王岐山(760)  
(二〇一五年十月二十三日)
- 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(771)  
(二〇一五年十月二十六日)
- 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…………… (786)  
(二〇一五年十月二十九日中国共产党第十八届  
中央委员会第五次全体会议通过)
- 以新的发展理念引领发展,夺取全面建成  
小康社会决胜阶段的伟大胜利…………… 习近平(822)  
(二〇一五年十月二十九日)

# 青年要自觉践行社会主义核心价值观\*

(二〇一四年五月四日)

习 近 平

各位同学，各位老师，同志们：

今天是五四青年节，很高兴来到北京大学同大家见面，共同纪念五四运动九十五周年。首先，我代表党中央，向北京大学全体师生员工，向全国各族青年，致以节日的问候！向全国广大教育工作者和青年工作者，致以崇高的敬意！

这是我到中央工作以后第五次到北大，每次来都有新的体会。在洋溢着青春活力的校园里一路走来，触景生情，颇多感慨。我感到，当代大学生是可爱、可信、可贵、可为的。

五四运动形成了爱国、进步、民主、科学的五四精神，拉开了中国新民主主义革命的序幕，促进了马克思主义在中国的传播，推动了中国共产党的建立。五四运动以来，在中国共产党领导下，一代又一代有志青年“以青春之我，创建青春之家庭，青春之国家，青春之民族，青春之人类，青春之地球，青春之宇宙”，在救亡图存、振兴中华的历史洪流中谱写了一曲曲感天动地的青春乐章。

北京大学是新文化运动的中心和五四运动的策源地，是这段光荣历史的见证者。长期以来，北京大学广大师生始终与祖

---

\* 这是习近平同志在北京大学师生座谈会上的讲话。

国和人民共命运、与时代和社会同前进，在各条战线上为我国革命、建设、改革事业作出了重要贡献。

党的十八大提出了“两个一百年”奋斗目标。我说过，现在，我们比历史上任何时期都更接近实现中华民族伟大复兴的目标，比历史上任何时期都更有信心、更有能力实现这个目标。

行百里者半九十。距离实现中华民族伟大复兴的目标越近，我们越不能懈怠、越要加倍努力，越要动员广大青年为之奋斗。

光阴荏苒，物换星移。时间之河川流不息，每一代青年都有自己的际遇和机缘，都要在自己所处的时代条件下谋划人生、创造历史。青年是标志时代的最灵敏的晴雨表，时代的责任赋予青年，时代的光荣属于青年。

广大青年对五四运动的最好纪念，就是在党的领导下，勇做走在时代前列的奋进者、开拓者、奉献者，以执着的信念、优良的品德、丰富的知识、过硬的本领，同全国各族人民一道，担负起历史重任，让五四精神放射出更加夺目的时代光芒。

同学们、老师们！

大学是一个研究学问、探索真理的地方，借此机会，我想就社会主义核心价值观问题，同各位同学和老师交流交流想法。

我想讲这个问题，是从弘扬五四精神联想到的。五四精神体现了中国人民和中华民族近代以来追求的先进价值观。爱国、进步、民主、科学，都是我们今天依然应该坚守和践行的核心价值，不仅广大青年要坚守和践行，全社会都要坚守和践行。

人类社会发展的历史表明，对一个民族、一个国家来说，最持久、最深层的力量是全社会共同认可的核心价值。核心价值观，承载着一个民族、一个国家的精神追求，体现着一个社会评判是非曲直的价值标准。

古人说：“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善。”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。国无德不兴，人无德不立。如果一个民族、一个国家没有共同的核心价值观，莫衷一是，行无依归，那这个民族、这个国家就无法前进。这样的情形，在我国历史上，在当今世界上，都屡见不鲜。

我国是一个有着十三亿多人口、五十六个民族的大国，确立反映全国各族人民共同认同的价值观“最大公约数”，使全体人民同心同德、团结奋进，关乎国家前途命运，关乎人民幸福安康。

每个时代都有每个时代的精神，每个时代都有每个时代的价值观念。国有四维，礼义廉耻，“四维不张，国乃灭亡”。这是中国先人对当时核心价值观的认识。在当代中国，我们的民族、我们的国家应该坚守什么样的核心价值观？这个问题，是一个理论问题，也是一个实践问题。经过反复征求意见，综合各方面认识，我们提出要倡导富强、民主、文明、和谐，倡导自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚信、友善，积极培育和践行社会主义核心价值观。富强、民主、文明、和谐是国家层面的价值要求，自由、平等、公正、法治是社会层面的价值要求，爱国、敬业、诚信、友善是公民层面的价值要求。这个概括，实际上回答了我们要建设什么样的国家、建设什么样的社会、培育什么样的公民的重大问题。

中国古代历来讲格物致知、诚意正心、修身齐家、治国平天下。从某种角度看，格物致知、诚意正心、修身是个人层面的要求，齐家是社会层面的要求，治国平天下是国家层面的要求。我们提出的社会主义核心价值观，把涉及国家、社会、公民的价值要求融为一体，既体现了社会主义本质要求，继承了

中华优秀传统文化，也吸收了世界文明有益成果，体现了时代精神。

富强、民主、文明、和谐，自由、平等、公正、法治，爱国、敬业、诚信、友善，传承着中国优秀传统文化的基因，寄托着近代以来中国人民上下求索、历经千辛万苦确立的理想和信念，也承载着我们每个人的美好愿景。我们要在全社会牢固树立社会主义核心价值观，全体人民一起努力，通过持之以恒的奋斗，把我们的国家建设得更加富强、更加民主、更加文明、更加和谐、更加美丽，让中华民族以更加自信、更加自强的姿态屹立于世界民族之林。

建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴，是鸦片战争以来中国人民最伟大的梦想，是中华民族的最高利益和根本利益。今天，我们十三亿多人的一切奋斗归根到底都是为了实现这一伟大目标。中国曾经是世界上最上的经济强国，后来在世界工业革命如火如荼、人类社会发生深刻变革的时期，中国丧失了与世界同进步的历史机遇，落到了被动挨打的境地。尤其是鸦片战争之后，中华民族更是陷入积贫积弱、任人宰割的悲惨状况。这段历史悲剧决不能重演！建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家，是我们的目标，也是我们的责任，是我们对中华民族的责任，对前人的责任，对后人的责任。我们要保持战略定力和坚定信念，坚定不移走自己的路，朝着自己的目标前进。

中国已经发展起来了，我们不认可“国强必霸”的逻辑，坚持走和平发展道路，但中华民族被外族任意欺凌的时代已经一去不复返了！为什么我们现在有这样的底气？就是因为我们的国家发展起来了。现在，中国的国际地位不断提高、国际影响力不断扩大，这是中国人民用自己的百年奋斗赢得的尊敬。

想想近代以来中国丧权辱国、外国人在中国横行霸道的悲惨历史，真是形成了鲜明对照！

中华文明绵延数千年，有其独特的价值体系。中华优秀传统文化已经成为中华民族的基因，植根在中国人内心，潜移默化影响着中国人的思想方式和行为方式。今天，我们提倡和弘扬社会主义核心价值观，必须从中汲取丰富营养，否则就不会有生命力和影响力。比如，中华文化强调“民惟邦本”、“天人合一”、“和而不同”；强调“天行健，君子以自强不息”、“大道之行也，天下为公”；强调“天下兴亡，匹夫有责”，主张以德治国、以文化人；强调“君子喻于义”、“君子坦荡荡”、“君子义以为质”；强调“言必信，行必果”、“人而无信，不知其可也”；强调“德不孤，必有邻”、“仁者爱人”、“与人为善”、“己所不欲，勿施于人”、“出入相友，守望相助”、“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼”、“扶贫济困”、“不患寡而患不均”；等等。像这样的思想和理念，不论过去还是现在，都有其鲜明的民族特色，都有其永不褪色的时代价值。这些思想和理念，既随着时间推移和时代变迁而不断与时俱进，又有其自身的连续性和稳定性。我们生而为中国人，最根本的是我们有中国人的独特精神世界，有百姓日用而不觉的价值观。我们提倡的社会主义核心价值观，就充分体现了对中华优秀传统文化的传承和升华。

价值观是人类在认识、改造自然和社会的过程中产生与发挥作用的。不同民族、不同国家由于其自然条件和发展历程不同，产生和形成的核心价值观也各有特点。一个民族、一个国家的核心价值观必须同这个民族、这个国家的历史文化相契合，同这个民族、这个国家的人民正在进行的奋斗相结合，同这个民族、这个国家需要解决的时代问题相适应。世界上没有

两片完全相同的树叶。一个民族、一个国家，必须知道自己是谁，是从哪里来的，要到哪里去，想明白了、想对了，就要坚定不移朝着目标前进。

去年十二月二十六日，我在纪念毛泽东同志诞辰一百二十周年座谈会上讲话时说：站立在九百六十万平方公里的广袤土地上，吸吮着中华民族漫长奋斗积累的文化养分，拥有十三亿中国人民聚合的磅礴之力，我们走自己的路，具有无比广阔的舞台，具有无比深厚的历史底蕴，具有无比强大的前进定力。中国人民应该有这个信心，每一个中国人都应该有这个信心。我们要虚心学习借鉴人类社会创造的一切文明成果，但我们不能数典忘祖，不能照抄照搬别国的发展模式，也绝不会接受任何外国颐指气使的说教。

我说这话的意思是，实现我们的发展目标，实现中国梦，必须增强道路自信、理论自信、制度自信，“千磨万击还坚劲，任尔东西南北风”。而这“三个自信”需要我们对核心价值观的认定作支撑。

我为什么要对青年讲讲社会主义核心价值观这个问题？是因为青年的价值取向决定了未来整个社会的价值取向，而青年又处在价值观形成和确立的时期，抓好这一时期的价值观养成十分重要。这就像穿衣服扣扣子一样，如果第一粒扣子扣错了，剩余的扣子都会扣错。人生的扣子从一开始就要扣好。“凿井者，起于三寸之坎，以就万仞之深。”青年要从现在做起、从自己做起，使社会主义核心价值观成为自己的基本遵循，并身体力行大力将其推广到全社会去。

广大青年树立和培育社会主义核心价值观，要在以下几点上下功夫。

一是要勤学，下得苦功夫，求得真学问。知识是树立核



心价值观的重要基础。古希腊哲学家说，知识即美德。我国古人说：“非学无以广才，非志无以成学。”大学的青春时光，人生只有一次，应该好好珍惜。为学之要贵在勤奋、贵在钻研、贵在有恒。鲁迅先生说过：“哪里有天才，我是把别人喝咖啡的工夫都用在工作上的。”大学阶段，“恰同学少年，风华正茂”，有老师指点，有同学切磋，有浩瀚的书籍引路，可以心无旁骛求知问学。此时不努力，更待何时？要勤于学习、敏于求知，注重把所学知识内化于心，形成自己的见解，既要专攻博览，又要关心国家、关心人民、关心世界，学会担当社会责任。

二是要修德，加强道德修养，注重道德实践。“德者，本也。”蔡元培先生说过：“若无德，则虽体魄智力发达，适足助其为恶”。道德之于个人、之于社会，都具有基础性意义，做人做事第一位的是崇德修身。这就是我们的用人标准为什么是德才兼备、以德为先，因为德是首要、是方向，一个人只有明大德、守公德、严私德，其才方能用其所。修德，既要立意高远，又要立足平实。要立志报效祖国、服务人民，这是大德，养大德者方可成大业。同时，还得从做好小事、管好小节开始起步，“见善则迁，有过则改”，踏踏实实修好公德、私德，学会劳动、学会勤俭，学会感恩、学会助人，学会谦让、学会宽容，学会自省、学会自律。

三是要明辨，善于明辨是非，善于决断选择。“学而不思则罔，思而不学则殆。”是非明，方向清，路子正，人们付出的辛劳才能结出果实。面对世界的深刻复杂变化，面对信息时代各种思潮的相互激荡，面对纷繁多变、鱼龙混杂、泥沙俱下的社会现象，面对学业、情感、职业选择等多方面的考量，一时有些疑惑、彷徨、失落，是正常的人生经历。关键是要学会思

考、善于分析、正确抉择，做到稳重自持、从容自信、坚定自励。要树立正确的世界观、人生观、价值观，掌握了这把总钥匙，再来看看社会万象、人生历程，一切是非、正误、主次，一切真假、善恶、美丑，自然就洞若观火、清澈明了，自然就能作出正确判断、作出正确选择。正所谓“千淘万漉虽辛苦，吹尽狂沙始到金”。

四是要笃实，扎扎实实干事，踏踏实实做人。道不可坐论，德不能空谈。于实处用力，从知行合一上下功夫，核心价值观才能内化为人们的精神追求，外化为人们的自觉行动。《礼记》中说：“博学之，审问之，慎思之，明辨之，笃行之。”有人说：“圣人是肯做工夫的庸人，庸人是不肯做工夫的圣人。”青年有着大好机遇，关键是要迈稳步子、夯实根基、久久为功。心浮气躁，朝三暮四，学一门丢一门，干一行弃一行，无论为学还是创业，都是最忌讳的。“天下难事，必作于易；天下大事，必作于细。”成功的背后，永远是艰辛努力。青年要把艰苦环境作为磨炼自己的机遇，把小事当作大事干，一步一个脚印往前走。滴水可以穿石。只要坚韧不拔、百折不挠，成功就一定在前方等你。

核心价值观的养成绝非一日之功，要坚持由易到难、由近及远，努力把核心价值观的要求变成日常的行为准则，进而形成自觉奉行的信念理念。不要顺利的时候，看山是山、看水是水，一遇挫折，就怀疑动摇，看山不是山、看水不是水了。无论什么时候，我们都要坚守在中国大地上形成和发展起来的社会主义核心价值观，在时代大潮中建功立业，成就自己的宝贵人生。

同学们、老师们！

党中央作出了建设世界一流大学的战略决策，我们要朝着

这个目标坚定不移前进。办好中国的世界一流大学，必须有中国特色。没有特色，跟在他人后面亦步亦趋，依样画葫芦，是不可能办成功的。这里可以套用一句话，越是民族的越是世界的。世界上不会有第二个哈佛、牛津、斯坦福、麻省理工、剑桥，但会有第一个北大、清华、浙大、复旦、南大等中国著名学府。我们要认真吸收世界上先进的办学治学经验，更要遵循教育规律，扎根中国大地办大学。

鲁迅先生说：“北大是常为新的，改进的运动的先锋，要使中国向着好的，往上的道路走。”党的十八届三中全会吹响了全面深化改革的号角，也对深化我国高等教育改革提出了明确要求。现在，关键是把蓝图一步步变为现实。全国高等院校要走在教育改革前列，紧紧围绕立德树人的根本任务，加快构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于学校科学发展的体制机制，当好教育改革排头兵。我也希望北京大学通过埋头苦干和改革创新，早日实现几代北大人创建世界一流大学的梦想。

教师承担着最庄严、最神圣的使命。梅贻琦先生说：“所谓大学者，非谓有大楼之谓也，有大师之谓也。”我体会，这样的大师，既是学问之师，又是品行之师。教师要时刻铭记教书育人的使命，甘当人梯，甘当铺路石，以人格魅力引导学生心灵，以学术造诣开启学生的智慧之门。

各级党委和政府要高度重视高校工作，始终关心和爱护学生成长，为他们放飞青春梦想、实现人生出彩搭建舞台。要全面深化改革，营造公平公正的社会环境，促进社会流动，不断激发广大青年的活力和创造力。要强化就业创业服务体系建设，支持帮助学生们迈好走向社会的第一步。各级领导干部要经常到学生们中去、同他们交朋友，听取他们的意见和建议。

现在在高校学习的大学生都是二十岁左右，到二〇二〇年全面建成小康社会时，很多人还不到三十岁；到本世纪中叶基本实现现代化时，很多人还不到六十岁。也就是说，实现“两个一百年”奋斗目标，你们和千千万万青年将全过程参与。有信念、有梦想、有奋斗、有奉献的人生，才是有意义的人生。当代青年建功立业的舞台空前广阔、梦想成真的前景空前光明，希望大家努力在实现中国梦的伟大实践中创造自己的精彩人生。

我相信，当代中国青年一定能够担当起党和人民赋予的历史重任，在激扬青春、开拓人生、奉献社会的进程中书写无愧于时代的壮丽篇章！

# 在京津冀及周边地区大气污染防治协作机制会议上的讲话

(二〇一四年五月十五日)

张 高 丽

这次京津冀及周边地区大气污染防治协作机制会议，邀请了长三角、珠三角有关省市参加，主要任务是深入贯彻落实党中央、国务院关于加强大气污染防治工作的决策部署和习近平总书记、李克强同志的重要指示要求，总结交流前段工作，研究安排下一阶段大气污染防治的任务。

下面讲三点意见。

**一、领会中央精神、理性判断形势，坚定做好大气污染防治工作的信心和决心。**

以习近平同志为总书记的党中央高度重视大气污染防治和生态环境工作，政治局常委会专题认真研究，习近平同志提出了明确要求。去年九月国务院印发《大气污染防治行动计划》（以下称《大气十条》）以来，习近平同志、李克强同志对加强这项工作又多次作出重要指示和批示。习近平同志在中央经济工作会议上强调，有关地区和部门要立军令状，立行立改，加大工作力度、投资力度、政策力度，加强污染物减排特别是大气污染防治，把已经出台的大气污染防治十条措施真正落到实处。今年二月习近平同志在北京考察时提出，大气污染防治

要坚持标本兼治和专项治理并重、常态治理和应急减排协调、本地治污和区域协调相互促进原则，多策并举，多地联动，全社会共同行动。李克强同志在《政府工作报告》中和主持国务院常务会议、节能减排及应对气候变化工作会议、国家能源委员会会议时多次强调，坚决向污染宣战，消除人民群众的“心肺之患”。他还指出，防治工作贵在有恒，要锲而不舍，务求长远之功。这些重要指示和要求集中体现了党中央、国务院关于加强大气污染防治的战略部署和坚定意志，为进一步做好这项工作指明了方向。

各地区、各部门、各单位按照党中央、国务院关于做好大气污染防治工作的决策部署，思想统一、态度坚决、行动迅速，采取了一系列积极有效的措施，扎实推进各项防治任务的落实，广大群众和国内外媒体都给予了正面的评价。经过各地区、各部门、各单位的共同努力，这项工作已经有了一个好的开端。今年一季度，京津冀十三个重点城市PM<sub>2.5</sub>浓度同比下降了百分之九点五，PM<sub>10</sub>浓度下降了百分之八点三，达标天数的比例提高了二点六个百分点。长三角、珠三角也同样取得进展。

这些都充分表明，党中央、国务院及时作出加强大气污染治理的决策是正确的，治理思路是科学的，采取的措施是有力有效的。对大家建立协作机制、出台配套政策、开展集中治理、强化专项执法、启动应急联动、动员群众参与等各个方面，所做的大量艰苦细致、扎实有效的工作，应当予以充分肯定。

在看到进展和成绩的同时，我们更要清醒地认识到，大气污染及严重雾霾天气不是短期形成的，解决这一问题也绝非一朝一夕之功。一些发达国家用了几十年才完成了雾霾治理，比如，英国伦敦经过长达五十年的不懈治理，才终于摘掉了“雾都”的帽子。我国正处于工业化、城镇化快速发展阶段，防治

大气污染面临更多制约和挑战，特别是法律法规不健全、长期投入不足、治霾技术不先进、污染源比较多、体制机制不完善等问题仍较突出，产业结构偏重、能源结构不合理的状况短期内难有根本改变，治理大气污染任务是长期的、艰巨的和复杂的。在这一点上我们必须居安思危，增强忧患意识，充分认识肩负的重大责任。

我们要坚定做好大气污染防治工作的信心和决心，以对党和人民高度负责的态度，实打实、硬碰硬，锲而不舍地抓好《大气十条》的落实。只要坚持一步一个脚印、一件一件实实在在抓下去，积跬步以至千里，积小胜为大胜，我国的空气质量就会不断好转、改善和提高。

## 二、抓住机遇、主动作为，在推动区域协同发展中统筹治理大气污染。

中央和习近平同志提出了京津冀协同发展重大战略思想。这为解决大气污染等环境问题提供了新的机遇和平台。我们要把大气污染治理和改善生态环境作为京津冀协同发展的突破口，进一步理清工作思路，率先在防治大气污染上取得进展，通过大气污染联防联控推动区域协同发展，通过区域协同发展统筹治理大气污染。

第一，坚持统筹谋划，在大气污染协同防治上率先取得进展。习近平同志在京津冀协同发展座谈会上的重要讲话中明确指出，把大气污染联防联控作为优先领域之一。李克强同志要求重点抓好北京和周边地区大气污染防治工作。这些要求对长三角、珠三角也同样适用。四月十一日，我就推动京津冀协同发展专门开会作了研究部署。有关部门正在研究总体思路框架和整体工作方案。要把大气污染防治放在区域协同发展全局中统筹设计，与协同发展的各项措施紧密结合。规划和政策的制

定，要全面融入生态文明的理念，充分体现改善空气环境质量的要求。同时，要不断总结经验，积极探索加强区域大气污染联合防治的好办法，使这项工作走在各领域协同发展的前列。刚才，河北、山东谈到环保和公安部门建立联动机制，极大提高了环保执法的震慑力，这一做法就很有效。

第二，坚持联防联控，更好发挥大气污染防治协作机制作用。经中央同意，京津冀、长三角地区分别成立了协作机制，环境保护部牵头成立了全国的协调机制。实践证明，这对于有效治理区域性大气污染是十分必要的。《大气十条》提出，要建立区域的环评会商、联合执法、信息共享、预警应急等工作机制。从进展情况看，这方面还有很多工作要做。要认真研究细化这些机制，提出有操作性的实施办法，起到应有的作用。比如，重污染天气应急和向人民群众预告问题，现在还是各自为战，应当完善协作机制，制定应对规范，在静稳天气到来之前，就同步采取减排措施，这样才能把不利气象条件对空气质量的影响降到最低。其他工作也请协作机制认真研究，京津冀、长三角、珠三角要相互借鉴，共同提高。

第三，坚持改革创新，加快形成统一的区域产业准入标准和环保政策体系。现在，防治大气污染的目标任务都已明确，下一步要抓好配套政策措施的完善和落实。要坚持用改革的思路，着眼区域产业发展和污染防治工作全局，加大政策整合创新力度，科学制定区域产业准入标准、同类企业能耗排放标准、环保执法处罚标准，探索联合开展重大项目区域环境影响评价，为推动区域产业结构调整 and 生态环境质量好转提供保障。要通过政策标准统一，保证措施行动统一，共同推进燃煤锅炉综合整治、挥发性有机物治理、油品升级、机动车管理等措施落实，促使各地都朝着既定目标一步一步往前走。



第四，坚持科学治理，增强科技对大气污染防治工作的支撑能力。要整合科技资源，共同开展区域大气污染成因、传输、来源解析等基础性研究，提高防治工作的针对性和有效性。北京市、上海市已初步完成了大气污染物的来源解析，其他重点城市也要加快推进，为对症下药、有的放矢开展治理打下坚实基础。要组织开展区域减排关键共性技术联合攻关，实施重点产业减排装备产业化专项，加大先进治理技术推广使用力度，争取用几年的时间把重点排污企业的减排装备水平提升到国内乃至国际先进水平。要提升环保管理科学化水平，加强基层专业技术人员培训，重点在一线推行精细化管理。刚才，天津市讲到建立“属地化、网格化”精细化管理制度的做法，就值得大家借鉴。

第五，坚持落实责任，通过严格考核奖罚促进防治任务的落实。《大气污染防治行动计划实施情况考核办法（试行）》近日已由国务院办公厅印发，这是今后考核地方政府落实《大气十条》情况的重要依据。这个办法把空气质量改善作为目标责任考核的核心，把改善程度作为检验大气污染防治工作成效的最终标准。从今年起，国务院将加大考核力度，严格兑现奖惩办法。在财政比较困难的情况下，我们仍然安排部分资金，支持有关地区防治大气污染，请同志们务必用好这来之不易的有限资金，用到重点上，用在刀刃上，专款专用，确保取得好的效果。

### 三、突出重点、攻坚克难，以钉钉子精神狠抓治理任务落实。

成大事者贵有恒。各地区、各部门、各单位一定要继续在《大气十条》落实上想办法、出真招、求实效。要把防治大气污染与化解产能过剩、调整优化结构、强化创新驱动、支持新兴产业、保护资源环境、统筹区域协调发展结合起来，达到一

举多得的效果。我强调几项重点工作。

一是抓好重点行业综合整治。从全国看，火电、钢铁、水泥行业的污染物排放量占到一半左右；在京津冀、长三角、珠三角等地，这些行业也是排污大户。国家已制定了这些行业新的排放标准，二〇一五年前后将陆续实施。据环境保护部测算，如果这三个行业都能按照新标准排放，全国二氧化硫、氮氧化物、烟（粉）尘的排放量将分别减少百分之十六、百分之二十二和百分之二十，减排潜力巨大。达标排放是企业的法定责任，相关企业要切实加快脱硫、脱硝、除尘治理工程建设，特别是脱硝方面欠账较多，要倒排工期，及时跟进，确保如期达标。中央企业和地方国企要率先完成、作出示范。各地各部门要严格落实环保电价等激励政策，大力推行节能环保发电调度，加强服务、指导和监管，为企业如期实现达标排放创造条件。

减排和节能、降碳问题同根同源，需要统筹考虑。四月十八日，李克强同志主持召开新一届国家能源委员会首次会议，明确提出我国能源发展战略要坚持“节约、清洁、安全”的方针。通过技术改造、加强管理等措施，降低钢铁、水泥、电解铝等重点行业的能耗水平，既可节约能源，又能减少污染物和温室气体排放，行业的效益也会得到提高，是真正的提质增效升级。有关部门对此要认真研究，可先从火电行业着手，有计划地推进老旧电厂的改造升级，最大限度提高燃煤机组的节能环保水平。

二是抓好清洁煤替代。高硫、高灰分的劣质燃煤散烧是造成北方冬季空气污染的重要原因。据初步统计，京津冀现在散烧的劣质煤炭大约有二千七百万吨。按目前的方案，用低硫、低灰分的清洁煤逐步替代，到二〇一七年预计每年减排的二氧化硫、烟尘分别占京津冀排放总量的百分之十和百分之

十四，减排效果非常可观。北方各省份要制定实施清洁煤替代政策，运用市场手段加快清洁煤供应网络建设，着力加强煤炭质量监管，积极推广先进适用炉具，实现燃煤高效清洁利用。重点煤炭企业要抓住机遇、积极参与，保质保量供应清洁煤。散煤替代涉及千家万户，各地在实施中一定要周密考虑、实事求是、稳妥把握。

三是抓好机动车尾气治理。从北京、上海大气污染物源解析的结果看，机动车尾气分别占当地排放总量的百分之三十一和百分之二十五，都是主要污染源。要统筹“车、油、路”，综合施策。车，重点抓重型柴油车等重污染车辆的治理，严厉打击生产、销售不达标车辆的行为；抓黄标车和老旧车的淘汰，今年《政府工作报告》明确的六百万辆淘汰任务一定要确保完成。油，重点抓油品质量的升级，严厉打击生产、销售不合格油品的行为。路，重点抓城市交通路网建设，大力发展公共交通。要注重激励、限制措施双管齐下，发挥财政补贴资金的引领作用，多用经济手段减少机动车污染。

四是抓好电动公交车等新能源车推广。推广新能源汽车，既可以大量减少污染排放，又可以带动相关产业发展。要把电动公交车作为新能源汽车推广的突破口，加大政策扶持力度，充分调动市场主体的积极性，加快配套设施建设，探索市场化推广模式，力争用五到十年时间，把京津冀地区五万多辆公交车全部更新为新能源汽车。出租、环卫、邮政等公共服务用车也要作为重点，加快更新推广步伐。

五是抓好秸秆综合利用和禁烧。去年秋末冬初，东北和长三角地区先后发生较大范围的重度雾霾天气。专家分析，农作物秸秆的随意焚烧起到了重要的推波助澜作用。要坚持堵疏结合、以疏为主，制定切实有效的扶持政策，加快发展秸秆综

合利用产业，严格落实地方政府监管责任，做到既改善生态环境，又促进农民增收。

最后，我强调一下亚太经合组织（APEC）会议期间的空气质量保障工作。今年十一月，APEC领导人非正式会议将在北京召开。保证会议期间的空气质量，不仅关系首都声誉，也关乎国家形象。北京市正在制定空气质量保障方案。这个时段的空气质量保障面临的困难因素比较多，北京市一定要充分运用奥运会期间空气质量保障的经验，会同有关部门和周边省份深入研究，统筹考虑社会成本和公众承受能力，把保障方案搞得更加科学、可行。各有关部门和地方要服从大局，紧密配合，全力支持北京市搞好会议期间的空气质量保障工作，努力争取APEC领导人非正式会议有比较好的空气质量、给国内外朋友留下好的印象。

让我们在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，按照党中央、国务院的决策部署，抓住机遇、改革创新、扎实工作，不断加强大气污染防治，持续改善空气环境质量，为建设美丽中国、全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗。

## 加快从要素驱动、投资规模驱动发展 为主向以创新驱动发展为主的转变<sup>\*</sup>

(二〇一四年六月九日)

习 近 平

当前，全党全国各族人民正在为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦而团结奋斗。我们比以往任何时候都更加需要强大的科技创新力量。党的十八大作出了实施创新驱动发展战略的重大部署，强调科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑，必须摆在国家发展全局的核心位置。这是党中央综合分析国内外大势、立足我国发展全局作出的重大战略抉择。

进入二十一世纪以来，新一轮科技革命和产业变革正在孕育兴起，全球科技创新呈现出新的发展态势和特征。学科交叉融合加速，新兴学科不断涌现，前沿领域不断延伸，物质结构、宇宙演化、生命起源、意识本质等基础科学领域正在或有望取得重大突破性进展。信息技术、生物技术、新材料技术、新能源技术广泛渗透，带动几乎所有领域发生了以绿色、智能、泛在为特征的群体性技术革命。传统意义上的基础研究、应用研究、技术开发和产业化的边界日趋模糊，科技创新链条

---

<sup>\*</sup> 这是习近平同志在中国科学院第十七次院士大会、中国工程院第十二次院士大会上讲话的一部分。

更加灵巧，技术更新和成果转化更加快捷，产业更新换代不断加快。科技创新活动不断突破地域、组织、技术的界限，演化为创新体系的竞争，创新战略竞争在综合国力竞争中的地位日益重要。科技创新，就像撬动地球的杠杆，总能创造令人意想不到的奇迹。当代科技发展历程充分证明了这个过程。

面对科技创新发展新趋势，世界主要国家都在寻找科技创新的突破口，抢占未来经济科技发展的先机。我们不能在这场科技创新的大赛场上落伍，必须迎头赶上、奋起直追、力争超越。

改革开放以来，我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就，经济总量跃居世界第二，众多主要经济指标名列世界前列。同时，必须清醒地看到，我国经济规模很大、但依然大而不强，我国经济增速很快、但依然快而不优。主要依靠资源等要素投入推动经济增长和规模扩张的粗放型发展方式是不可持续的。现在，世界发达水平人口全部加起来是十亿人左右，而我国有十三亿多人，全部进入现代化，那就意味着世界发达水平人口要翻一番多。不能想象我们能够以现有发达水平人口消耗资源的方式来生产生活，那全球现有资源都给我们也不够用！老路走不通，新路在哪里？就在科技创新上，就在加快从要素驱动、投资规模驱动发展为主向以创新驱动发展为主的转变上。

前几天，我看了一份材料，说“机器人革命”有望成为“第三次工业革命”的一个切入点和重要增长点，将影响全球制造业格局，而且我国将成为全球最大的机器人市场。国际机器人联合会预测，“机器人革命”将创造数万亿美元的市场。由于大数据、云计算、移动互联网等新一代信息技术同机器人技术相互融合步伐加快，3D打印、人工智能迅猛发展，制造机器人的软硬件技术日趋成熟，成本不断降低，性能不断提升，

军用无人机、自动驾驶汽车、家政服务机器人已经成为现实，有的人工智能机器人已具有相当程度的自主思维和学习能力。国际上有舆论认为，机器人是“制造业皇冠顶端的明珠”，其研发、制造、应用是衡量一个国家科技创新和高端制造业水平的重要标志。机器人主要制造商和国家纷纷加紧布局，抢占技术和市场制高点。看到这里，我就在想，我国将成为机器人的最大市场，但我们的技术和制造能力能不能应对这场竞争？我们不仅要把我国机器人水平提高上去，而且要尽可能多地占领市场。这样的新技术新领域还很多，我们要审时度势、全盘考虑、抓紧谋划、扎实推进。

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。面向未来，增强自主创新能力，最重要的就是要坚定不移走中国特色自主创新道路，坚持自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来的方针，加快创新型国家建设步伐。

经过多年努力，我国科技整体水平大幅提升，一些重要领域跻身世界先进行列，某些领域正由“跟跑者”向“并行者”、“领跑者”转变。我国进入了新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展、并联发展、叠加发展的关键时期，给自主创新带来了广阔发展空间、提供了前所未有的强劲动力。

我多次讲过，中华民族伟大复兴绝不是轻轻松松就能实现的，我国越发展壮大，遇到的阻力和压力就会越大。从这个经验看，关键是时机和决断。历史的机遇往往稍纵即逝，我们正面对着推进科技创新的重要历史机遇，机不可失，时不再来，必须紧紧抓住。

我们有改革开放三十多年来积累的坚实物质基础，有持续

创新形成的系列成果，实施创新驱动发展战略具备良好条件。因此，要下好先手棋，打好主动仗，对国家和民族具有重大战略意义的科技决策，想好了、想定了就要决断，不然就可能与历史机遇失之交臂，甚至可能付出更大代价。

二〇一三年三月，我在参加全国政协十二届一次会议科协、科技界委员联组讨论时讲过这样一个意思，就是从总体上看，我国科技创新基础还不牢，自主创新特别是原创力还不强，关键领域核心技术受制于人的格局没有从根本上改变。只有把核心技术掌握在自己手中，才能真正掌握竞争和发展的主动权，才能从根本上保障国家经济安全、国防安全和其他安全。不能总是用别人的昨天来装扮自己的明天。不能总是指望依赖他人的科技成果来提高自己的科技水平，更不能做其他国家的技术附庸，永远跟在别人的后面亦步亦趋。我们没有别的选择，非走自主创新道路不可。

实践告诉我们，自力更生是中华民族自立于世界民族之林的奋斗基点，自主创新是我们攀登世界科技高峰的必由之路。问题看到了，就要以时不我待的精神，快马加鞭改变这个局面。不能说了很多年，最后老是没有根本改变。当然，自主创新不是闭门造车，不是单打独斗，不是排斥学习先进，不是把自己封闭于世界之外。我们要更加积极开展国际科技交流合作，用好国际国内两种科技资源。

科学技术是世界性的、时代性的，发展科学技术必须具有全球视野。当前，科技创新的重大突破和加快应用极有可能重塑全球经济结构，使产业和经济竞争的赛场发生转换。在传统国际发展赛场上，规则别人都制定好了，我们可以加入，但必须按照已经设定的规则来赛，没有更多主动权。抓住新一轮科技革命和产业变革的重大机遇，就是要在新赛场建设之初就加



入其中，甚至主导一些赛场建设，从而使我们成为新的竞赛规则的重要制定者、新的竞赛场地的主要主导者。如果我们没有一招鲜、几招鲜，没有参与或主导新赛场建设的能力，那我们就缺少了机会。机会总是留给有准备的人的，也总是留给有思路、有志向、有韧劲的人们的。我国能否在未来发展中后来居上、弯道超车，主要就看我们能否在创新驱动发展上迈出实实在在的步伐。

李四光说过：“科学的存在全靠它的新发现，如果没有新发现，科学便死了。”法国作家雨果说过：“已经创造出来的东西比起有待创造的东西来说，是微不足道的。”我国科技发展的方向就是创新、创新、再创新。要高度重视原始性专业基础理论突破，加强科学基础设施建设，保证基础性、系统性、前沿性技术研究和技术研发持续推进，强化自主创新成果的源头供给。要积极主动整合和利用好全球创新资源，从我国现实需求、发展需求出发，有选择、有重点地参加国际大科学装置和科研基地及其中心建设和利用。要准确把握重点领域科技发展的战略机遇，选准关系全局和长远发展的战略必争领域和优先方向，通过高效合理配置，深入推进协同创新和开放创新，构建高效强大的共性关键技术供给体系，努力实现关键技术重大突破，把关键技术掌握在自己手里。

“聪者听于无声，明者见于未形。”科技创新永无止境。科技竞争就像短道速滑，我们在加速，人家也在加速，最后要看谁速度更快、谁的速度更能持续。荀子说：“骐驎一跃，不能十步；弩马十驾，功在不舍。锲而舍之，朽木不折；锲而不舍，金石可镂。”意思是，骏马一跃，也不会达到十步；劣马跑十天，也能跑得很远；雕刻东西，如果刻了一下就放下，朽木也不会刻断；如果不停刻下去，金属和石头都可以雕空。我国广

大科技工作者要敢于担当、勇于超越、找准方向、扭住不放，牢固树立敢为天下先的志向和信心，敢于走别人没有走过的路，在攻坚克难中追求卓越，勇于创造引领世界潮流的科技成果。

实施创新驱动发展战略是一个系统工程。科技成果只有同国家需要、人民要求、市场需求相结合，完成从科学研究、实验开发、推广应用的三级跳，才能真正实现创新价值、实现创新驱动发展。

我一直在思考，为什么从明末清初开始，我国科技渐渐落伍了。有的学者研究表明，康熙曾经对西方科学技术很有兴趣，请了西方传教士给他讲西学，内容包括天文学、数学、地理学、动物学、解剖学、音乐，甚至包括哲学，光听讲解天文学的书就有一百多本。是什么时候呢？学了多长时间呢？早期大概是一六七〇年至一六八二年，曾经连续两年零五个月不间断学习西学。时间不谓不早，学的不谓不多，但问题是当时虽然有人对西学感兴趣，也学了不少，却并没有让这些知识对我国经济社会发展起什么作用，大多是坐而论道、禁中清谈。一七〇八年，清朝政府组织传教士们绘制中国地图，后用十年时间绘制了科学水平空前的《皇舆全览图》，走在了世界前列。但是，这样一个重要成果长期被作为密件收藏内府，社会上根本看不见，没有对经济社会发展起到什么作用。反倒是参加测绘的西方传教士把资料带回了西方整理发表，使西方在相当长一个时期内对我国地理的了解要超过中国人。这说明了一个什么问题呢？就是科学技术必须同社会发展相结合，学得再多，束之高阁，只是一种猎奇，只是一种雅兴，甚至当作奇技淫巧，那就不可能对现实社会产生作用。

多年来，我国一直存在着科技成果向现实生产力转化不

力、不顺、不畅的痼疾，其中一个重要症结就在于科技创新链条上存在着诸多体制机制关卡，创新和转化各个环节衔接不够紧密。就像接力赛一样，第一棒跑到了，下一棒没有人接，或者接了不知道往哪儿跑。

要解决这个问题，就必须深化科技体制改革，破除一切制约科技创新的思想障碍和制度藩篱，处理好政府和市场的关系，推动科技和经济社会发展深度融合，打通从科技强到产业强、经济强、国家强的通道，以改革释放创新活力，加快建立健全国家创新体系，让一切创新源泉充分涌流。

如果把科技创新比作我国发展的新引擎，那么改革就是点燃这个新引擎必不可少的点火系。我们要采取更加有效的措施完善点火系，把创新驱动的新引擎全速发动起来。

科技体制改革要紧紧扭住“硬骨头”攻坚克难，加快把党的十八届三中全会确定的科技体制改革各项任务落到实处。要着力把科技创新摆在国家发展全局的核心位置，加快制定创新驱动发展战略的顶层设计，对重大任务要有路线图和时间表。要着力从科技体制改革和经济社会领域改革两个方面同步发力，改革国家科技创新战略规划和资源配置体制机制，完善政绩考核体系和激励政策，深化产学研合作，加快解决制约科技成果转移转化的关键问题。要着力加强科技创新统筹协调，努力克服各领域、各部门、各方面科技创新活动中存在的分散封闭、交叉重复等碎片化现象，避免创新中的“孤岛现象”，加快建立健全各主体、各方面、各环节有机互动、协同高效的国家创新体系。要着力完善科技创新基础制度，加快建立健全国家科技报告制度、创新调查制度、国家科技管理信息系统，大幅提高科技资源开放共享水平。要着力围绕产业链部署创新链、围绕创新链完善资金链，聚焦国家战略目标，集中资源、形成

合力，突破关系国计民生和经济命脉的重大关键科技问题。要着力加快完善基础研究体制机制，把基础前沿、关键共性、社会公益和战略高技术研究作为重大基础工程来抓，实施好国家重大科学计划和科学工程，加快在国际科学前沿领域抢占制高点。要着力以科技创新为核心，全方位推进产品创新、品牌创新、产业组织创新、商业模式创新，把创新驱动发展战略落实到现代化建设整个进程和各个方面。

在推进科技体制改革的过程中，我们要注意一个问题，就是我国社会主义制度能够集中力量办大事是我们成就事业的重要法宝。我国很多重大科技成果都是依靠这个法宝搞出来的，千万不能丢了！要让市场在资源配置中起决定性作用，同时要更好发挥政府作用，加强统筹协调，大力开展协同创新，集中力量办大事，抓重大、抓尖端、抓基本，形成推进自主创新的强大合力。

“盖有非常之功，必待非常之人。”人是科技创新最关键的因素。创新的事业呼唤创新的人才。尊重人才，是中华民族的悠久传统。“思皇多士，生此王国。王国克生，维周之桢；济济多士，文王以宁。”这是《诗经·大雅·文王》中的话，说的是周文王尊贤礼士，贤才济济，所以国势强盛。千秋基业，人才为先。实现中华民族伟大复兴，人才越多越好，本事越大越好。我国是一个人力资源大国，也是一个智力资源大国，我国十三亿多人脑中蕴藏的智慧资源是最可宝贵的。知识就是力量，人才就是未来。我国要在科技创新方面走在世界前列，必须在创新实践中发现人才、在创新活动中培育人才、在创新事业中凝聚人才，必须大力培养造就规模宏大、结构合理、素质优良的创新型科技人才。

我国科技队伍规模是世界上最大的，这是我们必须引以为

豪的。但是，我们在科技队伍上也面对着严峻挑战，就是创新型科技人才结构性不足矛盾突出，世界级科技大师缺乏，领军人才、尖子人才不足，工程技术人才培养同生产和创新实践脱节。“一年之计，莫如树谷；十年之计，莫如树木；终身之计，莫如树人。”我们要把人才资源开发放在科技创新最优先的位置，改革人才培养、引进、使用等机制，努力造就一批世界水平的科学家、科技领军人才、工程师和高水平创新团队，注重培养一线创新人才和青年科技人才。

要按照人才成长规律改进人才培养机制，“顺木之天，以致其性”，避免急功近利、拔苗助长。要坚持竞争激励和崇尚合作相结合，促进人才资源合理有序流动。要广泛吸引海外优秀专家学者为我国科技创新事业服务。要在全社会积极营造鼓励大胆创新、勇于创新、包容创新的良好氛围，既要重视成功，更要宽容失败，完善好人才评价指挥棒作用，为人才发挥作用、施展才华提供更加广阔的天地。

未来总是属于年青人的。拥有一大批创新型青年人才，是国家创新活力之所在，也是科技发展希望之所在。“我劝天公重抖擞，不拘一格降人才。”广大院士不仅要做科技创新的开拓者，更要做提携后学的领路人。希望广大院士肩负起培养青年科技人才的责任，甘为人梯，言传身教，慧眼识才，不断发现、培养、举荐人才，为拔尖创新人才脱颖而出铺路搭桥。广大青年科技人才要树立科学精神、培养创新思维、挖掘创新潜能、提高创新能力，在继承前人的基础上不断超越。

# 国务院关于进一步推进 户籍制度改革的意见

(二〇一四年七月二十四日)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会和中央城镇化工作会议关于进一步推进户籍制度改革的要求，促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，现提出以下意见。

## 一、总体要求。

(一) 指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，适应推进新型城镇化需要，进一步推进户籍制度改革，落实放宽户口迁移政策。统筹推进工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展。统筹户籍制度改革和相关经济社会领域改革，合理引导农业人口有序向城镇转移，有序推进农业转移人口市民化。

## (二) 基本原则。

——坚持积极稳妥、规范有序。立足基本国情，积极稳妥推进，优先解决存量，有序引导增量，合理引导农业转移人口落户城镇的预期和选择。

——坚持以人为本、尊重群众意愿。尊重城乡居民自主定居意愿，依法保障农业转移人口及其他常住人口合法权益，不得采取强迫做法办理落户。

——坚持因地制宜、区别对待。充分考虑当地经济社会发展水平、城市综合承载能力和提供基本公共服务的能力，实施差别化落户政策。

——坚持统筹配套、提供基本保障。统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化，不断扩大教育、就业、医疗、养老、住房保障等城镇基本公共服务覆盖面。

（三）发展目标。进一步调整户口迁移政策，统一城乡户口登记制度，全面实施居住证制度，加快建设和共享国家人口基础信息库，稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、住房保障等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。到二〇二〇年，基本建立与全面建成小康社会相适应，有效支撑社会管理和公共服务，依法保障公民权利，以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度，努力实现一亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。

## 二、进一步调整户口迁移政策。

（四）全面放开建制镇和小城市落户限制。在县级市市区、县人民政府驻地镇和其他建制镇有合法稳定住所（含租赁）的人员，本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等，可以在当地申请登记常住户口。

（五）有序放开中等城市落户限制。在城区人口五十万至一百万的城市合法稳定就业并有合法稳定住所（含租赁），同时按照国家规定参加城镇社会保险达到一定年限的人员，本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等，可以在当地申请登记常住户口。城市综合承载能力压力小的地方，可以参

照建制镇和小城市标准，全面放开落户限制；城市综合承载能力压力大的地方，可以对合法稳定就业的范围、年限和合法稳定住所（含租赁）的范围、条件等作出具体规定，但对合法稳定住所（含租赁）不得设置住房面积、金额等要求，对参加城镇社会保险年限的要求不得超过三年。

（六）合理确定大城市落户条件。在城区人口一百万至三百万的城市合法稳定就业达到一定年限并有合法稳定住所（含租赁），同时按照国家规定参加城镇社会保险达到一定年限的人员，本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等，可以在当地申请登记常住户口。城区人口三百万至五百万的城市，要适度控制落户规模和节奏，可以对合法稳定就业的范围、年限和合法稳定住所（含租赁）的范围、条件等作出较严格的规定，也可结合本地实际，建立积分落户制度。大城市对参加城镇社会保险年限的要求不得超过五年。

（七）严格控制特大城市人口规模。改进城区人口五百万以上的城市现行落户政策，建立完善积分落户制度。根据综合承载能力和经济社会发展需要，以具有合法稳定就业和合法稳定住所（含租赁）、参加城镇社会保险年限、连续居住年限等为主要指标，合理设置积分分值。按照总量控制、公开透明、有序办理、公平公正的原则，达到规定分值的流动人口本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等，可以在当地申请登记常住户口。

（八）有效解决户口迁移中的重点问题。认真落实优先解决存量的要求，重点解决进城时间长、就业能力强、可以适应城镇产业转型升级和市场竞争环境的人员落户问题。不断提高高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生、留学回国人员等常住人口的城镇落户率。



### 三、创新人口管理。

(九) 建立城乡统一的户口登记制度。取消农业户口与非农业户口性质区分和由此衍生的蓝印户口等户口类型，统一登记为居民户口，体现户籍制度的人口登记管理功能。建立与统一城乡户口登记制度相适应的教育、卫生计生、就业、社保、住房、土地及人口统计制度。

(十) 建立居住证制度。公民离开常住户口所在地到其他设区的市级以上城市居住半年以上的，在居住地申领居住证。符合条件的居住证持有人，可以在居住地申请登记常住户口。以居住证为载体，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。居住证持有人享有与当地户籍人口同等的劳动就业、基本公共教育、基本医疗卫生服务、计划生育服务、公共文化服务、证照办理服务等权利；以连续居住年限和参加社会保险年限等为条件，逐步享有与当地户籍人口同等的中等职业教育资助、就业扶持、住房保障、养老服务、社会福利、社会救助等权利，同时结合随迁子女在当地连续就学年限等情况，逐步享有随迁子女在当地参加中考和高考的资格。各地要积极创造条件，不断扩大向居住证持有人提供公共服务的范围。按照权责对等的原则，居住证持有人应当履行服兵役和参加民兵组织等国家和地方规定的公民义务。

(十一) 健全人口信息管理制度。建立健全实际居住人口登记制度，加强和完善人口统计调查，全面、准确掌握人口规模、人员结构、地区分布等情况。建设和完善覆盖全国人口、以公民身份证号码为唯一标识、以人口基础信息为基准的国家人口基础信息库，分类完善劳动就业、教育、收入、社保、房产、信用、卫生计生、税务、婚姻、民族等信息系统，逐步实现跨部门、跨地区信息整合和共享，为制定人口发展战略和政

策提供信息支持，为人口服务和管理提供支撑。

#### 四、切实保障农业转移人口及其他常住人口合法权益。

（十二）完善农村产权制度。土地承包经营权和宅基地使用权是法律赋予农户的用益物权，集体收益分配权是农民作为集体经济组织成员应当享有的合法财产权利。加快推进农村土地确权、登记、颁证，依法保障农民的土地承包经营权、宅基地使用权。推进农村集体经济组织产权制度改革，探索集体经济组织成员资格认定办法和集体经济有效实现形式，保护成员的集体财产权和收益分配权。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。坚持依法、自愿、有偿的原则，引导农业转移人口有序流转土地承包经营权。进城落户农民是否有偿退出“三权”，应根据党的十八届三中全会精神，在尊重农民意愿前提下开展试点。现阶段，不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件。

（十三）扩大基本公共服务覆盖面。保障农业转移人口及其他常住人口随迁子女平等享有受教育权利；将随迁子女义务教育纳入各级政府教育发展规划和财政保障范畴；逐步完善并落实随迁子女在流入地接受中等职业教育免学费和普惠性学前教育的政策以及接受义务教育后参加升学考试的实施办法。完善就业失业登记管理制度，面向农业转移人口全面提供政府补贴职业技能培训服务，加大创业扶持力度，促进农村转移劳动力就业。将农业转移人口及其他常住人口纳入社区卫生和计划生育服务体系，提供基本医疗卫生服务。把进城落户农民完全纳入城镇社会保障体系，在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社会保障体系，完善并落实医疗保险关系转移接续办法和异地就医结算办法，整合城乡居民基本医疗保险制度，

加快实施统一的城乡医疗救助制度。提高统筹层次，实现基础养老金全国统筹，加快实施统一的城乡居民基本养老保险制度，落实城镇职工基本养老保险关系转移接续政策。加快建立覆盖城乡的社会养老服务体系，促进基本养老服务均等化。完善以低保制度为核心的社会救助体系，实现城乡社会救助统筹发展。把进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系，采取多种方式保障农业转移人口基本住房需求。

（十四）加强基本公共服务财力保障。建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。完善促进基本公共服务均等化的公共财政体系，逐步理顺事权关系，建立事权和支出责任相适应的制度，中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。深化税收制度改革，完善地方税体系。完善转移支付制度，加大财力均衡力度，保障地方政府提供基本公共服务的财力。

### 五、切实加强组织领导。

（十五）抓紧落实政策措施。进一步推进户籍制度改革，是涉及亿万农业转移人口的一项重大举措。各地区、各有关部门要充分认识户籍制度改革的重大意义，深刻把握城镇化进程的客观规律，进一步统一思想，加强领导，周密部署，敢于担当，按照走中国特色新型城镇化道路、全面提高城镇化质量的新要求，切实落实户籍制度改革的各项政策措施，防止急于求成、运动式推进。各省、自治区、直辖市人民政府要根据本意见，统筹考虑，因地制宜，抓紧出台本地区具体可操作的户籍制度改革措施，并向社会公布，加强社会监督。公安部、发展改革委、教育部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、国土资源部、住房城乡建设部、农业部、卫生计生委、法制办等部门要按照职能分工，抓紧制定教育、就业、医疗、养老、住

房保障等方面的配套政策，完善法规，落实经费保障。公安部和发展改革委、人力资源社会保障部要会同有关部门对各地区实施户籍制度改革工作加强跟踪评估、督查指导。公安部和各地公安机关要加强户籍管理和居民身份证管理，严肃法纪，做好户籍制度改革的基础工作。

（十六）积极做好宣传引导。全面阐释适应中国特色新型城镇化发展、进一步推进户籍制度改革的重要意义，准确解读户籍制度改革及相关配套政策。大力宣传各地在解决农业转移人口及其他常住人口落户城镇、保障合法权益、提供基本公共服务等方面的好经验、好做法，合理引导社会预期，回应群众关切，凝聚各方共识，形成改革合力，为进一步推进户籍制度改革营造良好的社会环境。

国 务 院

二〇一四年七月二十四日

# 在纪念邓小平同志诞辰一百一十周年 座谈会上的讲话

(二〇一四年八月二十日)

习 近 平

同志们，朋友们：

今天，我们在这里隆重集会，纪念敬爱的邓小平同志诞辰一百一十周年，深切缅怀他为党、为祖国、为人民建立的不朽功勋，追思和学习他为党和人民事业不懈奋斗的崇高风范，进一步激励全党全国各族人民在新的时代条件下把中国特色社会主义事业推向前进。

邓小平同志是全党全军全国各族人民公认的享有崇高威望的卓越领导人，伟大的马克思主义者，伟大的无产阶级革命家、政治家、军事家、外交家，久经考验的共产主义战士，中国社会主义改革开放和现代化建设的总设计师，中国特色社会主义道路的开创者，邓小平理论的主要创立者。

一百一十年前，邓小平同志出生在四川省广安县协兴乡牌坊村。当时，中国正处于半殖民地半封建社会的黑暗之中，中国正遭受着帝国主义列强的欺凌和封建统治的压迫，社会动荡不已，人民饥寒交迫，民族危在旦夕。面对深重的民族灾难和激烈的社会矛盾，为改变中华民族的悲惨命运，中国人民和无数仁人志士进行着艰辛探索和顽强抗争。那个风雨如晦的年

代，孕育了邓小平同志救国救民的理想和追求。他十六岁远渡重洋勤工俭学，并在那里接受了马克思主义，加入中国共产党，从此矢志不渝为党和人民事业奋斗了七十多年。

邓小平同志的一生，同中国共产党、中国人民解放军、中华人民共和国创建和发展的历史进程紧紧相连，同中国革命、建设、改革的历史进程紧紧相连，同中华民族抗争、独立、振兴的历史进程紧紧相连，是光辉的一生、战斗的一生、伟大的一生。

新民主主义革命时期，邓小平同志为党领导的民族独立和人民解放事业建立了卓越功勋，是中华人民共和国的开国元勋。新民主主义革命时期，邓小平同志作为毛泽东同志的亲密战友，始终坚持正确路线，以充沛的革命热情，先后担任党和军队许多重要领导职务，为创建发展新型人民军队、赢得革命战争胜利作出了重要贡献。北伐战争期间，他从苏联回国直接参加革命斗争。土地革命战争期间，他先后在上海极端险恶的环境下从事地下工作，在广西领导发动百色起义和龙州起义、创立左右江革命根据地，参加艰苦卓绝的长征，亲历标志着党的历史伟大转折的遵义会议。抗日战争和解放战争期间，他坚决执行党中央和毛泽东同志的战略决策，军政兼任、勇挑重担，不畏艰险、出奇制胜，一直处在战略全局的关键位置，处在对敌斗争的最前线。特别是先后同刘伯承、陈毅等同志一起，开辟晋冀鲁豫抗日根据地，率部千里跃进大别山，组织实施淮海战役和渡江战役，进军解放大西南，建立了赫赫战功。

在社会主义革命和建设时期，邓小平同志为胜利完成社会主义革命、探索我国社会主义建设道路作出了杰出贡献。新中国成立初期，邓小平同志主政西南，不久就参加中央领导工作，先后担任中共中央秘书长、中共中央政治局委员、政府副

总理。一九五六年党的八届一中全会上，他当选中共中央政治局常委、中共中央总书记，成为以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体的重要成员。此后十年间，他负责党中央大量日常工作，为探索适合我国情况的社会主义建设道路、为克服经济困难提出许多正确主张，进行了卓有成效的工作。“文化大革命”开始后不久，他受到错误批判和斗争，被剥夺一切职务，直到一九七三年复出。一九七五年他开始主持党、国家、军队日常工作，为扭转“文化大革命”造成的严重混乱局面，开展大刀阔斧的全面整顿，同“四人帮”进行针锋相对的斗争。不久，他再次被错误撤职、批判。

在改革开放新时期，邓小平同志成为党的第二代中央领导集体的核心，为开创中国特色社会主义作出了历史性贡献。“文化大革命”结束，“中国向何处去”又成为摆在中国人民面前头等重要的问题。邓小平同志以他的远见卓识、丰富政治经验、高超领导艺术，强调实事求是毛泽东思想的精髓，旗帜鲜明反对“两个凡是”的错误观点，支持和领导开展真理标准问题的讨论，推动进行各方面的拨乱反正。在邓小平同志指导下，一九七八年十二月召开的党的十一届三中全会，重新确立了解放思想、实事求是的思想路线，停止使用“以阶级斗争为纲”的错误提法，确定把全党工作的着重点转移到社会主义现代化建设上来，作出实行改革开放的重大决策，实现了党的历史上具有深远意义的伟大转折。

党的十一届三中全会以后，邓小平同志始终站在时代要求、国家发展、人民期待的高度，同中央领导集体一起，领导我们党作出一系列重大决策，把改革开放和社会主义现代化建设一步一步推向前进。邓小平同志指导我们党系统总结建国以来的历史经验，解决了科学评价毛泽东同志的历史地位和毛泽东

思想的科学体系、根据新的实际和发展要求确立中国社会主义现代化建设的正确道路这样两个相互联系的重大历史课题，彻底否定了“文化大革命”的错误实践和理论，坚决顶住否定毛泽东同志和毛泽东思想的错误思潮，为党和国家发展确定了正确方向。邓小平同志紧紧抓住“什么是社会主义、怎样建设社会主义”这个基本问题，响亮提出“走自己的道路，建设有中国特色的社会主义”的伟大号召，领导我们党在新中国成立以来革命和建设实践的基础上，成功走出了一条中国特色社会主义新道路。邓小平同志强调必须坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，领导我们党制定了党在社会主义初级阶段的基本路线。邓小平同志指导我们党正确认识我国所处的发展阶段和根本任务，制定了现代化建设“三步走”发展战略。邓小平同志突出强调“改革是中国的第二次革命”，领导我们党有步骤地展开各方面体制改革，勇敢打开对外开放的大门。邓小平同志反复强调“两手抓、两手都要硬”，必须抓好社会主义精神文明建设和民主法制建设，实现社会全面进步。他创造性提出“一国两制”科学构想，指导我们实现香港、澳门平稳过渡和顺利回归，推动海峡两岸关系打开新局面。邓小平同志明确提出和平与发展是当代世界的两大问题，领导我们党及时调整各方面政策，为改革开放和社会主义现代化建设创造了难得历史机遇和良好外部环境。邓小平同志强调加强党的领导必须改善党的领导，必须聚精会神抓党的建设，使党的建设充满新的生机活力。正是这些重大思想理论和实践，使二十世纪的中国又一次发生天翻地覆的变化。

邓小平同志对党和人民的贡献，是历史性的，也是世界性的。正是由于有邓小平同志的卓越领导，正是由于有邓小平同志大力倡导和全力推进的改革开放，中国特色社会主义才能欣



欣向荣，中国人民才能过上小康生活，中华民族和中华人民共和国才能以新的姿态屹立于世界东方。

邓小平同志的贡献，不仅改变了中国人民的历史命运，而且改变了世界的历史进程。邓小平同志赢得了中国人民衷心爱戴，也赢得了世界人民广泛尊敬。

像我们党的其他老一辈革命家一样，邓小平同志之所以能够为祖国和人民建立彪炳史册的功勋，就在于他看清了世界和中国的发展大势，深刻了解中国人民和中华民族的深沉愿望，把握住中国发展的历史规律，紧紧依靠党和人民建立了前所未有的历史性伟业。正如江泽民同志、胡锦涛同志指出的那样：如果没有邓小平同志，中国人民就不可能有今天的新生活，中国就不可能有今天改革开放的新局面和社会主义现代化的光明前景。

邓小平同志为中华民族独立、繁荣、振兴和中国人民解放、自由、幸福奋斗的辉煌人生和伟大贡献，将永远书写在祖国辽阔的大地之上。邓小平同志始终在人民中间，也始终在人民心间。在这里，我们要说：小平您好！祖国和人民永远怀念您！

同志们、朋友们！

伟大的时代造就伟大的人物。邓小平同志就是从中国人民和中华民族近代以来伟大斗争中产生的伟人，是我们大家衷心热爱的伟人。我们很多同志都曾经在他的领导和指导下工作过，他的崇高风范对我们来说是那样熟悉、那样亲切。邓小平同志崇高鲜明又独具魅力的革命风范，将激励我们在实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的征程上奋勇前进。

——我们纪念邓小平同志，就要学习他对共产主义远大理

想和中国特色社会主义信念无比坚定的崇高品格。信念坚定，是邓小平同志一生最鲜明的政治品格，也永远是中国共产党人应该挺起的精神脊梁。

早在苏联求学期间，邓小平同志就立志“更坚决的把我的身子交给我们的党，交给本阶级”。在此后七十多年的革命生涯中，无论个人处境如何艰难，无论革命道路如何坎坷，邓小平同志都坚信马克思主义的科学性和真理性，坚信社会主义、共产主义的光明前景。他说：“对马克思主义的信仰，是中国革命胜利的一种精神动力。”面对革命战争的枪林弹雨，他浴血奋战、视死如归；面对新中国建设的艰难局面，他励精图治、百折不挠；面对“文化大革命”的十年内乱，他信念执着、从不消沉；面对国际国内政治风波，他冷静观察、从容应对，坚信马克思主义、坚守共产主义理想，坚持在社会主义道路上推进我国现代化事业。

一九九二年，八十八岁高龄的邓小平同志在南方谈话中说：“我坚信，世界上赞成马克思主义的人会多起来的，因为马克思主义是科学。它运用历史唯物主义揭示了人类社会发展的规律。”“不要惊慌失措，不要认为马克思主义就消失了，没用了，失败了。哪有这回事！”

邓小平同志对理想信念的重要性具有深刻认识，他说：“我认为，最重要的是人的团结，要团结就要有共同的理想和坚定的信念。我们过去几十年艰苦奋斗，就是靠用坚定的信念把人民团结起来，为人民自己的利益而奋斗。”

革命理想高于天。没有一大批具有坚定共产主义理想的中华儿女，就没有中国共产党，也就没有新中国，更没有今天我国的发展进步。要把我国发展得更好，离不开理想信念的力量。我们共产党人锤炼党性，首要的就是坚定共产主义远大理

想和中国特色社会主义共同理想。我们要学习邓小平同志矢志不渝为社会主义、共产主义而奋斗的执着精神，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信，坚忍不拔、风雨无阻朝着我们的目标奋勇前进。

——我们纪念邓小平同志，就要学习他对人民无比热爱的伟大情怀。热爱人民，是邓小平同志一生最深厚的情感寄托，也永远是中国共产党人应该坚守的力量源泉。

邓小平同志曾经写道：“我是中国人民的儿子，我深情地爱着我的祖国和人民。”邓小平同志从对人民的挚爱，延伸到对党、对祖国的挚爱。他说过：“我的生命是属于党、属于国家的。”这质朴的语言，集中表达了邓小平同志对党、对祖国、对人民的大爱。

邓小平同志高度重视人民群众的地位和作用，他强调：“群众是我们力量的源泉，群众路线和群众观点是我们的传家宝。党的组织、党员和党的干部，必须同群众打成一片，绝对不能同群众相对立。如果哪个党组织严重脱离群众而不能坚决改正，那就丧失了力量的源泉，就一定要失败，就会被人民抛弃。”在他的一生中，无论身居要职还是身陷困苦，都始终与人民群众同甘共苦，努力为党和国家分忧解难。

邓小平同志孜孜以求的是增进人民福祉。他多次讲：“贫穷不是社会主义，社会主义要消灭贫穷。不发展生产力，不提高人民的生活水平，不能说是符合社会主义要求的。”他领导改革开放和社会主义现代化建设，心中想着的就是最广大人民。

邓小平同志坚持从人民创造历史的活动中吸取思想营养和前进力量。他说：“改革开放中许许多多的东西，都是由群众在实践中提出来的”，“绝不是一个人的脑筋就可以钻出什么新东

西来”，这“是群众的智慧，集体的智慧”。他反复强调，要把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为制定方针政策和作出决断的出发点和归宿。邓小平同志始终以人民利益为最高准则来开展领导工作。

爱祖国、爱人民，是最深沉、最有力量的情感，是博大之爱。我们要学习邓小平同志对祖国、对人民的深情大爱，始终为人民利益而奋斗，任何时候任何条件下都忠于祖国、忠于人民，脚踏实地践行党的宗旨，把自己的一生交给党和人民，为党和人民事业鞠躬尽瘁、死而后已。

——我们纪念邓小平同志，就要学习他始终坚持实事求是的理论品质。实事求是，是邓小平同志一生最重要的思想特点，也永远是中国共产党人应该遵循的思想方法。

邓小平同志坚持党的思想路线，坚持一切从实际出发，常说自己是“实事求是派”，反复强调“拿事实来说话”，“实事求是是马克思主义的精髓。要提倡这个，不要提倡本本。我们改革开放的成功，不是靠本本，而是靠实践，靠实事求是。”“要取信于民，要干出实绩”。“领导者必须多干实事。”邓小平同志以一生的实践证明，他是一位高瞻远瞩的思想家、政治家、战略家，也是一位求实、务实、踏实的实干家。

上个世纪六十年代初期，面对国家困难，邓小平同志提醒各级干部要“实事求是地说明情况”。当时为了推动恢复和发展农业生产，他说：“生产关系究竟以什么形式为最好，恐怕要采取这样一种态度，就是哪种形式在哪个地方能够比较容易比较快地恢复和发展农业生产，就采取哪种形式；群众愿意采取哪种形式，就应该采取哪种形式，不合法的使它合法起来。”

进入改革开放新时期，邓小平同志更加强调坚持彻底的求

真务实精神。他说：“我读的书并不多，就是一条，相信毛主席讲的实事求是。过去我们打仗靠这个，现在搞建设、搞改革也靠这个。”他强调，要把是否有利于发展社会主义社会的生产力、是否有利于增强社会主义国家的综合国力、是否有利于提高人民的生活水平作为判断一切工作是非得失的标准。正是因为具有这种彻底的求真务实精神，邓小平同志果断从容处理了党和国家面对的一系列重大问题，指导党和人民劈波斩浪开创了党和国家事业新局面。

事实是真理的依据，实干是成就事业的必由之路。这也是“空谈误国，实干兴邦”的真谛。我国革命、建设、改革的历史反复证明，只有制定符合实际的政策措施，采取符合实际的工作方法，党和人民事业才能走上正确轨道，才能取得人民满意的成效。我们要学习邓小平同志善于运用辩证唯物主义和历史唯物主义观察世界、处理问题的思想方法和领导艺术，掌握真实情况，把握客观规律，发扬务实高效、不尚空谈的工作作风，踏踏实实把党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求贯彻落实好。

——我们纪念邓小平同志，就要学习他不断开拓创新的政治勇气。开拓创新，是邓小平同志一生最鲜明的领导风范，也永远是中国共产党人应该具有的历史担当。

综观邓小平同志七十多年的革命生涯，可以清楚地看到，他身上始终洋溢着一种革故鼎新、一往无前的勇气，一种善于创造性思维、善于打开新局面的锐气。

一九七五年，邓小平同志在领导全国大刀阔斧的整顿工作期间，斩钉截铁地说：“现在问题相当多，要解决，没有一股劲不行。要敢字当头，横下一条心。”一九七七年复出后，面对长期形成的思想禁锢状况，邓小平同志鲜明提出，不能“书上

没有的，文件上没有的，领导人没有讲过的，就不敢多说一句话，多做一件事，一切照抄照搬照转”。他谆谆告诫我们：“世界形势日新月异，特别是现代科学技术发展很快。现在的一年抵得上过去古老社会几十年、上百年甚至更长的时间。不以新的思想、观点去继承、发展马克思主义，不是真正的马克思主义者。”“一个党，一个国家，一个民族，如果一切从本本出发，思想僵化，迷信盛行，那它就不能前进，它的生机就停止了，就要亡党亡国。”

邓小平同志强调：“改革开放胆子要大一些，敢于试验，不能像小脚女人一样。看准了的，就大胆地试，大胆地闯”，“走不出一条新路，就干不出新的事业”。邓小平同志第一次比较系统地初步回答了在中国这样经济文化比较落后的国家如何建设社会主义、如何巩固和发展社会主义的一系列基本问题，深刻揭示了社会主义的本质，实现了马克思主义同中国实际相结合的又一次历史性飞跃。邓小平同志的南方谈话，从理论上深刻回答了长期困扰和束缚人们思想的许多重大问题，推动改革开放和社会主义现代化建设进入新阶段。正是在邓小平同志倡导和支持下，改革大潮汇聚成时代洪流，使中国人民的面貌、社会主义中国的面貌、中国共产党的面貌发生了历史性变化。

越是伟大的事业，往往越是充满艰难险阻，越是需要开拓创新。中国特色社会主义是前无古人的伟大事业，改革开放和社会主义现代化建设还有很长的路要走。在前进道路上，我们将进行许多具有新的历史特点的伟大斗争。我们要学习邓小平同志敢于开拓创新的勇气，细心观察新的实践和新的发展，尊重地方、基层、群众首创精神，果断作出决策，把开拓创新作为一种常态，不断用发展着的马克思主义指导新的实践，又从实践中作出新的理论概括，敢破敢立、敢闯敢试，义

无反顾把改革开放不断向前推进。

——我们纪念邓小平同志，就要学习他高瞻远瞩的战略思维。战略思维，是邓小平同志一生最恢宏的革命气度，也永远是中国共产党人应该树立的思维方式。

邓小平同志思想敏锐、目光远大，多谋善断、举要驭繁，总是站在国内大局和国际大局相互联系的高度审视中国和世界的发展，善于从全局上思考问题，善于在关键时刻作出战略决策。进入改革开放新时期，邓小平同志洞察国内外发展大势，作出了一系列事关党和国家事业长远发展、事关社会主义前途命运的重大战略决策。

邓小平同志深刻分析当今时代特征和世界大势，指出：“现在的世界是开放的世界”，“总结历史经验，中国长期处于停滞和落后状态的一个重要原因是闭关自守。经验证明，关起门来搞建设是不能成功的，中国的发展离不开世界。”同时，邓小平同志高度珍惜并坚决维护中国人民经过长期奋斗得来的独立自主权利，告诫人们：“中国的事情要按照中国的情况来办，要依靠中国人自己的力量来办。独立自主，自力更生，无论过去、现在和将来，都是我们的立足点。”“任何外国不要指望中国做他们的附庸，不要指望中国会吞下损害我国利益的苦果。”

邓小平同志高度关注世界和平与发展问题，提出“应当把发展问题提到全人类的高度来认识，要从这个高度去观察问题和解决问题”。他关注广大发展中国家的命运，强调我们搞的是主张和平的社会主义，“中国和所有第三世界国家的命运是共同的。中国永远不会称霸，永远不会欺负别人，永远站在第三世界一边”。他强调，要反对任何形式的霸权主义，维护世界和平。

战略问题是一个政党、一个国家的根本性问题。战略上

判断得准确，战略上谋划得科学，战略上赢得主动，党和人民事业就大有希望。我们要学习邓小平同志“放眼世界，放眼未来，也放眼当前，放眼一切方面”的世界眼光和战略思维，学习他善于抓住关键、纲举目张的思想方法和工作方法，站在时代前沿观察思考问题，把党和人民事业放到历史长河和全球视野中来谋划，以小见大、见微知著，在解决突出问题中实现战略突破，在把握战略全局中推进各项工作。

——我们纪念邓小平同志，就要学习他坦荡无私的博大胸襟。坦荡无私，是邓小平同志一生最光辉的人格魅力，也永远是中国共产党人应该锤炼的品质修养。

邓小平同志始终以劳动人民的一员看待自己，始终以共产党员的标准要求自己，不屈不挠面对困难，有情有义对待同志，一以贯之严格自律，自始至终谦虚谨慎，为我们树立了共产党人自觉加强党性修养的光辉典范。

邓小平同志始终把党和国家前途命运放在心中最高的位置，从不计较个人得失。他说：“我自从十八岁加入革命队伍，就是想把革命干成功，没有任何别的考虑”。他一生“三落三起”都是因为敢于坚持真理、修正错误，每次被错误批判打倒都豁达乐观、沉着坚韧，对未来充满希望；每次复出重新回到工作岗位都无私无畏、以顽强的意志排除各种干扰，坚定不移推动正确路线方针政策的形成和实践。“文化大革命”结束后，邓小平同志再度出来工作，依然表示：“我出来工作，可以有两种态度，一个是做官，一个是做点工作。我想，谁叫你当共产党人呢，既然当了，就不能够做官，不能够有私心杂念，不能够有别的选择。”邓小平同志真正做到了心底无私天地宽。



邓小平同志客观公正对待党的历史、对待同志、对待自己，谦逊随和，平易近人，善于同人合作共事。革命战争年代，他同刘伯承同志共事十三年，形成亲密无间的革命友谊。他善于团结和使用同自己意见不同的人一道工作，从不以个人恩怨待人处事。他说：“要抛弃个人恩怨来选择人，反对过自己的人也要用。”邓小平同志一贯反对特权、反对腐败，对亲属和身边工作人员总是严格要求。

邓小平同志功高至伟却从不居功自傲。他多次讲：“永远不要过分突出我个人。我所做的事，无非反映了中国人民和中国共产党人的愿望”。他以唯物主义者的精神看待生死问题，对家人说：“我哪天去，哪天走，不关紧要。自然规律违背不得，你们要想透这个问题。”他逝世后，按照他的遗愿，把角膜捐献给了医院，遗体供医学解剖，骨灰撒入大海，奉献了自己的一切。

共产党人拥有的人格力量，才能无愧于自己的称号，才能赢得人民赞誉。我们要学习邓小平同志公而忘私、无私无畏的博大胸怀，加强党性修养，严于律己、宽以待人，正确对待组织，正确对待同志，正确对待自己，正确对待权力，积极践行社会主义核心价值观，为党和人民事业赤诚奉献，以身作则推动营造风清气正的党风、政风和社会风气。

同志们、朋友们！

邓小平同志留给我们的最重要的思想和政治遗产，就是他带领党和人民开创的中国特色社会主义，就是他创立的邓小平理论。马克思说：“人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。”邓小平同志最鲜明的思想和实践特点，就是从实际出发、从世界大

势出发、从国情出发，始终坚持我们党一贯倡导的实事求是、群众路线、独立自主。

中国特色社会主义是适合中国国情、符合中国特点、顺应时代发展要求的理论和实践，所以才能取得成功，并将继续取得成功。邓小平同志说：“特别是像我们这样第三世界的发展中国家，没有民族自尊心，不珍惜自己民族的独立，国家是立不起来的。”我们的国权，我们的国格，我们的民族自尊心，我们的民族独立，关键是道路、理论、制度的独立。

中华民族创造了具有五千多年悠久历史的辉煌文明，中国人民在中国共产党领导下创造了建设社会主义的辉煌成就，我们应该在这个基础上继续创造。我们自己不足、不好的东西，要努力改革。外国有益、好的东西，我们要虚心学习。但是，不能全盘照搬外国，更不能接受外国不好的东西；不能妄自菲薄，不能数典忘祖。

邓小平同志说过，中华人民共和国的成立，“中国取得了一个资格：人们不敢轻视我们”。所以，新民主主义革命的胜利成果决不能丢失，社会主义革命和建设的成就决不能否定，改革开放和社会主义现代化建设的方向决不能动摇。这是党和人民在当今世界安身立命、风雨前行的资格。中国近代以来的全部历史告诉我们，中国的事情必须按照中国的特点、中国的实际来办，这是解决中国所有问题的正确之道。

同志们、朋友们！

邓小平同志离开我们十七年来，国际形势风云变幻，国内改革发展任务艰巨繁重，在以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体、以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，我们党团结带领全国各族人民，坚持党的十一届三中全会以来的路线方针政策不动摇，推动党和国家各项事业不断取得新的伟

大成就。党的十八大以来，党中央团结带领全国各族人民，全面贯彻党的十八大和十八届三中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，统筹国内国际两个大局，全面深化改革，推动经济持续健康发展，全面加强作风建设，努力开创中国特色社会主义事业更加广阔的前景。

邓小平同志为我们擘画的社会主义现代化蓝图正在一步步变成美好现实，我们伟大的祖国正在一天天走向繁荣富强，中华民族正在一步步走向伟大复兴。对此，我们感到无比自豪。

此时此刻，我们必须牢记邓小平同志语重心长说过的这段话：“我们搞社会主义才几十年，还处在初级阶段。巩固和发展社会主义制度，还需要一个很长的历史阶段，需要我们几代人、十几代人，甚至几十代人坚持不懈地努力奋斗”；“社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。”实现社会主义现代化，实现祖国完全统一，实现中华民族伟大复兴，这是毛泽东同志、邓小平同志等老一辈革命家和千百万革命先辈的深切夙愿，是全体中华儿女的共同心愿。

邓小平同志曾经嘱托全党：“从现在起到下世纪中叶，将是很要紧的时期，我们要埋头苦干。我们肩膀上的担子重，责任大啊！”今天，历史的接力棒传到了我们手里，责任重于泰山。全党一定要紧密团结起来，敢于担当、埋头苦干，团结带领全国各族人民，以与时俱进、时不我待的精神不断夺取新胜利，不断完善和发展中国特色社会主义，不断为人类和平与发展的崇高事业作出新的更大的贡献。

我们相信，在二十世纪赢得了伟大历史性胜利的中国  
共产党和中国人民，必将在二十一世纪赢得更伟大的历史性胜利！

# 在庆祝全国人民代表大会成立 六十周年大会上的讲话

(二〇一四年九月五日)

习 近 平

同志们，朋友们：

六十年前，我们中华人民共和国的缔造者们，同经过普选产生的一千二百多名全国人大代表一道，召开了第一届全国人民代表大会第一次会议，通过了《中华人民共和国宪法》，从此建立起中华人民共和国的根本政治制度——人民代表大会制度。中国这样一个有五千多年文明史、几亿人口的国家建立起人民当家作主的新型政治制度，在中国政治发展史乃至世界政治发展史上都是具有划时代意义的。

今天，我们在这里隆重集会，庆祝全国人民代表大会成立六十周年，就是要回顾人民代表大会制度建立和发展的历程，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信，在新的历史起点上坚持和完善人民代表大会制度，更好组织和动员全国各族人民为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。

同志们、朋友们！

在中国建立什么样的政治制度，是近代以后中国人民面临的一个历史性课题。为解决这一历史性课题，中国人民进行了

艰辛探索。

一八四〇年鸦片战争后，中国逐步成为半殖民地半封建社会。那个时代，为了挽救民族危亡、实现民族振兴，中国人民和无数仁人志士孜孜不倦寻找着适合国情的政治制度模式。辛亥革命之前，太平天国运动、洋务运动、戊戌变法、义和团运动、清末新政等都未能取得成功。辛亥革命之后，中国尝试过君主立宪制、帝制复辟、议会制、多党制、总统制等各种形式，各种政治势力及其代表人物纷纷登场，都没能找到正确答案，中国依然是山河破碎、积贫积弱，列强依然在中国横行霸道、攫取利益，中国人民依然生活在苦难和屈辱之中。

事实证明，不触动旧的社会根基的自强运动，各种名目的改良主义，旧式农民战争，资产阶级革命派领导的民主主义革命，照搬西方政治制度模式的各种方案，都不能完成中华民族救亡图存和反帝反封建的历史任务，都不能让中国的政局和社会稳定下来，也都谈不上为中国实现国家富强、人民幸福提供制度保障。

在中国人民顽强前行的伟大斗争中，中国共产党诞生了。自成立之日起，中国共产党就以实现中国人民当家作主和中华民族伟大复兴为己任，为“索我理想之中华”矢志不渝，“唤起工农千百万”，进行艰苦卓绝的革命斗争，终于彻底推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义三座大山，建立了人民当家作主的新中国，亿万中国人民从此成为国家和社会的主人。这一伟大历史事件，从根本上改变了近代以后中国内忧外患、任人宰割的悲惨命运。

中国共产党领导中国人民取得革命胜利后，国家政权应该怎样组织？国家应该怎样治理？这是一个关系国家前途、人民命运的根本性问题。经过实践探索和理论思考，中国共产党

人找到了答案。早在一九四〇年，毛泽东同志就说到：“没有适当形式的政权机关，就不能代表国家。中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。”

新中国的诞生，为中国人民把这一构想付诸实践奠定了前提、创造了条件。一九四九年九月，具有临时宪法地位的《中国人民政治协商会议共同纲领》庄严宣告，新中国实行人民代表大会制度。一九五四年九月，一届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法》明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”

在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造，是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论，是中国社会一百多年激越变革、激荡发展的历史结果，是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。

六十年来特别是改革开放三十多年来，人民代表大会制度不断得到巩固和发展，展现出蓬勃生机活力。六十年的实践充分证明，人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。邓小平同志曾经说过：“我们实行的就是全国人民代表大会一院制，这最符合中国实际。如果政策正确，方向正确，这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。”江泽民同志强调：人民代表大会制度“是我们党长期进行政权建设的经验总结，也是我们党对国家事务实施领导的一大特色和优势”。胡锦涛同志也指出：“人民代表大会制度

是中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式，是中国特色社会主义政治文明的重要制度载体。”

在新的奋斗征程上，必须充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，继续通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族前途命运掌握在人民手中。这是时代赋予我们的光荣任务。

同志们、朋友们！

在中国，发展社会主义民主政治，保证人民当家作主，保证国家政治生活既充满活力又安定有序，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。

——坚持和完善人民代表大会制度，必须毫不动摇坚持中国共产党的领导。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。没有共产党，就没有新中国，就没有新中国的繁荣富强。坚持中国共产党这一坚强领导核心，是中华民族的命运所系。中国共产党的领导，就是支持和保证人民实现当家作主。我们必须坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，通过人民代表大会制度，保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。要支持和保证国家政权机关依照宪法法律积极主动、独立负责、协调一致开展工作。要不断加强和改善党的领导，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护党和国家权威、维护全党全国团结统一。

——坚持和完善人民代表大会制度，必须保证和发展人民当家作主。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。



人民民主是社会主义的生命。没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化，就没有中华民族伟大复兴。我们必须坚持国家一切权力属于人民，坚持人民主体地位，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。要扩大人民民主，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。国家各项工作都要贯彻党的群众路线，密切同人民群众的联系，倾听人民呼声，回应人民期待，不断解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，凝聚起最广大人民智慧和力量。

——坚持和完善人民代表大会制度，必须全面推进依法治国。发展人民民主必须坚持依法治国、维护宪法法律权威，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。宪法是国家的根本法，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。我们必须坚持把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略、把法治作为治国理政的基本方式，不断把法治中国建设推向前进。要通过人民代表大会制度，弘扬社会主义法治精神，依照人民代表大会及其常委会制定的法律法规来展开和推进国家各项事业和各项工作，保证人民平等参与、平等发展权利，维护社会公平正义，尊重和保障人权，实现国家各项工作法治化。

——坚持和完善人民代表大会制度，必须坚持民主集中制。民主集中制是中国国家组织形式和活动方式的基本原则。人民代表大会统一行使国家权力，全国人民代表大会是最高国家权力机关，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。我们必须坚持人民通过人民代表大会行使国家权力；各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责、受人民监督；各级国

家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对人大负责、受人大监督；国家机关实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调；在中央统一领导下，充分发挥地方主动性和积极性，保证国家统一高效组织推进各项事业。

同志们、朋友们！

人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。新形势下，我们要毫不动摇坚持人民代表大会制度，也要与时俱进完善人民代表大会制度。当前和今后一个时期，要着重抓好以下几个重要环节的工作。

第一，加强和改进立法工作。“国无常强，无常弱。奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。”经过长期努力，中国特色社会主义法律体系已经形成，我们国家和社会生活各方面总体上实现了有法可依，这是我们取得的重大成就，也是我们继续前进的新起点。形势在发展，时代在前进，法律体系必须随着时代和实践发展而不断发展。

我们要加强重要领域立法，确保国家发展、重大改革于法有据，把发展改革决策同立法决策更好结合起来。要坚持问题导向，提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性，发挥立法引领和推动作用。要抓住提高立法质量这个关键，深入推进科学立法、民主立法，完善立法体制和程序，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护。

第二，加强和改进法律实施工作。法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。“法令行则国治，法令弛则国乱。”各级国家行政机关、审判机关、检察机关是法律实施的重要主体，必须担负法律实施的法定职责，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究现象，坚决整治以权谋私、以权压法、徇

私枉法问题，严禁侵犯群众合法权益。

我们要全面落实依法治国基本方略，坚持法律面前人人平等，加快建设社会主义法治国家，不断推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程。要深入推进依法行政，加快建设法治政府。各级行政机关必须依法履行职责，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，决不允许任何组织或者个人有超越法律的特权。要深入推进公正司法，深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的司法制度，完善人权司法保障制度，严肃惩治司法腐败，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

第三，加强和改进监督工作。人民的眼睛是雪亮的，人民是无所不在的监督力量。只有让人民来监督政府，政府才不会懈怠；只有人人起来负责，才不会人亡政息。人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。

各级人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的监督职责，维护国家法制统一、尊严、权威，加强对“一府两院”执法、司法工作的监督，确保法律法规得到有效实施，确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。地方人大及其常委会要依法保证宪法法律、行政法规和上级人大及其常委会决议在本行政区域内得到遵守和执行。要加强党纪监督、行政监察、审计监督、司法监督和国家机关内部各种形式的纪律监督。要拓宽人民监督权力的渠道，公民对于任何国家机关和国家工作人员有提出批评和建议的权利，对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。要健全申诉控告检举机制，加强检察监督，切实做到有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿、违法必追究。

一个政党，一个政权，其前途命运取决于人心向背。人民群众反对什么、痛恨什么，我们就要坚决防范和打击。人民群众最痛恨腐败现象，我们就必须坚定不移反对腐败。要坚持用制度管权管事管人，抓紧形成不想腐、不能腐、不敢腐的有效机制，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子里。要坚持“老虎”、“苍蝇”一起打，坚持有腐必反、有贪必肃，下最大气力解决腐败问题，努力营造风清气正的党风政风和社会风气，不断以反腐倡廉的新成效取信于民。

第四，加强同人大代表和人民群众的联系。人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。我们国家的名称，我们各级国家机关的名称，都冠以“人民”的称号，这是我们对中国社会主义政权的基本定位。中国二百六十多万各级人大代表，都要忠实代表人民利益和意志，依法参加行使国家权力。各级国家机关及其工作人员，不论做何种工作，说到底都是为人民服务。这一基本定位，什么时候都不能含糊、不能淡化。

各级国家机关加强同人大代表的联系、加强同人民群众的联系，是实行人民代表大会制度的内在要求，是人民对自己选举和委派代表的基本要求。各级国家机关及其工作人员一定要为人民用权、为人民履职、为人民服务，把加强同人大代表和人民群众的联系作为对人民负责、受人民监督的重要内容，虚心听取人大代表、人民群众意见和建议，积极回应社会关切，自觉接受人民监督，认真改正工作中的缺点和错误。

第五，加强和改进人大工作。新的形势和任务对各级人大及其常委会工作提出了更高要求。要按照总结、继承、完善、提高的原则，推进人民代表大会制度理论和实践创新，推动人大工作提高水平。

各级人大及其常委会要坚持正确政治方向，增强代表人民行使管理国家权力的政治责任感，履行宪法法律赋予的职责。要健全人大常委会组成人员联系本级人大代表机制，畅通社情民意反映和表达渠道，支持和保证人大代表依法履职，优化人大常委会、专门委员会组成人员结构，完善人大组织制度、工作制度、议事程序。各级党委要加强和改善党对人大工作的领导，支持和保证人大及其常委会依法行使职权、开展工作。

同志们、朋友们！

人民民主是中国共产党始终高举的旗帜。在前进道路上，我们要坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，继续推进社会主义民主政治建设、发展社会主义政治文明。

以什么样的思路来谋划和推进中国社会主义民主政治建设，在国家政治生活中具有管根本、管全局、管长远的作用。古今中外，由于政治发展道路选择错误而导致社会动荡、国家分裂、人亡政息的例子比比皆是。中国是一个发展中大国，坚持正确的政治发展道路更是关系根本、关系全局的重大问题。

设计和发展国家政治制度，必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。要坚持从国情出发、从实际出发，既要把握长期形成的历史传承，又要把握走过的发展道路、积累的政治经验、形成的政治原则，还要把握现实要求、着眼解决现实问题，不能割断历史，不能想象突然就搬来一座政治制度上的“飞来峰”。政治制度是用来调节政治关系、建立政治秩序、推动国家发展、维护国家稳定的，不可能脱离特定社会政治条件来抽象评判，不可能千篇一律、归于—尊。在政治制度上，看到别的国家有而我们没有就简单认为有欠缺，要搬过来；或者，看到我们有而别的国家没有就简单认为是多余的，要去除掉。这两种观点都是简单化的、片面的，因而都是

不正确的。

“橘生淮南则为橘，生于淮北则为枳”。我们需要借鉴国外政治文明有益成果，但绝不能放弃中国政治制度的根本。中国有九百六十多万平方公里土地、五十六个民族，我们能照谁的模式办？谁又能指手画脚告诉我们该怎么办？对丰富多彩的世界，我们应该秉持兼容并蓄的态度，虚心学习他人的好东西，在独立自主的立场上把他人的好东西加以消化吸收，化成我们自己的好东西，但决不能囫囵吞枣、决不能邯郸学步。照抄照搬他国的政治制度行不通，会水土不服，会画虎不成反类犬，甚至会把国家前途命运葬送掉。只有扎根本国土壤、汲取充沛养分的制度，才最可靠、也最管用。

世界上不存在完全相同的政治制度，也不存在适用于一切国家的政治制度模式。“物之不齐，物之情也。”各国国情不同，每个国家的政治制度都是独特的，都是由这个国家的人民决定的，都是在这个国家历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。中国特色社会主义政治制度之所以行得通、有生命力、有效率，就是因为它是从中国的社会土壤中生长起来的。中国特色社会主义政治制度过去和现在一直生长在中国的社会土壤之中，未来要继续茁壮成长，也必须深深扎根于中国的社会土壤。

同志们、朋友们！

评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的，主要看国家领导层能否依法有序更替，全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业，人民群众能否畅通表达利益要求，社会各方面能否有效参与国家政治生活，国家决策能否实现科学化、民主化，各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系，执政党能否依照宪法法律规定实现对国家

事务的领导，权力运用能否得到有效制约和监督。

经过长期努力，我们在解决这些重点问题上都取得了决定性进展。我们废除了实际上存在的领导干部职务终身制，普遍实行领导干部任期制度，实现了国家机关和领导层的有序更替。我们不断扩大人民有序政治参与，人民实现了内容广泛、层次丰富的当家作主。我们坚持发展最广泛的爱国统一战线，发展独具特色的社会主义协商民主，有效凝聚了各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士的智慧和力量。我们努力建设了解民情、反映民意、集中民智、珍惜民力的决策机制，增强决策透明度和公众参与度，保证了决策符合人民利益和愿望。我们积极发展广纳群贤、充满活力的选人用人机制，广泛把各方面优秀人才集聚到党和国家各项事业中来。我们坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，全社会法治水平不断提高。我们建立健全多层次监督体系，完善各类公开办事制度，保证党和国家领导机关和人员按照法定权限和程序行使权力。

中国实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体，实行人民代表大会制度的政体，实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，实行民族区域自治制度，实行基层群众自治制度，具有鲜明的中国特色。这样一套制度安排，能够有效保证人民享有更加广泛、更加充实的权利和自由，保证人民广泛参加国家治理和社会治理；能够有效调节国家政治关系，发展充满活力的政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系，增强民族凝聚力，形成安定团结的政治局面；能够集中力量办大事，有效促进社会生产力解放和发展，促进现代化建设各项事业，促进人民生活质量和水平不断提高；能够有效维护国家独立自主，有力维护国家主

权、安全、发展利益，维护中国人民和中华民族的福祉。

改革开放三十多年来，中国经济实力、综合国力、人民生活水平不断跨上新台阶，我们不断战胜前进道路上各种世所罕见的艰难险阻，中国各民族长期共同团结奋斗、共同繁荣发展，中国社会长期保持和谐稳定。这些事实充分证明，中国社会主义民主政治具有强大生命力，中国特色社会主义政治发展道路是符合中国国情、保证人民当家作主的正确道路。

同志们、朋友们！

一个国家的政治制度决定于这个国家的经济社会基础，同时又反作用于这个国家的经济社会基础，乃至起到决定性作用。在一个国家的各种制度中，政治制度处于关键环节。所以，坚定中国特色社会主义制度自信，首先要坚定对中国特色社会主义政治制度的自信，增强走中国特色社会主义政治发展道路的信心和决心。

中国特色社会主义民主是个新事物，也是个好事物。当然，这并不是说，中国政治制度就完美无缺了，就不需要完善和发展了。制度自信不是自视清高、自我满足，更不是裹足不前、固步自封，而是要把坚定制度自信和不断改革创新统一起来，在坚持根本政治制度、基本政治制度的基础上，不断推进制度体系完善和发展。我们一直认为，我们的民主法治建设同扩大人民民主和经济社会发展的要求还不完全适应，社会主义民主政治的体制、机制、程序、规范以及具体运行上还存在不完善的地方，在保障人民民主权利、发挥人民创造精神方面也还存在一些不足，必须继续加以完善。在全面深化改革进程中，我们要积极稳妥推进政治体制改革，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，不断建设社会主义政治文明。



发展社会主义民主政治，是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。党的十八届三中全会提出的全面深化改革总目标，是两句话组成的一个整体，即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。前一句规定了根本方向，我们的方向就是中国特色社会主义道路，而不是其他什么道路。后一句规定了在根本方向指引下完善和发展中国特色社会主义制度的鲜明指向。两句话都讲，才是完整的。

发展社会主义民主政治，关键是要增加和扩大我们的优势和特点，而不是要削弱和缩小我们的优势和特点。我们要坚持发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家，切实防止出现群龙无首、一盘散沙的现象。我们要坚持国家一切权力属于人民，既保证人民依法实行民主选举，也保证人民依法实行民主决策、民主管理、民主监督，切实防止出现选举时漫天许诺、选举后无人过问的现象。我们要坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，加强社会各种力量的合作协调，切实防止出现党争纷沓、相互倾轧的现象。我们要坚持和完善民族区域自治制度，巩固平等团结互助和谐的社会主义民族关系，促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展，切实防止出现民族隔阂、民族冲突的现象。我们要坚持和完善基层群众自治制度，发展基层民主，保障人民依法直接行使民主权利，切实防止出现人民形式上有权、实际上无权的现象。我们要坚持和完善民主集中制的制度和原则，促使各类国家机关提高能力和效率、增进协调和配合，形成治国理政的强大合力，切实防止出现相互掣肘、内耗严重的现象。

总之，我们要不断推进社会主义民主政治制度化、规范

化、程序化，更好发挥中国特色社会主义政治制度的优越性，为党和国家兴旺发达、长治久安提供更加完善的制度保障。

同志们、朋友们！

六十年一甲子。此时此刻，让我们一起来重温毛泽东同志六十年前在第一届全国人民代表大会第一次会议上讲的一段话，他说：“我们有充分的信心，克服一切艰难困苦，将我国建设成为一个伟大的社会主义共和国。我们正在前进。我们正在做我们的前人从来没有做过的极其光荣伟大的事业。我们的目的一定要达到。我们的目的一定能够达到。”

当代中国共产党人和中国人民一定要把这个崇高使命担当起来，不断发展具有强大生命力的社会主义民主政治，在实现中国梦的伟大奋斗中，共同创造中国人民和中华民族更加幸福美好的未来，大家一起努力吧！

# 在庆祝中国人民政治协商会议 成立六十五周年大会上的讲话

(二〇一四年九月二十一日)

习 近 平

同志们，朋友们：

今天，我们在这里隆重集会，庆祝中国人民政治协商会议成立六十五周年。六十五年来，在中国共产党领导下，人民政协积极投身建立新中国、建设新中国、探索改革路、实现中国梦的伟大实践，走过了辉煌的历程，建立了历史的功勋！

首先，我代表中共中央，向中国人民政治协商会议成立六十五周年，表示热烈的祝贺！向共同致力于中国特色社会主义事业、为人民政协事业作出突出贡献的各民主党派、全国工商联和无党派人士，各人民团体和各族各界人士，致以崇高的敬意！向香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和海外侨胞，表示诚挚的问候！

此时此刻，我们更加深切缅怀毛泽东同志、周恩来同志、邓小平同志、邓颖超同志、李先念同志等老一辈人民政协事业领导人。我们将永远铭记所有为人民政协事业作出贡献的人们，在新的时代条件下把人民政协事业继续推向前进。

同志们、朋友们！

一九四九年九月二十一日至三十日，中国人民政治协商会

议第一届全体会议召开。会议代表全国各族人民意志，代行全国人民代表大会职权，通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中国人民政治协商会议组织法》、《中华人民共和国中央人民政府组织法》，作出关于中华人民共和国国都、国旗、国歌、纪年四个重要决议，选举中国人民政治协商会议全国委员会和中华人民共和国中央人民政府委员会，宣告中华人民共和国的成立。

这标志着一百多年来中国人民争取民族独立和人民解放运动取得了历史性的伟大胜利，标志着爱国统一战线和全国人民大团结在组织上完全形成，标志着中国共产党领导的多党合作和政治协商制度正式确立。人民政协为新中国的建立作出了重大贡献。

新中国成立后，人民政协为恢复和发展国民经济、巩固新生人民政权、推动各项社会改革、促进社会主义革命和建设作出了历史性贡献。一九五四年，全国人民代表大会召开后，人民政协作为多党合作和政治协商机构、作为统一战线组织继续发挥重要作用，在完成社会主义改造、推动各种社会力量为实现国家总任务而奋斗、活跃国家政治生活、调整统一战线内部关系、扩大国际交往等方面发挥了重要作用，为推进新中国各项建设贡献了力量。

中共十一届三中全会以后，邓小平同志说：“新时期统一战线和人民政协的任务，就是要调动一切积极因素，努力化消极因素为积极因素，团结一切可以团结的力量，同心同德，群策群力，维护和发展安定团结的政治局面，为把我国建设成为现代化的社会主义强国而奋斗。”以邓小平同志为核心的中国共产党第二代中央领导集体明确提出新时期人民政协的性质和任务，确立中国共产党同各民主党派长期共存、互相监督、肝胆

相照、荣辱与共的方针，推动人民政协性质和作用载入宪法。以江泽民同志为核心的中国共产党第三代中央领导集体将中国共产党领导的多党合作和政治协商制度确立为中国的根本政治制度，通过修改宪法明确这一制度将长期存在和发展，进一步明确了人民政协的性质、主题、职能。以胡锦涛同志为总书记的中共中央颁发《关于加强人民政协工作的意见》等文件，为新世纪新阶段人民政协事业发展提供了理论基础、政策依据、制度保障。

中共十八大以来，中共中央高度重视人民政协工作，强调要进一步准确把握人民政协性质定位，充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用，围绕团结和民主两大主题，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设。人民政协在继承中发展、在发展中创新，紧紧围绕中心、服务大局，聚焦全面深化改革凝聚共识、汇集力量、建言献策，作出了新的积极贡献。

回顾人民政协六十五年的发展历程，我们更加深刻地认识到，人民政协植根于中国历史文化，产生于近代以后中国人民革命的伟大斗争，发展于中国特色社会主义光辉实践，具有鲜明中国特色，是实现国家富强、民族振兴、人民幸福的重要力量。我们有充分的理由相信，人民政协创造了辉煌的历史，也必将创造更加辉煌的未来！

同志们、朋友们！

人民政协六十五年的丰富实践积累了宝贵经验，为我们做好人民政协工作确立了重要原则。

做好人民政协工作，必须坚持中国共产党的领导。中国共产党的领导是包括各民主党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士在内的全体中国人民的共同选择，是中国特色社会主义最本质的特征，也是人民政协事业发展进步的根本保证。人民

政协事业要沿着正确方向发展，就必须毫不动摇坚持中国共产党的领导。

做好人民政协工作，必须坚持人民政协的性质定位。人民政协是统一战线的组织，是多党合作和政治协商的机构，是人民民主的重要实现形式，体现了中国特色社会主义制度的鲜明特点。人民政协要在依照宪法法律和政协章程准确定位的基础上，大力推进自身各项工作和各项事业不断向前发展。

做好人民政协工作，必须坚持大团结大联合。大团结大联合是统一战线的本质要求，是人民政协组织的重要特征。人民政协要坚持在热爱中华人民共和国、拥护中国共产党的领导、拥护社会主义事业、共同致力于实现中华民族伟大复兴的政治基础上，最大限度调动一切积极因素，团结一切可以团结的人，汇聚起共襄伟业的强大力量。

做好人民政协工作，必须坚持发扬社会主义民主。人民民主是社会主义的生命。人民政协是人民民主的重要形式。人民政协要适应推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，坚持改革创新精神，推进人民政协理论创新、制度创新、工作创新，丰富民主形式，畅通民主渠道，有效组织各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士共商国是，推动实现广泛有效的人民民主。

同志们、朋友们！

我们的目标越伟大，我们的愿景越光明，我们的使命越艰巨，我们的责任越重大，就越需要汇聚起全民族智慧和力量，就越需要广泛凝聚共识、不断增进团结。希望人民政协继承光荣传统，提高履职能力现代化水平，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献。

第一，坚持中国特色社会主义制度优势和特点。“履不必

同，期于适足；治不必同，期于利民。”中国特色社会主义制度的生命力，就在于这一制度是在中国的社会土壤中生长起来的，人民政协就是适合中国国情、具有鲜明中国特色的制度安排。

人民政协要始终把坚持和发展中国特色社会主义作为巩固共同思想政治基础的主轴。要坚持中国共产党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，自觉把中国共产党的决策部署贯彻到人民政协工作中去，准确把握人民政协性质、地位、职能和作用，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，风雨如磐不动摇。

第二，坚持紧扣改革发展献计出力。中国仍然处于社会主义初级阶段，仍然是世界上最大的发展中国家，发展仍然是解决中国一切问题的关键。我们面临的中心任务就是紧紧抓住和用好重要战略机遇期，全面深化改革，不断解放和发展社会生产力，推动各项事业全面发展，更好改善和保障人民生活。

人民政协要充分发挥代表性强、联系面广、包容性大的优势，聚焦推动科学发展、全面深化改革中的重大问题和群众最为关切的问题，深入进行调查研究，努力为改革发展出实招、谋良策。要积极宣传改革发展的大政方针，引导所联系群众支持和参与改革发展，正确对待新形势下改革发展带来的利益格局调整，为改革发展添助力、增合力。要敢于讲真话、讲诤言，及时反映真实情况，勇于提出建议和批评，帮助查找不足、解决问题，推动各项改革发展举措落到实处。

第三，坚持发挥人民政协在发展协商民主中的重要作用。人民政协以宪法、政协章程和相关政策为依据，以中国共产党领导的多党合作和政治协商制度为保障，集协商、监督、参与、合作于一体，是社会主义协商民主的重要渠道。

人民政协要发挥作为专门协商机构的作用，把协商民主贯穿履行职能全过程，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设，不断提高人民政协协商民主制度化、规范化、程序化水平，更好协调关系、汇聚力量、建言献策、服务大局。要拓展协商内容、丰富协商形式，建立健全协商议题提出、活动组织、成果采纳落实和反馈机制，更加灵活、更为经常开展专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，探索网络议政、远程协商等新形式，提高协商实效，努力营造既畅所欲言、各抒己见，又理性有度、合法依章的良好协商氛围。

第四，坚持广泛凝聚实现中华民族伟大复兴的正能量。人民政协是最广泛的爱国统一战线组织。统一战线是中国共产党夺取革命、建设、改革事业胜利的重要法宝，也是实现中华民族伟大复兴的重要法宝。

“大厦之成，非一木之材也；大海之阔，非一流之归也。”要坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，完善工作机制，搭建更多平台，为民主党派和无党派人士在政协更好发挥作用创造条件。要全面贯彻党的民族政策和宗教政策，积极引导各族群众增强对伟大祖国的认同、对中华民族的认同、对中华文化的认同、对中国特色社会主义道路的认同，充分发挥宗教界人士和信教群众在推动经济社会发展中的积极作用，促进民族团结、宗教和睦。要坚定不移贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，推动全面准确落实基本法，推动内地同香港、澳门的交流合作，维护香港、澳门长期繁荣稳定。要坚持“两岸一家人”，拓展同台湾岛内有关党派团体、社会组织、各界人士的联系和沟通，推动两岸关系和平发展。要加强同海外侨胞、归侨侨眷的联系，维护他们的合法权益，支持他们积极参与和支持祖（籍）国现代



化建设与和平统一大业，促进中国同世界各国的文化交流。要高举和平、发展、合作、共赢旗帜，按照国家对外工作总体部署，加强同各国人民、政治组织、媒体智库等友好往来，为促进人类和平与发展的崇高事业作出积极贡献。

第五，坚持推进履职能力建设。人民政协是国家治理体系的重要组成部分，要适应全面深化改革的要求，以改革思维、创新理念、务实举措大力推进履职能力建设，努力在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥更大作用。

人民政协要提高政治把握能力，坚定理想信念，增进政治认同，提高运用科学理论分析判断形势、研究解决问题的能力水平。要提高调查研究能力，坚持问题导向，深入实际摸清真实情况，集合众智提出解决办法，努力使对策建议有的放矢、切中要害。要提高联系群众能力，创新群众工作方法，畅通和拓宽各界群众的利益诉求表达渠道，发挥好桥梁纽带作用。要提高合作共事能力，发扬求同存异、体谅包容的优良传统，贯彻民主协商、平等议事的工作原则，尊重和包容不同意见的存在和表达，以民主的作风团结人，不断增进思想共识、加强合作共事。

中国共产党各级党委要重视和支持人民政协事业发展，把人民政协政治协商作为重要环节纳入决策程序，会同政府、政协制定实施协商年度工作计划，对明确规定需要协商的事项必须经协商后提交决策实施。要加强人民政协民主监督，完善民主监督的组织领导、权益保障、知情反馈、沟通协调机制。要推进人民政协参政议政更加深入务实开展，委托政协开展重大课题调研，邀请政协委员参与重大项目研究论证，完善参政议政成果采纳落实机制，更好发挥人民政协建言资政作用。要高度重视政协领导班子建设，改进委员产生机制，真正把代表性

强、议政水平高、群众认可、德才兼备的优秀人士吸收到委员队伍中来。要适应经济社会发展和统一战线内部结构变化，深入研究更好发挥政协界别作用的思路和办法，扩大团结面、增强包容性，拓展有序政治参与空间。

政协委员是政协工作的主体。要尊重和保障委员民主权利，完善委员联络制度，健全委员联络机构，为委员履职尽责创造良好条件。政协委员社会知名度大、关注度高，一言一行都具有影响力和示范性。希望广大政协委员珍惜自身荣誉，恪守宪法法律，自觉践行社会主义核心价值观，锤炼道德品行，改进工作作风，切实发挥在本职工作中的带头作用、界别群众中的代表作用，不负重托，不辱使命。

同志们、朋友们！

社会主义协商民主，是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现。中共十八大提出，在发展我国社会主义民主政治的进程中，要完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主广泛多层制度化发展。中共十八届三中全会强调，在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。这些重要论述和部署，为中国社会主义协商民主发展指明了方向。

——我们要全面认识社会主义协商民主是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势这一重大判断。中国共产党领导人民实行人民民主，就是保证和支持人民当家作主。保证和支持人民当家作主不是一句口号、不是一句空话，必须落实到国家政治生活和社会生活之中，保证人民依法有效行使管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权力。

“名非天造，必从其实。”实现民主的形式是丰富多样的，不能拘泥于刻板的模式，更不能说只有一种放之四海而皆准的评判标准。人民是否享有民主权利，要看人民是否在选举时有投票的权利，也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利；要看人民有没有进行民主选举的权利，也要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。社会主义民主不仅需要完整的制度程序，而且需要完整的参与实践。人民当家作主必须具体地、现实地体现到中国共产党执政和国家治理上来，具体地、现实地体现到中国共产党和国家机关各个方面、各个层级的工作上来，具体地、现实地体现到人民对自身利益的实现和发展上来。

实行人民民主，保证人民当家作主，要求我们在治国理政时在人民内部各方面进行广泛商量。毛泽东同志说过：“国家各方面的关系都要协商。”“我们政府的性格，你们也都摸熟了，是跟人民商量办事的”，“可以叫它是个商量政府”。周恩来同志说过：“新民主主义的议事精神不在于最后的表决，主要是在于事前的协商和反复的讨论。”

在中国社会主义制度下，有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。涉及人民利益的事情，要在人民内部商量好怎么办，不商量或者商量不够，要想把事情办成办好是很难的。我们要坚持有事多商量，遇事多商量，做事多商量，商量得越多越深入越好。涉及全国各族人民利益的事情，要在全体人民和全社会中广泛商量；涉及一个地方人民群众利益的事情，要在这个地方的人民群众中广泛商量；涉及一部分群众利益、特定群众利益的事情，要在这部分群众中广泛商量；涉及基层群众利益的事情，要在基层群众中广泛商量。在人民内部各方面广泛商量的

过程，就是发扬民主、集思广益的过程，就是统一思想、凝聚共识的过程，就是科学决策、民主决策的过程，就是实现人民当家作主的过程。这样做起来，国家治理和社会治理才能具有深厚基础，也才能凝聚起强大力量。

古今中外的实践都表明，保证和支持人民当家作主，通过依法选举、让人民的代表来参与国家生活和社会生活的管理是十分重要的，通过选举以外的制度和方式让人民参与国家生活和社会生活的管理也是十分重要的。人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利，人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，这样的民主是形式主义的。

在总结新中国人民民主实践的基础上，我们明确提出，在我们这个人口众多、幅员辽阔的社会主义国家里，关系国计民生的重大问题，在中国共产党领导下进行广泛协商，体现了民主和集中的统一；人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是中国社会主义民主的两种重要形式。在中国，这两种民主形式不是相互替代、相互否定的，而是相互补充、相得益彰的，共同构成了中国社会主义民主政治的制度特点和优势。

协商民主是中国社会主义民主政治中独特的、独有的、独到的民主形式，它源自中华民族长期形成的天下为公、兼容并蓄、求同存异等优秀政治文化，源自近代以后中国政治发展的现实进程，源自中国共产党领导人民进行革命、建设、改革的长期实践，源自新中国成立后各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士在政治制度上共同实现的伟大创造，源自改革开放以来中国在政治体制上的不断创新，具有深厚的文化基础、理论基础、实践基础、制度基础。

协商民主深深嵌入了中国社会主义民主政治全过程。中国社会主义协商民主，既坚持了中国共产党的领导，又发挥了各方面的积极作用；既坚持了人民主体地位，又贯彻了民主集中制的领导制度和组织原则；既坚持了人民民主的原则，又贯彻了团结和谐的要求。所以说，中国社会主义协商民主丰富了民主的形式、拓展了民主的渠道、加深了民主的内涵。

——我们要深刻把握社会主义协商民主是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现这一基本定性。中国共产党来自人民、服务人民，这就决定了中国共产党领导人民建立的中华人民共和国必须紧紧依靠人民治国理政、管理社会。中国共产党在自己的工作中实行群众路线，坚持一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去，把自己的正确主张变为群众的自觉行动。中华人民共和国宪法规定，国家的一切权力属于人民，一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。无论是中国共产党执政，还是国家机关施政，都必须坚持贯彻群众路线，紧紧依靠人民。

“政之所兴在顺民心，政之所废在逆民心。”一个政党，一个政权，其前途命运最终取决于人心向背。中国共产党、中华人民共和国的全部发展历程都告诉我们，中国共产党、中华人民共和国之所以能够取得事业的成功，靠的是始终保持同人民群众的血肉联系、代表最广大人民根本利益。如果脱离群众、失去人民拥护和支持，最终也会走向失败。我们必须把人民利益放在第一位，任何时候任何情况下，与人民群众同呼吸共命运的立场不能变，全心全意为人民服务的宗旨不能忘，坚信群众是真正英雄的历史唯物主义观点不能丢。

全心全意为人民服务，始终代表最广大人民根本利益，是

我们能够实行和发展协商民主的重要前提和基础。中国共产党党章规定：中国共产党除了工人阶级和最广大人民群众的利益，没有自己特殊的利益。中国共产党及其领导的国家是代表最广大人民根本利益的，其一切理论和路线方针政策，其一切工作部署和工作安排，都应该来自人民，都应该为人民利益而制定和实施。在这个大政治前提下，我们应该也能够广泛听取人民内部各方面的意见和建议。在中国共产党统一领导下，通过多种形式的协商，广泛听取意见和建议，广泛接受批评和监督，可以广泛达成决策和工作的最大共识，有效克服党派和利益集团为自己的利益相互竞争甚至相互倾轧的弊端；可以广泛畅通各种利益要求和诉求进入决策程序的渠道，有效克服不同政治力量为了维护和争取自己的利益固执己见、排斥异己的弊端；可以广泛形成发现和改正失误和错误的机制，有效克服决策中情况不明、自以为是的弊端；可以广泛形成人民群众参与各层次管理和治理的机制，有效克服人民群众在国家政治生活和社会治理中无法表达、难以参与的弊端；可以广泛凝聚全社会推进改革发展的智慧和力量，有效克服各项政策和工作共识不高、无以落实的弊端。这就是中国社会主义协商民主的独特优势所在。

民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民要解决的问题的。中国共产党的一切执政活动，中华人民共和国的一切治理活动，都要尊重人民主体地位，尊重人民首创精神，拜人民为师，把政治智慧的增长、治国理政本领的增强深深扎根于人民的创造性实践之中，使各方面提出的真知灼见都能运用于治国理政。

“天视自我民视，天听自我民听。”要坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚

点，我们的重大工作和重大决策必须识民情、接地气。要以人民群众利益为重、以人民群众期盼为念，真诚倾听群众呼声，真实反映群众愿望，真情关心群众疾苦。要坚持工作重心下移，深入实际、深入基层、深入群众，做到知民情、解民忧、纾民怨、暖民心，多干让人民满意的好事实事，充分调动人民群众的积极性、主动性、创造性。

——我们要切实落实推进协商民主广泛多层制度化发展这一战略任务。面向未来，发展好各项事业，巩固国家安定团结的政治局面，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发展，一个很重要的条件就是必须通过民主集中制的办法，广开言路，博采众谋，动员大家一起来想、一起来干。正所谓“以天下之目视，则无不见也；以天下之耳听，则无不闻也；以天下之心虑，则无不知也”。

社会主义协商民主，应该是实实在在的、而不是做样子的，应该是全方位的、而不是局限在某个方面的，应该是全国上下都要做的、而不是局限在某一级的。因此，必须构建程序合理、环节完整的社会主义协商民主体系，确保协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵。

协商就要真协商，真协商就要协商于决策之前和决策之中，根据各方面的意见和建议来决定和调整我们的决策和工作，从制度上保障协商成果落地，使我们的决策和工作更好顺乎民意、合乎实际。要通过各种途径、各种渠道、各种方式就改革发展稳定重大问题特别是事关人民群众切身利益的问题进行广泛协商，既尊重多数人的意愿，又照顾少数人的合理要求，广纳群言、广集民智，增进共识、增强合力。要拓宽中国共产党、人民代表大会、人民政府、人民政协、民主党派、人民团体、基层组织、企事业单位、社会组织、各类智库等的

协商渠道，深入开展政治协商、立法协商、行政协商、民主协商、社会协商、基层协商等多种协商，建立健全提案、会议、座谈、论证、听证、公示、评估、咨询、网络等多种协商方式，不断提高协商民主的科学性和实效性。

人民群众是社会主义协商民主的重点。涉及人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层。要按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商。凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见，通过各种方式、在各个层级、各个方面同群众进行协商。要完善基层组织联系群众制度，加强议事协商，做好上情下达、下情上传工作，保证人民依法管理好自己的事务。要推进权力运行公开化、规范化，完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。

同志们、朋友们！

六十五年前的今天，毛泽东同志在中国人民政治协商会议第一届全体会议上致开幕词时说：“我们有一个共同的感觉，这就是我们的工作将写在人类的历史上，它将表明：占人类总数四分之一的中国人从此站立起来了。”“我们的民族将从此列入爱好和平自由的世界各民族的大家庭，以勇敢而勤劳的姿态工作着，创造自己的文明和幸福，同时也促进世界的和平和自由。”今天，早已站起来的中华民族，正以自己的辛勤劳动和艰苦奋斗书写着更加辉煌的时代篇章。

“为者常成，行者常至。”人民政协六十五年的光辉历程已经载入史册，中华民族的美好未来需要全体中华儿女同心开创。让我们更加紧密地团结起来，高举中国特色社会主义伟大旗帜，团结奋进、开拓创新，不断谱写人民政协事业新篇章！



# 在庆祝中华人民共和国成立六十五周年 招待会上的讲话

(二〇一四年九月三十日)

习 近 平

女士们，先生们，  
同志们，朋友们：

今晚，长安街华灯璀璨，天安门前鲜花簇拥，金秋的北京，洋溢着浓郁的喜庆气氛。我们伟大的人民共和国，已经走过了六十五年的光辉历程。

一九四九年十月一日，天安门城楼上，毛泽东同志向全世界庄严宣告：中华人民共和国成立了！第一面五星红旗在北京上空冉冉升起。经历了近代以来一百多年苦难斗争的中国人民，终于迎来中华民族浴火重生的曙光。

“一唱雄鸡天下白。”中华人民共和国的诞生，使亿万中国人民成了国家、社会和自己命运的主人，满怀豪情开始了实现国家富强、民族振兴、人民幸福的伟大征程。

六十五年，在人类发展史上只是弹指一挥间。但是，中国人民在这个时间段内，创造了波澜壮阔、惊天动地的历史。

六十五年来，中国由新民主主义走向社会主义，开创和拓展中国特色社会主义道路，使社会主义这一人类社会的美好理想在古老的中国大地上变成了具有强大生命力的成功道路和

制度体系。这不仅为中华民族实现伟大复兴提供了重要制度保障，而且为人类社会走向美好未来提供了具有充分说服力的道路和制度选择。

六十五年来，中国的社会生产力、综合国力实现了历史性跨越，人民生活实现了从贫困到温饱再到总体小康的历史性跨越。这不仅使中国彻底抛掉了“东亚病夫”的帽子，而且为人类战胜贫困、为发展中国家寻找发展道路提供了成功的实例。

六十五年来，中国奉行独立自主的和平外交政策，坚持和平共处五项原则，秉持公道，伸张正义，始终站在广大发展中国家一边，身体力行维护世界和平、促进共同发展。这不仅极大提高了中国的国际地位，而且为推动世界多极化、经济全球化、国际关系民主化，为促进世界力量平衡作出了重大贡献。

历史，往往需要经过岁月的风雨才能看得更清楚。回首往事，我们更加清晰地感到，中华人民共和国的成立，不仅是中华民族发展史上的一个伟大事件，也是人类发展史上的一个伟大事件。

今天，我们完全可以自豪地说，一个充满生机的中国，一个充满希望的中国，已经巍然屹立在世界的东方。

同志们、朋友们！

在这里，我代表党中央、国务院，向全国各族人民、全体共产党员，向中国人民解放军指战员和武警部队官兵，向各民主党派和无党派人士，致以崇高的敬意！向香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和广大海外侨胞，致以诚挚的问候！向支持和帮助新中国建设事业的友好国家和国际友人，致以衷心的感谢！

此时此刻，我们更加怀念近代以后为民族独立和人民解放作出贡献的一切仁人志士和革命先烈，更加怀念为新中国成立

和发展建立了卓越功勋的老一辈领导人，更加怀念为新中国建设发展献出生命的一切英雄模范和先进人物。

可以告慰他们的是，他们信仰的理想正在实现，他们开创的事业正在继续，他们书写的历史必将由我们继续书写下去。

同志们、朋友们！

回顾历史的时刻，也是展望未来的时刻。我们人民共和国的航船正在破浪前进，我们比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标。

任何奋斗目标都不会轻轻松松实现，前进道路从来不是一帆风顺的。我们前面的路还很长，不会那样平坦，我们必须准备进行具有许多新的历史特点的伟大斗争。过去，中国人民有志气有能力战胜各种艰难险阻、铸就我们人民共和国的辉煌。今天，中国人民也一定能够战胜可以预见和难以预见的各种艰难险阻，铸就我们人民共和国更大的辉煌。

——面向未来，我们必须坚持同人民在一起。人民是历史的创造者。我们要紧紧依靠人民，充分发挥人民主体作用，尊重人民首创精神，为了人民干事创业，依靠人民干事创业。我们要坚持“以百姓心为心”，倾听人民心声，汲取人民智慧，始终把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚点，让发展成果更多更公平惠及全体人民。

——面向未来，我们必须坚持走自己的路。方向决定道路，道路决定命运。我们自己的路，就是中国特色社会主义道路。这条道路，是中国共产党带领中国人民历经千辛万苦、付出巨大代价开辟出来的，是被实践证明了的符合中国国情、适合时代发展要求的正确道路。我们要不断增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信，使中国特色社会主义这条康庄大道越走越宽广。

——面向未来，我们必须坚持抓好发展这个第一要务。发展才能自强，科学发展才能永续发展。我们要坚持以经济建设为中心、以科学发展为主题、以造福人民为根本目的，不断解放和发展社会生产力，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，不断开拓生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，为实现全体人民共同富裕而不懈努力。

——面向未来，我们必须坚持改革创新。“天行健，君子以自强不息。”人类社会总是在不断创新创造中前进的。要破解中国发展中面临的难题、化解来自各方面的风险挑战，除了深化改革，别无他途。中华民族以伟大创造能力著称于世。我们要适应历史前进的要求，坚定不移全面深化改革，敢于下深水、涉险滩，勇于破藩篱、扫障碍，推动中国始终走在时代前列。

——面向未来，我们必须坚持走和平发展道路。人类共处一个地球。世界好，中国才能好。中国爱好和平，历来知道“国虽大，好战必亡”的道理。我们要始终不渝走和平发展道路，始终不渝奉行互利共赢的开放战略，维护国际公平正义，促进世界和平与发展。中国将坚定不移维护自己的国家主权、安全、发展利益。

——面向未来，我们必须坚持把中国共产党建设好。办好中国的事情，关键在中国共产党。我们要坚持党要管党、从严治党，增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，永不动摇信仰，永不脱离群众。凡是影响党的创造力、凝聚力、战斗力的问题都要全力克服，凡是损害党的先进性和纯洁性的病症都要彻底医治，凡是滋生在党的健康肌体上的毒瘤都要坚决祛除，使中国共产党始终同人民心连心、同呼吸、共命运。

——面向未来，我们必须坚持谦虚谨慎、戒骄戒躁。虚心使人进步，骄傲使人落后。中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，实现十三亿多人共同富裕任重道远。生于忧患，死于安乐。无论什么时候我们都不能骄傲自满，党不能骄傲自满，国家不能骄傲自满，领导层不能骄傲自满，人民不能骄傲自满，而是要增强忧患意识、慎终追远，始终保持艰苦奋斗的作风。

——面向未来，我们必须坚持高举团结的旗帜。团结就是力量，团结越紧力量越大。中国十三亿多人同心同德、群策群力，中国力量就无比强大。我们要加强中国共产党全党的团结，加强中国共产党同各民主党派的亲密合作，保持党同人民群众的血肉联系。我们要巩固和发展全国各族人民的大团结，加强海内外中华儿女的大团结。我们要大力培育和践行社会主义核心价值观，用共同理想信念凝聚民族意志，用中国精神激发中国力量，动员全体中华儿女共同创造中华民族新的伟业。

同志们、朋友们！

不断推进“一国两制”事业，是包括香港同胞、澳门同胞在内的全体中华儿女的共同愿望，符合国家根本利益和香港、澳门长远利益。中央政府将坚定不移贯彻“一国两制”方针和基本法，坚定不移维护香港、澳门长期繁荣稳定。我们坚信，在祖国大家庭中，香港同胞、澳门同胞一定能够创造更加美好的未来。

兄弟同心，其利断金。解决台湾问题、实现祖国完全统一，是海内外全体中华儿女的共同心愿。两岸同胞要继续努力，巩固和发展两岸关系和平发展良好势头，坚持一个中国原则，坚决反对“台独”分裂活动，为祖国和平统一创造更充分的条件，使两岸一家亲、共筑中国梦。

同志们、朋友们！

“浩渺行无极，扬帆但信风。”祖国九百六十多万平方公里的锦绣河山，为我们创造伟业铺就了广阔舞台。中华民族五千多年创造的灿烂文明，为我们奋勇前进提供了强大精神力量。新中国成立六十五年来取得的巨大发展成就，为我们再创辉煌奠定了坚实基础。

全党全国各族人民、海内外中华儿女，让我们手拉手、肩并肩，高高扬起中国航船的风帆，朝着中华民族伟大复兴的光辉彼岸，继续破浪前进吧！

现在，我提议：

为中华人民共和国成立六十五周年，  
为中国繁荣富强和全国各族人民幸福安康，  
为中国人民同世界各国人民的友谊和合作，  
为在座各位来宾、各位同志、各位朋友的健康，  
干杯！

# 在党的群众路线教育实践活动 总结大会上的讲话

（二〇一四年十月八日）

习 近 平

同志们：

今天这个大会，是对党的群众路线教育实践活动进行总结，对巩固和拓展教育实践活动成果、加强党的作风建设、全面推进从严治党进行部署。

在全党开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动，是党的十八大作出的一项战略决策。党中央对开展这次活动高度重视，进行了深入调研和周密准备，决心以抓铁有痕、踏石留印的精神把活动抓好。

从二〇一三年六月开始，活动自上而下分两批开展，目前已基本结束。各级党组织和广大党员、干部积极响应党中央号召，高度重视、踊跃参与，广大人民群众热烈响应、热情支持，整个活动进展有序、扎实深入，达到了预期目的，取得了重大成果。

一是广大党员、干部受到马克思主义群众观点的深刻教育，贯彻党的群众路线的自觉性和坚定性明显增强。通过活动，广大党员、干部精神上补了“钙”，进一步认识到人民是历史的创造者，我们党来自人民、植根人民，各级干部无论职位

高低都是人民公仆、必须全心全意为人民服务；进一步增进了同群众的感情、拉近了同群众的距离，增强了同群众一块过、一块苦、一块干的自觉性；进一步掌握了贯彻群众路线的工作方法，看到了在联系服务群众中的差距，增强了做好群众工作的本领。广大党员、干部表示，自己找回了群众观点，站正了群众立场，强化了宗旨意识。许多党员、干部受到猛击一掌的警醒，感到以往热衷于装门面出政绩，做一点事情不怕群众不满意、就怕上级不知道，心里“小九九”打得多，把自己看重了，把群众看轻了。广大人民群众感到领导见得勤了，办事不卡壳了，政策能落地了，能掏心窝子的党员、干部多了。

二是形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风得到有力整治，群众反映强烈的突出问题得到有效解决。在去年六月十八日党的群众路线教育实践活动工作会议上，我列举了“四风”问题的种种表现。这次活动就以解决问题开局亮相、以正风肃纪先声夺人、以专项整治寻求突破，对“四风”问题进行大排查、大检修、大扫除，刹住了“四风”蔓延势头。从上到下、各个领域都压缩了会议、精简了文件，减少了评比达标、迎来送往活动，全面清理了超标超配公车、超标办公用房、多占住房，普遍压缩了“三公”经费、停建了楼堂馆所，狠刹了公款送月饼、贺卡、节礼和年货等行为，坚决整治了“会所中的歪风”、培训中心的腐败，坚决整治了“裸官”、“走读”、“吃空饷”、“收红包”及购物卡、参加天价培训、党政领导干部在企业兼职等问题，广泛查处了吃拿卡要、庸懒散拖问题，高高在上、挥霍浪费、脱离群众现象明显扭转，党风、政风和社会风气为之一新。不少党员、干部表示，反“四风”治好了自己的“亚健康”，把自己从不胜其烦的应酬中解脱出来，有更多精力考虑工作、服务群众了。一些同志表示，这次活动教育了干



础更加稳固。作风问题，核心是党和人民群众的关系问题，根本是始终保持党同人民群众的血肉联系。这次活动积极回应群众关切，着力打通联系服务群众的“最后一公里”，形成了人往基层走、钱往基层投、政策往基层倾斜的良好导向，改作风改到群众心坎上。一大批多年积累的矛盾和问题得到有效化解，一大批信访积案得到切实解决。执法监管部门和窗口服务单位门难进、脸难看、事难办等突出问题得到有效整治，随意执法、选择性执法，不给好处不办事、给了好处乱办事的现象大为减少。软弱涣散的基层党组织得到初步整顿，党员、干部服务群众的自觉性得以增强。广大党员、干部从一系列部署要求中感受到了严肃，从敢于啃硬骨头、破老大难的行动中体会到了认真，从改进作风的实际成效中看到了希望，在全党全社会弘扬了正气。

去年，在这次活动启动时，党中央向全党承诺，一定要精心组织、确保实效，做到善始善终、善作善成。在全党共同努力下，这个承诺已经兑现。

风清气正，气正则心齐，心齐则事成。这次活动使党在群众中的威信和形象进一步树立，党心民心进一步凝聚，形成了推动改革发展的强大正能量。对此，群众充分认同，党内外积极评价。实践证明，党的十八大作出的在全党深入开展党的群众路线教育实践活动的战略决策是完全正确的，党中央关于这次活动的一系列部署是完全正确的。这次活动为我们进行具有许多新的历史特点的伟大斗争作了思想上组织上作风上的重要准备，其重大意义必将随着时间的推移不断显现出来。

同志们！

这次教育实践活动是在总结运用党内历次集中教育活动成功经验的基础上开展的。通过这次活动，我们对新形势下如何

开展党内集中教育活动取得了新的认识、积累了新的经验。

——必须突出重点、聚焦问题。“伤其十指，不如断其一指。”党中央在谋划这次活动时认为，这次活动的重点是促使全党更好执行党的群众路线，而当前影响执行党的群众路线的要害是作风问题，必须突出改进作风这个主题。而作风又有很多方面，需要进一步聚焦，我们就聚焦到形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风这些群众反映强烈的突出问题上。党中央明确提出以反“四风”为突破口，以点带面，不搞面面俱到，打到了七寸。我们抓住要害、集中发力、持续用劲，对群众反映强烈的共性问题，集中开展专项整治；对出现的“四风”种种变异问题，保持高度警惕，坚持露头就打；对顶风违纪现象，严肃责任追究，加大查处力度。实践证明，有的放矢事易成，无的放矢事难成，集中教育活动要取得实效，必须找准靶子、点中穴位。

——必须领导带头、以上率下。正人必先正己，正己才能正人。中央怎么做，上层怎么做，领导干部怎么做，全党都在看。首先从中央做起，各级主要领导亲自抓、作表率，是这次活动取得成效的关键。党中央制定了一系列规范党内高层作风问题的制度，中央政治局带头围绕落实八项规定进行对照检查，开展批评和自我批评。中央政治局常委同志建立联系点并全程指导，深入联系点真诚谈心，对工作进行具体帮助。各级领导班子成员特别是主要负责同志，以向我看齐的姿态听意见、摆问题、管自身、抓督查，发挥示范作用。实践证明，各级领导干部敢于拿自己开刀，解决问题才能势如破竹，改进工作才能立竿见影。

——必须以知促行、以行促知。集中教育活动需要提高认识，更需要付诸行动，以新的思想认识推动实践，又以新的实

部，也保护和挽救了一批干部。

三是恢复和发扬了批评和自我批评优良传统，探索了新形势下严肃党内政治生活的有效途径。广大党员、干部深入查摆问题，深挖问题根源，自我剖析触及了痛处。上下级之间不顾忌身份、不隐瞒观点，提意见开诚布公。领导班子成员脱去“隐身衣”，捅破“窗户纸”，相互批评不留情面。专题民主生活会和组织生活会敢于揭短亮丑、真刀真枪、见筋见骨，点准了穴位，戳到了麻骨，开出了辣味，起到了脸红心跳、出汗排毒、治病救人、加油鼓劲的作用。广大党员、干部普遍反映，自己经历了一次严格的党内政治生活锻炼，思想受到洗礼，灵魂受到触动。不少同志说，自己的对照检查材料数易其稿，每一次修改都是一次对标、一次醒悟。许多年轻党员、干部感慨，这次真是补了课，明白了党内政治生活是什么样、该怎么过。

四是以转作风改作风为重点的制度体系更加完善，制度执行力和约束力得到增强。这次活动坚持破立并举，注重建章立制。中央相继出台党政机关厉行节约反对浪费、国内公务接待管理、公务用车改革等一系列制度。各级根据中央八项规定精神，在联系服务群众、规范权力运行等方面制定和修订了一批工作制度和管理制度，扎紧了制度笼子，强化了对不良作风的刚性约束，按规矩办事、按规矩用权意识显著增强，越界犯规行为减少。不少领导干部说，过去习以为常、司空见惯的“四风”问题不敢小视了，一人说了就算、一拍脑袋就定、一拍胸脯就办不大行得通了，什么饭都敢吃、什么人都敢交、什么事都敢做受到节制了，头脑中在这几方面的“紧箍咒”自觉勒紧了。

五是影响群众切身利益的症结难点得到突破，党的执政基

践深化思想认识。这次活动强调把学习教育贯穿始终、把解决问题贯穿始终，做到教育和实践两手抓、两结合，边学边查边改。我们不断加强理论武装，促进思想认识提高和党性增强，为解决实际问题增添了精神动力、破除了思想障碍。我们深入进行查摆剖析和落实整改措施，为提高思想认识、增强党性提供了现实教材和真切感悟。实践证明，集中教育活动只有坚持知行合一，不断让思想自觉引导行动自觉、让行动自觉深化思想自觉，才能抓得实、做得深、走得远。

——必须严字当头、从严从实。“取法于上，仅得为中；取法于中，故为其下。”我们一开始就强调活动要高标准、严要求，全程贯彻整风精神，“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”，坚决防止搞形式、放空炮、走过场。我们坚持严的标准、采取严的举措，重要节点一环紧扣一环抓。对存在的问题明察暗访，及时查处并公开曝光违纪案件。对党员、干部特别是领导干部的对照检查提出具体标准，要求必须见人见物见思想，有深度、像自己。对专题民主生活会和组织生活会提出明确要求，防止批评和自我批评蜻蜓点水、避实就虚、避重就轻、一团和气。对整改项目，实行台账管理，完成一个销号一个。中央和地方各级督导组敢于“唱黑脸”、“当包公”，紧紧围绕关键环节、重要部位、重点工作严督实导、持续用劲。实践证明，只有严要求、动真格，真实抓、抓真实，才能真正达到预期目的。

——必须层层压紧、上下互动。集中教育活动要搞好，必须批批接续、层层压紧、环环相扣。上面的问题需要下面配合解决的就上题下答，下面的问题根子在上面的就下题上答，需要地方和地方、地方和部门、部门和部门联合会诊的就问题共答，前后照应、左右衔接，使查摆和解决问题做到纵向到底、

横向到边。实践证明，只有坚持问题导向，从细处入手，向实处着力，一环紧着一环拧，一锤接着一锤敲，才能积小胜为大胜。

——必须相信群众、敞开大门。“知屋漏者在宇下，知政失者在草野。”让群众满意是我们党做好一切工作的价值取向和根本标准，群众意见是一把最好的尺子。这次活动坚持自我教育为主的同时，注重强化外力推动，坚持真开门、开大门，让群众参与，让群众监督，诚恳请群众评判。我们加强舆论监督，注重对比宣传，既发挥先进典型示范引领作用，又发挥反面典型警示震慑作用。实践证明，集中教育活动必须打开大门、依靠群众，让群众来监督和评判，才能做到不虚不空不偏。

在充分肯定这次活动取得的成绩的同时，我们也要看到存在的问题和不足。经过这次活动，全党改进作风有了良好开端，但取得的成果还是初步的，基础还不稳固。作风有所好转，“四风”问题有所收敛，但树倒根存，有些是在高压态势下取得的，仅仅停留在“不敢”上，“不想”的自觉尚未完全形成。有些问题的整改还没有完全到位，一些深层次问题还没有从根本上破解，上下联动解决问题还没有真正形成合力。有的地方基层基础薄弱的情况还没有改变，联系服务群众机制不畅、能力不强，贯彻群众路线到不了末端。有的干部留恋过去那种“一张报纸一包烟，优哉游哉过一天”的日子，希望教育实践活动只是一阵风，风头过了就可以我行我素了。如此等等。

现在，广大干部群众最担心的是问题反弹、雨过地皮湿、活动一阵风，最盼望的是形成常态化、常抓不懈、保持长效。因此，我们要说，活动收尾绝不是作风建设收场，必须以锲而不舍、驰而不息的决心和毅力，把作风建设不断引向深入，把目前作风转变的好势头保持下去，使作风建设要求真正落地

生根。

同志们！

我们党是一个拥有八千六百万党员、在一个十三亿多人口的大国长期执政的党，党的形象和威望、党的创造力凝聚力战斗力不仅直接关系党的命运，而且直接关系国家的命运、人民的命运、民族的命运。在新的历史起点上坚持和发展中国特色社会主义，我们党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验是长期的、复杂的、严峻的，精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险更加尖锐地摆在全党面前。

历史使命越光荣，奋斗目标越宏伟，执政环境越复杂，我们就越要增强忧患意识，越要从严治党，做到“为之于未有，治之于未乱”，使我们党永远立于不败之地。全党同志必须在思想上真正明确，党的执政地位和领导地位并不是自然而然就能长期保持下去的，不管党、不抓党就有可能出问题甚至出大问题，结果不只是党的事业不能成功，还有亡党亡国的危险。

明白这个道理并不难，难的是把思想变成行动。我引用过邓小平同志在改革开放初期讲的一段话：“在目前的历史转变时期，问题堆积成山，工作百端待举，加强党的领导，端正党的作风，具有决定的意义。”以毛泽东、邓小平、江泽民同志为核心的党的三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央都高度重视从严治党，党的十八大以来党中央在从严治党上进行了新探索。通过长期实践和探索，我们在从严治党上取得了重大成果、积累了重要经验，总体做得是好的。

同时，我们也要看到，这些年来，在一些地方和单位，“四风”问题越积越多，党内和社会上潜规则越来越盛行，政治生态和社会环境受到污染，根子就在从严治党没有做到位。有些

地方和单位看起来党在管党治党，但没有管到位上，没有严到份上。这次活动之所以能取得明显成效，原因就是我們坚持言必信、行必果，认认真真管，实实在在严。这说明，只要真管真严、敢管敢严、长管长严，而不是管一阵放一阵、严一阵松一阵，就没有什么解决不了的问题，就不至于使小矛盾积重难返、小问题酿成大患。

世间事，做于细，成于严。从严是我们做好一切工作的重要保障。我们共产党人最讲认真，讲认真就是要严字当头，做事不能应付，做人不能对付，而是要把讲认真贯彻到一切工作中去，作风建设如此，党的建设如此，党和国家一切工作都如此。一切何必当真的观念，一切干一下得了的想法，一切得过且过的心态，都是对党和人民事业有大害而无一利的，都是万万要不得的！

这次教育实践活动，对我们探索新形势下从严治党的特点和规律具有十分重要的牵引作用。从严治党必须具体地而不是抽象地、认真地而不是敷衍地落实到位，这是这次活动给我们提供的最深刻的启示。全党要以此为起点，在从严治党上继续探索、不断前进。这里，我就新形势下坚持从严治党强调几点。

第一，落实从严治党责任。从严治党，必须增强管党治党意识、落实管党治党责任。历史和现实特别是这次活动都告诉我们，不明确责任，不落实责任，不追究责任，从严治党是做不到的。经过这些年努力，各级建立了党建工作责任制，党委抓、书记抓、各有关部门抓、一级抓一级、层层抓落实的党建工作格局基本形成。然而，是不是各级党委、各部门党委（党组）都做到了聚精会神抓党建？是不是各级党委书记、各部门党委（党组）书记都成为了从严治党的书记？是不是各级各部门党委（党组）成员都履行了分管领域从严治党责任？一些地

方和部门还难以给出令人满意的答案。

在一些领导干部眼中，抓党建同抓发展相比要虚一些，不容易出显绩，一年开几次会布置一下就可以了，不必那么上心用劲。也有一些人认为，在发展社会主义市场经济条件下，从严治党面临两难选择：过宽没有威慑力，会导致越来越多人闯“红线”，最终法不责众；过严会束缚人手脚，影响工作活力，干不成事，甚至还会影响自己的选票。这些认识都是不对的。

各级各部门党委（党组）必须树立正确政绩观，坚持从巩固党的执政地位的大局看问题，把抓好党建作为最大的政绩。如果我们党弱了、散了、垮了，其他政绩又有什么意义呢？各级党委要把从严治党责任承担好、落实好，坚持党建工作和中心工作一起谋划、一起部署、一起考核，把每条战线、每个领域、每个环节的党建工作抓具体、抓深入，坚决防止“一手硬、一手软”。对各级各部门党组织负责人特别是党委（党组）书记的考核，首先要看抓党建的实效，考核其他党员领导干部工作也要加大这方面的权重。

第二，坚持思想建党和制度治党紧密结合。从严治党靠教育，也靠制度，二者一柔一刚，要同向发力、同时发力。现在，一个比较明显的问题就是轻视思想政治工作，以为定了制度、有了规章就万事大吉了，有的甚至已经不会或不大习惯于做认真细致的思想政治工作了，有的甚至认为组织找自己谈话是多此一举。正是这样的简单化和片面性，使一些本来可以落实的制度得不到落实、一些本来可以避免的问题不断发生。

“求木之长者，必固其根本；欲流之远者，必浚其泉源”。对党员、干部来说，思想上的滑坡是最严重的病变，“总开关”没拧紧，不能正确处理公私关系，缺乏正确的是非观、义利观、权力观、事业观，各种出轨越界、跑冒滴漏就在所难免



了。思想上松一寸，行动上就会散一尺。思想认识问题一时解决了，不等于永远解决。就像房间需要经常打扫一样，思想上的灰尘也要经常打扫，镜子要经常照，衣冠要随时正，有灰尘就要洗洗澡，出毛病就要治治病。

思想教育要突出重点，加强党性和道德教育，引导党员、干部坚定理想信念，坚守共产党人精神追求。党员、干部必须认真学习马克思列宁主义、毛泽东思想特别是中国特色社会主义理论体系，自觉用贯穿其中的立场、观点、方法武装头脑、指导实践、推动工作，始终不渝为中国特色社会主义共同理想而奋斗。要加强警示教育，让广大党员、干部受警醒、明底线、知敬畏，主动在思想上划出红线、在行为上明确界限，真正敬法畏纪、遵规守矩。思想教育要结合落实制度规定来进行，抓住主要矛盾，不搞空对空。要使加强制度治党的过程成为加强思想建党的过程，也要使加强思想建党的过程成为加强制度治党的过程。

制度不在多，而在于精，在于务实管用，突出针对性和指导性。如果空洞乏力，起不到应有的作用，再多的制度也会流于形式。牛栏关猫是不行的！要搞好配套衔接，做到彼此呼应，增强整体功能。要增强制度执行力，制度执行到人到事，做到用制度管权管事管人。制定制度要广泛听取党员、干部意见，从而增加对制度的认同。要坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外，不留“暗门”、不开“天窗”，坚决维护制度的严肃性和权威性，坚决纠正有令不行、有禁不止的行为，使制度成为硬约束而不是橡皮筋。

第三，严肃党内政治生活。党内政治生活是党组织教育管理党员和党员进行党性锻炼的主要平台，从严治党必须从党内政治生活严起。有什么样的党内政治生活，就有什么样的党

员、干部作风。一个班子强不强、有没有战斗力，同有没有严肃认真的党内政治生活密切相关；一个领导干部强不强、威信高不高，也同是否经过严肃认真的党内政治生活锻炼密切相关。从严治党，最根本的就是要使全党各级组织和全体党员、干部都按照党内政治生活准则和党的各项规定办事。这些年，一些地方和部门自由主义、分散主义、好人主义、个人主义盛行，有的是搞家长制、独断专行，以至于一些人不知党内政治生活为何物，是非判断十分模糊。这个问题，通过这次活动有了一定程度的解决，要继续扩大成果，使党内政治生活在全党严肃认真开展起来。

严肃党内政治生活需要多方努力，其中至关重要的是要使全党深刻认识马克思主义政党有别于其他政党的本质特征，深刻认识严肃党内政治生活的重大作用，深刻认识党内政治生活不正常的严重后果。要坚持和发扬实事求是、理论联系实际、密切联系群众、开展批评和自我批评、坚持民主集中制等优良传统，下大气力解决好影响严肃认真开展党内政治生活的各种问题，提高党内政治生活的政治性、原则性、战斗性，使党内政治生活真正起到教育改造提高党员、干部的作用。

严肃党内政治生活贵在经常、重在认真、要在细节。党中央权威，全党都必须自觉维护，并具体体现到自己的全部工作中去，决不能表面上喊着同党中央保持一致、实际上没当回事，更不能违背中央大政方针各自为政、自行其是。党内组织和组织、组织和个人、同志和同志、集体领导和个人分工负责等重要关系都要按照民主集中制原则来设定和处理，不能缺位错位、本末倒置。党内政治生活和组织生活都要讲政治、讲原则、讲规矩，不能搞假大空，不能随意化、平淡化，更不能娱乐化、庸俗化。党内上下关系、人际关系、工作氛围都要突出

团结和谐、纯洁健康、弘扬正气，不允许搞团团伙伙、帮帮派派，不允许搞利益集团、进行利益交换。

批评和自我批评是解决党内矛盾的有力武器，也是保持党的肌体健康的有力武器。“观于明镜，则疵瑕不滞于躯；听于直言，则过行不累乎身。”党内政治生活质量在相当程度上取决于这个武器用得怎么样。对批评和自我批评这个武器，我们要大胆使用、经常使用、用够用好，使之成为一种习惯、一种自觉、一种责任，使这个武器越用越灵、越用越有效果。党内要开展积极健康的思想斗争，帮助广大党员、干部分清是非、辨别真假，坚持真理、修正错误，统一意志、增进团结。严肃党内政治生活是每个党员、干部的事，大家都要增强角色意识和政治担当，在党言党、在党忧党、在党为党，把爱党、忧党、兴党、护党落实到工作生活各个环节，敢于同形形色色违反党内政治生活原则和制度的现象作斗争。

