




■主 编: 郝建秀 副主编: 杨庆蔚 李守信 王 威 王东生

SHIWU SHEHUI FAZHAN ZHANLUE YU ZHENGCE YANJIU

# “十五” 社会发展战略 与政策研究

3



 中国计划出版社

# “十五” 社会发展战略与政策研究

主 编 郝建秀

副主编 杨庆蔚 李守信 王 威 王东生

中 国 计 划 出 版 社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

“十五”社会发展战略与政策研究/郝建秀主编.

北京:中国计划出版社,2001.10

ISBN 7-80058-984-6

I. 十... II. 郝... III. ①社会发展-发展战略-研究-中国-2001~2005②社会发展-政策-研究-中国-2001~2005 IV. D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 068026 号

## “十五”社会发展战略与政策研究

主 编 郝建秀

副主编 杨庆蔚 李守信 王威 王东生

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座四层)

(邮政编码:100038 电话:63906415 63906416)

新华书店 北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

---

787×1092 毫米 1/16 18.75 印张 458 千字

2001 年 10 月第一版 2001 年 10 月第一次印刷

印数 1—2000 册

☆

ISBN 7-80058-984-6/F·518

定价:38.00 元

## 编写人员名单

主 编 郝建秀

副 主 编 杨庆蔚 李守信 王 威 王东生

编 委 (按姓氏笔划排序)

王凤玲 王东生 王 威 刘宇南 何 平 杨庆蔚

杨京平 苏 国 侯 岩 饶 权 郝建秀

编 审 小 组 苏 国 刘宇南 何 平 杨京平

主要撰稿人员 (按姓氏笔划排序)

于世利 方宏胜 王凤玲 王东生 王 威 叶晓明

任 伟 刘宇南 刘 健 刘 瑞 孙 霖 朱世宏

朱先发 何 平 余 鹏 初 阳 张吉林 张 明

李守信 李晓松 杨庆蔚 杨京平 苏 国 邹 平

陈丽佳 陈剑平 陈 宪 周长城 周和宇 侯 岩

洪永平 胡再生 郝福庆 饶 权 徐建东 贾建华

郭震威 陶 海 常铁威 黄学华 曾天山 程进军

程 勇 谢 枫

# 目 录

抓住机遇 促进发展 不断开创社会发展工作新局面(代序) ..... 郝建秀 ( 1 )

## 规 划 篇

“十五”社会发展基本思路研究 .....	( 14 )
“十五”人口、就业和社会保障重点专项规划 .....	( 23 )
“十五”科技教育发展重点专项规划(教育发展规划) .....	( 32 )
促进人力资源开发,落实“科教兴国”战略 .....	( 43 )
“十五”文化发展思路研究 .....	( 56 )

## 政 策 篇

扩大就业途径研究 .....	( 62 )
扩大服务消费的社会发展政策研究 .....	( 90 )
“十五”旅游发展政策建议 .....	( 104 )
我国城镇扶贫对策研究 .....	( 117 )
加入 WTO 对我国旅游业的影响分析及对策建议 .....	( 129 )
加入 WTO 对我国音像业的影响分析及对策建议 .....	( 134 )
人口老龄化与社会发展 .....	( 138 )

## 改 革 篇

“十五”社会保障体系的完善及策略研究 .....	( 148 )
关于我国社会福利制度改革的几点思考 .....	( 161 )
关于我国社会事业产业化战略的研究报告 .....	( 167 )
推进区域卫生规划工作,深化医药卫生体制改革 .....	( 192 )
生活质量测量方法研究 .....	( 197 )
公务员工资制度改革思路研究 .....	( 203 )
加快体育产业发展的政策研究 .....	( 216 )

## 可 持 续 发 展 篇

可持续发展原则在社会发展战略中的体现 .....	( 232 )
可持续发展战略视野中的教育 .....	( 247 )
人口与可持续发展 .....	( 251 )

可持续发展战略在卫生事业发展中的具体体现·····	(269)
中国文化的 21 世纪议程：纳入可持续发展·····	(279)
后记·····	(292)

# 抓住机遇 促进发展

## 不断开创社会发展工作新局面<sup>①</sup>

(代序)

郝建秀

新世纪和“十五”计划开局,我国现代化建设进入了新的时期。进一步贯彻党的十五大和十五届五中全会精神,以江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导,按照国民经济和社会发展“十五”计划纲要要求,全面推进各项社会事业建设,开创社会发展工作新局面的重大任务已经摆在我们面前。

