

《七个“怎么看”》之一

携手同行 共建共享

——怎么看我国发展不平衡

浙江省杭州湾跨海大桥，长达 36 公里，总投资约 118 亿元，是目前世界上最长的跨海大桥。这是在中国。

云南省泸水县六库镇，当地村民只能通过滑索掠过怒江江面去对岸，在江上架一座桥仅需四五十万元，但对于贫困地区来讲十分不易。这也是在中国。

重庆市解放碑商业区，高楼林立，商贸云集，夜幕下斑斓闪烁的霓虹灯和川流不息的人群折射出这里的繁荣与活力。这是在中国。

而就在不到 200 公里外的重庆市武隆县大山深处一个贫困村，对这里的大多数村民来说，每月几元钱的电费已是一笔不小的支出。这仍然是在中国。

.....

也许要问，哪个才是真实的中国？其实，它们都是。改革开放以来，我国经济在总体快速发展、取得举世瞩目成就的同时，发展不平衡问题也逐渐突出。由此带来的种种现象和问题，像一个个谜团一样，让人们充满了探究的热情。

● 发展不平衡问题为何引起人们广泛关注？

我们党领导人民干革命、搞建设、促改革，就是为了让全国不同地区不同阶层的人民都过上富裕幸福的生活。发展是中国特色社会主

义的主题，是解决中国一切问题的关键。新中国成立以来特别是改革开放 30 多年来，我们党牢牢抓住发展这个第一要务，大力推进理论和实践的双重探索，成功开辟了中国特色社会主义道路，在中华大地上创造了震古烁今的人间奇迹。——中国经济实力和综合国力极大增强。2009 年，我国国内生产总值达到 33.5 万亿元，比 1978 年增长近 12 倍，年均增长近 10%。中国经济总量占世界经济总量的比重从 1978 年的 1.8%，提高到 2009 年的近 7%，成为世界第三大经济体，对外贸易总额跃居世界第二，出口总额居世界第一。——人民生活水平得到极大提高。1978—2009 年，我国城镇居民年人均可支配收入从 343.4 元增加到 17175 元，农民年人均纯收入从 133.6 元增加到 5153 元，实现了从温饱到小康的历史性跨越，并正向更高水平的小康迈进。

——社会文明程度显著提升。民主法制建设不断加强，依法治国深入推进，教育、科学、卫生等社会事业全面发展，文化事业和文化产业日益繁荣，人民群众的思想道德素质和科学文化素质明显提高，民族凝聚力和向心力空前增强，全社会焕发出蓬勃向上的精神风貌。

但我国在方方面面都发生翻天覆地变化的同时，发展不平衡的问题更加凸显，引起了人们的担忧。

比如，城乡发展差距较大。改革开放后城乡收入差距曾一度有所缩小，1983 年城乡居民人均收入比为 1.82：1，但后来又逐步拉大，2009 年扩大到 3.33：1。从绝对差距来看，1978 年农民人均纯收入与城镇居民人均可支配收入相差 209.8 元，1992 年差距突破千元大

关，达到 1242.6 元，2009 年达到 12022 元。

比如，区域发展差距明显。30 多年来，各地居民收入都有了大幅度增长，但不同地区间收入差距在拉大。2009 年我国东部地区年人均收入为 38587 元，西部地区为 18090 元，差距达 2 万余元。从省际差别来看，最高的上海市年人均收入为 76976 元，最低的贵州省为 9187 元，两地相差 67789 元。目前全国 4007 万贫困人口中，中西部地区所占比重高达 94.1%。

比如，除经济差距外，城乡、区域之间基本公共服务水平的差距也较大。目前西部地区人均教育经费支出仅为东部地区的 73.5%；城市拥有约 70% 的卫生资源，而广大农村只拥有约 30% 的卫生资源，农村居民人均卫生费用不足城市居民的 1/4。

再比如，同经济发展相比，社会事业等发展相对滞后。优质教育资源短缺，教育公平的问题比较突出；医疗服务供给总量相对不足，人民群众对看病难的反映仍比较强烈；社会保障体系不够完善，一些基本保障制度有待健全；等等。

应该说，目前我国发展不平衡的问题，体现在经济社会发展的很多方面和不同层次，对此我们要有清醒的认识。

● 我国发展不平衡的原因何在？

2009 年 12 月下旬，一部名叫《国情备忘录》的电视纪录片在广大观众中引起强烈反响。这部纪录片以广阔的视角、形象的手法对我国国情作了深入解读，也生动展现了我国发展不平衡状况，使人们对城乡、区域等方面的发展差距有了更加全面客观的认识。

发展不平衡，概括地说，是指在发展过程中出现的不协调、不匹配和不和谐的关系。它是人类社会发展中的一个较为普遍的现象，无论在全球还是在一个国家范围内，发展过程的不平衡性始终广泛存在，只不过在不同阶段表现程度不同而已，必须客观辩证地看待，历史地、全面地、具体地进行分析。那么，当前我国发展不平衡问题的原因到底是什么呢？

一是自然原因。我国幅员辽阔，地区间自然条件迥异，决定了不同地区发展存在"先天性"差异。比如，东部地区以平原为主，气候宜人，土壤肥沃，交通便利，占据先天发展优势；西部地区多为山地丘陵和戈壁沙漠，气候干燥，生态恶化，交通闭塞，与外界的信息交流及贸易往来受到限制，经济社会发展不利因素多。

二是历史原因。数千年来我国就一直存在发展差距，国家的经济重心处在不断变迁中。中原地区很长时间是全国的经济中心，唐代以后特别是北宋以后，经济中心逐步向长江中下游和东南沿海地区转移。新中国成立初期，全国 70%以上的工业和交通运输设施主要集中在占全国面积不到 12%的东部

沿海地带。虽然国家在"一五"计划、"三线"建设时期加大了对中西部地区的投入和扶持，但总体不平衡状况没有从根本上发生改变。改革开放以来，纵向比较，各个地区都有很大发展；横向比较，地区差距在拉大。

三是政策原因。我国发展不平衡的一些问题，也与一定时期内实施的具体政策有关。比如，改革开放后，根据我国国情和经济发展的

需要,我们实施了非均衡发展战略,采取积极促进东部沿海率先发展、率先开放的政策,在投资、财税和金融等方面

对东部地区进行倾斜。这些政策给东部沿海地区经济发展注入了巨大的活力,带动了整个国家的发展,但客观上也拉大了东部与中西部发展的差距。

四是体制原因。从实际情况来看,我国发展不平衡问题还有体制的因素。比如,计划经济时代不尽合理的价格体制对城乡、区域差距扩大有明显影响,国家为积累工业化所需资金,长期维持了能源原材料产品和农产品的低价格,使中西部和农村发展受到抑制。又比如,在社会主义市场经济条件下,由于观念、资金和管理等的差异,市场竞争会造成不同市场主体的优胜劣汰,从而出现强者愈强、弱者愈弱的"马太效应",也会扩大不同地区和同一地区不同主体间的差距。

由此可见,当前我国的发展不平衡问题,涉及面广,原因很复杂,是多种因素交互作用、彼此影响的结果。

● 为什么要高度重视发展不平衡问题?

现代管理学中有个"木桶原理",讲的是木桶容量取决于最短的木板,而不是取决于最长的木板。它启示我们,一个国家的整体发展状况,不仅要看较高发展水平的部分,而且要看较低发展水平的部分。如果不注重不同地区不同方面的相互协调,就会制约整体发展水平的提高。

一般来说,经济社会发展是一个螺旋式前进的过程,平衡是相对的,而不平衡是绝对的。经济社会系统存在一定程度的不平衡,有利

于保持竞争的压力与活力，有利于打破平均主义，促进生产要素的合理流动与优化配置。但不平衡问题如果长期持续，也会带来不可忽视的危害。

从经济角度看，会使国民经济难以保持平稳较快发展。城乡差距长期过大，会导致农村居民消费增长缓慢，制约社会消费需求总量的增加，影响消费结构的优化升级，阻碍经济发展方式的转变。地区差距长期过大，容易加剧地方利益竞争，出现地方保护、市场分割和贸易壁垒等情况，区域间的经济摩擦和利益冲突会增多，直接妨碍全国统一大市场的形成，进而降低国民经济的整体效率。

而且在过大的发展差距下，中西部地区和广大农村的资源、资金和人才等生产要素，会不断流入东部地区和城市。这将对落后地区和农村发展带来严重影响，不利于它们形成自我发展能力，从而阻碍全面建设小康社会的进程。

从社会层面看，容易使整个社会产生心理鸿沟，削弱社会的凝聚力和向心力。社会成员身心和谐是社会稳定的重要基础。发展差距过大，会导致沟通理解障碍，滋生冷漠、不满、对立、仇视情绪，加剧社会矛盾，影响社会和谐稳定。近年来一些地方社会仇富心理滋长、群体性事件增多等，与发展差距过大有很大关系。

发展不平衡问题若处理不好，还可能引发更为严重的后果。一些国家历史经验表明，当发展不平衡问题与民族问题、宗教问题等纠结在一起时，往往成为社会动荡、国家分裂的诱发因素。

能否解决发展不平衡问题，是对我们党执政能力的一个重大挑

战。发展不平衡，说到底就是发展不科学的表现；解决发展不平衡问题，根本要靠科学发展。科学发展观是以胡锦涛同志为总书记的党中央立足现阶段基本国情，总结我国发展实践，借鉴国外发展经验，适应新的发展要求提出来的。它深入回答了实现什么样的发展、怎样发展的重大问题，集中体现了马克思主义关于发展的世界观和方法论，是我国经济社会发展的重要指导方针，是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。科学发展观既切中了发展不平衡问题的要害，又指明了解决问题的方向，是破解发展不平衡的根本思想武器。只有坚定不移地走科学发展之路，才能逐步推进城乡、区域的均衡发展，促进经济社会的协调发展。

● 如何解决城乡发展不平衡问题？

成都，是典型的大城市带大郊区、大农村，城乡二元结构矛盾突出。2007 年与重庆一道被确定为全国统筹城乡综合配套改革试验区后，成都开始了一场促进城乡协调发展的变革。3 年来，成都实施一系列政策措施，城乡发展差距有所缩小，城乡一体化取得积极进展。

蓉城大地的探索实践，可以说是我国统筹城乡发展的一个缩影。近年来，为解决城乡发展不平衡问题，党和政府采取一系列重大举措促进农业农村发展。连续 7 年下发"一号文件"，建设社会主义新农村，全面取消农业税、免除农村义务教育阶段学杂费，建立新型农村合作医疗、农村最低生活保障制度和新型农村社会养老保险制度等，我国城乡协调发展迈出新步伐。

同时也要看到，我国农业基础仍然薄弱，缩小城乡发展差距的任

务还很重。必须坚持统筹城乡发展，加快建立以工促农、以城带乡长效机制，着力在推进城乡规划、产业布局、基础设施建设和公共服务一体化上取得突破，推动形成城乡良性互动、协调共进的良好局面。

——以加强"三农"为根本立足点。"好风凭借力，惠农正当时。"当前，我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，我们有条件拿出更多财力来支持农业农村发展。因此，在调整国民收入分配格局和制定重大决策时，必须优先向"三农"倾斜。继续加强农业基础地位，健全强农惠农政策体系，走中国特色农业现代化道路，扎实推进社会主义新农村建设。加快推进饮水、公路、沼气等农村基础设施建设，启动新一轮农村电网改造，改善农民生产生活条件。按照基本公共服务均等化要求，统筹推进城乡教育、卫生、文化和社会保障等社会事业。

——以推动资源要素向农村配置为重要着力点。加快建立有利于资源要素向农村配置的激励机制，引导资金、技术、人才和管理等要素向农村聚集。2010年中央财政将安排"三农"投入8183亿元，比2009年增加930亿元，地方各级财政也相应增加了投入。积极发挥农村金融的作用，综合运用财税杠杆和货币政策工具，引导更多信贷资金和社会资金投向农业农村。鼓励高校毕业生到农村工作，动员科技、教育、卫生、文化等各方面人才下乡进村，直接为"三农"服务。

——以城镇化和新农村建设协调推进为战略着眼点。城镇化和新农村建设，犹如"车之两轮"，只有双轮驱动，才能协调推进。要坚持走中国特色城镇化道路，促进大中小城市和小城镇协调发展，着力提高城镇综合承载能力，发挥好城市对农村的辐射带动作用。继续采取

积极措施，推进农村劳动力转移就业，让有条件的进城农民有序变为市民，逐步融入城市社会。

——以城乡改革联动为关键切入点。统筹城乡发展，必须深入推进城乡配套体制改革。一方面，要深化农地经营、集体林权、农村金融、农垦体制等方面的改革，进一步调动农民积极性、挖掘农业自身潜力、激发农村发展活力；另一方面，要建立健全促进城乡互通、开放、融合的体制机制，在社会事业、社会保障、基础设施、人居环境等公共服务方面推进现有制度的城乡接轨、城乡融合。

● 如何解决区域发展不平衡问题？

2010年5月28日，中共中央政治局召开会议，研究深入实施西部大开发战略的总体思路和政策举措，提出今后10年的目标任务和要着力做好的重点工作。在实施西部大开发战略10周年之际，对下一步工作进行全方位部署，不仅有利于推动西部地区的新一轮发展，也将为促进我国区域协调发展发挥更加积极的作用。

10年前，针对区域发展不平衡问题，党和国家作出了实施西部大开发战略的重大决策，后来根据国家整体发展的需要，又先后实施了东北地区等老工业基地振兴、促进中部地区崛起战略，形成了比较完善的区域发展总体战略。近年来，又出台了一系列区域规划和政策文件。在这些区域发展战略和政策的有力推动下，中西部和东北地区发展速度明显加快。2008年，中西部和东北地区国内生产总值增速全面超过东部。2009年，东、中、西和东北地区国内生产总值增速同比分别增长10.7%、11.7%、13.4%和12.5%，西部地区增速继续处

于领先地位，中部和东北地区增速继续快于东部。目前，中国经济四大板块逐渐成型，区域协调发展取得明显成效。

当然也应看到，解决区域发展不平衡问题是一个长期的过程，需要付出持之以恒的努力。必须立足长远、合理规划，进一步加大统筹区域发展的力度，促进区域间生产要素合理流动和优化配置，逐步形成东中西良性互动，主体功能定位清晰，公共服务和人民生活水平差距趋向缩小的区域协调发展格局。

一是继续实施区域发展总体战略。进一步推进西部大开发，完善政策、加大投入、强化支持，增强西部地区自我发展能力。全面振兴东北地区等老工业基地，健全资源型城市可持续发展的长效机制，增强经济社会发展活力。大力促进中部地区崛起，使其成为全国重要粮食生产基地、能源原材料基地、现代装备制造及高技术产业基地和综合交通运输枢纽。积极支持东部地区率先发展，努力推动经济发展方式转变和产业结构优化升级，增强自主创新能力和国际竞争力。

二是积极推动主体功能区建设。按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的不同要求，细化国土开发格局的空间尺度，明确不同区域的功能定位，逐步形成各具特色的区域发展格局。建立健全资源开发有偿使用制度和补偿制度，加大对限制开发和禁止开发区域的财政转移支付力度。完善和落实相关规划和政策，遵循市场经济规律，打破行政区划界限，加快形成新的区域经济增长极，带动区域经济社会发展。

三是加大对欠发达地区的支持力度。积极扶持革命老区、民族地

区、边疆地区和贫困地区加快发展，提高自主发展能力。今年中央将陆续投入 330 亿元，大力支持西藏、新疆等少数民族地区经济社会发展。进一步完善欠发达地区综合发展规划，多渠道加大投入力度，加强基础设施建设，改善落后地区群众生产生活条件。加大扶贫开发力度，鼓励发达地区对欠发达地区对口支援，形成以政府为主导、市场为纽带、企业为主体、项目为载体的互惠互利机制，调动各方面参与扶贫的积极性。

四是推进基本公共服务均等化。促进区域协调发展，不仅要缩小经济发展水平的差距，而且要实现基本公共服务均等化。加快完善以促进基本公共服务均等化为目的的公共财政体系，加大对中西部地区转移支付力度，增强地方政府提供公共服务的能力。今年中央拟安排均衡性转移支付 4168 亿元，比上年增加 250 亿元。要进一步明确政府职责，建立健全考核体系，推动中西部地区政府在提供基本公共服务方面发挥更大作用。

"茫茫九脉流中国，纵横当有凌云笔。"让所有地区、全体人民都共同富裕起来，是社会主义社会的本质要求，是我们党矢志不渝的奋斗目标。在党的领导下经过亿万人民坚持不懈的努力，一个协调发展、和谐发展的中国，必将展现在世人面前。

观点声音

中国不仅需要蓬勃发展的朝气，也需要协调发展的合力。中国国情的基本特征之一是各地区条件差异显著，发展极不平衡，可以说是"一个中国，四个世界"。区域协调发展不仅是局部问题，而且是全局

问题；不仅是一个紧迫的经济问题，而且是一个重大的政治问题。"两个大局"的战略，高瞻远瞩，深谋远虑。没有"第一个大局"，就没有中国经济今日的辉煌；没有"第二个大局"，就没有经济持续发展、民族团结和谐的中国。城乡"齐步走"，全国"一盘棋"。

