

# 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08版)

## 第三节 改革金融监管框架

加强金融宏观审慎管理制度建设,加强统筹协调,改革并完善适应现代金融市场发展的金融监管框架,明确监管职责和风险防范处置责任,构建货币政策与审慎管理相协调的金融管理体制。统筹监管系统重要性金融机构、金融控股公司和重要金融基础设施,统筹金融业综合统计,强化综合监管和功能监管。完善中央与地方金融管理体制。健全符合我国国情和国际标准的监管规则,建立针对各类投融资行为的功能监管和切实保护金融消费者合法权益的行为监管框架,实现金融风险监管全覆盖。完善国有金融资本管理制度。加强外汇储备经营管理,优化外汇储备运用。有效运用和发展金融风险管理工具,健全监测预警、压力测试、评估处置和市场稳定机制,防止发生系统性、区域性金融风险。

### 专栏5 现代金融体系建设

- (一) 金融要素供给侧结构性改革  
建设满足实体经济投融资需要的多层次、多元化、互补型金融市场。促进金融机构混合所有制改革,完善法人治理。支持科技金融、绿色金融、地区性中小金融、普惠型农村金融和特惠型扶贫金融发展。
- (二) 完善金融调控机制  
完善利率市场化,创新货币政策调控工具。强化信贷政策定向结构性调整功能。增强人民币汇率弹性,完善参考一篮子货币的人民币指数。建立中央银行前瞻性指引机制。疏通本外币政策传导渠道。
- (三) 实施金融稳健对外开放  
构建政策性金融、开发性金融跨境交易平台。建立国家金融安全审查和反金融制裁机制,完善反洗钱、反恐怖融资系统。
- (四) 建立金融宏观审慎管理框架  
创设防范系统性金融风险的逆周期政策工具。建立覆盖所有金融机构、金融控股公司、金融基础设施、各类投融资行为、互联网金融和跨境金融交易的综合统计、风险监测与管理体系、应急响应与危机救助机制。构建大数据征信体系和多层次支付体系。
- (五) 加强金融法治建设  
健全金融消费者权益保护制度。打破隐性担保和刚性兑付,依法处置信用违约。发挥存款保险制度作用,完善问题金融机构市场化处置和退出机制。探索建立集体诉讼制度,强化金融犯罪处罚,严厉打击非法集资。

## 第十七章 创新和改善宏观调控

健全宏观调控体系,创新宏观调控方式,增强宏观政策协同性,更加注重扩大就业、稳定物价、调整结构、提高效益、防控风险、保护环境,更加注重引导市场行为和社会预期,为结构性改革营造稳定的宏观经济环境。

### 第一节 强化规划战略导向作用

依据国家中长期发展规划目标和总供求格局实施宏观调控。发挥国家发展战略和规划的引导约束作用,各类宏观调控政策要服从服务于发展全局需要。完善以财政政策、货币政策为主,产业政策、区域政策、投资政策、消费政策、价格政策协调配合的政策体系,增强财政货币政策协调性。

### 第二节 改进调控方式和丰富政策工具

坚持总量平衡、优化结构,把保持经济运行在合理区间、提高质量效益作为宏观调控的基本要求和政策取向,在区间调控的基础上加强定向调控、相机调控,采取精准调控措施,适时预调微调。稳定政策基调,改善与市场的沟通,增强可预期性和透明度。更好发挥财政政策对定向调控的支持作用。完善货币政策操作目标、调控框架和传导机制,构建目标利率和利率走廊机制,推动货币政策由数量型为主向价格型为主转变。

### 第三节 完善政策制定和决策机制

加强经济监测预测预警,提高国际国内形势分析研判水平。强化重大问题研究和政策储备,完善政策分析评估及调整机制。建立健全重大调控政策统筹协调机制,有效形成调控合力。建立现代统计调查体系,推进统计调查制度、机制、方法创新,注重运用互联网、统计云、大数据技术,提高经济运行信息及时性、全面性和准确性。加快推进宏观调控立法工作。

