

# 全面建小康 扬帆再起航

## ——《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》诞生记

新华社记者 秦杰 韩洁 华春雨

这是一场发展的行动纲领！

这是一场关系中国发展全局的深刻变革！

2015年10月29日，中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议在北京胜利闭幕。经过出席全会的中央委员表决，一致通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》。

雄壮的国际歌伴着掌声久回荡，唤起13亿人昂扬前行的磅礴力量。

这是奋进的号角，是时代的呼唤——

到2020年全面建成小康社会，是我们党对人民、对历史作出的庄严承诺，是“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标。

全会通过的《建议》，这一凝聚着全党全军全国各族人民智慧的宏伟蓝图，将引领中国发展航船向着全面小康破浪前进！

### 肩负伟大使命 回应人民期待 ——《建议》吹响了全面建成小康社会决胜阶段的冲锋号，发出了开拓中国发展新境界的动员令

小康，中华民族梦萦千年的梦想，在中国共产党领导的改革开放壮阔进程中，成为几代中国人的奋斗目标。

从小康目标到基本实现小康，从全面建设小康社会到全面建成小康社会，中国创造了一个又一个发展奇迹，迈上了又一级又一级发展阶梯。

五年规划是丈量中国进步的时空标尺。

“十二五”期间尤其是党的十八大以来，党中央面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展任务，团结带领13亿人民实现了我国现代化建设的跨越。

当历史的指针指向又一个5年开局，全面建成小康社会即将打响决胜之役。中国将面临怎样的发展环境，要破解怎样的发展难题？

以习近平同志为总书记的党中央，对此有着科学准确的分析判断——

重大战略机遇期仍在，中国仍然大有可为，但同时必须准确把握战略机遇期内涵的深刻变化，更加有效地应对各种风险和挑战，确保经济行稳致远，成功跨越“中等收入陷阱”。

经济发展新常态下，全面建成小康社会决胜阶段，也是转变经济发展方式、调整经济结构的窗口期，必须提出发展新思路，增添发展新动力、开拓发展新境界。

全面小康重在全面，必须补齐扶贫开发、生态环境保护等最大短板，重点解决发展方式粗放、创新能力不强、基本公共服务供给不足、收入差距较大等突出问题，实现全体人民共同迈入全面小康社会。

今天的中国与世界比以往任何时候都更加紧密地联系在一起，必须坚持打开国门搞建设，将中国发展置于世界大背景下，并积极承担国际责任和义务，为世界发展作出更大贡献。

肩负历史重任，回应人民期待。科学描绘未来发展蓝图，关系中华民族前途命运。

今年1月，中央政治局决定，党的十八届五中全会重点研究关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议。

1月28日，中央向各地区各部门发出对党的十八届五中全会研究“十三五”规划建议征求意见的通知。

中央决定成立文件起草组，由习近平总书记担任组长，李克强、张高丽同志担任副组长。

2月10日，中南海怀仁堂。习近平总书记主持召开党的十八届五中全会文件起草组第一次全体会议，要求建议起草工作要坚持解放思想、开拓创新，搞出一个“耳目一新、实用管用”的规划建议。

——这是起草好建议稿必须承担的历史使命：

到2020年全面建成小康社会，是“十三五”时期必须完成的任务。“十三五”规划建议是全面建成小康社会决胜阶段的路线图，要进一步明确全面建成小康社会目标的基本内涵，从思想上、战略上、重点上、布局上、举措上、指标上进行细化，确保这一目标如期实现。

“十三五”规划建议是引领经济发展新常态的行动纲领。适应新常态，把握新常态，引领新常态，是“十三五”时期经济发展的总逻辑。谋划“十三五”时期经济社会发展，必须充分考虑这些内在特征和要求，高度重视提高发展质量和效益，加快转变经济发展方式，推动经济持续健康发展。

“十三五”规划建议是坚持全面建成小康社会的施工蓝图。发展是目的，改革是动力，法治是保障。明确了发展重点，就要围绕目标推进改革，用改革助力发展目标实现。社会主义市场经济本质上是法治经济，必须弘扬社会主义法治精神，依法调控和治理经济。

——这是起草建议必须重点考虑的问题：

坚持党的十一届三中全会以来形成的行之有效的重大方针政策不动摇，坚持社会主义市场经济发展方向不动摇，坚持发展是第一要务的战略思想不动摇，坚持中国特色社会主义事业总体布局不动摇。

