

# 解

指标

李红艳 著

政府工作报告指标解读

报告

2009

# 读

中国统计出版社  
China Statistics Press



# 解

指标

李红艳 著

政府工作报告指标解读

报  
告

2009

# 读

中国统计出版社  
China Statistics Press



## (京) 新登字 041 号

### 图书在版编目 (CIP) 数据

解指标 读报告 2009: 政府工作报告指标解读/李红艳著.

—北京: 中国统计出版社, 2009. 1

ISBN 978-7-5037-5613-9

I. 解…

II. 李…

III. 全国人民代表大会—政府工作报告—学习参考资料

IV. D623

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 195830 号

---

### 解指标 读报告 2009: 政府工作报告指标解读

作 者/李红艳

责任编辑/陈悟朝 张 赏

装帧设计/艺编广告·杨 超

出版发行/中国统计出版社

通信地址/北京市西城区月坛南街 57 号 邮政编码/100826

办公地址/北京市丰台区西三环南路甲 6 号

网 址/[www.stats.gov.cn/tjshujia](http://www.stats.gov.cn/tjshujia)

电 话/邮购 (010) 63876907 书店 (010) 68783172

印 刷/河北天普润印刷厂

经 销/新华书店

开 本/787×1092 1/18

字 数/240 千字

印 张/17.5

版 别/2009 年 2 月第 1 版

版 次/2009 年 2 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 978-7-5037-5613-9/D·219

定 价/30.00 元

---

中国统计版图书, 版权所有。侵权必究。

中国统计版图书, 如有印装错误, 本社发行部负责调换。

# 前 言

“一个好的政府工作报告，应该是群众关心的报告，群众参与的报告，要使群众愿意听，听得懂，能管用。”

——温家宝

每年伊始，全国各地县（市）以上人民代表大会、政治协商会议（简称“两会”）陆续召开，各级政府主要负责人都将就本地区一年来的政府工作向人大代表报告，接受人大代表对政府工作的审议。政府工作报告同时也成为广大民众了解政府的窗口。在每年三月初的全国“两会”上，国务院总理代表中央政府向全国人大代表所作的政府工作报告，更是普通民众关注的焦点。政府工作报告从开始起草到成稿，从向代表报告再到最后的修改定稿，已经成为中国每年政治生活中的一件大事、要事和盛事，成为当今中国发扬民主、反映民意、集中民智、凝聚民心的一种典范。政府工作报告从内容上讲，一般是概括政府上一年的工作，全面部署下一年的任务。但如果遇到政府换届或五年规划更替时，还要总结本届（前一个五年）政府的工作，并布置下届（后一个五年）政府的任务。它不仅是对政府工作的全面写真，而且是对国情现状的深刻剖析；不仅是对过去政府工作的认真总结，而且是对今后国家发展的未雨绸缪。因此，凡是关心国家命运的人，不论政府官员、专家学者，还是企业家、投资者，以及普通民众都应该学习了解政府工作报告。

政府工作报告尽管篇幅不长，通常为一到两万字左右，但基本涵盖了国家或者地区经济社会发展的方方面面，尤其是为了深入反映经济社会发展状况，充分说明政府工作成效，政府工作报告要使用大量指标。以《2007年国家政府工作报告》为例，报告中各种指标共计116个，其中，涉及经济发展22个，“三农”问题14个，改革开放3个，社会事业和民生问题49个，人民生活10个，资源环境16个。要

想准确理解这些指标，不仅需要知道每个指标的含义，而且要能较为深刻把握中国国情，甚至对政府工作要比较熟悉。然而，能够做到这些人，毕竟是极少数。政府工作报告中的指标虽多，但是每个指标的地位和重要性并不是等同的，这是由经济社会发展的规律性决定的。本书结合改革开放以来中国经济社会发展轨迹，结合中国现阶段经济社会发展特征，结合政府工作主要内容，从经济发展、“三农”问题、改革开放、民生事业、人民生活、资源环境等全方位角度，从国家和地方政府工作报告所涉及的指标中选择了出现频率相对较高，对理解经济社会发展和政府工作至关重要的 60 多个指标，从国家层面进行了简要的解读。

