



十一届全国人大三次会议
《政府工作报告》

学习问答

国务院研究室编写组

中国言实出版社

十一届全国人大三次会议

《政府工作报告》

学习问答

国务院研究室编写组

中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

十一届全国人大三次会议《政府工作报告》学习问答/
国务院研究室编写组.

—北京:中国言实出版社, 2010. 3

ISBN 978 - 7 - 80250 - 135 - 5

I. 十…

II. 国…

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(2010)第 037262 号

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

电 话: 64924716 (发行部) 64963101 (邮 购)

64924880 (总编室) 64928661 (二编部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 三河市东方印刷厂

版 次 2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷

规 格 850 毫米×1168 毫米 1/32 9.5 印张

字 数 235 千字

定 价 20.00 元 ISBN 978 - 7 - 80250 - 135 - 5/D • 344

政 府 工 作 报 告

——2010 年 3 月 5 日在第十一届全国
人民代表大会第三次会议上

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、2009 年工作回顾

2009 年是新世纪以来我国经济发展最为困难的一年。去年这个时候，国际金融危机还在扩散蔓延，世界经济深度衰退，我国经济受到严重冲击，出口大幅下降，不少企业经营困难，有的甚至停产倒闭，失业人员大量增加，农民工大批返乡，经济增速陡然下滑。在异常困难的情况下，全国各族人民在中国共产党的坚强领导下，坚定信心，迎难而上，顽强拼搏，从容应对国际金融危机冲击，在世界率先实现经济回升向好，改革开放和社会主义现

代化建设取得新的重大成就。国内生产总值达到 33.5 万亿元,比上年增长 8.7%;财政收入 6.85 万亿元,增长 11.7%;粮食产量 53082 万吨,再创历史新高,实现连续 6 年增产;城镇新增就业 1102 万人;城镇居民人均可支配收入 17175 元,农村居民人均纯收入 5153 元,实际增长 9.8%和 8.5%。我国在全面建设小康社会道路上又迈出坚实的一步。实践再次证明,任何艰难险阻都挡不住中华民族伟大复兴的历史进程。

过去的一年,极不平凡,令人振奋。我们隆重庆祝新中国成立 60 周年。抚今追昔,伟大祖国的辉煌成就极大地激发了全国人民的自信心和自豪感,极大地增强了中华民族的向心力和凝聚力,极大地提升了我国的国际地位和影响力,必将激励我们在中国特色社会主义道路上继续奋勇前进。

一年来,我们主要做了以下工作:

(一)加强和改善宏观调控,促进经济平稳较快发展。我们实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策,全面实施并不断完善应对国际金融危机的一揽子计划。大规模增加财政支出和实行结构性减税,保持货币信贷快速增长,提高货币政策的可持续性,扩大直接融资规模,满足经济社会发展的资金需求,有效扩大了内需,很快扭转了经济增速下滑趋势。

着力扩大居民消费。我们鼓励消费的政策领域之宽、力度之大、受惠面之广前所未有。中央财政投入资金 450 亿元,补贴家电汽车摩托车下乡、汽车家电以旧换新和农机具购置。减半征收小排量汽车购置税,减免住房

交易相关税收,支持自住性住房消费。全年汽车销售1364万辆,增长46.2%;商品房销售9.37亿平方米,增长42.1%;社会消费品零售总额实际增长16.9%,消费对经济增长的拉动作用明显增强。

促进投资快速增长。我们发挥政府投资“四两拨千斤”的作用,引导带动社会投资。实施两年新增4万亿元的投资计划。2009年中央政府公共投资9243亿元,比上年预算增加5038亿元,其中,保障性住房、农村民生工程、社会事业投资占44%,自主创新、结构调整、节能减排和生态建设占16%,重大基础设施建设占23%,灾后恢复重建占14%。全社会固定资产投资增长30.1%,投资结构进一步优化。投资快速增长有效弥补了外需下降的缺口,加强了薄弱环节,为经济社会长远发展奠定了坚实的基础。

我们加快推进汶川地震灾后恢复重建,重灾区已完成投资6545亿元,占规划总投资的65.5%。国家的大力支持,全国人民的无私援助,灾区群众的艰苦奋斗,使遭受重大创伤的灾区呈现出崭新面貌。一座座新城拔地而起,一个个村庄焕发出蓬勃生机。这充分体现了中华民族的无疆大爱,有力彰显了社会主义制度的无比优越。

