

□本期聚焦

“让人民生活得更加幸福更有尊严”——《政府工作报告》诞生记

□新华社记者 万武义 赵 承 齐中熙 雷 敏

2010年3月14日上午，十一届全国人大三次会议在人民大会堂举行闭幕大会。

肩负着亿万人民的嘱托和期盼，近3000名全国人大代表，庄严地按下表决器，行使宪法赋予的神圣权力。温家宝总理代表国务院所作《政府工作报告》获高票通过。

热烈的掌声，在万人大礼堂回荡。这掌声，是赞许，是期待，是对祖国富强、人民幸福的祝愿。

回首过往的三个多月，从起草、修改、征求意见、不断完善，到提请全国人民代表大会审议通过，《政府工作报告》经过了十多次大的修改。它的诞生，就是一个集中民智、反映民意、凝聚民心、激励民力的过程。

2万字的《政府工作报告》，字里行间渗透着“让人民生活得更加幸福、更有尊严”的铮铮誓言。

“要把人民群众关心的问题讲清楚，真正做到对人民负责”

那是一段令人刻骨铭心的记忆——

以雷曼兄弟公司破产为标志，国际金融危机掀起滔天巨澜，世界经济遭到重创，环球为之失色，2008年四季度到2009年一季度，中国面临最为严峻的形势。经济增速陡然下滑，出口大幅下降，企业纷纷停产倒闭，大批农民工失业返乡……

没有人能预测这场灾难会给中国经济造成多大损失，也不知道它究竟会持续多长时间。

在极度困难的情况下，党中央、国务院带领全国各族人民坚定信心、沉着应对，在世界率先实现经济回升向好，迎来了新年的曙光。

面对困难与复杂局面的交替，如何总结好2009年的政府工作，以及应对金融危机的宝贵经验，同时准确判断2010年国内外形势，确定目标任务，起草一篇振奋人心、凝聚共识、兼顾当前与长远的《政府工作报告》，成为亿万人民的期盼，也为世界高度关注。

2009年12月8日，中央经济工作会议刚刚结束。以国务院研究室同志为主、邀请有关部门、地方同志和专家参加的《政府工作报告》起草组旋即成立。起草组深入学习了胡锦涛总书记在党的十七届四中全会、中央经济工作会议上的重要讲话，学习了温家宝总理的一系列重要讲话，以及党中央、国务院的有关文件。在充分讨论的基础上，全面展开起草工作。

温家宝总理亲自主持《政府工作报告》起草工作，对报告的指导思想、框架结构、重点内容和表述方法等，都提出了明确要求。

温家宝语重心长地对起草组负责同志说，要把过去一年严峻复杂的形势讲清楚；把经济社会发展取得的成就和政府的主要工作，特别是应对国际金融危机的一揽子计划和政策措施及成效讲清楚；把人民群众关心的问题讲清楚，真正做到对人民负责。

他明确要求，要坚持实事求是，用事实和数字说话，不讲空话、套话。努力做到文风朴实，文字简洁、语言生动，使群众听得懂、愿意听、记得住、能管用。

一场场座谈，一次次讨论，一轮轮思想碰撞，起草组同志们深感责任重大，他们夜以继日地工作着。

温家宝总理在大量基层考察调研的基础上，不断地深入思考着，2009年12月末，《政府工作报告》初稿形成后，他多次作通篇修改，并对进一步修改完善报告提出许多重要意见。

温家宝特别强调，2010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。必须更好地把保持经济平稳较快发展和加快转变经济发展方式有机统一起来，在发展中促转变，在转变中谋发展。

2010年1月3日，温家宝将《政府工作报告》（讨论稿）批印国务院领导同志和有关部门审定，在反复权衡、多次修改后，经温家宝审定，

于1月6日报请国务院常务会议审议。

1月14日，胡锦涛总书记主持中央政治局常委会审议《政府工作报告》（送审稿）。他全面分析了国际国内形势，深刻阐述了加快转变经济发展方式，调整经济结构的重要性和紧迫性，对2010年的工作提出了明确要求和指导性意见。常委们还就大力加强文化建设，加强和改善民生，淘汰落后产能、推动兼并重组等若干重大问题提出了重要意见。

