



中华人民共和国  
全国人民代表大会常务委员会  
公报

2019

第二号

## 目 录

---

---

在第十三届全国人民代表大会第二次会议上的讲话 .....	栗战书 (347)
中华人民共和国主席令 (第二十六号) .....	(348)
中华人民共和国外商投资法 .....	(348)
关于《中华人民共和国外商投资法 (草案)》 的说明 .....	王 晨 (352)
第十三届全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国外商投资法 (草案)》 审议结果的报告 .....	(358)
第十三届全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国外商投资法 (草案修 改稿)》修改意见的报告 .....	(360)
第十三届全国人民代表大会第二次会议关于政 府工作报告的决议 .....	(362)
政府工作报告 .....	李克强 (362)
第十三届全国人民代表大会第二次会议关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况 与 2019 年国民经济和社会发展计划的决议 .....	(378)
关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情 况与 2019 年国民经济和社会发展计划草案 的报告 .....	国家发展和改革委员会 (378)

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议公报

2019 年  
第二号  
(总号: 338)  
4 月 15 日出版

---

主办单位: 全国人大常委会办公厅  
地址: 北京市人民大会堂  
邮政编码: 100805

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委 员会公报

2019 年

第二号

(总号: 338)

4 月 15 日出版

第十三届全国人民代表大会财政经济委员会关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展计划草案的审查结果报告 .....	(406)
第十三届全国人民代表大会第二次会议关于 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算的决议 .....	(409)
关于 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算草案的报告 .....	财政部 (409)
第十三届全国人民代表大会财政经济委员会关于 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算草案的审查结果报告 .....	(427)
第十三届全国人民代表大会第二次会议关于全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议 .....	(431)
全国人民代表大会常务委员会工作报告 .....	栗战书 (431)
第十三届全国人民代表大会第二次会议关于最高人民法院工作报告的决议 .....	(440)
最高人民法院工作报告 .....	周 强 (440)
第十三届全国人民代表大会第二次会议关于最高人民法院工作报告的决议 .....	(450)
最高人民法院工作报告 .....	张 军 (450)
第十三届全国人民代表大会第二次会议关于确认全国人民代表大会常务委员会接受张荣顺辞去第十三届全国人民代表大会常务委 员职务的请求的决定 .....	(460)

主办单位: 全国人大常委会办公厅

地址: 北京市人民大会堂

邮政编码: 100805

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议公报

2019 年  
第二号  
(总号: 338)  
4 月 15 日出版

关于第十三届全国人民代表大会第二次会议代表提出议案处理意见的报告 .....	(461)
第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团和秘书长名单 .....	(479)
第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团常务主席名单 .....	(480)
第十三届全国人民代表大会第二次会议副秘书长名单 .....	(480)
第十三届全国人民代表大会第二次会议表决议案办法 .....	(481)
第十三届全国人民代表大会第二次会议议程 .....	(482)
在第十三届全国人民代表大会常务委员会第八次会议上的讲话 .....	栗战书 (483)
全国人民代表大会常务委员会任名单 (全国人大常委会法制工作委员会个别副主任) .....	(485)
全国人民代表大会常务委员会任名单 (最高人民法院副院长、审判委员会委员、庭长、审判员) .....	(485)
全国人民代表大会常务委员会任名单 (最高人民法院检察院检察委员会委员) .....	(485)
全国人民代表大会常务委员会任名单 (中国人民解放军军事检察院检察长) .....	(486)
全国人民代表大会常务委员会批准免职的名单 (个别省级人民检察院检察长) .....	(486)

主办单位: 全国人大常委会办公厅  
地址: 北京市人民大会堂  
邮政编码: 100805

# 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员公报

2019 年  
第二号  
(总号: 338)  
4 月 15 日出版

第十三届全国人民代表大会常务委员会第八次 会议议程 .....	(487)
在第十三届全国人民代表大会常务委员会第九 次会议上的讲话 .....	栗战书 (488)
国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查 报告和审议意见情况以及有关决议落实情况 的报告 .....	李干杰 (491)
全国人民代表大会常务委员会专题调研组关于 脱贫攻坚工作情况的调研报告 .....	武维华 (500)
全国人民代表大会常务委员会公告 (〔十三届〕 第五号) .....	(509)
第十三届全国人民代表大会常务委员会代表资 格审查委员会关于个别代表的代表资格的报 告 .....	(509)
全国人民代表大会常务委员会任免名单 (最高 人民法院副庭长、审判员) .....	(511)
全国人民代表大会常务委员会批准任命的名单 (个别省级人民检察院检察长) .....	(511)
关于驻外大使的任免名单 .....	(512)
第十三届全国人民代表大会常务委员会第九次 会议议程 .....	(513)

主办单位: 全国人大常委会办公厅  
地址: 北京市人民大会堂  
邮政编码: 100805

# 在第十三届全国人民代表大会 第二次会议上的讲话

(2019年3月15日)

全国人大常委会委员长 栗战书

各位代表：

第十三届全国人民代表大会第二次会议已经圆满完成各项议程。

会议认为，过去的一年，以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民砥砺奋进、攻坚克难，各方面工作取得新成就，会议对此高度评价。会议充分发扬民主，严格依法办事，审议批准了政府工作报告和其他报告。各位代表忠实履职，反映人民意志，展示了良好风貌。这是一次民主、团结、求实、奋进的大会。我们要勇于担当、扎实工作，确保完成大会确定的各项目标任务。

会议审议通过的外商投资法，是一部新时代推动高水平对外开放的基础性法律。我们要深入学习、全面贯彻，以高水平对外开放推动经济高质量发展。

各位代表！

中国特色社会主义进入新时代，对做好人大工作提出了新的更高要求。人大及其常委会要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，围绕党和国家工作大局认真履行宪法法律赋予的职责，不辜负党和人民的信任与重托。

各位代表！

中华民族正处在伟大复兴的关键时期。我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，牢记使命，开拓进取，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！

# 中华人民共和国主席令

## 第二十六号

《中华人民共和国外商投资法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第二次会议于2019年3月15日通过，现予公布，自2020年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2019年3月15日

# 中华人民共和国外商投资法

(2019年3月15日第十三届全国人民代表大会第二次会议通过)

## 目 录

第一章	总 则
第二章	投资促进
第三章	投资保护
第四章	投资管理
第五章	法律责任
第六章	附 则

## 第一章 总 则

**第一条** 为了进一步扩大对外开放，积极促进外商投资，保护外商投资合法权益，规范外商投资管理，推动形成全面开放新格局，促进社会主义市场经济健康发展，根据宪法，制定本法。

**第二条** 在中华人民共和国境内（以下简称中国境内）的外商投资，适用本法。

本法所称外商投资，是指外国的自然人、企业或者其他组织（以下称外国投资者）直接或者间接在中国境内进行的投资活动，包括下列情形：

（一）外国投资者单独或者与其他投资者共同在中国境内设立外商投资企业；

（二）外国投资者取得中国境内企业的股份、股权、财产份额或者其他类似权益；

（三）外国投资者单独或者与其他投资者共同在中国境内投资新建项目；

（四）法律、行政法规或者国务院规定的其他方式的投资。

本法所称外商投资企业，是指全部或者部分由外国投资者投资，依照中国法律在中国境内经登记注册设立的企业。

**第三条** 国家坚持对外开放的基本国策，鼓

励外国投资者依法在中国境内投资。

国家实行高水平投资自由化便利化政策，建立和完善外商投资促进机制，营造稳定、透明、可预期和公平竞争的市场环境。

**第四条** 国家对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。

前款所称准入前国民待遇，是指在投资准入阶段给予外国投资者及其投资不低于本国投资者及其投资的待遇；所称负面清单，是指国家规定在特定领域对外商投资实施的准入特别管理措施。国家对负面清单之外的外商投资，给予国民待遇。

负面清单由国务院发布或者批准发布。

中华人民共和国缔结或者参加的国际条约、协定对外国投资者准入待遇有更优惠规定的，可以按照相关规定执行。

**第五条** 国家依法保护外国投资者在中国境内的投资、收益和其他合法权益。

**第六条** 在中国境内进行投资活动的外国投资者、外商投资企业，应当遵守中国法律法规，不得危害中国国家安全、损害社会公共利益。

**第七条** 国务院商务主管部门、投资主管部门按照职责分工，开展外商投资促进、保护和管理的工作；国务院其他有关部门在各自职责范围内，负责外商投资促进、保护和管理的相关工作。

县级以上地方人民政府有关部门依照法律法规和本级人民政府确定的职责分工，开展外商投资促进、保护和管理的工作。

**第八条** 外商投资企业职工依法建立工会组织，开展工会活动，维护职工的合法权益。外商投资企业应当为本企业工会提供必要的活动条件。

## 第二章 投资促进

**第九条** 外商投资企业依法平等适用国家支

持企业发展的各项政策。

**第十条** 制定与外商投资有关的法律、法规、规章，应当采取适当方式征求外商投资企业的意见和建议。

与外商投资有关的规范性文件、裁判文书等，应当依法及时公布。

**第十一条** 国家建立健全外商投资服务体系，为外国投资者和外商投资企业提供法律法规、政策措施、投资项目信息等方面的咨询和服务。

**第十二条** 国家与其他国家和地区、国际组织建立多边、双边投资促进合作机制，加强投资领域的国际交流与合作。

**第十三条** 国家根据需要，设立特殊经济区域，或者在部分地区实行外商投资试验性政策措施，促进外商投资，扩大对外开放。

**第十四条** 国家根据国民经济和社会发展的需要，鼓励和引导外国投资者在特定行业、领域、地区投资。外国投资者、外商投资企业可以依照法律、行政法规或者国务院的规定享受优惠待遇。

**第十五条** 国家保障外商投资企业依法平等参与标准制定工作，强化标准制定的信息公开和社会监督。

国家制定的强制性标准平等适用于外商投资企业。

**第十六条** 国家保障外商投资企业依法通过公平竞争参与政府采购活动。政府采购依法对外商投资企业在中国境内生产的产品、提供的服务平等对待。

**第十七条** 外商投资企业可以依法通过公开发行股票、公司债券等证券和其他方式进行融资。

**第十八条** 县级以上地方人民政府可以根据法律、行政法规、地方性法规的规定，在法定权



限内制定外商投资促进和便利化政策措施。

**第十九条** 各级人民政府及其有关部门应当按照便利、高效、透明的原则，简化办事程序，提高办事效率，优化政务服务，进一步提高外商投资服务水平。

有关主管部门应当编制和公布外商投资指引，为外国投资者和外商投资企业提供服务 and 便利。

### 第三章 投资保护

**第二十条** 国家对外国投资者的投资不实行征收。

在特殊情况下，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对外国投资者的投资实行征收或者征用。征收、征用应当依照法定程序进行，并及时给予公平、合理的补偿。

**第二十一条** 外国投资者在中国境内的出资、利润、资本收益、资产处置所得、知识产权许可使用费、依法获得的补偿或者赔偿、清算所得等，可以依法以人民币或者外汇自由汇入、汇出。

**第二十二条** 国家保护外国投资者和外商投资企业的知识产权，保护知识产权权利人和相关权利人的合法权益；对知识产权侵权行为，严格依法追究法律责任。

国家鼓励在外商投资过程中基于自愿原则和商业规则开展技术合作。技术合作的条件由投资各方遵循公平原则平等协商确定。行政机关及其工作人员不得利用行政手段强制转让技术。

**第二十三条** 行政机关及其工作人员对于履行职责过程中知悉的外国投资者、外商投资企业的商业秘密，应当依法予以保密，不得泄露或者非法向他人提供。

**第二十四条** 各级人民政府及其有关部门制定涉及外商投资的规范性文件，应当符合法律法

规的规定；没有法律、行政法规依据的，不得减损外商投资企业的合法权益或者增加其义务，不得设置市场准入和退出条件，不得干预外商投资企业的正常生产经营活动。

**第二十五条** 地方各级人民政府及其有关部门应当履行向外国投资者、外商投资企业依法作出的政策承诺以及依法订立的各类合同。

因国家利益、社会公共利益需要改变政策承诺、合同约定的，应当依照法定权限和程序进行，并依法对外国投资者、外商投资企业因此受到的损失予以补偿。

**第二十六条** 国家建立外商投资企业投诉工作机制，及时处理外商投资企业或者其投资者反映的问题，协调完善相关政策措施。

外商投资企业或者其投资者认为行政机关及其工作人员的行政行为侵犯其合法权益的，可以通过外商投资企业投诉工作机制申请协调解决。

外商投资企业或者其投资者认为行政机关及其工作人员的行政行为侵犯其合法权益的，除依照前款规定通过外商投资企业投诉工作机制申请协调解决外，还可以依法申请行政复议、提起行政诉讼。

**第二十七条** 外商投资企业可以依法成立和自愿参加商会、协会。商会、协会依照法律法规和章程的规定开展相关活动，维护会员的合法权益。

### 第四章 投资管理

**第二十八条** 外商投资准入负面清单规定禁止投资的领域，外国投资者不得投资。

外商投资准入负面清单规定限制投资的领域，外国投资者进行投资应当符合负面清单规定的条件。

外商投资准入负面清单以外的领域，按照内外资一致的原则实施管理。

**第二十九条** 外商投资需要办理投资项目核准、备案的，按照国家有关规定执行。

**第三十条** 外国投资者在依法需要取得许可的行业、领域进行投资的，应当依法办理相关许可手续。

有关主管部门应当按照与内资一致的条件和程序，审核外国投资者的许可申请，法律、行政法规另有规定的除外。

**第三十一条** 外商投资企业的组织形式、组织机构及其活动准则，适用《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国合伙企业法》等法律的规定。

**第三十二条** 外商投资企业开展生产经营活动，应当遵守法律、行政法规有关劳动保护、社会保险的规定，依照法律、行政法规和国家有关规定办理税收、会计、外汇等事宜，并接受相关主管部门依法实施的监督检查。

**第三十三条** 外国投资者并购中国境内企业或者以其他方式参与经营者集中的，应当依照《中华人民共和国反垄断法》的规定接受经营者集中审查。

**第三十四条** 国家建立外商投资信息报告制度。外国投资者或者外商投资企业应当通过企业登记系统以及企业信用信息公示系统向商务主管部门报送投资信息。

外商投资信息报告的内容和范围按照确有必要原则确定；通过部门信息共享能够获得的投资信息，不得再行要求报送。

**第三十五条** 国家建立外商投资安全审查制度，对影响或者可能影响国家安全的外商投资进行安全审查。

依法作出的安全审查决定为最终决定。

## 第五章 法律责任

**第三十六条** 外国投资者投资外商投资准入

负面清单规定禁止投资的领域的，由有关主管部门责令停止投资活动，限期处分股份、资产或者采取其他必要措施，恢复到实施投资前的状态；有违法所得的，没收违法所得。

外国投资者的投资活动违反外商投资准入负面清单规定的限制性准入特别管理措施的，由有关主管部门责令限期改正，采取必要措施满足准入特别管理措施的要求；逾期不改正的，依照前款规定处理。

外国投资者的投资活动违反外商投资准入负面清单规定的，除依照前两款规定处理外，还应当依法承担相应的法律责任。

**第三十七条** 外国投资者、外商投资企业违反本法规定，未按照外商投资信息报告制度的要求报送投资信息的，由商务主管部门责令限期改正；逾期不改正的，处十万元以上五十万元以下的罚款。

**第三十八条** 对外国投资者、外商投资企业违反法律、法规的行为，由有关部门依法查处，并按照国家有关规定纳入信用信息系统。

**第三十九条** 行政机关工作人员在外商投资促进、保护和管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，或者泄露、非法向他人提供履行职责过程中知悉的商业秘密的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第六章 附 则

**第四十条** 任何国家或者地区在投资方面对中华人民共和国采取歧视性的禁止、限制或者其他类似措施的，中华人民共和国可以根据实际情况对该国家或者该地区采取相应的措施。

**第四十一条** 对外国投资者在中国境内投资银行业、证券业、保险业等金融行业，或者在证券市场、外汇市场等金融市场进行管理，国家另有规定的，依照其规定。

**第四十二条** 本法自 2020 年 1 月 1 日起施行。《中华人民共和国中外合资经营企业法》、《中华人民共和国外资企业法》、《中华人民共和国中外合作经营企业法》同时废止。

本法施行前依照《中华人民共和国中外合

资经营企业法》、《中华人民共和国外资企业法》、《中华人民共和国中外合作经营企业法》设立的外商投资企业，在本法施行后五年内可以继续保留原企业组织形式等。具体实施办法由国务院规定。

# 关于《中华人民共和国外商投资法 (草案)》的说明

——2019 年 3 月 8 日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上

全国人大常委会副委员长 王 晨

各位代表：

我受全国人大常委会委托，作关于《中华人民共和国外商投资法（草案）》的说明。

## 一、制定外商投资法的重要意义

（一）制定外商投资法，是贯彻落实党中央扩大对外开放、促进外商投资决策部署的重要举措

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在扩大对外开放、促进外商投资方面作出了一系列重要决策部署，强调中国开放的大门不会关闭，只会越开越大。习近平总书记在庆祝改革开放 40 周年大会上发表重要讲话，发出了新时代改革开放再出发、继续把改革开放推向前进的宣言书和动员令。在新的历史起点上，我们必须坚定贯彻新发展理念，坚持对外开放的基本国策，继续实行积极主动的开放政策，推动形成全面开放新格局。

积极吸引和利用外商投资，是我国扩大对外

开放和构建开放型经济新体制的重要内容，必须有健全的法治保障。总结改革开放 40 年我国外商投资法律制度的实践经验，适应新形势新要求，外商投资法确立了我国新型外商投资法律制度的基本框架，确定了我国对外开放、促进外商投资的基本国策和大政方针，对外商投资的准入、促进、保护、管理等作出了统一规定，是我国外商投资领域新的基础性法律，是对我国外商投资法律制度的完善和创新。通过制定和实施外商投资法，坚定实行高水平投资自由化便利化政策，保护外商投资合法权益，营造法治化、国际化、便利化营商环境，以高水平对外开放推动经济高质量发展，充分彰显了新时代我国进一步扩大对外开放、积极促进外商投资的决心和信心。

（二）制定外商投资法，是我国外商投资法律制度与时俱进、完善发展的客观要求

法治建设与改革开放紧密结合、协调推进、相互促进，是我国改革开放、社会主义现代化建设和法治建设取得成功的重要原因。中国的对外

开放立法是从外商投资立法起步和发展起来的。1978年12月，邓小平同志就明确提出制定外国人投资法。1979年7月改革开放新时期第一批出台的7部法律，就包括中外合资经营企业法，标志着中国打开大门引进外资、实行对外开放，具有重大政治和法律意义。1980年8月，全国人大常委会批准《广东省经济特区条例》。1986年和1988年，全国人民代表大会又先后制定了外资企业法和中外合作经营企业法，国务院、有关部门和地方陆续制定了一大批有关外商投资的实施性、配套性法规和规章。上述“外资三法”，为外商投资企业在我国发展创造了良好法治环境，对推动改革开放伟大历史进程发挥了重要作用。

进入新世纪后，为适应加入世界贸易组织的需要，全国人大及其常委会对“外资三法”作出部分修改，删除了法律中要求外商投资企业在境内优先采购、实现外汇收支平衡、出口实绩等规定。2007年，全国人民代表大会通过企业所得税法，实现了内外资企业所得税制统一。党的十八大以后，根据全面深化改革、扩大对外开放的需要，全国人大常委会于2013年、2014年两次作出决定，授权在有关自由贸易试验区内暂时调整“外资三法”关于外商投资企业审批等规定，试行准入前国民待遇加负面清单管理方式。2016年，根据自由贸易试验区取得的可复制推广的经验，全国人大常委会对“外资三法”作出修改，在法律中确立外商投资企业实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，将自由贸易试验区的改革试点经验推广到全国。

40年来，外商投资企业对于促进经济持续发展、扩大对外贸易、优化产业结构、增加社会就业、培育市场主体、健全市场机制，都发挥了积极作用，“外资三法”为我国外商投资企业提供了有力的法治保障。同时，我们也要看到，在

新的形势下，“外资三法”已难以适应新时代改革开放实践的需要。“外资三法”主要规范外商投资企业的组织形式、组织机构和生产经营活动准则，随着社会主义市场经济体制和中国特色社会主义法律体系的建立和不断完善，“外资三法”的相关规范已逐步为公司法、合伙企业法、民法总则、物权法、合同法等市场主体和市场交易方面的法律所涵盖；同时，新形势下全面加强对外商投资的促进和保护、进一步规范外商投资管理的要求，也大大超出了“外资三法”的调整范围。适应新时代改革开放的需要，推动外商投资法律制度与时俱进、完善发展，迫切需要在总结我国吸引外商投资实践经验的基础上，制定一部新的外商投资基础性法律取代“外资三法”，并配合制定相应的具体法规、规章，以更加全面完善的外商投资法律制度，促进、保障和规范外商投资活动，提高外资工作法治化水平，促进国家治理体系和治理能力现代化，推动全面依法治国战略深入实施。

（三）制定外商投资法，是促进社会主义市场经济健康发展、实现经济高质量发展的客观要求

中国特色社会主义进入新时代，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。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条件下进行。党的十九大明确提出，实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，大幅度放宽市场准入，扩大服务业对外开放，保护外商投资合法权益；凡是在我国境内注册的企业，都要一视同仁、平等对待。改革开放40年给我们的重要启示就是：开放带来进步，封闭必然落后。我国发展仍处于并将长期处于重要战略机遇期，我国与其他国家开放合作、互利共赢的空间十分广阔。

面向未来，我国经济要实现高质量发展，就必须抓住机遇、用好机遇，以扩大开放推动改革、带动创新、促进发展。

习近平总书记在阐述新发展理念时指出：“开放发展注重的是解决发展内外联动问题。”外商投资法着眼于增强发展的内外联动性，明确规定了多项促进内外资企业规则统一、促进公平竞争方面的内容。一是外商投资企业依法平等适用国家支持企业发展的各项政策；二是国家保障外商投资企业依法平等参与标准制定工作，国家制定的强制性标准平等适用于外商投资企业；三是国家保障外商投资企业依法通过公平竞争参与政府采购活动，政府采购依法对外商投资企业在中国境内生产的产品平等对待；四是外商投资过程中技术合作的条件由投资各方遵循公平原则平等协商确定，行政机关及其工作人员不得利用行政手段强制转让技术；五是外商投资准入负面清单以外的领域，按照内外资一致的原则实施管理；六是有关主管部门应当按照与内资一致的条件和程序，审核外国投资者的许可申请，法律、行政法规另有规定的除外。这些促进内外资企业规则统一的规定，有利于贯彻一视同仁、平等对待的原则，营造稳定、透明、可预期和公平竞争的市场环境，也有利于我国各类企业平等参与，在全面开放新格局中实现更高水平、更高质量的发展。

## 二、外商投资法草案起草过程和总体要求

党的十八届三中、四中全会和党中央关于构建开放型经济新体制的决策部署，对完善涉外法律法规体系、统一内外资法律、制定新的外商投资基础性法律提出了明确要求。全国人大常委会高度重视外商投资立法工作，全国人大常委会立法规划和 2018 年立法工作计划明确提出制定外

商投资法。按照党中央决策部署和中央全面依法治国委员会工作要求，国务院有关部门经过认真调研、征求意见和论证协调，拟订了外商投资法草案。2018 年 12 月，国务院将外商投资法草案提请全国人大常委会审议。

2018 年 12 月下旬召开的十三届全国人大常委会第七次会议对外商投资法草案进行了初次审议。之后，全国人大宪法和法律委员会、常委会法制工作委员会通过多种方式广泛征求地方、部门、研究机构的意见，召开座谈会听取外国商会协会、外商投资企业的意见，通过中国人大网公布草案征求社会公众的意见。各方面普遍赞同制定外商投资法，认为这是完善涉外法律法规体系、促进外商投资、扩大对外开放、营造法治化国际化便利化营商环境的重要举措，有利于推动形成对外开放新格局。宪法和法律委员会、法制工作委员会会同国务院有关部门根据常委会审议意见和各方面的意见，经认真研究后，对外商投资法草案作了修改完善。2019 年 1 月 29 日至 30 日召开的十三届全国人大常委会第八次会议对草案进行了第二次审议，并决定由全国人大常委会将外商投资法草案提请十三届全国人大二次会议审议。全国人大常委会办公厅及时将外商投资法草案印发全国人大代表，部署组织全国人大代表研读讨论外商投资法草案工作，征求代表意见。2 月 25 日，宪法和法律委员会召开会议，根据常委会第八次会议的审议意见、代表研读讨论中提出的意见和各方面的意见，对草案作了进一步修改完善；认为经过全国人大常委会两次审议和广泛征求意见，草案充分吸收各方面的意见建议，已经比较成熟，形成了提请本次会议审议的《中华人民共和国外商投资法（草案）》。

在外商投资法立法过程中，我们认真学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于扩大对外开放的重要论述，坚决

贯彻落实党中央关于加快统一内外资法律法规、制定新的外商投资基础性法律的要求，深刻认识改革开放 40 年来我国坚定不移实行对外开放、以开放促改革促发展促创新取得的巨大成就和宝贵经验；深刻认识在新的历史起点上坚持对外开放基本国策、坚持互利共赢开放战略的重大意义；准确把握和全面贯彻外商投资立法的总体要求，努力通过制定外商投资法，充分彰显新时代中国进一步扩大对外开放、积极促进外商投资、保护外商投资合法权益的决心和信心，坚持以改革创新精神推动外商投资法律制度与时俱进、完善发展。

根据新时代改革开放新的形势和要求，制定外商投资法的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，适应推动形成全面开放新格局、构建开放型经济新体制的新形势新要求，坚持对外开放基本国策，坚持市场化、法治化、国际化的改革方向，创新外商投资管理制度，确立新时代外商投资法律制度基本框架，为推动高水平对外开放提供有力法治保障，促进社会主义市场经济健康发展。

贯彻上述指导思想，外商投资立法着重遵循和体现以下重要原则：

（一）突出积极扩大对外开放和促进外商投资的主基调。制定外商投资法，就是要在新的历史条件下通过国家立法表明将改革开放进行到底的决心和意志，展现新时代中国积极的对外开放姿态，顺应时代发展潮流，体现推动新一轮高水平对外开放、营造国际一流营商环境的精神和要求，使这部法律成为一部外商投资的促进法、保护法。

（二）坚持外商投资基础性法律的定位。外商投资法是新形势下国家关于外商投资活动全面

的、基本的法律规范，是外商投资领域起龙头作用、具有统领性质的法律。因此，这部法律重点是确立外商投资准入、促进、保护、管理等方面的基本制度框架和规则，建立起新时代我国外商投资法律制度的“四梁八柱”。

（三）坚持中国特色和国际规则相衔接。草案立足于我国当前的发展阶段和利用外资工作的实际需要，对外商投资的准入、促进、保护、管理等作出有针对性的规定；同时注意与国际通行的经贸规则、营商环境相衔接，努力构建既符合我国基本国情和实际又顺应国际通行规则、惯常做法的外商投资法律制度。

（四）坚持内外资一致。外商投资在准入后享受国民待遇，国家对内资和外资的监督管理，适用相同的法律制度和规则。继续按照市场化、法治化、国际化的改革方向，在行政审批改革、加强产权平等保护等方面完善相关法律制度，努力打造内外资公平竞争的市场环境，依靠改善投资环境吸引更多外商投资。

### 三、外商投资法草案的主要内容

草案分为 6 章，包括总则、投资促进、投资保护、投资管理、法律责任、附则，共 41 条，对新的外商投资法律制度作出了基本的、明确的规定。

#### （一）关于外商投资的界定

草案对外商投资进行了界定，即外国的自然人、企业或者其他组织直接或者间接在中国境内进行的投资活动，包括以下四类具体情形：一是外国投资者单独或者与其他投资者共同在中国境内设立外商投资企业；二是外国投资者取得中国境内企业的股份、股权、财产份额或者其他类似权益；三是外国投资者单独或者与其他投资者共同在中国境内投资新建项目；四是法律、行政法规或者国务院规定的其他方式的投资。

同时，考虑到金融行业同其他行业和领域相比具有特殊性，草案规定，对外国投资者在中国境内投资银行、证券、保险等金融行业，或者在证券市场、外汇市场等金融市场进行投资的管理，国家另有规定的，依照其规定。

## （二）关于外商投资促进

为了积极促进外商投资，草案在总则一章中规定，国家坚持对外开放的基本国策，鼓励外国投资者依法在中国境内投资；国家实行高水平投资自由化便利化政策，建立和完善外商投资促进机制，营造稳定、透明、可预期和公平竞争的市场环境。同时，设“投资促进”专章，主要包括以下内容：

一是提高外商投资政策的透明度。草案规定：制定与外商投资有关的法律、法规、规章，应当采取适当方式征求外商投资企业的意见和建议；与外商投资有关的规范性文件、裁判文书等，应当依法及时公布。

二是保障外商投资企业平等参与市场竞争。草案第九条、第十五条、第十六条、第十七条等都体现了外商投资企业平等参与、内外资规则一致的精神。

三是加强外商投资服务。草案规定：国家建立健全外商投资服务体系，为外国投资者和外商投资企业提供法律法规、政策措施、投资项目信息等方面的咨询和服务；各级人民政府及其有关部门应当按照便利、高效、透明的原则，进一步提高外商投资服务水平。

四是依法依规鼓励和引导外商投资。草案规定：国家根据需要，设立特殊经济区域，或者在部分地区实行外商投资试验性政策措施，促进外商投资，扩大对外开放；国家根据国民经济和社会发展需要，鼓励和引导外国投资者在特定行业、领域、地区投资，并可以依照法律、行政法规或者国务院的规定给予优惠；县级以上地方人

民政府可以根据法律、行政法规、地方性法规的规定，在法定权限内制定外商投资促进和便利化政策措施。

## （三）关于外商投资保护

为了加强对外商投资合法权益的保护，草案在总则一章中规定，国家依法保护外国投资者在中国境内的投资、收益和其他合法权益。同时，设“投资保护”专章，主要包括以下内容：

一是加强对外商投资企业的产权保护。草案规定：国家对外国投资者的投资不实行征收；在特殊情况下，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对外国投资者的投资实行征收或者征用，征收、征用应当依照法定程序进行，并及时给予公平、合理的补偿。外国投资者在中国境内的出资、利润、资本收益、资产处置所得、知识产权许可使用费、依法获得的补偿或者赔偿、清算所得等，可以依法以人民币或者外汇自由汇入、汇出。国家保护外国投资者和外商投资企业的知识产权，鼓励基于自愿原则和商业规则开展技术合作。

二是强化对制定涉及外商投资规范性文件的约束。草案规定：政府及其有关部门制定涉及外商投资的规范性文件，应当符合法律法规的规定；没有法律、行政法规依据的，不得减损外商投资企业的合法权益或者增加其义务，不得设置市场准入和退出条件，不得干预外商投资企业的正常生产经营活动。

三是促使地方政府守约践诺。草案规定：地方各级人民政府及其有关部门应当履行向外国投资者、外商投资企业依法作出的政策承诺以及依法订立的各类合同；因国家利益、社会公共利益需要改变政策承诺、合同约定的，应当依照法定权限和程序进行，并依法对外国投资者、外商投资企业因此受到的损失予以补偿。

四是建立外商投资企业投诉工作机制。草案

规定：国家建立外商投资企业投诉工作机制，协调完善外商投资企业投诉工作中的重大政策措施，及时处理外商投资企业或者其投资者反映的问题；外商投资企业或者其投资者认为行政机关及其工作人员的行政行为侵犯其合法权益的，可以通过外商投资企业投诉工作机制申请解决。

#### （四）关于外商投资管理

草案在总则一章中明确规定，国家对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，并进一步规定：所称准入前国民待遇，是指在投资准入阶段给予外国投资者及其投资不低于本国投资者及其投资的待遇；所称负面清单，是指国家规定在特定领域对外商投资实施的准入特别管理措施；国家对负面清单之外的外商投资，给予国民待遇。负面清单由国务院发布或者批准发布。中华人民共和国缔结或者参加的国际条约、协定对外国投资者准入待遇有更优惠规定的，可以按照相关规定执行。根据我国有关实践和需要，草案规定：负面清单规定禁止投资的领域，外国投资者不得投资；负面清单规定限制投资的领域，外国投资者进行投资应当符合负面清单规定的条件。同时，草案还对外商投资管理作出了一些指引性、衔接性规定：

一是明确按照内外资一致的原则对外商投资

实施监督管理。草案规定：外商投资需要办理投资项目核准、备案的，按照国家有关规定执行；外国投资者在依法需要取得许可的行业、领域进行投资的，应当依法办理相关许可手续；外商投资企业的组织形式、组织机构，适用公司法、合伙企业法等法律的规定；外商投资企业开展生产经营活动，应当依照有关法律、行政法规和国家有关规定办理税收、会计、外汇等事宜，并接受有关主管部门依法实施的监督检查；外国投资者并购中国境内企业或者以其他方式参与经营者集中的，应当依照反垄断法的规定接受经营者集中审查。

二是建立健全外商投资信息报告制度。草案规定：外国投资者或者外商投资企业应当通过企业登记系统以及企业信用信息公示系统向商务主管部门报送投资信息；外商投资信息报告的内容和范围按照确有必要原则确定，通过部门信息共享能够获得的投资信息，不得再行要求报送。

三是对外商投资安全审查制度作了原则规定。草案规定：国家对影响或者可能影响国家安全的外商投资进行安全审查；依法作出的安全审查决定为最终决定。

《中华人民共和国外商投资法（草案）》和以上说明，请审议。



# 第十三届全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国外商投资法 (草案)》审议结果的报告

(2019年3月12日第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团第二次会议通过)

十三届全国人大二次会议主席团：

3月10日，各代表团全体会议、小组会议审议了外商投资法草案。代表们普遍赞成制定外商投资法，一致认为，制定外商投资法是贯彻落实以习近平同志为核心的党中央扩大对外开放，促进外商投资，推动形成全面开放新格局，构建开放型经济新体制决策部署的重要举措，彰显了党和国家坚定不移推动对外开放的鲜明立场，充分展现了党和国家把新时代改革开放继续推向前进的坚定意志和坚强决心，意义重大，影响深远。代表们一致认为，草案以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，总结改革开放40年利用外资工作的实践经验，凸显扩大对外开放、促进外商投资的主基调，立足于外商投资基础性法律的定位，兼顾中国特色与国际规则，坚持内外资一致的原则，妥善处理扩大开放和防范风险的关系，必将为新时代扩大对外开放、促进外商投资、保护外商投资合法权益、营造国际一流营商环境提供有力的法治保障。

代表们认为，外商投资法立法过程中，认真贯彻了科学立法、民主立法、依法立法的要求。国务院及其有关部门加紧研究和起草工作，及时将外商投资法草案提请全国人大常委会审议。全国人大常委会两次审议外商投资法草案，及时组

织全国人大代表进行认真研读讨论，采取多种形式广泛征求意见，并积极回应各方关切；根据常委会审议意见、代表研读意见和各方面的意见，对草案反复修改，不断调整完善。草案符合党中央有关决策部署的要求，充分吸收了各方面的意见和建议，框架合理、内容得当、语言精练，已经成熟，建议提请本次会议审议通过。在充分肯定外商投资法草案的同时，代表们又提出了一些修改意见建议。总的看，这些意见建议都是积极的、完善性的，有的属于细化制度、完善配套规定的意见，有的属于对具体法律执行的工作要求，多数意见在草案起草和审议过程中都进行过反复研究，可以通过制定配套规定予以细化，或在实践中不断总结经验，逐步完善。宪法和法律委员会于3月11日召开会议，对草案进行了认真审议，对代表提出的修改意见逐条研究。全国人大财政经济委员会、国家发展和改革委员会、司法部、商务部有关负责同志列席了会议。根据各代表团的审议意见和有关方面的意见，对草案进行了修改完善，主要是：

一、有些代表提出，政府采购的范围既包括产品，也包括服务。草案第十六条仅规定政府采购依法对外商投资企业在我国境内生产的产品平等对待，是否包括服务，不够明确，建议研究修

改。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将相关规定修改为“政府采购依法对外商投资企业在中国境内生产的产品、提供的服务平等对待”。

二、有些代表建议按照“放管服”改革的要求，在草案第十九条第一款中对政府及其有关部门提高外商投资服务水平作出更加具体明确的规定。宪法和法律委员会经研究，建议将这一款修改为：各级人民政府及其有关部门应当按照便利、高效、透明的原则，简化办事程序，提高办事效率，优化政务服务，进一步提高外商投资服务水平。

三、有些代表建议对草案第二十二条知识产权保护的规定进一步予以完善，强化责任追究。宪法和法律委员会经研究，建议将相关规定修改为：国家保护外国投资者和外商投资企业的知识产权，保护知识产权权利人和相关权利人的合法权益；对知识产权侵权行为，严格依法追究法律责任。

四、有些代表提出，行政机关及其工作人员对在履行职责过程中知悉的外国投资者、外商投资企业的商业秘密应当保密，建议增加相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：行政机关及其工作人员对于履行职责过程中知悉的外国投资者、外商投资企业的商业秘密，应当依法予以保密，不得泄露或者非法向他人提供。同时对行政机关工作人员违反保密义务的法律责任作了规定。

五、草案第二十六条规定，外国投资者、外商投资企业可以依法成立和自愿参加商会、协会。有些代表提出，目前涉外商会、协会都是由外商投资企业组成，草案的上述表述不够准确，建议研究修改。宪法和法律委员会经研究，建议删除这一条中的“外国投资者”。

六、草案第三十条规定，外商投资企业的组织形式、组织机构，适用公司法、合伙企业法等法律的规定。有些代表提出，公司法、合伙企业法等市场主体法律，既规范企业的组织形式、组织机构，还规范企业的行为。草案的上述规定不够全面，建议补充完善。宪法和法律委员会经研究，建议将这一条修改为：外商投资企业的组织形式、组织机构及其活动准则，适用《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国合伙企业法》等法律的规定。

七、草案第四十一条第二款规定，本法施行前依照“外资三法”设立的外商投资企业，在本法施行后五年内可以继续保留原企业组织形式。有些代表提出，外商投资企业组织形式的调整，涉及面广，影响大，应当对相关工作做出妥善安排，避免对外商投资企业正常生产经营活动造成不必要的干扰。建议参照以往做法，授权国务院制定外商投资企业过渡的具体实施办法。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，在这一款中增加规定：具体实施办法由国务院规定。

八、关于本法的实施日期，宪法和法律委员会经征求国务院有关部门意见，建议确定为2020年1月1日。

有两个问题需要说明：

一是港澳台投资法律适用问题。草案对这一问题未作规定，一些代表建议增加相关规定予以明确。此前，宪法和法律委员会曾会同有关方面对这一问题进行了反复研究，认为：港澳台地区属于中国的一部分，港澳台投资在性质上不属于外国投资；同时，港澳台地区属于单独关税区，港澳同胞到内地投资、台湾同胞到大陆投资不完全等同于境内投资，属于特殊国内投资。国家对港澳台投资一直实行特殊的政策和管理，并在国务院行政法规、部门规章和有关规范性文件中规

定，对港澳台投资，参照或者比照适用有关外商投资的规定；对台湾同胞投资，国家还专门制定了台湾同胞投资保护法。同时，国家还对内地与港澳台地区在经贸方面作出特殊安排。在外商投资法中不对港澳台投资法律适用问题作出明确规定，继续由国务院行政法规、部门规章和有关规范性文件来明确参照或者比照适用外商投资的有关规定，是适当的、可行的。不会改变、也不会影响多年来行之有效的制度安排和实际运作，不会因此对港澳台投资造成任何妨碍或者限制。

二是关于外商投资法的配套规定问题。在审议中，一些代表提出，外商投资法是关于外商投资新的基础性法律，为确保有效实施，建议尽快出台配套规定。宪法和法律委员会经同有关方面研究后认为：外商投资法确立了外商投资法律制度的基本框架和规则。从草案具体内容看，有不同情况。有的规定可以直接执行，如不得利用行政手段强制转让技术等；有的规定属于指引性、衔接性规定，可以按照内外资一致的原则，依据相关法律法规规定执行；有的制度已经制定了配

套的、具体的规定，如外商投资准入负面清单等；也有一些新设立的制度，如外商投资企业投诉工作机制、外商投资信息报告制度等，需要制定相关配套规定予以细化。宪法和法律委员会建议国务院及其有关部门，抓紧研究起草外商投资法相关配套法规、规章和规范性文件，明确可操作、可执行的具体规范，做到与本法同步施行，确保外商投资法出台后及时落地实施，保障利用外资工作顺利进行。

此外，根据代表们的审议意见，还对草案作了一些文字修改。

草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议经主席团审议通过后，印发各代表团审议。

外商投资法草案修改稿和以上报告，请审议。

第十三届全国人民代表大会  
宪法和法律委员会

2019年3月12日

# 第十三届全国人民代表大会宪法和法律 委员会关于《中华人民共和国外商投资法 (草案修改稿)》修改意见的报告

(2019年3月14日第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团第三次会议通过)

十三届全国人大二次会议主席团：

3月12日下午，各代表团对外商投资法草案修改稿进行了审议。代表们一致赞成草案修改稿，赞成对草案的各项修改。普遍认为，草案修

改稿在认真研究并充分吸收代表们提出意见的基础上，作了进一步的修改完善；对未采纳的意见和建议积极予以回应，并在宪法法律委的审议结果报告中作出说明和解释；审议过程充分发扬了

民主，广泛凝聚了共识。草案内容已经成熟，一致赞成提请本次会议表决通过。有的代表还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于3月13日召开会议，对草案修改稿进行认真审议，对代表提出的修改意见逐条研究。全国人大财政经济委员会、国家发展和改革委员会、司法部、商务部有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案修改稿是可行的，同时，根据各代表团的审议意见，提出以下修改建议：

有的代表建议，在相关条款中进一步明确外商投资企业保护职工合法权益的内容。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，在草案修

改稿第三十二条中增加规定，外商投资企业应当“遵守法律、行政法规有关劳动保护、社会保险的规定”。

此外，根据代表们的审议意见，还对草案修改稿作了个别文字修改。

草案建议表决稿已按上述意见作了修改，建议经主席团审议通过后，提请本次会议表决。

外商投资法草案建议表决稿和以上报告，请审议。

第十三届全国人民代表大会

宪法和法律委员会

2019年3月14日

# 第十三届全国人民代表大会第二次会议 关于政府工作报告的决议

(2019年3月15日第十三届全国人民代表大会第二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会第二次会议听取和审议了国务院总理李克强所作的政府工作报告。会议充分肯定国务院过去一年的工作，同意报告提出的2019年经济社会发展总体要求、政策取向、目标任务和重点工作，决定批准这个报告。

会议号召，全国各族人民更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，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，着力激发市场主体活力，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，增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，坚定信心，迎难而上，开拓进取，团结奋斗，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！

## 政府工作报告

——2019年3月5日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上

国务院总理 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，并请全国政协委员提出意见。

### 一、2018年工作回顾

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

多年少有的国内外复杂严峻形势，经济出现新的下行压力。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。

——经济运行保持在合理区间。国内生产总

值增长 6.6%，总量突破 90 万亿元。经济增速与用电、货运等实物量指标相匹配。居民消费价格上涨 2.1%。国际收支基本平衡。城镇新增就业 1361 万人、调查失业率稳定在 5% 左右的较低水平。近 14 亿人口的发展中大国，实现了比较充分就业。

——经济结构不断优化。消费拉动经济增长作用进一步增强。服务业对经济增长贡献率接近 60%，高技术产业、装备制造业增速明显快于一般工业，农业再获丰收。单位国内生产总值能耗下降 3.1%。质量和效益继续提升。

——发展新动能快速成长。嫦娥四号等一批重大科技创新成果相继问世。新兴产业蓬勃发展，传统产业加快转型升级。大众创业万众创新深入推进，日均新设企业超过 1.8 万户，市场主体总量超过 1 亿户。新动能正在深刻改变生产生活方式、塑造中国发展新优势。

——改革开放取得新突破。国务院及地方政府机构改革顺利实施。重点领域改革迈出新的步伐，市场准入负面清单制度全面实行，简政放权、放管结合、优化服务改革力度加大，营商环境国际排名大幅上升。对外开放全方位扩大，共建“一带一路”取得重要进展。首届中国国际进口博览会成功举办，海南自贸试验区启动建设。货物进出口总额超过 30 万亿元，实际使用外资 1383 亿美元、稳居发展中国家首位。

——三大攻坚战开局良好。防范化解重大风险，宏观杠杆率趋于稳定，金融运行总体平稳。精准脱贫有力推进，农村贫困人口减少 1386 万，易地扶贫搬迁 280 万人。污染防治得到加强，细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）浓度继续下降，生态文明建设成效显著。

——人民生活持续改善。居民人均可支配收入实际增长 6.5%。提高个人所得税起征点，设立 6 项专项附加扣除。加大基本养老、基本医疗

等保障力度，资助各类学校家庭困难学生近 1 亿人次。棚户区住房改造 620 多万套，农村危房改造 190 万户。城乡居民生活水平又有新提高。

我们隆重庆祝改革开放 40 周年，深刻总结改革开放的伟大成就和宝贵经验，郑重宣示在新时代将改革开放进行到底的坚定决心，激励全国各族人民接续奋斗，再创新的历史伟业。

回顾过去一年，成绩来之不易。我们面对的是深刻变化的外部环境。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给一些企业生产经营、市场预期带来不利影响。我们面对的是经济转型阵痛凸显的严峻挑战。新老矛盾交织，周期性、结构性问题叠加，经济运行稳中有变、变中有忧。我们面对的是两难多难问题增多的复杂局面。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，政策抉择和工作推进的难度明显加大。经过全国上下共同努力，我国经济发展在高基数上总体平稳、稳中有进，社会大局保持稳定。这再次表明，在中国共产党领导下，中国人民有战胜任何艰难险阻的勇气、智慧和力量，中国的发展没有过不去的坎。

一年来，我们深入贯彻以习近平同志为核心的党中央决策部署，坚持稳中求进工作总基调，统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，稳妥应对中美经贸摩擦，着力稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，主要做了以下工作。

一是创新和完善宏观调控，经济保持平稳运行。面对新情况新变化，我们坚持不搞“大水漫灌”式强刺激，保持宏观政策连续性稳定性，在区间调控基础上加强定向、相机调控，主动预调、微调。坚持实施积极的财政政策，着力减税降费、补短板调结构。下调增值税税率，扩大享受税收优惠小微企业范围，出台鼓励研发创新等

税收政策。全年为企业和个人减税降费约 1.3 万亿元。优化财政支出结构，盘活财政存量资金，重点领域支出得到保障。坚持实施稳健的货币政策，引导金融支持实体经济。针对融资难融资贵问题，先后 4 次降低存款准备金率，多措并举缓解民营和小微企业资金紧张状况，融资成本上升势头得到初步遏制。及时应对股市、债市异常波动，人民币汇率基本稳定，外汇储备保持在 3 万亿美元以上。

二是扎实打好三大攻坚战，重点任务取得积极进展。制定并有序实施三大攻坚战三年行动方案。稳步推进结构性去杠杆，稳妥处置金融领域风险，防控地方政府债务风险，改革完善房地产市场调控机制。深入推进精准脱贫，加强扶贫力量，加大资金投入，强化社会帮扶，贫困地区自我发展能力稳步提高。全面开展蓝天、碧水、净土保卫战。优化能源和运输结构。稳妥推进北方地区“煤改气”“煤改电”。全面建立河长制、湖长制。化肥农药使用量实现双下降。加强生态环保督察执法。积极应对气候变化。

三是深化供给侧结构性改革，实体经济活力不断释放。加大“破、立、降”力度。推进钢铁、煤炭行业市场化去产能。实施稳投资举措，制造业投资、民间投资增速明显回升。出台促进居民消费政策。全面推进“互联网+”，运用新技术新模式改造传统产业。深入推进简政减税降费。取消一批行政许可事项，“证照分离”改革在全国推开，企业开办时间大幅压缩，工业生产许可证种类压减三分之一以上。“双随机、一公开”监管全面实施。清理规范各类涉企收费，推动降低用能、用网和物流等成本。深化“互联网+政务服务”，各地探索推广一批有特色的改革举措，企业和群众办事便利度不断提高。

四是深入实施创新驱动发展战略，创新能力和效率进一步提升。大力优化创新生态，调动各

类创新主体积极性。深化科技管理体制改革，推进关键核心技术攻关，加强重大科技基础设施、科技创新中心等建设。强化企业技术创新主体地位，将提高研发费用加计扣除比例政策扩大至所有企业。制定支持双创深入发展的政策措施。技术合同成交额增长 30% 以上。科技进步贡献率提高到 58.5%。

五是加大改革开放力度，发展动力继续增强。深化国资国企改革，国有企业优化重组、提质增效取得新进展。针对民营企业发展遇到的困难和问题，千方百计帮助解忧纾困。推进财税体制改革，预算绩效管理改革全面启动。改革金融监管体制，完善利率、汇率市场化形成机制。农业农村、社会事业、生态环保等领域改革不断深化。推出对外开放一系列重大举措。共建“一带一路”引领效应持续释放，同沿线国家的合作机制不断健全，经贸合作和人文交流加快推进。出台稳外贸政策，货物通关时间压缩一半以上。下调部分商品进口关税，关税总水平由 9.8% 降至 7.5%。新设一批跨境电商综合试验区。复制推广自贸试验区改革经验。大幅压缩外资准入负面清单，扩大金融、汽车等行业开放，一批重大外资项目落地，新设外资企业增长近 70%。

六是统筹城乡区域发展，良性互动格局加快形成。乡村振兴战略有力实施，粮食总产量保持在 1.3 万亿斤以上。新型城镇化扎实推进，近 1400 万农业转移人口在城镇落户。推进西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展，出台一批改革创新举措。京津冀协同发展取得明显进展，长江经济带生态优先、绿色发展格局不断巩固。粤港澳大湾区规划建设迈出实质性步伐，港珠澳大桥建成通车。加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区改革发展支持力度。新增高速铁路运营里程 4100 公里，新建改建高速公路 6000 多公里、农村公路 30 多万公里。城乡

区域发展协调性持续增强。

七是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。针对外部环境变化给就业带来的影响，及时出台稳就业举措。大力推动义务教育教师工资待遇政策落实，加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设，促进高等教育内涵式发展。建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，提高退休人员基本养老金，城乡居民基础养老金最低标准从每月 70 元提高到 88 元。继续提高优抚、低保等标准，残疾人“两项补贴”惠及所有符合条件人员。加强退役军人服务管理工作，维护退役军人合法权益。深化医疗、医保、医药联动改革。稳步推进分级诊疗。提高居民基本医保补助标准和大病保险报销比例。加快新药审评审批改革，17 种抗癌药大幅降价并纳入国家医保目录。加快推进文化惠民工程，持续加强基层公共文化服务。全民健身蓬勃开展，体育健儿在国际大赛上再创佳绩。

八是推进法治政府建设和治理创新，保持社会和谐稳定。提请全国人大常委会审议法律议案 18 件，制定修订行政法规 37 部。改革调整政府机构设置和职能配置。深入开展国务院大督查，推动改革发展政策和部署落实。发挥审计监督作用。改革完善城乡基层治理。创新信访工作方式。改革和加强应急管理，及时有效应对重大自然灾害，生产安全事故总量和重特大事故数量继续下降。加强食品药品安全监管，严厉查处长春长生公司等问题疫苗案件。健全国家安全体系。强化社会治安综合治理，开展扫黑除恶专项斗争，依法打击各类违法犯罪，平安中国建设取得新进展。

认真贯彻党中央全面从严治党战略部署，加强党风廉政建设。推进“两学一做”学习教育常态化制度化。严格落实中央八项规定及其实施细则精神，坚定不移纠正“四风”。严肃查处各类

违法违规行为，惩处腐败分子，反腐败斗争取得压倒性胜利。

过去一年，中国特色大国外交取得新成就。成功举办博鳌亚洲论坛年会、上合组织青岛峰会、中非合作论坛北京峰会等重大主场外交活动。习近平主席等国家领导人出访多国，出席亚太经合组织领导人非正式会议、二十国集团领导人峰会、金砖国家领导人会晤、亚欧首脑会议、东亚合作领导人系列会议等重大活动。同主要大国关系总体稳定，同周边国家关系全面发展，同发展中国家团结合作纽带更加牢固。推动构建新型国际关系，推动构建人类命运共同体。坚定维护国家主权、安全、发展利益。经济外交、人文交流成果丰硕。中国致力于促进世界和平与发展，作出了世人共睹的重要贡献。

各位代表！

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。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的各国政府、国际组织和各国朋友，表示诚挚感谢！

思危方能居安。在充分肯定成绩的同时，要清醒看到我国发展面临的问题和挑战。世界经济增速放缓，保护主义、单边主义加剧，国际大宗商品价格大幅波动，不稳定不确定因素明显增加，外部输入性风险上升。国内经济下行压力加大，消费增速减慢，有效投资增长乏力。实体经济困难较多，民营和小微企业融资难融资贵问题尚未有效缓解，营商环境与市场主体期待还有较大差距。自主创新能力不强，关键核心技术短板



问题凸显。一些地方财政收支矛盾较大。金融等领域风险隐患依然不少。深度贫困地区脱贫攻坚困难较多。生态保护和污染防治任务仍然繁重。在教育、医疗、养老、住房、食品药品安全、收入分配等方面，群众还有不少不满意的地方。去年还发生了多起公共安全事件和重大生产安全事故，教训极其深刻。政府工作存在不足，一些改革发展举措落实不到位，形式主义、官僚主义仍然突出，督查检查考核过多过频、重留痕轻实绩，加重基层负担。少数干部懒政怠政。一些领域腐败问题仍然多发。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、2019 年经济社会发展 总体要求和政策取向

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。

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。

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。上述主要预期目标，体现了推动高质量发展要求，符合我国发展实际，与全面建成小康社会目标相衔接，是积极稳妥的。实现这些目标，需要付出艰苦努力。

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。

积极的财政政策要加力提效。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。适度提高赤字率，综合考虑了财政收支、专项债券发行等因素，也考虑为应对今后可能出现的风险留出政策空间。今年财政支出超过 23 万亿元，增长 6.5%。中央对地方均衡性转移支付增长 10.9%。改革完善县级基本财力保障机制，缓解

困难地区财政运转压力，决不让基本民生保障出问题。

稳健的货币政策要松紧适度。广义货币  $M_2$  和社会融资规模增速要与国内生产总值名义增速相匹配，以更好满足经济运行保持在合理区间的需要。在实际执行中，既要把握好货币供给总闸门，不搞“大水漫灌”，又要灵活运用多种货币政策工具，疏通货币政策传导渠道，保持流动性合理充裕，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。深化利率市场化改革，降低实际利率水平。完善汇率形成机制，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

就业优先政策要全面发力。就业是民生之本、财富之源。今年首次将就业优先政策置于宏观政策层面，旨在强化各方面重视就业、支持就业的导向。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。稳增长首要是为保就业。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。只要就业稳、收入增，我们就更有底气。

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。

要继续打好三大攻坚战，精准发力、务求实效。防范化解重大风险要强化底线思维，坚持结构性去杠杆，防范金融市场异常波动，稳妥处理地方政府债务风险，防控输入性风险。精准脱贫要坚持现行标准，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。污染防治要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，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。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，仍是世界最大发展中国家。发展是解决我国一切问题的基础和关键，必须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。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，更好利用国际国内两个市场两种资源，敢于应对挑战，善于化危为机，牢牢把握发展主动权。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。长期积累的诸多风险隐患必须加以化解，但要遵循规律，讲究方式方法，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。在当前经济下行压力加大情况下，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。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。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。要大力推进改革开放，加快建立统一开放、竞争有序的现代市场体系，放宽市场准入，加强公正监管，打造法治化、国际化、便利化的营商环境，让各类市场主体更加活跃。从根本上说，市场活力和社会创造力源于亿万人民积极性的发挥。要坚持以人民为中心的发展思想，尽力而为、量力而行，切实保障基本民生，推动解决重点民生问题，促进社会

公平正义，让人民过上好日子。中国人民勤劳智慧，具有无限的创新创造潜能，只要充分释放出来，中国的发展就一定会有更为广阔空间。

### 三、2019 年政府工作任务

今年经济社会发展任务重、挑战多、要求高。我们要突出重点、把握关键，扎实做好各项工作。

(一) 继续创新和完善宏观调控，确保经济运行在合理区间。坚持以市场化改革的思路 and 办法破解发展难题，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，增强调控前瞻性、针对性和有效性，为经济平稳运行创造条件。

实施更大规模的减税。普惠性减税与结构性减税并举，重点降低制造业和小微企业税收负担。深化增值税改革，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%，确保主要行业税负明显降低；保持 6% 一档的税率不变，但通过采取对生产、生活性服务业增加税收抵扣等配套措施，确保所有行业税负只减不增，继续向推进税率三档并两档、税制简化方向迈进。抓好年初出台的小微企业普惠性减税政策落实。这次减税，着眼“放水养鱼”、增强发展后劲并考虑财政可持续，是减轻企业负担、激发市场活力的重大举措，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。

明显降低企业社保缴费负担。下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例，各地可降至 16%。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。继续执行阶段性降低失业和工伤保险费率政策。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。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。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。

确保减税降费落实到位。减税降费直击当前市场主体的痛点和难点，是既公平又有效率的政策。全年减轻企业税收和社保缴费负担近 2 万亿元。这会给各级财政带来很大压力。为支持企业减负，各级政府要过紧日子，想方设法筹集资金。中央财政要开源节流，增加特定国有金融机构和央企上缴利润，一般性支出压减 5% 以上、“三公”经费再压减 3% 左右，长期沉淀资金一律收回。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。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。

着力缓解企业融资难融资贵问题。改革完善货币信贷投放机制，适时运用存款准备金率、利率等数量和价格手段，引导金融机构扩大信贷投放、降低贷款成本，精准有效支持实体经济，不能让资金空转或脱实向虚。加大对中小银行定向降准力度，释放的资金全部用于民营和小微企业贷款。支持大型商业银行多渠道补充资本，增强信贷投放能力，鼓励增加制造业中长期贷款和信用贷款。今年国有大型商业银行小微企业贷款要增长 30% 以上。清理规范银行及中介服务收费。完善金融机构内部考核机制，激励加强普惠金融服务，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。

有效发挥地方政府债券作用。今年拟安排地方政府专项债券 2.15 万亿元，比去年增加 8000

亿元，为重点项目建设提供资金支持，也为更好防范化解地方政府债务风险创造条件。合理扩大专项债券使用范围。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。鼓励采取市场化方式，妥善解决融资平台到期债务问题，不能搞“半拉子”工程。

多管齐下稳定和扩大就业。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。加强对灵活就业、新就业形态的支持。坚决防止和纠正就业中的性别和身份歧视。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制和政策。加快发展现代职业教育，既有利于缓解当前就业压力，也是解决高技能人才短缺的战略之举。改革完善高职院校考试招生办法，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，今年大规模扩招100万人。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。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。设立中等职业教育国家奖学金。支持企业和社会力量兴办职业教育，加快产教融合实训基地建设。我们要以现代职业教育的大改革大发展，加快培养国家发展急需的各类技术技能人才，让更多青年凭借一技之长实现人生价值，让三百六十行人才荟萃、繁星璀璨。

