

《改革热点面对面——理论热点面对面 2014》

一、凝心聚力的“最大公约数”——谈弘扬社会主义核心价值观 >>

1. 固本培元的基础工程
2. 守“根脉”以文化人
3. 以“融入”落地生根
4. 靠人人身体力行

二、“看不见的手”和“看得见的手”都用好——谈政府和市场的关系 >>

1. 核心是处理好“两只手”的关系
2. “基础性”为啥改为“决定性”
3. “看不见的手”怎么起决定性作用
4. “看得见的手”如何更好发挥作用

三、强农富农的关键一招——谈农村土地制度改革 >>

1. 农村土地制度须破瓶颈
2. “农地入市”有啥门槛
3. 放活经营权意味着什么
4. 宅基地可否自由买卖

四、保障人民权利的重要一步——谈户籍制度改革 >>

1. 户籍制度连着你我他
2. 籍制度改革牵一发动全身
3. 户籍制度改革路线图和时间表
4. 落户城市是否更加容易

五、搭建人才成长“立交桥”——谈考试招生制度改革 >>

1. 考试招生制度为何要改
2. 高考改革有什么突破
3. 把创新驱动发展战略实施好
4. 中考改革亮点在哪儿
5. 小升初改革有啥举措

六、织就老有所养的安全网——谈养老保险制度改革 >>

1. 养老保险制度亟待完善
2. 养老保险制度往哪儿改
3. 城乡养老并轨怎么实施
4. 机关事业单位养老怎么改

七、从“单独两孩”说起——谈计划生育政策调整 >>

1. 我国计划生育政策的由来
2. 现在为何要进行调整完善
3. 单独两孩政策如何落实好
4. 基本国策必须长期坚持

八、用制度保证天蓝地绿水净——谈生态文明制度建设 >>

1. 生态文明重在建制
2. 怎么做到源头严防

3. 怎么做到过程严管
4. 怎么做到后果严惩

九、让人民感受到公平正义——谈司法体制改革

1. 司法体制改革势在必行
2. 怎样确保司法机关依法独立公正行使职权
3. 怎样健全司法权力运行机制
4. 怎样在司法活动中保障人权
5. 怎样保证司法在阳光下运行

十、把制度的笼子扎紧扎牢——谈反腐败体制机制创新

1. 反腐败重在解决体制机制问题
2. 坚持“两个责任”明确谁来抓
3. 落实“两个为主”创新工作机制
4. 实现“两个全覆盖”完善监督机制

《改革热点面对面——理论热点面对面 2014》

为深化党的十八届三中全会精神的学习宣传贯彻，深入回答干部群众普遍关注的热点难点问题，帮助人们更好地理解和把握改革举措，我们在广泛调研的基础上，梳理出弘扬社会主义核心价值观、政府和市场的关系、农村土地制度改革、户籍制度改革、考试招生制度改革、养老保险制度改革、计划生育政策调整、生态文明制度建设、司法体制改革、反腐败体制机制创新等 10 个问题，组织中央有关部门和专家学者撰写了今年的通俗理论读物《改革热点面对面》。本书紧密联系全面深化改革和干部群众思想实际，对这 10 个问题作了深入浅出、通俗易懂的解读阐释，既讲是什么又讲为什么，既讲怎么看又讲怎么办，观点权威准确，文风清新简洁，是干部群众、青年学生进行理论学习和开展形势政策教育的重要辅导读物。

中共中央宣传部理论局

2014 年 7 月

凝心聚力的“最大公约数”——谈弘扬社会主义核心价值观

我们处在一个急剧变革的时代，这是一个既充满梦想又不乏困惑的时代。不少人感到，现在国家发展强大了，人们的生活水平提高了，但幸福感并未同步提升；信息丰富了，选择增加了，但焦虑和不安也似乎增多了。怎样在思想日趋多样的同时，让社会有更大共识？怎样在物质更加丰裕的同时，让精神世界更加丰富？社会呼唤着向上向善的精神力量，人们期待着温暖和谐的精神家园。党的十八大提出的以“三个倡导”为基本内容的社会主义核心价值观，就是 13 亿多中国人价值观的“最大公约数”，是凝聚和引领人们团结奋进的一面精神旗帜。

一 固本培元的基础工程

中国传统医学认为，一个人只有培养元气、巩固根本，身体才能充满活力，保持强健、益寿延年。对一个民族、一个国家来讲，这个“本”、这个“元”，就是全社会共同认同的核心价值观。在我们这样一个有 13 亿多人口、56 个民族的大国，更需要用共同的价值观固本培元、凝魂聚气，振奋起全民族的精气神。

社会主义核心价值观“三个倡导”24 个字，凝练概括了国家的价值目标、社会的价值取向和公民的价值准则。富强、民主、文明、和谐是国家层面的价值目标，表达的是国家的意志，是全体人民的共同价值理想；自由、平等、公正、法治是社会层面的价值取向，表达

的是社会秩序，是人们对现实社会的价值诉求和期待；爱国、敬业、诚信、友善是公民个人层面的价值准则，表达的是社会成员的道德自律，是社会成员的基本道德规范。这三个层面相辅相成、密切相连，形成一个整体，回答了我们要建设什么样的国家、建设什么样的社会、培育什么样的公民的重大问题。

——它是中国特色社会主义的“导航灯”。社会主义核心价值观，是中国特色社会主义的价值表达，它告诉我们中国特色社会主义事业到底追求什么、要向着什么方向走，它体现了古圣先贤的思想，体现了仁人志士的夙愿，体现了革命先烈的理想，也凝结着我们每个人对未来生活的美好憧憬。唱响社会主义核心价值观的主旋律，才能更加坚定对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信，才能更加牢固坚守我们的价值观立场，才能更加有效抵御西方国家所谓“普世价值”的渗透。

——它是维系社会团结和谐的“稳定器”。当前，我国经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化。在这种情况下，我们靠什么来化解矛盾、增进共识，使整个社会像石榴籽一样紧紧抱在一起？社会主义核心价值观，具有强大吸引力和感召力，是凝聚人心的精神纽带。大力弘扬社会主义核心价值观，才能在具体利益矛盾、思想差异之上最广泛地形成价值共识，有效避免利益调整可能带来的思想对立和混乱，形成团结奋斗的强大精神力量。

——它是人们涵养心灵、守望道德的“栖息地”。今天，人们享受着改革开放 30 多年造就的日益宽裕的物质生活，也扼腕于社会转型期“人心不古”的诸多案例，喟叹市场经济对思想道德的巨大冲击。面对见危不扶、见死不救的炎凉世态，面对靠“比丑”博出位、高呼“色情无罪”的是非扭曲，面对制售毒奶粉、地沟油的见利忘义，正义和高尚不该缺席，美德和良知不该退却。社会主义核心价值观，就是扶正祛邪、激浊扬清的一把利剑，是驱散道德迷雾、医治道德病痛的一剂良药。大力弘扬社会主义核心价值观，才能激发崇德向善的强大正能量，让我们的社会沐浴着清风正气一路前行。

微评

人民有信念，国家才有力量。培育社会主义核心价值观，就是用人民信念铸造中国精神的钢铁长城。

一个社会的道德水平，从来不取决于道德的看客，而是取决于为善的行动者。

文明，不去实践就不可能抵达。法治，不去奉行就无以彰显公正。诚信，不去坚守就难以成为风尚。

价值观的影响犹如空气一样，无处不在、无时不有，它涵化于生活的点点滴滴，落脚在人的言一行。

链接

新加坡重视培养共同价值观

新加坡以国会法案的形式确立本国的“共同价值观”，要求在全社会推行“国家至上、社会为先，家庭为根、社会为本，社会关怀、尊重个人，协商共识、避免冲突，种族和谐、宗教宽容”等价值观念，有力促进了新加坡这个多民族国家的稳定和发展。

二 守“根脉”以文化人

“人之初，性本善；性相近，习相远……”每个中国人的知识启蒙，都离不开中华传统文化的熏陶浸润，从咿呀学语的孩童时代开始，有形的和无形的文化就伴随我们一生的心智历程。中华优秀传统文化积淀着中华民族最深层的精神追求，是中华民族生生不息、发展壮大的丰厚滋养，是社会主义核心价值观的深厚源泉。

在世界几大古代文明中，中华文明是唯一没有中断、延续发展至今的文明，已经有 5000 多年历史了。影响深远的诸子学说，浩如烟海的历史典籍，气象万千的诗词歌赋，匠心独运的书画雕塑，泽被后世的四大发明……都令后人推崇备至，惊叹不已。不忘本来才能开辟未

来，善于继承才能更好创新。我们应当把中华优秀传统文化这个宝库珍惜好、开掘好、利用好，绝不能抛弃传统、丢掉根本，绝不能割断自己的精神命脉。中华文化是既一脉相承又与时俱进的，而贯穿其中的价值理念，更是一代代传承下来，潜移默化地影响着中国人的思维方式和行为方式。比如，中华文化强调“民惟邦本”“天人合一”“和而不同”；强调“天行健，君子以自强不息”“大道之行也，天下为公”；强调“天下兴亡，匹夫有责”，主张以德治国、以文化人；强调“君子喻于义”“君子坦荡荡”“君子义以为质”；强调“言必信，行必果”“人而无信，不知其可也”；强调“德不孤，必有邻”“仁者爱人”“与人为善”“己所不欲，勿施于人”“出入相友，守望相助”“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼”“扶贫济困”“不患寡而患不均”。

这些思想和理念，不论过去还是现在，都有其鲜明的民族特色，都有其永不褪色的时代价值。它在一代又一代中国人的血脉里延续，深深融入每个炎黄子孙的精神基因中，成为中华民族独特的精神标识。也许一个人目不识丁，也许一个人久居海外，但他的言谈举止、思维方式，仍然是“很中国”的，这就是传统文化的力量。可以说，我们生而为中国人，最根本的是我们有中国人的独特精神世界，有这些传之千年的价值观。

培育和弘扬社会主义核心价值观，应当立足中华优秀传统文化，用好这湾源头活水，用其蕴涵的精神财富来以文化人、以文育人。

一是以科学态度对待传统文化。坚持历史唯物主义的立场、观点、方法，古为今用、推陈出新，有鉴别地加以对待，有扬弃地予以继承，既不能厚古薄今，也不能厚今薄古。

二是很好地传承和弘扬优秀传统文化。系统梳理传统文化资源，认真汲取其中的思想精华，深入挖掘和阐发其时代价值，增强人们的文化自信和价值观自信，增强做中国人的骨气和底气。

三是对传统文化进行创造性转化、创新性发展。按照时代特点和要求，对其内涵和表现形式加以改造、补充、拓展、完善，激活其生命力，增强其影响力和感召力。

三 以“融入”落地生根

我国的传统建筑，大都富有文化内涵，嵌入道德教化的作用。传统建筑的门庭、梁柱上都有牌匾、对联等，镌刻、撰写的都是“天下为公”“志存高远”“忠厚传家”等道德名言、警世佳句，人们低头不见抬头见，久而久之就渗透到心灵中，一代一代传之久远。

这告诉我们一个道理：价值观念只有让人们在生活中处处感知它、时时领悟它，使它融入社会生活，才能真正被接受、被践行。培育和弘扬社会主义核心价值观，必须做好“融入”这篇大文章，在落细、落小、落实上下功夫，使它的影响像空气一样无处不在、无时不有，达到“百姓日用而不知”的效果。

第一，融入宣传教育。“国无常俗，教则移风。”培育和弘扬社会主义核心价值观，教育引导是基础性工作。只有通过持续不断的灌输、潜移默化的熏陶，才能使社会主义核心价值观在人们心中播下种子，生根、开花、结果。

榜样的力量是无穷的。雷锋、焦裕禄等先进人物激励了几代人的成长，是培育和弘扬社会主义核心价值观的鲜活教材。时代要求继续精心选树典型，开展道德模范评选表彰活动，充分发挥他们的典型带动作用，形成“最美人物”“身边好人”竞相涌现、群星璀璨的局面。党员干部特别是领导干部应以身作则、率先垂范，保持高洁生活情趣，坚守正道、弘扬正气，坚持以信念、人格、实干立身，感召群众、引领风尚。

要从娃娃抓起。“少成若天性，习惯如自然。”少年儿童阶段是价值观形成阶段，是可塑性最强的时期。抓好了少年儿童的价值观培育，就抓住了未来、管住了长远。就像穿衣服扣扣子一样，如果第一粒扣子扣错了，剩余的扣子都会扣错。应当从小抓起、从学校抓起，把社会主义核心价值观渗透到学校教育教学管理之中，使少年儿童从小就知道崇德向善。

“随风潜入夜，润物细无声。”宣传教育只有做到春风化雨、润物无声，才能使社会主

义核心价值观真正深入人们心里。在这方面，精神文化产品是重要载体，有不可替代的作用。一首《歌唱祖国》激荡起多少中华儿女的爱国情感，一部《潜伏》让多少人感受到信仰“燃烧无尽的力量”。应当运用各种文化形式，创作生产更多优秀作品，生动具体形象地表现社会主义核心价值观，弘扬真善美、贬斥假恶丑。

第二，融入实践养成。“纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行。”一种价值观的生命力在于实践，在于每个社会成员的自觉行动。培育和践行社会主义核心价值观，应当坚持不懈地抓好实践养成，引导人们在行动中深化理解、增进认同。充分利用重大纪念日、重要传统节日开展主题实践活动，开展升国旗、入党入团入队等有庄严感的礼仪活动，让人们更好感悟社会主义核心价值观的真谛和要义。广泛开展学雷锋志愿服务等精神文明创建活动，推动人们在为家庭谋幸福、为他人送温暖、为社会作贡献的过程中，提升精神境界、培育文明风尚。

第三，融入法律政策。没有规矩，不成方圆。价值观的培育和践行，不仅需要循循善诱的影响、春风化雨的熏陶，而且需要制度、规矩来“保驾护航”。我们的政策制度、法律法规，都必须体现社会主义核心价值观的要求，都要有利于社会主义核心价值观的培育，而不能与之相背离，不能搞“两张皮”、唱“对台戏”。应当健全各行各业规章制度，完善市民公约、乡规民约、学生守则等行为规范，使社会主义核心价值观成为人们日常工作生活的基本遵循。各种社会管理都应坚持正确价值导向，使好的行为得到鼓励和表彰、错误行为受到制约和惩处。

链接

习近平总书记对青年践行社会主义核心价值观的要求（摘要）

一是要勤学，下得苦功夫，求得真学问。要勤于学习、敏于求知，注重把所学知识内化于心，形成自己的见解，既要专攻博览，又要关心国家、关心人民、关心世界，学会担当社会责任。

二是要修德，加强道德修养，注重道德实践。要立志报效祖国、服务人民，同时还须从做好小事、管好小节开始起步，踏踏实实修好公德、私德。

三是要明辨，善于明辨是非，善于决断选择。关键是要学会思考、善于分析、正确抉择，做到稳重自持、从容自信、坚定自励。要树立正确的世界观、人生观、价值观，作出正确判断、作出正确选择。

四是要笃实，扎扎实实干事，踏踏实实做人。青年要于实处用力，从知行合一上下功夫，把艰苦环境作为磨炼自己的机遇，把小事当作大事干，一步一个脚印往前走。

习近平总书记对少年儿童践行社会主义核心价值观的要求（摘要）

一是记住要求，就是把社会主义核心价值观的基本内容熟记熟背，让它们融化在心灵里、铭刻在脑子里，结合学习和生活等实践不断加深理解。

二是心有榜样，就是要学习英雄人物、先进人物、美好事物，在学习中养成好的思想品德追求。

三是从小做起，就是要从自己做起、从身边做起、从小事做起，一点一滴积累，养成好思想、好品德。

四是接受帮助，就是要听得进意见，受得了批评，在知错就改、越改越好的氛围中健康成长。

晒政策

尊老爱老有了法律保障

◆赡养人应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务，照顾老年人的特殊需要。

◆与老年人分开居住的家庭成员，应当经常看望或者问候老年人。

◆赡养人不得以放弃继承权或者其他理由，拒绝履行赡养义务。

◆子女或者其他亲属不得干涉，不得以窃取、骗取、强行索取等方式侵犯老年人的财产权益。

——摘自《中华人民共和国老年人权益保障法》

四 靠人人身体力行

社会主义核心价值观提出后，在社会上引起广泛反响，形成了浓厚氛围。但也有人问：社会主义核心价值观与“我”有什么关系呢？还有人认为：这24个字太“高大上”了，是国家、政府应该操心的事，与老百姓关系不大。对此，应该怎么看呢？

其实，社会主义核心价值观对我们每个人来说，都犹如阳光和空气一样，受益而不觉，失之则难存。它不是遥不可及的空洞口号，而是切切实实存在于你我的心中、生活中，须臾不可缺少。

一方面，人人都需要社会主义核心价值观的引领和涵养。人之所以为人，就是除了基本的物质需求之外，还有精神层面的需求；除了完善“小我”，还要致力于成就“大我”。如何提升精神层次，如何处理社会关系，如何施展理想抱负？这些都离不开正确价值观的引领。按照社会主义核心价值观的引领，我们就能树立崇高的目标理想，追求向善的精神境界，走好人生之路。

另一方面，人人都应成为社会主义核心价值观的践行者。再大的国家、社会，也是由一个个具体的人组成的。社会主义核心价值观各个层面的价值理念，最终都要落实到每个人，通过每个人的一言一行来阐释，需要每个人的参与和实践来实现。只有人人都用善行善举诠释核心价值观的真谛，才能夯实整个社会的道德基础，才能塑造一个国家的时代精神。

因此，培育和弘扬社会主义核心价值观，人人可为、人人必为、人人受益。我们每个人都应该将其作为一种使命、一种责任身体力行，落实好。

坚持从我做起。“人人皆可为尧舜。”践行社会主义核心价值观，不只是“你”的事情、“他”的事情，也是“我”的事情。我们都应该扪心自问：在对不良社会风气进行批评、指责的时候，是否想到“我”也是不良社会风气的制造者？在对“潜规则”深恶痛绝的时候，是否想到“我”也想利用“潜规则”为自己牟利？有句话说得好，“你就是他人的环境”。一个人的嘉言善行，就是对社会主义核心价值观的无声宣示，就会在他人心中激起善的涟漪。只要每个人都从自我作出改变，何愁社会不能风清气正？