### 第四节 深化投融资体制改革

建立企业投资项目管理权力清单、责任清单制度,更好落实企业投资自主权。进一步精简投资审批,减少、整合和规范报建审批事项,完善在线审批监管平台,建立企业投资项目并联核准制度。进一步放宽基础设施、公用事业等领域的市场准入限制,采取特许经营、政府购买服务等政府和社会资本合作模式,鼓励社会资本参与投资建设运营。完善财政资金投资模式,更好发挥产业投资引导基金撬动作用。

## 第四篇 推进农业现代化

农业是全面建成小康社会和实现现代化的基础,必须加快转变农业发展方式,着力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,提高农业质量效益和竞争力,走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路。

## 第十八章 增强农产品安全保障能力

确保谷物基本自给、口粮绝对安全,调整优化农业结构,提高农产品综合生产能力和质量安全水平,形成结构更加合理、保障更加有力的农产品有效供给。

### 第一节 提高粮食生产能力保障水平

坚持最严格的耕地保护制度,全面划定永久基本农田。实施藏粮于地、藏粮于技战略,以粮食等大宗农产品主产区为重点,大规模推进农田水利、土地整治、中低产田改造和高标准农田建设。完善耕地占补平衡制度,研究探索重大建设项目国家统筹补充耕地办法,全面推进建设占用耕地耕作层剥离再利用。建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区,确保稻谷、小麦等口粮种植面积基本稳定。健全粮食主产区利益补偿机制。深入推进粮食绿色高产高效创建。

### 第二节 加快推进农业结构调整

推动粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养结合。积极引导调整农业种植结构,支持优势产区加强棉花、油料、糖料、大豆、林果等生产基地建设。统筹考虑种养规模和资源环境承载力,推广粮改饲和种养结合模式,发展农区畜牧业。分区域推进现代草业和草食畜牧业发展。提高畜禽、水产标准化规模化养殖水平。促进奶业优质安全发展。实施园艺产品提质增效工程。发展特色经济林和林下经济。优化特色农产品生产布局。加快现代农业示范区建设。

### 第三节 推进农村一二三产业融合发展

推进农业产业链和价值链建设,建立多形式利益联结机制,培育融合主体、创新融合方式,拓宽农民增收渠道,更多分享增值收益。积极发展农产品加工业和农业生产性服务业。拓展农业多种功能,推进农业与旅游休闲、教育文化、健康养生等深度融合,发展观光农业、体验农业、创意农业等新业态。加快发展都市现代农业。激活农村要素资源,增加农民财产性收入。

### 第四节 确保农产品质量安全

加快完善农业标准,全面推行农业标准化生产。加强农产品质量安全和农业投入品监管,强化产地安全管理,实行产地准出和市场准入制度,建立全程可追溯、互联共享的农产品质量安全信息平台,健全从农田到餐桌的农产品质量安全全过程监管体系。强化农药和兽药残留超标治理。严格食用农产品添加剂控制标准。开展国家农产品质量安全县创建行动。加强动植物疫病防控能力建设,强化进口农产品质量安全监管。创建优质农产品品牌,支持品牌化营销。

### 第五节 促进农业可持续发展

大力发展生态友好型农业。实施化肥农药使用量零增长行动,全面推广测土配方施肥、农药精准高效施用。实施种养结合循环农业示范工程,推动种养业废弃物资源化利用、无害化处理。开展农业面源污染综合防治。开展耕地质量提升行动,推进农产品主产区深耕深松整地,加强东北黑土地保护。重点在地下水漏斗区、重金属污染区、生态严重退化地区,探索实行耕地轮作休耕制度试点。在重点灌区全面开展规模化高效节水灌溉行动。推广旱作农业。在南疆叶尔羌河、和田河等流域,以及甘肃河西走廊、吉林白城等严重缺水区域,实施专项节水行动计划。加强气象为农服务体系。创建农业可持续发展试验示范区。

