

# 关于2018年国民经济和社会发展计划执行情况与2019年国民经济和社会发展计划草案的报告

—2019年3月5日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上

国家发展和改革委员会

各位代表：

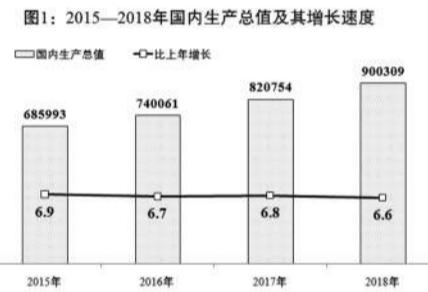
受国务院委托，现将2018年国民经济和社会发展计划执行情况与2019年国民经济和社会发展计划草案提请十三届全国人大二次会议审议，并请全国政协各位委员提出意见。

## 一、2018年国民经济和社会发展计划执行情况

2018年，面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，按照党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，贯彻新发展理念，落实高质量发展要求，以供给侧结构性改革为主线，认真执行十三届全国人大一次会议批准的《政府工作报告》、2018年国民经济和社会发展计划，落实全国人大财经委员会的审查意见、十三届全国人大常委会第七次会议对“十三五”规划纲要实施中期评估报告的审议意见等，大力推进市场化改革、高水平开放，大力推进现代化经济体系建设，坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战，有效应对外部环境深刻变化，统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，着力做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作，经济保持总体平稳、稳中有进，全年经济社会发展主要目标任务较好完成，计划执行情况总体良好。

**(一)着力创新和完善宏观调控，经济运行保持在合理区间。**更好发挥国家发展规划的战略导向作用，保持宏观经济政策的连续性和稳定性，坚决不搞“大水漫灌”式强刺激，在区间调控的基础上加强定向调控、精准调控、相机调控，主动预调微调、强化政策协同，做好预期管理，稳妥应对中美经贸摩擦，保持了经济平稳健康发展。

一是宏观调控目标较好完成。国内生产总值达到90.03万亿元，增长6.6%，符合预期目标。实施更加积极的就业政策，建立完善稳就业应急机制，创新创业带动就业的作用进一步增强，全年城镇新增就业1361万人，全国城镇调查失业率稳定在5%左右的较低水平。加强价格监测分析预警调控，做好市场保供稳价工作，全年居民消费价格温和上涨2.1%。国际收支基本平衡，外汇储备稳定在3万亿美元以上。



数据来源：国家统计局

(2018年—2020年)印发实施，引导城乡居民扩大文化消费试点持续推进，上千家重点国有景区门票价格下降，全国政企培训提升行动启动，相关领域消费潜力进一步释放，全年社会消费品零售总额增长9%。消费对经济增长拉动作用增强，最终消费支出贡献率提高到76.2%。

### 专栏1：重点领域消费提质扩容

支持新能源汽车消费	①调整优化新能源汽车补贴政策，对符合标准的节能、新能源汽车享受车船税优惠政策，加强城市停车场和新能源汽车充电、加氢等设施建设，鼓励高能效新能源汽车应用。
创新发展文化消费	②深化电影发行放映机制改革，加快发展数字出版等新兴数字内容产业，稳步推进一批国家级重点文化设施建设项目，延续动漫产业增值税优惠政策，免征图书批发、零售环节增值税。经营性文化事业单位转制为企业和支持文化企业发展两个规定确定的优惠政策延至5年。
加速升级旅游消费	③促进全域旅游发展，研究推进横琴国际休闲旅游岛建设，在旅游领域推广政府和社会资本合作模式，开展休闲农业和乡村旅游升级行动。
培育发展健康消费	④开展医疗旅游先行区、健康产业创新示范区等建设，在卫生健康领域启动探索适合国情的科技创新制度、模式、运行、评价机制。
全面提升养老消费	⑤启动全国政企培训提升行动，加强实训基地建设综合投融资支持，推动全面放开养老服务市场。
大力促进体育消费	⑥支持自行车、击剑、马拉松等运动产业发展，加强少数民族传统体育基地建设，启动实施百万公里健身步道工程。
大力发展绿色消费	⑦积极建立绿色产品多元化供给体系，丰富节能环保产品、资源再生产品、环境保护产品等绿色消费品生产，加大相关标准标识认证制度实施力度，推动绿色流通发展，完善绿色产品标准体系。

