

关于2014年国民经济和社会发展规划执行情况与2015年国民经济和社会发展规划草案的报告

——2015年3月5日在第十二届全国人民代表大会第三次会议上

国家发展和改革委员会

各位代表：

受国务院委托，现将2014年国民经济和社会发展规划执行情况与2015年国民经济和社会发展规划草案提请十二届全国人大三次会议审议，并请全国政协各位委员提出意见。

一、2014年国民经济和社会发展规划执行情况

去年以来，面对复杂多变的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，各地区各部门在党中央国务院的正确领导下，坚持稳中求进工作总基调，按照宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底的总体思路，统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，认真执行十二届全国人大二次会议审议批准的2014年国民经济和社会发展规划，扎实做好各方面工作，经济社会发展在新常态下保持总体平稳。计划执行情况总体是好的。

（一）加强和改善宏观调控，经济保持平稳发展。创新完善宏观调控思路和方式，在区间调控基础上加强定向调控、结构性调控，经济运行处在合理区间。

一是经济增速平稳。充分发挥消费的基础作用，实施扩大消费的综合性的政策，社会消费品零售总额增长12%，信息、养老健康等服务消费快速发展。有效发挥投资的关键作用，启动实施生态环保、清洁能源、农业水利等重大工程，创新重点领域投融资机制，全社会固定资产投资增长15.3%，民间投资占固定资产投资（不含农户）比重提高到64.1%。积极发挥出口的支撑作用，着力稳定出口，增加进口，以美元计价的货物进出口总额增长3.4%，在国际市场的份额继续提升。最终消费支出、资本形成、净出口对经济增长的贡献率分别为51.2%、48.5%和0.3%。国内生产总值达到63.6万亿元，增长7.4%。

二是就业形势稳定。坚持实施更加积极的就业政策，以改革促就业，以增长带就业，以政策保就业，突出抓好大学生就业创业、城镇失业人员和就业困难人员再就业，城镇新增就业1322万人，年末城镇登记失业率4.09%。

三是价格水平涨幅较低。居民消费价格上涨2%。加强市场价格监管和反垄断执法，查处价格违法案件2.5万件，实施经济处罚44.7亿元。清理银行业金融机构不合理收费，减轻企业负担超过400亿元。

四是财政金融风险总体可控。加强和规范地方政府性债务管理，开展存量债务的清理甄别，推行地方政府债券自发自还试点，强化风险评估预警。以产能过剩行业、地方政府性债务、民间借贷、互联网金融等领域为重点，加强风险监测、评估和排查，防止出现区域性系统性金融风险。根据房地产市场形势变化，及时调整完善住房金融政策，优化金融服务。

（二）全面深化改革开放，着力激发市场活力。深入推进行政审批、财税、金融、投资、价格改革，加快教育、医药卫生等领域改革，为经济社会发展注入了新的活力和动力。

一是行政审批制度改革继续深化。以投资和生产经营领域为重点，又取消和下放246项行政审批事项，提前完成减少1/3行政审批事项的目标任务。商事制度改革全面推进，新登记注册市场主体1293万户。

二是财税金融改革积极推进。深化财税体制改革总体方案制定实施。营改增试点范围扩大到铁路运输、邮政、电信等行业，煤炭资源税由从量计征改为从价计征。政府购买服务管理办法制定出台。存款利率上浮区间扩大、期限档次简化。人民币汇率浮动区间拓宽，双向波动弹性增强。有序放开金融机构市场准入，5家民营银行获准筹建。沪港通试点正式启动。跨境贸易和投资人民币结算规模增大。

三是投资体制改革实现新突破。项目核准制度改革迈出重要步伐。再次修订政府核准的投资项目目录，国家部门层面核准项目两年累计减少76%。外商投资项目由全面核准改为普遍备案和有限核准相结合，实行备案管理的超过95%。除敏感国家、敏感地区、敏感行业外，境外投资项目全部取消核准改为网上备案，核准项目占比不到2%。精简审批事项规范中介服务实行企业投资项目网上并联核准制度的工作方案出台。创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见制定实施。铁路投融资体制改革积极推进。

