

今天，衡量一名共产党员、一名领导干部是否具有共产主义远大理想，是有客观标准的，那就要看他能否坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，能否吃苦在前、享受在后，能否勤奋工作、廉洁奉公，能否为理想而奋不顾身去拼搏、去奋斗、去献出自己的全部精力乃至生命。一切迷惘迟疑的观点，一切及时行乐的思想，一切贪图私利的行为，一切无所作为的作风，都是与此格格不入的。一些人认为共产主义是可望而不可及的，甚至认为是望都望不到、看都看不见的，是虚无缥缈的。这就涉及是唯物史观还是唯心史观的世界观问题。我们一些同志之所以理想渺茫、信仰动摇，根本的就是历史唯物主义观点不牢固。要教育引导广大党员、干部把践行中国特色社会主义共同理想和坚定共产主义远大理想统一起来，做到虔诚而执着、至信而深厚。有了坚定的理想信念，站位就高了，眼界就宽了，心胸就开阔了，就能坚持正确政治方向，在胜利和顺境时不骄傲不急躁，在困难和逆境时不消沉不动摇，经受住各种风险和困难考验，自觉抵御各种腐朽思想的侵蚀，永葆共产党人政治本色。

——摘自习近平总书记《关于坚持和发展中国特色社会主义的几个问题》



党委中心组学习

2019年第2期 总第34期
2019年4月15日出版

国际标准刊号：ISSN 2095 - 3534
国内统一刊号：CN 10 - 1061/D

定 价：36.00元

主管：中共中央宣传部
主办：《时事报告》杂志社
出版：《时事报告》杂志社

社 长：贾雨川
副 社 长：张 鑫
副 总 编 辑：王继尧
李 玮
社 长 助 理：潘代利
主 编：杨春华
副 主 编：翟 健
美 术 编 辑：张 博
事业发展部主任：张松涛
市场部主任：刘瑞宁
印刷发刊部主任：史华兵

社 址：北京市东城区珠市口东大街10号东段（100062）
网 址：www.xingshizhengce.com
编辑室电话：（010）84012274
QQ交流群：94162054 595504633（二群）
配套视频课件下载地址：www.xingshizhengce.com/load

发 行 范 围：公开发行
国 内 发 行：中国邮政集团公司 北京市报刊发行局
邮 发 代 号：2-692
订 阅：全国各地邮局或本社事业发展部
本 社 联 系 人：何志超 王海博（010）64054335
零 订 网 订：王 琪（010）84039269
在 线 订 阅：ssbgzss.taobao.com

京东工商广登字20170073号
广告联系电话：（010）84021796
电 子 邮 箱：ssbgzss@163.com

印 刷：北京联兴盛业印刷股份有限公司

如有印刷质量问题，请寄回时事报告杂志社印刷发刊部调换
地 址：北京市东城区珠市口东大街10号东段(100062)

声明：本刊同时进行数字发行，作者若无特殊声明，
即视作同意授予我刊及我刊合作网站信息网络传播权。
本刊支付的稿酬包括此项授权的收入。

目 录

专稿

-
- | | |
|---|---|
| 5 | 增强脚力、眼力、脑力、笔力
更好地完成新形势下宣传思想工作的使命任务 蔡名照 |
|---|---|

中心组讲堂

-
- | | |
|----|---|
| 23 | 着力激发市场主体活力
保持经济持续健康发展 黄守宏 |
| 60 | 学习贯彻习近平总书记关于历史文化保护的重要论述
扎实做好历史文化名城名镇名村保护工作 王蒙徽 |
| 71 | 深入贯彻落实习近平总书记治水重要论述精神
加快推动水利工程补短板、水利行业强监管 鄂竟平 |
| 87 | 经济运行稳中有进 逆周期调节亟待加强 宁吉喆 |

104

加快构建现代种业体系 做强农业高质量发展 …………… 张桃林

发展成果聚焦

114

以新发展理念为引领
坚定不移走高质量发展之路 ……中共天津市委理论学习中心组

编者按：习近平总书记在2018年召开的全国宣传思想工作会议上强调，要不断增强脚力、眼力、脑力、笔力，努力打造一支政治过硬、本领高强、求实创新、能打胜仗的宣传思想工作队伍。这是对新形势下宣传思想战线队伍建设提出的总要求，寄托着习近平总书记对广大宣传思想工作者的殷切期望。为帮助大家学习贯彻习近平总书记关于加强宣传思想战线队伍建设的重要论述，扎实开展增强“脚力、眼力、脑力、笔力”教育实践，我们特约组了新华社党组书记、社长蔡名照同志的专题解读文章。

更好地完成新形势下宣传思想工作的使命任务

增强脚力、眼力、脑力、笔力

新华社党组书记、社长 蔡名照

2016年党的新闻舆论工作座谈会上，习近平总书记指出，好的新闻报道，要靠好的作风文风来完成，靠好的脚力、眼力、脑力、笔力得来。2018年全国宣传思想工作会议上，习近平总书记进一步指出，“四力”要求对整个宣传思想战线都是适用的，要不断增强脚力、眼力、脑力、笔力，努力打造一支政治过硬、本领高强、求实创新、能

打胜仗的宣传思想工作队伍。增强“四力”，是习近平总书记对新形势下宣传思想战线队伍建设提出的总要求，寄托着习近平总书记对广大宣传思想工作者的殷切期望。根据中宣部统一部署，全国宣传思想战线正在深入开展增强“四力”教育实践工作。要充分认识增强“四力”的重大意义，以高度的政治自觉抓好增强“四力”教育实践工作，推动宣传思想工作队伍不断强起来，更好地担负起新形势下宣传思想工作的使命任务。

一、深刻认识增强“四力”的时代意义和丰富内涵

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把宣传思想工作摆在全局工作的重要位置，作出一系列重大部署。习近平总书记高度重视宣传思想战线队伍建设，多次作出深刻论述、提出明确要求，集中体现为增强脚力、眼力、脑力、笔力。“四力”要求系统全面、指向明确，意蕴深厚、内涵丰富，涵盖了宣传思想工作者所应具备的政治素质、理论水平、业务能力、工作作风，凝结着党中央对新形势下宣传思想工作队伍的高标准和严要求，是习近平总书记关于宣传思想工作重要思想的重要

链接 脚力、眼力、脑力、笔力，是一个表述生动、内涵丰富、相互联系、相互促进的有机整体，是新时代宣传思想工作队伍综合素质、能力水平、精神风貌的集中体现。

——中共中央政治局委员、中宣部部长黄坤明《增强脚力眼力脑力笔力 守正创新做好新形势下宣传思想工作》

组成部分。深入贯彻落实“四力”要求，加强宣传思想战线队伍建设，具有重大政治意义、理论意义、实践意义。

（一）增强“四力”，是宣传思想战线适应时代发展的必然要求

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央团结带领全

国各族人民进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，中国特色社会主义进入了新时代，全面建成小康社会近在眼前，全面建设社会主义现代化国家的新征程即将开启，我们从未如此接近中华民族伟大复兴的中国梦。同时要看到，中华民族伟大复兴，绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的。国内经济社会深刻变革、利益格局深度调整，世界正处于百年未有之大变局，前进道路上还面临不少“娄山关”“腊子口”。实现“两个一百年”奋斗目标，我们必须准备付出更为艰巨、更为艰苦的努力。伟大的时代需要伟大的声音，伟大的斗争需要伟大的力量。宣传思想工作发时代之先声、领时代之潮流，如何把全党全国各族人民的士气鼓舞起来、精神振奋起来，为实现党中央确定的奋斗目标凝聚起无往而不胜的磅礴力量，是新时代对宣传思想工作提出的重大课题。回答好这个重大课题，宣传思想战线要深入到新时代的壮阔进程中，用脚力丈量时代大地，用眼力观察时代发展，用脑力把握时代脉搏，用笔力书写时代精神，画出最大同心圆，唱响时代最强音，为党和国家事业发展提供强大思想保证、精神动力和舆论支持。

（二）增强“四力”，是宣传思想战线履行职责使命的坚强保证

宣传思想工作在党和国家工作大局中发挥重要作用，承担重大职责使命。2016年党的新闻舆论工作座谈会上，习近平总书记指出：“在新的时代条件下，党的新闻舆论工作的职责和使命是：高举旗帜、引领导向，围绕中心、服务大局，团结人民、鼓舞士气，成风化人、凝心聚力，澄清谬误、明辨是非，联接中外、沟通世界。”2018年全国宣传思想工作会议上，习近平总书记强调：“做好新形势下宣传思想工作，必须自觉承担起举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务。”现在，宣传思想战线进入了守正创新的重要阶段，面对的环境、条件、对象都发生了深刻变化，统一思想、凝聚力量任务之艰巨，增强国际话语权、提

升国家文化软实力任务之艰巨，建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态任务之艰巨，改进创新宣传思想工作任务之艰巨，都是前所未有的。履行好职责使命，需要宣传思想干部有很强的把握正确方向导向的能力、巩固壮大主流思想文化的能力、强化意识形态阵地管理的能力、加强网上舆论宣传和斗争的能力、处理复杂问题和突发事件的能力，这些都离不开脚力、眼力、脑力、笔力的锻炼和提高。要通过增强脚力、眼力、脑力、笔力，切实提升传播力、引导力、影响力、公信力，牢牢掌握宣传思想工作的主动权和领导权，在大变局中守住“正道”，在大发展中开创“新局”，更好地履行党中央赋予的职责使命。

（三）增强“四力”，是宣传思想战线队伍建设的根本途径

做好宣传思想工作，关键在人。长期以来，广大宣传思想工作者文旗随战鼓、以笔作刀枪，用手中的笔和镜头描绘时代画卷、记录历史进程，一纸文章传天下，激励着亿万中华儿女为共同的目标勇往直前。中国特色社会主义进入新时代，宣传思想工作既承担光荣使命，又面临艰巨任务，这对宣传思想工作队伍提出了新的更高要求。与新形势新任务相比，宣传思想工作队伍还存在不适应的地方。队伍的知识化、专业化水平有了较大提升，但一些干部缺少重大斗争的经验，真刀真枪的历练不够；互联网的发展催生了“PC一代”“触屏一代”，一些宣传思想工作者深入实际调查研究的本领弱化，与人民群众的感情有所疏远；面对宣传思想领域日新月异的发展变化，思想观念、创新能力、管理手段等还不能完全适应形势需要，存在“本领恐慌”的问题，等等。这些问题，严重制约了宣传思想工作发展创新。解决这些问题，要靠增强脚力、眼力、脑力、笔力。要通过增强“四力”，全面提高政治素质、提升理论水平、增强业务本领、转变工作作风，更好地跟上新时代、适应新变化、符合新要求，打造让党中央信得过、靠得住、用得上的—流宣传思想工作队伍。

二、增强脚力，投身社会实践的“大熔炉”

脚力，顾名思义是迈开双脚到基层去、到群众中去、到实践中去，朴素的话语中蕴含着马克思主义的立场、观点、方法，是唯物史观在宣传思想工作中的集中体现。脚力是全部宣传思想工作的源头，眼力、脑力、笔力归根到底要从脚力中得来。只有锤炼过硬脚力，行千山万水，走千村万寨，入千家万户，吃千辛万苦，宣传思想工作才有坚实的实践基础、深厚的人民情怀、鲜明的

时代特色、浓郁的生活气息，有鼓舞人、感召人、塑造人的蓬勃力量。

（一）增强脚力，是马克思主义实践观的生动体现

马克思在《关于费尔巴哈的提纲》中指出，全部社会生活在本质上是实践的。实践是人们改造客观世界的一切物质性活动，是第一性的；宣传思想工作是人们的精神活动，是对实践的反映，是第二性的。无论理论研究、新闻报道还是文学创作、艺术创造，其全部灵感和素材都蕴藏在社会实践中。深入实际调查研究，是宣传思想工作的基础。习近平总书记多次对宣传思想工作者加强调查研究提出要求，强调要转作风改文风，俯下身、沉下心，察实情、说实话、动真情。他曾提到，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”。“闭门觅句非诗法，只是征行自有诗。”宣传思想工作者对社会生活的感知、对

链接 不断增强脚力，大兴调查研究之风，扑下身子、沉到一线，才能更好增强眼力、脑力，把情况问题摸清楚，把好招实招提出来。迈进群众的门槛容易，走进群众的心坎不易。不断增强笔力，说老百姓听得懂的话，写“沾泥土”“带露珠”“冒热气”的文章，才能真正和群众打成一片，更加接“地气”、聚“人气”。

——人民日报评论员《增强“四力”
打造过硬队伍》

事实真相的探求、对事物规律的把握，归根到底要从实践中得来。要深入实际调查研究，始终保持“在路上”的精神状态，满怀征衣未解鞍未卸、扬鞭催马又一程的豪情壮志，到广阔天地中去感知时代变迁的步伐、捕捉社会进步的浪花、采集思想智慧的矿藏、汲取精神力量的养分，努力奉献出充满时代力量、经得起历史检验的精品力作。

（二）增强脚力，是以人民为中心工作导向的重要内涵

人民是社会运动的主体，也是宣传思想工作的主角。宣传思想工作本质上是群众工作，是把人民群众的伟大创造进行总结提炼、进而实现人民群众自我教育的过程。习近平总书记强调，宣传思想工作者“要树立以人民为中心的工作导向，把服务群众同教育引导群众结合起来，把满足需求同提高素养结合起来，多宣传报道人民群众的伟大奋斗和火热生活，多宣传报道人民群众中涌现出来的先进典型和感人事迹”。坚持以人民为中心的工作导向，要求宣传思想工作者迈开脚步，深入田间地头、车间厂矿、街巷里弄、军营兵站，与人民群众同吃同住、摸爬滚打，挖掘人民群众的鲜活故事，反映人民群众的创新创造，讴歌人民群众的英雄事迹，把蕴藏在人民群众中的无穷伟力激发出来。柳青写作《创业史》时，扎根陕西长安皇甫村14年，他所住的中宫寺成了村干部的“会议室”、老百姓的“问事处”，庄稼人遇到愁心的事，总爱上这里，跟他掏心窝地谈上一阵。今天，宣传思想工作的条件和手段有了很大变化，获取信息的渠道越来越多元、越来越便捷，但任何先进的技术手段都不能取代到人民群众中去。仅仅从冰冷的屏幕上浏览信息，无法感受与群众紧握双手时的温度；仅仅在机械的键盘上敲击字符，无法表达群众发自肺腑的呼声。宣传思想工作者要始终同人民在一起，密切同人民群众的血肉联系，欢乐着人民的欢乐，忧患着人民的忧患，感动着人民的感动，真正做到一切为了人民、一切依靠人民。

（三）增强脚力，是宣传思想工作队伍成长的必由之路

一颗种子，植入泥土才能生根发芽；一名宣传思想工作者，融入人民才能锻炼成长。增强脚力的过程，就是宣传思想工作者自我锻炼、自我提高、自我升华的过程。习近平总书记指出：“基层跑遍、跑深、跑透了，我们的本领就会大起来。”只有在社会“大课堂”中经风雨、见世面，在实践“大熔炉”里经磨砺、受锤炼，宣传思想工作者才能洗尽铅华、褪尽浮尘，在思想上、政治上、业务上、作风上成熟起来。遍观宣传思想战线的名家，无不是从深入实际、深入群众、深入生活开始成长的。范长江还是一个青年学生时，历时10个月艰苦跋涉，行程数千公里，足迹遍及川、陕、青、甘、蒙等地区，乘羊皮筏子，过雪山冰滩，察风土人情，写出了中国新闻史上的名作《中国的西北角》。新华社老社长穆青成为当代中国新闻大家的背后，是七访兰考、八下扶沟、四处宁陵、十进辉县、两上红旗渠……他说：“人民群众的实践是我们记者赖以成长的沃土，要做一个有成就的记者，必须熟悉我们的国情和民情，必须熟悉我们的历史、我们的人民、我们的政策，必须懂得基层社会、基层工作是怎么回事”。没有深入实际调查研究的不懈追求，就不可能成就他们在中国新闻史上的卓越地位。要深入基层实践和重大斗争一线，敢于到最边远、最困难、最危险的地方去，培养不怕困难、顽强拼搏的精神和艰苦奋斗、吃苦耐劳的品质，在疾风劲草、烈火真金的锤炼中，成长为党和人民信赖的宣传思想工作者。

三、增强眼力，练就洞察世事的“基本功”

眼力，就是宣传思想工作者的分析能力、辨别能力、判断能力，是做好宣传思想工作的基本功。面对社会发展的万千气象，宣传思想工作者要有很强眼力，善于从纷繁芜杂的表象中洞察本质，从众说纷纭的

争议中明辨是非，从快速变化的实际中把握规律，使宣传思想工作始终顺应时代要求、体现时代进程、推动时代发展。这就要求宣传思想工作者要善于运用马克思主义的立场、观点、方法来观察事物、分析问题，练就去伪存真、去粗取精的“火眼金睛”。

（一）增强眼力，要培养全面辩证的思维

唯物辩证法是马克思主义关于自然、社会和思维发展一般规律的基本理论，是宣传思想工作者必须掌握的科学方法。宣传思想工作所面对的客观世界是复杂的有机体，其复杂性就在于事物之间存在普遍联系，这些联系相互作用、相互影响，并处于不断的发展变化之中。宣传思想工作者要想揭示事物发展的本质规律，展现社会生活的真实面貌，就需要对事物有全面深入的认识、分析和把握。习近平总书记指出，要“更加自觉地坚持和运用辩证唯物主义世界观和方法论，更好在实际工作中把握现象和本质、形式和内容、原因和结果、偶然和必然、可能和现实、内因和外因、共性和个性的关系”。宣传思想工作者要坚持全面地而不是片面地、系统地而不是零散地、运动地而不是静止地、普遍联系地而不是单一孤立地观察事物，防止“一叶障目，不见泰山”。比如，我们这么大一个国家，社会主流是进步向上的，但也确实存在一些问题。如果只看到阴暗和负面，看不到光明和正面，虽然反映的个别事情可能是真实发生的，但也是一种不完全的真实，从整体上看甚至是失实的。正如列宁在《统计学和社会学》一文中指出：“如果不是从整体上、不是从联系中去掌握事实，如果事实是零碎的和随意挑出来的，那么它们就只能是一种儿戏，或者连儿戏也不如。”宣传思想工作者要善于运用唯物辩证法观察社会运动和事物发展，从诸多矛盾中抓住主要矛盾，从矛盾的诸多方面中抓住主要方面，把握好主流与支流、整体真实与个体真实的关系，按照主流的分量宣传主流，按照支流的分量反映支流，向受众全面呈现事物的本来面貌。

（二）增强眼力，要提高把握大局的能力

“不畏浮云遮望眼，自缘身在最高层。”增强眼力，关键是要增强把握大局大势的能力，做到站得高、看得远。习近平总书记强调：“宣传思想工作一定要把围绕中心、服务大局作为基本职责，胸怀大局、把握大势、着眼大事，找准工作切入点和着力点，做到因势而谋、应势而动、顺势而为。”宣传思想工作是党的事业的重要组成部分，这就要求宣传思想工作者必须牢固树立“全局一盘棋”的意识，自觉把自己的工作放到党和国家工作大局中来把握、来掂量。看一个宣传思想干部政治上是不是成熟，关键就是看他把握大局的能力，看他是不是善于在大局下思考、在大局下行动。当前，我们正在进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，致力于全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，进而开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军。讲大局，这就是最重要的大局。我国正处于近代以来最好的发展时期，走向世界舞台中央的步伐坚定自信，中华民族伟大复兴的进程不可阻挡。讲大势，这就是最根本的大势。所有宣传思想工作都要立足这个大局、把握这个大势，着力营造团结奋进的主流舆论氛围，着力汇聚攻坚克难的强大意志力量，更好地推动新时代党和国家事业发展。

（三）增强眼力，要学会比较辨别的方法

世界上任何事物都是矛盾的统一体，矛盾双方相互依存、相互斗争，在一定条件下相互转化，这决定了人们认识事物的过程不可能是单向度、直线式的，而是需要在比较和辨别中不断深化。“千淘万漉虽辛苦，吹尽狂沙始到金。”面对复杂事物，宣传思想工作者要学会比较辨别，从真假交织的信息中剥离出真实信息，从鱼龙混杂的现象中找出本质特征，既要见人之所见，更要察人所未察。毛泽东同志指出：“真理是跟谬误相比较，并且同它作斗争发展起来的。美是跟丑相比较，并且同它作斗争发

展起来的。”“没有同这些反面的东西作过斗争，你这个唯物主义和辩证法是不巩固的。”他说：“记者要善于比较。唐朝有一个太守，他问官司，先去了解原告被告周围的人和周围的情况，然后再审原告被告。这叫作‘勾推法’。这就是比较，同周围的环境比较。记者要善于运用这种方法。”一桩新闻的价值大小，要在同其他新闻的比较中才能判定。一件事情的是非曲直，要通过对各种因素的综合分析才能辨明。埃德加·斯诺初到中国时，不断听到丑化和污蔑中国共产党和红军的传闻。通过长期观察和辨析，斯诺认为这些谎言根本说不通：“谁能相信，只对抢劫和杀人有兴趣的一些土匪，能够对抗南京的全部军队达十年之久？”经过深入采访，他写出了《红星照耀中国》，向世界真实报道了中国共产党和红军的英雄事迹。宣传思想工作者要保持清醒的头脑，正确辨别事情的是与非、利与弊、重与轻、急与缓。特别是对存在争议的问题，要善于倾听各方观点，在交换、比较、反复中不断深化认识，进而作出正确判断、得出正确结论。

四、增强脑力，把准思想行动的“指南针”

脑力，是宣传思想工作者思想水平、政治水平、理论水平的集中体现，在“四力”中居于统领地位。宣传思想工作就是政治工作，大事小情都要讲政治。习近平总书记强调，宣传思想战线“要以党的政治建设为统领，牢固树立‘四个意识’，坚决维护党中央权威和集中统一领导，牢牢把握正确政治方向”。做好宣传思想工作，要培养政治家的站位、哲学家的思辨、科学家的缜密，观察分析局势要把握政治因素，筹划推动工作要落实政治要求，处理解决问题要防范政治风险，真正把政治家办报方针落到实处。

（一）宣传思想工作者必须有坚定的党性原则

党性原则是党的宣传思想工作的根本原则。毛泽东同志强调“务使

我们的宣传增强党性”。邓小平同志指出：“党报党刊一定要无条件地宣传党的主张。”习近平总书记强调：“所有宣传思想部门和单位，所有宣传思想战线上的党员、干部都要旗帜鲜明坚持党性原则。”对于宣传思想战线来讲，宣传什么、反对什么，倡导什么、抵制什么，都体现宣传思想工作者的党性原则。当前，宣传思想工作面临不少复杂情况，思想文化相互激荡，价值观念多元多样，杂音噪音不时出现，争夺人心的斗争从未止息。形势越是复杂，宣传思想工作者越是要把牢党性原则这个“定海神针”，在大是大非面前立场坚定，在干扰诱惑面前眼明心亮。要增强“四个意识”，坚定“四个自信”，特别要把做到“两个维护”摆在首位，旗帜鲜明地加强习近平总书记和习近平新时代中国特色社会主义思想宣传，对错误思想、错误观点要敢于发声、敢于亮剑，澄清是非、以正视听。坚定的党性原则不是凭空得来的，要深入实际了解世情国情党情，通过对党和国家事业历史性成就、历史性变革的切身感受，对人民群众生产生活、思想感情的真实触摸，进一步坚定理想信念，提升“两个维护”的政治自觉、思想自觉、行动自觉，增强对中国特色社会主义道路、理论、制度、文化的自信，筑牢履职尽责的思想政治根基。

（二）宣传思想工作者必须有较高的理论素养

理论上清醒是行动上自觉的前提。习近平总书记指出：“学习马克思主义基本理论是共产党人的必修课。”“党要始终坚持把马克思主义作为根本指导思想，作为全党团结前进的精神旗帜，作为改造客观世界和主观世界的强大思想武器。”马克思主义理论素养是宣传思想工作者综合素养的灵魂。宣传思想战线做的是组织动员、教育引导的工作，承担着向全党全社会宣传党的理论和路线方针政策的重大职责。要想把党的主张宣传好，首先要把党的主张学习好。不熟悉党的理论，不熟悉党的大政方针，宣传起来、解读起来必然不得要领，讲不到点子上，“以其昏昏，使人昭昭”是不行的。要坚持先学一步、学深一层，深入学习马克思列

宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想，克服政治理论学习浅尝辄止的毛病，着力做到学懂弄通做实。同时，面对复杂的国内外形势，面对纷繁多样的社会现象，宣传思想工作者要以科学理论为指导来认识和把握，于混沌之中辨明方向，于纷扰之中拨云见日，确保宣传思想工作始终坚持正确的政治方向、舆论导向、价值取向。

（三）宣传思想工作者必须有过硬的政治能力

宣传思想工作者的所有能力中，政治能力是第一位的。习近平总书记指出，政治能力就是把握方向、把握大势、把握全局的能力，就是保持政治定力、驾驭政治局面、防范政治风险的能力。做好宣传思想工作，不但要有坚定的政治信仰、高度的政治觉悟，还必须锻造与工作岗位相适应的政治素质和政治能力。宣传思想工作触及面广、影响力大，每一条稿件、每一篇作品、每一张照片、每一段影像都可能被广泛传播，形成社会关注的热点。对于宣传思想单位来讲，没有脱离业务的政治，也没有脱离政治的业务，要切实提高从政治上把方向、抓导向、管阵地的能力，增强政治敏锐性和政治鉴别力，组织策划、采访写作、编辑加工、发布传播各环节都要从政治上来把握、来考量，防止把政治性很强的问题当作一般性问题来看待，坚决克服单纯业务观点。特别要提高在复杂局面下正确驾驭宣传报道、正确引导社会舆论的能力，坚持稳中求进、稳字当头，坚持以我为主、于我有利，坚持导向第一、安全第一，做到既懂讲政治、又会讲政治。

五、增强笔力，锻造履职本领的“金刚钻”

笔力，从字面上看是下笔成文、妙笔生花的能力，实质上体现的是宣传思想工作者的政治素质、理想情怀、知识水平、文化修养和专业功

底。宣传思想工作专业性很强的工作，没有几把刷子是干不了的，没有好把式、真功夫是干不出漂亮活的。笔力，就是宣传思想工作者履职本领的集中体现。脚力、眼力、脑力，最终都反映在笔力上。要练就非凡笔力，培养适应新时代的综合履职能力，努力成为宣传思想工作的行家里手。

（一）增强笔力，要贴近人民群众

习近平总书记指出：“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。”宣传思想工作做的是人的工作，要把人民群众爱不爱听、爱不爱看，作为根本标准。毛泽东同志指出：“共产党员如果真想做宣传，就要看对象，就要想一想自己的文章、演说、谈话、写字是给什么人看、给什么人听的，否则就等于下决心不要人看，不要人听。”土地革命时期，我们党动员广大农民的口号就是“打土豪，分田地”，“打土豪”宣传了党的政治主张，“分田地”扣住了农民看得见、摸得着的现实利益，起到了广泛的宣传鼓动作用。习近平总书记是活学活用群众语言的大家，他提出的“撸起袖子加油干”“一张蓝图干到底”“绿水青山就是金山银山”“鞋子合不合脚，自己穿了才知道”，等等，深入浅出地阐释了党的政策主张，成为人们耳熟能详的话语。这些都充分说明，增强笔力，关键在于贴近人民群众。脱离了人民群众，再有文采也写不出精气神。中国特色社会主义进入新时代，人民对美好生活的向往更加强烈。人民群众关心什么、需要什么，宣传思想工作就要聚焦什么、提供什么。要准确把握人民群众的所思所想，把党的主张同基层实际结合起来，把中央政策同人民切身利益结合起来，回应关切，解疑释惑，把宣传思想工作做到群众心坎上。要善于运用人民群众喜闻乐见的语言，把抽象道理转化为形象语汇，把文件语言转化为通俗用语，说家常话，讲贴心话，真正做到入耳入脑入心。要适应人民日益增长的精神文化需要，努力为人民提供更多的优质精神食粮，更好地推