本书解读指标的主要方法是：给出其中的要旨，对有关问题进行了深入分析，对有些重要指标发展趋势进行了展望。通过指标解读，便于读者更好地理解政府工作报告，掌握中国经济社会发展的全貌，认清社会主义初级阶段基本国情，了解中国经济社会发展未来趋势，提高参政议政的水平和能力。

本书可以作为学习全国人大政府工作报告的参考书，为广大关注政府工作报告的普通读者提供帮助，也可以为关注中国经济社会发展的有关人士，如政府官员、企业管理者、投资者等提供参考，甚至可以作为高等院校开设解读政府工作报告选修课的辅导教材。

本书的出版得到我的家人、朋友，以及中国统计出版社陈悟朝博士的大力支持。特别是得到了中国人民大学应用统计科学研究中心主任赵彦云教授极大的鼓励。武汉市人民政府研究室汪涛博士，在百忙之中通读全书，并提出了很好的修改意见。在此，一并表示深深的感谢！书中的错误和不妥之处，敬请专家和读者指正。

# 目 录

## 解读必备

- 解读指标的重要意义 / 2
- 解读思路 / 4
- 政府工作报告中常用概念 / 6
- 统计学基础知识 / 7
- 使用指南 / 14

## 经济发展篇

- 生产活动主题 ..... (16)
  - 主要指标及其解读 / 16
    - 国内生产总值 (16) 人均国内生产总值 (21) 国内生产总值增长率 (23) 绿色 GDP (26) 全社会固定资产投资 (27)
  - 深度分析 / 29
  - 政策聚焦 / 32
- 产业结构主题 ..... (34)
  - 基本概念 / 34
  - 主要指标及其解读 / 36
    - 工业指标 (36) 第三产业指标 (38) 产业结构 (39)
  - 深度分析 / 41
  - 政策聚焦 / 47
- 财政主题 ..... (50)
  - 基本概念 / 50
  - 主要指标及其解读 / 51
    - 财政收入 (51) 财政支出 (53) 财政赤字 (55) 国债 (56)
  - 深度分析 / 58
  - 政策聚焦 / 60
- 金融主题 ..... (64)
  - 基本概念 / 64
  - 主要指标及其解读 / 65
    - 货币供应量 (65) 利率 (68) 存款准备金率 (71)

存款和贷款 (71)	
深度分析 / 73	
政策聚焦 / 78	
本篇小结 .....	( 79 )

## “三农”问题篇

农民主题 .....	( 82 )
主要指标及其解读 / 82	
城镇化率 (82) 转移农业劳动力 (85) 贫困人口 (87)	
深度分析 / 89	
政策聚焦 / 91	
农业主题 .....	( 93 )
主要指标及其解读 / 93	
粮食产量 (93) 农业产业化 (95)	
深度分析 / 96	
政策聚焦 / 99	
农村主题 .....	( 100 )
主要指标及其解读 / 100	
中央财政用于“三农”支出 (100) 农村基础设施情况 (101)	
深度分析 / 104	
政策聚焦 / 105	
本篇小结 .....	( 108 )

## 改革开放篇

改革主题 .....	( 110 )
主要指标及其解读 / 110	
市场化 (110) 国有企业改革 (制) (113) 非公有制经济 (115)	
深度分析 / 119	
政策聚焦 / 121	
开放主题 .....	( 124 )
主要指标及其解读 / 124	
利用外资 (124) 进出口 (127) 汇率 (129)	
深度分析 / 135	
政策聚焦 / 138	
本篇小结 .....	( 139 )

