

中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要

（上接07版）

协调是持续健康发展的内在要求。必须牢牢把握中国特色社会主义事业总体布局,正确处理发展中的重大关系,重点促进城乡区域协调发展,促进经济社会协调发展,促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,在增强国家硬实力的同时注重提升国家软实力,不断增强发展整体性。

绿色是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现。必须坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持可持续发展,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,加快建设资源节约型、环境友好型社会,形成人与自然和谐发展新常态,推进美丽中国建设,为全球生态安全作出新贡献。

开放是国家繁荣发展的必由之路。必须顺应我国经济深度融入世界经济的趋势,奉行互利共赢的开放战略,坚持内外需协调、进出口平衡、引进来和走出去并重、引资和引技引智并举,发展更高层次的开放型经济,积极参与全球经济治理和公共产品供给,提高我国在全球经济治理中的制度性话语权,构建广泛的利益共同体。

共享是中国特色社会主义的本质要求。必须坚持把发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,作出更有效的制度安排,使全体人民在共建共享发展中有更多获得感,增强发展动力,增进人民团结,朝着共同富裕方向稳步前进。

坚持创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展,是关系我国发展全局的一场深刻变革。创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念是具有内在联系的集合体,是“十三五”乃至更长时期我国发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现,必须贯穿于“十三五”经济社会发展的各领域各环节。

第五章 发展主线

贯彻落实新发展理念、适应把握引领经济发展新常态,必须在适度扩大总需求的同时,着力推进供给侧结构性改革,使供给能力满足广大人民日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需要。必须用改革的办法推进结构调整,加大重点领域关键环节市场化改革力度,调整各类扭曲的政策和制度安排,完善公平竞争、优胜劣汰的市场环境和机制,最大限度激发微观活力,优化要素配置,推动产业结构升级,扩大有效和中高端供给,增强供给结构适应性和灵活性,提高全要素生产率。必须以提高供给体系的质量和效率为目标,实施宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底的政策支柱,去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板,加快培育新的发展动能,改造提升传统比较优势,夯实实体经济根基,推动社会生产力水平整体改善。

第二篇 实施创新驱动发展战略

把发展基点放在创新上,以科技创新为核心,以人才发展为支撑,推动科技创新与大众创业万众创新有机结合,塑造更多依靠创新驱动、更多发挥先发优势的引领型发展。

第六章 强化科技创新引领作用

发挥科技创新在全面创新中的引领作用,加强基础研究,强化原始创新,集成创新和引进消化吸收再创新,着力增强自主创新能力,为经济社会发展提供持久动力。

第一节 推动战略前沿领域创新突破

坚持战略和前沿导向,集中支持事关发展全局的基础研究和共性关键技术研究,更加重视原始创新和颠覆性技术创新。聚焦目标、突出重点,加快实施已有国家重大科技专项,部署启动一批新的重大科技项目。加快突破新一代信息通信、新能源、新材料、航空航天、生物医药、智能制造等领域核心技术。加强深海、深地、深空、深蓝等领域的战略高技术部署。围绕现代农业、城镇化、环境治理、健康养老、公共服务等领域的瓶颈制约,制定系统性技术解决方案。强化宇宙演化、物质结构、生命起源、脑与认知等基础前沿科学研究。积极提出并牵头组织国际大科学计划和大科学工程,建设若干国际创新合作平台。

第二节 优化创新组织体系

明确各类创新主体功能定位,构建政产学研用一体的创新网络。强化企业创新主体地位和主导作用,鼓励企业开展基础性前沿性创新研究,深入实施创新企业百强工程,形成一批有国际竞争力的创新型领军企业,支持科技型中小企业发展。推进科教融合发展,促进高等学校、职业院校和科研院所全面参与国家创新体系建设,支持一批高水平大学和科研院所组建跨学科、综合交叉的科研团队。在重大科技项目上发挥市场经济条件下新型举国体制优势。实施国家技术创新工程,构建产业技术创新联盟,发展市场导向的新型研发机构,推动跨领域跨行业协同创新。