《政府工作报告》在对2009年工作的回顾中，强调的五个“必须坚持”，令代表委员们印象深刻。那就是按照中央政治局常委和国务院领导的要求提炼出来的，是对积极应对国际金融危机，全面做好政府工作的经验总结。这五条经验温家宝亲自反复修改。他指出，总结经验不仅是为了今年，也是为了长远，不单单是总结成绩，也要对今后的工作起到指导作用。

一切都在紧张有序地进行着。

“一个为民服务的政府，就应该时刻倾听群众的呼声，应该知道群众在想什么、有什么困难”

“知屋漏者在宇下，知政失者在草野。”向人民报告，就要充分听取人民的意见。

1月19日，国务院召开全体会议，决定将征求意见稿发往全国各省市、香港、澳门特别行政区联络办和党政军群各部门征求意见。一条条意见，一个个建议，从四面八方而来，寄托着对政府工作的殷殷期盼。各类修改意见和建议1000多条。

起草组成员认真研究了这些意见和建议，充分吸收了各单位和各方面意见180余条。

1月22日至2月1日，温家宝在中南海先后主持召开五次座谈会，分别听取了各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士代表、经济、社会领域专家学者、科技、教育、卫生、文化、体育界代表、企业界代表和工人、农民、学生等基层群众代表对《政府工作报告》的意见。

“一个为民服务的政府，就应该时刻倾听群众的呼声，应该知道群众在想什么、有什么困难。”温家宝说。

为了听取基层群众对政府工作和《政府工作报告》的意见，从2007年起，专门增加一场基层群众代表座谈会，今年已经是连续第四年了。2月1日上午，十位来自基层的普通群众——技术工人、退休工人、种粮大户、大学生、个体工商户、乡村医生等，被请进中南海。温家宝诚恳地说：“你们生活在基层，最了解实际情况。政策制定的好坏和成效，你们最有发言权。”

退休工人金英女拉家常式地向总理诉说着自己的想法，黑龙江冬天时间长、温度低，一些家庭困难的退休职工交纳取暖费有困难，能不能实行减免政策？能不能在社区搭建一个平台，办一些托老所，进一步提高老年人生活质量？

种粮大户侯安杰向总理建议，加大对农村专业合作社的支持力度，让农民自己有能力挣钱；加大对农村社会保障的投入，让农村人也像城里人一样享受到越来越多的保障。

……

听民声、察民意、聚民智。温家宝用心倾听，认真记录，与他们深入交流。

有的同志提出，现在医疗技术可以治疗白血病、先天性心脏病患者，治好了可以生活很长时间，有的一辈子都没问题。但在农村，这些孩子却因家庭贫困无法得到救治。

温家宝听后陷入沉思。他想起了，2009年2月，他曾在天津火车站候车室遇到来自河北张家口2周岁白血病患儿李瑞小朋友时的情景。经过研究，在《政府工作报告》修改中，增加了开展新农合对农村儿童白血病、先天性心脏病医疗保障试点，尽力为这些不幸的儿童和家庭提供更多帮助的内容。

无党派人士陈卓良提出，报告中有些词比较新，比较专，建议附加注释，便于代表和委员理解。起草组接受了这条建议，在报告中第一次附加了“‘三网’融合”、“物联网”、“森林碳

汇”等注释。

……

温家宝和起草组的成员还走出中南海，来到河北的农家小院和北京的居民社区，来到群众中间，听取他们对政府工作和《政府工作报告》的意见。

1月30日，温家宝来到河北省滦平县巴克什营镇偏桥村，这是他第三次来这里。在村民苏洪喜家中，温家宝就《政府工作报告》起草和改进政府工作与村民们座谈。苏洪喜回忆说，座谈会开了两个多小时，十几位村民代表把真实的想法告诉总理。

3月5日十一届全国人大三次会议开幕式，那些曾当面给温总理提建议的村民们，汇集到了苏洪喜家电视机前收看电视直播。当听到总理讲到一系列惠农政策时，他们开心地笑了。

家住北京市朝阳区麦子店小区的李楠曾是北京青年政治学院的团委书记，2003年因车祸导致高位截瘫。1月31日，温家宝来到这里与13名居民代表进行座谈，李楠向总理说出了心里话：

