



# 解读新政府

国计民生重大问题施政取向

中共党史出版社

责任编辑：吴江

图书在版编目（CIP）数据

解读新政府：国计民生重大问题施政取向 / 乔木主编  
北京：中共党史出版社，2003.4  
ISBN 7-80136-873-8

. 解... . 乔... . 社会主义建设 - 问题 - 研究 -  
中国 . D61

中国版本图书馆CIP数据核字（2003）第021384号

解 读 新 政 府  
——国计民生重大问题施政取向  
乔木主编

出版发行：中共党史出版社

通讯处：北京9723信箱 邮编：100029

地址：北京朝阳区安外小关东里10号院（北门10号楼）

电话：(010)64946059 传真：(010)64968014

经 销：新 华 书 店

印 刷：北京星月印刷厂

880×1230毫米 32开 11.5印张 230千字

2003年4月北京第1版 2003年4月第1次印刷

印 数：3000册

ISBN 7-80136-873-8/D·121

定 价：22.80元

# 序：期待新政府

“我深知人民的期待，我绝不辜负人民的期望。一定要以人民给我的信心、勇气和力量，忠实地履行宪法赋予我的职责，殚精竭虑，鞠躬尽瘁，不负重望。”

3月18日，在十届全国人大一次会议闭幕后举行的记者招待会上，共和国新任总理温家宝代表刚刚组建的新一届政府，向全国人民作出了这样的承诺。性格温和稳健、做事严谨务实的“平民宰相”温家宝，这几句话说得铿锵有力，掷地有声。

这不禁让人想起了五年前的3月。同样是在全国人大闭幕后举行的记者招待会上，被外电称为“性格总理”的朱镕基也说过这样一句话：“不管前面是地雷阵还是万丈深渊，我都将勇往直前，义无反顾，鞠躬尽瘁，死而后已。”这句感人至深的名言曾让守候在电视机前的亿万中国百姓热泪盈眶，至今仍许多人的耳畔回响。

同样的场合，同样的身份，虽然是出自不同的两个人之口的两句不同的话，却有着同样丰富的内涵，同样的令人感动。如今，以朱镕基为总理的前一届政府已经在人民代表如潮般的掌声中谢幕，把他们孜孜以求的“勤政、廉洁、务实、高效”的行政目标和昭然政绩永远地留在了人民心中。现在，人民把

目光转向了继任者，转向了新一届政府。

中国人民有理由充满期待。去年11月召开的中国共产党第十六次全国代表大会提出了全面建设小康社会的奋斗目标，描绘了未来二十年中国发展的美好前景。在把前景变成现实的路途上，领头雁的作用至关重要。十六大闭幕以来的几个月里，以胡锦涛同志为总书记的新一届中央领导集体，给全党全国各族人民留下了深刻印象。人们期待新一届的国务院领导班子能把对党负责和对人民负责高度统一起来，把落实中央的部署和实践人民的愿望高度统一起来，将党的主张和人民意愿转化为实现宏伟蓝图的实际行动，在全面建设小康社会的开局阶段，推进中国经济持续、健康、稳定发展，再创一个不平凡的、从胜利走向胜利的五年。

人民对新政府的期待既迫切，又是实实在在的，这可以从今年两会召开前几家权威媒体进行的一次联合调查结果中看出。调查的主题是：你最关心的两会内容是什么？短短三天时间内，有万余人参加了网上投票。在这万余名网民的投票中，“选举新的领导人”位列第一；“有关就业和社会保障的政策变化”列第二位，达到31.73%的比例；“有关财富再分配调节的新政策”列第三位，比例为30.67%；“新一轮国务院机构改革方案”排位第四，达到29.70%的比例；“人大代表、政协委员为谁说话，都说了什么”排位第五；“有关三农问题的政策变化”排位第六，所占比例为22.71%——但这个比例也许与网民这个群体所处的生活环境有关，如果放到传统媒体上去投票，也许这一项的排名将非常靠前，因为毕竟中国有九亿农民。调查结果既反映了当前中国社会中相关问题的突出存

在，又充分表明普通百姓对关系自己切身利益问题的高度关注。在这几个问题中，除了第一、第五个以外，其余几个恐怕将成为新政府最“头痛”的问题——因为，这些问题的形成都是“冰冻三尺，非一日之寒”，又关系到国计民生和社会稳定，十分急迫，需要下大力气去解决：

