



十二届全国人大一次会议

《政府工作报告》

辅导读本

2013

国务院研究室编写组



人民出版社
中国言实出版社

十二届全国人大一次会议

《政府工作报告》

辅导读本

2013

国务院研究室编写组



人民教育出版社



中国言实出版社

责任编辑:张伟珍
封面设计:吴燕妮
版式设计:周方亚
责任校对:周 昕

图书在版编目(CIP)数据

十二届全国人大一次会议《政府工作报告》辅导读本/国务院
研究室编写组.-北京:人民出版社 中国言实出版社,2013.3
ISBN 978-7-01-011813-0

I. ①十… II. ①国… III. ①全国人民代表大会-政府工作
报告-中国-2013-学习参考资料 IV. ①D623
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 047409 号

十二届全国人大一次会议《政府工作报告》辅导读本

SHIERJIE QUANGUO RENDA YICI HUIYI

《ZHENGFU GONGZUO BAOGAO》FUDAO DUBEN

国务院研究室编写组

人民出版社
中国言实出版社 出版发行

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2013年3月第1版 2013年3月北京第1次印刷

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:16

字数:380千 印数:00,001-50,000册

ISBN 978-7-01-011813-0 定价:30.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话(010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

政府工作报告

——2013年3月5日在第十二届全国人民代表大会第一次会议上

国务院总理 温家宝

各位代表：

现在，我代表国务院，向大会报告过去五年的政府工作，并对今年工作提出建议，请各位代表审议，并请全国政协委员提出意见。

一、过去五年工作回顾

第十一届全国人民代表大会第一次会议以来的五年，是我国发展进程中极不平凡的五年。我们有效应对国际金融危机的严重冲击，保持经济平稳较快发展，国内生产总值从26.6万亿元增加到51.9万亿元，跃升到世界第二位；公共财政收入从5.1万亿元增加到11.7万亿元；累计新增城镇就业5870万人，城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入年均分别增长8.8%、9.9%；粮食产量实现“九连增”；重要领域改革取得新进展，开放型经

济达到新水平；创新型国家建设取得新成就，载人航天、探月工程、载人深潜、北斗卫星导航系统、超级计算机、高速铁路等实现重大突破，第一艘航母“辽宁舰”入列；成功举办北京奥运会、残奥会和上海世博会；夺取抗击汶川特大地震、玉树强烈地震、舟曲特大山洪泥石流等严重自然灾害和灾后恢复重建重大胜利。我国社会生产力和综合国力显著提高，人民生活水平和社会保障水平显著提高，国际地位和国际影响力显著提高。我们圆满完成“十一五”规划，顺利实施“十二五”规划。社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设取得重大进展，谱写了中国特色社会主义事业新篇章。

五年来的主要工作及特点：

一是有效应对国际金融危机，促进经济平稳较快发展。过去五年，我们是在持续应对国际金融危机严重冲击中走过来的。这场危机来势之猛、扩散之快、影响之深，百年罕见。我们沉着应对，及时果断调整宏观调控着力点，出台进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长的十项措施，全面实施一揽子计划。两年新增4万亿元投资，其中中央财政投资1.26万亿元，主要用于保障性安居工程、农村民生工程、基础设施、社会事业、生态环保、自主创新等方面建设和灾后恢复重建。五年来，新建各类保障性住房1800多万套，棚户区改造住房1200多万套；完成大中型和重点小型水库除险加固1.8万座，治理重点中小

河流 2.45 万公里,新增节水灌溉面积 770 万公顷;新增铁路里程 1.97 万公里,其中高速铁路 8951 公里,京沪、京广、哈大等高铁和一批城际铁路相继投入运营;新增公路 60.9 万公里,其中高速公路 4.2 万公里,高速公路总里程达 9.56 万公里;新建机场 31 个;新增万吨级港口泊位 602 个;一批跨江跨海大桥、连岛工程相继建成;西气东输、西电东送、南水北调等重大工程顺利推进或建成;非化石能源快速发展,水电、风电装机位居世界第一;重建后的汶川、玉树、舟曲等灾区发生了翻天覆地的变化。这些举世瞩目的成就,对我们有效应对国际金融危机严重冲击发挥了至关重要的作用,为经济社会长远发展打下了坚实基础,已经并将继续造福亿万人民。

