

# 公务员考试申论讲义

钟君 博士

## 一、申论之道

### 1. 申论是一种思维

**首先，申论是归纳性思维，不是演绎式思维。**申论命题的基本逻辑：抽象（专家初衷）——具体（申论材料）——抽象（考生答案）。成功的标准是看考生抽象与专家抽象的一致性。因此，申论考的是思维，不是知识。这是申论的大“道”！申论本质上是对一种思维方式的考察。要学会像公务员一样去思考！

**其次，申论是辩证性思维，不是教条式思维。**申论考察的重点是思维，尤其是全面的、灵活的辩证思维。辩证法是联系和发展的科学，其精髓是具体问题具体分析。因此，申论考试绝没有现成的答案可循，绝不能撇开材料自由发挥，绝不能片面、僵化地对待特定事实。要全面地概括材料的内容，多角度、多层次地分析原因和评价问题。要根据问题的特殊性，灵活地提出解决问题的对策，尤其不能把“万能八条”当成不变的教条和现成的答案。

**再次，申论是规律性思维，不是经验式思维。**申论考察的重点不是经验性的知识，而是公务员解决社会具体问题的规律性和普遍性思维。社会问题和社会实践的千差万别决定了其解决方案的各不相同，但是解决问题的思维程序和思维方式（如“万能八条”）却是万变不离其宗的。因此，我们切不可把普遍性、规律性的抽象思维与特殊性、经验性的具体答案混为一谈。

**最后，申论是实践性思维，不是空想式思维。**申论考试要“顶天立地”，即“理论顶天，实践立地”。在这里，首先是“实践立地”。实践的丰富性决定了申论的复杂性。申论考察的是驾驭理论、立足实际的实践式思维，绝不是不着边际、空发议论的宣泄式、空想式思维。

“上士闻道，勤而行之。中士闻道，若存若亡。下士闻道，大笑之”。

### 2. 申论考试的误区

- 误区一：申论成绩不可能在短时间内提高
- 误区二：申论就是写作考试
- 误区三：申论考试是个性化考试
- 误区四：申论是杂文评论
- 误区五：申论是学术论文
- 误区六：申论是脱离材料的自由发挥

### 3. 应付申论考试的两个关键

- 一是特定事实：表现（积极方面和消极方面）、原因
- 二是提出对策方案并加以论述

走向成功的三个条件：付出努力、找对方向、掌握技巧

1

#### 4. 公务员的思维方式的基特点

高：善于透过现象看本质，升华主题

大：要有宏观视野

全：采分点全、思维全面辩证（统筹兼顾）

实：内容充实、真实

精：语言精炼、通顺

#### 5. 申论考试的评分标准

北京市2006年5月公务员申论考试的参考答案和评分标准（如下表）

第一题评分公式：内容—字数—错别字=实得分

项目	采分点	分值
用不超过 250 字的篇幅，概述给定资料提供的信息。(25 分)	1. 2.3.4.5.6.7.	每点 5 分，答对 5 条即为最高分 25 分。排列次序不分先后，每 3 个错别字扣 1 分，最多扣 2 分，超过 30 字扣 1 分。

第二题评分公式：内容—字数—错别字=实得分

项目	采分点	分值
分析划线现象的原因，不超过 150 字。(15 分)	1.2. 3. 4.	每点 5 分，答对 3 条即为最高分 15 分。排列次序不分先后，每 3 个错别字扣 1 分，最多扣 2 分，超过 30 字扣 1 分。

第三题评分公式：内容—字数—错别字=实得分

项目	采分点	分值
给定资料探讨了关于 A 问题的几对矛盾问题，请用不超过 150 字的篇幅归纳出这些矛盾(20 分)	1. 2. 3. 4. 5. 6	共 6 对矛盾，每条 4 分，答对 5 条即为最高分 20 分。排列次序不分先后，每 3 个错别字扣 1 分，最多扣 2 分，超过 30 字扣 1 分。

第四题评分公式：内容+形式+奖励—字数—错别字=实得分

走向成功的三个条件：付出努力、找对方向、掌握技巧

2

要求	内容	一档：观点正确、鲜明，论述翔实，逻辑严谨，分析细致，对策合理且具有较强的可行性。（24—28分）
假如你是政府有关部门的公务员，请就上题中的某一对矛盾，自拟题目写一篇议论文(40分)。要求：观点鲜明，分析透彻，论述翔实，对策合理，字数控制在800-1000		二档：观点正确、鲜明，论述翔实，逻辑严谨，分析合理，线索清晰，对策合理。（18—24分）
		三档：观点鲜明，分析合理，有对策。（12—18分）
		四档：没有选取所列主要矛盾或选取了两个或两个以上矛盾或基本内容（论据）与所列矛盾主题关联性不强，或语句基本不通乃至不知所云。（3—12分）
	形式	有题目且合乎规范（2分）；结构合理（3分）；语言通顺，无语病（2分）
	奖励	观点和内容的创新，文采酌加1—3分。
	扣分	每3个错别字扣1分，最多扣2分。字数1000字以内，每超过50字，扣1分，最多扣3分。少于800字，每超过50字，扣1分。

## 二、申论之术——申论考试的基本技巧

阅读材料的“三遍四步法”

概括主要内容的万能框架

提出对策的万能八条

写作开头结尾的万能句式

强调：“用材料说话”是申论考试最大的技巧。申论一定要用材料说话！一定要重视材料，材料是“根”，根基不牢，地动山摇；夯实基础，稳如泰山。

### 第一节 阅读概括的基本套路

“三遍四步法”：读三遍文章，分四步完成概括主要内容的任务。

强调：阅读之前一定要有“问题意识”，要把一大堆乱七八糟的材料看成是一个整体。脑袋里要装着问题：特定的事实是什么？有什么样的表现？其中的原因是什么？解决问题

走向成功的三个条件：付出努力、找对方向、掌握技巧

3

的对策是什么？通过这些问题，最终搞清楚这些材料之间的逻辑关系是怎样？

**第一步（精读）：对段落标号，勾画关键词或关键句。**

关于什么是关键词或关键句的问题，说起来容易，做起来难。那么什么是关键呢？有几个技巧：

1. 首尾句原则：一般来说，写文章总是要讲究起承转合。百分之六十左右的材料都能从首句或尾句中找到段落大意或中心思想。这个原则，在申论写作中也需要大家注意。

2. 关联词原则：

“因为……所以，虽然……但是，不但……而且，然而、同时、于是、其实、还”等等

3. 常见词原则：在申论考试的材料中，往往涉及事件或问题的表现、原因或解决措施等问题。因此，与此相关的常见词也是经常出现。只要我们认真反思和分析历年的真题，我们就会发现，这些词出现的地方就是关键的地方。

根源、危害、教育、体制、领导、法律法规、监督、落实、经验教训等等

经调查、资料显示、反映、看出、告诉、据某某讲、据报道、初步推断、分析、强调、指出、认为等等。

**第二步：总结段落大意。**

这个工作不需要浪费太多时间，需要把握整体性原则和关联性原则。我们没有必要对每一段材料的段落大意都进行仔细推敲，只需要在理解材料的基础上对其进行整体性的把握，对其进行简单标注几个关键词即可：比如可标注“原因”、“措施”等等。这样做，既准确，又节约时间。

**第三步：分门别类**

这一步很重要，千万不敢小觑。要按照问题表现、问题原因、问题对策三大类将材料进行划分。这个分类的过程也是我们整理思路的过程。在这个过程中，我们要对整个材料有个总体的把握。

分类原则

I 横向：

事实之间

事实内部的不同方面：积极方面和消极方面 / 正面和负面 / 成绩和问题

I 纵向：

问题的表现 / 原因 / 措施：

I 多层次的分门别类

**第四步：概括主要内容。**

总结概括申论材料就是考察考生的阅读理解能力、分析归纳能力的综合体现。概括的基本要求：全面、概括、简明、流畅

1. 概括的内容要有信息含量

概括题看似简单，实际上是申论中难度最大的题型之一。难点在于概括主要内容时不容易把握住采分点，即信息点。什么是信息点，不妨先来看以下三句话：

A. 国内在一些城市采取了一系列措施加强摊贩管理。

走向成功的三个条件：付出努力、找对方向、掌握技巧

4

B. 杭州采取分区管理的办法加强城市摊贩管理。

C. 乌鲁木齐开放夜市，只需向管理部门或街道委员会提出申请，就能够得到批准。

乌鲁木齐市先后出台了三份文件，对早夜市的管理、卫生、环境等方面做出了详细而严格的规定。

信息点或采分点就不是空泛的套话，而是有**具体内含的事实性内容和价值性内容**。一个简单的判断标准就是有没有信息含量，能不能给人启发。在概括主要内容时，要做到防止两个极端，一是要防“空”，即防止概括的内容都是空话套话，读完等于没读。二是要防“碎”，即防止把概括当作是照搬照抄原材料。

## 2. 概括的思维要清晰

对于一般的写作，都会要求中心主旨鲜明突出，申论也不例外。在概括时，要处处从表现中心主旨的角度来考虑如何选材、如何组材、如何叙述、如何确定繁简重点等，这已属于对通篇文章的整体构思。要构思好一段概括材料，应该学会根据线索来选择、组织、加工材料，怎样通过线索的穿插使文章成为一个有机的整体，从而纲举目张，更好地表达中心。

这里有一个思维模式，或称万能思维模式，应用这个模式可以对付所有的申论考试材料总结概括题型，简称四句话：

(1) 材料反映了……问题。

反映的主要问题是……

说明了一个重要现象：

(2) 这个问题主要表现在：

这些问题主要体现为：

这个问题主要有以下几个表现：

(3) 造成这些问题的主要原因是：

主要是以下问题导致了这些现象的发生：

造成这个问题的原因是多方面的：

何以如此呢？

原因何在？（注意设问句的使用）

(4) 党和政府

各级政府

相关部门应该采取相应措施及时克服这些问题：

对这些问题的防治应该是多方面的：

必须采取有效措施防止类似问题再度发生：

当然，这个框架的使用要根据题目要求的不同作出适当的调整。另外，我们的这个框架提供的主要是一些在概括主要内容方面的关键性句子，这对于得分具有重要帮助。如果能够从这个思路出发，这一部分就不会失分太多。要按照这个模式，尽可能的把关键词写进概括当中，即使逻辑性差一点也不太要紧，这一部分是按点给分。因此，一定要在有限的字数内多写关键词，而不是过多地在组织文字上浪费时间。

