



2017《政府工作报告》解读专版

把发展硬道理更多体现在增进人民福祉上

《政府工作报告》有哪些真金白银

■胡敏(国家行政学院研究员)



■针对近几年群众最为关切的改善生态环境特别是空气质量问题,总理在报告中指出,要铁腕治理,坚决打好蓝天保卫战。报告明确了今年二氧化硫、氮氧化物排放量、化学需氧量、氨氮排放量的下降指标,要推进重点地区细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)浓度明显下降。为此安排了专项措施定标定点定责任,并严格环境执法和督查问责。

性改革。  
6.5%的增长速度不仅继续领跑世界经济,中国的经济结构也正在不断优化和提质增效。去年,我们物价平稳,工业企业利润由负转正,单位国内生产总值能耗大幅下降,就业增长超出预期,民生继续改善。特别是经济结构加快调整,消费在经济增长中发挥主要拉动作用,服务业增加值占国内生产总值的比重上升到51.6%,高技术产业、装备制造业较快增长,农业稳中调优,粮食再获丰收;发展新动能不断增强,新兴产业蓬勃兴起,传统产业加快转型升级,大众创业、万众创新广泛展开,新动能正在撑起发展的新天地。  
只要稳住了增长速度,就稳住了宏观政策、经济环境和市场预期。新的一年,在保持6.5%的增速下,我国经济结构必将进一步优化,经济必将乘破浪并当好世界经济的发展引擎。

发展动力足不足?  
以改革创新引领转型升级

其实,实现高基数上6.5%左右的增长并不容易。总理在《政府工作报告》中还增加了意味深长的一句,在实际工作中争取更好结果。这预示着党中央对实现经济稳中向好的信心和决心。实现这一增长目标,动力来自于改革。  
总理指出,今年政府工作的首要任务是继续用改革的办法深入推进“三去一补”。去年在钢铁、煤炭两大行业去产能工作上超额完成了目标任务,今年还要再压减钢铁产能5000万吨左右,退出煤炭产能1.5亿吨以上,同时要淘汰、停建、缓建煤电产能5000万千瓦以上。其他如有色金属、建材、船舶、炼化等行业,也要有序推进去产能。还要努力补短板,以加大补短板力度,加快提升公共服务、基础设施、创新发展、资源环境等支撑能力,开拓经济增长的更大空间。深入推进供给侧结构性改革是今年经济工作的新命题,深化“三农”领域的供给侧结构性改革,可以加快培育农业农村发展新动能。  
要深化重要领域和关键环节改革。通过持续推进政府职能转变,继续推进财税体制改革,抓好金融体制改革,加快推进企业国资改革,更好激发非公有制经济活力,大力推进社会体制改革,增强内生发展动力,把经济社会领域的巨大发展潜力充分释放出来。开放也是改革,今年面对国际环境新变化和国内发展新要求,要更加积极主动地扩大对外开放,推动更深层次更高水平的对外开放。  
实现经济增长目标,动力也来自于创新。

此次《政府工作报告》中30多次提到“创新”。在部署今年经济工作时,报告专门辟出一节谈“以创新引领实体经济转型升级”。报告指出,实体经济从来都是我国发展的根基,当务之急是加快转型升级。我国实体经济要优化结构,提高质量、效益和竞争力,就必须深入实施创新驱动发展战略,不断提升科技创新能力,加快培育壮大新兴产业;大力改造和提升传统产业,加快培育和继续营造浓厚的“双创”氛围。  
在第四次产业革命蓄势待发之际,中国不仅要迎头赶上,还要在诸多领域起到引领作用。今年的《政府工作报告》强调要加快新材料、人工智能、集成电路、生物制药、第五代移动通信等技术的研发和转化,做大做强新兴产业集群。要加快大数据、云计算、物联网应用,以新技术新业态新模式,推动传统产业生产、管理和营销模式变革,促进传统产业升级,推动中国制造业向中高端迈进。还要推动“互联网+”深入发展、促进数字经济加快发展,支持和引导分享经济发展,提高社会资源利用效率,便利人民群众生活。还要新建一批“双创”示范基地,鼓励大企业和科研院所、高校设立专业化众创空间。在新旧动能转换的关键期,要让小企业铺天盖地、大企业顶天立地,使得市场活力和社会创造力竞相迸发。  
人才在国家创新体系建设中的作用至为关键,习近平总书记在今年两会参加的首次分组联组会上强调,我国广大知识分子要主动担当积极作为,为国家富强民族振兴人民幸福多作贡献。要加快形成有利于知识分子干事创业的体制机制,遵循知识分子工作特点和规律,让知识分子把更多精力集中于本职工作,把自己的才华和能量充分释放出来。政府工作报告也指出,要深化人才发展体制改革,实施更加有效的人才引进政策,广聚天下英才,成就创新大业。  
当然,经济增长的动力也来自于适度扩大需求。  
此次政府工作报告也作出政策安排,拟通过完善政策措施,推动供给结构和需求结构相适应、消费升级和有效投资相促进、区域城乡发展相协调,进一步释放国内需求潜力。