网友提问

网友：如何认识目前发展不平衡的现实与实现共同富裕的目标之间的关系？

答：共同富裕是社会主义优越性的最大体现，是我们党矢志不渝的奋斗目标。但实现共同富裕是一个长期的历史过程，不是同等富裕、同步富裕。在我国这样的特殊国情条件下，只有通过先富带后富，才能逐步达到共同富裕。因此，不能因为目前存在发展不平衡问题，就否认共同富裕的目标；但也不能任由不平衡现象进一步发展，否则最终也会偏离共同富裕的目标。

知识点

新世纪以来的七个中央"一号文件

2004 年：《关于促进农民增加收入若干政策的意见》

2005 年：《关于进一步加强农村工作 提高农业综合生产能力若干政策的意见》

2006 年：《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》

2007 年：《关于积极发展现代农业 扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》

2008 年：《关于切实加强农业基础建设 进一步促进农业发展农

民增收的若干意见》

2009 年：《关于促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》

2010 年：《关于加大统筹城乡发展力度 进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》

知识点

2009 年以来国家出台的区域规划和政策文件——区域规划

1.珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020 年）

2.关中—天水经济区发展规划

3.江苏沿海地区发展规划

4.横琴总体发展规划

5.辽宁沿海经济带发展规划

6.中国图们江区域合作开发规划纲要

7.促进中部地区崛起规划

8.黄河三角洲高效生态经济区发展规划

9.鄱阳湖生态经济区规划

10.皖江城市带承接产业转移示范区规划

11.长江三角洲地区区域规划

——区域政策文件

1.国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见

2.国务院关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业 建设国际金融中心和国际航运中心的意见

3.国务院关于支持福建加快建设海峡西岸经济区的若干意见

4.国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见

5.国务院办公厅关于应对国际金融危机 保持西部地区经济平稳较快发展的意见

6.国务院关于进一步促进广西经济社会发展的若干意见

7.国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见

8.国务院办公厅关于进一步支持甘肃经济社会发展的若干意见

深度阅读

1. 胡锦涛:《抓住历史机遇承担起历史使命 加快经济发展方式转变》,《人民日报》2010年2月4日。

2. 中共中央宣传部:《科学发展观学习读本》,学习出版社 2008年版。

相关链接

《国情备忘录》,北方联合出版传媒(集团)股份有限公司 2010年版。

《七个“怎么看”》二

“招工难”引发的思考

——怎么看就业难

2009年8月，国际金融危机的冲击尚未消退，我国东南沿海一些地区，却开始出现了“招工难”。到2010年春节前后这一现象逐渐波及更多地区，甚至一些内陆省份。2月份，人力资源和社会保障部一项调查显示，被调查企业中有70%预期今年招工“有困难”或“有一定困难”。据广东省发布的监测信息，广东省用工缺口约90万人。许多企业受国际金融危机影响时“没米下锅”，现在好不容易等来订单又找不到“煮饭的人”。

对于广大群众来说，“饭碗”是天大的事。就业领域里的“风吹草动”，无不引起社会的关注。从国际金融危机冲击下数千万农民工返乡，到目前一些地方出现“招工难”，同时又还有很多大学毕业生陷入找工作难的困境。很多人不禁疑惑：对现在的就业形势到底应该怎么看？

● “招工难”是如何形成的？

“招工难”现象引发了社会热议，不同的人有不同的看法。有人认为，“招工难”表明农民工就业难问题已发生“逆转”；也有人表示，“招工难”只是暂时现象，没必要大惊小怪……那么，“招工难”到底是怎么形成的呢？

“招工难”源于我国经济企稳回升，用工需求明显增加。农民工主

要集中在东南沿海从事加工制造业的中小企业里，这些企业多为出口外贸型，受国际经济形势影响较大。2009 年年初，由于国际金融危机的冲击，企业订单大幅下滑，经营陷入困境，导致大批农民工集中返乡。随着我国经济形势的好转和世界经济的复苏，许多工厂新接订单持续增加，用工需求相应大量增加。

“招工难”源于农民工返乡就近就业和创业。近年来，国家出台了一系列惠农政策，加大了对中西部地区的扶持，从事农业的收入有了明显提高，同时，中西部地区经济发展提速，就业机会也明显增加。如果扣除相对较低的生活成本，实际收入与在沿海地区打工相差并不大。于是很多农民工返乡后便选择了在家乡就近就业和创业。

“招工难”源于东南沿海地区不少企业长期工资低、待遇差，农民工“用脚投票”，主动离开。这些地区的许多企业工人工资十几年不变，劳动时间长、劳动强度大、工作条件恶劣的情况比较普遍。此外，农民工在医疗、养老、住房、子女教育等方面也都无法享受与当地居民相同的待遇。特别是“80 后”、“90 后”新生代农民工现在已成为我国农民工的主体，他们对就业环境、工资待遇和发展空间有新要求，对自身权益越来越重视，敢于对条件差的企业说“不”。

“招工难”源于特定时期用工信息的不对称。由于企业用工信息与农民工外出务工愿望之间传递渠道不畅，导致招工单位和农民工的供需高峰期对接不上。今年由于国际需求的原因，春节前后企业用工需求激增，而农民工通常要在家过完元宵节才外出打工，因而这段时间就容易出现“招工难”的现象。

“招工难”也源于农民工的职业素质和技能水平与企业岗位实际需求不适应。长三角、珠三角地区企业急缺大量熟练工和技术工，但是多数农民工缺乏相应技能，造成“招工难”和就业难并存。

但应看到，目前“招工难”现象只是表现在部分地区和部分企业，是局部性的而非全国性的，暂时性的而非长期性的，具有区域性、行业性和结构性特点。从总体上说，我国就业人口总体供大于求的局面短时期内不会有大的改变。根据人口结构测算，今后一个时期，每年需要就业的城镇劳动力超过 2400 万人，而经济在正常增长条件下，就业岗位每年只能安排 1200 万个左右，劳动力供大于求的矛盾相当突出。2010 年新进入人力资源市场的劳动力将达到 1500 万人，其中高校毕业生将超过 630 万人。

此外，我国农村还有 1 亿多富余劳动力，每年需要转移的大约 800 万—900 万人；2 亿多农民工当中还有很多工作岗位并不稳固。做好这些重点人群的就业工作，形势严峻、任务艰巨。

因此，既要看到“招工难”现象对于促使企业改善工作环境、提高工资待遇、维护农民工权益等方面所具有的积极意义，也要看到“招工难”并不意味着当前就业形势已经出现明显好转。企业“招工难”与求职者就业难并存，凸显了深层次的就业结构矛盾，今后还会进一步加剧。对于解决就业问题的严峻性和长期性，我们要保持清醒的认识。

知识点

“新生代农民工”

“新生代农民工”主要是指当前活跃在劳动力市场上的 20 世纪 80

年代、90 年代出生的农民工群体，目前约有 1 亿人。他们生长在农村，却不迷恋故土，对农业生产并不熟悉；他们工作在城市，渴望融入城市社会，却难以扎根城市。与父辈相比，他们找工作不光看工资待遇，更看重工作环境和职业发展，但不少人缺乏技能，同企业岗位的要求对接不上。如何做好新生代农民工工作是一个全新的课题。2010 年中央“一号文件”指出，要“采取有针对性的措施，着力解决新生代农民工问题”。

● 为什么要千方百计扩大就业？

就业，涉及千家万户的生计和发展，对于我国这样一个世界上人口最多的发展中国家来说，妥善解决就业问题尤为重要。我国的劳动力人口近 8 亿，相当于所有发达国家劳动力资源的总和。特殊的人口国情决定了我们必须实施积极的就业政策，千方百计扩大就业，努力让更多的劳动者获得工作岗位。

就业关乎个人生存和尊严。古人说：“无恒业者无恒产，无恒产者无恒志。”一个人只有从事某种职业、某项工作，付出劳动获得经济收入，才能获取生活资料，维持生计、改善生活。同时，劳动者在自己的岗位上发挥聪明才智，还能够享受劳动的喜悦，体验为社会创造财富和价值的成就感，实现有尊严的生活，实现自己的人生价值。可以说，就业是一个人生存、发展和自我实现的重要前提和基本途径。就业关乎社会和谐稳定。就业是民生之本，安居乐业是社会和谐稳定的基本前提。只有人们都有工作干，有稳定的收入来源和生活保障，人心才会思安，才会增强社会归属感和安全感，社会才会稳定发展。

充分就业也有利于减少贫困，缩小收入差距，促进社会公平，增进人际关系的和谐。世界其他许多国家发展的事实也说明，失业率过高往往成为引发社会动荡的重要原因。

就业关乎经济健康发展。就业是经济发展的基础，也是反映经济运行状况的“晴雨表”。国民经济的不断增长、社会财富的日益增加，归根到底是各行各业的劳动者在不同的就业岗位创造出来的。如果大批劳动者处于失业状态，不创造财富却在消耗财富，必然削弱经济增长的活力。同时，只有实现充分就业，使人们的收入不断增加，才能刺激消费需求，使经济发展获得持久的动力。

为实现更充分的就业，近年来党和政府坚持实施扩大就业的发展战略，在保持经济较快增长的同时，不断加大解决就业问题的力度。特别是 2008 年年底以来，面对国际金融危机的冲击，推出一系列稳定和扩大就业的政策措施，使就业情况好于预期。2009 年全国城镇新增就业 1102 万人，完成全年目标的 122%；城镇登记失业率保持在 4.3%，低于 4.6% 的年度预期目标。在国际国内经济环境发生重大变化的情况下，取得这样的成绩极为不易。

今年是经济形势极为复杂的一年，就业形势相当严峻。后金融危机时代，国际经济环境更加复杂多变，给就业问题不断带来新的挑战 and 变数。我国经济回升向好的基础还不牢固，经济运行中的新老矛盾和问题相互交织，同时还面临着转变发展方式、调整经济结构的艰巨任务。这些问题应对不好，都会给扩大就业带来不利影响。而且目前 30%—40% 的城镇新增就业人员属于灵活就业，部分已就业的农民工

岗位不稳定，收入较低，也增加了保持稳定就业的难度。

同时，长期存在的劳动力“三碰头”形势和就业结构性矛盾突出的问题，使就业形势更加复杂。一方面，我们长期面临青年就业、农业富余劳动力转移就业和下岗失业人员再就业“三碰头”局面，这是其他国家不曾有过的；另一方面，我国劳动力总体素质偏低，大量农民工包括青年农民工，只能从事简单的体力劳动，而技术工人特别是技师、高级技师却相当紧缺，不能适应经济发展和结构调整的需要。这些也都增加了解决就业问题的难度。

总之，特殊的国情、复杂的经济形势、突出的就业压力，决定了我国就业问题的复杂性和艰巨性。党和政府已明确提出，扩大就业是保障和改善民生的头等大事，要把促进就业作为经济社会发展的优先目标。我们必须下更大的决心，用更大的力气，千方百计做好扩大就业这项关乎国计民生的大事。

观点声音

无论大学生还是农民工的就业，不仅关系他们的生计，还关系他们的尊严。

农民工是一个特殊的社会群体，干的活最苦最累，拿的钱最低最少，全社会理应给予他们更多的关心、关注和关爱。

勇立经济潮头的沿海地区企业，要有远见和责任感，主动回应农民工多方面的权利保障诉求，否则一味抱怨“招工难”，最终受害的还是自己。

大学毕业生就业观念要转变，不能爱哪行才干哪行，要干哪行爱

哪行。

铁饭碗的真正含义不是在一个地方吃一辈子饭，而是一辈子到哪儿都有饭吃。

● 如何促进农民工就业？

2010 年，青岛市推出了惠及数万农民工的“职业技能提升计划”——全年组织培训农民工 5 万人，对培训合格的农民工给予 200—500 元的补贴；培训“金蓝领”2000 人，其中技师 1000 人，高级工 1000 人……不仅培训力度比往年更大，而且适应当前经济结构调整和产业升级对农民工技能提出的新要求，进一步突出了培训的针对性，着力提升农民工的就业层次，受到热烈欢迎。

截至 2009 年年底，我国农民工总量为 22978 万人，广泛分布在国民经济的各个行业，已成为产业工人的重要组成部分。但由于文化程度普遍较低、缺乏技能或技能单一、缺乏必要的社会保障等方面的原因，他们的就业面临着特殊困难。必须给农民工更多的关怀、支持和鼓励，切实帮助他们解决求职就业中遇到的种种难题。

稳定企业就业。企业是经济活动和吸纳就业的主体。在应对国际金融危机冲击过程中，国家实施“五缓四减三补两协商”等措施，引导企业尽量不裁员、少减员。要保持援企稳岗政策的连续性，减轻企业负担，稳定在岗农民工就业岗位。大力支持劳动密集型产业、中小企业、非公有制经济和服务业发展，增强吸纳农民工就业的能力。发挥政府投资和国有企事业单位对稳定就业的导向作用，尽可能提供更多就业岗位。

强化就业服务。组织实施“春风行动”等各种农民工就业服务活动，加强用工信息搜集和发布工作，推进在输出地和输入地之间搭建劳务对接平台，引导农民工有序外出。进一步健全公共就业服务体系，加强就业服务信息网络建设，做好城市和县乡公共就业服务机构间的信息对接，及时为农民工提供有效岗位信息。加快建立统一规范的人力资源市场，形成城乡劳动者平等就业的制度。大力发展人力资源服务业，提高就业服务水平。根据用人单位需求及时举办招聘会，为农民工提供更多、更方便的择业机会。建立人力资源市场监测系统，完善统计和调查制度，提高对人力资源配置的预测和反应能力。

加强技能培训。要根据企业用工急需和人力资源市场的需求信息，组织开展上门、对口培训和岗前培训，实现培训和上岗就业无缝对接。根据农民工意愿，分级分类开展劳动预备制培训、中短期实用技能培训、岗位培训、技能提升培训、创业培训、农村实用技术培训等各类技能培训，切实提高农民工创业就业能力。强化企业责任，用人单位要结合岗位需求和工作需要，组织农民工参加岗位培训和技能提升培训。

优化创业环境。要将农民工纳入创业政策扶持范围，在用地、收费、信息、工商登记、纳税服务等方面，降低创业门槛，给予农民工创业更大的支持。推行联合审批、“一站式”服务、限时办结和承诺服务等，开辟农民工创业“绿色通道”。组织开展创业培训，提供政策咨询、项目推荐、开业指导、后续支持等创业服务。做好农民工创业的金融服务工作，鼓励和引导金融机构加大信贷产品支持力度，提供符

合农民工创业特点的金融产品。农民工创业属于政府贴息的项目要按照规定给予财政贴息，帮助其解决创业资金困难。

加强权益保护。依法规范农民工的劳动关系，指导、帮助农民工签订劳动合同，及时查处拖欠农民工工资违法行为，确保农民工工资按时足额发放。健全农民工社会保障制度，深入开展工伤保险全覆盖行动，推进农民工纳入城镇职工基本医疗保险，加强职业病防治和农民工健康服务，落实农民工基本养老保险关系转移接续办法。

网友提问

网友：一方面强调转变经济发展方式，另一方面又要扩大就业，两者是否矛盾？

答：两者并不矛盾。转变经济发展方式，淘汰生产工艺落后、高污染、高耗能企业，一方面在大力发展高新技术产业、现代制造业的同时，大力发展第三产业；另一方面也不能放弃劳动密集型产业，特别是要支持那些技术先进、附加值较高、就业容量大的制造业和出口加工业发展，这是扩大就业的需要，也是发挥我国人力资源优势、保持国际竞争力的需要。

知识点

“五缓四减三补两协商”

“五缓”是指对暂时无力缴纳社会保险费的困难企业，在一定条件下允许缓缴养老、医疗、失业、工伤和生育五项社会保险费；

“四减”是指阶段性降低除养老保险外的四项社会保险费费率；

“三补”是指使用失业保险基金为困难企业稳定岗位支付社会保

险补贴和岗位补贴，以及使用就业专项资金对困难企业开展职工在岗培训给予补贴；

“两协商”是指困难企业不得不进行经济性裁员时，对确实无力一次性支付经济补偿金的，在企业与工会或职工双方依法平等协商一致的基础上，可签订分期支付或以其他方式支付经济补偿的协议。支持困难企业职工通过集体协商，采取缩短工时、调整工资等措施，共同应对困难，稳定劳动关系。

● 如何缓解大学毕业生就业压力？

位于四川德阳市的东方汽轮机有限公司，今年招聘了 6 名清华大学毕业生。该公司人力资源处负责人说：“我在企业负责招聘工作 20 多年了，今年第一次出现 30 多名清华大学毕业生到我们企业求职的情况。”这在一定程度上反映出大学生的就业观念正在出现积极变化，更加理性、更加务实。如今，“基层”、“创业”、“西部”等逐渐成为大学毕业生就业热词。

大学毕业生是国家宝贵的人才资源，是现代化建设中一支高素质的生力军。做好大学毕业生就业工作，关系千家万户的切身利益，关系国家现代化建设和社会和谐稳定。今年大学毕业生达到 630 余万人，是 10 年前的 5 倍多，再创历史新高。加上往届未实现就业的，需要就业的毕业生超过 700 万人，就业形势不容乐观。

党和政府在落实和完善已有政策的基础上，又及时推出一系列有针对性的就业促进措施，实施大学毕业生就业推进行动，全方位促进毕业生就业。实施“岗位拓展计划”，拓宽大学毕业生到城乡基层、中