### 3. 概括的答案要客观准确

中性的、白描的，不要引申和发挥，不要用感情色彩太强的词汇

概括题和写作题有明显的区别。概括题要求客观准确，而写作题则更强调应试者主观能动性。概括是基于材料的概括，绝不能脱离材料自成体系。只有当材料中涉及到特定事实的表现、原因和对策，才能按照上面的框架进行概括。假如，在材料中没有提及原因，则不需要自由发挥，在概括中，加入对原因的分析。相反，写作题则要求要结构完整，提出问题、分析问题和解决问题一个都不能少，材料中没有涉及的，也需要进行思考并补充完整。简言之，概括主要内容要以材料为准绳，概括是对材料的压缩和精简，要客观准确，决不能僵化教条对上述框架照抄照搬。

### 4. 概括主要内容与概括主要问题的区别

概括主要内容需要概括特定事实的表现、原因和对策；概括主要问题只需概括特定事实的表现和原因即可。概括主要信息，撰写情况综述、情况汇报和领导参阅材料等题型都属于概括主要内容的范畴。

## 第二节 提出对策的基本套路

提出对策的过程就是决策的过程。要想提出正确的对策，决策的过程就要严格按照程序进行的。从理论上来说，决策程序包括以下内容：

第一步，诊断问题所在，确定决策目标；

第二步，收集尽可能完备的资料与信息，为制定决策提供充分的信息保障；

第三步，依据尽可能完备与可靠的信息，对发展的趋势变化做出准确的预测；

第四步，拟定各种可行的备选方案；

第五步，对各种备选方案进行可行性与不可行性评价；

第六步，从各种备选方案中选出最优方案。

### 第一步 根据矛盾特殊性 找出问题根源

依据矛盾的特殊性原理，通过分析特定事实的现状，主要是分析其存在的负面问题，在此基础上找出这些问题产生的原因，这是提出正确对策的前提和关键。更清楚地说，这里面实际上分为两个步骤：

首先，要根据材料找到特定社会现象表现出来的消极负面影响。这部分工作实际上在前面阅读材料和概括主要内容时已经完成。

其次，根据对这种消极负面影响的分析，找到其产生的原因。

#### （一）因果分析——查找问题根源的基本办法

追根溯源的因果分析法是查找问题原因的根本方法。运用辩证思维找到问题产生的各种原因，深层挖掘问题产生的根源，这是能够对症下药的提出解决问题的对策的前提和关键。

在寻找原因的过程中要善于运用辩证思维分析。辩证思维分析就是在认识问题和分析问题时，从客观实际出发，而不是从现成的理论出发；用发展的眼光，历史地看问题，而不是



僵化静止地看问题；用普遍联系的观点看事物，而不是简单孤立地看事物。具体包括两个方面：

一是要坚持重点论，即要抓住事物的主要矛盾，抓住问题产生的根源。

二是要坚持两点论，进行多项求异分析。在寻找问题根源时不但要抓住事物的主要矛盾，也要看到事物的非主要矛盾；不但要看到内部性矛盾（内因），还要看到外部性矛盾（外因）。产生某个社会现象或问题的原因往往是多方面的，多角度的，有政治原因、经济原因、文化原因和社会原因等等。因此，要全面地、多方位地进行原因分析。根据历年公务员申论考试的情况和对未来考试的分析预测，我们认为常用的因果分析方法主要有以下三种：

### 1. 多层次分析分析，尤其是内外因分析

内外因分析是我们在提出对策和论证对策时最常用的一种方法。我们知道，内部矛盾是事物发展的内因，外部矛盾是事物发展的外因。内因是变化的根据，外因是变化的条件，外因通过内因起作用。内因和外因相互依存，在一定条件下相互转化。熟练掌握内外因的辩证关系原理对迅速找到解题思路具有事半功倍的作用。

### 2. 利益分析，即主体分析

利益分析方法是马克思主义最主要的方法论之一。马克思主义认为对利益，尤其是物质利益的追求，是一切社会矛盾运动和发展的最终动因。把历史唯物主义的物质利益原则转化成考察社会现象的方法论，这就是利益分析法。利益分析法是研究人类社会现象的根本方法。人的需要经过社会关系的过滤和渗透，就表现为人的利益。需求产生利益，利益引发动机，动机支配行为，行为导向利益目标。当行为主体的某个特定利益目标实现以后，则会产生新的需要，派生新的利益要求，引发新的动机并支配新的行为，导向新的利益目标，如此循环往复，这就是人的思想行为源于利益而又指向利益的规律。

利益分析法尤其适用于社会中利益矛盾问题的解决。例如，当前构建社会主义和谐社会的根本措施就是要构建有效协调各方利益的利益协调机制。

使用利益分析法的前提是主体分析。只有找到利益主体，才能明确各方的利益需求，从而找到满足不同主体的合理利益需求的途径，最终解决社会矛盾。

- (1) 沟通机制
- (2) 妥协机制
- (3) 落实机制

### 3. 多角度分析

辩证唯物主义认为，矛盾是多样的，产生某个社会问题的原因往往是多方面的，多层次的。因此，我们在分析问题的时候，应当从不同的方面和不同的角度对矛盾的原因展开分析。其中要涉及到政治原因、经济原因、文化原因和社会原因；要分析现实原因，还要分析历史原因；要分析内在原因，还要分析外在原因等等。总之是要全面地、多方位地看待问题产生的原因。需要补充的是，我们这里所说的多维度的原因分析，并不是指一对矛盾中必须涉及到上述的所有方面，而是提醒各位考生对问题的分析应尽可能的全面到位。

## 第二步 利用矛盾普遍性 借鉴“万能八条”

### 1. 领导重视、提高认识

- 实行一把手负责制
- 建立和完善引咎辞职制度

建立健全领导问责制度

把...纳入议事日程

加强对问题的调查研究,从源头上理清...问题的来龙去脉。

增强...的意识

倡导...的理念

各级领导干部要高度重视,树立正确的政绩观,密切关注...问题。

## 2. 加强宣传,营造氛围

电视、报纸、网络等媒体要通过各种形式宣传...,提高广大人民群众对...的认识  
舆论关注

实行典型示范

社会示范

在全社会营造关于...良好的文化氛围

## 3. 教育培训、提高素质

通过...教育培训,提高广大领导干部的...素质

通过...教育培训,提高广大工作人员的...素质

通过...教育培训,提高广大人民群众...素质

## 4. 健全政策法规、完善制度

建立健全各项制度(法律),做到有法可依

激励制度/利益相关制度/分工制度/规则制度/惩罚制度

决策制度:包括社情民意反映制度、社会公示制度、社会听证制度、专家咨询制度、决策的论证制和责任制

## 5. 组织协调、形成机制

形成深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的科学决策机制

预防应急机制(编制应急预案,增加人力、物力、财力储备)和保障机制

组织机制、协调机制:包括派工作组/成立专门机构/增加人员等等

建立完善各种监督机制

形成信息的反馈机制

## 6. 增加投入、依靠技术

在...方面,大力增加财政投入

增加对...的财政和贷款支持

依靠...技术,解决...问题

## 7. 加强监管、全面落实

加强社会监督(群众监督),设立举报热线(举报信箱)

媒体监督(舆论监督)

领导(上级)监管

加强检查(事前、事中、事后全时段、全方位的监督检查)

全面整顿

建立完善系统严格的评价、考核的指标体系

加大整顿力度

违法必究,执法必严:严厉查处和惩处责任人

发现问题及时纠正,对顶风违纪的行为从严查处,绝不姑息。

有权必有责,用权受监督,违法要追究(强调制权)

## 8. 总结反思、借鉴经验

走向成功的三个条件:付出努力、找对方向、掌握技巧

8



总结……的经验教训

借鉴国内外的各种先进经验

## 关于“万能八条”需要强调的一个问题

我们提出的“万能八条”体现了矛盾的普遍性，但是我们决不能忽视矛盾的特殊性，在提出对策时要把辩证思维和发散性思维相结合。俗话说，“有的放矢”、“一把钥匙开一把锁”、“一个萝卜一个坑”，我们在强调矛盾的普遍性，重视“万能八条”的同时，必须重视矛盾的特殊性，注意运用发散性思维，具体问题具体分析，针对不同的社会问题灵活地提出解决问题的各种策略。所以从这个意义上说，“万能”是相对的，而不是绝对的，要注意组合应用。实际上，所谓的“万能”应该这样来理解：“万能八条”其实不是万能的，但没有“万能八条”是万万不能的。

因此，在提出对策时，思维要发散，可以参照“万能八条”，但千万不能照搬照抄，使“万能八条”变成了一种教条，更不能被其束缚住我们的思维，要根据实际问题的具体情况提出对策，“万能八条”中提到的内容，能用则用，如果不合适，也没有必要面面俱到。

## 万能八条举例

### 维持稳定的对策措施

#### 二、增强主动性，掌握主动性，打好主动仗

##### 一要主动承担责任。

胡锦涛强调：“各级党委要自觉承担起维护稳定的第一责任。我们必须牢记，发展是硬道理，是第一要务；稳定是硬任务，是第一责任。发展是政绩，稳定也是政绩。没有稳定这个前提条件，什么事情也干不成，已经取得的成果也会失去，更不可能实现又好又快发展。”

同志们都要切实担负起政治责任和领导责任，把维护社会稳定和做好北京奥运会安全保卫工作摆上重要日程，摆在更加突出的位置，投入更多的精力，亲自组织研究，亲自动员部署，亲自协调解决问题，亲自督促检查，“做好自己的事，看好自己的门”，确保一方平安，以本的稳定促进全国大局的稳定，以各地的稳定确保首都的稳定。

##### 二要主动分析形势。

##### 三要主动对敌出击。

##### 四要主动排查化解矛盾。

##### 五要主动加强社会管理。

##### 六要主动加强舆论引导。

各地区各有关部门要统筹国内国际两个大局，充分利用各种新闻媒体和宣传渠道，进一步加大舆论引导的力度，切实占领舆论制高点，始终打好宣传主动战。

#### 三、明确职责任务，强化工作措施，切实抓好落实。

##### 一要切实在领导责任上狠抓落实。

稳定压倒一切，责任重于泰山。各地区各部分各单位一把手要以身作则，切实承担起维护社会稳定的第一责任，把做好北京奥运会安全保卫工作作为当前维护社会稳定的第一位的任务，深入基层、深入一线、深入现场，面对面地研究解决问题，面对面地指导工作，面对面地督促检查。要层层落实领导责任，确保责任到位、组织措施到位、协调指导到位，做到不消除隐患决不放过、不解决问题决不放过。

