



# 政府工作報告(全文)

## ——2012年3月5日在第十一屆全國人民代表大會第五次會議上

### 國務院總理 溫家寶

香港文匯報訊 據新華網報道，國務院總理溫家寶5日在第十一屆全國人民代表大會第五次會議上作政府工作報告，全文如下：

各位代表：

現在，我代表國務院，向大會報告政府工作，請各位代表審議，並請全國政協委員提出意見。

### 一、2011年工作回顧

過去的一年，面對複雜多變的國際政治經濟環境和艱巨繁重的國內改革發展任務，全國各族人民在中國共產黨領導下，同心同德，團結奮進，改革開放和社會主義現代化建設取得新的重大成就。國內生產總值47.2萬億元，比上年增長9.2%；公共財政收入10.37萬億元，增長24.8%；糧食產量1.14萬億斤，再創歷史新高；城鎮新增就業1,221萬人，城鎮居民人均可支配收入和農村居民人均純收入實際增長8.4%和11.4%。我們鞏固和擴大了應對國際金融危機衝擊成果，實現了「十二五」時期良好開局。

一年來，我們主要做了以下工作：

#### (一)加強和改善宏觀調控，遏制物價過快上漲，實現經濟平穩較快發展。

我們實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策，堅持正確處理保持經濟平穩較快發展、調整經濟結構和管理通脹預期的關係，更加注重把握好政策實施的重點、力度和節奏，努力做到調控審慎靈活、適時適度，不斷提高政策的針對性、靈活性和前瞻性。在全球通脹預期不斷增強，國際市場大宗商品價格高位波動，國內要素成本明顯上升，部分農產品供給偏緊的嚴峻形勢下，我們把穩定物價總水平作為宏觀調控的首要任務，堅持綜合施策，合理運用貨幣政策工具，調節貨幣信貸增長，大力發展生產，保障供給，搞活流通，加強監管，居民消費價格指數、工業生產者出廠價格指數漲幅從8月份起逐月回落，扭轉了一度過快上漲勢頭。下半年，世界經濟不穩定性不確定性上升，國內經濟運行出現一些新情況新問題，我們一方面堅持宏觀調控的基本取向不變，保持宏觀經濟政策基本穩定，繼續控制通貨膨脹；一方面適時適度預調微調，加強信貸政策與產業政策的協調配合，加大結構性減稅力度，重點支持實體經濟特別是小型微型企業，重點支持民生工程特別是保障性安居工程，重點保證國家重大在建、續建項目的資金需要，有針對性地解決經濟運行中的突出矛盾。我們堅定不移地加強房地產市場調控，確保調控政策落到實處、見到實效。投機、投資性需求得到明顯抑制，多數城市房價環比下降，調控效果正在顯現。我們高度重視防範和化解財政金融領域的潛在風險隱患，及時對地方政府性債務進行全面審計，摸清了多年形成的地方政府性債務的總規模、形成原因、償還時限和區域分佈。這些債務在經濟社會發展中發揮了積極作用，形成了大量優質資產；也存在一些風險隱患，特別是部分償債能力較弱地區存在局部性風險。我們認真開展債務清理整頓和規範工作，嚴格控制增量，積極妥善解決債務償還和在建項目後續融資問題。目前，我國政府性債務水平是可控的、安全的。總的看，我國國民經濟繼續朝着宏觀調控預期方向發展，抗風險能力不斷增強，呈現增長較快、價格趨穩、效益較好、民生改善的良好態勢。