坚持从身边做起。一滴水可以折射出太阳的光辉。日常生活琐事中的言行举止，恰能反映出一个人的道德修养、一个国家和民族的精神风貌。培育和弘扬社会主义核心价值观，无须空喊口号，只要每个人都从身边小事做起，从力所能及的事情做起，涓流滴水就能汇聚成道德洪流。比如孝亲敬老，感念父母养育之恩、感念长辈关爱之情，孝敬父母、尊敬师长、敬老助老。比如勤俭节约，节粮、节水、节电、节约钱物。这些都是举手之劳的事情，却能让人真切体悟到真善美就在身边，并逐步传递爱与善的自觉，激发见贤思齐、明德惟馨的精神追求。

“十年树木，百年树人。”培育和弘扬社会主义核心价值观，绝非一日之功，不可能一蹴而就。必须脚踏实地、扎实推进，常抓不懈、久久为功，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供强大精神支撑。

声音

沈壮海：人人都是社会主义核心价值观的筑堤者

武汉大学人文社会科学院院长沈壮海认为，践行社会主义核心价值观，不是一部分社会成员追求先进的誓词，也不是对某一群体的要求，而要依赖每个社会成员。只有人人都成为积极活跃的建设主体，社会主义核心价值观才能获得最富营养的培育沃土。

深阅读

1. [习近平：《青年要自觉践行社会主义核心价值观——在北京大学师生座谈会上的讲话》](#)

话》，《人民日报》2014年5月5日。

2.《中共中央办公厅印发〈关于培育和践行社会主义核心价值观的意见〉》，《人民日报》2013年12月24日。

“看不见的手”和“看得见的手”都用好——谈政府和市场的关系

改革开放30多年来，老百姓一个突出的感受，就是市场日趋繁荣、商品极大丰富、生活蒸蒸日上。为什么会有这样巨大的变化？这与我们坚持市场取向改革、不断激发市场活力密不可分，与正确处理政府和市场关系、不断提高资源配置效率密不可分。实践表明，政府和市场的关系是经济体制改革的核心问题。党的十八届三中全会深刻总结历史经验，明确提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的科学论断。这是我们党对中国特色社会主义规律认识的一个新突破，标志着社会主义市场经济发展进入了一个新阶段。

一 核心是处理好“两只手”的关系

经济活动的一个根本问题，就是如何最有效地配置资源。能够对资源进行配置的力量不外乎两种：一种是市场的力量，另一种是政府的力量。市场的力量，主要通过供求、价格、竞争等机制功能发挥作用，人们通常称之为“看不见的手”；政府的力量，则主要通过制订计划、产业政策、财政和货币政策、法律规制以及行政手段，将资源有目的地配置到相应领域，人们通常称之为“看得见的手”。

对这“两只手”的关系，我们经历了一个长期的认识过程。1978年以前，我国实行高度集中的计划经济体制，市场经济被认为是资本主义的专利，人们谈之色变。改革开放后，我们对市场机制的作用有了新的认识。邓小平同志早在1979年就指出，“社会主义也可以搞市场经济”。从党的十二大提出“计划经济为主、市场调节为辅”，到党的十二届三中全会提出“公有制基础上的有计划的商品经济”，再到党的十三大提出“计划与市场内在统一的体制”，市场化改革轮廓逐渐清晰。

1992年，党的十四大将“市场经济”第一次写在社会主义旗帜上，提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标，强调使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，这是前无古人的伟大创举，是深刻改变中国面貌的一次重大突破。此后，对政府和市场的关系，我们一直在根据实践拓展寻找新的科学定位。可以说，发展社会主义市场经济的过程，就是不断认识和探索政府和市场关系的过程。

我们党对政府和市场关系认识的不断深化

◆1992年，党的十四大强调，使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。

◆1997年，党的十五大提出，使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。

◆2002年，党的十六大提出，在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用。

◆2007年，党的十七大提出，从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用。

◆2012年，党的十八大提出，更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用。

微评

千规律、万规律，市场规律是第一规律。

政府“无为”，不等于无所作为；政府“有为”，不等于随意而为。

左轮是市场调节，右轮是政府调控，两轮驱动的中国经济才能驶入快车道。

在经济活动中，政府不能当“运动员”上场比赛，而是要制定比赛规则，当好“裁判员”。

正是对“两只手”关系认识的不断深化，引领我们在社会主义市场经济之路上不断前行。

20多年来，我国市场化改革一路披荆斩棘、闯关夺隘，社会主义市场经济体制不断发展。政府和市场越来越较好地扮演着自己的角色，市场的活力强势迸发，政府的作为逐渐到位。两

者的“协奏”，促进中国社会生产力大解放大发展，实现了经济总量跃居世界第二的历史性飞跃，实现了人民生活从温饱不足到总体小康的历史性跨越，书写了中国道路的辉煌篇章。

但也要看到，目前我国社会主义市场经济体制还不完善，仍存在不少问题。比如，一些地方和部门不是依照市场规律投资上项目，而是靠长官意志拍脑袋决策；一些地方保护主义依旧盛行，靠“红头文件”隔离要素流通；一些领域仍对民间资本“明开暗禁”，民企转个圈便从“旋转门”黯然撤退；一些部门抱着审批权死死不放，使“跑部钱进”现象屡见不鲜……这些问题的存在，影响了经济发展活力和后劲。而所有这些问题归结到一点，就是政府和市场的关系还没有完全理顺。市场这只手还没有完全施展，政府这只手还没有收放自如，两者还没有达到“琴瑟和鸣”的最佳效果。

因此，加快完善社会主义市场经济体制，核心还是要正确处理好政府和市场这“两只手”的关系。这个问题能否解决好，不仅直接关系经济体制改革的方向，也关系整个全面深化改革的政策取向和最终成败。

声音

徐绍史：市场和政府“两个作用”有机统一、缺一不可

国家发展改革委主任徐绍史认为，市场作用和政府作用各有千秋，但不是对立的关系，应该优势互补、各扬所长、相辅相成。一方面，要从更大的广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。另一方面，政府也要发挥好“看得见的手”的作用，加强市场监管，维护市场秩序，弥补市场失灵。

二 “基础性”为啥改为“决定性”

从1992年党的十四大到2013年党的十八届三中全会，历史的车轮走过了21年；从“基础性”到“决定性”，两字之改对市场作用作出了全新的定位。如何认识这两字之改？为什么要作出这样的修改？它对中国的发展意义何在呢？

这两字之改，是全会《决定》一大亮点，是我国社会主义市场经济内涵“质”的提升。1992年以来，对政府与市场的关系虽然在表述上有所调整，但主要是对市场作用“量”的调整、程度的加强，没有质的变化。这次改为“决定性”作用，就意味着其他力量可以影响和引导资源配置，但决定者不是别的，只有市场。

这是认识深化的必然产物。过去20多年，我们在市场经济的大海里搏击风浪，对市场的威力、活力、潜力看得越来越清晰、体会越来越深刻。凡是市场作用发挥比较好的领域，资源配置效率明显提高，经济发展就充满活力；反之，市场作用受到限制的领域，对资源的吸引力明显偏低，经济发展就如一潭死水。我们越来越认识到，市场经济是资源配置最有效率的体制，使市场在资源配置中起决定性作用，是我国经济体制改革的必然趋向。

这是实践发展的客观要求。当前，我国经济已从高速增长进入中高速增长的新常态，稳增长、转方式、调结构十分紧迫，创新驱动、转型升级任务艰巨。这些问题倒逼我们深化改革，进一步释放市场活力，增强经济发展内生动力。放眼世界，全球经济深度调整，各个领域的竞争更趋激烈，表面看是产品、技术、产业的竞争，背后则是体制机制竞争。我们只有建立和完善更有效率、更富活力的市场经济体制，才能在竞争中占据主动、赢得优势。

这是新一届党中央全面深化改革坚定决心的体现。对市场作用定位的“升级”，释放了一个非常重要的信号，就是我们党在推进市场化改革、发展社会主义市场经济体制这个问题上，是坚定不移的，不动摇、不后退、不停步，而且要有新突破、要上新台阶。这对国内外增强对中国改革开放发展前景的信心，稳定预期，至关重要。

声音

林兆木：百姓能从市场与政府的新关系中得到什么实惠

国家发展改革委宏观经济研究院研究员林兆木认为，使市场在资源配置中起决定性作

用，才能使价格更放开，竞争更充分，资源利用更经济、更有效。这就意味着，作为企业经营者和劳动者，百姓能有更多创业、就业、致富的机会；作为消费者，百姓能有更多物美价廉的商品可选择，得到更多实惠。更好发挥政府作用，就意味着，作为社会成员，百姓能得到更公平的上学就业机会，更安全的食品药品，更好的医疗、养老等社会保障，以及更干净的水和空气。

党的十八届三中全会以来，从“基础性”到“决定性”这一重大修改，无论是在理论界还是企业界，都得到高度认可；无论是在国内还是国外，都引起广泛关注。

这一重大创新的意义，概括起来就是“四个有利于”：

一是有利于树立关于政府和市场关系的正确观念，将大大增强人们尊重市场规律、按照市场规则办事的自觉性；

二是有利于转变经济发展方式，促进结构调整、产业升级，推动中国经济进入提质增效“第二季”；

三是有利于转变政府职能，使政府从“划桨”向“掌舵”转变，从“运动员”向“裁判员”转变；

四是有利于抑制消极腐败，减少权力寻租空间，抑制“跑部钱进”现象，铲除滋生权钱交易等腐败现象的土壤。

三 “看不见的手”怎么起决定性作用

2014年4月30日，国务院批转国家发展改革委《关于2014年深化经济体制改革重点任务的意见》，对相关改革作出具体部署。贯穿其中的核心思想，就是围绕使市场在资源配置中起决定性作用，从广度和深度上推进市场化改革。与此同时，中央其他很多部门和各地也已出台或正在研究制定相关政策措施。改革春潮竞相涌动，一场聚焦市场的“精彩大戏”正在紧锣密鼓地上演。

使市场在资源配置中起决定性作用，不是一件容易的事，需要一个艰难的过程，需要冲破很多藩篱、啃很多“硬骨头”。从中央有关部委推出的一系列举措可以看出，着眼充分发挥市场作用、激发市场活力，正从这样几个方面发力。

一是让“选手”更有活力，给市场主体创造更大发展空间。在这方面，目前实质性的一招，就是实施工商登记制度改革，由过去实缴制改为认缴制，由先证后照改为先照后证，由企业年检改为年报公示制度，放宽入资的条件。2013年开始，在广东珠海、深圳、顺德、东莞和上海自贸区进行试点，其他地区也采取了简化申办企业手续的措施。2013年全年新增登记注册企业比上年增长了27.63%，民间投资比重上升了63%。2014年2月7日，国务院印发《注册资本登记制度改革方案》，全面拉开了工商登记制度改革的大幕。随着这项改革的推进，将进一步给市场主体“松绑”减负、增添活力，进一步优化营商环境、营造就业创业氛围。

二是让“规则”更趋完善，营造公平开放透明的市场环境。这方面主要是做到“两个统一”，即统一的市场准入、统一的市场监管。实行负面清单管理，使各类市场主体依法平等进入清单以外的领域，特别是消除对非公有制经济的各种隐性壁垒。2014年5月，国家发展改革委首批推出80个鼓励社会资本参与建设营运的示范项目，涵盖能源、铁路、公路、通信等领域。伴随各地混合所有制的落实，民间资本将迎来越来越多的市场机遇。同时，将改革市场监管体系，清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，比如低地价甚至零地价招商引资、对外地企业设置进入壁垒等。做到这“两个统一”，所有市场主体就能在公平的环境中角逐。

问与答

问：什么是负面清单？

答：负面清单，是指政府列出禁止和限制进入的行业、领域、业务等清单，只规定企业

“不能做什么”，清单之外的领域都可以自由进入，这为市场发挥作用提供了更大空间，大幅度收缩了政府审批范围，有助于实质性推动政府审批制度改革，减少自由裁量权和相应的寻租空间。

三是让“信号”更加灵敏，完善主要由市场决定价格的机制。价格是市场运行的指挥棒，引导着资源流向。2014年以来，价格改革的步子在加快，国家发展改革委先后放开、调整13项商品和服务价格，此外，环保电价监管办法出台，成品油价格调整机制顺利推进。下一步，将重点推进资源性产品和交通、电信、医药、医疗服务等价格改革，进一步减少政府定价项目，主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节。同时，建立差别化价格政策体系，通过价格这个杠杆，促进资源节约、节能环保，推动经济转型升级。

问与答

问：什么是网络型自然垄断？

答：网络型自然垄断，是指因网络独占性导致的天然垄断。在我国，主要是指电力、通信、水务等因占有全国性投资巨大的覆盖网络而形成的自然垄断。这些网络铺设具有全覆盖、高投资、广占地等特点，如果重复铺设将导致重复建设、资源浪费。

四 “看得见的手”如何更好发挥作用

2014年6月4日，国务院常务会议决定，取消和下放新一批共52项行政审批事项，将36项工商登记前置审批事项改为后置审批。这是新一届政府组建一年多来，第五次取消和下放行政审批项目，凸显了“自我革命”的勇气和魄力，是更好发挥政府作用的重大举措。

市场在资源配置中起决定性作用，并不是起全部作用，政府这只手同样不可或缺。没有市场这只手或没有政府这只手，经济发展都会“孤掌难鸣”。问题的关键是，政府发挥什么样的作用，怎样更好发挥作用。

回顾历史，在高度集中的计划经济条件下，从制订生产计划、下达生产指标到调配资源、安排就业，政府基本上无所不管。应该看到，政府强势有为，有利于发挥制度优势，集中力量办大事。但另一方面，也容易带来负面作用，或者手伸得太长，管得太多太死，抑制市场的活力；或者在应该发挥作用的领域顾不上、管不好。

总结发展社会主义市场经济20多年的实践经验，按照党的十八届三中全会精神，要“更好发挥政府作用”，概括起来，就是要“定好位”、“防越位”、“补缺位”。

“定好位”，就是把政府职能界定好。政府和市场不是谁大谁小、“有你无我”的对立关系，而应“各就各位”，成为优势互补的“黄金搭档”。党的十八届三中全会明确提出政府的职能和作用主要是：保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。这就明确了政府应该管什么、不应该管什么，为政府更好发挥作用划定了边界，为转变政府职能指明了方向。形象地说，就是要求政府当好国民经济的“掌舵人”、市场规则的制定者、市场运行的“裁判员”、基本公共服务的提供者、公平正义的维护者。

“防越位”，就是把该放的坚决放开。为此，国务院采取了三项重大举措。一是改革行政审批制度。到2014年6月底，已取消和下放468项行政审批等事项。今年全年将取消和下放200项以上含金量高、能够激发市场活力的行政审批事项，更多释放改革红利。二是全面清理非行政许可审批事项。2014年4月国务院专门下文，要求一年内将面向公民、法人或其他组织的非行政许可审批事项取消或依法调整为行政许可。三是推行“权力清单制度”，公开全部行政审批事项清单，防止边减边增、明减暗增，让政府部门“法无授权不可为”。目前，浙江等地已晒出省级权力清单，行政权力大大“瘦身”。

问与答

问：什么是权力清单？

答：权力清单，就是要把政府所掌握的各项公共权力进行全面统计，并形成列表清单公

之于众，接受社会监督。这就是界定每个职能部门、每个岗位的职责与权力边界，让民众都知晓权力的“家底”。2014年2月20日，国务院决定推行权力清单制度，并形成了1235项审批事项的总清单。

“补缺位”，就是把该管而没管好的事坚决管好。现在，公共服务、市场监管、社会治理等很多领域，都亟待政府来补位。国家发展改革委在2014年的改革重点任务中，提出了很多这方面的任务。比如，严厉惩处违背市场公平竞争原则的行为，明确基本公共服务覆盖城镇全部常住人口的时间表，增加贫困地区农村学生上重点高校比例，健全食品药品安全监管体制，等等。为引导各级政府在这些方面有更好作为，2013年年底中共中央组织部印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》，明确规定不搞地区生产总值及增长率排名，而把民生改善、社会和谐进步、生态文明建设等作为考核评价的重要内容，这就为各级政府补足“短板”提供了强有力的指挥棒。

“惟其艰难，才更显勇毅；惟其笃行，才弥足珍贵。”行进在社会主义市场经济这条大路上，有了持续释放的市场活力，有了科学有效的政府治理，中国经济转型升级必将“化茧成蝶”，一步步实现瑰丽动人的中国梦。

深阅读

- 1.《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》
- 2.《习近平在中共中央政治局第十五次集体学习时强调 正确发挥市场作用和政府作用 推动经济社会持续健康发展》

强农富农的关键一招——谈农村土地制度改革

1978年，安徽小岗村18位农民冒着巨大风险，在实行包产到户的契约上按下鲜红手印。可以说，就是这个举动，使小岗村成为“大包干”的发源地，也使农村土地制度改革成为我国改革的发端，由此推动了波澜壮阔的改革进程。30多年后的2013年，党的十八届三中全会《决定》的一大亮点，就是在深化农村土地制度改革上又有了新突破，明确了今后农村土地制度改革的方向、重点和要求。新一轮农村土地制度改革的推开，不仅直接关系亿万农民的切身利益，关系农业和农村发展，而且将对我国整个经济社会发展产生深远影响。

一 农村土地制度须破瓶颈

“地者，万物之本源”，土地是经济社会发展的基础。我国的改革是从农村土地制度改革起步的，家庭联产承包责任制的建立和推行，极大地解放和发展了我国农业生产力，深刻改变了农村发展的面貌，也为整个改革开放注入强大动力。

30多年来，随着农村土地制度的不断发展完善，我国农业综合生产能力稳步提升，农业生产实现了由长期短缺向总量平衡、丰年有余的根本转变。自2004年起，我国粮食产量实现“十连增”，2013年突破6亿吨，人均占有量连续多年超过世界平均水平。同时也要看到，随着农业现代化和农村经济发展，随着城镇化、工业化的快速推进，现行农村土地制度还有许多不完善的地方，已到了非改不可的时候。

微评

土地是农民最重要的资产，土地制度无论怎么改，都不能打农民的“歪主意”，不能动农民的“奶酪”，不能成为谁都想咬一口的“唐僧肉”。

俗话说，握紧的拳头才有力。农村土地自由流转，就是要实现规模化经营，使其成为“拳头”而不是“指头”。

“农地入市”收益怎么分配是关键，必须保证农民是最大的受益者。

影响农业生产。近年来，农村劳动力不断向非农产业和城镇转移，但很多人仍保留着农村承包地。按照现行制度，这些土地既不能上市流通，也不能另作他用，阻碍了土地的规模化经营，导致耕地撂荒，出现“有田无人种”现象，不利于增加粮食产量，不利于农业现代

