

为决胜全面小康开好局起好步

——政府工作报告起草组负责人谈报告起草

3月16日上午，十二届全国人大四次会议在人民大会堂举行闭幕大会。大会通过了李克强总理代表国务院所作的政府工作报告。

国务院向全国人民代表大会报告工作是一项法定职责，也是接受人民监督的重要形式。这份约2万字的报告是如何起草、修改到提交代表委员审议、讨论的？报告与以往相比有何新特点、新亮点？又是如何吸收民意、汇聚民智的？政府工作报告起草组负责人向记者作了介绍。

思想先导、创新引领

——集中体现党中央治国理政新理念新思想新战略

今年是“十三五”开局之年。要使政府工作报告对经济社会发展有指导作用，首先要明确思想先导。

2015年10月26日至29日，党的十八届五中全会在北京举行，以习近平同志为总书记的党中央高瞻远瞩，运筹帷幄，科学描绘发展蓝图。全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，为政府工作报告的起草指明了方向。

12月18日至21日，中央经济工作会议在北京召开。习近平总书记在会上发表重要讲话，总结2015年经济工作，分析当前国内国际经济形势，部署2016年经济工作，重点是落实“十三五”规划建议要求，加强结构性改革特别是供给侧结构性改革，推动经济持续健康发展。李克强总理在讲话中阐述了2016年宏观经济政策取向，具体部署了新一年经济社会发展重点工作。这为政府工作报告的起草提供了有力指导。

党中央、国务院高度重视政府工作报告起草工作。习近平总书记先后主持召开

中共中央政治局常委会议、中央政治局会议，听取汇报，对报告进行审议。李克强总理亲自主持政府工作报告起草工作，先后召开国务院常务会议、国务院全体会议，进行讨论和征求意见。

早在去年10月初，政府工作报告的起草工作就已启动。报告起草组以国务院研究室人员为主，吸收了十几个政府部门、地方政府以及有关智库的相关负责人和专家参与，起草组还多次深入地方调研，保证报告充分体现各地区各部门各方面的愿望和要求。

起草组负责人指出，政府工作报告以党中央治国理政新理念新思想新战略为主线，强调“牢牢抓住发展第一要务不放松”、“大力推进结构性改革”、“加快新旧发展动能接续转换”，要求贯彻好创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念，落实好宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底“五大政策”，实施好去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板“五大重点任务”，把握好稳增长与调结构的平衡，保持经济运行在合理区间，体现了“新、实、活”的特点。

——提法新：报告既立足实际又着眼长远，第一次创新性的对今年经济预期增长目标提出6.5%—7%的弹性范围。一些新理念如“新经济”、“分享经济”等，新举措如“中国制造+互联网”等，都是第一次出现在政府工作报告上。

——措施实：明确了形势任务就要有具体可行的措施，报告在此下足了功夫。如“新建改建农村公路20万公里”、“抓紧新一轮农村电网改造升级”、“退耕还林还草1500万亩以上”、“棚户区住房改造600万套”、“开工建设城市地下综合管廊2000公里以上”等，都是既能拉动投资又利于扩大消费、既利在当下又着眼长远的重大举

措。

——风格活：今年报告用词更加鲜活，语言风格更贴近百姓。如“财政收入增长虽放缓，但该给群众办的实事一件也不能少”、“决不允许占着位子不干事”、“中国改革开放30多年的辉煌成就，就是广大干部群众干出来的”等，用百姓的语言，说到了百姓心里。

“起草、修改、完善，几个月时间里，起草组前后修改几十次，先后完成政府工作报告草稿、讨论稿、送审稿、征求意见稿。”起草组负责人说。

务实、开放、有温度

——汇集民智凝聚最大共识

2015，“十二五”规划顺利收官；2016，全面建成小康社会决胜阶段大幕拉起。在世界经济艰难复苏、中国经济社会发展承上启下的重要时刻，国内外对中国经济走向普遍关注。