我们始终注重处理好保持经济平稳较快发展、调整经济结构和管理通胀预期的关系,增强宏观政策的前瞻性、科学性、有效性,注意把握好政策的取向、力度和重点。在国际金融危机冲击最严重时,果断实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策,综合运用多种财政政策工具,增加政府支出,实行结构性减税;有效运用存款准备金率、利率等货币政策工具,保持货币信贷合理增长。根据宏观经济走势的变化,我们及时调整政策力度,适时退出刺激政策,实施积极的财政政策和稳健的货币政策。在财政政策运用上,坚持统筹兼顾,注重综合平衡。财政赤字占国内生产总值的比重从 2009 年的 2.8% 降到去年

的 1.5%左右,赤字率和债务负担率保持在安全水平。加强地方政府性债务全面审计和地方政府融资平台管理,有效控制经济运行中的风险隐患。在货币政策运用上,始终注意把握稳增长、控物价和防风险之间的平衡。金融体系运行稳健,银行业风险抵御能力持续增强,资本充足率从 2007 年底的 8.4% 提升到去年底的 13.3%,不良贷款率由 6.1% 下降到 0.95%。坚持搞好房地产市场调控不动摇,遏制了房价过快上涨势头。2012 年,在世界各大经济体增长全面减速、各种风险不断暴露的情况下,我们合理把握政策力度,保持财政预算支出规模不变,优化支出结构,扭转经济下滑趋势,全面实现年初确定的主要目标,国内生产总值增长 7.8%,城镇新增就业 1266 万人,居民消费价格涨幅回落到 2.6%,为今年经济发展打下好的基础。

这五年,我国宏观经济总体上保持增速平稳较快、物价相对稳定、就业持续增加、国际收支趋于平衡的良好态势,国内生产总值年均增长 9.3%,显著高于同期全球和新兴经济体的增速,通货膨胀率远低于其他新兴经济体。我国经济稳定,充满活力。

回首这五年,面对国际经济形势复杂多变、持续低迷的严峻挑战,中央科学判断、果断决策,有效避免了我国现代化进程因巨大的外部冲击而出现大的波折,实践证明这些决策部署是完全正确的。

二是加快经济结构调整,提高经济发展的质量和效益。坚持实施扩大内需战略,内需对经济增长的贡献率明显提高,经常项目顺差占国内生产总值的比重从 10.1% 下降到 2.6%。居民消费结构加快升级。2012 年底,城镇和农村人均住房面积 32.9 平方米、37.1 平方米,分别比 2007 年增加 2.8 平方米和 5.5 平方米;城镇居民每百户拥有家用汽车 21.5 辆,比 2007 年增加 15.5 辆;旅游、文化消费大幅增加。坚持走中国特色新型工业化道路,大力推进产业转型升级。我国制造业规模跃居全球首位,高技术制造业增加值年均增长 13.4%,成为国民经济重要先导性、支柱性产业;清洁能源、节能环保、新一代信息技术、生物医药、高端装备制造等一批战略性新兴产业快速发展。产品质量整体水平不断提高。服务业增加值占国内生产总值比重提高 2.7 个百分点,成为吸纳就业最多的产业。扎实推进节能减排和生态环境保护。五年累计,共淘汰落后炼铁产能 1.17 亿吨、炼钢产能 7800 万吨、水泥产能 7.75 亿吨;新增城市污水日处理能力 4600 万吨;单位国内生产总值能耗下降 17.2%,化学需氧量、二氧化硫排放总量分别下降 15.7% 和 17.5%。修订环境空气质量标准,增加细颗粒物 PM_{2.5} 等监测指标。推进天然林保护、退耕还林、防沙治沙等重点生态工程建设,五年累计完成造林 2953 万公顷,治理沙漠化、石漠化土地 1196 万公顷,综合治理水土流失面积 24.6 万平方公里,

