

**《中共中央关于制定国民经济
和社会发展第十二个五年规划
的建议》辅导读本**

党委宣传部

二〇一〇年十二月

目 录

1. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议..... (1)
2. 关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划建议的说明..... 温家宝 (15)
3. 深刻理解《建议》主题主线 促进经济社会全面协调可持续发展..... 李克强 (25)
4. “十二五”时期经济社会发展主要目标..... 张平 (34)
5. 培育发展战略性新兴产业和全面提高信息化水平..... 李毅中 (39)
6. 加强现代能源产业和综合运输体系建设..... 张国宝 (43)
7. 推动我国经济发展更多依靠科技创新驱动..... 万钢 (47)
8. 推动教育事业科学发展..... 袁贵仁 (51)
9. 党的领导是实现“十二五”时期经济社会发展目标的根本保证..... 李景田 (55)

中共中央关于制定国民经济和社会发展的

第十二个五年规划的建议

(2010年10月18日中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议通过)

“十二五”时期(二〇一一年至二〇一五年),是全面建设小康社会的关键时期,是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。深刻认识并准确把握国内外形势新变化新特点,科学制定“十二五”规划,对于继续抓住和用好我国发展的重要战略机遇期、促进经济长期平稳较快发展,对于夺取全面建设小康社会新胜利、推进中国特色社会主义伟大事业,具有十分重要的意义。

一、加快转变经济发展方式,开创科学发展新局面

(1)“十一五”时期经济社会发展取得巨大成就。“十一五”时期是我国发展史上极不平凡的五年。面对国内外环境的复杂变化和重大风险挑战,我们党团结带领全国各族人民,紧紧抓住发展这个党执政兴国的第一要务,贯彻落实党的理论和路线方针政策,实施正确而有力的宏观调控,充分发挥我国社会主义制度的政治优势,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,使国家面貌发生新的历史性变化。我们有效应对国际金融危机巨大冲击,保持了经济平稳较快发展良好态势,并为长远可持续发展奠定了重要基础。我们战胜了汶川特大地震等重大自然灾害,成功举办了北京奥运会和上海世博会,胜利完成了“十一五”规划确定的主要目标和任务。经过五年努力奋斗,我国社会生产力快速发展,综合国力大幅提升,人民生活明显改善,国际地位和影响力显著提高,社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设和党的建设取得重大进展,谱写了中国特色社会主义事业新篇章。五年取得的成绩来之不易,积累的经验弥足珍贵,创造的精神财富影响深远。

(2)“十二五”时期经济社会发展的国内外环境。当前和今后一个时期,世情、国情继续发生深刻变化,我国经济社会发展呈现新的阶段性特征。综合判断国际国内形势,我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期,既面临难得的历史机遇,也面对诸多可以预见和难以预见的风险挑战。我们要增强机遇意识和忧患意识,科学把握发展规律,主动适应环境变化,有效化解各种矛盾,更加奋发有为地推进我国改革开放和社会主义现代化建设。

当今世界,和平、发展、合作仍是时代潮流,世界多极化、经济全球化深入发展,世界经济政治格局出现新变化,科技创新孕育新突破,国际环境总体上有利于我国和平发展。同时,国际金融危机影响深远,世界经济增长速度减缓,全球需求结构出现明显变化,围绕市场、资源、人才、技术、标准等的竞争更加激烈,气候变化以及能源资源安全、粮食安全等全球性问题更加突出,各种形式的保护主义抬头,我国发展的外部环境更趋复杂。我们必须坚持以更广阔的视野,冷静观察,沉着应对,统筹国内国际两个大局,把握好在全球经济分工中的新定位,积极创造参与国际经济合作和竞争新优势。

从国内看,工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展,人均国民收入稳步增加,经济结构转型加快,市场需求潜力巨大,资金供给充裕,科技和教育整体水平提升,劳

动力素质改善，基础设施日益完善，体制活力显著增强，政府宏观调控和应对复杂局面能力明显提高，社会保障体系逐步健全，社会大局保持稳定，我们完全有条件推动经济社会发展和综合国力再上新台阶。同时，必须清醒地看到，我国发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，主要是，经济增长的资源环境约束强化，投资和消费关系失衡，收入分配差距较大，科技创新能力不强，产业结构不合理，农业基础仍然薄弱，城乡区域发展不协调，就业总量压力和结构性矛盾并存，社会矛盾明显增多，制约科学发展的体制机制障碍依然较多。我们必须科学判断和准确把握发展趋势，充分利用各种有利条件，加快解决突出矛盾和问题，集中力量办好自己的事情。

(3) 制定“十二五”规划的指导思想。制定“十二五”规划，必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，适应国内外形势新变化，顺应各族人民过上更好生活新期待，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，深化改革开放，保障和改善民生，巩固和扩大应对国际金融危机冲击成果，促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定，为全面建成小康社会打下具有决定性意义的基础。

以科学发展为主题，是时代的要求，关系改革开放和现代化建设全局。我国是拥有十三亿人口的发展中大国，仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，发展仍是解决我国所有问题的关键。在当代中国，坚持发展是硬道理的本质要求，就是坚持科学发展，更加注重以人为本，更加注重全面协调可持续发展，更加注重统筹兼顾，更加注重保障和改善民生，促进社会公平正义。

以加快转变经济发展方式为主线，是推动科学发展的必由之路，符合我国基本国情和发展阶段性新特征。加快转变经济发展方式是我国经济社会领域的一场深刻变革，必须贯穿经济社会发展全过程和各领域，提高发展的全面性、协调性、可持续性，坚持在发展中促转变、在转变中谋发展，实现经济社会又好又快发展。基本要求是：

——坚持把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向。构建扩大内需长效机制，促进经济增长向依靠消费、投资、出口协调拉动转变。加强农业基础地位，提升制造业核心竞争力，发展战略性新兴产业，加快发展服务业，促进经济增长向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变。统筹城乡发展，积极稳妥推进城镇化，加快推进社会主义新农村建设，促进区域良性互动、协调发展。

——坚持把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑。深入实施科教兴国战略和人才强国战略，充分发挥科技第一生产力和人才第一资源作用，提高教育现代化水平，增强自主创新能力，壮大创新人才队伍，推动发展向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变，加快建设创新型国家。

——坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点。完善保障和改善民生的制度安排，把促进就业放在经济社会发展优先位置，加快发展各项社会事业，推进基本公共服务均等化，加大收入分配调节力度，坚定不移走共同富裕道路，使发展成果惠及全体人民。

——坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点。深入贯彻节约资源和保护环境基本国策，节约能源，降低温室气体排放强度，发展循环

经济，推广低碳技术，积极应对气候变化，促进经济社会发展与人口资源环境相协调，走可持续发展之路。

——坚持把改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力。坚定推进经济、政治、文化、社会等领域改革，加快构建有利于科学发展的体制机制。实施互利共赢的开放战略，与国际社会共同应对全球性挑战、共同分享发展机遇。

(4) “十二五”时期经济社会发展主要目标。“十二五”规划要具有战略性、前瞻性、指导性，与应对国际金融危机冲击重大部署紧密衔接，与到二〇二〇年实现全面建设小康社会奋斗目标紧密衔接。综合考虑未来发展趋势和条件，今后五年经济社会发展的主要目标是：

——经济平稳较快发展。价格总水平基本稳定，就业持续增加，国际收支趋向基本平衡，经济增长质量和效益明显提高。

——经济结构战略性调整取得重大进展。居民消费率上升，服务业比重和城镇化水平提高，城乡区域发展的协调性增强。经济增长的科技含量提高，单位国内生产总值能源消耗和二氧化碳排放大幅下降，主要污染物排放总量显著减少，生态环境质量明显改善。

——城乡居民收入普遍较快增加。努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，低收入者收入明显增加，中等收入群体持续扩大，贫困人口显著减少，人民生活质量和水平不断提高。

——社会建设明显加强。覆盖城乡居民的基本公共服务体系逐步完善，全民受教育程度稳步提升，全民族思想道德素质、科学文化素质和健康素质不断提高。社会主义民主法制更加健全，人民权益得到切实保障。文化事业和文化产业加快发展。社会管理制度趋于完善，社会更加和谐稳定。

——改革开放不断深化。财税金融、要素价格、垄断行业等重要领域和关键环节改革取得明显进展，政府职能加快转变，政府公信力和行政效率进一步提高。对外开放广度和深度不断拓展，互利共赢开放格局进一步形成。

经过全国人民共同努力奋斗，要使我国转变经济发展方式取得实质性进展，综合国力、国际竞争力、抵御风险能力显著提高，人民物质文化生活明显改善，全面建成小康社会的基础更加牢固。

二、坚持扩大内需战略，保持经济平稳较快发展

坚持扩大内需特别是消费需求的战略，必须充分挖掘我国内需的巨大潜力，着力破解制约扩大内需的体制机制障碍，加快形成消费、投资、出口协调拉动经济增长新局面。

(5) 加强和改善宏观调控。巩固和扩大应对国际金融危机冲击成果是“十二五”时期的重要任务。要处理好保持经济平稳较快发展、调整经济结构和管理通胀预期的关系，保持宏观经济政策的连续性和稳定性，增强针对性和灵活性，提高宏观调控的科学性和预见性，防范各类潜在风险，避免经济大的起落。把短期调控政策和长期发展政策有机结合起来，加强各项政策协调配合，促进经济平稳较快发展。

(6) 建立扩大消费需求的长效机制。把扩大消费需求作为扩大内需的战略重点，进一步释放城乡居民消费潜力，逐步使我国国内市场总体规模位居世界前列。要积极稳妥推进城镇化，大力发展服务业和中小企业，增加就业创业机会。要完善收入分配制度，合理调整国民收入分配格局，着力提高城乡中低收入居民收入，增强居民消费能力。要增加政府支出用

于改善民生和社会事业比重，扩大社会保障制度覆盖面，逐步完善基本公共服务体系，形成良好的居民消费预期。要加强市场流通体系建设，发展新型消费业态，拓展新兴服务消费，完善鼓励消费的政策，改善消费环境，保护消费者权益，积极促进消费结构升级。要合理引导消费行为，发展节能环保型消费品，倡导与我国国情相适应的文明、节约、绿色、低碳消费模式。

(7) 调整优化投资结构。发挥投资对扩大内需的重要作用，保持投资合理增长，优化投资结构，完善投资体制机制，提高投资质量和效益，有效拉动经济增长。“十二五”前期要确保国家扩大内需的重点在建和续建项目顺利完成并发挥效益。发挥产业政策作用，引导投资进一步向民生和社会事业、农业农村、科技创新、生态环保、资源节约等领域倾斜。坚持区别对待、分类指导，引导投资更多投向中西部地区。严格执行投资项目用地、节能、环保、安全等准入标准，有效遏制盲目扩张和重复建设。促进投资消费良性互动，把扩大投资和增加就业、改善民生有机结合起来，创造最终需求。明确界定政府投资范围，加强和规范地方政府融资平台管理，防范投资风险。规范国有企业投资行为，注重提高经济效益和社会效益。鼓励扩大民间投资，放宽市场准入，支持民间资本进入基础产业、基础设施、市政公用事业、社会事业、金融服务等领域。

三、推进农业现代化，加快社会主义新农村建设

在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化，是“十二五”时期的一项重大任务，必须坚持把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作重中之重，统筹城乡发展，坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，加大强农惠农力度，夯实农业农村发展基础，提高农业现代化水平和农民生活水平，建设农民幸福生活的美好家园。

(8) 加快发展现代农业。坚持走中国特色农业现代化道路，把保障国家粮食安全作为首要目标，加快转变农业发展方式，提高农业综合生产能力、抗风险能力、市场竞争能力。实施全国新增千亿斤粮食生产能力规划，加大粮食主产区投入和利益补偿。严格保护耕地，加快农村土地整理复垦，大规模建设旱涝保收高标准农田。推进农业科技创新，健全公益性农业技术推广体系，发展现代种业，加快农业机械化。完善现代农业产业体系，发展高产、优质、高效、生态、安全农业，促进园艺产品、畜产品、水产品规模种养，加快发展设施农业和农产品加工业、流通业，促进农业生产经营专业化、标准化、规模化、集约化。推进现代农业示范区建设。发展节水农业。推广清洁环保生产方式，治理农业面源污染。

(9) 加强农村基础设施建设和公共服务。按照推进城乡经济社会发展一体化的要求，搞好社会主义新农村建设规划，加快改善农村生产生活条件。农村基础设施建设要以水利为重点，大幅增加投入，完善建设和管护机制，推进小型病险水库除险加固，加快大中型灌区配套改造，搞好抗旱水源工程建设，完善农村小型水利设施，全面加强农田水利建设。继续推进农村电网改造，加强农村饮水安全工程、公路、沼气建设，继续改造农村危房，实施农村清洁工程，开展农村环境综合整治。提高农村义务教育质量和均衡发展水平，推进农村中等职业教育免费进程。加强农村三级医疗卫生服务网络建设。完善农村社会保障体系，逐步提高保障标准。深入推进开发式扶贫，逐步提高扶贫标准，加大扶贫投入，加快解决集中连片特殊困难地区的贫困问题，有序开展移民扶贫，实现农村低保制度与扶贫开发政策有效衔接。

(10) 拓宽农民增收渠道。提高农民职业技能和创收能力，多渠道增加农民收入。鼓励农民优化种养结构、提高效益，完善农产品市场体系和价格形成机制，健全农业补贴等支持保护制度，增加农民生产经营收入。引导农产品加工业在产区布局，发展农村非农产业，壮大县域经济，促进农民转移就业，增加工资性收入。

(11) 完善农村发展体制机制。坚持和完善农村基本经营制度，现有农村土地承包关系保持稳定并长久不变，在依法自愿有偿和加强服务基础上完善土地承包经营权流转市场，发展多种形式的适度规模经营，支持农民专业合作社和农业产业化龙头企业发展，加快健全农业社会化服务体系，提高农业经营组织化程度。完善城乡平等的要素交换关系，促进土地增值收益和农村存款主要用于农业农村。按照节约用地、保障农民权益的要求推进征地制度改革，积极稳妥推进农村土地整治，完善农村集体经营性建设用地流转和宅基地管理机制。深化农村信用社改革，鼓励有条件的地区以县为单位建立社区银行，发展农村小型金融组织和小额信贷，健全农业保险制度，改善农村金融服务。深化农村综合改革，推进集体林权和国有林区林权制度改革，完善草原承包经营制度。认真总结统筹城乡综合配套改革试点经验，积极探索解决农业、农村、农民问题新途径。

四、发展现代产业体系，提高产业核心竞争力

坚持走中国特色新型工业化道路，必须适应市场需求变化，根据科技进步新趋势，发挥我国产业在全球经济中的比较优势，发展结构优化、技术先进、清洁安全、附加值高、吸纳就业能力强的现代产业体系。

(12) 改造提升制造业。制造业发展重点是优化结构，改善品种质量，增强产业配套能力，淘汰落后产能。发展先进装备制造业，调整优化原材料工业，改造提升消费品工业，促进制造业由大变强。完善依托国家重点工程发展重大技术装备政策，提高基础工艺、基础材料、基础元器件研发和系统集成水平。支持企业技术改造，增强新产品开发能力和品牌创建能力。合理引导企业兼并重组，提高产业集中度，发展拥有国际知名品牌和核心竞争力的大中型企业，提升小企业专业化分工协作水平，促进企业组织结构优化。

(13) 培育发展战略性新兴产业。科学判断未来市场需求变化和技术发展趋势，加强政策支持和规划引导，强化核心关键技术研发，突破重点领域，积极有序发展新一代信息技术、节能环保、新能源、生物、高端装备制造、新材料、新能源汽车等产业，加快形成先导性、支柱性产业，切实提高产业核心竞争力和经济效益。发挥国家重大科技专项的引领支撑作用，实施产业创新发展工程，加强财税金融政策支持，推动高技术产业做强做大。

(14) 加快发展服务业。把推动服务业大发展作为产业结构优化升级的战略重点，建立公平、规范、透明的市场准入标准，探索适合新型服务业态发展的市场管理办法，调整税费和土地、水、电等要素价格政策，营造有利于服务业发展的政策和体制环境。大力发展生产性服务业和生活性服务业，积极发展旅游业。拓展服务业新领域，发展新业态，培育新热点，推进规模化、品牌化、网络化经营。推动特大城市形成以服务经济为主的产业结构。

(15) 加强现代能源产业和综合运输体系建设。推动能源生产和利用方式变革，构建安全、稳定、经济、清洁的现代能源产业体系。加快新能源开发，推进传统能源清洁高效利用，在保护生态的前提下积极发展水电，在确保安全的基础上高效发展核电，加强电网建设，发展智能电网，完善油气管网，扩大油气战略储备。按照适度超前原则，统筹各种运输方式发

展，构建便捷、安全、高效的综合运输体系。推进国家运输通道建设，基本建成国家快速铁路网和高速公路网，发展高速铁路，加强省际通道和国省干线公路建设，积极发展水运，完善港口和机场布局，改革空域管理体制。

(16) 全面提高信息化水平。推动信息化和工业化深度融合，加快经济社会各领域信息化。发展和提升软件产业。积极发展电子商务。加强重要信息系统建设，强化地理、人口、金融、税收、统计等基础信息资源开发利用。实现电信网、广播电视网、互联网“三网融合”，构建宽带、融合、安全的下一代国家信息基础设施。推进物联网研发应用。以信息共享、互联互通为重点，大力推进国家电子政务网络建设，整合提升政府公共服务和管理能力。确保基础信息网络和重要信息系统安全。

(17) 发展海洋经济。坚持陆海统筹，制定和实施海洋发展战略，提高海洋开发、控制、综合管理能力。科学规划海洋经济发展，发展海洋油气、运输、渔业等产业，合理开发利用海洋资源，加强渔港建设，保护海岛、海岸带和海洋生态环境。保障海上通道安全，维护我国海洋权益。

五、促进区域协调发展，积极稳妥推进城镇化

实施区域发展总体战略和主体功能区战略，构筑区域经济优势互补、主体功能定位清晰、国土空间高效利用、人与自然和谐相处的区域发展格局，逐步实现不同区域基本公共服务均等化。坚持走中国特色城镇化道路，科学制定城镇化发展规划，促进城镇化健康发展。

(18) 实施区域发展总体战略。坚持把深入实施西部大开发战略放在区域发展总体战略优先位置，给予特殊政策支持，发挥资源优势 and 生态安全屏障作用，加强基础设施建设和生态环境保护，大力发展科技教育，支持特色优势产业发展。加大支持西藏、新疆和其他民族地区发展力度，扶持人口较少民族发展。全面振兴东北地区等老工业基地，发挥产业和科技基础较强的优势，完善现代产业体系，促进资源枯竭地区转型发展。大力促进中部地区崛起，发挥承东启西的区位优势，改善投资环境，壮大优势产业，发展现代产业体系，强化交通运输枢纽地位。积极支持东部地区率先发展，发挥对全国经济发展的支撑作用，在更高层次参与国际经济合作和竞争，在转变经济发展方式、调整经济结构和自主创新中走在全国前列。加强和完善跨区域合作机制，消除市场壁垒，促进要素流动，引导产业有序转移。实行地区互助政策，开展多种形式对口支援。加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区扶持力度。更好发挥经济特区、上海浦东新区、天津滨海新区在改革开放中先行先试的重要作用。加快沿边地区开发开放，加强国际通道、边境城市和口岸建设，深入实施兴边富民行动。

(19) 实施主体功能区战略。按照全国经济合理布局的要求，规范开发秩序，控制开发强度，形成高效、协调、可持续的国土空间开发格局。对人口密集、开发强度偏高、资源环境负荷过重的部分城市化地区要优化开发。对资源环境承载能力较强、集聚人口和经济条件较好的城市化地区要重点开发。对影响全局生态安全的重点生态功能区要限制大规模、高强度的工业化城镇化开发。对依法设立的各级各类自然文化资源保护区和其他需要特殊保护的区域要禁止开发。基本形成适应主体功能区要求的法律法规、政策和规划体系，完善绩效考核办法和利益补偿机制，引导各地区严格按照主体功能定位推进发展。

(20) 完善城市化布局和形态。按照统筹规划、合理布局、完善功能、以大带小的原则，遵循城市发展客观规律，以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市

群，促进大中小城市和小城镇协调发展。科学规划城市群内各城市功能定位和产业布局，缓解特大城市中心城区压力，强化中小城市产业功能，增强小城镇公共服务和居住功能，推进大中小城市交通、通信、供电、供排水等基础设施一体化建设和网络化发展。

(21) 加强城镇化管理。要把符合落户条件的农业转移人口逐步转为城镇居民作为推进城镇化的重要任务。大城市要加强和改进人口管理，中小城市和小城镇要根据实际放宽外来人口落户条件。注重在制度上解决好农民工权益保护问题。合理确定城市开发边界，提高建成区人口密度，防止特大城市面积过度扩张。城市规划和建设要注重以人为本、节地节能、生态环保、安全实用、突出特色、保护文化和自然遗产，强化规划约束力，加强城市公用设施建设，预防和治理“城市病”。

加强土地、财税、金融政策调节，加快住房信息系统建设，完善符合国情的住房体制机制和政策体系，合理引导住房需求。强化各级政府职责，加大保障性安居工程建设力度，加快棚户区改造，发展公共租赁住房，增加中低收入居民住房供给。加强市场监管，规范房地产市场秩序，抑制投机需求，促进房地产业平稳健康发展。

六、加快建设资源节约型、环境友好型社会，提高生态文明水平

面对日趋强化的资源环境约束，必须增强危机意识，树立绿色、低碳发展理念，以节能减排为重点，健全激励和约束机制，加快构建资源节约、环境友好的生产方式和消费模式，增强可持续发展能力。

(22) 积极应对全球气候变化。把大幅降低能源消耗强度和二氧化碳排放强度作为约束性指标，有效控制温室气体排放。合理控制能源消费总量，抑制高耗能产业过快增长，提高能源利用效率。强化节能目标责任考核，完善节能法规和标准，健全节能市场化机制和对企业的激励与约束，实施重点节能工程，推广先进节能技术和产品，加快推行合同能源管理，抓好工业、建筑、交通运输等重点领域节能。调整能源消费结构，增加非化石能源比重。提高森林覆盖率，增加蓄积量，增强固碳能力。加强适应气候变化特别是应对极端气候事件能力建设。建立完善温室气体排放和节能减排统计监测制度，加强气候变化科学研究，加快低碳技术研发和应用，逐步建立碳排放交易市场。坚持共同但有区别的责任原则，积极开展应对全球气候变化国际合作。

(23) 大力发展循环经济。以提高资源产出效率为目标，加强规划指导、财税金融等政策支持，完善法律法规，实行生产者责任延伸制度，推进生产、流通、消费各环节循环经济发展。加快资源循环利用产业发展，加强矿产资源综合利用，鼓励产业废物循环利用，完善再生资源回收体系和垃圾分类回收制度，推进资源再生利用产业化。开发应用源头减量、循环利用、再制造、零排放和产业链接技术，推广循环经济典型模式。

(24) 加强资源节约和管理。落实节约优先战略，全面实行资源利用总量控制、供需双向调节、差别化管理。加强能源和矿产资源地质勘查、保护、合理开发，形成能源和矿产资源战略接续区，建立重要矿产资源储备体系。完善土地管理制度，强化规划和年度计划管控，严格用途管制，健全节约土地标准，加强用地节地责任和考核。高度重视水安全，建设节水型社会，健全水资源配置体系，强化水资源管理和有偿使用，鼓励海水淡化，严格控制地下水开采。