——这是起草建议必须遵循的原则：

坚持目标导向和问题导向相统一，既从实现全面建成小康社会目标倒推，厘清到时间节点必须完成的任务，又从迫切需要解决的问题顺推，明确破解难题的途径和方法。

坚持立足国内和全球视野相统筹，既以新理念新思路新举措主动适应和积极引领经济发展新常态，又从全球经济联系中进行谋划。

坚持全面规划和突出重点相协调，既着眼于全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设 and 党的建设，又突出薄弱环节和滞后领域。

坚持战略性与操作性相结合，既强调规划的宏观性、战略性、指导性，又突出规划的约束力和可操作、能检查、易评估。

规划建议要突出前瞻性和指导性，准确把握我国基本国情和发展现状，科学预判未来5年乃至更长时期我国经济社会发展的趋势和变量，确保提出的目标和举措能够顺应发展趋势、引领发展方向。

文件起草过程中，李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽等中央领导同志也提出了重要意见，进行了具体指导。

锐始者必图其终，成王者先计于始。

在中央政治局常委会领导下，建议起草工作紧张有序开展，旨在为未来5年中国发展作出符合时代要求、顺应人民愿望、符合发展规律的科学回答。

### 充分发扬民主 凝聚全党智慧 ——《建议》起草工作始终在习近平总书记和中央政治局常委会领导下进行，以亿万人民的伟大实践为力量源泉

被之憧憧，夙夜在公。近260个日日夜夜，从严冬到金秋，自文件起草组召开第一次全体会议到党的十八届五中全会开幕，近9个月的时间里，习近平总书记高度重视文件起草工作，对文件起草组上报的每一稿认真审阅，多次作出重要指示。

其间，习近平总书记先后4次主持召开中央政治局常委会会议、2次主持召开中央政治局会议审议建议稿，提出一系列重要指导意见。

重视调查研究，是我们党的优良传统，是谋划工作、科学决策的重要依据。

同开办农家乐的村民一起算客账、收入账，阐释“绿水青山就是金山银山”的道理；为农村贫困人口脱困树立信心，叮嘱“贫困并不可怕”、“好日子是干出来的”；为装备制造企业鼓励，嘱托“奋力抢占世界制高点、掌控技术话语权”……

为了做好建议起草工作，习近平总书记等中央领导同志深入经济发达的华东地区、扶贫攻坚任务繁重的中西部地区、加快振兴发展的东北地区等老工业基地，访农家、看学校、进企业、走园区，察民情、问良策。

今年5月25日，习近平总书记来到浙江舟山市定海区干墩镇一个新建社区。看到这里环境优美、庭院错落，村民发展乡村旅游日子越过越好，他表示，这里是一个天然氧吧，是“美丽经济”，印证了绿水青山就是金山银山的道理。

7月16日，习近平总书记来到吉林延边州和龙市东城镇光东村。了解到村民收入和生活水平不断提高后，他表示，检验农村工作成效的一个重要尺度，就是看农民的钱袋子鼓起来没有。要通过多种途径着力构建农民持续较快增收的长效机制。

习近平总书记还先后在浙江、贵州、吉林主持召开座谈会，听取18个省区市主要领导同志对“十三五”时期经济社会发展的意见和建议，就抓好经济社会发展、做好“十三五”规划编制工作进行指导。

如何开拓发展新境界，秉持什么样的发展理念，遵循怎样的新路径等，一系列具有前瞻性、导向性、针对性的重大战略问题，正是在深入扎实的调研中找到了答案。

全会文件稿针对未来5年乃至更长时期我国发展，提出了一系列新的发展指标和重要举措，这些指标和举措能否立得住，必须经过科学严谨的评估和论证。

习近平总书记高度重视前期重大课题研究工作，亲自批准课题题目，中央委托42家单位组织力量完成了31项重大课题研究，形成了117份专题研究报告。

从“十三五”时期消费、投资、出口等需求结构分析，到“一带一路”战略实施；从全面提高党领导发展能力和水平研究，到全面建成小康社会的目标谋划；从促进区域协调发展的方向和主要举措，到提高居民收入和调整国民收入分配格局的方向和重大政策；从人口发展战略和积极应对人口老龄化政策，到农业农村发展的重大任务和主要措施……

4月中下旬，文件起草组用6个半天的时间，陆续听取了18个部委关于31项重大课题成果的汇报，认真研究吸纳其中的观点和建议。

海纳百川，气象万千。从最初的框架提纲，到框架方案稿，再到送审稿，建议稿在讨论、起草、修改、再讨论、再修改、再完善的过程中，重点更加突出，脉络更加清晰，逻辑更加严密，措施更加切实。

