



2013 年中央政府工作報告解讀：承前啟後

在中國政府最高領導層的交替之際，國務院總理溫家寶於 2013 年 3 月 5 日發表了任內最後一份《政府工作報告》（以下簡稱《報告》）。作為其十年任期的「謝幕之作」，溫總理的報告分為「過去五年工作回顧」、「今年經濟社會發展的總體要求、主要預期目標和宏觀經濟政策」以及「對今年政府工作的建議」三大主體部份。

2013 年的《政府工作報告》雖然仍未由即將接棒的新一屆領導班子親自「操刀」，但內容上遵循了 2012 年中央經濟工作會議的總體精神和政策基調。其中，2013 年政府工作重點更是以「建議」的形式提出，與往年的「工作任務」有所不同；但在新舊領導層「無縫交接」的原則下，相信這些建議應是兩屆政府對未來中國發展大方向的基本共識，因而亦可被視作是「習、李」新班底施政方針的提前登場。

一、工作回顧

在《報告》中，溫總理從經濟增長、結構調整、「三農」工作、科技創新、民生、體制改革、對外開放以及政府建設等八大方面回顧了過去五年的工作。

- 在工作回顧中，「有效應對金融危機，促進經濟平穩較快發展」以及「加快經濟結構調整，提高經濟發展的質量和效益」位列首兩位。在過去五年，雖然面對金融海嘯、歐洲主權債務危機以及一連串前所未有的挑戰，內地經濟發展依然成績亮麗，國內生產總值的年均增長率高達 9.3%，顯著高於同期全球和新興經濟體的平均增速；而且物價相對穩定，就業持續增加，國際收支趨於平衡。中央亦努力轉危為機，積極擴大內需，透過加快結構調整來提高經濟發展的質量和效益；並穩妥推進城鎮化發展以及持續推行節能減排和生態環境保護。

近年，中國經濟轉型步伐不斷加快，朝著以內需和現代服務業為主導的內生自主型增長模式穩步推進。例如，2012 年消費對經濟增長的貢獻率已達 51.8%，比固定投資的貢獻率高出 1.4 個百分點；同時，服務業佔 GDP 的比重亦上升為 44.3%。

2008 年中央為應對金融海嘯而推出了金額龐大的刺激措施，雖然有助於內地經濟力挽狂瀾，但事後亦被批評加劇了深層次的矛盾，引致產能過剩、房價上漲、低效投資、資源浪費等諸多「後遺症」。溫總理在《報告》中特別指出，2008 年的四萬億元投資方案以及最近五年中央對經濟調控的「決策部署是完全正確的」；這與習近平總書記近期所表示的「過去五年我們用極不平凡的努力、極不平凡的成就度過了極不平凡的歲月」相呼應，顯示中央對這項較有爭議性的政策作出了正式而且正面的評價。

- 以胡錦濤和溫家寶為主體的第四代領導人強調以人為本，溫家寶更有「平民總理」的美譽；「三農」問題的顯著改善稱得上是近年施政的一個亮點。中央大力推動「三農」政策，即建設農村、扶助農業和關顧農民；在 2007 年至 2012 年期間，農民收入得以大幅提高，農村居民人均收入從 4,140 元增加至 7,917 元，接近翻一番，高於城鎮居民人均可支配收入 78% 的增幅。

- 實施科教興國的戰略亦取得令人矚目的成績。例如，全國研究經費支出佔國內生產總值的比例由 2007 年的 1.4% 提高到 2012 年的 1.97%；其中，企業研發活動支出佔比超過 74%，高於國際間的一般水平。這反映除了政府戮力投資於科技研發之外，產業界亦形成較強的自主創新風氣。
- 同時，中央透過實施積極的就業政策、提高職業培訓、建立農村和城鎮居民養老保險制度等著力保障和改善民生；亦深化重要領域改革，包括進一步推進行政、財稅以及金融等體制改革。在對外經貿方面，中央適時出台穩定外需的政策措施，並實施市場多元化戰略；內地更已躋身對外投資大國行列。在政府建設方面，《報告》指行政體制改革進一步深化，初步建立職能統一的大部門體制框架；並全面加強反腐倡廉，提升領導層廉潔自律的監督管理。
- 值得注意的是，《報告》亦明確指出，當前經濟社會發展中還存有不少矛盾和問題。例如，發展中不平衡、不協調、不可持續的問題依然突出；經濟增長下行壓力和產能相對過剩的矛盾有所加劇；以及教育、就業、社會保障、醫療等關係群眾切身利益的問題明顯增多。與去年相比，今年的《報告》用較長的篇幅來列舉困難和不足之外，更著重揭示經濟社會發展過程中的一些深層次矛盾和長期問題；這可以說是一種主動的反省，亦可以說是舊領導班子語重心長的臨別醒示。