整治国土面积 18 万平方公里。深入实施区域发展总体战略,颁布实施全国主体功能区规划,制定西部大开发新十年指导意见和一系列区域发展规划,加快推进西藏、新疆等地区跨越式发展,制定实施新十年农村扶贫开发纲要,将扶贫标准提高到 2300 元(2010 年不变价),加强集中连片特殊困难地区扶贫攻坚。中西部和东北地区主要发展指标增速高于全国平均水平,东部地区产业转型升级步伐加快,各具特色、良性互动的区域发展格局正在形成。积极稳妥推进城镇化,五年转移农村人口 8463 万人,城镇化率由 45.9% 提高到 52.6%,城乡结构发生了历史性变化。城乡、区域发展的协调性明显增强。

三是毫不放松地抓好“三农”工作,巩固和加强农业基础地位。我们坚持在工业化、信息化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化,集中力量办成了一些关系农业农村长远发展、关系农民切身利益的大事。加大财政投入,中央财政“三农”累计支出 4.47 万亿元,年均增长 23.5%。建立健全种粮农民补贴制度和主产区利益补偿机制,补贴标准逐年提高,覆盖范围不断扩大,补贴资金从 2007 年的 639 亿元增加到 2012 年的 1923 亿元。加强农村金融服务,涉农贷款余额从 2007 年末的 6.12 万亿元增加到 2012 年末的 17.63 万亿元。实行粮食最低收购价政策,小麦、稻谷最低收购价累计提高 41.7% 到 86.7%。加强耕地保护,维护农民权益,为完善农村集体土地征收

补偿制度做了大量准备工作。加快推进农业科技进步和现代农业建设,加大对良种繁育、动植物疫病防控、基层农技推广的支持力度。大力兴修水利,开展农村土地整治,建设高标准农田,耕地面积保持在 18.2 亿亩以上。粮食综合生产能力跃上新台阶,粮食总产量连续 6 年稳定在万亿斤以上并逐年增加。加强农村水电路气等基础设施建设,新建改建农村公路 146.5 万公里,改造农村危房 1033 万户,解决了 3 亿多农村人口的饮水安全和无电区 445 万人的用电问题,农村生产生活条件不断改善。积极引导农村富余劳动力转向非农产业,农民人均纯收入持续较快增长,2010 年以来城乡居民相对收入差距逐步缩小。深化农村综合改革。集体林权制度主体改革基本完成,全面推进农村集体土地确权颁证工作,开展农村土地承包经营权登记试点。农业农村发展的良好形势,为应对国际金融危机和各种自然灾害严重冲击、稳定经济社会发展大局提供了重要支撑。

四是坚持实施科教兴国战略,增强经济社会发展的核心支撑能力。我们加快实施国家中长期科学和技术发展规划纲要,制定实施国家中长期教育改革和发展规划纲要、国家中长期人才发展规划纲要和国家知识产权战略,推动科技、教育、文化事业全面发展,为国家长远发展奠定了坚实基础。

优先发展教育事业。国家财政性教育经费支出五年

累计 7.79 万亿元,年均增长 21.58%,2012 年占国内生产总值比例达到 4%。教育资源重点向农村、边远、民族、贫困地区倾斜,教育公平取得明显进步。全面实现城乡九年免费义务教育,惠及 1.6 亿学生。实施学前教育三年行动计划,“入园难”问题有所缓解。国家助学制度不断完善,建立了家庭经济困难学生资助体系,实现从学前教育到研究生教育各个阶段全覆盖,每年资助金额近 1000 亿元,资助学生近 8000 万人次。实施中等职业教育免学费政策,覆盖范围包括所有农村学生、城市涉农专业学生和家庭经济困难学生。初步解决进城务工人员随迁子女在城市接受义务教育问题,现有 1260 万农村户籍孩子在城市接受义务教育。实施惠及 3000 多万农村义务教育阶段学生营养改善计划。完成中小学校舍安全工程。加快职业教育基础能力和特殊教育基础设施建设。义务教育学校实施绩效工资,在教育部直属师范大学实行师范生免费教育,加强了农村教师队伍建设。全面提高教育质量和水平,高等教育毛入学率提高到 30%。国民受教育程度大幅提升,15 岁以上人口平均受教育年限达到 9 年以上。

