



十一届全国人大五次会议
《政府工作报告》
辅导读本
2012

国务院研究室编写组

人 民 出 版 社
中 国 言 实 出 版 社



十一届全国人大五次会议

《政府工作报告》

辅导读本

2012

国务院研究室编写组

人 民 出 版 社
中 国 言 实 出 版 社

责任编辑:张伟珍 刘彦青

封面设计:肖 辉

版式设计:程凤琴

责任校对:阎 宓

图书在版编目(CIP)数据

十一届全国人大五次会议《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,2012.3
ISBN 978-7-01-010727-1

I. ①十… II. ①国… III. ①全国人民代表大会-政府工作
报告-中国-2012 -学习参考资料 IV. ①D623
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 033582 号

十一届全国人大五次会议《政府工作报告》辅导读本

SHIYIJIE QUANGUO RENDA WUCI HUIYI

《ZHENGFU GONGZUO BAOGAO》FUDAO DUBEN

国务院研究室编写组

人民出版社 出版发行
中国言实出版社

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2012年3月第1版 2012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:376千 印数:00,001-50,000册

ISBN 978-7-01-010727-1 定价:30.00元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街166号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

政 府 工 作 报 告

——2012 年 3 月 5 日在第十一届全国
人民代表大会第五次会议上

国务院总理 温家宝

各位代表：

现在，我代表国务院，向大会报告政府工作，请各位代表审议，并请全国政协委员提出意见。

一、2011 年工作回顾

过去的一年，面对复杂多变的国际政治经济环境和艰巨繁重的国内改革发展任务，全国各族人民在中国共产党领导下，同心同德，团结奋进，改革开放和社会主义现代化建设取得新的重大成就。国内生产总值 47.2 万亿元，比上年增长 9.2%；公共财政收入 10.37 万亿元，增长 24.8%；粮食产量 57121 万吨，再创历史新高；城镇新增就业 1221 万人，城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入实际增长 8.4% 和 11.4%。我们巩固和扩大了应对国际金融危机冲击成果，实现了“十二五”时期良

好开局。

一年来,我们主要做了以下工作:

(一)加强和改善宏观调控,遏制物价过快上涨,实现经济平稳较快发展。我们实施积极的财政政策和稳健的货币政策,坚持正确处理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,更加注重把握好政策实施的重点、力度和节奏,努力做到调控审慎灵活、适时适度,不断提高政策的针对性、灵活性和前瞻性。在全球通胀预期不断增强,国际市场大宗商品价格高位波动,国内要素成本明显上升,部分农产品供给偏紧的严峻形势下,我们把稳定物价总水平作为宏观调控的首要任务,坚持综合施策,合理运用货币政策工具,调节货币信贷增速,大力发展生产,保障供给,搞活流通,加强监管,居民消费价格指数、工业生产者出厂价格指数涨幅从8月份起逐月回落,扭转了一度过快上涨势头。下半年,世界经济不稳定性不确定性上升,国内经济运行出现一些新情况新问题,我们一方面坚持宏观调控的基本取向不变,保持宏观经济政策基本稳定,继续控制通货膨胀;一方面适时适度预调微调,加强信贷政策与产业政策的协调配合,加大结构性减税力度,重点支持实体经济特别是小型微型企业,重点支持民生工程特别是保障性安居工程,重点保证国家重大在建、续建项目的资金需要,有针对性地解决经济运行中的突出矛盾。我们坚定不移地加强房地产市场

调控,确保调控政策落到实处、见到实效。投机、投资性需求得到明显抑制,多数城市房价环比下降,调控效果正在显现。我们高度重视防范和化解财政金融领域的潜在风险隐患,及时对地方政府性债务进行全面审计,摸清了多年形成的地方政府性债务的总规模、形成原因、偿还时限和区域分布。这些债务在经济社会发展中发挥了积极作用,形成了大量优质资产;也存在一些风险隐患,特别是部分偿债能力较弱地区经济社会发展险。我们认真开展债务清理整顿和规范工作,严格控制认真,积极稳妥解决债务偿还和在建项目后续融资问题。目前,我国政府性债务水平是可控的、安全的。总的看,我国国民经济继续朝着宏观调控预期方向发展,抗风险能力不断增强,呈现增长较快、价格趋稳、效益较好、民生改善的良好态势。