## 民生事业篇

就业主题 .....	(142)
主要指标及其解读 / 142	
城镇净增就业人数和城镇新增就业人数 (142) 下岗失业人员再就业人数 (143) 城镇登记失业率 (143)	
深度分析 / 147	
政策聚焦 / 148	
社会保障主题 .....	(150)
中国社会保障制度历史沿革和主要内容 / 150	
主要指标及其解读 / 153	
城镇社会保险覆盖面 (153) 城市最低生活保障 (154) 农村社会养老保险 (156) 农村最低生活保障 (156) 新型农村合作医疗 (157)	
深度分析 / 159	
政策聚焦 / 162	
科教主题 .....	(165)
主要指标及其解读 / 165	
研究与发展经费支出 (165) 教育经费支出 (169) “两基”人口覆盖率 (171) 中等职业教育规模 (172) 高等教育毛入学率 (174)	
深度分析 / 176	
政策聚焦 / 177	
人口主题 .....	(180)
主要指标及其解读 / 180	
人口增长 (180) 人口结构 (181) 国民平均受教育年限 (183)	
深度分析 / 184	
政策聚焦 / 187	
本篇小结 .....	(189)

## 人民生活篇

收入主题 .....	(192)
主要指标及其解读 / 192	
城乡居民收入 (192) 职工平均工资 (196)	
深度分析 / 199	
政策聚焦 / 203	
消费主题 .....	(206)
主要指标及其解读 / 206	
社会消费品零售总额 (206) 恩格尔系数 (207)	



深度分析 / 210	
政策聚焦 / 213	
物价主题 .....	(215)
基本概念 / 215	
主要指标及其解读 / 217	
居民消费价格指数 (217)	房地产价格指数 (220)
深度分析 / 224	
政策聚焦 / 226	
本篇小结 .....	(227)
<b>资源环境篇</b>	
资源效率主题 .....	(230)
主要指标及其解读 / 230	
单位国内生产总值能耗 (230)	单位工业增加值用水量 (235)
工业固体废物综合利用率 (239)	
深度分析 / 242	
政策聚焦 / 243	
土地主题 .....	(246)
主要指标及其解读 / 246	
耕地数量 (246)	
深度分析 / 249	
政策聚焦 / 250	
环境保护主题 .....	(253)
主要指标及其解读 / 253	
主要污染物排放量 (253)	
深度分析 / 255	
政策聚焦 / 257	
海洋主题 .....	(259)
基本概念 / 259	
主要指标及其解读 / 260	
海洋生产总值 (260)	
深度分析 / 261	
政策聚焦 / 262	
本篇小结 .....	(268)
附录：中国“十一五”发展规划目标 / 269	
参考文献 / 270	
后记 / 272	

解读必备

# 解读指标的重要意义

解读政府工作报告是正确理解政府工作报告的前提和基础，也是政府及其部门开展工作的重要依据，更是广大民众、企业家、投资者、学者把握经济社会形势，充分理解政府执政方针、政策，开展学习、生活、工作的重要参考。指标是说明经济社会现象数量特征的有力工具。解读政府工作报告指标的重要性，可以从三个方面理解。

## 1. 指标是政府工作报告的重要组成部分

历届政府工作报告都十分重视经济社会发展指标的运用。政府工作报告，首先要回答经济社会发展走势、基本特征以及今后预期目标。当然，在政府工作报告中，这种回答并不是简单描述经济社会现象，而是要结合政府工作的性质和内容，把政府工作与经济社会发展有机结合起来；也不仅仅描述经济社会现状，而是把现在的走势以及未来的预期有机结合起来；更不是孤立地摆上几个经济社会发展的数据，而是通过这些数据把整个国民经济社会发展有机串连起来。指标具有总体性、数量性、具体性三大特点。政府工作报告的内容和指标的特点决定了在政府工作报告中需要排列大量指标来反映经济社会现象、发展状况、将来走势预期目标。所以，指标往往是政府工作报告的重要组成部分。通过指标分析，发现经济社会发展的内在规律，查找工作中存在的矛盾和问题，合理确定今后发展目标和发展思路。在整个政府工作报告中，如果说思想是统帅，是“大脑”；文字是基础，是“肉”；那么指标是纲，是“骨架”。它使得政府工作报告更加具体、更加生动、更加鲜活，更具有说服力。缺少经济社会指标的政府工作报告是不可想象的。