四是价格改革力度加大。放开了700多种医保目录内低价药品、非公立医疗机构医疗服务、电信业务资费 etc 50项商品或服务价格。铁路货物运价改为政府指导价、实行上限管理，国铁货物统一运价再次提高。国内航线旅客运输基准票价由政府审批改为由航空公司按照政府制定的定价规则自行确定。新疆棉花、东北和内蒙古大豆目标价格改革试点启动。在深圳市和内蒙古西部电网开展输配电价改革试点。推行居民生活用水、用气阶梯价格，调整了非居民用存量天然气价格。

五是国有企业改革探索推进。中央管理企业负责人薪酬制度改革意见出台。中央企业改组国有资本投资公司、发展混合所有制经济、建设规范董事会等改革试点推出。国有企业兼并重组继续推进。

六是社会领域改革有序展开。全面推进公务用车制度改革指导意见出台并在中央和国家机关率先实施。信用体系建设规划颁布实施，部门间信用信息共享和失信行为联合惩戒机制进一步健全。不动产统一登记制度建设取得重要进展。考试招生制度改革积极推进。机关事业单位养老保险制度改革方案顺利出台。大部分省份建立了医疗保险省内异地就医结算系统，县级公立医院综合改革试点覆盖50%以上的县（市）。

七是对外开放展现新局面。“一带一路”战略开始实施，周边基础设施互联互通积极推进，沿边和内陆开放继续扩大。上海自由贸易试验区试点取得可复制可推广经验。利用外资质量提升、结构优化，非金融类实际使用外商直接投资1196亿美元，增长1.7%，服务业实际利用外资比重提升到55.4%。着力推进国际产能合作与中国装备“走出去”，铁路、电力、通信、能源等“走出去”项目取得积极成果，非金融类境外直接投资1029亿美元，增长14.1%。双向投资并驾齐驱格局初步形成。

（三）加快产业结构调整，大力推进经济转型升级。

充分发挥市场机制作用，加强政策引导，加快发展方式转变，促进产业结构优化升级。

一是自主创新有新突破。研究与试验发展经费支出与国内生产总值之比2.09%，企业研发经费支出占全社会支出的比例超过76%。“天河二号”、超级杂交水稻、“嫦娥”工程、卫星应用、载人深潜等重大创新成果世人瞩目。生物、智能制造装备、海洋工程装备、支线客机、移动互联网、宽带网络设备等领域突破一批关键核心技术和产业化瓶颈，云计算、物联网、大数据等战略性新兴产业发展迅速，微创新、众创等创新创业模式蓬勃兴起。高技术制造业增加值增长12.3%，比规模以上工业快4个百分点。

二是传统产业转型升级积极推进。企业技术改造深入实施。重点产业布局调整和产业转移步伐加快。化解产能过剩有序展开，年初确定的15个重点行业淘汰落后产能任务完成，产能盲目扩张得到遏制。煤炭行业脱困取得阶段性成效。

三是服务业增长保持良好势头。新业态、新模式蓬勃发展，文化创意和设计服务与相关产业融合发展，物流业发展中长期规划和三年行动计划出台。第三产业（服务业）增加值30.7万亿元，增长8.1%，占国内生产总值比重达到48.2%，超过第二产业5.6个百分点。

四是基础产业和基础设施快速发展。综合交通运输体系进一步完善，全国铁路营业里程和高速公路通车里程双双突破11万公里。新增7个国家级互联网骨干直联点，又有近3000万个家庭实现光纤到户。水电总装机容量突破3亿千瓦，页岩气、煤层气和深海油气勘探开发取得重大进展。规划建设的172项重大水利工程，已开工建设57项。南水北调中线一期工程通水，京津冀等地6000万群众喝上了长江水。