(二)加快转变经济发展方式,提高发展的协调性和产业的竞争力。我们坚持有扶有控,促进结构调整和优化升级,增强发展后劲。

巩固和加强农业基础。全面落实强农惠农富农政策,加大农业生产补贴力度,稳步提高粮食最低收购价,加强以农田水利为重点的农业农村基础设施建设,开展农村土地整治,加强农业科技服务和抗灾减灾,中央财政“三农”支出超过1万亿元,比上年增加1839亿元。农业全面丰收,粮食总产量实现了历史罕见的“八连增”,连续5年超万亿斤,标志着我国粮食综合生产能力稳定跃上新

台阶。继续推进农村危房改造,解决了 6398 万农村人口的饮水安全和 60 万无电地区人口的用电问题,农村生产生活条件进一步改善。

加快产业结构优化升级。大力培育战略性新兴产业,新能源、新材料、生物医药、高端装备制造、新能源汽车快速发展,三网融合、云计算、物联网试点示范工作步伐加快。企业兼并重组取得新进展。支持重点产业振兴和技术改造,中央预算投资安排 150 亿元,支持 4000 多个项目,带动总投资 3000 亿元。加快发展信息咨询、电子商务等现代服务业,新兴服务领域不断拓宽。交通运输产业快速发展,经济社会发展的基础进一步夯实。

推进节能减排和生态环境保护。发布实施“十二五”节能减排综合性工作方案、控制温室气体排放工作方案和加强环境保护重点工作的意见。清洁能源发电装机达到 2.9 亿千瓦,比上年增加 3356 万千瓦。加强重点节能环保工程建设,新增城镇污水日处理能力 1100 万吨,5000 多万千瓦新增燃煤发电机组全部安装脱硫设施。加大对高耗能、高排放和产能过剩行业的调控力度,淘汰落后的水泥产能 1.5 亿吨、炼铁产能 3122 万吨、焦炭产能 1925 万吨。实施天然林保护二期工程并提高补助标准,实行草原生态保护奖补政策,开展湖泊生态环境保护试点。植树造林 9200 多万亩。

促进区域经济协调发展。深入实施区域发展总体战

略和全国主体功能区规划。出台实施促进西藏、新疆等地区跨越式发展的一系列优惠政策。制定实施新 10 年农村扶贫开发纲要和兴边富民行动规划。区域发展协调性进一步增强,中西部和东北地区主要经济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。城镇化率超过 50%,这是中国社会结构的一个历史性变化。胜利完成四川汶川特大地震灾后恢复重建任务,积极推进青海玉树、甘肃舟曲、云南盈江抗灾救灾和恢复重建工作。

(三)大力发展社会事业,促进经济社会协调发展。各级政府加大对科技、教育、文化、卫生、体育事业的投入,全国财政支出 2.82 万亿元。

持续提升科技创新能力。加强基础研究和前沿技术研究。实施国家科技重大专项,突破一些关键核心技术,填补了多项重大产品和装备的空白。天宫一号目标飞行器与神舟八号飞船先后成功发射并顺利交会对接,成为我国载人航天发展史上新的里程碑。

扎实推进教育公平。深入贯彻落实教育改革和发展规划纲要。经过 25 年坚持不懈的努力,全面实现九年制义务教育。免除 3000 多万名农村寄宿制学生住宿费,其中 1228 万名中西部家庭经济困难学生享受生活补助。建立起完整的家庭经济困难学生资助体系。初步解决农民工随迁子女在城市接受义务教育的问题。推动实施

“学前教育三年行动计划”,提高幼儿入园率。大力发展职业教育。加强中小学教师培训,扩大中小学教师职称制度改革试点,提高中小学教师队伍整体素质。首届免费师范生全部到中小学任教,90%以上在中西部。