#### (二) 加快轉變經濟發展方式，提高發展的協調性和產業的競爭力。我們堅持有扶有控，促進結構調整和優化升級，增強發展後勁。

鞏固和加強農業基礎。全面落實強農惠農政策，加大農業生產補貼力度，穩步提高糧食最低收購價，加強以農田水利為重點的農業農村基礎設施建設，開展農村土地整治，加強農業科技服務和抗災減災，中央財政「三農」支出超過1萬億元，比上年增加1,839億元。農業全面豐收，糧食總產量實現了歷史罕見的「八連增」，連續5年超萬億斤，標誌著我國糧食綜合生產能力穩定躍上新台階。繼續推進農村危房改造，解決了6,398萬農村人口的飲水困難和60萬無電地區人口的用電問題，農村生產生活條件進一步改善。加快產業結構優化升級。大力培育戰略性新興產業，新能源、新材料、生物醫藥、高端裝備製造、新能汽車快速發展，三網融合、雲計算、物聯網試點示範工作步伐加快。企業兼併重組取得新進展。支持重點產業振興和技術改造，中央預算投資安排150億元，支持4,000多個項目，帶動總投資3,000億元。加快發展信息諮詢、電子商務等現代服務業，新興服務領域不斷拓寬。交通運輸產業快速發展，經濟社會發展的基礎進一步夯實。

推進節能減排和生態環境保護。發佈實施「十二五」節能減排綜合性工作方案、控制溫室氣體排放工作方案和加強環境保護重點工作的意見。清潔能源發電裝機達到2.9億千瓦，比上年增加3,356萬千瓦。加強重點節能環保工程建設，新增城鎮污水日處理能力1,100萬噸，5,000多萬千瓦新增燃煤發電機組全部安裝脫硫設施。加大對高耗能、高排放和產能過剩行業的調控力度，淘汰落後的水泥產能1.5億噸、煉鐵產能3,122萬噸、焦炭產能1,925萬噸。實施天然林保護二期工程並提高補助標準，實行草原生態保護獎補政策，開展湖泊生態環境保護試點。植樹造林9,200多萬畝。



■國務院總理溫家寶5日在第十一屆全國人民代表大會第五次會議上作政府工作報告。

新華社

促進區域經濟協調發展。深入實施區域發展總體戰略和全國主體功能區劃。出臺實施促進西藏、新疆等地區跨越式發展的一系列優惠政策。制定實施新10年農村扶貧開發綱要和興邊富民行動規劃。區域發展協調性進一步增強，中西部和東北地區主要經濟指標增速高於全國平均水平，東部地區產業轉型升級步伐加快。城鎮化率超過50%，這是中國社會結構的一個歷史性變化。勝利完成四川汶川特大地震災後恢復重建任務，積極推進青海玉樹、甘肅舟曲、雲南盈江抗災救災和恢復重建工作。

#### (三) 大力發展社會事業，促進經濟社會協調發展。各級政府加大對科技、教育、文化、衛生、體育事業的投入，全國財政支出2.82萬億元。

持續提升科技創新能力。加強基礎研究和前沿技術研究。實施國家科技重大專項，突破一些關鍵核心技術，填補了多項重大產品和裝備的空白。天宮一號目標飛行器與神舟八號飛船先後成功發射並順利交會對接，成為我國載人航天發展史上新的里程碑。扎實推進教育公平。深入貫徹落實教育改革和發展規劃綱要。經過25年堅持不懈的努力，全面實現「兩基」目標。免除3,000多萬名農村寄宿制學生住宿費，其中1,228萬名中西部家庭經濟困難學生享受生活補助。建立起完整的家庭經濟困難學生資助體系。初步解決農民工隨遷子女在城市接受義務教育的問題。推動實施「學前教育三年行動計劃」，提高幼兒入園率。大力發展職業教育。加強中小學教師培訓工作，擴大中小學教師職稱制度改革試點，提高中小學教師隊伍整體素質。首屆免費師範生全部到中小學任教，90%以上在中西部。

大力加強文化建設。中央財政加大對文化惠民工程的支持，各地對公益性文化事業投入顯著增加。擴大公共文化設施免費開放範圍，服務面逐步拓展。文化體制改革繼續推進，文化產業快速發展。文物保護、非物質文化遺產保護和傳承取得重要進展。大力加強群眾體育設施建設，全民健身活動蓬勃開展，體育事業取得新成績。

