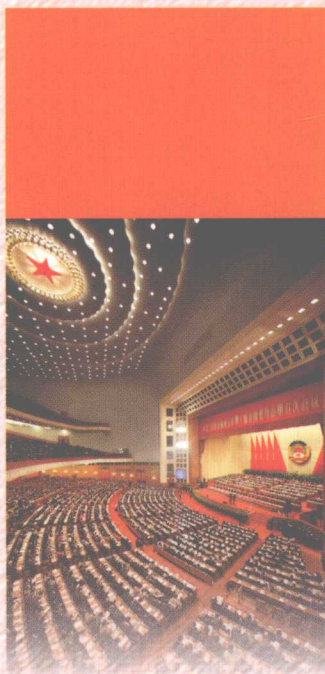


2009.3

学习十一届全国人大 二次会议文件辅导

本书编写组



中共中央党校出版社

2009.3

学习十一届全国人大 二次会议文件辅导

中共中央党校出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

学习十一届全国人大二次会议文件辅导/《学习十一届全国人大二次会议文件辅导》编写组编. —北京: 中共中央党校出版社, 2009. 3

ISBN 978-7-5035-4124-7

I. 学… II. 学… III. 全国人民代表大会—文件—学习参考资料 IV. D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 035319 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

三河市南阳印刷有限公司印装

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 6

字数: 155 千字 印数: 1—25000 册

定价: 16.00 元

第十一届全国人民代表大会 第二次会议议程

(2009年3月4日第十一届全国人民代表
大会第二次会议预备会议通过)

- 一、听取和审议国务院总理温家宝关于政府工作的报告
- 二、审查和批准2008年国民经济和社会发展规划执行情况与2009年国民经济和社会发展规划草案的报告
批准2009年国民经济和社会发展规划
- 三、审查和批准2008年中央和地方预算执行情况与2009年中央和地方预算草案的报告
批准2009年中央预算
- 四、听取和审议全国人民代表大会常务委员会委员长吴邦国关于全国人民代表大会常务委员会工作的报告
- 五、听取和审议最高人民法院院长王胜俊关于最高人民法院工作的报告
- 六、听取和审议最高人民检察院检察长曹建明关于最高人民检察院工作的报告

转引自《人民日报》2009年3月5日

政 府 工 作 报 告

——2009年3月5日在第十一届全国
人民代表大会第二次会议上

国务院总理 温家宝

各位代表：

现在，我代表国务院，向大会作政府工作报告，请予审议，并请全国政协各位委员提出意见。

一、2008年工作回顾

2008年是极不平凡的一年。我国经济社会发展经受住了历史罕见的重大挑战和考验。在中国共产党领导下，全国各族人民迎难而上，奋力拼搏，战胜各种艰难险阻，改革开放和社会主义现代化建设取得新的重大成就。

——国民经济继续保持平稳较快增长。国内生产总值超过30万亿元，比上年增长9%；物价总水平涨幅得到控制；财政收入6.13万亿元，增长19.5%；粮食连续五年增产，总产量52850万吨，创历史最高水平。

——改革开放深入推进。财税、金融、价格、行政管理等重点领域和关键环节的改革取得新突破。进出口贸易总额

2.56 万亿美元，增长 17.8%。实际利用外商直接投资 924 亿美元。

——社会事业加快发展，人民生活进一步改善。城镇新增就业 1113 万人；城镇居民人均可支配收入 15781 元，农村居民人均纯收入 4761 元，实际增长 8.4% 和 8%。