（四）夯实农业农村发展基础，促进城乡区域协调发展。积极发展现代农业，扎实推进以人为核心的新型城镇化，优化经济发展空间格局，城乡区域协调发展迈出新步伐。

一是农业农村发展态势良好。继续加大“三农”投入，支持农业基础设施建设。引导土地经营权有序流转，农村承包耕地流转比例达到30%左右。农业环境突出问题治理总体规划、生态保护与建设示范区实施意见、国有林场改革方案和国有林区改革指导意见制定完成。粮食总产量达到6.07亿吨，实现“十一连增”。肉蛋奶、果蔬鱼等农副产品生产稳定。解决6600多万农村人口饮水安全问题，改造农村危房266万户，农村贫困人口减少1232万人。

二是新型城镇化积极稳妥推进。国家新型城镇化规划及户籍制度改革、“三个1亿人”实施方案等配套政策出台实施，包括2个省和62个城市（镇）的国家新型城镇化综合试点启动，城市规划划分标准优化调整。常住人口城镇化率为54.77%，户籍人口城镇化率预计为36.7%。

三是区域发展协调性增强。“三大战略”布局加快展开。推进“一带一路”建设的有关规划编制完成，各领域务实合作有序展开。京津冀协同发展区域功能定位和规划纲要确定，交通一体化、生态环保、产业升级转移三个重点领域率先突破积极推进。依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见和长江经济带综合立体交通走廊规划颁布实施。西部大开发新开工重点工程33项、总投资8353亿元，西部地区鼓励类产业目录发布实施。近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见出台，资源节约集约城市转型发展取得阶段性成果。中部地区“三基地、一枢纽”建设深入推进，“两横两纵”空间发展格局得到优化。东部地区经济转型加快，在全国经济发展中继续发挥引领作用。对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区特别是集中连片特困地区的支持力度加大。

（五）特别注重减排和生态环境保护工作力度，节能减排取得“十二五”以来最大进展。坚持把节能减排作为转方式、调结构重要抓手，政策累积效应进一步显现。

一是节能减排成效显著。实行能耗强度和总量“双控”，非化石能源占一次能源消费比重上升到11.2%，提高1.1个百分点，单位国内生产总值能耗和单位国内生产总值二氧化碳排放量分别下降4.8%和6.2%，二氧化硫、化学需氧量、氨氮、氮氧化物排放量分别下降3.4%、2.47%、2.9%和6.7%。“十二五”节能减排指标完成情况赶上时间进度。

二是生态环保取得积极进展。大气、水、土壤污染防治迈出新步伐，重点流域污染治理、非电行业脱硝示范、京津冀及周边地区大气污染治理等重大工程积极推进，区域联防联控机制日益完善。机动车污染综合防治加快推进。城市污水处理率和城市生活垃圾无害化处理率分别达到90.15%和90.3%。万元工业增加值用水量63.5立方米，下降5.6%。湿地、森林、草原、生物多样性丰富区域等重要生态系统的保护修复力度加大，退耕还林、退牧还草、天然林资源保护、重点防护林体系等生态建设继续展开，完成造林面积602.7万公顷。

三是应对气候变化工作深入开展。国家应对气候变化规划（2014—2020年）出台，中美气候变化联合声明发布，提出了我国二氧化碳排放2030年左右达到峰值、非化石能源占一次能源消费比重2030年达到20%左右的目标。低碳省区和城市、低碳工业园区试点深入开展，全国碳排放权交易市场建设稳步推进。

（六）切实保障和改善民生，维护社会和谐稳定。注重保基本、兜底线，建机制，在财政支出压力大的情况下，坚持尽力而为，持续加大民生领域投入。

一是居民收入继续增加。收入分配制度改革继续深化，多渠道促进农民增收，企业退休人员基本养老金水平连续10年提高，增收措施与就业政策形成了惠民合力。全国居民人均可支配收入实际增长8%，其中农村居民人均可支配收入实际增长9.2%，城镇居民人均可支配收入实际增长6.8%。城乡居民收入自13年来首次降至3倍以下。