積極穩妥推進醫藥衛生事業改革發展。基本醫療保險覆蓋範圍繼續擴大，13億城鄉居民參保，全民醫保體系初步形成。政策範圍內住院費用報銷比例提高，重大疾病醫療保障病種範圍進一步擴大。各級財政對城鎮居民醫保和新農合的補助標準由每人每年120元提高到200元。國家基本藥物制度在政府辦基層醫藥衛生機構實現全覆蓋，基本藥物安全性提高、價格下降。公立醫院改革試點有序進行。基層醫藥衛生服務體系基本建成。基本公共衛生服務均等化取得新進展。

#### (四) 切實保障和改善民生，解決關係群眾切身利益的問題。我們堅持民生優先，努力使發展成果惠及全體人民，促進社會公平正義。

實施更加積極的就業政策。多渠道開發就業崗位，全力推動以創業帶動就業，加強職業技能培訓和公共就業服務體系建設。加大財政、稅收、金融等方面支持力度，着力促進高校畢業生、農民工等重點人群就業。高校畢業生初次就業率77.8%，同比提高1.2個百分點。農民工總量2.53億人，比上年增長4.4%，其中，外出農民工1.59億人，增長3.4%。

積極調整收入分配關係。着力提高低收入群眾收入。農村居民人均純收入實際增速為1985年以來最高，連續兩年快於城鎮居民；各地普遍較大幅度調高最低工資標準，連續7年提高企業退休人員基本養老金，全年人均增加1,680元，5,700多萬人受益；進一步提高城鄉低保補助水平以及部分優撫對象撫恤和生活補助標準，對全國城鄉低保對象、農村五保供養對象等8,600多萬名困難群眾發放一次性生活補貼；建立社會救助和保障標準與物價上漲掛鉤的聯動機制。擴大中等收入者所占比重。個人所得稅起徵點從2,000元提高到3,500元。降低900多萬個體工商戶稅負。中央決定將農民人均純收入2,300元（2010年不變價）作為新的

國家扶貧標準，比2009年提高92%，把更多農村低收入人口納入扶貧範圍，這是社會的巨大進步。

加強社會保障體系建設。社會保障覆蓋範圍繼續擴大，全國參加城鎮基本養老保險、失業保險、工傷保險和生育保險人數大幅增加。2,147個縣（市、區）實施城鎮居民社會養老保險試點，1,334萬人參保，641萬人領取養老金。2,343個縣（市、區）開展新型農村社會養老保險試點，3.58億人參保，9,880萬人領取養老金，覆蓋面擴大到60%以上。解決了500多萬名集體企業退休人員養老保障的歷史遺留問題。將312萬名企業「老工傷」人員和工亡職工供養親屬納入工傷保險統籌管理。養老保險跨地區轉移接續工作有序推進。社會保障體系不斷健全，向制度全覆蓋邁出重大步伐，這是推進基本公共服務均等化取得的重要成就。

大力推進保障性安居工程建設。出臺關於保障性安居工程建設和管理的指導意見，完善財政投入、土地供應、信貸支持、稅費減免等政策，着力提高規劃建設和工程質量水平，制定保障性住房分配、管理、退出等制度和辦法。堅持以人為本、服務為先，加強和創新社會管理，着力排化化解各類社會矛盾，依法打擊違法犯罪活動，保持社會和諧穩定。

努力維護社會公共安全。加強安全生產監管，做好重特大安全事故的處置、調查、問責工作。完善食品安全監管體制機制，集中打擊、整治非法添加和違法生產加工行為。堅持以人為本、服務為先，加強和創新社會管理，着力排化化解各類社會矛盾，依法打擊違法犯罪活動，保持社會和諧穩定。