——全面夺取抗击特大自然灾害的重大胜利。成功举办北京奥运会、残奥会。圆满完成神舟七号载人航天飞行。

这些成就，标志着我们在中国特色社会主义道路上迈出新的重要步伐，极大地增强了全国各族人民战胜困难的勇气和力量，必将激励我们在新的历史征程上继续奋勇前进。

一年来，我们做了以下主要工作：

（一）及时果断调整宏观经济政策，全力保持经济平稳较快发展

我们正确把握宏观调控的方向、重点、力度和节奏，采取一系列促进经济平稳较快发展的政策措施，在复杂多变的形势下，积极应对国际金融危机的严重冲击，努力增强调控的预见性、针对性和有效性。年中，在国际能源和粮食价格处于高位、世界经济增长放缓的情况下，针对沿海地区出现出口和经济增速下滑苗头，及时把宏观调控的首要任务调整为“保持经济平稳较快发展，控制物价过快上涨”，并采取了一些有针对性的财税金融措施。9 月份后，国际经济形势急转直下，对我国的不利影响明显加重，我们又果断地把宏观调控的着力点转到防止经济增速过快下滑上来，实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，三次提高出口退税率，五次下调金融机构存贷款基准利率，四次下调存款准备金率，暂免储蓄存款利息个人所得税，下调证券交易印花税，降低住房交易税费，加大对中小企业信贷支持。按照出手要快、出拳要重、措施要准、工作要实的要求，迅速推出进一步扩大

内需、促进经济增长的十项措施，争分夺秒地加以落实；接连出台金融支持经济发展、促进轻纺工业健康发展、促进房地产市场健康发展、搞活流通扩大消费和保持对外贸易稳定增长、稳定就业等政策措施，加快制定重点产业调整振兴规划。这些措施对缓解经济运行中的突出矛盾、增强信心、稳定预期、保持经济平稳较快发展，发挥了至关重要的作用。

毫不放松地加强“三农”工作。全年中央财政用于“三农”的投入 5955 亿元，比上年增加 1637 亿元，增长 37.9%，其中粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴资金达 1030 亿元，比上年增长一倍。三次较大幅度提高粮食最低收购价，提价幅度超过 20%。实施主要农产品临时收储政策。加强耕地保护和农田水利建设，提高农业综合生产能力。扶持生猪、油料、奶业发展。这些政策措施在保护和调动农民积极性、保障重要农产品供给、增加农民收入方面发挥了重要作用，为稳定经济社会发展全局提供了有力支撑。

坚定不移地推进自主创新和经济结构调整。实施 16 个国家重大科技专项。在信息、生物、环保等领域新建一批国家工程中心、重点实验室和企业技术中心。成功研发支线飞机、新能源汽车、高速铁路等一批关键技术和重大装备。中央财政科技投入 1163 亿元，增长 16.4%。电信、航空等行业重组迈出重要步伐。继续淘汰落后产能，全年关停小火电 1669 万千瓦，关闭小煤矿 1054 处。加大基础设施和基础产业投资力度，在能源、交通、水利等方面建成和开工一批重大项目。扎实推进区域发展总体战略，区域经济发展协调性增强。

坚持不懈地推动节能减排和生态环境保护。中央财政安排 423 亿元资金，支持十大重点节能工程和环保设施等项目建设。全国新增城市污水日处理能力 1149 万吨，新增燃煤脱硫机组容量 9712 万千瓦。单位国内生产总值能耗比上年下降

4.59%，化学需氧量、二氧化硫排放量分别减少 4.42% 和 5.95%。近三年累计，单位国内生产总值能耗下降 10.08%，化学需氧量、二氧化硫排放量分别减少 6.61% 和 8.95%。巩固退耕还林还草成果，推进天然林、青海三江源等生态保护和建设工程。实施重点流域、区域水污染防治规划。发布了《中国应对气候变化的政策与行动》白皮书。

（二）统筹经济社会发展，全面加强以改善民生为重点的社会建设

就业和社会保障工作进一步加强。完善促进就业、以创业带动就业的政策，落实最低工资制度。各项社会保险覆盖面继续扩大，城镇职工基本养老保险、基本医疗保险参保人数分别增加 1753 万和 2028 万，失业、工伤、生育保险参保人数继续增加。企业退休人员养老金人均每月新增 110 元。启动事业单位基本养老保险制度改革试点。积极探索建立新型农村社会养老保险制度，农民工、被征地农民社会保障工作稳步推进。全面加强城乡居民最低生活保障制度建设，救助人数达到 6619 万人。及时增加对低收入群体和大学生的生活补贴。大幅度提高重点优抚对象的抚恤优待标准。加大保障性住房建设和棚户区改造力度，低收入群众住房困难问题得到一定程度缓解。解决 4800 多万农村人口的饮水安全问题。

