



十一届全国人大四次会议  
《政府工作报告》

辅导读本

2011

国务院研究室编写组

人民出版社  
中国言实出版社

十一届全国人大四次会议  
**《政府工作报告》**  
辅导读本  
2011

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:周 昕

### 图书在版编目(CIP)数据

十一届全国人大四次会议《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,2011.3  
ISBN 978-7-01-009712-1

I. ①十… II. ①国… III. ①全国人民代表大会-政府工作  
报告-学习参考资料 IV. ①D623

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 031282 号

## 十一届全国人大四次会议《政府工作报告》辅导读本

SHIYIJIE QUANGUO RENDA SICI 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

2011年3月第1版 2011年3月北京第1次印刷

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:17.75

字数:426千 印数:00,001-50,000册

ISBN 978-7-01-009712-1 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

——2011年3月5日在第十一届全国  
人民代表大会第四次会议上

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，请各位代表审议，并请全国政协委员提出意见。

## 一、“十一五”时期国民经济和 社会发展的回顾

“十一五”时期是我国发展进程中极不平凡的五年。面对国内外复杂形势和一系列重大风险挑战，中国共产党团结带领全国各族人民，全面推进改革开放和现代化建设，国家面貌发生了历史性变化。

——这五年，我国社会生产力、综合国力显著提高。我们有效应对国际金融危机冲击，保持经济平稳较快发展，胜利完成“十一五”规划的主要目标和任务，国民经济迈上新的台阶。国内生产总值达到39.8万亿元，年均增

长 11.2%，财政收入从 3.16 万亿元增加到 8.31 万亿元。载人航天、探月工程、超级计算机等前沿科技实现重大突破。国防和军队现代化建设取得重大成就。

——这五年，各项社会事业加快发展、人民生活明显改善。教育、科技、文化、卫生、体育事业全面进步。城镇新增就业 5771 万人，转移农业劳动力 4500 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实际增长 9.7% 和 8.9%；覆盖城乡的社会保障体系逐步健全。

——这五年，改革开放取得重大进展。重点领域和关键环节改革实现新突破，社会主义市场经济体制更加完善。去年对外贸易总额达到 2.97 万亿美元，开放型经济水平快速提升。

——这五年，我国国际地位和影响力显著提高。我们在国际事务中发挥重要的建设性作用，有力维护国家主权、安全和发展利益，全方位外交取得重大进展。我们成功举办北京奥运会、上海世博会，实现了中华民族的百年梦想。

这些辉煌成就，充分显示了中国特色社会主义的优越性，展现了改革开放的伟大力量，极大增强了全国各族人民的自信心和自豪感，增强了中华民族的凝聚力和向心力，必将激励我们在新的历史征程上奋勇前进。

五年来，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。

我们注重把握宏观调控的方向、重点和力度,牢牢掌握经济工作的主动权。“十一五”前期,针对投资增长过快、贸易顺差过大、流动性过剩,以及结构性、输入性物价上涨等问题,采取正确的政策措施,有效防止了苗头性问题演变成趋势性问题、局部性问题演变成全局性问题。近两年,面对百年罕见的国际金融危机冲击,我们沉着应对,科学决策,果断实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策。坚持实施一揽子计划,大规模增加政府支出和实行结构性减税,大范围实施重点产业调整振兴规划,大力推进自主创新和加强科技支撑,大幅度提高社会保障水平。坚持扩大内需的战略方针,采取鼓励消费的一系列政策措施,增加城乡居民特别是低收入群众收入,消费规模持续扩大,结构不断升级。实施两年新增4万亿元的投资计划,其中,新增中央投资1.18万亿元。保障性安居工程、农村民生工程和社会事业投资占43.7%,自主创新、结构调整、节能减排和生态建设占15.3%,重大基础设施建设占23.6%,灾后恢复重建占14.8%。政府投资引导带动社会投资,国内需求大幅增加,有效弥补外需缺口,较短时间内扭转经济增速下滑趋势,在世界率先实现回升向好,既战胜了特殊困难、有力地保障和改善了民生,又为长远发展奠定了坚实基础。

(二)毫不放松地做好“三农”工作,巩固和加强农业基础。中央财政“三农”投入累计近3万亿元,年均增幅

超过23%。彻底取消农业税和各种收费,结束了农民种田交税的历史,每年减轻农民负担超过1335亿元。建立种粮农民补贴制度和主产区利益补偿机制,农民的生产补贴资金去年达到1226亿元。对重点粮食品种实行最低收购价和临时收储政策,小麦、稻谷最低收购价提高了25%到40%。严格保护耕地。着力推进农业科技进步。粮食产量屡创历史新高,去年达到54641万吨,连续7年增产;农民人均纯收入达到5919元,实现持续较快增长。农村综合改革稳步推进,集体林权制度改革、国有农场管理体制全面推开。农业农村基础设施加快建设,完成7356座大中型和重点小型水库除险加固,解决2.15亿农村人口饮水安全问题,农民的日子越过越好,农村发展进入一个新时代。