大力加强文化建设。中央财政加大对文化惠民工程的支持,各地对公益性文化事业投入显著增加。扩大公共文化设施免费开放范围,服务面逐步拓展。文化体制改革继续推进,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。大力加强群众体育设施建设,全民健身活动蓬勃开展,体育事业取得新成绩。

积极稳妥推进医药卫生事业改革发展。基本医疗保险覆盖范围继续扩大,13亿城乡居民参保,全民医保体系初步形成。政策范围内住院费用报销比例提高,重大疾病医疗保障病种范围进一步扩大。各级财政对城镇居民医保和新农合的补助标准由每人每年120元提高到200元。国家基本药物制度在政府办基层医疗卫生机构实现全覆盖,基本药物安全性提高、价格下降。公立医院改革试点有序进行。基层医疗卫生服务体系基本建成。基本公共卫生服务均等化取得新进展。

(四)切实保障和改善民生,解决关系群众切身利益的问题。我们坚持民生优先,努力使发展成果惠及全体人民,促进社会公平正义。

实施更加积极的就业政策。多渠道开发就业岗位,

全力推动以创业带动就业,加强职业技能培训和公共就业服务体系建设。加大财政、税收、金融等方面支持力度,着力促进高校毕业生、农民工等重点人群就业。高校毕业生初次就业率 77.8%, 同比提高 1.2 个百分点。农民工总量 2.53 亿人,比上年增长 4.4%, 其中,外出农民工 1.59 亿人,增长 3.4%。

积极调整收入分配关系。着力提高低收入群众收入。农村居民人均纯收入实际增速为 1985 年以来最高,连续两年快于城镇居民;各地普遍较大幅度调高最低工资标准;连续第 7 年提高企业退休人员基本养老金,全年人均增加 1680 元,5700 多万人受益;进一步提高城乡低保补助水平以及部分优抚对象抚恤和生活补助标准,对全国城乡低保对象、农村五保供养对象等 8600 多万名困难群众发放一次性生活补贴;建立社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制。扩大中等收入者所占比重。个人所得税起征点从 2000 元提高到 3500 元。降低 900 多万个体工商户税负。中央决定将农民人均纯收入 2300 元(2010 年不变价)作为新的国家扶贫标准,比 2009 年提高 92%,把更多农村低收入人口纳入扶贫范围,这是社会的巨大进步。

加强社会保障体系建设。社会保障覆盖范围继续扩大,全国参加城镇基本养老保险、失业保险、工伤保险和生育保险人数大幅增加。2147 个县(市、区)实施城镇居

民社会养老保险试点,1334 万人参保,641 万人领取养老金。2343 个县(市、区)开展新型农村社会养老保险试点,3.58 亿人参保,9880 万人领取养老金,覆盖面扩大到 60% 以上。解决了 500 多万名集体企业退休人员养老保障的历史遗留问题。将 312 万名企业“老工伤”人员和工亡职工供养亲属纳入工伤保险统筹管理。养老保险跨地区转移接续工作有序推进。社会保障体系不断健全,向制度全覆盖迈出重大步伐,这是推进基本公共服务均等化取得的重要成就。

大力推进保障性安居工程建设。出台关于保障性安居工程建设和管理的指导意见,完善财政投入、土地供应、信贷支持、税费减免等政策,着力提高规划建设和工程质量水平,制定保障性住房分配、管理、退出等制度和办法。中央财政安排资金 1713 亿元,是 2010 年的 2.2 倍,全年城镇保障性住房基本建成 432 万套,新开工建设 1043 万套。

努力维护社会公共安全。加强安全生产监管,做好重特大安全事故的处置、调查、问责工作。完善食品安全监管体制机制,集中打击、整治非法添加和违法生产加工行为。坚持以人为本、服务为先,加强和创新社会管理,着力排查化解各类社会矛盾,依法打击违法犯罪活动,保持社会和谐稳定。