促进教育公平取得新进展。全面实行城乡免费义务教育，对所有农村义务教育阶段学生免费提供教科书。提高中西部地区校舍维修标准，国家财政安排 32.5 亿元帮助解决北方农村中小学取暖问题。职业教育加快发展。国家助学制度进一步完善，中央财政投入 223 亿元，地方财政也加大投入，资助学生超过 2000 万人；向中等职业学校中来自城市经济困难家庭和农村的学生提供助学金，每人每年 1500 元，惠及 90%

的在校生。

医药卫生改革发展稳步推进。参加新型农村合作医疗的人口 8.14 亿，参合率 91.5%。城镇居民基本医疗保险试点城市由上年的 88 个增加到 317 个，参保人数增加 7359 万，总计达到 1.17 亿。城市社区卫生服务体系建设取得重大进展。农村计划生育家庭奖励扶助制度和少生快富工程实施范围继续扩大。

文化体育事业加快发展。公共文化基础设施建设得到加强，文化产业快速发展，文化体制改革不断深化。全力举办了有特色、高水平的北京奥运会、残奥会，实现了中华民族的百年梦想；中国运动员顽强拼搏，取得优异成绩，这极大地激发了全国人民的爱国热情，增强了民族凝聚力。

民主法制建设继续加强。基层民主制度进一步健全。依法行政深入推进。国务院提请全国人大常委会审议了社会保险法、防震减灾法等 8 件法律议案，制定或修订了 30 件行政法规。全面实施政府信息公开条例。加强社会治安防控体系建设，开展反分裂、反恐怖斗争，维护了国家安全和社会稳定。民族、宗教、侨务工作进一步加强。

（三）积极推进改革开放，为经济社会发展注入新的活力和动力

国务院机构改革基本完成，地方机构改革稳步推进。农村综合改革继续深化，集体林权制度改革全面推开。国有企业改革不断深化。中国农业银行和国家开发银行股份有限公司改革顺利进行。实施新的企业所得税法，统一内外资企业和个人房地产税收制度。酝酿多年的成品油价格和税费改革顺利推出。制定医药卫生体制改革方案并公开征求意见。体制机制创新为长远发展奠定了坚实基础。

对外开放水平继续提高。大力实施以质取胜和出口市场

多元化战略。加强科技兴贸创新基地和服务外包基地建设，支持自主品牌和自主知识产权产品出口。完善加工贸易政策体系。稳步扩大服务业对外开放，加强对外商投资方向的引导。整合建立新的对外经济技术合作专项资金，发布对外承包工程管理条例，理顺对外劳务合作管理体制。积极推进境外能源资源合作，企业“走出去”步伐加快，对外援助进一步扩大。自由贸易区建设、与主要经贸伙伴的经济对话、同发展中国家的互利合作取得新进展。

各位代表！

去年5月12日，我国发生震惊世界的汶川特大地震。在党中央、国务院坚强领导下，全国各族人民特别是灾区人民万众一心、众志成城，人民子弟兵舍生忘死、冲锋在前，展开了我国历史上救援速度最快、动员范围最广、投入力量最大的抗震救灾斗争。我们坚持把抢救人的生命放在第一位，从废墟中抢救生还者8.4万人。迅速抢修基础设施，果断处置唐家山堰塞湖，避免严重次生灾害发生；全力开展防疫工作，实现了大灾之后无大疫。中央财政安排384亿元救灾款和740亿元恢复重建资金，迅速出台一系列支援灾区的政策措施。积极开展对口支援。社会各界踊跃捐助款物，广大香港同胞、澳门同胞、台湾同胞以及海外华侨华人奉献爱心，国际社会伸出援手，汇成了齐心协力抗击灾害的磅礴力量。这场艰苦卓绝的抗震救灾斗争，涌现出无数感天动地、可歌可泣的英雄事迹，充分展现了中国人民不屈不挠、自强不息的伟大民族精神，谱写了气壮山河的壮丽篇章。

过去一年的成就来之不易。这是以胡锦涛同志为总书记的党中央统揽全局、正确领导的结果，是全党全军全国各族人民同心同德、团结奋斗的结果。在这里，我代表国务院，向全国各族人民，向各民主党派、各人民团体和各界人士，