(25) 加大环境保护力度。以解决饮用水不安全和空气、土壤污染等损害群众健康的突

出环境问题为重点，加强综合治理，明显改善环境质量。落实减排目标责任制，强化污染物减排和治理，增加主要污染物总量控制种类，加快城镇污水、垃圾处理设施建设，加大重点流域水污染防治力度，有效控制城市大气、噪声污染，加强重金属、危险废物、土壤污染治理，强化核与辐射监管能力。严格污染物排放标准和环境影响评价，强化执法监督，健全重大环境事件和污染事故责任追究制度。完善环境保护科技和经济政策，建立健全污染者付费制度，建立多元环保投融资机制，大力发展环保产业。

(26) 加强生态保护和防灾减灾体系建设。坚持保护优先和自然恢复为主，从源头上扭转生态环境恶化趋势。实施重大生态修复工程，巩固天然林保护、退耕还林还草、退牧还草等成果，推进荒漠化、石漠化综合治理，保护好草原和湿地。加快建立生态补偿机制，加强重点生态功能区保护和管理，增强涵养水源、保持水土、防风固沙能力，保护生物多样性。加强水利基础设施建设，推进大江大河支流、湖泊和中小河流治理，增强城乡防洪能力。加快建立地质灾害易发区调查评价体系、监测预警体系、防治体系、应急体系。加大重点区域地质灾害治理力度，加强救援队伍建设，提高物资保障水平。推行自然灾害风险评估，科学安排危险区域生产和生活设施的合理避让。

七、深入实施科教兴国战略和人才强国战略，加快建设创新型国家

推动我国经济发展更多依靠科技创新驱动，必须全面落实国家中长期科技、教育、人才规划纲要，大力提高科技创新能力，加快教育改革发展，发挥人才资源优势，为加快转变经济发展方式、实现全面建设小康社会奋斗目标奠定坚实科技和人力资源基础。

(27) 增强科技创新能力。坚持自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来的方针，增强共性、核心技术突破能力，促进科技成果向现实生产力转化。加快推进国家重大科技专项，深入实施知识创新和技术创新工程。把科技进步与产业结构优化升级、改善民生紧密结合起来，增强原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新能力，在现代农业、装备制造、生态环保、能源资源、信息网络、新型材料、安全健康等领域取得新突破，在核心电子器件、大规模集成电路、系统软件、转基因新品种、新药创制等领域攻克一批核心关键技术。加强基础前沿研究，在生命科学、空间海洋、地球科学、纳米科技等领域抢占未来科技竞争制高点。

(28) 完善科技创新体制机制。深化科技体制改革，加强科学研究与高等教育有机结合，建设国家创新体系，强化基础性、前沿性技术和共性技术研究平台建设，加强军民科技资源集成融合，推进各具特色的区域创新体系建设，鼓励发展科技中介服务，深化科研经费管理制度改革，完善科技成果评价奖励制度。重点引导和支持创新要素向企业集聚，加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。增强科研院所和高校创新动力，鼓励大型企业加大研发投入，激发中小企业创新活力，发挥企业家和科技领军人才在科技创新中的重要作用。鼓励发明创造。强化支持企业创新和科研成果产业化的财税金融政策，加大政府对基础研究的投入，推进重大科技基础设施建设和开放共享，促进科技和金融结合，培育和发展创业风险投资。实施知识产权战略，完善知识产权法律制度，加强知识产权创造、运用、保护、管理。

(29) 加快教育改革发展。全面贯彻党的教育方针，保障公民依法享有受教育的权利，办好人民满意的教育。按照优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量的要求，深化教育教学改革，推动教育事业科学发展。全面推进素质教育，遵循教育规律和学生身心

发展规律，坚持德育为先、能力为重，促进学生德智体美全面发展。积极发展学前教育，巩固提高义务教育质量和水平，加快普及高中阶段教育，大力发展职业教育，全面提高高等教育质量，加快发展继续教育，支持民族教育、特殊教育发展，建设全民学习、终身学习的学习型社会。创新人才培养体制、教育管理体制、办学体制，改革教学内容、教学方法、质量评价、考试招生制度。促进教育公平，合理配置公共教育资源，重点向农村、边远贫困、民族地区倾斜，加快缩小教育差距。健全国家资助制度，扶助家庭经济困难学生完成学业。加强师德师风建设，提高教师业务水平，鼓励优秀人才终身从教。增加教育投入，鼓励引导社会力量兴办教育，以加强薄弱环节和关键领域为重点，实施重大教育改革和发展项目。

(30) 建设人才强国。坚持党管人才原则，坚持服务发展、人才优先、以用为本、创新机制、高端引领、整体开发的指导方针，加强现代化建设需要的各类人才队伍建设，充分发挥国内人才作用，积极引进和用好海外高层次人才。建立健全政府宏观管理、市场有效配置、单位自主用人、人才自主择业的体制机制，形成多元化投入格局，明显提高人力资本投资比重。营造尊重人才的社会环境、平等公开和竞争择优的制度环境，促进优秀人才脱颖而出。改进人才管理方式，落实国家重大人才政策，抓好重大人才工程，推动人才事业全面发展。

八、加强社会建设，建立健全基本公共服务体系

着力保障和改善民生，必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，提高政府保障能力，推进基本公共服务均等化。加强社会管理能力建设，创新社会管理机制，切实维护社会和谐稳定。

(31) 促进就业和构建和谐劳动关系。实施更加积极的就业政策，大力发展劳动密集型产业、服务业和小型微型企业，多渠道开发就业岗位，鼓励自主创业，促进充分就业。健全统一规范灵活的人力资源市场，为劳动者提供优质高效的就业服务。加强职业培训和择业观念教育，提高劳动者就业能力，把解决高校毕业生、农村转移劳动力、城镇就业困难人员就业问题作为工作重点。做好退役军人就业工作。加强劳动执法，完善劳动争议处理机制，改善劳动条件，保障劳动者权益。发挥政府、工会和企业作用，努力形成企业和职工利益共享机制，建立和谐劳动关系。

(32) 合理调整收入分配关系。坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平。努力提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。创造条件增加居民财产性收入。健全扩大就业增加劳动收入的发展环境和制度条件，促进机会公平。逐步提高最低工资标准，保障职工工资正常增长和支付。规范分配秩序，加强税收对收入分配的调节作用，有效调节过高收入，努力扭转城乡、区域、行业和社会成员之间收入差距扩大趋势。完善公务员工资制度，深化事业单位收入分配制度改革。

(33) 健全覆盖城乡居民的社会保障体系。坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针，加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设。实现新型农村社会养老保险制度全覆盖，完善实施城镇职工和居民养老保险制度，实现基础养老金全国统筹。推动机关事业单位养老保险制度改革。进一步做实养老保险个人账户，实现跨省可接续。扩大社会保障覆盖范围，逐步提高保障标准。发展企业年金和职业年金。发挥商业保险补充性作用。实现城乡社会救助全覆盖。积极稳妥推进养老基金投资运营。大力发展慈善事业。加强社会保障信息网络建设，

推进社会保障卡应用，实现精确管理。

(34) 加快医疗卫生事业改革发展。按照保基本、强基层、建机制的要求，增加财政投入，深化医药卫生体制改革，调动医务人员积极性，把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供，优先满足群众基本医疗卫生需求。加强公共卫生服务体系建设，扩大国家基本公共卫生服务项目。健全覆盖城乡居民的基本医疗保障体系，逐步提高保障标准。建立和完善以国家基本药物制度为基础的药品供应保障体系，确保药品质量和安全，加强城乡医疗卫生服务体系建设，新增医疗卫生资源重点向农村和城市社区倾斜，加强医学人才特别是全科医生培养，完善鼓励全科医生长期在基层服务政策。积极稳妥推进公立医院改革，探索形成各类城市医院和基层医疗机构合理分工和协作格局。坚持中西医并重，支持中医药事业发展。积极防治重大传染病、慢性病、职业病、地方病和精神疾病。鼓励社会资本以多种形式举办医疗机构，促进有序竞争，加强监管，提高服务质量和效率，满足群众多样化医疗卫生需求。

(35) 全面做好人口工作。坚持计划生育基本国策，逐步完善政策，促进人口长期均衡发展。提高生殖健康水平，改善出生人口素质，遏制出生人口性别比偏高趋势。坚持男女平等，切实保障妇女合法权益，加强未成年人保护，发展妇女儿童事业。积极应对人口老龄化，注重发挥家庭和社区功能，优先发展社会养老服务，培育壮大老龄服务事业和产业。支持残疾人事业发展，健全残疾人服务体系。

(36) 加强和创新社会管理。按照健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局的要求，加强社会管理法律、体制、能力建设。完善法律法规和政策，健全基层管理和服务体系，加强和改进基层党组织工作，发挥群众组织和社会组织作用，提高城乡社区自治和服务功能，形成社会管理和服务合力。健全党和政府主导的维护群众权益机制，完善人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系，整合各方面力量，建立调处化解矛盾纠纷综合平台。畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道，建立重大工程项目建设 and 重大政策制定的社会稳定风险评估机制，正确处理人民内部矛盾，把各种不稳定因素化解在基层和萌芽状态。加大公共安全投入，加强安全生产，健全对事故灾难、公共卫生事件、食品安全事件、社会安全事件的预防预警和应急处置体系。做好流动人口服务管理，加强特殊人群帮教管理和服务工作，加大社会管理薄弱环节整治力度。完善社会治安防控体系，加强城乡社区警务、群防群治等基层基础建设，加强政法队伍建设，严格公正廉洁执法，增强公共安全和治安保障能力，加强重点地区社会治安综合治理。严密防范、依法打击各种违法犯罪活动，切实保障人民生命财产安全。

九、推动文化大发展大繁荣，提升国家文化软实力

文化是一个民族的精神和灵魂，是国家发展和民族振兴的强大力量，必须坚持社会主义先进文化前进方向，弘扬中华文化，建设和谐文化，发展文化事业和文化产业，满足人民群众不断增长的精神文化需求，充分发挥文化引导社会、教育人民、推动发展的功能，建设中华民族共有精神家园，增强民族凝聚力和创造力。

(37) 提高全民族文明素质。建设社会主义核心价值体系，加强走中国特色社会主义道路和实现中华民族伟大复兴的理想信念教育，倡导爱国守法和敬业诚信，构建传承中华传统美德、符合社会主义精神文明要求、适应社会主义市场经济的道德和行为规范。深入推进社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，不断拓展群众性精神文明创建活动，广泛开

展志愿服务。弘扬科学精神，加强人文关怀，注重心理疏导，培育奋发进取、理性平和、开放包容的社会心态。提倡修身律己、尊老爱幼、勤勉做事、平实做人，推动形成我为人人、人人为我的社会氛围。强化职业操守，支持创新创业，鼓励劳动致富，发扬团队精神。净化社会文化环境，保护青少年身心健康。综合运用教育、法律、行政、舆论手段，引导人们知荣辱、讲正气、尽义务，形成扶正祛邪、惩恶扬善的社会风气。

(38) 推进文化创新。适应群众文化需求新变化新要求，弘扬主旋律，提倡多样化，使精神文化产品和社会文化生活更加丰富多彩。立足当代中国实践，传承优秀民族文化，借鉴世界文明成果，反映人民主体地位和现实生活，提高文化产品质量，创作生产更多思想深刻、艺术精湛、群众喜闻乐见的文化精品。推进学科体系、学术观点、科研方法创新，繁荣发展哲学社会科学。深化文化体制改革，创新文化生产和传播方式，解放和发展文化生产力，增强文化发展活力。

(39) 繁荣发展文化事业和文化产业。坚持一手抓公益性文化事业、一手抓经营性文化产业，始终把社会效益放在首位，实现经济效益和社会效益有机统一。以农村基层和中西部地区为重点，继续实施文化惠民工程，基本建成公共文化服务体系。广泛开展群众性文化活动。加强重要新闻媒体建设，重视互联网等新兴媒体建设、运用、管理，把握正确舆论导向，提高传播能力。加强基层文化队伍建设。扶持公益性文化事业，加强文化遗产保护。在政府引导下发挥市场机制积极作用，培育骨干文化企业和战略投资者，鼓励和引导非公有制经济进入，发展新型文化业态，增强多元化供给能力，满足多样化社会需求，繁荣社会主义文化市场，推动文化产业成为国民经济支柱性产业。加强对外宣传和文化交流，创新文化“走出去”模式，增强中华文化国际竞争力和影响力。大力开展全民健身运动，增强人民体质，提高竞技运动水平，振奋民族精神。

十、加快改革攻坚步伐，完善社会主义市场经济体制

改革是加快转变经济发展方式的强大动力，必须以更大决心和勇气全面推进各领域改革。更加重视改革顶层设计和总体规划，明确改革优先顺序和重点任务，进一步调动各方面改革积极性，尊重群众首创精神，大力推进经济体制改革，积极稳妥推进政治体制改革，加快推进文化体制、社会体制改革，不断完善社会主义市场经济体制，使上层建筑更加适应经济基础发展变化，为科学发展提供有力保障。

(40) 坚持和完善基本经济制度。坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，营造各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的体制环境。推进国有经济战略性调整，健全国有资本有进有退、合理流动机制。加快国有大型企业改革。深化垄断行业改革。完善各类国有资产管理体制。健全国有资本经营预算和收益分享制度。支持和引导非公有制经济发展，鼓励非公有制企业参与国有企业改革。

(41) 推进行政体制改革。进一步转变政府职能，深化行政审批制度改革，加快推进政企分开，减少政府对微观经济活动的干预，加快建设法治政府和服务型政府。继续优化政府结构、行政层级、职能责任，降低行政成本，坚定推进大部门制改革，在有条件的地方探索省直接管理县（市）的体制。健全科学决策、民主决策、依法决策机制，推进政务公开，增强公共政策制定透明度和公众参与度，加强行政问责制，改进行政复议和行政诉讼，完善政府绩效评估制度，提高政府公信力。

(42) 加快财税体制改革。积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制。在合理界定事权基础上，按照财力与事权相匹配的要求，进一步理顺各级政府间财政分配关系。增加一般性转移支付规模和比例，加强县级政府提供基本公共服务财力保障。完善预算编制和执行管理制度，提高预算完整性和透明度。改革和完善税收制度。扩大增值税征收范围，相应调减营业税等税收，合理调整消费税范围和税率结构，完善有利于产业结构升级和服务业发展的税收政策。逐步建立健全综合和分类相结合的个人所得税制度。继续推进费改税，全面改革资源税，开征环境保护税，研究推进房地产税改革。逐步健全地方税体系，赋予省级政府适当税政管理权限。

(43) 深化金融体制改革。构建逆周期的金融宏观审慎管理制度框架。稳步推进利率市场化改革，完善以市场供求为基础的有管理的浮动汇率制度，改进外汇储备经营管理，逐步实现人民币资本项目可兑换。加强金融监管协调，建立健全系统性金融风险防范预警体系和处置机制。参与国际金融准则新一轮修订，提升我国金融业稳健标准。建立存款保险制度。深化政策性银行体制改革。健全国有金融资产管理体制。完善地方政府金融管理体制。

(44) 深化资源性产品价格和要素市场改革。理顺煤、电、油、气、水、矿产等资源类产品价格关系，完善重要商品、服务、要素价格形成机制。加快多层次资本市场体系建设，显著提高直接融资比重。积极发展债券市场，稳步发展场外交易市场和期货市场。健全土地、资本、劳动力、技术、信息等要素市场，加快社会信用体系建设，完善市场法规和监管体制，规范市场秩序。

(45) 加快社会事业体制改革。积极稳妥推进科技、教育、文化、卫生、体育等事业单位分类改革。培育扶持和依法管理社会组织，支持、引导其参与社会管理和公共服务。改革基本公共服务提供方式，引入竞争机制，扩大购买服务，实现提供主体和提供方式多元化。推进非基本公共服务市场化改革，增强多层次供给能力，满足群众多样化需求。

十一、实施互利共赢的开放战略，进一步提高对外开放水平

适应我国对外开放由出口和吸收外资为主转向进口和出口、吸收外资和对外投资并重的新形势，必须实行更加积极主动的开放战略，不断拓展新的开放领域和空间，扩大和深化同各方利益的汇合点，完善更加适应发展开放型经济要求的体制机制，有效防范风险，以开放促发展、促改革、促创新。

(46) 优化对外贸易结构。继续稳定和拓展外需，保持现有出口竞争优势，加快培育以技术、品牌、质量、服务为核心竞争力的新优势，延长加工贸易国内价值链，推进市场多元化，大力发展服务贸易，促进出口结构转型升级。发挥进口对宏观经济平衡和结构调整的重要作用，促进贸易收支基本平衡。

(47) 提高利用外资水平。利用外资要优化结构、丰富方式、拓宽渠道、提高质量，注重完善投资软环境，切实保护投资者合法权益。加大智力、人才和技术引进工作力度，鼓励外资企业在华设立研发中心，借鉴国际先进管理理念、制度、经验，促进体制创新和科技创新。扩大金融、物流等服务业对外开放，发展服务外包，稳步开放教育、医疗、体育等领域，引进优质资源，提高服务业国际化水平。

(48) 加快实施“走出去”战略。按照市场导向和企业自主决策原则，引导各类所有制企业有序到境外投资合作。发展海外工程承包，扩大农业国际合作，深化国际能源资源互利

合作，积极开展有利于改善当地民生的项目合作。逐步发展我国大型跨国公司和跨国金融机构，提高国际化经营水平。扩大人民币在跨境贸易和投资中的作用。做好海外投资环境研究，强化投资项目的科学评估。提高综合统筹能力，完善跨部门协调机制，加强实施“走出去”战略的宏观指导和服务。维护我国海外权益，防范各类风险。

(49) 积极参与全球经济治理和区域合作。推动国际经济体系改革，促进国际经济秩序朝着更加公正合理的方向发展。推动建立均衡、普惠、共赢的多边贸易体制，反对各种形式的保护主义。引导和推动区域合作进程，加快实施自由贸易区战略，深化同新兴市场国家和发展中国家的务实合作，增加对发展中国家的经济援助。

十二、全党全国各族人民团结起来，为实现“十二五”规划而奋斗

(50) 充分发挥党的领导核心作用。党的领导是实现“十二五”时期经济社会发展目标的根本保证，必须加强党的执政能力建设和先进性建设，不断提高党领导经济社会发展能力和水平。各级党委要准确把握发展趋势，科学谋划发展蓝图，努力创新发展模式，加强对发展的统筹协调，切实提高发展质量。推进学习型党组织建设，加强和改进干部教育培训，注重实践锻炼，增强领导班子和领导干部推动科学发展、促进社会和谐能力。深化干部人事制度改革，创新和完善干部选拔任用机制，健全领导班子和领导干部考核评价制度，形成有利于科学发展的用人导向。

(51) 加强社会主义政治文明建设。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，发展社会主义民主政治，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权。坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度。巩固和壮大最广泛的爱国统一战线。发挥工会、共青团、妇联等人民团体作用。切实做好民族和宗教工作，加强民族团结进步教育。全面落实依法治国基本方略，完善中国特色社会主义法律体系，维护法制权威，推进依法行政、公正廉洁执法，加强普法教育，形成人人学法守法的良好社会氛围，加快建设社会主义法治国家。加强人权保障，促进人权事业全面发展。

(52) 加强国防和军队现代化建设。在全面建设小康社会进程中实现富国和强军的统一，将国防和军队现代化建设融入国家经济社会发展进程。坚持以毛泽东军事思想、邓小平新时期军队建设思想、江泽民国防和军队建设思想为指导，把科学发展观作为国防和军队建设的重要指导方针，贯彻新时期军事战略方针，全面加强军队革命化、现代化、正规化建设，加快军队机械化信息化复合发展，提高以打赢信息化条件下局部战争能力为核心的完成多样化军事任务能力。深化国防和军队改革，优化领导管理体制，健全联合作战指挥体制，发展新型作战力量，推动军事理论、军事技术、军事组织、军事管理创新。坚持军民融合式发展路子，完善武器装备科研生产体系、军队人才培养体系、军队保障体系和国防动员体系。建设现代化武装警察力量。深化全民国防教育，加强后备力量建设，密切军政军民团结。

(53) 保持香港、澳门长期繁荣稳定。坚定不移贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，严格按照特别行政区基本法办事，全力支持特别行政区行政长官和政府依法施政。加强内地和香港、澳门交流合作，继续实施更紧密经贸关系安排。深化粤港澳合作，促进区域经济发展。支持香港巩固和提升国际金融、贸易、航运中心地位，增强产业创新能力，推动经济社会协调发展。支持澳门建设世界旅游休闲中心，促进经济适度多

元发展。

(54) 推进两岸关系和平发展和祖国统一大业。坚持“和平统一、一国两制”的方针和现阶段发展两岸关系、推进祖国和平统一进程的八项主张，全面贯彻推动两岸关系和平发展重要思想和六点意见，牢牢把握两岸关系和平发展主题，反对“台独”分裂活动。巩固两岸关系发展基础，推进两岸交往机制化进程，构建两岸关系和平发展框架。深化两岸经济合作，落实两岸经济合作框架协议，促进双向投资，加强新兴产业、金融等现代服务业合作。积极扩大两岸各界往来，加强两岸文化、教育等领域交流合作，依法保护台湾同胞正当权益。充分发挥海峡西岸经济区在推进两岸交流合作中的先行先试作用。

(55) 积极创造有利的外部环境。高举和平、发展、合作旗帜，奉行独立自主的和平外交政策，坚持走和平发展道路，坚持互利共赢的开放战略，维护我国主权、安全、发展利益，同世界各国一道推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界。扩大同发达国家的交流合作，增进相互信任，提高合作水平。深化同周边国家的睦邻友好和务实合作，维护地区和平稳定，促进共同发展繁荣。加强同发展中国家的团结合作，深化传统友谊，维护共同利益。深入开展多边外交，积极参加国际合作。维护我国海外公民和企业正当权益。加强公共外交，广泛开展民间友好交往，推动人文交流，增进中国人民同各国人民相互了解和友谊。

(56) 全党同志要充分发挥推动科学发展、促进社会和谐先锋模范作用。全体共产党员要坚定不移贯彻党的理论和路线方针政策，牢固树立科学发展观，积极落实加快转变经济发展方式决策部署。切实加强党的基层组织建设，深入开展创先争优活动，带领广大群众推动经济社会又好又快发展。各级领导干部要坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，坚持党的群众路线，始终保持同人民群众的血肉联系，树立正确政绩观，努力做出经得起实践、人民、历史检验的实绩。严明党的政治纪律，健全对中央重大决策部署执行情况纪律保障机制，确保中央政令畅通。加强反腐倡廉建设，推进反腐倡廉制度创新，严格执行党风廉政建设责任制，深化党性党风党纪教育，加强领导干部廉洁自律和严格管理，严格权力运行制约和监督，加大查办违纪违法案件工作力度。大力弘扬党的光荣传统和优良作风，谦虚谨慎，不骄不躁，艰苦奋斗，勤俭节约，真抓实干，坚决反对形式主义、官僚主义，以优良党风凝聚党心民心，形成推进中国特色社会主义事业的强大力量。

全党同志和全国各族人民要紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，解放思想、实事求是、与时俱进、开拓创新，为实现国民经济和社会发展第十二个五年规划和全面建设小康社会宏伟目标而奋斗！

关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划建议的说明

(2010年10月15日)