西部地区和中小企业就业的主渠道；实施“创业引领计划”，对大学毕业生创业实施创业培训、项目开发、小额担保等一体化运作和服务；实施“就业服务与援助计划”，为大学毕业生提供免费就业公共服务；举办大学毕业生就业服务周、就业服务月专项活动……这些政策措施越来越细、越来越实、越来越成体系，为大学毕业生就业提供了多种渠道和重要保障。

促进大学毕业生就业是一项系统工程，离不开各级政府、高校以及全社会的共同努力。要进一步加大力度，多措并举、多管齐下，形成促进大学毕业生就业的强大合力。

对各级政府来讲，要把中央各项部署落到实处，采取更加积极的促进大学毕业生就业的政策。要将大学毕业生就业纳入当地就业总体规划，放在当前就业工作的首位，加强统筹安排。积极深化户籍、人事和用工制度改革，清理大学毕业生就业的制度障碍。通过发展经济和各项社会事业增加就业岗位，特别是结合经济结构调整，创造更多智力密集型就业机会。落实企业吸收大学毕业生就业的各项优惠政策，使各类企业尤其是民营企业成为吸纳大学毕业生的“蓄水池”。完善创业扶持政策，鼓励大学毕业生自主创业，加强对参加基层就业项目的大学毕业生的指导、管理和服务。大力发展人力资源服务业，引导和鼓励各类人力资源服务机构积极开展针对大学毕业生的就业服务，为大学生就业减少成本、提供方便。

对高校来说，要把促进就业作为头等大事，努力拓展毕业生就业空间。要全面落实就业的“一把手”工程，确保就业指导服务在机构、

人员、经费上的“三到位”，健全就业工作体系。开设就业指导课程，开展创业教育与服务，努力提高毕业生的就业竞争力和社会适应力。主动适应社会需求和就业市场的变化，加大学科和专业调整力度，进一步整合和优化教育资源，着力培养高素质的复合型人才，实现由人才供给导向型向就业需求导向型的转变。

对用人单位来说，要积极承担社会责任，努力吸纳大学毕业生就业。目前，很多用人单位存在着过分看重高学历、看重工作经历、拒绝女生求职、故意压低待遇等倾向，在一定程度上影响了大学毕业生就业。用人单位应该树立长远眼光和正确的用人观念，消除性别、学历等偏见，完善用人机制，积极吸收和储备优秀人才。

对大学毕业生自身来说，应该增强信心，切实提高就业能力。要转变观念，树立“先就业、后择业”、“重事业、轻地域”等正确的择业观，自觉把自己的知识、技能和国家、社会的需要结合起来。要勇于创业，利用自己较高的知识水平和较强的工作能力、学习能力自主创业，闯出属于自己的广阔天地。要练好“内功”，在刻苦学习、提高知识水平的同时，积极参与各种社会实践活动，增加社会经历，积累工作经验。要及时了解就业信息，掌握就业技能，把握好每一个就业机会。

此外，社会各方面要共同帮助大学毕业生顺利跨过就业这道“坎”。广大学生家长要引导子女正确看待当前就业形势，更新就业观念，合理确定就业预期。新闻媒体要大力宣传党和政府促进大学毕业生就业的政策措施，宣传到西部、到基层就业和自主创业的先进典型，

营造促进大学毕业生就业的良好舆论氛围。

● 怎样帮扶困难人员就业？

5月13日，由天津市残联等单位举办的“携手助残就业，改善残疾人生活”残疾人专场招聘会拉开帷幕。财务会计、工程师、广告设计、软件编程、车工、钳工……170多个用人单位提供的1500多个就业岗位，静候残疾人求职者的挑选。近年来，天津市每年都为残疾人举办多场专场招聘会，为许多残疾人朋友打开了就业的新天地，找到了生活的新希望。

在我国庞大的就业大军中，有一个自身条件较差、非常渴望工作岗位而又很难实现就业和创业的群体，被称为就业困难人员。这一群体，主要包括以“4050”人员为主的大龄失业人员、残疾人、低保对象、“零就业家庭人员”等。

解决好就业困难人员就业问题，帮助他们找到或重新找到工作岗位，有助于改善他们的生活，解决民生问题中的“短板”，是实现社会公平正义、维护社会和谐稳定的重要任务。面对当前严峻的就业形势，必须进一步加大对就业困难人员的扶持力度。

创造更多的就业岗位。要引导各类企业增强社会责任感，积极安置就业困难人员就业。对于招用就业困难人员，签订劳动合同并缴纳社会保险费的，在相应期限内给予基本养老保险、基本医疗保险和失业保险补贴等优惠政策。推进城市环保、绿化、卫生、治安、交通、便民服务等公益性岗位开发。政府投资开发的公益性岗位，要优先安置符合岗位要求的就业困难人员就业。

强化就业援助和服务。要在公共就业服务机构中设立专门为就业困难人员服务的综合服务窗口，免费提供劳动保障、政策咨询、职业指导、技能培训、职业介绍等公共就业服务。针对就业困难人员的特点和需求，集中开展上门服务和“一对一”精细化援助。进一步实施特别职业培训计划，组织开展多层次、多形式的职业技能培训，帮助他们提高技能水平和就业能力。落实鼓励就业困难人员自谋职业、自主创业的政策，鼓励他们立足实际、各展所长，多渠道就业和创业，并提供全过程、全方位的服务。

“我们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。”这是今年政府工作报告中作出的庄严承诺。我们深信，随着各项促进就业政策和措施的深入实施，各类群体就业难的问题必将得到进一步缓解，社会就业总量和结构更加均衡、就业环境更加完善、就业保障更加健全、就业质量更加良好的就业局面也一定会逐步成型。

知识点

“4050”人员

“4050”人员是指城镇登记失业人员中，女性年满 40 周岁、男性年满 50 周岁，本人就业愿望迫切，但因自身就业条件较差、技能单一等原因，难以在劳动力市场竞争中就业的劳动者。据有关部门抽样调查，“4050”人员占下岗失业人员的 28.7%，全国“4050”人员约 300 万人。

深度阅读

1. 《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》，人民出版社 2010 年版。

2. 《政府工作报告》，人民出版社 2010 年版。

相关链接

1. 《关于实施“2010 高校毕业生就业推进行动”大力促进高校毕业生就业的通知》，人力资源和社会保障部网站。

2. 《关于进一步实施特别职业培训计划的通知》，人力资源和社会保障部网站。

《七个“怎么看”》之三

小处方的大影响

——怎么看看病难

从医 25 年，她开处方平均单张不超过 80 元，最小的一张只有 2 毛 7 分钱；她的看、触、问、听等微笑服务，治好了无数疑难杂症。她，就是武汉汉口金桥社区医生王争艳。2009 年 9 月 25 日，经过 3 万多市民无记名投票，她从两万多名医生中胜出，当选为武汉市“我心目中的好医生”。王争艳的事迹在社会上引起强烈反响，数百家报纸、网站先后报道、转载，数以万计的网民跟帖热议。她被群众爱称为“小处方医生”。

健康是人全面发展的基础，关系千家万户幸福。人们对王争艳的赞扬，不仅是对她精湛医术和高尚医德的敬佩，更反映了对进一步解决看病难问题的热切盼望。

● 看病难难在哪里？

2009 年 7 月，北京市卫生局组织了一次特殊的体验活动，请 19 家著名大医院的院长分别到其他大医院“当一天患者”，亲身感受普通群众是怎么看病的。其中一位院长从排队挂号到离开医院共用了近 7 个小时，但真正看病不过 20 分钟，排队等候占整个就诊时间的 95.1%。院长“看病”的经历，一定程度上反映了当前看病难的现实情况。

党和国家历来高度重视人民健康问题。改革开放以来，我国医药卫生事业取得显著成就。尤其是近年来，覆盖城乡的疾病预防控制和

应急医疗救治体系基本建成，基本医疗保障制度建设持续推进，城乡基层医疗卫生服务体系建设步伐明显加快，药品生产、流通、监管体系不断完善。目前，我国人均期望寿命已达 73 岁，远高于发展中国家的平均水平（63 岁），接近发达国家的平均水平（75 岁），孕产妇死亡率、婴幼儿死亡率等多项居民健康指标也居于发展中国家前列。

同时也要看到，随着经济社会发展，人民群众对生活质量和身心健康的要求越来越高，许多新型健康问题不断出现，群众对看病难的反映仍然比较强烈。据 2008 年第四次国家卫生服务调查显示，有 41.2%的居民对门诊服务不满意，44.2%的居民对住院服务不满意。看病难，就是人们对看病就医过程中遇到的种种不满意之处的概括，仔细分析，主要“难”在以下四个方面：

到大医院看病难。一进大医院，最直观的感受是“三长两短”——挂号、候诊、拿药时间长；医生问诊、检查时间短。许多患者反映，到大医院看一次病，很难统计出要排多少次队，交多少次费。看一次病折腾大半天的时间，可真正用来看病的时间只有十来分钟。这不仅让普通患者感到身心疲惫，对于老人、孩子、残疾人、孕妇等患者来说，更是苦不堪言。

挂专家号更难。由于对医生的具体情况不了解，不少人一生病，无论大病小病，总觉得找个专家看看，心里更踏实。而大医院的大专家人数又非常有限，因此造成了专家号一“号”难求的局面。为了挂上一个专家号，有的患者全家总动员、轮流排队挂号，有的则彻夜排队，更有患者发动一切资源找关系挂号。再加上由“号源”紧张引发的号贩

子问题一直没能彻底解决，使得一些热门专家号被炒到了数百元甚至上千元。

医药费用负担重。2009 年，我国医院门诊病人次均医药费用为 160 元，住院病人人均医药费用 5952 元。一次住院费相当于城镇居民年人均收入的 1/3，是农民年人均收入的 1.12 倍！2008 年全国医院次均门诊和住院费用分别为 1991 年的 12.5 倍和 10.1 倍，年均增长率分别为 16.0% 和 14.5%，比居民消费品价格指数增长率高 10 多个百分点。至于经常要看病的老年人和慢性病患者，医药费用负担不仅压得他们喘不过气，还连累到整个家庭。那些没有参加医保的群众，更是倍感负担沉重。

而在不同社会群体中，农村居民看病最难。广大农村地区特别是老少边穷地区，不仅医疗资源不足、技术薄弱，而且看病就医极不方便。很多农民为了看病要跋山涉水，走上十几公里、几十公里路。一些得了疑难杂症的农民为了确诊病情或者寻找希望，要到县外、省外，甚至到北京、上海等大城市的大医院就医，这不仅增加了就医难度，更加重了经济负担。

上面列举的只是看病难的一些突出表现。应该看到，随着医疗技术的进步，我们现在遇到的看病难，已经和改革开放初期有所不同，在医疗资源总量已经迅速增长的情况下，目前的看病难更多地表现为接受高水平的医疗服务难，高科技药品、稀缺药品和高精尖设备检查费用高，许多费用是医疗资源结构不合理、配置效率不高、浪费和不合理使用带来的。经过努力，这些问题应该也是能够解决的。

● 看病难的原因何在？

治病，首先要找到病因，才好对症下药。解决看病难问题，同样如此。只有认真分析看病难问题的形成原因，才能“对症下药”。那么，看病难的“病根”究竟在哪里？

政府投入相对不足。尽管近几年政府加大了对医疗卫生事业的投入，但总体上仍然不足。我国人口占世界的 20%，但卫生总费用仅占世界总额的 3%。2009 年卫生总费用中政府投入占 24.7%，不仅远低于发达国家水平（平均为 75% 左右），也低于很多发展中国家水平（平均为 55% 左右）。在政府投入不足的情况下，医疗卫生费用主要由家庭承担，医疗费用缺乏分担机制；这也在客观上形成了医院“自劳自吃”的收入结构，形成了药品、检查收入与医生收入挂钩的机制，对费用的升高起到了很大的推动作用。

医疗资源分布不均。目前我国总体卫生资源不足，配置还不合理，本应为“金字塔”结构的医疗卫生体系，在我国却呈现为“倒金字塔”型：70% 左右的卫生资源在城市，高新技术、优秀卫生人才集中在大城市的大医院，广大农村只拥有 30% 左右的卫生资源。一些大医院过度发展，而农村和城市社区等基层医疗卫生机构不仅设备和条件差，而且普遍缺乏合格的全科医师，导致群众患病后往往不信任基层医疗机构，纷纷涌向大城市大医院。

公立医院趋利化。目前，我国 71% 的医院都是公立医院，承担的服务量占全国医院服务量的 80% 以上。由于政府长期投入不足，公立医院公益性淡化，形成了“以药补医”的模式，导致医院和医务人员

忽视基本药物和适宜技术的应用，倾向于开大处方，争相使用大型设备，增加了许多不必要的费用，致使医疗费用大幅攀升，还严重损害了患者的健康。我国剖腹产比例远高于正常水平，抗生素滥用情况十分严重，就是这种机制带来的后果。加之一些医院就医流程缺乏人性化设计，少数医务人员服务态度存在“冷、硬、顶、拖、推”等现象，医院之间的检查结果不能共享，恶化了患者的就医体验，强化了患者对看病难的感受。

医保保障水平低。截至 2009 年年底，我国城镇职工基本医疗保险、城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗制度等已经覆盖了 12 亿多人口，但仍有 1 亿多人没有任何形式的基本医保。而城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗的保障水平仍然偏低，个人自付比例仍占总费用的一半左右。加上我国城乡医疗救助制度和商业医疗保险起步较晚，覆盖人口和保障力度也不大。因此，很多群众仍然需要自费就医，承受着生理、心理和经济三重压力。

药品价格虚高。我国药企数量多、规模小，群众戏称“卖药的比吃药的还多”。由于市场竞争激烈，加之监管不到位，药品和医用器材生产流通秩序混乱，部分厂商利欲熏心，采用违规手段虚报成本、肆意加价等现象严重。再加上医院主动控制药物成本的动力不足，许多药企采取红包回扣等不正当的竞争手段进入医院。近年来国家虽然连续 20 多次降低药价，但许多企业采取换名、换包装、换成分比例、重新审批等办法避开国家的降价约束，群众仍然感到没有得到应有的实惠。

此外，由于医药科技水平的不断提高，各种新药、新技术不断出现，加上人口老龄化、疾病模式的转变等因素的影响，卫生服务成本增长很快；部分群众缺乏对基本医疗和健康知识的了解，不管大病小病都直奔大医院，部分患者甚至主动要求医生提供大检查、多开贵重药品，这些都在一定程度上加重了看病难问题。

知识点

“以药补医”

长期以来，政府对公立医院的投入比例逐渐减少，为了维持其正常运转，解决医务人员的工资奖金等问题，便允许公立医院销售药品时加成 15%—20%作为补偿，这就是“以药补医”的由来。作为一项补偿政策，“以药补医”模式曾经对促进医疗卫生服务发展起到了积极作用，但鼓励医院创收，实行收入归己，自行支配，客观上助长了医院的趋利性，带来了很多问题。据 2008 年统计，上海某大医院收入的三种来源中，药品加成收入占 57.3%。为了实现这么高比例的药费收入，医院和医生自然会倾向于给患者开大处方、用高价药、多做检查等。“以药补医”已成为造成看病难、药费贵的重要因素。目前，医改方案提出要进行公立医院改革，逐步改变“以药补医”模式。

为解决医药卫生领域一些深层次的体制性、机制性和结构性问题，2009 年 3 月，中央作出了深化医药卫生体制改革的重大决策，明确了建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度的目标和任务，为有效缓解群众看病难指明了方向。

● 怎样让群众看病更便捷？

家住杭州余杭某社区的张大妈，以前看病要坐半个小时的公交车去大医院，最近由于腿脚不便，只好去了家门口的社区卫生服务站。“以前心里总犯嘀咕，怕这里看不好病会误事。没想到不用挂号直接就能看，而且医生服务态度挺好，水平也挺高的。真是太方便了！”张大妈的一番话，道出了城乡基层医疗机构在缓解群众看病难方面的重要作用。

城乡基层医疗机构一般设在城乡居民生活圈中，且数量众多、分布广泛，社区医生是居民的邻居、朋友，在提高医疗服务的便利性、可及性和控制医疗成本、改善医患关系方面有着大医院不可比拟的优势。同时，基层医疗卫生机构普遍使用基本药品、适宜技术，广泛开展健康教育、预防保健等活动，从预防为主、提高居民健康水平入手，通过让居民少生病来缓解看病难。因此，要切实缓解看病难，一个重点是要按照胡锦涛总书记“保基本、强基层、建机制”的要求，推动城乡基层医疗机构发展，让它成为群众接受便捷就医服务的首选，从而有效减轻大医院的压力。

近年来，城乡基层医疗机构建设力度不断加大，医疗条件明显改善，疾病防治能力显著增强。但仍然存在着医疗资源短缺、服务能力不强、群众信任度不高等问题，不少农村基层医疗机构还停留在血压计、听诊器、温度计“老三样”的水平；适应社区卫生服务要求的医疗人才不足；基本药物在社区医疗机构还未得到全面使用；大医院的患者还没有充分分流到基层。因此必须把“强基层”作为深化医药卫生体制改革的重点，着力完善城乡基层医疗服务体系，加快形成大医院和