### 一、“九五”计划胜利完成,社会发展进入新的阶段

在党中央、国务院的正确领导和邓小平建设有中国特色社会主义理论指引下,经过各级计委和各有关部门的共同努力,国民经济和社会发展第九个五年计划胜利完成。我国实现了现代化建设的第二步战略目标,人民生活实现了从温饱到小康的历史性跨越。

“九五”时期,经济与社会协调发展的指导思想得到进一步贯彻实施,在经济持续快速健康发展的同时,社会发展取得了长足进步,整体水平显著提高。人口增长得到有效控制,妇女的生育水平稳定在更替水平以下,人口自然增长率已低于10‰。国民素质不断提高,基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲目标基本实现,“普九”地区人口覆盖率达到85%,青壮年文盲率降到5%以下,高中阶段毛入学率和高等教育毛入学率分别达到42%和11%。医疗卫生条件不断改善,主要健康指标居发展中国家前列。文化、广播影视事业繁荣发展,广播、电视人口综合覆盖率分别达到91.5%和92.5%。旅游产业快速发展,已成为国民经济新的增长点。社会保障能力进一步增强,以城镇职工基本养老保险、失业保险、基本医疗保险为主要内容的社会保障制度基本确立。就业规模持续扩大,就业结构明显改善,“九五”城镇新增就业3560万人,城镇登记失业率控制在3%左右,第三产业和非公有经济从业人员大量增加。社会发展领域各项改革积极推进,特别是高等教育和医药卫生管理体制改革取得了重大进展。通过实施“共建、调整、合作、合并”,258所原中央部门所属院校顺利下放地方管理,形成了中央和省级政府两级办学、以地方统筹管理为主的新的体制框架。高校后勤社会化改革迈出了实质性步伐,招生收

---

<sup>①</sup> 本文是郝建秀同志2001年7月在全国社会发展计划工作会议上的讲话,编入本书时略有删改。

费、就业制度改革不断深化。根据《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》和《关于城镇医药卫生体制改革的指导性意见》要求，医疗机构按照营利性和非营利性分类管理改革正式启动，实行医药分开核算、分别管理，对于建立规范的财政补助方式和调整医疗服务价格的作用已初步显现。五年来，中央和地方各级政府加大社会事业投入力度，有效改善了基层教育、医疗、文化、广播电视等基础设施条件。与过去比较，“九五”是建国以来社会事业基本建设投资最多的时期，也是社会事业发展最快的时期。

在过去五年里，各级计划部门以高度的历史责任感和奉献精神，坚决贯彻党中央、国务院各项大政方针，努力实现观念、职能和作风三个根本性转变，坚持开拓进取，增强服务意识，充分发挥计划部门作用，取得了很大成绩并积累了宝贵经验，使我们的工作上了一个新台阶，出现了令人鼓舞的局面。

总结根本经验，一是坚持用江泽民同志“三个代表”的重要思想指导社会发展工作，把社会发展置于发展先进生产力的必要条件和动力，作为坚持先进文化发展方向的内在要求，更是视为保障人民群众根本利益的集中体现。二是坚持以改革为动力，转变政府职能，增加社会发展投入，推进社会发展管理体制和运行机制改革，调动社会各方面积极性，激发社会事业发展的蓬勃活力。三是将社会发展与经济工作紧密结合，在经济增长的同时，努力促进社会协调进步，将经济发展的成果及时转化为人民群众共享的物质和精神文明成果。这些根本经验是宝贵的财富，我们要不断坚持和发扬。总结“九五”工作，我们有以下几方面深刻体会。

**第一，完善计划手段，引导社会事业健康协调发展。**在社会主义市场经济条件下运用计划手段进行宏观调控，是我们面临的新课题。五年来，社会事业计划的内容、方法和手段随着市场改革的深化，逐步向宏观性、战略性和政策性转变。适应改革和发展的需要，国家计委积极推动社会发展计划改革，不断改进社会发展综合计划指标体系。取消或调整了一部分计划指标，不再编制中专招生计划，将普通专科招生计划下放地方，取消部门和国有企业职工工资总额计划，研究“农转非”计划和政策管理的新形式，将工作重心转向加强对上述领域的政策研究和发展趋势的跟踪监测，既减少了大量琐碎和不必要的具体工作，又能集中精力加强对重点领域的调控力度。各地计委结合实际，积极加强与国家计委的工作互联互通，强化招生计划的调控，推进区域卫生规划实施，努力探索社会发展评价指标体系等，在完善宏观调控手段方面也取得许多新的成效。