第四，坚持从严管理干部。从严治党，重在从严管理干部。正确的政治路线要靠正确的组织路线来保证。干部掌握着方方面面的权力，是党的理论和路线方针政策的具体执行者，如果干部队伍素质不高、作风不正，那党的建设是不可能搞好的。我们的党员、干部队伍庞大，管理起来难度很大，但又必须管好，管不好就会出乱子。我们国家要出问题主要出在共产党内，我们党要出问题主要出在干部身上。党培养一个干部特别是高级干部是很不容易的。这些年，一些干部包括一些相当高层次的领导干部因违犯党纪国法落马，我们很痛心。我们中央的同志说起这些事都很痛心，都有一种恨铁不成钢的感觉。

从严管理干部，总的是要坚定理想信念，加强道德养成，规范权力行使，培育优良作风，使各级干部自觉履行党章赋予的各项职责，严格按照党的原则和规矩办事。要坚持以严的标

准要求干部、以严的措施管理干部、以严的纪律约束干部，使干部心有所畏、言有所戒、行有所止。一方面，要根据形势变化，完善干部管理规定，既重激励又重约束，把哪些能做、哪些不能做真正搞得清清楚楚、明明白白。另一方面，要严格执行干部管理各项规定，讲原则不讲关系，发现问题该提醒的提醒、该教育的教育、该处理的处理，让干部感到身边有一把戒尺，随时受到监督。特别是要把对一把手的监督、管理作为重中之重。对干部选拔任用要严格把关，坚决防止带病提拔。有的干部身上有那么多毛病，而且早就有群众不断反映，但那里的党委和组织部门都不知道，或者知道了也没当回事，让这些人一而再、再而三被提拔起来，岂非咄咄怪事！这里面的深刻教训，各级党委和组织部门要举一反三、深刻总结。

当前，所谓“为官不易”、“为官不为”问题引起社会关注，要深入分析，搞好正面引导，加强责任追究。党的干部都是人民公仆，自当在其位谋其政，既廉又勤，既干净又干事。如果组织上管得严一点、群众监督多一点就感到受不了，就要“为官不易”，那是境界不高、不负责任的表现。这一点，要向广大干部讲清楚。我们做人一世，为官一任，要有肝胆，要有担当精神，应该对“为官不为”感到羞耻，应该予以严肃批评。我一再强调，领导干部要严以修身、严以用权、严以律己，谋事要实、创业要实、做人要实。这些要求是共产党人最基本的政治品格和做人准则，也是党员、干部的修身之本、为政之道、成事之要。我们现在对党员、干部的要求是不是过严了？答案是否定的。很多要求早就有了，是最基本的要求。现在的主要倾向不是严了，而是失之于宽、失之于软，不存在严过头的问题。

各级干部特别是领导干部要按照“三严三实”要求，深

学、细照、笃行焦裕禄精神，努力做焦裕禄式的好干部。各级党组织要旗帜鲜明肯定表彰锐意进取的干部，教育帮助“为官不为”的干部，支持和鼓励干部一心为公、兢兢业业、敢于担当。如果失职渎职给党和人民事业造成损失的，必须严肃处理。

第五，持续深入改进作风。“奢靡之始，危亡之渐。”不正之风离我们越远，群众就会离我们越近。我们党历来强调，党风问题关系党的生死存亡。古今中外，因为统治集团作风败坏导致人亡政息的例子多得很！我们一定要引为借鉴，以最严格的标准、最严厉的举措治理作风问题。不可否认的是，在发展社会主义市场经济条件下，商品交换原则必然会渗透到党内生活中来，这是不以人的意志为转移的。社会上各种各样的诱惑缠绕着党员、干部，“温水煮青蛙”现象就会产生，一些人不知不觉就被人家请君入瓮了。作风建设是攻坚战，也是持久战。这么多年，作风问题我们一直在抓，但很多问题不仅没有解决、反而愈演愈烈，一些不良作风像割韭菜一样，割了一茬长一茬。症结就在于对作风问题的顽固性和反复性估计不足，缺乏常抓的韧劲、严抓的耐心，缺乏管长远、固根本的制度。反“四风”的实践说明，抓和不抓大不一样，真抓和假抓大不一样，严抓和松抓也大不一样。

现在，改进作风到了节骨眼上，社会上有种种议论和思想情绪。很多人担心活动一结束就曲终人散，“四风”问题又“涛声依旧”了。还有一些人盼着紧绷的弦松一松，好让自己舒服舒服。一些人等着看中央还要出什么招，看左邻右舍有什么动静。对此，我们的态度是，作风建设永远在路上，永远没有休止符，必须抓常、抓细、抓长，持续努力、久久为功。逆水行舟，一篙不可放缓；滴水穿石，一滴不可弃滞。各级党

委要把作风建设紧紧抓在手上，持续抓好各项整改任务的落实，绝不允许出现“烂尾”工程，决不能让“四风”问题反弹回潮。

“不矜细行，终累大德。”各级干部要从我做起、从小事做起，带头坚守正道、弘扬正气，努力营造良好从政环境。要紧紧盯住作风领域出现的新变化新问题，及时跟进相应的对策措施，做到掌握情况不迟钝、解决问题不拖延、化解矛盾不积压，谁以身试法就要坚决纠正和查处。要从解决“四风”问题延伸开去，努力改进思想作风、工作作风、领导作风、干部生活作风，努力改进学风、文风、会风，加强治本工作，使党员、干部不仅不敢沾染歪风邪气，而且不能、不想沾染歪风邪气，使党的作风全面纯洁起来。

第六，严明党的纪律。“道私者乱，道法者治。”纪律不严，从严治党就无从谈起。去年以来，各级党组织结合教育实践活动完善了纪律规定，加强了执纪问责，效果是好的。同时，从已经查处的大量顶风违纪案件中可以看出，一些党员、干部对纪律规定还置若罔闻，搞“四风”毫无顾忌，搞腐败心存侥幸。因此，在纪律上还要进一步严起来。

纪律面前一律平等，党内不允许有不受纪律约束的特殊党员。党的各级党组织要积极探索纪律教育经常化、制度化的途径，多做提提领子、扯扯袖子的工作，使党员、干部真正懂得，党的纪律是全党必须遵守的行为准则，严格遵守和坚决维护纪律是做合格党员、干部的基本条件。

有纪可依是严明纪律的前提，党的纪律规定要根据形势和党的建设需要不断完善，确保系统配套、务实管用，防止脱离实际、内容模糊不清、滞后于实践。各级党组织和领导干部要切实履行执纪职责，拒绝说情风、关系网、利益链，采取管用

的措施提高组织管理的有效性，使违纪问题能及时发现、及时查处。这样既有利于防微杜渐，也有利于教育和挽救干部。有的地方和单位有了问题总想捂着盖着，甚至弄得保护错误的力量大过伸张正义的力量，这个问题要认真解决。查处违纪问题必须坚持有什么问题查清什么问题、发现什么问题查清什么问题，不能装聋作哑、避重就轻，不能大事化小、小事化了，任何人不得隐瞒、简化、变通。

第七，发挥人民监督作用。得民心者得天下，失民心者失天下，人民拥护和支持是党执政最牢固的根基。人民群众中蕴藏着治国理政、管党治党的智慧和力量，从严治党必须依靠人民。

让人民支持和帮助我们从严治党，要注意畅通两个渠道，一个是建言献策渠道，一个是批评监督渠道。在这两方面，这些年我们总的是做得越来越好，但还有不足，主要是围绕经济社会发展听意见多、围绕从严治党听意见少，请上来听意见多、走下去听意见少。群众的很多想法，往往不是在那些很正式的场所、当着很多人的面会讲出来的，而是要同他们身挨身坐、心贴心聊才能听得到。各级干部要多沉下身子、走近群众，就从严治党问题多向群众请教。

群众的眼睛是雪亮的，群众的意见是我们最好的镜子。只有织密群众监督之网，开启全天候探照灯，才能让“隐身人”无处藏身。各级党组织和党员、干部的表现都要交给群众评判。群众对党组织和党员、干部有意见，应该欢迎他们批评指出。群众发现党员、干部有违纪违法问题，要让他们有安全畅通的举报渠道。群众提出的意见只要对从严治党有好处，我们就要认真听取、积极采纳。

第八，深入把握从严治党规律。从严治党有其自身规律，

对我们这样一个老党大党来说，从严治党更有其自身规律。我们党在长期实践中，不断总结自己正反两方面经验，也积极借鉴国外执政党建设的经验教训，深刻认识到了一些从严治党规律，这些都要继续运用好。

随着世情、国情、党情的不断变化，影响从严治党的因素更加复杂，提出了很多新课题。我们要深入基层、深入实际，深入研究管党治党实践，通过纵向和横向的比较，进行去伪存真、由表及里的分析，正确把握掩盖在纷繁表面现象后面的事物本质，深化对从严治党规律的认识。要注重把继承传统和改革创新结合起来，把总结自身经验和借鉴世界其他政党经验结合起来，增强从严治党的系统性、预见性、创造性、实效性，使从严治党的一切努力都集中到增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力上来，集中到提高党的领导能力和执政能力、保持和发展党的先进性和纯洁性上来。

同志们，这一次党的群众路线教育实践活动基本结束了，但贯彻党的群众路线、保持党同人民群众的血肉联系的历史进程永远不会结束。全党同志要更加紧密地团结在党中央周围，一心一意谋发展，聚精会神抓党建，继续打好作风建设这场硬仗，以好的作风保障党和国家各项工作顺利开展，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗！



# 中共中央、国务院关于加强与改进 新形势下民族工作的意见

(二〇一四年十月十二日)

为全面贯彻党的十八大、十八届三中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，切实加强和改进新形势下民族工作，团结带领全国各族人民共同推进全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，现提出如下意见。

## 一、坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路。

1. 深刻认识我国统一多民族国家的基本国情。我国是全国各族人民共同缔造的国家。在长期历史进程中，各民族共同开发祖国的辽阔疆域，共同创造灿烂的中华文化，形成了共同团结奋斗、共同繁荣发展的中华民族多元一体格局。近代以来，各族人民休戚与共、抵御外侮，特别是在中国共产党领导下浴血奋斗，为国家独立、民族解放作出巨大贡献，赋予中华民族以全新的意义。新中国成立以来，各族人民走上社会主义道路，建设中国特色社会主义，谱写改革开放新篇章，中华民族伟大复兴展现出前所未有的光明前景。

2. 全面理解中国特色解决民族问题正确道路的基本内涵。我们党历来高度重视民族问题，坚持把马克思主义同中国民族问题具体实际相结合，创立了党的基本民族理论政策，团结带领各族人民走出一条中国特色解决民族问题的正确道

路。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央提出一系列重大战略思想，进一步丰富了这条道路的科学内涵。实践证明，党的基本民族理论政策是正确的，适合我国国情，符合各族人民意愿。坚持中国特色解决民族问题的正确道路，必须牢牢把握以下基本要求：坚持党的领导，这是中国特色社会主义最本质的特征，也是做好民族工作的根本保证，必须坚定不移地把党的政治领导、思想领导、组织领导贯穿到民族工作的全过程和各方面，坚决确保中央权威和政令畅通；坚持中国特色社会主义道路，这是民族工作必须牢牢把握的正确政治方向，必须增强政治定力，坚定道路自信、理论自信、制度自信，不照搬任何外国模式；坚持维护祖国统一，这是国家最高利益所在、各族人民根本利益所在，必须大力弘扬爱国主义精神，坚决反对一切民族分裂活动；坚持各民族一律平等，这是立国的根本原则之一，必须确保各民族享受和履行平等的权利和义务，禁止对任何民族的歧视，反对大民族主义主要是大汉族主义，反对狭隘民族主义；坚持和完善民族区域自治制度，这是我国的一项基本政治制度，必须明确民族区域自治不是某个民族独享的自治，民族区域自治地方更不是某个民族独有的地方，做到依法行使民族区域自治权和贯彻执行党和国家方针政策相统一、保护少数民族合法权益和依法履行公民义务相统一、促进区域内全体群众共同富裕和重点帮助相对贫困地区相统一；坚持各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展，这是民族工作的主题，必须把民族团结作为各族人民的生命线，必须把发展作为解决所有问题的关键，加快民族地区经济社会发展，逐步缩小地区发展差距，实现区域协调发展，最终实现全国各族人民共同富裕，推进各民族交往交流交融，不断巩固发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系；坚持打牢中华民族共同体

的思想基础，这是国家统一之基、民族团结之本、精神力量之魂，必须牢固树立汉族离不开少数民族、少数民族离不开汉族、各少数民族之间也相互离不开的思想，增强对伟大祖国的认同、对中华民族的认同、对中华文化的认同、对中国特色社会主义道路的认同；坚持依法治国，这是党领导人民治理国家的基本方略，必须坚决维护宪法权威和法律尊严，提高运用法治思维和法治方式解决民族问题的能力，更好发挥法治的引领和规范作用。这些是我国民族工作理论和实践的科学总结，是做好新形势下民族工作的基本遵循。

3. 准确把握当前我国民族工作阶段性特征。改革开放以来，民族地区经济社会快速发展，民族团结进步不断推进，各项事业取得辉煌成就。我国正处于社会主义初级阶段，各民族共同因素不断增多，同时民族特点、民族差异将长期存在。要深刻认识社会主义市场经济条件下的民族工作在新形势下呈现出新的阶段性特征：改革开放和社会主义市场经济带来的机遇和挑战并存，少数民族和民族地区市场经济起步晚、竞争能力比较弱；民族地区经济加快发展势头和发展低水平并存，总体上与东部地区发展绝对差距拉大、民族地区之间发展差距拉大问题突出；国家对民族地区支持力度持续加大和民族地区基本公共服务能力建设仍然薄弱并存，历史欠账较多，一些群众生产生活条件比较落后；各民族交往交流交融趋势增强和涉及民族因素的矛盾纠纷上升并存，影响民族关系的因素更加复杂；反对民族分裂、宗教极端、暴力恐怖斗争成效显著和局部地区暴力恐怖活动活跃多发并存。

民族工作关乎大局，关系实现“两个一百年”奋斗目标，关系实现中华民族伟大复兴的中国梦。全党同志要深刻认识新形势下民族工作的长期性、复杂性和极端重要性，切实增强政

治意识、大局意识、责任意识,解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实,开拓进取,奋发有为,不断开创民族工作新局面。

4. 进一步明确新形势下民族工作的指导思想。高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路,全面贯彻落实党的民族政策,坚持和完善民族区域自治制度,坚持各民族交往交流交融,以区域开发带动民族地区发展,以改革开放增强民族地区内生动力,着力加快民族地区全面建成小康社会步伐,着力推动民族团结、社会和谐、人民幸福,着力构筑中华民族共有精神家园,着力提高依法管理民族事务能力,共同为实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗。

## 二、围绕改善民生推进民族地区经济社会发展。

5. 明确民族地区经济社会发展基本思路。紧紧围绕全面建成小康社会目标,深入实施西部大开发战略,以提高基本公共服务水平、改善民生为首要任务,以扶贫攻坚为重点,以教育、就业、产业结构调整、基础设施建设和生态环境保护为着力点,以促进市场要素流动与加强各民族交往交流交融相贯通为途径,把发展落实到解决区域性共同问题、增进群众福祉、促进民族团结上,推动各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展,走出一条具有中国特色、民族地区特点的科学发 展路子。

6. 完善差别化支持政策。坚持实事求是、因地制宜,持之以恒、久久为功,把加大中央支持与激发民族地区内生动力相结合,不断增强民族地区自我发展能力。进一步完善一般性财政转移支付增长机制,确保对民族地区转移支付在总盘子中的比重继续增加,尤其是公共财政要把重点放在改善民生上,

在教育、民族文化和新闻出版、扶贫等方面加大支持力度，增加对民族地区特别是边远地区重大基础设施、重大基本公共服务项目、重大生态保护工程等投入，国家基本公共服务体系规划有效实施，到二〇二〇年总体实现均等化，基本公共服务体制机制不断健全。率先在民族地区实行资源有偿使用制度和生态补偿制度，加快自然资源及其产品价格改革，加快资源税改革，切实加强生态环境保护，发展生态经济。充分发挥政策性金融作用，加大银行、证券、保险对民族地区的支持力度。支持民族地区以建设丝绸之路经济带和二十一世纪海上丝绸之路为契机，在口岸建设、基础设施互联互通等方面给予扶持，全面提升开放型经济水平。完善对口支援工作机制，重点向基层特别是农牧区倾斜。结合“十三五”规划制定，继续编制并实施国家扶持人口较少民族发展规划、兴边富民行动规划、少数民族事业规划。

7. 支持教育事业优先发展。把义务教育和职业教育作为重中之重。支持民族地区义务教育学校标准化建设，全面改善农村义务教育薄弱学校基本办学条件，加强寄宿制学校建设，保留必要的村小学或教学点，到二〇二〇年基本实现县域内义务教育均衡发展。加大对民族地区学前教育支持力度，继续实施学前三年行动计划。加快普及高中阶段教育，提高教学质量。支持民族地区职业学校和实训基地建设，逐步实现初高中未就业毕业生职业技术培训全覆盖，加强与中东部职业教育区域合作，扩大招生规模，给予政策扶持，实行免费中等职业教育，提高生均费用补助标准。重点高等学校定向招收一定数量少数民族学生。实施好中西部高等教育振兴行动计划，以就业为导向，以区域产业结构调整为引领，调整民族地区高等学校和民族院校学科专业结构。支持应用型普通高等学校发展。优化教

师资源配置，建立健全校长、教师交流轮岗机制和城镇教师支援农村教育等制度。提高教师待遇，落实集中连片特困地区乡村教师生活补助政策。加快民族地区教育信息化进程。进一步加大各级各类学校家庭经济困难学生资助力度。深入推进教育对口支援工作。

8. 多措并举扩大就业。支持发展农牧业、农畜产品加工业，鼓励发展农牧民专业合作组织，促进农牧民就业和稳定持续增收。支持发展吸纳就业能力强的服务业、劳动密集型产业和少数民族特色技能型产业，支持发展中小微企业，完善并落实各族群众创业扶持政策。鼓励在民族地区的中央企业和对口援建项目吸纳当地员工。做好少数民族高校毕业生就业工作，引导他们到基层就业、自主创业。做好到各地务工经商的少数民族群众服务管理工作，努力促进稳定就业。推进基层公共就业服务设施建设，引导农村劳动者有序转移就业。加强各类就业再就业人员特别是城镇就业困难人员、农村转移劳动者职业技能培训。

9. 加快产业结构调整。大力发展现代农牧业、民族手工业、旅游业等特色产业，努力提升民族品牌培育和企业质量管理水平。凡符合相关政策、规划等要求，有条件在民族地区加工转化的能源、资源项目，优先在当地布局。支持民族地区重点企业技术改造和创新提升，围绕新型工业化基地和企业技术创新能力建设带动产业转型升级，培育和发展战略性新兴产业，大力发展非公有制经济。支持东部地区符合民族地区特点和生态环境要求的产业有序梯度转移，建立承接产业转移示范园区和地区产业合作示范区。支持边境贸易，鼓励边贸产品落地加工。

10. 推进基础设施建设和城镇化进程。加快建设交通、水

利、信息、能源、科技、环保、防灾减灾等项目，实施“溜索改桥”等专项行动，加强通信基础设施建设，除特殊情况外，到二〇二〇年民族地区建制村实现村村通公路、通邮政，解决农村人口饮水安全问题。继续大力推进无电地区电网建设，采用风电、光电等多种形式推动发展分布式能源，逐步实现电力供应全覆盖。国家在民族地区安排的农村公路、安全饮水、流域治理、林业重点工程等公益性建设项目，取消县以下和集中连片特困地区市地州级配套资金。拓宽民间投资的领域和范围，推动社会资本参与民族地区基础设施投资、建设和运营。统筹民族地区城市、小城镇发展，加强城镇规划建设管理工作，推进少数民族特色村镇建设，推进公用设施建设，提升服务功能，促进产业集聚和人口集中有机结合。

11. 集中力量扶贫攻坚。坚持民族和区域相统筹，以集中连片特困地区、边远地区、人口较少民族地区为主攻方向，建立精准扶贫工作机制，积极发展特色优势产业，增强自我发展的“造血”能力，完善社会救助和保障机制，确保到二〇二〇年基本消除绝对贫困现象，保障扶贫对象义务教育、中等职业教育、基本医疗和住房安全。围绕改善各族群众生产生活条件，集中实施一批水电路信房、教科文卫保等民生工程，促进各族群众尽快脱贫致富。加强县乡村三级医疗卫生网络体系建设，加强地方病、传染病防治工作，支持民族医药事业发展，组织各地建立长期稳定的医疗帮扶关系，减少因病致贫、因病返贫现象。引导和鼓励少数民族依法实行计划生育和优生优育，提高人口素质。

### 三、促进各民族交往交流交融。

12. 推动建立相互嵌入式的社会结构和社区环境。要深刻认识各民族交往交流交融是社会发展的必然趋势，是我国社会

主义民族关系的发展方向，是一个自然历史过程，交融不是取消民族差异，而是各民族在自觉、自愿、自主的基础上，优点长处共享、取长补短。鼓励各族群众节庆互动交流、共建共享美好社区（乡村）、各族学生同校共班，表彰奖励各民族联合创业、扶贫济困、守望相助等方面典型，依法保障各民族公民婚姻自由的权利，促进各族群众相互了解、相互尊重、相互包容、相互欣赏、相互学习、相互帮助。完善市民公约、村规民约、学生守则、行业规范，营造尊重少数民族文化、风俗习惯和宗教信仰的社会氛围。各地要支持少数民族群众跨区域、跨行业有序流动，帮助少数民族群众和大学生到当地务工经商、就学就业，鼓励其他地区群众到民族地区工作生活，组织民族地区基层干部群众参观考察、进行文化交流，进一步促进各族群众加深了解、增进感情。

13. 全面深入持久开展民族团结进步创建活动。坚持重在平时、重在交心、重在行动、重在基层，注重人文化、实体化、大众化，坚持不懈开展民族团结进步创建活动。突出创建主题，紧紧围绕共同团结奋斗、共同繁荣发展，引导各族干部群众倍加珍惜团结、自觉维护团结、不断加强团结。丰富创建形式，找准创建活动与社会心理的契合点、与民族情感的共鸣点、与群众切身利益的结合点，利用重要纪念日、民族传统节日等，组织开展富有特色的群众性活动，增强吸引力感染力。扩大参与范围，突出干部、青少年、知识分子等群体，推进创建活动进机关、进企业、进社区、进乡镇、进学校、进宗教场所。加强民族团结进步示范区建设，培养树立各级各类示范典型，表彰民族团结模范集体和个人。加强全国民族团结进步教育基地建设。中央和地方主要新闻媒体要持续开展民族团结宣传，推广经验，树立典型，营造浓厚氛围。



14. 坚定不移推行国家通用语言文字教育。全面开设国家通用语言文字课程, 全面推广国家通用语言文字, 确保少数民族学生基本掌握和使用国家通用语言文字。同时, 尊重和保障少数民族使用本民族语言文字接受教育的权利, 不断提高少数民族语言文字教育水平。在需要的民族地区加强学前双语教育, 实施“双语教师特岗计划”, 支持民族地区师范院校免费培养双语教师, 继续实施“少数民族双语教师普通话培训项目”; 制定激励政策, 加大师资对口支援力度, 做好双语教师招录工作; 对双语教学师资培养培训、教学研究、教材开发和出版给予支持; 注重培养民汉双语兼通人才。提高少数民族干部掌握国家通用语言文字能力, 在民族地区工作的汉族干部应学习掌握少数民族语言文字。

#### 四、构筑各民族共有精神家园。

15. 积极培育中华民族共同体意识。弘扬和践行社会主义核心价值观, 大力弘扬中华民族优秀传统文化, 在全社会深入开展爱国主义教育、中华民族共同体教育, 纳入党员、干部教育培训规划, 纳入国民教育总体规划, 纳入经常性思想政治工作, 引导各族干部群众深刻认识中国是全国各族人民共同缔造的国家, 中华文化是包括五十六个民族的文化, 中华文明是各民族共同创造的文明, 中华民族是各民族共有的大家庭, 牢固树立各民族水乳交融、唇齿相依、休戚相关、荣辱与共的观念。教育各族群众牢固树立“三个离不开”思想, 不断增强“四个认同”, 树立正确的国家观、民族观、宗教观、历史观、文化观。深入开展中国特色社会主义和中国梦宣传教育, 大力宣传实现中国梦就是实现民族团结奋斗梦、民族繁荣发展梦, 引导各族群众把智慧和力量凝聚到促进民族团结、共建美好家园上来。强化党的民族政策宣传教育, 积极做好阐释和解

读工作，有针对性地加强正面舆论引导。加强青少年思想政治教育，加大基层群众思想政治工作力度。从小抓起，在各级各类学校开展宣传教育，加强教材和资源建设，充实相关课程内容，强调各民族共同创建了祖国大家庭，强调在振兴中华伟大事业中各民族根本利益的一致性和共同性，开展形式多样的教育活动特别是有中华文化特点的活动，推动中华民族共同体意识深入学生头脑。

16. 发展少数民族文化事业。坚持以社会主义先进文化为引领，促进各民族文化交融、创新。中华文化是各民族文化的集大成，要把尊重、继承和弘扬少数民族优秀传统文化，与传承、建设各民族共享的中华文化有机结合起来。加强少数民族文艺作品创作生产，鼓励和扶持反映少数民族现代文明生活的现实题材作品，给少数民族出版物等特殊支持政策。加大投入，推进广播电视户户通、农村电影放映工程、农家书屋、文化信息资源共享等文化惠民工程，建立健全覆盖城乡的公共文化服务体系。深化文化体制改革，推动具有潜力的少数民族文化资源进入市场，形成一定规模的民族特色文化产业。支持民汉优秀文化作品互译，鼓励创作少数民族题材电影、电视剧、歌舞、动漫、出版物等文化精品。加大适合少数民族群众阅读的双语出版物出版力度。加大少数民族优秀文化遗产保护力度，实施重点文物保护工程，重点抢救和保护民族传统经典、民间文学、民俗文化、民族音乐舞蹈等非物质文化遗产，做好少数民族古籍保护、抢救、整理、出版和研究工作。科学保护各民族语言文字。支持民族地区主流媒体和新媒体建设，继续推进广播电影电视民族语译制工程。重视民族语言网络文化建设，推行少数民族文化产品上网工程，加强网上文化内容供给和监管。扶持少数民族新闻出版单位数字化转型升级，推进图

文声像相结合的民汉双语数字阅读平台建设。大力倡导健康文明的生活方式，引导各族群众移风易俗。广泛开展民族特色文化体育活动，展现各族群众良好风貌。

17. 加强意识形态安全建设。发挥科研机构 and 高等学校作用，加强党的民族理论和政策研究，完善中国特色社会主义民族理论体系，在关系民族工作方向和原则问题上，旗帜鲜明，正本清源，坚持马克思主义立场、观点和方法，坚持党关于民族工作的一系列方针、原则。加强少数民族历史研究，树立正确的历史观。

#### 五、提高依法管理民族事务能力。

18. 加强民族工作法律法规建设。认真贯彻落实民族区域自治法，修订完善有关民族工作的法规条例。加强民族政策和民族法律法规执行情况监督检查，坚决反对和制止一切形式的民族歧视，重点清理规范执法监管单位和窗口单位、服务行业等领域的政策和做法。广泛开展法制宣传教育，加强广大干部民族工作法律法规培训，提高依法行政能力，抓好少数民族流动人口普法教育，引导各族群众自觉学法、尊法、守法、用法。

19. 做好城市和散居地区民族工作。加强少数民族人口信息资源整合，构建服务管理信息化平台，完善工作机制，推进城市和散居地区民族工作制度化、规范化、精细化。建立以乡镇（街道）、社区、企事业单位、社会组织为依托的网格化管理模式，推动民族工作社会化。做好少数民族群众特需用品的生产和供应工作，保障其在传统节日、饮食、丧葬等方面的合理需求。完善工商管理、城市管理等制度，形成有利于少数民族群众平等进入市场、融入城市的政策导向和制度保障。完善城市少数民族流动人口服务管理协调合作、社会服务、法律援

助等机制，加快构建流出地和流入地信息互通、人员互动、衔接互补、共同负责的工作格局。少数民族群众较多的城市，根据实际需要设立基层服务管理工作站。

20. 依法妥善处理涉及民族因素的问题。坚持在法律范围内、法治轨道上处理涉及民族因素的问题，不能把涉及少数民族群众的民事和刑事问题归结为民族问题，不能把发生在民族地区的一般矛盾纠纷简单归结为民族问题。对涉及民族因素的人民内部矛盾，综合运用政策、法律、经济、行政等手段和教育、协商、调解等方法化解，防止事态扩大和矛盾激化。凡属违法犯罪的，不论涉及哪个民族、来自哪个地区，都要依法处理，不能以民族划线搞选择性执法。对于蓄意挑拨民族关系、煽动民族歧视和仇恨、破坏民族团结、制造恶性事件的犯罪分子，坚决依法打击。依靠群众、发动群众，严密防范和严厉打击民族分裂势力、宗教极端势力和暴力恐怖势力。

#### 六、加强党对民族工作的领导。

21. 完善民族工作领导体制和工作机制。各级党委要发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，完善党委领导、政府负责、有关部门协同配合、全社会通力合作的民族工作格局。党委要高度重视民族工作，经常听取工作情况汇报，研究解决重大问题。党委统战部门要会同民委等民族工作部门加强政策研究，搞好综合协调，抓好督促检查。完善民委委员制，建立健全工作规则。加强民族工作部门建设，健全机构，充实力量。加强民族工作经费保障。

22. 加强干部队伍建设。按照信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的好干部标准，建设一支高素质的民族地区干部队伍。加强思想政治建设，突出政治过硬、对党忠诚，强化党性锻炼，不论哪个民族的干部都要自觉站在中

华民族整体利益的高度，立足于党和国家工作大局，牢记肩负的政治责任，在民族团结、合作共事上作表率，在服务人民、推动发展上奋发有为。制定专门规划，在中央和地方两个层面分别举办研修班，加强民族地区干部培训。大力培养、大胆选拔、充分信任、放手使用少数民族干部，培养长期在民族地区工作的汉族干部，保持干部队伍合理结构。把培养民族地区大学生作为干部的重要来源渠道，同时注重把少数民族优秀产业工人、农牧民吸收到基层干部队伍。持续选派优秀年轻干部、大学生到民族地区工作。坚持必要台阶、递进式历练，把基层作为培养干部的重要阵地，鼓励和引导后备干部到基层一线，在艰苦地区和复杂环境中砥砺品质、增长才干。加大民族地区和东部地区、上级机关干部双向交流力度，加强少数民族干部挂职锻炼和多岗位锻炼。注重培养优秀中高级少数民族领导干部，选派一批骨干到中央和国家机关、东部地区任职锻炼。中央和国家机关及省级党政机关要有计划地招录少数民族公务员。

23. 造就优秀知识分子队伍。加强培养民族地区特别是少数民族专业技术人员、学科带头人，推出一批拔尖人才。注重加强自然科学领域的人才培养，不断优化人才结构。深入实施文化名家暨“四个一批”人才工程，实施民族地区原创及少数民族语文翻译人才培养项目，重视从农牧民中发现和培养文化能人，支持各地为民族地区培养文化和专业技术人才。建立健全人才激励机制和科技奖励机制，对民族地区知识分子在职称评定、科研项目、著作出版等方面给予支持。加强人才市场建设，落实民族地区特别是边远地区人才支持计划，做好教育、科技、卫生等专业人才支援民族地区工作，加大农牧区实用人才培养力度。重视民族地区知识分子特别是少数民族知识分子

骨干培养，符合条件的积极吸收入党，优秀的选拔到适当领导岗位。注重培养熟悉党的民族理论政策、具有一定学术影响、能在关键时刻发声的少数民族专家学者。加强少数民族代表人士工作。建立健全各级党政领导干部联系少数民族知识分子和代表人士制度，引导他们在联系群众、维护民族团结等方面发挥特殊作用。

24. 加强基层组织和政权建设。加强乡镇（街道）、村（社区）党组织建设，健全基层组织体系，扩大党的工作覆盖面。选好配强基层党组织书记，加强教育培训，着力提高能力素质。对软弱涣散的基层党组织，要进行集中整顿。做好发展党员工作，注重吸收生产一线工人、农牧民特别是少数民族优秀青年入党，壮大基层党的力量。把党员培养成帮助群众致富、维护团结和谐的带头人，把致富能手等优秀分子培养成党员，发挥党员先锋模范作用。以基层服务型党组织建设为抓手，推动各级干部为群众办实事，在就业、上学、参军等方面，积极做好牵线搭桥、推荐审核工作。完善党员联户、干部包户等直接联系服务群众制度，做到联系对象有上学参军、婚丧嫁娶、疾病灾害及在生产经营关键环节、重大节日等必访。加大基层政权投入，支持农村基层综合公共服务平台建设，加强基层组织工作经费保障，提高基层干部待遇，加强基层党员、干部学习培训，支持党员、干部远程教育设施建设。贯彻落实好国家关于关心照顾老党员、老干部、老模范、老军人的政策。

25. 加强党风廉政建设。巩固党的群众路线教育实践活动成果，持之以恒解决干部“四风”方面突出问题。教育各级党员、干部树立和发扬“三严三实”良好作风，切实做到严以修身、严以用权、严以律己，谋事要实、创业要实、做人要实，

更好地团结带领各族群众前进。落实各级党委的主体责任和纪委的监督责任，严格党风廉政建设责任制，加大反腐败工作力度，对土地征用、矿产资源开发、工程招投标等领域违纪违法问题进行整治，对执行中央八项规定精神、干部任用等方面存在的问题严肃处理。加强对重大项目和惠民政策落实情况的检查、监督和审计。

各地区各部门要从党和国家工作大局出发，认真落实党中央决策部署，共同做好新形势下民族工作。

中国人民解放军贯彻落实文件精神工作，由中央军委另行部署。

## 在文艺工作座谈会上的讲话

(二〇一四年十月十五日)

习 近 平

今天，这里群英荟萃、少长咸集，既有德高望重的老作家、老艺术家，也有崭露头角的文艺新秀，有些同志过去就很熟悉，有些是初次见面。见到大家很高兴。

文艺事业是党和人民的重要事业，文艺战线是党和人民的重要战线。长期以来，广大文艺工作者致力于文艺创作、表演、研究、传播，在各自领域辛勤耕耘、服务人民，取得了显著成绩，作出了重要贡献。在大家共同努力下，我国文艺园地百花竞放、硕果累累，呈现出繁荣发展的生动景象。借此机会，我向大家表示衷心的感谢，向全国文艺工作者致以诚挚的问候！

今天召开这个座谈会，我早有考虑，直到现在才有机会，主要是想听听大家的意见和建议，同大家一起分析现状、交流思想，共商我国文艺繁荣发展大计。刚才，几位同志的发言都很好，有思想，有见地，听了很受启发。下面，我讲五个问题，同大家一起讨论。



## 第一个问题：实现中华民族伟大复兴 需要中华文化繁荣兴盛

为什么要高度重视文艺和文艺工作？这个问题，首先要放在我国和世界发展大势中来审视。我说过，实现中华民族伟大复兴，是近代以来中国人民最伟大的梦想。今天，我们比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标，比历史上任何时期都更有信心、有能力实现这个目标。而实现这个目标，必须高度重视和充分发挥文艺和文艺工作者的重要作用。

文化是民族生存和发展的重要力量。人类社会每一次跃进，人类文明每一次升华，无不伴随着文化的历史性进步。中华民族有着五千多年的文明史，近代以前中国一直是世界强国之一。在几千年的历史流变中，中华民族从来不是一帆风顺的，遇到了无数艰难困苦，但我们都挺过来、走过来了，其中一个很重要的原因就是世世代代的中华儿女培育和发展了独具特色、博大精深的中华文化，为中华民族克服困难、生生不息提供了强大精神支撑。

德国哲学家雅斯贝尔斯在《历史的起源与目标》一书中写道，公元前八百年至公元前二百年是人类文明的“轴心时代”，是人类文明精神的重大突破时期，当时古代希腊、古代中国、古代印度等文明都产生了伟大的思想家，他们提出的思想原则塑造了不同文化传统，并一直影响着人类生活。这段话讲得很深刻，很有洞察力。古往今来，中华民族之所以在世界有地位、有影响，不是靠穷兵黩武，不是靠对外扩张，而是靠中华文化的强大感召力和吸引力。我们的先人早就认识到“远人不服，则修文德以来之”的道理。阐释中华民族禀赋、中华民族

特点、中华民族精神，以德服人、以文化人是其中很重要的一个方面。

历史和现实都表明，人类文明是由世界各国各民族共同创造的。我出访所到之处，最陶醉的是各国各民族人民创造的文明成果。世界文明瑰宝比比皆是，这里我举几个国家、几个民族的例子。古希腊产生了对人类文明影响深远的神话、寓言、雕塑、建筑艺术，埃斯库罗斯、索福克勒斯、欧里庇得斯、阿里斯托芬的悲剧和喜剧是希腊艺术的经典之作。俄罗斯有普希金、果戈理、莱蒙托夫、屠格涅夫、陀思妥耶夫斯基、涅克拉索夫、车尔尼雪夫斯基、托尔斯泰、契诃夫、高尔基、肖洛霍夫、柴可夫斯基、里姆斯基—科萨科夫、拉赫玛尼诺夫、列宾等大师。法国有拉伯雷、拉封丹、莫里哀、司汤达、巴尔扎克、雨果、大仲马、小仲马、莫泊桑、罗曼·罗兰、萨特、加缪、米勒、马奈、德加、塞尚、莫奈、罗丹、柏辽兹、比才、德彪西等大师。英国有乔叟、弥尔顿、拜伦、雪莱、济慈、狄更斯、哈代、萧伯纳、透纳等大师。德国有莱辛、歌德、席勒、海涅、巴赫、贝多芬、舒曼、瓦格纳、勃拉姆斯等大师。美国有霍桑、朗费罗、斯托夫人、惠特曼、马克·吐温、德莱赛、杰克·伦敦、海明威等大师。我最近访问了印度，印度人民也是具有非凡文艺创造活力的，大约公元前一千年前后就形成了《梨俱吠陀》、《阿达婆吠陀》、《娑摩吠陀》、《夜柔吠陀》四种本集，法显、玄奘取经时，印度的诗歌、舞蹈、绘画、宗教建筑和雕塑就达到了很高的水平，泰戈尔更是产生了世界性的影响。我国就更多了，从老子、孔子、庄子、孟子、屈原、王羲之、李白、杜甫、苏轼、辛弃疾、关汉卿、曹雪芹，到“鲁郭茅巴老曹”（鲁迅、郭沫若、茅盾、巴金、老舍、曹禺），到聂耳、冼星海、梅兰芳、齐白石、徐悲鸿，从诗经、

楚辞到汉赋、唐诗、宋词、元曲以及明清小说，从《格萨尔王传》、《玛纳斯》到《江格尔》史诗，从五四时期新文化运动、新中国成立到改革开放的今天，产生了灿若星辰的文艺大师，留下了浩如烟海的文艺精品，不仅为中华民族提供了丰厚滋养，而且为世界文明贡献了华彩篇章。

历史和现实都证明，中华民族有着强大的文化创造力。每到重大历史关头，文化都能感国运之变化、立时代之潮头、发时代之先声，为亿万人民、为伟大祖国鼓与呼。中华文化既坚守本根又不断与时俱进，使中华民族保持了坚定的民族自信和强大的修复能力，培育了共同的情感和价值、共同的理想和精神。

没有中华文化繁荣兴盛，就没有中华民族伟大复兴。一个民族的复兴需要强大的物质力量，也需要强大的精神力量。没有先进文化的积极引领，没有人民精神世界的极大丰富，没有民族精神力量的不断增强，一个国家、一个民族不可能屹立于世界民族之林。

文艺是时代前进的号角，最能代表一个时代的风貌，最能引领一个时代的风气。“文变染乎世情，兴废系乎时序。”在欧洲文艺复兴运动中，但丁、彼特拉克、薄伽丘、达·芬奇、拉斐尔、米开朗琪罗、蒙田、塞万提斯、莎士比亚等文艺巨人，发出了新时代的啼声，开启了人们的心灵。在谈到文艺复兴运动时，恩格斯说，这“是一个需要巨人并且产生了巨人的时代，那是一些在思维能力、激情和性格方面，在多才多艺和学识渊博方面的巨人”。在我国发展史上，包括文艺在内的文化发展同样与中华民族发展紧紧联系在一起。先秦时期，我国出现了百家争鸣的兴盛局面，开创了我国古代文化的一个鼎盛期。二十世纪初，在五四新文化运动中，发端于文艺领域的创新风

潮对社会变革产生了重大影响，成为全民族思想解放运动的重要引擎。

现在，全党全国各族人民正按照党的十八大确立的奋斗目标 and 党的十八届三中全会提出的改革任务，一步一步把中国特色社会主义事业向前推进。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是长期而艰巨的伟大事业。伟大事业需要伟大精神。实现这个伟大事业，文艺的作用不可替代，文艺工作者大有可为。广大文艺工作者要从这样的高度认识文艺的地位和作用，认识自己所担负的历史使命和责任。

鲁迅先生说，要改造国人的精神世界，首推文艺。举精神之旗、立精神支柱、建精神家园，都离不开文艺。当高楼大厦在我国大地上遍地林立时，中华民族精神的大厦也应该巍然耸立。我国作家艺术家应该成为时代风气的先觉者、先行者、先倡者，通过更多有筋骨、有道德、有温度的文艺作品，书写和记录人民的伟大实践、时代的进步要求，彰显信仰之美、崇高之美，弘扬中国精神、凝聚中国力量，鼓舞全国各族人民朝气蓬勃迈向未来。

## 第二个问题：创作无愧于时代的优秀作品

“文章合为时而著，歌诗合为事而作。”衡量一个时代的文艺成就最终要看作品。推动文艺繁荣发展，最根本的是要创作生产出无愧于我们这个伟大民族、伟大时代的优秀作品。没有优秀作品，其他事情搞得再热闹、再花哨，那也只是表面文章，是不能真正深入人民精神世界的，是不能触及人的灵魂、引起人民思想共鸣的。文艺工作者应该牢记，创作是自己的中心任务，作品是自己的立身之本，要静下心来、精益求精搞创

作，把最好的精神食粮奉献给人民。

优秀文艺作品反映着一个国家、一个民族的文化创造能力和水平。吸引、引导、启迪人们必须有好的作品，推动中华文化走出去也必须有好的作品。所以，我们必须把创作生产优秀作品作为文艺工作的中心环节，努力创作生产更多传播当代中国价值观念、体现中华文化精神、反映中国人审美追求，思想性、艺术性、观赏性有机统一的优秀作品，形成“龙文百斛鼎，笔力可独扛”之势。优秀作品并不拘于一格、不形于一态、不定于一尊，既要有阳春白雪、也要有下里巴人，既要顶天立地、也要铺天盖地。只要有正能量、有感染力，能够温润心灵、启迪心智，传得开、留得下，为人民群众所喜爱，这就是优秀作品。

文艺深深融入人民生活，事业和生活、顺境和逆境、梦想和期望、爱和恨、存在和死亡，人类生活的一切方面，都可以在文艺作品中找到启迪。文艺对年轻人吸引力最大，影响也最大。我年轻时读了不少文学作品，涉猎了当时能找到的各种书籍，不仅其中许多精彩章节、隽永文字至今记忆犹新，而且从中悟出了不少生活真谛。文艺也是不同国家和民族相互了解和沟通的最好方式。去年三月，我访问俄罗斯，在同俄罗斯汉学家座谈时就说到，我读过很多俄罗斯作家的作品，如年轻时读了车尔尼雪夫斯基的《怎么办？》后，在我心中引起了很大的震动。今年三月访问法国期间，我谈了法国文艺对我的影响，因为我们党老一代领导人中很多到法国求过学，所以我年轻时对法国文艺抱有浓厚兴趣。在德国，我讲了自己读《浮士德》的故事。那时候，我在陕北农村插队，听说一个知青有《浮士德》这本书，就走了三十里路去借这本书，后来他又走了三十里路来取回这本书。我为什么要对外国人讲这些？就是因为文

艺是世界语言，谈文艺，其实就是谈社会、谈人生，最容易相互理解、沟通心灵。

改革开放以来，我国文艺创作迎来了新的春天，产生了大量脍炙人口的优秀作品。同时，也不能否认，在文艺创作方面，也存在着有数量缺质量、有“高原”缺“高峰”的现象，存在着抄袭模仿、千篇一律的问题，存在着机械化生产、快餐式消费的问题。在有些作品中，有的调侃崇高、扭曲经典、颠覆历史，丑化人民群众和英雄人物；有的是非不分、善恶不辨、以丑为美，过度渲染社会阴暗面；有的搜奇猎艳、一味媚俗、低级趣味，把作品当作追逐利益的“摇钱树”，当作感官刺激的“摇头丸”；有的胡编乱写、粗制滥造、牵强附会，制造了一些文化“垃圾”；有的追求奢华、过度包装、炫富摆阔，形式大于内容；还有的热衷于所谓“为艺术而艺术”，只写一己悲欢、杯水风波，脱离大众、脱离现实。凡此种种都警示我们，文艺不能在市场经济大潮中迷失方向，不能在为什么人的问题上发生偏差，否则文艺就没有生命力。

我同几位艺术家交谈过，问当前文艺最突出的问题是什么，他们不约而同地说了两个字：浮躁。一些人觉得，为一部作品反复打磨，不能及时兑换成实用价值，或者说不能及时兑换成人民币，不值得，也不划算。这样的态度，不仅会误导创作，而且会使低俗作品大行其道，造成劣币驱逐良币现象。人类文艺发展史表明，急功近利，竭泽而渔，粗制滥造，不仅是对文艺的一种伤害，也是对社会精神生活的一种伤害。低俗不是通俗，欲望不代表希望，单纯感官娱乐不等于精神快乐。文艺要赢得人民认可，花拳绣腿不行，投机取巧不行，沽名钓誉不行，自我炒作不行，“大花轿，人抬人”也不行。

精品之所以“精”，就在于其思想精深、艺术精湛、制作精

良。“充实之谓美，充实而有光辉之谓大。”古往今来，文艺巨制无不是厚积薄发的结晶，文艺魅力无不是内在充实的显现。凡是传世之作、千古名篇，必然是笃定恒心、倾注心血的作品。福楼拜说，写《包法利夫人》“有一页就写了五天”，“客店这一节也许得写三个月”。曹雪芹写《红楼梦》“披阅十载，增删五次”。正是有了这种孜孜以求、精益求精的精神，好的文艺作品才能打造出来。

“取法于上，仅得为中；取法于中，故为其下。”有容乃大、无欲则刚，淡泊明志、宁静致远。大凡伟大的作家艺术家，都有一个渐进、渐悟、渐成的过程。文艺工作者要志存高远，就要有“望尽天涯路”的追求，耐得住“昨夜西风凋碧树”的清冷和“独上高楼”的寂寞，即便是“衣带渐宽”也“终不悔”，即便是“人憔悴”也心甘情愿，最后达到“众里寻他千百度”，“蓦然回首，那人却在，灯火阑珊处”的领悟。

“诗文随世运，无日不趋新。”创新是艺术的生命。文艺创作中出现的一些问题，同创新能力不足很有关系。刘勰在《文心雕龙》中就多处讲到，作家诗人要随着时代生活创新，以自己的艺术个性进行创新。唐代书法家李邕说：“学我者拙，似我者死。”宋代诗人黄庭坚说：“随人作计终后人，自成一家始逼真。”文艺创作是观念和手段相结合、内容和形式相融合的深度创新，是各种艺术要素和技术要素的集成，是胸怀和创意的对接。要把创新精神贯穿文艺创作生产全过程，增强文艺原创能力。要坚持百花齐放、百家争鸣的方针，发扬学术民主、艺术民主，营造积极健康、宽松和谐的氛围，提倡不同观点和学派充分讨论，提倡体裁、题材、形式、手段充分发展，推动观念、内容、风格、流派切磋互鉴。我国少数民族能歌善舞，长期以来形成了多姿多彩的文艺成果，这是我国艺术的瑰宝，要

保护好、发展好，让它们在祖国文艺百花园中绽放出更加绚丽的光彩。

繁荣文艺创作、推动文艺创新，必须有大批德艺双馨的文艺名家。要把文艺队伍建设摆在更加突出的重要位置，努力造就一批有影响的各领域文艺领军人物，建设一支宏大的文艺人才队伍。文艺是给人以价值引导、精神引领、审美启迪的，艺术家自身的思想水平、业务水平、道德水平是根本。文艺工作者要自觉坚守艺术理想，不断提高学养、涵养、修养，加强思想积累、知识储备、文化修养、艺术训练，努力做到“笼天地于形内，挫万物于笔端”。除了要有好的专业素养之外，还要有高尚的人格修为，有“铁肩担道义”的社会责任感。在社会主义市场经济条件下，还要处理好义利关系，认真严肃地考虑作品的社会效果，讲品位，重艺德，为历史存正气，为世人弘美德，为自身留清名，努力以高尚的职业操守、良好的社会形象、文质兼美的优秀作品赢得人民喜爱和欢迎。

互联网技术和新媒体改变了文艺形态，催生了一大批新的文艺类型，也带来文艺观念和文艺实践的深刻变化。由于文字数码化、书籍图像化、阅读网络化等发展，文艺乃至社会文化面临着重大变革。要适应形势发展，抓好网络文艺创作生产，加强正面引导力度。近些年来，民营文化工作室、民营文化经纪机构、网络文艺社群等新的文艺组织大量涌现，网络作家、签约作家、自由撰稿人、独立制片人、独立演员歌手、自由美术工作者等新的文艺群体十分活跃。这些人中很有可能产生文艺名家，古今中外很多文艺名家都是从社会和人民中产生的。我们要扩大工作覆盖面，延伸联系手臂，用全新的眼光看待他们，用全新的政策和方法团结、吸引他们，引导他们成为繁荣社会主义文艺的有生力量。



### 第三个问题：坚持以人民为中心的创作导向

社会主义文艺，从本质上讲，就是人民的文艺。毛泽东同志在延安文艺座谈会上指出：“为什么人的问题，是一个根本的问题，原则的问题。”邓小平同志说：“我们的文艺属于人民”，“人民是文艺工作者的母亲”。江泽民同志要求广大文艺工作者“在人民的历史创造中进行艺术的创造，在人民的进步中造就艺术的进步”。胡锦涛同志强调：“只有把人民放在心中最高位置，永远同人民在一起，坚持以人民为中心的创作导向，艺术之树才能常青。”

人民既是历史的创造者、也是历史的见证者，既是历史的“剧中人”、也是历史的“剧作者”。文艺要反映好人民心声，就要坚持为人民服务、为社会主义服务这个根本方向。这是党对文艺战线提出的一项基本要求，也是决定我国文艺事业前途命运的关键。只有牢固树立马克思主义文艺观，真正做到了以人民为中心，文艺才能发挥最大正能量。以人民为中心，就是要把满足人民精神文化需求作为文艺和文艺工作的出发点和落脚点，把人民作为文艺表现的主体，把人民作为文艺审美的鉴赏家和评判者，把为人民服务作为文艺工作者的天职。

第一，人民需要文艺。人民的需求是多方面的。满足人民日益增长的物质需求，必须抓好经济社会建设，增加社会的物质财富。满足人民日益增长的精神文化需求，必须抓好文化建设，增加社会的精神文化财富。物质需求是第一位的，吃上饭是最主要的，所以说“民以食为天”。但是，这并不是说人民对精神文化生活的需求就是可有可无的，人类社会与动物界的最大区别就是人是有精神需求的，人民对精神文化生活的需求时

时刻刻都存在。

随着人民生活水平不断提高，人民对包括文艺作品在内的文化产品的质量、品位、风格等的要求也更高了。文学、戏剧、电影、电视、音乐、舞蹈、美术、摄影、书法、曲艺、杂技以及民间文艺、群众文艺等各领域都要跟上时代发展、把握人民需求，以充沛的激情、生动的笔触、优美的旋律、感人的形象创作生产出人民喜闻乐见的优秀作品，让人民精神文化生活不断迈上新台阶。

还有，国际社会对中国的关注度越来越高，他们想了解中国，想知道中国人的世界观、人生观、价值观，想知道中国人对自然、对世界、对历史、对未来的看法，想知道中国人的喜怒哀乐，想知道中国历史传承、风俗习惯、民族特性，等等。这些光靠正规的新闻发布、官方介绍是远远不够的，靠外国民众来中国亲自了解、亲身感受是很有限的。而文艺是最好的交流方式，在这方面可以发挥不可替代的作用，一部小说，一篇散文，一首诗，一幅画，一张照片，一部电影，一部电视剧，一曲音乐，都能给外国人了解中国提供一个独特的视角，都能以各自的魅力去吸引人、感染人、打动人。京剧、民乐、书法、国画等都是我国文化瑰宝，都是外国人了解中国的重要途径。文艺工作者要讲好中国故事、传播好中国声音、阐发中国精神、展现中国风貌，让外国民众通过欣赏中国作家艺术家的作品来深化对中国的认识、增进对中国的了解。要向世界宣传推介我国优秀文化艺术，让国外民众在审美过程中感受魅力，加深对中华文化的认识和理解。

第二，文艺需要人民。人民是文艺创作的源头活水，一旦离开人民，文艺就会变成无根的浮萍、无病的呻吟、无魂的躯壳。列宁说：“艺术是属于人民的。它必须在广大劳动群众的底

层有其最深厚的根基。它必须为这些群众所了解和爱好。它必须结合这些群众的感情、思想和意志，并提高他们。它必须在群众中间唤起艺术家，并使他们得到发展。”人民生活中本来就存在着文学艺术原料的矿藏，人民生活是一切文学艺术取之不尽、用之不竭的创作源泉。

人民的需要是文艺存在的根本价值所在。能不能搞出优秀作品，最根本的决定于是否能为人民抒写、为人民抒情、为人民抒怀。一切轰动当时、传之后世的文艺作品，反映的都是时代要求和人民心声。我国久传不息的名篇佳作都充满着对人民命运的悲悯、对人民悲欢的关切，以精湛的艺术彰显了深厚的人民情怀。《古诗源》收集的反映远古狩猎活动的《弹歌》，《诗经》中反映农夫艰辛劳作的《七月》、反映士兵征战生活的《采薇》、反映青年爱情生活的《关雎》，探索宇宙奥秘的《天问》，反映游牧生活的《敕勒歌》，歌颂女性英姿的《木兰诗》等，都是从人民生活中产生的。屈原的“长太息以掩涕兮，哀民生之多艰”，杜甫的“安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜”、“朱门酒肉臭，路有冻死骨”，李绅的“谁知盘中餐，粒粒皆辛苦”，郑板桥的“些小吾曹州县吏，一枝一叶总关情”，等等，也都是深刻反映人民心声的作品和佳句。世界上最早的文学作品《吉尔伽美什》史诗，反映了两河流域上古人民探求自然规律和生死奥秘的心境和情感。《荷马史诗》赞美了人民勇敢、正义、无私、勤劳等品质。《神曲》、《十日谈》、《巨人传》等作品的主要内容是反对中世纪的禁欲主义、蒙昧主义，反映人民对精神解放的热切期待。因此，文艺只有植根现实生活、紧跟时代潮流，才能发展繁荣；只有顺应人民意愿、反映人民关切，才能充满活力。

人民不是抽象的符号，而是一个一个具体的人，有血有

肉，有情感，有爱恨，有梦想，也有内心的冲突和挣扎。不能以自己的个人感受代替人民的感受，而是要虚心向人民学习、向生活学习，从人民的伟大实践和丰富多彩的生活中汲取营养，不断进行生活和艺术的积累，不断进行美的发现和美的创造。要始终把人民的冷暖、人民的幸福放在心中，把人民的喜怒哀乐倾注在自己的笔端，讴歌奋斗人生，刻画最美人物，坚定人们对美好生活的憧憬和信心。

说到这里，我就想起了一件事情。一九八二年，我到河北正定县去工作前夕，一些熟人来为我送行，其中就有八一厂的作家、编剧王愿坚。他对我说，你到农村去，要像柳青那样，深入到农民群众中去，同农民群众打成一片。柳青为了深入农民生活，一九五二年曾经任陕西长安县县委副书记，后来辞去了县委副书记职务、保留常委职务，并定居在那儿的皇甫村，蹲点十四年，集中精力创作《创业史》。因为他对陕西关中农民生活有深入了解，所以笔下的人物才那样栩栩如生。柳青熟知乡亲们的喜怒哀乐，中央出台一项涉及农村农民的政策，他脑子里立即就能想象出农民群众是高兴还是不高兴。

第三，文艺要热爱人民。有没有感情，对谁有感情，决定着文艺创作的命运。如果不爱人民，那就谈不上为人民创作。鲁迅就对人民充满了热爱，表露他这一心迹最有名的诗句就是“横眉冷对千夫指，俯首甘为孺子牛”。我在河北正定工作时结识的作家贾大山，也是一位热爱人民的作家。他去世后，我写了一篇文章悼念他。他给我印象最深的就是忧国忧民情怀，“处江湖之远则忧其君”。文艺工作者要想有成就，就必须自觉与人民同呼吸、共命运、心连心，欢乐着人民的欢乐，忧患着人民的忧患，做人民的孺子牛。这是唯一正确的道路，也是作家艺术家最大的幸福。

热爱人民不是一句口号，要有深刻的理性认识和具体的实践行动。对人民，要爱得真挚、爱得彻底、爱得持久，就要深深懂得人民是历史创造者的道理，深入群众、深入生活，诚心诚意做人民的小学生。我讲要深入生活，有些同志人是下去了，但只是走马观花、蜻蜓点水，并没有带着心，并没有动真情。要解决好“为了谁、依靠谁、我是谁”这个问题，拆除“心”的围墙，不仅要“身入”，更要“心入”、“情入”。

文艺的一切创新，归根到底都直接或间接来源于人民。“世事洞明皆学问，人情练达即文章。”艺术可以放飞想象的翅膀，但一定要脚踩坚实的大地。文艺创作方法有一百条、一千条，但最根本、最关键、最牢靠的办法是扎根人民、扎根生活。曹雪芹如果没对当时的社会生活做过全景式的观察和显微镜式的剖析，就不可能完成《红楼梦》这种百科全书式巨著的写作。鲁迅如果不熟悉辛亥革命前后底层民众的处境和心情，就不可能塑造出祥林嫂、闰土、阿Q、孔乙己等那些栩栩如生的人物。

关在象牙塔里不会有持久的文艺灵感和创作激情。有一位苏联诗人形容作家坐在屋里挖空心思写不出东西的窘态是“把手指甲都绞出了水来”。我们要走进生活深处，在人民中体悟生活本质、吃透生活底蕴。只有把生活咀嚼透了，完全消化了，才能变成深刻的情节和动人的形象，创作出来的作品才能激荡人心。正所谓“闭门觅句非诗法，只是征行自有诗”。一切创作技巧和手段最终都是为内容服务的，都是为了更鲜明、更独特、更透彻地说人说事说理。背离了这个原则，技巧和手段就毫无价值了，甚至还会产生负面效应。

当然，生活中并非到处都是莺歌燕舞、花团锦簇，社会上还有许多不如人意之处、还存在一些丑恶现象。对这些现象

不是不要反映，而是要解决好如何反映的问题。古人云，“乐而不淫，哀而不伤”，“发乎情，止乎礼义”。文艺创作如果只是单纯记述现状、原始展示丑恶，而没有对光明的歌颂、对理想的抒发、对道德的引导，就不能鼓舞人民前进。应该用现实主义精神和浪漫主义情怀观照现实生活，用光明驱散黑暗，用美善战胜丑恶，让人们看到美好、看到希望、看到梦想就在前方。

一部好的作品，应该是经得起人民评价、专家评价、市场检验的作品，应该是把社会效益放在首位，同时也应该是社会效益和经济效益相统一的作品。在发展社会主义市场经济的条件下，许多文化产品要通过市场实现价值，当然不能完全不考虑经济效益。然而，同社会效益相比，经济效益是第二位的，当两个效益、两种价值发生矛盾时，经济效益要服从社会效益，市场价值要服从社会价值。文艺不能当市场的奴隶，不要沾满了铜臭气。优秀的文艺作品，最好是既能在思想上、艺术上取得成功，又能在市场上受到欢迎。要坚守文艺的审美理想、保持文艺的独立价值，合理设置反映市场接受程度的发行量、收视率、点击率、票房收入等量化指标，既不能忽视和否定这些指标，又不能把这些指标绝对化，被市场牵着鼻子走。

有的同志说，天是世界的天，地是中国的地，只有眼睛向着人类最先进的方面注目，同时真诚直面当下中国人的生存现实，我们才能为人类提供中国经验，我们的文艺才能为世界贡献特殊的声响和色彩。说的是有道理的。中华民族五千多年的文明进步，近代以来中国人民争取民族独立、人民解放的浴血斗争，中国共产党领导人民进行的革命、建设、改革的伟大历程，古老中国的深刻变化和十三亿中国人民极为丰富的生产生活，为文艺创作提供了极为肥沃的土壤，值得写的东西太多

了。只要我们与人民同在，就一定能从祖国大地母亲那里获得无穷的力量。

#### 第四个问题：中国精神是社会主义文艺的灵魂

这段时间，我集中强调了培育和践行社会主义核心价值观问题。今年二月，中央政治局专门就培育和弘扬社会主义核心价值观进行集体学习，我作了讲话，对全社会提了要求。五四青年节，我到北京大学去，对大学师生讲了这个问题。五月底，我在上海考察工作时，对领导干部弘扬和践行社会主义核心价值观提了要求。六一儿童节前夕，我在北京海淀区民族小学同师生们座谈时讲了这个问题。六月上旬，我在两院院士大会上对院士们也提了这方面要求。九月教师节前一天，我到北京师范大学同师生座谈，再次强调了这个问题。今天，我也要對文艺界提出这方面要求，因为文艺在培育和弘扬社会主义核心价值观方面具有独特作用。

每个时代都有每个时代的精神。我曾经讲过，实现中国梦必须走中国道路、弘扬中国精神、凝聚中国力量。核心价值观是一个民族赖以维系的精神纽带，是一个国家共同的思想道德基础。如果没有共同的核心价值观，一个民族、一个国家就会魂无定所、行无依归。为什么中华民族能够在几千年的历史长河中生生不息、薪火相传、顽强发展呢？很重要的一个原因就是中华民族有一脉相承的精神追求、精神特质、精神脉络。

改革开放以来，我国经济发展很快，人民生活水平提高也很快。同时，我国社会正处在思想大活跃、观念大碰撞、文化大交融的时代，出现了不少问题。其中比较突出的一个问题就是一些人价值观缺失，观念没有善恶，行为没有底线，什么

违反党纪国法的事情都敢干，什么缺德的勾当都敢做，没有国家观念、集体观念、家庭观念，不讲对错，不问是非，不知美丑，不辨香臭，浑浑噩噩，穷奢极欲。现在社会上出现的种种问题病根都在这里。这方面的问题如果得不到有效解决，改革开放和社会主义现代化建设就难以顺利推进。

我们始终强调，两个文明都搞好才是中国特色社会主义。邓小平同志早就告诫我们：风气如果坏下去，经济搞成功又有什么意义？会在另一方面变质！因此，我们要在全社会大力弘扬和践行社会主义核心价值观，使之像空气一样无处不在、无时不有，成为全体人民的共同价值追求，成为我们生而为中国人的独特精神支柱，成为百姓日用而不觉的行为准则。要号召全社会行动起来，通过教育引导、舆论宣传、文化熏陶、实践养成、制度保障等，使社会主义核心价值观内化为人们的精神追求、外化为人们的自觉行动。

文艺是铸造灵魂的工程，文艺工作者是灵魂的工程师。好的文艺作品就应该像蓝天上的阳光、春季里的清风一样，能够启迪思想、温润心灵、陶冶人生，能够扫除颓废萎靡之风。“凡作传世之文者，必先有可以传世之心。”广大文艺工作者要高扬社会主义核心价值观的旗帜，充分认识肩上的责任，把社会主义核心价值观生动活泼、活灵活现地体现在文艺创作之中，用栩栩如生的作品形象告诉人们什么是应该肯定和赞扬的，什么是必须反对和否定的，做到春风化雨、润物无声。同时，文艺界知名人士很多，社会影响力不小，大家不仅要在文艺创作上追求卓越，而且要在思想道德修养上追求卓越，更应身体力行践行社会主义核心价值观，努力做到言为士则、行为世范。

在社会主义核心价值观中，最深层、最根本、最永恒的是爱国主义。爱国主义是常写常新的主题。拥有家国情怀的作



品，最能感召中华儿女团结奋斗。范仲淹的“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”，陆游的“王师北定中原日，家祭无忘告乃翁”、“位卑未敢忘忧国”、“夜阑卧听风吹雨，铁马冰河入梦来”，文天祥的“人生自古谁无死，留取丹心照汗青”，林则徐的“苟利国家生死以，岂因祸福避趋之”，岳飞的《满江红》，方志敏的《可爱的中国》，等等，都以全部热情为祖国放歌抒怀。我们当代文艺更要把爱国主义作为文艺创作的主旋律，引导人民树立和坚持正确的历史观、民族观、国家观、文化观，增强做中国人的骨气和底气。

追求真善美是艺术的永恒价值。艺术的最高境界就是让人动心，让人们的灵魂经受洗礼，让人们发现自然的美、生活的美、心灵的美。一首短短的《游子吟》之所以流传千年，就在于它生动讴歌了伟大的母爱。苏东坡称赞韩愈“文起八代之衰，而道济天下之溺”，讲的是从司马迁之后到韩愈，算起来文章衰落了八代。韩愈的文章起来了，凭什么呢？就是“道”，就是文以载道。我们要通过文艺作品传递真善美，传递向上向善的价值观，引导人们增强道德判断力和道德荣誉感，向往和追求讲道德、尊道德、守道德的生活。只要中华民族一代接着一代追求真善美的道德境界，我们的民族就永远健康向上、永远充满希望。

文艺创作不仅要有当代生活的底蕴，而且要有文化传统的血脉。“求木之长者，必固其根本；欲流之远者，必浚其泉源”。中华优秀传统文化是中华民族的精神命脉，是涵养社会主义核心价值观的重要源泉，也是我们在世界文化激荡中站稳脚跟的坚实根基。增强文化自觉和文化自信，是坚定道路自信、理论自信、制度自信的题中应有之义。如果“以洋为尊”、“以洋为美”、“唯洋是从”，把作品在国外获奖作为最高追求，跟在别人

后面亦步亦趋、东施效颦，热衷于“去思想化”、“去价值化”、“去历史化”、“去中国化”、“去主流化”那一套，绝对是没有前途的！事实上，外国人也跑到我们这里寻找素材、寻找灵感，好莱坞拍摄的《功夫熊猫》、《花木兰》等影片不就是取材于我们的文化资源吗？

中华民族在长期实践中培育和形成了独特的思想理念和道德规范，有崇仁爱、重民本、守诚信、讲辩证、尚和合、求大同等思想，有自强不息、敬业乐群、扶正扬善、扶危济困、见义勇为、孝老爱亲等传统美德。中华优秀传统文化中很多思想理念和道德规范，不论过去还是现在，都有其永不褪色的价值。我们要结合新的时代条件传承和弘扬中华优秀传统文化，传承和弘扬中华美学精神。中华美学讲求托物言志、寓理于情，讲求言简意赅、凝练节制，讲求形神兼备、意境深远，强调知、情、意、行相统一。我们要坚守中华文化立场、传承中华文化基因，展现中华审美风范。

传承中华文化，绝不是简单复古，也不是盲目排外，而是古为今用、洋为中用，辩证取舍、推陈出新，摒弃消极因素，继承积极思想，“以古人之规矩，开自己之生面”，实现中华文化的创造性转化和创新性发展。

当然，我们强调弘扬社会主义核心价值观，继承和发扬中华民族优秀传统文化，坚持和弘扬中国精神，并不排斥学习借鉴世界优秀文化成果。我们社会主义文艺要繁荣发展起来，必须认真学习借鉴世界各国人民创造的优秀文艺。只有坚持洋为中用、开拓创新，做到中西合璧、融会贯通，我国文艺才能更好发展繁荣起来。其实，现代以来，我国文艺和世界文艺的交流互鉴就一直在进行着。白话文、芭蕾舞、管弦乐、油画、电影、话剧、现代小说、现代诗歌等都是借鉴国外又进行民族创

造的成果。鲁迅等进步作家当年就大量翻译介绍国外进步文学作品。新中国成立后，我们学习借鉴苏联文艺，如普列汉诺夫的艺术理论、斯坦尼斯拉夫斯基表演体系，苏联的芭蕾舞、电影等，苏联著名舞蹈家乌兰诺娃以及一些苏联著名演员、导演当年都来过中国访问。这种学习借鉴对建国初期我国社会主义文艺发展起到了促进作用。改革开放之后，我国文艺对世界文艺的学习借鉴就更广泛了。现在，情况也一样，很多艺术形式是国外兴起的，如说唱表演、街舞等，但只要人民群众喜欢，我们就要用，并赋予其健康向上的内容。

当今世界是开放的世界，艺术也要在国际市场上竞争，没有竞争就没有生命力。比如电影领域，经过市场竞争，国外影片并没有把我们的国产影片打垮，反而刺激了国产影片提高质量和水平，在市场竞争中发展起来了，具有了更强的竞争力。

### 第五个问题：加强和改进党对文艺工作的领导

党的领导是社会主义文艺发展的根本保证。党的根本宗旨是全心全意为人民服务，文艺的根本宗旨也是为人民创作。把握了这个立足点，党和文艺的关系就能得到正确处理，就能准确把握党性和人民性的关系、政治立场和创作自由的关系。

加强和改进党对文艺工作的领导，要把握住两条：一是要紧紧依靠广大文艺工作者，二是要尊重和遵循文艺规律。各级党委要从建设社会主义文化强国的高度，增强文化自觉和文化自信，把文艺工作纳入重要议事日程，贯彻好党的文艺方针政策，把握文艺发展正确方向。要选好配强文艺单位领导班子，把那些德才兼备、能同文艺工作者打成一片的干部放到文艺工作领导岗位上来。要尊重文艺工作者的创作个性和创造性

劳动，政治上充分信任，创作上热情支持，营造有利于文艺创作的良好环境。要诚心诚意同文艺工作者交朋友，关心他们的工作和生活，倾听他们心声和心愿。要重视文艺阵地建设和管理，坚持守土有责，绝不给有害的文艺作品提供传播渠道。各级宣传文化部门要在党委领导下，切实加强对文艺工作的指导和扶持，加强对文艺工作者的引导和团结，为推动文艺繁荣发展作出积极贡献。文联、作协要充分发挥优势，加强行业服务、行业管理、行业自律，真正成为文艺工作者之家。

现在，文艺工作的对象、方式、手段、机制出现了许多新情况、新特点，文艺创作生产的格局、人民群众的审美要求发生了很大变化，文艺产品传播方式和群众接受欣赏习惯发生了很大变化。对传统文艺创作生产和传播，我们有一套相对成熟的体制机制和管理措施，而对新的文艺形态，我们还缺乏有效的管理方式方法。这方面，我们必须跟上节拍，下功夫研究解决。要通过深化改革、完善政策、健全体制，形成不断出精品、出人才的生动局面。

要高度重视和切实加强文艺评论工作。文艺批评是文艺创作的一面镜子、一剂良药，是引导创作、多出精品、提高审美、引领风尚的重要力量。文艺批评要的就是批评，不能都是表扬甚至庸俗吹捧、阿谀奉承，不能套用西方理论来剪裁中国人的审美，更不能用简单的商业标准取代艺术标准，把文艺作品完全等同于普通商品，信奉“红包厚度等于评论高度”。文艺批评褒贬甄别功能弱化，缺乏战斗力、说服力，不利于文艺健康发展。

真理越辩越明。一点批评精神都没有，都是表扬和自我表扬、吹捧和自我吹捧、造势和自我造势相结合，那就不是文艺批评了！金无足赤、人无完人，天下哪有十全十美的东西呢？

良药苦口利于病，忠言逆耳利于行。有了真正的批评，我们的文艺作品才能越来越好。文艺批评就要褒优贬劣、激浊扬清，像鲁迅所说的那样，批评家要做“剜烂苹果”的工作，“把烂的剜掉，把好的留下来吃”。不能因为彼此是朋友，低头不见抬头见，抹不开面子，就不敢批评。作家艺术家要敢于面对批评自己作品短处的批评家，以敬重之心待之，乐于接受批评。要以马克思主义文艺理论为指导，继承创新中国古代文艺批评理论优秀遗产，批判借鉴现代西方文艺理论，打磨好批评这把“利器”，把好文艺批评的方向盘，运用历史的、人民的、艺术的、美学的观点评判和鉴赏作品，在艺术质量和水平上敢于实事求是，对各种不良文艺作品、现象、思潮敢于表明态度，在大是大非问题上敢于表明立场，倡导说真话、讲道理，营造开展文艺批评的良好氛围。

同志们！“等闲识得东风面，万紫千红总是春。”党中央对文艺工作和文艺工作者寄予厚望。希望文艺战线和广大文艺工作者不辜负时代召唤、不辜负人民期待，创造出更好更多的文艺精品，为推动文化大发展大繁荣、建设社会主义文化强国作出新的更大的贡献！

# 关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明<sup>\*</sup>

(二〇一四年十月二十日)

习 近 平

受中央政治局委托，我就《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》起草情况向全会作说明。

## 一、关于全会决定起草背景和过程

党的十八届三中全会后，中央即着手研究和考虑党的十八届四中全会的议题。党的十八大提出了全面建成小康社会的奋斗目标，党的十八届三中全会对全面深化改革作出了顶层设计，实现这个奋斗目标，落实这个顶层设计，需要从法治上提供可靠保障。

党的十八大提出，法治是治国理政的基本方式，要加快建设社会主义法治国家，全面推进依法治国；到二〇二〇年，依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障。党的十八届三中全会进一步提出，建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建

<sup>\*</sup> 这是习近平同志在中共十八届四中全会上所作的说明。

设。全面贯彻落实这些部署和要求，关系加快建设社会主义法治国家，关系落实全面深化改革顶层设计，关系中国特色社会主义事业长远发展。

法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。全面推进依法治国，是解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题，解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、确保党和国家长治久安的根本要求。要推动我国经济社会持续健康发展，不断开拓中国特色社会主义事业更加广阔的发展前景，就必须全面推进社会主义法治国家建设，从法治上为解决这些问题提供制度化方案。

改革开放以来，我们党一贯高度重视法治。一九七八年十二月，邓小平同志就指出：“应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律，例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等等，经过一定的民主程序讨论通过，并且加强检察机关和司法机关，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家，强调依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。党的十六大提出，发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的十七大提出，依法治国是社会主义民主政治的基本要求，强调要全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。党的十八大强调，要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。

党的十八大以来，党中央高度重视依法治国，强调落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家，必须全面推进

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

现在，全面建成小康社会进入决定性阶段，改革进入攻坚期和深水区。我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有，依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。全面推进依法治国是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题，是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。我们要实现党的十八大和十八届三中全会作出的一系列战略部署，全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，就必须在全面推进依法治国上作出总体部署、采取切实措施、迈出坚实步伐。

基于这样的考虑，今年一月，中央政治局决定，党的十八届四中全会重点研究全面推进依法治国问题并作出决定。为此，成立由我任组长，张德江同志、王岐山同志任副组长，相关部门负责同志、两位省里的领导同志参加的文件起草组，在中央政治局常委会领导下进行文件起草工作。

一月二十七日，党中央发出《关于对党的十八届四中全会研究全面推进依法治国问题征求意见的通知》。二月十二日，文件起草组召开第一次全体会议，文件起草工作正式启动。二月十八日至二十五日，文件起草组组成八个调研组分赴十四个



省区市进行调研。

从各方面反馈的意见和实地调研情况看，大家一致认为，党的十八届四中全会研究全面推进依法治国问题并作出决定，意义重大而深远，符合党和国家事业发展需要和全党全国各族人民期盼。大家普遍希望通过这个决定明确全面推进依法治国的指导思想和总体要求，深刻阐明党的领导和依法治国的关系等法治建设的重大理论和实践问题，针对法治工作中群众反映强烈的突出问题提出强有力的措施，对社会主义法治国家建设作出顶层设计。

文件起草组在成立以来的八个多月时间里，深入调查研究，广泛征求意见，开展专题论证，反复讨论修改。其间，中央政治局常委会召开三次会议、中央政治局召开两次会议分别审议全会决定。八月初，决定征求意见稿下发党内一定范围征求意见，包括征求党内老同志意见，还专门听取了各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士意见。

从反馈的情况看，各方面一致认为，全会决定直面我国法治建设领域的突出问题，立足我国社会主义法治建设实际，明确提出了全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则，提出了关于依法治国的一系列新观点、新举措，回答了党的领导和依法治国的关系等一系列重大理论和实践问题，对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、法治队伍建设、加强和改进党对全面推进依法治国的领导作出了全面部署，有针对性地回应了人民群众呼声和社会关切。各方面一致认为，全会决定鲜明提出坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系的重大论断，明确建设社会主义法治国家的性质、方向、道路、抓手，必将有力推进社会主义法治国家建设。

在征求意见的过程中，各方面提出了许多好的意见和建议。中央责成文件起草组认真梳理和研究这些意见和建议。文件起草组对全会决定作出重要修改。

## 二、关于全会决定的总体框架和主要内容

中央政治局认为，全面推进依法治国涉及改革发展稳定、治党治国治军、内政外交国防等各个领域，必须立足全局和长远来统筹谋划。全会决定应该旗帜鲜明就法治建设的重大理论和实践问题作出回答，既充分肯定我国社会主义法治建设的成就和经验，又针对现实问题提出富有改革创新精神的新观点新举措；既抓住法治建设的关键，又体现党和国家事业发展全局要求；既高屋建瓴、搞好顶层设计，又脚踏实地、做到切实管用；既讲近功，又求长效。

全会决定起草突出了五个方面的考虑。一是贯彻党的十八大和十八届三中全会精神，贯彻党的十八大以来党中央工作部署，体现全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国这“三个全面”的逻辑联系。二是围绕中国特色社会主义事业总体布局，体现推进各领域改革发展对提高法治水平的要求，而不是就法治论法治。三是反映目前法治工作基本格局，从立法、执法、司法、守法四个方面作出工作部署。四是坚持改革方向、问题导向，适应推进国家治理体系和治理能力现代化要求，直面法治建设领域突出问题，回应人民群众期待，力争提出对依法治国具有重要意义的改革举措。五是立足我国国情，从实际出发，坚持走中国特色社会主义法治道路，既与时俱进、体现时代精神，又不照抄照搬别国模式。

全会决定共分三大板块。导语和第一部分构成第一板块，

属于总论。第一部分旗帜鲜明提出坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，阐述全面推进依法治国的重大意义、指导思想、总目标、基本原则，阐述中国特色社会主义法治体系的科学内涵，阐述党的领导和依法治国的关系等重大问题。

第二部分至第五部分构成第二板块，从目前法治工作基本格局出发，对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进行论述和部署。第二部分讲完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、加强宪法实施，从健全宪法实施和监督制度、完善立法体制、深入推进科学立法民主立法、加强重点领域立法四个方面展开，对宪法实施和监督提出基本要求和具体措施，通过部署重点领域立法体现依法治国同中国特色社会主义事业总体布局的关系。第三部分讲深入推进依法行政、加快建设法治政府，从依法全面履行政府职能、健全依法决策机制、深化行政执法体制改革、坚持严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约和监督、全面推进政务公开六个方面展开。第四部分讲保证公正司法、提高司法公信力，从完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度、优化司法职权配置、推进严格司法、保障人民群众参与司法、加强人权司法保障、加强对司法活动的监督六个方面展开。第五部分讲增强全民法治观念、推进法治社会建设，从推动全社会树立法治意识、推进多层次多领域依法治理、建设完备的法律服务体系、健全依法维权和化解纠纷机制四个方面展开。

第六部分、第七部分和结束语构成第三板块。第六部分讲加强法治工作队伍建设，从建设高素质法治专门队伍、加强法律服务队伍建设、创新法治人才培养机制三个方面展开。第七部分讲加强和改进党对全面推进依法治国的领导，从坚持依

法执政、加强党内法规制度建设、提高党员干部法治思维和依法办事能力、推进基层治理法治化、深入推进依法治军从严治军、依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一、加强涉外法律工作七个方面展开。最后，号召全党全国为建设法治中国而奋斗。

### 三、关于需要说明的几个问题

第一，党的领导和依法治国的关系。党和法治的关系是法治建设的核心问题。全面推进依法治国这件大事能不能办好，最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力，具体讲就是要坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。中国特色社会主义制度是中国特色社会主义法治体系的根本制度基础，是全面推进依法治国的根本制度保障。中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义法治体系的理论指导和学理支撑，是全面推进依法治国的行动指南。这三个方面实质上是中国特色社会主义法治道路的核心要义，规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向。

全会决定明确提出，坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义；党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。全会决定围绕加强和改进党对全面推进依法治国的领导提出“三统一”、“四善于”，并作出了系统部署。

把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果，确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位。对这一点，要理直气壮讲、大张旗鼓讲。要向干部群众讲清楚我国社会主义法治的本质特征，做到正本清源、以正视听。

第二，全面推进依法治国的总目标。全会决定提出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，并对这个总目标作出了阐释：在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

提出这个总目标，既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手。一是向国内外鲜明宣示我们将坚定不移走中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义法治道路，是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。在走什么样的法治道路问题上，必须向全社会释放正确而明确的信号，指明全面推进依法治国的正确方向，统一全党全国各族人民认识和行动。二是明确全面推进依法治国的总抓手。全面推进依法治国涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手，这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。依法治国各项工作都要围绕这个总抓手来谋

划、来推进。三是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，也是全面深化改革的必然要求，有利于在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，有利于在全面深化改革总体框架内全面推进依法治国各项工作，有利于在法治轨道上不断深化改革。

第三，健全宪法实施和监督制度。宪法是国家的根本法。法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好，切实在宪法实施和监督上下功夫。

党的十八届三中全会提出，要进一步健全宪法实施监督机制和程序，把实施宪法要求提高到一个新水平。这次全会决定进一步提出，完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制；加强备案审查制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件；将每年十二月四日定为国家宪法日；在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神。

全会决定提出建立宪法宣誓制度。这是世界上大多数有成文宪法的国家所采取的一种制度。在一百四十二个有成文宪法的国家中，规定相关国家公职人员必须宣誓拥护或效忠宪法的有九十七个。关于宪法宣誓的主体、内容、程序，各国做法不尽相同，一般都在有关人员开始履行职务之前或就职时举行宣誓。全会决定规定，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。这样做，有利于彰显宪法权威，增强公职人员宪法观念，激励公职人员忠于和维护宪法，也有利于在全社会增强宪法意识、树立宪法权威。

第四，完善立法体制。新中国成立以来特别是改革开放以来，经过长期努力，我国形成了中国特色社会主义法律体系，

国家生活和社会生活各方面总体上实现了有法可依，这是一个了不起的重大成就。同时，我们也要看到，实践发展永无止境，立法工作也永无止境，完善中国特色社会主义法律体系任务依然很重。

我们在立法领域面临着一些突出问题，比如，立法质量需要进一步提高，有的法律法规全面反映客观规律和人民意愿不够，解决实际问题有效性不足，针对性、可操作性不强；立法效率需要进一步提高。还有就是立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出，有的立法实际上成了一种利益博弈，不是久拖不决，就是制定的法律法规不大管用，一些地方利用法规实行地方保护主义，对全国形成统一开放、竞争有序的市场秩序造成障碍，损害国家法治统一。

推进科学立法、民主立法，是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律，民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。要完善科学立法、民主立法机制，创新公众参与立法方式，广泛听取各方面意见和建议。全会决定提出，明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。一是健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用；建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度；增加有法治实践经验的专职常委比例；依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。二是加强和改进政府立法制度建设，完善行政法规、规章制定程序，完善公众参与政府立法机制；重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草；对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估，不能久拖不决。三是明确地

方立法权限和范围，禁止地方制发带有立法性质的文件。

需要明确的是，在我们国家，法律是对全体公民的要求，党内法规制度是对全体党员的要求，而且很多地方比法律的要求更严格。我们党是先锋队，对党员的要求应该更严。全面推进依法治国，必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

第五，加快建设法治政府。法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”如果有了法律而不实施、束之高阁，或者实施不力、做表面文章，那制定再多法律也无济于事。全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施，做到“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”。

政府是执法主体，对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题，老百姓深恶痛绝，必须下大气力解决。全会决定提出，各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。全会决定提出了一些重要措施。一是推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，规定行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定；推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。二是建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，积极推行政府法律顾问制度，保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用；建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。三是推进综合执法，理顺城管执法体制，完善执法程序，建立执法全过程记录制度，严格执行重大执法决定法制审核制度，全面落实行



政执法责任制。四是加强对政府内部权力的制约，对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用；完善政府内部层级监督和专门监督；保障依法独立行使审计监督权。五是全面推进政务公开，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开，重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。这些措施都有很强的针对性，也同党的十八届三中全会精神一脉相承，对法治政府建设十分紧要。

第六，提高司法公信力。司法是维护社会公平正义的最后一道防线。我曾经引用过英国哲学家培根的一段话，他说：“一次不公正的审判，其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流，而不公正的审判则毁坏法律——好比污染了水源。”这其中的道理是深刻的。如果司法这道防线缺乏公信力，社会公正就会受到普遍质疑，社会和谐稳定就难以保障。因此，全会决定指出，公正是法治的生命线；司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。

当前，司法领域存在的主要问题是，司法不公、司法公信力不高问题十分突出，一些司法人员作风不正、办案不廉，办金钱案、关系案、人情案，“吃了原告吃被告”，等等。司法不公的深层次原因在于司法体制不完善、司法职权配置和权力运行机制不科学、人权司法保障制度不健全。

党的十八届三中全会针对司法领域存在的突出问题提出了一系列改革举措，司法体制和运行机制改革正在有序推进。这次全会决定在党的十八届三中全会决定的基础上对保障司法

公正作出了更深入的部署。比如，为确保依法独立公正行使审判权和检察权，全会决定规定，建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度；健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度；建立健全司法人员履行法定职责保护机制；等等。为优化司法职权配置，全会决定提出，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点；统一刑罚执行体制；探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离；变立案审查制为立案登记制；等等。为保障人民群众参与司法，全会决定提出，完善人民陪审员制度，扩大参审范围；推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开；建立生效法律文书统一上网和公开查询制度；等等。全会决定还就加强人权司法保障和加强对司法活动的监督提出了重要改革措施。

第七，最高人民法院设立巡回法庭。近年来，随着社会矛盾增多，全国法院受理案件数量不断增加，尤其是大量案件涌入最高人民法院，导致审判接访压力增大，息诉罢访难度增加，不利于最高人民法院发挥监督指导全国法院工作职能，不利于维护社会稳定，不利于方便当事人诉讼。

全会决定提出，最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。这样做，有利于审判机关重心下移、就地解决纠纷、方便当事人诉讼，有利于最高人民法院本部集中精力制定司法政策和司法解释、审理对统一法律适用有重大指导意义的案件。

第八，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。随着社会主义市场经济深入发展和行政诉讼出现，跨行政区划乃至跨境案件越来越多，涉案金额越来越大，导致法院所在地有关部门和领导越来越关注案件处理，甚至利用职权和关系插手

案件处理，造成相关诉讼出现“主客场”现象，不利于平等保护外地当事人合法权益、保障法院独立审判、监督政府依法行政、维护法律公正实施。

全会决定提出，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。这有利于排除对审判工作和检察工作的干扰、保障法院和检察院依法独立公正行使审判权和检察权，有利于构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局。

第九，探索建立检察机关提起公益诉讼制度。现在，检察机关对行政违法行为的监督，主要是依法查办行政机关工作人员涉嫌贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪案件，范围相对比较窄。而实际情况是，行政违法行为构成犯罪的毕竟是少数，更多的是乱作为、不作为。如果对这类违法行为置之不理、任其发展，一方面不可能根本扭转一些地方和部门的行政乱象，另一方面可能使一些苗头性问题演变为刑事犯罪。全会决定提出，检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，应该督促其纠正。作出这项规定，目的就是要使检察机关对在执法办案中发现的行政机关及其工作人员的违法行为及时提出建议并督促其纠正。这项改革可以从建立督促起诉制度、完善检察建议工作机制等入手。

在现实生活中，对一些行政机关违法行使职权或者不作为造成对国家和社会公共利益侵害或者有侵害危险的案件，如国有资产保护、国有土地使用权转让、生态环境和资源保护等，由于与公民、法人和其他社会组织没有直接利害关系，使其没有也无法提起公益诉讼，导致违法行为缺乏有效司法监督，不利于促进依法行政、严格执法，加强对公共利益的保护。由检察机关提起公益诉讼，有利于优化司法职权配置、完

善行政诉讼制度，也有利于推进法治政府建设。

第十，推进以审判为中心的诉讼制度改革。充分发挥审判特别是庭审的作用，是确保案件处理质量和司法公正的重要环节。我国刑事诉讼法规定公检法三机关在刑事诉讼活动中各司其职、互相配合、互相制约，这是符合中国国情、具有中国特色的诉讼制度，必须坚持。同时，在司法实践中，存在办案人员对法庭审判重视不够，常常出现一些关键证据没有收集或者没有依法收集，进入庭审的案件没有达到“案件事实清楚、证据确实充分”的法定要求，使审判无法顺利进行。

全会决定提出推进以审判为中心的诉讼制度改革，目的是促使办案人员树立办案必须经得起法律检验的理念，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律检验，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。这项改革有利于促使办案人员增强责任意识，通过法庭审判的程序公正实现案件裁判的实体公正，有效防范冤假错案产生。

全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。制定好这次全会决定具有十分重要的意义。大家要深刻领会中央精神，从党和国家事业发展全局出发，全面理解和正确对待全会决定提出的重大改革举措，深刻领会有关改革的重大现实意义和深远历史意义，自觉支持改革、拥护改革。在讨论中，希望大家相互启发、相互切磋，既提出建设性的修改意见和建议，进一步完善全会决定提出的思路和方案，又加深理解，以利于会后传达贯彻。让我们共同努力，把这次全会开好。

# 中共中央关于全面推进依法治国 若干重大问题的决定

(二〇一四年十月二十三日中国共产党  
第十八届中央委员会第四次全体会议通过)

为贯彻落实党的十八大作出的战略部署，加快建设社会主义法治国家，十八届中央委员会第四次全体会议研究了全面推进依法治国若干重大问题，作出如下决定。

## 一、坚持走中国特色社会主义法治道路， 建设中国特色社会主义法治体系

依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安。

全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。

我国正处于社会主义初级阶段，全面建成小康社会进入决定性阶段，改革进入攻坚期和深水区，国际形势复杂多变，我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战

之多前所未有的，依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。面对新形势新任务，我们党要更好统筹国内国际两个大局，更好维护和运用我国发展的重要战略机遇期，更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序，实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，实现我国和平发展的战略目标，必须更好发挥法治的引领和规范作用。

我们党高度重视法治建设。长期以来，特别是党的十一届三中全会以来，我们党深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训，提出为了保障人民民主，必须加强法治，必须使民主制度化、法律化，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式，积极建设社会主义法治，取得历史性成就。目前，中国特色社会主义法律体系已经形成，法治政府建设稳步推进，司法体制不断完善，全社会法治观念明显增强。

同时，必须清醒看到，同党和国家事业发展要求相比，同人民群众期待相比，同推进国家治理体系和治理能力现代化目标相比，法治建设还存在许多不适应、不符合的问题，主要表现为：有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿，针对性、可操作性不强，立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出；有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重，执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在，执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出，群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈；部分社会成员尊法信法守法用法、依法维权意识不强，一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足，知法犯法、以言代法、以权压

法、徇私枉法现象依然存在。这些问题，违背社会主义法治原则，损害人民群众利益，妨碍党和国家事业发展，必须下大气力加以解决。

全面推进依法治国，必须贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚决维护宪法法律权威，依法维护人民权益、维护社会公平正义、维护国家安全稳定，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。这就是，在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

实现这个总目标，必须坚持以下原则。

——坚持中国共产党的领导。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法确立了中国共产党的领导地位。坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本

所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义。党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。只有在党的领导下依法治国、厉行法治，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。依法执政，既要求党依据宪法法律治国理政，也要求党依据党内法规管党治党。必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一。

——坚持人民主体地位。人民是依法治国的主体和力量源泉，人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度。必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，以保障人民根本权益为出发点和落脚点，保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务，维护社会公平正义，促进共同富裕。必须保证人民在党的领导下，依照法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务。必须使人民认识到法律既是保障自身权利的有力武器，也是必须遵守的行为规范，增强全社会学法尊法守法用法意识，使法律为人民所掌握、所遵守、所运用。

——坚持法律面前人人平等。平等是社会主义法律的基



本属性。任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威，都必须在宪法法律范围内活动，都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务，都不得有超越宪法法律的特权。必须维护国家法制统一、尊严、权威，切实保证宪法法律有效实施，绝不允许任何人以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。必须以规范和约束公权力为重点，加大监督力度，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究行为。

——坚持依法治国和以德治国相结合。国家和社会治理需要法律和道德共同发挥作用。必须坚持一手抓法治、一手抓德治，大力弘扬社会主义核心价值观，弘扬中华传统美德，培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德，既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用，以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用，以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。

——坚持从中国实际出发。中国特色社会主义道路、理论体系、制度是全面推进依法治国的根本遵循。必须从我国基本国情出发，同改革开放不断深化相适应，总结和运用党领导人民实行法治的成功经验，围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题，推进法治理论创新，发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论，为依法治国提供理论指导和学理支撑。汲取中华法律文化精华，借鉴国外法治有益经验，但决不照搬外国法治理念和模式。

全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，需要付出长期艰苦努力。全党同志必须更加自觉地坚持依法治国、更加扎实地推进依法治国，努力实现

国家各项工作法治化，向着建设法治中国不断前进。

## 二、完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施

法律是治国之重器，良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。要恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，完善立法体制机制，坚持立改废释并举，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。

（一）健全宪法实施和监督制度。宪法是党和人民意志的集中体现，是通过科学民主程序形成的根本法。坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。

完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制。加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件。

将每年十二月四日定为国家宪法日。在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神。建立宪法宣誓制度，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。

（二）完善立法体制。加强党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题决策的程序。凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定。党中央向全国人大提出宪法修改建议，依照宪法规定的程序进行宪法修改。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。

健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度。增加有法治实践经验的专职常委比例。依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。

加强和改进政府立法制度建设，完善行政法规、规章制定程序，完善公众参与政府立法机制。重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草。

明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估，充分听取各方意见，协调决定，不能久拖不决。加强法律解释工作，及时明确法律规定含义和适用法律依据。明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权。

（三）深入推进科学立法、民主立法。加强人大对立法工作的组织协调，健全立法起草、论证、协调、审议机制，健全向下级人大征询立法意见机制，建立基层立法联系点制度，推进立法精细化。健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度，增加人大代表列席人大常委会会议人数，更多发挥人大代表参与起草和修改法律作用。完善立法项目征集和论证制度。健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。探

索委托第三方起草法律法规草案。

健全立法机关和社会公众沟通机制，开展立法协商，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用，探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制。拓宽公民有序参与立法途径，健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识。

完善法律草案表决程序，对重要条款可以单独表决。

（四）加强重点领域立法。依法保障公民权利，加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实，实现公民权利保障法治化。增强全社会尊重和保障人权意识，健全公民权利救济渠道和方式。

社会主义市场经济本质上是法治经济。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度。健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，清理有违公平的法律法规条款。创新适应公有制多种实现形式的产权保护制度，加强对国有、集体资产所有权、经营权和各类企业法人财产权的保护。国家保护企业以法人财产权依法自主经营、自负盈亏，企业有权拒绝任何组织和个人无法律依据的要求。加强企业社会责任立法。完善激励创新的产权制度、知识产权保护制度和促进科技成果转化的体制机制。加强市场法律制度建设，编纂民法典，制定和完善发展规划、投资管理、土地管理、能源和矿产资源、农业、财政税收、金

融等方面法律法规，促进商品和要素自由流动、公平交易、平等使用。依法加强和改善宏观调控、市场监管，反对垄断，促进合理竞争，维护公平竞争的市场秩序。加强军民融合深度发展法治保障。

制度化、规范化、程序化是社会主义民主政治的根本保障。以保障人民当家作主为核心，坚持和完善人民代表大会制度，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，推进社会主义民主政治法治化。加强社会主义协商民主制度建设，推进协商民主广泛多层制度化发展，构建程序合理、环节完整的协商民主体系。完善和发展基层民主制度，依法推进基层民主和行业自律，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。完善国家机构组织法，完善选举制度和工作机制。加快推进反腐败国家立法，完善惩治和预防腐败体系，形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，坚决遏制和预防腐败现象。完善惩治贪污贿赂犯罪法律制度，把贿赂犯罪对象由财物扩大为财物和其他财产性利益。

建立健全坚持社会主义先进文化前进方向、遵循文化发展规律、有利于激发文化创造活力、保障人民基本文化权益的文化法律制度。制定公共文化服务保障法，促进基本公共文化服务标准化、均等化。制定文化产业促进法，把行之有效的文化经济政策法定化，健全促进社会效益和经济效益有机统一的制度规范。制定国家勋章和国家荣誉称号法，表彰有突出贡献的杰出人士。加强互联网领域立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规，依法规范网络行为。

加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建

设。依法加强和规范公共服务，完善教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品安全、扶贫、慈善、社会救助和妇女儿童、老年人、残疾人合法权益保护等方面的法律法规。加强社会组织立法，规范和引导各类社会组织健康发展。制定社区矫正法。

贯彻落实总体国家安全观，加快国家安全法治建设，抓紧出台反恐怖等一批急需法律，推进公共安全法治化，构建国家安全法律制度体系。

用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，强化生产者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本。建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护方面的法律制度，制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规，促进生态文明建设。

实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的，要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权。对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。

### 三、深入推进依法行政，加快建设法治政府

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，创新执法体制，完善执法程序，推进综合执法，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治

政府。

(一) 依法全面履行政府职能。完善行政组织和行政程序法律制度, 推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为, 勇于负责、敢于担当, 坚决纠正不作为、乱作为, 坚决克服懒政、怠政, 坚决惩处失职、渎职。行政机关不得法外设定权力, 没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。推行政府权力清单制度, 坚决消除权力设租寻租空间。

推进各级政府事权规范化、法律化, 完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度, 强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权, 强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责, 强化市县执行职责。

(二) 健全依法决策机制。把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序, 确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。建立行政机关内部重大决策合法性审查机制, 未经合法性审查或经审查不合法的, 不得提交讨论。

积极推行政府法律顾问制度, 建立政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍, 保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。

建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制, 对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的, 严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。

(三) 深化行政执法体制改革。根据不同层级政府的事权和职能, 按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则, 合理配

置执法力量。

推进综合执法，大幅减少市县两级政府执法队伍种类，重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域内推行综合执法，有条件的领域可以推行跨部门综合执法。

完善市县两级政府行政执法管理，加强统一领导和协调。理顺行政强制执行体制。理顺城管执法体制，加强城市管理综合执法机构建设，提高执法和服务水平。

严格实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动。严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度，严禁收费罚没收入同部门利益直接或者变相挂钩。

健全行政执法和刑事司法衔接机制，完善案件移送标准和程序，建立行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度，坚决克服有案不移、有案难移、以罚代刑现象，实现行政处罚和刑事处罚无缝对接。

（四）坚持严格规范公正文明执法。依法惩处各类违法行为，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度。完善执法程序，建立执法全过程记录制度。明确具体操作流程，重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为。严格执行重大执法决定法制审核制度。

建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。加强行政执法信息化建设和信息共享，提高执法效率和规范化水平。

全面落实行政执法责任制，严格确定不同部门及机构、岗位执法人员执法责任和责任追究机制，加强执法监督，坚决排除对执法活动的干预，防止和克服地方和部门保护主义，惩治



执法腐败现象。

（五）强化对行政权力的制约和监督。加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设，努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效。

加强对政府内部权力的制约，是强化对行政权力制约的重点。对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。完善政府内部层级监督和专门监督，改进上级机关对下级机关的监督，建立常态化监督制度。完善纠错问责机制，健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序。

完善审计制度，保障依法独立行使审计监督权。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。强化上级审计机关对下级审计机关的领导。探索省以下地方审计机关人财物统一管理。推进审计职业化建设。

（六）全面推进政务公开。坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。各级政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。

涉及公民、法人或其他组织权利和义务的规范性文件，按照政府信息公开要求和程序予以公布。推行行政执法公示制度。推进政务公开信息化，加强互联网政务信息数据服务平台和便民服务平台建设。

#### 四、保证公正司法，提高司法公信力

公正是法治的生命线。司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

（一）完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度。各级党政机关和领导干部要支持法院、检察院依法独立公正行使职权。建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情，任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求。对于干预司法机关办案的，给予党纪政纪处分；造成冤假错案或者其他严重后果的，依法追究刑事责任。

健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度。完善惩戒妨碍司法机关依法行使职权、拒不执行生效裁判和决定、藐视法庭权威等违法犯罪行为的法律规定。

建立健全司法人员履行法定职责保护机制。非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分。

（二）优化司法职权配置。健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职，侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。

完善司法体制，推动实行审判权和执行权相分离的体制改

革试点。完善刑罚执行制度，统一刑罚执行体制。改革司法机关人财物管理体制，探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离。

最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。完善行政诉讼体制机制，合理调整行政诉讼案件管辖制度，切实解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题。

改革法院案件受理制度，变立案审查制为立案登记制，对人民法院依法应该受理的案件，做到有案必立、有诉必理，保障当事人诉权。加大对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为的惩治力度。完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度。

完善审级制度，一审重在解决事实认定和法律适用，二审重在解决事实法律争议、实现二审终审，再审重在解决依法纠错、维护裁判权威。完善对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度。检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，应该督促其纠正。探索建立检察机关提起公益诉讼制度。

明确司法机关内部各层级权限，健全内部监督制约机制。司法机关内部人员不得违反规定干预其他人员正在办理的案件，建立司法机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度。完善主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制，落实谁办案谁负责。

加强职务犯罪线索管理，健全受理、分流、查办、信息反馈制度，明确纪检监察和刑事司法办案标准和程序衔接，依法严格查办职务犯罪案件。

（三）推进严格司法。坚持以事实为根据、以法律为准

绳，健全事实认定符合客观真相、办案结果符合实体公正、办案过程符合程序公正的法律制度。加强和规范司法解释和案例指导，统一法律适用标准。

推进以审判为中心的诉讼制度改革，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律的检验。全面贯彻证据裁判规则，严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据，完善证人、鉴定人出庭制度，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。

明确各类司法人员工作职责、工作流程、工作标准，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制，确保案件处理经得起法律和历史检验。

（四）保障人民群众参与司法。坚持人民司法为人民，依靠人民推进公正司法，通过公正司法维护人民权益。在司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动中保障人民群众参与。完善人民陪审员制度，保障公民陪审权利，扩大参审范围，完善随机抽选方式，提高人民陪审员制度公信力。逐步实行人民陪审员不再审理法律适用问题，只参与审理事实认定问题。

构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制，推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开，依法及时公开执法司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书，杜绝暗箱操作。加强法律文书释法说理，建立生效法律文书统一上网和公开查询制度。

（五）加强人权司法保障。强化诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度保障。健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的法律制度。完善对限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督，加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防，健全

冤假错案有效防范、及时纠正机制。

切实解决执行难，制定强制执行法，规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序。加快建立失信被执行人信用监督、威慑和惩戒法律制度。依法保障胜诉当事人及时实现权益。

落实终审和诉讼终结制度，实行诉访分离，保障当事人依法行使申诉权利。对不服司法机关生效裁判、决定的申诉，逐步实行由律师代理制度。对聘不起律师的申诉人，纳入法律援助范围。

（六）加强对司法活动的监督。完善检察机关行使监督权的法律制度，加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督。完善人民监督员制度，重点监督检察机关查办职务犯罪的立案、羁押、扣押冻结财物、起诉等环节的执法活动。司法机关要及时回应社会关切。规范媒体对案件的报道，防止舆论影响司法公正。

依法规范司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织的接触、交往行为。严禁司法人员私下接触当事人及律师、泄露或者为其打探案情、接受吃请或者收受其财物、为律师介绍代理和辩护业务等违法违纪行为，坚决惩治司法掮客行为，防止利益输送。

对因违法违纪被开除公职的司法人员、吊销执业证书的律师和公证员，终身禁止从事法律职业，构成犯罪的要依法追究刑事责任。

坚决破除各种潜规则，绝不允许法外开恩，绝不允许办关系案、人情案、金钱案。坚决反对和克服特权思想、衙门作风、霸道作风，坚决反对和惩治粗暴执法、野蛮执法行为。对司法领域的腐败零容忍，坚决清除害群之马。

## 五、增强全民法治观念，推进法治社会建设

法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

（一）推动全社会树立法治意识。坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作，深入开展法治宣传教育，引导全民自觉守法、遇事找法、解决问题靠法。坚持把领导干部带头学法、模范守法作为树立法治意识的关键，完善国家工作人员学法用法制度，把宪法法律列入党委（党组）中心组学习内容，列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课。把法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起，在中小学设立法治知识课程。

健全普法宣传教育机制，各级党委和政府要加强对普法工作的领导，宣传、文化、教育部门和人民团体要在普法教育中发挥职能作用。实行国家机关“谁执法谁普法”的普法责任制，建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度，加强普法讲师团、普法志愿者队伍建设。把法治教育纳入精神文明创建内容，开展群众性法治文化活动，健全媒体公益普法制度，加强新媒体新技术在普法中的运用，提高普法实效。

牢固树立有权力就有责任、有权利就有义务观念。加强社会诚信建设，健全公民和组织守法信用记录，完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制，使尊法守法成为全体人民共同追求和自觉行动。

加强公民道德建设，弘扬中华优秀传统文化，增强法治的道德底蕴，强化规则意识，倡导契约精神，弘扬公序良俗。发挥法治在解决道德领域突出问题中的作用，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任。

（二）推进多层次多领域依法治理。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平。深入开展多层次多形式法治创建活动，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。

发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用。建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道。支持行业协会商会类社会组织发挥行业自律和专业服务功能。发挥社会组织对其成员的行为导引、规则约束、权益维护作用。加强在华境外非政府组织管理，引导和监督其依法开展活动。

高举民族大团结旗帜，依法妥善处置涉及民族、宗教等因素的社会问题，促进民族关系、宗教关系和谐。

（三）建设完备的法律服务体系。推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，加强民生领域法律服务。完善法律援助制度，扩大援助范围，健全司法救助体系，保证人民群众在遇到法律问题或者权利受到侵害时获得及时有效法律帮助。

发展律师、公证等法律服务业，统筹城乡、区域法律服务资源，发展涉外法律服务业。健全统一司法鉴定管理体制。

（四）健全依法维权和化解纠纷机制。强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位，引导和支持人们理性表达诉求、依法维护权益，解决好群众最关心最直接最现实的利

益问题。

构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。把信访纳入法治化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果。

健全社会矛盾纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。加强行业性、专业性人民调解组织建设，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。完善仲裁制度，提高仲裁公信力。健全行政裁决制度，强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能。

深入推进社会治安综合治理，健全落实领导责任制。完善立体化社会治安防控体系，有效防范化解管控影响社会安定的问题，保障人民生命财产安全。依法严厉打击暴力恐怖、涉黑犯罪、邪教和黄赌毒等违法犯罪活动，绝不允许其形成气候。依法强化危害食品药品安全、影响安全生产、损害生态环境、破坏网络安全等重点问题治理。

## 六、加强法治工作队伍建设

全面推进依法治国，必须大力提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准，着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍，为加快建设社会主义法治国家提供强有力的组织和人才保障。

（一）建设高素质法治专门队伍。把政治建设摆在首位，加强理想信念教育，深入开展社会主义核心价值观和社



会主义法治理念教育，坚持党的事业、人民利益、宪法法律至上，加强立法队伍、行政执法队伍、司法队伍建设。抓住立法、执法、司法机关各级领导班子建设这个关键，突出政治标准，把善于运用法治思维和法治方式推动工作的人选拔到领导岗位上来。畅通立法、执法、司法部门干部和人才相互之间以及与其他部门具备条件的干部和人才交流渠道。

推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化，提高职业素养和专业水平。完善法律职业准入制度，健全国家统一法律职业资格考试制度，建立法律职业人员统一职前培训制度。建立从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度，畅通具备条件的军队转业干部进入法治专门队伍的通道，健全从政法专业毕业生中招录人才的规范便捷机制。加强边疆地区、民族地区法治专门队伍建设。加快建立符合职业特点的法治工作人员管理制度，完善职业保障体系，建立法官、检察官、人民警察专业职务序列及工资制度。

建立法官、检察官逐级遴选制度。初任法官、检察官由高级人民法院、省级人民检察院统一招录，一律在基层法院、检察院任职。上级人民法院、人民检察院的法官、检察官一般从下一级人民法院、人民检察院的优秀法官、检察官中遴选。

（二）加强法律服务队伍建设。加强律师队伍思想政治建设，把拥护中国共产党领导、拥护社会主义法治作为律师从业的基本要求，增强广大律师走中国特色社会主义法治道路的自觉性和坚定性。构建社会律师、公职律师、公司律师等优势互补、结构合理的律师队伍。提高律师队伍业务素质，完善执业保障机制。加强律师事务所管理，发挥律师协会自律作用，规范律师执业行为，监督律师严格遵守职业道德和职业操守，强化准入、退出管理，严格执行违法违规执业惩戒制度。加强律

师行业党的建设，扩大党的工作覆盖面，切实发挥律师事务所党组织的政治核心作用。

各级党政机关和人民团体普遍设立公职律师，企业可设立公司律师，参与决策论证，提供法律意见，促进依法办事，防范法律风险。明确公职律师、公司律师法律地位及权利义务，理顺公职律师、公司律师管理体制机制。

发展公证员、基层法律服务工作者、人民调解员队伍。推动法律服务志愿者队伍建设。建立激励法律服务人才跨区域流动机制，逐步解决基层和欠发达地区法律服务资源不足和高端人才匮乏问题。

（三）创新法治人才培养机制。坚持用马克思主义法学思想和中国特色社会主义法治理论全方位占领高校、科研机构法学教育和法学研究阵地，加强法学基础理论研究，形成完善的中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系，组织编写和全面采用国家统一的法律类专业核心教材，纳入司法考试必考范围。坚持立德树人、德育为先导向，推动中国特色社会主义法治理论进教材进课堂进头脑，培养造就熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量。建设通晓国际法律规则、善于处理涉外法律事务的涉外法治人才队伍。

健全政法部门和法学院校、法学研究机构人员双向交流机制，实施高校和法治工作部门人员互聘计划，重点打造一支政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情的高水平法学家和专家团队，建设高素质学术带头人、骨干教师、专兼职教师队伍。

## 七、加强和改进党对全面推进依法治国的领导

党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国

家最根本的保证。必须加强和改进党对法治工作的领导，把党的领导贯彻到全面推进依法治国全过程。

(一) 坚持依法执政。依法执政是依法治国的关键。各级党组织和领导干部要深刻认识到，维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。各级领导干部要对法律怀有敬畏之心，牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，带头遵守法律，带头依法办事，不得违法行使权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。

健全党领导依法治国的制度和工作机制，完善保证党确定依法治国方针政策和决策部署的工作机制和程序。加强对全面推进依法治国统一领导、统一部署、统筹协调。完善党委依法决策机制，发挥政策和法律的各自优势，促进党的政策和国家法律互联互通。党委要定期听取政法机关工作汇报，做促进公正司法、维护法律权威的表率。党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人职责。各级党委要领导和支持工会、共青团、妇联等人民团体和社会组织在依法治国中积极发挥作用。

人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织和党员干部要坚决贯彻党的理论和路线方针政策，贯彻党委决策部署。各级人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织要领导和监督本单位模范遵守宪法法律，坚决查处执法犯法、违法用权等行为。

政法委员会是党委领导政法工作的组织形式，必须长期坚持。各级党委政法委员会要把工作着力点放在把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法履职、创造公正司法环境上，带头依法办事，保障宪法法律正确

统一实施。政法机关党组织要建立健全重大事项向党委报告制度。加强政法机关党的建设，在法治建设中充分发挥党组织政治保障作用和党员先锋模范作用。

（二）加强党内法规制度建设。党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障。党章是最根本的党内法规，全党必须一体严格遵行。完善党内法规制定体制机制，加大党内法规备案审查和解释力度，形成配套完备的党内法规制度体系。注重党内法规同国家法律的衔接和协调，提高党内法规执行力，运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处，促进党员、干部带头遵守国家法律法规。

党的纪律是党内规矩。党规党纪严于国家法律，党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己，坚定理想信念，践行党的宗旨，坚决同违法乱纪行为作斗争。对违反党规党纪的行为必须严肃处理，对苗头性倾向性问题必须抓早抓小，防止小错酿成大错、违纪走向违法。

依纪依法反对和克服形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，形成严密的长效机制。完善和严格执行领导干部政治、工作、生活待遇方面各项制度规定，着力整治各种特权行为。深入开展党风廉政建设和反腐败斗争，严格落实党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任，对任何腐败行为和腐败分子，必须依纪依法予以坚决惩处，决不手软。

（三）提高党员干部法治思维和依法办事能力。党员干部是全面推进依法治国的重要组织者、推动者、实践者，要自觉提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，高级干部尤其要以身作则、以上率下。把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要

内容，纳入政绩考核指标体系。把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容，在相同条件下，优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。对特权思想严重、法治观念淡薄的干部要批评教育，不改正的要调离领导岗位。

（四）推进基层治理法治化。全面推进依法治国，基础在基层，工作重点在基层。发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，增强基层干部法治观念、法治为民的意识，提高依法办事能力。加强基层法治机构建设，强化基层法治队伍，建立重心下移、力量下沉的法治工作机制，改善基层基础设施和装备条件，推进法治干部下基层活动。

（五）深入推进依法治军从严治军。党对军队绝对领导是依法治军的核心和根本要求。紧紧围绕党在新形势下的强军目标，着眼全面加强军队革命化现代化正规化建设，创新发展依法治军理论和实践，构建完善的中国特色军事法治体系，提高国防和军队建设法治化水平。

坚持在法治轨道上积极稳妥推进国防和军队改革，深化军队领导指挥体制、力量结构、政策制度等方面改革，加快完善和发展中国特色社会主义军事制度。

健全适应现代军队建设和作战要求的军事法规制度体系，严格规范军事法规制度的制定权限和程序，将所有军事规范性文件纳入审查范围，完善审查制度，增强军事法规制度科学性、针对性、适用性。

坚持从严治军铁律，加大军事法规执行力度，明确执法责任，完善执法制度，健全执法监督机制，严格责任追究，推动依法治军落到实处。

健全军事法制工作体制，建立完善领导机关法制工作机构。改革军事司法体制机制，完善统一领导的军事审判、检察

制度，维护国防利益，保障军人合法权益，防范打击违法犯罪。建立军事法律顾问制度，在各级领导机关设立军事法律顾问，完善重大决策和军事行动法律咨询保障制度。改革军队纪检监察体制。

强化官兵法治理念和法治素养，把法律知识学习纳入军队院校教育体系、干部理论学习和部队教育训练体系，列为军队院校学员必修课和部队官兵必学必训内容。完善军事法律人才培养机制。加强军事法治理论研究。

（六）依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一。坚持宪法的最高法律地位和最高法律效力，全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，严格依照宪法和基本法办事，完善与基本法实施相关的制度和机制，依法行使中央权力，依法保障高度自治，支持特别行政区行政长官和政府依法施政，保障内地与香港、澳门经贸关系发展和各领域交流合作，防范和反对外部势力干预港澳事务，保持香港、澳门长期繁荣稳定。

运用法治方式巩固和深化两岸关系和平发展，完善涉台法律法规，依法规范和保障两岸人民关系、推进两岸交流合作。运用法律手段捍卫一个中国原则、反对“台独”，增进维护一个中国框架的共同认知，推进祖国和平统一。

依法保护港澳同胞、台湾同胞权益。加强内地同香港和澳门、大陆同台湾的执法司法协作，共同打击跨境违法犯罪活动。

（七）加强涉外法律工作。适应对外开放不断深化，完善涉外法律法规体系，促进构建开放型经济新体制。积极参与国际规则制定，推动依法处理涉外经济、社会事务，增强我国在国际法律事务中的话语权和影响力，运用法律手段维护我国主

权、安全、发展利益。强化涉外法律服务，维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当权益，依法维护海外侨胞权益。深化司法领域国际合作，完善我国司法协助体制，扩大国际司法协助覆盖面。加强反腐败国际合作，加大海外追赃追逃、遣返引渡力度。积极参与执法安全国际合作，共同打击暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力和贩毒走私、跨国有组织犯罪。

各级党委要全面准确贯彻本决定精神，健全党委统一领导和各方分工负责、齐抓共管的责任落实机制，制定实施方案，确保各项部署落到实处。

全党同志和全国各族人民要紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，积极投身全面推进依法治国伟大实践，开拓进取，扎实工作，为建设法治中国而奋斗！

# 加快建设社会主义法治国家<sup>\*</sup>

(二〇一四年十月二十三日)

习 近 平

## 坚定不移走中国特色社会主义法治道路

全面推进依法治国，必须走对路。如果路走错了，南辕北辙了，那再提什么要求和举措也都没有意义了。全会决定有一条贯穿全篇的红线，这就是坚持和拓展中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义法治道路是一个管总的东西。具体讲我国法治建设的成就，大大小小可以列举出十几条、几十条，但归结起来就是开辟了中国特色社会主义法治道路这一条。

恩格斯说过：“一个新的纲领毕竟总是一面公开树立起来的旗帜，而外界就根据它来判断这个党。”推进任何一项工作，只要我们党旗帜鲜明了，全党都行动起来了，全社会就会跟着走。一个政党执政，最怕的是在重大问题上态度不坚定，结果社会上对有关问题沸沸扬扬、莫衷一是，别有用心的人趁机煽风点火、蛊惑搅和，最终没有不出事的！所以，道路问题不能含糊，必须向全社会释放正确而又明确的信号。

这次全会部署全面推进依法治国，是我们党在治国理政

---

<sup>\*</sup> 这是习近平同志在中共十八届四中全会第二次全体会议上讲话的一部分。



上的自我完善、自我提高，不是在别人压力下做的。在坚持和拓展中国特色社会主义法治道路这个根本问题上，我们要树立自信、保持定力。走中国特色社会主义法治道路是一个重大课题，有许多东西需要深入探索，但基本的东西必须长期坚持。

第一，必须坚持中国共产党的领导。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。坚持中国特色社会主义法治道路，最根本的是坚持中国共产党的领导。依法治国是我们党提出来的，把依法治国上升为党领导人民治理国家的基本方略也是我们党提出来的，而且党一直带领人民在实践中推进依法治国。全面推进依法治国，要有利于加强和改善党的领导，有利于巩固党的执政地位、完成党的执政使命，决不是要削弱党的领导。

坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是全面推进依法治国题中应有之义。要把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。只有在党的领导下依法治国、厉行法治，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。

坚持党的领导，不是一句空的口号，必须具体体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上。一方面，要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，统筹依法治国各领域工作，确保党的主张贯彻到依法治国全过程和各方面。另一方面，要改善党对依法治国的领导，不断提高党领导依法治国的能力和水平。党既要坚持依法治国、依法执政，自觉在宪法法律范围内活动，又要发挥好各级党组织和广大党员、干部在依法治国中的政治核心作用和先锋模范作用。

第二，必须坚持人民主体地位。我国社会主义制度保证了人民当家作主的主体地位，也保证了人民在全面推进依法治国

中的主体地位。这是我们的制度优势，也是中国特色社会主义法治区别于资本主义法治的根本所在。

坚持人民主体地位，必须坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。要保证人民在党的领导下，依照法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到依法治国全过程，使法律及其实施充分体现人民意志。

人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。要充分调动人民群众投身依法治国实践的积极性和主动性，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者，使尊法、信法、守法、用法、护法成为全体人民的共同追求。

第三，必须坚持法律面前人人平等。平等是社会主义法律的基本属性，是社会主义法治的基本要求。坚持法律面前人人平等，必须体现在立法、执法、司法、守法各个方面。任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威，都必须在宪法法律范围内活动，都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务，都不得有超越宪法法律的特权。任何人违反宪法法律都要受到追究，绝不允许任何人以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。

各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任。现在，一些党员、干部仍然存在人治思想和长官意识，认为依法办事条条框框多、束缚手脚，凡事都要自己说了算，根本不知道有法律存在，大搞以言代法、以权压法。这种现象不改变，依法治国就难以真正落实。必须抓住领导干部这个“关键少数”，首先解决好思想观念问题，引导各级干部深刻认识到，维

护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。

我们必须认认真真讲法治、老老实实抓法治。各级领导干部要对法律怀有敬畏之心，带头依法办事，带头遵守法律，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。如果在抓法治建设上喊口号、练虚功、摆花架，只是叶公好龙，并不真抓实干，短时间内可能看不出什么大的危害，一旦问题到了积重难返的地步，后果就是灾难性的。对各级领导干部，不管什么人，不管涉及谁，只要违反法律就要依法追究，绝不允许出现执法和司法的“空挡”。要把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容，把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要依据。

第四，必须坚持依法治国和以德治国相结合。法律是成文的道德，道德是内心的法律，法律和道德都具有规范社会行为、维护社会秩序的作用。治理国家、治理社会必须一手抓法治、一手抓德治，既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。

发挥好法律的规范作用，必须以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用。一方面，道德是法律的基础，只有那些合乎道德、具有深厚道德基础的法律才能为更多人所自觉遵行。另一方面，法律是道德的保障，可以通过强制性规范人们行为、惩罚违法行为来引领道德风尚。要注意把一些基本道德规范转化为法律规范，使法律法规更多体现道德理念和人文关怀，通过法律的强制力来强化道德作用、确保道德底线，推动全社会道德素质提升。

发挥好道德的教化作用,必须以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用。再多再好的法律,必须转化为人们内心自觉才能真正为人们所遵行。“不知耻者,无所不为。”没有道德滋养,法治文化就缺乏源头活水,法律实施就缺乏坚实社会基础。在推进依法治国过程中,必须大力弘扬社会主义核心价值观,弘扬中华传统美德,培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德,提高全民族思想道德水平,为依法治国创造良好人文环境。

第五,必须坚持从中国实际出发。走什么样的法治道路、建设什么样的法治体系,是由一个国家的基本国情决定的。“为国也,观俗立法则治,察国事本则宜。不观时俗,不察国本,则其法立而民乱,事剧而功寡。”全面推进依法治国,必须从我国实际出发,同推进国家治理体系和治理能力现代化相适应,既不能罔顾国情、超越阶段,也不能因循守旧、墨守成规。

坚持从实际出发,就是要突出中国特色、实践特色、时代特色。要总结和运用党领导人民实行法治的成功经验,围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题,不断丰富和发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论,为依法治国提供理论指导和学理支撑。我们的先人们早就开始探索如何驾驭人类自身这个重大课题,春秋战国时期就有了自成体系的成文法典,汉唐时期形成了比较完备的法典。我国古代法制蕴含着十分丰富的智慧和资源,中华法系在世界几大法系中独树一帜。要注意研究我国古代法制传统和成败得失,挖掘和传承中华法律文化精华,汲取营养、择善而用。

坚持从我国实际出发,不等于关起门来搞法治。法治是人类文明的重要成果之一,法治的精髓和要旨对于各国国家治理

和社会治理具有普遍意义，我们要学习借鉴世界上优秀的法治文明成果。但是，学习借鉴不等于简单的拿来主义，必须坚持以我为主、为我所用，认真鉴别、合理吸收，不能搞“全盘西化”，不能搞“全面移植”，不能照搬照抄。

## 扎扎实实把全会提出的各项任务落到实处

这次全会对全面推进依法治国作出了全面部署，提出的重大举措有一百八十多项，涵盖了依法治国各个方面。全党要以只争朝夕的精神和善作善成的作风，扎扎实实把全会提出的各项任务落到实处。

第一，紧紧围绕全面推进依法治国总目标，加快建设中国特色社会主义法治体系。全面推进依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。这是贯穿决定全篇的一条主线，既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手，对全面推进依法治国具有纲举目张的意义。

依法治国各项工作都要围绕全面推进总目标来部署、来展开。法治体系是国家治理体系的骨干工程。落实全会部署，必须加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系。

“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”要坚持立法先行，坚持立改废释并举，加快完善法律、行政法规、地方性法规体系，完善包括市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程在内的社会规范体系，为全面推进依法治国提供基本遵循。要加快建设包括宪法实施和执法、司法、守法等方

面的体制机制，坚持依法行政和公正司法，确保宪法法律全面有效实施。要加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督，努力形成科学有效的权力运行和监督体系，增强监督合力和实效。

要完善党内法规制定体制机制，注重党内法规同国家法律的衔接和协调，构建以党章为根本、若干配套党内法规为支撑的党内法规制度体系，提高党内法规执行力。党章等党规对党员的要求比法律要求更高，党员不仅要严格遵守法律法规，而且要严格遵守党章等党规，对自己提出更高要求。

第二，准确把握全面推进依法治国工作布局，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。全面推进依法治国是一项庞大的系统工程，必须统筹兼顾、把握重点、整体谋划，在共同推进上着力，在一体建设上用劲。

“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”依法治国是我国宪法确定的治理国家的基本方略，而能不能做到依法治国，关键在于党能不能坚持依法执政，各级政府能不能依法行政。我们要增强依法执政意识，坚持以法治的理念、法治的体制、法治的程序开展工作，改进党的领导方式和执政方式，推进依法执政制度化、规范化、程序化。执法是行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的主要方式，各级政府必须依法全面履行职能，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，健全依法决策机制，完善执法程序，严格执法责任，做到严格规范公正文明执法。

法治国家、法治政府、法治社会三者各有侧重、相辅相成。全面推进依法治国需要全社会共同参与，需要全社会法治观念增强，必须在全社会弘扬社会主义法治精神，建设社会主

义法治文化。要在全社会树立法律权威，使人民认识到法律既是保障自身权利的有力武器，也是必须遵守的行为规范，培育社会成员办事依法、遇事找法、解决问题靠法的良好环境，自觉抵制违法行为，自觉维护法治权威。

第三，准确把握全面推进依法治国重点任务，着力推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。全面推进依法治国，必须从目前法治工作基本格局出发，突出重点任务，扎实有序推进。

推进科学立法，关键是完善立法体制，深入推进科学立法、民主立法，抓住提高立法质量这个关键。要优化立法职权配置，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，健全立法起草、论证、协调、审议机制，完善法律草案表决程序，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性，提高法律法规的可执行性、可操作性。要明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。要加强重点领域立法，及时反映党和国家事业发展要求、人民群众关切期待，对涉及全面深化改革、推动经济发展、完善社会治理、保障人民生活、维护国家安全的法律抓紧制订、及时修改。

推进严格执法，重点是解决执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题。要以建设法治政府为目标，建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，积极推行政府法律顾问制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，推进各级政府事权规范化、法律化。要全面推进政务公开，强化对行政权力的制约和监督，建立权责统一、权威高效的依法行政体制。要严格执法资质、完善执法程序，建立健全行政裁量权基准制度，确保法律公正、有效实施。

推进公正司法，要以优化司法职权配置为重点，健全司法权力分工负责、相互配合、相互制约的制度安排。各级党组织和领导干部都要旗帜鲜明支持司法机关依法独立行使职权，绝不容许利用职权干预司法。“举直错诸枉，则民服；举枉错诸直，则民不服。”司法人员要刚正不阿，勇于担当，敢于依法排除来自司法机关内部和外部的干扰，坚守公正司法的底线。要坚持以公开促公正、树公信，构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制，杜绝暗箱操作，坚决遏制司法腐败。

推进全民守法，必须着力增强全民法治观念。要坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作，采取有力措施加强法制宣传教育。要坚持法治教育从娃娃抓起，把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容，由易到难、循序渐进不断增强青少年的规则意识。要健全公民和组织守法信用记录，完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使尊法守法成为全体人民共同追求和自觉行动。

第四，着力加强法治工作队伍建设。全面推进依法治国，建设一支德才兼备的高素质法治队伍至关重要。我国专门的法治队伍主要包括在人大和政府从事立法工作的人员，在行政机关从事执法工作的人员，在司法机关从事司法工作的人员。全面推进依法治国，首先要把这几支队伍建设好。

立法、执法、司法这三支队伍既有共性又有个性，都十分重要。立法是为国家定规矩、为社会定方圆的神圣工作，立法人员必须具有很高的思想政治素质，具备遵循规律、发扬民主、加强协调、凝聚共识的能力。执法是把纸面上的法律变为现实生活中活的法律的关键环节，执法人员必须忠于法律、捍卫法律，严格执法、勇于担当。司法是社会公平正义的最后一



道防线，司法人员必须信仰法律、坚守法治，端稳天平、握牢法槌，铁面无私、秉公司法。要按照政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬的要求，教育和引导立法、执法、司法工作者牢固树立社会主义法治理念，恪守职业道德，做到忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律。

律师队伍是依法治国的一支重要力量，要大力加强律师队伍思想政治建设，把拥护中国共产党领导、拥护社会主义法治作为律师从业的基本要求。

第五，坚定不移推进法治领域改革，坚决破除束缚全面推进依法治国的体制机制障碍。解决法治领域的突出问题，根本途径在于改革。如果完全停留在旧的体制机制框架内，用老办法应对新情况新问题，或者用零敲碎打的方式来修修补补，是解决不了大问题的。在决定起草时我就说过，如果做了一个不痛不痒的决定，那还不如不做。全会决定必须直面问题、聚焦问题，针对法治领域广大干部群众反映强烈的问题，回应社会各方面关切。

这次全会研究和部署全面推进依法治国，虽然不像三中全会那样涉及方方面面，但也不可避免涉及改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个领域，涉及面、覆盖面都不小。这次全会提出了一百八十多项重要改革举措，许多都是涉及利益关系和权力格局调整的“硬骨头”。凡是这次写进决定的改革举措，都是我们看准了的事情，都是必须改的。这就需要我们拿出自我革新的勇气，一个一个问题解决，一项一项抓好落实。

法治领域改革涉及的主要是公检法司等国家政权机关和强力部门，社会关注度高，改革难度大，更需要自我革新的胸襟。如果心中只有自己的“一亩三分地”，拘泥于部门权限和

利益，甚至在一些具体问题上讨价还价，必然是磕磕绊绊、难有作为。改革哪有不触动现有职能、权限、利益的？需要触动的就要敢于触动，各方面都要服从大局。各部门各方面一定要增强大局意识，自觉在大局下思考、在大局下行动，跳出部门框框，做到相互支持、相互配合。要把解决了多少实际问题、人民群众对问题解决的满意度作为评价改革成效的标准。只要有利于提高党的执政能力、巩固党的执政地位，有利于维护宪法和法律的权威，有利于维护人民权益、维护公平正义、维护国家安全稳定，不管遇到什么阻力和干扰，都要坚定不移向前推进，决不能避重就轻、拣易怕难、互相推诿、久拖不决。

法治领域改革有一个特点，就是很多问题都涉及法律规定。改革要于法有据，但也不能因为现行法律规定就不敢越雷池一步，那是无法推进改革的，正所谓“苟利于民不必法古，苟周于事不必循旧”。需要推进的改革，将来可以先修改法律规定再推进。对涉及改革的事项，中央全面深化改革领导小组要认真研究和督办。

同志们，全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，必须加强党对法治工作的组织领导。各级党委要健全党领导依法治国的制度和工作机制，履行对本地区本部门法治工作的领导责任，找准工作着力点，抓紧制定贯彻落实全会精神的具体意见和实施方案。要把全面推进依法治国的工作重点放在基层，发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，加强基层法治机构和法治队伍建设，教育引导基层广大党员、干部增强法治观念、提高依法办事能力，努力把全会提出的各项工作和举措落实到基层。

## 切实加强和改进新形势下我军政治工作\*

(二〇一四年十月三十一日)

习 近 平

当前，国内外形势发生深刻复杂变化，面对意识形态领域尖锐复杂的斗争特别是“颜色革命”的现实危险，面对艰巨繁重的军事斗争准备任务，面对深化国防和军队改革这场考试，我军政治工作只能加强不能削弱，只能前进不能停滞，只能积极作为不能被动应对。

党的方向就是我军政治工作的方向，党和军队新形势下的中心任务决定我军政治工作的任务。军队政治工作的时代主题是，紧紧围绕实现中华民族伟大复兴的中国梦，为实现党在新形势下的强军目标提供坚强政治保证。全军必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，贯彻党中央关于全面推进依法治国和从严治党的部署要求，贯彻依法治军、从严治军方针，紧紧围绕我军政治工作的时代主题，加强和改进新形势下我军政治工作，充分发挥政治工作对强军兴军的生命线作用。

“秉纲而目自张，执本而末自从。”当前，最紧要的是把四个带根本性的东西立起来。

一是要把理想信念在全军牢固立起来。“为将之道，当先

---

\* 这是习近平同志在全军政治工作会议上讲话的一部分。

治心。”崇高的理想、坚定的信念，是革命军人的灵魂，是克敌制胜、拒腐防变的决定性因素。要把坚定官兵理想信念作为固本培元、凝魂聚气的战略工程，采取有力措施，抓紧抓实抓出成效。

立理想信念的过程是立人的过程。要适应强军目标要求，把握新形势下铸魂育人的特点和规律，着力培养有灵魂、有本事、有血性、有品德的新一代革命军人。有灵魂就是要信念坚定、听党指挥，有本事就是要素质过硬、能打胜仗，有血性就是要英勇顽强、不怕牺牲，有品德就是要情趣高尚、品行端正。要加强党的科学理论武装，弘扬和践行社会主义核心价值观，持续培育当代革命军人核心价值观，提振当代革命军人精气神，把理想信念的火种、红色传统的基因一代代传下去。

我一直认为，抓理想信念，最关键的是要抓好高级干部。我们面临的很大的一个问题是基层官兵对一些领导干部特别是高级干部产生了不信任感。从一定意义上讲，信仰危机折射的是信任危机，根子在上面。官兵信不信，很重要的是看领导干部信不信、做得怎么样。我们在座这些同志肩上的责任重啊！全军官兵都看着我们。我们在座的人真正信仰马克思主义，真正爱党爱国爱人民爱军队，在大是大非面前旗帜鲜明，在风浪考验面前无所畏惧，在各种诱惑面前立场坚定，知行合一、笃志躬行、勇于担当、率先垂范，全军理想信念教育就会大有成效。

二是要把党性原则在全军牢固立起来。坚持党性原则是共产党人的根本政治品格，是政治工作的根本要求。政治工作必须坚持党的原则第一、党的事业第一、人民利益第一，在党言党、在党忧党、在党为党，把爱党、忧党、兴党、护党落实到工作各个环节。

批评和自我批评是坚持党性原则、解决党内矛盾和问题的有力武器。这次党的群众路线教育实践活动的一个重要成果就是恢复和发扬了批评和自我批评的优良传统。都不敢批评，都不愿自我批评，问题就会越积越多，矛盾就会越拖越深，最后病入膏肓就成了不治之症。要把好的做法固化下来，开展积极健康的思想斗争，推动形成是非功过分明、团结向上的风气，增强党内生活的政治性、原则性、战斗性，坚决反对好人主义和庸俗化倾向。

“令行禁止，王者之师。”“明制度于前，重威刑于后。”坚持党性原则，关键是立规矩、讲规矩、守规矩。哪些事能做、哪些事不能做，哪些事该这样做、哪些事该那样做，都要规定得明明白白。要提高制度执行力，让制度、纪律成为带电的“高压线”，使查处违纪违法问题制度化、经常化，使党员、干部心有所畏、言有所戒、行有所止。

我在党的十八届四中全会上专门强调要遵守政治纪律和政治规矩，并列举了七种主要问题表现。军队守纪律首要的是遵守政治纪律，守规矩首要的是遵守政治规矩，并且标准要更高、要求要更严。任何人不得越过政治纪律、政治规矩的红线，越过了就是大忌，就要付出代价。

立党性原则是每个党员、干部的责任。领导干部要坚持真理、坚持原则，敢于同形形色色违反党性原则的人和事作斗争。各级要支持和保护那些敢讲真话、敢于同不良现象作斗争的党员、干部，让潜规则失灵，营造风清气正的政治生态。

三是要把战斗力标准在全军牢固立起来。我军根本职能是打仗，战斗力标准是军队建设唯一的根本的标准。政治工作必须保障战斗力标准在军队建设各个领域、各项工作中贯彻落实。要聚焦能打仗、打胜仗，健全完善党委工作和领导干部考

核评价体系，形成有利于提高战斗力的舆论导向、工作导向、用人导向、政策导向，以刚性措施推动战斗力标准硬起来、实起来。

对我军来说，政治工作本身对战斗力形成和发挥起着十分重要的作用。那种把战斗力标准等同于军事标准、把战斗力建设同政治工作分割开来、对立起来的观点是错误的。政治工作，要强化围绕中心、服务大局的意识，走出自我设计、自我循环、自我检验的怪圈，按照打赢信息化局部战争要求，探索政治工作服务保障战斗力建设的作用机理，把政治工作贯穿到战斗力建设各个环节，融入到军事斗争准备全过程。要紧跟深化改革进程，有针对性地做好思想政治工作，引导官兵坚定信念、强化责任、听令而行，坚决拥护改革、积极支持改革、自觉投身改革，确保改革任务顺利推进。

四是要把政治工作威信在全军牢固立起来。实事求是地说，由于存在的种种问题，我军政治工作的威信受到了伤害，有的伤得还不轻，正所谓“为威不强还自亡，立法不明还自伤”。现在，紧迫的任务是要把政治工作的威信树立起来，回到言行一致、以身作则、以上率下等这样一些基本原则上来。

过去，我们做政治工作主要靠模范带头，红军时期政治工作是党代表做的，党代表威信很高。罗荣桓同志曾经回忆说：“在行军的时候，党代表走在后边，替士兵背枪和士兵共甘苦。士兵对党代表是很拥护的。如果下个命令，没有党代表的署名，士兵对这个命令就要怀疑的。”政治干部的表率作用本身就是最好的政治工作，这就叫行胜于言！

现在，形势发展变化了，做政治工作方法手段多了，但模范带头并没有过时。官兵不是看你怎么说，而是看你怎么做。树立政治工作威信就从模范带头抓起，从领导带头抓起，通过

总结好典型、激浊扬清，善用好干部、惩处败类，引导各级干部特别是政治干部把真理力量和人格力量统一起来，坚持求真务实，坚持公道正派。在这方面，军委要为全军带好头。

加强和改进新形势下我军政治工作，要做的工作很多，当前要重点抓好以下五个方面。

第一，着力抓好铸牢军魂工作。坚持党对军队绝对领导，是强军之魂，铸牢军魂是我军政治工作的核心任务，任何时候都不能动摇。我讲过，听党指挥不能只挂在嘴上、当口号喊，必须付诸行动，这样讲是有针对性的。

现在，上上下下很关注的一个问题是党员、干部的忠诚度。有人说，只要不反党反社会主义，就不能说对党忠诚有问题。我看这样的认识是很肤浅的。前面我列举的十个方面的种种表现和行为，归纳起来就是不听党的话，就是对党不忠诚。如果平时落实指示打折扣、执行规定搞变通、遇事盘算个人“小九九”，那真到了关键时刻、生死考验面前能听招呼吗？能靠得住吗？自己攫取的那么多东西放得下吗？

对党绝对忠诚要害在“绝对”两个字，就是唯一的、彻底的、无条件的、不掺任何杂质的、没有任何水分的忠诚。党员、干部要用这样的标准要求自已，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，党叫干什么就坚决干，党不允许干什么就坚决不干。

坚持党对军队绝对领导是有一整套制度作保证的，起定海神针作用的是党委统一的集体领导下的首长分工负责制。这个制度的表述是经毛泽东同志亲自批准，在一九五三年全国军事系统党的高级干部会议上定下来的，后来写进了一九五四年政治工作条例，并坚持和沿用至今。

有些同志对什么是统一领导、什么是集体领导、什么是首

长分工负责，理解得不那么准确全面了，在制度执行上也出现了变形走样的情况。有的对常委会、首长办公会的区别搞不清楚，两个主官不团结，军事主官就要开首长办公会，以为这样就能把政委管住；政委就要开常委会，以为这样可以把军事主官管住。有的当副职时要“民主”，当主官时讲“集中”。有的把分管工作搞成了“独立王国”，别人碰不得。有的对双首长制存在模糊认识，提出军事主官也是党的干部，为什么还要设个政委，是不是对军事干部不信任？有的单位在演习中只把军事主官当指挥员，政治委员的指挥位置不是很明确。这些问题都不是小事，会直接影响党对军队绝对领导制度的落实。

必须认识到，党委制、双首长制、政治委员制是一种制度安排，更是一种政治设计。对这个问题不理解或理解不正确，说明政治上还没有完全合格、完全够格。

敌对势力别有用心制造种种错误舆论，目的是搞乱我们的思想、搞垮我们的制度，动摇党对军队绝对领导的根基。对此，我们必须保持清醒头脑，更要加强思想舆论工作，坚决抵制“军队非党化、非政治化”和“军队国家化”等错误政治观点的影响。要深入抓好军魂教育，打牢官兵听党的话、跟党走的思想根基。各级党委要把落实党对军队绝对领导的制度作为第一位责任，坚定维护这套制度的严肃性和权威性，把党领导军队一系列制度贯彻到部队建设各领域和完成任务全过程，确保党指挥枪的原则落地生根。

第二，着力抓好高中级干部管理。“欲治兵者，必先选将。”“将者，国之辅，辅周则国强，辅隙则国弱。”军队高中级干部是要带兵打仗的，是要在强军事业中起骨干作用的。我讲军队要像军队的样子，很重要的就要体现在高中级干部身上。我们必须把高中级干部队伍建设作为关系全局和长远的重大问



题来抓。

大家在干部问题上比较关注的主要是选人用人标准、程序、风气等问题。我想结合这些问题重点讲一讲。

一个是，军队好干部的标准问题。很多人反映，一些单位选人用人似乎没有客观标准。经常出现这样的现象，一个岗位出来了，一些人不管有没有相关经历、能不能胜任都在争，而且什么岗位都敢争。这一方面反映了有的单位和领导选人用人比较随意，另一方面也说明衡量干部缺乏具体标准。“为人择官者乱，为官择人者治。”选人用人首先要明确标准。《孙子兵法》中说：“将者，智、信、仁、勇、严也。”军队好干部应该是个什么标准？我看就是要做到对党忠诚、善谋打仗、敢于担当、实绩突出、清正廉洁。这五条是原则性要求，还要根据不同类型、不同岗位、不同职级干部情况具体化。

去年，军委集中考核全军副大军区级和正军级领导班子，在考准考实考深上探索了一些办法，今年几批军以上干部考核也有一些探索。要总结经验，完善干部考核评价体系，特别是要把对德的考核具体化，重点考察贯彻执行党中央、中央军委决策指示的表现，考察在一些重大原则问题上的立场，考察带领部队完成急难险重任务的情况，考察对待名利得失的态度，确保枪杆子永远掌握在忠于党的可靠的人手中。干部考核要有一个过程，不是经历一两件事、表几次态就能看清楚，要看长期表现，高中级干部考核要制度化、常态化。

“天下之实才，不可以求之于言语，又不可以较之于武力，独见之于战耳。战不可得而试也，是故见之于治兵。”战争年代，看一个干部能力怎么样，主要看在战场上的表现，考验很直接、很直白。和平时期，考验干部就不那么容易了。现在，世界许多国家是把军事专业能力形成的资历，如院校专业

培训、岗位任职经历、服役年限等，作为选拔使用军官的基本条件。这方面我们可以借鉴。要逐步建立和实行我军干部任职资格制度，让干部能力、实绩等客观因素在选人用人中起主导作用，使对干部的基本评价不因某个人一时一事看法而改变，也不因单位领导的更替而改变，以利于激励干部把心思精力用在干事创业上，而不是去跑门子拉关系。

再一个是，把好干部选出来、任用好。党管干部、组织选人，这是选用干部的基本原则，要规范党委、领导和政治机关在选人用人中的权责，发挥政治机关在组织考核和提名推荐干部中的主体作用。落实党管干部原则，党委正副书记负有重大责任。有的单位主官在用人问题上固执己见甚至个人专断。有的把个别酝酿变成了个人授意，用主官点名替代了政治机关提名，看似程序都走了，实际上只是走走形式，糊弄人的。有的两个主官搞平衡、做交易，我要提的人你照顾一下，你想提的人我照顾一下，甚至个别酝酿评价不高的干部也拿到会上去讨论。这些都是严重违反干部使用原则和纪律的。有时你用十个干部，即使九个是好的，只有一个是照顾性的，那机关和部队也会认为没有坚持原则，整个班子为个别人埋单、背黑锅。还有，为了照顾个别特殊情况，制度不敢坚持了，那就会产生“破窗效应”，以后在谁身上还能用？要研究和提出干部工作贯彻民主集中制原则的有效办法，坚持党管干部集体决策，真正把干部选准用好。

部队对后备干部制度提的意见比较多，主要意见是后备干部与晋升挂钩，进了后备干部名单就进了保险箱。为了进入后备干部名单，有的人到处拉关系，有的上级到处打招呼，参与投票的人又不一定深入了解情况，结果产生的后备干部不一定是优秀干部，甚至有明显毛病的干部也进了后备干部名单。有

人讲，现在干部要跑两次，先跑后备、再跑提拔。这些问题背离了实行后备干部制度的初衷。要加强和改进后备干部工作，改进人选产生办法，建立健全培养锻炼、适时使用、定期调整、有进有退的机制。

对用人卡年龄甚至唯年龄的问题，大家反映也很大。在一些班子中，有的干部政绩不突出、能力也一般，但因年龄优势成了唯一可以提升的对象，而其他干部能力再强、干得再好也没有提升机会。这样做不行！如果我们的用人制度设计让“千里马”歇步、“老黄牛”撂挑、干事的人寒心，那就南辕北辙了。

培养选拔优秀年轻干部，事关党和军队事业长远发展。“取士之方，必求其实；用人之术，当尽其材。”我们要优化干部队伍年龄结构，但并不是说提拔任用每个干部都要年轻，也不是每个班子都要硬性配备年轻干部，更不是不同层级领导班子成员任职年龄层层递减。不能简单以年龄划线！选拔干部，要坚持德才兼备、以德为先，注重基层、注重实干、注重官兵公认，把优秀干部用起来，把各个年龄段干部积极性调动起来。