动人的全面发展。

（二）增强笔力，要把握好时度效

笔力体现宣传思想工作的方法和艺术。增强笔力，就要准确把握宣传思想工作规律，很重要的一条就是把握好习近平总书记提出的时度效原则。总书记多次对宣传思想工作坚持时度效原则作出深刻论述，强调“不管是主题宣传、典型宣传、成就宣传，还是突发事件报道、热点引导、舆论监督，都要从时度效着力、体现时度效要求”。时度效是统一的有机整体，时就是时机、节奏，度就是力度、分寸，效就是效果、实效，其核心要义是遵从规律、精准传播、因事而为、讲求效果。一条新闻报不报，什么时候报，通过什么形式报，以多大力度报，怎么报才能达到最好的效果，对宣传艺术、传播策略、引导方法提出了很高要求。毛泽东同志说：“对具体问题要作具体分析，新闻的快慢问题也是这样。有的消息，我们就不是快登慢登的问题，而是干脆不登。”邓小平同志在谈到新闻工作时说：“正确与否要考虑到时间、地点、条件等因素来判断。”宣传思想工作者的笔下要有研究、有考量、有火候，综合考虑各方面因素，准确研判社会舆情，该快的要第一时间发布，该慢的要三思而后行，该造势的要浓墨重彩，该淡化的要低调处理，是局部问题的不要渲染成全局问题，是个别现象的不要给人造成错误的整体印象，确保宣传思想工作符合中央精神、符合社会实际、符合客观规律，努力达到最佳的社会政治效果。

（三）增强笔力，要坚持守正创新

宣传思想战线进入守正创新的重要阶段，这是我们在新形势下推进宣传思想工作的认识基点和实践前提。现在，文化形态、媒介生态、传播样态都在发生深刻变化，宣传思想战线每天都面对大量新事物、新情况、新问题。在这场大发展大变革大调整中占据主动、赢得主导，宣传思想战线要切实践行守正创新。守正，就要把握好“两个巩固”根本任务，着眼巩

固壮大主流思想舆论，使宣传思想工作者手中的如椽大笔承载起时代变迁之重、人民期待之重、主流思想文化之重，发挥出奋进新时代的雄浑力量。创新，就要始终保持思想的敏锐性和开放度，敢于打破不适应发展的条条框框，在不断创新、不断突破、不断超越中把宣传思想工作推向前进。当前，守正创新的重大任务是适应全程媒体、全息媒体、全员媒体、全效媒体发展趋势，广泛占领互联网舆论阵地。向网络空间进军，要坚持内容创新为本，挖掘优质内容，创新话语体系，树立清新文风，推出更多有思想、有温度、有品质的优秀作品；要加强传播手段创新，努力掌握“十八般武艺”，把握新媒体移动化、可视化、智能化、社交化传播特点，生产更多适合网络传播的产品；要推动技术建设与内容建设深度融合，积极运用人工智能、大数据、云计算、物联网等成果，把主流价值观融入先进技术应用，让网上的正能量更强劲、主旋律更高昂。

六、开展增强“四力”教育实践工作应当把握的几个问题

开展增强“四力”教育实践工作，是宣传思想战线的重大政治任务，是长期性、系统性工程。我们要充分认识教育实践工作的重大意义，以高度的政治责任感和使命感组织好教育实践工作，守正笃实、推陈出新，久久为功、善作善成，推动教育实践工作扎实深入开展。

一是坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑。开展增强“四力”教育实践工作，首要任务是深化习近平新时代中国特色社会主义思想学习，深刻领会总书记重要思想的科学体系、精神实质、丰富内涵、核心要义，推动学习不断往深里走、往实里走、往心里走。要坚持读原著、学原文、悟原理，老老实实、原原本本地学习总书记重要思想，及时跟进学、全面系统学、深入持久学，特别要加强对总书记

链接 按照党中央的部署要求，宣传思想战线正在开展增强“脚力、眼力、脑力、笔力”教育实践。要把这项工作作为一项基础性、战略性工程来抓，与“两学一做”学习教育常态化制度化结合起来，与“不忘初心、牢记使命”主题教育结合起来，与宣传思想战线干部人才队伍教育培训结合起来，推动宣传思想工作队伍素质能力有一个大的提升。

——中共中央政治局委员、中宣部部长黄坤明《增强脚力眼力脑力笔力 守正创新做好新形势下宣传思想工作》

关于宣传思想工作重要思想的学习，准确把握新形势下宣传思想工作的地位作用、目标任务、职责使命、实践要求。要加强改进各级理论中心组学习，完善常态化机制，丰富学习内容和形式，多开展调研式、研讨式学习，增强学习针对性和有效性。要积极运用新的学习方式，用好“学习强国”等平台，建立纵向到底、横向到边的学习网络，组织一线干部职工全员在线学习、在线交流，营造浓厚的学习氛围。

二是强化政治建设统领作用。做好党的宣传思想工作，讲政治是第一位的。开展增强“四力”教育实践工作，要把讲政治作为根本要求，把政治建设贯穿始终，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要锤炼对党忠诚的政治品格，牢记“五个必须”，杜绝“七个有之”，确保言行一致、表里如一，对党光明磊落、胸襟坦荡，始终做政治上的明白人、老实人。要强化政治能力训练，把讲政治的要求落细落小落实，形成可操作、可检查的具体措施，体现到各个岗位、各个环节，把政治建设落到实处。

三是着力突出实践要求。开展增强“四力”教育实践工作，基础是“教育”，关键是“实践”。要坚持理论联系实际，把增强“四力”与宣传思想工作实际紧密结合起来，推动广大宣传思想工作者在实践中提升觉悟、磨砺意志、转变作风。今年，我们将庆祝新中国成立70周年，

这是贯穿全年的工作主线，还将纪念五四运动100周年、澳门回归20周年、新疆和平解放70周年、西藏民主改革60周年，举办第二届“一带一路”国际合作高峰论坛、亚洲文明对话大会、第二届中国国际进口博览会等重大活动。要把开展增强“四力”教育实践工作同组织好这些重大活动的宣传报道和舆论引导结合起来，推动宣传思想工作者在重大工作的实践中增强“四力”，用增强“四力”的成效提升宣传思想工作的引领力、凝聚力、感召力。

四是创新教育实践内容方式。新形势下，宣传思想工作的内容、形式、方法、手段发生了很大变化。开展增强“四力”教育实践工作，必须适应这些新变化，采取有针对性的工作举措。要准确把握宣传思想工作面临的新形势新任务，全面了解宣传思想工作队伍的思想状况、精神状态、履职情况，在深入调研基础上提出具体措施，使教育实践工作更加贴近实际。要丰富拓展教育实践方法，多开展案例式、启发式、互动式教育，灵活运用实战锻炼、模拟演练、现场教学等方式，调动广大宣传思想工作者自主学习、自我教育的积极性主动性，既当学员、也当教员，成为教育实践工作的主角。要在落实统一部署基础上，突出分类指导，体现精准化、差异化要求，结合不同领域、不同单位实际开展教育实践工作，坚持什么办法管用就采取什么办法，切实增强教育实践工作实效。

五是完善常态化长效化工作机制。开展增强“四力”教育实践工作是长期任务，要坚持在“长”和“常”上下功夫，融入日常、抓在经常，真正做到深入人心、落地生根。要抓好统筹协调，把教育实践工作同即将开展的“不忘初心、牢记使命”主题教育结合起来，同宣传思想战线干部培训和人才培养结合起来，相互衔接、相互促进，形成工作合力。要加强常态化设计安排，围绕教育实践工作的重点任务，多设计一些主题鲜明、内容鲜活、形式多样的活动，使教育实践工作有抓手、可

落地，深入持久地开展下去。要做好成果转化，及时发现和总结教育实践工作的好经验好做法，固化为工作机制，把教育实践工作的成果延伸到日常工作中，推动教育实践工作不断走向深入。

六是发挥领导干部表率作用。教育实践工作成效如何，关键看领导干部抓得紧不紧，能不能以身作则、以上率下。各级领导干部一方面要加强对教育实践工作的组织领导，始终把教育实践工作抓在手上，主要负责人履行“第一责任人”职责，领导班子成员履行“一岗双责”，重大工作亲自上手，关键时刻靠前指挥，制订具体方案，强化全程督导，完善各方面支持保障措施，推动教育实践工作顺利开展。另一方面，要发挥“带头人”“领头雁”作用，带头加强政治理论学习，带头深入实际调查研究，带头推动改革发展，带头狠抓工作落实，形成一级做给一级看、一级带着一级干的示范效应，引领广大宣传思想工作者投身增强“四力”教育实践工作。

脚行万里眼自开，思如大江笔如锋。生逢这个伟大时代，有幸参与中华民族伟大复兴的进程，既是无上荣光，也是沉甸甸的责任。宣传思想工作者要不忘初心、牢记使命，不断增强脚力、眼力、脑力、笔力，做人民奋斗的记录者、国家发展的推动者、民族复兴的建设者，在全面建成小康社会、实现“两个一百年”奋斗目标的征程上再创新的辉煌！

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

着力激发市场主体活力 保持经济持续健康发展

——2019年《政府工作报告》解读

国务院研究室党组书记、主任 黄守宏

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

件，我们必须准确把握、深入领会，认真抓好贯彻落实。这里，浅谈一些个人的理解和体会。

一、来之不易的巨大成就

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

《报告》从六个方面，对去年的标志性成就作了简要概括：一、经济运行保持在合理区间；二、经济结构不断优化；三、发展新动能快速成长；四、改革开放取得新突破；五、三大攻坚战开局良好；六、人民生活持续改善。《报告》从八个方面，回顾总结了过去一年政府所做的主要工作：一、创新和完善宏观调控，经济保持平稳运行；二、扎实打好三大攻坚战，重点任务取得积极进展；三、深化供给侧结构性改革，实体经济活力不断释放；四、深入实施创新驱动发展战略，创新能力和效率进一步提升；五、加大改革开放力度，发展动力继续增强；六、统筹城乡区域发展，良性互动格局加快形成；七、坚持在发展中保障和改善民生，改革发展成果更多更公平惠及人民群众；八、推进法治政府建设

和治理创新，保持社会和谐稳定。《报告》还简要回顾了党风廉政建设和反腐败斗争、外交工作等方面的成就。

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

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

二、稳中求进、符合实际的发展目标和政策取向

今年是新中国成立70周年，是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年。做好政府工作，要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持深化市场化改革、扩大高水平开放，加快建设现代化经济体系，继续打好三大攻坚战，着力激发微观主体活力，创新和完善宏观调控，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定工作，保持经济运行在合理区间，进一步稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，提振市场信心，增强人民群众获得感、幸福感、安全感，保持经济持续健康发展和社会大局稳定，为全面建成小康社会收官打下决定性基础，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年。

《报告》指出，综合分析国内外形势，今年我国发展面临的环境更复杂更严峻，可以预料和难以预料的风险挑战更多更大，要做好打硬仗

的充分准备。同时也提纲挈领地阐明了发展的有利条件和积极因素。这说明，我们的政府是坦诚的、负责任的。充分阐述有利条件，固然可以鼓舞士气、提振信心，但如实向人民群众交底，实事求是地讲清楚面临的困难和挑战，更有利于增强忧患意识、凝聚起共克时艰的强大力量。群之所为事无不成，众之所举业无不胜。回顾历史，我们国家不管遇到多大的困难和挑战，只要依靠全国上下同心协力、顽强奋斗，都走了过来。就拿1997年亚洲金融危机、2008年国际金融危机来说，我们有效应对外部冲击，不仅率先企稳向好，而且为整个亚洲和世界经济复苏提供了有力支撑，还实现了“弯道超车”，在世界的位次不断前移。何况今天我们有多数形成的雄厚物质基础，我国发展仍处于重要战略机遇期，拥有足够的韧性、巨大的潜力和不断迸发的创新活力，人民群众追求美好生活的愿望十分强烈，特别是我们有以习近平同志为核心的党中央的坚强领导，有习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指导，什么样的困难不能克服、什么样的风险挑战不能战胜？所以《报告》指出，我们有战胜各种困难挑战的坚定意志和能力，经济长期向好趋势没有也不会改变。只要我们万众一心，共克时艰，就一定能够实现全年经济社会发展目标。

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

今年的主要预期目标与去年相比，总体上保持了稳定，同时根据形势变化和推动高质量发展要求，有的作了适当调整。经济增速作为基础

性、综合性指标，具有很强的导向作用。2017年和2018年，国内生产总值增长预期目标都是6.5%左右。《报告》提出今年国内生产总值增长预期目标为6%~6.5%，这是经过反复研究确定的。今年形势更为严峻复杂、经济下行压力更大，宜实事求是适当调低增长预期目标。同时，今年不稳定不确定因素增多，有的重大变化和风险挑战目前还难以预料，经济增速在月度、季度之间难免出现一定幅度波动，预期目标应增加弹性。综合考虑多种因素，今年适当降低了增长预期目标并采用了区间方式，以避免各方面关系绷得太紧。2016年我们就采用过区间方式，当年的增长预期目标为6.5%~7%，实践证明效果是好的。6%~6.5%的增速，符合全面建成小康社会要求。按照2020年国内生产总值比2010年翻番的目标测算，今明两年约需6.2%的年均增速。稳增长首要是为保就业。6%~6.5%的增速，能够确保实现新增就业目标。从目前经济增长对就业的吸纳能力看，国内生产总值每增长1个百分点，可带动190万到200万人就业，按照6%~6.5%的增长预期目标测算，可以实现城镇新增就业1100万人目标和近几年实际达到的1300万人规模。同时，这一预期目标，与当前我国经济增长潜力和国内外预期比较吻合，在世界主要经济体中也是高的。总体来看，确定6%~6.5%的增长预期目标，符合我国发展实际，是积极稳妥的，经过努力也是可以实现的。需要指出的是，6%~6.5%的增长预期目标是就全年而言的，对月度、季度之间出现一定幅度波动要有平常心。只要全年经济运行总体上保持在合理区间，就要保持定力，引导各方面聚焦推动高质量发展。

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

《报告》指出，积极的财政政策要加力提效。今年减税降费力度要

加大，财政收入增速将放缓，同时还要继续增加支出规模，财政收支平衡压力增大，有必要适度提高赤字率。今年赤字率拟按2.8%安排，比去年预算高0.2个百分点；财政赤字2.76万亿元，其中中央财政赤字1.83万亿元，地方财政赤字9300亿元；大幅增加地方政府专项债券发行规模。与2018年赤字率较2017年下降0.4个百分点、赤字规模持平相比，今年这样的安排，明显加大了财政支持力度，有利于引导企业预期和增强市场信心，也为应对今后可能出现的风险留出政策空间。从国际比较看，我国财政赤字率、政府负债率等指标并不高。截至2018年末，我国政府债务余额为33.35万亿元，负债率（债务余额/国内生产总值）为37%左右，比前两年有所下降，低于欧盟60%的警戒线，也低于主要发达经济体和新兴市场国家水平。其中中央政府负债率略高于16%，地方政府不到21%。社会上对地方政府债务问题比较关心，2018年末地方政府债务余额为18.39万亿元、债务率（债务余额/综合财力）为76.6%，低于国际通行的100%~120%的警戒线。应对经济形势可能出现的超出预期的重大变化，我们在提高赤字率、扩大债务规模方面是有空间的。今年一般公共预算支出增长6.5%，规模超过23万亿元，是2009年的3倍，重点支出是能够得到较好保障的。中央对地方均衡性转移支付增长10.9%，缓解困难地区财政运转压力，促进缩小地区间基本公共服务差距，增强困难地区和基层政府保工资、保运转、保基本民生的能力。

《报告》指出，**稳健的货币政策要松紧适度**。稳健的货币政策是自上世纪九十年代后期以来逐渐形成的、具有中国特色的货币政策表述，它讲的是制定货币政策的指导思想、方针和基本取向，即以币值稳定为目标，正确处理防范金融风险与支持经济增长的关系，保持货币供应量合理增长，促进经济持续健康发展。所以“稳健”二字着眼的是使整个经济体系稳健，而不是单纯为了金融体系自身稳健。这些年来，稳健的货币政策基本取向没有改变，但会基于每年国内外和经济运行状况的变

化，确定货币政策操作的具体目标和运用的政策工具。近几年，伴随货币投放机制变化，货币供应量增长率持续下降，特别是最近两年下降幅度较大。广义货币 M2 增速由 2016 年末的 11.3% 降至 2017 年的 8.1%，2018 年末保持这一水平，已连续两年低于名义 GDP 增速。社会融资规模增速由 2016 年末的 12.8% 降至 2017 年末的 12.0%，2018 年末又降到 9.8%；2018 年全年社会融资规模增量 19.3 万亿元，按可比口径计算，比上年少 3.1 万亿元。今年经济下行压力加大，坚持稳健的货币政策基本取向不变，但要“松紧适度”。《报告》指出，广义货币 M2 和社会融资规模增速要与国内生产总值名义增速相匹配，旨在保持广义货币 M2 和社会融资规模增速合理增长，以更好满足经济运行保持在合理区间的需要。同时《报告》强调，在实际执行中，既要把好货币供给总闸门，不搞“大水漫灌”，又要灵活运用多种货币政策工具，疏通货币政策传导渠道，保持流动性合理充裕，深化利率市场化改革、降低实际利率水平，有效缓解实体经济特别是民营和小微企业融资难融资贵问题，防范化解金融风险。完善汇率形成机制，进一步完善以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

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

压力不减、结构性矛盾凸显，新的影响因素还在增加，必须把就业摆在更加突出位置。实施就业优先政策，不仅是为了强化已有就业促进政策，以应对当前国内外不确定因素和经济下行压力对就业的影响，而且着眼于经济社会发展全局，把扩大就业、促进就业转型的立足点更多放在加快提高人力资源素质，提高劳动者的知识、智力和技能水平上来，实现更高质量和更充分就业，推动经济高质量发展。今年城镇新增就业要在实现预期目标的基础上，力争达到近几年1300万人的实际规模，既保障城镇劳动力就业，也为农业富余劳动力转移就业留出空间。要促进就业容量大的服务业和部分劳动密集型产业发展，支持民营企业、中小微企业更好发挥就业主渠道作用，千方百计扩大就业岗位。就业是民生之本、财富之源、社会稳定之基。只要就业稳、收入增，就能推动内需扩大、实现经济稳定增长、保持社会和谐稳定，我们就更有底气。

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

去年三大攻坚战首战告捷，《报告》强调要继续打好三大攻坚战，精准发力、务求实效。打好防范化解重大风险攻坚战，要强化底线思维，坚持结构性去杠杆的基本思路、加强国有企业资产负债约束，防范金融市场异常波动和共振，稳妥处理地方政府债务风险，防控输入性风险。打好脱贫攻坚战，要坚持现行标准，聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体，加大攻坚力度，提高脱贫质量。打好污染防治攻坚战，要坚守阵地、巩固成果，聚焦打赢蓝天保卫战等重点任务，统筹兼顾、标本兼治，使生态环境质量持续改善。

做好今年政府工作，《报告》强调要注重把握好以下关系。

一要统筹好国内与国际的关系，凝心聚力办好自己的事。经过40多年的改革开放，我国经济社会发展取得举世瞩目的伟大成就，在很多领域已达到世界先进水平。但我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。从总量看，我们很多方面确实在世界上名列前茅

甚至居首位，比如我国是世界第二大经济体、第一制造大国、第一货物贸易大国等。但从人均看，我国在世界上的排名就不高了，不少处在中后位置。特别是我国发展不平衡不充分，在创新能力、产业层次、公共服务等方面与发达国家仍有相当大的差距。实现建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国目标，还有很长的路要走。发展是解决我国一切问题的基础和关键，也是增强我国国际影响力的基本支撑。我们要牢牢扭住经济建设这个中心，毫不动摇坚持发展是硬道理、发展应该是科学发展和高质量发展的战略思想，不断解放和发展社会生产力。我国经济已深度融入世界经济，推动发展特别是高质量发展，必须更好利用国际国内两个市场两种资源。在国际形势复杂多变的背景下，我们要保持战略定力，按确定的目标和部署推进工作，善于化外部挑战为机遇、变外部压力为动力，最大限度趋利避害。只要我国经济稳定发展，我们就能够在国际竞争中掌握主动权、立于不败之地。

二要平衡好稳增长与防风险的关系，确保经济持续健康发展。经济增长与风险是相伴而生的，处理好二者关系是发展中的永恒主题。我国经济领域存在的诸多风险隐患特别是重大风险必须加以化解，否则积聚到

链接 在我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段过程中，污染防治和环境治理是需要跨越的一道重要关口。我们必须咬紧牙关，爬过这个坡，迈过这道坎。要保持加强生态环境保护建设的定力，不动摇、不松劲、不开口子。

——2019年3月5日，习近平总书记在参加内蒙古代表团审议时强调

一定程度就会爆发，危及经济发展和社会大局稳定。但化解风险隐患必须遵循规律，讲究战略战术和方式方法，按照坚定、可控、有序、适度要求，在发展中逐步化解，坚决避免发生系统性、区域性风险。实践证明，对风险隐患持视而不见、听之任之的消极态度是错误的，将会严重损害经济持续增长，而那种单兵突进式的化解方式也是不可取的，会引发更大的“处置风险的风险”。在当前经济下行压力加大的情况下，首先要稳住增长，否则会导致各类风险“水落石出”、集中爆发。因此，出台政策和工作举措要有利于稳预期、稳增长、调结构，防控风险要把握好节奏和力度，防止紧缩效应叠加放大，决不能让经济运行滑出合理区间。同时，也不能只顾眼前，采取损害长期发展的短期强刺激政策，产生新的风险隐患。要立足当前、着眼长远，把握好稳增长与防风险的平衡点和结合点。

三要处理好政府与市场的关系，依靠改革开放激发市场主体活力。改革开放是推动发展的不竭动力和重要法宝。应对当前面临的困难和挑战，必须以更大力度推进改革开放，激发市场活力和社会创造力。《报告》通篇贯穿改革开放大逻辑，强调以市场化改革的思路和办法破解发展难题、结构性矛盾，直接提及改革的有109处、为历年之最，“市场化”“市场主体”分别有10处，这些充分体现了党和政府坚定不移推进改革开放的坚定决心。我国有上亿市场主体，而且还在不断增加。只要市场主体有活力，就能增强内生发展动力、顶住经济下行压力。政府要加快转变职能，使市场在资源配置中起决定性作用，着力为市场主体打造便捷高效、公平竞争、稳定透明的营商环境。发展归根到底是为了人民，必须紧紧依靠人民。要坚持以人民为中心的发展思想，尽力而为、量力而行，着力保障基本民生，推动解决重点民生问题，持续增进民生福祉，促进社会公平正义。在发展基础上不断改善民生，也有利于释放内需潜力、促进经济持续增长，形成良性循环。

三、重点突出、举措有力的工作部署

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

（一）继续创新和完善宏观调控，确保经济运行在合理区间

面对经济下行压力和不稳定不确定因素增多的挑战，要在区间调控基础上，更加注重定向调控、相机调控，增强前瞻性、针对性和灵活性，及时有效解决突出矛盾和问题。要发挥好宏观政策逆周期调节作用，丰富和灵活运用财政、货币、就业政策工具，强化政策协调配合，为经济平稳运行创造条件。《报告》围绕落实好积极的财政政策、稳健的货币政策和就业优先政策，提出了强有力的举措。

一是实施更大规模的减税。企业对减税的呼声很高。在当前财政收入增长放缓情况下，如何做到既使企业税负明显减轻，又使财政能承受、可持续，确保重点和必需的支出，也就是说既有利于长远发展，眼前也能过得去，确实是一个难题。有关部门反复测算，提出了几百个方案。党中央、国务院经过深入研究，并征求了各省（区、市）意见，确定了可以说是积极稳妥的方案。今年出台的减税措施，坚持普惠性减税与结构性减税并举，聚焦制造业和小微企业。因为制造业是我国经济的骨干支撑，小微企业是容纳就业的主渠道。1月9日，国务院出台对小微企业普惠性减税措施，全年减负约2000亿元，《报告》强调要继续抓好这一政策的落实。《报告》提出了深化增值税改革方案，即将制造业等行业现行16%的税率降至13%，将交通运输业、建筑业等行业现行10%的税率降至9%，保持6%一档的税率不变，并明确继续向推进税率三档并两档、税制简化方向迈进。增值税是我国第一大税种，国内增值税占全

国税收收入的比重接近40%，其中制造业贡献最大。2018年16%这一档税率对增值税的贡献约60%。这次把制造业等行业现行16%的税率降至13%，降幅近20%，减税规模约占整个增值税减税的85%。增值税是一个完整的抵扣链条，针对个别行业可能会因抵扣减少而税负略有增加的问题，《报告》提出了相应的配套措施，以确保所有行业税负只减不增。经过这次减税，我国企业的税负在国际上大体处在中等水平。当然，由于各个国家税制不同，有的是以直接税为主，有的是以间接税为主，有很多不可比因素。《报告》指出，这次减税不仅有利于减轻企业负担，也是完善税制、优化收入分配格局的重要改革，是宏观政策支持稳增长、保就业、调结构的重大抉择。

二是明显降低企业社保缴费负担。目前我国基本养老保险还没有实现全国统筹，省级统筹进展也不平衡，实现基金统收统支的省份只有三分之一左右。在全国32个省级基本养老保险单位（含新疆生产建设兵团）中，城镇职工基本养老保险单位缴费比例20%的有7个，19%的有21个，18%的有2个，13%至14%的有2个。《报告》提出，下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例，各地可降至16%。这样绝大部分省份基本养老保险费率可降3~4个百分点。在普遍降低费率的同时，考虑到小微企业目前社保缴费的实际情况，《报告》强调稳定现行征缴方式，各地在征收体制改革过程中不得采取增加小微企业实际缴费负担的做法，不得自行对历史欠费进行集中清缴。近年来实施的阶段性降低失业和工伤保险费率政策，原定今年4月底到期。《报告》明确，继续执行阶段性降低失业和工伤保险费率政策，预计将为企业减负近1200亿元。考虑到目前企业社保缴费存在的诸多复杂情况，《报告》特别强调，今年务必使企业特别是小微企业社保缴费负担有实质性下降。针对企业社保缴费比例下调后社会上可能产生的疑虑，《报告》指出，我们既要减轻企业缴费负担，又要保障职工社保待遇不受影响、养老金合理增长并按时足额发放，使社

保基金可持续、企业与职工同受益。为此,《报告》提出了加快推进养老保险省级统筹改革、继续提高企业职工基本养老保险基金中央调剂比例、划转部分国有资本充实社保基金等举措。目前我国基本养老保险基金总体上收大于支、略有结余,2018年底累计结余近5万亿元,全国社保基金还有2万多亿元的战略储备,具有较强的支付保障能力。

通过采取上述减税和降低社保缴费措施,全年减轻企业负担近2万亿元。这对企业特别是制造业企业和小微企业来说是一个强有力的支持,是既公平又有效率的政策,但会给各级财政带来很大压力。《报告》强调,为支持企业减负,各级政府要过紧日子,想方设法筹集资金,确保减税降费落实到位。《报告》要求中央财政开源节流,提出了增加特定国有金融机构和央企上缴利润、压减一般性支出和“三公”经费、一律收回长期沉淀资金等措施。同时《报告》强调,地方政府也要主动挖潜,大力优化支出结构,多渠道盘活各类资金和资产。针对近年来有些企业反映减税降费获得感不强等问题,《报告》特别指出,我们要切实让市场主体特别是小微企业有明显减税降费感受,坚决兑现对企业和社会的承诺,困难再多也一定要把这件大事办成办好。