基层卫生机构分工合作的分层就医格局，为广大城乡居民提供安全、有效、方便、价廉的医疗服务。

加快农村基层医疗卫生机构建设。要健全以县级医院为龙头、乡镇卫生院和村卫生室为基础的农村医疗卫生服务网络。继续加大投入力度，使全国每个乡镇至少要有一所卫生院，每个行政村都要有一所政府举办的卫生室，并配备必备医疗设备设施，改善就医条件和环境。积极推进乡村一体化管理，合理规划和配置乡村卫生资源，规范服务行为，提高服务能力，实现“小病不出村，大病不出县”。

加快城市社区医疗机构建设。把城市卫生投入重点转向社区卫生服务建设，完善以社区卫生服务为基础的新型城市医疗卫生服务体系。合理规划社区卫生服务机构布局，合理调整和配置资源，既要将现有的一批小医院转型或改造为社区卫生服务机构，又要引导社会力量兴办社区卫生服务机构。

加大基层卫生技术人员培训力度。完善的基层医疗服务体系不仅需要“硬件”的发展，更离不开“软件”——人才素质和能力的提高。要重点加强城乡基层医疗卫生队伍建设，并制定优惠政策，鼓励优秀卫生人才到城乡基层服务，在职称晋升、待遇政策等方面给予适当倾斜。同时，也要鼓励大医院通过对口支援、人员培训等方式，帮助城乡基层医疗机构提高医疗水平和服务能力。

总之，要构建一个城乡基层医疗卫生机构与大医院分工协作、相互支持、协调有序的运转机制。目前，大医院业务量的 80% 是可以在基层解决的。平均来说，看同样的疾病，三级医院比二级医院成本

高 30%。要科学界定各级医院的功能定位，基层医疗卫生机构为群众提供基本医疗和公共卫生服务，市、区、县级医院作为区域医疗中心，着力提高临床综合优势和整体水平以及专科服务，国家和省级医院则主要把精力用于提升医疗技术、加强学科建设、增强医学创新能力、解决疑难重症疾病诊治上。通过在基层降低收费标准、提高报销比例等综合措施，逐步实现社区首诊、分级医疗和双向转诊，引导群众养成“小病解决在基层，大病转诊大医院”的就医习惯，使基层医疗机构真正承担起居民健康“守门人”的职责。

● 怎样切实减轻群众医药费用负担？

根据 2008 年第四次国家卫生服务调查显示，医生诊断需住院而病人未住院的比例高达 25.1%，其中主要因“经济困难”的占 70.3%。可见，缓解看病难，既要让群众看病更便捷，也要努力把群众医药费的负担降下来。前者涉及医疗服务的可及性，后者涉及医疗服务的有效性，从某种意义上说后者更为重要。

一般来说，医药费用负担主要取决于群众参加的医保保障水平、药品费用和医疗服务费用的高低。医疗保障制度体现社会互助共济精神，对于个人抵御疾病风险、减轻医药费用负担具有重要意义；药价高低主要与其定价标准、流通环节加价幅度、医院加成政策相关；医疗服务费用主要取决于医院采取的诊疗行为、收费标准和收费模式。因此，必须从医疗保障制度、药品生产流通体系和医疗服务体系等几个方面同时着手，多管齐下，努力“调制”一服减轻群众医药费用负担的“复方药”。

一是通过医疗保障建设“减负”。在农村要进一步巩固完善新型农村合作医疗制度，确保参合人数稳定在高位；提高筹资标准，今年政府补助水平达到每人每年 120 元；提高补偿比例，力争使政策范围内住院费用报销比例达到 60%左右。在城镇要进一步完善城镇职工医保和城镇居民医保，加快覆盖就业人口以及老人、残疾人和儿童；今年城镇居民医保的政府补助水平也要提高到每人每年 120 元。改进城乡基本医疗保障服务，简化报销手续，制定基本医疗保险关系转移接续办法。做好城镇职工医保、城镇居民医保、新农合、城乡医疗救助各项制度之间的衔接工作。

二是通过基本药物制度“减负”。要建立国家基本药物制度，对治病优先需要的基本药物进行统筹管理，从制度上保证其价格的稳定性和可及性。在所有政府举办的基层医疗机构实行药品价格零差率销售，通过实行公开招标采购，统一配送，使群众用上安全、放心和价廉的药品。目前国家基本药物目录已经发布，确立了 307 种基本药物；通过试点使得许多地方基本药物价格降低了 25%—50%，且全部纳入医保报销范围。

三是通过推进公立医院改革“减负”。公立医院作为我国医疗服务机构的主体，承担着为广大群众健康服务的重要职责，必须坚持公益性方向。要进一步深化改革，形成规范合理的政府投入机制，确保公立医院真正姓“公”。改革“以药补医”机制，逐步取消药品加成，切断医院与药品销售之间的利益链条，改变过度依赖药品销售收入维持运转的局面。适当调整医疗服务价格，减少“大处方”和过度检查，进一

步降低药品、医用耗材和大型设备检查价格。公立医院由此减少的收入或形成的亏损通过增加政府补贴、增设药事服务费等途径解决，药事服务费纳入医保报销范围。

四是通过强化规范监管“减负”。要对非国家基本药物加强监管，严格市场准入和药品注册审批，大力规范和整顿生产流通秩序，促进药品生产、流通企业的整合，尽快建成高效率、低成本、符合国情特点的药品流通供应保障体系。加强产供销各环节的监管，杜绝旧药“高价复出”。充分发挥行政监督、技术监督和社会监督的作用，坚决治理医药购销中的商业贿赂。加强对公立医院财物收支、业务开展、资源布局的规范，开展对公立医院的绩效评估，吸收患者和群众参加对公立医院管理的监督，使得公立医院的公益性落到实处。

观点声音

让医疗回归公益的前提是让公益医院医生这一职业变成公益职业，而不是牟利职业。

要改变“大医院吃不了，小医院吃不饱”的现状，就必须把公共财政投资重点放在农村和城市社区,改善民生当有大手笔！

中医的“简、便、验、廉”等特点，在解决看病难方面具有独特的优势，应该加大对中医药研发的支持力度。

医改不是“速效针”，更像是调养气血的中药处方。

有一支稳定、敬业、高素质的医疗队伍，比拥有先进设备和豪华医院重要得多。

● 深化医改将给人们带来怎样的实惠？

2009 年 3 月，备受瞩目的《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》以及国务院关于《医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009—2011 年）》相继公布。以此为标志，新一轮医改揭开了大幕。

医改方案的制定，从 2006 年 6 月启动，历经了近 3 年时间的讨论、研究和修改。在方案制定过程中，中央高度重视，社会各界广泛参与，既发挥了各方面专家学者的积极作用，又征求了广大群众的意见建议达数万条。这是一个体现我国医药卫生事业发展从理念到体制重大变革的医改方案，是一个凝聚社会各方面心血和期待、惠及 13 亿人健康福祉的医改方案。

医改方案的主要思路是合理划分“基本”和“非基本”。政府主要抓好基本医疗保障制度、基本医疗卫生服务和基本药物制度这“三基”，建立一个从医到药，从预防到治疗，保障群众基本医疗卫生服务需求的机制，做到保基本、广覆盖、可持续。这是我国卫生事业从理念到体制的重大创新，为建立中国特色的医药卫生体制指明了方向。那么，医改方案实施已一年多了，它的效果如何？还将给我们带来哪些看得见的实惠呢？

一年多来，国家先后实施了为 3038 万名 15 岁以下人群免费补种乙肝疫苗、为 175 万名农村妇女免费检查宫颈癌、为 21 万名贫困白内障患者做复明手术等六项重大公共卫生服务项目。到 2011 年，在全国统一建立居民健康档案，提高公共健康管理水平，人均基本公共卫生服务经费标准不低于 20 元。

一年多来，中央投入 200 亿元支持基层医疗卫生机构建设，在岗培训基层医疗卫生人员；制定《关于公立医院改革试点的指导意见》并在 16 个城市开展试点。到 2011 年，每个县至少有 1 所县级医院基本达到标准化水平，共新建、改造 14700 所城市社区卫生服务机构，为基层培训医疗卫生人员 189 万人次；公立医院将逐步取消药品加成，明显提高服务质量和效率，形成多元办医格局。

一年多来，新增城市和农村医保覆盖人口 10116 万，各级财政对城镇居民医保和新农合的补助标准稳步提高。到 2011 年，城镇职工医保、城镇居民医保最高支付限额将分别提高到当地职工年平均工资和居民可支配收入的 6 倍左右，新农合最高支付限额提高到当地农民人均纯收入的 6 倍以上。

一年多来，30% 的政府办基层医疗卫生机构实行了国家基本药物制度，通过实行零差率销售，有效降低了药价。到 2011 年，所有公立基层医疗机构将配备和使用基本药物，其他各类医疗机构也都按规定使用基本药物。

俗话说：“健康是福。”医改方案为我们描绘了一幅美好的远景：到 2020 年，基本建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，到那时，人人享有基本医疗卫生服务，基本适应人民群众多层次的医疗卫生需求，人民群众健康水平进一步提高。让我们携起手来，坚定信心，共同为实现这一目标而努力吧！

知识点

公立医院改革试点主要任务及试点城市名单

公立医院改革试点的九项任务：一是完善公立医院服务体系；二是改革公立医院管理体制；三是改革公立医院法人治理机制；四是改革公立医院内部运行机制；五是改革公立医院补偿机制；六是加强公立医院管理；七是改革公立医院监管机制；八是建立住院医师规范化培训制度；九是加快推进多元化办医格局。

公立医院改革试点共 16 个城市。东部 6 个：辽宁鞍山、上海、江苏镇江、福建厦门、山东潍坊、广东深圳；中部 6 个：黑龙江七台河、安徽芜湖和马鞍山、河南洛阳、湖北鄂州、湖南株洲；西部 4 个：贵州遵义、云南昆明、陕西宝鸡、青海西宁。

深度阅读

1. 《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》，人民出版社 2009 年版。

2. 《医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009—2011 年）》，《人民日报》2009 年 4 月 8 日。

相关链接

《关于公立医院改革试点的指导意见》，卫生部网站。

《七个“怎么看”》之四

同在蓝天下

——怎么看教育公平

安徽铜陵，一个以盛产铜矿而得名的城市，近年来因义务教育均衡发展而广受关注。经过十几年的改革探索，铜陵市通过合理配置教育资源，大力促进教育公平，创造了一个“学校没有好坏之分，只有远近之别”的“铜陵模式”。很多地方盛行的“择校风”，在这里已经淡出了人们的视野，孩子们在公平、宽松的环境中健康成长。

教育事关民族兴旺、人民福祉和国家未来，教育公平是社会公平的重要基础。促进教育公平，让所有孩子共享同一片蓝天，是亿万家庭的殷切期盼，是办好人民满意教育的必然要求，也是让全体人民共享改革发展成果的重要体现。

● 为什么教育公平问题引起社会高度关注？

新中国成立以来，特别是改革开放 30 多年来，教育事业取得了巨大成就。我们举办了世界上最大规模的教育，基本形成了中国特色社会主义教育体系；城乡免费义务教育全面实现，高中阶段教育毛入学率由 1949 年的 1.5% 上升到 79.2%；职业教育快速发展，显著改善了新增劳动力结构和素质；高等教育规模跃居世界首位，毛入学率达到 24.2%，进入大众化阶段；国民受教育程度显著提升，15 岁以上人口平均受教育年限从 1949 年的 1.6 年提高到 8.7 年。教育发展保障了广大人民群众受教育的权利，提高了全民族的素质，为经济发展和社

会进步作出了重大贡献。

同时也应看到，当前教育改革和发展与经济社会发展、与人民群众的要求和期待还不适应，特别是教育公平问题还很突出。据 2009 年年底的一项调查显示，56.5% 的人认为存在教育不公问题。这反映了人们对教育公平问题的高度关注。

当前，人们对教育公平问题反映最强烈的，就是在接受教育尤其是优质教育的机会、接受教育的程度和质量等方面存在很大差异。这种差异表现在地区之间、城乡之间、校际之间以及不同社会群体之间。现实生活中的一些现象，会让我们对此有直观、切身的感受。

比如，“择校热”高温不降。在我国许多城市，中小学择校非常普遍。为了让自己的孩子进入声誉和质量较好的学校，每年都有成千上万的家长操劳、奔波数月，通常还要支付数额很大的“择校费”。为了增加“择校”资本，孩子们不得不参加各种各样的“占坑班”、补习班，考取名目繁多的证书，幼儿教育“小学化”、小学教育“初中化”倾向愈加严重。这些现象多年来禁而不止，治而不愈，成为教育领域的一大“顽症”。

比如，困难群体公平受教育机会尚未得到充分保障。一部分农民工随迁子女还在办学条件不达标的打工子弟学校就学，国家助学体系尚没有覆盖普通高中教育，没有做到“应助尽助”，残疾儿童教育水平仍落后于普通儿童教育水平，等等。

再比如，不同地区考生接受高等教育的机会不公平，部分地区学生入学机会偏少。这种现象多年来一直备受争议，由此引发的“高考

移民”问题时有发生。教育寄托着亿万家庭对美好生活的期盼。解决好这些问题直接关系群众切身利益。对个人来讲，它关系每一个人的发展，在很大程度上影响人的一生；对整个社会来讲，直接影响社会公平正义，影响社会和谐稳定。正因为如此，教育公平问题才受到群众广泛关注。

● 影响教育公平的原因是什么？

“中央给咱办实惠，农民种地不交税，娃娃上学不交费，真是和谐好社会。”这是近年来我国农村许多群众发自内心的感慨。可以说，随着免费义务教育等一系列政策措施的实施，“有学上”、“上得起学”已经不是问题了。人民群众现在对教育问题的意见，对教育公平的呼唤，实际上主要是对“上好学”的期待。

当前，到底是哪些因素影响了教育公平呢？

经济社会发展不平衡。由于自然条件、历史基础和具体政策等多种原因，我国城乡、区域发展差距大。而发展教育特别是基础教育的责任主要在地方，地方的教育水平直接受当地经济社会发展水平的制约，区域和城乡之间发展的差距必然带来教育发展的差距。2008 年上海市初中生均预算内教育事业费为 15473.62 元，而贵州省仅为 2310.83 元，相差近 6 倍。可以说，教育不公平问题很大程度上是经济社会发展不平衡在教育领域的直接反映。

教育投入不足。“穷国办大教育”是我国教育事业发展的真实写照。虽然各级政府对教育的投入不断增加，但国家财政性教育经费占国内生产总值的比例一直较低，2008 年只达到 3.48%，不仅低于大多

数发达国家，而且低于部分发展中国家，与我国教育发展的需求还存在很大差距。教育投入的不足，严重制约着教育条件的改善和教育资源，特别是优质教育资源的扩展。

资源配置不合理。我国 20 世纪 50 年代开始实行重点学校制度。在教育投入总量小、教育资源短缺的情况下，集中财力、物力办好一批中小学，对“多出人才，快出人才”曾产生积极作用。而重点学校制度也同时导致了学校之间资源配置不均衡。近年来，国家取消了重点学校制度，加大了薄弱学校改造力度，坚持公共教育资源向农村、中西部地区、贫困地区、边疆地区、民族地区倾斜。但是，重点学校本身长期积累的名牌效应依然存在，人们形成的固有观念很难改变，这些学校依旧能够吸引大量的社会资源和优秀学生，加剧了教育资源分布的不均衡，甚至造成了同一区域内学校之间两极分化的局面。

政策制度不完善。基本普及九年义务教育和实现高等教育大众化之后，我国教育发展进入新阶段，但影响和制约教育公平的城乡二元经济结构依然存在。一些已经落后于经济社会发展的不合理制度如城乡分治的户籍制度加剧了教育不公；省级政府统筹管理推进城乡义务教育一体化发展的机制尚未建立。同时，对新出现的一些问题，如农民工随迁子女接受“初中后教育”等，还没有可供依据的法律和制度规范。

人民群众教育需求日益增长。随着经济社会发展，受教育程度逐渐成为影响个人职业、收入乃至社会地位的重要因素，教育作为一种重要的家庭“投资”的观念深入人心，人们对于子女接受教育的关注度空

前提高。再加上独生子女普遍化，人们都希望让孩子接受高质量的教育。这必然造成对优质教育资源需求不断增长与供给短缺的矛盾凸显，使教育公平问题日益突出。

为推动教育事业在新的历史起点上科学发展，中央作出了制定《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》的重大决策。从 2008 年 8 月启动，《规划纲要》的制定历时 1 年零 9 个月，经过 40 轮大的修改，两次面向社会各界公开征求意见，2010 年 5 月 5 日国务院常务会议审议并原则通过。在这个描绘中国教育未来 10 年改革发展路线图的纲领性文件中，鲜明地提出“把促进公平作为国家基本教育政策”，教育公平的理念贯穿始终。它昭示了党和政府大力促进教育公平的态度和决心，让人们进一步看到了实现教育公平的美好前景。

● 如何促进义务教育均衡发展？

对于当前教育发展中存在的不公平问题，人们感受最直接、反映最强烈的，是义务教育发展的不均衡。义务教育作为政府提供的基本公共服务，具有强制性、免费性和普及性，是最应体现教育公平的领域。抓好义务教育均衡发展，就抓住了促进教育公平的关键。