(二)大力调整经济结构,夯实长远发展基础。我们把保增长与调结构紧密结合起来,加快解决制约经济发展的结构性矛盾。

“三农”工作进一步加强。中央财政用于“三农”的支出7253亿元,增长21.8%。大幅度提高粮食最低收购价。启动实施全国新增千亿斤粮食生产能力建设规划。

继续改善农村生产生活条件,农村饮水安全工程使 6069 万农民受益,新增 510 万沼气用户,新建和改造农村公路 38 万公里、农村电网线路 26.6 万公里,又有 80 万户农村危房得到改造,9.2 万户游牧民实现了定居。我们加大扶贫力度,贫困地区的生产生活条件得到明显改善。

产业结构调整力度加大。制定并实施十大重点产业结构调整振兴规划。鼓励企业加快技术改造,安排 200 亿元技改专项资金支持 4441 个技改项目。重点行业兼并重组取得新进展。下大力气抑制部分行业产能过剩和重复建设,关停小火电机组 2617 万千瓦,淘汰落后的炼钢产能 1691 万吨、炼铁产能 2113 万吨、水泥产能 7416 万吨、焦炭产能 1809 万吨。加快实施国家科技重大专项,中央财政用于科技的支出 1512 亿元,增长 30%。积极支持自主创新产品推广应用,清洁能源、第三代移动通信等一批新兴产业快速发展。大力加强基础设施建设,新建铁路投入运营 5557 公里,高速公路新建通车 4719 公里,城市轨道交通建设加快,新建、改扩建民用机场 35 个;新增发电装机 8970 万千瓦,西气东输二线西段工程实现供气,南水北调工程建设加快推进,6183 座病险水库除险加固工程开工建设。

节能减排和环境保护扎实推进。安排预算内资金,支持重点节能工程、循环经济等项目 2983 个;实施节能产品惠民工程,推广节能空调 500 多万台、高效照明灯具 1.5 亿只。继续推进林业重点生态工程建设,完成造林 588 万公顷,森林覆盖率达到 20.36%。综合治理水土流失面积 4.8 万平方公里。加强“三河三湖”等重点流域水

污染防治和工业废水废气废渣治理。“十一五”前四年累计单位国内生产总值能耗下降 14.38%，化学需氧量、二氧化硫排放量分别下降 9.66% 和 13.14%。积极开展应对气候变化工作，明确提出 2020 年我国控制温室气体排放行动目标和政策措施。气象预报预警和地震监测工作得到加强，灾害防御能力不断提升。

区域协调发展迈出新步伐。深入实施区域发展总体战略，制定若干区域发展重大规划和政策。中西部和东北地区加快开放开发，积极承接产业转移，发展基础不断夯实；东部地区加快结构调整和自主创新，经济发展活力增强。区域发展呈现布局改善、结构优化、协调性提高的良好态势。

(三) 坚持深化改革开放，不断完善有利于科学发展的体制机制。我们把深化改革开放作为应对国际金融危机的强大动力，努力消除体制障碍，不断提高对外开放水平。

重点领域和关键环节改革加快推进。增值税转型全面实施。成品油价格和税费改革顺利推进，新的成品油价格形成机制规范运行。国家开发银行商业化转型和农业银行股份制改革扎实推进，跨境贸易人民币结算试点启动实施。创业板正式推出，为自主创新及其他成长型创业企业开辟了新的融资渠道。地方政府机构改革有序开展，事业单位分类改革试点稳步进行。集体林权制度改革全面推开，1 亿公顷林地确权到户，占全国集体林地面积的 60%，这是继土地家庭承包之后我国农村经营制度的又一重大变革。

开放型经济水平不断提高。出台一系列稳定外需的政策措施,采取符合国际惯例的方式支持出口企业,完成短期出口信用保险承保 900 亿美元,安排 421 亿美元大型成套设备出口融资保险。鼓励增加进口。去年下半年开始进出口降幅明显收窄,国际市场份额得到巩固,全年进出口总额 2.2 万亿美元。扭转利用外资下降局面,全年实际利用外商直接投资 900 亿美元。企业“走出去”逆势上扬,非金融类对外直接投资和对外工程承包营业额分别达 433 亿美元和 777 亿美元。积极参与国际宏观经济政策对话协调和经贸金融合作,在共同应对国际金融危机中发挥了建设性作用。

