

# 从十八大报告看改革新指向

□新华社记者 陈二厚 季明

十八大报告提出“要始终把改革创新精神贯彻到治国理政各个环节”，并对重点领域和关键环节的改革作出部署。这份充满改革创新气息的报告，字里行间传递出诸多改革新指向。

## 行政体制改革：减少领导职数 降低行政成本

“一个总人口73188人的县，竟然有1正16副县长”，互联网上流传的一条热帖曾引发各方关注；虽后经澄清该县人民政府实际占职数的领导为县长1名、副县长9名，属于在政策规定领导职数范围内配备，但由此引发的热议并未结束。

十八大报告在阐述“深化行政体制改革”时明确要求，严格控制机构编制，减少领导职数，降低行政成本。十八大代表、广东省佛山市顺德区委书记梁维东认为，减少领导职数，是政府更好地向服务型转型的一个现实要求。 “不过，经验证明，职数削减后常常容易‘死灰复燃’，对此一定要加大检查和监督力度，确保改革效果。”他说。

## 户籍制度改革：有序推进农业转移人口市民化

根据国家人口计生委统计，去年我国流

动人口总量已接近2.3亿。这样的规模在世界上相当于第五大人口国，仅次于拥有2.4亿人口的印尼。流动人口的平均年龄只有28岁，“80后”新生代农民工已占劳动年龄流动人口的近一半。让农民工真正转移成市民，不仅关乎我国城镇化和现代化的未来，也是实现公平正义和维护社会稳定的需要。

“解决外来工融入当地的问题，关键是实现教育、就业、医疗等权益均等化，这些都与户籍制度紧密相连。”十八大代表、农民工洪刚说：“报告提出的要求，让广大农民工特别是新生代农民工看到了希望。”

## 农村土地制度改革：提高农民在土地增值收益中的分配比例

十八大报告提出，改革征地制度，提高农民在土地增值收益中的分配比例。

近年来，随着工业化城镇化推进，因为征地侵犯农民利益进而诱发社会矛盾的现象时有发生。“土地是农民的命根子，也是收入和财富的重要来源，报告的这项举措，会使被征地农民的利益得到更好保护，也会遏制乱占乱征耕地问题。”十八大代表、浙江安吉县农民宋昌美说，“广大农民都在盼着这项政策，希望抓紧出台标准，更好维护农民权益。”

## 民生领域改革：公共服务指向“更多更公平”

翻开十八大报告，“公平”一词频频出现，特别在改善民生的章节中频率更高——大力促进教育公平；初次分配和再分配都要兼顾效率和公平，再分配更加注重公平；以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系……

从2009年起上海松江就在乡镇一级进行农村集体资产改革，建立镇级农民集体经济联合社，让本地农民成为联合社成员，充分享有集体资产经营管理权和收益分配权，集体资产明晰到人。这项让农民变“股民”的改革举措保证了失地农民长期受益，其中仅一个镇的联合社过去两年就给农民分红近6000万元。

## 生态补偿改革：建立资源有偿使用制度和生态补偿制度

生态环境恶化、资源瓶颈制约是社会各界高度关注的问题。十八大报告专门将生态文明建设独立成篇，特别提出深化资源性产品价格和税费改革，建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。

“价格是有用的调节杠杆，只有改变可以低廉甚至无偿使用生态产品、让污染者承担污染后果的做法，才能扭转生态环境恶化趋势。”十八大代表、中石油副总裁兼大庆油田分公司总经理冉新权说。

## 干部人事制度改革：不让老实人吃亏，不让投机钻营者得利

十八大报告提出，完善竞争性选拔干部方式，提高选人用人公信度，不让老实人吃亏，不让投机钻营者得利。

事业引领得好不好，干部是关键。“只有不让老实人吃亏，不让投机钻营者得利，才能风清气正，这是纯洁党员干部队伍的一个重要标准和抓手。”十八大代表、上海浦东新区区委书记徐麟说，“关键是提高选人用人公信度，只有做到民主、公开、竞争，才能实现择优的目标。”