##### 二要切实在工作任务上狠抓落实。

每项任务是什么、谁来干、怎么干，都要明确具体。要把最放心的干部放在最不放心的

岗位上，把工作做得深而又深、细而又细、实而又实，决不能浮在面上，决不能空转缺位。

### **三要切实在应急准备上狠抓落实。**

### **四要切实在协作配合上狠抓落实。**

众志成城，无坚不摧。各地区各部门各单位一定要牢固树立全国一盘棋思想，雷厉风行地贯彻中央统一部署，加强协同配合，形成统一指挥、整体联动、灵敏畅通、运转高效的工作格局，凝成强大合力，打好整体战、攻坚战。

各地区各部门要主动沟通情况，积极协作配合，处理好跨地区跨部门的问题，决不允许推诿扯皮、敷衍了事。重大情况、重大问题要及时上报，决不允许迟报漏报、隐瞒不报，贻误战机。

### **五要切实在责任追究上狠抓落实。**

落实责任，必须严格实施责任追究。各地区各部门从现在起就要加大督查力度，加大处理力度。凡是因为工作不落实、不到位、不负责任造成严重后果的，要严肃追究当事人及相关领导的责任。

## **结合“万能八条”，关注党中央、国务院处理三鹿奶粉事件的基本措施：**

### **对策 A：略写**

9月13日，党中央、国务院对此高度重视，对严肃处理三鹿牌婴幼儿奶粉事件专题做出部署。

一是立即启动国家重大食品安全事故Ⅰ级响应，成立由卫生部牵头、质检总局等有关部门和地方参加的国家处理三鹿牌婴幼儿奶粉事件领导小组。

——领导重视，组织协调，形成机制的应用

二是全力开展医疗救治，对患病婴幼儿实行免费救治，所需费用由财政承担。

——增加投入，依靠科技的应用

三是全面开展奶粉市场治理整顿，由质检总局负责会同有关部门对市场上所有婴幼儿奶粉进行全面检验检查，对不合格奶粉立即实施下架。

——加强监管，全面落实的应用

四是尽快查明婴幼儿奶粉污染原因，组织地方政府和有关部门对婴幼儿奶粉生产和奶牛养殖、原料奶收购、乳品加工等各环节开展检查。

——组织协调，加强监管的应用

五是在查明事实的基础上，严肃处理违法犯罪分子和相关责任人。

——加强监管的应用

六是有关地方和部门要认真吸取教训，举一反三，建立完善食品安全和质量监管机制，切实保证人民群众的食品消费安全。

——形成机制，总结经验，借鉴反思的应用

### **对策 B：详写。**

9月19日，国务院办公厅19日发出通知，要求各地区、各部门认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署，以对人民群众高度负责的精神，进一步做好婴幼儿奶粉事件处置工作。通知要求：

一要切实加强组织领导。各地、各有关部门主要负责同志要把处理婴幼儿奶粉事件作为当前的一项重要工作，亲自抓、负总责。各地都要建立领导机构和工作机制，及时解决有关问题，稳妥地做好婴幼儿奶粉事件的处置工作。

### ——领导重视，组织协调，形成机制的应用

二要全力救治患病婴幼儿。要加强对患病婴幼儿特别是农村和边远地区患病婴幼儿的筛查，对因食用含有三聚氰胺婴幼儿奶粉患泌尿系统结石症的婴幼儿给予免费检查、治疗，务求使患病婴幼儿尽快恢复健康。免费治疗所需费用由同级财政预拨垫支，中央财政对确有困难的予以适当支持。事件责任查明后，再按有关法律法规由责任企业赔付。卫生部门要统筹安排好医院检查力量，加强技术指导，保证诊断检查和医疗救治的需要。

### ——增加投入，依靠技术的应用

三是质检部门要对奶制品进行全面检查。对检查不合格的奶制品，企业应当主动召回，各级工商部门负责组织全部下架、召回和封存。消费者要求退货的，按照原购买价格给予退货，并如实登记。对合格的奶制品允许继续销售。

### ——加强监管，全面落实的应用，针对已出厂的产品

四要对奶制品行业开展全面整顿。质检总局会同工业和信息化部、农业部、工商总局等部门负责部署，具体整顿工作由地方政府负责组织实施，要通过全面整顿，使奶制品生产和市场秩序有一个根本性的改观。地方政府要帮助奶农扩大销售渠道，要求生产企业按合同收购。农业部、财政部要研究对奶农的扶持政策，确保奶农利益不受大的影响，促进奶制品行业健康发展。

### ——加强监管，全面落实的应用，针对奶制品行业

五要确保奶制品质量安全。质检部门要向所有奶制品生产企业派驻监管人员，监督企业对进厂原料奶质量和各生产环节进行严格的检查，对每一批出厂成品进行严格检验，对进出口奶制品严格执行检验检疫制度，确保所有奶制品符合质量标准。

### ——加强监管，全面落实的应用，针对未来的生产

六要保证奶制品市场供应和价格稳定。各地政府要组织企业扩大质量合格奶制品生产，增加货源投放市场。商务部要会同各地加强对奶制品市场的每日监测，做好产销衔接和区域调剂，确保奶制品供应，满足群众需求。

### ——全面落实的应用

七要依法严肃处理相关责任人。对查出的奶制品质量安全问题，要彻底查明原因，依法惩处违法犯罪分子，对负有责任的企业、监管部门和地方政府领导干部严肃追究责任。

### ——加强监管的应用，针对责任主体。

八要加强宣传引导工作。充分利用各种新闻媒体，及时、主动、准确发布相关信息，让群众了解真实情况。

### ——加强宣传，营造氛围的应用

九要切实维护社会稳定。严密防范、及时发现、严厉打击扰乱市场秩序和危害社会治安等违法犯罪活动。

### ——加强监管的应用

通知强调，各地区、各有关部门要切实负起责任，加强协调配合，狠抓工作落实，及时、果断、有序、有效地解决好可能出现的各种问题，全力保障人民群众的身体健康和生命安全。

要仔细对比上述两个措施不同，对策 A 较对策 B，进一步明确了实施措施的部门和具体内容，更具系统性和可操作性。

### 事件解决过程中各部门的分工协作：

#### “Ⅰ级响应”发出以后——中国政府全力处置“三鹿奶粉”事件

9月13日，党中央、国务院启动国家重大食品安全事故Ⅰ级响应机制，成立应急处置领导小组，由卫生部牵头，国家质检总局、工商总局、农业部、公安部、食品药品监管局等

部门和河北省人民政府参加，共同做好三鹿牌婴幼儿配方奶粉重大安全事故处置工作。

### 卫生系统：夜以继日救治患儿

“I 级响应”就是救人、救人、再救人！

三鹿牌婴幼儿配方奶粉重大安全事故发生后，全国卫生系统和医疗专业工作人员立即行动起来，认真细致地对患儿进行了筛查诊断和医疗救治。

为了使患儿得到及时、有效的诊治，连日来，卫生部组织专业技术力量研究工作标准，科学规范患儿诊断治疗；紧急部署医疗救治工作，并组织相关专家对各地相关医疗机构的医生进行诊疗业务快速培训；组建诊疗专家组，协助各地医疗机构开展医疗救治工作；实行免费诊疗，确保先行救治；做好统计汇总，及时跟踪信息。

13 日国务院宣布对因服用三鹿牌奶粉而患结石病的患儿实行免费治疗后，全国各地医疗机构正在垫付资金，争分夺秒救治病人。考虑到城乡接合部，县、乡（村）特别是边远农村地区食用问题奶粉的婴幼儿比较多，卫生部提出“救治患儿永远是第一位的”，要求广大医务工作者深入到边远地区，入乡进村，最大限度地找到病人，并集中到县级以上的医疗机构进行集中救治。

### 质检系统：检测所有奶制品，24 小时不间断

“I 级响应”就是 24 小时守备。

国家质检总局 9 月 14 日上午召开了全国质检系统食品安全工作紧急电视电话会议，传达贯彻党中央、国务院关于进一步加强食品安全有关工作部署及对三鹿婴幼儿奶粉受三聚氰胺污染重大安全事故作出的重要指示精神，就质检部门的应急处置工作和近期有关工作做出全面部署。

会议要求各级质检系统必须认真按照党中央、国务院的部署，按照 I 级响应启动应急机制。要切实解决三鹿婴幼儿奶粉问题和加强食品安全工作，作为当前的一项重要政治任务，举一反三，彻底检查、深入整治，全面加强各个环节的工作。

会议紧急部署派出四个工作组到河北、广东、黑龙江、内蒙古督促检查三鹿婴幼儿奶粉重大安全事故的应急处置工作。要求各地质检部门和机构彻底检查所有乳制品企业和所有乳制品，重点检验三聚氰胺等卫生安全指标。凡是不合格的，要立即责令企业停止生产、停止销售，查封成品。对于已经进入市场的，要立即配合有关部门，采取下架、退回、召回等措施，绝不能继续造成新的危害。

会议还要求各级质检部门对监管工作进行一次全面检查，确保所有的监管制度落到实处。同时要严格落实问责制，对相关企业和直接责任人，必须严肃查处。

### 工商总局：不让一包“问题奶粉”有机可乘

“I 级响应”就是隔离全部危险。

国家工商行政管理总局 13 日发出紧急通知，要求各地工商行政管理机关立即开展奶粉市场清查工作，一经发现 2008 年 8 月 6 日前生产的三鹿牌婴幼儿配方奶粉，责令经营者停止销售、立即全部下架，并依法处理。

工商总局还会同有关部门将三鹿集团尚未出库的 2176 吨婴幼儿奶粉全部封存，对上市销售的该品牌婴幼儿奶粉全部回收，尤其是对散落在边远地区和销售者手中的少数产品，一路追收到底，不让一包“问题奶粉”有机可乘，危害人民。

工商总局负责人表示，对已经封存和回收的受污染的万余吨奶粉，将在质检部门的监督下全部销毁。

### 农业部：切断不合格牛奶的源头

### 走向成功的三个条件：付出努力、找对方向、掌握技巧

12



“Ⅰ级响应”就是屏蔽所有隐患。

三鹿牌婴幼儿配方奶粉重大安全事故发生后,农业部迅速要求各地农牧部门迅速成立生鲜牛奶质量专项检查工作小组,逐级落实农产品质量安全属地管理责任,明确工作制度,确保工作到位、人员到位、措施到位,按时完成专项检查任务,杜绝不合格生鲜牛奶流入市场。