在提到政府管治方面的缺點時，溫總理對「政府職能轉變並不到位，一些領域腐敗現象易發多發」可謂直認不諱，與去年《報告》中「政府管理和服務水準有待提高，廉政建設亟需加強」的說法相比，選用的字詞明顯更為嚴厲；這其實亦從另一個方面凸顯中央對反腐倡廉和深化體制改革的重視。

二、今年發展目標

《報告》對 2013 年內地經濟增長速度、物價漲幅等提出預期目標，並相應確定積極的財政政策和穩健的貨幣政策繼續作為宏觀調控的主基調。

- 《報告》將 2013 年國內生產總值(GDP)的增長速度設定為約 7.5%，與去年的預期目標持平。在過去的十年間，內地經濟以平均 10.5% 的速度逐年增長，除 2012 年之外，每年的增長率均維持在 9% 以上；即使是在金融海嘯肆虐的 2008 年和 2009 年，仍錄得 9.6% 和 9.2% 的不俗增幅。回顧過去幾年的《政府工作報告》，中央在 2011 年其實已為調低經濟增長目標「埋下伏筆」；雖然當年的《報告》依舊維持 8% 的 GDP 增速目標，但亦提到今後五年的經濟增長預期目標是在提高質量和效益的基礎上年均增長 7%。在隨後的 2012 年《報告》中，中央首次開宗明義地將經濟增長目標從過往的 8% 下調為 7.5%，明確宣示從追求增長速度調整為注重經濟持續健康發展。

今年的《報告》更詳細論述了將經濟增長預期目標定為 7.5% 的權衡考量。中央分析當前製造業產能、基礎設施、儲蓄率及勞動力方面的潛能和演變趨勢，認為經濟增長速度必須與生產要素的供給能力及資源環境的承受能力相適應，並為結構轉型和調整發展方式營造環境。一方面經濟應保持合理的增長，才能為就業和改善民生提供必要的條件；但同時亦須「引導各方面把工作重心放到加快轉變經濟發展方式和調整經濟結構上，放到提高經濟增長的品質和效益上，推動經濟持續健康發展增長」。事實上，中央去年在下調經濟增長目標

上已「小試牛刀」並且「略有小成」，全年 GDP 實際的增速 7.8%遠低於過往幾年的水平，在一定程度上亦加強了中央維持合理經濟增長速度的決心和信心。隨著中央對經濟增長目標的釐訂更趨科學化和理性化，拿捏的技巧漸趨嫺熟，預計內地經濟的增速將會在未來一段時間內保持在至 7%至 8%的區間。

- 有別於往年，今年的《報告》並未提及外貿的增長目標。究其原因，可能是近年來世界經濟形勢的複雜難料，企業的出口訂單亦日趨短期化和波動化，導致內地外貿形勢的預測難度增大；例如，2012 年內地外貿最終錄得的實際增長率為 6.2%，遠遜於 10%的增速目標。另一方面，此舉亦可間接反映出中央下決心將經濟發展的重心逐步轉移到內需上來，故外貿的重要性相對減弱，其增速已不再是舉足輕重的「硬指標」。
- 物價方面，《報告》表示將今年居民消費價格(CPI)的漲幅目標控制在約 3.5%，略高於去年 2.6%的實際通脹水平，但低過去年的 4%的預期目標。事實上，2013 年內地物價水平將主要受到三大方面因素的影響：一來土地、勞動力等要素價格仍然存在上漲空間，而農產品、能源資源以及服務類價格預計亦會繼續上揚；二來主要發達國家的貨幣寬鬆政策愈演愈烈，輸入型通脹的威脅揮之不去；三是去年價格上漲的翹尾影響亦將相應推高今年的通脹水平。看來，今年的通脹壓力不容小覷，或會比去年更加嚴峻；但中央反而將通脹目標設於比去年為低的水平，除了是出於預期管理的需要之外，亦可能是一種迎難而上的表態，甚至可以解讀為是為貨幣政策的收緊性微調預設了目標要求。