十八大代表、上海中医药大学辅导员洪汉英认为，真正落实两个“不让”，一定要使各方面优秀干部充分涌现、各尽所能、才能使其用。

(新华社北京11月12日电)

## 十八大报告提出 加强对政府全口径预算决算的审查监督

十八大报告在谈到推进政治体制改革时，提出要“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”，并将其作为支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力的一项重要内容

### 审查和监督财政预算，是人大发挥监督职能的应有之义

- 对政府全口径预算的审查和监督，意味着政府的全部收支都要纳入人大监督视野，是对人民负责
- 目前我国公共财政收入已跨过十万亿元大关，加上其他三项预算总收入还要更多
- 预算公开是民主政治的核心要素之一

### 近年来我国加快推进全口径预算体系建设

- 从2011年起，我国将所有政府性收入纳入预算管理，全面取消预算外资金
- 我国的预算是一个包括“公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算”四本预算在内的复式预算体系，强调了预算编制的统一性和完整性



# 区域边缘变发展前沿

## 何平感言

观念不变，原地打转。沈丘转换一种视角，就发现了另一个自我，从“边缘”县市变成了对接“长三角”的“桥头堡”，中原经济区建设的前沿热土，从而转化区位优势，强化招商引资，优化产业结构，靓化城市面貌，一个豫东“三农”大县，正在“三化”协调发展、城乡统筹推进中快速转变、加快崛起。

党的十八大报告指出，解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重，城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。对于我省众多的沿边县市而言，统筹城乡发展，规划发展定位，少一些行政区域的眼光，多一些区域经济的视角，少一些被“边缘化”的抱怨，多一些争当“排头兵”的胆魄，领略的风景就会大不一样。

实践证明，破解“三农”问题这一“重中之重”，把握城乡发展一体化这一根本途径，遵循区域经济规律而为，传统农区就能在百舸争流的区域发展中创造优势扬帆远航。

## 皇甫立新

沈丘位于我省东南部，与安徽省的界首、临泉接壤，自古以来远离中原核心区。

改革开放初期，商品意识强的沈丘人早早办起了乡镇企业，但随着市场经济深入推进，多数企业昙花一现。相邻的界首、项城先后撤县建市，“两市夹一县”，沈丘面临着被边缘化。

审视自身，沈丘人时刻保持清醒。人口多、总量小，基础差、底子薄的基本县情还未根本改变。与自己比，变化明显，放到全省，还不显眼，与先进地区相比差距更远。兴县富民，任重道远。

面对现实，沈丘人不甘落后，奋起直追，近几年县域经济社会发展步入快车道，获得全省县域经济十强县，全省对外开放先进县等荣誉。

中原经济区建设上升为国家战略，沈丘的位置凸显出来，从省际边缘变成了对接华东经济区的战略前沿，千载难逢的发展机遇摆在了面前。

机遇稍纵即逝，发展时不我待。

如何因时趋势，实现从经济边缘到发展前沿的快速转身；如何拉高标杆，谋求更高层次的发展。沈丘正面临着一场新的大考。

“用领导方式转变加快发展方式转变”的学习实践，促使沈丘转观念，理思路。我们把沈丘从区位优势、经济边缘变为开放的前沿、发展的前沿，以对接促融合，用开放促发展，加大统筹城乡发展力度，促进城乡共同繁荣，努力走好“两不三新”三化协调科学发展之路。

怎么做？关键在转变，转变思想，廓清认识，探寻出路：要转变就要解放思想。

位置的边缘不可怕，可怕的是固于边缘不进取。我们积极倡导“思想解放、开放昆明”，在中国浦东干部学院昆山分院建立沈丘干部培训基地，分批轮训科级干部，从思想观念、能力素质到产业转移，推进与上海的对接，以思想的解放推动经济的发展。

要转变就要彰显优势。穿城而过的沙颍河通江达海，解放前商贾云集的沈丘曾被誉为了“小上海”。境内5条省道纵横交错，宁洛高速、漯阜铁路横贯东西，有全省最长的内河机械化联运码头刘湾港，形成了公路、铁路、水路“三位一体”交通运输体系。这为我们融入华东经济圈奠定了基础，也为抢占中原经济区建设前沿创造了独特优势。