李克强总理多次强调，要围绕中心、服务大局，精心履职、守土有责，在新的一年拿出更多管用的举措、干出新的实在业绩，向人民报告。

1月下旬，《政府工作报告（征求意见稿）》和《“十三五”规划纲要（草案）（征求意见稿）》发往各省（区、市）和中央国家机关有关部门、单位征求意见。李克强总理先后3次主持召开座谈会，听取各界人士对报告的意见和建议。起草组发出报告征求意见稿约4000份，各方面提出的意见约1000条，经过整理尽可能吸收到政府工作报告中。

国务院研究室还会同国家外国专家局召开座谈会，邀请来自美国、英国、日本、新加坡等7个国家，包括2名诺贝尔奖得主在内的13名外国专家为报告建言献策。专

家围绕经济运行、能源结构、社会保障等领域提出了真知灼见，增强了报告的全球视野。

广纳群言、广谋良策、广聚共识。

座谈会上，全国人大代表、经济学家辜胜阻建议砍掉科研管理中的繁文缛节；全国政协委员莫言建议，提高品牌意识，打造“中国创造”金字招牌；北京医院院长曾益新呼吁加快培养全科医生……这些意见建议都在政府工作报告中得到体现。

中国政府网等还发起“我向总理说句话”活动，截至3月1日共收集6万余条留言，经筛选整理出近600条意见转交给起草组，其中包括来自国际网友的20多条建议。起草组对各方面的建议意见逐条研究，最大限度地吸纳到报告中。

“统一城乡义务教育经费保障机制”、“支持普惠性幼儿园发展”、“整合城乡居民基本医保制度”、“改革医保支付方式，加快推进基本医保全国联网和异地就医结算”……全国人大代表、安徽省灵璧县高庄村民李伟平注意到，今年的政府工作报告花了很重的笔墨在如何解决人民群众最关心最直接最现实的问题上。

“政府工作报告的起草工作是反映各方诉求、凝聚各方共识、汇聚各方智慧的过程。”起草组负责人表示，如此广泛地集众智、汇众力，在世界各国施政报告起草中不多见。这也是中国经济社会发展不断取得新成就的一个重要原因。

出硬招、见实效

——以脚踏实地奋斗赢得美好未来

两会期间，代表委员对政府工作报告认真审议讨论，提出许多意见和建议。起草组共集纳梳理出100多条意见和建议，经反复推敲，在政府工作报告中作出修改

和补充61处，为历年来最多，有的一处修改包括多条意见。

在困难和挑战方面，增加“环境污染形势仍很严峻”；

在绿色发展方式方面，增加“划定生态空间保护红线，推进山水林田湖生态工程”；

在增进民生福祉方面，增加“积极应对人口老龄化”；

在医疗卫生方面，增加“构建和谐医患关系”；

……

对于未被采纳的意见和建议，起草组都会向代表委员作出解释说明。“绝大多数都是下团面解释说明的，个别做不到当面解释的，会通过电话、短信等方式作出说明。”起草组负责人说。

“今年的报告既写建设新能源汽车充设施等具体的对策之策，又写适度扩大财政赤字等长远之计。既为应对当前经济下行压力加大及时出招，也为未来经济的可能状况留有后手。”全国人大代表、浪潮集团董事长孙丕恕说。

事不避难，知难不难。报告不回避任何发展中的问题：去年我国进出口总额出现下降，预期增长目标未能实现。投资增

长乏力，一些行业产能过剩严重，部分企业生产经营困难，地区和行业走势分化，财政收支矛盾突出，资本市场基础性制度还不完善，金融等领域存在风险隐患。

迎难而上，出硬招才能见实效。起草组负责人介绍，今年报告增加了“十二五”总结和“十三五”发展相关内容，但在篇幅上只比去年多了1千多字。与以往相比，报告更加紧凑，更注重可操作性。

——稳定和完善宏观经济政策方面，拟安排财政赤字2.18万亿元，主要用于减税降费，进一步减轻企业负担；

——加强供给侧结构性改革方面，围绕解决重点领域的突出矛盾和问题，加快破除体制机制障碍，以供给侧结构性改革提高供给体系的质量和效率，进一步激发市场活力和社会创造力；