### (二)供给侧结构性改革深入推进，高质量发展取得积极进展。

着力进行推动高质量发展的顶层设计，制定实施推动高质量发展的意见，推动高质量发展的制度体系逐步建立。扎实推进供给侧结构性改革，以“破、立、降”为主攻方向，持续改善供给结构，发展质量效益稳步提升。

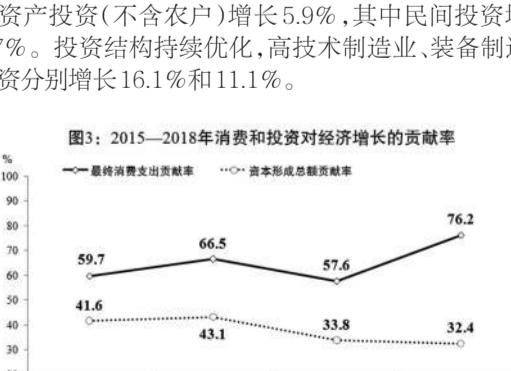
一是去产能工作扎实开展。结构性去产能、系统性优产能持续推进，压减粗钢产能3500万吨以上、退出煤炭落后产能2.7亿吨，均提前两年完成“十三五”目标任务，一大批“散乱污”企业出清，工业产能利用率处在较高水平。进一步做好“僵尸企业”及去产能企业债务处置工作，稳妥推过去产能职工安置，转岗再就业工作平稳有序进行。

二是振兴实体经济迈出新步伐。制造强国建设持续推进，工业增加值突破30万亿元。促进首台(套)重大技术装备示范应用的意见印发实施，关键核心技术攻关加快推进。增强制造业核心竞争力三年行动计划(2018—2020年)、工业互联网发展行动计划(2018—2020年)深入实施，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，推进工业互联网+智能制造集成应用示范，轨道交通、高端医疗器械、工业机器人等制造业重点领域关键技术加快突破并实现产业化。新一轮技术改造升级工程组织实施，高端装备、智能制造、新材料等重点领域技术改造加快推进。质量强国战略深入实施，标准质量品牌建设持续加强。国家物流枢纽布局和建设规划印发实施。服务业创新发展大纲深入落实，服务质量提升专项行动加快推进，服务业综合改革试点深入开展。

三是财政金融运行基本平稳。积极的财政政策聚力增效，减税降费力度进一步加大，财政支出结构持续优化，有力保障民生等重点领域资金需求。全国一般公共预算收入18.34万亿元，增长6.2%；全国一般公共预算支出22.09万亿元，增长8.7%；财政赤字2.38万亿元，与预算持平。稳健的货币政策保持中性，通过差别化准备金、差异化信贷等政策，引导资金更多投向民营企业和小微企业等实体经济。国家融资担保基金设立运作。年末广义货币(M2)余额增长8.1%。

四是投资补短板力度持续加大。充分发挥中央预算内投资对优化供给结构的引导带动作用，建立加大基础设施领域补短板力度协调机制，加强重大项目储备，统筹推进重大基础设施规划建设，铁路营业里程超过13.1万公里，其中高速铁路超过2.9万公里；高速公路总里程达到14.3万公里。促进民间投资持续健康发展，在铁路、民航、油气、电信等领域向民间资本推出一批有吸引力的项目，规范有序推进政府和社会资本合作(PPP)模式。固定资产投资(不含农户)增长5.9%，其中民间投资增长8.7%。投资结构持续优化，高技术制造业、装备制造业投资分别增长16.1%和11.1%。

### 图3：2015—2018年消费和投资对经济增长的贡献率



数据来源：国家统计局

三是降成本工作持续推进。大力实施减税降费，全年为企业和个人减负约1.3万亿元。制造业等行业增值税税率从17%降至16%，交通运输、邮政、建筑、基础电信服务等行业及农产品等货物的增值税税率从11%降至10%，提高小规模纳税人年销售额标准，研发费用加计扣除比例提高到75%的政策扩大至所有企业，金融机构免征增值税贷款单户授信额度提高到1000万元。降低、停征一批行政事业性收费和政府性基金。延长阶段性降低社会保险费率和企业住房公积金缴存比例政策期限，清理规范经营服务性收费。大力推动降低用能、物流等成本，市场化交易电量比重进一步提高，全国一般工商业电价平均降低10%的目标超额完成，对挂网减半征收车辆购置税，扩大高速公路差异化收费试点。