要整肃用人风气，坚持五湖四海，加强干部交流，坚决纠治选人用人上的不正之风，反对任人唯亲、结宗派、拉山头、搞小圈子。总政要组织干部工作大检查，抓一批典型，对违反干部工作纪律的要严肃处理、通报批评、以儆效尤。要完善选人用人监督制约和责任追究机制，坚决解决问题发现难、偏差纠治难、责任追究难的问题。干部任用上有个不好的现象，就是推荐者站在幕后，出了问题不負責任。要探索实行领导干部推荐干部实名制，把责任制摆在明处，严格责任追究，让推荐者负责。中国古代就有这种做法，官员们可以推荐人才，但同时就要承担责任，出了问题要拿你是问。

当前，我们面临的一项重要任务是正本清源，抓紧纯洁干

部队伍。“知能不举，则为失材；知恶不黜，则为祸始。”我们说了那么多事、点了那么多问题，最后要落实到组织措施上，要落实到人头上。不查处、不处理，大家就会认为你们说归说，搞不正之风的人官照当，最后还是得好处。以大案要案牵出的买官卖官为线索要一查到底，不仅要查卖官的、还要查买官的，不仅要拔出“萝卜”、还要洗去“泥”。对搞小圈子、小山头的，要把情况搞清楚，该降的降，该免的免，该调整的调整。要通过组织措施，让全军看到我们纠正选人用人上的不正之风的决心，让官兵感受到选人用人风气的变化。

党要管党首先要管好干部，从严治军关键是从严治官。组织上培养干部不容易，要管理好、监督好。要强化党组织管班子、管干部的功能，以严的要求、严的措施、严的纪律管理约束干部。军委提出明年要在团以上党委机关集中开展“三严三实”专题教育，高中级干部要把自己摆进去，严格自查自纠，自觉接受组织和官兵监督。

第三，着力抓好作风建设和反腐败斗争。经过教育实践活动，“四风”问题和腐败现象蔓延的势头得到一定遏制，但不正之风树倒根存，深层次问题还没有完全破解，病原体并没有根除。一些领域反腐败斗争形势仍然复杂严峻，不敢腐势头初起，不能腐、不想腐尚未解决。我们必须以锲而不舍、驰而不息的决心，把作风建设和反腐败斗争引向深入。

作风建设这根弦要始终绷得紧紧的，坚持抓常、抓细、抓长，保持高压态势，抓好各项整改任务落实，确保“四风”问题不反弹、不回潮，确保改进作风规范化、常态化、长效化。我在党的十八届四中全会上专门强调了这个问题，是有针对性的。大家反映，一些潜规则在部队还很有市场、也很顽固，必须采取有力措施坚决破除。这里，我要再次重申：严禁送红

包，送文房四宝、珠宝、字画、印章、古玩等贵重礼物；严格按标准建房住房，不能搞变通，不能巧立名目扩大面积，不能以任何理由多处占房；严格按标准配车，严禁违反规定超标准用车，严禁单位自购豪华车、越野车。军官的收入就是薪水，不能有什么灰色收入，更不能有违法所得，否则就要查处和追究。

历史上多少战功卓著的军队最后都是被腐败搞垮的。要坚持有腐必反、有贪必肃，坚决破除“军队特殊论”，反腐没有禁区，执法没有特例。徐才厚都动了，还有谁动不得、动不了？要做到零容忍的态度不变，猛药去疴的决心不减，刮骨疗毒的勇气不泄，严厉惩处的尺度不松，绝不让腐败分子在军队有藏身之地。

各级党委对党风廉政建设负有全面领导责任，书记、副书记是第一责任人。要严格落实责任制，对重大腐败案件既要严肃惩处当事人，也要倒查相关领导责任。对那些不抓党风廉政建设、严重失职的党委主要领导，该批评的要批评，该调整的要调整，该惩戒的要惩戒。

要坚持以改革的思路和办法推进反腐败工作。要推进纪检工作双重领导具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导，查办腐败案件以上级纪委为主。要完善巡视制度，加强巡视力量建设，加大巡视工作力度，实现巡视全覆盖。要加大审计监督力度，抓好重点领域、重大项目、重要资金的审计监督，严格领导干部经济责任审计。军委决定调整解放军审计署的建制领导关系，就是要强化审计监督，更好发挥审计功能。军队纪检、巡视、审计、司法等相关部门要加强协同配合，努力形成反腐败的严密网络体系。

第四，着力抓好战斗精神培育。我担任军委主席后，第一时间就强调了军人要有血性，我说的血性就是战斗精神，核

心是一不怕苦、二不怕死的精神。现在，基层官兵大都是八〇后、九〇后，许多是独生子女，有的在家里娇生惯养。真打起仗来，这样的战士能不能上战场、上了战场能不能打仗？还有，就是我们各级指挥员战斗精神怎么样？少数同志主要心思没有放在准备打仗上，如果这些人带兵打仗、指挥打仗，能让人托底吗？

培养战斗精神，要从思想上入手。要加强马克思主义战争观和我军根本职能教育，解决好官兵为谁扛枪、为谁打仗，当兵干什么、练兵为什么等根本性问题。在前不久召开的文艺工作座谈会上，有的同志讲军队也有“风花雪月”，这就是铁马秋风、战地黄花、楼船夜雪、边关冷月，我说赞同这个“风花雪月”。要结合各部队传统和任务特点，加强军事文化建设，打造强军文化，培养官兵大无畏的英雄气概和英勇顽强的战斗作风。

我们必须看到，在长期和平时期，军队保持旺盛不衰的战斗精神是很难的。在缺乏实战检验的情况下，锻造战斗精神主要靠训练。部队的同志讲，实打实的实战化训练不好看，好看的是演给上面看的，这话说得有道理。要坚决摒弃搞花架子那一套，从难从严从实战要求出发摔打部队，砥砺指挥员战斗员的意志品质。今后，谁再搞花架子就要问责，严重的要进行组织处分。

激发军人战斗精神，既要强调牺牲奉献，又要注重发挥政策制度的调节作用，增强军事职业吸引力和军人使命感、荣誉感。现在，军人转业退伍安置难、伤病残军人移交难、退休干部安置难等问题依然存在，征兵难、吸引保留人才难问题也很突出。对这些问题，要结合深化改革加紧从政策制度层面研究解决，让军人成为社会尊崇的职业。军人是最崇尚荣誉的，

在这方面要拿出一些实际举措。有些人刻意抹黑我们的英雄人物，歪曲我们的光辉历史，要引起我们高度警觉。历史不能忘记，军人的英勇牺牲行为永远值得尊重和纪念。今年，国家设立烈士纪念日，迎接志愿军烈士遗骸归国，引起了很好的反响。

我们要在全社会树立崇尚英雄、缅怀先烈的良好风尚。对为国牺牲、为民牺牲的英雄烈士，我们要永远怀念他们，给予他们极大的荣誉和敬仰，不然谁愿意为国家和人民牺牲呢？美国等西方国家在这方面是很注意的。俄罗斯也很重视这项工作，不断同我谈在我国境内的苏军烈士陵园修缮问题。我们的英雄烈士是为党和人民牺牲的，我们在这方面应该做得更好。这项工作要系统研究一下，明确思路，制定方案，争取在总体上有一个大的推进。

第五，着力抓好政治工作创新发展。当今世界，信息技术日新月异，我国经济社会深刻变革，思想文化更加多元多样多变，军队现代化建设加速推进。在这个大背景下，我们既要坚持政治工作根本原则和制度，又要积极推进政治工作思维理念、运行模式、指导方式、方法手段创新，提高政治工作信息化、法治化、科学化水平。

许多同志讲，政治工作过不了网络关就过不了时代关。总的看，我们对信息化、网络化研究不够，存在不适应、不合拍问题。我听说，有的战士因为不能上网而私自离队，有的因为用智能手机问题和干部打游击战，干部收一个，战士再买一个，许多战士都有五六部手机。这反映出我们的工作存在被动滞后问题。不能用鸵鸟心态面对新情况，动不动就搞简单封堵那一套。要顺势而为、因势利导，研究把握信息网络时代政治工作的特点和规律，用好用活网络平台，占领网络舆论阵地，推动政治工作传统优势与信息技术高度融合，增强政治工作主

动性和实效性。

政治工作是做人的工作，要盯着人做工作，不能见物不见人。脱离了人，政治工作就空对空了。我军官兵成分结构发生了深刻变化，家庭出身、文化程度、经历阅历、个人追求差异性大，部队教育管理、官兵关系呈现许多新特点。我听说，一些单位干部和战士谈不到一块，战士和战士也玩不到一块。官兵成分结构、官兵关系对军队建设是个大问题，关系部队纯洁巩固，关系部队凝聚力和战斗力。要深入细致分析研究官兵思想观念、价值取向、行为方式、精神文化需求，找到穴位、把准脉搏，有的放矢做好工作，增强时代性和感召力。要深入开展尊干爱兵、兵兵友爱活动，巩固和发展团结友爱和谐纯洁的内部关系。这些年，部队在培养红色传人、做好重大任务中的政治工作等方面探索了不少新鲜经验，要注意总结和推广。

随着我军使命任务不断拓展，政治工作服务保障的领域和功能也要相应拓展。要适应我国加快军事力量走出去的要求，做好部队在国外执行任务中的政治工作。要树立大政工理念，把部队、社会、家庭衔接起来，把军内军外、网上网下结合起来，形成全方位、宽领域、军民融合的政治工作格局。

这些年来，政治工作法规制度建设不断推进，但还有一些法规制度亟待建立健全，有些制度规定出台后没有得到有效落实。要增强各级法治观念，依据法规制度指导和开展工作，防止和克服政出多门、工作随意性大等问题。对现有法规制度要根据形势和任务的发展变化进行清理，抓紧修订政治工作条例、基层建设纲要、军队党委工作条例、军官法等法规。

政治机关和政治干部是政治工作的主体力量。要抓好全军政治机关和政治干部队伍建设，在提高素质、改进作风上下功夫，努力建设对党绝对忠诚、聚焦打仗有力、作风形象良好



的政治机关和政治干部队伍。政治干部既会做思想工作又会指挥打仗，这是我军的一个传统。政治干部要努力学军事、学指挥、学科技，全面提高综合素质和实际能力，政治工作要成为行家里手，军事工作也要成为行家里手，这样才能把政治工作做好。部队反映，政治干部来源渠道窄、调整补充难的问题比较突出。解决这个问题，一方面要改进优化政治干部培养培训体系，另一方面要拓宽政治干部选人视野，把更多优秀干部用到政工岗位。新型作战力量部队，不能简单以部队员额多少编设政治机关、配备政治干部。政治机关和政治干部要强化政治意识、阵地意识、大局意识，坚持原则、敢于担当，真抓实干、埋头苦干，确保各项政治工作有效落实。

各级党委特别是正副书记要履行抓政治工作的职责，主动谋划政治工作，主动研究解决政治工作面临的矛盾和问题，加强对政治工作的组织领导。政治工作是群众性工作，要组织广大党员、干部一起来做，动员广大官兵积极参与，大家齐心协力开创我军政治工作新局面。

## 联通引领发展，伙伴聚焦合作<sup>\*</sup>

(二〇一四年十一月八日)

习 近 平

尊敬的哈米德总统，  
尊敬的朱马里主席，  
尊敬的额勒贝格道尔吉总统，  
尊敬的吴登盛总统，  
尊敬的拉赫蒙总统，  
尊敬的洪森首相，  
尊敬的谢里夫总理，  
女士们，先生们，朋友们：

首先，大家专程来到北京出席“加强互联互通伙伴关系”东道主伙伴对话会，这是我们深厚友谊和友好合作关系的生动体现，也是大家对中方主办亚太经合组织第二十二次领导人非正式会议的重要支持，我谨向大家表示衷心的感谢！

“朋友越走越近，邻居越走越亲。”邻国之间就一些重大问题面对面交换意见很有必要。中国作为亚太经合组织第二十二次领导人非正式会议东道主，将亚太互联互通作为会议议题之一。考虑到互联互通是件大事，亚洲国家和有关国际组织都很

---

<sup>\*</sup> 这是习近平同志在北京举行的“加强互联互通伙伴关系”东道主伙伴对话会上的讲话。

关心，都有参与的愿望，我们同各方商量后决定召开这个会议，共商亚洲发展大计。

中国有个寓言叫“愚公移山”。讲的是几千年前，一个交通不便的山村里有位叫愚公的老人，下决心将挡在家门口的两座大山移开。亲戚和邻居都说不可能，但他力排众议，带着子孙日复一日挖土移山。他说，山不会加大增高，人却子孙无穷，只要持之以恒，总有一天会把大山搬走。愚公的精神感动了天神，两座山在人和神的共同努力下被移开了，愚公的家乡同外界实现了互联互通。

自古以来，互联互通就是人类社会的追求。我们的祖先在极为艰难的条件下，创造了许多互联互通的奇迹。丝绸之路就是一个典范，亚洲各国人民堪称互联互通的开拓者。

人类在发展，社会在进步。当前，国际金融危机影响犹在，世界经济和国际贸易增速放缓。与此同时，新一轮产业革命和科技革命蓄势待发，区域性自由贸易安排层出不穷，结构调整和改革创新成为世界潮流。亚洲国家必须积极作为，在亚洲资源、亚洲制造、亚洲储蓄、亚洲工厂的基础上，致力发展亚洲价值、亚洲创造、亚洲投资、亚洲市场，联手培育新的经济增长点和竞争优势。实现这些目标，互联互通是其中一个关键环节。

今天，我们要建设的互联互通，不仅是修路架桥，不光是平面化和单线条的联通，而更应该是基础设施、制度规章、人员交流三位一体，应该是政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通五大领域齐头并进。这是全方位、立体化、网络状的大联通，是生机勃勃、群策群力的开放系统。

亚洲互联互通建设既面临机遇，也存在困难。各国制度和法律差异较大，各方需求千差万别，各类机制协调不尽人意，

等等。资金问题最为突出，据亚洲开发银行测算，二〇二〇年以前亚洲地区每年基础设施投资需求高达七千三百亿美元。解决这些问题，仅靠一个或几个国家努力是做不到的，只有广泛建立伙伴关系，心往一起想，劲朝一处使，才能不断取得积极成效。

——我们要实现亚洲国家联动发展。亚洲各国高度重视互联互通，很多国家有自己的基础设施建设规划。现在，需要对接各国战略和规划，找出优先领域和项目，集中资源，联合推进。这有利于降低物流成本、创造需求和就业、发挥比较优势和后发优势，在全球供应链、产业链、价值链中占据有利位置，提高综合竞争力，打造强劲、可持续、平衡增长的亚洲发展新气象。亚洲各国就像一盏盏明灯，只有串联并联起来，才能让亚洲的夜空灯火辉煌。

——我们要塑造更加开放的亚洲经济格局。面对世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化的时代潮流，任何国家都不能关起门来搞建设。封闭没有出路，开放才能发展。亚洲国家要坚持开放的区域主义，不搞封闭性集团，不针对第三国，推动域内外国家各尽其能、优势互补、利益共享。邻国开放应该更多一些，包括商签交通、贸易、投资领域的便利化协定，联通跨境基础设施，衔接和统一各类规章制度。

当务之急是协商解决影响互联互通的制度、政策、标准问题，降低人员、商品、资金跨境流动的成本和时间。有必要开展信息互换、监管互认、执法互助的海关合作，加快边境口岸“单一窗口”建设，推广旅客在同一地点办理出入境手续的“一地两检”查验模式。开放需要尊重各国主权和领土完整，照顾各方舒适度，不强人所难，不干涉他国内政。开放还要循序渐进、先易后难、以点带面、积少成多，使亚洲经济在开放

之路上行稳致远，让亚洲各国在开放进程中增强战略互信。

——我们要实现亚洲人民幸福梦想。每一条新的交通线路，都承载人民幸福梦想。我们要通过亚洲互联互通建设，开拓人民观察世界、放飞理想的窗口，拓宽人民脱贫致富的道路。在思考和规划互联互通项目时，需要坚持以人为本，听取基层民众意见，增加基层民众收入，着力解决他们用电、饮水、医疗、上学、就业、上网等现实问题。同时，需要保护生态环境，让美丽和发展同行。

我们要通过亚洲互联互通建设，拉近人民思想交流、文明互鉴的距离，让各国人民相逢相知、互信互敬，创造和享受和谐安宁的生活，共同编织和平、富强、进步的亚洲梦。

——我们要打造亚洲特色的合作平台。有关国际和区域组织已就亚洲互联互通做了许多开创性、基础性的工作，取得重要成果，我们十分重视和赞赏。希望各机制同亚洲各国一道，立足亚洲实际，分工协作，形成合力。同时，根据形势发展需要，我们也要考虑创新体制机制。

上个月，二十多个亚洲国家在北京签署了筹建亚洲基础设施投资银行的政府间谅解备忘录，这是亚洲金融合作的重要突破。亚洲基础设施投资银行对世界银行、亚洲开发银行等现有金融机构是有益补充，将在亚洲互联互通建设中扮演重要角色。

各位同事、朋友们！

去年秋天，我代表中国政府提出共同建设丝绸之路经济带和二十一世纪海上丝绸之路的倡议，得到国际社会特别是在座各国领导人积极回应。“一带一路”和互联互通是相融相近、相辅相成的。如果将“一带一路”比喻为亚洲腾飞的两只翅膀，那么互联互通就是两只翅膀的血脉经络。当前，“一带一路”进入了务实合作阶段，我对深化合作有以下几点建议。

第一，以亚洲国家为重点方向，率先实现亚洲互联互通。

“一带一路”源于亚洲、依托亚洲、造福亚洲，关注亚洲国家互联互通，努力扩大亚洲国家共同利益。“一带一路”是中国和亚洲邻国的共同事业，中国将周边国家作为外交政策的优先方向，践行亲、诚、惠、容的理念，愿意通过互联互通为亚洲邻国提供更多公共产品，欢迎大家搭乘中国发展的列车。

第二，以经济走廊为依托，建立亚洲互联互通的基本框架。目前，中方制定的“一带一路”规划基本成形。这包括在同各方充分沟通的基础上正在构建的陆上经济合作走廊和海上经济合作走廊。这一框架兼顾各国需求，统筹陆海两大方向，涵盖面宽，包容性强，辐射作用大。中方愿同有关国家进一步协商，完善合作蓝图，打牢合作基础。

第三，以交通基础设施为突破，实现亚洲互联互通的早期收获。丝绸之路首先得要有路，有路才能人畅其行、物畅其流。中方高度重视联通中国和巴基斯坦、孟加拉国、缅甸、老挝、柬埔寨、蒙古国、塔吉克斯坦等邻国的铁路、公路项目，将在推进“一带一路”建设中优先部署。只有让大家尽早分享到早期收获，“一带一路”才有吸引力和生命力。

第四，以建设融资平台为抓手，打破亚洲互联互通的瓶颈。亚洲各国多是发展中国家，普遍缺乏建设资金，关键是盘活存量、用好增量，将宝贵的资金用在刀刃上。我在此宣布，中国将出资四百亿美元成立丝路基金，为“一带一路”沿线国家基础设施、资源开发、产业合作和金融合作等与互联互通有关的项目提供投融资支持。丝路基金是开放的，可以根据地区、行业或者项目类型设立子基金，欢迎亚洲域内外的投资者积极参与。

第五，以人文交流为纽带，夯实亚洲互联互通的社会根

基。中国支持不同文明和宗教对话，鼓励加强各国文化交流和民间往来，支持丝绸之路沿线国家联合申请世界文化遗产，鼓励更多亚洲国家地方省区市建立合作关系。亚洲旅游资源丰富，出国旅游的人越来越多，应该发展丝绸之路特色旅游，让旅游合作和互联互通建设相互促进。互联互通需要大量专业人才，未来五年，中国将为周边国家提供二万个互联互通领域的培训名额，帮助周边国家培养自己的专家队伍。中国也愿派出更多留学生、专家学者到周边国家学习交流。

各位同事、朋友们！

中国成语讲志同道合。让我们志存高远、脚踏实地，深化互联互通伙伴关系，优化亚洲区域合作，共建发展和命运共同体！

谢谢大家！

## 共建面向未来的亚太伙伴关系<sup>\*</sup>

(二〇一四年十一月十一日)

习 近 平

各位同事：

很高兴同大家聚会北京雁栖湖畔。首先，我谨对各位同事的到来，表示热烈的欢迎！

每年春秋两季，都有成群的大雁来到这里，雁栖湖因此得名。亚太经合组织的二十一个成员，就好比二十一只大雁。“风翻白浪花千片，雁点青天字一行。”今天，我们聚首雁栖湖，目的就是加强合作、展翅齐飞，书写亚太发展新愿景。

今年是亚太经合组织成立二十五周年。亚太经合组织的二十五年，也是亚太发展繁荣的二十五年。亚太经合组织见证了亚太发展的历史成就，亚太发展也赋予亚太经合组织新的使命。

当前，世界经济复苏仍面临诸多不稳定不确定因素，亚太发展也进入新的阶段，既有机遇，也面临挑战。如何破解区域经济合作碎片化风险？如何在后国际金融危机时期谋求新的增长动力？如何解决互联互通建设面临的融资瓶颈？这些都需要我们深入思考、积极应对。

---

<sup>\*</sup> 这是习近平同志在北京举行的亚太经合组织第二十二次领导人非正式会议上的开幕词。



面对新形势，我们应该深入推进区域经济一体化，打造有利于长远发展的开放格局。亚太经合组织应该发挥引领和协调作用，打破种种桎梏，迎来亚太地区更大范围、更高水平、更深层次的新一轮大开放、大交流、大融合。要打破亚太内部的封闭之门，敞开面向世界的开放之门。要在推进茂物目标的同时大力推进亚太自由贸易区进程，明确目标、方向、路线图，尽早将愿景变为现实，实现横跨太平洋两岸、高度开放的一体化安排。

面对新形势，我们应该全力推动改革创新，挖掘新的增长点和驱动力，打造强劲、可持续的增长格局。后国际金融危机时期，增长动力从哪里来？毫无疑问，动力只能从改革中来、从创新中来、从调整中来。我们要创新发展理念，从传统的要素驱动、出口驱动转变为创新驱动、改革驱动，通过结构调整释放内生动力。我们要改变市场管理模式，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。我们要推动科技创新，带动能源革命、消费革命，推动亚太地区在全球率先实现新技术革命。我们今年推动互联网经济、城镇化、蓝色经济等领域合作，探讨跨越“中等收入陷阱”问题，抓住了重大、前沿的国际经济议题，开了个好头。

面对新形势，我们应该加快完善基础设施建设，打造全方位互联互通格局。互联互通是一条脚下之路，无论是公路、铁路、航路还是网路，路通到哪里，我们的合作就在哪里。互联互通是一条规则之路，多一些协调合作，少一些规则障碍，我们的物流就会更畅通、交往就会更便捷。互联互通是一条心灵之路，你了解我，我懂得你，道理就会越讲越明白，事情就会越来越好办。实现亚太全方位互联互通，就是要让脚下之路、规则之路、心灵之路联通太平洋两岸的全体成员，打通融资

贵、融资难的瓶颈，就是要加强公私伙伴关系建设，实现联动式发展。

各位同事！

亚太经合组织是一个大家庭，打造发展创新、增长联动、利益融合的开放型亚太经济格局，符合所有成员共同利益。为了实现上述目标，亚太经济体需要共同构建互信、包容、合作、共赢的亚太伙伴关系，为亚太地区和世界经济发展增添动力。

第一，共同规划发展愿景。亚太未来发展攸关每个成员利益。我们已经在启动亚太自由贸易区进程、推进互联互通、谋求创新发展等方面达成重要共识，要将共识转化为行动，规划今后五年、十年甚至二十五年的发展蓝图，一步步扎实向前推进。

第二，共同应对全球性挑战。在后国际金融危机时期，我们既要抓住经济增长这个核心，加强宏观政策协调，又要妥善应对流行性疾病、粮食安全、能源安全等全球性问题，以信息共享增进彼此了解，以经验交流分享最佳实践，以沟通协调促进集体行动，以互帮互助深化区域合作。

第三，共同打造合作平台。伙伴意味着一个好汉三个帮，一起做好事、做大事。我们应该将亚太经合组织打造成推动一体化的制度平台，加强经验交流的政策平台，反对贸易保护主义的开放平台，深化经济技术合作的发展平台，推进互联互通的联接平台。亚太经合组织的发展壮大有赖于大家共同支持。

我愿在此宣布，中方将捐款一千万美元，用于支持亚太经合组织机制和能力建设，开展各领域务实合作。

第四，共同谋求联动发展。伙伴意味着合作共赢、互学互鉴。当前，一些亚太发展中经济体面临较多困难，没有他们的发展，亚太发展就不可持续。我们要加大对发展中成员的资金和技术支持，发挥亚太经济体多样性突出的特点，优势互补，

扩大联动效应，实现共同发展。

未来三年，中国政府将为亚太经合组织发展中成员提供一千五百个培训名额，用于贸易和投资等领域的能力建设项目。

各位同事！

在“共建面向未来的亚太伙伴关系”主题下，我们将围绕“推动区域经济一体化”，“促进经济创新发展、改革与增长”，“加强全方位基础设施与互联互通建设”三项重点议题展开讨论。我期待并相信，这次会议将为亚太发展注入新的活力。

一花不是春，孤雁难成行。让我们以北京雁栖湖为新的起点，引领世界经济的雁阵，飞向更加蔚蓝而辽阔的天空。

谢谢大家！

## 国务院关于促进慈善事业 健康发展的指导意见

(二〇一四年十一月二十四日)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

改革开放以来，我国慈善事业蓬勃兴起，以慈善组织为代表的各类慈善力量迅速发展壮大，社会慈善意识明显增强，各类慈善活动积极踊跃，在灾害救助、贫困救济、医疗救助、教育救助、扶老助残和其他公益事业领域发挥了积极作用。但是，我国慈善事业依然存在政策法规体系不够健全、监督管理措施不够完善、慈善活动不够规范、社会氛围不够浓厚、与社会救助工作衔接不够紧密等问题，影响了慈善事业的健康发展。根据党的十八大、十八届三中、四中全会精神和国务院决策部署，为进一步加强和改进慈善工作，统筹慈善和社会救助两方面资源，更好地保障和改善困难群众民生，现提出以下意见。

### 一、总体要求。

(一) 指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚持政府推动、社会实施、公众参与、专业运作，鼓励支持与强化监管并重，推动慈善事业健康发展，努力形成与社会救助工作紧密衔接，在扶贫济困、改善民生、

弘扬中华民族传统美德和社会主义核心价值观等方面充分发挥作用的慈善事业发展新格局。

## （二）基本原则。

突出扶贫济困。鼓励、支持和引导慈善组织和其他社会力量从帮助困难群众解决最直接、最现实、最紧迫的问题入手，在扶贫济困、为困难群众救急解难等领域广泛开展慈善帮扶，与政府的社会救助形成合力，有效发挥重要补充作用。

坚持改革创新。在慈善事业体制机制、运行方式、慈善事业与社会救助对接等方面大胆探索，畅通社会各方面参与慈善和社会救助的渠道，大力优化慈善事业发展环境，使各类慈善资源、社会救助资源充分发挥作用。

确保公开透明。慈善组织以及其他社会力量开展慈善活动，要充分尊重捐赠人意愿，依据有关规定及时充分公开慈善资源的募集、管理和使用情况。慈善组织要切实履行信息公开责任，接受行政监督、社会监督和舆论监督。

强化规范管理。加快完善相关法规政策，规范和引导慈善事业健康发展。依法依规对自然人、法人和其他组织开展的慈善活动进行监管，及时查处和纠正违法违规活动，确保慈善事业在法制化轨道上运行。

（三）发展目标。到二〇二〇年，慈善监管体系健全有效，扶持政策基本完善，体制机制协调顺畅，慈善行为规范有序，慈善活动公开透明，社会捐赠积极踊跃，志愿服务广泛开展，全社会支持慈善、参与慈善的氛围更加浓厚，慈善事业对社会救助体系形成有力补充，成为全面建成小康社会的重要力量。

## 二、鼓励和支持以扶贫济困为重点开展慈善活动。

扶贫济困是慈善事业的重要领域，在政府保障困难群众基

本生活的同时,鼓励和支持社会力量以扶贫济困为重点开展慈善活动,有利于更好地满足困难群众多样化、多层次的需求,帮助他们摆脱困境、改善生活,形成慈善事业与社会救助的有效衔接和功能互补,共同编密织牢社会生活安全网。

(一)鼓励社会各界开展慈善活动。

鼓励社会各界以各类社会救助对象为重点,广泛开展扶贫济困、赈灾救孤、扶老助残、助学助医等慈善活动。党政机关、事业单位要广泛动员干部职工积极参与各类慈善活动,发挥带头示范作用。工会、共青团、妇联等人民团体要充分发挥密切联系群众的优势,动员社会公众为慈善事业捐赠资金、物资和提供志愿服务等。各全国性社会团体在发挥自身优势、开展慈善活动时,要主动接受社会监督,在公开透明、规范管理、服务困难群众等方面作出表率。各类慈善组织要进一步面向困难群体开展符合其宗旨的慈善活动。倡导各类企业将慈善精神融入企业文化建设,把参与慈善作为履行社会责任的重要方面,通过捐赠、支持志愿服务、设立基金会等方式,开展形式多样的慈善活动,在更广泛的领域为社会作出贡献。鼓励有条件的宗教团体和宗教活动场所依法依规开展各类慈善活动。提倡在单位内部、城乡社区开展群众性互助互济活动。充分发挥家庭、个人、志愿者在慈善活动中的积极作用。

(二)鼓励开展形式多样的社会捐赠和志愿服务。

鼓励和支持社会公众通过捐款捐物、慈善消费和慈善义演、义拍、义卖、义展、义诊、义赛等方式为困难群众奉献爱心。探索捐赠知识产权收益、技术、股权、有价证券等新型捐赠方式,鼓励设立慈善信托,抓紧制定政策措施,积极推进有条件的地方开展试点。动员社会公众积极参与志愿服务,构建形式多样、内容丰富、机制健全、覆盖城乡的志愿服务体系。

倡导社会力量兴办公益性医疗、教育、养老、残障康复、文化体育等方面的机构和设施，为慈善事业提供更多的资金支持和服务载体。加快出台有效措施，引导社会公众积极捐赠家庭闲置物品。广泛设立社会捐助站点，创新发展慈善超市，发挥网络捐赠技术优势，方便群众就近就便开展捐赠。

### （三）健全社会救助和慈善资源信息对接机制。

要建立民政部门与其他社会救助管理部门之间的信息共享机制，同时建立和完善民政部门与慈善组织、社会服务机构之间的衔接机制，形成社会救助和慈善资源的信息有效对接。对于经过社会救助后仍需要帮扶的救助对象，民政部门要及时与慈善组织、社会服务机构协商，实现政府救助与社会帮扶有机结合，做到因情施救、各有侧重、互相补充。社会救助信息和慈善资源信息应同时向审计等政府有关部门开放。

### （四）落实和完善减免税政策。

落实企业和个人公益性捐赠所得税税前扣除政策，企业发生的公益性捐赠支出，在年度利润总额百分之十二以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除；个人公益性捐赠额未超过纳税人申报的应纳税所得额百分之三十的部分，可以从其应纳税所得额中扣除。研究完善慈善组织企业所得税优惠政策，切实惠及符合条件的慈善组织。对境外向我国境内依法设立的慈善组织无偿捐赠的直接用于慈善事业的物资，在有关法律及政策规定的范围内享受进口税收优惠。有关部门要大力宣传慈善捐赠减免税的资格和条件。

### （五）加大社会支持力度。

鼓励企事业单位为慈善活动提供场所和便利条件、按规定给予优惠。倡导金融机构根据慈善事业的特点和需求创新金融产品和服务方式，积极探索金融资本支持慈善事业发展的政策

渠道。支持慈善组织为慈善对象购买保险产品，鼓励商业保险公司捐助慈善事业。完善公益广告等平台的管理办法，鼓励新闻媒体为慈善组织的信息公开提供帮助支持和费用优惠。

### 三、培育和规范各类慈善组织。

慈善组织是现代慈善事业的重要主体，大力发展各类慈善组织，规范慈善组织行为、确保慈善活动公开透明，是促进慈善事业健康发展的有效保证。

（一）鼓励兴办慈善组织。优先发展具有扶贫济困功能的各类慈善组织。积极探索培育网络慈善等新的慈善形态，引导和规范其健康发展。稳妥推进慈善组织直接登记，逐步下放符合条件的慈善组织登记管理权限。地方政府和社会力量可通过实施公益创投等多种方式，为初创期慈善组织提供资金支持和能力建设服务。要加快出台有关措施，以扶贫济困类项目为重点，加大政府财政资金向社会组织购买服务力度。

（二）切实加强慈善组织自我管理。慈善组织要建立健全内部治理结构，完善决策、执行、监督制度和决策机构议事规则，加强内部控制和内部审计，确保人员、财产、慈善活动按照组织章程有序运作。基金会工作人员工资福利和行政办公支出等管理成本不得超过当年总支出的百分之十，其他慈善组织的管理成本可参照基金会执行。列入管理成本的支出类别按民政部规定执行。捐赠协议约定从捐赠财产中列支管理成本的，可按照约定执行。

（三）依法依规开展募捐活动。引导慈善组织重点围绕扶贫济困开展募捐活动。具有公募资格的慈善组织，面向社会开展的募捐活动应与其宗旨、业务范围相一致；新闻媒体、企事业单位等和不具有公募资格的慈善组织，以慈善名义开展募捐活动的，必须联合具有公募资格的组织进行；广播、电视、报



刊及互联网信息服务提供者、电信运营商，应当对利用其平台发起募捐活动的慈善组织的合法性进行验证，包括查验登记证书、募捐主体资格证明材料。慈善组织要加强对募捐活动的管理，向捐赠者开具捐赠票据，开展项目所需成本要按规定列支并向捐赠人说明。任何组织和个人不得以慈善名义敛财。

（四）严格规范使用捐赠款物。慈善组织应将募得款物按照协议或承诺，及时用于相关慈善项目，除不可抗力或捐赠人同意外，不得以任何理由延误。未经捐赠人同意，不得擅自更改款物用途。倡导募用分离，制定有关激励扶持政策，支持在款物募集方面有优势的慈善组织将募得款物用于资助有服务专长的慈善组织运作项目。慈善组织要科学设计慈善项目，优化实施流程，努力降低运行成本，提高慈善资源使用效益。

（五）强化慈善组织信息公开责任。

公开内容。慈善组织应向社会公开组织章程、组织机构代码、登记证书号码、负责人信息、年度工作报告、经审计的财务会计报告和开展募捐、接受捐赠、捐赠款物使用、慈善项目实施、资产保值增值等情况以及依法应当公开的其他信息。信息公开应当真实、准确、完整、及时，不得有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏。对于涉及国家安全、个人隐私等依法不予公开的信息和捐赠人或受益人与慈善组织协议约定不得公开的信息，不得公开。慈善组织不予公开的信息，应当接受政府有关部门的监督检查。

公开时限。慈善组织应及时公开款物募集情况，募捐周期大于六个月的，应当每三个月向社会公开一次，募捐活动结束后三个月内应全面公开；应及时公开慈善项目运作、受赠款物的使用情况，项目运行周期大于六个月的，应当每三个月向社会公开一次，项目结束后三个月内应全面公开。

公开途径。慈善组织应通过自身官方网站或批准其登记的民政部门认可的信息网站进行信息发布；应向社会公开联系方式，及时回应捐赠人及利益相关方的询问。慈善组织应对其公开信息和答复信息的真实性负责。

#### 四、加强对慈善组织和慈善活动的监督管理。

（一）加强政府有关部门的监督管理。民政部门要严格执行慈善组织年检制度和评估制度。要围绕慈善组织募捐活动、财产管理和使用、信息公开等内容，建立健全并落实日常监督检查制度、重大慈善项目专项检查制度、慈善组织及其负责人信用记录制度，并依法对违法违规行为进行处罚。财政、税务部门要依法对慈善组织的财务会计、享受税收优惠和使用公益事业捐赠统一票据等情况进行监督管理。其他政府部门要在各自职责范围内对慈善组织和慈善活动进行监督管理。

（二）公开监督管理信息。民政部门要通过信息网站等途径向社会公开慈善事业发展和慈善组织、慈善活动相关信息，具体包括各类慈善组织名单及其设立、变更、评估、年检、注销、撤销登记信息和政府扶持鼓励政策措施、购买社会组织服务信息、受奖励及处罚信息、本行政区域慈善事业发展年度统计信息以及依法应当公开的其他信息。

（三）强化慈善行业自律。要推动建立慈善领域联合型、行业性组织，建立健全行业标准和行为准则，增强行业自我约束、自我管理、自我监督能力。鼓励第三方专业机构根据民政部门委托，按照民政部门制定的评估规程和评估指标，对慈善组织开展评估。相关政府部门要将评估结果作为政府购买服务、评选表彰的参考依据。

（四）加强社会监督。畅通社会公众对慈善活动中不良行为的投诉举报渠道，任何单位或个人发现任何组织或个人在慈

善活动中有违法违规行为的，可以向该组织或个人所属的慈善领域联合型、行业性组织投诉，或向民政部门及其他政府部门举报。相关行业性组织要依据行业自律规则，在职责范围内及时协调处理投诉事宜。相关政府部门要在各自职责范围内及时调查核实，情况属实的要依法查处。切实保障捐赠人对捐赠财产使用情况的监督权利，捐赠人对慈善组织、其他受赠主体和受益人使用捐赠财产持有异议的，除向有关方面投诉举报外，还可以依法向人民法院提起诉讼。支持新闻媒体对慈善组织、慈善活动进行监督，对违法违规及不良现象和行为进行曝光，充分发挥舆论监督作用。

（五）建立健全责任追究制度。民政部门作为慈善事业主管部门，要会同有关部门建立健全责任追究制度。对慈善组织按照“谁登记、谁管理”的原则，由批准登记的民政部门会同有关部门对其违规开展募捐活动、违反约定使用捐赠款物、拒不履行信息公开责任、资助或从事危害国家安全和公共利益活动等违法违规行为依法进行查处；对于慈善组织或其负责人的负面信用记录，要予以曝光。对其他社会组织和个人按照属地管辖的原则，由所在地的民政部门会同有关部门对其以慈善为名组织实施的违反法律法规、违背公序良俗的行为和无正当理由拒不兑现或不完全兑现捐赠承诺、以诽谤造谣等方式损害慈善组织及其从业人员声誉等其他违法违规行为依法及时查处。对政府有关部门及其工作人员滥用职权、徇私舞弊或者玩忽职守、敷衍塞责造成严重后果的，要依法追究责任。

## 五、加强对慈善工作的组织领导。

（一）建立健全组织协调机制。各级政府要将发展慈善事业作为社会建设的重要内容，纳入国民经济和社会发展规划和相关专项规划，加强慈善与社会救助、社会福利、社会

保险等社会保障制度的衔接。各有关部门要建立健全慈善工作组织协调机制，及时解决慈善事业发展中遇到的突出困难和问题。

（二）完善慈善表彰奖励制度。国家对为慈善事业发展作出突出贡献、社会影响较大的个人、法人或者组织予以表彰。民政部要根据慈善事业发展的实际情况，及时修订完善“中华慈善奖”评选表彰办法，组织实施好评选表彰工作，在全社会营造良好的慈善氛围。各省（区、市）人民政府可按国家有关规定建立慈善表彰奖励制度。要抓紧出台有关措施，完善公民志愿服务记录制度，按照国家有关规定建立完善志愿者嘉许和回馈制度，鼓励更多的人参加志愿服务活动。

（三）完善慈善人才培养政策。要加快培养慈善事业发展急需的理论研究、高级管理、项目实施、专业服务和宣传推广等人才。加强慈善从业人员劳动权益保护和职业教育培训，逐步建立健全以慈善从业人员职称评定、信用记录、社会保险等为主要内容的人力资源管理体系，合理确定慈善行业工作人员工资待遇水平。

（四）加大对慈善工作的宣传力度。要充分利用报刊、广播、电视等媒体和互联网，以群众喜闻乐见的方式，大力宣传各类慈行善举和正面典型，以及慈善事业在服务困难群众、促进社会文明进步等方面的积极贡献，引导社会公众关心慈善、支持慈善、参与慈善。要着力推动慈善文化进机关、进企业、进学校、进社区、进乡村，弘扬中华民族团结友爱、互助共济的传统美德，为慈善事业发展营造良好社会氛围。

各省（区、市）人民政府要根据本意见要求，结合实际，研究制定配套落实政策。国务院相关部门要根据本部门职责研究制定具体政策措施。民政部要会同有关部门加强对本意见执

行情况的监督检查，及时向国务院报告。

国务院

二〇一四年十一月二十四日

## 深入开展宪法宣传教育，牢固 树立宪法法律权威<sup>\*</sup>

(二〇一四年十二月三日)

张 德 江

党的十八届四中全会提出，将每年十二月四日定为国家宪法日。十二届全国人大常委会第十一次会议通过了关于设立国家宪法日的决定，以立法形式将十二月四日设立为国家宪法日，并规定国家通过多种形式开展宪法宣传教育活动。

在第一个国家宪法日来临之际，习近平同志作出重要指示，强调宪法是国家的根本法，在依法治国中具有突出地位和首要意义；指出我国宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法，是我们国家和人民经受住各种困难和风险考验、始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法制保证；提出要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚决维护宪法法律权威；要求以设立国家宪法日为契机，深入开展宪法宣传教育，大力弘扬宪法精神，切实增强宪法意识，更好发挥宪法在全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国中的重大作用。习近平同志的重要指示，深刻阐述了宪法的重要地位，明确指

---

<sup>\*</sup> 这是张德江同志在深入开展宪法宣传教育大力弘扬宪法精神座谈会上的讲话。

出了宪法的重要作用，对新形势下加强宪法宣传教育、维护宪法法律权威、全面贯彻实施宪法、更好发挥宪法作用，提出了新的更高要求。我们一定要认真学习、深刻领会、全面贯彻落实。

中共中央宣传部、全国人大常委会办公厅、司法部共同召开座谈会，就是要贯彻落实党的十八届四中全会和全国人大常委会有关决定精神，认真学习贯彻习近平同志重要指示精神，推动全社会深入开展宪法宣传教育，大力弘扬宪法精神，加强宪法实施工作，牢固树立宪法法律权威。

开展宪法宣传教育，是全面贯彻实施宪法的重要基础性工作。在全面推进依法治国新形势下，党中央强调，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。这就把宪法摆在了十分突出的位置。习近平同志明确提出，“必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好”。新形势新任务迫切要求我们加强宪法宣传教育，推动宪法宣传教育常态化、长效化，使宪法精神深入人心，以宪法精神凝心聚力。

——宪法具有最高的法律地位、法律权威和法律效力，必须经常讲、反复讲。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程。国家的根本制度和根本任务，国家的领导力量和指导思想，工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体，人民代表大会制度的政体，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，爱国统一战线，民主集中制原则，各民族一律平等原则，社会主义法制原则，尊重和保障人权原则，等等，在我国宪法中都得到了确认和体现，构成了我国宪法的核心要义和主体内容。宪法确立的这些重大制度和原则，关乎国家和人民的根本利益，必

须长期坚持、全面贯彻、不断发展。我们要通过宪法宣传教育，使宪法确立的重大制度和原则广为人知、耳熟能详，内化于心、外化于行。

——宪法对国家和社会生活具有极为广泛的、深刻的影响和作用，必须经常讲、反复讲。我国宪法以其至上的法治地位和强大的法治力量，有力保障了人民当家作主，有力促进了改革开放和社会主义现代化建设，有力推动了社会主义法治国家建设进程，有力促进了人权事业发展，有力维护了国家统一、民族团结、社会稳定。实践充分证明，我国宪法是一部符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法，是充分体现人民共同意志、充分保障人民民主权利、充分维护人民根本利益的好宪法，是推动国家发展进步、保证人民创造幸福生活、保障中华民族实现伟大复兴的好宪法。我们要通过宪法宣传教育，使全社会充分了解宪法给国家面貌、人民生活带来的历史性变化和巨大进步，倍加珍惜宪法，增强维护宪法尊严、保证宪法实施的自觉性和坚定性。

——宪法在国家制度体系中具有统领性和最高法源性，必须经常讲、反复讲。宪法涉及国家和社会生活的方方面面，宪法所规定的内容都属于重大问题和重大事项，是国家各种制度和法律法规的总依据、总源头。因而，宪法具有不同于一般法律的重要独特之处，在于它的原则性、总括性、凝练性、方向性强，高屋建瓴、言简意深、内涵丰富。例如，宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”这一规定，体现了坚持人民主体地位、人民当家作主、人民主权原则的根本要求，它通过人民代表大会制度等一系列制度性安排、渠道和形式来实现，通过相关法律法规和规范性文件来保障，通过国家各项事业和各项工作来体现。要使人们对宪法确立的重大制度和原则



有一个正确的认识和基本的遵循，就需要加强宪法宣传教育，通过灵活多样的形式和手段、鲜活生动的语言和事例，把宏大叙事与具象表达结合起来，使宪法走向日常生活、走入人民群众。

总之，我们要充分认识新形势下加强宪法宣传教育的重要意义，以国家宪法日的设立为契机，深入开展宪法宣传教育，增强全民法治观念特别是宪法观念，牢固树立宪法法律权威，为全面贯彻实施宪法打牢思想基础、营造良好氛围。

习近平同志明确提出，要以设立国家宪法日为契机，深入开展宪法宣传教育，大力弘扬宪法精神，切实增强宪法意识。这就对加强宪法宣传教育提出了新的更高要求。新形势下，我们必须把宪法宣传教育不断引向深入。

宪法宣传教育需要从宪法文本入手，学习和理解原文，这是非常重要的，这方面工作要不断加强和改进。同时，宪法宣传教育还应当把宪法同中国近代以来发生的历史巨变、同我们正在做的事情、同我们将要做的事情紧密联系起来，与时俱进地深入开展宪法宣传教育，大力弘扬宪法精神，讲好中国宪法故事。

第一，深入开展宪法宣传教育，要紧密结合中国近现代历史特别是中国共产党领导人民长期奋斗的光辉历程。习近平同志指出：“回顾我国宪法制度发展历程，我们愈加感到，我国宪法同党和人民进行的艰苦奋斗和创造的辉煌成就紧密相连，同党和人民开辟的前进道路和积累的宝贵经验紧密相连。”不了解中国近现代一百多年艰难曲折、激越变革、激荡发展的历史进程，就不可能真正认识中国宪法。

宪法问题在中国的提出，始于晚清。一八四〇年鸦片战争以后，中国逐步成为半殖民地半封建社会。立宪救亡、变法图

存，成为那个时代志士仁人孜孜以求的目标。他们寄希望于按照西方宪政制度模式来改良改造中国，然而最终都没有取得成功。戊戌变法遭到了封建保守势力的残酷镇压，“六君子”血洒京城菜市口。晚清政府后来颁布了《钦定宪法大纲》、《重大信条十九条》，但根本不能取信于人，必然随着清王朝的终结一同消亡。辛亥革命结束了统治中国几千年的君主专制制度，产生了资产阶级民主革命性质的《中华民国临时约法》，具有历史进步意义，但也未能从根本上改变国家和人民的悲惨状况。之后，又有“天坛宪草”，袁世凯的“袁记约法”，曹锟的“贿选宪法”，蒋介石的“训政时期约法”、“五五宪草”、“中华民国宪法”，等等。各种版本的宪法文件先后推出，各种政治势力轮番上场，但究其实质，他们都不过是想用宪法的形式装点门面，维护旧势力的反动统治，最终都逃脱不了失败的命运，为中国人民所唾弃。历史证明，在中国，照搬西方宪政制度模式是一条走不通的路。

中国共产党从成立之日起就以实现人民当家作主为己任。在新民主主义革命时期，以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人开始对人民民主政权的总章程进行探索和实践，如《中华苏维埃共和国宪法大纲》、《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》等。中华人民共和国的成立，开辟了中国人民当家作主的历史新纪元。一九四九年具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》和一九五四年一届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法》，都以国家根本法的形式，确认了近代一百多年来中国人民为反对内外敌人、争取民族独立和人民自由幸福进行的英勇斗争，确认了中国共产党领导中国人民夺取新民主主义革命胜利、中国人民掌握国家权力的历史变革。我国现行宪法，是在一九五四年宪法的基础上，根据改革开放

和社会主义现代化建设新时期党的理论和路线、方针、政策，于一九八二年十二月四日由五届全国人大五次会议通过的。我国现行宪法确立的许多重要制度和原则，都来源于一九五四年宪法和一九四九年共同纲领，是对它们的继承、坚持、完善和发展。

历史是最好的教科书。我国宪法是对中国近现代一百多年中国人民革命斗争的历史经验的总结，也是对中国近现代关于宪法问题的历史经验的总结。紧密结合中国近现代历史特别是党领导人民长期奋斗的光辉历程来开展宪法宣传教育，就能够把宪法宣传教育引向深入，使全党全国各族人民深刻认识我国宪法形成和发展的过程和历史必然性，深刻认识我国宪法的深厚根基和丰富内涵，在历史的启迪和传承中弘扬宪法精神，增强宪法自信和宪法自觉。

第二，深入开展宪法宣传教育，要紧密结合我国改革开放和社会主义现代化建设取得的辉煌成就。改革开放是当代中国最鲜明的特色。一九七八年，我们党召开具有重大历史意义的十一届三中全会。以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体，坚持解放思想、实事求是，作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策。我国现行宪法正是根据改革开放历史新时期党的理论和路线、方针、政策制定的。同时，宪法不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果。一九八八年、一九九三年、一九九九年、二〇〇四年，全国人大分别对我国宪法个别条款和部分内容作出必要的、也是十分重要的修正，使我国宪法在保持稳定性和权威性的基础上紧跟时代前进步伐、实现与时俱进。我国宪法以国家根本法的形式，确认了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的发展成果，反映了我国各族人

民的共同意志和根本利益，成为改革开放历史新时期党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现。

在中国共产党的领导下，同时也是在宪法的引领、推动、规范和保障下，我国改革开放和社会主义现代化建设事业取得了举世瞩目的辉煌成就。改革开放以来，我国国内生产总值年均增长百分之九点八，从一九七八年的三千六百四十五亿元，增加到二〇一三年的五十六万九千亿元，已经成为世界第二大经济体。钢铁、水泥、汽车等二百二十多种工业品产量居世界第一位，成功解决了世界五分之一人口的吃饭问题。人民生活水平持续大幅提高，二〇一三年城镇居民人均可支配收入二万六千九百五十五元，比一九七八年实际增长十一点三倍，年均增长百分之七点四；农村居民人均纯收入八千八百九十六元，比一九七八年实际增长十一点九倍，年均增长百分之七点六。十五岁及以上人口平均受教育年限由一九八二年的五点三年提高到二〇一三年的九点三年。城乡基本养老保险制度实现全覆盖，基本建立全民医疗保险体系。还有许多数字、事例和标志性进步。总之，改革开放给当代中国带来了广泛的、巨大的、深刻的历史性变化，使中华民族大踏步赶上时代前进潮流。

改革开放三十多年来我国取得的巨大成就，都离不开宪法的保证和推动，在一定意义上说，都可以看作是宪法实施的结果。何谓宪法的实施？那就是我们在党的领导下，按照宪法的规定做了宪法所要求做的事情，正确地做事和做正确的事，并且取得了巨大成功。这是改革开放的成就，也是宪法实施的成就，应当把这个情况讲清楚。我国宪法是改革开放和社会主义现代化建设的时代产物，同时宪法又是引领、推动和保证改革

开放和社会主义现代化建设的强大法治力量。紧密结合我国改革开放和社会主义现代化建设取得的辉煌成就来开展宪法宣传教育，就能够把宪法宣传教育引向深入，使全党全国各族人民深刻认识我国宪法的巨大功效和重大现实意义，深刻认识我国宪法与改革开放同相伴、共命运的相辅相成关系。我们要以坚持和发展中国特色社会主义的伟大实践不断赋予我国宪法新的内涵和生命力，以宪法为引领，坚定不移把我国改革开放和社会主义现代化建设推向前进。

第三，深入开展宪法宣传教育，要紧密结合我国全面推进依法治国的实践成果。我们党高度重视法治建设。长期以来，特别是党的十一届三中全会以来，我们党深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训，提出为了保障人民民主，必须加强法制，必须使民主制度化、法律化。以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央强调，新形势下，我们党要履行好执政兴国的重大职责，必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政。

改革开放三十多年来，我们以宪法为国家根本法，从立法立制、依法行政、公正司法、全民守法等各方面各环节不断推进社会主义法治建设，取得了巨大成效和显著进步。我们严格按照宪法规定的权限和程序，大力加强立法工作，着力解决有法可依问题，通过完备的法律推动宪法的实施。截至目前，我国已制定现行有效法律二百四十二件、行政法规七百三十七件、地方性法规八千五百多件、自治条例和单行条例八百多件，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已经形成并不

断完善，国家和社会生活总体上实现有法可依。我们积极推进依法行政，加快法治政府建设，行政体制改革和政府职能转变不断取得新进展，行政决策、执行、监督逐步纳入法治轨道，权力运行得到有效监督和制约。我们建立起完整的司法系统，不断推进司法体制和机制改革，完善政法队伍管理体制，加强法律服务体系建设，保证审判机关、检察机关依法独立行使审判权、检察权。我们在全社会持续开展普法活动，把加强法制宣传教育和推进各层次各领域依法治理结合起来，弘扬社会主义法治精神，努力形成学法尊法守法用法的社会氛围。

我国宪法同法治建设的各个方面都具有直接的、密切的关系。国家各方面的制度机制和行为规范，在法制上的直接体现，往往是各种专门的、具体的法律法规和规范性文件，但追根溯源，它们都以宪法作为总依据，是宪法制度和原则的具体展开、延伸和深化，也是宪法实施的重要体现。紧密结合我国全面推进依法治国的实践成果来开展宪法宣传教育，就能够把宪法宣传教育引向深入，使全党全国各族人民深刻认识我国宪法在中国特色社会主义法治体系中的至上地位和最高权威，深刻认识“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政”的重大现实意义，自觉增强国家根本法意识，在宪法的统领下加快建设社会主义法治国家。

第四，深入开展宪法宣传教育，要紧密结合实现中华民族伟大复兴的中国梦。我国宪法同中国历史上的宪法、同国外的宪法相比，一个突出的特点，就是它确立了一条通向幸福美好未来的正确道路，确定了一个激励中国各族人民共同团结奋斗、共同繁荣发展的宏伟目标。我国宪法在序言中庄严宣告：国家的根本任务是，沿着中国特色社会主义道路，集中力量进行社会主义现代化建设；中国各族人民将继续在中国共产党领

导下，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。这一宣告，不仅明确了国家的根本任务、前进道路、领导力量、指导思想 and 奋斗目标等，而且也明确了我国宪法所担负的重大而崇高的历史使命。宪法所确立的制度和原则，依据宪法所确立和形成的各方面各领域制度机制、行为规范和活动准则，都是为这一根本任务服务的。实施宪法的过程，也是实现宪法使命的过程。

实现中华民族伟大复兴，是近代以来中国人民最伟大的梦想，是当代中国共产党人的历史责任。党的十八大提出，在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会，在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。习近平同志提出实现中华民族伟大复兴的中国梦，就是要实现国家富强、民族振兴、人民幸福。

回首中华民族百年复兴追梦史，今天，我们比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标，比历史上任何时期都更有信心、有能力实现这个目标。当前，我国发展形势总体上是好的。同时我们也要看到，全面建成小康社会进入决定性阶段，改革进入攻坚期和深水区，国际形势复杂多变，我们面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有。在新的历史条件下，我们要更好统筹国内国际两个大局，更好维护和运用我国发展的重要战略机遇期，更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，实现我国发展的战略目标，必须更好发挥法治的引领和规范作用。

宪法集中反映和体现了全国各族人民共同意志和根本利益。宪法所担负的历史使命，应当成为推动实现中国梦的强大

力量,应当转化为全体人民的自觉行动。紧密结合实现中华民族伟大复兴的中国梦来开展宪法宣传教育,就能够把宪法宣传教育引向深入,使全党全国各族人民深刻认识宪法同国家的未来方向和发展目标紧密相连,深刻认识恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命的重大意义和重大责任。我们要高举宪法大旗,坚定不移、毫不懈怠地履行宪法使命,汇集起实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的磅礴力量。

习近平同志指出,“法治权威能不能树立起来,首要看宪法有没有权威”。深入开展宪法宣传教育,大力弘扬宪法精神,目的是为了牢固树立宪法法律权威,推动全面贯彻实施宪法。

在充分肯定我国法治建设成绩的同时,我们也要清醒看到,当前法治领域还存在许多不适应、不符合的问题,主要表现在:有的法律法规解决实际问题有效性不足,针对性、可操作性不强;有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重,执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出;一些公职人员滥用职权、失职渎职、知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在,群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈;部分社会成员尤其是一些领导干部法治观念还有待进一步提高,等等。这些现象和问题都违反法律法规,都违背法治原则,归根结底都违背宪法原则和精神,损害了宪法法律权威。对此,我们必须高度重视,切实加以解决。

宪法是保证党和国家兴旺发达、长治久安的根本法。牢固树立宪法法律权威,推动全面贯彻实施宪法,是新形势下全面推进依法治国的必然要求和重要任务。我们要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,牢固树立宪法法律权威,把全面



贯彻实施宪法提高到一个新水平。

一要坚持党的事业、人民利益、宪法法律至上，切实增强公职人员宪法观念。使各级领导干部、国家工作人员和公职人员深刻认识到，维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。坚持法律面前人人平等，一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体都必须遵守宪法法律，必须在宪法法律范围内活动，必须依照宪法法律行使权力、履行职责。各级人大代表要模范遵守宪法法律。任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权，一切违反宪法法律的行为都必须予以追究和纠正。

二要完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，通过完备的法律法规推动宪法实施、加强宪法实施。围绕建设中国特色社会主义法治体系，加强和改进立法工作。一方面，要遵循宪法确立的制度和原则，维护社会主义法治的统一、尊严和权威；另一方面，要通过不断完善法律法规和配套的规范性文件，保证宪法确立的制度和原则得到落实，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。把各项事业、各项工作纳入法治轨道，建立健全全社会忠于、遵守、维护、运用宪法法律的制度。

三要健全宪法实施和监督制度，切实保证宪法法律有效实施。完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制。加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件。全国人大及其常委会和国家有关监督机关要担负起宪法和法律监督职责，加强对宪法和法律实施情况的监督检查。国务院和地方人民政府作为国家权力机关

的执行机关，负有严格贯彻实施宪法和法律的重要职责，要依法行政，规范政府行为，加快建设法治政府。各级审判机关、检察机关要公正司法，加强人权司法保障，不断提高司法公信力。地方各级人大及其常委会要依法行使职权，保证宪法和法律在本行政区域内得到遵守和执行。必须以规范和约束公权力为重点，加大监督力度，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究行为。

四要坚持党的领导，更加注重改进党的领导方式和执政方式。党的领导和社会主义法治是一致的，党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党自身必须在宪法和法律范围内活动。各级党组织和党员领导干部要带头厉行法治，坚持依宪治国、依宪执政，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制维护中央权威、维护全党全国团结统一，不断推进各项治国理政活动法治化。

全面推进依法治国的号角已经吹响。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，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，大力弘扬宪法精神，坚决维护宪法法律权威，为全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家作出新贡献！

## 经济工作要适应经济发展新常态<sup>\*</sup>

(二〇一四年十二月九日)

习 近 平

科学认识当前形势，准确研判未来走势，是做好经济工作的基本前提。最近，国内外都有一些议论，说中国经济增速持续下降，是不是出了什么问题？也有一些人认为，中国经济增速已经降至百分之七点五以下，为什么不采取强刺激措施？等等。我想，分析和看待这个问题，必须历史地、辩证地认识我国经济发展的阶段性特征。

去年，中央作出一个判断，即我国经济发展正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”阶段。今年年中，在中央政治局会议上，我对“三期叠加”进一步作了分析，强调经济工作要适应经济发展新常态。不久前，在北京亚太经合组织工商领导人峰会上，我概要分析了我国经济发展新常态下速度变化、结构优化、动力转换三大特点。这里，我想用对比的方法，谈谈我国经济发展新常态带来的几个趋势性变化。

第一，从消费需求看，过去，我国消费具有明显的模仿型排浪式特征，你有我有全都有，消费是一浪接一浪地增长。现在，“羊群效应”没有了，模仿型排浪式消费阶段基本结束，消

---

<sup>\*</sup> 这是习近平同志在中央经济工作会议上讲话的一部分。

费拉开档次，个性化、多样化消费渐成主流，保证产品质量安全、通过创新供给激活需求的重要性显著上升。随着我国收入水平提高和消费结构变化，供给体系进行一些调整是必然的，但我国有十三亿多人，总体消费水平还不高、余地还很大。我们必须采取正确的消费政策，释放消费潜力，使消费继续在推动经济发展中发挥基础作用。

第二，从投资需求看，过去，投资需求空间巨大，只要有钱敢干，投资都有回报，投资在经济发展中扮演着重要角色。现在，经历了三十多年高强度大规模开发建设后，传统产业、房地产投资相对饱和，但基础设施互联互通和一些新技术、新产品、新业态、新商业模式的投资机会大量涌现，对创新投融资方式提出了新要求。我国总储蓄率仍然较高。我们必须善于把握投资方向，消除投资障碍，使投资继续对经济发展发挥关键作用。

第三，从出口和国际收支看，国际金融危机发生前，国际市场空间扩张很快，只要有成本优势，出口就能扩大，出口成为拉动我国经济快速发展的重要动能。现在，全球总需求不振，我国低成本比较优势也发生了转化。同时，我国出口竞争优势依然存在，多少年打拼出来的国际市场也是重要资源。高水平引进来、大规模走出去正在同步发生，人民币国际化程度明显提高，国际收支双顺差局面正在向收支基本平衡方向发展。我们必须加紧培育新的比较优势，积极影响国际贸易投资规则重构，使出口继续对经济发展发挥支撑作用。

第四，从生产能力和产业组织方式看，过去，供给不足是长期困扰我们的一个主要矛盾，现在传统产业供给能力大幅超出需求，钢铁、水泥、玻璃等产业的产能已近峰值，房地产出现结构性、区域性过剩，各类开发区、工业园区、新城新区的

规划建设总面积超出实际需要。在产能过剩的条件下，产业结构必须优化升级，企业兼并重组、生产相对集中不可避免。互联网技术加快发展，创新方式层出不穷，新兴产业、服务业、小微企业作用更加凸显，生产小型化、智能化、专业化将成为产业组织新特征。

第五，从生产要素相对优势看，过去，我们有源源不断的新生劳动力和农业富余劳动力，劳动力成本低是最大优势，引进技术和管理就能迅速变成生产力。现在，人口老龄化日趋发展，劳动年龄人口总量下降，农业富余劳动力减少，在许多领域我国科技创新与国际先进水平相比还有较大差距，能够拉动经济上水平的关键技术人家不给了，这就使要素的规模驱动力减弱。随着要素质量不断提高，经济增长将更多依靠人力资本质量和技术进步，必须让创新成为驱动发展新引擎。

第六，从市场竞争特点看，过去，主要是数量扩张和价格竞争。现在，竞争正逐步转向质量型、差异化为主的竞争，消费者更加注重品质和个性化，竞争必须把握市场潜在需求，通过供给创新满足需求。企业依赖税收和土地等优惠政策形成竞争优势、外资超国民待遇的方式已经难以为继，统一全国市场、提高资源配置效率是经济发展的内生性要求。我们必须深化改革开放，加快形成统一透明、有序规范的市场环境，为市场充分竞争创造良好条件。

第七，从资源环境约束看，过去，能源资源和生态环境空间相对较大，可以放开手脚大开发、快发展。现在，环境承载能力已经达到或接近上限，难以承载高消耗、粗放型的发展了。人民群众对清新空气、清澈水质、清洁环境等生态产品的需求越来越迫切，生态环境越来越珍贵。我们必须顺应人民群众对良好生态环境的期待，推动形成绿色低碳循环发展新方

式，并从中创造新的增长点。

第八，从经济风险积累和化解看，过去，经济高速发展掩盖了一些矛盾和风险。现在，伴随着经济增速下调，各类隐性风险逐步显性化，地方政府性债务、影子银行、房地产等领域风险正在显露，就业也存在结构性风险。这些风险，有的来自经济结构调整中政府行为越位，有的来自市场主体在经济繁荣时的盲目投资，有的来自缺乏长远考虑而过度承诺，有的则与国际金融危机冲击有直接关系。综合判断，我们面临的风险总体可控，但化解以高杠杆和泡沫化为主要特征的各类风险将持续一段时间。我们必须标本兼治、对症下药，建立健全化解各类风险的体制机制，通过延长处理时间减少一次性风险冲击力，如果有发生系统性风险的威胁，就要果断采取外科手术式的方法进行处理。

第九，从资源配置模式和宏观调控方式看，过去，总需求增长潜在空间大，实行凯恩斯主义的办法就能有效刺激经济发展；经济发展中的短板很清楚，产业政策只要按照“雁行理论”效仿先行国家就能形成产业比较优势。现在，从需求方面看，全面刺激政策的边际效果明显递减；从供给方面看，既要全面化解产能过剩，也要通过发挥市场机制作用探索未来产业发展方向。我们必须全面把握总供求关系新变化，科学进行宏观调控，适度干预但不盲目，必要时在把握好度的前提下坚定出手，平衡好增强活力和创造环境的关系，真正形成市场和政府合理分工、推动发展新模式。

以上这些趋势性变化说明，在“三期叠加”这个阶段，经济发展速度必然会下降，但也不会无限下滑；经济结构调整是痛苦的，却是不得不过的关口；前期政策消化是必需的，但可以通过有效引导减缓消化过程中各类风险的影响。这也说明，

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。这些趋势性变化，既是新常态的外在特征，又是新常态的内在动因，有的可能进一步强化，有的则可能发生变化。

总起来说，我国经济发展进入新常态后，增长速度正从百分之十左右的高速增长转向百分之七左右的中高速增长，经济发展方式正从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长，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。我国经济发展进入新常态，是我国经济发展阶段性特征的必然反映，是不以人的意志为转移的。认识新常态，适应新常态，引领新常态，是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。

“穷则变，变则通，通则久。”面对我国经济发展新常态，我们观念上要适应，认识上要到位，方法上要对路，工作上要得力，否则很难与时俱进抓好经济工作。

对我国经济发展新常态，要深化理解、统一认识。把经济发展仅仅理解为数量增减、简单重复，是形而上学的发展观。大家要把思想和行动统一到中央认识和判断上来，增强加快转变经济发展方式的自觉性和主动性。如果看不到甚至不愿承认新变化、新情况、新问题，仍然想着过去的粗放型高速发展，习惯于铺摊子、上项目，就跟不上形势了。用老的办法，即使暂时把速度抬上去了也不会持久，相反会使发展中的矛盾和问题进一步积累、激化，最后是总爆发。

对我国经济发展新常态，要坚持发展、主动作为。我多次强调，以经济建设为中心是兴国之要，发展是党执政兴国的第一要务，是解决我国一切问题的基础和关键。同时，我也反复强调，我们要的是有质量、有效益、可持续的发展，要的是以比较充分就业和提高劳动生产率、投资回报率、资源配置效率

为支撑的发展。我说不能简单以生产总值论英雄，既包括对正确开展经济工作的要求，也包括正确判断经济形势的要求。不是经济发展速度高一点，形势就“好得很”，也不是经济发展速度下来一点，形势就“糟得很”。经济发展速度有升有降是正常的，经济不波动不符合经济发展规律。只要波动在合理范围内，就要持平常心，不要大惊小怪，更何况我们具有宏观调控的主动性。我们要增强忧患意识，但也不能过了头，不要杞人忧天。

必须明确，说我国经济发展进入新常态，没有改变我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期的判断，改变的是重要战略机遇期的内涵和条件；没有改变我国经济发展总体向好的基本面，改变的是经济发展方式和经济结构。对发展条件的变化，我们必须准确认识、深入认识、全面认识，顺势而为、乘势而上，更加自觉地坚持以提高经济发展质量和效益为中心，大力推进经济结构战略性调整。要更加注重满足人民群众需要，更加注重市场和消费心理分析，更加注重引导社会预期，更加注重加强产权和知识产权保护，更加注重发挥企业家才能，更加注重加强教育和提升人力资本素质，更加注重建设生态文明，更加注重科技进步和全面创新。做到这些，关键在于全面深化改革、实施创新驱动发展战略、破解发展难题的力度，因此必须勇于推进改革创新，加快转变经济发展方式，切实转换经济发展动力，在新的历史起点上努力开创经济社会发展新局面。



## 协调推进“四个全面”战略布局\*

(二〇一四年十二月——二〇一五年九月)

习 近 平

—

要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，落实中央经济工作会议精神，主动把握和积极适应经济发展新常态，协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，推动改革开放和社会主义现代化建设迈上新台阶。

(二〇一四年十二月十三日、十四日在江苏调研时的讲话)

二

党的十八大以来，我们提出要协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，这“四个全面”是当前党和国家事业发展中必须解决好的主要矛盾。在推进这“四个全面”过程中，我们既要注重总体谋划，又要注

---

\* 这是习近平同志二〇一四年十二月至二〇一五年九月期间讲话中有关协调推进“四个全面”战略布局内容的节录。

重牵住“牛鼻子”。比如，我们既对全面建成小康社会作出全面部署，又强调“小康不小康，关键看老乡”；既对全面深化改革作出顶层设计，又强调突出抓好重要领域和关键环节的改革；既对全面推进依法治国作出系统部署，又强调以中国特色社会主义法治体系为总目标和总抓手；既对全面从严治党提出系列要求，又把党风廉政建设作为突破口，着力解决人民群众反映强烈的“四风”问题，着力解决不敢腐、不能腐、不想腐的问题。在任何工作中，我们既要讲两点论，又要讲重点论，没有主次，不加区别，眉毛胡子一把抓，是做不好工作的。

（二〇一五年一月二十三日在十八届中央政治局第二十次集体学习时的讲话）

### 三

党的十八大以来，党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发，提出并形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。这个战略布局，既有战略目标，也有战略举措，每一个“全面”都具有重大战略意义。全面建成小康社会是我们的战略目标，到二〇二〇年实现这个目标，我们国家的发展水平就会迈上一个大台阶，我们所有奋斗都要聚焦于这个目标。全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是三大战略举措，对实现全面建成小康社会战略目标一个都不能缺。不全面深化改革，发展就缺少动力，社会就没有活力。不全面依法治国，国家生活和社会生活就不能有序运行，就难以实现社会和谐稳定。不全面从严治党，党就做不到“打铁还需自身硬”，也就难以发挥好领导核心作用。

从这个战略布局看，做好全面依法治国各项工作意义十分重大。没有全面依法治国，我们就治不好国、理不好政，我们的战略布局就会落空。要把全面依法治国放在“四个全面”的战略布局中来把握，深刻认识全面依法治国同其他三个“全面”的关系，努力做到“四个全面”相辅相成、相互促进、相得益彰。

（二〇一五年二月二日在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话）

#### 四

要着力服务全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。“四个全面”的战略布局是从我国发展现实需要中得出来的，从人民群众的热切期待中得出来的，也是为推动解决我们面临的突出矛盾和问题提出来的。统一战线有自己的优势，应该也完全能够为落实“四个全面”的战略布局作出贡献。

（二〇一五年二月十一日在同党外人士共迎新春时的讲话）

#### 五

两年多来，我们立足中国发展实际，坚持问题导向，逐步形成并积极推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。这是中国在新的历史条件

下治国理政方略，也是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要保障。

（二〇一五年三月二十九日在会见博鳌亚洲论坛理事会成员时的谈话）

## 六

党的十八大以来，党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发，提出并形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，确立了新形势下党和国家各项工作的战略目标和战略举措，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供了理论指导和实践指南。

（二〇一五年四月二十八日在庆祝五一国际劳动节暨表彰全国劳动模范和先进工作者大会上的讲话）

## 七

当前，中国正在协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，规划了在新形势下治国理政的战略目标和战略举措。

全面建成小康社会是我们现阶段战略目标，也是实现中华民族伟大复兴中国梦关键一步。我们将继续坚持以经济建设为中心，致力于建设改革发展成果真正惠及人民，经济、政治、文化、社会、生态文明全面发展的小康社会。我们将坚定不移深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，推动经济社

会持续健康发展。我们将坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。我们将全面推进中国共产党自身建设，提高党的自我完善、自我革新、自我提高能力，保持对腐败零容忍的高压态势，完善体制机制建设，不断增强执政能力。

（二〇一五年七月九日在俄罗斯乌法举行的金砖国家领导人第七次会晤上的讲话）

## 八

中共十八大以来，为了实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦，我们从中国发展实际出发，明确提出全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的“四个全面”战略布局。全面建成小康社会，是我们奋斗目标的第一步，也是关键一步。这个目标实现之时，中国经济总量将达到近十七万亿美元，人民生活水平将明显提高。

为了实现我们的奋斗目标，必须全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，现在改革正在稳步向前推进。深化改革必然进一步促进对外开放，为外资进入中国提供更为开放、宽松、透明的环境，为我们同包括美国在内的世界各国开展合作开辟更广阔的空间。同时，我们正在全面推进依法治国，让它同全面深化改革一起构成全面建成小康社会的两个翅膀、两个轮子。中国共产党是全心全意为人民服务的政党，必须始终保持同人民群众的血肉联系，所以治国必先治党、治党务必从严。对党内不正之风和腐败现象，必须坚决处理，坚

持“老虎”、“苍蝇”一起打，受到人民群众欢迎。我们将继续加强依法反腐、制度反腐，大力营造不敢腐、不能腐、不想腐的法治环境和政治氛围。

（二〇一五年九月二十三日在美国西雅图出席侨界举行的欢迎招待会时的讲话）

## 坚持从严治吏，切实做到选好干部、 用好干部、管好干部\*

(二〇一四年十二月十九日)

刘 云 山

全面从严治党，重点是从从严治吏、从严选好管好干部。过去一些干部出问题，一个重要原因就是管理上失之于宽、失之于软。党的十八大以来实践表明，只要真正严肃起来、严格起来，就能把干部管住管好。必须把从严作为一个基本要求长期坚持下去，真正使严的措施、严的纪律贯彻到干部队伍建设全过程，切实做到管理全面、标准严格、环节衔接、措施配套、责任分明。

第一，从严把好选人用人关。选好人、用好人，是干部工作的底线，从严治吏就要严格选人用人；选错人、用错人，一切都无从谈起。把好选人用人关，从总体上讲，就是贯彻好习近平总书记同志关于好干部的五条标准，严格按照《党政领导干部选拔任用工作条例》办事，深入解决“四唯”问题，继续抓好选人用人不正之风专项整治。近年来，党内外、各方面反映强烈的一个突出问题，就是干部带病提拔、带病上岗。从前一段专项检查和巡视工作反馈的情况看，这个问题比较严重，损害了选人用人的公信力，损害了党的形象。造成这方面问题的成因

---

\* 这是刘云山同志在全国组织部长会议上讲话的一部分。

是复杂的，完全杜绝带病提拔可能很难，但通过严格把关使带病提拔现象得到遏制，是应该做到也必须做到的。

从当前的实际工作出发，从严把好选人用人关，防止带病提拔、带病上岗，重点是把好三关：一是动议提名关。这是选人用人的第一关。提名提不准，很容易造成不称职、不干净的人上岗。新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》增加了“动议”这一章，把潜性环节显性化，为做好动议提名工作奠定了基础。希望各地区各部门针对工作中存在的问题，抓紧探索规范性的具体办法，包括实名制推荐干部的做法，进一步细化谁来提名、怎么提名、提名责任谁来承担等有关要求，确保拟提拔任用干部的初步建议人选得到充分酝酿、不同意见得到认真考虑，防止带病干部成为提名人选。二是考察考核关。这是甄别筛查、剔除不合格人选的重要一关。有人讲，考察考核干部实际上是做“体检”，主要是看有什么毛病，而不是看你有多壮实，这是有一定道理的。组织部门考察考核干部，应当有双向思维：既考察这个干部有哪些优点、为什么可以在这个岗位用，又搞清楚这个干部存在什么问题、用了之后会有什么不良反应，对考察中人们反映的一些重要问题要真查细查，切实解决考察赶时间、走过场的问题。考察中要注重两核查：一要核查档案，看有没有假年龄、假学历、假履历，二要核查个人有关事项报告，看报告事项是否真实，是否存在故意隐瞒现象。如果档案存在造假，个人事项也不如实向组织报告，这实际上丧失了做人的基本诚信，哪还谈得上对党忠诚？这样的干部怎么还能提拔使用？希望各地区各部门高度重视，从严做好干部任前考察考核工作，切实防止有硬伤的人蒙混过关。三是程序步骤关。要按照干部管理权限，严格落实选拔任用的组织程序，任何一个该有的环节都不能少，该由上级决定的事项决



不能擅自作主，该按规矩办的决不能搞例外，防止随意变通、程序空转。同时还要加强问责，倒逼各级党组织特别是主要负责同志履行好选人用人的把关责任。要推行干部选拔任用全程纪实制度，对个人署名推荐、讨论决定时每一个班子成员的意见等重要情况，都要真实记录在案。这样把工作做实，有利于把干部选拔任用责任追究制度落到实处。对《党政领导干部选拔任用工作条例》贯彻情况，二〇一五年要开展一次专项检查，具体情况要在全国范围通报。与选人用人相联系，还有一个干部能上能下的问题，希望各地抓紧研究探索相关办法，争取尽快破题。

第二，切实加强对于部的日常管理监督。就干部工作整个链条来说，选拔任用和管理监督相辅相成。但从实际情况看，提拔任用干部大家都很关注，而干部的日常管理监督往往被忽视，这是要不得的。管理监督好干部，是对干部负责，也是对党的事业负责。要把干部管理监督摆上更加重要的位置，用更多的精力抓好这项工作，切实改变那种不出问题没人管、出了问题才处理的现象。

加强干部管理监督工作，重在经常、贵在较真，增强管理监督的针对性和有效性。一是要把功夫下在平时。注意抓早抓小、抓苗头抓预防，时时、处处、事事都要严格要求，对干部身上一些刚刚露头、蛛丝马迹的小问题，要早打招呼、及时提醒；对一些司空见惯、习以为常的小毛病，要“小题大做”、防微杜渐；对一些传染性、危害性强的病症，要早打“预防针”，增强干部的免疫力抵抗力。要抓紧制定对领导干部进行提醒谈话、函询诫勉的实施细则，把相关管理措施落实到位。二是要敢于动真碰硬解决问题。对干部能不能管理和监督好，实际上也是个决心问题，只要讲认真、敢碰硬，就会见成效。这

两年对一些过去难以解决的问题，比如吃喝、送礼、裸官、吃空饷、档案造假、买官卖官、说情打招呼、超职数配备领导干部、领导干部在企业违规兼职等，我们下决心治理，就取得了比较明显的成效。在干部管理监督上，一定要有认真的态度、较真的劲头，对巡视、审计、信访举报、监督检查、个人有关事项报告抽查中发现的问题，要主动核实、敢于查处，让干部心有所畏、言有所戒、行有所止。当前，特别要加强对为官不为现象的治理，加大治庸治懒力度，及时调整不胜任不称职干部，真正让干部不敢懈怠、不敢渎职。三是要注重发挥群众监督作用。一个干部到底怎么样，群众最清楚、最明白。对于干部在工作八小时之外的情况，对干部亲属圈、朋友圈、同学圈等方面的情况，群众可能比组织上了解得更多。把干部管理监督做到位，除了组织监督之外，还要充分发挥群众的监督作用。要畅通来信来电、网络举报渠道，更好发挥“12380”作用，织密群众监督之网，开启干部监督全天候探照灯，让干部习惯于在群众监督、舆论监督、社会监督下工作和生活。

第三，始终突出领导班子和领导干部这个重点。从严管理干部，要突出抓好领导班子和领导干部，尤其是抓好一把手这个关键中的关键。一把手权力大，现实当中一些领导干部出问题，大都是在一把手岗位上出问题。要加强对权力运行的制约和监督，认真落实法定职权必须为、法无授权不可为的要求，规范一把手职责权限，明晰一把手权力边界，强化上级党组织对下级一把手的管理，进一步强化巡视工作，督促一把手在职权范围内依法依规行使权力。要认真贯彻落实民主集中制，加大对有关执行情况的检查力度，推动各级领导班子健全议事规则和决策程序，提高科学决策、民主决策、依法决策水平，既防止议而不决、决而不行，又防止一言堂、个人说了算。对各

级领导干部来说，讲政治是第一位的要求，是不可逾越的底线和红线。要强化政治纪律和政治规矩，坚决做到“四个服从”，自觉维护党中央权威，对违反党的政治纪律和政治规矩的，要严肃处理。

我们党既管干部，也管人才。要认真贯彻习近平同志关于人才工作的重要指示，牢固树立人才是第一资源的观念，坚持党管人才原则，充分发挥党的政治优势、组织优势和思想政治工作优势，更好识才、爱才、敬才、用才。要进一步开阔视野、拓宽思路，加快推进人才发展体制机制改革和政策创新，完善人才评价、流动和配置机制，帮助解决实际问题，不断激发人才创新创业活力。要加快确立人才优先发展的战略布局，深入推进“千人计划”、“万人计划”等重大人才工程，有效开发利用国内国际人才资源。要坚持以用为本，不求所有开发人才，不拘一格用好人才，注重加强政治引领和政治吸纳，把各方面优秀人才团结凝聚到党和国家事业中来。

## 以改革创新为动力，加快 推进农业现代化\*

(二〇一四年十二月二十二日)

李 克 强

二〇一四年，面对国内外经济环境复杂、自然灾害较重的严峻挑战，在党中央、国务院正确领导和各方面共同努力下，农业农村保持了平稳发展的良好势头。粮食产量实现“十一连增”，农民增收实现“十一连快”，农村民生改善取得重大进展，农村改革加快推进，农村社会和谐稳定，为做好全局工作提供了支撑、增添了底气。当前和今后一个时期，进一步巩固和发展农业农村好形势，既具有十分重大的意义，也面临很多前所未有的困难和挑战。必须按照党的十八大要求，坚定不移地走中国特色新型农业现代化道路。在我们这样一个有十三亿多人口的发展中大国，民以食为天，要坚持把保障国家粮食安全作为农业现代化的首要任务，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。

### 一、加快推进农业现代化是现实与历史的重大任务。

农业现代化是农业发展的根本方向。当前我国正处在全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化的关键时期，农业发展的环境条件和内部动因发生深刻变化，加快推进农业现代化

---

\* 这是李克强同志在中央农村工作会议上讲话的主要部分。

更为重要和紧迫。对此，我们要深入认识、科学把握。

（一）从现代化建设一般规律看，迫切需要加快推进农业现代化。农为邦本，农业现代化是国家现代化的基础和支撑。由于受自然条件影响大，又要从外部导入现代要素，农业现代化的制约因素更多、过程更复杂，是现代化中的“慢变量”，更是“关键变量”。农业现代化的状况如何，很大程度上决定着整个国家现代化的进程。环顾当今世界，那些经济发达的国家，农业现代化水平也高，而那些农业落后、农民贫困的国家，没有一个真正实现了现代化。这些年我国农业现代化虽有长足发展，但与迅速推进的工业化、城镇化相比仍然滞后，成为现代化建设的突出“短板”。与国际先进水平相比，我国农业现代化还有很大差距。党的十八大提出了“四化同步”发展战略，农业现代化这个“短板”越早补齐越好，不然就会拖整个现代化的后腿。

（二）从稳定经济增长看，迫切需要加快推进农业现代化。我国经济发展进入新常态，经济增长从高速转向中高速，在出现许多积极变化的同时，经济下行压力不断加大。稳定经济增长，首先要稳定农业，否则就可能出现增速走低、供给不足、物价走高的不利局面。二〇一四年，面对严峻复杂的国内外形势，我国经济发展实现了稳中有进，国内生产总值增速在全球主要经济体中最高，居民消费价格指数增幅在主要新兴经济体中最低。我们能交出这样一份“成绩单”，粮食和农业丰收功不可没。这使我们避免了一些国家出现的经济增速下来了，而食品涨价过快导致通胀水平上升，不得不在保增长和稳物价之间进行艰难平衡的被动局面。只要农业和就业能稳住，经济增速在合理区间内略低一点，也不会出大的问题。但农业要长期稳住，必须加快推进农业现代化，这对稳增长调结构惠民生

有着多重作用、多种贡献。挖掘农村居民消费潜力，可以更好地发挥消费的基础作用。农民是我国最大的消费群体，消费层次与现有的工业产品档次和产业水平比较契合，通过推进农业现代化促进农民增收，可以激活农民潜在的巨大消费需求，为产业结构调整升级提供时间和余地。用好农业农村投资空间，可以更好发挥投资的关键作用。农业农村基础设施和公共服务落后，加快这些方面的建设，既能带来巨大的新增投资需求，也有助于消化钢铁、水泥等过剩产能，还能增加就业机会。做大做强农业产业，可以培育新的经济增长点。农业产业链条长，产前、产中、产后各环节都有很大的发展潜力，通过推进农业现代化，可以形成很多新产业、新业态、新模式，有力促进经济增长、结构优化和民生改善。

（三）从促进农业长期持续发展看，迫切需要加快推进农业现代化。目前我国农业持续发展面临两个“天花板”、两道“紧箍咒”。这些年农业连续增产，提高价格、增加补贴这两个政策工具发挥了关键作用。但目前国内主要农产品价格已高于进口价格，继续提价遇到“天花板”；农业补贴中有的属于“黄箱”政策范畴，受到世贸组织规则限制，部分补贴继续增加也遇到“天花板”。农业生产成本还处在上升通道，“地板”在抬升，包括人工、农机作业、土地流转等费用上涨很快，种子、化肥、农药等价格也不便宜。除了两个“天花板”外，生态环境和资源条件这两道“紧箍咒”也严重束缚农业长远发展。我们主要靠自己力量解决了十三亿多人口的吃饭问题，确实很了不起，但也付出了巨大代价。生态环境严重受损、承载能力越来越接近极限，资源开发利用强度过大、弦绷得越来越紧。大量使用化肥、农药、农膜等化学产品，不仅使地越种越薄，还带来严重的面源污染、白色污染，再加上工业污染和生活垃

圾污染等，农村环境问题愈发严峻，严重危及农业持续发展和农产品质量安全。与此同时，随着工业化、城镇化推进，耕地不仅数量在减少、质量也在下降，农业生产用水缺口呈扩大之势，农业资源约束也在日益增强。两个“天花板”在顶、两道“紧箍咒”在身，农业靠什么持续稳定发展？别无他途，只能加快推进农业现代化，促进农业发展方式转变，从依靠拼资源消耗、拼农资投入、拼生态环境的粗放经营，尽快转到注重提高质量和效益的集约经营上来。

推进农业现代化建设，必须紧紧围绕保障国家粮食安全这个核心任务，牢牢把握“中国特色”和“新型”这两个基本要求。要积极运用现代科技成果和可持续发展理念，大力创新生产经营方式，不断提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率，实现集约节约、可持续发展。我国幅员辽阔，东西南北差异很大，各地生产力水平不尽相同，农业现代化不能一个模式齐步走，各地要因地制宜、大胆探索、积极实践，形成全国多路径、多形式、多层次推进农业现代化的格局。

## 二、因地制宜，突出重点，依靠改革加快推进农业现代化。

改革创新是发展的根本动力。过去我国农业发展取得巨大成就，靠的是改革创新。今后加快推进农业现代化，仍然要靠改革创新。加快农业现代化，既涉及生产力发展，也涉及生产关系变革，要坚持一切从实际出发，把握方向，突出重点，有序推进。

（一）大力发展农业产业化。粮食安全这根弦决不能放松，否则粮食生产一旦出现大的滑坡，好多年都缓不过来。在粮食问题上，首先要算好安全账，确保国家粮食安全，但也得考虑经济账，并不是越多越好。凡事都有个度，过犹不及。近些年粮食库存不断增加，仓容紧张，财政负担沉重。农业发展

也要按市场规律办事、讲求经济效益,不然农民没积极性、国家也负担不起,就难以持续。现在看,在稳定粮食生产的基础上,确有必要认真研究和推进农业结构调整,加快发展农业产业化,促进一二三产业融合互动,提高农业发展的质量和效益。

新时期调整农业结构、发展农业产业化,要有新思路、新视野、新办法。一要有“生产导向”向“消费导向”转变。现在人们不仅要吃饱还要吃好,越来越关注“舌尖上的安全”、“舌尖上的美味”。要引导农民瞄准市场需求,适应消费者选择,增加市场紧缺和适销对路产品生产,大力发展绿色农业、特色农业和品牌农业。二要有单纯在耕地上想办法到面向整个国土资源做文章。我国耕地资源有限,但有着广袤的山区、林地、草原、海洋等,物种等资源丰富的,要引导农民念好“山海经”,唱好“林草戏”,打好“果蔬牌”,挖掘各种资源生产潜力。三要有构建优势区域布局和专业生产格局。加强科学规划、政策引导,依靠市场力量推动农业生产不断向优势区域集中,打造优势产业带,提高产业集中度。四要有加快推进农牧结合。在有条件的地方开展粮改饲试点,逐步把粮食、经济作物二元结构改成粮食、经济作物、饲料作物三元结构。

推进农业结构调整、发展农业产业化,要在“内外联动”上下功夫。要把产业链、价值链等现代产业发展理念和组织方式引入农业,延伸产业链、打造供应链、形成全产业链,完善利益联结机制,让农民从产业链增值中获取更多利益。重点抓好三件事。一是抓农产品转化加工。主产区往外调“原”字号农产品,不利于主产区农业增值增效,也加重运输负担。要支持主产区发展畜牧业、粮食加工业和农产品精深加工。主产区调出粮食是贡献,调出肉蛋奶、调出加工食品,同样也是贡献。二是抓农产品流通。农产品流通环节多、成本高、损耗



大、效率低，导致农民“卖难”和居民“买贵”并存，一直是个老大难问题。解决这一问题，要创新流通方式和流通业态，推进电商与实体流通相结合，完善农产品流通骨干网络，推进各种形式的对接直销。三是抓农产品质量和食品安全监管。目前农产品质量安全形势总体稳定向好，但风险隐患犹存，违法违规问题仍然频发。要坚持不懈地抓好质量安全监管，决不能再出大的事件，否则就会打击人们对国产农产品和食品的消费信心，影响农业发展。要抓紧把基层农产品和食品安全监管机构健全起来，从源头抓起，推广农业标准化生产，严格市场执法监管，确保农产品和食品质量安全。

推进农业结构调整、发展农业产业化，根本上要靠创新驱动。要把农业科技摆在国家科技工作更加突出的位置。全国科技战线要服务农业、支持农业，现代科技成果要优先在农业领域应用推广。要瞄准世界新一轮农业科技革命，紧扣我国农业现代化建设需要，加强对生物育种、智能农业、农机装备、生态环保等领域的科技攻关。要以产业和市场需求为导向，推动农业科技成果落地生根、开花结果。要给农业插上科技的翅膀，首先要给科技人员插上奋斗的翅膀。我国有世界上数量最多的农业科技人员，蕴含巨大的创新创造潜能。要深化农业科研体制改革，完善激励机制和相关制度安排，最大限度地释放人才红利。对农业基础性研究，国家要提供充足、稳定的经费支持，使科研人员能够静下心来“十年磨一剑”。对应用性、实用型研究，要更多地运用市场力量来支持和激励。大力发展农业科技企业，鼓励科技人员参与企业科技创新和推广。农业科技成果的推广应用离不开农业机械化。要加快改造和提升农机工业，研发适合不同地区、不同产品、不同环节的农业机械，努力提高农机质量，推进农业产业全程机械化。

（二）积极发展多种形式适度规模经营。目前我国户均经营土地只有七亩多，在世界上属于超小规模。随着环境条件变化，小规模经营越来越显示出局限性，无论是先进技术应用、金融服务提供，还是农产品质量提高、生产效益增加、市场竞争力提升，都遇到很大困难。农业要发展，必须突破经营规模小的限制。对此，农民群众看得最清楚、体会最直接、行动最积极，他们已经探索创造出多种形式的适度规模经营，比如订单农业、家庭农场、种养大户、农民合作社、企业加农户等。像家庭农场，几年时间就发展到八十七万家，平均规模达到二百亩，劳动生产率和经济效益大幅度提高。实践证明，适度规模经营不仅是农民群众的自觉选择，也是农业现代化的必由之路。

土地流转是农业适度规模经营的重要方式，要予以鼓励、引导和规范。现在农村已有二亿六千万人转移到城镇，还将有大量农村人口转移出去。这些人特别是长期在城镇就业或已落户的农民工，有的无力或不愿意再经营承包地，希望进行有偿流转。中央出台的关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见明确提出，鼓励农户依法采取多种方式流转承包地，鼓励地方对土地流转实行扶持政策。各地要正确理解和贯彻中央精神，积极引导、做好服务，不搞强迫命令，不替农民做主，让农民成为土地流转和适度规模经营的自觉参与者和真正受益者。这里需要强调，对家庭农场等规模经营主体，要加强经营方向上的引导和规范，坚持以粮食和农业为主，不能搞“非粮化”，坚决禁止耕地“非农化”，使土地流转成为提高粮食和农业综合生产能力的有力武器，更好地保障国家粮食安全。

发展农业适度规模经营，可以采取多种方式。很多地方在

不流转土地的情况下，也实现了适度规模经营。比如，有的通过土地股份合作和联合或土地托管等方式，扩大了生产经营面积。有的通过龙头企业与农民或合作社签订单，按照标准和要求进行生产，实现了规模效益。有的通过发展农机大户、农机合作社、流通合作社等以及其他形式的农业社会化服务，实行供种供肥、农机作业、生产管理、产品销售等“几统一”，取得了区域规模经营效应。因此，推进农业适度规模经营，不能单纯理解成土地经营规模的扩张，更不能简单等同于土地兼并。在这个问题上，只要符合国家法律和政策，符合改革方向，农民群众欢迎，不管什么形式，我们都要鼓励和支持。还要看到，在今后相当长时期内，小规模农户仍占大多数，要注意帮助他们解决面临的实际困难。

发展农业适度规模经营，要坚持因地制宜，一切从实际出发，允许地方进行多种形式的探索试验。当初搞家庭联产承包责任制的时候，各地的做法也有差别。有的地方搞专业承包联产计酬，有的搞联产到劳，有的搞包产到户，有的搞包干到户，等等。中央当时的态度是“可以、可以、也可以”，给地方很大的自主权。现在发展农业适度规模经营也是这样，我们的观点是“探索、探索、再探索”。在实践中，各地要尊重农民的意愿和选择，注意总结经验，不断完善。

大力发展新型经营主体，加快培育新型农民。这几年，各类新型农业经营主体迅速发展，已成为农业适度规模经营的主要力量，应继续予以扶持。要研究制定吸引年轻人务农的政策措施，造就一支适应现代农业发展需要的高素质新型农民队伍。现在全国每年有七百多万高校毕业生，要制定专门政策，鼓励高校毕业生到农村就业创业。我们要创造条件，让各类新型经营主体在农业现代化中各显神通。

(三) 促进农业可持续发展。我国农业资源环境已经亮起了红灯,再沿袭传统的路子走下去,不仅难以保障当代人的需要,也会断送子孙后代生存发展的路。必须痛下决心加以改变,坚决把资源环境恶化势头压下来,新账不再欠、老账逐步还,让透支的资源环境得到休养生息。当前和今后一个时期,要重点念好“减、退、转、改、治、保”六字诀。“减”,就是要把过量使用的农业投入品尽快减下来。化肥、农药等用得太多,既有危害又多花钱。农民也明白这个道理,只要加强技术指导,使用量就能减下来。比如搞测土配方施肥的地方,化肥使用量就大幅度减少。要大力推广节肥、节药、节水和清洁生产技术,逐步减少化肥、农药和农业用水总量。“退”,就是要把超过农业资源环境承载能力的生产切实退出来,该退耕还林还草、还湿还湖的要继续退还,该限牧限渔的要严格限制。

“转”,就是要把农业废弃物转化成为资源和财富,化害为利、变废为宝。农业废弃物,处理不好是污染源,利用好了就是资源。一些规模养殖场利用畜禽粪便生产沼气、农家肥,既有经济效益又有生态环保效益。要开展秸秆、畜禽粪便资源化利用和农田残膜回收区域性示范。“改”,就是要把土壤改良好,实施耕地质量保护与提升行动,引导农民施用有机肥,推广深松整地、秸秆还田、保护性耕作等措施培肥地力,加快建设旱涝保收、高产稳产的高标准农田。“治”,就是要把受损的生态环境逐步修复治理好,支持开展地下水严重超采区综合治理试点,支持重金属污染耕地修复试点,发展替代产业、绿色经济。

“保”,就是要把耕地、水资源等农业发展的根基和命脉坚决保住,全面开展永久基本农田划定工作,建立健全资源有偿使用和保护补偿等制度。

(四) 加大农业政策支持和资金投入力度。随着经济增长

由高速转为中高速，财政收入增幅回落较大。但不管财力多紧张，都要确保农业投入只增不减，财政预算要继续把农业作为重点来安排。加快建立各级财政农业投入稳定增长机制，加强资金统筹整合、提高使用效率，确保财力集中用于农业现代化的关键环节，重点支持农业基础设施建设、结构调整、可持续发展、产粮大县和农民增收等。农业补贴要稳定存量、增加总量、完善办法、逐步调整，新增补贴向粮食等重要农产品、新型经营主体、主产区倾斜。创新农业投融资机制，吸引更多社会资金投入农业。

水利是农业的命脉。今后几年，要集中力量建设一批关系全局、具有较强辐射带动作用的重大水利工程，特别是要在中西部地区建设一批重大引调水工程、大型水库和节水灌溉骨干渠网。这些事迟早要干，早干比晚干好，现在正是好时机。这既可以夯实农业持续稳定发展的基础，也有利于扩大投资、促进增长、改善民生。国务院已对重大水利工程建设作出了总体部署，要加快推进。要创新水利建设投入机制，用改革的办法破解治水缺钱难题。中央和地方财政都要增加投入，同时要通过政策引导把社会资金、银行信贷资金调动起来。加强小型农田水利建设，通过改革产权制度和运行管护机制、采用财政以奖代补和先建后补等方式，调动农民建管积极性。

完善农产品价格形成和调控机制。新疆棉花、东北和内蒙古大豆进行目标价格改革试点取得初步成效，要研究改进操作方式方法，尽量做到简便易行。继续执行粮食最低收购价和临时收储政策，开展粮食等农产品价格保险试点，探索防范价格风险、保障农民收入的新路子。完善中央储备粮管理体制和吞吐调节机制，加强市场调控，防止谷贱伤农。各地要落实地方粮食储备规模新增计划，特别是主销区在这个时候要多作些贡献。

健全金融支农制度。农业适度规模经营越发展、农业现代化水平越高，对金融的需求就越强烈。国务院出台了促进金融服务“三农”发展的政策措施，要认真抓好落实。国有商业银行、政策性银行、农村信用社、邮政储蓄银行要履行支持农业的责任和义务，增加涉农贷款，畅通农村金融服务“主动脉”。要进一步放宽市场准入，积极发展小微金融机构，探索新型农村合作金融发展的有效途径，丰富农村金融服务“毛细血管”。农业保险要扩大政策性保险覆盖面、提高保费补贴标准，积极发展商业性、合作性农业保险，提升风险保障水平。

（五）用好两个市场两种资源。我国是世界上农业开放程度最高的国家之一，农业深度融入国际市场。这对农业现代化建设，既有难得机遇和有利条件，也有各种风险和挑战。搞好了就会八面来风，搞不好就是八面埋伏。我们必须审时度势，科学谋划，最大限度地趋利避害。要加大引进国外关键技术、管理经验、种质资源和高层次科研人才等力度。调控好农产品进出口规模和节奏，防止对国内市场和农业生产造成冲击。要促进农业“走出去”，培育一批有国际竞争力的粮商和农业企业。

### 三、发挥好新型城镇化对农业现代化的辐射带动作用。

农业现代化和新型城镇化是相辅相成的手拉手的关系，谁也离不开谁。没有新型城镇化创造条件、辐射带动，农业现代化就难以推进。没有农业现代化提供农产品等保障，新型城镇化也难以持续。新型城镇化是我国现代化建设的大战略、大棋局，这盘棋下好了，不仅可以充分挖掘城镇化这个最大内需潜力，为我国经济保持中高速增长、迈向中高端水平提供强大动力，而且能够有效增强城镇化对农业农村辐射带动能力、促进农业现代化建设、解决好城乡差距过大等重大结构性问题。我们要努力推进农业现代化与城镇化互促共进。

（一）解决好“三个一亿人”问题。中央城镇化工作会议提出，到二〇二〇年着力解决好现有“三个一亿人”问题，这既是推进新型城镇化的切入点，也是促进农业现代化的重要安排。促进约一亿农业转移人口落户城镇，要扎实推进户籍制度改革，把进城农民纳入城镇住房和社会保障体系。要深化改革，完善农民自愿有偿退出土地承包经营权、宅基地使用权以及集体资产收益分配权等办法，提高农民在城镇安家落户的能力。引导约一亿农民在中西部地区就近城镇化，要着力加强中西部地区基础设施、公共服务，促进中小城市和县城发展特色优势产业、承接产业转移，提升人口承载能力。改造约一亿人居住的城镇棚户区和城中村，要精心规划，落实政策，确保完成。把农村危旧房改造，与中心村、小城镇建设结合起来，努力让更多困难群众早日安居乐业。

（二）积极推动以城带乡、以工促农。大量农村人口到城镇转移就业和落户，这本身就是工业化、城镇化对农业农村发展的有力带动，也标志着我们在破除城乡二元结构方面迈出了实质性步伐。要健全城乡发展一体化体制机制，促进城乡建设统一规划、基础设施互联互通、产业合理布局、要素平等交换。引导城市资金、技术、信息、人才、管理等现代生产要素向农业农村流动，更好地发挥工业化、信息化、城镇化对农业现代化的带动作用。近些年，城市许多工商企业“上山下乡”，互联网公司也把业务扩展到农村，给农业农村带来了现代生产要素、新商业模式和通达的营销网络，推动了农业生产经营方式创新，促进了农产品流通，激活了农村资源配置的“一潭春水”，也为企业发展开拓了空间。对此，要继续予以引导和支持。

（三）多渠道促进农民增收。实现农村全面小康，关键是增加农民收入。城乡居民收入差距虽然连续五年缩小，但目前

仍然过大。要通过新型城镇化和农业现代化“两手”发力，拓展农民就业增收空间。要大力推动农民转移就业。现在农民工工资性收入已超过经营性收入，占据农民收入的近“半壁江山”。今后农民增收很大程度上还得靠转移就业。现在经济增速虽有所放缓，但服务业增长很快，成为农民转移就业最大的“容器”。在产业迈向中高端过程中，只要加强农民技能培训和职业教育，扩大农民工就业仍大有可为。要积极鼓励农民工自主创业。现在不少农民工经过在城市的多年打拼，已经积累了一定的技能、资金和管理经验，创业意愿强烈。要综合运用创业投资引导、小额担保贷款等办法，落实定向减税和普遍性降费等政策，帮助他们解决融资难题、降低创业成本，带动更多农民就业。要着力支持以农兴业。积极开发农业多种功能，加快构建现代农业产业体系，大力发展休闲观光农业、乡村旅游，打造新的农民收入增长极。

（四）深入推进新农村建设。我国农村人口众多，即使今后城镇化水平大幅提高，仍将有数亿人生活在农村，必须坚持不懈地推进新农村建设。一要从“单项突进”向“综合发展”迈进。新农村建设是一个系统工程，不能简单理解为“新农村庄建设”，“钱多盖房子，钱少刷房子，没钱立牌子”。要均衡推进农村经济发展、农民收入增加、人居环境改善。二要从“千村一面”向“各美其美”迈进。新农村建设不能搞“去农村化”、照搬城镇模式，不能千篇一律、一个模式、一种格调，不然既没有了农村味道，也丢掉了地域差异、民族特色。要建设类型多样、特征鲜明、风貌各异、多姿多彩的新农村。要重视规划的科学性、前瞻性，充分考虑今后农村人口变化趋势，不要费了好大劲把路修通了、水接上了、房子盖好了，村里却没人了。三要从“物的新农村”向“人的新农村”迈进。既要重视



发展经济，也要加强政治文明、精神文明、生态文明以及和谐社会建设，提高农民科学文化素质，培育文明乡风，推进基层民主管理，使新农村“内外兼修”，成为农民安居乐业的美好家园。

（五）加快推进农村扶贫开发。现在距实现全面建成小康社会目标只有六年、时间很紧，而扶贫任务很重，要继续向贫困宣战，决不让贫困代代相传。中央和地方财政都要较大幅度增加扶贫投入，同时要制定更有吸引力的政策，引导社会资本参与扶贫。继续推进集中连片特困地区扶贫攻坚，并与精准扶贫结合起来，提高扶贫的有效性、持续性。要高度重视贫困地区教育发展，从根上斩断贫困代际传递。

在我们这样一个人口众多的发展中国家推进农业现代化和新型城镇化，是一个前所未有的世界级难题。靠什么克服困难、走向胜利？要靠亿万农民群众。中国农民是极富创造力的，改革开放以来，家庭承包制是农民冒着风险发起的，异军突起的乡镇企业是农民创立的，近年来大规模的城镇化进程也是从农民冲破障碍进城开始的。中国农民中蕴藏着无穷的智慧和力量，也有着很强的耐性和韧性。为了追求美好生活，他们可以走遍千山万水、吃尽千辛万苦、说尽千言万语、想尽千方百计。只要把亿万农民的积极性调动好、引导好、保护好，就会汇成滚滚洪流，形成无坚不摧的强大力量。为此，我们要深化改革，破除一切束缚农民手脚的不合理的制度障碍，放手让农民的创造、创新、创业活力竞相迸发，形成大众创业、万众创新的生动局面。

加强对“三农”工作的组织领导，是我们的政治优势，也是农村改革发展取得巨大成就的重要保障。各级党委政府必须坚持把“三农”工作放在重中之重，紧紧抓住发展这个第一

要务，以只争朝夕的精神和科学求实的态度，加快推进农业现代化建设和农村科学发展步伐。要增强改革创新意识和法治思维，逐步把农业农村各项工作纳入法治轨道。要抓好责任落实，进一步健全“米袋子”省长负责制、“菜篮子”市长负责制和食品安全监管、抗灾救灾行政首长负责制等。大力加强农村基层党组织和“三农”干部队伍建设，为农村改革发展稳定提供有力保障。要坚持以人为本，努力促进人的全面发展，让每个农民平等享有成长进步、“人生出彩”和“梦想成真”的机会，为农业现代化建设和农村发展注入新的强大动力。

做好新时期的“三农”工作，加快推进农业现代化和新型城镇化，关系着国家现代化建设战略全局，承载着亿万农民的光荣与梦想。让我们紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，奋发有为，扎实工作，为全面建成小康社会，建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗！

# 中共中央、国务院关于加大改革创新力度 加快农业现代化建设的若干意见

(二〇一五年一月一日)

二〇一四年，各地区各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，加大深化农村改革力度，粮食产量实现“十一连增”，农民收入继续较快增长，农村公共事业持续发展，农村社会和谐稳定，为稳增长、调结构、促改革、惠民生作出了突出贡献。

当前，我国经济发展进入新常态，正从高速增长转向中高速增长，如何在经济增速放缓背景下继续强化农业基础地位、促进农民持续增收，是必须破解的一个重大课题。国内农业生产成本快速攀升，大宗农产品价格普遍高于国际市场，如何在“双重挤压”下创新农业支持保护政策、提高农业竞争力，是必须面对的一个重大考验。我国农业资源短缺，开发过度、污染加重，如何在资源环境硬约束下保障农产品有效供给和质量安全、提升农业可持续发展能力，是必须应对的一个重大挑战。城乡资源要素流动加速，城乡互动联系增强，如何在城镇化深入发展背景下加快新农村建设步伐、实现城乡共同繁荣，是必须解决好的一个重大问题。破解这些难题，是今后一个时期“三农”工作的重大任务。必须始终坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，靠改革添动力，以法治作保

障,加快推进中国特色农业现代化。

二〇一五年,农业农村工作要全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,主动适应经济发展新常态,按照稳粮增收、提质增效、创新驱动的总要求,继续全面深化农村改革,全面推进农村法治建设,推动新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展,努力在提高粮食生产能力上挖掘新潜力,在优化农业结构上开辟新途径,在转变农业发展方式上寻求新突破,在促进农民增收上获得新成效,在建设新农村上迈出新步伐,为经济社会持续健康发展提供有力支撑。

### 一、围绕建设现代农业,加快转变农业发展方式。

中国要强,农业必须强。做强农业,必须尽快从主要追求产量和依赖资源消耗的粗放经营转到数量质量效益并重、注重提高竞争力、注重农业科技创新、注重可持续的集约发展上来,走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展道路。

1. 不断增强粮食生产能力。进一步完善和落实粮食省长负责制。强化对粮食主产省和主产县的政策倾斜,保障产粮大县重农抓粮得实惠、有发展。粮食主销区要切实承担起自身的粮食生产责任。全面开展永久基本农田划定工作。统筹实施全国高标准农田建设总体规划。实施耕地质量保护与提升行动。全面推进建设占用耕地剥离耕作层土壤再利用。探索建立粮食生产功能区,将口粮生产能力落实到田块地头、保障措施落实到具体项目。创新投融资机制,加大资金投入,集中力量加快建设一批重大引调水工程、重点水源工程、江河湖泊治理骨干工程,节水供水重大水利工程建设征地补偿、耕地占补平衡实

行与铁路等国家重大基础设施项目同等政策。加快大中型灌区续建配套与节水改造，加快推进现代灌区建设，加强小型农田水利基础设施建设。实施粮食丰产科技工程和盐碱地改造科技示范。深入推进粮食高产创建和绿色增产模式攻关。实施植物保护建设工程，开展农作物病虫害专业化统防统治。

2. 深入推进农业结构调整。科学确定主要农产品自给水平，合理安排农业产业发展优先序。启动实施油料、糖料、天然橡胶生产能力建设规划。加快发展草牧业，支持青贮玉米和苜蓿等饲草料种植，开展粮改饲和种养结合模式试点，促进粮食、经济作物、饲草料三元种植结构协调发展。立足各地资源优势，大力培育特色农业。推进农业综合开发布局调整。支持粮食主产区发展畜牧业和粮食加工业，继续实施农产品产地初加工补助政策，发展农产品精深加工。继续开展园艺作物标准园创建，实施园艺产品提质增效工程。加大对生猪、奶牛、肉牛、肉羊标准化规模养殖场（小区）建设支持力度，实施畜禽良种工程，加快推进规模化、集约化、标准化畜禽养殖，增强畜牧业竞争力。完善动物疫病防控政策。推进水产健康养殖，加大标准池塘改造力度，继续支持远洋渔船更新改造，加强渔政渔港等渔业基础设施建设。

3. 提升农产品质量和食品安全水平。加强县乡农产品质量和食品安全监管能力建设。严格农业投入品管理，大力推进农业标准化生产。落实重要农产品生产基地、批发市场质量安全检验检测费用补助政策。建立全程可追溯、互联共享的农产品质量和食品安全信息平台。开展农产品质量安全县、食品安全城市创建活动。大力发展名特优新农产品，培育知名品牌。健全食品安全监管综合协调制度，强化地方政府法定职责。加大防范外来有害生物力度，保护农林业生产安全。落实生产经营

者主体责任,严惩各类食品安全违法犯罪行为,提高群众安全感和满意度。

4. 强化农业科技创新驱动作用。健全农业科技创新激励机制,完善科研院所、高校科研人员与企业人才流动和兼职制度,推进科研成果使用、处置、收益管理和科技人员股权激励改革试点,激发科技人员创新创业的积极性。建立优化整合农业科技规划、计划和科技资源协调机制,完善国家重大科研基础设施和大型科研仪器向社会开放机制。加强对企业开展农业科技研发的引导扶持,使企业成为技术创新和应用的主体。加快农业科技创新,在生物育种、智能农业、农机装备、生态环保等领域取得重大突破。建立农业科技协同创新联盟,依托国家农业科技园区搭建农业科技融资、信息、品牌服务平台。探索建立农业科技成果交易中心。充分发挥科研院所、高校及其新农村发展研究院、职业院校、科技特派员队伍在科研成果转化中的作用。积极推进种业科研成果权益分配改革试点,完善成果完成人分享制度。继续实施种子工程,推进海南、甘肃、四川三大国家级育种制种基地建设。加强农业转基因生物技术研究、安全管理、科学普及。支持农机、化肥、农药企业技术创新。

5. 创新农产品流通方式。加快全国农产品市场体系转型升级,着力加强设施建设和配套服务,健全交易制度。完善全国农产品流通骨干网络,加大重要农产品仓储物流设施建设力度。加快千亿斤粮食新建仓容建设进度,尽快形成中央和地方职责分工明确的粮食收储机制,提高粮食收储保障能力。继续实施农户科学储粮工程。加强农产品产地市场建设,加快构建跨区域冷链物流体系,继续开展公益性农产品批发市场建设试点。推进合作社与超市、学校、企业、社区对接。清理整顿农

产品运销乱收费问题。发展农产品期货交易，开发农产品期货交易新品种。支持电商、物流、商贸、金融等企业参与涉农电子商务平台建设。开展电子商务进农村综合示范。

6. 加强农业生态治理。实施农业环境突出问题治理总体规划 and 农业可持续发展规划。加强农业面源污染治理，深入开展测土配方施肥，大力推广生物有机肥、低毒低残留农药，开展秸秆、畜禽粪便资源化利用和农田残膜回收区域性示范，按规定享受相关财税政策。落实畜禽规模养殖环境影响评价制度，大力推动农业循环经济发展。继续实行草原生态保护补助奖励政策，开展西北旱区农牧业可持续发展、农牧交错带已垦草原治理、东北黑土地保护试点。加大水生生物资源增殖保护力度。建立健全规划和建设项目水资源论证制度、国家水资源督察制度。大力推广节水技术，全面实施区域规模化高效节水灌溉行动。加大水污染防治和水生态保护力度。实施新一轮退耕还林还草工程，扩大重金属污染耕地修复、地下水超采区综合治理、退耕还湿试点范围，推进重要水源地生态清洁小流域等水土保持重点工程建设。大力推进重大林业生态工程，加强营造林工程建设，发展林产业和特色经济林。推进京津冀、丝绸之路经济带、长江经济带生态保护与修复。摸清底数、搞好规划、增加投入，保护好全国的天然林。提高天然林资源保护工程补助和森林生态效益补偿标准。继续扩大停止天然林商业性采伐试点。实施湿地生态效益补偿、湿地保护奖励试点和沙化土地封禁保护区补贴政策。加快实施退牧还草、牧区防灾减灾、南方草地开发利用等工程。建立健全农业生态环境保护责任制，加强问责监管，依法依规严肃查处各种破坏生态环境的行为。

7. 提高统筹利用国际国内两个市场两种资源的能力。加

强农产品进出口调控，积极支持优势农产品出口，把握好农产品进口规模、节奏。完善粮食、棉花、食糖等重要农产品进出口和关税配额管理，严格执行棉花滑准税政策。严厉打击农产品走私行为。完善边民互市贸易政策。支持农产品贸易做强，加快培育具有国际竞争力的农业企业集团。健全农业对外合作部际联席会议制度，抓紧制定农业对外合作规划。创新农业对外合作模式，重点加强农产品加工、储运、贸易等环节合作，支持开展境外农业合作开发，推进科技示范园区建设，开展技术培训、科研成果示范、品牌推广等服务。完善支持农业对外合作的投资、财税、金融、保险、贸易、通关、检验检疫等政策，落实到境外从事农业生产所需农用设备和农业投入品出境的扶持政策。充分发挥各类商会组织的信息服务、法律咨询、纠纷仲裁等作用。

## 二、围绕促进农民增收，加大惠农政策力度。

中国要富，农民必须富。富裕农民，必须充分挖掘农业内部增收潜力，开发农村二三产业增收空间，拓宽农村外部增收渠道，加大政策助农增收力度，努力在经济发展新常态下保持城乡居民收入差距持续缩小的势头。

8. 优先保证农业农村投入。增加农民收入，必须明确政府对改善农业农村发展条件的责任。坚持把农业农村作为各级财政支出的优先保障领域，加快建立投入稳定增长机制，持续增加财政农业农村支出，中央基建投资继续向农业农村倾斜。优化财政支农支出结构，重点支持农民增收、农村重大改革、农业基础设施建设、农业结构调整、农业可持续发展、农村民生改善。转换投入方式，创新涉农资金运行机制，充分发挥财政资金的引导和杠杆作用。改革涉农转移支付制度，下放审批权限，有效整合财政农业农村投入。切实加强涉农资金监管，



建立规范透明的管理制度，杜绝任何形式的挤占挪用、层层截留、虚报冒领，确保资金使用见到实效。

9. 提高农业补贴政策效能。增加农民收入，必须健全国家对农业的支持保护体系。保持农业补贴政策连续性和稳定性，逐步扩大“绿箱”支持政策实施规模和范围，调整改进“黄箱”支持政策，充分发挥政策惠农增收效应。继续实施种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴等政策。选择部分地方开展改革试点，提高补贴的导向性和效能。完善农机具购置补贴政策，向主产区和新型农业经营主体倾斜，扩大节水灌溉设备购置补贴范围。实施农业生产重大技术措施推广补助政策。实施粮油生产大县、粮食作物制种大县、生猪调出大县、牛羊养殖大县财政奖励补助政策。扩大现代农业示范区奖补范围。健全粮食主产区利益补偿、耕地保护补偿、生态补偿制度。

10. 完善农产品价格形成机制。增加农民收入，必须保持农产品价格合理水平。继续执行稻谷、小麦最低收购价政策，完善重要农产品临时收储政策。总结新疆棉花、东北和内蒙古大豆目标价格改革试点经验，完善补贴方式，降低操作成本，确保补贴资金及时足额兑现到农户。积极开展农产品价格保险试点。合理确定粮食、棉花、食糖、肉类等重要农产品储备规模。完善国家粮食储备吞吐调节机制，加强储备粮监管。落实新增地方粮食储备规模计划，建立重要商品商贸企业代储制度，完善制糖企业代储制度。运用现代信息技术，完善种植面积和产量统计调查，改进成本和价格监测办法。

11. 强化农业社会化服务。增加农民收入，必须完善农业服务体系，帮助农民降成本、控风险。抓好农业生产全程社会化服务机制创新试点，重点支持为农户提供代耕代收、统防统

治、烘干储藏等服务。稳定和加强基层农技推广等公益性服务机构，健全经费保障和激励机制，改善基层农技推广人员工作和生活条件。发挥农村专业技术协会在农技推广中的作用。采取购买服务等方式，鼓励和引导社会力量参与公益性服务。加大中央、省级财政对主要粮食作物保险的保费补贴力度。将主要粮食作物制种保险纳入中央财政保费补贴目录。中央财政补贴险种的保险金额应覆盖直接物化成本。加快研究出台对地方特色优势农产品保险的中央财政以奖代补政策。扩大森林保险范围。支持邮政系统更好服务“三农”。创新气象为农服务机制，推动融入农业社会化服务体系。

12. 推进农村一二三产业融合发展。增加农民收入，必须延长农业产业链、提高农业附加值。立足资源优势，以市场需求为导向，大力发展特色种养业、农产品加工业、农村服务业，扶持发展一村一品、一乡（县）一业，壮大县域经济，带动农民就业致富。积极开发农业多种功能，挖掘乡村生态休闲、旅游观光、文化教育价值。扶持建设一批具有历史、地域、民族特点的特色景观旅游村镇，打造形式多样、特色鲜明的乡村旅游休闲产品。加大对乡村旅游休闲基础设施建设的投入，增强线上线下营销能力，提高管理水平和服务质量。研究制定促进乡村旅游休闲发展的用地、财政、金融等扶持政策，落实税收优惠政策。激活农村要素资源，增加农民财产性收入。

13. 拓宽农村外部增收渠道。增加农民收入，必须促进农民转移就业和创业。实施农民工职业技能提升计划。落实同工同酬政策，依法保障农民工劳动报酬权益，建立农民工工资正常支付的长效机制。保障进城农民工及其随迁家属平等享受城镇基本公共服务，扩大城镇社会保险对农民工的覆盖面，开展好农民工职业病防治和帮扶行动，完善随迁子女在当地接受

义务教育和参加中高考相关政策，探索农民工享受城镇保障性住房的具体办法。加快户籍制度改革，建立居住证制度，分类推进农业转移人口在城镇落户并享有与当地居民同等待遇。现阶段，不得将农民进城落户与退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权相挂钩。引导有技能、资金和管理经验的农民工返乡创业，落实定向减税和普遍性降费政策，降低创业成本和企业负担。优化中西部中小城市、小城镇产业发展环境，为农民就地就近转移就业创造条件。

14. 大力推进农村扶贫开发。增加农民收入，必须加快农村贫困人口脱贫致富步伐。以集中连片特困地区为重点，加大投入和工作力度，加快片区规划实施，打好扶贫开发攻坚战。推进精准扶贫，制定并落实建档立卡的贫困村和贫困户帮扶措施。加强集中连片特困地区基础设施建设、生态保护和基本公共服务，加大用地政策支持力度，实施整村推进、移民搬迁、乡村旅游扶贫等工程。扶贫项目审批权原则上要下放到县，省市切实履行监管责任。建立公告公示制度，全面公开扶贫对象、资金安排、项目建设等情况。健全社会扶贫组织动员机制，搭建社会参与扶贫开发平台。完善干部驻村帮扶制度。加强贫困监测，建立健全贫困县考核、约束、退出等机制。经济发达地区要不断提高扶贫开发水平。

### 三、围绕城乡发展一体化，深入推进新农村建设。

中国要美，农村必须美。繁荣农村，必须坚持不懈推进社会主义新农村建设。要强化规划引领作用，加快提升农村基础设施水平，推进城乡基本公共服务均等化，让农村成为农民安居乐业的美丽家园。

15. 加大农村基础设施建设力度。确保如期完成“十二五”农村饮水安全工程规划任务，推动农村饮水提质增效，继续执

行税收优惠政策。推进城镇供水管网向农村延伸。继续实施农村电网改造升级工程。因地制宜采取电网延伸和光伏、风电、小水电等供电方式，二〇一五年解决无电人口用电问题。加快推进西部地区和集中连片特困地区农村公路建设。强化农村公路养护管理的资金投入和机制创新，切实加强农村客运和农村校车安全管理。完善农村沼气建管机制。加大农村危房改造力度，统筹搞好农房抗震改造。深入推进农村广播电视、通信等村村通工程，加快农村信息基础设施建设和宽带普及，推进信息进村入户。

16. 提升农村公共服务水平。全面改善农村义务教育薄弱学校基本办学条件，提高农村学校教学质量。因地制宜保留并办好村小学和教学点。支持乡村两级公办和普惠性民办幼儿园建设。加快发展高中阶段教育，以未能继续升学的初中、高中毕业生为重点，推进中等职业教育和职业技能培训全覆盖，逐步实现免费中等职业教育。积极发展农业职业教育，大力培养新型职业农民。全面推进基础教育数字教育资源开发与应用，扩大农村地区优质教育资源覆盖面。提高重点高校招收农村学生比例。加强乡村教师队伍建设，落实好集中连片特困地区乡村教师生活补助政策。国家教育经费要向边疆地区、民族地区、革命老区倾斜。建立新型农村合作医疗可持续筹资机制，同步提高人均财政补助和个人缴费标准，进一步提高实际报销水平。全面开展城乡居民大病保险，加强农村基层基本医疗、公共卫生能力和乡村医生队伍建设。推进各级定点医疗机构与省内新型农村合作医疗信息系统的互联互通，积极发展惠及农村的远程会诊系统。拓展重大文化惠民项目服务“三农”内容。加强农村最低生活保障制度规范管理，全面建立临时救助制度，改进农村社会救助工作。落实统一的城乡居民基本养老

保险制度。支持建设多种农村养老服务和文化体育设施。整合利用现有设施场地和资源，构建农村基层综合公共服务平台。

17. 全面推进农村人居环境整治。完善县域村镇体系规划和村庄规划，强化规划的科学性和约束力。改善农民居住条件，搞好农村公共服务设施配套，推进山水林田路综合治理。继续支持农村环境集中连片整治，加快推进农村河塘综合整治，开展农村垃圾专项整治，加大农村污水处理和改厕力度，加快改善村庄卫生状况。加强农村周边工业“三废”排放和城市生活垃圾堆放监管治理。完善村级公益事业一事一议财政奖补机制，扩大农村公共服务运行维护机制试点范围，重点支持村内公益事业建设与管护。完善传统村落名录和开展传统民居调查，落实传统村落和民居保护规划。鼓励各地从实际出发开展美丽乡村创建示范。有序推进村庄整治，切实防止违背农民意愿大规模撤并村庄、大拆大建。

18. 引导和鼓励社会资本投向农村建设。鼓励社会资本投向农村基础设施建设和在农村兴办各类事业。对于政府主导、财政支持的农村公益性工程和项目，可采取购买服务、政府与社会资本合作等方式，引导企业和社会组织参与建设、管护和运营。对于能够商业化运营的农村服务业，向社会资本全面开放。制定鼓励社会资本参与农村建设目录，研究制定财税、金融等支持政策。探索建立乡镇政府职能转移目录，将适合社会兴办的公共服务交由社会组织承担。

19. 加强农村思想道德建设。针对农村特点，围绕培育和践行社会主义核心价值观，深入开展中国特色社会主义和中国梦宣传教育，广泛开展形势政策宣传教育，提高农民综合素质，提升农村社会文明程度，凝聚起建设社会主义新农村的强大精神力量。深入推进农村精神文明创建活动，扎实开展好家

风好家训活动，继续开展好媳妇、好儿女、好公婆等评选表彰活动，开展寻找最美乡村教师、医生、村官等活动，凝聚起向上、崇善、爱美的强大正能量。倡导文艺工作者深入农村，创作富有乡土气息、讴歌农村时代变迁的优秀文艺作品，提供健康有益、喜闻乐见的文化服务。创新乡贤文化，弘扬善行义举，以乡情乡愁为纽带吸引和凝聚各方人士支持家乡建设，传承乡村文明。

20. 切实加强农村基层党建工作。认真贯彻落实党要管党、从严治党的要求，加强以党组织为核心的农村基层党组织建设，充分发挥农村基层党组织的战斗堡垒作用，深入整顿软弱涣散基层党组织，不断夯实党在农村基层执政的组织基础。创新和完善农村基层党组织设置，扩大组织覆盖和工作覆盖。加强乡村两级党组织班子建设，进一步选好管好用好带头人。严肃农村基层党内政治生活，加强党员日常教育管理，发挥党员先锋模范作用。严肃处理违反党规党纪的行为，坚决查处发生在农民身边的不正之风和腐败问题。以农村基层服务型党组织建设为抓手，强化县乡村三级便民服务网络建设，多为群众办实事、办好事，通过服务贴近群众、团结群众、引导群众、赢得群众。严格落实党建工作责任制，全面开展市县乡党委书记抓基层党建工作述职评议考核。

#### 四、围绕增添农村发展活力，全面深化农村改革。

全面深化改革，必须把农村改革放在突出位置。要按照中央总体部署，完善顶层设计，抓好试点试验，不断总结深化，加强督查落实，确保改有所进、改有所成，进一步激发农村经济社会发展活力。

21. 加快构建新型农业经营体系。坚持和完善农村基本经营制度，坚持农民家庭经营主体地位，引导土地经营权规范有

序流转，创新土地流转和规模经营方式，积极发展多种形式适度规模经营，提高农民组织化程度。鼓励发展规模适度的农户家庭农场，完善对粮食生产规模经营主体的支持服务体系。引导农民专业合作社拓宽服务领域，促进规范发展，实行年度报告公示制度，深入推进示范社创建行动。推进农业产业化示范基地建设和龙头企业转型升级。引导农民以土地经营权入股合作社和龙头企业。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。土地经营权流转要尊重农民意愿，不得硬性下指标、强制推动。尽快制定工商资本租赁农地的准入和监管办法，严禁擅自改变农业用途。

22. 推进农村集体产权制度改革。探索农村集体所有制有效实现形式，创新农村集体经济运行机制。出台稳步推进农村集体产权制度改革的意见。对土地等资源性资产，重点是抓紧抓实土地承包经营权确权登记颁证工作，扩大整省推进试点范围，总体上要确地到户，从严掌握确权确股不确地的范围。对非经营性资产，重点是探索有利于提高公共服务能力的集体统一运营管理有效机制。对经营性资产，重点是明晰产权归属，将资产折股量化到本集体经济组织成员，发展多种形式的股份合作。开展赋予农民对集体资产股份权能改革试点，试点过程中要防止侵蚀农民利益，试点各项工作应严格限制在本集体经济组织内部。健全农村集体“三资”管理监督和收益分配制度。充分发挥县乡农村土地承包经营权、林权流转服务平台作用，引导农村产权流转交易市场健康发展。完善有利于推进农村集体产权制度改革的税费政策。

23. 稳步推进农村土地制度改革试点。在确保土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的前提下，按照中央统一部署，审慎稳妥推进农村土地制度改革。分类实施

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。制定缩小征地范围的办法。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。赋予符合规划和用途管制的农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能，建立健全市场交易规则和服务监管机制。依法保障农民宅基地权益，改革农民住宅用地取得方式，探索农民住房保障的新机制。加强对试点工作的指导监督，切实做到封闭运行、风险可控，边试点、边总结、边完善，形成可复制、可推广的改革成果。

24. 推进农村金融体制改革。要主动适应农村实际、农业特点、农民需求，不断深化农村金融改革创新。综合运用财政税收、货币信贷、金融监管等政策措施，推动金融资源继续向“三农”倾斜，确保农业信贷总量持续增加、涉农贷款比例不降低。完善涉农贷款统计制度，优化涉农贷款结构。延续并完善支持农村金融发展的有关税收政策。开展信贷资产质押再贷款试点，提供更优惠的支农再贷款利率。鼓励各类商业银行创新“三农”金融服务。农业银行三农金融事业部改革试点覆盖全部县域支行。农业发展银行要在强化政策性功能定位的同时，加大对水利、贫困地区公路等农业农村基础设施建设的贷款力度，审慎发展自营性业务。国家开发银行要创新服务“三农”融资模式，进一步加大对农业农村建设的中长期信贷投放。提高农村信用社资本实力和治理水平，牢牢坚持立足县域、服务“三农”的定位。鼓励邮政储蓄银行拓展农村金融业务。提高村镇银行在农村的覆盖面。积极探索新型农村合作金融发展的有效途径，稳妥开展农民合作社内部资金互助试点，落实地方政府监管责任。做好承包土地的经营权和农民住房财产权抵押担保贷款试点工作。鼓励开展“三农”融资担保业



务，大力发展政府支持的“三农”融资担保和再担保机构，完善银担合作机制。支持银行业金融机构发行“三农”专项金融债，鼓励符合条件的涉农企业发行债券。开展大型农机具融资租赁试点。完善对新型农业经营主体的金融服务。强化农村普惠金融。继续加大小额担保财政贴息贷款等对农村妇女的支持力度。

25. 深化水利和林业改革。建立健全水权制度，开展水权确权登记试点，探索多种形式的水权流转方式。推进农业水价综合改革，积极推广水价改革和水权交易的成功经验，建立农业灌溉用水总量控制和定额管理制度，加强农业用水计量，合理调整农业水价，建立精准补贴机制。吸引社会资本参与水利工程建设和运营。鼓励发展农民用水合作组织，扶持其成为小型农田水利工程建设和管护主体。积极发展农村水利工程专业化管理。建立健全最严格的林地、湿地保护制度。深化集体林权制度改革。稳步推进国有林场改革和国有林区改革，明确生态公益功能定位，加强森林资源保护培育。建立国家用材林储备制度。积极发展符合林业特点的多种融资业务，吸引社会资本参与碳汇林业建设。

26. 加快供销合作社和农垦改革发展。全面深化供销合作社综合改革，坚持为农服务方向，着力推进基层社改造，创新联合社治理机制，拓展为农服务领域，把供销合作社打造成全国性为“三农”提供综合服务的骨干力量。抓紧制定供销合作社条例。加快研究出台推进农垦改革发展的政策措施，深化农场企业化、垦区集团化、股权多元化改革，创新行业指导管理体制、企业市场化经营体制、农场经营管理体制。明晰农垦国有资产权属关系，建立符合农垦特点的国有资产监管体制。进一步推进农垦办社会职能改革。发挥农垦独特优势，积极培育

规模化农业经营主体，把农垦建成重要农产品生产基地和现代农业的示范带动力量。

27. 创新和完善乡村治理机制。在有实际需要的地方，扩大以村民小组为基本单元的村民自治试点，继续搞好以社区为基本单元的村民自治试点，探索符合各地实际的村民自治有效实现形式。进一步规范村“两委”职责和村务决策管理程序，完善村务监督委员会的制度设计，健全村民对村务实行有效监督的机制，加强对村干部行使权力的监督制约，确保监督务实管用。激发农村社会组织活力，重点培育和优先发展农村专业协会类、公益慈善类、社区服务类等社会组织。构建农村立体化社会治安防控体系，开展突出治安问题专项整治，推进平安乡镇、平安村庄建设。

#### 五、围绕做好“三农”工作，加强农村法治建设。

农村是法治建设相对薄弱的领域，必须加快完善农业农村法律体系，同步推进城乡法治建设，善于运用法治思维和法治方式做好“三农”工作。同时要从农村实际出发，善于发挥乡规民约的积极作用，把法治建设和道德建设紧密结合起来。

28. 健全农村产权保护法律制度。完善相关法律法规，加强对农村集体资产所有权、农户土地承包经营权和农民财产权的保护。抓紧修改农村土地承包方面的法律，明确现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式，界定农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权之间的权利关系，保障好农村妇女的土地承包权益。统筹推进与农村土地有关的法律法规制定和修改工作。抓紧研究起草农村集体经济组织条例。加强农业知识产权法律保护。

29. 健全农业市场规范运行法律制度。健全农产品市场流通法律制度，规范市场秩序，促进公平交易，营造农产品流通

法治化环境。完善农产品市场调控制度，适时启动相关立法工作。完善农产品质量和食品安全法律法规，加强产地环境保护，规范农业投入品管理和生产经营行为。逐步完善覆盖农村各类生产经营主体方面的法律法规，适时修改农民专业合作社法。

30. 健全“三农”支持保护法律制度。研究制定规范各级政府“三农”事权的法律法规，明确规定中央和地方政府促进农业农村发展的支出责任。健全农业资源环境法律法规，依法推进耕地、水资源、森林草原、湿地滩涂等自然资源的开发保护，制定完善生态补偿和土壤、水、大气等污染防治法律法规。积极推动农村金融立法，明确政策性和商业性金融支农责任，促进新型农村合作金融、农业保险健康发展。加快扶贫开发立法。

31. 依法保障农村改革发展。加强农村改革决策与立法的衔接。农村重大改革都要于法有据，立法要主动适应农村改革和发展需要。实践证明行之有效、立法条件成熟的，要及时上升为法律。对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。需要明确法律规定具体含义和适用法律依据的，要及时作出法律解释。实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权。继续推进农村改革试验区工作。深化行政执法体制改革，强化基层执法队伍，合理配置执法力量，积极探索农林水利等领域内的综合执法。健全涉农行政执法经费财政保障机制。统筹城乡法律服务资源，健全覆盖城乡居民的公共法律服务体系，加强对农民的法律援助和司法救助。

32. 提高农村基层法治水平。深入开展农村法治宣传教育，增强各级领导、涉农部门和农村基层干部法治观念，引导农民增强学法尊法守法用法意识。健全依法维权和化解纠纷机制，引导和支持农民群众通过合法途径维权，理性表达合理诉

求。依法加强农民负担监督管理。依靠农民和基层的智慧，通过村民议事会、监事会等，引导发挥村民民主协商在乡村治理中的积极作用。

各级党委和政府要从全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化的战略高度出发，进一步加强和改善对“三农”工作的领导，切实防止出现放松农业的倾向，勇于直面挑战，敢于攻坚克难，努力保持农业农村持续向好的局面。各地区各部门要深入研究农业农村发展的阶段性特征和面临的风险挑战，科学谋划、统筹设计“十三五”时期农村改革发展的重大项目、重大工程和重大政策。加强督促检查，确保各项“三农”政策不折不扣落实到位。巩固和拓展党的群众路线教育实践活动成果，坚持不懈改进工作作风，努力提高“三农”工作的能力和水平。

让我们紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，开拓创新，扎实工作，加快农村改革发展，为全面建成小康社会作出新的贡献！

# 中共中央关于加强社会主义 协商民主建设的意见

(二〇一五年一月五日)

社会主义协商民主是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现，是深化政治体制改革的重要内容。为深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，推进协商民主广泛多层制度化发展，建设社会主义政治文明，推进国家治理体系和治理能力现代化，现就加强社会主义协商民主建设提出如下意见。

## 一、加强协商民主建设的重要意义。

协商民主是在中国共产党领导下，人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，在决策之前和决策实施之中开展广泛协商，努力形成共识的重要民主形式。

(1) 发展历程。社会主义协商民主是中国共产党和中国人民的伟大创造，源自中国共产党领导人民进行革命、建设、改革的长期实践。党的十八大和十八届三中全会深刻总结我国社会主义民主政治建设的经验和规律，作出健全社会主义协商民主制度、推进协商民主广泛多层制度化发展的重大战略部署。协商民主在我国具有深厚的文化基础、理论基础、实践基础、制度基础，为发展中国社会主义民主政治丰富了形式，拓展了

渠道，增加了内涵。

（2）重要意义。当前，我国正处在全面建成小康社会的决定性阶段。面对改革开放进程中利益格局深刻调整的新形势，面对社会新旧矛盾相互交织的新变化，面对市场经济条件下思想观念多元多样的新情况，面对世界范围内不同政治发展道路竞争博弈的新挑战，加强协商民主建设，有利于扩大公民有序政治参与、更好实现人民当家作主的权利，有利于促进科学民主决策、推进国家治理体系和治理能力现代化，有利于化解矛盾冲突、促进社会和谐稳定，有利于保持党同人民群众的血肉联系、巩固和扩大党的执政基础，有利于发挥我国政治制度优越性，增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。

## 二、加强协商民主建设的指导思想、基本原则和渠道程序。

（3）指导思想。加强协商民主建设，必须贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持和完善我国根本政治制度和基本政治制度，以保证人民当家作主为根本，构建程序合理、环节完整的协商民主体系，推进协商民主广泛多层制度化发展，为发展中国社会主义民主政治注入新的活力，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚智慧和力量。

（4）基本原则。加强协商民主建设，必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，贯彻民主集中制，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。坚持围绕中心、服务大局，促进经济持续健康发展，维护社会和谐稳定。坚持依法有序、积极稳妥，确保协商民主有制可依、有规可守、有章可

循、有序可遵。坚持协商于决策之前和决策实施之中，增强决策的科学性和实效性。坚持广泛参与、多元多层，更好保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权。坚持求同存异、理性包容，切实提高协商质量和效率。

(5) 协商渠道。继续重点加强政党协商、政府协商、政协协商，积极开展人大协商、人民团体协商、基层协商，逐步探索社会组织协商。发挥各协商渠道自身优势，做好衔接配合，不断健全和完善社会主义协商民主制度。各类协商要根据自身特点和实际需要，合理确定协商内容和方式。

(6) 协商程序。从实际出发，按照科学合理、规范有序、简便易行、民主集中的要求，制定协商计划、明确协商议题和内容、确定协商人员、开展协商活动、注重协商成果运用反馈，确保协商活动有序务实高效。

### 三、继续加强政党协商。

发挥中国特色社会主义政党制度优势，坚持长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共，加强中国共产党同民主党派的政治协商，搞好合作共事，巩固和发展和谐政党关系。

(7) 继续探索规范政党协商形式。完善协商的会议形式，就党和国家重要方针政策、重大问题召开专题协商座谈会，由中共中央主要负责同志主持；就重要人事安排在酝酿阶段召开人事协商座谈会，由中共中央负责同志主持；就民主党派的重要调研课题召开调研协商座谈会，由中共中央负责同志主持，邀请相关部门参加；根据工作需要，召开协商座谈会，沟通思想、交换意见、通报重要情况，由中共中央负责同志或委托有关部门主持。完善中共中央负责同志与民主党派中央负责同志约谈形式。完善中共中央与民主党派中央书面沟通协商形式。

(8) 完善民主党派中央直接向中共中央提出建议制度。民

民主党派中央每年以调研报告、建议等形式直接向中共中央提出意见和建议。民主党派中央负责同志可以个人名义向中共中央和国务院直接反映情况、提出建议。中共中央政治局常委、委员开展的国内考察调研以及重要外事活动，可根据需要、经统一安排邀请民主党派中央负责同志参加。

（9）加强政党协商保障机制建设。健全知情明政机制，有关部门定期提供相关材料，组织专题报告会，协助民主党派优化考察调研选题。加强政府有关部门、司法机关与民主党派的联系，视情邀请民主党派列席有关会议、参加专项调研和检查督导工作。完善协商反馈机制，中共中央将协商意见交付有关部门办理，有关部门及时反馈落实情况。支持民主党派加强协商能力建设。

无党派人士是政治协商的重要组成部分，工商联是具有统战性的人民团体和民间商会，有关部门要为无党派人士和工商联参加协商做好联络服务。

各省（自治区、直辖市）、市（地、州、盟）党委要结合实际，对开展政党协商作出具体安排。

#### 四、积极开展人大协商。

人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度。各级人大要依法行使职权，同时在重大决策之前根据需要进行充分协商，更好汇聚民智、听取民意，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。

（10）深入开展立法工作中的协商。制定立法规划、立法工作计划，要广泛听取各方面的意见和建议。健全法律法规起草协调机制，加强人大专门委员会、工作委员会与相关方面的沟通协商。健全立法论证、听证、评估机制，探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整



论证咨询机制。拓宽公民有序参与立法途径，健全法律法规草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制。对于法律关系复杂、意见分歧较大的法律法规草案，要进行广泛深入的调研、论证、协商，在各方面基本取得共识基础上再依法提请表决。

（11）发挥好人大代表在协商民主中的作用。健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度，增加人大代表列席人大常委会会议人数，更好发挥人大代表在立法协商中的作用。提高代表议案建议质量，有关方面要加强与代表的沟通协商，增强议案建议办理实效。建立健全代表联络机构、网络平台等形式，密切代表同人民群众联系。

鼓励基层人大在履职过程中依法开展协商，探索协商形式，丰富协商内容。

### 五、扎实推进政府协商。

围绕有效推进科学民主依法决策加强政府协商，增强决策透明度和公众参与度，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，推进政府职能转变，提高政府治理能力和水平。

（12）探索制定并公布协商事项目录。政府根据法律法规规定和工作实际，探索制定并公布协商事项目录。列入目录的事项，要进行沟通协商。未列入目录的事项，根据实际需要进行沟通协商。

（13）增强协商的广泛性针对性。坚持社会公众广泛参与，加强与人大代表、政协委员以及民主党派、无党派人士、工商联等的沟通协商。专业事项坚持专家咨询论证。涉及经济社会发展重大问题、重大公共利益或重大民生的，重视听取社会各方面的意见和建议，吸纳社会公众特别是利益相关方参与协商。涉及特定群体利益的，加强与相关人民团体、社会组织以及群众代表的沟通协商。

（14）完善政府协商机制。做好政府信息公开工作，为各方面参与政府协商创造条件。完善意见征集和反馈机制，在立法、设定决策议题、进行决策时广泛听取意见，及时反馈意见采纳情况。规范听证机制，听证会依法公开举行，及时公开相关信息。建立健全决策咨询机制，完善咨询程序，提高咨询质量和公信力。完善人大代表议案建议和政协提案办理联系机制，建立和完善台账制度，将建议和提案办理纳入政府年度督查工作计划，办理结果逐步向社会公开。

#### 六、进一步完善政协协商。

充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构的作用，坚持团结和民主两大主题，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设，不断提高人民政协协商民主制度化、规范化、程序化水平。

（15）明确政协协商的主要内容。主要包括国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题，各党派参加人民政协工作的共同性事务，政协内部的重要事务，以及有关爱国统一战线的其他重要问题等。

（16）完善政协会议及其他协商形式。改进政协通过会议进行协商的形式，适当增加专题议政性常委会议和专题协商会次数，完善协商座谈会制度。更加灵活、更为经常地开展专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，探索网络议政、远程协商等新形式。增加集体提案比重，提高提案质量，建立交办、办理、督办提案协商机制。通过协商会议、建议案、视察、提案、反映社情民意信息等形式提出意见和建议，积极履行民主监督职能。

（17）加强政协协商与党委和政府工作的有效衔接。规范协商议题提出机制，认真落实由党委、人大、政府、民主党

派、人民团体等提出议题的规定，探索由界别和委员联名提出议题。规范年度协商计划的制定，由党委常委会会议专题讨论并列入党委年度工作要点。健全知情明政制度，相关部门定期通报有关情况，为政协委员履职提供便利、创造条件。规范党委和政府领导及部门负责人参加政协协商活动。完善协商成果采纳、落实和反馈机制。

（18）加强人民政协制度建设。政协全国委员会研究制定规范政治协商、民主监督、参政议政的具体意见。深入开展调查研究，在条件成熟时对政协界别适当进行调整。完善委员推荐提名工作机制，优化委员构成。研究制定政协委员管理的指导性意见。在政协建立健全委员联络机构，完善委员联络制度。

### 七、认真做好人民团体协商。

围绕做好新形势下党的群众工作开展协商，更好组织和代表所联系群众参与公共事务，有效反映群众意愿和利益诉求，发挥人民团体作为党和政府联系人民群众的桥梁和纽带作用。

（19）建立完善人民团体参与各渠道协商的工作机制。对涉及群众切身利益的实际问题，特别是事关特定群体权益保障的，有关部门要加强与相关人民团体协商。政协要充分发挥人民团体及其界别委员的作用，积极组织人民团体参与协商、视察、调研等活动，密切各专门委员会和人民团体的联系。

（20）组织引导群众开展协商。人民团体要健全直接联系群众工作机制，及时围绕涉及所联系群众切身利益的问题开展协商。拓展联系渠道和工作领域，把联系服务新兴社会群体纳入工作范围，增强协商的广泛性和代表性。积极发挥对相关领域社会组织的联系服务引领作用，搭建相关社会组织与党委和政府沟通交流的平台。

## 八、稳步推进基层协商。

涉及人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层。要按照协商于民、协商为民的要求，建立健全基层协商民主建设协调联动机制，稳步开展基层协商，更好解决人民群众的实际困难和问题，及时化解矛盾纠纷，促进社会和谐稳定。