8月12日，天津港发生爆炸事故。习近平总书记对安全生产中暴露出的问题高度重视，积极回应人民群众的关切与呼声，要求建议稿增加完善和落实安全生产责任和管理制度，切实维护人民生命财产安全方面的内容。

按照要求，建议稿充实增加了牢固树立安全发展理念，完善和落实安全生产责任制和管理制度，增加了安全评审制度、预警应急机制等举措，强化了危险化学品和化工企业生产、仓储安全环保搬迁等方面的具体要求，要求及时排查安全隐患，坚决遏制重特大安全事故频发势头。

不拒众流，方为江海。起草过程中，习近平总书记始终强调，必须充分发扬民主，广泛听取意见。

7月底，中央办公厅向各省区市、中央和国家机关、解放军总政治部和各人民团体印发了建议征求意见稿。

8月21日，习近平总书记主持召开座谈会，听取各民主党派、全国工商联领导人和无党派人士对建议征求意见稿的意见。

据统计，建议稿实际征求意见3176人。经汇总，文件起草组收到意见和建议共2588条，其中党外人士提出的意见和建议92条，扣除重复意见和建议后总计2292条。

根据反馈的意见和建议，建议稿共增写、改写、精简文字754处，覆盖116个单位和党外人士的844条意见和建议，其中覆盖党外人士意见和建议18条。反馈意见和建议吸收率为32.6%。

10月12日，经过中央政治局会议第二次审议，建议稿进一步修改完善，准备提交党的十八届五中全会审议。

全会期间，文件起草组根据10个小组审议讨论意见，对建议稿又进行60多处修改，提交中央政治局常委会会议审议。

10月29日下午3时，凝聚着全党全国各族人民智慧的建议草案摆放在出席会议的每一位中央委员、候补中央委员座席前，在会上一致通过。

与会代表一致认为，《建议》反映了人民意愿和社会期盼，凝聚了全社会推动经济社会发展的共识，是指引全党全国各族人民夺取全面建成小康社会决胜阶段伟大胜利的纲领性文件。

### 以人民为中心 用新的发展理念 引领发展行动 ——《建议》坚持以人民为中心的发展思想，以鲜明的理念和创新举措，绘就指引中国发展航船向梦想前行的路线图

人民是推动发展的根本力量，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益是发展的根本目的，必须把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点。这是贯穿建议全篇的一条红线！

理念是行动的先导。

建议起草工作一开始，习近平总书记就明确指出：“谋划‘十三五’规划建议，首先要把握应该坚持什么样的发展理念搞清楚。”

习近平总书记说：“发展理念是战略性、纲领性、引领性的东西，发展理念搞对了，目标任务就好定了，政策举措也就跟着好定了。”

正是按照习近平总书记的要求，《建议》突出理念先行、理念引领，以新的发展理念为核心，突破以往规划建议的篇章结构，成为一份具有鲜明特点、让人耳目一新、写下许多“第一”的发展蓝图。

《建议》从党和国家战略全局出发，顺应经济发展新常态的内在要求，贯彻“四个全面”战略布局，明确了全面建成小康社会决胜阶段经济社会发展的指导思想、目标任务、发展理念、重大举措。

——新的发展理念引领未来发展。

理念先行是《建议》最鲜明的特点和突出亮点。3月23日，习近平总书记在主持召开文件起草组第二次全体会议时明确提出，“十三五”规划建议要把发展理念梳理好、讲清楚，为“十三五”

时期我国经济社会发展指好道、领好航。

创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，正是习近平总书记针对中国发展面临的新情况新问题作出的时代回答，是党中央治国理政思想的重大理论创新，是马克思主义中国化最新成果。

在新的发展理念牵引下，《建议》在谋篇布局上突破了既往。

《建议》全篇以新的理念为主线，突出了战略性、客观性、思想性，独特新颖，引人入胜，让人有耳目为之一新的感觉，主题更突出、逻辑关系更清晰，实现了内容和形式的有机统一。

——突出问题导向，破解全面建成小康社会社会进程中的短板。

问题是实践的引导，抓住了主要问题，就找准了工作焦点和着力点。

全面建成小康社会已到冲刺登顶的关键阶段，未来5年能否解决短板问题至关重要。

要深入研究全面建成小康社会的难点；要坚持问题导向，围绕破解经济社会发展突出问题的体制机制障碍，提出需要推进的改革任务——在文件起草组第一次全体会议上，习近平总书记提出了明确要求。

针对发展中的突出问题，《建议》将新的发展理念与解决短板问题紧密结合起来。

扶贫开发始终是习近平总书记心头最为牵挂的事。全面小康是全体人民的小康，要求将“我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困”写入新的目标要求。