近年来，在推动义务教育全面普及的同时，党和政府积极推进义务教育均衡发展。2005 年，教育部专门印发《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》，明确要求把义务教育工作重心转到均衡发展上来。2006 年修订的《中华人民共和国义务教育法》将均衡发展纳入法制化轨道，强调各级政府的法定义务。《规划纲要》提出用 10

年左右的时间实现区域内义务教育基本均衡的目标和一系列具体政策措施。

当前义务教育均衡发展还存在一些突出问题。如城乡、区域之间发展差距仍然较大，区域内校际之间资源配置不均衡，优质教育资源短缺、辐射面窄等。要以保障公民依法享有受教育的权利为基本要求，以提高教育质量、促进内涵发展为重点，通过合理配置教育资源，推进基本公共教育服务均等化，把义务教育均衡发展提高到新水平。

一是“提质量”。在人人都有学上之后，人们对教育公平的关注主要体现在教育质量上。促进均衡发展要把提升质量作为根本，更加注重教育的内涵发展。要全面贯彻党的教育方针，推进素质教育，深化教学内容、课程体系和教学方法改革，促进学生德智体美全面发展。切实减轻学生课业负担，让学生从应试教育的重压下解放出来，生动活泼学习、健康快乐成长。

二是“缩差距”。城乡免费义务教育全面实现后，城乡、区域间发展不均衡上升为义务教育的主要矛盾之一。促进均衡发展，就要大力加强对农村和中西部地区义务教育发展的支持。在财政拨款、学校建设和教师配置等方面向农村倾斜，尽快形成城乡同标准、一体化发展的格局。加大中央财政支持力度，完善对口支援制度，促进老少边穷地区义务教育发展。很多地方为此进行了积极探索，如成都积极统筹城乡教育发展，大力推进城乡教育一体化；广东省开展“千校扶千校”活动，组织发达地区 1000 所义务教育阶段学校对口帮扶欠发达地区薄弱学校，收到良好效果。

三是“重配置”。合理配置资源是促进义务教育均衡发展的根本措施。陕西吴起县投入 5 亿多元统一全县建校标准，实现了办学条件均等化；安徽铜陵市鼓励教师跨校兼课、兼职，促进了高水平教师资源共享。要从硬件、软件等各方面促进区域内教育资源均衡配置，努力办好每一所学校。推进学校标准化建设，取消设置重点校和重点班，统一学校公用经费和生均教育经费标准，加大薄弱学校改造力度。实行区域内教师和校长交流制度，加强薄弱学校教师队伍建设。加强教育信息化建设，搭建优质教育资源共享平台。

四是“建机制”。义务教育均衡发展是一个长期的过程，也是一项复杂的系统工程，必须建立长效机制。要打破校际和城乡之间的分割，形成城乡和地区义务教育共同发展机制。认真总结一些地方探索的学区管理、集团化办学、农村九年一贯制、示范性高中和重点高中招生指标定向分配到初中等做法和经验，创新教育管理运行机制。强化督导评估，建立义务教育均衡发展评估和激励机制。

还应注意的是，促进义务教育均衡发展，不是“削峰填谷”搞平均主义，更不是一个模式办学，千篇一律、千校一面。在大力扶助薄弱学校的同时，要鼓励优质学校继续办出水平、办出特色。

● 如何解决农民工子女上学难问题？

随着我国城镇化进程和剩余劳动力转移的加快，进城务工的农民工数量逐年增加，农民工子女的教育问题也日益凸显。据统计，2009 年我国义务教育阶段农民工随迁子女适龄人数达到 997.1 万人。如何给这些孩子一张安稳的书桌，让他们像城市的孩子一样接受义务教

育，健康成长，是促进教育公平必须解决的重大课题。

为解决这一问题，党和政府采取了一系列重要举措。早在 2001 年，就明确提出了以流入地政府为主、以公办学校为主依法保障流动人口子女接受义务教育权利的“两为主”政策。2003 年，国务院办公厅发文要求多渠道安排农民工子女就学，在入学条件等方面与当地学生一视同仁。2006 年新修订的《中华人民共和国义务教育法》规定，把接纳非户籍居住地上学的儿童纳入政府管理的范畴。2009 年中央财政下拨 20 亿元，专项用于补充接收农民工子女的城市义务教育阶段学校的公用经费和改善办学条件等。各地也纷纷出台政策，保障农民工子女接受义务教育的权利。

经过这些努力，很大程度上缓解了农民工子女就读难的问题。但目前一些地方仍然存在公办学校入学“门槛高”、农民工子女学校教学质量低等问题。而且随着农村劳动力转移的加快，这一问题将更加突出。如何进一步解决好农民工随迁子女的上学问题呢？

强化流入地政府责任。广大农民工为流入地城市的经济社会发展作出了重要贡献，流入地政府要切实负起责任，保障农民工子女平等接受义务教育。将农民工子女义务教育纳入当地教育发展规划，指导和督促公办中小学认真做好接收就学和教育教学工作。建立农民工子女接受义务教育经费保障机制，将所需经费纳入地方财政保障范畴，对接收农民工子女人数较多的学校给予补助。制定农民工子女接受义务教育的收费标准，做到与当地学生一视同仁，采取措施帮助家庭经济困难的农民工子女就学。

发挥公办学校主渠道作用。充分挖掘公办中小学潜力，合理调整和完善学校布局，新建、改扩建一批学校，尽可能多地接收农民工子女就学。降低入学门槛，简化入学手续，不得随意设置入学条件限制。对农民工子女接受义务教育要与当地学生在收费、管理等方面同等对待，不得违反国家规定加收借读费及其他任何费用。

扶持社会力量办学。农民工子女在短时期内完全进入公办学校就读还不太现实，必须进一步发挥民办农民工子女学校的作用。要将农民工子女学校纳入民办教育管理范畴，制定审批办法和设置标准，在办学场地、办学经费、师资培训、教育教学等方面给予支持和指导。加强对这类学校的督导工作，规范其办学行为，促进其办学水平和教育质量的提高。

推进户籍制度改革。解决农民工子女入学问题，根本上要解决农民工的“身份”问题。2010年6月，广东省出台有关规定，实行农民工积分制入户城镇政策，只要积满60分，农民工就可以申请入户，其随迁子女就学问题也将得到有效解决。应逐步放宽中小城市和小城镇落户条件，逐步解决符合条件的农业转移人口在城镇落户，吸纳有条件的农民工转为城镇居民，使其子女真正享受“同城待遇”。

此外，随着很多农民工子女开始进入高中阶段，他们接受“初中后教育”的问题也日益凸显出来。由于借读费用昂贵、户籍障碍、高考政策限制，以及各地在教材、课程等方面的差异，使得他们在流入地接受高中教育难度更大。应研究制定农民工子女在当地参加升学考试的办法，让流入地高中和中等职业学校的大门也向他们敞开。

● 如何保障家庭经济困难学生上得起学？

2009年8月16日，来自四川广安的小张怀揣录取通知书，惴惴不安地来到中国科技大学新生报到处报到。刚出家门时还为学费发愁的小张马上安心了：在出示有关证明后，马上通过“绿色通道”顺利办好了入学手续。“不带一元钱，也可进校园”，为保证家庭经济困难学生顺利入学，全国高校普遍建立了“绿色通道”制度，对经济困难学生一律先办理入学手续，再根据核实的情况，采取不同的措施予以资助。

“不让一个孩子因家庭经济困难而失学”，是教育公平的重要体现，是切实保障全体人民特别是困难群体受教育权利的必然要求。由于各种原因，我国城乡还有一些学生家庭经济比较困难，这些孩子的上学问题一直牵动着党和政府的心。近年来，国家资助政策体系不断完善：在义务教育阶段，全面免除学杂费，为农村学生提供免费教科书，为家庭经济困难的寄宿生提供生活补助；在中等职业学校，建立了较为完善的保障制度，国家助学金每年资助近1200万人，总资助面达在校生的90%，同时从2009年秋季学期起，对中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生免除学费；在高等学校，建立健全国家奖助学金制度和国家助学贷款制度，每年资助约450万人，总资助面超过20%。

家庭经济困难学生资助政策体系，是国家对困难学生资助强度最大的制度安排，也是困难学生得到实惠最多、人民群众最满意的制度安排。要不断完善这一政策体系，把各项资助措施落到实处，确保每一个学生接受教育的基本权利，无论哪个教育阶段，都不能让学生因

家庭经济困难上不起学。

扩大资助范围。资助范围要在现有基础上，向各个教育阶段、各级各类学校延伸。鼓励各地对家庭经济困难幼儿入园提供资助；推进把普通高中家庭经济困难学生纳入国家助学体系；逐步扩大中等职业教育免费范围，在免除农村家庭经济困难学生和涉农专业学生学费基础上，将政策实施范围扩大到城市低收入家庭子女；完善研究生资助政策，设立研究生国家奖学金。这样，就能逐步建立起从学前教育到研究生教育的全过程资助体系，实现“应保尽保”。

提高资助标准。由于国家财力有限，目前对家庭经济困难学生的资助标准还不高。要随着经济社会发展，不断加大资助力度，让这些孩子不仅上得起学，而且逐步上得好学。提高农村义务教育家庭经济困难寄宿生生活补助标准，改善学生营养状况。根据经济发展水平和财力状况，建立国家奖助学金标准动态调整机制。

落实资金保障。完善资助体系，资金投入是基础。中央和地方财政要足额安排应当负担的资金并及时拨付到位。省级政府要做好统筹协调，完善省对下转移支付制度，确保应承担的资金不折不扣地落实到位。高校和中等职业学校要从事业收入中提取 4%—6% 的资金，用于助学。加强对各项资助经费的管理使用、审计监察，提高经费使用效益，把国家有限的财力用好。

动员社会力量。长期以来，社会力量在资助家庭经济困难学生就学方面发挥了重要作用。比如，希望工程实施 20 年来，募集资金超过 56 亿元，援建希望小学 15900 多所，资助失学孩子 340 多万名。

要继续在全社会大力弘扬崇文重教、扶危济困的文明风气，完善各项引导激励政策，形成社会各界关心教育、帮助困难家庭学生的良好氛围。

“同在蓝天下，共同成长进步”，是全国亿万孩子的共同心愿；“努力办好每一所学校，教好每一个学生”，是党和政府的庄严承诺。随着我国经济社会发展，在全党全社会的共同努力下，让所有孩子都站在公平的起跑线上，让祖国的花朵共享一片蓝天的目标，必将逐步变为现实。

网友提问

网友：为什么现在很多家长一方面担心孩子课业负担重，另一方面却又想方设法把孩子往各种各样的补习班里送？

答：这种现象也是教育不公的一个表现。由于优质资源稀缺并相对集中在一些学校，很多家长为了增加孩子择校的“筹码”，不得不让孩子利用业余时间上各种“补习班”，考取各种“证书”。这是一种盲目的“从众心理”，也是“择校热”背景下的扭曲行为，从根本上要靠促进义务教育均衡发展，特别是增加优质教育资源来缓解。

观点声音

给每一个人平等的机会，并不是指名义上的平等——机会平等，而是要保证每个人都能受到适当的教育。

只有公平的教育才能造就公平的社会，只有受到公平教育的一代才会是自信的一代、身心健康的一代。

让学校成为学生的乐园，让学术成为学人的向往，让教师成为人

们发自内心的敬称。

教育《规划纲要》是改革创新试金石，是民主决策的一次成功尝试。

我们的教育不仅要让所有学龄儿童有学上，而且要上好学，享受有质量的教育。

深度阅读

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》（公开征求意见稿），《人民日报》2010 年 3 月 1 日。

《七个“怎么看”》之五

从“蜗居”走向“安居”

——怎么看房价过高

《蜗居》，一部电视连续剧，播出后在广大观众中引起了热议。为什么虚构的故事和情节能产生这么大的现实反响？主要是由于它折射出都市“房奴”的辛酸苦辣，道出了无房族的困惑与无奈。近年来，房价过高的问题越来越引起社会普遍关注。

安其居，才能乐其业。住房是关系亿万群众切身利益的重大民生问题，“住有所居”是建设社会主义和谐社会的重要目标，是让人民群众共享改革发展成果的重要体现。遏制房价过快上涨，更好满足人民群众住房需求，是保障和改善民生的重大任务，是促进经济健康发展和社会和谐稳定的重大课题。

● 目前中国的房价到底有多高？

“商品房”、“房价”这些词越来越多地出现在中国人的生活中，只是最近十几年的事。新中国成立后很长一个时期，城镇居民实行的是福利分房制度。虽然名义上是免费住房，但由于“僧多粥少”，人们总体居住条件长期得不到改善，筒子楼、大杂院、三代同居一室的情景，很多人至今还记忆犹新。

为更好满足人民群众的住房需求，改革开放后，我国开始探索城镇住房制度改革。1998年后停止住房实物分配，全面推进城镇住房制度改革。此后10多年，城镇住房建设规模不断扩大。1998—2008年，新建住房65亿平方米；城镇居民居住条件显著改善，人均住房

建筑面积达 28 平方米，为 1978 年的 4.2 倍；商品住房发展迅速，城镇住房主要由市场供应的格局基本形成；住房保障初显成效，到 2008 年年末已解决 800 多万户城镇低收入住房困难家庭的住房问题；房地产业成为经济增长的重要动力，2009 年房地产业增加值占国内生产总值的比重近 5%。

在住房制度改革取得明显成效的同时，近年来房价过高的问题十分突出。受国际金融危机影响，2008 年下半年房价曾一度有所回落，但 2009 年第二季度以来，房价迅速回升并大幅上涨。数据显示，2009 年全国住宅平均价格涨幅达 25.1%。大城市更为明显，今年一季度北京商品房均价达 21880 元/平方米，比去年同期上涨了 88.4%。前不久，央行公布的一份针对全国储户的调查显示，超过 70% 的居民认为房价“过高，难以接受”。那么，目前房价到底有多高呢？

由于不同国家和地区的发展阶段、文化、地理环境等状况的差异，衡量房价高低还没有一致认可和普遍适用的标准。不少专家学者在研究房价问题时，大都参考两个指标，一是房价—收入比，二是房价—租金比。房价—收入比，指住房价格与城市居民家庭年收入之比，反映的是居民家庭对住房的支付能力和负担程度，一般认为比值应在 3—6 之间，而 2009 年北京、上海、深圳等城市的房价—收入比都超过 10。房价—租金比指每平方米月租金与每平方米房价的比值，通常认为低于 1：300 就意味着房地产泡沫已经显现。目前，我国一些大城市的房价—租金比在 1：500 左右乃至更低。另外，也有人把中国的房价与国外一些城市的房价对比。2009 年 12 月纽约房价最高的

曼哈顿区的中间价格约合每平方米人民币 2.75 万元，德国首都柏林的普通住宅每平方米均价约合人民币 1.7 万元；同期我国一些大城市的房价已接近甚至超过这两个数字，而我们的收入水平却相差数倍。通过这些分析可以看出，我国部分城市的房价确实明显偏高。

当然也要看到，当前人们所热议的高房价，主要还是针对一些大城市特别是特大城市而言的，不同地区、不同城市房价水平的高低不能一概而论，需要根据具体情况进行具体分析，作出客观判断。

● 房价过高症结何在？

面对过高的房价，很多人坦言越来越看不懂楼市了，买房似乎成为遥不可及的梦想。那么，到底是什么促成了目前的高房价呢？究其原因，大致有以下几个方面：

投资推动。随着人们收入增加，投资需求日益旺盛。但目前投资渠道偏少，近年来房价持续走高，使很多人以为房价只涨不跌、买房只赚不赔，纷纷加入“炒房大军”，住房消费存在严重的“投资化”倾向。投资过度就是投机，投机性购房之风愈刮愈猛，对高房价起到了推波助澜的作用。

资金推动。因为货币政策相对宽松，市场流动性充足，也就是说市场流通中的钱过多。2009 年我国新增信贷规模近 10 万亿元，相当于过去三四年的增量。资金充裕必然刺激投资需求，而一些实体经济受金融危机冲击尚未完全走出低谷，大量资金就涌向房地产市场，必然使房价过快上涨。

地价推动。近年来，“土地财政”导致的地价上涨成为高房价的一

大推力。所谓“土地财政”，就是一些地方政府依靠出让土地使用权取得的收入。比如，2009 年沿海地区某市土地出让金收入达 1200 亿元，是地方财政收入 520.79 亿元的 2.3 倍。由于很多地方政府对“土地财政”过分依赖、对房地产业拉动经济增长过于倚重，再加上现行土地“招拍挂”(即土地用招标、拍卖、挂牌等方式出让)制度不完善，价高者得，造成“地王”频出，地价与房价相互影响、交替上涨。

制度原因。我国房地产市场的发展历史只有 10 多年，体制机制还不健全。比如，由于住房兼具民生和商品双重属性，大多数国家住房既有市场供应的商品住房，又有政府支持投资的公共住房，我国在过去 10 多年较为重视通过房地产市场解决住房需求，面向低收入群体的保障性住房供应不足，欠账过多，造成住房供应的结构性失衡非常严重。再比如，房地产税收制度不健全，中国是世界上少有的不征收不动产税的国家，使拥有或囤积大量住房的成本过低，也助长了投机。同时，房地产市场还存在不少权利不对等、信息不对称、竞争不充分的问题。