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、台湾同胞和海外侨胞，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！

在肯定成绩的同时，也要清醒地看到，我们正面临前所未有的困难和挑战。一是国际金融危机还在蔓延、仍未见底。国际市场需求继续萎缩，全球通货紧缩趋势明显，贸易保护主义抬头，外部经济环境更加严峻，不确定因素显著增多。二是受国际金融危机影响，经济增速持续下滑，已成为影响全局的主要矛盾。一些行业产能过剩，部分企业经营困难，就业形势十分严峻，财政减收增支因素增多，农业稳定发展、农民持续增收难度加大。三是长期制约我国经济健康发展的体制性、结构性矛盾依然存在，有的还很突出。消费需求不足，第三产业发展滞后，自主创新能力不强，能源资源消耗多，环境污染重，城乡、区域发展差距仍在扩大。四是一些涉及人民群众切身利益的问题没有根本缓解，社会保障、教育、医疗、收入分配、社会治安等方面存在不少亟待解决的问题。五是市场秩序不规范，市场监管和执法不到位，社会诚信体系不健全。食品安全事件和安全生产重特重大事故接连发生，给人民群众生命财产造成重大损失，教训十分深刻。

我们一定要深刻认识国际国内经济形势的严峻性和复杂性，增强危机意识和忧患意识，充分利用有利条件，积极应对各种挑战，努力做好各项工作，绝不辜负人民的期望和重托。

二、2009 年工作总体部署

今年是实施“十一五”规划的关键之年，也是进入新世

纪以来我国经济发展最为困难的一年，改革发展稳定的任务十分繁重。

综观国际国内形势，我国仍处于重要战略机遇期。挑战与机遇并存，困难与希望同在。我国经济社会发展的基本面和长期向好的趋势没有改变。我们完全有信心、有条件、有能力克服困难，战胜挑战。我们的信心和力量，来自中央对形势的科学判断和准确把握；来自已经制定并实施的应对挑战、着眼长远的一系列政策举措；来自工业化、城镇化快速推进中的基础设施建设、产业结构和消费结构升级、环境保护、生态建设和社会事业发展等方面的巨大需求；来自充裕的资金、丰富的劳动力资源等要素支撑；来自运行稳健的金融体系、活力增强的各类企业和富于弹性的宏观调控政策；来自改革开放 30 年建立的物质、科技基础和体制条件；来自集中力量办大事的政治和制度优势、和谐安定的社会环境以及全国上下促进科学发展的积极性、创造性；来自中华民族坚忍不拔、发愤图强的伟大精神力量。只要我们紧紧依靠党的领导和全国各族人民，就没有克服不了的困难，就一定能够把国际金融危机的不利影响降到最低程度，就一定能够推动经济社会又好又快发展。

做好今年的政府工作，要高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，把保持经济平稳较快发展作为经济工作的首要任务，加强和改善宏观调控，着力扩大国内需求特别是消费需求，着力转变发展方式、加快经济结构战略性调整，着力深化改革、提高对外开放水平，着力改善民生促进社会和谐，全面推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设。

今年国民经济和社会发展的主要预期目标是：国内生产

总值增长8%左右,经济结构进一步优化;城镇新增就业900万人以上,城镇登记失业率4.6%以内;城乡居民收入稳定增长;居民消费价格总水平涨幅4%左右;国际收支状况继续改善。这里要着重说明,提出8%左右的国内生产总值增长目标,综合考虑了发展的需要和可能。在我们这样一个13亿人口的发展中国家,要扩大城乡就业,增加居民收入,维护社会稳定,就必须保持一定的经济增长速度。只要政策对头,措施得当,落实有力,就有可能实现这一目标。