**第二，充分发挥投资导向作用，重点加强社会发展薄弱环节和优先领域。**五年来，国家计委切实加大对贫困地区的投资倾斜，通过制定专项投资规划，明确发展目标和建设内容，带动地方投入，使基层社会事业基础设施条件有了进一步改善，充分发挥了中央专项资金和国债资金的导向作用。一是加强了基础教育办学条件。国家计委安排9.1亿元“国家扶贫教育工程”专项资金，覆盖了22个中西部省份的510个国家扶贫重点县，建设农村小学2921所。二是推动高等教育重点学科和基础设施建设。高等教育“211工程”一期建设取得可喜成绩，安排中央专项资金28亿元并带动各方面投资150多亿元，全国98所高校取得了一批优秀教学科研成果，为高等教育注入蓬勃生机与活力，促进了学术带头人在良好的环境中更快成长，加强了产、学、研联系和结合，也提升了办学层次和水平。安排高等教育国债投资50.1亿元，建设教学、实验、科研设施项目951个，总建筑面积1015万平方米，为高等学校扩大招生创造了条件。三是实施了“农民健康工程”。根据县医院建设规划，国家投资专项资金3.8亿元，支持316所贫困县医院建设。农村卫生“三



项建设”成效显著，国家补助投资 4.2 亿元，各级政府配套和自筹近 200 亿元，完成了 80% 左右的乡镇卫生院、县妇幼保健站、防疫站的改造任务，基本形成了农村卫生服务网络。四是实现了村村通广播电视工程目标。中央专项资金 2.2 亿元，加上部门、地方配套共计 14.6 亿元，使全国贫困地区 10 余万个行政村解决了收听、收看广播电视的问题。五是启动实施“计划生育流动服务车”项目，安排专项资金 1.2 亿元，首批采购的专用手术车已分送至 377 个国家级贫困县投入使用。六是加强了旅游基础设施建设。安排 13 亿元旅游国债资金，建设项目 112 个，带动社会投资 130 亿元，对于刺激消费、加强扶贫、扩大就业、促进经济增长发挥了积极的作用。七是不断改善基层文化设施条件，新建、改扩建县级图书馆、文化馆 650 个，建成文物保护设施 329 个。这些项目的建设，产生了很大的影响，深受人民群众欢迎，发挥了显著的社会效益和经济效益，被誉为“民心工程”、“凝聚工程”。

**第三，努力开拓创新，增强工作的主动性。**为了当好政府的参谋和助手，各级计划部门都在“三个转变”上下了不少功夫，以有所作为取得了应有的位置，这方面有许多生动事例。例如，在内需不足的宏观形势下，国家计委提出扩大高校招生带动有效需求和利用国债资金加强旅游基础设施建设刺激经济增长的举措，反映了把握全局的能力。江苏省计委提出《关于建设社区服务业示范区促进再就业的意见》，上争取省政府的支持，下协调有关部门共同参与，对推动本地社区服务业发展、启动服务消费市场、扩大就业和再就业发挥了积极作用，并开创了一个新的工作领域；上海市计委提出发展上海教育产业的基本思路，对推动社会事业产业化做了有益的探索。其他省区市同样有不少好的经验，各地可以根据实际情况，相互学习借鉴。

**第四，上下配合，形成合力，努力成为社会发展工作的排头兵。**多年来，社会发展计划系统磨练形成了团结配合、凝聚合力的优良传统，对于完成“九五”各项重要任务发挥了关键作用。突出体现在国债项目的安排上。各地计委克服任务重、时间紧、人手少、协调难等各种困难，出色完成了任务。这充分证明我们计划干部队伍具备良好的精神素质和善于打硬仗的能力，能够成为社会发展工作中的排头兵。

在充分肯定成绩的同时，我们也要正视自身存在的不足。主要表现在三个方面：一是重建设轻管理。在投资和项目安排上，存在顾首轻尾的现象，前期工作抓得紧，对建设过程和实现效益重视不够，在加强监管、及时总结经验 and 建立反馈机制、做好向社会的宣传方面还有欠缺。二是重实际工作轻调查研究。一些同志安排投资、审批项目驾轻就熟，但在把握全局、理清思路、调查研究方面，不愿意花时间和精力。三是重发展轻改革。有的同志只注意抓投资促发展，对许多重要的政策和改革主动参与不足甚至自动放弃。各级计委不同时期曾经提出过许多好的改革思路和政策举措，但付诸实施的不多，见到实效的更少，对此我们要深刻反思。三方面不足反映了我们在“三个转变”方面还有许多不到位的地方，视野还不够开阔，自身素质还有待进一步提高。这些与我们承担的宏观调控重要职责是不相称的，需要引起足够的重视并切实加以改变。

