



政府工作報告 (全文)

——2013年3月5日在第十二屆全國人民代表大會第一次會議上

國務院總理 溫家寶

各位代表：

現在，我代表國務院，向大會報告過去五年的政府工作，並對今年工作提出建議，請各位代表審議，並請全國政協委員提出意見。

一、過去五年工作回顧

第十一屆全國人民代表大會第一次會議以來的五年，是我國發展進程中極不平凡的五年。我們有效應對國際金融危機的嚴重衝擊，保持經濟平穩較快發展，國內生產總值從26.6萬億元增加到51.9萬億元，躍升到世界第二位；公共財政收入從5.1萬億元增加到11.7萬億元；累計新增城鎮就業5870萬人，城鎮居民人均可支配收入和農村居民人均純收入年均分別增長8.8%、9.9%；糧食產量實現「九連增」；重要領域改革取得新進展，開放型經濟達到新水平；創新型國家建設取得新成就，載人航天、探月工程、載人深潛、北斗衛星導航系統、超級計算機、高速鐵路等實現重大突破，第一艘航母「遼寧艦」入列；成功舉辦北京奧運會、殘奧會和上海世博會；奪取抗擊汶川特大地震、玉樹強烈地震、舟曲特大山洪泥石流等嚴重自然災害和災後恢復重建重大勝利。我國社會生產力和綜合國力顯著提高，人民生活水平和社會保障水平顯著提高，國際地位和國際影響力顯著提高。我們圓滿完成「十一五」規劃，順利實施「十二五」規劃。社會主義經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設、生態文明建設取得重大進展，譜寫了中國特色社會主義事業新篇章。

五年來的主要工作及特點：

一是有效應對國際金融危機，促進經濟平穩較快發展。

過去五年，我們是在持續應對國際金融危機嚴重衝擊中走過來的。這場危機來勢之猛、擴散之快、影響之深，百年罕見。我們沉着應對，及時果斷調整宏觀調控着力點，出台進一步擴大內需、促進經濟平穩較快增長的十項措施，全面實施一攬子計劃。兩年新增4萬億元投資，其中中央財政投資1.26萬億元，主要用於保障性安居工程、農民生計工程、基礎設施、社會事業、生態環保、自主創新等方面建設和災後恢復重建。五年來，新建各類保障性住房1800多萬套，棚戶區改造住房1200多萬套；完成大中型和重點小型水庫除險加固1.8萬座，治理重點中小河流2.45萬公里，新增節水灌溉面積770萬公頃；新增鐵路里程1.97萬公里，其中高速鐵路8951公里，京滬、京廣、哈大等高鐵和一批城際鐵路相繼投入運營；新增公路60.9萬公里，其中高速公路4.2萬公里，高速公路總里程達9.56萬公里；新建機場31個；新增萬噸級港口泊位602個；一批跨江跨海大橋、連島工程相繼建成；西氣東輸、西電東送、南水北調等重大工程順利推進或建成；非化石能源快速發展，水電、風電裝機位居世界第一；重建後的汶川、玉樹、舟曲等災區發生了翻天覆地的變化。這些舉世矚目的成就，對我們有效應對國際金融危機嚴重衝擊發揮了至關重要的作用，為經濟社會長遠發展打下了堅實基礎，已經並將繼續造福億萬人民。