要转变就要促进融合。只有区域合作，才能促进优势互补。我们着眼“东进西联周边”，主动融入。“东进”，就是对接上海，融入长三角，打造承接东部产业转移的桥头堡；“西接”，就是主动融入中原经济区建设，打造粮食生产核心区 and 现代农业示范区；“联周边”，就是主动加强与周边县市的区域合作，优势互补、融合发展。

我们的目标是，把沈丘建设成为中原经济区东部的轻工业城市、黄淮地区综合交通枢纽中心、豫东地区滨水宜居城市。

方向明了，目标定了，重在统筹，重在作为；

立足前沿优势，加强周边合作。我们主动承担中原经济区前沿责任，发挥桥头堡作用，加强与邻省邻县的合作。今年7月份，沈丘与交界的临泉、界首签订了战略合作协议，与上海松江区等发达地区筹划建立友好关系。一个多方位、宽领域、深层次的合作局面正在形成。

依托前沿优势，面向华东招商。东部是产业高地，在招商上要敢于“攀高枝”。我们把上海作为招商的主方向，派驻招商、亲情招商、定向招商，用良好的环境、优质的服务吸引投资。上海光电产业园、江苏宝润光电、江苏绿凌集团等一批企业、项目纷至沓来。

发挥前沿优势，做强主导产业。“小糖果成就大产业。”“金丝猴”20年间“东进西归”的发展历程，见证了沈丘区位优势的努力。

20年前，沈丘起家的“金丝猴”兼并上海一家糖果厂。如今已成奶糖行业龙头的“金丝猴”回归沈丘，在县产业集聚区投资11.68亿元建成糖果果干生产基地，今年又新上食品包装和木糖醇两个配套项目。

凭着日益凸显的区位优势，沈丘的食品加工、聚酯网业、光电新材料三个主导产业呈集群化发展态势。聚酯网产业占全国市场份额的50%以上，沈丘获得“中国聚酯网之乡”称号。

放大前沿优势，打造豫东南港口枢纽。沙颍河是中原地区通向华东的黄金水道。我们沿河规划建设港口物流园，扩能改造刘湾港口、纸店港口和槐店港口，打造粮食、煤炭等

货物中转销售基地，形成港口物流产业体系，构建豫东南综合交通枢纽中心。

## 用领导方式转变 加快发展方式转变 三十二谈

·沈丘篇

# 激发农区工业化新活力

## 何平感言

一个没多少优势的平原农业县，靠什么打造成全国小企业创业基地、“全国文明城市”、“国家卫生县城”等一批闪亮的金字招牌？

“无中生有”、“有中创优”，靠的是加快领导方式转变。凭着一些敢闯敢冒的干劲，以“筑巢引凤”承接产业，以产业集聚铸造经济发展“发动机”，以盘活资源推进城市建设，以营造环境激发就业创业活力，“车舆文化之乡”闯出了一条以产兴城、以城促产、强工兴农的特色路子。

胡锦涛同志在党的十八大会上强调，“促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。”这对河南有极强的指导意义。实践证明，装上扩大开放这个“车轱辘”，抓住工业化这个“牛鼻子”，走好新型城镇化引领这条新路，传统农区工业化就一定能提速，实现又好又快发展。

## 王兆军

胡锦涛同志在十八大报告中提出，要适应国内外经济形势新变化，加快形成新的经济发展方式。其中，要着力激发各类市场主体发展新活力，着力增强创新驱动发展新动力。

作为传统农业大县，平舆就是靠转变创新，争创农区发展的新条件、新优势，冲破发展“藩篱”，实现了经济社会快速发展。在2010年全省县域经济排序中提升了36个位次，成为全省提升位次最多的县。