#### (五) 深入推進改革開放，為經濟社會發展注入新的活力和動力。我們按照「十二五」規劃提出的改革任務，加大攻堅力度，推動重點領域和關鍵環節的改革。

完善公共財政體系特別是預算管理制度，把預算外資金全部納入預算管理，擴大國有資本經營預算實施範圍，深化部門預算改革，推進政府預算、決算公開，98個中央部門和北京、上海、廣東、陝西等省市公開「三公經費」。在全國範圍實施原油、天然氣資源稅從價計徵改革，出臺營業稅改徵增值稅試點方案。把跨境貿易人民幣結算範圍擴大到全國，啟動境外直接投資人民幣結算試點，開展外商直接投資人民幣結算業務。深化集體林權制度改革，啟動國有林場改革試點，依法開展草原承包經營登記。推進水利建設管理體制改革，創新水資源管理體制。深化國有企業改革。啟動實施電網主輔分離改革重組以及上網電價和非居民用電價格調整方案。基本完成鄉鎮機構改革。事業單位分類改革有序開展。

我們堅持出口和進口並重，利用外資和對外投資並舉，全面提升開放型經濟水平。積極推進市場多元化戰略，努力優化貿易結構。全年貨物進出口總額3.64萬億美元，增長22.5%，其中，出口增長20.3%，進口增長24.9%，貿易順差進一步下降。實際使用外商直接投資1,160億美元，服務業和中西部地區比重提高。企業「走出去」步伐加快，非金融類對外直接投資601億美元。積極參與國際和區域經濟合作，多邊雙邊經貿關係繼續深化。

我們在民主法制建設、國防和軍隊建設、港澳台工作和外交工作等方面，都取得了卓有成效的進展。

過去一年的成績來之不易，顯示了中國特色社會主義的優越性和生命力，增強了中華民族的自豪感和凝聚力。這是以胡錦濤同志為總書記的黨中央科學決策、正確領導的結果，是全黨全軍全國各族人民齊心協力、頑強拼搏的結果。我代表國務院，向全國各族人民，向各民主黨派、各人民團體和各界人士，表示誠摯的感謝！向香港特別行政區同胞、澳門特別行政區同胞、台灣同胞和海外僑胞，表示誠摯的感謝！向關心和支持中國現代化建設的各國政府、國際組織和各國朋友，表示誠摯的感謝！

我們也清醒地看到，我國經濟社會發展仍然面臨不少困難和挑戰。從國際看，世界經濟復甦進程艱難曲折，國際金融危機還在發展，一些國家主權債務危機短期內難以緩解。主要發達經濟體失業率居高不下，

增長動力不足，新興經濟體面臨通貨膨脹和經濟增速回落的雙重壓力。主要貨幣匯率劇烈波動，大宗商品價格大幅震盪。國際貿易投資保護主義強化。從國內看，解決體制性結構性矛盾，緩解發展不平衡、不協調、不可持續的問題更為迫切，難度更大，經濟運行中又出現不少新情況新問題。主要是：經濟增長存在下行壓力，物價水平仍處高位，房地產市場調控處於關鍵階段，農業穩定發展、農民持續增收難度加大，就業總量壓力與結構性矛盾並存，一些企業特別是小型微型企業經營困難增多，部分行業產能過剩凸顯，能源消費總量增長過快。一些長期矛盾與短期問題相互交織，結構性因素和周期性因素相互作用，國內問題和國際問題相互關聯，宏觀調控面臨更加複雜的局面。政府工作仍存在一些缺點和不足，節能減排、物價調控目標沒有完成；徵地拆遷、安全生產、食品藥品安全、收入分配等方面問題還很突出，群眾反映強烈；政府管理和服務水平有待提高，廉政建設亟需加強。