中央表示將繼續實施穩健的貨幣政策，並適時、適度進行預調和微調；但為配合實現通脹目標的下調，預計 2013 年的貨幣政策有可能從去年的相對偏鬆回歸至中性的狀態。2013 年廣義貨幣供應量(M2)的預期增長目標為 13%，較去年 14%的目標略微調低；亦暗示中央在經濟基本面逐漸轉好的背景下，對今年的貨幣政策取態轉為相對謹慎。

- 另一方面，今年的財政政策將會「加碼」，為穩增長、調結構、促改革和惠民生發揮更加積極的作用。相應地，2013 年的財政赤字將在去年基礎上大幅增加 4,000 億元，佔國內生產總值的比重從約 1.5%上升至約 2%；但赤字率仍然處於安全水平。具體來看，營業稅改徵增值稅的改革(「營改增」)去年開始試點，減稅效果明顯，而今年在試點地區和行業範圍上均會進一步擴闊，再加上城鄉基建、民生工程、節能減排和生態環境等領域的財政剛性支出繼續上升；在收減支增的情況下，2013 年適當擴大政府的財政赤字規模可謂是勢在必行。

三、政府工作建議

《報告》從轉變經濟增長方式、推動城鄉發展一體化、保障和改善民生、深入推進改革開放四個方向，對今年政府工作提出了具體建議。

- 在轉變經濟增長方式上，《報告》認為要把擴大內需作為未來經濟發展的長期戰略方針，不斷提高消費對經濟增長的拉動力；這與中共「十八大」後擴大內需尤其是消費的戰略地位維持一致的基調。同時，《報告》還釋放出激發民間投資活力的積極信號，表明將進一步放寬民間投資市場准入的門檻，創造平等、公平的環境，推動民營經濟在未來國家發展中扮演更加重要的角色。此外，《報告》重申將繼續加快促進產業結構的調整與轉型，並進一步發展壯大服務

業；凸顯了這是內地經濟在未來較長一段時間內將會始終堅持的「大政方針」。

- 「三農」問題作為中央工作一向以來的重心，關係到內地經濟社會發展的全局。中央提出要通過多項渠道強化農業和農村發展的基礎，積極推動城鄉一體化發展；並特別指出，城鎮化須與農業現代化發展相輔相成，在具體推進中要堅持科學規劃、城鄉統籌以及因地制宜。值得注意的是，《報告》並未明確提到城鎮化是內地經濟增長的重要「引擎」；這或許透露出中央有意對城鎮化進行輕微「降溫」，希望社會各界對新型城鎮化的目標、理念和推行策略有更加準確而全面的認識，以遏止地方政府借城鎮化之名，引發新一輪的非理性「投資衝動」。

今年的《報告》首次提及要為人們自由遷徙、安居樂業創造公平的制度環境，預示戶籍改革已成為大勢所趨；相信在不久的將來，更大範圍和更大力度的戶籍制度開放將為有序推進農村人口的市民化提供制度性保障。