### 第六节 开展农业国际合作

健全农产品贸易调控机制,优化进口来源地布局,在确保供给安全条件下,扩大优

势农产品出口,适度增加国内紧缺农产品进口。积极开展境外农业合作开发,建立规模化海外生产加工储运基地,培育有国际竞争力的农业跨国公司。拓展农业国际合作领域,支持开展多双边农业技术合作。

## 第十九章 构建现代农业经营体系

以发展多种形式适度规模经营为引领,创新农业经营组织方式,构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的现代农业经营体系,提高农业综合效益。

### 第一节 发展适度规模经营

稳定农村土地承包关系,完善土地所有权、承包权、经营权分置办法,依法推进土地经营权有序流转,通过代耕代种、联耕联种、土地托管、股份合作等方式,推动实现多种形式的农业适度规模经营。

### 第二节 培育新型农业经营主体

健全有利于新型农业经营主体成长的政策体系,扶持发展种养大户和家庭农场,引导和促进农民合作社规范发展,培育壮大农业产业化龙头企业,大力培养新型职业农民,打造高素质的现代农业生产经营者队伍。鼓励和支持工商资本投资现代农业,促进农商联盟等新型经营模式发展。

### 第三节 健全农业社会化服务体系

实施农业社会化服务支撑工程,培育壮大经营性服务组织。支持科研机构、行业协会、龙头企业和具有资质的经营性服务组织从事农业公益性服务,支持多种类型的新型农业服务主体开展专业化、规模化服务。推进农业生产全程社会化服务创新试点,积极推广合作式、托管式、订单式等服务形式。加强农产品流通设施和市场建设,完善农村配送和综合服务网络,鼓励发展农村电商,实施特色农产品产区预冷工程和“快递下乡”工程。深化供销合作社综合改革。创新农业社会化服务机制。

## 第二十章 提高农业技术装备和信息化水平

健全现代农业科技创新推广体系,加快推进农业机械化,加强农业与信息技术融合,发展智慧农业,提高农业生产水平。

### 第一节 提升农业技术装备水平

加强农业科技自主创新,加快生物育种、农机装备、绿色增产等技术攻关,推广高产优质适宜机械化品种和区域性标准化高产高效栽培模式,改善农业重点实验室创新条件。发展现代种业,开展良种重大科技攻关,实施新一轮品种更新换代行动计划,建设国家级育种基地,培育壮大育繁推一体化的种业龙头企业。推进主要作物生产全程机械化,促进农机农艺融合。健全和激活基层农业技术推广网络。

### 第二节 推进农业信息化建设

推动信息技术与农业生产管理、经营管理、市场流通、资源环境等融合。实施农业物联网区域试验工程,推进农业物联网应用,提高农业智能化和精准化水平。推进农业大数据应用,增强农业综合信息服务能力。鼓励互联网企业建立产销衔接的农业服务平台,加快发展涉农电子商务。

## 第二十一章 完善农业支持保护制度

以保障主要农产品供给、促进农民增收、实现农业可持续发展为重点,完善强农惠农富农政策,提高农业支持保护投入。

### 第一节 持续增加农业投入

建立农业农村投入稳定增长机制。优化财政支农支出结构,创新涉农资金投入方式和运行机制,推进整合统筹,提高农业补贴政策效能。逐步扩大“绿箱”补贴规模和范围,调整改进“黄箱”政策。将农业“三项补贴”合并为农业支持保护补贴,完善农机具购置补贴政策,向种粮农民、新型经营主体、主产区倾斜。建立耕地保护补偿制度。