化发展。

造成土地浪费。在一些地方，形成了“以土地谋发展”的扩张模式，严重依赖土地收入，违规占地、盲目圈建，致使耕地快速减少，土地浪费严重。“十一五”期间，在城镇，工矿用地承载的人口密度下降10%，土地利用率先升后降；2001年至2010年，虽然农民大规模进城务工，但农村建设用地反而增加了203万公顷。粗放浪费的用地模式，导致很多地方寅吃卯粮，甚至突破了2020年的用地指标。

损害农民权益。在我国，城乡之间同地不同价的问题突出。农村集体土地不能直接上市交易，而是由国家征收，按照土地的原有用途收益来补偿，集体土地所有者获得的补偿过低。根据调查，农民拿到的征地补偿款，只占土地增值收益的5%—10%。由征地补偿标准偏低、程序不到位、安置方式单一、社会保障不足引发的社会矛盾尖锐，每年都会因征地问题引发大量纠纷。

为解决这些问题，党的十八届三中全会提出了一系列重大举措，着力推进农村土地制度改革。但这项改革是一个重大而特殊的问题，必须慎之又慎、有序推进，该尽早推出的不拖延不办，该试点的不仓促推开，该深入研究后再推进的不急于求成。中央已作出部署，在授权范围内，有序推进农村集体经营性建设用地、农村宅基地、征地制度等改革试点。

声音

姜大明：土地改革要守住底线

国土资源部部长姜大明认为，土地改革要守住底线。守住底线就是不论怎么改，不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食产量改下去了，不能把农民利益损害了。

二 “农地入市”有啥门槛

半年多来，“农地入市”这个词，频频出现在各类媒体和网络中。其实，这个词是源于一些人对党的十八届三中全会有关精神的一种解读。但这个提法并不准确，农地的概念很宽泛，笼统地讲“农地入市”容易给人造成误解，以为所有的农村土地都能入市了。

事实上，党的十八届三中全会《决定》的原文是这样的：“在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。”这就是说，“农地入市”是有限定要求的，是有“门槛”的，不是什么农地都可以入市。

其一，必须是集体经营性建设用地。农村土地包括集体农用地、建设用地、未利用地3种，其中集体建设用地又可分为宅基地、公益性公共设施用地和经营性用地3类。集体经营性建设用地，通俗地说就是用于非农生产经营性质的土地，也就是集体经济组织用于从事第二、第三产业的土地，如村办及乡镇企业的用地。在农村土地中，只有这部分土地才有入市的资格，而耕地、宅基地等都不行。

其二，必须符合规划和用途管制。建设用地具有较强的不可逆性，一旦被破坏就很难恢复原貌。为此，世界上大多数国家对土地都实行用途管制，我国也是如此。因而，经营性建设用地入市，必须“先买票后上车”，而不能“先上车后补票”，这张票就是要符合土地利用总体规划和用途管制，这是前提条件。换句话说，在经营性建设用地中，只有符合规划和用途管制的那部分土地，才可以上市买卖。

其三，与国有土地享受同等待遇。对于符合条件的经营性建设用地，就应与国有土地同等入市、同权同价，而不应厚此薄彼、“看人下菜碟”。同等入市，就是二者以平等地位进入市场，这意味着经营性建设用地可在更多的市场主体间、更宽的范围内、更广的用途中进行交易；同权同价，意味着二者具有的权能相同，都可以出让、租赁、入股、抵押等，市场价格也不应由于土地性质不同而有所差别。

晒政策

引导和规范农村集体经营性建设用地入市

在符合规划和用途管制的前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价，加快建立农村集体经营性建设用产权流转和增值收益分配制度。有关部门要尽快提出具体指导意见，并推动修订相关法律法规。各地要按照中央统一部署，规范有序推进这项工作。

——摘自《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》

由此可见，农村集体经营性建设用地入市，既有严格的硬杠杠，也赋予它新的权能，对广大农民来说是一个利好消息。近年来，广东、安徽、湖北等省已出台规范集体建设用地流转的规定，积极开展集体建设用地改革探索。当然，要把这件好事做好，真正使广大农民得利，还要做好一些基础性工作。

一是贯彻落实 2014 年中央 1 号文件，加快推进相关法律法规修订和制度建设，抓紧修订物权法、土地管理法等，尽快出台具体指导意见，使改革于法有据。

二是完善公开交易市场，将农村集体经营性建设用地交易，纳入已有国有建设用地市场等交易平台，使其价格由“市场说了算”，充分体现应有价值。

三是建立土地增值收益分配机制，兼顾好国家、集体、个人的利益，合理提高个人收益，让农民在这项改革中受益。

声音

陈锡文：土地增值收益要覆盖五大群体

中央农村工作领导小组副组长、办公室主任陈锡文认为，在土地利用性质改变后产生的巨大利益，至少要有五个群体得到分配：

第一，政府要拿到一部分土地增值收益，从而提供基础设施、公共服务，使土地产生更高价值；

第二，必须保证开发土地的企业有一定投资报酬；

第三，大多数市民，因为他们要利用土地生存生活；

第四，贡献土地的农民；

第五，远离城市的农民。

三 放活经营权意味着什么

党的十一届三中全会开启的农村改革，将承包经营权从农村集体土地所有权中分离，实现“一权变两权”，大大提高了农业生产率。党的十八届三中全会启动的新一轮改革，又将经营权从承包经营权中分离，实现“两权变三权”，并赋予经营权以抵押担保权能。

这个突破意味着什么？有人认为，经营权可抵押担保后，承包地的权能更加完整，使农民有了更多“以地生财”的机会。也有人担心，会不会以抵押担保为名，行土地买卖之实，特别是工商资本下乡，容易造成“圈地运动”。那么，到底应该怎样理解这项改革？

首先，赋予承包地抵押担保权是现实之需。按照现行法律，农民对承包地只享有占有、使用、收益的权利，没有抵押担保权。因为一旦抵押担保，到期无法偿还贷款，就会变成事实上的土地买卖。可现实中，农民发展现代农业需要资金，商业贷款必需的有效抵押物农民拿不出来，造成了贷款难。改革后，农民就能以经营权为抵押物，从金融机构获得资金支持。

其次，抵押担保不会改变土地承包关系。经营权分离后，抵押担保的是经营权，而承包权作为物权依然不许抵押。也就是说，即便到期还不上贷款，农民失去的也不过是几年的经营收益，并不会威胁其承包权。

再次，抵押担保权将会逐步实现。从 20 世纪 90 年代开始，“三权分置”探索已在许多地方展开，如重庆、湖北、浙江、四川等地通过出台文件，稳定承包权、放活经营权。在这次改革中，有关部门将在总结各地经验基础上，抓紧研究出台具体实施办法，建立配套的抵押资产处置机制，推动修订相关法律法规，尽快让这一举措落地开花。

链接

土地流转的主要形式

近年来，我国农村承包地流转速度加快、规模扩大，截至 2013 年年底流转面积 3.4 亿亩，流转比例为 26%。土地流转后，承包权主体同经营权主体存在事实分离。从实践看，主要有以下几种形式：

一是转包。承包方将部分或全部土地承包经营权，以一定期限转给同一集体经济组织的其他农户从事农业生产经营。转包后原承包关系不变。

二是转让。承包方将其拥有的土地承包经营权，以一定的方式和条件转移给他人的行为。转让后原承包关系自行终止。

三是出租。承包方将部分或全部土地承包经营权，以一定期限租赁给他人从事农业生产经营，并收取租金的行为。出租后原承包关系不变。

四是入股。承包方将土地承包经营权量化为股份，以股份入股形式与他人自愿共同生产，按股分红。

五是托管。承包方将承包地委托农业服务组织或农户代为经营管理，双方签订协议，委托方向受托方支付一定费用。托管期间原承包合同履行可协议确定。

最后，工商企业下乡不能变相圈地。工商企业到农村去租赁土地，原有法律就是允许的，同时也有“三不”的限制，即不能改变所有权、不能改变农地用途、不能损害农民权益。这次改革也明确作出严格规定：一是只有一家一户很难干或干不了的，如农业社会化服务，才能引进工商资本；二是企业可以发展适合企业化经营的现代种养业，不得变相搞房地产和旅游业。

四 宅基地可否自由买卖

前些年，北京宋庄画家村一件房屋买卖纠纷案，引发社会广泛关注。2002 年，李某用 4.5 万元，从宋庄村民马某手中购得 8 间房。2006 年，因当地房价上涨，马某又要求收回房子。最终，法院判定房产买卖无效，李某败诉失房。

这个极具代表性的案件，反映了我国农村宅基地的特有性质。它属于农民集体所有，农民个人只有使用权；只有本集体经济组织的人才能使用，其他人员不能以任何方式占有。有人称之为“自有的土地、自用的建筑”。可见，城里人买农村这种性质的房，是不受法律保护的。

宅基地以前不能自由买卖，这次改革之后同样不能。在这次改革中，主要是推进农民住房财产权抵押、担保、转让。也就是说，能够进行抵押担保的不是宅基地，而是宅基地上面的住房，它才是农民的私有财产。说“宅基地可以自由买卖”，完全是一种误解误读。不过也要看到，由于住房盖在不能自由流转的宅基地上，所以农民住房财产权行使受到很大制约。这次改革，正是为了盘活宅基地使用权及住房，使这个“死资产”变成“活资本”。

问与答

问：什么是农村宅基地？

答：农村宅基地，是我国土地制度下特有的一种土地形式，指农村农民个人经依法批准，用于建造自己居住的住宅（含住房、附属用房和庭院等）的集体所有土地。

一般来说，宅基地有如下特征：

第一，使用主体只能是本农村集体经济组织成员；

第二，用途仅限于村民建造个人住宅；

第三，实行严格的一户一宅制；

第四，宅基地初始取得是无偿的。

改革的前提是推进确权工作。2014 年开始，国家将全面开展对农村宅基地的确权、登

记和颁证，向农户颁发具有法律效力的宅基地权属证书，建立完善的宅基地使用权统一登记体系，为宅基地管理和使用权保障奠定基础，给农民一个“定心丸”。同时为确保宅基地“应保尽保”，国土资源部已明确要求，各地要拿出不少于5%的用地指标，用于农村宅基地使用和建设，对符合条件的地区，考虑采用“先用后核销”的办法，保证宅基地使用得到切实保障。

改革的关键是完善管理制度。在农村，一户多宅、一宅超限和宅基地闲置现象大量存在。据统计，中部某省份约15%的农户拥有多处宅基地，城乡接合部这一比例更高达40%以上。针对上述问题，国土资源部正抓紧制定宅基地管理办法，完善宅基地的规模确定、标准控制等，杜绝多占宅基地现象。同时，在保障农户合法权益的前提下，探索建立农民宅基地有偿退出机制，对自愿退出的给予合理经济补偿。

改革的目的是增加农民收入。改革农村宅基地制度，不是为了解决建设用地指标，而是要进一步扩大权能，切实维护好、保障好农民宅基地使用权。应在确保农民住有所居前提下，赋予宅基地更完整的用益物权和住房财产权，使农民增加更多的财产性收入。

深阅读

《中共中央国务院印发〈关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见〉》。

保障人民权利的重要一步——谈户籍制度改革

“今天起，我就是个真正的深圳人了！”2014年4月，来深圳打工15年的杨先生终于办下了深圳户口。这得益于2010年以来深圳实施的积分入户制度，只要是满足相应积分要求的外来人口，都可以申请落户。3年多来，已有20多万人落户深圳，圆了他们的“市民梦”。深圳的这一做法，是近年来户籍制度改革的一种探索形式。加快推进户籍制度改革，有序推进农业转移人口市民化，促进劳动力自由流动，不仅是完善社会主义市场经济体制、加快新型城镇化建设的迫切需要，也是保障人民权利、推动发展成果惠及全体人民的必然要求。

一 户籍制度连着你我他

户籍制度是一项基本的社会管理制度。我国户籍制度的产生最早可以追溯到夏商时期，在漫长的古代社会，它一直是历代王朝进行征调赋役、落实社会管理的主要依据和重要途径。新中国成立后，于1958年颁布《中华人民共和国户口登记条例》，规定了常住、暂住、出生、死亡、迁出、迁入、变更7项户口登记制度。历经一系列政策调整，我国逐渐形成了以农业和非农业户口区分城乡居民为主要特征的户籍管理制度。在计划经济体制下，户籍制度在促进经济发展、维护社会秩序等方面，发挥了重要作用，但也带来了城乡之间人口难以自由流动、城乡户口附着的福利待遇差距过大等问题。

改革开放以来，随着经济社会的快速发展，城镇化进程加快，城乡流动人员增多，越来越多的人开始远离乡土，到城里“闯世界”。然而，城乡分立的户籍制度好比一道高墙，让很多农民虽然在城市里洒下了汗水、作出了贡献，却无法落下户口、成为真正的“城里人”。2013年，我国常住人口城镇化率为53.7%，而按户籍人口算只有36%左右，有超过17%的人因户籍限制处于“半市民化”的尴尬境地，不仅他们自身的合法权益难以保障，也严重影响着社会阶层的和谐与城镇化的质量。现行户籍制度负面效应不断显现，人们期盼户籍制度改革的呼声日益强烈，对改革的进展、动向十分关注。为什么这项改革牵动那么多人的神经？

户籍关乎老百姓日常生活。户籍，不仅证明一个人的身份属性，也和每个人生活的方方面面息息相关。从出生到老去，许多事情都和户籍紧密相连。无论是上学就业、结婚生子，还是社会福利、衣食住行，户口都如影随形。可以说，户口簿虽薄，却承载着多种多样的社会功能，见证着万千家庭的生活轨迹，户籍制度改革必然受关注、被聚焦。

户籍关乎社会公平正义。长期以来，户口将我国民众划分为不同人群，有城里人和农村

人，有外地人和本地人。不同的人，因户口关系不同，享受着不同的社会待遇和福利。有人统计，城乡户口在教育、医疗、养老、社保等方面的待遇差别高达 30 多项。虽然这是历史形成的，受到国家经济社会发展水平的制约，但从根本上看，与社会公平原则相悖。可以说，户籍制度改革，就是要在不断推进中国特色社会主义伟大事业、在国家经济社会大发展的进程中，加速拆除横亘在不同人群之间的藩篱，努力让社会公平正义的阳光普照到每个人。

户籍关乎经济社会发展。“人是生产力中最活跃的因素”，劳动力自由流动是市场化程度的重要标志。伴随着社会主义市场经济体制建立，劳动力流动不断加速，但现行户籍制度，给劳动力打上无形的“烙印”，使其自由流动面临诸多羁绊和壁垒，导致难以形成全国统一的劳动力市场。户籍制度改革，将有利于我国现代市场体系的完善，有助于市场发挥决定性作用。还要看到，未来一个时期，推进城镇化是我国经济社会发展的一项重大任务。城镇化的核心是“人的城镇化”，到 2020 年将有 1 亿左右的人新落户城镇。能否通过推进改革让亿万农民兄弟进城落户，直接关系到新型城镇化建设的成败。

微评

一纸户籍，将中国人的身份牢牢“焊”在城与乡的两面。

给户口簿“松松绑”，为农民进城打开一扇“希望之窗”。

户籍制度改革涉及亿万百姓的切身利益，改革者需要有走钢丝般的审慎与智慧，注意平衡不同的利益诉求。

融化户籍坚冰可期，实现公平正义可望。

二 户籍制度改革牵一发动全身

近年来，我国户籍制度改革的步伐明显加快，力度逐渐加大，我国大中小城市与小城镇的户籍制度都进行了不同程度的调整，在解决农民落户城镇、促进人口合理迁徙方面取得一定成效。2010 年至 2012 年，全国共办理户口“农转非” 2505 万人，为前 3 年的 2.2 倍。

但与此同时，违背农民意愿搞“拉进城”、“被落户”，“大城市挤破头、小城市不愿留”，新生代进城务工农民成为“两栖人”等新情况不断出现，户籍制度改革进程中出现的种种新问题新挑战，凸显出改革任务的艰巨和复杂。那么，户籍制度改革的复杂性，到底体现在哪里？

户籍制度，看似仅仅关乎户口问题，而实际上牵涉到很多项制度，与基本养老保险制度、公共卫生服务、考试招生制度、住房保障制度等紧密相关。因此，推进户籍制度的改革，可以说是千头万绪、盘根错节，需要在各部门、上下级政府间做大量协调工作，需要多领域多层次改革配套进行，复杂程度可见一斑。

户籍制度附着了各种利益待遇，改革需要大量投入。户籍制度改革的核心问题在于，许多公共服务和社会福利政策都与户籍挂钩，城乡不同户籍人口享受的服务、福利差距很大。推进改革不仅是“一纸之变”，更需要真金白银的投入，让落户的人享受同等的公共服务，填平“待遇鸿沟”。有专家测算，城镇每落户一个人，政府需要投入 10 万元左右。今后几年转移的 1 亿人，需要政府投入 10 万亿元。如果分摊开来，平均每年需投入 1.43 万亿元，这对于目前我国财力来说是个很重的负担。

户籍制度改革涉及亿万群众，需要兼顾各方诉求。不同的群体在社会生活中有不同的需求，都有各自的“算盘”，有时彼此之间的诉求是对立的，协调起来尤为困难。比如，不少在大城市辛勤打拼的人，渴望落户当地，获得“同城待遇”。但遭遇一些人抵触，特别是少数当地人强烈反对，他们担心“蛋糕”被分享后会变小，有损自身利益。

户籍制度改革虽然复杂，但党和国家推进改革的决心和举措让人看到了希望。我们必须有足够的勇气、智慧和韧劲，既坚决又稳妥地将这项改革推进下去，让农业转移人口和其他常住人口进城落户的愿望早日实现。

声音

孔祥智：户籍制度改革要剥离其附着的权益差距

中国人民大学农业与农村发展学院副院长孔祥智认为，户籍制度改革的重点就在于剥离其附着的权益差距，缩小乃至消除城乡差别，实现公共资源分配和公共服务、福利待遇的均等化。说到底，就是要让农民与市民一样共享发展的成果，既赋予农民更多财产权利，又让他们有更好的社会保障和发展机会。