温家宝

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议（草案）》，是在中央政治局常委会直接领导下研究制定的。胡锦涛总书记主持中央政治局常委会和中央政治局会议，对《建议》稿进行了多次讨论，对一些重大问题作出重要指示。文件起草工作一开始，就对“十二五”规划的主题、主线、主要任务和重大举措征求全党意见。在提交这次全会审议前，又广泛征求了各地区、各部门党委（党组）、党内老同志和十七大代表的意见，听取了各民主党派、全国工商联负责人、无党派人士以及专家学者的意见。《建议》的形成过程，是科学决策、民主决策的过程，是统一全党认识、形成社会共识的过程。《建议》经这次全会审议通过后，国务院将据以编制“十二五”规划纲要（草案），提请第十一届全国人民代表大会第四次会议审议批准，颁布实施。现在，我受中央政治局委托，对《建议》作几点说明。

一、关于“十一五”时期国民经济和社会发展的主要情况

“十一五”时期是我国发展史上极不平凡的五年。这是《建议》的一个重要判断，是符合实际的。五年来，我国改革开放和现代化建设取得新的更大成就，“十一五”规划确定的主要目标和任务能够胜利完成。经济保持平稳较快发展，跨上了一个新台阶。经济发展方式转变和经济结构调整取得重要进展。农业特别是粮食生产连年获得好收成，产业结构升级加快，基础设施建设得到加强，节能减排和环境保护扎实推进，区域发展协调性增强，经济运行质量和效益稳步提高。一些重要领域和关键环节改革取得重大突破，社会主义市场经济体制进一步完善。对外贸易快速发展，结构优化，利用外资质量提高，“走出去”步伐加快，开放型经济水平不断提高。五年来，我们在发展经济的同时，更加重视发展社会事业和改善民生，经济发展与社会发展的协调性增强。城乡居民收入大幅度提高，人民生活明显改善。科技、教育、文化、卫生、体育等各项社会事业加快发展，社会主义民主法制建设和精神文明建设取得新成果。我们彻底取消农业税，结束了几千年来农民种田交税的历史；全面实行真正免费的义务教育；建立覆盖城乡居民的社会保障制度，在23%的县推进新型农村养老保险试点；制定和实施国家中长期科技、教育、人才规划纲要等，这些都是我国经济社会发展中具有重要影响的大事。我们隆重庆祝新中国成立60周年和改革开放30周年，成功举办北京奥运会、上海世博会，极大地激发了全国人民的自信心和自豪感，极大地增强了中华民族的向心力和凝聚力。

这五年国内外环境的复杂性和重大风险挑战的严峻性历史罕见。我们接连遭受汶川、玉树地震和舟曲山洪泥石流等重大自然灾害，特别是受到国际金融危机的严重冲击。“十一五”前半期，针对投资增长过快、货币投放过多、贸易顺差过大，以及结构性、输入性物价上涨等问题，我们不断加强和改善宏观调控，采取正确的政策措施，有效防止了苗头性问题演变成趋势性问题、局部性问题演变为全局性问题。2008年6月，我们未雨绸缪，及时调整宏观调控重点，在国际金融危机全面爆发后，果断实施积极的财政政策和适度宽松的货币

政策，按照出手要快、出拳要重、措施要准、工作要实的要求，及时推出进一步扩大内需的十项措施，陆续制定和实施一系列政策措施，很快形成应对国际金融危机冲击的一揽子计划，迅速扭转经济增速下滑趋势，在世界率先实现经济回升向好，保持了中国经济发展的好势头，并为长远可持续发展奠定了重要基础。

五年取得的成绩来之不易，积累的经验弥足珍贵，创造的精神财富影响深远。实践证明，过去的五年是改革开放和全面建设小康社会取得重大进展的五年，是社会生产力快速发展、综合国力大幅提升的五年，是社会事业全面进步和人民得到更多实惠的五年，是我国国际地位和影响力显著提高的五年。“十一五”取得的成就，是以胡锦涛同志为总书记的党中央正确领导的结果，是全面贯彻落实党的路线方针政策的结果，是全党全国各族人民共同努力奋斗的结果。

二、关于“十二五”规划的指导思想和发展目标

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。根据党的十七大作出的战略部署和我国经济社会发展的客观要求，《建议》明确提出了制定“十二五”规划的指导思想，这就是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，适应国内外形势新变化，顺应各族人民过上更好生活新期待，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，深化改革开放，保障和改善民生，巩固和扩大应对国际金融危机冲击成果，促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定，为全面建成小康社会打下具有决定性意义的基础。

《建议》的一个鲜明的特点，是明确提出“十二五”规划的主题是科学发展。把科学发展作为主题，第一次在五年规划中明确提出来，成为全党的意志，具有鲜明的时代特征。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央从新世纪新阶段我国经济社会发展面临的新形势新任务新特点出发，提出了科学发展观的重大战略思想和构建社会主义和谐社会的重大战略任务。这是我们党执政理念的丰富和发展，是对社会主义现代化建设规律认识的深化，实践证明是正确的。《建议》提出以科学发展为主题，就是要把科学发展观贯穿到改革开放和现代化建设的各个方面。主要考虑：一是要坚持以经济建设为中心，紧紧扭住发展不放松。我国仍然是一个发展中国家，仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变，发展仍然是解决所有问题的关键。只有坚持以科学发展为主题，才能从根本上把握全面建设小康社会、加快社会主义现代化建设的本质要求。二是要牢牢把握重要战略机遇期。当前和今后一个时期，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，面临难得的历史机遇。当今世界，和平、发展、合作仍然是时代潮流，世界多极化、经济全球化深入发展，世界政治经济格局出现新变化，科技创新孕育新突破，国际环境总体上有利于我国和平发展。从国内看，我国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，市场需求潜力巨大，资金供给充裕，劳动力素质改善，体制活力显著增强，政府宏观调控能力明显提高，社会大局保持稳定，我们完全有条件推动经济社会发展和综合国力再上新台阶。这就要求我们珍惜机遇、抓住机遇、用好机遇，聚精会神搞建设，一心一意谋发展。三是要更加注重以人为本。坚持发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享，这是科学发展观的核心。我们必须坚持从最广大人民根本利益出发谋发展、促发展，尊重人民主体地位，保障人民各项权益，加快推进以保

障和改善民生为重点的社会建设，坚定不移走共同富裕道路，促进社会公平正义，促进人的全面发展。四是要更加注重全面协调可持续发展。这是解决我国经济社会发展中突出矛盾和问题的迫切需要。只有坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，加快建设资源节约型、环境友好型社会，实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调，才能实现经济社会永续发展。总之，在当代中国，坚持发展是硬道理的本质要求就是坚持科学发展。以科学发展为主题是时代的要求，关系到改革开放和现代化建设全局。

要推动科学发展，必须加快转变经济发展方式，提高发展的全面性、协调性、可持续性。这是制定“十二五”规划的主线。加快转变经济发展方式，是关系国民经济全局紧迫而重大的战略任务。在应对国际金融危机冲击中，中央从全局和战略的高度，对加快转变经济发展方式和调整经济结构作出了全面部署。“十二五”时期实现经济社会又好又快发展，关键是要把这些重要战略部署落实到位。必须清醒地看到，我国发展中不平衡、不协调、不可持续的问题相当突出，主要是，经济增长的资源环境约束强化，投资和消费关系失衡，收入分配差距较大，科技创新能力不强，产业结构不合理，农业基础薄弱，城乡区域发展不协调，就业总量压力和结构性矛盾并存，社会矛盾明显增多，加快转变经济发展方式已经刻不容缓。

《建议》提出制定“十二五”规划以加快转变经济发展方式为主线，是认真贯彻落实党的十七大精神的重要体现，完全符合我国基本国情和发展阶段性特征，必将推动“十二五”期间我国经济社会发展迈上新台阶，开创科学发展的新局面。还要看到，加快经济发展方式转变是我国经济社会发展领域的一场深刻变革，必须作出艰苦不懈的努力。为此，《建议》提出了“五个坚持”的基本要求：即坚持把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向；坚持把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑；坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点；坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点；坚持把改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力。这“五个坚持”，指明了加快转变经济发展方式的努力方向和工作重点，是相互联系和相互促进的，我们一定要全面深刻理解，认真贯彻落实，切实做到在发展中促转变、在转变中谋发展。

在综合考虑未来国际国内发展趋势和条件的基础上，《建议》提出了“十二五”时期经济社会发展的主要目标，包括经济发展、结构调整、居民收入、社会建设和改革开放五个方面。《建议》提出今后五年我国发展的目标，有两个突出特点：一是长短结合，把“十二五”规划的各项目标任务与应对国际金融危机冲击的重大阶段性目标紧密衔接，与2020年全面建设小康社会的奋斗目标紧密衔接。二是针对经济社会发展中的突出问题，更加明确了调整经济结构和保障改善民生方面的目标。这就使科学发展的主题和加快转变经济发展方式的主线更加突出，并有了具体的考核标准和抓手。《建议》提出今后五年经济社会发展的主要目标，充分体现了战略性、前瞻性、指导性的要求，既为编制“十二五”规划提供依据，也留下空间。“十二五”规划将根据《建议》确定的目标，提出包括少数约束性指标在内的具体指标，提交全国人大审议。

三、关于“十二五”时期经济建设的主要任务

《建议》把保持经济平稳较快发展作为一项重大任务进行了专门阐述，强调要加强和改善宏观调控，保持宏观经济政策的连续性和稳定性，增强针对性和灵活性，提高宏观调控的

科学性和预见性，把短期调控政策和长期发展政策有机结合起来，加强各项政策协调配合，促进经济平稳较快发展。这主要是考虑，国际金融危机影响深远，巩固和扩大应对国际金融危机冲击成果，是“十二五”时期的重要任务。要处理好保持经济平稳较快发展、调整经济结构和管理通胀预期的关系，防范各类潜在风险，避免经济大的起落。这里，重点说明以下几个问题。

（一）坚持扩大内需战略，建立扩大消费需求的长效机制。扩大内需特别是居民消费需求，是我国的一项长期战略方针。充分挖掘我国内需的巨大潜力，着力破解制约扩大内需的体制机制障碍，是促进我国经济长期稳定健康发展的关键所在，也是转变经济发展方式的重要方面。《建议》提出，要把扩大消费需求作为扩大内需的战略重点，建立扩大消费需求的长效机制。这是把居民消费潜力有效转化为现实消费需求，促进持续稳定扩大消费的必然要求。从我国发展的阶段性特征看，“十二五”时期构建扩大消费需求的机制，必须积极稳妥推进城镇化，完善收入分配制度，扩大社会保障覆盖面，健全基本公共服务体系，积极促进消费结构升级，合理引导消费行为。做好这些工作，不仅有利于从根本上消除制约消费需求扩大的因素，也有利于解决我国经济社会发展中的突出矛盾和问题。坚持扩大内需战略，必须调整优化投资结构。我国处在工业化、城镇化快速发展阶段，投资需求有较大增长空间，但部分行业产能过剩问题越来越突出。我们既要保持投资合理增长，又要不断优化投资结构，提高投资质量和效益，有效拉动经济增长。

（二）推进农业现代化，加快社会主义新农村建设。“十二五”期间，必须坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。一方面，对我们这个有 13 亿人口的发展中大国来说，主要依靠自己的力量解决粮食问题，始终是头等大事，任何时候都不能掉以轻心。这几年自然灾害频发、农产品价格波动加剧的严峻形势警醒我们，农业基础薄弱、粮食安全保障能力不强仍然是现代化建设的瓶颈。另一方面，我国经济社会发展中最大的结构问题，是城乡二元结构。解决“三农”问题，缩小城乡差距，是全面建设小康社会以及现代化建设最艰巨、最繁重的任务，也是关键所在。没有农业农村现代化就没有国家的现代化，没有农民全面小康就没有全国人民的全面小康。在新的发展阶段，我们必须更好地统筹城乡发展，在工业化、城镇化深入发展中，同步推进农业农村现代化，坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的方针，加大强农惠农政策力度，夯实农业农村发展基础，提高农业现代化水平和农民生活水平。要突出抓好以下几个重点：一是加快建设现代农业。我国人均耕地、淡水拥有量大大低于世界平均水平，农业受自然资源约束日益凸显，靠增加自然资源投入来提高农产品产出的空间越来越小。根本出路在于走中国特色农业现代化道路，加快转变农业发展方式，推进农业科技进步，提高农业综合生产能力、抗风险能力、市场竞争力。二是加强农村基础设施建设和公共服务。在相当长的历史时期内，我国仍将有几亿人口生活在农村。我们必须按照推进城乡经济社会发展一体化的要求，搞好社会主义新农村建设规划，加快改善农村生产生活条件。特别要以水利为重点，大幅度增加投入，全面加强农田水利建设。要加大扶贫投入，逐步提高扶贫标准，采取多种方式，推进扶贫减贫取得更大进展。三是拓宽农民增收渠道。农民增收难，主要在外出就业难、务农效益低。必须提高农民职业技能和创收能力，多渠道增加农民收入。四是完善农村发展体制机制。要坚持和完善农村基本经营制度，现有农村土地承包关系保持稳定并长久不变。完善城乡平等的要素交换关系，促进土地

增值收益和农村存款主要用于农村。深化农村综合改革。认真总结统筹城乡综合配套改革试点经验，积极探索解决“三农”问题新途径。

（三）发展现代产业体系，提高产业核心竞争力。这是加快转变经济发展方式的重要途径和主要内容，是适应国际需求结构调整和国内消费升级新变化，提高经济增长的质量、效益和国际竞争力的战略重点。《建议》对发展现代产业体系提出了明确要求和全面部署。主要是：改造提升制造业，培育发展战略性新兴产业，加快发展服务业，加强现代能源产业和综合运输体系建设，全面提高信息化水平，发展海洋经济。这里，我重点说明三个问题：一是改造提升制造业。我国制造业规模已经很大，在制造业行业分类的30多个大类中，已有半数以上行业生产规模居世界第一，但是制造业总体水平还比较低，产业结构调整的要求十分迫切，提升空间很大。必须优化产业结构、产品结构和企业组织结构，合理引导企业兼并重组，淘汰落后产能，支持企业技术改造，增强新产品开发能力和品牌创建能力，全面提升制造业的水平和竞争力，促进制造业由大变强。二是培育发展战略性新兴产业。这是抢占经济科技制高点的重要举措。我们必须抓住机遇，有所作为，尽快使战略性新兴产业成为我国经济发展的先导性、支柱性产业。三是加快发展服务业。服务业具有广阔的市场空间和巨大的需求潜力，但由于长期发展滞后，服务业对拉动产业发展、扩大就业、带动消费的优势没有完全发挥出来。要把推动服务业发展作为产业结构优化升级的战略重点，把发展服务业与扩大城乡居民消费有机结合起来，与扩大就业紧密结合起来，使服务业发展迈上一个新台阶。

（四）促进区域协调发展，积极稳妥推进城镇化。这是全面建设小康社会、加快推进现代化建设的重大战略任务。《建议》从四个方面进行了全面部署。主要是：实施区域发展总体战略，实施主体功能区战略，完善城市化布局和形态，加强城镇化管理。这里，我重点说明三个问题：一是实施区域发展总体战略。促进区域经济协调发展是“十二五”时期的重要战略任务，是全面建设小康社会的重点和难点。进一步实施区域发展总体战略，重在发挥各地比较优势，有针对性地解决各地发展中存在的突出矛盾和问题；重在扭转区域经济社会发展差距扩大的趋势，增强发展的协调性；重在加快完善公共财政体系，促进基本公共服务均等化。要深入推进西部大开发，全面振兴东北地区等老工业基地，大力促进中部地区崛起，积极支持东部地区率先发展，推动形成东中西互动、优势互补、相互促进、共同发展的格局。更好发挥经济特区、上海浦东新区、天津滨海新区在改革开放中先行先试的重要作用。要采取更加有力的措施，支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快经济社会发展。二是实施主体功能区战略。主体功能区战略与区域发展总体战略相辅相成，共同构成我国国土空间开发的完整战略格局。实施主体功能区战略，是尊重自然、因地制宜谋发展的必然要求。要抓紧制定相关法律法规政策体系，完善绩效考核办法和利益补偿机制，引导各地区严格按照主体功能定位推进发展。三是积极稳妥地推进城镇化，加强城镇化管理。城镇化是我国经济社会发展的必然趋势和强劲动力。必须遵循城市发展的客观规律，促进城镇化健康发展。一要完善城市化布局和形态，以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城市和小城镇协调发展。要重视和解决城镇化中存在的突出问题，特别是一些大城市中心功能区过于集中、人口增长过快、土地占用过多、交通拥挤、环境恶化等问题。二要把符合落户条件的农业转移人口逐步转为城镇居民。大城市要加强和改进人口管

理，中小城市和小城镇要根据实际放宽外来人口落户条件。要注重从制度上解决好农民工权益保护问题。三要完善符合国情的住房体制机制和政策体系。住房问题涉及人民群众的切身利益，必须形成合理的社会预期和有效的调控体系。要强化各级政府职责，加大保障性安居工程建设力度，增加中低收入居民住房供给。合理引导住房需求，抑制投机需求，促进房地产业平稳健康发展。

（五）加快建设资源节约型、环境友好型社会，提高生态文明水平。节约资源和保护环境是我们的基本国策。面对日趋强化的资源环境约束，必须增强危机意识，加快构建资源节约、环境友好的生产方式和消费模式，增强可持续发展能力。《建议》从五个方面进行了全面部署，包括积极应对气候变化、大力发展循环经济、加强资源节约和管理、加大环境保护力度、加强生态环境保护和防灾减灾体系建设。这里，我就两个问题作点说明。一是积极应对气候变化。气候变化是人类社会面临的重大挑战，需要国际社会合作应对。加大应对气候变化工作力度，是推动科学发展的必然要求。去年，中央提出了我国控制温室气体排放的行动目标，并决定作为约束性指标纳入国民经济和社会发展中长期规划。实现这一目标需要我们付出艰苦的努力。《建议》提出“十二五”规划纲要要把大幅度降低能源消耗强度和二氧化碳排放强度作为约束性指标，并就应对气候变化工作做出了一系列部署。这些都是根据我国国情采取的主动行动。我们要在共同但有区别的责任原则下积极开展应对气候变化国际合作。二是加强生态保护和防灾减灾体系建设。建设生态文明是实现可持续发展的重要条件，也是提高人民群众生活质量的重要保证。近几年我国重特大自然灾害频发，给人民生命财产和经济社会发展造成重大损失。这使我们更加清醒地认识到，生态环境恶化不仅影响发展，而且威胁到人类生存。我们必须加强生态环境保护，坚持保护优先和自然恢复为主，从源头上扭转生态环境恶化趋势。《建议》明确提出了以防洪和防治地质灾害为重点的防灾减灾体系建设的主要任务，要求推进大江大河支流、湖泊和中小河流治理，推进小型病险水库除险加固。我们必须以高度的紧迫感和责任感做好这些工作。

四、关于“十二五”时期发展社会事业和改善民生的主要任务

发展社会事业和改善民生是贯彻落实科学发展观的重要任务，是全面建设小康社会的重要内容，是加快转变经济发展方式、扩大国内需求的重要途径。“十二五”时期必须以更大的决心和力度，在发展社会事业和改善民生方面取得新的更大进展。这里，重点说明以下几个问题。

（一）深入实施科教兴国战略和人才强国战略，加快建设创新型国家。《建议》围绕全面落实国家中长期科技、教育、人才规划纲要，对科技、教育和人才改革发展重点工作进行了部署。一是增强科技创新能力。科技创新的关键是增强共性、核心技术突破能力，为当前和未来我国经济社会发展提供有力支撑。这就必须坚持自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来的方针，把技术进步与产业结构优化升级、改善民生紧密结合起来，着力在一些重点领域取得新突破，攻克一批核心关键技术。把握科技发展趋势，加强基础前沿研究，抢占未来科技竞争制高点。二是完善科技创新体制机制。有效解决科技与经济脱节问题，加快构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，促进科技资源优化配置、开放共享和高效利用，最大限度地激发广大科技工作者和全社会的创新活力。保护知识产权，对鼓励自主创新、优化创新环境具有十分重要的意义。要实施知识产权战略，加强知识产权

创造、运用、保护、管理。三是加快教育改革发展。这是国家现代化建设的根本大计。在党和国家工作全局中，必须始终坚持把教育摆在优先发展的位置。要按照优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量的要求，推动教育事业的发展，提高现代化教育水平。教育要发展，根本靠改革。要创新人才培养体制、教育管理体制、办学体制，改革教学内容、教学方法、质量评价、考试招生制度。教育公平是社会公平的起点，要合理配置公共教育资源，健全国家资助制度，加快缩小教育差距。要继续推进和完善免费师范生教育制度，不断提高教师队伍水平。四是建设人才强国。人才是第一资源。更好地为全面建设小康社会提供坚强的人才保证和智力支持，必须大力实施人才强国战略，统筹推进各类人才队伍建设。

（二）加强社会建设，建立健全基本公共服务体系。《建议》提出逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，为“十二五”期间完善公共服务体系提出了总体要求。符合国情，就是基本公共服务体系要与我国经济发展水平相适应，与人民群众不断增长的需求相适应，把握好尽力而为与量力而行的关系；比较完整，就是这一体系应该包括涉及基本民生保障的各个主要领域；覆盖城乡，就是基本公共服务体系既覆盖城镇居民，也覆盖农村居民，特别是社会养老保险、基本医疗保险和社会救助要实现城乡全覆盖，实现基础养老金全国统筹和个人账户跨省可接续，推进基本公共服务均等化；可持续，就是制度的设计和财力的保障，要形成一种常规的、长效的机制，政府提供基本公共服务的能力随着国力的提高而不断增强。《建议》从六个方面进行了具体部署：一是促进就业和构建和谐劳动关系。就业是民生之本，是保障改善民生的头等大事。在今后相当长时期内，我们都必须坚持实施更加积极的就业政策。要多渠道开发就业岗位，提高劳动者就业能力，促进充分就业。要加强政策支持和就业指导，着力做好重点人群就业工作。要发挥政府、工会和企业作用，努力形成企业和职工利益共享机制，建立和谐劳动关系。二是合理调整收入分配关系。这是群众呼声最强烈、全社会十分关注的问题。合理的收入分配制度是社会公平正义的重要体现。改革开放 30 多年来，我国收入分配制度不断完善，形成了按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，有力地促进了经济社会发展，同时也出现了收入分配差距扩大的问题。党的十七大提出，初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配要更加注重公平。这对我们完善收入分配制度具有很强的指导意义。要充分认识到我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，必须坚持不懈地发展社会生产力；同时要充分认识到，改革开放、发展经济，根本目的是要让全体人民过上幸福美好的生活，必须始终坚持走共同富裕的道路。我们的分配制度和政策既要有利于提高经济效率，不断增加社会财富；又要有利于促进社会公平，充分调动各方面积极性。“十二五”时期要按照党的十七大确定的方向，进一步深化收入分配制度改革，努力提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重，努力扭转城乡、区域、行业和社会成员之间收入差距扩大趋势。我们不仅要通过发展经济，把社会财富这个“蛋糕”做大，也要通过合理的收入分配制度把“蛋糕”分好，让全体人民都能够共享改革发展成果，促进社会和谐稳定。三是健全覆盖城乡居民的社会保障体系。社会保障作为一项基本制度，是经济社会发展的“安全网”和“稳定器”。让人民生活有基本保障、无后顾之忧，是党和政府的重要职责。经过多年努力，我国社会保障体系已初步建立，但总体上看还不完善，主要是城乡社会保障发展不平衡，一些基本保障制度覆盖面还比较窄，基本统筹层次低，保障水平不高，与全体人民的期待相比还有不小差