### 第二节 完善农产品价格和收储制度

坚持市场化改革取向和保护农民利益并重,完善农产品市场调控制度和市场体系。继续实施并完善稻谷、小麦最低收购价政策。深化棉花、大豆目标价格改革。探索开展农产品目标价格保险试点。积极稳妥推进玉米价格形成机制和收储制度改革,建立玉米生产者补贴制度。实施粮食收储供应安全保障工程,科学确定粮食等重要农产品储备规模,改革完善粮食储备管理体制和吞吐调节机制,引导流通、加工企业等多元化市场主体参与农产品收储。推进智慧粮库建设和节粮减损。

### 第三节 创新农村金融服务

发挥各类金融机构支农作用,发展农村普惠金融。完善开发性金融、政策性金融支持农业发展和农村基础设施建设的制度。推进农村信用社改革,增强省级联社服务功能。积极发展村镇银行等多形式农村金融机构。稳妥开展农民合作社内部资金互助试点。建立健全农业政策性信贷担保体系。完善农业保险制度,稳步扩大“保险+期货”试点,扩大保险覆盖面,提高保障水平,完善农业保险大灾风险分散机制。

### 专栏6 农业现代化重大工程

- (一) 高标准农田建设  
以粮食主产区为重点,优先建设确保口粮安全的高标准农田,开展农田灌溉设施、机耕道路、农田林网、输配电设施和土壤改良等田间工程建设,确保建成高标准农田8亿亩、力争10亿亩。实施耕地质量等级评定与监测工程。
- (二) 现代种业  
建设国家种质资源收集保存和研究体系。重点加强杂种优势利用、分子设计育种、细胞工程与染色体工程、高效制种、种子精深加工等关键技术研发。加强种子质量检测等能力建设。建设海南、甘肃、四川等国家级育种基地和100个区域性良种繁育基地。
- (三) 节水农业  
推广节水灌溉技术,推进工程节水、品种节水、农艺节水、管理节水。加快实施东北节水增粮、西北节水增效、华北节水压采、南方节水减排等区域规模化高效节水灌溉工程。新增高效节水灌溉面积1亿亩,农田灌溉水有效利用系数提高到0.55以上。
- (四) 农业机械化  
突破水稻机插、油菜机播机收、棉花及甘蔗机收等瓶颈,推广大马力、高性能农机和轻便、耐用、低耗中小型耕种收及植保机械,建设500个全程机械化示范县,主要农作物耕种收综合机械化率达到70%左右。
- (五) 智慧农业  
实施“互联网+”现代农业,对大田种植、畜禽养殖、渔业生产等进行物联网改造,支持电商、物流、商贸、金融等企业参与涉农电子商务平台建设。建立农业信息监测分析预警体系。
- (六) 农产品质量安全  
大力推进农产品生产农药化肥使用减量。发展无公害农产品、绿色食品、有机农产品和地理标志农产品。加强疫病有害监测预警和绿色防控,建立农产品质量安全监管追溯信息系统,实现各类追溯平台互联互通和监管信息共享。实施兽用抗菌药治理行动,农兽药残留量指标基本与国际食品典标准接轨。
- (七) 新型农业经营主体培育  
创建示范家庭农场、农业合作社示范社、产业化示范基地、示范服务组织。实施现代农业人才支撑计划。开展新型农业经营主体带头人培育行动,实施现代青年农场经营者、农村实用人才和新型职业农民培训工程。
- (八) 农村一二三产业融合发展  
实施“百县千乡万村”农村一二三产业融合发展试点示范工程,形成一批可复制推广的融合发展模式和业态,打造一批农村产业融合领军型企业,培育一批产业融合先导区。

## 第五篇 优化现代产业体系

围绕结构深度调整、振兴实体经济,推进供给侧结构性改革,培育壮大新兴产业,改造提升传统产业,加快构建创新能力强、品质服务优、协作紧密、环境友好的现代产业体系。

## 第二十二章 实施制造强国战略

深入实施《中国制造2025》,以提高制造业创新能力和基础能力为重点,推进信息技术与制造技术深度融合,促进制造业朝高端、智能、绿色、服务方向发展,培育制造业竞争新优势。