当前，我国社会发展领域仍然面临许多突出的问题：人口压力巨大，老龄化趋势显现，保障体系不够完善，国民素质仍然偏低，就业形势十分严峻，居民收入增长趋缓、收入差距拉大、分配不合理等现象日趋明显。同时，投入不足，改革滞后，贫困地区社会发展水平严重落后。这些都是我们工作的难点和重点，要予以高度重视和认真对待。面对严峻挑战，我们计划部门今后任务更为繁重和艰巨，需要我们振奋精神，团结奋斗，扎实工

作，为“十五”社会发展作出新的贡献。

## 二、把握时代主题，加快“十五”社会发展步伐

新世纪开局，我国进入了加快社会主义现代化建设、全面建设小康社会、开始实施第三步战略目标的历史新阶段。面对经济全球化趋势增强，科技革命迅猛发展，产业结构调整步伐加快，国际竞争更加激烈的新形势，《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》按照新时代的要求，规划提出了今后五年的发展模式、发展目标和发展任务。概括起来，就是以发展为主题，以结构调整为主线，以改革开放和科技进步为动力，以提高人民生活水平为根本出发点。其中核心强调的是发展，发展是解决所有问题的关键，发展就是新时代的主题。

发展是对社会主义现代化建设目标的完整概括，既包括经济发展，也包括社会发展。“十五”计划强调，我们不仅要坚持以经济建设为中心，采取有效措施促进经济持续快速健康发展，也要坚持物质文明和精神文明建设两手抓、两手都要硬的方针，坚持经济和社会协调发展的指导方针，把提高城乡居民物质和文化生活水平，解决与人民群众切身利益密切相关的问题，促进社会全面进步放在优先位置。社会发展的内容在国家战略中得到了充分体现。

根据“十五”《纲要》，未来五年社会发展的总体目标是：**以人的全面发展为中心，提高国民素质，改善人民生活，加强精神文明建设，不断完善社会事业基础设施，提高基本公共服务水平，深化改革，促进经济与社会相互协调和可持续发展。**《纲要》提出了社会发展的主要指标，明确了发展的主要任务和政策，集中体现在三个方面：

——“以人为本”。必须把社会发展落脚在满足人民群众多层次的需要上，既着力改善物质生活质量，又注重提高精神文化生活水平；既增加收入，又努力创造更多的机会，扩大教育、医疗、文化服务的覆盖面，提高全民素质；既积极改善普通人的生活，又重视解决老年人、妇女、未成年人、残疾人等社会弱势群体的生活和发展问题。

——“富民为纲”。必须坚持把提高人民生活水平作为根本出发点，努力扩大就业，千方百计增加城乡居民收入，特别是增加农民和城镇低收入者的收入，加大力度搞好扶贫开发，增加对贫困地区的财政转移支付和扶贫资金投入，健全城市居民最低生活保障制度和最低工资标准调整机制，建立廉租房供应保障体系和社会医疗救助制度。

——“人才为先”。必须落实“科教兴国”战略，强调人才培养在经济社会发展中的先决作用。站在新的历史高度，将教育置于国民经济和社会发展全局性、先导性和基础性的关键位置，实现适度超前发展。要在控制人口增长、提高出生人口素质的基础上，加强人力资源开发，加快人才队伍建设，为社会主义现代化建设提供强大动力。

实现“十五”社会发展的目标和任务，不但具备有利的物质经济条件，同时具备巨大的内部需求和动力。从经济发展的基础条件看，按照《纲要》的预期目标，到2005年我国GDP总量将达到12.5万亿元，人均GDP将超过1000美元。到那时，我们的经济总量将超过意大利，居世界第六位，搞得好的话可能赶上或超过居第五位的英国。随着国家财力不断增强，按照市场经济要求，政府将配置资源的重点逐步转向为全社会提供公共产品和服务，教育、卫生、文化等各项社会公益事业发展建设的投入保障将逐步好转，经济增长将为社会发展提供有力的物质支撑。从社会发展本身的需求来看，一方面，人民生活总体实