（21）推进乡镇、街道的协商。围绕本地城乡规划、工程项目、征地拆迁以及群众反映强烈的民生问题等，组织有关方面开展协商。加强乡镇、街道对行政村、社区协商活动的指导。跨行政村或跨社区的重要决策事项，根据需要由乡镇、街道乃至县（市、区、旗）组织开展协商。

（22）推进行政村、社区的协商。坚持村（居）民会议、村（居）民代表会议制度，规范议事规程。积极探索村（居）民议事会、村（居）民理事会、恳谈会等协商形式。重视吸纳利益相关方、社会组织、外来务工人员、驻村（社区）单位参加协商。通过协商无法解决或存在较大争议的问题或事项，应提交村（居）民会议或村（居）民代表会议决定。

（23）推进企事业单位的协商。健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度。畅通职工表达合理诉求渠道，健全各层级职工沟通协商机制。积极推动由工会代表职工与企业就调整和规范劳动关系等重要决策事项进行集体协商。逐步完善以劳动行政部门、工会组织、企业组织为代表的劳动关系三方协商机制。

探索开展社会组织协商。坚持党的领导和政府依法管理，健全与相关社会组织联系的工作机制和沟通渠道，引导社会组织有序开展协商，更好为社会服务。

## 九、加强和完善党对协商民主建设的领导。

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。加强协商民

主建设，必须坚持党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把握正确方向，形成强大合力，确保有序高效开展。

（24）高度重视协商民主建设。各级党委要充分认识加强协商民主建设的重大意义，把协商民主建设纳入总体工作部署和重要议事日程，对职责范围内各类协商民主活动进行统一领导、统一规划、统一部署。要做到协商于决策之前和决策实施之中，根据各方面的意见和建议来决定和调整决策和工作，从制度上保障协商成果落地，使决策和工作更好顺乎民意、合乎实际。党委领导同志要以身作则，带头学习掌握协商民主理论，熟悉协商民主工作方法，把握协商民主工作规律，努力成为加强协商民主建设的积极组织者、有力促进者、自觉实践者，通过推进协商民主改善党的领导、加强党的领导、巩固党的执政地位。

（25）建立健全党领导协商民主建设的工作制度。建立党委统一领导、各方分工负责、公众积极参与的领导体制和工作机制。各级党委要按照民主集中制原则，坚持民主基础上的集中和集中指导下的民主相统一，确保协商依法开展、有序进行，防止议而不决、决而不行。加强统筹协调，认真研究制定协商计划，解决协商民主建设的重大问题，支持人大、政府、政协、党派团体、基层组织和社会组织依照法律法规和各自章程开展协商，有计划有步骤地推进协商活动。加强对协商民主建设落实情况的监督检查。

（26）支持鼓励协商民主建设探索创新。协商民主建设是一个不断发展的过程。各级党委要加强领导和组织协调，鼓励探索创新，通过各种途径、各种渠道、各种方式进行广泛协商，建立健全提案、会议、座谈、论证、听证、公示、评估、

咨询、网络、民意调查等多种协商方式。尊重群众首创精神，注重实践经验提炼总结，并适时上升为制度规范。加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。加强协商民主理论研究，不断丰富和发展社会主义协商民主理论体系。研究制定协商民主建设党内法规。

（27）营造协商民主建设良好氛围。各级党委要自觉把协商民主建设贯穿于各领域，坚持有事多协商，遇事多协商，做事多协商。健全党内民主制度，以党内民主带动和促进协商民主发展。党委宣传部门和主要新闻媒体，要加强正确舆论引导，普及协商民主知识，宣传协商民主理论和实践，树立协商民主建设先进典型，发挥好示范引领作用。

各地区各相关部门要根据本意见，结合实际，制定具体实施办法。

## 牢牢掌握意识形态工作的 领导权和主动权\*

(二〇一五年一月五日)

刘 云 山

意识形态关乎旗帜、关乎道路、关乎国家政治安全。党的十八大以来，党中央关于意识形态工作的方针原则、任务要求十分明确，坚持什么、反对什么十分鲜明，意识形态领域形势与党和国家整体形势同步向好。巩固这样的良好态势，需要我们进一步提高思想认识、保持政治定力，坚定主心骨、弘扬主旋律，牢牢掌握工作的领导权和主动权。

掌握意识形态工作领导权和主动权，说到底是个责任问题。党要管党，理所当然要管宣传、管意识形态，这是党委（党组）必须抓好的本职工作，也是我们党长期以来一直强调的。各级党委（党组）要对意识形态工作负总责，经常听取情况汇报，及时分析研判意识形态领域形势，切实履行好把握正确方向、部署指导工作、加强督促检查、抓好队伍建设等重要责任。各级党委（党组）书记要承担起第一责任人的责任，真正做到带头抓意识形态工作，带头阅看本地区本部门主要媒体的内容，带头把住本地区本部门媒体的导向，带头批评错误观点和错误倾向。各级党委宣传部、意识形态工作相关部门和单

---

\* 这是刘云山同志在全国宣传部长会议上讲话的一部分。

位要结合各自职能，把责任细化、实化、具体化。落实责任，关键要问责。安全生产出了事故要问责，意识形态工作出了问题也要问责，这应当成为一种刚性约束。要把意识形态工作要求体现到各级领导班子、领导干部考核评价之中，研究探索问责追责的具体办法。对履行责任不到位、工作措施不得力的，要及时进行诫勉谈话、警示提醒；对出现严重问题的，该调整的调整，该处理的处理，切实做到有责必行、执责必严、失责必究。

掌握意识形态工作领导权和主动权，很重要的一是加强对宣传文化阵地的有效管理。各地区各部门要认真贯彻党管宣传、党管意识形态、党管媒体原则，旗帜鲜明抓管理、理直气壮抓管理，切实做到守土有责、守土负责、守土尽责。要抓住薄弱环节和问题多发领域，加强对小报小刊、高校课堂、讲座论坛、民办社科机构等的管理，加强对非法出版物、假报刊、假记者的整治。要把互联网建设和管理摆在更加突出的位置，坚持正能量是总要求、管得住是硬道理，深化网络传播秩序的专项治理，强化网络运营商、服务商和网民的社会责任，综合运用法律、技术等手段管网治网，使网络空间更加清朗起来；主动参与国际互联网规则制定，推动构建和平、安全、开放、合作的网络空间，建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系，努力掌握网络空间制网权，切实维护我国网络主权和信息安全。要适应社会主义法治国家建设进程，加快宣传文化领域立法步伐，抓紧制定涉及互联网新媒体、文化市场、文化产业等方面的法律法规，不断提高宣传文化管理的科学化规范化水平。

掌握意识形态工作领导权和主动权，必须使宣传思想工作队伍强起来。这个强，首先是政治强。宣传思想工作是政治工作，讲政治是第一位的要求。要把政治建设摆在突



出位置，进一步严明政治纪律、宣传纪律，引导宣传思想工作特别是领导干部增强政治意识、恪守政治规矩，做到忠诚、干净、担当。忠诚，就是要忠诚于党、忠诚于事业、忠诚于人民，在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致；干净，就是要干干净净做人做事，自觉践行“三严三实”要求，带头弘扬清风正气，树立宣传思想工作队伍的良好形象；担当，就是要把责任扛在肩上，敢于坚持原则、敢于较真碰硬，遇到矛盾不回避，碰到问题及时处理，敢于发声、敢于亮剑。强起来，还要求在业务能力上有“两把刷子”，适应新的形势任务，加强理论学习、潜心钻研业务、努力掌握新知，真正成为让人信服的行家里手。强起来，还必须深入改进作风，巩固拓展党的群众路线教育实践活动成果，深化“走转改”活动，使宣传思想工作更好地顺应时代要求、贴近人民需要。

现在，二〇一五年宣传思想工作的目标任务已经明确，关键是以钉钉子的精神抓落实。要聚焦确定的目标，抓住事关全局的重点工作，习近平总书记系列重要讲话精神的学习宣传、社会主义核心价值观建设、讲好中国故事等，都应当集中资源、集中力量加以推进，确保同向发力、齐心协力、形成合力。要遵循宣传思想工作规律，把握节奏、保持力度，一锤接着一锤敲，一个项目一个项目地落实，一个问题一个问题地解决，做到抓铁有痕、踏石留印。要保持工作的韧劲，对认准的事情扭住不放、镜头不换，聚精会神地抓，驰而不息地抓，久久为功、一抓到底，不见成效不罢休。要坚持眼睛向下、重心下移，牢固树立抓基层、强基础的导向，加大对基层工作的指导和扶持力度，确保宣传思想工作各项任务上下贯通、落地生根。

# 中共中央关于加强和改进 党的群团工作的意见

(二〇一五年一月八日)

群团事业是党的事业的重要组成部分，党的群团工作是党治国理政的一项经常性、基础性工作，是党组织动员广大人民群众为完成党的中心任务而奋斗的重要法宝。工会、共青团、妇联等群团组织联系的广大人民群众是全面建成小康社会、坚持和发展中国特色社会主义的基本力量，是全面深化改革、全面推进依法治国、巩固党的执政地位、维护国家长治久安的基本依靠。为更好发挥群团组织作用，把广大人民群众更加紧密地团结在党的周围，汇聚起实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的强大正能量，现就加强和改进党的群团工作提出如下意见。

## 一、新形势下加强和改进党的群团工作的重要性和紧迫性。

在革命、建设、改革各个历史时期，党始终高度重视群团工作，加强群团组织建设，发挥群团组织特殊优势，团结带领广大人民群众共同为实现党在各个时期的历史任务而奋斗。新形势下，党的群团工作只能加强，不能削弱；只能改进提高，不能停滞不前。

党的十八大提出“两个一百年”奋斗目标，习近平总书记提出实现中华民族伟大复兴的中国梦，描绘了国家富强、民

族振兴、人民幸福的美好前景。实现我们党确定的宏伟目标，根本上要靠全体人民的劳动、创造、奉献，必须加强和改进党的群团工作，更好组织动员群众、教育引导群众、联系服务群众、维护群众合法权益，充分激发蕴藏在人民群众中的巨大创造力，凝聚起实现“两个一百年”奋斗目标和中国梦的磅礴力量。

当前，全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党历史重任摆在全党面前。人民是国家的主人、改革的主体。做好改革发展稳定各项工作，必须依靠人民群众支持和拥护，必须加强和改进党的群团工作，充分发挥群团组织作用，调动人民群众的积极性、主动性、创造性。

我国发展的内外环境正在发生深刻变化，党面临的挑战和考验前所未有。人心向背关系党的生死存亡。巩固党的执政地位，经受住执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验，应对好精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险，核心是保持党同人民群众的血肉联系。必须加强和改进党的群团工作，全心全意依靠工人阶级和广大人民群众，最大限度把人民群众团结在党的周围，打造抵御国内外敌对势力干扰破坏和“颜色革命”的铜墙铁壁，夯实党执政治国的群众基础。

这些年，党的群团工作在继承创新中不断加强，但与新形势新任务的要求相比仍存在许多不适应的问题。有的地方和部门党组织对群团工作重视不够，对群团工作的特点和规律缺乏深入研究，对发挥群团组织作用缺乏有力指导和支持。群团组织基层基础薄弱、有效覆盖面不足、吸引力凝聚力不够问题突出，特别是在非公有制经济组织、社会组织和各类新兴群体中的影响力亟待增强；有的群团组织工作和活动方式单一，进取

意识和创新精神不强，存在机关化、脱离群众现象；群团干部能力素质需要进一步提高，作风需要改进。各级党委必须高度重视做好新形势下党的群团工作，全面提高水平，切实解决问题，不断开创党的群团工作新局面。

## 二、坚定不移走中国特色社会主义群团发展道路。

中国特色社会主义群团发展道路，是对党的群团工作长期奋斗历史经验的科学总结。这条道路是中国共产党开展群众工作、推进党的事业的伟大创造，是党领导群众实现共同梦想的历史选择，是群团组织与时俱进、发展壮大的必由之路。这条道路是中国特色社会主义道路的重要组成部分，其基本特征是各群团自觉接受党的领导、团结服务所联系群众、依法依规开展工作相统一。

新形势下加强和改进党的群团工作，必须贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，牢牢把握为实现中华民族伟大复兴中国梦而奋斗的时代主题，坚定不移走中国特色社会主义群团发展道路，最广泛把群众组织起来、动员起来、团结起来，奋力推进中国特色社会主义伟大事业。

——坚持党对群团工作的统一领导。党的领导是做好群团工作的根本保证。各级党组织必须负起政治责任，加强对群团组织的政治领导、思想领导、组织领导，把党的理论和路线方针政策贯彻落实到群团工作各方面、全过程。群团组织必须坚持正确政治方向，自觉服从党的领导，贯彻党的意志和主张，严守政治纪律和政治规矩，在思想上政治上行动上始终同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致，不断增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。

——坚持发挥桥梁和纽带作用。群团组织是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带。各级党组织要重视依靠群团组织推动党的理论和路线方针政策在群众中的贯彻落实，更好践行群众路线，做好群众工作。群团组织要经常深入群众，倾听群众呼声、反映群众意愿，深入做好群众的思想政治工作，把党的决策部署变成群众的自觉行动，把党的关怀送到群众中去。

——坚持围绕中心、服务大局。为党和国家工作大局服务，始终是群团工作的价值所在。各级党组织要指导群团组织紧紧围绕中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，围绕外交工作大局和祖国统一大业，找准工作的结合点和着力点，团结动员所联系群众为完成党和国家中心任务贡献力量。群团组织要坚持在大局下思考、在大局下行动，明确职责定位、展现自身价值，更好促进改革发展、维护社会和谐稳定。

——坚持服务群众的工作生命线。群团组织是党直接领导的群众自己的组织，为群众服务是群团组织的天职。各级党组织要推动群团组织贯彻党的群众路线，为群团组织服务群众创造条件。群团组织要增强群众观念，多为群众办好事、解难事，维护和发展群众利益，不断增强自身影响力和感召力。

——坚持与时俱进、改革创新。改革创新是群团工作发展进步的不竭动力。各级党组织和群团组织要把握时代脉搏，适应社会发展变化，尊重基层首创精神，不断推进群团工作和群团组织建设的理论创新、实践创新、制度创新，始终与党和国家事业同步前进。

——坚持依法依规独立自主开展工作。尊重群团组织性质和特点做好群团工作的重要原则。各级党组织要支持群团组织发挥各自优势、体现群众特点，创造性开展工作。群团组

织要大胆履责、积极作为，依法依规开展活动、维护群众权益，最广泛吸引和团结群众。

### 三、加强党委对群团工作的组织领导。

各级党委要明确对群团工作的领导责任，健全组织制度，完善工作机制，从上到下形成强有力的组织领导体系。

群团组织实行分级管理、以同级党委领导为主的体制，工会、共青团、妇联受同级党委和各自上级组织双重领导。地方党委负责指导同级群团组织贯彻落实党的理论和路线方针政策，研究决定群团工作重大问题，管理同级群团组织领导班子，协调群团组织同党政部门的关系及群团组织之间的关系。上级群团组织依法依规领导或指导下级群团组织工作。地方党委应该注意听取上级群团组织意见，加强沟通协调，形成工作合力。

地方党委要建立和完善研究决定群团工作重大事项制度。党委在每届任期内应该召开专门的群团工作会议；党委常委会应该定期听取各群团组织工作汇报，每年都要专题研究群团工作。一般由党委专职副书记分管群团工作，具体分工根据实际情况确定。建立党委群团工作联席会议制度，协调解决问题，推动工作落实。建立党委群团工作考核制度，把群团工作成效作为考核党委领导班子和分管负责同志工作的重要内容。

地方党委有关工作会议应该请工会、共青团、妇联等群团组织主要负责人参加或列席。县级以上共青团组织主要负责人按党章规定列席同级党组织有关会议。乡镇（街道）的工会、妇联组织主要负责人可列席同级党委有关会议。工会、共青团、妇联的党员负责人应该考虑作为同级党委委员候选人提名人选。

把群团建设纳入党建工作总体部署。完善党建带群建制度

机制，把党建带群建作为党建工作责任制的重要内容。统筹基层党群组织工作资源配置和使用，基层党组织活动阵地、党员服务站点的规划建设应该考虑群团组织需要。制定群团组织推优办法，把群团组织推优作为产生入党积极分子人选的方式之一。非公有制经济组织、社会组织中的党建和群建工作要整体推进、共建互促。

群团组织中的党组要充分发挥领导核心作用。善于团结党外干部群众，善于把党的主张和任务转化成群团组织的决议和群众的自觉行动。认真贯彻民主集中制，健全集体领导制度，严格管理干部。加强对重大问题的调查研究，密切关注群众思想、工作、生活等方面的变化，引导群众正确理解和自觉支持党的理论和路线方针政策以及中央决策部署。落实从严治党责任，严格执行党的纪律，重大事项及时向批准党组设立的党组织请示报告。没有设立党组的群团组织，其领导班子应该承担起贯彻执行党的理论和路线方针政策的政治责任和抓党的建设的主体责任。群团组织中的党员要按照党的标准严格要求自己，发挥先锋模范作用，影响和带动周围干部群众努力完成党和国家的任务。

领导干部要加强对群团工作理论政策的学习研究。党校、行政学院、干部学院、社会主义学院应该开设党的群团工作理论政策课程。党委理论学习中心组应该把群团工作作为专题学习的重要内容。加强群团工作学科建设，群团工作研究列入国家哲学社会科学研究规划。

#### 四、推动群团组织团结动员群众围绕中心任务建功立业。

各级党委要重视发挥群团组织团结动员群众干事创业的重要作用。群团组织要把深化改革开放、推动科学发展、促进社会和谐作为发挥作用的主战场，把工人阶级主力军、青年生力

军、妇女半边天作用和人才第一资源作用，转化为促进经济社会发展的强大力量。要积极主动宣传改革和依法治国，组织引导群众理解改革、支持改革、参与改革、推进改革，积极投身社会主义法治国家建设，促进形成最广泛的合力。

群团组织要紧紧结合自身职责，深入开展群众性劳动竞赛、技能比武、科技创新、科学普及等活动，动员群众立足岗位创新创业创优。积极开展对所联系群众的知识技能培训，促进能力素质提高。大力宣传生态文明理念，广泛发动群众，共建美丽中国。完善应急动员、公益募捐等行动机制，在保障重大任务、支援抢险救灾、应对重大突发事件中发挥积极作用。

群团组织要广泛开展民族团结进步宣传教育，动员所联系群众旗帜鲜明反对民族分裂、维护祖国统一，促进各民族群众手足相亲、守望相助。加强同香港同胞、澳门同胞、台湾同胞和海外侨胞的往来和交流，推进国家现代化建设和祖国和平统一。多领域、多渠道、多层次开展民间对外交流，增进中国人民同各国人民友谊，维护国家核心利益。

#### 五、推动群团组织引导群众自觉培育和践行社会主义核心价值观。

群团组织是群众自我教育、自我管理的重要平台。各级党委要推动群团组织引导所联系群众继承和弘扬中华文化，自觉培育和践行社会主义核心价值观。

群团组织要从所联系群众的实际出发，设计务实管用的载体，把社会主义核心价值观转化为生动活泼、特色鲜明、富有成效的群众性实践。引导广大职工弘扬劳模精神、劳动精神、工人阶级伟大品格，增强主人翁意识，打造健康文明、昂扬向上的职工文化。加强对青年的理想信念教育，引导广大青年把社会主义核心价值观的根扎牢植正。加强和改进未成年人思想



道德建设，开展好少先队组织教育、自主教育和实践活动，帮助少年儿童养成好思想、好品格、好习惯。引导广大妇女弘扬传统美德和自尊自信自立自强精神，培育良好家风，推进家庭文明建设。引导科技工作者发挥示范作用，弘扬科学精神，推动形成崇尚科学、追求进步的社会氛围。推动文学艺术、新闻宣传、法律、教育、社会公益等领域工作者积极发挥作用，引领全社会崇德向善、敬业诚信、遵纪守法、互助友爱、文明和谐。

群团组织要坚持广泛发动，利用遍布城乡的组织网络和基层阵地，深化群众性精神文明创建活动，把社会主义核心价值观教育做细做实。加强正面引导，大力宣传弘扬社会主义核心价值观的新风正气，及时批评违背社会主义核心价值观的模糊认识、错误观点、不良风气，引导群众明辨真假、是非、善恶、美丑。搞好典型引路，发挥各行各业先进典型、道德模范、“最美人物”等的示范带动作用，激发全社会学习先进、追赶先进、争当先进的持久内生动力。

#### **六、支持群团组织加强服务群众和维护群众合法权益工作。**

群团组织服务群众要盯牢群众所急、党政所需、群团所能的领域，重点帮助群众解决日常工作生活中最关心、最直接、最现实的利益问题和最困难、最操心、最忧虑的实际问题。有针对性地开展创业就业、心理疏导、大病救助、法律援助、婚恋交友、居家养老等服务，特别是要做好对困难职工、留守老人妇女儿童、归难侨、残疾人等群体的帮扶，对高等学校毕业生、留学回国人员、农民工的服务。制定服务型基层组织建设意见，打造符合群众需求的工作品牌，推动构建覆盖广泛、快捷有效的服务群众体系。通过项目招聘、购买服务等方式吸引社会工作人才、专家学者、社会组织等力量参与服务群众工

作。广泛开展志愿服务，完善组织管理，提升志愿服务水平。

维护群众合法权益是群团组织的重要工作。各级党委和政府要把群团工作纳入党政主导的维护群众权益机制，支持群团组织在维护全国人民总体利益的同时更好维护各自所联系群众的具体利益。群团组织维权工作应该主动有为，哪里的群众合法权益受到侵害，哪里的群团组织就要帮助群众通过合法渠道、正常途径，合理伸张利益诉求，促进社会公平正义。要主动代表所联系群众参与相关法律法规和政策的制定，推动建立健全协调劳动关系等方面制度机制，从源头上保障群众权益、发展群众利益。善于运用法治思维和法治方式维权，注重通过集体协商、对话协商等方式协调各方利益，通过信访代理、推动公益诉讼、依法参与调解仲裁等方式为利益受到损害或侵犯的群众提供帮助。同时，要引导群众识大体、顾大局，依法理性表达诉求，自觉维护社会和谐稳定。

各级党委、人大、政府及有关部门研究制定涉及群众切身利益的政策措施、法律法规、发展规划、重大决策，应该请相关群团组织参与调研和论证，充分听取意见、吸收合理建议，充分考虑相关群体利益。重大决策社会稳定风险评估机制，应该吸收群团组织参加。支持群团组织切实履行代表维护职能，推动落实男女平等基本国策，健全妇女、未成年人、残疾人等合法权益保护机制。

### 七、支持群团组织在社会主义民主中发挥作用。

群团组织特别是人民团体是广大群众依法、有序、广泛参与管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业的重要渠道。各级党委要重视发挥群团组织在社会主义民主中的作用，更好保证人民当家作主。

按照协商于民、协商为民的要求，拓宽人民团体参与政

治协商的渠道，规范人民团体参与协商民主的内容、程序、形式。政府可通过召开会议或其他适当方式，定期向人民团体通报重要工作部署和相关重大举措，加强决策之前和决策实施之中的协商。各级政协要充分发挥人民团体及其界别委员在密切联系群众、增进社会各阶层和不同利益群体和谐中的作用，密切各专门委员会与人民团体的联系。

党委、人大要支持人民团体在县、乡人大代表换届选举中，依法按程序提名推荐代表候选人。县以上人大代表、政协委员人选的提名推荐，应该加强与人民团体的沟通协商，落实好有关人选的比例规定和政策要求。选任人民陪审员、人民监督员、人民调解员，落实人民建议征集制度，应该重视发挥人民团体作用。

群团组织应该加强对经济社会发展等方面政策的研究，提高参政议政水平。依照党的政策和国家法律法规，积极代表和组织所联系群众参与协商民主，通过多种方式反映群众意见。积极参加城乡基层群众自治和企事业单位民主管理，引导所联系群众正确行使民主权利，推动基层民主健康发展。

#### **八、支持群团组织参与创新社会治理和维护社会稳定。**

群团组织是创新社会治理和维护社会和谐稳定的重要力量。各级党委和政府要合理配置职能和资源，支持群团组织依法参与社会事务管理，把适合群团组织承担的一些社会管理服务职能按照法定程序转由群团组织行使；支持群团组织立足自身优势，以合适方式参与政府购买服务。群团组织承接政府转移职能要试点先行，承接职能后应该建立符合公共服务特点的运行机制，确保能负责、能问责；参与政府购买服务，要严格管理、规范实施，做到政府放心、社会认可、自身有活力。

各级党委和政府要支持群团组织在党组织领导下发挥作

用，加强对有关社会组织政治引领、示范带动、联系服务。群团组织要通过服务来引导和促进社会组织健康有序发展。推动政府治理和社会自我调节、基层群众自治良性互动，促进多元治理主体协同协作协调、互促互补互融。组织群众主动参加社会治安综合治理、基层社区网格化管理、平安创建，积极协调化解矛盾纠纷和利益冲突。

各级党委和政府要重视发挥群团组织在全面推进依法治国特别是法治社会建设中的积极作用。支持群团组织开展群众性法治文化活动，引导群众自觉守法、遇事找法、解决问题靠法。支持群团组织参与群众普法教育，推动建设普法和法律服务志愿者队伍。建立健全群团组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮扶特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道。发挥群团组织对其成员的行为导引、规则约束、权益维护作用。

#### 九、推动群团组织改革创新、增强活力。

各级党委要推动群团组织勇于改革创新，通过创造性工作增强发展活力、赢得群众信任。

基层组织是做好群团工作的基础和关键。工会、共青团、妇联等群团组织要以提高吸引力、凝聚力、战斗力和扩大有效覆盖面为目标，在巩固按行政区划、依托基层单位建立组织、开展工作的同时，创新基层组织设置、成员发展、联系群众、开展活动的方式。立体化、多层面扩大组织覆盖，重点向非公有制经济组织、社会组织、城乡社区等领域和农民工、自由职业者等群体延伸组织体系。加强高等学校群团组织建设和联系、引导、服务青年学生和教师。

群团组织要牢固树立以群众为本的理念，健全依靠所联系群众推进工作制度。以群众喜闻乐见、便于参加的形式和方法

开展工作，组织活动请群众一起设计，部署任务请群众一起参与，表彰先进请群众一起评议。完善群团组织代表大会制度和委员会制度，建立重大事项报告制度，代表和委员履职述职制度和直接联系群众、接受群众评议制度。完善群团组织事务公开制度，主动接受群众和社会监督。

打造网上网下相互促进、有机融合的群团工作新格局。群团组织要提高网上群众工作水平，实施上网工程，建设各具特色的群团网站，推进互联互通及与主流媒体、门户网站的合作。加强网宣队伍建设，综合运用维权热线和网络论坛、手机报、微博、微信等新媒体平台进行网上引导和动员。站在网上舆论斗争最前沿，主动发声、及时发声，弘扬网上主旋律。逐步建立统一的群团组织基础信息统计制度。

适应完成党的中心任务和基层工作、群众工作需要，改革和改进机关机构设置、管理模式、运行机制，充分体现群团组织的政治性、群众性特点，防止机关化、娱乐化倾向发生。

#### 十、加大对群团工作的支持保障力度。

各地要统筹管好用好现有群众活动阵地和设施，整合用好社会资源，纳入现代公共文化服务体系，坚持公益属性，真正发挥作用。主要新闻媒体要加强对群团工作的舆论宣传。新闻出版等部门要加强对群团组织所办报刊、出版社、网站的指导管理，确保正确舆论导向。

完善群团工作经费保障制度。依法足额收缴工会经费，由财政拨款支持的群团组织工作经费列入同级财政年度预算并予以保证。各级财政加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的支持力度，对基层群团组织的经费补贴应该落实到位，按人头划拨的经费重点向基层倾斜。基层单位应该根据需要合理安排群团工作经费。规范群团组织资产管理使用制度，

任何组织和个人不得侵占、挪用或任意调拨群团组织资产。

鼓励群团组织在国家法律和相关规定的许可范围内，通过多种方式筹措事业发展资金，依法享受扶持政策。群团组织应该建立健全社会资金募集、管理、使用全过程公开制度，建立第三方监督评价机制，提高社会公信力。

强化群团工作法治保障，提高群团工作法治化水平。推进涉及群团组织工作的立法，加强群团工作相关法律法规的实施和执法检查。

### 十一、加强群团组织领导班子和干部队伍建设。

各级党委要加强群团组织领导班子建设，努力打造政治坚定、团结务实、群众拥护的坚强领导集体。坚持德才兼备、以德为先，按照信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的好干部标准，选拔群众工作经验丰富、在所联系群众中威信高的同志，推荐作为群团组织主要负责人人选。领导班子成员人选的考察推荐应该广泛听取群众意见，结构要合理优化，工会、共青团、妇联负责人中基层一线代表人士的兼职比例应该适当增加。尊重群团组织民主选举结果，保持领导干部任期内稳定。健全县级以上群团组织领导班子中心组理论学习、党员领导干部民主生活会、新进班子成员任职培训等制度。坚持严字当头，加强党风廉政建设。探索建立符合群团工作特点的群团组织领导班子和领导干部综合考评机制。

群团干部是党的干部队伍的重要组成部分。各级党委要高度重视抓群团干部培养，全面加强群团干部队伍建设。将群团干部培训纳入干部教育培训总体规划，分级负责、分系统落实。重视推动群团干部到火热的实践一线摸爬滚打、锻炼成才，注重从企业、农村、城乡社区等基层一线选拔优秀人才充实群团干部队伍。选好配强基层群团组织负责人，更多采用兼职、聘

用等方式吸引优秀社会人才加入群团工作队伍。推进群团干部跨系统多岗位交流，加强群团组织与党政部门之间干部双向交流，把群团工作岗位作为提高干部做群众工作能力的重要平台。改进群团干部参照公务员法管理工作，支持群团组织根据自身工作特点按规定考录和遴选机关工作人员。群团干部要自觉加强学习，增强党性修养，提高能力素质。

坚持从群众中来、到群众中去，建好群众之家、当好群众之友。群团组织领导机关要带头践行党的群众路线，把密切联系群众作为根本的工作作风，把工作重心放在最广大普通群众身上。健全防止和克服“四风”问题的长效机制，坚持定期分析检查、公开承诺整改等制度，经常开展下基层接地气、请群众评机关等活动，坚决克服机关化、脱离群众现象。群团组织领导机关干部要带头树立经常联系群众、直接服务群众、真情同群众交友的好作风，竭诚为群众服务。

各省、自治区、直辖市党委，全国总工会、共青团中央、全国妇联等中央管理的群团组织，要根据本意见要求制定实施方案。中央各部委，国家机关各部委党组（党委），解放军各总部、各大单位党委，要结合各自实际研究提出贯彻落实本意见的具体措施。

## 做焦裕禄式的县委书记\*

(二〇一五年一月十二日)

习 近 平

同志们：

很高兴同大家座谈。我很关注县一级工作。中组部报告说，你们正在中央党校学习，希望我能见见大家。我说，要见面，还要坐下来谈谈，听听大家的学习心得和想法。大家来自改革发展稳定第一线，对真实情况比较了解，谈谈肯定有好处。

元旦刚刚过去，我先祝大家新年好，也祝全国县委书记和在县里工作的广大党员、干部新年好！大家辛苦了！

党中央决定举办县委书记研修班，用三年多时间在中央党校把全国二千八百多名县（市、区、旗）委书记轮训一遍。这是一项着眼长远的战略举措。主要目的是帮助县委书记深入学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，学习中国特色社会主义理论体系，研究县域经济社会发展和党的建设方面的理论和现实问题，用党的理论创新最新成果武装头脑、指导实践、推动工作，培养造就一支高素质县委书记队伍。

我对县一级职能、运转和县委书记的角色有亲身感悟，刚才听了六位同志的发言，很有感触，脑海里不断浮现我当县委书记时的画面，仿佛回到了三十多年前。我同大家的感受是一

---

\* 这是习近平同志在中央党校县委书记研修班学员座谈会上的讲话。



样的，就是县委书记这个岗位很重要，官不大，责任不小、压力不小，这个官不好当。

在我们党的组织结构和国家政权结构中，县一级处在承上启下的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础。古人讲，郡县治，天下安。我国县的建制始于春秋时期，因秦代推进郡县制而得到巩固和发展。两千多年来，县一直是我国国家结构的基本单元，稳定存在至今。

历朝历代都高度重视县级官员选拔任用。古人早就总结出“宰相起于州部，猛将发于卒伍”这一历史现象。历史上，许多名人志士为官从政是从县一级起步的。北宋政治家王安石，二十七岁担任浙江鄞县（今宁波市鄞州区）知县，任职三年，“治绩大举，民称其德”，为以后革新变法打下了基础。清代郑板桥长期在河南范县、山东潍县担任知县，其诗句“衙斋卧听萧萧竹，疑是民间疾苦声。些小吾曹州县吏，一枝一叶总关情”千古流传。陶渊明、狄仁杰、包拯、海瑞等很多人都当过县令、知县。

一个县就是一个基本完整的社会，“麻雀虽小，五脏俱全”。现在，县级政权所承担的责任越来越大，需要办的事情越来越多，尤其是在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党进程中起着重要作用。县委书记在干部序列中说起来级别不高，但地位特殊。邓小平同志曾经说：“当好一个县委书记并不容易，要有全面的领导经验，对东西南北中、党政军民学各方面的工作都能抓得起来。”“特别要抓好县委一级，建立一个强有力的县委可是重要啊！军队是团，地方是县，为什么总讲县、团级呀，就是这个道理。”海瑞说：“官之至难者，令也。”说的就是县官难做。

怎样才能当好县委书记？有的同志在发言中谈到了，要

做政治坚定的明白人、绿色发展的铺路石、体察民情的大脚掌、地方团队的领头雁、作风建设的打铁匠，归纳得很好。我一直认为，焦裕禄同志为县委书记树立了榜样。我多次去过兰考县，去年第二批党的群众路线教育实践活动中又去了两次。每每踏上兰考的土地，我的心情都很激动。焦裕禄同志以自己的实际行动塑造了一个优秀共产党员和优秀县委书记的光辉形象。做县委书记，就要做焦裕禄式的县委书记。

怎样做焦裕禄式的县委书记？有很多角度可以谈，今天，我想从心中有党、心中有民、心中有责、心中有戒四个方面来谈谈这个问题。

### 一、当好县委书记，必须始终做到心中有党。

县委是我们党执政兴国的“一线指挥部”，县委书记就是“一线总指挥”。对党忠诚，是县委书记的重要标准。衡量一个县委书记当得怎么样，可以讲很多条，但主要看这一条。“善莫大于作忠。”

我们县委书记队伍总体是好的，绝大多数同志是值得信赖的。这一点必须明确。同时，也要看到，在县委书记这个岗位上，面临的考验很多很严峻，有改革发展稳定繁重工作的考验，有保障和改善民生突出问题的考验，有形形色色错误思潮的考验，有权力、金钱、美色的考验，有庸俗风气、潜规则的考验，如此等等。特别值得注意的是，县委书记手中掌握着很大权力，所以各种诱惑、算计都冲着你来，各种讨好、捧杀都对着你去，往往会成为“围猎”的对象。很多县远离中心城市，容易让人有“山高皇帝远”的念头，上级监督鞭长莫及。在这样的环境下工作，如果没有对党忠诚作政治上的“定海神针”，就很可能在各种考验面前败下阵来。

县一级阵地，必须由心中有党、对党忠诚的人坚守。当县

委书记，要记住自己是中国共产党的县委书记，是党派你在这里当县委书记的。这个道理很简单，但要时刻牢记于心就不那么简单了。要把牢政治方向，强化组织意识，时刻想到自己是党的人，时刻不忘自己对党应尽的义务和责任，相信组织、依靠组织、服从组织，自觉维护党的团结统一。

只有理想信念坚定，心中有党、对党忠诚才能有牢固思想基础。理想信念动摇了，那是不可能心中有党的。大家要把学习掌握马克思主义理论作为看家本领，深入学习马克思列宁主义、毛泽东思想，深入学习邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，深入学习十八大以来党的理论创新成果，不断领悟，不断参透，做到学有所得、思有所悟，注重解决好世界观、人生观、价值观这个“总开关”问题，真正做到对马克思主义虔诚而执着、至信而深厚。

共产主义决不是“土豆烧牛肉”那么简单，不可能唾手可得、一蹴而就，但我们不能因为实现共产主义理想是一个漫长的过程，就认为那是虚无缥缈的海市蜃楼，就不去做一个忠诚的共产党员。革命理想高于天。实现共产主义是我们共产党人的最高理想，而这个最高理想是需要一代又一代人接力奋斗的。如果大家都觉得这是看不见摸不着的东西，没有必要为之奋斗和牺牲，那共产主义就真的永远实现不了了。我们现在坚持和发展中国特色社会主义，就是向着最高理想所进行的实实在在努力。

虽然国家发展水平和人民生活水平还不高，发展过程中还存在很多问题，大家在县委书记岗位上可能看到和遇到很多很现实的矛盾和问题，但我们一定要有一个基本立场，就是对中国特色社会主义要保持必胜信念，在涉及中国特色社会主义道路、理论、制度等重大原则问题上必须立场坚定、态度坚决。

作为“一线总指挥”的县委书记们坚定了、沉着了，朝着大目标共同努力了，阵地才守得住，战斗才能打得赢，理想才能不断变为现实。

心中有党，是具体的而不是抽象的。作为党的干部，不论在什么地方、在哪个岗位上工作，都要增强党性立场和政治意识，经得起风浪考验，不能在政治方向上走岔了、走偏了。要严守政治纪律，在政治方向、政治立场、政治言论、政治行为方面守好规矩，自觉坚持党的领导，自觉同党中央保持高度一致，自觉维护党中央权威。党中央提倡的坚决响应，党中央决定的坚决照办，党中央禁止的坚决杜绝，决不允许上有政策、下有对策，决不允许有令不行、有禁不止，决不允许在贯彻执行中央决策部署上打折扣。只要出现这种问题，大家就要坚决纠正。

## 二、当好县委书记，必须始终做到心中有民。

全心全意为人民服务是我们党的根本宗旨。县委书记是直接面对基层群众的领导干部，必须心系群众、为民造福。大家心中要始终装着老百姓，先天下之忧而忧，后天下之乐而乐，做到不谋私利、克己奉公。对个人的名誉、地位、利益，要想得透、看得淡，自觉打掉心里的小算盘。要着力解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，特别是要下大气力解决好人民不满意的问题，多做雪中送炭的事情。现在，距实现全面建成小康社会的第一个百年奋斗目标只有五六年了，但困难地区、困难群众还为数不少，必须时不我待地抓好扶贫开发工作，决不能让困难地区和困难群众掉队。党和国家要把抓好扶贫开发工作作为重大任务，贫困地区各级领导干部更要心无旁骛、聚精会神抓好这项工作，团结带领广大群众通过顽强奋斗早日改变面貌。“当官不为民作主，不如回家卖红薯。”说的就是这个

道理。我经常提到五六十年代福建东山县县委书记谷文昌，他一心一意为老百姓办事，当地老百姓逢年过节是“先祭谷公，后拜祖宗”。

在县委书记这个岗位上，很多人都想干一番事业，这种想法和干劲是必须有的。我当年到了正定，看到老百姓生活比较贫困、经济社会发展水平比较落后的情形，心里很着急，的确有一股激情、一种志向，想尽快改变这种面貌。但是，干事创业一定要树立正确政绩观，做到“民之所好好之，民之所恶恶之”。要求真务实、真抓实干，做工作自觉从人民利益出发，决不能为了树立个人形象，搞华而不实、劳民伤财的“形象工程”、“政绩工程”。

不同的县有着不同的资源和禀赋，要把调查研究作为基本功，深入基层、深入群众、深入实际，了解情况、问计于民。我说过，当县委书记一定要跑遍所有的村，当市委书记一定要跑遍所有的乡镇，当省委书记一定要跑遍所有的县市区。我在正定时经常骑着自行车下乡，从滹沱河北岸到滹沱河以南的公社去，每次骑到滹沱河沙滩就得扛着自行车走。虽然辛苦一点，但确实摸清了情况，同基层干部和老百姓拉近了距离、增进了感情。情况搞清楚了，就要坚持从实际出发谋划事业和工作，使想出来的点子、举措、方案符合实际情况，不好高骛远，不脱离实际。重要决策方案，特别是涉及群众切身利益的重要政策措施，要广泛听取群众意见，不能嫌麻烦、图省事。

做到心中有民，必须树立良好作风。在县一级这个层面，县委书记对一方党风政风具有示范作用。老百姓看党，最集中的是看县委一班人特别是县委书记。县委书记作风不好，党在当地群众心目中的形象就会大打折扣。大家要按照中央要求，继续把作风建设抓好、把群众路线教育实践活动成果巩固好，

做到勤政、务实、为民，自觉抵制和纠正“四风”问题。

### 三、当好县委书记，必须始终做到心中有责。

“为官避事平生耻。”干部就要有担当，有多大担当才能干多大事业，尽多大责任才会有多大成就。不能只想当官不想干事，只想揽权不想担责，只想出彩不想出力。县一级领导要谋几十万、上百万人的改革发展稳定大计，管千头万绪的事务，这个舞台足够大，刚才你们也说到了，是“芝麻官”千钧担。党把干部放在这样一个岗位上信任，是重托，要意气风发、满腔热情干好，为官一任、造福一方。不能干一年、两年、三年还是涛声依旧，全县发展面貌没有变化，每年都是重复昨天的故事。

责任就意味着尽心尽责干事。对定下来的工作部署，要一抓到底、善始善终，坚决防止走过场、一阵风。县委书记多数任职就几年，不能有临时工的思想。有的人到了县委书记岗位上，想的是反正干不长，不如弄点大动静出来，也好显示自己的能耐和政绩，为自己晋升提拔铺路。这样的观点要不得。一个县里，规划几年一变，蓝图几年一画，干不成什么事。要有“功成不必在我”的境界，一张好的蓝图，只要是科学的、切合实际的、符合人民愿望的，就要像接力赛一样，一棒一棒接着干下去。山西右玉县地处毛乌素沙漠的天然风口地带，是一片风沙成患、山川贫瘠的不毛之地。新中国成立之初，第一任县委书记带领全县人民开始治沙造林。六十多年来，一张蓝图、一个目标，县委一任接着一任、一届接着一届率领全县干部群众坚持不懈干，使绿化率由当年的百分之零点三上升到现在的百分之五十三，把“不毛之地”变成了“塞上绿洲”。抓任何工作，都要有这种久久为功、利在长远的耐心和耐力。

事业成功的原因很多，奋发有为是主要因素。我们大多

数领导干部能够做到责任在心、担当在肩，但的确也有一些领导干部不思进取、为官不为，抱着“当一天和尚撞一天钟”的心态，只要不出事，宁愿不做事，满足于做四平八稳的“太平官”。这种认识是错误的。面对工作难题，要有明知山有虎、偏向虎山行的劲头，积极寻找克服困难的具体对策，豁得出来、顶得上去，真正成为带领人民群众战风险、渡难关的主心骨。

现在，我国经济发展进入新常态，保持经济社会持续健康发展，必须转方式、调结构，必须实施创新驱动发展战略，必须推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。做好这些工作，县一级十分重要。这些工作怎么做？做什么？要开动脑筋、深入思考、积极推动。全面深化改革，县一级要做什么事，能做什么事，要不等待、不观望，坚持问题导向，积极主动作为。县一级处于社会矛盾的前沿，县委书记处在维稳第一线，一定要履行好责任。前些年，瓮安、孟连、陇南等事件说明，突出矛盾和突发事件背后都存在复杂的利益冲突，都存在干部作风问题，也都存在工作上处置不当的问题。对突出矛盾要有责任意识，主动去解决而不是回避推卸，努力做到发现在早、处置在小。对突发事件要临危不惧、沉着冷静、敢于负责，关键时刻要亲临现场、靠前指挥、果断处置。

#### 四、当好县委书记，必须始终做到心中有戒。

我们的权力是党和人民赋予的，是为党和人民做事用的，姓公不姓私，只能用来为党分忧、为国干事、为民谋利。要正确行使权力，依法用权、秉公用权、廉洁用权，做到法定职权必须为，法无授权不可为，保持如临深渊、如履薄冰的谨慎，做到心有所畏、言有所戒、行有所止，处理好公和私、情和法、利和法的关系。

县委书记是一班之长，要带头执行民主集中制，不把“班长”当成“家长”。要按照程序进行决策，特别是涉及资金、项目、用人等重大问题，要经过集体研究，不搞个人专权。要善于把党委一班人、几大家班子和各级干部智慧集中起来，做到总揽不包揽、分工不分家、放手不撒手。要有胸怀，能容人容事，注意听取班子成员意见，带头增进和维护县委班子团结。当然，讲团结不是要搞一团和气，讲和谐不是要“和稀泥”。在大是大非问题上，要有正确立场和鲜明态度，敢于站出来说话，敢于表明自己的态度。

党的十八届四中全会提出要全面推进依法治国，建设社会主义法治国家。依法治国的根基在基层。县委书记要做学法尊法守法用法的模范，善于运用法治思维谋划县域治理。要牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，做决策、开展工作多想一想是否合法、是否可行，多想一想法律的依据、法定的程序、违法的后果，自觉当依法治国的推动者、守护者。

廉洁自律是共产党人为官从政的底线。我经常讲，鱼和熊掌不可兼得，当官发财两条道，当官就不要发财，发财就不要当官。要始终严格要求自己，把好权力关、金钱关、美色关，做到清清白白做人、干干净净做事、坦坦荡荡为官。要加强对亲属和身边工作人员的教育和约束，要求他们守德、守纪、守法。焦裕禄同志曾经亲自起草了《干部十不准》，规定干部在任何时候都不搞特殊化。他得知儿子“看白戏”，立即拿出钱叫儿子到戏院补票。被康熙誉为“天下清官第一”的张伯行曾经说过：“一丝一粒，我之名节；一厘一毫，民之脂膏。宽一分，民受赐不止一分；取一文，我为人不值一文。”这些廉政箴言，至今都没有过时，大家要努力学习。

县委书记作为县里的权力人物和公众人物，要注意道德操



守，道德上失足有时比某些工作失误杀伤力还要大。我国古代就要求县令“导扬风化”。要自觉弘扬和践行社会主义核心价值观，加强道德修养，追求健康情趣，慎重对待朋友交往，时刻检点自己生活的方方面面，引导全县形成健康向上的社会风尚。要不断体会和弘扬先人传承下来的传统美德，如“大道之行也，天下为公”、“不义而富且贵，于我如浮云”、“君子喻于义”、“言必信，行必果”、“德不孤，必有邻”、“人而无信，不知其可也”，等等，为为人处世、安身立命提供重要启示。

同志们，再过几天，你们这期县委书记研修班就要结束了。希望大家学以致用、用有所成，努力把本地区的工作做得更好。最后，祝同志们工作顺利、身体健康、阖家幸福！

# 依法治国，依规治党，坚定不移推进 党风廉政建设和反腐败斗争<sup>\*</sup>

(二〇一五年一月十二日)

王 岐 山

我代表十八届中央纪律检查委员会常务委员会向第五次全体会议作工作报告，请予审议。

这次全会的主要任务是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，回顾总结二〇一四年党风廉政建设和反腐败工作，研究部署二〇一五年任务。明天上午，习近平同志将发表重要讲话。我们要认真学习领会，坚决贯彻落实。

## 一、一年来工作回顾

二〇一四年是全面深化改革、全面推进依法治国的重要一年。以习近平同志为总书记的党中央，旗帜鲜明推进党风廉政建设和反腐败斗争，中央政治局、中央政治局常委会多次专题研究部署。全国人大常委会、国务院、全国政协和最高人民法院、最高人民检察院党组，各省区市和新疆生产建设兵团党

<sup>\*</sup> 这是王岐山同志在十八届中央纪委五次全会上所作的工作报告。

委、中央各部委、国家机关各部门党组（党委），认真贯彻落实习近平同志在十八届中央纪委第三次全会上的重要讲话精神，抓好任务部署和工作落实。中央纪委组织编辑、学习宣传《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》。各级纪检监察机关聚焦中心任务，强化监督执纪问责。党风廉政建设和反腐败斗争不断深入，全党动手一起抓、人民群众积极参与的局面巩固发展，“四风”问题和腐败蔓延势头得到一定遏制。严肃查处周永康、徐才厚、令计划、苏荣等严重违纪案件，充分体现党中央坚定不移惩治腐败的坚强意志，彰显了从严治党的鲜明态度，深得党心民心。

（一）坚持立行立改，推进纪律检查体制改革。

制定深化纪检体制改革时间表和路线图。中央政治局会议审议通过《党的纪律检查体制改革实施方案》。中央纪委坚决贯彻落实十八届三中全会决定第三十六条，立足本届任期，对中央有明确要求、条件基本具备、工作中看得准的，立行立改，以一项项具体改革，推动整体工作发展。

聚焦中心任务，深化“三转”，强化监督执纪问责。中央纪委全面履行党的纪律检查和政府行政监察两项职能，在内设机构、行政编制、领导职数总量不变情况下，再次进行机构调整，增设纪检监察室，组建组织部、宣传部、纪检监察干部监督室，监督执纪力量大为增强。省级纪委也相应完成内设机构人员调整，把力量聚焦到监督执纪问责上。

全力清理参与的议事协调机构，解决职能越位、错位、不到位问题。中央纪委巩固清理议事协调机构成果，不再参加新的议事协调机构。清理三十一个省区市和新疆生产建设兵团纪委参与的议事协调机构。清理前，省区市一级共参与四千六百一十九个议事协调机构，平均每个纪委参与

一百四十四，其中个别省多达二百五十。议事协调机构多、各类领导小组多，既造成职责不清、职能发散、主业荒疏，又造成文山会海、滋生“四风”。清理后，省级纪委参与的议事协调机构减至四百六十，平均十四个，精简比例达百分之九十以上。地市级纪委也已展开清理议事协调机构工作。纪检监察机关真正实现聚焦党风廉政建设和反腐败斗争主业。

推动落实党风廉政建设主体责任。中央纪委负责同志到中央直属机关工委和中央国家机关工委调研，多次主持召开专题座谈会，约谈省区市、中央国家机关部委、中央企事业单位和中管金融企业党委（党组）书记，分赴各地督查指导，狠抓主体责任落实。各省区市党委、中央各部委、国家机关各部门党组（党委）切实落实抓党风廉政建设和反腐败工作的责任，认真执行向中央报告履行主体责任情况制度，建立健全落实主体责任工作机制。对一些地方和部门党组织，因领导核心作用弱化、责任缺失，造成严重后果的，实施责任追究。坚决查处山西系统性、塌方式腐败案件，依据党章规定，追究相关党组织责任。对湖南衡阳发生的以贿赂手段破坏选举案件严肃问责，给予党纪政纪处分四百六十七人，移送司法机关处理六十九人。

深化派驻机构改革，实现统一名称和管理。落实十八届三中全会关于中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构，实行统一名称、统一管理的要求，制定实施加强中央纪委派驻机构建设的意见，在中央办公厅、中央组织部、中央宣传部、中央统战部、全国人大机关、国务院办公厅、全国政协机关等新设派驻机构。调整结构、盘活存量，实施单独派驻和归口派驻，探索实现全面派驻的有效途径。派驻机构由中央纪委直接领导、统一管理，统称派驻纪检组。明确派驻机构监督对象，

纪检组组长不分管驻在部门其他业务工作，监督责任和执纪能力进一步增强。

推进双重领导体制具体化、程序化、制度化。制定下级纪委向上级纪委报告工作的具体制度，落实查办腐败案件以上级纪委领导为主要要求，在八个地区和部门开展试点。研究制定中央纪委派驻纪检组组长、副组长和省区市、中管企业纪委书记、副书记提名考察办法，强化上级纪委对下级纪委领导。

（二）严明党的纪律，强化执纪监督，持之以恒纠正“四风”。

严明政治纪律、组织纪律，坚决维护党的团结统一。落实习近平同志关于严明政治纪律、组织纪律要求，严肃查处上有政策、下有对策和有令不行、有禁不止行为；审查惩处搞团团伙伙、结党营私的党员干部。强化组织意识和纪律观念，检查请示报告等制度执行情况，克服组织涣散、纪律松弛现象，确保纪律刚性约束。

坚持、巩固、深化落实中央八项规定精神成果。各级纪检监察机关在党的群众路线教育实践活动中聚焦“四风”，针对习近平同志批评的种种表现，加强执纪监督。坚持一个节点一个节点抓，由浅入深、循序渐进，巩固严禁用公款赠送贺卡、月饼等节礼专项整治成果，严肃查处公款吃喝、公款送礼、公款旅游和领导干部出入私人会所、借婚丧喜庆敛财、在培训中心搞奢靡享乐等问题。在中央纪委监察部网站开通“四风”举报直通车，发挥群众和媒体监督作用。二〇一四年，各级纪检监察机关共查处违规违纪问题五万三千起，处理党员干部七万一千人，其中给予党纪政纪处分二万三千人。中央纪委分七次对三十三起违反中央八项规定精神典型问题进行通报曝光。

（三）发挥“利剑”作用，巡视强度力度提升，效果显著。

党中央高度重视加强和改进巡视工作。党的十八大以来，中央政治局常委会多次听取巡视情况汇报，习近平同志每次都作出重要指示，为巡视工作指明方向。中央巡视工作领导小组召开二十八次会议，听取汇报、研究部署，把握方向、抓住重点，查找症结、推动深化改革。中央巡视组用不到两年时间完成对三十一个省区市和新疆生产建设兵团的全覆盖。

紧扣“四个着力”，发现问题更准更多，震慑作用持续增强。二〇一四年，增加三个中央巡视组，开展三轮巡视。对二十一个省区市和新疆生产建设兵团开展常规巡视，对十九个部门和中央企事业单位开展专项巡视。加强对落实“两个责任”、政治纪律和组织纪律执行情况的监督检查，着力发现矿产资源、土地出让、工程项目、惠民资金和专项经费管理等重点领域领域的腐败问题，顶风违反中央八项规定精神的突出问题，违规用人、拉票贿选、买官卖官、超编制配备干部等问题。转变方式、创新方法，探索专项巡视，机动灵活、出其不意，巡视强度力度全面提升、效果显著。加强成果运用，对问题线索分类处置，做到件件有着落。公开发布巡视组反馈意见，督促被巡视党组织切实整改，并向社会发布整改情况，接受监督。

加强对省区市巡视工作的领导。召开部分省区市巡视工作座谈会，开展专项检查，督促落实中央巡视工作方针。建立省区市党委常委会研究巡视工作、“五人小组”听取巡视情况汇报、党委书记有关巡视工作讲话向中央巡视工作领导小组报备制度，初步形成上下联动、全国“一盘棋”格局。

（四）加大纪律审查力度，坚决遏制腐败蔓延势头。

保持惩治腐败高压态势。按照中央对反腐败形势的判断，

以零容忍态度惩治腐败，坚决遏制腐败蔓延势头。把握大局，处理好“树木与森林”的关系，严肃查办审批环节设租寻租、插手工程建设、项目开发等重点领域、关键环节的腐败，把对抗组织调查、搞非组织活动行为作为纪律审查重要内容。发挥反腐败协调小组作用，健全协调机制，提高查办大案要案效率。汇编十八大以来被查处严重违纪违法中管干部的忏悔录，让高级领导干部清醒认识严峻复杂的形势，把思想和行动统一到中央要求上来。一些省市区和中央部委也汇编了违纪违法领导干部的忏悔录，作为“活”教材，开展警示教育，发挥惩处一个、教育一片的作用。

强化线索处置，改进监督审查方式。加强群众举报线索受理工作，拓宽反映渠道，实行规范处置、动态管理。调整线索分类标准，增加谈话函询类。坚持快查快办，查清主要违纪事实，作出党纪政纪处分，对涉嫌犯罪的按程序移送司法机关；对严重违犯党纪、不构成犯罪的，及时作出党纪处分，予以惩戒。坚持抓早抓小，中央纪委负责同志同有关省部级领导干部谈话，纪检监察机关扩大约谈、函询范围，对反映失实问题予以澄清。二〇一四年，各级纪检监察机关共函询一万七千人次，谈话三万二千人人次，了结三万人人次。

严明监督执纪纪律，确保审查安全。把依纪依法审查作为铁的纪律。在专案组成立临时党组织，加强教育监督管理，坚决防止跑风漏气、泄露秘密，严格涉案资料和款物管理，对省市区市审查安全进行督促检查，及时排除事故隐患。严肃查处失职、违纪行为，共追究八人的直接责任、九人的领导责任，通报五起典型案例。

加大国际追逃追赃力度。党中央高度重视反腐败国际追逃追赃工作。中央反腐败协调小组设立国际追逃追赃工作办公

室，健全协调机制，明确任务分工，建立外逃信息统计报告制度，摸清底数。开展“猎狐二〇一四”行动，开通网上举报，敦促在逃境外经济犯罪人员投案自首。加强《联合国反腐败公约》框架下双边、多边协作，与美国、加拿大、澳大利亚等国建立反腐败执法合作机制。亚太经合组织领导人非正式会议期间，发表《北京反腐败宣言》。强化个案处置，共追逃五百多人、追赃三十多亿元。

二〇一四年，中央纪委对涉嫌违纪的中管干部已结案处理和正在立案审查的六十八人，其中涉嫌犯罪被移送司法机关处理三十人。全国纪检监察机关共接受信访举报二百七十二万件（次），立案二十二万六千件，结案二十一万八千件，给予党纪政纪处分二十三万二千人，涉嫌犯罪被移送司法机关处理一万二千人。全国检察机关共立案侦查贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪五万五千人。全国法院系统审结一审贪污贿赂案件二万五千件、渎职侵权案件五千五百件。发挥行政监察监督作用，加大对失职渎职行为问责力度，对二万一千人进行责任追究。

#### （五）强化责任担当，以铁的纪律建设过硬队伍。

推进作风转变，提高履职能力。落实中央纪委机关党组织主体责任。深入开展党性教育，增强纪检监察干部党的观念、担当意识。把党风廉政建设宣传教育摆在党的宣传教育格局中部署和推进，开展廉政文化教育，办好中央纪委监察部网站，增加工作透明度，加强舆情研判、舆论引导。举办纪律检查体制改革研讨班、新任纪委书记培训班。改会风、转文风、树新风，加强调查研究，掌握第一手情况，夯实基础工作，做到情况明、数字准、责任清、作风正、工作实。

从严管理、从严监督，防止“灯下黑”。发挥纪检监察干



部监督机构作用，加强日常教育管理，强化自身监督。对纪检监察干部配偶子女移居国（境）外情况摸底排查，带头对自建培训中心存在问题自查自纠。严肃查处违反中央八项规定精神问题，点名道姓、通报曝光。以零容忍态度清除害群之马，处分违纪违法干部一千五百七十五人，教育了干部，纯洁了队伍。

在充分肯定成绩的同时，必须清醒看到，我们的工作与党中央要求和群众期待相比还有差距。有的纪检监察干部对党风廉政建设和反腐败斗争依然严峻复杂的形势，尤其是对其复杂性认识不够深刻。有的纪律检查机关对党的政治纪律、政治规矩和组织纪律与腐败的关系理解不到位，对一些党员领导干部搞团团伙伙、利益输送、沆瀣一气的严峻形势估计不足，监督乏力、责任缺失。有的对本地区本部门党的纪律执行情况不了解、不摸底，监督执纪问责不到位。纪检监察机关深化“三转”进展不平衡，有的纪委、派驻机构没有切实发挥监督作用，监督执纪存在凑数现象。中央巡视工作方针在有的地方落实不到位。对发生在群众身边的“四风”和腐败问题，基层办法不多，打击震慑力度不够。有的纪检监察干部思想观念、工作作风和能力素质不能适应新形势、新要求，不作为甚至乱作为问题依然存在。通过强化自我监督，真正做到打铁还需自身硬，任务依然艰巨。对此，必须高度重视，认真加以解决。

## 二、工作体会

党风廉政建设和反腐败斗争取得新成效，得益于党中央旗帜鲜明、立场坚定、意志品质顽强、领导坚强有力，得益于各级党组织和广大党员干部的共同努力，得益于人民群众支持和

参与，得益于纪检监察干部付出的辛劳和智慧。十八届中央纪委有以下体会：

一是党中央从严治党的鲜明立场、坚决态度和强有力措施，是我们做好工作的根本保证。治国必先治党、治党务必从严。我们党是一个拥有八千六百万党员的大党，肩负着带领十三亿人民走中国特色社会主义道路的艰巨任务。新形势下，党面临着“四大考验”、“四种危险”。党风问题和腐败问题关乎人心向背，关系实现中华民族伟大复兴。党中央坚持党要管党、从严治党，把党风廉政建设和反腐败斗争提到新高度，坚定不移改进作风，坚定不移惩治腐败。习近平同志就从严治党、严明纪律，改进作风、惩治腐败发表一系列重要讲话，态度坚决、铮铮有声，为深入推进党风廉政建设提供了强大思想武器。没有党中央鲜明的政治态度、坚强领导、率先垂范，党风廉政建设和反腐败斗争就会一事无成。

二是坚定立场方向，聚焦目标任务。我们党进行的党风廉政建设和反腐败斗争有立场、有目标。立场是坚持有腐必反、有贪必肃，“老虎”、“苍蝇”一起打，以零容忍态度惩治腐败；目标任务是坚决遏制腐败蔓延势头，纠正“四风”、防止反弹。我们立足当前、着眼长远，从形势和任务出发，把握政策、突出重点。惩治腐败，重点查处十八大后不收敛、不收手，问题线索反映集中、群众反映强烈，现在重要岗位且可能还要提拔使用的领导干部；纠正“四风”，重点查处十八大后、中央八项规定出台后、群众路线教育实践活动开展后仍然顶风违纪的行为。党风廉政建设和反腐败斗争永远在路上，我们面临的形势越复杂，肩负的任务越艰巨，就越要保持坚强政治定力，有静气、不刮风，不搞运动、不是一阵子，踩着不变的步伐，把握节奏和力度，把党风廉政建设一步步引向深入。

三是紧紧抓住落实党风廉政建设主体责任这个“牛鼻子”，以上率下，层层传导压力。主体责任是党章赋予各级党组织的基本责任。党风廉政建设和反腐败斗争是全党的工作，仅靠党中央抓不行，仅靠纪委抓也不行，必须落实各级党委全面从严治党的政治责任，强化责任担当。我们创新体制机制、改进工作方法，先从中央部委和省一级抓起，一级抓一级，层层传导压力，通过约谈督促、报告工作、严肃问责等方式，推动形成全党动手一起抓的局面。主体责任不能虚化空转，必须细化、具体化。只要全党共同努力，把党委的主体责任、纪委的监督责任真正扛起来，落实下去，我们就一定能从严峻复杂的形势中走出来。

四是聚焦聚焦再聚焦，强化监督执纪问责，确保党的纪律刚性约束。纪律松弛已经成为党的一大忧患，有的党员干部把自己当成“官”，忘记了是执政党的干部。党的观念一旦淡漠，组织必然涣散、纪律必然松弛。从严治党首要的是严明党纪。纪律检查机关是党内监督的专责机构，必须加强监督执纪。党的十八大以来，中央纪委不断深化“三转”，从党章规定和形势任务出发，找准职责定位，聚焦中心任务，守住主业不分散，强化监督执纪问责。只有把纪律建设摆在更加突出的位置，加强党纪监督、巡视监督、派驻监督，严明纪律，才能永葆党的先进性和纯洁性。

五是紧紧依靠人民参与支持，使群众监督无处不在。党的根本宗旨是全心全意为人民服务。深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，是民意所致、民心所向。我们的工作必须为了人民、植根人民、依靠人民。纪检监察机关不断提高工作透明度，畅通群众监督渠道，发挥新媒体、新技术作用，形成无处不在的监督网。没有人民群众的支持参与，纠正“四风”就

很难取得今天的成效。要释放群众和媒体监督正能量，让“四风”无处藏身，为深入推进党风廉政建设提供强大支撑。

六是冷静清醒判断形势，客观审视面对的挑战，树立必胜信心。形势决定任务。一九九三年我们党就提出，反腐败形势是严峻的。此后一直沿用“依然严峻”的判断。十八大后，党中央深化了对形势的认识，指出党风廉政建设和反腐败斗争形势“依然严峻复杂”。巡视发现的问题、纪检监察机关查处的案件、严重违纪违法者的自我忏悔，都印证了党中央的判断是有的放矢、完全正确的。当前，“四风”面上有所好转，但树倒根在，重压之下花样翻新，防止反弹任务艰巨。有的地方政治生态恶化，干部被“围猎”，权权交易、权钱交易、权色交易，搞利益输送，遏制腐败蔓延的任务仍然艰巨。党风廉政建设和反腐败斗争是一场输不起的斗争。“四风”一旦反弹，腐败依然蔓延，后果不堪设想。我们要保持冷静清醒、坚定信心决心，保持高压态势、加大惩治力度，强化“不敢”；坚持标本兼治，选对人用好人，深化改革，健全制度，加强管理监督，完善激励和问责机制，强化“不能”；加强党性修养，增强宗旨意识，弘扬优秀传统文化，确立“三个自信”，强化“不想”。

### 三、二〇一五年主要任务

二〇一五年是十八届中央纪委工作承上启下的一年，做好今年工作，对顺利完成本届任期各项任务十分关键。今年工作的总体要求是：深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，认真贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，保持政治定力，坚持全面从严治党、依规治党，严明政治纪律和政治规矩、加强纪律建设，深化纪律检查体制改革、完善党风廉政建

设法规制度，落实“两个责任”、强化监督执纪问责，持之以恒落实中央八项规定精神，坚决遏制腐败蔓延势头，以更严的纪律管好纪检监察干部，坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争。

各级纪检监察机关要聚焦中心任务，巩固深化“三转”成果，进一步解决组织、形式转变后思想认识的深化和工作的到位问题，紧紧围绕党风廉政建设和反腐败斗争这个中心，不断强化监督执纪问责，切实担负起监督责任。深入推进地市级纪委清理议事协调机构，重点研究探索县及县以下纪检机构职能定位、工作方式和作风转变问题，通过组织制度创新，把更多力量集中到主业上。

#### （一）从严治党、依规治党，加强党的纪律建设。

紧密结合实际贯彻十八届四中全会精神。依法治国、依规治党，必然要求党员特别是领导干部切实履行党员义务，自觉遵守党的纪律，模范遵守国家法律法规。各级纪委（纪检组）要加强对四中全会精神落实情况的监督检查，令行禁止，确保中央政令畅通。

修改完善党风廉政建设党规党纪和相关法律。党规党纪严于国家法律。《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》是党员领导干部廉洁从政的重要遵循，《中国共产党纪律处分条例》是加强纪律建设的重要保障。要把党的十八大特别是十八届三中全会以来，纪律检查体制改革实践成果制度化，抓紧修订廉政准则、纪律处分条例，把制度篱笆扎得更紧，实现党规党纪和法律法规的有机衔接。系统总结十八大以来巡视工作的探索实践，修订《中国共产党巡视工作条例（试行）》，制定实施细则。研究修订行政监察法。

纪律是党的生命，要严明党的政治纪律和政治规矩。从

从严治党关键在严格执纪。要把纪律建设作为治本之策，摆在更加重要地位。没有规矩，不成方圆。我们党是肩负着历史使命的政治组织，必须有严明的政治纪律和政治规矩。党员领导干部特别是高级领导干部，必须遵守政治规矩，以更强的党性意识、政治觉悟和组织观念要求自己。纪律不可能囊括所有规矩。守纪律是底线，守规矩靠自觉。政治规矩是我们党在长期实践中形成的政治规则、组织约束、优良传统和工作习惯。遵守政治规矩是讲党性、讲政治的具体体现。党的奋斗目标越宏伟、任务越艰巨，就越要讲规矩、守纪律，统一意志、统一行动，形成一个声音。我们党决不允许结党营私、培植亲信、拉帮结派；决不允许自行其是、另搞一套、阳奉阴违。要深入开展纪律监督和教育，增强组织纪律性，坚决纠正无组织、无纪律问题，严肃查处欺骗组织、对抗组织行为。管好纪律才能看住权力。要强化对纪律执行情况的检查，保证党内监督权威、有效。

## （二）深化纪律检查体制改革，推动组织和制度创新。

坚持立行立改。落实党的纪律检查体制改革实施方案的各项要求，认准一条就改一条，发现一个问题就解决一个问题。实行下级纪委向上级纪委报告线索处置、案件查办情况制度。制定实施中央纪委派驻纪检组组长、副组长和省区市、中管企业纪委书记、副书记提名考察办法，规范工作流程，健全推荐交流机制。

创新方式方法，扩大覆盖面，强化巡视的震慑遏制效果。巡视是从从严治党、强化党内监督的战略性和制度安排。要围绕“四个着力”，聚焦突出问题，重点发现地方、部门、企事业单位在党的领导、从严治党、作风建设、落实主体责任方面存在的突出问题，着力发现在严明党的政治纪律和政治规矩、组织

纪律、工作纪律，以及贪污腐败方面存在的突出问题。实现巡视全覆盖，必须创新组织制度和方式方法。中央巡视组要增强力量、提高频次、扩大范围，全面开展专项巡视。专项巡视要害在“专”，要目标清晰、机动灵活，精准发现、定点突破，针对一件事、一个人、一个下属单位、一个工程项目、一笔专项经费开展巡视。监督不是一阵子，要对已巡视过的地方或部门杀个回马枪，检查整改落实情况，强化震慑、不敢、知止的氛围。要加强与纪检、组织、政法、审计等机关和部门的协调，使专项巡视指向更加明确。把握被巡视对象特点，分析其历史文化，窥一斑、见全豹。加强成果运用，解剖麻雀、举一反三、推动整改。整改情况及时公布，接受社会监督。

国有企业是公有制为主体的经济基础的重要体现，是中国特色社会主义的基石。坚持从严治党，国有企业不能例外。今年要加大对国有企业的巡视力度，探索分行业、分领域开展专项巡视，实现对中管国有重要骨干企业巡视全覆盖。

省区市党委要不折不扣贯彻中央巡视工作方针。加强对地市县的巡视，盯住一把手和班子成员。健全完善省区市党委常委会定期研究巡视工作制度，“五人小组”要认真听取每轮巡视情况汇报。针对发现的问题，党委书记的总结不能仅是一般性的表态，应旗帜鲜明对重点问题的人和事提出具体处置要求，落实有关巡视讲话向中央巡视工作领导小组报备制度。要充实力量、扩大范围，向着实现全覆盖的目标迈进。

充分发挥“派”的权威和“驻”的优势。认真贯彻加强中央纪委派驻机构建设的意见，新设八家中央纪委派驻机构，完成对保留的四十四家派驻机构的改革和调整。坚持统筹兼顾、循序渐进、内涵发展，实现对一百四十二家中央一级党和国家机关的全面派驻，使党内监督不留死角、没有空白。要转变方

式方法，探索归口派驻，纪检组吃一家饭，管若干家的事。理顺派驻机构与派出机关、驻在部门、派出纪工委的关系。健全派驻机构负责人与驻在部门领导班子成员廉政谈话、约谈、问责制度，对党风廉政建设问题该发现没有发现就是失职，发现问题匿情不报、不处理就是渎职。省区市要加强派驻机构建设，逐步实现全面派驻。

### （三）深入落实主体责任，强化责任追究。

让主体责任落地生根，形成实实在在的工作支撑。党风廉政建设主体责任，是党章规定的政治责任。能否把这份沉甸甸的责任扛起来，是对党的领导干部担当精神的检验，狠抓落实没得“推”、没得“脱”。要明确从严治党职责，深入开展理想信念宗旨和党风廉政教育，加强作风和纪律建设、坚决惩治腐败，定期向上级党委和纪委报告责任落实情况。今年要巩固省区市、中央和国家机关部委落实主体责任成果，推动地市一级和国有企业党组织落实主体责任。各级纪委要切实履行监督责任，加大正风肃纪和腐败案件查处力度。

没有问责，责任就落实不下去。中央对此三令五申，决不是言之不预、不教而诛。动员千遍，不如问责一次。今年开始，尤其要突出问责，坚持“一案双查”，对违反党的政治纪律和政治规矩、组织纪律，“四风”问题突出、发生顶风违纪问题，出现区域性、系统性腐败案件的地方、部门和单位，既追究主体责任、监督责任，又严肃追究领导责任。问责一个，警醒一片。要建立完善责任追究典型问题通报制度，通过问责，把责任落实下去。

### （四）深入落实中央八项规定精神，驰而不息纠正“四风”。

锲而不舍、狠抓节点，扩大成果、不断深化。改进作风到了节骨眼上，防止“四风”反弹任务艰巨。作风建设决不能一



阵松、一阵紧，要在坚持中深化、在深化中坚持，继续看住一个个节点，解决一个个具体问题，带动作风的整体转变。加大执纪监督、公开曝光的力度，让那些我行我素、依然故我的人付出代价。加强对中央关于厉行节约、公务接待、公车配备等规定执行情况的监督检查，推进作风建设常态化、长效化，让作风建设成为党的建设的亮丽名片。

没有重点就没有政策，重点不能泛化。要聚焦突出问题，紧盯“四风”的新形式、新动向，警惕穿上隐身衣的享乐主义、奢靡之风，坚决查处公款吃喝、旅游和送礼等问题。要把违反中央八项规定精神的行为列入纪律审查重点，作为纪律处分的重要内容，对顶风违纪者所在地区、部门和单位党委、纪委进行问责。

党风正则民风淳。探索实践社会主义核心价值观。坚持崇德重礼和遵纪守法相结合，发挥德治礼序、乡规民约教化作用，大力弘扬中华民族优秀传统文化，加强廉政文化建设，以优良党风凝聚党心民心、带动民风社风。

（五）持续保持高压态势，坚决遏制腐败蔓延势头。

加强对反腐败工作的统一领导。党的纪律审查是政治任务，必须讲政治、顾大局、守纪律。要充分发挥反腐败协调小组作用，完善查办违纪案件组织协调机制，加强对下级纪委、派驻机构纪律审查工作的领导，健全重大案件督办机制。

突出纪律审查重点。紧紧围绕遏制腐败蔓延势头目标，治病树、拔烂树，坚决查处严重违反党的政治纪律、组织纪律等行为；重点查办发生在领导机关和重要岗位领导干部中插手工程建设、土地出让，侵吞国有资产，买官卖官、以权谋私、腐化堕落、失职渎职案件；加大对群众身边腐败问题的查处力度；对转移赃款赃物、销毁证据，搞攻守同盟、对抗组织审查

的行为，必须纳入依规惩处的重要内容。

转变方式，提高监督审查质量和效率。强化问题线索管理，按照拟立案、初核、谈话函询、暂存、了结五类标准分类处置，定期清理、规范管理。加强案件审理工作，认真履行审核把关和监督制约职责。对被立案审查的党员干部，要从学习党章入手，重温入党志愿书，唤醒他们“激情燃烧岁月”的记忆，对照自己理想信念的动摇和违纪违法的事实，写出忏悔录，自悔自新，警示他人。对问题线索要迅速查处，该纪律处分的及时给予处分、该组织处理的作出处理、该移送司法机关的就移送。对党员干部身上的问题早发现、早处置，及时约谈函询诫勉，惩前毖后、治病救人。要深入剖析十八大以来查处的典型案例，用好用活反面教材，发挥警示、震慑和教育作用。

监督执纪纪律就是政治纪律。严格执行初核、立案请示报批制度，遵守审查纪律，依规依纪进行审查。规范涉案资料和款物管理，决不允许泄露秘密、以案谋私，对纪律审查安全事故要严肃追究直接责任和领导责任。

（六）加强国际合作，狠抓追逃追赃，把腐败分子追回来绳之以法。

中央和地方反腐败协调小组要加强统一领导，把国际追逃追赃工作纳入反腐败工作总体部署，健全追逃追赃协调机制。摸清底数、动态更新，及时掌握外逃党员和国家工作人员情况。开展重大专项行动，突出重点，抓住个案，盯住不放。利用多边会晤、双边谈判推动国际协作，强化与有关国家、地区司法协助和执法合作，建立合作网络。加强法规制度建设，着手制定刑事司法协助法律法规，出台违法所得特别没收程序司法解释等。推动落实《北京反腐败宣言》，形成国际追逃追赃合力，做好防逃工作，决不让腐败分子逍遥法外，不让企图外

逃者心存侥幸。

（七）落实监督责任，建设忠诚、干净、担当的纪检监察干部队伍。

实现打铁还需自身硬，依然任重道远。纪检监察干部是党的忠诚卫士，要忠于职守、秉公执纪。但是，纪检监察机关不是保险箱，纪检监察干部也不是生活在真空中，党员干部存在的问题，我们的队伍同样存在。有的领导干部因年届退休，被安排在纪检岗位，只想着平稳着陆；有的干部不敢担当，遇到问题绕着走，不想干、不作为；有的干部能力不足、作风漂浮虚躁，不去打听“张家长、李家短”，监督缺失；有的派驻干部认为，与驻在部门领导班子一座楼里办公、一个锅里吃饭，抹不开面子，对监督畏首畏尾；有的人办案不行，“抹案子”却很有办法。更为严重的是，有的人在问题线索清理、处置和查办案件过程中，严重违反政治纪律、组织纪律、工作纪律，擅做取舍、选择性办案，甚至胆大妄为，跑风漏气，办人情案、关系案、金钱案。这些人利用党和人民赋予的权力以案谋私，必须发现一起查处一起，决不姑息。

权力就是责任，责任就要担当。敢于担当是纪检监察干部对党忠诚的具体体现。纪委书记对纪委机关党的建设负主体责任，要发挥党组织的战斗堡垒作用，抓好对纪检监察干部的教育、管理和监督。纪委书记既要自身正、过得硬，又要无须扬鞭自奋蹄，领好班子、带好队伍，为党和人民的事业带出一支能打硬仗的队伍。纪律检查机关要开展“三严三实”专题教育，切实转变工作作风，做到严、细、深、实。对尸位素餐、碌碌无为的干部，要坚决采取组织措施，该撤换的撤换、该调整岗位的调整岗位；对不敢抓、不敢管，监督责任缺位的干部坚决问责。

信任不能代替监督。己不正，焉能正人？要心存敬畏和戒惧，增强纪律观念和规矩意识。充分发挥纪检监察干部监督机构的作用，完善自我监督机制，健全内控措施，自觉接受党内和群众监督，坚决防止“灯下黑”，用铁的纪律打造全党信任、人民信赖的纪检监察干部队伍。

党风廉政建设和反腐败工作艰巨而光荣，党和人民对纪律检查机关寄予厚望。让我们紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，扎实工作、锐意进取，不断取得党风廉政建设和反腐败斗争新成效，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保证。

## 加强纪律建设，把守纪律讲规矩 摆在更加重要的位置<sup>\*</sup>

（二〇一五年一月十三日）

习 近 平

党面临的形势越复杂、肩负的任务越艰巨，就越要保持党的团结统一。党的团结统一靠什么来保证？要靠共同的理想信念，靠严密的组织体系，靠全党同志的高度自觉，还要靠严明的纪律和规矩。在中央纪委二次、三次全会上，我分别讲了政治纪律、组织纪律问题。看来，这个问题还有进一步强调的必要。

古人说：“欲知平直，则必准绳；欲知方圆，则必规矩。”没有规矩不成其为政党，更不成其为马克思主义政党。我认为，我们党的党内规矩是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规范和规则。党的规矩总的包括什么呢？其一，党章是全党必须遵循的总章程，也是总规矩。其二，党的纪律是刚性约束，政治纪律更是全党在政治方向、政治立场、政治言论、政治行动方面必须遵守的刚性约束。其三，国家法律是党员、干部必须遵守的规矩，法律是党领导人民制定的，全党必须模范执行。其四，党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例。

---

<sup>\*</sup> 这是习近平同志在十八届中央纪委五次全会上讲话的一部分。

党章等党内规章制度、党的纪律、国家法律是全党必须遵守的规矩，这个大家比较好理解。为什么说党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例也是十分重要的党内规矩呢？这是因为，对我们这么一个大党来讲，不仅要靠党章和纪律，还得靠党的优良传统和工作惯例。这些规矩看着没有白纸黑字的规定，但都是一种传统、一种范式、一种要求。纪律是成文的规矩，一些未明文列入纪律的规矩是不成文的纪律；纪律是刚性的规矩，一些未明文列入纪律的规矩是自我约束的纪律。党内很多规矩是我们党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例，经过实践检验，约定俗成、行之有效，反映了我们党对一些问题的深刻思考和科学总结，需要全党长期坚持并自觉遵循。

比如，党内绝不允许搞团团伙伙、结党营私、拉帮结派，搞了就是违反政治纪律。如何防微杜渐？要从规矩抓起，要有这个意识。有些干部聚在一起，搞个同乡会、同学会，一段时间聚一下，黄埔一期二期三期的这么论，看着好像漫无目的，其实醉翁之意不在酒，是要结交情谊，将来好相互提携、互通款曲，这就不符合规矩了。这种聚会最好不要搞，这种饭最好不要吃。有的人只要是他工作过的地方，都利用手中的权力“正正规规”地搞团团伙伙，全要搞成他自己的领地，到处插手人事安排，关照自己小圈子里的人，结果他们就成了“一根绳上的蚂蚱”。

比如，在一些干部中，乱评乱议、口无遮拦现象比较突出。如果造谣生事那是违反党纪甚至违反国法，但这些人就是在那儿调侃，传播小道消息，东家长西家短乱发议论，热衷于转发网上不良信息，甚至一些所谓“铁杆朋友”聚在一起妄议中央大政方针。有的人热衷于打探消息，四处寻问，八方打听，不该问的偏要问，不该知道的特想知道，捉到一些所谓内

幕消息就到处私下传播。对中央查处的一些大案要案，有的高级干部就在背后说查人家干什么，做了那么多工作，就这一点小事就要抓住不放，显得忿忿不平的。情况是这样吗？看看那些人写的忏悔录，哪个人是冤枉的？虽然这只是不负责任地传播消息、发表议论，也不是在正式场合说的，但其腐蚀性、涣散性也是非常严重的。

还比如，有的干部脱岗离岗了，不向组织汇报，借口说有些是私事，应该有“自由空间”。我在地方工作时，逢年过节都得值班，生怕出了什么事。很多地方和部门的负责同志一到节假日就不见了，到外地去休假了。跑到那么远的地方怎么放得下心？一旦有个什么事怎么办？当领导干部就要有强烈的责任感，节假日尤其要自觉坚守岗位。没有说不能让休息，但关键是如何休息、在哪儿休息，有没有考虑到自己肩负的职责。大部分领导干部在这个问题上做得是好的，节假日都能自觉坚守岗位。这不也是一种规矩吗？

再比如，有些领导干部个人重大问题不报告。不是说非要家里出了命案才需要报告。有的同志有重病不报，对所有人都隐瞒了，最后病危了组织还不知道，场面上的工作都干不了了，但就是不说，最后命都给耽误没了。有的子女家属长期在国外也不报告，在国外定居的按规定要报告，但他们也不是正式定居，就觉得可以不报告。有的家庭发生重大变故不向组织报告，离婚、结婚多少年了，组织都不知道。有的弄了很多证件，护照好几本，还有假身份证。这些事情不要报告吗？懂规矩就应该报告，隐情不报的，一是不懂规矩，二是这里面怕有不可告人的隐情。有的党的高级干部编了一套暗语，家里人、身边人相互说话都用暗语，搞得像《潜伏》一样。这正常吗？

又比如，跑风漏气、说情风、打招呼的问题。对组织有关

内部决定和考虑，有的人通过隐喻、暗示等方式向相关人员通风报信，说没有还就是有，要查吧还查不出来。组织决定提拔某个干部，只要说“过了”、“行了”两个字就够了。组织决定审查某个人，只要说“注意一点”就够了。还有说情风，有的人对担任过领导岗位的地方、有影响的地方，对那里的干部问题递一句话，也不直接说要提拔，就说某某还不错啊、某某还可以啊。意思尽在不言中，但抓还抓不住。已经离开那里了，还插手那里的人事安排。还有，选举的时候，一些人打招呼、拉票、助选，有时不用明着干，说者无意、听者有心，最后踏雪无痕。这些事情该做吗？这属不属于规矩问题？

人不以规矩则废，党不以规矩则乱。以上这些问题如不下大气力整治，就会像传染病一样蔓延开来，最终严重危害党的肌体。党内规矩有的有明文规定，有的没有，但作为一个党的干部特别是高级干部应该懂的。不懂的话，那就不具备当干部特别是高级干部的觉悟和水平。没有明文规定一定要报的事项，报还是不报，关键看党的观念强不强、党性强不强。领导干部违纪往往是从破坏规矩开始的。规矩不能立起来、严起来，很多问题就会慢慢产生出来。很多事实都证明了这一点。讲规矩是对党员、干部党性的重要考验，是对党员、干部对党忠诚度的重要检验。

当前，遵守政治纪律和政治规矩，重点要做到以下五个方面。一是必须维护党中央权威，决不允许背离党中央要求另搞一套，全党同志特别是各级领导干部在任何时候任何情况下都必须在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，听从党中央指挥，不得阳奉阴违、自行其是，不得对党中央的大政方针说三道四，不得公开发表同中央精神相违背的言论。二是必须维护党的团结，决不允许在党内培植私人势力，要坚持五湖四



脚，机关算尽反而误了卿卿性命。

明制度于前，重威刑于后。各级党组织要把严守纪律、严明规矩放到重要位置来抓，努力在全党营造守纪律、讲规矩的氛围。对政治纪律和政治规矩，要十分明确地强调、十分坚定地执行，不要语焉不详、闪烁其词。各级领导干部特别是高级干部要牢固树立纪律和规矩意识，在守纪律、讲规矩上作表率，自觉做政治上的明白人。特别是要加强对年轻干部的教育引导，让他们从进入干部队伍起就知道守纪律、讲规矩的重要性和严肃性，明白在党内不守纪律、不讲规矩，跟组织玩小聪明，权欲膨胀、利欲熏心，不择手段往上爬，为了自己什么事都敢干，总有一天是会自己毁了自己的。各级党委要加强监督检查，对不守纪律的行为要严肃处理。

海，团结一切忠实于党的同志，团结大多数，不得以人划线，不得搞任何形式的派别活动。三是必须遵循组织程序，决不允许擅作主张、我行我素，重大问题该请示的请示，该汇报的汇报，不允许超越权限办事，不能先斩后奏。四是必须服从组织决定，决不允许搞非组织活动，不得跟组织讨价还价，不得违背组织决定，遇到问题要找组织、依靠组织，不得欺骗组织、对抗组织。五是必须管好亲属和身边工作人员，决不允许他们擅权干政、谋取私利，不得纵容他们影响政策制定和人事安排、干预正常工作运行，不得默许他们利用特殊身份谋取非法利益。

在所有党的纪律和规矩中，第一位的是政治纪律和政治规矩。从近年来查处的高级干部严重违纪违法案件特别是周永康、薄熙来、徐才厚、令计划、苏荣等案件看，破坏党的政治纪律和政治规矩问题非常严重，务必引起重视。这些人权力越大、位置越重要，越不拿党的政治纪律和政治规矩当回事儿，甚至到了肆无忌惮、胆大包天的地步！有的政治野心膨胀，为了一己私利或者小团体的利益，背着党组织搞政治阴谋活动，搞破坏分裂党的政治勾当！有的领导干部把自己凌驾于组织之上，老子天下第一，把党派他去主政的地方当成了自己的“独立王国”，用干部、作决策不按规定向中央报告，搞小山头、小团伙、小圈子。他们热衷干的事目的都是包装自己，找人抬轿子、吹喇叭，为个人营造声势，政治野心很大。有的人发展到目空一切的地步，对中央工作部署搞软抵制，甚至冲着党的理论和路线方针政策大放厥词，散布对中央领导同志的恶毒谣言，压制、打击同自己意见不合的同志，一心以为鸿鹄将至，谁挡他的道就要把谁搬开。胆大妄为到了何等程度！这在我们党内是绝对不允许的。干这种事，最后都会搬起石头砸自己的

# 中国人民政治协商会议全国委员会 常务委员会工作报告\*

(二〇一五年三月三日)

俞 正 声

各位委员：

我代表中国人民政治协商会议第十二届全国委员会常务委员会，向大会报告工作，请予审议。

## 一、二〇一四年工作回顾

二〇一四年是全面深化改革的第一年，也是人民政协事业创新发展的重要一年。在以习近平总书记为总书记的中共中央坚强领导下，政协全国委员会及其常委会深入贯彻中共十八大和十八届三中、四中全会战略部署，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，广泛团结参加人民政协各党派团体和各族各界人士，高举爱国主义、社会主义旗帜，坚持团结和民主两大主题，围绕中心、服务大局，聚焦改革发展履行职能，推进政协协商民主发挥优势，强化履职能力建设提高实效，各项工作取得新进展，为党和国家事业发展作出新贡献。

一年来，全国政协常委会坚持在继承中发展、在发展中创

---

\* 这是俞正声同志在全国政协十二届三次会议上所作的工作报告。

新，发挥优势、突出重点、增强实效。全年工作有大事，有重点，有亮点，突出表现在四个方面：一是中共中央高度重视政协工作。以习近平同志为总书记的中共中央从党和国家事业发展全局谋划和部署政协工作，中央政治局常委会议专题研究政协协商工作计划和常委会工作报告，习近平同志就政协工作发表重要讲话，作出重要指示，明确人民政协性质定位、履职原则和努力方向，党和国家领导同志多次在政协全体会议、常委会议上与委员共商国是。这些都为做好政协工作注入了动力，增添了活力。二是隆重庆祝人民政协成立六十五周年。习近平同志在庆祝大会上发表重要讲话，回顾人民政协光辉历程，强调人民政协植根于中国历史文化，产生于近代以后中国人民革命的伟大斗争，发展于中国特色社会主义光辉实践，具有鲜明中国特色，是实现国家富强、民族振兴、人民幸福的重要力量，明确提出做好政协工作的四条重要原则和五项基本要求，并对发展社会主义协商民主作出深刻阐述，为新形势下人民政协事业发展提供了根本指导。三是围绕全面深化改革广泛凝心聚力。贯彻中共中央关于全面深化改革战略部署，发挥人民政协凝聚共识、汇聚力量、协调关系、服务大局的优势和作用，通过组织委员集体学习、视察调研、讨论交流等途径，寻求最大公约数、汇聚改革正能量，推动所联系成员和界别群众理解改革、支持改革、参与改革，更好服务全面深化改革总目标。四是拓展人民政协协商民主广度和深度。首次将党风廉政建设列为专题议政性常委会议议题。围绕《安全生产法》修订开展协商讨论，积极提出意见和建议。选取“核电和清洁能源发展”、“发展特高压输电，优化电力布局”等重要而又认识不尽一致的问题开展调研议政。围绕构建现代公共文化服务体系、建筑工人工伤维权等问题，联合相关部门针对关键环节深入开

展调研，从法律和制度层面提出对策建议。积极开展党政领导与政协委员互动交流，在政协全体会议和常委会议等协商活动中，委员们踊跃发言，领导同志坦诚回应，弘扬了民主精神，践行了协商理念，增强了议政效果。

二〇一四年，全国政协常委会主要开展了以下几个方面的工作。

（一）加强思想理论建设，坚持正确政治方向。常委会深入学习贯彻中共十八大和十八届三中、四中全会精神，进一步巩固共同思想政治基础，动员广大政协委员为全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党献计出力。认真学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，深入把握中共中央治国理政新思想新要求，不断增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信，进一步明确政协工作前进方向。召开主席会议、理论研讨会和座谈交流会等集中学习习近平总书记庆祝人民政协成立六十五周年大会上的重要讲话，向地方政协发出学习通知，在人民政协形成学讲话、抓落实、促工作的良好氛围。举办第二期、第三期新任委员学习研讨班和新任港澳委员研习班，集中轮训任务如期完成。全年共举办常委会集体学习讲座、在京委员学习报告会、政协干部培训班三十多期，共七千多人次参加。

（二）聚焦全面深化改革建言献策，推动重大改革举措顺利实施。常委会全年二十五项重要协商活动和八十八项视察调研活动，大多都是紧扣重要改革问题展开，做到聚焦改革、建言改革、服务改革。围绕经济体制改革核心问题，召开“发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用”专题议政性常委会议，从探索基本经济制度有效实现形式、完善现代市场体系、转变政府职能等方面积极调研议政。就推进国有企

业改革、加快资源性产品价格税改革、生态生产总值核算等经济改革重要问题深入调研、提出建议。抓住法治中国建设这一重大改革课题，召开深化司法体制改革和推动法治政府建设专题座谈会，就支持司法机关依法独立行使职权、推进政府信息公开、完善行政执法体制等提出政策建议。围绕文化体制机制创新召开专题协商会，对统筹文化设施与内容配套建设、处理好政府主导与市场机制关系等提出意见建议。就建立产学研协同创新机制、传统文化保护等深入开展调研议政。选取生态文明体制改革和生态文明建设领域重要问题，围绕建立国家层面生态补偿机制、重点区域大气污染防治、东北黑土地保护、沿海滩涂开发与保护等开展调研座谈。召开人口资源环境态势分析会，为保护生态环境、建设美丽中国发挥积极作用。

(三) 围绕经济发展重大问题咨政建言，促进经济平稳健康发展。常委会支持委员主动适应经济发展新常态，围绕统筹做好稳增长、调结构、防风险等工作献计献策。召开宏观经济形势分析会和专题座谈会等，加强动态研究，重点就加强和改进宏观调控、应对经济下行压力、保持经济平稳运行等提出建议。发挥专门委员会、界别、地方政协等方面作用，围绕化解产能过剩矛盾、中小微企业技术创新、规范发展互联网金融、发展信息消费、加强大数据技术研发和应用等深入调研，为推动经济结构战略性调整建言献策；就推进宁夏内陆开放型经济试验区建设、毕节试验区建设，加快沿边互联互通基础设施建设，加强沿边开放基地平台建设等提出对策建议，促进区域协调发展和扩大内陆沿边开放；针对构建新型农业经营体系、健全农业社会化服务体系、大力培育新型职业农民、扎实推进土地确权登记、完善农村社会治理机制、推进农村人居环境建设等提出意见建议，推动农业发展方式转变。

（四）坚持履职为民，促进民生改善与社会和谐稳定。常委会着眼实施教育优先发展战略和扩大就业的发展战略，召开加快现代职业教育体系建设专题协商会。就义务教育减负提质、加快实施农村义务教育学生营养改善计划、完善高校学生资助政策、推进西部高校发展和人才培养、改善大学毕业生就业创业环境等进行调研座谈。针对医疗、社会保障等重大民生问题，围绕完善医疗机构补偿机制和医务人员薪酬制度、构建医养结合型养老护理模式、健全残疾人权益保障制度、支持社会组织健康发展等出谋划策。组织界别委员开展文化、科技、卫生、体育下基层活动，面对面服务群众。就促进严格执法和公正司法、调整国民收入分配格局、困难群众社会保障与社会救助等提出对策建议，积极维护社会公平正义。致力促进民族团结、宗教和睦，就优化民族地区产业布局、左右江革命老区振兴规划、乌蒙山片区区域发展与扶贫攻坚、落实宗教教职人员社会保障政策、加强农村宗教事务管理等开展调研议政。举办《民族区域自治法》颁布实施三十周年座谈会和少数民族界、宗教界委员反映社情民意座谈会，为加强和改进新形势下民族工作献计出力。旗帜鲜明反对暴力恐怖主义，支持党和政府依法处置重大案件，维护社会安定团结。

（五）完善双周协商座谈会等协商形式，提高协商实效。常委会把政协协商民主建设作为带动全年工作的重要抓手，着力创新协商载体、增加协商密度、提高协商实效，形成以全体会议为龙头、以专题议政性常委会议和专题协商会为重点、以双周协商座谈会为常态的协商议政格局。认真制定并实施全国政协年度协商工作计划，按照中共中央总体工作部署做好政协协商工作。着力推动双周协商座谈会在实践中完善提高，营造多向沟通协商环境，如实快捷报送委员建议，全年就化解产能

过剩、南水北调中线水源地水质保护等举办十九次协商活动。经过不断探索，双周协商座谈会以其内容广泛、议题具体、氛围民主、讨论深入、成果丰富，成为政协协商民主经常性平台和重要品牌，发挥了委员作用，活跃了政协工作。继续开展政协协商民主课题调研，对中共中央关于加强社会主义协商民主建设的文件起草提出建议，为政协协商民主发展提供理论支撑和制度保障。

（六）深化联谊交流，加强同港澳台侨同胞大团结大联合。常委会重视发挥政协海外联系广、交流渠道多的优势，进一步加强同港澳台侨同胞的团结联谊。更好发挥港澳地区政协委员双重积极作用，及时通报国家经济社会发展和政协工作情况，支持香港委员为特别行政区行政长官和政府依法施政发声出力、在依法推进政改中积极作为，支持爱国爱港、爱国爱澳重要社团开展联谊活动，做好港区省级政协委员联谊会等来访接待工作，组织港澳委员赴内地考察，推动内地与港澳深化交流合作。支持港澳委员通过多种方式加强与港澳青少年沟通交流，开展“进一步加强港澳青少年工作”专题调研。坚持一个中国的原则，把握两岸关系和平发展主题，完善政协委员与台湾民意代表互访交流机制，就河洛文化、黄埔精神、两岸农业合作、宗教文化、中华传统道德伦理等，加强与台湾岛内有关团体、代表人士和基层群众的交流，增进两岸合作民意基础。加强与海外侨胞和归侨侨眷联系交流，组织好海外侨胞列席政协大会、回国考察等工作，围绕海外华文教育发展调研议政，推动华文教育规范发展，促进海外和谐侨社建设。

（七）开展人民政协对外交往，努力为国家发展营造良好外部环境。常委会密切关注国际形势变化，紧紧围绕国家外交大局和政协中心工作，务实推进多层次涉外交流，客观



介绍中国国情和发展成就，宣传中共中央关于全面深化改革、全面推进依法治国的决策部署，阐释中国特色社会主义政治发展道路、外交政策、多党合作制度和社会主义协商民主，增进了解、深化互信、促进合作。开展人文交流和公共外交，密切机构联系、拓展对话渠道、努力增进共识。召开国际形势分析会，围绕“一带一路”建设等重要协商议题开展调研议政活动，为全面深化改革、经济社会发展和落实国家重大外交战略决策提供参考意见。支持中国经济社会理事会、中国宗教界和平委员会继续发挥独特平台作用，就涉藏、涉疆等问题有针对性地开展工作，坚决维护和捍卫国家核心利益，巩固和扩大在国际上的话语权和影响力。

（八）加强和改进经常性工作，进一步提高科学化水平。常委会坚持以改革创新精神做好经常性工作。着力提高提案质量，严格立案标准，加大审查力度，修订《全国政协重点提案遴选与督办办法》，健全主席办公会议研究重点提案和全国政协副主席督办重点提案制度，强化提案办理协商，完善提案答复和反馈工作机制。加大视察调研工作统筹力度，注重与重要协商议政活动相衔接，优化队伍结构，改进组织方式，加强研究论证。改进大会发言，增加互动交流，提高会议实效。以提高质量、突出特色、注重时效为重点，及时报送视察调研和协商议政成果，强化政协信息舆情汇集和民意表达功能，更好发挥履职“直通车”作用。认真做好文史资料工作，重点征集香港澳门回归、十四个沿海开放城市等方面史料，发挥存史、资政、团结、育人功能。强化新闻宣传针对性和实效性，认真组织好人民政协成立六十五周年等重大活动新闻报道，加大对双周协商座谈会等的宣传力度，提升政协新闻宣传水平。继续加强对地方政协的联系和指导，形成工作合力。

各位委员，过去一年我们取得的成绩，是以习近平同志为总书记的中共中央坚强领导、高度重视的结果，是各级党委、政府和社会各界热情帮助、大力支持的结果，也是人民政协各参加单位、各级组织、广大委员和政协机关团结协作、共同奋斗的结果。在这里，我代表全国政协常委会表示衷心的感谢！

我们也清醒看到，政协工作还存在一些不足。主要是，政协民主监督需要切实加强，制度机制仍需完善，提案质量有待进一步提高，履职能力还要不断增强等。这些，我们都将在今后工作中采取措施努力改进。还要看到，本届政协已经撤销了令计划、苏荣等十四人全国政协委员资格，这警示我们要切实加强委员队伍建设，继续坚定不移地推进党风廉政建设和反腐败斗争。

## 二、二〇一五年工作部署

二〇一五年是全面深化改革的关键之年，是全面推进依法治国的开局之年，也是全面完成“十二五”规划的收官之年。人民政协工作的总体要求是：全面贯彻落实中共十八大和十八届三中、四中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持稳中求进工作总基调，紧紧围绕协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党履行职能，做到协商民主有新加强，民主监督有新举措，制度建设有新进展，增进团结有新作为，履职能力有新提高，进一步把人民政协事业推向前进。

（一）深入学习贯彻中共中央重大决策部署和习近平同志在庆祝人民政协成立六十五周年大会上的重要讲话精神。把加强思想政治建设、提高政治把握能力摆在首位，围绕十八大

以来中共中央重大方针政策和习近平总书记系列重要讲话精神，组织开展主题鲜明、形式多样、务实有效的学习活动，切实把思想和行动统一到中共中央重大决策部署上来。深入学习贯彻习近平同志在庆祝人民政协成立六十五周年大会上的重要讲话，坚持与推进履职实践相结合，团结和引导参加人民政协各党派团体和各族各界人士，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。认真学习中国特色社会主义理论体系，积极践行社会主义核心价值观，深入落实中共中央八项规定精神，进一步增强委员意识，锤炼道德品行，改进工作作风，自觉树立和维护政协委员良好形象。政协委员中的共产党员要坚定理想信念，切实增强党的意识、政治意识、责任意识，严守政治纪律和政治规矩，自觉把党的方针政策和决策部署贯彻落实到政协工作各方面，始终坚定正确政治方向。

（二）紧扣改革发展建言献策。把围绕制定国民经济和社会发展“十三五”规划议政建言作为全年履职重点，通过专题议政性常委会议等多种形式，努力提出具有前瞻性、战略性、针对性的意见建议。召开“深化行政审批制度改革”专题协商会。举办宏观经济形势分析座谈会，加强对新常态下经济运行的动态性、综合性研究，为党和政府加强和改善宏观调控提供参考。就推动“一带一路”建设、完善金融市场体系、推进非公有制企业走出去、加强产权和知识产权保护、完善农村基本经营制度、统筹管理科技计划和资源、深化教育和医药卫生体制改革、加快体育产业发展、转基因农产品的机遇与风险、加强京津冀协同发展中的大气污染防治、推进长江经济带发展中的湿地保护、加强黑土地保护、资源枯竭城市转型等重要课题开展调研议政。召开“积极培育和践行社会主义核心价值观”专题议政性常委会议。围绕推动传统媒体和新兴媒体融合发

展、非物质文化遗产传承与保护、戏曲传承与发展等问题进行视察调研。召开人口资源环境态势分析会。就推进贫困地区发展与人口问题、推动优质医疗资源向基层倾斜、提高青少年身体素质等关系群众切身利益的问题，加强调查研究，提出对策建议。

（三）围绕全面推进依法治国积极献计出力。认真贯彻全面推进依法治国重大战略部署，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，更好发挥人民政协的协商议政作用和民主监督作用。召开“推进人民法院改革”专题协商会。围绕《促进科技成果转化法》修订开展协商讨论，就健全依法维权和化解纠纷机制、规范城管执法行为、推动全社会树立法治意识等进行调查研究。针对《道路交通安全法》实施情况、执法不公和执法不严现象等开展民主监督，支持司法机关依法独立公正行使职权，推动落实依法治国重要举措。加强法制宣传教育，使广大委员更好地运用法治思维和法治方式开展工作，自觉在宪法法律和政协章程范围内履行职责，争做社会主义法治模范践行者。

（四）切实强化民主监督职能。适应社会主义民主政治建设和政协事业发展需要，加强和改进政协民主监督，做到开展监督有计划、有题目、有载体、有成效。以专委会为依托，以会议、调研、视察、提案、信息、大会发言、新闻报道等为载体，围绕提升政府公信力、化解地方债务风险、扶贫资金管理使用、加强科研经费使用有效管理、腾格里沙漠污染治理、重大水利工程建设、环卫工人合法权益保障、国家重点文物保护、中央八项规定精神贯彻落实等问题，开展具有监督性的履职活动，如实反映情况，坦率提出批评和建设性意见，促进相关工作的改进和加强。强化民主监督组织协调、知情反

馈、沟通联系等环节制度建设，提高监督实效。

（五）广泛凝聚实现中华民族伟大复兴正能量。坚持大团结大联合，扎实做好团结各界、凝聚人心的工作，不断巩固和发展最广泛的爱国统一战线。积极开展政协专委会与民主党派、工商联联合调研，加大党派提案与大会发言等工作力度。鼓励少数民族界、宗教界政协委员加强同少数民族群众和信教群众联系，推进集中连片贫困地区精准扶贫，促进民族地区经济社会发展；开展依法加强宗教事务管理等调研，积极引导宗教与社会主义社会相适应。全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针和基本法，支持香港特别行政区、澳门特别行政区行政长官和政府依法施政，进一步探索发挥港澳委员双重积极作用的有效方式，为深化内地与港澳交流合作贡献才智。全面贯彻中共中央对台工作大政方针和两岸关系和平发展重要思想，大力宣导“两岸一家亲”理念，继续开展与台湾有关党派团体、民意代表交流沟通，为团结岛内基层民众、青少年多做工作。加强与海外侨胞及社团联系，积极维护海外侨胞和归侨侨眷合法权益。

按照中共中央外交工作总体部署，务实开展对外交往，发挥政协专门委员会、中国经济社会理事会、中国宗教界和平委员会等在对外交往中的优势和作用，积极开展人文交流和公共外交，加强对国际形势的分析研判，讲好中国故事、传播好中国声音，努力为国家发展营造良好外部环境。

（六）积极推进工作创新。制定政协委员联系办法，健全委员联络机构，进一步做好政协主席、副主席联系委员工作，通过开展多种形式联谊活动，广交深交各界朋友。建立完善全国政协领导同志赴地方调研时与当地全国政协委员见面座谈制度，京外视察调研活动更多吸收驻在地全国政协委员参加，推

进与委员联系交流多样化、机制化、经常化。完善学习制度，结合委员关切的问题，丰富学习内容，帮助委员知情明政，提高议政建言能力。坚持主席办公会议研究审议视察调研计划和重要报告制度，完善调研和协商议题遴选机制。强化政协信息的党派特色、界别特色，加强对前瞻性意见和预警性情况的反映，更好发挥民意汇集和决策参考作用。深入开展提案办理协商理论研究和实践探索，加强提案督办。探索以界别为单位推荐大会发言、提出集体提案，活跃界别工作。根据中共中央有关部署，参与做好中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利七十周年纪念工作，加强相关文史资料征集出版，铭记历史、烛照未来。进一步整合政协新闻宣传资源，加大政协履职成果宣传力度，巩固壮大思想舆论阵地。加强理论研究，推进智库建设，发挥中国政协理论研究会等的作用，努力研究和回答人民政协事业发展的重大理论和实践问题。

### 三、更好发挥人民政协在发展社会主义协商民主中的重要作用

习近平同志在庆祝人民政协成立六十五周年大会上的重要讲话和《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》，就发展社会主义协商民主作出战略部署，对发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明具有重大而深远的意义。人民政协要认真贯彻中共中央要求，坚持改革创新，加强制度建设，提升履职能力，更好发挥作为协商民主重要渠道和专门协商机构作用，推进协商民主广泛多层制度化发展，推进国家治理体系和治理能力现代化。

（一）准确把握人民政协协商民主的性质定位。人民政

协作为中国人民爱国统一战线的组织、中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构、我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式，不是权力机关，也不是决策机构，而是各党派团体和各族各界人士发扬民主、参与国是、团结合作的重要平台，具有话语权、影响力，是不可替代的。在这个平台上进行政治协商、民主监督和参政议政，就政治经济社会发展重大问题、关系人民群众切身利益实际问题、统一战线内部共同性问题等充分发表意见、坦诚深入交流，有助于广纳群言、广谋良策、广聚共识，有助于促进党和政府科学民主决策，有助于更好实现人民当家作主，生动体现了社会主义民主政治的特色和优势。准确把握人民政协的性质定位，是做好政协工作的关键所在，也是推进政协协商民主的根本遵循。要始终坚持正确政治方向，坚持中国共产党的领导，自觉立足我国文化传统和基本国情，绝不照搬外国政治模式，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。要坚持有事好商量，平等探讨问题、坦率提出意见、沟通化解分歧，切实将协商理念寓于履行职能全过程、贯穿开展工作各方面。要强化全局观念和系统思维，充分发挥政协协商民主形式多样、智力密集、传统深厚的优势，在协商民主体系中循序渐进地开展，在人民内部各方面务实有效地推进。

（二）积极拓展社会各界有序参与政协协商渠道。要搭建好机制化、常态化的协商参与平台，坚持和完善全体会议、常委会议、专题协商会、双周协商座谈会制度，积极开展专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，探索网络议政和远程协商等新形式，使协商更加广泛多层地展开、更为灵活经常地进行。要坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，支持和保障各民主党派、无党派人士积极参与政协协商

活动，在协商中推进合作共事，在合作中实现党的领导，不断巩固中国共产党与民主党派的政治联盟。要进一步适应经济社会发展和统一战线内部结构变化，探索新的社会组织等参加政协协商活动的方法途径。要坚持协商于民、协商为民，充分发挥政协委员联系群众、团结各界的重要作用，创新政协界别工作和群众工作，提高联系群众能力，使协商更好地反映各界群众意见，使党和政府的决策更符合群众愿望并为群众所理解，努力让群众感到政协离自己很近。

（三）注重营造协商讨论的民主氛围。团结和民主是政协工作的两大主题。政协协商民主必须大力营造既畅所欲言、各抒己见，又理性有度、合法依章的良好协商氛围。要坚持实事求是、敢于直言，摒弃非此即彼的思维定势，拒绝偏激偏执的极端言论，保持从善如流的坦荡胸怀，始终做到平等协商，不强加于人；真诚协商，不敷衍了事；民主协商，不强求一致；务实协商，不流于形式。要坚持体谅包容、求同存异，对于各种意见和建议，只要是基于拥护中国特色社会主义事业、致力实现中华民族伟大复兴中国梦的共同思想政治基础，无论是赞成的还是反对的、无论是多数人提出的还是少数人主张的，都应该允许反映和表达，都应该得到尊重和包容。要坚持商以求同、协以成事，正确把握人民政协一致性和多样性的关系，切实加强协商互动和讨论沟通，促进不同思想观点交流交融，逐步增进了解、加深理解、消除误解、取得谅解，努力凝聚思想上的最大共识。

（四）努力提高政协协商民主实效。提高政协协商民主实效，科学选题是前提，调查研究是基础，互动交流是关键，成果转化是重点。要坚持问题导向，广泛征求党政部门、党派团体和政协委员等各方面意见，围绕党政关注和群众关切选好调



研议政题目，既通过常委会议等形式对综合性、全局性、前瞻性问题开展广泛协商，也灵活运用双周协商座谈会等平台对切口小、专业性强的具体问题进行深入协商，做到协商议题和协商形式相匹配、视察调研和协商议政相衔接。要提高调查研究能力和水平，加强和党政部门、党派团体、地方政协、专家学者等的联合调研，花更大气力深入了解实际，花更多时间强化研究论证，识民情、接地气，倾听群众呼声，把握事物规律，力求使调研靠事实说话，使对策建议更加符合实情、反映民意、有助决策。要丰富协商形式，精心组织互动交流，通过发言、讨论、提问、解答，不断把协商引向深入。要完善协商成果采纳和反馈机制，通过专题报告、政协信息、新闻报道、大会发言等途径推动协商成果转化，对重要成果落实情况开展跟踪调研和民主监督，提高协商成效。

（五）进一步加强政协协商民主制度和机制建设。要根据《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》，制定全国政协配套实施办法，进一步明确政协协商内容、协商形式、协商程序、成果运用以及加强与党政工作衔接等，推动政协协商民主更加规范有序地开展。着眼构建结构合理、层次清晰、科学规范的人民政协制度体系，研究制定规范政治协商、民主监督、参政议政的相关意见，制定全国政协委员履职工作规则，修订政协专门委员会通则，健全提案办理协商、视察调研、大会发言、反映社情民意信息等规章制度，全面推进政协制度建设和机制创新，不断提高工作科学化水平。要增强制度观念和规则意识，强化制度落实情况督促检查，健全委员履职评价机制，提高制度权威性和执行力。

各位委员，我们的事业宏伟而壮丽，我们的使命艰巨而光荣。让我们紧密团结在以习近平总书记为总书记的中共中央周

围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，求真务实，开拓创新，奋力谱写人民政协事业发展新篇章，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗！

# 政府工作报告\*

(二〇一五年三月五日)

李 克 强

各位代表：

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

## 一、二〇一四年工作回顾

过去一年，我国发展面临的国际国内环境复杂严峻。全球经济复苏艰难曲折，主要经济体走势分化。国内经济下行压力持续加大，多重困难和挑战相互交织。在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，全国各族人民万众一心，克难攻坚，完成了全年经济社会发展主要目标任务，全面建成小康社会迈出坚实步伐，全面深化改革实现良好开局，全面依法治国开启新征程，全面从严治党取得新进展。

一年来，我国经济社会发展总体平稳，稳中有进。“稳”的主要标志是，经济运行处于合理区间。增速稳，国内生产总值达到六十三万六千亿元，比上年增长百分之七点四，在世界主要经济体中名列前茅。就业稳，城镇新增就业

---

\* 这是李克强同志在十二届全国人大三次会议上所作的政府工作报告。

一千三百二十二万人，高于上年。价格稳，居民消费价格上涨百分之二。“进”的总体特征是，发展的协调性和可持续性增强。经济结构有新的优化，粮食产量达到六亿零七百万吨，消费对经济增长的贡献率上升三个百分点，达到百分之五十一·二，服务业增加值比重由百分之四十六·九提高到百分之四十八·二，新产业、新业态、新商业模式不断涌现。中西部地区经济增速快于东部地区。发展质量有新的提升，一般公共预算收入增长百分之八点六，研究与试验发展经费支出与国内生产总值之比超过百分之二，能耗强度下降百分之四点八，是近年来最大降幅。人民生活有新的改善，全国居民人均可支配收入实际增长百分之八，快于经济增长；农村居民人均可支配收入实际增长百分之九·二，快于城镇居民收入增长；农村贫困人口减少一千二百三十二万人；六千六百多万农村人口饮水安全问题得到解决；出境旅游超过一亿人次。改革开放有新的突破，全面深化改革系列重点任务启动实施，本届政府减少三分之一行政审批事项的目标提前实现。这份成绩单的确来之不易，它凝聚着全国各族人民的心血和汗水，坚定了我们奋勇前行的决心和信心。

过去一年，困难和挑战比预想的大。我们迎难而上，主要做了以下工作。

一是在区间调控基础上实施定向调控，保持经济稳定增长。面对经济下行压力加大态势，我们保持战略定力，稳定宏观经济政策，没有采取短期强刺激措施，而是继续创新宏观调控思路和方式，实行定向调控，激活力、补短板、强实体。把握经济运行合理区间的上下限，抓住发展中的突出矛盾和结构性问题，定向施策，聚焦靶心，精准发力。向促改革要动力，向调结构要助力，向惠民生要潜力，既扩大市场需求，又增加

有效供给，努力做到结构调优而不失速。

有效实施积极的财政政策和稳健的货币政策。实行定向减税和普遍性降费，拓宽小微企业税收优惠政策范围，扩大“营改增”试点。加快财政支出进度，积极盘活存量资金。灵活运用货币政策工具，采取定向降准、定向再贷款、非对称降息等措施，加大对经济社会发展薄弱环节的支持力度，小微企业、“三农”贷款增速比各项贷款平均增速分别高四点二和零点七个百分点。同时，完善金融监管，坚决守住不发生区域性系统性风险的底线。

二是深化改革开放，激发经济社会发展活力。针对束缚发展的体制机制障碍，我们通过全面深化改革，以释放市场活力对冲经济下行压力，啃了不少硬骨头，经济、政治、文化、社会、生态文明等体制改革全面推进。

扎实推动重点改革。制定并实施深化财税体制改革总体方案，预算管理制度和税制改革取得重要进展，专项转移支付项目比上年减少三分之一以上，一般性转移支付比重增加，地方政府性债务管理得到加强。存款利率和汇率浮动区间扩大，民营银行试点迈出新步伐，“沪港通”试点启动，外汇储备、保险资金运用范围拓展。能源、交通、环保、通信等领域价格改革加快。启动科技资金管理、考试招生、户籍、机关事业单位养老保险制度等改革。

继续把简政放权、放管结合作为改革的重头戏。国务院各部门全年取消和下放二百四十六项行政审批事项，取消评比达标表彰项目二十九项、职业资格许可和认定事项一百四十九项，再次修订投资项目核准目录，大幅缩减核准范围。着力改革商事制度，新登记注册市场主体达到一千二百九十三万户，其中新登记注册企业增长百分之四十五点九，形成新的创业热

潮。经济增速放缓，新增就业不降反增，显示了改革的巨大威力和市场的无限潜力。

以开放促改革促发展。扩展上海自由贸易试验区范围，新设广东、天津、福建自由贸易试验区。稳定出口，增加进口，出口占国际市场份额继续提升。实际使用外商直接投资一千一百九十六亿美元，居世界首位。对外直接投资一千零二十九亿美元，与利用外资并驾齐驱。中国与冰岛、瑞士自贸区启动实施，中韩、中澳自贸区完成实质性谈判。铁路、电力、油气、通信等领域对外合作取得重要成果，中国装备正大步走向世界。

三是加大结构调整力度，增强发展后劲。在结构性矛盾突出的情况下，我们积极作为，有扶有控，多办当前急需又利长远的事，夯实经济社会发展根基。

不断巩固农业基础。加大强农惠农富农政策力度，实现粮食产量“十一连增”、农民收入“五连快”。农业综合生产能力稳步提高，农业科技和机械化水平持续提升，重大水利工程建设进度加快，新增节水灌溉面积二百二十三万公顷，新建改建农村公路二十三万公里。新一轮退耕还林还草启动实施。农村土地确权登记颁证有序进行，农业新型经营主体加快成长。

大力调整产业结构。着力培育新的增长点，促进服务业加快发展，支持发展移动互联网、集成电路、高端装备制造、新能源汽车等战略性新兴产业，互联网金融异军突起，电子商务、物流快递等新业态快速成长，众多“创客”脱颖而出，文化创意产业蓬勃发展。同时，继续化解过剩产能，钢铁、水泥等十五个重点行业淘汰落后产能年度任务如期完成。加强雾霾治理，淘汰黄标车和老旧车指标超额完成。

推进基础设施建设和区域协调发展。京津冀协同发

展、长江经济带建设取得重要进展。新建铁路投产里程八千四百二十七公里，高速铁路运营里程达一万六千公里，占世界的百分之六十以上。高速公路通车里程达十一万二千里，水路、民航、管道建设进一步加强。农网改造稳步进行。宽带用户超过七亿八千万户。经过多年努力，南水北调中线一期工程正式通水，惠及沿线亿万群众。

实施创新驱动发展战略。着力打通科技成果转化通道，扩大中关村国家自主创新示范区试点政策实施范围，推进科技资源开放共享，科技人员创新活力不断释放。超级计算、探月工程、卫星应用等重大科研项目取得新突破，我国自主研发的支线客机飞上蓝天。

四是织密织牢民生保障网，增进人民福祉。我们坚持以人为本，持续增加民生投入，保基本、兜底线、建机制，尽管财政收入增速放缓、支出压力加大，但财政用于民生的比例达到百分之七十以上。

加强就业和社会保障。完善就业促进政策，推出创业引领计划，高校毕业生就业稳中有升。统一城乡居民基本养老保险制度，企业退休人员基本养老金水平又提高百分之十。新开工保障性安居工程七百四十万套，基本建成五百一十一万套。全面建立临时救助制度，城乡低保标准分别提高百分之九点九七和百分之十四点一，残疾军人、烈属和老复员军人等优抚对象抚恤和生活补助标准提高百分之二十以上。

继续促进教育公平。加强贫困地区义务教育薄弱学校建设，提高家庭经济困难学生资助水平，国家助学贷款资助标准大幅上调。中等职业学校免学费补助政策扩大到三年。实行义务教育免试就近入学政策，二十八个省份实现了农民工随迁子女在流入地参加高考。贫困地区农村学生上重点高校人数连续

两年增长百分之十以上。经过努力，全国财政性教育经费支出占国内生产总值比例超过百分之四。

深入推进医药卫生改革发展。城乡居民大病保险试点扩大到所有省份，疾病应急救助制度基本建立，全民医保覆盖面超过百分之九十五。基层医疗卫生机构综合改革深化，县乡村服务网络逐步完善。公立医院改革试点县市达到一千三百多个。

积极发展文化事业和文化产业。推动重大文化惠民项目建设，广播电视“村村通”工程向“户户通”升级。实施文艺精品战略，完善现代文化市场体系。群众健身活动蓬勃开展，成功举办南京青奥会。

五是创新社会治理，促进和谐稳定。我们妥善应对自然灾害和突发事件，有序化解社会矛盾，建立健全机制，强化源头防范，保障人民生命安全，维护良好的社会秩序。

去年云南鲁甸、景谷等地发生较强地震，我们及时高效展开抗震救灾，灾后恢复重建顺利推进。积极援非抗击埃博拉疫情，有效防控疫情输入。加强安全生产工作，事故总量、重特大事故、重点行业事故持续下降。着力治理餐桌污染，食品药品安全形势总体稳定。

我们大力推进依法行政，国务院提请全国人大常委会制定修订食品安全法等法律十五件，制定修订企业信息公示暂行条例等行政法规三十八件。政务公开深入推进，政府重大决策和政策以多种形式向社会广泛征求意见。完成第三次全国经济普查。改革信访工作制度。法律援助范围从低保群体扩大到低收入群体。加强城乡社区建设，行业协会商会等四类社会组织实现直接登记。严厉打击各类犯罪活动，强化社会治安综合治理，维护了国家安全和公共安全。

我们严格落实中央八项规定精神，持之以恒纠正“四



风”。严格执行国务院“约法三章”，政府性楼堂馆所、机关事业单位人员编制、“三公”经费得到有效控制。加大行政监察和审计监督力度，推进党风廉政建设和反腐败斗争，严肃查处违纪违法案件，一批腐败分子得到应有惩处。

我们狠抓重大政策措施的落实，认真开展督查，引入第三方评估和社会评价，建立长效机制，有力促进了各项工作。

一年来，外交工作成果丰硕。习近平同志等国家领导人出访多国，出席二十国集团领导人峰会、金砖国家领导人会晤、上海合作组织峰会、东亚合作领导人系列会议、亚欧首脑会议、达沃斯论坛等重大活动。成功举办亚太经合组织第二十二次领导人非正式会议、亚信会议第四次峰会、博鳌亚洲论坛。积极参与多边机制建立和国际规则制定。大国外交稳中有进，周边外交呈现新局面，同发展中国家合作取得新进展，经济外交成果显著。推进丝绸之路经济带和二十一世纪海上丝绸之路建设，筹建亚洲基础设施投资银行，设立丝路基金。我们与各国的交往合作越来越紧密，中国在国际舞台上负责任大国形象日益彰显。

各位代表！

一年来取得的成绩，是以习近平同志为总书记的党中央统揽全局、科学决策的结果，是全党全军全国各族人民共同努力、不懈奋斗的结果。我代表国务院，向全国各族人民，向各民主党派、各人民团体和各界人士，表示诚挚感谢！向香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和海外侨胞，表示诚挚感谢！向关心和支持中国现代化建设事业的各国政府、国际组织和各国朋友，表示诚挚感谢！

我们既要看到成绩，更要看到前进中的困难和挑战。投资增长乏力，新的消费热点不多，国际市场没有大的起色，稳

增长难度加大，一些领域仍存在风险隐患。工业产品价格持续下降，生产要素成本上升，小微企业融资难融资贵问题突出，企业生产经营困难增多。经济发展方式比较粗放，创新能力不足，产能过剩问题突出，农业基础薄弱。群众对医疗、养老、住房、交通、教育、收入分配、食品安全、社会治安等还有不少不满意的地方。有些地方环境污染严重，重大安全事故时有发生。政府工作还存在不足，有些政策措施落实不到位。少数政府机关工作人员乱作为，一些腐败问题触目惊心，有的为官不为，在其位不谋其政，该办的事不办。我们要直面问题，安不忘危，治不忘乱，勇于担当，不辱历史使命，不负人民重托。

## 二、二〇一五年工作总体部署

我国是世界上最大的发展中国家，仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，发展是硬道理，是解决一切问题的基础和关键。化解各种矛盾和风险，跨越“中等收入陷阱”，实现现代化，根本要靠发展，发展必须有合理的增长速度。同时，我国经济发展进入新常态，正处在爬坡过坎的关口，体制机制弊端和结构性矛盾是“拦路虎”，不深化改革和调整经济结构，就难以实现平稳健康发展。我们必须毫不动摇坚持以经济建设为中心，切实抓好发展这个执政兴国第一要务。必须坚持不懈依靠改革推动科学发展，加快转变经济发展方式，实现有质量有效益可持续的发展。

当前，世界经济正处于深度调整之中，复苏动力不足，地缘政治影响加重，不确定因素增多，推动增长、增加就业、调整结构成为国际社会共识。我国经济下行压力还在加大，发展中深层次矛盾凸显，今年面临的困难可能比去年还要大。同

时，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，有巨大的潜力、韧性和回旋余地。新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化持续推进，发展基础日益雄厚，改革红利正在释放，宏观调控积累了丰富经验。我们必须增强忧患意识，坚定必胜信念，牢牢把握发展的主动权。

新的一年是全面深化改革的关键之年，是全面推进依法治国的开局之年，也是稳增长调结构的紧要之年。政府工作的总体要求是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，按照“四个全面”战略布局，主动适应和引领经济发展新常态，坚持稳中求进工作总基调，保持经济运行在合理区间，着力提高经济发展质量和效益，把转方式调结构放到更加重要位置，狠抓改革攻坚，突出创新驱动，强化风险防控，加强民生保障，处理好改革发展稳定关系，全面推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定。

我们要把握好总体要求，着眼于保持中高速增长和迈向中高端水平“双目标”，坚持稳政策稳预期和促改革调结构“双结合”，打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务“双引擎”，推动发展调速不减势、量增质更优，实现中国经济提质增效升级。

今年经济社会发展的主要预期目标是：国内生产总值增长百分之七左右，居民消费价格涨幅百分之三左右，城镇新增就业一千万人以上，城镇登记失业率百分之四点五以内，进出口增长百分之六左右，国际收支基本平衡，居民收入增长与经济发展同步。能耗强度下降百分之三点一以上，主要污染物排放

继续减少。

经济增长预期百分之七左右,考虑了需要和可能,与全面建成小康社会目标相衔接,与经济总量扩大和结构升级的要求相适应,符合发展规律,符合客观实际。以这样的速度保持较长时间发展,实现现代化的物质基础就会更加雄厚。稳增长也是为了保就业,随着服务业比重上升、小微企业增多和经济体量增大,百分之七左右的速度可以实现比较充分的就业。各地要从实际出发,积极进取、挖掘潜力,努力争取更好结果。

做好今年政府工作,要把握好以下三点。

第一,稳定和完善宏观经济政策。继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策,更加注重预调微调,更加注重定向调控,用好增量,盘活存量,重点支持薄弱环节。以微观活力支撑宏观稳定,以供给创新带动需求扩大,以结构调整促进总量平衡,确保经济运行在合理区间。

积极的财政政策要加力增效。今年拟安排财政赤字一万六千二百亿元,比去年增加二千七百亿元,赤字率从去年的百分之二点一提高到百分之二点三。其中,中央财政赤字一万一千二百亿元,增加一千七百亿元;地方财政赤字五千亿元,增加一千元。处理好债务管理与稳增长的关系,创新和完善地方政府举债融资机制。适当发行专项债券。保障符合条件的在建项目后续融资,防范和化解风险隐患。优化财政支出结构,大力盘活存量资金,提高使用效率。继续实行结构性减税和普遍性降费,进一步减轻企业特别是小微企业负担。

稳健的货币政策要松紧适度。广义货币M<sub>2</sub>预期增长百分之十二左右,在实际执行中,根据经济发展需要,也可以略高些。加强和改善宏观审慎管理,灵活运用公开市场操作、利率、存款准备金率、再贷款等货币政策工具,保持货币信贷和

社会融资规模平稳增长。加快资金周转，优化信贷结构，提高直接融资比重，降低社会融资成本，让更多的金融活水流向实体经济。

第二，保持稳增长与调结构的平衡。我国发展面临“三期叠加”矛盾，资源环境约束加大，劳动力等要素成本上升，高投入、高消耗、偏重数量扩张的发展方式已经难以为继，必须推动经济在稳定增长中优化结构。既要稳住速度，确保经济平稳运行，确保居民就业和收入持续增加，为调结构转方式创造有利条件；又要调整结构，夯实稳增长的基础。要增加研发投入，提高全要素生产率，加强质量、标准和品牌建设，促进服务业和战略性新兴产业比重提高、水平提升，优化经济发展空间格局，加快培育新的增长点和增长极，实现在发展中升级、在升级中发展。

第三，培育和催生经济社会发展新动力。当前经济增长的传统动力减弱，必须加大结构性改革力度，加快实施创新驱动发展战略，改造传统引擎，打造新引擎。一方面，增加公共产品和服务供给，加大政府对教育、卫生等的投入，鼓励社会参与，提高供给效率。这既能补短板、惠民生，也有利于扩需求、促发展。另一方面，推动大众创业、万众创新。这既可以扩大就业、增加居民收入，又有利于促进社会纵向流动和公平正义。我国有十三亿人口、九亿劳动力资源，人民勤劳而智慧，蕴藏着无穷的创造力，千千万万个市场细胞活跃起来，必将汇聚成发展的巨大动能，一定能够顶住经济下行压力，让中国经济始终充满勃勃生机。政府要勇于自我革命，给市场和社会留足空间，为公平竞争搭好舞台。个人和企业要勇于创新创业，全社会要厚植创新创业文化，让人们在创造财富的过程中，更好地实现精神追求和自身价值。

今年是“十二五”收官之年，我们要在完成“十二五”经济社会发展目标任务的同时，以改革的精神、创新的理念和科学的方法，做好“十三五”规划纲要编制工作，谋划好未来五年的发展蓝图。

### 三、把改革开放扎实推向纵深

改革开放是推动发展的制胜法宝。必须以经济体制改革为重点全面深化改革，统筹兼顾，真抓实干，在牵动全局的改革上取得新突破，增强发展新动能。

加大简政放权、放管结合改革力度。今年再取消和下放一批行政审批事项，全部取消非行政许可审批，建立规范行政审批的管理制度。深化商事制度改革，进一步简化注册资本登记，逐步实现“三证合一”，清理规范中介服务。制定市场准入负面清单，公布省级政府权力清单、责任清单，切实做到法无授权不可为、法定职责必须为。地方政府对应当放给市场和社会的权力，要彻底放、不截留，对上级下放的审批事项，要接得住、管得好。加强事中事后监管，健全为企业和社会服务一张网，推进社会信用体系建设，建立全国统一的社会信用代码制度和信用信息共享交换平台，依法保护企业和个人信息安全。大道至简，有权不可任性。各级政府都要建立简政放权、转变职能的有力推进机制，给企业松绑，为创业提供便利，营造公平竞争环境。所有行政审批事项都要简化程序，明确时限，用政府权力的“减法”，换取市场活力的“乘法”。

多管齐下改革投融资体制。大幅缩减政府核准投资项目范围，下放核准权限。大幅减少投资项目前置审批，实行项目核准网上并联办理。大幅放宽民间投资市场准入，鼓励社会资本

发起设立股权投资基金。政府采取投资补助、资本金注入、设立基金等办法，引导社会资本投入重点项目。以用好铁路发展基金为抓手，深化铁路投融资改革。在基础设施、公用事业等领域，积极推广政府和社会资本合作模式。

不失时机加快价格改革。改革方向是发挥市场在资源配置中的决定性作用，大幅缩减政府定价种类和项目，具备竞争条件的商品和服务价格原则上都要放开。取消绝大部分药品政府定价，下放一批基本公共服务收费定价权。扩大输配电价改革试点，推进农业水价改革，健全节能环保价格政策。完善资源性产品价格，全面实行居民阶梯价格制度。同时必须加强价格监管，规范市场秩序，确保低收入群众基本生活。

推动财税体制改革取得新进展。实行全面规范、公开透明的预算管理制度，除法定涉密信息外，中央和地方所有部门预决算都要公开，全面接受社会监督。提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例。推行中期财政规划管理。制定盘活财政存量资金的有效办法。力争全面完成“营改增”，调整完善消费税政策，扩大资源税从价计征范围。提请修订税收征管法。改革转移支付制度，完善中央和地方的事权与支出责任，合理调整中央和地方收入划分。

围绕服务实体经济推进金融改革。推动具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构，成熟一家，批准一家，不设限额。深化农村信用社改革，稳定其县域法人地位。发挥好开发性金融、政策性金融在增加公共产品供给中的作用。推出存款保险制度。推进利率市场化改革，健全中央银行利率调控框架。保持人民币汇率处于合理均衡水平，增强人民币汇率双向浮动弹性。稳步实现人民币资本项目可兑换，扩大人民币国际使用，加快建设人民币跨境支付系统，完善人民币

全球清算服务体系，开展个人投资者境外投资试点，适时启动“深港通”试点。加强多层次资本市场体系建设，实施股票发行注册制改革，发展服务中小企业的区域性股权市场，开展股权众筹融资试点，推进信贷资产证券化，扩大企业债券发行规模，发展金融衍生品市场。推出巨灾保险、个人税收递延型商业养老保险。创新金融监管，防范和化解金融风险。大力发展普惠金融，让所有市场主体都能分享金融服务的雨露甘霖。

深化国企改革。准确界定不同国有企业功能，分类推进改革。加快国有资本投资公司、运营公司试点，打造市场化运作平台，提高国有资本运营效率。有序实施国有企业混合所有制改革，鼓励和规范投资项目引入非国有资本参股。加快电力、油气等体制改革。多渠道解决企业办社会负担和历史遗留问题，保障职工合法权益。完善现代企业制度，改革和健全企业经营者激励约束机制。要加强国有资产监管，防止国有资产流失，切实提高国有企业的经营效益。

非公有制经济是我国经济的重要组成部分。必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，注重发挥企业家才能，全面落实促进民营经济发展的政策措施，增强各类所有制经济活力，让各类企业法人财产权依法得到保护。

继续推进科技、教育、文化、医药卫生、养老保险、事业单位、住房公积金等领域改革。发展需要改革添动力，群众期盼改革出实效，我们要努力交出一份为发展加力、让人民受益的改革答卷。

开放也是改革。必须实施新一轮高水平对外开放，加快构建开放型经济新体制，以开放的主动赢得发展的主动、国际竞争的主动。

推动外贸转型升级。完善出口退税负担机制，自二〇一五



年起增量部分由中央财政全额负担，让地方和企业吃上“定心丸”。清理规范进出口环节收费，建立并公开收费项目清单。实施培育外贸竞争新优势的政策措施，促进加工贸易转型，发展外贸综合服务平台和市场采购贸易，扩大跨境电子商务综合试点，增加服务外包示范城市数量，提高服务贸易比重。实施更加积极的进口政策，扩大先进技术、关键设备、重要零部件等进口。

更加积极有效利用外资。修订外商投资产业指导目录，重点扩大服务业和一般制造业开放，把外商投资限制类条目缩减一半。全面推行普遍备案、有限核准的管理制度，大幅下放鼓励类项目核准权，积极探索准入前国民待遇加负面清单管理模式。修订外商投资相关法律，健全外商投资监管体系，打造稳定公平透明可预期的营商环境。

加快实施走出去战略。鼓励企业参与境外基础设施建设和产能合作，推动铁路、电力、通信、工程机械以及汽车、飞机、电子等中国装备走向世界，促进冶金、建材等产业对外投资。实行以备案制为主的对外投资管理方式。扩大出口信用保险规模，对大型成套设备出口融资应保尽保。拓宽外汇储备运用渠道，健全金融、信息、法律、领事保护服务。注重风险防范，提高海外权益保障能力。让中国企业走得稳、走得远，在国际竞争中强筋健骨、发展壮大。

构建全方位对外开放新格局。推进丝绸之路经济带和二十一世纪海上丝绸之路合作建设。加快互联互通、大通关和国际物流大通道建设。构建中巴、孟中印缅等经济走廊。扩大内陆和沿边开放，促进经济技术开发区创新发展，提高边境经济合作区、跨境经济合作区发展水平。积极推动上海和广东、天津、福建自贸试验区建设，在全国推广成熟经验，形成各具

特色的改革开放高地。

统筹多双边和区域开放合作。维护多边贸易体制，推动信息技术协定扩围，积极参与环境产品、政府采购等国际谈判。加快实施自贸区战略，尽早签署中韩、中澳自贸协定，加快中日韩自贸区谈判，推动与海合会、以色列等自贸区谈判，力争完成中国—东盟自贸区升级谈判和区域全面经济伙伴关系协定谈判，建设亚太自贸区。推进中美、中欧投资协定谈判。中国是负责任、敢担当的国家，我们愿做互利共赢发展理念的践行者、全球经济体系的建设者、经济全球化的推动者。

#### 四、协调推动经济稳定增长和结构优化

稳增长和调结构相辅相成。我们既要全力保持经济在合理区间运行，又要积极促进经济转型升级、行稳致远。

加快培育消费增长点。鼓励大众消费，控制“三公”消费。促进养老家政健康消费，壮大信息消费，提升旅游休闲消费，推动绿色消费，稳定住房消费，扩大教育文化体育消费。全面推进“三网”融合，加快建设光纤网络，大幅提升宽带网络速率，发展物流快递，把以互联网为载体、线上线下互动的新兴消费搞得红红火火。建立健全消费品质量安全监管、追溯、召回制度，严肃查处制售假冒伪劣行为，保护消费者合法权益。扩大消费要汇小溪成大河，让亿万群众的消费潜力成为拉动经济增长的强劲动力。

增加公共产品有效投资。确保完成“十二五”规划重点建设任务，启动实施一批新的重大工程项目。主要是：棚户区和危房改造、城市地下管网等民生项目，中西部铁路和公路、内河航道等重大交通项目，水利、高标准农田等农业项

目，信息、电力、油气等重大网络项目，清洁能源及油气矿产资源保障项目，传统产业技术改造等项目，节能环保和生态建设项目。今年中央预算内投资增加到四千七百七十六亿元，但政府不唱“独角戏”，要更大激发民间投资活力，引导社会资本投向更多领域。铁路投资要保持在八千亿元以上，新投产里程八千公里以上，在全国基本实现高速公路电子不停车收费联网，使交通真正成为发展的先行官。重大水利工程已开工的五十七个项目要加快建设，今年再开工二十七个项目，在建重大水利工程投资规模超过八千亿元。棚改、铁路、水利等投资多箭齐发，重点向中西部地区倾斜，使巨大的内需得到更多释放。

加快推进农业现代化。坚持“三农”重中之重地位不动摇，加快转变农业发展方式，让农业更强、农民更富、农村更美。

今年粮食产量要稳定在五亿五千万吨以上，保障粮食安全和主要农产品供给。坚守耕地红线，全面开展永久基本农田划定工作，实施耕地质量保护与提升行动，推进土地整治，增加深松土地一千三百三十三万公顷。加强农田水利基本建设，大力发展节水农业。加快新技术、新品种、新农机研发推广应用。引导农民瞄准市场调整种养结构，支持农产品加工特别是主产区粮食就地转化，开展粮食作物改为饲料作物试点。综合治理农药兽药残留等问题，全面提高农产品质量和食品安全水平。

新农村建设要惠及广大农民。突出加强水和路的建设，今年再解决六千万农村人口饮水安全问题，新建改建农村公路二十万公里，全面完成西部边远山区溜索改桥任务。力争让最后二十多万无电人口都能用上电。以垃圾、污水为重点加强环境治理，建设美丽宜居乡村。多渠道促进农民增收，保持城乡居民收入差距缩小势头。持续打好扶贫攻坚战，深入推进集

中连片特困地区扶贫开发，实施精准扶贫、精准脱贫。难度再大，今年也要再减少农村贫困人口一千万人以上。

推进农业现代化，改革是关键。要在稳定家庭经营的基础上，支持种养大户、家庭农牧场、农民合作社、产业化龙头企业等新型经营主体发展，培养新型职业农民，推进多种形式适度规模经营。做好土地确权登记颁证工作，审慎开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度、集体产权制度等改革试点。在改革中，要确保耕地数量不减少、质量不下降、农民利益有保障。深化供销社、农垦、种业、国有林场林区等改革，办好农村改革试验区和现代农业示范区。完善粮食最低收购价和临时收储政策，改进农产品目标价格补贴办法。加强涉农资金统筹整合和管理。无论财政多困难，惠农政策只能加强不能削弱，支农资金只能增加不能减少。

推进新型城镇化取得新突破。城镇化是解决城乡差距的根本途径，也是最大的内需所在。要坚持以人为核心，以解决“三个一亿人”问题为着力点，发挥好城镇化对现代化的支撑作用。

加大城镇棚户区 and 城乡危房改造力度。今年保障性安居工程新安排七百四十万套，其中棚户区改造五百八十万套，增加一百一十万套，把城市危房改造纳入棚改政策范围。农村危房改造三百六十六万户，增加一百万户，统筹推进农房抗震改造。住房保障逐步实行实物保障与货币补贴并举，把一些存量房转为公租房和安置房。对居住特别困难的低保家庭，给予住房救助。坚持分类指导，因地施策，落实地方政府主体责任，支持居民自住和改善性住房需求，促进房地产市场平稳健康发展。

用改革的办法解决城镇化难点问题。抓紧实施户籍制度改革，落实放宽户口迁移政策。对已在城镇就业和居住但尚未落

户的外来人口，以居住证为载体提供相应基本公共服务，取消居住证收费。建立财政转移支付与市民化挂钩机制，合理分担农民工市民化成本。建立规范多元可持续的城市建设投融资机制。坚持节约集约用地，稳妥建立城乡统一的建设用地市场，完善和拓展城乡建设用地增减挂钩试点。加强资金和政策支持，扩大新型城镇化综合试点。

提升城镇规划建设管理水平。制定实施城市群规划，有序推进基础设施和基本公共服务同城化。完善设市标准，实行特大镇扩权增能试点，控制超大城市人口规模，提升地级市、县城和中心镇产业和人口承载能力，方便农民就近城镇化。发展智慧城市，保护和传承历史、地域文化。加强城市供水供气供电、公交和防洪防涝设施等建设。坚决治理污染、拥堵等城市病，让出行更方便、环境更宜居。

拓展区域发展新空间。统筹实施“四大板块”和“三个支撑带”战略组合。在西部地区开工建设一批综合交通、能源、水利、生态、民生等重大项目，落实好全面振兴东北地区等老工业基地政策措施，加快中部地区综合交通枢纽和网络等建设，支持东部地区率先发展，加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区支持力度，完善差别化的区域发展政策。把“一带一路”建设与区域开发开放结合起来，加强新亚欧大陆桥、陆海口岸支点建设。推进京津冀协同发展，在交通一体化、生态环保、产业升级转移等方面率先取得实质性突破。推进长江经济带建设，有序开工黄金水道治理、沿江码头口岸等重大项目，构筑综合立体大通道，建设产业转移示范区，引导产业由东向西梯度转移。加速资源枯竭型城市转型升级。加强中西部重点开发区建设，深化泛珠三角等区域合作。

我国是海洋大国，要编制实施海洋战略规划，发展海洋经

济，保护海洋生态环境，提高海洋科技水平，强化海洋综合管理，加强海上力量建设，坚决维护国家海洋权益，妥善处理海上纠纷，积极拓展双边和多边海洋合作，向海洋强国的目标迈进。

推动产业结构迈向中高端。制造业是我们的优势产业。要实施“中国制造二〇二五”，坚持创新驱动、智能转型、强化基础、绿色发展，加快从制造大国转向制造强国。采取财政贴息、加速折旧等措施，推动传统产业技术改造。坚持有保有压，化解过剩产能，支持企业兼并重组，在市场竞争中优胜劣汰。促进工业化和信息化深度融合，开发利用网络化、数字化、智能化等技术，着力在一些关键领域抢占先机、取得突破。

新兴产业和新兴业态是竞争高地。要实施高端装备、信息网络、集成电路、新能源、新材料、生物医药、航空发动机、燃气轮机等重大项目，把一批新兴产业培育成主导产业。制定“互联网+”行动计划，推动移动互联网、云计算、大数据、物联网等与现代制造业结合，促进电子商务、工业互联网和互联网金融健康发展，引导互联网企业拓展国际市场。国家已设立四百亿元新兴产业创业投资引导基金，要整合筹措更多资金，为产业创新加油助力。

服务业就业容量大，发展前景广。要深化服务业改革开放，落实财税、土地、价格等支持政策以及带薪休假等制度，大力发展旅游、健康、养老、创意设计等生活和生产服务业。深化流通体制改革，加强大型农产品批发、仓储和冷链等现代物流设施建设，努力大幅降低流通成本。

以体制创新推动科技创新。创新创造关键在人。要加快科技成果使用处置和收益管理改革，扩大股权和分红激励政策实施范围，完善科技成果转化、职务发明法律制度，使创新人才分享成果收益。制定促进科研人员流动政策，改革科技评价、

职称评定和国家奖励制度，推进科研院所分类改革。引进国外高质量人才和智力。深入实施知识产权战略行动计划，依法打击侵权行为，切实保护发明创造，让创新之树枝繁叶茂。

企业是技术创新的主体。要落实和完善企业研发费用加计扣除、高新技术企业扶持等普惠性政策，鼓励企业增加创新投入。支持企业更多参与重大科技项目实施、科研平台建设，推进企业主导的产学研协同创新。大力发展众创空间，增设国家自主创新示范区，办好国家高新区，发挥集聚创新要素的领头羊作用。中小微企业大有可为，要扶上马、送一程，使“草根”创新蔚然成风、遍地开花。

提高创新效率重在优化科技资源配置。要改革中央财政科技计划管理方式，建立公开统一的国家科技管理平台。政府重点支持基础研究、前沿技术和重大关键共性技术研究，鼓励原始创新，加快实施国家科技重大项目，向社会全面开放重大科研基础设施和大型科研仪器。把亿万人民的聪明才智调动起来，就一定能够迎来万众创新的浪潮。