### 第一节 全面提升工业基础能力

实施工业强基工程,重点突破关键基础材料、核心基础零部件(元器件)、先进制造工艺、产业技术基础等“四基”瓶颈。引导整机企业与“四基”企业、高校、科研院所产需对接。支持全产业链协同创新和联合攻关,系统解决“四基”工程化和产业化关键问题。强化基础领域标准、计量、认证认可、检验检测体系建设。实施制造业创新中心建设工程,支持工业设计中心建设。设立国家工业设计研究院。

### 第二节 加快发展新型制造业

实施高端装备创新发展工程,明显提升自主设计水平和系统集成能力。实施智能制造工程,加快发展智能制造关键技术装备,强化智能制造标准、工业电子设备、核心支撑软件等基础。加强工业互联网设施建设、技术验证和示范推广,推动“中国制造+互联网”取得实质性突破。培育推广“新型智能制造模式,推动生产方式向柔性、智能、精细化转变。鼓励建立智能制造产业联盟。实施绿色制造工程,推进产品全生命周期绿色管理,构建绿色制造体系。推动制造业由生产型向生产服务型转变,引导制造企业延伸服务链条,促进服务增值。推动制造业集聚区改造提升,建设一批新型工业化产业示范基地,培育若干先进制造业中心。

### 第三节 推动传统产业改造升级

实施制造业重大技术改造升级工程,完善政策体系,支持企业瞄准国际同行业标杆全面提高产品技术、工艺装备、能效环保等水平,实现重点领域向中高端的群体性突破。开展改善消费品供给专项行动。鼓励企业并购,形成以大企业集团为核心,集中度高、分工细化、协作高效的产业组织形态。支持专业化中小企业发展。

### 第四节 加强质量品牌建设

实施质量强国战略,全面强化企业质量管理,开展质量品牌提升行动,解决一批影响产品质量提升的关键共性技术问题,加强商标品牌法律保护,打造一批有竞争力的知名品牌。建立企业产品和服务标准自我声明公开和监督制度,支持企业提高质量在线检测控制和产品全生命周期质量追溯能力。完善质量管理体系,加强国家级检测与评定中心、检验检测认证公共服务平台建设。建立商品质量惩罚性赔偿制度。

### 第五节 积极稳妥化解产能过剩

综合运用市场机制、经济手段、法治办法和必要的行政手段,加大政策引导力度,实现市场出清。建立以工艺、技术、能耗、环保、质量、安全等为约束条件的推进机制,强化行业规范和准入管理,坚决淘汰落后产能。设立工业企业结构调整专项奖补资金,通过兼并重组、债务重组、破产清算、盘活资产,加快钢铁、煤炭等行业过剩产能退出,分类有序、积极稳妥处置退出企业,妥善做好人员安置等工作。

### 第六节 降低实体经济企业成本

开展降低实体经济企业成本行动。进一步简政放权,精简规范行政审批前置中介服务,清理规范中介服务收费,降低制度性交易成本。合理确定最低工资标准,精简归并“五险一金”,适当降低缴费比例,降低企业人工成本。降低增值税税负和流转税比重,清理规范涉企基金,清理不合理涉企收费,降低企业税费负担。保持合理流动性和利率水平,创新符合企业需要的直接融资产品,设立国家融资担保基金,降低企业财务成本。完善国际国内能源价格联动和煤电价格联动机制,降低企业能源成本。提高物流组织管理水平,规范公路收费行为,降低企业物流成本。鼓励和引导企业创新管理、改进工艺、节能节水。