14日,农业部还决定对内蒙古、黑龙江、河南、河北、山东、陕西、新疆、北京等奶业生产大省(区、市)的50个重点县,以及奶制品消费重点城市开展生鲜牛奶质量安全专项监测。各地将组织开展生鲜牛奶质量安全监测。

与此同时,加大对标准化奶牛养殖小区(场)和机械化挤奶站的管理力度,引导养殖户集中饲养,加强养殖环节的技术培训,推行标准化规模养殖模式。所有规模养殖场(小区)都要建立投入品记录和动物疫病治疗记录。严禁使用和添加国家明令禁用药品,严格执行休药期。奶牛养殖小区和养殖场要设立奶源质量管理监督员,负责奶源管理、奶站监督工作,坚决打击生鲜牛奶掺假制假的违法行为。

农业部要求,各地畜牧饲料主管部门要对辖区内的奶牛饲料生产企业和奶牛养殖场(小区)自配料进行全面检查,杜绝在饲料中添加违禁药物和有害化学物质。各饲料生产企业要严格落实生产记录、产品留样观察和可追溯制度,保证饲料产品质量安全。对非法生产、经营和添加违禁药物和有害化学物质的企业,要依据有关条例,坚决打击,严厉查处。

15日起,农业部先后派出6个督导组,分赴北京、河北、内蒙古、黑龙江、河南、新疆6个牛奶生产重点省份,深入基层奶牛养殖场(户)、饲料企业、奶站、乳制品企业和超市等场所,调研分析三鹿奶粉事件对产业的影响、了解原料奶和乳制品生产销售情况、了解奶站经营管理情况、了解奶牛饲料基本情况。

### 政法系统:快侦快破,加紧调查

“Ⅰ级响应”就是还受害人以公道。

连日来,公安机关对抓获的犯罪嫌疑人迅速开展了讯问、调查和取证工作,力争做到快侦快破,在证据确凿的基础上,立刻移送检察机关审查,依法打击违法犯罪活动。

## 第三步 评估对策的科学性和有效性

### 一、如何判断对策的有效性

**首先,对策要有针对性。**

所谓对策的针对性,也就是要针对问题提出方案。它包括两个方面的含义:其一,对策应该与所给材料的倾向性相吻合。其二,实施对策方案要紧紧围绕前面概括材料所提出的主要内容,切中要害对策的针对性,形象的说,就是“一把钥匙开一把锁”、“一个萝卜一个坑”。所谓的“锁”和“坑”就是存在的问题。所谓的“钥匙”和“萝卜”就是解决问题的对策,它们之间是一一对应的关系。如果不能使你所提出对策的指向和存在的实际问题相一致,那么你的对策就是无效的。

**其次,对策要有可行性**

提出的对策必须是可行的,不能是不切实际的空想,妙谈三千却百无一用的建议是答题的大忌。可行性对策有两个限制条件:

一是要符合虚拟人物的身份

二是符合政府职能,具有可操作性。

**第三,对策要有合情、合理、合法性(要符合政府部门的职能)**

文章提出的对策必须符合社会的伦理道德规范、国家的法律法规、党和国家的路线、方



针政策。如果对策违背了上述的任何一项，都是不可行的。

## 二、分析对策有效性的万能模式

**A 选项提出的对策不正确，因为该对策不具有针对性 / 可行性 / 合理、合情、合法性，具体来说……**

## 第三节 分析问题的基本套路

### 一、分析评论两个或两个以上看似矛盾的观点

**模式：**材料中提出的两种思路 / 观点 / 理念分别是 A 和 B。A 的积极性表现在…… / 在……方面存在明显的优势 / ，但是在……则存在明显的局限性 / 不足；B 的积极性表现在…… / 在……方面存在明显的优势 / ，但是在……则存在明显的局限性 / 不足。因此，我认为，我们应当把 A 和 B 结合起来，在……方面发挥 A 的优势，在……方面发挥 B 的优势，使相辅相成，相互促进。

### 二、分析评论某个特定的社会事实或社会现象

**模式：**\*\* 事件既有合理性的一面，又有不合理的一面。其合理性表现在……；其不合理性表现在……。其实质在于……。因此，我们应当辩证地看待问题，对于 \*\* 事件，要具体问题具体分析 / 要因地制宜，要……，不能一概而论。

### 三、辨析题目内容与材料内容的异同

实际上就是阅读理解题。

### 四、分析对策的有效性

### 五、SWOT 分析——一种极有可能考到的分析方法

SWOT 分析方法是现代管理学中的一个基本方法。主要是通过分析和评估企业的实际情况，提出企业的发展战略。即根据企业自身的既定内在条件进行分析，找出企业的优势、劣势及核心竞争力之所在。其中，S 代表 strength(优势)，W 代表 weakness(弱势)，O 代表 opportunity(机会)，T 代表 threat(威胁)，其中，S、W 是内部因素，O、T 是外部因素。按照企业竞争战略的完整概念，战略应是一个企业“能够做的”(即组织的强项和弱项)和“可能做的”(即环境的机会和威胁)之间的有机组合。SWOT 方法的重要贡献就在于用系统的、辩证的思想将这些似乎独立的因素相互匹配起来进行综合分析，使得企业战略计划的制定更加科学，更加全面。

目前为止，SWOT 分析方法在历年的公务员考试中并没有考过，但是不等于将来也不会考。在我看来，随着对公务员在公共管理方面能力的提高，SWOT 分析方法在未来几年的申论考试中有可能涉及，可能考察考生作为公务员策划推销政府资源，设计政府发展战略的能力。

## 第四节 申论文章的写作套路

**走向成功的三个条件：付出努力、找对方向、掌握技巧**

14

申论就是“申而论之”。“申”可以理解成申述、申明、引伸，“论”则是议论、论说、论证。申论就是针对特定事实提出对策并展开论述，表明自己观点或言论的文章。申论要求在准确把握一定客观事实的基础上，作出必要的说明和引伸，然后发表中肯见解，提出方略，进行论证。

申论文章是特殊的议论文。

## I 关于审题：

①审明问题的类型方式：议论文 / 建议 / 报告 / 请示 / 讲话稿

②审出限制条件：论述的内容（重点分析原因还是对策） / 虚拟身份 / 字数（不超过 / 多于 / 左右等等）

## I 关于论点

### 1. 确定论点的原则

①高远：要有政治高度，结合理论热点

②概括：选择一个具有概括性的论点，不要拘泥于细节，大题小作，否则容易跑题、偏题。

③正确：坚持正确的政治价值选择，立足人民的政治立场。论点正确是议论文的起码要求。

④鲜明：赞成什么，反对什么，要非常鲜明，不能模棱两可，含混不清。

⑤新颖：论点尽可能新颖、深刻，能超出他人的见解。但是这一点很难，不能强求，从阅卷的要求来说，这是锦上添花的事情。

### 2. 确定论点的方法：

时代背景+鲜明观点+一般套话+特定事实

在土地资源日益紧张的形势下，必须全面落实科学发展观，切实规范政府行为，加强土地资源的循环利用，有效保护土地这一关系国计民生的命脉。

### 3. 突出论点的方法：

前后照应

①文章的题目就是论点

②第二段单独成段，点明论点。第一段概述材料的主要内容，紧接着第二段要点明论点。

③文章的每个分论点要扣住总论点，每段开头或结尾回扣总论点。

④最后一段总结总论点

当然，这几处照应最好不要单调地重复论点，应注意用灵活的语言进行表述。

## I 申论文章的结构

三段式结构

提出问题（怎么了）：概述材料、引出论点。

分析问题（为什么）：分析原因。

解决问题（怎么办）：解决方案。

**总的原则：结构完整，不要超过7段**

三种模式：

**走向成功的三个条件：付出努力、找对方向、掌握技巧**

15

### 1. 重在提出对策：策论文

第一段——开头

第二段——分析原因

第三段—第五段——提对策

第六段——结尾

### 2. 重在分析原因：政论文

第一段——开头

第二段—第四段——分析原因

第五段——提对策

第六段——结尾

### 3. 重在分析矛盾：评论文

第一段——开头

第二段—第三段——分别分析矛盾

第四段——提对策

第五段——结尾

## I 申论文章的五个得分突破点

### （一）提纲或框架

提纲的内容（文章的框架）

1. 标题

2. 开头 / 总论点

3. 每一段的开头和结尾

4. 结尾

### （二）标题

标题最好是中心论点，或者反映中心论点。主题力求醒目、简练。

例如：

①介词短语式：

以科学发展观统领……

②动宾式：动词+宾语

树立……观

开创……局面

例：《树立以人为本的安全观》、《转变政府职能，切实依法行政》、《多管齐下，切实维护社会公正》

③主谓式：主语+谓语

……的核心是……

……的关键在于……

例：《利用外资的关键在于提高质量》、《追求有质量效益的速度是经济工作的重点》

在不能明确总论点的情况下，可以使用以下万能标题：

**多管齐下，……**

**为……开方抓药**

**由……现象引发的思考**

**走向成功的三个条件：付出努力、找对方向、掌握技巧**

16

……问题引发的思考

……问题带来的启示

对……现象的反思

反思……现象

透视……现象

(三) 开头的万能句式:

近年来/目前/最近一段时间, XX 现象/情况频繁出现/形势严峻, 导致 / 造成……。究其原因, 则存在多个方面……由此/针对以上导致……原因, 我们认为……迫在眉睫 / 应当提上议事日程 / 应该重视…… / 我们必须……

(四) 结尾的万能句式

万能句式 A:

常用词: 综上所述 / 总而言之 / 从以上的分析我们知道 / 从以上的分析我们看到有效解决看病难、看病贵的问题 / 解决农民工问题 / 解决上学难、上学贵的问题 / 建设资源节约型、环境友好型社会……对推动我国经济社会发展转入科学发展轨道、走上社会和谐之路, 推进全面建设小康社会, 意义重大而深远。(适用于国家问题)

万能句式 B:

……对于实现“新北京、新奥运”战略, 建设宜居城市, 构建和谐社会的首善之区, 推动首都经济社会科学发展, 意义重大而深远。(适用于北京问题)

万能句式 C:

按照以人为本, 全面、协调、可持续发展的思想, ……对于实现北京“国家首都、国际城市、历史名城、宜居城市”发展目标, 落实“新北京、新奥运”战略构想, 构建和谐社会首善之区具有重大意义。

(五) 过渡

1. 材料反映了……问题。 / 反映的主要问题是…… / 说明了一个重要现象:
2. 这个问题主要表现在: / 这些问题主要体现为: / 这个问题主要有以下几个表现:
3. 造成这些问题的主要原因是: / 主要是以下问题导致了这些现象的发生: 造成这个问题的原因是多方面的: / 何以如此呢? / 原因何在? (注意设问句的使用)
4. 党和政府 / 各级政府 / 相关部门应该采取相应措施及时克服这些问题:

## I 申论文章的语言

### 文章一: 老虎为什么这样红

早有思想大师们担忧人类将进入“虚无时代”, 凡事都变得相对起来, 真假没有绝对的界限。华南虎的公众对话如此艰难, 正是因为平凡人离得太远, 无法眼见为实; 学者依据太专业, 无法被人理解; 网络前科累累, 无法令人尽信; 官方发言, 似乎涉及财政利益, 民众不敢妄言。其实混战中, 只要有一个机构具备一锤定音的威信, 事情就不会走到如此田地。

… …

比如网络游戏, 让玩家卸下身份, 在虚拟世界重新过上另类生活; 比如偶像剧, 明明是胡编乱造, 却让观众为之哭哭笑笑。你能说它们引发的情绪体验就是假的吗? 不独华南虎, 生活中真假的界限也日趋模糊。小到穿着打扮, 大到审美倾向, 当代人无不处在人云亦云的消费符号中, 已经很难区分哪些是发自内心真正的渴求, 哪些又是被广告、舆论和社会无形

走向成功的三个条件: 付出努力、找对方向、掌握技巧

17

中加载的。跟随社会潮流，集体无意识下的选择，左右了舆论的判断，真理本身的真假、轻重反而变得面目模糊。再加上社会分工精细，每个人都局限为流水线上一个渺小的零件，实在难以一窥复杂全貌。而当各方权威得出截然相反的结论时，究竟谁才是对的，已然无法判断。所以，早有思想大师们担忧人类将进入“虚无时代”，凡事都变得相对起来，真假没有绝对的界限。华南虎的公众对话如此艰难，正是因为平凡人离得太远，无法眼见为实；学者依据太专业，无法被人理解；网络前科累累，无法令人尽信；官方发言，似乎涉及财政利益，民众不敢妄言。其实混战中，只要有一个机构具备一锤定音的威信，事情就不会走到如此田地。可惜多元的社会，谁也不服谁，谁也不信谁，结果在舆论泡沫中，虚火越烧越旺。

退一步讲，公共领域的争论，从来不惧泡沫，不畏谎言，因为大家相信真理越辩越明，此前轰轰烈烈如孙志刚事件，推动了收容遣送条例废止，劳资纠纷促使劳动合同法修改，一些民生热点即使措施尚未到位，也会引发全社会的治理共识。那么华南虎掀起的风暴之大，究竟对社会有何裨益？焦点意义何在？也许，它真的只是当代社会虚无面的一例映照罢了，在于从负面提醒大家：技术更替、媒介发达、信息环绕的当代社会，人们可能反而会被繁复优势蒙住双眼，作茧自缚。当简单的事实都无法还原时，像《黑客帝国》般的荒诞未来，其实离人们并不遥远。

## 文章二：从华南虎照事件看完善我国信息公开制度

2月3日，陕西省人民政府针对媒体和公众关注的华南虎照片一事，就省林业厅违反政府新闻发布制度问题发出通报。2月4日，陕西省林业厅诚恳接受省政府的批评，并公开了向社会公众的致歉信。（2月5日新华网）

在致歉信中，陕西省林业厅虽然称违反了《陕西省政府信息公开规定》和《陕西省人民政府办公厅关于建立政府新闻发布制度的意见》的有关规定，但有关责任人受到怎样的处罚却只字未提。

在笔者看来，公众难以知道有关责任人的处罚情况，一个重要的原因就是在《陕西省政府信息公开规定》和《陕西省人民政府办公厅关于建立政府新闻发布制度的意见》等规定中很难找到相关处罚规定。《陕西省政府信息公开规定》中指出：有下列情形之一的，主管机关应责令其改正；情节严重的，由监察机关或者主管机关对负直接责任的主管人员和其他直接责任人员给予行政处分：不履行主动公开义务或者不及时更新主动公开内容的；不提供或者不及时更新本机关政府信息目录的；对属于公开范围的政府信息，向申请人隐瞒或者以其他理由拒绝提供的；违反规定收费的；其他违反本规定的行为。

如果对照这个规定，华南虎事件很难看出违反了五种情形中那一种，既不属于不履行主动公开义务，也不属于隐瞒或者以其他理由拒绝提供的，更没有违反规定收费的情形发生。正因为如此，一些相关人员即使在缺乏实体证据的情况下，也能宣布发现了华南虎，即使在许多质疑声中，仍然有一些人肆无忌惮地力挺华南虎是真实存在的。

这种状况不能不反映出我国信息公开制度中存在着一些漏洞。翻开我国有关信息公开的



制度，我们不难发现，其最大着眼点是放在如何及时公开上，许多规定对不及时公开或隐瞒不公开的责任人都规定了相关处罚，可是对虚假公开却很少规定该如何处罚。

信息公开有两个基本要义，一是及时公开，二是公开信息不能虚假。可是在实践中，我们只重视了前者而忽视了后者，正是对后者没有相关制度的约束，才导致了华南虎事件的发生。其实类似的事情不仅仅只有一个华南虎，如有的地方为了骗取更多的资金，任意扩大灾害损失等等，华南虎事件给我们敲响了警钟。

笔者以为，如果没有相关制度约束，恐怕很难杜绝下一个华南虎事件的发生，因为在虚假、不按程序办的背后，可能存在着许多经济利益。就华南虎事件而言，如果镇坪县真的存在华南虎，建立自然保护区可能就顺利成章了，得到中央的资金投入，吸引更多的游客自然也就不在话下了。

华南虎事件也许是一个偶发事件，但是我们也必须看到，一旦虚假公开信息泛滥，或者信息不按相关程序公开，不仅会影响政府形象，降低政府公信力，还有可能在突发事件中影响政府部门的正确决策，造成不必要的损失。因而，为维护中央大力推行的透明政府建设，必须制止这样发布虚假公开信息的行为，中央和地方政府都应在相关规定中加大对这类行为的处罚力度，决不能让任何人有制度空子可钻。

两篇文章都是关于华南虎照片事件的评论，很明显，两篇文章在语言、观点和逻辑上都有非常明显的区别。文章一是典型的杂文评论，语言犀利风趣，结构零散，以“虚无”为议论重点。而文章二则是相对规范的申论问题，语言平实稳重，结构严谨，按照提出问题、分析问题和解决问题的逻辑谋篇布局，透过华南虎照片事件反思我国的信息公开制度，颇有深意。

### 申论文章语言的基本要求：

通顺

流畅

规范

## I 公文式申论文章

### （一）讲话稿

#### 1. 特点

权威性：贯彻上级的指示精神，实施本级的决定，对分管的工作提出指导性意见

思想性：领导讲话一定要有理论色彩

周全性：考虑到方方面面，讲问题要全面

鼓动性：激励和调动各方面的积极性

对象性：

#### 2. 结构

(1)标题（多为主题句）

(2)称谓（同志们 / 先生们、女士们 / 朋友们等，视具体情况而定，尽量全面）

(3)主体

走向成功的三个条件：付出努力、找对方向、掌握技巧

19

①开头：开门见山，提出问题 / 简要概括讲话的背景、目的、任务

②为什么：分析所讲问题发生的原因

③怎么样：提出措施

④结尾：强调主题 / 表示态度 / 表示感谢 / 抒发感情 / 展望未来

## （二）公文

意见：无行文方向

报告：上行文（概述内容要详细）主要工作内容和工作经验

请示：上行文（请示内容要详细）

通知：下行文（通知政策要详细）

### 通用结构：

(1)标题（多为主题句）

(2)主送机关（可以省略）

(3)主体

①概述问题

②分析原因

③提出对策

(4)结尾：需请上级机关批准、批复或予以批转等

(5)制发机关与成文日期

## 三、范文举例：

### 杜绝“黑砖窑事件”的关键在于保障农民工权益

6月8日,《新京报》报道,32名被砖场老板从郑州和西安火车站诱来的民工被困山西砖场成“劳奴”。由此,山西黑砖窑事件成为媒体关注的热点。这类极端事件折射了当前大部分农民工权利无保障、尊严被辱没、人身受控制、利益遭损害的境遇。当前,有效杜绝黑砖窑事件的关键在于通过采取各项措施保障和维护农民工的各项权益,这也是统筹城乡发展、促进社会和谐、实现科学发展的当务之急。

造成农民工权益缺失的原因何在呢?抛开部分黑心企业主良心的泯灭等主观偶然性因素不谈,造成这种状况的原因不外乎三个方面。一是体制性障碍。当前我国城乡对立的二元结构是农民工权利、尊严和利益缺失的根本原因。城乡二元结构的存在使农民工在就业、社会保障、子女教育、医疗卫生等方面都遇到了体制性壁垒,致使农民工不能享受到和城市职工一样的社会福利、公共服务,从而游离在政府监管视野的边缘。二是政策法规的缺失。当前,我国《劳动法》规定企业义务的一些条款因缺乏制度刚性和执行力度,往往弱化了农民工们获取合法权益的诉求。三是监管缺位或监管不力。政府对企业,尤其是小城镇的私营企业的用工状况的监管处于一种松散状态。工商、税务、质监、建设、劳动、土地、环保等机构的监督和管理属准入性或生产性监督和管理,有交叉重叠,比较松散,没有形成合力,对企业违法行为的监管比较滞后。况且,这些机构并不监管工人的生存状况,出了问题也只能依靠公安等司法机关,并且多停留在“民不告,官不究”的状态,农民工的人身权益实际上处于无人监管的状态。另外,对中介机构监管不力也是导致农民工利益受损的重要原因。由于监管力量不足,各有关部门缺乏有效协作,致使监管漏洞较多。