第三节 提升创新基础能力

瞄准国际科技前沿,以国家目标和战略需求为导向,布局一批高水平国家实验室。加快能源、生命、地球系统与环境、材料、粒子物理和核物理、空间和天文、工程技术等科学领域和部分多学科交叉领域国家重大科技基础设施建设,依托现有先进设施组建综合性国家科学中心。依托企业、高校、科研院所建设一批国家技术创新中心,支持企业技术中心建设。推动高校、科研院所开放科研基础设施和创新资源。

第四节 打造区域创新高地

引导创新要素聚集流动,构建跨区域创新网络。充分发挥高校和科研院所密集的中心城市、国家自主创新示范区、国家高新技术产业开发区作用,形成一批带动力强的创新型省份、城市和区域创新中心。系统推进全面改革创新试验。支持北京、上海建设具有全球影响力的科技创新中心。

专栏3 科技创新2030—重大项目
重大科技项目:①航空发动机及燃气轮机;②深海空间站;③量子通信与量子计算机;④脑科学与类脑研究;⑤国家网络空间安全;⑥深空探测及空间飞行器在轨服务与维护系统。
重大工程:①种业自主创新;②煤炭清洁高效利用;③智能电网;④天地一体化信息网络;⑤大数据;⑥智能制造和机器人;⑦重点新材料研发及应用;⑧京津冀环境综合治理;⑨健康保障。

第七章 深入推进大众创业万众创新

把大众创业万众创新融入发展各领域各环节,鼓励各类主体开发新技术、新产品、新业态、新模式,打造发展新引擎。

第一节 建设创业创新公共服务平台

实施“双创”行动计划,鼓励发展面向大众、服务中小微企业的低成本、便利化、开放式服务平台,打造一批“双创”示范基地和城市。加强信息资源整合,向企业开放专利信息资源和科研基地。鼓励大型企业建立技术转让和服务平台,向创业者提供技术支持服务。完善创业培育服务,打造创业服务与创业投资结合、线上与线下结合的开放式服务载体。更好发挥政府创业投资引导基金作用。

第二节 全面推进众创众包众扶众筹

依托互联网拓宽市场资源、社会需求与创业创新对接通道。推进专业空间、网络平台和企业内部众创,加强创新资源共享。推广研发创意、制造运维、知识内容和生活服务众创,推动大众参与线上生产流通分工。发展公众众扶、分享众扶和互助众扶。完善监管制度,规范发展实物众筹、股权众筹和网络借贷。

第八章 构建激励创新的体制机制

破除束缚创新和成果转化的制度障碍,优化创新政策供给,形成创新活力竞相迸发、创新成果高效转化、创新价值充分体现的体制机制。

第一节 深化科技管理体制改革

尊重科学研究规律,推动政府职能从研发管理向创新服务转变。改革科研经费管理制度,深化中央财政科技计划管理改革,完善计划项目生成机制和实施机制。建立统一的科技管理平台,健全科技报告、创新调查、资源开放共享机制。完善国家科技决策咨询制度,增强企业家在国家创新决策体系中的话语权。市场导向的科技项目主要由企业牵头。扩大高校和科研院所自主权,实行中长期目标导向的考核评价机制,更加注重研究质量、原创价值和实际贡献。赋予创新领军人才更大财物支配权、技术路线决策权。支持自主探索,包容非共识创新。深化知识产权领域改革,强化知识产权司法保护。

第二节 完善科技成果转化和收益分配机制

实施科技成果转化行动,全面下放创新成果处置权、使用权和收益权,提高科研人员成果转化收益分享比例,支持科研人员兼职和离岗转化科技成果。建立从实验研究、中试到生产的全过程科技创新融资模式,促进科技成果资本化产业化。实行以增加知识价值为导向的分配政策,加强对创新人才的股权、期权、分红激励。