三 户籍制度改革路线图和时间表

加快户籍制度改革，是全面深化改革的一项重大举措，党的十八届三中全会作出了部署。为落实全会精神，公安部会同国家发展改革委等 12 个部门组成工作班子，进行了广泛深入的调查研究，在总结各地经验的基础上，形成了《关于进一步推进户籍改革的意见》，2014 年 7 月底，国务院正式印发实施，为加快推进户籍制度改革明确了路径和要求。

改革的路线图是什么？概括起来就是 4 句话，即全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。

改革的时间表是什么？《意见》提出，要进一步调整户口迁移政策，统一城乡户口登记制度，取消农业与非农业户口性质区分，全面实施居住证制度，加快建设和共享国家人口基础信息库。到 2020 年，基本建立与全面建成小康社会相适应，有效支撑社会管理和公共服务，依法保障公民权利，以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度，努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。

改革涉及的对象有哪些？此轮改革以农业转移人口为重点，兼顾其他常住人口。从具体人群来说，解决好进城时间长、就业能力强、可以适应城镇产业转型升级和市场竞争环境的人口落户问题，不断提高高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生、留学回国人员等常住人口的城镇落户率。

户籍制度改革是一项复杂的系统工程，既要统筹考虑，又要因地制宜，要顺利完成改革任务，需要遵循以下原则：

一是规范有序。立足基本国情，积极稳妥推进，优先解决存量，有序引导增量，合理引导落户城镇的预期和选择。

二是尊重意愿。要不要进城、进哪个城、何时进城，让群众自主选择，不得采取强迫办法办理落户。

三是区别对待。国家层面的《意见》只是明确总体要求，各地还应充分考虑本地经济社会发展水平、城市综合承载能力和提供基本公共服务的能力，制定可操作的实施办法。

四是统筹配套。统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化，不断扩大城镇基本公共服务覆盖面。

链接

“中国绿卡”

绿卡是“外国人永久居留证”的俗称，是获得永久居留资格的外国人在他国境内居留的合法身份证件。我国从 2004 年 8 月开始实施《外国人在中国永久居留审批管理办法》，规定对在我国有关单位任职的外国籍高层次人才，在我国有较高数额直接投资的外国籍投资者、对我国有重大突出贡献或国家特别需要的人员以及夫妻团聚等家庭团聚人员，可以授予“中国绿卡”。由于“门槛较高”，截至 2012 年年底，获得“中国绿卡”的外国人只有近 6000 人，不到 60 多万外籍常住人口的 1%。

声音

黄明：户籍制度改革的任务是有序实现转移人口市民化

公安部副部长黄明认为，加快户籍制度改革，重点是要通过调整完善户口迁移政策，促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化，主要任务是要解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户问题，稳步提高户籍人口城镇化水平，稳步推进城镇基本公共

服务常住人口全覆盖。

四 落户城市是否更加容易

随着《意见》的公布实施，户籍制度改革步伐进一步加快，各地正在抓紧研究制定具体的落户政策和方案。不少人关心着同一个问题：今后落户城市是否会更加容易？落户又需要哪些条件呢？

我国幅员辽阔，城市数量多，从几万人的小城镇、十几万人的小城市，到几十万人的中等城市，再到几百万、上千万人的大城市、特大城市，城市规模差距很大。因此，不同城市的落户条件不可能完全一样，搞一刀切。总的来看，各类城市有着不同的落户条件和要求，实行差别化落户政策。

对建制镇和小城市来说，将全面放开落户限制。只要在当地有合法稳定住所（含租赁）的人员，本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等，可以申请登记常住户口。

对中等城市来说，将有序放开落户限制。主要分两种情况：一是城市综合承载能力压力小的地方，可参照小城市标准全面放开；二是城市综合承载能力压力大的地方，可对合法稳定就业、合法稳定住所（含租赁）等作出规定，但对住所不得设置住房面积、金额等要求，对社保年限的要求不得超过3年。

对大城市来说，落户条件总的来说是放宽，但不同规模的大城市之间也存在差别：城区人口100万至300万的大城市，以拥有合法稳定职业和住所（含租赁）为前提，合理放开落户限制；城区人口300万至500万的大城市，为防止放开户籍导致人口急剧膨胀，要适度控制落户规模和节奏，可对落户条件作出比较严格的规定。大城市对社保年限的要求不得超过5年。

对特大城市来说，由于人口过度集聚，资源环境承载能力已不堪重负，人多、房贵、车堵、空气污染等“城市病”问题日益严重，所以必须严格控制城区人口500万以上特大城市的人口规模。为此，应采取有效措施，对进城落户进行严格调控。

也要看到，特大城市和部分大城市经济发达、就业机会多、公共服务水平高，落户需求一直“高烧不退”。设置一定的落户“门槛”，并不是拒人于千里之外，而是要坚持“当期可承受、长期可持续”的原则，合理有序引导落户。

一是建立完善积分落户制度。近年来，天津、广州、深圳、宁波等地探索建立积分落户制度，积累了很好的经验。下一步，应在总结经验基础上进一步规范和完善这一制度，按照总量控制、公开透明、有序办理、公平公正的原则，成熟一批落户一批。

二是扩大基本公共服务覆盖范围。对于暂时不能落户城市的常住人口，通过实施居住证制度，使其逐步享受城市的基本公共服务，分享城市发展带来的成果，最终实现全覆盖。与此同时，特大城市要科学定位、加快转型升级、适当疏散经济功能和其他功能，引导人口有出有进，努力使人口结构更加合理。

长期以来，户籍犹如横亘在城乡、地区居民之间的一块坚冰、一堵高墙，阻碍了人口的正常流动与迁徙。而今，在全面深化改革的大潮中，户籍制度改革正破浪前行，坚冰开始融化、高墙逐渐拆除，亿万群众的追梦之路将越走越顺畅、越走越宽广。

链接

我国的城市（镇）数量和人口规模

截至2010年，我国1000万以上人口的特大城市有6个，500万至1000万人口的特大城市有10个；300万至500万人口的大城市有21个，100万至300万人口的大城市有103个；50万至100万人口的中等城市有138个；50万以下人口的小城市有380个；建制镇有19410个。

问与答

问：什么是积分落户？

答：积分落户，是指一些地方通过设置一套指标体系，对外来人员落户本地的条件进行指标量化，并对每项指标赋予一定分值，当累计积分达到规定分值时即可申请落户。目前，天津、上海、宁波、武汉、广州、深圳、珠海等地都探索建立了积分落户制。如深圳，指标分值由基本要求、个人素质、居住情况、参保情况、奖励加分和减分指标 6 部分组成，总分值 250 分，符合一定条件的外来务工人员积满 100 分即可申请落户。

深阅读

- 1.《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》。
- 2.《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》。

搭建人才成长“立交桥”——谈考试招生制度改革

教育兴则国兴，教育强则国强。推动教育改革发展，是提高国民素质、建设人力资源强国的必然要求。考试招生作为教育领域的风向标，是评价人才和选拔人才的指挥棒，对培养什么样的人、怎么培养人具有重要的导向作用。抓好考试招生制度改革，就找准了突破口，牵住了教育领域综合改革的“牛鼻子”，必将推动教育朝着更加科学健康的方向发展。

一 考试招生制度为何要改

我国考试制度由来已久。“十年寒窗无人问，一举成名天下知”“春风得意马蹄疾，一日看尽长安花”等诗句，就是古代考试制度改变读书人命运的生动写照。进入现代教育以来，考试制度成为学校选拔学生的重要手段，在教育体系中扮演着举足轻重的角色。

新中国成立后特别是在 1977 年恢复高考制度后，我国的考试招生制度不断发展完善，在选拔培养人才、提高教育质量、促进教育公平方面发挥了重要作用。莘莘学子通过考试“跳过龙门”，实现了人生梦想，成为国家和社会的栋梁。

同时必须看到，面对时代发展对人才培养的新要求，面对人民群众对接受更好教育的新期待，考试招生制度还存在许多不相适应的地方，“一考定终身”的弊病日益凸显。

唯分是举，应试倾向重。“分分分，学生的命根；考考考，老师的法宝。”现行考试招生制度下，分数集万千宠爱于一身，成为唯一“杠杠”，学生被绑架在分数的战车上，分分计较；学校和老师围着升学率转，疲惫不堪……为分而学、为考而教的状况，扭曲了教育的本质，导致育分不育人。这种状况下，往往是重知识灌输轻实践锻炼、重智育提高轻德育培养，很多学生被训练为应试机器，成了“背多分”，影响了学生全面健康成长。

招考不分，录取方式单一。考试的初衷是科学合理地评价教育，招生的目的是选拔优秀合格的学生。两者本是相对独立、互相关联的环节。但目前的考试招生制度，更多地把一次考试、一个分数作为招生录取的唯一依据，造成“千军万马过独木桥”的局面。而且，现在的试卷内容，明显向选拔研究型人才和科学家倾斜。这种“一锤定音”的考试，以及单一性选拔人才的方式，很难规避学生因一次“小失利”而影响一生的风险，更难以把具有不同天赋和才能的人才选拔出来，考试的正向激励作用难以充分发挥，不利于各类人才的选拔和培养。

考试招生存在不公问题。招考制度犹如一把尺子，丈量着教育公平，引领着社会公平。近年来，国家采取措施，缩小区域、城乡之间入学机会差距。但现实中，种种考试招生的不公问题，引起了人们的强烈不满。比如，一些生源大省考生上重点大学的入学机会偏少，招考的地区差异明显；重点大学的农村考生比例下降明显；小升初“择校热”高烧不退、屡禁不止；等等。

招考不改，教育难兴。党的十八届三中全会对改革考试招生制度作出部署，明确提出了改革的原则和方向。这次改革的总目标用一句话概括，就是到 2020 年基本建立中国特色现代教育考试招生制度。具体来说，包括 3 个重要组成部分：形成分类考试、综合评价、多元录取的基本模式；健全学生、学校、专业机构、政府、社会共同参与的招考运行机制；构建

衔接各级各类教育的人才成长“立交桥”。教育部表示，2014年年内将出台考试招生改革“总体方案”和关于高考、外语一年多考、高中学业水平考试、综合素质评价、考试招生违规处理等5个配套“实施意见”。可以说，考试招生改革已是箭在弦上，蓄势待发。

微评

只看分数不看人的考试，会让学生变成做题的机器，让青春年华沉没在题海里。

考试招生制度，既是枢纽也是闸门，既是指挥棒也是风向标，既是改革的重点也是突破的难点。

滥加分、假加分，就好像发令枪未响，已提前跑了一程，让“裸考”的考生情何以堪。一边心疼孩子辗转于各种补习班，一边迫于升学压力又不得不逼孩子上“战场”。

声音

袁贵仁：改革须积极稳妥、蹄疾步稳

教育部部长袁贵仁认为，考试招生改革特别重要、特别复杂，要积极稳妥、蹄疾步稳。考试招生制度在改革中不会走旧路，要坚持制度、完善制度，改进民众觉得不满意、不科学的方面；不走错路，绝不允许发生颠覆性错误；尽量不走弯路，不能给改革留下“后遗症”。

二 高考改革有什么突破

高考，被称为“中国第一考”，在整个招考体系中占有至关重要的地位。它不仅“指挥”高中，左右初中，而且已经影响到小学甚至学前阶段。有人提出“高考不改，一切皆空谈”。

为此，这次改革把高考改革作为重中之重，通过系统综合的设计，先在一些地方试点，将一次考试成绩决定命运，改为依据高考统考成绩和学业水平考试成绩，参考综合素质评价，建立起更加科学、更加公平的评价选拔体系，以有利于更好地促进学生健康发展，科学选拔人才，维护社会公平。综观这次高考改革的制度设计，有不少重要突破。

第一，统考内容和方式有突破。统考，也就是现在每年6月7日、8日（一些地方到9日）进行的高校招生全国统一考试。统考考什么、如何考，是高考改革的“重头戏”。

在统考改革方面，重大举措主要是两点：

一是**调整科目，不分文理科**，增强考试的综合性，促进学生全面均衡发展；

二是**外语不再在统考时举行**，实行社会化考试，由学生自主选择考试时间和次数，可以一年多考，将最好成绩计入统考总分。

第二，综合评价有突破。评价一名学生，不仅仅注重“考三天”，还要“看三年”。除了统考之外，将推行高中学业水平考试和综合素质评价。高中学业水平考试，不再实行百分制，而以合格和不同等级来评判，每一门课程学完即考，“一门一清”，减轻不必要的课业负担。学生可根据自己的兴趣、志向和优势以及高校招生基本要求，自主选择参加部分等级性考试科目。综合素质评价，主要考查学生品德养成、身心健康、兴趣爱好、实践能力等方面发展情况，促进学生全面提高自身素质。

第三，招生录取有突破。与考试改革配套衔接，在招生录取上实施两个方面重点改革。

一是**普通高校（本科）招生**，依据统考和高中学业水平考试成绩进行综合评价，完善自主录取、推荐录取、定向录取、破格录取等多元录取办法。

二是**高等职业院校招生**，体现职教特色，在录取方式和时间上与普通高校分开，主要依据高中学业水平考试成绩和职业倾向性测试成绩录取，使学生从高考的竞争压力中解放出来，选择适合自己的教育。

人们对高考改革最担心的是，增加了学生平时表现在高考录取中的分量，会不会被一些人用来打“人情分”，带来新的不公平。有什么措施来防止出现这种弊端？具体说，就是要加快建立个人、学校考试评价诚信档案体系，清理并严格规范各类加分政策，完善信息公开公示制度，完善社会监督机制等，为确保高考公平保驾护航。

近些年来高考改革的有关重大事件

- ◆1999年，教育部开始推行“3+X”科目改革。
- ◆2000年，北京等地进行春季招生改革，高考由一年一次增加为一年两次。
- ◆2003年，北大、清华等22所高校被赋予5%的自主招生权。
- ◆2004年，全国推广分省命题。
- ◆2005年，开始实行高职高专单独招考。
- ◆2006年，自主招生高校扩大到53所。
- ◆2007年，海南等4省区率先实行新课程改革后的新高考。

晒政策

2014年起高考部分加分项目调整情况

- 1.参加全国中学生奥林匹克竞赛获得全国决赛一、二、三等奖的学生，不再具备保送资格。
- 2.获得全国中学生奥林匹克竞赛赛区一等奖的学生，不再具备保送资格和加分资格。
- 3.保留体育特长生高考加分项目的省（区、市），测试项目限定在中学普及程度高、锻炼效果好的田径、篮球等8项。
- 4.所有拟享受高考加分的考生，均须经过本人申报、有关部门审核、省地校三级公示后方能予以认可。

——参见教育部《关于调整部分高考加分项目和进一步加强管理工作的通知》

三 中考改革亮点在哪儿

中考是学生求学路上的关键一跃，是衔接义务教育和高中教育的重要枢纽。中考改革的取向和效果如何，直接影响每个中小学生全面发展，关系到素质教育的实施。党的十八届三中全会提出推行初中学业水平考试和综合素质评价，为中考制度改革指明了方向。具体来说，这次改革究竟有什么亮点呢？

亮点一：注重平时成绩和综合素质评价。改变一次考试评价和选拔学生的局限，鼓励各地积极探索以初中学业水平考试成绩和综合评价情况为依据的招生方式。根据课程开设和学生学习的具体情况，在相关科目的学习完成后，及时安排相应考试，减轻学生集中复习和备考压力。同时完善学生“成长档案”，客观记录学生全面发展和个性发展情况，将综合素质评价作为高中录取的主要参考。

亮点二：优质高中招生指标分配到区域内初中。优质高中师资强、硬件好，进入名牌大学的几率大，是人们趋之若鹜的“香饽饽”。优质高中招生名额是否合理，关系着中考改革的公平性。要完善优质高中招生名额合理分配的办法，使优质高中向普通初中倾斜，为在薄弱初中的学生提供进入优质高中的机会。目前，全国大部分地区分配比例已超过50%，山西、山东等省甚至达到了100%。北京在2014年中考改革中，将全市83所优质高中统招计划30%的名额，分配到区域内所有初中校。

亮点三：中等职业学校招生实行注册入学。中等职业教育是国家培养技术型人才的重要渠道，为很多学生实现人生价值又打开“一扇门”。中等职业学校的招生以初中学业水平考试成绩为依据，在录取方式和时间安排上与普通高中分开，使部分学生从激烈的中考竞争中分流出来，提前选择适合自己的教育方式。

四 小升初改革有啥举措

小学升初中是义务教育阶段内的升学，从1986年开始，在普及初中的地方，就推行小学毕业生就近免试升入初中的改革。这体现了义务教育公益性、公平性的法定要求，一定程度减轻了小学生课业负担和考试压力。但事实上，由于教育资源不均衡，家长宁可舍近求远也想让孩子上一个好初中，这导致很多地方特别是一些大城市小升初“择校热”愈演愈烈。孩子们苦练各种“绝技”，家长们“八仙过海，各显神通”，本应平静轻松的小升初成为一场激烈的“大战”。

为改变这种状况，党的十八届三中全会再次强调，义务教育免试就近入学，并提出试行学区制和九年一贯对口招生等举措。2014年1月，教育部发布《关于进一步做好小学升入初中免试就近入学工作的实施意见》，提出合理划定招生范围、有序确定入学对象、规范办理入学手续、全面实行阳光招生、逐步减少特长招生、做好随迁子女入学、大力推进均衡发展等一系列具体措施。2月，又专门发出通知，对做好重点大城市（直辖市、副省级省会城市、计划单列市）义务教育免试就近入学工作提出要求。要确保免试就近小升初政策落实，关键是用好这样几招。

科学划定片区。落实就近入学，首先要将“近”的范围划定好，让大家知道哪个孩子该上哪个初中。科学合理划定片区不是一件容易的事，需要考虑多种因素，比如适龄学生人数、学校分布、学校规模、交通状况等，片区划定后要相对稳定。教育部提出，到2015年，重点大城市90%以上的初中实现划片入学；每所划片入学的初中90%以上生源由就近入学方式确定。

严格学籍管理。按照教育部颁布的《中小学生学籍管理办法》，从2013年9月1日起，全国2亿多中小学生获唯一学籍号。统一建成的学籍信息管理系统实行一人一籍、籍随人走、终身不变。这将为小升初学生登记、随机派位及遏制学生无序流动等提供基础性保障。