我們始終注重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，增強宏觀政策的前瞻性、科學性、有效性，注意把握好政策的取向、力度和重點。在國際金融危機衝擊最嚴重時，果斷實施積極的財政政策和適度寬鬆的貨幣政策，綜合運用多種財政政策工具，增加政府支出，實行結構性減稅；有效運用存款準備金率、利率等貨幣政策工具，保持貨幣信貸合理增長。根據宏觀經濟走勢的變化，我們及時調整政策力度，適時退出刺激政策，實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策。在財政政策運用上，堅持統籌兼顧，注重綜合平衡。財政赤字佔國內生產總值的比重從2009年的2.8%降到去年的1.5%左右，赤字率和債務負擔率保持在安全水平。加強地方政府性債務全面審計和地方政府融資平台管理，有效控制經濟運行中的風險隱患。在貨幣政策運用上，始終注意把握穩增長、控物價和防風險之間的平衡。金融體系運行穩健，銀行業風險抵禦能力持續增強，資本充足率從2007年底的8.4%提升到去年底的13.3%，不良貸款率由6.1%下降到0.95%，一直保持在較低水平。堅持搞好房地產市場調控不動搖，遏制了房價過快上漲勢頭。2012年，在世界各大經濟體增長全面減速、各種風險不斷暴露的情況下，我們合理把握政策力度，保持財政預算支出規模不變，優化支出結構，扭轉經濟下滑趨勢，全面實現年初確定的主要目標，國內生產總值增長7.8%，城鎮新增就業1266萬人，居民消費價格漲幅回落到2.6%，為今年經濟發展打下好的基礎。

這五年，我國宏觀經濟總體上保持平穩較快、物價相對穩定、就業持續增長、國際收支趨於平衡的良好態勢，國內生產總值年均增長9.3%，顯著高於同期全球和新興經濟體的增速，通貨膨脹率遠低於其他新興經濟體。我國經濟穩定，充滿活力。

回首這五年，面對國際經濟形勢複雜多變、持續低迷的嚴峻挑戰，中央科學判斷、果斷決策，有效避免了我國現代化進程因巨大的外部衝擊而出現大的波折，實踐證明這些決策部署是完全正確的。

二是加快經濟結構調整，提高經濟發展的質量和效益。堅持實施擴大內需戰略，內需對經濟增長的貢獻率明顯提高，經常項目順差佔國內生產總值的比重從10.1%下降到2.6%。居民消費結構加快升級。2012年底，城鎮和農村人均住房面積32.9平方米、37.1平方米，分別比2007年增加2.8平方米和5.5平方米；城鎮居民每百戶擁有家用汽車21.5輛，比2007年增加15.5輛；旅遊、文化消費大幅增加。堅持走中國特色新型工業化



■5日，第十二屆全國人民代表大會第一次會議在北京人民大會堂開幕。國務院總理溫家寶作政府工作報告。

新華社

道路，大力推進產業轉型升級。我國製造業規模躍居全球首位，高技術製造業增加值年均增長13.4%，成為國民經濟重要先導性、支柱性產業；清潔能源、節能環保、新一代信息技術、生物醫藥、高端裝備製造等一批戰略性新興產業快速發展。產品質量整體水平不斷提高。服務業增加值佔國內生產總值比重提高2.7個百分點，成為吸納就業最多的產業。紮實推進節能減排和生態環境保護。五年累計，共淘汰落後煉鐵產能1.17億噸、煉鋼產能7800萬噸、水泥產能7.75億噸；新增城市污水日處理能力4600萬噸；單位國內生產總值能耗下降17.2%，化學需氧量、二氧化硫排放總量分別下降15.7%和17.5%。修訂環境空氣質量標準，增加細顆粒物PM2.5等監測指標。推進天然林保護、退耕還林、防沙治沙等重點生態工程建設，五年累計完成造林2953萬公頃，治理沙漠化、石漠化土地1196萬公頃，綜合治理水土流失面積24.6萬平方公里，城鄉結構發生了歷史性變化。深入實施區域發展總體戰略，頒布實施全國主體功能區規劃，制定西部大開發十年指導意見和一系列區域發展規劃，加快推進西藏、新疆等地區跨越式發展，制定實施新十年農村扶貧開發綱要，將扶貧標準提高到2300元（2010年不變價），加強集中連片特殊困難地區扶貧攻堅。中西部和東北地區主要發展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，各具特色、良性互動的區域發展格局正在形成。積極穩妥推進城鎮化，五年轉移農村人口8463萬人，城鎮化率由45.9%提高到52.6%，城鄉結構發生了歷史性變化。城鄉、區域發展的協調性明顯增強。