第三节 构建普惠性创新支持政策体系

营造激励创新的市场竞争环境,清理妨碍创新的制度规定和行业标准,加快创新薄弱环节和领域立法,强化产业技术政策和标准的执行监管。增加财政科技投入,重点支持基础前沿、社会公益和共性关键技术研究。落实企业研发费用加计扣除和扩大固定资产加速折旧实施范围政策,强化对创新产品的首购、订购支持,激励企业增加研发投入。强化金融支持,大力发展风险投资。更好发挥企业家作用,包容创新对传统利益格局的挑战,依法保护企业家财产权和创新收益。

第九章 实施人才优先发展战略

把人才作为支撑发展的第一资源,加快推进人才发展体制和政策创新,构建有国际竞争力的人才制度优势,提高人才质量,优化人才结构,加快建设人才强国。

第一节 建设规模宏大的人才队伍

推动人才结构战略性调整,突出“高精尖缺”导向,实施重大人才工程,着力发现、培养、集聚战略科学家、科技领军人才、社科人才、企业家人才和高技能人才队伍。培养一批讲政治、懂专业、善管理、有国际视野的党政人才。善于发现、重点支持、放手使用青年优秀人才。改革院校创新型人才培养模式,引导推动人才培养链与产业链、创新链有机衔接。

第二节 促进人才优化配置

建立健全人才流动机制,提高社会横向和纵向流动性,促进人才在不同性质单位和不同地域间有序自由流动。完善工资、医疗待遇、职称评定、养老保障等激励政策,激励人才向基层一线、中西部、艰苦边远地区流动。开展东部沿海地区与中西部地区、东北等老工业基地人才交流和对口支援,继续实施东部城市对口支持西部地区人才培养工程。

第三节 营造良好的人才发展环境

完善人才评价激励机制和服务保障体系,营造有利于人人皆可成才和青年人才脱颖而出的人才环境。发挥政府投入引导作用,鼓励人才资源开发和人才引进。完善业绩和贡献导向的人才评价标准。保障人才以知识、技能、管理等创新要素参与利益分配,以市场价值回报人才价值,强化对人才的物质和精神激励,鼓励人才弘扬奉献精神。营造崇尚专业的社会氛围,大力弘扬新时期工匠精神。实施更积极、更开放、更有效的人才引进政策,完善外国人永久居留制度,放宽技术技能型人才取得永久居留权的条件。加快完善高效便捷的海外人才来华工作、出入境、居留管理服务。扩大来华留学规模,优化留学生结构,完善培养支持机制。培养推荐优秀人才到国际组织任职,完善配套政策,畅通回国任职通道。

专栏4 重大人才工程
(一) 创新人才推进计划 在优势科研领域设立一批科学家工作室,重点支持和培养一批中青年科技创新领军人才;建设一批重点领域创新团队;重点扶持一批科技创新创业人才,建设一批创新人才培养示范基地。
(二) 青年英才开发计划 在重点学科领域培养扶持一批青年拔尖人才;在高水平研究型大学和科研院所优势基础学科建设一批国家青年英才培养基地,选拔一批拔尖大学生进行培养;每年从应届高中、大学毕业生中筛选优秀人才到国外一流大学深造,进行定向跟踪培养。
(三) 企业经营管理人员素质提升工程 培养一批具有世界眼光、战略思维、创新精神的企业家;培养1万名精通战略规划、资本运作、质量管理、人力资源管理、财会法律等专业知识的企业经营管理人员。
(四) “千人计划”“万人计划”提升工程 引进能够从事原始创新、突破关键技术、发展高新产业、带动新兴学科的战略科学家和科技领军人才。引进1万名左右海外高层次人才回国(来华)创新创业,遴选支持1万名左右急需紧缺的国内高层次人才。
(五) 专业技术人才知识更新工程 每年培训百万名高层次、急需紧缺和骨干专业技术人才。依托高等学校、科研院所和大型企业现有施教机构,建设一批国家级继续教育基地。
(六) 国家高技能人才振兴计划 在全国建成一批技能大师工作室、1200个高技能人才培训基地,培养1000万名高技能人才。