强化公开监督。免试就近入学的各项措施管不管用，关键是要在阳光下运行，接受社会监督。小升初工作开始前，应通过多种形式主动向社会公开划片范围、招生计划、程序时间、办学条件等相关信息。小升初期间，应主动公布招生结果等相关信息，做好信访接待工作，及时回应社会关切。

探索学区化办学。所谓学区化，就是按照地理位置相对就近、办学水平大致均衡的原则，将初中和小学结合成片进行统筹管理，提倡多校协同、资源整合、九年一贯。北京市西城区从2014年起试行学区制，以15个街道行政区划为依据建设11个学区，通过优质校与部分学校的重组，对学区内教育资源进行重新布局，实现学区之间、学区内各学校之间资源均衡配置。同时，还将采取高校、优质中学办附小的方式推行九年一贯制。全国不少地方也正在类似试点。

免试就近入学政策的落实也带来一些新的问题。比如，由于减少特长招生、取消“共建生”，优质学校片区买房落户成为择校的唯一途径，造成“学区房”房价上涨等。对此，还要通过扩大优质教育资源、促进教育均衡发展，从根本上加以解决。

“拂面春风好借力，正是扬帆远航时。”目前，在全面深化改革的大潮中，新一轮考试招生制度改革已经启程。相信在全社会的共同努力下，每一枝“祖国花朵”都将竞相绽放，成为民族复兴的有用之才。

晒政策

做好重点大城市就近入学工作的目标

到2015年，重点大城市所有县（市、区）实行划片就近入学政策，100%的小学划片就近入学；90%以上的初中实现划片入学；每所划片入学的初中90%以上生源由就近入学方式确定。

到2017年，重点大城市95%以上的初中实现划片入学；每所划片入学的初中95%以上的生源由就近入学方式确定。

——摘自教育部办公厅《关于进一步做好重点大城市义务教育免试就近入学工作的通知》

问与答

问：如何划定招生片区？

答：由于历史形成的原因，有的区域内有多所初中，有的区域内只有一所初中。据此，划片主要分为两种：一种是单校划片，即按照就近入学的原则依街道、路段、门牌号、村组

等，为每一所初中合理划定对口小学；另一种是多校划片，对于初中比较集中的城区，暂时难以单校划片，可按初中新生招生数和小学毕业生基本相当的原则，为多所初中划定同一招生范围。

声音

蔡达峰：就近入学关键在于教育的均衡化

复旦大学副校长蔡达峰认为，就近入学是为了公平公正，必须实现义务教育办学标准和质量的均等。如果公办学校有质量差异，就近入学就难以实现，因为人们一般会认为，“教育质量”比“上学便利”更重要。

深阅读

- 1.《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，人民出版社2010年版。
- 2.《关于进一步做好小学升入初中免试就近入学工作的实施意见》，教育部门户网站。

织就老有所养的安全网——谈养老保险制度改革

家家有老人，人人都会老。1999年，我国60岁以上人口占比超过了10%，标志着我们已进入老龄化社会，养老问题日益成为社会关注焦点。伴随滚滚而来的“银发浪潮”，我国养老保险制度不断发展，建立起了城镇职工养老保险、新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险制度，基本实现了制度全覆盖。同时，养老保险存在多种制度并行，具有明显的碎片化特征。如何加快改革，建立更加公平可持续的养老保险制度，成为人民群众的迫切要求和热切期盼。党的十八届三中全会回应百姓关切，吹响了新一轮养老保险制度改革的号角，努力完善养老保障安全网，让所有老年人都能安享晚年，让每个劳动者都免除后顾之忧。

一 养老保险制度亟待完善

伴随传统社会向现代社会转型，“家庭人”逐渐成为“社会人”，传统家庭养老功能变弱，社会养老保障应运而生。1889年，德国建立了世界上第一个社会养老保险制度。与家庭养老相比，养老保险制度具有长期性、稳定性，可最大限度分摊养老风险，提供安全可靠的养老预期。

在我国，社会养老保险制度，经历了从无到有、从城市到农村、从职工到居民的过程。在经济发展水平还不高的基础上，我们用较短时间织就了世界上规模最大的养老保障网。同时也要看到，我国属于典型的“未富先老”，人口老龄化速度快，加之历史因素等影响，养老保险制度虽已初步建立，但存在的问题还比较尖锐，有些问题至今仍没有解决。

公平性不足。因身份、地区、行业等不同，不同人群参加的养老保险制度类型也不同，退休后的养老保险待遇差别较大。比如，企业退休职工基本养老金从2005年以来已连续提高10次，目前每月为2000多元，而新农保的基础养老金只有55元；再如，有研究统计，2013年事业单位退休人员月均养老金是企业退休职工的1.8倍，机关退休人员月均养老金水平是企业退休职工的2.1倍。

可持续性弱。在我国现行养老保险制度中，各方面主体责任不是很清晰，补充养老保险发展滞后，个人储蓄性养老保险尚无具体政策，多层次保障体系尚未形成，使制度的可持续性难以保障。另外，养老保险基金缺乏科学、高效的投资管理机制，保值增值渠道单一，也影响了制度的长远发展。

统筹层次低。目前，我国实行的是养老保险省级统筹，但实际运行中，省级调剂的力度还不够，未充分发挥统筹共济的功能，大部分养老保险基金还处于分散统筹状态，造成地区间负担畸轻畸重，影响了制度的效率。

兼容性不强。多年以来，我国养老保险制度采取按人群设计、分部门管理、各地区实施的“单兵突进、重点突破”方式，出现了人群分割、地区分割、城乡分割的状况。随着人员流动规模不断扩大，由于相关制度衔接不够、信息系统建设滞后等原因，参保人员跨制度和

跨地区流动仍有不少障碍。目前，全国进城务工农民数量已达 2.69 亿，约占总人口的 1/5，因养老保险制度流动性差，他们参保积极性不高。

养老保险制度存在的这些问题，是历史因素和现实矛盾长期积累的结果，已经影响了社会和谐稳定，也制约了经济社会持续健康发展。必须以更大的力度推进改革，进一步完善养老保险制度，解决每个人的后顾之忧，让老年人生活得更加体面、更有尊严。

微评

没有壮士断腕的勇气，就没有实行并轨的可能；不打破利益固化的制度，就不可能实现社会公平。

养老保险“双轨制”是最突出的“硬骨头”，必须拿出直面难题的勇气和全面详尽的破解方案，再也不能回避。

是否延迟退休年龄和如何进行改革都要顺应民意，反映民声，维护民利。

养老问题，没有远虑，必有近忧。让老年人老有所依，不仅是子女的义务，也是政府的责任。

二 养老保险制度往哪儿改

综观国际社保发展史，各国的养老保险制度都在不断变革中求完善。目前，全世界已有 160 多个国家和地区形成了不同模式的养老保险制度。其中比较成功的，无一不是植根于本国经济、社会基础和传统文化之上的。中国作为人口第一大国，此次养老保险制度改革到底如何“走起”？

养老保险制度改革，是一个复杂的系统工程，必须注重改革的顶层设计和统筹谋划，摒弃“头疼医头、脚疼医脚”的做法。此次养老保险制度改革，就是要在统筹规划的基础上，在中央政府强力推动下，以解决民众关注的迫切问题为突破口，尽快构建起更加完整、更加严密的养老保险体系。

实现“全覆盖”，让全体人民进入养老“安全网”。把人人享有基本社会保障作为优先目标，通过法律强制和利益引导相结合，完善政策和工作推动相结合，把更多的人纳入制度安排，体现“人人有份”的原则。要通过努力，使全国参加养老保险总人数，从 2013 年的 8.2 亿增加到 2020 年的 10.5 亿，覆盖率达 95% 以上。

解决“双轨制”，让大家在“一口灶”里吃饭。目前我国养老保险制度是“多条腿走路”，至少有 4 种养老待遇制度，分别是城镇企业职工养老保险制度、机关事业单位退休费制度、新型农村社会养老保险制度和城镇居民社会养老保险制度，有的人把它称为“多重双轨制”或者“多轨制”。下一步，就是要加快不同制度的并轨步伐，更加体现制度上的公平性原则。目前，城乡居民基本养老保险制度并轨已经开始实施，机关事业单位和企业的并轨方案也将在 2014 年年内出台。

逐步上水平，让基本养老金“水涨船高”。随着经济的发展、财富的增加，国家和地方的财政实力增强了，就能拿出更多的钱来补贴基础养老金，让人们更多地分享经济发展成果。目前，有关部门正在研究建立保障水平正常调整机制，根据经济发展、财政收入、物价变动等因素，实现养老金的合理稳定增长。

强化多层次，形成“重担大家挑”的局面。一个国家的养老保险体系，只有国家、企业、个人多方参与，才能“众人拾柴火焰高”。目前在我国的养老体系中，国家和企业承担了大部分，其他力量没能充分发挥出来。下一步要在加大公共财政投入的同时，充分调动各方积极性，鼓励用人单位为劳动者建立补充养老保险，鼓励个人建立储蓄性养老保险，加快形成多支柱的养老保险体系。

总的看，养老保险制度统一是改革的方向，但在养老金待遇上不宜完全拉平，搞简单的“一刀切”，从而产生新的不公。应按照体现公平性、适应流动性、保证可持续性的原则，建立符合各类职业、各个群体特点的制度安排，为每个人提供同等的机会和权利。

链接

世界上养老保险制度主要模式

一是以英国、德国为代表的现收现付制，即以同一时期在职人员的缴费，来支付退休者的养老金，本期征收、本期使用，被称为“在职的养退休的”。

二是以新加坡、智利为代表的基金完全积累制，即劳动者在职期间，通过自己和雇主的缴费建立并逐年积累个人养老账户基金，退休后由基金支付养老金，被称为“自己养自己”。

三是以瑞典为代表的部分积累制，将前两种方式相结合，养老金一部分来自现收现付式的筹资方式，一部分来自完全积累式的筹资方式。

声音

胡晓义：制度并轨的方向是明确的

人力资源和社会保障部副部长胡晓义认为，我国养老保险“双轨制”的形成有特定的历史原因。从我国国情出发，解决“双轨制”问题必须提上改革日程。以历史的、发展的眼光看，我国的养老保险制度由计划经济体制的“单轨制”变为特定时期的“双轨制”，再到今后逐步“并轨”，是一个历史演进过程，也可以说是一个“螺旋式上升”过程。制度的最终统一，也就是“并轨”，这个大方向是明确的。

三 城乡养老并轨怎么实施

为加快城乡居民基本养老保险制度统筹步伐，2014年以来，党和政府紧锣密鼓地出台了一系列重大举措。2月7日，国务院常务会议进行了专题研究，21日发布《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》，决定将新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险两项制度合并。3天后，《城乡养老保险制度衔接暂行办法》出台。

《意见》提出，“十二五”末，在全国基本实现新农保和城居保制度合并实施，并与职工基本养老保险制度相衔接；2020年前，全面建成公平、统一、规范的城乡居民养老保险制度。新农保、城居保的统一，表明我国养老保障在打破城乡壁垒、实现城乡公共服务均等化上迈出了一大步。目前，全国新农保、城居保参保人数已近5亿人，可以说这项新的制度将惠及职工养老保险覆盖对象以外的城乡居民。

统一新农保和城居保，不是简单的“1+1”，而是在总结成功经验基础上的改革创新。当前最重要的是，在坚持“三个不变”，即统账结合的制度模式不变，个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的资金筹集渠道不变，基础养老金和个人账户养老金相结合的待遇支付政策不变的前提下，将现有的两项制度有机整合，实现从制度名称到政策标准、管理服务、信息系统的“四个统一”，统称为“城乡居民基本养老保险”。

统一政策标准。原来新农保、城居保对每年缴费标准，分别设置了5个档次和10个档次，这次统一制度归并为100元至2000元12个档次。这使城乡居民缴费有了同等的自主选择权。

统一管理服务。按照精简效能原则，整合现有公共服务资源和社会保险经办管理资源，建立统一的经办机构；将新农保基金和城居保基金合并为城乡居民养老保险基金，逐步推进省级管理，按国家统一规定管理、监督和投资运营。

统一信息系统。整合现有新农保和城居保业务管理系统，形成省级集中的城乡居民养老保险信息管理系统，纳入“金保工程”建设，并与其他公民信息管理系统实现信息资源共享；实现省、市、县、乡镇（街道）、社区实时联网，大力推行全国统一的社会保障卡，方便城乡居民参保缴费、领取待遇和关系转移。

当然，城乡居民养老保险制度统一后，并不意味着每个参保人都领取同样的养老金。《意见》强调长缴多得、多缴多得的激励机制，除了国家支付的基础养老金，个人养老金待遇主要取决于个人缴费年限和缴费多少，有效体现了制度的统一性和政策的灵活性。

晒政策

城镇居民与职工养老保险关系相互转移办法

参加城镇职工养老保险和城乡居民养老保险人员，达到城镇职工养老保险法定退休年龄后，城镇职工养老保险缴费年限满15年（含延长缴费至15年）的，可申请从城乡居民养老保险转入城镇职工养老保险，按照城镇职工养老保险办法计发相应待遇；城镇职工养老保险缴费年限不足15年的，可以申请从城镇职工养老保险转入城乡居民养老保险，待达到城乡居民养老保险规定的领取条件时，按照城乡居民养老保险办法计发相应待遇。

——摘自《城乡养老保险制度衔接暂行办法》

四 机关事业单位养老怎么改

从2010年开始，深圳启动了公务员分类管理改革，对新录入的聘任制公务员，实行“社会基本养老保险与职业年金相结合”的养老保险制度。全市近3000名聘任制公务员与企业职工一样，按照一定标准缴纳养老保险。深圳的探索，为全国推动机关事业单位养老保险制度改革提供了有益借鉴。

据统计，全国在职的公务员数量约为700万，126万个各类事业单位在职人员达到3000多万。长久以来，机关事业单位与企业实行不同的退休养老制度，养老待遇有一定差距。前者是由国家财政或单位负担，后者则是由社会养老保险体系来保障。机关事业单位与企业的“双轨制”，一直备受百姓议论，迫切需要改革。

目前，机关事业单位养老保险制度改革已经破冰。2014年政府工作报告，已明确将“改革机关事业单位养老保险制度”作为2014年的重点工作，有关部门正在抓紧研究制订具体方案。2014年7月1日施行的《事业单位人事管理条例》规定，“事业单位及其工作人员依法参加社会保险”。改革总的目标就是要建立社会养老保险制度，让机关事业单位人员与企业职工在统一制度安排下，承担同样的缴费义务，享受平等的养老保险权益。

建立养老“基金池”。按照统账结合的制度设计方向，机关事业单位和个人均要缴费，建立社会化的养老保险基金，实行社会统筹互济，同时建立基本养老保险个人账户。

建立职业年金制度。这是一种针对公职人员的补充性养老保险，由单位和个人共同缴纳，进入个人账户，可以体现其服务贡献程度，也保障其合理的退休待遇。比如，深圳针对新进入的聘任制公务员，由财政每月按工资的一定比例缴纳职业年金，待退休后领取。

完善激励机制和待遇调整机制。实行基础养老金和个人账户养老金相结合的待遇结构，建立待遇高低与缴费多少和缴费年限相关联的激励约束机制，基本养老金水平与个人历年的缴费水平、缴费年限挂钩，更好体现整个职业生涯的贡献。同时，根据工资增长和物价变动情况，建立统一的基本养老金正常调整机制，不断提高基本养老金水平。

“喊破嗓子不如甩开膀子”，不论这项改革有多难、阻力有多大，都必须坚持下去。下一步就是要按照“老人老办法，新人新办法，中人有过渡办法”的思路，尽快拿出具体妥当的改革措施，确保改革平稳地向前推进。

“最美桑榆景，人间重晚晴。”这是我们对老年生活的美好期许。有理由相信，通过改革的不断深入，养老保险制度将焕发新的青春活力，为人们提供一个人人“老有所依，老有所养，老有所安”的制度保障。

问与答

问：延迟退休是为了缓解养老金缺口吗？

答：不可否认，研究制定延迟退休政策，与我国养老保险基金有一定关系。从当期看，每年基金都有结余，如职工养老保险2013年总支出为18400亿，总收入将近22500亿，收大于支。但从长远看，未来几十年老年人口会急剧增长，养老金负担必然随之增加，延迟退休是未雨绸缪之举。

更为重要的是，延迟退休年龄，是根据我国人民的健康水平、人口结构及变化趋势、就业形势、劳动条件等因素变化，作出的重大政策调整。其中有3个情况值得注意：一是2012

年我国首次出现劳动力资源总量绝对下降；二是目前退休年龄执行的是 20 世纪 70 年代的规定，实际平均退休年龄只有 54 岁，比世界平均水平低 10 岁左右；三是我国人口平均预期寿命，已从 1978 年的 68 岁提高到了 2012 年的 76 岁。综合各方面条件，确有必要将延迟退休年龄提上日程。

不过要看到，这是一项涉及亿万人民切身利益的大事，需要以积极审慎的态度加以推进。一是**提前预告**，使相关群体有个心理预期、做好必要准备；二是**分步实施**，可先从退休年龄最低的群体、人力资源替代弹性系数低的群体开始；三是**多措并举**，最大限度地降低对相关群体的不利影响。

深阅读

1. 《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》。
2. 《城乡养老保险制度衔接暂行办法》。

从“单独两孩”说起——谈计划生育政策调整

马年春节前后，在许多年轻妈妈的“朋友圈”里，最热的讨论话题几乎都集中在一个词：单独两孩。“你能不能要二胎？”“是再要一个还是不要呢？”“什么时候能要？”……类似的提问，反映出她们心中的期盼和纠结。党的十八届三中全会提出“启动实施一方是独生子女的夫妇可以生育两个孩子的政策”，这如同一石入水，让一些家庭平静的生活泛起阵阵涟漪。科学合理的生育政策，关涉国家和社会的长远发展，更连着亿万家庭的幸福和谐。生育政策要怎么改？单独两孩政策如何落地？这已引起许多人持续关注。

一 我国计划生育政策的由来

“老大叫海南岛，老二叫吐鲁番，老三叫少林寺，走一道生一路，打一枪换一个地方……这日子真是越过越穷。”这是经典小品《超生游击队》的精彩对白，生动展现了那个时代“计生逃兵”的生活窘态，也从一个侧面反映了推行计划生育政策的现实阻力。

有人认为，生儿育女只是个人的事。生不生孩子？什么时候生？生几个？这应该由两口子说了算，国家就不该管。其实，生育问题绝不仅仅是家事，也是国事，反映了“小家”和“大家”的关系。合理的生育水平、适度的人口规模，是一国经济社会发展的动力，关系人口与经济、社会、资源、环境能否相互协调和持续发展，关系国家和民族的生存与发展。