(二) 激发市场主体活力，着力优化营商环境。我国有上亿市场主体，而且还在不断增加。把市场主体的活跃度保持住、提上去，是促进经

济平稳增长的关键所在。要深化“放管服”改革，降低制度性交易成本，下硬功夫打造好发展软环境。

以简审批优服务便利投资兴业。市场配置资源是最有效率的形式。要进一步缩减市场准入负面清单，推动“非禁即入”普遍落实。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，审批事项应减尽减，确需审批的要简化流程和环节，让企业多用时间跑市场、少费功夫跑审批。今年，要对所有涉企经营许可事项实行“证照分离”改革，使企业更便捷拿到营业执照并尽快正常运营，坚决克服“准入不准营”的现象；在全国推开工程建设项目审批制度改革，使全流程审批时间大幅缩短。继续压缩专利审查和商标注册时间。推行网上审批和服务，抓紧建成全国一体化在线政务服务平台，加快实现一网通办、异地可办，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”。持续开展“减证便民”改革行动，不能让繁琐证明来回折腾企业和群众。建立政务服务“好差评”制度，服务绩效由企业和群众来评判。政府部门做好服务是本分，服务不好是失职。

以公正监管促进公平竞争。公平竞争是市场经济的核心，公正监管是公平竞争的保障。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。政简易从。规则越简约透明，监管越有力有效。国家层面重在制定统一的监管规则和标准，地方政府要把主要力量放在公正监管上。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，优化环保、消防、税务、市场监管等执法方式，对违法者依法严惩、对守法者无事不扰。深化综合行政执法改革，清理规范行政处罚事项，坚决治理多头检查、重复检查。

对监管者也要强监管、立规矩，决不允许搞选择性执法、任性执法，决不允许刁难企业和群众。依法打击制售假冒伪劣商品等违法行为，让严重违法者付出付不起的代价。完善失信联合惩戒机制，促进各类市场主体守法诚信经营。用公正监管管出公平、管出效率、管出活力。

以改革推动降低涉企收费。深化电力市场化改革，清理电价附加收费，降低制造业用电成本，一般工商业平均电价再降低 10%。深化收费公路制度改革，推动降低过路过桥费用，治理对客货运车辆不合理审批和乱收费、乱罚款。两年内基本取消全国高速公路省界收费站，实现不停车快捷收费，减少拥堵、便利群众。取消或降低一批铁路、港口收费。专项治理中介服务收费。继续清理规范行政事业性收费。加快收费清单“一张网”建设，让收费公开透明，让乱收费无处藏身。

（三）坚持创新引领发展，培育壮大新动能。发挥我国人力人才资源丰富、国内市场巨大等综合优势，改革创新科技研发和产业化应用机制，大力培育专业精神，促进新旧动能接续转换。

推动传统产业改造提升。围绕推动制造业高质量发展，强化工业基础和技术创新能力，促进先进制造业和现代服务业融合发展，加快建设制造强国。打造工业互联网平台，拓展“智能+”，为制造业转型升级赋能。支持企业加快技术改造和设备更新，将固定资产加速折旧优惠政策扩大至全部制造业领域。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。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。坚持包容审慎监管，支持新业态新模式发展，促进平台经济、共享经济健

康成长。加快在各行业各领域推进“互联网+”。持续推动网络提速降费。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。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，在全国实行“携号转网”，规范套餐设置，使降费实实在在、消费者明明白白。

提升科技支撑能力。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。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。加快建设科技创新资源开放共享平台，强化对中小企业的技术创新服务。扩大国际创新合作。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。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，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，不设科目比例限制，由科研团队自主决定使用。完善科技成果评价机制。要在推动科技体制改革举措落地见效上下功夫，决不能让改革政策停留在口头上、纸面上。大力简除烦苛，使科研人员潜心向学、创新突破。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，营造良好的科研生态，就一定能够迎来各类英才竞现、创新成果泉涌的生动局面。

进一步把大众创业万众创新引向深入。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。强化普惠性支持，落实好小规模纳税人增值

税起征点从月销售额 3 万元提高到 10 万元等税收优惠政策。改革完善金融支持机制，设立科创板并试点注册制，鼓励发行双创金融债券，扩大知识产权质押融资，支持发展创业投资。改革完善人才培养、使用、评价机制，优化归国留学人员和外籍人才服务。把面向市场需求和弘扬人文精神结合起来，善聚善用各类人才，中国创新一定能更好发展，为人类文明进步作出应有贡献。

（四）促进形成强大国内市场，持续释放内需潜力。充分发挥消费的基础作用、投资的关键作用，稳定国内有效需求，为经济平稳运行提供有力支撑。

推动消费稳定增长。多措并举促进城乡居民增收，增强消费能力。落实好新修订的个人所得税法，使符合减税政策的约 8000 万纳税人应享尽享。要顺应消费需求的新变化，多渠道增加优质产品和服务供给，加快破除民间资本进入的堵点。我国 60 岁以上人口已达 2.5 亿。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。婴幼儿照护事关千家万户。要针对实施全面两孩政策后的新情况，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，加强儿童安全保障。促进家政服务业提质扩容。发展全域旅游，壮大旅游产业。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，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。加强消费者权益保护，让群众放心消费、便利消费。

合理扩大有效投资。紧扣国家发展战略，加快实施一批重点项目。完成铁路投资 8000 亿元、公路水运投资 1.8 万亿元，再开工一批重大水利工程，加快川藏铁路规划建设，加大城际交通、物流、市政、灾害防治、民用和通用航空等基础设施投资力度，加强新一代信息基础设施建设。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。落实民间投资支持政策，有序推进政府和社会资本合作。改革完善招投标制度。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。

（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。坚持农业农村优先发展，加强脱贫攻坚与乡村振兴统筹衔接，确保如期实现脱贫攻坚目标、农民生活达到全面小康水平。

打好精准脱贫攻坚战。重点解决实现“两不愁三保障”面临的突出问题，加大“三区三州”等深度贫困地区脱贫攻坚力度，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。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，用好教育这个阻断贫困代际传递的治本之策。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。对摘帽县和脱贫人口的扶持政策要保持一段时间，巩固脱贫成果。完善考核监督，用好中央脱贫攻坚专项巡视成果。越是到脱贫攻坚的关键阶段，越要抓实抓细各项工作，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。要稳定粮食产量，优化品种结构。加强农田水利建设，新增高标准农田 8000 万亩以上。稳定生猪等畜禽生产，做好非洲猪瘟等疫病防控。加快农业科技改革创新，大力发展现代种业，加强先进实用技术推广，实施地理标志农产品保护工程，推进农业全程机械化。培育家庭农场、农民合作社等新型经营主体，加强面向小农户的社会化服务，发展多种形式规模经营。扶持主产区发展农产品精深加工。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。要根治拖欠农民工工资问题，抓紧制定专门行政法规，确保付出辛劳和汗水的农民工按时拿到应有的报酬。

扎实推进乡村建设。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，今明两年要解决好饮水困难人口的饮水安全问题，提高 6000 万农村人口供水保障水平。完成新一轮农村电网升级改造。新建改建农村公路 20 万公里。继续推进农村危房改造。因地制宜开展农村人居环境整治，推进“厕所革命”、垃圾污水治理，建设美丽乡村。

全面深化农村改革。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。深化集体产权、集体林权、国有林区林场、农垦、供销社等改革。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。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。围绕解决发展不平衡不充分问题，改革完善相关机制和政策，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。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。落实和完善促进东北全面振兴、中部地区崛起、东部率先发展的改革创新举措。京津冀协同发展重在疏解北京非首都功能，高标准建设雄安新区。落实粤港澳大湾区发展规划纲要，促进规则衔接，推动生产要素流动和人员往来便利化。将长三角区域一体化发展上升为国家战略，编制实施发展规划纲要。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。支持资源型地区经济转型。加快补齐革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区发展短板。大力发展蓝色经济，保护海洋环境，建设海洋强国。

深入推进新型城镇化。坚持以中心城市引领城市群发展。抓好农业转移人口落户，推动城镇基本公共服务覆盖常住人口。更好解决群众住房问题，落实城市主体责任，改革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。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。继续推进地下综合管廊建设。城镇老旧小区量大面广，要大力进行改造提升，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。新型城镇化要处处体现以人为核心，提高柔性化治理、精细化服务水平，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。要改革完善相关制度，协同推动高质量发展与生态环境保护。

持续推进污染防治。巩固扩大蓝天保卫战成果，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<sub>2.5</sub>）浓度继续下降。持续开展京津冀及周边、长三角、汾渭平原大气污染防治攻坚，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，确保群众温暖过冬。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。加强污染防治重大科技攻关。企业作为污染防治主体，必须依法履行环保责任。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，污染防治一定能取得更大成效。

壮大绿色环保产业。坚持源头治理，加快火电、钢铁行业超低排放改造，实施重污染行业达标排放改造。调整优化能源结构。推进煤炭清洁化利用。健全天然气产供储销体系。大力发展可再生能源，加快解决风、光、水电消纳问题。加大城市污水管网和处理设施建设力度。促进资源节约集约和循环利用，推广绿色建筑、绿色快递包装。改革完善环境经济政策，健全排污权交易制度，加快发展绿色金融，培育一批专业化环保骨干企业，提升绿色发展能力。

加强生态系统保护修复。推进山水林田湖草生态保护修复工程试点，持续抓好国土绿化，加强荒漠化、石漠化、水土流失治理。加大生物多样性保护力度。继续开展退耕还林还草还湿。深化国家公园体制改革。健全生态补偿机制。绿色发展人人有责，贵在行动、成在坚持。我们要共同努力，让人民群众享有美丽宜居环境。

（八）深化重点领域改革，加快完善市场机制。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，把市场活力和社会创造力充分释放出来。

加快国资国企改革。加强和完善国有资产监管，推进国有资本投资、运营公司改革试点，促进国有资产保值增值。积极稳妥推进混合所有制改革。完善公司治理结构，健全市场化经营机制，建立职业经理人等制度。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。

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。

深化财税金融体制改革。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。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。改革完善资本市场基础制度，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，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。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。

促进外贸稳中提质。推动出口市场多元化。扩大出口信用保险覆盖面。改革完善跨境电商等新业态扶持政策。推动服务贸易创新发展，引导加工贸易转型升级、向中西部转移，发挥好综合保税区作用。优化进口结构，积极扩大进口。办好第二届中国国际进口博览会。加快提升通关便利化水平。

加大吸引外资力度。进一步放宽市场准入，缩减外资准入负面清单，允许更多领域实行外资独资经营。落实金融等行业改革开放举措，完善债券市场开放政策。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。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，发挥企业主体作用，推动基础设施互联互通，加强国际产能合作，拓展第三方市场合作。办好第二届“一带一路”国际合作高峰论坛。推动对外投资合作健康有序发展。

促进贸易和投资自由化便利化。中国坚定维护经济全球化和自由贸易，积极参与世贸组织改革。加快构建高标准自贸区网络，推进区域全面经济伙伴关系协定、中日韩自贸区、中欧投资协定谈判，继续推动中美经贸磋商。中国秉持互利

合作、共赢发展，一贯主张通过平等协商解决贸易争端。我们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。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。深化教育教学改革。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。多渠道扩大学前教育供给，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，政府都要支持。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。持续抓好义务教育教师工资待遇落实。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。今年财力虽然很紧张，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。我们要切实把宝贵的资金用好，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。继续提高城乡居民基本医保和大病保险保障水平，居民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。我国受癌症困扰的家庭以千万计，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。做好常见慢性病防治，把高血压、糖尿病等门诊用药纳入医保报销。加快儿童药物研发。加强罕见病用药保障。深化医保支付方式改革，优

化医保支出结构。抓紧落实和完善跨省异地就医直接结算政策，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，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，务必让基层群众受益。抓好传染病、地方病、青少年近视防治。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。加强健康教育和健康管理。药品疫苗事关生命安全，必须强化全程监管，对违法者要严惩不贷，对失职渎职者要严肃查办，坚决守住人民群众生命健康的防线。

完善社会保障制度和政策。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。落实退役军人待遇保障，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。

丰富人民群众精神文化生活。培育和践行社会主义核心价值观，广泛开展群众性精神文明创建活动，大力弘扬奋斗精神、科学精神、劳模精神、工匠精神，汇聚起向上向善的强大力量。加快构建中国特色哲学社会科学。加强互联网内容建设。繁荣文艺创作，发展新闻出版、广播影视和档案等事业。加强文物保护利用和非物质文化遗产传承。推动文化事业和文化产业改革发展，提升基层公共文化服务能力。倡导全民阅读，推进学习型社会建设。深化中外人文交流。广泛开展全民健身活动。扎实做好 2020 年奥运会、残

奥会备战工作，精心筹办北京冬奥会、冬残奥会，办好第七届世界军人运动会。人民群众身心健康，社会就充满活力，国家就繁荣兴旺。

加强和创新社会治理。推动社会治理重心向基层下移，推广促进社会和谐的“枫桥经验”，构建城乡社区治理新格局。引导支持社会组织、人道救助、志愿服务和慈善事业健康发展。健全社会信用体系。保障妇女、儿童、老人、残疾人合法权益。改进信访工作，依法及时解决群众合理诉求。加强社会心理服务。健全国家应急体系，提高防灾减灾救灾能力。加强安全生产，防范遏制重特大事故。做好地震、气象、水文、地质、测绘等工作。健全公共法律服务体系，深化普法宣传教育。加强国家安全能力建设。完善立体化社会治安防控体系，深入推进扫黑除恶专项斗争，依法惩治盗抢骗黄赌毒等违法犯罪活动，打击非法集资、传销等经济犯罪，整治侵犯公民个人信息等突出问题，坚决守护好人民群众的平安生活。

各位代表！

新的形势和任务，对政府工作提出了新的更高要求。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。

坚持依法全面履职。深入贯彻全面依法治国基本方略，严格遵守宪法法律，把政府活动全面纳入法治轨道。各级政府要依法接受同级人大及其常委会的监督，自觉接受人民政协的民主监督，主动接受社会和舆论监督，让权力在阳光下运行。政府干的，都应是人民盼的。要坚持科学、民主、依法决策，认真听取人大代表、政协委员意见，听取民主党派、工商联、无党派人士

和各人民团体意见，听取社会公众和企业意见，使各项政策符合基本国情和客观实际，更接地气、更合民意。全面推进政务公开。支持工会、共青团、妇联等群团组织更好发挥作用。全面落实行政执法责任制和问责制，对一切违法违规的行为都要坚决查处，对一切执法不公正不文明的现象都要坚决整治，对所有行政不作为的人员都要坚决追责。

深入推进党风廉政建设。扎实开展“不忘初心、牢记使命”主题教育。认真贯彻落实中央八项规定及其实施细则精神，持之以恒纠治“四风”。加强廉洁政府建设，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。强化审计监督。政府工作人员要自觉接受法律监督、监察监督和人民监督。衡量政绩最终是看结果。各级政府要坚决反对和整治一切形式主义、官僚主义，让干部从文山会海、迎评迎检、材料报表中解脱出来，把精力用在解决实际问题上。压减和规范督查检查考核事项，实施“互联网+督查”。减少开会和发文数量，今年国务院及其部门要带头大幅精简会议、坚决把文件压减三分之一以上。

切实强化责任担当。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。为政以公，行胜于言。各级政府及其工作人员要求真务实、力戒浮华，以推动改革发展的成果说话，以干事创业的实绩交卷。健全激励约束机制和尽职免责机制，营造干部愿干事、敢干事、能干成事的环境。更好发挥中央和地方两个积极性，尊重基层和群众首创精神，为地方大胆探索提供激励、留足空间。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。

各位代表！

我们要坚持和完善民族区域自治制度，全面贯彻党的民族政策，深化民族团结进步教育，铸牢中华民族共同体意识，促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展。加大对民族地区和人口较少民族发展的支持，深入实施兴边富民行动，同心协力建设56个民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的美好家园。

我们要全面贯彻党的宗教工作基本方针，坚持我国宗教的中国化方向，依法管理宗教事务，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。

我们要认真落实侨务政策，保障海外侨胞和归侨侨眷合法权益，改善和加强服务，发挥好他们的独特优势和重要作用，画好海内外中华儿女的最大同心圆，汇聚起共创辉煌的澎湃力量。

各位代表！

过去一年，国防和军队建设扎实推进，强军事业展现许多新气象新作为。新的一年，要继续以党在新时代的强军目标为引领，牢固树立习近平强军思想在国防和军队建设中的指导地位，深入推进政治建军、改革强军、科技兴军、依法治军。坚持党对军队绝对领导的根本原则和制度，全面深入贯彻军委主席负责制。贯彻新时代军事战略方针，提高实战化军事训练水平，坚决维护国家主权、安全、发展利益。继续深化国防和军队改革，建立健全中国特色社会主义军事政策制度体系。加强和完善国防教育、国防动员体系建设，增强全民国防意识。深入实施军民融合发展战略，加快国防科技创新步伐。各级政府要大力关心支持国防和军队建设，深入开展“双拥”活动，让军政军民团结之树根深叶茂、永葆常青。

各位代表！

我们要继续全面准确贯彻“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。全力支持香港、澳门特别行政区政府和行政长官依法施政。支持港澳抓住共建“一带一路”和粤港澳大湾区建设的重大机遇，更好发挥自身优势，全面深化与内地互利合作。我们坚信，香港、澳门一定能与祖国内地同发展共进步、一定能保持长期繁荣稳定。

我们要坚持对台工作大政方针。全面贯彻落实习近平总书记在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上的重要讲话精神，坚持一个中国原则和“九二共识”，推动两岸关系和平发展、推进祖国和平统一进程。坚决反对和遏制“台独”分裂图谋和行径，坚决维护国家主权和领土完整。深化两岸融合发展，持续扩大两岸经济文化交流合作。两岸同胞同根相系、同命相连，应携手共创共享全体中国人的美好未来。

各位代表！

当今世界面临百年未有之大变局。我们将坚定不移走和平发展道路、奉行互利共赢的开放战略，坚定维护多边主义和以联合国为核心的国际

体系。积极参与全球治理体系的改革完善，坚定维护开放型世界经济，推动构建人类命运共同体。加强与主要大国沟通对话与协调合作，深化同周边国家关系，拓展与发展中国家互利合作。积极为妥善应对全球性挑战和解决地区热点问题提供更多中国建设性方案。中国愿与各国携手合作、同舟共济，为促进世界持久和平与共同发展作出新的贡献。

各位代表！

奋斗创造历史，实干成就未来。我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，迎难而上，开拓进取，以经济社会发展的优异成绩迎接中华人民共和国成立70周年，为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，为把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗！

# 第十三届全国人民代表大会第二次会议关于 2018年国民经济和社会发展规划执行 情况与2019年国民经济和社会 发展规划的决议

(2019年3月15日第十三届全国人民代表大会第二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会第二次会议审查了国务院提出的《关于2018年国民经济和社会发展规划执行情况与2019年国民经济和社会发展规划草案的报告》及2019年国民经济和社会发展规划草案，同意全国人民代表大会财政经济委员会的审查结果报告。会议决定，批准《关于2018年国民经济和社会发展规划执行情况与2019年国民经济和社会发展规划草案的报告》，批准2019年国民经济和社会发展规划。

## 关于2018年国民经济和社会发展规划执行情况 与2019年国民经济和社会发展规划草案的报告

——2019年3月5日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上

国家发展和改革委员会

各位代表：

受国务院委托，现将2018年国民经济和社会发展规划执行情况与2019年国民经济和社会发展规划草案提请十三届全国人大二次会议审议，并请全国政协各位委员提出意见。

### 一、2018年国民经济和社会 发展规划执行情况

2018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，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，按照党中央、国务院决策部署，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，贯彻新发展理念，落实高质量发展要求，以供给侧结

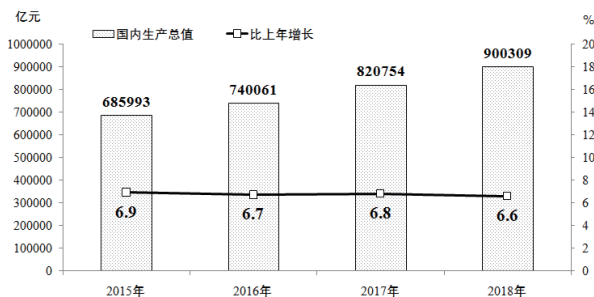
结构性改革为主线，认真执行十三届全国人大一次会议审议批准的《政府工作报告》、2018年国民经济和社会发展规划，落实全国人大财政经济委员会的审查意见、十三届全国人大常委会第七次会议对“十三五”规划《纲要》实施中期评估报告的审议意见等，大力推进市场化改革、高水平开放，大力推进现代化经济体系建设，坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战，有效应对外部环境深刻变化，统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，着力做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作，经济保持总体平稳、稳中有进，全年经济社会发展主要目标任务较好完成，计划执行情况总体良好。

(一) 着力创新和完善宏观调控，经济运行保持在合理区间。更好发挥国家发展规划的战略导向作用，保持宏观经济政策的连续性和稳定性，坚决不搞“大水漫灌”式强刺激，在区间调控的基础上加强定向调控、精准调控、相机调控，主动预调微调、强化政策协同、做好预期管理，稳妥应对中美经贸摩擦，保持了经济平稳健康发展。

一是宏观调控目标较好完成。国内生产总值达到90.03万亿元，增长6.6%，符合预期目标。实施更加积极的就业政策，建立完善稳就业应急机制，创新创业带动就业的作用进一步增强，全年城镇新增就业1361万人，全国城镇调查失业率稳定在5%左右的较低水平。加强价格监测分析预警调控，做好市场保供稳价工作，全年居民消费价格温和上涨2.1%。国际收支基本平衡，外汇储备稳定在3万亿美元以上。

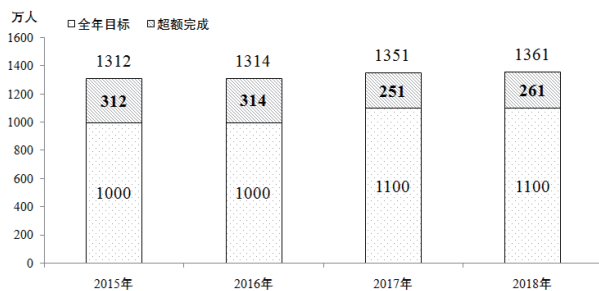
二是财政金融运行基本平稳。积极的财政政策聚力增效，减税降费力度进一步加大，财政支出结构持续优化，有力保障民生等重点领域资金

图 1：2015—2018 年国内生产总值及其增长速度



数据来源：国家统计局

图 2：2015—2018 年城镇新增就业人数



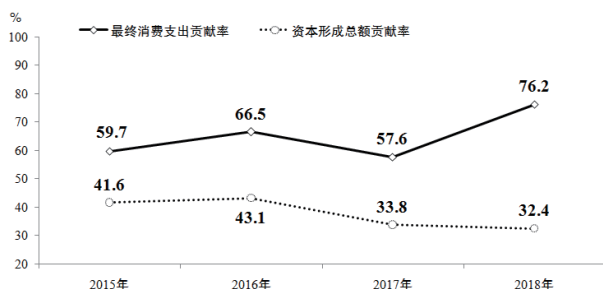
数据来源：人力资源社会保障部

需求。全国一般公共预算收入18.34万亿元，增长6.2%；全国一般公共预算支出22.09万亿元，增长8.7%；财政赤字2.38万亿元，与预算持平。稳健的货币政策保持中性，通过差别化准备金、差异化信贷等政策，引导资金更多投向民营企业和小微企业等实体经济。国家融资担保基金设立运作。年末广义货币（M<sub>2</sub>）余额增长8.1%。

三是投资补短板力度持续加大。充分发挥中央预算内投资对优化供给结构的引导带动作用，建立加大基础设施领域补短板力度协调机制，加强重大项目储备，统筹推进重大基础设施规划建设，铁路营业里程超过13.1万公里，其中高速铁路超过2.9万公里；高速公路总里程达到14.3万公里。促进民间投资持续健康发展，在铁路、民航、油气、电信等领域向民间资本推出一批有吸引力的项目，规范有序推广政府和社会

资本合作（PPP）模式。固定资产投资（不含农户）增长 5.9%，其中民间投资增长 8.7%。投资结构持续优化，高技术制造业、装备制造业投资分别增长 16.1% 和 11.1%。

图 3：2015—2018 年消费和投资对经济增长的贡献率



数据来源：国家统计局

#### 四是消费提质扩容积极推进。完善促进消费

体制机制进一步激发居民消费潜力的若干意见和三年实施方案出台实施，放心消费创新活动深入推进，消费环境持续优化。降低药品、汽车、日用消费品等进口关税，调整完善新能源汽车推广应用财政补贴政策。加快提升新型信息产品供给体系质量，信息消费保持快速增长。海南省建设国际旅游消费中心的实施方案、促进乡村旅游发展提质升级行动方案（2018 年—2020 年）印发实施，引导城乡居民扩大文化消费试点工作持续推进，上千家重点国有景区门票价格下降，全国家政培训提升行动启动，相关领域消费潜力进一步释放，全年社会消费品零售总额增长 9%。消费对经济增长拉动作用增强，最终消费支出贡献率提高到 76.2%。

#### 专栏 1：重点领域消费提质扩容

支持新能源汽车消费	◇ 调整优化新能源汽车补贴政策，对符合标准的节能、新能源汽车享受车船税优惠政策，加强城市停车场和新能源汽车充电、加氢等设施建设，鼓励高性能新能源汽车应用。
创新发展文化消费	◇ 深化电影发行放映机制改革，加快发展数字出版等新兴数字内容产业，稳步推进一批国家级重点文化设施建设项目，延续动漫产业增值税优惠政策，免征图书批发、零售环节增值税。经营性文化事业单位转制为企业和支持文化企业发展两个规定确定的优惠政策再延 5 年。
加速升级旅游消费	◇ 促进全域旅游发展，研究推进横琴国际休闲旅游岛建设，在旅游领域推广政府和社会资本合作模式，开展休闲农业和乡村旅游升级行动。
培育发展健康消费	◇ 开展医疗旅游先行区、健康产业创新示范区等建设，在卫生健康领域启动探索适合国情的科技创新制度、模式、运行、评价机制。
全面提升养老消费	◇ 启动全国家政培训提升行动，加强实训基地建设组合投融资支持，推动全面放开养老服务市场。
大力促进体育消费	◇ 支持自行车、击剑、马拉松等运动产业发展，加强少数民族传统体育基地建设，启动实施百万公里健身步道工程。

<p><b>大力发展绿色消费</b></p>	<p>◇ 积极建立绿色产品多元化供给体系，丰富节能节水产品、资源再生产品、环境保护产品等绿色消费品生产，加大相关标准标识认证制度实施力度，推动绿色流通发展，完善绿色产品标准体系。</p>
------------------------	---

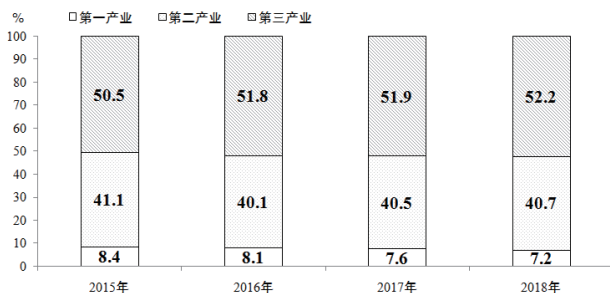
(二) 供给侧结构性改革深入推进，高质量发展取得积极进展。着力进行推动高质量发展的顶层设计，制定实施推动高质量发展的意见，推动高质量发展的制度体系逐步建立。扎实推进供给侧结构性改革，以“破、立、降”为主攻方向，持续改善供给结构，发展质量效益稳步提升。

一是去产能工作扎实开展。结构性去产能、系统性优产能持续推进，压减粗钢产能 3500 万吨以上、退出煤炭落后产能 2.7 亿吨，均提前两年完成“十三五”目标任务，一大批“散乱污”企业出清，工业产能利用率处在较高水平。进一步做好“僵尸企业”及去产能企业债务处置工作，稳妥推进去产能职工安置，转岗再就业工作平稳有序进行。

二是振兴实体经济迈出新步伐。制造强国建设持续推进，工业增加值突破 30 万亿元。促进首台(套)重大技术装备示范应用的意见印发实施，关键核心技术攻关加快开展。增强制造业核心竞争力三年行动计划(2018—2020 年)、工业互联网发展行动计划(2018—2020 年)深入实施，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，推进工业互联网+智能制造集成应用示范，轨道交通、高端医疗器械、工业机器人等制造业重点领域关键技术加快突破并实现产业化。新一轮技术改造升级工程组织实施，高端装备、智能制造、新材料等重点领域技术改造加快推进。质量强国战略深入实施，标准质量品牌建设持续加强。国家物流枢纽布局和建设规划印发实施。服务业创新发展大纲深入落实，服务质量

提升专项行动加快推进，服务业综合改革试点深入开展。

**图 4：2015—2018 年三次产业增加值占国内生产总值比重**



数据来源：国家统计局

备注：因四舍五入的原因，存在总计与分项合计不等的情况。

三是降成本工作持续推进。大力实施减税降费，全年为企业和个人减负约 1.3 万亿元。制造业等行业增值税税率从 17% 降至 16%，交通运输、邮政、建筑、基础电信服务等行业及农产品等货物的增值税税率从 11% 降至 10%，提高小规模纳税人年销售额标准，研发费用加计扣除比例提高到 75% 的政策扩大至所有企业，金融机构免征增值税贷款单户授信额度提高到 1000 万元。降低、停征一批行政事业性收费和政府性基金。延长阶段性降低社会保险费率和企业住房公积金缴存比例政策期限，清理规范经营服务性收费。大力推动降低用能、物流等成本，市场化交易电量比重进一步提高，全国一般工商业电价平均降低 10% 的目标超额完成，对挂车减半征收车辆购置税，扩大高速公路差异化收费试点。

(三) 扎实打好三大攻坚战，重点任务取得



积极进展。制定三大攻坚战行动方案，依法依规有序实施，金融治理效果明显，脱贫攻坚完成年度目标，生态环境状况明显好转。

**一是重大风险总体可控。**宏观杠杆率过快增长势头得到有效遏制，金融市场总体平稳，人民币汇率保持合理稳定，市场约束逐步增强，审慎经营理念得到强化，金融监管制度进一步完善，金融乱象整治取得阶段性成效。稳步推进外债登记制管理改革，有效防范外债风险。重点城市新建商品住宅销售价格上涨态势基本得到控制，因地制宜调整完善棚户区改造的货币化安置政策。

**二是精准扶贫精准脱贫有力推进。**进一步加大对“三区三州”等深度贫困地区和特殊贫困群体的帮扶力度，易地扶贫搬迁、以工代赈等重点任务扎实推进，产业、就业、教育、健康、生态、金融、网络、文化和旅游等扶贫工作持续深化，贫困地区自我发展能力不断增强。农村贫困人口脱贫 1386 万人，280 万人易地扶贫搬迁建设任务顺利完成，帮扶贫困劳动力实现就业 388 万人。

**三是污染防治攻坚战取得重大进展。**深入贯彻习近平生态文明思想和全国生态环境保护大会精神，全面加强生态环境保护的顶层设计进一步完善，中央生态环境保护督察“回头看”有序开展，河长制湖长制全面建立，国家公园体制试点稳步推进。蓝天、碧水、净土保卫战全面推进，打赢蓝天保卫战三年行动计划等出台实施，细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）未达标地级及以上城市年均浓度下降 10.4%，水、土壤污染防治行动深入开展，主要污染物排放总量和单位国内生产总值二氧化碳排放量进一步下降。坚定不移推进禁止洋垃圾入境，全国固体废物进口总量比上年减少 46.5%。加快推进垃圾分类处理。初步划定京津冀等 15 个省份生态保护红线，山西等 16 个省份基本形成划定方案。深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见印发实施。重大生态保护修

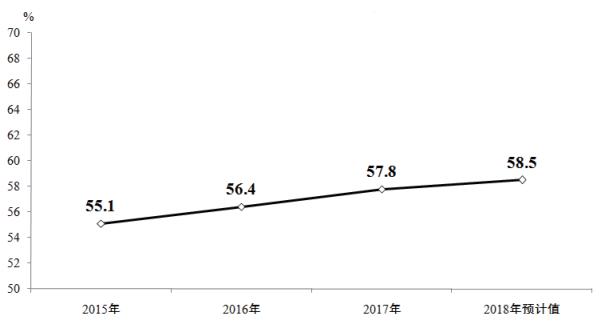
复工程有序推进。实施退耕还林还草 1238 万亩，实施草原围栏、退化草原改良等退牧还草工程 3700 多万亩。加强滨海湿地保护、严格管控围填海。市场化、多元化生态保护补偿机制建设积极推进，创新和完善促进绿色发展价格机制的意见出台实施。北方地区冬季清洁取暖工作稳妥推进，天然气产供储销体系建设取得积极进展。重点地区煤炭消费减量替代持续推进，用能权交易试点启动实施，提前两年完成燃煤电厂超低排放和节能改造总量目标任务，清洁能源消纳长效机制建设和运行调节加强，弃电量和弃电率实现“双降”，单位国内生产总值能耗下降 3.1%。全国碳排放权交易市场建设稳步推进。推动联合国气候变化大会取得积极成果，为《巴黎协定》实施细则的通过发挥重要作用。

**（四）全面实施创新驱动发展战略，创新创业活力持续释放。**强化创新第一动力作用，科技体制改革取得实质性突破，国家创新体系效能大幅提升，高技术产业和战略性新兴产业实现较快发展，“互联网+”行动深入推进，新动能培育取得积极进展，创新创业水平进一步提高，创新型国家建设迈出新步伐。

**一是科技实力和创新能力不断提升。**全国研究与试验发展经费投入强度达到 2.18%，科技进步贡献率预计提高到 58.5%。基础研究进一步加强，首次在半导体量子点体系中实现三量子比特逻辑门，首次发现铁基超导体中的马约拉纳束缚态，首次人工创建单条染色体真核细胞。一批重大科技成果涌现，嫦娥四号探测器成功着陆月球背面，第二艘航母出海试航，国产大型水陆两栖飞机水上首飞，北斗导航系统面向全球开启服务，5G 技术系统设备达到预商用水平。重大科技、民用空间、信息等领域基础设施建设提质提速，科研管理机制和评价激励制度不断完善。全面创新改革试验 169 项先行先试改革举措已完

成 123 项，第二批共 23 项改革举措正在复制推广。北京、上海全球影响力科技创新中心建设加速推进，粤港澳大湾区国际科技创新中心建设方案印发实施，北京怀柔、上海张江、安徽合肥 3 个综合性国家科学中心建设进展顺利，海南省创新驱动发展战略实施方案出台实施。国家级新区、开发区和 20 个国家自主创新示范区、168 个国家高新区的引领作用增强，高速列车、新能源汽车等国家技术创新中心建设深入推进。国家产业创新中心工作指引出台实施，先进计算、先进存储、生物育种等 3 个国家产业创新中心加快建设。企业技术创新主体地位不断提高，新认定 111 家国家企业技术中心。

图 5：2015—2018 年科技进步贡献率

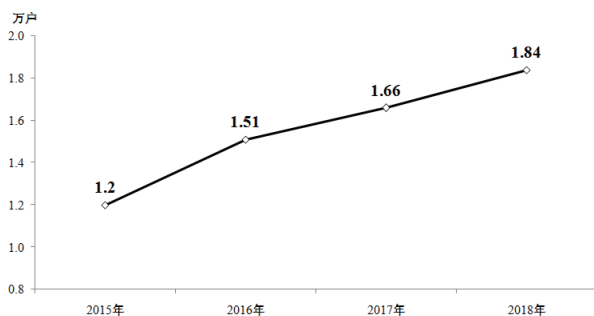


数据来源：科技部

**二是大众创业万众创新纵深推进。**推动创新创业高质量发展打造“双创”升级版的意见出台实施，制造业“双创”平台培育三年行动计划深入推进，确定 150 个制造业“双创”平台试点示范项目。6500 多家众创空间服务创业团队 40 万家，创业就业人数超过 140 万人。1824 家星创天地培训农村创业人才 4.9 万人次，孵化企业 2.3 万家。加强“双创”示范基地建设和小微企业创业创新示范基地建设，建立完善国家创新创业政策信息服务网，成功举办 2018 年全国“双创”活动周和“创响中国”系列活动。国家新兴产业创业投资引导基金有效运转，新投资企业超

过 1200 家。全年新登记注册企业增长 10.3%，平均每天新设 1.84 万户。

图 6：2015—2018 年全国日均新登记企业数



数据来源：国家市场监管总局

**三是新兴产业蓬勃发展。**全面落实“十三五”国家战略性新兴产业发展规划，推动战略性新兴产业集群发展，“互联网+”、新一代信息基础设施、人工智能创新发展、生物产业倍增、民用空间基础设施等重大工程加速推进。规模以上高技术制造业增加值增长 11.7%，快于全部规模以上工业增速。电子商务法正式公布，引导和规范数字经济、共享经济等新业态健康发展的政策文件陆续出台，对新业态新模式的包容审慎监管进一步完善，智能零售、产能共享等新热点持续涌现，全年实物商品网上零售额增长 25.4%，占社会消费品零售总额比例达 18.4%，比上年提高 3.4 个百分点。京津冀、贵州等 8 个国家大数据综合试验区加快建设。

**四是军民融合发展战略扎实推进。**国家军民融合创新示范区启动建设。科技军民融合重点专项与军民科技协同创新平台启动，军民融合重大示范项目建设进展顺利。国家军民融合信息化平台建设有力推进。国家国防科技工业军民融合产业投资基金、国家级军民融合发展产业投资基金启动运行。支持符合条件的军民融合企业发行企业债券，拓宽军民融合投融资渠道。第三届中国军民两用技术创新应用大赛和第四届军民融合高

技术装备成果展成功举办。

(五) 深化改革扩大开放, 经济社会发展动力进一步激发。按照深化党和国家机构改革方案, 国务院机构改革有序推进。深入开展纪念改革开放 40 周年系列庆祝活动, 推动一系列重大改革开放举措落地。

一是营商环境持续优化。“放管服”改革深入推进。全面实施全国统一的市场准入负面清单制度, 市场准入负面清单(2018 年版)发布, 清单以外的行业、领域、业务等各类市场主体皆可依法平等进入。取消汽车投资项目核准等一批行政许可事项, 大幅压缩企业开办时间, 副省级以上城市和省会城市企业开办时间压缩至 8.5 个工作日以内。“证照分离”改革在全国推开, 全面实施全国统一“二十四证合一”改革。工业产品生产许可证制度改革加快推进, 产品种类由 38 类降至 24 类。在北京等 15 个城市和浙江省开展工程建设项目审批制度改革试点。世界银行公布的我国营商环境全球排名由 2017 年第 78 位大幅跃升至第 46 位。在 22 个城市开展中国营商环境试评价, 中国营商环境评价体系初步构建。

深入推进“双随机、一公开”监管, 基本实现市场监管领域日常监管全覆盖。社会信用体系建设持续推进, 电信诈骗、偷逃骗税等 19 个重点领域失信问题专项治理深入开展, 守信联合激励和失信联合惩戒机制初显成效。政务服务“一网一门一次”改革启动实施, 建立国务院部门数据共享责任清单, 基本建成全国一体化的数据共享交换平台体系, 数据共享交换量达 360 亿条次。深入推进审批服务便民化, “减证便民”行动和“群众办事百项堵点疏解行动”扎实开展。

二是国资国企改革加快推进。国有企业混合所有制改革积极稳步开展, 深化混合所有制改革试点有关政策出台实施, 三批 50 家混合所有制改革试点梯次推进并取得重要阶段性成效。改革国有企业工资决定机制的意见、推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见出台, 深化国企改革“1+N”政策体系搭建完成。加强国有企业资产负债约束的指导意见印发实施, 国有企业资产负债约束机制初步建立。中国特色现代国有企业制度进一步完善, 有效制衡的法人治理结构和灵活高效的市场化经营机制加快建立。

专栏 2: 深化国企改革“1+N”政策体系

1 个主文件	◇ 《关于深化国有企业改革的指导意见》
配套文件	◇ 《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》、《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》、《关于改革国有企业工资决定机制的意见》、《关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》、《中央企业领导人员管理规定》、《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》、《中央企业公司制改制工作实施方案》等。

三是支持民营经济发展力度加大。加强产权和知识产权保护, 建立健全产权保护协调机制, 全面清理涉及产权保护的规章规范性文件, 深入开展政府机构失信问题专项治理行动。“互联网

+

”知识产权保护工作方案出台实施。大力弘扬企业家精神, 私营企业暂行条例废止。着力疏通货币政策传导机制, 鼓励金融机构扩大对实体经济特别是制造业企业、民营企业、小微企业的信

贷投放。设立民营企业债券融资支持工具，以市场化方式帮助企业缓解融资难问题。

**四是财税金融改革稳步推进。**中央与地方财政事权和支出责任划分改革分领域推进，预算绩效管理制度的不断完善。增值税改革进一步深化。修改个人所得税法及其实施条例，提高基本减除

费用标准，设立 6 项专项附加扣除，税率结构进一步调整优化。环境保护税顺利开征。完善系统重要性金融机构监管、加强非金融企业投资金融机构监管、完善国有金融资本管理等政策文件出台实施。有序推动民营银行发展，17 家民营银行获批开业。

**专栏 3：投融资、价格和重点行业改革**

<p><b>投融资体制改革</b></p>	<p>◇ 进一步精简投资审批事项，消除制约投资决策自主权的制度性束缚，激发社会投资活力。进一步规范投资项目审批、备案程序，起草完善告知性备案制度的文件。建立健全投资发展趋势监测机制，强化信息引导服务，完善投资间接调控手段。进一步完善投资在线监测机制，强化事中事后监管，依法规范各类投资活动。进一步推动工程咨询行业改革，加快工程咨询行业资信体系建设，强化行业监管，完善投资服务体系。</p>
<p><b>重点领域价格改革</b></p>	<p>◇ 理顺居民用气门站价格，完善价格机制，从严控制非居民用气季节性调价幅度。继续推进跨省跨区专项输配电价改革，促进电力资源合理配置和电力市场化交易。推进陆上风电、海上风电和集中式光伏电站通过竞争配置项目确定上网电价的机制，降低光伏电站标杆上网电价和分布式光伏度电补贴标准，降低跨省跨区清洁能源外送增量输配电价。开展 2017 年度农业水价综合改革工作绩效评价，印发《关于加大力度推进农业水价综合改革工作的通知》，截至 2018 年末，累计改革实施面积突破 1.3 亿亩。合理调整稻谷、小麦最低收购价，进一步增强政策弹性，回归最低收购价政策托底功能。</p>
<p><b>电力体制改革</b></p>	<p>◇ 推进增量配电业务改革，开展增量配电第三批试点，出台《关于进一步推进增量配电改革的通知》，前三批 320 个试点项目基本实现地级以上城市全覆盖。稳步推进电力中长期交易市场机制建设，京津唐、蒙西等 23 个地区的电力中长期交易规则（细则）已印发实施，启动东北、华北、福建、山西等 14 个电力辅助服务市场。推进电力交易机构独立，对电力交易中心进行股份制改造。加快电力现货市场建设，推动 8 个电力现货市场试点。</p>
<p><b>石油天然气体制改革</b></p>	<p>◇ 推进石油天然气管网运营机制改革，推动油气干线管道独立。深化勘查开采体制改革，进一步探索向社会资本出让常规油气区块探矿权。加快天然气价格改革，实现居民用气基准门站价格与非居民用气并轨。加快天然气产供储销体系建设，保障天然气平稳供应。</p>

五是共建“一带一路”取得新进展。推进“一带一路”建设工作5周年座谈会召开，为推动“一带一路”建设走深走实明确了方向。围绕重点方向重点国别，巩固共建意愿、推动规划对接，已累计同150多个国家和国际组织签署171份政府间合作文件。国际产能合作稳步推进，境外经贸合作区产业集聚效应增强，与法国、日本、新加坡等10多个国家签署第三方市场合作文件，中老、中泰铁路和中阿（联酋）“一带一路”产能合作园区等重点项目取得实质性进展，雅万高铁全面开工，瓜达尔港等重点港口项目进

展顺利，中欧班列提质增效工作取得重要进展，累计开行超过1.3万列，回程率提高近20个百分点。“一带一路”沿线国家航空互联互通水平显著提高，新开航线106条。“一带一路”国际科学组织联盟成立，推动与东盟、南亚、阿拉伯国家、中亚、中东欧5个区域共建技术转移平台，推动与菲律宾、印尼等8个国家共建科技园区。中非合作论坛北京峰会取得圆满成功和丰硕成果。数字丝绸之路建设稳步推进，已与16个国家签署合作谅解备忘录，“丝路电商”全球布局步伐加快，与17个国家签署合作协议。

专栏 4：共建“一带一路”进展

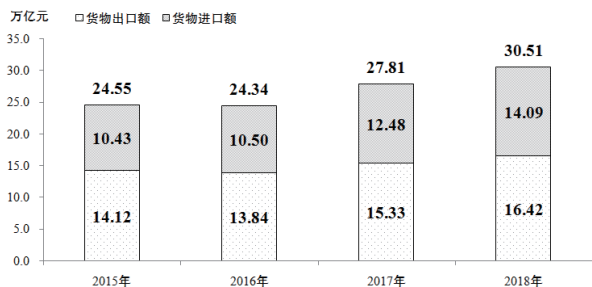
<p>促进 政策沟通</p>	<p>◇ 共建“一带一路”倡议及其核心理念写入联合国等重要国际机制成果文件。政府间合作文件签署范围自亚欧大陆拓展至非洲、拉美和加勒比地区、南太平洋地区。</p>
<p>加强 设施联通</p>	<p>◇ “陆海天网”四位一体互联互通体系建设稳步推进，中吉乌国际道路运输正式通车。中缅原油管道正式投入使用，中俄原油管道复线工程建成。中欧班列到达境外15个国家49个城市。民航387条航线通达33个沿线国家。</p>
<p>加快 贸易畅通</p>	<p>◇ 与沿线国家货物贸易累计超过7万亿美元，在沿线国家合作建设了82个境外经贸合作区，累计投资超过300亿美元，入区企业近4000家。双向投资不断扩大，2018年对沿线国家非金融类直接投资156.4亿美元，增长8.9%，累计新签对外承包工程合同额超过5000亿美元。</p>
<p>推动 资金融通</p>	<p>◇ 金融合作与机制建设持续强化，共有11家中资银行在27个沿线国家设立了71家一级机构。与非洲开发银行、泛美开发银行、欧洲复兴开发银行等多边开发银行开展联合融资合作。人民币国际化稳步推进，已在7个沿线国家和地区建立了人民币清算安排，人民币跨境支付系统覆盖41个沿线国家和地区。</p>
<p>深化 民心相通</p>	<p>◇ 已与60多个沿线国家签订了文化合作协定，确定了300多个文化交流执行计划，在沿线国家建设了17个海外中国文化中心。在沿线国家举办境外办学机构和项目85个。</p>

六是贸易强国建设扎实推进。首届中国国际进口博览会成功举办，向全世界宣示了我国主动

开放市场、推动经济全球化的决心。区域全面经济伙伴关系协定谈判加速推进，与新加坡签署自

贸协定升级版，与毛里求斯完成自贸协定谈判，累计已与 25 个国家和地区达成 17 个自贸协定，多双边经贸合作进一步深化。出台 53 项措施支持自贸试验区深化改革创新，在全国范围内复制推广 30 项自贸试验区改革试点经验。海南全岛自贸试验区启动建设，探索建设中国特色自由贸易港。新设一批跨境电子商务综合试验区，完善跨境电商零售进口监管和税收政策，扩大市场采购贸易试点范围，跨境电子商务、市场采购贸易等新业态新模式蓬勃发展。关税总水平由 9.8% 下调至 7.5%，积极扩大进口促进对外贸易平衡发展。多元化市场不断拓展，全年货物贸易进出口总额达 30.51 万亿元，增长 9.7%。

图 7：2015—2018 年货物进出口总额



数据来源：海关总署

七是利用外资环境不断优化。全面放宽市场准入，2018 年版全国和自贸试验区两个外资准入负面清单发布，特别管理措施分别压减至 48 条、45 条，金融领域对外开放稳步推进。在全国推行外资企业设立商务备案与工商登记“一口办理”，积极推进在产业政策、科技政策、政府采购、资质许可、标准制定等方面平等对待内外资企业，开发区改革和创新不断深化，外商投资环境持续优化。全年外商直接投资达 1350 亿美元，增长 3%。

八是对外投资平稳有序发展。企业境外投资管理办法、对外投资备案（核准）报告暂行办法正式施行，全口径、全过程管理不断完善，对外

投资行业结构进一步优化，主要流向租赁和商务服务业、制造业等。发布企业境外经营合规管理指引，企业合规意识有所增强。引导对外投资融资基金健康发展，企业“走出去”融资渠道进一步拓宽。全年非金融类境外直接投资达到 1205 亿美元。

（六）大力实施乡村振兴战略，农业农村发展新动能加快培育。乡村振兴战略规划（2018—2022 年）出台实施，28 个省级乡村振兴战略规划已印发，其他省（区、市）已基本完成规划编制工作，多规合一的村庄规划编制部署推进，乡村振兴的制度框架和政策体系逐步建立，乡村振兴阶段性重点工作全面展开。

一是农业基础进一步夯实。粮食总产量保持在 1.3 万亿斤以上。新增高效节水灌溉面积 2158 万亩，新增高标准农田 8000 多万亩，完成 9 亿多亩粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定任务。深入实施现代化种业提升工程，高标准建设国家南繁科研育种基地，加快推动粮油、蔬菜、水果等农作物种子种苗基地建设。172 项重大水利工程累计开工 133 项，在建投资规模超过 1 万亿元。全年完成营造林 2.34 亿亩。开展“农业质量年”行动，加快推进质量兴农、绿色兴农、品牌强农，主要农产品质量安全监测合格率保持在 97% 以上，化肥、农药使用量均下降。

二是农村一二三产业融合发展取得积极进展。认定农村产业融合发展示范园 100 家，启动创建现代农业产业园 62 个、农业产业强镇 254 个。深入实施主要农作物生产全程机械化推进行动。大力发展智慧农业，农业生产、经营、管理、服务数字化水平进一步提升。农村新业态新业态加快培育。

三是农业农村改革稳步推进。完善稻谷、小麦最低收购价政策制度。健全玉米和大豆市场化

收购加补贴机制。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工作有序推进。宅基地和农房确权登记发证加快实施，土地承包权确权登记颁证工作基本完成，承包地已确权面积 14.8 亿亩，超过二轮家庭承包地（账面）面积。建立健全进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权维护和自愿有偿退出机制，在 3 个省、50 个地市、150 个县启动第三批农村集体产权制度改革试点。全国已有超过 15 万个农村集体组织完成改革，共确认集体成员 2 亿多人。集体林权制度改革进一步深化。

**四是美丽宜居乡村建设步伐加快。**农村人居环境整治三年行动全面启动。农村突出环境问题综合治理试点示范和农村生活污水治理示范有序开展。农村生活垃圾治理覆盖面进一步扩大，厕所革命积极推进。农村饮水安全巩固提升工程加快实施，农村自来水普及率进一步提升。农村公路建设加快推进。农村机井通电、小城镇中心村农网改造升级、贫困村通动力电等顺利完成。开展电信普遍服务试点、“宽带乡村”、“百兆乡村”示范工程，新一代信息基础设施建设工程加快推进。农村基层综合性文化服务中心建设有序推进。

（七）统筹推动区域协调发展，空间发展格局更趋优化。发挥各地区比较优势，努力缩小区域发展差距，大力推进新型城镇化建设，区域发展的协同性、联动性、整体性进一步增强。

**一是进一步促进区域协调发展。**建立更加有效的区域协调发展新机制的意见出台实施。推动西部地区进一步开发开放，新开工交通、能源等重点工程 28 项，总投资 4825 亿元。东北地区营商环境建设、民营经济发展、与东部对口合作等取得新突破，老工业城市和资源型地区转型稳步推进，城区老工业区、独立工矿区改造搬迁和采

煤沉陷区综合治理持续实施。先进制造业在中部地区合理布局提速，汉江、淮河生态经济带发展规划以及湘南湘西承接产业转移示范区总体方案出台实施。东部地区新动能加快培育壮大，组织开展山东新旧动能转换综合试验区建设。革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展，交通、水利、能源、通信、物流等重大基础设施建设扎实推进，对口支援深入开展，支持新疆、西藏和四省藏区经济社会发展政策措施进一步完善。海洋经济发展示范区启动建设，海洋强国建设加快推进。国家级新区、临空经济示范区、综合配套改革试验区等功能平台的示范引领作用不断增强。沿边重点开发开放试验区建设稳步推进，形成了一批可复制可推广经验。

**二是重大区域发展战略有力推进。**以疏解北京非首都功能为“牛鼻子”，推动京津冀协同发展取得明显进展，河北雄安新区规划纲要、支持河北雄安新区全面深化改革和扩大开放的指导意见、河北雄安新区总体规划（2018—2035 年）出台实施，北京城市副中心规划建设提速，京雄城际铁路开工建设，北京大兴国际机场建设和运营筹备工作全面推进。长江经济带共抓大保护格局进一步巩固，国土空间规划编制工作启动，“三水共治”、河湖清“四乱”专项行动扎实推进，1361 座非法码头专项整治全面完成，长江干流断面水质优良比例明显提高。综合立体交通走廊建设加快推进，沿江高铁规划建设、省际待贯通路段建设提速、长江深水航道建设及干线港口铁水联运取得积极进展。粤港澳大湾区发展规划纲要发布实施，重点项目建设全面启动，港珠澳大桥正式开通运营，一系列便利港澳居民在内地发展的政策举措落地见效。支持海南全面深化改革的指导意见出台实施。长江三角洲区域一体化发展规划纲要启动编制。

专栏 5：长江经济带发展

<p><b>推动生态环境保护</b></p>	<p>◇ 围绕水污染治理、水生态修复、水资源保护“三水共治”，扎实推进城镇污水垃圾处理、化工污染治理、船舶污染治理、农业面源污染治理以及尾矿库治理“4+1”工程。2018年长江经济带水质断面优良（I—III类）比例为79.3%，较2017年提高5.4个百分点；劣V类水质比例为1.9%，较2017年下降1.1个百分点。</p>
<p><b>建设综合交通走廊</b></p>	<p>◇ 着力推进航道区段标准、船舶标准、港口码头管理、通关管理“四个统一”建设，南京以下12.5米深水航道建成试运行，武汉至安庆6米水深航道整治工程开工建设，武汉至洋山1140标准箱江海直达标准船下水首航，规划新建成都、重庆至上海沿江高铁通道，12个长江干线港口铁水联运设施联通项目前期工作进展顺利。</p>
<p><b>推动创新绿色发展</b></p>	<p>◇ 大力实施长江三角洲、长江中游、成渝城市群发展规划，促进沿江大中小城市和小城镇协调发展，积极推进上海崇明、江西九江、湖北武汉、三峡库区、湖南洞庭湖绿色发展。</p>

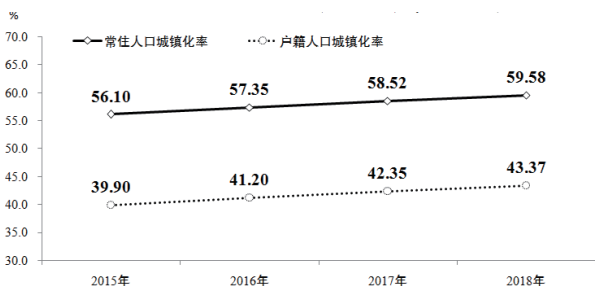
三是新型城镇化质量有效提升。农业转移人口进城落户更加便捷，大中城市落户政策持续放宽，居住证制度全覆盖目标基本实现，全国常住人口城镇化率达59.58%，户籍人口城镇化率达43.37%，比上年末分别提高1.06个百分点和1.02个百分点。一批跨省（区、市）城市群规划出台实施，各地城市群建设全面推进，现代化都市圈加快培育发展。

更公平惠及人民群众。坚持以人民为中心的发展思想，紧紧围绕人民群众普遍关心的突出问题，推动一大批惠民举措落地落实。

一是稳定就业有序推进。做好当前和今后一个时期促进就业工作的若干意见、推行终身职业技能培训制度的意见出台实施。公共就业创业服务持续加强，援企稳岗力度加大，支持农民工等人员返乡创业试点工作持续推进。高校毕业生就业创业促进计划等深入实施。制定出台推进全方位公共就业服务指导意见，“互联网+公共就业服务”全面推进。人力资源市场暂行条例发布实施，人力资源市场体系逐步健全。

二是社会保障制度日益完善。企业职工基本养老保险基金中央调剂制度正式实施，城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制建立。统一社保费征收管理机构工作稳步推进，社保费征收管理制度进一步规范。整合城乡居民基本医疗保险制度持续推进。养老保险覆盖人数已超过9.42亿人，基本医疗保险覆盖人数已超过

图 8：2015—2018 年常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率



数据来源：国家统计局、国家发展改革委等

(八) 着力保障和改善民生，发展成果更多



13.44 亿人。国家跨省异地就医结算平台进一步完善，跨省定点医疗机构实现县级行政区全覆盖，外出农民工、外来就业创业人员全部纳入覆盖范围，异地就医直接结算累计达 152.6 万人次。生育保险与职工医保合并实施试点稳步推进。失业保险“保生活、防失业、促就业”功能不断完善。农民工参加工伤保险政策进一步健全。低保制度不断完善，城乡低保实现全覆盖且保障水平持续提高。退役士兵就业安置进一步加强，带病回乡退伍军人、参战参试退役人员等优抚对象生活补助标准提高。社会福利服务体系建设加强，社会救助综合改革试点有序开展。城镇保障性安居工程建设扎实推进，城镇棚户区住房改造开工达 626 万套，公租房新增分配 100 万套，大中城市住房租赁市场加快培育。农村危房改造 190 万户。

三是基本公共服务标准体系加快构建。建立健全基本公共服务标准体系的指导意见出台实施，基本公共服务省级清单实现全覆盖。教育现代化推进、全民健康保障、文化旅游提升、公共体育普及、社会服务兜底五大公共服务工程大力推进。九年义务教育巩固率达 94.2%，高中阶

段教育毛入学率达 88.8%，财政性教育经费支出占国内生产总值比例继续超过 4%。“互联网+医疗健康”快速发展，公立医院综合改革继续深化，国家基本药物制度进一步完善，药品集中采购和使用试点稳妥推进，境外上市新药审评审批加快，进口抗癌药全部实现零关税，17 种抗癌药大幅降价并纳入医保报销目录，疫苗药品安全问题加快解决。每千人口医疗卫生机构床位数预计达 6.05 张。加强文物保护利用改革的若干意见印发实施，各类遗产资源保护状态得到有效改善。大运河文化保护传承利用规划纲要编制完成。公共文化设施免费开放工作持续开展，百万公里健身步道工程实施方案出台，新增体育场地 8.2 万个。社会兜底保障加强，困难残疾人生活补贴制度惠及 940 万人，1164 万重度残疾人享受护理补贴。孤儿保障制度惠及 39.8 万孤儿，为全国残疾孤儿实施医疗康复。持续开展孕期优生优育服务，妇女关爱服务体系不断健全。公共法律服务体系继续完善。全年出生人口 1523 万人，年末总人口达 13.95 亿人，人口自然增长率为 3.81‰。

### 专栏 6：基本公共服务

<p>公共教育</p>	<p>◇ 教育现代化推进工程加快实施。巩固城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，引导和支持地方全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件，全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设，印发实施学前教育深化改革规范发展的若干意见，推进学前教育普及普惠安全优质发展，出台中小学生减负措施，规范校外培训机构发展，进一步提升高中阶段教育普及水平。</p>
<p>医疗卫生</p>	<p>◇ 继续推进健康中国建设，落实国家基本公共卫生服务项目，深化“三医联动”改革，推进医联体建设和家庭医生签约服务，推动中医药传承创新。</p>
<p>社会服务</p>	<p>◇ 制定加强和改进临时救助工作的意见。指导各地调整低保标准，加强农村低保标准与扶贫标准有效衔接。部署开展农村低保专项治理，继续开展困难群众救助工作绩效评价。持续推进养老服务质量建设专项行动。</p>