——尽管1998年起的政府机构改革影响深远，成效显著，但仍属过渡性质。政府职能没有转变到位。政府仍在“越位”，管了许多不该管、管不了也管不好的事。现行行政管理体制中的一些深层次矛盾和缺陷越来越突出，已经不能适应经济和社会发展、改革深化的要求。

——我国城乡居民收入差距的不断扩大日益严重，已经超过了国际公认的警戒线。并且，不同收入阶层形成不合理的“金字塔”型分布。如果任由这种差距发展下去，将会引发比较严重的社会问题。

——中国的劳动力市场目前面临来自约1400万下岗失业人员、1.5亿农村富余劳力和近1000万城镇年度新增劳力的巨大压力。据权威预测，中国未来3—5年，每年城镇需安排2200—2300万人就业，即使经济保持百分之七到八的增长率，仍会出现每年上千万的“工作缺口”。解决就业问题成为我国当前和今后长时期重大而艰巨的任务。

——我老了谁来养？我得了重病怎么办？我失业了该何去何从？社会保障体制不健全，中国的老百姓难安心。我国的社会保障制度改革进行了20年，成就很大，但在打破计划经济旧体系的同时，适应市场经济要求的新型社会保障体系还不成熟，这对经济发展和社会稳定都构成威胁。

——我国是一个农业大国，有九亿农村人口，其中农业人口达七亿。实现全面小康的重点在农村，难点在农业，焦点在农民。“三农”问题已经成为关系改革开放和现代化建设全局的重要问题，是一个影响改革和现代化进程的难题，同时也是一个历史问题、社会问题和政治问题，牵一发而动全身。

天降大任。凡此种种难题，都等待着新一届政府来破解。令人欣喜的是，新政府对中国的国情有深刻的了解，对人民关注的问题有清醒的认识，能够想人民之所想，急人民之所急。温家宝总理在新闻发布会上，以详细的数字和事实说明了这些问题的重要性，将这些问题归入“摆在我们面前的主要问题”之列，并在阐述新政府的目标和施政纲领时谈到了解决问题的措施。人们可以从中感受到充分的信心和希望。

“苟利国家生死以，岂因祸福避趋之。”新政府用忧国忧民的民族英雄林则徐的两句诗表明了自己的态度和决心。我们有理由相信，一个和人民心心相印的政府，一定能够不负人民的厚望。

编者

2003年3月

主 编：乔 木

撰稿人：《管中窥豹》：

清华大学政治与管理学博士 乔木

《机构改革》：

中国人民大学行政学博士 齐国华

《调节贫富差距》：

北京大学经济管理学博士 周常辉

《扩大就业》：

清华大学经济学博士 杨励

《社会保障》：

中国社会科学院法学博士 何宗强

《“三农”问题》：

中国人民大学农业经济学博士 许文平

《展望未来五年》：

中共中央党校政治学博士 穆占劳

# 目 录

## 一、管中窥豹：从种种迹象推测新政府施政取向

对待困难群众的态度,历来是评判党和政府政治走向的一个重要指标。十六大以后,以胡锦涛为总书记的新领导集体关注社会公正,关注弱势群体,体现出执政为民的强烈意识。人们有理由相信,新一届政府将贯彻执政为民的宗旨,在深化改革、促进发展的同时,实施以公平为目标的、旨在培育合理的社会群体结构所需要的社会政策。

高层动向透露积极信息.....	(2)
十六大报告已确定大政方针.....	(7)
上届政府的成功做法将得到延续.....	(10)
朱镕基八条建议指明方向.....	(12)
“两会”是破解新政府方略的钥匙.....	(17)

## 二、机构改革：变“全能政府”为“有限政府”

已经历数次“瘦身”的中国政府机构终于在 21 世纪的第三个春天以“健美”的形象示人：精干、高效、透明而又“以人为本”。政府找到了它自己的位置，明白了什么是它该管的事情、什么是它不该管的事情。最终走出新旧经济体制交叉路口的中国政府，主动寻求“自我角色”转变，这本身就是决心和信心的体现。

政府应该只做裁判员：市场经济催生改革需要.....	( 20 )
二十八个养一个：“吃饭财政”必须瘦身.....	( 25 )
一步一个脚印：改革开放后进行了四次政府机构改革.....	( 28 )
二十八个部门架构新国务院.....	( 34 )
行政管理体制的改革走向深化.....	( 38 )
解读新机构：新职责，新使命.....	( 43 )
换汤也换药：改革方案四大特点.....	( 62 )
“新药方”还要看“疗效”.....	( 70 )