(三)大力推进经济结构调整,提高经济增长质量和效益。一是加快产业结构调整 and 自主创新。积极推进企业技术改造和兼并重组,工业特别是装备制造业总体水平和竞争力明显提高。战略性新兴产业迅速成长。加快建设国家创新体系,实施知识创新工程和技术创新工程,突破了一批产业发展急需的前沿技术、核心技术和关键装备技术,一大批科研成果实现了产业化。服务业快速发展,在国内生产总值中占比提高2.5个百分点。基础设施建设明显加快,五年建成铁路新线1.6万公里,新增公路63.9万公里,其中高速公路3.3万公里,新建、改扩

建机场 33 个,新建和加固堤防 1.7 万公里。二是扎实推进节能减排、生态建设和环境保护。提出到 2020 年我国控制温室气体排放行动目标和政策措施,制定实施节能减排综合性工作方案。大力发展清洁能源,新增发电装机容量 4.45 亿千瓦,其中水电 9601 万千瓦、核电 384 万千瓦。关停小火电机组 7210 万千瓦,淘汰了一批落后的煤炭、钢铁、水泥、焦炭产能。推进林业重点生态工程建设,完成造林 2529 万公顷。综合治理水土流失面积 23 万平方公里,加强重点流域水污染防治、大气污染防治和工业“三废”治理。大力发展循环经济。五年累计,单位国内生产总值能耗下降 19.1%,化学需氧量、二氧化硫排放量分别下降 12.45%、14.29%。三是促进区域经济协调发展。落实区域发展总体战略,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,推出促进西藏和四省藏区、新疆等民族地区跨越式发展的新举措。中西部和东北地区发展加快,经济增速等主要指标超过全国平均水平;东部地区经济结构不断优化,自主创新和竞争力逐步提高;地区间基本公共服务差距趋于缩小,各具特色的区域发展格局初步形成。

(四)坚定不移深化改革开放,增强经济社会发展内在活力。财政转移支付制度逐步完善,县级基本财力保障机制初步建立。增值税转型全面实施,成品油价格和税费改革顺利推进,资源税改革启动试点,内外资企业税

制全面统一。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、农村信用社改革积极推进;平稳解决上市公司股权分置问题,创业板、股指期货和融资融券顺利推出,债券市场稳步发展;深入推进保险业改革开放;人民币汇率形成机制改革有序推进,跨境贸易人民币结算试点不断扩大。国有企业公司制股份制改革、国有资产监管体制改革取得积极进展。邮政体制改革加快推进。制定实施促进中小企业发展和民间投资的一系列政策,非公有制经济发展环境不断改善,多种所有制经济共同发展。

不断拓展对外开放的广度和深度。进出口总额年均增长 15.9%,结构不断优化。贸易顺差连续两年下降,2010 年比上年减少 6.4%。利用外资水平进一步提高。企业“走出去”步伐明显加快,累计对外直接投资 2200 亿美元,对外工程承包和劳务合作营业额 3352 亿美元。积极参与全球经济治理机制改革和区域合作机制建设,多边、双边经贸合作继续深化。对外援助规模持续扩大。对外开放有力促进了经济发展和结构调整,增加了就业,吸收了先进技术和管理经验,大大提高了我国的国际地位。

(五)加快发展社会事业,切实保障和改善民生。始终坚持经济发展与社会发展相协调,围绕改善民生谋发展。把就业放在经济社会发展的优先位置。加强职业培

训和就业服务,促进高校毕业生、农村转移劳动力、城镇就业困难人员就业,做好退役军人就业安置工作。实施劳动合同法和就业促进法,普遍提高最低工资标准,推动建立和谐劳动关系。覆盖城乡的社会保障体系建设取得突破性进展,城镇职工基本养老保险实现省级统筹,实施养老保险关系跨省转移接续办法,连续7年提高企业退休人员基本养老金水平,年均增长10%,新型农村社会养老保险试点覆盖24%的县。积极稳妥推进医药卫生体制改革,全面建立城镇居民基本医疗保险制度、新型农村合作医疗制度,惠及12.67亿城乡居民。最低生活保障制度实现全覆盖,城乡社会救助体系基本建立,社会福利、优抚安置、慈善和残疾人事业取得新进展。全国社会保障基金积累7810亿元,比五年前增加5800多亿元。大力实施保障性住房建设和棚户区改造,使1100万户困难家庭住上了新房。我们要持之以恒,努力让全体人民老有所养、病有所医、住有所居。

