

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

(2010年10月15日)

《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建设要求、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！