特别应看到，房价过高还与城镇化快速发展有关。近年来，城镇化持续快速发展，大量农村人口向城镇转移，城镇化发展及城镇人口自然增长对住房产生了新的较大需求，住房供应问题比较突出。按照 1998—2008 年的城镇发展速度推算，到 2015 年，我国城镇化率将提高到 52% 左右，城镇人口将超过农村人口。今后 5 年内，预计城镇每年增加 1500 万人，每年新增家庭 500 万户，其中大城市的人口聚集效应更加显著。同时，随着我国经济的快速发展，居民消费结构加

快升级，住房改善需求显著增加，也加剧了城镇住房的供需缺口，带来了住房价格上涨的压力。

从更深层的意义上讲，高房价也是经济社会发展中的许多矛盾在住房领域的反映。比如，长期存在的城乡、区域发展不平衡问题仍然突出，大量人口向东部地区和大城市集中，造成这些地区住房压力过大；比如，现行的财政体制使地方政府的事权与财权不对称，成为引发“以地生财”问题的重要原因；比如，腐败现象在房地产领域比较突出，导致国家宏观调控政策执行力弱化；等等。这些问题都直接或间接对房地产市场产生着影响。高房价不单单是房地产领域的问题，而是各种因素共同作用的结果。

网友提问

网友：有人说高房价说到底是刚性需求支撑的，那么，房地产市场的刚性需求有多大，能在多大程度上决定房价走势？

答：所谓刚性需求，是指供求关系中受价格影响较小的需求部分。房地产市场中的刚性需求，主要是指人们买房自住的需求，既包括首次购房，也包括改善性住房需求。一方面要看到，由于城镇化加速、消费结构升级、“小家庭”增加等因素的影响，住房的刚性需求是比较大的。另一方面也要看到，刚性需求会受价格、政策和心理预期的影响，如果房价过高，大部分刚性需求会推迟实现。只有房价回调到部分购房者能承受的程度，刚性需求才有可能释放。因此，仅靠刚性需求，支撑不了高房价。但刚性需求的存在，可以避免房价暴跌。

● 为什么要高度重视房价过高问题？

“蜗居”、“蚁族”、“房奴”、“裸婚”……这些热词的流行，表明高房价已经成为人们生活的“不可承受之重”。而历史和现实的很多教训都深刻地警示我们：房价问题事关全局，如果长期居高不下，必将成为整个经济社会发展的“不可承受之重”。

高房价直接造成普通群众买房难。面对目前过高的房价，很多人只能望房兴叹。“我不关心房价了，反正也买不起”，道出了目前很多人特别是年轻人的无奈。而对于因各种原因迫不得已必须买房的人来说，则会给自己甚至整个家庭带来长期、沉重的经济负担和精神压力。

高房价容易助长经济泡沫化。房地产业牵涉行业众多，房价过高必然带动上下游一系列产品的价格上涨，造成背离经济发展基础的“虚假繁荣”，使经济泡沫化程度加剧。一旦泡沫破灭，房价大幅下滑，众多行业将会像“多米诺骨牌”一样应声倒下。比如银行的不良资产规模和比例将急剧增长，危及整个金融系统的安全，并进而对实体经济带来重创，甚至引发整个经济的衰退。1991 年日本房地产泡沫破灭就使经济陷入长期的萧条和低迷，而美国次贷危机引发的国际金融危机阴影还未散去。前车之鉴，教训极为深刻。

高房价不利于经济发展方式转变。不少专家认为，房地产并不是一个对技术进步有明显推动的行业，它的过快发展，会增加更多的高耗能产品需求，使我们面临的资源环境压力更大。高房价使实体产业大量资金纷纷向楼市转移，必然挤压其他行业特别是高新技术行业的资源分配、金融支持和发展空间，不利于自主创新和产业结构优化升级。现在一些地方经济增长主要靠房地产业带动，财政收入主要靠卖

地获得，银行收益和资产质量主要靠房地产抵押贷款，房地产业已成为许多城市的经济命脉。这种过度倚重房地产业的发展模式，长期下去将严重危害经济的协调和可持续发展。

高房价使内需增长面临长期抑制。内需不振是制约我国经济发展的突出问题，为拉动内需、刺激消费，国家采取了一系列政策措施。但高房价会对扩大内需产生严重的“挤出效应”。人们为了买房往往透支了几十年的消费，使消费产生严重的结构性不足，过度消耗中低收入阶层的购买力，抑制社会中间阶层的扩大。

高房价将阻碍中国城镇化进程。在城里人都望而生畏的房价面前，农民要想在城市居有所，更是难上加难。高房价无疑成为农村人口进城的“高门槛”，甚至成为比户籍制度更大的“围墙”，阻碍着农民进城脚步。

高房价严重影响社会公平。房价的飙升使开发商获得巨额财富，也使那些收入高、买房早、买得多的群体财富增长加速，而其他一些群体则被挤出住房市场，从而使本来已经存在的贫富差距和各阶层间差距拉大，引发了社会情绪的焦虑，成为造成社会不和谐、不稳定甚至加剧社会矛盾的重要因素。

因此，房价问题不单是经济问题，也是事关国家发展全局和社会和谐稳定的重大问题。必须引起高度重视，采取有力措施坚决遏制房价过快上涨，促进房地产市场健康发展。

观点声音

住房可以是赚钱的商品，但更是基础的民生产品。

房地产市场一旦成为投机者的乐园，投资者面对的必然是噩梦。

“省吃俭用攒首付，节衣缩食还贷款”——房奴生活的真实写照。

地方政府必须转变发展思路，不能再沉溺于地产投机所带来的“人气”和“财气”当中。

炒房已经成为“击鼓传花”的游戏，只是谁也不信自己会接到“最后一棒”。

● 如何切实遏制房价过快上涨？

2010年4月14日，国务院召开常务会议，研究部署遏制部分城市房价过快上涨的政策措施。4月17日，国务院下发了《关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》，提出五方面十条政策措施，被称为“新国十条”。这次调控措施力度之大、涉及面之广、针对性之强，被有的媒体称为“史上最严厉的房地产宏观调控”，受到广大群众的普遍欢迎，充分表明了党和政府遏制房价过快上涨的态度和决心。

“新国十条”发布后，许多大中城市结合实际出台了一系列具体调控措施，房地产市场出现由“量价齐升”到“量跌价滞”的显著变化。据统计，全国绝大多数城市住房成交量明显下滑：5月上旬北京商品现房成交量比4月上旬跌73.6%；“新国十条”出台后3周深圳新房销售面积比此前3周下跌近七成。一些城市房价出现松动迹象，投资者预期开始转向，出现投资客集中抛盘的现象。这表明，“新国十条”威力已经显现，房地产市场“虚火”有所“降温”。

但也要看到，目前调控取得的成效还是初步的。整体来看，房价仍然居高不下，未出现明显回落。4月份70个大中城市商品住宅销

售价格上涨 17.3%，北京 5 月份新房开盘均价不降反升。能否真正使房价回归合理水平并保持稳定，还要看调控措施能不能坚持下去，使其效应进一步显现。因此，必须以坚决的态度把“新国十条”贯彻执行好，一抓到底，绝不动摇，促进房价稳定和房地产市场健康发展。

一是“明问责”，就是明确各级政府的责任。遏制房价过快上涨，关键在各级政府特别是城市政府。“新国十条”明确提出，稳定房价和住房保障工作实行省级人民政府负总责、城市人民政府抓落实的工作责任制。要把思想统一到中央部署上来，认真落实调控政策，切实履行好稳定房价和住房保障职责。要加强对地方政府工作的考核和监督检查，建立约谈、巡查和问责制度；对稳定房价、推进保障性住房建设工作不力，影响社会发展和稳定的，要追究责任。

二是“抑投机”，就是坚决抑制投资投机性住房需求。实行更为严格的差别化住房信贷政策，提高购买第二套、第三套及以上住房的首付比例和贷款利率，严格住房消费贷款管理。发挥税收政策对住房消费和房地产收益的调节作用，加快研究出台引导个人合理住房消费和调节个人房产收益的税收政策。

三是“增供给”，就是增加住房有效供给。增加居住用地的供应，及时制订并公布以住房为主的房地产供地计划，依法加快处置闲置房地产用地。完善土地出让方式，抑制居住用地出让价格非理性上涨。调整住房供应结构，增加中低价位、中小套型普通商品住房供应。

四是“促保障”，就是加快保障性安居工程建设。落实土地供应、资金投入和税费优惠政策，确保完成今年建设保障性住房 300 万套、

各类棚户区改造住房 280 万套的工作任务。按照政府组织、社会参与的原则，加快发展公共租赁住房。

五是“严监管”，就是加强市场监管。加强对房地产开发企业购地和融资的监管，严格查处土地闲置及炒地行为。加大交易秩序监管力度，对存在捂盘惜售、囤积房源、哄抬房价等行为的房地产开发企业，加大曝光和处罚力度。抓紧制定房屋租赁管理办法，规范发展租赁市场。完善市场信息披露制度，及时公布住房建设计划和住房用地年度供应计划。

遏制房价过快上涨，既要针对当前，又要着眼长远。在坚持落实好已经出台的政策的同时，应根据市场形势的变化适时出台新的调控措施，特别是要研究建立稳定房价的长效机制，打破导致房价过高的“基石”。比如完善土地和财政制度，阻断地方政府“以地生财”的动力；建立稳定房价的长效税收制度，把住房征税从重开发环节向重保有环节转变，根本抑制投资投机性住房需求；等等。

知识点

2010 年以来出台的部分住房政策文件

1. 《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》
2. 《国务院办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》
3. 《关于中央投资支持国有工矿棚户区改造有关问题的通知》
4. 《关于做好城市和国有工矿棚户区改造规划编制工作的通知》
5. 《关于城市和国有工矿棚户区改造项目有关税收优惠政策的通知》

6.《关于加强经济适用住房管理有关问题的通知》

7.《关于加强廉租住房管理有关问题的通知》

8.《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》

● 怎样保障广大群众“住有所居”？

今年年初，重庆市推出大规模的公屋建设计划——年内开工建设500万平方米公租房，同时还将设立住房保障局，出台《重庆市公共租赁住房管理暂行办法》……这一系列措施引起强烈反响，让更多的中低收入群众看到了圆“住房梦”的希望，也为其他地区解决群众住房问题提供了有益的启示。

“住”是人们生存的基本需求。许多学者提出，住房既具有商品属性，也是重要的准公共产品。解决群众住房问题是重要的民生事业，也是经济社会发展的重要目标和政府义不容辞的责任，必须强化政府在住房保障中的主导与核心作用。党的十七大提出了努力使全体人民住有所居的目标，强调要加快解决城市低收入家庭住房困难。这是保障和改善民生的重要举措，体现了城市住房制度改革和房地产业发展的根本目的。近年来，国家不断加大住房保障建设投入，2009年中央财政安排保障性安居工程补助资金550.56亿元，是2008年的3倍。各地通过建设经济适用住房、廉租房、限价房等多种形式，使越来越多的中低收入住房困难家庭改善了住房条件。

解决广大群众的住房问题，必须从我国国情出发，在总结经验的基础上，进一步深化住房制度改革。应坚持市场机制和政府调控“两手抓”，特别是强化政府公共服务职能，形成面向高中低不同收入群

体的多层次、差异化住房政策体系。概括来讲，就是要做到“低端有保障，中端有支持，高端有市场”。

“低端有保障”，就是通过保障性住房建设解决低收入群体的基本住房需求。低收入群体由于自身经济条件的限制，没有能力进入市场，只能依靠政府保障解决住房问题。各级政府必须加大住房保障力度，逐步改善这部分困难群众的居住条件。中央已经提出到 2012 年年底基本解决 1540 万户低收入住房困难家庭的住房问题、用 5 年左右时间基本解决城市和国有工矿成片棚户区改造的目标。各级政府要制订保障性住房建设规划，确保保障性住房用地在土地供应中的比例、保障性住房在住房供应中的比例，并优先保证供应。加大公共财政投入力度，多渠道筹集保障性住房建设资金，落实土地出让收入的一定比例主要用于保障性住房建设的规定。

“中端有支持”，就是采取措施支持中等收入群体解决住房问题。中等收入特别是中等偏下群体既享受不了政府提供的保障性住房，又难以承担价格高昂的商品房，被通俗地称为“夹心层”。对这部分群体，应通过加大经济适用住房建设力度，适当扩大经济适用住房供应范围，加快建设限价商品房、公共租赁住房等方式，积极帮助他们解决住房困难。住房和城乡建设部已明确提出将公共租赁住房建设作为工作重点，确保比去年有较大增加。

“高端有市场”，就是支持有支付能力的群体通过市场解决住房问题。逐步完善房地产市场体系，加强宏观调控，规范市场秩序，促进房地产市场持续、稳定、健康发展，使其在满足高收入群体多样化的

住房需求、促进经济发展方面发挥更大作用。

实现“住有所居”，也要求普通群众转变住房观念。要从我国国情出发，树立适度、合理、节约的住房消费观念，不要盲目攀比，放大自己的住房预期。对很多年轻人来说，可以考虑先租房，或者买小户型住房，随着经济实力增加，逐步改善住房条件。

“安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜。”古往今来，住房始终倾注着人们许多的希冀与憧憬。随着经济社会不断发展和住房制度改革不断深化，通过党和政府、社会各方面坚持不懈的努力，广大群众的住房问题会得到更好的解决，“住有所居”的目标将一步步变为现实。

知识点

各地加大保障性住房建设力度

北京：今年新开工建设、收购各类政策性住房 13.4 万套，占全市新开工住宅套数 50%以上，竣工交用 4.6 万套。

上海：今年计划保障房用地 250 公顷，棚户区改造用地 450 公顷，两者相加占总量的 63.6%。

广州：决定在 2011 年年底前基本完成 2008 年调查在册的全市 77177 户低收入住房困难家庭的住房保障任务，今年年底前要完成目标任务的 85%。

天津：今年确保建设保障性住房 650 万平方米、8.5 万套，向 7.5 万户低收入家庭发放租房补贴，完成危陋房屋拆迁 200 万平方米、4.4 万户的计划目标。

重庆：2010 年保障性住房和中小套型商品房用地占城市住房总用地量的 73.95%。全年开工建设公共租赁住房 500 万平方米，竣工 20 万平方米。

深度阅读

《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》，国发〔2010〕10 号，中国政府网。

分好“蛋糕”促和谐

——怎么看分配不公

2010年两会召开前夕，新华网开展了“你最关心的话题”网络民意调查。调查结果显示，分配不公问题在18个选题中位居第一。两会期间，分配不公问题也是代表委员们讨论的一大热点，成为议案提案涉及最多的问题之一。这从某种程度说明，分配不公问题已引起社会各方面高度关注，广大群众对解决分配不公问题、缓解目前过大的收入差距充满期待。

收入分配是经济社会发展的重大问题，关系人民群众切身利益，关系改革发展稳定的全局。解决好分配不公问题，让全体人民共享改革发展的成果，是维护社会公平正义、促进社会和谐稳定的重要任务，是发展中国特色社会主义的必然要求。

● 当前我国存在哪些分配不公现象？

公平，一般地讲，反映的是人们追求利益分配合理性的价值理念。分配公平是社会公平的重要内容，也是实现社会公平的重要体现。

中国自古就有“不患寡而患不均”的思想传统。新中国的成立和社会主义制度的确立，为实现分配公平奠定了根本制度前提。在计划经济条件下，我们曾实行单一的按劳分配制度，人们之间收入差距不大，但趋于绝对的平均主义，挫伤了人们的劳动积极性。改革开放后，逐步确立了按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。实践证

明，这一制度适合现阶段国情，激发了社会创造活力，促进了社会财富的极大增加。

但也要看到，在人们收入水平普遍提高的同时，也出现了一些分配不公的现象，许多群众对此反映比较强烈。

比如，居民收入在国民收入分配中的比重偏低。近年来，我国居民收入在国民收入分配中的比重呈逐年下降趋势。数据显示，2007年，居民收入占国民可支配收入比重为57.5%，比1992年下降10.8个百分点，而政府收入和企业收入却呈快速上升趋势。

比如，普通劳动者收入偏低。据统计，从1997—2007年的10年间，劳动报酬占国内生产总值的比重从53.4%下降到39.74%。尽管这里面有统计口径变化的影响，但总体而言，我国劳动报酬占比是呈逐年下降趋势。有学者认为，当前初次分配中“强资本、弱劳动”趋势不断强化，劳动在各种生产要素中的地位不断下降。

比如，垄断行业收入畸高。一些行业凭借国家赋予的垄断地位轻而易举获取高额利润，并将其转化为员工的收入和福利。而这些过高收入与员工的劳动贡献和企业的真实业绩并不相符。

再比如，一些不合理收入没有得到有效规范。如一些单位私设“小金库”，巧立名目滥发津贴补贴、非货币性福利等；一些行业乱收费、乱罚款、乱摊派、乱涨价；一些行业人员收受红包、回扣、出场费等。这些被称之为“灰色收入”、“隐性收入”的部分，往往难以统计，也难以纳入收入调节范围。

还比如，违反分配政策的现象大量存在。一些地方最低工资标准调整不及时，与经济发展和物价水平不相符。一些企业不执行国家最低工资标准，不按规定给工人缴纳各种社会保险，随意压低、克扣工人工资，特别是农民工工资拖欠问题久治不绝。