三是着力缓解企业融资难融资贵问题。近年来,为改进企业特别是民营和小微企业金融服务,我们推出了普惠金融事业部、定向降准、贷款税收优惠等政策举措,取得一定成效,但企业融资难融资贵问题没有根本解决。《报告》有针对性地提出了力度更大、操作性更强的举措。改革完善货币信贷投放机制,适时运用存款准备金率、利率等数量和价格手段,引导金融机构扩大信贷投放、降低贷款成本,精准有效支持实体经济,不能让资金空转或脱实向虚。其中,存款准备金率是从源头提供流动性、降低融资成本的重要工具。过去我国金融机构存款准备金率偏高,这几年逐步下调,去年至今中国人民银行分五次降低存款准备金率一共3.5个百分点。目前我国大型银行存款准备金率为13.5%、中小银行

为11.5%，仍有一定下调空间。为引导中小银行扩大信贷投放，《报告》要求加大对中小银行定向降准力度，以提供低成本资金，但释放的资金必须全部用于民营和小微企业贷款。近年来资本不足对银行信贷投放能力形成较大制约，去年资管新规等多项监管政策出台以来，表外业务回表也在一定程度上加大了银行资本压力。为解决这一问题，《报告》指出，支持大型商业银行多渠道补充资本，增强信贷投放能力。主要支持措施包括：对商业银行，提高永续债发行审批效率，降低优先股、可转债等准入门槛，允许符合条件的银行同时发行多种资本补充工具；引入基金、年金等长期投资者参与银行增资扩股，支持商业银行理财子公司投资银行资本补充债券，鼓励外资金融机构参与债券市场交易。资本金得到补充的商业银行要加大对民营和小微企业贷款支持力度，真正起到补充银行资本的效果。《报告》提出明确要求，今年国有大型商业银行小微企业贷款要增长30%以上。企业反映融资贵的一个重要原因是银行及中介服务收费高、收费乱，《报告》要求予以清理规范。完善金融机构内部考核机制，激励加强普惠金融服务，落实尽职免责条款，解决银行员工对民营和小微企业不敢贷、不愿贷、不能贷的问题。要综合施策，切实使中小微企业融资紧张状况有明显改善，综合融资成本必须有明显降低。

四是有效发挥地方政府债券作用。在当前地方财政财力比较紧张的情况下，为支持地方推进公益性项目、基础设施等重点项目建设，并为更好防范化解地方政府债务风险创造条件，《报告》提出了有关举措。今年拟安排地方政府专项债券2.15万亿元，比去年增加8000亿元，增长幅度近60%，合理扩大专项债券使用范围。同时，安排地方政府一般债券9300亿元。继续发行一定数量的地方政府置换债券，减轻地方利息负担。鼓励金融机构与融资平台公司协商采取市场化方式，通过合适期限的金融工具妥善解决融资平台到期债务问题，以避免项目资金链断裂、形成“半拉子”工程，也降低金融系统呆坏账损失。为解决“上半年无债可用、

下半年集中发债”问题，国务院在去年11月底就报请全国人大常委会审议授权，从今年起，提前下达部分新增地方政府债务限额，包括一般债务限额和专项债务限额。在开大前门的同时，必须坚决堵住后门、遏制隐性债务增量。完善专项债券管理方式，推进实行限额规模全额管理，有关政府性基金预算要首先用于到期专项债券还本付息，严格将专项债券与项目资产、收益相对应，依法落实偿债责任，确保专项债券不发生任何风险。

五是多管齐下稳定和扩大就

业。今年就业压力加大。高校毕业生有834万人，再创历史新高。部分企业生产经营困难，下岗、转岗等人数也可能会有所增加。《报告》强调，要扎实做好高校毕业生、退役军人、农民工等重点群体就业工作，加强对城镇各类就业困难人员的就业帮扶。对招用

农村贫困人口、城镇登记失业半年以上人员的各类企业，三年内给予定额税费减免。近年来，随着就业观念转变、“互联网+”快速发展，灵活就业人员不断增加，电商、快递等新就业形态快速发展，在就业中发挥的作用越来越大。《报告》要求加强对灵活就业、新就业形态的支持，完善社保等相关扶持政策。长期以来，失业保险基金偏重于保障失业人员的基本生活，但领取的人数不多，收入远大于支出，现在全国失业保险基金结存已达5700多亿元。为提高失业保险基金使用绩效，更多用于提升劳动力就业创业能力，激发失业者再就业的积极性，《报告》提出，实施职业技能提升行动，从失业保险基金结余中拿出1000亿元，用于1500万人次以上的职工技能提升和转岗转业培训。健全技术工人职业发展机

链接 今年就业优先的政策首次和财政政策、货币政策并列为宏观政策。财政和货币政策不管是减税、还是降低实际利率水平等，在很大程度上都是围绕着就业来进行的。有了就业，才会有收入，才会有社会财富的创造。

——李克强总理在会见采访全国两会的中外记者并回答提问时表示

制和政策，以调动职工学技能、学知识的积极性。当前我国就业总量问题和结构性问题并存，特别是高技能人才供需缺口达2000万人，成为产业转型升级的重要制约因素。统筹考虑破解就业压力和高技能人才短缺难题，《报告》提出了加快发展现代职业教育的战略之策。2018年全国高等职业（专科）院校招生360多万人，在校生1130多万人，招生和在校生分别占普通本专科的46.6%和40.1%，毕业生就业情况较好。今年高职院校招生在去年基础上，再扩招100万人。为此，要改革完善高职院校考试招生办法，扩大高职院校奖助学金覆盖面、提高补助标准，加快学历证书和职业技能等级证书互通衔接，鼓励更多应届高中毕业生和退役军人、下岗职工、农民工等报考。改革高职院校办学体制，加强师资队伍建设，提高办学质量。引导一批普通本科高校转为应用型大学。中央财政大幅增加对高职院校的投入，地方财政也要加强支持。同时，鼓励中等职业学校发展，设立中等职业教育国家奖学金。支持企业和社会力量以多种形式参与或直接兴办职业教育，完善支持政策，推进产教融合、校企合作。我国现代职业教育的大改革大发展，必将培养更多各类技术技能人才，让更多青年凭借一技之长实现人生价值，也为推动高质量发展提供更加有力的人才支撑。

（二）激发市场主体活力，着力优化营商环境

市场主体有活力，经济发展有动力。当前稳增长的关键是把市场主体的活跃度保持住、提上去。这就要靠深化“放管服”等改革，营造良好的营商环境，降低企业制度性交易成本和生产要素成本，让企业轻装上阵。对此，《报告》进行了部署。

一要以简审批优服务便利投资兴业。国内外的实践表明，市场配置资源是最有效率的形式。近些年通过推进简政放权改革，市场准入不断放宽，审批许可事项大幅减少，但仍存在不少制约市场作用充分发挥、困扰企业和群众的问题。《报告》强调，政府要坚决把不该管的事项交给

市场，最大限度减少对资源的直接配置。要进一步放宽市场准入，继续缩减市场准入负面清单，健全清单动态调整机制，不断完善清单信息公开机制，推动“非禁即入”普遍落实，让各类市场主体自由进入更多行业、领域、业务。目前审批和行政许可事项数量仍然偏多，中央层面设定的审批和行政许可事项有1328项，其中国务院部门实施的有642项、中央指定地方实施的有686项。对这些审批和行政许可事项要应减尽减，确需审批的要简化流程和环节，同时要加快清理各类变相审批和许可。经过近几年的商事制度改革，企业办理营业执照比较便利，但“办照容易办证难”“准入不准营”问题凸显。根据上海等地的经验，解决这一问题的有效办法是实施“证照分离”改革，重点是“照后减证”，一方面要把属于信息采集、记载公示、管理备查类的各种证整合到营业执照上，另一方面要大幅减少领取营业执照后的各类许可证。今年，要对所有涉企业经营许可事项实行“证照分离”改革，使企业更便捷拿到营业执照并尽快运营。在世界银行发布的营商环境报告中，2018年我国“获得建筑许可”的便利度在190个经济体中排在第121位。为解决工程建设项目审批效率不高问题，去年在部分地区开展了工程建设项目审批制度改革试点，审批时间压缩至120个工作日以内。今年要在全中国推开这项改革，大幅缩短全流程审批时间。继续压缩专利审查和商标注册时间。现在我国互联网、移动智能终端已经普及，要推行网上审批和服务，抓紧建成全国一体化在线政务服务平台，凡在网上能办的事要尽可能网上办理，加快实现一网通办、异地可办，使更多事项不见面办理，确需到现场办的要“一窗受理、限时办结”“最多跑一次”。企业和群众对证明过多过滥反映强烈，要持续开展“减证便民”改革行动，各类证明能减尽减，办事确需查验的信息，尽可能由相关部门和单位通过联网核查等方式自行解决，不能动辄要求企业和群众提供。为推动政务服务质量和效率持续提升，借鉴网购等现代商业活动中消费者对商家服务的公开透明评价办法，《报告》

提出建立政务服务“好差评”制度，服务绩效由企业和群众来评判。这是一项重大的制度创新，对于推动完善政府部门考核制度、调动工作人员积极性，对于推动转职能、转作风、提效能具有重要意义。

二要以公正监管促进公平竞争。公平竞争是市场经济的灵魂。只有公平竞争，才能使市场活而不乱，实现优胜劣汰，否则就会“劣币驱逐良币”。公平竞争有赖于政府的公正监管。《报告》要求改革完善公平竞争审查和公正监管制度，加快清理妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。加强公正监管，要明规矩于前，划出红线、底线，让市场主体知晓行为边界；寓严管于中，依法当好“裁判”，维护好市场竞争秩序；施重惩于后，对严重违法违规、影响恶劣的市场主体要坚决清除出市场，以儆效尤。不同层级政府职责不同，在市场监管方面要有明确分工。国家层面主要是制定统一的监管规则 and 标准，并加强对地方政府执法行为的监督。旨约而易操，事少而功多。监管规则 and 标准不能搞得太繁琐。实际上，规则越简约清晰，执行越有力有效。在大量减少审批和行政许可后，地方政府要把主要力量放在公正监管上，创新监管模式，强化监管手段，提升监管效能。针对目前存在的层层检查、多头检查和重复执法等问题，《报告》要求推进“双随机、一公开”跨部门联合监管，推行信用监管和“互联网+监管”改革，深化综合行政执法改革，优化环保、消防、税务、市场监管等执法方式，清理规范行政处罚事项，完善失信联合惩戒机制，做到对违法者依法严惩、对守法者无事不扰。为解决选择性执法、任性执法、刁难企业和群众等突出问题，《报告》强调对监管者也要强监管、立规矩，严格约束其行为。要用公正监管，管出公平、管出效率、管出活力。

三要以改革推动降低涉企收费。企业反映负担重，一个重要原因是要素成本高、涉企收费多和收费乱。从国际比较看，目前我国居民和农业用电价格相对较低，但一般工商业特别是大工业用电价格偏高一些。

《报告》提出，要深化电力市场化改革，清理电价附加收费，降低制造业用电成本，一般工商业平均电价再降低10%。几年前我国物流总费用占国内生产总值的比例曾高达20%左右，经过努力，目前已降为14%左右，但与发达国家相比仍然明显偏高。《报告》提出了一系列推动继续降低物流成本的举措，包括深化收费公路制度改革、推动降低过路过桥费用，治理对客货运车辆不合理审批和乱收费、乱罚款，两年内基本取消全国高速公路省界收费站，取消或降低一批铁路、港口收费。中介服务收费问题较多，企业和群众意见很大。《报告》部署了专项治理中介服务收费。重点是治理中介服务乱收费，对与行政机关暗中挂钩、靠山吃山的“红顶中介”，要坚决斩断利益关联，破除服务垄断，严肃查处其中的腐败行为；对串通操纵服务价格甚至欺诈勒索的各类“灰中介”“黑中介”，要依法整治和打击。加快收费清单“一张网”建设，切实做到“阳光收费”，同时要完善乱收费举报投诉查处机制，让收费公开透明，让乱收费无处藏身。需要指出的是，发展市场经济离不开专业、规范的中介服务，要支持守法诚信的中介服务机构发展，提供更多优质高效服务。

（三）坚持创新引领发展，培育壮大新动能

创新是引领发展的第一动力，新动能是我国发展的希望所在。我国具有人力人才资源丰富、国内市场巨大等综合优势，从支撑和需求两个方面形成对科技研发和产业化应用的有力推动。《报告》要求充分发挥这些优势，加快创新型国家建设，不断增强经济创新力和竞争力，塑造更多依靠创新驱动、更多发挥先发优势的引领型发展，促进新旧动能接续转换。

推动传统产业改造提升。传统产业是国民经济的基础，也是新兴产业发展的基础。传统产业不是落后产业，更不是夕阳产业。只要运用新技术新业态新模式使之改造提升，推动生产、流通、消费模式深刻变革，就能焕发新的生机活力。我国是靠制造业起家的，也要靠强大的制造业

支撑未来。我国虽为世界第一制造大国，但制造业大而不优、大而不强，总体仍处于全球产业链的中低端。当前我国制造业发展面临严峻挑战，外有发达国家再工业化和发展中国家工业化进程加快的双重挤压，内有生产成本上升、产业增速放缓、投资低迷等困难，必须加快转型升级，重塑竞争新优势。《报告》围绕推动制造业高质量发展、加快建设制造强国提出了一系列重要举措。要强化工业基础和技术创新能力，支持企业加快技术改造和设备更新，促进先进制造业和现代服务业融合发展。打造工业互联网平台，拓展“智能+”，为制造业转型升级赋能，推动制造业向数字化、网络化、智能化、绿色化转变。目前我国有220多种主要工业产品产量居世界首位，但产品质量总体水平不够高，有国际影响的牌不多，难以满足消费者需求。《报告》提出，强化质量基础支撑，推动标准与国际先进水平对接，提升产品和服务品质，让更多国内外用户选择中国制造、中国服务。

促进新兴产业加快发展。近些年，我国新兴产业迅速成长，成为国民经济中最有活力、最具增长潜力的部分。面向国际竞争和未来发展，《报告》提出，要深化大数据、人工智能等研发应用，培育新一代信息技术、高端装备、生物医药、新能源汽车、新材料等新兴产业集群，壮大数字经济，打造更多有国际竞争力的“企业航母”。在基于互联网的新业态新模式发展方面，我国是走在世界前列的。这主要得益于政府的包容审慎监管。包容审慎既是科学的监管理念，也是行之有效的监管方式，今后要继续坚持和完善，为新业态新模式更好发展提供空间。近几年平台经济、共享经济蓬勃兴起，在推动增长、扩大就业、便利群众等方面发挥了重要作用，但在发展中也出现了这样或那样的问题，对此要正确看待、加强引导、逐步规范，促进其健康发展。出台监管措施要充分考虑新产业新业态的特点、量身定制监管模式，不能简单套用对传统产业的老办法、削足适履。最近几年，我们持续推动网络提速降费，有力促

进了“互联网+”在各行业各领域深入发展。按照《报告》部署，今年要开展城市千兆宽带入户示范，改造提升远程教育、远程医疗网络，推动移动网络扩容升级，让用户切实感受到网速更快更稳定。在近几年资费大幅度降低基础上，今年中小企业宽带平均资费再降低15%，移动网络流量平均资费再降低20%以上，规范套餐设置，使降费实实在在、消费者明明白白。在全国实行“携号转网”，让用户自由选择电信运营商，谁的资费更低、服务更优，用户就选择谁，这有利于促进公平竞争、推动电信业发展。《报告》提出的网络提速降费举措，不仅使群众普遍受惠、企业广泛受益，也将有力推动数字中国、网络强国建设。

提升科技支撑能力。创新的核心是科技创新。针对我国科技发展中的短板弱项，《报告》提出了一系列举措。要瞄准世界科技前沿、聚焦国家战略需求，加大基础研究和应用基础研究支持力度，强化原始创新，加强关键核心技术攻关。强化国家战略科技力量，抓紧布局国家实验室，重组国家重点实验室体系，完善重大科技项目组织管理。健全以企业为主体的产学研一体化创新机制，支持企业牵头实施重大科技项目，有的可由民营企业承担，形成多元化投入机制。加快建设科技创新资源开放共享平台，打通基础研究、技术发明与产业发展，打通创新链、产业链、资金链，强化对中小企业的技术创新服务，推动科技创新效率提高和创新成果加快转化应用。扩大国际创新合作，更加广泛汇聚和利用全球创新资源。全面加强知识产权保护，健全知识产权侵权惩罚性赔偿制度，促进发明创造和转化运用。《报告》指出，科技创新本质上是人的创造性活动。要充分尊重和信任科研人员，围绕调动科技人员积极性、创造性，以更大的决心和力度把科技体制改革引向深入，完善科研管理、科技成果评价奖励、科研人员激励等制度，健全以创新质量和贡献为导向的绩效评价体系，为科研主体简除烦苛、松绑放权。要赋予创新团队和领军人才更大的人财物支配权和技术路线决策权，进一步提高基础研究项目

间接经费占比，开展项目经费使用“包干制”改革试点，由科研团队自主决定使用。加强科研伦理和学风建设，惩戒学术不端，力戒浮躁之风。我国有世界上最大规模的科技人才队伍，只要营造有国际竞争力的科研生态，就一定能创造更多世界领先的科技成果，把我国创新发展水平提升到一个新高度。

进一步把大众创业万众创新引向深入。人是生产力中最活跃的因素，是创新最重要的资源。实践证明，双创是以创新创业带动就业的有效方式，是推动新旧动能转换和经济结构升级的重要力量，是促进机会公平和社会纵向流动的现实渠道。《报告》指出，要鼓励更多社会主体创新创业，拓展经济社会发展空间，加强全方位服务，发挥双创示范基地带动作用，营造更好环境，打造更大平台，努力让人人有创新创业机会，处处是创新创业沃土，小企业铺天盖地、大企业顶天立地。强化普惠性支持，改革完善金融支持机制，设立科创板并试点注册制，支持发展创业投资。改革完善人才培养、使用、评价机制，推动人力资源自由有序流动，优化归国留学人员和外籍人才服务，使各类人才各展其长。只要集众智汇众力，提高社会整体创新效率，就一定能跑出中国创新“加速度”。

（四）促进形成强大国内市场，持续释放内需潜力

我国有近14亿人口，中等收入群体超过4亿，市场规模位居世界前列，具有巨大的内需潜力。在外部形势多变的背景下，要更加重视稳定国内有效需求，充分发挥消费的基础作用、投资的关键作用，为经济平稳运行提供有力支撑。

推动消费稳定增长。《报告》从促进城乡居民增收、提高消费能力和增加消费供给、优化消费环境等方面，提出了保持消费稳定增长的举措。要落实好新修订的个人所得税法，使符合减税政策的纳税人应享尽享。通过实施提高个人所得税起征点政策，将使8000万纳税人无需再缴个人所得税；实施六项专项附加扣除政策，覆盖教育、养老等

民生支出，将惠及7000多万户家庭，当然二者之间是有所交叉的。要顺应消费需求的新变化，多渠道增加优质产品和服务供给，加快破除民间资本进入的堵点，促进家政服务业提质扩容。《报告》重点讲了解决好“一老一小”的服务消费供给问题。我国目前60岁以上人口已达2.5亿、占比达到17.8%，是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一，而且老龄化仍在以较快速度发展。应对人口老龄化是当前和今后一个时期关系全局的重大战略任务。要大力发展养老特别是社区养老服务业，对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的机构给予税费减免、资金支持、水电气热价格优惠等扶持，新建居住区应配套建设社区养老服务设施，加强农村养老服务设施建设，改革完善医养结合政策，扩大长期护理保险制度试点。让老年人拥有幸福的晚年，后来人就有可期的未来。实施全面两孩政策后，托幼服务需求猛增，而供给严重不足。《报告》要求加快发展多种形式的婴幼儿照护服务，支持社会力量兴办托育服务机构。积极支持多渠道投入学前教育，无论是公办还是民办幼儿园，只要符合安全标准、收费合理、家长放心，政府都支持。“世界那么大，我想去看看”，现在越来越多的群众加入旅游行列。要发展全域旅游，壮大旅游产业。汽车消费对消费增长影响较大，去年消费增速放缓的一个重要原因是汽车销售下降。目前我国每千人汽车保有量为170辆左右，不仅低于主要发达国家，也低于一些新兴市场国家，仍有提升空间。在我国汽车消费中，新能源汽车消费增长速度快。去年新能源乘用车销量达到125.6万辆，比上年增长超过60%，占全球新能源汽车市场份额超过50%，已经成为世界最大的新能源汽车生产和销售市场。要稳定汽车消费，继续执行新能源汽车购置优惠政策，推动充电、加氢等设施建设。发展消费新业态新模式，促进线上线下消费融合发展，大力发展新零售，培育消费新增长点。健全农村流通网络，支持电商和快递发展。加强消费市场监管，严肃查

处假冒伪劣、虚假广告、价格欺诈等行为，着力净化消费环境，切实保护消费者权益，让群众放心消费、便利消费。

合理扩大有效投资。我国基础设施和民生领域还有许多薄弱环节，人均公共产品拥有水平、基础设施资本存量以及物质技术装备，与发达国家相比都还有很大差距，有效投资有很大潜力，特别是在中西部地区。增加有效投资，既能提高公共产品、公共服务供给能力，又可带动就业、增加收入、扩大消费，拉动当前增长，促进可持续发展。我国总储蓄率高，社会资金充裕，扩大有效投资也有条件。近年我国全社会固定资产投资增速持续放缓。今年应对经济下行压力，必须采取有效措施，使有效投资回升到合理增长水平。《报告》提出，紧扣国家发展战略，加快实施一批重点项目。完成铁路投资8000亿元、公路水运投资1.8万亿元，再开工一批重大水利工程，加快川藏铁路规划建设，加大城际交通、物流、市政、灾害防治、民用和通用航空等基础设施投资力度，加强新一代信息基础设施建设。目前政府投资在全社会投资中占6%左右，比重不算很高，但发挥着“四两拨千斤”的作用，有利于引导和带动民间投资。今年中央预算内投资安排5776亿元，比去年增加400亿元。创新项目融资方式，适当降低基础设施等项目资本金比例，用好开发性金融工具，吸引更多民间资本参与重点领域项目建设。民间投资占投资的大头，扩大有效投资，关键在调动民间投资积极性。要落实鼓励民间投资政策措施，坚持国企民企一视同仁，营造稳定、透明、公平投资环境。在国家重点建设领域，只要民间资本愿意干的，都要放手让他们干；对民间资本想干而有困难的，政府要采取支持措施；对民间资本难以单独干的，要创新方式一起干。要有序推进政府和社会资本合作，完善相关价格、税费等优惠政策。政府要带头讲诚信守契约，决不能“新官不理旧账”，对拖欠企业的款项年底前要清偿一半以上，决不允许增加新的拖欠，解决民间投资的后顾之忧。

（五）对标全面建成小康社会任务，扎实推进脱贫攻坚和乡村振兴

确保到2020年实现脱贫攻坚目标和农民生活达到全面小康水平，今年是关键一年。要按照党中央、国务院的相关决策部署，扎实向前推进。《报告》对此提出了具体要求。

打好精准脱贫攻坚战。坚持“两不愁三保障”标准，着力解决面临的突出问题，确保贫困人口不愁吃、不愁穿；保障贫困家庭孩子接受九年义务教育，确保有学上、上得起学；保障贫困人口基本医疗需求，确保大病和慢性病得到有效救治；保障贫困人口基本居住条件，确保住上安全住房。经过近几年的不懈努力，全国面上的脱贫已取得重大决定性成就，但“三区三州”（指西藏、四省藏区、南疆四地州和四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州）等深度贫困地区自然条件差、经济基础弱、贫困程度深，是脱贫的难中之难。《报告》强调加大深度贫困地区脱贫攻坚力度，把扶贫工作重心、政策支持重心、社会帮扶重心进一步向深度贫困地区聚焦，把脱贫攻坚资金、重大工程项目、扶贫政策举措进一步向深度贫困地区倾斜，加强基础设施建设，落实对特殊贫困人口的保障措施。脱贫致富离不开产业支撑，要大力扶持贫困地区发展特色优势产业，完善利益联结机制，让贫困地区群众持续受益。教育是阻断贫困代际传递的治本之策。要开展贫困地区控辍保学专项行动、明显降低辍学率，继续增加重点高校专项招收农村和贫困地区学生人数。基本完成“十三五”易地扶贫搬迁规划建设任务，加强后续扶持。为巩固脱贫成果、防止返贫，《报告》明确对摘帽县和脱

链接 行百里者半九十。实现脱贫攻坚目标，越到关键时候越要响鼓重锤。不要搞“大跃进”“浮夸风”，不要搞急功近利、虚假政绩的东西。这些问题我们历史上都有深刻教训。对这类问题现在就要敲打，防患未然，防微杜渐。

——3月7日，习近平总书记在参加甘肃代表团审议时强调

贫人口的扶持政策要保持一段时间。越是到脱贫攻坚的关键阶段，越要抓实抓细各项工作。完善考核监督机制，既要确保进度，更要确保质量，严肃查处假脱贫、“被脱贫”、数字脱贫，确保真扶贫、扶真贫、真脱贫，确保脱贫有实效、可持续、经得起历史检验。

抓好农业特别是粮食生产。近14亿中国人的饭碗，必须牢牢端在自己手上。这几年，粮食等主要农产品持续丰收，为稳定物价、改善民生提供了有力保障。今年经济发展困难挑战增多，抓好农业和粮食生产，保障粮食和重要农产品有效供给，具有特殊重要的意义。目前我国粮食供给是充裕的，但粮食生产能力基础尚不稳固，粮食产量年度间也有波动。《报告》明确提出，要稳定粮食产量，优化品种结构，增加紧缺和优质绿色农产品供给。加强农田水利建设，新增高标准农田8000万亩以上，强化支撑能力。非洲猪瘟等疫病对养殖业影响大，要有力有效加强防控，稳定生猪等畜禽生产。加快农业科技创新，大力发展现代种业，加强先进实用技术推广，实施地理标志农产品保护工程，推进农业全程机械化。培育家庭农场、农民合作社等新型经营主体，加强面向小农户的社会化服务，发展多种形式规模经营。落实和完善农产品加工支持政策，扶持主产区发展农产品精深加工，延伸农业产业链、打造供应链、提高附加值，打造一批产加销一体的现代农业企业集群。支持返乡入乡创业创新，推动一二三产业融合发展，壮大县域经济。务工收入是农民增收的大头。近些年拖欠农民工工资问题不断发生，社会反映强烈，《报告》提出了根治这一问题的举措，要求抓紧制定专门行政法规，确保农民工按时拿到应有的报酬，不能让农民工流汗又流泪。

扎实推进乡村建设。我国城乡发展差距，主要体现在农村基础设施和公共服务建设滞后。促进乡村全面振兴，必须着力补齐这块突出短板。要继续坚持把国家基础设施建设和社会事业发展的重点放到农村，健全多元投入机制，推动城市公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖。

要科学编制和实施建设规划，大力改善生产生活条件。加快实施农村饮水安全巩固提升工程，完成新一轮农村电网升级改造，新建改建农村公路20万公里，继续推进农村危房改造。改善农村人居环境是现阶段乡村建设的重要抓手，是实施乡村振兴战略到2020年全面建成小康社会时必须取得阶段性成效的硬任务之一。《报告》要求因地制宜开展农村人居环境整治，推进“厕所革命”、垃圾污水治理，建设美丽乡村。

全面深化农村改革。我国改革是率先从农村取得突破的。农村改革极大地调动了农民生产积极性，深刻地改变了农业农村农民的面貌。推进乡村振兴，必须依靠深化农村改革，完善体制、创新机制，全面激活市场、激活要素、激活主体。土地问题是关系战略全局的根本性问题之一，土地制度是国家的基础性制度之一。要巩固和完善农村基本经营制度，推广农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点成果，拓展增加农民财产性收入来源。深化集体产权、集体林权等改革，推动农村资源变资产、资金变股金、农民变股东。改革完善农业支持保护体系，健全粮食价格市场化形成机制，扩大政策性农业保险改革试点，创新和加强农村金融服务。《报告》指出，持续深化农村改革，广袤乡村必将焕发新的生机活力。