### 专栏7 高端装备创新发展工程

- (一) 航空航天装备  
突破航空发动机和燃气轮机核心技术,加快大型飞机研制,推进支线飞机、直升机、通用飞机和无人机产业化。开发先进机载设备及系统,提高民用飞机配套能力。发展新一代和重型运载火箭、新型卫星等空间平台与有效载荷,实现宇航关键元器件核心技术突破应用。
- (二) 海洋工程装备及高技术船舶  
发展深海探测、大洋钻探、海底资源开发利用、海上作业保障等装备和系统。推动深海空间站、大型浮式结构物开发和工程化。重点突破邮轮等高技术船舶及重点配套设备集成化、智能化、模块化设计制造核心技术。
- (三) 先进轨道交通装备  
研制先进可靠的轨道交通产品和轻量化、模块化、谱系化产品。研发新一代高速、重载轨道交通装备系统,增强向用户提供系统全生命周期整体解决方案的能力。建设高速列车国家技术创新中心。
- (四) 高档数控机床  
研制精密、高速、柔性数控机床与基础制造装备及集成制造系统。以提升可靠性、精度保持性为重点,开发高档数控系统、轴承、光栅、传感器等主要功能部件及关键应用软件。
- (五) 机器人装备  
大力发展工业机器人、服务机器人、手术机器人和军用机器人,推动高精度减速器、高速高性能控制器、高性能伺服电机及驱动器等关键零部件自主化,推动人工智能技术在各领域商用。
- (六) 现代农机装备  
开发适应各种耕作条件的先进农机产品,重点发展大马力拖拉机及复式作业机具、大型高效谷物联合收获机、精密播种机等粮食作物装备,棉花、甘蔗等经济作物播种、田间管理和收获机械。
- (七) 高性能医疗器械  
重点研制核医学影像设备、超导磁共振成像系统、无创呼吸机诊疗设备及全自动生化分析仪、高通量基因测序仪等体外诊断设备。开发应用医用加速器治疗设备及心脏瓣膜和起搏器、介入支架、人工关节等植入产品。开发应用具有中医药特色优势的医疗器械。
- (八) 先进化工成套装备  
依托现代煤化工升级示范工程,聚焦煤炭分级、煤炭气化、净化合成、能量利用和废水处理等关键领域,推动成套技术装备自主化。加快研制炼油化工一体化及下游石化产品深加工关键设备,提高装置配套能力。

## 第二十三章 支持战略性新兴产业发展

瞄准技术前沿,把握产业变革方向,围绕重点领域,优化政策组合,拓展新兴产业增长空间,抢占未来竞争制高点,使战略性新兴产业增加值占国内生产总值比重达到15%。

### 第一节 提升新兴产业支撑作用

支持新一代信息技术、新能源汽车、生物技术、绿色低碳、高端装备与材料、数字创意等领域的产业发展壮大。大力推进先进半导体、机器人、增材制造、智能系统、新一代航空装备、空间技术综合服务系统、智能交通、精准医疗、高效储能与分布式能源系统、智能材料、高效节能环保、虚拟现实与互动影视等新兴前沿领域创新和产业化,形成一批新增增长点。

### 第二节 培育发展战略性产业

加强前瞻布局,在空天海洋、信息网络、生命科学、核技术等领域,培育一批战略性新兴产业。大力发展新型飞行器及航行器、新一代作业平台和空天一体化观测系统,着力构建量子通信和泛在安全物联网,加快发展合成生物和再生医学技术,加速开发新一代核电装备和小型核动力系统,民用核分析与成像,打造未来发展新优势。

### 第三节 构建新兴产业发展新格局

支持产业创新中心、新技术推广应用中心建设,支持创新资源密集度高的城市发展成为新兴产业创新发展策源地。推动新兴产业链创新链快速发展,加速形成特色新兴产业集群。实施新兴产业全球创新发展网络计划,鼓励企业全球配置创新资源,支持建立一批海外研发中心。

### 第四节 完善新兴产业发展环境

发挥产业政策导向和促进竞争功能,构建有利于新技术、新产品、新业态、新模式发展的准入条件、监管规则和标准体系。鼓励民生和基础设施重大工程采用创新产品和服务。设立国家战略性新兴产业发展基金,充分发挥新兴产业创业投资引导基金作用,重点支持新兴产业领域初创创新型中小企业。(下转10版)