大力推动自主创新。中央财政用于科技的投入五年累计 8729 亿元,年均增长超过 18%。全社会研究与试验发展经费支出占国内生产总值的比重由 2007 年的 1.4% 提高到 2012 年的 1.97%,企业研发活动支出占比超过

74%。出台深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见。深入实施国家技术创新工程和知识创新工程,扎实推进国家科技重大专项,新建一批国家工程中心、重点实验室和企业技术中心。加强基础研究和前沿探索,突破一批关键核心技术,填补了多项重大产品和装备的空白。

深入实施人才强国战略。以高层次、高技能人才为重点,加强各类人才队伍建设,专业技术人才、高技能人才分别增加 860 万人和 880 万人,留学回国人员达到 54 万人。

大力加强文化建设。覆盖城乡的公共文化设施网络体系初步建成,博物馆、图书馆、文化馆(站)实现免费开放。国有经营性文化单位转企改制任务基本完成,公益性文化事业单位内部机制改革不断深化。哲学社会科学、新闻出版、广播影视、文学艺术等更加繁荣,文化产业快速发展。文物保护、非物质文化遗产保护和传承取得重要进展。对外文化交流更加活跃。全民健身和竞技体育取得新成绩。

五是坚持把人民利益放在第一位,着力保障和改善民生。我们把就业作为保障和改善民生的头等大事,实施积极的就业政策。加强重点人群就业工作,提高职业培训和就业服务水平,五年累计投入就业专项资金 1973 亿元,实现高校毕业生就业 2800 万人,城镇就业困难人

员就业 830 万人,保持了就业形势总体稳定。全面推进社会保障体系建设,建立新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险制度,城乡居民基本养老保险实现了制度全覆盖,各项养老保险参保达到 7.9 亿人。企业退休人员基本养老金从 2004 年人均每月 700 元提高到现在的 1721 元。妥善解决关闭破产企业退休人员、困难企业职工、国有企业老工伤人员、未参保集体企业退休人员社会保险等问题。深化医药卫生体制改革,建立新型农村合作医疗制度和城镇居民基本医疗保险制度,全民基本医保体系初步形成,各项医疗保险参保超过 13 亿人,加强城乡基层医疗卫生服务体系建设,建立基本药物制度并在基层医疗机构实施,公立医院改革试点稳步推进。国民健康水平进一步提高,人均预期寿命达到 75 岁。健全城乡居民低保、医疗、教育、法律等救助制度,改革完善孤儿保障、流浪儿童救助保护、农村五保供养制度。颁布实施新的中国妇女、儿童发展纲要,依法保障妇女儿童合法权益。建立健全城镇保障性住房制度,覆盖面逐步扩大,2012 年底已达到 12.5%。社会保障制度建设取得历史性的巨大成就。不断加强和创新社会管理,建立健全应急管理体系,发挥城乡社区自治和服务功能,社会保持和谐稳定。

六是深化重要领域改革,增强经济社会发展的内在活力。我们不失时机地推进改革,在一些重要领域取得

重大进展。大力推进财税体制改革,完善转移支付制度,全面建立县级基本财力保障机制,基层政府提供基本公共服务的能力有所提高;由公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算组成的预算体系框架基本形成,预算外资金全部纳入预算管理;统一内外资企业税制,实现增值税转型,实施成品油价格和税费改革,开展营业税改征增值税试点,改革资源税制度,财税体制对加快转变经济发展方式的促进作用增强。全面深化金融体制改革,国有大型商业银行股份制改革顺利完成,政策性金融机构改革有序推进,农村信用社改革成效明显,银行业新监管标准实施,创业板、股指期货和融资融券业务相继推出,保险业改革开放深入推进,人民币汇率形成机制不断完善,利率市场化和资本项目可兑换改革稳步推进,建立宏观审慎政策框架,扩大人民币在跨境贸易和投资中的使用。我国银行、证券、保险业的抗风险能力和国际竞争力显著提升,为成功应对国际金融危机冲击奠定了坚实基础。国有企业改革不断深化,素质提高,竞争力明显增强。制定鼓励和引导民间投资健康发展的指导意见和实施细则,非公有制经济发展环境不断改善。建立生态补偿制度,开展排污权和碳排放权交易试点。事业单位分类改革积极推进。