自省存忧患，反思生动力。剖析平舆发展现状，我们深怀“朔路”之忧，深思后进之患。

发展提速任重道远。平舆虽有较快发展，但在竞相发展中，仍显发展步子不够快、不够实。经济结构不合理，农业比重大，还有17.3万贫困人口亟待脱贫。

实力增强不容懈怠。纵向

## 何平感言

平舆经济实力增强了，但横向看，经济还较弱，人均GDP只相当于全省平均水平的57%。虽然有了一些产业和项目，但还缺少成长性强的产业、大项目。

方式作风亟待转变。干部领导方式和工作作风有了新的转变，但墨守成规、甘居中游、小进即满的思想观念还较为严重，适应新形势新任务的发展能力不强，发展举措不力。

中原经济区建设上升为国家战略，为传统农区的发展创造了良好的战略机遇。探索“两不三新”三化协调科学发展的路子，我们必须挖掘智力资源，多动脑筋，在“转”中破题，在“新”中寻路，在“变”中发展。

## 登高望远，谋划科学发展新思路

胡锦涛同志在十八大报告中强调，发展仍是解决我国所有问题的关键。必须坚持发展是硬道理的战略思想，决不能有丝毫动摇。

站在中原看平舆，跳出农区看自身，比照先进找差距。我们提出，要以宽广的眼界、开放的思维谋划未来的发展，凝心聚力，务实重干，尽快进入全省县域经济发展“第一方阵”。

在工业化发展上，我们筑巢引凤，在全省率先推行产业集聚区建设；创新城市建设机制，盘活城市资产，加快中心城区建设；把服务业作为新的增长空间和发展资源。

筑巢引凤，争创工业提升新优势。县域经济的发展，主导在工业，潜力在工业，希望也在工业。

长期以来，平舆发展工业缺基础，条件差，怎么办？惟一的办法就是“无中生有”、“有中创优”，创造招商新优势。

我们在全省县域率先建设产业集聚区和标准厂房，“筑巢引凤”，带来了招商引资“群凤争巢”的生动局面。2012年平舆县产业集聚区荣获“全省先进产业集聚区”，连续三年蝉联先进。

“诚心换真心”，一批批客

## 商纷至沓来，一个个项目落户“舆城”

目前，产业集聚区的集聚功能日益凸显，大项目竞相入住，产业结构调整不断加快，吸纳带动不断增强。

营造环境，激发就业创业新活力。

越是贫困的地方越需要加快发展。要加快发展，就要敢于闯新路、勇于争一流，以创业促发展，以创业促崛起。

平舆是“中国建设工程防水之乡”。全县15万建筑防水大军遍布全国，组织规模、施工规模、经济实力、技术力量达到四个全国同行业第一。

为了发掘这一品牌优势，我们顺势而为，创新特色发展机制，劳务输出“走出去”，全县建筑防水年收入达25亿元，带动近20万农民增收。

积极实施“回归工程”。我们制定优惠政策，降低创业门槛，做到多服务、少干预、多帮忙、少添乱，最大限度地激发人们创业的热情和能量。优惠的回归创业政策，吸引了外出务工人员纷纷带资金、带技术、带信息回乡创业。全县先后有6000多人返乡创业，带活了县域经济，带富了一方群众。

想创业、敢创业、会创业已成为平舆人发展的最强烈追求，并成为推动经济快速发展的内在动力。

独辟蹊径，扩展城市承载新容量。

县级城市是统筹城乡发展的重要节点，对吸纳农村

## 四部委负责同志介绍民生领域工作情况

环保部：努力建设美丽中国

周生贤说，党的十八大以来，我国环境保护从认识到实践发生重要变化，环保工作取得明显进展。当前，我国环境形势可以概括为：局部有所改善、总体尚未遏制、压力继续加大、形势依然严峻。十八大报告提出要大力推进生态文明建设，建设美丽中国。我作为环境保护工作者，对此感到非常振奋。努力建设美丽中国，这是我们党新时期执政理念的