(四)着力改善民生,加快发展社会事业。在应对国际金融危机的困难情况下,我们更加注重保障和改善民生,切实解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。

实施更加积极的就业政策。强化政府促进就业的责任。中央财政安排就业专项资金 426 亿元,比上年增长 59%。实施困难企业缓缴社会保险费或降低部分费率、再就业税收减免及提供相关补贴等政策,鼓励企业稳定和增加就业。开展系列就业服务活动,多渠道开辟公益性就业岗位,促进高校毕业生到基层就业、应征入伍和到企事业单位就业见习。全年组织 2100 万城乡劳动者参加职业培训。这些措施促进了就业的基本稳定。

加快完善社会保障体系。普遍建立养老保险省级统筹制度,出台包括农民工在内的城镇企业职工养老保险关系转移接续办法。在 320 个县开展新型农村社会养老

保险试点,推动我国社会保障制度建设迈出历史性步伐。中央财政安排社会保障资金 2906 亿元,比上年增长 16.6%。企业退休人员基本养老金连续 5 年增加,去年又人均提高 10%。农村五保户供养水平、优抚对象抚恤补助标准、城乡低保对象保障水平都有新的提高。中央财政安排保障性安居工程补助资金 551 亿元,比上年增长 2 倍。新建、改扩建各类保障性住房 200 万套,棚户区改造解决住房 130 万套。全国社会保障基金积累 6927 亿元,比上年增长 44.2%。社会保障体系得到加强。

进一步促进教育公平。大幅度增加全国教育支出,其中中央财政支出 1981 亿元,比上年增长 23.6%。全面落实城乡义务教育政策,中央下达农村义务教育经费 666 亿元,提前一年实现农村中小學生人均公用经费 500 元和 300 元的目标。实行义务教育阶段教师绩效工资制度。中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生免学费政策开始实施。国家助学制度不断完善,资助学生 2871 万人,基本保障了困难家庭的孩子不因贫困而失学。

稳步推进医药卫生事业改革发展。组织实施医药卫生体制改革。中央财政医疗卫生支出 1277 亿元,比上年增长 49.5%。城镇职工和城镇居民基本医疗保险参保 4.01 亿人,新型农村合作医疗制度覆盖 8.3 亿人。中央财政安排 429 亿元,解决关闭破产国有企业退休人员医疗保险问题。基本药物制度在 30% 的基层医疗卫生机构实施。中央财政支持建设了一批县级医院、乡镇中心卫生院和社区卫生服务中心。启动实施扩大乙肝疫苗接种

等重大公共卫生服务专项。加强食品、药品安全专项整治。面对突如其来的甲型 H1N1 流感疫情,我们依法科学有序地开展防控工作,有效保障了人民群众生命安全,维护了社会正常秩序。

在国际金融危机严重冲击、世界经济负增长的背景下,我国取得这样的成绩极为不易。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和衷共济、团结奋斗的结果。在这里,我代表国务院,向全国各族人民,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!

一年来,我们认真贯彻落实科学发展观,积极应对国际金融危机,全面做好政府工作,有以下几点体会:必须坚持运用市场机制和宏观调控两种手段,在坚持市场经济改革方向、发挥市场配置资源基础性作用、激发市场活力的同时,充分发挥我国社会主义制度决策高效、组织有力、集中力量办大事的优势。必须坚持处理好短期和长期两方面关系,注重远近结合、标本兼治,既克服短期困难、解决突出矛盾,又加强重点领域和薄弱环节、为长远发展奠定基础。必须坚持统筹国内国际两个大局,把扩大内需作为长期战略方针,坚定不移地实行互利共赢的开放战略,加快形成内需外需协调拉动经济增长的格局。必须坚持发展经济与改善民生、维护社会公平正义的内在统一,围绕改善民生谋发展,把改善民生作为经济发展

的出发点、落脚点和持久动力,着眼维护公平正义,让全体人民共享改革发展成果,促进社会和谐稳定。必须坚持发挥中央和地方两个积极性,既强调统一思想、顾全大局,又鼓励因地制宜、探索创新,形成共克时艰的强大合力。这些经验对我们坚持中国特色社会主义道路,提高驾驭社会主义市场经济能力,推进现代化进程,具有重要而深远的意义。