第十章 拓展发展动力新空间

坚持需求引领、供给创新,提高供给质量和效率,激活和释放有效需求,形成消费与投资良性互动、需求升级与供给升级协调共进的高效循环,增强发展新动能。

第一节 促进消费升级

适应消费加快升级,以消费环境改善释放消费潜力,以供给改善和创新更好满足、创造消费需求,不断增强消费拉动经济的基础作用。增强消费能力,改善大众消费预期,挖掘农村消费潜力,着力扩大居民消费。以扩大服务消费为重点带动消费结构升级,支持信息、绿色、时尚、品质等新型消费,稳步促进住房、汽车和健康养老等大宗消费。推动线上线下深度融合等消费新模式发展。实施消费品质量提升工程,强化消费者权益保护,充分发挥消费者协会作用,营造放心便利的消费环境。积极引导海外消费回流。以重要旅游目的地城市为依托,优化免税店布局,培育发展国际消费中心。

第二节 扩大有效投资

围绕有效需求扩大有效投资,优化供给结构,提高投资效率,发挥投资对稳增长、调结构的关键作用。更好发挥社会投资主力军作用,营造宽松公平的投资经营环境,鼓励民间资本和企业投资,激发民间资本活力和潜能。充分发挥政府投资的杠杆撬动作用,加大对公共产品和公共服务的投资力度,加大人力资本投资,增加有利于供给结构升级、弥补小康短板、城乡区域协调、增强发展后劲的投资,启动实施一批全局性、战略性、基础性重大投资工程。

第三节 培育出口新优势

适应国际市场需求变化,加快转变外贸发展方式,优化贸易结构,发挥出口对增长的促进作用。加快培育以技术、标准、品牌、质量、服务为核心的对外经济新优势,推动高端装备出口,提高出口产品科技含量和附加值。扩大服务出口,健全售后服务维修等服务体系,促进在岸、离岸服务外包协调发展。加大对中小微企业出口支持力度。

第三篇 构建发展新体制

发挥经济体制改革牵引作用,正确处理政府和市场关系,在重点领域和关键环节改革上取得突破性进展,形成有利于引领经济发展新常态的体制机制。

第十一章 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。毫不动摇巩固和发展公有制经济,毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。依法监管各种所有制经济。

第一节 大力推进国有企业改革

坚定不移把国有企业做强做优做大,培育一批具有自主创新能力和国际竞争力的国有骨干企业,增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力,更好服务于国家战略目标。商业类国有企业以增强国有经济活力、放大国有资本功能、实现国有资产保值增值为主要目标,依法自主开展生产经营活动,实现优胜劣汰、有序进退。公益类国有企业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标,引入市场机制,加强成本控制,产品服务质量、运营效率和保障能力考核。加快国有企业公司制股份制改革,完善现代企业制度、公司法人治理结构。建立国有企业职业经理人制度,完善差异化薪酬制度 and 创新激励。加快剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题。着力推进农垦改革发展。

第二节 完善各类国有资产管理体制

以管资本为主加强国有资产监管,提高国有回报,防止国有资产流失。改组组建国有资本投资、运营公司,提高国有资本配置和运行效率,形成国有资本流动重组、布局调整的有效平台。健全国有资本合理流动机制,推进国有资本布局战略性调整,引导国有资本更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域。建立国有资产出资人监管权力清单和责任清单,稳步推进经营性国有资产集中统一监管,建立覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算管理制度。对国有企业国有资本和

企业领导人履行经济责任情况实行审计全覆盖。

第三节 积极稳妥发展混合所有制经济

支持国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合。推进公有制经济之间股权多元化改革。稳妥推动国有企业发展混合所有制经济,开展混合所有制改革试点示范。引入非国有资本参与国有企业改革,鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业。鼓励国有资本以多种方式入股非国有企业。