## 2. 指标在政府工作报告中的地位越来越重要

随着中国经济向社会主义市场经济转型，随着中国发展由封闭向开放的形态转变，由追求经济快速增长转向经济社会、人口环境协调、可持续发展转轨，政府对经济社会发展的管理和调控必然是从粗放型逐步向集约型转变。这种转变内在地要求政府不断提高行政管理能力。从外部环境来看，日益明显的经济全球化趋势和日益加剧的知识经济竞争对政府的行政管理能力和效率提出了更高的要求。同时，随着经济的快速发展，民众素质不断提高，民众参政议政热情不断高涨，民众对政府工作报告的关注度不断提升。在这种情况下，政府工作报告作为报告政府工作的一个方式和途径，必然要适应新形势和新情况的要求，用大量生动事实和详实数据来反映情况、分析问题、论证措施，力争做到文风朴实、语言精练，这充分体现政府执政为民的理念，体现对人民高度负责的精神。以前政府工作报告引用一些经济社会指标只是必不可少地描述经济社会运行的结果，现在大量运用经济社会指标更多是描述政府工作的思路和举措；以前只是引用经济社会几个有关总量和速度核心指标，现在更加突出经济社会的结构、效益和比例指标；以前仅仅重视经济、社会事业等领域的指标，现在开始注重环境资源等领域指标。

## 3. 政府工作报告指标构成一个庞大的指标体系

政府工作报告的指标涵盖了经济、社会、政治、环境等诸多领域，几乎包括了各种类型指标，从总量指标，到相对指标、平均指标；从实际指标，到预期指标、规划指标。在政府工作报告中，大多数指标是以指标名称加指标数据的形式出现的，也有一些指标仅仅只有指标名称，如综合国力、可持续发展能力等等。政府工作报告中的指标不仅形式多样，指标的内容也很丰富。指标的含义往往与它所涉及的背景有着密切的联系。有的时候，了解这些背景本身就是一件复杂的事情，因为这些背景本身也较复杂。比较典型的如“国内生产总值”指标。要想真正理解这个指标的含义，需要了解一些宏观经济运行的基本知识，而宏观经济包括生产、消费、投资、财税、金融、物价、进出口、产业结构等等方面，本身就是一个复杂而完备的体系。由此可

知，政府工作报告中的经济社会指标构成一个庞大指标体系，涉及领域之广、内容之复杂远远超出了一般人的理解，想完全搞懂这些指标是比较困难的。

另外，由于受篇幅限制，政府工作报告中指标的出现往往比较孤立，报告不可能详细报告该指标的历史发展动态，国内外或者地区之间指标的比较，以及该指标与有关现象之间的联系。而这些对于理解指标和指标所要反映的情况都是十分有益的。

因此，对政府工作报告中的指标进行解读不仅十分必要，而且具有十分重要的意义。目前市场上一些解读经济社会指标的图书，从解读政府工作报告的角度来看，有些显得过于“理论化”，有些则覆盖面较窄，总的来看，针对性不强。每年“两会”期间，政府一些部门和个别学者也会对政府工作报告中的某些指标进行简要解读，但一般都不够系统。为此，作者试图在这方面做一些开创性的工作，以便吸引更多专家学者从事这方面的工作，把这项工作做得更好。

## 解读思路

应该说，解读政府工作报告是一项很神圣的工作，解读其中的指标也是一项很严肃的工作。本书着眼于帮助读者学习理解政府工作报告。解读指标的思路是，首先将政府工作报告中的指标归纳为经济发展、“三农”问题、改革开放、民生和社会事业、人民生活、资源环境等六大部分，然后将每部分再根据经济社会内部发展规律细化为几个主题。比如，把经济发展篇细化为四个主题：生产活动、产业结构、财政、金融。在每个主题下面，根据阐述主题需要，并结合政府工作报告所常用的指标，确定几个核心解读指标。比如，在生产活动主题下面，确定了国内生产总值（GDP）、人均国内生产总值、国内生产总