<p>文化体育</p>	<p>◇ 建立健全基本公共文化服务标准体系，推进县级文化馆图书馆总分馆制建设，广泛开展全民阅读活动，加强广播电视无线发射台站基础设施建设，改善少数民族语言文字出版能力。增加全民运动健身场所设施及相关服务供给，推动体育场馆免费或低收费开放，促进全民健身和全民健康深度融合。</p>
<p>残疾人服务</p>	<p>◇ 城镇新增 11.4 万残疾人就业。实施精准康复行动，为 781.3 万残疾人提供康复服务，为 271.1 万残疾人提供辅助器具适配服务。落实新修订的残疾人教育条例和第二期特殊教育提升计划（2017—2020 年），“一人一案”解决适龄残疾儿童入学安置问题。</p>

总的来看，2018 年经济社会发展主要目标任务较好完成，三大攻坚战开局良好，供给侧结构性改革深入推进，改革开放力度加大，人民生活持续改善，保持了经济平稳健康发展和社会大局稳定，朝着实现全面建成小康社会的目标迈出了新的步伐。在极为错综复杂的国内外形势下，我国经济社会发展取得这样的成绩来之不易，需要倍加珍惜。这是以习近平同志为核心的党中央举旗定向、谋篇布局、坚强领导的结果，是习近平新时代中国特色社会主义思想全面引领、科学指导、成功实践的结果，是全党全国各族人民团结一心、砥砺前行、真抓实干的结果。

从 2018 年经济社会发展情况看，经济增长、就业、价格总水平、国际收支平衡等主要指标保持在合理区间，创新驱动、资源节约、生态保护、社会保障等反映高质量发展的指标进一步改善，19 个约束性指标中，18 个指标完成全年目标，万元国内生产总值用水量下降指标完成情况与全年目标存在差距。该指标 2018 年计划目标为下降 5.2%，初步统计数为下降 5.1%，低于计划目标 0.1 个百分点。主要原因是，2018 年全国降水量下降使得地表水资源总量减少约 800 亿立方米，部分地区受干旱影响，农业从河流抽取的灌溉用水量增加；南水北调工程向华北地区

进行生态补水，全国生态用水量较 2017 年有较大增加，综合因素使得万元国内生产总值用水量降幅低于全年目标 0.1 个百分点。

46 个预期性指标中，44 个指标运行情况符合或好于年度预期目标，但社会融资规模存量增长率和城镇居民人均可支配收入指标实际运行值与预期值存在一定差距。**关于社会融资规模存量增长率**，该指标 2018 年预期目标为“与 2017 年实际增速基本持平”，2017 年末社会融资规模存量增长 13.4%，2018 年末实际增长 9.8%，与预期目标存在一定差距。为了给供给侧结构性改革营造适宜的货币金融环境，在对实体经济提供稳定融资支持的同时，主动采取了规范地方政府隐性债务以及合理控制投向房地产、环评不达标企业、产能过剩等领域的资金和抑制资金脱实向虚、减少资金空转等措施，社会融资规模存量增长率虽低于预期目标，但与名义 GDP 增长基本匹配。**关于城镇居民人均可支配收入增速**，该指标 2018 年预期目标为“与经济增长基本同步”，2018 年 GDP 增长 6.6%，城镇居民人均可支配收入实际增长 5.6%，与预期目标存在一定差距。主要是受经济下行压力加大、实体经济特别是小微企业困难增多、部分行业企业利润有所下滑等影响，工资性收入等增长放缓，使得全国城

镇居民人均可支配收入增速低于预期目标。

同时，我们也清醒认识到，经济运行总体平稳、稳中有进，但稳中有变、变中有忧。从国际形势看，世界大变局加速深刻演变，全球动荡源和风险点增多，我国外部环境复杂严峻。世界经济虽有望延续复苏态势，但保护主义、单边主义加剧，主要发达经济体货币政策调整的外溢效应持续显现，部分新兴经济体面临的风险增多，国际大宗商品价格波动加剧，地缘政治风险累积发酵，全球经济贸易增速趋缓。从国内形势看，一是经济面临下行压力。内需增长放缓，基础设施、制造业、房地产开发等领域投资保持平稳增长的难度加大。受居民增收困难较多、汽车等传统消费放缓等因素影响，消费稳定增长面临挑战。二是农业农村基础仍然薄弱。农业科技水平仍待提升，农村基本公共服务供给和基础设施建设仍然滞后，农民增收渠道有待拓宽。三是实体经济面临困难增多。民营企业特别是小微企业融资难融资贵问题尚未有效解决，存在对民营企业惜贷压贷甚至直接抽贷断贷的现象，能源、原材料、人工、用地等成本较高，企业盈利空间受到挤压。营商环境有待进一步优化，公平竞争的市场机制尚不完善，产权和知识产权保护仍不充分，亲清新型政商关系仍不健全。四是高质量发展的短板制约仍待突破。重大原创性科技成果不多，一些关键核心技术受制于人，科技成果转化效率不高。产业结构还需进一步优化，发展新动能仍然不足。部分地区能源资源约束趋紧，生态环境问题依然突出。五是区域分化态势仍在持续。中西部一些地区结构调整难度较大，一些地区要素吸引力较弱，人才等优质要素资源外流比较严重，发展困难可能会增加。六是重点领域风险压力较大。外部环境不确定性可能通过贸易、跨境资本流动、大宗商品市场等渠道，加大我国输入性风险，国内股市、债市、汇市、互联网金

融和房地产的风险隐患不容忽视。七是社会民生领域还存在不少问题挑战。部分省份就业结构性矛盾显现，居民持续增收制约因素增多，教育、医疗、养老等公共服务供给不足，人口老龄化程度不断加深。同时，我们在工作中还存在一些不足，有的政策制定的前瞻性、针对性、有效性还不够，没有充分考虑企业的适应程度问题；有的政策部门间统筹协调有待加强，有的改革举措和政策落实效果不彰，有的专项规划和项目建设需要及时启动；有的地方在政策执行过程中存在简单化、“一刀切”的问题。

对上述问题，我们将高度重视，既要增强忧患意识、坚持底线思维，抓住主要矛盾，有针对性地加以解决，有效防范各类风险连锁联动、叠加传导；又要紧扣社会主要矛盾的变化，全面用好我国发展的重要战略机遇期，保持战略定力、坚定必胜信心，化挑战为机遇、变压力为动力，加快推动经济高质量发展。

## 二、2019年经济社会发展总体要求、主要目标和政策取向

2019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，做好经济社会发展工作至关重要。

### （一）总体要求。

2019年，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。

在具体工作中，必须牢牢把握中央经济工作会议精神，深刻把握重要战略机遇新内涵，切实做到“五个坚定不移”。一是坚定不移以供给侧结构性改革为主线。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，着力提高供给体系质量。二是坚定不移推动高质量发展。有效发挥高质量发展指标体系的导向作用，加快建设现代化经济体系，加大实施创新驱动发展战略力度，深入推进军民融合发展，扎扎实实抓好政策落实，久久为功增强发展韧性。三是坚定不移促进形成强大国内市场。紧扣社会主要矛盾变化，通过扎实推进高质量发展、深化供给侧结构性改革，不断释放和满足国内市场需求，促进提升中长期发展潜力，推动经济持续健康发展。四是坚定不移打好三大攻坚战。着眼全面建成小康社会全局目标，坚持底线思维，抓住主要矛盾，精准施策，攻坚克难，确保如期完成任务，切实增强群众获得感。五是坚定不移深化市场化改革扩大高水平开放。制定出台实施一批既利当前、更利长远的改革开放举措，大力增强市场主体活力，充分调动社会各方面积极性、主动性、创造性。

同时，着力把握好三个关系。一是统筹好国内与国际的关系，既重视应对外部变化，更注重立足国内发展，敢于应对挑战，善于化危为机，着力办好自己的事，稳妥有序解决好国内长期积累的体制性结构性矛盾；二是平衡好稳增长与防

风险的关系，在稳定经济增长、推动高质量发展中应对挑战、化解风险，继续保持宏观政策的连续性稳定性，把握好防风险的节奏和力度，避免形成不利于稳预期、稳增长、调结构的叠加效应，确保经济运行在合理区间；三是处理好政府与市场的关系，更多运用改革创新的办法发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，增强宏观政策的稳定性、有效性，进一步激发微观主体活力、增强内生动力。

## （二）主要预期目标。

按照上述总体要求和工作思路，综合考虑需要和可能，提出2019年经济社会发展主要预期目标：

——**经济增长保持在合理区间。**国内生产总值增长预期目标为6%—6.5%。**主要考虑：**一是充分估计经济运行中的不稳定不确定因素，按照实事求是的原则，适当调整经济增长预期目标。同时，考虑到经济增速的季节波动，采用区间式预期目标增加弹性。二是保持合理的经济增长速度，目的是满足新增就业的需要，并为推动高质量发展、深化供给侧结构性改革、打好三大攻坚战提供必要的宏观环境，有利于稳定市场预期。三是这一预期目标与当前我国经济增长潜力相符，与今年一、二、三次产业增长预期目标相匹配，三次产业稳定增长可以为经济保持中高速增长提供有力支撑。

——**经济发展质量和效益不断提升。**着力巩固“三去一降一补”成果，宏观杠杆率基本稳定，财政金融风险有效防控；全员劳动生产率增长6.3%，科技进步贡献率达到59.2%，研究与试验发展经费投入强度达到2.2%；全国常住人口城镇化率达到60.6%，户籍人口城镇化率达到44.4%；生态环境进一步改善，细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）未达标地级及以上城市浓度下降2%，单位国内生产总值能耗降低3%左右，单位国内

生产总值二氧化碳排放量下降 3.6% 左右，主要污染物排放量继续下降；城乡居民收入增长与经济增长基本同步，社会保障覆盖面进一步扩大，教育、卫生、文化、养老等基本公共服务均等化水平进一步提高。更加重视这些反映质量、效益和结构的指标，主要考虑是坚持新发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，按照质量第一、效益优先的原则，更好体现高质量发展在供给、需求、投入产出、分配、宏观经济循环等方面的特征，不断提高人民群众的获得感和幸福感。

——**就业形势总体稳定。**城镇新增就业预期目标为 1100 万人以上；全国城镇调查失业率和城镇登记失业率预期目标分别为 5.5% 左右和 4.5% 以内。**关于城镇新增就业总量：**既包含了 2019 年新成长劳动力在城镇的就业需求，也为去产能职工安置、失业人员再就业、农村劳动力转移就业留有一定空间。从经济基本面和经济增长对就业的吸纳能力看，6%—6.5% 的经济增速能够实现新增就业岗位目标。**关于失业率：**将全国城镇调查失业率控制在 5.5% 左右，主要是考虑到进出口国际经济环境不确定影响和高校毕业生增加等因素，较好体现稳就业的决心以及实施就业优先、强化就业保障的政策导向。从全国城镇登记失业率看，近年来一直保持在 4% 左右，按 4.5% 以内考虑，主要是考虑到数据的季节性波动，适当留有余地。同时，从全年来看，争取更好结果，把失业率控制在相对较低水平。

——**价格总水平基本稳定。**居民消费价格涨幅预期目标为 3% 左右。**主要考虑：**从翘尾因素看，2019 年居民消费价格中的翘尾因素约为 0.7 个百分点。从新涨价因素看，受非洲猪瘟疫情等影响，一些食品价格可能上涨；服务价格可能保持涨势，进口大宗商品价格上行的可能性依然存在。

——**国际收支保持基本平衡。**进出口稳中提

质。**主要考虑：**从必要性看，在风险挑战增多情况下，保持国际收支基本平衡和合理规模外汇储备，有利于稳定经济金融和市场预期。从可行性看，2019 年全球经济贸易增长态势仍有望延续，我国将举办第二届“一带一路”国际合作高峰论坛和第二届中国国际进口博览会，都有利于进出口稳定增长。同时，考虑到单边主义、贸易保护主义对我国进出口的影响，特别是中美经贸摩擦的不确定性因素，要在稳定外贸基本盘的前提下，促进贸易结构优化、质量提升。

### （三）主要政策取向。

宏观政策要强化逆周期调节，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，适时预调微调。结构性政策要强化体制机制建设，坚持向改革要动力，深化国资国企、财税金融、土地、市场准入、社会管理等领域改革。社会政策要强化兜底保障功能，实施就业优先政策，确保群众基本生活底线，寓管理于服务之中。

——**积极的财政政策要加力提效。**2019 年财政赤字率拟按 2.8% 安排，比上年预算高 0.2 个百分点；财政赤字 2.76 万亿元，比上年预算增加 3800 亿元；同时，较大幅度增加地方政府专项债券规模。实施更大规模的减税降费，深化增值税改革、实质性降低增值税税率，全面实施修改后的个人所得税法及其实施条例，明显降低企业社保缴费负担。调整优化财政支出结构，一般性支出压减 5% 以上、“三公”经费再压减 3% 左右，切实保障重点支出，发挥好财政资金精准补短板 and 民生兜底作用，增加对脱贫攻坚、“三农”、结构调整、科技创新、生态环保、民生等领域投入。更好发挥转移支付作用，继续较大幅度增加中央对地方转移支付，改革完善县级基本财力保障机制，增强困难地区和基层政府保基本民生能力。

——**稳健的货币政策要松紧适度。**广义货币

(M<sub>2</sub>) 和社会融资规模增速与国内生产总值名义增速相匹配,与2018年实际增速基本持平,以更好满足经济运行保持在合理区间的需要。灵活运用多种货币政策工具组合,保持流动性合理充裕和市场利率水平合理稳定。改善货币政策传导机制,加强货币政策与金融监管等协调配合,深化利率市场化改革,提高直接融资比重,有效缓解实体经济特别是制造业企业和小微企业、民营企业融资难融资贵问题。进一步完善汇率形成机制,增强人民币汇率弹性,加强跨境资本流动监管,保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。着力保持股市、债市、汇市稳定并及时应对异常波动,防范化解金融风险隐患。

——**就业优先政策要全面发力。**把稳定和促进就业作为经济社会发展的优先目标,完善就业促进政策体系,更好发挥大众创业、万众创新对扩大就业的支撑作用。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,促进高校毕业生、退役军人、下岗职工、农民工等群体就业,大规模开展职业技能培训,加大对灵活就业、新就业形态的支持,加强全方位公共就业服务,努力在推动经济高质量发展中实现更高质量和更充分就业。

——**强化政策统筹协调。**进一步做好顶层设计,增强政策的连续性、稳定性和协同性,把握好政策出台的时机和力度,发挥国家发展规划的战略导向作用,更加注重年度国民经济和社会发展规划与“十三五”规划《纲要》实施的衔接,健全财政、货币、产业、区域等经济政策协调机制,探索建立宏观经济政策评估机制,防止出现政策不协调不配套,避免政策效应出现负向叠加、反向对冲等情况。**产业政策**要坚持普惠化、功能性,加强对优化供给结构、提高供给质量的支持。强化竞争政策的基础性地位,着眼于使市

场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,加强公平竞争审查和反垄断、反不正当竞争执法,规范政府行为,打破行政垄断和地方保护,优化和完善技术、环保、质量、安全等标准,降低市场准入门槛,完善产权制度和市场退出制度,营造公平竞争的制度环境,进一步构建和完善全国统一大市场,鼓励中小企业加快成长。**区域政策**要加快落实区域协调发展战略,因地制宜、分类指导,发挥比较优势,引导要素有序流动,健全区域合作机制和市场一体化发展机制。加快构建城乡融合发展体制机制和政策体系。完善农业转移人口市民化政策体系,推动农民工及随迁家属平等享受城镇基本公共服务,在人口转移和城乡建设中激发内需潜力。

### 三、2019年国民经济和社会 发展计划的主要任务

2019年,要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,按照党中央、国务院决策部署,深入落实中央经济工作会议精神和《政府工作报告》部署要求,着力做好八方面工作。

(一)着力深化供给侧结构性改革。按照“巩固、增强、提升、畅通”八字方针,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,有效缓解企业困难,厚植实体经济发展根基。

一是**推动制造业高质量发展。**制定实施大力推动制造业高质量发展的部署方案,培育发展先进制造业集群。继续推进结构性去产能,健全各方面责任共担和损失分担机制,稳步推进企业优胜劣汰,加快处置“僵尸企业”,制定退出实施办法。将降低企业杠杆率与企业兼并重组、产业整合有机结合,稳妥做好去产能职工分流安置工作。

**二是推进先进制造业与现代服务业深度融合。**出台实施深化新一代信息技术与制造业融合发展的指导意见，推动工业互联网创新发展与智能制造、电子商务有机结合、互促共进，积极推动传统制造业加速向数字化、网络化、智能化发展，推进制造业物流业融合发展。制定出台服务业高质量发展行动纲要，深入开展服务业综合改革试点。

**三是更大力度降成本。**坚持普惠性减税和结构性减税相结合，对小微企业、科技型初创企业实施普惠性税收减免。启动环境保护、节能节水项目和资源综合利用企业所得税优惠目录修订工作。清理规范经营服务性收费。发挥好国家融资担保基金作用，落实好小微企业融资担保降成本奖补机制。推动公共信用信息、金融信用信息共享，创新基于信用的小微企业、“三农”融资模式。大力推广集装化运输，持续推进多式联运示范工程，着力打通公铁水联运衔接的“最后一公里”，切实降低物流成本。

**四是加力支持民营企业发展。**坚持“两个毫不动摇”，鼓励、支持、引导非公有制经济继续发展壮大，大力营造公平竞争的市场环境和法治化制度环境。持续加强产权保护，强化政务诚信建设，开展产权保护领域政务失信专项治理行动，推动各地解决一批企业和群众反映强烈的产权纠纷问题。建立健全企业家参与涉企政策制定机制，着力构建亲清新型政商关系，切实将激发和保护企业家精神各项政策落到实处。出台支持民营企业改革发展的意见。依法保护民营企业权益，有力保护企业家人身安全和财产安全，让民营企业安心放心。深入开展清理拖欠民营企业、中小企业账款专项行动，继续清理规范工程建设领域保证金。发挥各类金融机构优势，完善民营企业信用评级制度，鼓励银行向民营企业发放中长期贷款，推动债券品种创新，扩大优质企业债

发行规模，实施好民营企业债券融资支持工具，研究并推动设立民营企业股权融资支持工具，多渠道破解融资难融资贵问题。推进守信激励创新，探索拓展“信易+”服务项目，实现信用惠民便企。对排斥限制民营企业招投标问题开展专项整治。

**五是深化农业供给侧结构性改革。**毫不放松抓好粮食生产，全面落实粮食安全省长责任制，深入推进优质粮食工程，确保粮食播种面积稳定在16.5亿亩。全面完成粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定，加强农田水利建设，新增高标准农田8000万亩以上。优化品种结构，大力发展紧缺和绿色优质农产品生产，推进农业由增产导向转向提质导向。稳步推进耕地轮作休耕制度试点。实施质量兴农战略规划，建设质量兴农政策、评价、考核和工作体系。持续推进农业绿色发展，推进建设农业绿色发展先行区。加快农业科技改革创新，大力发展现代种业，加强先进适用技术推广，实施地理标志农产品保护工程，推进农业全程机械化。加快构建乡村产业体系，深入推进农村一二三产业融合发展，壮大县域经济。创新发展乡村特色产业和新型服务业，支持特色农产品优势区、现代农业产业园、农业产业强镇建设，大力培育发展农业产业化国家重点龙头企业，积极培育家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体，加快培育发展农村新产业新业态。完善稻谷和小麦最低收购价政策，完善玉米和大豆生产者补贴政策，进一步提高大豆补贴标准，多途径扩大大豆种植面积。扩大政策性农业保险改革试点，创新和加强农村金融服务。毫不松懈做好非洲猪瘟防控工作，稳定畜禽产品生产供应。健全化肥、农药等重要农资储备制度。加快建立符合国际规则的新型农业支持保护政策体系。

(二) 促进形成强大国内市场。坚持办好自己的事，着眼更好满足人民日益增长的美好生活需

要，大力培育发展国内市场，实现经济良性循环和供需动态平衡。

**一是加快传统产业改造提升。**制定加快传统产业改造提升促进形成强大国内市场的实施意见，修订产业结构调整指导目录。强化创新、土地、人才等要素保障，为制造业企业技术改造和转型升级提供中长期资金供给。加强重大技术装备补短板，推动首台（套）装备示范应用。加强质量和品牌建设，强化标准引领，着力提升产品品质。改造提升重大产业基地，培育发展现代产业集群。组织实施新一轮技术改造升级工程，运用互联网、大数据、人工智能等新技术和先进适用绿色工艺、技术、装备改造传统产业，促进传统产业安全、绿色、集聚、高效发展。

**二是大力培育新兴产业。**优化新业态新模式的监管体制，深化新兴产业政银企合作，在新一代信息技术、高端装备、生物技术、新材料等重点领域，优先培育和大力发展一批战略性新兴产业集群。加快建立数字经济政策体系，制定实施新时期“互联网+”行动，实施数字经济、“互联网+”重大工程，建设人工智能创新应用先导区，持续推进大数据综合试验区建设。加快5G商用步伐和IPv6规模部署，加强人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施建设和融合应用。研究制定新时期“宽带中国”战略，加强新一代信息基础设施建设。研究制定生物经济发展战略纲要和促进生物产业发展的若干政策，深入实施生物产业倍增工程，促进生物技术和信息技术融合发展。加大通用航空产业发展步伐。

**三是聚焦关键领域促进有效投资。**制定基础设施高质量发展实施方案，推进落实保持基础设施领域补短板力度有关举措。安排中央预算内投资5776亿元，比上年增加400亿元。调整优化中央预算内投资结构，重点用于“三农”建设、重大基础设施建设、创新驱动和结构调整、保障

性安居工程、社会事业和社会治理、节能环保与生态建设等方面。加大对在建项目的资金保障，鼓励地方政府盘活存量财政资金，重点用于在建基础设施项目，防止出现“半拉子”工程。建立健全吸引民间资本投资重点领域长效机制，引导民营企业参与国家重大战略和补短板项目建设。鼓励民间资本采取混合所有制、投标联合体等多种方式参与PPP项目。加快推动川藏铁路、沿江高铁、北煤南运通道体系、跨区输电通道、西南水电等重大项目的规划建设，支持京津冀、长江三角洲、粤港澳大湾区、山东半岛、北部湾等重点城市群加快推进城际铁路、市域（郊）铁路规划建设，抓好三峡库区后续工程建设，抓紧推进三峡枢纽水运新通道和葛洲坝航运扩能工程等重大项目前期工作，规划建设西部陆海新通道，加快建设天然气管网设施互联互通“全国一张网”。推进枢纽机场新建、迁建和改扩建工程，有序建设支线机场和通用机场，加快推进北京大兴国际机场建设和运营筹备工作，确保9月底前建成投运。大力推进综合客运枢纽、物流枢纽建设，制定国家物流枢纽网络建设实施方案，支持集疏港铁路等建设，打通运输“最后一公里”。

**四是积极培育消费惠民新增长点。**研究制定居民增收三年行动方案。落实好个人所得税基本减除费用标准和6个专项附加扣除政策，深入推进城乡居民增收试点工作，推动实施技能人才、新型职业农民、科研人员等重点群体增收激励计划，完善事业单位岗位绩效工资制度，进一步增强居民消费能力。制定出台促进汽车、家电等热点产品消费的措施，畅通城乡双向联动销售渠道，开展品牌消费、品质消费“双品网购节”系列活动，挖掘农村网购和乡村旅游消费潜力。实施质量强国战略，推动产品和服务质量提升。开展打击假冒伪劣三年行动，净化市场消费环境。深入实施“同线同标同质”工程，加强重要商品



质量追溯体系建设，改造提升重点城市步行街，吸引高端商品和服务等境外消费回流。推动各类应用电子产品智能化升级，进一步扩大和升级信息消费。创新激励政策，强化市场监管，扩大绿色消费。加快教育、育幼、养老、家政、医疗、文化、旅游等服务业发展。丰富文化和旅游产品及服务供给，创新业态和消费模式。研究制定健康产业发展行动纲要，加大体育消费设施建设力度。落实带薪年休假制度。出台实施大力发展老年人照护服务的政策措施，开展家政服务标准化

试点示范建设，加大家政人员培训力度。推进海南国际旅游消费中心、平潭国际旅游岛和横琴国际休闲旅游岛建设，组织实施“三区三州”等深度贫困地区旅游基础设施改造升级行动计划（2018—2020年）。加强重点旅游景区快速交通、步行道、停车场等基础设施和公共服务设施建设，规范主题公园健康发展，支持邮轮、旅居车等消费发展。研究制定促进东北地区寒地冰雪经济发展的指导意见。实施社会办医疗机构跨部门联合审批。

### 专栏 7：消费新增长点

<p><b>文化旅游 提质升级</b></p>	<p>◇ 推动建设重点旅游区和国家级重点文化项目，强化优秀传统文化保护传承。继续实施文化旅游提升工程，支持公共文化服务设施、国家文化和自然遗产保护利用设施、旅游基础设施和公共服务设施建设。</p>
<p><b>养老产业 加快发展</b></p>	<p>◇ 通过城企合作发展普惠养老服务，开展城企联动普惠养老专项行动。开展应对人口老龄化工作综合创新试点。持续开展养老院服务质量建设专项行动。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。加强农村养老设施建设。</p>
<p><b>体育产业 创新发展</b></p>	<p>◇ 加大体育服务设施建设，狠抓社会足球场地、全民健身中心等公共体育服务设施建设。推进各地做好中国足球中长期发展规划、足球场地设施建设规划的贯彻落实。</p>
<p><b>家政服务 提质扩容</b></p>	<p>◇ 加快落实家政服务提质扩容政策措施，推动地方制定具体实施意见或细则。深入推进家政培训提升行动。</p>
<p><b>信息消费 扩大升级</b></p>	<p>◇ 推动新型信息消费示范城市、新型信息消费示范项目建设，支持有条件的地方和企业建设信息消费体验中心，开展信息消费体验周、技能培训等活动。</p>

**五是切实稳定市场预期。**积极主动加强重大政策解读，创新宣传手段，及时向各类市场主体精准解读政策精神。及时妥善化解可能影响预期的重大风险隐患，密切关注舆情走势，及时回应社会关切，强化重特大突发事件应急处置。做好

第四次全国经济普查数据采集、发布和解读工作。密切跟踪分析重要商品市场供需和价格变化，做好市场保供和物价稳定工作，加强产供储销运调节，严厉打击囤积居奇、哄抬物价等不法行为。

（三）坚决打好三大攻坚战。针对突出问题，

集中力量、分类推进、精准施策，打好重点战役，全力攻坚、务求实效。

**一是打好防范化解重大风险攻坚战。**坚决贯彻总体国家安全观，健全维护国家经济安全的体制机制，强化重大风险监测研判预警，守住不发生系统性风险的底线。坚持结构性去杠杆基本思路，把握好节奏和力度，推动市场化债转股签约项目尽快落地，加强国有企业资产负债约束，建立企业债务风险监测、预警体系。加强对股市、债市、汇市资金流动和风险的监管与处置，防范金融市场异常波动和共振。完善资本市场基本制度，加强互联网金融等领域监管，有序化解影子银行风险。弥补监管制度短板，尽快出台金融控股公司监管办法。稳妥处理地方政府债务风险，坚决遏制地方政府隐性债务增量、有序推进存量化解，支持融资平台公司市场化转型。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，稳妥实施房地产市场平稳健康发展长效机制方案，落实城市主体责任制，稳地价、稳房价、稳预期，坚决防范化解房地产市场风险。坚持租购并举，完善住房市场体系和住房保障体系，努力解决城镇中低收入居民和新市民住房问题。改革住房公积金制度。在人口净流入的大中城市加快发展住房租赁市场特别是长期租赁市场。

**二是打好精准脱贫攻坚战。**扎实推进打赢脱贫攻坚战三年行动，集中力量支持“三区三州”等深度贫困地区和特殊贫困群体脱贫攻坚，重点解决好实现“两不愁三保障”面临的突出问题。深入实施产业、就业、生态、教育、健康、社会保障等扶贫，实施残疾人脱贫行动。进一步落实脱贫攻坚责任制，完善脱贫攻坚考核监督评估机制。研究建立促进困难群众稳定脱贫和防范返贫的长效机制，减少和防止贫困人口返贫。对摘帽后的贫困县通过实施乡村振兴战略，巩固脱贫成果、提升发展水平。研究解决收入水平略高于建

档立卡贫困户的群体缺乏政策支持等新问题。全年再减少农村贫困人口1000万人以上，基本完成“十三五”易地扶贫搬迁规划建设任务。

**三是打好污染防治攻坚战。**坚守阵地、巩固成果，不放宽放松，更不走回头路，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护。聚焦打赢蓝天保卫战、柴油货车污染治理、城市黑臭水体治理、长江保护修复、渤海综合治理、农业农村污染治理、水源地保护等七大战役，加大工作和投入力度。加强污染防治重大科技攻关。改革创新环境治理方式，制定构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系的意见，落实企业污染防治主体责任和环保责任。深入推进生态环境保护督察，帮助企业制定环境治理解决方案。推进钢铁行业超低排放改造，持续稳步推进煤电超低排放和节能改造，促进煤电高效、清洁、高质量发展。优化调整货物运输结构，提升煤炭、矿石、焦炭等大宗货物铁路、水路运输比例。实施城市污水处理提质增效三年行动，全面推进城市生活垃圾分类工作，研究制定进一步加强塑料污染防治的意见。组织实施“无废城市”建设试点和废铅蓄电池污染防治行动。大力推进能源节约和高效利用，促进重点地区煤炭消费减量替代和清洁高效利用。有效推进北方地区冬季清洁取暖，集中资源推进京津冀及周边地区、汾渭平原散煤治理。加强天然气产供储销体系建设，按照“以气定改”原则有序实施煤改气等措施。支持清洁能源多元化应用，提高可再生能源占能源消费比重，建立可再生能源电力消纳利用长效机制。加强生态系统保护和修复，加强荒漠化、石漠化等治理。加大生物多样性保护力度。继续开展退耕还林还草还湿。全面开展生态保护红线勘界定标，建设生态保护红线监管平台。完善多元化的横向生态补偿机制。推进大规模国土绿化，提升森林、草原、湿地等生

态系统质量，深化国家公园体制改革。深入实施河长制湖长制，持续推进重点流域综合治理。严格管控围填海。建立健全绿色生产、消费的法律制度和政策体系，研究制定建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见，推进资源循环利用基地建设。实施国家节水行动，提高水资源管理水平和利用效率。推广绿色建筑、绿色快递包装。加快构建市场导向的绿色技术创新体系，发布绿色产业指导目录（2019年版），推动绿色高效制冷。改革完善环境经济政策，健全排污权交易制度，大力发展绿色金融。积极推广合同能源管理、合同节水管理、环境污染第三方治理模式，加快实施绿色制造工程，促进节能环保等绿色产业发展。开展绿色生活创建行动。实施应对气候变化国家战略，加快完善全国碳市场制度体系，积极参与全球气候治理。

（四）加快建设创新型国家。落实创新驱动发展战略，提高大众创业、万众创新水平，促进军民协同创新，全面提升创新能力和效率。

一是加强国家创新体系建设。研究谋划新一轮全面创新改革试验。持续推进科技体制改革，抓好赋予科研机构 and 人员更大自主权有关政策的贯彻落实。改革科技创新成果的科学、技术、经济等价值评价制度，推动科研成果加快转化。建立健全以创新、质量、贡献为导向的科技人才评价激励体系。编制新一轮国家中长期科技发展规划。加大对基础研究的稳定持续投入。加快实施国家科技重大专项和科技创新2030—重大项目。构建开放、协同、高效的共性技术研发平台，加快健全需求为导向、企业为主体的产学研一体化创新机制。大力支持民营企业开展原始创新，支持龙头企业包括民营高技术企业牵头重大科技项目，强化企业、科研院所和高校的创新资源整合共享。加强工业强基工程协同攻关，推进产业链上下游一条龙示范应用。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。加强国家产业创新中心建设，支持新一批国家自主创新示范区建设，在关键领域新布局建设若干国家制造业创新中心。加快建立京津冀协同创新共同体，支持北京、上海科技创新中心建设，支持北京怀柔、上海张江、安徽合肥3个综合性国家科学中心建设，以科技创新支撑长江经济带发展、长江三角洲区域一体化发展战略，研究和大力支持建设粤港澳大湾区国际科技创新中心并布局建设综合性国家科学中心。

二是持续推进创新创业高质量发展。加快落实“双创”升级版重点任务。进一步优化创新创业环境，推动落实各项创业扶持政策，健全公共服务体系，积极发展创业孵化基地等各类载体，打造展示交流和资源共享平台。全面加强知识产权保护，建立覆盖知识产权交易、评估等方面的服务体系，健全知识产权侵权惩罚性赔偿制度。进一步完善支持创业投资发展的相关政策，鼓励发行双创专项金融债券、双创孵化专项债券等。推动国家新兴产业创业投资引导基金高效运营，构建新兴领域创业投资联盟。办好2019年全国“双创”活动周。

三是扎实推进军民融合深度发展。深入推进军民融合重大示范项目和军民融合创新示范区建设，推动军民融合产业发展，充分发挥军民融合对培育壮大经济发展新动能的重要支撑作用。采取强有力的措施深入开展经济建设项目贯彻国防要求试点，实现共建共享共用。健全军民融合体制机制，破除“民参军”壁垒，加大“军转民”力度。健全军地两用人才培养机制，畅通军地人才双向流动渠道。深入推进国防军工生产能力建设，进一步优化国民经济动员布局。推动军民融合综合性立法。持续深化军工企业混合所有制改革试点。强化军民科技成果双向转化应用。融合拓展国家军民融合公共服务平台功能。

(五) 持续深化重点领域改革。全面贯彻落实现任习近平总书记在庆祝改革开放 40 周年大会上的重要讲话精神，持续强化改革牵引作用，以增强微观主体活力为重点，推动经济体制改革走深走实。

**一是深化“放管服”改革。**加快完善中国营商环境评价体系，健全评价分析系统，在直辖市、计划单列市、部分省会城市和地级市开展营商环境试评价，推动全国范围营商环境实现较大幅度改善，降低制度性交易成本。持续推动市场准入负面清单制度全面实施，建立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。再推动取消一批行政许可等事项，加快清理各类变相审批和许可，压减规范行政处罚事项，大幅压缩工程建设项目审批时间，压缩开办企业、注册商标、登记财产、获得电力、跨境贸易等事项的办理环节、时限和成本，进一步清理规范各类行政审批中介服务事项，全面推开行业协会商会与行政机关脱钩改革，打造法治化、国际化、便利化的营商环境。深化商事制度改革，积极推进“证照分离”改革全覆盖，深入推行企业注销便利化改革，继续压缩专利审查和商标注册时间。加快健全以“双随机、一公开”为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，在市场监管领域推进跨部门“双随机、一公开”监管，加强反垄断和反不正当竞争执法。大力推动“互联网+政务服务”，加快“数字政府”建设，抓紧建成全国一体化在线政务服务平台，加快实现一网通办、异地可办。出台国家政务信息系统管理办法，建立完善国家政务信息系统清单管理机制。

**二是推进国资国企改革。**扎实推进国企改革“1+N”政策文件落实落地和各项改革试点经验成果的推广应用，出台改革国有资本授权经营体制方案，深化综合性改革，建立职业经理人等制

度，培育世界一流企业。推进重要领域混合所有制改革，完善员工持股等配套政策，加快推进一般竞争性领域国有企业混合所有制改革，积极推动民营企业参与国有企业改革。坚持做强做优做大国有资本，推动国有经济战略性重组和布局优化，加快实现从管企业向管资本转变，改组成立一批国有资本投资公司，组建一批国有资本运营公司，推动国有资本投资、运营公司试点取得更大成效。研究扩大国有资本经营预算实施范围，提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例。继续分批推动划转部分国有资本充实社保基金。深入推进国有企业工资决定机制改革。

**三是深化重点行业改革。**深化石油天然气体制改革，组建国家石油天然气管网公司，实现管输和销售分开。放开油气勘查开采准入限制，积极吸引社会资本加大油气勘查开采力度。深化电力体制改革，推动交易机构独立规范运行，加快推进电力市场化交易，稳步推进电力现货市场建设试点，扩大增量配电业务改革试点。在加强成本监审调查基础上，深入推进第二个监管周期输配电价改革，继续推进石油、天然气、交通运输等重点领域价格改革。深化邮政和烟草体制改革。

**四是优化要素市场化配置。**制定关于完善要素市场化配置的意见，健全要素市场准入、监管、退出制度。深入推进人力资源市场建设，促进人力资源自由有序流动。完善投融资体制机制，加快投融资服务引导转型，持续规范简化投资审批，深化企业投资项目承诺制改革。扩大国有土地有偿使用范围，深化工业用地市场化配置改革试点，推进工业用地一级市场多种方式出让和二级市场有序流转，进一步深入推进农村集体经营性建设用地入市。推进公共资源交易平台整合共享。深化技术要素市场化配置，探索职务科技成果产权制度改革。推进数据信息要素市场化配置，完善个人信息授权和大数据交易制度。

**五是深化财税金融体制改革。**制定应急救援、自然资源等领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案。健全地方税体系，推进中央和地方收入划分改革，全面实施预算绩效管理。深化增值税改革，逐步建立期末留抵退税制度。在上海证券交易所设立科创板并试点注册制，健全上市公司股份回购制度，进一步完善上市公司现金分红和退出机制。健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架，将更多金融活动、金融市场、金融机构和金融基础设施纳入宏观审慎政策框架。完善全口径外债和跨境资本监管体系。改革完善地方金融监管体制，坚决打击非法金融机构和非法金融活动。

(六) 推进更高水平对外开放。扎实推进共建“一带一路”，在更深层次、更宽领域、以更大力度推进全方位高水平开放。

**一是深入推进“一带一路”国际合作。**办好第二届“一带一路”国际合作高峰论坛。加强我国与沿线国家的发展规划对接。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，加强文化交流与人才合作，确保更多合作成果落地。深入推进数字丝绸之路建设合作，推动中国—东盟智慧城市网络合作。高质量建设境外经贸合作区、产能合作园区等平台。推动中欧班列高质量发展，加快“丝路电商”全球布局。务实推进与法国、德国、日本、新加坡等国家第三方市场合作和创新合作，积极推进与太平洋岛国的经贸、旅游等务实合作。加快沿边开发开放步伐，推动沿边重点开发开放试验区和跨境经济合作区建设。支持东北地区打造我国向北开放的重要窗口和东北亚地区合作的中心枢纽。

**二是着力稳外贸。**进一步压缩整体通关时间，降低进出口合规成本，大力推进“经认证的经营者”(AEO)国际互认合作，提升贸易便利

化水平。加大对出口信用保险保单融资、出口退税账户质押融资等政策支持力度，推动出口市场多元化。办好第二届中国国际进口博览会，增加先进设备、关键零部件以及短缺的能源资源、农产品进口，促进对外贸易平衡发展。优化进出口结构，巩固传统竞争优势，加快培育以技术、标准、品牌、质量、服务为核心的综合竞争优势，促进服务贸易创新发展，加快服务外包转型升级，积极发展跨境电商，推动外贸向质量效益型转变。

**三是加大吸引外资力度。**出台实施外商投资法，缩减外商投资准入负面清单，全面清理取消负面清单以外领域针对外资设置的准入限制。稳步推进金融业开放，吸引更多长期资金流入，有效发挥国际长期资本的作用。制定鼓励外商投资产业目录，扩大鼓励外商投资范围，吸引跨国公司来华投资并设立生产研发基地。健全外资项目服务机制，推动一批规模大、示范性强的重点项目落地。完善外资安全审查机制。稳步推进外债登记制管理改革，提升监管水平。推进国家级经开区、高新区等各类开发区创新提升，增强辐射带动作用。研究出台推动自贸试验区进一步扩大开放和创新发展的改革措施。增设上海自贸试验区新片区，将支持自贸试验区及全面改革创新试验区的出入境政策措施推广至全国。深入落实支持海南全面深化改革开放的各项政策举措，高质量建设全岛自贸试验区，探索建设中国特色自由贸易港。

**四是促进对外投资平稳健康发展。**加快制定境外投资条例，完善境外投资服务和监管。推动企业加强合规管理，规范企业境外经营秩序，实行守信联合激励和失信联合惩戒。加强“走出去”公共服务平台建设，建立部门间信息统一归集和共享机制。推进安全风险防范体系建设，全面提高境外安全保障和应对风险能力。

**五是积极参与国际经贸规则变革完善。**积极发展全球伙伴关系，充分利用国际平台加强政策协调，扩大同各国的利益交汇点。积极参与世界贸易组织改革，坚定维护多边贸易体制，主动参与多边贸易规则制定，推动构建公正、合理、透明的国际经贸规则体系，维护支持贸易投资自由化便利化的合作方向。落实阿根廷中美元首会晤共识，稳妥推动中美经贸磋商。推动早日达成区域全面经济伙伴关系协定，加快中欧投资协定谈判和中日韩自由贸易区谈判进程。

(七) 促进城乡区域协调发展。围绕解决发展不平衡不充分问题，推动乡村振兴和区域发展重大战略落地见效，着力提升新型城镇化质量，缩小城乡区域发展差距。

**一是持续推进乡村振兴战略。**落实农业农村优先发展总方针，积极推动乡村振兴战略规划(2018—2022年)各项任务落地。加快编制村庄规划，推进农村基础设施和公共服务提档升级，健全多元投入机制，促进路水电气信等城乡基础设施一体规划、互联互通，推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖。大力支持农村饮水安全巩固提升等工程建设。抓好农村人居环境整治三年行动，重点推进“厕所革命”，做好农村生活垃圾污水治理，推动垃圾分类和资源化利用，建设美丽乡村。加快推进农村水土流失综合治理，实施生态清洁小流域建设。完善县乡村物流基础设施网络，加强农产品物流骨干网络和冷链物流体系建设，促进重要市政设施城乡共用。实施村庄基础设施建设工程，新建改建农村公路20万公里。全面深化农村改革，深化农村土地征收制度改革，稳慎推进农村宅基地制度改革，推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证，加快盘活利用闲置宅基地和闲置农房，推进农村集体产权制度改革。深化农垦改革发展。

**二是扎实推进以人为核心的新型城镇化。建**

立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，推进城乡融合发展。推动落实1亿非户籍人口在城市落户目标，加快推进户籍制度改革，推进租赁房屋的常住人口在城市公共户口落户。加快城市群一体化体制机制建设，增强中心城市辐射带动力，加强交通设施联通，优化产业布局。持续提升城市品质，推进城区老工业区、城镇人口密集区危险化学品生产企业等搬迁改造，有序推动城市老旧小区改造，支持加装电梯和无障碍环境建设，积极打造新型智慧城市，推进地下综合管廊、海绵城市和城市排水防涝设施建设。规范有序建设特色小镇。加快建立多元可持续的城镇化资金保障机制。

**三是着力推动区域协调发展。**制定西部大开发开放新的政策措施，推进西部大开发形成新格局，推动西部地区生态环境、营商环境、开放环境、创新环境明显改善。支持东北地区深化改革创新推动高质量发展，加快落实优化营商环境、深化国企改革、促进民营经济发展等政策举措。支持中部地区发挥优势，夯实制造业基础，有力有序承接国内外产业转移。支持中西部和东北地区建设科技成果转移转化示范区。推进实施淮河生态经济带发展规划。加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展，深入实施兴边富民行动，积极促进资源型地区经济转型发展。推动国家级新区高质量发展，积极推动和支持临空经济示范区、自主创新示范区等平台建设。制定坚持陆海统筹、加快建设海洋强国政策及规划，推动海洋经济高质量发展。

**四是深入实施国家重大区域战略。**促进京津冀协同发展，积极稳妥有序推进北京非首都功能疏解，出台实施雄安新区相关规划及改革开放配套实施方案，推进交通、生态、公共服务等基础设施项目建设，持续推动北京城市副中心建设，建好首都水源涵养功能区与生态环境支撑区。深

人推动长江经济带发展，按照统筹山水林田湖草系统治理的思路，扎实推进“三水共治”和生态环境治理“4+1”工程，发挥铁路、公路、水运各自优势整体设计综合运输体系。将长江三角洲区域一体化发展上升为国家战略，制定实施发展规划纲要。编制粤港澳大湾区产业发展、基础设施、生态环境等专项规划，支持深圳前海、广州南沙、珠海横琴等粤港澳合作发展平台建设。

（八）切实保障和改善民生。坚持以人民为中心的发展思想，突出保基本兜底线，精心做好各项民生工作，实施好更具有普惠性和可持续性的社会政策。

一是扎实做好就业优先工作。加强对美贸易重点企业用工监测，完善风险应对预案，落实好受影响企业的援企稳岗等措施。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。深入实施高校毕业生就业创业促进计划和基层成长计划，启动实施三年百万青年见习计划。加强对灵活就业、新就业形态的支持，鼓励各地加快建设创业孵化载体，深入推进返乡创业试点示范。不断健全职业技能培训制度，加快推行终身职业技能培训制度。健全技术工人职业发展机制。组织实施公共职业技能培训基础平台建设行动方案。加快产教融合实训基地建设。大力弘扬工匠精神，积极推行企业新型学徒制。推进农民工职业技能提升计划等专项培训。继续实施阶段性降低失业保险费率政策，实质性扩大失业保险基金稳就业支出，全面落实失业保险基金稳岗返还政策。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。支持困难企业开展职工在岗培训，加强失业人员职业技能培训或创业培训。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。加大对残疾人等就业困难人群帮扶力度，确保零就业家庭动态清零。

二是进一步完善社会保障制度和政策。统筹推进多层次社会保障体系建设，推进以国家政务服务平台为统一入口的社会保险公共服务平台建设。研究制定建立退休人员基本养老金合理调整机制。推进贫困人口基本养老保险制度全覆盖。落实企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，加快完善养老保险省级统筹，落实降低社会保险费率相关工作。全面推进建立统一的城乡居民基本医疗保险和大病保险制度。扩大长期护理保险制度试点。加强医疗保障基金监管。进一步推进跨省异地就医直接结算。完善农村低保制度，健全低保对象认定办法。完善失业保险制度，研究解决新业态从业人员中无工作单位人员的职业伤害保障问题。落实特困人员救助供养制度，加大临时救助力度，优化救助方式和审核审批程序，认真执行社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制。持续开展农村危房改造，继续做好棚户区改造工作，进一步规范发展公租房。

三是深入推进公共服务补短板强弱项提质量。制定国家基本公共服务标准，推动各地区各领域标准规范做好衔接，实施社会领域公共服务补短板、强弱项、提质量行动方案。出台实施促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见，着力增加托育服务有效供给。坚持教育优先发展。积极支持优质普惠学前教育资源扩容建设，坚持公办民办并举，在持续办好公办幼儿园的同时，引导社会力量多举办普惠性幼儿园，加快完善普惠性民办幼儿园认定标准、补助标准及扶持政策。继续推进城乡义务教育一体化发展，深入实施高中阶段教育普及攻坚计划，积极消除城镇中小学“大班额”。持续改善贫困地区学校基本办学条件，加大对农村贫困地区儿童早期发展的支持力度，强化农村和贫困地区控辍保学工作，加

强乡村教师队伍建设。依法支持民办教育发展。科学稳妥推进民族地区双语教育。发展现代职业教育，改革高职院校考试招生办法、办学体制和育人机制，支持企业和社会力量兴办职业教育，加快学历证书和职业技能等级证书互通衔接。加快“双一流”建设，促进高等教育内涵式发展。实施好教育现代化推进工程。2019年，九年义务教育巩固率预期达到94.6%，高中阶段教育毛入学率预期达到89.4%，高职院校扩招100万人，普通高等教育本专科招生预期达到870万人，研究生招生预期达到93.3万人。深化医药卫生体制改革。积极推动建立分级诊疗制度、现代医院管理制度、全民医疗保障、药品供应保障、医疗卫生行业综合监管五项制度。发展“互联网+医疗健康”，加快建立远程医疗服务体系。稳步推进区域医疗中心规划建设，加强乡村医生队伍建设。加强重大疾病防治，继续实施疑难病症诊治能力提升和中医药传承创新工程。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。坚持预防为主，加强公共卫生服务、职业病和地方病防治能力建设。抓好青少年近视防治。完善生育配套政策。加快完善疫苗药品监管长效机制。进一步加强医德医风建设和医疗卫生领域失信治理。开展社会办医示范行动，制定促进健康产业高质量发展行动纲要。加强居民身心健康教育和自我健康管理。加强城乡养老设施建设，积极引导民间资本和外资进入养老服务业，大力发展养老特别是社区养老服务业。推进实施社会服务兜底工程，提升老年人、残疾人、困境儿童、农村留守儿童、精神障碍患者等困难群体服务设施建设水平。切实加强妇女、未成年人、残疾人等社会群体权益保护。启动实施积极应对人口老龄化中长期规划。推动大运河文化带建设，积极推进平安故宫、国家美术馆、中国工艺美术馆、国家图书

馆国家文献战略储备库等重大文化项目建设。深入推进中华优秀传统文化传承发展，加强文物保护利用改革和历史文化遗迹保护修复。繁荣发展哲学社会科学，建好中国特色新型智库。倡导全民阅读。大力推进实施全国红色旅游经典景区三期总体建设方案。推动冬奥会场馆建设，加大体育设施建设力度。办好2019年北京世界园艺博览会。严格落实安全生产责任制，完善安全监管体制，抓好食品药品、交通等安全。

进一步支持香港、澳门融入国家发展大局，加快推进粤港澳大湾区规划建设，实施好港澳居民证件便利化、进一步便利港澳居民到内地创业就业、降低粤港澳通信漫游费用等政策措施。支持香港、澳门参与国家经济高质量发展和新一轮高水平开放，努力把香港、澳门打造成国家双向开放的重要区域。支持香港提升国际金融、航运、贸易中心地位，促进香港同内地加强科技合作，支持香港建设国际创新科技中心。支持澳门加强世界旅游休闲中心、中葡商贸合作服务平台建设，打造中医药科技产业发展平台，支持澳门打造以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地。扩大海峡两岸交流合作、深化两岸融合发展，持续落实促进两岸经济文化交流合作的31条措施，推出更多惠及台湾同胞的政策措施，为台胞台企在大陆实现更好发展创造条件。

各位代表，做好2019年经济社会发展工作意义重大，任务艰巨。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，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照党中央、国务院决策部署，自觉接受全国人大的监督，虚心听取全国政协的意见和建议，敢于担当、真抓实干，自力更生、艰苦奋斗，改革创新、攻坚克难，促进经济社会平稳健康可持续发展，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年！



# 第十三届全国人民代表大会财政经济委员会 关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况 与 2019 年国民经济和社会发展计划 草案的审查结果报告

(2019 年 3 月 12 日第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团第二次会议通过)

十三届全国人大二次会议主席团：

第十三届全国人民代表大会第二次会议审查了国务院提出的《关于 2018 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展计划草案的报告》和 2019 年国民经济和社会发展计划草案。全国人民代表大会财政经济委员会在对计划报告和计划草案初步审查的基础上，根据各代表团和有关专门委员会的审查意见，又作了进一步审查。国务院根据审查意见对计划报告作了修改。现将审查结果报告如下。

## 一、2018 年计划执行情况 总体良好

财政经济委员会认为，2018 年国民经济和社会发展计划执行情况总体良好。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，国务院和地方各级人民政府在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，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精神，按照党中央决策部署和十三届全国人大一次会议各项决议要求，坚持稳中求进工作总基调，落实高质量发展要求，有效应对外部环境深刻变化，迎难而上、扎实工作，经济保持总体平稳、稳中有进的发展态势。从计划指标完成

情况看，对照十三届全国人大一次会议批准的 2018 年国民经济和社会发展计划，全部 65 个指标中绝大多数符合或好于预期。各项重点任务完成情况较好，供给侧结构性改革深入推进，三大攻坚战开局良好，改革开放力度加大，稳妥应对中美经贸摩擦，人民生活持续改善，保持了经济持续健康发展和社会大局稳定。成绩来之不易。同时也要看到，经济运行稳中有变、变中有忧。外部环境更趋复杂严峻，风险挑战增多；内需增长放缓并向供给侧传导，经济下行压力有所加大；自主创新能力尚不能满足转型升级和高质量发展需要；实体经济成本偏高，负担较重，企业融资难融资贵问题仍然突出；长期积累的金融、地方政府债务、房地产等风险依然存在；营商环境有待进一步优化，市场预期和投资者信心有待提振；区域分化仍在持续；就业结构性矛盾突出，城乡居民收入增幅放缓，教育、医疗、养老等社会领域改革发展和公共服务短板依然明显。对此，要增强忧患意识，加强政策统筹和工作协调配合，有针对性地加以解决。

## 二、2019 年计划报告和计划 草案总体可行

财政经济委员会认为，国务院提出的 2019

年计划报告和计划草案，符合中央经济工作会议精神，符合“十三五”规划纲要要求，符合我国经济社会发展实际，指导思想明确，主要目标和工作安排总体可行，建议第十三届全国人民代表大会第二次会议批准国务院提出的《关于2018年国民经济和社会发展计划执行情况与2019年国民经济和社会发展计划草案的报告》，批准2019年国民经济和社会发展计划草案。

### 三、做好2019年计划执行工作的建议

2019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，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、三中全会精神及中央经济工作会议精神，按照统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的要求，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。为此，财政经济委员会提出以下建议：

（一）进一步加强和改善宏观调控，提升政策实施效果。增强宏观调控的前瞻性、针对性和灵活性，强化逆周期调节，适时预调微调。积极的财政政策要加力提效，实施好更大规模减税降费，确保政策落实到位，确保主要行业税负明显

降低，确保所有行业税负只减不增。稳健的货币政策要松紧适度，保持流动性合理充裕，改善货币政策传导机制，提升金融服务实体经济效能。抓好部门协调配合和政策协同配套，把握好调控的节奏和力度，强化政策针对性和可操作性，确保实现预期效果。促进形成强大的国内市场，持续释放内需潜力。提高城乡居民收入水平，改善消费环境，促进居民消费；发挥投资关键作用，注重拉动有效投资，提高补短板资金使用效率。加强和改进预期管理，提高政策透明度，稳定市场预期，提振社会信心。

（二）继续深化供给侧结构性改革，着力振兴实体经济。按照“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，更多运用市场化、法治化手段推进供给侧结构性改革进一步深化。高度关注制造业占经济比重持续下降问题，推动传统产业改造提升，促进战略性新兴产业加快发展，坚定不移建设制造强国。有效降低企业成本负担，重点减轻制造业和小微企业负担。加大对乱收费查处和整治力度。明显降低企业社保缴费负担，稳定现行缴费方式。着力缓解企业融资难融资贵，完善商业银行差异化考核和激励机制，发展多层次资本市场，提高直接融资特别是股权融资比重。加快治理政府部门拖欠企业以及企业间相互拖欠账款问题。优化环保、消防、税务、市场监管等执法方式，降低企业合规成本。

（三）巩固成果、精准施策，坚决打好三大攻坚战。坚决打好防范化解重大风险攻坚战，着重防范化解金融、地方政府债务、房地产等领域风险，牢牢守住不发生系统性风险的底线。打好精准脱贫攻坚战，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，因地制宜解决易地扶贫搬迁后持续发展问题，巩固脱贫成果，防止脱贫人口返贫。保持加强生态文明建设的战略定力，打好污染防治攻坚战，加大工作

力度，努力完成“十三五”规划纲要节能环保指标，确保主要污染物排放总量持续减少，生态环境质量持续改善。

（四）增强创新能力，提高经济发展质量。落实创新驱动发展战略，完善国家创新体系，着力解决资源配置重复、科研力量分散、创新主体功能定位不清晰等突出问题。采取积极有效措施进一步提高研究与试验发展经费投入强度，努力实现“十三五”规划纲要提出的目标要求。加大基础研究和前沿领域科研投入，加快实施国家科技重大专项和科技创新 2030—重大项目，加大关键核心技术攻关力度。强化企业创新主体地位，鼓励引导企业加大研发投入。推动科技成果转化和产业化，落实好创新导向的普惠性政策，促进高技术产业发展。

（五）协同推进乡村振兴和新型城镇化战略，促进区域协调发展。坚持农业农村优先发展，调整优化农业结构，推动农村各产业融合发展，促进农民增收。加快落实农村承包地“三权”分置改革配套政策，全面推开土地征收制度改革和农村集体经营性建设用地入市改革，推广农村宅基地制度改革试点成果。把乡村振兴战略与新型城镇化紧密结合起来，提高新型城镇化质量，着力解决好农村转移人口市民化问题。推进城乡融合发展，促进人才、资源、要素合理配置和流动，提高城乡基本公共服务均等化水平。深入实施国家重大区域战略，加快构建区域协调发展新机制，增强区域发展协调性和平衡性。

（六）继续深化重点领域改革，推进更高水平对外开放。以增强市场主体活力为重点，推进各领域改革不断深化，增强发展内生动力。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，推动国有经济战略性重组和布局优化，深化电力、油气、铁路等重点行业改革。积极支持民营经济发展，营造法治化营商环境，切

实保护民营企业合法权益，激发和保护企业家精神。深化财税金融体制改革。推进财政事权和支出责任划分改革，健全地方税体系。改革优化金融体系结构，完善资本市场基础制度，加快推进上交所设立科创板并试点注册制改革，扩大资本市场对外开放。切实转变政府职能，大力简政放权，加强事中事后监管，强化竞争政策基础性地位。在更高水平推进全方位对外开放，全面实施准入前国民待遇加负面清单管理模式，营造内外资一视同仁、公平竞争的市场环境，扎实推进共建“一带一路”。做好应对中美经贸摩擦工作，积极参与国际经贸规则制定和全球经济治理体系变革，促进贸易和投资自由化便利化。

（七）进一步保障和改善民生，推动社会事业全面发展。落实好就业优先政策，着力解决结构性失业问题，重点抓好高校毕业生、农民工、退役军人等群体就业，解决好结构调整中下岗人员再就业问题。继续推进城乡义务教育均衡发展，增加对学前教育、职业教育、民族教育等的投入，着力保障好农村留守儿童和农民工随迁子女教育。完善养老保险基金中央调剂制度，确保养老金足额按时发放。全面建立全国统一的城乡居民基本医保和大病保险制度，进一步推进跨省异地就医直接结算，把更多救命救急的好药纳入医保，着力解决群众“看病难、看病贵”问题。积极应对人口老龄化趋势，加快发展养老事业和产业，努力解决养老难问题。下更大力气抓好安全生产、食品药品安全等问题，落实主体责任，消除各类安全隐患。加强和创新社会治理，保持社会和谐稳定。

以上报告，请予审议。

第十三届全国人民代表大会  
财政经济委员会

2019年3月12日

# 第十三届全国人民代表大会第二次会议 关于 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算的决议

(2019 年 3 月 15 日第十三届全国人民代表大会第二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会第二次会议审查了国务院提出的《关于 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算草案的报告》及 2019 年中央和地方预算草案，同意全国人民代表大会财政经济委员会的审查结果报告。会议决定，批准《关于 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算草案的报告》，批准 2019 年中央预算。

## 关于 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算草案的报告

——2019 年 3 月 5 日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上

财 政 部

各位代表：

受国务院委托，现将 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算草案提请十三届全国人大二次会议审议，并请全国政协各位委员提出意见。

### 一、2018 年中央和地方 预算执行情况

2018 年是全面贯彻党的十九大精神的开局之年。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门以习近平新时代中国特色社会