## 五、持续推进民生改善和社会建设

立国之道，惟在富民。要以增进民生福祉为目的，加快发展社会事业，改革完善收入分配制度，千方百计增加居民收入，促进社会公平正义与和谐进步。

着力促进创业就业。坚持就业优先，以创业带动就业。今年高校毕业生七百四十九万人，为历史最高。要加强就业指导 and 创业教育，落实高校毕业生就业促进计划，鼓励到基层就业。实施好大学生创业引领计划，支持到新兴产业创业。做好结构调整、过剩产能化解中失业人员的再就业工作。统筹农村

转移劳动力、城镇困难人员、退役军人就业，实施农民工职业技能提升计划，落实和完善失业保险支持企业稳定就业岗位政策。全面治理拖欠农民工工资问题，健全劳动监察和争议处理机制，让法律成为劳动者权益的守护神。

加强社会保障和增加居民收入。企业退休人员基本养老金标准提高百分之十。城乡居民基础养老金标准统一由五十五元提高到七十元。推进城镇职工基础养老金全国统筹。降低失业保险、工伤保险等缴费率。完善最低工资标准调整机制。落实机关事业单位养老保险制度改革措施，同步完善工资制度，对基层工作人员给予政策倾斜。在县以下机关建立公务员职务和职级并行制度。加强重特大疾病医疗救助，全面实施临时救助制度，让遇到急难特困的群众求助有门、受助及时。对困境儿童、高龄和失能老人、重度和贫困残疾人等特困群体，健全福利保障制度和服务体系。继续提高城乡低保水平，提升优抚对象抚恤和生活补助标准。提高工资和保障标准等政策的受益面广，各级政府一定要落实到位。民之疾苦，国之要事，我们要竭尽全力，坚决把民生底线兜住兜牢。

促进教育公平发展和质量提升。教育是今天的事业、明天的希望。要坚持立德树人，增强学生的社会责任感、创新精神、实践能力，培养中国特色社会主义建设者和接班人。深化省级政府教育统筹改革、高等院校综合改革和考试招生制度改革。加快义务教育学校标准化建设，改善薄弱学校和寄宿制学校基本办学条件。落实农民工随迁子女在流入地接受义务教育政策，完善后续升学政策。全面推进现代职业教育体系建设。引导部分地方本科高校向应用型转变，通过对口支援等方式支持中西部高等教育发展，继续提高中西部地区和人口大省高考录取率。建设世界一流大学和一流学科。加强特殊教育、学



前教育、继续教育和民族地区各类教育。促进民办教育健康发展。加强教师队伍建设。为切实把教育事业办好，我们要保证投入，花好每一分钱。要畅通农村和贫困地区学子纵向流动的渠道，让每个人都有机会通过教育改变自身命运。

加快健全基本医疗卫生制度。完善城乡居民基本医保，财政补助标准由每人每年三百二十元提高到三百八十元，基本实现居民医疗费用省内直接结算，稳步推行退休人员医疗费用跨省直接结算。全面实施城乡居民大病保险制度。深化基层医疗卫生机构综合改革，加强全科医生制度建设，完善分级诊疗体系。全面推开县级公立医院综合改革，在一百个地级以上城市进行公立医院改革试点，破除以药补医，降低虚高药价，合理调整医疗服务价格，通过医保支付等方式平衡费用，努力减轻群众负担。鼓励医生到基层多点执业，发展社会办医。开展省级深化医改综合试点。加快建立医疗纠纷预防调解机制。人均基本公共卫生服务经费补助标准由三十五元提高到四十元，增量全部用于支付村医的基本公共卫生服务，方便几亿农民就地就近看病就医。加强重大疾病防控。积极发展中医药和民族医药事业。推进计划生育服务管理改革。健康是群众的基本需求，我们要不断提高医疗卫生水平，打造健康中国。

让人民群众享有更多更好文化发展成果。文化是民族的精神命脉和创造源泉。要践行社会主义核心价值观，弘扬中华优秀传统文化。繁荣发展哲学社会科学，发展文学艺术、新闻出版、广播影视、档案等事业，重视文物、非物质文化遗产保护。提供更多优秀文艺作品，倡导全民阅读，建设学习型社会，提高国民素质。深化文化体制改革，逐步推进基本公共文化服务标准化均等化，扩大公共文化设施免费开放范围，发挥基层综合性文化服务中心作用，促进传统媒体与新兴媒体

融合发展。拓展中外人文交流，加强国际传播能力建设。发展全民健身、竞技体育和体育产业，做好二〇二二年冬奥会申办工作。

加强和创新社会治理。深化社会组织管理制度改革，加快行业协会商会与行政机关脱钩。支持群团组织依法参与社会治理，发展专业社会工作、志愿服务和慈善事业。鼓励社会力量兴办养老设施，发展社区和居家养老。为农村留守儿童、妇女、老人提供关爱服务，建立未成年人社会保护制度，切实保障妇女儿童权益。提高公共突发事件防范处置和防灾减灾救灾能力。做好地震、气象、测绘、地质等工作。深入开展法治宣传教育，加强人民调解工作，完善法律援助制度，落实重大决策社会稳定风险评估机制，有效预防和化解社会矛盾。把信访纳入法治轨道，及时就地解决群众合理诉求。深化平安中国建设，健全立体化社会治安防控体系，依法惩治暴恐、黄赌毒、邪教、走私等违法犯罪行为，发展和规范网络空间，确保国家安全和公共安全。人的生命最为宝贵，要采取更坚决措施，全方位强化安全生产，全过程保障食品药品安全。

打好节能减排和环境治理攻坚战。环境污染是民生之患、民心之痛，要铁腕治理。今年，二氧化碳排放强度要降低百分之三点一以上，化学需氧量、氨氮排放都要减少百分之二左右，二氧化硫、氮氧化物排放要分别减少百分之三左右和百分之五左右。深入实施大气污染防治行动计划，实行区域联防联控，加强煤炭清洁高效利用，推动燃煤电厂超低排放改造，促进重点区域煤炭消费零增长。推广新能源汽车，治理机动车尾气，提高油品标准和质量，在重点区域内重点城市全面供应国五标准车用汽柴油。二〇〇五年底前注册营运的黄标车今年要全部淘汰。积极应对气候变化，扩大碳排放权交易试点。实施

水污染防治行动计划，加强江河湖海水污染、水污染源和农业面源污染治理，实行从水源地到水龙头全过程监管。加强土壤污染防治。推行环境污染第三方治理。做好环保税立法工作。我们一定要严格环境执法，对偷排偷放者出重拳，让其付出沉重的代价；对姑息纵容者严问责，使其受到应有的处罚。

能源生产和消费革命，关乎发展与民生。要大力发展风电、光伏发电、生物质能，积极发展水电，安全发展核电，开发利用页岩气、煤层气。控制能源消费总量，加强工业、交通、建筑等重点领域节能。积极发展循环经济，大力推进工业废物和生活垃圾资源化利用。我国节能环保市场潜力巨大，要把节能环保产业打造成新兴的支柱产业。

森林草原、江河湿地是大自然赐予人类的绿色财富，必须倍加珍惜。要推进重大生态工程建设，拓展重点生态功能区，办好生态文明先行示范区，开展国土江河综合整治试点，扩大流域上下游横向补偿机制试点，保护好三江源。扩大天然林保护范围，有序停止天然林商业性采伐。今年新增退耕还林还草六十六万七千公顷，造林六百万公顷。生态环保贵在行动、成在坚持，我们必须紧抓不松劲，一定要实现蓝天常在、绿水长流、永续发展。

## 六、切实加强政府自身建设

我们要全面推进依法治国，加快建设法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府，增强政府执行力和公信力，促进国家治理体系和治理能力现代化。

坚持依宪施政，依法行政，把政府工作全面纳入法治轨道。宪法是我们根本的活动准则，各级政府及其工作人员都必

须严格遵守。要尊法学法守法用法，依法全面履行职责，所有行政行为都要于法有据，任何政府部门都不得法外设权。深化行政执法体制改革，严格规范公正文明执法，加快推进综合执法，全面落实行政执法责任制。一切违法违规的行为都要追究，一切执法不公正不文明的现象都必须纠正。

坚持创新管理，强化服务，着力提高政府效能。提供基本公共服务尽可能采用购买服务方式，第三方可提供的事务性管理服务交给市场或社会去办。扎实开展政府协商，积极推进决策科学化民主化，重视发挥智库作用。全面实行政务公开，推广电子政务和网上办事。各级政府要自觉接受同级人大及其常委会的监督，接受人民政协的民主监督，认真听取人大代表、政协委员、民主党派、工商联、无党派人士和各人民团体的意见。我们的所有工作都要全面接受人民的监督，充分体现人民的意愿。

坚持依法用权，倡俭治奢，深入推进党风廉政建设和反腐败工作。认真落实中央八项规定精神，坚持不懈纠正“四风”，继续严格执行国务院“约法三章”。腐败现象的一个共同特征就是权力寻租，要以权力瘦身为廉政强身，紧紧扎住制度围栏，坚决打掉寻租空间，努力铲除腐败土壤。加强行政监察，发挥审计监督作用，对公共资金、公共资源、国有资产严加监管。始终保持反腐高压态势，对腐败分子零容忍、严查处。对腐败行为，无论出现在领导机关，还是发生在群众身边，都必须严加惩治。

坚持主动作为，狠抓落实，切实做到勤政为民。经济发展进入新常态，精神面貌要有新状态。广大公务员特别是领导干部要始终把为人民谋发展增福祉作为最大责任，始终把现代化建设使命扛在肩上，始终把群众冷暖忧乐放在心头。各级政

府要切实履行职责，狠抓贯彻落实，创造性开展工作。完善政绩考核评价机制，对实绩突出的要大力褒奖，对工作不力的要约谈诫勉，对为官不为、懒政怠政的要公开曝光、坚决追究责任。

各位代表！

我国是统一的多民族国家，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系，是全国各族人民的根本利益和共同责任。要坚持和完善民族区域自治制度，加大对欠发达的民族地区支持力度，扶持人口较少民族发展，推进兴边富民行动，保护和发​​展少数民族优秀传统文化及特色村镇，促进各民族交往交流交融。组织好西藏自治区成立五十周年和新疆维吾尔自治区成立六十周年庆祝活动。各族人民和睦相处、和衷共济、和谐发展，中华民族大家庭一定会更加繁荣昌盛、幸福安康。

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

我们要更好发挥海外侨胞和归侨侨眷参与祖国现代化建设、促进祖国和平统一、推进中外交流合作的独特作用，使海内外中华儿女的向心力不断增强。

各位代表！

建设巩固的国防和强大的军队，是维护国家主权、安全和发展利益的根本保障。要紧紧围绕党在新形势下的强军目标，坚持党对军队绝对领导的根本原则，统筹抓好各方面各领域军事斗争准备，保持边防海防空防安全稳定。全面加强现代后勤建设，加大国防科研和高新技术武器装备建设力度，发展国防科技工业。深化国防和军队改革，提高国防和军队建设法治化水平。加强现代化武装警察力量建设。增强全民国防意识，推

进国防动员和后备力量建设。坚持国防建设和经济建设协调发展，促进军民融合深度发展。各级政府要始终如一地关心和支持国防和军队建设，坚定不移地巩固和促进军政军民团结。

各位代表！

我们将坚定不移地贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治方针，严格依照宪法和基本法办事。全力支持香港、澳门特别行政区行政长官和政府依法施政，发展经济，改善民生，推进民主，促进和谐。加强内地与港澳各领域交流合作，继续发挥香港、澳门在国家改革开放和现代化建设中的特殊作用。我们坚信，有中央政府一以贯之的大力支持，不断提升港澳自身竞争力，香港、澳门就一定能够保持长期繁荣稳定。

我们将坚持对台工作大政方针，巩固两岸坚持“九二共识”、反对“台独”的政治基础，保持两岸关系和平发展正确方向。努力推进两岸协商对话，推动经济互利融合，加强基层和青少年交流。依法保护台湾同胞权益，让更多民众分享两岸关系和平发展成果。我们期待两岸同胞不断增进了解互信，密切骨肉亲情，拉近心理距离，为实现祖国和平统一贡献力量。我们坚信，两岸关系和平发展是不可阻挡、不可逆转的历史潮流。

各位代表！

我们将继续高举和平发展合作共赢旗帜，统筹国内国际两个大局，始终不渝走和平发展道路，始终不渝奉行互利共赢开放战略，坚决维护国家主权安全发展利益，维护我国公民和法人海外合法权益，推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系。深化与各大国战略对话和务实合作，构建健康稳定的大国关系框架。全面推进周边外交，打造周边命运共同体。加强

同发展中国家团结合作，维护共同利益。积极参与国际多边事务，推动国际体系和秩序朝着更加公正合理方向发展。办好纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利七十周年相关活动，同国际社会共同维护二战胜利成果和国际公平正义。我们愿与世界各国携手并肩，维护更加持久的和平，建设更加繁荣的世界。

各位代表！

时代赋予中国发展兴盛的历史机遇。让我们紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，凝神聚力，开拓创新，努力完成今年经济社会发展目标任务，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更大贡献！

# 全国人民代表大会常务委员会工作报告\*

(二〇一五年三月八日)

张 德 江

各位代表：

现在，我受全国人大常委会委托，向大会报告工作，请予审议。

## 过去一年的主要工作

过去一年，在以习近平总书记为总书记的党中央坚强领导下，全国人大常委会全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕党和国家工作大局依法行使职权，充分发挥最高国家权力机关作用，认真完成十二届全国人大二次会议确定的各项任务，各方面工作都取得新进展、新成效。

### 一、坚持党的领导，坚定人民代表大会制度自信。

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。坚持和完善人民代表大会制度，必须毫不动摇坚持中国共产党领导，坚定制度自信，在坚持中完善，在实践中发展，推动人民

---

\* 这是张德江同志在十二届全国人大三次会议上所作的工作报告。



代表大会制度与时俱进。

（一）始终把坚持党的领导贯彻于人大工作各方面、全过程。坚持党的领导，首先是要坚持党中央的集中统一领导。我们在人大工作中坚决贯彻党的路线方针政策和决策部署，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致，坚决维护党中央权威。一年来，我们坚持以党的基本理论武装头脑、指导实践、推动工作，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，切实加强常委会政治建设，始终把思想和行动统一到中央精神上来，牢牢把握正确政治方向。我们紧紧围绕党中央的战略部署，统筹安排人大立法、监督、决定、代表等各项工作和重要活动，确保中央重大决策部署和重要举措的贯彻落实。我们健全请示报告制度，对人大工作中的重大问题、重要事项，由常委会党组及时向党中央请示报告，依法按程序做好相关工作。坚持党对人大工作的领导，就是要保证党通过国家政权机关实施对国家和社会的领导。

（二）庆祝全国人民代表大会成立六十周年，增强坚持和完善人民代表大会制度的责任感和使命感。二〇一四年九月五日，中共中央、全国人大常委会隆重举行庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会，习近平同志发表重要讲话。讲话全面回顾中国近代以来政治制度的历史变革，深刻揭示了中国实行人民代表大会制度的历史必然性；指出人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排，是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度；明确提出必须毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，继续推进社会主义民主政治建设、发展社会主义政治文明。

我们召开庆祝全国人民代表大会成立六十周年理论研讨

会，以习近平同志重要讲话精神为指导，系统总结我国实行人民代表大会制度六十年来重要经验，就是坚持党的领导，切实保证党领导人民有效治理国家；坚持人民主体地位，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力；坚持实现民族振兴的历史使命，集中力量进行社会主义现代化建设；坚持依法治国，建设社会主义法治国家；坚持从国情和实际出发，推动人民代表大会制度完善发展；坚持民主集中制，充分发挥人民代表大会制度的特点和优势。这些重要经验，必须长期坚持，不断完善。

全国人大和地方各级人大通过开展多种形式的庆祝和纪念活动，深入学习、广泛宣传、全面贯彻习近平同志重要讲话精神，大家倍受鼓舞、激励和鞭策，进一步增强了坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路的自觉性和坚定性。

（三）开展第一个国家宪法日活动，大力弘扬宪法精神。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程。习近平同志在第一个国家宪法日来临之际作出重要指示，强调我国宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法，是我们国家和人民经受住各种困难和风险考验、始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法制保证；要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚决维护宪法法律权威。

我们召开“深入开展宪法宣传教育大力弘扬宪法精神”座谈会，认真学习贯彻习近平同志重要指示精神，强调要紧密结合中国近现代历史特别是中国共产党领导人民长期奋斗的光辉历程，紧密结合我国改革开放和社会主义现代化建设取得的辉煌成就，紧密结合我国全面推进依法治国的实践成果，紧密结合实现中华民族伟大复兴的中国梦，深入开展宪法宣传教育，

使宪法精神深入人心，以宪法精神凝心聚力，推动宪法全面贯彻实施。

**二、抓住提高立法质量这个关键，充分发挥立法的引领和推动作用。**

立法是全国人大及其常委会的重要职权和主要任务。常委会把提高立法质量放在首位，突出立法重点，加快立法步伐，完善立法机制，提升立法效果。一年来，共审议二十件法律草案，修改法律十件，制定法律两件，作出八个法律解释。

（一）在一批重要立法项目上取得新进展。环境保护法是环境领域的基础性、综合性法律。常委会在深入调研、充分听取意见的基础上，经过四次审议，对环境保护法作出全面修订。这是该法律正式施行二十五年来首次修订。这次修订，针对环境保护领域的共性问题 and 突出问题，进一步明确政府监管职责，完善生态保护红线、污染物总量控制、跨行政区域联合防治等制度，强化企业防治污染责任，建立环境信息公开、公众参与和公益诉讼制度，加大对环境违法行为追责和处罚的力度。法律还明确规定，县级以上人民政府应当每年向本级人大或者其常委会报告环境状况和环境保护目标完成情况。

行政诉讼是“民告官”的诉讼，涉及政府权力的行使和公民权利的保护。常委会适应新形势新要求，对行政诉讼法作出重要修改，这是该法律公布施行二十四年来首次修改。这次修改，注重保护公民、法人和其他组织合法权益，促进依法行政和公正司法，重点解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题，从扩大受案范围、畅通诉讼渠道、调整案件管辖、规范诉讼程序等方面完善行政诉讼制度，以利于更好地解决行政争议和纠纷。

立法法是关于国家立法制度和立法工作的一部重要法律。

为适应完善立法体制、深入推进科学立法民主立法的要求，常委会及时启动立法法修改工作，从充分发挥人大在立法工作中的主导作用、完善授权立法、赋予设区的市地方立法权等方面作了修改完善。常委会对立法法修正案草案进行两次审议后，已提请本次代表大会会议审议。

常委会还制定了航道法，修改了军事设施保护法，审议了食品安全法、广告法、大气污染防治法修订草案和刑法修正案（九）草案、促进科技成果转化法修正案草案等。

（二）通过立法推动和落实重大改革举措。修改预算法，对于深化财税体制改革，实施全面规范、公开透明的预算制度，具有重要意义。常委会前后经过四次审议，对预算法作出重要修改。重点从实行政府全口径预算管理、完善财政转移支付制度、健全地方政府债务管理机制、推进预算公开和绩效管理、加强人大预算决算审查监督等方面，对预算法进行了全面完善。国务院按照新修改的预算法，作出关于深化预算管理制度改革的决定，出台加强地方政府性债务管理等举措，强调坚持依法理财、主动接受监督。

适应推动政府简政放权的需要，常委会对保险法、证券法、注册会计师法、政府采购法、气象法等五部法律的部分规定作出修改，取消和下放法律规定的有关行政审批事项，为推进行政审批制度改革提供法律依据和支持。

为贯彻落实总体国家安全观，加快国家安全法治建设，常委会及时调整立法工作计划，加大工作力度。一是将原来的国家安全法改为反间谍法，加强反间谍工作；二是审议新的国家安全法草案，以此统领国家安全领域法律制度；三是审议反恐主义法、境外非政府组织管理法等法律草案，推进重点领域国家安全工作法治化。

(三) 深入推进科学立法、民主立法。一是注重发挥人大在立法工作中的主导作用。环境保护法、立法法、行政诉讼法等重要法律的修改,都是由全国人大有关委员会牵头起草的;对“一府两院”负责起草的法律案,有关委员会提前介入,共同研究起草中的重大问题,推动如期提请审议。二是坚持立改废释并举。统筹考虑立新废旧、法律间协调完善和衔接等问题。加强法律解释工作,审议通过关于刑法、刑事诉讼法有关规定的七个法律解释,就民法通则、婚姻法有关公民姓名权的规定作出解释。三是完善立法工作方式。完善法律草案出台前评估工作,加强立法项目论证,健全常委会立法工作机构联系人大代表机制,邀请代表参加立法调研、审议等工作。认真研究和吸收公众意见建议,并及时作出情况说明和反馈。

### 三、依法对有关法律问题作出决定,维护宪法法律权威。

常委会依照宪法和有关规定,及时对若干重要问题作出决定,有力促进和保障宪法法律的正确实施和相关工作的顺利开展。

(一) 对香港特别行政区行政长官普选问题作出决定。实行行政长官普选,是香港特别行政区政制发展的重大问题。全国人大常委会对正确实施香港基本法和依法推进香港政制发展负有宪制责任,有必要就行政长官普选制度的若干核心要素和相关问题作出决定。常委会依据香港基本法和全国人大常委会有关决定和解释,通过了关于香港特别行政区行政长官普选问题和二〇一六年立法会产生办法的决定,为下一步香港特别行政区提出行政长官普选具体办法确定了原则、指明了方向。这对于全面贯彻落实“一国两制”、“港人治港”、高度自治方针和香港基本法,推动香港循序渐进发展民主、依法顺利实现二〇一七年行政长官由普选产生的目标,具有重要意义。

（二）对开展刑事案件速裁程序试点、设立知识产权法院问题分别作出决定。根据深化司法体制改革的工作部署，常委会作出关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的决定，关于在北京、上海、广州设立知识产权法院的决定，为探索完善刑事诉讼程序、健全知识产权司法保护体系提供法律依据和支持。同时，要求有关方面依法认真做好相关工作，总结实践经验，并将实施情况向全国人大常委会报告。

（三）对授权国务院在自由贸易试验区、三十三个试点县（市、区）暂时调整实施有关法律规定问题分别作出决定。贯彻中央改革决策，在认真审议国务院相关议案的基础上，常委会通过关于授权国务院在广东、天津、福建三个新设自由贸易试验区以及上海自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定，关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定。这两个决定都是为推进相关领域改革提供法律依据和支持，体现了在法治下推进改革、在改革中完善法治的精神。

（四）对设立国家宪法日、烈士纪念日分别作出决定。贯彻党的十八届四中全会精神，常委会通过关于设立国家宪法日的决定，以立法形式将十二月四日设立为国家宪法日，规定国家通过多种形式开展宪法宣传教育活动。设立国家宪法日，有利于增强全社会的宪法意识，弘扬宪法精神，加强宪法实施。近年来，全国人大代表、全国政协委员和社会各界通过多种方式提出设立烈士纪念日的意见建议，呼吁加强烈士纪念工作。为此，常委会通过关于设立烈士纪念日的决定，将九月三十日设立为烈士纪念日。这是继中国人民抗日战争胜利纪念日、南

京大屠杀死难者国家公祭日之后，依法确立的第三个纪念日。国家隆重举行纪念和公祭活动，极大地弘扬了爱国主义精神和社会主义核心价值观。

常委会还依法决定批准我国与外国缔结的条约、协定以及加入的国际公约十三件，决定和批准任免一批国家机关工作人员。

#### 四、坚持问题导向，增强监督工作针对性和实效性。

常委会围绕推动中央重大决策部署贯彻落实和保证法律正确有效实施，抓住事关改革发展稳定全局的重要问题、人大代表和人民群众普遍关注的热点难点问题，依法行使监督职权。一年来，共听取审议“一府两院”十三个工作报告，检查四部法律实施情况，开展三次专题询问、四项专题调研。

（一）促进经济平稳健康发展。常委会听取审议国务院关于国民经济和社会发展规划执行情况报告、关于加强金融监管防范金融风险工作情况报告，检查专利法、旅游法实施情况。针对内外环境不确定因素增多、经济发展进入新常态等情况，我们督促有关方面认真贯彻落实中央关于经济工作的决策部署，坚持稳中求进、改革创新，把转方式、调结构放在更加突出的位置，扩大内需特别是消费需求，积极培育新的经济增长点，着力提升经济增长质量、效益和内生动力。完善金融监管协调机制，有效防范和化解金融风险。加快实施创新驱动发展战略，加强专利应用和保护，依法查处专利侵权行为，推进企业技术创新和品牌建设，提高产业竞争力。

推动简政放权、取消和下放行政审批事项，代表关心，社会关注。常委会听取审议国务院关于深化行政审批制度改革、加快转变政府职能工作情况的报告，并开展专题询问。在充分肯定成绩的同时，针对有的地方和部门存在“明放暗不放”、

“重形式轻实效”、监管和服务不到位等问题，强调要严格执行行政许可法，进一步提高简政放权“含金量”，取消非行政许可审批事项，全面提高政府公共服务水平。国务院继续加大简政放权力度，提出关于规范国务院部门行政审批行为、改进行政审批有关工作的新举措。

（二）加强预算决算审查监督。常委会依法履行预算决算审查监督职责，听取审议决算、审计工作、预算执行情况等报告，审查批准二〇一三年中央决算。要求完善政府全口径预算管理体系，健全政府性债务管理制度，加大专项转移支付清理整合力度，扎紧财政预算管理制度这道篱笆，并责成有关方面对审计查出的问题认真整改、严肃问责。国务院已于当年十二月就审计查出问题的纠正情况和处理结果向全国人大常委会作出报告。从报告情况看，各被审计单位整改问题金额一千零六十二亿五千万万元，挽回和避免损失三十三亿九千万万元，根据审计建议制定完善规章制度三千一百二十二项。

常委会关注国家财政水利资金投入与使用情况并开展监督，提出科学安排水利资金、加大财政投入、完善涉水管理体制和水生态补偿机制、加强资金项目管理和绩效管理 etc 意见。这是常委会继二〇一三年对国家财政科技资金分配使用情况开展监督之后，再次对特定领域财政资金投入使用情况开展监督，是加强和改进人大预算监督工作的积极尝试。

（三）推动保障和改善民生。社会保障体系建设事关亿万群众切身利益，每个人都十分关心未来的“养老钱”、“保命钱”。常委会听取审议国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告，并开展专题询问。我们督促有关方面加强顶层设计，积极应对人口老龄化，健全财政投入制度，划转部分国有资本充实社会保障基金，推进基础养老金全国统筹，加



强社会保险基金投资运营管理和监督，完善社会救助制度，加快建立更加公平可持续的社会保障制度。

新农村建设是我国现代化进程中的重大历史任务。习近平同志多次讲到，“小康不小康，关键看老乡”。常委会持续关注“三农”工作，去年将推进新农村建设作为监督工作议题，听取审议有关报告。针对制约农业农村发展的深层次问题，强调要健全城乡一体化发展体制机制，提高新农村建设的科学性、前瞻性、包容性，健全财政、金融支持的长效机制，着力改善农村基础设施和人居环境，全面提升农村基本公共服务水平，让中国广大的乡村旧貌变新颜。

近年来，涉及未成年人人身安全的事故和违法犯罪频发，全国人大代表和社会各界对此十分关心。常委会积极回应社会关切，以保护未成年人人身安全为重点，在全国范围内开展未成年人保护法执法检查，推动有关方面齐抓共管、综合治理，着力加强对未成年人的保护，依法严惩侵害未成年人的违法犯罪，营造关爱保护未成年人的良好社会环境。

针对社会反映较为突出的司法不规范等问题，常委会在分别审议最高人民法院、最高人民检察院关于规范司法行为工作情况报告时，要求加大规范司法行为力度，着力提高司法公信力，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。根据常委会审议意见，最高人民法院积极整改，取消高级人民法院考核排名，改革审判委员会制度，推进量刑规范化；最高人民检察院认真研究落实措施，部署在全国检察机关开展为期一年的规范司法行为专项整治工作，重点整治八个方面的问题。

（四）推进生态文明建设。针对群众反映强烈的大气环境污染严重问题，常委会开展大气污染防治法执法检查，重点检查京津冀、长三角、珠三角等重点区域的法律实施情况。着力

推动落实政府、企业责任，突出防治重点，注重源头治理，健全区域联防联控机制，加强执法监管，严惩违法行为。国务院将常委会审议意见转发有关部门和地区，要求认真研究，打好防治大气污染攻坚战，自觉接受人大监督，以实实在在的效果取信于民。

针对“十二五”规划纲要实施中期评估反映的部分节能减排约束性指标完成进度滞后的问题，常委会专门安排听取审议节能减排工作情况的报告，提出要下更大决心、作更多努力，把节能减排作为转方式、调结构的重要抓手，强化目标责任制和问责制，坚决淘汰落后产能，确保完成“十二五”各项目标任务。

（五）完善监督工作方式方法。一是把监督与立法更紧密结合起来。常委会对安全生产法作出重要修改，强化生产经营单位主体责任、政府监管责任和安全生产责任追究；同时，在当年就安排听取审议关于安全生产工作情况报告。常委会对大气污染防治法实施情况开展检查，国务院认真研究采纳执法检查提出的意见建议，总结《大气污染防治行动计划》实践经验，拟订大气污染防治法修订草案并提请常委会审议。我们还开展土壤污染防治专题调研，既推动相关工作又为制定土壤污染防治法做前期准备。二是完善执法检查方式。旅游法执法检查中，把听取汇报、召开座谈会与随机抽查、暗查暗访结合起来，把全面检查同跟踪督查典型事件结合起来，还在常委会会议上以视频和口头报告相结合的方式汇报检查情况。三是改进完善专题询问工作。委员长会议组成人员带队深入基层社区开展调研，召开人大代表座谈会，通过网络平台进行问卷调查，把各方面普遍关心的问题作为询问重点，充分反映群众和基层的关切。国务院高度重视常委会专题询问，有关领导同志到会

报告工作并认真回答询问，充分体现了政府对人大负责、受人大监督的精神和要求。

认真做好规范性文件备案审查工作。一年来，对国务院制定的十二件行政法规，最高人民法院、最高人民检察院制定的十五件司法解释，逐件进行审查；同时认真研究各方面提出的审查建议。

#### 五、尊重代表主体地位，提高代表服务保障工作水平。

全国人大代表是最高国家权力机关组成人员。尊重代表的权利就是尊重人民的权利，保障代表依法履职就是保障人民当家作主。做好常委会的工作，离不开广大代表的支持和参与。

（一）加强同代表的联系。建立健全并认真落实委员长会议组成人员、常委会委员联系代表制度。委员长会议组成人员直接联系八十七名全国人大代表，常委会委员联系三百三十三名全国人大代表，通过走访、电话、信函等方式密切同代表的交流，邀请代表参加常委会立法调研、执法检查等活动，虚心听取代表提出的意见建议。继续扩大代表对常委会工作的参与，去年先后邀请三百多名代表列席常委会会议；首次邀请部分代表参与预算草案、计划草案初步审查。健全向代表通报常委会、专门委员会和工作委员会重要工作情况制度，就有关工作征询代表意见建议。“一府两院”密切与全国人大代表的联系，积极回应代表和群众的关切。

（二）认真审议代表议案、办理代表建议。十二届全国人大二次会议主席团交付有关专门委员会审议的四百六十八件代表议案已全部审议完毕，其中二十三件议案涉及的六个立法项目已经常委会审议通过，五件议案提出的四个监督项目已由常委会实施完成，八十三件议案涉及的六个立法项目正在审议，一百六十件议案涉及的六十九个立法项目已列入立法规划或年

度立法计划。在制定修改法律的过程中，逐件逐条研究代表议案提出的相关内容，邀请议案领衔代表参加立法调研、出台前评估等工作。常委会审议的刑法修正案（九）草案，充分吸纳了本届全国人大代表提出的八十一件议案中的相关内容。

代表提出的八千五百七十六件建议、批评和意见，现已全部办理完毕并由承办单位答复代表，建议所提问题得到解决或者计划逐步解决的占建议总数的百分之七十九点八。常委会办公厅加大协调督办力度，确定十九项重点建议，涉及十四个代表团和六百一十一名代表提出的一百四十七件建议。有关专门委员会和承办单位认真履行督办和办理职责，各承办单位负责同志积极参与建议办理调研座谈，共研究制定一百多项政策措施，推动解决了一批关系群众切身利益的重大问题。国务院常务会议专门听取代表建议办理情况报告，要求有关部门把办理代表建议作为接受人民监督、加强改进工作的重要内容，与本职工作一并考虑、一同推进。

（三）支持和保证代表依法履职。推动各地拓宽代表联系群众渠道，提出通过网络平台密切代表同人民群众联系的实施意见，健全代表联系群众制度，支持代表充分反映群众和基层的意见。组织一千九百余名代表参加专题调研，参加率达到百分之六十五，形成调研报告一百一十七份，为代表依法履职打下良好基础。认真组织代表培训活动，举办四期全国人大代表专题学习班，近一千名代表进行集中学习研讨，代表依法履职能力进一步提高。

#### 六、加强与地方人大联系，共同推进人大工作完善发展。

做好新形势下人大工作，需要全国人大和地方各级人大的共同努力。近年来，常委会注重加强同地方人大的工作联系，密切工作协同，开展工作交流，在形成整体合力方面取得新进展。

(一) 开展县乡人大工作和建设专题调研。常委会把加强地方人大工作调研、推动地方人大工作完善发展作为一项重要任务。我们按照总结、继承、完善、提高的原则,对县乡人大工作和建设开展专题调研。委员长会议组成人员带队深入基层,实地了解县乡人大工作和建设情况,研究探讨加强改进工作的新思路、好办法。常委会工作机构组成七个专题调研组,对全国三十一个省(区、市)的县乡人大工作和建设情况进行调研,形成了一批调研成果。中国人大制度理论研究会也举行相关研讨会,提出意见建议。我们拟在调研的基础上,提出加强县乡人大工作和建设的指导性文件,并适时修改完善相关法律。

(二) 加大学习培训和工作交流力度。常委会举办四期县级人大常委会负责同志学习班,吉林、西藏等十一个省区的一千一百余名县级人大常委会主任或副主任参加学习,取得良好效果。每次常委会开会时,我们都邀请各省(区、市)人大常委会负责同志列席会议,认真听取他们的意见建议;定期召开情况通报会,及时向他们通报全国人大常委会有关工作情况。召开全国地方立法研讨会,总结交流地方人大立法工作的好经验好做法。邀请地方人大法制工作机构负责同志参加常委会会议。有关专门委员会、常委会工作机构通过座谈会、培训班等形式,加强同地方人大相关机构的联系和交流。同时,地方人大积极支持全国人大的工作,在协助开展执法检查、立法调研、代表服务保障和对外交往等方面做了大量工作,有力推动了人大工作整体水平的提高。

(三) 就常委会工作情况和起草工作报告征求地方人大、全国人大代表的意见建议。常委会办公厅组织十二个调研组,由部级领导干部带队,深入到地方召开座谈会,听取三十一个省(区、市)人大常委会负责同志和三十五个代表团

五百四十九名全国人大代表的意见建议。调研中收集到的许多宝贵意见建议，充分体现了地方人大、人大代表对全国人大的关心和期待，对我们加强和改进工作很有帮助。

### 七、围绕中心、服务大局，统筹做好对外交往、新闻宣传、自身建设等工作。

积极开展对外交往。紧紧围绕国家发展战略和改革开放大局，服务总体外交需要，发挥人大对外交往的特点和优势，全面推进与外国议会友好交流合作。一是深化定期交流机制。成功召开中国全国人大与俄联邦委员会合作委员会第八次会议，组建由中国全国人大、俄联邦委员会和国家杜马共同参与的新的中俄议会合作委员会。重启与美国参议院机制交流活动，推进与法国、英国、德国、韩国、加拿大、澳大利亚、智利等国议会及欧洲议会的机制交流，与蒙古国家大呼拉尔建立定期交流机制。二是开展多层次多形式友好往来。实现全国人大常委会委员长对秘鲁、哥伦比亚、墨西哥三国的首次访问，接待瑞士、尼日利亚、缅甸、吉尔吉斯斯坦等五十三个议会代表团，加强各专门委员会、友好小组与外国议会的对口交流，在各国议会联盟、亚洲议会大会等议会组织中发挥建设性作用，做好全国人大西藏代表团、全国人大青年代表友好访问团出访工作，广交朋友，推动合作，增进友谊。做好人大侨委工作，为凝聚侨心侨力服务。三是增强对外交往针对性。从维护国家关系发展大局、服务国家发展战略出发，加强治国理政经验交流，为深化务实合作提供良好的法制和政策环境，夯实国家关系发展的社会基础和民意基础。四是讲好中国故事、讲好中国人大故事。增进对方对中国发展道路、基本国情、内外政策的了解和认同。

加强和改进人大新闻宣传工作。围绕庆祝全国人民代表

大会成立六十周年、第一个国家宪法日、纪念民族区域自治法实施三十周年等重要活动，通过召开座谈会、研讨会、拍摄文献纪录片、编辑出版大事记等形式，大力宣传国家根本政治制度、基本政治制度和国家根本法。加强对人大立法、监督、代表、对外交往等工作的宣传报道和深入解读。积极宣传报道地方人大工作好典型好事例，展现基层人大代表、人大工作者的履职风采。

不断加强自身建设。始终把政治建设摆在首位，坚定理想信念和政治立场，严守党的政治纪律和政治规矩，牢固树立政治意识、大局意识、责任意识和担当意识。按照作风建设永远在路上的要求，严格执行中央八项规定精神，巩固和拓展党的群众路线教育实践活动成果，坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争。改进常委会会议组织工作，坚持会议安排服从议程任务，注重提高审议质量。常委会会议上，委员们准备更加充分、发言更加踊跃，针对性和实效性明显增强。健全常委会党组集体学习制度，完善常委会专题讲座，精心安排选题，坚持学以致用、学用结合、用以促学。

加强对专门委员会工作的领导，充分发挥专门委员会的作用。各专门委员会紧紧围绕全国人大及其常委会中心工作，认真研究、审议和拟订有关议案，积极做好执法检查、专题调研和跟踪监督等相关工作，加强代表议案审议和建议督办，为提高人大工作质量和水平作出了贡献。

继续加强全国人大机关思想、作风、制度和素质能力建设，机关干部职工理想信念进一步坚定，作风进一步转变，为全国人大及其常委会依法履职、开展工作提供了良好的服务保障。

各位代表！

全国人大常委会工作取得的成绩和进展，是在以习近平

同志为总书记的党中央正确领导下，全国人大代表、常委会组成人员、专门委员会组成人员和全国人大机关工作人员共同努力、辛勤工作的结果，是国务院、最高人民法院、最高人民检察院和地方各级人大及其常委会积极协同、密切配合的结果，是全国各族人民充分信任、大力支持的结果。在此，我代表全国人大常委会表示衷心感谢！

我们清醒地认识到，同党和国家事业发展要求相比，同人大代表、人民群众的期待相比，常委会工作还存在一些差距和不足。有的法律解决实际问题的有效性不足，可操作性不强；监督工作存在不到位问题，实效性不足；代表工作内容有待拓展，形式有待丰富。我们将自觉接受人大代表和人民群众的监督，虚心听取各方面意见建议，不断加强和改进人大工作，更好地依法行使职权、开展工作。

## 今后一年的主要任务

全国人大常委会二〇一五年工作的总体要求是：全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧紧围绕全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党战略布局，依法行使职权、积极开展工作，充分发挥最高国家权力机关在建设社会主义法治国家中的重要作用，坚决维护宪法法律权威，弘扬社会主义法治精神，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新贡献。



## 一、完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。

贯彻党的十八届四中全会精神，坚持立法先行，抓住提高立法质量这个关键，实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要，发挥立法的引领和推动作用。

（一）健全宪法实施和监督制度。全面贯彻实施宪法，是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作，必须把宣传、树立和维护宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好。完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制，建立宪法宣誓制度。认真做好规范性文件备案审查工作，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。

（二）加强重点领域立法。从经济社会发展实际需要出发，突出重点、统筹兼顾，科学确定立法项目。一是完善社会主义市场经济法律制度，修改证券法、促进科技成果转化法、种子法、农村土地承包法、广告法等，抓紧研究启动民法典编纂工作。二是健全民主政治立法，修改选举法、地方组织法、代表法、行政复议法等。推进反腐败国家立法，研究修订行政监察法。三是推进社会领域立法，制定社区矫正法、反家庭暴力法、中医药法、慈善事业法，修改食品安全法、红十字会法，通过刑法修正案（九）。四是加强文化、教育、生态领域立法，制定公共文化服务保障法、国家勋章和国家荣誉称号法，修改大气污染防治法、有关教育法律等。五是推进国家安全法治建设，制定国家安全法、反恐怖主义法、境外非政府组织管理法、网络安全法等。

（三）完善立法体制机制。发挥全国人大及其常委会在立法工作中的主导作用。调整常委会立法规划。建立由全国人大相关专门委员会、常委会工作委员会组织有关方面参与起草重

要法律草案机制，建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。加强立法工作力量，提高立法工作能力。

加强人大对立法工作的组织协调，健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。更多发挥人大代表参与起草和修改法律的作用，广泛征求代表意见并认真研究采纳。贯彻加强社会主义协商民主建设的精神，开展立法协商。健全立法机关和社会公众沟通机制，拓宽公民有序参与立法途径，加强立法宣传工作。健全向地方人大征询立法意见机制，探索建立基层立法联系点制度。增强立法针对性，推进立法精细化，不断提高立法工作水平。

## 二、加强对法律实施情况和“一府两院”工作的监督。

习近平同志指出：“人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。”全国人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的监督职责，维护国家法制统一、尊严、权威。

（一）加强对法律实施情况的监督检查。适应全面推进依法治国新形势，促进“一府两院”依法行政、公正司法，保证法律得到正确有效实施。安排检查水污染防治法、消费者权益保护法、农业法、民族区域自治法、老年人权益保障法、职业教育法等六部法律的实施情况，进一步加大执法检查力度，增强执法检查的权威性、针对性和实效性。

（二）加强对“一府两院”工作的监督。适应经济发展新常态，推动中央重大决策部署贯彻落实。听取审议国务院关于新型信息化建设推动信息化和工业化深度融合发展、自由贸易试验区工作进展、公共文化服务体系建设和完善农村土地承包关系、深化医药卫生体制改革等工作情况和计划执行情况的报告。加强对司法活动的监督，听取审议最高人民法院关

于行政审判、最高人民法院关于刑罚执行监督等工作情况的报告。

(三) 加大对预算决算的监督力度。审查批准预算决算和监督预算的执行,是各级人大及其常委会的一项法定职权。修改后的预算法,对预算决算审查监督的范围、审查的程序和重点内容、监督的主体和责任等,作出了新规定、提出了新要求。我们要以全面贯彻实施新修改的预算法为契机,切实加强预算决算的审查和监督。听取审议决算、审计工作和预算执行情况报告,审查批准二〇一四年中央决算;听取审议国务院关于加强政府债务管理情况的报告,围绕完善国有资本经营预算进行专题调研。

着眼于增强监督针对性和实效性,继续探索完善监督工作方式方法。发挥专题询问的作用,结合听取审议水污染防治法执法检查、职业教育法执法检查等报告开展专题询问。加强跟踪监督,安排听取审议国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告、关于审计查出突出问题整改落实情况的报告。围绕“十三五”规划纲要编制工作若干重要问题开展专题调研,安排听取审议相关专题调研报告。

### 三、深化和拓展代表工作。

习近平同志明确提出,“各级国家机关及其工作人员一定要为人民用权、为人民履职、为人民服务,把加强同人大代表和人民群众的联系作为对人民负责、受人民监督的重要内容,虚心听取人大代表、人民群众意见和建议”。常委会要自觉和带头贯彻落实这一要求,通过加强与人大代表、人民群众的联系,丰富内容和形式,积极回应社会关切,努力做到民有所呼、我有所应,自觉接受人民监督,不断提高人大工作水平。

坚持和深化委员长会议组成人员、常委会委员直接联系代

表制度，支持和保障代表围绕常委会立法和监督议题广泛听取群众意见并积极反映。推进常委会、专门委员会、工作委员会委员向代表通报重要情况和征求意见常态化，健全法律起草征求代表意见制度。推动“一府两院”定期或者不定期召开人大代表座谈会，就重大决策和工作征求代表意见，拓宽代表知情知政渠道。

密切人大代表同人民群众的联系，研究制定代表联系人民群众工作意见，推进全国人大代表履职平台建设，支持全国人大代表参加所在地方人大代表联络站（室）活动，广泛、直接听取群众意见，畅通社情民意反映渠道，更好汇聚民智。选择社会广泛关注的课题，组织相关领域代表开展专题调研并形成代表议案和建议。

充分发挥代表作用，增强保障代表依法履职的能力。完善代表学习培训制度，健全提高代表素质和能力的机制。完善代表议案审议机制，更好地将审议代表议案与立法工作结合起来。改进代表建议办理机制，推动承办单位加强与代表的直接沟通和联系，注重改进工作、完善政策、解决问题。积极稳妥推进代表建议和办理结果公开。加强代表思想、作风建设，支持选举单位依法完善监督机制，督促代表严格履行代表义务，做到勤勉尽责、遵纪守法。

湖南衡阳破坏选举案已经依法依规严肃查处。这个案件教训十分深刻，必须引以为戒，完善制度，堵塞漏洞。要切实加强党对人大代表选举工作的领导，把好代表“入口关”，坚持严格依法办事，充分发挥各级人大常委会职能作用，完善代表资格审查机制，加强对选举全过程的有效监督，确保选举作风清正。

我们要按照中央外交工作总体部署，认真做好人大对外

交往工作，增强议会定期交流机制实效性，密切各层次友好往来，为国家关系长期稳定发展夯实牢固的民意基础和社会基础，为国内发展营造良好外部环境，为加快走出去步伐、推动“一带一路”建设、维护我国海外合法权益发挥积极作用，更好服从服务于国家发展战略大局。

我们要切实加强常委会自身建设，增强代表人民行使管理国家权力的政治责任感，在贯彻落实中央重大决策部署上凝神聚焦发力。注重运用法治思维和法治方式推动人大工作完善发展，做尊法学法守法用法的模范。继续加强与地方人大的联系，召开人大工作座谈会。持之以恒抓好作风建设，健全长效机制。加强全国人大机关建设，建设一支高素质人大工作和立法工作队伍。全国人大机关要支持中央纪委派驻纪检组工作，自觉接受监督。

各位代表！时代的重托光荣艰巨，人民的期待殷切厚重。让我们紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，开拓进取，扎实工作，在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的伟大实践中充分发挥人大及其常委会的重要作用，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新贡献！

# 中共中央、国务院关于深化体制机制改革 加快实施创新驱动发展战略的 若干意见

(二〇一五年三月十三日)

创新是推动一个国家和民族向前发展的重要力量，也是推动整个人类社会向前发展的重要力量。面对全球新一轮科技革命与产业变革的重大机遇和挑战，面对经济发展新常态下的趋势变化和特点，面对实现“两个一百年”奋斗目标的历史任务和要求，必须深化体制机制改革，加快实施创新驱动发展战略，现提出如下意见。

## 一、总体思路和主要目标。

加快实施创新驱动发展战略，就是要使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，破除一切制约创新的思想障碍和制度藩篱，激发全社会创新活力和创造潜能，提升劳动、信息、知识、技术、管理、资本的效率和效益，强化科技同经济对接、创新成果同产业对接、创新项目同现实生产力对接、研发人员创新劳动同其利益收入对接，增强科技进步对经济发展的贡献度，营造大众创业、万众创新的政策环境和制度环境。

——坚持需求导向。紧扣经济社会发展重大需求，着力打通科技成果向现实生产力转化的通道，着力破除科学家、科技

人员、企业家、创业者创新的障碍，着力解决要素驱动、投资驱动向创新驱动转变的制约，让创新真正落实到创造新的增长点，把创新成果变成实实在在的产业活动。

——坚持人才为先。要把人才作为创新的第一资源，更加注重培养、用好、吸引各类人才，促进人才合理流动、优化配置，创新人才培养模式；更加注重强化激励机制，给予科技人员更多的利益回报和精神鼓励；更加注重发挥企业家和技术技能人才队伍创新作用，充分激发全社会的创新活力。

——坚持遵循规律。根据科学技术活动特点，把握好科学研究的探索发现规律，为科学家潜心研究、发明创造、技术突破创造良好条件和宽松环境；把握好技术创新的市场规律，让市场成为优化配置创新资源的主要手段，让企业成为技术创新的主体力量，让知识产权制度成为激励创新的基本保障；大力营造勇于探索、鼓励创新、宽容失败的文化和氛围。

——坚持全面创新。把科技创新摆在国家发展全局的核心位置，统筹推进科技体制改革和经济社会领域改革，统筹推进科技、管理、品牌、组织、商业模式创新，统筹推进军民融合创新，统筹推进引进来与走出去合作创新，实现科技创新、制度创新、开放创新的有机统一和协同发展。

到二〇二〇年，基本形成适应创新驱动发展要求的制度环境和政策法律体系，为进入创新型国家行列提供有力保障。人才、资本、技术、知识自由流动，企业、科研院所、高等学校协同创新，创新活力竞相迸发，创新成果得到充分保护，创新价值得到更大体现，创新资源配置效率大幅提高，创新人才合理分享创新收益，使创新驱动发展战略真正落地，进而打造促进经济增长和就业创业的新引擎，构筑参与国际竞争合作的新优势，推动形成可持续发展的新格局，促进经济发展方式的转变。

## 二、营造激励创新的公平竞争环境。

发挥市场竞争激励创新的根本性作用，营造公平、开放、透明的市场环境，强化竞争政策和产业政策对创新的引导，促进优胜劣汰，增强市场主体创新动力。

### （一）实行严格的知识产权保护制度。

完善知识产权保护相关法律，研究降低侵权行为追究刑事责任门槛，调整损害赔偿标准，探索实施惩罚性赔偿制度。完善权利人维权机制，合理划分权利人举证责任。

完善商业秘密保护法律制度，明确商业秘密和侵权行为界定，研究制定相应保护措施，探索建立诉前保护制度。研究商业模式等新业态创新成果的知识产权保护办法。

完善知识产权审判工作机制，推进知识产权民事、刑事、行政案件的“三审合一”，积极发挥知识产权法院的作用，探索跨地区知识产权案件异地审理机制，打破对侵权行为的地方保护。

健全知识产权侵权查处机制，强化行政执法与司法衔接，加强知识产权综合行政执法，健全知识产权维权援助体系，将侵权行为信息纳入社会信用记录。

### （二）打破制约创新的行业垄断和市场分割。

加快推进垄断性行业改革，放开自然垄断行业竞争性业务，建立鼓励创新的统一透明、有序规范的市场环境。

切实加强反垄断执法，及时发现和制止垄断协议和滥用市场支配地位等垄断行为，为中小企业创新发展拓宽空间。

打破地方保护，清理和废除妨碍全国统一市场的规定和做法，纠正地方政府不当补贴或利用行政权力限制、排除竞争的行为，探索实施公平竞争审查制度。

### （三）改进新技术新产品新商业模式的准入管理。

改革产业准入制度，制定和实施产业准入负面清单，对未



纳入负面清单管理的行业、领域、业务等，各类市场主体皆可依法平等进入。

破除限制新技术新产品新商业模式发展的不合理准入障碍。对药品、医疗器械等创新产品建立便捷高效的监管模式，深化审评审批制度改革，多种渠道增加审评资源，优化流程，缩短周期，支持委托生产等新的组织模式发展。对新能源汽车、风电、光伏等领域实行有针对性的准入政策。

改进互联网、金融、环保、医疗卫生、文化、教育等领域的监管，支持和鼓励新业态、新商业模式发展。

#### （四）健全产业技术政策和管理制度。

改革产业监管制度，将前置审批为主转变为依法加强事中事后监管为主，形成有利于转型升级、鼓励创新的产业政策导向。

强化产业技术政策的引导和监督作用，明确并逐步提高生产环节和市场准入的环境、节能、节地、节水、节材、质量和安全指标及相关标准，形成统一权威、公开透明的市场准入标准体系。健全技术标准体系，强化强制性标准的制定和实施。

加强产业技术政策、标准执行的过程监管。强化环保、质检、工商、安全监管等部门的行政执法联动机制。

#### （五）形成要素价格倒逼创新机制。

运用主要由市场决定要素价格的机制，促使企业从依靠过度消耗资源能源、低性能低成本竞争，向依靠创新、实施差别化竞争转变。

加快推进资源税改革，逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间，推进环境保护费改税。完善市场化的工业用地价格形成机制。健全企业职工工资正常增长机制，实现劳动力成本变化与经济提质增效相适应。

### 三、建立技术创新市场导向机制。

发挥市场对技术研发方向、路线选择和各类创新资源配置的导向作用，调整创新决策和组织模式，强化普惠性政策支持，促进企业真正成为技术创新决策、研发投入、科研组织和成果转化的主体。

#### （六）扩大企业在国家创新决策中话语权。

建立高层次、常态化的企业技术创新对话、咨询制度，发挥企业和企业家在国家创新决策中的重要作用。吸收更多企业参与研究制定国家技术创新规划、计划、政策和标准，相关专家咨询组中产业专家和企业家应占较大比例。

国家科技规划要聚焦战略需求，重点部署市场不能有效配置资源的关键领域研究，竞争类产业技术创新的研发方向、技术路线和要素配置模式由企业依据市场需求自主决策。

#### （七）完善企业为主体的产业技术创新机制。

市场导向明确的科技项目由企业牵头、政府引导、联合高等学校和科研院所实施。鼓励构建以企业为主导、产学研合作的产业技术创新战略联盟。

更多运用财政后补助、间接投入等方式，支持企业自主决策、先行投入，开展重大产业关键共性技术、装备和标准的研发攻关。

开展龙头企业创新转型试点，探索政府支持企业技术创新、管理创新、商业模式创新的新机制。

完善中小企业创新服务体系，加快推进创业孵化、知识产权服务、第三方检验检测认证等机构的专业化、市场化改革，壮大技术交易市场。

优化国家实验室、重点实验室、工程实验室、工程（技术）研究中心布局，按功能定位分类整合，构建开放共享互动

的创新网络，建立向企业特别是中小企业有效开放的机制。探索在战略性领域采取企业主导、院校协作、多元投资、军民融合、成果分享的新模式，整合形成若干产业创新中心。加大国家重大科研基础设施、大型科研仪器和专利基础信息资源等向社会开放力度。

（八）提高普惠性财税政策支持力度。

坚持结构性减税方向，逐步将国家对企业技术创新的投入方式转变为以普惠性财税政策为主。

统筹研究企业所得税加计扣除政策，完善企业研发费用会计核算方法，调整目录管理方式，扩大研发费用加计扣除优惠政策适用范围。完善高新技术企业认定办法，重点鼓励中小企业加大研发力度。

（九）健全优先使用创新产品的采购政策。

建立健全符合国际规则的支持采购创新产品和服务的政策体系，落实和完善政府采购促进中小企业创新发展的相关措施，加大创新产品和服务的采购力度。鼓励采用首购、订购等非招标采购方式，以及政府购买服务等方式予以支持，促进创新产品的研发和规模化应用。

研究完善使用首台（套）重大技术装备鼓励政策，健全研制、使用单位在产品创新、增值服务和示范应用等环节的激励和约束机制。

放宽民口企业和科研单位进入军品科研生产和维修采购范围。

#### 四、强化金融创新的功能。

发挥金融创新对技术创新的助推作用，培育壮大创业投资和资本市场，提高信贷支持创新的灵活性和便利性，形成各类金融工具协同支持创新发展良好局面。

#### （十）壮大创业投资规模。

研究制定天使投资相关法规。按照税制改革的方向与要求，对包括天使投资在内的投向种子期、初创期等创新活动的投资，统筹研究相关税收支持政策。

研究扩大促进创业投资企业发展的税收优惠政策，适当放宽创业投资企业投资高新技术企业的条件限制，并在试点基础上将享受投资抵扣政策的创业投资企业范围扩大到有限合伙制创业投资企业法人合伙人。

结合国有企业改革设立国有资本创业投资基金，完善国有创投机构激励约束机制。按照市场化原则研究设立国家新兴产业创业投资引导基金，带动社会资本支持战略性新兴产业和高技术产业早中期、初创期创新型企业发展。

完善外商投资创业投资企业规定，有效利用境外资本投向创新领域。研究保险资金投资创业投资基金的相关政策。

#### （十一）强化资本市场对技术创新的支持。

加快创业板市场改革，健全适合创新型、成长型企业发展的制度安排，扩大服务实体经济覆盖面，强化全国中小企业股份转让系统融资、并购、交易等功能，规范发展服务小微企业的区域性股权市场。加强不同层次资本市场的有机联系。

发挥沪深交易所股权质押融资机制作用，支持符合条件的创新创业企业发行公司债券。支持符合条件的企业发行项目收益债，募集资金用于加大创新投入。

推动修订相关法律法规，探索开展知识产权证券化业务。开展股权众筹融资试点，积极探索和规范发展服务创新的互联网金融。

#### （十二）拓宽技术创新的间接融资渠道。

完善商业银行相关法律。选择符合条件的银行业金融机

构，探索试点为企业创新活动提供股权和债权相结合的融资服务方式，与创业投资、股权投资机构实现投贷联动。

政策性银行在有关部门及监管机构的指导下，加快业务范围内金融产品和服务方式创新，对符合条件的企业创新活动加大信贷支持力度。

稳步发展民营银行，建立与之相适应的监管制度，支持面向中小企业创新需求的金融产品创新。

建立知识产权质押融资市场化风险补偿机制，简化知识产权质押融资流程。加快发展科技保险，推进专利保险试点。

### 五、完善成果转化激励政策。

强化尊重知识、尊重创新，充分体现智力劳动价值的分配导向，让科技人员在创新活动中得到合理回报，通过成果应用体现创新价值，通过成果转化创造财富。

#### （十三）加快下放科技成果使用、处置和收益权。

不断总结试点经验，结合事业单位分类改革要求，尽快将财政资金支持形成的，不涉及国防、国家安全、国家利益、重大社会公共利益的科技成果的使用权、处置权和收益权，全部下放给符合条件的项目承担单位。单位主管部门和财政部门对科技成果在境内的使用、处置不再审批或备案，科技成果转移转化所得收入全部留归单位，纳入单位预算，实行统一管理，处置收入不上缴国库。

#### （十四）提高科研人员成果转化收益比例。

完善职务发明制度，推动修订专利法、公司法等相关内容，完善科技成果、知识产权归属和利益分享机制，提高骨干团队、主要发明人受益比例。完善奖励报酬制度，健全职务发明的争议仲裁和法律救济制度。

修订相关法律和政策规定，在利用财政资金设立的高等学

校和科研院所中，将职务发明成果转让收益在重要贡献人员、所属单位之间合理分配，对用于奖励科研负责人、骨干技术人员等重要贡献人员和团队的收益比例，可以从现行不低于百分之二十提高到不低于百分之五十。

国有企业事业单位对职务发明完成人、科技成果转化重要贡献人员和团队的奖励，计入当年单位工资总额，不作为工资总额基数。

#### （十五）加大科研人员股权激励力度。

鼓励各类企业通过股权、期权、分红等激励方式，调动科研人员创新积极性。

对高等学校和科研院所等事业单位以科技成果作价入股的企业，放宽股权奖励、股权出售对企业设立年限和盈利水平的限制。

建立促进国有企业创新的激励制度，对在创新中作出重要贡献的技术人员实施股权和分红权激励。

积极总结试点经验，抓紧确定科技型中小企业的条件和标准。高新技术企业和科技型中小企业科研人员通过科技成果转化取得股权奖励收入时，原则上在五年内分期缴纳个人所得税。结合个人所得税制改革，研究进一步激励科研人员创新的政策。

### 六、构建更加高效的科研体系。

发挥科学技术研究对创新驱动的引领和支撑作用，遵循规律、强化激励、合理分工、分类改革，增强高等学校、科研院所原始创新能力和转制科研院所的共性技术研发能力。

#### （十六）优化对基础研究的支持方式。

切实加大对基础研究的财政投入，完善稳定支持和竞争性支持相协调的机制，加大稳定支持力度，支持研究机构自主布

局科研项目，扩大高等学校、科研院所学术自主权和个人科研选题选择权。

改革基础研究领域科研计划管理方式，尊重科学规律，建立包容和支持“非共识”创新项目的制度。

改革高等学校和科研院所聘用制度，优化工资结构，保证科研人员合理工资待遇水平。完善内部分配机制，重点向关键岗位、业务骨干和作出突出成绩的人员倾斜。

（十七）加大对科研工作的绩效激励力度。

完善事业单位绩效工资制度，健全鼓励创新创造的分配激励机制。完善科研项目间接费用管理制度，强化绩效激励，合理补偿项目承担单位间接成本和绩效支出。项目承担单位应结合一线科研人员实际贡献，公开公正安排绩效支出，充分体现科研人员的创新价值。

（十八）改革高等学校和科研院所科研评价制度。

强化对高等学校和科研院所研究活动的分类考核。对基础和前沿技术研究实行同行评价，突出中长期目标导向，评价重点从研究成果数量转向研究质量、原创价值和实际贡献。

对公益性研究强化国家目标和社会责任评价，定期对公益性研究机构组织第三方评价，将评价结果作为财政支持的重要依据，引导建立公益性研究机构依托国家资源服务行业创新机制。

（十九）深化转制科研院所改革。

坚持技术开发类科研机构企业化转制方向，对于承担较多行业共性科研任务的转制科研院所，可组建成产业技术研发集团，对行业共性技术研究和市场经营活动进行分类管理、分类考核。

推动以生产经营活动为主的转制科研院所深化市场化改

革，通过引入社会资本或整体上市，积极发展混合所有制，推进产业技术联盟建设。

对于部分转制科研院所中基础研究能力较强的团队，在明确定位和标准的基础上，引导其回归公益，参与国家重点实验室建设，支持其继续承担国家任务。

#### （二十）建立高等学校和科研院所技术转移机制。

逐步实现高等学校和科研院所与下属公司剥离，原则上高等学校、科研院所不再新办企业，强化科技成果以许可方式对外扩散。

加强高等学校和科研院所的知识产权管理，明确所属技术转移机构的功能定位，强化其知识产权申请、运营权责。

建立完善高等学校、科研院所的科技成果转移转化的统计和报告制度，财政资金支持形成的科技成果，除涉及国防、国家安全、国家利益、重大社会公共利益外，在合理期限内未能转化的，可由国家依法强制许可实施。

#### 七、创新培养、用好和吸引人才机制。

围绕建设一支规模宏大、富有创新精神、敢于承担风险的创新型人才队伍，按照创新规律培养和吸引人才，按照市场规律让人才自由流动，实现人尽其才、才尽其用、用有所成。

#### （二十一）构建创新型人才培养模式。

开展启发式、探究式、研究式教学方法改革试点，弘扬科学精神，营造鼓励创新、宽容失败的创新文化。改革基础教育培养模式，尊重个性发展，强化兴趣爱好和创造性思维培养。

以人才培养为中心，着力提高本科教育质量，加快部分普通本科高等学校向应用技术型高等学校转型，开展校企联合招生、联合培养试点，拓展校企合作育人的途径与方式。

分类改革研究生培养模式，探索科教结合的学术学位研究



生培养新模式，扩大专业学位研究生招生比例，增进教学与实践的融合。

鼓励高等学校以国际同类一流学科为参照，开展学科国际评估，扩大交流合作，稳步推进高等学校国际化进程。

（二十二）建立健全科研人才双向流动机制。

改进科研人员薪酬和岗位管理制度，破除人才流动的体制机制障碍，促进科研人员在事业单位和企业间合理流动。

符合条件的科研院所的科研人员经所在单位批准，可带着科研项目和成果、保留基本待遇到企业开展创新工作或创办企业。

允许高等学校和科研院所设立一定比例流动岗位，吸引有创新实践经验的企业家和企业科技人才兼职。试点将企业任职经历作为高等学校新聘工程类教师的必要条件。

加快社会保障制度改革，完善科研人员在企业与事业单位之间流动时社保关系转移接续政策，促进人才双向自由流动。

（二十三）实行更具竞争力的人才吸引制度。

制定外国人永久居留管理的意见，加快外国人永久居留管理立法，规范和放宽技术型人才取得外国人永久居留证的条件，探索建立技术移民制度。对持有外国人永久居留证的外籍高层次人才在创办科技型企业等创新活动方面，给予中国籍公民同等待遇。

加快制定外国人在中国工作管理条例，对符合条件的外国人才给予工作许可便利，对符合条件的外国人才及其随行家属给予签证和居留等便利。对满足一定条件的国外高层次科技创新人才取消来华工作许可的年龄限制。

围绕国家重大需求，面向全球引进首席科学家等高层次科技创新人才。建立访问学者制度。广泛吸引海外高层次人才回

国（来华）从事创新研究。

稳步推进人力资源市场对外开放，逐步放宽外商投资人才中介服务机构的外资持股比例和最低注册资本金要求。鼓励有条件的国内人力资源服务机构走出去与国外人力资源服务机构开展合作，在境外设立分支机构，积极参与国际人才竞争与合作。

#### 八、推动形成深度融合的开放创新局面。

坚持引进来与走出去相结合，以更加主动的姿态融入全球创新网络，以更加开阔的胸怀吸纳全球创新资源，以更加积极的策略推动技术和标准输出，在更高层次上构建开放创新机制。

##### （二十四）鼓励创新要素跨境流动。

对开展国际研发合作项目所需付汇，实行研发单位事先承诺，商务、科技、税务部门事后并联监管。

对科研人员因公出国进行分类管理，放宽因公临时出国批次限量管理政策。

改革检验管理，对研发所需设备、样本及样品进行分类管理，在保证安全前提下，采用重点审核、抽检、免检等方式，提高审核效率。

##### （二十五）优化境外创新投资管理制度。

健全综合协调机制，协调解决重大问题，合力支持国内技术、产品、标准、品牌走出去，开拓国际市场。强化技术贸易措施评价和风险预警机制。

研究通过国有重点金融机构发起设立海外创新投资基金，外汇储备通过债权、股权等方式参与设立基金工作，更多更好利用全球创新资源。

鼓励上市公司海外投资创新类项目，改革投资信息披露制度，在相关部门确认不影响国家安全和经济安全前提下，按照中外企业商务谈判进展，适时披露有关信息。

(二十六) 扩大科技计划对外开放。

制定国家科技计划对外开放的管理办法，按照对等开放、保障安全的原则，积极鼓励和引导外资研发机构参与承担国家科技计划项目。

在基础研究和重大全球性问题研究等领域，统筹考虑国家科研发展需求和战略目标，研究发起国际大科学计划和工程，吸引海外顶尖科学家和团队参与。积极参与大型国际科技合作计划。引导外资研发中心开展高附加值原创性研发活动，吸引国际知名科研机构来华联合组建国际科技中心。

**九、加强创新政策统筹协调。**

更好发挥政府推进创新的作用。改革科技管理体制，加强创新政策评估督查与绩效评价，形成职责明晰、积极作为、协调有力、长效管用的创新治理体系。

(二十七) 加强创新政策的统筹。

加强科技、经济、社会等方面的政策、规划和改革举措的统筹协调和有效衔接，强化军民融合创新。发挥好科技界和智库对创新决策的支撑作用。

建立创新政策协调审查机制，组织开展创新政策清理，及时废止有违创新规律、阻碍新兴产业和新兴业态发展的政策条款，对新制定政策是否制约创新进行审查。

建立创新政策调查和评价制度，广泛听取企业和社会公众意见，定期对政策落实情况跟踪分析，并及时调整完善。

(二十八) 完善创新驱动导向评价体系。

改进和完善国内生产总值核算方法，体现创新的经济价值。研究建立科技创新、知识产权与产业发展相结合的创新驱动发展评价指标，并纳入国民经济和社会发展规划。

健全国有企业技术创新经营业绩考核制度，加大技术创新

在国有企业经营业绩考核中的比重。对国有企业研发投入和产出进行分类考核，形成鼓励创新、宽容失败的考核机制。把创新驱动发展成效纳入对地方领导干部的考核范围。

（二十九）改革科技管理体制。

转变政府科技管理职能，建立依托专业机构管理科研项目的机制，政府部门不再直接管理具体项目，主要负责科技发展战略、规划、政策、布局、评估和监管。

建立公开统一的国家科技管理平台，健全统筹协调的科技宏观决策机制，加强部门功能性分工，统筹衔接基础研究、应用开发、成果转化、产业发展等各环节工作。

进一步明晰中央和地方科技管理事权和职能定位，建立责权统一的协同联动机制，提高行政效能。

（三十）推进全面创新改革试验。

遵循创新区域高度集聚的规律，在有条件的省（自治区、直辖市）系统推进全面创新改革试验，授权开展知识产权、科研院所、高等教育、人才流动、国际合作、金融创新、激励机制、市场准入等改革试验，努力在重要领域和关键环节取得新突破，及时总结推广经验，发挥示范和带动作用，促进创新驱动发展战略的深入实施。

各级党委和政府要高度重视，加强领导，把深化体制机制改革、加快实施创新驱动发展战略，作为落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神的重大任务，认真抓好落实。有关方面要密切配合，分解改革任务，明确时间表和路线图，确定责任部门 and 责任人。要加强对创新文化的宣传和舆论引导，宣传改革经验、回应社会关切、引导社会舆论，为创新营造良好的社会环境。

## 引领新常态，开创新局面<sup>\*</sup>

(二〇一五年三月二十二日)

张 高 丽

尊敬的各位来宾，女士们，先生们，朋友们：

羊年春来早，杨柳绿京城。中国“两会”刚刚结束，会议对今年国家各项工作作了安排部署。今天，中外企业家、专家学者、政府官员和国际组织代表相聚一堂，以“新常态下的中国经济”为主题进行研讨，具有重要现实意义。李克强同志明天将会见外方主要代表。在此，我代表中国政府，对本次论坛的召开表示热烈祝贺！对各位来宾表示诚挚欢迎！

中国经济发展进入新常态，是以习近平总书记为总书记的党中央审时度势作出的重大战略判断。新常态下的中国经济，呈现速度变化、结构优化、动力转换三大特点。认识新常态，适应新常态，引领新常态，是当前和今后一个时期中国经济发展的大逻辑。这里，我先谈几点个人看法。

第一，新常态下的中国，发展仍是第一要务，我们将毫不动摇坚持以经济建设为中心。中国已经进入中等收入国家行列，经济总量居世界第二，但中国仍是一个发展中国家，人均国内生产总值排在世界八十位左右，经济技术水平与发达国家相比还有较大差距。按照年收入二千三百元的中国扶贫标准，

---

<sup>\*</sup> 这是张高丽同志在第十六届中国发展高层论坛上的讲话。

二〇一四年底还有七千零一十七万农村贫困人口。发展仍然是解决一切问题的基础和关键，我们必须坚持发展这个硬道理，抓好发展这个第一要务，努力把中国自己的事情办好。

第二，新常态下的中国，传统发展方式不可持续，我们必须推动经济发展提高质量效益。中国的劳动力等要素成本逐步上升，资源环境承载能力已经达到或接近上限，传统比较优势正在弱化，靠拼投入、高消耗、过度依赖外需的经济发展方式难以为继。我们将更加注重科技创新，更加注重质量效益，更加注重生态文明，更加注重公平竞争，更加注重提升人力资本素质，致力于加快转变经济发展方式、调整优化经济结构、提高发展质量效益，以提高科技进步贡献率、劳动生产率、资源配置效率来支撑发展，促进经济在发展中升级，在升级中发展，实现更高质量、更好效益、更加包容、更可持续的发展。

第三，新常态下的中国，发展仍处于重要战略机遇期，我们对未来发展充满信心。中国经济发展进入新常态，但没有改变中国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期的判断，没有改变中国经济发展总体向好的基本面。我们正在推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，中国储蓄率高，外汇储备规模大，基础设施状况持续改善，劳动力素质不断提高，改革正在不断深化，我们完全有条件有能力实现经济持续健康发展。

女士们、先生们、朋友们！

新常态要有新思路、新作为。中国已经作出一系列重大战略部署，特别是习近平同志提出全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。我们将紧紧围绕“四个全面”战略布局，与时俱进做好各项工作，在新的历史起点上开创中国经济社会发展新局面。

一是全面深化改革，最大限度激发全社会创业创新创造的新活力。改革是推动发展的重要法宝。中共十八届三中全会以来，我们出台全面深化改革重大举措，在一些重要领域和关键环节取得积极进展。新一届政府取消和下放了六百多项行政审批事项。我们将按照使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的要求，以壮士断腕的决心，进一步简政放权、放管结合，转变政府职能。深化财税体制改革，推进利率市场化，完善汇率市场化形成机制，稳步实现人民币资本项目可兑换。深化国有企业改革，积极鼓励支持引导非公有制经济发展，完善各类所有制经济公平竞争的环境，依法保护各类企业的法人财产权。社会主义市场经济本质上是法治经济，我们将更加自觉运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展，推进国家治理体系和治理能力现代化。

二是强化创新驱动，加快形成经济保持中高速增长和迈向中高端水平的新动力。创新正在成为中国经济发展的重要特征。只有创业创新创造，中国经济发展才能有真正的动力和活力。二〇一四年中国研发支出达到一万三千三百亿元，占GDP的百分之二点零九。我们将加快建设创新型国家，深化科技体制改革，推动科技和经济社会发展深度融合，坚持开放创新，加强知识产权保护，实施“中国制造二〇二五”，制定“互联网+”行动计划，最大限度激发科技作为第一生产力所蕴藏的巨大潜能，促进中国从经济大国逐步迈向创新大国、经济强国。

三是优化空间格局，着力培育新的经济增长极和增长带。中国城乡区域发展不平衡，东部地区人均生产总值超过一万美元，中西部一些省份只有四、五千美元，发达地区内部也有发展不平衡问题。我们将更加注重优化发展的规划布局、完善区域发展政策措施，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”、京津冀协同发展、长江经济带三大战略，形成相互衔接、互为支撑、东中西联动的区域发展新格局。中国城镇居民人均消费水平相当于农民的三倍，城镇化是扩大内需的重要途径。我们正在推进以人为核心的新型城镇化，重点解决约一亿农业转移人口落户城镇、改造约一亿人居住的城镇棚户区和城中村、引导约一亿人在中西部地区就近城镇化，这必将释放出拉动经济增长的巨大潜力。

四是坚持以人为本，满足人民群众不断提高生活水平的新期待。适应和引领经济发展新常态，落脚点是增进人民福祉、促进社会公平正义。我们将继续实施更加积极的就业创业政策，努力实现比较充分的就业。健全社会保障体系，实现机关事业单位养老保险制度并轨。保持居民收入与经济增长同步，提高中等收入群体比重。小康不小康，关键看老乡。我们将实施精准扶贫、精准脱贫，不断减少农村贫困人口，确保全国各地各民族一道全面建成小康社会。

五是建设生态文明，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。绿水青山就是金山银山。治理环境污染，应对气候变化，是中国可持续发展的内在要求，是人民群众的热切期盼，也是国际社会的广泛共识。中国作为一个发展中国家，必须处理好发展经济、改善民生与保护生态环境的关系。我们将把保护生态环境摆上更加突出的位置，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展。今年中国的能源消耗和二氧化碳排放强度都要降低百分之三点一以上，化学需氧量、二氧化硫等的排放量都要持续减少，确保实现“十二五”规划确定的节能减排目标。推进能源生产和消费革命，继续在发展新能源和可再生能源方面走在前列。科学制定规划，采取有力措施，打好



大气、水、土壤污染治理“三大战役”，对一切环境违法行为零容忍。积极发展碳排放交易市场，通过有效的市场机制来治理污染。大力开发利用节能环保技术，把节能环保产业打造成中国新兴的支柱产业。

女士们、先生们、朋友们！

对外开放是中国经济持续走向繁荣的重要动力，也是中国与世界共享发展机遇的必然要求。新常态下的中国，将坚持对外开放基本国策，全面提高开放型经济水平，以开放促改革促发展。

我们将加快构建开放型经济新体制，建设好上海和广东、天津、福建四个自由贸易试验区，对外资实行准入前国民待遇加负面清单管理模式，探索实施一系列各具特色、更为开放的新举措，形成对外开放新格局。统筹多边双边和区域开放合作，加快与有关国家共同建设高标准自贸区。修订现有外商投资法律法规，推行普遍备案、有限核准的外资管理制度，在反垄断执法等方面对内外资企业一视同仁，打造稳定、公平、透明、可预期的营商环境。促进贸易投资自由化便利化，与世界各国一道推动建立更加公正合理的国际经济秩序。

新常态下的中国，经济体量更大，为各国发展提供的机遇只会增多、不会减少。目前中国经济一年的增量就超过八千亿美元，对世界经济稳定增长具有重要影响。中国是一百二十多个国家的最大贸易伙伴，二〇一四年进出口贸易额超过四万三千亿美元，对外直接投资一千零二十九亿美元，均居世界前列，出境旅游达一亿零七百万人次。我们正在研究制定“十三五”规划，未来五年将进口更多的商品和服务，更大规模地扩大对外投资合作，我们愿与世界各国分享中国发展新机遇。

特别需要指出的是，习近平同志提出的共建丝绸之路经济带和二十一世纪海上丝绸之路倡议，得到众多国家的积极响应。中国发起筹建设立的亚洲基础设施投资银行和丝路基金，将按照国际通行的规则运作，为沿线各国基础设施和互联互通等重大项目建设，提供有力支撑。“一带一路”是世界的，欢迎世界各国投资者加入进来，互利合作、共赢发展。我们将尽快发布中国推动共建“一带一路”的愿景与行动，与沿线各个国家一道，共创美好未来。

女士们、先生们、朋友们！

当前全球经济复苏动力不足，中国经济走势倍受关注。二〇一四年中国经济运行总体平稳、稳中有进。今年以来，中国经济下行压力有所加大，工业、投资等增速继续放缓，但缓中有稳、缓中有亮点。前两个月，社会消费品零售总额实际增长百分之十一，略高于去年同期，就业形势稳定，服务业增长快于工业，高技术产业增长快于全部工业，民间投资增长快于其他投资，一些新兴业态快速扩张，网上商品和服务零售额同比增长百分之四十四点六。李克强同志所作的《政府工作报告》，对今年中国经济社会发展任务作出了部署。我们将紧紧围绕“四个全面”战略布局，主动适应和引领经济发展新常态，坚持稳中求进工作总基调，使积极的财政政策加力增效，稳健的货币政策松紧适度，更加注重定向调控，着眼于保持中高速增长和迈向中高端水平“双目标”，坚持稳政策稳预期和促改革调结构“双结合”，着力打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务“双引擎”，保持经济运行在合理区间，促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定。今年困难要比去年大，但办法总比困难多。我们有信心有能力完成全年经济社会发展目标任务。我们要奋发有为、真抓实干、勇于担当，为实现“两

# 推动共建丝绸之路经济带和二十一世纪 海上丝绸之路的愿景与行动

(二〇一五年三月)

## 前 言

二千多年前，亚欧大陆上勤劳勇敢的人民，探索出多条连接亚欧非几大文明的贸易和人文交流通路，后人将其统称为“丝绸之路”。千百年来，“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”的丝绸之路精神薪火相传，推进了人类文明进步，是促进沿线各国繁荣发展的重要纽带，是东西方交流合作的象征，是世界各国共有的历史文化遗产。

进入二十一世纪，在以和平、发展、合作、共赢为主题的新时代，面对复苏乏力的全球经济形势，纷繁复杂的国际和地区局面，传承和弘扬丝绸之路精神更显重要和珍贵。

二〇一三年九月和十月，中国国家主席习近平在出访中亚和东南亚国家期间，先后提出共建“丝绸之路经济带”和“二十一世纪海上丝绸之路”（以下简称“一带一路”）的重大倡议，得到国际社会高度关注。中国国务院总理李克强参加二〇一三年中国—东盟博览会时强调，铺就面向东盟的海上丝绸之路，打造带动腹地发展的战略支点。加快“一带一路”建设，有利于促进沿线各国经济繁荣与区域经济合作，加强不同

文明交流互鉴，促进世界和平发展，是一项造福世界各国人民的伟大事业。

“一带一路”建设是一项系统工程，要坚持共商、共建、共享原则，积极推进沿线国家发展战略的相互对接。为推进实施“一带一路”重大倡议，让古丝绸之路焕发新的生机活力，以新的形式使亚欧非各国联系更加紧密，互利合作迈向新的历史高度，中国政府特制定并发布《推动共建丝绸之路经济带和二十一世纪海上丝绸之路的愿景与行动》。

## 一、时代背景

当今世界正发生复杂深刻的变化，国际金融危机深层次影响继续显现，世界经济缓慢复苏、发展分化，国际投资贸易格局和多边投资贸易规则酝酿深刻调整，各国面临的发展问题依然严峻。共建“一带一路”顺应世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化的潮流，秉持开放的区域合作精神，致力于维护全球自由贸易体系和开放型世界经济。共建“一带一路”旨在促进经济要素有序自由流动、资源高效配置和市场深度融合，推动沿线各国实现经济政策协调，开展更大范围、更高水平、更深层次的区域合作，共同打造开放、包容、均衡、普惠的区域经济合作架构。共建“一带一路”符合国际社会的根本利益，彰显人类社会共同理想和美好追求，是国际合作以及全球治理新模式的积极探索，将为世界和平发展增添新的正能量。

共建“一带一路”致力于亚欧非大陆及附近海洋的互联互通，建立和加强沿线各国互联互通伙伴关系，构建全方位、多层次、复合型的互联互通网络，实现沿线各国多元、自主、平

个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗。

女士们、先生们、朋友们！

众人拾柴火焰高。中国发展高层论坛已经举办十六届，有各位来宾的积极参与和贡献，论坛越办越好。感谢大家就“一带一路”建设、推进新型城镇化、产业转型升级、包容发展等提出的研究成果和意见建议。希望各位来宾在接下来的讨论中，围绕中国经济发展新常态，各抒己见、畅所欲言，贡献智慧和力量。

最后，预祝本次论坛取得圆满成功！谢谢大家。

衡、可持续的发展。“一带一路”的互联互通项目将推动沿线各国发展战略的对接与耦合，发掘区域内市场的潜力，促进投资和消费，创造需求和就业，增进沿线各国人民的人文交流与文明互鉴，让各国人民相逢相知、互信互敬，共享和谐、安宁、富裕的生活。

当前，中国经济和世界经济高度关联。中国将一以贯之地坚持对外开放的基本国策，构建全方位开放新格局，深度融入世界经济体系。推进“一带一路”建设既是中国扩大和深化对外开放的需要，也是加强和亚欧非及世界各国互利合作的需要，中国愿意在力所能及的范围内承担更多责任义务，为人类和平发展作出更大的贡献。

## 二、共建原则

恪守联合国宪章的宗旨和原则。遵守和平共处五项原则，即尊重各国主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、和平共处、平等互利。

坚持开放合作。“一带一路”相关的国家基于但不限于古代丝绸之路的范围，各国和国际、地区组织均可参与，让共建成果惠及更广泛的区域。

坚持和谐包容。倡导文明宽容，尊重各国发展道路和模式的选择，加强不同文明之间的对话，求同存异、兼容并蓄、和平共处、共生共荣。

坚持市场运作。遵循市场规律和国际通行规则，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和各类企业的主体作用，同时发挥好政府的作用。

坚持互利共赢。兼顾各方利益和关切，寻求利益契合点

和合作最大公约数，体现各方智慧和创意，各施所长，各尽所能，把各方优势和潜力充分发挥出来。

### 三、框架思路

“一带一路”是促进共同发展、实现共同繁荣的合作共赢之路，是增进理解信任、加强全方位交流的和平友谊之路。中国政府倡议，秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的理念，全方位推进务实合作，打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。

“一带一路”贯穿亚欧非大陆，一头是活跃的东亚经济圈，一头是发达的欧洲经济圈，中间广大腹地国家经济发展潜力巨大。丝绸之路经济带重点畅通中国经中亚、俄罗斯至欧洲（波罗的海）；中国经中亚、西亚至波斯湾、地中海；中国至东南亚、南亚、印度洋。二十一世纪海上丝绸之路重点方向是从中国沿海港口过南海到印度洋，延伸至欧洲；从中国沿海港口过南海到南太平洋。

根据“一带一路”走向，陆上依托国际大通道，以沿线中心城市为支撑，以重点经贸产业园区为合作平台，共同打造新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛等国际经济合作走廊；海上以重点港口为节点，共同建设通畅安全高效的运输大通道。中巴、孟中印缅两个经济走廊与推进“一带一路”建设关联紧密，要进一步推动合作，取得更大进展。

“一带一路”建设是沿线各国开放合作的宏大经济愿景，需各国携手努力，朝着互利互惠、共同安全的目标相向而行。努力实现区域基础设施更加完善，安全高效的陆海空通道网络

基本形成，互联互通达到新水平；投资贸易便利化水平进一步提升，高标准自由贸易区网络基本形成，经济联系更加紧密，政治互信更加深入；人文交流更加广泛深入，不同文明互鉴共荣，各国人民相知相交、和平友好。

#### 四、合作重点

沿线各国资源禀赋各异，经济互补性较强，彼此合作潜力和空间很大。以政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通为主要内容，重点在以下方面加强合作。

政策沟通。加强政策沟通是“一带一路”建设的重要保障。加强政府间合作，积极构建多层次政府间宏观政策沟通交流机制，深化利益融合，促进政治互信，达成合作新共识。沿线各国可以就经济发展战略和对策进行充分交流对接，共同制定推进区域合作的规划和措施，协商解决合作中的问题，共同为务实合作及大型项目实施提供政策支持。

设施联通。基础设施互联互通是“一带一路”建设的优先领域。在尊重相关国家主权和安全关切的基础上，沿线国家宜加强基础设施建设规划、技术标准体系的对接，共同推进国际骨干通道建设，逐步形成连接亚洲各次区域以及亚欧非之间的基础设施网络。强化基础设施绿色低碳化建设和运营管理，在建设中充分考虑气候变化影响。

抓住交通基础设施的关键通道、关键节点和重点工程，优先打通缺失路段，畅通瓶颈路段，配套完善道路安全防护设施和交通管理设施设备，提升道路通达水平。推进建立统一的全程运输协调机制，促进国际通关、换装、多式联运有机衔接，逐步形成兼容规范的运输规则，实现国际运输便利化。推动口



岸基础设施建设，畅通陆水联运通道，推进港口合作建设，增加海上航线和班次，加强海上物流信息化合作。拓展建立民航全面合作的平台和机制，加快提升航空基础设施水平。

加强能源基础设施互联互通合作，共同维护输油、输气管道等运输通道安全，推进跨境电力与输电通道建设，积极开展区域电网升级改造合作。

共同推进跨境光缆等通信干线网络建设，提高国际通信互联互通水平，畅通信息丝绸之路。加快推进双边跨境光缆等建设，规划建设洲际海底光缆项目，完善空中（卫星）信息通道，扩大信息交流与合作。

贸易畅通。投资贸易合作是“一带一路”建设的重点内容。宜着力研究解决投资贸易便利化问题，消除投资和贸易壁垒，构建区域内和各国良好的营商环境，积极同沿线国家和地区共同商建自由贸易区，激发释放合作潜力，做大做好合作“蛋糕”。

沿线国家宜加强信息互换、监管互认、执法互助的海关合作，以及检验检疫、认证认可、标准计量、统计信息等方面的双多边合作，推动世界贸易组织《贸易便利化协定》生效和实施。改善边境口岸通关设施条件，加快边境口岸“单一窗口”建设，降低通关成本，提升通关能力。加强供应链安全与便利化合作，推进跨境监管程序协调，推动检验检疫证书国际互联网核查，开展“经认证的经营者”（AEO）互认。降低非关税壁垒，共同提高技术性贸易措施透明度，提高贸易自由化便利化水平。

拓宽贸易领域，优化贸易结构，挖掘贸易新增长点，促进贸易平衡。创新贸易方式，发展跨境电子商务等新的商业业态。建立健全服务贸易促进体系，巩固和扩大传统贸易，大力

发展现代服务贸易。把投资和贸易有机结合起来，以投资带动贸易发展。

加快投资便利化进程，消除投资壁垒。加强双边投资保护协定、避免双重征税协定磋商，保护投资者的合法权益。

拓展相互投资领域，开展农林牧渔业、农机及农产品生产加工等领域深度合作，积极推进海水养殖、远洋渔业、水产品加工、海水淡化、海洋生物制药、海洋工程技术、环保产业和海上旅游等领域合作。加大煤炭、油气、金属矿产等传统能源资源勘探开发合作，积极推动水电、核电、风电、太阳能等清洁、可再生能源合作，推进能源资源就地就近加工转化合作，形成能源资源合作上下游一体化产业链。加强能源资源深加工技术、装备与工程服务合作。

推动新兴产业合作，按照优势互补、互利共赢的原则，促进沿线国家加强在新一代信息技术、生物、新能源、新材料等新兴产业领域的深入合作，推动建立创业投资合作机制。

优化产业链分工布局，推动上下游产业链和关联产业协同发展，鼓励建立研发、生产和营销体系，提升区域产业配套能力和综合竞争力。扩大服务业相互开放，推动区域服务业加快发展。探索投资合作新模式，鼓励合作建设境外经贸合作区、跨境经济合作区等各类产业园区，促进产业集群发展。在投资贸易中突出生态文明理念，加强生态环境、生物多样性和应对气候变化合作，共建绿色丝绸之路。

中国欢迎各国企业来华投资。鼓励本国企业参与沿线国家基础设施建设和产业投资。促进企业按属地化原则经营管理，积极帮助当地发展经济、增加就业、改善民生，主动承担社会责任，严格保护生物多样性和生态环境。

资金融通。资金融通是“一带一路”建设的重要支撑。

深化金融合作，推进亚洲货币稳定体系、投融资体系和信用体系建设。扩大沿线国家双边本币互换、结算的范围和规模。推动亚洲债券市场的开放和发展。共同推进亚洲基础设施投资银行、金砖国家开发银行筹建，有关各方就建立上海合作组织融资机构开展磋商。加快丝路基金组建运营。深化中国—东盟银行联合体、上合组织银行联合体务实合作，以银团贷款、银行授信等方式开展多边金融合作。支持沿线国家政府和信用等级较高的企业以及金融机构在中国境内发行人民币债券。符合条件的中国境内金融机构和企业可以在境外发行人民币债券和外币债券，鼓励在沿线国家使用所筹资金。

加强金融监管合作，推动签署双边监管合作谅解备忘录，逐步在区域内建立高效监管协调机制。完善风险应对和危机处置制度安排，构建区域性金融风险预警系统，形成应对跨境风险和危机处置的交流合作机制。加强征信管理部门、征信机构和评级机构之间的跨境交流与合作。充分发挥丝路基金以及各国主权基金作用，引导商业性股权投资基金和社会资金共同参与“一带一路”重点项目建设。

民心相通。民心相通是“一带一路”建设的社会根基。传承和弘扬丝绸之路友好合作精神，广泛开展文化交流、学术往来、人才交流合作、媒体合作、青年和妇女交往、志愿者服务等，为深化双多边合作奠定坚实的民意基础。

扩大相互间留学生规模，开展合作办学，中国每年向沿线国家提供一万个政府奖学金名额。沿线国家间互办文化年、艺术节、电影节、电视周和图书展等活动，合作开展广播影视剧精品创作及翻译，联合申请世界文化遗产，共同开展世界遗产的联合保护工作。深化沿线国家间人才交流合作。

加强旅游合作，扩大旅游规模，互办旅游推广周、宣传月

等活动，联合打造具有丝绸之路特色的国际精品旅游线路和旅游产品，提高沿线各国游客签证便利化水平。推动二十一世纪海上丝绸之路邮轮旅游合作。积极开展体育交流活动，支持沿线国家申办重大国际体育赛事。

强化与周边国家在传染病疫情信息沟通、防治技术交流、专业人才培养等方面的合作，提高合作处理突发公共卫生事件的能力。为有关国家提供医疗援助和应急医疗救助，在妇幼健康、残疾人康复以及艾滋病、结核、疟疾等主要传染病领域开展务实合作，扩大在传统医药领域的合作。

加强科技合作，共建联合实验室（研究中心）、国际技术转移中心、海上合作中心，促进科技人员交流，合作开展重大科技攻关，共同提升科技创新能力。

整合现有资源，积极开拓和推进与沿线国家在青年就业、创业培训、职业技能开发、社会保障管理服务、公共行政管理等共同关心领域的务实合作。

充分发挥政党、议会交往的桥梁作用，加强沿线国家之间立法机构、主要党派和政治组织的友好往来。开展城市交流合作，欢迎沿线国家重要城市之间互结友好城市，以人文交流为重点，突出务实合作，形成更多鲜活的合作范例。欢迎沿线国家智库之间开展联合研究、合作举办论坛等。

加强沿线国家民间组织的交流合作，重点面向基层民众，广泛开展教育医疗、减贫开发、生物多样性和生态环保等各类公益慈善活动，促进沿线贫困地区生产生活条件改善。加强文化传媒的国际交流合作，积极利用网络平台，运用新媒体工具，塑造和谐友好的文化生态和舆论环境。

## 五、合作机制

当前，世界经济融合加速发展，区域合作方兴未艾。积极利用现有双多边合作机制，推动“一带一路”建设，促进区域合作蓬勃发展。

加强双边合作，开展多层次、多渠道沟通磋商，推动双边关系全面发展。推动签署合作备忘录或合作规划，建设一批双边合作示范。建立完善双边联合工作机制，研究推进“一带一路”建设的实施方案、行动路线图。充分发挥现有联委会、混委会、协委会、指导委员会、管理委员会等双边机制作用，协调推动合作项目实施。

强化多边合作机制作用，发挥上海合作组织（SCO）、中国—东盟“10+1”、亚太经合组织（APEC）、亚欧会议（ASEM）、亚洲合作对话（ACD）、亚信会议（CICA）、中阿合作论坛、中国—海合会战略对话、大湄公河次区域（GMS）经济合作、中亚区域经济合作（CAREC）等现有多边合作机制作用，相关国家加强沟通，让更多国家和地区参与“一带一路”建设。

继续发挥沿线各国区域、次区域相关国际论坛、展会以及博鳌亚洲论坛、中国—东盟博览会、中国—亚欧博览会、欧亚经济论坛、中国国际投资贸易洽谈会，以及中国—南亚博览会、中国—阿拉伯博览会、中国西部国际博览会、中国—俄罗斯博览会、前海合作论坛等平台的建设性作用。支持沿线国家地方、民间挖掘“一带一路”历史文化遗产，联合举办专项投资、贸易、文化交流活动，办好丝绸之路（敦煌）国际文化博览会、丝绸之路国际电影节和图书展。倡议建立“一带一路”

国际高峰论坛。

## 六、中国各地方开放态势

推进“一带一路”建设，中国将充分发挥国内各地区比较优势，实行更加积极主动的开放战略，加强东中西互动合作，全面提升开放型经济水平。

西北、东北地区。发挥新疆独特的区位优势 and 向西开放重要窗口作用，深化与中亚、南亚、西亚等国家交流合作，形成丝绸之路经济带上重要的交通枢纽、商贸物流和文化科教中心，打造丝绸之路经济带核心区。发挥陕西、甘肃综合经济文化和宁夏、青海民族人文优势，打造西安内陆型改革开放新高地，加快兰州、西宁开发开放，推进宁夏内陆开放型经济试验区建设，形成面向中亚、南亚、西亚国家的通道、商贸物流枢纽、重要产业和人文交流基地。发挥内蒙古联通俄蒙的区位优势，完善黑龙江对俄铁路通道和区域铁路网，以及黑龙江、吉林、辽宁与俄远东地区陆海联运合作，推进构建北京—莫斯科欧亚高速运输走廊，建设向北开放的重要窗口。

西南地区。发挥广西与东盟国家陆海相邻的独特优势，加快北部湾经济区和珠江—西江经济带开放发展，构建面向东盟区域的国际通道，打造西南、中南地区开放发展新的战略支点，形成二十一世纪海上丝绸之路与丝绸之路经济带有机衔接的重要门户。发挥云南区位优势，推进与周边国家的国际运输通道建设，打造大湄公河次区域经济合作新高地，建设成为面向南亚、东南亚的辐射中心。推进西藏与尼泊尔等国家边境贸易和旅游文化合作。

沿海和港澳台地区。利用长三角、珠三角、海峡西岸、

环渤海等经济区开放程度高、经济实力强、辐射带动作用大的优势，加快推进中国（上海）自由贸易试验区建设，支持福建建设二十一世纪海上丝绸之路核心区。充分发挥深圳前海、广州南沙、珠海横琴、福建平潭等开放合作区作用，深化与港澳台合作，打造粤港澳大湾区。推进浙江海洋经济发展示范区、福建海峡蓝色经济试验区和舟山群岛新区建设，加大海南国际旅游岛开发开放力度。加强上海、天津、宁波—舟山、广州、深圳、湛江、汕头、青岛、烟台、大连、福州、厦门、泉州、海口、三亚等沿海城市港口建设，强化上海、广州等国际枢纽机场功能。以扩大开放倒逼深层次改革，创新开放型经济体制机制，加大科技创新力度，形成参与和引领国际合作竞争新优势，成为“一带一路”特别是二十一世纪海上丝绸之路建设的排头兵和主力军。发挥海外侨胞以及香港、澳门特别行政区独特优势作用，积极参与和助力“一带一路”建设。为台湾地区参与“一带一路”建设作出妥善安排。

内陆地区。利用内陆纵深广阔、人力资源丰富、产业基础较好优势，依托长江中游城市群、成渝城市群、中原城市群、呼包鄂榆城市群、哈长城市群等重点区域，推动区域互动合作和产业集聚发展，打造重庆西部开发开放重要支撑和成都、郑州、武汉、长沙、南昌、合肥等内陆开放型经济高地。加快推动长江中上游地区和俄罗斯伏尔加河沿岸联邦区的合作。建立中欧通道铁路运输、口岸通关协调机制，打造“中欧班列”品牌，建设沟通境内外、连接东中西的运输通道。支持郑州、西安等内陆城市建设航空港、国际陆港，加强内陆口岸与沿海、沿边口岸通关合作，开展跨境贸易电子商务服务试点。优化海关特殊监管区域布局，创新加工贸易模式，深化与沿线国家的产业合作。

## 七、中国积极行动

一年多来，中国政府积极推动“一带一路”建设，加强与沿线国家的沟通磋商，推动与沿线国家的务实合作，实施了一系列政策措施，努力收获早期成果。

高层引领推动。习近平主席、李克强总理等国家领导人先后出访二十多个国家，出席加强互联互通伙伴关系对话会、中阿合作论坛第六届部长级会议，就双边关系和地区发展问题，多次与有关国家元首和政府首脑进行会晤，深入阐释“一带一路”的深刻内涵和积极意义，就共建“一带一路”达成广泛共识。

签署合作框架。与部分国家签署了共建“一带一路”合作备忘录，与一些毗邻国家签署了地区合作和边境合作的备忘录以及经贸合作中长期发展规划。研究编制与一些毗邻国家的地区合作规划纲要。

推动项目建设。加强与沿线有关国家的沟通磋商，在基础设施互联互通、产业投资、资源开发、经贸合作、金融合作、人文交流、生态保护、海上合作等领域，推进了一批条件成熟的重点合作项目。

完善政策措施。中国政府统筹国内各种资源，强化政策支持。推动亚洲基础设施投资银行筹建，发起设立丝路基金，强化中国—欧亚经济合作基金投资功能。推动银行卡清算机构开展跨境清算业务和支付机构开展跨境支付业务。积极推进投资贸易便利化，推进区域通关一体化改革。

发挥平台作用。各地成功举办了一系列以“一带一路”为主题的国际峰会、论坛、研讨会、博览会，对增进理解、凝聚



共识、深化合作发挥了重要作用。

## 八、共创美好未来

共建“一带一路”是中国的倡议，也是中国与沿线国家的共同愿望。站在新的起点上，中国愿与沿线国家一道，以共建“一带一路”为契机，平等协商，兼顾各方利益，反映各方诉求，携手推动更大范围、更高水平、更深层次的大开放、大交流、大融合。“一带一路”建设是开放的、包容的，欢迎世界各国和国际、地区组织积极参与。

共建“一带一路”的途径是以目标协调、政策沟通为主，不刻意追求一致性，可高度灵活，富有弹性，是多元开放的合作进程。中国愿与沿线国家一道，不断充实完善“一带一路”的合作内容和方式，共同制定时间表、路线图，积极对接沿线国家发展和区域合作规划。

中国愿与沿线国家一道，在既有双多边和区域次区域合作机制框架下，通过合作研究、论坛展会、人员培训、交流访问等多种形式，促进沿线国家对共建“一带一路”内涵、目标、任务等方面的进一步理解和认同。

中国愿与沿线国家一道，稳步推进示范项目建设，共同确定一批能够照顾双多边利益的项目，对各方认可、条件成熟的项目抓紧启动实施，争取早日开花结果。

“一带一路”是一条互尊互信之路，一条合作共赢之路，一条文明互鉴之路。只要沿线各国和衷共济、相向而行，就一定能够谱写建设丝绸之路经济带和二十一世纪海上丝绸之路的新篇章，让沿线各国人民共享“一带一路”共建成果。

## 积极推进国际产能和装备制造合作<sup>\*</sup>

(二〇一五年四月三日)

李 克 强

在当前形势下，推进国际产能和装备制造合作，是利当前、惠长远、一举多得的重要举措。今年初召开的国务院常务会议已经就此作过部署，《政府工作报告》也明确提出要推动中国装备走向世界、鼓励企业参与境外基础设施建设和产能合作。今天的会议，既是座谈会，也是动员会，希望各部门进一步提高认识、相关企业进一步增强动力。下面，我讲几点意见。

一、推进国际产能和装备制造合作是实现我国经济提质增效升级的重要举措。

当前，世界经济正处于深度调整之中，面临着复苏艰难曲折的严峻形势，各国必须同舟共济，不断扩大利益汇合点，用合作推动互利共赢，用创新谋求平衡发展。我国经济发展进入新常态、改革进入攻坚期和深水区、对外开放步入新阶段，面临着许多新的机遇和挑战。我们分析判断形势、研究对策，必须有全球视野，善于从世界经济格局发展变化中捕捉发展机遇、应对风险挑战。我们推进国际产能和装备制造合作，是在

---

<sup>\*</sup> 这是李克强同志在研究部署支持中国装备“走出去”和推进国际产能合作座谈会上讲话的摘要。

整体运筹国内与国际、综合考量现实与未来、科学研判需要与可能等基础上作出的重大决策，是我国实现由贸易大国向贸易强国转变的必由之路，对于促进我国经济平稳健康发展、推动新一轮高水平对外开放、拓展国际发展空间，对于扩大我国与相关国家和地区的务实合作、促进共同发展、提升我国国际影响力，都具有重要意义。

推进国际产能和装备制造合作，是保持经济中高速增长的新动力。我国经济与世界经济已深度融合。目前，我国经济面临较大下行压力，相当程度上是国际金融危机后世界经济复苏低迷、不稳定不确定因素不断增加造成的，或者说与之有很强的关联性，当然也有我们的发展阶段和结构性、深层次矛盾凸显等内部原因。要保持中国经济持续健康发展，实现保持中高速增长和迈向中高端水平“双目标”，必须统筹国内国际两个大局，运用好两个市场、两种资源，推动对外开放再上新台阶。打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务“双引擎”，不能关起门来搞，必须着眼于全球。推进国际产能和装备制造合作，在全球范围内配置资源要素，开拓广阔的国际市场，可以为经济中高速增长增力减负。装备制造的关联产业多，产业链条长，综合带动能力强，其增加值占规模以上工业的百分之三十以上，在国民经济中有举足轻重的地位。近几年，我国装备制造产品出口增速远高于全部货物出口。从国际竞争态势看，我国装备出口仍然有很大空间，只要我们加大力度，就会取得更大的成效。推动国际产能和装备制造合作，对我国来说是盘活存量资产，对别国来说是提高发展能力，是各得其所、互利共赢的好事。总体来看，推进国际产能和装备制造合作，可以形成新的国内外经济大循环、使中国经济与世界经济在更高层次上融合，促进我国进出口扩大、解决产能过剩

行业困难、拉动经济增长和推动增加就业，有一举多得之效。

推进国际产能和装备制造合作，是推动经济迈向中高端水平的“胜负手”。装备被称为“工业母机”，是一个国家经济的“骨架”和支撑，也代表着综合实力、核心竞争力和抗风险能力。近年来，新一代信息技术和以装备为核心的制造业深度融合，引发影响深远的产业革命，形成新的生产方式、产业形态、商业模式和经济增长点，全球装备制造业的格局正在发生重大变化。美国力推“再工业化”，德国实施“工业4.0”，日本重振战略制造业，目的都是为了重塑装备制造业的竞争新优势。经过多年努力，我国装备制造业取得了长足进步，目前产值超过全球三分之一，多数装备产品产量位居世界第一。同时还要看到，我国装备制造业虽然规模很大，但大而不优、大而不强，仍然处于全球产业链的中低端。要向中高端水平迈进，必须加快发展先进装备制造业，促进中国装备“走出去”就是必由之路和强大动力。推进国际产能和装备制造合作，实施“中国制造二〇二五”战略，就是要让我国企业顺应信息化与工业化融合的大趋势，瞄准世界先进水平，在新的国际竞争大潮中搏击风浪，让中国装备唱响世界，推动我国由装备制造大国向装备制造强国转变。

推进国际产能和装备制造合作，是增强国际竞争优势的新支柱。中国经济是在开放中成长的。过去三十多年，利用外资和对外贸易是我国开放型经济的两大支柱。我国利用外商直接投资规模连续二十三年居发展中国家首位，去年居全球第一（据联合国贸发组织统计）。我国贸易占国际市场的份额也逐年上升，进出口总额跃居全球第一。但随着国际经贸格局深刻调整 and 我国资源要素条件变化，我国传统竞争优势在弱化，必须改造老支柱、打造新支柱，由以消费品出口为主转向更加注

重投资品出口。这就要求我们一方面要继续强化外资、外贸两大支柱，更加有效地利用外资、积极推动对外贸易转型升级，另一方面要扩大对外投资特别是产能合作，使之成为开放型经济的第三大支柱，形成“三足鼎立”的新格局。按照开放型经济发展规律，一般先是产品出口，然后是产业输出，最后是资本输出。世界上主要发达国家都是对外投资大国，通过对外投资带动包括装备、技术、标准、品牌在内的产业输出，这较一般商品输出有着更大、更持久的利益。近十年，我国对外非金融类投资以年均百分之四十以上的速度增长，已跻身全球对外投资三甲之列。在扩大对外投资中推进国际产能和装备制造合作，我们有着得天独厚的条件，也是必然选择，而且这也可以促进我国商品出口。通过对外投资、产能和装备制造合作、商品出口“三位一体”协同推进，可以有效增强我国的比较优势，实现更高层次、更高形态、更可持续的国际化发展。

推进国际产能和装备制造合作机不可失。目前发展中国家正处于工业化、城镇化加快推进阶段，对装备和基础设施需求强劲，中东欧等一些中等收入国家也有这方面的要求，把一些富余产品生产线转到那里是有可能的。因此，我们必须着力开拓发展中国家和中等收入国家市场。同时，也要重视与发达国家的合作，其中有很多机会和很大空间。一方面，一些发达国家基础设施也存在老化问题。我国企业在这一领域有很强的竞争力，不少企业已进入发达国家市场。另一方面，我国与发达国家在很多方面各有所长，我国的装备和工程承包有性价比优势，发达国家技术和管理先进，如果通过合作实现优势互补，就可以更好地共同开拓第三方市场。这样既可以消除国际上不必要的疑虑，减少市场壁垒，也可以促进我国企业在合作中提升能力和水平，是多方多赢的合作。现在推进国际产能和装备

制造合作，我们有优势，别人有需求，是一个难得的战略机遇期，当然也有挑战和风险，也有激烈的竞争。我们要积极作为，综合施策，不失时机地把这件关系战略全局的大事切实抓紧抓好、抓出成效。

## 二、统筹谋划推进国际产能和装备制造合作的战略布局。

加快推进国际产能和装备制造合作，是一篇大文章，必须要谋划在先、布局在前，不能一哄而起、盲目出击。要根据国家整体战略，立足我国比较优势，着眼实现互利共赢，瞄准目标国家市场，结合国内产业结构调整，因国施策、因业施策，有力有序向前推进。

一要选择好重点国别，明确与谁合作。在这个问题上，要基于对方有需求、我们有优势的原则来把握。首先要面向与我装备和产业契合度高、有合作条件和基础且合作愿望强烈的发展中国家。近期要把非洲、拉美和亚洲周边相关国家作为重点方向。结合推进共建丝绸之路经济带和二十一世纪海上丝绸之路的愿景与行动，与沿线国家相关发展战略和规划相衔接，逐步带动产能和装备制造合作全面铺开。同时，也要重视发达国家市场，我国一些装备也有一定的竞争优势。要继续在发达国家市场寻找更多突破口，以点带面，逐步扩展。这有利于提升我国装备和产能在国际上的知名度与美誉度。

二要选择重点产业，明确合作什么。我看有这么五大类。第一类是优势装备产业，比如具有自主知识产权和较高技术水平的高铁、轨道交通、工程机械等装备制造业，在国际上有与跨国公司一拼高下的能力。特别是高铁，这是我们的王牌。我国高铁建设成本比国外至少要低三分之一，甚至低一半，在技术、管理上也领先，具有明显的竞争优势。据国际铁路联盟数据，到二〇二〇年全球高铁建设总投资将超过一万亿美元，未

来十五年都是世界高铁发展的黄金期。很多国家都制定了高铁发展计划，我们要努力开拓这些市场。第二类是国内产能富余产业。这些行业中符合条件的企业要向能源资源富集国家转移，建设生产基地，扩大在当地的深加工，逐步实现产业上下游一体化发展。第三类是能源产业。要有序推进火电、核电、水电、风电、太阳能和石油天然气等方面的国际合作。要加快国内核电示范工程建设，攻关核心技术，提高核电产品成熟度和国际竞争力，为核电“走出去”提供条件。第四类是部分劳动密集型产业。随着国内要素成本上升，我国轻纺、家电、食品加工等产业的比较优势逐步减弱。要支持企业利用国内装备到劳动力资源丰富、生产成本低、靠近目标市场的国家投资建厂、搞加工制造，这有利于带动国内劳动密集型产业以至整体产业升级。第五类是贸易壁垒高的产业。近些年来，全球贸易保护主义仍在升温，我国已连续多年成为遭遇反倾销、反补贴调查最多的国家，产品范围从纺织品等低端产品蔓延到电机、电信等高端成套设备。破解贸易壁垒的一种有效方式就是引导企业在国外投资设厂，实现原产地多元化，拓展新的发展空间。

三要转变开放型经济发展方式，使国际产能和装备制造合作更为有效。上世纪八十年代以来，我们主要依靠“大进大出”模式，实现了对外贸易持续高速增长，奠定了“世界工厂”地位，有力支撑了中国经济三十多年的增长，其历史功绩应充分肯定。随着我国劳动力成本持续攀升、资源环境约束日益强化，加上国际需求持续低迷，这种发展方式越来越难以为继，必须加以改变。我们推进国际产能和装备制造合作，实质上就是要逐步转变“大进大出”的发展模式，形成“优进优出”的开放型经济新格局，推动我国产业从微笑曲线底部向两端延伸，提高开放型经济发展的质量和效益，使中国经济与世

界经济在更高层次上深度融合。“优进”就是要从我国长远和根本利益出发，基于国家总体发展战略，有选择地进口，重点是进口紧缺资源、先进技术、关键设备和重要零部件等，特别是要少进口初级原料、多进口中间产品，以减少污染、降低成本、提高综合效益。“优出”就是要更多出口高质量、高档次、高附加值的产品，积极推动从单一产品输出向包括产品、技术、标准、服务、品牌在内的全产业链输出转变。从“大进大出”到“优进优出”，是开放型经济发展战略和发展方式的重大转变，要有一个过程，需要不断探索。我们的管理理念、体制机制、政策措施等要与之相适应，该调整的要调整，该完善的要完善。

### 三、完善政府推动、企业主导、商业运作的国际产能和装备制造合作机制。

要使国际产能和装备制造合作有成效、可持续，关键是要通过创新，建立有效机制，使政府、企业、市场各安其位、协同发力。

政府推动主要是做好两个方面的工作。一方面要简政放权，让企业放开手脚闯世界。针对过去对外投资管理存在的“婆婆”多、审批程序繁琐、要求过细过严等问题，去年以来，我们推动了相关重大改革措施，除少数另有规定外，一律取消对外投资项目核准，实行备案管理，并且是告知性备案，不能搞成变相审批。政府要为企业“走出去”主动提供服务，当好后援，包括做好国别投资产业指导目录、信息和法律服务、风险提示、领事保护等工作，发挥行业协会、咨询公司等专业化服务机构的作用，加强货物通关、人员出入境、货币结算、司法、税务、商事仲裁等多双边合作，促进人员和货物往来便利化，逐步完善国际化服务体系。另一方面要为企业开展



国际合作铺路搭桥。国际产能和装备制造合作，虽是经贸合作活动，但往往涉及很多复杂的非经济因素，有些是企业无法把控的，政府要注重统筹经济、政治、外交等各个方面，努力为企业创造有利的环境条件。我国已与许多国家和地区建立了多种形式的多边双边合作机制，包括高层对话机制、经贸合作机制、发展合作论坛等，这些机制要充分发挥作用，不仅要应对外方要价，也要主动拉单子，把推进国际产能和装备制造合作纳入对话内容和合作框架。驻外使领馆和经商机构在促进国际产能和装备制造合作方面责无旁贷，要加强与驻在国政府和产业界的沟通磋商，推动项目的签约和落实。

企业主要就是要在科学决策和增强核心竞争力、可持续性上下功夫。国际产能和装备制造合作，本质上是一种市场行为，企业作为市场主体，要自主决策、自担风险、自负盈亏。要建立效益风险评估机制，完善内部投资决策程序，统筹衡量经营的收益性和安全性，慎重选择合作伙伴和合作方式，努力降低各种风险。要切实增强创新能力，加强内部管理，努力提高产品和服务质量。要有长远眼光和长期经营的打算，推进企业扎下根来，实现本土化经营，积极扩大当地就业，爱护资源和环境，注重回馈当地社会，维护中国企业的良好形象，切不可搞那些杀鸡取卵式的短期行为。要遵守所在国的法律法规，尊重当地风俗习惯，处理好与当地居民和社团的关系，注重履行企业社会责任。要用讲信誉、守规则、重质量、铸精品行动和实效，将中国装备和国际产能合作打造成靓丽的国家新“名片”。

商业运作要采取多种模式、不断创新方式。要结合我国国情，借鉴国际经验，不断探索行之有效的商业运作模式。这些年，我们在实践中摸索出了一些有效途径，要继续完善。一是

通过建设境外经贸园区“抱团出海”。就是由双方政府协商共建境外经贸合作区、工业园区，吸引国内企业集群式“走出去”。我国已在境外建设了一批国家级平台型园区，包括商贸物流、重化工业、加工制造、科技开发等，一个园区可以带动一批企业，对转移国内富余产能、整合当地资源效果明显。二是通过工程总承包“造船出海”。工程总承包是带动装备、技术、标准、服务“走出去”的重要依托。我国是全球工程承包大国，去年六十二家中国公司进入全球承包商二百五十强，多数是搞总承包。三是通过互联网“借船出海”。我们制定“互联网+”行动计划，主要是为了推动互联网与现代制造业结合，发挥服务业的先导作用。一些电子商务企业已拓展了境外市场，营销网络遍及全球，装备制造业要借助这个平台，开辟新的商业渠道。四是通过以大带小“合作出海”。从国际经验看，发达国家对外投资多是大企业、大银团、行业龙头企业做先锋，待打开市场后，中小配套企业再跟进。我国已有一批大型企业，进入全球五百强的就有一百家，其中主要是国有企业，也有民营企业，他们大都具备大规模“走出去”的条件。要鼓励大企业率先走向国际市场，带动一批中小配套企业“走出去”，鼓励国有企业和民营企业合作出海，优势互补、协同推进，构建全产业链战略联盟，依靠整体优势增强国际市场开拓能力。

#### 四、加大对国际产能和装备制造合作的政策支持力度。

国际产能和装备制造合作，资金需求量大、各类风险多，需要强有力的金融服务和有效的财政支持。

第一，拓宽外汇储备运用渠道。要科学合理、安全高效运用外汇储备，使之更好地服务于国家发展战略，其中一个重要方面就是要利用外汇储备的优势支持企业开展国际合作。我国已经建立了丝路基金，正与有关国家合作组建亚洲基础设施投

资银行，解决重点合作项目资金不足问题，支持盈利前景良好的项目。第二，扩大“两优”贷款规模和使用范围。“两优”贷款期限长，也不附加政治条件，发展中国家对此很欢迎。这几年，“两优”贷款对中国企业开展国际合作、争取大项目提供了很大帮助。今后，要适当增加“两优”贷款额度，支持企业参与对发展中国家的成套设备出口、工程承包和大型投资项目。第三，破除商业融资障碍。要进一步加强与相关国家的监管协调，降低和消除准入壁垒，支持中资金融机构加快在重点地区设立分支机构，创新金融品种和支持方式。支持企业以境外资产或股权、矿权等权益为抵押申请贷款，鼓励国内金融机构提高对境外资产或权益的处置能力，更好地满足企业“走出去”资金需求。探讨设立PPP项目贷款。第四，发挥财政资金的引导作用。要进一步完善中央外经贸发展专项资金的使用方式和投向，重点支持铁路、核电、冶金建材等装备和产能“走出去”。第五，扩大出口信用保险的覆盖面。出口信用保险是世贸组织框架下通行的政策性金融工具，在企业融资增信方面作用很大，是装备“走出去”的“稳定器”和“避雷针”。中长期信用保险、海外投资险的支持力度要加大，增加保险规模，扩大覆盖面，降低基础费率，延长承保期限。

最后，我再强调一下，国际产能和装备制造合作涉及的领域多、环节多，需要政府、企业、金融机构、行业协会等方面相互配合，形成合力。这项工作是当前急需、更利长远的大事。希望各有关方面从全局出发，打破部门利益障碍，同心同德，群策群力，把这件大事尽快办成办好。

## 中共中央办公厅印发《关于在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育方案》的通知

（二〇一五年四月十日）

各省、自治区、直辖市党委，中央各部委，国家机关各部委党组（党委），解放军各总部、各大单位党委，各人民团体党组：

《关于在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育方案》已经党中央同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

习近平总书记多次强调，各级领导干部要严以修身、严以用权、严以律己，谋事要实、创业要实、做人要实。这是共产党人最基本的政治品格和做人准则，也是党员、干部的修身之本、为政之道、成事之要。在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育，是党的群众路线教育实践活动的延展深化，是持续深入推进党的思想政治建设和作风建设的重要举措，是严肃党内政治生活、严明党的政治纪律和政治规矩的重要抓手，对于进一步增强党的创造力凝聚力战斗力，推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，具有十分重要的意义。

各地区各部门各单位党委（党组）要把开展“三严三实”

专题教育作为重大政治任务，融入领导干部经常性学习教育，认真谋划安排，精心组织实施。要突出抓好习近平总书记系列重要讲话精神的学习，注重读原著、学原文、悟原理，领会核心要义和精神实质。要坚持以知促行、知行合一，把学习教育和解决问题结合起来，增强思想自觉和行动自觉，认真查摆和解决“不严不实”问题，使“三严三实”成为各级领导干部修身做人用权律己的基本遵循、干事创业的行为准则。要坚持以上率下，发挥领导干部的示范带动作用，在全党上下形成践行“三严三实”要求的浓厚氛围。要以从严从实作风开展专题教育，防止形式主义，确保取得实效。要把开展专题教育与做好当前改革发展稳定各项工作结合起来，做到两手抓、两不误。

各地区各部门各单位党委（党组）开展“三严三实”专题教育的情况，要及时报告党中央。

中共中央办公厅  
二〇一五年四月十日

## 关于在县处级以上领导干部中开展 “三严三实”专题教育方案

为贯彻落实全面从严治党要求，巩固和拓展党的群众路线教育实践活动成果，持续深入推进党的思想政治建设和作风建设，党中央决定，二〇一五年在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育。现提出如下方案。

### 一、总体要求。

深入学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕协调推进“四个全面”战略布局，对照“严以修身、严以用权、严以律己，谋事要实、创业要实、做人要实”的要求，聚焦对党忠诚、个人干净、敢于担当，把思想教育、党性分析、整改落实、立规执纪结合起来，教育引导各级领导干部加强党性修养，坚持实事求是，改进工作作风，着力解决“不严不实”问题，切实增强践行“三严三实”要求的思想自觉和行动自觉，做到心中有党不忘恩、心中有民不忘本、心中有责不懈怠、心中有戒不妄为，努力在深化“四风”整治、巩固和拓展党的群众路线教育实践活动成果上见实效，在守纪律讲规矩、营造良好政治生态上见实效，在真抓实干、推动改革发展稳定上见实效。

坚持从严要求，强化问题导向，真正把自己摆进去，着力解决理想信念动摇、信仰迷茫、精神迷失，宗旨意识淡薄、忽视群众利益、漠视群众疾苦，党性修养缺失、不讲党的原则等

问题；着力解决滥用权力、设租寻租，官商勾结、利益输送，不直面问题、不负责任、不敢担当，顶风违纪还在搞“四风”、不收敛不收手等问题；着力解决无视党的政治纪律和政治规矩，对党不忠诚、做人不老实，阳奉阴违、自行其是，心中无党纪、眼里无国法等问题，推动各级领导干部把“三严三实”作为修身做人用权律己的基本遵循、干事创业的行为准则，争做“三严三实”的好干部。

## 二、方法措施。

坚持以上率下、示范带动。中央政治局带头开展“三严三实”专题教育。全国人大常委会党组、国务院党组、全国政协党组结合各自实际开展“三严三实”专题教育。

省部级领导干部要坚持高标准、严要求，紧密联系实际深学细照笃行，带头学习提高，带头查摆解决“不严不实”问题，以坚定的信念、决心、行动作出示范。市、县党政领导班子成员特别是党政主要负责同志，要立足承上启下、为政一方，同群众联系更直接、更紧密的实际开展专题教育，从思想深处清除与“三严三实”要求不适应、不符合的突出问题，努力当好忠诚、干净、担当的标杆。机关、企事业单位及其内设机构县处级以上领导干部和管理人员，要立足本职岗位开展专题教育，真正从思想上、工作上、作风上严起来、实起来，把“三严三实”要求体现到履职尽责、做人做事的方方面面。

“三严三实”专题教育作为党的群众路线教育实践活动的延展深化，作为加强党的思想政治建设和作风建设的重要举措，要融入领导干部经常性学习教育，不分批次、不划阶段、不设环节，不是一次活动。从今年四月底开始，在各级党政机关、人民团体及其内设机构县处级以上领导干部和事业单位、国有企业中层以上领导人员中开展，各级同步进行。

1. 党委（党组）书记带头讲“三严三实”专题党课。结合专题教育动员部署工作，县级以上党委（党组）书记要紧扣“三严三实”要求，联系本地区本部门本单位实际，联系党员、干部思想、工作、生活和作风实际，带头讲一次党课，党委（党组）其他成员也要在适当范围讲党课。要讲清楚“三严三实”的重大意义和丰富内涵，讲清楚“不严不实”的具体表现和严重危害，讲清楚落实“三严三实”的实践要求，发挥带学促学作用。

2. 党委（党组）中心组和内设机构党组织开展“三严三实”专题学习研讨。深入学习习近平总书记系列重要讲话精神，学习党章和党的纪律规定，重点研读《习近平谈治国理政》、《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》。认真学习焦裕禄、杨善洲、沈浩等先进典型事迹，从周永康、薄熙来、徐才厚、令计划、苏荣等违纪违法案件中汲取教训。在个人自学基础上，重点分三个专题开展学习研讨，大体上每两个月一个专题。

专题一：严以修身，加强党性修养，坚定理想信念，把牢思想和行动的“总开关”。重点学习研讨如何坚定马克思主义信仰和中国特色社会主义信念，增强道路自信、理论自信、制度自信；如何站稳党和人民立场，牢固树立正确的世界观、人生观、价值观和公私观、是非观、义利观，忠于党、忠于国家、忠于人民；如何保持高尚道德情操和健康生活情趣，自觉远离低级趣味，树立良好家风，坚决抵制歪风邪气，坚守共产党人精神家园。

专题二：严以律己，严守党的政治纪律和政治规矩，自觉做政治上的“明白人”。重点学习研讨如何严格遵守党章，落实习近平总书记在十八届中央纪委五次全会上提出的“五个必



须”要求，自觉维护党中央权威，任何时候任何情况下都做到在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致；维护党的团结，做老实人、说老实话、干老实事，不搞团团伙伙，不搞任何形式的派别活动；遵循组织程序，不超越权限办事，不搞先斩后奏；服从组织决定，不跟组织讨价还价，不欺骗组织、对抗组织；管好亲属和身边工作人员，不让他们擅权干政，不让他们利用特殊身份谋取非法利益。

专题三：严以用权，真抓实干，实实在在谋事创业做人，树立忠诚、干净、担当的新形象。重点学习研讨如何坚持用权为民，自觉遵守宪法法律和党的纪律，按规则、按制度、按法律行使权力，敬法畏纪，为政清廉，任何时候都不搞特权、不以权谋私；如何坚持民主集中制，自觉接受监督，不搞大权独揽、独断专行；如何坚持从实际出发谋划事业、推进工作，敢于担责、“为官有为”，努力创造经得起实践、人民、历史检验的实绩。

3. 召开“三严三实”专题民主生活会和组织生活会。今年底，机关、企事业单位及其内设机构县处级以上党员领导干部年度民主生活会和组织生活会，要以践行“三严三实”为主题进行。每名县处级以上党员领导干部都要对照党章等党内规章制度、党的纪律、国家法律、党的优良传统和工作惯例，对照正反两方面典型，联系个人思想、工作、生活和作风实际，联系个人成长进步经历，联系教育实践活动中个人整改措施落实情况，深入查摆“不严不实”问题，进行党性分析，严肃认真开展批评和自我批评。

4. 强化整改落实和立规执纪。坚持边学边查边改，主要领导干部带头，列出问题清单，一项一项整改，进行专项整治，严格正风肃纪。对存在“不严不实”问题的领导干部，立足于

教育提高，促其改进；对群众意见大、不能认真查摆问题、没有明显改进的，要进行组织调整。针对“不严不实”问题，建制度、立规矩，强化刚性执行，推动践行“三严三实”要求制度化、常态化、长效化。

### 三、组织领导。

“三严三实”专题教育在中央政治局常委会领导下进行，由中央组织部牵头组织实施。

各地区各部门各单位党委（党组）全面负责本地区本部门本单位的专题教育，结合实际作出安排部署，扎实有效推进，党委（党组）主要负责同志要承担起第一责任人的责任。要把抓好专题教育作为履行党建主体责任的重要任务，纳入党建工作述职评议考核的重要内容。以从严从实作风开展专题教育，坚决防止和杜绝形式主义，对搞形式、走过场的要严肃问责。结合党的群众路线教育实践活动整改落实工作和巩固拓展活动成果情况专项检查，采取多种形式，加强督促和指导。充分运用各种媒体，加强宣传引导，营造良好舆论氛围。积极探索在全面从严治党中加强党的思想政治建设的有效办法和措施。把开展“三严三实”专题教育与做好当前改革发展稳定各项工作结合起来，与完成本地区本部门本单位重点工作任务结合起来，不能以抓集中活动的形式开展专题教育，做到专题教育与日常工作有机融合、相互促进，两手抓、两不误。

## 在“三严三实”专题教育工作 座谈会上的讲话

(二〇一五年四月二十一日)

刘 云 山

这次座谈会是党中央召开的一次重要会议，主要任务是深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和党中央有关部署，对在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育工作作出具体安排。

党的十八大以来，习近平同志多次强调，党员干部特别是各级领导干部要严以修身、严以用权、严以律己，谋事要实、创业要实、做人要实。“三严三实”贯穿着马克思主义政党建设的基本原则和内在要求，体现着共产党人的价值追求和政治品格，丰富和发展了党的建设理论，明确了领导干部的修身之本、为政之道、成事之要，为加强新形势下党的思想政治建设和作风建设提供了重要遵循。开展“三严三实”专题教育，是今年党建工作的一项重要任务。这里，我就贯彻党中央要求，开展好“三严三实”专题教育，讲几点意见。

### 一、充分认识“三严三实”专题教育的重要意义。

为什么要开展“三严三实”专题教育，特别是在党的群众路线教育实践活动结束后不久紧接着来进行，党中央印发的《关于在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育方

案》的通知讲得很清楚：这是党的群众路线教育实践活动的延展深化，是持续深入推进党的思想政治建设和作风建设的重要举措，是严肃党内政治生活、严明党的政治纪律和政治规矩的重要抓手。这三句话，集中阐明了开展“三严三实”专题教育的重要意义。

从深化作风建设来看，经过党的群众路线教育实践活动，“四风”蔓延势头得到有效遏制，党风政风呈现出许多新变化新气象。同时也应清醒看到，“四风”问题的病原体还没有根除，违规违纪现象时有发生，许多深层次问题还需要进一步解决。一些党员干部对“四风”问题仍停留在“不敢”上，“不想”的自觉尚未形成。可以说，转作风改作风正处在一个节骨眼上，乘势而上、持续用力，就能巩固和扩大成果；稍有放松、稍有懈怠，就可能故态复萌、前功尽弃。广大干部群众担心纠正了的不良作风出现反弹，也十分期盼有常抓不懈的具体举措。开展“三严三实”专题教育，就是要在已有成果基础上，再添把火、再加把力，巩固和拓展教育实践活动成果，把作风建设良好态势保持和发展下去，使好的作风成为党员干部的思想自觉和行为习惯。

从守纪律讲规矩、营造良好政治生态来看，当前，一些党员干部不守纪律、不讲规矩的现象，一些地方政治生态不好的问题还比较突出。比如，对党不忠诚、不讲政治、自行其是的问题，有令不行、有禁不止、阳奉阴违的问题，组织涣散、纪律松弛、我行我素的问题，团团伙伙、亲亲疏疏、搞小圈子的问题，公器私用、设租寻租、以权谋私的问题，等等，需要引起高度重视。分析这些问题，一个重要原因就是言行上失规失矩，管理上过宽过软；解决这些问题，也要从严上入手、从实处着力。开展“三严三实”专题教育，就是要加强思想政治建

设、严肃党内政治生活，进一步明规矩、严纪律、强约束，形成从严从实的浓厚氛围，营造风清气正的政治生态。

从锻造过硬队伍、推进事业发展来看，也需要大力弘扬严的精神、实的作风。发扬党的优良传统和政治优势，严的精神、实的态度就是基本的内容；党要有强大的真理力量和人格力量，重要的也体现在严和实的品格上。现在，我们党带领人民正在进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，正在协调推进“四个全面”战略布局，改革发展稳定任务之重前所未有，矛盾风险挑战之多前所未有，对党治国理政的考验之大前所未有。只有大力弘扬从严从实的精神和思想，造就“三严三实”的干部队伍，才能提高党的执政能力、执政水平，才能凝聚起团结奋进、攻坚克难的强大力量，才能为顺利实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供坚实保障。

总起来说，“三严三实”专题教育有的放矢、指向性很强，体现了党中央驰而不息推进全面从严治党的决心。对待深化学习教育，对待思想政治建设和作风建设，要牢固树立永远在路上的意识，不能有松口气、歇歇脚的思想，不能有厌战、懈怠的情绪，不能有消极应付的心理。要充分认识开展“三严三实”专题教育的重要意义，把思想和行动统一到党中央部署上来，切实增强责任感使命感，以饱满热情和有力举措做好各项工作，把中央要求落实好。

## 二、深入把握“三严三实”专题教育的总体要求。

关于“三严三实”专题教育的总体要求，中央《通知》作了集中阐述，关键是吃透中央精神，把握基本遵循，确保专题教育扎实有效推进。

第一，突出教育主题。这项专题教育的主题十分鲜明，就是学习“三严三实”、践行“三严三实”。“三严三实”涵盖修身

用权律己、谋事创业做人等多个方面，蕴含着严肃的政治原则和严明的纪律要求，蕴含着一切从实际出发、实事求是的思想路线，体现了世界观和方法论的有机统一、内在自律和外在约束的有机统一。搞好专题教育，就要深入把握“三严三实”的基本内涵和实践要求，聚焦对党忠诚、个人干净、敢于担当，推动领导干部进一步坚定理想信念，带头践行社会主义核心价值观，坚守共产党人的精神高地；进一步强化党性原则，增强纪律意识和规矩意识，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致；进一步明确干事创业的行为准则，树立正确的权力观政绩观，坚持为民用权、秉公用权、依法用权、廉洁用权，创造经得起实践、人民、历史检验的实绩。

第二，强化问题导向。“三严三实”是针对作风方面的突出问题提出来的，专题教育也要针对问题来展开。要把问题意识、问题导向贯穿专题教育的全过程，无论是专题党课、专题学习研讨、专题民主生活会和组织生活会，还是整改落实、立规执纪，都要聚焦问题、对准问题，把发现和解决问题作为出发点和落脚点。要紧紧盯住“不严不实”的问题和具体表现，一条一条梳理、一项一项分析，弄清问题性质、找到症结所在，有什么问题就注意解决什么问题，什么问题突出就重点解决什么问题，从具体事情抓起改起，以解决问题的成果来检验专题教育的成效。

第三，贯彻从严要求。突出严的要求、严的精神，是全面从严治党的鲜明特点，也是管党治党取得成效的关键所在。开展“三严三实”专题教育，更要以严的态度做好工作。这项专题教育不分批次、不划阶段、不设环节，但并不意味着可以放松要求、降格以求，还是要发扬讲认真的精神，贯穿严的标

准、严的措施、严的纪律，以严促深入、以严求实效，把各项工作做扎实、做细致、做到位。

第四，坚持以上率下。对“三严三实”专题教育，党中央明确提出坚持以上率下、示范带动，中央政治局带头开展，全国人大常委会党组、国务院党组、全国政协党组结合实际开展，同时也要求省部级领导干部、市县党政领导班子成员、机关和企事业单位及其内设机构县处级以上领导干部和管理人员，都发挥带头作用、层层作出示范。领导干部要以身作则，当标杆、作示范，上级为下级作表率，班长为班子成员作表率，一级做给一级看，一级带着一级干。特别是一把手，更要在专题教育中时时处处带好头，带头讲好党课，带头查找问题，带头开展批评和自我批评，带头抓好整改落实，力争学习研讨更深入、党性分析更深刻、整改问题更彻底、执行制度更严格，带动专题教育有力有效开展。

第五，注重讲求实效。开展教育不能空对空，必须联系实际、务求实效，力戒形式主义。党中央明确提出专题教育要在深化“四风”整治、巩固和拓展党的群众路线教育实践活动成果上见实效，在守纪律讲规矩、营造良好政治生态上见实效，在真抓实干、推动改革发展稳定上见实效。开展专题教育就要紧扣“三个见实效”，真正在解决具体问题上取得新的进展和突破。比如，围绕整治“四风”，能不能有效防止老问题复发、跟进解决新出现的问题，在推动集中整治向常态治理转变上迈出大的步伐；围绕净化政治生态，能不能在解决党内政治生活随意化平淡化庸俗化问题、从严管理监督干部等方面取得实质性进展；围绕推动真抓实干，能不能在治理庸政懒政现象、提振干部精气神上收到明显效果。这些都是管党治党的紧迫要求，也是专题教育的努力目标，把这些工作做实了、做好了，就能

保证专题教育不虚不空、不走过场。

### 三、坚持把深化学习教育放在首位。

开展“三严三实”专题教育，首要的是抓好学习教育、打牢思想根基。要用好思想建党这个传家宝，在学习教育上下足功夫，切实把严和实的要求立起来、树起来，以思想自觉引领行动自觉。

学习教育抓什么？还是要着眼于坚定理想信念、强化党性观念、增强实干精神，深入学习习近平总书记系列重要讲话精神，学习党章和党的纪律规定。习近平总书记系列重要讲话是中国特色社会主义理论体系的最新成果，是指导具有许多新的历史特点的伟大斗争的鲜活的马克思主义。“三严三实”的时代价值是什么、标准遵循是什么、实践要求是什么，都能在讲话中找到答案。要把深入学习习近平总书记系列重要讲话作为学习教育的重中之重，领会核心要义，把握精神实质，掌握贯穿其中的立场、观点、方法，做到学而信、学而用、学而行，拧紧思想上的“总开关”，做政治上的“明白人”，做真抓实干的模范。要读原著、学原文、悟原理，认真研读《习近平谈治国理政》、《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》等重点书目，逐篇学习、学深悟透，不能舍本逐末，不能以辅导报告、辅导材料代替对原文的学习。

党章是党的根本大法，集中体现了党的性质和宗旨，体现了党的理论和路线方针政策、党的重要主张，明确规定了党员的权利义务和对领导干部的基本要求，是全党必须遵循的总规矩。党员干部学好了党章，就能明确言行的基本规范，弄清楚自己该做什么、不该做什么，能做什么、不能做什么。可以说，对党章了然于胸，是对每一名党员领导干部的起码要求。要把学好党章摆上重要位置，形成学习党章的浓厚氛围，强化



党的意识、党员意识、纪律意识、规矩意识，真正内化于心、外化于行。

抓好学习教育，既要有实实在在的内容，也要有管用有效的办法，坚持内容和形式相统一、个人自学和集体研讨相统一。中央《通知》明确提出了专题党课、专题学习研讨、专题民主生活会和组织生活会等主要举措。讲党课要在联系实际上下功夫，紧密结合本地区本部门本单位实际，结合党员干部的思想和工作实际，增强贴近性、现实感，把“不严不实”的具体表现和严重危害讲清楚，把落实“三严三实”的实践要求讲清楚，入情入理、讲出共鸣，防止照本宣科、泛泛而谈。学习研讨要在深化认识上下功夫，围绕党中央要求和党规党纪进行深入的思想互动，相互启发、共同提高，防止浅尝辄止、散光走偏。民主生活会和组织生活会要在触动灵魂上下功夫，弘扬整风精神，拿起批评和自我批评武器，开展积极健康的思想斗争，做到见人见事见思想，达到坚持真理、修正错误的目的。关于学习研讨的内容，中央《通知》确定了三个专题，这是一个基本的原则要求。各地区各部门各单位可以结合各自实际作出细化，研讨的题目也可以从实际出发进行调整，使学习研讨更加深入、更有质量。开展学习教育，还要用好正反两方面典型，以焦裕禄、谷文昌、杨善洲、沈浩等先进典型为镜，深学细照笃行；以周永康、薄熙来、徐才厚、令计划、苏荣等违纪违法案件为戒，深刻汲取教训。

这里需要指出，“三严三实”专题教育不是一次活动，而是把专题教育融入领导干部经常性学习教育的一次探索实践。要把握常态化教育的特点，注重经常性教育的要求，不能用搞活动的办法来搞“三严三实”专题教育。要把讲专题党课与平时的“三会一课”更好地结合起来，进一步强化“三会一课”的

教育作用；把专题学习研讨与平时的中心组学习更好地结合起来，进一步提高中心组学习的实际效果；把专题民主生活会与年度民主生活会更好地结合起来，进一步提高民主生活会的质量。总之，要通过“三严三实”专题教育，推动经常性学习教育突出主题、聚焦问题，认真起来、严肃起来，真正取得好的效果。

#### 四、着力解决“不严不实”的突出问题。

教育是为了解决问题，解决问题才是最好的教育。开展“三严三实”专题教育，还是要突出问题导向，聚焦问题查、对照问题改，持续向问题“叫板”，使专题教育的过程成为校正“不严不实”问题的过程。

对于“三严三实”专题教育要解决的突出问题，中央《通知》用“三个着力解决”进行了概括，涉及信仰信念、党性修养、权力行使、纪律规矩、做人做事等多个方面。这些问题很有代表性，在各地各部门各单位、各级领导干部中或多或少、或轻或重都有所体现。在开展专题教育中，各级领导干部都要带着问题把自己摆进去，对照党规党纪、国家法律，对照正反两方面典型，联系个人思想、工作、生活和作风实际，联系个人成长进步经历，联系教育实践中个人整改措施落实情况，往深里找、往细处查，既找共性问题，也找个性问题，越具体越有针对性。要对自身存在的“不严不实”问题，作全方位、立体式的透析检查，把问题找准、找实，切忌笼而统之、千人一面，切忌表面化、脸谱化。

发现了问题就要解决问题，解决问题才是硬道理。要边学边查边改，对查找梳理出的“不严不实”问题，列出清单，即知即改、立行立改，坚持思想问题和实际问题一起改，大问题和小问题都不放过。要持续深入开展专项整治，既落实好党

的群众路线教育实践活动确定的重点整治任务，又把群众反映强烈、影响面大的“不严不实”问题纳入专项整治内容，综合施策、集中治理，加强跟踪问效，保证工作力度，切实把群众满意不满意作为检验专题教育成效的重要标准。要严格正风肃纪，对存在“不严不实”问题甚至违法乱纪的领导干部，该批评教育的批评教育，该组织调整的组织调整，该严肃查处的严肃查处。

解决“不严不实”问题，还要坚持思想建党与制度治党相结合，探索建立践行“三严三实”的制度机制。对领导干部来说，“三严三实”意味着更高的标准、更高的要求，有些事情普通群众可以做、党员干部不能做，有些事情一般干部可以做、领导干部不能做。要按照党纪严于国法、领导干部严于一般干部的原则，扎实做好建制度、立规矩的工作，围绕严肃党内政治生活、加强干部教育管理、加强权力运行制约监督等，制定和完善相关制度办法，把制度笼子扎紧织密。要强化制度的刚性约束，坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外，出台一个就执行好一个，对违反制度、不守规矩的现象和行为，有纪必执、有违必查，坚决维护制度的严肃性和权威性，防止“破窗效应”，防止制度成为“稻草人”。

##### 五、切实做到专题教育与日常工作两手抓、两促进。

坚持党要管党、从严治党，最终目的是推动党和国家事业发展，推动经济社会发展。开展“三严三实”专题教育，要始终坚持围绕中心、服务大局，与做好当前改革发展稳定各项工作结合起来，与完成本地区本部门本单位重点工作任务结合起来，做到专题教育与日常工作有机融合、相互促进，两手抓、两不误。

当前和今后一个时期，党和国家的工作大局，就是落实好

“四个全面”战略布局。现在，全面建成小康社会正处于决定性阶段，全面深化改革进入攻坚期和深水区，全面依法治国正在扎实推进，全面从严治党面临许多亟待解决的重大课题。开展“三严三实”专题教育，就要放到“四个全面”战略布局中来推进，更好地推动党中央各项决策部署的贯彻落实。要围绕全面建成小康社会，增强促进发展的责任意识、紧迫意识，更好地统筹经济社会发展、统筹城乡区域发展，着力解决协调发展、可持续发展的问题。要围绕全面深化改革，进一步凝聚改革共识，着力破解深层次体制机制问题，打通改革政策落实的“中梗阻”，不断释放发展活力，让广大群众有更多获得感。要围绕全面依法治国，推动领导干部发挥好“关键少数”的作用，带头尊法学法守法用法，带动全社会更好地厉行法治。要围绕全面从严治党，牢固树立抓好党建是最大政绩的意识，贯彻全面从严的要求，落实管党治党责任，真正做到真管真严、敢管敢严、长管长严，更好地发挥党的领导核心作用。

我国经济发展进入新常态，既蕴含着新机遇，也面临着新挑战。新常态要求广大党员干部有新状态。当前，我国经济发展态势总体向好向上，但经济下行压力也比较大，稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的任务艰巨繁重，尤其需要党员干部保持奋发有为、敢于担当的精气神。精气神上不去，就解决不了难题，应对不了挑战。开展“三严三实”专题教育，就要促进领导干部提振精气神、锤炼好作风、展现新作为，认清经济社会发展的新特征新趋势，勇于直面和解决发展中的矛盾和问题，切实肩负起促进改革发展、保障改善民生的责任。

应当明确，当干部就要恪尽职守、勤奋敬业，就要有担当、有作为，如果只想当官不想干事，只想揽权不想担责，只想出彩不想出力，就没有资格做领导工作。要通过“三严三

实”专题教育，健全领导干部考核评价制度，完善干部能上能下的措施办法，加大治庸治懒治散力度，解决好“乱作为”“慢作为”“不作为”的问题，推动领导干部更好地履行职责，以自己的辛苦指数换取群众的幸福指数。

#### 六、认真落实专题教育的组织领导责任。

开展“三严三实”专题教育，是从严管党治党的一项重要举措。各级党委（党组）要高度重视、加强领导，把专题教育摆上重要位置，强化责任落实，扎实有效推进。

关于专题教育工作的责任，党中央要求十分明确，就是各级党委（党组）全面负责本地区本部门本单位的专题教育，党委（党组）主要负责同志要承担起第一责任人的责任。什么是全面负责？就是要加强党委（党组）的统一领导，对专题教育的安排部署、组织协调工作负责，对专题教育的深入开展、扎实推进负责，对专题教育的实践成果、实际成效负责。什么是第一责任人的责任？就是党委（党组）主要负责同志既要率先垂范，带头参加和接受教育，又要站在一线、靠前指挥，投入足够的时间和精力，对专题教育进行具体指导，用心抓好重点工作，自始至终把责任扛在肩上，不当“甩手掌柜”。各级党委组织部作为牵头部门，要根据专题教育的特点和要求，深入研究谋划，搞好统筹协调，把握进度节奏，加强与相关部门沟通联动，及时发现苗头性倾向性问题，提出解决问题的措施办法。

这项专题教育，涉及中央和省、市、县各个层级，涉及党政机关、人民团体及其内设机构和事业单位、国有企业，不同地方、不同领域、不同层级情况各不一样，面临的具体问题也不尽相同。要坚持区分层次、分类指导，在遵循党中央统一原则要求的基础上，根据各自实际情况来安排任务、推动工作，防止一锅煮、一刀切，防止形式主义、走过场，防止简单以做

了多少笔记、写了多少文章、修改了多少次发言稿来评判教育的成效。同时，专题教育不分批次、阶段和环节，也给各地区各部门各单位创造性开展专题教育留下了空间，要充分发挥主观能动性，积极探索有效途径，增强专题教育的实效性。

搞好“三严三实”专题教育，还要加强督促检查，确保工作层层落实。中央组织部将结合党的群众路线教育实践活动整改落实工作，采取专项调研、随机抽查等方式，对专题教育进行督促和指导。各级党委（党组）要及时了解掌握情况，有效传导压力、激发动力。要把抓好专题教育作为各级党委履行党建主体责任的重要方面，作为党建工作述职评议考核的重要内容，对组织不力、敷衍塞责的，要严肃问责。要加强宣传引导，运用各级各类媒体，宣传中央的部署要求，宣传专题教育的进展成效，为践行“三严三实”营造良好氛围。