由于分配领域种种不公问题，导致我国群体之间的收入差距不断扩大。从城乡之间看，城乡居民收入比从 1978 年的 2.36：1，扩大到 2009 年的 3.33：1；从区域之间看，东西部地区城镇和农村居民收入差距较大，2009 年浙江、贵州城镇人均可支配收入分别为 24611 元、12862.53 元，农村居民人均纯收入分别为 10007 元、3000 余元；从不同群体之间看，高收入阶层财富增长较快，中国已成为世界第二大奢侈品消费国，而另一方面，我国绝对贫困人口超过 4000 万人，低收入群体还有 2.7 亿人。

国际上通常把基尼系数作为衡量收入差距的重要指标，一般认为，当基尼系数处于 0.4—0.5，表示收入差距过大，超过 0.5 则意味着出现两极分化。据有关方面测算，目前我国基尼系数约为 0.47。对我国这样一个典型的城乡二元经济结构国家，虽然基尼系数并不能全面反映我国居民收入差距，但我国目前收入差距过大已是不争的事实。

当然，收入差距并不完全是分配不公造成的。其中也有由于个人能力大小、努力程度不同、贡献高低造成的差距，这种差距是必然的、应该的，是尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的表现，也是社会发展的重要动力。只有那些不合理、不合法原因造成的收入差距，

才是分配不公的表现。

因此，理解分配不公关键是要明确分配公平的标准是什么。在初次分配中，主要应看分配与劳动等各种生产要素的贡献是否相称，贡献多则收入多，反之则收入少；在再分配中，主要应看政府是否通过税收、转移支付、社会福利等手段对分配进行必要的调节；在三次分配中，主要应看高收入群体是否承担社会责任，拿出部分财富帮助困难群体。

知识点

基尼系数和洛伦兹曲线

基尼系数是 20 世纪初意大利经济学家基尼根据洛伦兹曲线所定义的判断收入分配公平程度的指标。它是指在全部居民收入中，用于进行不平均分配的那部分收入占总收入的百分比（ $A/A+B$ ）。收入分配越是趋向平等，洛伦兹曲线的弧度越小，基尼系数也越小，反之，收入分配越是趋向不平等，洛伦兹曲线的弧度越大，那么基尼系数也就越大。

知识点

三次分配机制

社会分配机制主要有三个层次：初次分配、再分配、第三次分配。

初次分配是按照各生产要素对国民收入贡献的大小进行的分配，主要由市场机制形成。

再分配是指在初次分配的基础上，把国民收入中的一部分拿出来通过税收和社会保险系统进行重新分配，主要由政府调控机制起作

用。

第三次分配是指动员社会力量，建立社会救助、民间捐赠、慈善事业、志愿者行动等多种形式的制度和机制，是社会互助对于政府调控的补充。

● 现阶段分配不公问题原因何在？

对于当前存在的分配不公现象，社会十分关注，要求改革分配制度的呼声也很高。对此，很多人都有这样的疑问：这些年经济发展了，人民生活水平都提高了，为什么不公平感似乎还强了呢？回答这个问题，首先要认真分析分配不公问题产生的原因。

有社会历史的原因。分配不公看起来是近些年的事情，但实际上，有些是长期发展过程中积累下来的问题。比如，长期形成的城乡二元结构就是导致城乡之间分配不公的重要原因。另外，由于自然、历史等客观条件形成的区域之间发展不平衡，也是造成分配不公的重要原因。

有体制改革不到位的原因。目前我国还处于体制改革和社会转型的过程中，有些发展社会主义市场经济需要的体制机制还没建立起来，而有些不符合市场经济要求的规则仍然存在，体制的不健全必然造成分配的不公平。同时，由于不同地区、领域、行业改革推进的先后和力度不同，因而享有的机会、占有的资源也不尽相同，就会导致利益分配的差异。

有相关政策不完善的原因。分配问题并不单单是经济领域的问题，也受到很多方面政策的制约。比如，受户籍制度和公共服务政策

的限制，农民工在融入城市的过程中仍然面临诸多问题：劳动权益得不到充分保障、基本社会保障欠缺等。比如，覆盖城乡居民的社会保障制度还不健全，对社会困难群体的保障力度不够，保障覆盖面窄、保障水平低。据统计，在城镇就业人员中，养老、医疗保险参保率仅为 62%和 60%，农民工参加养老和医疗保险的不足 20%和 31%。

有分配制度改革滞后的原因。一次分配中，没有明确国家、企业、居民三者合理的分配比例关系，没有建立劳动报酬正常增长机制，劳动者工资增长赶不上国民经济增长和企业利润增长。二次分配中，没有以制度形式明确各级财政用于社会保障以及转移支付的支出比例，难以确保二次分配的公平性、合理性。三次分配规模小，慈善捐赠的激励机制、管理机制、监督机制等还不健全，对分配的调节功能有限。同时，分配的调节和监管不够有效。比如，个人所得税征收存在“逆向调节”的现象：2009 年 6300 多亿元的个税中，工资、薪金项目占了 40%以上，工薪阶层成了实际的纳税主体；对某些“灰色”和非法收入也缺乏有效的监管。

此外，随着经济发展和社会进步，人们的公平意识、权利意识不断增强，对公平的诉求日益强烈，因而对分配不公的感受更加强烈。一旦对分配不公现象有直接感受，或自身的权益受到侵害，人们就会通过各种渠道表达自己的意见和呼声，通过各种途径争取和维护自身的权益。

● 为什么要加快推进收入分配制度改革？

“事不公则心不平，心不平则气不顺，气不顺则难和谐”，这句

俗语道出了公平的重要性。正像有的专家所指出的，目前收入差距已经接近社会所能忍受的“红线”，成为广大群众关注度最高的问题之一。分配公平不仅仅是单纯的经济利益调节问题，也是关系社会和谐稳定的重大社会问题。

分配不公制约社会主义优越性的发挥。邓小平同志曾经深刻指出：“社会主义最大的优越性就是共同富裕，这是体现社会主义本质的一个东西。”作为参与社会主义现代化建设的一分子，每一位劳动者都有权利平等分享改革开放的成果，有权利获得公平的收入分配。分配不公造成收入差距过大，是与实现共同富裕的目标相违背的。更加注重分配公平，是社会主义制度的本质要求，是坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的根本体现。

分配不公阻碍经济又好又快发展。近年来，内需不足越来越成为我国经济发展中的突出问题，工资性收入增长缓慢，制约民众的消费能力是内需乏力的一个重要原因。由于高收入者消费需求增长空间不大，而低收入者虽有消费需求，但无力增加消费支出。结果就会出现“有钱的人不想消费，想消费的人没钱”的局面，使消费需求这个经济增长的重要引擎发挥不出应有作用。

分配不公抑制社会发展进步的动力。分配不公会使得部分低收入者生活困难、社会地位下降，降低他们对改革的认同感和参与改革、投身建设的积极性；而部分既得利益者害怕改革触及自身利益，则会成为改革的阻力。同时，收入差距持续扩大，会导致激励机制扭曲，使部分低收入者对通过勤奋劳动改善处境失去信心，从而丧失工作和创

造的激情，使社会发展丧失活力。

分配不公影响社会和谐稳定。分配不公会使部分经济困难的群体产生心理失衡和被剥夺感，引发他们对社会的不满，从而成为社会矛盾的主要“孵化器”。当前出现的一些社会矛盾和冲突，包括许多群体性事件，很多都源于分配不公引起的贫富差距悬殊。分配不公还容易影响社会风气，造成人们价值观的扭曲，使“金钱万能”的拜金主义思想容易泛滥。

可以说，分配不公问题已成为制约我国经济社会向前发展的一大障碍，并引起党和国家的高度重视。2006年，党的十六届六中全会提出，要“加强收入分配宏观调节，在经济发展的基础上，更加注重社会公平”。党的十七大进一步明确指出，“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平”。今年年初，胡锦涛总书记在中央党校举办的省部级主要领导干部专题研讨班上突出强调，要“加快调整国民收入分配结构”。

调节收入分配是一场利益关系的深刻调整和变革，必须照顾各方面的合理诉求，协调好各阶层、各利益群体的利益，在全社会最大限度地取得共识。同时应看到，现在我国经济社会发展态势良好，各方面承受能力增强，有条件、有能力逐步解决这一问题。要以攻坚克难的精神推进收入分配制度改革，多管齐下、多策并举，逐步理顺收入分配关系，使初次分配中劳动报酬比重切实得到提高，使再分配的各项调控机制对收入差距的调节更加有力、有效，使三次分配的社会救助、民间捐赠、慈善事业等在促进分配公平中发挥更大作用。通过努

力，逐步形成科学合理的收入分配格局和规范的收入分配秩序，切实缓解收入差距过大的趋势。

网友提问

网友：促进社会和谐要保障公平，发展市场经济又要讲求效率，那么应如何看待公平与效率的关系呢？

答：公平与效率不是非此即彼的关系，它们就像一个硬币的正反两面，不可分离。效率的提高有助于公平的实现，而分配的公平也有助于激发社会的活力、促进效率的提高。必须正确处理公平与效率的关系，既要看到收入差距过大带来的种种矛盾和问题，也要认识到解决这些问题需要一个过程；既要有紧迫感，也不能在短期内提出不切实际的目标，把胃口吊得过高。解决问题的思路不应以降低效率来追求低水平的公平，而应主要着力为困难群体提供发展机会、提高发展能力。

● 如何切实提高普通劳动者收入？

4月的北京，春暖花开。在人民大会堂召开的2010年全国劳动模范和先进工作者表彰大会上，胡锦涛总书记发表了重要讲话。当总书记强调要“不断增加劳动者特别是一线劳动者劳动报酬”、“让广大劳动群众实现体面劳动”时，现场爆发出热烈的掌声。随后通过新闻媒体报道，在社会上也引起了热烈的反响。可以说，总书记的话既切中了分配不公问题的要害，又指出了深化收入分配制度改革的关键。

当前，普通劳动者收入偏低已成为收入分配领域的突出问题。在

绝大部分百姓的收入来源都是劳动收入的情况下，解决分配不公问题，首先要切实提高普通劳动者特别是一线劳动者收入，扭转劳动收入占比持续下降的趋势，使劳动者工资增长与国民经济增长和企业利润增长相匹配，让人们“劳有所得”、“干有所值”。

建立正常的工资增长机制。工资是劳动报酬的主要形式，提高工资收入是提高普通劳动者收入的主要途径。据报道，在发达国家，工资一般占企业运营成本 50%左右，相比而言中国则差距较大。要完善和落实工资正常增长机制，随着经济发展和物价水平等因素的变化，适时调整最低工资标准和平均工资水平。健全最低工资制度，督促企业严格执行最低工资制度，确保工资按时足额发放。

全面推行工资集体协商制度。提高普通劳动者收入，就应改变工资由企业单方决定的现状，增加工人的发言权。近年来，不少省份开始推行工资集体协商制度，截至 2009 年，全国签订集体合同 124.7 万份，覆盖企业 211.2 万个。应逐步全面推行这一制度，扭转“劳方不敢谈、不会谈，资方不愿谈、拒绝谈”的局面，有效发挥对职工工资正常增长的保障作用，更好地协调劳资关系，切实维护普通劳动者合法权益。

大力促进农民增收。目前城乡居民收入差距继续拉大，农民增收仍然困难，要完善各项支农惠农政策，千方百计增加农民收入。大幅度增加“三农”投入，财政支出、国债资金、土地出让收入都要向农业农村倾斜。提高粮食及其他主要农产品价格，扩大涉农补贴范围、提高补贴标准。加强对农民创业的金融和财税支持，培育农民收入新

的增长点。继续抓好农村扶贫工作，从根本上提高贫困地区和贫困人口自我发展能力。

加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系。社会保障是“收入分配的调节器”和“社会发展的稳定器”，应进一步完善保障体系、扩大保障覆盖面、提高保障标准。促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革，积极推行新型农村社会养老保险试点，全面推进城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设，完善城乡居民最低生活保障制度，保证低收入群体的基本生活和基本权益。

● 如何有效调节过高收入？

新时期以来，很多人在改革开放政策的鼓励下，抓住机遇、勇于开拓，通过发展个体和私营经济等方式，率先富了起来。对他们的合法收入依法予以保护，同时进行必要的调节，这是促进分配公平、缩小社会成员收入差距的必然要求，有利于整个社会的和谐稳定。

5月31日，国家税务总局发出通知，要求加大对高收入者的个税征收力度，将高收入的重要来源——财产转让、利息、股息、红利所得等，纳入个税征管对象。这是通过税收手段加强收入分配调节的重要举措，对于有效调节过高收入将产生积极意义。

应该说，“调高”不是简单的“抽肥补瘦”、“劫富济贫”，更不是“均贫富”，而是要通过税收等手段，使高收入群体的一部分财富交给国家，用于二次分配。当前，要进一步完善有关制度和政策，加大调节力度，既充分保护人们劳动创业的积极性、激发社会创造活

力，又有效缓解收入差距过大趋势。

深化垄断行业改革。加快垄断行业改革步伐，进一步打破垄断，放宽准入领域，引入竞争。调整国家和企业的分配关系，建立健全国有资本经营预算制度，使国家作为国有资本所有者在垄断行业的权益得到保障。完善对垄断行业工资总额和工资水平的双重调控政策，严格规范国有企业、金融机构经营管理人员特别是高层管理人员的收入，完善监管办法。

加大税收的调节作用。完善个人所得税制度，建立综合与分类相结合的个人所得税制，降低工薪阶层的税收负担。加强税源监控和税收征管，加大对高收入的调节力度。加强个人收入信息体系和个人信用体系建设，减少税收流失。

积极发展社会慈善事业。大力弘扬人道主义精神和扶危济困、乐善好施的传统美德，增强全社会慈善意识，鼓励先富起来的人承担更多的社会责任。建立健全鼓励和引导社会捐赠的相关制度和政策，对公益事业的捐赠款项实行全额税前列支或抵扣。充分发挥社会组织在财富分配中的作用，促进民间自愿捐赠活动，吸纳社会资金帮助困难群体，推动缩小收入差距、实现共同富裕。

坚决打击取缔非法收入。广大群众对收入差距拉大有意见，其实并不是对合理、合法的收入有意见，而主要是对通过违规、违法行为获得巨额财富而造成的收入差距强烈不满，对这些非法收入要坚决取缔和打击。应堵住国企改革、土地出让、矿产开发等领域的漏洞，深入治理商业贿赂。严厉打击走私贩私、偷税漏税、内幕交易、操纵股

市、制假售假、骗贷骗汇等经济犯罪活动，切断违法违规收入渠道。

● 如何扩大中等收入者比重？

国内外的实践都证明，在一个社会中，中等收入者群体的发展壮大有助于社会稳定。合理的收入分配格局，应该是一个高收入者和低收入者占少数、中等收入者占多数的“两头小、中间大”的橄榄型格局。这一观点越来越得到人们的普遍认可。

目前，我国中等收入者数量偏少，在全社会比重小。应通过多种措施，不断扩大中等收入者规模，逐步形成合理的收入分配格局。

加快推进城镇化。制约我国中等收入者阶层扩大的一个重要因素，就在于城乡二元结构导致的占人口大多数的农村人口收入长期偏低。扩大中等收入群体规模，十分重要的就是推动农业劳动力向非农行业转移，提高他们的收入水平。加强农民外出务工就业指导和服务力度，切实维护农民工合法权益，促进农村劳动力平稳有序流动。推进户籍制度改革，解决好进城务工人员的社会保障、子女就学等问题，稳步推进进城农民逐步融入城镇，让更多从农村转移出来的人口进入中等收入者行列。

鼓励和支持自主创业。积极引导人们自主创业，大力促进中小企业发展，是培育中等收入群体的重要渠道。应进一步完善有利于劳动者创业的税收优惠、小额担保贷款、资金补贴、场地安排、工商管理等政策，降低创业门槛，减少创业成本和风险，为更多社会成员提供创业的机会和平台。认真落实促进中小企业发展的各项政策措施，为中小企业发展创造更加有利的环境。

努力提高劳动者素质。研究表明，一个人接受教育水平与其收入水平呈现正相关关系，受教育时间越长，预期收益也就越高。因此必须大力发展教育事业，使更多的人通过攀登“知识的阶梯”进入中等收入者行列。加强各种类型的职业教育和技能培训，把低知识水平、低技能的劳动者提升到高技能的劳动岗位上，从而提高他们的收入水平。

创造条件让更多群众拥有财产性收入。财产性收入是衡量国民富裕程度的重要指标，2008年我国城镇居民人均财产性收入比重只有2.3%，且来源渠道比较单一。要规范和发展房地产、股票、债券、期货、黄金、外汇、保险市场，为居民提供多样化的投资理财渠道。完善法律制度，加强对公民财产权的保护力度，为增加居民财产性收入提供公开、公平、公正的法制环境。

有一位思想家说过：“财富的公平分配是人类社会至高无上之美德。”古往今来，人类对于公平分配的追求从未停歇。当代中国，亿万人民必将在为中国特色社会主义这一伟大事业共同奋斗的过程中，共同分享自己创造的甘甜果实。