主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，按照高质量发展要求，落实党中央、国务院决策部署，严格执行十三届全国人大一次会议审查批准的预算，保持了经济持续健康发展和社会大局稳定，朝着实现全面建成小康社会的目标迈出了新的步伐。中央和地方预算执行情况较好。

#### (一) 2018 年一般公共预算收支情况。

##### 1. 全国一般公共预算。

全国一般公共预算收入 183351.84 亿元，为预算的 100.1%，比 2017 年同口径（下同）增

长 6.2%。加上调入资金及使用结转结余 14772.77 亿元（包括中央和地方财政从预算稳定调节基金、政府性基金预算、国有资本经营预算调入资金，以及地方财政使用结转结余资金），收入总量为 198124.61 亿元。全国一般公共预算支出 220906.07 亿元，完成预算的 105.3%，增长 8.7%。加上补充中央预算稳定调节基金 1018.54 亿元，支出总量为 221924.61 亿元。收支总量相抵，赤字 23800 亿元，与预算持平。

2018 年我国经济运行总体平稳、稳中有进，全国一般公共预算收入保持增长。1—4 月增长 12.9%，随着 5 月 1 日起实施增值税减税措施，出台支持小微企业发展税收优惠政策，10 月 1 日起提高个人所得税基本减除费用标准并适用新的税率表，以及经济出现新的下行压力等，5—12 月收入增幅放缓至 2.6%。从收入构成看，税收收入 156400.52 亿元，增长 8.3%，占一般公共预算收入比重提高至 85.3%；非税收入 26951.32 亿元，下降 4.7%，占一般公共预算收入比重为 14.7%。

## 2. 中央一般公共预算。

中央一般公共预算收入 85447.34 亿元，为预算的 100.1%，增长 5.3%。加上从中央预算稳定调节基金调入 2130 亿元，从中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入 323 亿元，收入总量为 87900.34 亿元。中央一般公共预算支出 102381.8 亿元，完成预算的 99.1%，增长 7.7%，其中，本级支出 32707.81 亿元，完成预算的 100.7%，增长 8.8%；对地方税收返还和转移支付 69673.99 亿元，完成预算的 99%，增长 7.2%。加上补充中央预算稳定调节基金 1018.54 亿元，支出总量为 103400.34 亿元。收支总量相抵，中央财政赤字 15500 亿元，与预算持平。

中央一般公共预算主要收入项目具体情况

是：国内增值税 30753.04 亿元，为预算的 104%。国内消费税 10631.75 亿元，为预算的 100.6%。进口货物增值税、消费税 16878.75 亿元，为预算的 98.9%。关税 2847.75 亿元，为预算的 90.7%。企业所得税 22241.81 亿元，为预算的 101.6%。个人所得税 8324.41 亿元，为预算的 107.4%。出口货物退增值税、消费税 15913.45 亿元，为预算的 107.7%。

中央一般公共预算本级主要支出项目具体情况是：一般公共服务支出 1503.68 亿元，完成预算的 103.4%。外交支出 583.37 亿元，完成预算的 97.1%。国防支出 11069.7 亿元，完成预算的 100%。公共安全支出 2041.51 亿元，完成预算的 102.5%。教育支出 1731.23 亿元，完成预算的 101.2%。科学技术支出 3120.27 亿元，完成预算的 100.2%。粮油物资储备支出 1375.64 亿元，完成预算的 100.3%。债务付息支出 4161.65 亿元，完成预算的 97.1%。

中央对地方税收返还和转移支付具体情况是：税收返还 7987.86 亿元，完成预算的 98.2%。一般性转移支付 38759.04 亿元，完成预算的 99.4%，占转移支付总额的比重提高至 62.8%。专项转移支付 22927.09 亿元，完成预算的 98.8%。

2018 年中央一般公共预算收入超收 90.34 亿元和支出结余 928.2 亿元，全部转入中央预算稳定调节基金。中央预备费预算 500 亿元，实际支出 17.48 亿元，主要用于支持地方加强非洲猪瘟防控等方面，剩余 482.52 亿元（已包含在上述支出结余 928.2 亿元中）全部转入中央预算稳定调节基金。2018 年末，中央预算稳定调节基金余额 3763.99 亿元。

## 3. 地方一般公共预算。

地方一般公共预算收入 167578.49 亿元，其中，本级收入 97904.5 亿元，增长 7%；中央对

地方税收返还和转移支付收入 69673.99 亿元。加上地方财政从地方预算稳定调节基金、政府性基金预算、国有资本经营预算调入资金及使用结转结余 12319.77 亿元，收入总量为 179898.26 亿元。地方一般公共预算支出 188198.26 亿元，增长 8.7%。收支总量相抵，地方财政赤字 8300 亿元，与预算持平。

## （二）2018 年政府性基金预算收支情况。

按照地方政府债务管理有关规定，地方政府专项债务收支纳入政府性基金预算管理。

全国政府性基金收入 75404.5 亿元，增长 22.6%。加上 2017 年结转收入 385.59 亿元和地方政府发行专项债券筹集收入 13500 亿元，全国政府性基金相关收入为 89290.09 亿元。全国政府性基金相关支出 80562.07 亿元，增长 32.1%。

中央政府性基金收入 4032.65 亿元，为预算的 104.4%，增长 4.2%。加上 2017 年结转收入 385.59 亿元，收入总量为 4418.24 亿元。中央政府性基金支出 4021.55 亿元，完成预算的 94.7%，增长 8.4%，其中，本级支出 3089.29 亿元，对地方转移支付 932.26 亿元。调入一般公共预算 1.46 亿元。中央政府性基金收大于支 395.23 亿元，其中，结转下年继续使用 358.24 亿元；单项政府性基金结转超过当年收入 30% 的部分合计 36.99 亿元，按规定补充中央预算稳定调节基金。

地方政府性基金本级收入 71371.85 亿元，增长 23.8%，其中，国有土地使用权出让收入 65095.85 亿元，增长 25%。加上中央政府性基金对地方转移支付收入 932.26 亿元和地方政府发行专项债券筹集收入 13500 亿元，地方政府性基金相关收入为 85804.11 亿元。地方政府性基金相关支出 77472.78 亿元，增长 32.9%，其中，国有土地使用权出让收入相关支出

69941.04 亿元，增长 34.2%。

## （三）2018 年国有资本经营预算收支情况。

按照国有资本经营预算管理有关规定，国有资本经营预算收入主要根据国有企业上年实现净利润一定比例收取，同时按照收支平衡原则安排相关支出。2017 年全国国有及国有控股企业（不含国有一级金融类企业）营业总收入 53.75 万亿元，实现净利润 2.35 万亿元，归属于母公司所有者的净利润 1.42 万亿元；年末资产总额 183.52 万亿元，负债总额 118.46 万亿元。

全国国有资本经营预算收入 2899.95 亿元，增长 9.8%。全国国有资本经营预算支出 2159.26 亿元，增长 6.7%。

中央国有资本经营预算收入 1325.31 亿元，为预算的 96.3%，增长 1.6%。加上 2017 年结转收入 113.59 亿元，收入总量为 1438.9 亿元。中央国有资本经营预算支出 1111.73 亿元，完成预算的 95.1%，增长 10.1%，其中，本级支出 1024.85 亿元，对地方转移支付 86.88 亿元。调入一般公共预算 321.54 亿元，调入比例提高至 25%。结转下年支出 5.63 亿元。

地方国有资本经营预算本级收入 1574.64 亿元，增长 17.8%。加上中央国有资本经营预算对地方转移支付收入 86.88 亿元，收入总量为 1661.52 亿元。地方国有资本经营预算支出 1134.41 亿元，下降 9.2%，主要是调入一般公共预算资金增加至 432.45 亿元。

## （四）2018 年社会保险基金预算收支情况。

为均衡地区间企业职工基本养老保险基金负担、实现基本养老保险制度可持续发展，2018 年出台实施了企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，通过调剂将收支状况较好省份的基金结余按一定比例调剂至缺口省份，确保各地养老金按时足额发放。

全国社会保险基金收入 72649.22 亿元，增

长 24.3%，剔除机关事业单位基本养老保险后同口径增长 7.3%，其中，保险费收入 52543.2 亿元，财政补贴收入 16776.83 亿元。全国社会保险基金支出 64586.45 亿元，增长 32.7%，剔除机关事业单位基本养老保险后同口径增长 12.7%。当年收支结余 8062.77 亿元，年末滚存结余 86337.13 亿元。

中央社会保险基金收入 582.11 亿元，其中，保险费收入 301.84 亿元，财政补贴收入 274.7 亿元。加上地方上缴的中央调剂基金收入 2413.3 亿元，收入总量为 2995.41 亿元。中央社会保险基金支出 532.13 亿元，加上安排给地方的中央调剂基金支出 2406.8 亿元，支出总量为 2938.93 亿元。当年收支结余 56.48 亿元，年末滚存结余 315.49 亿元。

地方社会保险基金收入 72067.11 亿元，其中，保险费收入 52241.36 亿元，财政补贴收入 16502.13 亿元。加上中央调剂资金收入 2406.8 亿元，收入总量为 74473.91 亿元。地方社会保险基金支出 64054.32 亿元，加上中央调剂资金支出 2413.3 亿元，支出总量为 66467.62 亿元。当年收支结余 8006.29 亿元，年末滚存结余 86021.64 亿元。

2018 年末，中央财政国债余额 149607.42 亿元，控制在全国人大批准的债务余额限额 156908.35 亿元以内；地方政府债务余额 183861.52 亿元，包括一般债务余额 109938.75 亿元、专项债务余额 73922.77 亿元，控制在全国人大批准的债务余额限额 209974.3 亿元以内。

预算执行中，按照深化党和国家机构改革统一部署，及时安排新组建部门所需开办及筹建经费，认真做好相关部门预算划转等工作，确保部门正常运转和履职需要，保障党和国家机构改革顺利实施。所有中央部门预算批复工作在法定时限内完成。

### （五）2018 年主要财税政策落实和重点财政工作情况。

2018 年，财政部门认真贯彻党中央、国务院决策部署，按照预算法和《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，落实全国人大预算决议要求，聚力增效实施积极的财政政策，加大对三大攻坚战的支持，更多向创新驱动、“三农”、民生等领域倾斜，深化财税体制改革，狠抓预算执行管理。

大力实施减税降费。完善增值税制度。降低制造业、交通运输、建筑、基础电信服务等行业及农产品等货物的增值税税率，统一增值税小规模纳税人标准至 500 万元，对装备制造等先进制造业、研发等现代服务业符合条件企业和电网企业的期末留抵税额予以一次性退还。实施个人所得税改革。修改个人所得税法，自 2018 年 10 月 1 日起，提高基本减除费用标准，调整优化税率结构，在此基础上研究制定个人所得税专项附加扣除暂行办法，设立子女教育等 6 项专项附加扣除，修订个人所得税法实施条例，自 2019 年 1 月 1 日起正式实施，实现从分类税制向综合与分类相结合税制的重大转变，惠及约 8000 万纳税人。加大小微企业税收支持力度。将享受减半征收企业所得税优惠政策的小型微利企业年应纳税所得额上限由 50 万元提高到 100 万元，将符合条件的小微企业和个体工商户贷款利息收入免征增值税单户授信额度上限由 100 万元提高到 1000 万元。鼓励企业加大研发投入。取消企业委托境外研发费用不得加计扣除限制，将企业研发费用加计扣除比例提高到 75% 的政策由科技型中小企业扩大至所有企业，将高新技术企业和科技型中小企业的亏损结转年限由 5 年延长至 10 年，对企业新购进单位价值不超过 500 万元的设备、器具允许当年一次性税前扣除。调整完善进出口税收政策。分两批对 4000 多项产品提

高出口退税率并简化退税率结构。对包括抗癌药在内的绝大多数进口药品实施零关税，降低汽车整车及零部件、部分日用消费品和工业品进口关税，我国关税总水平由 2017 年的 9.8% 降至 7.5%。进一步清理规范涉企收费。停征首次申领居民身份证工本费等一批行政事业性收费，降低重大水利工程建设基金等部分政府性基金征收标准，延长阶段性降低社会保险费率和企业住房公积金缴存比例政策期限。上述减税降费措施全年减负约 1.3 万亿元。

推动三大攻坚战取得明显成效。加强地方政府债务风险防控。落实地方政府债务限额管理和预算管理，地方政府存量债务置换基本完成。支持地方做好专项债券发行和使用，提前两个月完成 1.35 万亿元的发行目标，完善管理措施，严控法定限额内专项债务风险。出台地方政府债务信息公开办法，指导地方有序公开债务限额余额、债券发行和资金使用安排、债务还本付息等信息。进一步完善地方政府隐性债务风险监管政策，加强资金供给端、项目建设源头风险防控。强化监督问责，配合建立终身问责、倒查责任机制，组织核查部分市县和金融机构违法违规举债行为，并公开通报曝光。健全统计监测机制，及时警示债务风险。督促地方落实属地管理责任，牢牢守住不发生系统性风险的底线。大力支持脱贫攻坚。中央财政补助地方专项扶贫资金 1060.95 亿元，增加 200 亿元，增长 23.2%，增加的资金重点用于“三区三州”等深度贫困地区。全面推进贫困县涉农资金整合试点，全年整合资金超过 3000 亿元。严控扶贫领域融资风险，将易地扶贫搬迁贷款融资等统一调整规范为发行地方政府债券融资。探索建立财政扶贫资金动态监控机制，加强各级各类财政扶贫资金管理。制定财政扶贫项目资金绩效管理办法，绩效目标管理基本实现全覆盖，涉及约 11 万个扶贫项目、

8000 多亿元。全年减少农村贫困人口 1386 万。加大污染防治力度。中央财政支持污染防治攻坚战相关资金约 2555 亿元，增长 13.9%，其中大气、水、土壤污染防治投入力度为近年来最大。扩大中央财政支持北方地区冬季清洁取暖试点范围。实施促进长江经济带生态保护修复奖励政策，建立长江流域重点水域禁捕补偿制度。启动城市黑臭水体治理示范，支持中西部地区城镇污水处理提质增效。将宁夏贺兰山东麓、贵州乌蒙山区等 14 个项目纳入第三批山水林田湖草生态保护修复工程试点，加上前两批 11 个试点项目，基本涵盖了“两屏三带”的生态功能区块。

支持深化供给侧结构性改革。推进科技创新能力建设。中央一般公共预算本级科学技术支出增长 10.3%。支持实施国家科技重大专项，并选取部分专项探索开展基于诚信和绩效的“绿色通道”试点。开展中央财政科研项目资金管理改革督察，在优化科研项目和经费管理、减少报表和过程检查、推进科研项目绩效评价等方面推出一系列新举措。鼓励香港、澳门特别行政区高等院校和科研机构参与中央财政科技计划（专项、基金等）组织实施。支持制造业转型升级。推动智能制造、工业强基、绿色制造和工业互联网发展，支持制造业创新中心加强能力建设。落实首台（套）重大技术装备保险补偿试点政策，累计支持推广 1087 个项目，涉及装备价值总额 1500 多亿元。激发创新创业活力。支持 100 个国家级、省级实体经济开发区打造特色载体，助推中小企业“双创”升级。设立国家融资担保基金，提升服务小微企业和“三农”等的能力。对扩大小微企业融资担保业务规模、降低小微企业融资担保费率成效明显的地方予以奖补激励。落实“三去一降一补”重点任务。出台推进去产能和“僵尸企业”债务重组相关政策，继续支持钢铁、煤炭行业化解过剩产能，中央企业处置“僵尸企



业”和治理特困企业工作取得积极进展。加大重点领域补短板力度，发挥中央基建投资作用。规范有序推进政府和社会资本合作（PPP），截至2018年末，全国PPP综合信息平台项目管理库累计落地项目4691个、投资额7.2万亿元，落地率54.2%。促进城乡区域协调发展。中央财政均衡性转移支付增长9.2%，老少边穷地区转移支付增长15.7%，不断加大对中西部地区的支持力度。构建雄安新区规划建设起步阶段财政支持政策体系，研究对海南全面深化改革开放等重大区域战略财政支持政策。建立健全实施乡村振兴战略财政投入保障制度。建立跨省域补充耕地国家统筹机制和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制。加快消化粮食库存，完善稻谷等粮食价格形成机制，全面推进优质粮食工程建设，支持深化农业供给侧结构性改革。

社会民生持续改善。实施更加积极的就业政策。落实就业创业补贴政策，加强公共就业服务能力建设，中央财政就业补助资金支出468.78亿元，增长6.8%，全年城镇新增就业1361万人。推动教育改革发展。中央财政教育转移支付的84.4%投向中西部地区，并向贫困地区倾斜。全国约1.45亿义务教育学生免除学杂费并获得免费教科书，1392万家庭经济困难寄宿生获得生活费补助，1400万进城务工农民工随迁子女实现相关教育经费可携带，3700万学生享受营养膳食补助。支持学前教育、普通高中、职业教育、高等教育发展。加强基本民生保障。机关事业单位和企业退休人员基本养老金标准提高约5%。城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准提高至88元，并建立了基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。划转部分国有资本充实社保基金，5户中央企业和浙江、云南两省的划转试点工作基本完成，19户中央企业的划转工作正在推进中，推动建立国有资本划转和

企业职工基本养老保险基金缺口逐步弥补相结合的运行机制。城乡居民医保财政补助标准提高到每人每年490元，增加的40元中一半用于加强大病保险保障能力。基本公共卫生服务经费人均财政补助标准达到55元。支持做好最低生活保障、特困人员救助供养等困难群众救助工作。提高优抚对象等人员抚恤和生活补助标准，惠及全国860余万优抚对象。继续支持各类棚户区改造、公租房配套基础设施建设等，全年棚户区改造开工626万套、农村危房改造190万户。深入实施文化惠民工程，支持5万余所公共文化设施免费开放。

财税改革向纵深推进。加快财政体制改革。出台基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案，以及医疗卫生领域财政事权和支出责任划分改革方案。教育、科技、交通运输等领域财政事权和支出责任划分改革正在积极推进。深化预算管理制度改革。深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，在中央财政层面初步建立了项目支出为主的全过程预算绩效管理体系，中央本级项目和对地方专项转移支付绩效目标、运行监控和绩效自评实现全覆盖，建立重点绩效评价常态化机制，2018年组织第三方机构对38个重点民生政策和重大项目开展重点绩效评价，涉及资金5513亿元，评价结果已经用于改进管理、预算安排和完善政策。中央预算决算公开内容更加细化，省市县级政府和部门预算决算公开深入推进。政府财务报告编制试点范围进一步扩大。完善税收制度。结合减税降费，初步建立综合与分类相结合的个人所得税制，改革完善增值税制度。加快税收立法进程，环境保护税法、船舶吨税法、烟叶税法顺利实施，耕地占用税法、车辆购置税税法经全国人大常委会审议通过，资源税法按程序提请全国人大常委会初次审议。深化国资

国企改革。首次向全国人大常委会作了全口径国有资产管理情况综合报告和金融企业国有资产专项报告。推动出台国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见，推进中央党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管试点的实施意见，以及完善国有金融资本管理的指导意见，扎实有序落实相关重点工作。剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题取得重要进展。

财政管理水平继续提高。强化管理基础工作。多措并举加快预算执行进度，完善对地方转移支付资金调度，支持地方做好保工资、保运转、保基本民生，以及农民工工资支付、清理拖欠民营企业账款等工作。加快推进预算执行动态监控工作，36个省本级、绝大多数市县都已建立预算执行动态监控机制。构建网上报销公务平台，实现公务人员出差报销全流程电子化管理。加强地方暂付款管理。清理整顿地方财政专户工作基本完成。政府会计准则制度体系基本建成，行政事业单位内部控制规范体系进一步健全。严肃财经纪律。围绕落实重大财税政策加大财政监督检查力度，对地方政府债务管理、财政支持脱贫攻坚、污染防治资金使用、经济开发区税收优惠政策执行等情况进行核查检查。加强会计、政府采购代理机构监管，严肃处理违法违规行为。认真整改审计发现问题。高度重视审计指出的具有指定用途的转移支付占比较高、预算绩效评价覆盖面小等问题，落实整改责任，细化整改措施，扎实推进整改，同时认真研究采纳审计建议，注重举一反三，从体制机制上巩固整改成果。

总的看，2018年预算执行情况较好，财政改革发展工作取得新进展，有力促进了经济社会持续健康发展。这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指引的结果，是全国人大、全国

政协及代表委员们监督指导的结果，是各地区、各部门以及全国各族人民共同努力的结果。

同时，预算执行和财政工作中还面临一些问题和挑战。主要是：财政收入增长基础不稳，支出刚性不减，一些市县保工资、保运转、保基本民生支出压力大。预算编制的准确性和预算的约束力需要进一步增强；预算分配管理存在薄弱环节，内部控制需要进一步加强；有的地方和部门预算执行基础工作不扎实，支出进度较慢，造成财政资金闲置浪费。专项转移支付退出机制不完善，定期评估覆盖面较窄。政府性基金预算中有的项目执行慢、结转资金较多；国有资本经营预算范围还不完整；企业职工基本养老保险全国统筹仍未实现，医疗保险可持续筹资和待遇调整机制尚需完善，社会保险基金财务可持续性面临挑战。有的地区脱离实际，存在超出自身财力过高承诺等问题，影响财政可持续性。有的地方仍违规担保或变相举债，防范化解债务风险任务艰巨。有的政策执行和落实不到位，企业和群众获得感不强。我们高度重视这些问题，将下大气力采取措施加以解决。

## 二、2019年中央和地方预算草案

2019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，做好预算编制和财政工作意义重大。要按照中央经济工作会议精神，认真编制2019年预算草案，科学研究提出财政收入、支出、转移支付、赤字及债务规模等安排，保障党中央、国务院重大决策部署的落实。

### （一）2019年财政收支形势分析。

当前，我国发展仍处于并将长期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，经济长期向好趋势没有也不会改变。同时，经济发展面临的国际环境和国内条

件都在发生深刻而复杂的变化，可以预料和难以预料的风险挑战更多更大，经济运行稳中有变、变中有忧。外部环境复杂严峻，贸易保护主义和单边主义加剧，世界经济增长动能正在减弱，不稳定不确定因素增多。国内深层次结构性矛盾和问题在外部冲击下趋于显性化，需求增长放缓，实体经济困难增多，市场信心和预期受到影响，推进供给侧结构性改革过程中不可避免会遇到一些困难和挑战。从财政收入形势看，受经济下行压力加大、实施更大规模减税降费，以及上年部分减税降费政策翘尾减收等因素影响，预计2019年财政收入增速将有所放缓。从财政支出形势看，各领域对财政资金需求很大，支持深化供给侧结构性改革、打好三大攻坚战、实施乡村振兴战略、加强科技创新和关键技术攻关、建设提升自然灾害防治能力若干工程、加大基本民生领域投入力度、支持外交国防、增强基层财政保障能力等，都需要予以重点保障。综合分析，2019年财政收入形势较为严峻，收支平衡压力较为突出，必须牢固树立底线思维，切实增强忧患意识，提高风险防控能力，平衡好稳增长和防风险的关系，进一步加强政策和资金统筹，在加大减税降费力度和着力保障重点支出的同时，保持财政可持续。

## （二）2019年预算编制和财政工作的总体要求。

按照党中央、国务院决策部署，2019年要统筹推进稳增长、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。预算编制和财政工作的总体要求是：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。积极的财政政策要加力提效，实施更大规模的减税降费，实质性降低增值税等税率；优化财政支出结构，树立过紧日子的思想，严格压缩一般性支出，加大对重点领域支持力度，提高资金配置效率，有效降低企业负担；加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系；全面实施预算绩效管理，加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系；加强地方政府债务管理，较大幅度增加地方政府专项债券规模，积极防范化解地方政府债务风险，促进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。

按照上述要求，着重把握好五个方面：一是加大减税降费力度，促进实体经济发展。实施更大规模的减税和推进更明显的降费，普惠性减税和结构性减税并举，重点降低制造业和小微企业税收负担，降低制度性交易成本，改善营商环境。降低社保缴费率，稳定现行征缴方式。二是增加重点领域投入，提高支出精准度。落实党中央、国务院重大决策部署，突出财政支出的公共性、普惠性，继续调整优化支出结构，增强财政投入的精准度。重点增加对脱贫攻坚、“三农”、结构调整、科技创新、生态环保、民生等领域的投入，着力支持深化供给侧结构性改革、加强创新和技术攻关、实施乡村振兴战略、促进区域协调发展和军民融合发展。三是树立过紧日子的思

想，严格控制一般性支出。为支持企业减负，各级政府要过紧日子，厉行勤俭节约，把钱花在刀刃上。大力压减一般性支出，严控“三公”经费预算，取消低效无效支出，清理收回长期沉淀资金。中央财政带头严格管理部门支出，一般性支出按照不低于5%的幅度压减，“三公”经费再压减3%左右。地方财政要比照中央做法，从严控制行政事业单位开支。四是深化财税体制改革，加快建立现代财政制度。按照有利于激发微观主体活力和调动地方积极性的要求，加强系统集成，注重统筹协调，扎实推进财政体制、预算管理制度、税收制度等方面的重点改革任务。五是开大地方规范举债前门，严堵违法违规举债后门。健全规范地方政府举债融资机制，妥善处置隐性债务存量，坚决遏制隐性债务增量，堵后门要更严，开前门要更大。较大幅度增加地方政府专项债券规模，支持重大在建项目建设和补短板，更好发挥专项债券对深化供给侧结构性改革、推进在建项目建设、化解隐性债务风险等一举多得的政策效应。

### （三）2019年财政政策。

2019年积极的财政政策要加力提效，发挥好逆周期调节作用，增强调控的前瞻性、针对性和有效性，加强政策协调，推动经济高质量发展。

“加力”体现在实施更大规模的减税降费和加大支出力度。实施减税降费方面。深化增值税改革，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%，确保主要行业税负明显降低；保持6%一档的税率不变，但通过采取对生产、生活性服务业增加税收抵扣等配套措施，确保所有行业税负只减不增，继续向推进税率三档并两档、税制简化方向迈进。抓好年初出台的小微企业普惠性减税政策落实。全面实施修改后的个人所得税法，落实好6项专项附加扣除政策。同

时，明显降低企业社保缴费负担，从今年5月1日起，下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例，各地可降至16%，继续执行阶段性降低失业和工伤保险费率政策，务必使企业特别是小微企业社保缴费负担有实质性下降。继续清理规范行政事业性收费。综合各项减税降费措施，全年减轻企业税收和社保缴费负担近2万亿元。为支持实施大规模减税降费，要想方设法筹集资金，中央财政将增加特定国有金融机构和央企上缴利润，地方财政也将主动挖潜，多渠道盘活各类资金和资产。加大支出力度方面。继续增加财政支出规模，安排全国财政赤字27600亿元，比2018年增加3800亿元，赤字率由2.6%适度提高到2.8%。同时，安排地方政府专项债券21500亿元，比2018年增加8000亿元。这样安排，与各方面支出需求相适应，释放了财政政策积极有力的信号，有利于更好引导企业预期和增强市场信心，也考虑为应对今后可能出现的风险隐患留出政策空间。

“提效”体现在提高财政资金配置效率和使用效益。提高资金配置效率方面。着力调整优化支出结构，坚持有保有压，该保的支出保障好，该减的支出减下来，继续盘活财政存量资金，加大资金统筹力度，精准聚焦增强对国家经济社会发展大局的支撑能力。提高资金使用效益方面。以全面实施预算绩效管理为抓手，将预算绩效管理贯穿预算编制执行全过程，加快预算执行进度，做好预算绩效监控，及时纠正偏差，尽早发挥财政资金作用，更好推动政策落地见效。

2019年主要收支政策：

1. 着力支持深化供给侧结构性改革。

坚持以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”上下功夫。

巩固“三去一降一补”成果。加大破、立、

降力度，用好工业企业结构调整专项奖补资金，继续处置“僵尸企业”，推动更多产能过剩行业加快出清，做好产业结构调整中的民生托底工作。落实企业改制重组、去产能调结构等方面的税收优惠政策，促进企业优胜劣汰。继续支持剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题。

增强微观主体活力。大幅放宽可享受企业所得税优惠的小型微利企业标准并加大所得税优惠力度，将小规模纳税人增值税起征点由月销售额3万元提高到10万元，允许地方在50%税额幅度内减征资源税、城市维护建设税、房产税、城镇土地使用税、印花税（不含证券交易印花税）、耕地占用税和教育费附加、地方教育附加，扩展投资初创科技型企业享受税收优惠政策的范围。

提升产业链水平。综合运用风险补偿、后补助等手段，引导企业加大科技投入，促进成果转化和产业化。再支持一批实体经济开发区打造不同类型的创新创业特色载体。发挥好国家中小企业发展基金、新兴产业创业投资引导基金作用，加大对早中期、初创期创新型企业的支持，培育更多新动能。落实好创业投资个人所得税优惠政策，开展适当提高居民企业技术转让所得免征企业所得税限额标准试点。

畅通国民经济循环。综合运用融资增信、以奖代补、税收优惠等方式，鼓励金融机构加大对民营企业 and 中小企业的支持，缓解企业融资难融资贵问题。加快国家融资担保基金运作，对单户担保金额500—1000万元的，实行与500万元以下统一的收费政策，收费由原不高于承担风险责任的0.5%降为0.3%，引导合作机构逐步将平均担保费率降至1%以下。支持30个城市开展深化民营和小微企业金融服务综合改革试点，引导试点城市降低企业综合融资成本。对小微企业年化担保费率不超过2%的省份进行奖补。增强

金融体系服务实体经济能力，推动形成金融和实体经济良性循环。

## 2. 继续支持打好三大攻坚战。

防范化解财政金融风险。坚持疏堵并举，有效防控地方政府隐性债务风险。新增地方政府债务限额30800亿元，其中一般债务9300亿元、专项债务21500亿元，为重点项目建设提供资金保障，也为防范化解地方政府隐性债务风险创造更好条件。继续发行地方政府债券置换符合政策规定的债务，全面完成存量债务置换。妥善处置隐性债务存量，督促高风险市县尽快压减隐性债务规模，降低债务风险水平。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应对到期存量隐性债务风险，避免项目资金链断裂。推进融资平台公司市场化转型。坚决遏制隐性债务增量，加强风险监测分析，对违法违规举债融资行为，发现一起、问责一起、通报一起，终身问责、倒查责任。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必须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。

大力支持脱贫攻坚。坚持脱贫攻坚目标和现行扶贫标准，进一步强化财政投入保障，加大深度贫困地区和特殊贫困群体脱贫攻坚力度。中央财政专项扶贫资金安排1260.95亿元，增长18.9%，增量主要用于深度贫困地区。其他相关转移支付和债务限额分配也继续向贫困地区特别是深度贫困地区倾斜。重点支持解决好实现“两不愁三保障”面临的突出问题，深入实施产业、就业、教育、健康、社会保障、文化等扶贫。坚持扶贫同扶志扶智相结合，增强贫困地区、贫困群众内生动力和自我发展能力。继续推进贫困县涉农资金整合试点，落实省负总责要求，促进扶

贫资金精准投放、精准使用。加快财政扶贫资金动态监控机制建设，实时动态监控各级各类财政扶贫资金，对扶贫项目资金实施全过程绩效管理。省市县扶贫资金分配结果一律公开，乡村两级扶贫项目安排和资金使用情况一律公告公示，坚决防止扶贫资金被挤占挪用。对摘帽县和脱贫人口的扶持政策保持一段时间，巩固脱贫成果。

积极支持污染防治。聚焦打赢污染防治攻坚战七大标志性战役，加大投入力度。将打赢蓝天保卫战作为重中之重，中央财政大气污染防治资金安排 250 亿元，增长 25%。继续支持做好北方地区冬季清洁取暖试点等工作。将消灭城市黑臭水体作为水污染治理的重点，水污染防治方面的资金安排 300 亿元，增长 45.3%。支持全面落实土壤污染防治行动计划，加强土壤污染状况详查、污染土壤修复治理等，土壤污染防治资金安排 50 亿元，增长 42.9%。加大长江经济带生态保护修复奖励政策力度，推动相关省份加快建立省际和省内横向生态保护补偿机制。推进山水林田湖草生态保护修复工程试点。支持大规模国土绿化行动，完善天然林保护制度，扩大退耕还林还草，加强森林资源培育管护，强化湿地保护和恢复，开展沙化土地封禁保护，继续实施草原生态保护补助奖励政策。重点生态功能区转移支付安排 811 亿元，增长 12.5%，引导地方加强生态建设、建立以国家公园为主体的自然保护地体系等。

### 3. 坚持创新引领发展。

推动制造业高质量发展。发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，引导资本、资源向战略关键领域聚焦，支持重大短板装备攻坚、重点产业创新服务平台等，推进战略关键领域创新突破。以制造业为重点实质性降低增值税税率，将制造业适用的税率由 16% 降至 13%，逐步建立期末留抵退税制度，有效降低企业成本负担。将固定资

产加速折旧优惠政策扩大至全部制造业领域。健全支持创新和绿色发展的政府采购政策，充分发挥首台（套）等政策功能，加大对制造业特别是重大装备和关键产品的支持力度。

提升科技支撑能力。突出问题导向和需求导向，积极支持基础研究和应用基础研究，加大对突破关键核心技术的支持。加强国家战略科技力量建设，推进国家实验室建设和科技创新基地布局优化，推动科研设施与仪器开放共享，实施国家科技重大专项和“科技创新 2030—重大项目”。加大对科研院所稳定支持力度，加强科技人才队伍建设。狠抓中央财政科研项目资金管理改革等政策落地见效，开展基于绩效、诚信和能力的科研管理改革试点，形成更有效的创新激励机制。推动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。综合运用风险补偿、后补助、创投引导等手段，引导企业加大科技投入，促进成果转化和产业化。支持全面加强知识产权保护。

### 4. 促进形成强大国内市场。

着力扩大居民消费。完善相关财税政策，支持社会力量提供教育、文化、体育、养老、医疗等服务供给，培育新的消费增长点。加快重点领域政府购买服务改革，扩大购买范围和规模，提升公共服务质量。坚持扶优扶强原则支持新能源汽车产业发展，继续对新能源汽车免征车辆购置税，调整完善购置补贴政策，鼓励加快充电基础设施建设和城市公交新能源车替代。推动建设现代供应链体系，改善物流基础设施。深入推进电子商务进农村综合示范，支持农产品进城和工业品下乡。

发挥投资关键作用。中央基建投资安排 5776 亿元，比 2018 年增加 400 亿元，优化投资方向和结构，强化绩效考核，重点用于“三农”建设、重大基础设施建设、创新驱动和结构调

整、保障性安居工程、社会事业和社会治理、节能环保与生态建设等方面。加强交通、水利、能源、生态环保、农业农村等重点领域和薄弱环节建设，提升信息网络、现代物流等基础设施支撑能力。继续支持做好三峡库区后续工作。大力支持中央部门和地方实施提高自然灾害防治能力若干重点工程。推进川藏铁路规划建设。进一步规范推广运用 PPP，着力提高民间资本参与度。

更加有效发挥地方政府债券作用。根据十三届全国人大常委会第七次会议有关授权决定，国务院已提前下达 2019 年地方政府新增一般债务限额 5800 亿元、新增专项债务限额 8100 亿元，合计 13900 亿元，提前下达债务限额在授权范围内。合理扩大专项债券使用范围，科学合理安排专项债券地区结构和投向结构，加快债券发行进度，发债筹措资金优先用于在建项目，防止“半拉子”工程。允许先行调度财政库款加快专项债券对应的项目建设。

#### 5. 促进区域协调发展。

支持实施国家重大区域战略。以共建“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长江三角洲区域一体化发展等重大战略为引领，以西部、东北、中部、东部四大板块为基础，推动国家重大区域战略融合发展。西部地区企业所得税优惠政策到期后继续执行。继续积极支持雄安新区高标准建设、海南全面深化改革开放等国家重大区域战略实施。同时，支持实施海洋强国战略，发展海洋经济，促进海洋科技发展，保护海洋环境，加强海岛、海域、海岸带生态修复。

进一步提升区域间基本公共服务均等化水平。发挥转移支付作用，较大幅度增加中央对地方转移支付规模，并向中西部地区倾斜。中央财政均衡性转移支付安排 15632 亿元，增长 10.9%。加大对革命老区、民族地区、边疆地

区、贫困地区支持力度，老少边穷地区转移支付安排 2489.05 亿元，增长 14.7%。县级基本财力保障机制奖补资金安排 2709 亿元，增长 10%。安排民生政策托底保障财力补助 400 亿元，增强财政困难地区托底能力。支持资源枯竭城市转型发展。深入实施兴边富民行动。完善省以下财政体制，引导财力下沉，增强省以下政府基本公共服务保障能力。

健全区域互助和利益分享机制。发挥跨省域补充耕地国家统筹机制和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制作用，所得收益全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。东部地区根据财力增长情况逐步增加资金投入，深入实施东西部扶贫协作。深化全方位、精准对口支援，促进新疆、西藏和青海、四川、云南、甘肃四省藏区经济社会持续健康发展。

推进新型城镇化建设。中央财政安排农业转移人口市民化奖励资金 300 亿元，加大对吸纳农业转移人口地区的支持。进一步完善财政转移支付办法，合理分担农业转移人口市民化的成本，促进实现基本公共服务常住人口全覆盖。及时拨付海绵城市、城市地下综合管廊试点补助经费，支持地方提高城市建设质量。

#### 6. 贯彻实施乡村振兴战略。

推动农业高质量发展。继续增加中央财政农业生产发展资金、农业资源及生态保护补助资金等。深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，支持高标准农田、高效节水灌溉等农田水利建设，扩大耕地轮作休耕制度试点，加强农业科技改革创新，推广应用先进适用农业技术，提升农业综合产能。全面推进农作物秸秆综合利用工作。支持种质资源保护与利用，加快绿色新品种试验推广。推进长江流域重点水域禁捕补偿工作。扶持新型农业经营主体，实施新型职业农民培育工程，健全农业生产社会化服务体系。推进现代农

业产业园创建和产业兴村强县行动，促进农村一二三产业深度融合。积极支持做好动物防疫工作。

大力支持乡村建设。以农村垃圾污水处理、农业生产废弃物资源化利用、厕所革命、村容村貌提升等为重点，支持改善农村人居环境。推进农村电网升级改造，加强农村道路等基础设施建设和管护，全面提升乡村公共服务水平。加快实施农村饮水安全巩固提升工程。完善农村公益事业财政奖补机制，支持美丽乡村建设提档升级、村级集体经济发展等。强化农村基层组织保障能力建设。

深化农业农村改革。加快建立新型农业支持保护政策体系。深入推进以绿色生态为导向的农业补贴制度改革。加强涉农资金统筹整合。坚持市场化改革方向，调整完善最低收购价政策，稳定对稻谷、小麦等主要粮食品种的财政支持水平。完善玉米和大豆生产者补贴政策。扩大农业大灾保险试点。完善粮食库存消化政策，分品种把握好去库存节奏和力度。深入实施优质粮食工程，增加绿色优质农产品供给。全面推进农业水价综合改革。稳步推进农村综合性改革试点试验。

#### 7. 加强保障和改善民生。

积极促进就业创业。中央财政就业补助资金安排 538.78 亿元，增长 14.9%，再通过调整失业保险基金等支出结构，大力促进就业创业。落实国家普惠性就业创业政策，支持高校毕业生、农民工和退役军人等重点群体就业，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。加大创业担保贷款贴息支持力度，将符合条件的个人和小微企业创业担保贷款最高额度分别提高至 15 万元和 300 万元。鼓励企业加强在岗培训，对职工教育经费提高税前扣除限额。通过支持大规模开展职

业技能培训、全面推行企业新型学徒制、实施国家高技能人才振兴计划等，促进提升劳动者就业技能，缓解劳动力市场结构性矛盾。

支持优先发展教育事业。巩固城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，支持义务教育薄弱环节改善和能力提升，重点消除城镇“大班额”，加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设，保障进城务工人员随迁子女教育。继续做好义务教育教师工资待遇保障工作。加强乡村教师队伍队伍建设。中央财政支持学前教育发展资金安排 168.5 亿元，增长 13.1%，促进公办民办并举扩大普惠性学前教育资源。中央财政现代职业教育质量提升计划专项资金安排 237.21 亿元，增长 26.6%，支持职业教育改革发展，深化产教融合、校企合作。扩大高职院校奖助学金覆盖面、提高资助标准。设立中等职业教育国家奖学金。健全中央高校预算拨款制度体系，支持地方高校改革发展，加快推进“双一流”建设。支持办好民族教育、特殊教育。完善家庭经济困难学生资助制度，提升资助精准度。

提高养老保障水平。从 2019 年 1 月 1 日起，按平均约 5% 的幅度提高企业和机关事业单位退休人员基本养老金标准。提高企业职工基本养老保险基金中央调剂比例至 3.5%，加快推进养老保险省级统筹，推动地方进一步统一政策和基金统收统支，为实现全国统筹创造条件。继续划转部分国有资本充实社保基金。

推进健康中国建设。支持全面建立统一的城乡居民基本医疗保险和大病保险制度，城乡居民医保财政补助标准提高 30 元，达到每人每年 520 元，提高的 30 元中安排一半用于增强大病保险保障能力，同时合理提高个人缴费标准。支持深化基本医疗保险支付方式改革和医疗保险信息系统建设，提高医保资金使用效率，加强基金监管。基本公共卫生服务经费人均财政补助标准



提高5元，加上从原重大公共卫生服务平移的补助资金折算为人均9元，达到每人每年69元，其中新增基本公共卫生服务财政补助经费全部用于村和社区。深化公立医院综合改革，完善政府对公立医院的投入政策，巩固公立医院破除以药补医成果。推进区域医疗中心建设。支持实施癌症防治行动。加强卫生健康人才培养培训。支持中医药事业传承创新发展。

加强基本住房保障。中央财政城镇保障性安居工程专项资金安排1433亿元，增长12.4%。严把棚改范围和标准，坚持将老城区脏乱差的棚户区 and 国有工矿区、林区、垦区棚户区作为改造重点。支持城镇公租房建设和老旧小区改造，开展住房租赁市场发展试点。农村危房改造补助资金安排298.5亿元，增长12.9%，支持优先开展建档立卡贫困户、低保户、分散供养特困人员和贫困残疾人家庭等重点对象危房改造，资金增量主要用于地震高烈度设防地区农房抗震改造。

强化民生政策兜底。统筹推进社会救助体系建设，中央财政困难群众救助补助资金安排1466.97亿元，增长5.1%，支持各地开展低保、特困人员救助供养、临时救助、流浪乞讨人员救助、孤儿基本生活保障等工作，其中，按人均补助水平城镇提高5%、农村提高8%的幅度增加对地方低保的补助。中央财政医疗救助补助资金安排271.01亿元，适度提高医疗救助水平。加大对困境儿童、农村留守儿童的保护力度。完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴政策，支持残疾人事业发展。

促进文化事业发展。中央补助地方公共文化服务体系建设专项资金安排147.1亿元，增长14%。加快构建现代公共文化服务体系，提高基本公共文化服务的覆盖面和适用性。推进文物保护利用和文化遗产保护传承。支持繁荣发展社会主义文艺。推动媒体融合发展，加强国际传播能

力建设。加大运用市场化方式支持文化产业发展的力度。改善城乡公共体育设施条件，支持广泛开展全民健身活动。支持做好北京冬奥会、冬残奥会筹办工作。

#### 8. 支持国防、外交和政法工作。

支持国防和军队改革，全面推进国防和军队现代化建设。加快推进军民融合深度发展，做好资金保障，健全配套政策。完善优抚安置制度体系，落实退役军人待遇保障，完善退役士兵基本养老、基本医疗保险接续政策，中央财政继续增加对军队转业干部、退役安置、优抚对象等补助经费。支持中国特色大国外交，深度参与全球治理体系改革和建设，坚定维护和增进国家利益。支持深化国家监察体制和司法体制改革。完善社会治安防控体系，加强法律援助工作，深入推进平安中国、法治中国建设。

### （四）2019年一般公共预算收入预计和支出安排。

#### 1. 中央一般公共预算。

中央一般公共预算收入89800亿元，比2018年执行数同口径（下同）增长5.1%。加上从中央预算稳定调节基金调入2800亿元，从中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入394亿元，收入总量为92994亿元。中央一般公共预算支出111294亿元，增长8.7%。收支总量相抵，中央财政赤字18300亿元，比2018年增加2800亿元。中央预算稳定调节基金余额963.99亿元。

按照党的十九大报告提出的“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”要求，结合我国中央与地方共同财政事权较多的实际情况，2019年中央财政将原转移支付中属于共同财政事权的项目整合设立共同财政事权转移支付，暂列入一般性转移支付，以集中反映中央承担的共同财政事权的支出责任，进一步

加强共同财政事权经费保障，更好推进基本公共服务均等化。同时，将中央对地方税收返还与固定数额补助合并，列入一般性转移支付。作出上述调整后，一般性转移支付和专项转移支付的项目和规模的口径发生较大变化，并已体现在2019年预算中。

2019年中央一般公共预算支出分中央本级支出、对地方转移支付、中央预备费反映。

(1) 中央本级支出 35395 亿元，增长 6.5%。其中：一般公共服务支出 1990.46 亿元，下降 3.1%。外交支出 627.1 亿元，增长 7.4%。国防支出 11898.76 亿元，增长 7.5%。公共安全支出 1797.8 亿元，增长 5.6%。教育支出 1835.13 亿元，增长 6%。科学技术支出 3543.12 亿元，增长 13.4%。粮油物资储备支出 1177.15 亿元，下降 14.2%，主要是玉米、大豆去库存成效显著，相应减少利息费用补贴支出。债务付息支出 4994.23 亿元，增长 20%。

(2) 对地方转移支付 75399 亿元，增长 9%。一般性转移支付 67763.1 亿元，增长 7.5%，其中，共同财政事权转移支付 31845.69 亿元，主要用于保障教育、卫生健康、社会保障、农业农村、节能环保等领域共同财政事权有关政策的落实。专项转移支付 7635.9 亿元，扣除土地指标跨省域调剂收入安排的支出和整合新设自然灾害防治体系建设补助资金后，增长 8.1%，主要用于保障污染治理、乡村振兴、重点区域发展等党中央、国务院重大决策部署的落实。

(3) 中央预备费 500 亿元，与 2018 年预算持平。预备费执行中视情况分别计入中央本级支出和对地方转移支付。

## 2. 地方一般公共预算。

地方一般公共预算本级收入 102700 亿元，增长 4.9%。加上中央对地方转移支付收入

75399 亿元、地方财政调入资金及使用结转结余 11950 亿元，收入总量为 190049 亿元。地方一般公共预算支出 199349 亿元，增长 6.2%。地方财政赤字 9300 亿元，比 2018 年增加 1000 亿元，通过发行地方政府一般债券弥补。

## 3. 全国一般公共预算。

汇总中央和地方预算，全国一般公共预算收入 192500 亿元，增长 5%。加上调入资金及使用结转结余 15144 亿元，收入总量为 207644 亿元。全国一般公共预算支出 235244 亿元（含中央预备费 500 亿元），增长 6.5%。赤字 27600 亿元，比 2018 年增加 3800 亿元。

## (五) 2019 年政府性基金预算收入预计和支出安排。

中央政府性基金收入 4193.15 亿元，增长 4%。加上上年结转收入 358.24 亿元，收入总量为 4551.39 亿元。中央政府性基金支出 4547.16 亿元，增长 13.1%，其中，本级支出 3395.55 亿元，增长 9.9%；对地方转移支付 1151.61 亿元，增长 23.5%。调入一般公共预算 4.23 亿元。

地方政府性基金本级收入 73754.56 亿元，增长 3.3%，其中，国有土地使用权出让收入 67077.39 亿元，增长 3%。加上中央政府性基金对地方转移支付收入 1151.61 亿元、地方政府专项债务收入 21500 亿元，地方政府性基金相关收入为 96406.17 亿元。地方政府性基金相关支出 96406.17 亿元，增长 24.4%，其中，国有土地使用权出让收入支出 64656.96 亿元（不包括专项债券相关支出），增长 15.3%。

汇总中央和地方预算，全国政府性基金收入 77947.71 亿元，增长 3.4%。加上上年结转收入 358.24 亿元和地方政府专项债务收入 21500 亿元，全国政府性基金相关收入为 99805.95 亿元。全国政府性基金相关支出 99801.72 亿元，增长 23.9%。

### （六）2019 年国有资本经营预算收入预计和支出安排。

中央国有资本经营预算收入 1638.11 亿元，增长 23.6%。加上上年结转收入 5.63 亿元，收入总量为 1643.74 亿元。中央国有资本经营预算支出 1253.97 亿元，增长 12.8%，其中，本级支出 1135.97 亿元，增长 10.8%；对地方转移支付 118 亿元。调入一般公共预算 389.77 亿元，增长 21.2%，调入比例进一步提高到 28%。

地方国有资本经营预算本级收入 1727.73 亿元，增长 9.7%。加上中央国有资本经营预算对地方转移支付收入 118 亿元，收入总量为 1845.73 亿元。地方国有资本经营预算支出 1264.88 亿元，增长 11.5%。调入一般公共预算 580.85 亿元。

汇总中央和地方预算，全国国有资本经营预算收入 3365.84 亿元，增长 16.1%。加上上年结转收入 5.63 亿元，收入总量为 3371.47 亿元。全国国有资本经营预算支出 2400.85 亿元，增长 11.2%。调入一般公共预算 970.62 亿元。

### （七）2019 年社会保险基金预算收入预计和支出安排。

中央社会保险基金收入 709.23 亿元，增长 21.8%，其中，保险费收入 377.54 亿元，财政补贴收入 324.25 亿元。加上地方上缴的中央调剂基金收入 4826.6 亿元，收入总量为 5535.83 亿元。中央社会保险基金支出 696.34 亿元，增长 30.9%。加上安排给地方的中央调剂基金支出 4813.6 亿元，支出总量为 5509.94 亿元。本年收支结余 25.89 亿元，年末滚存结余 341.38 亿元。

地方社会保险基金收入 78968.31 亿元，增长 9.6%，其中，保险费收入 56616.19 亿元，财政补贴收入 19144.71 亿元。加上中央调剂资金收入 4813.6 亿元，收入总量为 83781.91 亿

元。地方社会保险基金支出 73555.95 亿元，增长 14.8%。加上中央调剂资金支出 4826.6 亿元，支出总量为 78382.55 亿元。本年收支结余 5399.36 亿元，年末滚存结余 91421 亿元。

汇总中央和地方预算，全国社会保险基金收入 79677.54 亿元，增长 9.7%，其中，保险费收入 56993.73 亿元，财政补贴收入 19468.96 亿元。全国社会保险基金支出 74252.29 亿元，增长 15%。本年收支结余 5425.25 亿元，年末滚存结余 91762.38 亿元。

2019 年，中央财政国债余额限额 175208.35 亿元；地方政府一般债务余额限额 133089.22 亿元、专项债务余额限额 107685.08 亿元。

需要说明的是，地方预算由地方各级人民政府编制，报同级人民代表大会批准，目前尚在汇总中，本报告中地方收入预计数和支出安排数均为中央财政代编。

根据预算法规定，预算年度开始后，在全国人民代表大会批准本预算草案前，可安排下列支出：上年度结转支出；参照上年同期的预算支出数额安排必须支付的本年度部门基本支出、项目支出，以及对下级政府的转移性支出；法律规定必须履行支付义务的支出，以及用于自然灾害等突发事件处理的支出。根据上述规定，2019 年 1 月中央一般公共预算支出 13453 亿元，其中，中央本级支出 2104 亿元，对地方转移支付 11349 亿元。

## 三、扎实做好 2019 年财政改革发展工作

2019 年经济社会发展任务重、挑战多。要深入贯彻党中央、国务院决策部署，紧扣重要战略机遇新内涵，紧紧抓住和用好战略机遇，统筹兼顾、突出重点，精准发力做好财政改革发展各项工作，推动经济社会发展取得新成就。

### （一）严格实施预算法。

牢固树立预算法治意识，全面落实预算法，尽快修订出台预算法实施条例，进一步规范财政收支管理。研究进一步扩大国有资本经营预算实施范围。加强社会保险基金预算管理和收支管理，推进信息化建设。加大预算决算公开力度，拓展公开范围和内容。增强预算编制的科学性、准确性，深化部门预算改革，加快构建科学的预算支出标准体系，提升部门预算的全面性、规范性和透明度。严格按照人大批准的预算执行，强化预算执行主体责任，加强预算执行管理和监督，硬化预算约束，依法进行预算调剂。完善国库集中支付运行机制，健全财政资金动态监控体系，保障预算单位财政资金使用安全。加强地方暂存款管理，除国库集中支付结余外一律不得按权责发生制列支。严格规范暂付款的范围、期限和审批程序，严控增量、消化存量。强化政府投资基金、涉企财政资金、民生资金监督管理，推动财税政策有效落实，严肃财经纪律。

### （二）深化财税体制改革。

抓紧制定应急救援、自然资源等领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案。在保持中央与地方财力格局总体稳定的基础上，稳步推进中央与地方收入划分改革。完善转移支付制度，优化中央对地方转移支付体系，增加一般性转移支付规模，健全专项转移支付定期评估和退出机制。深化增值税改革。落实综合与分类相结合的个人所得税制，推进个人收入和财产信息系统建设。逐步健全地方税体系，研究将部分品目消费税征收环节后移。落实税收法定原则要求，加大推进税收立法相关工作力度。加快形成采购主体责任清晰、交易规则科学高效、监管机制健全、政策功能完备、法律制度完善、技术支撑先进的现代政府采购制度。完善地方政府债券发行管理，提升发行定价市场化水平，促进投资主体

多元化。做好政府会计准则制度的贯彻实施，进一步扩大政府财务报告编制试点范围。推进国有资本投资、运营公司改革试点。建立健全国有资产报告制度体系，做好 2018 年度国有资产综合报告和行政事业性国有资产专项报告工作。

### （三）落实减税降费各项措施。

各地区各部门上下联动、协同并进，加大工作力度，共同把减税降费工作做实做好。抓紧制定简明易行可操作的实施方案并尽早公布实施，推动形成稳定积极的预期，将中央经济工作会议关于实施更大规模减税降费的部署切实落实到位。加强组织领导，精心谋划部署，让企业尽快享受政策红利。进一步增强服务意识，开展多种形式的政策宣传和解读，加强对企业家的宣介和对企业财务人员的培训以及政策辅导，帮助企业知晓政策、用足用好政策。密切跟踪减税降费政策执行情况，及时研究解决政策实施过程中的问题，不断完善政策举措。加强收费项目清单“一张网”建设，健全乱收费举报投诉查处机制。加大督查和监督力度，确保各项措施落实到位，让企业和人民群众有实实在在的获得感。

### （四）健全民生支出管理机制。

统筹经济发展和民生改善，坚持尽力而为、量力而行，突出保基本、兜底线，提高保障和改善民生水平，让人民群众有更多获得感。完善中央民生政策落实机制，地方预算安排要优先保障中央民生政策需要，确保中央民生政策落实到位。围绕人民群众基本公共服务需求，探索建立民生支出清单管理制度，明确相关政策名称、保障范围、支出标准和备案流程等，地方自行出台民生支出政策应按程序备案。加强民生政策事前论证评估，充分考虑各级政府特别是基层政府和困难地区的财力，全面分析有关政策对财政支出的当期和长远影响，严禁出台影响财政可持续的支出政策。加强对地方转移支付资金调度管理，

支持基层财政提高民生支出保障能力。完善民生支出监测预警体系，加强财政综合保障能力评估，及时纠正脱离实际、超财力建设等支出政策或项目。

#### **(五) 全面实施预算绩效管理。**

进一步完善预算绩效管理制度办法和业务流程，健全分行业分领域分层次的核心绩效指标和标准体系。推动预算绩效管理扩围升级，逐步将绩效管理覆盖所有财政资金，延伸到基层单位和资金使用终端，开展中央部门整体支出绩效评价试点。将预算绩效管理关口从事后评价向事前和事中延伸，提高预算编制的科学性和精准性，防止财政资源配置环节和使用过程中的损失浪费。充分调动部门和资金使用单位的积极性，促进财务和业务管理深度融合，推进预算和绩效管理一体化。强化绩效管理责任，建立健全绩效评价结果应用激励约束机制，与预算安排挂钩，低效无效支出一律削减。稳步推进重大政策和项目绩效目标、绩效评价结果向同级人大报告，并随同预算决算向社会公开。

#### **(六) 支持和配合人大依法开展预算审查监督。**

进一步落实《关于人大预算审查监督重点向

支出预算和政策拓展的指导意见》要求，提高支出预算和政策的科学性有效性。紧紧围绕贯彻落实党中央、国务院重大决策部署，结合人大代表和人民群众普遍关心的热点难点问题、审计查出的突出问题、制约事业发展的关键问题等，不断完善支出预算和政策。认真落实人大及其常委会有关预算决算的决议，及时通报落实工作安排和进展情况，增强落实效果。加大审计问题整改力度，建立健全长效机制。完善服务代表委员工作，充分研究吸纳代表委员的意见和建议，在加强日常沟通交流、优化预算报告和草案编制、提高建议提案办理质量、解决代表委员关注的实际问题等方面下更大功夫。

各位代表，做好 2019 年财政预算工作意义重大。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，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，自觉接受全国人大的监督，虚心听取全国政协的意见和建议，迎难而上、开拓进取，扎实做好财政预算各项工作，更好发挥财政职能作用，促进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！

# 第十三届全国人民代表大会财政经济委员会 关于 2018 年中央和地方预算执行情况 与 2019 年中央和地方预算 草案的审查结果报告

(2019 年 3 月 12 日第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团第二次会议通过)

十三届全国人大二次会议主席团：

第十三届全国人民代表大会第二次会议审查了国务院提出的《关于 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算草案的报告》和 2018 年全国预算执行情况与 2019 年全国预算草案。全国人民代表大会财政经济委员会在对预算报告和预算草案进行初步审查的基础上，根据各代表团和有关专门委员会的审查意见，又作了进一步审查。国务院根据审查意见对预算报告作了修改。现将审查结果报告如下。

## 一、2018 年预算执行情况

### 总体良好

根据国务院报告的 2018 年中央和地方预算执行情况，全国一般公共预算收入 183352 亿元，为预算的 100.1%；全国一般公共预算支出 220906 亿元，完成预算的 105.3%；加上调入和补充预算稳定调节基金等收支，全国财政赤字 23800 亿元，与十三届全国人大一次会议批准的预算持平。其中，中央一般公共预算收入 85447 亿元，为预算的 100.1%；中央一般公共预算支出 102382 亿元，完成预算的 99.1%；加上调入和补充预算稳定调节基金等收支，中央财政赤字

15500 亿元，与预算持平。中央预算稳定调节基金余额 3764 亿元。2018 年末，中央财政国债余额 149607.42 亿元，地方政府一般债务余额 109938.75 亿元、专项债务余额 73922.77 亿元，都控制在全国人大批准的债务余额限额以内。

全国政府性基金收入 75405 亿元，为预算的 117.5%；全国政府性基金相关支出 80562 亿元，完成预算的 103.2%。全国国有资本经营预算收入 2900 亿元，为预算的 102.2%；全国国有资本经营预算支出 2159 亿元，完成预算的 95%。全国社会保险基金收入 72649 亿元，为预算的 106.7%；全国社会保险基金支出 64586 亿元，完成预算的 100.1%；当年收支结余 8063 亿元，年末滚存结余 86337 亿元。预算草案中对预算执行情况作了说明。

财政经济委员会认为，2018 年中央和地方预算执行情况总体良好。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，国务院和地方各级人民政府在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，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精神，按照党中央决策部署和十三届全国人大一次会议各项决议要求，坚持稳中求进工作总基调，