距。“十二五”时期，要按照广覆盖、保基本、多层次、可持续的基本方针，加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设，在扩大覆盖范围、提高保障水平、提高统筹层次和实现制度统一等方面迈出更大的实质性步伐。四是加快医疗卫生事业改革发展。我国医疗卫生服务供给总量相对不足，医疗卫生资源配置不均衡，城乡医疗保障水平差距较大，“看病难”、“看病贵”问题比较突出，医疗卫生事业发展水平与人民群众对生活质量和健康的要求相比，还存在较大差距。中央已经作出深化医药卫生体制改革的重大决策，到2020年要基本建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，实现人人享有基本医疗卫生服务。这是我国医疗卫生事业发展从理念到体制的重大变革，也是一个逐步的、长期的甚至是艰苦的过程。为此，中央提出在2011年底前，要重点推进基本医疗保障制度、国家基本药物制度、基层医疗卫生服务体系、基本公共卫生服务、公立医院改革试点等五项改革。“十二五”时期，我们既要完成近期任务，也要向长远目标迈出坚实的重大步伐。《建议》对未来五年医疗卫生事业改革发展作出了全面部署。我们一定要把这些工作落实到位，让人民群众享受医改工作的重大阶段性成果，增强他们对医改的信心和对政府的满意度，确保医改工作顺利推进。五是加强和创新社会管理。进入新世纪以来，我国社会结构、社会组织形式、社会利益格局发生深刻变化，必须创新社会管理机制，提高社会管理能力和水平。要加强社会管理法律、体制、能力建设，完善社会管理格局，切实维护社会和谐稳定。六是全面做好人口工作。坚持计划生育基本国策，逐步完善政策，促进人口长期均衡发展。切实保障妇女儿童合法权益，积极应对人口老龄化，支持残疾人事业发展。

（三）推动文化大发展大繁荣，提升国家文化软实力。文化建设是现代化建设事业的重要组成部分。国家发展、民族振兴，不仅需要强大的经济力量，更需要强大的文化力量。

《建议》提出了三方面的任务。一是提高全民族文明素质。没有全民族文明素质的提高，就不可能真正实现现代化。要加强走中国特色社会主义道路和实现中华民族伟大复兴的理想信念教育，倡导爱国守法和敬业诚信，构建传承中华传统美德、符合社会主义精神文明要求、适应社会主义市场经济的道德和行为规范。二是推进文化创新。要适应群众文化需求新变化新要求，弘扬主旋律，提倡多样化，使精神文化产品和社会文化生活更加丰富多彩。三是繁荣发展文化事业和文化产业。文化的社会效益是第一位的，但随着现代经济与文化因素的融合，文化的经济效益也越来越明显。政府要履行好发展公益性文化体育事业的责任，保障人民群众的基本需要和权益。同时，要在政府引导下发挥市场机制的积极作用，繁荣社会主义文化市场，推动文化产业成为国民经济支柱性产业。

五、关于“十二五”时期深化改革和扩大开放的主要任务

改革开放是决定中国命运的重大决策，是实现国家强盛、人民幸福的必由之路。中国过去30多年的发展进步，靠的是改革开放，未来要实现中华民族伟大复兴，仍然要靠改革开放。我国生产力总体水平还不高，影响生产力发展的深层次矛盾和体制性障碍还不少，必须坚定不移推进改革开放，最大限度解放和发展生产力，为社会主义现代化建设提供不竭的动力。《建议》强调要加快改革攻坚步伐，以更大决心和勇气全面推进各领域改革，大力推进经济体制改革，积极稳妥推进政治体制改革，加快推进文化体制、社会体制改革，不断完善社会主义市场经济体制和社会主义民主政治，使上层建筑更加适应经济基础发展变化，充分调动人民群众的积极性和创造性，为科学发展提供有力保障。《建议》根据“十二五”期间

面临的新形势，对深化体制改革和扩大对外开放进行了全面部署。这里，我着重说明几个问题。

一是坚持和完善基本经济制度。毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展。要营造各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的制度环境。推进国有经济战略性调整，加快国有大型企业改革，深化垄断行业改革，完善各类国有资产管理体制，健全国有资本经营预算和收益分配制度。要从多方面采取措施，放宽市场准入，鼓励非公有制企业参与国有企业改革。二是深化资源性产品价格和要素市场改革。这是完善社会主义市场经济体制的重点任务。加快转变经济发展方式，必须完善重要商品、服务、要素价格形成机制，加快多层次资本市场体系建设，健全土地、资本、劳动力、技术、信息等要素市场，使各类要素价格真正反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本，发挥市场在资源配置中的基础性作用。三是深化财税和金融体制改革。改革的方向是，进一步理顺各级政府间财政分配关系，积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制。增加一般性转移支付规模和比例，加强县级政府提供基本公共服务财力保障，继续完善税制，逐步健全地方税体系，赋予省级政府适当税政管理权限等。深化金融体制改革是防范金融风险的重要举措。要稳步推进利率市场化改革，逐步实现人民币资本项目可兑换，改进外汇储备经营管理。建立健全系统性金融风险防范预警体系和处置机制。四是深化政府自身改革。这些年，政府自身改革虽然取得一些进展，但与人民群众的期望相比差距仍然不小。政府职能转变不到位，对微观经济主体干预过多，社会管理和公共服务比较薄弱；一些工作人员依法行政意识不强；一些领导干部脱离群众、脱离实际，形式主义、官僚主义严重；一些领域腐败现象易发多发。必须通过深化政府自身改革和加强制度建设，从制度上解决权力过分集中又得不到制约的问题，保障人民的民主权利和合法权益，最广泛地动员和组织人民依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业。要加快建设法治政府，用法律法规调整政府、市场、企业之间的关系，依法管理经济和社会事务，推进政府工作制度化、规范化、程序化。要加快建设服务型政府，继续优化政府结构、行政层级、职能责任。深化行政审批制度改革，加快推进政企分开，把政府该管的事情切实管好，减少对微观经济活动的干预。要坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策程序，强化决策责任。要推进政务公开，加强对权力的有效监督和制约，坚决惩治和预防腐败，维护社会公平正义，提高政府公信力。五是实施互利共赢的开放战略，进一步提高对外开放水平。“十二五”时期，我国对外开放的国内外环境和条件发生深刻变化，对外开放进入由出口为主向进口和出口并重、由吸收外资为主向吸收外资和对外投资并重、由注重数量向注重质量转变的新阶段。我国国际地位进一步提高和内外联系更为密切，也对我国与国际社会实现良性互动和互利共赢提出了更高要求。“十二五”时期，要适应新变化、新要求，进一步提高对外开放水平，创造我国参与国际合作与竞争的新优势，扩大和深化同各方的共同利益，以开放促发展、促改革、促创新。《建议》明确了提高对外开放水平的重点任务。一要优化对外贸易结构，继续稳定和拓展外需，促进出口结构转型升级，积极扩大进口，促进进出口平衡发展。二要提高利用外资水平，进一步优化结构、丰富方式、拓宽渠道、提高质量，更好地满足我国经济社会发展新需要。三要加快实施“走出去”战略，按照市场导向和企业自主决策原则，引导各

类所有制企业有序到境外投资合作。维护我国海外权益，有效防范各类风险。四要积极参与全球经济治理和区域合作，促进国际经济秩序朝着更加公正合理的方向发展。

《建议》还阐述了充分发挥党的领导核心作用、加强社会主义政治文明建设、加强国防和军队现代化建设、保持香港澳门长期繁荣稳定、推进两岸关系和平发展和祖国统一大业、积极创造有利的外部环境等重大任务和保障问题，对全党充分发挥推动科学发展、促进社会和谐先锋模范作用提出了明确要求。

同志们：

做好“十二五”时期的工作，对于夺取全面建设小康社会新胜利、开创中国特色社会主义事业新局面，具有十分重要的意义。让我们紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，开拓创新，扎实工作，为实现《建议》确定的各项任务而努力奋斗！

深刻理解《建议》主题主线 促进经济社会全面协调

可持续发展

李克强

党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》（简称《建议》），高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，根据实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求，结合当前国际国内新形势，确定了“十二五”时期我国经济社会发展的指导思想、总体思路、目标任务和重大举措，对今后5年发展作出了全面部署，是指导“十二五”时期经济社会发展的纲领性文件。《建议》明确提出，制定“十二五”规划必须以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线。深刻理解《建议》的精神实质和“十二五”规划的主题主线，对于继续抓住和用好我国发展的重要战略机遇期、促进经济社会全面协调可持续发展、夺取全面建设小康社会新胜利、推进中国特色社会主义伟大事业，具有十分重要的意义。

一、正确认识“十二五”经济社会发展的国内外环境

“十一五”期间，面对复杂多变的国际环境和艰巨繁重的改革发展任务，我们党团结带领全国各族人民，继续解放思想，坚持改革开放，推动科学发展，促进社会和谐，有效应对了国际金融危机巨大冲击，战胜了汶川特大地震等重大自然灾害，成功举办了北京奥运会和上海世博会，胜利完成了“十一五”规划确定的主要目标和任务，我国经济社会发展取得新的巨大成就。

“十二五”时期，是我国全面建设小康社会的关键时期，也是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。综观国际国内形势，世情和国情继续发生深刻变化，变化孕育着机遇，也伴随着挑战，我国经济社会发展呈现新的阶段性特征。

（一）国际环境的新趋势

当前世界正处于大发展大调整大变革之中，国际金融危机引发全球经济发展模式、供需关系、治理结构调整变化，外部环境更趋复杂，给我国经济社会发展带来多方面影响。

一是世界经济增长和市场需求发生新变化。世界经济不确定性仍然较大，国际金融危机的深层次影响依然存在，各国经济复苏仍不均衡，贸易保护主义有所抬头。主要发达国家失业率居高不下、消费不振，房地产、金融等支柱产业在危机中受到重创，新的经济增长点短期内还难以形成。一些国家政府负债过高，财政收支矛盾突出，其潜在危害和影响不容小视。特别是一些主要经济体为刺激本国经济复苏，持续实施扩张性货币政策，大量投放流动性，可能会引起国际金融市场的动荡，推动能源资源等大宗商品价格上涨；热钱的涌入也会对新兴经济体发展带来冲击。与此同时，世界范围内经济结构重组引人关注。一些发达国家开始倡导储蓄、鼓励出口并支持实体经济发展，试图解决财政赤字和政府债务过高、经济“虚拟化”等问题。有的发达国家还实施扩大出口战略，推行产业回归和制造业再造，力求改善贸易失衡状况。世界经济缓慢增长，全球需求结构明显变化，对我国稳定和拓展外需、保持经济平稳较快发展形成新的压力，也对我们在内需和外需的平衡中把握机遇、应对挑战提出了新的要求。

二是科技创新和产业升级孕育新突破。国际金融危机催生新的科技革命，世界可能进入创新集聚爆发和新兴产业加速成长时期，绿色发展成为一大趋势。不少发达国家在应对危机中提出“绿色新政”，制定未来发展战略，大幅增加研发投入，支持新能源、生物医药、信息网络等领域创新发展。全球范围内，绿色经济、低碳技术等正在兴起，抢占未来发展制高点的竞争日趋激烈。在有些领域，新兴经济体与发达国家的差距相对较小。在这样的背景下，只要我们把握趋势、应对得当，就可能抢占先机、赢得优势，推动实现跨越式发展。否则，就会贻误时机，难以实现赶超，甚至陷于被动和落后。

三是国际治理结构出现新调整。经历金融危机的洗礼，国际社会积极推动全球治理结构和金融监管制度改革。通过改进和完善已有架构，形成一个有利于兼顾公平和效率的全球治理体系，以反映国际政治经济格局的变化，已成为各方共识。世界银行、国际货币基金组织治理结构调整已经实施或正在推进，新兴经济体和发展中国家话语权有所增强。各国围绕气候变化、能源资源安全、粮食安全、公共卫生安全等全球性问题的合作与博弈强化，牵动着国际关系调整演变和国际力量分化组合。如何适应国际政治经济格局变化，趋利避害，有所作为，是我们面临的新课题。

（二）国内环境的新特征

“十一五”时期，我国经济社会发展又上了一个新台阶，我们已经站在一个新的历史起点上。但发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，发展的环境和条件继续发生新变化。

一是经济社会结构变化呈现新特点。2009年，我国人均国内生产总值达到3700美元，2010年有望超过4000美元，“十二五”期间将向更高水平迈进。国际经验表明，人均国内生产总值从3000美元向10000美元提升的阶段，既是中等收入国家向中等发达国家迈进的重要阶段，又是矛盾增多、爬坡过坎的关键阶段。对我国而言，在这个阶段，随着人均收入水平继续提高，消费结构将持续升级，投资结构、产业结构也将随之调整变化，带动工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，为持续发展提供有力支撑。同时，在快速增长变动中，经济结构升级的约束增多，社会结构平衡的难度加大，经济和社会转型的进程中存在不少需要解决的矛盾和问题，在推动经济发展的同时，亟待加强和改善社会建设。

二是传统增长模式面临新挑战。现在，我国经济规模已位居全球前列，但人均国民收入仍排在世界百位左右。在我们这样一个有着十几亿人口的大国推进现代化，在人类历史上还没有先例。在经济持续发展中瓶颈制约也明显加大，传统的增长模式难以为继。主要表现在：能源资源和生态环境约束强化，节能减排任务艰巨。国际收支不平衡，外贸增长方式粗放。投资和消费关系失衡，消费率偏低。城乡和区域发展不协调，收入分配差距较大。产业结构不合理，科技创新能力不强，许多核心与关键技术受制于人。农业基础仍然薄弱，受土地、水、自然灾害等多重制约，主要农产品稳产增产难度较大，加上市场流动性较多、国际市场价格波动等因素的影响，保持国内价格稳定、管理通胀预期的压力加大。就业总量压力和结构性矛盾并存，社会矛盾明显增多。经济增长的内生动力不足，制约科学发展的体制机制障碍依然较多。

三是人民群众对提高生活水平和质量有了新期待。群众的温饱问题基本解决后，对生活水平和改善生活质量的愿望明显增强。近些年来，尽管我国社会事业有了很大进步，但

总体上依然滞后于经济发展，仍是现代化建设中的一块“短板”。在就业、教育、住房、医疗卫生、环境保护、社会保障等关系群众切身利益的领域，还存在不少难点和焦点问题，基本公共服务的可及性、公平性仍然不够。社会主体的多元性、独立性、选择性增强，而社会建设还不到位，经验缺乏，人才也不足。这些都与人民群众对过上更好生活的新期待有较大差距。

（三）我国仍处于发展的重要战略机遇期

党的十六大提出，新世纪头20年，对我国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。党的十七大提出，机遇前所未有，挑战也前所未有，机遇大于挑战。

《建议》明确提出，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，既面临难得的历史机遇，也面对诸多可以预见和难以预见的风险挑战。我们要科学把握发展规律，主动适应环境变化，有效化解各种矛盾，更加奋发有为地推进我国改革开放和社会主义现代化建设。这是在新的时代背景下对我们党重要战略机遇期思想的进一步阐述，是指导我们正确把握国际国内形势的重大战略判断。

改革开放30多年来，我们把握时代脉搏，顺应历史潮流，把工作重心转移到经济建设上来，由关起门来搞建设转向通过开放促发展，由传统计划经济逐步转向社会主义市场经济，我国经济总量、综合国力和人民生活水平显著提升。新世纪以来，我们继往开来，与时俱进，适应国内外形势的发展变化，战胜各种困难和风险，在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化中迈出坚实步伐。

应当看到，我国发展的有利条件、内在优势和长期向好趋势没有改变。我国人均国民收入稳步增加，市场需求潜力巨大，发展的回旋余地广阔，物质技术基础日益增强，产业体系比较完整，资金、劳动、科技等生产要素组合具有综合优势，经济体制活力显著增强，政府宏观调控和应对复杂局面能力明显提高，社会大局保持稳定。经过近些年的磨砺尤其是国际金融危机的考验，在许多方面又积累了新的经验、铸造了新的优势。我们有信心、有条件、有能力把经济平稳较快发展的形势长期保持下去。

还应看到，我国发展的重要战略机遇期也没有因为国际金融危机而改变。和平、发展、合作仍然是时代潮流，世界多极化趋势更加明显，经济全球化继续深入发展，国际环境总体上仍有利于我国和平发展。国内外两个大局互动加深，相互联系更为紧密，为我国在全球范围提高配置资源能力、拓展外部发展空间提供了机遇；全球科技产业变革趋势，为我国发挥后发优势、实现技术和产业整体跃升创造了条件；国际经济体系和治理结构进入调整期，发展理念和模式的多样性更加受到重视，为构建公平、公正、包容、有序的国际经济新秩序，使我们在更大程度上参与国际事务成为可能。

当今世界正在发生广泛而深刻的变化，当代中国正在发生广泛而深刻的变革，战略机遇十分宝贵，时不我待，稍纵即逝。同时应当清醒地看到，机遇和挑战总是并存的。我们必须进一步增强责任感、紧迫感，增强机遇意识、忧患意识和风险意识，在形势发展变化中捕捉新机遇，在国际国内相互影响中把握主动权，清醒认识前进道路上可能遇到的困难和问题，妥善应对各种挑战，继续紧紧抓住并用好可以大有作为的重要战略机遇期，推动经济社会发展和综合国力再上新台阶。

二、牢牢把握“十二五”发展的主题和主线

主题和主线是发展的指南，也是规划的灵魂。以科学发展为主题、以加快转变经济发展方式为主线，符合党心民心，符合时代潮流，符合现代化建设要求，具有很强的指导性和现实意义。把握好“十二五”时期发展的主题和主线，是深刻理解和贯彻落实《建议》精神的关键。

（一）以科学发展为主题，是时代的要求，关系改革开放和现代化建设全局

改革开放以来，我国发展取得举世瞩目的成就，但必须看到，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变，我国仍然是世界上最大的发展中国家。人口多、底子薄、发展不平衡的基本国情，是我们考虑问题的重要出发点。资源相对不足、环境容量有限，成为我国基本国情的新特征。我们已经取得的发展成果与广大人民群众的要求相比还有较大差距，达到全面建设小康社会目标、基本实现现代化还需要继续奋斗十年、几十年，发展经济和改善民生的任务仍然繁重而艰巨。发展是我们党执政兴国的第一要务，是解决中国所有问题的关键、基础和“总钥匙”，必须毫不动摇地坚持发展是硬道理的战略思想，坚持聚精会神搞建设，一心一意谋发展，坚定不移地实现现代化的既定目标。

在新的时代背景下，我们所谋求的发展，必须是科学发展。坚持科学发展，需要更加注重以人为本，更加注重全面协调可持续发展，更加注重统筹兼顾，更加注重保障和改善民生，促进社会公平正义。要着力把握发展趋势，创新发展理念，转变发展模式，完善发展机制，破解发展难题，调整和优化经济结构，促进资源节约和环境保护，实现又好又快发展。要认识规律，遵循规律，按经济、社会、自然等客观规律办事，把发展的途径和方式与发展的成效和结果有机统一起来，真正实现科学发展。

（二）以加快转变经济发展方式为主线，是推动科学发展的必由之路，符合我国基本国情和发展阶段性新特征

我国已经进入只有加快转变经济发展方式才能实现可持续发展的关键时期。其一，这是贯彻落实科学发展观的战略举措。只有转变经济发展方式，才能解决不平衡、不协调、不可持续的问题，使发展走上科学发展的轨道。其二，这是我国发展实践的深化和经验的总结。早在“九五”时期，中央就提出要实现经济增长方式从粗放型增长向集约型增长的根本性转变。党的十七大又提出了经济发展方式转变的战略任务，强调从需求结构、产业结构、要素投入结构三个方面加以转变。其三，这是适应发展新阶段、解决现实问题的迫切要求。世界经济结构调整、发展模式转型所形成的“倒逼机制”，化解国内经济社会发展中各种矛盾的现实需要，对推动经济发展方式转变形成外在压力和内在动力。尤其需要指出的是，加快转变经济发展方式是全面建设小康社会的客观要求。党的十七大提出了到2020年实现全面建设小康社会的奋斗目标，现在只有10年时间了。只有加快转变经济发展方式，才能建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会。面对存在的矛盾和问题，转变经济发展方式已经刻不容缓，关键要在“加快”上下功夫、见实效，早转早主动，能够实现更好更大的发展；晚转则被动，付出的代价大，影响发展全局。

加快转变经济发展方式，是我国经济社会领域一场深刻变革，必须贯穿经济社会发展全过程和各领域。转变经济发展方式，涉及发展理念的变革、模式的转型、路径的创新，是一种综合性、系统性、战略性的转变，与改革开放的要求一脉相承、一以贯之。改革开放是现代化建设的必由之路，转变经济发展方式也是现代化建设和实现科学发展的必由之路。从这

个意义上说，转变也是改革。《建议》明确提出了加快转变经济发展方式的“五个坚持”的基本要求，即坚持把经济结构战略性调整作为主攻方向，坚持把科技进步和创新作为重要支撑，坚持把保障和改善民生作为根本出发点和落脚点，坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为重要着力点，坚持把改革开放作为强大动力。提高发展的全面性、协调性、可持续性、实现经济又好又快的发展。

（三）在发展中粗转变，在转变中谋发展

加快转变经济发展方式，需要处理好转变与发展的关系。促进转变是谋发展的必然要求，不促转变，谋发展就会重量轻质、不可持续。谋发展是促转变的重要目的，不谋发展，转变就成了无源之水、无本之木。转方式与谋发展是内在统一、相互促进的。促转变，要坚持好字当头、快在其中，为长期平稳较快发展提供支撑。谋发展，要坚持科学发展的第一要义，以科学的方式推动发展。我们加快转变经济发展方式，是经济增长、持续发展中的转变，也是调整结构、有促有控、调优调强的发展。我们要切实在加快转变上下更多功夫、见更大实效，使经济增长真正建立在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境、改善民生的基础上，努力实现全面协调可持续发展。

三、切实把加快转变经济发展方式贯穿经济社会发展全过程和各领域

加快转变经济发展方式，是当前和今后一个时期我国经济社会发展的重大战略任务。在这个过程中，既要促进经济转型，也要创新体制机制。这就要求我们把经济增长与结构调整更好地结合起来，把经济发展与改善民生更好地结合起来，把发展生产力与调整生产关系更好地结合起来，在改革开放中努力提高发展的质量和效益，促进经济长期平稳较快发展。

（一）加快推进经济结构战略性调整

经济结构不合理，是我国经济发展方式存在诸多问题的主要症结所在。调整经济结构既具有长期性、艰巨性，又是当前一项紧迫的任务。必须按照加快转变经济发展方式的要求，针对突出矛盾，采取有力举措，大力推动需求结构、产业结构、要素投入结构、城乡结构、区域结构的全方位调整，实现经济转型升级。

一是坚持扩大内需战略。扩大内需是我国经济发展的基本立足点和长期战略方针，也是转方式、调结构的重要任务。从国际经验看，以内需为主导，是大国经济发展的必然途径。我国人口众多，地域辽阔，内需潜力是促进我国长期平稳较快发展的最大优势。扩大内需要把扩大消费需求作为战略重点，注重发挥投资与消费的协调拉动作用。消费一头连着生产、一头连着民生，扩大消费是提高经济内循环能力的根本途径。核心是要大力提高居民消费能力，建立起促进消费和扩大内需的长效机制，在消费政策、消费环境、消费业态等方面综合施治、多策并举，鼓励和引导居民消费。