现小康，虽然主要经济指标已达到标准，但社会发展仍处于较低水平，地域间具有较大的不平衡性，经济欠发达地区基础教育、初级卫生保健等基本公共服务的普及仍有相当差距，今后需要获得补偿性的快速发展。另一方面，随着生活水平进一步提高，城乡居民对教育培训、卫生保健、文化娱乐、老龄人照料、社区服务等多层次、多样性的社会服务需求也将进入高速增长阶段。在坚持扩大内需各项政策措施推动下，社会服务消费将形成极具潜力的重要市场。需求就是动力，满足需求就必须加快发展。因此，“十五”期间我们必须以需求为导向，努力提高社会服务产品的水平和质量，在满足基本公共服务的基础上，不断培育社会服务消费热点，深化改革，促进符合市场经济要求的社会发展多元化投入机制的形成，引导社会力量兴办社会事业，努力适应城乡居民日益增长的物质和文化生活需要。

加快“十五”社会发展步伐，必须采取切实有效的措施。关键在于抓住三个着力点：一是必须大幅度增加政府的财政性资金投入，加快投融资体制改革，扩大资金来源渠道，以保证社会事业快速发展的需要。主要任务是以中西部贫困地区社会事业基础设施建设为重点，提高基本公共服务的供给能力。二是必须深化社会发展管理体制的改革，落实中央政府与地方政府各自承担的职责，明确政府与市场、政府与社会在提供基本公共服务和非基本服务上的分工。三是加快社会发展运行机制的转轨，在加强规划指导和政策调控的前提下，积极引入竞争机制，发挥市场配置资源的基础性作用，充分调动社会事业发展的潜力。这三方面举措必须紧密结合，同步推进，形成“三位一体”的综合效应。

### 三、切实增加投入，加强社会事业基础设施建设

完善的社会事业基础设施与交通、通信等传统意义的基础设施一样，是促进经济增长、改善人民生活的必要条件，在任何社会中都发挥着不可替代的基础性作用，尤其是现代文明社会的重要特征。在全面建设小康社会阶段，要在继续完善基础设施条件的同时，把加强社会事业基础设施建设摆上更加重要的位置。

经过“九五”时期的努力，我国社会事业基础设施建设取得了很大成绩。但是要清醒地认识到，为广大人民群众提供基本公共服务的基础设施体系仍然很不完善，供给短缺现象依然存在，不能满足城乡居民的需要，特别是在贫困地区，矛盾尤为突出。当前，全国还有中小学危房约1500万平方米，初高中学校校舍严重短缺；一大批县医院、乡卫生院功能不全、设备落后，仍有几百个县医院急需改造扩建；基层文化设施明显不足，未实现通广播电视的自然村还有58.5万个，需要新建、改扩建的县图书馆、文化馆超过500个；一些分布在中小城市和中心城市的社会事业设施破旧，面临着繁重的改造任务。因此，必须进一步增加投入，努力完善社会事业基础设施体系，为实现人人享有基本公共服务打下坚实的基础。

#### （一）强化政府提供基本公共服务的职责，提高社会事业基础设施建设投入比例

各级政府要切实转变职能，在培育生产要素市场、改善宏观调控、创造公平竞争环境、维护市场经济秩序的同时，要把提供教育、卫生、文化等公共服务摆在各级政府更加重要的议事日程上。

按照现行财政管理体制，地方政府承担着本地社会事业建设和发展的主要职责。要界

定政府财政性建设资金的投入范围，优先安排公益性社会事业项目。随着经济增长和财政状况的改善，要不断增加政府对基本医疗、卫生监督防疫、义务教育、公共文化、历史文化遗产保护、公共安全、孤老残幼等社会弱势群体救助的投入，并逐步提高在财政支出中的比例，努力扩大公共服务和产品的供给。

各地计委承担着经济和社会发展的建设任务，需要综合平衡各方面的需求。随着交通、通信、农田水利等基础设施逐步完善，各地计委要合理调整和配置公共资源，按照“十五”纲要的要求，合理规划、优化结构和布局，在年度计划中逐步提高社会事业的投入比例，切实保证本地社会事业发展的需要。

## **(二) 以贫困地区农村为重点，继续加强基层社会事业基础设施建设**

“十五”期间，我们要继续贯彻面向基层、面向农村的方针，继续采取“雪中送炭”式的扶持政策，在制定规划、确定目标、完善管理的基础上，采取专项投资补助的方式，着重抓好贫困地区农村基层社会事业基础设施建设，力争取得较大进展。