贯彻实施预算法，实施积极的财政政策，深入推进供给侧结构性改革，深化财税体制改革，发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，保持了经济持续健康发展和社会大局稳定。同时，在预算执行和财政管理中还存在一些不容忽视的问题，主要是：有的产业扶持政策可操作性不强，有的民生政策落实不够精准，影响企业和群众的获得感；有些支出预算安排存在重投入轻产出、重建设轻使用的现象，一些项目安排不规范，绩效与政策目标差距较大；部分收支项目执行结果与预算相差较大，预算编制的准确性和约束力需要进一步增强；有的地方仍违规担保或举借债务，防范化解债务风险任务艰巨；财税体制改革亟需加快推进，如期完成税收法定改革任务相当紧迫等。这些问题要高度重视，认真研究，采取有效措施解决。

## 二、2019 年预算报告和 预算草案总体可行

国务院提出的 2019 年中央和地方预算草案，全国一般公共预算收入 192500 亿元，比 2018 年预算执行数（同口径，下同）增长 5%；全国一般公共预算支出 235244 亿元，增长 6.5%；加上调入资金，全国财政赤字 27600 亿元，增加 3800 亿元。其中，中央一般公共预算收入 89800 亿元，增长 5.1%；中央一般公共预算支出 111294 亿元，增长 8.7%；加上调入预算稳定调节基金等资金，中央财政赤字 18300 亿元，增加 2800 亿元；中央财政国债余额限额 175208.35 亿元。地方政府一般债务余额限额 133089.22 亿元，专项债务余额限额 107685.08 亿元。

全国政府性基金收入 77948 亿元，增长 3.4%；全国政府性基金相关支出 99802 亿元，增长 23.9%。全国国有资本经营预算收入 3366 亿元，增长 16.1%；全国国有资本经营预算支

出 2401 亿元，增长 11.2%。全国社会保险基金收入 79678 亿元，增长 9.7%；全国社会保险基金支出 74252 亿元，增长 15%；本年收支结余 5425 亿元，年末滚存结余 91762 亿元。

财政经济委员会认为，国务院提出的 2019 年中央和地方预算草案，符合中央经济工作会议精神，贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署，积极的财政政策加力提效，实施更大规模的减税降费，增加重点领域投入，继续打好三大攻坚战，加快建立现代财政制度，实施预算绩效管理，积极防范化解地方政府债务风险。预算草案符合预算法的规定，预算草案总体可行。建议第十三届全国人民代表大会第二次会议批准国务院提出的《关于 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算草案的报告》，批准 2019 年中央预算草案，同时批准 2019 年地方政府一般债务余额限额 133089.22 亿元、专项债务余额限额 107685.08 亿元。地方各级政府预算依法由本级人民代表大会审查和批准。各省、自治区、直辖市人民政府依照国务院下达的债务限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人大常委会依法批准。国务院将地方预算汇总后报全国人民代表大会常务委员会备案。

## 三、做好 2019 年预算执行和 财政工作的建议

2019 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，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中央经济工作会议精神，按照统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求，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，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。当前经济运行稳中有变、变中有忧，财政收入增幅有所放缓，各领域对财政资金需求依然刚性增长，财政收支矛盾比较突出，要牢固树立底线思维，切实增强忧患意识，扎实做好各项财政预算工作，圆满完成2019年预算。为此，财政经济委员会提出以下建议：

（一）全面落实好积极财政政策加力提效的决策部署。要抓紧制定降低增值税税率的实施方案，确保减税政策尽快落地见效，确保所有行业税负只减不增。清理规范政府性基金和行政事业性收费项目，明显降低企业社保缴费负担，完善养老保险基金中央调剂制度，划转部分国有资本充实社保基金，保障职工养老金按时足额发放。做实医疗保险基金地市级统筹，逐步实现省级统筹。加大中央对地方财政转移支付力度，支持地方落实减税降费政策措施。国务院财税部门应当按项目将减税降费政策实施情况及时向社会公布。审计机关应当加强对减税降费政策实施情况和效果的专项审计，并向全国人大常委会报告情况。研究探索建立税式支出制度，税收优惠政策应当在预算草案中作出安排，提高税收优惠政策规范性和透明度。加大对“三农”、经济结构调整、基础研究、民生等领域投入力度。保持加强生态文明建设的战略定力，聚焦做好打赢蓝天保卫战、打好碧水保卫战等工作，加强环境基础设施建设投入力度。要牢固树立艰苦奋斗、勤俭节约的思想，各级政府带头过紧日子，开源节流，

大力压减一般性支出，取消低效无效支出，优化支出结构，盘活各类资金和资产。

（二）全力打好脱贫攻坚战。要持续加大对脱贫攻坚的投入力度，资金向“三区三州”等深度贫困地区和特殊贫困群体倾斜。要加大扶贫资金统筹力度，集中财力保障重点领域和项目支出需要，切实解决好实现“两不愁三保障”面临的突出问题。注重改善贫困地区生产生活条件，加大学前教育、儿童早期发展及职业教育和民族教育扶持力度，培养贫困群众自我发展能力。加强对扶贫资金使用的跟踪监督，确保资金使用的规范、安全、公开和透明。开展扶贫后评估工作，健全稳定脱贫的长效机制。严格扶贫资金管理，因地制宜用好扶贫资金，提高资金使用绩效。

（三）着力防范化解地方政府债务风险。防范化解地方政府隐性债务风险要把握好节奏和力度，平衡好稳增长与防风险的关系。指导地方做好2019年地方政府专项债券发行和使用工作，加强财政金融政策衔接配合，有效发挥政府债券资金对稳投资、扩内需、补短板、防风险的重要作用。鼓励各种主体参与地方政府债券交易，健全地方政府债券市场化发行定价和约束机制。建立健全地方政府债务统计和动态监测制度，及时应对可能出现的债务风险。坚持举债规模与偿债能力相匹配原则，指导和督促地方加强定期评估。健全政府债务管理情况向人大报告制度，地方各级政府应当向本级人大报告政府债务情况，实现人大对地方政府债务的全口径、全过程监管。推进政府债务管理立法工作。

（四）加快推进财税体制改革。2019年要抓紧推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革，推动省以下各级政府财政事权和支出责任划分，推进修订相关法律、行政法规工作。2019年要研究提出中央和地方之间收入划分改革方



案，推进健全地方税体系。改革完善财政转移支付制度，合理确定基本公共服务保障国家基础标准和支出责任分担方式，稳步提升地区间基本公共服务均等化水平。建立健全转移支付资金使用监督制度，切实提高资金使用绩效。

（五）不断提高预算管理的法治化规范化水平。要尽快出台预算法实施条例，制定完善财政专户、预算调剂等配套制度办法。进一步提高中期财政规划编制水平，不断提高预算编制的科学性和严谨性。进一步提高中央基本建设投资年初预算编制到地区和项目的到位率，细化预算内容，增强透明性和可审性。扩大国有资本经营预算编报范围，进一步完整反映国有资本经营预算的收支情况。改革完善社会保险基金预算管理，严格基金预算执行。年初预算中还没有细化到地方的财政转移支付，要依法尽早细化到地方，并尽快下达。严格执行预算，切实减少执行中的追加追减变动，加快预算执行进度，提高资金使用效率。抓紧健全完善政府综合财务报告制度，为2020年全面开展政府综合财务报告编制工作做好准备。全面实施预算绩效管理，将绩效管理理念、方法和要求贯穿预算管理全过程。落实预算绩效主体责任，加强第三方绩效评价，将预算绩效评价结果及时向人大报告，并向社会公布。

（六）积极配合落实人大预算审查监督和国有资产监督改革举措。要不断改进完善预算报告和预算草案编报工作。在预算草案编制和预算执

行过程中、在重大财税政策出台前，主动听取人大代表和社会各界意见建议，增强政策和预算安排的合理性、针对性，提高政策实施效果和预算执行绩效。积极配合持续推进预算联网监督工作，保障数据提供的全面、准确、及时，根据预算联网监督发现的问题，纠正差错，健全制度，堵塞漏洞，改进工作。研究制定健全审计查出问题整改长效机制的指导意见。加强国有资产管理，做好2019年向全国人大常委会提交国有资产管理情况综合报告和专项口头报告行政事业性国有资产管理情况的工作。

（七）积极贯彻落实税收法定原则。有关部门要加大工作力度，扎实做好税收立法评估和可行性研究，提高税收立法质量和效率，尽快提出将增值税法、消费税法、关税法、城市维护建设税法、契税法、印花税法、房地产税法和税收征收管理法（修改）等提请全国人大常委会审议的时间安排，按时提交审议，确保完成党中央确定的2020年实现税收法定的任务。认真贯彻落实党中央关于深化税制改革的要求，实现税制改革与税收立法的有机衔接和相互促进。加快研究制定政府非税收入管理条例。

以上报告，请予审议。

第十三届全国人民代表大会  
财 政 经 济 委 员 会

2019年3月12日

# 第十三届全国人民代表大会第二次会议 关于全国人民代表大会常务委员会 工作报告的决议

(2019年3月15日第十三届全国人民代表大会第二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会第二次会议听取和审议了栗战书委员长受全国人大常委会委托所作的工作报告。会议充分肯定全国人大常委会过去一年的工作，同意报告提出的今后一年的主要任务和工作安排，决定批准这个报告。

会议要求，全国人大常委会要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，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧紧围绕党和国家工作大局依法履职尽责，用法治保障人民权益、增进民生福祉。加强宪法实施和监督，推进重点领域立法，提高科学立法、民主立法、依法立法水平，为改革发展稳定筑牢法治根基，坚持正确监督、有效监督，确保宪法法律有效实施，推动“一府一委两院”加强改进工作，密切同人民群众联系，更好发挥人大代表作用，奋力开创新时代人大工作新局面，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年！

## 全国人民代表大会 常务委员会工作报告

——2019年3月8日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上

全国人大常委会委员长 栗战书

各位代表：

受全国人大常委会委托，我向大会报告工作，请予审议。

### 关于过去一年的主要工作

十三届全国人大及其常委会履职正逢“两个

一百年”历史交汇期，使命光荣，责任重大。一年来，常委会认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，按照十三届全国人大一次会议的工作部署，依法履职，开拓进取，实现了良好开局。

## 一、深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，确保人大工作正确政治方向

常委会把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务，深刻领会这一思想的科学体系、精神实质、实践要求，用以武装头脑、指导实践、推动工作。组织开展专题学习研讨，召开 31 个省省级人大和有关方面参加的学习交流会，系统学习习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，进行专题研究，提出学习要求，深化对新时代坚持和完善什么样的人民代表大会制度、怎样坚持和完善人民代表大会制度重大理论和实践课题的认识。各级人大紧密结合实际，深入开展学习，把学习成果转化为做好本职工作、推动事业发展的生动实践。

围绕学习贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，办好常委会专题讲座，共举办专题学习讲座 10 讲，重点学习习近平总书记关于宪法、法治、改革开放、创新发展、生态文明建设的重要论述，关于人大立法、监督工作的要求，全面提升常委会履职能力。针对换届后新代表多的实际，加大代表学习培训力度，培训 1300 余名代表，占新任代表的 59%。分别举办省、市、县三级人大常委会负责同志学习班，累计 3200 人参加，基本实现全覆盖。

持续深入的理论学习和思想武装，进一步筑牢了维护党中央权威和集中统一领导的思想根基，进一步坚定了走中国特色社会主义政治发展道路的信心和决心，进一步增强了坚持和完善人民代表大会制度的责任感和使命感。

## 二、全面学习宣传贯彻新修改的宪法，推动宪法实施迈出新步伐

依法执政，依宪执政，是中国共产党的鲜明主张。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。党的十八大以来，党中央把实施宪法摆在全面依法治国的突出位置，习近平总书记多次就贯彻实施好宪法发表重要讲话，3 次对开展好国家宪法日活动作出重要批示，带头进行宪法宣誓，有力推动全社会自觉尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法。

在党中央领导下，十三届全国人大一次会议完成了宪法修改的崇高任务，确立习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位，充实坚持和加强中国共产党全面领导的内容，完善宪法确立的国家根本任务、奋斗目标和国家领导体制，确立国家监察制度，夯实了国家长治久安的制度根基。常委会按照党中央部署，把全面学习宣传和贯彻实施新修改的宪法作为重大政治任务来抓，突出对修改宪法重大意义和主要修改内容的学习宣传，召开深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会，举办第五个国家宪法日座谈会，组织专题记者会，举办宣讲报告会，撰写理论文章，推动各地各部门开展形式多样的宪法宣传教育活动，弘扬宪法精神，树立宪法权威，增强宪法意识，使宪法精神深入人心，得到人民的真诚信仰和拥护。

常委会带头贯彻宪法并强化对宪法实施的监督。按照新修改的宪法，对调整设立的宪法和法律委员会职责作出决定，增加宪法实施和监督、宪法解释等工作职责，加强了宪法实施的工作力量和组织保障。坚持有件必备、有备必审、有错必纠，加强合宪性审查，保证宪法确立的制度、原则、规则得到全面实施。认真审查报送备案的行政法规 40 件、地方性法规 1180 件、司法解释 18 件，认真研究公民、组织提出的审查建议 1229 件，督促有关方面依法撤销和纠正与宪法法律相抵触的规范性文件。认真组织宪法宣誓，

增强国家工作人员宪法意识，带头做宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

一年来，学习宣传和贯彻实施宪法迈出了新步伐，宪法的法律地位、法律权威、法律效力得到彰显，全社会更加深刻认识到，我国宪法充分体现人民共同意志、充分保障人民权利、充分维护人民根本利益，必将在决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的伟大实践中更好发挥根本法治保障作用。

### 三、加强和改进新时代立法工作，为改革发展稳定提供法治保障

常委会坚持改革与法治相统一，认真编制立法规划，召开常委会立法工作会议和地方立法工作座谈会，及时部署立法工作。制定法律 8 件，修改法律 47 件次，通过有关法律问题和重大问题的决定 9 件。这些立法项目主要是三类：一是围绕党和国家工作大局，通过立法推动和保障重大决策部署的落实；二是围绕全面深化改革，通过立法、修法确保重大改革于法有据；三是围绕加快建设社会主义法治体系和社会主义法治国家，完成好重点领域立法任务。

2018 年是改革开放 40 周年。改革开放 40 年的经验告诉我们，做好改革发展稳定各项工作离不开法治，改革开放越深入越要强调法治。常委会围绕在新的历史起点上推进改革开放和社会主义现代化建设，着眼于完善社会主义市场经济法律制度，加快了经济领域立法，对多部法律作出修改，及时解决法律规定与实践发展不相适应的问题。法治是最好的营商环境。本次会议审议的外商投资法草案，全面反映我国改革开放的新理念新思路新举措，对于新时代推动形成我国新一轮高水平对外开放新格局具有重要促进和保障作用。常委会已两次审议草案，相信经过全体代表的共同努力，一定能够圆满完成这项重大立法

任务。我国电子商务交易市场规模全球第一，就业人员数千万，涉及亿万消费者。电子商务法的制定，对于促进电子商务健康发展、维护消费者合法权益和市场公平意义重大。社会各界普遍认为，这是一部支持、规范、创新和保障电子商务健康发展的促进法，是一部广大消费者、平台经营者、线上经营者合法权益的维护法，是一部市场秩序和公平竞争的保障法。农村土地承包法的修改，深化了农村土地制度改革，从法律上稳定和完善了农村土地承包关系，给广大土地承包者和经营者吃下了“定心丸”，对促进农业农村发展具有重要意义。常委会还制定了耕地占用税法、车辆购置税法，修改了公司法、民用航空法、电力法、港口法、企业所得税法等，促进了这些领域的改革发展。

贯彻党的十九大和十九届三中全会精神，根据十三届全国人大一次会议批准的机构改革方案，常委会通过修改法律、作出决定，健全国家机构组织法律制度。就国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题作出决定，统筹修改机构改革涉及的国境卫生检疫法等 32 部法律的 316 个条款，作出中国海警局行使海上维权执法职权的决定，制定消防救援衔条例，及时跟进机构改革对法律调整提出的要求，为机构改革顺利实施提供了法律保障，保证了改革有序承接，工作连续稳定。修订公务员法，把职务与职级并行的改革实践写进法律，加快推进公务员分类体制改革。修改人民法院组织法、人民检察院组织法、刑事诉讼法，制定人民陪审员法、国际刑事司法协助法，作出关于设立上海金融法院、专利等知识产权案件诉讼程序若干问题的决定，巩固和深化司法体制改革成果。修改村民委员会组织法、城市居民委员会组织法，完善了基层治理体系。

常委会贯彻以人民为中心的思想，加快了社会建设、保障改善民生领域的立法，用法治保障人民权益、增进民生福祉，运用法治方式推动解决老百姓最关心、最期盼的问题。编纂民法典是党的十八届四中全会提出的重大立法任务，常委会在过去工作的基础上，加快进度，形成6编共1034条的民法典各分编草案，并进行了整体审议，分单元审议了合同编、侵权责任编草案，朝着2020年完成民法典编纂任务目标迈出了坚实步伐。修改个人所得税法，推进税制改革，优化税负结构，目前已有约8000万人的工薪所得依法免缴个人所得税。修改社会保险法，将生育保险和职工基本医疗保险合并实施在全国推开。医疗卫生领域立法，关系人民群众根本利益。常委会已两次审议基本医疗卫生与健康促进法草案。针对长春长生公司疫苗案所暴露的问题，常委会高度重视用法律保护群众切身利益，加快疫苗管理专门立法，对疫苗管理法草案进行了初审，通过建立覆盖研制、生产、流通、预防接种全过程全链条的疫苗监管法律制度，切实保障人民群众生命健康安全。

加快生态文明建设立法步伐，制定土壤污染防治法，修改环境影响评价法、环境噪声污染防治法等，完善严格保护生态环境的法律制度。土壤污染防治法为推进净土保卫战提供有力法治保障，与大气污染防治法、水污染防治法一起，构建起“三位一体”、立体管控的生态环保法治网。

常委会把维护国家安全放在立法工作的重要位置，制定英雄烈士保护法，修改反恐怖主义法、国家情报法，推动社会主义核心价值观融入立法。英雄烈士保护法的制定和实施，促进了英雄烈士事迹和爱国主义精神的传承弘扬，有力抵制了历史虚无主义，为打击各类歪曲、丑化、亵渎、诋毁英雄烈士的行为，维护国家安全特别是

意识形态安全提供了法律保障，在社会各界产生积极反响。一部英烈保护法，公理正义得伸张！

#### 四、依法履行人大监督职责，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务

坚持依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序开展监督工作，在做好经常性法定监督的同时，突出了深化供给侧结构性改革、助力三大攻坚战、司法民生领域热点问题、预算和国有资产监督等重点。一年来，听取审议国务院、最高人民法院、最高人民检察院工作报告24个，检查6部法律实施情况，进行3次专题询问，开展5项专题调研，努力做到既确保宪法法律有效实施，又确实帮助“一府一委两院”改进工作。

常委会听取审议了计划、预算、决算、审计、环保等工作报告，听取审议了科技、农业、教育、医疗卫生、海洋经济、华侨权益等专项工作报告。党中央出台《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》和《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，赋予了人大监督新职责。常委会贯彻文件精神，开展专题调研，首次审议国务院关于国有资产管理情况的年度综合报告和金融企业国有资产的专项报告，为管好用好国有资产加上一道“安全门”。现在，全国31个省级人大常委会均已建立国有资产管理情况报告制度。确定有专业背景的153名全国人大代表参加预算审查，发挥预算联网监督系统在预算全过程监管中的作用，推动预算审查监督重点向支出预算和政策拓展。

常委会对大气污染防治法、海洋环境保护法、传染病防治法、防震减灾法、农产品质量安全法、统计法等6部法律的实施情况进行检查，既发现工作中的问题，又查找法律、法规自身缺陷和不足，保证法律的正确实施。常委会专门加

开一次会议，听取审议大气污染防治法执法检查报告，作出关于全面加强生态环境保护、依法推动打好污染防治攻坚战的决议，对执法检查中发现的涉及 22 家企业的 38 个问题点名曝光，助力大气污染防治攻坚战深入推进。全国 31 个省级人大常委会都完成了大气污染防治法规的制定和修改工作，各地各部门全面清理生态环保方面的规范性文件，地方人大常委会修改 514 件、废止 83 件地方性法规。在海洋环境保护法执法检查中，重点监督 11 个沿海省份的入海排污口设置和管理、陆源污染防治等突出问题。用法律的武器治理环境污染，用法治的力量保卫碧海蓝天，受到了社会的肯定和支持。

常委会还开展了关于“七五”普法、民族教育、脱贫攻坚、乡村振兴、地方政府债务等方面的专题调研，推动解决经济社会发展的重点难点问题。

常委会结合审议大气污染防治法执法检查报告，人民法院解决“执行难”工作情况的报告、人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告，财政医疗卫生资金分配和使用情况的报告，组织开展了 3 次专题询问。国务院、最高人民法院、最高人民检察院有关负责同志就相关领域人民群众普遍关心的问题现场回答常委会组成人员、全国人大代表的询问。对“两高”工作的专题询问，这在开展专题询问以来是第一次。

## 五、拓展联系代表的渠道，支持和保障代表依法履职

加强常委会与人大代表、人大代表与人民群众的联系，了解人民所思所盼所愿，才能把为人民用权、为人民履职、为人民服务落到实处。

规范直接联系代表的制度，常委会组成人员直接联系 440 名代表，形成了连接民意、听取意

见的“直通车”。常委会会议期间，召开了 4 次列席代表座谈会，186 名全国人大代表参加会议，提出的意见建议都由有关部门认真研究落实。扩大代表对常委会和专门委员会工作的参与，邀请代表列席常委会会议、参加执法检查和调研活动。委员长会议组成人员的调研活动，原则上邀请人大代表参加。组织 1850 名代表参加专题调研、开展集中视察，组织港澳台代表赴广东、重庆、浙江、陕西、海南、青海视察调研，推动代表更多地深入基层、了解实际、联系群众。按照便于组织和开展活动的原则，本届全国人大代表分为 272 个小组，开展了丰富的履职活动。

坚持把代表议案、建议作为确定立法监督项目、起草法律草案、推动改进工作的重要依据。十三届全国人大一次会议主席团交付有关专门委员会审议的 325 件代表议案已全部审议完毕。其中，19 件议案涉及的 9 个立法项目已经常委会审议通过，22 件议案涉及的 4 个立法项目已提请审议，143 件议案涉及的 60 个立法项目已列入立法规划或年度立法计划。健全代表建议办理工作机制，代表提出的 7139 件建议、批评和意见全部办理完毕，所提问题得到解决或正在解决的占 76%。确定的 20 项重点督办事项共涉及 192 件具体建议，交由 36 家承办单位重点办理，有关专门委员会加强督办，有力推动了相关工作。

全国人大代表作为全国人民代表大会的组成人员，代表人民的利益和意志，履行宪法法律赋予的职责。常委会高度重视代表履职能力和作风建设，支持原选举单位依法加强代表履职监督，推进代表履职档案建设，提升代表参与管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的能力。

## 六、服务国家外交大局，做好人大对外交往工作

人大对外交往是国家总体外交的组成部分。一年来，共派出 71 个团组 660 人次，访问 46 个国家；接待 58 个团组 730 人次，来自 34 个国家和 2 个多边议会组织。通过立法机构间的交流合作，有效服务国家战略、维护国家利益。

认真贯彻党中央外交方针，巩固和深化与主要国家议会交往，保持同俄罗斯、美国、法国、日本等国议会和欧洲议会的交往，举办中国全国人大同俄罗斯议会合作委员会第 4 次会议。加强同周边国家、非洲国家议会的交往，举办面向发展中国家的议员研讨班，增进同“一带一路”沿线国家议会友好合作。积极参加多边议会组织会议，务实引导上海合作组织议长会晤、金砖国家议会论坛等新兴多边机制发展，在各国议会联盟、二十国集团议长会议中发挥建设性作用，中方提出的构建人类命运共同体、共建“一带一路”、维护多边主义等主张得到普遍认同。对个别国家议会涉我消极议案、错误言行，阐明原则立场，发出人大声音。

在对外交往中，积极推动落实习近平主席和外国领导人达成的重要共识，为国家之间的合作交流提供法律支撑。坚守中国特色社会主义政治发展道路，宣介人民代表大会制度优势和特点，增进国际社会对中国发展道路、发展模式、治国理念的理解和认同。

## 七、全面加强常委会自身建设，不断提升依法履职能力和水平

常委会加强了政治建设和思想建设，重点是进一步加深对坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的认识和把握。同时，还抓了制度建设、能力建设、作风建设，履职意识和履职能力显著增强。

以落实议事规则为重点加强制度建设。严格遵守常委会会议召开的法定程序，根据会议需要邀请列席人员，合理安排分组审议和联组审议，每一次常委会会议都圆满完成了既定议程。规范议案提出和审议的工作制度，明确发挥人大及其常委会在立法工作中主导作用的具体内容。严格落实常委会会议听取审议工作报告制度。完善执法检查选题、组织、报告、审议、整改、反馈“全链条”工作流程。推进专题询问主体、形式、内容、程序、答复的规范化、制度化，增强后续监督工作的实效性。

加强能力建设，增强学习本领，注重经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设理论与实践知识水平的全面提升。不断增强贯彻民主集中制的自觉性，既保障常委会组成人员的民主权利，又引导大家依法行使民主权利，切实维护国家和人民的根本利益、长远利益、整体利益。

加强作风建设，全面贯彻中央八项规定及其实施细则精神。把调查研究作为履职基本功，常委会、专门委员会开展 260 多次调查研究，推动人大工作更好体现实践发展和人民要求。认真对待人民来访来信，提高信访工作的规范化、制度化水平。下大力气改进会风，严肃会议纪律，严格请假制度，常委会会议出席率保持在 98% 以上。改进人大新闻舆论工作，突出宣传贯彻实施宪法和改革开放 40 年人民代表大会制度发展历程。

加强专门委员会工作和建设，召开专门委员会负责同志会议。专门委员会尽职尽责，发挥自身特点和优势，在立法、监督、代表、对外交往等方面做了大量富有成效的工作。加强常委会各工作机构建设，充分发挥其服务、协调、保障作用。

加强与地方人大的联系，密切工作协同，增

强人大工作整体实效，共同提高人大工作水平。

各位代表！

过去一年的工作，让我们深深体会到，做好新时代人大工作，最根本的是要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，保证党领导人民有效治理国家。

——**必须始终坚持党的全面领导。**党的领导是人民代表大会制度最鲜明的特征。实践证明，党的领导坚持得越好，人民当家作主就实现得越充分，依法治国就发展得越顺利，人民代表大会制度的优越性就越能得到彰显。这一点在任何时候、任何情况下都不能有任何的动摇。人大要在党的领导下依法行使职权，使党的主张通过法定程序成为国家意志、全体人民的共同意志。

——**必须始终坚持以人民为中心，保证人民当家作主。**尊重人民主体地位，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。把维护最广大人民根本利益作为人大工作的出发点和落脚点，倾听人民呼声，汇聚人民智慧，回应人民期待，使人大及其常委会成为同人民群众保持密切联系的代表机关，保证人民当家作主具体地、现实地落实到国家政治生活和社会生活之中。

——**必须始终坚持围绕大局谋划推动工作。**人大工作是党和国家工作的重要组成部分。要紧紧围绕实现党的十九大确定的目标任务，顺应新时代新要求，紧跟党中央新部署，满足人民群众新需要，全面担负起宪法法律赋予的各项职责，更好助力新时代改革开放和社会主义现代化建设，为推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想提供有力的法治保障。

——**必须始终坚持履行法定职责，严格依法**

**办事。**发挥人大在全面依法治国中的职能作用，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，推动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。在履行宪法法律赋予的各项职责时，要限于法定范围，遵守法定程序，确保党和人民赋予的权力真正用来为人民服务。

——**必须始终坚持民主集中制的组织原则和活动准则。**人民民主是社会主义的生命，社会主义最讲民主。发扬民主是人民代表大会制度的必然要求，人大是实现人民民主的重要平台。要依法按程序行使职权，集体讨论决定问题，保证人大代表、常委会组成人员的民主权利，在充分发扬民主的基础上实行正确集中，确保人大各项工作体现党的主张、符合宪法精神、反映人民意志。

各位代表！

过去一年取得的成绩，是在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国人大代表、常委会组成人员、专门委员会组成人员以及全国人大机关工作人员辛勤工作的结果，是国务院、国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院密切配合的结果，是地方各级人大及其常委会大力支持的结果，是全国各族人民积极参与、充分信任的结果。在此，我代表全国人大常委会表示衷心感谢！

过去一年，工作中也存在差距和不足，主要是：立法工作的质量和效率需要进一步提升，监督工作机制和方式需要进一步健全完善，密切与人大代表、人民群众联系的制度机制需要进一步落细落实，人大理论研究和新闻舆论工作水平需要进一步提高，自身建设需要进一步加强。我们要高度重视这些问题，虚心听取各方面的意见建议，不断加强和改进各项工作。



## 关于今后一年的主要任务

2019年是中华人民共和国成立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。常委会要高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，牢固树立“四个意识”，切实增强“四个自信”，坚决做到“两个维护”，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧紧围绕统筹推进“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，贯彻新发展理念，着力提升立法、监督、代表工作、对外交往和自身建设水平，努力开创新时代人大工作新局面。

**一是坚持不懈推进宪法实施和监督工作。**宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。要通过健全法律制度、完善法律体系落实宪法制度，通过实行正确监督、有效监督保证宪法法律实施，发挥宪法在治国理政中的重要作用。落实宪法宣誓制度，组织好国家宪法日活动，推动实施“七五”普法决议，深入开展宪法宣传教育活动。加强宪法理论研究。落实宪法监督制度，健全合宪性审查工作机制，加强备案审查工作。建成全国统一的备案审查信息平台，推动地方人大信息平台延伸到设区的市、自治州、自治县。

**二是努力提高立法工作质量和效率。**认真贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略和党中央立法决策，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，全面落实常委会立法规划和年度立法计划，积极推进重点领域立法，统筹做好立改废释工作，既要求数量更要重效果，确保立一件成一件，以高质量立法保障和促进高质量发展，努力使每项立法都反映群众意愿、得到群众

拥护，让人民群众在每一项法律制度中都感受到公平正义。

今年要抓紧制定修改深化市场化改革、扩大高水平开放急需的法律，加快推进民生、国家安全、知识产权保护、社会治理、生态文明建设等领域的立法，落实税收法定原则，完善国家机构有关法律制度。集中力量落实好党中央确定的重大立法事项，包括审议民法典，制定刑法修正案（十一）、基本医疗卫生与健康促进法、房地产税法、出口管制法、社区矫正法、军民融合发展法、退役军人保障法、政务处分法，修改证券法、现役军官法、兵役法、人民武装警察法、全国人民代表大会组织法、全国人民代表大会会议事规则，开展生物安全法、长江保护法、海南自由贸易港法等立法调研、起草，确保如期完成立法。

**三是切实增强监督工作的针对性和实效性。**坚持围绕大局、贴近民生、突出重点，遵循“依法”原则，推动国家机关依法行权、尽职尽责。今年要检查水污染防治法、可再生能源法、渔业法、中小企业促进法、就业促进法、高等教育法等6部法律实施情况。在继续推动实施大气污染防治法的同时，把检查水污染防治法实施情况作为重点，久久为功、持续发力，依法律、用法治守护良好生态环境这个最普惠的民生福祉。听取审议相关工作报告，加强对国有资产管理情况和刑事审判工作、公益诉讼检察工作情况的监督。围绕脱贫攻坚、化解金融风险、监察体制改革和监察法实施等进行专题调研。结合审议水污染防治法执法检查报告、中小企业促进法执法检查报告、公益诉讼检察工作情况报告开展专题询问。今年安排了29项监督工作，其中，深化供给侧结构性改革、推动高质量发展7项，助力三大攻坚战8项，促进保障和改善民生5项，人大预算决算审查监督和国有资产管理监督5项，执法司

法监督 4 项。

**四是不断完善代表履职工作机制。**强化代表对常委会工作的参与，邀请代表列席会议，参加执法检查、调研活动，健全预算审查联系代表工作机制。坚持与列席常委会会议的代表座谈机制，加强常委会组成人员与代表的直接联系。认真办理代表议案、建议。组织好代表集中视察、专题调研活动。加强代表学习培训，强化代表履职监督。

**五是积极做好人大对外交往工作。**紧紧围绕国家总体外交大局，深化立法机构之间的友好交往，统筹双边、多边交往工作，稳步推进机制交流，加强多层次对口交往，促进“一带一路”建设和各领域务实合作，发挥人大对外交往的独特作用。

**六是全面提升常委会自身建设水平。**以政治

建设为统领，持续加强理论武装，深入推进人大制度理论研究，增强运用法治思维和法治方式解决问题的能力。全面落实中央八项规定及其实施细则精神，深入改进作风，切实防止和克服形式主义、官僚主义。保持斗争精神，增强斗争本领，勇于担当作为，在涉及重大政治原则和国家核心利益问题上旗帜鲜明、立场坚定。激励干部干事创业，抓好干部管理监督，建设忠诚干净担当的高素质人大干部队伍。

各位代表！

做好今年人大工作意义重大。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，担当尽责，扎实工作，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立 70 周年，为全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦努力奋斗！

# 第十三届全国人民代表大会第二次会议 关于最高人民法院工作报告的决议

(2019年3月15日第十三届全国人民代表大会第二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会第二次会议听取和审议了最高人民法院院长周强所作的工作报告。会议充分肯定最高人民法院的工作，同意报告提出的2019年工作安排，决定批准这个报告。

会议要求，最高人民法院要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，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，毫不动摇坚持党的绝对领导，坚持以人民为中心，围绕党和国家工作大局，忠实履行宪法法律赋予的职责，着力维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业，全面深化司法体制改革，加强过硬队伍建设，巩固“基本解决执行难”成果，更好发挥人民法院审判职能，为决胜全面建成小康社会提供更高水平司法保障，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年！

## 最高人民法院工作报告

——2019年3月12日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上

最高人民法院院长 周 强

各位代表：

我代表最高人民法院向大会报告工作，请予审议，并请全国政协各位委员提出意见。

### 2018年主要工作

2018年，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人民代表大会及其常委会有力监督下，最高人民法院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，认真落实十三

届全国人大一次会议精神，紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”目标，坚持服务大局、司法为民、公正司法，忠实履行宪法法律赋予的职责，各项工作取得新进展。最高人民法院受理案件34794件，审结31883件，同比分别上升22.1%和23.5%，制定司法解释22件，加强对全国法院审判工作的监督指导；地方各级人民法院受理案件2800万件，审结、执结2516.8万件，结案标的额5.5万亿元，同比分别上升8.8%、10.6%和7.6%。

通过充分发挥审判职能作用，为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局提供有力司法服务和保障。

## 一、深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持党对人民法院工作的绝对领导

坚持把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神作为首要政治任务，深入开展大学习大研讨大培训，对全国法院 35 万名干警进行全员轮训。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，确保人民法院工作正确政治方向。严格落实重大事项请示报告制度。深入学习贯彻宪法，坚持依法独立公正行使审判权，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。深入学习贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，确保党中央决策部署在人民法院得到不折不扣贯彻执行。

## 二、依法惩罚犯罪、保护人民，坚决维护国家和社会稳定

各级法院认真落实总体国家安全观，积极推进平安中国建设，审结一审刑事案件 119.8 万件，判处罪犯 142.9 万人。

严惩危害国家安全、暴力恐怖等犯罪。严惩煽动颠覆国家政权、煽动分裂国家、间谍等犯罪，会同有关部门出台打击恐怖活动和极端主义犯罪的意见，依法惩治宣扬恐怖主义、利用极端主义破坏法律实施等犯罪，坚决维护国家政治安全特别是政权安全、制度安全。

深入开展扫黑除恶专项斗争。坚决贯彻党中央决策，会同最高人民检察院、公安部等发布通告、制定意见，严惩各类涉黑涉恶犯罪。坚持依法严惩方针，审结黑恶势力犯罪案件 5489 件 2.9 万人，依法审理穆嘉案、曾宪波案等社会影

响较大的涉黑涉恶案件。坚持扫黑除恶与反腐败斗争相结合，依法严惩欺压残害群众的“村霸”“市霸”，严惩黑恶势力“保护伞”，维护社会安宁。

严惩贪污贿赂等腐败犯罪。依法审理孙政才等重大职务犯罪案件，彰显党中央巩固发展反腐败斗争压倒性胜利的坚强决心。各级法院审结贪污贿赂、渎职等案件 2.8 万件 3.3 万人，其中被告人原为省部级以上干部的 18 人，厅局级 339 人，县处级 1185 人。加大对行贿犯罪惩治力度，判处罪犯 2466 人。与国家监委等联合发布公告，敦促职务犯罪境外在逃人员投案自首，配合做好境外追逃追赃工作。依法适用没收违法所得程序，裁定没收“红通 33 号”黄艳兰等违法所得，对腐败分子形成有力震慑。

严惩严重危害群众生命财产安全犯罪。严惩杀人、抢劫、绑架等严重暴力犯罪，严厉打击涉枪涉爆犯罪，审结相关案件 4.1 万件，判处罪犯 5.1 万人。严惩重大责任事故、危险驾驶等危害公共安全犯罪，审结相关案件 34.2 万件。会同公安部等部门出台意见，严惩妨害安全驾驶犯罪，维护公共交通安全。积极参与禁毒斗争，审结毒品犯罪案件 10 万件。严惩暴力伤医犯罪，维护正常医疗秩序。出台意见严厉打击非法集资犯罪。严厉打击“套路贷”诈骗，严惩通过“虚增债务”“恶意制造违约”等方式非法侵占财物犯罪。严惩“校园贷”犯罪。审结危害食品药品安全犯罪案件 7092 件，切实保障人民群众“舌尖上的安全”。加大对涉疫苗犯罪惩治力度，切实保障人民群众生命健康安全。

依法惩治涉网络犯罪。严厉打击电信网络诈骗、侵犯个人信息、利用网络窃取商业秘密、网络传销等犯罪，审结相关案件 8907 件，依法审理张凯闵等 85 人特大跨境电信诈骗案。严惩破

坏计算机信息系统、利用网络开设赌场等新型犯罪，促进营造健康清朗的网络空间。

严惩侵害妇女儿童权益犯罪。坚决惩治针对妇女儿童的暴力、虐待、拐卖、性侵害等犯罪，审结相关案件 2.7 万件。依法审理“蓝色钱江保姆纵火案”等恶性案件，对一批杀害伤害未成年人的罪犯依法判处并执行死刑。加强少年审判工作，完善“圆桌审判”方式，挽救失足未成年人。深入开展送法进校园活动，积极参与防治校园欺凌，促进平安校园建设。

加强人权司法保障。坚持法律面前一律平等，坚持以事实为根据、以法律为准绳，落实宽严相济刑事政策，坚持程序公正和实体公正相统一，坚持严格公正司法。严把死刑案件质量关，确保死刑只适用于极少数罪行极其严重的犯罪分子。深刻汲取冤错案件教训，完善冤假错案防范纠正机制，严格落实非法证据排除规则，各级法院按照审判监督程序再审改判刑事案件 1821 件，其中依法纠正“五周案”等重大冤错案件 10 件。审结国家赔偿案件 1.5 万件。对生活困难当事人发放司法救助款 10.8 亿元，减免诉讼费 2.6 亿元。会同司法部加强律师执业权利保障，积极推进刑事案件律师辩护全覆盖。落实罪刑法定、疑罪从无等原则，依法宣告 517 名公诉案件被告人和 302 名自诉案件被告人无罪。

### 三、贯彻新发展理念，服务保障经济高质量发展

依法服务三大攻坚战。审结民间借贷案件 223.6 万件，妥善处理网络借贷、金融不良债权转让等纠纷，促进防范化解金融风险。会同最高人民法院出台司法解释，依法严惩涉地下钱庄犯罪，维护金融市场秩序。审结金融借款、保险、证券等案件 83.9 万件。推进证券期货等金融纠纷多元化解机制建设，保护中小投资者合法

权益。出台服务乡村振兴战略 45 条意见。依法审理涉农纠纷案件，服务“三农”工作发展。内蒙古、四川、贵州、云南、宁夏等地法院精准对接贫困地区群众司法需求，积极服务脱贫攻坚。严惩污染环境犯罪，审结相关案件 2204 件。制定服务新时代生态环境保护意见，审结环境资源案件 25.1 万件。完善生态环境损害赔偿程序规则，探索适用补植复绿、增殖放流等环境修复司法举措。湖北、重庆、青海等地法院建立环境资源审判协作机制，促进长江流域生态环境保护修复，共同守护绿水青山。

依法服务供给侧结构性改革。审结一审商事案件 341.8 万件。加强破产审判工作，审结公司清算、企业破产等案件 1.6 万件，妥善审理青岛造船厂等一批资产规模大、职工人数多的企业破产重整案件，在北京、上海、深圳设立破产法庭。依法审理涉新交易新模式新业态案件，服务新旧动能转换。审结买卖合同案件 99.5 万件，规范市场交易行为。审结房地产纠纷案件 60.8 万件，维护良好交易秩序，促进房地产市场规范有序发展。采取有效措施，提升“执行合同”等司法指标国际评估效果，营造法治化营商环境。

依法平等保护民营企业 and 企业家合法权益。坚决贯彻习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话精神，依法服务民营经济发展，保护诚实守信、公平竞争，审慎适用强制措施，禁止超范围查封扣押冻结涉案财物，坚决防止将经济纠纷当作犯罪处理，坚决防止将民事责任变为刑事责任，让企业家专心创业、放心投资、安心经营。加大涉产权刑事申诉案件清理力度，再审改判张文中无罪，依法甄别纠正涉产权冤错案件，发布两批 13 个典型案例，传递党中央依法保护产权和企业家人身财产安全的强烈信号，促进稳定社会预期。依法审理涉产权保护国家赔偿案件。依

法审理企业借贷、股权质押、互联互保等案件，规范融资渠道。会同全国工商联出台意见，发挥商会调解功能，及时化解民营经济领域矛盾纠纷。

依法服务区域协调发展。北京、天津、河北法院推进司法协作和资源共享，服务京津冀协同发展。设立雄安新区中级人民法院，服务雄安新区建设。上海、江苏、浙江、安徽法院协同建设法治长三角，服务长江三角洲区域一体化发展。辽宁、吉林、黑龙江法院围绕新时代东北全面振兴积极提供司法服务。广东法院推动建立商事纠纷跨境解决机制，服务粤港澳大湾区建设。

依法服务创新型国家建设。审结一审知识产权案件 28.8 万件，同比上升 41.8%，服务创新驱动发展。建立国家层面知识产权案件上诉审理机制，设立最高人民法院知识产权法庭，主要审理专利等技术性较强的知识产权上诉案件，统一裁判标准，进一步加强知识产权司法保护。加强北京、上海、广州知识产权法院和 19 个知识产权法庭建设，为各类创新创造营造良好法治环境。

依法服务全方位对外开放。审结一审涉外民商事案件 1.5 万件。依法审理迪奥尔公司商标申请驳回复审行政纠纷等案件，平等保护中外当事人合法权益。在深圳、西安设立最高人民法院国际商事法庭，组建国际商事专家委员会，建立“一站式”国际商事纠纷多元化解机制，服务共建“一带一路”和全面开放新格局。出台服务海南全面深化改革开放意见，服务自贸试验区建设。湖北、重庆、四川等地法院积极服务内陆开放新高地建设。审结一审海事海商案件 1.6 万件，维护国家利益和海洋权益，服务海洋强国建设。举办中国与葡萄牙语国家、上海合作组织成员国最高法院院长会议和世界执行大会，讲好中

国法治故事，传播好中国法治声音。

#### 四、坚持以人民为中心，努力满足人民群众司法需求

依法审理涉民生案件。审结一审民事案件 901.7 万件，同比上升 8.7%，其中涉及教育、就业、医疗、养老、消费等案件 111.1 万件。推广河南、湖南等地法院经验，依法制裁恶意欠薪行为，帮助农民工追回劳动报酬 95.3 亿元。审结婚姻家庭案件 181.4 万件，发出人身安全保护令 1589 份。进一步深化家事审判改革，会同全国妇联等完善联席会议机制，共同促进新时代家庭文明建设。依法审理利用保健品、投资理财诈骗老年人等案件，严惩坑害老年人的犯罪行为。会同中国残联出台意见，为残疾人参加诉讼提供便利，加强对涉诉残疾人的援助救助，切实保障残疾人合法权益。

大力弘扬社会主义核心价值观。坚持在制定司法解释、审判执行案件中全面贯彻社会主义核心价值观。认真落实英雄烈士保护法，陕西、江西法院依法审理侵犯叶挺、方志敏烈士名誉权案，旗帜鲜明保护英烈名誉荣誉，弘扬爱国主义精神。制定惩治虚假诉讼司法解释，倡导诚信、制裁失信。依法支持公民通过正当防卫同犯罪行为作斗争，保护见义勇为，弘扬社会正气。推出《阳光下的法庭》等法院文化作品，弘扬社会主义法治精神。

促进行政争议实质性化解。审结一审行政案件 25.1 万件，出台贯彻执行新修改的行政诉讼法司法解释，发布行政审判白皮书，服务保障“放管服”改革。山西、河南、甘肃等地法院开展行政案件集中管辖试点，军事法院推进军事行政审判试点，取得良好效果。依法审理房屋拆迁、劳动保障等行政案件，维护行政相对人合法权益。

依法审理公益诉讼案件。审结检察机关和社会组织提起的公益诉讼案件 1919 件。会同最高人民法院出台司法解释，明确检察公益诉讼案件审理规则。广东法院公开宣判全国首例共享单车消费公益诉讼案，判决经营者按承诺退还押金，维护消费者合法权益，促进共享经济规范发展。江苏、山东等地法院依法审理侮辱消防烈士公益诉讼案，以法律正义捍卫英烈荣光。

坚决维护国防利益和军人军属合法权益。依法审结、执结涉及军队全面停止有偿服务相关案件 18883 件，坚决如期完成为军队停偿提供司法保障任务，服务国防和军队改革，服务军民融合发展。加强涉军维权工作，依法审理破坏军事设施、破坏军婚等各类涉军案件，促进军政军民团结。

保护港澳台同胞和归侨侨眷、海外侨胞合法权益。审结涉港澳台案件 1.7 万件，办理涉港澳台司法协助互助案件 9502 件。签署内地与香港法院相互认可和执行民商事案件判决的安排，基本实现内地与香港民商事领域司法协助全覆盖。福建法院推出 59 条措施，切实保护台胞台企合法权益。审结涉侨案件 1.6 万件。会同中国侨联出台意见，在福建、广东、海南等 11 个省区市开展涉侨纠纷多元化解试点，促进涉侨纠纷有效化解。

创新司法便民利民惠民机制。推行网上立案、自助立案等便民服务，推进“分调裁审”机制改革，福建等地法院优化升级跨域立案诉讼服务，巩固立案登记制改革成果。推广车载法庭、移动背包科技法庭，让“流动的人民法庭”更好满足群众司法需求。深化涉诉信访改革，方便群众依法理性表达诉求。落实人民陪审员法，增强陪审员广泛性和代表性，更好发挥陪审员作用。坚持创新发展新时代“枫桥经验”，强化诉调对

接，健全多元化纠纷解决机制。加强在线调解平台建设，及时有效化解矛盾纠纷。扩大律师调解试点，进一步发挥律师在化解社会矛盾中的重要作用。坚持合法自愿原则，各级法院以调解方式结案 313.5 万件。

## 五、深化司法体制改革和智慧法院建设，推进审判体系和审判能力现代化

深化司法体制综合配套改革。制定深化人民法院司法体制综合配套改革意见，增强改革系统性整体性协同性。制定进一步全面落实司法责任制实施意见，健全审判监督管理机制和惩戒制度，健全新型审判权力运行机制，让审理者裁判，由裁判者负责。健全常态化改革督察机制，开展集中督察，编发 55 个司法改革示范案例，推广各地先进经验，提高全国法院改革整体效能。

健全法院组织体系。认真落实新修订的人民法院组织法。加强最高人民法院巡回法庭建设，六个巡回法庭审结案件 1.7 万件，妥善处理一批历史形成的跨行政区域重大行政和民商事案件，实现了审判工作重心下移、就地解决纠纷等改革目标。设立上海金融法院，推进金融审判专业化国际化智能化，服务上海国际金融中心建设。推进省以下法院内设机构改革，坚持优化协同高效原则，进一步优化职能配置。

推进诉讼制度改革。深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革，完善出庭作证机制，强化庭审功能。积极稳妥实施刑事案件认罪认罚从宽制度，提高司法效率。推进案件繁简分流，基层法院适用速裁程序、简易程序和小额诉讼程序审结案件 829.9 万件。

持续深化司法公开。出台进一步深化司法公开 31 条举措，加强审判流程、庭审活动、裁判文书、执行信息四大公开平台建设，拓展司法公

开广度深度。截至今年2月，中国审判流程信息公开网公开案件信息3.7亿项，中国庭审公开网直播庭审259万件，中国裁判文书网公开文书6382万份，访问量226亿次，开放动态透明便民的阳光司法机制受到国内外广泛关注。

全面建设智慧法院。发挥司法大数据管理和服务平台作用，为群众诉讼提供服务，为科学决策提供参考。上线“类案智能推送”“法信智答版”等系统，建设智能语音云平台，为法官办案提供智能辅助。推进电子诉讼应用，逐步实现网上阅卷、证据交换、网上开庭和电子送达。浙江法院开展移动微法院试点，让当事人和法官充分感受“指尖诉讼、掌上办案”的便利。制定互联网法院审理案件司法解释，增设北京、广州互联网法院，杭州互联网法院依法审理涉“小猪佩奇”著作权跨国纠纷等案件，率先在国际上探索互联网司法新模式。

## 六、坚持全面从严治党、从严治院，建设过硬人民法院队伍

始终把党的政治建设摆在首位。加强和规范党内政治生活，严守政治纪律和政治规矩。坚持抓党建带队建促审判，教育引导干警旗帜鲜明讲政治，永葆政治忠诚，坚定理想信念，坚守法治信仰。深入开展向邹碧华、方金刚学习活动，涌现出陈少华等一批敢于担当作为的先进典型。各级法院共有279个集体、337名个人受到中央有关部门表彰。

加强司法能力建设。强化教育培训，各级法院培训干警74.5万人次，切实提高法律适用、群众工作、科技应用等能力。加强高素质法治人才培养，利用中国法官培训网、数字图书馆等资源，推行开放式在线培训。与国家民委举办民汉双语法官培训班。加大援藏、援疆、援青力度，广西、云南、西藏、甘肃、青海、新疆和兵团等

法院加强双语法官培养，更好满足民族地区群众司法需求。

严惩司法腐败。认真贯彻中央八项规定精神，开展司法作风专项督察，严厉整治形式主义、官僚主义，坚决防止“四风”问题反弹回潮，各级法院查处违反中央八项规定精神的干警369人。加强最高人民法院内部巡视，扎实开展司法巡查、审务督察。严格执行“五个严禁”、防止干预过问案件“两个规定”。坚持刀刃向内，坚决清除害群之马，最高人民法院查处本院违纪违法干警9人，各级法院查处利用审判执行权违纪违法干警1064人，其中追究刑事责任76人。

## 七、自觉接受监督，促进司法为民公正司法

依法接受人大监督，认真落实十三届全国人大一次会议上代表提出的意见建议，细化分工方案，加强督查督办。认真落实全国人大常委会关于人民法院全面深化司法改革情况专项报告的审议意见。向全国人大常委会专题报告“基本解决执行难”情况并首次接受专题询问，根据审议询问意见，切实加强执行工作。办理代表建议271件，充分采纳代表意见。积极邀请代表视察法院、参加会议、旁听庭审，听取意见建议，不断改进工作。认真接受民主监督，办理政协提案168件，加强与民主党派、工商联和无党派人士沟通。参加全国政协“基本解决执行难”双周协商座谈会，广泛听取政协委员意见。认真贯彻监察法，支持配合监察机关对法院工作人员进行监督，促进公正廉洁司法。依法接受检察机关诉讼监督，认真审理检察机关对生效裁判提出的抗诉案件，及时办理检察建议，共同维护司法公正。广泛接受社会监督，聘任新一届189位特约监督员，开展特约监督员、特邀咨询员、专家学者调研座谈、列席审委会等活动。加强与新闻媒体互动，接受舆论监督，畅通民意沟通渠道。



## 2016 年以来推进“基本解决执行难”情况

为贯彻落实党的十八届四中全会关于“切实解决执行难”的部署，最高人民法院 2016 年 3 月在十二届全国人大四次会议上提出“用两到三年时间基本解决执行难问题”。三年来，人民法院全力攻坚，共受理执行案件 2043.5 万件，执结 1936.1 万件，执行到位金额 4.4 万亿元，与前三年相比分别增长 98.5%、105.1% 和 71.2%，解决了一批群众反映强烈的突出问题，基本形成中国特色执行制度、机制和模式，促进了法治建设和社会诚信建设，“基本解决执行难”这一阶段性目标如期实现。

**一是综合治理执行难工作格局基本形成。**各地区各部门认真落实中办、国办《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》，将解决执行难纳入法治建设重点任务和社会治安综合治理目标责任考核，专门印发文件，成立“基本解决执行难”领导小组，建立联席会议制度，形成综合治理执行难的强大合力，为解决执行难提供了前所未有的良好社会环境。

**二是执行模式发生深刻变革。**着力解决查人找物难题，建成网络查控系统，与公安部、自然资源部等 16 家单位和 3900 多家银行业金融机构联网，覆盖存款、车辆、证券、不动产、网络资金等 16 类 25 项信息，囊括被执行人主要财产形式。创新财产发现机制，推行悬赏举报等调查措施。着力遏制规避执行行为，完善联合惩戒体系，会同国家发改委等 60 家单位推进失信惩戒机制建设，采取 11 类 150 项惩戒措施，让失信被执行人“一处失信、处处受限”，366 万人迫于惩戒压力自动履行义务。严厉打击拒执行为，全国法院以拒不执行判决裁定罪判处罪犯 1.3 万

人，拘留失信被执行人 50.6 万人次，限制出境 3.4 万人次，同比分别上升 416.3%、135.4% 和 54.6%。着力解决财产变现难题，推行网络司法拍卖，成交率、溢价率成倍增长，为当事人节约佣金 205 亿元，有效祛除拍卖环节暗箱操作和权力寻租空间。湖南法院以 106 亿元最终报价成功拍卖某高速公路收费权，刷新网拍单笔成交价最高纪录。

**三是执行工作更加规范有序。**大力解决消极执行、选择性执行、乱执行等问题，积极稳妥推进执行改革，完善符合执行规律的体制机制。制定财产保全、财产调查、执行担保等 37 件司法解释和规范性文件，完善执行工作规范。发布规范执行行为“十个严禁”，划定高压线，转变执行作风。建成统一的执行办案平台和指挥管理平台，加强统一管理、统一协调、统一指挥。推行“一案一账号”案款管理模式，确保全程留痕、规范透明。加强无财产可供执行案件管理，严格认定标准，定期依职权调查，发现财产及时恢复执行。升级中国执行信息公开网，全面公开执行流程信息，让执行权在阳光下运行。

**四是群众关心的一些突出问题得到解决。**全面核查清理长期形成的历史积案，彻底解决案件底数不清问题。开展集中清理执行案款活动，发放案款 960 亿元。对拖欠民营企业、中小企业账款和涉民生保障案件，依法加大执行力度。每年元旦春节前后集中开展涉民生案件执行行动，累计发放涉民生案款 179 亿元，让人民群众感受到了公平正义。

**五是理解支持执行工作的氛围更加浓厚。**各地法院从实际出发，开展形式多样的专项行动，形成强大声势，彰显法律权威。开通全国法院决胜“基本解决执行难”信息网，及时反映执行工作进展。制作《执行利剑》等影视作品，以群众

喜闻乐见的形式讲好执行故事。加大宣传报道力度，通过全媒体直播执行活动，生动展现攻坚“基本解决执行难”的艰辛和成效。各级人大代表、政协委员十分关心执行工作，积极帮助解决困难和问题，有的直接现场见证执行，为人民法院执行工作提供了有力支持。

三年来，广大执行干警夜以继日战斗在执行一线，忘我工作，无私奉献，不怕牺牲，涌现出许多可歌可泣的先进人物和事迹，黑龙江高院执行局局长侯铁男等 46 名干警牺牲在执行岗位上。通过“基本解决执行难”这场硬仗，锻炼了队伍，提高了能力，攻克了一道道难题，有效维护了人民群众合法权益。

我们深刻体会到，“基本解决执行难”目标的实现，关键在于党中央全面依法治国战略的实施，关键在于党的领导和我国社会主义制度能够集中力量办大事的政治优势，关键在于通过深化改革破解难题，关键在于信息化发展提供的科技支撑。

我们深知，人民法院执行工作与党中央提出的“切实解决执行难”目标和人民群众期待相比还有差距。“基本解决执行难”虽然实现预期目标，但在有些方面、有些地区，执行难问题仍然存在甚至还较为突出。下一步，我们将咬定青山不放松，不断巩固“基本解决执行难”成果，健全解决执行难长效机制。我们坚信，在党中央坚强领导下，在社会各界大力支持下，各级法院不懈努力、久久为功，一定能够实现党的十八届四中全会提出的“切实解决执行难”目标。

各位代表，人民法院工作的发展进步，根本在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导，根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引，根本在于习近平总书记作为党中央的核心、全党的核心掌舵领航。人民法院工作成绩的

取得，是全国人大及其常委会有力监督，国务院大力支持，全国政协民主监督，国家监委、最高人民检察院监督支持，各民主党派、工商联、人民团体、无党派人士民主监督，地方各级党政机关、社会各界、全国人大代表、全国政协委员和广大人民群众关心支持帮助的结果。在此，我代表最高人民法院表示衷心的感谢！

我们清醒认识到，人民法院工作还存在不少问题和困难：一是一些法官的政治素质、司法理念、司法能力与新时代要求和人民群众司法需求相比还有不小差距。二是司法质量、效率和公信力有待进一步提高。三是各地推进司法体制改革存在“温差”，综合配套改革措施有待加快落实，智慧法院建设水平和应用能力有待提高。四是基层基础建设存在短板，上级法院对下监督指导作用发挥不够。五是法院内部监督、队伍管理还有薄弱环节，存在“灯下黑”问题，司法作风不正、违纪违法情况仍有发生，监督机制有待完善。六是一些法院办案压力巨大，有的法官常年超负荷工作，有的法院人才流失现象比较严重，履职保障有待加强。对这些问题和困难，我们将紧紧依靠党的领导，在人大监督和各方面支持下，努力加以解决。

## 2019 年工作安排

2019 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。人民法院将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、三中全会以及中央政法工作会议精神，坚持稳中求进工作总基调，认真落实本次大会决议，忠实履行宪法法律赋予的职责，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立 70 周年。

一是始终坚持以习近平新时代中国特色社会

**主义思想武装头脑、指导实践、推动工作。**增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，始终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。认真贯彻《中国共产党政法工作条例》，坚持党对人民法院工作的绝对领导，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。准确把握新时代新要求，紧密联系法院工作实际，创造性贯彻落实党中央方针政策和工作部署。