（六）促进区域协调发展，提高新型城镇化质量

针对区域发展出现的新情况新变化，要创新实施区域发展战略，建立区域协调发展新机制，发挥城镇化牵引带动作用，促进基本公共服务均等化，推动区域优势互补、城乡融合发展。

优化区域发展格局。统筹推进西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起、东部率先发展，完善改革创新举措。制定西部开发开放新的政策措施，西部地区企业所得税优惠等政策到期后继续执行。京津冀协同发展重在疏解北京非首都功能，高标准建设雄安新区。落实粤港澳大湾区发展规划纲要、出台基础设施和生态环境等专项规划。编制实施长三

角一体化发展规划纲要，支持其他具备条件的区域推进一体化发展。长江经济带发展要坚持上中下游协同，加强生态保护修复和综合交通运输体系建设，打造高质量发展经济带。继续采取特殊政策支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展，支持资源型地区经济转型。大力发展蓝色经济，保护海洋环境，建设海洋强国。推动区域协调发展，必须健全全国统一市场，加强基础设施互联互通和公共服务共建共享，促进资源要素自由流动和高效配置。

深入推进新型城镇化。新型城镇化既可带动居民增加消费，又可扩大有效投资，是扩大内需的综合大平台和最大潜力所在。要优化城镇化布局形态，坚持以中心城市引领城市群发展，以城市群带动区域发展。我国城镇化率低于发达国家，特别是户籍人口城镇化率比常住人口城镇化率低16个百分点，一些常住人口尚未完全享受城镇基本公共服务，新型城镇化有很大的发展空间。要抓好农业转移人口落户，推动城镇基本公共服务覆盖常住人口。住房是民生基本需求。《报告》要求更好解决群众住房问题，落实城市主体责任，改革完善住房市场体系和保障体系，促进房地产市场平稳健康发展。推进棚户区改造、改善中低收入和困难群众的居住条件，是这些年来我们一直在抓的一件大事。过去10年累计改造棚户区住房4400多万套，上亿居民“出棚进楼”，圆了安居梦。这是中国新型城镇化发展的一大亮点，也被联合国人居署称为“世界奇迹”。但要看到，现在城镇还有不少棚户区需要改造，《报告》要求继续推进保障性住房建设和城镇棚户区改造，保障困难群体基本居住需求，到2020年要基本完成城镇棚户区改造任务。城镇老旧小区量大面广，据估算全国老旧小区（2000年前建成尚未改造的小区）有16万多个，建筑面积约40亿平方米，占已建成住房面积的八分之一左右，公共服务设施不健全、不完善，居民生活有诸多不便。《报告》提出，要大力改造提升城镇老旧小区，更新水电路气等配套设施，支持加装电梯和无障碍环境建设，健

全便民市场、便利店、步行街、停车场等生活服务设施。改造提升城镇老旧小区是一个战略举措，既有利于扩大有效投资、促进消费增长，也直接惠及民生，要坚持科学规划、分期推进，创新机制、完善政策、多渠道筹集资金。城市的繁荣发展离不开大量的外来人才，城市建设的一砖一瓦都凝聚着农民工的汗水，城市治理的要义在于多元包容、充满人文精神。《报告》强调，新型城镇化要处处体现以人为本，提高柔性化治理、精细化服务水平，使人人都有公平发展机会，让城市更加宜居，更具包容和人文关怀。

（七）加强污染防治和生态建设，大力推动绿色发展

绿色发展是构建现代化经济体系的必然要求，是解决污染问题的根本之策。经过不懈努力，我们已经初步走出了一条经济发展与生态环境保护双赢的路子。要认真总结经验，改革完善相关制度，在强化污染防治的同时，大力发展环保产业，加快形成绿色发展方式，协同推动高质量发展与生态环境保护。

持续推进污染防治。《报告》要求，巩固扩大蓝天保卫战成果，并提出了具体指标和相关措施。今年二氧化硫、氮氧化物排放量要下降3%，重点地区细颗粒物（PM_{2.5}）浓度继续下降。着力做好京津冀及周边、长三角、汾渭平原大气污染治理攻坚，加强工业、燃煤、机动车三大污染源治理，做好北方地区清洁取暖工作。强化水、土壤污染防治，今年化学需氧量、氨氮排放量要下降2%。加快治理黑臭水体，防治农业面源污染，推进重点流域和近岸海域综合整治。加强固体废弃物和城市垃圾分类处置，促进减量化、资源化、无害化。《报告》强调，企业作为污染防治主体，必须依法履行环保责任。同时，要改革创新环境治理方式，对企业既依法依规监管，又重视合理诉求、加强帮扶指导，对需要达标整改的给予合理过渡期，避免处置措施简单粗暴、一关了之。企业有内在动力和外部压力，污染防治成效才会更好更可持续。

壮大绿色环保产业。加强生态环境保护，不能简单做减法，更要做加法，这就是发展节能环保产业，培育新的经济增长点。这是实现污染治理和经济发展双赢之策。坚持源头治理，加快火电、钢铁行业超低排放改造，实施重污染行业达标排放改造。调整优化能源结构。我国能源禀赋的特点是煤多、油少、气缺，目前煤在能源消费中的比重仍接近60%，今后煤的消费占比会逐步下降，但以煤为主的能源结构短期内不可能根本改变。近些年我国石油、天然气对外依存度持续攀升，目前已分别达到70%和45%，为世界第一大石油、天然气进口国，再继续大幅提高对外依存度的制约因素很多，而且安全风险隐患很大。满足日益增长的能源需求和减少污染排放，必须从加强煤炭清洁高效利用上想办法、找出路。这方面空间广阔，我们也有比较成熟的技术，要坚持不懈做下去。《报告》要求推进煤炭清洁化利用，同时强调健全天然气产供储销体系，大力发展可再生能源，加快解决风、光、水电消纳问题。我国城镇污水管网十分薄弱，污水集中收集率低。要加大投入力度，启动城镇污水处理提质增效三年行动，尽快还上欠账、补齐短板。促进资源节约集约和循环利用，推广绿色建筑、绿色快递包装。改革完善环境经济政策，健全排污权交易制度，加快发展绿色金融，培育一批专业化环保骨干企业，提升绿色发展能力。

加强生态系统保护修复。《报告》要求推进山水林田湖草生态保护修复工程试点，持续抓好国土绿化，加强荒漠化、石漠化、水土流失治理。加大生物多样性保护力度，继续开展退耕还林还草还湿。深化国家公园体制改革。要创新生态保护制度，开展全民绿色行动，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，健全生态补偿机制，调动各方面参与生态建设积极性。需要指出的是，我国生态恶化、环境污染非一日之寒，实现根本好转也非一日之功。治理生态环境必须有紧迫感、责任感，坚决打好攻坚战，决不能犹豫不决、畏葸不前，但也要有历史耐心，尊重客观规律，

做好打持久战的充分准备，不能试图毕其功于一役、搞运动式治理。我国作为仍处在工业化进程中的发展中国家，要坚持在发展中保护治理、在保护治理中发展，找到平衡点、结合点。绿色发展贵在行动、成在坚持。只要全社会持续努力，就一定能早日建成天蓝地绿水清的美丽中国。

（八）深化重点领域改革，加快完善市场机制

着眼激发市场主体活力和社会创造力，《报告》要求聚焦突出矛盾和关键环节，推动相关改革深化，健全与高质量发展相适应的体制机制。

加快国资国企改革。坚持政企分开、政资分开和公平竞争原则，加强和完善国有资产监管，推进国有资本投资、运营公司改革试点，推动国有经济战略性重组和布局优化，促进国有资产保值增值。积极稳妥推进混合所有制改革。国有企业公司制改制虽已基本完成，但法人治理结构、经营机制等还不完善。要加快健全现代企业制度，完善公司治理结构，健全市场化经营机制，建立职业经理人、中长期激励等制度。依法处置“僵尸企业”。深化电力、油气、铁路等领域改革，自然垄断行业要根据不同行业特点实行网运分开，将竞争性业务全面推向市场。国有企业要通过改革创新、强身健体，不断增强发展活力和核心竞争力，加快培育具有全球竞争力的世界一流企业。

下大气力优化民营经济发展环境。民营经济在稳定增长、促进创新、增加就业、改善民生等方面发挥着不可替代的作用。近年来，

链接 下大气力优化民营经济发展环境。坚持“两个毫不动摇”，鼓励、支持、引导非公有制经济发展。按照竞争中性原则，在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面，对各类所有制企业平等对待。构建亲清新型政商关系，健全政企沟通机制，激发企业家精神，促进民营经济发展升级。保护产权必须坚定不移，对侵权行为要依法惩处，对错案冤案要有错必纠。要努力打造良好营商环境，让企业家安心搞经营、放心办企业。

——2019年《政府工作报告》

党中央、国务院出台了支持民营经济发展的一系列政策措施，但有些没有得到很好落实。《报告》要求，坚持“两个毫不动摇”，按照竞争中性原则，在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面，对各类所有制企业平等对待，鼓励、支持、引导非公有制经济发展。当前一些干部在与企业家特别是民营企业打交道方面思想顾虑较多，或“敬而远之”，或脸好看、事难办，或从过去的“勾肩搭背”变成“背对背”。针对这些问题，《报告》强调构建亲清新型政商关系，健全政企沟通机制，激发企业家精神，促进民营经济发展升级。各级干部要积极主动为企业服务，“亲”在行动上、“清”在骨子里，廓清边界、干净办事。保护产权就是保护劳动、保护发明创造、保护和发展生产力。针对产权保护中存在的一些问题 and 企业家担心，《报告》强调保护产权必须坚定不移，对侵权行为要依法惩处，对错案冤案要有错必纠。要努力打造良好营商环境，让企业家安心搞经营、放心办企业。

深化财税金融体制改革。财税改革要按照有利于激发微观主体活力、调动地方积极性的思路，加大预算公开改革力度，全面实施预算绩效管理，深化中央与地方财政事权和支出责任划分改革，推进中央与地方收入划分改革，完善转移支付制度，健全地方税体系，稳步推进房地产税立法。规范地方政府举债融资机制，落实好地方政府隐性债务问责办法，坚决遏制增量，稳妥处置存量。以服务实体经济为导向，改革优化金融体系结构，发展民营银行和社区银行，推进农村信用社改革，引导中小金融机构回归本源、服务当地。坚持市场化、法治化方向，改革完善资本市场基础制度，深化新三板和创业板改革，提高上市公司质量，引导中长期资金入市，促进多层次资本市场健康稳定发展，提高直接融资特别是股权融资比重。增强保险业风险保障功能。加强国有企业资产负债约束，稳定居民杠杆率。加强金融风险监测预警和化解处置。我国财政金融体系总体稳健，商业银行的资本充足率、拨备覆盖率、存款准备金

率都高于国际标准，可运用的政策工具多，我们有能力守住不发生系统性风险的底线。

（九）推动全方位对外开放，培育国际经济合作和竞争新优势
面对错综复杂的国际形势，要进一步拓展开放领域、优化开放布局，继续推动商品和要素流动型开放，更加注重规则等制度型开放，以高水平开放带动改革全面深化和经济高质量发展。

促进外贸稳中提质。今年国际贸易增速趋缓，保护主义呈加剧态势，我国外贸发展面临着严峻的国际环境。要落实和完善进出口政策，保持外贸基本稳定，促进优进优出。推动出口市场多元化，引导企业继续深耕细作传统市场，拓展一批重点市场，开拓“一带一路”沿线等新兴市场。扩大出口信用保险覆盖面，加强各类贸易融资支持。改革完善跨境电商等新业态扶持政策。推动服务贸易创新发展，引导加工贸易转型升级、向中西部转移，发挥好综合保税区作用。优化进口结构，积极扩大进口。办好第二届中国国际进口博览会。这样做，有利于促进产业升级、推动高质量发展，有利于促进贸易平衡发展、营造良好外部环境，也为消费者提供更多选择、促进消费增长。据世界银行发布的报告，2018年我国跨境贸易便利度排名从第97位上升到第65位。要深入推动通关环节清收费、优流程、提时效，降低进出口合规成本，加快提升贸易便利化水平。

加大吸引外资力度。利用外资是我们的长期方针，对促进经济持续健康发展具有重要意义。当前全球跨国直接投资低迷，各国引资竞争加剧，我们要采取有力举措，优化外商投资环境，促进外商投资稳定增长、提升质量。进一步放宽市场准入，缩减外资准入负面清单，扩大农业、采矿业、制造业、金融业开放，加快电信、教育、医疗、文化等领域开放，完善债券市场开放政策，允许更多领域实行外资独资经营。加快与国际通行经贸规则对接，提高政策透明度和执行一致性，营造内外资企

业一视同仁、公平竞争的公正市场环境。加强外商合法权益保护。赋予自贸试验区更大改革创新自主权，增设上海自贸试验区新片区，推进海南自贸试验区建设、探索建设中国特色自由贸易港。支持国家级经开区、高新区、新区开展自贸试验区相关改革试点，增强辐射带动作用，打造改革开放新高地。《报告》强调，中国投资环境一定会越来越好，各国企业在华发展机遇一定会越来越多。

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

促进贸易和投资自由化便利化。经济全球化符合世界各国的根本利益，是不可逆转的历史潮流。以世贸组织为核心的多边贸易体制，是当今国际经贸秩序的基石，其权威和效力应得到尊重和维护。《报告》强调，中国坚定维护经济全球化和自由贸易，积极参与世贸组织改革。加快构建高标准自贸区网络，推进区域全面经济伙伴关系协定、中日韩自贸区、中欧投资协定谈判，继续推动中美经贸磋商。在国际经贸往来中，出现分歧甚至摩擦是难以避免的，也是正常的，关键是如何看待和解决。《报告》指出，中国秉持互利合作、共赢发展，一贯主张通过平等协商解决贸易争端，对作出的承诺认真履行，对自身合法权益坚决维护。

（十）加快发展社会事业，更好保障和改善民生

增进民生福祉是发展的根本目的，也是推动发展的强劲动力。《报告》指出，今年财政收支平衡压力加大，但基本民生投入确保只增不减。支持社会力量增加非基本公共服务供给，满足群众多层次、多样化需求。

发展更加公平更有质量的教育。这事关国家发展、民族振兴和社会

进步，也是人民群众的期盼。针对义务教育发展不均衡问题，《报告》要求推进城乡义务教育一体化发展，加快改善乡村学校办学条件，加强乡村教师队伍建设，抓紧解决城镇学校“大班额”问题，保障进城务工人员随迁子女教育，发展“互联网+教育”，促进优质资源共享。推进高中阶段教育普

及，办好民族教育、特殊教育、继续教育，依法支持民办教育发展。以经济社会发展需要为导向，优化高等教育结构，推进一流大学和一流学科建设，支持中西部建设有特色、高水平大学。今年财力紧张，但国家财政性教育经费占国内生产总值比例继续保持在4%以上，中央财政教育支出安排超过1万亿元，这是很不容易的。《报告》强调要切实宝贵的资金用好，努力办好人民满意的教育，托起明天的希望。

保障基本医疗卫生服务。全面建立全国统一的城乡居民基本医保和大病保险制度，重点在完善机制、提高保障水平方面下功夫。今年城乡居民基本医保人均财政补助标准增加30元，一半用于大病保险。降低并统一大病保险起付线，报销比例由50%提高到60%，进一步减轻大病患者、困难群众医疗负担。加强重大疾病防治。目前我国癌症患者数以千万计，2017年新发癌症病例约380万，死亡约229万，发病率及死亡率呈逐年上升趋势，已成为城市死因的第一位、农村死因的第二位。《报告》提出，要实施癌症防治行动，推进预防筛查、早诊早治和科研攻关，着力缓解民生的痛点。随着人口老龄化的加快和疾病谱的变化，我国慢性病的发病率不断增高，目前居民患有高血压的人数约2.7亿，糖尿病患者有9700万。《报告》要求，做好常见慢性病防治，把高血压、糖尿病等

链接 围绕着人民群众对幸福美好生活的追求来实践。我们的实践过程，是一步一个脚印、一棒接着一棒往前走。既要看到我们取得的辉煌成就，更要看到前面的路还很长，我们要继续努力地走下去！

——3月8日，习近平总书记在参加
全国人大河南代表团审议时强调

门诊用药纳入医保报销。加快儿童药物研发。加强罕见病用药保障。深化医保支付方式改革，优化医保支出结构。抓紧落实和完善跨省异地就医直接结算政策，尽快使异地就医患者在所有定点医院能持卡看病、即时结算，切实便利流动人口和随迁老人。完善药品集中采购和使用机制。深化公立医院综合改革。促进社会办医。发展“互联网+医疗健康”，加快建立远程医疗服务体系，加强基层医疗卫生机构能力建设和医护人员培养，提升分级诊疗和家庭医生签约服务质量。坚持预防为主，加强健康教育和健康管理，将新增基本公共卫生服务财政补助经费全部用于村和社区，让基层群众受益。抓好传染病、地方病、青少年近视防治。《报告》还对完善生育配套政策、加强妇幼保健服务、支持中医药事业传承创新发展、保障药品疫苗安全等作出了部署。

完善社会保障制度和政策。社会保障是民生安全网、社会稳定器。党的十九大报告指出，要按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。《报告》明确要求，推进多层次养老保障体系建设。继续提高退休人员基本养老金。完善退役士兵基本养老、基本医疗保险接续政策。适当提高城乡低保、专项救助等标准，加强困境儿童保障。加大城镇困难职工脱困力度。提升残疾预防和康复服务水平。我们要尽力为群众救急解困、雪中送炭，基本民生的底线要坚决兜牢。

《报告》还对丰富人民群众精神文化生活、加强和创新社会治理等作出了部署。

新的形势和任务，对政府工作提出了新的更高要求。《报告》强调，各级政府要树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，落实全面从严治党要求，勇于自我革命，深入推进简政放权，加快转职能、提效能，增强政府公信力和执行力，更好满足人民对美好生活

的新期待。《报告》要求，坚持依法全面履职，深入推进党风廉政建设，切实强化责任担当。《报告》指出，中国改革发展的巨大成就，是广大干部群众筚路蓝缕、千辛万苦干出来的。实现“两个一百年”奋斗目标，成就中国人民的幸福与追求，还得长期不懈地干。广大干部要树立强烈的事业心和进取心，事不避难、义不逃责，埋头苦干、结合实际创造性地干，努力干出无愧于人民的新业绩，干出中国发展的新辉煌。

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

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

(本文刊发时有所删节)

站在新时代新起点上，我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，落实习近平总书记关于坚定文化自信、加强历史文化保护的系列重要讲话精神，按照党中央国务院的决策部署，着力构建新时代历史文化保护工作的“四梁八柱”，切实加大保护工作力度，努力走出一条符合国情的历史文化保护道路。

学习贯彻习近平总书记关于历史文化保护的重要论述

扎实做好历史文化名城名镇名村保护工作

住房和城乡建设部党组书记、部长 王蒙徽

习近平总书记在党的十九大报告中强调，“文化是一个国家、一个民族的灵魂。文化兴国运兴，文化强民族强。没有高度的文化自信，没有文化的繁荣兴盛，就没有中华民族伟大复兴。”我国是历史悠久的文明古国，有众多文化遗产。历史文化名城名镇名村保存着大量的历史遗存，是中华民族5000多年灿烂文明的见证。保护好、利用好历史文化名城名镇名村是建设社会主义文化强国的重大战略任务，是彰显文化自信的有力抓手，是塑造城乡特色风貌、推动高质量发展的重要载体，对于维系

中华民族精神家园、维护国家文化安全、增强国家文化软实力、推进国家治理体系和治理能力现代化，意义重大，影响深远。我们要坚决把思想和行动统一到习近平总书记关于坚定文化自信、加强历史文化保护的系列重要讲话精神上来，扎实做好历史文化名城名镇名村保护工作。

一、深刻认识历史文化名城名镇名村保护工作取得的历史性成就

党中央国务院历来重视历史文化名城名镇名村保护工作。1982年2月，国务院批转了《国家建委等部门关于保护我国历史文化名城的请示》，公布了首批24个国家历史文化名城，标志着我国历史文化名城保护制度的正式建立，历史文化名城名镇名村保护工作逐步开展起来。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视文化遗产和遗产保护，历史文化名城名镇名村保护从理念到实践取得历史性成就。

链接 城市规划和建设要高度重视历史文化保护，要突出地方特色，注重人居环境改善，要多采用微改造这种“绣花”功夫，注重文明传承、文化延续，让城市留下记忆，让人们记住乡愁。

——2018年10月24日，习近平总书记视察广州恩宁路永庆坊时指出

（一）保留了大量珍贵的历史文化遗产

改革开放以来，我国经历了世界上规模最大、速度最快的城镇化进程，城乡面貌发生了翻天覆地的变化。在波澜壮阔的建设进程中，各地区各部门高度重视历史文化保护，历史文化名城名镇名村、历史文化街区和历史建筑等众多历史文化遗产被抢救和保护下来。截至目前，国务院公布了134座国家历史文化名城，住房和城乡建设部、国家文物局公布了312个中国历史文化名镇、487个中国历史文化名村。全国有24个省（区、

市)公布了176座省级历史文化名城、469个省级历史文化名镇和982个省级历史文化名村。全国划定历史文化街区875片,确定历史建筑2.47万处。历史文化名城名镇名村成为历史文化遗产保护最综合、最系统的载体。

(二) 很好地向世界讲述了中国故事

随着历史文化名城名镇名村保护工作的加强,一大批古城、古镇、古村落被真实、完整的保护下来,其遗产价值逐步得到全世界的认同,云南丽江古城、山西平遥古城、安徽皖南古村落、福建土楼建筑群、广东开平碉楼、杭州西湖文化景观、厦门鼓浪屿国际历史社区等成功列入世界遗产名录,古泉州(刺桐)史迹、北京中轴线、江南水乡古镇等列入世界遗产预备清单。这些历史文化遗产很好地向世界讲述了中国故事,传播了中华文化。

(三) 法律法规和体制机制不断完善

我国基本形成了以文物保护法、城乡规划法、非物质文化遗产保护法、历史文化名城名镇名村保护条例、文物保护法实施条例等“三法两条例”为骨干的历史文化保护法律法规体系。党的十八大以来,党中央、国务院先后印发了《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》,提出了一系列加强历史文化保护工作的新思想新理念新要求。各地结合实际加大了立法工作力度,12个省(区、市)颁布了地方性保护法规,5个省(区、市)启动了立法程序,109座国家历史文化名城制定了保护类法规。134座国家历史文化名城全部成立了专门的名城管理机构,75座国家历史文化名城设置了名城保护委员会等市级领导机构。

(四) 形成了一批可复制可推广的典型经验和做法

在协调保护与发展方面,苏州市坚持整体保护老城、有序开发新城,促进老城和新城的协调发展;四川省阆中市严格控制古城周边建设活动,完整保留了古城与山水环境整体格局。

在完善公共设施方面，扬州市以“一水一电一消防”为重点提升老城区基础设施承载力；拉萨市20多年持续整治八廓街环境，提升基础设施和公共服务设施水平；四川省会理县改造提升古城道路、供水管网、停车场等设施，尽量保留原住居民，增强古城活力，做到见人见物见生活。

在提升城市功能方面，厦门市在鼓浪屿利用黄荣远堂建设唱片博物馆，修缮延平戏院作为文化传承场所和社区活动中心；广州市倡导“遗产融入城市功能，让生活更美好”，通过建设历史文化步道串联散落的历史遗存，彰显城市文脉。

在推动转型发展方面，浙江省龙泉市将古城保护与龙泉宝剑、龙泉青瓷的技艺传承结合起来，复兴城市传统文化；杭州市利用老工业园区和工业建筑，发展文化创意产业，建设科技孵化器和众创空间，引领城市转型发展。

在创新社会治理方面，北京市在杨梅竹斜街、史家胡同保护中，坚持政府引导、群众参与、社区共建；安徽省黄山市西递宏村通过合理的利益分配，调动村民参与保护的积极性，实现共保、共建、共享。

在落实监管责任方面，上海市推进优秀历史建筑日常保护网格化管理，并将违法处置纳入城市综合执法范畴；天津市将全市14个历史文化街区和名镇名村纳入重点巡查范围，对保护范围内的建设活动实行严格管理。

二、清醒认识历史文化名城名镇名村保护工作面临的困难和挑战

虽然历史文化名城名镇名村保护工作取得了显著成效，但发展不平衡、不充分，存在着不少突出问题和困难挑战，一些问题还比较尖锐。

对此我们务必保持头脑清醒，高度重视，认真对待。

一是认识不到位，站位不高。历史文化保护对于国家和民族的长远发展具有重要意义。一些地方对此理解不深刻，没有站在“坚定文化自信，实现中华民族伟大复兴中国梦”和“更好构筑中国精神、中国价值、中国力量，为人民提供精神指引”的高度认识历史文化保护工作，对文化遗产的不可再生性认识不充分，对遗产保护缺乏足够的耐心和必要的历史责任感，对遗产保护工作的复杂性、系统性、艰巨性估计不足，导致保护工作力度不够、走偏变样。

二是保护内容不完整、不系统。习近平总书记强调，“既要保护古代建筑，也要保护近代建筑；既要保护单体建筑，也要保护街巷街区、城镇格局；既要保护精品建筑，也要保护具有浓厚乡土气息的民居及地方特色的民俗。”对照习近平总书记的重要指示精神，当前的保护工作还存在较大差距，有的重视对局部单体建筑的保护，忽视了对古城整体格局、山水城关系、建筑风貌的保护；有的重视对文物建筑的保护，忽视了大量其他历史建筑；有的重视对古代建筑的保护，忽略了近代建筑、工业遗产等；有的只保护了历史街区和历史建筑，没有延续历史文化，割裂了与原有社会的关联。此外，历史文化名城名镇名村、历史文化街区和历史建筑底数仍然不清，大量遗存尚未纳入保护体系。

三是保护方法不科学。拆真建假、拆旧建新、拆小建大、房地产开发式“保护”现象屡禁不止。大量历史建筑长期缺乏修缮维护，存在严重安全隐患。一些历史建筑修缮完成后没有得到合理利用，造成很大的浪费。有的利用不当，存在重经济效益、轻文化内涵的倾向。有的仅有简单展示功能，尚未与现代生活进行有效衔接，在促进城市转型发展、塑造城市风貌、传承发展文化等方面的作用发挥不够。

四是保护法律法规不健全。面对保护的新形势和新要求，现行法律法规对历史文化名城名镇名村保护和利用体系没有明确规定，对加强

历史城区、历史文化街区、历史建筑的保护和利用还存在一些空白，对地方政府履行主体责任、相关部门履行保护责任的要求不够具体和明确，要在保护实践中不断予以完善。近年来，各地在加强历史文化保护方面探索形成了不少好的经验和做法，要总结提炼上升为法律法规，予以固化和推广。

五是监督问责力度不够。保护的刚性管控作用发挥不够，有的城市没有编制专项保护规划，有的地方随意修改规划内容，甚至违反规划要求。对违反历史文化遗产保护相关法律法规的单位，处罚的上限为50万元，对个人处罚的上限为20万元，违法成本过低，导致一些破坏性建设行为屡禁不止。对地方政府和领导干部问责力度不够，不敢破坏、不能破坏、不想破坏的局面没有形成。同时，历史文化保护管理机构不健全，管理力量薄弱，专业技术人才少，资金投入严重不足。

三、准确把握新时代加强历史文化名城名镇名村保护的重点任务

站在新时代新起点上，我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，落实习近平总书记关于坚定文化自信、加强历史文化保护的系列重要讲话精神，按照党中央国务院的决策部署，着力构建新时代历史文化保护工作的“四梁八柱”，切实加大保护工作力度，努力走出一条符合国情的历史文化保护道路。

（一）深刻领会习近平总书记关于加强历史文化保护的系列重要讲话精神，切实提高政治站位

习近平总书记在党的十九大、中央城镇化工作会议、中央城市工作会议等重要场合，就加强历史文化保护工作作了一系列重要讲话和指示

批示，为历史文化名城名镇名村保护工作指明了方向，提供了基本遵循。我们要认真学习，深刻领会，站在“保护弘扬中华优秀传统文化，延续城市文脉，保留中华文化基因”的高度，推动全社会形成加强历史文化保护的共识。