难点痛点破不破?  
提高政策预见性精准性有效性

在通往人民大会堂主会场途中有一条百米长的“部长通道”,从去年开始,各位部长要回答中外记者关注的各种热点问题。它们汇集民声诉求,也是当前经济生活中的难点痛点,涵盖学区房、交通拥堵、大城市房价、雾霾治理、食品安全、汇率波动、企业税负等。  
总理在今年的《政府工作报告》中没有回避当前经济社会发展中存在的困难和问题。他指出,部分行业产能过剩严重,一些企业经营困难较多,地区经济走势分化,经济金融风险隐患不容忽视;在环境保护、住房、教育、医疗、养老、食品药品安全、收入分配等方面,人民群众还有不满意;少数干部懒政怠政、推诿扯皮,一些领域腐败问题时有发生,有些改革举措和政策落实不到位等。对此,报告指出,今年将继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策,在区间调控基础上加强定向调控、相机抉择,切实提高政策的预见性、精准性和有效性。  
今年的财政赤字率保持3%的安排不变,财政赤字比去年增加2000亿元。财政政策将更加积极有效,预算安排也将突出重点、有保有压,加大力度补短板、惠民生。比如,针对企业税费负担仍然过重的呼吁,去年全面推开营改增试点,已降企业税负5700多亿元,今年全年再减少企业税负3500亿元左右、涉企收费约2000亿元。与此同时,各级政府要过紧日子,一律按不低于5%的幅度压减一般性支出,决不允许增加“三公”经费,要挤出更多资金节用裕民。  
今年要促进金融资源更多流向实体经济,特别是支持“三农”和小微企业。今年金融政策的另一着眼点是防风险,所以,政府更加关注不良资产、债券违约、影子银行、互联网金融等累积风险,要求控制好货币闸门,强化金融监管,有序化解处置突出风险点,筑牢金融风险“防火墙”,坚决防止发生系统性金融风险。  
在推进“三去一降一补”工作中,报告着眼于改革深化。比如,在去产能上,是抓住清理“僵尸企业”这个“牛鼻子”,不为一时市场价格波动而让过剩落后产能死灰复燃,更多地运用市场化法治化手段,有效处置“僵尸企业”,推动企业兼并重组、破产清算,还要及时拨付奖补资金,妥善安置分流职工,确保就业有出路、生活有保障。去房地产库存,要因城施策,坚持住房的居住属性,加快建立和完善促进房地产市场平稳健康发展的长效机制。降成本则应着力于降低企业制度性交易成本,降低用能、物流等成本,大幅降低企业非税负担等。  
在破解难点痛点问题上,李克强总理指出,要守住金融安全、民生保障、环境保护等方面的底线,确保经济社会大局稳定。在稳的前提下深入推进改革,加快结构调整,敢于啃硬骨头,努力在关键领域取得新进展。

3月5日,第十二届全国人民代表大会第五次会议在北京人民大会堂开幕。李克强总理代表国务院向大会作政府工作报告。场内近3000名全国人大代表履行神圣职责,场外亿万群众感受求真务实。总理近1.8万字的报告回顾去年成绩、部署今年重点工作任务,务实求真,内涵丰富。怎样读懂读透今年的政府工作报告,各行各业有自己侧重的热点和评判,笔者认为只要全面把握报告涉及的增长目标、发展动力、民生实惠、干事创业这几个干群普遍关心的问题,就可以真切感受到今年政府工作报告所蕴藏的真金白银和沉甸甸的分量。