第四节 支持非公有制经济发展

坚持权利平等、机会平等、规则平等,更好激发非公有制经济活力和创造力。废除对非公有制经济各种形式的不合理规定,消除各种隐性壁垒,保证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、共同履行社会责任。鼓励民营企业依法进入更多领域。

第十二章 建立现代产权制度

健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度。推进产权保护法治化,依法保护各种所有制经济权益。依法合规界定企业财产权归属,保障国有资本收益和企业自主经营权,健全规则、过程、结果公开的国有产权交易机制。完善农村集体产权权能,全面完成农村承包经营地、宅基地、农房、集体建设用地确权登记颁证。完善集体经济组织成员认定办法和集体经济资产所有权实现形式,将经营性资产折股量化到本集体经济组织成员。规范农村产权流转交易,完善农村集体资产处置决策程序。全面落实不动产统一登记制度。加快构建自然资源资产产权制度,确定产权主体,创新产权实现形式。保护自然资源资产所有者权益,公平分享自然资源资产收益。深化矿业权制度改革。建立健全生态环境性权益交易制度和平台。实施严格的知识产权保护制度,完善有利于激励创新的知识产权归属制度,建设知识产权运营交易和服务平台,建设知识产权强国。

第十三章 健全现代市场体系

加快形成统一开放、竞争有序的市场体系,建立公平竞争保障机制,打破地域分割和行业垄断,着力清除市场壁垒,促进商品和要素自由有序流动、平等交换。

第一节 健全要素市场体系

加快建立城乡统一的建设用地市场,在符合规划、用途管制和依法取得前提下,推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价。健全集体土地征收制度,缩小征地范围,规范征收程序,完善被征地农民权益保障机制。开展宅基地融资抵押、适度流转、自愿有偿退出试点。完善工业用地市场化配置制度。统筹人力资源市场,实行平等就业制度。加强各类技术交易平台建设,健全技术市场交易规则,鼓励技术中介服务机构发展。

第二节 推进价格形成机制改革

减少政府对价格形成的干预,全面放开竞争性领域商品和服务价格,放开电力、石油、天然气、交通运输、电信等领域竞争性环节价格。理顺电价形成机制。完善水价形成机制。完善居民阶梯电价,全面推行居民阶梯水价、气价。健全物价补贴联动机制。建立健全公用事业和公益性服务政府投入与价格调整相协调机制。规范定价程序,加强成本监审,推进成本公开。

第三节 维护公平竞争

清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。健全竞争政策,完善市场竞争规则,实施公平竞争审查制度。放宽市场准入,健全市场退出机制。健全统一规范、权责明确、公正高效、法治保障的市场监管和反垄断执法体系。严格产品质量、安全生产、能源消耗、环境损害的强制性标准,建立健全市场主体行为规则和监管办法。健全社会化监管机制,畅通投诉举报渠道。强化互联网交易监管。严厉打击制假售假行为。

第十四章 深化行政管理体制改革

加快政府职能转变,持续推进简政放权、放管结合、优化服务,提高行政效能,激发市场活力和社会创造力。

第一节 深入推进简政放权

建立健全权力清单、责任清单、负面清单管理模式,划定政府与市场、社会的权责边界。深化行政审批制度改革,最大限度减少政府对企业经营的干预,最大限度缩减政府审批范围。增强简政放权的针对性、协同性。深化商事制度改革,提供便捷便利服务。深化承担行政职能事业单位改革,大力推进政事分开。

第二节 提高政府监管效能

转变监管理念,加强事中事后监管。制定科学有效的市场监管规则、流程和标准,健全监管责任制,推进监管现代化。创新监管机制和监管方式,推进综合执法和大数据监管,运用市场、信用、法治等手段协同监管。全面实行随机抽取检查对象、随机抽取执法人员、检查结果公开。强化社会监督。

第三节 优化政府服务

创新政府服务方式,提供公开透明、高效便捷、公平可及的政务服务和公共服务。加快推进行政审批标准化建设,优化直接面向企业和群众服务项目的办事流程和服务标准。加强部门间业务协同。推广“互联网+政务服务”,全面推进政务公开。