值增长率、绿色 GDP、全社会固定资产投资等与生产活动主题有关的几个核心指标。从三个方面对核心指标进行解读。最后，对每大部分内容进行小结。

## 1. 指标含义及其解读

首先，明确每个指标的含义、作用。由于指标的解读是重点，书中对指标统计规范（包括统计方法、统计内容、统计步骤等方面）未做深入介绍。然后，重点从核心指标的发展现状、动态变化规律或者国内外发展比较等角度对指标进行解读。同时，给出某些指标的“十一五”规划值，并对某些重要指标的未来发展趋势进行了分析和预测。比如对 GDP 这一核心指标，首先明确 GDP 含义及作用，然后通过分析中国 GDP 实力和国际排名等对 GDP 进行解读，并对中国 GDP 未来发展情况进行预测。同时，为了帮助读者更好地理解 GDP，还举例说明 GDP 的计算方法、经济学者对 GDP 的评价以及 GDP 的“十一五”规划目标等相关内容。

另外，本书提出的解读指标主要是依据国家的政府工作报告，也参考了地方的政府工作报告。本书解读的指标绝大部分在政府工作报告中出现过，但也有少量的指标没有出现在目前的政府工作报告中。之所以对它们也进行解读，主要是考虑到这些指标比较重要，有的对理解政府工作报告有益，有的会出现在将来的政府工作报告中。

## 2. 深度分析

政府工作报告不仅是报告成绩，还应着重分析政府工作中存在的矛盾和问题。而矛盾和问题，往往是通过一些指标反映出来的。书中在每个主题下面，针对政府工作报告中指出的突出矛盾，提出的热点、难点问题，结合有关指标进行深入研究，主要是描述问题现状，分析产生原因，指明影响程度，提出解决问题的看法。比如，在生产活动主题中，通过对经济适度增长分析，提出了实现经济又好又快的一是要确保经济在适度增长区间内运行；针对当前投资增长过快情况，通过对投资效果深入分析，揭示目前固定资产投资方面存在的核心问题是投资效率不高。

### 3. 政策聚焦

政府工作报告一个突出的特点是，既有对过去工作中政策措施的回顾和总结，也有针对今后工作目标将要采取的政策措施的设想和归纳。在本书的每个主题中，针对指标解读和深度分析中所揭示的矛盾和问题，进一步提出了解决这些矛盾和问题比较完整的政策措施框架，称之为“政策聚焦”。在“政策聚焦”中，围绕着需要解决的矛盾和问题，将国家已经实施、目前正在实施和将要实施的政策措施进行了归纳梳理，总结了政府工作思路和具体措施。由于受篇幅限制，政府工作报告不可能把政府政策详实的内容报告出来。同时，由于政府工作报告提出的政策思路主要是着眼于近期工作，因此在“政策聚焦”中，本书还大量吸收了国家制定的各种发展规划以及相关部门和单位制定出台的政策意见。其中，发展规划以“十一五”规划为主。

2007年10月，随着中国共产党第十七次全国代表大会（以下简称“党的十七大”）胜利召开，中国特色社会主义理论有了新发展，对政府各方面工作也提出了新设想、新要求。为了更好地把握和理解政府未来政策新动向，在有关篇章的“政策聚焦”中，设置了“政策新思维新发展”专题，对党的十七大新政策归纳解读。同时，为了帮助读者更加直观地理解指标，文中给出了大量与解读指标有关的基础知识、背景材料，也称之为背景或者专栏。