——深挖国内需求潜力方面，今年要启动一批“十三五”规划重大项目，完成铁路投资8000亿元以上、公路投资1.65万亿元，再开工20项重大水利工程；

——加快发展现代农业方面，全面完成永久基本农田划定并实行特殊保护，加强高标准农田建设，增加深松土地1.5亿亩，新增高效节水灌溉面积2000万亩……

政策能否落到实处、发挥实效，干部是决定因素。

“怎样建立有效的激励约束机制，把大家的积极性调动起来，今年政府工作报告更加详细阐述。”起草组负责人说。

“健全并严格执行工作责任制，确保各项政策和任务不折不扣落到实处。健全督查问责机制，坚决铲除庸政懒政怠政行为，决不允许占着位子不干事。健全激励机制和容错纠错机制，给改革创新者撑腰鼓劲，让广大干部愿干事、敢干事、能干成事。”政府工作报告中明确指出。

“把脉把得非常准”，“回应了人民的关切”，“提出的措施都比较扎实”，“报告里的话都很朴实”……两会期间，政府工作报告普遍获得代表委员们的好评。

“报告始终贯穿以人民为中心的发展思想，用最简单、最直白、最通俗的话，讲明了新的一年里政府要做的事。”全国人大代表、三沙市委书记肖杰说，在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，按照政府工作报告的部署要求，中国经济一定能够再创辉煌，赢得“十三五”良好开局。

记者齐中熙 王希 许晟

（新华社北京3月17日电）

政府工作报告

开放，在开放中增强发展新动能、增添改革新动力、增创竞争新优势。

扎实推进“一带一路”建设。统筹国内区域开发开放与国际经济合作，共同打造陆上经济走廊和海上合作支点，推动互联互通、经贸合作、人文交流。构建沿线大通关合作机制，建设国际物流大通道，推进边境经济合作区、跨境经济合作区、境外经贸合作区建设。坚持共商共建共享，使“一带一路”成为和平友谊纽带、共同繁荣之路。

扩大国际产能合作。坚持企业为主、政府推动、市场化运作，实施一批重大示范项目。落实和完善财税金融支持政策，设立人民币海外合作基金，用好双边产能合作基金。推动装备、技术、标准、服务走出去，打造中国装备制造金字招牌。

促进外贸创新发展。面对外需持续低迷的严峻形势，要多措并举，遏制进出口下滑势头。要加快落实和完善政策。优化出口退税税率结构，确保及时足额退税，严厉打击骗取退税。增加短期出口信用保险规模，实现成套设备出口融资保险应保尽保。二要鼓励商业模式创新。扩大跨境电商试点，支持企业建设一批出口产品“海外仓”，促进外贸综合服务企业发展。三要优化贸易结构。开展服务贸易创新发展试点，增加服务外包示范城市，加快发展文化对外贸易。进一步整合优化海关特殊监管区域，促进加工贸易向中西部地区转移、向产业链中高端延伸。四要推进贸易便利化。全面推广国际贸易“单一窗口”。降低出口商品查验率。五要实施更加积极的进口政策。扩大先进技术设备、关键零部件及紧缺能源原材料进口。

提高利用外资水平。继续放宽投资准入，扩大服务业和一般制造业开放，简化外商投资企业设立程序，加大招商引资力度。创新内陆和沿边开放模式，打造新的外向型产业集群，引导外资更多投向中西部地区。扩大自贸试验区试点。创新开发区体制机制。我们将营造良好公平、更为透明、更可预期的投资环境，中国要始终成为富有吸引力的外商投资热土。

加快实施自由贸易区战略。积极商签区域全面经济伙伴关系协定，加快中日韩自贸区等谈判，推进中美、中欧投资协定谈判，加强亚太自贸区战略研究。我们愿与各方一道，推进贸易投资自由化，共同构建均衡、共赢、包容的国际经贸体系。