增长目标低不低?  
坚持稳中求进的工作总基调

李克强总理在《政府工作报告》中将2017年中国经济增速设定为6.5%左右,这样一个速度低不低?对此,各方十分关注。  
经济增长速度是一项综合性、基础性指标,具有很强的导向作用,尤其是这几年来世界经济复苏乏力、中国经济下行压力加大,国内外经济形势机构总在分析预测中国经济增长何时筑底。因此,每年《政府工作报告》所确定的年度经济增长预期目标,就是一个风向标。在各方艰苦努力下,去年我国国内生产总值达74.4万亿元,增长6.7%,名列世界第一,对全球经济增长的贡献率超过30%。在当前错综复杂的国内外形势下,中国经济运行能够稳中趋进、稳中向好,这是一个很了不起的成绩。  
总理的《政府工作报告》指出,2017年国内生产总值预期目标是增长6.5%左右,在实际工作中争取更好结果。这符合各方预测,与当前我国经济增长潜力及市场预期比较吻合,也是符合经济规律和客观实际的一次主动下调。  
自2013年本届政府履职以来,经济增速分别为7.7%、7.5%、6.9%、6.7%,在世界主要经济体中位居前列。中国经济增速是在经济总量超过60万亿元的高基数上取得的。现在国内生产总值每增长1个百分点的增量,相当于5年前1.5个百分点、10年前2.5个百分点的增量。2016年尽管中国经济增长为6.7%,但已跻身世界仅有的两个经济总量超过10万亿美元的大国俱乐部。  
今年设定6.5%左右的经济增长目标,一是因为总量基数已经较高,经济规模越大,增长难度必然随之增加,经济增速逐步放缓符合客观规律,2017年的6.5%与2016年6.7%的经济增量相当;二是未来几年保持这样的增长速度符合全面建成小康社会的目标,即实现到2020年国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番;三是稳中求进是做好经济工作的总基调和总方针,保持这样一个增速,经济增长既不会失速,又能稳住大局,有利于促进经济运行保持在合理区间;四是稳增长主要是为了稳就业,这一增长速度可以满足新增就业的需要;五是保持这样一个速度还有利于引导市场预期,有利于引导各方面更加集中精力提高经济发展的质量和效率,有利于与各方面需求升级相适应、加快推进结构优化升级、防范经济金融风险和推进供给侧结构性改革。



■《十三五推进基本公共服务均等化规划》确定了8大领域的基本公共服务清单。将此规划与政府工作报告的有关内容结合起来,就更容易理解政府在调节收入分配中的角色,即着力健全促进机会均等的体制机制,对调节收入分配而言将具有事半功倍的效果。

收入分配长期以来是广大人民群众普遍关注的热点问题,也是政府一直高度重视并着力解决的突出问题。今年,李克强总理所作的政府工作报告就指出,2016年,全国居民人均可支配收入实际增长6.3%,农村贫困人口减少1240万,城乡居民生活水平有新的提高。在经济下行压力持续存在的形势下,取得这样的成绩来之不易。尽管有助于缓解居民收入差距,但由于职业、地域、能力、机会等微观因素以及经济发展、分配制度等宏观因素的影响,收入差距会不同程度地存在,因此调节收入分配就成为政府施政的重点工程之一。

稳增长是大前提

2016年全国居民人均可支配收入

调节收入分配 2017年再发力

■鲁洲(中国社科院财经战略研究院研究员)

23821元,比上年实际增长6.3%,高于人均GDP增速0.2个百分点。按常住地分,城镇居民人均可支配收入33616元,比上年实际增长5.6%;农村居民人均可支配收入12363元,比上年实际增长6.2%。农村居民人均可支配收入的实际增速高于城镇居民0.6个百分点。可见,城乡居民收入差距有所缓解。  
不过,用综合考察居民内部收入分配差异状况的一个重要分析指标——基尼系数来看,2016年我国是0.465,比2015年高出0.003,虽然2012年到2015年,我国居民收入的基尼系数分别是0.474、0.473、0.469、0.462,总体呈下降趋势。据有关方面调查,2016年我国居民基尼系数略微扩大的主要原因,一是城市一部分低收入者养老金收入增速略有放缓,二是农村一部分只靠粮食生产收入为主的居民,由于粮价下跌,收入略有减少。  
上述现象和原因,很大程度上与经济大环境有密切关系。正因为此,今年政府工作报告提出,要贯彻稳中求进的工作总基调,将GDP增速定在6.5%左右,并争取在实际工作中取得更好结果;在供需方面,坚持以推进供给侧结构性改革为主线,适度扩大总需求并提高有效性,以改