二、2010 年主要任务

今年是继续应对国际金融危机、保持经济平稳较快发展、加快转变经济发展方式的关键一年,是全面实现“十一五”规划目标、为“十二五”发展打好基础的重要一年。

今年发展环境虽然有可能好于去年,但是面临的形势极为复杂。各种积极变化和不利影响此长彼消,短期问题和长期矛盾相互交织,国内因素和国际因素相互影响,经济社会发展中“两难”问题增多。从国际看,世界经济有望恢复性增长,国际金融市场渐趋稳定,经济全球化深入发展的大趋势没有改变,世界经济格局大变革、大调整孕育着新的发展机遇。同时,世界经济复苏的基础仍然脆弱,金融领域风险没有完全消除,各国刺激政策退出抉择艰难,国际大宗商品价格和主要货币汇率可能加剧波动,贸易保护主义明显抬头,加上气候变化、粮食安全、能源资源等全球性问题错综复杂,外部环境不稳定、不确定因素依然很多。从国内看,我国仍处在重要战略机遇

期。经济回升向好的基础进一步巩固,市场信心增强,扩大内需和改善民生的政策效应继续显现,企业适应市场变化的能力和竞争力不断提高。但是,经济社会发展中仍然存在一些突出矛盾和问题。经济增长内生动力不足,自主创新能力不强,部分行业产能过剩矛盾突出,结构调整难度加大;就业压力总体上持续增加和结构性用工短缺的矛盾并存;农业稳定发展和农民持续增收的基础不稳固;财政金融领域潜在风险增加;医疗、教育、住房、收入分配、社会管理等方面的突出问题亟待解决。我们必须全面、正确判断形势,决不能把经济回升向好的趋势等同于经济运行根本好转。要增强忧患意识,充分利用有利条件和积极因素,努力化解矛盾,更加周密地做好应对各种风险和挑战的准备,牢牢把握工作的主动权。

做好今年的政府工作,要认真贯彻党的十七大和十七届三中、四中全会精神,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,着力搞好宏观调控和保持经济平稳较快发展,着力加快经济发展方式转变和经济结构调整,着力推进改革开放和自主创新,着力改善民生和促进社会和谐稳定,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,加快全面建设小康社会进程,努力实现经济社会又好又快发展。

今年经济社会发展的主要预期目标是:国内生产总值增长8%左右;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3%左右;国际收支状况改善。这里要着重说明,提出国内生产总值

增长 8% 左右,主要是强调好字当头,引导各方面把工作重点放到转变经济发展方式、调整经济结构上来。提出居民消费价格涨幅 3% 左右,综合考虑了去年价格变动的翘尾因素、国际大宗商品价格的传导效应、国内货币信贷增长的滞后影响以及居民的承受能力,并为资源环境税费和资源性产品价格改革留有一定空间。

今年要重点抓好八个方面工作:

(一)提高宏观调控水平,保持经济平稳较快发展

要继续实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策,保持政策的连续性和稳定性,根据新形势新情况不断提高政策的针对性和灵活性,把握好政策实施的力度、节奏和重点。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。既要保持足够的政策力度、巩固经济回升向好的势头,又要加快经济结构调整、推动经济发展方式转变取得实质性进展,还要管理好通胀预期、稳定物价总水平。

继续实施积极的财政政策。一是保持适度的财政赤字和国债规模。今年拟安排财政赤字 10500 亿元,其中中央财政赤字 8500 亿元,继续代发地方债 2000 亿元并纳入地方财政预算。这样的安排主要是考虑到今年财政收支矛盾仍然十分突出。从财政收入看,上年一次性特殊增收措施没有或减少了,还要继续实施结构性减税政策,财政收入增长不会太快;从财政支出看,继续实施应对国际金融危机的一揽子计划,完成在建项目、加强薄弱环节、推进改革、改善民生、维护稳定等都需要增加投入。二是继续实施结构性减税政策,促进扩大内需和经济结

构调整。三是优化财政支出结构,有保有压,把钱花在刀刃上。继续向“三农”、民生、社会事业等领域倾斜,支持节能环保、自主创新和欠发达地区的建设。严格控制一般性支出,大力压缩公用经费。四是切实加强政府性债务管理,增强内外部约束力,有效防范和化解潜在财政风险。同时,要依法加强税收征管和非税收入管理,严厉打击偷骗税行为,做到应收尽收。