**二是充分发挥审判职能作用，服务保障经济持续健康发展和社会大局稳定。**聚焦党和国家工作大局履职尽责，坚持底线思维，增强忧患意识，发扬斗争精神，坚定必胜信心，立足审判职能防范化解重大风险，促进社会治理现代化。严惩危害国家安全犯罪，坚决捍卫以政权安全、制度安全为核心的国家政治安全。严惩黑恶势力犯罪，推动扫黑除恶专项斗争向纵深发展。依法惩治职务犯罪，严惩群众身边腐败犯罪。严厉打击非法集资等涉众型经济犯罪、涉地下钱庄犯罪、涉税犯罪和涉网络犯罪。加大对涉及金融、脱贫攻坚、环境资源等案件的审判力度，服务三大攻坚战。依法服务京津冀协同发展、长江三角洲区域一体化发展、粤港澳大湾区建设等国家重大战略实施。加强知识产权司法保护，促进新旧动能转换，服务经济高质量发展。保护自主创新，服务创新驱动发展。加强涉港澳台、涉侨案件审判，积极办理司法协助互助案件。加强涉外海事审判，健全“一带一路”国际商事争端解决机制。加大产权司法保护力度，依法平等保护国有、民营、中小微企业等各类市场主体合法权益，努力营造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境。

**三是坚持司法为民，增强人民群众获得感、幸福感、安全感。**依法审理涉及教育、就业、养

老、医疗、消费、婚姻家庭等案件，促进解决民生领域突出问题。加强行政审判，支持监督行政机关依法行政，保障行政相对人合法权益。加强国家赔偿和司法救助工作。加强涉军案件审判，切实维护国防利益和军人军属合法权益，服务国防建设和军队改革。进一步健全诉调对接机制，下大气力推动把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道。发挥裁判示范作用，加强法治宣传，大力弘扬社会主义核心价值观，促进法治和德治有机统一、相得益彰。完善有关正当防卫司法解释，鼓励见义勇为，弘扬社会正气。推动完善综合治理执行难工作格局，配合立法机关推进强制执行立法工作，制定实施执行工作五年发展纲要，健全长效机制，不断提高执行工作水平，保障胜诉当事人及时实现权益，进一步促进社会诚信建设。

**四是高举新时代改革开放旗帜，全面深化司法体制改革。**推进实施人民法院第五个五年改革纲要，深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制。完善法律统一适用机制，加强审判权运行监督和管理。深入推进以审判为中心的诉讼制度改革，贯彻分工负责、互相配合、互相制约原则，充分保障律师依法履职，发挥庭审决定性作用。推进司法改革与现代科技深度融合，深化司法公开，促进阳光司法，保障人民群众知情权。通过深化改革，解决改革中的“温差”问题，强化督察问效，让司法改革成效体现在审判质量效率上，更好维护社会公平正义。

**五是加快推进队伍革命化、正规化、专业化、职业化建设，锻造党中央放心、人民群众满意的高素质法院队伍。**以党的政治建设为统领，切实增强广大干警政治觉悟和政治能力。提高教育培训针对性和有效性，增强队伍整体素质和司

法能力。强化法官职业道德建设和法院文化建设，教育引导法官恪守司法良知。加强基层基础设施建设，改善基层工作条件，加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区法院建设支持力度。强化履职保障，完善惩戒机制，严格落实违法审判责任追究制度，激励法官敢于担当、秉公办案，不回避矛盾，不惧怕困难，充分发挥审判机关定分止争、惩罚犯罪、保护人民的作用，坚决守住维护社会公平正义的最后一道防线。自觉接受人大监督、民主监督和各方面监督。深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，健全法院队伍从

严管理监督体系并狠抓落实，坚持问题导向，坚持不懈纠治“四风”，严肃查处违纪违法行为，切实防止“灯下黑”，确保公正廉洁司法。

各位代表，做好新时代人民法院工作，使命光荣、责任重大。我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，不忘初心、牢记使命，更好发挥人民法院审判职能作用，为决胜全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

# 第十三届全国人民代表大会第二次会议 关于最高人民检察院工作报告的决议

(2019年3月15日第十三届全国人民代表大会第二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会第二次会议听取和审议了最高人民检察院检察长张军所作的工作报告。会议充分肯定最高人民检察院的工作，同意报告提出的2019年工作安排，决定批准这个报告。

会议要求，最高人民检察院要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，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，毫不动摇坚持党的绝对领导，坚持以人民为中心，围绕党和国家工作大局，忠实履行宪法法律赋予的职责，着力维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业，全面深化司法体制改革，加强过硬队伍建设，更好发挥人民检察院刑事、民事、行政、公益诉讼各项检察职能，为决胜全面建成小康社会提供更高水平司法保障，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年！

## 最高人民检察院工作报告

——2019年3月12日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上

最高人民检察院检察长 张 军

各位代表：

现在，我代表最高人民检察院，向大会报告工作，请予审议，并请全国政协各位委员提出意见。

### 2018年工作回顾

2018年是改革开放40周年，也是检察机关恢复重建40周年。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监

督下，最高人民检察院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，认真落实十三届全国人大一次会议决议，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，立足新时代人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等提出的更高要求，积极适应反贪转隶、检察职能调整，坚持讲政治、顾大局、谋发展、重自强，采取一系列主动跟进的思路举措，使转隶成

为法律监督全面协调充分发展的转机，各项检察工作稳步向前。一年来，全国检察机关忠实履行宪法法律赋予的法律监督职责，共批准逮捕各类犯罪嫌疑人 1056616 人，提起公诉 1692846 人，同比分别下降 2.3% 和 0.8%；对刑事、民事和行政诉讼活动中的违法情形监督 447940 件次，同比上升 22.4%；立案办理公益诉讼案件 113160 件。

### 一、充分发挥检察职能，为大局服务、为人民司法

坚决贯彻党中央决策部署，把坚持以人民为中心体现到检察工作各方面，服务、促进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的落实。

坚决维护国家政治安全和社会秩序。贯彻总体国家安全观，积极参与反渗透反间谍反分裂反恐怖反邪教斗争。会同有关部门制定司法解释，细化恐怖活动和极端主义犯罪案件定罪标准。新疆反恐维稳任务繁重，我们跨省抽调检察官赴疆支持严格依法办案。持续严惩故意杀人、绑架等严重暴力犯罪，全国检察机关共起诉 59717 人，同比下降 5.9%。起诉抢劫、抢夺、盗窃等多发性侵财犯罪 361478 人，同比下降 6.9%。坚决惩治“套路贷”“校园贷”所涉诈骗、敲诈勒索等犯罪，起诉 2973 人。依法维护网络秩序，起诉电信网络诈骗犯罪 43929 人，同比上升 29.3%，会同公安部加强境外执法司法合作，郭世闵、席欢等跨国电信网络诈骗犯罪嫌疑人被绳之以法；起诉利用网络赌博、传播淫秽物品、泄露个人信息等犯罪 15003 人，同比上升 41.3%。对社会高度关注的驾车撞人、砍杀无辜等重大恶性案件，指导地方检察机关迅速介入，依法批捕起诉。针对近年来多有发生的严重妨害公交车辆安全驾驶行为，会同有关部门制定指导意见，按

以危险方法危害公共安全罪从严惩处，法治社会谁都不能任性。

以高度的责任感投入扫黑除恶专项斗争。会同有关部门发布通告，制定指导意见，明确 11 类打击重点，对 69 起重大涉黑案件挂牌督办。批捕涉黑犯罪嫌疑人 11183 人，已起诉 10361 人；批捕涉恶犯罪嫌疑人 62202 人，已起诉 50827 人。洛宁“十八兄弟会”、闻喜“侯氏兄弟”、白城史森等为非作歹、残害百姓的涉黑团伙受到严惩。坚持以事实为根据、以法律为准绳，是黑恶犯罪一个不放过，不是黑恶犯罪一个不凑数。侦查机关以涉黑涉恶移送审查起诉，检察机关不认定 9154 件；未以涉黑涉恶移送，依法认定 2117 件。推广浙江、江西、河南等地做法，省级检察院统一对涉黑和重大涉恶案件严格把关，确保办案质量。重拳打击黑恶势力犯罪“保护伞”，起诉 350 人。

主动服务打好三大攻坚战。与银保监会、国务院扶贫办和生态环境部会商，研究制定“8 条意见”。积极参与互联网金融风险专项整治，会同有关部门制定司法解释，严惩非法集资和涉地下钱庄等破坏金融秩序犯罪。起诉非法吸收公众存款、集资诈骗、传销等涉众型经济犯罪 26974 人，同比上升 10.9%，同时力促追赃挽损。加大知识产权司法保护力度，挂牌督办 32 起重大典型案件，起诉侵犯专利、商标、商业秘密等犯罪 8325 人，同比上升 16.3%。严惩扶贫领域腐败，起诉侵吞、私分扶贫资金等犯罪 1160 人。与国务院扶贫办共同制定司法救助支持脱贫攻坚实施意见，推广山东、广西、四川、甘肃等地做法，将因案致贫返贫的刑事被害人或其近亲属纳入司法救助，发放救助金 4214 户 4905 万元。贯彻全国人大常委会决议，积极参与污染防治攻坚战，牵头制定办理环境污染刑事案件规范，起诉

破坏环境资源保护犯罪 42195 人，同比上升 21%。会同水利部组织黄河流域 9 省区检察机关与河长制办公室开展“携手清四乱、保护母亲河”专项行动。建立长江沿线 11 省市检察机关协作机制，出台服务长江经济带发展“10 项举措”，指导安徽、湖北等地检察机关办理了一批跨省倾倒固体废物、非法排污、非法采砂等案件，共护“一江碧水、两岸青山”。

平等保护各类企业合法权益。认真学习贯彻习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话精神，在司法办案中对国企民企、内资外资、大中小微企业落实好“平等”二字，确保各类企业诉讼地位、诉讼权利、法律保护一视同仁。会同全国工商联调研座谈，充分听取民营企业意见。从已发 3 个司法文件中归纳出 11 项具体检察政策，严格区分正当融资与非法集资、产权纠纷与恶意侵占、个人财产与企业法人财产等界限，强调审慎采用限制人身和财产权利的办案强制措施。将 4 起保护企业合法权益典型案例印发全国检察机关参照。对张文中案依法提出改判无罪的意见。直接督办涉产权刑事申诉 68 件。坚持实事求是，全案错了全案纠正，部分错了部分纠正，既不遮丑护短，也不“一风吹”。

积极配合国家监察体制改革。一年来，监检衔接配合顺畅，互相制约原则有效落实。会同国家监察委员会制定办理职务犯罪案件工作衔接、证据收集审查等规范。受理各级监委移送职务犯罪 16092 人，已起诉 9802 人，不起诉 250 人，退回补充调查 1869 人次，不起诉率、退查率同比分别下降 9.5 和 37 个百分点。依法对孙政才、王三运等 32 名原省部级以上人员提起公诉。积极参与许超凡、蒋雷等“百名红通人员”追逃，会同有关部门发布公告，敦促外逃人员投案自首。指导地方检察机关对 17 件职务犯罪嫌疑人

逃匿、死亡案件启动违法所得没收程序，涉案赃款必须追回。

依法维护食品药品安全。起诉制售假药劣药、有毒有害食品等犯罪 12360 人，同比上升 5.5%。长生公司问题疫苗案发生后，最高人民检察院挂牌督办，吉林检察机关依法批捕 18 人。部署“保障千家万户舌尖上的安全”公益诉讼专项监督，重点办理影响中小学、农贸市场、网络外卖食品安全的公益诉讼。北京、内蒙古、四川、云南等地检察机关督促相关职能部门严格监管，5 万余家不合格网络餐饮店铺得到整改，让群众点外卖更放心。

用心做好未成年人检察工作。对涉嫌轻微犯罪并有悔罪表现的未成年人，不批捕 15205 人、不起诉 8332 人、附条件不起诉 6959 人，同比分别上升 6.9%、13.8% 和 16%；应当依法从严惩戒的，批捕 29350 人、起诉 39760 人，同比分别上升 4.4%、下降 8.8%；对未达到刑事责任年龄的，会同相关部门约束教育、严加矫治。近年来，性侵、拐卖、虐待、伤害未成年人犯罪持续多发，去年起诉 50705 人，同比上升 6.8%。齐某强奸、猥亵多名女童，拒不认罪，仅被判处十年有期徒刑，最高人民检察院抗诉后改判无期徒刑。就此案发现的问题，向教育部发出最高人民检察院第一号检察建议，并请省级检察院同步落实。教育部和各地教育行政部门推动落实性违法犯罪人员从业禁止、校园性侵强制报告、女生宿舍封闭管理等制度。针对一些“大灰狼”通过网络聊天，胁迫女童自拍裸照上传，严重侵害儿童人格尊严和身心健康，将一起抗诉改判案作为案例，确立了无身体接触猥亵行为与接触儿童身体猥亵行为同罪追诉原则。针对校园暴力发布案例，明确成年人遇到未成年人欺凌弱小，劝阻无效，可以对正在施暴者进行正当防卫，不应视而

不见、路过不管。落实“法治教育从娃娃抓起”，最高人民检察院带头，四级检察院 1796 位检察长兼任中小学法治副校长。最高人民检察院和各级检察院专设未成年人检察机关，体现了党和国家对未成年人司法保护的高度重视。

立足办案参与社会治理。检察机关践行新时代“枫桥经验”，重在化解矛盾、案结事了，不能止于程序结案。将心比心对待群众信访，建立 7 日内程序回复、3 个月内办理过程或结果答复制度。对不符合受理条件或审查后不支持申诉的 58181 起信访案件，耐心释疑解惑，使当事人信服。落实“谁执法谁普法”责任制，做实以案释法，改版并发布指导性案例 4 批 13 件。媒体披露“昆山反杀案”后，指导江苏检察机关提前介入，提出案件定性意见，支持公安机关撤案，并作为正当防卫典型案例公开发布；指导福州市检察机关认定赵宇见义勇为致不法侵害人重伤属正当防卫，依法不负刑事责任，昭示法不能向不法让步。

## 二、强化诉讼活动法律监督，维护司法公正公信

检察监督不是零和博弈，监督与被监督目标一致，都是践行以人民为中心，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

深化刑事诉讼监督。贯彻宽严相济刑事政策。对涉嫌犯罪但无需逮捕的决定不批捕 116452 人，对犯罪情节轻微、依法可不判处刑罚的决定不起诉 102572 人，同比分别上升 4.5% 和 25.5%。在办理认罪认罚从宽案件中充分发挥主导作用，检察机关建议适用该程序审理的占 98.3%，量刑建议采纳率 96%。坚持不懈纠防冤错案件。对不构成犯罪或证据不足的决定不批捕 168458 人、不起诉 34398 人，同比分别上升 15.9% 和 14.1%。对发现的冤错案件及时

提出抗诉、再审检察建议，纠错的同时深刻总结教训。最高人民检察院提出再审检察建议的“李锦莲故意杀人案”“邹俊敏贩卖毒品案”均得到改判。加强对刑事立案、侦查、审判活动的监督。紧盯有案不立、有罪未究和不当立案、越权管辖等问题，督促侦查机关立案 22215 件、撤案 18385 件，同比分别上升 19.5% 和 32%；对侦查机关违法取证、适用强制措施不当等提出书面纠正意见 58744 件次，同比上升 22.8%。对认为确有错误的刑事裁判提出抗诉 8504 件，法院已改判、发回重审 5244 件，同比分别上升 7.2% 和 8.4%。加强刑事执行监督。监督纠正减刑、假释、暂予监外执行不当 39287 人次，同比上升 38.9%；对审前、审中可不继续羁押的提出释放或变更强制措施建议，办案单位采纳 64106 人，同比上升 26.8%；纠正判处实刑罪犯未执行刑罚 3031 人，同比上升 7.2%；深化财产刑执行专项监督，提出书面纠正意见 31464 件，同比上升 33%，促进执行 28052 件，执结金额 5.5 亿元；促进社区服刑人员监管措施落实，脱管漏管减少，去年纠正 4439 人，同比下降 36.8%。针对凌源第三监狱罪犯脱逃暴露出派驻监督敏感性不强等问题，总结 12 省份监狱巡回检察改革试点经验，修订后的人民检察院组织法确立了“派驻+巡回”检察方式。

重视民事诉讼监督。民事抗诉力求精准。聚焦在司法理念、政策导向、法律适用方面有创新、引领价值的典型案件，通过抗诉发挥对类案的指导作用，对确有错误的其他个案，以检察建议等方式促进纠正。共提出民事抗诉 3933 件，同比上升 25.1%，法院已审结 1982 件，其中改判、发回重审、调解、和解撤诉 1499 件；提出再审检察建议 4087 件，同比上升 32.1%，法院已启动再审程序 2132 件。最高人民检察院对 33



件典型案件提出抗诉，同比上升 6.5%。就监督案件反映出的民事公告送达不尽规范问题，向最高人民法院发出检察建议，得到积极回应。严惩虚假诉讼。会同最高人民法院制定相关司法解释，监督纠正 1484 件“假官司”，同比上升 48.4%；对涉嫌犯罪的起诉 500 人，同比上升 55.3%。监督、支持法院依法执行。对选择性执行、超范围查封扣押等违法情形提出检察建议 23814 件，同比上升 12.7%；对拒不执行判决、裁定情节严重的，批捕 2376 人，同比上升 36.9%。

加强行政诉讼监督。对认为确有错误的行政判决、裁定提出抗诉 117 件，同比下降 15.8%；提出再审检察建议 90 件，同比上升 50%。重点监督征地拆迁、社会保障等领域的案件。开展行政非诉执行专项监督，督促行政机关依法申请强制执行，监督法院依法审查办理，提出检察建议 6528 件，已采纳 5117 件。

依法查办司法工作人员职务犯罪。去年 10 月修改的刑事诉讼法赋予检察机关对司法工作人员利用职权实施侵犯公民权利、损害司法公正犯罪侦查权，这是维护司法公正的重要制度设计。最高人民检察院发布指导意见，促进规范履职，已有 20 个省区市检察机关立案侦查 71 人。

尊重和保障律师执业权利。对阻碍律师行使诉讼权利的控告申诉及时核查，监督有关执法司法机关纠正 1011 件，同比上升 37.8%。全面推行电子卷宗，推广网上异地阅卷和会见，接受律师网上预约申请 10.9 万人次，尽可能为律师办案提供便利。邀请 14184 名律师轮流驻点检察机关，参与办理涉诉信访案件，共同维护好信访群众合法权益。

### 三、依法开拓公益诉讼，履行公益保护崇高使命

我们牢记党和人民嘱托，落实以人民为中

心，探索中国特色公益诉讼检察之路，开局效果良好。全年共立案办理民事公益诉讼 4393 件、行政公益诉讼 108767 件。其中，涉及生态环境和资源保护 59312 件、食品药品安全 41118 件、国有财产保护 10025 件、国有土地使用权出让 2648 件、英烈权益保护 57 件。通过办案，督促治理被污染损毁的耕地、湿地、林地、草原 211 万亩，督促清理固体废物、生活垃圾 2000 万吨；督促查处、回收假冒伪劣食品 40 万千克，假药和走私药品 9606 千克；督促追收国有财产 257 亿元；追偿修复生态、治理环境费用 30 亿元，违法者必须为恢复受损公益“买单”。

树立双赢多赢共赢理念。行政公益诉讼涉及政府履职，本质是助力政府依法行政，共同维护人民根本利益，得到各方面有力支持。黑龙江省人大常委会就检察公益诉讼专门作出决定，该省检察机关专项调查 387 家小煤矿关闭整治公益保护问题，发现违法违规和犯罪问题线索 132 件；对公益受损案件，以检察建议督促主管机关履职，取得良好成效。针对公益诉讼案件确定管辖难、调查取证难、司法鉴定难等问题，会同最高人民法院出台司法解释，与生态环境部等 9 部委签协作意见；河北、上海、广西、陕西等地检察机关与有关部门建立协作联动机制。全国县级检察院办理公益诉讼案件已做到全覆盖。

把诉前实现维护公益目的作为最佳状态。检察机关诉前发出公告或检察建议，促使有关主体提起诉讼、行政机关依法履职，不仅能够及时保护公益，而且能够以最少司法投入获得最佳社会效果。共办理诉前程序案件 102975 件。其中，公告督促有关社会组织提起民事公益诉讼 1721 件；向行政机关发出检察建议 101254 件，97.2% 得到采纳，更多问题在诉前得以解决。长沙市柏家洲地处湘江饮用水源一级保护区，污水

直排。检察机关发出检察建议后，有关部门全力落实，迅即搬迁岛民、拆除违建、清理餐饮船舶，携手打了一场“碧水保卫战”。

将提起诉讼做成生动法治课。诉前检察建议不能有效落实，就以诉讼、庭审接力推动问题解决，警示一片、教育社会面。共提起公益诉讼3228件，法院已判决1526件，支持起诉意见1525件。重庆市荣昌区濑溪河沿岸禁养区内286家养殖户违规经营，直排畜禽粪便污水。检察机关向16个镇街发出检察建议，对其中怠于履行环境监管职责的古昌镇政府提起公益诉讼，获得庭审支持，促进了禁养区内河流污染的全面治理。

用法律捍卫英烈尊严。认真贯彻英雄烈士保护法，对21起侵害英烈姓名、肖像、名誉、荣誉，损害社会公共利益的行为，通过发出公告或当面征询意见，促请英烈近亲属起诉，对未能提起诉讼的，江苏、山东等地检察机关提起民事公益诉讼6件；对英烈纪念设施保护不力的，向有关部门发出检察建议36件，均获采纳，维护了英烈尊严，让英灵得以安宁。

#### 四、提升检察监督能力，适应新时代更高更严要求

认真落实全面从严治党要求，深化改革创新，让以人民为中心成为新时代人民检察官的行动指南。

坚持把党的政治建设摆在首位。自觉把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神作为首要政治任务，组织全员轮训和专题网络培训，领悟习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略。深入学习贯彻新修改的宪法，带头尊崇和执行宪法，弘扬宪法精神，履行宪法职责，捍卫宪法尊严，维护宪法权威。纪念检察机关恢复重建40周年，不忘初心、牢记使命

命，重整行装再出发。大力弘扬“改革先锋”张飏、“全国模范检察官”周会明等英模精神，做对党忠诚、服务人民的新时代检察人。

推进内设机构系统性、重构性改革。满足新时代人民日益增长的美好生活需要，必须首先解决检察机关自身跟不上的问题。贯彻党的十九届三中全会精神，把内设机构改革作为检察工作创新发展的突破口，先从最高人民检察院改起。针对批捕、起诉职能关联性强，分别行使影响办案质量和效率，改为捕诉一体，同一案件批捕、起诉由同一办案组织、同一检察官负责到底。针对民事、行政申诉持续上升，监督案件大量积压，认真落实全国人大常委会审议意见，着力解决“重刑轻民”问题，分别设立民事、行政检察机关。忠实于公共利益代表的嘱托和法律赋权，落实中央全面深化改革委员会第三次会议精神，专设公益诉讼检察机关。去年12月，最高人民检察院内设机构改革落地，地方检察机关同步部署。刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”法律监督总体布局有力推进。

深化司法体制改革。积极推进司法体制综合配套改革，检察人员分类管理、检察官办案责任制不断完善，检察官单独职务序列及工资制度逐步健全，检察人员职业保障政策基本落实。深化跨行政区划检察改革，将一起涉及苏豫皖三省水域污染案指定相关检察院异地办理；支持上海牵头探索长三角环境保护一体化检察协作机制。制定2018—2022年检察改革工作规划，46项重要改革举措深受关注和期待。

创新推进业务建设。分级分类开展大规模正规化教育培训，最高人民检察院直接培训1.7万人次，同比上升7.9%。要求领导干部带头办理重大疑难复杂案件，在规范办案上作表率。最高人民检察院带头落实检察长列席审判委员会会议

制度，各级检察长、副检察长列席审委会 8713 人次，省级检察院检察长首次全部列席。建设基层检察院直通最高人民检察院的专业平台“检答网”，解答各类问题 1.1 万个。重视“智慧借助”，最高人民检察院聘请 103 名专家学者、法律界代表委员、律师等，组建办案咨询委员会；与生态环境、市场监管、金融监管等部门协作，互派干部挂职交流，扎实提升办案专业水平。

坚持严管就是厚爱。检徽不能蒙尘，权力必须管好。坚持刀刃向内，分两轮对 9 个省级检察院党组、机关 4 个厅级单位党组织开展政治巡视，在全国检察长会上对巡视发现的问题点名道姓通报，真红脸、真出汗。自觉接受各级纪委监委及其派驻机构监督，774 名检察人员因违纪违法被查处，同比上升 44.4%。通报 49 起检察人员违纪违法典型案例，加强警示教育。严格落实中央八项规定及其实施细则精神，持之以恒整治“四风”。

### 五、接受人民监督，确保检察权规范运行

人民检察院贯彻以人民为中心，必须对人民负责、受人民监督，努力答好人民考卷。

自觉接受人大监督。召开四级检察院电视电话会议，传达贯彻十三届全国人大一次会议精神。向全国人大常委会专题报告民事诉讼和执行活动法律监督工作，首次接受专题询问。主动与全国人大宪法和法律委员会、全国人大监察和司法委员会、全国人大常委会法制工作委员会沟通，认真负责提出立法建议。精心办理 124 件代表建议，办前联系、办中沟通、办后回访。对全国人大常委会转交的群众信访事项，用心办理好、反馈好。全面梳理全国人大代表审议报告、视察、座谈时提出的 3293 条意见建议，认真研究落实。聘请 98 名全国人大代表担任特约监督员，邀请 365 名代表视察、参与案件公开审查，

零距离接受监督。

自觉接受民主监督。主动向全国政协通报工作。邀请全国政协委员视察调研。47 件政协提案都认真办结并答复。逐一走访各民主党派中央，充分沟通交流，诚恳听取监督意见。与全国工商联建立工作机制，信息共享，共同服务民营经济健康发展。

自觉接受履职制约。对法院宣告无罪的公诉案件调卷审查，以问题为导向提高审查起诉质量。对公安机关提请复议复核的不批捕、不起诉案件，依法慎重审查，改变原决定 773 人，同比上升 15.9%。重视司法行政机关意见，创新开展监狱巡回检察获得支持。

自觉以公开促公正。升级建设 12309 检察服务中心，四级检察院同步完善实体、热线、网络三大平台，提供一站式服务。运用多媒体发布办案信息 226 万条、法律文书 111 万份，公正与否，百姓评价。“检察开放日”常态化，13.5 万名各界人士走进检察院、走近检察官，了解监督检察工作。“大检察官说”“守护明天”等亮相中央媒体，检察故事借助全媒体“飞入寻常百姓家”。

各位代表，一年来，我们主动服务保障国家战略实施。在新疆召开革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区检察工作发展推进会，制定检察对口援助“30 条意见”，落实检察援藏援疆援青和支持赣粤原中央苏区检察工作安排。主动融入东北全面振兴、京津冀协同发展及雄安新区建设、粤港澳大湾区建设、海南自由贸易试验区建设、长三角区域一体化发展等，提供有效法治服务。

我们高度重视特殊群体权益保障。与各级妇联协同维护妇女儿童权益，起诉侵害妇女人身权利犯罪 21949 人，同比上升 6.4%。保障农民工

依法取酬，起诉恶意欠薪犯罪 2361 人，支持农民工起诉 11054 件，同比分别上升 1.4% 和 105.2%。起诉侵害老年人权益犯罪 41478 人，同比下降 6.1%，突出惩治以投资养老、保健治病为名的欺老骗老犯罪。坚决惩治侵害残疾人权益犯罪，起诉 5439 人，与前年持平。助推和谐医患关系建设，持续严惩暴力伤医、聚众扰医等犯罪，起诉 3202 人，同比下降 29%。

我们坚定维护国防利益、军人军属合法权益。加强与解放军和武警部队人大代表联系，完善军地检察协作机制，支持军事检察机关依法履职，着力服务军民融合发展。起诉涉军犯罪 407 人，同比上升 20.4%。对 122 名遭受不法侵害的军人军属、退役军人，及时给予司法救助。主动与退役军人事务部建起工作机制，更好维护退役军人合法权益。

我们牢记同胞亲情，依法妥善办理涉港澳台和涉侨案件，切实维护港澳台同胞、海外侨胞和归侨侨眷合法权益。起诉涉港澳台和涉侨案件 10115 人，同比下降 25.9%。与澳门特别行政区检察院开展信息化建设合作。指导福建省人民检察院制定保障台胞台企合法权益“18 条意见”。

我们积极融入全方位外交布局，更好服务“一带一路”建设。承办世界互联网大会分论坛，加强与东盟成员国、上合组织成员国检察机关和国际检察官联合会务实合作，深化中越、中哈、中尼等边境地区检察机关直接合作，努力为全球治理作出中国贡献，使中国法治智慧、中国检察声音传播更远。

各位代表，一年来，检察工作的发展进步，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，也是全国人大及其常委会有力监

督、国务院大力支持、全国政协民主监督的结果，同样，离不开国家监察委员会、最高人民法院配合与制约，各民主党派、工商联、人民团体、无党派人士以及地方各级党政机关、各位代表、各位委员和社会各界关心帮助。我谨代表最高人民检察院表示衷心感谢！

我们清醒地认识到，检察工作仍然存在不少突出问题。一是服务经济社会发展的针对性、实效性有待增强，简单办案、机械司法依然存在。二是各项检察工作发展不平衡，民事检察、行政检察在基层尤为薄弱。三是司法办案质量、效率有待提升，一些抗诉、检察建议质量不高，不少监督意见发出后没有跟进落实，司法不规范问题时有发生。四是队伍政治业务素质仍需加强，民商事和金融、网络、生态环境等专业人才短缺的状况尚待改进；不少市、县级检察院人才进不来、留不住。五是检察人员违纪违法问题存量不少，增量仍在发生，需要高度重视。六是基层基础工作仍需加强，有的改革举措没有落地，有的在执行中走样；检察工作信息化、智能化水平有待提升。问题催人警醒，责任倒逼担当。我们一定紧盯不放、着力解决。

## 2019 年工作安排

做好今年检察工作，最根本的是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九大精神和习近平总书记在中央政法工作会议、省部级主要领导干部专题研讨班上的重要讲话精神，坚持党对检察工作的绝对领导，坚决维护习近平总书记核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，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；最关键的是坚持以人民为中心，适应人民日益增长的美好生活需要，肩负起维护国家政

治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业的职责任务；**最要紧的是**坚持稳中求进工作总基调，以崇尚实干、狠抓落实的精神，以政治业务素质明显提升的自觉，忠实履行宪法法律赋予的法律监督职责，强化底线思维，着力防范化解重大风险，努力为决胜全面建成小康社会提供更高水平的法治服务。

第一，把握“稳进”这个大局，依法保障经济社会持续健康发展。紧紧围绕稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定，立足检察职能积极作为、精准服务。始终把维护政治安全作为头等大事，坚决打击各种渗透颠覆破坏活动、暴力恐怖活动、民族分裂活动、宗教极端活动。充分发挥批捕、起诉等职能，依法有力推进扫黑除恶专项斗争，紧盯涉黑涉恶重大案件、黑恶势力经济基础、背后“关系网”和“保护伞”不放，在打防并举、标本兼治上下功夫。坚决惩治严重暴力犯罪，依法惩治拐卖妇女儿童、“两抢一盗”、电信网络诈骗、涉枪涉爆、黄赌毒和传销等犯罪。更精准服务打好三大攻坚战，加大对风险防范、脱贫攻坚、生态环保等领域犯罪打击力度。从严惩治侵犯知识产权、制售伪劣商品、非法集资、虚开发票骗税等严重破坏市场经济秩序犯罪，让法治成为最好的营商环境。加强产权依法平等保护，健全源头预防涉企错案机制，让企业家有持久的安全、可靠的预期，放手经营发展。从严惩治教育、医疗、社会保障和食品药品安全等领域犯罪，守护民生法治底线。进一步加强未成年人司法保护，系统做好司法办案、权益维护、犯罪预防工作，深入开展检察长兼任法治副校长工作。完善监检衔接配合机制，依法惩治职务犯罪，在反腐败斗争中充分发挥职能作用。支持国防和军队建设，坚决维护军人军属和退役军人合法权益，配合做好军队全面停止

有偿服务下篇文章。积极参与社会治理，深入剖析案件反映出的倾向性问题和**管理漏洞**，及时提出检察建议，努力做到办理一案、治理一片，促进全社会增强法治观念、坚定法治信仰。

第二，把握“落实”这个重心，推进重大部署落地生根。凡是党中央作出的重要决策部署，都要结合检察工作实际坚决贯彻，一丝不苟、一抓到底。认真落实修改后的刑事诉讼法和人民检察院组织法，坚持在办案中监督、在监督中办案，履行好各项检察职责。规范行使职权，着力提高检察建议质量，全面推开监狱巡回检察，依法查办司法工作人员职务犯罪。细化落实政法领域全面深化改革实施意见，抓实**检察改革五年规划**，推动改革在更高起点取得新突破，不断发展完善中国特色社会主义检察制度。促进地方检察机关内设机构改革落地，加强民事、行政、公益诉讼检察办案力量，把“四大检察”全面协调充分发展落到实处。全面落实司法责任制，促进检察官履职尽责办好案。完善员额检察官动态管理制度，不符合条件的退出，符合条件的补进。严格规范司法改革，重要检察改革举措层报最高人民检察院。深化智慧检务建设，统筹研发智能辅助办案和管理系统，促进科技创新成果同检察工作深度融合，助力提高司法质量、效率、公信力。

第三，把握“提升”这个目标，新时代检察工作要有新气象新作为。加强检察队伍革命化、正规化、专业化、职业化建设。深入学习贯彻中国共产党政法工作条例，扎实开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，推动习近平新时代中国特色社会主义思想学习研讨融入日常工作，把党的政治建设抓得更实。大力推进高质量高标准业务培训，培养专业能力、弘扬专业精神。充分发挥捕诉一体在提升办案质量效率方面的优势，健全

司法办案、工作指导、监督制约等配套机制。加大对民事诉讼中深层次违法问题监督力度，坚持不懈强化民事执行监督，着力办出具有示范指导意义的典型案件，增强民事检察工作实效。下大气力补齐行政检察短板，加强行政诉讼监督，维护司法公正、促进依法行政。完善公益诉讼检察制度，注重督导规范，探索拓展办案范围，更加注重质量效果。牢固树立监督者更要接受监督的理念，坚持严字当头，深化检察机关党风廉政建设和反腐败工作，深化系统内巡视巡察，坚决整治司法不规范、不公正问题，做到忠诚、干净、

担当。强化上级检察院领导、指导责任，深化基层检察院政治和业务建设，人财物保障进一步向基层倾斜，夯实检察为民根基。

各位代表，乘着改革开放的东风，人民检察院恢复重建 40 年来，在中国特色社会主义建设中的作用日益彰显。站在新的历史方位，全国检察机关将更加紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实本次全国人大会议要求，坚定信心，忠诚履职，以优异成绩迎接中华人民共和国成立 70 周年！

# 第十三届全国人民代表大会第二次会议 关于确认全国人民代表大会常务委员会接受张荣顺 辞去第十三届全国人民代表大会常务委员会 委员职务的请求的决定

(2019年3月15日第十三届全国人民代表大会第二次会议通过)

第十三届全国人民代表大会第二次会议决定：确认第十三届全国人民代表大会常务委员会第三次会议关于接受张荣顺辞去第十三届全国人民代表大会常务委员会委员及全国人民代表大会宪法和法律委员会委员职务的请求的决定。

# 关于第十三届全国人民代表大会第二次会议 代表提出议案处理意见的报告

(2019年3月14日第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团第三次会议通过)

十三届全国人大二次会议主席团：

在本次会议上，全国人大代表坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想、关于全面依法治国新理念新思想新战略，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，依法向大会提出属于全国人大职权范围内的议案。根据大会主席团第一次会议决定的代表提出议案的截止时间，到3月11日12时，大会秘书处共收到代表提出的议案491件，比去年增长51%。其中，有关立法方面的487件，有关监督方面的4件。代表团提出的14件，代表联名提出的477件。

代表依法提出议案，反映人民意愿，汇聚人民智慧，是中国特色社会主义民主政治的重要方面，也是推进科学立法、民主立法、依法立法的重要渠道。今年代表提出的议案，涉及制定法律的231件，修改法律的247件，解释法律的4件，就有关法律问题作出决定的5件。这些议案紧紧围绕党和国家工作大局，着力通过立法推动和保障重大决策部署、重大发展战略的落实，内容主要集中在以下几方面：一是全面深化改革，扩大对外开放，推动高质量发展。提出修改公司法、证券法、中小企业促进法、企业破产法，制定社会信用法、商业秘密法等，依法平等保护产权，打造法治化营商环境。修改著作权法、商标

法、科学技术进步法等，加强知识产权保护，实施创新驱动发展战略。修改反洗钱法、信托法，研究推动金融风险防控处置、互联网金融等方面的立法，防范化解重大金融风险。研究推动大数据、人工智能、自动驾驶等方面的立法，以法治方式引导和规范新技术新业态。制定乡村振兴促进法、农村集体经济组织法，修改城乡规划法等，推动实施乡村振兴战略。提出加强改革先行先试地区相关立法和授权决定工作，确保重大改革于法有据、顺利实施。二是保障和改善民生，增强人民群众获得感、幸福感、安全感。提出修改职业教育法、未成年人保护法、老年人权益保障法、妇女权益保障法、道路交通安全法、传染病防治法，制定个人信息保护、学前教育、校园安全、保健食品监管、法律援助、社会救助等方面的法律，一些代表就民法典编纂、修改民事诉讼法提出议案，强化对民事权利的保护。三是推进生态文明建设和绿色发展。提出制定长江保护法、资源综合利用法、湿地保护法、国家公园法，修改固体废物污染环境防治法、海洋环境保护法、森林法、矿产资源法等。四是维护国家安全，创新社会治理。提出制定海洋基本法、生物安全法、数据安全法，修改城市居民委员会组织法、村民委员会组织法、行政复议法、行政处罚法等。五是发展文化事业和文化产业。提出制定文化产业促进法、革命文物保护法、工业遗产保



护和利用法，修改国家通用语言文字法等。一些代表还就修改刑法、刑事诉讼法等提出了议案。

根据全国人民代表大会组织法和全国人民代表大会会议事规则的规定，大会秘书处对代表提出的议案逐件认真分析研究，认为没有需要列入本次会议审议的议案。大会秘书处建议，将代表提出的议案分别交由全国人大有关专门委员会审议。其中，交由宪法和法律委员会审议 173 件，监察和司法委员会审议 24 件，财政经济委员会审议 78 件，教育科学文化卫生委员会审议 69 件，外事委员会审议 1 件，华侨委员会审议 1 件，环境与资源保护委员会审议 63 件，农业与农村委员会审议 25 件，社会建设委员会审议 57 件。有关专门委员会对上述议案进行审议后，向全国人大常委会提出审议结果的报告，经全国人大常委会审议通过后印发第十三届全国人民代表大会第三次会议。

审议全国人民代表大会主席团交付的代表提出的议案，是全国人大各专门委员会的重要职责。大会秘书处就代表议案审议和相关工作提出如下建议：

一、建议各专门委员会深入学习贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，顺应新时代新要求，满足人民群众新需要，完善代表议案审议工作机制，提高代表议案审议质量，以高质量立法保障和促进高质量发展，更好助力经济社会发展和改

革攻坚任务，用法治保障人民权益，增进民生福祉。

二、建议各专门委员会将审议代表议案与研究制定立法、监督工作计划，起草和审议法律草案结合起来，积极推进重点领域立法，坚持立改废释并举，不断提高立法工作质量和效率。根据有关议案的内容，积极向全国人大常委会提出建议，对议案所提立法项目确属必要、立法条件较为成熟的，研究提出列入年度立法工作计划的建议；对议案反映比较集中的问题，研究提出听取审议专项工作报告、开展执法检查、进行专题询问或专题调研的建议。同时，加强与国务院及其有关部门、国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院和常委会工作机构的联系，形成工作合力。

三、建议各专门委员会将审议代表议案与加强同代表和人民群众的联系结合起来，通过多种方式邀请相关代表参加法律案起草、论证、调研、审议和执法检查、专题调研等活动，扩大代表对常委会和专门委员会工作的参与，认真研究吸纳代表提出的意见和建议，及时通报相关立法、监督等工作进展，反馈议案审议结果和代表意见建议采纳情况，做到民有所呼、我有所应。

第十三届全国人民代表大会  
第二次会议秘书处

2019年3月14日

## 附件

## 交有关专门委员会审议的议案

(共 491 件)

## 一、交宪法和法律委员会审议的 173 件：

1. 刘伟等 33 名代表：关于修改地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法的议案（第 35 号）；

2. 周善红等 33 名代表：关于修改国旗法第十四条的议案（第 107 号）；

3. 周清和等 30 名代表：关于在兵役法中增加大学生强制服兵役内容的议案（第 316 号）；

4. 买世蕊等 30 名代表：关于制定立法听证规则的议案（第 324 号）；

5. 刘春香等 31 名代表：关于修改《关于实行宪法宣誓制度的决定》扩大宪法宣誓范围的议案（第 358 号）；

6. 陈玮等 33 名代表：关于修改立法法的议案（第 372 号）；

7. 刘守民等 30 名代表：关于修改国家赔偿法，切实维护当事人合法权益的议案（第 379 号）；

8. 杜延安等 30 名代表：关于修改各级人民代表大会常务委员会监督法的议案（第 442 号）；

9. 刘春香等 30 名代表：关于授权开展扩大宪法宣誓范围试点工作的议案（第 483 号）；

10. 陈靖等 31 名代表：关于修改证券法的议案（第 8 号）；

11. 朱建弟等 30 名代表：关于修改证券法的议案（第 15 号）；

12. 陈晶莹等 30 名代表：关于在民法典物权编（草案）确立提单（含国际铁路运单）的物

权凭证功能的议案（第 16 号）；

13. 李志强等 30 名代表：关于修改消费者权益保护法的议案（第 24 号）；

14. 章伟民等 30 名代表：关于修改公司法的议案（第 29 号）；

15. 聂鹏举等 30 名代表：关于修改合同法第九十五条的议案（第 41 号）；

16. 章联生等 30 名代表：关于尽快修改继承法的议案（第 53 号）；

17. 魏明等 38 名代表：关于加快制定个人信息保护法的议案（第 55 号）；

18. 王建军等 32 名代表：关于修改证券法，建立证券市场违法主体向受损投资者返还违法所得的行政处罚制度的议案（第 57 号）；

19. 陈建银等 32 名代表：关于民法典完善夫妻债务规则保障婚姻家庭安全的议案（第 92 号）；

20. 唐纯玉等 30 名代表：关于在婚姻法中增加债权人申请分割夫妻共同财产条款的议案（第 99 号）；

21. 刘新华等 30 名代表：关于修改公司法的议案（第 100 号）；

22. 陈晶莹等 30 名代表：关于完善民法典（物权编）第十六、十八章的若干规定，助力我国营商环境改善的议案（第 101 号）；

23. 方燕等 30 名代表：关于在证券法修改中加强和完善对中介机构监管的议案（第 120 号）；

24. 方燕等 30 名代表：关于修改收养法的议案（第 124 号）；
25. 张德芹等 30 名代表：关于修改公司法第二十条的议案（第 142 号）；
26. 殷红梅等 31 名代表：关于修改收养法的议案（第 144 号）；
27. 殷红梅等 30 名代表：关于修改婚姻法第三十二条的议案（第 145 号）；
28. 肖胜方等 36 名代表：关于修改侵权责任法第五十六条规定的议案（第 146 号）；
29. 吴永利等 31 名代表：关于建立现代动产担保制度的议案（第 149 号）；
30. 赵萍等 31 名代表：关于补充民法典侵害公共利益限制行为条款，为诚信体系建设提供法律依据的议案（第 185 号）；
31. 马玉红等 30 名代表：关于修改收养法的议案（第 194 号）；
32. 侯蓉等 30 名代表：关于在民法典分编中进一步明确利用网络侵害民事主体名誉权侵权责任的议案（第 208 号）；
33. 崔瑜等 31 名代表：关于制定个人信息保护法的议案（第 211 号）；
34. 莫小峰等 31 名代表：关于制定商事登记法的议案（第 248 号）；
35. 张琳等 30 名代表：关于编纂民法典物权编的议案（第 272 号）；
36. 王天宇等 30 名代表：关于修改证券法（2014 修正）债券相关条款的议案（第 319 号）；
37. 罗霞等 31 名代表：关于加快推进个人信息保护法出台进程的议案（第 331 号）；
38. 吕薇等 44 名代表：关于在民法典中建立现代动产担保制度的议案（第 332 号）；
39. 蔡继明等 31 名代表：关于修改物权的议案（第 335 号）；
40. 买世蕊等 30 名代表：关于在民法典合同编中增加住房租赁保障的议案（第 354 号）；
41. 陆奎眉等 30 名代表：关于修改物权法有关“宅基地”法律规定的议案（第 355 号）；
42. 孙宪忠等 31 名代表：关于在民法典物权编中增加“物尽其用”原则的议案（第 359 号）；
43. 孙宪忠等 31 名代表：关于制定民法典物权编的议案（第 370 号）；
44. 刘新华等 30 名代表：关于制定投资者合法权益保护法的议案（第 381 号）；
45. 杨震等 31 名代表：关于制定民法典合同编的议案（第 401 号）；
46. 杨震等 31 名代表：关于制定民法典婚姻家庭编的议案（第 402 号）；
47. 杨震等 31 名代表：关于制定民法典继承编的议案（第 403 号）；
48. 杨震等 31 名代表：关于制定民法典侵权责任编的议案（第 404 号）；
49. 杨震等 31 名代表：关于制定民法典人格权编的议案（第 405 号）；
50. 杨震等 31 名代表：关于制定民法典物权编的议案（第 406 号）；
51. 李孝轩等 45 名代表：关于修改收养法的议案（第 409 号）；
52. 李亚兰等 31 名代表：关于将夫妻“共同债务”纳入民法典婚姻家庭编的议案（第 412 号）；
53. 李亚兰等 31 名代表：关于在民法典侵权责任编中明确规定网约车侵权责任的议案（第 416 号）；
54. 李亚兰等 31 名代表：关于修改继承法扩大法定继承人范围的议案（第 424 号）；
55. 胡季强等 30 名代表：关于制定个人信息保护法的议案（第 434 号）；
56. 虞庆明等 36 名代表：关于修改婚姻法