在教育方面，认真贯彻落实《国务院关于基础教育改革与发展的决定》和全国基础教育工作会议精神，增加投入，为基础教育的进一步发展奠定坚实的物质基础。安排10亿元国债资金实施“中小学危房改造工程”，以更大力度实施第二期“国家扶贫教育工程”，重点是中西部贫困地区农村初中校舍建设。为推进素质教育和教育结构调整，设立“高等师范和高等职业教育专项”，改善两类院校的办学条件。

在卫生方面，继续推进农民健康工程，加强贫困地区县医院、中心乡卫生院、防疫站和妇幼保健院建设改造，改善设备条件，达到初级保健的基本要求。增设“中医、专科医院建设专项”投资，支持部分省、地级示范中医院和县级中医院、民族医院的建设，扶持部分地市以上结核病、精神病、地方病等防治机构的业务用房的改扩建。

在计划生育方面，继续开展“基层计划生育服务站”建设，扩大“计划生育流动服务车专项”投资规模，为基层计划生育工作创造良好的工作条件。

在文化方面，继续加强基层文化设施建设，力争实现“六五”时期就提出的“县县有两馆”的目标，进一步改善边疆文化设施和基层电影放映条件。加强文物保护设施建设。继续实施“村村通”工程，逐步解决剩余的行政村和一部分人口密集的自然村的广播电视覆盖问题。继续实施“重要历史街区保护专项”，抢救濒临毁坏的宝贵文化遗产。有计划地支持几个有地方特色的大型博物馆建设，提高我国博物馆事业的水平。

在旅游方面，继续安排国债资金和旅游基础设施建设专项。2001年上半年将安排国债和预算内投资7.2亿元，这次仍然是以中西部地区自然景观为重点，适当考虑文化遗产旅游景区，并在地域上兼顾东部地区，进一步加大景区道路、供水供电、垃圾处理、安全保障等基础设施建设力度，促进东部地区赶超世界旅游强国。

根据规划，除重点支持贫困地区和薄弱环节外，要兴建一批代表国家水平的标志性社会事业项目。实施第二期“211工程”，开工建设国家大剧院，兴建国家数字图书馆，开展国家博物馆建设前期工作，新建中央电视台，改建一批国家级医院，根据“奥运战略”新一轮的布局要求，适当建设一批体育设施。

## **(三) 完善管理制度，进一步加强社会事业的国债和投资管理**

国债资金用于社会发展领域，对推动各地社会事业发展意义重大。各地计委务必增强

责任心，强化管理，切实发挥投资效益。对高校扩招、西部高等教育、中小学危房改造、血站建设和旅游基础设施建设，要完善国债项目管理制度，确保领导、部门和管理人员责任到位。要严格执行基本建设审批程序，认真做好项目储备和前期工作。要严格执行专人、专户、专款专用、资金封闭运行的“三专一封闭”制度，确保国债资金专款专用，保证配套资金的落实和按时足额到位。要加强项目建设内容、资金拨付使用和工程质量的监管，按照项目法人责任制、招投标制度和项目监理制的要求，严格把好工程质量关，确保国债项目按期保质建成投入使用。各级计委要建立反馈机制，及时反映国债项目建设情况，做到管理工作完整、规范。

社会事业投资效益显著、影响广泛。各级计委要充分认识社会发展工作的重要性，不断加强管理，结合各地“十五”规划目标和任务，实现“投资”和“事业”两手抓，更好地发挥投资手段的调控作用。要主动工作，深入调查研究，实事求是反映困难，争取政府支持。要开辟资金来源，增加投入，落实国家各专项投资规划的配套资金。要改进投资项目审批管理，严格执行基本建设程序，研究开发本地社会事业项目库，加强项目中期监督检查和后期评估总结，坚决杜绝工程和建设招标采购中的不正之风和违规行为，保证投资发挥出最大的效益。

#### **四、坚持改革创新，增强发展活力**

“十五”社会发展改革的要求十分迫切。我们要坚持解放思想与实事求是相结合，深化管理体制的改革，完善多种资金渠道、不同运营模式、适应多样性需求的发展机制，调动社会各方面积极性，推进社会事业更快发展。

##### **（一）积极推进相关社会事业的产业化进程**

加快发展服务业是“十五”经济结构战略性调整的重大任务，要推进相关社会事业的产业化改革，促进社会服务消费不断增长。要发挥政府的主导作用，按照投资多元化、运作市场化、管理企业化的基本思路，通过规划引导，推动产业化进程。要制定经济政策，在金融信贷、收费价格、税收以及财政性资金投入等方面，支持产业化发展。要明晰市场法人主体的产权界限，鼓励采取多种所有制形式兴办社会事业，培育市场主体，扶持支柱产业，规范市场行为，为相关社会事业产业化营造良好的制度环境。

