

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

（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(P_{2.5})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(M₂)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规划的主要任务

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,深入贯彻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费成本奖补机制。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。大力推广集装箱化运输,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建设改造升级行动计划(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

文化旅游 提质升级	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。
养老产业 加快发展	通过校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。持续开展养老院所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。
体育产业 创新发展	加大体育服务设施建设,狠抓社会足球场、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、足球场场地设施建设规划的贯彻落实。
家政服务 提质扩容	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。
信息消费 扩大升级	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。

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困难群体脱贫攻坚,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。