善供给侧结构性改革作为主攻方向,同时进一步释放需求潜力;在宏观调控上,继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策,在区间调控基础上加强定向调控、相机抉择,等等。这些目标或措施,都是为了确保经济运行在合理区间,用稳增长来为民生进步而为调节收入分配提供更大的可能性。  
精准施策重实效  
居民收入和经济增长基本同步,政府工作报告里的这句话,为调节收入分配提供了政策依据。2017年政府在这方面的具体措施包括:城镇新增就业1100万人以上,比2016年多100万人,城镇登记失业率保持在4.5%以内。再完成棚户区住房改造600万套,继续发展公租房,让更多困难家庭告别棚户区。城乡居民医保财政补助由每人每年420元提高到450元,同步提高个人缴费标准,扩大用药保障范围。继续提高退休人员基本养老金,确保按时足额发放;稳步提高抚恤、社会救助标准,实施好临时救助制度。  
深化户籍制度改革,今年实现进城落户1300万人以上。  
统一城乡义务教育学生“两免一补”政策,加快实现城镇义务教育公共服务常

住人口全覆盖,持续改善薄弱学校办学条件,扩大优质教育资源覆盖面,不断缩小城乡、区域、校际办学差距。继续扩大重点高校面向贫困地区农村招生规模。  
再减少农村贫困人口1000万以上,完成易地扶贫搬迁340万人;中央财政专项扶贫资金增长30%以上;切实落实脱贫攻坚责任制,实施最严格的评估考核,严肃查处假脱贫、被脱贫、数字脱贫。  
稳步推进农村集体产权制度改革,深化农村土地制度改革试点,赋予农民更多财产权利。  
这些措施涉及学有所得、住有所居、病有所医、老有所养、困有所帮、学有所教等方面,针对严重制约经济社会和民生改善的突出问题,结合实施“十三五”规划确定的重大项目,将惠民生落到实处、讲究实效,都会对调节收入分配起到直接或间接的促进作用。  
机会均等更重要  
政府工作报告中提出,“双创”是以创业创新带动就业的有效方式,是促进机会公平和社会纵向流动的现实渠道。这句话虽然是直接针对“持续推进大众创业、万众创新”而言的,但同样对调节收

入分配有积极意义。一个固化的社会,缺乏依靠自身努力实现纵向流动的正常渠道,将会形成经济社会可持续发展过程中难以逾越的鸿沟。大众创业、万众创新蓬勃发展,能够给勤劳致富的人提供难得的契机,海阔凭鱼跃,天高任鸟飞,使每个人都能大有可为、大有作为。  
国务院3月1日对外公布《十三五推进基本公共服务均等化规划》,确定了公共教育、劳动就业创业、社会保险、医疗卫生、社会服务、住房保障、公共文化体育、残疾人服务等8大领域的基本公共服务清单,每个清单均明确了服务对象、服务指导标准、支出责任、牵头负责单位等,确定了政府的兜底责任,其核心就是促进机会均等。将此规划与政府工作报告的有关内容结合起来,就更容易理解政府在调节收入分配中的角色,即着力健全促进机会均等的体制机制,对调节收入分配而言将具有事半功倍的效果。  
总之,调节收入分配涉及诸多环节,不可能一蹴而就,正如政府工作报告所指出的,有条件的要抓紧解决,把好事办好;一时难以解决的,要努力创造条件逐步加以解决。这是践行以人民为中心的发展思想的标志性体现。

惠及民生实不实?  
践行以人民为中心的发展思想

今年总理在报告中收获掌声最热烈的一次,是他提出“今年网络提速降费要迈出更大步伐,年内全部取消手机国内长途和漫游费,大幅降低中小企业互联网专线接入费用,降低国际长途电话费。这是实实在在惠及民生的一件实事。去年的国务院常务会议就不止一次讨论过电信资费问题。  
“诵读《政府工作报告》,今年的许多工作安排都着眼于解决人民群众普遍关心的突出问题,体现了人民政府践行以人民为中心的发展思想。  
在就业问题上,今年高校毕业生795万人,再创历史新高,就业压力超过以往。总理在报告中安排总量经济指标时,指出今年城镇新增就业1100万人以上,比去年增加100万人,城镇登记失业率保持在4.5%以内。为此,今年要坚持就业优先战略,实施更加积极的就业政策,突出更加重视就业的导向,通过实施好就业促进、创业引领、基层成长等计划,促进多渠道就业创业。还要做好退役军人安置工作,加大就业援助力度,扶持城镇困难人员、残疾人就业,确保零就业家庭至少有一人稳定就业。  
在教育改革上,今年要进一步扩大优质教育资源覆盖面,不断缩小城乡、区域、校际办学差距;继续扩大重点高校面向贫困地区农村招生规模;提高博士研究生国家助学金补助标准;深化高考综合改革试点;加快发展现代职业教育。  
在医疗改革上,今年城乡居民医保财政补助由每人每年420元提高到450元,同步提高个人缴费标准,扩大用药保障范围;还要在全国推进医保信息联网,实现异地就医住院费用直接结算;分级诊疗试点和家庭签约服务要扩大到85%以上城市。  
在社保改革上,要织密扎牢民生保障网,稳步推动养老保险制度改革,划转部分国有资本充实社保基金,继续提高退休人员基本养老金;深化医疗、医保、医药联动改革;全面推开公立医院综合改革,全部取消药品加成,等等。  
针对近几年群众最为关切的改善生态环境特别是空气质量问题,总理在报告中指出,要铁腕治理,坚决打好蓝天保卫战。报告明确了今年二氧化硫、氮氧化物排放量、化学需氧量、氨氮排放量的下降指标,要推进重点地区细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)浓度明显下降。为此安排了专项措施定标定点定责任,并严格环境执法和督查问责。  
民生是为政之要,必须时刻放在心上、扛在肩上,总理如是说,他要求,把发展硬道理更多体现在增进人民福祉上。