# 中共中央、国务院关于加快推进 生态文明建设的意见

(二〇一五年四月二十五日)

生态文明建设是中国特色社会主义事业的重要内容，关系人民福祉，关乎民族未来，事关“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现。党中央、国务院高度重视生态文明建设，先后出台了一系列重大决策部署，推动生态文明建设取得了重大进展和积极成效。但总体上看我国生态文明建设水平仍滞后于经济社会发展，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。

加快推进生态文明建设是加快转变经济发展方式、提高发展质量和效益的内在要求，是坚持以人为本、促进社会和谐的必然选择，是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的时代抉择，是积极应对气候变化、维护全球生态安全的重大举措。要充分认识到加快推进生态文明建设的极端重要性和紧迫性，切实增强责任感和使命感，牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，坚持绿水青山就是金山银山，动员全党、全社会积极行动、深入持久地推进生态文明建设，加快形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，开创社会主义生态文明新时代。

## 一、总体要求。

（一）指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真落实党中央、国务院的决策部署，坚持以人为本、依法推进，坚持节约资源和保护环境的基本国策，把生态文明建设放在突出的战略位置，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化，以健全生态文明制度体系为重点，优化国土空间开发格局，全面促进资源节约利用，加大自然生态系统和环境保护力度，大力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，弘扬生态文化，倡导绿色生活，加快建设美丽中国，使蓝天常在、青山常在、绿水常在，实现中华民族永续发展。

## （二）基本原则。

坚持把节约优先、保护优先、自然恢复为主作为基本方针。在资源开发与节约中，把节约放在优先位置，以最少的资源消耗支撑经济社会持续发展；在环境保护与发展中，把保护放在优先位置，在发展中保护、在保护中发展；在生态建设与修复中，以自然恢复为主，与人工修复相结合。

坚持把绿色发展、循环发展、低碳发展作为基本途径。经济社会发展必须建立在资源得到高效循环利用、生态环境受到严格保护的基础上，与生态文明建设相协调，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式。

坚持把深化改革和创新驱动作为基本动力。充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用，不断深化制度改革和科技创新，建立系统完整的生态文明制度体系，强化科技



创新引领作用，为生态文明建设注入强大动力。

坚持把培育生态文化作为重要支撑。将生态文明纳入社会主义核心价值观体系，加强生态文化的宣传教育，倡导勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式，提高全社会生态文明意识。

坚持把重点突破和整体推进作为工作方式。既立足当前，着力解决对经济社会可持续发展制约性强、群众反映强烈的突出问题，打好生态文明建设攻坚战；又着眼长远，加强顶层设计与鼓励基层探索相结合，持之以恒全面推进生态文明建设。

### （三）主要目标。

到二〇二〇年，资源节约型和环境友好型社会建设取得重大进展，主体功能区布局基本形成，经济发展质量和效益显著提高，生态文明主流价值观在全社会得到推行，生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。

——国土空间开发格局进一步优化。经济、人口布局向均衡方向发展，陆海空间开发强度、城市空间规模得到有效控制，城乡结构和空间布局明显优化。

——资源利用更加高效。单位国内生产总值二氧化碳排放强度比二〇〇五年下降百分之四十至百分之四十五，能源消耗强度持续下降，资源产出率大幅提高，用水总量力争控制在六千七百亿立方米以内，万元工业增加值用水量降低到六十五立方米以下，农田灌溉水有效利用系数提高到零点五五以上，非化石能源占一次能源消费比重达到百分之十五左右。

——生态环境质量总体改善。主要污染物排放总量继续减少，大气环境质量、重点流域和近岸海域水环境质量得到改善，重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到百分之八十以上，饮用水安全保障水平持续提升，土壤环境质量总体保持稳

定，环境风险得到有效控制。森林覆盖率达到百分之二十三以上，草原综合植被覆盖度达到百分之五十六，湿地面积不低于八亿亩，百分之五十以上可治理沙化土地得到治理，自然岸线保有率不低于百分之三十五，生物多样性丧失速度得到基本控制，全国生态系统稳定性明显增强。

——生态文明重大制度基本确立。基本形成源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态文明制度体系，自然资源资产产权和用途管制、生态保护红线、生态保护补偿、生态环境保护管理体制等关键制度建设取得决定性成果。

## 二、强化主体功能定位，优化国土空间开发格局。

国土是生态文明建设的空间载体。要坚定不移地实施主体功能区战略，健全空间规划体系，科学合理布局和整治生产空间、生活空间、生态空间。

（四）积极实施主体功能区战略。全面落实主体功能区规划，健全财政、投资、产业、土地、人口、环境等配套政策和各有侧重的绩效考核评价体系。推进市县落实主体功能定位，推动经济社会发展、城乡、土地利用、生态环境保护等规划“多规合一”，形成一个市县一本规划、一张蓝图。区域规划编制、重大项目布局必须符合主体功能定位。对不同主体功能区的产业项目实行差别化市场准入政策，明确禁止开发区域、限制开发区域准入事项，明确优化开发区域、重点开发区域禁止和限制发展的产业。编制实施全国国土规划纲要，加快推进国土综合整治。构建平衡适宜的城乡建设空间体系，适当增加生活空间、生态用地，保护和扩大绿地、水域、湿地等生态空间。

（五）大力推进绿色城镇化。认真落实《国家新型城镇化规划（二〇一四——二〇二〇年）》，根据资源环境承载能

力，构建科学合理的城镇化宏观布局，严格控制特大城市规模，增强中小城市承载能力，促进大中小城市和小城镇协调发展。尊重自然格局，依托现有山水脉络、气象条件等，合理布局城镇各类空间，尽量减少对自然的干扰和损害。保护自然景观，传承历史文化，提倡城镇形态多样性，保持特色风貌，防止“千城一面”。科学确定城镇开发强度，提高城镇土地利用效率、建成区人口密度，划定城镇开发边界，从严供给城市建设用地，推动城镇化发展由外延扩张式向内涵提升式转变。严格新城、新区设立条件和程序。强化城镇化过程中的节能理念，大力发展绿色建筑和低碳、便捷的交通体系，推进绿色生态城区建设，提高城镇供排水、防涝、雨水收集利用、供热、供气、环境等基础设施建设水平。所有县城和重点镇都要具备污水、垃圾处理能力，提高建设、运行、管理水平。加强城乡规划“三区四线”（禁建区、限建区和适建区，绿线、蓝线、紫线和黄线）管理，维护城乡规划的权威性、严肃性，杜绝大拆大建。

（六）加快美丽乡村建设。完善县域村庄规划，强化规划的科学性和约束力。加强农村基础设施建设，强化山水林田路综合治理，加快农村危旧房改造，支持农村环境集中连片整治，开展农村垃圾专项治理，加大农村污水处理和改厕力度。加快转变农业发展方式，推进农业结构调整，大力发展农业循环经济，治理农业污染，提升农产品质量安全水平。依托乡村生态资源，在保护生态环境的前提下，加快发展乡村旅游休闲业。引导农民在房前屋后、道路两旁植树护绿。加强农村精神文明建设，以环境整治和民风建设为重点，扎实推进文明村镇创建。

（七）加强海洋资源科学开发和生态环境保护。根据海洋

资源环境承载力,科学编制海洋功能区划,确定不同海域主体功能。坚持“点上开发、面上保护”,控制海洋开发强度,在适宜开发的海洋区域,加快调整经济结构和产业布局,积极发展海洋战略性新兴产业,严格生态环境评价,提高资源集约节约利用和综合开发水平,最大程度减少对海域生态环境的影响。严格控制陆源污染物排海总量,建立并实施重点海域排污总量控制制度,加强海洋环境治理、海域海岛综合整治、生态保护修复,有效保护重要、敏感和脆弱海洋生态系统。加强船舶港口污染控制,积极治理船舶污染,增强港口码头污染防治能力。控制发展海水养殖,科学养护海洋渔业资源。开展海洋资源和生态环境综合评估。实施严格的围填海总量控制制度、自然岸线控制制度,建立陆海统筹、区域联动的海洋生态环境保护修复机制。

### 三、推动技术创新和结构调整,提高发展质量和效益。

从根本上缓解经济发展与资源环境之间的矛盾,必须构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构,加快推动生产方式绿色化,大幅提高经济绿色化程度,有效降低发展的资源环境代价。

(八)推动科技创新。结合深化科技体制改革,建立符合生态文明建设领域科研活动特点的管理制度和运行机制。加强重大科学技术问题研究,开展能源节约、资源循环利用、新能源开发、污染治理、生态修复等领域关键技术攻关,在基础研究和前沿技术研发方面取得突破。强化企业技术创新主体地位,充分发挥市场对绿色产业发展方向和技术路线选择的决定性作用。完善技术创新体系,提高综合集成创新能力,加强工艺创新与试验。支持生态文明领域工程技术类研究中心、实验室和实验基地建设,完善科技创新成果转化机制,形成一批成

果转化平台、中介服务机构，加快成熟适用技术的示范和推广。加强生态文明基础研究、试验研发、工程应用和市场服务等科技人才队伍建设。

（九）调整优化产业结构。推动战略性新兴产业和先进制造业健康发展，采用先进适用节能低碳环保技术改造提升传统产业，发展壮大服务业，合理布局建设基础设施和基础产业。积极化解产能严重过剩矛盾，加强预警调控，适时调整产能严重过剩行业名单，严禁核准产能严重过剩行业新增产能项目。加快淘汰落后产能，逐步提高淘汰标准，禁止落后产能向中西部地区转移。做好化解产能过剩和淘汰落后产能企业职工安置工作。推动要素资源全球配置，鼓励优势产业走出去，提高参与国际分工的水平。调整能源结构，推动传统能源安全绿色开发和清洁低碳利用，发展清洁能源、可再生能源，不断提高非化石能源在能源消费结构中的比重。

（十）发展绿色产业。大力发展节能环保产业，以推广节能环保产品拉动消费需求，以增强节能环保工程技术能力拉动投资增长，以完善政策机制释放市场潜在需求，推动节能环保技术、装备和服务水平显著提升，加快培育新的经济增长点。实施节能环保产业重大技术装备产业化工程，规划建设产业化示范基地，规范节能环保市场发展，多渠道引导社会资金投入，形成新的支柱产业。加快核电、风电、太阳能光伏发电等新材料、新装备的研发和推广，推进生物质发电、生物质能源、沼气、地热、浅层地温能、海洋能等应用，发展分布式能源，建设智能电网，完善运行管理体系。大力发展节能与新能源汽车，提高创新能力和产业化水平，加强配套基础设施建设，加大推广普及力度。发展有机农业、生态农业，以及特色经济林、林下经济、森林旅游等林产业。

#### 四、全面促进资源节约循环高效使用，推动利用方式根本转变。

节约资源是破解资源瓶颈约束、保护生态环境的首要之策。要深入推进全社会节能减排，在生产、流通、消费各环节大力发展循环经济，实现各类资源节约高效利用。

（十一）推进节能减排。发挥节能与减排的协同促进作用，全面推动重点领域节能减排。开展重点用能单位节能低碳行动，实施重点产业能效提升计划。严格执行建筑节能标准，加快推进既有建筑节能和供热计量改造，从标准、设计、建设等方面大力推广可再生能源在建筑上的应用，鼓励建筑工业化等建设模式。优先发展公共交通，优化运输方式，推广节能与新能源交通运输装备，发展甩挂运输。鼓励使用高效节能农业生产设备。开展节约型公共机构示范创建活动。强化结构、工程、管理减排，继续削减主要污染物排放总量。

（十二）发展循环经济。按照减量化、再利用、资源化的原则，加快建立循环型工业、农业、服务业体系，提高全社会资源产出率。完善再生资源回收体系，实行垃圾分类回收，开发利用“城市矿产”，推进秸秆等农林废弃物以及建筑垃圾、餐厨废弃物资源化利用，发展再制造和再生利用产品，鼓励纺织品、汽车轮胎等废旧物品回收利用。推进煤矸石、矿渣等大宗固体废弃物综合利用。组织开展循环经济示范行动，大力推广循环经济典型模式。推进产业循环式组合，促进生产和生活系统的循环链接，构建覆盖全社会的资源循环利用体系。

（十三）加强资源节约。节约集约利用水、土地、矿产等资源，加强全过程管理，大幅降低资源消耗强度。加强用水需求管理，以水定需、量水而行，抑制不合理用水需求，促进人口、经济等与水资源相均衡，建设节水型社会。推广高效节水

技术和产品，发展节水农业，加强城市节水，推进企业节水改造。积极开发利用再生水、矿井水、空中云水、海水等非常规水源，严控无序调水和人造水景工程，提高水资源安全保障水平。按照严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率的原则，加强土地利用的规划管控、市场调节、标准控制和考核监管，严格土地用途管制，推广应用节地技术和模式。发展绿色矿业，加快推进绿色矿山建设，促进矿产资源高效利用，提高矿产资源开采回采率、选矿回收率和综合利用率。

### 五、加大自然生态系统和环境保护力度，切实改善生态环境质量。

良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉。要严格源头预防、不欠新账，加快治理突出生态环境问题、多还旧账，让人民群众呼吸新鲜的空气，喝上干净的水，在良好的环境中生产生活。

（十四）保护和修复自然生态系统。加快生态安全屏障建设，形成以青藏高原、黄土高原—川滇、东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带、近岸近海生态区以及大江大河重要水系为骨架，以其他重点生态功能区为重要支撑，以禁止开发区域为重要组成的生态安全战略格局。实施重大生态修复工程，扩大森林、湖泊、湿地面积，提高沙区、草原植被覆盖率，有序实现休养生息。加强森林保护，将天然林资源保护范围扩大到全国；大力开展植树造林和森林经营，稳定和扩大退耕还林范围，加快重点防护林体系建设；完善国有林场和国有林区经营管理体制，深化集体林权制度改革。严格落实禁牧休牧和草畜平衡制度，加快推进基本草原划定和保护工作；加大退牧还草力度，继续实行草原生态保护补助奖励政策；稳定和完善的草原承包经营制度。启动湿地生态效益补偿和退耕还湿。加强水

生生物保护,开展重要水域增殖放流活动。继续推进京津风沙源治理、黄土高原地区综合治理、石漠化综合治理,开展沙化土地封禁保护试点。加强水土保持,因地制宜推进小流域综合治理。实施地下水保护和超采漏斗区综合治理,逐步实现地下水采补平衡。强化农田生态保护,实施耕地质量保护与提升行动,加大退化、污染、损毁农田改良和修复力度,加强耕地质量调查监测与评价。实施生物多样性保护重大工程,建立监测评估与预警体系,健全国门生物安全查验机制,有效防范物种资源丧失和外来物种入侵,积极参加生物多样性国际公约谈判和履约工作。加强自然保护区建设与管理,对重要生态系统和物种资源实施强制性保护,切实保护珍稀濒危野生动植物、古树名木及自然生境。建立国家公园体制,实行分级、统一管理,保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性。研究建立江河湖泊生态水量保障机制。加快灾害调查评价、监测预警、防治和应急等防灾减灾体系建设。

(十五)全面推进污染防治。按照以人为本、防治结合、标本兼治、综合施策的原则,建立以保障人体健康为核心、以改善环境质量为目标、以防控环境风险为基线的环境管理体系,健全跨区域污染防治协调机制,加快解决群众反映强烈的大气、水、土壤污染等突出环境问题。继续落实大气污染防治行动计划,逐渐消除重污染天气,切实改善大气环境质量。实施水污染防治行动计划,严格饮用水源保护,全面推进涵养区、源头区等水源地环境整治,加强供水全过程管理,确保饮用水安全;加强重点流域、区域、近岸海域水污染防治和良好湖泊生态环境保护,控制和规范淡水养殖,严格入河(湖、海)排污管理;推进地下水污染防治。制定实施土壤污染防治行动计划,优先保护耕地土壤环境,强化工业污染场



地治理,开展土壤污染治理与修复试点。加强农业面源污染防治,加大种养业特别是规模化畜禽养殖污染防治力度,科学施用化肥、农药,推广节能环保型炉灶,净化农产品产地和农村居民生活环境。加大城乡环境综合整治力度。推进重金属污染治理。开展矿山地质环境恢复和综合治理,推进尾矿安全、环保存放,妥善处理处置矿渣等大宗固体废物。建立健全化学品、持久性有机污染物、危险废物等环境风险防范与应急管理工作机制。切实加强核设施运行监管,确保核安全万无一失。

(十六)积极应对气候变化。坚持当前长远相互兼顾、减缓适应全面推进,通过节约能源和提高能效,优化能源结构,增加森林、草原、湿地、海洋碳汇等手段,有效控制二氧化碳、甲烷、氢氟碳化物、全氟化碳、六氟化硫等温室气体排放。提高适应气候变化特别是应对极端天气和气候事件能力,加强监测、预警和预防,提高农业、林业、水资源等重点领域和生态脆弱地区适应气候变化的水平。扎实推进低碳省区、城市、城镇、产业园区、社区试点。坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则,积极建设性地参与应对气候变化国际谈判,推动建立公平合理的全球应对气候变化格局。

## 六、健全生态文明制度体系。

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,用制度保护生态环境。

(十七)健全法律法规。全面清理现行法律法规中与加快推进生态文明建设不相适应的内容,加强法律法规间的衔接。研究制定节能评估审查、节水、应对气候变化、生态补偿、湿地保护、生物多样性保护、土壤环境保护等方面的法律法规,修订土地管理法、大气污染防治法、水污染防治法、节约能源

法、循环经济促进法、矿产资源法、森林法、草原法、野生动物保护法等。

（十八）完善标准体系。加快制定修订一批能耗、水耗、地耗、污染物排放、环境质量等方面的标准，实施能效和排污强度“领跑者”制度，加快标准升级步伐。提高建筑物、道路、桥梁等建设标准。环境容量较小、生态环境脆弱、环境风险高的地区要执行污染物特别排放限值。鼓励各地区依法制定更加严格的地方标准。建立与国际接轨、适应我国国情的能效和环保标识认证制度。

（十九）健全自然资源资产产权制度和用途管制制度。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记，明确国土空间的自然资源资产所有者、监管者及其责任。完善自然资源资产用途管制制度，明确各类国土空间开发、利用、保护边界，实现能源、水资源、矿产资源按质量分级、梯级利用。严格节能评估审查、水资源论证和取水许可制度。坚持并完善最严格的耕地保护和节约用地制度，强化土地利用总体规划和年度计划管控，加强土地用途转用许可管理。完善矿产资源规划制度，强化矿产开发准入管理。有序推进国家自然资源资产管理体制改革。

（二十）完善生态环境监管制度。建立严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度。完善污染物排放许可证制度，禁止无证排污和超标准、超总量排污。违法排放污染物、造成或可能造成严重污染的，要依法查封扣押排放污染物的设施设备。对严重污染环境的工艺、设备和产品实行淘汰制度。实行企事业单位污染物排放总量控制制度，适时调整主要污染物指标种类，纳入约束性指标。健全环境影响评价、清洁生产审核、环境信息公开等制度。建立生态保护修复和污染防治区域

联动机制。

（二十一）严守资源环境生态红线。树立底线思维，设定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线，将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内。合理设定资源消耗“天花板”，加强能源、水、土地等战略性资源管控，强化能源消耗强度控制，做好能源消费总量管理。继续实施水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污三条红线管理。划定永久基本农田，严格实施永久保护，对新增建设用地占用耕地规模实行总量控制，落实耕地占补平衡，确保耕地数量不下降、质量不降低。严守环境质量底线，将大气、水、土壤等环境质量“只能更好、不能变坏”作为地方各级政府环保责任红线，相应确定污染物排放总量限值和环境风险防控措施。在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态红线，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变；科学划定森林、草原、湿地、海洋等领域生态红线，严格自然生态空间征（占）用管理，有效遏制生态系统退化的趋势。探索建立资源环境承载能力监测预警机制，对资源消耗和环境容量接近或超过承载能力的地区，及时采取区域限批等限制性措施。

（二十二）完善经济政策。健全价格、财税、金融等政策，激励、引导各类主体积极投身生态文明建设。深化自然资源及其产品价格改革，凡是能由市场形成价格的都交给市场，政府定价要体现基本需求与非基本需求以及资源利用效率高低的差异，体现生态环境损害成本和修复效益。进一步深化矿产资源有偿使用制度改革，调整矿业权使用费征收标准。加大财政资金投入，统筹有关资金，对资源节约和循环利用、新能源和可再生能源开发利用、环境基础设施建设、生态修复与建

设、先进适用技术研发示范等给予支持。将高耗能、高污染产品纳入消费税征收范围。推动环境保护费改税。加快资源税从价计征改革，清理取消相关收费基金，逐步将资源税征收范围扩展到占用各种自然生态空间。完善节能环保、新能源、生态建设的税收优惠政策。推广绿色信贷，支持符合条件的项目通过资本市场融资。探索排污权抵押等融资模式。深化环境污染责任保险试点，研究建立巨灾保险制度。

（二十三）推行市场化机制。加快推行合同能源管理、节能低碳产品和有机产品认证、能效标识管理等机制。推进节能发电调度，优先调度可再生能源发电资源，按机组能耗和污染物排放水平依次调用化石类能源发电资源。建立节能量、碳排放权交易制度，深化交易试点，推动建立全国碳排放权交易市场。加快水权交易试点，培育和规范水权市场。全面推进矿业权市场建设。扩大排污权有偿使用和交易试点范围，发展排污权交易市场。积极推进环境污染第三方治理，引入社会力量投入环境污染治理。

（二十四）健全生态保护补偿机制。科学界定生态保护者与受益者权利义务，加快形成生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制。结合深化财税体制改革，完善转移支付制度，归并和规范现有生态保护补偿渠道，加大对重点生态功能区的转移支付力度，逐步提高其基本公共服务水平。建立地区间横向生态保护补偿机制，引导生态受益地区与保护地区之间、流域上游与下游之间，通过资金补助、产业转移、人才培养、共建园区等方式实施补偿。建立独立公正的生态环境损害评估制度。

（二十五）健全政绩考核制度。建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。把资源消耗、环境损害、生

态效益等指标纳入经济社会发展综合评价体系，大幅增加考核权重，强化指标约束，不唯经济增长论英雄。完善政绩考核办法，根据区域主体功能定位，实行差别化的考核制度。对限制开发区域、禁止开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县，取消地区生产总值考核；对农产品主产区和重点生态功能区，分别实行农业优先和生态保护优先的绩效评价；对禁止开发的重点生态功能区，重点评价其自然文化资源的原真性、完整性。根据考核评价结果，对生态文明建设成绩突出的地区、单位和个人给予表彰奖励。探索编制自然资源资产负债表，对领导干部实行自然资源资产和环境责任离任审计。

（二十六）完善责任追究制度。建立领导干部任期生态文明建设责任制，完善节能减排目标责任考核及问责制度。严格责任追究，对违背科学发展要求、造成资源环境生态严重破坏的要记录在案，实行终身追责，不得转任重要职务或提拔使用，已经调离的也要问责。对推动生态文明建设工作不力的，要及时诫勉谈话；对不顾资源和生态环境盲目决策、造成严重后果的，要严肃追究有关人员的领导责任；对履职不力、监管不严、失职渎职的，要依纪依法追究有关人员的监管责任。

### 七、加强生态文明建设统计监测和执法监督。

坚持问题导向，针对薄弱环节，加强统计监测、执法监督，为推进生态文明建设提供有力保障。

（二十七）加强统计监测。建立生态文明综合评价指标体系。加快推进对能源、矿产资源、水、大气、森林、草原、湿地、海洋和水土流失、沙化土地、土壤环境、地质环境、温室气体等的统计监测核算能力建设，提升信息化水平，提高准确性、及时性，实现信息共享。加快重点用能单位能源消耗在线监测体系建设。建立循环经济统计指标体系、矿产资源合理开

发利用评价指标体系。利用卫星遥感等技术手段，对自然资源和生态环境保护状况开展全天候监测，健全覆盖所有资源环境要素的监测网络体系。提高环境风险防控和突发环境事件应急能力，健全环境与健康调查、监测和风险评估制度。定期开展全国生态状况调查和评估。加大各级政府预算内投资等财政性资金对统计监测等基础能力建设的支持力度。

（二十八）强化执法监督。加强法律监督、行政监察，对各类环境违法违规行为实行“零容忍”，加大查处力度，严厉惩处违法违规行为。强化对浪费能源资源、违法排污、破坏生态环境等行为的执法监察和专项督察。资源环境监管机构独立开展行政执法，禁止领导干部违法违规干预执法活动。健全行政执法与刑事司法的衔接机制，加强基层执法队伍、环境应急处置救援队伍建设。强化对资源开发和交通建设、旅游开发等活动的生态环境监管。

#### 八、加快形成推进生态文明建设的良好社会风尚。

生态文明建设关系各行各业、千家万户。要充分发挥人民群众的积极性、主动性、创造性，凝聚民心、集中民智、汇集民力，实现生活方式绿色化。

（二十九）提高全民生态文明意识。积极培育生态文化、生态道德，使生态文明成为社会主流价值观，成为社会主义核心价值观的重要内容。从娃娃和青少年抓起，从家庭、学校教育抓起，引导全社会树立生态文明意识。把生态文明教育作为素质教育的重要内容，纳入国民教育体系和干部教育培训体系。将生态文化作为现代公共文化服务体系建设的重要内容，挖掘优秀传统生态文化思想和资源，创作一批文化作品，创建一批教育基地，满足广大人民群众对生态文化的需求。通过典型示范、展览展示、岗位创建等形式，广泛动员全民参与生态

文明建设。组织好世界地球日、世界环境日、世界森林日、世界水日、世界海洋日和全国节能宣传周等主题宣传活动。充分发挥新闻媒体作用，树立理性、积极的舆论导向，加强资源环境国情宣传，普及生态文明法律法规、科学知识等，报道先进典型，曝光反面事例，提高公众节约意识、环保意识、生态意识，形成人人、事事、时时崇尚生态文明的社会氛围。

（三十）培育绿色生活方式。倡导勤俭节约的消费观。广泛开展绿色生活行动，推动全民在衣、食、住、行、游等方面加快向勤俭节约、绿色低碳、文明健康的方式转变，坚决抵制和反对各种形式的奢侈浪费、不合理消费。积极引导消费者购买节能与新能源汽车、高能效家电、节水型器具等节能环保低碳产品，减少一次性用品的使用，限制过度包装。大力推广绿色低碳出行，倡导绿色生活和休闲模式，严格限制发展高耗能、高耗水服务业。在餐饮企业、单位食堂、家庭全方位开展反食品浪费行动。党政机关、国有企业要带头厉行勤俭节约。

（三十一）鼓励公众积极参与。完善公众参与制度，及时准确披露各类环境信息，扩大公开范围，保障公众知情权，维护公众环境权益。健全举报、听证、舆论和公众监督等制度，构建全民参与的社会行动体系。建立环境公益诉讼制度，对污染环境、破坏生态的行为，有关组织可提起公益诉讼。在建设项目立项、实施、后评价等环节，有序增强公众参与程度。引导生态文明建设领域各类社会组织健康有序发展，发挥民间组织和志愿者的积极作用。

### 九、切实加强组织领导。

健全生态文明建设领导体制和工作机制，勇于探索和创新，推动生态文明建设蓝图逐步成为现实。

（三十二）强化统筹协调。各级党委和政府对本地区生

生态文明建设负总责，要建立协调机制，形成有利于推进生态文明建设的工作格局。各有关部门要按照职责分工，密切协调配合，形成生态文明建设的强大合力。

（三十三）探索有效模式。抓紧制定生态文明体制改革总体方案，深入开展生态文明先行示范区建设，研究不同发展阶段、资源环境禀赋、主体功能定位地区生态文明建设的有效模式。各地区要抓住制约本地区生态文明建设的瓶颈，在生态文明制度创新方面积极实践，力争取得重大突破。及时总结有效做法和成功经验，完善政策措施，形成有效模式，加大推广力度。

（三十四）广泛开展国际合作。统筹国内国际两个大局，以全球视野加快推进生态文明建设，树立负责任大国形象，把绿色发展转化为新的综合国力、综合影响力和国际竞争新优势。发扬包容互鉴、合作共赢的精神，加强与世界各国在生态文明领域的对话交流和务实合作，引进先进技术装备和管理经验，促进全球生态安全。加强南南合作，开展绿色援助，对其他发展中国家提供支持和帮助。

（三十五）抓好贯彻落实。各级党委和政府及中央有关部门要按照本意见要求，抓紧提出实施方案，研究制定与本意见相衔接的区域性、行业性和专题性规划，明确目标任务、责任分工和时间要求，确保各项政策措施落到实处。各地区各部门贯彻落实情况要及时向党中央、国务院报告，同时抄送国家发展改革委。中央就贯彻落实情况适时组织开展专项检查。



# 中共中央、国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见

(二〇一五年五月五日)

对外开放是我国的基本国策。当前，世界多极化、经济全球化进一步发展，国际政治经济环境深刻变化，创新引领发展的趋势更加明显。我国改革开放正站在新的起点上，经济结构深度调整，各项改革全面推进，经济发展进入新常态。面对新形势新挑战新任务，要统筹开放型经济顶层设计，加快构建开放型经济新体制，进一步破除体制机制障碍，使对内对外开放相互促进，引进来与走出去更好结合，以对外开放的主动赢得经济发展和国际竞争的主动，以开放促改革、促发展、促创新，建设开放型经济强国，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦打下坚实基础。

## 一、构建开放型经济新体制的总体要求。

全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，坚持使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，坚持改革开放和法治保障并重，坚持引进来和走出去相结合，坚持与世界融合和保持中国特色相统一，坚持统筹国内发展和参与全球治理相互促进，坚持把握开放主动权和维护国家安全。主动适应经济发展新常态，并与实施“一带一路”战略和国家外交战略紧密衔接，科学布局，选准突破口和切入

点，发挥社会主义制度优势，把握好开放节奏和秩序，扬长避短、因势利导、有所作为、防范风险、维护安全，积极探索对外经济合作新模式、新路径、新体制。总体目标是，加快培育国际合作和竞争新优势，更加积极地促进内需和外需平衡、进口和出口平衡、引进外资和对外投资平衡，逐步实现国际收支基本平衡，形成全方位开放新格局，实现开放型经济治理体系和治理能力现代化，在扩大开放中树立正确义利观，切实维护国家利益，保障国家安全，推动我国与世界各国共同发展，构建互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济新体制。

（一）建立市场配置资源新机制。促进国际国内要素有序自由流动、资源全球高效配置、国际国内市场深度融合，加快推进与开放型经济相关的体制机制改革，建立公平开放、竞争有序的现代市场体系。

（二）形成经济运行管理新模式。按照国际化、法治化的要求，营造良好法治环境，依法管理开放，建立与国际高标准投资和贸易规则相适应的管理方式，形成参与国际宏观经济政策协调的机制，推动国际经济治理结构不断完善。推进政府行为法治化、经济行为市场化，建立健全企业履行主体责任、政府依法监管和社会广泛参与的管理机制，健全对外开放中有效维护国家利益和安全的体制机制。

（三）形成全方位开放新格局。坚持自主开放与对等开放，加强走出去战略谋划，实施更加主动的自由贸易区战略，拓展开放型经济发展新空间。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”战略、京津冀协同发展战略和长江经济带战略，推动东西双向开放，促进基础设施互联互通，扩大沿边开发开放，形成全方位开放新格局。

(四) 形成国际合作竞争新优势。巩固和拓展传统优势, 加快培育竞争新优势。以创新驱动为导向, 以质量效益为核心, 大力营造竞争有序的市场环境、透明高效的政务环境、公平正义的法治环境和合作共赢的人文环境, 加速培育产业、区位、营商环境和规则标准等综合竞争优势, 不断增强创新能力, 全面提升在全球价值链中的地位, 促进产业转型升级。

## 二、创新外商投资管理体制。

改善投资环境, 扩大服务业市场准入, 进一步开放制造业, 稳定外商投资规模和速度, 提高引进外资质量。改革外商投资审批和产业指导的管理方式, 向准入前国民待遇加负面清单的管理模式转变, 促进开发区体制机制创新和转型升级发展。

(五) 统一内外资法律法规。修订中外合资经营企业法、中外合作经营企业法和外资企业法, 制定新的外资基础性法律, 将规范和引导境外投资者及其投资行为的内容纳入外资基础性法律。对于外资企业组织形式、经营活动等一般内容, 可由统一适用于各类市场主体法律法规加以规范的, 按照内外资一致的原则, 适用统一的法律法规。保持外资政策稳定、透明、可预期, 营造规范的制度环境和稳定的市场环境。

(六) 推进准入前国民待遇加负面清单的管理模式。完善外商投资市场准入制度, 探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。在做好风险评估的基础上, 分层次、有重点放开服务业领域外资准入限制, 推进金融、教育、文化、医疗等服务业领域有序开放, 放开育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等服务业领域外资准入限制, 进一步放开一般制造业。在维护国家安全的前提下, 对于交通、电信等基础设施以及矿业等相关领域逐步减少对外资的限制。

(七) 完善外商投资监管体系。按照扩大开放与加强监

管同步的要求，加强事中事后监管，建立外商投资信息报告制度和外商投资信息公示平台，充分发挥企业信用信息公示系统的平台作用，形成各政府部门信息共享、协同监管、社会公众参与监督的外商投资全程监管体系，提升外商投资监管的科学性、规范性和透明度，防止一放就乱。

（八）推动开发区转型升级和创新发展。加强国家级经济技术开发区、高新技术产业开发区、海关特殊监管区域以及省级开发区等各类开发区规划指导、创新发展。发挥开发区的引领和带动作用，大力发展先进制造业、生产性服务业和科技服务业，推动区内产业升级，建设协同创新平台，实现产业结构、产品附加值、质量、品牌、技术水平、创新能力的全面提升。推动开发区绿色、低碳、循环发展，继续深化节能环保国际合作。不断改善投资环境，进一步规范行政管理制度，完善决策、执行、监督和考核评价体系，避免同质竞争，努力把开发区建设成为带动地区经济发展和实施区域发展战略的重要载体、构建开放型经济新体制和培育吸引外资新优势的排头兵、科技创新驱动和绿色集约发展的示范区。

### 三、建立促进走出去战略的新体制。

实施走出去国家战略，加强统筹谋划和指导。确立企业和个人对外投资主体地位，努力提高对外投资质量和效率，促进基础设施互联互通，推动优势产业走出去，开展先进技术合作，增强我国企业国际化经营能力，避免恶性竞争，维护境外投资权益。

（九）确立并实施新时期走出去国家战略。根据国民经济和社会发展规划以及对外开放总体战略，完善境外投资中长期发展规划，加强对走出去的统筹谋划和指导，提供政策支持 and 投资促进。鼓励企业制定中长期国际化发展战略，兼顾当

前和长远利益，在境外依法经营。督促企业履行社会责任，树立良好形象。

（十）推进境外投资便利化。研究制定境外投资法规。贯彻企业投资自主决策、自负盈亏原则，放宽境外投资限制，简化境外投资管理，除少数有特殊规定外，境外投资项目一律实行备案制。加快建立合格境内个人投资者制度。加强境外投资合作信息平台建设。

（十一）创新对外投资合作方式。允许企业和个人发挥自身优势到境外开展投资合作，允许自担风险到各国各地区承揽工程和劳务合作项目，允许创新方式走出去开展绿地投资、并购投资、证券投资、联合投资等。鼓励有实力的企业采取多种方式开展境外基础设施投资和能源资源合作。促进高铁、核电、航空、机械、电力、电信、冶金、建材、轻工、纺织等优势行业走出去，提升互联网信息服务等现代服务业国际化水平，推动电子商务走出去。积极稳妥推进境外农业投资合作。支持我国重大技术标准走出去。创新境外经贸合作区发展模式，支持国内投资主体自主建设和管理。

（十二）健全走出去服务保障体系。加快同有关国家和地区商签投资协定，完善领事保护制度，提供权益保障、投资促进、风险预警等服务，推进对外投资合作便利化。保障我国境外人员人身和财产安全。发挥中介机构作用，培育一批国际化的设计咨询、资产评估、信用评级、法律服务等中介机构。

（十三）引进来和走出去有机结合。推进引进外资与对外投资有机结合、相互配合，推动与各国各地区互利共赢的产业投资合作。发挥我国优势和条件促进其他国家和地区共同发展。鼓励企业开展科技创新、项目对接、信息交流、人力资源开发等多方面国际合作。支持地方和企业做好引资、引智、引

技等工作，并积极开拓国际市场。通过各类投资合作机制，分享我国引进来的成功经验，推动有关国家营造良好投资环境。

#### 四、构建外贸可持续发展新机制。

保持外贸传统优势，加快培育外贸竞争新优势，着力破解制约外贸持续发展和转型升级的突出问题。全面提升外贸竞争力，提高贸易便利化水平，完善进出口促进体系，健全贸易摩擦应对机制，大力发展服务贸易，促进外贸提质增效升级。

（十四）提高贸易便利化水平。强化大通关协作机制，实现口岸管理相关部门信息互换、监管互认、执法互助。加快国际贸易“单一窗口”建设，全面推行口岸管理相关部门“联合查验、一次放行”等通关新模式。依托电子口岸平台，推动口岸管理相关部门各作业系统横向互联，建立信息共享共用机制。探索开展口岸查验机制创新和口岸管理相关部门综合执法试点。加快海关特殊监管区域整合优化。加快一体化通关改革，推进通关作业无纸化。与主要贸易伙伴开展检验检疫、认证认可和技术标准等方面的交流合作与互认。加强口岸检验检疫综合能力建设，完善产品质量安全风险预警和快速反应体系。整合和规范进出口环节经营性服务和收费。

（十五）培育外贸竞争新优势。优化市场布局和贸易结构。稳定传统优势产品出口，进一步推进以质取胜战略，提升出口产品质量、档次和创新要素比重，扩大大型成套设备和技术出口。加强外贸诚信体系建设，规范进出口秩序。鼓励企业开展科技创新和商业模式创新，加快培育以技术、品牌、质量、服务为核心的外贸竞争新优势。鼓励发展跨境电子商务、市场采购贸易等新型贸易方式。积极解决电子商务在境内外发展的技术、政策问题，在标准、支付、物流、通关、检验检疫、税收等方面加强国际协调，参与相关规则制定，创新跨境

电子商务合作方式，融入国外零售体系，化解相关贸易摩擦。优化进口商品结构，鼓励先进技术、关键设备和零部件进口，稳定资源性产品进口，合理增加一般消费品进口。培育国际大宗商品交易平台。提高一般贸易和服务贸易比重，推动加工贸易转型升级，提升产业层次，提高加工贸易的质量和附加值，延长加工贸易产业链，提高加工贸易增值率。

（十六）建立健全服务贸易促进体系。提升服务贸易战略地位，着力扩大服务贸易规模，推进服务贸易便利化和自由化。鼓励发展生产性服务贸易。依托大数据、云计算、物联网、移动互联网等新技术，推动服务业转型，培育服务新业态。创新服务贸易金融服务体系，建立与服务贸易相适应的口岸管理和通关协作模式。提高货物贸易中的服务附加值，促进制造业与服务业、货物贸易与服务贸易协调发展。推进国内服务市场健全制度、标准、规范和监管体系，为专业人才和专业服务跨境流动提供便利。制定与国际接轨的服务业标准化体系，加强与服务贸易相关的人才培养、资格互认、标准制定等方面的国际合作。促进服务外包升级，提升服务跨境交付能力，建设好服务外包示范城市。

（十七）实施质量效益导向型的外贸政策。支持技术含量高、附加值大、资源和能源消耗低、环境污染小、产业关联度强的对外贸易活动，实现外贸绿色低碳可持续发展。进一步完善出口退税制度，优化出口退税流程。健全出口信用保险体系。加强贸易风险、汇率风险监测分析，适时公布有关风险提示，引导企业有效规避出口风险。

（十八）健全贸易摩擦应对机制。强化中央、地方、行业协会商会、企业四体联动的综合应对机制，指导企业做好贸易摩擦预警、咨询、对话、磋商、诉讼等工作。有理有节、化解

分歧、争取双赢，以协商方式妥善解决贸易争端，对滥用贸易保护措施和歧视性做法，善于运用规则进行交涉和制衡。依法开展贸易救济调查，维护国内产业企业合法权益。

### 五、优化对外开放区域布局。

建设自由贸易园区，立足东中西协调、陆海统筹，扩大对港澳台开放合作，推动形成全方位的区域开放新格局，以区域开放的提质增效带动经济的协调发展。

（十九）建设若干自由贸易试验园区。深化上海自由贸易试验区改革开放，扩大服务业和先进制造业对外开放，形成促进投资和创新的政策支持体系，并将部分开放措施辐射到浦东新区，及时总结改革试点经验，在全国复制推广。依托现有新区、园区，推动广东、天津、福建自由贸易试验区总体方案全面实施，以上海自由贸易试验区试点内容为主体，结合地方特点，充实新的试点内容，未来结合国家发展战略需要逐步向其他地方扩展，推动实施新一轮高水平对外开放。

（二十）完善内陆开放新机制。抓住全球产业重新布局机遇，以内陆中心城市和城市群为依托，以开发区和产业聚集区为平台，积极探索承接产业转移新路径，创新加工贸易模式，以加工贸易梯度转移重点承接地为依托，稳妥推进有条件的企业将整机生产、零部件、原材料配套和研发、结算等向内陆地区转移，形成产业集群，支持在内陆中心城市建立先进制造业中心。鼓励区域合作共建产业园区，促进内陆贸易、投资、技术创新协调发展。支持内陆城市增开国际客货运航线，发展江海联运，以及铁水、陆航等多式联运，形成横贯东中西、联结南北方的对外经济走廊。

（二十一）培育沿边开放新支点。将沿边重点开发开放试验区、边境经济合作区建成我国与周边国家合作的重要平台，



加快沿边开放步伐。允许沿边重点口岸、边境城市、边境经济合作区在人员往来、加工物流、旅游等方面实行特殊方式和政策。按有关规定有序进行边境经济合作区新设、调区和扩区工作。稳步发展跨境经济合作区，有条件的可结合规划先行启动中方区域基础设施建设。建设能源资源进口加工基地，开展面向周边市场的产业合作。鼓励边境地区与毗邻国地方政府加强务实合作。

（二十二）打造沿海开放新高地。发挥长三角、珠三角、环渤海地区对外开放门户的作用，建设若干服务全国、面向世界的国际化大都市和城市群，建成具有更强国际影响力的沿海经济带。推动京津冀协同发展。支持沿海地区发展高端产业、加强科技研发，加快从全球加工装配基地向研发、先进制造基地转变，推进服务业开放先行先试。依托长江黄金水道，推动长江经济带发展，打造中国经济新支撑带，建设陆海双向对外开放新走廊。

（二十三）扩大对香港、澳门和台湾地区开放。发挥港澳地区的开放平台与示范作用，深化内地与港澳更紧密经贸关系安排，加快实现与港澳服务贸易自由化。建设好深圳前海现代服务业示范区、珠海横琴新区、广州南沙新区。鼓励内地企业与港澳企业联合走出去。支持内地企业赴港融资，将境外产业投资与香港金融资本有机结合。鼓励内地企业与港澳企业联合成立投资基金，通过多种方式开展投资合作。促进澳门经济适度多元。促进海峡两岸经济关系正常化、制度化、自由化，逐步健全两岸经济合作机制。加强两岸产业合作、双向贸易投资及便利化方面的合作。充分发挥海峡西岸经济区、平潭综合实验区、昆山深化两岸产业合作试验区等的先行先试作用。深化和拓展与港澳台地区高校、科研院所、企业间科技研发和创新

创业方面的合作。

#### 六、加快实施“一带一路”战略。

实施“一带一路”战略，以政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通为主要内容，全方位推进与沿线国家合作，构建利益共同体、命运共同体和责任共同体，深化与沿线国家多层次经贸合作，带动我国沿边、内陆地区发展。

(二十四) 推进基础设施互联互通。加快形成国际大通道，构建联通内外、安全通畅的综合交通运输网络，完善交通合作平台与机制。巩固和扩大电力输送、光缆通信等合作。深化能源资源开发与通道建设合作。

(二十五) 深化与沿线国家经贸合作。相互扩大市场开放，深化海关、检验检疫、标准、认证、过境运输等全方位合作，培育壮大特色优势产业，推动我国大型成套设备、技术、标准与沿线国家合作。加大非资源类产品进口力度，促进贸易平衡。推动企业在沿线国家设立仓储物流基地和分拨中心，完善区域营销网络。加强与沿线国家的产业投资合作，共建一批经贸合作园区，带动沿线国家增加就业、改善民生。鼓励发展面向沿线国家的电子商务，倡导电子商务多边合作。

(二十六) 密切科技人文交流。扩大与沿线国家互派留学规模，鼓励有实力的高校走出去办学，开展境外教育合作。推进国际卫生合作。加强与沿线国家科技合作，采取多种方式联合开展重大科研攻关。推动产学研协同配合，把重点经贸项目合作与科技人文交流紧密结合起来。推进对外文化合作与交流，与沿线国家互办文化年、艺术节等活动，支持沿线国家申办国际重大赛事，加强与沿线国家旅游投资合作，联合打造具有丝绸之路特色的国际精品旅游线路和旅游产品。

(二十七) 积极推进海洋经济合作。大力发展海洋经济，

制定促进海洋经济发展的政策法规。妥善处理争议和分歧，建立海上经济合作和共同开发机制。加强国际远洋渔业合作。

（二十八）扎实推动中巴、孟中印缅经济走廊建设。中巴、孟中印缅两个经济走廊与推进“一带一路”建设关联紧密，要进一步深化研究、推动合作。积极探索孟中印缅经济走廊框架下四方合作模式，制定经济走廊务实合作计划，推出一批易操作、见效快的早期收获项目。共同推进编制中巴经济走廊建设远景规划，指导我国企业有序参与建设活动。

### 七、拓展国际经济合作新空间。

巩固和加强多边贸易体制，加快实施自由贸易区战略，积极参与全球经济治理，做国际经贸规则的参与者、引领者，扩大国际合作与交流，努力形成深度交融的互利合作网络。

（二十九）坚持世界贸易体制规则。维护多边贸易体制在全球贸易投资自由化中的主渠道地位，坚持均衡、普惠、共赢原则，反对贸易投资保护主义。积极落实“巴厘一揽子”协议，推动后巴厘工作计划制定，争取尽早完成多哈回合谈判。推进《信息技术协定》扩围和《环境产品协定》谈判，推动我国加入《政府采购协定》谈判。支持世贸组织继续加强贸易政策监督机制、完善争端解决机制。进一步加强贸易政策合规工作。

（三十）建立高标准自由贸易区网络。加快实施自由贸易区战略，坚持分类施策、精耕细作，逐步构筑起立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的高标准自由贸易区网络，积极扩大服务业开放，加快推进环境保护、投资保护、政府采购、电子商务等新议题谈判，积极推进国际创新合作。积极落实中韩、中澳自由贸易区谈判成果，打造中国—东盟自由贸易区升级版，推进中国与有关国家自由贸易协定谈判和建设进程，稳步

推进中欧自由贸易区和亚太自由贸易区建设，适时启动与其他经贸伙伴的自由贸易协定谈判。

（三十一）积极参与全球经济治理。推进全球经济治理体系改革，支持联合国、二十国集团等发挥全球经济治理主要平台作用，推动金砖国家合作机制发挥作用，共同提高新兴市场和发展中国家在全球经济治理领域的发言权和代表性。全面参与国际经济体系变革和规则制定，在全球性议题上，主动提出新主张、新倡议和新行动方案，增强我国在国际经贸规则 and 标准制定中的话语权。

（三十二）构建多双边、全方位经贸合作新格局。坚持正确的义利观，弘义融利，因地制宜，务实合作。丰富中美新型大国关系的经贸内涵，深化中欧多领域合作，协同推进中美、中欧投资协定谈判，统筹国内改革与对外开放进程。促进中俄经贸关系跨越式发展。深化同发展中国家合作。加强与“一带一路”沿线国家的宏观政策沟通与协调。完善区域次区域合作机制，发挥亚太经合组织、亚欧会议、上海合作组织作用，强化中非、中阿、中拉等合作机制。推进大湄公河、中亚、图们江、泛北部湾等次区域合作。多双边合作机制要加强统筹、提高效率、讲求实效。

（三十三）建立国际经贸谈判新机制。抓紧建立依法有序、科学高效、协调有力、执行有效的谈判机制。统筹谈判资源和筹码，科学决策谈判方案，优化谈判进程。加强谈判方案执行、监督和谈判绩效评价，提高对外谈判力度和有效性。充分发挥有关议事协调机制的积极作用，完善国际经贸谈判授权和批准制度。

## 八、构建开放安全的金融体系。

提升金融业开放水平，稳步推进人民币国际化，扩大人民币

跨境使用范围、方式和规模，加快实现人民币资本项目可兑换。

（三十四）扩大金融业开放。在持续评估、完善审慎监管和有效管控风险的基础上，有序放宽证券业股比限制，有序推进银行业对外开放，形成公平、有序、良性的金融生态环境。提升金融机构国际化经营水平，鼓励金融机构审慎开展跨境并购，完善境外分支机构网络，提升金融服务水平，加强在支付与市场基础设施领域的国际合作。建立健全支持科技创新发展的国际金融合作机制。

（三十五）推动资本市场双向有序开放。积极稳妥推进人民币资本项目可兑换。便利境内外主体跨境投融资。扩大期货市场对外开放，允许符合规定条件的境外机构从事特定品种的期货交易。研究境内银行、证券公司等金融机构和企业有真实贸易和投资背景的前提下，参与境外金融衍生品市场。在风险可控的前提下，研究逐步开放金融衍生品市场。

（三十六）建立走出去金融支持体系。构建政策性金融和商业性金融相结合的境外投资金融支持体系，推动金融资本和产业资本联合走出去。完善境外投融资机制，探索建立境外股权资产的境内交易融资平台，为企业提供“外保内贷”的融资方式。发展多种形式的境外投资基金，推进丝路基金、亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行设立和有效运作，构建上海合作组织融资机构。用好投融资国际合作机制，选准重点，积极推进与“一带一路”沿线国家合作。

（三十七）扩大人民币跨境使用。推进亚洲货币稳定体系、投融资体系和信用体系建设。推进本币互换合作，进一步扩大经常项目人民币结算规模，支持跨国企业集团开展人民币资金集中运营业务。在涉外经济管理、核算和统计中使用人民币作为主要计价货币。加快人民币跨境支付系统建设，进一步

完善人民币全球清算体系。进一步拓宽人民币输出渠道，鼓励使用人民币向境外进行贷款和投资。建设区域性人民币债券市场，进一步便利境外机构投资境内债券市场，支持境外机构在境内发行人民币债务融资工具，稳妥推进境内金融机构和企业赴境外发行人民币债券。支持离岸市场人民币计价金融产品的创新，加快人民币离岸市场建设，扩大人民币的境外循环。

（三十八）完善汇率形成机制和外汇管理制度。有序扩大人民币汇率浮动区间，增强人民币汇率双向浮动弹性。深化外汇管理体制改革，进一步便利市场主体用汇，按照负面清单原则推进外商投资企业外汇资本金结汇管理改革。创新国家外汇储备使用方式，拓宽多元化运用渠道。

#### 九、建设稳定、公平、透明、可预期的营商环境。

加强对外开放的法治建设，坚持依法开放，大力培育开放主体，充分发挥行业协会商会作用，着力构建稳定、公平、透明、可预期的营商环境。

（三十九）加强开放型经济法治建设。适应对外开放不断深化形势，完善涉外法律法规体系，重大开放举措要于法有据，营造规范的法治环境。发挥法治的引领和推动作用，加快形成高标准的贸易投资规则体系。以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，推进对内对外开放的立法、执法与司法建设。积极参与国际经贸法律交流。强化涉外法律服务，维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当经济权益。

（四十）大力培育开放主体。完善国有资本对外开放的监管体系，积极发展混合所有制经济，鼓励各类所有制企业发挥自身优势，深度参与国际产业分工协作。支持国内企业吸纳先进生产要素，培育国际知名品牌，增强参与全球价值链的广度

和深度，形成一批具有国际知名度和影响力的跨国公司。鼓励国内优势企业建立海外生产加工和综合服务体系，在全球范围内配置资源、开拓市场，拓展企业发展新空间。

（四十一）优化市场竞争环境。建立统一开放、竞争有序的市场体系和监管规则。加快转变政府职能，完善经济管理体系和运行机制，逐步建立权力清单制度，加强知识产权保护和反垄断制度建设，健全全社会诚信体系，清理妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，保证各类所有制企业依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护。

（四十二）改善科技创新环境。加快实施创新驱动发展战略，积极融入全球创新网络，全面提高我国科技创新的国际合作水平，更多更好利用全球创新资源。着力构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，健全技术创新激励机制，支持企业参与全球创新资源配置，在开放合作中提高自主创新能力。完善引进消化吸收再创新的机制，鼓励企业加强技术研发国际合作，加快新技术新产品新工艺研发应用。积极参与国际大科学计划和工程，开展多层次、多领域、多形式的国际科技合作。

（四十三）发挥行业协会商会作用。充分发挥行业协会商会在制定技术标准、规范行业秩序、开拓国际市场、应对贸易摩擦等方面的积极作用，提高协会商会组织协调、行业自律管理能力。坚持行业协会商会社会化、市场化改革方向，推进行业协会商会工作重心转向为企业、行业、市场服务。支持协会商会加强与国际行业组织的交流合作，建设国际化服务平台，改革内部管理体制和激励机制，增强可持续发展能力。加强境外中资企业协会商会建设。

## 十、加强支持保障机制建设。

培养适应开放型经济新体制要求的人才队伍，健全对外交流渠道，做好人文交流和对外宣传，进一步完善支持保障措施。

（四十四）实施开放的人才政策。加强人才培养，构建科学有效的选人用人机制，充分集聚国际化的人才资源。健全引进人才制度，完善外国人永久居留制度，营造吸引海外高层次人才的良好工作、生活环境。支持和推荐优秀人才到国际组织任职工作。积极探索职业资格国际、地区间互认。鼓励并支持从事国际合作的社会化专业队伍加快发展，更好利用社会资源开展国际合作。

（四十五）打造对外开放战略智库。加强中国特色新型智库建设，发挥智库作用，增进国际间智库研究交流，打造拥有国际视野和战略意识的智库力量，提高对外开放战略谋划水平和国际经贸合作服务能力。加强对有关国家、区域、重点合作领域的前瞻性研究，为我国政府和企业提供政策建议和智力支持。

（四十六）做好人文交流和对外宣传。坚持与时俱进，强化国际传播能力建设，推动中国文化走出去，在对外开放中切实保障文化安全和教育安全。综合运用国际国内两种资源，培养造就更多优秀国际化人才。办好博鳌亚洲论坛，深化与世界经济论坛的合作，利用国际平台发出中国声音，深化世界各国与我国的相互了解和信任。与世界各国政党、政府、企业、民间组织、学术界和媒体广交朋友。鼓励走出去企业以多种方式培养本土技术人才，增信释疑，推动民心相通，凝聚共识和力量，营造于我有利的国际舆论和外部发展环境。

## 十一、建立健全开放型经济安全保障体系。

要大力加强对外开放的安全工作，在扩大开放的同时，坚



持维护我国核心利益，建立系统完备、科学高效的开放型经济安全保障体系，健全体制机制，有效管控风险，切实提升维护国家安全的能力。

（四十七）完善外商投资国家安全审查机制。完善外商投资国家安全审查的法律制度，制定外商投资国家安全审查条例。建立与负面清单管理模式相适应的外商投资国家安全审查制度。完善国家安全审查范围，加强事中事后监管，充分发挥社会监督作用，确保安全审查措施落到实处。

（四十八）建立走出去风险防控体系。综合运用经济、外交、法律等多种方式，规范走出去秩序，防止一哄而上、恶性竞争，维护国家形象，推动我走出去企业成为正确义利观的自觉践行者。加强境外风险防控体系建设，提升对外投资合作质量和水平。强化对国有和国有控股企业走出去经营活动的监督与管理，加强审计，完善国有企业境外经营业绩考核和责任追究制度，确保国有资本的安全与效益，防止国有资产流失，防范假借走出去侵吞国有资产的行为。

（四十九）构建经贸安全保障制度。加快出口管制立法，加快构建和实施设计科学、运转有序、执行有力的出口管制体系，完善出口管制许可和调查执法体制机制，积极参与出口管制多边规则制定。进一步加强和完善产业安全预警机制。

（五十）健全金融风险防控体系。坚持便利化与防风险并重，形成适应开放需要的跨境金融监管制度，健全宏观审慎管理框架下的外债和资本流动管理体系，完善系统性风险监测预警、评估处置以及市场稳定机制，加强对短期投机性资本流动和跨境金融衍生品交易的监测，防范和化解金融风险。创新国际优惠贷款使用模式，用好国际商业贷款，推动外债形式多元化。健全走出去金融监管体系。加强金融监管的国际交流与合

作机制建设，预防危机，维护区域金融稳定。

各地区各部门要从全局和战略高度，深刻认识构建开放型经济新体制的重大意义，将思想和行动统一到党中央、国务院的决策部署上来，适应构建开放型经济新体制的要求，加强党的领导，落实工作责任，完善工作机制，精心组织实施。要加强对开放战略问题的研究，创新工作方法，及时总结经验，认真研究解决构建开放型经济新体制中遇到的新情况新问题，不断开创高水平对外开放新局面。

## 简政放权，放管结合，优化服务，深化 行政体制改革，切实转变政府职能<sup>\*</sup>

(二〇一五年五月十二日)

李 克 强

这次会议的主要任务，就是回顾总结两年多来简政放权、放管结合、政府职能转变情况，部署下一阶段的重点工作，把改革推向纵深。

一、深化行政体制改革、转变政府职能，是促进发展的强大动力和重要保障。

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央对深化行政体制改革提出了明确要求。十八届二中全会指出，转变政府职能是深化行政体制改革的核心。十八届三中全会强调，经济体制改革的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。本届政府成立伊始，开门办的第一件大事就是推进行政体制改革、转变政府职能，把简政放权、放管结合作为“先手棋”。长期以来，政府对微观经济运行干预过多、管得过死，重审批、轻监管，不仅抑制经济发展活力，而且行政成本高，也容易滋生腐败。推进简政放权、放管结合，就是解决这些突出矛盾和问题的关键

---

<sup>\*</sup> 这是李克强同志在全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议上的讲话。

一招，也紧紧抓住了行政体制改革和经济体制改革的核心，把握了完善社会主义市场经济体制、加强社会建设的要害。可以说，这项改革是“牛鼻子”，具有牵一发动全身的重要作用。

两年多来，简政放权、放管结合工作取得明显成效。国务院部门共取消或下放行政审批事项五百三十七项，本届政府承诺减少三分之一的目标提前两年多完成。投资核准事项中央层面减少百分之七十六，境外投资项目核准除特殊情况外全部取消。工商登记实行“先照后证”，前置审批事项百分之八十五改为后置审批；注册资本由实缴改为认缴，企业年检改为年报公示。资质资格许可认定和评比达标表彰事项大幅减少。中央层面取消、停征、减免四百二十项行政事业性收费和政府性基金，每年减轻企业和个人负担近千亿元。在放权的同时，采取措施加强事中事后监管。地方各级政府认真贯彻中央决策部署，积极做好“接、放、管”工作。有些省份进展较快，行政审批事项取消和下放比例超过一半、最高的达百分之七十，有的省级非行政许可已全面取消。

这一系列改革举措有力解放和发展了生产力，激发了市场活力和社会创造力，促进了稳增长、调结构、惠民生，也推动了政府治理能力提升和廉政建设，取得了一举多得的成效。新增市场主体呈现“井喷式”增长，去年达一千二百九十三万户，其中新注册企业增长百分之四十五点九；尽管经济增速放缓，但城镇新增就业仍达到一千三百二十二万人。今年一至四月份，新注册企业继续保持每天一万户，城镇新增就业四百四十五万人。这两年，在国内外形势错综复杂、我国经济下行压力加大的情况下，我们没有采取短期强刺激措施，而是创新宏观调控方式，全面深化改革，使经济运行保持在合理区间，就业连创历史新高，增长速度在世界主要经济体中名列前

茅，其中简政放权等改革红利的释放发挥了关键作用。

在推进简政放权等改革、促进经济社会发展过程中，各地区各部门的同志们顾全大局，勤勉敬业，做了大量艰苦细致的工作，付出了很大的辛劳。在此，我代表党中央、国务院向大家表示敬意和感谢！

简政放权等改革虽初见成效，但与人民群众的期待和经济社会发展要求相比，还有很大差距。一方面，政府一些该放的权还没有放，手伸得还是太长；另一方面，已出台的简政放权措施尚未完全落实到位，“中梗阻”现象大量存在，“最后一公里”还没有完全打通。当然，“最先一公里”也存在问题。这里面既有思想认识不到位、管理方式不适应的原因，也有地方和部门利益在作梗。企业和基层反映，不少审批事项只是换了个“马甲”，从明的转成暗的、从上面转到下面、从政府转到与政府有关的中介，审批服务中的各种“要件”、程序、环节等还是关卡林立。比如，稳增长必须发挥投资的关键作用，而当前投资仍处于下行状态，像重大水利工程、中西部铁路、棚户区改造、城市基础设施等，有的项目批了，中央投资也到位了，但就是迟迟开不了工，钱也花不出去。到三月底，地方国库库存余额创历史同期最高水平。其中有不作为的问题，但确实还有审批慢、审批难、环节多的问题，影响了投资进度。同时不少群众反映，办事还是存在难与慢，部门之间经常扯皮，这个章那个证还是很多，经常被折腾来折腾去。比如，商事制度改革实现了“先照后证”，有些人反映拿了照以后还是碰到层层阻碍。缺一个“证”，企业就运行不了。一些谁听了都会觉得荒唐的“证”仍然存在。其实不只是普通群众，就是今天参加会议的领导干部，离开你管的“一亩三分地”，自己或家属办事也会遇到诸如此类的不少难题。另外，从国际比较来看，世界

银行发布了全球二〇一五年营商环境报告，我国虽比上年上升三位，但在一百八十九个经济体中仍排在第九十位，主要原因还是各类行政审批等管制措施太多。名目繁多、无处不在的审批“当关”、证明“围城”、公章“旅行”、公文“长征”，对个人来说，耗费的是时间和精力，增添的是烦恼和无奈；对企业来说，浪费的是人力和物力，贻误的是市场机遇；对社会来说，削弱的是公平和公正，挤压的是创业创新空间，尤其是抑制劳动生产率提高；对党和政府来说，影响的是形象和威信，挫伤的是人心民意。对此，如果不努力加以改变，束缚社会生产力的发展，损害的是全体人民的共同利益，延误的是中华民族的伟大复兴进程。

在新的历史时期，深化简政放权等改革，不是权宜之计，而是既利当前又惠长远，具有多方面的重大意义和作用。实现“双中高”目标，需要靠深化简政放权等改革培育新动能。当前，世界经济复苏进程艰难曲折、复杂多变。我国经济发展进入新常态，“三期叠加”矛盾逐步凸显，到了爬坡过坎关键时期。今年一季度经济增长也面临很多困难。但我们从去年下半年以来采取的定向调控措施逐步见效，一定程度上对冲了经济下行压力。当前经济运行总体平稳，一些方面出现向好的趋势，比如调查失业率四月份有所降低，工业也在回升。但有一些方面压力还比较大，比如投资还在继续下行。我们必须采取更有力的措施，把向好的趋势巩固住，把下行的压力顶住。这从根本上讲还要靠简政放权、放管结合、优化服务。我们有信心有能力使经济运行保持在合理区间，完成今年主要目标任务，并在较长时期内保持经济中高速增长、迈向中高端水平。我们这个底气来自于我国经济发展的巨大潜力、韧性和回旋余地。只要我们坚定不移地深化改革，打造好“双引擎”，就能

进一步形成更为强劲而持久的发展动力，促进中国新一轮经济“破茧成蝶”、行稳致远。构建开放型经济新体制，需要靠深化简政放权等改革提供支撑。随着国际经贸格局深刻调整 and 我国资源要素条件变化，我们传统的竞争优势在弱化。当前国际市场低迷，我国进出口增长压力很大。因此，我们必须加快构建开放型经济新体制，建设面向全球的高标准自贸区网络和国际化、法治化营商环境，探索实行准入前国民待遇和负面清单管理模式，培育和扩大国际合作竞争新优势。这对政府工作的核心要求，就是简政放权、放管结合、优化服务。我到上海等四个自贸区都去看过，他们最主要的措施就是简政放权，让企业能够在自贸区内迅速登记，投资项目能较快落地。提高政府治理能力，需要靠深化简政放权等改革“修枝壮干”。政府有所不为方能更好有所为。只有进一步把该放的权放掉、把不该管的事交出，集中力量把该管的事管好、该服务的服务到位，才能有效推进政府的治理创新，更好地遂民意、促发展、利和谐。

特别是推进大众创业、万众创新，需要靠深化简政放权等改革清障搭台。历史是人民创造的，国家的繁荣进步来自于人民创造力的发挥。我们党的群众路线是一切为了群众、一切依靠群众。我们提出推进“双创”，就是着眼于尊重人民群众的主体地位，充分发挥人民群众的无限创造力，让他们平等参与现代化进程、共同分享改革红利和发展成果。

——推进“双创”，既是发展的动力之源，也是富民之道、公平之计、强国之策，是建设中国特色社会主义题中应有之义。让群众起来搞创业、以创业带动就业，可以不断增加收入、扩大内需，还能使其在创造财富过程中实现精神追求和人生价值。这也是逐步实现共同富裕的必由之路，因为缩小收入分配差距，仅靠“二次分配”是不够的，主要得靠“一次分

配”让更多的人富起来。实践证明，哪个地方创业的环境好、创业的人数多，哪个地方的经济就充满活力、居民收入就高、贫富差距也就小。我们倡导万众创新，形成全社会的创新文化，这样创新的土壤就更为深厚，创新的动力就更为强劲，创新的效应也更为巨大。推进“双创”，不仅有利于增强国家经济“硬实力”，而且有利于提升国家“软实力”。“双创”着眼于实现广大人民群众的根本利益，有效契合了每个劳动者的内在需求。一个创业创新蔚然成风的国家，必然是昂扬向上、充满活力和希望的。

——推进“双创”，不仅限于个人和新生企业，现有企业包括大企业也要通过不断创业创新来保持活力和竞争力。看看那些长盛不衰的企业，哪一个不是与时俱进、经历过多次创业创新的？否则，它的事业早就可能走到尽头了。近年来，有些大企业积极顺应互联网发展和消费个性化趋势，对管理模式进行再造，将传统的层级管控组织重塑为新型创业创新平台，让员工成为创客，并将平台向外部开放，创客在这个平台上孕育产生的“奇思妙想”，既可以自己用，也可以与外边合作开发，使企业变成一个大的创新资源聚集之地。这样，带动的配套中小企业更多了，创新能力更强了，产品更丰富了。企业推进创业创新是大有可为的。

——推进“双创”，我们有得天独厚的条件。我国有十三亿多人口、九亿劳动力，目前劳动年龄人口平均受教育年限达到十年、高于世界平均水平，新增劳动力达到十三年、接近中等发达国家平均水平，人力资源转化为人力资本的潜力巨大。同时，我们还有七千多万市场主体，其中有一千八百多万家企业。广大人民群众和市场主体拥有强烈的创业创新愿望，但仍有不少有形无形的枷锁束缚着他们的手脚。必须通过深化简政



放权等改革，破枷清障、铺路搭桥，使他们轻装前进、不断发展壮大。我们已就深化上海自贸区改革进行了部署，吸引了大批国内创业者以及金融企业和中介机构，不少外商也跟进。广东、天津、福建三个自贸区的体制机制创新也在加快推进。这些自贸区探索的经验要及时复制推广，使我国拥有更好的营商环境，是外资的最佳选择地。

深化简政放权等改革不仅是基于两年多来的有效实践，而且是基于历史的启示，特别是我国三十七年来改革开放内在成功逻辑的启示。中华民族几千年文明史中有很多优秀文化，值得我们借鉴。我在政府工作报告里讲“大道至简，有权不可任性”，代表们是赞成的。《礼记》“礼运篇”说，“大道之行也，天下为公”。“大道至简”中的“简”字是什么意思呢？《论语》“雍也篇”中讲，要“居敬行简”，可解释为心里牵挂着百姓，做事有敬畏，但行为是“简”的，不扰民、不烦民，这是政府应该做的。但同时又讲，不能“居简行简”，可以解释说，如果心里没有百姓，已经很“简”了，再去“行简”，那就太“简”、不负责任、没有法度了。纵观中国历史，凡盛世往往都用“居敬行简”的办法，轻徭薄赋、让百姓休养生息。而那些衰亡的王朝都是烦民扰民多，所谓苛政猛于虎。党的十一届三中全会以来，我国之所以取得举世瞩目的伟大成就，走的是改革开放之路，“大道至简”与此是相契合的。其核心内容是放开搞活，有力激发蕴藏在人民群众之中的创造活力。拿当年农村改革来说，地还是那些地，人还是那些人，就是因为实行家庭承包制，给农民生产经营自主权，很快就解决了温饱问题。当然放权不是不管，而是既管也服务。几千年的中国历史和三十七年的改革开放实践证明，管多就会管死，只有放开才能搞活，从而解放和发展社会生产力，使人民

生活水平不断提高，政府施政的要义在于以敬民之心行简政之道。

当前和今后一个时期，深化行政体制改革、转变政府职能总的要求是：简政放权、放管结合、优化服务协同推进，即“放、管、服”三管齐下，推动大众创业、万众创新，充分发挥中央和地方两个积极性，促进经济社会持续健康发展，加快建设与社会主义市场经济体制和中国特色社会主义事业发展相适应的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府，逐步实现政府治理能力现代化。为此，我们要善于借鉴汲取“大道至简”等优秀文化传统，并结合新的时代要求予以发扬光大，放手让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让所有社会成员各得其所、各展其能、机会公平，打造经济发展新引擎，开辟社会进步新天地，营造团结和谐新气象，使我们的国家始终充满生机与活力。

## 二、推动简政放权向纵深发展，进一步释放市场活力和社会创造力。

深化简政放权，既要有勇气，也要有智慧。改革进行到现在，要更多触及深层次矛盾、触动利益的“奶酪”，还要改变原来习惯的管理方式，很不容易。何况，简政放权实质是政府的自身革命，自我削权限权就像割自己的肉，更为困难。目前这一改革如同顶风逆水搏激流，不仅不进则退，慢进也会退。为了国家发展和人民福祉，为了使经济运行保持在合理区间，实现经济社会持续健康发展，我们必须以壮士断腕的决心和勇气，着力把简政放权加快向前推进。坚决把该“放”的彻底放开、该“减”的彻底减掉、该“清”的彻底清除，不留尾巴、不留死角、不搞变通。同时，要做好深化简政放权的统筹谋

划，因地制宜，讲究策略和方法，确保改革顺利推进和取得更大成效。

深化简政放权，要注重把握好三点：一要开门搞改革。民之所望，施政所向。人民群众对审批之弊感受最深，对改什么、如何改最有发言权。我们要把主要由政府部门“端菜”变为更多由人民群众“点菜”，以群众需求为导向、从反映强烈的突出问题入手，确定深化改革的重点、措施和路径，更为精准、更加精细地清除阻碍创新发展的“堵点”、影响干事创业的“痛点”和监管服务的“盲点”。二要上下联动。上下同欲者胜。在简政放权这场重大改革中，上下必须协同推进。上级政府在设计改革方案时，要重视听取下级特别是基层政府的意见，使改革举措更具可行性、操作性。下级政府在贯彻执行上级要求的同时，要结合自身实际制定好落实的具体办法。除涉及国家安全、生态安全和公众健康等重大公共利益事项外，其他的审批事项原则上要以取消为主。确需下放的，各部门要协调同步，把整个审批链全下放，不能你放他不放、责放权不放。只要有一个部门不放，企业创业和投资项目就整个运作不起来。因此，有关部门对确需保留的审批事项，不论是前置还是后置，都要有时限要求，而且要联网、要公开。事项下放到哪一级，要根据地方各级政府的职责来确定，不能层层往下甩包袱，最后导致基层接不住。三要由人民群众和实践评判改革成效。群众和企业满意不满意，实践效果如何，是检验简政放权成效的根本标准。不能光看你下了多大功夫，数字上取消下放了多少，关键要看群众和企业办起事来是不是快了、花钱少了、成本低了。

关于今年的简政放权工作，最近国务院常务会议已作出全面部署，各地区各部门要认真贯彻执行。为确保落实到位，必

须突出重点、明确时限、扎实推进。

（一）再砍掉一批审批事项，切实降低就业创业创新门槛。五月底前，全面完成国务院部门非行政许可审批事项清理工作，今后不再保留这一审批类别。年底前，再取消一批“含金量”高的行政审批、投资项目核准及前置审批、资质资格许可认定、评比达标表彰等事项。清理取消中央指定地方实施的行政审批事项，年底前取消二百项以上，为地方放权进一步打开空间。

（二）再砍掉一批审批中介事项，切实拆除“旋转门”、“玻璃门”。要抓紧制定并公布国务院部门行政审批中介服务事项清单，精简中介评估事项。加快摘掉中介机构的“红顶”，与行政审批部门彻底脱钩，斩断利益链条。这里要明确，我们国家中介服务业与发达国家相比还有很大差距，发展空间很大，是新的经济增长点。清理规范中介服务，不是要限制这个行业发展，而是要通过营造公平竞争环境，强化服务职能，使其更好更快发展。

（三）再砍掉一批审批过程中的繁文缛节，切实方便企业和群众办事。九月底前，国务院部门要简化行政审批流程，压缩前置审批环节并公开时限，推行并联审批和网上审批，着力解决环节多、时间长、随意性大等问题。加快建设信息共享、覆盖全国的投资项目在线审批监管平台。六月底前实现部门间“横向联通”，年底前实现中央和地方“纵向贯通”。

（四）再砍掉一批企业登记注册和办事的关卡，切实清除创新创业路障。继续推进工商注册便利化，年内实现“三证合一”、“一照一码”。这是对能否破除部门利益的一个重要检验。我到地方去调研，有的已实现了“三号”变“一码”，但是只能在当地实施，其他地方还不认，遇到不少困难。要尽快在全

国实现“一照一码”，推动全国市场实现统一公开透明和公平竞争。继续创新优化登记方式，实行“一址多照”和“一照多址”。取消没有法律法规依据、不必要的后置办证事项。要通过深化商事制度改革，努力使新增企业数持续保持较快增长，新企业活跃度不断提高，为稳增长、保就业奠定基础。

（五）再砍掉一批不合法不合规不合理的收费，切实减轻企业和群众负担。收费必须规范。去年以来我们采取了一系列定向调控措施，包括对小微企业和“三农”等减税、定向降准、不对称降息等，向市场发出了积极信号，实践证明这些措施是有效的。但是如果各种收费减不下来，其他措施就是再多，也会被冲减甚至抵消掉。五月底前，要对收费专项清理规范工作作出部署。年底前，没有法律法规依据且未按规定批准、越权设立的收费基金项目，一律取消。擅自提高征收标准、扩大征收范围的，一律停止执行。属于政府提供普遍公共服务或一般性管理职能的行政事业性收费，不适应经济发展的政府性基金，没有法定依据的行政审批中介收费，一律取消。超过服务成本的收费和有较大结余的基金，一律降低征收标准。

政府在减权放权的同时，要以刚性的制度来管权限权，厉行法治，依法行政，建设法治政府。要坚持职权法定原则，加快建立“三个清单”，划定政府与市场、企业、社会的权责边界。以权力清单明确政府能做什么，“法无授权不可为”；以责任清单明确政府该怎么管市场，“法定职责必须为”；以负面清单明确对企业的约束有哪些，“法无禁止即可为”。通过建立“三个清单”，依法管好“看得见的手”，用好“看不见的手”，挡住“寻租的黑手”。今年，要基本完成省级政府部门权力清单的公布，研究推行国务院部门权力清单和责任清单制度并开展

试点。

### 三、创新和加强政府管理，使市场和社会活而有序。

深化行政体制改革、转变政府职能，不仅要取消和下放权力，还要改善和加强政府管理，提高政府效能，增强依法全面履职能力，使市场和社会既充满活力又规范有序，促进经济持续健康发展和社会公平正义。

加强市场监管，为各类市场主体营造公平竞争的发展环境，是当务之急。目前，我国市场经济秩序还很不规范。商事制度等改革之后，新的市场主体大批涌现，如果监管跟不上，市场秩序混乱现象会加剧，“劣币驱逐良币”的扭曲效应会放大，严重制约诚实守信经营者和新的市场主体发展。我到地方调研，不少企业包括台商、外商反映，侵犯知识产权、坑蒙拐骗等行为，企业自身难以解决，如果政府把这些问题管住了，企业的“心头之痛”就解除了。因此，在大量减少审批后，政府要更多转为事中事后监管，切实把市场管住、管好。这是政府管理方式的重大转变，难度更大、要求更高。各级政府及其工作人员要积极适应这一转变，切实履行好管理职责。

要转变监管理念，强化法治、公平、责任意识。现在我们在市场监管上，一方面，各种检查太多，随意性太大，企业疲于应付，还有不少寻租行为。另一方面，该监管的还没有管或没有管住、管好。政府监管要“居敬行简”，不扰民、不烦民但法度不缺，制定科学有效的市场监管规则、流程和标准，向社会公示，使市场主体明晓界限、守法经营，并缩小监管者自由裁量权。同时，要依法开展监管，维护和保障市场公平竞争秩序，当好“裁判员”，不犯规的不去烦扰，轻微犯规的及时亮“黄牌”警告，严重犯规的马上“红牌”罚下场。当然，裁判要履职尽责、公平公正执法，不能该吹哨的不吹，更不能吹

“黑哨”。监管者必须受监督，要公开信息，健全并严格执行监管责任制和责任追究制。

要创新监管机制和监管方式，提高监管效能。这两年，各地积极探索实践，积累了很多行之有效的经验和做法。要继续推进监管创新。一是实行综合监管和执法。抓紧建立统一的监管平台，把部门间关联的监管事项都放到平台上来，同时清理整合各类行政执法队伍，推进跨部门、跨行业综合执法，让几个“大盖帽”合成一个“大盖帽”，形成监管和执法合力，避免交叉重复或留空白死角。监管和执法的结果应公示，并留底备查，阳光是治理监管和执法不公最有效的手段。二是推广随机抽查监管。有些地方和行业把企业和监管部门人员放在同一平台上，通过两次摇号，按一定比例对企业进行抽检，随机确定检查人员，企业有了压力，也减少了监管部门寻租机会。要抓紧推广这一做法。三是推进“智能”监管。积极运用大数据、云计算、物联网等信息化手段，探索实行“互联网+监管”模式。加快部门之间、上下之间信息资源的开放共享、互联互通，打破“信息孤岛”。推进统一的社会信用体系建设，建立信息披露和诚信档案制度、失信联合惩戒机制和黑名单制度，让失信者一处违规、处处受限。四是强化社会监督。畅通投诉举报渠道，对举报者要给予有足够吸引力的奖励并严格保密。强化企业首负责任，通过倒逼形成层层追溯、相互监督机制。加强行业自律，鼓励同行监督。充分发挥媒体舆论监督作用。无数双眼睛盯着每一个角落，就能织就监督的“恢恢天网”。

#### 四、优化政府服务,更好满足人民群众和经济社会发展需求。

全心全意为人民服务，是我们党的根本宗旨，让老百姓过上好日子，是人民政府的天职。这几年，各级政府在加强服务方面花了不少力气，但公共产品短缺、公共服务薄弱等问题依

然突出。加快解决这一问题，可以有效提升政府服务能力和水平，也可以增加有效投资、有利于顶住经济下行压力。这要靠深化简政放权等改革破除障碍，把市场机制作用发挥好。改革的实效也要从增加公共产品、公共服务方面来体现。我们要努力通过提供比较充裕的公共产品、优质高效的公共服务，使创新创业过程更顺畅、经济发展之路更通畅、人民群众心情更舒畅，使整个社会更温馨、更和谐、更有凝聚力和活力。

（一）为大众创业、万众创新提供全方位服务。“双创”有利于扩大就业，稳增长也是为了保就业。一是加强政策支持。在降税清费减负基础上，要研究出台一批扶持创新创业特别是小微企业的政策措施。对众创空间、创新工场等各种孵化器，要在租金、场地、税费等方面给予支持。发挥财政资金杠杆作用，采取贴息、补助、创投基金等方式，撬动社会投入；完善投融资机制，大力发展风险投资、天使投资等投资方式，探索新型商业模式，多措并举帮助创业者解决资金困难问题。二是提供平台综合服务。创新创业需要什么服务，政府就要在这个平台上提供什么服务。强化政策、法律和信息咨询服务。加强知识产权保护。做好对大学生的就业创业指导服务和农民工的职业技能培训。这些服务有的政府部门可以直接提供，有的可以向专业机构购买，有的还要鼓励中介组织等积极参与。三是服务要便捷高效。群众创新创业不易，各级政府及其工作人员要设身处地为他们着想，提供更加人性化、更富人情味的服务，态度要好、手续要少、速度要快。继续办好政务服务中心和办事大厅，实行“一个窗口受理、一站式审批、一条龙服务”，规范流程、明确标准、缩短时间。

（二）为人民群众提供公平、可及的公共服务。增加公共产品和公共服务供给，政府不能唱“独角戏”，要创新机制，尽



可能利用社会力量，并搞好规划、制定标准、促进竞争、加强监管。凡是企业和社会组织有积极性、适合承担的，都要通过委托、承包、采购等方式交给他们承担；确需政府参与的，要实行政府和社会资本合作模式。即使是基本公共服务，也要尽量这样做。政府办事要尽可能不养人、不养机构，追求不花钱能办事或少花钱多办事的效果。这也有利于形成公共服务发展新机制，促进民办教育、医疗和养老等服务业发展。我们既要努力提供充裕的公共服务，更要增强公共服务的公平性和可及性。要创新服务方式，最大程度地便民利民。有些服务事项，最好能让群众不出门，通过网上办理、代办服务、上门服务等方式来完成。如果需要群众直接来，要提前告知各种要求，力争来一两次就办成。对要求群众出具的各种“证明”，要清理规范，能免的就免、能合的就合，确实需要的，尽可能通过部门之间信息共享和业务协同来核查解决。各级政府及其工作人员都要有这样一个服务理念，就是宁可自己多辛苦，也要让群众少跑路。

（三）履行好政府保基本的兜底责任。我国还是一个发展中国家，全国有七千多万低保人口、七千多万贫困人口。虽然我们建立了覆盖全民的社会保障制度，但保障水平还比较低。现在不少地方财政吃紧，但再困难也要保障好困难群众的基本生活。底线兜住了，也可为创业者特别是青年人创业解除后顾之忧，即使失败了也有机会再次创业。当前，要更加关注困难群体的就业、社保、教育、医疗、养老等问题，加快城市棚户区和农村危旧房改造。需要指出的是，提供基本公共服务、保障和改善民生不能脱离实际，要与经济社会发展水平相适应。

### 五、抓好组织领导，确保各项改革举措落地生根。

深化行政体制改革、转变政府职能，是一场深刻革命，涉

及面广、难度大，必须按照中央统一部署，切实加强领导，周密组织，使改革积极稳妥向前推进。

第一，强化机制、明确责任。国务院将继续着力推进简政放权、放管结合、优化服务工作。各地区各部门也要充实加强相应的领导机制和工作机制，主要领导要直接抓，及时拍板解决改革中的重大问题。每个改革事项都要细化任务和分工，有时间表、路线图和责任状。改革涉及到政府自身利益，我们必须狠下心来自己“多割点肉”，让群众“多长点肉”，让大家都富裕起来。

第二，协调行动、积极探索。简政放权、放管结合、优化服务是一个系统工程，需要统筹安排、整体推进。各地区各部门要牢固树立大局意识和全局观念，不折不扣地贯彻执行党中央、国务院的决策部署，确保令行禁止，不能各吹各的号、各唱各的调。国务院作出的各项改革决定，相关文件和配套措施必须尽快出台，不能久拖不办。尊重基层和群众的首创精神，是我国改革开放的一条基本经验。很多重大改革举措都是先从地方做起，然后推向全国的。在这次简政放权等改革中，给地方留了很大空间。各地要从自身实际出发，根据国务院总的要求和原则，大胆探索创新，在改革中力争上游，同时要注意学习借鉴其他地区的好经验、好做法，互促共进。

第三，主动作为、干事创业。我们的公务员队伍总体是好的，是尽职尽责、勤勉实干的。改革开放以来我国取得的巨大成就，是各级干部和群众一起干出来的，今后推动改革发展还得靠干部带着群众一起干。现在，一些干部中确实不同程度存在着懒政怠政、消极敷衍等现象。对此，一方面要加强思想教育，引导公务员积极适应简政放权、放管结合、优化服务的新形势，加快转变观念，不断取得新的工作业绩，富一方百姓、

保一方平安。另一方面，要完善激励约束机制，鼓励各级干部愿干事、敢干事、能干成事。现在政府工作人员，特别是基层公务员工作很辛苦，收入也不高，我们既要坚决堵住“偏门”，解决公务人员以权力参与分配、牟取不当利益问题，也要打开“正门”，建立健全正常的工资增长机制，使其收入随着经济发展不断提高，保障他们的合理待遇和应有的尊严。去年，国务院对完善机关事业单位工资和养老保险制度出台了政策，今年六月底前，各地工资调整一定要落实到位。

第四，加强督查、狠抓落实。各地区各部门要把简政放权、放管结合、优化服务情况纳入绩效考核体系，并完善考评机制。加大督查力度，创新督查方式，并与第三方评估、社会评价结合起来，好经验要及时推广，发现的问题要抓紧解决，对落实不力的要严肃追究责任，确保各项改革措施落到实处。近期，国务院要对部门和地方开展重点督查，坚决打通“放、管、服”举措落实的“最先一公里”和“最后一公里”，推动稳增长、促改革、调结构、惠民生各项政策落地见效。

第五，依法改革、有序推进。法律是治国之重器，良法是善治之前提。简政放权等改革要在法治轨道上推进，重大改革要于法有据，同时法律法规也要适应改革需要，及时加以调整和完善，使激发释放活力和维护保障秩序有机统一起来。有关部门在放权的同时要提出修法建议。修法立法要严格把关，防止部门利益法制化；严禁法外设权扩权，走出精简膨胀循环的怪圈。要按照国务院要求，抓紧对规范性文件进行全面清理，凡是于法无据、损害群众合法权益的，都要废止或进行修改。

深化行政体制改革、转变政府职能，推动大众创业、万众创新，承载着亿万人民群众的期望与向往，关系着国家的繁荣和富强。我们要紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周

围，按照“四个全面”战略布局要求，坚持发展是第一要务，着力推动科学发展，奋发有为，扎实工作，以实实在在的改革成果，为建设富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献。

# 中国共产党统一战线工作条例（试行）

（二〇一五年五月十八日）

## 第一章 总 则

第一条 为加强和规范统一战线工作，巩固和发展爱国统一战线，根据《中国共产党章程》，制定本条例。

第二条 本条例所称统一战线，是指中国共产党领导的、以工农联盟为基础的，包括全体社会主义劳动者、社会主义事业建设者、拥护社会主义爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴爱国者的联盟。

统一战线是中国共产党凝聚人心、汇聚力量的政治优势和战略方针，是夺取革命、建设、改革事业胜利的重要法宝，是增强党的阶级基础、扩大党的群众基础、巩固党的执政地位的重要法宝，是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴中国梦的重要法宝。

第三条 统一战线工作的指导思想和主要任务是：在中国共产党领导下，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，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚定不移走中国特色社会主义道路，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，高举爱国主义、社会主义旗帜，坚持大团结大联合的主题，坚持正确处理一致性和多样性

关系的方针，积极促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦服务，为维护社会和谐稳定、维护国家主权安全发展利益服务，为保持香港澳门长期繁荣稳定、实现祖国完全统一服务。

第四条 统一战线工作范围和对象是：

- （一）民主党派成员；
- （二）无党派人士；
- （三）党外知识分子；
- （四）少数民族人士；
- （五）宗教界人士；
- （六）非公有制经济人士；
- （七）新的社会阶层人士；
- （八）出国和归国留学人员；
- （九）香港同胞、澳门同胞；
- （十）台湾同胞及其在大陆的亲属；
- （十一）华侨、归侨及侨眷；
- （十二）其他需要联系和团结的人员。

统一战线工作对象为党外人士，重点是其中的代表人士。

## 第二章 组织领导与职责

第五条 中央和县级以上地方党委设置统战部。统一战线工作任务重的乡（镇、街道）党组织应当明确专人负责统一战线工作。

统一战线工作任务重的中央和省市两级党委派出机构，统

一战线工作任务重的高等学校、科研院所党委，应当设置统一战线工作机构；统一战线工作任务重的大型国有企业党委应当明确机构和人员负责统一战线工作。

有关人民团体应当明确相关机构负责统一战线工作。

第六条 中央和地方各级党委开展统一战线工作的主要职责包括：

（一）将统一战线工作纳入重要议事日程，定期专题研究重大问题；

（二）制定和贯彻统一战线方针政策，推动与统一战线相关的法律法规的制定，督促检查统一战线方针政策和相关法律法规的落实情况，把统一战线工作作为对党委领导班子和领导干部考核的内容；

（三）组织开展统一战线理论、政策的研究、宣传和教育，把统一战线工作纳入宣传工作计划，把统一战线理论、政策纳入各级党校、行政学院、干部学院、社会主义学院教学内容，把统一战线知识纳入国民教育内容；

（四）加强对人大、政府、政协、司法机关、有关人民团体中统一战线工作的领导；

（五）发现、培养、使用、管理党外代表人士，尊重、维护和照顾同盟者利益；

（六）落实中央关于统一战线工作部门和统战干部队伍建设的要求；

（七）向上级党委报告统一战线工作。

其他部门、单位的党委（党组）参照上述规定履行相应统一战线工作职责。

各地区各部门各单位党委（党组）主要负责人为统一战线工作第一责任人。党委（党组）领导班子成员应当带头学习宣

传和贯彻落实党的统一战线理论、方针、政策和法律法规，带头参加统一战线重要活动，带头广交深交党外朋友。

第七条 统战部是党委主管统一战线工作的职能部门，承担了解情况、掌握政策、协调关系、安排人事、增进共识、加强团结等职责，主要是：

（一）调查研究统一战线的理论、政策和法律法规，向党委全面反映统一战线情况，提出开展统一战线工作的意见和建议，组织协调统一战线政策和法律法规的贯彻落实，检查执行情况，协调统一战线各方面关系。

（二）负责联系民主党派，牵头协调无党派人士工作，研究贯彻做好民主党派和无党派人士工作的方针政策，支持民主党派和无党派人士履行职责、发挥作用，支持、帮助民主党派和无党派人士加强自身建设。

（三）调查研究党外知识分子的情况，反映意见，协调关系，提出政策建议，联系党外知识分子代表人士。

（四）调查研究民族、宗教工作的理论、方针、政策和法律法规，牵头协调检查落实情况，做好重要工作和重大问题的处理，协调开展马克思主义民族观、宗教观和相关理论、政策的宣传教育，联系少数民族和宗教界的代表人士，会同有关部门做好少数民族干部培养和举荐工作。

（五）调查研究非公有制经济人士的情况，协调关系，提出政策建议，团结、服务、引导、教育非公有制经济人士，开展思想政治工作。

（六）开展港澳台海外统一战线工作，联系香港、澳门、台湾和海外有关党派、团体及代表人士，会同有关部门对香港、澳门地区统一战线工作方针政策和法律法规进行调查研究，做好台胞、台属有关工作。



（七）负责党外代表人士在人大、政协安排的有关工作，会同有关部门做好安排党外代表人士担任政府和司法机关等领导职务的工作，做好党外代表人士和后备干部队伍建设工作，协助民主党派做好干部管理工作，反映和解决党外代表人士工作中的实际困难。

（八）指导下级党委统一战线工作，协助管理下级党委统战部部长，负责下级统战部负责人培训工作；协调政府有关部门统一战线工作，协助做好民族、宗教等工作部门领导班子成员推荐工作；领导工商联党组，指导工商联工作；做好有关统战团体管理工作。

中央统战部领导中央社会主义学院党组，指导中央社会主义学院工作。

（九）负责开展统一战线宣传工作。

第八条 统战部牵头协调和监督检查统一战线工作。统战部应当加强同政协组织的沟通协调配合，加强对民族、宗教工作部门和参事室、文史研究馆的工作指导，支持配合外事、对台、侨务、港澳等工作部门做好相关工作。

第九条 省级党委统战部部长一般由同级省委常委担任，市、县两级党委统战部部长由同级省委常委担任或者兼任。民族、宗教工作部门主要负责人具备条件的，可以担任同级党委统战部副部长。

第十条 中央成立统一战线工作领导小组，办公室设在中央统战部，对统一战线贯彻落实中央重大方针、政策、法律法规情况进行研究、协调指导和督促检查。

### 第三章 民主党派和无党派人士工作

第十一条 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度。中国共产党同各民主党派实行长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共的基本方针。

民主党派是接受中国共产党领导、同中国共产党通力合作的亲密友党，是中国特色社会主义参政党。

无党派人士是指没有参加任何政党、有参政议政愿望和能力、对社会有积极贡献和一定影响的人士，其主体是知识分子。

民主党派的基本职能是参政议政、民主监督，参加中国共产党领导的政治协商。无党派人士可以参照民主党派履行职能。

第十二条 政党协商是中国共产党同民主党派的政治协商。政党协商主要包括以下内容：中国共产党全国和地方各级代表大会、中央和地方各级党委的有关重要文件；宪法的修改建议，有关重要法律的制定、修改建议，有关重要地方性法规的制定、修改建议；人大常委会、政府、政协领导班子成员和人民法院院长、人民检察院检察长建议人选；关系统一战线和多党合作的重大问题。

政党协商主要采取会议协商、约谈协商、书面协商等形式。

中央和地方各级党委应当按照规定程序开展政党协商。

支持民主党派和无党派人士参与人大协商、政府协商、政协协商及其他方面的协商。

第十三条 支持民主党派和无党派人士参政的主要内容是：参加国家政权，参与重要方针政策、重要领导人选的协商，参与国家事务的管理，参与国家方针政策、法律法规的制

定和执行。

支持民主党派和无党派人士就经济社会发展重大问题进行考察调研，发挥其在反映社情民意、协调社会关系、维护社会稳定、开展对外交往方面的积极作用。支持民主党派和无党派人士开展社会服务活动。

支持民主党派和无党派人士就各级政府拟提交人民代表大会审议的政府工作报告、有关重大政策措施和重大建设项目提出意见和建议；支持民主党派负责人、无党派人士参加重要会议，参与有关政策、规划的制定和检查工作。

中共中央领导同志的国内考察调研以及重要外事活动，根据统一安排和工作需要，可以邀请民主党派中央负责人、无党派代表人士参加。地方党委可以结合实际作出具体安排。

**第十四条** 中国共产党和各民主党派实行互相监督。中国共产党处于领导和执政地位，更需要自觉接受民主党派的监督。民主党派和无党派人士的民主监督是指在坚持四项基本原则的基础上，通过提出意见、批评、建议的方式对中国共产党进行的政治监督。主要有下列形式：

- （一）在政治协商中提出意见和建议；
- （二）在党委主要负责人召开的专门会议上对党委领导班子及其成员提出意见和建议；
- （三）对党委党风廉政建设和反腐败工作提出意见和建议；
- （四）向党委及其职能部门提出书面意见和建议；
- （五）参加党委有关方针政策、重大决策部署执行和实施情况的检查，参加廉政建设情况检查、其他专项检查和执法监督工作；
- （六）受党委委托就有关重大问题专项监督；
- （七）民主党派成员、无党派人士中的人大代表在人大会议

议中提出意见和建议，参加人大及其常委会和各专门委员会组织的有关调查研究；

（八）在政协召开的各种会议、组织的视察调研中提出意见，或者以提案等形式提出批评和建议；

（九）对人民法院、人民检察院工作提出意见和建议；

（十）担任司法机关和政府部门的特约人员参加相关监督检查工作。

第十五条 各级党委应当支持民主党派和无党派人士加强自身建设。

（一）支持民主党派加强思想建设，巩固共同思想政治基础；

（二）支持民主党派加强组织建设，做好组织发展和成员教育管理工作；

（三）支持民主党派加强制度建设，完善内部管理和监督制度，健全各项工作机制；

（四）支持民主党派加强机关建设，提升干部队伍素质，协调解决机构、编制、经费、办公场所、干部交流和挂职锻炼等方面的问题；

（五）完善联系无党派人士的机制，为无党派人士履行职责提供必要保障；

（六）支持社会主义学院发挥民主党派和无党派人士联合党校的作用。

#### 第四章 党外知识分子工作

第十六条 国家机关和国有企事业单位党外知识分子工作的重点对象是：具有高级职称的党外知识分子，学科带头人或

者重要业务骨干中的党外知识分子，担任中层以上领导职务的党外知识分子，其他有成就、有影响的党外知识分子。

国家机关和国有企事业单位党组（党委）负责本领域、本单位党外知识分子工作，组织党外知识分子参加统一战线工作和活动。

第十七条 在党委统一领导下，坚持充分尊重、广泛联系、加强团结、热情帮助、积极引导的方针，建立由统战部牵头、党政有关部门参加、社会有关团体参与的联席会议制度，做好新的社会阶层中的党外知识分子工作。

第十八条 坚持广泛团结、热情服务、积极引导、发挥作用的方针，做好出国和归国留学人员统一战线工作。

欧美同学会（中国留学人员联谊会）是党联系留学人员的桥梁纽带、做好留学人员工作的助手、留学人员之家。各省（自治区、直辖市）、副省级城市和省会城市应当建立留学人员组织。留学人员比较集中的其他城市 and 高等学校、科研院所等单位，可以成立留学人员组织。

各省（自治区、直辖市）可以成立党外知识分子联谊会。

## 第五章 民族工作

第十九条 民族工作的根本要求是：坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路，坚持中国共产党的领导，坚持中国特色社会主义道路，坚持维护祖国统一，坚持各民族一律平等，坚持和完善民族区域自治制度，坚持各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展，坚持打牢中华民族共同体的思想基础，坚持依法治国，加强各民族交往交流交融，促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展，巩固和发展平等团结互助和谐

的社会主义民族关系，依靠各民族共同力量实现中华民族伟大复兴。

第二十条 围绕促进民族团结、改善民生，推动民族地区经济社会发展，提高民族地区就业水平和基本公共服务水平。发展少数民族教育文化事业，全面推广国家通用语言文字，尊重、支持各少数民族语言文字的学习和使用。

全面深入持久开展民族团结进步创建活动，积极培育中华民族共同体意识，增进各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同。

反对大民族主义主要是大汉族主义，反对狭隘民族主义。尊重少数民族风俗习惯，反对一切形式的民族歧视。依法处理涉及民族因素的矛盾和纠纷，同一切分裂祖国的行为作坚决斗争，维护国家统一、民族团结和社会稳定。

第二十一条 大力培养民族地区各族干部，大力选拔使用少数民族干部。密切联系少数民族代表人士，重视培养民族地区知识分子特别是少数民族党外知识分子骨干，积极培养少数民族专业人才。

## 第六章 宗教工作

第二十二条 党的宗教工作基本方针是：全面贯彻党的宗教信仰自由政策，依法管理宗教事务，坚持独立自主自办原则，积极引导宗教与社会主义社会相适应。

尊重和保护公民信仰宗教和不信仰宗教的权利。坚持政教分离，禁止以行政力量消灭或者发展宗教，禁止利用恐吓、欺骗等手段传播宗教，禁止利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度、制造民族矛盾、破坏祖国统

一的活动。

坚持保护合法、制止非法、遏制极端、抵御渗透、打击犯罪。健全宗教事务管理法规和制度，依法处置涉及宗教因素的矛盾和问题。

防范外国势力干预和支配我国宗教团体和宗教事务。支持宗教界在独立自主、平等友好、互相尊重的基础上开展对外交往。防范和抵御境外势力利用宗教进行渗透。

支持和引导宗教界人士对宗教教义作出适应时代进步要求的阐释。发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中的积极作用。

**第二十三条** 坚持政治上团结合作、信仰上互相尊重，加强爱国宗教界代表人士队伍建设，支持宗教团体加强自身建设，巩固和发展党同宗教界的爱国统一战线。

共产党员应当团结信教群众，但不得信仰宗教。

**第二十四条** 加强基层宗教工作。建立健全县（市、区、旗）、乡（镇、街道）、村（社区）三级宗教工作网络和乡（镇、街道）、村（社区）两级责任制。宗教工作任务重的乡（镇、街道），党委和政府应当有领导干部分管宗教工作，并明确专人负责。

## 第七章 非公有制经济领域统一战线工作

**第二十五条** 坚持和完善我国基本经济制度，制定、宣传、贯彻党关于发展非公有制经济的方针政策，推动形成有利于非公有制经济发展的政策环境、法治环境、市场环境、社会环境。引导非公有制企业建立现代企业制度，加强自主创新。

**第二十六条** 引导非公有制经济人士爱国、敬业、创新、

守法、诚信、贡献，做合格的中国特色社会主义事业建设者。

（一）开展理想信念教育，引导非公有制经济人士增强对中国特色社会主义的信念、对党和政府的信任、对企业发展的信心、对社会的信誉。

（二）引导非公有制经济人士依法诚信经营，了解反映非公有制经济人士诉求，帮助其依照法定程序维护合法权益。

（三）畅通非公有制经济人士有序政治参与渠道，帮助提高议政建言水平。

（四）引导非公有制经济人士投身光彩事业和公益慈善事业，积极履行社会责任。

第二十七条 统战部、工商联按照同级党委安排，参与非公有制企业党建工作。工商联党组应当支持和配合做好所属会员企业、各类商会党组织组建工作，推动成立行业性或者区域性党组织。

第二十八条 工商联是党领导的以非公有制企业和非公有制经济人士为主体的，具有统战性、经济性、民间性有机统一基本特征的人民团体和商会组织。

（一）工商联应当围绕促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长的主题，履行职责、发挥作用。

工商联参加政治协商、参政议政、民主监督的具体内容和形式参照本条例第三章有关规定执行。

（二）中央和地方各级党委应当加强对工商联工作的领导。工商联党组书记由统战部副部长担任。

（三）工商联党组发挥领导核心作用，保证党的方针政策和党委决策部署的贯彻落实；加强对工商联代表大会、执委会、常委会工作的指导；支持工商联主席工作，发挥党外干部作用；按照干部管理权限，管理工商联机关干部。



工商联所属商会是工商联的基层组织和工作依托。工商联对所属商会进行指导、引导和服务，对所属商会会员开展思想政治工作、教育培训，对主要负责人进行考核。

## 第八章 港澳台海外统一战线工作

第二十九条 港澳统一战线工作的主要任务是：全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，严格依照宪法和基本法办事，支持特别行政区行政长官和政府依法施政，发展壮大爱国爱港、爱国爱澳力量，增强香港同胞、澳门同胞的国家观念和中华民族意识，保持香港、澳门长期繁荣稳定。

第三十条 对台统一战线工作的主要任务是：贯彻执行中央对台工作大政方针，坚持一个中国原则，反对“台独”分裂活动，广泛团结台湾同胞，巩固深化两岸关系和平发展的政治、经济、文化、社会基础，在实现中华民族伟大复兴进程中完成祖国统一大业。

第三十一条 海外统一战线工作的主要任务是：凝聚侨心、汇集侨智、发挥侨力、维护侨益，引导华侨、归侨和侨眷致力于祖国现代化建设及和平统一大业，推进全球反“独”促统活动，传承和弘扬中华优秀传统文化，增进中国人民与世界各国人民的友谊。

第三十二条 支持民主党派和无党派人士，指导相关人民团体以及中国和平统一促进会、海外联谊会等统一战线团体，在港澳台海外统一战线工作中发挥作用。

## 第九章 党外代表人士队伍建设

第三十三条 党外代表人士是指与中国共产党团结合作、作出较大贡献、有一定社会影响的人士，其标准是政治坚定、业绩突出、群众认同。

第三十四条 加强党外代表人士的发现储备。

发挥高等学校、科研院所培养和选拔党外代表人士的重要基地作用，注意从国家机关、国有企事业单位以及新的社会阶层人士、出国和归国留学人员等领域发现党外代表人士。

第三十五条 坚持政治培训为主，开展对党外代表人士的理论培训。发挥社会主义学院作为统一战线人才教育培养主阵地作用，重视发挥党校、行政学院、干部学院的作用，合理利用高等学校等培训资源及境外培训资源。

加强党外代表人士的实践锻炼，将党外干部纳入党政领导干部交流总体安排。

第三十六条 党外代表人士在各级人大代表、人大常委会委员和人大专门委员会主任委员、副主任委员及委员中应当占有适当比例。全国人大常委会副委员长、县级以上地方各级人大常委会副主任中应当有适当数量的党外代表人士。

全国和省级人大常委会中应当有民主党派成员或者无党派人士担任专职副秘书长。

统战部门会商有关部门，负责党外人大代表、党外人大常委会组成人员候选人的推荐提名工作。

第三十七条 省、市两级地方政府领导班子应当配备党外干部。县级从实际出发，做好政府领导班子配备党外干部工作。

各级政府部门除有特殊要求外，均可以积极配备党外干部

担任领导职务，重点在行政执法监督、与群众利益密切相关、紧密联系知识分子和专业技术性强的部门配备。

符合条件的党外干部可以担任政府部门（单位）行政正职。各省（自治区、直辖市）在政府组成部门中应当配备二名左右党外正职。

第三十八条 党外代表人士在各级政协中应当占有较大比例，在换届时委员不少于百分之六十，常委不少于百分之六十五；在各级政协领导班子中副主席不少于百分之五十（不包括民族自治地方）。

全国政协和省级政协应当有民主党派成员或者无党派人士担任专职副秘书长。

政协各专门委员会主任、副主任及委员中的党外代表人士应当占有适当比例。

各级政协委员人选推荐工作应当坚持广泛协商，党内的由组织部门提名，党外的由统战部门提名，其中的民主党派成员、非公有制经济人士应当在提名前与民主党派、工商联协商，继续提名的各界别政协委员应当听取政协党组意见。建议名单由统战部门汇总并征求有关方面意见后，由组织部门报同级党委审定，然后按《中国人民政治协商会议章程》规定的程序办理。

第三十九条 各级人民法院、人民检察院领导班子应当配备党外干部。

高等学校领导班子中一般应当配备党外干部，符合条件的党外干部可以担任行政正职。加大在人民团体、科研院所、国有企业领导班子中选配党外干部的力度。

坚持参事室统战性、咨询性和文史研究馆统战性、荣誉性的性质，文史研究馆馆员应当以党外代表人士为主体，参事室

中共党员参事不超过百分之三十。参事室、文史研究馆领导班子中应当配备党外代表人士。

聘请党外代表人士担任司法机关和政府部门特约人员。举荐党外代表人士在有关社会团体任职。

第四十条 符合条件的省级民主党派主委、工商联主席、无党派代表人士一般应当进入同级人大常委会、政府、政协领导班子。

除特殊情况外，人大常委会、政协领导班子中的党外代表人士应当与担任同级职务的党内干部享受同等待遇。

第四十一条 各级人大代表候选人和各级政协委员中应当有适当数量的非公有制经济人士。

非公有制企业主要出资人并以经营管理为主要职业的，在推荐安排中应当界定为非公有制经济人士。

推荐为人大代表候选人、政协委员以及在工商联等人民团体、社会组织中任职的非公有制经济人士，应当经综合评价，并征求企业党组织、非公有制企业党建工作机构和地方工会组织的意见。

第四十二条 加强对党外代表人士的管理，重点了解掌握其政治表现、思想状况、履行职责、廉洁自律情况，特别是在重大原则问题上的政治立场和态度。

统战部门负责牵头协调党外代表人士管理工作。党委有关部门、人大和政协党组、党外代表人士所在单位党组织，应当各负其责，加强日常管理考核。发挥党外代表人士所在党派和团体自我管理、自我教育、自我监督的作用。

第四十三条 搞好党同党外代表人士的合作共事。坚持集体领导和个人分工负责相结合，保证党外干部对分管工作享有行政管理的指挥权、处理问题的决定权、人事任免的建议权。

第四十四条 各级党委应当把党外代表人士队伍建设纳入干部和人才队伍建设总体规划。按照多于可配备职数的要求，建立统一的党外后备干部名单。

组织部门、统战部门应当建立健全协作配合机制。在动议和讨论决定党外干部的任免、调动、交流前，应当征求统战部门的意见。

## 第十章 附 则

第四十五条 本条例由中央统战部负责解释。

第四十六条 本条例自二〇一五年五月十八日起施行。

## 深刻认识做好新形势下 统战工作的重大意义<sup>\*</sup>

(二〇一五年五月十八日)

习 近 平

新形势下统战工作在党和国家工作大局中居于什么地位？我一直在思考这个问题，不由想起了毛泽东同志讲过的三句话。第一句是：统一战线，武装斗争，党的建设，是中国共产党在中国革命中战胜敌人的三个法宝。这是毛泽东同志一九三九年在《〈共产党人〉发刊词》中讲的，首次明确了统一战线的法宝地位。第二句是：所谓政治，就是把我们的搞得更多的，把敌人搞得少少的。这是毛泽东同志在延安时期讨论什么是政治时讲的。第三句是：统战工作是最大的工作。这是毛泽东同志在新中国成立初期讲的。这三句话提出了一个什么问题呢？概括起来说，就是人心向背、力量对比是决定党和人民事业成败的关键，是最大的政治。统战工作的本质要求是大团结大联合，解决的就是人心和力量问题。这是我们党治国理政必须花大心思、下大气力解决好的重大战略问题。

在革命、建设、改革各个历史时期，我们党始终把统一战线和统战工作摆在全党工作的重要位置，努力团结一切可以团结的力量、调动一切可以调动的积极因素，为党和人民事业

<sup>\*</sup> 这是习近平同志在中央统战工作会议上讲话的一部分。

不断发展营造了十分有利的条件。现在，我们党所处的历史方位、所面临的内外形势、所肩负的使命任务发生了重大变化。越是变化大，越是要把统一战线发展好、把统战工作开展好。这些年来，党中央反复强调必须重视统一战线、做好统战工作。总的看，各级党委对统一战线和统战工作是高度重视的，贯彻落实党中央决策部署是有力的。同时，也有一些同志对统一战线和统战工作不那么重视了，工作不那么投入了，甚至在思想上行动上产生了一些不全面甚至错误的观点和做法。

第一个问题，不重视统一战线。一些同志产生了轻视或忽视统一战线和统战工作的问题，主要原因是思想认识上有三个结没有解开。

一是认为党外人士不是什么了不起的力量。有的同志说，过去我们党曾经力量薄弱、人才匮乏，所以需要通过统一战线赢得党外人士支持，而现在党内人才济济，统一战线可有可无了。的确，同过去相比，党内汇聚的各方面人才很集中、很庞大，但依然有大量人才在党外。就拿党外知识分子来说，数量大概有八千九百多万人，占知识分子总数的百分之七十五，特别是各民主党派拥有一大批人才。我到一些国家访问时，不少发展中国家领导人羡慕我们的多党合作制度，说他们就缺少像中国民主党派这样跟执政党通力合作的政治力量，各政党相互争斗，不仅很难干成什么事，而且造成社会政治动荡不已。试想一下，如果民主党派等统一战线成员不是同我们党肝胆相照、荣辱与共，而是同我们党唱不一样的调，甚至跑到我们党的对立面去了，那我国政治生活会变成什么样子？就不会有政局稳定。没有政局稳定，什么事都做不成。人们有的时候就是这样，对一些很重要的东西，拥有时不懂得珍惜，失去了方觉可贵。所以，对党外人士，我们任何时候都不能忽视，都不能

轻视。

二是认为党外人士是一支比较麻烦的力量。有的同志虽然承认统一战线是一支重要力量，但又觉得用起来比较麻烦，不像我们党内，一声令下大家都行动起来，谁不行动还有党的纪律约束。有的同志觉得同党外人士搞协商是自找麻烦，不如自己说了算，多一事不如少一事。这种想法是不正确的。我们常讲，海纳百川，有容乃大。既然要发展统一战线，既然要做统战工作，就不可能是清一色的，各式各样的人都会有，也应该有，否则搞统一战线就没有意义了。虽然党外人士有些人说的话、提的意见有时听着不舒服，征求意见、统一思想要花时间，但只要他们的出发点是好的，即便说得尖锐一些，即便工作费时一些，也是十分有益的。良药苦口，忠言逆耳，我们共产党人要有这个胸襟和气度。别人的批评，正确的要听、要改正，不正确的要容、要引导，不能因为怕麻烦就拒人于千里之外。

我们发展社会主义民主政治、加强社会主义协商民主建设，就是为了发扬民主、集思广益，避免发生大的失误。民主和协商是实现党的领导的重要方式。通过发扬民主、广泛协商，可以使统一战线广大成员更加普遍地认同党的主张，更加自觉地团结在党的周围、跟党走。刘少奇同志说过，做统战工作是找麻烦，但又省麻烦，找来的是小麻烦，省去的是大麻烦。我看，搞政治就要不怕麻烦，不怕麻烦才能有良政。天下哪有不麻烦的政治呢？更不要说治理一个十三亿多人口的大国。

三是认为党外人士是一支消极甚至异己的力量。比如，有的人看不惯非公有制经济人士，简单地把他们看成社会财富的攫取者、贫富分化的制造者。之所以有人对非公有制经济人士产生这样的看法，根子还在对我国基本经济制度认识不正确，总是觉得非公有制经济会出这样那样的问题。我们党反复讲，



要毫不动摇坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展，但有的人至今还没有摘下有色眼镜。社会主义基本制度和市场经济有机结合、公有制经济和非公有制经济共同发展，是我们党推动解放和发展社会生产力的伟大创举。目前，非公有制经济组织数量已经占到市场主体的百分之九十左右，创造的国内生产总值超过百分之六十。事实表明，只要坚持中国共产党领导，只要坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展，社会主义制度的优越性不但不会削弱、而且会不断增强，我们党执政的基础不但不会动摇、而且会更加稳固。

当然，现实生活中确实有一些非公有制经济人士存在这样那样的问题，但不能因此就不分青红皂白把响应党的号召、积极发展非公有制经济的所有人员都一棍子打死。相反，正因为他们中一些人有这样那样的不足，才需要我们加强同他们的接触，团结他们，引导他们，帮助他们，让他们都能同我们一条心。对他们中干了违法事情的人，依法处理就是了。

再比如，有的人不加区别地把特定少数民族群众同民族分裂势力、宗教极端势力、暴力恐怖势力划等号，把信教群众同我们在信仰上的不同看成政治上的对立。对“三股势力”，必须人人喊打、毫不手软，但不能把特定少数民族群众与这一小撮坏人划等号。为保护人民生命财产安全、防范“三股势力”制造事端，需要采取必要的防范措施，但要把握好政策，过犹不及。一些地方出现了针对特定少数民族群众的歧视性措施和选择性执法，登机要特别安检，住宿要特别检查，对广大少数民族群众造成了感情伤害。维护民族团结、反对民族分裂，必须依靠包括少数民族群众在内的各族人民。同样，不能因为我们共产党人是无神论者，不能因为有宗教极端势力特别是有境外敌对势力利用宗教进行渗透，就把宗教界人士和信教群众打入

另册。敌对势力越是想借民族、宗教问题做文章，我们就越是要让各族群众像石榴籽一样紧紧抱在一起，把信教群众紧紧团结在党的周围。

第二个问题，不会做统战工作。统一战线有其特点，做好统战工作不容易。现在，有不少同志不熟悉统战工作的特点，不善于团结党外人士，拿着海龙王的法宝不会用。

一是不会领导。统战工作具有很强的政治性。做好党外人士思想政治工作，巩固共同思想政治基础，是统战工作的主要内容。有的同志缺乏这样的认识，出现了两种值得注意的现象。一种现象是，不重视思想政治引导，对党外人士思想活动不关注。有的同志对无底线的言论开绿灯，以为这就是发扬民主、政治开明；有的同志对错误观点不敢批评、不会批评，怕批评伤和气；有的同志不善于用谈心说理的办法阐明重大问题的原则立场，难以以理服人。另一种现象是，有的同志工作方法简单粗暴、盛气凌人，要党外人士绝对服从自己，甚至把民主党派组织当成下属单位，对民主党派内部事务直接干预、包办代替。这两种现象都会影响统一战线健康发展。

二是不懂政策。政策性强，也是统战工作的一个重要特征。统一战线中的各种关系、各种问题，很多都要靠政策来调节。有的同志不学习、不熟悉统战政策，遇到问题荒腔走板、动作变形。比如，一些党外人大代表、政协委员涉腐涉案，仔细一查，一个重要原因是不按政策规定提名推荐人选，源头上就有隐患。再比如，有的同志认为民族、宗教问题很敏感，能不管就尽量不管，出了事不是依据法律和政策去解决，而是能捂就捂，捂不住就“花钱买平安”。又比如，有的同志习惯于行政命令，对一些敏感问题一查了之、一堵了之，不但治不了本，还会激化矛盾。有个地方在协助民主党派换届时，让八个

民主党派主委相互对调，还美其名曰学习当年毛主席指挥八大军区司令调动。这样瞎指挥，不出问题才怪！

三是不讲方法。统战工作还有一个重要特征，就是讲求很强的工作艺术。统战工作是党的特殊群众工作，要有特殊的方式方法。有的同志不会跟党外人士谈心交心，说话官腔十足，发言照本宣科，说完就走人，人情味少，程式化多，让党外人士感觉自己像外人。值得重视的是，当前社会上出现了许多新群体，但不少还没有纳入我们的工作视野，牵不上线，对不上话，做不进工作。西方敌对势力正在加紧拉拢这些人，如果我们不改进工作，长此以往，这些人就会同我们党渐行渐远。

我这里举了当前统战工作中存在的一些问题，并不是全部，但这些问题对发展统一战线、做好统战工作都是不利的，甚至是有害的。我们一定要认真分析、找出症结、端正思想，积极加以克服。

做好新形势下统战工作，必须掌握规律、坚持原则、讲究方法，最根本的是要坚持党的领导。统一战线是党领导的统一战线。在统战工作中，实行的政策、采取的措施都要有利于坚持和巩固党的领导地位和执政地位。同时，必须明确，党对统一战线的领导主要是政治领导，即政治原则、政治方向、重大方针政策的领导，主要体现为党委领导而不是部门领导、集体领导而不是个人领导。坚持党的领导要坚定不移，但在这个过程中也要尊重、维护、照顾同盟者的利益，帮助党外人士排忧解难。这是我们党的职责，也是实现党对统一战线领导的重要条件。

做好新形势下统战工作，必须正确处理一致性和多样性关系。统一战线是一致性和多样性的统一体，只有一致性、没有多样性，或者只有多样性、没有一致性，都不能建立和发展统

一战线，正所谓“非一则不能成两，非两则不能致一”。一致性和多样性不是一成不变的，而是历史的、具体的、发展的。有的同志要么过于追求一致性，要么过于放任多样性，结果都会动摇统一战线的基础。正确处理一致性和多样性关系，关键是要坚持求同存异。一方面，要不断巩固共同思想政治基础，包括巩固已有共识、推动形成新的共识，这是基础和前提。另一方面，要充分发扬民主、尊重包容差异。对危害中国共产党领导、危害我国社会主义政权、危害国家制度和法治、损害最广大人民根本利益的问题，必须旗帜鲜明反对，不能让其以多样性的名义大行其道。这是政治底线，不能动摇。除此之外，对其他各种多样性，要尽可能通过耐心细致的工作找到最大公约数。只要我们把政治底线这个圆心固守住，包容的多样性半径越长，画出的同心圆就越大。

做好新形势下统战工作，必须善于联谊交友。联谊交友是统战工作的重要内容，也是统战工作的重要方式。党政领导干部、统战干部要掌握这个方式。我们搞统一战线，从来不是为了好看、为了好听，而是因为有用、有大用、有不可或缺的作用。说到底，统一战线是做人的工作，搞统一战线是为了壮大共同奋斗的力量。民主党派、无党派、民族、宗教、新的社会阶层、港澳台海外等各方面统一战线成员达数亿之多。可以肯定地说，只要把这么多人团结起来，我们就能为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦增添强大力量。从某种意义上说，统一战线工作做得好不好，要看交到的朋友多不多、合格不合格、够不够铁。多不多是数量问题，合格不合格、够不够铁是质量问题。俗话说：“一人为仇嫌太多，百人为友嫌太少。”交朋友的面要广，朋友越多越好，特别是要交一些能说心里话的挚友诤友。想交到这样的朋友，不能

做快餐，而是要做佛跳墙这样的功夫菜。对党外人士，要多接触、多谈心、多帮助，讲尊重、讲平等、讲诚恳，不随意伤害对方自尊心，不以势压人。同党外人士交朋友当然会有私谊，但私谊要服从公谊。要讲原则、讲纪律、讲规矩，不能把党外人士当成个人资源，而要出于公心为党交一大批肝胆相照的党外朋友。

# 国务院关于大力推进大众创业 万众创新若干政策措施的意见

(二〇一五年六月十一日)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

推进大众创业、万众创新，是发展的动力之源，也是富民之道、公平之计、强国之策，对于推动经济结构调整、打造发展新引擎、增强发展新动力、走创新驱动发展道路具有重要意义，是稳增长、扩就业、激发亿万群众智慧和创造力，促进社会纵向流动、公平正义的重大举措。根据二〇一五年《政府工作报告》部署，为改革完善相关体制机制，构建普惠性政策扶持体系，推动资金链引导创业创新链、创业创新链支持产业链、产业链带动就业链，现提出以下意见。

## 一、充分认识推进大众创业、万众创新的重要意义。

——推进大众创业、万众创新，是培育和催生经济社会发展新动力的必然选择。随着我国资源环境约束日益强化，要素的规模驱动力逐步减弱，传统的高投入、高消耗、粗放式发展方式难以为继，经济发展进入新常态，需要从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。推进大众创业、万众创新，就是要通过结构性改革、体制机制创新，消除不利于创业创新发展的各种制度束缚和桎梏，支持各类市场主体不断开办新企业、开发新产

品、开拓新市场，培育新兴产业，形成小企业“铺天盖地”、大企业“顶天立地”的发展格局，实现创新驱动发展，打造新引擎、形成新动力。

——推进大众创业、万众创新，是扩大就业、实现富民之道的根本举措。我国有十三亿多人口、九亿多劳动力，每年高校毕业生、农村转移劳动力、城镇困难人员、退役军人数量较大，人力资源转化为人力资本的潜力巨大，但就业总量压力较大，结构性矛盾凸显。推进大众创业、万众创新，就是要通过转变政府职能、建设服务型政府，营造公平竞争的创业环境，使有梦想、有意愿、有能力的科技人员、高校毕业生、农民工、退役军人、失业人员等各类市场创业主体“如鱼得水”，通过创业增加收入，让更多的人富起来，促进收入分配结构调整，实现创新支持创业、创业带动就业的良性互动发展。

——推进大众创业、万众创新，是激发全社会创新潜能和创业活力的有效途径。目前，我国创业创新理念还没有深入人心，创业教育培训体系还不健全，善于创造、勇于创业的能力不足，鼓励创新、宽容失败的良好环境尚未形成。推进大众创业、万众创新，就是要通过加强全社会以创新为核心的创业教育，弘扬“敢为人先、追求创新、百折不挠”的创业精神，厚植创新文化，不断增强创业创新意识，使创业创新成为全社会共同的价值追求和行为习惯。

## 二、总体思路。

按照“四个全面”战略布局，坚持改革推动，加快实施创新驱动发展战略，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，加大简政放权力度，放宽政策、放开市场、放活主体，形成有利于创业创新的良好氛围，让千千万万创业者活跃起来，汇聚成经济社会发展的巨大动能。不断完善

体制机制、健全普惠性政策措施，加强统筹协调，构建有利于大众创业、万众创新蓬勃发展的政策环境、制度环境和公共服务体系，以创业带动就业、创新促进发展。

——坚持深化改革，营造创业环境。通过结构性改革和创新，进一步简政放权、放管结合、优化服务，增强创业创新制度供给，完善相关法律法规、扶持政策和激励措施，营造均等普惠环境，推动社会纵向流动。

——坚持需求导向，释放创业活力。尊重创业创新规律，坚持以人为本，切实解决创业者面临的资金需求、市场信息、政策扶持、技术支撑、公共服务等瓶颈问题，最大限度释放各类市场主体创业创新活力，开辟就业新空间，拓展发展新天地，解放和发展生产力。

——坚持政策协同，实现落地生根。加强创业、创新、就业等各类政策统筹，部门与地方政策联动，确保创业扶持政策可操作、能落地。鼓励有条件的地区先行先试，探索形成可复制、可推广的创业创新经验。

——坚持开放共享，推动模式创新。加强创业创新公共服务资源开放共享，整合利用全球创业创新资源，实现人才等创业创新要素跨地区、跨行业自由流动。依托“互联网+”、大数据等，推动各行业创新商业模式，建立和完善线上与线下、境内与境外、政府与市场开放合作等创业创新机制。

### 三、创新体制机制，实现创业便利化。

（一）完善公平竞争市场环境。进一步转变政府职能，增加公共产品和服务供给，为创业者提供更多机会。逐步清理并废除妨碍创业发展的制度和规定，打破地方保护主义。加快出台公平竞争审查制度，建立统一透明、有序规范的市场环境。依法反垄断和反不正当竞争，消除不利于创业创新发展的垄断



协议和滥用市场支配地位以及其他不正当竞争行为。清理规范涉企收费项目，完善收费目录管理制度，制定事中事后监管办法。建立和规范企业信用信息发布制度，制定严重违法企业名单管理办法，把创业主体信用与市场准入、享受优惠政策挂钩，完善以信用管理为基础的创业创新监管模式。

（二）深化商事制度改革。加快实施工商营业执照、组织机构代码证、税务登记证“三证合一”、“一照一码”，落实“先照后证”改革，推进全程电子化登记和电子营业执照应用。支持各地结合实际放宽新注册企业场所登记条件限制，推动“一址多照”、集群注册等住所登记改革，为创业创新提供便利的工商登记服务。建立市场准入等负面清单，破除不合理的行业准入限制。开展企业简易注销试点，建立便捷的市场退出机制。依托企业信用信息公示系统建立小微企业名录，增强创业企业信息透明度。

（三）加强创业知识产权保护。研究商业模式等新业态创新成果的知识产权保护办法。积极推进知识产权交易，加快建立全国知识产权运营公共服务平台。完善知识产权快速维权与维权援助机制，缩短确权审查、侵权处理周期。集中查处一批侵犯知识产权的大案要案，加大对反复侵权、恶意侵权等行为的处罚力度，探索实施惩罚性赔偿制度。完善权利人维权机制，合理划分权利人举证责任，完善行政调解等非诉讼纠纷解决途径。

（四）健全创业人才培养与流动机制。把创业精神培育和创业素质教育纳入国民教育体系，实现全社会创业教育和培训制度化、体系化。加快完善创业课程设置，加强创业实训体系建设。加强创业创新知识普及教育，使大众创业、万众创新深入人心。加强创业导师队伍建设，提高创业服务水平。加快推

进社会保障制度改革，破除人才自由流动制度障碍，实现党政机关、企事业单位、社会各方面人才顺畅流动。加快建立创业创新绩效评价机制，让一批富有创业精神、勇于承担风险的人才脱颖而出。

#### 四、优化财税政策，强化创业扶持。

（五）加大财政资金支持和统筹力度。各级财政要根据创业创新需要，统筹安排各类支持小微企业和创业创新的资金，加大对创业创新支持力度，强化资金预算执行和监管，加强资金使用绩效评价。支持有条件的地方政府设立创业基金，扶持创业创新发展。在确保公平竞争前提下，鼓励对众创空间等孵化机构的办公用房、用水、用能、网络等软硬件设施给予适当优惠，减轻创业者负担。

（六）完善普惠性税收措施。落实扶持小微企业发展的各项税收优惠政策。落实科技企业孵化器、大学科技园、研发费用加计扣除、固定资产加速折旧等税收优惠政策。对符合条件的众创空间等新型孵化机构适用科技企业孵化器税收优惠政策。按照税制改革方向和要求，对包括天使投资在内的投向种子期、初创期等创新活动的投资，统筹研究相关税收支持政策。修订完善高新技术企业认定办法，完善创业投资企业享受百分之七十应纳税所得额税收抵免政策。抓紧推广中关村国家自主创新示范区税收试点政策，将企业转增股本分期缴纳个人所得税试点政策、股权奖励分期缴纳个人所得税试点政策推广至全国范围。落实促进高校毕业生、残疾人、退役军人、登记失业人员等创业就业税收政策。

（七）发挥政府采购支持作用。完善促进中小企业发展的政府采购政策，加强对采购单位的政策指导和监督检查，督促采购单位改进采购计划编制和项目预留管理，增强政策对小微

企业发展的支持效果。加大创新产品和服务的采购力度，把政府采购与支持创业发展紧密结合起来。

### 五、搞活金融市场，实现便捷融资。

(八) 优化资本市场。支持符合条件的创业企业上市或发行票据融资，并鼓励创业企业通过债券市场筹集资金。积极研究尚未盈利的互联网和高新技术企业到创业板发行上市制度，推动在上海证券交易所建立战略新兴产业板。加快推进全国中小企业股份转让系统向创业板转板试点。研究解决特殊股权结构类创业企业在境内上市的制度性障碍，完善资本市场规则。规范发展服务于中小微企业的区域性股权市场，推动建立工商登记部门与区域性股权市场的股权登记对接机制，支持股权质押融资。支持符合条件的发行主体发行小微企业增信集合债等企业债券创新品种。

(九) 创新银行支持方式。鼓励银行提高针对创业创新企业的金融服务专业化水平，不断创新组织架构、管理方式和金融产品。推动银行与其他金融机构加强合作，对创业创新活动给予有针对性的股权和债权融资支持。鼓励银行业金融机构向创业企业提供结算、融资、理财、咨询等一站式系统化的金融服务。

(十) 丰富创业融资新模式。支持互联网金融发展，引导和鼓励众筹融资平台规范发展，开展公开、小额股权众筹融资试点，加强风险控制和规范管理。丰富完善创业担保贷款政策。支持保险资金参与创业创新，发展相互保险等新业务。完善知识产权估值、质押和流转体系，依法合规推动知识产权质押融资、专利许可费收益权证券化、专利保险等服务常态化、规模化发展，支持知识产权金融发展。

### 六、扩大创业投资，支持创业起步成长。

(十一) 建立和完善创业投资引导机制。不断扩大社会资

本参与新兴产业创投计划参股基金规模，做大直接融资平台，引导创业投资更多向创业企业起步成长的前端延伸。不断完善新兴产业创业投资政策体系、制度体系、融资体系、监管和预警体系，加快建立考核评价体系。加快设立国家新兴产业创业投资引导基金和国家中小企业发展基金，逐步建立支持创业创新和新兴产业发展的市场化长效运行机制。发展联合投资等新模式，探索建立风险补偿机制。鼓励各地方政府建立和完善创业投资引导基金。加强创业投资立法，完善促进天使投资的政策法规。促进国家新兴产业创业投资引导基金、科技型中小企业创业投资引导基金、国家科技成果转化引导基金、国家中小企业发展基金等协同联动。推进创业投资行业协会建设，加强行业自律。

（十二）拓宽创业投资资金供给渠道。加快实施新兴产业“双创”三年行动计划，建立一批新兴产业“双创”示范基地，引导社会资金支持大众创业。推动商业银行在依法合规、风险隔离的前提下，与创业投资机构建立市场化长期性合作。进一步降低商业保险资金进入创业投资的门槛。推动发展投贷联动、投保联动、投债联动等新模式，不断加大对创业创新企业的融资支持。

（十三）发展国有资本创业投资。研究制定鼓励国有资本参与创业投资的系统性政策措施，完善国有创业投资机构激励约束机制、监督管理机制。引导和鼓励中央企业和其他国有企业参与新兴产业创业投资基金、设立国有资本创业投资基金等，充分发挥国有资本在创业创新中的作用。研究完善国有创业投资机构国有股转持豁免政策。

（十四）推动创业投资“引进来”与“走出去”。抓紧修订外商投资创业投资企业相关管理规定，按照内外资一致的管理

原则，放宽外商投资准入，完善外资创业投资机构管理制度，简化管理流程，鼓励外资开展创业投资业务。放宽对外资创业投资基金投资限制，鼓励中外合资创业投资机构发展。引导和鼓励创业投资机构加大对境外高端研发项目的投资，积极分享境外高端技术成果。按投资领域、用途、募集资金规模，完善创业投资境外投资管理。

### 七、发展创业服务，构建创业生态。

（十五）加快发展创业孵化服务。大力发展创新工场、车库咖啡等新型孵化器，做大做强众创空间，完善创业孵化服务。引导和鼓励各类创业孵化器与天使投资、创业投资相结合，完善投融资模式。引导和推动创业孵化与高校、科研院所等技术成果转移相结合，完善技术支撑服务。引导和鼓励国内资本与境外合作设立新型创业孵化平台，引进境外先进创业孵化模式，提升孵化能力。

（十六）大力发展第三方专业服务。加快发展企业管理、财务咨询、市场营销、人力资源、法律顾问、知识产权、检验检测、现代物流等第三方专业化服务，不断丰富和完善创业服务。

（十七）发展“互联网+”创业服务。加快发展“互联网+”创业网络体系，建设一批小微企业创业创新基地，促进创业与创新、创业与就业、线上与线下相结合，降低全社会创业门槛和成本。加强政府数据开放共享，推动大型互联网企业和基础电信企业向创业者开放计算、存储和数据资源。积极推广众包、用户参与设计、云设计等新型研发组织模式和创业创新模式。

（十八）研究探索创业券、创新券等公共服务新模式。有条件的地方继续探索通过创业券、创新券等方式对创业者和创

新企业提供社会培训、管理咨询、检验检测、软件开发、研发设计等服务，建立和规范相关管理制度和运行机制，逐步形成可复制、可推广的经验。

#### 八、建设创业创新平台，增强支撑作用。

（十九）打造创业创新公共平台。加强创业创新信息资源整合，建立创业政策集中发布平台，完善专业化、网络化服务体系，增强创业创新信息透明度。鼓励开展各类公益讲坛、创业论坛、创业培训等活动，丰富创业平台形式和内容。支持各类创业创新大赛，定期办好中国创新创业大赛、中国农业科技创新大赛和创新挑战大赛等赛事。加强和完善中小企业公共服务平台网络建设。充分发挥企业的创新主体作用，鼓励和支持有条件的大型企业发展创业平台、投资并购小微企业等，支持企业内外部创业者创业，增强企业创业创新活力。为创业失败者再创业建立必要的指导和援助机制，不断增强创业信心和创业能力。加快建立创业企业、天使投资、创业投资统计指标体系，规范统计口径和调查方法，加强监测和分析。

（二十）用好创业创新技术平台。建立科技基础设施、大型科研仪器和专利信息资源向全社会开放的长效机制。完善国家重点实验室等国家级科研平台（基地）向社会开放机制，为大众创业、万众创新提供有力支撑。鼓励企业建立一批专业化、市场化的技术转移平台。鼓励依托三维（3D）打印、网络制造等先进技术和发展模式，开展面向创业者的社会化服务。引导和支持有条件的领军企业创建特色服务平台，面向企业内部和外部创业者提供资金、技术和服务支撑。加快建立军民两用技术项目实施、信息交互和标准化协调机制，促进军民创新资源融合。

（二十一）发展创业创新区域平台。支持开展全面创新改

革试验的省（区、市）、国家综合配套改革试验区等，依托改革试验平台在创业创新体制机制改革方面积极探索，发挥示范和带动作用，为创业创新制度体系建设提供可复制、可推广的经验。依托自由贸易试验区、国家自主创新示范区、战略性新兴产业集聚区等创业创新资源密集区域，打造若干具有全球影响力的创业创新中心。引导和鼓励创业创新型城市完善环境，推动区域集聚发展。推动实施小微企业创业基地城市示范。鼓励有条件的地方出台各具特色的支持政策，积极盘活闲置的商业用房、工业厂房、企业库房、物流设施和家庭住所、租赁房等资源，为创业者提供低成本办公场所和居住条件。

#### 九、激发创造活力，发展创新型创业。

（二十二）支持科研人员创业。加快落实高校、科研院所等专业技术人员离岗创业政策，对经同意离岗的可在三年内保留人事关系，建立健全科研人员双向流动机制。进一步完善创新型中小企业上市股权激励和员工持股计划制度规则。鼓励符合条件的企业按照有关规定，通过股权、期权、分红等激励方式，调动科研人员创业积极性。支持鼓励学会、协会、研究会等科技社团为科技人员和创业企业提供咨询服务。

（二十三）支持大学生创业。深入实施大学生创业引领计划，整合发展高校毕业生就业创业基金。引导和鼓励高校统筹资源，抓紧落实大学生创业指导服务机构、人员、场地、经费等。引导和鼓励成功创业者、知名企业家、天使和创业投资人、专家学者等担任兼职创业导师，提供包括创业方案、创业渠道等创业辅导。建立健全弹性学制管理办法，支持大学生保留学籍休学创业。

（二十四）支持境外人才来华创业。发挥留学回国人才特别是领军人才、高端人才的创业引领带动作用。继续推进人力

资源市场对外开放，建立和完善境外高端创业创新人才引进机制。进一步放宽外籍高端人才来华创业办理签证、永久居留证等条件，简化开办企业审批流程，探索由事前审批调整为事后备案。引导和鼓励地方对回国创业高端人才和境外高端人才来华创办高科技企业给予一次性创业启动资金，在配偶就业、子女入学、医疗、住房、社会保障等方面完善相关措施。加强海外科技人才离岸创业基地建设，把更多的国外创业创新资源引入国内。

#### 十、拓展城乡创业渠道，实现创业带动就业。

（二十五）支持电子商务向基层延伸。引导和鼓励集办公服务、投融资支持、创业辅导、渠道开拓于一体的市场化网商创业平台发展。鼓励龙头企业结合乡村特点建立电子商务交易服务平台、商品集散平台和物流中心，推动农村依托互联网创业。鼓励电子商务第三方交易平台渠道下沉，带动城乡基层创业人员依托其平台和经营网络开展创业。完善有利于中小网商发展的相关措施，在风险可控、商业可持续的前提下支持发展面向中小网商的融资贷款业务。

（二十六）支持返乡创业集聚发展。结合城乡区域特点，建立有市场竞争力的协作创业模式，形成各具特色的返乡人员创业联盟。引导返乡创业人员融入特色专业市场，打造具有区域特点的创业集群和优势产业集群。深入实施农村青年创业富民行动，支持返乡创业人员因地制宜围绕休闲农业、农产品深加工、乡村旅游、农村服务业等开展创业，完善家庭农场等新型农业经营主体发展环境。

（二十七）完善基层创业支撑服务。加强城乡基层创业人员社保、住房、教育、医疗等公共服务体系建设，完善跨区域创业转移接续制度。健全职业技能培训体系，加强远程公益创



业培训，提升基层创业人员创业能力。引导和鼓励中小金融机构开展面向基层创业创新的金融产品创新，发挥社区地理和软环境优势，支持社区创业者创业。引导和鼓励行业龙头企业、大型物流企业发挥优势，拓展乡村信息资源、物流仓储等技术和网络，为基层创业提供支撑。

#### 十一、加强统筹协调，完善协同机制。

（二十八）加强组织领导。建立由发展改革委牵头的推进大众创业万众创新部际联席会议制度，加强顶层设计和统筹协调。各地区、各部门要立足改革创新，坚持需求导向，从根本上解决创业创新中面临的各种体制机制问题，共同推进大众创业、万众创新蓬勃发展。重大事项要及时向国务院报告。

（二十九）加强政策协调联动。建立部门之间、部门与地方之间政策协调联动机制，形成强大合力。各地区、各部门要系统梳理已发布的有关支持创业创新发展的各项政策措施，抓紧推进“立、改、废”工作，将对初创企业的扶持方式从选拔式、分配式向普惠式、引领式转变。建立健全创业创新政策协调审查制度，增强政策普惠性、连贯性和协同性。

（三十）加强政策落实情况督查。加快建立推进大众创业、万众创新有关普惠性政策措施落实情况督查督导机制，建立和完善政策执行评估体系和通报制度，全力打通决策部署的“最先一公里”和政策落实的“最后一公里”，确保各项政策措施落地生根。

各地区、各部门要进一步统一思想认识，高度重视、认真落实本意见的各项要求，结合本地区、本部门实际明确任务分工、落实工作责任，主动作为、敢于担当，积极研究解决新问题，及时总结推广经验做法，加大宣传力度，加强舆论引导，推动本意见确定的各项政策措施落实到位，不断拓展大众创

业、万众创新的空间，汇聚经济社会发展新动能，促进我国经济保持中高速增长、迈向中高端水平。

国务院

二〇一五年六月十一日

## 中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》的通知

(二〇一五年六月二十二日)

各省、自治区、直辖市党委，中央各部委，国家机关各部委党组（党委），解放军各总部、各大单位党委，各人民团体党组：

《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》已经党中央同意，现转发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排，是支撑我国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。发展社会主义民主政治，必须坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，把人民代表大会制度坚持好、完善好、发展好。

县级人民代表大会及其常务委员会和乡镇人民代表大会，是基层国家权力机关，是我国地方国家政权的重要基础。加强县乡人大工作和建设，充分发挥基层国家权力机关和人大代表作用，巩固党的执政基础，加强基层国家政权建设，是坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下人大工作的重要任务。

必须全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，按照总结、继承、完善、提高的原则，保证县乡人大依法行使职权，健全县乡人大组织制度和工作机制，提高县乡人大工作水平，推动人民代表大会制度和人大工作与时俱进、完善发展，为协调推进“四个全面”战略布局、促进党和国家各项事业发展作出积极贡献。

中 共 中 央

二〇一五年六月二十二日

## 中共全国人大常委会党组关于加强 县乡人大工作和建设的若干意见

加强县乡人大工作和建设，充分发挥基层国家权力机关和人大代表作用，巩固党的执政基础，加强基层国家政权建设，是当前和今后一个时期坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下人大工作的重要方面。为此，提出以下意见。

### 一、加强县乡人大工作和建设的重要意义。

县级人民代表大会及其常务委员会和乡镇人民代表大会，是基层国家权力机关，是我国地方国家政权的重要基础，是实现基层民主的有效形式。县乡两级人大代表由选民直接选举产生，占我国五级人大代表总数的百分之九十五，是党和国家联系广大人民群众的重要桥梁。

多年来，县乡人大坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，依法行使职权，为推动地方经济社会发展和民主法治建设作出了积极贡献。同时也要看到，目前县乡人大工作和建设中也存在一些不容忽视的问题，主要是：有的地方人大代表选举工作不规范不负责，违法违规情况时有发生；有的地方人大会议质量不高，存在“走过场”现象；有的地方人大行使法定职权不充分不到位，存在“虚化”现象；人大代表联系群众的形式和渠道不便利，需要进一步拓展丰富；人大代表和常委会、专委会组成人员结构有待优化，机构和工作力量难以适应需要等。这些问题需要及时妥善解决。

党的十八大和十八届三中、四中全会对推动人民代表大会制度与时俱进、做好新形势下人大工作提出了新要求。加强县乡人大工作和建设，对于巩固党的执政基础，坚持人民主体地位，充分发挥基层国家权力机关作用，健全基层国家政权体制，夯实推进国家治理体系和治理能力现代化的基础，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，具有重要意义。

## 二、总体要求和重要原则。

加强县乡人大工作和建设的总体要求是：全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，适应全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党新要求，按照总结、继承、完善、提高的原则，保证县乡人大依法行使职权，健全县乡人大组织制度和工作机制，提高县乡人大工作水平，为坚持和完善人民代表大会制度、促进党和国家各项事业发展作出新贡献。

贯彻上述总体要求，要遵循以下重要原则：

——坚持党的领导。坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，自觉把党的领导贯穿于县乡人大工作全过程、落实到依法履职各方面。

——坚持人民主体地位。把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为县乡人大工作的出发点和落脚点，努力做到民有所呼、我有所应。

——坚持依法治国。保证宪法、法律、法规和上级人大及其常委会决议在本行政区域内得到遵守和执行，促进依法行

政、公正司法和全民守法。

——坚持民主集中制。保证县乡人大由选民直接选举产生，对人民负责、受人民监督；“一府两院”由人大产生，对人大负责、受人大监督。坚持集体行使职权，集体决定问题。

——坚持从国情和实际出发。充分发挥县乡人大工作、人大代表的特点和优势，坚持问题导向，依法探索创新，注重求真务实。

### 三、依法做好县乡人大代表选举工作。

（一）加强对县乡人大代表选举工作的领导。坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事，确保选举工作风清气正，确保选举结果人民满意。地方党委对县乡人大换届选举工作负领导责任，要及时研究解决选举工作中出现的情况和问题。县级人大常委会对县乡人大换届选举工作负组织责任，依法加强对县乡两级选举委员会的领导。换届选举工作中的重大问题和重要情况，县级人大常委会党组要及时向本级党委请示报告。

（二）把好人大代表“入口关”。地方党委要把县乡人大代表选举作为党管干部、党管人才的重要工作内容，依法行使代表候选人提名推荐权，把好代表政治关、素质关、结构关。健全代表候选人提名推荐工作程序，明确工作分工和职责。认定代表候选人的身份，应当以参加选举时所从事的职业为准；具有多重身份的，应当按工作性质主次认定；党政干部、企业负责人不得挤占工人、农民和专业技术人员代表名额。选举委员会要依法按时公布初步代表候选人、正式代表候选人名单及代表候选人的基本情况，向社会公布当选代表名单，接受人民群众监督。

（三）加强选举组织工作。依法做好宣传动员、选区划分、选民登记、提名推荐、讨论协商预选、候选人介绍、投票

选举、计票监票、选举结果确定等各环节工作。改进选民登记工作，推动建立全国联网的选民登记系统，提高选民登记的便捷性和准确性。保障流动人口参选，简化流动人口参选程序。改进代表候选人介绍工作，充实代表候选人相关信息资料，完善组织代表候选人与选民见面、回答选民提问的程序，保障选民知情权。

（四）加强人大代表资格审查工作。县乡人大代表资格审查委员会依法审查当选代表是否符合宪法法律规定的代表基本条件，选举是否符合法律规定，当选代表是否存在破坏选举的违法行为。对不符合法律规定或者以违法行为当选的，应当在报告中提出个别代表当选无效的意见，由县级人大常委会、乡镇人民代表大会确定。认真受理对当选代表的举报，及时交有关方面依法调查处理；对被举报的当选代表问题线索清晰但尚未核查清楚的，由有关方面继续调查，可以延迟提出其当选有效或者当选无效的意见。