## 政府工作报告中常用概念

### 综合国力和国际竞争力

综合国力是指一个国家的综合实力，是衡量一个国家基本国情和基本资源最重要的指标。它包括政治实力、经济实力、军事实力、外交实力等等。用以反映一个国家在世界政治、经济、军事、外交等事

务中所起作用的大小和所处地位的高低。

国际竞争力是指一国实现经济持续高速增长、获得更多财富的持续能力。瑞士洛桑国际管理发展学院（International Institute For Management Development，简称 IMD）于 1980 年创建世界竞争力评比体系。1996 年前，IMD 与瑞士另一家研究机构——日内瓦世界经济论坛（World Economic Forum，简称 WEF）合作，每年根据上一年度世界主要国家和地区经济发展及其相关各方面统计和调查数据测度结果，共同发布《世界竞争力年鉴》，逐渐成为国际知名的国家（地区）综合竞争力评比机构。1996 年后，两家分开各自单独发表年度竞争力报告《国际竞争力年鉴》（IMD）、《全球竞争力报告》（WEF）。目前，IMD 评价国际竞争力四大要素体系包括经济运行、政府效率、企业效率、基础设施。

### **国民经济和社会发展预期目标**

国民经济和社会发展预期目标，是政府对年度经济和社会发展主要方面期望达到的目标。预期目标本质上是导向性的，在反映经济社会发展基本趋势的同时，主要是向社会传递宏观调控的意图，以引导市场主体行为，不等同于预测值。预期目标的确定要综合考虑国内外各种影响因素，兼顾需要和可能，适当留有余地，并可以随着经济运行环境和发展趋势的变化进行调整。

## **统计学基础知识**

### **指标**

统计指标，简称指标，是统计认识经济社会现象的基本工具，反映总体数量特征及其范畴。指标由指标名称和指标数值所构成，前者是指标的质的规定，反映了一定的经济社会范畴；后者则是指标的量的规定，它是根据指标的内容所计算出来的具体数值。一个完整指标



通常由六个要素组成：指标名称、内容口径、确定方法、时间限制、空间限制、指标数值。

由于经济社会现象的错综复杂与类型多样，反映这些现象的指标也是多种多样的。从不同角度，指标有不同分类。按其表现形式不同，指标可分为总量指标、相对指标和平均指标。通常把在经济发展规划中的指标称为规划指标，按其在规划管理工作中的作用不同，规划指标分为预期性指标和约束性指标。

### **总量指标、相对指标和平均指标**

——总量指标。总量指标是在统计资料汇总后得到的总和指标，从指标的数字来看表现为绝对数。它反映了某种经济社会现象在一定时间、地点和条件下的总规模和总水平。总量指标按其所说明的总体的内容不同，可分为说明总体各单位某一数量标志值总和的标志总量与表明总体单位总数的单位总数。总量指标按其反映现象的性质不同，分为实物指标和价值指标。例如国内生产总值、社会消费品零售总额等都属于标志总量、价值指标，而人口总数、企业总数、职工总数等则往往属于单位总数、实物指标。

总量指标按照与时间的关系可分为时期指标和时点指标。时期指标是反映现象在一段时期内活动结果总和的总量指标，具有累加性。如生产产值、产品产量、出生人数等。时点指标是反映现象在某一时刻（瞬间）上所呈现数量多少的总量指标，不具有累加性。如国民财富、年末人口数。

——相对指标。也称相对数，是指经济社会现象中两个有关指标之比，它表明了各种经济社会现象间以及现象内部的数量对比关系，并揭示社会经济现象之间以及社会经济现象内部各因素的联系和制约关系。

相对数的种类很多，根据其表现形式可分为两类：一类是有名数，即凡是由两个性质不同而又有联系的绝对数或平均数指标对比计算所得的相对数，一般都是有名数，而且多用复合计量单位。另一类是无名数。无名数可以根据不同的情况分别采用百分数、倍数、成数、系数、百分数、千分数等来表示，如：人口出生率、死亡率等。其中，百分数是最常用的一种。百分数是用一百做分母的分数，在数学中用