制定和实施国家中长期教育改革和发展规划纲要。五年全国财政教育支出累计4.45万亿元,年均增长22.4%。全面实现城乡免费义务教育,所有适龄儿童都能“不花钱、有学上”。义务教育阶段教师绩效工资制度全面实施。中等职业教育对农村经济困难家庭、城市低收入家庭和涉农专业的学生实行免费。加快实施国家助学制度,财政投入从2006年的18亿元增加到2010年的

306 亿元,覆盖面从高等学校扩大到中等职业学校和普通高中,共资助学生 2130 万名,还为 1200 多万名义务教育寄宿生提供生活补助。加快农村中小学危房改造和职业教育基础设施建设。全面提高高等教育质量和水平,增强高校创新能力。制定并实施国家中长期科学和技术发展规划纲要,中央财政科技投入 6197 亿元,年均增长 22.7%,取得了一系列重大成果。大力加强基层医疗卫生服务能力建设。国家财政安排专项资金,改造和新建 2.3 万所乡镇卫生院、1500 所县医院、500 所县中医院和 1000 所县妇幼保健院,建立了 2400 所社区卫生服务中心。制定并实施国家中长期人才发展规划纲要。人口规划目标顺利实现。文化体制改革取得重要进展。公共文化服务体系建设明显加快,文化产业蓬勃发展。哲学社会科学和新闻出版、广播影视、文学艺术繁荣进步。城乡公共体育设施建设加快,全民健身活动蔚然成风。法制建设全面推进,“五五”普法顺利完成。创新和加强社会管理,社会保持和谐稳定。

抗击汶川特大地震等严重自然灾害的斗争取得重大胜利,汶川灾后恢复重建三年任务两年基本完成,玉树强烈地震和舟曲特大山洪泥石流灾后恢复重建有序推进。经过灾难的洗礼,中国人民更加成熟、自信、坚强,中华民族百折不挠、自强不息的伟大精神不可战胜。

五年来,我们不断深化行政管理体制改革,加快转变

政府职能,全面完成了新一轮政府机构改革,深入推进依法行政,建设法治政府和服务型政府,推进政务公开,加强行政问责,坚持不懈地开展反腐败斗争,政府自身建设取得积极进展。

过去五年,我们是一步一个脚印走过来的,中国人民有理由为此感到自豪!五年的成绩来之不易。这是以胡锦涛同志为总书记的党中央总揽全局、正确领导的结果,是全党全国各族人民共同努力奋斗的结果。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,表示诚挚感谢!

我们清醒地认识到,我国发展中不平衡、不协调、不可持续的问题依然突出。主要是:经济增长的资源环境约束强化,投资与消费关系失衡,收入分配差距较大,科技创新能力不强,产业结构不合理,农业基础仍然薄弱,城乡区域发展不协调,就业总量压力和结构性矛盾并存,制约科学发展的体制机制障碍依然较多;服务业增加值和就业比重、研究与试验发展经费支出占国内生产总值比重没有完成“十一五”规划目标。一些群众反映强烈的问题没有根本解决,主要是:优质教育、医疗资源总量不足、分布不均;物价上涨压力加大,部分城市房价涨幅过

高;违法征地拆迁等引发的社会矛盾增多;食品安全问题比较突出;一些领域腐败现象严重。我们一定要以对国家和人民高度负责的精神,通过艰苦细致的工作和坚持不懈的努力,加快解决这些问题,让人民满意!

回顾“十一五”时期的政府工作,我们进一步加深了以下几个方面的认识和体会。

一是必须坚持科学发展。我们战胜各种严峻挑战,靠的是发展;各领域取得的一切成就和进步,靠的是发展;解决前进道路上的困难和问题,仍然要靠发展。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,必须坚持以经济建设为中心,坚持科学发展。要以人为本,把保障和改善民生作为一切工作的出发点和落脚点,坚定不移走共同富裕道路,使发展成果惠及全体人民;坚持统筹兼顾,促进城乡、区域、经济社会协调发展;加快转变经济发展方式,大力推进自主创新,节约资源和保护环境,使经济社会发展与人口资源环境相协调,提高发展的全面性、协调性和可持续性。

二是必须坚持政府调控与市场机制有机统一。健全的市场机制,有效的宏观调控,都是社会主义市场经济体制不可或缺的重要组成部分。市场作用多一些还是政府作用多一些,必须相机抉择。在应对国际金融危机冲击中,我们加强和改善宏观调控,及时纠正市场扭曲,弥补市场失灵,防止经济出现大的起落,实践证明是完全正确

的。我们必须不断完善社会主义市场经济体制,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,激发经济的内在活力,同时,科学运用宏观调控手段,促进经济长期平稳较快发展。