我們一定要以對國家和人民高度負責的精神，採取更加有力的措施，切實解決存在的問題，努力把各項工作做得更好，決不辜負人民的重托。

### 二、2012年工作總體部署

今年是「十二五」時期承前啟後的重要一年，也是本屆政府任期的最後一年。我們要恪盡職守、銳意進取、攻堅克難、決不懈怠，交出一份人民滿意的答卷。

我國發展仍處於重要戰略機遇期，在較長時期內繼續保持經濟平穩較快發展具備不少有利條件。工業化、城鎮化和農業現代化快速推進，消費結構和產業結構升級蘊藏著巨大的需求潛力；經過30多年改革開放，我國發展建立了良好的物質基礎和體制條件，宏觀調控經驗不斷豐富，企業競爭力 and 抗風險能力明顯提高；東部地區創新發展潛力增強，中西部和東北和東部老工業基地發展潛力有序釋放；經濟發展的傳統優勢依然存在，勞動力資源豐富、素質提高；財政收支狀況良好，金融體系運行穩健，社會資金比較充裕。世界經濟政治格局正在發生深刻變化，和平、發展、合作仍然是時代潮流，總體上有利於我國和平發展。我們要堅定信心，善於運用有利條件和積極因素，繼續抓住和用好重要戰略機遇期，推動經濟平穩較快發展，不斷增強我國的綜合國力和國際影響力。

我們要高舉中國特色社會主義偉大旗幟，以鄧小平理論和「三個代表」重要思想為指導，深入貫徹落實科學發展觀，堅持穩中求進，加強和改善宏觀調控，繼續處理好保持經濟平穩較快發展、調整經濟結構和管理通脹預期的關係，加快推進經濟發展方式轉變和經濟結構調整，着力擴大國內需求特別是消費需求，着力加強自主創新和節能減排，着力深化改革開放，着力保障和改善民生，全面推進社會主義經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設以及生態文明建設，努力實現經濟平穩較快發展和物價總水平基本穩定，保持社會和諧穩定，以經濟社會發展的優異成績迎接黨的十八大大勝利召開。

今年經濟社會發展的主要預期目標是：國內生產總值增長7.5%；城鎮新增就業900萬人以上，城鎮登記失業率控制在4.6%以內；居民消費價格漲幅控制在4%左右；進出口總額增長10%左右，國際收支狀況繼續改善。同時，要在產業結構調整、自主創新、節能減排等方面取得新進展，城鄉居民收入實際增長和經濟增長保持同步。這裡要着重說明，國內生產總值增長目標略為調低，主要是與「十二五」規劃目標逐步銜接，引導各方面把工作着力點放到加快轉變經濟發展方式、切實提高經濟發展質量和效益上來，以於實現更長時期、更高水平、更好質量發展。提出居民消費價格漲幅控制在4%左右，綜合考慮了輸入性通脹因素、要素成本上升影響以及居民承受能力，也為價格改革預留一定空間。

綜合考慮各方面情況，要繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策，根據形勢變化適時適度預調微調，進一步提高政策的針對性、靈活性和前瞻性。

繼續實施積極的財政政策。保持適度的財政赤字和國債規模。今年擬安排財政赤字8,000億元，赤字率下降到1.5%左右，其中中央財政赤字3,500億元，代發地方債2,500億元。優化財政支出結構，突出重點，更加注重向民生領域傾斜，加大對教育、文化、醫療衛生、就業、社會保障、保障性安居工程等方面的投入。更加注重加強薄弱環節，加大對「三農」、欠發達地區、科技創新和節能環保、水利、地質找礦等的支持。更加注重動員節約，嚴格控制「三公經費」，大力精簡會議和文件，逐步公務用車制度改革，進一步降低行政成本。繼續控制樓堂館所建設規模和標準，壓縮大型運動會場館建設投入。全面加強對重點領域、重點部門和重點資金的審計。實施結構性減稅。認真落實和完善支持小型微型企業和個體工商戶發展的各項稅收優惠政策，開展營業稅改徵增值稅試點。繼續對行政事業性收費和政府性基金進行清理、整合和規範。加強地方政府性債務管理和風險防範。按照分類管理、區別對待、逐步化解的原則，繼續妥善處理存量債務。進一步清理規範地方政府融資平台公司。堅決禁止各級政府以各種形式違規擔保、承諾，同時，把短期應對措施和長期制度建設結合起來，嚴格控制地方政府新增債務，將地方政府債務收支分類納入預算管理。

(下轉A26版)