### 三、调节贫富差距：建设财富“橄榄型”社会

邓小平曾经说过：“社会主义最大的优越性就是共同富裕”。要达到共同富裕的目标，就不能任由贫富差距的发展；要体现社会主义的优越，就必须遏止社会鸿沟的出现。国际公认的比较合理的收入分布应该是“橄榄型”，中等收入阶层人数应最多。在“小康社会”号角刚刚吹响之际，新政府将采取什么措施来“扩大中等收入者的比重，提高低收入者收入水平”？

平均主义走了，贫富差距来了.....	( 77 )
探问差距原因.....	( 87 )
合理的差距有积极作用.....	( 93 )
中国贫富差距已经达到国际警戒线.....	( 95 )
差距过大影响社会稳定.....	( 97 )
十六大提出要深化分配制度改革.....	( 101 )
“世纪税案”引发贫富差距大讨论.....	( 105 )
为富未必不仁，“劫富济贫”不能解决问题.....	( 109 )
调节差距：专家建议“四反”.....	( 114 )
扩大中等收入者的比重.....	( 122 )
税收政策将成为新政府的重拳.....	( 129 )

#### 四、扩大就业：首次列入宏观调控主要目标

中国的劳动力市场目前面临来自约 1400 万下岗失业人员、1.5 亿农村富余劳力和近 1000 万城镇年度新增劳力的巨大压力。政府今年首次将“新增就业”列为国家宏观调控的主要目标，对严峻就业形势予以前所未有的重视。这标志着政府工作的一大转变，从以往追求经济增长率为主转向经济增长和就业两者并重。

转轨时期的阵痛.....	( 138 )
中国城镇失业率逐年攀升.....	( 141 )
农民也有就业问题.....	( 142 )
三大矛盾加重严峻形势.....	( 147 )
追根究底：中国就业空间有多大.....	( 153 )
解决就业问题有重要现实意义.....	( 156 )
实施积极就业政策.....	( 160 )
就业难题如何破解.....	( 167 )
就业和再就业务必抓紧抓实抓好.....	( 172 )
解决失业问题需要综合治理.....	( 180 )
重中之重：下岗失业人员再就业.....	( 185 )
新政府将“新增就业”列为宏观调控主要目标.....	( 190 )

## 五、社会保障：织密公平有效的安全网

成熟的市场经济体系不仅包含着健全的社会保障体系且需要以健全的社会保障体系为基本条件。社会保障体系的不健全给正在寻找经济发展和社会稳定之间平衡点的中国政府带来了急迫的压力。为切实解决困难群众的基本生活问题,维护人民群众的切身利益,新一届政府将不断加大在社会保障体系建设方面的投入,编制一张密集牢固的社会保障“安全网”。

明天谁来保障你.....	( 204 )
社会保障是社会经济发展的“安全网”和“稳定器”.....	( 206 )
城镇弱势群体呼唤保障.....	( 210 )
农村社保：不该遗忘的角落.....	( 214 )
失业保险：为失业者打起保护伞.....	( 219 )
养老保险：让每一个老年人都安享晚年.....	( 221 )
医疗保险：使人民病有所医.....	( 225 )
社保不完善，改革难发展.....	( 229 )
从“两个确保”到“应保尽保”.....	( 238 )
劳动保障制度改革面临挑战.....	( 244 )
“十五”要求：加快形成社保体系.....	( 249 )
新政府财政预算增加社保支出.....	( 252 )

## 六、“三农”问题：以农为先增加农民收入

中共十六大将全面建设小康社会确定为新的战略目标,这个提法意味更多的是要提升农民生活水平。因为实现全面小康的重点在农村,难点在农业,焦点在农民。加快农业和农村经济结构调整,千方百计增加农民收入,被列为新政府的十项主要任务之首——无疑,这抓住了我国社会经济发展迈上新台阶的关节点。

农民收入徘徊不升.....	( 261 )
农村、农业、农民事关重大.....	( 270 )
中国经济发展的瓶颈所在.....	( 275 )
温家宝总理曾主管中国农业.....	( 284 )
中国新领导人把“三农”置于新高度.....	( 287 )
令朱镕基“最头痛”的问题.....	( 305 )
“三农”问题出路何在.....	( 310 )
以农为先：看新政府的支农举措.....	( 326 )