计划部门与行业管理部门要密切配合，研究制定社会事业产业发展规划和经济政策。加大旅游市场促销和新产品开发力度，加强基础设施和配套设施建设，改善服务质量，促进旅游业进一步快速发展，努力争取从旅游资源大国成为旅游资源强国。要探索多种办学方式，促进非义务教育及培训产业成长。要开发健康有益的娱乐、健身项目，大力发展文化、体育产业。要优化卫生资源配置，开发满足不同人群不同需求的医疗卫生市场。要充实社区服务设施，壮大社区服务业，将社会保障、就业工作通过社区建设强化起来。深入研究加入世界贸易组织对社会服务产业发展的影响，提出积极有效的对策措施。

##### **（二）深化社会发展管理体制的改革**

改革开放二十多年来，与经济体制改革相比，社会发展体制改革明显滞后。无论公益性还是非公益性社会事业，政府都担当着配置资源的主体角色，没有充分发挥市场的积极

作用。同时，社会事业机构的法人地位没有完全落实，多种所有制进入社会事业领域投资经营的限制仍然较多。总体来看，政府工作存在“缺位”、“越位”和“错位”现象，这是造成社会事业发展规模难以迅速扩大，公共产品和服务短缺、质量不高的重要原因。

社会发展管理体制改革要把社会效益放在首位，坚持社会效益和经济效益相统一的原则。要逐步减少政府不必要的直接行政干预，转向制定发展规划，保障公益性事业投入，加强信息引导，依据法规和政策对社会事业机构进行监督管理，规范其服务行为，保证其提供质量合格、内容合法、价格合理的产品和服务。要切实落实社会事业机构法人地位，探索所有权、经营权分离管理模式。要合理配置资源，促进社会事业资源在一定范围内跨系统的合理流动和优化组合，提高社会化程度，扩大社会事业资源的规模和综合效益。要充分发挥各类社会团体和中介组织参与决策和协调的作用，积极鼓励社会团体、企事业单位和居民参与社会服务。

各级计委要继续积极参与各项社会事业改革。要研究提出促进就业的宏观政策，千方百计扩大就业规模。促进经济增长为扩大就业提供切实保证，同时大力发展多种所有制经济和劳动密集型产业，推动第三产业发展，提高就业增长弹性，确立中小企业和非公有制经济作为扩大就业的主渠道地位。实施“走出去”开放战略带动就业增长。实施城镇化战略和西部大开发战略，促进农村剩余劳动力转移。建立统一规范的劳动力市场，完善就业服务体系。要加快完善社会保障制度。研究制定机关事业单位职工养老保险办法，推动国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨。加快完善城镇职工基本医疗保险制度，研究农村合作医疗等基本医疗保障形式。加强和完善城市居民最低生活保障制度，实现管理和服务的社会化。加强社会保障资金的筹集和管理，加快立法步伐。要深化教育改革。推进教育办学体制向多种所有制办学发展，将毕业生就业进一步转向市场选择的轨道，通过落实学校办学自主权，促进形成统一的教育大市场，提高教育发展的效率。要全面贯彻落实国务院《关于医药卫生体制改革的指导意见》和《关于农村卫生改革与发展的指导意见》及其配套文件精神，继续推进医药卫生“三项改革”，做好区域卫生规划工作，完善医疗机构分类管理，全面落实农村初级卫生保健，稳步推行乡村卫生管理一体化。要深化收入分配制度改革，坚持效率优先、兼顾公平的原则，实行按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，把按劳分配与按生产要素分配结合起来。要积极引导各类所有制企业投资文化产业，推进文化事业单位引入市场机制的改革。

“十五”期间，国家计委要建立“社会发展指标体系”，评价和引导全国和各地社会发展进程。要研究建立重大经济决策和重大项目的社会影响评价制度，强化计委在社会发展领域的宏观调控手段。各地计委在改革创新方面提出了许多新的思路，要勇于实践和探索，不断总结经验教训，把社会发展改革不断引向深入。