三是毫不放鬆地抓好「三農」工作，鞏固和加強農業基礎地位。我們堅持在工業化、信息化、城鎮化深入發展中同步推進農業現代化，集中力量辦成了一些關係農業農村長遠發展、關係農民切身利益的的大事。加大財政投入，中央財政「三農」累計支出4.47萬億元，年均增長23.5%。建立健全種糧農民補貼制度和主產區利益補償機制，補貼標準逐年提高，覆蓋範圍不斷擴大，補貼資金從2007年的639億元增加到2012年的1923億元。建立全產糧農民補貼制度和主產區利益補償機制，補貼標準逐年提高，覆蓋範圍不斷擴大，補貼資金從2007年的639億元增加到2012年的1923億元。加強農村金融服務，涉農貸款餘額從2007年末的6.12萬億元增加到2012年末的17.63萬億元。實行糧食最低收購價政策，小麥、稻穀最低收購價累計提高41.7%到86.7%。加強耕地保護，維護農民權益，為完善農村集體土地徵收補償制度做了大量準備工作。加快推進農業科技進步和現代農業建設，加大對良種繁育、動植物疫病防控、基層農技推廣的支持力度，大力興修水利，開展農村土地整治，建設高標準農田，耕地面積保持在18.2億畝以上。糧食綜合生產能力躍上新台階，糧食總產量連續6年穩定在萬億斤以上並逐年增加。加強農村水電路氣等基礎設施建設，新建改建農村公路146.5萬公里，改造農村危房1033萬戶，解決了3億多農村人口的飲水安全和無電區445萬戶的用電問題，農村生產生活條件不斷改善。積極引導農村富餘勞動力轉向非農產業，農民人均純收入持續較快增長，2010年以來城鎮居民相對收入差距逐步縮小。深化農村綜合改革。集體林權制度主體改革基本完成，全面推進農村集體土地確權頒證工作，開展農村土地承包經營權登記試點。農業農村發展的好形勢，為應對國際金融危機和各種自然災害嚴重衝擊、穩定經濟社會發展大局提供了重要支撐。

四是堅持實施科教興國戰略，增強經濟社會發展的核心支撐能力。我們加快實施國家中长期科學和技術發展

規劃綱要，制定實施國家中长期教育改革和發展規劃綱要、國家中长期人才發展規劃綱要和國家知識產權戰略，推動科技、教育、文化事業全面發展，為國家長遠發展奠定了堅實基礎。

優先發展教育事業。國家財政性教育經費支出五年累計7.79萬億元，年均增長21.58%，2012年佔國內生產總值比例達到4%。教育資源重點向農村、邊遠、民族、貧困地區傾斜，教育公平取得明顯進步。全面實現城鄉九年免費義務教育，惠及1.6億學生。實施學前教育三年行動計劃，「入園難」問題有所緩解。國家助學制度不斷完善，建立了家庭經濟困難學生資助體系，實現從學前教育到研究生教育各個階段全覆蓋，每年資助金額近1000億元，資助學生近8000萬人次。實施中等職業教育免學費政策，覆蓋範圍包括所有農村學生、城市涉農專業學生和家庭經濟困難學生。初步解決進城務工人員隨遷子女在城市接受義務教育問題，現有1260萬農村戶籍孩子在城市接受義務教育。實施惠及3000多萬農村義務教育階段學生營養改善計劃。完成中小學校舍安全工程。加快職業教育基礎能力和特殊教育基礎設施建設。義務教育學校實施績效工資，在教育部直屬師範大學實行師範生免費教育，加強了農村教師隊伍建設。全面提高教育質量和水平，高等教育毛入學率提高到30%。國民受教育程度大幅提升，15歲以上人口平均受教育年限達到9年以上。