**(三)扎实打好三大攻坚战，重点任务取得积极进展。**制定三大攻坚战行动方案，依法依规有序实施，金融治理效果明显，脱贫攻坚完成年度目标，生态环境状况明显好转。

一是重大风险总体可控。宏观杠杆率过快增长势头得到有效遏制，金融市场总体平稳，人民币汇率保持合理稳定，市场约束逐步增强，审慎经营理念得到强化，金融监管制度进一步完善，金融乱象整治取得阶段性成效。稳步推进外债登记制管理改革，有效防范外债风险。重点城市新建商品住宅销售价格上涨态势基本得到控制，因地制宜调整完善棚户区改造的货币化安置政策。

二是精准扶贫精准脱贫有力推进。进一步加大对“三区三州”等深度贫困地区和特殊贫困群体的帮扶力度，易地扶贫搬迁、以工代赈等重点任务扎实推进，产业扶贫、就业、教育、健康、生态、金融、网络、文化和旅游等扶贫工作持续深化，贫困地区自我发展能力不断增强。农村贫困人口脱贫1386万人，280万人易地扶贫搬迁建设任务顺利完成，帮扶贫困劳动力实现就业388万人。

三是污染防治攻坚战取得重大进展。深入贯彻习近平生态文明思想和全国生态环境保护大会精神，全面加强生态环境保护的顶层设计进一步完善，中央生态环境保护督察“回头看”有序开展，河长制湖长制全面建立，国家公园

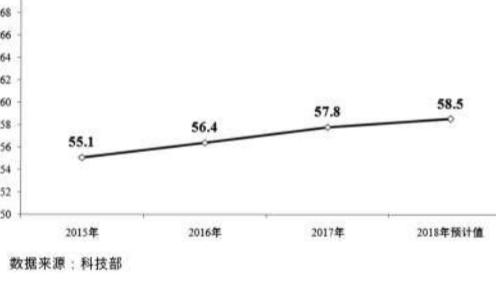
体制试点稳步推进。蓝天、碧水、净土保卫战全面推进，打赢蓝天保卫战三年行动计划等出台实施，细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)未达标地级及以上城市年均浓度下降10.4%，水、土壤污染防治行动深入展开，主要污染物排放总量和单位国内生产总值二氧化碳排放量进一步下降。坚定不移推进禁止洋垃圾入境，全国固体废物进口总量比上年减少46.5%。加快推行垃圾分类处理。初步划定京津冀等15个省份生态保护红线，山西等16个省份基本形成划定方案。深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见印发实施。

重大生态保护修复工程有序推进。实施退耕还林还草1238万亩，实施草原围栏、退化草原改良等退牧还草工程3700多万亩。加强滨海湿地保护、严格管控围填海。市场化、多元化生态保护补偿机制建设积极推进，创新和完善促进绿色发展价格机制的意见出台实施。北方地区冬季清洁取暖工作稳妥推进，天然气产供销储体系建设取得积极进展。重点地区煤炭消费减量替代持续推进，用能权交易试点启动实施，提前两年完成燃煤电厂超低排放和节能改造总量目标任务，清洁能源消纳长效机制建设和运行调节加强，弃电量和弃风电量实现“双降”，单位国内生产总值能耗下降3.1%。全国碳排放权交易市场建设稳步推进。推动联合国气候变化大会取得积极成果，《巴黎协定》实施细则的通过发挥重要作用。

**(四)全面实施创新驱动发展战略，创新创业活力持续释放。**强化创新第一动力作用，科技体制改革取得实质性突破，国家创新体系效能大幅提升，高技术产业和战略性新兴产业实现较快发展，“互联网+”行动深入推进，新动能培育取得积极进展，创新创业水平进一步提高，创新型国家建设迈出新步伐。