二是社会保障安全网越织越密。各类社会保障覆盖面进一步扩大，参加城镇基本养老保险人数、新型农村社会养老保险人数分别达到3.66亿人、4.77亿人。实施统一的城乡居民基本养老保险制度，提高基础养老金标准，使1.43亿老人受益。职工医保、城镇居民医保和新农合三项基本医保参保率稳定在95%以上。全力开展鲁甸、景谷地震等重大自然灾害抢险救援，灾后恢复

重建有序推进。

三是保障性安居工程建设扎实推进。中央预算内投资、企业债券融资和信贷资金对棚户区改造等保障性安居工程住房建设的支持力度加大。基本建成城镇保障性安居工程住房511万套，新开工740万套。

四是各项社会事业全面进步。贫困地区薄弱学校基本办学条件继续改善，九年义务教育巩固率、高中阶段教育毛入学率预计分别达到92.6%和86.5%，农村学生上重点高校比例继续提高。公共卫生服务体系建设进一步加强，住院医师规范化培训制度开始建立。“单独两孩”政策普遍实施。公共文化服务体系建设进一步加快，广播电视“盲村”覆盖任务基本完成。国内旅游人数36.1亿人次，增长10.7%，出境旅游首次突破1亿人次。健康与养老服务重大工程启动实施，每名老人拥有养老床位数达26张。体育产业、体育消费加快发展，新增体育场地6.7万个。残疾人康复和托养服务体系继续加强，专为残疾人服务设施数预计达到3867个。

从计划指标运行情况看，经济增长、价格总水平、国际收支平衡、就业等总量指标保持在合理区间，一些反映经济结构和质量的指标进一步改善，社会发展和民生保障类指标继续向好，资源节约利用和环境保护类指标完成情况较好，计划指标的完成情况总体是好的。

17个约束性指标全部完成计划目标。其中，新增建设用地和新增建设占用农用地2个指标预计值超过年初确定的计划目标，主要原因：一是云南鲁甸震后恢复重建过程中，依法先行使用部分新增建设用地，这部分土地按规定补办相关手续。二是在开展城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用等工作过程中，先行使用部分新增建设用地建设农民安置房，进行土地复垦后再实现建设用地的占补平衡。

40个预期性指标运行情况总体符合或好于预期，但部分指标运行值与预期值存在差距。需要说明的是，预期性指标的计划目标不是预测值，而是国家期望的发展目标，体现政策导向，实际运行结果可能高于预期目标，也可能低于预期目标。部分指标运行值与预期目标存在差距，有多种情况。一是一些指标本身带有有限性质，实际运行结果适当低于预期目标也是正常的，比如居民消费价格指数等指标。二是为体现宏观调控政策取向，有些指标会定得比预测值稍高一些，比如社会消费品零售总额增速等指标，实际运行结果与预期目标会有一定差距。三是一些指标低于预期有特殊因素，比如第三次经济普查后经济总量增加，使研究与试验发展经费支出与国内生产总值之比略低于预期目标。四是国内外经济环境变化等不可控因素影响，导致一些指标的实际值低于预期目标，比如由于国际大宗商品价格大幅下跌，导致以美元计价的进出口总额增速低于预期目标。

总之，在世界政治经济形势纷繁复杂、国内发展新问题新挑战持续显现的情况下，我国经济社会发展取得这样的成就来之不易。这是党中央国务院正确领导的结果，是各地区各部门共同努力的结果，是全国各族人民团结奋斗的结果，值得充分肯定、倍加珍惜。