深刻领会名城名镇名村对传承和弘扬中华优秀传统文化、实现中华民族伟大复兴中国梦的重要意义。习近平总书记强调，“中华优秀传统文化是我们最深厚的文化软实力，也是中国特色社会主义植根的文化沃土。”历史文化名城名镇名村是中华民族生生不息发展壮大的历史见证，是中国特色社会主义文化的根基所在。只有保护好、利用好历史文化名城名镇名村，才能更好推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展，为建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国提供强大的精神动力。

充分认识名城名镇名村对推动城乡建设高质量发展的重要作用。习近平总书记指出，“我国5000多年的悠久文明，城市是一个主要载体。我国古代城市建设，蕴藏着极为丰富且极具智慧的思想观念、理论原则、技术方法。”在城乡建设中，深入挖掘名城名镇名村中敬畏自然、和谐共存、天人合一的人居理念和营建智慧，保护与传承历史文化，使之适应新时代、服务新时代，是推动绿色城乡建设、提升城乡品质、形成绿色生产生活方式、满足人民对美好生活和高质量生态环境要求的重要手段。

高度重视名城名镇名村对塑造城乡特色风貌的重要价值。习近平总书记指出，“城市特色风貌是城市外在形象和精神内质的有机统一，是自然地理环境、经济社会因素、居民生产生活方式等长期积淀形成的城市文化特征，决定着城市的品味。”传统建筑、历史环境要素、山水生态格局是城乡特色风貌的重要组成，名城名镇名村是这些要素的集中承载地。只有保护好、利用好名城名镇名村，才能让历史记忆得以留存、文脉得以延续，才能使现代文明与历史文化交融，让传统文化融入现代生活，

塑造城乡特色风貌。

（二）牢固树立正确的保护理念

一是坚持完整系统的保护。坚持全国一盘棋，整合各类文化遗产，改变过去自下而上申报的做法，建立覆盖全国的、丰富完善的历史文化保护体系，确定每个名山名川、名城名镇名村、街区、建筑的历史文化定位，明确核心保护内容和基本要求，突出特点特色，完整体现中国文明发展的特色和脉络。

二是坚持最大限度保留。进一步摸清家底，完善历史文化保护层次和类别，最大限度将具有保护价值的城、镇、村以及历史文化街区、历史建筑等各类历史文化遗存保留下来。保护整体格局和历史风貌，坚决防止拆真建假、拆旧建新等建设性破坏行为。健全既有建筑保留和利用制度，加强更新改造管理，严格拆除管理。

三是坚持真实保护。落实习近平总书记“要像爱惜自己的生命一样保护好城市历史文化遗产”的要求，本着对历史负责、对人民负责的精神，用科学方法和手段，着力保护历史文化遗产在设计、材料、功能、技术、位置和环境等方面的真实历史信息，不割裂历史文脉，把历史文化遗存真实、完整地交给后人。

四是坚持整体保护。尊重古城、老街的山水环境，整体保护自然环

链接 保护历史文化风貌

有序实施城市修补和有机更新，解决老城区环境品质下降、空间秩序混乱、历史文化遗产损毁等问题，促进建筑物、街道立面、天际线、色彩和环境更加协调、优美。通过维护加固老建筑、改造利用旧厂房、完善基础设施等措施，恢复老城区功能和活力。加强文化遗产保护传承和合理利用，保护古遗址、古建筑、近现代历史建筑，更好地延续历史文脉，展现城市风貌。用5年左右时间，完成所有城市历史文化街区划定和历史建筑确定工作。

——《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（中发〔2016〕6号）

境和山水格局，系统保护城镇历史格局，延续城市发展文脉，让每个时代的历史痕迹和生活记忆都有生动留存。统筹遗产保护和新城新区建设，让城市更好地体现地域特征、民族特色和时代风貌，切实做到在保护中发展、在发展中保护。

五是坚持依法保护。完善以“三法两条例”为核心的法律法规体系，及时修订《历史文化名城名镇名村保护条例》，完善保护体系，明确保护责任，加大处罚力度，确保有法可依。坚持有法必依、执法必严、违法必究，进一步加大执法力度，依法依规从严处罚各类破坏行为，及时曝光、通报典型案例。

六是坚持以人为本。协同保护历史文化的物质空间载体和传统社会网络，延续城市人文环境和生活场景，做到见人见物见生活，让城市更有温度。将保护工作与民生改善紧密结合，解决好群众关心的用水、用气、供暖、消防、污水垃圾处理等问题，完善配套基础设施和公共服务设施，明显改善居住环境，让老百姓有更多的获得感和幸福感。

七是坚持循序渐进。积极稳妥推进保护工作，实事求是、量力而行地提出年度实施计划，按照先地下、后地上的原则，根据轻重缓急合理有序开展保护工程。采用“绣花”“织补”等微改造方式，以小规模、渐进式的节奏，持续提升历史文化街区的宜居性。

（三）创新利用方式

因地制宜、最大程度彰显历史文化遗产的文化内涵，充分发挥其使用价值，把中华优秀传统文化更好更多地融入现代生产生活。通过建设绿道、步道和自行车道等方式，串联、整合沿线的名城名镇名村、历史街区、历史建筑和文物古迹等，串点成线、连线成网，使人文为自然添彩、文化为休闲增色，充分展示城市文脉。对于商业型和商住混合型历史文化街区，坚持以历史文化价值为主导，引导商户拓展业态、提升功能，避免过度商业化。对居住型历史文化街区，不得违背群众意愿搬空

原住民进行商业、旅游开发。采取区别于文物建筑的保护方式，在保持历史建筑的高度、体量、外观、风貌等特征基础上，丰富业态，活化功能，合理利用，实现保护与利用的统一，充分发挥历史建筑的文化展示和文化遗产价值。开展历史建筑保护利用试点，积极探索历史建筑保护和可持续利用模式及路径，充分发挥历史建筑使用价值。

（四）构建历史文化保护工作的“四梁八柱”

一是加强顶层设计。制定实施全国历史文化名城名镇名村保护体系规划，明确保护内容、约束底线，提出保护发展的总体框架和要求。督促地方制定实施规划期至2035年的历史文化名城名镇名村保护规划。建立历史文化名城保护工作部际联席会议制度。建立历史文化名城名镇名村保护体检评估制度，进行动态监管，健全约谈、列入濒危目录、除名、问责等工作机制。探索建立历史文化名城名镇名村总设计师制度。

二是完善法律法规和标准规范。修订《历史文化名城名镇名村保护条例》，研究制定《历史文化街区保护管理办法》等法规，出台历史建筑保护利用相关政策。制定历史文化名城名镇名村的消防、基础设施等国家和地方技术标准。指导各省（区、市）及历史文化名城名镇名村所在市县制定地方性法规、政府规章和规范性文件。

三是夯实工作基础。在2020年底前全面完成设市城市历史街区划定和历史建筑确定工作，摸清家底，建立工作台账。启动历史建筑测绘、

链接 深入挖掘城市历史文化价值，提炼精选一批凸显文化特色的经典性元素和标志性符号，纳入城镇化建设、城市规划设计，合理应用于城市雕塑、广场园林等公共空间，避免千篇一律、千城一面。挖掘整理传统建筑文化，鼓励建筑设计继承创新，推进城市修补、生态修复工作，延续城市文脉。加强“美丽乡村”文化建设，发掘和保护一批处处有历史、步步有文化的小镇和村庄。

——《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》

建档三年行动计划，科学推进历史建筑测绘工作，保存重要数据与现状信息，建立信息档案。

四是加强干部培训和人才培养。推动将历史文化名城名镇名村保护工作纳入各级党校及行政学院培训课程。建立干部、专业工作者和社区工作人员的培训制度，对街道、镇、社区、村基层管理人员进行专项业务培训。进一步建立健全修缮技艺传承人和工匠的培训、资格认证管理机制。扩大高等院校、职业学校的历史文化名城名镇名村保护相关专业招生规模。

中国特色社会主义进入了新时代，历史文化名城名镇名村保护工作使命光荣，责任重大。站在新时代新起点上，让我们更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，进一步牢固树立“四个意识”，不断增强“四个自信”，坚决做到“两个维护”，以更加振奋的精神状态、更加扎实的工作作风和更加有力的工作措施，坚定不移扎实做好历史文化名城名镇名村保护工作，传承与弘扬中华优秀传统文化，推动新时代城乡建设事业高质量发展，为实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献力量！

推进新时代水利改革发展，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，积极践行“十六字”治水方针，准确把握当前水利改革发展所处的历史方位，清醒认识治水主要矛盾的深刻变化，加快转变治水思路和方式，将工作重心转到水利工程补短板、水利行业强监管上来。

深入贯彻落实习近平总书记治水重要论述精神 加快推动水利工程补短板、水利行业强监管

水利部党组书记、部长 鄂竟平

党的十八大以来，习近平总书记多次就治水管水、保障国家水安全发表重要讲话、作出重要指示，深刻指出随着我国经济社会不断发展，水安全中的老问题仍有待解决，新问题越来越突出、越来越紧迫，明确提出了“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的十六字治水方针，突出强调要从改变自然、征服自然转向调整人的行为、纠正人的错误行为。这是习近平总书记深刻洞察我国国情水情、针对我国水安全严峻形势提出的治本之策，是习近平新时代中国特色社会主义思想在治水领域的集中体现。党的十九大作出我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增

长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的重大论断，把坚持人与自然和谐共生纳入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，对实施国家节水行动、统筹山水林田湖草系统治理、加强水利基础设施建设等提出明确要求，进一步深化了水利工作内涵，指明了水利发展方向。

推进新时代水利改革发展，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，积极践行“十六字”治水方针，准确把握当前水利改革发展所处的历史方位，清醒认识治水主要矛盾的深刻变化，加快转变治水思路和方式，将工作重心转到水利工程补短板、水利行业强监管上来。这是当前和今后一个时期水利改革发展的总基调。

一、深刻认识水利工程补短板、水利行业强监管的必要性和紧迫性

中华民族几千年的历史，一定意义上讲就是一部治水史，这是我国特殊的自然地理状况决定的。纵观我国人水关系的演进历程，从有人类以来，人们逐水而居、听天由命，寻找饮水水源和抵御洪涝灾害是当时人们面临的最主要问题，治水是当时的主要社会活动。从大禹治水开始，人们为了消除洪水对人的威胁，保证生活乃至发展的用水，依靠兴修水利工程，改造自然、征服自然。总的看，兴修水利工程为中华民族的繁衍生息作出了突出贡献，发挥了不可替代的作用。但要看到，随着社会主要矛盾、治水主要矛盾、水利改革发展形势和任务的变化，人水关系进入新的阶段，治水思路必须随之加以调整和转变。

（一）破解我国新老水问题，必须补短板、强监管

当前我国新老水问题复杂交织，水安全已全面亮起红灯，高分贝的

警讯已经发出。破解新老水问题，保障国家水安全，是水利人义不容辞的职责。

从老问题看，我国历史上的水问题主要是降水时空分布不均带来的洪涝干旱灾害，并非随时都有，是一种非常态问题。过去，治水的主要任务是除水害、兴水利，与大自然作斗争，主要是依靠工程手段、科技手段来改变自然、征服自然。经过长期不懈努力特别是大规模水利工程建设，我们战胜了多次特大洪水和严重干旱，为经济社会发展提供了有力支撑。但也要看到，我国自然地理和气候特征决定了水旱灾害将长期存在，并伴有突发性、反常性、不确定性等特点。与之相比，水利工程体系仍存在一些突出问题和薄弱环节，必须通过“水利工程补短板”，进一步提升我国水旱灾害防御能力。

从新问题看，由于人们长期以来对经济规律、自然规律、生态规律认识不够，发展中没有充分考虑水资源水生态水环境承载能力，造成水资源短缺、水生态损害、水环境污染的问题不断累积、日益突出，已经成为常态问题。比如有的缺水地区用水浪费现象严重；有的地方无序开发水资源，侵占水域岸线，导致河道断流、湖泊萎缩，河湖生态功能明显下降；有的地区长期超采地下水，带来严重的生态问题和安全隐患。水资源水生态水环境方面的问题，主要是人类活动造成的，解决这些问题，必须依靠“水利行业强监管”来调整人的行为、纠正人的错误行为，促进人与自然和谐发展。

（二）适应治水主要矛盾变化，必须补短板、强监管

当前，我国综合国力显著增强，人民生活水平不断提高，对美好生活的向往更加强烈、需求更加多元，已经从低层次上“有没有”的问题，转向了高层次上“好不好”的问题，社会主要矛盾发生了历史性变化，要求我们在继续推动发展的基础上，着力解决好发展不平衡不充分问题，大力提升发展质量和效益。就水利而言，过去，人们对水的需求主要集

链接 近年来，水利部门推动水资源节约、保护和管理取得了积极进展和显著成效。与2012年相比，2017年全国万元国内生产总值用水量、万元工业增加值用水量分别降低了30%和32.9%，农田灌溉水有效利用系数由0.516提高到0.548，重要江河湖泊水功能区水质达标率由63.5%提高到76.9%，水资源各项管控目标顺利实现。

——新华社《“十三五”以来我国用水量每年未超6100亿立方米》

中在防洪、饮水、灌溉；现阶段，人们对优质水资源、健康水生态、宜居水环境的需求更加迫切。

相较于人民群众对水利新的更高需求，水利事业发展还存在四个不平衡和四个不充分的问题。四个不平衡：一是经济社会发展与水资源供给能力不平衡，水资源供需矛盾突出；二是生活生产生态用水需求与水资源水环境承载能力不平衡，水资源需求的结构性矛盾突出；三是水资源开发利用与其他生态要素保护不平衡，开发与保护矛盾突出；四是水利基础设施区域、城乡布局不平衡，东中西部和城乡水利矛盾突出。四个不充分：一是水资源节约利用不充分；二是水资源配置不充分；三是水量调度不充分；四是水市场发育不充分。这些不平衡不充分的问题，既有自然条件、资源禀赋、发展阶段制约等方面的原因，需要继续完善水利工程体系，提高防洪、供水、生态等综合保障能力；更重要的是长期以来人们认识水平、观念偏差和行为错误等方面的原因，水利监管失之于宽松软，需要全面加强水利行业监管，使水资源水生态水环境真正成为刚性约束。

综上所述，我国治水的主要矛盾已经发生深刻变化，从人民群众对除水害兴水利的需求与水利工程能力不足的矛盾，转变为人民群众对水资源水生态水环境的需求与水利行业监管能力不足的矛盾。其中，前一矛盾尚未根本解决并将长期存在，后一矛盾已上升为主要矛盾和矛盾的主要方面。

综上所述，我国治水的主要矛盾已经发生深刻变化，从人民群众对除水害兴水利的需求与水利工程能力不足的矛盾，转变为人民群众对水资源水生态水环境的需求与水利行业监管能力不足的矛盾。其中，前一矛盾尚未根本解决并将长期存在，后一矛盾已上升为主要矛盾和矛盾的主要方面。

（三）践行“十六字”治水方针，必须补短板、强监管

“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”十六字治水方针，字字千钧，每一句话都有丰富内涵和明确要求，贯穿其中的一条主线就是要调整人的行为、纠正人的错误行为，具体到治水工作中，就是要“水利工程补短板、水利行业强监管”。

节水优先，不是简单地减少用水量，必须搞清楚什么叫节水、优先的先、怎么做到优先。体现节水，就是要建立科学的节水标准和定额指标体系，对是否充分节水作出判断，并通过完备的计量监测体系，严格用水总量和计划用水管理，对用水浪费的行为进行约束。体现优先，就是要建立完备的节水评价制度，使节水真正成为水资源开发、利用、保护、配置、调度的前提条件。因此，落实节水优先，既要采取必要的节水工程措施，更要全面加强对水资源取、用、耗、排行为的动态监管，推动用水方式由粗放向节约集约转变。

空间均衡，核心就是要坚持以水定需，根据可开发利用的水资源量，合理确定经济社会发展结构和规模。落实空间均衡，必须搞清楚当地都有哪些水可以利用；必须搞清楚对水的需求是什么，哪些是合理的需求、刚性的需求要予以保证，哪些是不合理的需求要予以遏制。因此，既要国家区域发展的大战略出发，按照“确有需要、生态安全、可以持续”的原则，在充分节水的前提下，兴建必要的蓄引提调工程，加强水资源的优化配置和科学调度，满足经济社会发展的合理需求；更要加强对水资源开发利用的严格监管，发挥水资源的刚性约束作用，抑制不合理用水需求，倒逼发展规模、发展结构、发展布局优化，确保经济社会发展不超出水资源水生态水环境的承载能力。

系统治理，简而言之就是要坚持山水林田湖草是一个生命共同体，把治水与治山治林治田治草结合起来，不能单打独斗、顾此失彼。因此，落实系统治理，既要实施一些必要的工程措施，强化流域综合整治，促

进生态系统修复；更要通过对水资源水生态水环境的系统监管，在水资源开发利用配置调度时统筹考虑其他生态要素，确保不造成生态环境问题；同时也依靠监管，推动在治山、治林、治田、治草过程中落实治水要求，促进生态系统各要素和谐共生。

两手发力，就是要发挥好政府与市场在解决水问题上的协同作用。水是公共产品，政府该管的要管严管好，同时也要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。因此，落实两手发力，无论是依靠政府的法规、政策、制度、税收等手段，还是利用市场的价格、竞争等机制，都要通过监管来引导调整人的行为、纠正人的错误行为，确保人们依照政府规则和市场规律办事。

（四）推动行业健康发展，必须补短板、强监管

问题是时代的声音，是实践的先导。我们的一切工作都必须以问题为导向，奔着解决问题去。当前，水利工作的现状可以概括为两句话，即水利工程体系基本形成，还有短板要补；水利行业监管整体薄弱，必须全面加强。

从工程体系看，我国基本建成了较为完善的江河防洪、农田灌溉、城乡供水等水利工程体系。目前全国共有各类水库近10万座，5级以上江河堤防30多万公里，大江大河干流基本具备了防御新中国成立以来最大洪水的能力。建成规模以上水闸10万多座、泵站9.5万处、各类灌区2.2万处，耕地灌溉面积超过10亿亩，全国水利工程供水能力达8500多亿立方米，城镇供水保障、农村饮水困难得到全面解决。据中国工程院研究成果，目前我国防洪能力和供水保障能力均已升级到较安全水平，水旱灾害防御能力已达到国际中等水平，在发展中国家相对靠前。但同时要看到，我国部分区域、领域防洪减灾和供水保障体系尚不完善，部分大江大河控制性工程不足、堤防不达标，近2万座水库存在病险问题，有防洪任务的中小河流尚有7万多公里未经治理，西南等地区工程型缺水严重，

水利工程补短板的任务仍然繁重。

从行业监管看，与经济社会发展要求相比还有很大差距，存在四个“不适应”。一是监管的思想认识不适应。重建轻管的观念在不少地方还没有根本扭转，一些地方热衷于争投资、上项目、搞建设，对水资源管理、河湖水域岸线管理、工程运行维护管理重视不够、办法不多、用力不深。二是监管的制度标准不适应。一些领域还存在立法空白，不少规章制度规范标准已颁布实施多年，难以适应当前形势和工作要求，节水标准、用水定额、生态流量、地下水管理等方面的基础工作滞后，缺乏可计量、可考核的具体指标。三是监管的能力手段不适应。用水计量监测设施、水文基础设施、水利信息化建设等相对薄弱，基础数据不全、家底不清，动态性、实时性信息欠缺，用水总量控制、取水许可限批等难以有效落实。四是监管的机构队伍不适应。统一高效的监管体制机制尚未形成，“查、认、改、罚”各环节工作有效衔接不够，使得一些领域出现了问题没有及时发现，发现的问题没有整改到位，整改了没有举一反三、标本兼治，事后追责问责力度不够、警示震慑效力不强。

二、全面推进水利工程补短板、水利行业强监管

实现水利工程补短板、水利行业强监管，需要下一番苦功夫真功夫硬功夫，尤其是强监管，是要准备得罪人、吃苦头的，是要刀刃向内、壮士断腕的。当务之急是要抓好落实，制定好补短板和强监管的路线图、时间表、任务书，将水利改革发展的总基调变为实实在在的工作成果。

（一）抓好水利工程补短板

各地自然条件千差万别，经济社会发展程度不一，东中西部、南方北方、城市农村的水利工程突出短板各不相同，要坚持问题导向，因地制宜补齐当前水利工程体系的突出短板。整体而言，重点要补好以下几

个方面的短板。

一是防洪工程。全面贯彻落实中央财经委员会第三次会议关于提高我国自然灾害防治能力的重大决策部署，加强病险水库除险加固、中小河流治理和山洪灾害防治，推进大江大河河势控制，开展堤防加固、河道治理、控制性工程、蓄滞洪区等建设，提升水文监测预警能力，完善城市防洪排涝基础设施，全面提升水旱灾害综合防治能力。

二是供水工程。大力推进城乡供水一体化、农村供水规模化标准化建设，尤其要把保障农村饮水安全作为脱贫攻坚的底线任务，全面解决建档立卡贫困人口饮水安全问题，加快解决饮水型氟超标问题，进一步提高农村地区集中供水率、自来水普及率、供水保证率和水质达标率。加快实施《全国大中型灌区续建配套节水改造实施方案（2016—2020年）》，确保按期完成大型和重点中型灌区配套改造任务，积极推进灌区现代化改造前期工作，加快补齐灌排设施短板。深入开展南水北调东中线二期和西线一期等重大项目前期论证，在满足节水优先的基础上开工一批引调水、重点水源、大型灌区等重大节水供水工程，加快推进水系连通工程建设，提高水资源供给和配置能力。

三是生态修复工程。深入开展水土保持生态建设，以长江、黄河上中游和东北黑土区为重点，加快推进坡耕地整治、侵蚀沟治理、生态清洁小流域建设和贫困地区小流域综合治理。加强重要生态保护区、水源涵养区、江河源头区生态保护，推进生态脆弱河流和洞庭湖、鄱阳湖等重点湖泊生态修复，实施好长江等流域重大生态修复工程。在总结试点经验基础上推进水生态文明城市建设，科学实施清淤疏浚，打好城市黑臭水体攻坚战。推进小水电绿色改造，修复河流生态。逐步恢复北方河流基本形态和行洪功能，扩大河湖生态空间。综合采取“一减”“一增”措施，大力实施华北地区地下水超采区综合治理，有效压减超采量，逐步实现采补平衡，示范推动全国地下水超采区治理工作。

四是信息化工程。聚焦洪水、干旱、水工程安全运行、水工程建设、水资源开发利用、城乡供水、节水、江河湖泊、水土流失、水利监督等水利信息化业务需求，加强水文监测站网、水资源监控管理系统、水库大坝安全监测监督平台、山洪灾害监测预警系统、水利信息网络安全建设，推动建立水利遥感和视频综合监测网，提升监测、监视、监控覆盖率和精准度，建设水利大数据中心，整合提升各类应用系统，增强水利信息感知、分析、处理和智慧应用的能力，以水利信息化驱动水利现代化。

（二）抓好水利行业强监管

推动水利行业监管从“整体弱”到“全面强”，既要对水利工作进行全链条的监管，也要突出抓好关键环节的监管；既要对人们涉水行为进行全方位的监管，也要集中用力重点领域的监管。归纳起来，要下功夫抓好以下几个方面的行业监管。

一是对江河湖泊的监管。要以河长制湖长制为抓手，以推动河长制从“有名”到“有实”为目标，全面监管“盛水的盆”和“盆里的水”，既管好河道湖泊空间及其水域岸线，又管好河道湖泊中的水体。在对“盆”的监管上，以河湖“清四乱”为重点，集中力量解决乱占、乱采、乱堆、乱建等问题，打造基本干净、整洁的河湖。在对“水”的监管上，压实河长湖长主体责任，建章立制、科学施策、靶向治理，统筹解决水多、水少、水脏、水浑等问题，维护河湖健康生命。

二是对水资源的监管。要落实节水优先方针，按照以水定需原则，体现水资源管理“最严格”的要求，全面监管水资源的节约、开发、利用、保护、配置、调度等各环节工作。要抓紧制定完善水资源监管标准，推进跨省和跨地市重要江河流域水量分配，明确区域用水总量控制指标、江河流域水量分配指标、生态流量管控指标、水资源开发利用和地下水监管指标，建立节水标准定额管理体系，加强水文水资源监测，强化水资源开发利用监控，整治水资源过度开发、无序开发、低水平开发等各

种现象。

三是对水利工程的监管。要在抓好水利工程建设进度、质量、安全生产等方面监管的同时，以点多面广的中小水库、农村饮水等工程为重点，加大对工程安全规范运行的监管。抓好水利工程建设监管，要压实项目法人、参建各方和项目主管部门责任，强化前期工作、设计变更、“四制”执行、质量管理、移民安置、工程验收等环节的监管，全面提升工程建设质量，同时要健全水利市场监管机制，推行“双随机、一公开”动态化监管模式，引导水利建设市场良性发展。抓好水利工程运行管理监管，要完善水利工程运行管理制度和技术标准，全面开展水利工程安全鉴定，摸清工程运行现状，及早消除安全隐患，确保工程安全运行；加强对工程管护主体、管护人员和管护经费落实情况的监管，农村饮水工程要合理制定水价，足额收缴水费，建立良性运行机制，确保工程发挥效益。

四是对水土保持的监管。要全面监管水土流失状况，全面监管生产建设活动造成的人为水土流失情况。要建立完备的水土保持监管制度体系，完善相关技术标准。充分运用高新技术手段开展监测，实现年度水土流失动态监测全覆盖和人为水土流失监管全覆盖，及时掌握并发布全国及重点区域水土流失状况和治理成效，及时发现并查处水土保持违法违规行为，有效遏制人为水土流失。

五是对水利资金的监管。要针对近年来巡视、审计、督查、稽察等发现的水利资金使用管理中的问题，以资金流向为主线，实行对水利资金分配、拨付、使用的全过程监管。要加大财务专项检查力度，跟踪掌握水利建设资金拨付、使用等情况。通过监管，督促各相关单位完善内控制度，确保各项支出有制度、有标准、有程序。扩大引入第三方、运用信息化手段等，及时发现并查处问题，严厉打击截留、挤占、挪用水利资金等行为，确保资金得到安全高效利用。

六是对行政事务工作的监管。要将党中央、国务院作出的重大决策部署，水利政策法规制度作出的规范性要求，水利改革发展中的重点任务及其他需要贯彻落实的重要工作，全面纳入监管范围，逐一细化任务分工，明晰责任边界，强化压力传导，建立完善约束激励机制，对责任不落实、履职不到位，不作为、慢作为、乱作为的严肃追责问责。

水利行业强监管，要坚持以问题为导向，以整改为目标，以问责为抓手，从法制、体制、机制入手，建立一整套务实高效管用的监管体系。

从法制入手，就是要建立完善水利监管的法律法规、部门规章、标准规范、实施办法等制度体系，明确监管内容、监管人员、监管方式、监管责任、处置措施等，使水利监管工作有法可依、有章可循。要对治水领域的法规制度进行系统梳理，划出工程建设运行、水资源管理、河湖管理、灾害防御、水土保持、农村水电等各领域的监管“红线”，使法规制度长牙、带电、有威慑力。同时要根据实践发展对相应规章制度进行修改完善，条件成熟时启动立法程序，使水利监管实践中行之有效的经验及时上升为法律。

从体制入手，就是要明确水利监管的职责机构和人员编制，建立统一领导、全面覆盖、分级负责、协调联动的监管队伍。水利部成立了水利督查工作领导小组，对督查工作实行统一领导，相关司局分别负责相关重点业务督查，提出本领域督查工作要求，并对发现问题进行整改落实。强化部分直属单位的监管职能，组建部本级督查队伍。在各流域机构设立监督局（处），组建督查队伍，按照水利部统一部署，承担片区内的监督检查具体工作。各省也要建立相应的督查队伍，形成完整统一、上下联动的督查体系。

从机制入手，就是要建立内部运行的规章制度，确保监管队伍能够认真履职尽责，顺利开展工作。要运用信息化手段，搭建一个覆盖水利各业务领域的信息互通平台，实行问题清单管理，实现发现问题、认证