实行科学的生育政策，采取措施影响生育率，是世界上许多国家的普遍做法。根据各自国情和人口状况，不同国家在调控目标和方式方法上也不尽相同。据统计，1978 年主张控制人口的国家有 46 个，占全世界人口的 60%。比如，墨西哥在 1973 年修订《人口法》，明确要控制人口增长。同时，一些国家为了提高生育率，也制定了鼓励生育的政策措施，最为典型的是地多人少的澳大利亚、加拿大等国。

我国人口最突出的特点是基数大、增长快。新中国成立后，全国总人口迅速从 5.4 亿增加到 1970 年的 8.3 亿，人口与经济、社会、资源、环境之间的矛盾逐渐显露出来。针对这种情况，我国开始推行计划生育政策，控制人口增长，并于 1982 年将其确定为一项基本国策。40 多年来，累计少生了 4 亿多人，创造了经济快速发展和人口有效控制两大奇迹。可以说，实行计划生育政策，是从国家富强、民族昌盛、人民幸福出发作出的必然选择。

从自然条件看，缓解人口对资源环境的压力。我国是世界上最大的发展中国家，人口多、底子薄、人均资源相对不足是基本国情。目前人均资源量综合排名仅列世界第 120 位，环境可持续指数在 146 个国家和地区中列倒数第 14 位。据估算，如不实行计划生育，现在人口可能激增到十七八亿，人均耕地、粮食、森林、淡水资源、能源等占有量将比目前降低 20% 以上，不仅资源环境难以承载发展的需要，经济社会发展也不可能达到现在的水平。这意味着我们的资源压力会更大，生存环境也会比现在更差。

从经济角度看，提升国民经济发展指数。由于实行计划生育，我国人口抚养比下降 1/3 左右，创造了较长时间的人口红利期，对经济持续较快增长的贡献率达 1/4 以上。在人口有效控制的同时，也提升了人口素质，促进了生产效率的显著提高。可以说，改革开放以来我国经济总量跃居世界第 2 位，计划生育政策功不可没。

从社会民生看，提高人民生活质量。我国的计划生育政策并非简单地控制人口数量，而是与提高人口素质、妇女地位、优生优育、健康水平相结合的重要民生工程。计划生育政策促进了人民群众婚姻、生育、家庭观念的转变，“多子多福”、“重男轻女”的传统观念被“少生优生”、“生男生女都一样”的现代理念所取代。计划生育政策还改善了因人口增长过快带来的社会贫困落后局面，使许多家庭从“越穷越生、越生越穷”的不良循环中解脱出来。我国人类发展指数从改革开放初期的 0.53 上升到 2012 年的 0.699，是进步最快的国家之一。

人口问题始终是关系中华民族生存与发展，关系中国现代化建设兴衰成败的重要因素。实践证明，从我国基本国情出发，坚定不移地推行计划生育基本国策，既符合国家长远发展要求，又符合人民群众根本利益，是完全正确的，必须长期坚持。

问与答

问：什么是人口抚养比？

答：人口抚养比，是指一个国家总人口中非劳动年龄人口数与劳动年龄人口数之比。通常用百分比表示。说明每 100 名劳动年龄人口大致要负担多少名非劳动年龄人口。一般以 15 岁至 64 岁为劳动年龄人口，14 岁以下和 65 岁以上为非劳动年龄人口。当一个国家的人口抚养比较低时，可为经济发展创造比较有利的人口条件。

二 现在为何要进行调整完善

从“只生一个好”到“单独两孩”，有人不禁产生疑问：施行了多年的独生子女政策为何要调整？

生育要有计划，但计划也并非一成不变，而是随着人口与经济社会发展形势变化不断完善。从 1980 年提倡一对夫妇只生一个孩子，到 1984 年提出在农村适当放宽生育两孩的条件，我国计划生育政策一直处于动态调整的“进行时”。此次启动实施单独两孩政策，也是我国根据人口形势变化作出的重大调整。

调整是为了保持持续的劳动力优势。目前，我国低生育水平稳中有降，劳动年龄人口总量开始减少，劳动力平均年龄不断提高。有人提出，我国劳动力由过剩向短缺转折的“刘易斯拐点”正在临近。人口发展周期较长，在劳动力数量较丰富、人口抚养负担较轻的时期，及时调整完善生育政策，有利于改善人口结构，保持合理劳动力规模，延缓劳动力老化趋势，增强经济发展活力。

调整是为了促进家庭幸福与社会和谐。近些年来，我国家庭规模不断缩小，从 1982 年的 4.43 人缩减至 2010 年的 3.10 人，独生子女家庭超过 1.5 亿户，家庭的生育、养老等基本功能有所弱化。许多独生子女面对沉重的养老负担，常感到有心无力、独木难支，而老人“失独”不仅是家庭灾难，也是社会之殇。同时，出生人口性别比失衡、独生子女成长等问题也困扰着社会。家是最小国，国是千万家。只有适时调整完善生育政策，才能提升家庭发展能力，增强家庭养老功能，幸福小家、和谐大家。

调整是为了促进人口长期均衡发展。实践证明，生育水平过高或过低，都不利于人口与经济社会协调发展。据专家预测，按照目前 1.5—1.6 的总和生育率，如果维持现行生育政策不变，2025 年前后我国人口总量将达到峰值，之后将快速下降。因此，这次调整完善生育政策，符合人口发展规律，有利于稳定适度低生育水平，缓解人口骤降的趋势，促进中华民族长远发展。

链接

实施计划生育政策的重要事件

1.1971年7月，国务院批转《关于做好计划生育工作的报告》，把控制人口增长的指标首次纳入国民经济发展计划。

2.1980年9月，党中央发表《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》，提倡一对夫妇只生育一个孩子。

3.1982年9月，党的十二大把计划生育确定为基本国策，同年12月写入宪法。

4.1991年5月，中共中央、国务院作出《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》，明确贯彻现行生育政策，严格控制人口增长。

5.2002年9月，《中华人民共和国人口与计划生育法》施行。

6.2013年11月，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策”。

7.2013年12月，中共中央、国务院印发《关于调整完善生育政策的意见》。

问与答

问：什么是“刘易斯拐点”？

答：“刘易斯拐点”，即劳动力过剩向短缺的转折点，由诺贝尔经济学奖获得者威廉·阿瑟·刘易斯在1968年提出。它指的是在工业化进程中，随着农村富余劳动力向非农产业的逐步转移，农村富余劳动力逐渐减少，人口红利慢慢消失，最终枯竭。

问与答

问：什么是总和生育率？

答：总和生育率，是指平均每对夫妇生育的子女数。国际上通常以2.1作为人口世代更替水平，也就是说，考虑到死亡风险后，平均每对夫妇大约需要生育2.1个孩子才能使上下两代人之间人数相等。通常把低于1.5的生育率称为“很低生育率”。

三 单独两孩政策如何落实好

“一个太少，两个正好”的梦想将变成现实，但有意要“二娃”的“单独”夫妇们，在“心动”与“行动”之间，还横亘着政策的落地，等待着具体实施的“发令枪”。如何全面准确理解单独两孩政策的实施呢？

单独两孩政策何时在全国推开？2013年年底，中央印发《关于调整完善生育政策的意见》，对实施单独两孩政策作出总体部署，并明确全国不设统一时间表，由各地根据实际情况确定具体实施时间。2014年年初，浙江率先实施单独两孩政策后，江西、安徽、天津、北京等相继跟进……截至7月初，单独两孩新政已在29个省份落地。

单独两孩政策实施后会出现生育小高峰吗？据预测，政策调整后，全国每年出生人口不会有大的增加。目前，全国符合单独两孩再生育条件的夫妇总量不是太大，有1100多万对。在这些人当中，由于受住房、抚养成本、时间精力等因素的制约，愿意生两孩的只占其中一部分。一项调查显示，约有60%的单独家庭想生二孩。即使个别地区符合再生育条件人口较多，也可以采取倡导合理生育间隔等措施，防止出生堆积。综合这些因素，实施单独两孩政策后，今后一个时期出生人口每年增加200万人左右，相当于2000年前后的规模，不会出现新一轮婴儿潮。

为什么不全面放开两孩政策？大量研究表明，如果现阶段就实施普遍两孩政策，短期内将引起出生人口大幅增长。据专家预测，届时全国出生人口每年将增加1000万，加上现有的每年出生人口1600万左右，出生总人口接近新中国成立以来最高水平，这将给教育、医疗等公共服务带来很大压力。同时从长期看，总人口持续增长，人口峰值推迟到来，会影响人口发展远景规划目标的实现，给我国经济社会发展带来不利因素。

微评

“生或不生”是个选择题，折射出当代社会焦虑，反映了一些人生育观念的变化。

一个单独家庭有两个孩子，可以分担养老压力，降低“白发人送黑发人”的“失独”风险。

二娃，想说“生你”不容易。奶粉贵、看病贵、入托贵、择校贵、买房贵，添丁不仅是“添双筷子”，更考验一个家庭的经济能力。

我也想给孩子生个伴，可是不符合单独条件，什么时候才能生，别让我等得花儿都谢了。

四 基本国策必须长期坚持

单独两孩政策实施后，有些人以为，我国计划生育政策要全面放开了，计划生育工作可以不用搞了。那么，是不是这样呢？

这种看法是不准确的。调整完善生育政策，不等于放松计划生育工作。这是因为在未来相当长的一个时期，我国人口众多的基本国情不会根本改变，人口对经济社会发展的沉重压力不会根本改变，人口与资源环境关系持续紧张的状况也不会根本改变。这就决定了我们必须坚持计划生育基本国策不动摇，坚持计划生育工作常抓不懈。从当前来看，调整完善计划生育政策，必然会带来一些人口发展的新问题、新挑战，从一定意义上说，计划生育工作任务更重了，不但不能削弱，还要进一步加强，以确保政策稳妥扎实有序推进。

完善监测预警，防止出生人口出现大幅波动。单独两孩政策实施后，不少家庭的生育潜能被集中释放，可能会出现扎堆生育的现象，带来人口短期内的较快增长。因此，应该密切监测人口变动情况，完善出生人口信息报告制度，加快推进国家人口基础信息库建设，科学监测和评估人口发展状况。当区域人口达到一定数量的时候，将启动预警机制，确保出生人口控制在合理范围内。

严格执行政策，避免单独两孩新政跑偏。继续落实目标管理责任制，坚持计生工作“一票否决”，确保责任到位、措施到位、投入到位、落实到位。突出做好农村和流动人口等重点地区和人群的计生工作，加强再生育审批，严格控制政策外生育特别是多孩生育。完善奖惩机制，对自觉实行计划生育的，继续给予奖励扶助；对违法生育的，依法依规予以处理。

加强计生服务，提高出生人口素质。计划生育工作的任务，不仅仅是控制人口数量，还要提高人口素质。可以预见，单独两孩政策实施后，有可能短时期内会出现高龄妇女集中怀孕、生育的情况，增加出生缺陷风险。应提高计生服务能力，做好健康教育、优生咨询、高危人群指导、孕前筛查、营养素补充等优生服务工作。完善国家免费孕前优生健康检查制度，推进新生儿疾病筛查、诊断和治疗工作。

一位社会学家说：“人口就是一个国家的命运。”人口生育政策关系国家的兴旺、社会的稳定、家庭的幸福。调整完善生育政策，保持合理的人口规模和结构，必将为实现中华民族伟大复兴的中国梦、赢得更加美好的未来，提供强大的人才支撑和智力保障。

声音

李斌：加强计生工作，把好事办好

国家卫生计生委主任李斌认为，现在各地正在按照总体稳定、城乡统筹、分类指导、协调发展的原则，积极做好调整完善生育政策工作。我们将加强计划生育基层基础工作，加强基础设施建设，优化妇幼保健资源，配齐配强专业技术人员，做好服务，简化程序，方便群众办事，把好事办好。

深阅读

1.《中共中央国务院印发〈关于调整完善生育政策的意见〉》，《人民日报》2013年12月31日。

2.《国家人口发展“十二五”规划》，中央人民政府门户网站。

晒政策

部分省份单独两孩政策实施情况

省份 启动时间 特点

浙江 2014年1月17日 全国首个正式实施单独两孩政策的省份

江西 2014年1月18日 不设生育时间间隔和年龄限制

安徽 2014年1月23日 生育间隔不少于3年，或者女方年龄不低于26周岁

天津 2014年2月15日 生育间隔不少于4年，或者女方年龄不低于28周岁

北京 2014年2月21日 生育间隔不少于4年，或者女方年龄不低于28周岁

广西 2014年3月1日 不设生育时间间隔和年龄限制

上海 2014年3月1日 不设生育时间间隔和年龄限制

陕西 2014年3月1日 不设生育时间间隔和年龄限制

四川 2014年3月21日 生育间隔不少于4年，或者女方年龄不低于30周岁

重庆 2014年3月26日 生育间隔不少于3年，或者女方年龄不低于28周岁

广东 2014年3月27日 不设生育时间间隔和年龄限制

湖北 2014年3月27日 不设生育时间间隔和年龄限制

用制度保证天蓝地绿水净——谈生态文明制度建设

2014年4月24日，十二届全国人大常委会第八次会议通过了《中华人民共和国环境保护法》修订草案，并将于2015年1月1日起施行。这部被称为“史上最严”的环保法，从环境规划、环境标准、环境监测、生态补偿、排污许可、处罚问责等方面，对环保的基本制度作了规定。这是我国环境立法史上的又一座里程碑，是加强生态文明制度建设的重要成果。生态环境是人类的生存之本、发展之基。向环境污染宣战，打赢环保攻坚战，必须深化生态文明体制改革，建立系统完整的生态文明制度体系，用最严密的法律、最严格的制度护航“美丽中国”。

一 生态文明重在建制

面对日益突出的环境问题，很多人发出疑问：近年来全社会对环境保护不可谓不重视、投入不可谓不大，为何环境质量不仅没有好转，还在进一步恶化？到底是什么原因导致的？

客观上讲，我国正处于工业化中期，发展方式粗放，经济结构不合理，高污染、高能耗、资源型企业占很大比重，不可避免会造成对环境的污染和破坏。但不可否认，目前的环境问题有不少是人为造成的，其中改革不到位，体制不完善、机制不健全，是深层次的制度原因。

相关领域制度不健全。这些年来，我们在生态环境保护方面建立了一整套制度体系，仅环保法律法规就多达120余部，环境立法速度居各部门法之首。但有些领域依然存在制度空白、无法可依的情况，如土壤污染防治法、环境损害赔偿法、有毒化学物质污染防治法等至今未出台；有些领域虽然有制度，但明显滞后于环保实践，如1987年颁布实施的《中华人民共和国大气污染防治法》，自2000年修订后，已经14年没有改动过，对细颗粒物（ $\text{PM}_{2.5}$ ）防治、联防联控等内容没有涉及。

制度衔接不到位。环境污染治理是一个系统完整的过程，必须控源头、管过程、重惩处，形成环环相扣、严丝合缝的制度体系。但是，过去我们在制度设计上缺乏整体思维，往往“头疼医头、脚疼医脚”“按下葫芦浮起瓢”，制度碎片化现象突出，各种规章制度之间缺乏衔接、协调和配合，存在制度盲区。

制度执行不力。在现行体制下，基层环保部门从属于地方政府，不能挺直腰杆独立执法，环境监管难以到位。比如，一些地方为了发展经济，要引进高耗能、高污染项目，环保部门迫于当地政府的压力，不得不放行，致使环境影响评价形同虚设。同时，环保部门监管能力

不足，与其被赋予的职能和担负的任务严重不相匹配，心有余而力不足，导致制度执行打了折扣。

这些制度上的问题，是长期积累的结果，成为环境治理的“拦路虎”，只有通过改革才能从根本上加以解决。党的十八届三中全会明确提出，深化生态文明体制改革，加强生态文明制度建设。我们要按照全会部署，建立起源头严防的制度、过程严管的制度、后果严惩的制度，为确保天蓝、地绿、水净，构筑起坚不可摧的制度屏障。

晒政策

近年来我国修订的有关环境保护的法律

1. 2008年2月28日，修订通过《中华人民共和国水污染防治法》。
2. 2010年12月25日，修订通过《中华人民共和国水土保持法》。
3. 2013年6月29日，修订通过《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》。
4. 2013年12月28日，修订通过《中华人民共和国海洋环境保护法》。
5. 2014年4月24日，修订通过《中华人民共和国环境保护法》。

二怎么做到源头严防

俗话说：“扬汤止沸不如釜底抽薪。”很显然，环境污染治理到一定阶段，如果我们只盯着解决已经出现的污染问题，不从源头抓起，可能一时见效，但往往是防不胜防，治而复生。所以，防治环境污染，必须从源头上抓起，最大限度地减少污染物的产生。

目前，我国在源头防范上，已经建立了一些制度。比如，2010年12月，国务院颁布实施了《全国主体功能区规划》，对生态脆弱、环境容量小的地区作出了限制开发和禁止开发的要求。又如，《中华人民共和国环境保护法》早就明确规定：“建设项目中防治污染的设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。”这对于加强污染防治设施的建设、减少新污染和破坏起到积极作用。

但在实践中，源头防控制度仍然存在许多缺陷，制度的约束力没有充分发挥。下一步，应在健全现有制度的基础上，加大创新力度，着眼源头防控上的突出矛盾和问题，有针对性地查漏补缺，构建严密坚固的“防污堤”。当前，最重要的任务就是要把好三道关口

把住规划关。保护环境，规划先行。国家、城市的空间需要按照用途统筹设计，就如同一个家，需要分出客厅、卧室、厨房、卫生间和储藏室等，让不同的区域承载不同的功能，在经济发展的同时划定并严守生态红线。坚定不移实施主体功能区制度，在重要生态功能区、陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区，严守生态环境保护的底线，下决心退出一部分人口和产业，降低经济活动强度，有序实现耕地、河湖休养生息。目前，相关部门正在研究编制关于构建国家生态红线的指导意见，抓紧推进试点城市环境总体规划编制。各地要根据主体功能定位，科学编制各自的空间规划，明确开发管制界限，推动本地经济发展与环境保护相协调。