观点声音

公平正义比太阳还要有光辉。

“两头超载”、中间纤弱的“哑铃形”发展，必然是病态的发展。

只有促进分配公平，才能避免部分社会群体产生深刻的挫折感和被剥夺感，才能给全体人民带来普遍的幸福感和安全感。

如果说做大社会财富这个“蛋糕”是政府的责任，那么分好社会

财富这个“蛋糕”就是政府的良知。

必须像守住 18 亿亩耕地“红线”一样，守住贫富差距的“红线”。

企业提高工人工资要算成本账、收益账、良心账。

深度阅读

胡锦涛：《在 2010 年全国劳动模范和先进工作者表彰大会上的讲话》，《人民日报》2010 年 4 月 28 日。

《七个“怎么看”》之五

风正好扬帆

——怎么看腐败现象

一棵参天大树，若任蛀虫繁衍啃咬，最终必定逐渐枯萎；一个国家或政党，若任腐败毒瘤蔓延，最终也难免趋于衰亡。只有坚决反对腐败，才能保持党和国家肌体的健康，巩固党的执政地位，促进国家的稳定与发展。

近年来，随着一桩桩大案要案被查处，一个个腐败分子被绳之以法，广大群众无不拍手称快，调查显示人民群众对反腐败工作的总体满意度在提升；但在现实生活中，腐败仍然是广大干部群众关注的热点问题。那么，究竟应当怎么看当前腐败现象？如何认识我国反腐败斗争的形势？

● 为何说反腐败不是“雷声大雨点小”？

“反腐败像雷阵雨，雷声大，雨点小，刮一阵风就拉倒。”这是在实际生活中，有的人对当前反腐败形势的一个比喻，认为反腐败斗争“光说不练”，实际成效不明显。那么，反腐败真的是“雷声大雨点小”吗？其实，这种看法并不符合事实。

从一定意义上讲，“雷声大”体现了我们党反腐败的决心大和声势大。这些年来，党中央每年都对反腐败工作进行专门部署，国务院每年召开廉政工作会议，制定了一个个专门文件，出台了一系列重大举措，始终保持反腐败的高压态势。但用“雨点小”来形容反腐败成

效却并不符合实际。事实上，我们党不但高度重视反腐败，而且是雷厉风行、坚决打击，不但是“雷声大”，而且“雨点也大”。

一是“真打”，对腐败分子动真格。反腐败没有停留在口头上，而是落实到行动中。2009年，全国纪检监察机关共立案134504件，结案132808件，给予党纪政纪处分138708人，涉嫌犯罪被移送司法机关处理5366人，还对7036名领导干部进行了问责。深入开展治理商业贿赂专项工作，共查办商业贿赂案件15548件，涉案金额39.1亿元。扎实开展工程建设领域突出问题专项治理工作，立案3517件，给予党纪政纪处分1521人。

二是“狠打”，严查深挖抓“老虎”。不论职务多高，只要搞腐败，就一查到底，绝不姑息。2009年查处了王益、皮黔生、黄松有、陈绍基、王华元等一批大案要案，正在立案侦查的还有许宗衡、李堂堂、黄瑶、宋勇、康日新、张春江等。“经济有特区，反腐无特区”，深圳市原市长许宗衡被抓时一位网友的留言，正说明了这一事实。

三是“善打”，工作水平不断提高。坚持从实际出发，认真总结经验，不断推进工作创新，推动反腐败工作从着力治标、侧重遏制，到标本兼治、综合治理、逐步加大治本力度，再到标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的转变，努力把改革的推动力、教育的说服力、制度的约束力、监督的制衡力、惩治的威慑力有机结合，形成了反腐倡廉建设的合力，增强了反腐倡廉工作的科学性。

● 为何说“腐败越反越多”是个认识误区？

如果说，“雷声大雨点小”是对反腐败动真格产生质疑的话，那

么，“腐败越反越多”的说法则是对反腐败前景表示悲观。腐败真的是越反越多吗？

事实并非如此。如果站在一个客观公正的角度来观察，我国的反腐败形势正在呈现逐步深入、健康发展的态势。这一点有大量事实可以证明。

从量化分析来看，党的十六大以来，全国每年受党纪处分人数约占党员总数的比例总的趋势是下降的。2003 年以来，全国检察机关立案侦查的职务犯罪数量以年均 5%左右的速度下降。

从民意调查数据来看，国家统计局连续多年的调查显示，2003—2009 年，群众对反腐败工作成效的满意度平稳上升，从 51.9%提高到 69.2%，群众认为消极腐败现象得到不同程度遏制的比例，从 68.1%上升到 82.6%。这说明反腐败工作得到人民群众的认可。

从国际社会评价来看，这几年不少国际人士对我国反腐败成效给予了积极评价。一位国际反腐专家曾说，中国反腐败成绩是“足以同在中国这样一个世界上人口最多的国家解决温饱问题、极大地消除贫困相提并论的一个巨大贡献”。

这些情况从不同侧面，反映了反腐倡廉工作取得的有目共睹的成绩。当然，我们也应清醒地看到，当前腐败消极现象仍然比较严重，腐败活动向一些关键领域、社会领域扩散，高中级干部违纪违法现象严重，一些腐败分子集政治蜕变、经济腐败、生活腐化于一身，案件类型多样化，作案手段日趋复杂，呈现隐蔽化、智能化的特点。但是，这绝不是所谓反腐败不力造成的结果，而是有其深层次原因的，是由

多个方面因素共同作用的结果。当前，我国正处于社会大转型过程中。历史经验表明，在这一时期，腐败现象易发多发具有一定的普遍性，主要是因为：

利益诱惑。转型过程中，在规则不健全的情况下，多元化的利益主体为了追求利益最大化，会使用各种手段来腐蚀干部。同时，社会和其他个人财富增长，对于一些理想信念不坚定的领导干部，具有很大的诱惑力，导致他们心理失衡，于是想用权捞钱。这种内外因素构成的利益诱惑，是诱发腐败的重要因素。

体制漏洞。转型过程中，旧体制已经打破，新体制尚未健全，留下许多漏洞，给腐败现象滋生蔓延留下了很多空间。实践已经证明，凡是双轨制并存的地方，腐败现象就相对严重。当前，因为争取投资、项目、资源、优惠政策等而发生的贿赂，正是体制不完善的结果。

监督不力。转型过程中，权力监控制约机制旧的可能失效了，但新的还未及时建立健全起来。权力监控的缺位和弱化，为权力的滥用、腐败的滋生留下空隙。

道德因素。转型过程中，在窗户打开、新鲜空气进来的同时，苍蝇蚊子也一并进来，资本主义的拜金主义、享乐主义、极端个人主义，封建主义的家长制、裙带风、帮派风，或乘虚而入，或死灰复燃。一些干部不顾廉耻，不讲人格，随心所欲，从而跌入腐败的深渊。

因而，正确认识反腐败斗争现状，要坚持用全面、客观的眼光来分析，既要看到我国反腐败工作取得的成效，又要对当前严峻的反腐败形势保持清醒的认识。

观点声音

腐败是人民的大敌，是党的大敌，也是国家的大敌。

反复发生的问题要从规律上找原因，普遍发生的问题要从体制机制上找原因。只有从制度上构建遏制腐败蔓延的堤防，才能有效防治腐败。

腐败是祸事前因，幸福是勤廉后果。

阳光下的权力，是腐败的克星；暗箱中的权力，是犯罪的温床。

● 如何织就一张惩治和预防腐败的“天网”？

中国有句古话：“天网恢恢，疏而不漏。”比喻作恶的人最终逃脱不了国法的惩治。当前依然严峻的反腐败形势，要求我们必须编织一张疏而不漏的反腐败“天网”，逐步铲除腐败现象滋生的土壤，让腐败分子无处藏身，让腐败行为难逃惩罚。

腐败作为一种社会现象，其发生和发展必然遵循一定的规律。急则治标，缓则治本。改革开放以后，针对一度来势很猛的腐败现象，我们党出重拳出快拳，严厉打击腐败分子。随着反腐败斗争的发展，我们党对反腐倡廉工作的特点和规律认识不断深化。如果只抓惩治腐败，可能是一时见效，但往往查不胜查，纠而复生。要从根本上解决腐败问题，必须把防治腐败作为一项系统工程来抓，坚持标本兼治，不断加大源头治理力度。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央明确提出，要坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，建立健全惩治和预防腐败体系，并印发《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》和《建立健全惩治和

预防腐败体系 2008—2012 年工作规划》，勾画了我国惩治和预防腐败“天网”的蓝图及阶段性目标任务。

建立健全惩治和预防腐败体系，是党中央在深入总结历史经验、科学判断形势基础上作出的重大战略决策。这个体系是一张宽广的“天网”，它既包括从严惩治的措施，又包括着力治本的内容，涵盖了党风廉政建设和反腐败斗争的主要任务；这个体系是一张严密的“天网”，它把教育、制度、监督、改革、纠风、惩治统一起来，打出“组合拳”，使“不想贪、不能贪、不敢贪”形成一个有机整体。可以说，推进惩治和预防腐败体系建设，抓住了党风廉政建设和反腐败斗争的关键，是在发展社会主义市场经济条件下更好地防治腐败的必由之路。

近年来，惩治和预防腐败体系建设扎实推进，在思想教育、法律法规、权力监控、源头治理等方面取得重要进展，进一步形成了全党动手抓反腐倡廉建设的局面。当前，加强新形势下反腐倡廉工作，必须加快推进惩治和预防腐败体系建设，着力抓好反腐倡廉制度建设，建立起科学严密完备管用的反腐倡廉制度体系。

完善教育制度。要把近年来经过实践证明是可行的、有效的教育方法以制度形式固定下来，形成工作常态。以理想信念教育为基础，以领导干部教育为重点，完善示范教育、警示教育、岗位廉政教育以及基层党员轮训等制度，使党员干部筑牢廉洁从政、拒腐防变的思想防线。

完善监督制度。积极探索加强监督的有效途径，建立健全决策权、

执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，保证权力依法运行。改革和完善党内监督体制，健全权力运行监控机制，完善党内决策监督机制，落实重大决策报告制度，健全信访联席会议制度，提高监督权威性和有效性。

完善预防制度。从重点领域、重点部门、重点环节入手，深入查找容易诱发腐败问题的部位和环节，构筑起制度防线。推进廉政风险防控机制建设，形成信息共享和腐败预警机制，建立健全防止利益冲突制度，从制度上更好地发挥市场配置资源的基础性作用，有效排查和化解廉政风险。

完善惩治制度。遏制腐败，惩治这一手任何时候都不能放松。要分析案件查处中的难点问题尤其是制度缺陷，建立健全腐败案件及时揭露、发现、查处机制。加强反腐败立法，修订完善惩治腐败的法律法规，建立腐败现象易发多发领域调查分析和专项治理制度，健全查处案件协调机制，完善案件线索通报移送机制，始终保持惩治腐败的高压态势。

知识点

党的十七大以来出台的部分党内法规文件

1. 《建立健全惩治和预防腐败体系 2008—2012 年工作规划》
2. 《中国共产党巡视工作条例(试行)》
3. 《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》
4. 《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》
5. 《关于加强和改进巡视工作的若干意见》

6. 《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》
7. 《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》
8. 《党政领导干部选拔任用工作有关事项报告办法(试行)》
9. 《地方党委常委会向全委会报告干部选拔任用工作并接受民主评议办法(试行)》
10. 《市县党委书记履行干部选拔任用工作职责离任检查办法(试行)》

● 如何推进权力在阳光下运行？

2010 年全国两会闭幕后不久，中央很多部门相继在各自网站公布了今年部门预算。中央部门“晒”预算之举，引起了公众的热议，让权力在阳光下运行又一次成为人们关注的焦点。

“不受监督的权力必然导致腐败，绝对权力导致绝对腐败。”能否有效预防腐败，关键是加强对权力运行的制约和监督，让权力在阳光下运行。

一般认为，腐败是公职人员出于私人目的而滥用公共权力的行为，通俗地讲就是“以权谋私”。因而，有人把腐败形容为权力的“影子”，认为哪里有权力，哪里就有腐败的可能性。政治学研究告诉我们，只有加强对权力的制约和监督，才能防止权力滥用和有效遏制腐败。而制约和监督权力的前提是公开透明。要确保权力的合理运行，降低腐败发生的几率，就要让权力“晒”在阳光之下。正如人们常说的“腐败是腐蚀剂，而阳光是最好的防腐剂”。

网友提问

网友：有人说西方多党制是解决腐败的“灵丹妙药”，对此应怎么看？

答：其实，回顾西方政治发展，多党制自建立起就有腐败相伴而行。20 世纪以来，虽然在制度、道德等层面作了规定，但并没有杜绝政党与当政者以权谋私行为。20 世纪 90 年代以来，西方多数国家主流政党都曾陷入腐败丑闻。如 1992 年意大利“米兰贿赂丑闻”涉及 2000 多名政要，2006 年美国“游说门事件”牵扯国会议员达 296 名。

一些发展中国家在推行多党制后，腐败现象不仅没有得到解决，有的甚至更为严重。在有关国际组织提出的 2008 年世界上最腐败的 10 个国家与地区中，9 个实行多党制。事实表明，西方多党制本身并没有，也难以解决腐败问题，不是也不可能是防治和有效解决腐败问题的“灵丹妙药”。

当前，推进反腐倡廉建设，必须坚持权力配置科学、界限明确、行使依法、运行公开，把制约和监督权力的要求落实到权力结构和运行机制的各个环节，逐步推进权力在阳光下运行。

核心是推进权力运行公开。2008 年 5 月《中华人民共和国政府信息公开条例》的颁布，规范了政府的行政行为，对于预反腐败起到了积极作用。应健全权力运行监控机制，加强对权力行使的规范和限制，为权力运行设置“边界”，确保权力既高效运转又正确行使。按照“公开是制度，保密是例外”的要求，深化党务公开、政务公开，完善各类公开办事制度，扩大公开的范围和层次，凡涉及群众切身利

益的重大决策都要向社会公开。

重点是加强对领导干部监督。领导干部手中权力大、遇到的诱惑多，如果腐败，造成的危害也更严重。应切实加强对领导干部的监督，严格执行述职述廉、诫勉谈话等制度，推行党政领导干部问责制和廉政承诺制、行政执法责任制，完善经济责任审计，实现事前、事中、事后的全方位、全过程监督。认真落实报告个人有关事项的规定，如实报告住房、投资和配偶子女移居国(境)外、从业等事项。健全干部选拔任用监督机制和干部选拔任用责任追究制度，加强对干部选拔任用提名、考察、决定等环节的监督。

关键是发挥群众的监督作用。人民群众是反腐倡廉的主要依靠力量。近年来全国检察机关立案侦查案件中，70%来自群众举报，许多大案要案的侦破也离不开群众参与。应充分调动群众的积极性主动性，提高群众的监督意识和水平，完善举报人和证人保护制度，确保人民群众的监督权利得到行使。继续拓展群众监督的渠道，创造能够监督、方便监督的平台和条件。重视舆论监督和网络监督，健全网络举报和受理机制，提高举报网站受理案件的办理质量。

●如何提高反腐倡廉制度执行力？

“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”制定好的反腐倡廉制度不容易，把这些制度落实好则更难。反腐倡廉工作的成效，取决于制度的制定，更取决于制度的执行。

这些年来，反腐倡廉制度建设领域不断拓宽，但是腐败案件还是居高不下，出现了涉案金额大、案犯职位高、作案手段多样化等新的

情况。可以说，制度制定初衷与制度执行效果存在距离。究其原因，其中很重要的因素，就是一些制度没有得到有效执行。

制度的生命力在于执行力。好制度不执行，等于没有制度。没有执行力的制度，往往流于形式，成为摆设。只有下决心、下力气狠抓执行力，才能提高反腐倡廉制度的效用，才能打开反腐败工作新局面。

建立责任制。应建立健全保障制度落实的工作机制，完善保障制度执行的程序性规定和违反制度的惩戒性规定，对制度落实的各项措施进行责任分解，明确责任部门 and 责任人，明确落实时限和阶段性要求。领导干部特别是党政“一把手”要带头执行和维护制度，坚决同一切违反制度的现象作斗争，维护制度的严肃性和权威性。

增强制度意识。制度的精神如果没有深入到党员、干部头脑中，再多再好的制度也只是“耳边风”。要把制度作为反腐倡廉宣传教育和廉政文化建设的重要内容，使广大党员、干部熟知制度内容、领会制度精神，不断增强制度意识、纪律意识、法治意识，牢固树立严格按制度办事的观念，养成自觉执行制度的习惯，把制度转化为党员、干部的行为准则、自觉行动。

加强督促检查。“徒法不足以自行。”制度能否落实，关键在于监督检查。应建立制度本身的监督执行机制，建立健全制度执行问责机制，每项制度都要明确监督执行的责任部门，使制度执行的监督责任无可推卸，对执行制度不力的坚决追究责任。完善制度执行的监督机制，整合监督资源，注重发挥各类监督主体的作用。

加大查处力度。提高制度执行力，必须切实查处违反制度的行为，

使制度真正成为不可触犯的“火炉”。对有令不行、有禁不止、随意变通、恶意规避等严重违反制度的行为，要发现一起、查处一起，决不姑息迁就。

“九层之台，起于垒土。”只要我们一步一个脚印，积小胜为大胜，就一定能够切除腐败这个“政治之癌”，建设一个河清海晏、官清民安、邦兴国盛的社会主义和谐社会。