扩大内需，保障和改善民生，需要提高居民消费能力，这也就必然要求深化收入分配制度改革。要更加注重就业创业和劳动报酬在初次分配中的作用，更加注重社会保障和公共服务在再分配中的作用，通过健全初次分配和再分配调节体系，合理调整国家、企业、个人分配关系，努力实现居民收入增长与经济发展同步、劳动报酬增长与劳动生产率提高同步，明显增加低收入者收入，持续扩大中等收入群体，扭转收入差距扩大趋势。

投资是扩大内需的重要力量，我国正处于经济快速发展的阶段，需要保持适当的投资增长速度，但如果投资率过高，各方面条件难以承受。应当把政策重点放在优化投资结构、提

高投资效益上，把增投资与扩消费、惠民生更多地结合起来，实现一举多得。要鼓励和支持民间投资，管好用好政府公共投资，引导投资向重点领域倾斜，建设好关系发展全局和保障民生的重大工程，增强发展后劲，提高发展水平。

二是促进城乡区域协调发展。统筹城乡发展，是全面建设小康社会乃至整个现代化进程中的重大问题。“十二五”时期，我国城镇化率将超过50%，这意味着有一半以上人口将工作和生活城镇。我们应当顺势而为，在推进工业化、城镇化的同时，大力推进农业现代化，加快社会主义新农村建设。要坚持以工促农、以城带乡，加强水利等农村基础设施建设和公共服务，完善农村发展体制机制，确保耕地安全、粮食安全，促进农民稳定增收。城镇化是关系现代化全局的重大战略，是扩大内需、激发经济社会发展活力的重要引擎。我们应当遵循城镇化发展的规律，抓住城乡人口结构转折的重大机遇，以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城市和小城镇协调发展，构建城镇化战略格局。积极稳妥地推进城镇化，把符合落户条件的农业转移人口逐步转为城镇居民，在城镇化中释放内需潜力、促进城乡结构调整。区域协调发展关系经济繁荣、社会和谐、民族团结和国家安全。要按照“两个大局”战略思想和促进区域协调发展的要求，把深入实施西部大开发战略放在区域发展总体战略优先位置，全面振兴东北地区等老工业基地，大力促进中部地区崛起，积极支持东部地区率先发展，实现良性互动、共同发展。促进区域协调发展，需要对特殊地区采取特殊的政策措施。要加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的扶持力度，支持西藏、新疆等地的发展，这事关全局。要搞好主体功能区等规划引导，优化国土空间开发格局，实施分类管理的区域政策，促进人口、经济、社会与资源环境相协调。

三是推动科技创新和结构升级。加快转变经济发展方式，赢得发展先机 and 主动权，要靠科技创新。在创新路径上，对关键领域核心技术，要集中力量组织攻关推进原始创新，努力取得突破；对能够引进的技术，应善于站在“巨人”的肩上，搞再创新和集成创新，缩短创新的进程，获得最大的国家利益。科技创新的关键在人才，人才的基础在教育，把人口多的压力转化为丰富的人力资源、人才资源，是我们必须解决的重大问题，也是我国未来发展的巨大潜力所在，可以形成新的比较优势。近年来，国家在科技、教育、人才三个方面相继制定了中长期规划纲要，覆盖了“十二五”时期。要以这些规划为抓手，深入实施科教兴国战略和人才强国战略，充分发挥科技第一生产力和人才第一资源的作用，加快建设创新型国家，促进经济增长向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。

要把增强自主创新能力与完善现代产业体系结合起来，充分发挥科技创新对产业优化升级的驱动作用，强化企业在技术创新中的主体地位，引导资金、人才、技术等创新资源向企业集聚，推进产学研战略联盟，提升产业核心竞争力。要着眼于国际国内两个市场，继续发挥我国比较优势，用高新技术和先进适用技术改造提升传统产业。要面向社会生产和人民生活，加快发展服务业，加强现代能源产业和综合运输体系建设。还要着眼于抢占未来技术和产业制高点，大力培育发展战略性新兴产业，进一步发展高技术产业，努力形成先导性、支柱性产业。加快建设宽带、泛在、融合、智能、安全的信息基础设施，推进经济社会各领域信息化，推动信息化和工业化深度融合。

要把创新发展与绿色发展有机结合起来，推动形成节约能源资源、保护生态环境和有利于应对气候变化的产业结构、增长方式和消费模式。节约资源和保护环境是我国的基本国策，

是经济社会发展的内在要求，也是世界各国发展的共同趋势。无论是发展战略性新兴产业，还是改造传统产业、促进服务业发展、加强基础设施建设，都要切实加强节约增效和生态环保。加快发展绿色经济、循环经济、低碳技术，大力推进节能环保技术改造，努力降低能源消耗强度和二氧化碳排放强度，加强防灾减灾体系建设，把节约和环保贯穿于生产、流通、消费、建设各个领域各个环节，加快建设资源节约型、环境友好型社会，提高生态文明水平，走可持续发展之路。

（二）协调推进经济发展和社会建设

社会建设是一举托两头的大事，既有利于改善民生，又有利于发展经济。社会事业的繁荣进步，是建设现代国家的要求。我国发展到今天，社会事业这块“短板”如不尽快补上，就会拖经济发展、扩大内需的后腿。现在，我们既需要也有条件加强社会建设。要把推进社会领域发展改革作为加快转变经济发展方式的重要着力点和公共财政支出的优先方向，促进社会和谐稳定与全面进步，增强经济社会全面发展能力，不断提高人民生活水平和质量。

要把促进基本公共服务逐步均等化作为社会建设的重要目标和内容，把基本公共服务制度作为公共产品向全民提供，完善公共财政制度，提高政府保障能力，建立健全符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，努力使发展成果惠及全体人民。做好这方面工作，应当区分“基本”和“非基本”两类性质的服务。基本的部分属于公共产品，保基本是政府义不容辞的责任。要明确今后五年基本公共服务范围和标准。保基本，应做到广覆盖、可持续，使保障范围逐步覆盖城乡全体居民，在保障标准上，既尽力而为又量力而行，刚开始可以低一些，以后再随着发展而逐步提高，增强政策的可持续性，使基本公共服务制度能够长期运行下去。非基本的部分，应当交给市场和社会，充分利用市场机制，逐步完善调控办法，通过发展相关行业，满足多层次、个性化的需求。这样做，既可以为社会资本开辟更大的投资空间，促进社会建设，又可以使政府更好地集中财力，履行保基本的职责。即使是政府提供的基本部分，也应注重利用市场手段，通过购买服务等多种方式，提高服务的质量和效率。社会领域既有事业也有产业。繁荣发展文化事业和文化产业，有利于满足人民群众不断增长的精神文化需求，有利于增强民族凝聚力创造力。应加快公共文化服务体系建设，促进文化市场和经营性文化产业加快发展，提升我国的文化软实力。

加强社会建设，重点是进一步保障和改善民生。应当从解决关系人民群众切身利益的问题入手，推进就业、教育、医疗、住房等方面重点民生工程，着力构建社会保障的安全网。近年开始实施的医药卫生体制改革、保障性安居工程等，已经取得初步成果，必须深入推进。要按照保基本、强基层、建机制的要求，深化医药卫生体制改革，加快实施近期五项重点改革措施，逐步把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供。要强化各级政府职责，加大保障性安居工程建设力度，继续推进廉租住房建设，加快棚户区改造，大力发展公共租赁住房，增加中低收入居民住房供给。通过建机制，做到保基本、促公平、可持续，形成符合国情的住房保障和供应体系，促进房地产市场持续健康发展。我们应做更加艰苦细致的工作，把这些惠民利民的事情办实办好。

随着社会结构加快变动、利益格局深刻调整，各种社会矛盾也可能进入多发期，维护社会和谐稳定面临更大挑战。在新形势下，迫切需要我们完善社会管理格局，创新社会管理机制，加快向服务型政府转变，履行好政府社会管理和公共服务职责。要加强社会管理能力建

设，健全基层管理和服务体系，提高城乡社区自治和服务功能。推动社会管理的重心下移。发挥群众组织和社会组织的作用，增强公民意识，推行公共治理，形成社会管理和服务合力。要针对社会安全保障的新形势，强化抗风险意识和危机管理能力，健全社会应急管理体制，按照预防与应急并重、常态与非常态结合的原则，有效处置自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等突发公共事件。

（三）深入推进改革开放和体制机制创新

实践表明，制约经济发展方式转变的最大症结在于体制机制不合理，推动科学发展根本上要靠强有力的制度保障。改革开放是发展的强大动力，也是加快转变经济发展方式的强大动力。“十二五”时期，是改革的攻坚时期，不加快改革，就可能贻误重要战略机遇期，丧失已有的发展成果。因此，我们必须以更大的决心、勇气 and 精力，全面推进各领域改革。要更加重视改革的顶层设计和总体规划，进一步明确改革的优先顺序和重点任务，进一步调动各方面改革的积极性，切实尊重群众首创精神，大力推进经济体制改革，积极稳妥推进政治体制改革，加快推进文化体制、社会体制改革，不断完善社会主义市场经济体制，使上层建筑更加适应经济基础发展变化，为科学发展与社会和谐提供有力保障。

推进经济体制改革，要力争在重点领域和关键环节取得突破。坚持和完善基本经济制度是经济体制改革的重要内容，要推进国有经济战略性调整，支持和引导非公有制经济发展，营造各种所有制经济公平竞争、共同发展的体制环境。行政体制改革是深化经济体制改革的必然要求，要加快转变政府职能，强化服务和监管职责，减少对微观经济活动的干预，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。财税体制对加快转变经济发展方式至关重要，要围绕完善中央与地方的财税关系、促进基本公共服务均等化、公平税负、节能环保等，加快财税体制改革。金融体制对资源有效配置具有关键作用，要立足我国国情，吸取国际金融危机教训，完善金融管理体制，增强金融企业活力，加强金融监管协调，防范系统性金融风险。市场价格是经济活动最为灵敏的信号，要深化资源性产品价格和要素市场改革，理顺价格关系，完善价格形成机制，健全要素市场。

在全球化深入发展的条件下，进一步扩大开放，是加快我国现代化建设的必然选择，也是与国际社会共同应对挑战、共享发展机遇的客观需要。“十二五”时期，要适应世界格局深刻变化，坚持对外开放的基本国策，实施互利共赢的开放战略，进一步扩大开放领域，拓展开放空间，提高开放质量，完善开放型经济体系，形成新形势下参与国际经济合作和竞争的新优势。扩大开放，有一个完善开放格局的问题。既要提升沿海开放、向东开放，又要加快沿边开放、向西开放，还要扩大内陆开放，积极承接国内外产业转移。扩大开放，也有一个转变外贸发展方式的问题。要下大力气推动外贸从规模速度型向质量效益型转变，推动我国产业在全球分工中逐步从低端向高端转变。扩大开放还有一个统筹“引进来”与“走出去”的问题。要在继续做好“引进来”工作、提高利用外资水平的同时，加快“走出去”步伐，着眼全球范围配置资源和要素，推动我国从贸易大国向贸易投资大国转变。要积极参与全球经济治理和区域合作，加快实施自由贸易区战略，反对贸易保护主义，推动国际经济秩序朝着更加公正合理的方向发展。

《建议》主题主线鲜明，内涵丰富，部署明确，是“十二五”时期我国经济社会发展的重要指导性文件。我们要认真学习、深刻领会《建议》精神实质，真正把思想认识统一到中

央精神上来，统一到中央推动科学发展、加快转变经济发展方式的部署上来。要充分发挥党的领导核心作用，坚持用科学发展观教育和武装各级领导干部，加快建设学习型政党，不断提高各级领导班子和领导干部破解发展难题、创新发展模式、提高发展质量的能力，完善经济社会发展综合评价体系，努力调动各方面推动科学发展和加快转变经济发展方式的积极性，促进经济长期平稳较快发展和社会全面进步。

让我们紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，开拓创新，扎实工作，促进经济社会全面协调可持续发展，为实现国民经济和社会发展的第十二个五年规划和全面建设小康社会宏伟目标作出新的更大的贡献。

（新华社北京 11 月 14 日电）

“十二五”时期经济社会发展主要目标

张平

《建议》提出了“十二五”时期我国经济社会发展主要目标，对于科学制定“十二五”规划，继续抓住和用好我国发展的重要战略机遇期、促进经济长期平稳较快发展和经济发展方式转变，夺取全面建设小康社会新胜利，具有十分重要的意义。

一、“十一五”规划确定的主要目标和任务胜利完成

“十一五”时期是我国发展史上极不平凡的5年。党中央、国务院统筹全局、审时度势、准确判断、科学决策，正确实施宏观调控，全国上下齐心协力、共同奋斗，成功应对国内外环境的复杂变化和一系列重大风险挑战，胜利完成了“十一五”规划确定的主要目标和任务，国民经济保持平稳较快发展，经济结构继续优化，体制机制更加完善，人民生活明显改善，我国综合国力和整体竞争力迈上了一个新的台阶。

(一)国民经济保持平稳较快发展

在遭遇百年罕见国际金融危机冲击情况下，国民经济保持平稳较快发展，预计国内生产总值年均增长10.9%，2010年将超过38万亿元，人均国内生产总值超过4000美元。就业规模持续扩大，5年累计城镇新增就业4700万人，转移农业劳动力4500多万人，城镇登记失业率控制在5%以内。价格水平总体上保持基本稳定。

(二)经济结构调整取得新进展

农业基础进一步巩固，工业生产能力和技术、品种、质量全面提升，自主创新能力提高，高技术产业快速发展，战略性新兴产业起步良好，基础设施进一步加强，服务业稳步发展。城乡一体化进程加快，新农村建设扎实推进，农村水电路等基础设施和教育医疗等公共服务条件明显改善，城镇化水平提高到47.5%。区域发展总体战略深入实施，中西部地区和东北地区发展加快，区域发展协调性增强，各具特色的区域发展格局初步形成。

(三)可持续发展能力增强

“十一五”规划确定的人口资源环境各项指标均如期完成，预计2010年年底，全国总人口控制在13.4亿人左右，耕地保有量控制在1.215亿公顷，工业固体废弃物综合利用率达到68%，农业灌溉用水有效利用系数提高到0.5，森林覆盖率达到20.36%。尤为可贵的是，在实际经济增速较大幅度超出当初预期情况下，经过各方面艰苦努力，单位国内生产总值能源消耗降低20%左右的目标可以基本实现，二氧化硫和化学需氧量排放总量减少10%的目标超额完成。

(四)城乡居民生活明显改善

居民收入快速增长，城镇居民人均可支配收入年均增长9.3%，农村居民人均纯收入年均增长7.9%，贫困人口大幅减少。各级各类教育迅速发展，国民平均受教育年限达到9年。社会保险制度建设步伐加快，城镇基本养老保险覆盖人数达到2.45亿人，新型农村合作医疗实现全覆盖。公共卫生和基本医疗体系逐步健全。防灾减灾能力不断增强，社会治安和安全生产状况好转。

(五)社会主义市场经济体制更加完善

各项改革有序推进，行政管理体制改革继续深化，农村综合改革、集体林权制度改革和农业支持保护制度建设取得重大进展，医药卫生体制改革迈出实质性步伐，国有企业、财税、

金融、文化和出版体制等改革实现新突破。开放型经济水平继续提升，货物出口总额跃居世界第一，利用外资水平不断提高，“走出去”工作势头良好，我国经济在全球经济中的地位和影响力显著增强。

同时，必须清醒地看到，我国发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，主要是，经济增长的资源环境约束强化，投资和消费关系失衡，收入分配差距较大，科技创新能力不强，产业结构不合理，农业基础仍然薄弱，城乡区域发展不协调，就业总量压力和结构性矛盾并存，社会矛盾明显增多，制约科学发展的体制机制障碍依然较多。“十二五”时期，要加快解决这些突出矛盾和问题，为全面建成小康社会打下具有决定性意义的基础。

二、“十二五”时期经济社会发展目标的主要考虑

综合考虑未来发展趋势和条件，《建议》按照以科学发展为主题、以加快转变经济发展方式为主线的要求，从经济发展、结构调整、人民生活、社会建设、改革开放5个方面提出了“十二五”时期经济社会发展主要目标，为经济社会发展指明了前进方向，明确了发展重点，提出了基本要求。

(一) 经济发展目标

“十二五”时期，我国发展仍处于重要战略机遇期，要抓住机遇，促进经济平稳较快发展，同时把握好经济增长、就业、物价、国际收支间的关系和发展态势，克服各种不稳定、不健康因素，营造良好的宏观经济环境。

经济平稳较快发展。发展仍是解决我国所有问题的关键。满足人们日益增长的物质文化需求，缓解就业压力 and 处理好各种社会矛盾，必须保持经济平稳较快发展。我国仍具备实现经济较快发展的诸多有利条件，关键要实现持续稳定的增长，确保不出现大起大落。

价格总水平基本稳定。这是保持良好宏观经济环境的必然要求。“十二五”时期保持价格基本稳定，既具备许多有利条件，又面临来自国内国外的诸多压力和挑战，要求我们必须坚持方向、灵活把握、审慎应对。

就业持续增加。就业是民生之本，是提高人民生活水平的根本途径，也是促进社会和谐稳定的重要保障。今后5年我国就业形势依然严峻。要坚持把促进就业放在经济社会发展的优先位置，作为宏观调控和政府绩效考核的优先目标，千方百计扩大就业，努力实现充分就业。

国际收支趋向基本平衡。这是转变经济发展方式必须把握好的重大问题。经济增长过度依赖国际市场，将加大经济的不稳定性，不利于实现良性循环。要统筹国内国际两个大局，在促进出口稳定增长的同时积极扩大进口，在积极利用外资的同时加快“走出去”，努力促进国际收支基本平衡。

经济增长质量和效益明显提高。这是转变经济发展方式的重要目的。我国经济总量规模较大，但附加值和技术含量不高，付出的资源环境代价过大。要努力提高经济增长的质量和效益，使经济发展建立在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上。

(二) 结构调整目标

经济结构战略性调整是转变经济发展方式的主攻方向，也是保持经济平稳较快发展的战略任务。要对需求结构、产业结构、城乡结构、要素投入结构等进行全方位的调整并取得重大进展。

居民消费率上升。这是需求结构优化的重要标志，也是提高人民生活水平的必然要求。我国居民消费率目前在36%左右，低于世界主要国家的水平。“十二五”时期，要继续坚持扩大内需战略，把增加居民消费作为扩大内需的重点，扭转居民消费率下降趋势并稳步提高。

服务业比重提高。这是产业结构优化升级的重要方向，也是产业结构合理化的主要标志。服务业比重过低是产业结构不合理的重要表现，影响并制约着扩大就业、降低能源资源消耗和扩大消费等。要把推动服务业大发展作为产业结构优化升级的战略重点，落实加快服务业发展的政策措施，努力提高服务业比重。

城乡区域发展的协调性增强。城镇化是现代化的重要标志，是我国发展的战略空间，也是解决“三农”问题的根本途径。今后5年是城乡结构转换的重要时期，城镇化率将突破50%的关口。要加快社会主义新农村建设，积极稳妥推进城镇化，增强城乡发展的协调性。促进区域协调发展，是全面建设小康社会和现代化建设的长期战略任务，也是扩大内需、拓展经济发展空间的重要途径。要实施区域发展总体战略和主体功能区战略，增强区域发展的协调性。

经济增长的科技含量提高。这是落实转变经济发展方式的要求提出的新目标，也是对科技创新提出的新要求。我国经济粗放型增长和外延扩张的问题依然比较突出，核心技术、知识产权和自主品牌缺乏，科技与经济脱节问题没有完全解决。要把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑，推动发展向更多依靠科技创新驱动转变，培育国际竞争新优势。

单位国内生产总值能源消耗和二氧化碳排放大幅下降，主要污染物排放总量显著减少，生态环境质量明显改善。这是建设资源节约型社会、环境友好型社会的必然要求，也是转变经济发展方式的重大举措。“十一五”规划把节能减排作为约束性指标并分解到各地区，取得了积极效果，有力地推动了科学发展。《建议》承继“十一五”规划的这一做法，而且提出了二氧化碳排放强度下降的新目标，必将有力地促进资源节约和生态文明建设。

(三)人民生活目标

随着经济增长不断增加居民收入，让人民群众共享改革发展的成果，既是发展经济的根本目的，也是扩大内需、推动经济持续发展的根本动力。改革开放以来，城乡居民收入普遍大幅增加，但存在收入增长低于经济增长、收入分配差距较大等问题，成为影响经济自主增长和社会和谐稳定的重要因素。

努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步。提出“两个同步”的目标，就是要改变国民收入中政府、企业所得份额不断提高，劳动报酬从而居民收入所占比重相对下降的局面。要通过扩大就业增加劳动收入、逐步提高最低工资标准、建立职工工资正常增长机制和支付保障机制等措施，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。

低收入者收入明显增加，中等收入群体持续扩大，贫困人口显著减少，人民生活质量和水平不断提高。这主要是针对城乡居民收入差距过大提出的。确定这样的目标，就是要使低收入者更多地进入中等收入群体，大幅度减少低收入者和贫困人口比重，逐步形成中等收入者占多数、低收入者和高收入者占少数的分配格局，扭转收入分配差距扩大趋势。

(四)社会建设目标

加强社会建设，是促进人的全面发展和社会和谐稳定的重要途经，也会有效地促进经济发展。针对社会建设相对滞后的问题，《建议》全面系统地提出了社会建设各方面的目标。

覆盖城乡居民的基本公共服务体系逐步完善。这是《建议》提出的新目标、新任务，使政府的职责更加明确。基本公共服务要包括义务教育、公共卫生和基本医疗、就业服务、社会保障、公共文化体育、公共安全等。要加大投入，改革供给体制，逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，提高均等化水平。

全民受教育程度稳步提升，全民族思想道德素质、科学文化素质和健康素质不断提高。国民素质是国家竞争力和文明程度的综合体现，也是经济社会持续发展的重要推动力。《建议》针对这方面存在的问题，鲜明地提出了新要求，对促进人的全面发展和社会和谐、增强民族凝聚力和创造力、实现中华民族伟大复兴具有重要战略意义。

社会主义民主法制更加健全，人民权益得到切实保障。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。针对我国社会主义民主政治建设存在的问题，《建议》提出了社会主义民主法制更加健全、人民权益得到切实保障的重要目标。

文化事业和文化产业加快发展。文化是民族凝聚力和创造力的重要源泉，也是综合国力的重要体现。《建议》按照中国特色社会主义事业总体布局，专门提出于文化建设的目标，使我国现代化建设的目标体系更加完整，对满足人民群众精神文化需求、提高国家文化软实力具有重要意义。

社会管理制度趋于完善，社会更加和谐稳定。在社会结构、社会组织形式、社会利益格局发生深刻变化的背景下，加强和创新社会管理，形成与社会主义市场经济体制相适应的社会管理体制和格局，是我们党面临的一个新课题。《建议》根据社会管理面临的新形势新任务，提出加强社会管理能力建设，创新社会管理机制，切实维护社会和谐稳定。

(五)改革开放目标

改革开放是经济社会发展的强大动力。《建议》根据科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线，适应适应改革进入攻坚阶段的新形势新任务，提出了今后5年深化改革开放的目标。