把住准入关。环境影响评价，是预防污染源出现的“控制阀”。应进一步深化环评制度改革，严格项目环评，从严控制高耗能、高污染、资源性项目，以及低水平重复建设和产能过剩建设项目，避免“带病”项目上马；大力推进战略环评，加强流域、水利水电等领域的规划环评，推广应用环渤海沿海地区、海峡西岸经济区等五大区域战略环评成果。尽快发布《建设项目环境影响后评价办法》，研究修订《建设项目环境保护管理条例》，加强事中事后监管。

把住排放总量关。一个国家、一个地区的环境容纳污染物是有限度的，一旦突破就会带来严重后果。必须健全并严格执行污染物排放总量控制制度，使污染物排放总量始终控制在环境可承载范围内。“十二五”期间，我国明确了二氧化硫（so₂）、氮氧化物（nox）、化学需氧量（cod）、氨氮（nh₃-n）4项主要污染物的总量减排目标，从目前看完成预期任务压力还很大。必须严格落实减排目标责任制，确保完成任务不打折扣。进一步完善污染物排

放许可制度，实行企事业单位污染物排放总量控制，制定具体明确的实施办法，规范污染物排放许可行为，禁止无证排污和超标准、超总量排污。加快出台排污权有偿使用交易试点工作指导意见，建立国家排污权交易中心。

问与答

问：什么是主体功能区？

答：主体功能区，是指根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力，统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，确定不同区域的主体功能，并据此明确开发方向，完善开发政策，控制开发强度，规范开发秩序，逐步形成人口、经济、资源环境相协调的国土空间开发格局。

三怎么做到过程严管

众所周知，在日常生产生活中，随时随地都可能产生污染物，破坏人们赖以生存的美丽家园。因此，必须建立生态环境保护过程监管体系，盯紧、盯死可能产生污染的环节，坚决杜绝违法排污行为。

从国外看，强化过程监管的制度制约，是一些国家在环境治理中的普遍做法。以美国为例，针对大气污染治理，1970年、1999年先后颁布《清洁空气法》《区域灰霾控制规定》，明确州与州之间、州内部的郡（市）之间都要加强空气质量监测预警，完善地区间协调和合作机制，建立起覆盖全美的立体式、全方位的监管网络，为有效防治大气污染发挥了至关重要的作用。

从我国情况看，长期以来，污染防治以属地管理为主，强调地方政府的责任，但在实践中条块分割的弊端日益显现，地方保护主义倾向突出。加之污染物具有流动性和复杂性，不是“木头人”，不会呆在原地不动，而是“随风飘流”“随波逐流”，从而容易造成“东家污染，西家埋单”的情况，久而久之就会导致责任不清、监管缺位，治理效果不尽如人意。

生态系统的整体性，决定了污染防治不能各自为战，“各家自扫门前雪”。应打破区域界限，从监测预警、污染治理、生态补偿等方面建立区域间联动协调机制，实现过程监管的“无缝衔接”。

完善监测预警体系。监测是环境监管的“千里眼、顺风耳”。监测准，才能做到“心中有数”，对污染防治有的放矢、对症下药。必须集中力量加强先进环境监测预警体系建设，完善环境监测网络，强化监测站标准化建设，扩大监测范围。目前，我国已经建立国家、省、市、县四级环境监测机构，对主要污染物实现了分级分层的全方位监测，全国74个城市建成了496个空气质量监测点位，2014年还将在全国116个城市新建440余个监测点位。

落实谁污染谁付费。在生态环境保护和治理过程中，谁污染、谁付费，天经地义；谁受益、谁补偿，理所应当。企业作为环境治理第一责任主体，应该加大投入，完善治污设施建设，加强生产全过程的环境治理，尽量减少对环境的污染和损害。地方政府要对环境质量负总责，严格落实地方政府环境目标责任制，在环境治理上花大钱、出实招，还百姓一片蓝天碧水。同时，完善对重点生态功能区的生态补偿机制，推动地区间建立横向生态补偿制度。

建立联防联控机制。就是要打破“一亩三分地”的思维定式，跨地区、跨领域联合作战，建立陆海统筹的污染防治区域联动机制。在大气污染防治方面，京津冀、长三角、珠三角等重点区域，已建立联防联控协作机制。其他地方也要结合地理特征、经济社会发展水平、污染程度、城市空间分布以及污染物输送规律，加快建立健全区域协作机制。在水污染防治方面，促进海洋环境保护与流域污染防治有效衔接，以流域为控制单元，建立流域环境综合管理模式。

微评

环境警钟日日惊心，生态保护时不我待。治理污染不能等风靠雨，而要主动作为。

雾霾“大兵压境”，人人都是受害者；消除“十面霾伏”，人人都是主力军。

环境保护既不能走“先污染后治理”的老路，也不能走“守着青山绿水苦熬”的穷路，而要走“青山绿水金银寨”的可持续发展新路。

只有用法律和制度才能捆住“权力”和“利益”的双手，让它们对环境少些干预和破坏，多些保护和建设。

四怎么做到后果严惩

2014年6月12日，最高人民检察院通报：从2013年6月至2014年5月，全国检察机关共批准逮捕涉嫌污染环境罪案件459件799人，起诉346件674人，相比2012年至2013年同期的批准逮捕56件116人、起诉49件145人，办案数量大幅度提升。2014年7月3日，最高人民法院宣布设立环境资源审判庭。这些信息都透露出一个强烈的信号：我国正在不断加大对环境犯罪行为的打击和惩戒力度。

重污整治，须施重拳。目前，我国环境污染事件频发，环境保护形势严峻，只有依法从重从严治理，才能真正起到警示和震慑作用，使环境监管部门发挥最大效能。反之，若对不法排污企业“打不疼”“打不死”，法律的尊严、监管的权威就会丧失。应保持高压态势，用铁腕严厉打击破坏环境违法行为，对那些明知故犯的个人依法定罪，对屡教不改的企业罚到倾家荡产，从根本上扭转环境保护不力的局面。

建立环境损害评估制度，做到处罚有据。鉴定评估是环境损害赔偿、处罚的前提。只有对污染损害进行科学鉴定，作出量化的评估，才能使污染者付出应有的代价、受害者得到相应的赔偿。应贯彻落实《关于开展环境污染损害鉴定评估工作的若干意见》，制定环境污染损害鉴定评估技术规范，组建鉴定评估专业队伍，推进立法进程，到2020年基本形成覆盖全国的环境污染损害鉴定评估工作能力。

加大惩治力度，让违法者付出沉重代价。“违法成本低、守法成本高”一直是环境治理领域广受诟病的现象。新修订的《中华人民共和国环境保护法》，增加了“按日计罚”制度，对持续性的环境违法行为进行按日、连续的罚款，违反时间越久，罚款越多，而且对情节严重的环境违法行为适用行政拘留等处罚，为严格执法提供法律依据。必须加大环境执法力量的整合力度，强化环境执法权威，做到严格执法、敢于碰硬，对各类环境违法行为发现一起，查处一起，绝不手软。

严格问责机制，使各级领导干部始终绷紧环境安全这根弦。治污先治官。将环境保护相关指标纳入地方各级党委政府考核评价体系，实行环境保护“一票否决”。建立生态环境损害责任终身追究制，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，无论升职、离职或者退休，必须一查到底。绝不能容忍把一个地方环境搞得一塌糊涂，然后拍拍屁股走人，官还照当的现象。对环保部门中失职渎职、不作为甚至充当“保护伞”的，应追究其责任；造成严重后果的，应撤职或者开除，其主要负责人应当引咎辞职。2013年，全国检察机关共查办涉及生态环境的渎职犯罪1196人；2014年1月至4月，查办了349人，今后还将进一步加大力度查办环境领域的职务犯罪。

天蓝、地绿、水净，是亿万百姓热切向往的美丽中国梦。只要举国上下齐心协力，形成系统完整的生态文明制度体系，持之以恒地抓下去，我们的梦想一定会变为现实。

声音

周生贤：建立独立而统一的环境监管体系

环境保护部部长周生贤认为，长期以来，由于职能交叉，造成执法主体和监测力量分散，环保领域多头执法问题突出。要健全“统一监管、分工负责”和“国家监察、地方监管、单位负责”的监管体系，有序整合不同领域、不同部门、不同层次的监管力量，完善监管的法律授权，建立独立而统一的环境监管体系。

晒政策

新修订的《中华人民共和国环境保护法》有关规定解读

1. 按日计罚。企业事业单位和其他生产经营者违法排污，受到罚款处罚，被责令改正而拒不改正的，按照原处罚数额按日连续处罚。

2. 治安处罚。对“未批先建”拒不改正、未取得排污许可证拒不停排、通过暗管等方式违法排放等4种行为，除依照有关法律法规规定予以处罚外，还引入了治安拘留处罚。

3. 连带责任。环境影响评价机构、环境监测机构以及从事环境监测设备和防治污染设施维护、运营的机构，在有关环境服务活动中弄虚作假、对造成的环境污染和生态破坏负有责任的，应当与其他责任者承担连带责任。

4. 增加环保部门职权。对违反法律法规规定排放污染物，造成或者可能造成严重污染的，环保部门可以查封、扣押造成污染物排放的设施、设备。

5. 健全问责机制。对违法实施行政许可、包庇环境违法行为等9种行为，对政府或部门直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过、记大过或者降级处分；造成严重后果的，给予撤职或开除处分，其主要负责人应引咎辞职。

深阅读

1. 《中华人民共和国环境保护法》，中央人民政府门户网站。

2. 《全国主体功能区规划》，中央人民政府门户网站。

让人民感受到公平正义——谈司法体制改革

“国无法则人无矩，法不公则国不稳。”司法是司法机关依法处理案件的专门活动，承担着权利救济、定分止争、制约公权的社会功能，拥有“生杀予夺”的大权。在社会生活中，人们的生命、财产、健康和安安全等各项权益保障，都与司法制度密切相关，司法被称为维护社会公平正义的最后一道防线。但近些年来，司法不公现象时有发生，引发了人们的持续关注。必须加大司法体制改革力度，建设公正高效权威的社会主义司法制度，不断提高司法公信力，努力让人民群众在每一个案件中都能感受到公平正义。

一司法体制改革势在必行

司法制度是一个国家重要的政治制度。一个国家实行什么样的司法制度，归根结底是由这个国家的国情决定的。评价一个国家的司法制度，关键看是否符合国情、能否解决本国实际问题。

我国司法制度总体上是适应我国国情和发展要求的。同时要看到，在司法活动中还存在一些突出问题，比如，关系案、人情案、金钱案时有发生，“信访不信法”、司法公信力不足等，老百姓对司法不公、司法腐败意见很大。出现这些问题，原因是多方面的，其中司法体制和工作机制不合理是一个重要原因。

司法人财物受制于地方。目前，我国司法人员和经费实行分级管理、分级负担的体制，地方法院、检察院的“官帽子”“钱袋子”捏在地方手里。“人在屋檐下，不得不低头。”一些地方领导借此“打招呼”“递条子”，导致司法活动容易受到干扰，司法机关依法独立公正行使职权难以保障。

司法行政化问题突出。司法活动讲究亲历性，是审与判的统一。在现行体制下，法官审理的一些案件，审判结果要经过庭长、院长层层审批后作出，甚至存在“不管谁审案，官大的说了算”的现象，这种审者不判、判者不审的情况，直接影响司法公信力。同时，将司法人员等同于一般公务员管理，缺乏符合职业特点的管理制度和成长通道，待遇与行政级别挂钩，很多法官、检察官骨干为了提高待遇，离开一线办案岗位，去竞争综合管理岗位，影响了办案质量的提高。

司法不公开不透明。在目前司法活动中，不愿公开、不敢公开、不会公开以及选择性公开的问题比较突出，案卷关键信息查不到、庭审旁听“一证难求”、裁判文书“知其然不知

其所以然”、在舆论炒作面前“失语”等问题时有发生。这种不透明的运作机制，为暗箱操作留下了空间。

这些问题不仅损害司法制度的公正高效权威，而且影响社会公平正义的实现。近年来，我们已经在推进司法体制改革上迈出了重要步伐，取得了明显成效，但要从根本上解决存在的问题，还要靠深化司法体制改革。党的十八届三中全会对深化司法体制改革作了全面部署。2014年6月6日，中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》和《上海市司法改革试点工作方案》，对若干重点难点问题确定了政策导向。

微评

●司法是老百姓讲理的最后一条路，此路不通就等于断了后路，甚至会走向违法的不归路。

●司法不公，再好的法律也没有威慑力，甚至沦为可以随意涂擦的“文字游戏”。

●司法如果被权力干扰，会让公平正义很受伤。

●司法可以神圣，但不能神秘，司法越神秘，公平越难寻。

晒政策

司法体制先行试点的4项改革和试点地方及政策导向

◆4项改革：完善司法人员分类管理、完善司法责任制、健全司法人员职业保障、推动省以下地方法院检察院人财物统一管理。

◆试点地方：在东、中、西部选择上海、广东、吉林、湖北、海南、青海6个省市先行试点。

◆对7个方面提出政策导向：1.对法官、检察官实行有别于普通公务员的管理制度；2.建立法官、检察官员额制，把高素质人才充实到办案一线；3.完善法官、检察官选任条件和程序，坚持党管干部原则，尊重司法规律，确保队伍政治素质和专业能力；4.完善办案责任制，加大司法公开力度，强化监督制约机制；5.健全与法官、检察官司法责任相适应的职业保障制度；6.推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理；7.完善人民警察警官、警员、警务技术人员分类管理制度。

二怎样确保司法机关依法独立公正行使职权

“法不阿贵，绳不绕曲”，这是战国时期法家代表人物韩非子的一句名言。讲的是，法律只有不依附和讨好金钱、权势，才能保证其公正。在现代法治社会，能否保持司法独立公正，对于维护法律的公信力和权威性至关重要。

我国宪法明确规定，人民法院、人民检察院依照法律规定独立行使审判权、检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。这是保障国家法律统一正确实施、建设公正高效权威的社会主义司法制度的关键环节。近年来，社会上反映比较多的是司法地方化的问题，有的地方以权压法、干预司法的现象突出。为此，这次改革出台一系列举措，确保依法独立公正行使审判权、检察权。

推动人财物统一管理。俗话说：“吃人家的嘴短，拿人家的手软。”减少地方对司法的干扰，司法机关必须摆脱人财物对地方的依赖。应本着循序渐进原则，先将省以下地方法院、检察院人财物由省一级统一管理。地方各级法院、检察院和专门法院、检察院的经费由省级财政统筹。地方法院、检察院法官、检察官统一由省提名、管理并按法定程序任免。

完善司法管辖制度。案件交给谁来审，就像赛场上谁来吹哨，只有裁判和比赛双方没有利害关系，才能确保审判公正。这次改革提出探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度。通过提级管辖、指定管辖，审理容易受到地方干扰的行政案件或跨地区民商事案件、环境保护案件等。研究设立跨行政区划的法院和检察院。

健全司法人员管理制度。司法人员的职业有其特殊性，必须具备丰富的实践经验、良好

的法律专业素养和职业操守，对于他们的管理不能完全等同于公务员管理。要建立符合职业特点的司法人员管理制度，实施分类管理，区分法官、检察官与司法辅助人员、司法行政人员，建立有别于普通公务员的法官、检察官专业职务序列及工资制度。提高法官、检察官入职门槛，在省一级设立遴选委员会，建立逐级遴选制度，实行有别于普通公务员的招录办法，健全职业保障制度，增强司法人员的整体素质。

问与答

问：什么是提级管辖和指定管辖？

答：提级管辖，是指提高一审案件管辖的法院级别。如行政诉讼案件通过提级管辖，脱离行政机关的辖区限制，由级别较高的法院审理级别较低的行政机关作出的具体行政行为，案件的审判不受行政机关的干涉。

指定管辖，是指由上级人民法院指定下级人民法院对某一案件行使管辖权，以适应审判实践的需要，保证案件得到及时正确地裁判。

三怎样健全司法权力运行机制

2012年9月以来，江苏省江阴市法院启动审判权运行机制改革，组建以独任法官为核心，法官助理、书记员参加的审判团队，赋予独任法官裁判决定权、文书签署权，取消庭长、院长案件审批权，审判质量和效率大幅提升。这一改革探索，释放出巨大的“审判生产力”，为全国完善司法权力运行机制提供了鲜活样本。

司法权力运行机制，简而言之，就是司法权力怎么配置、怎么运转。权责明晰的司法权力运行机制，是公正、高效、廉洁司法的必要保障。这次改革提出要优化司法职权配置，理顺司法权与司法行政事务管理权、司法权与监督权的关系，健全权责统一、权责明晰的司法权力运行机制。

针对当前司法领域存在的判审分离、权责不明等问题，最重要的就是要着力健全司法责任制，让审理者裁判、由裁判者负责。这就好比医生看病，只有亲自望闻问切，才能对症下药；法官判案，也只有亲临其境，全面了解案情，才能保证结果公正。如果审者不判、判者不审，不仅办案质量难以保证，而且错案责任追究也难以落实。

完善主审法官、合议庭办案和检察官办案责任制。根据案件性质和数量在全院范围内确定若干刑事、民事、行政等小合议庭，每个合议庭设立1个以主审法官为核心的审判团队。实行主审法官负责制，将以往分散到庭长、院长等各环节行使的人员调配、工作考核、案件分配、事实认定和法律适用、裁判文书签发等权力，都集中到主审法官手中行使。一旦出现错案，相应的责任也由主审法官承担。明确检察官办案的权力和责任，对所办案件终身负责。

改革审判委员会制度。审委会是人民法院内部对审判工作实行集体领导的组织形式，任务是总结审判经验，讨论重大或疑难案件。过去，审委会往往不直接参加审理，通过开会听汇报就得出判决结果。此次改革要求审委会从“开会审核”变为“开庭审理”，明确了审委会委员必须参加合议庭审理案件的标准、程序，推进完善审委会及委员直接审理重大、复杂、疑难案件的制度。

明确四级法院职能定位。在案件审理中，一些法院面对“拿不准”的案件，动辄向上级法院请示，根据指示定案，变相地将上下级法院审级监督变为审批关系，使两审并为一审，实质上剥夺了当事人的上诉权。为了克服这种弊端，必须进一步规范上下级法院审级监督关系，确保审级独立。探索发挥一审法院明晰是非定分止争，二审法院案结事了，再审法院有错必纠，最高人民法院保证法律统一正确实施的职能。