在当前尊重人性、崇尚公正、谋求和谐的时代背景下,我们的政府和社会有责任,更有义务切实采取多种措施,从维护社会稳定、构建和谐社会的角度,保障和维护农民工的各项

权益，把农民工从各种不公正的“囚笼”中解放出来。

要保障和维护农民工的各项权益，就必须彻底打破城乡二元结构，构建城乡一体化的户籍制度和就业体系。首先，解决农民工的户籍问题，要从统筹城乡发展全局的高度作出新的制度安排，一要降低城市户口的“含金量”，二要弱化农村人口迁徙的“寻租”动机，三要完善农村土地承包制度。其次，农民工问题实质是就业问题。要树立就业优先的原则，彻底改变重城镇、轻农村，重市民、轻农民的就业观念和相关政策，把农业内部、农村区域和农民进城就业一并纳入国家就业计划，分类实施。近期的重点应该是，把解决好农民工就业问题作为构建城乡一体化就业体系的突破口，制定政策法规，明确工作措施，纳入国民经济和社会发展“十一五”规划。

要保障和维护农民工的各项权益，就必须健全农民工权益保障制度。权益保障缺失是农民工问题的症结所在。要在全社会树立权利面前人人平等、机会面前人人平等、城乡之间人人平等的理念。进一步清理和废止对农民工的各项歧视和限制政策，坚决制止向农民工的收费和变相收费。尽快出台保护农民工权益的政策，重点解决农民工工伤、医疗、失业、养老四大保险缺失的问题。与此同时，着手组织起草关于农民工权益的法规。依法保护农民工权益是治本之策。成立一个农民工管理和服务的部门和机构，理顺农民工工作的关系，抓紧制定农民工就业规划、农民工工作政策措施，切实维护权益，具体指导就业，协调管理事务，提供社会服务。

要保障和维护农民工的各项权益，就必须强化农民工输出地和输入地培训，提高农民工自身素质。培训农民工，实际是造就新一代产业工人。农民工输出地要抓农村富余劳动力转移前的基本技能培训，主要措施是扩大“阳光工程”的实施规模，提高补贴标准，试行农民工“培训券”，使更多的农村富余劳动力在转移之前得到一定的知识和技能培训。农民工输入地要抓好转移后的农民工专业技能培训工作，特别要充分发挥用工企业培训农民工的积极性，在政策和资金上给予一定的支持。

总之，要真正把“现代包身工”从权益缺失的氛围中“解放”出来，就必须实现农民工权利意识的觉醒，从各方面切实保障农民工权益，防止农民工兄弟对法治社会与和谐社会的期待变成美丽的肥皂泡。

## 多管齐下全面推进节能降耗工作

近年来，国际能源和资源性产品价格暴涨，我国经济发展面临严峻的成本压力和资源性产品的供应安全问题；经济发展与环境的矛盾日趋尖锐，在某些地方，环境污染问题已经影响到居民的正常生活和企业的正常生产。此外，应对全球气候变暖是全世界面对的迫切问题，作为能源生产和消费大国，减少污染和温室气体排放，也是我国应该承担的责任。可以说，节能减排已经到了刻不容缓的时刻。

虽然随着技术和装备的进步，我国工业产品的能源消耗近二十年呈持续下降趋势，但是工业化和城市化的快速推进，人民生活水平的提高，都会增加对能源、资源的需求，增加对环境的压力，因此实现节能减排目标的任务非常艰巨。要实现节能减排目标，必须综合运用行政、法律、经济手段和宣传教育的配套措施，调动政府、企业和社会的积极性，多管齐下、全面推进节能降耗工作。

一是充分发挥政府的主导作用。正确处理经济增长速度与节能减排的关系，真正把节能减排作为硬任务来抓。建立健全节能减排工作责任制和问责制，地方各级人民政府对本行政区域节能减排负总责，政府主要领导是第一责任人。把节能减排各项工作目标和任务逐级分解到各地和重点企业，将节能减排指标完成情况纳入各地经济社会发展综合评价体系，作为政府领导干部综合考核评价和企业负责人业绩考核的重要内容实行“一票否决”制。

二是加大政策的调控力度。把节能减排作为当前宏观调控的重点，通过严格的土地、信贷、项目审批、进出口关税和配额、差别电价等措施，坚决遏制高耗能、高污染产业过快增长；加大淘汰电力、钢铁、建材、电解铝、铁合金、电石、焦炭、煤炭、平板玻璃等行业落后产能的力度；全面实施节约和替代石油、燃煤锅炉改造、热电联产、电机节能、余热利用、能量系统优化、建筑节能、绿色照明、政府机构节能以及节能监测和服务体系建设等十项重点节能工程和水污染处理、燃煤电厂二氧化硫治理等减排工程；启动第二批循环经济试点，加快节能减排技术产业化示范和推广，促进资源的综合节约利用。进一步修订完善《产业结构调整指导目录》、《外商投资产业指导目录》、《加工贸易禁止类商品目录》等促进产业结构调整的政策措施。

三是加快节能减排法律法规和管理制度建设。加快制定、修订节约能源法、循环经济法等节能减排的有关法律法规，加大节能减排的监督检查和执法力度。对没有完成节能减排任务的企业，强制实行能源审计和清洁生产审核；对未按规定建设和运行污染减排设施的企业和单位，公开通报，限期整改；对恶意排污的行为实行重罚，追究领导和直接责任人员的责任，构成犯罪的依法移送司法机关。建立和完善节能减排指标体系、监测体系 and 环境影响评价制度，加强重点企业以及发电、建筑、交通运输等领域的节能减排管理制度建设和管理。

四是通过深化改革消除制约节能减排的体制性和机制性障碍，建立有效的激励约束机制，利用经济手段激励引导企业节能减排。积极稳妥推进煤、油、气、电、水等资源性产品的价格改革，按照补偿治理成本原则提高排污单位排污费征收标准，健全矿产资源有偿使用制度，建立生态环境补偿机制，完善促进节能减排的财政政策、税收政策。通过价格机制的作用，将能源和环境的成本内化到企业的生产决策中去，将节能减排与企业的经济效益紧密结合起来，引导企业自觉地实施引进新技术、改造旧设备、发展循环经济、推行清洁生产等节能减排行动。

五是动员全社会的力量参与到节能减排行动中来。节能减排不仅是企业和政府的事情，还必须依靠全社会的力量。通过广泛的新闻宣传，使全社会了解节能减排的重要性、紧迫性以及国家采取的政策措施，提高全民的节能环保意识，在全社会树立节约资源、保护环境的良好风尚，从而形成以政府为主导、企业为主体、全社会共同推进的节能减排工作格局。

## 节能减排须多措并举

近年来，在国家宏观调控指导下，各地区、各部门共同努力，节能减排取得了一定成效。但是，仍然存在能源消耗高、淘汰落后生产能力进展缓慢等问题，特别是今年以来，部分高耗能高污染行业生产增长过快，产品出口大幅增加，投资有所反弹，节能减排形势严峻。这些问题引起了各方面高度重视，各地区各部门必须充分认识节能减排的重要性和紧迫性，下定决心，解决存在的问题。

首先，要更新发展理念。要坚决摒弃片面追求 GDP 增长而不计能源资源环境成本投入、只重视物质财富积累而忽视人的全面发展、只考虑当代人不顾及后代人的发展理念，坚持走以人为本，全面、协调、可持续发展的科学之路，实现速度质量效益相协调、投资消费出口相协调、人口资源环境相协调，真正做到又好又快发展。

其次，要调整产业结构。我国经济发展方式粗放、经济结构不合理、区域经济发展不平衡以及 GDP 增速仍是各地政绩的主要考核指标等问题的存在，阻碍着节能减排目标的实现。为解决这些问题，应认真做好节能减排的调查研究，深入重点部门、行业、企业，分析结构调整、科技创新和提高管理水平对节能降耗的作用，研究节能降耗指标的科学性，确立统一标准，加快发展先进制造业和能源、资源消耗比较少的产业，加快调整和淘汰劣势企业、产品和落后工艺。同时，调整能源结构，充分挖掘可再生能源开发的潜力，积极发展清洁能



源。

第三，加强行业准入管理，有效控制高耗能高污染行业过快增长。各地区及相关部门要严把土地、信贷两个闸门，提高市场准入门槛，坚决清理纠正对高耗能高污染行业的优惠政策，严格控制新建高耗能项目。加快淘汰落后生产能力，研究建立落后产能退出机制，确保落后生产能力的淘汰和产业结构的优化。

第四，要依靠科技进步。要实施国家重大科技专项，力争在重点优势领域取得突破；支持高效节能产品推广、重大节能项目建设和重大节能技术示范；引导企业积极开展技术创新活动，形成一大批集研发设计制造于一体、具有国际竞争力的企业；健全知识产权保护体系，激发全社会的创造活力，促使经济增长由主要依靠资金和物质要素投入带动向主要依靠科技进步带动转变。

第五，要深化体制改革。要逐步形成有利于转变经济增长方式、保障节能降耗顺利推进的体制机制。深化行政管理体制改革，减少行政审批；积极稳妥地推进水、电、成品油、天然气等重要资源性产品价格改革；加快金融改革与创新，引导信贷资金投向节能减排、技术进步等有利于增长方式转变的领域。要加快培育转变经济增长方式的市场主体，提高产业集中度和集约化经营水平。

第六，要强化法治。要尽快把实践中、改革中形成的节能措施和有益经验上升为法律，制定和修订一批法律法规，进一步完善节能法律法规体系和相关的标准体系。加强法律普及和执法检查，坚决防止和纠正有法不依、违法不究、执法不严，形成依法节能的良好氛围。

节能减排对于贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会，对提高人民生活质量、维护中华民族长远利益，具有极其重要而深远的意义。各地区各部门各企业要进一步增强紧迫感和责任感，下大力气，下真工夫，实现“十一五”规划确定的节能减排目标，履行政府向人民的庄严承诺。

## 以制度公正促社会和谐

在经历了“效率优先”的改革之后，中国社会从来没有像今天这样强烈地呼唤公平正义。一方面，国民经济呈现持续快速发展，人民群众生活水平不断提高；另一方面，由于收入分配差距在拉大，不少人利益受损、心理失衡，群体性事件和恶性事件时有发生。如果不及及时化解这些矛盾，我们很可能陷入“经济发展了，社会矛盾却加剧了”的境况。因此，党的十六届六中全会明确指出，“社会公平正义是社会和谐的基本条件”。可以说，公平正义实现的程度，在一定意义上就是社会和谐达到的程度。