中“结婚年龄”条款的议案（第 469 号）；

57. 海南代表团：关于修改行政复议法的议案（第 18 号）；

58. 杲云等 30 名代表：关于修改土地管理法的议案（第 19 号）；

59. 刘小兵等 30 名代表：关于制定信息公开法的议案（第 27 号）；

60. 龙献文等 31 名代表：关于增加土地管理法中转让农村宅基地使用权效力条款的议案（第 40 号）；

61. 党永富等 30 名代表：关于将生态文明建设促进法列入立法规划的议案（第 85 号）；

62. 李爱青等 30 名代表：关于修改土地管理法的议案（第 87 号）；

63. 耿学梅等 31 名代表：关于修改人民防空法的议案（第 89 号）；

64. 黄东兵等 30 名代表：关于制定信访法的议案（第 134 号）；

65. 张淑芬等 30 名代表：关于修改行政处罚法的议案（第 186 号）；

66. 章联生等 31 名代表：关于尽快修改行政复议法的议案（第 188 号）；

67. 黄茂兴等 30 名代表：关于加快制定信访法的议案（第 198 号）；

68. 陈春芳等 30 名代表：关于修改土地管理法的议案（第 212 号）；

69. 何琳等 31 名代表：关于修改基本医疗卫生与健康促进法（草案）（二审稿）第八十五条中控烟内容的议案（第 242 号）；

70. 高子程等 31 名代表：关于修改行政强制法第四十四条，为及时制止正在进行中的违法建设提供法律依据的议案（第 274 号）；

71. 石聚彬等 30 名代表：关于加强信访立法的议案（第 321 号）；

72. 买世蕊等 30 名代表：关于制定行政程

序法的议案（第 322 号）；

73. 买世蕊等 30 名代表：关于制定听证法的议案（第 323 号）；

74. 买世蕊等 30 名代表：关于修改土地管理法的议案（第 326 号）；

75. 柯建华等 31 名代表：关于修改行政复议法的议案（第 334 号）；

76. 安康等 30 名代表：关于制定疫苗管理法的议案（第 352 号）；

77. 刘正等 31 名代表：关于修改行政处罚法第四条、第四十四条的议案（第 353 号）；

78. 陈紫萱等 31 名代表：关于修改人民防空法的议案（第 371 号）；

79. 蔡继明等 30 名代表：关于修改土地管理法修正案（草案）的议案（第 373 号）；

80. 乞国艳等 30 名代表：关于修改基本医疗卫生与健康促进法草案的议案（第 374 号）；

81. 李亚兰等 31 名代表：关于修改行政复议法的议案（第 410 号）；

82. 宋宏伟等 30 名代表：关于制定信访法的议案（第 421 号）；

83. 张学锋等 31 名代表：关于加快修改兵役法的议案（第 450 号）；

84. 王玄玉等 34 名代表：关于修改国防动员法的议案（第 451 号）；

85. 马顺南等 40 名代表：关于军事装备试验训练保障立法的议案（第 453 号）；

86. 郭普校等 35 名代表：关于制定无人飞行器管理法的议案（第 456 号）；

87. 李康等 31 名代表：关于修改基本医疗卫生与健康促进法（草案）的议案（第 457 号）；

88. 王宁等 37 名代表：关于制定海警法的议案（第 461 号）；

89. 海南代表团：关于制定海南自由贸易港法的议案（第 2 号）；

90. 陈鸣波等 30 名代表：关于修改网络安全法的议案（第 7 号）；

91. 邵志清等 30 名代表：关于制定人工智能应用管理法的议案（第 34 号）；

92. 闫傲霜等 33 名代表：关于制定算法法的议案（第 37 号）；

93. 陈力等 30 名代表：关于制定公共资源管理法的议案（第 106 号）；

94. 史贵禄等 30 名代表：关于制定大数据管理法的议案（第 270 号）；

95. 郑杰等 32 名代表：关于制定数据安全法的议案（第 318 号）；

96. 蔡继明等 31 名代表：关于制定矿产资源税法的议案（第 427 号）；

97. 周云杰等 30 名代表：关于推动制定工业物联网网络安全和数据保护法的议案（第 452 号）；

98. 李彦平等 31 名代表：关于制定民营经济发展促进法的议案（第 455 号）；

99. 马兰等 30 名代表：关于修改刑法的议案（第 21 号）；

100. 王建军等 32 名代表：关于修改刑法，将欺诈发行犯罪刑期增至无期，重罚参与合谋的中介机构的议案（第 58 号）；

101. 徐淙祥等 32 名代表：关于修改刑法，严厉打击生产销售有毒有害食品犯罪的议案（第 86 号）；

102. 王霞等 30 名代表：关于修改刑法的议案（第 98 号）；

103. 杨克勤等 32 名代表：关于修改刑法规定，对非公有制经济进行平等保护的议案（第 113 号）；

104. 李光宇等 30 名代表：关于修改刑法，加大对公共场合打架斗殴行为处罚力度的议案（第 118 号）；

105. 刘小平等 30 名代表：关于明确刑法第三百一十三条情节特别严重相关情形的议案（第 121 号）；

106. 方燕等 30 名代表：关于修改刑法，增加“公有与非公有产权平等保护原则”内容的议案（第 123 号）；

107. 罗平等 30 名代表：关于修改刑法的议案（第 138 号）；

108. 闫傲霜等 30 名代表：关于加大刑法中非法集资等金融犯罪处罚力度的议案（第 155 号）；

109. 元茂荣等 30 名代表：关于在刑法中增设“袭警罪”的议案（第 190 号）；

110. 李长青等 31 名代表：关于在刑法中增设暴力危及交通安全罪的议案（第 203 号）；

111. 陈玮等 32 名代表：关于修改刑法第三百五十条的议案（第 273 号）；

112. 王晋等 35 名代表：关于修改刑法规定，对非公有制经济进行平等保护的议案（第 275 号）；

113. 买世蕊等 30 名代表：关于修改刑法，加大打击收买被拐卖妇女儿童犯罪的议案（第 325 号）；

114. 黄久生等 30 名代表：关于制定反有组织犯罪法的议案（第 336 号）；

115. 黄玉梅等 30 名代表：关于修改刑法第一百三十三条之一的议案（第 337 号）；

116. 王培等 31 名代表：关于对刑法第二百二十七条中“倒卖车票”进行立法解释的议案（第 356 号）；

117. 王凤巧等 30 名代表：关于制定预防职务犯罪法的议案（第 357 号）；

118. 李晴等 30 名代表：关于在刑法中增设辱警袭警罪的议案（第 378 号）；

119. 刘守民等 30 名代表：关于修改刑法部

分条款，完善产权平等保护法律制度的议案（第 380 号）；

120. 尚伦生等 32 名代表：关于完善刑法“危害公共安全罪”的议案（第 397 号）；

121. 尚伦生等 30 名代表：关于对“正当防卫”作出法律解释的议案（第 419 号）；

122. 田立坤等 31 名代表：关于制定适用特殊减轻处罚条款立法解释的议案（第 422 号）；

123. 李亚兰等 31 名代表：关于增加刑法第一百三十三条之一危险驾驶罪兜底性条款的议案（第 423 号）；

124. 翟友财等 31 名代表：关于在刑法三百四十二条增设合法种植的承包农民但书条款的议案（第 425 号）；

125. 陈佐东等 31 名代表：关于在刑法中增设互联网金融犯罪相关条款的议案（第 428 号）；

126. 胡季强等 30 名代表：关于刑法应增设“暴力危及交通安全罪”的议案（第 433 号）；

127. 胡季强等 30 名代表：关于在刑法中增设“儿童监护疏忽罪”的议案（第 435 号）；

128. 胡季强等 30 名代表：关于在刑法中增设“毒驾罪”的议案（第 436 号）；

129. 胡季强等 30 名代表：关于在刑法中增设“骗取入境证件罪”的议案（第 437 号）；

130. 崔贵海等 30 名代表：关于修改刑法部分条款的议案（第 441 号）；

131. 兰燕等 35 名代表：关于修改刑法的议案（第 454 号）；

132. 王树江等 35 名代表：关于在刑法中增设藐视法庭罪、袭警罪的议案（第 465 号）；

133. 程芳等 30 名代表：关于修改刑法部分条款，对非公有制经济进行平等保护的议案（第 472 号）；

134. 阎志等 30 名代表：关于修改刑法相关条款，严厉打击拐卖儿童违法犯罪的议案（第

473 号）；

135. 姚忠良等 31 名代表：关于修改刑法贪污罪构成要件的议案（第 475 号）；

136. 尤立增等 31 名代表：关于修改刑法中有关未成年人犯罪条款的议案（第 482 号）；

137. 张兆安等 33 名代表：关于修改仲裁法的议案（第 14 号）；

138. 张本才等 30 名代表：关于对检察公益诉讼受案范围作出立法解释的议案（第 20 号）；

139. 海南代表团：关于修改仲裁法的议案（第 25 号）；

140. 史贵禄等 30 名代表：关于制定强制执行法的议案（第 75 号）；

141. 徐晓等 30 名代表：关于尽快出台强制执行法的议案（第 114 号）；

142. 方燕等 30 名代表：关于修改民事诉讼法，增加律师调查令内容的议案（第 125 号）；

143. 肖胜方等 35 名代表：关于修改仲裁法的议案（第 135 号）；

144. 肖胜方等 35 名代表：关于修改刑事诉讼法第九十五条，完善羁押必要性审查制度的议案（第 136 号）；

145. 肖胜方等 35 名代表：关于制定强制执行法，解决执行难的议案（第 139 号）；

146. 庹必光等 30 名代表：关于修改刑事诉讼法第一百七十条的议案（第 140 号）；

147. 岳喜环等 31 名代表：关于制定强制执行法的议案（第 143 号）；

148. 肖胜方等 36 名代表：关于修改民事诉讼法，增加律师调查令有关条款的议案（第 147 号）；

149. 郑坚江等 31 名代表：关于修改民事诉讼法司法拘留期限的议案（第 183 号）；

150. 郑坚江等 32 名代表：关于尽快制定强制执行法的议案（第 184 号）；

151. 张海波等 30 名代表：关于修改民事诉讼法中公告送达期限的议案（第 187 号）；

152. 章联生等 30 名代表：关于尽快修改民事诉讼法的议案（第 189 号）；

153. 余维祥等 30 名代表：关于修改民事诉讼法第一百零一条的议案（第 191 号）；

154. 余维祥等 30 名代表：关于修改民事诉讼法第六十四条的议案（第 192 号）；

155. 石蓉等 30 名代表：关于修改刑事诉讼法第二百三十五条的议案（第 193 号）；

156. 石蓉等 30 名代表：关于修改刑事诉讼法第一百九十二条的议案（第 195 号）；

157. 马传先等 31 名代表：关于推进家事诉讼立法的议案（第 196 号）；

158. 李占国等 38 名代表：关于制定电子诉讼法的议案（第 197 号）；

159. 高明芹等 30 名代表：关于修改刑事诉讼法第二百九十八条的议案（第 209 号）；

160. 海南代表团：关于修改监察法的议案（第 26 号）；

161. 郅慧等 30 名代表：关于将铁路公共安全纳入行政公益诉讼范围的议案（第 315 号）；

162. 司富春等 31 名代表：关于修改民事诉讼法的议案（第 320 号）；

163. 杨松等 30 名代表：关于修改仲裁法的议案（第 396 号）；

164. 刘蕾等 30 名代表：关于制定民事强制执行法的议案（第 398 号）；

165. 李亚兰等 31 名代表：关于修改民事诉讼法第一百二十四条第（七）项的议案（第 415 号）；

166. 李小红等 30 名代表：关于在民事诉讼法第一百六十二条增加适用小额诉讼程序相关内容的议案（第 439 号）；

167. 王树江等 35 名代表：关于修改完善刑

事诉讼法，推进刑事庭审实质化的议案（第 467 号）；

168. 法蒂玛等 32 名代表：关于尽快制定电子诉讼法的议案（第 468 号）；

169. 海南代表团：关于授权国务院在中国（海南）自由贸易试验区暂时调整实施土地管理法等有关法律规定的议案（第 22 号）；

170. 海南代表团：关于提请全国人大常委会授权海南省在海南省总体规划（空间类）获批后不再另行单独编制和报批主体功能区等六类空间规划的议案（第 23 号）；

171. 海南代表团：关于提请全国人大常委会授权海口市、三亚市城市总体规划由海南省人民政府审批的议案（第 31 号）；

172. 霍晓丽等 30 名代表：关于废止《关于严禁卖淫嫖娼的决定》第四条第二款有关内容的议案（第 347 号）；

173. 李玉刚等 31 名代表：关于全国人大常委会作出《关于进一步明确城市民族区法律地位的决定》的议案（第 418 号）。

## 二、交监察和司法委员会审议的 24 件：

1. 丛斌等 34 名代表：关于制定司法鉴定法的议案（第 48 号）；

2. 高明芹等 30 名代表：关于尽快制定司法鉴定法的议案（第 206 号）；

3. 阎建国等 30 名代表：关于尽快制定司法鉴定法，以规范鉴定行业存在诸多问题的议案（第 279 号）；

4. 鲜铁可等 30 名代表：关于加快制定法律援助法的议案（第 90 号）；

5. 方燕等 30 名代表：关于制定法律援助法的议案（第 119 号）；

6. 罗平等 30 名代表：关于加快制定监察官法的议案（第 137 号）；

7. **王树江**等 37 名代表：关于在监察官法中提高监察官任职条件，强化其权利保障的议案（第 463 号）；

8. **胡荃**等 30 名代表：关于加快推进社区矫正立法进程的议案（第 50 号）；

9. **贾宇**等 38 名代表：关于制定人民检察院法律监督法的议案（第 280 号）；

10. **崔荣华**等 30 名代表：关于修改律师法第十一条第二款的议案（第 67 号）；

11. **车捷**等 30 名代表：关于修改律师法的议案（第 204 号）；

12. **买世蕊**等 30 名代表：关于修改律师法的议案（第 312 号）；

13. **李亚兰**等 31 名代表：关于在律师法中明确律师职业定位及适当调整税收政策的议案（第 414 号）；

14. **黄超**等 31 名代表：关于修改律师法的议案（第 459 号）；

15. **成新湘**等 30 名代表：关于完善律师法中律师调查权的议案（第 460 号）；

16. **崔荣华**等 30 名代表：关于修改道路交通安全法第十九条的议案（第 68 号）；

17. **吴光辉**等 30 名代表：关于修改道路交通安全法议案（第 152 号）；

18. **李甦雁**等 30 名代表：关于修改道路交通安全法，加大非法占用应急车道处罚力度的议案（第 400 号）；

19. **魏春**等 31 名代表：关于修改道路交通安全法第十三条第一款和第二十四条第一款的议案（第 417 号）；

20. **陈林**等 30 名代表：关于修改人民警察法的议案（第 141 号）；

21. **崔荣华**等 30 名代表：关于修改居民身份证法第三条的议案（第 158 号）；

22. **王培**等 33 名代表：关于修改治安管理

处罚法第五十二条的议案（第 360 号）；

23. **李亚兰**等 31 名代表：关于修改监狱法第十四条第一款（第八项）、第二款的议案（第 408 号）；

24. **车捷**等 30 名代表：关于对律师法进行执法检查的议案（第 399 号）。

### 三、交财政经济委员会审议的 78 件：

1. **曹立强**等 32 名代表：关于修改企业破产法的议案（第 6 号）；

2. **朱列玉**等 40 名代表：关于制定个人破产法的议案（第 130 号）；

3. **肖胜方**等 34 名代表：关于修改企业破产法并增加个人破产章节的议案（第 131 号）；

4. **陈爱珠**等 30 名代表：关于修改企业破产法的议案（第 281 号）；

5. **刘守民**等 30 名代表：关于制定个人破产法，推动和建立个人破产制度的议案（第 390 号）；

6. **王树江**等 37 名代表：关于加快推进个人破产立法的议案（第 466 号）；

7. **徐珏慧**等 30 名代表：关于修改海上交通安全法的议案（第 28 号）；

8. **丁光宏**等 30 名代表：关于修改中小企业促进法的议案（第 30 号）；

9. **胡荃**等 30 名代表：关于制定信用管理法的议案（第 42 号）；

10. **吴列进**等 33 名代表：关于尽快制定社会信用法的议案（第 129 号）；

11. **陈家东**等 31 名代表：关于加快制定社会信用法的议案（第 159 号）；

12. **胡季强**等 30 名代表：关于制定社会信用法的议案（第 202 号）；

13. **陈保华**等 30 名代表：关于制定信用法的议案（第 213 号）；



14. 龙翔等 31 名代表：关于加快信用立法，推进诚信建设的议案（第 222 号）；

15. 赵萍等 31 名代表：关于加快社会信用体系建设相关立法的议案（第 243 号）；

16. 马一德等 33 名代表：关于商业秘密法立法的议案（第 46 号）；

17. 汪中山等 30 名代表：关于修改审计法第二条的议案（第 47 号）；

18. 买世蕊等 30 名代表：关于修改审计法的议案（第 313 号）；

19. 阎武等 38 名代表：关于修改政府采购法的议案（第 51 号）；

20. 云南代表团：关于全面修改电力法的议案（第 54 号）；

21. 余梅等 31 名代表：关于加快修改电力法，为电力改革提供法律保障的议案（第 116 号）；

22. 哈明江等 31 名代表：关于修改电力法的议案（第 362 号）；

23. 云南代表团：关于加快能源法立法的议案（第 56 号）；

24. 章联生等 31 名代表：关于尽快修改商标法的议案（第 59 号）；

25. 张志良等 39 名代表：关于修改铁路法的议案（第 60 号）；

26. 徐晓等 30 名代表：关于加快高铁安全立法的议案（第 112 号）；

27. 刘生荣等 30 名代表：关于加快铁路法修改的议案（第 162 号）；

28. 杨伟军等 30 名代表：关于加快铁路法修改进程的议案（第 233 号）；

29. 钱铭等 30 名代表：关于修改铁路法第十三条的议案（第 285 号）；

30. 王培等 33 名代表：关于加快铁路法修改进程的议案（第 365 号）；

31. 钱铭等 30 名代表：关于制定铁路安全管理法，加强铁路沿线环境安全隐患整治的议案（第 369 号）；

32. 崔荣华等 30 名代表：关于修改税收征收管理法第八十八条的议案（第 66 号）；

33. 杨悦等 30 名代表：关于修改税收征收管理法有关条款的议案（第 234 号）；

34. 高子程等 31 名代表：关于修改税收征收管理法第三十五条、第三十七条，改善营商环境，落实中央和政府报告精神的议案（第 271 号）；

35. 史贵禄等 30 名代表：关于制定快递法的议案（第 76 号）；

36. 史贵禄等 30 名代表：关于制定民用无人机管理法的议案（第 77 号）；

37. 史贵禄等 30 名代表：关于制定自动驾驶汽车法的议案（第 94 号）；

38. 雷健坤等 30 名代表：关于制定工业遗产保护法的议案（第 105 号）；

39. 侯华梅等 30 名代表：关于制定工业遗产保护和利用法的议案（第 200 号）；

40. 白鹤祥等 30 名代表：关于修改旅游法的议案（第 126 号）；

41. 白鹤祥等 30 名代表：关于制定存款保险法的议案（第 127 号）；

42. 崔瑜等 31 名代表：关于制定存款保险法的议案（第 199 号）；

43. 白鹤祥等 30 名代表：关于尽快制定金融破产法的议案（第 128 号）；

44. 罗平等 30 名代表：关于尽快出台对外援助法的议案（第 150 号）；

45. 宋宝安等 30 名代表：关于修改城乡规划法第二十二条的议案（第 151 号）；

46. 杨震生等 31 名代表：关于修改城乡规划法的议案（第 488 号）；

47. 陈勇彪等 30 名代表：关于在反不正当竞争法第十七条中增加侵害商业秘密损失赔偿相关内容的议案（第 160 号）；

48. 章联生等 31 名代表：关于尽快修改招标投标法的议案（第 163 号）；

49. 李彦平等 32 名代表：关于修改招标投标法的议案（第 432 号）；

50. 胡季强等 30 名代表：关于制定城市轨道交通法的议案（第 201 号）；

51. 黄立军等 31 名代表：关于制定金融风险防控处置法的议案（第 205 号）；

52. 赖秀福等 30 名代表：关于修改信托法的议案（第 207 号）；

53. 孔晓艳等 32 名代表：关于制定创业投资促进法的议案（第 210 号）；

54. 崔瑜等 30 名代表：关于修改反洗钱法的议案（第 214 号）；

55. 王玉玲等 30 名代表：关于尽快修改反洗钱法的议案（第 230 号）；

56. 周振海等 31 名代表：关于修改反洗钱法的议案（第 253 号）；

57. 张智富等 31 名代表：关于修改反洗钱法的议案（第 310 号）；

58. 郭新明等 30 名代表：关于修改反洗钱法的议案（第 386 号）；

59. 向巧等 104 名代表：关于制定航空航天产业促进法的议案（第 232 号）；

60. 周洪宇等 30 名代表：关于加快修改统计法的议案（第 249 号）；

61. 周厚健等 30 名代表：关于修改企业所得税法，解决企业所得税亏损弥补期限过短问题的议案（第 252 号）；

62. 赖秀福等 31 名代表：关于制定企业及时付款法的议案（第 268 号）；

63. 厉莉等 32 名代表：关于制定地方金融

监督管理法的议案（第 269 号）；

64. 买世蕊等 30 名代表：关于制定公益广告法的议案（第 286 号）；

65. 买世蕊等 30 名代表：关于制定国债法的议案（第 298 号）；

66. 王天宇等 30 名代表：关于制定互联网金融法的议案（第 309 号）；

67. 李江南等 30 名代表：关于开展中小企业促进法实施情况执法检查的议案（第 314 号）；

68. 杨莉等 30 名代表：关于制定直销法的议案（第 317 号）；

69. 买世蕊等 30 名代表：关于制定业主委员会选举法的议案（第 348 号）；

70. 刘正等 31 名代表：关于修改票据法第二条、第十条、第一百零八条的议案（第 349 号）；

71. 杨震生等 31 名代表：关于制定电信法的议案（第 363 号）；

72. 蹇芳莉等 31 名代表：关于加快金融消费者权益保护法立法的议案（第 364 号）；

73. 车捷等 30 名代表：关于修改海关法的议案（第 385 号）；

74. 潘保春等 30 名代表：关于制定物业管理法的议案（第 447 号）；

75. 陈华元等 33 名代表：关于修改建筑法的议案（第 479 号）；

76. 霍晓丽等 31 名代表：关于制定公共资源交易法的议案（第 480 号）；

77. 徐诺金等 30 名代表：关于尽快制定出台企业融资保护法的议案（第 485 号）；

78. 徐诺金等 30 名代表：关于尽快制定出台普惠金融促进法的议案（第 487 号）。

#### 四、交教育科学文化卫生委员会审议的 69 件：

1. 阎武等 44 名代表：关于修改义务教育

法，构建德智体美劳全面培养的教育体系的议案（第 63 号）；

2. 李光宇等 30 名代表：关于修改义务教育法，将学前教育纳入义务教育范围的议案（第 115 号）；

3. 买世蕊等 30 名代表：关于修改义务教育法，逐步将九年义务教育延长为十三年义务教育的议案（第 284 号）；

4. 杨善竑等 30 名代表：关于加快制定学前教育法的议案（第 88 号）；

5. 庞丽娟等 45 名代表：关于加快推进学前教育法立法进程的议案（第 102 号）；

6. 周洪宇等 30 名代表：关于加快制定学前教育法的议案（第 172 号）；

7. 李建成等 31 名代表：关于加快制定学前教育法的议案（第 240 号）；

8. 周洪宇等 30 名代表：关于加快修改职业教育法的议案（第 170 号）；

9. 谢广祥等 30 名代表：关于尽快修改职业教育法的议案（第 445 号）；

10. 周洪宇等 30 名代表：关于修改教育法的议案（第 171 号）；

11. 张志勇等 30 名代表：关于修改教育法的议案（第 235 号）；

12. 陈凤珍等 31 名代表：关于修改教育法，明确教育惩戒权的议案（第 245 号）；

13. 周洪宇等 30 名代表：关于加快修改教师法的议案（第 173 号）；

14. 王江等 30 名代表：关于修改教师法的议案（第 238 号）；

15. 高阿莉等 30 名代表：关于修改教师法的议案（第 282 号）；

16. 庹庆明等 34 名代表：关于修改教师法的议案（第 387 号）；

17. 王家娟等 36 名代表：关于修改教师法

的议案（第 391 号）；

18. 崔建梅等 31 名代表：关于加快修改教师法的议案（第 443 号）；

19. 杨善竑等 30 名代表：关于修改国家通用语言文字法的议案（第 93 号）；

20. 张志勇等 30 名代表：关于修改国家通用语言文字法的议案（第 257 号）；

21. 黄艳等 30 名代表：关于加快出台国家通用语言文字法（修订案）的议案（第 283 号）；

22. 葛道凯等 30 名代表：关于修改国家通用语言文字法的议案（第 384 号）；

23. 马玉霞等 30 名代表：关于修改国家通用语言文字法的议案（第 484 号）；

24. 杨尚真等 30 名代表：关于修改高等教育法第三条、第三十二条、第五十三条，促进一流高校招生计划均衡配置的议案（第 329 号）；

25. 周洪宇等 30 名代表：关于加快修改学位条例的议案（第 258 号）；

26. 买世蕊等 30 名代表：关于制定终身教育法的议案（第 299 号）；

27. 牛三平等 34 名代表：关于对网络在线教育立法的议案（第 64 号）；

28. 陈力等 30 名代表：关于修改科学技术进步法的议案（第 11 号）；

29. 曹宝华等 30 名代表：关于修改科学技术进步法的议案（第 246 号）；

30. 刘晓云等 31 名代表：关于制定知识产权法典的议案（第 17 号）；

31. 梁庆凯等 30 名代表：关于制定自主创新示范区法的议案（第 438 号）；

32. 潘向黎等 30 名代表：关于修改著作权法的议案（第 9 号）；

33. 贾樟柯等 33 名代表：关于在著作权法中给予视听作品导演和编剧作者权及收益权的议案（第 341 号）；

34. 臬云等 30 名代表：关于制定优秀历史建筑保护法的议案（第 10 号）；

35. 胡季强等 30 名代表：关于制定文化产业促进法的议案（第 168 号）；

36. 河北代表团：关于制定长城保护法的议案（第 169 号）；

37. 曾丽等 30 名代表：关于尽快制定古籍保护法的议案（第 262 号）；

38. 张淑琴等 30 名代表：关于制定全民阅读促进法的议案（第 261 号）；

39. 买世蕊等 30 名代表：关于制定全民阅读法的议案（第 311 号）；

40. 陈凤珍等 32 名代表：关于制定全民阅读法的议案（第 486 号）；

41. 刘忠斌等 30 名代表：关于完善文化立法的议案（第 388 号）；

42. 王文保等 31 名代表：关于修改文物保护法部分条款的议案（第 342 号）；

43. 韩再芬等 30 名代表：关于制定革命文物保护法的议案（第 458 号）；

44. 陈爱莲等 30 名代表：关于制定医疗法的议案（第 36 号）；

45. 段宇飞等 34 名代表：关于制定爱国卫生法的议案（第 61 号）；

46. 陈瑞爱等 44 名代表：关于抓紧制定保健食品监督管理法的议案（第 62 号）；

47. 崔荣华等 30 名代表：关于制定民办医疗管理法的议案（第 71 号）；

48. 史贵禄等 30 名代表：关于修改人口与计划生育法的议案（第 72 号）；

49. 潘保春等 30 名代表：关于修改人口与计划生育法提倡自主生育的议案（第 444 号）；

50. 史贵禄等 30 名代表：关于制定转基因食品管理法的议案（第 74 号）；

51. 查艳等 30 名代表：关于修改执业医师

法的议案（第 133 号）；

52. 江吉村等 31 名代表：关于对执业医师法进行修改完善的议案（第 328 号）；

53. 鲍守坤等 30 名代表：关于修改献血法的议案（第 167 号）；

54. 李叶红等 31 名代表：关于修改献血法的议案（第 241 号）；

55. 王岚等 42 名代表：关于尽快修改献血法的议案（第 477 号）；

56. 郑奎城等 33 名代表：关于修改传染病防治法的议案（第 174 号）；

57. 张伯礼等 32 名代表：关于加快制定健康法，保障健康中国战略实施的议案（第 236 号）；

58. 王连灵等 32 名代表：关于制定药师法的议案（第 244 号）；

59. 王威东等 30 名代表：关于制定启动罕见病诊疗及管理立法的议案（第 260 号）；

60. 胡春莲等 37 名代表：关于加快制定执业护士法的议案（第 264 号）；

61. 黄玉梅等 30 名代表：关于制定执业护士法的议案（第 306 号）；

62. 宋静等 31 名代表：关于加快推进执业护士法立法的议案（第 476 号）；

63. 买世蕊等 30 名代表：关于制定公共场所禁烟法的议案（第 308 号）；

64. 赵国祥等 30 名代表：关于制定心理师法的议案（第 307 号）；

65. 蔡继明等 31 名代表：关于制定心理师法的议案（第 330 号）；

66. 李魁雁等 30 名代表：关于加快儿童用药立法，保障儿童健康的议案（第 389 号）；

67. 王静成等 34 名代表：关于进一步建立健全医学伦理法律法规的议案（第 392 号）；

68. 张伯礼等 31 名代表：关于开展中医药

法执法检查的议案（第 237 号）；

69. 胡桂花等 36 名代表：关于开展药品管理法执法检查的议案（第 239 号）。

#### 五、交外事委员会审议的 1 件：

1. 邵志清等 31 名代表：关于加快制定海洋基本法的议案（第 32 号）。

#### 六、交华侨委员会审议的 1 件：

1. 于集华等 31 名代表：关于修改归侨侨眷权益保护法的议案（第 327 号）。

#### 七、交环境与资源保护委员会审议的 63 件：

1. 秦和等 31 名代表：关于加快制定长江保护法的议案（第 1 号）；

2. 周洪宇等 30 名代表：关于加快制定长江保护法的议案（第 178 号）；

3. 王新伟等 30 名代表：关于推进黄河保护立法的议案（第 43 号）；

4. 李伟等 30 名代表：关于制定黄河法的议案（第 288 号）；

5. 孙运锋等 41 名代表：关于制定黄河生态保护法的议案（第 471 号）；

6. 宁建华等 30 名代表：关于制定淮河保护法的议案（第 474 号）；

7. 郭乃硕等 33 名代表：关于制定生物安全法的议案（第 3 号）；

8. 安康等 30 名代表：关于加快制定生物安全法的议案（第 292 号）；

9. 张天任等 30 名代表：关于制定人类遗传资源保护法的议案（第 111 号）；

10. 张天任等 30 名代表：关于制定生物多样性保护法的议案（第 110 号）；

11. 史贵禄等 30 名代表：关于制定基因编辑管理法的议案（第 70 号）；

12. 王江滨等 31 名代表：关于加快南极立法工作进程的议案（第 96 号）；

13. 郭乃硕等 32 名代表：关于加快制定资源综合利用法的议案（第 33 号）；

14. 张天任等 30 名代表：关于尽快制定资源综合利用法的议案（第 109 号）；

15. 李东艳等 30 名代表：关于加快制定资源综合利用法的议案（第 470 号）；

16. 杨雪梅等 31 名代表：关于修改循环经济促进法的议案（第 304 号）；

17. 郭乃硕等 31 名代表：关于加快制定国家公园法的议案（第 38 号）；

18. 霍晓丽等 30 名代表：关于制定国家公园法的议案（第 295 号）；

19. 李秀香等 34 名代表：关于加快制定自然保护地法的议案（第 287 号）；

20. 史贵禄等 30 名代表：关于制定自然保护区法的议案（第 69 号）；

21. 谷凤杰等 31 名代表：关于加快制定湿地保护法的议案（第 95 号）；

22. 黄艳等 31 名代表：关于制定湿地保护法的议案（第 296 号）；

23. 青海代表团：关于制定高原地区绿色发展促进法的议案（第 333 号）；

24. 史贵禄等 30 名代表：关于制定地下空间利用法的议案（第 278 号）；

25. 王修林等 30 名代表：关于制定渤海环境保护特别措施法的议案（第 448 号）；

26. 山西代表团：关于制定京津冀上游水源涵养区治理与保护法的议案（第 345 号）；

27. 张利民等 30 名代表：关于制定山区生态保护法的议案（第 179 号）；

28. 党永富等 30 名代表：关于制定耕地质量建设与管理法的议案（第 49 号）；

29. 秦光蔚等 30 名代表：关于尽快制定耕

地质量保护法的议案（第 154 号）；

30. 高新才等 31 名代表：关于制定农地环境保护法的议案（第 73 号）；

31. 高岭等 31 名代表：关于制定农田保护法的议案（第 84 号）；

32. 温娟等 32 名代表：关于修改水污染防治法的议案（第 181 号）；

33. 双少敏等 30 名代表：关于修改水污染防治法的议案（第 343 号）；

34. 武志永等 30 名代表：关于修改大气污染防治法的议案（第 176 号）；

35. 刘怀平等 30 名代表：关于修改大气污染防治法的议案（第 180 号）；

36. 卢克平等 30 名代表：关于制定扬尘污染防治法的议案（第 217 号）；

37. 杨松等 31 名代表：关于修改环境噪声污染防治法的议案（第 383 号）；

38. 寿子琪等 30 名代表：关于修改固体废物污染环境防治法的议案（第 5 号）；

39. 丁照民等 33 名代表：关于制定放射性废物安全法的议案（第 108 号）；

40. 李海燕等 31 名代表：关于制定放射性废物管理法的议案（第 300 号）；

41. 邢京龙等 30 名代表：关于加快制定核损害赔偿法的议案（第 294 号）；

42. 方敏等 30 名代表：关于全面修改海洋环境保护法的议案（第 164 号）；

43. 吴京耕等 30 名代表：关于修改矿产资源法的议案（第 382 号）；

44. 焦云等 31 名代表：关于修改矿产资源法的议案（第 431 号）；

45. 丁士启等 30 名代表：关于修改矿产资源法有关条款的议案（第 449 号）；

46. 云南代表团：关于修改矿产资源法的议案（第 44 号）；

47. 何光亮等 31 名代表：关于修改矿产资源法的议案（第 182 号）；

48. 郭乃硕等 31 名代表：关于修改可再生能源法的议案（第 39 号）；

49. 王江滨等 33 名代表：关于制定无线电频谱资源法的议案（第 4 号）；

50. 徐锦庚等 30 名代表：关于加快无线电频谱资源管理法立法的议案（第 177 号）；

51. 吴健等 30 名代表：关于制定无线电频谱资源管理法的议案（第 293 号）；

52. 田立坤等 31 名代表：关于制定无线电频谱资源法的议案（第 430 号）；

53. 陈杰等 30 名代表：关于尽快修改防洪法的议案（第 153 号）；

54. 河北代表团：关于制定地下水保护法的议案（第 161 号）；

55. 陈静等 30 名代表：关于制定生态文明促进法的议案（第 97 号）；

56. 胡季强等 30 名代表：关于制定环境教育法的议案（第 165 号）；

57. 胡季强等 30 名代表：关于制定应对气候变化法的议案（第 166 号）；

58. 侯蓉等 33 名代表：关于加快制定迁地保护濒危野生动物管理法的议案（第 175 号）；

59. 霍晓丽等 30 名代表：关于制定有害化学物质控制法的议案（第 297 号）；

60. 李灵等 30 名代表：关于制定海岸带管理法的议案（第 301 号）；

61. 肖利平等 30 名代表：关于制定饮用水安全法的议案（第 302 号）；

62. 高新才等 30 名代表：关于制定生态环境保护基金法的议案（第 305 号）；

63. 胡荃等 30 名代表：关于制定生态补偿法的议案（第 45 号）。

#### 八、交农业与农村委员会审议的 25 件：

1. 崔荣华等 30 名代表：关于制定乡村振兴促进法的议案（第 78 号）；
2. 史贵禄等 30 名代表：关于制定农村扶贫开发法的议案（第 79 号）；
3. 史秉锐等 30 名代表：关于尽快制定减贫法的议案（第 489 号）；
4. 张莉等 31 名代表：关于修改动物防疫法的议案（第 91 号）；
5. 陈瑞爱等 37 名代表：关于制定兽药法的议案（第 80 号）；
6. 焦新安等 42 名代表：关于制定兽医法的议案（第 225 号）；
7. 胡荃等 30 名代表：关于加快推进农产品质量安全法修订进程的议案（第 81 号）；
8. 于旭波等 46 名代表：关于修改农产品质量安全法的议案（第 82 号）；
9. 李丽华等 31 名代表：关于修改农产品质量安全法的议案（第 226 号）；
10. 于安玲等 49 名代表：关于修改农产品质量安全法的议案（第 231 号）；
11. 马瑞燕等 35 名代表：关于加快修改农产品质量安全法的议案（第 344 号）；
12. 胡荃等 30 名代表：关于加快推进农村集体经济组织法立法进程的议案（第 83 号）；
13. 胡季强等 30 名代表：关于制定农村集体经济组织法的议案（第 223 号）；
14. 方金华等 30 名代表：关于修改森林法的议案（第 220 号）；
15. 李宗胜等 31 名代表：关于修改森林法的议案（第 346 号）；
16. 胡桂花等 35 名代表：关于修改农村土地承包法的议案（第 221 号）；
17. 胡季强等 30 名代表：关于制定农村金融法的议案（第 224 号）；

18. 莫照兰等 42 名代表：关于修改渔业法的议案（第 229 号）；
19. 陈勇等 35 名代表：关于修改渔业法，加强打击非法捕捞问题的议案（第 276 号）；
20. 乔彬等 45 名代表：关于加快推进出台农产品批发市场法的议案（第 289 号）；
21. 李士强等 30 名代表：关于加快推进出台农产品批发市场法的议案（第 291 号）；
22. 买世蕊等 30 名代表：关于制定反虐待动物法的议案（第 290 号）；
23. 赵皖平等 30 名代表：关于制定伴侣动物保护和管理法的议案（第 446 号）；
24. 新甲旦真等 30 名代表：关于制定伴侣动物保护和管理法的议案（第 462 号）；
25. 尚金锁等 31 名代表：关于制定供销合作社法的议案（第 377 号）。

#### 九、交社会建设委员会审议的 57 件：

1. 杨宝玲等 31 名代表：关于尽快制定社会救助法的议案（第 251 号）；
2. 买世蕊等 30 名代表：关于制定城市居民委员会选举法的议案（第 339 号）；
3. 郑功成等 32 名代表：关于尽快制定殡葬法的议案（第 420 号）；
4. 郑功成等 33 名代表：关于制定非营利法人法的议案（第 440 号）；
5. 王玄玉等 33 名代表：关于制定公民文明行为促进法的议案（第 464 号）；
6. 崔鹏等 33 名代表：关于推进应急管理立法工作的议案（第 481 号）；
7. 杨蓉等 30 名代表：关于修改城市居民委员会组织法的议案（第 12 号）；
8. 陈凤珍等 32 名代表：关于修改城市居民委员会组织法的议案（第 259 号）；
9. 买世蕊等 30 名代表：关于修改城市居民

委员会组织法的议案（第 340 号）；

10. 杨尚真等 30 名代表：关于修改村民委员会组织法第十五条设立自荐候选人规定促推乡村振兴的议案（第 338 号）；

11. 王能干等 30 名代表：关于修改村民委员会组织法第二章第六条的议案（第 361 号）；

12. 朱朝治等 30 名代表：关于修改村民委员会组织法的议案（第 394 号）；

13. 陈华等 30 名代表：关于修改安全生产法第四十八条的议案（第 132 号）；

14. 曹宝华等 30 名代表：关于修改安全生产法的议案（第 250 号）；

15. 王文保等 31 名代表：关于出台养老产业促进法，大力推进康养产业发展的议案（第 351 号）；

16. 陈建银等 45 名代表：关于制定未成年人网络保护法的议案（第 103 号）；

17. 俞学文等 31 名代表：关于制定未成年人网络保护法的议案（第 117 号）；

18. 戴雅萍等 34 名代表：关于制定未成年人网络保护法的议案（第 156 号）；

19. 郝旭等 32 名代表：关于制定未成年人网络保护法的议案（第 350 号）；

20. 邓大玉等 31 名代表：关于制定未成年人司法法的议案（第 219 号）；

21. 尤立增等 31 名代表：关于制定反校园暴力法的议案（第 490 号）；

22. 高阿莉等 30 名代表：关于制定学校安全法的议案（第 303 号）；

23. 陈凤珍等 31 名代表：关于制定校园安全法的议案（第 247 号）；

24. 莫小峰等 31 名代表：关于制定中小学生校外托管机构管理法的议案（第 267 号）；

25. 耿学梅等 31 名代表：关于尽快制定家庭教育法的议案（第 104 号）；

26. 邓丽等 30 名代表：关于加快家庭教育立法的议案（第 255 号）；

27. 籍涛等 30 名代表：关于制定家庭教育法的议案（第 256 号）；

28. 周洪宇等 30 名代表：关于加快制定家庭教育法的议案（第 266 号）；

29. 高桂英等 31 名代表：关于制定家庭教育法的议案（第 375 号）；

30. 谭琳等 31 名代表：关于加快家庭教育立法的议案（第 413 号）；

31. 兰臻等 34 名代表：关于制定家庭教育促进法的议案（第 368 号）；

32. 陈凤珍等 31 名代表：关于制定女职工劳动保护法的议案（第 491 号）；

33. 齐玫等 34 名代表：关于修改老年人权益保障法的议案（第 157 号）；

34. 郜秀菊等 31 名代表：关于修改妇女权益保障法的议案（第 13 号）；

35. 高莉等 30 名代表：关于修改妇女权益保障法的议案（第 148 号）；

36. 邓丽等 30 名代表：关于修改妇女权益保障法的议案（第 227 号）；

37. 张惠等 45 名代表：关于修改妇女权益保障法的议案（第 228 号）；

38. 陶勋花等 31 名代表：关于修改妇女权益保障法的议案（第 265 号）；

39. 谭琳等 31 名代表：关于修改妇女权益保障法的议案（第 411 号）；

40. 方燕等 30 名代表：关于在未成年人保护法中增设信息与网络安全内容的议案（第 122 号）；

41. 周洪宇等 30 名代表：关于加快修改未成年人保护法的议案（第 215 号）；

42. 丁小兵等 31 名代表：关于在未成年人



保护法中增加预防未成年人饮酒行为相关内容的议案（第 216 号）；

43. 咸顺女等 31 名代表：关于修改未成年人保护法的议案（第 263 号）；

44. 向伟艺等 30 名代表：关于加快修改未成年人保护法的议案（第 277 号）；

45. 蹇芳莉等 31 名代表：关于修改未成年人保护法的议案（第 366 号）；

46. 刘希娅等 31 名代表：关于调整未成年人保护法中不合时宜内容的议案（第 367 号）；

47. 乞国艳等 30 名代表：关于修改未成年人保护法明确禁烟相关规定的议案（第 393 号）；

48. 尤立增等 30 名代表：关于修改未成年人保护法的议案（第 478 号）；

49. 莫小峰等 30 名代表：关于修改预防未成年人犯罪法的议案（第 218 号）；

50. 初建美等 31 名代表：关于修改预防未成年人犯罪法的议案（第 376 号）；

51. 李亚兰等 31 名代表：关于修改预防未成年人犯罪法的议案（第 429 号）；

52. 葛明华等 30 名代表：关于制定医疗保障法的议案（第 395 号）；

53. 郑功成等 37 名代表：关于尽快制定医疗保障法的议案（第 426 号）；

54. 崔荣华等 30 名代表：关于修改劳动法的议案（第 65 号）；

55. 章联生等 30 名代表：关于尽快修改劳动合同法的议案（第 52 号）；

56. 袁红梅等 31 名代表：关于修改社会保险法的议案（第 254 号）；

57. 郑功成等 38 名代表：关于尽快修改社会保险法的议案（第 407 号）。

# 第十三届全国人民代表大会 第二次会议主席团和秘书长名单

(2019年3月4日第十三届全国人民代表大会第二次会议预备会议通过)

主席团 (176人, 按姓名笔划为序)

丁仲礼	丁薛祥	乃依木·亚森(维吾尔族)	于伟国	万卫星	万鄂湘
习近平	马伟明	马逢国	王东明	王东峰	王刚
王志民	王岐山	王沪宁	王国生	王建军	王砚蒙(女,傣族)
王宪魁	王勇超	王晨	王银香(女)	支月英(女)	尤权
车俊					
巴音朝鲁(蒙古族)		邓丽(女)	邓凯	艾力更·依明巴海(维吾尔族)	
左中一	石泰峰	布小林(女,蒙古族)		旦正草(女,藏族)	叶诗文(女)
史大刚	史耀斌	白玛赤林(藏族)		白春礼(满族)	丛斌
冯淑玲(女,满族)		吉狄马加(彝族)		吉炳轩	吕世明
					朱国萍(女)
向巧(女,苗族)		刘艺良	刘远坤(苗族)	刘奇	刘海星
					刘家义
刘赐贵	齐玉	江天亮(土家族)		许为钢	许立荣
					许宁生
许其亮	孙志刚	苏嘎尔布(彝族)		杜家毫	杜德印
					李飞
李飞跃(侗族)	李玉妹(女)	李伟	李纪恒	李作成	李希
					李学勇
李钺锋	李家俊	李鸿(女)	李鸿忠	李强	李锦斌
					李静海
杨洁篪	杨洪波(白族)	杨振武	杨蓉(女)	肖开提·依明(维吾尔族)	肖怀远
吴月(女,黎族)		吴玉良	吴英杰	邱勇	何健忠
					何毅亭
邹晓东	冷溶	汪其德	汪洋	汪鸿雁(女)	沙沅(女,回族)
沈春耀	沈跃跃(女)	张又侠	张少琴	张升民	张平
					张业遂
张庆伟	张志军	张轩(女)	张伯军	张春贤	张毅
					陆东福
陈全国	陈求发(苗族)	陈希	陈武(壮族)	陈竺	陈敏尔
					陈锡文
陈豪	武维华	苗华	林建华	林铎	罗保铭
罗萍(女,哈尼族)		罗毅(布依族)		郑军里(瑶族)	郑奎城
降巴克珠(藏族)		赵龙虎(朝鲜族)		赵乐际	赵宪庚
					赵贺
郝明金	胡和平	咸辉(女,回族)		哈尼巴提·沙布开(哈萨克族)	
段春华	信春鹰(女)	娄勤俭	洛桑江村(藏族)		姚建年
					贺一诚
骆惠宁	袁驷	栗战书	夏伟东	徐延豪	徐绍史
					徐留平
殷一璀(女)	高红卫	高虎城	郭声琨	黄久生	黄龙云
					黄志贤

黄坤明	黄路生	曹建明	曹鸿鸣	雪克来提·扎克尔(维吾尔族)		
康志军	鹿心社	彭清华	董中原	蒋超良	韩立平	傅自应
傅莹(女,蒙古族)		谢经荣	嘉木样·洛桑久美·图丹却吉尼玛(藏族)	赫捷		
蔡达峰	蔡奇	廖晓军	谭耀宗	魏后凯		

秘书长

王晨

## 第十三届全国人民代表大会第二次会议 主席团常务主席名单

(2019年3月4日第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团第一次会议推选)

栗战书	王晨	曹建明	张春贤	沈跃跃(女)	吉炳轩	
艾力更·依明巴海(维吾尔族)			万鄂湘	陈竺	王东明	
白玛赤林(藏族)		丁仲礼	郝明金	蔡达峰	武维华	杨振武

## 第十三届全国人民代表大会第二次会议 副秘书长名单

(2019年3月4日第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团第一次会议决定)

杨振武	信春鹰(女)	李飞	张业遂	韩立平	李宝荣
-----	--------	----	-----	-----	-----

# 第十三届全国人民代表大会第二次会议 表 决 议 案 办 法

(2019年3月4日第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团第一次会议通过)

根据《中华人民共和国宪法》和有关法律的规定，主席团决定：

第十三届全国人民代表大会第二次会议表决各项议案，采用无记名按表决器方式，以全体代表的过半数赞成票通过。表决时，代表可以表示赞成，可以表示反对，也可以表示弃权。如表决器系统在使用中发生故障，改用举手方式表决。

# 第十三届全国人民代表大会 第二次会议议程

(2019年3月4日第十三届全国人民代表大会第二次会议预备会议通过)

- 一、审议政府工作报告
- 二、审查 2018 年国民经济和社会发展规划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展规划草案的报告
- 三、审查 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算草案的报告
- 四、审议全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《中华人民共和国外商投资法（草案）》的议案
- 五、审议全国人民代表大会常务委员会工作报告
- 六、审议最高人民法院工作报告
- 七、审议最高人民检察院工作报告
- 八、其他

# 在第十三届全国人民代表大会 常务委员会第八次会议上的讲话

(2019年1月30日)

全国人大常委会委员长 栗战书

各位委员、各位同志：

本次常委会会议顺利完成了预定任务，审议了外商投资法草案，并决定将这部法律草案提请十三届全国人大二次会议审议，还通过了有关人事任免案。

制定外商投资法，是党中央作出的重大部署，是推动形成全面开放新格局、促进社会主义市场经济健康发展的重大举措。习近平总书记明确指出，“要加快统一内外资法律法规，制定新的外资基础性法律”。党的十八届三中、四中全会对统一内外资法律法规、完善涉外法律法规体系提出明确要求。全国人大常委会认真贯彻习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，将制定外商投资法列入年度立法工作计划，积极推动法律起草工作。在去年12月下旬首次审议外商投资法草案的基础上，决定专门加开这次常委会会议，再次审议法律草案并决定提请全国人民代表大会审议。

常委会组成人员一致认为，抓紧制定外商投资法时机合适、意义重大，法律草案内容准确得当、基本成熟。一是彰显了中国坚定不移扩大对外开放的决心。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条件下进行。中国开放的

大门不会关闭，只会越开越大。同时也要看到，世界经济深刻调整，保护主义、单边主义抬头，“逆全球化”暗流涌动，不稳定不确定因素依然很多，风险挑战加剧。在这种形势下，通过国家立法促进和保护外商投资，以实际行动向世界宣示了中国始终奉行互利共赢的开放战略、支持贸易投资自由化便利化、积极推动建设开放型世界经济的鲜明态度和坚定立场。

二是为我国积极有效利用外资、推动新一轮高水平对外开放提供更加有力的法治保障。改革开放初期，全国人民代表大会制定的中外合资经营企业法、外资企业法、中外合作经营企业法，为我国对外开放、吸引外资发挥了重要作用。截至去年底，我国外商投资企业累计超过96万家，实际利用外资超过2.1万亿美元，外商投资成为推动改革开放和经济社会发展的重要力量。外商投资法草案在总结“外资三法”实施经验的基础上，确立了全面开放新格局下外商投资的基本制度框架，实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，明确国家支持企业发展的各项政策同等适用于外商投资企业，强化了对外商投资合法权益的法律保护，完善法治化、国际化、便利化营商环境，对更好吸引、保护、管理外商投资具有重要作用。

三是主动回应社会关切，广泛凝聚各方共识。这项立法引起了国内外的广泛关注。常委会坚持开门立法，在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见；将草案印发各地方和中央有关部门等征求意见；召开多场座谈会，听取部分协会、企业包括外国商会和外商投资企业的意见。各方面普遍赞同制定外商投资法，提出了很多有价值的意见建议。相信这部法律的制定和实施，必将进一步增强外商来中国投资、在中国发展的信心。

下一步，宪法法律委、法工委要根据常委会组成人员的审议意见和社会各界的意见建议，把外商投资法草案进一步修改好完善好。要依照法

律规定，提前将法律草案印发全国人大代表，组织好代表研读讨论草案的工作，为大会审议做好充分准备。

各位委员、各位同志，本届全国人大常委会履职近一年来，各方面工作分量重、节奏快、开局好，常委会组成人员、各专门委员会组成人员、全国人大代表和全国人大机关工作人员辛勤工作、共同奋斗，取得良好进展和成绩。我代表委员长会议组成人员对同志们的努力表示衷心感谢！再过几天就是春节了。借此机会给同志们拜个早年，祝大家身体健康、工作顺利、新春吉祥、阖家幸福！

# 全国人民代表大会常务委员会 任 命 名 单

(2019年1月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过)

任命李宁为全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会副主任。

# 全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2019年1月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过)

- 一、任命高憬宏为最高人民法院副院长、审判委员会委员、审判员。
- 二、免去周峰的最高人民法院审判委员会委员、刑事审判第四庭庭长、审判员职务。
- 三、免去张勇健的最高人民法院审判委员会委员、民事审判第四庭庭长职务。

# 全国人民代表大会常务委员会 任 命 名 单

(2019年1月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过)

任命聂建华、王守安、胡卫列为最高人民检察院检察委员会委员。



# 全国人民代表大会常务委员会 任 命 名 单

(2019年1月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过)

任命蒋洪军为中国人民解放军军事检察院检察长。

# 全国人民代表大会常务委员会 批 准 免 职 的 名 单

(2019年1月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过)

- 一、批准免去游劝荣的湖南省人民检察院检察长职务。
- 二、批准免去李宁的云南省人民检察院检察长职务。

# 第十三届全国人民代表大会常务委员会 第八次会议议程

2019年1月29日至30日

(2019年1月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会  
第八次会议第一次全体会议通过)

- 一、审议《中华人民共和国外商投资法（草案）》
- 二、审议任免案

# 在第十三届全国人民代表大会 常务委员会第九次会议上的讲话

(2019年2月27日)

全国人大常委会委员长 栗战书

各位委员、各位同志：

本次常委会会议顺利完成了各项预定任务。通过了十三届全国人大二次会议议程草案、主席团和秘书长名单草案、列席人员名单等有关文件，审议并原则通过常委会工作报告稿，为召开十三届全国人大二次会议做了准备；听取审议了1个专项工作报告和1个专题调研报告，还通过了代表资格审查报告和人事任免案。

全国人大常委会向全国人民代表大会报告工作，是宪法的规定，是常委会对全国人民代表大会负责、受代表和人民监督的重要制度安排。在审议常委会工作报告稿时，常委会组成人员和列席会议的同志对履职第一年的工作给予充分肯定，对工作报告稿表示赞成。大家一致认为，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，十三届全国人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，认真贯彻落实党的十九大、十九届二中、三中全会精神和党中央决策部署，按照十三届全国人大一次会议各项决议要求，依法履职，担当作为，开拓创新，立法、监督、代表、对外交往、自身建设等工作都取得新进展新成效，实现了良好开局。大家指出，工作报告稿总结工作实事求是，提炼体

会准确深刻，部署工作思路清晰，是一个站位高、内容实、文风新的好报告。这些成绩的取得，是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指引的结果，是各级人大、中央国家机关各部门、全国人大各专委会、人大常委会各工作机构和全国人大代表支持、努力的结果，每一位常委会组成人员都尽职尽责，主动积极工作，为此作出重要贡献，我向大家表示感谢！审议中大家对报告稿和常委会工作提出了一些意见建议，文件起草组要一条一条梳理，抓紧研究修改，能吸收的尽量吸收，没有吸收的要向提出人员作说明沟通；有些意见建议是工作性的，在今后的工作中采纳。修改完善后，按程序提请十三届全国人大二次会议审议。二次会议审议时，常委会组成人员实际是双重身份：作为常委会组成人员，要认真听取其他代表对常委会工作的意见建议；作为全国人大代表，还可以对工作和报告提出意见，但更多的是做好引导工作，充分认识在党中央领导下人大工作所取得的成绩，充分认识人大常委会不负代表重托、依法履职尽责所作出的努力，进一步增强坚持和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的自信心、自觉性。

检查大气污染防治法实施情况、用法律武器

保卫蓝天，是常委会贯彻落实党中央决策部署、直接参与污染防治攻坚战的具体行动，也是常委会 2018 年监督工作的重中之重。本次会议听取审议了国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查报告和审议意见情况以及有关决议落实情况的报告。常委会组成人员充分肯定国务院和各方面的工作，普遍认为污染防治攻坚战已经取得重大进展。2018 年度生态环境质量改善快于“十三五”规划进度要求，全国 338 个地级以上城市空气优良天数比例已近 80%。执法检查中发现的涉及 22 家企业的 38 个问题，均已得到依法查处和纠正。大家强调，在当前外部环境复杂严峻、经济下行压力加大的形势下，加强环境治理大方向不能动摇。要深入贯彻习近平生态文明思想，全面实施生态环保法律制度，坚持用法律武器治理污染，用法治力量保卫青山绿水、蓝天碧海，坚决打好污染防治攻坚战。常委会组成人员的审议意见，请国务院及有关部门认真研究处理；有关专门委员会要加强跟踪监督，督促有关方面坚守阵地、巩固成果，推动生态环境质量持续改善。

精准脱贫是党的十九大部署的三大攻坚战之一，是对全面建成小康社会最具有决定性意义的攻坚战。常委会围绕脱贫攻坚工作情况开展专题调研，曹建明、吉炳轩、武维华 3 位副委员长分别带队，赴 16 个省（区）深入开展实地调研，形成专题调研报告，提请本次会议审议，国务院领导及有关部门负责人听取了调研情况的报告和审议。常委会组成人员充分肯定调研组的工作，普遍赞成调研报告。大家指出，脱贫攻坚战已经取得重大决定性成就，但随着向纵深推进，攻坚难度递增，任务依然艰巨。现在离完成 2020 年目标任务只有不到两年时间了，必须一鼓作气，

聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体，重点解决好实现“两不愁三保障”面临的突出问题，建立巩固脱贫成果长效机制，确保如期打赢这场攻坚战，实现贫困地区和贫困群众同全国人民一道进入全面小康社会的目标。围绕此，全国人大及其常委会今后还将通过调研、视察等，进一步助力脱贫攻坚。目前，虽然没有扶贫脱贫的专门法律，但经梳理，在宪法和现行有效的 39 部法律当中，共有 54 条有关扶贫脱贫的条款。拟请有关专门委员会和工作机构研究，可否围绕这些法律条款的落实搞一次执法检查，用法律手段推动打赢脱贫攻坚战。这也可以作为实施法律监督的创新性探索。

各位委员、各位同志，即将召开的十三届全国人大二次会议，是我国政治生活中的一件大事，是在全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标关键之年召开的一次十分重要的会议。会议将听取审议“一府两院”工作报告和常委会工作报告，审查批准计划和计划报告、预算和预算报告，还将审议通过外商投资法。开好这次大会，对于深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，把全国各族人民思想和行动统一到党中央决策部署上来，齐心协力完成今年各项目标任务，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立 70 周年，具有十分重要的意义。我们要在党中央坚强领导下，同全体代表一道尽职尽责，全力以赴完成会议各项任务，把十三届全国人大二次会议开成民主、团结、求实、奋进的大会。这里，我强调三点：

一是充分发扬民主，凝聚信心力量。要尊重和保障代表的民主权利，营造畅所欲言、求真务实的会议氛围，让代表围绕议题踊跃发言、献计献策。要善于正确集中，把握会议正确导向，引

导代表把智慧和力量凝聚到党和国家工作大局上来，把各项报告和议案审议好，确保顺利通过。要加强正面宣传报道，唱响主旋律，弘扬正能量，在全社会营造团结一心、砥砺前行的良好氛围。

二是自觉接受监督，积极改进工作。常委会、各专门委员会组成人员和全国人大机关工作人员，都要虚心听取人大代表的意见建议，自觉主动接受代表和人民的监督，研究加强和改进常

委会工作，更好行使宪法法律赋予的职权。

三是做好服务保障，保持良好会风。大会秘书处已经做了大量扎实细致的工作，各项准备基本就绪。现在要抓紧最后时间再检查、再落实，务实高效、周密细致地做好组织服务和安全保卫工作，确保大会绝对安全、平稳顺利。要驰而不息改进会风，严格执行会风会纪各项规定，注重抓细节、抓落实、抓监督，以清新会风展现优良党风政风。

# 国务院关于研究处理大气污染防治法 执法检查报告和审议意见情况以及 有关决议落实情况的报告

——2019年2月26日在第十三届全国人民代表大会  
常务委员会第九次会议上

生态环境部部长 李干杰

全国人民代表大会常务委员会：

按照有关法律規定和全国人大常委会安排，受国务院委托，现就研究处理大气污染防治法执法检查报告和审议意见情况以及有关决议落实情况报告如下，请审议。

坚决打好污染防治攻坚战，是党的十九大作出的重大决策部署。2018年5月，全国生态环境保护大会召开，习近平总书记出席会议并发表重要讲话，李克强总理作工作部署，大会正式确立习近平生态文明思想，为推进美丽中国建设、实现人与自然和谐共生的现代化提供了方向指引和根本遵循。6月，中共中央、国务院印发《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》，明确打好污染防治攻坚战的时间表、路线图、任务书。

十三届全国人大常委会把大气污染防治法执法检查作为2018年监督工作的重中之重。栗战书委员长亲自担任执法检查组组长，并带队进行实地检查。2018年7月，经党中央批准，十三届全国人大常委会专门加开第四次会议，听取和审议大气污染防治法执法检查报告（以下简称《报告》），作出《全国人民代表大会常务委

关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决议》（以下简称《决议》）。这是十三届全国人大常委会深入贯彻落实习近平生态文明思想和全国生态环境保护大会精神的重大举措，是以法律的武器治理污染、用法治的力量保卫蓝天的重要行动，对全面加强生态环境保护、坚决打好污染防治攻坚战发挥了重要指导和推动作用。

国务院高度重视《报告》和审议意见研究处理以及《决议》落实工作。李克强总理作出重要批示，要求扎实抓好治理和整改，举一反三拿出更有针对性的具体措施，加快健全大气污染治理长效机制。韩正副总理要求有关部门高度重视，抓整改抓落实。各地区各部门深入贯彻落实习近平生态文明思想和全国生态环境保护大会精神，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，切实扛起生态文明建设和生态环境保护的政治责任，落实党中央、国务院决策部署，学习贯彻十三届全国人大常委会第四次会议部署要求，及时研究，抓好落实。围绕打好污染防治攻坚战标志性战役，国务院印发实施《打赢蓝天保卫战三年行动计划》，经国务院同意，有

关部门印发柴油货车污染治理、城市黑臭水体治理、渤海综合治理、长江保护修复、水源地保护、农业农村污染治理等行动计划或实施方案，污染防治攻坚战全面展开，生态环境质量持续改善。

## 一、关于研究处理《报告》 和审议意见情况

通过执法检查，有力推动了大气污染防治法全面有效实施。地方和部门的法律意识进一步增强，法律责任进一步落实，配套法规和标准加快完善，企业守法意识明显增强，为打赢蓝天保卫战提供了法治保障。生态环境部会同最高人民法院、最高人民检察院、发展改革委等 22 个部门和单位以及河北等 8 省（区）人民政府，对照《报告》和审议意见，坚持问题导向，制定工作方案，及时加以改进。

### （一）强化大气污染防治责任落实。

加强大气污染防治工作领导。突出重点区域、重点指标、重点时段和重点领域，进一步落实地方和部门大气污染防治法定责任。研究将打赢蓝天保卫战目标任务完成情况纳入污染防治攻坚战成效考核。在中央环境保护督察“回头看”中，组织对部分省份开展大气污染防治专项督察，将大气污染防治法执法检查中发现的突出问题作为重点，推动地方和部门落实“党政同责”、“一岗双责”。全国 31 个省份都出台了生态环境保护责任规定，各项责任进一步具体化、规范化、制度化。

进一步完善大气污染联防联控机制。调整成立京津冀及周边地区大气污染防治领导小组，建立汾渭平原大气污染防治协作小组，继续发挥长三角地区大气污染防治协作小组作用。生态环境部联合相关地方和部门印发实施京津冀及周边地

区、长三角地区、汾渭平原等重点区域 2018—2019 年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案，强化区域协作机制，狠抓秋冬季污染治理，推进大气污染防治各项制度措施落实。

### （二）严格执行大气污染防治法。

一是加强源头防控。大力调整优化产业结构、能源结构、运输结构、用地结构，注重发挥结构调整优化在大气污染防治中的治本作用。

调整优化产业结构。重点区域严禁新增钢铁、焦化、电解铝、铸造、水泥和平板玻璃等产能。组织修订产业结构调整指导目录，进一步提高相关高排放行业的准入门槛。发布产业发展与转移指导目录（2018 年本），深化区域分工合作和错位发展。继续推进重点行业化解过剩产能工作，组织开展专项抽查，防范“地条钢”死灰复燃。统筹推进城镇人口密集区危化品企业搬迁改造工作。继续推进“散乱污”企业整治，实施分类指导、分类处置。河北、山西、江苏、山东等地出台钢铁、焦化、水泥、玻璃等重点行业去产能工作方案，加快产能淘汰与退出。

调整优化能源结构。积极稳妥推进北方地区冬季清洁取暖，坚持宜气则气、宜电则电、宜煤则煤、宜热则热，以气定改、先立后破，在落实气源的前提下实施“煤改气”。财政部安排资金 139.2 亿元用于支持京津冀及周边地区、汾渭平原 35 个城市的农村地区散煤治理和清洁取暖。发展改革委、能源局大力推进天然气产供储销体系建设，协调保障天然气供应，重点落实供暖季气源，确保民生用气稳定供应；印发《关于促进生物质能供热发展的指导意见》，积极推广生物质能应用；完善煤炭消费减量替代制度，支持重点地区燃煤锅炉改造以及利用余热、浅层地能替代燃煤供暖；加强商品煤质量管理，强化跟踪监测，抑制不符合标准的劣质煤炭使用。市场监管

总局、发展改革委、生态环境部联合印发《关于加强锅炉节能环保工作的通知》，督促企业依法落实有关锅炉节能环保要求。住房城乡建设部组织开展城镇清洁供暖及采暖用气安全保障等工作。生态环境部将清洁取暖纳入蓝天保卫战重点区域强化监督，确保群众温暖过冬和清洁取暖。

调整优化运输结构。国务院办公厅印发《推进运输结构调整三年行动计划（2018—2020年）》，以深化交通运输供给侧结构性改革为主线，以三大重点区域为主战场，推进运输结构调整，降低机动车污染物排放量。交通运输部等部门制定贯彻落实方案，推动大宗货物集疏港运输向铁路和水路转移。发展改革委推动12个长江干线港口铁水联运设施联通项目建设。铁路局围绕发展铁水联运、推进公铁联运、提高铁路集装箱运输能力等提出18项具体措施。采取财政、税收、政府采购等方面政策和措施，进一步推进新能源汽车发展和充电基础设施建设。京津冀等重点地区运输结构调整力度进一步加大，在环渤海地区全面禁止柴油货车运输集疏港煤炭后，河北省唐山市全面推进疏港矿石铁路直达钢铁企业，北京市建筑材料运输“公转铁”取得突破。据统计，2018年全国铁路货运总量同比增长9.1%，其中煤炭、冶炼等大宗货物和集装箱运量同比增长12%以上，“公转铁”取得初步成效。

调整优化用地结构。实施大规模国土绿化行动，推进京津风沙源治理、太行山绿化工程，加强三北防护林体系建设。继续实施退耕还林还草、退牧还草等生态修复与保护工程。开展森林城市建设，大力提高城市建成区绿化覆盖率。研究制定露天矿山综合整治工作方案，督促落实矿山地质环境保护与土地复垦方案。依法加强施工

工地扬尘管理，推动提高道路机械化清扫率。按月通报重点区域城市降尘量。加快开展减少肥料源氨排放、养殖业源氨排放的技术措施研究与示范。支持16个省份实施农作物秸秆收集、贮存、运输和综合利用项目。在12个省份开展秸秆综合利用试点，支持整县推进秸秆综合利用工作。继续推进粮棉主产区和北方冬季采暖地区秸秆收储运体系建设。黑龙江、吉林、辽宁制定禁止秸秆露天焚烧工作方案，2018年秋收季节秸秆焚烧火点显著减少，空气质量明显改善。

二是严格落实法律制度。坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境，强化大气污染防治法律制度的执行，切实维护法律的刚性和权威。

严格监管执法。全面落实环境保护法、大气污染防治法等法律法规要求，依法依规加强监管，严厉打击涉气企业环境违法行为，大力整治排放不达标企业。组织开展蓝天保卫战重点区域强化监督，充分运用在线监控、热点网格、卫星遥感等科技手段，现场检查发现“散乱污”企业、工业企业环境违法等涉气环境问题2万多个，正在持续督促整改；2017年交地方办理的3.89万个问题全部整改完毕。同时，增强服务意识，加强对地方、企业的指导和服务，印发国家先进污染防治技术目录（大气污染防治领域），提出冶金等重点行业“一市一策”和钢铁企业“一厂一策”治理方案。针对大气污染防治法执法检查组发现的38个问题，均已责成地方依法查处，累计实施行政处罚28起、罚款467万元，移送行政拘留1起。截至目前，除内蒙古包头亚新隆顺特钢有限公司、陕西延长石油兴化化工有限公司完成阶段性整改外，其余已整改完毕。

落实监测制度。进一步完善大气环境监测网络，推进地方建设的省控、市控环境空气质量自动监测站和大气超级监测站与国家级平台联网，



加强中西部地区县级城市空气质量监测能力建设，推进东中部区县和西部大气污染严重城市的区县空气质量监测站点全覆盖。强化全国重点污染源自动监控体系建设，2.3万余家重点排污单位实施自动监控并与国家监控平台联网，对重点排污单位自行监测和信息公开情况进行通报。强化监测数据质量控制，完善国家、区域、监测机构三级质控体系建设。生态环境部、市场监管总局印发《关于加强生态环境监测机构监督管理工作的通知》，规范生态环境监测机构、机动车检验机构的资质认定和数据质量控制。严肃查处生态环境监测数据弄虚作假行为，2018年8月，生态环境部通报山西临汾监测数据造假典型案例，约谈临汾市人民政府主要负责同志和监测设施运维企业负责人，涉案的16名人员被依法判处刑罚。卫生健康委印发《坚决打好污染防治攻坚战全面加强环境与健康工作三年行动方案》，加强大气污染等对人体健康影响的监测。

落实信息公开制度。公开发布打好污染防治攻坚战标志性战役的行动计划或实施方案、重点区域秋冬季大气污染防治综合治理攻坚行动方案等文件，推进生态环境质量、环保标准、污染源监测、突发环境事件等重点领域信息公开，推进企业环保设施向社会开放。发布《环境影响评价公众参与办法》，保障公众知情权和参与权。指导督促地方推进生态环境政务、监管执法等信息公开，不断强化宣传引导，通过电视、网络、报刊、微信等平台，广泛宣传大气污染防治法律、政策和科普知识，积极正面引导舆论，努力赢得群众理解和支持。同时加大环境违法问题曝光力度，很多省市在当地媒体设立“曝光台”栏目，接受群众监督。

落实机动车船污染防治各项规定。加强油、路、车统筹，大力实施清洁柴油车（机）、清洁

运输、清洁油品行动，全链条治理柴油车（机）超标排放。严格执行大气污染防治法有关规定，建立健全生态环境部门检测、公安交管部门处罚、交通运输部门监督维修的联合监管机制，科学设置高排放车辆禁限行区域、时段，加强高排放车辆的现场查处、劝返、纠正；建立完善机动车排放检测与强制维护制度，检测和维修数据实时传送到地方生态环境和交通运输部门。推进重点区域城市在用车遥感监测网络建设。加强新生产机动车环保监管。统筹做好成品油质量升级相关工作。自2019年1月1日起，全国全面供应符合国六标准的车用汽柴油，停止销售普通柴油和低于国六标准的车用汽柴油。依法加强油品生产、销售、储存和使用环节监管，指导地方集中打击黑加油站点、加油车。进一步扩大船舶排放控制区范围，覆盖沿海重点港口和部分内河区域，推广使用纯电动或天然气船舶，推进岸电建设与使用。各地依法划定非道路移动机械低排放控制区并严格管控。

强化重污染天气应对。出台推进重污染天气预案修订工作的指导意见，统一重污染天气预警分级标准，规范预警启动和解除条件，明确各级别预警措施减排要求。指导京津冀及周边地区、长三角地区、汾渭平原80个城市修订预案并对减排清单进行评估，要求细化到具体生产线和生产工序，按照黄色、橙色、红色等不同预警级别明确相应的减排措施，并提前告知企业。环保与气象部门加强合作，提升空气质量监测预测预报能力，完善重污染天气预测会商机制、应急响应机制。针对预测可能发生重污染过程，及时发出预警提示，地方政府依法启动应急响应，实施区域应急联动，有效缓解重污染过程。在重污染过程前、中、后分别进行有针对性的专家解读，及时做好重污染过程信息发布工作，积极争取公

众理解、支持和参与。

### （三）完善相关法规标准。

一是健全法规规章制度。起草排污许可管理条例，将排污许可制建设成为固定污染源环境管理的核心制度。推进京津冀及周边地区大气污染防治条例研究起草工作，深化区域大气污染防治联防联控要求。加快建立机动车环保召回制度。发布实施有毒有害大气污染物名录。31个省（区、市）全部完成大气污染防治相关条例的制修订工作，结合本地实际进一步明确和细化相关法律规定。

二是完善标准体系。认真落实法律要求，加快制修订大气污染防治相关标准。研究制定涂料、油墨、胶粘剂、清洗剂等产品挥发性有机物含量限值标准。修订石油焦质量标准，加严硫含量限值。发布车用柴油、船用燃料油标准修改单，废止普通柴油标准，实现车用柴油、普通柴油、部分船舶用油“三油并轨”。抓紧制修订制药、工业涂装类等重点行业污染物排放控制以及恶臭、大气污染物综合排放等标准。从2018年10月1日起，京津冀及周边地区工业企业全面执行大气污染物特别排放限值。大气污染防治重点地区的一些省份结合本地实际和空气质量改善需要，制修订10多项更加严格的地方排放标准，切实降低重点行业的大气污染物排放。