（六）加大环境治理力度，推动绿色发展取得新突破。治理污染、保护环境，事关人民群众健康和可持续发展，必须强力推进，下决心走出一条经济发展与环境改善双赢之路。

重拳治理大气雾霾和水污染。今年化学需氧量、氮排放量要分别下降2%，二氧化硫、氮氧化物排放量分别下降3%，重污染地区细颗粒物（PM2.5）浓度继续下降。着力抓好减少燃煤排放和机动车排放。加强煤炭清洁高效利用，减少散煤使用，推进以电代煤、以气代煤。全面实施燃煤电厂超低排放和节能改造。加快淘汰不符合强制性标准的燃煤锅炉。增加天然气供应，完善风能、太阳能、生物质能等发展扶持政策，提高清洁能源比重。鼓励秸秆资源化

综合利用，限制直接焚烧。全面推广车用燃油国五标准，淘汰黄标车和老旧车380万辆。在重点区域实行大气污染防治联防联控。全面推进城镇污水处理设施建设与改造，加强农业面源污染和流域水环境综合治理。加大工业污染源治理力度，对排污企业全面实行在线监测。强化环境保护督察，做到奖惩分明。新修订的环境保护法必须严格执行，对超排偷排者必须依法严厉打击，对姑息纵容者必须依法严肃追究。

大力发展节能环保产业。扩大绿色环保标准覆盖面。完善扶持政策，支持推广节能环保先进技术和装备，广泛开展合同能源管理、环境污染防治第三方治理，加大建筑节能改造力度，加快传统制造业绿色改造。开展全民节能、节水行动，推进垃圾分类处理，健全再生资源回收利用网络，把节能环保产业培育成我国发展的一大支柱产业。

加强生态安全屏障建设。健全生态环保补偿机制。停止天然林商业性采伐，实行新一轮草原生态保护补助奖励政策。推进地下水超采区综合治理试点，实施湿地等生态保护与修复工程，继续治理荒漠化、石漠化和水土流失。保护环境，人人有责。每一个社会成员都要自觉行动起来，为建设美丽中国贡献力量。

（七）切实保障改善民生，加强社会建设。为政之道，民生为本。我们要念之再三、铭之肺腑，多谋民生之利，多解民生之忧。财政收入增长虽放缓，但该给群众办的事一件也不能少。

着力扩大就业创业。实施更加积极的就业政策，鼓励以创业带动就业。今年高校毕业生将高达765万人，要落实好就业促进计划和创业引领计划，促进多渠道就业创业。用好失业保险基金结余，增加稳就业资金规模，做好企业下岗职工技能培训和再就业工作，对城镇就业困难人员提供托底帮扶。完成2100万人次以上农民工职业技能提升培训任务。加强对灵活就业、新就业形态的扶持。切实做好退役军人群安置和就业创业服务工作。

发展更高质量更加公平的教育。教育承载着国家的未来、人民的期盼。公共教育投入要加大向中西部和边远、贫困地区倾斜力度。统一城乡义务教育经费保障机制，改善薄弱学校和寄宿制学校办学条件。支持普惠性幼儿园发展。办好特殊教育。加快健全现代职业教育体系，分类推进中等职业教育免除学杂费。对贫困家庭学生率先免除普通高中学杂费。落实提高乡村教师待遇政策。加快推进远程教育，扩大优质教育资源覆盖面。提升高校教学水平和创新能力，推动具备条件的普通本科高校向应用型转变。继续扩大重点高校面向贫困地区农村招生规模，落实和完善农民工随迁子女在当地就学和升学考试政策。支持和规范民办教育发展。教育要促进学生德智体美全面发展，注重培养各类高素质创新型人才。从家庭到学校、从政府到社会，都要为孩子们的安全健康、成长成才担起责任，共同托起明天的希望。

加强和创新社会治理。做好基层基础工作，推进城乡社区建设，促进基层民主协商。支持工会、共青团、妇联等群团组织参与社会治理。加快行业协会商会与行政机脱钩改革，依法规范发展社会组织，支持专业社会工作、志愿服务和慈善事业发展。加强社会信用体系建设。切实保障妇女、儿童、残疾人权益，加强对农村留守儿童和妇女、老人的关爱服务。深化司法体制改革，开展法治宣传教育，启动实施“七五”普法规划，做好法律援助和社区矫正工作。完善国家网络安全保障体系。创新社会治安综合防控机制，以信息化为支撑推进社会治安防控体系建设，依法惩治违法犯罪行为，严厉打击暴力恐怖活动，增强人民群众的安全感。改进信访工作，完善多元调解机制，有效化解矛盾纠纷，促进社会平安祥和。