同时，我们也清醒地认识到，世界政治、经济、地缘等各种因素相互交织，全球经济仍处在国际金融危机后的深度调整中，总体延续缓慢复苏态势。国内长期积累的不平衡不协调不可持续问题和“三期叠加”的影响依然存在，经济运行面临不少困难和挑战。一是经济下行压力还在加大。对稳增长具有关键作用的投资增速持续回落，消费需求难有大的提升，外需难有明显起色，新老增长点青黄不接。二是部分企业生产经营困难。工业生产者出厂价格持续下降，通缩预期上升，资金、劳动力等要素成本上涨，信贷资金向实体经济传导不畅，小微企业融资难融资贵问题仍未根本缓解，企业利润明显下滑，影响企业对未来市场的信心，对就业和居民收入的滞后影响不容忽视。三是传统产业产能过剩且新兴领域有效供给不足。化解产能过剩任务艰巨，去产能化过程中社会压力增大。新兴产业和现代服务业产能增长受限较多，一些需求较旺的领域国内有效供给能力明显不足。四是改革攻坚消除隐性壁垒，突破利益藩篱的难度加大。改革已经进入攻坚期、深水区，深化改革涉及的矛盾、触及的利益更加复杂。有的改革方案质量有待提高，部分改革举措落地情况不尽如人意。五是一些领域潜在风险需要高度关注。房地产市场调整面临较大不确定性，市场呈现分化态势，一些企业出现信用违约，银行不良贷款增加，经济风险逐渐暴露。此外，农业、外贸、社会、民生、生态环保、安全生产等领域也出现一些新的问题。面对这些矛盾和问题，我们一定保持清醒头脑，增强危机意识和底线思维，认真应对，努力解决。

二、2015年经济社会发展的总体要求、主要目标和政策取向

2015年是全面深化改革的关键之年，是全面推进依法治国的开局之年，也是全面完成“十二五”规划的收官之年。2015年经济工作，要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持稳中求进工作总基调，坚持以提高经济发展质量和效益为中心，主动适应经济发展新常态，保持经济运行在合理区间，把转方式调结构放到更加重要位置，狠抓改革攻坚，突出创新驱动，强化风险防控，加强民生保障，促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定。

坚持稳中求进工作总基调，“稳”的重点放在稳住经济运行上，确保增长、就业、物价不出现大的波动，确保金融不出现区域性系统性风险。“进”的重点放在调整经济结构和深化改革开放上，确保转变经济发展方式和创新驱动发展取得新成效。按照上述要求，并与“十二五”目标相衔接，提出2015年经济社会发展的主要预期目标：

——保持经济稳定增长。国内生产总值预期增长7%左右。主要考虑：这一速度适应经济发展新常态，反映现阶段经济增长潜力，契合市场预期，经过努力是可以实现的。同时，根据近几年经济增长、结构变动与就业增加之间的关系，7%左右的经济增长，能够带动1000万人以上的城镇新增就业。实际工作中，依靠促改革、调结

构，努力争取更好的结果。

——价格总水平基本稳定。居民消费价格涨幅预期3%左右。主要考虑：国际大宗商品价格可能低位徘徊，国内重要商品供给充裕，部分工业领域产能过剩和需求疲弱的矛盾相互交织，价格总水平将延续偏弱走势，同时为价格改革预留了空间。

——经济提质增效取得新进展。促进创新的体制机制逐步健全，研发投入稳步增加。战略性新兴产业、服务业增加值占国内生产总值比重继续提高，传统产业加快改造升级。新型城镇化积极推进，区域发展协同性增强。单位国内生产总值能耗和单位国内生产总值二氧化碳排放量均下降3.1%以上，化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放量分别下降2%、2%、3%和5%左右。

——民生福祉继续增加。城镇新增就业1000万人以上，城镇登记失业率4.5%以内。居民收入增长与经济发展同步，农村贫困人口减少1000万人以上。社会保障制度更加完善，养老、医疗等社会保障覆盖面继续扩大，保障水平逐步提高。教育、卫生、文化等公共服务业均等化持续推进。人口自然增长率6.5%以内。

——国际收支状况保持基本平衡。外贸进出口总额增长6%左右，一般贸易、服务贸易比重提高，利用外资规模大体稳定，对外直接投资保持较快增长。

积极的财政政策要加力增效。今年拟安排全国财政赤字1.62万亿元，比去年增加2700亿元，赤字率约2.3%，其中中央财政赤字1.12万亿元，地方财政赤字5000亿元。此外，安排地方政府适当发行专项债券。政策重点：一是继续实行结构性减税、落实普遍性降费。将营改增范围扩大到建筑业、房地产业、金融业和生活服务业等领域。落实好小微企业税收减免政策。二是调整优化财政支出结构。重点向“三农”、民生、环保等领域倾斜，向老少边穷地区和重点生态功能区倾斜，加强对“三农”和小微企业融资担保等支持。坚持厉行节约，从严控制一般性支出。三是切实提高财政资金使用效益。创新财政资金使用方式，加大国库现金管理操作力度，盘活用好国库存量资金。