一是科技实力和创新能力不断提升。全国研究与试验发展经费投入强度达到2.18%，科技进步贡献率预计提高到58.5%。基础研究进一步加强，首次在半导体量子点体系中实现三量子比特逻辑门，首次发现铁基超导体中的马约拉纳束缚态，首次人工创建单条染色体真核细胞。一批重大科技成果涌现，嫦娥四号探测器成功着陆月球背面，第二艘航母出海试航，国产大型水陆两栖飞机水上首飞，北斗导航系统面向全球开启服务，5G技术系统设备达到商用水平。重大科技、民用空间、信息等领域基础设施建设提质提速，科研管理机制和评价激励制度不断完善。全面创新改革试验169项先行先试改革举措已完成123项，第二批共23项改革举措正在复制推广。北京、上海全球影响力科技创新中心建设加速推进，粤港澳大湾区国际科技创新中心建设方案印发实施，北京怀柔、上海张江、安徽合肥3个综合性国家科学中心建设进展顺利，海南省创新驱动发展战略实施方案出台实施。国家级新区、开发区和20个国家自主创新示范区、168个国家高新区的引领作用增强，高速列车、新能源汽车等国家技术创新中心建设深入推进。国家产业创新中心工作指引出台实施，先进计算、先进存储、生物育种等3个国家产业创新中心加快建设。企业技术创新主体地位不断提高，新认定111家国家企业技术中心。

图5：2015—2018年科技进步贡献率



数据来源：科技部

三是支持民营经济发展力度加大。加强产权和知识产权保护，建立健全产权保护协调机制，全面清理涉及产权保护的规章规范性文件，深入开展政府机构失信问题专项治理行动。“互联网+”知识产权保护工作方案出台实施。大力弘扬企业家精神，私营企业暂行条例废止。着力疏通货币政策传导机制，鼓励金融机构加大对实体经济特别是制造业企业、民营企业、小微企业的信贷投放。设立民营企业家债券融资支持工具，以市场化方式帮助企业在缓解融资难问题。

四是财税金融改革稳步推进。中央与地方财政事权和支出责任划分改革分领域推进，预算绩效管理制度不断完善。增值税改革进一步深化。修改个人所得税法及其实施条例，提高基本减除费用标准，设立6项专项附加扣除，税率结构进一步调整优化。环境保护税顺利开征。完善系统重要性金融机构监管、加强非金融企业投资金融机构监管、完善国有金融资本管理等政策文件出台实施。有序推动民营银行发展，17家民营银行获批开业。

产业投资基金启动运行。支持符合条件的军民融合企业发行企业债券，拓宽军民融合投融资渠道。第三届中国军民两用技术创新应用大赛和第四届军民融合高技术装备成果展成功举办。

**(五)深化改革扩大开放，经济社会发展动力进一步激发。**按照深化党和国家机构改革方案，国务院机构改革有序推进。深入开展纪念改革开放40周年系列庆祝活动，推出一系列重大改革开放举措落地。

一是营商环境持续优化。“放管服”改革深入推进。全面实施全国统一的市场准入负面清单制度，市场准入负面清单(2018年版)发布，清单以外的行业、领域、业务等各类市场主体皆可依法平等进入。取消汽车投资项目核准等一批行政许可事项，大幅压缩企业开办时间，副省级以上城市和省会城市企业开办时间压缩至8.5个工作日内。“证照分离”改革在全国推开，全面实施全国统一“二十四证合一”改革。工业产品生产许可证制度改革加快推进，产品种类由38类降至24类。在北京等15个城市和浙江省开展工程建设项目审批制度改革试点。世界银行公布的我国营商环境全球排名由2017年第78位大幅跃升至第46位。在22个城市开展中国营商环境试评价，中国营商环境评价体系初步构建。深入推进“双随机、一公开”监管，基本实现市场监管领域日常监管全覆盖。社会信用体系建设持续推进，电信诈骗、偷逃税等19个重点领域失信问题专项治理深入开展，守信联合激励和失信联合惩戒机制初显成效。政务服务“一网一门一次”改革启动实施，建立国务院部门数据共享责任清单，基本建成全国一体化的数据共享交换平台体系，数据共享交换量达360亿条次。深入推进审批服务便民化，“减证便民”行动和“群众办事百项堵点疏解行动”扎实推进。