(五)深入推进改革开放,为经济社会发展注入新的

活力和动力。我们按照“十二五”规划提出的改革任务，加大攻坚力度，推动重点领域和关键环节的改革。

完善公共财政体系特别是预算管理制度，把预算外资金全部纳入预算管理，扩大国有资本经营预算实施范围，深化部门预算改革，推进政府预算、决算公开，98 个中央部门和北京、上海、广东、陕西等省市公开“三公经费”。在全国范围实施原油、天然气资源税从价计征改革，出台营业税改征增值税试点方案。把跨境贸易人民币结算范围扩大到全国，启动境外直接投资人民币结算试点，开展外商直接投资人民币结算业务。深化集体林权制度改革，启动国有林场改革试点，依法开展草原承包经营登记。推进水利建设管理体制改，创新水资源管理体制。深化国有企业改革。启动实施电网主辅分离改革重组以及上网电价和非居民用电价格调整方案。基本完成乡镇机构改革。事业单位分类改革有序开展。

我们坚持出口和进口并重，利用外资和对外投资并举，全面提升开放型经济水平。积极推进市场多元化战略，努力优化贸易结构。全年货物进出口总额 3.64 万亿美元，增长 22.5%，其中，出口增长 20.3%，进口增长 24.9%，贸易顺差进一步下降。实际使用外商直接投资 1160 亿美元，服务业和中西部地区比重提高。企业“走出去”步伐加快，非金融类对外直接投资 601 亿美元。积极参与国际和区域经济合作，多边双边经贸关系继续深化。

我们在民主法制建设、国防和军队建设、港澳台工作和外交工作等方面,都取得了卓有成效的进展。

过去一年的成绩来之不易,显示了中国特色社会主义的优越性和生命力,增强了中华民族的自豪感和凝聚力。这是以胡锦涛同志为总书记的党中央科学决策、正确领导的结果,是全党全军全国各族人民齐心协力、顽强拼搏的结果。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!

我们也清醒地看到,我国经济社会发展仍然面临不少困难和挑战。从国际看,世界经济复苏进程艰难曲折,国际金融危机还在发展,一些国家主权债务危机短期内难以缓解。主要发达经济体失业率居高难下,增长动力不足,新兴经济体面临通货膨胀和经济增速回落的双重压力。主要货币汇率剧烈波动,大宗商品价格大幅震荡。国际贸易投资保护主义强化。从国内看,解决体制性结构性矛盾,缓解发展不平衡、不协调、不可持续的问题更为迫切、难度更大,经济运行中又出现不少新情况新问题。主要是:经济增长存在下行压力,物价水平仍处高位,房地产市场调控处于关键阶段,农业稳定发展、农民持续增收难度加大,就业总量压力与结构性矛盾并存,一

些企业特别是小型微型企业经营困难增多,部分行业产能过剩凸显,能源消费总量增长过快。一些长期矛盾与短期问题相互交织,结构性因素和周期性因素相互作用,国内问题和国际问题相互关联,宏观调控面临更加复杂的局面。政府工作仍存在一些缺点和不足,节能减排、物价调控目标没有完成;征地拆迁、安全生产、食品药品安全、收入分配等方面问题还很突出,群众反映强烈;政府管理和服务水平有待提高,廉政建设亟需加强。

我们一定要以对国家和人民高度负责的精神,采取更加有力的措施,切实解决存在的问题,努力把各项工作做得更好,决不辜负人民的重托。

二、2012 年工作总体部署

今年是“十二五”时期承前启后的重要一年,也是本届政府任期的最后一年。我们要恪尽职守、锐意进取、攻坚克难,决不懈怠,交出一份人民满意的答卷。

我国发展仍处于重要战略机遇期,在较长时期内继续保持经济平稳较快发展具备不少有利条件。工业化、城镇化和农业现代化快速推进,消费结构和产业结构升级蕴藏着巨大的需求潜力;经过 30 多年改革开放,我国发展建立了良好的物质基础和体制条件,宏观调控经验不断丰富,企业竞争力和抗风险能力明显提高;东部地区创新发展能力增强,中西部地区和东北等老工业基地发