（五）加强对选举全过程的监督。地方党委和纪检监察机关要认真履行党风廉政建设主体责任和监督责任，严格执行换届纪律规定，坚决查处选举中的不正之风和腐败问题。县级人大常委会要领导和监督县乡两级选举委员会依法履行职责，确保选举严格依法按程序进行。公安机关、司法机关要依法追究破坏选举行为的法律责任。

#### 四、认真开好县乡人大会议。

依法合理安排会议次数和会期。县级人民代表大会会议每年至少举行一次，必要时可以增加；县级人大常委会会议每两个月至少举行一次；乡镇人民代表大会会议一般每年举行二次。根据实际需要和会议内容，合理安排会期。没有选举事项时，县级人大会议不少于二天，乡镇人大会议不少于一天；有



选举事项时，会期适当增加。

着力提高会议质量。健全议事规则，创新议事形式，完善审议程序，充实会议内容，集思广益、凝聚共识。会议文件至少提前一天送与会人员。人大代表和常委会组成人员应当认真准备，紧紧围绕议题审议发言。人大审议各项报告、议案时，有关国家机关负责人应当到会听取意见、回答询问，会后认真研究、积极采纳人大代表和常委会组成人员提出的意见建议并及时反馈。

### 五、依法行使重大事项决定权。

健全人大讨论、决定重大事项制度。县乡党委要增强依法执政观念，善于把重大决策部署通过人大法定程序转化为国家意志。县乡人民政府重大决策出台前要向本级人大报告。县乡人大讨论的事项，根据实际情况，可以依法作出决议、决定；也可以将人大讨论中的意见建议转送“一府两院”研究处理。

人大要把听取审议“一府两院”工作报告、审查批准计划和预算作为行使重大事项决定权的重点，依法认真负责地作出决议、决定。有关国家机关要将本年度工作中的大事要事，反映在当年向本级人大所作的有关报告和提交的有关文件中。

地方人大根据法律规定，结合地方实际，可以制定具体办法，进一步明确重大事项范围，包括加强民主法治建设的重大措施以及区域发展总体规划、城镇建设、重大民生工程、重大建设项目等。

### 六、加强和改进监督工作。

依法行使监督权。全面贯彻实施各级人民代表大会常务委员会监督法等有关法律，围绕中心工作，每年选择若干事关改革发展稳定全局的重大问题、人民群众普遍关注的热点难点问题，有重点有计划地加强监督。确定监督项目、开展监督工作

时，应当认真听取人大代表和人民群众的意见建议，积极回应社会关切。

加强预算决算审查和监督。依照预算法的规定，健全预算决算审查监督工作机制，督促政府严格预算执行，推进预算公开。县乡人大审查预算草案，应当对预算安排的合法性、完整性、可行性，重点支出和重大投资项目是否适当等进行重点审查。审查预算草案前，应当采取多种形式听取人大代表和有关方面的意见建议。

完善监督工作方式方法。县级人大常委会要健全执法检查、听取审议工作报告的工作机制，加强规范性文件备案审查工作，积极探索通过询问、质询等方式加强监督，加大督促落实力度，切实推动有关方面改进工作、解决问题。乡镇人大通过听取审议工作报告，组织代表开展视察、专题调研、执法检查等方式，对政府工作进行监督。

### 七、认真做好人事选举任免工作。

规范和完善人事选举和任命程序。保障人大代表和常委会组成人员的知情权，规范被推荐人选在会议投票表决前同人大代表、常委会组成人员见面的程序。可以采取任职表态、颁发任命书等形式，增强选举和任命人员的责任意识和公仆意识。加强对人大选举和任命人员的监督。

### 八、加强同人大代表和人民群众的联系。

（一）密切人大代表同人民群众的联系。完善代表联系群众制度，建立健全代表联络机构，拓宽代表联系群众的方式和渠道，通过调研、视察、走访、直接联系选民、代表接待日、主题活动等方式，畅通社情民意表达和反映渠道。依托各级人大门户网站，搭建代表履职服务网络平台。推动代表联络机构面向选区选民，公开代表基本信息。

（二）加强国家机关同人大代表的联系。县级人大常委会要建立健全常委会组成人员联系本级人大代表的工作机制，经常听取代表的意见建议；扩大代表对常委会工作的参与，邀请代表列席会议和参加有关活动。“一府两院”要加强同本级人大代表的联系，通过多种形式听取代表对有关工作的意见建议。政府研究出台重大工程项目或者涉及民生的重大举措，应当听取代表的意见建议。代表依法提出约见有关国家机关负责人的，县乡人大应当及时进行联系和安排，有关国家机关负责人或者其委托的人员应当认真听取代表的意见建议。

（三）提高人大代表议案建议办理质量。把认真办理代表议案建议作为支持代表依法履职、充分发挥代表作用的关键环节，切实解决重答复、轻落实的问题。健全县级人大常委会主任、副主任和乡镇人大主席、副主席督办重点建议机制。督促“一府两院”加强与代表的沟通协商，积极推动解决问题。县乡人大应当向社会公开代表议案建议的提出和办理情况，可以安排听取审议有关承办单位办理工作情况的报告。

（四）做好人大代表履职服务保障工作。县级人大常委会和乡镇人大主席、副主席依照法律规定，做好联系代表、组织代表活动的各项工作，为代表执行职务提供便利、做好服务保障工作。县级人大常委会要组织好县乡两级人大代表学习培训工作，省市级人大常委会要加强对代表培训工作的指导和督促，积极推进建立代表远程培训学习平台。

（五）依法保障人大代表活动经费。代表活动必需经费，应当列入本级财政预算并予以保证。各地根据实际情况，合理确定和调整代表开展集中视察、专题调研等活动的经费标准。对无固定收入的代表执行代表职务，根据实际情况由本级财政给予适当补贴。

（六）加强人大代表履职监督。健全代表述职制度，组织县乡人大代表定期向原选区选民报告履职情况，回答选民询问，接受选民监督。建立代表履职档案，记录代表履职情况，并逐步向社会公开。探索建立代表履职激励机制，建立健全不称职代表退出机制。加强代表思想、作风建设，教育和督促代表珍惜人民赋予的权力，严格依法执行职务，模范遵守宪法法律，自觉遵守社会公德。

### 九、加强县乡人大自身建设。

（一）加强思想政治建设。坚持正确政治方向，坚持党对人大工作的领导，始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致。贯彻党的群众路线，加强作风建设。健全集体学习机制，不断提高政治素质和依法履职能力。保持奋发有为、积极进取、昂扬向上的精神状态，全面提升县乡人大工作质量和水平。

（二）加强县级人大组织建设。修改地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法，适当增加县级人大常委会组成人员的名额，一般为二十五至三十五人，人口超过一百万的县，名额不超过四十五人。优化常委会组成人员结构，逐步将专职组成人员比例提高到百分之六十以上。根据需要，县级人大可以设立法制、财政经济等专门委员会；健全常委会办事机构和工作机构，设立三个左右工作委员会，加强工作力量和能力建设。不设区的市、市辖区人大常委会可以在街道设立工作机构或者明确相关机构，负责联系本辖区内的人大代表，组织代表开展活动，根据授权开展监督、选举等工作，并向市、区人大常委会报告工作。

（三）加强乡镇人大建设。乡镇人大设专职主席一人，提名为县级人大代表人选；有条件的地方，可以配备专职副主

席。乡镇人大主席、副主席应当把主要时间和精力放在人大工作上。明确人员协助乡镇人大主席开展工作。

修改地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法，明确乡镇人大在闭会期间的职权和活动方式。规定乡镇人大主席团或者乡镇人大主席、副主席在闭会期间，可以组织代表听取审议乡镇政府专项工作报告，对法律法规实施情况进行检查，联系和组织代表开展活动，听取和反映代表、群众的意见建议；开会时，向乡镇人民代表大会报告工作。乡镇人大主席团或者乡镇人大主席、副主席，应当将代表的审议意见和群众对政府工作的意见交由有关方面研究处理，有关方面应当及时反馈研究处理情况。乡镇人大主席团成员不担任乡镇政府的职务。

（四）加强干部队伍建设。县乡党委要把人大干部的培养、选拔和任用纳入干部队伍建设总体规划，选派政治坚定、经验丰富、具备专业知识的干部担任县级人大常委会主任、副主任或者乡镇人大主席、副主席。县级人大常委会主任实行专职配备，列席党委常委会会议。有计划地安排人大干部同党政部门、司法部门干部之间的合理交流。

（五）推进信息化建设。依托国家电子政务网络体系的省市级人大网站或者同级党政网络平台建立县级人大门户网站，鼓励有条件的乡镇、街道同步开设人大工作网站网页，向社会和选区发布人大工作信息，增强人大机关、人大代表与人民群众的交流互动。积极探索运用即时通信工具开设人大公众账号。积极推进县级人大常委会全部建立电子表决系统。

#### 十、加强党对县乡人大工作的领导。

地方各级党委要高度重视和大力加强县乡人大工作和建设，通过听取党组工作汇报、召开人大工作会议、出台指导性文件、加强领导班子建设等形式，支持和保证县乡人大依法行

使职权，帮助解决实际问题。县乡党委要加强对人大工作的领导，把人大工作纳入整体工作布局，统一部署和推进。

县乡人大要紧紧围绕地方党委中心任务，依法行使职权，积极开展工作，保证党的主张通过法定程序成为国家意志，保证党组织推荐的人选通过法定程序成为国家机关领导人员。人大工作中的重大问题和重要事项，由县级人大常委会党组、乡镇人大主席及时向本级党委请示报告。

加强法治保障和工作指导。认真总结县乡人大工作和建设经验，根据实践需要修改完善地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法等相关法律，为推动县乡人大工作完善发展提供法律保障。全国人大常委会和省（自治区、直辖市）、设区的市人大常委会要重视县乡人大工作和建设，加强工作联系和指导，共同做好新形势下人大工作。

本意见所称县，包括县、自治县、不设区的市、市辖区等；所称乡，包括乡、民族乡、镇等。

# 国务院关于积极推进“互联网+” 行动的指导意见

(二〇一五年七月一日)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

“互联网+”是把互联网的创新成果与经济社会各领域深度融合，推动技术进步、效率提升和组织变革，提升实体经济创新力和生产力，形成更广泛的以互联网为基础设施和创新要素的经济社会发展新形态。在全球新一轮科技革命和产业变革中，互联网与各领域的融合发展具有广阔前景和无限潜力，已成为不可阻挡的时代潮流，正对各国经济社会发展产生着战略性和全局性的影响。积极发挥我国互联网已经形成的比较优势，把握机遇，增强信心，加快推进“互联网+”发展，有利于重塑创新体系、激发创新活力、培育新兴业态和创新公共服务模式，对打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务“双引擎”，主动适应和引领经济发展新常态，形成经济发展新动能，实现中国经济提质增效升级具有重要意义。

近年来，我国在互联网技术、产业、应用以及跨界融合等方面取得了积极进展，已具备加快推进“互联网+”发展的坚实基础，但也存在传统企业运用互联网的意识 and 能力不足、互联网企业对传统产业理解不够深入、新业态发展面临体制机制

障碍、跨界融合型人才严重匮乏等问题，亟待加以解决。为加快推动互联网与各领域深度融合和创新发展，充分发挥“互联网+”对稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的重要作用，现就积极推进“互联网+”行动提出以下意见。

## 一、行动要求。

### （一）总体思路。

顺应世界“互联网+”发展趋势，充分发挥我国互联网的规模优势和应用优势，推动互联网由消费领域向生产领域拓展，加速提升产业发展水平，增强各行业创新能力，构筑经济社会发展新优势和新动能。坚持改革创新和市场需求导向，突出企业的主体作用，大力拓展互联网与经济社会各领域融合的广度和深度。着力深化体制机制改革，释放发展潜力和活力；着力做优存量，推动经济提质增效和转型升级；着力做大增量，培育新兴业态，打造新的增长点；着力创新政府服务模式，夯实网络发展基础，营造安全网络环境，提升公共服务水平。

### （二）基本原则。

坚持开放共享。营造开放包容的发展环境，将互联网作为生产生活要素共享的重要平台，最大限度优化资源配置，加快形成以开放、共享为特征的经济社会运行新模式。

坚持融合创新。鼓励传统产业树立互联网思维，积极与“互联网+”相结合。推动互联网向经济社会各领域加速渗透，以融合促创新，最大程度汇聚各类市场要素的创新力量，推动融合性新兴产业成为经济发展新动力和新支柱。

坚持变革转型。充分发挥互联网在促进产业升级以及信息化和工业化深度融合中的平台作用，引导要素资源向实体经济集聚，推动生产方式和发展模式变革。创新网络化公共服务模式，大幅提升公共服务能力。



坚持引领跨越。巩固提升我国互联网发展优势，加强重点领域前瞻性布局，以互联网融合创新为突破口，培育壮大新兴产业，引领新一轮科技革命和产业变革，实现跨越式发展。

坚持安全有序。完善互联网融合标准规范和法律法规，增强安全意识，强化安全管理和防护，保障网络安全。建立科学有效的市场监管方式，促进市场有序发展，保护公平竞争，防止形成行业垄断和市场壁垒。

### （三）发展目标。

到二〇一八年，互联网与经济社会各领域的融合发展进一步深化，基于互联网的新业态成为新的经济增长动力，互联网支撑大众创业、万众创新的作用进一步增强，互联网成为提供公共服务的重要手段，网络经济与实体经济协同互动的发展格局基本形成。

——经济发展进一步提质增效。互联网在促进制造业、农业、能源、环保等产业转型升级方面取得积极成效，劳动生产率进一步提高。基于互联网的新兴业态不断涌现，电子商务、互联网金融快速发展，对经济提质增效的促进作用更加凸显。

——社会服务进一步便捷普惠。健康医疗、教育、交通等民生领域互联网应用更加丰富，公共服务更加多元，线上线下结合更加紧密。社会服务资源配置不断优化，公众享受到更加公平、高效、优质、便捷的服务。

——基础支撑进一步夯实提升。网络设施和产业基础得到有效巩固加强，应用支撑和安全保障能力明显增强。固定宽带网络、新一代移动通信网和下一代互联网加快发展，物联网、云计算等新型基础设施更加完备。人工智能等技术及其产业化能力显著增强。

——发展环境进一步开放包容。全社会对互联网融合创新

的认识不断深入，互联网融合发展面临的体制机制障碍有效破除，公共数据资源开放取得实质性进展，相关标准规范、信用体系和法律法规逐步完善。

到二〇二五年，网络化、智能化、服务化、协同化的“互联网+”产业生态体系基本完善，“互联网+”新经济形态初步形成，“互联网+”成为经济社会创新发展的重要驱动力量。

## 二、重点行动。

### （一）“互联网+”创业创新。

充分发挥互联网的创新驱动作用，以促进创业创新为重点，推动各类要素资源聚集、开放和共享，大力发展众创空间、开放式创新等，引导和推动全社会形成大众创业、万众创新的浓厚氛围，打造经济发展新引擎。（发展改革委、科技部、工业和信息化部、人力资源社会保障部、商务部等负责，列第一位者为牵头部门，下同）

1. 强化创业创新支撑。鼓励大型互联网企业和基础电信企业利用技术优势和产业整合能力，向小微企业和创业团队开放平台入口、数据信息、计算能力等资源，提供研发工具、经营管理和市场营销等方面的支持和服务，提高小微企业信息化应用水平，培育和孵化具有良好商业模式的创业企业。充分利用互联网基础条件，完善小微企业公共服务平台网络，集聚创业创新资源，为小微企业提供找得着、用得起、有保障的服务。

2. 积极发展众创空间。充分发挥互联网开放创新优势，调动全社会力量，支持创新工场、创客空间、社会实验室、智慧小企业创业基地等新型众创空间发展。充分利用国家自主创新示范区、科技企业孵化器、大学科技园、商贸企业集聚区、小微企业创业示范基地等现有条件，通过市场化方式构建一批创新与创业相结合、线上与线下相结合、孵化与投资相结合的众

创空间，为创业者提供低成本、便利化、全要素的工作空间、网络空间、社交空间和资源共享空间。实施新兴产业“双创”行动，建立一批新兴产业“双创”示范基地，加快发展“互联网+”创业网络体系。

3. 发展开放式创新。鼓励各类创新主体充分利用互联网，把握市场需求导向，加强创新资源共享与合作，促进前沿技术和创新成果及时转化，构建开放式创新体系。推动各类创业创新扶持政策与互联网开放平台联动协作，为创业团队和个人开发者提供绿色通道服务。加快发展创业服务业，积极推广众包、用户参与设计、云设计等新型研发组织模式，引导建立社会各界交流合作的平台，推动跨区域、跨领域的技术成果转移和协同创新。

## （二）“互联网+”协同制造。

推动互联网与制造业融合，提升制造业数字化、网络化、智能化水平，加强产业链协作，发展基于互联网的协同制造新模式。在重点领域推进智能制造、大规模个性化定制、网络化协同制造和服务型制造，打造一批网络化协同制造公共服务平台，加快形成制造业网络化产业生态体系。（工业和信息化部、发展改革委、科技部共同牵头）

1. 大力发展智能制造。以智能工厂为发展方向，开展智能制造试点示范，加快推动云计算、物联网、智能工业机器人、增材制造等技术在生产过程中的应用，推进生产装备智能化升级、工艺流程改造和基础数据共享。着力在工控系统、智能感知元器件、工业云平台、操作系统和工业软件等核心环节取得突破，加强工业大数据的开发与利用，有效支撑制造业智能化转型，构建开放、共享、协作的智能制造产业生态。

2. 发展大规模个性化定制。支持企业利用互联网采集并对

接用户个性化需求，推进设计研发、生产制造和供应链管理等关键环节的柔性化改造，开展基于个性化产品的服务模式和商业模式创新。鼓励互联网企业整合市场信息，挖掘细分市场需求与发展趋势，为制造企业开展个性化定制提供决策支撑。

3. 提升网络化协同制造水平。鼓励制造业骨干企业通过互联网与产业链各环节紧密协同，促进生产、质量控制和运营管理系统全面互联，推行众包设计研发和网络化制造等新模式。鼓励有实力的互联网企业构建网络化协同制造公共服务平台，面向细分行业提供云制造服务，促进创新资源、生产能力、市场需求的集聚与对接，提升服务中小微企业能力，加快全社会多元化制造资源的有效协同，提高产业链资源整合能力。

4. 加速制造业服务化转型。鼓励制造企业利用物联网、云计算、大数据等技术，整合产品全生命周期数据，形成面向生产组织全过程的决策服务信息，为产品优化升级提供数据支撑。鼓励企业基于互联网开展故障预警、远程维护、质量诊断、远程过程优化等在线增值服务，拓展产品价值空间，实现从制造向“制造+服务”的转型升级。

### （三）“互联网+”现代农业。

利用互联网提升农业生产、经营、管理和服务水平，培育一批网络化、智能化、精细化的现代“种养加”生态农业新模式，形成示范带动效应，加快完善新型农业生产经营体系，培育多样化农业互联网管理服务模式，逐步建立农副产品、农资质量安全追溯体系，促进农业现代化水平明显提升。（农业部、发展改革委、科技部、商务部、质检总局、食品药品监管总局、林业局等负责）

1. 构建新型农业生产经营体系。鼓励互联网企业建立农业服务平台，支撑专业大户、家庭农场、农民合作社、农业产

业化龙头企业等新型农业生产经营主体，加强产销衔接，实现农业生产由生产导向向消费导向转变。提高农业生产经营的科技化、组织化和精细化水平，推进农业生产流通销售方式变革和农业发展方式转变，提升农业生产效率和增值空间。规范用好农村土地流转公共服务平台，提升土地流转透明度，保障农民权益。

2. 发展精准化生产方式。推广成熟可复制的农业物联网应用模式。在基础较好的领域和地区，普及基于环境感知、实时监测、自动控制的网络化农业环境监测系统。在大宗农产品规模生产区域，构建天地一体的农业物联网测控体系，实施智能节水灌溉、测土配方施肥、农机定位耕种等精准化作业。在畜禽标准化规模养殖基地和水产健康养殖示范基地，推动饲料精准投放、疾病自动诊断、废弃物自动回收等智能设备的应用普及和互联互通。

3. 提升网络化服务水平。深入推进信息进村入户试点，鼓励通过移动互联网为农民提供政策、市场、科技、保险等生产生活信息服务。支持互联网企业与农业生产经营主体合作，综合利用大数据、云计算等技术，建立农业信息监测体系，为灾害预警、耕地质量监测、重大动植物疫情防控、市场波动预测、经营科学决策等提供服务。

4. 完善农副产品质量安全追溯体系。充分利用现有互联网资源，构建农副产品质量安全追溯公共服务平台，推进制度标准建设，建立产地准出与市场准入衔接机制。支持新型农业生产经营主体利用互联网技术，对生产经营过程进行精细化信息化管理，加快推动移动互联网、物联网、二维码、无线射频识别等信息技术在生产加工和流通销售各环节的推广应用，强化上下游追溯体系对接和信息互通共享，不断扩大追溯体系覆盖面，实现农副产品“从农田到餐桌”全过程可追溯，保障“舌

尖上的安全”。

#### （四）“互联网+”智慧能源。

通过互联网促进能源系统扁平化，推进能源生产与消费模式革命，提高能源利用效率，推动节能减排。加强分布式能源网络建设，提高可再生能源占比，促进能源利用结构优化。加快发电设施、用电设施和电网智能化改造，提高电力系统的安全性、稳定性和可靠性。（能源局、发展改革委、工业和信息化部等负责）

1. 推进能源生产智能化。建立能源生产运行的监测、管理和调度信息公共服务网络，加强能源产业链上下游企业的信息对接和生产消费智能化，支撑电厂和电网协调运行，促进非化石能源与化石能源协同发电。鼓励能源企业运用大数据技术对设备状态、电能负载等数据进行分析挖掘与预测，开展精准调度、故障判断和预测性维护，提高能源利用效率和安全稳定运行水平。

2. 建设分布式能源网络。建设以太阳能、风能等可再生能源为主体的多能源协调互补的能源互联网。突破分布式发电、储能、智能微网、主动配电网等关键技术，构建智能化电力运行监测、管理技术平台，使电力设备和用电终端基于互联网进行双向通信和智能调控，实现分布式电源的及时有效接入，逐步建成开放共享的能源网络。

3. 探索能源消费新模式。开展绿色电力交易服务区域试点，推进以智能电网为配送平台，以电子商务为交易平台，融合储能设施、物联网、智能用电设施等硬件以及碳交易、互联网金融等衍生服务于一体的绿色能源网络发展，实现绿色电力的点到点交易及实时配送和补贴结算。进一步加强能源生产和消费协调匹配，推进电动汽车、港口岸电等电能替代技术的应

用，推广电力需求侧管理，提高能源利用效率。基于分布式能源网络，发展用户端智能化用能、能源共享经济和能源自由交易，促进能源消费生态体系建设。

4. 发展基于电网的通信设施和新型业务。推进电力光纤到户工程，完善能源互联网信息通信系统。统筹部署电网和通信网深度融合的网络基础设施，实现同缆传输、共建共享，避免重复建设。鼓励依托智能电网发展家庭能效管理等新型业务。

#### （五）“互联网+”普惠金融。

促进互联网金融健康发展，全面提升互联网金融服务能力和普惠水平，鼓励互联网与银行、证券、保险、基金的融合创新，为大众提供丰富、安全、便捷的金融产品和服务，更好满足不同层次实体经济的投融资需求，培育一批具有行业影响力的互联网金融创新型企业。（人民银行、银监会、证监会、保监会、发展改革委、工业和信息化部、网信办等负责）

1. 探索推进互联网金融云服务平台建设。探索互联网企业构建互联网金融云服务平台。在保证技术成熟和业务安全的基础上，支持金融企业与云计算技术提供商合作开展金融公共服务，提供多样化、个性化、精准化的金融产品。支持银行、证券、保险企业稳妥实施系统架构转型，鼓励探索利用云服务平台开展金融核心业务，提供基于金融云服务平台的信用、认证、接口等公共服务。

2. 鼓励金融机构利用互联网拓宽服务覆盖面。鼓励各金融机构利用云计算、移动互联网、大数据等技术手段，加快金融产品和服务创新，在更广泛地区提供便利的存贷款、支付结算、信用中介平台等金融服务，拓宽普惠金融服务范围，为实体经济发展提供有效支撑。支持金融机构和互联网企业依法依规开展网络借贷、网络证券、网络保险、互联网基金销售等业

务。扩大专业互联网保险公司试点，充分发挥保险业在防范互联网金融风险中的作用。推动金融集成电路卡（IC卡）全面应用，提升电子现金的使用率和便捷性。发挥移动金融安全可信公共服务平台（MTPS）的作用，积极推动商业银行开展移动金融创新应用，促进移动金融在电子商务、公共服务等领域的规模应用。支持银行业金融机构借助互联网技术发展消费信贷业务，支持金融租赁公司利用互联网技术开展金融租赁业务。

3. 积极拓展互联网金融服务创新的深度和广度。鼓励互联网企业依法合规提供创新金融产品和服务，更好满足中小微企业、创新型企业 and 个人的投融资需求。规范发展网络借贷和互联网消费信贷业务，探索互联网金融服务创新。积极引导风险投资基金、私募股权投资基金和产业投资基金投资于互联网金融企业。利用大数据发展市场化个人征信业务，加快网络征信和信用评价体系建设。加强互联网金融消费权益保护和投资者保护，建立多元化金融消费纠纷解决机制。改进和完善互联网金融监管，提高金融服务安全性，有效防范互联网金融风险及其外溢效应。

#### （六）“互联网+” 益民服务。

充分发挥互联网的高效、便捷优势，提高资源利用效率，降低服务消费成本。大力发展以互联网为载体、线上线下互动的新兴消费，加快发展基于互联网的医疗、健康、养老、教育、旅游、社会保障等新兴服务，创新政府服务模式，提升政府科学决策能力和管理水平。（发展改革委、教育部、工业和信息化部、民政部、人力资源社会保障部、商务部、卫生计生委、质检总局、食品药品监管总局、林业局、旅游局、网信办、信访局等负责）

#### 1. 创新政府网络化管理和服务。加快互联网与政府公共



服务体系的深度融合，推动公共数据资源开放，促进公共服务创新供给和服务资源整合，构建面向公众的一体化在线公共服务体系。积极探索公众参与的网络化社会管理服务新模式，充分利用互联网、移动互联网应用平台等，加快推进政务新媒体发展建设，加强政府与公众的沟通交流，提高政府公共管理、公共服务和公共政策制定的响应速度，提升政府科学决策能力和社会治理水平，促进政府职能转变和简政放权。深入推进网上信访，提高信访工作质量、效率和公信力。鼓励政府和互联网企业合作建立信用信息共享平台，探索开展一批社会治理互联网应用试点，打通政府部门、企事业单位之间的数据壁垒，利用大数据分析手段，提升各级政府的社会治理能力。加强对“互联网+”行动的宣传，提高公众参与度。

2. 发展便民服务新业态。发展体验经济，支持实体零售商综合利用网上商店、移动支付、智能试衣等新技术，打造体验式购物模式。发展社区经济，在餐饮、娱乐、家政等领域培育线上线下结合的社区服务新模式。发展共享经济，规范发展网络约租车，积极推广在线租房等新业态，着力破除准入门槛高、服务规范难、个人征信缺失等瓶颈制约。发展基于互联网的文化、媒体和旅游等服务，培育形式多样的新型业态。积极推广基于移动互联网入口的城市服务，开展网上社保办理、个人社保权益查询、跨地区医保结算等互联网应用，让老百姓足不出户享受便捷高效的服务。

3. 推广在线医疗卫生新模式。发展基于互联网的医疗卫生服务，支持第三方机构构建医学影像、健康档案、检验报告、电子病历等医疗信息共享服务平台，逐步建立跨医院的医疗数据共享交换标准体系。积极利用移动互联网提供在线预约诊疗、候诊提醒、划价缴费、诊疗报告查询、药品配送等便捷服

务。引导医疗机构面向中小城市和农村地区开展基层检查、上级诊断等远程医疗服务。鼓励互联网企业与医疗机构合作建立医疗网络信息平台,加强区域医疗卫生服务资源整合,充分利用互联网、大数据等手段,提高重大疾病和突发公共卫生事件防控能力。积极探索互联网延伸医嘱、电子处方等网络医疗健康服务应用。鼓励有资质的医学检验机构、医疗服务机构联合互联网企业,发展基因检测、疾病预防等健康服务模式。

4. 促进智慧健康养老产业发展。支持智能健康产品创新和应用,推广全面量化健康生活新方式。鼓励健康服务机构利用云计算、大数据等技术搭建公共信息平台,提供长期跟踪、预测预警的个性化健康管理服务。发展第三方在线健康市场调查、咨询评价、预防管理等应用服务,提升规范化和专业化运营水平。依托现有互联网资源和社会力量,以社区为基础,搭建养老信息服务网络平台,提供护理看护、健康管理、康复照料等居家养老服务。鼓励养老服务机构应用基于移动互联网的便携式体检、紧急呼叫监控等设备,提高养老服务水平。

5. 探索新型教育服务供给方式。鼓励互联网企业与社会教育机构根据市场需求开发数字教育资源,提供网络化教育服务。鼓励学校利用数字教育资源及教育服务平台,逐步探索网络化教育新模式,扩大优质教育资源覆盖面,促进教育公平。鼓励学校通过与互联网企业合作等方式,对接线上线下教育资源,探索基础教育、职业教育等教育公共服务提供新方式。推动开展学历教育在线课程资源共享,推广大规模在线开放课程等网络学习模式,探索建立网络学习学分认定与学分转换等制度,加快推动高等教育服务模式变革。

(七)“互联网+”高效物流。

加快建设跨行业、跨区域的物流信息服务平台,提高物流

供需信息对接和使用效率。鼓励大数据、云计算在物流领域的应用，建设智能仓储体系，优化物流运作流程，提升物流仓储的自动化、智能化水平和运转效率，降低物流成本。（发展改革委、商务部、交通运输部、网信办等负责）

1. 构建物流信息共享互通体系。发挥互联网信息集聚优势，聚合各类物流信息资源，鼓励骨干物流企业和第三方机构搭建面向社会的物流信息服务平台，整合仓储、运输和配送信息，开展物流全程监测、预警，提高物流安全、环保和诚信水平，统筹优化社会物流资源配置。构建互通省际、下达市县、兼顾乡村的物流信息互联网络，建立各类可开放数据的对接机制，加快完善物流信息交换开放标准体系，在更广范围促进物流信息充分共享与互联互通。

2. 建设深度感知智能仓储系统。在各级仓储单元积极推广应用二维码、无线射频识别等物联网感知技术和大数据技术，实现仓储设施与货物的实时跟踪、网络化管理以及库存信息的高度共享，提高货物调度效率。鼓励应用智能化物流装备提升仓储、运输、分拣、包装等作业效率，提高各类复杂订单的出货处理能力，缓解货物囤积停滞瓶颈制约，提升仓储运管水平和效率。

3. 完善智能物流配送调配体系。加快推进货车联网与物流园区、仓储设施、配送网点等信息互联，促进人员、货源、车源等信息高效匹配，有效降低货车空驶率，提高配送效率。鼓励发展社区自提柜、冷链储藏柜、代收服务点等新型社区化配送模式，结合构建物流信息互联网络，加快推进县到村的物流配送网络和村级配送网点建设，解决物流配送“最后一公里”问题。

#### （八）“互联网+”电子商务。

巩固和增强我国电子商务发展领先优势，大力发展农村电

商、行业电商和跨境电商，进一步扩大电子商务发展空间。电子商务与其他产业的融合不断深化，网络化生产、流通、消费更加普及，标准规范、公共服务等支撑环境基本完善。（发展改革委、商务部、工业和信息化部、交通运输部、农业部、海关总署、税务总局、质检总局、网信办等负责）

1. 积极发展农村电子商务。开展电子商务进农村综合示范，支持新型农业经营主体和农产品、农资批发市场对接电商平台，积极发展以销定产模式。完善农村电子商务配送及综合服务网络，着力解决农副产品标准化、物流标准化、冷链仓储建设等关键问题，发展农产品个性化定制服务。开展生鲜农产品和农业生产资料电子商务试点，促进农业大宗商品电子商务发展。

2. 大力发展行业电子商务。鼓励能源、化工、钢铁、电子、轻纺、医药等行业企业，积极利用电子商务平台优化采购、分销体系，提升企业经营效率。推动各类专业市场线上转型，引导传统商贸流通企业与电子商务企业整合资源，积极向供应链协同平台转型。鼓励生产制造企业面向个性化、定制化消费需求深化电子商务应用，支持设备制造企业利用电子商务平台开展融资租赁服务，鼓励中小微企业扩大电子商务应用。按照市场化、专业化方向，大力推广电子招标投标。

3. 推动电子商务应用创新。鼓励企业利用电子商务平台的大数据资源，提升企业精准营销能力，激发市场消费需求。建立电子商务产品质量追溯机制，建设电子商务售后服务质量检测云平台，完善互联网质量信息公共服务体系，解决消费者维权难、退货难、产品责任追溯难等问题。加强互联网食品药品市场监测监管体系建设，积极探索处方药电子商务销售和监管模式创新。鼓励企业利用移动社交、新媒体等新渠道，发展社

交电商、“粉丝”经济等网络营销新模式。

4. 加强电子商务国际合作。鼓励各类跨境电子商务服务商发展,完善跨境物流体系,拓展全球经贸合作。推进跨境电子商务通关、检验检疫、结汇等关键环节单一窗口综合服务体系建设。创新跨境权益保障机制,利用合格评定手段,推进国际互认。创新跨境电子商务管理,促进信息网络畅通、跨境物流便捷、支付及结汇无障碍、税收规范便利、市场及贸易规则互认互通。

#### (九)“互联网+”便捷交通。

加快互联网与交通运输领域的深度融合,通过基础设施、运输工具、运行信息等互联网化,推进基于互联网平台的便捷化交通运输服务发展,显著提高交通运输资源利用效率和管理精细化水平,全面提升交通运输行业服务品质和科学治理能力。(发展改革委、交通运输部共同牵头)

1. 提升交通运输服务品质。推动交通运输主管部门和企业将服务性数据资源向社会开放,鼓励互联网平台为社会公众提供实时交通运行状态查询、出行路线规划、网上购票、智能停车等服务,推进基于互联网平台的多种出行方式信息服务对接和一站式服务。加快完善汽车健康档案、维修诊断和服务质量信息服务平台建设。

2. 推进交通运输资源在线集成。利用物联网、移动互联网等技术,进一步加强对公路、铁路、民航、港口等交通运输网络关键设施运行状态与通行信息的采集。推动跨地域、跨类型交通运输信息互联互通,推广船联网、车联网等智能化技术应用,形成更加完善的交通运输感知体系,提高基础设施、运输工具、运行信息等要素资源的在线化水平,全面支撑故障预警、运行维护以及调度智能化。

3. 增强交通运输科学治理能力。强化交通运输信息共享，利用大数据平台挖掘分析人口迁徙规律、公众出行需求、枢纽客流规模、车辆船舶行驶特征等，为优化交通运输设施规划与建设、安全运行控制、交通运输管理决策提供支撑。利用互联网加强对交通运输违章违规行为的智能化监管，不断提高交通运输治理能力。

（十）“互联网+”绿色生态。

推动互联网与生态文明建设深度融合，完善污染物监测及信息发布系统，形成覆盖主要生态要素的资源环境承载能力动态监测网络，实现生态环境数据互联互通和开放共享。充分发挥互联网在逆向物流回收体系中的平台作用，促进再生资源交易利用便捷化、互动化、透明化，促进生产生活方式绿色化。

（发展改革委、环境保护部、商务部、林业局等负责）

1. 加强资源环境动态监测。针对能源、矿产资源、水、大气、森林、草原、湿地、海洋等各类生态要素，充分利用多维地理信息系统、智慧地图等技术，结合互联网大数据分析，优化监测站点布局，扩大动态监控范围，构建资源环境承载能力立体监控系统。依托现有互联网、云计算平台，逐步实现各级政府资源环境动态监测信息互联共享。加强重点用能单位能耗在线监测和大数据分析。

2. 大力发展智慧环保。利用智能监测设备和移动互联网，完善污染物排放在线监测系统，增加监测污染物种类，扩大监测范围，形成全天候、多层次的智能多源感知体系。建立环境信息数据共享机制，统一数据交换标准，推进区域污染物排放、空气环境质量、水环境质量等信息公开，通过互联网实现面向公众的在线查询和定制推送。加强对企业环保信用数据的采集整理，将企业环保信用记录纳入全国统一的信用信息共享

交换平台。完善环境预警和风险监测信息网络，提升重金属、危险废物、危险化学品等重点风险防范水平和应急处理能力。

3. 完善废旧资源回收利用体系。利用物联网、大数据开展信息采集、数据分析、流向监测，优化逆向物流网点布局。支持利用电子标签、二维码等物联网技术跟踪电子废物流向，鼓励互联网企业参与搭建城市废弃物回收平台，创新再生资源回收模式。加快推进汽车保险信息系统、“以旧换再”管理系统和报废车管理系统的标准化、规范化和互联互通，加强废旧汽车及零部件的回收利用信息管理，为互联网企业开展业务创新和便民服务提供数据支撑。

4. 建立废弃物在线交易系统。鼓励互联网企业积极参与各类产业园区废弃物信息平台建设，推动现有骨干再生资源交易市场向线上线下结合转型升级，逐步形成行业性、区域性、全国性的产业废弃物和再生资源在线交易系统，完善线上信用评价和供应链融资体系，开展在线竞价，发布价格交易指数，提高稳定供给能力，增强主要再生资源品种的定价权。

#### （十一）“互联网+”人工智能。

依托互联网平台提供人工智能公共创新服务，加快人工智能核心技术突破，促进人工智能在智能家居、智能终端、智能汽车、机器人等领域的推广应用，培育若干引领全球人工智能发展的骨干企业和创新团队，形成创新活跃、开放合作、协同发展的产业生态。（发展改革委、科技部、工业和信息化部、网信办等负责）

1. 培育发展人工智能新兴产业。建设支撑超大规模深度学习的新型计算集群，构建包括语音、图像、视频、地图等数据的海量训练资源库，加强人工智能基础资源和公共服务等创新平台建设。进一步推进计算机视觉、智能语音处理、生物特征

识别、自然语言理解、智能决策控制以及新型人机交互等关键技术的研发和产业化，推动人工智能在智能产品、工业制造等领域规模商用，为产业智能化升级夯实基础。

2. 推进重点领域智能产品创新。鼓励传统家居企业与互联网企业开展集成创新，不断提升家居产品的智能化水平和服务能力，创造新的消费市场空间。推动汽车企业与互联网企业设立跨界交叉的创新平台，加快智能辅助驾驶、复杂环境感知、车载智能设备等技术产品的研发与应用。支持安防企业与互联网企业开展合作，发展和推广图像精准识别等大数据分析技术，提升安防产品的智能化服务水平。

3. 提升终端产品智能化水平。着力做大高端移动智能终端产品和服务的市场规模，提高移动智能终端核心技术研发及产业化能力。鼓励企业积极开展差异化细分市场的需求分析，大力丰富可穿戴设备的应用服务，提升用户体验。推动互联网技术以及智能感知、模式识别、智能分析、智能控制等智能技术在机器人领域的深入应用，大力提升机器人产品在传感、交互、控制等方面的性能和智能化水平，提高核心竞争力。

### 三、保障支撑。

#### （一）夯实发展基础。

1. 巩固网络基础。加快实施“宽带中国”战略，组织实施国家新一代信息基础设施建设工程，推进宽带网络光纤化改造，加快提升移动通信网络服务能力，促进网间互联互通，大幅提高网络访问速率，有效降低网络资费，完善电信普遍服务补偿机制，支持农村及偏远地区宽带建设和运行维护，使互联网下沉为各行业、各领域、各区域都能使用，人、机、物泛在互联的基础设施。增强北斗卫星全球服务能力，构建天地一体化互联网络。加快下一代互联网商用部署，加强互联网协议第



六版（IPv6）地址管理、标识管理与解析，构建未来网络创新试验平台。研究工业互联网网络架构体系，构建开放式国家创新试验验证平台。（发展改革委、工业和信息化部、财政部、国资委、网信办等负责）

2. 强化应用基础。适应重点行业融合创新发展需求，完善无线传感网、行业云及大数据平台等新型应用基础设施。实施云计算工程，大力提升公共云服务能力，引导行业信息化应用向云计算平台迁移，加快内容分发网络建设，优化数据中心布局。加强物联网网络架构研究，组织开展国家物联网重大应用示范，鼓励具备条件的企业建设跨行业物联网运营和支撑平台。（发展改革委、工业和信息化部等负责）

3. 做实产业基础。着力突破核心芯片、高端服务器、高端存储设备、数据库和中间件等产业薄弱环节的技术瓶颈，加快推进云操作系统、工业控制实时操作系统、智能终端操作系统的研发和应用。大力发展云计算、大数据等解决方案以及高端传感器、工控系统、人机交互等软硬件基础产品。运用互联网理念，构建以骨干企业为核心、产学研用高效整合的技术产业集群，打造国际先进、自主可控的产业体系。（工业和信息化部、发展改革委、科技部、网信办等负责）

4. 保障安全基础。制定国家信息领域核心技术设备发展时间表和路线图，提升互联网安全管理、态势感知和风险防范能力，加强信息网络基础设施安全防护和用户个人信息保护。实施国家信息安全专项，开展网络安全应用示范，提高“互联网+”安全核心技术和产品水平。按照信息安全等级保护等制度和网络安全国家标准的要求，加强“互联网+”关键领域重要信息系统的安全保障。建设完善网络安全监测评估、监督管理、标准认证和创新能力体系。重视融合带来的安全风险，完

善网络数据共享、利用等的安全管理和技术措施，探索建立以行政评议和第三方评估为基础的数据安全流动认证体系，完善数据跨境流动管理制度，确保数据安全。（网信办、发展改革委、科技部、工业和信息化部、公安部、安全部、质检总局等负责）

## （二）强化创新驱动。

1. 加强创新能力建设。鼓励构建以企业为主导，产学研用合作的“互联网+”产业创新网络或产业技术创新联盟。支持以龙头企业为主体，建设跨界交叉领域的创新平台，并逐步形成创新网络。鼓励国家创新平台向企业特别是中小企业在线开放，加大国家重大科研基础设施和大型科研仪器等网络化开放力度。（发展改革委、科技部、工业和信息化部、网信办等负责）

2. 加快制定融合标准。按照共性先立、急用先行的原则，引导工业互联网、智能电网、智慧城市等领域基础共性标准、关键技术标准的研制及推广。加快与互联网融合应用的工控系统、智能专用装备、智能仪表、智能家居、车联网等细分领域的标准化工作。不断完善“互联网+”融合标准体系，同步推进国际国内标准化工作，增强在国际标准化组织（ISO）、国际电工委员会（IEC）和国际电信联盟（ITU）等国际组织中的话语权。（质检总局、工业和信息化部、网信办、能源局等负责）

3. 强化知识产权战略。加强融合领域关键环节专利导航，引导企业加强知识产权战略储备与布局。加快推进专利基础信息资源开放共享，支持在线知识产权服务平台建设，鼓励服务模式创新，提升知识产权服务附加值，支持中小微企业知识产权创造和运用。加强网络知识产权和专利执法维权工作，严厉打击各种网络侵权假冒行为。增强全社会对网络知识产权的保

护意识，推动建立“互联网+”知识产权保护联盟，加大对新业态、新模式等创新成果的保护力度。（知识产权局牵头）

4. 大力发展开源社区。鼓励企业自主研发和国家科技计划（专项、基金等）支持形成的软件成果通过互联网向社会开源。引导教育机构、社会团体、企业或个人发起开源项目，积极参加国际开源项目，支持组建开源社区和开源基金会。鼓励企业依托互联网开源模式构建新型生态，促进互联网开源社区与标准规范、知识产权等机构的对接与合作。（科技部、工业和信息化部、质检总局、知识产权局等负责）

### （三）营造宽松环境。

1. 构建开放包容环境。贯彻落实《中共中央、国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》，放宽融合性产品和服务的市场准入限制，制定实施各行业互联网准入负面清单，允许各类主体依法平等进入未纳入负面清单管理的领域。破除行业壁垒，推动各行业、各领域在技术、标准、监管等方面充分对接，最大限度减少事前准入限制，加强事中事后监管。继续深化电信体制改革，有序开放电信市场，加快民营资本进入基础电信业务。加快深化商事制度改革，推进投资贸易便利化。（发展改革委、网信办、教育部、科技部、工业和信息化部、民政部、商务部、卫生计生委、工商总局、质检总局等负责）

2. 完善信用支撑体系。加快社会征信体系建设，推进各类信用信息平台无缝对接，打破信息孤岛。加强信用记录、风险预警、违法失信行为等信息资源在线披露和共享，为经营者提供信用信息查询、企业网上身份认证等服务。充分利用互联网积累的信用数据，对现有征信体系和评测体系进行补充和完善，为经济调节、市场监管、社会管理和公共服务提供有力支

撑。（发展改革委、人民银行、工商总局、质检总局、网信办等负责）

3. 推动数据资源开放。研究出台国家大数据战略，显著提升国家大数据掌控能力。建立国家政府信息开放统一平台和基础数据资源库，开展公共数据开放利用改革试点，出台政府机构数据开放管理规定。按照重要性和敏感程度分级分类，推进政府和公共信息资源开放共享，支持公众和小微企业充分挖掘信息资源的商业价值，促进互联网应用创新。（发展改革委、工业和信息化部、国务院办公厅、网信办等负责）

4. 加强法律法规建设。针对互联网与各行业融合发展的新特点，加快“互联网+”相关立法工作，研究调整完善不适应“互联网+”发展和管理的现行法规及政策规定。落实加强网络信息保护和信息公开有关规定，加快推动制定网络安全、电子商务、个人信息保护、互联网信息服务管理等法律法规。完善反垄断法配套规则，进一步加大反垄断法执行力度，严格查处信息领域企业垄断行为，营造互联网公平竞争环境。（法制办、网信办、发展改革委、工业和信息化部、公安部、安全部、商务部、工商总局等负责）

#### （四）拓展海外合作。

1. 鼓励企业抱团出海。结合“一带一路”等国家重大战略，支持和鼓励具有竞争优势的互联网企业联合制造、金融、信息通信等领域企业率先走出去，通过海外并购、联合经营、设立分支机构等方式，相互借力，共同开拓国际市场，推进国际产能合作，构建跨境产业链体系，增强全球竞争力。（发展改革委、外交部、工业和信息化部、商务部、网信办等负责）

2. 发展全球市场应用。鼓励“互联网+”企业整合国内外资源，面向全球提供工业云、供应链管理、大数据分析等网

络服务，培育具有全球影响力的“互联网+”应用平台。鼓励互联网企业积极拓展海外用户，推出适合不同市场文化的产品和服务。（商务部、发展改革委、工业和信息化部、网信办等负责）

3. 增强走出去服务能力。充分发挥政府、产业联盟、行业协会及相关中介机构作用，形成支持“互联网+”企业走出去的合力。鼓励中介机构为企业拓展海外市场提供信息咨询、法律援助、税务中介等服务。支持行业协会、产业联盟与企业共同推广中国技术和中国标准，以技术标准走出去带动产品和服务在海外推广应用。（商务部、外交部、发展改革委、工业和信息化部、税务总局、质检总局、网信办等负责）

#### （五）加强智力建设。

1. 加强应用能力培训。鼓励地方各级政府采用购买服务的方式，向社会提供互联网知识技能培训，支持相关研究机构和专家开展“互联网+”基础知识和应用培训。鼓励传统企业与互联网企业建立信息咨询、人才交流等合作机制，促进双方深入交流合作。加强制造业、农业等领域人才特别是企业高层管理人员的互联网技能培训，鼓励互联网人才与传统行业人才双向流动。（科技部、工业和信息化部、人力资源社会保障部、网信办等负责）

2. 加快复合型人才培养。面向“互联网+”融合发展需求，鼓励高校根据发展需要和学校办学能力设置相关专业，注重将国内外前沿研究成果尽快引入相关专业教学中。鼓励各类学校聘请互联网领域高级人才作为兼职教师，加强“互联网+”领域实验教学。（教育部、发展改革委、科技部、工业和信息化部、人力资源社会保障部、网信办等负责）

3. 鼓励联合培养培训。实施产学合作专业综合改革项目，

鼓励校企、院企合作办学,推进“互联网+”专业技术人才培养。深化互联网领域产教融合,依托高校、科研机构、企业的智力资源和研究平台,建立一批联合实训基地。建立企业技术中心和院校对接机制,鼓励企业在院校建立“互联网+”研发机构和实验中心。(教育部、发展改革委、科技部、工业和信息化部、人力资源社会保障部、网信办等负责)

4. 利用全球智力资源。充分利用现有人才引进计划和鼓励企业设立海外研发中心等多种方式,引进和培养一批“互联网+”领域高端人才。完善移民、签证等制度,形成有利于吸引人才的分配、激励和保障机制,为引进海外人才提供有利条件。支持通过任务外包、产业合作、学术交流等方式,充分利用全球互联网人才资源。吸引互联网领域领军人才、特殊人才、紧缺人才在我国创业创新和从事教学科研等活动。(人力资源社会保障部、发展改革委、教育部、科技部、网信办等负责)

#### (六) 加强引导支持。

1. 实施重大工程包。选择重点领域,加大中央预算内资金投入力度,引导更多社会资本进入,分步骤组织实施“互联网+”重大工程,重点促进以移动互联网、云计算、大数据、物联网为代表的新一代信息技术与制造、能源、服务、农业等领域的融合创新,发展壮大新兴业态,打造新的产业增长点。(发展改革委牵头)

2. 加大财税支持。充分发挥国家科技计划作用,积极投向符合条件的“互联网+”融合创新关键技术研发及应用示范。统筹利用现有财政专项资金,支持“互联网+”相关平台建设和应用示范等。加大政府部门采购云计算服务的力度,探索基于云计算的政务信息化建设运营新机制。鼓励地方政府创新风险补

偿机制，探索“互联网+”发展的新模式。（财政部、税务总局、发展改革委、科技部、网信办等负责）

3. 完善融资服务。积极发挥天使投资、风险投资基金等对“互联网+”的投资引领作用。开展股权众筹等互联网金融创新试点，支持小微企业发展。支持国家出资设立的有关基金投向“互联网+”，鼓励社会资本加大对相关创新型企业的投资。积极发展知识产权质押融资、信用保险保单融资增信等服务，鼓励通过债券融资方式支持“互联网+”发展，支持符合条件的“互联网+”企业发行公司债券。开展产融结合创新试点，探索股权和债权相结合的融资服务。降低创新型、成长型互联网企业的上市准入门槛，结合证券法修订和股票发行注册制改革，支持处于特定成长阶段、发展前景好但尚未盈利的互联网企业在创业板上市。推动银行业金融机构创新信贷产品与金融服务，加大贷款投放力度。鼓励开发性金融机构为“互联网+”重点项目建设提供有效融资支持。（人民银行、发展改革委、银监会、证监会、保监会、网信办、开发银行等负责）

#### （七）做好组织实施。

1. 加强组织领导。建立“互联网+”行动实施部际联席会议制度，统筹协调解决重大问题，切实推动行动的贯彻落实。联席会议设办公室，负责具体工作的组织推进。建立跨领域、跨行业的“互联网+”行动专家咨询委员会，为政府决策提供重要支撑。（发展改革委牵头）

2. 开展试点示范。鼓励开展“互联网+”试点示范，推进“互联网+”区域化、链条化发展。支持全面创新改革试验区、中关村等国家自主创新示范区、国家现代农业示范区先行先试，积极开展“互联网+”创新政策试点，破除新兴产业行业准入、数据开放、市场监管等方面政策障碍，研究适应新兴业

态特点的税收、保险政策，打造“互联网+”生态体系。（各部门、各地方政府负责）

3. 有序推进实施。各地区、各部门要主动作为，完善服务，加强引导，以动态发展的眼光看待“互联网+”，在实践中大胆探索拓展，相互借鉴“互联网+”融合应用成功经验，促进“互联网+”新业态、新经济发展。有关部门要加强统筹规划，提高服务和管理能力。各地区要结合实际，研究制定适合本地的“互联网+”行动落实方案，因地制宜，合理定位，科学组织实施，杜绝盲目建设和重复投资，务实有序推进“互联网+”行动。（各部门、各地方政府负责）

国务院

二〇一五年七月一日



## 中共中央办公厅关于印发 《推进领导干部能上能下若干 规定（试行）》的通知

（二〇一五年七月十九日）

各省、自治区、直辖市党委，中央各部委，国家机关各部委党组（党委），解放军各总部、各大单位党委，各人民团体党组：

《推进领导干部能上能下若干规定（试行）》（以下简称《规定》）已经党中央批准，现印发给你们，请遵照执行。

《规定》按照全面从严治党、从严管理干部要求，对解决干部能上不能下问题作出具体规定，规范了工作程序，建立了工作责任制，是做好新时期干部工作的重要遵循。《规定》的颁布实施，对于贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，完善从严管理干部队伍制度体系，着力解决为官不正、为官不为、为官乱为等问题，推动形成能者上、庸者下、劣者汰的用人导向和从政环境，建设高素质干部队伍，具有十分重要的意义。

各级党委（党组）要将推进领导干部能上能下纳入全面从严治党、从严管理干部的重要内容，坚持原则、敢于负责，做到真管真严、敢管敢严、长管长严。要正确把握政策界限，注意保护干部干事创业、改革创新积极性。要加强督促检查，对贯彻落实《规定》不力的，严肃追究责任。

执行《规定》过程中的重要情况和建议，请及时报告党中央。

中共中央办公厅  
二〇一五年七月十九日

## 推进领导干部能上能下若干规定（试行）

第一条 为贯彻落实党中央关于全面从严治党要求，严明党的政治纪律和政治规矩，完善从严管理干部队伍制度体系，形成能上能下的选人用人机制，建设信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的高素质干部队伍，根据《党政领导干部选拔任用工作条例》等党内法规和《中华人民共和国公务员法》等有关法律法规，制定本规定。

第二条 本规定所称推进领导干部能上能下，重点是解决干部能下问题。必须坚持党要管党、从严治党，坚持实事求是、公道正派，坚持人岗相适、人尽其才，坚持依法依规、积极稳妥，着力解决为官不正、为官不为、为官乱为等问题，促使领导干部自觉践行“三严三实”要求，推动形成能者上、庸者下、劣者汰的用人导向和从政环境。

第三条 本规定适用于中央和国家机关各部门、地方县级以上党政机关的领导干部。

乡（镇、街道）党政领导干部，参照本规定执行。

本规定主要规范对有关领导干部的组织调整。涉及违纪违法行为的，按照党的纪律规定和有关法律法规办理。

第四条 推进领导干部能上能下，既要严格执行干部到龄免职（退休）、任期届满离任等制度规定，又要加大问责追究、调整不适宜担任现职干部等的工作力度。

第五条 严格执行干部退休制度，干部达到任职年龄界

限或者退休年龄界限的，应当按照有关规定程序办理免职（退休）手续。确因工作需要而延迟免职（退休）的，应当按照干部管理权限，由党委（党组）研究提出意见，报上一级党组织同意。

第六条 严格执行领导干部职务任期制度，任期年限、届数和最高任职年限，一般不得延长。加强任期内考核和管理，经考核认定不适宜继续任职的，应当中止任期、免去现职，不得以任期未满为由继续留任。干部任期内免职按照有关规定程序办理。

第七条 加大领导干部问责力度。除《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第五条所列情形外，具有下列情形之一的，也应当对有关领导干部实行问责：

（一）落实从严治党责任不力，贯彻党风廉政建设责任制不到位，本地区本部门本单位或者分管领域在较短时间内连续出现违纪违法问题的；

（二）法治观念淡薄，不依法办事，不按法定程序决策，或者依法应当及时作出决策但久拖不决，造成不良影响和后果的；

（三）抓作风建设不力，本地区本部门本单位或者分管领域形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风比较突出的；

（四）在干部选拔任用工作中任人唯亲、营私舞弊，本地区本部门本单位或者分管领域用人上不正之风比较突出的；

（五）对配偶、子女及其配偶和身边工作人员教育管理不严、约束不力，甚至默许其利用自身职权或者职务上的影响谋取不正当利益的。

发生上述情形的，对有关领导干部实行问责的方式包括责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职。问责程

序按照《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》执行。

第八条 对不适宜担任现职的干部应当进行调整。不适宜担任现职，主要指干部的德、能、勤、绩、廉与所任职务要求不符，不宜在现岗位继续任职。

干部具有下列情形之一，经组织提醒、教育或者函询、诫勉没有改正，被认定为不适宜担任现职的，必须及时予以调整：

（一）不严格遵守党的政治纪律和政治规矩，不坚决执行党的基本路线和各项方针政策，不能在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致的；

（二）理想信念动摇，在重大原则问题上立场不坚定，关键时刻经不住考验的；

（三）违背党的民主集中制原则，独断专行或者软弱涣散，拒不执行或者擅自改变党组织作出的决定，在领导班子中闹无原则纠纷的；

（四）组织观念淡薄，不执行重要情况请示报告制度，或者个人有关事项不如实填报甚至隐瞒不报的；

（五）违背中央八项规定精神，不严格遵守廉洁从政有关规定的；

（六）不敢担当、不負責任，为官不为、庸懒散拖，干部群众意见较大的；

（七）不能有效履行职责、按要求完成工作任务，单位工作或者分管工作处于落后状态，或者出现较大失误的；

（八）品行不端，违背社会公德、职业道德、家庭伦理道德，造成不良影响的；

（九）配偶已移居国（境）外，或者没有配偶但子女均已移居国（境）外，不适宜担任其所任职务的；

（十）其他不适宜担任现职的情形。

第九条 调整不适宜担任现职干部，一般按照以下程序进行：

（一）考察核实。综合分析年度考核、平时考核、任职考察、巡视、审计、个人有关事项报告抽查核实、民主评议、信访举报核实等情况，有针对性地考察核实，作出客观公正评价和准确认定。要注重听取群众反映、了解群众口碑，特别是听取工作对象、服务对象等相关人员的意见。

（二）提出调整建议。党委（党组）或者组织（人事）部门根据考察核实结果，对不适宜担任现职干部提出调整建议。调整建议包括调整原因、调整方式等内容。提出调整建议前，应当与干部本人谈话，说明调整理由，听取其陈述意见。

（三）组织决定。党委（党组）召开会议集体研究，作出调整决定。作出决定前，应当听取有关方面意见。

（四）谈话。党委（党组）负责同志或者组织（人事）部门负责人同志与调整对象进行谈话，宣布组织决定，认真细致做好思想工作。

（五）按照有关规定履行任免程序。对选举和依法任免的干部，按照有关法律法规规定的程序进行。

干部本人对调整决定不服的，可以按照有关规定申请复核或者向上级组织（人事）部门提出申诉。复核、申诉期间不停止调整决定的执行。从干部调整岗位的次月起，调整其级别和工资待遇。

第十条 对不适宜担任现职干部，应当根据其一贯表现和工作需要，区分不同情形，采取调离岗位、改任非领导职务、免职、降职等方式予以调整。对非个人原因不能胜任现职岗位的，应当予以妥善安排。

第十一条 因不适宜担任现职调离岗位、改任非领导职务、免职的，一年内不得提拔；降职的，两年内不得提拔。影响期满后，对德才表现和工作实绩突出，因工作需要且经考察符合任职条件的，可以提拔任职。

第十二条 干部因健康原因，无法正常履行工作职责一年以上的，应当对其工作岗位进行调整。恢复健康后，参照原任职务层次作出安排。

第十三条 干部因违纪违法应当免职的，按照规定程序及时予以免职。

第十四条 在推进领导干部能上能下工作中，严明工作纪律，不得搞好人主义，不得避重就轻、以纪律处分规避组织调整或者以组织调整代替纪律处分，不得借机打击报复。

第十五条 建立健全推进领导干部能上能下工作责任制，党委（党组）承担主体责任，党委（党组）书记是第一责任人，组织（人事）部门承担具体工作责任。把推进领导干部能上能下作为全面从严治党、从严管理干部的重要内容，坚持原则、敢于负责，做到真管真严、敢管敢严、长管长严。加强对干部的日常了解，定期分析研判领导班子和干部队伍情况，对应当调整的干部及时作出调整。对调整下来的干部，给予关心帮助，有针对性地加强教育管理。正确把握政策界限，注意保护干部干事创业、改革创新积极性，宽容改革探索中的失误。

第十六条 各级党委（党组）及其组织（人事）部门应当加强对推进领导干部能上能下工作的督促检查，了解掌握相关工作情况。对工作不力的，应当根据具体情况，严格追究党委（党组）及其组织（人事）部门主要负责人和相关人员的责任。

第十七条 各地区各部门党委（党组）可以依据本规定，结合自身实际，制定具体实施细则。

第十八条 本规定由中央组织部负责解释。

第十九条 本规定自二〇一五年七月十九日起施行。



# 国务院办公厅关于全面实施城乡 居民大病保险的意见

(二〇一五年七月二十八日)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

城乡居民大病保险（以下简称大病保险）是基本医疗保障制度的拓展和延伸，是对大病患者发生的高额医疗费用给予进一步保障的一项新的制度性安排。大病保险试点以来，推动了医保、医疗、医药联动改革，促进了政府主导与发挥市场机制作用相结合，提高了基本医疗保障管理水平和运行效率，有力缓解了因病致贫、因病返贫问题。为加快推进大病保险制度建设，筑牢全民基本医疗保障网底，让更多的人民群众受益，经国务院同意，现提出以下意见。

## 一、基本原则和目标。

### （一）基本原则。

1. 坚持以人为本、保障大病。建立完善大病保险制度，不断提高大病保障水平和服务可及性，着力维护人民群众健康权益，切实避免人民群众因病致贫、因病返贫。

2. 坚持统筹协调、政策联动。加强基本医保、大病保险、医疗救助、疾病应急救助、商业健康保险和慈善救助等制度的衔接，发挥协同互补作用，输出充沛的保障动能，形成保障

合力。

3. 坚持政府主导、专业承办。强化政府在制定政策、组织协调、监督管理等方面职责的同时,采取商业保险机构承办大病保险的方式,发挥市场机制作用和商业保险机构专业优势,提高大病保险运行效率、服务水平和质量。

4. 坚持稳步推进、持续实施。大病保险保障水平要与经济社会发展、医疗消费水平和社会负担能力等相适应。强化社会互助共济,形成政府、个人和保险机构共同分担大病风险的机制。坚持因地制宜、规范运作,实现大病保险稳健运行和可持续发展。

#### (二) 主要目标。

二〇一五年底前,大病保险覆盖所有城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗(以下统称城乡居民基本医保)参保人群,大病患者看病就医负担有效减轻。到二〇一七年,建立起比较完善的大病保险制度,与医疗救助等制度紧密衔接,共同发挥托底保障功能,有效防止发生家庭灾难性医疗支出,城乡居民医疗保障的公平性得到显著提升。

### 二、完善大病保险筹资机制。

(一) 科学测算筹资标准。各地结合当地经济社会发展水平、患大病发生的高额医疗费用情况、基本医保筹资能力和支付水平,以及大病保险保障水平等因素,科学细致做好资金测算,合理确定大病保险的筹资标准。

(二) 稳定资金来源。从城乡居民基本医保基金中划出一定比例或额度作为大病保险资金。城乡居民基本医保基金有结余的地区,利用结余筹集大病保险资金;结余不足或没有结余的地区,在年度筹集的基金中予以安排。完善城乡居民基本医保的多渠道筹资机制,保证制度的可持续发展。

(三) 提高统筹层次。大病保险原则上实行市(地)级统筹,鼓励省级统筹或全省(区、市)统一政策、统一组织实施,提高抗风险能力。

### 三、提高大病保险保障水平。

(一) 全面覆盖城乡居民。大病保险的保障对象为城乡居民基本医保参保人,保障范围与城乡居民基本医保相衔接。参保人患大病发生高额医疗费用,由大病保险对经城乡居民基本医保按规定支付后个人负担的合规医疗费用给予保障。

高额医疗费用,可以个人年度累计负担的合规医疗费用超过当地统计部门公布的上一年度城镇居民、农村居民年人均可支配收入作为主要测算依据。根据城乡居民收入变化情况,建立动态调整机制,研究细化大病的科学界定标准,具体由地方政府根据实际情况确定。合规医疗费用的具体范围由各省(区、市)和新疆生产建设兵团结合实际分别确定。

(二) 逐步提高支付比例。二〇一五年大病保险支付比例应达到百分之五十以上,随着大病保险筹资能力、管理水平不断提高,进一步提高支付比例,更有效地减轻个人医疗费用负担。按照医疗费用高低分段制定大病保险支付比例,医疗费用越高支付比例越高。鼓励地方探索向困难群体适当倾斜的具体办法,努力提高大病保险制度托底保障的精准性。

### 四、加强医疗保障各项制度的衔接。

强化基本医保、大病保险、医疗救助、疾病应急救助、商业健康保险及慈善救助等制度间的互补联动,明确分工,细化措施,在政策制定、待遇支付、管理服务等方面做好衔接,努力实现大病患者应保尽保。鼓励有条件的地方探索建立覆盖职工、城镇居民和农村居民的有机衔接、政策统一的大病保险制度。推动实现新型农村合作医疗重大疾病保障向大病保险平稳

过渡。

建立大病信息通报制度，支持商业健康保险信息系统与基本医保、医疗机构信息系统进行必要的信息共享。大病保险承办机构要及时掌握大病患者医疗费用和基本医保支付情况，加强与城乡居民基本医保经办服务的衔接，提供“一站式”即时结算服务，确保群众方便、及时享受大病保险待遇。对经大病保险支付后自付费用仍有困难的患者，民政等部门要及时落实相关救助政策。

### 五、规范大病保险承办服务。

（一）支持商业保险机构承办大病保险。地方政府人力资源社会保障、卫生计生、财政、保险监管部门共同制定大病保险的筹资、支付范围、最低支付比例以及就医、结算管理等基本政策，并通过适当方式征求意见。原则上通过政府招标选定商业保险机构承办大病保险业务，在正常招投标不能确定承办机构的情况下，由地方政府明确承办机构的产生办法。对商业保险机构承办大病保险的保费收入，按现行规定免征营业税，免征保险业务监管费；二〇一五年至二〇一八年，试行免征保险保障金。

（二）规范大病保险招标投标与合同管理。坚持公开、公平、公正和诚实信用的原则，建立健全招投标机制，规范招投标程序。招标主要包括具体支付比例、盈亏率、配备的承办和管理力量等内容。符合保险监管部门基本准入条件的商业保险机构自愿参加投标。招标人应当与中标的商业保险机构签署保险合同，明确双方责任、权利和义务，合同期限原则上不低于三年。因违反合同约定，或发生其他严重损害参保人权益的情况，可按照约定提前终止或解除合同，并依法追究。各地要不断完善合同内容，探索制定全省（区、市）统一的合同

范本。

（三）建立大病保险收支结余和政策性亏损的动态调整机制。遵循收支平衡、保本微利的原则，合理控制商业保险机构盈利率。商业保险机构因承办大病保险出现超过合同约定的结余，需向城乡居民基本医保基金返还资金；因城乡居民基本医保政策调整等政策性原因给商业保险机构带来亏损时，由城乡居民基本医保基金和商业保险机构分摊，具体分摊比例应在保险合同中载明。

（四）不断提升大病保险管理服务的能力和水平。规范资金管理，商业保险机构承办大病保险获得的保费实行单独核算，确保资金安全和偿付能力。商业保险机构要建立专业队伍，加强专业能力建设，提高管理服务效率，优化服务流程，为参保人提供更加高效便捷的服务。发挥商业保险机构全国网络优势，简化报销手续，推动异地医保即时结算。鼓励商业保险机构在承办好大病保险业务的基础上，提供多样化的健康保险产品。

## 六、严格监督管理。

（一）加强大病保险运行的监管。相关部门要各负其责，协同配合，强化服务意识，切实保障参保人权益。人力资源社会保障、卫生计生等部门要建立以保障水平和参保人满意度为核心的考核评价指标体系，加强监督检查和考核评估，督促商业保险机构按合同要求提高服务质量和水平。保险监管部门要加强商业保险机构从业资格审查以及偿付能力、服务质量和市场行为监管，依法查处违法违规行为。财政部门要会同相关部门落实利用城乡居民基本医保基金向商业保险机构购买大病保险的财务列支和会计核算办法，强化基金管理。审计部门要按规定进行严格审计。政府相关部门和商业保险机构要切实加强

参保人员个人信息安全保障，防止信息外泄和滥用。

（二）规范医疗服务行为。卫生计生部门要加强对医疗机构、医疗服务行为和质量的监管。商业保险机构要与人力资源社会保障、卫生计生部门密切配合，协同推进按病种付费等支付方式改革。抓紧制定相关临床路径，强化诊疗规范，规范医疗行为，控制医疗费用。

（三）主动接受社会监督。商业保险机构要将签订合同情况以及筹资标准、待遇水平、支付流程、结算效率和大病保险年度收支等情况向社会公开。城乡居民基本医保经办机构承办大病保险的，在基金管理、经办服务、信息披露、社会监督等方面执行城乡居民基本医保现行规定。

#### 七、强化组织实施。

各省（区、市）人民政府和新疆生产建设兵团、各市（地）人民政府要将全面实施大病保险工作列入重要议事日程，进一步健全政府领导、部门协调、社会参与的工作机制，抓紧制定实施方案，细化工作任务和责任部门，明确时间节点和工作要求，确保二〇一五年底前全面推开。

人力资源社会保障、卫生计生部门要加强对各地实施大病保险的指导，密切跟踪工作进展，及时研究解决新情况新问题，总结推广经验做法，不断完善大病保险制度。加强宣传解读，使群众广泛了解大病保险政策、科学理性对待疾病，增强全社会的保险责任意识，为大病保险实施营造良好社会氛围。

国务院办公厅

二〇一五年七月二十八日

## 中共中央关于印发《中国共产党 巡视工作条例》的通知

(二〇一五年八月三日)

各省、自治区、直辖市党委，中央各部委，国家机关各部委党组（党委），解放军各总部、各大单位党委，各人民团体党组：

现将《中国共产党巡视工作条例》（以下简称《巡视工作条例》）印发给你们，请认真遵照执行。

二〇〇九年七月中共中央印发的《中国共产党巡视工作条例（试行）》，对推动巡视工作制度化、规范化发挥了重要作用。党的十八大以来，巡视实践深入发展，取得明显成效，原条例已不能完全适应现实需要，党中央决定予以修订。

《巡视工作条例》是规范巡视工作、强化党内监督的重要基础性法规，对于落实全面从严治党、依规治党要求，贯彻中央巡视工作方针，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，加强党组织领导班子和干部队伍建设，推动党的先进性和纯洁性建设，具有十分重要的意义。

各级党组织要从全面从严治党的战略高度，切实学习好、宣传好、贯彻好《巡视工作条例》。派出巡视组的党组织及巡视机构要严格依照《巡视工作条例》开展工作，认真履行职责，充分发挥巡视利剑作用。被巡视党组织领导班子及其成员

要自觉接受巡视监督，积极配合巡视工作，认真抓好整改落实。有关机关和职能部门要按照《巡视工作条例》规定，积极为巡视组开展工作提供信息、人员、专业等支持。广大党员干部要深刻理解《巡视工作条例》精神，切实提高党章意识，严格遵守党规党纪，模范遵守国家法律法规。中央巡视工作领导小组要抓好《巡视工作条例》的贯彻落实，适时对《巡视工作条例》实施情况进行专项检查，确保各项规定要求落到实处。

有关中央部委和国家机关部委党组（党委）、新疆生产建设兵团党委的巡视工作，参照《巡视工作条例》执行。

各地区各部门在执行《巡视工作条例》过程中的重要情况和建议，要及时报告党中央。

中 共 中 央

二〇一五年八月三日



# 中国共产党巡视工作条例

## 第一章 总 则

第一条 为落实全面从严治党要求，加强党内监督，规范巡视工作，根据《中国共产党章程》，制定本条例。

第二条 党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度，建立专职巡视机构，对所管理的地方、部门、企事业单位党组织进行巡视监督，实现巡视全覆盖、全国一盘棋。

开展巡视工作的党组织承担巡视工作的主体责任。

第三条 巡视工作以马克思列宁主义、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，坚持从严治党、依规治党，落实中央巡视工作方针，聚焦党风廉政建设和反腐败斗争，发现问题，形成震慑，推动党的先进性和纯洁性建设。

第四条 巡视工作坚持中央统一领导、分级负责；坚持实事求是、依法依规；坚持群众路线、发扬民主。

## 第二章 机构和人员

第五条 党的中央和省、自治区、直辖市委员会成立巡视工作领导小组，分别向党中央和省、自治区、直辖市党委负责并报告工作。

巡视工作领导小组组长由同级党的纪律检查委员会书记担任，副组长一般由同级党委组织部部长担任。巡视工作领导小组组长为组织实施巡视工作的主要责任人。

中央巡视工作领导小组应当加强对省、自治区、直辖市巡视工作的领导。

第六条 巡视工作领导小组的职责是：

- （一）贯彻党的中央委员会和同级党的委员会有关决议、决定；
- （二）研究提出巡视工作规划、年度计划和阶段任务安排；
- （三）听取巡视工作汇报；
- （四）研究巡视成果的运用，分类处置，提出相关意见和建议；
- （五）向同级党组织报告巡视工作情况；
- （六）对巡视组进行管理和监督；
- （七）研究处理巡视工作中的其他重要事项。

第七条 巡视工作领导小组下设办公室，为其日常办事机构。

中央巡视工作领导小组办公室设在中央纪律检查委员会。

省、自治区、直辖市党委巡视工作领导小组办公室为党委工作部门，设在同级党的纪律检查委员会。

第八条 巡视工作领导小组办公室的职责是：

- （一）向巡视工作领导小组报告工作情况，传达贯彻巡视工作领导小组的决策和部署；
- （二）统筹、协调、指导巡视组开展工作；
- （三）承担政策研究、制度建设等工作；
- （四）对派出巡视组的党组织、巡视工作领导小组决定的事项进行督办；

(五) 配合有关部门对巡视工作人员进行培训、考核、监督和管理;

(六) 办理巡视工作领导小组交办的其他事项。

第九条 党的中央和省、自治区、直辖市委员会设立巡视组, 承担巡视任务。巡视组向巡视工作领导小组负责并报告工作。

第十条 巡视组设组长、副组长、巡视专员和其他职位。巡视组实行组长负责制, 副组长协助组长开展工作。

巡视组组长根据每次巡视任务确定并授权。

第十一条 巡视工作人员应当具备下列条件:

(一) 理想信念坚定, 在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致;

(二) 坚持原则, 敢于担当, 依法办事, 公道正派, 清正廉洁;

(三) 遵守党的纪律, 严守党的秘密;

(四) 熟悉党务工作和相关政策法规, 具有较强的发现问题、沟通协调、文字综合等能力;

(五) 身体健康, 能胜任工作要求。

第十二条 选配巡视工作人员应当严格标准条件, 对不适合从事巡视工作的人员, 应当及时予以调整。

巡视工作人员应当按照规定进行轮岗交流。

巡视工作人员实行任职回避、地域回避、公务回避。

### 第三章 巡视范围和内容

第十三条 中央巡视组的巡视对象和范围是:

(一) 省、自治区、直辖市党委和人大常委会、政府、

政协党组领导班子及其成员，省、自治区、直辖市高级人民法院、人民检察院党组主要负责人，副省级城市党委和人大常委会、政府、政协党组主要负责人；

（二）中央部委领导班子及其成员，中央国家机关部委、人民团体党组（党委）领导班子及其成员；

（三）中央管理的国有重要骨干企业、金融企业、事业单位党委（党组）领导班子及其成员；

（四）中央要求巡视的其他单位的党组织领导班子及其成员。

第十四条 省、自治区、直辖市党委巡视组的巡视对象和范围是：

（一）市（地、州、盟）、县（市、区、旗）党委和人大常委会、政府、政协党组领导班子及其成员，市（地、州、盟）中级人民法院、人民检察院和县（市、区、旗）人民法院、人民检察院党组主要负责人；

（二）省、自治区、直辖市党委工作部门领导班子及其成员，政府部门、人民团体党组（党委、党工委）领导班子及其成员；

（三）省、自治区、直辖市管理的国有企业、事业单位党委（党组）领导班子及其成员；

（四）省、自治区、直辖市党委要求巡视的其他单位的党组织领导班子及其成员。

第十五条 巡视组对巡视对象执行《中国共产党章程》和其他党内法规，遵守党的纪律，落实党风廉政建设主体责任和监督责任等情况进行监督，着力发现以下问题：

（一）违反政治纪律和政治规矩，存在违背党的路线方针政策的言行，有令不行、有禁不止，阳奉阴违，拉帮结派等

问题；

（二）违反廉洁纪律，以权谋私、贪污贿赂、腐化堕落等问题；

（三）违反组织纪律，违规用人、拉票贿选、买官卖官，以及独断专行、软弱涣散、严重不团结等问题；

（四）违反群众纪律、工作纪律、生活纪律，搞形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风等问题；

（五）派出巡视组的党组织要求了解的其他问题。

第十六条 派出巡视组的党组织可以根据工作需要，针对所辖地方、部门、企事业单位的重点人、重点事、重点问题或者巡视整改情况，开展机动灵活的专项巡视。

#### 第四章 工作方式和权限

第十七条 巡视组可以采取以下方式开展工作：

（一）听取被巡视党组织的工作汇报和有关部门的专题汇报；

（二）与被巡视党组织领导班子成员和其他干部群众进行个别谈话；

（三）受理反映被巡视党组织领导班子及其成员和下一级党组织领导班子主要负责人的来信、来电、来访等；

（四）抽查核实领导干部报告个人有关事项的情况；

（五）向有关知情人询问情况；

（六）调阅、复制有关文件、档案、会议记录等资料；

（七）召开座谈会；

（八）列席被巡视地区（单位）的有关会议；

（九）进行民主测评、问卷调查；

（十）以适当方式到被巡视地区（单位）的下属地方、单位或者部门了解情况；

（十一）开展专项检查；

（十二）提请有关单位予以协助；

（十三）派出巡视组的党组织批准的其他方式。

第十八条 巡视组依靠被巡视党组织开展工作，不干预被巡视地区（单位）的正常工作，不履行执纪审查的职责。

第十九条 巡视组应当严格执行请示报告制度，对巡视工作中的重要情况和重大问题及时向巡视工作领导小组请示报告。

特殊情况下，中央巡视组可以直接向中央巡视工作领导小组组长报告，省、自治区、直辖市党委巡视组可以直接向省、自治区、直辖市党委书记报告。

第二十条 巡视期间，经巡视工作领导小组批准，巡视组可以将被巡视党组织管理的干部涉嫌违纪违法的具体问题线索，移交有关纪律检查机关或者政法机关处理；对群众反映强烈、明显违反规定并且能够及时解决的问题，向被巡视党组织提出处理建议。

## 第五章 工作程序

第二十一条 巡视组开展巡视前，应当向同级纪检监察机关、政法机关和组织、审计、信访等部门和单位了解被巡视党组织领导班子及其成员的有关情况。

第二十二条 巡视组进驻被巡视地区（单位）后，应当向被巡视党组织通报巡视任务，按照规定的工作方式和权限，开展巡视了解工作。

（三）其他问题移交相关单位。

第二十九条 有关纪律检查机关、组织部门收到巡视移交的问题或者线索后，应当及时研究提出谈话函询、初核、立案或者组织处理等意见，并于三个月内将办理情况反馈巡视工作领导小组办公室。

第三十条 派出巡视组的党组织及其组织部门应当把巡视结果作为干部考核评价、选拔任用的重要依据。

第三十一条 巡视工作领导小组办公室应当会同巡视组采取适当方式，了解和督促被巡视地区（单位）整改落实工作并向巡视工作领导小组报告。

巡视工作领导小组可以直接听取被巡视党组织有关整改情况的汇报。

第三十二条 巡视进驻、反馈、整改等情况，应当以适当方式公开，接受党员、干部和人民群众监督。

## 第六章 纪律与责任

第三十三条 派出巡视组的党组织和巡视工作领导小组应当加强对巡视工作的领导。对领导巡视工作不力，发生严重问题的，依据有关规定追究相关责任人员的责任。

第三十四条 纪检监察机关、审计机关、政法机关和组织、信访等部门及其他有关单位，应当支持配合巡视工作。对违反规定不支持配合巡视工作，造成严重后果的，依据有关规定追究相关责任人员的责任。

第三十五条 巡视工作人员应当严格遵守巡视工作纪律。巡视工作人员有下列情形之一的，视情节轻重，给予批评教育、组织处理或者纪律处分；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法

巡视组对反映被巡视党组织领导班子及其成员的重要问题和线索，可以进行深入了解。

第二十三条 巡视了解工作结束后，巡视组应当形成巡视报告，如实报告了解的重要情况和问题，并提出处理建议。

对党风廉政建设等方面存在的普遍性、倾向性问题和和其他重大问题，应当形成专题报告，分析原因，提出建议。

第二十四条 巡视工作领导小组应当及时听取巡视组的巡视情况汇报，研究提出处理意见，报派出巡视组的党组织决定。

第二十五条 派出巡视组的党组织应当及时听取巡视工作领导小组有关情况汇报，研究并决定巡视成果的运用。

第二十六条 经派出巡视组的党组织同意后，巡视组应当及时向被巡视党组织领导班子及其主要负责人分别反馈相关巡视情况，指出问题，有针对性地提出整改意见。

根据巡视工作领导小组要求，巡视组将巡视的有关情况通报同级党委和政府有关领导及其职能部门。

第二十七条 被巡视党组织收到巡视组反馈意见后，应当认真整改落实，并于二个月内将整改情况报告和主要负责人组织落实情况报告，报送巡视工作领导小组办公室。

被巡视党组织主要负责人为落实整改工作的第一责任人。

第二十八条 对巡视发现的问题和线索，派出巡视组的党组织作出分类处置的决定后，依据干部管理权限和职责分工，按照以下途径进行移交：

（一）对领导干部涉嫌违纪的线索和作风方面的突出问题，移交有关纪律检查机关；

（二）对执行民主集中制、干部选拔任用等方面存在的问题，移交有关组织部门；



处理:

- (一) 对应当发现的重要问题没有发现的;
- (二) 不如实报告巡视情况, 隐瞒、歪曲、捏造事实的;
- (三) 泄露巡视工作秘密的;
- (四) 工作中超越权限, 造成不良后果的;
- (五) 利用巡视工作的便利谋取私利或者为他人谋取不正当利益的;
- (六) 有违反巡视工作纪律的其他行为的。

第三十六条 被巡视党组织领导班子及其成员应当自觉接受巡视监督, 积极配合巡视组开展工作。

党员有义务向巡视组如实反映情况。

第三十七条 被巡视地区(单位)及其工作人员有下列情形之一的, 视情节轻重, 对该地区(单位)领导班子主要负责人或者其他有关责任人员, 给予批评教育、组织处理或者纪律处分; 涉嫌犯罪的, 移送司法机关依法处理:

- (一) 隐瞒不报或者故意向巡视组提供虚假情况的;
- (二) 拒绝或者不按照要求向巡视组提供相关文件材料的;
- (三) 指使、强令有关单位或者人员干扰、阻挠巡视工作, 或者诬告、陷害他人的;
- (四) 无正当理由拒不纠正存在的问题或者不按照要求整改的;
- (五) 对反映问题的干部群众进行打击、报复、陷害的;
- (六) 其他干扰巡视工作的情形。

第三十八条 被巡视地区(单位)的干部群众发现巡视工作人员有本条例第三十五条所列行为的, 可以向巡视工作领导小组或者巡视工作领导小组办公室反映, 也可以依照规定直接向有关部门、组织反映。

## 第七章 附 则

第三十九条 各省、自治区、直辖市党委可以根据本条例，结合各自实际，制定实施办法。

第四十条 中国人民解放军和中国人民武装警察部队的党组织实行巡视制度的规定，由中央军委参照本条例制定。

第四十一条 本条例由中央纪委同中央组织部解释。

第四十二条 本条例自二〇一五年八月三日起施行。二〇〇九年七月二日中共中央印发的《中国共产党巡视工作条例（试行）》同时废止。

## 催生新的动能，实现发展升级<sup>\*</sup>

（二〇一五年八月二十一日）

李 克 强

创新是国家强盛和社会进步的不竭动力。技术革命对促进经济提质增效、实现发展升级起着极为关键的作用。我们深入实施创新驱动发展战略，倡导大众创业、万众创新，就是要用创新的方式和手段来推进创业。现在新的事物层出不穷，例如三维（3D）打印从实验室研究到投入应用已经有一段时间，国际上普遍认为这是一种会对未来发展产生重大影响的新技术潮流。这次专题讲座开始之前，我和国务院其他领导同志参观了3D打印小型展览，了解到我国在3D打印技术方面取得一些新的成果，很受鼓舞。今天我们专门就3D打印听讲座，有醉翁之意不在酒之意，而是要从中悟出更大的道理，以更好地推动我国发展升级。下面，我讲三点意见。

### 一、推动经济迈向中高端水平要有新理念。

当前，新一轮科技革命和产业变革正在全球范围内孕育兴起，世界各国纷纷抢占未来产业发展制高点。发达国家加紧实施再工业化，发展中国家也在加速工业化进程，我们面临着发达国家先进技术和发展中国家低成本竞争的双重挤压，加快我国产业转型升级迫在眉睫。同时，我们要顶住经济下行压力实

---

<sup>\*</sup> 这是李克强同志在国务院先进制造与3D打印专题讲座上讲话的主要部分。

现稳增长，也必须在着力扩大需求的同时，通过优化产业结构有效改善供给，释放新的发展动能。制造业作为国民经济的重要支柱产业，必须走在发展升级前列。

改革开放三十多年来，我国制造业规模迅速扩大，已成为世界第一制造大国，二百二十多种主要工业产品的产量居世界首位，具有工业体系完整、国内市场巨大、人力资源丰富等优势。但同时我国制造业大而不强，自主创新能力不足，产品附加值不高，总体处于国际产业链和价值链的中低端。与发达国家在工业3.0基础上迈向4.0不同，我国不仅要追赶工业4.0，还要在工业2.0、3.0方面“补课”。在这种情况下，制造业实现由大到强的历史跨越，经济要迈向中高端水平，必须有新的理念，既包括技术方面的新理念，也包括政府管理的新理念，这就要求我们不断加深对新一轮经济技术革命和生产力发展的宏观思考。

从发展规律看，生产力的提高主要源于两个方面，一是生产工具出现革命性变化，二是伴随而来的生产方式和组织模式创新。一些引领性、标志性、颠覆性新技术的出现和集群式应用往往与生产组织变革相互交织、形成共振，促进生产效率不断提高，从而对经济社会发展产生全局性、系统性的影响。回顾历史，人类社会进程总是呈现波浪式发展、螺旋式上升的轨迹。从石器到青铜器、铁器的广泛应用，再到以蒸汽机、电气化为代表的两次工业革命，人类文明逐渐从个体、小手工作坊发展到机械化大生产阶段。如今，随着众多新技术涌现，第三次工业革命正向我们走来。在规模化、集中式生产方式不断改进完善的同时，新型的“小手工作坊”又再度崛起，但这种依托互联网和3D打印等新技术的“小手工作坊”迥异于前，它不再是传统意义上的个人单打独斗，而是与外部广泛联系的一个

社会化单元，其产品更加个性化、定制化，但创意和制造往往来自全社会的协作。可以说，3D打印等新技术会带来传统生产和组织管理模式的革命性变化，有利于资源更优地配置和创造性技术的发展，拓展了大众创业、万众创新的空间。千千万万人投入创新创业不仅会塑造新的经济格局，也将对社会各方面产生深刻影响，并会推动政府管理理念和方式的创新。因此，我们必须充分认识这些新技术、新变革、新趋势，遵循和把握规律，进一步解放和发展生产力。

刚才讲座中提到，制造方式发展也经历了等材制造、减材制造、增材制造三个阶段。等材制造，是指通过铸、锻、焊等方式生产制造产品，材料重量基本不变，这已有三千多年的历史。减材制造，是指在工业革命后，使用车、铣、刨、磨等设备对材料进行切削加工，以达到设计形状，这已有三百多年的历史。增材制造，也就是3D打印，是指通过光固化、选择性激光烧结、熔融堆积等技术，使材料一点一点累加，形成需要的形状。这项技术于一九八四年开始在实验室研究，一九八六年制出样机，距今只有不到三十年。3D打印实现了制造方式从等材、减材到增材的重大转变，改变了传统制造的理念和模式，大幅缩减了产品开发周期与成本，也会推动材料革命，具有重大价值。我国自然资源禀赋不足，人均占有量低于世界平均水平，如果能广泛应用增材制造方式，就可以减少资源能源消耗，有力推动发展方式转变。增材制造的理念不应仅仅局限于制造业，服务业等其他行业也可以借鉴。

我国3D打印技术研究起步不晚，有些方面还处于世界领先地位，但产业化发展步伐总体较慢。面对世界先进制造技术方兴未艾的时代潮流，我们决不能再度落后，必须参与其中、抢占先机。培育中国制造竞争新优势，既要瞄准世界产业技术

发展前沿，加强3D打印等核心技术和原创技术研发，又要加快成果推广运用和产业化进程，促进创新链和产业链紧密联结，以个性化定制满足广阔市场需求，以增材制造降低能源资源消耗，以绿色生产赢得可持续发展的未来，推动新兴产业集群不断壮大，使中国制造价格优势叠加性能优势、质量优势。同时，这也可为国际产能合作拓展更大空间，在优胜优出中实现中国制造水平跃升。

## 二、推动经济迈向中高端水平要有关键手段。

当前，以新一代信息技术与制造技术深度融合为特征的智能制造模式，正在引发新一轮制造业变革。从生产手段上看，数字化、虚拟化、智能化技术将贯穿产品的全生命周期；从生产模式上看，柔性化、网络化、个性化生产将成为制造模式的新趋势；从生产组织上看，全球化、服务化、平台化将成为产业组织的新方式。以德国实施工业4.0战略、美国发展工业互联网为代表，主要发达国家都在加紧部署发展智能制造，谋求在新一轮产业变革中继续占据领先优势。

促进中国制造上水平，既要在改造传统制造方面“补课”，又要在绿色制造、智能升级方面“加课”，加快3D打印、高档数控机床、工业机器人等智能技术和装备的运用。美国发展制造业的一个显著特征，就是“互联网+智能制造”。今年政府工作报告也明确提出“互联网+”，如今众创、众包、众扶、众筹等应运而生，就是通过互联网把资源聚集起来、利用起来，这是重大的改革创新。在计划经济时代，企业小而全，不仅体现在生产制造方面，也体现在企业办社会方面，开办学校、医院等等，几乎无所不包。时至今日，高度集中的计划经济体制已经改变，“互联网+”为企业发展提供了更大、更广阔的平台。不少企业都在通过互联网分享各种信息和社会资源。我在浙江、

广东调研时看到，有大量的企业，包括制造业企业和服务业企业，都通过“互联网+”为自身快速发展插上翅膀。这就是创新思维、转换思路的效果。

现在还有些争论，到底应是“互联网+”还是“+互联网”？实际上“互联网+”和“+互联网”都非常必要。比如德国工业的主要特点就是“+互联网”，不少重要的制造业企业在专注于技术和产品研发生产的同时，利用互联网集众智进行开发和销售。我认为“互联网+”和“+互联网”从一定意义上讲是相通的，核心都是运用各种方式把众创、众包、众扶、众筹等带动起来，推动企业生产模式和组织方式变革，增强企业创新能力和创造活力。可以说，“互联网+”是促进产业升级、推进市场化改革的一个关键举措。因此，各有关方面都要认真研究怎样让中国产品，不仅是制造业产品，也包括服务业产品，更好地实现与互联网相结合。这不仅是技术创新，更是体制创新，符合生产力变化推动生产关系发生相应变化的历史唯物主义原理。“互联网+”改变了企业营销模式和管理模式，政府的监管模式也必须与之相适应，既要做好服务，也要有效监管，创造公平竞争环境。

### 三、实现“双中高”目标要有基本依托。

我国经济保持中高速增长、迈向中高端水平必须要有基本依托，这个基本依托就是推动形成大众创业、万众创新的新动能。创新不仅是科学家、科技工作者的事，也是全社会的事。有人说，美国的创客和极度痴迷于创新的极客，三分之一在高校，三分之一在自家车库，三分之一在孵化器。中国有九亿多劳动力，目前全国高校在校总人数达三千五百多万（包括高等职业学校等），每年有七百多万高校毕业生，这是独一无二的资源，如果能投入创新，力量难以想象。推动大众创业、

万众创新，就是要充分利用我国丰富的人力资源、广阔的市场空间、完整的工业体系等优势，集众人智、汇创客流、结创新果，让大量创新的火花在创业之中迸发。只要把亿万中国人的积极性和创造力都调动起来、激发出来，创新的力量就会无穷大。

“双创”的蓬勃发展，会倒逼传统企业转型升级，形成传统行业网络化智能化改造浪潮，带动云计算、大数据、工业互联网、3D打印等新技术发展，加快“中国制造”智能转型进程，推动建设制造业强国。我在中国核电工程有限公司参观“华龙一号”时了解到，核岛设计非常复杂，而中心实验室只有十几个人。他们通过互联网连接二十多个城市的五百多台终端工作，这些终端后面有成千上万的科研人员作为支撑。这就是“积力之所举，即无不胜也；众智之所为，即无不成也”。

我们对中国发展要有信心，这个信心不是空中楼阁，不是海市蜃楼，而是有基础、有潜力的。“双创”不仅可以拓展小微企业发展空间，大企业也可以通过“双创”实现转型升级，焕发勃勃生机。政府要积极作为，深入推进简政放权、放管结合、优化服务，完善政府监管方式，营造破束缚、汇众智、促创新、保公平的良好环境。企业特别是大企业要把推进改革和“双创”结合起来，通过体制机制创新增强聚集各类创新资源的能力和内生创新活力，推动生产模式和组织方式变革，让有界的传统企业变成无界的开放式、协同式创新平台，让广大热衷创新创造的创客和极客们大展身手，让更多有生命力的前沿技术和新兴产业集群蓬勃发展，共同铸就中国发展新的辉煌。

把脉大势、了解新知，首先要加强学习。今天国务院举办这次专题讲座，旨在帮助大家增加新的知识、启发创新思维、吸收新的理念，这是新形势下提高政府决策和施政科学性、有



效性的一项举措。各部门、各单位都要根据工作需要，组织各种专题讲座，采取多种形式加强学习、开拓视野、学以致用，不断提高干事创业的素质和服务经济社会发展的能力。只要我们以新的理念来引领创新，以新的支撑来推动创新，全面落实创新驱动发展战略，以大众创业、万众创新培育新动能，就一定能够保持经济中高速增长、迈向中高端水平，推动发展调速不减势、量增质更优，实现中国经济提质增效升级。

# 中共中央、国务院关于深化 国有企业改革的指导意见

(二〇一五年八月二十四日)

国有企业属于全民所有，是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量，是我们党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础。改革开放以来，国有企业改革发展不断取得重大进展，总体上已经同市场经济相融合，运行质量和效益明显提升，在国际国内市场竞争中涌现出一批具有核心竞争力的骨干企业，为推动经济社会发展、保障和改善民生、开拓国际市场、增强我国综合实力作出了重大贡献，国有企业经营管理者队伍总体上是好的，广大职工付出了不懈努力，成就是突出的。但也要看到，国有企业仍然存在一些亟待解决的突出矛盾和问题，一些企业市场主体地位尚未真正确立，现代企业制度还不健全，国有资产监管体制有待完善，国有资本运行效率需进一步提高；一些企业管理混乱，内部人控制、利益输送、国有资产流失等问题突出，企业办社会职能和历史遗留问题还未完全解决；一些企业党组织管党治党责任不落实、作用被弱化。面向未来，国有企业面临日益激烈的国际竞争和转型升级的巨大挑战。在推动我国经济保持中高速增长和迈向中高端水平、完善和发展中国特色社会主义制度、实现中华民族伟大复兴中国梦的进程中，国有企业肩负着重大历史使命和责任。要

认真贯彻落实党中央、国务院战略决策，按照“四个全面”战略布局的要求，以经济建设为中心，坚持问题导向，继续推进国有企业改革，切实破除体制机制障碍，坚定不移做强做优做大国有企业。为此，提出以下意见。

### 一、总体要求。

#### （一）指导思想。

高举中国特色社会主义伟大旗帜，认真贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持和完善基本经济制度，坚持社会主义市场经济改革方向，适应市场化、现代化、国际化新形势，以解放和发展社会生产力为标准，以提高国有资本效率、增强国有企业活力为中心，完善产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，完善国有资产监管体制，防止国有资产流失，全面推进依法治企，加强和改进党对国有企业的领导，做强做优做大国有企业，不断增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力，主动适应和引领经济发展新常态，为促进经济社会持续健康发展、实现中华民族伟大复兴中国梦作出积极贡献。

#### （二）基本原则。

——坚持和完善基本经济制度。这是深化国有企业改革必须把握的根本要求。必须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。坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，积极促进国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合，推动各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。

——坚持社会主义市场经济改革方向。这是深化国有企业改革必须遵循的基本规律。国有企业改革要遵循市场经济规律

和企业发展规律，坚持政企分开、政资分开、所有权与经营权分离，坚持权利、义务、责任相统一，坚持激励机制和约束机制相结合，促使国有企业真正成为依法自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体。社会主义市场经济条件下的国有企业，要成为自觉履行社会责任的表率。

——坚持增强活力和强化监管相结合。这是深化国有企业改革必须把握的重要关系。增强活力是搞好国有企业的本质要求，加强监管是搞好国有企业的重要保障，要切实做到两者的有机统一。继续推进简政放权，依法落实企业法人财产权和经营自主权，进一步激发企业活力、创造力和市场竞争力。进一步完善国有企业监管制度，切实防止国有资产流失，确保国有资产保值增值。

——坚持党对国有企业的领导。这是深化国有企业改革必须坚守的政治方向、政治原则。要贯彻全面从严治党方针，充分发挥企业党组织政治核心作用，加强企业领导班子建设，创新基层党建工作，深入开展党风廉政建设，坚持全心全意依靠工人阶级，维护职工合法权益，为国有企业改革发展提供坚强有力的政治保证、组织保证和人才支撑。

——坚持积极稳妥统筹推进。这是深化国有企业改革必须采用的科学方法。要正确处理推进改革和坚持法治的关系，正确处理改革发展稳定关系，正确处理搞好顶层设计和尊重基层首创精神的关系，突出问题导向，坚持分类推进，把握好改革的次序、节奏、力度，确保改革扎实推进、务求实效。

### （三）主要目标。

到二〇二〇年，在国有企业改革重要领域和关键环节取得决定性成果，形成更加符合我国基本经济制度和社会主义市场经济发展要求的国有资产管理体制、现代企业制度、市场化经

营机制，国有资本布局结构更趋合理，造就一大批德才兼备、善于经营、充满活力的优秀企业家，培育一大批具有创新能力和国际竞争力的国有骨干企业，国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力明显增强。

——国有企业公司制改革基本完成，发展混合所有制经济取得积极进展，法人治理结构更加健全，优胜劣汰、经营自主灵活、内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的市场化机制更加完善。

——国有资产监管制度更加成熟，相关法律法规更加健全，监管手段和方式不断优化，监管的科学性、针对性、有效性进一步提高，经营性国有资产实现集中统一监管，国有资产保值增值责任全面落实。

——国有资本配置效率显著提高，国有经济布局结构不断优化、主导作用有效发挥，国有企业在提升自主创新能力、保护资源环境、加快转型升级、履行社会责任中的引领和表率作用充分发挥。

——企业党的建设全面加强，反腐倡廉制度体系、工作体系更加完善，国有企业党组织在公司治理中的法定地位更加巩固，政治核心作用充分发挥。

## 二、分类推进国有企业改革。

（四）划分国有企业不同类别。根据国有资本的战略定位和发展目标，结合不同国有企业在经济社会发展中的作用、现状和发展需要，将国有企业分为商业类和公益类。通过界定功能、划分类别，实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核，提高改革的针对性、监管的有效性、考核评价的科学性，推动国有企业同市场经济深度融合，促进国有企业经济效益和社会效益有机统一。按照谁出资谁分类的原则，由

履行出资人职责的机构负责制定所出资企业的功能界定和分类方案，报本级政府批准。各地区可结合实际，划分并动态调整本地区国有企业功能类别。

（五）推进商业类国有企业改革。商业类国有企业按照市场化要求实行商业化运作，以增强国有经济活力、放大国有资本功能、实现国有资产保值增值为主要目标，依法自主开展生产经营活动，实现优胜劣汰、有序进退。

主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业，原则上都要实行公司制股份制改革，积极引入其他国有资本或各类非国有资本实现股权多元化，国有资本可以绝对控股、相对控股，也可以参股，并着力推进整体上市。对这些国有企业，重点考核经营业绩指标、国有资产保值增值和市场竞争能力。

主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国有企业，要保持国有资本控股地位，支持非国有资本参股。对自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，促进公共资源配置市场化；对需要实行国有全资的企业，也要积极引入其他国有资本实行股权多元化；对特殊业务和竞争性业务实行业务板块有效分离，独立运作、独立核算。对这些国有企业，在考核经营业绩指标和国有资产保值增值情况的同时，加强对服务国家战略、保障国家安全和国民经济运行、发展前瞻性战略性新兴产业以及完成特殊任务的考核。

（六）推进公益类国有企业改革。公益类国有企业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标，引入市场机制，提高公共服务效率和能力。这类企业可以采取国有独资形式，具备条件的也可以推行投资主体多元化，还可以通过购

买服务、特许经营、委托代理等方式，鼓励非国有企业参与经营。对公益类国有企业，重点考核成本控制、产品服务质量、营运效率和保障能力，根据企业不同特点有区别地考核经营业绩指标和国有资产保值增值情况，考核中要引入社会评价。

### 三、完善现代企业制度。

（七）推进公司制股份制改革。加大集团层面公司制改革力度，积极引入各类投资者实现股权多元化，大力推动国有企业改制上市，创造条件实现集团公司整体上市。根据不同企业的功能定位，逐步调整国有股权比例，形成股权结构多元、股东行为规范、内部约束有效、运行高效灵活的经营机制。允许将部分国有资本转化为优先股，在少数特定领域探索建立国家特殊管理股制度。

（八）健全公司法人治理结构。重点是推进董事会建设，建立健全权责对等、运转协调、有效制衡的决策执行监督机制，规范董事长、总经理行权行为，充分发挥董事会的决策作用、监事会的监督作用、经理层的经营管理作用、党组织的政治核心作用，切实解决一些企业董事会形同虚设、“一把手”说了算的问题，实现规范的公司治理。要切实落实和维护董事会依法行使重大决策、选人用人、薪酬分配等权利，保障经理层经营自主权，法无授权任何政府部门和机构不得干预。加强董事会内部的制衡约束，国有独资、全资公司的董事会和监事会均应有职工代表，董事会外部董事应占多数，落实一人一票表决制度，董事对董事会决议承担责任。改进董事会和董事评价办法，强化对董事的考核评价和管理，对重大决策失误负有直接责任的要及时调整或解聘，并依法追究。进一步加强外部董事队伍建设，拓宽来源渠道。

（九）建立国有企业领导人员分类分层管理制度。坚持党

管干部原则与董事会依法产生、董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法行使用人权相结合，不断创新有效实现形式。上级党组织和国有资产监管机构按照管理权限加强对国有企业领导人员的管理，广开推荐渠道，依规考察提名，严格履行选用程序。根据不同企业类别和层级，实行选任制、委任制、聘任制等不同选人用人方式。推行职业经理人制度，实行内部培养和外部引进相结合，畅通现有经营管理者与职业经理人身份转换通道，董事会按市场化方式选聘和管理职业经理人，合理增加市场化选聘比例，加快建立退出机制。推行企业经理层成员任期制和契约化管理，明确责任、权利、义务，严格任期管理和目标考核。

（十）实行与社会主义市场经济相适应的企业薪酬分配制度。企业内部的薪酬分配权是企业的法定权利，由企业依法依规自主决定，完善既有激励又有约束、既讲效率又讲公平、既符合企业一般规律又体现国有企业特点的分配机制。建立健全与劳动力市场基本适应、与企业经济效益和劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制。推进全员绩效考核，以业绩为导向，科学评价不同岗位员工的贡献，合理拉开收入分配差距，切实做到收入能增能减和奖惩分明，充分调动广大职工积极性。对国有企业领导人员实行与选任方式相匹配、与企业功能性质相适应、与经营业绩相挂钩的差异化薪酬分配办法。对党中央、国务院和地方党委、政府及其部门任命的国有企业领导人员，合理确定基本年薪、绩效年薪和任期激励收入。对市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬分配机制，可以采取多种方式探索完善中长期激励机制。健全与激励机制相对称的经济责任审计、信息披露、延期支付、追索扣回等约束机制。严格规范履职待遇、业务支出，严禁将公款用于个人支出。



(十一) 深化企业内部用人制度改革。建立健全企业各类管理人员公开招聘、竞争上岗等制度,对特殊管理人员可以通过委托人才中介机构推荐等方式,拓宽选人用人视野和渠道。建立分级分类的企业员工市场化公开招聘制度,切实做到信息公开、过程公开、结果公开。构建和谐劳动关系,依法规范企业各类用工管理,建立健全以合同管理为核心、以岗位管理为基础的市场化用工制度,真正形成企业各类管理人员能上能下、员工能进能出的合理流动机制。

#### 四、完善国有资产管理体制。

(十二) 以管资本为主推进国有资产监管机构职能转变。国有资产监管机构要准确把握依法履行出资人职责的定位,科学界定国有资产出资人监管的边界,建立监管权力清单和责任清单,实现以管企业为主向以管资本为主的转变。该管的要科学管理、决不缺位,重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全;不该管的要依法放权、决不越位,将依法应由企业自主经营决策的事项归位于企业,将延伸到子企业的管理事项原则上归位于一级企业,将配合承担的公共管理职能归位于相关政府部门和单位。大力推进依法监管,着力创新监管方式和手段,改变行政化管理方式,改进考核体系和办法,提高监管的科学性、有效性。

(十三) 以管资本为主改革国有资本授权经营体制。改组组建国有资本投资、运营公司,探索有效的运营模式,通过开展投资融资、产业培育、资本整合,推动产业集聚和转型升级,优化国有资本布局结构;通过股权运作、价值管理、有序进退,促进国有资本合理流动,实现保值增值。科学界定国有资本所有权和经营权的边界,国有资产监管机构依法对国有资本投资、运营公司和其他直接监管的企业履行出资人职责,并

授权国有资本投资、运营公司对授权范围内的国有资本履行出资人职责。国有资本投资、运营公司作为国有资本市场化运作的专业平台，依法自主开展国有资本运作，对所出资企业行使股东职责，按照责权对应原则切实承担起国有资产保值增值责任。开展政府直接授权国有资本投资、运营公司履行出资人职责的试点。

（十四）以管资本为主推动国有资本合理流动优化配置。坚持以市场为导向、以企业为主体，有进有退、有所为有所不为，优化国有资本布局结构，增强国有经济整体功能和效率。紧紧围绕服务国家战略，落实国家产业政策和重点产业布局调整总体要求，优化国有资本重点投资方向和领域，推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域、重点基础设施集中，向前瞻性战略性新兴产业集中，向具有核心竞争力的优势企业集中。发挥国有资本投资、运营公司的作用，清理退出一批、重组整合一批、创新发展一批国有企业。建立健全优胜劣汰市场化退出机制，充分发挥失业救济和再就业培训等的作用，解决好职工安置问题，切实保障退出企业依法实现关闭或破产，加快处置低效无效资产，淘汰落后产能。支持企业依法合规通过证券交易、产权交易等资本市场，以市场公允价格处置企业资产，实现国有资本形态转换，变现的国有资本用于更需要的领域和行业。推动国有企业加快管理创新、商业模式创新，合理限定法人层级，有效压缩管理层级。发挥国有企业在实施创新驱动发展战略和制造强国战略中的骨干和表率作用，强化企业在技术创新中的主体地位，重视培养科研人才和高技能人才。支持国有企业开展国际化经营，鼓励国有企业之间以及与其他所有制企业以资本为纽带，强强联合、优势互补，加快培育一批具有世界一流水平的跨国公司。

(十五) 以管资本为主推进经营性国有资产集中统一监管。稳步将党政机关、事业单位所属企业的国有资本纳入经营性国有资产集中统一监管体系, 具备条件的进入国有资本投资、运营公司。加强国有资产基础管理, 按照统一制度规范、统一工作体系的原则, 抓紧制定企业国有资产基础管理条例。建立覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算管理制度, 提高国有资本收益上缴公共财政比例, 二〇二〇年提高到百分之三十, 更多用于保障和改善民生。划转部分国有资本充实社会保障基金。

### 五、发展混合所有制经济。

(十六) 推进国有企业混合所有制改革。以促进国有企业转换经营机制, 放大国有资本功能, 提高国有资本配置和运行效率, 实现各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展为目标, 稳妥推动国有企业发展混合所有制经济。对通过实行股份制、上市等途径已经实行混合所有制的国有企业, 要着力在完善现代企业制度、提高资本运行效率上下功夫; 对于适宜继续推进混合所有制改革的国有企业, 要充分发挥市场机制作用, 坚持因地施策、因业施策、因企施策, 宜独则独、宜控则控、宜参则参, 不搞拉郎配, 不搞全覆盖, 不设时间表, 成熟一个推进一个。改革要依法依规、严格程序、公开公正, 切实保护混合所有制企业各类出资人的产权权益, 杜绝国有资产流失。

(十七) 引入非国有资本参与国有企业改革。鼓励非国有资本投资主体通过出资入股、收购股权、认购可转债、股权置换等多种方式, 参与国有企业改制重组或国有控股上市公司增资扩股以及企业经营管理。实行同股同权, 切实维护各类股东合法权益。在石油、天然气、电力、铁路、电信、资源开发、公用事业等领域, 向非国有资本推出符合产业政策、有利于转

型升级的项目。依照外商投资产业指导目录和相关安全审查规定，完善外资安全审查工作机制。开展多类型政府和社会资本合作试点，逐步推广政府和社会资本合作模式。

（十八）鼓励国有资本以多种方式入股非国有企业。充分发挥国有资本投资、运营公司的资本运作平台作用，通过市场化方式，以公共服务、高新技术、生态环保、战略性新兴产业为重点领域，对发展潜力大、成长性强的非国有企业进行股权投资。鼓励国有企业通过投资入股、联合投资、重组等多种方式，与非国有企业进行股权融合、战略合作、资源整合。

（十九）探索实行混合所有制企业员工持股。坚持试点先行，在取得经验基础上稳妥有序推进，通过实行员工持股建立激励约束长效机制。优先支持人才资本和技术要素贡献占比较高的转制科研院所、高新技术企业、科技服务型企业发展员工持股试点，支持对企业经营业绩和持续发展有直接或较大影响的科研人员、经营管理人员和业务骨干等持股。员工持股主要采取增资扩股、出资新设等方式。完善相关政策，健全审核程序，规范操作流程，严格资产评估，建立健全股权流转和退出机制，确保员工持股公开透明，严禁暗箱操作，防止利益输送。

## 六、强化监督防止国有资产流失。

（二十）强化企业内部监督。完善企业内部监督体系，明确监事会、审计、纪检监察、巡视以及法律、财务等部门的监督职责，完善监督制度，增强制度执行力。强化对权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集的部门和岗位的监督，实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。建立审计部门向董事会负责的工作机制。落实企业内部监事会对董事、经理和其他高级管理人员的监督。进一步发挥企业总法律顾问在经营管理中的法律审核把关

作用，推进企业依法经营、合规管理。集团公司要依法依规、尽职尽责加强对子企业的管理和监督。大力推进厂务公开，健全以职工代表大会为基本形式的企业民主管理制度，加强企业职工民主监督。

（二十一）建立健全高效协同的外部监督机制。强化出资人监督，加快国有企业行为规范法律法规制度建设，加强对企业关键业务、改革重点领域、国有资本运营重要环节以及境外国有资产的监督，规范操作流程，强化专业检查，开展注册会计师由履行出资人职责机构委派的试点。加强和改进外派监事会制度，明确职责定位，强化与有关专业监督机构的协作，加强当期和事中监督，强化监督成果运用，建立健全核查、移交和整改机制。健全国有资本审计监督体系和制度，实行企业国有资产审计监督全覆盖，建立对企业国有资本的经常性审计制度。加强纪检监察监督和巡视工作，强化对企业领导人员廉洁从业、行使权力等的监督，加大大案要案查处力度，狠抓对存在问题的整改落实。整合出资人监管、外派监事会监督和审计、纪检监察、巡视等监督力量，建立监督工作会商机制，加强统筹，创新方式，共享资源，减少重复检查，提高监督效能。建立健全监督意见反馈整改机制，形成监督工作的闭环。

（二十二）实施信息公开加强社会监督。完善国有资产和国有企业信息公开制度，设立统一的信息公开网络平台，依法依规、及时准确披露国有资本整体运营和监管、国有企业公司治理以及管理架构、经营情况、财务状况、关联交易、企业负责人薪酬等信息，建设阳光国企。认真处理人民群众关于国有资产流失等问题的来信、来访和检举，及时回应社会关切。充分发挥媒体舆论监督作用，有效保障社会公众对企业国有资产运营的知情权和监督权。

（二十三）严格责任追究。建立健全国有企业重大决策失误和失职、渎职责任追究倒查机制，建立和完善重大决策评估、决策事项履职记录、决策过错认定标准等配套制度，严厉查处侵吞、贪污、输送、挥霍国有资产和逃废金融债务的行为。建立健全企业国有资产的监督问责机制，对企业重大违法违规问题敷衍不追、隐匿不报、查处不力的，严格追究有关人员失职渎职责任，视不同情形给予纪律处分或行政处分，构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

### 七、加强和改进党对国有企业的领导。

（二十四）充分发挥国有企业党组织政治核心作用。把加强党的领导和完善公司治理统一起来，将党建工作总体要求纳入国有企业章程，明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位，创新国有企业党组织发挥政治核心作用的途径和方式。在国有企业改革中坚持党的建设同步谋划、党的组织及工作机构同步设置、党组织负责人及党务工作人员同步配备、党的工作同步开展，保证党组织工作机构健全、党务工作者队伍稳定、党组织和党员作用得到有效发挥。坚持和完善双向进入、交叉任职的领导体制，符合条件的党组织领导班子成员可以通过法定程序进入董事会、监事会、经理层，董事会、监事会、经理层成员中符合条件的党员可以依照有关规定和程序进入党组织领导班子；经理层成员与党组织领导班子成员适度交叉任职；董事长、总经理原则上分设，党组织书记、董事长一般由一人担任。

国有企业党组织要切实承担好、落实好从严管党治党责任。坚持从严治党、思想建党、制度治党，增强管党治党意识，建立健全党建工作责任制，聚精会神抓好党建工作，做到守土有责、守土负责、守土尽责。党组织书记要切实履行党建

工作第一责任人职责，党组织班子其他成员要切实履行“一岗双责”，结合业务分工抓好党建工作。中央企业党组织书记同时担任企业其他主要领导职务的，应当设立一名专职抓企业党建工作的副书记。加强国有企业基层党组织建设和党员队伍建设，强化国有企业基层党建工作的基础保障，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用、共产党员先锋模范作用。加强企业党组织对群众工作的领导，发挥好工会、共青团等群团组织的作用，深入细致做好职工群众的思想政治工作。把建立党的组织、开展党的工作，作为国有企业推进混合所有制改革的必要前提，根据不同类型混合所有制企业特点，科学确定党组织的设置方式、职责定位、管理模式。

（二十五）进一步加强国有企业领导班子建设和人才队伍建设。根据企业改革发展需要，明确选人用人标准和程序，创新选人用人方式。强化党组织在企业领导人员选拔任用、培养教育、管理监督中的责任，支持董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法行使用人权，坚决防止和整治选人用人中的不正之风。加强对国有企业领导人员尤其是主要领导人员的日常监督管理和综合考核评价，及时调整不胜任、不称职的领导人员，切实解决企业领导人员能上不能下的问题。以强化忠诚意识、拓展世界眼光、提高战略思维、增强创新精神、锻造优秀品行行为重点，加强企业家队伍建设，充分发挥企业家作用。大力实施人才强企战略，加快建立健全国有企业集聚人才的体制机制。

（二十六）切实落实国有企业反腐倡廉“两个责任”。国有企业党组织要切实履行好主体责任，纪检机构要履行好监督责任。加强党性教育、法治教育、警示教育，引导国有企业领导人员坚定理想信念，自觉践行“三严三实”要求，正确履职

行权。建立切实可行的责任追究制度，与企业考核等挂钩，实行“一案双查”。推动国有企业纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导。加强和改进国有企业巡视工作，强化对权力运行的监督和制约。坚持运用法治思维和法治方式反腐败，完善反腐倡廉制度体系，严格落实反“四风”规定，努力构筑企业领导人员不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。

#### 八、为国有企业改革创造良好环境条件。

（二十七）完善相关法律法规和配套政策。加强国有企业相关法律法规立改废释工作，确保重大改革于法有据。切实转变政府职能，减少审批、优化制度、简化手续、提高效率。完善公共服务体系，推进政府购买服务，加快建立稳定可靠、补偿合理、公开透明的企业公共服务支出补偿机制。完善和落实国有企业重组整合涉及的资产评估增值、土地变更登记和国有资产无偿划转等方面税收优惠政策。完善国有企业退出的相关政策，依法妥善处理劳动关系调整、社会保险关系接续等问题。

（二十八）加快剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题。完善相关政策，建立政府和国有企业合理分担成本的机制，多渠道筹措资金，采取分离移交、重组改制、关闭撤销等方式，剥离国有企业职工家属区“三供一业”和所办医院、学校、社区等公共服务机构，继续推进厂办大集体改革，对国有企业退休人员实施社会化管理，妥善解决国有企业历史遗留问题，为国有企业公平参与市场竞争创造条件。

（二十九）形成鼓励改革创新的良好氛围。坚持解放思想、实事求是，鼓励探索、实践、创新。全面准确评价国有企业，大力宣传中央关于全面深化国有企业改革的方针政策，宣传改革的典型案例和经验，营造有利于国有企业改革的良好舆论环境。



（三十）加强对国有企业改革的组织领导。各级党委和政府要统一思想，以高度的政治责任感和历史使命感，切实履行对深化国有企业改革的领导责任。要根据本指导意见，结合实际制定实施意见，加强统筹协调、明确责任分工、细化目标任务、强化督促落实，确保深化国有企业改革顺利推进，取得实效。

金融、文化等国有企业的改革，中央另有规定的依其规定执行。

# 在纪念中国人民抗日战争暨世界 反法西斯战争胜利七十周年 大会上的讲话

(二〇一五年九月三日)

习 近 平

全国同胞们，  
尊敬的各位国家元首、政府首脑和联合国等国际组织代表，  
尊敬的各位来宾，  
全体受阅将士们，  
女士们、先生们，同志们、朋友们：

今天，是一个值得世界人民永远纪念的日子。七十年前的今天，中国人民经过长达十四年艰苦卓绝的斗争，取得了中国人民抗日战争的伟大胜利，宣告了世界反法西斯战争的完全胜利，和平的阳光再次普照大地。

在这里，我代表中共中央、全国人大、国务院、全国政协、中央军委，向全国参加过抗日战争的老战士、老同志、爱国人士和抗日将领，向为中国人民抗日战争胜利作出重大贡献的海内外中华儿女，致以崇高的敬意！向支援和帮助过中国人民抵抗侵略的外国政府和国际友人，表示衷心的感谢！向参加今天大会的各国来宾和军人朋友们，表示热烈的欢迎！

女士们、先生们，同志们、朋友们！

中国人民抗日战争和世界反法西斯战争，是正义和邪恶、光明和黑暗、进步和反动的大决战。在那场惨烈的战争中，中国人民抗日战争开始时间最早、持续时间最长。面对侵略者，中华儿女不屈不挠、浴血奋战，彻底打败了日本军国主义侵略者，捍卫了中华民族五千多年发展的文明成果，捍卫了人类和平事业，铸就了战争史上的奇观、中华民族的壮举。

中国人民抗日战争胜利，是近代以来中国抗击外敌入侵的第一次完全胜利。这一伟大胜利，彻底粉碎了日本军国主义殖民奴役中国的图谋，洗刷了近代以来中国抗击外来侵略屡战屡败的民族耻辱。这一伟大胜利，重新确立了中国在世界上的大国地位，使中国人民赢得了世界爱好和平人民的尊敬。这一伟大胜利，开辟了中华民族伟大复兴的光明前景，开启了古老中国凤凰涅槃、浴火重生的新征程。

在那场战争中，中国人民以巨大民族牺牲支撑起了世界反法西斯战争的东方主战场，为世界反法西斯战争胜利作出了重大贡献。中国人民抗日战争也得到了国际社会广泛支持，中国人民将永远铭记各国人民为中国抗战胜利作出的贡献！

女士们、先生们，同志们、朋友们！

经历了战争的人们，更加懂得和平的宝贵。我们纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利七十周年，就是要铭记历史、缅怀先烈、珍爱和平、开创未来。

那场战争的战火遍及亚洲、欧洲、非洲、大洋洲，军队和民众伤亡超过一亿人，其中中国伤亡人数超过三千五百万，苏联死亡人数超过二千七百万。绝不让历史悲剧重演，是我们对当年为维护人类自由、正义、和平而牺牲的英灵、对惨遭屠杀的无辜亡灵的最好纪念。

战争是一面镜子，能够让人更好认识和平的珍贵。今天，和平与发展已经成为时代主题，但世界仍很不太平，战争的达摩克利斯之剑依然悬在人类头上。我们要以史为鉴，坚定维护和平的决心。

为了和平，我们要牢固树立人类命运共同体意识。偏见和歧视、仇恨和战争，只会带来灾难和痛苦。相互尊重、平等相处、和平发展、共同繁荣，才是人间正道。世界各国应该共同维护以联合国宪章宗旨和原则为核心的国际秩序和国际体系，积极构建以合作共赢为核心的新型国际关系，共同推进世界和平与发展的崇高事业。

为了和平，中国将始终坚持走和平发展道路。中华民族历来爱好和平。无论发展到哪一步，中国都永远不称霸、永远不搞扩张，永远不会把自身曾经经历过的悲惨遭遇强加给其他民族。中国人民将坚持同世界各国人民友好相处，坚决捍卫中国人民抗日战争和世界反法西斯战争胜利成果，努力为人类作出新的更大的贡献。

中国人民解放军是人民的子弟兵，全军将士要牢记全心全意为人民服务的根本宗旨，忠实履行保卫祖国安全和人民和平生活的神圣职责，忠实执行维护世界和平的神圣使命。我宣布，中国将裁减军队员额三十万。

女士们、先生们，同志们、朋友们！

“靡不有初，鲜克有终。”实现中华民族伟大复兴，需要一代又一代人为之努力。中华民族创造了具有五千多年历史的灿烂文明，也一定能够创造出更加灿烂的明天。

前进道路上，全国各族人民要在中国共产党领导下，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，沿着中国特色社会主义道路，按

照“四个全面”战略布局，弘扬伟大的爱国主义精神，弘扬伟大的抗战精神，万众一心，风雨无阻，向着我们既定的目标继续奋勇前进！

让我们共同铭记历史所启示的伟大真理：正义必胜！和平必胜！人民必胜！

# 在西藏自治区成立五十周年 庆祝大会上的讲话

(二〇一五年九月八日)

俞 正 声

同志们，朋友们：

在这欢乐祥和的美好日子里，我们中央代表团带着以习近平同志为总书记的党中央的亲切关怀，带着全国各族人民的深情厚谊来到拉萨，同西藏各族人民一道，隆重庆祝西藏自治区成立五十周年。首先，我代表中共中央、全国人大常委会、国务院、全国政协、中央军委，向西藏各族干部群众、各界人士，向人民解放军驻藏部队指战员、武警西藏部队官兵和政法干警，表示热烈的祝贺和亲切的慰问！向所有为西藏自治区改革发展稳定作出贡献的同志们、朋友们，致以崇高的敬意！向所有关心西藏、热爱西藏、支持西藏发展进步的港澳同胞、台湾同胞、海外侨胞和国际友人，表示衷心的感谢！

一九六五年九月一日，西藏自治区第一届人民代表大会在拉萨胜利召开，宣告西藏自治区正式成立，这是以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体作出的英明决策。西藏自治区成立，巩固了西藏和平解放和民主改革的伟大成果，实现了西藏社会制度的巨大跨越，为西藏经济社会发展进步提供了坚实保障，西藏各族人民从此与全国人民一道走上了社会主义的

康庄大道。

五十年来，西藏各族人民意气风发、团结奋进，用勤劳与智慧创造了一个又一个奇迹，取得了举世瞩目的成就，雪域高原发生了翻天覆地的巨大变化。西藏社会生产力得到极大解放和发展，地区生产总值增长了六十八倍，地方财政收入增长五百六十四倍。基础设施建设日新月异，青藏铁路修到了日喀则，边远的阿里通了民航，青藏、川藏电力联网工程为西藏架起了电力“天路”。各项社会事业全面进步，医疗卫生教育事业突飞猛进，人民生活水平大幅提升，西藏优秀传统文化得到保护和弘扬，城乡面貌发生显著变化，生态环境保持良好。民族团结不断巩固，民族区域自治制度进一步完善，少数民族干部茁壮成长，平等团结互助和谐的社会主义民族关系日益深化，群众的宗教信仰自由得到了充分尊重和保护。各族人民坚定不移地进行反分裂斗争，不断挫败达赖集团和国际敌对势力的分裂破坏活动，西藏进入持续稳定的新阶段。

五十年来，中国共产党领导西藏各族人民把贫穷落后的旧西藏，改造发展为生机勃勃的社会主义新西藏，在中华民族自强不息的历史画卷上写下了浓墨重彩的一笔。这些辉煌成就的取得，是以毛泽东、邓小平、江泽民同志为核心的党的三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央高瞻远瞩、英明决策的结果，是党的十八大以来以习近平同志为总书记的党中央继往开来、正确领导的结果，是西藏各族干部群众团结一心、艰苦奋斗的结果，是全国各族人民大力支援、真诚帮助的结果。这些辉煌成就的取得，充分展示了我国社会主义制度的巨大优越性，彰显了民族区域自治制度的强大生命力。此时此刻，我们深切缅怀为西藏发展进步、为祖国边疆巩固贡献了智慧、心血乃至生命的先烈和英雄们，他们的丰功伟绩和崇高风

范将永垂不朽！

同志们、朋友们！

我国正处在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的重要时期，西藏也进入了全力推进全面建成小康社会和长治久安进程的关键阶段。西藏是重要的国家安全屏障、重要的生态安全屏障、重要的战略资源储备基地、重要的中华民族特色文化保护地和面向南亚开放的重要通道。治国必治边，治边先稳藏。维护西藏和谐稳定、实现西藏繁荣进步，是西藏各族干部群众的热切期盼，也是全党全国各族人民的共同心愿。

前不久，中央召开了第六次西藏工作座谈会，全面规划了西藏未来发展的宏伟蓝图，充分体现了以习近平同志为总书记的党中央对西藏工作的高度重视和特殊关怀，成为党的西藏工作历史上又一个重要的里程碑。中央殷切希望西藏各族干部群众学习领会好、贯彻落实好会议精神，坚持“四个全面”战略布局，坚持党的治藏方略，把维护祖国统一、加强民族团结作为工作的着眼点和着力点，坚持依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础，确保国家安全和长治久安，确保经济社会持续健康发展，确保各族人民物质文化生活水平不断提高，确保生态环境良好，共同建设更加美好的新西藏，创造更加幸福的新生活。

第一，要切实加强民族团结。维护祖国统一、加强民族团结是西藏各族人民的根本利益所在。要把维护民族团结作为生命线，全面贯彻党的民族政策，促进各民族交往交流交融，大力弘扬社会主义核心价值观，不断巩固和发展中华民族共同体意识，增强各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同。要建立最广泛的爱国统



一战线，最大限度地团结一切可以团结的力量，不断夯实共同思想基础，把人心和力量凝聚到全面建成小康社会宏伟目标上来，凝聚到坚持和发展中国特色社会主义伟大事业上来。

第二，要始终坚持依法治藏。依法治藏是西藏实现长治久安的根本保障。要全面贯彻依法治国方略，大力弘扬法治精神，维护宪法和法律权威，结合实际制定完善地方性法规，形成更加完善的法规体系。要依法行政、依法管理、依法办事，坚持法律面前人人平等，保障人民群众合法权利和利益，大力开展普法宣传和教育，营造全民尊法学法守法用法的良好氛围。要依法管理宗教事务，运用法治思维和法治方式解决矛盾和问题，维护藏传佛教的正常秩序。要依法深入开展反分裂斗争，打击各类分裂破坏活动，坚决维护祖国统一和西藏稳定。

第三，要积极推进经济发展。同全国其他地区一样，西藏已经进入全面建成小康社会的决定性阶段。中央将继续实施和完善对西藏的特殊政策，继续做好对口援藏工作，动员全社会的力量支持西藏发展。西藏有着特殊的区情和优势，要坚持从实际出发，大力推动经济社会发展，突出民生导向，逐步缩小地区差距，切实加快全面建成小康社会步伐。要适应经济发展新常态的要求，进一步深化改革，激发市场活力，提高自我发展能力。要着力加强基础设施建设，大力发展高原特色优势产业，积极稳妥推进城镇建设，不断提高经济发展质量和效益。要坚持“生态保护第一”的原则，确保生态环境良好，为子孙后代留下碧水蓝天。

第四，要着力保障改善民生。改善民生、凝聚人心是西藏经济社会发展的出发点和落脚点。要坚持就业第一、教育优先，以市场为导向促进就业，以就业为导向发展教育。要以农牧区为重点大力发展医疗卫生事业，继续推进城乡危旧房改

造，加快社会保险体系和社会救助体系建设，建立精准扶贫工作机制。要继承和弘扬西藏优秀传统文化，在保护中传承、在创新中发展。通过我们共同努力，使西藏各族人民得到更高的收入，更好的教育、医疗、居住条件和社会保障，同全国人民一道共享改革发展成果。

广大党员干部是党的政策的执行者和各族人民的公仆，驻藏人民解放军指战员、武警部队官兵和政法干警是戍边卫国、维护西藏稳定和捍卫各族人民根本利益的忠诚卫士。要深入开展“三严三实”专题教育，深入贯彻落实党的群众路线，大力弘扬“老西藏精神”和“两路精神”，时刻心系群众，把人民的利益放在首位，不辱使命，履职尽责，为西藏经济社会发展和长治久安再立新功。

同志们、朋友们！

我们的国家生机勃勃、欣欣向荣，西藏的未来前程似锦、充满希望。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，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，齐心协力、开拓进取，为实现全面建成小康社会宏伟目标，谱写中华民族伟大复兴中国梦的西藏篇章而努力奋斗！

祝伟大祖国繁荣富强！

祝西藏各族人民幸福安康！

扎西德勒！

## 党员、干部都要按照 “三严三实”要求鞭策自己\*

(二〇一五年九月十一日)

习 近 平

在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育，是推进党的思想政治建设和作风建设的重要举措，是严肃党内政治生活、严明党的政治纪律和政治规矩的重要举措。抓好这项专题教育，是今年党的建设的一个工作重点。

四月下旬，我们对开展“三严三实”专题教育作出部署。各级党委按照深入学习教育、突出问题导向、贯彻从严标准、坚持以上率下、确保取得实效的要求，主要抓了四方面的工作。一是集中学习。采取党委（党组）中心组学习、领导班子成员领学、个人自学相结合的方式，学理论文献，学党内法规，学党中央重大决策部署，学先进典型，加强思想理论武装。二是专题党课。中央政治局的同志在所在单位、所在地方、所分管领域讲了党课，省部级主要负责同志和市县委书记也讲了党课。我看了有关简报和人民日报反映的省委书记们讲党课的主要观点，感到总的讲得很好，讲清楚了不严不实的具体表现和严重危害，也讲清楚了落实“三严三实”要求的具体

---

\* 这是习近平同志在十八届中央政治局第二十六次集体学习时的讲话。

举措。三是专题研讨。这次设了三个专题。第一专题是严以修身，加强党性修养，坚定理想信念；第二专题是严以律己，严守党的政治纪律和政治规矩；第三专题是严以用权，实实在在谋事创业做人。各地区各部门各单位联系正反典型、联系自身实际，按照两月一专题、一月一研讨的进度开展研讨，在剖析反思、交流碰撞中提高认识、受到教育。目前，大多数地方和单位已完成第二专题的第二次集中研讨。四是查摆整改。专题教育一开始，就要求聚焦不严不实问题，认真查、仔细找，梳理形成问题清单、责任清单、整改清单，不等不拖、立行立改。把整改落实和推进改革发展稳定各项工作结合起来，在解决为官不为、执行不力等问题上采取有效措施。

大家普遍感到，“三严三实”专题教育针对性强，是思想、作风、党性上的又一次集中“补钙”和“加油”，使全面从严治党的氛围更浓厚了、领导干部的标杆作用更明显了。

党中央在部署这次专题教育时明确提出要以上率下。中央政治局这次集体学习以“三严三实”为题，就是落实这一要求的行动。中央政治局每位同志都要以身作则，为全党做好示范。

刚才，大家的发言，结合工作实际和自身经历，有共同指向、也有不同角度，有理性分析、也有实际感悟，有自我要求、也有工作建议，讲得都很好。“三严三实”是我们天天要面对的要求，大家要坚持自重、自省、自警、自励，时时铭记、事事坚持、处处上心，不断提高认识、提升境界，做到以知促行、知行合一。

党的十八大以后，我们在全党开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动，紧接着我们又开展“三严三实”专题教育。为什么要一鼓作气抓？我们党是执政党，党

的先进性和纯洁性、党的形象和威望不仅直接关系党的命运，而且直接关系国家的命运、人民的命运、民族的命运。党的十八大作出了一个判断：新形势下，党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验是长期的、复杂的、严峻的，精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险更加尖锐地摆在全党面前。实践证明，这个判断是正确的。

历史使命越光荣，奋斗目标越宏伟，执政环境越复杂，我们就越要从严治党，使党永远保持同人民群众的血肉联系，永远立于不败之地。实现我们的奋斗目标，要靠广大党员干部特别是领导干部带领人民一起干。一九三七年十月十九日，毛主席在延安陕北公学纪念鲁迅逝世周年大会上讲：“当着这伟大的民族自卫战争迅速地向前发展的时候，我们需要大批的积极分子来领导，需要大批的精练的先锋队来开辟道路。这种积极分子是胸怀坦白的，忠诚的，积极的与正直的；他们是不谋私利的，唯一地为着民族与社会的解放；他们不怕困难，在困难面前总是坚定的，勇往直前；他们不是狂妄分子，不是风头主义者，而是脚踏实地富于实际精神的人们。他们在革命的道路上起着向导的作用。”“我们现在需要造就一大批为民族解放而斗争到底的先锋队，要他们去领导群众，组织群众，来完成这历史的任务。”我们要实现“两个一百年”奋斗目标，协调推进“四个全面”战略布局，也必须有一大批先锋队，特别是要建设一支德才兼备的高素质干部队伍。

关于“三严三实”要求，中央文件作了阐释，我在多个场合也作了强调。今天，我结合大家的发言和讨论，就领导干部践行“三严三实”讲几点意见。

第一，要立根固本，挺起精神脊梁。古人说：“万物得其本

者生，百事得其道者成。”“本根不摇，则枝叶茂荣。”我们共产党人的根本，就是对马克思主义的信仰，对共产主义和社会主义的信念，对党和人民的忠诚。立根固本，就是要坚定这份信仰、坚定这份信念、坚定这份忠诚。

我们刚刚隆重纪念了中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利七十周年，那些在抗战中英勇牺牲的革命先烈敢于抛头颅、洒热血，就是因为有坚定的理想信念。前一段，我再次看了一些抗战家书，的确感人至深。赵一曼在临死前的遗书中写道：“母亲因为坚决地做了反满抗日的斗争，今天已经到了牺牲的前夕了。母亲和你在生前是永久没有再见的机会了……我最亲爱的孩子啊！母亲不用千言万语来教育你，就用实行来教育你。在你长大成人之后，希望你不要忘记你的母亲是为国而牺牲的……母亲死后，我的孩子要代替母亲继续斗争，自己壮大成长，来安慰九泉之下的母亲！”这些革命烈士的家书是进行理想信念教育最生动、最有说服力的教材，应该编辑成册，发给广大党员、干部，大家都经常读一读、想一想。

在我们党的历史上，涌现了无数英雄模范，也产生了不少蜕变分子、腐败分子。英雄模范之所以能够赴汤蹈火、舍生忘死，之所以能够任劳任怨、鞠躬尽瘁，之所以能够洁身自好、光明磊落，最根本的就是他们对理想信念有执着追求和坚守。他们选定了主义，站定了队伍，就终身为此不懈奋斗。反观那些蜕变分子、腐败分子，他们之所以走上歧途、走上不归路，最根本的是理想信念发生了动摇，在生死考验、利益诱惑、困难挫折面前松懈了斗志、忘却了身份、丢弃了忠诚。分析党的十八大以来查处的一系列典型腐败案件，也都能清楚说明这一点。宋高宗曾问岳飞，如何才能社稷安定？岳飞说，文官不爱钱，武官不惜命。现在，既贪财又怕死的大有人在，弄了那么

多钱怎么可能秉公用权，怎么可能舍生取义？！

对理想信念的检验，和平年代不像战争年代那样直截了当，但依然可以分出优劣高低。领导干部的一招一式、一言一行，都有理想信念的影子。特别是在关键时刻和重大考验面前，公私是否分明，法纪是否严明，就是对理想信念是否坚定的最好检验。靠包装掩饰，管得了一时，管不了长久，欺骗组织、欺骗他人同时是在欺骗和毁灭自己。“本立而道生”。只有在立根固本上下足了功夫，才会有强大的免疫力和抵抗力，让一切不严不实的东西近不了身、附不了体。

第二，要落细落小，注重细节小事。修身、用权、律己，谋事、创业、做人，贯穿领导干部工作生活方方面面。严和实是一件一件事情、一点一点修为积累起来的，不严不实也往往不是一下子就造成的。践行“三严三实”，必须落细落小，多积尺寸之功，经常防微杜渐。

唐德宗时期有一个宰相叫陆贽，他严于律己，任何礼物一概拒绝，德宗皇帝劝他说，爱卿太过清廉了，别人送什么都不收也不好，像马鞭靴子之类的，收下也没什么关系。陆贽回答说，一旦开了受贿这个口子，必定胃口越来越大。收了鞭子靴子，就会开始收华服裘衣；收了华服裘衣，就会开始收钱；收了钱，就会开始收车马座驾；收了车马座驾，就会开始收金玉珠宝。这些年查处的一些领导干部，不少也有过长时间艰苦奋斗、自我严格要求的经历，犯错误往往就始于在一些小事和细节上不谨慎、破规矩，结果胃口就越来越大了。正所谓“不矜细行，终累大德。为山九仞，功亏一篑”。

领导干部普遍受人关注，言行无小事。一篇讲话、一次活动，一项决策、一个部署，甚至一餐饭、一杯酒，都会影响着周边、影响着社会，都会在一定程度上体现着党的形象。要使

自己的影响始终是正向的、自己的形象始终是良好的，就要高标准要求自己，对自己苛刻一点，做到“见善如不及，见不善如探汤”。领导干部要注意防范从不严不实的细枝末节走向腐败堕落，各级党组织也要在“三严三实”上抓早抓小。

第三，要修枝剪叶，自觉改造提高。金无足赤，人无完人。践行“三严三实”，每个同志都有改造自己、提高自己的职责。一棵果树要长得好、长出好果子，需要修枝剪叶，去除徒长枝、病虫枝、交叉枝、并生枝、下垂枝、枯残枝，这样果树的内膛就通透，通风和透光就好，不但树身长得好，果实也会更加丰满。人生的修枝剪叶就是要不断改造提高自己。

领导干部改造提高自己，必须随时准备坚持真理、随时准备修正错误。“三严三实”要求归纳起来就是：凡是有利于党和人民事业的，就坚决干、加油干、一刻不停歇地干；凡是不利于党和人民事业的，就坚决改、彻底改、一刻不耽误地改。

自我改造提高不容易，需要很大决心。鲁迅先生说过：“我的确时时解剖别人，然而更多的是更无情面地解剖我自己。”我们要有这样一种解剖自己的精神。经过党的群众路线教育实践活动，党内政治生活质量有所提高，批评和自我批评的优良作风得到恢复和发扬。但是，领导干部打扫思想灰尘、祛除不良习气、纠正错误言行永无止境，永远都是进行时。领导干部要随时把自己身上的问题清单转化为整改清单，进而转化为党和人民满意的“三严三实”清单。

第四，要从谏如流，自觉接受监督。“木受绳则直，人受谏则圣。”领导干部践行“三严三实”，靠自身努力，也靠党和人民监督。

能不能正确对待、自觉接受党和人民监督，是衡量领导干部党性修养水平的一个重要尺度。在我们的领导干部队伍中，



有的同志虚怀若谷、从谏如流，热忱欢迎监督；有的同志能够接受监督，但只是就事论事地改正缺点错误，而不会举一反三完善自己；有的同志则不愿接受监督，甚至千方百计回避监督、抵触监督。我们党有严密的组织性和纪律性，党的根本宗旨是全心全意为人民服务，那么，接受组织和人民监督就天经地义。

阳光是最好的杀毒剂，也是最好的防腐剂。自觉接受监督，要敢于“曝光”，把自己的思想、工作状况晾出来。心底无私、襟怀坦白，就没有见不得人的事情。有的同志把自己裹得严严实实，唯恐见光，这是要不得的。如果自己身上有不良苗头、有小错误，接受监督，知错就改，就不至于铸成大错。

各方面监督要严起来、实起来。无论党内监督，还是群众监督、社会监督、舆论监督，加强和改进的空间都还很大，有大量工作要做。要总结经验，健全体制机制，使各种监督更加规范、更加有力、更加有效。

需要指出的是，“三严三实”专题教育在县处级以上领导干部中开展，但“三严三实”要求并不限于县处级以上领导干部，而是针对全体党员、干部的。所有党员、干部都要按照“三严三实”要求鞭策自己。中华民族历来十分注重官德民风的塑造，这就是诚意正心、格物致知、修身齐家治国平天下中包含的道理。在引领社会风尚上，各级领导干部要当好旗帜和标杆，全体党员要发挥先锋模范作用。

中国人历来崇尚气节、崇尚严谨、崇尚务实，讲良知、守信用，严和实是中华民族传统美德的基本内容，是传承民族品性、倡导社会新风、培育和践行社会主义核心价值观的重要内容。严和实的品德全社会都要弘扬。当然，对不同年龄、不同层次、不同领域的人，要求是不一样的，提法也应该不一样。

要根据不同人群的特点，通过形式多样的活动，在全社会弘扬严和实的精神。特别是要抓好广大青少年的教育，使他们从小就养成严和实的品德。将来的领导干部和治国人才都要从现在的青少年中产生，让他们从小打好严和实的品德底子，是一件功德无量的事情。

下一步，“三严三实”专题教育要从多方面继续努力。这次专题教育不进行明确的阶段划分和详细的程序设计，不派督导组，一些党组织和一些领导干部认为不那么严、那么硬、那么紧了，有一定程度的应付心理和松懈情绪。有的讲党课大道理、空道理多，联系实际少，缺乏说服力，难以打动人；有的学习研讨表面热闹，实则蜻蜓点水、不深不透，把自己摆进去不够，触动思想、触及问题不够；有的查找和解决不严不实问题停留在表面，避实就虚、避重就轻，打“太极拳”，缺乏动真碰硬的勇气和担当。这些问题，需要严肃指出、及时提醒，采取有力措施加以解决。

党委（党组）要强化主体责任，党委（党组）书记要敢抓敢管，在以身作则上见表现，在遵规守矩上见行动，在整改落实上见实效，自觉克服不重视、不负责的倾向。要深化学习研讨，推动真学实学，防止以印发学习材料代替组织学习、以少数人发言代替多数人研讨。要坚持以正反典型为镜子，实行组织力量、班子力量、个人力量、群众力量相结合，在查找和解决不严不实突出问题上下功夫。要开好专题民主生活会和组织生活会，联系班子和个人实际深入查摆问题，严肃认真开展批评和自我批评。在此基础上进一步立规执纪，推动领导干部践行“三严三实”制度化、常态化、长效化。

我们进行“三严三实”专题教育，不是坐而论道，不是开清谈馆，而是要同推进改革发展稳定工作紧密结合起来，努力

营造积极向上、干事创业、风清气正的良好政治生态，激励领导干部积极应对和引领经济发展新常态，积极应对工作中存在的突出矛盾和问题，积极应对各种风险和隐患，扎扎实实把党和国家各项工作落到实处。

## 在华盛顿州当地政府和美国友好团体 联合欢迎宴会上的演讲

(二〇一五年九月二十二日)

习 近 平

尊敬的基辛格博士，  
尊敬的英斯利州长、普利茨克部长、默里市长，  
尊敬的希尔斯主席、菲尔茨主席，  
女士们，先生们，朋友们：

大家好！谢谢基辛格博士的介绍。基辛格博士总能说出一些新颖的观点，他的介绍让我对自己也有了一个新的认识角度。华盛顿州、西雅图市是我对美国进行国事访问的第一站，有机会在这里同各位新老朋友欢聚一堂，感到十分高兴。首先，我谨向在座各位，并通过你们向美国人民，致以诚挚的问候和良好的祝愿！

我对华盛顿州和西雅图市并不陌生。人们常说，华盛顿州是“常青之州”，西雅图市是“翡翠之城”。这里有雄伟挺拔的雷尼尔山、波光潋滟的华盛顿湖。电影《西雅图不眠夜》使这座城市在中国民众中有很强吸引力。日前，华盛顿州对华出口居全美之首，中国也成为西雅图港最大贸易伙伴。华盛顿州和西雅图市成为中美人民友谊、中美互利合作的一个重要象征。

众人拾柴火焰高。中美关系发展，离不开两国政府、地方、友好团体、各界人士的辛勤耕耘和精心呵护。特别是美中关系全国委员会、美中贸易全国委员会、美中政策基金会、美国商会、美国中国总商会、百人会、华美协进社、对外关系委员会、亚洲协会、布鲁金斯学会等友好团体和一大批友好人士，长期为促进两国友好合作奔走努力。中美关系持续发展，凝聚着大家的心血和汗水。在这里，我谨向所有致力于中美友好事业的地方政府、社会团体、大学和智库机构及各界人士，表示由衷的敬意和诚挚的感谢！