继续实施适度宽松的货币政策。一是保持货币信贷合理充裕。今年广义货币 M2 增长目标为 17% 左右,新增人民币贷款 7.5 万亿元左右。这两个指标虽然都低于去年实际执行结果,但仍然是适度宽松的政策目标,能够满足经济社会发展的合理资金需求。同时也有利于管理好通胀预期、提高金融支持经济发展的可持续性。二是优化信贷结构。落实有保有控的信贷政策,加强对重点领域和薄弱环节的支持,有效缓解农户和小企业融资难问题,严格控制对“两高”行业和产能过剩行业的贷款。强化贷后管理,确保信贷资金支持实体经济。三是积极扩大直接融资。完善多层次资本市场体系,扩大股权和债券融资规模,更好地满足多样化投融资需求。四是加强风险管理,提高金融监管有效性。探索建立宏观审慎管理制度,强化对跨境资本流动的有效监控,防范各类金融风险。继续完善人民币汇率形成机制,保持人民币汇率在合理、均衡水平上的基本稳定。

积极扩大居民消费需求。继续提高农民收入、企业退休人员基本养老金、部分优抚对象待遇和城乡居民最低生活保障水平,增强居民特别是中低收入者消费能力。

巩固扩大传统消费,积极培育信息、旅游、文化、健身、培训、养老、家庭服务等消费热点,促进消费结构优化升级。扩大消费信贷。加强商贸流通体系等基础设施建设,积极发展电子商务。整顿和规范市场秩序,努力营造便利、安全、放心的消费环境。继续实施和完善鼓励消费的各项政策措施。大幅提高家电下乡产品最高限价,增加品种和型号,扩大补贴范围,完善补贴标准和办法,加强对中标企业的管理和考核,提高产品质量和服务水平;完善家电、汽车以旧换新和汽车、摩托车下乡政策,小排量汽车购置税按7.5%征收。我们一定要落实好这些政策措施,把好事办好,真正让广大群众得到实惠。

着力优化投资结构。各级政府投资都要集中力量保重点,严格控制新开工项目,资金安排主要用于项目续建和收尾,切实防止出现“半拉子”工程。扎实推进地震灾区恢复重建,保质保量完成任务。鼓励扩大民间投资,完善和落实促进民间投资的相关政策。加强和改进投资管理,严格执行用地、节能、环保、安全等市场准入标准和产业政策,切实防止重复建设。对有财政资金投入的建设项目,要加强全程监督,坚决避免以扩大内需为名,搞劳民伤财的形象工程和政绩工程。坚持科学民主决策,确保公共投资真正用于推进经济社会发展和改善人民生活,经得起实践和历史的检验。

(二)加快转变经济发展方式,调整优化经济结构

转变经济发展方式刻不容缓。要大力推动经济进入创新驱动、内生增长的发展轨道。

继续推进重点产业调整振兴。一是加大技术改造力

度。用好技改专项资金,引导企业开发新产品和节能降耗。二是促进企业兼并重组。打破行业垄断和地区封锁,推动优势企业兼并困难企业,加快淘汰落后产能。三是全面提升产品质量。引导企业以品牌、标准、服务和效益为重点,健全质量管理体系,强化社会责任。切实加强市场监管和诚信体系建设,努力把我国产品质量提高到新水平。

大力培育战略性新兴产业。国际金融危机正在催生新的科技革命和产业革命。发展战略性新兴产业,抢占经济科技制高点,决定国家的未来,必须抓住机遇,明确重点,有所作为。要大力发展新能源、新材料、节能环保、生物医药、信息网络和高端制造产业。积极推进新能源汽车、“三网”融合取得实质性进展,加快物联网的研发应用。加大对战略性新兴产业的投入和政策支持。

进一步促进中小企业发展。一是建立和完善中小企业服务体系。抓紧修订中小企业划分标准,加快中小企业公共服务平台、信息服务网络和小企业创业基地建设,进一步减少、简化行政审批,坚决清理和取消不合理收费。二是继续落实财政对中小企业支持政策。中央财政扶持中小企业发展专项资金安排 106 亿元。对部分小型微利企业实行所得税优惠政策。中央财政预算内技术改造专项投资要覆盖中小企业,地方政府也要加大投入。三是加强对中小企业的金融支持。完善小企业信贷考核体系。鼓励建立小企业贷款风险补偿基金。中小企业贷款税前全额拨备损失准备金。发展多层次中小企业信用担保体系,落实好对符合条件的中小企业信用担保机构