生命高于一切，安全重于泰山。必须坚持不懈抓好安全生产和公共安全，加强

安全基础设施和防灾减灾能力建设，健全监测预警应急机制，提高气象服务水平，做好地震、测震、地质等工作。完善和落实安全生产责任、管理制度和考核机制，实行党政同责、一岗双责，加大失职追责力度，严格监管执法，坚决遏制重特大安全事故发生，切实保障人民生命财产安全。

（八）加强政府自身建设，提高施政能力和服务水平。重任千钧惟担当。面对异常艰巨复杂的改革发展任务，各级政府要深入贯彻新发展理念，把全面建成小康社会使命扛在肩上，把万家忧乐放在心头，建设人民满意的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府。

坚持依法履职，把政府活动全面纳入法治轨道。各级政府及其工作人员要带头严格遵守宪法和法律，自觉运用法治思维和法治方式推动工作，法定职责必须为，法无授权不可为。积极推进行政法律制度。深入推进行政公开，充分发挥传统媒体、新兴媒体作用，利用好网络平台，及时回应社会关切，使群众了解政府做什么、怎么做。各级政府要依法接受同级人大及其常委会的监督，自觉接受人民政协的民主监督，接受社会和舆论监督，让权力在阳光下运行。

坚持廉洁履职，深入推进建立健全廉洁从政机制。认真贯彻落实党风廉政建设责任制，严格落实各项禁令，确保廉洁从政。健全行政监督机制，加强行政问责，推进审计全覆盖。以减税降费、创新监管等举措减少寻租空间，铲除滋生腐败土壤。推动党风廉政建设向基层延伸，坚决纠正侵害群众利益的不正之风，坚定不移惩治腐败。

坚持勤勉履职，提高执行力和公信力。政府工作人员要恪尽职守、夙夜在公，主动作为，谋善勇为。深入践行“三严三实”，增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，加强作风和能力建设，打造高素质专业化公务员队伍。健全并严格执行工作责任制，确保各项政策和任务不折不扣落到实处。健全督查问责机制，坚决整治庸政懒政怠政行为。我们将继续坚持对台工作大政方针，坚持“九二共识”政治基础，坚决反对“台独”分裂活动，维护国家主权和领土完整，维护两岸关系和平发展和台海和平稳定。推进两岸经济融合。促进两岸文教、科技等领域交流，加强两岸基层和青年交流，我们将秉持“两岸一家亲”理念，同台湾同胞共担民族大义，共享发展机遇，携手构建两岸命运共同体。

各位代表！我们将继续高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，践行中国特色大国外交理念，维护国家主权、安全、发展利益。办好在我国举行的二十国集团领导人峰会，推动世界经济创新增长，完善全球经济金融治理。加强与各主要大国协调合作，建设良性互动、合作共赢的大国关系。秉持亲诚惠容的周边外交理念，与地区国家持久和平相向而行。深化南南合作，促进共同发展。我们将秉持“两岸一家亲”理念，同台湾同胞共担民族大义，共享发展机遇，携手构建两岸命运共同体。

各位代表！中华民族是一个大家庭，促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展，是各族人民的根本利益和共同责任。要坚持中国特色解决民族问题的正确道路，坚持和完善民族区域自治制度，严格执行党的民族政策，深入开展民族团结进步创建活动，推动建立各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境，促进各民族交往交流交融。落实促进民族地区发展的差别化支持政策，加强对口帮扶、保护和发展少数民族优秀传统文化及特色村镇，加大扶持人口较少民族发展力度，大力实施兴边富民行动，让全国各族人民共同迈向全面小康社会。

各位代表！奋斗才能赢得未来。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，凝心聚力，奋发进取，努力完成今年经济社会发展目标任务，确保全面建成小康社会决胜阶段良好开局，为建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的贡献。

（新华社北京3月17日电）