大力推動自主創新。中央財政用於科技的投入五年累計8729億元，年均增長超過18%。全社會研究與試驗發展經費支出佔國內生產總值的比例由2007年的1.4%提高到2012年的1.97%，企業研發活動支出佔比超過74%。出臺深化科技體制改革加快國家創新體系建設的意見。深入實施國家技術創新工程和知識創新工程，紮實推進國家科技重大專項，新建一批國家工程中心、重點實驗室和企業技術中心。加強基礎研究和前沿探索，突破一批關鍵核心技術，填補了多項重大產品和裝備的空白。

深入實施人才強國戰略。以高層次、高技能人才為重點，加強各類人才隊伍建設，專業技術人才、高技能人才分別增加860萬人和880萬人，留學回國人員達到54萬人。

大力加強文化建設。覆蓋城鄉的公共文化設施網絡體系初步建成，博物館、圖書館、文化館（站）全面實現免費開放。國有經營性文化單位轉企改制任務基本完成，公益性文化事業單位內部機制改革不斷深化。哲學社會科學、新聞出版、廣播影視、文學藝術等更加繁榮，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。對外文化交流更加活躍。全民健身和競技體育取得新成績。

五是堅持把人民利益放在第一位，着力保障和改善民生。我們把就業作為保障和改善民生的頭等大事，實施積極的就業政策。加強重點人群就業工作，提高職業培訓和就業服務水平，五年累計投入就業專項資金1973億元，實現高校畢業生就業2800萬人，城鎮就業困難人員就業830萬人，保持了就業形勢總體穩定。全面推進社會保障體系建設，建立新型農村社會養老保險和城鎮居民社會養老保險制度，城鎮居民基本養老保險實現了制度全覆蓋，各項養老保險參保達到7.9億人。企業退休人員基本養老金從2004年人均每月700元提高到現在的1721元。妥善解決關閉破產企業退休人員、困難企業職工、國有企業老傷人員、未參保集體企業退休人員社會保險等問題。深化醫藥衛生體制改革，建立新型農村合作醫療制度和城鎮居民基本醫療保險制度，全民基本醫保體系初步形成，各項醫療保險參保超過13億人，加

強城鄉基層醫療衛生服務體系建設，建立基本藥物制度並在基層醫療機構實施，公立醫院改革試點穩步推進。國民健康水平進一步提高，人均預期壽命達到75歲。健全城鄉居民低保、醫療、教育、法律等救助制度，改革完善孤兒保障、流浪兒童救助保護、農村五保供養制度。頒布實施新的中國婦女、兒童發展綱要，依法保障婦女兒童合法權益。建立健全城鎮保障性住房制度，覆蓋面逐步擴大，2012年底已達到12.5%。社會保障制度建設取得歷史性的巨大成就。不斷加強和創新社會管理，建立健全應急管理體系，發揮城鄉社區自治和服務功能，社會保持和諧穩定。

六是深化重要領域改革，增強經濟社會發展的內在活力。我們不失時機地推進改革，在一些重要領域取得重大進展。大力推進稅收體制改革，完善轉移支付制度，全面建立縣級基本財力保障機制，基層政府提供基本公共服務的能力有所提高；由公共財政預算、政府性基金預算、國有資本經營預算、社會保險基金預算組成的預算體系基本形成，預算外資金全部納入預算管理；統一內外資企業稅制，實現增值稅轉型，實施成品油價格和稅費改革，開展營業稅改徵增值稅試點，改革資源稅制度，財稅體制對加快轉變經濟發展方式的促進作用增強。全面深化金融體制改革，國有大型商業銀行股份制改革順利完成，政策性金融機構改革有序推進，農村信用社改革成效明顯，銀行業新監管標準實施，創業板、股指期貨和融資融券業務相繼推出，保險業改革開放深入推進，人民幣匯率形成機制不斷完善，利率市場化和資本項目可兌換改革穩步推進，建立宏觀審慎政策框架，擴大人民幣在跨境貿易和投資中的使用。我國銀行、證券、保險業的抗風險能力和國際競爭力顯著提升，為成功應對國際金融危機衝擊奠定了堅實基礎。國有企業改革不斷深化，素質提高，競爭力明顯增強。制定鼓勵和引導民間投資健康發展的指導意見和實施細則，非公經濟發展環境不斷改善。建立生態補償制度，開展排污權和碳排放權交易試點。事業單位分類改革積極推進。