问与答

问：什么是合议庭？

答：合议庭，是指人民法院审理案件时，由一定数量的审判人员，采取法定的形式所组成的审理案件的组织。其成员不是固定不变的，而是临时组成的，由院长或者庭长指定审判

员一人担任审判长，院长或庭长参加审判案件的时候则自己担任审判长。合议庭评议案件时，如果意见分歧，应当少数服从多数，但是少数人的意见应当记入评议笔录，由合议庭的组成人员签名。

链接

上海司法改革试点在完善司法责任制方面的有关举措

上海从推行主审法官、主任检察官办案责任制入手，科学划分内部办案权限，凸显主审法官、主任检察官在办案中的主体地位。

◆在适用简易程序审理案件中，主审法官依法对案件审理全程、全权负责。

◆在合议庭审理案件中，主审法官承担除应当由合议庭其他成员共同担责部分之外的所有责任；主任检察官在检察长依法授权内对作出的案件处理决定承担办案责任。

◆法院、检察院的各级领导，都应当担任主审法官、主任检察官，亲自参加办案。

◆改革审判委员会制度，大幅减少个案指导，强化审委会总结审判经验、讨论决定审判工作重大问题、实施类案指导等方面的职能。

声音

陈卫东：司法系统内部管理机制要厘清

中国人民大学法学院教授陈卫东认为，在司法系统的内部管理机制中，要明确上级法院和下级法院之间是审级监督关系而非行政领导关系，绝不能因为实行司法系统内部的垂直管理而加重司法行政化倾向。

四怎样在司法活动中保障人权

2013年6月起的半年时间内，中央政法委、最高人民法院、最高人民检察院、公安部等，从各自工作层面，出台了防止冤假错案的工作性意见。这些规定覆盖了刑事诉讼活动的侦查、批捕、起诉、审判等全部环节，形成了防错纠错的“制度链”，为防止出现冤假错案、保障司法活动中的人权提供了有力保证。

司法肩扛公正天平、手持正义之剑，关乎公民的名誉、财产、自由乃至生命。在司法活动中，守好保障人权的屏障，让百姓在每一个案件中都感受到公平正义，是司法机关的天职。随着党的十八届三中全会精神的落实，随着司法体制改革一系列举措的出台，我国人权司法保障制度将进一步完善，对人权的司法保障将得到切实加强。

严守防止冤假错案底线。1个冤假错案的负面影响，足以摧毁99个公正裁判积累起来的良好形象。这就是“100-1=0”的道理。要严格落实关于防止、发现、纠正冤假错案的有关规定，健全错案防止、纠正、责任追究机制，努力避免发生一起冤假错案，更好地维护人民合法权益，维护法律的尊严和权威。今后，办案机关对被拘留、逮捕犯罪嫌疑人的讯问，必须在看守所讯问室进行，并全程同步录音或录像。严禁刑讯逼供、体罚虐待，严格实行非法证据排除规则，刑讯逼供取得的口供，不得作为定案根据。对定罪证据不足的案件，坚持疑罪从无，不得降格作出“留有余地”的判决。

加强弱势群体的法律帮扶。提供司法救助和法律援助，为贫弱群众撑起法律“保护伞”，是司法扶弱济贫、维护公正的体现。这次司法体制改革提出，要健全国家司法救助制度，完善法律援助制度。有关部门已经出台《关于建立完善国家司法救助制度的意见（试行）》，下一步，要进一步通过立法，健全制度，扩大经费来源，规范相关程序，调动整合各方面的积极性和力量，把有限的救助资源公正、高效地用到最需要的人身上，让老百姓“法理之外、情理之中”的实际困难得到更好解决。

健全社区矫正制度。劳教制度废止后，将被判处管制、缓刑、暂予监外执行、假释等社会危害性小、悔罪表现好的罪犯置于社区内，由专门机关和社会团体、志愿者一起进行管理和教育矫正，避免监狱内“交叉感染”。要进一步健全社区矫正制度，尽快制定出台社区矫正法，规范适用范围、程序、责任主体和保障机制，鼓励和支持社会工作者、志愿者更广泛

地参与进来，更好地解决矫正人员就业、就学、最低生活保障、社会保险以及心理康复等问题，帮助他们更好地回归社会。

问与答

问：什么是疑罪从无？

答：疑罪从无，是指在既不能证明被告人有罪又不能证明被告人无罪的情况下，推定被告人无罪。这一司法原则体现出对公民人权的保障和尊重，也是现代刑事司法文明与进步的重要标志之一。

五怎样保证司法在阳光下运行

法治发展的实践告诉我们，公平正义不仅应当得到实现，而且要以人们看得见的方式实现。崇尚公正的司法，更应该拥抱阳光，让司法权力透明运行，以公开促进公正。

近年来，随着各地司法机关普遍设立审判、检务公开大厅，建立新闻发言人制度，开通官方微博等，司法神秘的面纱正逐渐揭开。仅2013年，全国法院官方微博新增660多个，有近20个省份的法院系统出现微博直播庭审的案例。面对社会信息化的迅速发展，特别是人民群众日益增长的权利意识、监督意识，必须加大司法公开力度，使司法公开由“选答题”变成“必答题”。

拓宽公开渠道。进一步整合现有公开平台，实现渠道的规范化、多样化、常态化，让百姓更方便快捷地了解司法信息。当前特别要适应信息社会快速发展的趋势，善于运用手机、互联网等新媒体发声，将有关信息及时广泛地告知公众。2013年以来，中国法院庭审直播网、全国法院失信被执行人查询网相继上线，检察机关办案信息查询系统、公安机关互联网执法公开、新闻客户端等平台都在抓紧建设和完善中，当事人和公众及时、全面了解司法、参与司法、监督司法将有更便捷的平台支撑。

扩大公开内容。很多案件都和老百姓利益密切相关，除法律规定的情形外，应当尽可能公开相关内容，保障公众的知情权和监督权。司法机关应摒弃“犹抱琵琶半遮面”的选择性公开，依法保障当事人和公众“应知尽知”。法院庭审全程要同步录音录像，将每一个细节呈现给公众。强化法律文书说理，让公众不仅知道案子怎么判，还要明白为什么这样判；检察院建立终结性法律文书公开制度，对影响较大的特定案件或有争议的案件，主动或依申请开展公开审查、公开答复。

主动接受监督。司法公开，不仅要和信息“晾”出去，还要将群众监督“请”进来。进一步完善人民陪审员、人民监督员制度，拓展人民群众有序参与和监督司法的途径。规范人民陪审员的选任条件，改革选任方式，扩大参审案件范围，落实参审案件的职权，强化人民陪审员实质性参与审理的制度保障。健全人民监督员制度，通过科学设置监督员选任方式、拓展监督范围、规范和完善监督程序，切实增强监督效果。

声音

周强：推进司法公开，要着力实现“四个转变”

最高人民法院院长周强认为，变被动公开为主动公开，变内部公开为外部公开，变选择性公开为全面公开，变形式公开为实质公开，不断完善三大平台的互动功能、服务功能和便民功能，把深化司法公开变成人民法院和人民群众双向互动的过程。

深阅读

1. 《最高人民法院工作报告》，《人民日报》2014年3月18日。
2. 《最高人民检察院工作报告》，《人民日报》2014年3月18日。

把制度的笼子扎紧扎牢——谈反腐败体制机制创新

2013年以来，中央纪委先后两次调整内设机构和人员配置，在机构和编制总数不变的

前提下，重新排列组合、优化结构、内部挖潜，将纪检监察室从8个扩容到12个，保证把主要精力向主业聚焦，往监督和办案上用力。这是推进反腐败体制机制创新、有效防治腐败的重要举措。应当说，近来中央在反腐败体制机制方面一系列创新做法，为从源头上预防和惩治腐败、不断把党风廉政建设和反腐败斗争引向深入，提供了强有力的制度保证。

一反腐败重在解决体制机制问题

近年来，反腐败工作不断推进，一件件腐败大案被查处，广大干部群众拍手称快，同时也对当前腐败现象反映十分强烈。一方面反腐败力度不断加大，另一方面腐败现象仍然屡查不止。为什么会出现这种成效明显和形势严峻并存的局面呢？

究其原因，腐败现象仍然易发多发，与我国所处的特定历史阶段密切相关。当前，我国正在经历经济社会的深刻变革。历史经验表明，这一时期往往是腐败高发期。诱发腐败的因素是多方面的，既有个人的官德失守，也有社会的利益诱惑，其中一个很重要的原因是反腐败的体制机制不健全、不完善，为腐败的滋生蔓延留下了空间。

反腐败机构职能分散。长期以来，纪委受同级党委和上级纪委双重领导的体制具体化、程序化、制度化不够，反腐败机构分散，形不成合力。有的地方党委和政府给纪委交办了不少与反腐败工作无关的任务，纪委主业不突出，工作越位、错位、不到位情况时有发生。

有些案件难以坚决查办。有的地方党委担心查办案件会损害形象、影响发展，心存顾虑，甚至包庇姑息腐败分子；有的地方纪委执纪执法偏宽偏软，奉行好人主义，该严厉惩处的没有严厉惩处，致使很多腐败分子逍遥法外；一些地方和部门腐败案件频发，却追究相关责任不够。

监督机制不完善。上级监督存在“鞭长莫及”的问题，巡视制度不够经常有效，派驻机构覆盖面不够广；同级监督忌讳多，觉得“大家在一个锅里吃饭”，很难监督别人，这些年发生的“一把手”腐败问题，很少有同级纪委主动报告的；社会监督渠道少，受理的几率低，一些信息不够透明。

这些体制机制上的问题很不正常，必须有所改变。2013年11月，党的十八届三中全会提出要“加强反腐败体制机制创新和制度保障”。随后，中央发布《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划》。紧接着，中央纪委对内设机构进行了改革，各级纪委也相应作出调整，建立起完善的反腐败体制机制，编织一张紧密无疏的反腐天网。

微评

- 老虎不打不死，苍蝇不拍不灭，腐败不会自动消失，放任不管只能愈演愈烈。
- 反腐败问题上，不能只设“高压线”，关键得“通电”。
- 权为民所用，纵然是清风两袖，自当流芳百世传佳话；利为己所谋，即便有众多豪宅，也会遗臭万年殃后人。

二坚持“两个责任”明确谁来抓

2013年，安徽省对一批违反党风廉政建设责任制的领导干部进行了责任追究。此举在全省党员干部中引起强烈反响，领导干部认识到，党风廉政建设责任制，不是抓不抓都行，而是必须抓紧抓好，“光说不练”会有严重后果。

完善和落实党风廉政建设责任制，是强化反腐败体制机制创新和制度保障的重要举措。早在2008年，中央就提出各级党委是党风廉政建设和反腐败斗争的责任主体。党的十八届三中全会明确指出，落实党风廉政建设责任制，党委负主体责任，纪委负监督责任。落实好“两个责任”，就抓住了党风廉政建设的“牛鼻子”，就能形成全党动手、全社会参与反腐败的强大合力。

党委负主体责任。俗话说：“火车跑得快，全靠车头带。”各级党委的主体责任是前提、是基础，只要党组织和领导真正负起责任，再难的工作也能抓好。各级党委要承担好主体责任，种好自己的“责任田”，把党风廉政建设和反腐败工作作为分内事情，加强对党风廉政

建设和反腐败工作统一领导，把惩治和预防腐败工作与经济社会发展和党的建设同部署、同落实、同检查，坚持选好用好干部，坚决纠正损害群众利益的行为，强化对权力运行的制约和监督，领导和支持执纪执法机关查处违纪违法问题。党委主要负责人要坚持党风廉政建设和反腐败重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重点环节亲自协调、重要案件亲自督办，同时洁身自好、管住自己，当好廉洁从政表率。

纪委负监督责任。各级纪委作为党内监督的专门机关，对党风廉政建设责无旁贷，必须聚焦中心任务，监督执纪问责，更好履行党章赋予的职责。过去，在党风廉政建设和反腐败斗争中，有的纪委承担了很多与主业无关的任务，出现了“种了别人的田，荒了自己的地”的状况。各级纪委应进一步转职能、转方式、转作风，从大量具体事务中解脱出来，协助党委加强党风建设和组织协调反腐败工作，督促检查相关部门落实惩治和预防腐败工作任务，更多地担负起惩治腐败方面的责任，组织协调有关力量，加大办案工作力度，坚决遏制腐败蔓延势头。

完善失职责任追究制度。有权就有责，权责要对等。无论是党委还是纪委或者其他相关职能部门，都要承担相应的党风廉政建设责任，出了问题就要追究责任。只有进一步明确责任、落实责任、追究责任，“两个责任”落实到位，党风廉政建设责任制不再是“纸老虎”、“稻草人”，党风廉政建设和反腐败工作才有坚强的制度保障。

三落实“两个为主”创新工作机制

“工欲善其事，必先利其器。”党的各级纪律检查机关是党内监督的专门机关，是党风廉政建设的重要组织者、协调者、参与者，是反腐败之剑。只有进一步理顺反腐败体制机制，才能使这把剑更加锋利，使反腐败工作更加有效。

我们党的纪律检查工作，实行的是双重领导体制，是基本符合党情和国情的，在党风廉政建设和反腐败斗争中发挥了重大作用。根据新的形势和任务，党的纪律检查工作体制机制，还需要进一步创新和完善。党的十八届三中全会着眼于党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导，提出了“两个为主”的改革思路：一是“查办腐败案件以上级纪委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告”；二是“各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主”。

第一个为主，从办案上强化上级纪委领导。掌握案件线索和查办腐败案件是反腐败工作的重点内容，是反腐败威慑力的关键所在。在原来的习惯性程序中，不少地方纪委如果发现本地重大案件线索或者查办重大腐败案件，都必须先向同级党委报告，在得到主要领导同意后才能进行初核或查处。如果案件线索处置和查办必须同时向上级纪委报告，上级纪委同时知情，那么就会对地方党委形成制约，就不能轻易放弃对案件的查办，这有利于推动查处腐败案件，打击腐败犯罪。

第二个为主，从人事上强化上级纪委的领导。纪委书记、副书记是一级纪委的主要负责同志，他们的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主，有利于强化他们同上级纪委的沟通和联系，有利于他们更加大胆地履行监督职责。

这“两个为主”要求，是创新反腐败工作机制的有效做法，既坚持了党对反腐败工作的领导，坚持了党管干部的原则，又保证了纪委监督权的行使，有利于加大反腐败工作力度。

四实现“两个全覆盖”完善监督机制

【腐败】是一种滥用权力牟取私利的现象，通俗地说就是以权谋私。因而，有人把腐败形容为权力的“影子”，认为哪里有权力，哪里就有可能产生腐败。从这些年的反腐败实践看，一些所谓的“清水衙门”也发生了腐败案件。这说明权力不论大小，只要失去制约和监督，就可能被滥用。

为了强化监督、管住权力，党的十八届三中全会明确提出，必须落实“两个全覆盖”。

一是“全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构,实行统一名称、统一管理”;二是“改进中央和省区市巡视制度,做到对地方、部门、企事业单位全覆盖”。这“两个全覆盖”,目的在于完善监督机制,促进权力规范运行。

第一个全覆盖,是派驻监督全覆盖。派驻机构是纪检监察部门延伸到各单位的触角,是监督权力、防治腐败的有效形式。根据党章规定和反腐败斗争形势任务需要,对派驻工作提出了新的要求。一是全面派驻。原来中央纪委主要在政府部门设置派驻机构,下一步要逐步落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构。二是派驻机构对派出机关负责。派驻纪检组长继续担任驻在部门党组成员,全面履行监督职责,在党组中不分管其他业务工作。三是各项工作保障由驻在部门负责,工作经费列入驻在部门预算。这样就能确保各派驻机构必须把主要精力放到监督上来,不当老好人,不和稀泥,铁面执纪,确保监督实效。

第二个全覆盖,是巡视监督全覆盖。党的十八大以来,中央已开展了三轮巡视,共巡视22个地方、12个单位,即将开展新一轮巡视。凡是去过的地方都发现了一些问题,其中前两轮巡视向纪检监察机关移交涉嫌违纪违法问题线索1879条,成为发现问题的“尖兵”。要坚决落实《中央纪委中央组织部关于进一步加强巡视工作的意见》和《中央巡视工作2013—2017年规划》,进一步扩大范围、加强力量、加快节奏,实现巡视工作对地方、部门和企事业单位全覆盖。创新组织制度和方式方法,不固定时间、地点、人员,机动灵活开展专项巡视,突出发现问题、强化震慑作用。加强对巡视工作的责任追究,对该发现的问题没有发现的、发现问题没有报告的,要追究相关巡视责任。

此外,还要发挥社会监督的作用。近年来,很多腐败案件都是通过群众揭发出来的。应当进一步扩大社会监督的视野和范围,畅通人民群众举报和监督渠道,注重发挥新闻媒体的监督作用。特别要适应互联网迅猛发展的趋势,发挥微信、微博等新媒体的监督作用,将腐败分子网罗其中。

反腐倡廉神州兴,风清气正促梦圆。当前,全党和全国人民正在全面深化改革的道路上奋力推进中国特色社会主义伟大事业,追寻中华民族伟大复兴中国梦。不断完善反腐败体制机制,持之以恒推进反腐倡廉建设,正是为中国特色社会主义航船长风破浪、扬帆远航,为中国梦圆梦成真,创造风清气正、催人向上向善的良好环境。

问与答

问:什么是巡视制度?

答:巡视制度,是指中央和省、自治区、直辖市党委,通过建立专门巡视机构,按照有关规定对下级党组织领导班子及其成员进行监督的制度。巡视工作有4个重点:一是着力发现领导干部是否存在权钱交易、以权谋私、贪污贿赂、腐化堕落等违纪违法问题;二是着力发现是否存在形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风等违反中央八项规定精神的问题;三是着力发现领导干部是否存在对涉及党的理论和路线方针政策等重大政治问题公开发表反对意见、搞“上有政策、下有对策”等违反政治纪律的问题;四是着力发现是否存在买官卖官、拉票贿选、违规提拔干部等选人用人上的不正之风和腐败问题。

声音

张军:巡视工作根本目的在于通过“惩”达到“治”

中央纪委副书记张军认为,巡视工作非常强调抓早抓小,对领导干部存在的苗头性问题要及时咬咬耳朵、扯扯袖子,甚至当头棒喝、敲响警钟,把问题解决在萌芽状态。这就是“严管厚爱”,既体现了对干部的关心爱护,也有利于从源头上防治腐败,变被动惩处为主动预防。

深阅读

《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划》,中央人民政府门户网站。