- 《報告》對民生方面的著墨甚多，強調要把保障和改善民生作為政府一切工作的出發點和落腳點。具體而言，中央提出要實施就業優先戰略，並促進勞動報酬和勞動力生產率同步增長，同時不斷提高內地在養老、醫療、兒童福利等方面的社會保障水平以及加大對教育、保障性安居工程等領域的資金投入；這表明內地今後在調整收入分配格局時將從初次分配和再分配兩方面雙管齊下推進改革，以進一步發揮深化改革所釋放的「民生紅利」。不久前，國務院發佈了《關於深化收入分配制度改革若干意見的通知》，為內地收入分配改革的啟動吹響了號角。
- 2013年《報告》除了與往年一樣，繼續倡導經濟體制、財稅體制、金融體制等改革外，還用較大篇幅論述民主法治、工作作風、反腐倡廉建設的重要性；這被視為今年《報告》內容的另一個亮點。隨著「十八大」後中央「八項規定」的出台，反腐倡廉及改進作風的「新風」成為社會關注的焦點。今年的《報告》多番提及反腐倡廉，強調從制度上改變權力過分集中而又得不到制約的狀況；彰顯中央政府對加強廉政和管治的決心，從而達致「幹部清正、政府清廉，政治清明」的願景。
- 在對港事務上，《報告》在提及「一國兩制」、「港人治港」等一如既往的政策外，並未有過多的闡述。然而，這並非意味著中央對香港的重視程度有所下降，或是對港的方針政策出現微妙的變化。與過往兩年相比較，今年《政府工作報告》中香港相關的內容出現「瘦身」主要源於兩方面：一來溫總理順應中央的要求，將整份工作報告作出大幅的精簡；二來過去兩年恰逢「十二五」規劃開局伊始的頭兩年，中央出台了多項支持香港的政策，例如建設離岸人民幣業務中心、開發前海、支持參與國際和區域經濟合作等；這些政策目前正處於具體落實的階段，因而並沒有必要再重提和贅述。

附件 1：2013 年中央政府工作報告的要點摘要

一、過去五年的主要工作及特點

1. **有效應對國際金融危機，促進經濟平穩較快發展。**在過去五年，內地物價相對穩定、就業持續增加以及國際收支趨於平衡；而國內生產總值年均增長9.3%，顯著高於同期全球和新興經濟體的增速。
2. **加快經濟結構調整，提高經濟發展的質量和效益。**實施擴大內需戰略，內需對經濟增長的貢獻率明顯提高；亦持續推行節能減排和生態環境保護；並且積極穩妥推進城鎮化，五年以來城鎮化比率由45.9%上升為52.6%。
3. **毫不放鬆地抓好「三農」工作，鞏固和加強農業基礎地位。**中央財政「三農」累計支出高達4.47萬億元，年均增長23.5%；中央亦加快推進農業科技進步和現代農業建設，積極引導農村富餘勞動力轉向非農產業。
4. **堅持實施科教興國戰略，增強經濟社會發展的核心支撐能力。**在過去五年，國家財政性教育經費支出累計為7.8萬億元，年均增長21.6%；中央亦全面提高教育質量和水平，並且大力推動自主創新以及加強文化建設。
5. **堅持把人民利益放在第一位，著力保障和改善民生。**實施積極的就業政策，亦提高職業培訓和就業服務水平；並且全面推進社會保障體系建設。
6. **深化重要領域改革，增強經濟社會發展的內在活力。**大力推進財稅體制改革，完善轉移支付制度；亦開展營業稅改徵增值稅試點，改革資源稅制度；並且全面深化金融體制改革，國有企業改革有序推進。
7. **堅定不移擴大對外開放，全面提升開放型經濟水平。**適時出台穩定外需的政策措施，並實施市場多元化戰略；利用外資的結構和佈局則明顯優化。
8. **切實加強政府自身建設，進一步深化行政體制改革。**推進政府機構改革，初步建立職能統一的大部門體制框架；兼且全面加強反腐倡廉建設，加強領導幹部廉潔自律的監督管理。

二、經濟社會發展中存在的主要矛盾和問題

發展中不平衡、不協調、不可持續問題依然突出；經濟增長下行壓力和產能相對過剩的矛盾有所加劇；城鄉、區域發展差距和居民收入分配差距較大；金融領域存有潛在風險；教育、就業、醫療等關係群眾切身利益的問題明顯增多；以及政府職能轉變不到位，一些領域腐敗現象易發多發等。

三、2013年工作總體要求、預期目標和宏觀經濟政策

1. **經濟社會發展的總體要求是：**深入學習和全面貫徹落實黨的十八大精神，以提高經濟增長質量和效益為中心，穩中求進；同時亦要深化改革開放，實施創新驅動戰略，實現經濟持續健康發展和社會和諧穩定。
2. **經濟社會發展的主要預期目標是：**國內生產總值增長7.5%左右；居民消費價格漲幅3.5%左右；城鎮新增就業900萬人以上，城鎮登記失業率低於4.6%；城鄉居民人均收入實際增長與經濟增長同步；國際收支狀況進一步改善。
3. **實現上述目標，必須繼續實施積極的財政政策**，更好地發揮積極財政政策在穩增長、調結構、促改革、惠民生中的作用；**同時亦繼續實施穩健的貨幣政策**，把握好促進經濟增長、穩定物價和防範金融風險之間的平衡。