“脊髓损伤截瘫的病人，大小便失禁，需要使用一次性卫生用品，每个月要支出2000元钱左右，我的伤残津贴也就2000元。只能靠父母的退休费生活。”

李楠的话令人动容，温家宝说：“李楠讲的不仅仅是个人问题。残疾人在我国是一个很大的群体，应该得到更多的关注。”

《政府工作报告》修改时，在“加强残疾人社会保障和服务体系建设”后面加上“进一步落实好扶残助残的各项政策，为他们平等参与和社会生活创造更好的环境”。

2月22日，胡锦涛总书记主持召开中央政治局会议，讨论国务院拟提请十一届全国人大三次会议审议的《政府工作报告》稿。会议指出，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。

为了最广泛了解社情民意，2月27日，温家宝如约第二次来到中国政府网、新华网与网民交流。针对网友提出的经济发展、外交、住房、就业、物价等问题，总理一一作答。

3月5日9时许，在十一届全国人大三次会议开幕式上，温家宝郑重地向代表委员，宣读了这份事关国家大计、人民福祉的《政府工作报告》。

两会期间，代表委员们畅所欲言。党和国家领导人，各部门负责人以及《政府工作报告》起草组工作人员分赴各个代表团、政协各界别，认真听取意见。

在《政府工作报告》“改革收入分配制度”一段中，有“规范灰色收入”的表述。分组审议中，一些代表提出，灰色收入的概念比较模糊，容易引起歧义。

他们的意见得到了采纳。“改革收入分配制度”一段，把“坚决打击取缔非法收入，规范灰色收入”改为“保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入”。

大会闭幕前夕，一些建设性的意见建议被吸收到报告的文稿之中。根据人大代表审议和政协委员讨论提出的意见和建议，起草组对《政府工作报告》进行了反复推敲和认真修改。共修改15处，其中比较重要的修改有7处。

报告第二部分“加快转变经济发展方式，调整优化经济结构”中“打好节能减排攻坚战和持久战”一段，把“所有新建、改建、扩建燃煤机组必须同步建成并运行烟气脱硫设施”，改为“所有燃煤机组都要加快建设和运行烟气脱硫设施”。

报告第二部分“大力加强文化建设”中，把“加强文物保护”改为“加强文物和非物质文化遗产保护”。

报告第二部分“着力保障和改善民生，促进社会和谐进步”中“加快完善覆盖城乡居民的社会保障体系”一段，在“加强城乡低保工作”后，加上“逐步提高保障水平”；在“要多渠道增加全国社会保障基金，加强监管，实现保值增值”后，加上“鼓励和支持慈善事业发展”。

报告第二部分“坚定不移推进改革，进一步扩大开放”中“要继续推进财税体制改革”一段，在“完善国有资本经营预算制度”后，加上“增强财政预算的透明度”。

……

在2010年的春天，《政府工作报告》在充分吸纳民意、反复修改的基础上诞生了。它孕育着国家发展、人民生活的新希望。

立足当前，着眼长远，一条主线贯穿始终：加快转变经济发展方式、推动科学发展、着力改善民生

2010年，夺取抗击国际金融危机全面胜利的关键之年。

2010年，中国“十一五规划”的完成之年，“十二五”规划的酝酿之年。

2010年，新世纪头二十年战略机遇期中，新一个十年又要开始。

站在历史的关节点上，《政府工作报告》向亿万人民传递着希望，向国际社会传递着信心。这是一篇加快转变经济发展方式的报告——

优化投资结构，扩大居民消费；继续推进重点产业调整振兴，大力培育战略性新兴产业，进一步促进中小企业发展，加快发展服务业，推进区域协调经济发展……中国经济的面貌，将在调整中焕发出新的光彩。

城镇化和新农村建设，像两个加速飞转的轮子，为发展增添源源不断的动能。新能源汽车，“三网”融合、物联网，这些蕴含无穷能量、新技术的产业，注定要重塑我们的经济，改写我们的生活。经历了国际金融危机洗礼的中国，从更高的起点出发，以新的姿势实现新一轮腾飞。

“《政府工作报告》提出的发展政策远近结合、长短兼顾。既立足当前，又着眼未来。十大产业振兴规划，国家中长期教育改革发展规划纲要、医药卫生体制改革、重点领域和关键环节的改革等谋划长远。短期应对危机的紧急措施，已经变为促进科学发展的系统性政策。”全国人大代表、浪潮集团董事长孙丕恕说。