财税金融、要素价格、垄断行业等重要领域和关键环节改革取得明显进展，政府职能加快转变，政府公信力和行政效率进一步提高。我国社会主义市场经济体制初步建立，但改革不到位、体制不健全仍然是经济社会发展中许多深层次矛盾和问题难以得到有效解决的根源。《建议》针对制约科学发展和转变经济发展方式的关键性体制机制障碍，重点突出了政府职能、财税金融、要素价格、垄断行业等领域的改革目标，明确了“十二五”时期深化改革的重点和基本方向。

对外开放广度和深度不断拓展，互利共赢开放格局进一步形成。我国对外开放格局初步形成，国内经济与世界经济的联系更加紧密。同时，世界经济政治格局出现新变化，各种全球性问题更加突出，我国发展面临的国际环境十分复杂。《建议》提出对外开放目标，就是要求我们必须坚持以更广阔的视野，冷静观察，沉着应对，统筹国内国际两个大局，把握好在全球经济分工中的新定位，积极创造参与国际经济合作和竞争新优势。

三、“十二五”时期经济社会发展目标的主要特点

《建议》按照科学发展要求提出的目标，既考虑了现实基础，又考虑了长远需要；既

体现了积极进取的精神，又体现了求真务实的作风。

一是高屋建瓴。紧紧围绕科学发展的主题和加快转变经济发展方式的主线，牢牢把握我国发展的全局性、关键性问题，充分考虑后危机时期国际政治经济格局的新特点和发展变化趋势，立足全球谋思路，放眼世界求发展，立意高、视野广，具有很强的战略性、前瞻性、指导性。

二是与时俱进。充分反映了世情国情的新变化，既紧密衔接应对金融危机冲击重大部署，又紧密衔接实现全面建设小康社会奋斗目标，既与“十一五”规划的目标一脉相承，又因应时势提出了一些新目标新要求。

三是注重规律。深刻反映了经济社会发展的趋势，抓住了经济社会发展阶段性特征的本质要求，既符合经济社会发展规律，又切合我国基本国情，体现了增强发展的全面性、协调性、可持续性的客观要求。

四是求真务实。着力解决我国经济社会发展中存在的突出矛盾和主要问题，多做人民群众看得见、摸得着的实事，具有较强针对性和现实性。

五是重点突出。5个方面的目标完整系统，但又不面面俱到，既注重了全面协调发展的要求，又根据当前形势和总体发展的阶段性要求有所侧重，聚焦了亮点、突出了重点，特别是突出了5年的阶段性目标。

总之，《建议》提出的目标思想深邃、催人奋进、实事求是，经过全党全国人民的共同努力奋斗是完全可以实现的。实现“十二五”时期经济社会发展的目标，将使我国转变经济发展方式取得实质性进展，综合国力、国际竞争力、抗风险能力显著提高，全面建成小康社会的基础更加牢固。

培育发展战略性新兴产业和全面提高信息化水平

李毅中

国际金融危机发生以来，世界范围内经济社会发展格局正在发生深刻变革。培育发展新兴产业，提升国家网络信息优势，已成为发达国家抢占新一轮经济科技制高点的战略选择。

《建议》把培育发展战略性新兴产业，全面提高信息化水平，放在十分突出的位置，这是全面分析世界经济格局调整变革趋势，着眼于我国经济社会可持续发展作出的重大战略部署。

一、 培育发展战略性新兴产业和提高信息化水平深刻影响我国经济社会发展的未来

加快培育发展战略性新兴产业，全面提高信息化水平，对于全面建设小康社会、推进我国现代化建设具有重要的战略意义。

一是推进产业结构调整、加快转变经济发展方式的战略举措。目前，我国总体上进入工业化中期阶段，已建立起符合国情的门类齐全、独立完整的工业体系，成为全球具有重要影响的经济和工业大国。但工业大而不强，关键技术自给率低，一般加工工业和资源密集型产业比重过大，产业集中度不高，总体处于全球价值链的中低端，结构性矛盾和问题突出，已进入必须以转型升级促发展的新阶段。高新技术产业化以及与传统产业的不断融合渗透，催生新产品、新领域和新业态，进而推进战略性新兴产业发展，成为推动产业结构升级和经济社会变革的重要力量。信息技术的广泛应用已成为促进经济和社会转型的重要手段，呈现出以信息化带动工业化的后发优势，为我国在高起点上推进工业化进程提供了重要机遇。全面提高信息化水平，推进信息化与工业化深度融合，高起点构建现代产业体系，体现了调整优化产业结构和转变发展方式的根本要求。

二是全面建设小康社会、实现经济社会可持续发展的必然选择。我国人口众多、人均资源少，石油、天然气、铁矿石等主要矿产资源大量依赖进口，能源资源利用率低，环境承载能力难以适应。随着我国工业化、城镇化进程加快，产业发展与能源资源、生态环境约束的矛盾进一步加剧，能源资源安全面临挑战，应对气候变化压力加大。我国工业化、信息化水平总体还不高，一些核心技术、高档产品和关键装备依赖进口，信息化在产业领域应用还处在较低层次，“数字鸿沟”依然存在，网络与信息安全面临严峻挑战。战略性新兴产业是以最新技术为支撑的创新驱动型产业；信息化带动工业化，在节约能源资源、保护生态环境、改善品种质量、优化生产要素等方面日益发挥着重要作用。着力培育发展战略性新兴产业，全面提高信息化水平，有利于实现从主要依靠规模扩张、过度消耗资源、环境负荷过重的粗放式发展向注重效率、注重发展质量和效益的可持续发展转变。

三是构建国际竞争新优势、掌握发展主动权的迫切需要。在应对国际金融危机中，发达国家提出“再工业化”、“低碳经济”、“智慧地球”等发展理念，国际经济结构正孕育着深刻变革。各国纷纷把培育发展新能源、新材料、信息网络、高端装备制造、生物等产业作为新的突破方向和增长引擎，加快网络信息技术的研发应用，努力抢占未来新的经济科技制高点，谋求掌握发展和转型的主导权。今后一个时期，我国能源、原材料、劳动力等成本上升趋势明显，初级产品国际竞争力逐步弱化，要统筹利用好国际国内两个市场、两种资源，在国际经济竞争新格局中占据有利位置，必须加快构建创新体系，掌握核心关键技术及相关知识产权，培育发展战略性新兴产业，加快信息技术应用，力争在未来国际竞争中赢得先机 and 主动。

二、 坚持自主创新，将战略性新兴产业加快 培育成为国民经济的先导产业和支柱产业

《建议》指出，要科学判断未来市场需求变化和技术发展趋势，加强政策支持和规划引导，强化核心关键技术研发，加快形成先导性、支柱性产业。近年来，我国综合国力明显增强，科技水平不断提高，高新技术产业快速发展，涌现出一批快速成长的企业，这些都为战略性新兴产业加快发展打下了良好基础。同时，我们也面临企业技术创新能力不强、掌握的核心关键技术不多、产业链不完善、政策法规体系不健全等矛盾和问题，必须着力加以解决。

(一)要坚持正确的指导方针

一是现有雄厚的工业实力是发展新兴产业的基础，新兴产业带动和优化提升了传统产业，但不能脱离现有工业基础，另搞一套新的产业体系，要高度重视新兴科技与传统产业的融合，充分发挥高新技术对传统产业的改造提升作用。二是新兴产业的核心是新技术，只有技术的创新突破，才能催生、支撑新兴产业的发展。必须把增强自主创新能力作为战略基点，着力突破核心技术、关键技术。自主创新并不是要封闭发展，在推进原始创新的同时，要大力推进引进消化吸收再创新和集成创新。三是注重市场主导与政府推动相结合，发展新兴产业要立足于市场需求，充分发挥市场配置资源的基础性作用，充分调动企业主体的积极性。要进一步消除制约发展的体制性障碍，注重市场准入、技术标准、发展规划等政策配套和要素整合，促进战略性新兴产业积极有序发展。

(二)要明确方向，突出重点

《建议》强调，要突破重点领域，积极有序发展新一代信息技术、节能环保、新能源、生物、高端装备制造、新材料、新能源汽车等战略性新兴产业。**新一代信息技术产业**，要加快推动新一代移动通信、下一代互联网核心设备和智能终端发展；推进电信网、广播电视网和互联网“三网”融合，促进物联网、云计算的研发和产业化；着力发展集成电路、新型显示、高端芯片、高端服务器等核心基础产业，提升软件服务、网络增值服务等信息服务能力；推动数字内容和文化创意产业发展。**节能环保产业**，要重点开发推广高效节能技术、装备及产品，加快资源循环利用、综合利用关键技术产业化，推广先进环保技术、装备及产品，推进再制造产业发展和节能环保服务体系建设，加快建立废旧商品回收利用体系。**新能源产业**，要积极发展新一代核能，加快太阳能热利用技术和光伏发电的推广应用，提高风电技术装备水平，加快智能电网建设，因地制宜开发利用生物质能和其他形式的非化石能源。生物产业，要大力发展生物技术药物、基因治疗药物、新型疫苗和诊断试剂、现代中药等创新药物品种，发展生物医学工程产品，培育生物育种和海洋生物产业，促进生物制造关键技术的开发应用。**高端装备制造产业**，要积极发展以数字化、柔性化及系统集成技术为核心的智能制造装备，为各行业的优化升级提供保障。发展以干支线飞机和通用飞机为主的航空装备，发展轨道交通、海洋工程等装备；开发新一代卫星导航系统，发展新一代运载火箭等航天装备，以及国防军工专用制造装备。**新材料产业**，要大力发展新型功能材料，积极发展先进结构材料，提升高性能纤维及复合材料发展水平，加强纳米、超导、智能等共性基础材料的研发及产业化。**新能源汽车产业**，要着力突破动力电池、驱动电机和电子控制领域核心关键技术，大力推进高效、低排放节能汽车发展，推进插电式混合动力汽车、纯电动汽车产业化，开展燃料电池汽车相关前沿技术研发。

(三)要强化自主创新，掌握产业发展主动权

增强自主创新能力是培育发展战略性新兴产业的关键环节，要完善以企业为主体、市场为导向、产学研用相结合的技术创新体系，加强核心关键技术研发。选择具有引领带动作用并能够实现突破的重点方向，实施产业创新发展工程，推动要素整合和技术集成，力争在若干领域率先突破。充分利用全球创新资源，深化国际科技合作与交流，积极支持战略性新兴产业领域重点产品、技术和服 务开拓国际市场。推进科研机构、高校的技术转移，支持企业实施创新成果产业化。

(四)要深化改革，创新体制机制，加强政策支持

要进一步深化相关领域改革，加快建立和完善适应“三网”融合的推进机制和监管机制，完善互联网管理体系，深化电力体制改革，建立健全资源性产品价格形成机制和税费调节机制，探索建立和完善主要污染物和碳排放交易制度。扩大民间资本进入领域，优化中小企业发展环境，提高资源配置效率和利用水平。在整合现有政策资源和利用现有资金渠道的基础上，建立稳定的财政投入增长机制。在落实好现有税收政策基础上，研究流转税、所得税等环节的支持政策。推进金融创新，建立各种融资手段相互衔接、适应战略性新兴产业发展特点和要求的多元化、多层次融资体系。

(五)要发展生产性服务业，创造良好的支撑条件和市场环境

处在发展初期的新兴产业，面临与现有同类产品相比成本高、市场配套体系不完善、政策标准体系尚未健全等问题。发展战略性新兴产业，需要现代服务业的配合和支撑，完善市场开发应用配套服务体系。要大力发展科研设计、现代物流、金融保险、软件服务、电子商务、工业设计、技术服务、管理咨询、信息服务等生产性服务业，支持发展增值服务、专业服务新业态，为新兴产业的产业化、商用化搭建平台、开拓渠道。

(六)要加强规划引导，推动积极有序发展

要组织编制好国家战略性新兴产业发展规划和专项规划，制定产业发展指导目录，开展统计监测，加强相关规划和政策之间的衔接。要统筹谋划好产业布局，发挥地区比较优势，突出重点和特色，避免一哄而起、盲目发展。要建立健全行业标准和市场准入条件，组织实施若干惠及民生、面向产业的市场应用示范工程。通过培育要素市场、创新项目机制、扶持龙头企业及创新型中小企业等措施，重点发展一批在自主创新、资源节约、环境保护、产业链和产业集群建设等方面具有明显优势的工业园区和产业基地。

三、推进信息化与工业化深度融合，全面提升信息化水平

党的十七大提出要全面认识工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势新任务，《建议》对全面提高信息化水平提出了明确要求，强调要推动信息化和工业化深度融合，加快经济社会各领域信息化。当前，我国信息化发展正进入一个新的历史阶段，应充分发挥我国的制度优势、市场优势和后发优势，全面提升信息化水平，为我国经济社会的可持续发展注入新的活力。

(一)加强信息技术对传统产业的改造提升，推动信息化与工业化深度融合

信息化与工业化融合引发了生产方式变革，推动了发展方式转变。智能化基础设施、协同化创新体系、集约化资源利用、精准化管理模式正在形成工业化的新优势。一**要**以信息化创新研发设计手段，促进产业自主创新能力提升。通过推动信息技术融入研发设计各个环节，整合资源，优化流程，提高效率，加快构建网络化、协同化的工业研发设计体系。二**要**推动生产过程智能化和生产装备数字化。在原材料行业加快普及集散控制、制造执行等技术的集成应用；加快装备制造生产设备的数控化和自动化，推广精益生产等先进生产方式；加快轻工、纺织、医药等行业生产装备的数字化改造。三**要**推动信息化与经营管理融合发展。积极发展电子商务，建立高效协同的供应链管理和现代物流体系。发展和提升软件业，积极培

育发展行业信息化解决方案、服务外包等业务。以信息化推动节能减排，建立节约生产、清洁生产、安全生产新模式。深化信息技术在工业行业关键环节的集成应用，加快构建资源节约型、环境友好型以及本质安全型的工业体系。

(二)构建新一代国家信息网络基础设施

着眼于经济社会发展全局，构建宽带、泛在、融合、安全的信息网络基础设施。实施光纤宽带接入，推进城乡宽带网络建设，加快下一代互联网商用部署。实现 3G 技术的商业化，推进向 TD-LTE 的发展演进和 4G 研发。加快推进“三网”融合，组织实施试点和推广，实现电信、广电双向业务进入，加快技术业务标准化和产业链建设，加强统筹规划和共建共享。务实推进物联网研发应用，加强规划和政策引导，强化核心技术攻关和标准制定，开展应用示范，选择一批重点领域，统筹部署物联网应用和感知基础设施建设，探索创新商业模式和体制机制。

(三)加快推进经济社会领域信息化建设步伐

信息化对于改善经济运行和社会管理，提高政府行政能力，推进城镇化进程，提升人民群众生活质量，促进社会全面进步，具有重大推动作用。要深入开展信息技术在重点行业的应用，加强经济运行的监测、预测和预警，提升宏观决策服务能力。深化电子政务应用，加强政府部门重要业务系统的建设，加快跨部门信息共享和业务协同，完善政府门户网站，整合提升政府公共服务和管理能力。加强信息资源开发利用，优先部署基础信息资源建设，推动地理、人口、金融、税收、统计以及城市管理等信息资源建设和应用，完善涉农信息服务体系，进一步加快教育、医疗卫生、社会保障等民生领域信息化进程。

(四)增强国家网络与信息安全保障能力

网络与信息安全是国家安全的重要组成部分，正成为和平时期各国激烈角逐的新领域。面对日益严峻复杂的网络信息安全形势，要立足当前，谋划长远，加强战略规划。健全和完善网络与信息安全制度体系，加快立法进程，加强标准体系和认证认可体系建设，全面落实信息安全等级保护和风险评估制度。加强网络空间的安全治理，理 / 顷和健全管理体制机制，加大信息内容和互联网服务业的安全监管，净化信息内容，规范网络行为，打击网络犯罪。加强国家信息安全基础设施建设，健全重要信息系统安防体系，提高保障和保密防范能力。加强关键软硬件的研发，推动信息安全产业发展，提高信息技术装备安全保障水平。

培育发展战略性新兴产业和全面提高信息化水平，是重大战略任务，又是一项系统工程。“十二五”期间，需要进一步加强组织领导和统筹规划，完善协调配合工作机制，依靠全社会的共同努力，实现战略性新兴产业和信息化的跨越式发展。

加强现代能源产业和综合运输体系建设

张国宝

能源和交通是国民经济和社会发展的**重要基础产业**。改革开放以来我国能源、交通基础设施实现跨越式发展，逐渐完善，是我国良好投资环境的重要保障。《建议》提出，要“加强现代能源产业和综合运输体系建设”，构建安全、稳定、经济、清洁的现代能源产业体系和便捷、安全、高效的综合运输体系。这给“十二五”时期增强能源和交通运输供给能力、为经济社会稳定发展提供有力保障指明了目标和方向。

一、构筑现代能源产业体系

能源是人类生存和发展的**主要物质基础**。近年来，我国能源供应能力不断增强，已经成为世界上主要的能源大国。2009年，我国一次能源生产总量27.5亿吨标准煤，原煤产量29.7亿吨，均居世界第一。电力装机规模达8.74亿千瓦，居世界第二。原油产量1.89亿吨，居世界第五。天然气产量852亿立方米，居世界第七。我国以煤为主的能源消费结构十分突出，煤炭占一次能源消费总量70%左右，比世界平均水平高出40个百分点，石油、天然气和核电比重均远低于发达国家水平，应对气候变化、保护生态环境面临巨大压力。与先进水平国家相比，我国单位国内生产总值能耗高，人口众多，人均能源消费远低于发达国家水平，能源消费总量增长的压力大。因此，转变能源发展方式，加快能源结构调整势在必行。必须推动能源生产和利用方式变革，大力节约能源，提高能源利用效率，加大能源科技创新，用好国际国内两个市场、两种资源，提高应急保障能力，构建安全、稳定、经济、清洁的现代能源产业体系，以能源产业的科学发展保障经济社会可持续发展。

(一)加快新能源开发

近年，我国可再生能源发展迅速。水电装机已突破2亿千瓦，居世界第一。风电装机连续4年翻倍增长，已超过2200万千瓦，居世界第三。新核准核电机组30台、容量3356万千瓦，其中25台已开工建设，在建规模世界第一。太阳能光伏电池产量约400万千瓦，占世界总产量的40%，连续3年位居世界第一。颁布实施了《可再生能源法》，正在制定新能源产业发展规划，政策法规体系不断完善。

2009年，我国非化石能源占一次能源消费总量的比重仅为7.8%，实现2020年占比15%的目标任务艰巨。水电、核电重大工程必须在2015年前开工建设，2020年才能建成投产，发挥作用。同时，应加快构筑促进新能源产业发展的体制机制和政策环境，推动风能、太阳能、生物质能等可再生能源快速发展。争取2015年非化石能源占一次能源消费总量的比重明显提高。

(二)推进传统能源清洁高效利用

煤炭是我国主体能源，以煤为主的能源结构在较长时间内不会根本改变，必须加快其清洁化利用。火电消耗的原煤占全国煤炭消费的50%以上，排放的二氧化硫、二氧化碳分别占全国总排放量的45%和30%以上。近年来，我国加快调整电源结构。“十一五”期间，已累计关停小火电7077万千瓦，每年可节约原煤8100万吨，减排二氧化碳1.6亿吨。到2009年年底，全国投运脱硫机组4.6亿千瓦，占全部火电的71%；30万千瓦及以上火电机组占全部火电装机的67.1%。我国火电清洁化利用程度已接近世界先进水平。

“十二五”期间要继续提高煤炭加工转换比重。加大煤炭洗选比例。发展百万千瓦超超临界、循环流化床等洁净煤技术，继续实施“上大压小”，积极发展热电联产、集中供热，鼓励发展低热值煤、煤矸石发电等综合利用。开展褐煤提质示范工程。在总结示范工程的基础上，发展煤制醇醚、烯烃等煤基多联产项目。加大石油勘探开发力度，加快天然气开发利用，推进煤层气、页岩气等非常规油气资源开发，提高天然气在一次能源消费中的比重。

(三)在保护生态的前提下积极发展水电

水电是当前技术最成熟、最具规模化开发条件的非化石能源资源。我国水能资源非常丰富，技术可开发量 5.42 亿千瓦，目前水电装机刚突破 2 亿千瓦，仍有较大可开发潜力。2020 年非化石能源占比 15% 的目标中，一半以上需要依靠水电来完成。生态环保和移民问题是当前制约我国水电开发的主要问题。推进水电开发，需要创新工作思路。把水电开发与生态环保有机结合起来，切实做好在建、已建项目环保工作，加强水电环保技术研发应用，制定绿色水电评价标准和评价体系，保护流域内的生物多样性。把水电开发与帮助移民脱贫致富、促进地方经济发展有机结合起来，加强移民工作的管理和监督，加大政策落实力度，确保移民得到妥善安置，做到“移得出、稳得住、逐步能致富”。规范开发秩序，加大重点流域开发力度。“十二五”期间抓紧开工建设乌东德、白鹤滩等一批重大水电项目，合理布局抽水蓄能电站，因地制宜发展小水电。

(四)在确保安全的基础上高效发展核电

2009 年我国核电在运机组 11 台、910 万千瓦，发电量不到全国总发电量的 2%，而全世界在运核电机组 439 台，发电量占全世界发电量的 14%，我国核电发展远低于国际平均水平，发展潜力很大。特别是进入新世纪，核电作为清洁安全、不排放温室气体的能源得到越来越多人的认识。大力发展核电成为我国减少煤炭依赖、应对气候变化的重要选择。

推进核电建设，必须坚持安全第一的原则。核安全是核电发展的生命线。20 世纪七八十年代，美国三里岛和前苏联切尔诺贝利核电站的事故，大大延缓了世界核电的发展步伐，我国核电发展的前 20 年也受其影响，进展缓慢。发展更为安全高效的核电技术，是世界核电的发展趋势。我们要做好三代核电技术的引进消化吸收和再创新，加快研发固有安全性高的新堆型，尽快形成具有自主知识产权的核电品牌。做好核电厂址资源的储备和保护工作。加快沿海核电建设，稳步推进内陆核电项目推进重大关键装备国产化，提升核电装备成套能力。加快核电人才培养，加大天然铀勘探开发力度，形成国内生产、国际贸易并举的铀资源保障体系，加快建设乏燃料后处理工程。

(五)加强电网建设，发展智能电网

我国地域辽阔，煤炭、水能主要分布在西北、西南，远离电力负荷中心，需建设长距离、高效率、大容量输电线路。目前全国电网基本实现联网，500 千伏线路成为骨干网架，建成 220 千伏及以上输电线路 40 万公里、变电容量 16.5 亿千伏安。世界最高电压等级的 1000 千伏交流、±800 千伏直流的输电试验示范工程建成投运。电网的跨区资源优化配置能力不断加强。“十二五”期间，还要继续加强各级电网协调建设，建设特高压输电线路，完善区域 500 千伏和 750 千伏网架，实施“西电东送”、“北电南送”和“全国联网”工程，加强西部和北部煤电、水电和风电外输通道建设。加快无电地区电力建设，继续推进城乡电网改造，提高城乡居民用电水平。

近几年，随着信息化技术的发展，欧美等国家提出了发展“智能电网”，这已成为世界电网未来发展的新课题。要紧密跟踪世界智能电网发展动向，开展智能电网的研究和试点，提升电网信息化、自动化、互动化水平。发展储能技术，逐步推广智能电表，提升需求侧管理水平。改进电网技术，提高电网效率，增强电网更加灵活吸纳可再生能源和分布式能源的能力。