“制度是社会公平正义的根本保证。”要实现社会公正，必须采取综合措施，最根本的是要建立健全制度。这是因为，当前社会公平正义不足的主因在于，社会上仍大量存在“人治”大于“法治”的现象。这就要求我们在实现公平正义的过程中，不仅要发挥好人的积极性、主动性和创造性，更要确保制度的规范性、稳定性和长期性。制度既是规范人们行为的“标尺”，也是促进公平正义理念形成的“助推器”，更是社会公正进步成果的“凝结”。以制度公正促进社会和谐建设，正变得十分紧迫和关键。

当前，紧抓制度公正，力促社会和谐，要着力把握住几个关键环节。

首要的是树立制度的权威。从某种意义上说，我们最缺乏的不是制度，而是对制度的信仰和尊崇。没有制度的无上权威，制度就可能成为强权的附庸或道具。特别是部分领导干部和执法人员有法不依、执法犯法的行为已经严重削弱了法制的权威，影响了政府的公信力。一些地方盛行的“摆平”现象，其思想根源就在于信奉权力至上、金钱万能和人情第一，丧失了对法律和规则应有的尊崇。

其次是要加强制度创新。要按照以人为本、公平正义等原则的要求，对已有制度进行修



正和完善,不断推动制度创新。在我们现存的不少制度中,仍或多或少地存在着有违公平正义原则的规定,成为社会不公、难以和谐的制度之源。举例说,某省从2004年开始实行文件审查制度,仅一年多时间,在110件省级红头文件中就有60%的文件因存在违法违规问题被修改。因此,必须大力提高制度建设的科学性和合理性,在制度建设中最大限度地体现公平正义,从而使这种制度能够保障公平正义。

再次是要把握住制度完善的重点。党的十六届六中全会从解决当前最突出的问题出发,从构建社会主义和谐社会的战略目标出发,提出了需要进一步加强和完善的六个方面的制度,包括:完善民主权利保障制度,巩固人民当家做主的政治地位;完善法律制度,夯实社会和谐的法理基础;完善司法体制机制,加强社会和谐的司法保障;完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化;完善收入分配制度,规范收入分配秩序;完善社会保障制度,保障群众基本生活。

最后也是最重要的,是抓好制度落实。温家宝总理有这样一句名言:“执行力是政府工作的生命力。”政府有没有执行力和公信力,最重要的是能不能做到有法必依、执法必严、违法必究。一个公正的制度,如果在执行中走样,或者有的人执行,有的人不执行,也会使公平变为不公平,使正义变为不正义,失去用制度来保障公平正义的作用。

## 以创新促和谐,推进社会管理体制改革

钟 君

今年以来,国务院先后出台了《关于进一步加强新时期信访工作的意见》、《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》、《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》、《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》等重要文件。这表明在社会分层日趋多元、利益矛盾愈加复杂、社会整合和社会控制任务日益繁重、社会公共产品相对短缺的背景下,以创新求和谐,不断改革计划经济体制下形成的社会管理体制,积极创建促进社会和谐的新体制已经提上议事日程。

大力推进社会管理体制改革创新有着深刻的现实动因。党中央和国务院不失时机地提出社会管理体制改革的创新的任务,具有极为重大的战略意义。首先,改革和创新社会管理体制是全面建设小康社会的迫切要求。目前,人民生活总体上达到小康水平,同时收入分配差距拉大趋势还未根本扭转,城乡贫困人口和低收入人口还有相当数量,统筹兼顾各方面利益难度加大;其次改革和创新社会管理体制是推动社会和谐的客观要求。只有不断推动社会管理体制的改革和创新,才能有效应对当前社会分层日趋多元、利益矛盾愈加复杂、社会整合和社会控制任务日益繁重的现实情况,从而促进社会和谐;给为重要的是,改革和创新社会管理体制是实现全面协调可持续科学发展的必然要求。当前经济社会发展失衡是制约经济社会科学发展的重要因素。只有通过不断推动社会管理体制的改革和创新才能实现经济社会的协调发展和良性互动,从而真正实现科学发展。

社会管理体制的改革是一项综合的庞大的创新工程,需要经过坚持不懈而富有智慧的探索。为推动社会和谐,实现科学发展,必须在全局和战略的高度,开拓思路、多策并举,有重点、有步骤的逐步推进社会管理体制的改革和创新这一重大历史性任务。

其一,社会管理体制改革的创新的重点内容,是要努力建立社会利益的协调机制,舒缓社会紧张,平和社会心态,促进社会和谐。党中央明确提出构建和谐社会的四个着力点,扩大就业、完善社会保障体系、理顺分配关系和发展社会事业,这些也是推进社会管理体制改革的创新的着力点。工作要做实,重心要下移,优先解决广大群众最迫切需要解决的问题。这一步做到了,才能为进一步开展更广泛、更深入的社会管理体制的改革以及整体推动改革开放事业创造良好的社会氛围。完备的社会管理体制是比建立社会主义市场经济体制更为浩大而艰巨的社会建设和改造工程,需要从长计议,稳步推进。

其二，社会管理体制改革创新的前提条件是加大对社会发展和社会事业的投入。这是政府履行社会管理职能最实在的表现。而评价政府效能的一个重要指标就是看用于政府本身的管理成本与用于受益对象的资金的比例。在国际上，一般认为服务型政府的基本标志是60%以上的财政预算要用于社会发展，中国当前的投入是远远不够的。可喜的是，最近几年，中央和各级地方财政对社会发展和社会事业的投入不断加大，城乡最低生活保障制度、免费的九年义务教育、农村新型合作医疗等都在大力推进之中，社会事业投入严重不足的局面开始有所转变。这是符合全面建设小康社会战略部署的，也是全国老百姓尤其是中低收入群众的福祉。

其三，社会管理体制改革创新的关键是明确政府和社会的责任分工。我们这个13亿人口的大国，历史和现实的国情又非常复杂，再庞大的政府也不可能包揽全部社会事务。在目前我国社会自治能力较弱、社会组织发育不健全的情况下，应进一步发挥公众参与的作用，将公众参与的方式方法制度化、法制化，真正维护和确保公众和社会组织对社会管理的参与权。要创新政府公共服务的提供方式，努力实现社会管理的科学化，建立健全重大决策听证、质询、公示、论证以及责任追究等制度，减少公共决策的随意性，做到公平管理、透明管理。

其四，社会管理体制的改革和创新，难点在于新的运行机制的探索和创造。在经济领域成功地实行了市场化改革以后，社会管理是否可以市场化？经验证明，市场机制在社会领域的作用范围是有限的。在某些社会领域，市场机制的作用是正面的；而在另一些领域则是负面的，无节制地在社会领域尤其是公益事业领域实行“市场化”、“产业化”，难免走偏方向。社会生活比经济生活复杂得多，在社会生活中起作用的不仅有市场机制，还有法律的、伦理的、心理的、文化的机制，让这些机制各得其所，各展其能，而又相互补充、相互协调，就必须创造综合的机制系统。

总之，社会管理机制的改革和创新，对于解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题，对于形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面，对于推动我国经济社会转入科学发展轨道具有重大的战略意义，需要我们在实践中不断加以推进。

## 有效平抑物价事关民生大计

钟 君

CPI（居民消费价格总水平）数据已连续3个月触及或突破3%警戒线，物价上涨的压力越来越清晰地呈现在公众与政府面前，从猪肉、方便面到成品油，每一次涨价都刺激着大众的神经，使普通百姓的生活质量受到了较大影响。有效平抑物价事关大众的切身利益，事关民生大计，事关社会稳定。我们必须站在全局和政治的高度，站在解决民生问题的战略高度，多策并举、多管齐下，采取多种措施有效平抑物价，维护社会稳定。

相关部门分析，当前物价上涨的原因来自多个方面。一是当前国际市场粮油及初级产品价格上涨、生产成本增加。由于石油价格持续上涨，美国等国家大规模开发生物能源，对玉米、大豆等粮食需求量大幅增加。这导致国际市场粮价大幅度上涨，进而拉动了国内粮食价格上升，并影响到以粮食为原料的食用油、肉、禽、蛋、奶等主要副食品价格。二是供求结构失衡。由于去年上半年生猪价格跌到谷底，导致生猪存栏下降，去年下半年生猪价格开始进入周期性上涨阶段。部分地区出现的疫情，也加剧了生猪供应的紧张。三是少数经营者趁机合谋涨价、哄抬价格等现象，扰乱了正常的市场秩序，损害了群众的利益。

在着力解决民生问题，努力促进社会和谐，不断推进科学发展的今天，面对物价不断上涨的趋势，当务之急是清醒地认识物价上涨形势的严峻性，增强紧迫感，加大工作力度，制定和落实各项政策措施，迅速行动，狠抓各项促进生产稳定市场供应政策措施的落实，保证市场供应，有效平抑物价，切实维护副食品价格稳定。

首先，要切实平抑物价，必须进行行政干预。一是要制定并下发实施有关的补贴政策，

并保证各地把补贴政策按时兑现到农民手中；二是要切实落实“菜篮子”市长（行政领导）负责制。充实和完善负责制的内涵，进一步强化责任，明确任务，全面落实中央的各项部署和要求，尽快采取一切有效措施，加强对副食品生产的扶持，切实保障市场供应；三是要加强监督检查。发展改革委要会同财政、农业、商务、工商、质检、银监、保监等部门和单位，尽快组成联合督查组，采取重点督查和抽查相结合的办法，检查各地政策落实情况，及时纠正出现的偏差，研究解决政策落实中出现的新情况、新问题。四是要实行严格的问责制。各地区、各有关部门贯彻落实中央作出的决策部署的情况，要作为对领导干部综合考核评价的重要内容。凡玩忽职守、徇私舞弊、不落实、不执行中央出台的各项政策措施及相关工作要求的，或组织不力、政策落实不到位造成严重后果的，要追究有关地方人民政府或部门负责人的领导责任。

其次，要切实平抑物价，必须严格价格执法。各级人民政府要立即组织开展副食品价格专项检查，打击各种价格违法违规行为，重点查处经营者串通定价、合谋涨价的行为，捏造散布涨价信息、囤积居奇、哄抬价格的行为，短缺数量、偷工减料、以假充真、以次充好等欺诈手段变相提高价格的行为。要坚决制止对各类商品的豪华包装，降低成本，杜绝浪费，减轻消费者负担。对查出的违法违规行为，价格等有关部门要及时处理，并进行曝光。同时，要强化价格监测预警，发现异常要及时查明情况，采取有效措施，妥善应对，确保市场稳定。