这是一篇着力保障和改善民生的报告——

今年改善民生的分量更重，民生投入力度更大，民生工程的标准更高、推进速度更快。代表委员们说。

优先发展教育事业、千方百计扩大就业、加快完善覆盖城乡居民的社会保障体系、改革收入分配制度、促进房地产市场平稳健康发展……群众关心的问题，都可以在《政府工作报告》中找到答案。

“要通过持之以恒的努力，创造更多的就业机会，让广大劳动者各尽所能、各得其所。”

“要加快构建更加完善的社会保障安全网，使人民生活有基本保障、无后顾之忧。”“我们要让符合条件的农业转移人口逐步变为城镇居民，也要让农民有一个幸福生活的美好家园。”

——庄严的承诺，凝聚着人民政府对亿万人民的赤子情怀。

法国《欧洲时报》评论说，温家宝的《政府工作报告》透露出个强烈的信号：中国所关注的重点，从追求经济增长率向以民为本、科学发展转型；中国政府执政方略，实践着从“国富”向“贵民”的重要转身。

这是一篇坚定不移推进改革开放的报告——

“继续深化重点领域和关键环节改革，努力实现新的突破。有经济布局 and 结构战略性调整，资源性产品价格和环保收费改革，财税体制改革，以及政府自身改革……经济体制改革、政治体制改革以及其他各领域改革全面推进。

“全面适应国际形势变化和国内发展要求，拓展对外开放的广度和深度。”

中国，以坚定不移的改革开放，推动着经济与社会的重大转型。

“我们所做的一切都是要让人民生活得更加幸福、更有尊严，让社会更加公正、更加和谐。”凝聚了一亿人民智慧的《政府工作报告》，绘就了一幅通向未来的美好蓝图。只要我们在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，顽强拼搏、开拓创新，就一定能在现代化建设道路上夺取更大胜利，创造更加美好的明天。

（据新华社电）

□傅刚 陶明 段博

医疗服务和药品价格虚高一直是群众反映强烈的社会问题，也是我国医疗体制改革的攻坚项目。地处陕北的子长县人民医院在县委、县政府的领导下，通过一系列的医改措施，将医疗服务和药品价格下调了55%以上。调查显示，子长县90%以上到医院就医的患者对此表示满意。

“子长医改”的做法不仅让患者拍手称快，而且得到了卫生部领导的充分肯定，称“子长县在探索全国医改工作从基层做起的思路上具有重要意义”。延安市决定，2010年起，在全市12个区县推广“子长医改”的做法。

运用市场手段，切断医药厂家、医药代表与医务人员之间利益链

子长县政府驻地为名全国的瓦窑堡镇，这里是中共统一战线思想路线的诞生地，子长县则因为陕北红军将领谢子长而得名。2009年，全县人口26万，地方财政收入7亿元左右。

虽然县本级财政收入并不充裕，但是为了解决人民群众看病难、看病贵的问题，县政府一方面逐年增加对医院的财政补贴，另一方面运用市场手段治理药价虚高。

笔者一进到县人民医院，就可看到巨大的公示牌，上面公布了上千种药品的市场价格、集中采购价格以及价格降低的幅度。

2009年6月起，这个县改变了过去由医疗单位采购药品的做法，实行全县统一招标采购药品。县委书记薛海涛对笔者说：“通过县级统一招标采购，削减了中间环节，减少了流通费用，使药价更加公开透明。”

县人民医院院长吴建军表示，通过全县所有公立医疗机构集中采购，统一配送，减少流通环节，切断医药厂家、医药代表与医务人员之间的利益链，以大额团购换取药品低价，全县城乡所有药品实现了同质同价。

统计数字显示，实行药品县级统一采购后，1044种常用药品较市场价格下降了40.39%，116种重点议价药品较市场价格下降了44.8%。

与医改前相比，子长县医院药品价格总体下降了40%左右；同时，这个县还取消了原本政策允许的15%药品加价，实行药品零差价销售，医院减收部分由县财政集中补贴。仅此一项，每年可直接减轻患者负担500多万元。