第十五章 加快财税体制改革

围绕解决中央地方事权和支出责任划分、完善地方税体系、增强地方发展能力、减轻企业负担等关键性问题,深化财税体制改革,建立健全现代财税制度。

第一节 确立合理有序的财政格局

建立事权和支出责任相适应的制度,适度加强中央事权和支出责任。结合税制改革,考虑税种属性,进一步理顺中央和地方收入划分,完善增值税划分办法。完善中央对地方转移支付制度,规范一般性转移支付制度,完善资金分配办法,提高财政转移支付透明度。健全省以下财力分配机制。

第二节 建立全面规范公开透明的预算制度

建立健全预算编制、执行、监督相互制约、相互协调机制。完善政府预算体系,加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度,完善社会保险基金预算编制制度。实施跨年度预算平衡机制和中期财政规划管理,加强与经济社会发展规划计划的衔接。全面推进预算绩效管理。建立政府资产报告制度,深化政府债务管理制度改革,建立规范的政府债务管理及风险预警机制。建立权责发生制政府综合财务报告制度和财政库底目标余额管理制度。扩大预算公开范围,细化公开内容。

第三节 改革和完善税费制度

按照优化税制结构、稳定宏观税负、推进依法治税的要求全面落实税收法定原则,建立税种科学、结构优化、法律健全、规范公平、征管高效的现代税收制度,逐步提高直接税比重。全面完成营业税改增值税改革,建立规范的消费型增值税制度。完善消费税制度。实施资源税从价计征改革,逐步扩大征税范围。清理规范相关行政事业性收费和政府性基金。开征环境保护税。完善地方税体系,推进房地产税立法。完善关税制度。加快推进非税收入管理改革,建立科学规范、依法有据、公开透明的非税收入管理制度。深化国税、地税征管体制改革,完善税收征管方式,提高税收征管效能。推行电子发票。

第四节 完善财政可持续发展机制

优化财政支出结构,修正不可持续的支出政策,调整无效和低效支出,腾退重复和错位支出。建立库款管理与转移支付资金支出挂钩机制。创新财政支出方式,引导社会资本参与公共产品提供,使财政支出保持在合理水平,将财政赤字和政府债务控制在可承受范围内,确保财政的可持续性。

第十六章 加快金融体制改革

完善金融机构和市场体系,促进资本市场健康发展,健全货币政策机制,深化金融监管体制改革,健全现代金融体系,提高金融服务实体经济效率和支持经济转型的能力,有效防范和化解金融风险。

第一节 丰富金融机构体系

健全商业性金融、开发性金融、政策性金融、合作性金融分工合理、相互补充的金融机构体系。构建多层次、广覆盖、有差异的银行机构体系,扩大民间资本进入银行业,发展普惠金融和多业态中小微金融组织。规范发展互联网金融。稳妥推进金融机构开展综合经营。推动民间融资阳光化,规范小额贷款、融资担保机构等发展。提高金融机构管理水平和服务质量。

第二节 健全金融市场体系

积极培育公开透明、健康发展的资本市场,提高直接融资比重,降低杠杆率。创造条件实施股票发行注册制,发展多层次股权融资市场,深化创业板、新三板改革,规范发展区域性股权市场,建立健全转板机制和退出机制。完善债券发行注册制和债券市场基础设施,加快债券市场互联互通。开发符合创新需求的金融服务,稳妥推进债券产品创新,推进高收益债券及股债相结合的融资方式,大力发展融资租赁服务。健全利率、汇率市场决定机制,更好发挥国债收益率曲线定价基准作用。推动同业拆借、回购、票据、外汇、黄金等市场发展。积极稳妥推进期货等衍生品市场创新。加快发展保险再保险市场,探索建立保险资产交易机制。建立安全高效的金融基础设施,实施国家金库工程。

（下转09版）