(六)完善油气管网，扩大油气战略储备

近年来，我国油气长输管道建设发展迅速。西气东输一线输送能力已达到设计水平，西气东输二线西段已建成投运，东段即将全线贯通，中哈原油管道一期已经投运，中亚天然气管道单线建成供气，双线年内即将建成，中俄原油管道全线竣工，中缅油气管道已开工建设。截至 2009 年年底，国内已建成原油、成品油管道 3.2 万公里，天然气管道 3.5 万公里。今后要继续利用国内外两种资源，抓好中俄、中亚、中缅等国际合作项目建设运营管理。加快建设西气东输二线、三线，陕京三线等国内主干管网，力争到“十二五”期末，国内油气

管道总长度达到 14 万公里左右，形成覆盖全国的油气输运体系。

我国“十一五”期间开始规划建设国家石油储备，目前一期四大石油储备基地已全部建成并实现满储，但仅能保障全国 10 天左右的用量，与发达国家平均 90 天的水平相差甚远。石油储备二期工程已在独山子、兰州开工建设，“十二五”期间将全面建成二期项目，做好三期工程前期工作，逐步增加内陆地区储备项目，开展地下岩洞储备库建设，争取到 2015 年国家石油储备的保障能力大幅提高。

国内外影响天然气供应的风险因素较多，为应对冬季高峰时段消费紧张局面，要利用地下盐穴、废弃油气田等，加紧建设一批天然气储备库，增强天然气稳定供应的保障能力。

二、加强综合运输体系建设

运输体系是国民经济和社会发展的重要基础设施。改革开放以来，我国各种交通运输方式的通道、枢纽和技术装备都达到了一定规模和水平。特别是“十一五”时期是我国交通运输业投资力度最大、发展速度最快、能力增加最多的 5 年，也是整体服务能力和服务水平提升最快的 5 年。以铁路、公路、水路、民航和管道共同组成的综合交通网络框架初步形成，“四纵四横”铁路客运专线大规模开工建设，京津城际，武广、郑西、沪宁快速铁路建成投产，我国高速铁路建造技术水平跃居世界前列。北京、上海、广州、深圳等大城市轨道交通迅速发展；国家高速公路网建设快速推进，用 5 年时间走过了西方发达国家几十年的发展历程；近万亿元的农村公路改造工程，极大改善了农村运输条件；沿海建成一批大型、深水、专业化的煤炭、原油、铁矿石、集装箱码头，保障了国家能源、原材料和外贸物资运输；北京、上海、广州等枢纽机场和一批干线、支线机场的建设，民航机队的扩充推动了民航事业快速发展。上海虹桥等一批综合交通枢纽的建设，标志着综合交通枢纽的理念开始付诸实践。预计“十一五”期末，全国铁路营业里程超过 9 万公里，其中客运专线 5000 余公里；拥有轨道交通运营线路的城市 12 个，里程约 1400 公里；公路通车里程 395 万公里，其中高速公路 7.3 万公里；沿海港口中级及以上泊位 3700 余个；内河三级及以上航道里程 9500 公里；民用运输机场 175 个。同时，交通安全和应急救援系统初见成效，交通装备的技术水平迈上了一个新的台阶，体制改革不断深化。总体上看，长期存在的交通运输能力紧张状况明显缓解，有力地保障了经济社会发展。

由于我国人口众多，经济正处于持续快速发展阶段，人流物流空前活跃，交通运输设施仍难以满足国民经济和社会发展的需要。：突出表现在：基本完善的综合交通运输网络尚未完成，通道的瓶颈制约仍未消除；综合交通枢纽发展严重滞后，各种运输方式衔接配合不畅；城市公共交通发展滞后，城市交通拥堵问题严重；网络建设和运营面临日益增大的资源和环境压力；网络应对自然灾害和社会突发事件的能力仍相对薄弱等。因此，按照适度超前原则，统筹多种运输方式，优化运输资源配置，构建便捷、安全、高效的综合运输体系，是进一步缓解交通资源紧张状况的必然选择。

“十二五”时期要实现各种运输方式从分散、独立发展转向建设系统优化、分工协作、优势互补、有效衔接的综合运输体系。使综合运输调结构、上水平、提效率、惠民生、可持续，并力争实现四个转变：从只重基础设施发展转变到能力提升和运输效率效益提高的双注重；从各种运输方式分散、独立发展，转变到统筹协调、分工协作、优势互补、共同发展；从以资源环境的高消耗为主的运输生产方式转变到绿色、低碳交通为主的交通运输发展方式；从过于依靠政府主导、重政府投入和行政管理的体制机制，转变到以市场配置资源为主、建立监管机制和提供公益服务的新型管理体制。根据上述要求，“十二五”交通运输建设的主要任务和目标如下：

（一）统筹铁路、公路、民航、水运等各种运输方式，优势互补、共同发展，基本建成国家快速铁路网和高速公路网完善综合交通运输网络，提高综合交通基础设施的使用效率和服务质量。发展高速铁路，加快建设铁路快速客运网，形成以“四纵四横”为骨架的客运

专线网。完善货物运输网络，加强煤运通道、区域开发性新线、西部干线建设。重点建设国家公路网系统，确保现有国家高速公路网的基本建成，推进高速公路断头路、疏港高速公路以及绕城高速公路建设，着力提高通道能力。完善农村基础设施，继续加大农村公路建设力度。

(二)加强省际通道和国省干线公路建设，积极发展水运，完善港口和机场布局

按照集约、紧凑、高效、协调的要求，重点建设国家优先开发和重点开发地区城际间快速网，建设以城际轨道交通和高速公路为骨干的多层次城际快速交通网络系统。畅通长三角、珠三角、环渤海等经济发达地区的城际交通网络，推进哈长、海峡西岸、中原城市群、长江中游、北部湾地区、成渝、关中一天水等重点开发地区的城际干线网络建设，适时启动其他重点开发地区城际干线网络建设；加快完善干线航道网，建设长江干线、西江干线以及京杭运河和长江三角洲、珠江三角洲高等级航道网建设和治理改造工程，逐步形成干支直达、衔接顺畅的内河高等级航道；优化环渤海、长三角、东南沿海、珠三角、西南沿海等地区港口群布局，完善煤炭、原油、铁矿石、集装箱等运输系统，加快上海、天津北方和大连东北亚国际航运中心建设；构建并完善以国际枢纽机场和干线机场为骨干的航空网络，加快建设支线机场，积极推进通用航空发展。

(三)改革空域管理体制

加快空管体制改革，提高空域资源配置使用效率。针对主要空中运输通道日趋饱和的问题，增加繁忙航路的平行航路、繁忙机场的进离场航线。加强军民航协调，建立和完善空域灵活使用的机制。推进低空空域开放，促进通用航空发展。加强空管系统建设，提高空管整体能力和现代化水平。

推动我国经济发展更多依靠科技创新驱动

万钢

国际金融危机爆发以来，我国发展面临的外部环境和内部条件发生很大变化，加快转变经济发展方式、实现创新驱动的紧迫性更加凸显。《建议》明确提出，推动我国经济发展更多依靠科技创新驱动。2010年6月，胡锦涛同志在两院院士大会上的重要讲话中强调指出：“建设创新型国家，加快转变经济发展方式，赢得发展先机和主动权，最根本的是要靠科技的力量，最关键的是要大幅提高自主创新能力。”我们要抓住新一轮科技革命和全球产业结构调整的重要机遇，就必须在科技进步和自主创新上有更大的作为，以形成新优势，赢得主动权。

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是落实《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》(以下简称《科技规划纲要》)、建设创新型国家的攻坚阶段，国民经济和社会发展面临新形势和新任务，必须紧紧抓住科技发展的重要战略机遇期，全面提升自主创新能力，努力掌握关键、核心技术和系统集成能力，加快科技成果转化为现实生产力，提升产业整体技术水平，推动经济社会发展尽快走上创新驱动、内生增长的轨道。

一、转变经济发展方式关键在提高自主创新能力

在应对国际金融危机冲击中，党中央、国务院把科技支撑措施作为一揽子计划的重要组成部分。广大科技人员深入企业、创新产品、改善管理、破解难题，对于产业振兴、培育新的经济增长点发挥了重要作用。国际金融危机对我国经济的冲击，表面上是对经济增长速度的冲击，实质上是对经济发展方式的冲击。充分发挥科技支撑作用，不仅对继续应对国际金融危机冲击，更对调整经济结构、转变经济发展方式、推动科学发展具有重要意义，是关系国民经济全局紧迫而重大的战略任务。

从国际发展的趋势来看，一方面，国际金融危机使世界各国面临经济发展方式转变和产业结构深度调整的压力，经济发展对于发现和培育新的经济增长点的需求更加急迫。另一方面，世界科技发展正孕育着新的革命性突破，信息、生物、新能源、纳米等前沿技术领域呈现群体突破的态势，以智能、绿色和普惠为特征的新产业变革蓄势待发，科技创新将从根本上改变全球竞争格局和国民财富的获取方式。技术创新和产业化的周期明显缩短，不断创造新的社会需求，培育新的经济增长点，催生新一轮经济繁荣。面对新的竞争态势，世界各主要国家都在推出激励科技创新的政策措施，积极抢占未来竞争的战略制高点，全球进入空前的创新密集和产业变革时代。从我国经济社会发展的需求来看，“十二五”时期我国发展仍处于重要战略机遇期，经济社会发展长期向好的基本态势不会改变。但是，经济增长主要依靠物质消耗、要素投入和低成本比较优势的发展模式已经难以持续，资源能源难以支撑，生态环境难以为继，而新的发展方式和竞争优势尚未形成。我国正处在必须转变经济发展方式、调整经济结构才能实现可持续发展的重要阶段，迫切要把自主创新摆在更加突出的位置，大幅度提高科技进步对经济增长的贡献率，使自主创新成为经济社会又好又快发展的内在动力。

从科技发展的现状来看，党的十七大把提高自主创新能力、建设创新型国家作为国家发展战略的核心、提高综合国力的关键。在党中央、国务院的坚强领导下，《科技规划纲要》全面贯彻实施，推动我国科技发展进入重要跃升期。2009年我国科技人力资源总量达到5100万人，居世界第一位；研发人员全时当量超过230万人年，居世界第一位；全社会研发投入达到5433亿元，居世界第四位；国际科学论文数从2005年世界第五位跃升至世界第二位；发明专利授权量排名世界第四位，技术交易市场规模达到3039亿元，同比增长14%，已经形成较完备的科研基础条件体系。我国整体科技发展水平处于发展中国家前列，一些科研领域已经达到国际先进水平，科技创新能力进一步提升，对经济社会发展的支撑作用显著增强，

国家创新体系建设取得重要进展，推进自主创新、建设创新型国家成为全社会的共同行动。但是，科技发展的一些深层次问题依然存在，自主创新能力不强，特别是企业技术创新能力比较薄弱、缺乏核心技术，高层次创新人才缺乏，有利于自主创新的体制机制还需要进一步完善，建设创新型国家的任务十分艰巨。

根据我国现代化建设的战略部署和进程，充分考虑国内外发展环境发生的深刻变化，“十二五”期间必须深入贯彻落实科学发展观，高度重视和突出科技引领、创新驱动，进一步提高自主创新能力，增强经济发展的活力和内在动力，提高经济发展的质量和效益，以创新促转型，以转型促发展，推动经济发展从要素驱动向创新驱动转变。

二、充分发挥科技对转变经济发展方式的支撑引领作用

“十二五”期间，要切实将科学技术摆在优先发展的战略地位，深入贯彻自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来的方针，全面落实《科技规划纲要》的各项战略任务，用科技的力量推动经济发展方式转变。

（一）加快实施科技重大专项，积极培育和发展战略性新兴产业

战略性新兴产业是新兴科技和新兴产业的深度融合。要发挥国家科技重大专项在战略性新兴产业中的核心引领作用，在能源环保领域，着力于大型核电、可再生能源和大型油气田、水污染治理等一批对产业发展整体带动性强、对资源开发和环境保护等具有战略意义的关键技术和系统集成，支撑引领能源结构转型；在网络信息领域，着力研发核心电子器件、高端芯片、基础软件、极大规模集成电路、宽带移动通信，促进新型智能网络技术发展；在生物领域，抓住新药创制、转基因技术和传染病防治这个龙头，带动生物种业、生物医药等产业转型，为提高全民健康水平和农业科技进步作出贡献；在先进制造领域，以高档数控机床、重大装备制造和大型飞机等高端制造为重点，研发一批具有自主知识产权、市场竞争力强的重大战略产品，引领制造业转型升级。要把实施重大科技专项作为培育战略性新兴产业的重要抓手、深化科技体制改革的突破口，力争取得一批重大标志性成果。

选择对国家长远发展具有带动作用的先导性战略高技术领域进行部署，重点推动科学前沿、高新技术融合创新。根据我国现有和潜在的优势，重点推进新能源汽车、“三网融合”、物联网技术及应用、半导体照明、清洁能源、智能电网、网络安全、生物种业、高端医疗器械等领域的发展，要重点攻克智能物流系统、新材料与器件、深海探测、深地勘探等核心关键技术，进一步为战略性新兴产业发展提供坚实的技术基础。要充分发挥高新技术产业开发区在培育和发展战略性新兴产业中的辐射带动作用，打造一批具有国际竞争力的高新技术龙头企业和战略性新兴产业集群。

（二）前瞻部署基础科学和前沿技术研究

优化和完善基础研究布局，促进基础学科协调均衡发展，推动跨学科研究，培育和支持新兴交叉学科。重点加强凝聚态物质和效应研究、系统生物学、脑与认知科学、化学复杂体系、暗物质和暗能量等前沿科学领域的研究，加强蛋白质、量子调控、纳米、发育与生殖、干细胞以及全球气候变化等重大科学问题探索。重视技术科学领域的基础研究，加强对于热传导、摩擦学、结构学、振动噪声、应力腐蚀、断裂力学等影响和制约产品的可靠性、耐久性和长寿命的基础研究。瞄准世界前沿技术发展重点，在生物技术、纳米技术、太赫兹技术、全光通信网等战略必争的高技术方向，突破核心关键技术，抢占战略制高点。加强对空间、海洋、地球深部的探测研究，推进载人航天计划和“嫦娥计划”，有效进入并和平利用空间。发展深水油气、天然气水合物勘探开发的技术及重大装备，发展地球深部与复杂地质条件高效勘探技术，提高国家资源保障能力。整合构建一批国家重大创新基地和创新服务平台。在重点学科和新能源、新材料等前沿科技领域，规划和建设一批国家大科学工程和国家(重点)实验室。

（三）运用高新技术加快提升传统产业

加强信息、新材料、新能源等高新技术成果转化和推广应用，促进传统产业升级和重点产业振兴。加快信息网络技术的应用，大力推进制造业信息化。大力发展节能环保产业，重点突破钢铁、有色金属、煤炭、电力、化工、建材等行业的节能减排和低碳技术，增强可持续发展能力。大力发展知识和技术密集型产业，加快发展创意产业、研发设计与服务、现代物流等知识型现代服务产业，提升服务业发展水平。加快高新技术特色产业基地建设，形成一批产业特色鲜明、技术水平较高、规模优势明显的产业集群。

(四)切实加快农业农村科技创新

加快发展高产、优质、高效、生态、安全的现代农业技术，不断提高农业综合生产能力。切实加快农业科技创新，继续实施粮食丰产工程，加快发展设施农业。加强生物育种、先进农业装备设施、现代农用物资等技术研发，构建现代农业产业体系。强化循环农业、生态节水、农副产品深加工、农产品与食品安全控制等技术研发与集成应用，构建现代农业产业体系。实施农业科技园区、农村清洁社区、农村信息化、科技特派员等科技行动，构建新型农村科技服务体系，促进城乡统筹发展。强化农业科技成果转化体系建设，引导科技和现代生产要素向农村集聚，促进城乡公共科技服务均等化。

(五)大力提升科技改善民生的能力

加强人口健康、环境保护、公共安全、防灾减灾等重点领域的技术研发与集成示范。实施医药健康科技行动，重点开发疫苗、抗体、诊断试剂和临床诊疗技术。强化中药现代化，加强民族医药研究。加强生产安全、食品安全、防灾减灾、重大突发事件应对等技术研发和系统集成，提高公共安全保障能力。推进城镇化与城市发展建设示范工程。加强水环境综合治理、生态保护与治理、环境污染源控制等技术研发与示范。制定应对全球气候变化科技行动规划，加强气候变化的科技问题研究。

三、深化科技体制改革，进一步营造良好的创新环境

改革是科技创新发展的巨大动力。“十二五”期间，要深化科技体制改革，加快管理创新，进一步促进科技与经济的结合，从根本上解决科技成果向现实生产力转化的体制机制障碍。要在全社会大力弘扬科学精神、宣传科学思想、倡导科学方法，加强科学普及，不断提高全民族的科学素质，形成有利于自主创新的良好社会氛围。

(一)全面推进国家创新体系建设

全面推进国家创新体系建设，是“十二五”时期科技改革发展的主要内容。重点是以技术创新体系建设作为突破口，深入实施技术创新工程，发展产业技术创新战略联盟，加强技术创新服务平台建设，培育一批拥有自主知识产权和较强国际竞争力的创新型企业。深化科学研究与高等教育有机结合的知识创新体系建设，继续推动知识创新工程，建立完善现代院所制度，加强研究型大学建设，稳定支持重点学科、重点领域的基础性和公益性科研活动。建设各具特色和优势的区域创新体系，围绕国家区域发展布局，深化国家高新技术产业开发区建设，推进国家自主创新示范区发展，大力推动创新型城市试点工作。建设军民结合、寓军于民的国防创新体系，推进国防科技与工业基础、科技资源布局的结合。完善科技中介服务体系，推动科技中介服务活动的市场化、社会化。加快推进科技管理改革，探索建工厂新型科技计划管理体系，提高科技管理的科学化水平，推进科技管理的法制化进程。

(二)加强科技资源的统筹协调

提高科技资源的使用效率，需要进一步加强科技工作宏观管理和统筹协调，调整优化全国科技力量布局。要进一步完善科技工作的会商机制和沟通协调机制，促进科技政策与经济政策的统筹协调，中央和地方科技资源的统筹配置，科技创新与体制创新的统筹部署，形成目标统一、分工协作的科技工作新格局；进一步推进科研机构、高等院校的开放和资源共享，建立成果转化和技术转移新机制鼓励人才有序流动；进一步加大公共科技服务平台的支持力度，加强科技中介、创新孵化器、生产力中心、技术交易市场的建设。

（三）加大科技成果转化和产业化推进力度

要推动企业把技术创新作为内在的需求，提高自身创新能力，不断改进产品，满足社会需要。要鼓励企业的创新行为，优化财政科技投入结构和方式，完善并落实财税金融等各类激励措施，制定促进技术转移、成果转化的激励政策，激发企业创新活力，加速科技成果产业化。深入实施知识产权战略，加强知识产权创造、运用、保护、管理；进一步完善科技评价和奖励等政策措施。要进一步加强科普工作，鼓励支持民间发明创造。

（四）着力增加全社会科技投入

“十一五”以来政府财政科技投入保持了较大的增幅，带动了以企业为主体的全社会研发投入快速增长，但实现原定的研发投入占国民生产总值 2% 的目标难度较大。大幅度增加科技投入仍是“十二五”的艰巨任务。首先是确保财政科技投入的稳定增长，中央财政科技投入应继续保持“十一五”期间年均增长 20% 以上的幅度，同时有效调动地方财政加大科技投入。要通过多种政策措施，继续鼓励企业增加研发投入。推进科技金融，积极促进民间资本投向科技创新。

（五）造就宏大的创新人才队伍

尽快制定中长期科技人才发展规划和重点领域高层次创新人才专项规划，深入实施引进海外高层次人才的“千人计划”，组织开展“创新人才推进计划”，培养造就和引进一批领军人才和高水平团队。加强面向生产一线的实用工程人才、卓越工程师和技能人才的培养。完善人才激励机制和科技评价体系，营造科学民主、学术自由、严谨求实、开放包容的创新环境。

（六）进一步扩大科技对外开放

一方面，我们要坚定不移地走中国特色自主创新道路；另一方面，要顺应经济全球化的发展趋势和要求，扩大科技对外开放，加强国际科技合作交流。要充分利用全球科技资源，推进平等互惠的国际科技合作，加大参与国际科学计划的力度，支持我国科学家参与国际组织的领导工作，发挥我国在国际技术标准制定中的作用。要进一步加强知识产权保护，促进技术交流和交易，支持海外先进技术的引进消化吸收再创新，鼓励和支持跨国公司在我国设立研发中心，支持科研机构和企业走出去。加强与发展中国家的合作，以推动先进技术转移和应用为重点，加大对发展中国家的科技援助。

推动教育事业科学发展

袁贵仁

《建议》明确提出，深化教育教学改革，推动教育事业科学发展。这是以胡锦涛同志为总书记的党中央，在全面建设小康社会关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式攻坚时期作出的重要决策。认真学习、深刻领会、坚决贯彻落实这一决策部署，对于推动科学发展、促进社会和谐具有极为重要的意义。

一、深刻认识全面推动教育事业科学发展的重大意义

(一) 推动科学发展，必然要求教育事业科学发展

改革开放以来，我国经济始终保持快速发展，社会建设取得显著成就。同时，我国发展中不平衡、不协调、不可持续问题日显突出，特别是能源资源需求和生态环境压力不断加剧，外延型扩张模式越来越难以为继，城乡区域发展不协调，经济社会可持续发展面临严峻挑战。适应国内外形势新变化，党中央强调，要以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，推动发展向主要依靠科技进步、劳动力素质提高、管理创新转变，加快建设创新型国家。为此，必须深入实施科教兴国战略和人才强国战略，优先发展教育，提高教育现代化水平，充分发挥教育的重大作用。

强国必先强教。21世纪是中华民族伟大复兴的世纪，中国正处于由大变强的关键时期。我国已经是经济大国，但还不是经济强国；已经是教育大国、人力资源大国，但还不是教育强国、人力资源强国。成为经济强国，必先成为人力资源强国；成为人力资源强国，必先成为教育强国。我们必须全面推动教育事业科学发展，培养和造就数以亿计高素质劳动者、数以千万计专门人才和一大批拔尖创新人才，努力实现到2020年进入人力资源强国的战略目标。

(二) 促进社会和谐，必然要求教育事业科学发展

社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，是我们党不懈奋斗的目标。当前和今后一个时期，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，面临难得的历史机遇，也面对诸多可以预见和难以预见的风险挑战。促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定，必须坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点，使发展成果惠及全体人民。教育寄托着亿万家庭对美好生活的期盼。随着知识、技能的价值越来越充分呈现，人民群众对优质教育的渴望从来没有像今天这样强烈；随着社会主义民主法治不断完善和公民权利意识的不断增强，人民群众对教育公平的关注从来没有像今天这样突出；随着社会经济、文化发展和群众生活日益丰富，人民群众对多样化、个性化教育的需求从来没有像今天这样迫切。我们必须全面推动教育事业科学发展，坚持教育的公益性和普惠性，完善中国特色社会主义现代教育体系，保障公民依法享有受教育权利，办好人民满意的教育。

社会主义和谐社会也是广大人民群众思想道德素质、科学文化素质和健康素质普遍提高的社会。必须充分发挥教育在建设社会主义核心价值体系中不可替代的重要作用，加强走中国特色社会主义道路和实现中华民族伟大复兴的理想信念教育，提高全民族文明素质，进一步增强民族凝聚力和创造力，不断促进社会和谐。