县人民医院的公示栏显示，统一采购以后，治疗老人常见脑血管病所需的尼莫地平片，价格从一盒13.5元降到了6.6元；小儿常用抗生素头孢克肟片从24.7元降到了3.8元。

据了解，医改一年多来，住院病人月平均费用下降了44.8%，门诊患者月平均费用下降了45%。

运用行政手段，改革供养方式，促进公立医院回归公益事业

曾经有一幅漫画，讽刺某些医生在给病人开药时，脑子里同时计算着能得多少提成。

这种现象过去在子长医院也存在。一个重要原因是，公立医院大多是政府差额拨款，差额部分要靠医院自身赚钱补贴。由于利益的驱动，导致个别医生开大处方和高价药，包括进行过度的医疗检查。

为了扭转这一逐利倾向，子长县决定改变本地公立医院的财政供养方式，由差额拨款全部改为全额拨款，医务人员津贴补助和人才培养费用全部纳入政府财政预算。这样又可以

将一大笔费用让利给患者。

为了让公立医院“轻装上阵”，子长县决定将公立医院1900多万元的债务统一打包，由政府财政负责偿还。为了帮助公立医院提高医疗服务水平，子长县财政每年投入130万元，奖励为医院发展作出突出贡献的优秀医务人员。

不仅如此，县政府还增加医疗设备投入，规定医院只按成本价格收取检查费用，医院不用考虑收回仪器成本。例如，投入500多万元，为县医院购进西门子双排螺旋CT和日立8500彩超等医疗设备。如今CT检查费用下调了三分之一，彩超检查费用下调了15%。一年下来，医院的检查收费减少了88万元。

据了解，2009年子长县政府再投入5000万元，为县医院建设综合医疗大楼，目前项目正顺利建设中。

“子长医改”是面子项目，多数县市可以借鉴

古人云：以铜为镜，可以正衣冠；以人为镜，可以明得失。始于2008年6月的“子长医改”，经过一年多的改革实践，不仅根除了“以药养医”的顽症，而且稳定了医疗队伍，大幅降低了医疗价格，使公立医院逐步由营利性向公益性转变。这与2009年4月公布的国务院关于《医药卫生体制改革近期重点实施方案》和今年2月卫生部《关于公立医院改革的指导意见》政策精神完全一致。

地处偏远、经济欠发达地区的子长县，为何能够成为全国新医改的探路者？县委书记薛海涛回答说：首先要改变的是执政理念问题，科学发展观要求以人为本，从人民群众的根本利益出发，让发展成果惠及全体人民。

薛海涛说，在特定的历史条件下，我们把医院推向市场，当时也许是正确的。但现在医院的基础设施、医疗队伍发展壮大，而群众看病难、看病贵的问题却越来越突出，改革势在必行。

这位书记认为，他们经过调查分析，所谓的看病难，在县域范围内主要是看病贵问题，而看病贵主要体现在医药价格、检查费用和处方大等方面。仅一个胆结石患者手术费用高达5000元，其中药费就占到50%以上，医院“以药养医”体制和政府投入不足是导致群众看病贵的重要原因。

实行公立医院全额拨款，并不是重新回到“大锅饭”时代。医改以后，子长县政府对县医院实行收支两条线和会计委派制度，医院的所有经营收入由财政专户监管，医院的利润和县财政的专项补助资金，40%用于医院正常运行，30%用于医务人员的绩效工资和奖金福利，30%作为医院发展资金。

实行全额拨款后，县财政一年比过去多支出1000万元，但是有效缓解了老百姓看病难、看病贵的问题，也缓和了医患关系，提高了医疗服务水平。

如今对于医生的考核，是将过去的处方金额提成改为处方数量提成，让“大处方”没有市场。举例来说，如果现在再开大处方，就会减少患者去他那里就诊；反之，看病开药让百姓看得起，患者会更多地选择他。医术好、服务好、看病便宜的医生，相应的口碑和待遇都会比较好。

陕西省社会科学院副院长石英指出，“子长医改”的经验表明，解决百姓看病难、看病贵的问题，缺的不是钱而是社会责任，这需要在执政理念上有所转变，在执政能力建设上有所体现。

□热点透视

五成以上医药价格是如何降下来的

——陕西省子长县医疗体制改革调查与追踪

（据新华社电）