女士们、先生们、朋友们！

新中国成立以来特别是改革开放以来，中国走过了一段很不平凡的历程，我们这一代中国人对此有着切身的体会。

上世纪六十年代末，我才十几岁，就从北京到中国陕西省延安市一个叫梁家河的小村庄插队当农民，在那儿度过了七年时光。那时候，我和乡亲们都住在土窑里、睡在土炕上，乡亲们生活十分贫困，经常是几个月吃不到一块肉。我了解乡亲们最需要什么！后来，我当了个村子的党支部书记，带领乡亲们发展生产。我了解老百姓需要什么。我很期盼的一件事，就是让乡亲们饱餐一顿肉，并且经常吃上肉。但是，这个心愿在当时是很难实现的。

今年春节，我回到这个小村子。梁家河修起了柏油路，乡亲们住上了砖瓦房，用上了互联网，老人们享有基本养老，村民们有医疗保险，孩子们可以接受良好教育，当然吃肉已经不成问题。这使我更加深刻地认识到，中国梦是人民的梦，必须同中国人民对美好生活的向往结合起来才能取得成功。

梁家河这个小村庄的变化，是改革开放以来中国社会发展的一个缩影。我们用了三十多年时间，使中国经济总量

跃居世界第二，十三亿多人摆脱了物质短缺，总体达到小康水平，享有前所未有的尊严和权利。这不仅是中国人民生活的巨大变化，也是人类文明的巨大进步，更是中国对世界和平与发展事业的重要贡献。

同时，我们也清醒认识到，中国仍然是世界上最大的发展中国家。中国的人均国内生产总值仅相当于全球平均水平的三分之二、美国的七分之一，排在世界八十位左右。按照我们自己的标准，中国还有七千多万贫困人口。如果按照世界银行的标准，中国则还有两亿多人生活在贫困线以下。中国城乡有七千多万低保人口，还有八千五百多万残疾人。这两年，我去了中国很多贫困地区，看望了很多贫困家庭，他们渴望幸福生活的眼神深深印在我的脑海里。

这些情况表明，中国人民要过上美好生活，还要继续付出艰苦努力。发展依然是当代中国的第一要务，中国执政者的首要使命就是集中力量提高人民生活水平，逐步实现共同富裕。为此，我们提出了“两个一百年”奋斗目标，就是到二〇二〇年实现国内生产总值和城乡居民人均收入比二〇一〇年翻一番，全面建成小康社会；到本世纪中叶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。我们现在所做的一切，都是为了实现这个既定目标。实现全面建成小康社会，必须全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。这就是我们提出的“四个全面”战略布局。

大家都关心中国的发展走向，关心中国的政策取向，这里，我就其中一些主要的问题讲几点意见。

——中国经济将保持平稳较快发展。中国经济运行仍然保持在合理区间，今年上半年，中国经济增长百分之七，增速仍然居世界前列。在世界总体经济形势复杂多变的环境下，这是

来之不易的。当前，各国经济都面临着困难，中国经济也面临着一定下行压力，但这是前进中的问题。我们将统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，加强和创新宏观调控，促进经济增长保持中高速水平。现在，中国新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化持续推进，居民储蓄率高，消费潜力巨大，人民工作勤奋，中等收入者比重在提高，服务业发展空间很大，市场空间和潜力都很大。今后，中国将更重视提高经济发展质量和效益，加快转变经济发展方式、调整经济结构，更加注重创新驱动，更加注重消费拉动，更加注重解决经济发展中存在的不平衡、不协调、不可持续问题，使中国经济凤凰涅槃、浴火重生，保持强劲发展动力。

前段时间，中国股市出现了异常波动，引起了大家关注。股市涨跌有其自身的运行规律。政府的职责是维护公开、公平、公正的市场秩序，防止发生大面积恐慌。这次，中国政府采取了一些稳定市场的措施，遏制了股市的恐慌情绪，避免了一次系统性风险。各国成熟市场也采取过类似做法。中国股市已经进入自我修复和自我调节阶段。八月十一日，中国完善了人民币汇率中间价报价机制，加大了市场决定汇率的力度。目前，人民币汇率偏差矫正已初见成效。从国际国内经济金融形势看，人民币汇率不存在持续贬值的基础。我们将坚持市场供求决定汇率的改革方向，允许人民币双向浮动，我们反对搞货币竞争性贬值，反对打货币战，也不会压低人民币汇率刺激出口。发展资本市场、完善人民币汇率市场定价机制是中国的改革方向，不会因为这次股市、汇市波动而改变。

——中国发展的根本出路在于改革。我们改革的目标，就是推进国家治理体系和治理能力现代化，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，加快发展社会主义市场

经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明。二〇一三年，中共十八届三中全会确定了全面深化改革的顶层设计，提出三百三十多项改革措施。二〇一四年，我们确定的八十个重点改革任务基本完成。今年上半年，我们已经出台七十多项重点改革方案，其作用将逐步显现。改革关头勇者胜，我们将以敢于啃硬骨头、敢于涉险滩的决心，义无反顾推进改革。我们坚定不移坚持市场经济改革方向，将继续在市场、财税、金融、投融资、价格、对外开放、民生等领域集中推出一些力度大、措施实的改革方案。

——中国开放的大门永远不会关上。对外开放是中国的基本国策，中国利用外资的政策不会变，对外商投资企业合法权益的保障不会变，为各国企业在华投资兴业提供更好服务的方向不会变。中国尊重非歧视性规则的国际营商惯例，遵守国民待遇等世贸组织原则，公平公正对待包括外商投资企业在内的所有市场主体，欢迎跨国公司同中国企业开展各种形式合作。我们将及时解决外国投资者合理关切，保护他们的合法权益，努力营造公开透明的法律政策环境、高效的行政环境、平等竞争的市场环境，尤其是保护好知识产权，为我们同包括美国在内的世界各国开展合作开辟更加广阔的空间。

——中国坚持依法治国的基本方略。“法者，治之端也。”全面依法治国就是要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，推动司法公信力不断提高、人权得到切实尊重和保障。中国在立法、执法、司法等领域将公平对待外国机构和企业。我们愿同美方就法治问题开展交流，相互借鉴，共同提高。

中国是网络安全的坚定维护者。中国也是黑客攻击的受害国。中国政府不会以任何形式参与、鼓励或支持任何人从事窃



取商业秘密行为。不论是网络商业窃密，还是对政府网络发起黑客攻击，都是违法犯罪行为，都应该根据法律和相关国际公约予以打击。国际社会应该本着相互尊重和相互信任的原则，共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间。中国愿同美国建立两国共同打击网络犯罪高级别联合对话机制。

中国肯定境外非营利组织的积极作用，只要这些组织的活动对中国人民有好处，我们不仅不会限制和禁止它们的活动，而且要通过法律保障它们的活动，保障它们在华合法权益。境外非营利组织在中国活动应该遵守中国法律，依法开展活动。

——中国继续推进反腐败斗争。我说过，“打铁还需自身硬”。这里说的打铁的人，就是中国共产党。中国共产党的根本宗旨是全心全意为人民服务。中国共产党有八千七百万名党员，党内也必然存在这样那样的问题。如果我们不能解决存在的问题，任其发展下去，人民就不会信任和支持我们。所以，我们强调治国必先治党、治党务必从严。一段时间以来，我们大力查处腐败案件，坚持“老虎”、“苍蝇”一起打，就是要顺应人民要求。这其中没有什么权力斗争，没有什么“纸牌屋”。中国愿同国际社会积极开展反腐追逃合作。中国人民希望在这方面得到美国支持和配合，让腐败分子在海外永无“避罪天堂”。

——中国坚持走和平发展道路。我们刚刚纪念了中国人民抗日战争胜利暨世界反法西斯战争胜利七十周年，历史给我们的一个重要启迪就是，和平发展是人间正道，一切通过武力侵略谋取强权和霸权的企图都是逆历史潮流的，都是要失败的。中国人二千多年前就认识到了“国虽大，好战必亡”的真理。中国历来奉行防御性国防政策和积极防御的军事战略。我愿在此重申，无论发展到哪一步，中国永远不称霸、永远不搞扩

张。为表明中国坚持和平发展的决心，我不久前宣布中国将裁军三十万。我们愿同各国一道，构建以合作共赢为核心的新型国际关系，以合作取代对抗，以共赢取代独占，树立建设伙伴关系新思路，开创共同发展新前景，营造共享安全新局面。

中国是现行国际体系的参与者、建设者、贡献者。我们坚决维护以联合国宪章宗旨和原则为核心的国际秩序和国际体系。世界上很多国家特别是广大发展中国家都希望国际体系朝着更加公正合理方向发展，但这并不是推倒重来，也不是另起炉灶，而是与时俱进、改革完善。这符合世界各国和全人类共同利益。

中国发展得益于国际社会，中国也要为全球发展作出贡献。我们推动共建“一带一路”、设立丝路基金、倡议成立亚洲基础设施投资银行等，目的是支持各国共同发展，而不是要谋求政治势力范围。“一带一路”是开放包容的，我们欢迎包括美国在内的世界各国和国际组织参与到合作中来。我们积极推动亚太区域经济一体化进程，推动实现亚太自由贸易区目标，是要推动形成自由开放、方便快捷、充满活力的亚太发展空间。我们倡导共同、综合、合作、可持续的安全观，是要同地区各国以及国际社会一道，维护好亚太和平和安全。

女士们、先生们、朋友们！

二〇一三年，我同奥巴马总统在安纳伯格庄园会晤，达成共同努力构建中美新型大国关系的重要共识。这是双方在总结历史经验基础上，从两国国情和世界大势出发，共同作出的重大战略抉择。

两年多来，双方按照达成的共识，不断推进各领域协调和合作，取得重要进展。我们携手应对国际金融危机影响，为推动世界经济复苏作出共同努力。我们深化各领域务实交流合

作，给两国人民带来实实在在的利益。去年，两国双边贸易额、双向投资存量、人员往来总数都创历史新高。我们围绕伊朗核、朝核、南苏丹、阿富汗、中东等国际和地区热点问题，以及抗击埃博拉病毒、打击恐怖主义等全球性问题保持密切沟通和协调。“桃李不言，下自成蹊。”这些成果丰硕的“跨越太平洋的合作”，有力展现了中美关系发展的蓬勃生机和巨大潜力。

如何在新起点上推进中美新型大国关系？中美应该怎样携手合作来促进世界和平与发展？答案就是要坚持构建中美新型大国关系的正确方向，一步一个脚印向前走。中国古人说：“度之往事，验之来事，参之平素，可则决之。”这其中，有几件事尤其要做好。

第一，正确判断彼此战略意图。同美方一道构建新型大国关系，实现双方不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢，是中国外交政策优先方向。我们愿同美方加深对彼此战略走向、发展道路的了解，多一些理解、少一些隔阂，多一些信任、少一些猜忌，防止战略误解误判。我们要坚持以事实为依据，防止三人成虎，也不疑邻盗斧，不能戴着有色眼镜观察对方。世界上本无“修昔底德陷阱”，但大国之间一再发生战略误判，就可能自己给自己造成“修昔底德陷阱”。

第二，坚定不移推进合作共赢。合作是实现利益唯一正确选择。要合作就要照顾彼此利益和关切，寻求合作最大公约数。中美两国合作好了，可以成为世界稳定的压舱石、世界和平的助推器。中美冲突和对抗，对两国和世界肯定是灾难。中美应该和能够合作的领域十分广阔。我们应该推动完善全球治理机制，共同促进世界经济稳定增长，共同维护全球金融市场稳定。我们应该早日谈成一个双向平衡、高水平的双边投资协

定，深化中美新型军事关系建设，拓展在清洁能源、环保等领域务实合作，加强在执法和反腐败、卫生、地方等领域交流合作，挖掘在基础设施建设方面的合作潜力。我们应该深化在联合国、亚太经合组织、二十国集团等多边机制以及重大国际和地区问题、全球性挑战上的沟通和合作，为维护和促进世界和平、稳定、繁荣作出更大贡献。

第三，妥善有效管控分歧。“日月不同光，昼夜各有宜。”正是因为有了差别，世界才多姿多彩；也正是因为有了分歧，才需要聚同化异。矛盾是普遍存在的，纯而又纯的世界是不存在的。中美两国在一些问题上存在不同看法、存在分歧在所难免，关键是如何管控。最关键的是双方应该相互尊重、求同存异，采取建设性方式增进理解、扩大共识，努力把矛盾点转化为合作点。

第四，广泛培植人民友谊。国家关系归根结底是人民之间的关系。中美两国虽然相距遥远，但两国人民友好交往源远流长。二百三十多年前，美国商船“中国皇后号”跨洋过海首航中国。一百五十年前，数以万计的中国工人同美国人民一起，铺设了横贯东西的美国太平洋铁路。七十年前，中美作为第二次世界大战盟国并肩奋战，共同捍卫了世界和平和正义。在那场战争中，数以千计的美国将士为中国人民的正义事业献出了宝贵生命。我们不会忘记美国人民为中国人民抗击侵略、赢得自由和独立给予的道义支持和宝贵援助。

中国人民一向钦佩美国人民的进取精神和创造精神。我青年时代就读过《联邦党人文集》、托马斯·潘恩的《常识》等著作，也喜欢了解华盛顿、林肯、罗斯福等美国政治家的生平和思想，我还读过梭罗、惠特曼、马克·吐温、杰克·伦敦等人的作品。海明威《老人与海》对狂风和暴雨、巨浪和小船、

老人和鲨鱼的描写给我留下了深刻印象。我第一次去古巴，专程去了海明威当年写《老人与海》的栈桥边。第二次去古巴，我去了海明威经常去的酒吧，点了海明威爱喝的朗姆酒配薄荷叶加冰块。我想体验一下当年海明威写下那些故事时的精神世界和实地氛围。我认为，对不同的文化和文明，我们需要去深入了解。

在汉字中，“人”字就是一个相互支撑的形状。中美友好，根基在民众，希望在青年。我愿在此宣布，中方支持未来三年中美两国互派五万名留学生到对方国家学习，中美将在二〇一六年举办“中美旅游年”。中国将为两国人民友好交往创造更多便利条件。

女士们、先生们、朋友们！

基辛格博士在其著作《世界秩序》中说：“评判每一代人时，要看他们是否正视了人类社会最宏大和最重要的问题。”马丁·路德·金先生也说过：“做对的事，任何时机都是好时机。”今天，我们再次来到了关键的历史当口。让我们携起手来，共同开创中美关系更加美好的未来，为中美两国人民幸福、为世界各国人民幸福作出更大贡献！

谢谢大家。

## 在白宫南草坪欢迎仪式上的致辞

(二〇一五年九月二十五日)

习 近 平

尊敬的奥巴马总统和夫人，  
女士们，先生们，朋友们：

在这金秋的美好时节，我和我的夫人怀着愉快的心情来到美丽的华盛顿。首先，我要感谢奥巴马总统对我的盛情邀请和热情接待。在这里，我向美国人民转达十三亿多中国人民的诚挚问候和良好祝愿！

中国和美国都是伟大的国家，中国人民和美国人民都是伟大的人民。三十六年前中美建立外交关系以来，两国关系始终乘风破浪、砥砺前行，取得了历史性进展。

二〇一三年夏天，我同奥巴马总统在安纳伯格庄园共同作出构建中美新型大国关系的战略抉择。两年多来，中美各领域交流合作取得重要进展，受到两国人民和世界人民欢迎。

中美两国携手合作，可以产生一加一大于二的力量。新形势下发展中美关系，应该随时而动、顺势而为。我这次访问美国，是为和平而来，为合作而来，我们愿同美方一道努力，推动中美关系得到更大发展，更多更好造福两国人民和世界人民。

——我们要坚持构建新型大国关系正确方向，使和平、尊重、合作始终成为中美关系的主旋律，确保两国关系沿着健康

稳定的轨道不断向前发展。

——我们要坚持增进战略互信，加深相互了解，尊重彼此利益和关切，以宽广的胸怀对待差异和分歧，坚定两国人民友好合作的信心。

——我们要坚持互利共赢的合作理念，创新合作模式，拓宽合作领域，以实际行动和合作成果，给两国人民和世界人民带来更多福祉。

——我们要坚持增进人民友谊，大力推进两国民间交往，鼓励两国社会各界相向而行，不断夯实中美关系的社会基础。

——我们要坚持促进世界和平与发展，加强在重大国际和地区问题上的协调，合力应对全球性挑战，同各国人民一道，建设更加美好的世界。

三十年前，我第一次访问美国，住在艾奥瓦州马斯卡廷市的美国老百姓家中。他们是那么热情、真诚、友好。我们亲切交流，临别时紧紧拥抱，这一幕幕情景至今令我难以忘怀。三年前，我再次回到马斯卡廷市，同老朋友重逢。他们对我说，友谊是一件大事。从这些老朋友身上，从很多美国朋友身上，我真切感受到了中美两国人民心灵相通的真挚感情，这让我对中美关系的未来抱有充分的信心。

女士们、先生们、朋友们！

事在人为。中美关系正站在二十一世纪一个新的历史起点上。合作共赢是中美关系发展的唯一正确选择。让我们坚定信念、携手合作，共同谱写中美关系发展新篇章！

## 携手构建合作共赢新伙伴， 同心打造人类命运共同体\*

(二〇一五年九月二十八日)

习 近 平

主席先生，各位同事：

七十年前，我们的先辈经过浴血奋战，取得了世界反法西斯战争的胜利，翻过了人类历史上黑暗的一页。这一胜利来之不易。

七十年前，我们的先辈以远见卓识，建立了联合国这一最具普遍性、代表性、权威性的国际组织，寄托人类新愿景，开启合作新时代。这一创举前所未有。

七十年前，我们的先辈集各方智慧，制定了联合国宪章，奠定了现代国际秩序基石，确立了当代国际关系基本准则。这一成就影响深远。

主席先生、各位同事！

九月三日，中国人民同世界人民一道，隆重纪念了中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利七十周年。作为东方主战场，中国付出了伤亡三千五百多万人的民族牺牲，抗击了日本军国主义主要兵力，不仅实现了国家和民族的救亡图存，而且

---

\* 这是习近平同志在纽约联合国总部举行的第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话。



有力支援了在欧洲和太平洋战场上的抵抗力量，为赢得世界反法西斯战争胜利作出了历史性贡献。

历史是一面镜子。以史为鉴，才能避免重蹈覆辙。对历史，我们要心怀敬畏、心怀良知。历史无法改变，但未来可以塑造。铭记历史，不是为了延续仇恨，而是要共同引以为戒。传承历史，不是为了纠结过去，而是要开创未来，让和平的薪火代代相传。

主席先生、各位同事！

联合国走过了七十年风风雨雨，见证了各国为守护和平、建设家园、谋求合作的探索和实践。站在新的历史起点上，联合国需要深入思考如何在二十一世纪更好回答世界和平与发展这一重大课题。

世界格局正处在一个加快演变的历史性进程之中。和平、发展、进步的阳光足以穿透战争、贫穷、落后的阴霾。世界多极化进一步发展，新兴市场国家和发展中国家崛起已经成为不可阻挡的历史潮流。经济全球化、社会信息化极大解放和发展了社会生产力，既创造了前所未有的发展机遇，也带来了需要认真对待的新威胁新挑战。

“大道之行也，天下为公。”和平、发展、公平、正义、民主、自由，是全人类的共同价值，也是联合国的崇高目标。目标远未完成，我们仍须努力。当今世界，各国相互依存、休戚与共。我们要继承和弘扬联合国宪章的宗旨和原则，构建以合作共赢为核心的新型国际关系，打造人类命运共同体。为此，我们需要作出以下努力。

——我们要建立平等相待、互商互谅的伙伴关系。联合国宪章贯穿主权平等原则。世界的前途命运必须由各国共同掌握。世界各国一律平等，不能以大压小、以强凌弱、以富欺

贫。主权原则不仅体现在各国主权和领土完整不容侵犯、内政不容干涉，还应该体现在各国自主选择社会制度和发展道路的权利应当得到维护，体现在各国推动经济社会发展、改善人民生活的实践应当受到尊重。

我们要坚持多边主义，不搞单边主义；要奉行双赢、多赢、共赢的新理念，扔掉我赢你输、赢者通吃的旧思维。协商是民主的重要形式，也应该成为现代国际治理的重要方法，要倡导以对话解争端、以协商化分歧。我们要在国际和区域层面建设全球伙伴关系，走出一条“对话而不对抗，结伴而不结盟”的国与国交往新路。大国之间相处，要不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢。大国与小国相处，要平等相待，践行正确义利观，义利相兼，义重于利。

——我们要营造公道正义、共建共享的安全格局。在经济全球化时代，各国安全相互关联、彼此影响。没有一个国家能凭一己之力谋求自身绝对安全，也没有一个国家可以从别国的动荡中收获稳定。弱肉强食是丛林法则，不是国与国相处之道。穷兵黩武是霸道做法，只能搬起石头砸自己的脚。

我们要摒弃一切形式的冷战思维，树立共同、综合、合作、可持续安全的新观念。我们要充分发挥联合国及其安理会在止战维和方面的核心作用，通过和平解决争端和强制性行动双轨并举，化干戈为玉帛。我们要推动经济和社会领域的国际合作齐头并进，统筹应对传统和非传统安全威胁，防战争祸患于未然。

——我们要谋求开放创新、包容互惠的发展前景。二〇〇八年爆发的国际经济金融危机告诉我们，放任资本逐利，其结果将是引发新一轮危机。缺乏道德的市场，难以撑起世界繁荣发展的大厦。富者愈富、穷者愈穷的局面不仅难以持

续，也有违公平正义。要用好“看不见的手”和“看得见的手”，努力形成市场作用和政府作用有机统一、相互促进，打造兼顾效率和公平的规范格局。

大家一起发展才是真发展，可持续发展才是好发展。要实现这一目标，就应该秉承开放精神，推进互帮互助、互惠互利。当今世界仍有八亿人生活在极端贫困之中，每年近六百万孩子在五岁前夭折，近六千万儿童未能接受教育。刚刚闭幕的联合国发展峰会制定了二〇一五年后发展议程。我们要将承诺变为行动，共同营造人人免于匮乏、获得发展、享有尊严的光明前景。

——我们要促进和而不同、兼收并蓄的文明交流。人类文明多样性赋予这个世界姹紫嫣红的色彩，多样带来交流，交流孕育融合，融合产生进步。

文明相处需要和而不同的精神。只有在多样中相互尊重、彼此借鉴、和谐共存，这个世界才能丰富多彩、欣欣向荣。不同文明凝聚着不同民族的智慧和贡献，没有高低之别，更无优劣之分。文明之间要对话，不要排斥；要交流，不要取代。人类历史就是一幅不同文明相互交流、互鉴、融合的宏伟画卷。我们要尊重各种文明，平等相待，互学互鉴，兼收并蓄，推动人类文明实现创造性发展。

——我们要构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系。人类可以利用自然、改造自然，但归根结底是自然的一部分，必须呵护自然，不能凌驾于自然之上。我们要解决好工业文明带来的矛盾，以人与自然和谐相处为目标，实现世界的可持续发展和人的全面发展。

建设生态文明关乎人类未来。国际社会应该携手同行，共谋全球生态文明建设之路，牢固树立尊重自然、顺应自然、保

护自然的意识，坚持走绿色、低碳、循环、可持续发展之路。在这方面，中国责无旁贷，将继续作出自己的贡献。同时，我们敦促发达国家承担历史性责任，兑现减排承诺，并帮助发展中国家减缓和适应气候变化。

主席先生、各位同事！

十三亿多中国人民正在为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。中国人民的梦想同各国人民的梦想息息相通。实现中国梦，离不开和平的国际环境和稳定的国际秩序，离不开各国人民的理解、支持、帮助。中国人民圆梦必将给各国创造更多机遇，必将更好促进世界和平与发展。

中国将始终做世界和平的建设者，坚定走和平发展道路，无论国际形势如何变化，无论自身如何发展，中国永不称霸、永不扩张、永不谋求势力范围。

中国将始终做全球发展的贡献者，坚持走共同发展道路，继续奉行互利共赢的开放战略，将自身发展经验和机遇同世界各国分享，欢迎各国搭乘中国发展“顺风车”，一起来实现共同发展。

中国将始终做国际秩序的维护者，坚持走合作发展的道路。中国是第一个在联合国宪章上签字的国家，将继续维护以联合国宪章宗旨和原则为核心的国际秩序和国际体系。中国将继续同广大发展中国家站在一起，坚定支持增加发展中国家特别是非洲国家在国际治理体系中的代表性和发言权。中国在联合国的一票永远属于发展中国家。

在此，我宣布，中国决定设立为期十年、总额十亿美元的中国—联合国和平与发展基金，支持联合国工作，促进多边合作事业，为世界和平与发展作出新的贡献。我宣布，中国将加入新的联合国维和能力待命机制，决定为此率先组建常备成建

制维和警队，并建设八千人规模的维和待命部队。我宣布，中国决定在未来五年内，向非盟提供总额为一亿美元的无偿军事援助，以支持非洲常备军和危机应对快速反应部队建设。

主席先生、各位同事！

在联合国迎来又一个十年之际，让我们更加紧密地团结起来，携手构建合作共赢新伙伴，同心打造人类命运共同体。让铸剑为犁、永不再战的理念深植人心，让发展繁荣、公平正义的理念践行人间！

谢谢各位。

# 在新疆维吾尔自治区成立六十周年 庆祝大会上的讲话

(二〇一五年十月一日)

俞 正 声

同志们，朋友们：

今天是中华人民共和国成立六十六周年和新疆维吾尔自治区成立六十周年的盛大节日。在这喜庆的时刻，我们中央代表团，带着以习近平同志为总书记的党中央的重托，带着全国各族人民的美好祝福来到这里，同新疆各族人民一起，共庆佳节、共享欢乐。首先，我代表中共中央、全国人大常委会、国务院、全国政协、中央军委，向新疆各族干部群众和各界人士，向人民解放军驻新疆部队指战员、武警新疆部队官兵和政法干警，向新疆生产建设兵团广大干部职工，向中央驻疆单位干部职工和全体援疆干部，表示热烈的祝贺和亲切的慰问！向所有关心和支持新疆发展进步的同志们、朋友们，表示衷心的感谢和崇高的敬意！

一九五五年十月一日，新疆维吾尔自治区成立，开启了新疆民族区域自治的光辉历程。六十年来，新疆走过了波澜壮阔的历史进程，取得了举世瞩目的辉煌成就。经济持续快速发展，去年全区生产总值是一九五五年的一百一十五点六倍，农牧业现代化水平全面提升，建成门类齐全的现代工业体系，现

代物流业、旅游业等成为新的增长点。基础设施建设明显改善，现代交通网络基本形成，生态环境保护和建设不断加强。各族人民生活水平大幅提高，衣、食、住、行条件得到极大改善，总体实现了从贫困到小康的跨越，正在向着全面小康目标阔步前进。社会事业全面进步，九年制免费义务教育覆盖城乡，南疆四地州实施了十四年免费教育，社会保障体系不断完善，医疗卫生条件大为改善，城乡居民健康水平不断提高。少数民族优秀传统文化得到保护和弘扬，“十二木卡姆”、“玛纳斯”、“麦西来甫”等列入世界非物质文化遗产名录，覆盖城乡的公共文化服务网络基本建成。认真落实党的民族政策，充分发挥民族区域自治制度优势，切实保障各族群众合法权益，少数民族干部和各类专业人才培养力度不断加大，“三个离不开”思想深入人心，平等团结互助和谐的社会主义民族关系不断巩固和发展，宗教信仰自由得到切实保障。各族干部群众坚决与“三股势力”作斗争，有力地维护了祖国统一、民族团结和社会稳定。

这些辉煌成就的取得，是以毛泽东、邓小平、江泽民同志为核心的党的三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央在新疆发展各个历史时期亲切关怀、英明决策的结果，是党的十八大以来以习近平同志为总书记的党中央继往开来、坚强领导的结果，是新疆各族干部群众团结奋斗、顽强拼搏的结果，是全国各族人民大力支援、竭诚帮助的结果。新疆维吾尔自治区成立六十年的成功实践告诉我们，做好新疆工作，必须毫不动摇地坚持中国共产党的领导，坚持中国特色社会主义道路，坚持民族区域自治制度；必须坚决维护法律尊严、维护人民利益、维护民族团结、维护国家统一，依法严厉打击“三股势力”，确保新疆和谐稳定；必须高举各民族大团结旗帜，全

面贯彻党的民族宗教政策，不断增强各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同；必须坚定不移推动新疆更好更快发展，把发展落实到改善民生上、惠及当地上、增进团结上，走具有中国特色、新疆特点的科学发展路子；必须把中央关心、全国支援同新疆各族干部群众艰苦奋斗紧密结合起来，形成推动新疆社会稳定和长治久安的强大合力。

同志们、朋友们！

当前，我国正处在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的重要时期，也是新疆实现社会稳定和长治久安的重要阶段。去年五月，中央召开了第二次新疆工作座谈会，明确了做好新形势下新疆工作的重大方针政策，围绕新疆社会稳定和长治久安出台了一系列有力举措，为新疆发展指明了方向。新疆各族干部群众要认真贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，全面落实第二次中央新疆工作座谈会精神，紧紧围绕“四个全面”战略布局，牢牢扭住推动新疆社会稳定和长治久安这个着眼点和着力点，坚持依法治疆、团结稳疆、长期建疆，努力建设团结和谐、繁荣富裕、文明进步、安居乐业的社会主义新疆。

第一，要牢牢把握新疆工作的着眼点和着力点。社会稳定和长治久安是新疆工作的着眼点和着力点，是新疆工作的总目标。这是党中央根据新疆形势和全国大局作出的重大战略判断，是统领新疆各项工作的总纲。只有真正认识和把握好这一点，才能掌握依法治疆、团结稳疆、长期建疆的主导权和主动权。新疆一切工作，发展经济、改善民生、改革开放、民族宗教、党的建设等，都要紧紧围绕社会稳定和长治久安来谋划来推进。要深刻认识当前新疆社会稳定和长治久安面临的严峻形



势，把严厉打击暴力恐怖活动作为当前斗争的重点，同时，切实解决各种深层次矛盾和问题，打牢社会稳定和长治久安的坚实基础。要正确认识和处理稳定与发展关系，统筹谋划部署各领域各方面工作，通过维护稳定营造良好发展环境，做到稳定和发展两手抓，两手硬。要进一步争取人心、凝聚力量，引导广大群众认清维护稳定就是维护自身利益，坚定站在党和政府一边，共同筑起维护社会稳定和长治久安的铜墙铁壁。

第二，要切实巩固和加强民族团结。加强民族团结，是新疆社会稳定和长治久安的根基。要坚定不移贯彻党的民族政策，深入开展民族团结进步创建活动，大力培育和践行社会主义核心价值观，构筑各民族共有精神家园，牢固树立国家意识、公民意识、中华民族共同体意识。要加强各民族交往交流交融，构建相互嵌入式的社会结构和社区环境，促进各族群众在共同生产生活和工作学习中加深了解、增进感情，让各族群众像石榴籽那样紧紧抱在一起。要全面贯彻党的宗教工作基本方针，坚持保护合法、制止非法、遏制极端、抵御渗透、打击犯罪，积极引导宗教与社会主义社会相适应，提高宗教工作法治化水平，积极培养爱国宗教教职人员队伍，发挥好宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中的积极作用。

第三，要坚定不移推动经济更好更快发展。着眼于长治久安的发展是社会稳定的重要源泉。要以提高经济发展质量和效益为中心，不断推动产业结构优化升级，提高农牧业现代化水平，大力发展纺织服装业等劳动密集型产业，培育资源开发产业集群，搞活物流业、旅游业等现代服务业。要在深化改革上迈出更大步伐，进一步激发市场和社会活力，促进资源利用更多惠及当地，推动经济提质增效升级。要更加重视保护生态环境，严格落实集约用水和节能减排，走可持续发展之路。要抓

住建设“一带一路”机遇，全面扩大对内对外开放，加快建设交通和信息大通道，把新疆打造成丝绸之路经济带核心区、我国向西开放的桥头堡。

第四，要更加重视保障和改善民生。民生连着民心。要从稳疆安疆的战略高度来认识和解决就业问题，把促进就业放在更加突出位置，积极拓展就业渠道，帮助各族群众提高就业技能，努力让就业发挥更大社会功能。要全面提高新疆各级各类学校教育质量，加强师资力量培养，抓好义务教育、职业教育、双语教育，努力培养更多优秀人才。要坚持精准扶贫，进一步加大扶贫开发工作力度，扶贫资金向农牧区、边境地区、特困人群倾斜，采取特殊政策支持南疆发展。对口援疆是国家战略，必须长期坚持、精准发力，要加强干部人才援疆，想方设法贴近群众需求，着力帮助新疆解决就业难题，让援疆工作取得更大实效。

第五，要扎实做好维护稳定各项工作。“三股势力”特别是暴力恐怖势力，是祸乱新疆的最大危害，是各族人民的共同敌人。要握紧重拳、主动出击，依法严厉打击暴力恐怖活动，毫不动摇地与“三股势力”做坚决斗争。要高举社会主义法治旗帜，运用法治思维和法治方式维护稳定，建立健全维稳工作机制，加强联防联控、群防群治，加强意识形态领域反分裂斗争，加强“去极端化”工作，推进新疆社会治理体系和治理能力现代化。要充分认识新疆反分裂斗争的长期性、复杂性、尖锐性，保持战略定力，坚持长期作战，在开展专项行动、集中打击的同时，切实加强综合治理、源头治理，为实现新疆长治久安和人民幸福安宁提供长远保障。

新疆生产建设兵团是新疆社会稳定和长治久安的重要力量。要支持兵团发展壮大，加强兵团维稳戍边能力建设，推进

兵地融合发展，使兵团真正成为安边固疆的稳定器、凝聚各族群众的大熔炉、先进生产力和先进文化的示范区。

做好新疆各项工作关键在党。新疆广大党员干部要牢记政治责任，严守政治纪律和政治规矩，明辨大是大非，锤炼过硬作风，扎实开展“三严三实”专题教育，切实做到忠诚、干净、担当。要夯实基层基础，加强基层领导班子和干部队伍建设，把基层党组织建设成为服务群众、维护稳定、反对分裂的坚强战斗堡垒。新疆工作任务重、压力大，对新疆干部和人才队伍要格外关心厚爱，解决后顾之忧，调动更多的人投身建设新疆、保卫新疆、发展新疆的伟大事业。

同志们、朋友们！

六十年甲子轮回，今天的新疆又站在了新的历史起点上。让我们紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真贯彻中央关于新疆工作的大政方针，团结一心、开拓进取，为建设美丽新疆、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗！

祝新疆维吾尔自治区兴旺发达！

祝新疆各族人民幸福安康！

祝我们伟大祖国繁荣昌盛！

# 中共中央、国务院关于推进 价格机制改革的若干意见

(二〇一五年十月十二日)

价格机制是市场机制的核心，市场决定价格是市场在资源配置中起决定性作用的关键。改革开放以来，作为经济体制改革的重要组成部分，价格改革持续推进、不断深化，放开了绝大多数竞争性商品价格，对建立健全社会主义市场经济体制、促进经济社会持续健康发展发挥了重要作用。特别是近年来，价格改革步伐大大加快，一大批商品和服务价格陆续放开，成品油、天然气、铁路运输等领域价格市场化程度显著提高。同时也要看到，一些重点领域和关键环节价格改革还需深化，政府定价制度需要进一步健全，市场价格行为有待进一步规范。为推动价格改革向纵深发展，加快完善主要由市场决定价格机制，现提出以下意见。

## 一、总体要求。

(一) 指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，主动适应和引领经济发展新常态，紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，全面深化价格改革，完善重点领域价格形成机制，健全政府定价制度，加强市场价格监管和反垄断执法，为经济社会发展营造良好价格环境。

## （二）基本原则。

——坚持市场决定。正确处理政府和市场关系，凡是能由市场形成价格的都交给市场，政府不进行不当干预。推进水、石油、天然气、电力、交通运输等领域价格改革，放开竞争性环节价格，充分发挥市场决定价格作用。

——坚持放管结合。进一步增强法治、公平、责任意识，强化事中事后监管，优化价格服务。政府定价领域，必须严格规范政府定价行为，坚决管细管好管到位；经营者自主定价领域，要通过健全规则、加强执法，维护市场秩序，保障和促进公平竞争，推进现代市场体系建设。

——坚持改革创新。在价格形成机制、调控体系、监管方式上探索创新，尊重基层和群众的首创精神，推动价格管理由直接定价向规范价格行为、营造良好价格环境、服务宏观调控转变。充分发挥价格杠杆作用，促进经济转型升级和提质增效。

——坚持稳慎推进。价格改革要与财政税收、收入分配、行业管理体制等改革相协调，合理区分基本与非基本需求，统筹兼顾行业上下游、企业发展和民生保障、经济效率和社会公平、经济发展和环境保护等关系，把握好时机、节奏和力度，切实防范各类风险，确保平稳有序。

（三）主要目标。到二〇一七年，竞争性领域和环节价格基本放开，政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节。到二〇二〇年，市场决定价格机制基本完善，科学、规范、透明的价格监管制度和反垄断执法体系基本建立，价格调控机制基本健全。

## 二、深化重点领域价格改革，充分发挥市场决定价格作用。

紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用，加快价格改

革步伐，深入推进简政放权、放管结合、优化服务，尊重企业自主定价权、消费者自由选择权，促进商品和要素自由流动、公平交易。

（四）完善农产品价格形成机制。统筹利用国际国内两个市场，注重发挥市场形成价格作用，农产品价格主要由市场决定。按照“突出重点、有保有放”原则，立足我国国情，对不同品种实行差别化支持政策，调整改进“黄箱”支持政策，逐步扩大“绿箱”支持政策实施规模和范围，保护农民生产积极性，促进农业生产可持续发展，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。继续执行并完善稻谷、小麦最低收购价政策，改革完善玉米收储制度，继续实施棉花、大豆目标价格改革试点，完善补贴发放办法。加强农产品成本调查和价格监测，加快建立全球农业数据调查分析系统，为政府制定农产品价格、农业补贴等政策提供重要支撑。

（五）加快推进能源价格市场化。按照“管住中间、放开两头”总体思路，推进电力、天然气等能源价格改革，促进市场主体多元化竞争，稳妥处理和逐步减少交叉补贴，还原能源商品属性。择机放开成品油价格，尽快全面理顺天然气价格，加快放开天然气气源和销售价格，有序放开上网电价和公益性以外的销售电价，建立主要由市场决定能源价格的机制。把输配电价与发售电价在形成机制上分开，单独核定输配电价，分步实现公益性以外的发售电价由市场形成。按照“准许成本加合理收益”原则，合理制定电网、天然气管网输配价格。扩大输配电价改革试点范围，逐步覆盖到各省级电网，科学核定电网企业准许收入和分电压等级输配电价，改变对电网企业的监管模式，逐步形成规则明晰、水平合理、监管有力、科学透明的独立输配电价体系。在放开竞争性环节电价之前，完善煤电

价格联动机制和标杆电价体系，使电力价格更好反映市场需求和成本变化。

（六）完善环境服务价格政策。统筹运用环保税收、收费及相关服务价格政策，加大经济杠杆调节力度，逐步使企业排放各类污染物承担的支出高于主动治理成本，提高企业主动治污减排的积极性。按照“污染付费、公平负担、补偿成本、合理盈利”原则，合理提高污水处理收费标准，城镇污水处理收费标准不应低于污水处理和污泥处理处置成本，探索建立政府向污水处理企业拨付的处理服务费用与污水处理效果挂钩调整机制，对污水处理资源化利用实行鼓励性价格政策。积极推进排污权有偿使用和交易试点工作，完善排污权交易价格体系，运用市场手段引导企业主动治污减排。

（七）理顺医疗服务价格。围绕深化医药卫生体制改革目标，按照“总量控制、结构调整、有升有降、逐步到位”原则，积极稳妥推进医疗服务价格改革，合理调整医疗服务价格，同步强化价格、医保等相关政策衔接，确保医疗机构发展可持续、医保基金可承受、群众负担不增加。建立以成本和收入结构变化为基础的价格动态调整机制，到二〇二〇年基本理顺医疗服务比价关系。落实非公立医疗机构医疗服务市场调节价政策。公立医疗机构医疗服务项目价格实行分类管理，对市场竞争比较充分、个性化需求比较强的医疗服务项目价格实行市场调节价，其中医保基金支付的服务项目由医保经办机构与医疗机构谈判合理确定支付标准。进一步完善药品采购机制，发挥医保控费作用，药品实际交易价格主要由市场竞争形成。

（八）健全交通运输价格机制。逐步放开铁路运输竞争性领域价格，扩大由经营者自主定价的范围；完善铁路货运与公

路挂钩的价格动态调整机制，简化运价结构；构建以列车运行速度和等级为基础、体现服务质量差异的旅客运输票价体系。逐步扩大道路客运、民航国内航线客运、港口经营等领域由经营者自主定价的范围，适时放开竞争性领域价格，完善价格收费规则。放开邮政竞争性业务资费，理顺邮政业务资费结构和水平。实行有利于促进停车设施建设、有利于缓解城市交通拥堵、有效促进公共交通优先发展与公共道路资源利用的停车收费政策。进一步完善出租汽车运价形成机制，发挥运价调节出租汽车运输市场供求关系的杠杆作用，建立健全出租汽车运价动态调整机制以及运价与燃料价格联动办法。

（九）创新公用事业和公益性服务价格管理。清晰界定政府、企业和用户的权利义务，区分基本和非基本需求，建立健全公用事业和公益性服务财政投入与价格调整相协调机制，促进政府和社会资本合作，保证行业可持续发展，满足多元化需求。全面实行居民用水用电用气阶梯价格制度，推行供热按用热量计价收费制度，并根据实际情况进一步完善。教育、文化、养老、殡葬等公益性服务要结合政府购买服务改革进程，实行分类管理。对义务教育阶段公办学校学生免收学杂费，公办幼儿园、高中（含中职）、高等学校学费作为行政事业性收费管理；营利性民办学校收费实行自主定价，非营利性民办学校收费政策由省级政府按照市场化方向根据当地实际情况确定。政府投资兴办的养老服务机构依法对“三无”老人免费；对其他特殊困难老人提供养老服务，其床位费、护理费实行政府定价管理，其他养老服务价格由经营者自主定价。分类推进旅游景区门票及相关服务价格改革。推动公用事业和公益性服务经营者加大信息公开力度，接受社会监督，保障社会公众知情权、监督权。



### 三、建立健全政府定价制度，使权力在阳光下运行。

对于极少数保留的政府定价项目，要推进定价项目清单化，规范定价程序，加强成本监审，推进成本公开，坚决管细管好管到位，最大限度减少自由裁量权，推进政府定价公开透明。

（十）推进政府定价项目清单化。中央和地方要在加快推进价格改革的基础上，于二〇一六年以前制定发布新的政府定价目录，将政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节。凡是政府定价项目，一律纳入政府定价目录管理。目录内的定价项目要逐项明确定价内容和定价部门，确保目录之外无定价权，政府定价纳入权力和责任清单。定期评估价格改革成效和市场竞争程度，适时调整具体定价项目。

（十一）规范政府定价程序。对纳入政府定价目录的项目，要制定具体的管理办法、定价机制、成本监审规则，进一步规范定价程序。鼓励和支持第三方提出定调价方案建议、参与价格听证。完善政府定价过程中的公众参与、合法性审查、专家论证等制度，保证工作程序明晰、规范、公开、透明，主动接受社会监督，有效约束政府定价行为。

（十二）加强成本监审和成本信息公开。坚持成本监审原则，将成本监审作为政府制定和调整价格的重要程序，不断完善成本监审机制。对按规定实行成本监审的，要逐步建立健全成本公开制度。公用事业和公益性服务的经营者应当按照政府定价机构的规定公开成本，政府定价机构在制定和调整价格前应当公开成本监审结论。

### 四、加强市场价格监管和反垄断执法，逐步确立竞争政策的基础性地位。

清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和

做法，严禁和惩处各类违法实行优惠政策行为，建立公平、开放、透明的市场价格监管规则，大力推进市场价格监管和反垄断执法，反对垄断和不正当竞争。加快建立竞争政策与产业、投资等政策的协调机制，实施公平竞争审查制度，促进统一开放、竞争有序的市场体系建设。

（十三）健全市场价格行为规则。在经营者自主定价领域，对经济社会影响重大特别是与民生紧密相关的商品和服务，要依法制定价格行为规则和监管办法；对存在市场竞争不充分、交易双方地位不对等、市场信息不对称等问题的领域，要研究制定相应议价规则、价格行为规范和指南，完善明码标价、收费公示等制度规定，合理引导经营者价格行为。

（十四）推进宽带网络提速降费。规范电信资费行为，推进宽带网络提速降费，为“互联网+”发展提供有力支撑。指导、推动电信企业简化资费结构，切实提高宽带上网等业务的性价比，并为城乡低收入群体提供更加优惠的资费方案。督促电信企业合理制定互联网接入服务资费标准和计费办法，促进电信网间互联互通。严禁利用不正当定价行为阻碍电信服务竞争，扰乱市场秩序。加强资费行为监管，清理宽带网络建设环节中存在的进场费、协调费、分摊费等不合理费用，严厉打击价格违法行为。

（十五）加强市场价格监管。建立健全机构权威、法律完备、机制完善、执行有力的市场价格监管工作体系，有效预防、及时制止和依法查处各类价格违法行为。坚持日常监管和专项检查相结合，加强民生领域价格监管，着力解决群众反映的突出问题，保护消费者权益。加大监督检查力度，对政府已放开的商品和服务价格，要确保经营者依法享有自主定价权。

（十六）强化反垄断执法。密切关注竞争动态，对涉嫌垄

断行为及时启动反垄断调查，着力查处达成实施垄断协议、滥用市场支配地位和滥用行政权力排除限制竞争等垄断行为，依法公布处理决定，维护公平竞争的市场环境。建立健全垄断案件线索收集机制，拓宽案件来源。研究制定反垄断相关指南，完善市场竞争规则。促进经营者加强反垄断合规建设。

（十七）完善价格社会监督体系。充分发挥全国四级联网的12358价格举报管理信息系统作用，鼓励消费者和经营者共同参与价格监督。加强举报数据分析，定期发布分析报告，警示经营者，提醒消费者。建立健全街道、社区、乡镇、村居民价格监督员队伍，完善价格社会监督网络。依托社会信用体系，加快推进价格诚信建设，构建经营者价格信用档案，开展价格诚信单位创建活动，设立价格失信者“黑名单”，对构成价格违法的失信行为予以联合惩戒。鼓励和支持新闻媒体积极参与价格社会监督，完善舆论监督和引导机制。

#### 五、充分发挥价格杠杆作用，更好服务宏观调控。

在全面深化改革、强化价格监管的同时，加强和改善宏观调控，保持价格总水平基本稳定；充分发挥价格杠杆作用，促进节能环保和结构调整，推动经济转型升级。

（十八）加强价格总水平调控。加强价格与财政、货币、投资、产业、进出口、物资储备等政策手段的协调配合，合理运用法律手段、经济手段和必要的行政手段，形成政策合力，努力保持价格总水平处于合理区间。加强通缩、通胀预警，制定和完善相应防范治理预案。健全价格监测预警机制和应急处置体系，构建大宗商品价格指数体系，健全重要商品储备制度，提升价格总水平调控能力。

（十九）健全生产领域节能环保价格政策。建立有利于节能减排的价格体系，逐步使能源价格充分反映环境治理成

本。继续实施并适时调整脱硫、脱硝、除尘等环保电价政策。鼓励各地根据产业发展实际和结构调整需要，结合电力、水等领域体制改革进程，研究完善对“两高一剩”（高耗能、高污染、产能过剩）行业落后工艺、设备和产品生产的差别电价、水价等价格措施，对电解铝、水泥等行业实行基于单位能耗超定额加价电价政策，加快淘汰落后产能，促进产业结构转型升级。

（二十）完善资源有偿使用制度和生态补偿制度。加快自然资源及其产品价格和财税制度改革，全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。完善涉及水土保持、矿山、草原植被、森林植被、海洋倾废等资源环境收费基金或有偿使用收费政策。推进水资源费改革，研究征收水资源税，推动在地下水超采地区先行先试。采取综合措施逐步理顺水资源价格，深入推进农业水价综合改革，促进水资源保护和节约使用。

（二十一）创新促进区域发展的价格政策。对具有区域特征的政府和社会资本合作项目，已具备竞争条件的，尽快放开价格管理；仍需要实行价格管理的，探索将定价权限下放到地方，提高价格调整灵活性，调动社会投资积极性。加快制定完善适应自由贸易试验区发展的价格政策，能够下放到区内自主实施的尽快下放，促进各类市场主体公平竞争。

## 六、保障措施。

价格工作涉及面广、政策性强、社会关注度高，牵一发而动全身。必须加强组织落实，科学制定方案，完善配套措施，做好舆论引导，为加快完善主要由市场决定价格机制提供有力保障。

（二十二）加强组织落实。各地区各有关部门要充分认

识加快完善主要由市场决定价格机制的重要性、紧迫性和艰巨性，统一思想、形成合力，以敢啃“硬骨头”精神打好攻坚战。要深入调研、科学论证，广泛听取各方面意见，突出重点、分类推进，细化工作方案，及时总结评估，稳步有序推进，务求取得实效。影响重大、暂不具备全面推开条件的，可先行开展试点，发挥示范引领作用，积累可复制、可推广的经验。要以抓铁有痕、踏石留印的作风，狠抓落实，明确时间表、路线图、责任状，定期督查、强化问责，全力打通政策出台的“最先一公里”、政策实施的“中梗阻”与政策落地的“最后一公里”，确保各项措施落地生根。

（二十三）健全价格法制。紧密结合价格改革、调控和监管工作实际，加快修订价格法等相关法律法规，完善以价格法、反垄断法为核心的价格法律法规，及时制定或修订政府定价行为规则以及成本监审、价格监测、价格听证、规范市场价格行为等规章制度，全面推进依法治价。

（二十四）强化能力建设。在减少政府定价事项的同时，注重做好价格监测预警、成本调查监审、价格调控、市场价格监管和反垄断执法、价格公共服务等工作，并同步加强队伍建设，充实和加强工作力量，夯实工作基础。大力推进价格信息化建设，为增强价格调控监管服务能力提供有力支撑。鼓励高等学校和科研机构建立价格与反垄断研究机构，加强国际交流合作，培养专门人才。整合反垄断执法主体和力量，相对集中执法权。

（二十五）兜住民生底线。牢固树立底线思维，始终把保障和改善民生作为工作的出发点和落脚点。推行涉及民生的价格政策特别是重大价格改革政策时，要充分考虑社会承受能力，特别是政策对低收入群体生活的可能影响，做好风险评

估，完善配套措施。落实和完善社会救助、保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，完善社会救助制度特别是对特困人群的救助措施，保障困难群众基本生活不受影响。加强民生领域价格监管，做好价格争议纠纷调解处理，维护群众合法价格权益。

（二十六）做好舆论引导。加大对全面深化价格改革、规范政府定价、强化市场价格监管与反垄断执法等方面的宣传报道力度，加强新闻发布，准确阐述价格政策，讲好“价格改革故事”，及时引导舆论，回应社会关切，传递有利于加快完善主要由市场决定价格机制、推动经济转型升级的好声音和正能量，积极营造良好舆论氛围。

## 携手消除贫困，促进共同发展<sup>\*</sup>

(二〇一五年十月十六日)

习 近 平

尊敬的代比总统，  
尊敬的基塔罗维奇总统，  
尊敬的洪森首相，  
尊敬的巴妮主席，  
尊敬的加西亚副总统，  
尊敬的克拉克署长，  
尊敬的陈冯富珍总干事，  
尊敬的卡马特行长，  
尊敬的金立群候任行长，  
尊敬的各位使节、各位贵宾，  
女士们，先生们，朋友们：

消除贫困，自古以来就是人类梦寐以求的理想，是各国人民追求幸福生活的基本权利。第二次世界大战结束以来，消除贫困始终是广大发展中国家面临的重要任务。

在二〇〇〇年召开的联合国千年首脑会议上，各国领导人通过了以减贫为首要目标的千年发展目标。那时以来，各国为

---

<sup>\*</sup> 这是习近平同志在北京举行的二〇一五减贫与发展高层论坛的主旨演讲。

实现千年发展目标采取行动,进行不懈努力。到今年,全球在消除贫困、普及教育、防治疟疾和肺结核等传染病、提供清洁饮用水、改善贫民窟居住条件等方面取得积极进展,特别是千年发展目标中的减贫目标基本完成,全球减贫事业取得重大积极进展。

在上个月召开的联合国发展峰会上,各国通过了以减贫为首要目标的二〇一五年后发展议程,再次向世界展示了国际社会携手消除贫困的决心和信心。

由于种种原因,贫富悬殊和南北差距扩大问题依然严重存在,贫困及其衍生出来的饥饿、疾病、社会冲突等一系列难题依然困扰着许多发展中国家。“足寒伤心,民寒伤国。”我们既为十一亿人脱贫而深受鼓舞,也为八亿多人仍然在挨饿而深为担忧。实现全球减贫目标依然任重道远。

今天,我们相聚在北京,就是要向世界表明,我们将加强减贫发展领域交流合作,互学互鉴,共享经验,积极呼应和推动二〇一五年后发展议程的落实。

女士们、先生们、朋友们!

中国是世界上最大的发展中国家,一直是世界减贫事业的积极倡导者和有力推动者。改革开放三十多年来,中国人民积极探索、顽强奋斗,走出了一条中国特色减贫道路。我们坚持改革开放,保持经济快速增长,不断出台有利于贫困地区和贫困人口发展的政策,为大规模减贫奠定了基础、提供了条件。我们坚持政府主导,把扶贫开发纳入国家总体发展战略,开展大规模专项扶贫行动,针对特定人群组织实施妇女儿童、残疾人、少数民族发展规划。我们坚持开发式扶贫方针,把发展作为解决贫困的根本途径,既扶贫又扶志,调动扶贫对象的积极性,提高其发展能力,发挥其主体作用。我们坚持动员全社会



参与，发挥中国制度优势，构建了政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局，形成了跨地区、跨部门、跨单位、全社会共同参与的多元主体的社会扶贫体系。我们坚持普惠政策和特惠政策相结合，先后实施《国家八七扶贫攻坚计划（一九九三——二〇〇〇年）》、《中国农村扶贫开发纲要（二〇〇一——二〇一〇年）》、《中国农村扶贫开发纲要（二〇一一——二〇二〇年）》，在加大对农村、农业、农民普惠政策支持的基础上，对贫困人口实施特惠政策，做到应扶尽扶、应保尽保。

经过中国政府、社会各界、贫困地区广大干部群众共同努力以及国际社会积极帮助，中国六亿多人口摆脱贫困。二〇一五年，联合国千年发展目标在中国基本实现。中国是全球最早实现千年发展目标中减贫目标的发展中国家，为全球减贫事业作出了重大贡献。

回顾中国几十年来减贫事业的历程，我有着深刻的切身体会。上个世纪六十年代末，我还不到十六岁，就从北京来到了陕北一个小村庄当农民，一干就是七年。那时，中国农村的贫困状况给我留下了刻骨铭心的记忆。我当时和村民们辛苦劳作，目的就是为了让生活能够好一些，但这在当年几乎比登天还难。四十多年来，我先后在中国县、市、省、中央工作，扶贫始终是我工作的一个重要内容，我花的精力最多。我到过中国绝大部分最贫困的地区，包括陕西、甘肃、宁夏、贵州、云南、广西、西藏、新疆等地。这两年，我又去了十几个贫困地区，到乡亲们家中，同他们聊天。他们的生活存在困难，我感到揪心。他们生活每好一点，我都感到高兴。

二十五年前，我在中国福建省宁德地区工作，我记住了中国古人的一句话：“善为国者，遇民如父母之爱子，兄之爱弟，闻其饥寒为之哀，见其劳苦为之悲。”至今，这句话依然在我

心中。

女士们、先生们、朋友们！

当前，中国人民正在为实现全面建成小康社会目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力。全面建成小康社会，实现中国梦，就是要实现人民幸福。尽管中国取得了举世瞩目的发展成就，但中国仍然是世界上最大的发展中国家，缩小城乡和区域发展差距依然是我们面临的重大挑战。全面小康是全体中国人民的小康，不能出现有人掉队。未来五年，我们将使中国现有标准下七千多万贫困人口全部脱贫。这是中国落实二〇一五年后发展议程的重要一步。

为了打赢这场攻坚战，我们将把扶贫开发作为经济社会发展规划的主要内容，大幅增加扶贫投入，出台更多惠及贫困地区、贫困人口的政策措施，提高市场机制的益贫性，推进经济社会包容性发展，实施一系列更有针对性的重大发展举措。

现在，中国在扶贫攻坚工作中采取的重要举措，就是实施精准扶贫方略，找到“贫根”，对症下药，靶向治疗。我们坚持中国制度的优势，构建省市县乡村五级一起抓扶贫，层层落实责任制的治理格局。我们注重抓六个精准，即扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准，确保各项政策好处落到扶贫对象身上。我们坚持分类施策，因人因地施策，因贫困原因施策，因贫困类型施策，通过扶持生产和就业发展一批，通过易地搬迁安置一批，通过生态保护脱贫一批，通过教育扶贫脱贫一批，通过低保政策兜底一批。我们广泛动员全社会力量，支持和鼓励全社会采取灵活多样的形式参与扶贫。

授人以鱼，不如授人以渔。扶贫必扶智，让贫困地区的孩子们接受良好教育，是扶贫开发的重要任务，也是阻断贫困代

际传递的重要途径。我们正在采取一系列措施，让贫困地区每一个孩子都能接受良好教育，让他们同其他孩子站在同一条起跑线上，向着美好生活奋力奔跑。

女士们、先生们、朋友们！

消除贫困是人类共同使命。中国在致力于自身消除贫困的同时，始终积极开展南南合作，力所能及向其他发展中国家提供不附加任何政治条件的援助，支持和帮助广大发展中国家特别是最不发达国家消除贫困。六十多年来，中国共向一百六十六个国家和国际组织提供了近四千亿元人民币援助，派遣六十多万援助人员，其中七百多名中国好儿女为他国发展献出了宝贵生命。中国先后七次宣布无条件免除重债穷国和最不发达国家对华到期政府无息贷款债务。中国积极向亚洲、非洲、拉丁美洲和加勒比地区、大洋洲的六十九个国家提供医疗援助，先后为一百二十多个发展中国家落实千年发展目标提供帮助。

消除贫困依然是当今世界面临的重大全球性挑战。未来十五年，对中国和其他发展中国家都是发展的关键时期。我们要凝聚共识、同舟共济、攻坚克难，致力于合作共赢，推动建设人类命运共同体，为各国人民带来更多福祉。为此，我愿提出如下倡议。

第一，着力加快全球减贫进程。在未来十五年内彻底消除极端贫困，将每天收入不足一点二五美元的人数降至零，是二〇一五年后发展议程的首要目标。如期实现这一目标，发达国家要加大对发展中国家的发展援助，发展中国家要增强内生发展动力。在前不久召开的联合国系列峰会上，我代表中国政府提出了帮助发展中国家发展经济、改善民生的一系列新举措，包括中国将设立“南南合作援助基金”，首期提供二十亿美元，

支持发展中国家落实二〇一五年后发展议程；继续增加对最不发达国家投资，力争二〇三〇年达到一百二十亿美元；免除对有关最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家截至二〇一五年底到期未还的政府间无息贷款债务；未来五年向发展中国家提供“六个一百”的项目支持，包括一百个减贫项目、一百个农业合作项目、一百个促贸援助项目、一百个生态保护和应对气候变化项目、一百所医院和诊所、一百所学校和职业培训中心；向发展中国家提供十二万个来华培训和十五万个奖学金名额，为发展中国家培养五十万名专业技术人员，设立南南合作与发展学院；等等。

“仁义忠信，乐善不倦”。中国人民历来重友谊、负责任、讲信义，中华文化历来具有扶贫济困、乐善好施、助人为乐的优良传统。在此，我愿重申中国对全球减贫事业的坚定承诺。

第二，着力加强减贫发展合作。推动建立以合作共赢为核心的新型国际减贫交流合作关系，是消除贫困的重要保障。中国倡导和践行多边主义，积极参与多边事务，支持联合国、世界银行等继续在国际减贫事业中发挥重要作用；将同各方一道优化全球发展伙伴关系，推进南北合作，加强南南合作，为全球减贫事业提供充足资源和强劲动力；将落实好《中国与非洲联盟加强减贫合作纲要》、《东亚减贫合作倡议》，更加注重让发展成果惠及当地民众。中国将发挥好中国国际扶贫中心等国际减贫交流平台作用，提出中国方案，贡献中国智慧，更加有效地促进广大发展中国家交流分享减贫经验。

第三，着力实现多元自主可持续发展。中国坚定不移支持发展中国家消除贫困，推动更大范围、更高水平、更深层次的区域合作，对接发展战略，推进工业、农业、人力资源开发、绿色能源、环保等各领域务实合作，帮助各发展中国家把资源

优势转化为发展优势。前不久，我在联合国主持召开了南南合作圆桌会，同二十多位国家领导人和国际组织负责人一道，交流南南合作经验，达成广泛深入的共识。中方愿同广大发展中国家不断深化减贫等各领域的南南合作，携手增进各国人民福祉。

第四，着力改善国际发展环境。维护和发展开放型世界经济，推动建设公平公正、包容有序的国际经济金融体系，为发展中国家发展营造良好外部环境，是消除贫困的重要条件。中国提出共建丝绸之路经济带和二十一世纪海上丝绸之路，倡议筹建亚洲基础设施投资银行，设立丝路基金，就是要支持发展中国家开展基础设施互联互通建设，帮助他们增强自身发展能力，更好融入全球供应链、产业链、价值链，为国际减贫事业注入新活力。

最后，我呼吁，让我们携起手来，为共建一个没有贫困、共同发展的人类命运共同体而不懈奋斗！

祝这次论坛圆满成功！

谢谢大家。

## 中共中央关于印发《中国共产党廉洁自律准则》的通知

(二〇一五年十月十八日)

各省、自治区、直辖市党委，中央各部委，国家机关各部委党组（党委），解放军各总部、各大单位党委，各人民团体党组：

二〇一〇年一月中共中央印发的《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》，对于促进党员领导干部廉洁从政发挥了重要作用。党的十八大以来，随着全面从严治党实践不断深化，该准则已不能完全适应全面从严治党新的实践需要，党中央决定予以修订。现将修订后的《中国共产党廉洁自律准则》（以下简称《准则》）印发给你们，请认真遵照执行。

《准则》贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，坚持依规治党与以德治党相结合，紧扣廉洁自律主题，重申党的理想信念宗旨、优良传统作风，重在立德，是党执政以来第一部坚持正面倡导、面向全体党员的规范全党廉洁自律工作的重要基础性法规，是对党章规定的具体化，体现了全面从严治党实践成果，为党员和党员领导干部树立了一个看得见、够得着的高标准，展现了共产党人的高尚道德追求，对于深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，加强党内监督，永葆党的先进性和纯洁性，具有十分重要的意义。

各级党组织要切实担当和落实好全面从严治党的主体责任，抓好《准则》的学习宣传、贯彻落实，把各项要求刻印在全体党员特别是党员领导干部心上。各级党员领导干部要发挥表率作用，以更高更严的要求，带头践行廉洁自律规范。广大党员要加强党性修养，保持和发扬党的优良传统作风，使廉洁自律规范内化于心、外化于行，坚持理想信念宗旨“高线”，永葆共产党人清正廉洁的政治本色。

《准则》自二〇一六年一月一日起施行，《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》同时废止。

各地区各部门在执行《准则》过程中的重要情况和建议，要及时报告党中央。

中 共 中 央

二〇一五年十月十八日

## 中国共产党廉洁自律准则

中国共产党全体党员和各级党员领导干部必须坚定共产主义理想和中国特色社会主义信念，必须坚持全心全意为人民服务根本宗旨，必须继承发扬党的优良传统和作风，必须自觉培养高尚道德情操，努力弘扬中华民族传统美德，廉洁自律，接受监督，永葆党的先进性和纯洁性。

### 党员廉洁自律规范

- 第一条 坚持公私分明，先公后私，克己奉公。
- 第二条 坚持崇廉拒腐，清白做人，干净做事。
- 第三条 坚持尚俭戒奢，艰苦朴素，勤俭节约。
- 第四条 坚持吃苦在前，享受在后，甘于奉献。

### 党员领导干部廉洁自律规范

- 第五条 廉洁从政，自觉保持人民公仆本色。
- 第六条 廉洁用权，自觉维护人民根本利益。
- 第七条 廉洁修身，自觉提升思想道德境界。
- 第八条 廉洁齐家，自觉带头树立良好家风。



责任，以对党的事业和党员、干部高度负责的精神，切实抓好《条例》的学习宣传、贯彻落实，使党的纪律刻印在全体党员特别是党员领导干部的心上。要把严守政治纪律和政治规矩永远排在首要位置，通过严肃政治纪律和政治规矩带动其他纪律严起来。各级纪委（纪检组）要认真履行监督执纪问责职责，加大查处违反《条例》行为的力度，进一步探索建立不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。党员领导干部要以身作则，带头增强党章党规党纪意识，敢于担当、敢于较真、敢于斗争，确保把党章党规党纪落实到位。广大党员要牢固树立党章党规党纪意识，严格遵守国家法律法规，守住纪律“底线”，自觉做守纪律、讲规矩的模范。

各级党委（党组）和纪委（纪检组）要适时对《条例》实施情况进行专项检查，确保各项规定落到实处。

各地区各部门在执行《条例》过程中的重要情况和建议，要及时报告党中央。

中 共 中 央

二〇一五年十月十八日

# 中国共产党纪律处分条例

## 第一编 总 则

### 第一章 指导思想、原则和适用范围

第一条 为维护党的章程和其他党内法规，严肃党的纪律，纯洁党的组织，保障党员民主权利，教育党员遵纪守法，维护党的团结统一，保证党的路线、方针、政策、决议和国家法律法规的贯彻执行，根据《中国共产党章程》，制定本条例。

第二条 本条例以马克思列宁主义、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，落实全面从严治党战略部署。

第三条 党章是最根本的党内法规，是管党治党的总规矩。党的纪律是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规则。党组织和党员必须自觉遵守党章，严格执行和维护党的纪律，自觉接受党的纪律约束，模范遵守国家法律法规。

第四条 党的纪律处分工作应当坚持以下原则：

（一）党要管党、从严治党。加强对党的各级组织和全体党员的教育、管理和监督，把纪律挺在前面，注重抓早抓小。

（二）党纪面前一律平等。对违犯党纪的党组织和党员必须严肃、公正执行纪律，党内不允许有任何不受纪律约束的党组织和党员。

## 中共中央关于印发《中国共产党纪律处分条例》的通知

(二〇一五年十月十八日)

各省、自治区、直辖市党委，中央各部委，国家机关各部委党组（党委），解放军各总部、各大单位党委，各人民团体党组：

二〇〇三年十二月中共中央印发的《中国共产党纪律处分条例》，对维护党的章程和其他党内法规，严肃党的纪律等发挥了重要作用。党的十八大以来，随着形势发展，该条例已不能完全适应全面从严治党新的实践需要，党中央决定予以修订。现将修订后的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）印发给你们，请认真遵照执行。

《条例》贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，坚持依规治党与以德治党相结合，围绕党纪戒尺要求，开列负面清单，重在立规，是对党章规定的具体化，划出了党组织和党员不可触碰的底线，对于贯彻全面从严治党要求，把纪律和规矩挺在前面，切实维护党章和其他党内法规的权威性、严肃性，保证党的路线、方针、政策、决议和国家法律法规的贯彻执行，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争具有十分重要的意义。

各级党委（党组）要担当和落实好全面从严治党的主体

（三）实事求是。对党组织和党员违犯党纪的行为，应当以事实为依据，以党章、其他党内法规和国家法律法规为准绳，准确认定违纪性质，区别不同情况，恰当予以处理。

（四）民主集中制。实施党纪处分，应当按照规定程序经党组织集体讨论决定，不允许任何个人或者少数人擅自决定和批准。上级党组织对违犯党纪的党组织和党员作出的处理决定，下级党组织必须执行。

（五）惩前毖后、治病救人。处理违犯党纪的党组织和党员，应当实行惩戒与教育相结合，做到宽严相济。

第五条 本条例适用于违犯党纪应当受到党纪追究的党组织和党员。

## 第二章 违纪与纪律处分

第六条 党组织和党员违反党章和其他党内法规，违反国家法律法规，违反党和国家政策，违反社会主义道德，危害党、国家和人民利益的行为，依照规定应当给予纪律处理或者处分的，都必须受到追究。

第七条 对党员的纪律处分种类：

- （一）警告；
- （二）严重警告；
- （三）撤销党内职务；
- （四）留党察看；
- （五）开除党籍。

第八条 对严重违犯党纪的党组织的纪律处理措施：

- （一）改组；
- （二）解散。

第九条 党员受到警告处分一年内、受到严重警告处分一年半内，不得在党内提升职务和向党外组织推荐担任高于其原任职务的党外职务。

第十条 撤销党内职务处分，是指撤销受处分党员由党内选举或者组织任命的党内职务。对于在党内担任两个以上职务的，党组织在作处分决定时，应当明确是撤销其一切职务还是某个职务。如果决定撤销其某个职务，必须撤销其担任的最高职务。如果决定撤销其两个以上职务，则必须从其担任的最高职务开始依次撤销。对于在党外组织担任职务的，应当建议党外组织依照规定作出相应处理。

对于应当受到撤销党内职务处分，但是本人没有担任党内职务的，应当给予其严重警告处分。其中，在党外组织担任职务的，应当建议党外组织撤销其党外职务。

党员受到撤销党内职务处分，或者依照前款规定受到严重警告处分的，二年内不得在党内担任和向党外组织推荐担任与其原任职务相当或者高于其原任职务的职务。

第十一条 留党察看处分，分为留党察看一年、留党察看二年。对于受到留党察看处分一年的党员，期满后仍不符合恢复党员权利条件的，应当延长一年留党察看期限。留党察看期限最长不得超过二年。

党员受留党察看处分期间，没有表决权、选举权和被选举权。留党察看期间，确有悔改表现的，期满后恢复其党员权利；坚持不改或者又发现其他应当受到党纪处分的违纪行为的，应当开除党籍。

党员受到留党察看处分，其党内职务自然撤销。对于担任党外职务的，应当建议党外组织撤销其党外职务。受到留党察看处分的党员，恢复党员权利后二年内，不得在党内担任和

向党外组织推荐担任与其原任职务相当或者高于其原任职务的职务。

第十二条 党员受到开除党籍处分，五年内不得重新入党。另有规定不准重新入党的，依照规定。

第十三条 党的各级代表大会的代表受到留党察看以上（含留党察看）处分的，党组织应当终止其代表资格。

第十四条 对于严重违犯党纪、本身又不能纠正的党组织领导机构，应当予以改组。受到改组处理的党组织领导机构成员，除应当受到撤销党内职务以上（含撤销党内职务）处分的外，均自然免职。

第十五条 对于全体或者多数党员严重违犯党纪的党组织，应当予以解散。对于受到解散处理的党组织中的党员，应当逐个审查。其中，符合党员条件的，应当重新登记，并参加新的组织过党的生活；不符合党员条件的，应当对其进行教育、限期改正，经教育仍无转变的，予以劝退或者除名；有违纪行为的，依照规定予以追究。

### 第三章 纪律处分运用规则

第十六条 有下列情形之一的，可以从轻或者减轻处分：

- （一）主动交代本人应当受到党纪处分的问题的；
- （二）检举同案人或者其他人员应当受到党纪处分或者法律追究的问题，经查证属实的；
- （三）主动挽回损失、消除不良影响或者有效阻止危害结果发生的；
- （四）主动上交违纪所得的；
- （五）有其他立功表现的。

第十七条 根据案件的特殊情况，由中央纪委决定或者经省（部）级纪委（不含副省级市纪委）决定并呈报中央纪委批准，对违纪党员也可以在本条例规定的处分幅度以外减轻处分。

第十八条 对于党员违犯党纪应当给予警告或者严重警告处分，但是具有本条例第十六条规定的情形之一或者本条例分则中另有规定的，可以给予批评教育或者组织处理，免于党纪处分。对违纪党员免于处分，应当作出书面结论。

第十九条 有下列情形之一的，应当从重或者加重处分：

- （一）在纪律集中整饬过程中，不收敛、不收手的；
- （二）强迫、唆使他人违纪的；
- （三）本条例另有规定的。

第二十条 故意违纪受处分后又因故意违纪应当受到党纪处分的，应当从重处分。

党员违纪受到党纪处分后，又被发现其受处分前的违纪行为应当受到党纪处分的，应当从重处分。

第二十一条 从轻处分，是指在本条例规定的违纪行为应当受到的处分幅度以内，给予较轻的处分。

从重处分，是指在本条例规定的违纪行为应当受到的处分幅度以内，给予较重的处分。

第二十二条 减轻处分，是指在本条例规定的违纪行为应当受到的处分幅度以外，减轻一档给予处分。

加重处分，是指在本条例规定的违纪行为应当受到的处分幅度以外，加重一档给予处分。

本条例规定的只有开除党籍处分一个档次的违纪行为，不适用第一款减轻处分的规定。

第二十三条 一人有本条例规定的两种以上（含两种）应当受到党纪处分的违纪行为，应当合并处理，按其数种违纪行

为中应当受到的最高处分加重一档给予处分；其中一种违纪行为应当受到开除党籍处分的，应当给予开除党籍处分。

第二十四条 一个违纪行为同时触犯本条例两个以上（含两个）条款的，依照处分较重的条款定性处理。

一个条款规定的违纪构成要件全部包含在另一个条款规定的违纪构成要件中，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定。

第二十五条 二人以上（含二人）共同故意违纪的，对为首者，从重处分，本条例另有规定的除外；对其他成员，按照其在共同违纪中所起的作用和应负的责任，分别给予处分。

对于经济方面共同违纪的，按照个人所得数额及其所起作用，分别给予处分。对违纪集团的首要分子，按照集团违纪的总数额处分；对其他共同违纪的为首者，情节严重的，按照共同违纪的总数额处分。

教唆他人违纪的，应当按照其在共同违纪中所起的作用追究党纪责任。

第二十六条 党组织领导机构集体作出违犯党纪的决定或者实施其他违犯党纪的行为，对具有共同故意的成员，按共同违纪处理；对过失违纪的成员，按照各自在集体违纪中所起的作用和应负的责任分别给予处分。

#### 第四章 对违法犯罪党员的纪律处分

第二十七条 党组织在纪律审查中发现党员有贪污贿赂、失职渎职等刑法规定的行为涉嫌犯罪的，应当给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。

第二十八条 党组织在纪律审查中发现党员有刑法规定的



行为，虽不涉及犯罪但须追究党纪责任的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。

第二十九条 党组织在纪律审查中发现党员有其他违法行为，影响党的形象，损害党、国家和人民利益的，应当视情节轻重给予党纪处分。

对有丧失党员条件，严重败坏党的形象行为的，应当给予开除党籍处分。

第三十条 党员受到党纪追究，涉嫌违法犯罪的，应当及时移送有关国家机关依法处理。需要给予行政处分或者其他纪律处分的，应当向有关机关或者组织提出建议。

第三十一条 党员被依法逮捕的，党组织应当按照管理权限中止其表决权、选举权和被选举权等党员权利。根据司法机关处理结果，可以恢复其党员权利的，应当及时予以恢复。

第三十二条 党员犯罪情节轻微，人民检察院依法作出不起诉决定的，或者人民法院依法作出有罪判决并免于刑事处罚的，应当给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。

党员犯罪，被单处罚金的，依照前款规定处理。

第三十三条 党员犯罪，有下列情形之一的，应当给予开除党籍处分：

（一）因故意犯罪被依法判处刑法规定的主刑（含宣告缓刑）的；

（二）被单处或者附加剥夺政治权利的；

（三）因过失犯罪，被依法判处三年以上（不含三年）有期徒刑的。

因过失犯罪被判处三年以下（含三年）有期徒刑或者被判处管制、拘役的，一般应当开除党籍。对于个别可以不开除党籍的，应当对照处分党员批准权限的规定，报请再上一级党组

织批准。

第三十四条 党员依法受到刑事责任追究的，党组织应当根据司法机关的生效判决、裁定、决定及其认定的事实、性质和情节，依照本条例规定给予党纪处分或者组织处理。

党员依法受到行政处罚、行政处分，应当追究党纪责任的，党组织可以根据生效的行政处罚、行政处分决定认定的事实、性质和情节，经核实后依照本条例规定给予党纪处分或者组织处理。

党员违反国家法律法规，违反企事业单位或者其他社会组织的规章制度受到其他纪律处分，应当追究党纪责任的，党组织在对有关方面认定的事实、性质和情节进行核实后，依照本条例规定给予党纪处分或者组织处理。

党组织作出党纪处分或者组织处理决定后，司法机关、行政机关等依法改变原生效判决、裁定、决定等，对原党纪处分或者组织处理决定产生影响的，党组织应当根据改变后的生效判决、裁定、决定等重新作出相应处理。

## 第五章 其他规定

第三十五条 预备党员违犯党纪，情节较轻，可以保留预备党员资格的，党组织应当对其批评教育或者延长预备期；情节较重的，应当取消其预备党员资格。

第三十六条 对违纪后下落不明的党员，应当区别情况作出处理：

（一）对有严重违纪行为，应当给予开除党籍处分的，党组织应当作出决定，开除其党籍；

（二）除前项规定的情况外，下落不明时间超过六个月

的，党组织应当按照党章规定对其予以除名。

第三十七条 违纪党员在党组织作出处分决定前死亡，或者在死亡之后发现其曾有严重违纪行为，对于应当给予开除党籍处分的，开除其党籍；对于应当给予留党察看以下（含留党察看）处分的，作出书面结论，不再给予党纪处分。

第三十八条 违纪行为有关责任人员的区分：

（一）直接责任者，是指在其职责范围内，不履行或者不正确履行自己的职责，对造成的损失或者后果起决定性作用的党员或者党员领导干部。

（二）主要领导责任者，是指在其职责范围内，对直接主管的工作不履行或者不正确履行职责，对造成的损失或者后果负直接领导责任的党员领导干部。

（三）重要领导责任者，是指在其职责范围内，对应管的工作或者参与决定的工作不履行或者不正确履行职责，对造成的损失或者后果负次要领导责任的党员领导干部。

本条例所称领导责任者，包括主要领导责任者和重要领导责任者。

第三十九条 本条例所称主动交代，是指涉嫌违纪的党员在组织初核前向有关组织交代自己的问题，或者在初核和立案调查其问题期间交代组织未掌握的问题。

在初核、立案调查过程中，涉嫌违纪的党员能够配合调查工作，如实坦白组织已掌握的其本人主要违纪事实的，可以从轻处分。

第四十条 计算经济损失主要计算直接经济损失。直接经济损失，是指与违纪行为有直接因果关系而造成财产损毁的实际价值。

第四十一条 对于违纪行为所获得的经济利益，应当收缴

或者责令退赔。

对于违纪行为所获得的职务、职称、学历、学位、奖励、资格等其他利益，应当由承办案件的纪检监察机关或者由其上级纪检监察机关建议有关组织、部门、单位按照规定予以纠正。

对于依照本条例第三十六条、第三十七条规定处理的党员，经调查确属其实施违纪行为获得的利益，依照本条规定处理。

**第四十二条** 党纪处分决定作出后，应当在一个月内向受处分党员所在党的基层组织中的全体党员及其本人宣布，并按照干部管理权限和组织关系将处分决定材料归入受处分者档案；对于受到撤销党内职务以上（含撤销党内职务）处分的，还应当在一个月內办理职务、工资等相应变更手续；涉及撤销或者调整其党外职务的，应当建议党外组织及时撤销或者调整其党外职务。特殊情况下，经作出或者批准作出处分决定的组织批准，可以适当延长办理期限。办理期限最长不得超过六个月。

**第四十三条** 执行党纪处分决定的机关或者受处分党员所在单位，应当在六个月内将处分决定的执行情况向作出或者批准处分决定的机关报告。

**第四十四条** 本条例总则适用于有党纪处分规定的其他党内法规，但是中共中央发布或者批准发布的其他党内法规有特别规定的除外。

## 第二编 分 则

### 第六章 对违反政治纪律行为的处分

**第四十五条** 通过信息网络、广播、电视、报刊、书籍、

讲座、论坛、报告会、座谈会等方式，公开发表坚持资产阶级自由化立场、反对四项基本原则，反对党的改革开放决策的文章、演说、宣言、声明等的，给予开除党籍处分。

发布、播出、刊登、出版前款所列文章、演说、宣言、声明等或者为上述行为提供方便条件的，对直接责任者和领导责任者，给予严重警告或者撤销党内职务处分；情节严重的，给予留党察看或者开除党籍处分。

第四十六条 通过信息网络、广播、电视、报刊、书籍、讲座、论坛、报告会、座谈会等方式，有下列行为之一，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分：

（一）公开发表违背四项基本原则，违背、歪曲党的改革开放决策，或者其他有严重政治问题的文章、演说、宣言、声明等的；

（二）妄议中央大政方针，破坏党的集中统一的；

（三）丑化党和国家形象，或者诋毁、诬蔑党和国家领导人，或者歪曲党史、军史的。

发布、播出、刊登、出版前款所列内容或者为上述行为提供方便条件的，对直接责任者和领导责任者，给予严重警告或者撤销党内职务处分；情节严重的，给予留党察看或者开除党籍处分。

第四十七条 制作、贩卖、传播第四十五条、第四十六条所列内容之一的书刊、音像制品、电子读物、网络音视频资料等，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

私自携带、寄递第四十五条、第四十六条所列内容之一的

书刊、音像制品、电子读物等入出境，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。

第四十八条 组织、参加反对党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求或者重大方针政策的集会、游行、示威等活动的，或者以组织讲座、论坛、报告会、座谈会等方式，反对党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求或者重大方针政策，造成严重不良影响的，对策划者、组织者和骨干分子，给予开除党籍处分。

对其他参加人员或者以提供信息、资料、财物、场地等方式支持上述活动者，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

对不明真相被裹挟参加，经批评教育后确有悔改表现的，可以免于处分或者不予处分。

未经组织批准参加其他集会、游行、示威等活动，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

第四十九条 组织、参加旨在反对党的领导、反对社会主义制度或者敌视政府等组织的，对策划者、组织者和骨干分子，给予开除党籍处分。

对其他参加人员，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

第五十条 组织、参加会道门或者邪教组织的，对策划者、组织者和骨干分子，给予开除党籍处分。

对其他参加人员，情节较轻的，给予警告或者严重警告处

分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

对不明真相的参加人员，经批评教育后确有悔改表现的，可以免于处分或者不予处分。

第五十一条 在党内组织秘密集团或者组织其他分裂党的活动的，给予开除党籍处分。

参加秘密集团或者参加其他分裂党的活动的，给予留党察看或者开除党籍处分。

第五十二条 在党内搞团团伙伙、结党营私、拉帮结派、培植私人势力或者通过搞利益交换、为自己营造声势等活动捞取政治资本的，给予严重警告或者撤销党内职务处分；情节严重的，给予留党察看或者开除党籍处分。

第五十三条 有下列行为之一的，对直接责任者和领导责任者，给予严重警告或者撤销党内职务处分；情节严重的，给予留党察看或者开除党籍处分：

（一）拒不执行党和国家的方针政策以及决策部署的；

（二）故意作出与党和国家的方针政策以及决策部署相违背的决定的；

（三）擅自对应当由中央决定的重大政策问题作出决定和对外发表主张的。

第五十四条 挑拨民族关系制造事端或者参加民族分裂活动的，对策划者、组织者和骨干分子，给予开除党籍处分。

对其他参加人员，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

对不明真相被裹挟参加，经批评教育后确有悔改表现的，可以免于处分或者不予处分。

有其他违反党和国家民族政策的行为，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

第五十五条 组织、利用宗教活动反对党的路线、方针、政策和决议，破坏民族团结的，对策划者、组织者和骨干分子，给予留党察看或者开除党籍处分。

对其他参加人员，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

对不明真相被裹挟参加，经批评教育后确有悔改表现的，可以免于处分或者不予处分。

有其他违反党和国家宗教政策的行为，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

第五十六条 组织、利用宗族势力对抗党和政府，妨碍党和国家的方针政策以及决策部署的实施，或者破坏党的基层组织建设的，对策划者、组织者和骨干分子，给予留党察看或者开除党籍处分。

对其他参加人员，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

对不明真相被裹挟参加，经批评教育后确有悔改表现的，可以免于处分或者不予处分。

第五十七条 对抗组织审查，有下列行为之一的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分：

（一）串供或者伪造、销毁、转移、隐匿证据的；



- (二) 阻止他人揭发检举、提供证据材料的；
- (三) 包庇同案人员的；
- (四) 向组织提供虚假情况，掩盖事实的；
- (五) 有其他对抗组织审查行为的。

第五十八条 组织迷信活动的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

参加迷信活动，造成不良影响的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

对不明真相的参加人员，经批评教育后确有悔改表现的，可以免于处分或者不予处分。

第五十九条 在国（境）外、外国驻华使（领）馆申请政治避难，或者违纪后逃往国（境）外、外国驻华使（领）馆的，给予开除党籍处分。

在国（境）外公开发表反对党和政府的文章、演说、宣言、声明等的，依照前款规定处理。

故意为上述行为提供方便条件的，给予留党察看或者开除党籍处分。

第六十条 在涉外活动中，其言行在政治上造成恶劣影响，损害党和国家尊严、利益的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

第六十一条 党员领导干部对违反政治纪律和政治规矩等错误思想和行为放任不管，搞无原则一团和气，造成不良影响的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

第六十二条 违反党的优良传统和工作惯例等党的规矩，在政治上造成不良影响的，给予警告或者严重警告处分；情节

较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

## 第七章 对违反组织纪律行为的处分

第六十三条 违反民主集中制原则，拒不执行或者擅自改变党组织作出的重大决定，或者违反议事规则，个人或者少数人决定重大问题的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

第六十四条 下级党组织拒不执行或者擅自改变上级党组织决定的，对直接责任者和领导责任者，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

第六十五条 拒不执行党组织的分配、调动、交流等决定的，给予警告、严重警告或者撤销党内职务处分。

在特殊时期或者紧急状况下，拒不执行党组织决定的，给予留党察看或者开除党籍处分。

第六十六条 不按照有关规定或者工作要求，向组织请示报告重大问题、重要事项的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

不按要求报告或者不如实报告个人去向，情节较重的，给予警告或者严重警告处分。

第六十七条 有下列行为之一，情节较重的，给予警告或者严重警告处分：

（一）违反个人有关事项报告规定，不报告、不如实报告的；

（二）在组织进行谈话、函询时，不如实向组织说明问题的；

(三)不如实填报个人档案资料的。

篡改、伪造个人档案资料的，给予严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

隐瞒入党前严重错误的，一般应当予以除名；对入党后表现尚好的，给予严重警告、撤销党内职务或者留党察看处分。

第六十八条 党员领导干部违反有关规定组织、参加自发成立的老乡会、校友会、战友会等，情节严重的，给予警告、严重警告或者撤销党内职务处分。

第六十九条 诬告陷害他人意在使他人受纪律追究的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

第七十条 侵犯党员的表决权、选举权和被选举权，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分。

以强迫、威胁、欺骗、拉拢等手段，妨害党员自主行使表决权、选举权和被选举权的，给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。

第七十一条 有下列行为之一的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分：

(一)对批评、检举、控告进行阻挠、压制，或者将批评、检举、控告材料私自扣压、销毁，或者故意将其泄露给他人的；

(二)对党员的申辩、辩护、作证等进行压制，造成不良后果的；

(三)压制党员申诉，造成不良后果的，或者不按照有关规定处理党员申诉的；

(四)有其他侵犯党员权利行为，造成不良后果的。

对批评人、检举人、控告人、证人及其他人员打击报复的，依照前款规定从重或者加重处分。

党组织有上述行为的，对直接责任者和领导责任者，依照第一款规定处理。

第七十二条 有下列行为之一的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分：

（一）在民主推荐、民主测评、组织考察和党内选举中搞拉票、助选等非组织活动的；

（二）在法律规定的投票、选举活动中违背组织原则搞非组织活动，组织、怂恿、诱使他人投票、表决的；

（三）在选举中进行其他违反党章、其他党内法规和有关章程活动的。

第七十三条 在干部选拔任用工作中，违反干部选拔任用规定，对直接责任者和领导责任者，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

用人失察失误造成严重后果的，对直接责任者和领导责任者，依照前款规定处理。

第七十四条 在干部、职工的录用、考核、职务晋升、职称评定和征兵、安置复转军人等工作中，隐瞒、歪曲事实真相，或者利用职权或者职务上的影响违反有关规定为本人或者其他人员谋取利益的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

弄虚作假，骗取职务、职级、职称、待遇、资格、学历、学位、荣誉或者其他利益的，依照前款规定处理。

第七十五条 违反党章和其他党内法规的规定，采取弄虚作假或者其他手段把不符合党员条件的人发展为党员，或者为非党员出具党员身份证明的，对直接责任者和领导责任者，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分。

违反有关规定程序发展党员的，对直接责任者和领导责任者，依照前款规定处理。

第七十六条 违反有关规定取得外国国籍或者获取国（境）外永久居留资格、长期居留许可的，给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。

第七十七条 违反有关规定办理因私出国（境）证件、前往港澳通行证，或者未经批准出入国（边）境，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务处分；情节严重的，给予留党察看处分。

第七十八条 驻外机构或者临时出国（境）团（组）中的党员擅自脱离组织，或者从事外事、机要、军事等工作的党员违反有关规定同国（境）外机构、人员联系和交往的，给予警告、严重警告或者撤销党内职务处分。

第七十九条 驻外机构或者临时出国（境）团（组）中的党员，脱离组织出走时间不满六个月又自动回归的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；脱离组织出走时间超过六个月的，按照自行脱党处理，党内予以除名。

故意为他人脱离组织出走提供方便条件的，给予警告、严重警告或者撤销党内职务处分。

## 第八章 对违反廉洁纪律行为的处分

第八十条 利用职权或者职务上的影响为他人谋取利益，

本人的配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人收受对方财物，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。

第八十一条 相互利用职权或者职务上的影响为对方及其配偶、子女及其配偶等亲属、身边工作人员和其他特定关系人谋取利益搞权权交易的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

第八十二条 纵容、默许配偶、子女及其配偶等亲属和身边工作人员利用党员干部本人职权或者职务上的影响谋取私利，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

党员干部的配偶、子女及其配偶不实际工作而获取薪酬或者虽实际工作但领取明显超出同职级标准薪酬，党员干部知情未予纠正的，依照前款规定处理。

第八十三条 收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡等，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

收受其他明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等的，依照前款规定处理。

第八十四条 向从事公务的人员及其配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人赠送明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

第八十五条 利用职权或者职务上的影响操办婚丧喜庆事

宜，在社会上造成不良影响的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分。

在操办婚丧喜庆事宜中，借机敛财或者有其他侵犯国家、集体和人民利益行为的，依照前款规定从重或者加重处分，直至开除党籍。

第八十六条 接受可能影响公正执行公务的宴请或者旅游、健身、娱乐等活动安排，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

第八十七条 违反有关规定取得、持有、实际使用运动健身卡、会所和俱乐部会员卡、高尔夫球卡等各种消费卡，或者违反有关规定出入私人会所，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

第八十八条 违反有关规定从事营利活动，有下列行为之一，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分：

- （一）经商办企业的；
- （二）拥有非上市公司（企业）的股份或者证券的；
- （三）买卖股票或者进行其他证券投资的；
- （四）从事有偿中介活动的；
- （五）在国（境）外注册公司或者投资入股的；
- （六）有其他违反有关规定从事营利活动的。

利用职权或者职务上的影响，为本人配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人的经营活动谋取利益的，依照前款规定处理。

违反有关规定在经济实体、社会团体等单位中兼职，或者经批准兼职但获取薪酬、奖金、津贴等额外利益的，依照第一

款规定处理。

第八十九条 党员领导干部离职或者退（离）休后违反有关规定接受原任职务管辖的地区和业务范围内的企业和中介机构的聘任，或者个人从事与原任职务管辖业务相关的营利活动，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务处分；情节严重的，给予留党察看处分。

党员领导干部离职或者退（离）休后违反有关规定担任上市公司、基金管理公司独立董事、独立监事等职务，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务处分；情节严重的，给予留党察看处分。

第九十条 党员领导干部的配偶、子女及其配偶，违反有关规定在该党员领导干部管辖的区域或者业务范围内从事可能影响其公正执行公务的经营活动，或者在该党员领导干部管辖的区域或者业务范围内的外商独资企业、中外合资企业中担任由外方委派、聘任的高级职务的，该党员领导干部应当按照规定予以纠正；拒不纠正的，其本人应当辞去现任职务或者由组织予以调整职务；不辞去现任职务或者不服从组织调整职务的，给予撤销党内职务处分。

第九十一条 党和国家机关违反有关规定经商办企业的，对直接责任者和领导责任者，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分。

第九十二条 党员领导干部违反工作、生活保障制度，在交通、医疗、警卫等方面为本人、配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人谋求特殊待遇，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

第九十三条 在分配、购买住房中侵犯国家、集体利益，



情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

第九十四条 利用职权或者职务上的影响，侵占非本人经管的公私财物，或者以象征性地支付钱款等方式侵占公私财物，或者无偿、象征性地支付报酬接受服务、使用劳务，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

利用职权或者职务上的影响，将本人、配偶、子女及其配偶等亲属应当由个人支付的费用，由下属单位、其他单位或者他人支付、报销的，依照前款规定处理。

第九十五条 利用职权或者职务上的影响，违反有关规定占用公物归个人使用，时间超过六个月，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分。

占用公物进行营利活动的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

将公物借给他人进行营利活动的，依照前款规定处理。

第九十六条 违反有关规定组织、参加用公款支付的宴请、高消费娱乐、健身活动，或者用公款购买赠送、发放礼品，对直接责任者和领导责任者，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

第九十七条 违反有关规定自定薪酬或者滥发津贴、补贴、奖金等，对直接责任者和领导责任者，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

第九十八条 有下列行为之一，对直接责任者和领导责任者，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分：

（一）用公款旅游、借公务差旅之机旅游或者以公务差旅为名变相旅游的；

（二）以考察、学习、培训、研讨、招商、参展等名义变相用公款出国（境）旅游的。

第九十九条 违反公务接待管理规定，超标准、超范围接待或者借机大吃大喝，对直接责任者和领导责任者，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分。

第一百条 违反有关规定配备、购买、更换、装饰、使用公务用车或者有其他违反公务用车管理规定的行为，对直接责任者和领导责任者，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

第一百零一条 违反会议活动管理规定，有下列行为之一，对直接责任者和领导责任者，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分：

（一）到禁止召开会议的风景区开会的；

（二）决定或者批准举办各类节会、庆典活动的。

擅自举办评比达标表彰活动或者借评比达标表彰活动收取费用的，依照前款规定处理。

第一百零二条 违反办公用房管理规定，有下列行为之一，对直接责任者和领导责任者，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分：

（一）决定或者批准兴建、装修办公楼、培训中心等楼堂

馆所，超标准配备、使用办公用房的；

（二）用公款包租、占用客房或者其他场所供个人使用的。

第一百零三条 搞权色交易或者给予财物搞钱色交易的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

第一百零四条 有其他违反廉洁纪律规定行为的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。

### 第九章 对违反群众纪律行为的处分

第一百零五条 有下列行为之一，对直接责任者和领导责任者，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分：

（一）超标准、超范围向群众筹资筹劳、摊派费用，加重群众负担的；

（二）违反有关规定扣留、收缴群众款物或者处罚群众的；

（三）克扣群众财物，或者违反有关规定拖欠群众钱款的；

（四）在管理、服务活动中违反有关规定收取费用的；

（五）在办理涉及群众事务时刁难群众、吃拿卡要的；

（六）有其他侵害群众利益行为的。

第一百零六条 干涉群众生产经营自主权，致使群众财产遭受较大损失的，对直接责任者和领导责任者，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

第一百零七条 在社会保障、政策扶持、救灾救济款物分配等事项中优亲厚友、明显有失公平的，给予警告或者严重警

告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

第一百零八条 有下列行为之一，对直接责任者和领导责任者，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分：

（一）对涉及群众生产、生活等切身利益的问题依照政策或者有关规定能解决而不及时解决，造成不良影响的；

（二）对符合政策的群众诉求消极应付、推诿扯皮，损害党群、干群关系的；

（三）对待群众态度恶劣、简单粗暴，造成不良影响的；

（四）弄虚作假，欺上瞒下，损害群众利益的。

第一百零九条 不顾群众意愿，盲目铺摊子、上项目，致使国家、集体或者群众财产和利益遭受较大损失的，对直接责任者和领导责任者，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

第一百一十条 遇到国家财产和群众生命财产受到严重威胁时，能救而不救，情节较重的，给予警告、严重警告或者撤销党内职务处分；情节严重的，给予留党察看或者开除党籍处分。

第一百一十一条 不按照规定公开党务、政务、厂务、村（居）务等，侵犯群众知情权，对直接责任者和领导责任者，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

第一百一十二条 有其他违反群众纪律规定行为的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。

## 第十章 对违反工作纪律行为的处分

第一百一十三条 党组织负责人在工作中不負責任或者疏

于管理，有下列情形之一，给党、国家和人民利益以及公共财产造成较大损失的，对直接责任者和领导责任者，给予警告或者严重警告处分；造成重大损失的，给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分：

（一）不传达贯彻、不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署，或者作出违背党和国家方针政策以及决策部署的错误决策的；

（二）本地区、本部门、本系统和本单位发生公开反对党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求或者党和国家方针政策以及决策部署行为的。

第一百一十四条 党组织不履行全面从严治党主体责任或者履行全面从严治党主体责任不力，造成严重损害或者严重不良影响的，对直接责任者和领导责任者，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

第一百一十五条 党组织有下列行为之一，对直接责任者和领导责任者，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分：

（一）党员被依法判处刑罚后，不按照规定给予党纪处分，或者对违反国家法律法规的行为，应当给予党纪处分而不处分的；

（二）党纪处分决定或者申诉复查决定作出后，不按照规定落实决定中关于被处分人党籍、职务、职级、待遇等事项的；

（三）党员受到党纪处分后，不按照干部管理权限和组织关系对受处分党员开展日常教育、管理和监督工作的。

第一百一十六条 因工作不负责任致使所管理的人员叛逃的，对直接责任者和领导责任者，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分。

因工作不负责任致使所管理的人员出走，对直接责任者和领导责任者，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分。

第一百一十七条 在上级单位检查、视察工作或者向上级单位汇报、报告工作时对应当报告的事项不报告或者不如实报告，造成严重损害或者严重不良影响的，对直接责任者和领导责任者，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。

第一百一十八条 党员领导干部违反有关规定干预和插手市场经济活动，有下列行为之一，造成不良影响的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分：

（一）干预和插手建设工程项目承发包、土地使用权出让、政府采购、房地产开发与经营、矿产资源开发利用、中介机构服务等活动的；

（二）干预和插手国有企业重组改制、兼并、破产、产权交易、清产核资、资产评估、资产转让、重大项目投资以及其他重大经营活动等事项的；

（三）干预和插手批办各类行政许可和资金借贷等事项的；

（四）干预和插手经济纠纷的；

（五）干预和插手集体资金、资产和资源的使用、分配、承包、租赁等事项的。

第一百一十九条 党员领导干部违反有关规定干预和插手司法活动、执纪执法活动，向有关地方或者部门打招呼、说情，或者以其他方式对司法活动、执纪执法活动施加影响，情节较轻的，给予严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

党员领导干部违反有关规定干预和插手公共财政资金分配、项目立项评审、政府奖励表彰等活动，造成重大损失或者不良影响的，依照前款规定处理。

第一百二十条 泄露、扩散或者窃取党组织关于干部选拔任用、纪律审查等尚未公开事项或者其他应当保密的内容的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

私自留存涉及党组织关于干部选拔任用、纪律审查等方面资料，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分。

第一百二十一条 在考试、录取工作中，有泄露试题、考场舞弊、涂改考卷、违规录取等违反有关规定行为的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

第一百二十二条 以不正当方式谋求本人或者其他人员用公款出国（境），情节较轻的，给予警告处分；情节较重的，给予严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分。

第一百二十三条 临时出国（境）团（组）或者人员中的党员，擅自延长在国（境）外期限，或者擅自变更路线的，对直接责任者和领导责任者，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分。

第一百二十四条 驻外机构或者临时出国（境）团（组）中的党员，触犯驻在国家、地区的法律、法令或者不尊重驻在国家、地区的宗教习俗，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。

第一百二十五条 在党的纪律检查、组织、宣传、统一战

线工作以及机关工作等其他工作中，不履行或者不正确履行职责，造成损失或者不良影响的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。

### 第十一章 对违反生活纪律行为的处分

第一百二十六条 生活奢靡、贪图享乐、追求低级趣味，造成不良影响的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务处分。

第一百二十七条 与他人发生不正当性关系，造成不良影响的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

利用职权、教养关系、从属关系或者其他相类似关系与他人发生性关系的，依照前款规定从重处分。

第一百二十八条 违背社会公序良俗，在公共场所有不当行为，造成不良影响的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

第一百二十九条 有其他严重违反社会公德、家庭美德行为的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。

## 第三编 附 则

第一百三十条 各省、自治区、直辖市党委可以根据本条例，结合各自工作的实际情况，制定单项实施规定。

第一百三十一条 中央军事委员会可以根据本条例，结合中国人民解放军和中国人民武装警察部队的实际情况，制定补



充规定或者单项规定。

第一百三十二条 本条例由中央纪律检查委员会负责解释。

第一百三十三条 本条例自二〇一六年一月一日起施行。

本条例施行前，已结案的案件如需进行复查复议，适用当时的规定或者政策。尚未结案的案件，如果行为发生时的规定或者政策不认为是违纪，而本条例认为是违纪的，依照当时的规定或者政策处理；如果行为发生时的规定或者政策认为是违纪的，依照当时的规定或者政策处理，但是如果本条例不认为是违纪或者处理较轻的，依照本条例规定处理。

## 坚持高标准，守住底线，推进 全面从严治党制度创新

（二〇一五年十月二十三日）

王 岐 山

新修订的《中国共产党廉洁自律准则》（以下简称《准则》）和《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》），是落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，加强党内法规制度建设的重要成果。贯彻实施好两项党内规则，对于坚持全面从严治党、加强党的建设、强化党内监督，为协调推进“四个全面”战略布局提供坚强纪律保证，具有十分重要的意义。

**坚持依规治党和以德治党相结合，  
为实现党的历史使命提供有力保障**

党的十八大确立了两个百年奋斗目标，开启了中华民族伟大复兴的新征程。党的领导是中国特色社会主义的最大特色、最本质特征。实现奋斗目标、完成历史使命，关键在党。从一八四〇年开始，不屈不挠的中华民族、前赴后继的志士仁人，就开始矢志不渝地探求民族复兴的道路。在长期艰辛探索中，历史和人民选择了中国共产党。我们党团结带领人民艰苦

卓绝、顽强奋斗，使中华民族重新屹立于世界民族之林，成功开辟了中国特色社会主义道路。现在，我们比历史上任何时期都更接近伟大复兴的目标，比历史上任何时期都更有信心、更有能力实现这个目标。在实现中华民族伟大复兴中国梦的征程中，中国共产党只有从严要求自己，才能肩负起历史使命，赢得人民的信任和信心，战胜十三亿人发展过程中所面临的各种风险和挑战。全面从严治政，关乎实现两个百年奋斗目标和中华民族伟大复兴，关乎国家和民族的前途命运。

新形势下，党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验是长期的、复杂的、严峻的，精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险更加尖锐地摆在全党面前。面对严峻复杂的形势、艰巨繁重的任务和人民群众的期盼，党自身存在的问题更加凸显。党的观念淡漠、组织涣散、纪律松弛，党的领导弱化、管党治政不严、责任担当缺失，对党最大的威胁莫过于此。如果任其发展下去，就会削弱党的执政能力、动摇党的执政基础。治国必先治政，治政务必从严。全面从严治政，就是要围绕加强党的领导这个根本，解决管党治政失之于宽、失之于松、失之于软的问题，确保党始终成为中国特色社会主义事业坚强领导核心。

贯彻落实党的十八届四中全会精神，在十八届中央纪委五次全会上，习近平同志提出修订《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》和《中国共产党纪律处分条例》的重要任务。党中央把这项工作列为今年加强党内法规制度建设的重点，深入研究在全面依法治国条件下，管党治政靠什么，依法治国和依规治政、党纪和国法的关系。回顾历史，中国共产党自诞生之日起，就把理想和纪律写在自己的旗帜上。这始终是我们党战胜一切艰难险阻、从胜利走向胜利的坚强保证。新形

势下，坚持党要管党、从严治党，依然要靠理想信念宗旨的引领，靠严明纪律作保障。

当前，中国特色社会主义政党建设的理论基础还相对薄弱，对党的制度建设研究明显不足，党内规则的目标任务、体系框架缺乏理论支撑。一个最突出的表现是，党内规则混同于国家法律，党规党纪套用“法言法语”，原《准则》和《条例》的许多规定都与法律条文重复，难以体现对党员特别是领导干部在坚定理想信念、践行党的宗旨上的高标准、严要求。在实践中管党治党不是以纪律为尺子，而是以法律为依据，党员干部只要不违法就没人管、不追究，造成“要么是好同志，要么是阶下囚”；纪委成了党内的“公检法”，纪律审查成了“司法调查”，监督执纪问责无法落到实处。任何一个组织的内部规则都比国家法律严格。我们党是肩负神圣使命的政治组织，党的先锋队性质和执政地位，更是决定了党规党纪必然要严于国家法律。如果党员都退守到公民的底线上，就降低了党员标准，全面从严治党便无从谈起，党的先进性更是无从体现。

把权力关进制度的笼子，首先要扎牢党规党纪的笼子，把党规党纪的权威性、严肃性树起来，不断提高管党治党制度化水平。修订《准则》和《条例》始终坚持以党章为根本遵循，从研读党章入手，联系历史、把握当下，捋清来龙去脉，探究党内规则的理论源头，把“为什么修改”“怎么修改”想透彻、说明白。制度源自于实践。党的十八大以来，党中央坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争，从治标入手，为治本赢得时间。落实中央八项规定精神言出纪随，严明政治纪律和政治规矩，强化巡视监督、利剑作用凸显，遏制腐败蔓延、形成高压威慑，丰富的实践为制度创新奠定了坚实基础。

立规修规要坚持依规治党与以德治党相统一。依法治国，

公民不能都踩到法律底线上；依规治党，党员也绝不能全站在纪律的边缘。党中央坚持全面从严治党，提出“把纪律和规矩挺在前面”，这是相对于在管党治党和党内法规中纪法不分、错把法律当底线而言的。在党的建设中，则要坚持高标准在前，先把党的理想信念宗旨立起来、挺起来。中华民族传统文化历来都讲德法相依、德治礼序，家规族规、乡规民约传承着中华文化的DNA。中华民族历史传统中的“规矩”和崇德重礼的德治思想，也是党规党纪的重要源头。习近平同志在系列重要讲话中，大量运用古代典籍、经典名句，强调弘扬中华民族优秀传统文化，并赋予新的时代内涵。中国共产党是中华民族的先锋队，以德治党的“德”，就是党的理想信念宗旨、优良传统作风，其内核与中华民族传统美德一脉相承。立规修规既要汲取中华传统文化的精华，又要适应管党治党的新形势新任务，实现与时俱进。

修订工作历时一年，集中全党智慧、凝聚思想共识，汲取历史经验、尊重前人智慧，体现了继承和创新的统一；遵循正确方向、把握有限目标，这个方向就是坚持党的领导、解决群众反映集中的问题。只要方向正确，迈出一步就是胜利。新修订的《准则》和《条例》，体现了党的十八大和十八届三中、四中全会精神，体现了学习贯彻习近平总书记系列重要讲话的体会，体现了党的十八大以来全面从严治党的实践。

### 廉洁自律准则： 执政党的道德宣示和行动的高标准

革命理想高于天。我们党是用革命理想和铁的纪律组织起来的马克思主义政党，信念坚定、纪律严明是党的优良传统、

政治优势和力量所在。共产党人的根本，就是对马克思主义的信仰，对共产主义和社会主义的信念，对党和人民的忠诚。党员干部如果理想信念动摇，就会精神懈怠、意志消沉，淡化党的观念、漠视党的纪律，最终滑向违纪甚至违法。全面从严治党，光靠纪律是守不住的，必须立根固本，树立高尚精神追求，筑牢思想道德防线，努力解决好“不想”的问题。

我们手中的权力是党和人民赋予的。立党为公、执政为民，必然要求广大党员清正廉洁、严格自律。《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》于一九九七年试行，二〇一〇年修订后颁布实施，对加强领导干部队伍建设发挥了重要作用。但随着党要管党、从严治党的不断深入，已不能完全适应现实需要。习近平同志要求，修订《准则》要“化繁为简、突出重点、针对时弊”，这切中了问题的要害。廉政准则存在的突出问题是：内容过繁，“八个禁止、五十二个不准”难以记住、也难以践行；凝练正面倡导不足，禁止性条款过多，没有体现自律的要求；禁止性条款又纪法不分，既与党纪处分条例重复，又与刑法等法律规定重复；“廉洁”主题不突出，不能针对当前存在的突出问题，且适用对象窄，仅针对县处级以上党员领导干部。这次将廉政准则修改为《中国共产党廉洁自律准则》，成为一部坚持正面倡导、面向全体党员的廉洁自律规范，是我们党发出的道德宣示和向人民群众的庄严承诺。

紧扣廉洁自律主题。人心向背是最大的政治。目前人民群众对不正之风反映最强烈，对腐败最痛恨，对改进作风、廉洁自律要求最迫切。《准则》抓住这个最突出问题，鲜明提出坚持廉洁自律、自觉接受监督的规范，要求党员干部严以修身、严以用权、严以律己，是对党章关于廉洁自律要求的进一步阐发和具体化。

体现宣示性。中华民族的道德规范向来是从高不就低。《准则》开宗明义，提出全体党员和党员领导干部必须坚定共产主义理想和中国特色社会主义信念，必须坚持全心全意为人民服务根本宗旨，必须继承发扬党的优良传统和作风，必须自觉培养高尚道德情操，将落脚点放在永葆党的先进性和纯洁性上，展现党的先锋队本色，树立起能够看得见、摸得着、够得到的高标准。

坚持正面倡导，变“不准”为“自觉”。坚定理想信念宗旨，要靠自觉，靠长期的自我修养和党性锻炼。《准则》把原有的“八个禁止”“五十二个不准”有关内容移入同步修订的党纪处分条例，只提出正面要求，不作禁止性规定，要求党员正确对待和处理公与私、廉与腐、俭与奢、苦与乐的关系。党员领导干部不仅要遵守党员行为规范，还要自觉保持人民公仆本色、自觉维护人民根本利益、自觉提升思想道德境界、自觉带头树立良好家风，做廉洁自律的表率。

既面向全体党员，又突出“关键少数”。廉洁是共产党人的基本要求。《准则》将适用对象扩大到全体党员，要求党员坚持公私分明、先公后私、克己奉公，坚持崇廉拒腐、清白做人、干净做事，坚持尚俭戒奢、艰苦朴素、勤俭节约，坚持吃苦在前、享受在后、甘于奉献；同时对党员领导干部提出廉洁从政、廉洁用权、廉洁修身、廉洁齐家等更高要求，二者相互贯通、浑然一体。

新修订的《准则》，继承和发扬党的制度建设的好传统，借鉴“三大纪律、八项注意”表述，向全党提出“四个必须”和“八条规范”（即“四个坚持”、“四个自觉”），集中展现共产党人的高尚道德追求。《准则》仅二百八十一字，做到了要义明确、一目了然。广大党员特别是领导干部要深刻领会

《准则》的立意内涵，把握精神实质，以自觉践行的实际行动凝聚党心、赢得民心。

### 党纪处分条例： 管党治党的尺子和党员的行为底线

纪律是党的生命。党的纪律保证理想信念宗旨，体现优良传统作风，保障路线方针政策。无数案例证明，党员“破法”，无不始于“破纪”。党员守住了纪律，就不至于滑向违法犯罪的深渊。全面从严治党，把纪律和规矩挺在前面就是治本。党的十八大以来，习近平总书记系列重要讲话，始终贯穿着从严治党、严明纪律的要求，为管党治党确立了鲜明导向，为修订党纪处分条例指明了方向。

《条例》于一九九七年试行，经过修订后于二〇〇三年颁布实施，对加强党的建设发挥了极为重要的作用。随着形势的发展，其中不少条款已不能完全适应全面从严治党的实践需要。突出问题是：纪法不分，半数以上条款与刑法等国家法律规定重复；对政治纪律规定不突出、不具体，对违反党章、损害党章权威的违纪行为缺乏必要而严肃的责任追究；主要违纪情形针对的是党员领导干部，没有覆盖全体党员。修订《条例》要解决突出问题，体现党纪严于国法、突出党纪特色，使之成为管党治党的尺子、党员不可逾越的底线。

尊崇党章，细化纪律。党章是党内根本大法，是管党治党的总章程。全面从严治党首先要遵循党章，用严明的纪律维护党章，把党章的权威立起来。修订《条例》从全面梳理党章开始，把党章和其他主要党内法规对党组织和党员的纪律要求细化，明确规定违反党章就要依规给予相应党纪处分。将原来以



破坏社会主义市场经济秩序等为主的十类违纪行为，整合规范为政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律等六类，使《条例》的内容真正回归党的纪律，为广大党员开列了一份“负面清单”。

突出政治纪律和政治规矩。在党的全部纪律中，政治纪律是打头、管总的。不管违反哪方面的纪律，最终都会侵蚀党的执政基础，破坏政治纪律。当前，一些党组织和党员干部对政治纪律认识模糊、思想麻木、意识淡漠。加强纪律建设，政治纪律和政治规矩永远排在第一位。《条例》针对现阶段违纪问题的突出表现，强调政治纪律和政治规矩、组织纪律，对反对党的领导和党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求行为作出处分规定，增加拉帮结派、对抗组织等违纪条款，确保中央政令畅通和党的集中统一。

坚持纪严于法、纪在法前，实现纪法分开。在全面依法治国、依规治党条件下，原《条例》最突出问题就是纪法不分，仅这一点就凸显了修规的紧迫性和必要性。修订《条例》坚持问题导向，做到纪法分开。凡是国家法律已有的内容，就不再重复规定，共去除七十余条与刑法、治安管理处罚法等法律法规重复的内容。在总则中重申党组织和党员必须自觉接受党的纪律约束，模范遵守国家法律法规；在分则中规定，凡是党员被依法逮捕的，都应中止其表决权、选举权和被选举权等党员权利，凡是党员干部违法犯罪，除过失犯罪外，一律要受到党纪处分，从而实现党纪与国法的衔接。

体现作风建设和反腐败斗争的最新成果。全面从严治党，首先是从落实中央八项规定精神破的题，成效有口皆碑，必须驰而不息、坚持巩固深化。《条例》将党的十八大以来落实中央八项规定精神、反对“四风”方面的要求，转化为纪律条

文，体现了作风建设永远在路上、不是一阵风。针对反腐败斗争中出现的新问题，增加了权权交易、利用职权为亲属谋利等违纪条款。突出群众纪律，新增了侵害群众利益、漠视群众诉求等违纪条款，对破坏党同人民群众血肉联系的行为作出处分规定，用纪律保障党的宗旨。

修订后的《条例》适应全面从严治党要求，体现了对依规治党规律认识的深化，实现了纪律建设的与时俱进。《条例》是管党治党的一把戒尺、党员的基本底线和遵循。党的各级组织和广大党员干部要坚持底线思维，敬畏纪律，守住底线，防微杜渐，保持党的先进性和纯洁性。

### 切实担负起全面从严治党的责任

制度的生命在于执行，执行制度最终靠人。离开了历史责任，没有忠诚干净担当，再好的制度也形同虚设。《准则》和《条例》既是对党的各级组织的有力约束，也是全体党员的基本遵循。学习贯彻《准则》和《条例》是各级党委（党组）、广大党员和领导干部的共同责任，必须全党一起抓、全党一体执行。

抓好学习宣传教育。广大党员干部要把学习《准则》和《条例》与学习党章，贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神紧密结合起来，学深悟透、融汇贯通，把握主要内容和精神实质，内化于心、外化于行，增强贯彻执行的自觉性和坚定性。要把自己摆进去，联系本地区本部门具体情况，联系自己的职责，联系自身思想、工作和生活实际，解决最突出问题，增强针对性和实效性。各地区各部门要积极探索新形势下开展纪律教育的有效

方法和途径，把《准则》和《条例》纳入党委中心组学习、党校教学课程和党员教育培训内容，形式多样、生动活泼地加强宣传，唤醒党章意识、纪律意识、规矩意识和组织意识，营造守纪律、讲规矩的浓厚氛围。

党委要履行全面从严治党主体责任。党要管党、从严治党是党的建设的根本方针，严明纪律是推进伟大事业的重要保证。党章第三十七条规定：“党组织必须严格执行和维护党的纪律”。党领导一切，总揽全局、协调各方，党的领导本身就包含着管理和监督。各级党委要履行党章赋予的职责，在思想认识、责任担当、方法措施上跟上中央部署，真正把纪律严起来、执行到位。执行《准则》和《条例》，决不能只是墙上挂挂、嘴上说说，必须一把尺子量到底、一寸不让。要把党的领导融入日常管理监督中，落实中央八项规定精神必须咬住不放、一抓到底，在坚持和深化中形成习惯。要运用好监督执纪的“四种形态”，让咬耳扯袖、红脸出汗成为常态；党纪轻处分和组织处理成为大多数；对严重违纪的重处分、作出重大职务调整的是少数；而严重违纪涉嫌违法立案审查的只能是极极少数，在严明纪律中体现严格要求和关心爱护。党员领导干部要发挥表率作用，敢于负责、敢于较真，同一切违反纪律的行为作斗争，维护纪律的严肃性和权威性。

纪委要把监督执纪问责做深做细做实。打铁还需自身硬，监督执纪的人首先要做遵守纪律的楷模。贯彻执行《准则》和《条例》，各级纪委必须发挥带头作用。把纪律挺在前面，是纪委转职能、转方式、转作风的又一次深化。要坚守党章赋予的职责，在全面从严治党中找准定位，既要立足当前，聚焦目标任务，遏制腐败蔓延势头；又要着眼长远，坚持标本兼治，把纪律挺在前面，监督检查党章和党的路线方针政策执行情

况，维护中央权威、确保政令畅通。要克服能力不足的危险，切实转变惯性思维，从线索处置、纪律审查到执纪审理各环节都要以纪律为准绳，真正把监督执纪“四种形态”的运用情况作为检验评价工作的标准，探索建立不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。

全面从严治党永远在路上，强化监督只有进行时。解决中国的问题，要靠中国共产党；解决党自身的问题，要靠强化党的自我监督和人民群众的监督。《准则》和《条例》是加强党内监督的重要制度安排，为党内监督和群众监督明确了对照的标准、提供了衡量的尺子，使党员干部和广大群众的监督有规可依、有据可循。要积极探索党长期执政条件下依靠制度创新、强化党内监督的有效途径，形成发现问题、纠正偏差机制，不断增强党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，使党员干部始终不忘宗旨、保持同人民群众的血肉联系，永葆共产党人的青春。

# 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<sup>\*</sup>

(二〇一五年十月二十六日)

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，描绘好未来五年国家发展蓝图，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。

---

<sup>\*</sup> 这是习近平同志在中共十八届五中全会上所作的说明。

为此，今年一月，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。

一月二十八日，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。二月十日，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。

文件起草组成立九个多月来，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，七月底，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三次会议、中央政治局召开两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,也是改革开放三十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七个方面展开。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四个方面展开。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、筑牢生态安全屏障六个方面展开。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六个方面展开。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、促进人口均衡发展八个方面展开。

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六个方面展开。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。建议稿提出今后五年经济保持中高速增长的目标。主要考虑是，确保到二〇二〇年实现国内生产总值和城乡居民人均收入比二〇一〇年翻一番的目标，必须保持必要的增长速度。从国内生产总值翻一番看，二〇一六年至二〇二〇年经济年均增长底线是百分之六点五以上。从城乡居民人均收入翻一番看，二〇一〇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一万九千一百零九元和五千九百一十九元。到二〇二〇年翻一番，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百分之六点五。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百分之六至百分之七。综合起来看,我国经济今后要保持百分之七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(二〇一四——二〇二〇年)》预测,二〇二〇年户籍人口城镇化率将达到百分之四十五左右。按二〇一三年户籍人口城镇化率百分之三十五点九计算,年均提高一点三个百分点,年均需转户一千六百多万人。现在,按照常住人口计算,我国城镇化率已经接近百分之五十五,城镇常住人口达到七亿五千万。问题是这七亿五千万人口中包括二亿五千万的以农民工为主

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一亿左右农民工和其他常住人口在城镇定居落户的目标。这一亿人主要指农村学生升学和参军进入城镇的人口、在城镇就业和居住五年以上和举家迁徙的农业转移人口。

实现一亿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二〇一〇年不变价计算为二千三百元，二〇一四年现价脱贫标准为二千八百元。按照这个标准，二〇一四年末全国还有七千零一十七万农村贫困人口。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，若按每年百分之六的增长率调整，二〇二〇年全国脱贫标准约为人均纯收入四千元。今后，脱贫标准所代表的实际生活水平，大致能够达到二〇二〇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，七千

零一十七万农村贫困人口脱贫目标是可以实现的。二〇一一年至二〇一四年，每年农村脱贫人口分别为四千三百二十九万、二千三百三十九万、一千六百五十万、一千二百三十二万。因此，通过采取过硬的、管用的举措，今后每年减贫一千万人的任务是可以完成的。具体讲，到二〇二〇年，通过产业扶持，可以解决三千万人脱贫；通过转移就业，可以解决一千万人脱贫；通过易地搬迁，可以解决一千万人脱贫，总计五千万人左右。还有二千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。二〇一四年八月，我们确定要抓紧实施已有的十六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，以二〇三〇年为时间节点，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



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，现行环保体制存在四个突出问题：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。现在的生育主体是八〇后、九〇后，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一千一百多万对。截至今年八月底，提出生育二孩申请的只有一百六十九万对，占比为百分之十五点四。另一方面，我国人口老龄化态势明显，二〇一四年六十岁以上人口占总人口的比重已经超过百分之十五，老年人口比重高于世界平均水平，十四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。

# 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

(二〇一五年十月二十九日中国共产党  
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、更可持续的发展。

——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。主体功能区布局和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的现代化建设新格局，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务支配权、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，促进新一代信息通信技术、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，创新群众工作体制机制和方式方法，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法律治国理政、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，加强全民安全意识教育，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总书记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！

# 以新的发展理念引领发展，夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利<sup>\*</sup>

(二〇一五年十月二十九日)

习 近 平

## 深刻认识全面建成小康社会决胜阶段的形势

到二〇二〇年全面建成小康社会，是我们党向人民、向历史作出的庄严承诺。“十三五”时期与实现全面建成小康社会奋斗目标的时间节点高度契合，“十三五”规划是全面建成小康社会收官的规划。今后五年党和国家各项任务，归结起来就是夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利，实现第一个百年奋斗目标。

改革开放之初，邓小平同志首先用小康来诠释中国式现代化，明确提出到二十世纪末“在中国建立一个小康社会”的奋斗目标。在全党全国各族人民共同努力下，这个目标在上世纪末如期实现，人民生活总体上达到小康水平。在这个基础上，党的十六大提出本世纪头二十年全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会的奋斗目标。党的十六大以来，我们党扭住

---

<sup>\*</sup> 这是习近平同志在中共十八届五中全会第二次全体会议上讲话的主要部分。原载《求是》杂志二〇一六年第一期，标题为《在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话（节选）》。



这个奋斗目标，一茬接着一茬干，一棒接着一棒跑，全面建设小康社会取得了显著成绩。

现在，这个时跨本世纪头二十年的奋斗历程到了需要一鼓作气向终点线冲刺的历史时刻。完成这一战略任务，是我们的历史责任，也是我们的最大光荣。我们必须清醒看到，如期全面建成小康社会，既具有充分条件，也面临艰巨任务，前进道路并不平坦，诸多矛盾叠加、风险隐患增多的挑战依然严峻复杂。如果应对不好，或者发生系统性风险、犯颠覆性错误，就会延误甚至中断全面建成小康社会进程。对此，全党同志必须做好充分的思想准备和工作准备，认清形势，坚定信心，继续顽强奋斗。

“知其事而不度其时则败”。尽管国际国内环境发生了深刻复杂变化，但我国发展重要战略机遇期的重大判断没有改变。从国际看，世界政治经济形势总体上有利于维护世界和平与发展大局，世界经济在深度调整中曲折复苏，全球治理体系深刻变革，国际力量对比趋向平衡，我国发展具有相对稳定的外部环境。从国内看，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。经济发展进入新常态，在增长速度不可避免换挡的同时，经济发展方式加快转变，经济结构不断优化，发展动力持续转换，改革开放释放出新的发展活力，良好发展态势可以保持。

《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》在党的十六大以来确定的全面建成小康社会目标要求的基础上，根据新形势新情况，提出了今后五年全面建成小康社会新的目标要求。这些新的目标要求，连同党的十六大、十七大、十八大提出的目标要求，是我们对人民立下的军令状，必须全力以赴去实现。关于新的目标要求，《建议》讲得

很清楚了，我想谈谈如何准确把握和扎实推进问题。

《建议》提出的目标要求是对全国的要求，各地不可能整齐划一。比如，“两个翻番”意味着“十三五”时期全国年均经济增长要保持在百分之六点五以上，全国城乡居民人均可支配收入年均增长百分之五点八以上，力争发展和居民收入增长同步，但各地不可能都保持这样的速度，有些高一点、有些低一点才符合实际。对一些中西部地区，对一些革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区，特别农产品主产区、重点生态功能区，主要目标是保障国家粮食安全、保障国家生态安全的主体功能要得到加强，各项事业有明显进步，特别是人民生活、公共服务水平有明显提高。对贫困人口而言，要实现“两不愁、三保障”，收入达到脱贫标准。不是说各地人均国内生产总值、人均收入等都要达到全国平均水平才是实现了全面小康。

特别要强调的是，进入全面建成小康社会决胜阶段，不是新一轮大干快上，不能靠粗放型发展方式、靠强力刺激抬高速度实现“两个翻番”，否则势必走到老路上去，那将会带来新的矛盾和问题。我们不仅要全面建成小康社会，而且要考虑更长远时期的发展要求，加快形成适应经济发展新常态的经济发展方式。这样，才能建成高质量的小康社会，才能为实现第二个百年奋斗目标奠定更为牢靠的基础。

## 以新的发展理念引领发展

理念是行动的先导，一定的发展实践都是由一定的发展理念来引领的。发展理念是否对头，从根本上决定着发展成效乃至成败。实践告诉我们，发展是一个不断变化的进程，发展环

境不会一成不变，发展条件不会一成不变，发展理念自然也不会一成不变。

我在《建议》开始起草时就强调，首先要把应该树立什么样的发展理念搞清楚，发展理念是战略性、纲领性、引领性的东西，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，政策举措跟着也就好定了。

《建议》提出要坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。这五大发展理念不是凭空得来的，是我们在深刻总结国内外发展经验教训的基础上形成的，也是在深刻分析国内外发展大势的基础上形成的，集中反映了我们党对经济社会发展规律认识的深化，也是针对我国发展中的突出矛盾和问题提出来的。

创新发展注重的是解决发展动力问题。我国创新能力不强，科技发展水平总体不高，科技对经济社会发展的支撑能力不足，科技对经济增长的贡献率远低于发达国家水平，这是我国这个经济大个头的“阿喀琉斯之踵”。新一轮科技革命带来的是更加激烈的科技竞争，如果科技创新搞不上去，发展动力就不可能实现转换，我们在全球经济竞争中就会处于下风。为此，我们必须把创新作为引领发展的第一动力，把人才作为支撑发展的第一资源，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。

协调发展注重的是解决发展不平衡问题。我国发展不协调是一个长期存在的问题，突出表现在区域、城乡、经济和社会、物质文明和精神文明、经济建设和国防建设等关系上。在经济发展水平落后的情况下，一段时间的主要任务是要跑得快，但跑过一定路程后，就要注意调整关系，注重发展的整体效能，否则“木桶效应”就会愈加显现，一系列社会矛盾会不

断加深。为此，我们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，不断增强发展整体性。

绿色发展注重的是解决人与自然和谐问题。绿色循环低碳发展，是当今时代科技革命和产业变革的方向，是最有前途的发展领域，我国在这方面的潜力相当大，可以形成很多新的经济增长点。我国资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的问题十分严峻，人民群众对清新空气、干净饮水、安全食品、优美环境的要求越来越强烈。为此，我们必须坚持节约资源和保护环境的基本国策，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，推进美丽中国建设，为全球生态安全作出新贡献。

开放发展注重的是解决发展内外联动问题。国际经济合作和竞争局面正在发生深刻变化，全球经济治理体系和规则正在面临重大调整，引进来、走出去在深度、广度、节奏上都是过去所不可比拟的，应对外部经济风险、维护国家经济安全的压力也是过去所不能比拟的。现在的问题不是要不要对外开放，而是如何提高对外开放的质量和发展的内外联动性。我国对外开放水平总体上还不够高，用好国际国内两个市场、两种资源的能力还不够强，应对国际经贸摩擦、争取国际经济话语权的能力还比较弱，运用国际经贸规则的本领也不够强，需要加快弥补。为此，我们必须坚持对外开放的基本国策，奉行互利共赢的开放战略，深化人文交流，完善对外开放区域布局、对外贸易布局、投资布局，形成对外开放新体制，发展更高层次的开放型经济，以扩大开放带动创新、推动改革、促进发展。“一带一路”建设是扩大开放的重大战略举措和经济外交的顶层设计，要找准突破口，以点带面、串点成线，步步为营、久久为功。要推动全球经济治理体系改革完善，引导全球经济议程，

维护多边贸易体制，加快实施自由贸易区战略，积极承担与我国能力和地位相适应的国际责任和义务。

共享发展注重的是解决社会公平正义问题。“治天下也，必先公，公则天下平矣。”让广大人民群众共享改革发展成果，是社会主义的本质要求，是社会主义制度优越性的集中体现，是我们党坚持全心全意为人民服务根本宗旨的重要体现。这方面问题解决好了，全体人民推动发展的积极性、主动性、创造性就能充分调动起来，国家发展也才能具有最深厚的伟力。我国经济发展的“蛋糕”不断做大，但分配不公问题比较突出，收入差距、城乡区域公共服务水平差距较大。在共享改革发展成果上，无论是实际情况还是制度设计，都还有不完善的地方。为此，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，作出更有效的制度安排，使全体人民朝着共同富裕方向稳步前进，绝不能出现“富者累巨万，而贫者食糟糠”的现象。

这次全会强调，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。这五大发展理念相互贯通、相互促进，是具有内在联系的集合体，要统一贯彻，不能顾此失彼，也不能相互替代。哪一个发展理念贯彻不到位，发展进程都会受到影响。全党同志一定要提高统一贯彻五大发展理念的能力和水平，不断开拓发展新境界。

## 下大气力破解制约如期全面建成 小康社会的重点难点问题

实现全会确定的目标任务，必须下气力解决好重点难点问题。这既是我们必须完成的任务，也是必须迈过的一道坎儿，

正所谓“操其要于上，而分其详于下”。

第一，转方式，着力解决好发展质量和效益问题。发展是基础，经济不发展，一切都无从谈起。改革开放以来，我们靠聚精会神搞建设、一心一意谋发展，取得了骄人的成就。实现全面建成小康社会奋斗目标，仍然要把发展作为第一要务，努力使发展达到一个新水平。发展是硬道理的战略思想要坚定不移坚持，同时必须坚持科学发展，加大结构性改革力度，坚持以提高发展质量和效益为中心，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。

当前，我国经济下行压力很大，这其中有全球性、阶段性因素的影响，但根本上是结构性问题。比如，当前经济下行的一个重要原因是工业增长下滑，而工业下滑主要是产业结构不适应需求变化、部分行业产能过剩严重。企业效益不好的主要原因也是如此。提高发展质量和效益，关键是要加快转变经济发展方式、调整经济结构，采取果断措施化解产能过剩，这是唯一正确的选择。“十三五”时期是转方式调结构的重要窗口期。如果不注重转方式调结构，只是为短期经济增长实行刺激政策，必然会继续透支未来增长。面对传统经济发展方式积累的矛盾和问题，如果一直迟疑和等待，不仅会丧失窗口期的宝贵机遇，而且还会耗尽改革开放以来积累下来的宝贵资源。这是不少国家的教训。机遇不会等着我们，问题也不会等待我们。

发展要有一定速度，但这个速度必须有质量、有效益。经济下行压力加大，表面上是有效需求不足，实际上是有效供给不足。总体上我国产能很大，但其中一部分是无效供给，而高质量、高水平的有效供给又不足。我国是制造大国和出口大国，但主要是低端产品和技术，科技含量高、质量高、附加值

高的产品并不多。我们既要着力扩大需求，也要注重提高供给质量和水平。

过去，我国生产能力滞后，因而把工作重点放在扩大投资、提高生产能力上。现在，产能总体过剩，仍一味靠扩大规模投资抬高速度，作用有限且边际效用递减。虽然短期内投资可以成为拉动经济增长的重要动力，但最终消费才是经济增长的持久动力。在扩大有效投资、发挥投资关键作用的同时，必须更加有效地发挥消费对增长的基础作用。“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带建设三大战略，是今后一个时期要重点拓展的发展新空间，要有力有序推进。在前三十多年的发展中，我国逐步形成了京津冀、长三角、珠三角三大城市群，成为带动全国发展的主要空间载体。东北地区、中原地区、长江中游、成渝地区等各有一亿多人口，完全有条件形成相对完整的产业体系和大市场，成为带动发展的新空间。当然，要做好空间规划顶层设计，有序推进，避免盲目性。

关于转方式调结构的重点任务，《建议》提出了具体要求，关键是要实现有质量、有效益的发展。一是投资要有效益。扩大投资可以促进增长，但如果都是无效投资，投下去没有回报，贷的款、借的债就没法偿还，形成一堆坏账，对企业而言就是财务风险，对国家而言就是财政金融风险。虽然说基础设施特别是公共性较强的基础设施投资的回报期可以长一些，但我们也不能把几十年以后的事都干了，即使应该干的也要看财力是不是可以支撑。二是产品要有市场。这是投资是否有合理回报的前提。不分析市场前景，以政代企配置资源，或者以优惠政策诱使企业扩大投资，结果可能成为继续前进的包袱。三是企业要有利润。企业之所以叫企业，就是必须赢利。企业没有利润、大面积亏损，两三年后撑不下去了，那就不仅

是速度低一点的问题了，员工收入和政府财政无从谈起，而且会带来金融风险甚至社会风险。我们的政策基点要放在企业特别是实体经济企业上，高度重视实体经济健康发展，增强实体经济赢利能力。四是员工要有收入。人们到企业就业是为了取得收入，收入低于预期、低于市场决定的平均工资，就招不来人。当然，工资增长快于宏观经济形势所决定的企业利润增长，也会导致企业招人贵、负担重，有些劳动密集型外资企业也会转移到工资成本更低的国家。五是政府要有税收。政府必须提供外部性强的公共服务、基础设施。政府做这些事的钱从哪里来？主要是税收。政府可以发债，但也不能发过了头。如果经济增长速度挺高，但政府没有税收，没有钱干政府要干的事，民生和公共服务无从改善，社会也难以和谐稳定。政府的钱不能乱花，所以要控制好支出。

转方式调结构是“十三五”时期的关键任务。要以结构深度调整、振兴实体经济为主线调整完善相关政策，构建产业新体系，培育一批战略性产业，构建现代农业产业体系，加快建设制造强国，加快发展现代服务业。转方式调结构的基础动力在创新，要推动新技术、新产业、新业态蓬勃发展，瞄准世界科技前沿，形成一批重大创新成果，推进科技成果产业化，使创新成果变成实实在在的经济活动，形成新的产品群、产业群。

第二，补短板，着力解决好发展不平衡问题。全面建成小康社会，强调的不仅是“小康”，而且更重要的也是更难做到的是“全面”。“小康”讲的是发展水平，“全面”讲的是发展的平衡性、协调性、可持续性。如果到二〇二〇年我们在总量和速度上完成了目标，但发展不平衡、不协调、不可持续问题更加严重，短板更加突出，就算不上真正实现了目标，即使最后



宣布实现了，也无法得到人民群众和国际社会认可。

全面小康，覆盖的领域要全面，是五位一体全面进步。全面小康社会要求经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。要在坚持以经济建设为中心的同时，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，促进现代化建设各个环节、各个方面协调发展，不能长的很长、短的很短。

比如，生态文明建设就是突出短板。在三十多年持续快速发展中，我国农产品、工业品、服务产品的生产能力迅速扩大，但提供优质生态产品的能力却在减弱，一些地方生态环境还在恶化。这就要求我们尽力补上生态文明建设这块短板，切实把生态文明的理念、原则、目标融入经济社会发展各方面，贯彻落实到各级各类规划和各项工作中。主体功能区是国土空间开发保护的基础制度，也是从源头上保护生态环境的根本举措，虽然提出了多年，但落实不力。我国九百六十多万平方公里的国土，自然条件各不相同，定位错了，之后的一切都不可能正确。要加快完善基于主体功能区的政策和差异化绩效考核，推动各地区依据主体功能定位发展。要坚持保护优先、自然恢复为主，实施山水林田湖生态保护和修复工程，加大环境治理力度，改革环境治理基础制度，全面提升自然生态系统稳定性和生态服务功能，筑牢生态安全屏障。

全面小康，覆盖的人口要全面，是惠及全体人民的小康。全面建成小康社会突出的短板主要在民生领域，发展不全面的问题很大程度上也表现在不同社会群体民生保障方面。“天地之大，黎元为本。”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，着力保障基本民生。

农村贫困人口脱贫是最突出的短板。虽然全面小康不是人人同样的小康，但如果现有的七千多万农村贫困人口生活水平没有明显提高，全面小康也不能让人信服。所以，《建议》把农村贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的基本标志，强调实施精准扶贫、精准脱贫，以更大决心、更精准思路、更有力措施，采取超常举措，实施脱贫攻坚工程，确保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。

我们有一千八百万左右的城镇低保人口，对他们而言，要通过完善各项保障制度来保障基本生活；对一亿三千万多六十五岁以上的老年人，要增加养老服务供给、增强医疗服务的便利性；对二亿多在城镇务工的农民工，要让他们逐步公平享受当地基本公共服务；对上千万在特大城市就业的大学毕业生等其他常住人口，要让他们有适宜的居住条件；对九百多万城镇登记失业人员，要让他们有一门专业技能，实现稳定就业和稳定收入；等等。总之，我们要坚持以人民为中心的发展思想，针对特定人群面临的特定困难，想方设法帮助他们解决实际问题。

“十三五”时期，财政收入不可能像原来那样高速增长，要处理好发展经济和保障民生的关系，既要在经济发展的基础上不断加大保障民生力度，也不要脱离财力作难以兑现的承诺。要重点加强基本公共服务，特别是要加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区基本公共服务的支持力度，加强对特定人群特殊困难的帮扶，在此基础上做好教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生等各领域民生工作。要坚持量入为出，积极调整财政支出结构。前一阶段，根据财政收入增长很快的形势作了一些承诺，现在看来要从可持续性角度研究一

下，该适度降低的要下决心降低。

全面小康，覆盖的区域要全面，是城乡区域共同的小康。努力缩小城乡区域发展差距，是全面建成小康社会的一项重要任务。对这个问题，要辩证地看。城市和乡村、不同区域承担的主体功能不同。青海和西藏的主要区域是重点生态功能区，是世界第三极，生态产品和服务的价值极大。如果盲目开发造成破坏，今后花多少钱也补不回来。但是，在现行国内生产总值核算体系下，只用国内生产总值衡量发展水平，这些地方必然同发达地区的发展差距越来越大。我们说的缩小城乡区域发展差距，不能仅仅看作是缩小国内生产总值总量和增长速度的差距，而应该是缩小居民收入水平、基础设施通达水平、基本公共服务均等化水平、人民生活水平等方面的差距。此外，对城乡地区收入差距，也要全面认识。城乡区域之间生活成本特别是居住成本很不一样，光看收入也不能准确反映问题。

第三，防风险，着力增强风险防控意识和能力。今后五年，可能是我国发展面临的各方面风险不断积累甚至集中显露的时期。我们面临的重大风险，既包括国内的经济、政治、意识形态、社会风险以及来自自然界的风险，也包括国际经济、政治、军事风险等。如果发生重大风险又扛不住，国家安全就可能面临重大威胁，全面建成小康社会进程就可能被迫中断。我们必须把防风险摆在突出位置，“图之于未萌，虑之于未有”，力争不出现重大风险或在出现重大风险时扛得住、过得去。

过去，我们常常以为，一些矛盾和问题是由于经济发展水平低、老百姓收入少造成的，等经济发展水平提高了、老百姓生活好起来了，社会矛盾和问题就会减少。现在看来，不发展有不发展的问题，发展起来有发展起来的问题，而发展起来后出现的问题并不比发展起来前少，甚至更多更复杂了。新形势

下，如果利益关系协调不好、各种矛盾处理不好，就会导致问题激化，严重的就会影响发展进程。

需要注意的是，各种风险往往不是孤立出现的，很可能是相互交织并形成一個风险综合体。对可能发生的各种风险，各级党委和政府要增强责任感和自觉性，把自己职责范围内的风险防控好，不能把防风险的责任都推给上面，也不能把防风险的责任都留给后面，更不能在工作中不负责任地制造风险。要加强对各种风险源的调查研判，提高动态监测、实时预警能力，推进风险防控工作科学化、精细化，对各种可能的风险及其原因都要心中有数、对症下药、综合施策，出手及时有力，力争把风险化解在源头，不让小风险演化为大风险，不让个别风险演化为综合风险，不让局部风险演化为区域性或系统性风险，不让经济风险演化为社会政治风险，不让国际风险演化为国内风险。

## 提高党领导经济社会发展能力

我们党要带领十三亿多人民全面建成小康社会，必须适应、把握、引领经济发展新常态，创新党领导经济社会发展的观念、体制、方式方法，提高党把握方向、谋划全局、提出战略、制定政策、推进改革的能力，为发展航船定好向、掌好舵。

能不能驾驭好世界第二大经济体，能不能保持经济社会持续健康发展，从根本上讲取决于党在经济社会发展中的领导核心作用发挥得好不好。我们要从全局和战略高度，着眼于最广大人民根本利益，牢牢把握发展方向，及时提出政策措施，不断把发展向前推进。要加强党委领导经济社会发展工作的制度化建设，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，推动党领导经济社会发展制度化、规范化、程序化。各级党委要加强对本地区经济社会发展工作的领导，强化重大事项的决策权、监督权，确保党中央决策部署落到实处。

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，对党领导发展的能力和水平提出了更高要求。无论是分析形势还是作出决策，无论是破解发展难题还是解决涉及群众利益的问题，都需要专业思维、专业素养、专业方法。那种习惯于拍脑袋决策、靠行政命令或超越法律法规制定特殊政策的做法，已经很难适应新形势新任务的需要。要更加注重对国内外经济形势的分析和预判，完善决策机制，注重发挥智库和专业研究机构作用，提高科学决策能力，确保制定的重大战略、出台的重要政策措施符合客观规律。要更加自觉地运用法治思维和法治方式来深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定，依法治理经济，依法协调和处理各种利益问题，避免埋钉子、留尾巴。要发挥政治优势，加强思想政治工作，创新群众工作机制和方式方法，及时了解群众利益诉求，及时解决群众思想认识问题和现实利益问题。各级领导干部要加强学习，加强调研思考，加强实践历练，增强把握和运用市场经济规律、社会发展规律、自然规律的能力，努力成为领导经济社会发展的行家里手。

稳增长、调结构、防风险、保民生能不能取得明显成效，很大程度上取决于全面深化改革的推进和落实情况。要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用深化经济体制改革，加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式，加快推进有利于实现创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的改革，加快推进有利于提高资源配

置效率、提高发展质量和效益的改革，加快推进有利于充分调动各方面积极性的改革，加快推进有利于国家治理体系和治理能力现代化的改革。自己改自己，刀子很难切下去。对重大改革方案，要加强统筹协调，一项项攻关。每一项改革举措都要指向明确、解决问题，使各方面能理解、可落实。

没有广大党员、干部的积极性和执行力，再好的政策措施也会落空。各级领导干部要自觉践行“三严三实”，增强改革创新精神，增强主动担当、积极作为的勇气，充分发挥模范带头作用。要深化干部人事制度改革，加快健全有利于科学发展的目标体系、考核办法、奖惩机制，着力解决一些干部不作为、乱作为等问题，推动干部能上能下，让那些想干事、肯干事、能干成事的干部有更好用武之地，激发全党坚定信心、鼓足干劲、增强创造活力。

各级党委和宣传部门要精心组织好全会精神宣传解读，迅速兴起学习宣传贯彻热潮，组织好面向基层的宣讲活动，面对面回应群众关切，让全会精神走近群众、深入人心，把干部群众思想和行动统一到党中央决策部署上来。各级各类媒体要全方位、多角度宣传解读全会精神，为把《建议》确定的各项决策部署落到实处营造浓厚舆论氛围。

要加强对编制“十三五”规划纲要和专项规划的领导，落实《建议》确定的发展理念、主要目标、重点任务、重大举措，特别是要围绕贯彻五大发展理念提出具体措施和指标。各地区编制本地区发展规划，要结合实际，实事求是，留有余地，不能搞层层加码。要把抓落实摆在突出位置，制定具体方案，明确责任分工，防止任务落空，坚决克服“规划规划、墙上挂挂”，“规划是一套、做起来是另一套”的现象。

图书在版编目(CIP)数据

十八大以来重要文献选编(中)/中共中央文献研究室编.  
—北京:中央文献出版社,2016.6

ISBN 978-7-5073-4490-5

I. ①十… II. ①中… III. ①中共中央-文件-汇编  
-2014-2015 IV. ①D220

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第125992号

## 十八大以来重要文献选编(中)

---

编者:中共中央文献研究室

责任编辑:张文和

封面设计:穆丽

责任印制:田雪鹰 郑刚

---

出版:中央文献出版社

地址:北京西四北大街前毛家湾1号

邮编:100017

网址:www.zywxpress.com

发行:中央文献出版社

销售热线:010-63097018、66183303

电子邮箱:zywx5073@126.com

排版:北京中献唐人数字技术有限公司

印刷:北京盛通印刷股份有限公司

---

680×960mm 16开 53印张 620千字

2016年6月第1版 2017年3月第10次印刷

---

ISBN 978-7-5073-4490-5 定价:82.00元

---

本书如存在印装质量问题,请与本社联系调换。

版权所有 违者必究