问题、整改督办、责任追究的有效衔接和闭环运行。要为监管部门提供必要的办公条件和设备、经费保障，满足监管任务需要。要突出严、实、细、硬的监督特色，注重选拔勤勉敬业、高度负责、能力突出、作风过硬的同志参与监管工作，树立水利行业监管队伍的良好形象。要通过加强正面宣传、舆论引导和负面警示，持续释放严监管、严问责的强烈信号，引导全行业重视监管、支持监管、配合监管。

各地也要针对治水主要矛盾变化和工作中遇到的突出问题，因地制宜建立相应的法制、体制、机制，加强上下联动、信息共享和资源整合，形成水利行业齐心协力、同频共振的监管格局。

三、准确把握水利工程补短板、水利行业强监管

作为当前和今后一个时期水利改革发展的总基调，水利工程补短板、水利行业强监管是管总的，具体到不同地方，情况可能会有所不同。特别是随着供给侧结构性改革的深入推进，随着“三大攻坚战”的深入实施，随着乡村振兴战略的扎实推进，随着京津冀、粤港澳大湾区、长三角等地区的新发展，水利工作还将面临不少新情况新任务新要求。但补短板、强监管始终是水利工作的主要脉络。各级水利部门要准确理解和把握水利改革发展总基调，确保补短板到位、强监管有力。

（一）处理好“补”与“强”的关系

水利工程补短板、水利行业强监管，是解决新老水问题的“两翼”，相互联系，相互支撑，相互补充。没有必要的工程措施和有效的科技手段，监管就强不起来；没有强有力的监管，补短板的任务也不可能完成，已经补齐的短板还会坏掉。强监管是针对当前治水主要矛盾和矛盾的主要方面提出来的，是总基调里的主旋律，必须在补短板的同时更加重视强监管，把强监管作为首要任务，下大气力抓实抓好，尽快扭转行业监

管薄弱的被动局面。同时，水资源水生态水环境的问题具有潜藏性、累积性、转化性，发展演变需要一定时间，但如果现在听之任之，一旦问题表现出来就会积重难返，治理起来付出的代价就会大得多。因此，必须从现在开始就把监管强起来，不能走先破坏后治理的老路。

（二）处理好“上”与“下”的关系

水利行业强监管，其目的是要调整人的行为、纠正人的错误行为，因此监管的对象就是人的涉水涉河涉湖行为。各级水利部门都肩负着强监管的责任，需要全行业上下一心、共同努力。地方特别是基层水利部门守着水源、守着河湖、守着工程，依法履行管理保护职责，必须挺起腰杆、瞪大眼睛，决不能对眼皮底下的各种问题不闻不问甚至绿灯放行。水利部、各流域机构的监管，既是对涉水涉河涉湖行为的监管，也是对基层水利部门监管工作的再监管。基层依法监管，水利部就是坚强后盾；基层监管不力，水利部就会对其追责问责。水利部开展监管，主要采取“四不两直”的暗访式、奔着线索的“点穴”式、动态监控的网络式检查方式，不要基层汇报材料，不重表格留痕，绝不给基层和群众添麻烦、增负担。各级各部门也要坚决贯彻中央要求，改进监管方式，确保水利监管务实管用。

（三）处理好“总”与“分”的关系

总基调就要牵头管总，并不是只关系到监督部门和相关业务部门，各部门、各领域工作都要聚焦聚力，按照总基调来调整思路、安排工作。比如，水文监测站网体系建设，长期以来主要服务于防汛抗旱和水利工程建设，今后要从强监管的需求出发进行调整优化，使水文监测成为行业监管的“尖兵”和“耳目”。要从水文在水利和经济社会发展中的基础性作用出发，考虑水文行业体系的整体性特点，理顺水文管理体制，优化水文队伍力量，保证水文职能只能加强不能削弱。再比如，在规划设计、投资安排、人才培养等基础工作中，都要适应强监管的形势需要，

拿出实实在在的措施。

（四）处理好“标”与“本”的关系

水利行业强监管，必须坚持问题导向，既治标也治本。治标，就是要着眼纠正人的错误行为，对非法取水、无序用水、河湖“四乱”等问题全面宣战，发现一起处理一起。治本，就是要着眼调整人的行为，通过严格的制度体系、有力的监管手段，让节约用水、保护河湖成为人们的自觉行动。因此，水利强监管，既要打攻坚战，又要打持久战，真正把强监管当成水利行业的重点内容，落实在日常工作之中，建立起促进人水和谐的长效机制，实现水问题的标本兼治。

四、以全面从严治党成效为落实习近平总书记治水重要论述精神提供坚强政治保证

全面从严治党永远在路上。全国各级水利部门党组织要进一步强化管党治党政治责任，坚持和加强党的全面领导，不断把全面从严治党引向深入，为践行“十六字”治水方针、推进水利改革发展提供坚强政治保证。

（一）以党的政治建设为统领全面加强党的建设

各级水利部门既是业务机关也是政治机关，而且首先是政治机关，一定要把讲政治摆在首要位置，把牢固树立“四个意识”、坚决做到“两个维护”，作为首要的政治要求、根本的政治原则，第一位的政治纪律和政治规矩。

一是坚持用党的最新理论成果武装头脑、指导实践、推动工作，持续深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，突出抓好习近平总书记关于保障国家水安全重要讲话精神的贯彻落实，组织全行业在学懂弄通做实上持续用力。二是严明党的政治纪律和政治规

矩。深刻汲取秦岭北麓西安境内违建别墅案例教训，牢固树立业务工作有政治意识，对表对标党中央要求，做到党中央部署的坚决落实，党中央禁止的坚决杜绝，对习近平总书记重要指示批示和党中央决策部署的贯彻落实，既要讲工作进度，更要看质量效果。结合已经开展的“回头看”，对贯彻落实情况逐项进行梳理，必要时进行现场回访核实，确保件件有着落、事事有回音。三是层层严实管党治党责任，全面发挥党的建设工作联席会议制度的作用，严格落实基层党组织党建工作责任制，打通全面从严治党的最后一公里。四是强化监督执纪问责，正确运用监督执纪“四种形态”，及时“扯袖子、敲戒尺”，把问题发现和解决在萌芽状态。坚持有腐必惩、有贪必肃，对违法违纪行为发现一起、查处一起，严格落实“一案双查”，让失责必问、问责必严成为常态。

（二）坚决反对形式主义和官僚主义

去年以来，水利部党组、驻部纪检监察组就形式主义、官僚主义问题先后深入开展包括基层在内的4轮多层面专题调研、征求意见，收集整理出8个方面225个突出问题。各级党组织要以集中整治形式主义、官僚主义为重要抓手，驰而不息纠正“四风”问题，巩固拓展水利行业作风建设成果，以优良作风推动水利工程补短板、水利行业强监管。

一是部党组要本着“横不攀竖不比，刀尖向内扎自己”的态度，认真履行党组主体责任，带头查摆自身存在的问题，主动认领基层反映的问题，实实在在、完全彻底地解决若干较大“个头”、带有一定普遍性的突出问题，在重点领域有所突破、形成亮点。二是机关各司局和各直属单位要对查找出来的问题进行系统梳理，逐一剖析原因，有针对性地研究制定整改方案。三是各地水利部门要结合上级点、自己查、下级提，深入查找形式主义、官僚主义在本单位、本领域的集中表现，形成上下联动、精准发力的集中整治工作格局，着力破除功利主义、实用主义和官本位思想。四是坚持抓细抓常抓长，以问题为导向，以管用为目的，

以回应群众关切为重点，修改完善相应制度规定，把作风建设有机融入日常工作，形成抓作风促工作、抓工作强作风的良性循环。

（三）打造忠诚干净担当的水利干部队伍

中国特色社会主义进入新时代，水利事业发展也进入了新时代，必须着力打造忠诚、干净、担当的高素质水利干部队伍，激励引导广大水利干部贯彻新理念、担当新使命、展现新作为。

一是坚持正确用人导向，严格选人用人标准，把想干事、能干事，敢担当、善作为的干部及时发现出来，精心培养起来，合理使用起来。二是进一步完善日常干部监督管理机制，严格执行述职述廉、诫勉谈话、个人有关事项报告等制度，完善权力运行的监督制约机制，做到关口前移，防微杜渐。三是深化人事管理各项制度改革，实施新时代水利人才创新行动计划，加大院士、勘察设计大师等高层次创新人才培养力度，强化对基层水利人才的培训和帮扶，为水利改革发展提供人才和智力支持。四是大力弘扬新时代水利精神，把“忠诚、干净、担当，科学、求实、创新”作为整个行业共同认可的价值理念、每位干部职工共同遵守的行为准则，树起引领新时代水利改革发展的精神旗帜。

新时代要有新气象，更要有新作为。我们要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，积极践行“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水方针，紧紧围绕水利工程补短板、水利行业强监管，凝心聚力、锐意进取，努力开创水利改革发展新局面，向新中国成立70周年交出一份优异的答卷。

我们要更加紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，按照中央经济工作会议部署，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念和推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，继续打好三大攻坚战，坚持宏观政策强化逆周期调节、结构性政策强化体制机制建设、社会政策强化兜底保障功能，充分调动各方面积极性，以稳求进，以进固稳，狠抓“六稳”政策落实，促进经济稳定运行，持续迈向高质量发展。

经济运行稳中有进 逆周期调节亟待加强

国家发展改革委副主任兼国家统计局局长、党组书记 宁吉喆

2018年，面对外部环境深刻变化、国内结构调整阵痛叠加、经济下行压力加大的复杂局面，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门保持战略定力，坚持底线思维，认真贯彻落实党中央国务院决策部署，坚持新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，按照推动高质量发展要求，凝心聚力，攻坚克难，经济运行保持在合理区间，总体平稳、稳中有进态势持续显现，国民经济和社会发展主要预期目标较好完成，促进了经济社会大局和谐稳定。2019年，尽管内外环境发生深刻变化，经济运行稳中有变、变中有忧，下行压力加大，但我国发展

仍处于重要战略机遇期，经济发展韧性好、潜力足、空间大的特征不会改变，长期向好的基本面不会改变。我们既要坚持底线思维，增强忧患意识，妥善应对可能出现的重大经济风险；又要增强信心，变压力为动力，用好重要战略机遇期，推动经济高质量发展。

一、经济运行总体平稳、稳中有进，发展主要预期目标较好实现

面对经济下行压力，党中央国务院加强稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，坚决打好三大攻坚战，统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，积极稳妥应对外部环境深刻变化和中美经贸摩擦，经济运行保持在合理区间，呈现结构持续优化、新旧动能转换加快、薄弱环节明显加强、发展质量效益提高的良好局面。

（一）经济总量再上新台阶，发展韧性进一步增强

经济总量突破90万亿元。不断创新和完善宏观调控，在区间调控基础上，加强定向调控、精准调控、相机调控，经济保持稳定增长。初步核算，2018年，国内生产总值比上年增长6.6%，实现了6.5%左右的预期增长目标。分季度看，连续16个季度运行在6.4%~7.0%区间，经济运行稳定性和韧性明显增强。经济总量首次突破90万亿元，达到900309亿元。

链接 综合分析国内外形势，今年我国发展面临的环境更复杂更严峻，可以预料和难以预料的风险挑战更多更大，要做好打硬仗的充分准备。困难不容低估，信心不可动摇，干劲不能松懈。我国发展仍处于重要战略机遇期，拥有足够的韧性、巨大的潜力和不断迸发的创新活力，人民群众追求美好生活的愿望十分强烈。我们有战胜各种困难挑战的坚定意志和能力，经济长期向好趋势没有也不会改变。

——2019年《政府工作报告》

按年平均汇率折算，全年经济增量达1.4万亿美元，相当于G20国家中澳大利亚2017年的经济总量。

经济运行保持在合理区间。坚持实施积极的就业政策，出台了稳岗就业、创新创业带动就业、就业帮扶和服务、就业保障等一系列政策措施，确保了就业大局稳定。2018年，城镇新增就业1361万人，比上年多增10万人，连续6年保持在1300万人以上。全国城镇调查失业率保持在4.8%~5.1%之间，持续低于5.5%的预期目标。全国城镇登记失业率为3.8%，为近十多年来的最低水平。2018年末，农民工总量为28836万人，比上年增加184万人。实施稳健中性的货币政策，切实保障重要商品供给，市场价格温和上涨。2018年，居民消费价格比上年上涨2.1%，低于全年3%左右的预期目标；工业生产者出厂价格上涨3.5%，涨幅比上年回落2.8个百分点。与民生相关的消费品和服务市场供应充足，价格涨幅较低，居民得到更多实惠。

国际影响力继续提升。我国仍然是世界经济增长的主要贡献者。按年平均汇率折算，2018年我国经济总量达到13.6万亿美元，稳居世界第二，经济增速位居世界前五大经济体之首，对世界经济增长贡献率接近30%。货物进出口总额首次突破30万亿元，规模创历史新高。外汇储备稳定在3万亿美元以上，位居世界第一。在全球跨境投资大幅下滑的背景下，我国利用外资规模继续增加，2018年我国实际使用外资1350亿美元，比上年增长3.0%，仍是全球最受欢迎的外商投资目的地之一。

（二）经济结构优化调整，发展可持续性提高

产业结构持续升级。产业转型升级态势明显，在三次产业协同发展的同时，服务业“稳定器”功能更为突出，工业加快向中高端迈进。2018年，第三产业增加值占国内生产总值的比重为52.2%，比上年提高0.3个百分点；对经济增长的贡献率为59.7%，比第二产业高23.6个百分点。新兴服务业发挥引领作用。2018年，科技服务业和高技术服务业营业收

入分别比上年增长14.4%和12.9%，增速分别快于规模以上服务业3.0和1.5个百分点。工业发展质量提升。2018年，高技术制造业增加值比上年增长11.7%，增速快于规模以上工业5.5个百分点；占规模以上工业增加值的比重为13.9%，比上年提高1.2个百分点。

需求结构不断优化。积极扩大国内需求，顺应居民需求新变化不断壮大国内市场，消费对经济增长的基础性作用进一步增强。2018年，最终消费支出对经济增长的贡献率为76.2%，比上年提高18.6个百分点。国民经济核算的居民消费中，服务消费占比为49.5%，比上年提高0.3个百分点。投资结构不断改善，对优化供给结构的关键性作用进一步发挥。2018年，民间投资比上年增长8.7%，增速比上年加快2.7个百分点；制造业投资增长9.5%，加快4.7个百分点，其中高技术制造业投资增长16.1%。

区域发展协调性增强。京津冀协同发展迈出坚实步伐，雄安新区建设高质量推进；长江经济带绿色发展加快，共抓大保护格局基本确立；粤港澳大湾区规划建设取得积极进展，泛珠三角区域合作深入开展。中西部地区持续较快发展，东北经济有所回暖，东部地区创新引领作用不断增强。2018年，中部、西部地区规模以上工业增加值分别比上年增长7.4%和6.9%，增速分别比东部地区快1.8和1.3个百分点；东北地区规模以上工业增加值增长6.1%，比上年加快1.9个百分点；东部地区高技术制造业投资增长13.1%，增速快于东部地区固定资产投资7.4个百分点。

（三）三大攻坚战开局良好，发展薄弱领域明显加强

防范化解重大风险稳步推进。打好防范化解重大风险攻坚战三年行动方案制定实施，防范化解金融风险成效初显。2018年，M2/GDP为202.9%，比上年下降3个百分点，宏观杠杆率进一步趋稳。规范金融秩序力度加大，金融机构资产质量改善。2018年末，全国银行业境内总资产261.4万亿元，不良贷款率1.89%，在可控范围之内。年末全国地方政

府债务余额为183862亿元，控制在全国人大批准的限额之内。

脱贫攻坚成效显著。重点地区脱贫攻坚加快推进，易地扶贫搬迁中央预算内投资和中央财政补助地方财政专项扶贫资金全部下达，脱贫攻坚取得重大进展。2018年，全国农村贫困人口继续减少，减贫人口达到1386万人，贫困发生率降至1.7%。280个左右贫困县脱贫摘帽，280万人易地扶贫搬迁顺利完成。加大贫困地区政策倾斜和资金项目帮扶，产业、就业、教育等扶贫重点工作成效明显，贫困地区居民收入较快增长。2018年，贫困地区农村居民人均可支配收入10371元，比上年实际增长8.3%，增速高于全国农村居民1.7个百分点。

污染防治取得积极进展。打赢蓝天保卫战三年行动计划出台，水、土壤污染防治行动深入推进，环保督察持续开展，农村人居环境整治三年行动启动实施，生态环境质量不断改善。2018年，全国338个地级及以上城市空气质量平均优良天数比例为79.3%，比上年提高1.3个百分点；PM_{2.5}浓度为39微克/立方米，下降9.3%；PM₁₀浓度为71微克/立方米，下降5.3%。重点地区空气质量改善明显。京津冀及周边地区、长三角、汾渭平原PM_{2.5}浓度比上年分别下降11.8%、10.2%和10.8%。全国地表水优良（Ⅰ—Ⅲ类）水质断面比例继续提高，劣Ⅴ类断面比例下降。

（四）供给侧结构性改革深入推进，发展新动能茁壮成长

无效供给继续减少。坚持市场化法治化去产能，提前超额完成全年去产能目标任务。2018年，共压减钢铁产能3000万吨以上，退出煤炭产能1.5亿吨以上。煤炭开采和洗选业、黑色金属冶炼和压延加工业产能利用率分别为70.6%和78.0%，分别比上年提高2.4和2.2个百分点。与此同时，补短板强弱项力度不断加大。2018年，生态保护和环境治理业、涉农领域、社会领域投资分别比上年增长43.0%、19.8%和11.9%，增速分别快于全部投资37.1、13.9和6.0个百分点。

新动能积聚成长。大力弘扬创新文化，构建线上线下结合、产学研

用协同、大中小企业融合的创新创业格局，积极打造高水平“双创”，催生了大量市场主体。2018年，全国新登记企业670万户，比上年增长10.3%，日均新登记企业1.84万户。新产业新产品不断成长。2018年，战略性新兴产业增加值比上年增长8.9%，增速快于全部规模以上工业2.7个百分点；战略性新兴产业营业收入比上年增长14.6%，增速快于全部规模以上服务业3.2个百分点。新能源汽车、生物基化学纤维、智能电视产量继续保持高速增长。新业态新模式蓬勃发展。数字消费、电子商务、现代供应链、互联网金融等新技术相互融合，有效带动了平台经济、共享经济、智能经济发展。2018年，全国实物商品网上零售额比上年增长25.4%，增速快于社会消费品零售总额16.4个百分点；占社会消费品零售总额的比重达18.4%，比上年提高3.4个百分点。

企业成本下降。加大减税降费力度，推出支持创业创新的税收优惠政策，清理涉企收费，降低制度性交易成本、企业用地用能和物流成本，加强对制造业和小微企业的金融支持和服务，企业成本和杠杆率继续下降。全年减税降费规模约1.3万亿元。2018年，规模以上工业企业每百元主营业务收入中的成本为83.88元，比上年降低0.2元。2018年末，规模以上工业企业资产负债率为56.5%，比上年下降0.5个百分点。

（五）改革开放纵深推进，发展活力动力不断激发

重点领域改革持续深化。隆重召开庆祝改革开放40周年大会，推出一系列重大改革举措。“放管服”改革持续深入，市场准入负面清单全面实施，外资外企设立程序进一步简化，营商环境不断优化。世界银行《2019年营商环境报告》显示，我国营商环境在190个经济体中位列46位，比上年上升32位。财税体制改革持续加力，增值税改革全面铺开，下调制造业等行业增值税税率，扩大享受税收优惠政策的小微企业范围，提高个人所得税起征点，推动实施个人所得税专项附加扣除。国企国资、价格、投融资等重点领域改革稳步推进，不断完善产权保护制度。

对外开放水平不断提升。成功举办首届中国国际进口博览会，博鳌亚洲论坛2018年年会、上海合作组织青岛峰会、中非合作论坛北京峰会等重大会议取得圆满成功。坚持共商共建共享，全面落实“一带一路”国际合作高峰论坛成果，与“一带一路”沿线国家经贸往来持续扩大。2018年，我国对“一带一路”沿线国家进出口额达8.4万亿元，比上年增长13.3%，增速快于全部进出口总额3.6个百分点。我国企业对“一带一路”沿线国家非金融类直接投资156.4亿美元，比上年增长8.9%；在“一带一路”沿线国家对外承包工程完成营业额893.3亿美元，占同期总额的52.8%。境外经贸合作区建设取得积极进展。截至2018年末，通过确认考核的合作区入区企业共计933家，累计投资209.6亿美元，创造就业岗位14.7万个。

（六）人民生活继续改善，发展质量效益提高

居民收支稳定增长。多措并举促进居民增收，全国居民收入稳步增长，与经济增长基本同步，为实现居民收入翻番目标打下坚实基础。2018年，全国居民人均可支配收入比上年实际增长6.5%，快于人均GDP增速。农村居民人均可支配收入实际增速快于城镇居民1.0个百分点。城乡居民收入比值为2.69，比上年下降0.02。商品和服务供给质量不断提高，消费环境有效改善，促进了居民消费增长。2018年，全国居民人均消费支出比上年实际增长6.2%，比上年加快0.8个百分点。居民耐用消费品拥有量增加。2018年，全国居民每百户家用汽车拥有量为33辆，比上年增长11.0%；每百户移动电话拥有量为249部，增长3.8%。

企业效益和财政收入改善。2018年，全国规模以上工业企业利润总额比上年增长10.3%；主营业务收入利润率为6.49%，比上年提高0.11个百分点。2018年，规模以上服务业企业营业利润比上年增长6.5%。其中，交通运输仓储和邮政业、卫生和社会工作、文化体育和娱乐业营业利润分别增长29.7%、21.1%和16.7%。经济运行平稳，企业效益改善，有力

支撑财政收入增长。2018年，全国一般公共预算收入183352亿元，首次突破18万亿元，比上年增长6.2%。

节能降耗取得新成绩。大力实施绿色低碳发展战略，能源消费结构继续优化，节能降耗稳步推进。2018年，能源消费总量比上年增长3.3%，其中天然气、水电、核电、风电等清洁能源消费量占能源消费总量的比重比上年提高1.3个百分点。万元国内生产总值（2015年不变价）能耗比上年下降3.1%，完成下降3%以上的目标任务。工业节能成效显著，规模以上工业单位增加值能耗下降3.7%。随着技术进步和企业主动调整，主要工业产品综合能耗继续下降。

2018年我国经济社会发展取得的成绩，是以习近平同志为核心的党中央审时度势、科学决策的结果，是各地区各部门攻坚克难、真抓实干的结果，也是全国各族人民团结一心、砥砺奋进的结果，成绩来之不易，需要倍加珍惜。

二、经济运行稳中有变、变中有忧，风险挑战有所增多

在充分肯定成绩的同时，也要清醒看到，当前外部环境复杂严峻，国内外长短期问题交织叠加，周期性结构性矛盾突出，企业困难依然较多，经济运行稳中有变、变中有忧。

（一）国际环境复杂多变，对我影响需要重视

保护主义和民粹主义抬头，全球化进程明显受阻，主要经济体政策分化加剧，世界经济复苏前景不确定性增加。全球经济减速可能性加大。2018年三季度，美国、欧元区GDP增速均比二季度放缓，俄、印等新兴经济体经济增速也均出现不同程度的回落。主要国际组织纷纷下调2019年世界贸易和经济增长预期。主要经济体政策分化加剧。美国仍处于加

息周期，欧洲央行逐步缩减购债规模，日本央行短期内维持量化宽松政策，全球不同经济体货币政策分化加剧，新兴经济体发展将承受较大压力。地缘政治冲突不断。美重启对伊制裁、英国脱欧、叙利亚局势复杂，国际局势动荡不宁，不稳定不确定性明显增加。

此外，美单边主义抬头，中美经贸摩擦复杂演变，对市场主体信心产生不利影响。

（二）部分主要指标增长放缓，下行压力有所显现

工业生产增速有所回落。结构调整带来的阵痛以及国际市场波动对我国工业生产造成一定影响，汽车、电子等重点行业增长放缓。2018年，规模以上工业增加值增速比上年回落0.4个百分点，汽车制造业增加值增速回落7.3个百分点，手机、微型计算机设备等部分电子产品产量由升转降。投资增长承压。2018年，固定资产投资增速比上年回落1.3个百分点，其中基础设施投资增速回落15.2个百分点。下阶段，国家陆续出台相关政策对2019年投资增长形成一定支撑，但从先行指标看，投资增长仍存在一定压力。

（三）实体经济困难仍多，中小企业经营压力较大

企业成本压力仍然较大。虽然减税降费措施力度较大，但随着资源约束趋紧，劳动力、土地等要素成本刚性上涨，企业生产成本压力较大。石油、钢铁等上游原材料价格上涨加大了下游行业的成本压力，影响企业效益。中小微企业经营困难多。2018年，全国规模以下工业增加值比上年增长5.1%，增速比规模以上工业增加值低1.1个百分点；规模以上工业企业中，私营企业主营业务收入利润率为5.59%，比全部规上工业企

链接 我国经济运行主要矛盾仍然是供给侧结构性的，必须坚持供给侧结构性改革为主线不动摇，更多采取改革的办法，更多运用市场化、法治化手段，在“巩固、增强、提升、畅通”八个字上下功夫。

——2018年中央经济工作会议

业低0.9个百分点。

（四）部分地区困难较多，潜在就业压力不容忽视

我国不同区域之间发展协调性增强，但长期积累的结构性矛盾尚未解决，部分地区发展仍承受较大压力。东北地区发展面临不少困难。尽管东北经济有所好转，但与其他地区相比，东北地区产业结构单一，转型升级面临困难较多，制约了经济发展。2018年，东北地区固定资产投资增速比全国低4.9个百分点，居民人均可支配收入增速比全国低1.8个百分点。一些地区就业压力有所显现。2018年四季度，吉林、黑龙江、内蒙古等地区城镇调查失业率在5.5%以上。一些受中美贸易摩擦影响较大的地区或企业，就业不充分的情况时有发生，对此要高度关注。

（五）市场信心仍显不足，稳定预期亟待加力

企业信心有所减弱。2019年1月份，制造业PMI为49.5%，虽有所回升，但仍处于临界点以下。投资者信心不足。受全球经济增长放缓、贸易保护主义加剧、地缘政治冲突升级等因素影响，全球金融市场受挫，主要股票指数集体下行，对我国资本市场影响显现。2018年末，上证综指、深证成指收盘价分别比上年末下跌24.6%和34.4%。消费者信心有所减弱。2018年四季度，消费者信心指数为121.4，比上年同期回落1.2点。此外，国内外形势复杂多变，影响企业生产和用工决策，加大了企业家及从业人员对未来的担忧情绪。

三、我国发展仍处于重要战略机遇期，长期向好基本面没有改变

纵观国际国内环境，挑战中蕴涵机遇，压力下孕育动力，我国发展仍处于并将长期处于重要战略机遇期。当前世界面临百年未有之大变局。世界多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化的发展大势不可逆

转，积极参与全球治理和深化改革开放为我国赢得更为广阔的发展空间，国内市场空间广阔、发展基础不断夯实的优势继续显现，后发优势强、发展潜力大的特点仍较明显，未来经济稳定健康发展的动力依然充足。

（一）全球化大势不可逆转，我国经济地位不断提高

全球化为我国发展带来新机遇。尽管当前单边主义、贸易保护主义和逆全球化思潮抬头，但各国经济利益彼此依存、相互交织，已经形成了“你中有我，我中有你”的经济格局，开放融通、互利共赢的潮流滚滚向前，经济全球化大势不可逆转，积极参与全球化将为我国赢得更多发展机遇。2017年，世界货物和服务贸易总额相当于全球GDP的71.7%，比十年前提高了12.7个百分点；全球外国直接投资净流入资金总额达1.95万亿美元。当前，国际格局和力量对比加速演变，全球经济治理体系加速重塑。近年来，随着我国经济总量日益壮大，对世界经济增长的贡献凸显，经济影响力不断增强，我国在国际多边舞台以及全球经济治理体系变革中扮演重要角色，“中国声音”得到越来越多国家的尊重和认同，这将为我国参与全球化，促进共同发展提供更为坚实的保障。