稳健的货币政策要松紧适度。今年广义货币（M₂）预期增长12%左右，实际执行中可根据需要略高一些。适时适度预调微调，加强定向调控、监管协调、预期管理，保持流动性合理充裕。政策重点：一是有效降低实体经济融资成本。综合运用数量型、价格型调控手段，引导金融机构降低贷款利率和促进市场利率处于合理水平。二是支持经济结构调整和转型升级。综合运用多种货币政策工具，引导金融机构加大对小微企业、“三农”、中西部地区以及企业兼并重组的信贷支持。坚持区别对待、分类施策，加大对企业债务重组支持力度。三是有效防控和化解金融风险。加强对房地产、地方政府性债务、影子银行、互保联保等领域和交叉性金融产品的监管，守住不发生区域性系统性金融风险的底线。四是稳步推进利率市场化改革，完善人民币汇率形成机制。扩大金融机构负债产品市场化定价范围，完善中央银行利率调控框架。增强人民币汇率双向浮动弹性，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

政策间协同联动形成合力。坚持需求管理和供给管理并重，把产业政策和竞争政策有机结合起来，充分发挥财政政策、货币政策的主要手段作用，加强消费、投资、产业、价格、区域、土地、环保等政策手段的协调配合。一是落实进一步扩大消费充分发挥消费基础作用的政策措施，促进居民收入合理增长，培育壮大消费热点，优化消费环境。二是健全政府公共投资体系，优化政府投资使用方向和方式，加强预算内投资与开发性和政策性金融、债券、基金、保险等资金的协调配合，吸引和带动社会投资。三是着眼提升产业核心竞争力，更加注重普惠激励、清除障碍、加强监管，强化产业布局和规划引导，加强质量标准和品牌建设，建立健全产能评价和退出机制，完善有利于现代产业体系发展的体制机制。四是加快推进价格改革，大幅缩小政府定价范围，充分发挥价格杠杆作用，通过目标价格改革试点探索完善农产品价格形成机制，推行差别价格和阶梯价格政策，强化价格行为监管和反垄断执法，促进市场主体公平竞争。五是完善区域政策体系，突出分类指导，缩小政策单元，提高政策精准性，完善区域互动和对口支援机制，促进基本公共服务均等化和区域协调发展。六是强化土地利用计划管理，创新政策体制，盘活存量建设用地，继续实行更加严格的耕地保护制度和更加严格的节约集约用地制度。七是规范节能节水、水价、环境、技术、安全等市场准入标准，强化节能评估审查和环境影响评价，加大对节能环保领域的资金和政策支持力度，不断改善生态环境质量。

三、2015年经济社会发展的主要任务

今年要着力抓好8方面工作。

（一）增强内需对经济增长的拉动力。着力打造经济发展新引擎，进一步发挥消费的基础作用和投资的关键作用，做到调速不减势、量增质更优。

一是多举措促进消费扩大和升级。2015年社会消费品零售总额预期增长13%。第一，多渠道促进居民增收。出台实施深化收入分配制度改革的配套措施。企业退休人员基本养老金标准再提高10%。落实机关事业单位养老保险制度改革措施，同步完善工资制度。执行好社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制，保障困难群众基本生活。第二，加快培育新的消费增长点。大力促进养老家政健康、信息、旅游休闲、绿色、住房、教育文化体育等领域消费，支持社会力量举办养老、健身、健康、医疗等服务机构，加快推进实施“宽带中国”战略和“宽带乡村”工程。第三，完善消费环境。加快建立全国统一社会信用代码制度和信用信息共享交换平台，加大联合惩戒力度。建立健全消费品质量监督、追溯、召回制度，强化网购商品质量安全监管。（下转第六版）