6月16日，习近平总书记来到贵州遵义县枫香镇花茂村考察。看到昔日贫困村脱贫致富后，他对村民们说，党中央十分关心广大农民特别是农村贫困人口，制定了一系列方针政策促进农村发展。“好日子是干出来的，贫困并不可怕，只要有信心、有决心，就没有克服不了的困难。”

两天后，他在贵州省贵阳市主持召开部分省市区扶贫攻坚与“十三五”时期经济社会发展座谈会时强调，消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是我们党的重要使命。“十三五”时期经济社会发展，必须补好扶贫开发“短板”。

——措施更实、更具可操作性。

破解难题，最终要落实到一项项具体行动上。《建议》坚持战略性和操作性相结合，确定300项重要举措，从中提炼出50项新的重大战略、工程、计划、制度、行动清单。

发展分享经济，实施国家大数据战略，实施《中国制造2025》，实施工业强基工程，开展加快发展现代服务业行动，实施近零碳排放区示范工程，实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度，开展大规模国土绿化行动……

一项项务实的部署，让指引中国未来发展的规划路线图更清晰、更充实。

建议稿起草过程中，习近平总书记作出指示：“有些举措一看就可以操作”，不需要再制定细化的方案。如建议中具体提出了要“实施降低企业成本的行动”，就为解决当前企业成本高企问题有针对性地指明方法和路径。

——多项“第一”凸显时代特点。

“十三五”规划是实现第一个百年奋斗目标、全面建成小康社会收官的5年规划，是我国经济发展进入新常态后的第一个5年规划，是我们党对全面深化改革、全面推进依法治国作出部署后的第一个5年规划，是党的十八大后明确“四个全面”战略布局后的第一个5年规划。

独特的历史方位，决定了《建议》中包含众多“首次”：

——《建议》首次将生态文明建设在5年规划中单列一章，将“生态环境质量总体改善”列入全面建成小康社会新的目标要求，关于“绿色发展”部分所占篇幅也是历次规划建议中最长的。

“绿色发展就是要建设生态文明，推进绿色发展、循环发展、低碳发展，实现人与自然和谐发展。”习近平总书记在谈及新的发展理念时作了这样的阐述。

——《建议》首次将坚持开放发展单列一章。中国发展与世界发展的联系和互动前所未有。放眼全世界，开放成为一个国家在世界上竞争力的重要标志。

习近平总书记指出，把握国内外发展大势，是制定好规划的前提。要顺应经济发展进入新常态的大逻辑，顺应我国经济深度融入世界经济的大趋势。正是在这一理念指导下，《建议》全篇贯穿着全球视野。

——协调推进“四个全面”战略布局的大背景下，《建议》首次把党的建设内容列入新的目标要求；

——更加重视落实规划建议的指导作用，《建议》首次单列一条强调规划落实，要求各级各类规划要增加反映创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的指标。

……

诸多“第一”“首次”背后，彰显的是以习近平同志为总书记的党中央总揽全局的宽广视野和锐意进取的创新精神。

### 蓝图彰显品格 信心汇聚力量 ——《建议》彰显党中央治国理政的鲜明品格，世界对中国未来发展充满信心

一个小小的细节，往往能显示出本质。“节约资源要全社会行动起来才行，要从消费者做起。”

正是根据习近平总书记的指示精神，《建议》中写上了“倡导合理消费，力戒奢侈消费，制止奢靡之风。深入开展反过度包装、反食品浪费、反过度消费行动，推动形成勤俭节约的社会风尚”等内容。

人们不会忘记，正是在习近平总书记的批示要求指引下，提倡“光盘”、反对浪费在全社会蔚然成风；正是在群众路线教育实践活动推动下，“四风”大为收敛。

一个小小的故事，往往能透露出品格。《建议》在坚持绿色发展章节特别写上了“维护生物多样性，实施濒危野生动植物抢救性保护工程”、“严厉打击象牙等野生动植物制品非法交易”等举措。这些内容，是习近平总书记在讨论时指出的。

人们不会忘记，今年全国两会上，习近平总书记参加吉林代表团讨论时详细了解野生东北虎种群繁衍和长白山生态建设情况。人们更不会忘记，习近平总书记一次次对美丽中国的深情描述和不能让生态环境“在我们手里变得越来越坏”的铮铮誓言。

一件件小事、一个个细节，贯穿在《建议》的字里行间，彰显出以习近平同志为总书记的党中央治国理政的鲜明品格。

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义，勇于实践、善于创新，形成一系列治国理政新理念新思想新战略，为在新的历史条件下深化改革开放、加快推进社会主义现代化提供了科学理论指导和行动指南。