三是必须坚持统筹国内国际两个大局。在经济全球化深入发展和对外开放不断深化的条件下,我国经济同世界经济的联系日益紧密,互动和依存不断增强。必须树立世界眼光,加强战略思维,善于从国际形势发展变化中充分把握发展机遇,稳妥应对风险挑战,利用好国内国际两个市场、两种资源,统筹处理好国内发展与对外开放关系,真正做到内外兼顾、均衡发展。

四是必须坚持把改革开放作为经济社会发展的根本动力。改革开放是实现国家强盛、人民幸福的必由之路,必须贯穿社会主义现代化建设全过程。我们要以更大的决心和勇气推进改革,提高改革决策的科学性,增强改革措施的协调性,全面推进经济、政治、文化、社会等各方面改革创新,从根本上破除体制机制障碍,最大限度解放和发展生产力,促进社会公平正义。要坚持把改善人民生活作为正确处理改革发展稳定关系的结合点,把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来,以改革促进和谐稳定,确保人民安居乐业、社会安宁有序、国家长治久安。

## 二、“十二五”时期的主要目标和任务

根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》，我们编制了《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要（草案）》，提交大会审议。

“十二五”是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。从国际看，世界多极化、经济全球化深入发展，和平、发展、合作仍是时代潮流。国际金融危机影响深远，世界经济结构加快调整，全球经济治理机制深刻变革，科技创新和产业转型孕育突破，发展中国家特别是新兴市场国家整体实力步入上升期。从国内看，我国发展的有利条件和长期向好的趋势没有改变，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，市场需求潜力巨大，资金供给充裕，科技和教育水平整体提升，劳动力素质提高，基础设施日益完善，政府宏观调控和应对重大挑战的能力明显增强，社会大局保持稳定。综合判断国际国内形势，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期。

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，适应国内外形势新变化，顺应各族人民过上更好生活新期待，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，深化改革开放，保障和改善民生，巩固和扩大

应对国际金融危机冲击成果,促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定,为全面建成小康社会打下具有决定性意义的基础。

——我们要推动经济发展再上新台阶。今后五年,我国经济增长预期目标是在明显提高质量和效益的基础上年均增长7%。按2010年价格计算,2015年国内生产总值将超过55万亿元。要进一步加强和改善宏观调控,保持价格总水平基本稳定,把短期调控政策和长期发展政策结合起来,坚持实施扩大内需战略,充分挖掘我国内需的巨大潜力,加快形成消费、投资、出口协调拉动经济增长的新局面。

——我们要加快转变经济发展方式和调整经济结构。坚持走中国特色新型工业化道路,推动信息化和工业化深度融合,改造提升制造业,培育发展战略性新兴产业。加快发展服务业,服务业增加值在国内生产总值中的比重提高4个百分点。积极稳妥推进城镇化,城镇化率从47.5%提高到51.5%,完善城市化布局和形态,不断提升城镇化的质量和水平。继续加强基础设施建设,进一步夯实经济社会发展基础。大力发展现代农业,加快社会主义新农村建设。深入实施区域发展总体战略和主体功能区战略,逐步实现基本公共服务均等化。促进城乡、区域良性互动,一二三产业协调发展。

——我们要大力发展社会事业。坚持优先发展教

育,稳步提升全民受教育程度。坚持自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来的方针,完善科技创新体系和支持政策,着力推进重大科学技术突破。研究与试验发展经费支出占国内生产总值比重达到2.2%,促进科技成果更好地转化为生产力。适应现代化建设需要,加强人才培养,努力造就规模宏大的高素质人才队伍。大力加强文化建设,推动文化改革发展实现新跨越,满足人民群众不断增长的精神文化需求。大力发展体育事业。进一步深化医药卫生体制改革,健全基本医疗卫生制度,加快实现人人享有基本医疗卫生服务的目标。创新社会管理体制机制,加强社会管理法律、体制、能力建设,确保社会既充满活力又和谐稳定。

——我们要扎实推进资源节约和环境保护。积极应对气候变化。加强资源节约和管理,提高资源保障能力,加大耕地保护、环境保护力度,加强生态建设和防灾减灾体系建设,全面增强可持续发展能力。非化石能源占一次能源消费比重提高到11.4%,单位国内生产总值能耗和二氧化碳排放分别降低16%和17%,主要污染物排放总量减少8%至10%,森林蓄积量增加6亿立方米,森林覆盖率达到21.66%。切实加强水利基础设施建设,推进大江大河重要支流、湖泊和中小河流治理,明显提高基本农田灌溉、水资源有效利用水平和防洪能力。

——我们要全面改善人民生活。坚持把增加就业作