（二）改革开放力度加大，经济发展空间不断拓展

长期以来，世界经济深受南北差距大、贫困人口多、利益冲突频发等问题困扰。近年来，美国频繁上演“退群”戏码，国际合作共谋发展的机制明显弱化。在这样的条件下，我国不断扩大对外开放，不仅为加强世界经济合作创造了新机遇，也拓展了我国发展的新空间。目前，我国已与25个国家和地区达成了17个自贸协定，自贸“朋友圈”还在持续扩大。我国倡议发起的“一带一路”建设，已成为当前世界规模最大的国际合作平台和最受欢迎的国际公共产品。截至2018年底，我国已累计同122个国家、29个国际组织签署了170份政府间共建“一带一路”合作文件。习近平总书记站在人类历史发展进程的高度，提出构建人类命运共同体的倡议得到越来越多国家和人民的广泛响应。还要看到，深化改

革将不断激发经济发展动力活力。坚持推进市场化改革，既是改革开放40年来经济发展取得辉煌成就的秘诀之一，也是未来继续迈向高质量发展的必由之路。党的十八大以来，全面深化改革扎实推进，供给侧结构性改革成效显著，新型城镇化发展战略和乡村振兴战略稳步实施，为我国经济社会发展注入新动力。未来随着国资国企、财税金融、土地、市场准入、社会管理等关键领域改革持续深化，我国市场经济体制更趋完善，将进一步激发市场活力和经济增长内生动力。

（三）市场空间日益广阔，应对风险挑战能力增强

我国是世界第二大经济体、第一大货物贸易国，人口规模接近14亿人，位居世界第一，国内巨大的市场规模为我国发展提供了广阔空间和充足的回旋余地，具备应对内外部风险挑战的有利条件。2018年，我国社会消费品零售总额超过38万亿元，比上年增长9%。我国已成为全球120多个国家和地区的最大贸易伙伴，2012—2017年，我国进口总额仅次于美国，稳居世界第二位。未来，随着增加居民收入、改善消费环境、提升产品质量等一系列政策措施加快实施，我国消费市场规模将继续扩大，消费升级加快，消费的经济压舱石作用将更加明显。特别是，我国中等收入群体已达4亿多人，是全球规模最大、最具成长性的中等收入群体，随着中等收入群体继续壮大，消费潜力将继续释放，对我国经济平稳增长的支撑力也将进一步增强。

（四）经济发展基础坚实，后发优势仍然很大

改革开放40年来，我国经济发展取得了巨大成就，要素供给质量显著提升，发展基础好于历史上任何时期。物质基础更加厚实。我国粮食产量连续4年保持在65000万吨以上，200多种工业产品产量居世界第一，高铁营业里程超过2.9万公里，占世界总量的三分之二以上。人才资源更加丰富。我国劳动年龄人口约9亿人，规模大于主要发达经济体之和，受过高等教育和专业技能培训的高素质人才超过1.7亿人，每年大学毕业生

800多万人。经济发展空间广，后发优势强。我国经济总量已突破90万亿元，但人均发展水平仍明显低于发达国家，产业转移和梯度发展潜力仍然较大，后发优势依然明显。与美国、欧盟、日本相比，2017年，我国人均GDP仅分别相当于其14.8%、26.2%和23.0%，农业就业人员占比分别高15.8、13.3和14.0个百分点，城镇化率分别低24.1、17.5和33.6个百分点。目前我国基础设施人均资本存量只有发达国家的20%~30%。未来我国与发达经济体的差距将稳步缩小，巨大的发展潜力将得到有效释放。

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

——2019年《政府工作报告》

（五）结构优化创新加强，转型升级激发动力

我国正处于经济结构优化升级快速发展时期，经济结构不断优化将为未来经济平稳增长和高质量发展提供更有力的支撑。产业结构向中高端迈进。服务业增加值占国内生产总值比重稳步提高，现代服务业与战略性新兴产业快速崛起，逐步成为发展新动能。居民消费升级促进消费层次不断提升，智能化、个性化商品销售大幅增长，文化、旅游、教育等服务类消费蕴藏着巨大潜力。京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等重大区域发展战略扎实推进，新的区域经济增长极快速成长。与此同时，科技创新浪潮蓬勃发展，人工智能、大数据、云计算、数字经济、共享经济等新技术新产业发展空间广阔。我国研发经费投入强度已达到中等发达国家水平，2018年R&D经费支出与GDP之比在2017年2.15%基础上有望继续提高，研发人员总量预

计达418万人，居世界第一。我国国际科技论文总量和被引次数稳居世界第二，发明专利申请量和授权量居世界首位。国家综合创新能力列世界第17位。随着中国深度参与世界前沿科技和产业发展，创新能力将不断提升，新产业、新业态、新模式不断涌现，为推动经济高质量发展创造前所未有的重大机遇。

（六）绿色发展深入推进，生态文明建设催生新机遇

坚持“绿水青山就是金山银山”理念，加快实现经济与资源环境协调可持续发展，促进人与自然的和谐共生，是党中央作出的重大决策部署，也是我国经济转型、产业迈向中高端，从而实现经济社会可持续发展的重要出路。随着持续加大环保投入，提升资源利用效率，节能环保领域发展明显加速。2018年，生态保护和环境治理业投资增长43.0%，增速比上年加快19.1个百分点；环境监测及治理服务投资增长39.7%，加快12.3个百分点。相应地，近年来我国万元国内生产总值能耗持续下降，主要污染物排放量逐步得到控制，城市空气质量明显提升。绿色发展不仅大幅改善了生产生活环境，也带来了新的经济增长点。新能源产业、节能环保产业等绿色产业发展空间巨大。随着绿色制造全面推行，先进节能环保技术、工艺和装备的研发力度持续加大，绿色产业发展加快，将为推动高质量发展提供重要保障和动力。

四、抓住用好发展重要战略机遇期，推动经济持续健康高质量发展

纵观国内外形势，我们比历史上任何时期都更接近实现中华民族伟大复兴，坚持办好自己的事，发挥好自身优势，就能变压力为推动高质量发展的动力，保持经济长期向好。我们要更加紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，按照中央经济工作会议部署，坚持稳中求进工

作总基调，坚持新发展理念和推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，继续打好三大攻坚战，坚持宏观政策强化逆周期调节、结构性政策强化体制机制建设、社会政策强化兜底保障功能，充分调动各方面积极性，以稳求进，以进固稳，狠抓“六稳”政策落实，促进经济稳定运行，持续迈向高质量发展。

（一）加强宏观政策逆周期调节，确保经济运行在合理区间

针对经济下行压力，要加大逆周期调节政策实施力度。积极的财政政策要加力提效，实施更大规模的减税降费，较大幅度增加地方政府专项债券规模并加快发行进度。稳健的货币政策要松紧适度，运用好定向降准全面降准工具，保持流动性合理充裕，更好服务实体经济，稳定市场预期。全面正确把握宏观政策、结构性政策、社会政策取向，加强财政、货币、产业、区域、贸易、土地、环保等政策的统筹协调，形成有利于经济平稳运行的政策合力。

（二）加快形成强大国内市场，增强经济内生动力

我国国内市场有巨大的空间和潜力，要充分发挥投资关键作用，努力满足最终需求。加快补齐农村基础设施、公共服务设施、自然灾害防治建设短板。加大制造业技术改造和设备更新，加快5G商用步伐，加强大数据、人工智能、物联网、工业互联网等新型基础设施建设投资力度。加快落实促消费各项政策措施，积极发展教育、育幼、养老、医疗、文化、旅游等服务业，增加高质量产品和服务供给。改善消费环境，挖掘农村市场消费潜力，完善有利于提高居民消费能力的收入分配制度，落实好个人所得税专项附加扣除政策，千方百计促进居民增收，增强消费能力。

（三）坚持以供给侧结构性改革为主线，持续深化重点难点领域改革

要更多运用市场化、法治化手段，在“巩固、增强、提升、畅通”上下功夫。要巩固“三去一降一补”成果，推动更多产能过剩行业加快

出清。要增强微观主体活力，发挥企业和企业家主观能动性，优化营商环境，促进正向激励和优胜劣汰。要提升产业链水平，注重利用技术创新和规模效应形成新的竞争优势。要畅通生产、流通、分配、消费循环，加快建立统一开放、竞争有序的现代市场体系。深化国资国企、财税金融、土地、市场准入、社会管理等关键领域改革，进一步完善产权制度和要素市场化配置机制，切实转变政府职能，激发市场活力潜力。进一步深化“放管服”改革，在市场准入、审批许可、经营运行、招投标、军民融合等方面，营造公平竞争市场环境，促进民营企业和中小企业健康发展。

（四）抓重点补短板强弱项，持续打好三大攻坚战

坚持结构性去杠杆的基本思路，防范金融市场异常波动和共振。按照坚定、可控、有序、适度的要求，规范政府举债融资机制，落实好化解地方政府债务风险政策措施。要一鼓作气打好脱贫攻坚战，重点解决好实现“两不愁三保障”面临的突出问题，加大“三区三州”等深度贫困地区和特殊贫困群体脱贫攻坚力度，减少和防止脱贫人口返贫。更多运用市场化法治化手段推进生态环境治理，避免处置措施简单粗暴。增强服务意识，帮助企业制定环境治理解决方案，增加对相关环保政策落实的指导。

（五）着力深化创新驱动，促进科技成果产业化

深入实施创新驱动发展战略，促进传统产业向数字化、网络化、智能化升级。推动先进制造业和现代服务业深度融合，促进新技术、新组织形式、新产业集群形成和发展。加强关键核心技术攻关，提高关键环节和重点领域的创新能力。加快完善以企业为主体、市场为导向的产学研相结合的一体化创新机制，加大对中小企业创新的支持力度，加强知识产权保护 and 运用，形成有效的创新激励机制，推动科技成果加速产业化。

（六）扩大高水平对外开放，着力形成全面开放新格局

过去40年中国经济发展是在开放条件下取得的，未来中国经济实现

高质量发展也必须在更加开放的条件下进行。要适应新形势、把握新特点，推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。放宽市场准入，全面实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，推动出口市场多元化，削减进口环节制度性成本。加强国际产能合作，深化经贸合作。积极参与世界贸易组织改革，促进贸易和投资自由化便利化。推动共建“一带一路”，发挥企业主体作用，有效管控各类风险。精心办好第二届“一带一路”国际合作高峰论坛。

（七）加强保障和改善民生，切实提升群众获得感

坚持底线思维和社会政策要托底的基本要求，集中力量做好普惠性、基础性、兜底性民生建设。把稳就业放在稳定经济的首位，积极促进就业创业，落实国家普惠性就业创业政策，解决好高校毕业生、农民工、退役军人等重点人群就业。增加对学前教育、农村贫困地区儿童早期发展、职业教育等投入。完善养老护理体系，深化社会保障制度改革，在加快省级统筹的基础上推进养老保险全国统筹，把更多救命救急的好药纳入医保，继续划转部分国有资本充实社保基金。构建房地产市场健康发展长效机制，因城施策、分类指导，完善住房市场体系和住房保障体系。

面对新形势新任务新要求，我国种业发展要在习近平新时代中国特色社会主义思想引领下，以实施乡村振兴战略为指引，围绕农业供给侧结构性改革这条主线，落实习近平总书记“下决心把民族种业搞上去”的指示要求，牢记发展现代种业、建设种业强国的历史使命，统筹推进农作物和畜禽种业创新发展，推进种业绿色革命、科技革命和质量变革、企业变革、管理变革，加快构建现代种业科技创新体系、生产经营体系、管理服务体系、政策支持体系，全面提升新时代种业自主创新能力、持续发展力、国际竞争力，做强农业高质量发展“芯片”，保障国家粮食安全和主要农产品有效供给，保障农业农村高质量发展。

加快构建现代种业体系 做强农业高质量发展“芯片”

农业农村部副部长 张桃林

猪粮安天下，良种铸基石。回顾历史，一部农业发展史既是一部科技进步史，也是一部种子改良史。以矮秆小麦、杂交水稻等为代表的每一次种子上的突破，都给农业带来革命性变化。

党中央、国务院历来高度重视种子工作和种业发展。毛泽东同志曾指出：有了优良品种，即不增加劳动力、肥料，也可获得较多的收成。邓小平同志多次讲到，种子很重要，要从科研做起，把种子管起来，每年都用上新种子。2013年，习近平总书记在中央农村工作会议上指出，要下决心把民族种业搞上去，从源头上保障国家粮食安全。几十年来，特别是改革开放以来，我国种子事业不断发展壮大，实现了由种子到种业的历史性跨越，为保障国家粮食安全和主要农产品有效供给提供了重要支撑。

一、我国种业改革发展历程与成就

改革开放前，我国农业用种长期处于“四自一辅”（依靠农业生产合作社开展自繁、自选、自留、自用，辅之以调剂）状态。从1978年开始，种子领域先后推行供种体制改革、生产经营体制改革、管理体制改革、科研体制改革。由此种业经历了“四化一供”（种子生产专业化、加工机械化、质量标准化、品种布局区域化，以县为单位统一供种）、产业化、市场化、现代化四个发展阶段，种业改革成为我国农业农村改革的重要领域。40年的改革发展，我国种业从无到有，从小到大，在种质资源保护利用、自主创新能力提升、企业主体培育、产业体系构建、发展环境改善等方面发生了深刻变化，种业呈现持续快速发展态势。

（一）自主创新能力加快提升

通过体制机制创新，推进种业成果权益改革，实施良种联合攻关，强化企业创新主体地位，推动政产学研结合，大幅度提升了科研育种效率。一是育种创新基础更加坚实。建立了以国家种质长期库与复份库为核心、中期库和种质圃为支撑、原生境保护区（点）为补充的国

链接 目前我国农作物自主选育品种已经占据主导地位，做到了中国粮主要用中国种。首先，水稻、小麦、玉米、大豆、棉花五大主要农作物里，水稻、小麦、大豆这三大作物全部是自主选育的品种；其次，玉米五年前国外品种占到市场份额的15%，这几年通过不断改革创新，国外选育的玉米品种市场份额已经降到了10%，以过去在国内有较大市场份额的先玉335为例，这几年其种植面积逐年下降，从4200多万亩下降到3000多万亩，在抗倒性、抗病性方面，国内自主选育品种已超过先玉335。再看棉花，我国自主选育的转基因棉花品种市场份额占到了95%以上，国外品种已经不到5%。

——农业农村部网站《十八大以来种业改革创新亮点突出》

家级作物种质资源保护体系，农作物种质资源保存量仅次于美国。建立了一批国家级畜禽遗传资源保种场、保护区、基因库，以及省级保种场等畜禽遗传资源保护体系，挽救了一大批有价值的基因资源，有效保护了一批畜禽地方品种。二是品种创新成果层出不穷。水稻从“三系”到“两系”，再到超级稻，产量水平不断攀升；小麦从偃麦到济麦、周麦、扬麦，单产水平不断提高，品质、抗性不断改善；玉米从常规种到杂交种，从中单、掖单到郑单，单产较40年前翻两番；棉花从常规种到杂交棉、抗虫棉，产量不断提高。以地方畜禽遗传资源为材料，培育推广了一批畜禽新品种、配

套系，实现了地方特色品种的产业化开发。三是自主品种居主导地位。水稻、小麦、大豆等大宗作物均为自主品种，国产转基因抗虫棉占95%以上，国产玉米品种由85%恢复到90%以上，扭转了国外品种快速增长势头，实现了中国粮主要用中国种。社会关注的蔬菜“洋种子”市场份额降至13%以下，国产黄瓜、番茄种子占比提高到70%以上。肉牛自主育种达到80%，蛋鸡、肉鸭、黄羽肉鸡等自主选育快速推进，国产蛋鸡打破了国外公司对蛋鸡种源的垄断，中畜草原白羽肉鸭配套系填补了国内空白。

（二）产业体系快速发展

随着种业市场化改革不断深入，多元化主体加速发展，逐步形成了全国统一的大市场，产业化水平不断提高。一是市场规模快速增长。自1978年第一家种子公司成立，种子市场规模和企业主体迅速发展。目前农作物种子市场价值超过1000亿元。各类种畜禽场1万多家，畜禽种业产业规模达到4000多亿元，并呈逐年增长趋势。二是企业不断壮大。农作物种子企业5000多家，其中资产1亿元以上的373家，10亿元以上的18家。在国内上市挂牌的种子企业达到70多家，其中隆平高科已进入全球种业十强。畜牧业龙头企业育繁推、产加销一体化发展迅速，温氏、牧原等龙头企业在种猪市场的占有率名列前茅。三是产业体系逐步完善。目前，我国物种资源保护、品种研发、规模化繁种、精选加工、贮藏包装、生产经营等全产业链条日趋完善，种子种畜禽质量稳步提高。商业化育种、联合育种等理念在全行业的推广和深入，带动了种业规模化、产业化水平的提升，提高了种业发展的质量、效益和竞争力，促进了大产业格局的初步形成。

（三）种业发展环境不断改善

主要表现在：一是法治建设扎实推进。从1989年《种子管理条例》、1997年《植物新品种保护条例》到2000年《种子法》，从1994年《种畜禽管理条例》到2005年《畜牧法》，原农业部配合法律法规的颁布施行，先后制定了30多部配套规章和规范性文件，各地陆续出台了一系列地方性法规，我国涵盖科研、生产、经营、质量监督等全过程的法规制度体系已经形成。2015年《种子法》《畜牧法》完成修订，为现代种业发展进一步夯实了制度基础，法治理念深入人心，依法治种越走越坚实。二是政策支持更加有力。从“九五”开始，国家启动了“种子工程”，种质资源、品种改良、区域试验、良种繁育、质量检测等技术支撑体系迅速完善。同时，国家三大制种基地（海南南繁、四川杂交稻种、甘肃杂交玉米）建设、制种大县奖励、制种保险补贴、育繁推一体化企业所得税减免、救灾种子

储备、现代种业基金、种业自主创新工程等政策相继创立。三是市场秩序持续向好。种业改革极大地调动了市场主体的积极性，保障了农业生产用种安全，让我国彻底告别了种子短缺时代。“劣种子”问题基本解决，制售假劣、套牌侵权等违法行为大幅减少，“假种子”问题得到有效遏制。

40年多来，我国农业生产主导品种实现了五六次的更新换代，良种覆盖率达96%以上，为我国粮食安全和重要农产品有效供给、为国家改革开放和经济社会发展全局作出了重大贡献。一是解决了人民温饱问题。以杂交水稻、紧凑型玉米、优质专用麦等为代表的品种突破，推动粮食单产提高123%、总产增长116%，2018年粮食总产超过1.3万亿斤，良种在粮食增产中的贡献率达到45%。目前我国肉蛋奶年产量1.53亿吨，禽蛋人均占有量超过发达国家水平，肉类超过世界平均水平，良种对畜牧业发展的贡献率超过40%。中国一改过去忍饥挨饿、缺吃少穿的苦日子，粮票、布票、肉票等百姓日常生活票证进入了历史博物馆。二是丰富了餐桌品类。蔬菜瓜果品种从“土种子”到“洋种子”，从引进到消化吸收再创新，累计育成蔬菜瓜果品种5000多个。百姓餐桌由萝卜、白菜等几样老面孔，变得丰富多彩，粮棉油、果蔬茶、肉蛋奶品类齐全。春夏秋冬无需等待时令，种类繁多、色味各异、营养丰富的农产品唾手可得。三是加快了由吃饱向吃好转变。我国品质育种取得丰硕成果。近几年新育成水稻品种优质率占45%，适合加工用的优质小麦品种比重达60%，一批高油酸油菜、花生品种也相继产业化，地方风味独特、营养丰富的特色畜禽品种加快开发利用，有效支撑了国民膳食结构的改善，实现了由温饱向营养健康及个性化需求的转变。

二、我国种业发展形势与问题

习近平总书记指出，中国改革开放已走过千山万水，但仍需跋山涉

水。要以更大力度、更实措施全面深化改革、扩大开放。40多年来，我国种业从计划到市场、从传统到现代，取得了辉煌的发展成就。当前，我国种业已进入改革深水区，农作物种业正处在加速整合、提质增效的新阶段，畜禽种业已步入引育结合、创新追赶的新时期。面对新形势新要求新挑战，需要我们以更高站位、更宽视野、更有力的措施，坚定推进种业强国建设。

党的十九大提出，要以实施乡村振兴战略作为新时代“三农”工作的总抓手。实施乡村振兴战略，产业兴旺是基础，做强种业是关键。目前，我国农业正处在由增产导向向提质导向转变的关键

链接 各级人民政府及其有关部门应当采取措施，加强种子执法和监督，依法惩处侵害农民权益的种子违法行为。

——摘自《中华人民共和国种子法》

时期。推进农业供给侧结构性改革，实现质量兴农、绿色兴农，推进农业高质量发展，对种业提出了新任务新要求。粮食和主要农产品需求仍呈刚性增长，紧平衡仍将长期存在，突出抓质量、增效益，并不意味着可以放松数量，保障国家粮食安全和农产品有效供给，做到“中国粮”主要用“中国种”，仍是种业发展的硬任务。全球以基因编辑为代表的生物技术、以人工智能为代表的信息技术等新技术革命迅速推进，以种业巨头兼并重组、产业链全程服务的产业革命方兴未艾，给种业发展提供了新机遇。以2018年种业外商投资“负面清单”为标志的对外开放步伐不断加快，国际竞争日趋激烈，尤其是中美贸易摩擦的升级以及贸易保护倾向的抬头，给我国种业安全带来了新的挑战。然而，当前我国种业发展还存在不少短板和不适应性：

一是品种创新水平依然不高。虽然近些年农作物品种明显增多，但总体上质量不高，多数品种对水肥消耗仍然偏高，适应机械化、轻简化栽培的绿色优质高产品种还比较少，品种特色不明显，同质化现象严

重，难以满足市场多元化需求，不适应农业绿色、高质量发展的新要求。以大豆为例，2000—2017年，我国大豆亩产由105公斤提高到120公斤，而同期美国则从170公斤提高到220公斤以上。同样，国产生猪、奶牛等主要畜禽品种生产性能也大多不高，竞争力弱，部分优良品种仍需依赖进口。究其原因，一方面，育种的源头支撑薄弱，特别是对优异种质资源的保护和挖掘利用不够，良种培育有差距。现有保存的农作物种质资源和畜禽遗传资源绝大部分未被开发利用。另一方面，科研创新的体制机制很不适应。由于在育种科研组织模式、科技成果评价体系与转移转化机制上长期存在的问题，导致科技资源配置不合理不协同、科研力量分散重复，市场导向的育种体系、产学研协同创新机制尚不健全，育种材料、共性技术成果不能有效交流共享。

二是企业实力总体不强。近几年我国企业虽有较快发展，但小、散、弱的格局仍未根本改观，创新能力和竞争力不强。2017年全国5200家农作物种子企业销售额仅722亿元，前10强企业市场集中度只有15%。其中80%的企业仍集中在杂交水稻和玉米种子业务，经济特色作物种子企业规模小、实力弱，难以满足产业发展需求。我国企业与国外企业差距还表现在研发能力上，80%的农作物种子企业缺乏自主创新能力，全国10000多家种畜禽企业，真正具有自主选育能力的不足100家。目前，我国对种业创新发展的政策支持和公共服务体系还很不健全。在政策扶持上，支持种业创新的人才激励、金融服务等政策不健全不配套，企业缺科研资源、缺技术成果的状况没有根本改变，技术储备和人才缺乏。在市场环境上，种业知识产权确权、运用和保护力度仍十分薄弱，套牌侵权问题，仍是困扰种业创新的重要制约因素。实践表明，知识产权保护水平越高，创新投入就会越大，创新能力提高就会越快。

三是种业安全仍存隐患。近两年，国际种业掀起新一轮兼并浪潮，

跨国公司强强联合，规模实力越来越强，全球种业市场集中度进一步提高，垄断竞争格局基本形成，国际竞争日趋激烈。在农作物种业方面，随着陶氏合并杜邦、拜耳并购孟山都，“种业+农化+信息”融合加深，对我国企业形成的国际竞争压力日益增大。同时，国外甜菜、油葵品种优势明显，已几乎占据我国内市场，杂交菠菜、菜用胡萝卜、青花菜等部分蔬菜种子市场由国外品种所主导，给种业安全带来巨大挑战。在畜禽种业方面，部分良种核心种源对外依存度高，祖代白羽肉鸡、大部分优质种牛精液和胚胎主要从国外引进，生猪、蛋鸡等仍需大量进口。以白羽肉鸡为例，全球祖代鸡市场基本由德国EW和美国泰森两家跨国公司掌控。而且，国外企业主要运用分子育种技术，建立全球化繁育基地，借助信息网络开展全球联合育种，快速提升育种效率，持续保持对我竞争优势。此外，随着我国对外开放步伐加快，国际合作交流更加频繁，极易造成我国本土珍稀资源和特色地方品种流失，给我国种业发展带来新的安全风险。

三、努力开创新时期现代种业发展新局面

面对新形势新任务新要求，我国种业发展要在习近平新时代中国特色社会主义思想引领下，以实施乡村振兴战略为指引，围绕农业供给侧结构性改革这条主线，落实习近平总书记“下决心把民族种业搞上去”的指示要求，牢记发展现代种业、建设种业强国的历史使命，统筹推进农作物和畜禽种业创新发展，推进种业绿色革命、科技革命和质量变革、企业变革、管理变革，加快构建现代种业科技创新体系、生产经营体系、管理服务体系、政策支持体系，全面提升新时代种业自主创新能力、持续发展力、国际竞争力，做强农业高质量发展“芯片”，保障国家粮食安全和主要农产品有效供给，保障农业农村高质量发展。

下一步重点抓好五项工作：

第一，加强物种资源保护。农业物种资源是国家基础性、战略性资源，是种业创新的基础。要突出基础性、公益性，强化中央事权，予以长期稳定的政策支持。要以安全保护、有效开发为目标，按照以保为先、以用促保、保用结合的方针，坚持政府主导，以国家保护为主，引导社会和企业参与，全面摸清资源家底，掌握消长变化，加快普查收集，做到应保尽保。要加强资源网络化和数据化管理，加快推进资源鉴定评价和开发利用。要扩大对外合作交流，有序引进境外优异资源，建立资源保护与利用相促进、资源优势与产业发展相融合的新格局。

第二，扎实推进南繁硅谷建设。建设好南繁硅谷，是习近平总书记考察南繁基地时的明确要求，也是打造国家种业创新高地、带动种业开放的现实需要。要贯彻落实中央的总体部署安排，按照中央统筹、部门支持、省抓落实的要求，一手抓“硅谷”建设，加快建设国家南繁科研育种基地，支持海南建设南繁科技城和资源引进中转基地；一手抓机制创新，加快形成产学研用紧密结合的种业科技创新机制，力争将“南繁硅谷”打造成为服务国家重大需求、引领前沿科技发展的种业创新高地。

第三，深入开展良种联合攻关。开展良种联合攻关，是现阶段我国种业创新的新探索，实践证明符合我国国情，是管用的、可行的。要认真总结取得的攻关成果和经验，聚焦乡村产业振兴新需求，继续深入推进四大作物和畜禽良种攻关，深化体制机制创新，加快高产稳产、绿色生态、优质专用、适宜机械化、加工专用的品种研发与推广。优先实施大豆良种增产增效绿色发展计划，支撑大豆产业振兴，确保食用大豆安全自给。

第四，实施畜禽种业振兴行动。畜禽良种是畜牧业核心竞争力的重要标志。要以品种创新为抓手，以提升核心种源自给率、培育自主品牌为目标，实施重要畜禽遗传改良计划，加快构建企业为主体、产学研

用深度融合的商业化育种体系，加强引进品种的本土化选育和地方特色品种的开发利用，培育一批生产性能水平高、综合性状优良、特色鲜明的新品种、新品系和配套系，打造一批具有较强竞争力的民族品牌和现代育种企业，加快提升畜禽种业发展质量、效益和竞争力。