做好今年政府工作,必须把握好以下原则:一是扩内需、保增长。坚持把扭转经济增速下滑趋势作为宏观调控最重要的目标,把扩大国内需求作为促进经济增长的长期战略方针和根本着力点,增加有效需求,加强薄弱环节,充分发挥内需特别是消费需求拉动经济增长的主导作用。二是调结构、上水平。坚持把推进经济结构调整和自主创新作为转变发展方式的主攻方向,变压力为动力,坚定不移地保护和发展先进生产力,淘汰落后产能,整合生产要素,拓展发展空间,实现保增长和调结构、增效益相统一,增强国民经济整体素质和发展后劲。三是抓改革、增活力。坚持把深化改革开放作为促进科学发展的根本动力,进一步解放思想,加大重点领域和关键环节改革力度,消除体制机制障碍,激发创造活力。四是重民生、促和谐。越是困难的时候,越要关注民生,越要促进社会和谐稳定。坚持把保障和改善民生作为经济工作的出发点和落脚点,实行更加积极的就业政策,把促进增长与扩大就业、改善民生紧密结合起来,让人民群众共享改革发展的成果。

三、2009年主要任务

今年的政府工作,要以应对国际金融危机、促进经济平

稳较快发展为主线，统筹兼顾，突出重点，全面实施促进经济平稳较快发展的一揽子计划。大规模增加政府投资，实施总额4万亿元的两年投资计划，其中中央政府拟新增1.18万亿元，实行结构性减税，扩大国内需求；大范围实施调整振兴产业规划，提高国民经济整体竞争力；大力推进自主创新，加强科技支撑，增强发展后劲；大幅度提高社会保障水平，扩大城乡就业，促进社会事业发展。以实施一揽子计划为重点，今年要着力抓好以下七方面工作：

（一）加强和改善宏观调控，保持经济平稳较快发展

要坚持灵活审慎的调控方针，提高宏观调控的应变能力和实际效果，尽快扭转经济增速下滑趋势，保持经济平稳较快发展。

实施积极的财政政策。一是大幅度增加政府支出，这是扩大内需最主动、最直接、最有效的措施。今年财政收支紧张的矛盾十分突出。一方面，经济增速放缓、减轻企业和居民税负必然会使财政收入增速下降；另一方面，为刺激经济增长、改善民生和深化改革，又需要大幅度增加投资和政府支出。为弥补财政减收增支形成的缺口，拟安排中央财政赤字7500亿元，比上年增加5700亿元，同时国务院同意地方发行2000亿元债券，由财政部代理发行，列入省级预算管理。全国财政赤字合计9500亿元，占国内生产总值比重在3%以内，虽然当年赤字增加较多，但由于前几年连续减少赤字，发债空间较大，累计国债余额占国内生产总值比重20%左右，这是我国综合国力可以承受的，总体上也是安全的。二是实行结构性减税和推进税费改革。采取减税、退税或抵免税等多种方式减轻企业和居民税负，促进企业投资和居民消费，增强微观经济活力。初步测算，今年全面实施增值税转型，落实已出台的中小企业、房地产和证券交易相关税收

优惠以及出口退税等方面政策，加上取消和停征 100 项行政事业性收费，可减轻企业和居民负担约 5000 亿元。三是优化财政支出结构。继续加大对重点领域投入，严格控制一般性开支，努力降低行政成本。

实施适度宽松的货币政策。货币政策要在促进经济增长方面发挥更加积极的作用。一是改善金融调控。保证货币信贷总量满足经济发展需求，广义货币增长 17% 左右，新增贷款 5 万亿元以上。二是优化信贷结构。加强对信贷投向的监测和指导，加大对“三农”、中小企业等薄弱环节的金融支持，切实解决一些企业融资难问题。严格控制对高耗能、高污染和产能过剩行业企业的贷款。三是进一步理顺货币政策传导机制，保证资金渠道畅通。充分发挥各类金融机构的优势和特点，创新和改进金融服务，满足合理资金需求，形成金融促进经济发展的合力。四是加强和改进金融监管。各类金融企业都要加强风险管理，增强抵御风险能力。处理好金融创新、金融开放与金融监管的关系。加强跨境资本流动监测和管理，维护金融稳定和安全。