《建议》源于党中央治国理政的成功实践，是党中央一系列理论创新、实践创新绘就的发展篇章。——这是关于发展理论的重大创新。

创新、协调、绿色、开放、共享——十个字集合在一起。每一个理念背后都蕴含着新的内涵，包含着实践基础上中国共产党人对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发

展规律认识的不断深化。——这是富有改革和法治精神的发展篇章。

“打铁还需自身硬”。规划建议以超越以往的篇幅关注未来5年如何加强党的领导，坚定表明，党有能力驾驭好世界第二大经济体，能够领导我国发展航船沿着正确航道破浪前进。

——这是筑梦圆梦的行动指南。

实施脱贫攻坚工程，建立健全农村留守儿童和妇女、老人关爱服务体系，普及高中阶段教育，实现职工基础养老金全国统筹，推进健康中国建设，全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策……

新的5年，党中央把“坚持人民主体地位”作为如期实现全面建成小康社会奋斗目标、推动经济社会持续健康发展必须遵循的第一原则。坚持从解决人民最关心最直接最现实的利益问题谋划发展，展示了共享发展的施政理念，体现了中国共产党人全心全意为人民服务的根本宗旨。

“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”

习近平总书记的誓言言犹在耳。实现全面小康，就意味着不断增加人民群众的获得感，为每个人创造更多实现梦想的机会。

——这是中国梦与世界梦的深度互动。

今天的中国在世界舞台上扮演着更为重要的角色。《建议》指明的中国发展路径，给艰难复苏中的世界经济增添了信心。

今天的中国，一举一动都牵动着世界的目光。世界的聚光灯下，“十三五”的中国画卷即将展开。

“牢固树立和切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，是关系我国发展全局的一场深刻变革。全党同志要充分认识这场变革的重大现实意义和深远历史意义……”

党的十八届五中全会向全党发出了向全面建成小康社会目标冲刺的新的动员令。

鲲鹏展翅万里，逐梦扬帆再起航。

从穿越千年的小康梦想，到决胜的关键5年，向着第一个百年奋斗目标进军的号角已经吹响。13亿中国人民正紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，按照党的十八届五中全会指引的方向坚定前行。

新华社北京11月4日电

中国特色社会主义是亿万人民自己的事业，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，全面小康才能真正造福于全体人民。

让人民群众共享改革发展成果，这是社会主义的本质要求，是社会主义制度优越性的集中体现，也是我们党坚持全心全意为人民服务根本宗旨的必然选择。党的十八届五中全会提出共享发展的理念，注重的是解决社会公平正义问题，也揭示了当代中国发展进步的根本出发点和落脚点。

人人参与，人人尽力，人人享有。迈向全面小康的过程，也是实现社会公平正义的过程。一方面，保证人人享有发展机遇、享有发展成果，全体人民推动发展的积极性、主动性、创造性才能充分调动起来。另一方面，我

## 坚持共享发展，着力增进人民福祉

### ——六论夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利

人民日报评论员

制度安排，也是我们推动共享发展的重要着力点。

“天地之大，黎元为先。”坚持共享发展，首先要突出人民的主体地位。全面小康，是惠及全体人民的小康，是要使全体人民朝着共同富裕方向稳步前进，绝不能出现“富者累巨万，而贫者食糟糠”的现象。当前，7000多万农村贫困人口脱贫是最突出的短板，对此，要采取超常举措实施脱贫攻坚工程，把农村贫困人口脱贫作

为全面建成小康社会的基本标志。对1800万左右的低保人口、1.3亿多65岁以上的老年人、2亿多在城镇务工的农民工、上千万在特大城市就业的大学毕业生、900多万失业人员等特定人群，要坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，更加注重机会公平，着力保障基本民生，针对他们面临的特定困难，想方设法帮助他们解决实际问题。

制度建设具有根本性。坚持共享发展，关

键是作出更有效的制度安排，加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利。要让发展成果更多更公平地惠及全体人民，归根到底要通过制度来落实，有了公平正义的制度，共享发展才有坚实的根基。

“治天下也，必先公，公则天下平矣。”只有让发展成果公平共享，全面小康才能凝心聚力；只有让人民幸福安康，中国才能在现代化道路上稳健前行。通过共享发展让发展更有温度、让幸福更有质感，我们就一定能够不断增强发展动力，不断增进人民团结，让13亿中国人朝着共同富裕目标稳步前进。

新华社北京11月4日电