七是堅定不移擴大對外開放，全面提升開放型經濟水平。我們積極應對外部環境的急劇變化，及時出臺穩定外需的政策措施，實施市場多元化戰略，進出口總額年均增長12.2%，從世界第三位提升到第二位，其中出口額躍居世界第一，佔國際市場份額比2007年提高2個多百分點，進出口結構優化，貿易大國地位進一步鞏固。五年累計實際利用外資5528億美元，利用外資的結構和佈局明顯優化，質量和水平顯著提升。加快實施「走出去」戰略，鼓勵各類企業開展對外投資和跨國經營，非金融類對外直接投資從2007年的248億美元上升到2012年的772億美元，年均增長25.5%，躋身對外投資大國行列。對外開放有力促進了我國經濟發展和結構優化，吸收了先進技術和管理經驗，增加了就業和職工收入，也為推動世界經濟復甦作出了重要貢獻。

八是切實加強政府自身建設，進一步深化行政體制改革。推進政府機構改革，初步建立職能統一的大部門體制框架。我們始終把實行科學民主決策，堅持依法行政、推進政務公開、健全監督制度、加強廉政建設作為政府工作的基本準則。在規範行政權力運行，建設服務政府、責任政府、法治政府和廉潔政府方面，採取了一系列新舉措，邁出了新步伐。堅持科學決策、民主決策、依法決策，健全公眾參與、專家論證、風險評估、合法性審查和集體討論決定等政府決策程序。深化行政审批制度改革，五年中分兩輪取消和調整的審批事項498項，國務院各部門取消和調整的審批項目總數達到2497項，佔原有審批項目的69.3%。大力推動政務公開，重點推進財政預算決算公開和公務接待、公務車購置使用、因公出國出境經費公開，讓人民群眾更加全面地了解政府工作，更加有效地監督政府行為。審計監督的力度越來越大，成效越來越明顯。全面加強反腐倡廉建設，加強領導幹部廉潔自律的監督管理。探索建立政府績效管理制度，建立並切實執行以行政首長為重點的行政問責制度，努力提高行政效能。

各位代表！

五年來，我們貫徹民族區域自治法，支持少數民族和民族地區發展的政策體系更加完善，民族團結進步事業煥發出新的蓬勃生機。

全面落實宗教信仰自由政策，宗教事務管理的法制化、規範化水平進一步提升。

認真貫徹僑務政策，依法保護海外僑胞和歸僑僑眷的合法權益，僑務資源的獨特優勢得到進一步發揮。

國防和軍隊建設開創新局面。中國特色軍事變革取得重大成就，軍隊革命化現代化正規化建設協調推進，全面加強，軍事鬥爭準備不斷深化，履行新世紀新階段歷史使命能力顯著增強，出色完成一系列急難險重任務。

港澳工作進一步加強。香港、澳門保持繁榮穩定，同內地交流合作提高到新水平。推動兩岸關係實現重大轉折，兩岸直接雙向「三通」全面實現，簽署實施兩岸經濟合作框架協議，形成兩岸全方位交往格局，開創兩岸關係和平發展新局面。

全方位外交取得新的重大進展。我們積極推進同各大國關係，加強與周邊鄰國的互利合作關係，順利建成中國—東盟自貿區，推動上海合作組織等區域合作機制發展，深化同廣大發展中國家的傳統友誼與合作，積極參與應對國際金融危機、氣候變化等全球性問題的國際合作，推動解決國際和地區熱點問題，為我國改革發展穩定營造了有利的國際環境，為世界和平穩定發展繁榮作出重要貢獻。

(下轉A42版)