四、對2013年政府工作的建議

1. **加快轉變經濟發展方式，促進經濟持續健康發展。**提升傳統產業，大力發展高新技術產業；提倡現代服務業和傳統服務業並舉，進一步壯大服務業；持續推進能源資源節約和循環利用，促進區域經濟協調發展；兼且促進中部地區崛起，積極支持東部地區率先發展。
2. **強化農業農村發展基礎，推動城鄉發展一體化。**堅持把解決好「三農」問題作為全部工作的重中之重，增強農業綜合生產能力；同時亦積極穩妥地推動城鎮化健康發展，並且加快推進戶籍制度改革，有序推進農業轉移人口市民化。
3. **以保障和改善民生為重點，全面提高人民物質文化生活水平。**實施就業優先戰略和更加積極的就業政策，促進城鄉居民收入持續穩定增長；完善社會保障制度和人口政策，統籌解決人口數量、素質、結構和分佈等問題。
4. **以更大的政治勇氣和智慧，深入推進改革開放。**深化財稅及金融體制改革，穩步推進利率、匯率市場化改革；擴大人民幣跨境使用，逐步實現人民幣資本項目可兌換；改進工作作風，厲行勤儉節約，反對鋪張浪費；兼且堅持反對腐敗，加強廉政建設，做到幹部清正、政府清廉、政治清明。

附表 2：近三年《中央政府工作報告》的要點比較

	2013 年	2012 年	2011 年
工作回顧	<ul style="list-style-type: none"> • 有效應對國際金融危機 • 加快經濟結構調整 • 抓好「三農」工作 • 實施科教興國戰略 • 著力保障和改善民生 • 深化重要領域改革 • 擴大對外開放 • 加強政府自身建設 	<ul style="list-style-type: none"> • 加強和改善宏觀調控 • 加快轉變經濟發展方式 • 促進經濟社會協調發展 • 切實保障和改善民生 • 深入推進改革開放 	<ul style="list-style-type: none"> • 加強和改善宏觀調控 • 做好「三農」工作 • 大力推進經濟結構調整 • 深化改革開放 • 切實保障和改善民生
工作總體部署 / 要求	<ul style="list-style-type: none"> • 總體要求：以提高經濟增長質量和效益為中心，穩中求進，深化改革開放 • 預期目標：國內生產總值增長 7.5% 左右；居民消費價格漲幅 3.5% 左右；城鄉居民人均收入實際增長與經濟增長同步 • 總體部署：繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策，把握好促進經濟增長、穩定物價和防範金融風險之間的平衡 	<ul style="list-style-type: none"> • 總體要求：處理好保持經濟平穩較快發展、調整經濟結構和管理通脹預期的關係，著力擴大國內需求特別是消費需求 • 預期目標：國內生產總值增長 7.5%；居民消費價格漲幅控制在 4% 左右；進出口總額增長 10% 左右 • 總體部署：繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策，根據形勢變化適時適度預調微調 	<ul style="list-style-type: none"> • 總體要求：以加快轉變經濟發展方式為主線，深化改革開放 • 預期目標：國內生產總值增長 8% 左右，今後五年中國經濟增長預期目標是年均增長 7%；居民消費價格總水平漲幅控制在 4% 左右 • 總體部署：繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策，並保持宏觀經濟政策的連續性、穩定性以及針對性
工作主要任務 / 建議	<ul style="list-style-type: none"> • 加快轉變經濟發展方式 • 推動城鄉發展一體化 • 保障和改善民生 • 深入推進改革開放 	<ul style="list-style-type: none"> • 促進經濟平穩較快發展 • 促進農業穩定發展和農民持續增收 • 加快轉變經濟發展方式 • 保障和改善民生 • 深入推進重點領域改革 	<ul style="list-style-type: none"> • 進一步擴大內需 • 加快推進經濟結構戰略性調整 • 加強社會建設和保障改善民生 • 深入推進重點領域改革 • 加強廉政建設和反腐敗工作