二是国资国企改革加快推进。国有企业混合所有制改革积极稳步推进，深化混合所有制改革试点有关政策出台实施，三批50家混合所有制改革试点梯次推进并取得重要阶段性成效。改革国有企业工资决定机制的意见、推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见出台，深化国企改革“1+N”政策体系搭建完成。加强国有企业资产负债约束的指导意见印发实施，国有企业资产负债约束机制初步建立。中国特色现代国有企业制度进一步完善，有效制衡的法人治理结构和灵活高效的市场化经营机制加快建设。

### 专栏2：深化国企改革“1+N”政策体系

1个主文件	①《关于深化国有企业改革的指导意见》
配套文件	②《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》、《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》、《关于改革国有企业工资决定机制的意见》、《关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》、《中央企业领导人经理层任期制契约化管理试行办法》、《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》、《中央企业公司制改制工作实施方案》等。

三是支持民营经济发展力度加大。加强产权和知识产权保护，建立健全产权保护协调机制，全面清理涉及产权保护的规章规范性文件，深入开展政府机构失信问题专项治理行动。“互联网+”知识产权保护工作方案出台实施。大力弘扬企业家精神，私营企业暂行条例废止。着力疏通货币政策传导机制，鼓励金融机构加大对实体经济特别是制造业企业、民营企业、小微企业的信贷投放。设立民营企业家债券融资支持工具，以市场化方式帮助企业在缓解融资难问题。

四是财税金融改革稳步推进。中央与地方财政事权和支出责任划分改革分领域推进，预算绩效管理制度不断完善。增值税改革进一步深化。修改个人所得税法及其实施条例，提高基本减除费用标准，设立6项专项附加扣除，税率结构进一步调整优化。环境保护税顺利开征。完善系统重要性金融机构监管、加强非金融企业投资金融机构监管、完善国有金融资本管理等政策文件出台实施。有序推动民营银行发展，17家民营银行获批开业。

### 专栏3：投融资、价格和重点行业改革

投融资体制改革	①进一步精简投资项目审批事项，消除制约投资决策自主权的制度性束缚，激发社会资本投资活力。进一步规范投资项目审批、备案程序，起草完善告知性备案制度的文件。建立健全投资项目发展趋势监测机制，强化信息引导服务，完善投资间接调控手段。进一步完善投资在线监测机制，强化事中事后监管，依法规范各类投资项目。进一步推动工程咨询行业改革，加快工程咨询行业资信体系建设，强化行业监管，完善投资社会服务体系。
重点领域价格改革	②理顺居民用气门站价格，完善价格机制，从严格控制非居民用气季节性调价幅度，继续推进跨省跨区专项输配气价改革，促进天然气资源合理配置和电力市场化交易。推进陆上风电、海上风电和集中式光伏电站通过竞价配置项目确定上网电价的机制，降低光伏电站标杆上网电价和分布式光伏补贴标准，降低跨省跨区清洁能源外送增量输配电价。开展2017年度农业水价综合改革工作绩效评价，印发《关于大力度推进农业水价综合改革工作的通知》，截至2018年末，累计改革实施面积突破1.3亿亩。合理调整稻谷、小麦最低收购价，进一步增强政策弹性，回归最低收购价政策托底功能。
电力体制改革	③推进增量配电业务改革，开展增量配电第三试点，出台《关于进一步推进增量配电改革的通知》，前三批320个试点项目基本实现地级以上城市全覆盖。稳步推进电力中长期交易机制建设，京津冀、蒙西等23个地区的电力中长期交易规则(细则)已印发实施，启动东北、华北、福建、山西等14个电力辅助服务市场。推进电力交易机构独立，对电力交易中心进行股份制改造。加快电力现货市场建设，推动8个电力现货市场试点。
石油天然气体制改革	④推进石油天然气管网运营机制改革，推动油气干线管道独立。深化勘查开采体制改革，进一步探索向社会资本出让常规油气区块探矿权。加快天然气价格改革，实现居民用气基准门站价格与非居民用气并轨。加快天然气产供储销体系建设，保障天然气平稳供应。

(下转第六版)