要加强产业、贸易、土地、投资、就业政策与财政、货币政策的一致性和协调性，形成调控合力。

（二）积极扩大国内需求特别是消费需求，增强内需对经济增长的拉动作用

一是扩大消费尤其是居民消费。继续调整收入分配格局，提高劳动报酬占国民收入的比重，增加政府支出用于改善民生、扩大消费的比重，增加对城镇低收入群众和农民的补贴。要培育消费热点，拓展消费空间。完善汽车消费政策，加快发展二手车市场和汽车租赁市场，引导和促进汽车合理消费。大力发展社区商业、物业、家政等便民消费，加快发展旅游休闲消费，扩大文化娱乐、体育健身等服务消费，积极发展

网络动漫等新型消费。完善消费政策，优化消费环境。加快建设“万村千乡”市场工程，推进连锁经营向农村延伸。要加强城乡消费设施和服务体系建设，规范市场秩序，维护消费者合法权益。抓紧研究出台鼓励消费的政策措施，积极发展消费信贷。做好“家电下乡”、“农机下乡”、“汽车、摩托车下乡”等工作，把中央财政的400亿元补贴资金用好用活，使企业增加销售、农民得到实惠。

二是保持投资较快增长和优化投资结构。今年中央政府投资总额9080亿元，主要用于保障性住房、教育、卫生、文化等民生工程建设，节能环保和生态建设，技术改造与科技创新，农田水利、铁路、高速公路等重点基础设施建设和地震灾后恢复重建。政府投资必须用在应对危机最关键的地方，用在经济社会发展的薄弱环节，绝不能用于一般加工工业。要抓紧研究出台鼓励引导社会投资的优惠政策。通过发布信息、加强引导，支持社会资本投向符合国家产业政策的领域，鼓励企业增加研发和技改投资。我们的每一分钱都来自人民，必须对人民负责。所有工程建设都要坚持百年大计、质量第一，给子孙后代留下宝贵财富。

三是促进房地产市场稳定健康发展。采取更加积极有效的政策措施，稳定市场信心和预期，稳定房地产投资，推动房地产业平稳有序发展。加快落实和完善促进保障性住房建设的政策措施，争取用三年时间，解决750万户城市低收入住房困难家庭和240万户林区、垦区、煤矿等棚户区居民的住房问题。今年中央财政拟安排保障性安居工程资金493亿元，加大对廉租房建设和棚户区改造的投资支持力度，适当提高中西部地区补助标准，扩大农村危房改造试点范围，实施少数民族地区游牧民定居工程。选择一些有条件的地区进行试点，把部分住房公积金闲置资金补充用于经济适用住房

建设。积极发展公共租赁住房。落实好支持居民购买自住性和改善性住房的信贷、税收和其他政策。对符合条件的第二套普通自住房购买者，比照执行首次贷款购买普通自住房的优惠政策；对住房转让环节营业税，按不同年限实行有区别的税收减免政策。促进普通商品住房消费和供给，加大对中小套型、中低价位普通商品房建设的信贷支持。加快发展二手房市场和住房租赁市场。鼓励引导各地因地制宜稳定和发展房地产市场，加强住房市场分类管理。继续整顿房地产市场秩序，规范交易行为。帮助进城农民工解决住房困难问题。深化城镇住房制度改革，满足居民多层次住房需求，努力实现住有所居的目标。

四是加快推进地震灾区恢复重建。抓紧全面实施灾后恢复重建总体规划，中央财政今年再安排 1300 亿元灾后重建资金。加快灾区城乡居民住房恢复重建，实行维修加固与新建相结合。基本完成因灾倒塌和严重损毁农房重建任务，保证受灾群众在今年底前住进新房。加快地震灾区学校恢复建设，确保今年底 95% 以上的学生都能在永久性校舍中学习。继续推进交通、通信、能源、水利等基础设施恢复重建。搞好地质灾害防治、生态修复、环境整治和灾毁耕地复耕。结合实施重点产业调整振兴规划，加快灾区产业重建与发展。继续搞好对口支援和专项援助，管好用好灾后重建资金和物资。灾后重建要加大力度，加快进度，力争在两年内基本完成原定三年的目标任务，让灾区人民早日过上更加幸福美好的生活。

（三）巩固和加强农业基础地位，促进农业稳定发展和农民持续增收

今年重点抓好五件事：一是稳定发展粮食生产。切实稳定种植面积，着力提高单产，优化品种结构，推进全国新增