最后，也是最根本的，要有效避免物价上涨带来的副作用，最根本的还是健全我国的社会保障体制，加快收入分配改革步伐。当坚硬的市场规则撞击到民生防线的软肋之上，单靠行政力量抑制卖家们涨价的企图，只是权宜之计。物价上涨对我国最大的考验在于，我国的社会保障体制是否到位，收入分配改革是否跟得上。因此，面对物价上涨，我们必须切实安排好困难群众的生活，要妥善安排低收入群体生活补助，采取适当提高低保标准和最低工资标准、发放临时补贴等措施，确保低收入居民生活水平不降低。

总之，在依靠行政力量抑制物价上涨的同时，政府应及时给予民生福利关怀，增加社会福利和公众福祉，从根本上消除或缓解物价上涨带来的负面影响，这事关民生大计，对于维护社会稳定，促进社会和谐具有非同一般的意义。

## 开创农村文化工作新局面

王秀真

党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，这将成为今后一个时期党和国家工作的重点。而在“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的新农村建设方针中，我们看到的是对农村物质文明和精神文明的双重要求。也就是说，所谓新农村，不仅仅是农村经济的一翼突进，而是农村整体文明的腾飞。

从这个意义上说，文化应该在新农村建设中发挥不可替代的作用。首先，文化是精神文明建设毋庸置疑的主力军；其次，农村经济建设的主体是农民，我们必须把培养、提升农民的综合文化素质作为一项长期的基础性工作来抓。

近年来，我国对农村文化建设的投入不断增加，实施了送书下乡、文化信息共享、送电影下乡等一系列重大文化工程，农村文化建设处于不断上升的阶段。但是，由于我国农村人口众多，文化工作底子太薄，农村文化的发展与农民群众迅速增长的文化需求相比，还存在着不小的差距。主要是农村文化的供给数量少，质量差，远远不能满足农民的需要，“看书难、看戏难、看电影难”的现象普遍存在。比如，时下正是农村冬闲时节，本应是开展各种文化活动的好时候，但许多农民却无所事事，只能蹲墙根，晒太阳。由于健康文化缺位，如今在农村一些地方，赌博盛行、迷信成风、低俗色情表演不断，破坏了淳朴的乡风，也造成了许多让人头痛的社会问题。

造成这些问题的原因何在？一是投入明显不足。2004年，在全国文化事业费仅占全国



财政总支出 0.4%的情况下,农村文化经费又仅占全国文化事业费的 26.5%;二是文化基础设施落后。截至 2004 年 7 月,全国农村乡镇中,有 23687 个文化站需要新建、改建;三是为农村服务的公共文化机构运转存在较大困难。2004 年全国共有 720 个县级图书馆无购书经费,文化馆、文化站由于经费紧缺不能正常开展业务,多数县级电影公司难以正常运转,许多县级剧团有名无实,无法正常演出。

建设社会主义新农村的伟大实践,要求我们必须采取更为有力的措施,更新发展思路,创新内容与形式,开创农村文化工作新局面。

首先,要认清农村文化工作的重要性。

长期以来,一些地方政府对农村文化的领导存在两个突出问题。一是“软”,只重经济建设不重文化建设,一手硬一手软,使得农村文化工作被虚化。二是“偏”,在文化整体工作上,又只重城市不重农村,只重在城市里建设博物馆、大剧院等标志性建设,不重在农村开展春风化雨的文化活动。对此,各级领导要统一认识,把农村文化工作纳入重要的议事日程,纳入干部晋升考核指标,加大工作力度。同时,要加大对农村的文化投入。目前,各地正在制定经济社会发展的“十一五”规划,应借此机会将农村文化建设纳入当地的经济社会发展全局,加大投入。

其次,要加强农村公共文化服务体系建设。

为农民提供公共文化服务是政府的责任。近年来,农村公共文化服务体系建设虽然取得了一定的成绩,但是离结构合理、发展平衡、网络健全、运营高效、服务优质、覆盖农村的要求还相差很远,下一步,应该从完善县级文化馆和图书馆、乡镇综合文化站、行政村文化活动室入手,完善公共文化服务体系建设。与此同时,要借即将在全国展开的文化体制改革的东风,加快公共文化服务机构的内部改革,建立一种良好的机制,提高其为农民服务的效率和质量。

最后,要扶持农民自办文化和发展文化产业。

多年来,各级政府都很重视“文化下乡”工作,这些活动也确实为活跃农民的文化生活发挥了重要作用。但是,在注重“送”的同时,我们还应该重视培育农村文化的内生机制,让农村“土生土长”、“不走”的文化发展壮大起来。

从目前情况看,一要重视、扶持民间的“自乐”活动。现在,许多农村都产生了一些自娱自乐的民间文艺团体,深受群众喜爱。对此,各地政府要大力支持,通过积极组织花会、灯会、赛歌会等活动,促进它们的发展。二是要发展文化产业。我国农村有着丰富的文化资源,通过引导各种市场主体对其进行开发,则不仅可以生产出丰富的文化产品,满足农民的文化需要,而且可以增加农民收入,发展当地经济。

尽管农村文化工作目前还面临很多困难,但只要我们在思想上予以重视,工作上敢于创新,相信农村文化一定会得到大发展,在促进新农村建设、满足农民文化需求、以及提高农民素质上发挥应有的作用。

## 树立以人为本的安全观

孙爱东

春节将至,忙碌了一年的人们都需要休整放松。然而无论是为了赶任务,加班加点,还是走亲访友、娱乐休闲,我们切莫对安全放松警惕。“魔鬼就在细节中”,思想上的一时疏忽,工作中的丝毫大意,都有可能酿成惊天大祸。

岁末年初,历来是安全事故多发期。黑龙江七台河矿难教训还在总结,又闻河北唐山刘官屯矿难,再传河南寺沟煤矿透水事故;吉林辽源医院大火刚灭不久,广东中山酒吧火灾接踵而来;震惊全国的松花江水污染仍在处理,广东北江又出现令人惊悚的污染事件。血淋淋

的矿难、逝者家属的悲痛、城市大停水的不便、火烧医院的惨烈，屡屡敲击着我们紧绷的神经，同时也在警醒我们，树立以人为本的安全观刻不容缓。

重特大事故在岁末年初频发，这其中的原因值得我们深思。

为遏制矿难频发势头，中央出台了许多文件。然而，一方面是国务院红头文件三令五申、明确指示，另一方面却是企业置若罔闻、我行我素。我们依然记得，国家安监总局局长李毅中在黑龙江七台河东风煤矿事故现场怒斥矿长和总工程师的镜头——“你们连小煤窑主都不如！”作为全省安全质量标准化建设“明星矿”的东风煤矿矿长，竟然不了解中央下发的重要文件，简直匪夷所思。国有大矿尚且如此，小煤窑更让人担忧。

政府部门执法不严格、监管不扎实、责任不到位，也是事故频发的重要原因之一。一些矿无证开采，常年超产，有些非法矿山甚至在监管人员“鼻子底下”开采。“知道不知道？知道为什么不管？管，为什么不听？”李毅中对一些执法人员的质问，可谓击中问题的要害。官煤勾结，官员入股，权钱交易使个别监管者放弃了自己的责任与使命。

更令人发指的是，一些矿主利欲熏心，对人民群众的生命财产麻木不仁。有的矿主为了己一己之私，明知生产中存在巨大安全隐患，却不采取任何措施，反而鼓励工人快干多挖。更有甚者，私自关闭报警系统。这些矿主无疑成了矿难的帮凶。

分析安全事故的原因，我们不难发现，不少安全事故的发生不是思想不重视，而是制度没落实；不是监管不到位，而是利益驱动使然；不是天灾，而是人祸。这种在生产中只看到利润看不到职工，只看到金钱看不到生命，只见物不见人的观念，与时势不符，与中央精神相逆，必须得到彻底纠正和全面清理。

人民是社会的主人，“人民的利益高于一切”。面对安全事故多发势头，我们必须树立以人为本的安全观。对重特大安全事故，党中央高度重视，胡锦涛总书记、温家宝总理等中央领导同志多次作出重要指示，始终关心人民群众的冷暖安危。“对矿工负责，对人民负责，对后代负责”，温总理去年元旦赴陕西陈家山煤矿慰问矿难家属时的讲话，让人记忆犹新。

最近中央又专门发出通知，要求各部门在节前集中开展一次安全生产隐患排查和整改治理行动，全面消除事故隐患，坚决防止各类重特大事故发生。中央的要求和目的很明确，就是要以对党 and 人民高度负责的精神，举一反三，采取切实有效措施，坚决遏制重特大事故多发势头。

树立以人为本的安全观，就必须加强安全生产制度的落实和监督。工作中，我们并不缺乏制度，但在不少地方，制度却成了一纸空文。制度写在了墙上，挂在了嘴上，却没有落实到行动上。制度一旦变成了装饰品，其作用就消失殆尽。制度源于实践，凝结着血的教训。因此，我们在忙于制定制度的同时，要更加注重制度的执行和监督。对那些有令不行、有禁不止的人严加惩罚，使其付出沉重的代价。

树立以人为本的安全观，就必须摆正人与发展的关系。发展为了人民，发展依靠人民，发展的成果让人民共享。人民是发展的动力，造福人民更是发展的目的。发展需要速度，但人民更需要安全。企业的利润、领导的政绩等与人的生命相比，都是微不足道的。作为官员必须真正做到“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”，作为企业绝不能忽视安全，唯利是图，本末倒置。

树立以人为本的安全观，就必须鞭挞形式主义、官僚主义。安全生产责任大如山，那种表面上轰轰烈烈、实际上无所作为的形式主义贻害无穷。政府是人民的“守夜人”，负责守护人民的生命财产安全。落实中央政令，各级主管部门应切实转变作风，抓工作不能停留在开会、发文件上，一定要敢抓敢管，抓实抓严，通过抓好落实，消除法律政令的“肠梗阻”现象，维护人民的利益、法律的尊严和政府的权威。

国家需要发展，社会需要和谐。搞好安全生产，减少伤亡事故，是当下人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。确保群众过个欢乐、祥和、安定的节日，是我们各级政府承担



的责任，也是执政为民的具体体现。

**结束语：**

**是非审之于心**

**毁誉听之于人**

**得失安之于数**

**钟君与各位亲爱的兄弟姐妹共勉**

**2009 年春**