提升，核心是要按照生态文明的要求，通过建设资源节约型、环境友好型社会，实现经济繁荣、生态良好、人民幸福。

在回答环保新道路有关问题时，周生贤说，探索中国环保新道路，是通往美丽中国的一个路径，其指导思想是坚持在发展中保护、在保护中发展，把环境容量和资源承载力作为发展的基本前提，充分发挥环境保护优化经济增长的综合作用，加快构建绿色循环环保的国民经济体系。环保新道路的目标指向是建立六大体系：一是与我国国情相适应的环境保护宏观战略体系；二是全面高效的污染防治体系；三是健全的环境质量评价体系；四是完善的环境保护法规政策和科技标准体系；五是完备的环境管理和执法监督体系；六是全民参与的社会行动体系。

人社部：经济增速趋缓对就业影响开始显现

杨志明说，人力资源社会保障工作直接关系民生，通俗地说，上有中央关注，下有百姓关心。党的十八大以来十年是我国人力资源社会保障事业发展最快、人民群众受益最多的一个时期。第一，促进就业取得突出成效；第二，覆盖城乡居民的社会保障体系取得突破性进展，初步实现了人人享有基本社会保障的目标；第三，适应经济社会发展需要的人才队伍快速发展；第四，干部人事制度改革不断深化；第五，工资收入水平逐步提高，机关事业单位工作人员工资制度不断完善；第六，劳动关系总体稳定，有力维护了劳动者特别是农民工的合法权益。

有记者问：“当前经济增速趋缓是否会影响到就业？”杨志明说，今年前三季度，全国城镇新增就业1024万人，9月底城镇登记失业率为4.1%。从监测情况看，近期没有出现企业普遍性有规模裁员和农民工大规模集中返乡现象，但经济增速趋缓对就业的影响开始显现。城镇新增就业增幅自4月以来有所下降，企业招聘岗位有所减少，全国登记失业人数有所增加。下一步，相关部门将采取更加有力的措施：第一，坚持就业优先战略，包括在战略性新兴产业发展的同时鼓励发展劳动密集型产业，创造新的就业机会；第二，实施积极的就业政策，包括引导更多大学毕业生到急需的中西部地区、中小企业就业创业；第三，大力扶持中小企业发展，促进以创业带动就业；第四，大规模开展职业技能培训，尤其是将上亿农民工由普通工培养为技工。

450多名中外记者参加了记者招待会。

## 人口就近转移起着重要作用

着眼于提升城市品位、增强吸纳功能，我们坚持市场运作、创新机制，激活20多亿元民资参与城市建设，建成了11纵16横的城市道路。中心城区的快速发展，吸引了大量农民纷纷到县城购房居住，经商创业，有力推进了城镇化进程。5年来，城区面积、城区人口翻了一番，并获得“全国文明城市”、“国家卫生县城”、“省级园林城市”桂冠。

我们盘活和整合社会资源，建成70多万平方米的8个文化主题公园，10多万平方米的多功能文化艺术中心等公益服务设施，初步形成“城在园中、园在城中”的优美宜居环境，城市的扩展变大，使得吸纳引领功能大大加强。

以人为本，开拓富民惠民新举措。发展老百姓的期盼，创新发展举措，带来群众的“心满意足”。

产业集聚支撑了经济发展，4万多农民变成产业工人。我们在产业集聚区建成全省最早的职业技能培训中心，每年培训1.2万人，促进了城乡居民收入的持续增长。

加大新型农村社区和保障性住房建设力度，7000套保障性住房解决了困难群众住房难题，6万多农民进城进市区购房定居，成为城镇居民。

通过各种形式，我们积极发展城镇优质教育，在县城新建扩建寄宿制学校16所，解决了5万多名农村“留守儿童”上学、生活和管护难题。

发展县域经济重在落实，贵在实干。既要想到重，更要做得到。我们在求真务实中实现了突破，更要在务实发展中做大做强。

在党的十八大精神指引下，平舆将继续“无中生有”、“有中创优”，芝麻开花节节高。平舆的明天一定会更富强、更和谐、更美好。

(作者系中共平舆县委书记)

## 用领导方式转变 加快发展方式转变 三十二谈

·平舆篇