### （四）进一步强化科技支撑。

科技部继续推进“大气污染成因与控制技术研究”重点专项实施，聚焦重污染天气和光化学烟雾污染防治科技需求，突出抓好重点区域大气污染关键问题科技攻坚。加快大气污染防治成熟新技术推广，推动环境监测技术进步和自主创新。生态环境部会同有关方面继续实施“大气重污染成因与治理”攻关项目，对大气重污染成因和来源、排放现状评估和强化管控技术、大气污

染防治综合科学决策支撑、大气污染对人群健康影响研究等4个专题集中进行科技攻关；对京津冀大气污染传输通道城市（以下称“2+26”城市）、汾渭平原11城市、雄安新区进行长期驻点研究和“一市一策”技术指导，提升地方大气污染防治的科学性、精准性和有效性；组建国内最大规模的区域大气环境综合立体观测网，探明京津冀冬季出现细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）重污染过程的主要原因；构建“2+26”城市精细化大气污染物排放清单，完成秋冬季PM<sub>2.5</sub>来源解析，提升重点领域治理精准性和有效性；完善预测预报、会商分析、预警应急、跟踪评估和专家解读等全流程的重污染天气应对技术体系，应对能力和效果明显提升。各有关部门主动增强服务意识，激励企业进行绿色技术创新，加强企业环境治理技术指导。

## 二、关于《决议》落实情况

各地区各部门深入贯彻《决议》部署要求，切实履行法律赋予职责，抓紧制定实施方案，聚焦重点问题，明确具体措施，切实抓好落实，确保污染防治攻坚战取得明显成效。

（一）压实生态文明建设和生态环境保护政治责任。

严格落实“党政同责”、“一岗双责”。抓紧研究中央和国家机关相关部门生态环境保护责任清单，研究起草污染防治攻坚战成效考核办法，进一步压实生态环境保护“党政同责”、“一岗双责”。针对一些地方政府和部门履职不到位、生态环境质量持续恶化等问题，2018年生态环境部先后7批次对29个地方政府和3个省级部门实施约谈，推动解决突出生态环境问题。全面推行领导干部自然资源资产离任审计。探索建立污染防治攻坚战相关统计指标体系。

建立健全生态环境保护督察机制。起草中央生态环境保护督察工作规定，推进省级生态环境保护督察，基本实现地市督察全覆盖，推动生态环境保护督察向纵深发展。2018年，分两批对河北等20个省（区）开展中央环境保护督察“回头看”，重点聚焦第一轮中央环境保护督察反馈问题整改情况，公开通报103个典型案例，直接推动解决群众身边生态环境问题7万余个。围绕污染防治攻坚战标志性战役和重点领域，结合各省（区）实际情况，在“回头看”期间，每省（区）统筹安排1项专项督察。配合全国人大常委会开展执法检查，查处一批违法企业，有力推动突出环境问题的解决。

加快推进相关改革。中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》，有效整合生态环境保护领域执法职责和队伍，强化生态环境保护综合执法体系和能力建设。印发《关于统筹推进省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革工作的通知》，全面推开生态环境机构垂改工作。积极推进生态环境损害赔偿制度改革，研究制定环境损害司法鉴定执业分类规定。

## （二）推动生态环境保护法律制度体系建设。

制修订相关法律法规。配合全国人大常委会制定土壤污染防治法，修改大气污染防治法、环境影响评价法、环境噪声污染防治法。配合开展长江保护法立法调研，并提出相关立法建议。完成海洋石油勘探开发环境保护管理条例修改前期工作，推进生态环境监测条例、危险废物经营许可证管理办法、放射性同位素与射线装置安全和防护条例等行政法规的制修订。

开展法规规章规范性文件清理。国务院办公厅印发《关于开展生态环境保护法规、规章、规范性文件清理工作的通知》，对不符合不衔接不

适应法律规定、中央精神、时代要求的，及时进行废止或修改。各地区各部门按照统一部署，重点清理与习近平生态文明思想和党的十八大以来党中央、国务院有关生态环境保护文件精神，以及生态环境保护方面的法律不符合不衔接不适应的规定。各地区各部门已废止或拟废止193件规章，已修改或拟修改300件规章，已废止或拟废止8629件规范性文件，已修改或拟修改2411件规范性文件。

完善生态环境保护标准。发布水、大气污染物排放标准制订技术导则，进一步规范国家和地方的标准制订工作。发布农用地土壤污染风险管控标准（试行）等环境质量标准，以及柴油车、汽油车、非道路移动柴油机械等相关污染物排放标准。指导各地加快制定农村生活污水处理排放标准，提升农村生活污水治理水平。推进生活饮用水卫生标准、室内空气质量标准等环境健康标准修订工作，降低公众的健康风险。

## （三）严格执行生态环境保护法律制度。

严格实施环境保护法等法律制度。持续开展环境保护法实施年活动，大力推进环境保护法及其配套办法的执行。2018年全国环境行政处罚罚款152.8亿元，同比增长32%，是新环境保护法实施前2014年的4.8倍。四年来，全国适用环境保护法配套办法案件达11.4万件，使环境保护法真正落地见效。在全国部署开展河湖执法工作，依法查处河湖违法案件。加大水生生物资源保护力度，严厉打击电炸毒鱼及非法捕捞行为。严格管控围填海活动，严肃查处自然资源领域违法违规行爲。

健全行政执法与刑事司法衔接机制。最高人民法院完善专业化环境资源审判体系和案件归口审理，加大对环境污染重点刑事案件以及民事、行政公益诉讼案件的审判指导，推动环境资源案

件跨行政区集中管辖，发挥典型案例的示范指引作用。制定生态环境损害赔偿相关司法解释，构建生态环境损害诉讼和公益诉讼的衔接机制。最高人民检察院印发《关于充分发挥检察职能作用助力打好污染防治攻坚战的通知》，制定《关于在检察公益诉讼中加强协作配合依法打好污染防治攻坚战的意见》，会同有关方面研究提出环境污染刑事案件办理有关问题指导性意见。推进破坏环境资源犯罪专项立案监督，加强生态环境刑事侦查活动监督、审判监督以及执行监督。公安部指导京津冀公安机关建立打赢蓝天保卫战警务协作机制。生态环境部等部门研究起草长江经济带生态环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法。

规范环境行政处罚行为。研究起草进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见、引导企业环境守法的意见，提升生态环境行政处罚规范化水平，引导企业自律，实现常态化守法。建成国家企业信用信息公示系统，为生态环境行政处罚信息提供依法公示的平台。推进环境信息强制性披露制度改革，对存在严重环境违法行为的上市公司开展联合查处，督促全面、及时、准确披露环境信息。开展环境执法大练兵，提高基层环境执法人员职业素养和业务水平。

#### （四）坚决打好污染防治攻坚战标志性战役。

全面推进蓝天保卫战。坚持将坚决打赢蓝天保卫战作为打好污染防治攻坚战的重中之重，从调整优化产业结构、能源结构、运输结构、用地结构入手，全方位推进大气污染防治。进一步加强组织领导，完善区域大气污染联防联控协作机制。聚焦重点区域、重点指标、重点时段、重点领域，加强工业、燃煤、机动车三大污染源治理，推进秋冬季大气污染综合治理攻坚，开展蓝天保卫战强化监督。统筹油、路、车治理，深入

推进柴油货车污染治理，推动煤炭等大宗物资运输加快向铁路转移。全国实现超低排放的煤电机组约 8.1 亿千瓦，占煤电总装机容量的 80%。加强“散乱污”企业及集群综合整治。实施区域应急联动，有效应对重污染天气。通过继续努力，进一步明显降低 PM<sub>2.5</sub> 浓度，明显减少重污染天数，明显改善大气环境质量，明显增强人民的蓝天幸福感。

着力打好碧水保卫战。持续推进水污染防治行动计划，推动实施河长制湖长制。加强重点流域水生态环境保护。扎实推进长江保护修复，印发《关于加强长江水生生物保护工作的意见》，编制长江经济带“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单），引导和优化沿江产业布局。推进全国集中式饮用水水源地环境整治，1586 个水源地 6251 个问题整改完成率达 99.9%。开展黑臭水体整治专项排查，36 个重点城市中 1062 个城市黑臭水体中，1009 个消除或基本消除黑臭，比例达 95%。全国 97.8% 的省级及以上工业集聚区建成污水集中处理设施并安装自动在线监控装置。强化入河、入海排污口监管，推动渤海等重点海域污染治理。推进行政村环境整治全覆盖，2018 年完成 2.5 万个建制村环境综合整治。

稳步推进净土保卫战。全面落实土壤污染防治行动计划。做好农用地土壤污染状况详查，完成全部 70 万份农用地详查样品采集和分析测试工作。开展涉重金属行业污染耕地风险排查整治，推进建设用地土壤污染风险管控。国务院办公厅印发《“无废城市”建设试点工作方案》，持续推进固体废物源头减量和资源化利用。严厉打击固体废物及危险废物非法转移和倾倒行为，挂牌督办的 1308 个突出问题整改率达 99.7%。坚定不移推进禁止洋垃圾入境，分阶段开展进口固

体废物加工利用企业环境违法问题专项整治，2018年全国固体废物进口量同比减少46.5%，其中限制进口类固体废物进口量同比减少51.5%。推进垃圾焚烧发电行业达标排放，存在问题的垃圾焚烧发电厂全部完成整改。

大力开展生态保护修复。初步划定京津冀3省（市）、长江经济带11省（市）和宁夏回族自治区共15个省份生态保护红线，其余16个省份已基本形成生态保护红线划定方案。国家级自然保护区增至474处。开展第三批山水林田湖草生态保护修复工程试点工作。开展“绿盾2018”自然保护区监督检查专项行动，切实推动自然保护区违法违规问题整改。

#### （五）广泛动员和鼓励公众参与。

加强普法教育。把生态环境保护有关法治宣传教育列入全国普法工作要点，积极推动落实“谁执法谁普法”，开展“以案释法”等生态环境法治宣传活动。把生态环境保护纳入领导干部培训体系，及时举办地方领导干部培训班。通过微博、微信等媒体平台，大力宣传生态环境保护法律和政策，广泛普及生态环境保护科学知识。

倡导绿色生活。发布《公民生态环境行为规范（试行）》，启动“美丽中国，我是行动者”主题实践活动，引导公众自觉履行生态环境保护法定义务，选择简约适度、绿色低碳的生活方式。拓展大中小学生生态文明教育，积极开展绿色发展社会实践，推进勤俭节约、低碳环保的校园文化建设。开展绿色商场等创建，培育绿色流通主体，推广绿色包装、绿色回收，倡导绿色消费方式。普及环境健康知识，指导公众健康防护。

做好舆论引导。加强污染防治攻坚战成效及典型经验宣传报道，组织主流媒体对大气污染防治、饮用水水源地保护、黑臭水体整治等重点工

作进行采访报道。及时曝光反面典型案例，发挥警示教育作用。完善公众监督、举报反馈和奖励机制，研究起草生态环境违法行为举报奖励管理规定，通过建立完善举报奖励制度，鼓励公众参与，强化社会监督。

2018年，污染防治攻坚战取得重大进展，生态环境状况继续改善，完成既定的年度目标任务，超过“十三五”规划序时进度要求。全国338个地级及以上城市优良天数比例为79.3%，同比提高1.3个百分点；PM<sub>2.5</sub>浓度为39微克/立方米，同比下降9.3%。京津冀及周边地区、长三角地区、汾渭平原PM<sub>2.5</sub>浓度同比分别下降11.8%、10.2%、10.8%。其中，北京市PM<sub>2.5</sub>浓度为51微克/立方米，同比下降12.1%。全国地表水优良（Ⅰ—Ⅲ类）水质断面比例为71%，同比提高3.1个百分点；劣Ⅴ类断面比例为6.7%，同比降低1.6个百分点。近岸海域水质总体稳中向好。

同时，我们也清醒认识到，当前国际国内环境正在发生深刻复杂变化，不稳定、不确定因素增多，打好污染防治攻坚战面临多重挑战。一是思想认识上的摇摆性。面对经济运行稳中有变、变中有忧，外部环境复杂严峻，经济面临下行压力，部分地方对生态环境保护重要性的认识出现了弱化，放松环境监管的风险有所增加。二是污染治理任务的艰巨性。随着环境治理措施深入推进，越来越要啃硬骨头，一些问题解决的难度在加大。部分地区仍对传统产业存在路径依赖，结构性污染问题依然突出。生态环境风险依然较高，突发环境事件时有发生。三是工作进展的不平衡性。有的地方、有的领域环境治理基础薄弱，工作难度较大。城乡发展和环境治理不平衡，农村地区环境基础设施建设严重滞后。四是工作基础的不适应性。生态环境队伍薄弱，尤其

是基层专业人员缺乏。管理的科学化、精细化、信息化水平亟待提高。五是自然因素影响的不确定性。由于排放总量超过环境容量，生态环境质量受自然条件影响较大，特别是大气环境质量深受气象条件影响，稍有松懈就可能出现反复。要以更大决心、更实举措，统筹兼顾，坚定坚决扎实推进污染防治攻坚战和持久战，打好重点战役，全力攻坚，务求实效。

我们将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚定不移贯彻落实习近平生态文明思想，坚定不移贯彻落实全国生态环境保护大会精神，坚定不移打好污染防治攻坚战，坚定不

移推进生态环境治理体系和治理能力现代化，坚定不移打造生态环境保护铁军，按照党中央、国务院决策部署，在全国人大及其常委会监督支持下，继续抓好《报告》和审议意见以及《决议》落实，坚守阵地、巩固成果，保持方向、决心和定力不动摇，协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护，坚持稳中求进、统筹兼顾、综合施策、两手发力、点面结合、求真务实，聚焦打赢蓝天保卫战等标志性战役，依法依规推动解决生态环境突出问题，持续改善生态环境质量，进一步满足人民日益增长的优美生态环境需要，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立 70 周年。

# 全国人民代表大会常务委员会专题调研组 关于脱贫攻坚工作情况的调研报告

——2019年2月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第九次会议上

全国人大常委会副委员长 武维华

全国人民代表大会常务委员会：

党的十九大把脱贫攻坚作为全面建成小康社会必须打好的三大攻坚战之一，摆到更加突出的位置，作出了新的重大部署，提出新的更高要求。全国人大常委会坚决贯彻党中央决策部署，继2017年8月十二届全国人大常委会第二十九次会议审议国务院关于脱贫攻坚工作情况的报告并进行专题询问后，十三届全国人大常委会在履职第一年就将听取和审议脱贫攻坚工作情况的专题调研报告列入监督工作计划，具体工作由全国人大农业与农村委员会和民族委员会组织实施。常委会领导高度重视，栗战书委员长、王晨副委员长亲自审定了调研方案。2018年5月至12月，曹建明、吉炳轩、武维华三位副委员长带队，部分全国人大常委会委员、全国人大农委和民委组成人员、全国人大代表参加，分别赴四川、青海、山西等16个省区开展实地调研。全国人大农委和民委听取了国务院扶贫办和国家民委的工作情况介绍，审议了国务院办公厅转报的关于落实全国人大常委会对脱贫攻坚工作情况报告审议意见的报告。现将有关情况报告如下。

## 一、脱贫攻坚战取得决定性进展

一年多来，国务院有关部门及各地深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的

十九大精神，坚决贯彻落实党中央关于脱贫攻坚的重大决策部署，坚持把脱贫攻坚作为重要政治任务和第一民生工程，针对全国人大常委会提出的精准扶贫方面存在的问题，积极采取措施整改，深入推进精准脱贫各项工作，脱贫攻坚战取得了决定性进展。2018年，全国有1386万农村贫困人口摆脱贫困，预计有280个左右贫困县摘帽。2018年末，全国农村贫困人口从2012年末的9899万人减少至1660万人，累计减少8239万人；贫困发生率从2012年的10.2%下降至1.7%，累计下降8.5个百分点。

### （一）严格落实脱贫攻坚责任

按照党的十九大关于打赢脱贫攻坚战总体部署，2018年6月，中共中央国务院出台了《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，就完善顶层设计、强化政策措施、加强统筹协调等做出了具体安排。国务院及其有关部门坚持把脱贫攻坚作为党中央在新时代赋予的重大政治任务，国务院扶贫办等10多家部委单独或联合出台了配套的实施方案或工作计划，明确今后行动与2020年要达到的目标。有脱贫攻坚任务的省份把打赢脱贫攻坚战作为当前最大的政治责任和检验树牢“四个意识”、做到“两个维护”的重要标尺，建立党政“一把手”负总责的扶贫“双组长”责任制，严格执行五级书记抓扶贫的工作机

制，坚决落实保持贫困县党政正职稳定的政治纪律和组织纪律，出台了一系列优惠政策措施，持续推进脱贫攻坚工作。可以说，当前脱贫攻坚责任、政策、投入、动员、监督、考核等体系都在不断完善，扶贫工作力度、深度、精准度达到新的水平。

## （二）强化扶贫投入和监管

一是继续加大投入。近年来，中央财政专项扶贫资金年均增长 20% 以上，2018 年达到 1061 亿元。省级财政专项扶贫资金年均增长 30% 以上，市县财政专项扶贫资金也大幅增长，省市县财政专项扶贫资金 2018 年已超过 1000 亿元。金融资金、社会资金成为新的重要渠道，易地扶贫搬迁专项贷款、扶贫小额贷款不断增加，证券业、保险业、土地政策支持力度也不断加大。2018 年，新增扶贫小额贷款 1000 多亿元，全国贫困县省域内流转土地增减挂钩结余指标 15 万亩实现收益约 500 亿元，99 家证券公司结对帮扶 263 个贫困县，扶贫专属农业保险产品达 74 个。二是完善整合利用机制。各地区各部门积极整合财政资金，确保资金精准高效使用。2017 年 12 月，国务院出台了《关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》，就加强涉农资金统筹整合做出了整体部署。2018 年 3 月，财政部下发了《关于做好 2018 年贫困县涉农财政资金整合试点工作的通知》，就做好整合试点工作进行了部署，并将试点范围扩大到所有贫困县。2018 年全国共整合各级财政资金 3064 亿元。贵州省有 21 个县（市）将扶贫资金折股量化到贫困户。三是强化监管。2018 年，国务院及其有关部门全面加强了扶贫资金项目使用监管，推动实施扶贫资金预算编制、执行、决算的全过程绩效管理，中央财政专项扶贫资金分配结果已全部公告到县，省级资金分配结果公告比例 90% 以上，清理 1 年以上闲置扶贫资金 198.5 亿元。审

计署 2018 年对 382 个贫困县开展了扶贫审计，已累计覆盖 832 个贫困县中的 766 个。

## （三）扎实推进补短板强弱项工作

一是积极推进深度贫困地区脱贫攻坚。2017 年 9 月，中共中央国务院出台了《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》，并将“向深度贫困地区倾斜支持情况”列入全国东西扶贫协作考核和中央单位定点扶贫工作考核。截至 2018 年底，已有 26 个中央部门出台了 27 个支持深度贫困地区脱贫攻坚的政策文件。“三区三州”所在的 6 省区都印发实施了深度贫困地区脱贫攻坚实施方案，明确任务目标，细化时间表和路线图；都召开了脱贫攻坚现场推进会，总结推广经验，现场解决问题。在“三区三州”外，中西部地区确定了 169 个深度贫困县，并出台了相应的支持政策。二是深入推进产业扶贫。国务院有关部门明确把带动贫困户精准受益作为扶持新型农业经营主体、安排产业扶贫项目的前置条件，支持利用财政资金扶持贫困村集体经济发展，广泛开展贫困地区产销对接，着力解决农产品“卖难”和加工增值增收的问题。各地在产业扶贫方面也进行了积极探索。贵州省遵义市创新产业扶贫机制，确保每户贫困户有一个稳定增收的长线产业、两个短期见效的短线产业。青海省大力发展绿色扶贫产业，探索出一条经济发展与生态保护双赢的路径。三是着力做好“三保障”工作。重视抓好群众住房安全，特别是易地扶贫搬迁的配套工作。2018 年，国务院有关部门在易地扶贫搬迁总规模不变的原则下，实事求是地调整分省规模，将贷款融资等统一调整为发行地方政府债券融资，在危房改造任务较重的中西部 22 省份开展农房加固改造示范，兜底解决特困户住房安全。各地积极为建档立卡搬迁人口谋划后续帮扶措施。西藏通过给易地扶贫搬迁户安排劳务和就业的方式，解决了“搬得出、留得住”的问



题。河南省成立了县级易地扶贫搬迁后续扶持发展公司，统筹盘活迁出区和安置区各项资源，逐步实现产业扶贫措施全覆盖。加大教育扶贫力度，斩断贫困代际传递链条。全国已有 2075 个县制定了控辍保学方案，国家中等职业教育免学费和助学金政策体系不断完善，国家中等职业教育免学费政策受助范围已覆盖全部建档立卡贫困学生。海南省加强了失学辍学发现和劝返工作，杜绝简单地用资助政策替代入学保障。四川省在民族地区 52 个县推进“一村一幼”建设，在民族地区推进 15 年免费教育，在凉山州开展了“学前学会普通话”试点。落实健康扶贫政策，防止因病致贫返贫。目前，我国已全面建成了从三级医院到县医院互联互通的远程医疗网络，基本医疗保险、大病保险、医疗救助等制度不断完善，贫困人口医疗费用实际报销比例已提高到 80% 以上，所有贫困县已基本实现县域内先诊疗后付费和“一站式”结算制度，专项救治病种扩大到 21 个。社会救助兜底保障不断加强，2018 年已将未脱贫建档立卡贫困户中靠家庭供养无法单独立户的重度残疾人、重病患者等贫困人口按程序纳入低保范围，全国所有县（市、区）农村低保标准已达到或超过国家扶贫标准。

#### （四）着力激发贫困群众内生动力

各地区各部门高度重视激发和涵养各族贫困群众内生动力，大力破除“等靠要”思想和简单依靠给钱给物扶贫的落后观念，激发贫困群众树立自力更生、艰苦奋斗的精神。2018 年，国务院有关部门召开了全国脱贫攻坚表彰大会暨首场脱贫攻坚先进事迹报告会，组织 25 名全国脱贫攻坚奖获奖者组成 4 个报告团，到 21 个省区市开展先进事迹巡回报告活动，通过开展示范典型宣传，在全社会营造用勤劳双手和辛勤劳动脱贫的正能量。2018 年 10 月，扶贫办等 13 个部门印发了《关于开展扶贫扶志行动的意见》，围绕

着加强扶志教育、改进帮扶方式、移风易俗等作出了部署安排。各地也制定大量配套措施，通过传授一技之长，提升贫困群众的生产技能和参与意识，通过实施项目带动和农村集体收益分配机制改革，增强贫困群众的切实获得感，通过开展感恩奋进教育，增进贫困群众对党和政府的深层次认同，多管齐下、多措并举，实现了扶贫领域的“志智双扶”，带动了贫困地区基层的移风易俗。山西、江西等省探索实施精准扶贫项目“以奖代补”机制，破除贫困群众“等靠要”思想。

#### （五）从严从实狠抓作风建设

党中央将 2018 年作为脱贫攻坚作风建设年，全面开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理，以作风建设的成果促进各项扶贫政策举措的落实。10 月，中共中央办公厅印发了《关于统筹规范督查检查考核工作的通知》，针对目前扶贫领域存在的“一人干活、多人指导检查”“白天迎检、晚上填表、插空干扶贫”等问题，制定了精准发力、针对性强的对策措施。十九届中央第二轮巡视对 26 个地方、单位党组织开展了脱贫攻坚专项巡视，中央纪委、国家监委还在官方网站开通了扶贫领域腐败和作风问题曝光专区，先后两次集中曝光 44 起典型案例，强化压力传导，促进责任落实，形成了警示震慑的强大效应。湖北省开展了常态化暗访，实现对有脱贫攻坚任务的县、乡（镇）暗访全覆盖。云南省建立了省、州（市）、县（区）、乡（镇）司法纪委联动机制，对脱贫攻坚政策落实情况开展常态化抽查。

调研过程中，我们深切感到，脱贫攻坚工作得到了广大农村群众的衷心拥护，党和国家在脱贫攻坚中实施的一系列惠民政策深得民心。调研组所到之处，党员干部群众一致表示：近几年是脱贫攻坚力度最大、贫困人口减少最多、贫困群众增收最快、农村面貌变化最大的时期，感谢习总书记！感谢党中央！让各族群众过上了新时代

的好日子。

## 二、决战决胜脱贫攻坚 形势依然严峻

脱贫攻坚战虽然取得了决定性进展，但随着脱贫攻坚逐步向纵深推进，深度贫困问题凸显，攻坚难度递增，工作中也还存在一些不容忽视的实际困难和突出问题。

### （一）脱贫攻坚任务依然艰巨

当前，脱贫攻坚已进入了啃硬骨头、攻城拔寨的冲刺期，剩下的都是一些贫中之贫、难中之难，虽然贫困的绝对人口在减少，但脱贫攻坚的任务仍然很重，难度在增加。一是贫困人口基数依然较大，财政兜底压力大。截至 2018 年底，全国还有农村贫困人口 1660 万人，约 400 个贫困县，近 3 万个贫困村，数量仍然不少，且尚未脱贫人口中，长期患病者、残疾人、孤寡老人等特殊困难群体和自身发展动力不足的贫困人口比例高，且越往后比例会越高，这部分人中很多需要依靠财政兜底才能实现稳定脱贫，保障性扶贫特别是财政兜底的压力越来越大。如河南建档立卡贫困人口中，因病、因残致贫占比超过 72%，无劳动能力者占 47%，65 岁以上老人占 26%。二是深度贫困地区如期脱贫任务重。“三区三州”深度贫困地区贫困状况虽然有了很大改观，但仍然是脱贫攻坚战的短板、重点和难点。区域性整体贫困问题突出。青海省 15 个深度贫困县贫困发生率都在 20% 以上，藏区深度贫困乡镇贫困发生率高达 25%。四川凉山州尚有 1118 个贫困村未退出，彝区 10 县贫困发生率达 19.4%。云南怒江州贫困发生率高达 38.14%。基础设施和基本公共服务发展滞后，行路难、吃水难、用电难等问题尚未得到彻底解决。云南省有 4 万户建档立卡贫困户饮水困难，有 45 万户建档立卡贫困户居住在危房中，71 万户建档立卡贫困户无

卫生厕。南疆地区缺水缺电矛盾突出。西藏有 12 个县主电网未覆盖，涉及 9.8 万贫困人口，102 个建制村不通动力电，涉及 3.58 万贫困人口。甘肃省甘南、临夏两州和青海省海南、黄南、玉树、果洛四州无铁路，黄南州 79 个行政村通村道路为砂石路，254 个自然村不通公路，果洛州有近 55% 的行政村不通路。经济社会发展面临的生态制约明显，如青海省藏区、甘肃省甘南州等地由于生态保护的原因，一些扶贫项目建设用地申报、审批困难。云南省等省的“直过民族”长期处于封闭状态，很多人不懂国家通用语言文字，社会发育程度低，社会综合治理难度大。

### （二）产业扶贫亟待加强

各省区普遍存在产业扶贫项目单一、同质化的现象，后续发展面临较大的市场风险。如山西省大力发展的核桃、大枣产业，近两年市场价格已经大幅下降。调研组所到的贫困地区基本上仍以小农生产为主，产业发展规模小、组织化程度低，缺乏新型农业经营主体，龙头企业带动作用发挥不够，联贫带贫能力弱。如云南省仅有 16.8% 的建档立卡贫困户加入了农民专业合作社。四川省凉山州畜牧专业合作社和龙头企业带动农户数不到全州总数的 15%。山西省个别农户小型养殖仍是人畜共院。一些扶贫产业层次低、链条短，基本依赖种植、养殖等生产环节，缺乏深加工环节，产品附加值低，带动贫困户脱贫致富能力有限。如海南、甘肃、青海、西藏等省区大部分农产品仍停留在出售原材料和初级加工阶段。部分扶贫产业贫困户参与程度低、扶贫效果的可持续性弱。如西藏、贵州等省区获得产业扶持的贫困户比例较低。青海、广东等省区产业帮扶多采取托管托养等方式，贫困户真正参与产业发展的比例低。乡村旅游扶贫、电商扶贫等新兴扶贫产业发展基础仍较为薄弱。如广东省乡

乡村旅游产业同质化和区域旅游同构化的现象突出。新疆、青海、甘肃等省区电商扶贫面临着物流费用高、人才缺乏等问题。调研中，各地普遍反映，经过多年的扶贫开发，比较容易脱贫的地区和人口基本已经解决，剩余的贫困人口既难找到适合的扶贫产业，又难参与到扶贫产业中，通过产业扶贫在 2020 年底完成预定脱贫任务有一定难度。村集体经济薄弱的老问题仍然存在。如云南省 5732 个出列的贫困村中有 902 个贫困村没有村集体经济收入。

### （三）“三保障”仍存在薄弱环节

在调研中，各地普遍反映，当前已经总体稳定实现贫困人口不愁吃、不愁穿，但义务教育、基本医疗和住房安全做到保障有力还存在不足。义务教育方面，各地不同程度地存在义务教育阶段孩子辍学的问题。四川、云南等省部分民族地区教育事业发展滞后，义务教育办学条件极差。如四川凉山州尚有 10 个县未通过省级义务教育督导评估，寄宿制学校“大通铺”情况严重。基本医疗方面，四川、青海等省的民族地区地方病、高原病多发。健康扶贫政策仍需完善，各地普遍反映慢性病家庭医生签约服务政策落实不到位、管理不规范，签约医生以村医为主，多流于形式，不少地方反映医疗托底政策在实践中出现了不同程度的过度医疗现象。住房安全方面，一些易地扶贫搬迁项目重搬迁轻扶持，配套产业和促进就业没跟上，后续脱贫缺乏支撑。各地不同程度地存在易地扶贫搬迁入住滞后，搬迁入住进度和竣工进度不相匹配的问题。青海反映，边缘户住房改造困难。

### （四）脱贫攻坚内生动力仍显不足

在调研中，各地普遍反映当前的扶贫政策都是真金白银，对贫困地区和贫困人口给的越来越多，帮的越来越实，但相比之下，如何激发脱贫攻坚的内生动力仍是亟需补齐的短板。新疆反

映，有的贫困县自我发展的内生动力欠缺，仍习惯性地依赖外部扶持；山西、安徽等省反映，一些地方帮扶方式方法简单，只注重短期增收，重“帮”轻“扶”，简单给钱给物的多，可持续发展关注不够，针对贫困人口致贫原因对症下药、培养“造血”能力的措施少；广东反映，少数贫困村基层党组织软弱涣散，带领群众脱贫致富能力不足，激发群众内生动力办法不多；四川反映，有的基层干部能力素质还不能适应脱贫攻坚的需要，主动担当意识不强，存在不敢干、不会干等问题。同时，各地普遍反映，一些贫困群众主动致富意愿不强，过度依赖帮扶政策，自身参与的积极性、主动性不高，个别贫困群众甚至存在“你不帮，我不动”现象；山西、青海、西藏等省区反映，有的贫困群众思想观念比较落后，旧风俗、旧习惯短期内难以改变，“等靠要”思想依然存在；江西、青海等省反映，一些有劳动能力却不愿劳动的懒汉，躺在脱贫优惠政策上不劳而获，导致“边缘户”心理落差和抵触越来越大，在一些地方已经形成了新的干群矛盾。

### （五）扶贫资金的使用管理仍需进一步改进

一是扶贫资金监管粗放。调研组发现，各地在扶贫资金使用中的精准度仍有待加强。西藏反映，部分地（市）存在资金需求大支撑不足和资金拨付进度缓慢、使用率较低并存的问题。各地都不同程度地存在打着脱贫攻坚旗号大举发债的倾向。广东反映，有的地方对社会扶贫资金管理滞后，资金使用不合规。二是涉农资金整合推进不畅，地方配套难度大。贵州反映，有的地方对整合政策理解不够深、不够透，始终存在顾虑，担心资金一旦整合，次年上级部门不再分配资金或减少资金量，有的地方担心出现审计风险。一些项目需要地方配套资金，由于地方财力有限，资金配套存在较大压力，再加上困难群众无力投入，资金筹集存在一定困难。三是金融扶贫政策

仍需完善。西藏反映，金融扶贫存在结构性信贷难问题，农业新型经营主体获贷难。有的地方扶贫小额贷款用途监管不严，未能有效助推产业发展，有些贫困户将扶贫小额贷款用于建房、买房或装修房子，有些贫困户将小额信贷用于投资入股分红，但未参与企业生产和管理，存在风险隐患。如调研组在山西、青海等省发现存在贫困户将扶贫小额贷款借给龙头企业或合作社使用的情况。

#### （六）作风建设仍需加强

调研中，各地普遍反映，当前脱贫攻坚工作中形式主义、官僚主义、弄虚作假、急躁和厌战情绪以及消极腐败现象仍不同程度存在。一是工作落实还有差距。有的乡、村两级压力不够、紧迫感不强，个别地区“上热下凉”的现象依然存在。一些地方落实中央扶贫部署仅注重关注短期效应，对脱贫后的工作研究重视不够。有的地方脱贫后就脱管理，动态调整工作不扎实，没有及时将返贫户重新纳入帮扶。二是扶贫领域违规违纪现象时有发生。极少数地方基层干部在贫困户识别和帮扶过程中仍存在优亲厚友以及截留、挪用、侵占、贪污扶贫资金等不正之风和腐败问题，群众意见强烈。三是形式主义仍然存在。当前，各省区仍不同程度地存在算账脱贫、突击脱贫甚至虚假脱贫现象，同时“等待观望”、“应退不退”等苗头性问题渐显，“急躁症”和“拖延症”并发。各地普遍反映，一些评估和检查过于形式化，甚至带有地方攀比的色彩，甚至在一些地区的省际或地区内部交叉检查中出现负向激励现象。广东反映，在实际工作中不同程度地存在“三多三少”（填表报数多、研究工作少；检查考核多、对症下药少；会议部署多、行动落实少）的现象；贵州反映，当前在关心一线扶贫干部工作、生活和心理健康方面还缺乏有效措施，有考核机制却缺乏正向的激励机制。

#### （七）巩固脱贫成果任重道远

贫困地区摘帽退出后仍将长期处于经济欠发达、发展相对落后的状况，持续稳定增收基础仍很薄弱，自我发展能力不强，如何实现可持续发展还有很长的路要走。一是脱贫群众创收增收渠道单一。不少地方脱贫群众的收入构成不合理，转移性收入占到50%以上，经营性收入占比不到20%，属于政策性脱贫，增收渠道狭窄，存在政策性返贫的风险。如青海省藏区农牧民转移性收入占比达60%以上。四川凉山州反映，随着经济下行压力加大，外出务工人员找不到工作返乡现象开始出现，转移就业和增收难度大，一些靠外出打工脱贫的贫困人口再次返贫。二是不少脱贫县存在债务风险。一些贫困县负债推进工作，存在政府债务风险，脱贫摘帽后还本付息压力极大。如贵州省赤水市在脱贫攻坚补短板中投入资金33.73亿元，其中市级自筹资金大部分为举债，后续还清欠账压力大。三是“软实力”薄弱仍是突出短板。目前，各级干部到贫困县乡村“挂职”“包村包户”等都是暂时性措施，人力资源短缺问题在贫困地区仍普遍存在。受生活条件、个人待遇、工作环境等因素影响，优秀人才不愿来、也留不住，专业技术人员比较缺乏，特别是医疗卫生、教育等部门的人才严重短缺。如甘肃省甘南州的迭部县在2010年和2011年先后面向全国招录了79名紧缺学科的教师，并在住房、安置补贴等方面提供了很多优惠条件，但目前已有40名先后辞职或调离。脱贫地区虽然基础设施面貌发生了根本性变化，但大部分地区仍未解决长期存在的人才“引不来、留不住”问题，即“人才下沉”问题。此外，广东、青海、安徽等省反映，贫困线标准附近的低收入群体增收和发展问题应高度重视，该群体极易形成新的贫困人口；湖北反映，虽然中央明确脱贫后要有3—5年的扶贫政策稳定期，但长远看，不解决

长效机制的问题，不走出良性发展的路子，贫困地区和贫困人口返贫的压力仍将长期存在。

### 三、坚决打赢脱贫攻坚战

打赢脱贫攻坚战，到 2020 年如期全面建成小康社会，始终是习近平总书记和党中央的牵挂，也是中国共产党向全世界和全国人民的庄严承诺。在后续脱贫攻坚战中，要继续全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，认真学习领会习近平总书记关于扶贫工作的重要论述，坚持按照党中央已经明确的目标标准和政策举措，进一步聚焦深度贫困地区、特殊困难群体和影响“两不愁三保障”的突出问题，采取超常规举措，拿出过硬办法，举全国之力，确保如期完成脱贫攻坚任务。

（一）坚持以高度的政治责任感推进脱贫攻坚

一是提高打赢脱贫攻坚战重大意义的认识。打赢脱贫攻坚战是全面建成小康社会的底线任务，是当前“三农”工作的重中之重、急中之急，也是实施乡村振兴战略的基础。各级政府要进一步增强“四个意识”，明确政治责任和使命担当，坚持问题导向，强化交总账意识，以高度的责任感和时不我待的紧迫感，狠抓责任落实和工作落实，咬定目标使劲干，坚决打赢脱贫攻坚战。二是按标准做好脱贫退出工作。各地要以脱贫实效为依据，以群众认可为标准，严格按照国家贫困退出标准和程序，实施贫困县、贫困村和贫困人口的有序退出，确保脱贫成果经得起历史和实践检验。在具体工作中，既要避免因按照“计划指标”整村出列而造成贫困户错退问题，又要克服贫困户识别与退出双重标准，避免扶贫政策福利化、扩大化、过度化的倾向。三是做好与乡村振兴战略衔接。实施乡村振兴战略，摆脱贫困是前提。脱贫攻坚期内，贫困地区乡村振兴主要任务是脱贫攻坚，要保持攻坚力度和政策强

度不减，确保目标不变，靶心不散。已脱贫的地区要利用好乡村振兴相关支持政策优先在脱贫摘帽县实施的时机，重点抓好巩固提升，确保稳定脱贫。民族地区要利用好国家实施民族地区专项规划的有利时机，加快落实《“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划》和《兴边富民行动“十三五”规划》，全面改善生产生活条件。

（二）集中力量支持深度贫困地区脱贫攻坚

一是加快补齐基础设施建设的短板。要优化中央基建投资支出结构，聚焦深度贫困地区，统筹安排地方政府专项债券等各类财政性建设资金，重点加强对深度贫困地区交通、水利、通讯、电力等基础设施建设任务的支持力度，着力改善深度贫困地区群众生存和发展条件。要严格落实国家在贫困地区安排的公益性建设项目取消县级和西部连片特困地区地市级配套资金的政策，加大中央和省级投资比重，切实减轻贫困地区配套压力。二是着力推进基本公共服务均等化。要继续加大对教育、卫生、住房、饮水等民生工程的投入力度，确保基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。要深入实施健康扶贫，着力做好地方病的预防和救治工作。要继续加大教育扶贫力度，着力改善义务教育薄弱学校基本办学条件，推动远程教育建设和乡村教师队伍建设，落实好各项教育扶贫助学政策，探索在深度贫困地区全面普及从小学到高中的 12 年义务教育，全力阻断贫困的代际传递。三是强化要素投入保障。要继续加大金融、土地等政策的倾斜力度，依法加快审批进程，保障深度贫困地区脱贫攻坚项目及时立项推进。要全面提高深度贫困地区公务员、乡村教师、医生等工资待遇水平，提高深度贫困地区对人才的吸引力。要加大东部地区和中央单位对深度贫困地区的帮扶支持，动员社会力量参与深度贫困地区脱贫攻坚。

### （三）推动贫困地区建立可持续发展的产业体系

一是国务院有关部门应尽快开展扶贫产业产能调查、产业结构性风险调查，坚持产业扶贫与产业区划、规模和现有基础相统筹，扶持特色优势产业发展，加强社会化服务，推动各地立足自身资源禀赋、产业基础和市场需求，处理好发挥优势和补齐短板的关系。二是要坚持立足当前、着眼长远，将短平快、立竿见影的扶贫项目与长期稳定脱贫的产业结合起来，特别是要重视生产生态协调发展，探索研究破解自然保护区等生态敏感区内实施脱贫攻坚项目的难题，统筹推进生态文明建设和脱贫攻坚，加快发展生态经济，让贫困人口在生态文明建设中受益。三是要引导特色农产品走品牌化、高端化的发展道路，避免产业扶贫的同质化、短期化和低端化倾向，推动完善新型农业经营主体与贫困户联动发展的利益联结机制，推广股份合作、订单帮扶、生产托管等有效做法，实现贫困户与现代农业发展有机衔接。四是结合实施乡村振兴战略以及民族地区专项规划，加快推进贫困乡村提升工程，推动村级集体经济多渠道、多形式、多元化发展，支持少数民族特色村寨保护与发展，通过多种手段实现各族群众稳定增收，不断增强集体经济对脱贫致富的带动作用。

### （四）切实解决脱贫攻坚中的突出问题

一是着力提升医疗保障水平。要严格落实健康扶贫各项政策措施，进一步健全新农合、大病保险、民政救助、商业补充保险等制度衔接机制，切实落实好县域内先诊疗后付费和“一站式”结算制度。要保障乡镇、村卫生室常用药品供给，加强药品监管，采用有效措施遏制农村医药费用不合理增长，切实减轻农民医药费用负担。要加强对建档立卡贫困人口医疗救助托底保障政策实施效果的评估，有效发挥保障功能，尽

量减少负面效应。同时，要着力建立长效的因病返贫预防机制，解决好2020年后看病费用、技术、人才等一系列要素的补充问题。二是做好易地扶贫搬迁的后续帮扶工作。要认真落实易地扶贫搬迁相关政策要求，重点强化搬迁户后续扶持措施，保证搬迁户后续帮扶措施的全覆盖，并加强后续扶持措施持续增收能力的研究和论证，杜绝一搬了之。要坚持易地扶贫搬迁与产业扶贫同步谋划、同步建设和同步协调，切实做到扶贫搬迁与产业发展同步推进。三是继续强化资金投入和监管。要根据脱贫攻坚的需要继续加大扶贫资金的投入，确保财政投入与脱贫攻坚任务相适应。中央财政应进一步加大对贫困地区的一般性转移支付力度，逐步扩大地方政府对专项资金的整合使用权力，并从程序上和制度上推动由资金使用去向监管向资金使用效率监管转变，提高扶贫资金使用效率。要健全地方建设项目和资金管理，强化财政约束，从严审核把关，抑制贫困县不具有还款能力的项目建设，对已经形成的债务负担要尽快化解。要依据农户家庭特性和生产发展需求，拓宽小额信贷覆盖范围，规范小额信贷发放和监管程序，引导贫困户合理信贷，降低农户信贷风险。要探索将社会扶贫投入纳入监管范围，以确保社会扶贫资源实现优化配置。

### （五）进一步激发贫困人口内生动力

一是坚持开发式扶贫和保障性扶贫相统筹。要把开发式扶贫作为脱贫基本途径，并针对致贫原因和贫困人口结构，加强和完善保障性扶贫措施，造血输血协同，发挥两种方式的综合脱贫效应。二是完善激励约束机制。对自力更生、主动脱贫的人员给予物质和精神奖励，形成正向激励作用；对尚有劳动能力却无所作为的贫困群众应减少资金和物质的直接给予，着力引导其增强脱贫的参与性和能动性；对“因懒致贫、因赌致贫、因婚致贫、因子女不赡养老人致贫”等不良

现象，要因户施策教育惩戒，杜绝不良导向。三是继续强化教育引导和典型引路。要有针对性地加强对贫困地区婚姻、教育等观念的改造，通过文化、教育、科技等多领域全方位的帮扶，促进观念的互通和思路的改变。要深入推进精准扶贫志行动，继续加强思想教育、文化教育，提高脱贫动力和能力；要加强典型引导，组织开展脱贫示范户创建活动，深入挖掘脱贫典型的精神内涵，用身边的事教育身边的人，让贫困群众有目标、有方向，推动群众“敢脱贫”、“勇脱贫”。

#### （六）进一步加强作风建设

一是切实减轻基层扶贫工作负担。要大幅减少各级考核频次，杜绝重复无效的调研和表格资料“创新”，合理安排检查任务，给基层留足工作时间。二是严格监督检查。要持续保持常态化督察态势，狠抓扶贫领域腐败和作风问题专项治理，强化监督执纪问责力度，压实基层干部帮扶责任，严惩精准扶贫中的徇私舞弊行为。要树立正确的监督考核评估导向，确保精准扶贫的监督考核评估机制发挥应有的作用。三是充分发挥基层党组织和基层扶贫干部的主动性和积极性。要进一步发展完善乡村政权和基层党组织，抓好乡村治理体系建设，充分发挥农村基层党组织战斗堡垒作用。要完善村级组织运转经费保障机制，健全党组织领导下的村民自治机制，切实提高村委会组织实施能力。要扎实抓好驻村帮扶工作，组织实施扶贫干部能力提升工程，加强对驻村工作指导和扶贫干部培训。要真正建立容错纠错机制，鼓励支持基层干部放开手脚做事，完善工资待遇、职位晋升等方面的激励政策，解决基层干部的后顾之忧。

#### （七）建立巩固脱贫成果的长效体制机制

一是保持政策稳定性。对退出的贫困县、贫困村和贫困人口，明确“摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管”的具体要求，稳定后续帮扶政策措施，防止运动式脱贫、贫困地区和贫困人口再次返贫。二是实施动态管理。要加强对贫困人口动态管理，积极预防返贫，实现由找准帮扶对象向精准帮扶稳定脱贫转变，确保应纳尽纳。要尽快解决2018年中央经济工作会议提出的边缘贫困人口缺乏政策支持的问题，研究制定支持边缘贫困人口的发展政策，进一步强化和完善非贫困地区脱贫帮扶体系，总结推广贫困地区脱贫帮扶模式和运行机制，统筹推进脱贫攻坚帮扶措施，确保脱贫攻坚全覆盖。三是加快建立人才队伍建设的长效机制。要解决教师、医生等优质人力资源难以“下沉”到贫困地区的突出问题，制定并落实真正具有吸引力的引进和留住人才的激励机制，鼓励优秀人才长期扎根贫困地区工作。要注重加强本地人才的培养力度，注重人才实用性，通过定向招生、委托培养等方式，为贫困地区多培养急需、紧缺的专业人才，为贫困地区的乡村振兴做好长期的人才储备。四是尽早启动2020年后的减贫战略研究。要立足于第二个百年目标，着手研究2020年后的减贫政策，研究构建市场化手段为主、行政手段为辅的农村减贫和农民增收长效机制，探索构建农村减贫和城市减贫并重、全面统筹的城乡贫困治理体系。五是积极推动扶贫开发立法。要将脱贫攻坚战中行之有效的经验上升为法律法规，做好脱贫攻坚的制度设计和创新，将中央决策部署转化为具体的制度规范，为脱贫攻坚提供法制保障。

# 全国人民代表大会常务委员会公告

〔十三届〕第五号

江西省第十三届人大常委会第十一次会议补选易炼红为第十三届全国人民代表大会代表。广东省第十三届人大常委会第九次会议补选傅自应为第十三届全国人民代表大会代表。第十三届全国人民代表大会常务委员会第九次会议根据代表资格审查委员会提出的报告，确认易炼红、傅自应的代表资格有效。

辽宁省人大常委会决定接受张世超辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，张世超的代表资格终止。

第十三届全国人民代表大会代表李斌因病去世。全国人民代表大会常务委员会对李斌代表的去世表示哀悼。李斌的代表资格自然终止。

截至目前，第十三届全国人民代表大会实有代表 2975 人。

特此公告。

全国人民代表大会常务委员会

2019 年 2 月 27 日

## 第十三届全国人民代表大会常务委员会 代表资格审查委员会关于个别代表的 代表资格的报告

(2019 年 2 月 27 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过)

全国人民代表大会常务委员会：

2019 年 1 月 25 日，江西省第十三届人大常委会第十一次会议补选江西省委副书记、省长易炼红为第十三届全国人民代表大会代表。2019

年 1 月 16 日，广东省第十三届人大常委会第九次会议补选中央人民政府驻澳门特别行政区联络办公室主任傅自应为第十三届全国人民代表大会代表。经第十三届全国人民代表大会常务委员会



代表资格审查委员会审查，易炼红、傅自应的代表资格有效，提请全国人民代表大会常务委员会确认并予以公告。

由辽宁省选出的第十三届全国人民代表大会代表，辽宁省鞍山市人大常委会原主任张世超，因涉嫌违纪违法，本人提出辞去第十三届全国人民代表大会代表职务。2019年1月5日，辽宁省第十三届人大常委会第八次会议决定接受其辞职。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，张世超的代表资格终止。

由上海市选出的第十三届全国人民代表大会代表，上海市总工会兼职副主席、上海电气液压气动

有限公司液压泵厂数控工段长李斌，因病于2019年2月21日去世。代表资格审查委员会对李斌代表的去世表示哀悼。李斌的代表资格自然终止。

以上代表资格变动事宜报请全国人民代表大会常务委员会审议通过并予以公告。

本次全国人民代表大会个别代表的代表资格变动后，第十三届全国人民代表大会实有代表2975人。

以上报告，请审议。

第十三届全国人民代表大会  
常务委员会代表资格审查委员会

2019年2月26日

# 全国人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2019年2月27日第十三届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过)

一、免去曾广东的最高人民法院刑事审判第四庭副庭长、审判员职务。

二、任命肖芳(女)、寇秉辉、季伟明、王成慧(女)、王岩(女)、关晓海、马鸿达、叶欢(女)、乐敏(女)、欧海燕(女)、胡瑜(女)、刘平(女)、徐飞(女)为最高人民法院审判员。

三、免去马东的最高人民法院审判员职务。

# 全国人民代表大会常务委员会 批 准 任 命 的 名 单

(2019年2月27日第十三届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过)

一、批准任命王光辉为云南省人民检察院检察长。

二、批准任命蒙永山为青海省人民检察院检察长。

## 关于驻外大使的任免名单

2019年2月3日 中华人民共和国主席习近平根据全国人民代表大会常务委员会的决定任免下列驻外大使：

一、免去杨健（女）的中华人民共和国驻文莱达鲁萨兰国特命全权大使职务；

任命于红（女）为中华人民共和国驻文莱达鲁萨兰国特命全权大使。

二、免去郁红阳的中华人民共和国驻土耳其共和国特命全权大使职务；

任命邓励为中华人民共和国驻土耳其共和国特命全权大使。

三、免去李连和的中华人民共和国驻苏丹共和国特命全权大使职务；

任命马新民为中华人民共和国驻苏丹共和国特命全权大使。

四、免去姜瑜（女）的中华人民共和国驻阿

尔巴尼亚共和国特命全权大使职务；

任命周鼎为中华人民共和国驻阿尔巴尼亚共和国特命全权大使。

五、免去陈波（女）的中华人民共和国驻波斯尼亚和黑塞哥维那特命全权大使职务；

任命季平为中华人民共和国驻波斯尼亚和黑塞哥维那特命全权大使。

六、免去李满长的中华人民共和国驻塞尔维亚共和国特命全权大使职务；

任命陈波（女）为中华人民共和国驻塞尔维亚共和国特命全权大使。

七、免去傅聪的中华人民共和国常驻联合国日内瓦办事处和瑞士其他国际组织副代表、特命全权裁军事务大使职务；

任命李松为中华人民共和国常驻联合国日内瓦办事处和瑞士其他国际组织副代表、特命全权裁军事务大使。

# 第十三届全国人民代表大会常务委员会 第九次会议议程

2019年2月26日至27日

(2019年2月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会

第九次会议第一次全体会议通过)

一、审议《全国人民代表大会常务委员会工作报告(稿)》

二、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《第十三届全国人民代表大会第二次会议议程(草案)》的议案

三、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团和秘书长名单(草案)》的议案

四、审议全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议《第十三届全国人民代表大

会第二次会议列席人员名单(草案)》的议案

五、审议国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查报告和审议意见情况以及有关决议落实情况的报告

六、审议全国人民代表大会常务委员会专题调研组关于脱贫攻坚工作情况的调研报告

七、审议第十三届全国人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告

八、审议任免案

# Gazette of the Standing Committee of the National People's Congress of the People's Republic of China

No. 2 2019

Published on April 15th

---

---

## CONTENTS

Speech Delivered at the Second Session of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Li Zhanshu</i> (347)
Order of the President of the People's Republic of China (No. 26) .....	(348)
Foreign Investment Law of the People's Republic of China .....	(348)
Explanation on the Draft of Foreign Investment Law of the People's Republic of China .....	<i>Wang Chen</i> (352)
Report of the Constitution and Law Committee of the Thirteenth National People's Congress on the Results of Its Deliberation over the Draft of Foreign Investment Law of the People's Republic of China .....	(358)
Report of the Constitution and Law Committee of the Thirteenth National People's Congress on Its Suggestions Regarding the Revision of the Revised Draft of Foreign Investment Law of the People's Republic of China .....	(360)
Resolution of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress on the Report on the Work of the Government .....	(362)
Report on the Work of the Government .....	<i>Li Keqiang</i> (362)
Resolution of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress on the Implementation of the Plan for the National Economic and Social Development of the Year 2018 and on the Plan for the National Economic and Social Development of the Year 2019 .....	(378)
Report on the Implementation of the Plan for the National Economic and	

Social Development of the Year 2018 and on the Draft Plan for the National Economic and Social Development of the Year 2019 ..... *National Development and Reform Commission* (378)

Report of the Finance and Economic Committee of the Thirteenth National People's Congress on the Results of Its Examination of the Implementation of the Plan for the National Economic and Social Development of the Year 2018 and of the Draft Plan for the National Economic and Social Development of the Year 2019 ..... (406)

Resolution of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress on the Implementation of the Central and Local Budgets of the Year 2018 and on the Central and Local Budgets of the Year 2019 ..... (409)

Report on the Implementation of the Central and Local Budgets of the Year 2018 and on the Draft Central and Local Budgets of the Year 2019 ..... *Ministry of Finance* (409)

Report of the Finance and Economic Committee of the Thirteenth National People's Congress on the Results of Its Examination of the Implementation of the Central and Local Budgets of the Year 2018 and of the Draft Central and Local Budgets of the Year 2019 ..... (427)

Resolution of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress on the Report on the Work of the Standing Committee of the National People's Congress ..... (431)

Report on the Work of the Standing Committee of the National People's Congress ..... *Li Zhanshu* (431)

Resolution of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress on the Report on the Work of the Supreme People's Court ..... (440)

Report on the Work of the Supreme People's Court ..... *Zhou Qiang* (440)

Resolution of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress on the Report on the Work of the Supreme People's Procuratorate ..... (450)

Report on the Work of the Supreme People's Procuratorate ..... *Zhang Jun* (450)

Decision of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress on Confirming the Standing Committee of the National People's Congress Accepts the Request from Zhang Rongshun on His Resignation of the Member of the Standing Committee of the National People's Congress ..... (460)

Report on the Suggestions on Handling the Proposals Put Forward by the  
Deputies at the Second Session of the Thirteenth National People's Congress ..... (461)

Namelist of the Presidium and the Secretary General of the Second Session of the  
Thirteenth National People's Congress ..... (479)

Namelist of the Executive Chairmen of the Presidium of the Second Session of the  
Thirteenth National People's Congress ..... (480)

Namelist of the Deputy Secretary-generals of the Second Session of the  
Thirteenth National People's Congress ..... (480)

Measures for Voting on the Proposals at the Second Session of the Thirteenth  
National People's Congress ..... (481)

Agenda of the Second Session of the Thirteenth National People's Congress ..... (482)

Speech Delivered at the 8th Meeting of the Standing Committee of the  
Thirteenth National People's Congress ..... *Li Zhanshu* (483)

Namelist of the Appointment by the Standing Committee of the National  
People's Congress (A Deputy Director of the Legislative Affairs  
Commission of the Standing Committee of the National People's  
Congress) ..... (485)

Namelist of the Appointments and Removals by the Standing Committee  
of the National People's Congress (A Vice President, Members of the  
Adjudication Committee, Chief Judges of Divisions, and Judges of the  
Supreme People's Court) ..... (485)

Namelist of the Appointments by the Standing Committee of the National  
People's Congress (Members of the Procuratorial Committee of the  
Supreme People's Procuratorate) ..... (485)

Namelist of the Appointment by the Standing Committee of the National  
People's Congress (Chief Procurator of the Military Procuratorate  
of the Chinese People's Liberation Army) ..... (486)

Namelist of the Removals Approved by the Standing Committee of the National  
People's Congress (Chief-Procurators of the People's Procuratorates at the  
Provincial Level) ..... (486)

Agenda of the 8th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	(487)
Speech Delivered at the 9th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	<i>Li Zhanshu</i> (488)
Report of the State Council on Researching and Dealing with the Law-Enforcement Inspection Report of the Law on the Prevention and Control of Atmospheric Pollution and Its Deliberation Opinions and the Implementation of the Relevant Resolutions .....	<i>Li Ganjie</i> (491)
Research Report of the Special Issue Research Team of the Standing Committee of the National People's Congress on the Battle against Poverty .....	<i>Wu Weihua</i> (500)
Announcement of the Standing Committee of the National People's Congress (the Thirteenth National People's Congress, No. 5) .....	(509)
Report of the Credentials Committee of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress on Qualifications of Certain Deputies .....	(509)
Namelist of the Appointments and Removals by the Standing Committee of the National People's Congress (An Associate Chief Judge of A Division and Judges of the Supreme People's Court) .....	(511)
Namelist of the Appointments Approved by the Standing Committee of the National People's Congress (Chief-Procurators of the People's Procuratorates at the Provincial Level) .....	(511)
Namelist of Appointments and Removals of Ambassadors to Foreign Countries .....	(512)
Agenda of the 9th Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress .....	(513)



# 欢 迎 订 阅

## 2019年全国人大常委会公报

《中华人民共和国立法法》规定：“在常务委员会公报上刊登的法律文本为标准文本”。《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》是全国人大常委会正式出版刊物，由全国人大常委会办公厅编辑出版，是国家宣传民主与法制建设，宣传人民代表大会制度的重要刊物，是国家颁布法律标准文本的途径。

全国人大常委会公报主要登载全国人民代表大会及其常务委员会通过的法律、决定、决议、任免名单以及国务院、最高人民法院、最高人民检察院的工作报告，全国人大常委会的工作报告和检查法律实施情况的报告以及我国同外国和其他国际组织缔结的条约、协定等。

全国人大常委会公报为不定期刊物，原则上每次代表大会或常委会会议后出版一期，全年6—8期，每期载有英文目录，向国内外公开发行人。

本刊地址：（北京 西城区 人民大会堂）全国人大常委会办公厅公报编辑室  
（100805）

联系电话：（010）63096185 （010）63098422（传真）

---

中 华 人 民 共 和 国

全国人民代表大会常务委员会公报

主办·主管：全国人民代表大会常务委员会办公厅

编辑·出版：全国人民代表大会常务委员会办公厅

公报编辑室

邮政编码：100805

国内总发行：北京市报刊发行局

订 阅 处：全 国 各 地 邮 政 局

国外总发行：中国国际图书贸易总公司

（北京399信箱）

印 刷：文 化 部 印 刷 厂

---

刊号：ISSN1000 - 0070  
CN11 - 1002/D

国内代号2-1

国外代号N650

全年定价：50.00 元