(三) 促进人的全面发展，必然要求教育事业科学发展

科学发展观的第一要义是发展,核心是以人为本。经济社会发展的基本前提是人的发展,根本目的也是人的发展。教育是培养人的事业。必须全面推动教育事业科学发展,全面贯彻党的教育方针,全面实施素质教育,坚持以人为本、面向社会需求,遵循教育规律,加强和改进德育、智育、体育和美育,着力提高学生服务国家服务人民的社会责任感、勇于探索的创新精神和善于解决问题的实践能力,促进学生健康成长和人的全面发展。

教育是国计,也是民生;教育是今天,更是明天。只有把教育摆在优先发展的地位,加快教育改革发展,推动教育事业在新的历史起点上科学发展,才能实现我国由教育大国向教育强国、由人力资源大国向人力资源强国的转变,才能更加自觉地走科学发展道路,为全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会,为中华民族伟大复兴和人类文明进步作出新的更大的贡献。

二、准确把握全面推动教育事业科学发展的基本要求

《建议》指出,加快教育改革发展,要按照“优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量”的要求。这个要求是教育规划纲要提出的“工作方针”,也是胡锦涛同志所特别强调的推动教育事业科学发展的“五个必须”。这5个方面的要求是一个有机的整体,集中体现了科学发展观在教育领域中的总体要求;体现了我们党对新中国成立六十多年特别是改革开放三十多年来社会主义教育事业发展的规律性认识,体现了党和国家对未来教育发展的全面部署和总体要求。

(一)坚持把育人为本作为推动教育事业科学发展的根本内容。以人为本在教育工作中最集中体现就是育人为本,深入推进素质教育。这是教育改革发展的战略主题,是贯彻党的教育方针的时代要求。

坚持育人为本,一要坚持德育为先。德是做人的根本,只有树立崇高理想和远大志向,从小打牢思想道德基础,学习才有动力,前进才有方向,成才才有保障。要加强理想信念教育和道德教育,把社会主义核心价值观体系融入国民教育全过程。创新德育观念、目标、内容、方法,充分体现时代性,准确把握规律性,大力增强实效性。二要坚持能力为重。要深化课程和教学改革,以学生为主体,以教师为主导,充分发挥学生的主动性,尊重教育规律、教学规律和人才成长规律,为多样化、个性化、创新型人才成长提供良好环境和保障,着力提高学生的学习能力、实践能力、创新能力,教育学生学会知识技能,学会动手动脑,学会生存生活,学会做人做事。三要坚持全面发展。坚持文化知识学习与思想品德修养的统一、理论学习与社会实践的统一、全面发展与个性发展的统一。加强和改进德育、智育、体育、美育,促进德育、智育、体育、美育有机融合,面向全体学生,为每个学生提供合适的教育,提高学生综合素质,促进学生德智体美全面发展,成为社会主义合格建设者和可靠接班人。

(二)坚持把促进公平和提高质量作为推动教育事业科学发展的两大战略重点。新世纪新阶段我国教育实现科学发展所面对的最大挑战,集中起来就是对更加公平教育的期盼和对更高质量教育的要求。

促进教育公平,一要把促进教育公平作为国家基本教育政策。教育公平主要责任在政府,全社会要共同促进教育公平。教育公平的关键是机会公平,基本要求是保障公民依法享有受教育的权利,重点是促进义务教育均衡发展 and 扶持困难群体,根本措施是合理配置教育资源。二要切实落实促进教育公平重大举措。公共教育资源要向农村地区、边远贫困地区和民族地

区倾斜，加快缩小城乡、区域教育发展差距。健全国家资助制度，实现各级各类教育全覆盖，扶助家庭经济困难学生完成学业。三要尽力而为、量力而行。坚持在经济社会发展的基础上，以发展促公平、以改革促公平，以政策支持促公平，以规则保障公平，不断满足广大群众日益增长的多层次、多样化的教育需求。提高教育质量，一要强化质量意识。当前我国已成为世界上教育规模最大的国家，同发达国家的差距主要集中在质量上。必须树立以提高质量为核心的教育发展新观念，坚持规模和质量相统一，更加注重教育内涵发展，这直接关系到我国教育由大变强的全局。二要明确质量标准。把促进人的全面发展、适应社会需要作为衡量教育质量的根本标准，形成科学规范、符合实际、涵盖各级各类教育的质量标准体系。三要加强质量保障。把教育资源配置和学校工作重点集中到强化教学环节、提高教育质量上来，建立以提高教育质量为导向的管理制度和工作机制，加强教育质量督导、评估和监管，建立健全教育质量保障体系。四要紧紧依靠教师。有好的教师，才有好的教育。把加强教师队伍建设作为提高教育质量的关键，进一步激发和保护广大教师投身教育改革创新、推动教育事业科学发展的主动性、积极性、创造性。

(三) 坚持把优先发展和改革创新作为推动教育事业科学发展的两大根本保障。优先发展是推动教育事业科学发展的重要前提，改革创新是推动教育事业科学发展的根本动力。

优先发展教育，是党和国家提出并长期坚持的重大方针。一要充分发教育育的重大作用。我国未来发展、中华民族伟大复兴，关键靠人才，基础在教育。二要始终把教育摆在优先发展战略地位，切实保证经济社会发展规划优先安排教育发展，财政资金优先保障教育投入，公共资源优先满足教育和人力资源开发需要。三要建立保障教育优先发展的体制机制，把优先发展教育作为贯彻落实科学发展观的基本要求，把坚持优先发展教育、发挥教育重大作用作为检验各级党政领导班子是否真正贯彻落实科学发展观的重要内容，并尽快形成科学规范的制度。

坚持改革创新，一要坚持改革方向。教育要发展，根本靠改革。在新的起点上，要始终不渝地以改革推动发展，以改革提高质量，以改革增强活力，推动教育事业科学发展。二要理清改革思路。按照系统设计，整体推进，重点突破，试点先行的要求，以人才培养为核心，加快重要领域和关键环节改革步伐，着力推进人才培养体制、办学体制、管理体制和保障机制改革，扩大教育开放，以开放促发展、促改革、促创新，处理好改革、发展、稳定的关系。三要明确改革目标。紧紧围绕促进教育公平、提高教育质量，进一步破除制约教育科学发展的体制机制障碍，全面形成与社会主义市场经济体制和全面建设小康社会目标相适应的充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的教育体制机制。

三、努力完成今后 5 年全面推动教育事业科学发展的重点任务

“十一五”时期，我国教育事业取得重要成就，城乡免费义务教育全面实现，职业教育快速发展，高等教育大众化程度进一步提高，农村教育得到加强，教育公平迈出重大步伐。在“十二五”时期即将到来之际，党中央、国务院颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010--2020 年)》，召开了新世纪第一次全国教育工作会议。“十二五”时期将是贯彻全国教育工作会议精神和实施教育规划纲要极为关键的 5 年。我们要按照《建议》的要求，全面落实教育规划纲要，加快教育改革和发展，提高教育现代化水平，为加快转变经济发展方式、实现全面建设小康社会奋斗目标奠定坚实的人力资源基础。

(一)努力实现“十二五”时期教育发展目标

一要进一步提高发展水平。积极发展学前教育，巩固提高义务教育质量和水平，加快普及高中阶段教育，大力发展职业教育，全面提高高等教育质量，加快发展继续教育，支持民族教育、特殊教育发展，全面实现教育规划纲要提出的 2015 年阶段性目标。二要进一步提高发展质量。坚持把提高教育质量作为教育发展的核心任务，强化质量意识，明确质量标准，加强质量保障，加强学校内涵建设，着力抓好课程建设、教材建设和教师队伍建设，支持和引导各级各类学校在服务人民、服务国家实践中出名师、育英才，努力办出具有中国特色、世界水平的现代教育。三要进一步完善中国特色现代教育体系。以现代国民教育体系为基础，推动学历教育和非学历教育协调发展、职业教育和普通教育相互沟通、职前教育和职后教育有效衔接，努力形成体系完备的终身教育体系。

(二)深入推进“十二五”时期教育体制改革

一要改革人才培养体制。更新培养观念，创新培养模式，注重学思结合，注重知行统一，注重因材施教，改革教学内容、教学方法、质量评价和考试招生制度，推动形成体系开放、机制灵活、渠道互通、选择多样的人才培养体制。二要改革考试招生制度。按照政府宏观管理、学校自主招生、学生多次选择的思路，推动形成分类考试、综合评价、多元录取的考试招生制度。三要建设中国特色现代学校制度。推进政校分开、管办分离，保障学校办学自主权，建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度。四要改革办学体制。坚持教育公益性原则，大力支持和依法管理民办教育，推动形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的新格局。五要改革管理体制。以转变政府职能和简政放权为重点，形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制，提高公共教育服务水平。六要以开放促改革。扩大教育开放，引进优质教育资源，推动我国高水平教育机构海外办学，提高我国教育国际交流合作水平。

(三)着力加强“十二五”时期教育保障措施

一要建设高素质专业化的教师队伍。加强师德师风建设，完善教师培养培训体系，提高教师师德和业务水平。提高和改善教师地位和待遇。完善教师准人、退出机制。鼓励优秀人才长期从教、终身从教，重点加强农村教师队伍建设。加大民族地区双语教师培养培训力度。二要切实增加教育投入。这是支撑国家长远发展的基础性、战略性投资。要健全以政府投入为主、多渠道筹措教育经费的体制。增加政府教育投入。要优化财政支出结构，统筹各项收入，把教育作为财政支出重点领域予以优先保障。2012 年国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例达到 4%，并保持稳定增长。多渠道增加教育投入。要完善优惠政策引导社会力量兴办教育，完善捐赠教育激励机制，扩大社会资源进入教育途径。三要着眼于教育改革发展全局和人民群众关心的突出问题，着眼于促进教育公平，提高教育质量，增强可持续发展能力，以加强薄弱环节和关键领域为重点，尽快启动实施教育规划纲要部署的十大发展项目和十项改革试点。这是“十二五”时期推动教育事业科学发展、办好人民满意教育的重要抓手和重要举措。

党的领导是实现“十二五”时期经济社会发展目标的根本保证

李景田

历史和现实的发展实践已经充分证明，解决中国的问题，关键在党。《建议》明确指出，党的领导是实现“十二五”时期经济社会发展目标的根本保证。充分发挥党的领导核心作用，离不开以改革创新精神加强党的建设。《建议》着重提出了党的建设4个方面的任务和要求。

一、加强党的执政能力建设和先进性建设，不断提高党领导经济社会发展能力和水平

党的执政能力建设和先进性建设是党执政后的根本性建设。《建议》明确提出，“十二五”时期要充分发挥党的领导核心作用，必须加强党的执政能力建设和先进性建设。我体会，在这方面有两点特别重要。

（一）坚持以党的执政能力建设和先进性建设作为执政党建设的主线

一些执政多年的大党、老党丧失执政地位，特别是一些马克思主义执政党人亡政息的惨痛教训表明：一个政党的执政地位不是与生俱来的、也不是一劳永逸的，过去拥有不等于现在拥有，现在拥有不等于永远拥有；一个政党的先进性不是一蹴而就的、也不是一成不变的，过去先进不等于现在先进，现在先进不等于永远先进。因此，近几年，党中央反复提醒全党居安思危，增强忧患意识，任何时候都不能放松党的建设，并明确要求把党的执政能力建设和先进性建设作为加强和改进党的建设的主线。

党的执政能力建设和先进性建设，内在地统一于建设中国特色社会主义的伟大事业中，统一于党的建设新的伟大工程中。先进性是马克思主义政党的本质要求和根本特征，是党的建设的永恒课题。党的先进性是与时俱进的，在党成为执政党以后，集中体现在执政为民、大力发展社会生产力上。党必须不断促进经济社会科学发展，满足人民群众日益增长的物质文化需求。提高党的执政能力，是执政党先进性建设的重中之重，也是执政党先进性建设的重要成果和目标。党的执政能力建设和先进性建设有机结合共同统领党的思想建设、组织建设、作风建设、制度建设和反腐倡廉建设并贯穿于其中，是马克思主义执政党建设的鲜明特点。

（二）党的各项建设都要促进党领导经济社会发展能力和水平的提高

党的十七大报告明确提出，“要站在完成党执政兴国使命的高度，把提高党的执政能力、保持和发展党的先进性，体现到领导科学发展、促进社会和谐上来”。《建议》明确要求，“不断提高党领导经济社会发展能力和水平”。“各级党委要准确把握发展趋势，科学谋划发展蓝图，努力创新发展模式，加强对发展的统筹协调，切实提高发展质量。”这就为加强党的执政能力建设和先进性建设指明了重点和方向，也对党的各项建设提出了新的更高要求。

“十二五”时期，党的思想建设、组织建设、作风建设、制度建设和反腐倡廉建设，都要切实促进党领导经济社会发展能力和水平的不断提高，都要有效推动科学发展、促进社会和谐。能否做到这一点，决定着党的执政能力建设和先进性建设的质量，决定着“十二五”时期改革和发展要求及目标能否落到实处。

二、加强党的干部队伍建设，不断增强领导班子和领导干部推动科学发展、促进社会和谐能力

领导班子和领导干部是党执政活动的组织者和管理者，是实现“十二五”时期改革和发展任务、目标的指挥部和骨干力量。大力增强领导班子和领导干部推动科学发展、促进社会和谐的能力，是提高党领导经济社会发展能力和水平、保证改革和发展任务落实的关键。《建议》强调加强党的干部队伍建设，我体会，在这方面，要着重注意两个问题。

(一) 坚持德才兼备、以德为先用人标准

用什么样的标准选人、是否把干部的德放在首要位置，对能否保持执政党的先进性，能否促进领导班子和领导干部推动科学发展、促进社会和谐能力的增强，具有决定性的作用。坚持德才兼备、以德为先用人标准，这就要求选人用人要把德放在更加突出的位置，同时注重选拔任用那些确有真才实学、能力突出，特别是善于推动科学发展、促进社会和谐的干部，从而保证我们干部队伍的总体素质。

坚持德才兼备、以德为先用人标准，必须正确把握干部德的重点。当前和今后一个时期，看干部的德重点看是否忠于党、忠于国家、忠于人民，是否确立正确的世界观、权力观、事业观，是否真抓实干、敢于负责、锐意进取，是否作风正派、清正廉洁、情趣健康。要善于通过履行岗位职责、完成急难险重任务、关键时刻表现、对待个人名利等方面考察干部的德。

(二) 采取多种措施增强领导班子和领导干部的素质和能力

增强领导班子和领导干部的素质和能力，有效推动深入贯彻落实科学发展观、加快转变经济发展方式各项任务的完成，需要采取多种措施。《建议》强调了4项措施：

1. 加强和改进干部教育培训。这是增强干部素质和能力的重要途径。近些年，我们党不断推进大规模培训干部、大幅度提高干部素质工作，干部培训的规模不断扩大，质量也在不断提高。但干部培训的针对性、实效性不强仍是干部反映最强烈的一个问题。2009年全国组织工作满意度民意调查，认为干部教育培训工作存在的主要问题，排在第一位的是“培训走过场，缺乏针对性，不解决实际问题”。所以，干部教育培训要在增强培训的针对性、实效性上下功夫。在干部教育培训内容上，要突出理论武装和党性教育，切实解决干部队伍中理想信念和作风方面存在的突出问题。要突出领导科学发展、促进社会和谐能干的培训，重点是新型工业化、城市规划建设与管理、财政金融管理、危机管理等。

2. 注重干部的实践锻炼。实践长才干，历练出人才。凡是在各种领导岗位上有所作为、成绩突出的干部，都是通过实践锻炼特别是基层实践锻炼，在丰富生动的实践中成长起来的，这已经成为一种规律性的现象。因此，必须加强领导干部特别是年轻干部的实践锻炼，鼓励他们到基层去，到群众中去，到最能磨炼意志、最能增长才干、最能发挥作用的地方去。要进一步树立重视基层的导向，把基层一线作为培养锻炼干部的基础阵地，促使其砥砺品质、锤炼作风、增长才干，培养对人民群众的深厚感情。要注重在艰苦地区、复杂环境、关键岗位培养锻炼干部，使他们切实提高驾驭复杂局面、解决社会矛盾的能力。要加大干部交流培养力度，使干部在不同岗位的锻炼中丰富阅历、积累经验、增强本领。

3. 深化干部人事制度改革，创新和完善干部选拔任用机制。这是增强干部队伍生机活力、促进干部能力提高的根本保证。其重要任务之一，是推进竞争性选拔工作常态化、制度化。要加大竞争性选拔干部的力度，有条件的地方和部门可以每年开展竞争性选拔干部工作。要完善差额选拔干部办法，推行差额推荐、考察、酝酿，探索差额票决。要提高竞争性选拔干部的质量。与此同时，要采取有力措施，匡正选人用人风气，坚决整治跑官要官、买官卖

官、拉票贿选等问题。要加大从源头上防治用人上不正之风的力度，健全干部选拔任用监督机制和严重违规用人问题立项督促检查制度，健全干部选拔任用责任追究制度。要强化公开监督，扩大干部工作信息公开。要严肃查处违规违纪用人行为，用铁的纪律保证选人用人风清气正。

4. 健全领导班子和领导干部考核评价制度。这对引导各级领导干部树立正确政绩观，做出经得起实践、人民、历史检验的实绩，提高领导干部推动科学发展、促进社会和谐能力，具有重要作用。要认真贯彻落实《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》以及与之配套的“三个办法”，着重解决三个问题：一是完善考核标准。要根据不同区域、不同层次、不同类型干部的特点，建立各有侧重、各具特色的考核内容和考核评价指标体系。二是优化考核办法。要按照于法周延、于事简便的原则，根据不同考核对象、考核任务合理选用考核办法，使考核更加简便高效。三是强化考核结果运用。把考核结果作为干部选拔任用、培养教育、管理监督和激励约束的重要依据，充分发挥考核的导向作用。

三、加强党员队伍建设，充分发挥党员推动科学发展、促进社会和谐的先锋模范作用

党员是党的肌体的细胞和党的活动的主体，是推进党的各项事业发展的基本力量和基础。“十二五”时期，我国经济社会发展面临新形势、新任务，要求我们必须进一步加强和改进党员队伍建设，使广大党员更好地团结带领广大群众推动经济社会又好又快发展。《建议》重点强调了两方面工作。

(一)推进学习型党组织建设，不断用先进理论武装党员头脑

党的十七届四中全会从全面推进中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程的全局出发，提出建设马克思主义学习型政党的重大战略任务，强调要把各级党组织建设成为学习型党组织，这是保持党的先进性、保证党员充分发挥先锋模范作用的重要举措。各地各部门高度重视，学习型党组织建设正有序开展。

《建议》进一步强调推进学习型党组织建设。贯彻落实这一精神，各级党组织要继续组织党员认真学习马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想以及科学发展观，切实提高全党运用科学理论改造主观世界和客观世界的能力。要完善学习制度，丰富学习内容，创新学习方法。广大党员要以对党、对人民、对历史高度负责的态度，更加自觉和勤奋地把科学发展观的学习和实践提升到新的更高水平，不断向书本学习、向实践学习、向群众学习，切实提高思想理论水平，坚定不移贯彻党的理论和路线方针政策，牢固树立科学发展理念，积极落实加快转变经济发展方式决策部署，把科学发展的伟大实践不断向前推进。

(二)深入开展创先争优活动，搭建党员发挥先锋模范作用的平台

开展创建先进基层党组织、争当优秀共产党员活动，是加强党的基层组织建设、推动党员立足本职发挥先锋模范作用的一项经常性工作，也是新形势下加强党的执政能力建设和先进性建设的有效载体和有力抓手，为进一步健全党的基层组织体系、推动基层党建工作创新、增强党员队伍战斗力提供了重要平台。自2010年5月份中央部署以来，全党迅速兴起创先争优热潮。

《建议》进一步强调要深入开展创先争优活动。贯彻落实这一要求，各级党委要进一步加强创先争优活动的领导和指导，主要领导人要亲自抓，尤其是县(市、区、旗)委书记要切实履行第一责任人的职责。各级党组织要紧紧围绕中心工作开展活动，党组织围绕本单位的中心工作创先进，党员立足于本职岗位争优秀，把创先争优融入中心工作。要从实际出发，因地、因时制宜，确定具有自身特色的活动主题和活动方式，探索和运用各种务实管用的办法，打造特色鲜明、为基层和党员喜闻乐见的活动载体。要充分激发党组织和党员创先争优的内在动力，使基层党组织和党员想参与、参与好。要充分发挥先进典型的示范带动作用，让广大党员学有榜样、赶有方向。要把基层党组织创先进与本单位创先进、党员争优秀与带动群众争优秀结合起来，以党组织和党员创先争优影响群众、感染群众、带动群众，使创先争优成为全社会的价值取向。

四、加强党的作风建设和反腐倡廉建设， 以优良党风凝聚党心民心

执政党的党风，关系党的形象，关系人心向背，关系党和人民事业成败。“十二五”时期，我们面临的形势更加复杂多变，经济社会发展任务更加艰巨繁重，只有切实加强和改进党的作风，不断教育和引导广大党员按照科学发展观的要求转变作风，深入开展反腐败斗争，才能形成推进中国特色社会主义事业的强大力量。为此，《建议》强调：

(一)始终保持党同人民群众血肉联系

人民群众是我们党的力量源泉和胜利之本。失去了人民群众的拥护和支持，党的事业和一切工作就无从谈起。落实和实现“十二五”规划是全党和全国人民共同的事业，只有上下齐心协力、艰苦奋斗、勇于实践，“十二五”规划的目标才能变成现实。

广大党员特别是各级领导干部要按照《建议》要求，“坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，坚持党的群众路线，始终保持同人民群众的血肉联系”，充分调动广大人民群众的积极性、主动性和创造性，真正形成落实“十二五”规划的“合力”。

(二)大力弘扬党的光荣传统和优良作风

在长期革命和建设实践中，我们党形成并坚持和发扬了理论联系实际、密切联系群众、批评与自我批评的作风，务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风，务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风，以及求真务实等优良作风。这是我们党区别于其他政党的显著标志，是我们党保持同人民群众血肉联系的重要原因。

要进一步通过思想教育、完善制度、集中整顿、严肃纪律，引导和督促党员干部自觉弘扬党的光荣传统和优良作风，坚决反对形式主义、官僚主义，做到谦虚谨慎、不骄不躁、艰苦奋斗、勤俭节约、真抓实干，以优良党风凝聚党心民心，有效推动科学发展，促进社会和谐。

(三)加强反腐倡廉建设

进一步加强反腐倡廉建设，要坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，加快推进惩治和预防腐败体系建设，加大查办违纪违法案件工作力度。要深化党性党风党纪教育，加强领导干部廉洁自律和严格管理，把廉政教育列入干部教育培训规划，有针对性地开展示范教育、警示教育、岗位廉政教育。要坚持用制度管权、管事、管人，深化重要领域和关键环节改革，推进反腐倡廉制度创新，最大限度减少体制障碍和制度漏洞，提高反腐倡廉

廉制度化、法制化水平。要健全权力运行制约和监督，切实加强社会监督，正确引导舆论监督，形成党内监督与党外监督的合力。要严格执行党风廉政建设责任制，把作风建设纳入党风廉政建设责任制考核范围，把考核结果作为选拔任用干部的重要依据。