## 七、展望未来五年：总体趋势乐观，执政难度不小

我国政治环境稳定,改革的广度、深度将继续扩大,中国经济的市场化程度会进一步提高,从而激发出各个方面所蕴藏的活力,外国资本也会加大向中国的投入。未来的五年,我国宏观经济的总体趋势是乐观的。当然,目前我国经济和社会生活中仍然存在一些突出的困难和问题,进一步发展面临的环境仍然比较复杂,可以说执政难度不比过去的五年小。

未来五年总体趋势乐观.....	( 339 )
新一届政府执政难度不小.....	( 343 )
透视新政府今年施政方针：稳中有变，以民为本.....	( 344 )
中国经济社会将稳步发展.....	( 347 )
肩负人民的殷切期望前行.....	( 350 )

# 一、管中窥豹： 从种种迹象推测新政府施政取向

作为无产阶级执政党的中国共产党，其使命是实现全体社会成员的共同富裕。因此，关心困难群众的生活，营造社会主义大家庭的温暖环境，不仅是建设全面小康社会的必然要求，也是维护国家稳定社会安宁的重要举措。

对待困难群众的态度，历来是评判政党政府政治走向的决定性指标。对于中国共产党来说，不同历史时期任务有所不同，但为人民服务的根本宗旨一脉相承。十六大以后，以胡锦涛为总书记的中共新领导集体关注社会公正、关注弱势群体，体现出执政为民的强烈意识。人们有理由相信，新一届政府将贯彻执政为民的宗旨，在深化改革、促进发展的同时，实施以公平为目标的、旨在培育合理的社会群体结构所需要的社会政策。

又是一年的3月。

3月是繁忙的月份。春天的气息已经来临，人

们忙着筹划一年的发展大计，播种一年的希望。

3月里有几个重要的日子：5日学雷锋，12日植树节，也是纪念伟大先驱孙中山的日子，15日则是消费者权益保护日。

3月还是一个政治月。一年一度的全国人大和政协会议在北京召开，来自全国各地的数千名代表委员聚集到一起，共商国是，其意义不言而喻。

而今年的3月更加不平凡。在这次召开的人大政协换届会议上，选举产生了中国新的国家领导人和政府负责人。去年冬中共十六大产生的以胡锦涛为总书记的中央领导班子全面走上国家的政治舞台，担当起了带领全国各族人民建设小康社会的重任。温家宝接替朱镕基成为中国新一任的国务院总理，成为中国这个大家庭的“管家”。

两会期间，中国老百姓的亿万双眼睛关注着北京，关注着人民大会堂，关注着那里发生的一切。而他们所最关心的，莫过于新政府在涉及他们切身利益问题上将会有有什么新的举措。

这亿万双眼睛中充满期待。

## 高层动向透露积极信息

在过去的一年多时间里，中国困难群众受到高层极大关

注，成为海内外舆论评说中共施政的一大焦点。

——江泽民在中共十六大报告中指出，要保护先富起来人们的发展活力，“更要高度重视和关心欠发达地区以及比较困难的行业和群众，特别要使困难群众的基本生活得到保障，并积极帮助他们解决就业问题和改善生活条件，使他们切实感受到社会主义社会的温暖。”

——新当选的中共中央总书记胡锦涛在不同场合多次强调，在保障困难群众生活的工作上，有百分之一的疏漏也不行。因为，这百分之一的疏漏却造成困难群众百分之百的困难，广大干部应以强烈爱民之心解决困难群众实际问题。

——朱镕基在2002年的《政府工作报告》中强调，积极扩大就业和再就业是增加居民收入的重要途径，对弱势群体要给予特殊的就业援助，“弱势群体”首次出现在《政府工作报告》中，受到舆论广泛关注。那时，略显疲惫的朱镕基，回答CNN记者提问时坦言，“最头疼”的是农民问题，农民们“收入提高得不快，个别地方还有下降”。

——十六大开幕前后，胡锦涛、温家宝分别奔赴重庆、贵州，实地了解城乡困难群众的难处，要求各级领导干部要深入到困难多、问题多、矛盾多的地方，倾听群众呼声，体察群众情绪，关心群众疾苦，扎扎实实地帮助群众解决困难。

——2002年12月12日，新一届中共中央政治局常委会召开会议，把解决困难群众生产生活作为重大问题加以专门研究和部署。

——2002年“两会”期间，全国政协主席李瑞环曾动情说道：绝不能忘记帮助那些生活遭遇困难的群众，不能对在市场