学者观点

这个时代最时髦的事儿  
讲好中国故事

■常江(化学学者)



■中国的多层次与多面向,决定了中国故事的多层次与多面向。想象的中国与现实的中国,宏大的中国与微观的中国,所有的维度汇聚在一起,才能构成一个准确而平衡的中国。

本土著名导演张艺谋执导的《长城》近期在北美遇冷,不但票房表现平平,而且主流评论界给予的评价总体上偏负面。在刚刚落幕的奥斯卡颁奖典礼上,好莱坞影星马特·达蒙甚至被调侃因出演《长城》而错过小金人。这对于在资本和渠道上正大踏步走出国门且几无障碍的本土电影而言,是一个提醒。

可见,《长城》讲了一个无论中国人还是西方人都不大买账的故事,而讲故事正在成为这个时代最时髦也最利益攸关的事情。在个体层面上,社交媒体的普及使大千世界的每一个人都有了隐形的麦克风,他们可以随时随地对全世界讲自己的故事,哪怕听众寥寥。对他们而言,讲这个动作本身显然是一种更为重要的权利。而在国家层面上,讲好中国故事也受到了自上而下的广泛关注。于是,每一部官方宣传片的推出以及每一次中国影视成功或曲折地行销海外,都会成为社会热点。怎样把中国这个既深邃又复杂的故事讲好,不仅是一个传播技巧的问题,更是国人念兹在兹的一种共同情感。

为什么讲中国故事会成为一个问题,而讲美国故事则往往不会?这是由很多方面因素造成的。其中最显著的一点,就是中国自身的复杂性。五千年的文明历史、浩瀚星辰的轶事与典故、自成体系的价值观、急速上升的国际地位,这些历史的、文化的和政治的因素,都决定了所谓的中国故事,既不是个人英雄主义的深度展示,也不会是一种线索清晰的单线叙事。正如中国外交局近期联合华中科技大学主办的一个名为“讲好中国故事”的创意大赛在其宗旨中所强调的那样,中国的多层次与多面向,决定了中国故事的多层次与多面向。想象的中国与现实的中国,宏大的中国与微观的中国,所有的维度汇聚在一起,才能构成一个准确而平衡的中国。

然而,近年来一些旨在讲好中国故事的影视作品,未必能参透这项工作的应有之义。严重抛弃了中国逻辑的《长城》无论在国内外均恶评如潮,一些在海外播出的中国纪录片被指责为炫耀国力,更不要说某些对外新闻报道在观念和技巧上存在不少问题。叙事是有着国际通行的规则的,任何一个好的民族故事都必然是普遍人性和民族文化特性相结合的结果。而现在流行的一些中国故事,其中有些则陷入一套顽固的二元对立系统:要么一味立足于本土,自说自话、自怨自艾;要么完全抛弃文化的主体性,臣服于想象中的市场逻辑,却最终发现市场的逻辑是无如如何也无法与文化的逻辑脱离开来的。

讲好中国故事,既是一个文化产业问题,也是一个文化政治问题。张艺谋是中国电影导演中最具国际流通力的一位,但《长城》在海内外遭遇的问题清晰地表明,中国这个大IP仍有待一代又一代的叙事者去深入挖掘。文化本身就是由成千上万个故事汇聚而成的,探索和建立一套科学讲好中国故事的体系,体现着我们对母文化最本质的尊重。