第五，加快提升种业治理水平。不断优化产业发展环境，积极推进种业放管服改革，推进种业治理体系和治理能力现代化，做专做精、做大做强企业，促进种业持续健康发展。立法上，要完善《种子法》《畜牧法》配套规章，抓紧推动《植物新品种保护条例》修订，打牢种业发展法治基础；执法上，要加大执法监管和知识产权保护力度，严厉打击侵权假冒违法行为，净化发展环境，激励原始创新，提高核心竞争力；在政策支持方面，加大财税、信贷、保险等扶持力度，调动社会资源参与支持种业发展；在技术支撑方面，要完善种业质量标准，健全检测认证体系，促进种业高质量发展；在服务层面，要完善种业大数据平台，为政府管理、市场经营、农户生产提供便捷科学的信息参考，推动治理能力现代化。

五年多来，天津经济保持平稳健康发展，质量效益不断提高。特别是近两年多来，我们从转变发展观和政绩观入手，坚决摒弃“速度情结”“GDP崇拜”，转变粗放的发展方式，真正把发展观念、发展导向、发展目标、发展战略转到拼质量、拼效益、拼结构优化、拼绿色发展上。

以新发展理念为引领 坚定不移走高质量发展之路

中共天津市委理论学习中心组

2013年5月，习近平总书记亲临天津视察，对天津工作提出“三个着力”的重要要求，即着力提高发展质量和效益、着力保障和改善民生、着力加强和改善党的领导，这是习近平总书记对天津工作的精准把脉和定向，为天津走高质量发展之路指明了方向。2017年10月，党的十九大作出我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期的重大判断，提出了建设现代化经济体系的战略目标，强调坚持质量第一、效益优先，以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。

2019年1月16日至17日，习近平总书记视察天津，18日在北京主持召开京津冀协同发展座谈会，强调京津冀协同发展是引领高质量发展的重要动力源，为推进京津冀协同发展进入新阶段作出战略部署、擘画了宏伟蓝图，开启了新时代天津发展的新征程。

天津市委、市政府始终牢记习近平总书记的殷殷嘱托，全面贯彻落实党的十八大、十九大精神和党中央决策部署，坚持以“三个着力”重要要求为元为纲，牢牢把握高质量发展的根本要求，深入贯彻新发展理念，全力打好“三大攻坚战”，推动“三大变革”，按照“创新竞进、优化结构、以质为帅、绿色发展”的思路，推进实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。五年多来，天津经济保持平稳健康发展，质量效益不断提高。特别是近两年多来，我们从转变发展观和政绩观入手，坚决摒弃“速度情结”“GDP崇拜”，转变粗放的发展方式，真正把发展观念、发展导向、发展目标、发展战略转到拼质量、拼效益、拼结构优化、拼绿色发展上。

链接 京津冀协同发展是一个系统工程，不可能一蹴而就，要做好长期作战的思想准备。过去的5年，京津冀协同发展总体上处于谋思路、打基础、寻突破的阶段，当前和今后一个时期进入到滚石上山、爬坡过坎、攻坚克难的关键阶段，需要下更大气力推进工作。

——1月18日，习近平总书记在主持召开京津冀协同发展座谈会时强调

一、以协同助推高质量发展，全力打好京津冀协同发展新世纪“平津战役”

京津冀协同发展是习近平总书记亲自谋划、亲自推动的重大国家战略，也是高质量发展的试验田。我们牢固树立“一盘棋”思想，着眼大格局、秉持大胸怀、融入大战略，自觉把天津发展放在京津冀协同发展

大局中去定位，放在服务雄安新区建设这一千年大计中去谋划，以天津之为服务协同发展之进。制定贯彻落实京津冀协同发展规划纲要《实施方案》和进一步加快建设“一基地三区”的4个《实施意见》，构建项目化清单化支撑体系。2016年9月以来，组织市党政代表团3次赴北京、3次赴河北学习考察，主动对接服务北京非首都功能疏解，用好北京创新资源；主动服务、支持雄安新区规划建设，与京冀两地共签署合作协议15项，全力推进7个方面协同发展。

一是产业协同对接。坚持把产业一体化作为协同发展的实体内容和关键支撑，立足制造业比较优势、立足现代产业分工要求、立足优势互补原则、立足合作共赢理念，下大力气抓好滨海一中关村科技园等承接载体建设，搞好“大挪移”，杜绝“小循环”，推进协同发展、互补发展、差异化发展、错位发展，重构生产力布局、产业布局。5年来，北京企业在津投资到位金额6400多亿元，天津企业到河北投资1800多亿元。滨海一中关村科技园已入驻企业941家，其中北京企业240多家，天津医药集团沧州生物医药产业园、北京企业投资的西青电子城、京津冀大数据协同处理中心等项目加快推进。

二是区域协同创新。发挥科技创新的引擎作用，抓好创新平台建设，建立健全区域创新体系，主动借助用好北京创新资源，坚持以“用”立业，围绕产业链部署创新链，围绕创新链完善资金链，推进大型科研仪器设备开放共享、高新技术企业资质互认，建立科技创新券合作机制，打造京津冀协同创新共同体。目前全市169家国家级科研院所及产业化基地、分支机构中有60家来自北京，新一代人工智能发展战略研究院、中国工程科技发展战略天津研究院、军民融合创新中心、中科院计算所天津分所、清华大学高端装备制造研究院、京津科学技术研究院等一批高水平研发机构和产业联盟落户天津。

三是生态协同保护。京津冀地域相连、生态空间相通，绿色发展

是京津冀协同发展战略的底色。我们坚持把天津的山水林田湖海保护治理放到京津冀、华北乃至全国的大空间、大格局中摆位，加强三地大气、水、土壤污染联防联控联治，实现规划、标准、监测和重污染天气应急响应“四个统一”，强化环境执法和应急处置联动。天津港煤炭集疏港全部改为铁路运输，建立引滦入津上下游横向生态补偿机制，彻底取缔潘大水库网箱养鱼，保证天津、唐山清洁用水。

四是体制协同改革。把体制机制创新作为区域协同发展的“发动机”，打破“一亩三分地”思维定式，以京津冀全面改革创新改革试验为载体，破除限制生产要素自由流动和优化配置的体制机制障碍，深化财税、投融资、人才、科技、产权等领域改革，建设大市场、促进大循环，加快市场一体化进程。在“通武廊”（通州、武清、廊坊）地区探索“小京津冀”改革试验，60项合作协议和12项重点工程深入实施。

五是基础设施协同建设。交通一体化是京津冀协同发展的骨骼系统，基础设施互联互通是京津冀协同发展的“底盘”。我们坚持把交通一体化作为先行领域，完善天津连接雄安新区、京冀周边城市的交通网络，“轨道上的京津冀”正在形成。京津城际实现月票制，京津冀交通“一卡通”覆盖全部公交和地铁运营线路，对北京牌照小型、微型客车限行实行同城化管理。打通一批高速公路“断头路”和国省干道“瓶颈路”，整合津冀港口资源，天津港与曹妃甸港开通首条环渤海内支线，在京冀地区合作建设10个内陆无水港，天津港港口航道等级达到30万吨级，国际集装箱班轮航线达到127条、每月航班550余班，与全球180多个国家和地区的500多个港口实现贸易往来，2018年天津港完成集装箱吞吐量1600万标准箱。推进机场一体化运营，大兴国际机场投入运营后，将进一步加强同首都机场、大兴机场、石家庄机场的分工协作，更好发挥京津冀地区港口群合力作用。

六是城市协同规划。坚持“世界眼光、国际标准、中国特色、高

点定位”理念，学习借鉴雄安新区和北京城市副中心规划建设经验，按照《规划纲要》中提出的“一核、双城、三轴、四区、多节点”的空间格局，调整完善规划，提升建设标准，优化空间格局，聚焦京津发展主轴，推动产业要素呈“点、轴、带、圈”分布，努力打造小而精、小而专的“微中心”，构建多点支撑、轴带相映、大小相宜、多瓣同心、竞相发展的城市空间新格局。

七是社会协同治理。京津冀地缘相接、人缘相亲，地域一体、文化一脉，历史渊源深厚、交往半径相宜，具备推进社会一体化建设、一体化治理的先天优势。一方面，加快推进社会治理一体化进程，加强三地安全维稳合作，在安全风险研判、情报信息共享、重大活动安保、矛盾纠纷化解、突发事件处置、打击刑事犯罪等方面与京冀建立协调联动机制。另一方面，加快推进公共服务一体化进程，医疗服务、卫生应急、疾病防控、医学检查检验结果互认共享、医保异地结算联动合作日趋紧密；推进教育资源共享，天津职业大学在雄安新区设立分校，中德应用技术大学承德分校已建成启用；加快推进人才服务合作、职称资格互认、社保关系转移接续、异地养老等一体化进程。

二、以创新引领高质量发展，建设现代化经济体系

创新是引领发展的第一动力，是推动高质量发展的战略支撑。我们牢牢把握天津国家自主创新示范区、国家高新技术产业开发区、国家创新型城市试点等优势，把创新驱动发展作为核心战略，大力推动供给侧结构性改革，转方式、调结构、换动能、促升级，打造自主创新重要源头和原始创新策源地。5年来，全市研发经费支出增长50%，占GDP比重超过3%，科技进步贡献率达到59%，综合科技创新水平指数达到80.75%，连续多年位居全国第三，国家自主创新示范区内注册企业超过11.8万家。

一是打造创新驱动新引擎。科技是国之利器，国家赖以以强，企业赖以以赢，人民生活赖以以好。高质量发展的本质是创新发展。我们按照习近平总书记的要求，集聚和利用高端创新资源，优化创新生态体系，推动科研院所、高等院校、企业建立协同创新基地，打造一批突破型、引领型、平台型一体的研发转化机构，国家级科研院所和国内高水平研发机构达到160家，国家高新技术企业突破5000家；坚持重点跨越、有所为有所不为，增强自主创新能力，蛋白质组学、合成生物学等基础研究领域领跑全国；深化科技体制改革，下放科技成果使用权、处置权、收益权，实行以增加知识价值为导向的分配政策，推动产学研用结合和科技成果转化；推进大众创新创业，154个众创空间聚集创业团队5600多个，滨海高新区、中心商务区成为国家双创示范基地；深入实施创新券制度，累计为1045家（次）科技型企业兑现创新券2480多万元。持续实施“千人计划”“创新人才推进计划”等重大人才工程，2018年5月实施“海河英才”行动计划以来，仅半年多就引进各类人才13万人。

二是以振兴实体经济为重点推进供给侧结构性改革。社会财富要靠实体经济创造，现代化经济体系要靠实体经济支撑，高质量发展要靠实体经济推动。推进供给侧结构性改革，既要做好“去”的文章，也要在“增”上下功夫。“去”就是去产能、去库存、去杠杆、降成本，破除无效供给，破解“钢铁围城”问题，累计压减粗钢产能750万吨、生铁

链接 自主创新是推动高质量发展、动能转换的迫切要求和重要支撑，必须创造条件、营造氛围，调动各方面创新积极性，让每一个有创新梦想的人都能专注创新，让每一份创新活力都能充分迸发。要深化科技园区体制机制创新，优化营商环境，吸引更多在京科技服务资源到园区投资或业务延伸，促进京津两市真正实现优势互补、强强联合。

——1月17日，习近平总书记在天津考察时强调

产能334万吨，先后出台5批130条降成本措施，2018年为企业减负约600亿元，全市税收收入占财政收入比重提高到77.6%。“增”，就是以实体经济为重点，构建以战略性新兴产业为引领、先进制造业与现代服务业“双轮驱动”的现代产业新体系。着力打造以智能科技产业、航空航天、生物医药等为支撑的现代产业体系，设立海河产业基金、百亿级智能制造财政专项资金、千亿级新一代人工智能科技产业基金、300亿元生物医药产业母基金群，形成以“天河三号”超算、曙光计算机、“银河麒麟”操作系统为代表的自主安全可控全产业链，与华为、百度等企业签署战略合作协议，推进智能制造试点示范，以国家通用航空产业示范区建设为载体推动航空航天产业加快发展，着力打造全国先进制造研发基地。推动现代服务业提速发展，加快建设北方国际航运核心区、金融创新运营示范区，形成与现代化大都市地位相适应的服务经济体系，服务业比重从47%提高到60%，金融、科技服务、信息服务、商务租赁等新兴产业占服务业比重达到41.1%；融资租赁保持全国领先地位，总资产超过1万亿元，约占全国四分之一。

三是深入实施乡村振兴战略。按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，坚持走城乡融合发展之路，统筹中心城区、环城区、远郊区一体发展，促进各路人才、资源“上山下乡”，投身乡村振兴，加快补齐农村公共服务、基础设施等方面短板。制定实施“三个统筹、六大体系、十三项工程”的行动方案，做好空间布局统筹、发展要素统筹、城市乡村统筹，着力搭建产业发展体系、改革创新体系、民生保障体系、环境建设体系、乡村治理体系、政策支持体系，打造一批特色示范小城镇，加快农业农村现代化步伐。坚持产业兴农、质量兴农，推进农业供给侧结构性改革，突出农业绿色化、优质化、特色化、品牌化，发展乡村休闲旅游、文化体验、养生养老、农村电商，打造现代都市型农业升级版。

三、以绿色支撑高质量发展，加快建设美丽天津

绿色是自然本色，是高质量发展的底色。我们按照习近平总书记“加快打造美丽天津”的重要要求，认真践行“绿水青山就是金山银山”理念，着力构建人与人、人与自然和谐共处的美丽家园。

一是推进生态环境绿色化，让美丽与津沽大地相拥。坚持保护优先、自然恢复为主，像保护眼睛一样保护生态环境，像珍爱生命一样珍爱生态环境，着力打造保护、治理、监管“三位一体”的生态建设绿色谱系。一方面，坚决打好污染防治攻坚战。贯彻落实大气、水、土壤污染防治行动计划，加大环境执法和监管力度，做到源头严防、过程严管、工作严查、责任严究、损害严惩。拿出壮士断腕的精神，该舍则舍、当弃则弃，关停整治“散乱污”企业2万家，PM_{2.5}浓度五年累计下降35.4%，2018年PM_{2.5}年均浓度52微克/立方米，同比下降16.1%，重污染天数同比减少13天，创2013年监测以来最好水平。另一方面，加强生态保护修复，严守生态红线。划定近3000平方公里的永久性保护生态区域，占市域国土面积的25%。在中心城区与滨海新区之间划定736平方公里，实行严格规划管控，建设京津冀东部绿色生态屏障，并纳入国家发展战略；制定《天津市湿地保护条例》，编制实施湿地自然保护区“1+4”规划，加强对七里海湿地国家级自然保护区的生态修复，同时把大黄堡、北大港、团泊3片湿地提升到国家级标准进行保护修复；加强蓟州生态涵养区保护，继续实施京津风沙源治理工程、三北防护林工程，坚决保护好华北地区的“肺”和“肾”。

二是推进生产方式绿色化，让美丽与发展同行。绿色发展是资源环境“紧箍咒”下的生存之道、治本之策、双赢之路。我们坚持节约优先、减排激励和排放约束，强化绿色导向，大力培育节能环保、清洁

生产、清洁能源、环保设备等产业，发展绿色农业、绿色制造、现代服务业，构建绿色循环低碳发展的产业体系。优化能源消费结构，推行清洁生产，燃煤总量下降21%，万元生产总值能耗累计下降超过25%，主要工业固体废物综合利用率达到99%。持续推进国家循环经济示范试点建设，8个国家级园区有7个已实施循环化改造。

三是推进生活方式绿色化，让美丽与百姓生活相伴。注重培育生态文化，引导人们尊重自然、顺应自然、保护自然，倡导勤俭节约、绿色低碳、文明健康的消费方式和生活习惯。按照习近平总书记视察中新天津生态城提出的“兼顾好先进性、高端化和能复制、可推广”的重要要求，积极探索生态城市建设新模式，着力打造生态城市建设的指标体系、法规政策体系和标准体系，促进人与人、人与经济活动、人与环境和谐共存，中新天津生态城被联合国可持续发展大会授予“全球绿色城市”称号。深入开展农村人居环境整治，推进“厕所革命”，累计建成美丽村庄1170个。

四、以改革开放推动高质量发展，努力打造改革开放先行区

改革开放是高质量发展的强大动力。我们把党中央赋予的“改革开放先行区”作为城市第一定位，推动改革开放向纵深发展，全力打造一流营商环境，充分激发市场主体活力。

一是树立新时代的发展理念，打开脑袋上的“津门”。“道以通为要”。思想是行动的先导，脑袋上的“津门”决定着工作的理念思路，决定着视野的空间格局，决定着天津改革开放的广度深度。我们坚持把解放思想作为第一道程序，深刻理解把握新发展理念的科学内涵和实践要求，念好市场、开放、绿色、创新、人民“五所大学”，以刀刃向内、

自我革命的精神，在观念、理念、文化、意识等方面来一次大的革命、转变。摒弃等靠要、“不找市场找市长”的传统思维，树立市场为帅、需求为王的理念，以市场定取舍、论输赢；摒弃官尊商微、官大商小的官本位意识，树立“产业第一、企业家老大”的理念，尊商重商暖商亲商，对企业实行“护幼、容错、不赦罪”，“扶强、助弱、不救死”；摒弃一亩三分地的封闭观念，树立海纳百川、兼容并蓄的理念，融商汇智通天下；摒弃怕字当头、自我设限、畏首畏尾的“蜗牛”思维，树立以变应变、以新应新、以强应强的理念，敢于以“颠覆性”的改革思维和路径破解发展中的新矛盾新问题；摒弃坐而论道、知行不一的不良习气，发扬担当、革命、奋斗精神，始终保持血性、冲劲、激情，勇当改革开放的促进派、实干家。

二是以激发市场主体活力为重点，全面深化重点领域改革。活力就是生命力，就是竞争力。一个地区发展活力如何，关键取决于营商环境。我们紧紧围绕处理好政府和市场的关系这个核心，深化“放管服”改革，加大“放”的力度，提升“管”的精度，增强“服”的暖度，推动发展环境的国际化、市场化、便利化，让天津成为企业家创业的“高地”、成长的“湿地”、心灵的“港湾”。对标国际通行营商环境标准，推进承诺制、标准化、智能化、便利化“一制三化”改革，实行“马上办、网上办、就近办、一次办”和“减证便民”，推出承诺审批事项近700项，市级行政审批事项减少到230项，行政许可事项办理平均时限压至5.4天，企业开办时间压至3个工作日以内。制定实施亲商暖商的“天津八条”措施，推出促进民营经济发展的“津民十九条”措施，连续开展“双万双服”活动，组织万名干部帮扶万家企业，服务企业、服务项目、促进发展。

三是全面扩大对外开放，推动天津向海的方向、向蔚蓝色的方向发展。开放是发展的引擎，决定发展的格局。开放的系统才能与其他系统交换物质和能量、交流信息，才有生命活力，才能生机勃勃，才能

淘汰杂质、吐故纳新，才能找到生存更新的方向。我们坚持以改革促进开放、以开放倒逼改革，真开放、敢开放、先开放、全开放。一方面，着眼于打造新时代改革开放新高地、制度创新试验田、推动京津冀协同发展的桥头堡，高标准建设自由贸易试验区，全面贯彻落实“总体方案”和“深改方案”，以制度创新为核心，大胆闯、大胆试、自主改。挂牌近4年来，总体方案90项改革任务和两批175项制度创新基本完成，深改方案128项任务已完成84项，以信用风险分类管理为依托的市场监管制度、京津冀区域检验检疫一体化新模式、融资租赁公司收取外币租金等15项创新经验在全国复制推广，新登记市场主体4.71万户，是设立前历年登记市场主体户数的2.09倍。另一方面，主动融入“一带一路”建设。积极参与中巴经济走廊、埃及苏伊士合作区、中国·印尼聚龙产业合作区建设，在“一带一路”沿线国家建设“鲁班工坊”，输出天津职教品牌。5年来全市实际直接利用外资775亿美元，对外投资418亿美元，外贸进出口总额达到5924亿美元，在津投资的世界500强企业达到167家。

五、以共享共富体现高质量发展，着力保障和改善民生

高质量发展是以人民为中心的发展，高质量发展的成果要以人民群众幸福指数来体现。我们坚决摒弃“怕老百姓占便宜”的错误观念，以民评民说为标准、以民心民力为依靠、以民意民声为依据、以民愿民盼为方向、以民惠民富为目标、以民苦民痛为失职，顺应民心、尊重民意、关注民情、致力民生，不断增强群众的获得感、幸福感、安全感。

一是把推进公共服务标准化、均等化作为民生之基。围绕“衣食住行、业教保医”等群众切身利益问题，每年实施20项民心工程，财政支出的75%用于民生领域，切实解决人民群众看得见、摸得着的

实际利益问题。坚持就业优先，实行积极的就业政策，实施百万技能人才培养计划、创业引领计划、“海河英才”行动计划，建立就业困难人员帮扶长效机制，妥善安置过剩产能企业职工，多渠道增加人民群众收入，5年来城乡居民人均可支配收入年均分别增长8.9%和10%。推进教育公平，着眼幼有所育，实施学前教育五年发展计划，新建或改造提升幼儿园1300余所；优化基础教育资源配置，完成一批义务教育现代化标准学校和特色高中建设；集中开展校外培训机构和校园安全专项治理，规范办学秩序，努力办好人民满意的教育。以立德树人为根本，以支撑创新发展战略、服务经济社会为导向，持续推进高校“双一流”建设；深化职业教育改革创新，打造职业教育示范区升级版。坚持以“大健康”理念为引领，立足全生命周期、全方位服务、全人群惠及、全社会参与，以普及健康生活、优化健康服务、完善健康保障、建设健康环境、发展健康产业为重点，推动健康政策融入全局、健康服务贯穿全程、健康福祉惠及全民。统筹医疗、医保、医药“三医联动”改革，推进分级诊疗制度、现代医院管理制度、全民医保制度、药品供应保障制度、综合监管制度5项制度改革，破除“以药补医”机制，公立医院全部取消药品加成，改革医保支付方式，实行药品采购“两票制”，建立区域医联体和专病医联体，推进家庭医生签约，引导医疗卫生工作重心下移，优质医疗卫生资源下沉，提升基层医疗卫生机构服务能力、服务效率。实施文化惠民工程，推动文化事业、文化产业协调发展，发行文化惠民卡43.5万张，惠及300余万人次。推进全运惠民工程，成功举办第十三届全运会，掀起全民健身热潮。

二是把解决群众最急最忧最怨的问题作为重大责任。民心是最大的政治，百姓的事再小也是大事。我们始终秉持为民以真情、抚民以大爱，用心解决群众最现实的利益、最具体的需求、最基本的保障。加大棚户区改造力度，实施市区棚户区改造“清零”计划，5年来全市累计

改造棚户区384.8万平方米，为30余万户居民群众解决历史遗留的房屋产权问题。自2016年以来，连续3年平均每个供暖季提前和延长冬季供暖时间26天，群众纷纷点赞。坚持兜底线、织密网、建机制，着力解决平均数掩盖下的困难群众生活问题，企业退休人员养老金由2013年的月人均2085元提高到月人均3073元，企业最低工资标准由2013年的1500元提高到2050元，城乡低保标准统一提高到920元，实施城乡居民大病保险制度，建立重特大疾病保障制度。开展两轮结对帮扶困难村活动，助推1500个相对落后的困难村脱贫致富奔小康，确保“全面小康，不落一人”。

三是把加强和创新社会治理作为高质量发展的重要保障。深入贯彻落实习近平总书记总体国家安全观，推进社会治理创新，让高质量发展和现代化城市治理有机融合。始终牢记天津之“卫”、天津之“特”的职责，把维护国家政治安全特别是政权安全、制度安全放在第一位，坚决打击各种渗透颠覆破坏活动，圆满完成一系列重大维稳安保任务，实现了重大节点、重大活动“零进京非访”“零滋扰”“零炒作”，暴恐和个人极端事件“零发案”，筑牢首都“政治护城河”安全屏障。坚决打击涉爆涉枪、非法传销、电信诈骗等刑事犯罪，“权健”事件处置果断、迅速、有力，受到习近平总书记高度肯定。以建设“无黑”城市为目标，深入开展扫黑除恶专项斗争，有黑必扫、有恶必除、有乱必治、有伞必打，在全国首例开庭审理“套路贷”涉黑案件，一批非法强占国家和集体土地、欺行霸市、敲诈勒索、欺压百姓、为害乡里的黑恶势力碉堡被拔除，取得摧毁黑社会性质组织12个、恶势力团伙437个、破获刑事案件2037起的重大战果。推动756件长期影响我市社会稳定的信访积案全部“清仓见底”。深刻吸取天津港“8·12”事故教训，以“铁面、铁规、铁腕、铁心”抓好安全生产。学习借鉴“枫桥经验”和北京“街乡吹哨、部门报到”经验做法，实行“战区制、主官上、权下放”，重构基层治理体系，完善基层矛盾问题排查化解、基层治理应急处置、综合执法联合查处、

服务群众快速响应、重点工作落地落实等5个运行机制，构建“一元领导、一体运行、一网覆盖”的工作体系，实现小事不出社区（村），大事不出街道（乡镇），夯实平安天津建设的第一道防线。

六、以全面从严治党保障高质量发展，狠抓党中央决策部署的贯彻落实

推进习近平新时代中国特色社会主义思想在天津的扎实实践，开创天津高质量发展新局面，必须靠全面从严治党作保证，靠党员干部的宽肩膀、铁肩膀去担当，靠抓铁有痕的硬作风去落实。

一是强化政治责任抓落实。坚持从讲政治知行合一的高度，把贯彻落实习近平总书记提出的“三个着力”重要要求和一系列重要指示批示精神，落实党中央关于推进高质量发展的决策部署，作为重要政治责任、领导责任、工作责任，作为践行“四个意识”、做到“两个维护”的实际行动，主动对标、狠抓落实。

二是主官上阵抓落实。落实党委（党组）主体责任，加强组织领导，做好统筹协调，细化配套措施，排出任务书、时间表，层层压实责任，层层传导压力。落实各级党委（党组）主要负责同志第一责任人责任，当好第一谋划人、第一推动人、第一带头人，组织施工到现场，实战督战到一线，解决难题到基层，一竿子插到底，对落实结果负首责、负总责、负全责。

三是勇于担当、敢于斗争抓落实。深化形式主义、官僚主义和不作为不担当专项治理，坚决整治“文山会海”“层层空转”，严肃处理有令不行、不作为慢作为乱作为的党员干部。树立雷厉风行、马上就办的行事风格、工作作风，以抓落实的效果、结果、成果体现担当、诠释忠诚。

四是提能提效抓落实。严把政治首关，加大干部教育培养、选拔

使用力度，厚植鼓励创新、崇尚创新、支持创新的土壤，营造崇尚成功、理解失误、宽容失败的氛围，使广大党员干部甩开膀子主动作为、积极作为、大有作为，创造性开展工作。

五是发挥基层党组织战斗堡垒作用抓落实。坚持以提升组织力为重点，加强基层党组织政治功能，持续深化“维护核心、铸就忠诚、担当作为、抓实支部”主题教育实践活动。加强党组织对城乡基层治理的领导，全面推行村（社区）党组织书记通过法定程序兼任村（居）委会主任，实现换届率和“一肩挑”两个百分之百，建设高素质基层党组织带头人队伍，为推动高质量发展提供坚强组织保证。

六是严明政治纪律和政治规矩抓落实。聚焦影响党的路线方针政策、党中央重大决策部署贯彻落实的突出问题，强化巡视巡察、督导检查、检查考核，对贯彻落实不力的严厉追责问责，绝不姑息迁就。持续净化天津政治生态，从“人事因制”入手，开展圈子文化、码头文化和好人主义专项整治，严肃党内政治生活，着力构建亲清新型政商关系，推动形成良好营商环境，以全面从严治党新成效保证习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署的贯彻落实，奋力谱写京津冀协同发展、天津高质量发展新篇章。