展潜力不断释放;经济发展的传统优势依然存在,劳动力资源丰富、素质提高;财政收支状况良好,金融体系运行稳健,社会资金比较充裕。世界经济政治格局正在发生深刻变化,和平、发展、合作仍然是时代潮流,总体上有利于我国和平发展。我们要坚定信心,善于运用有利条件和积极因素,继续抓住和用好重要战略机遇期,推动经济平稳较快发展,不断增强我国的综合国力和国际影响力。

我们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,坚持稳中求进,加强和改善宏观调控,继续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,加快推进经济发展方式转变和经济结构调整,着力扩大国内需求特别是消费需求,着力加强自主创新和节能减排,着力深化改革开放,着力保障和改善民生,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,努力实现经济平稳较快发展和物价总水平基本稳定,保持社会和谐稳定,以经济社会发展的优异成绩迎接党的十八大胜利召开。

今年经济社会发展的主要预期目标是:国内生产总值增长7.5%;城镇新增就业900万人以上,城镇登记失业率控制在4.6%以内;居民消费价格涨幅控制在4%左右;进出口总额增长10%左右,国际收支状况继续改善。同时,要在产业结构调整、自主创新、节能减排等方面取

得新进展,城乡居民收入实际增长和经济增长保持同步。这里要着重说明,国内生产总值增长目标略微调低,主要是要与“十二五”规划目标逐步衔接,引导各方面把工作着力点放到加快转变经济发展方式、切实提高经济发展质量和效益上来,以利于实现更长时期、更高水平、更好质量发展。提出居民消费价格涨幅控制在4%左右,综合考虑了输入性通胀因素、要素成本上升影响以及居民承受能力,也为价格改革预留一定空间。

综合考虑各方面情况,要继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策,根据形势变化适时适度预调微调,进一步提高政策的针对性、灵活性和前瞻性。

继续实施积极的财政政策。保持适度的财政赤字和国债规模。今年拟安排财政赤字8000亿元,赤字率下降到1.5%左右,其中中央财政赤字5500亿元,代发地方债2500亿元。优化财政支出结构、突出重点,更加注重向民生领域倾斜,加大对教育、文化、医疗卫生、就业、社会保障、保障性安居工程等方面的投入。更加注重加强薄弱环节,加大对“三农”、欠发达地区、科技创新和节能环保、水利、地质找矿等的支持。更加注重勤俭节约,严格控制“三公经费”,大力精简会议和文件,深化公务用车制度改革,进一步降低行政成本。继续控制楼堂馆所建设规模 and 标准,压缩大型运动会场馆建设投入。全面加强对重点领域、重点部门和重点资金的审计。实施结构性减税。

认真落实和完善支持小型微型企业和个体工商户发展的各项税收优惠政策,开展营业税改征增值税试点。继续对行政事业性收费和政府性基金进行清理、整合和规范。加强地方政府性债务管理和风险防范。按照分类管理、区别对待、逐步化解的原则,继续妥善处理存量债务。进一步清理规范地方政府融资平台公司。坚决禁止各级政府以各种形式违规担保、承诺。同时,把短期应对措施和长期制度建设结合起来,严格控制地方政府新增债务,将地方政府债务收支分类纳入预算管理。

继续实施稳健的货币政策。按照总量适度、审慎灵活的要求,兼顾促进经济平稳较快发展、保持物价稳定和防范金融风险。综合运用各种货币政策工具,调节好货币信贷供求,保持社会融资规模合理增长。广义货币预期增长14%。优化信贷结构,支持国家重点在建、续建项目和保障性安居工程建设,加强对符合产业政策、有市场需求的企业特别是小型微型企业的信贷支持,切实降低实体经济融资成本。继续严格控制对高耗能、高污染和产能过剩行业的贷款。完善人民币汇率形成机制,增强人民币汇率双向浮动弹性,保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。大力发展外汇市场,丰富外汇产品,为市场主体提供更多的汇率避险工具,管好用好外汇储备。建立健全系统性金融风险防范和监管协调机制,增强抵御风险能力。加强跨境资本流动监控。规范各类借