七是坚定不移扩大对外开放,全面提升开放型经济水平。我们积极应对外部环境的急剧变化,及时出台稳

定外需的政策措施,实施市场多元化战略,进出口总额年均增长 12.2%,从世界第三位提升到第二位,其中出口额跃居世界第一位,占国际市场份额比 2007 年提高 2 个多百分点,进出口结构优化,贸易大国地位进一步巩固。五年累计实际利用外资 5528 亿美元,利用外资的结构和布局明显优化,质量和水平显著提升。加快实施“走出去”战略,鼓励各类企业开展对外投资和跨国经营,非金融类对外直接投资从 2007 年的 248 亿美元上升到 2012 年的 772 亿美元,年均增长 25.5%,跻身对外投资大国行列。对外开放有力促进了我国经济发展和结构优化,吸收了先进技术和管理经验,增加了就业和职工收入,也为推动世界经济复苏作出了重要贡献。

八是切实加强政府自身建设,进一步深化行政体制改革。推进政府机构改革,初步建立职能统一的大部门体制框架。我们始终把实行科学民主决策、坚持依法行政、推进政务公开、健全监督制度、加强廉政建设作为政府工作的基本准则。在规范行政权力运行,建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府方面,采取了一系列新举措,迈出了新步伐。坚持科学决策、民主决策、依法决策,健全公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定等政府决策程序。深化行政审批制度改革,五年中分两轮取消和调整行政审批事项 498 项,国务院各部门取消和调整的审批项目总数达到 2497 项,占原

有审批项目的 69.3%。大力推动政务公开,重点推进财政预算决算公开和公务接待、公务车购置使用、因公出国出境经费公开,让人民群众更加全面地了解政府工作,更加有效地监督政府行为。审计监督的力度越来越大,成效越来越明显。全面加强反腐倡廉建设,加强领导干部廉洁自律的监督管理。探索建立政府绩效管理制度,建立并切实执行以行政首长为重点的行政问责制度,努力提高行政效能。

各位代表!

五年来,我们贯彻民族区域自治法,支持少数民族和民族地区发展的政策体系更加完善,民族团结进步事业焕发出新的蓬勃生机。

全面落实宗教信仰自由政策,宗教事务管理的法制化、规范化水平进一步提升。

认真贯彻侨务政策,依法保护海外侨胞和归侨侨眷的合法权益,侨务资源的独特优势得到进一步发挥。

国防和军队建设开创新局面。中国特色军事变革取得重大成就,军队革命化现代化正规化建设协调推进、全面加强,军事斗争准备不断深化,履行新世纪新阶段历史使命能力显著增强,出色完成一系列急难险重任务。

港澳台工作进一步加强。香港、澳门保持繁荣稳定,同内地交流合作提高到新水平。推动两岸关系实现重大转折,两岸直接双向“三通”全面实现,签署实施两岸经济

合作框架协议,形成两岸全方位交往格局,开创两岸关系和平发展新局面。

全方位外交取得新的重大进展。我们积极推进同各大国关系,加强与周边邻国的互利合作关系,顺利建成中国—东盟自贸区,推动上海合作组织等区域合作机制发展,深化同广大发展中国家的传统友谊与合作,积极参与应对国际金融危机、气候变化等全球性问题的国际合作,推动解决国际和地区热点问题,为我国改革发展稳定营造了有利的国际环境,为世界和平稳定发展繁荣作出重要贡献。

各位代表!

过去五年取得的成就来之不易。这是党中央总揽全局、正确领导的结果,是全党全国各族人民齐心协力、艰苦奋斗的结果。我代表国务院,向全国工人、农民、知识分子、干部、解放军指战员、武警部队官兵和公安民警,表示诚挚的感谢!向全国各族人民,向各民主党派、各人民团体和其他各界人士,表示诚挚的感谢!向香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞和台湾同胞以及广大侨胞,表示诚挚的感谢!向关心和支持中国现代化建设的各国政府、国际组织和各国朋友,表示诚挚的感谢!

我们清醒地认识到,经济社会发展中还存在不少矛盾和问题。主要是:发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出;经济增长下行压力和产能相对过剩的矛盾