### **（三）开辟多元化投资渠道**

在加大政府财政性建设资金投入的同时，要不断拓展社会发展资金渠道。要研究通过贴息方式扩大利用银行贷款规模，探索设立“社会发展产业投资基金”等各种融资方式，弥补财政资金不足。扩大社会事业对内、对外开放程度，积极争取国际金融组织贷款、政府间贷款和外国政府援助。扩大多种所有制形式发展社会事业。鼓励社会赞助公益性事业，并加强监督与管理。

#### **(四) 促进东、中、西部社会事业协调发展**

提高“十五”社会公共服务水平，重点是贯彻西部大开发战略，提高西部贫困地区社会公共服务水平，大力加强人力资源开发，发展卫生、文化事业，提高城乡居民生活水平。西部地区的社会发展水平一直低于全国平均水平，近年来，有进一步扩大的趋势。基于这种情况，要抓住实施西部大开发战略的有利时机，大力推进西部地区社会事业发展。要加强人力资源开发，提高计划生育水平，加速普及九年义务教育，加快发展中等职业教育，稳步发展高等教育，实现教育跨越发展。要努力扩大就业，加大对西部地区社会保障资金的支持。以农村初级卫生保健工作为龙头，完善基层卫生服务体系。要大力发展广播电视文化事业，提高广播电视发射转播、节目制作和译制能力，加强公共文化设施建设。要发挥旅游资源优势，加速形成以历史文化观光、探险旅游、民俗风情、自然景观、宗教文化等为主的旅游点和线路，实现旅游业快速发展。

中部地区人口众多，社会发展水平居全国中游。“十五”期间，要进一步增加投入，加快改革步伐，缩小与东部地区的差距。要以改善农村社会事业基础设施条件为重点，巩固提高普及九年义务教育成果，有条件的地方适当提高教育重心，扩大中等教育规模，加快发展高等教育。要搞好卫生、文化等领域的资源优化配置，积极扩大服务消费，为中部地区充分发挥承东启西、纵贯南北的区位优势 and 综合资源优势创造良好的社会环境和人才基础。

东部地区要进一步发挥优势条件，“十五”期间，要在提高社会公共服务水平和质量的基础上，加快体制创新，与国际先进的管理模式接轨，积极推动社会发展管理体制改革，加快推进社会事业产业化。要率先实现高等教育大众化目标，提高城乡居民的健康水平，繁荣文化生活，搞好社区建设，努力使社会发展达到现代化标准。

以各地省会城市为代表的中心城市聚集了社会发展的大部分资源。“十五”期间，要结合城市特点和城市规划，优化配置社会发展资源，在城市改造过程中，积极利用各种有效手段，形成多方投入社会事业的格局，做到与城市改造同步。要进一步完善公共服务体系，努力形成产业力量，强化城市辐射作用，大力改善公共产品和服务短缺状况，进一步提高城市居民的生活质量。

### **五、努力开拓进取，开创社会发展工作新局面**

2000年3月，江泽民总书记高屋建瓴地提出了“三个代表”的重要思想，对加强新时期党的建设和实现现代化战略目标提出了纲领性的要求。近两年又进行了国务院和省市政府机构改革，许多岗位的人员进行了较大调整。面对新形势，我们必须增强使命感，把社会发展工作提高到实践“三个代表”重要思想，促进社会主义精神文明建设，反映人民群众根本利益，体现党和政府为人民服务的高度来认识，以敢为时代先的精神，鼓足继续创业的动力和勇气，全面推进社会发展工作。

#### **(一) 努力开拓进取，加强工作薄弱环节**

各地计委要进一步增强工作的主动性。要具备前瞻性战略眼光，及时预见和发现社会发展重大问题，用创造性思维研究提出解决问题的对策和措施，充分发挥各级党委和政府的参谋助手作用。

大力加强调查研究。要结合经济和社会发展趋势和热点问题，把想大事、抓大事、议大事落到实处，体现计划的宏观性、战略性、政策性。今后调研工作重点，要放在推进社会事业产业化发展，深化教育、卫生、文化、体育、旅游和收入分配制度改革，扩大就业，加快健全社会保障制度等主要方面，提出积极的政策建议。

不断完善计划管理。要确立计划在社会发展宏观调控中的重要地位，在发挥市场对资源配置起基础性和导向性作用的同时，建立以国家发展计划为导向，综合运用政策法规、投资和监测等手段的有效的社会发展计划管理模式。一要继续运用好计划导向手段，研究提出社会发展的战略，制定有预见性、指导性的社会发展中长期计划和年度计划，协调社会与经济相互促进、共同发展。要统筹安排各项社会事业的布局 and 结构、规模和速度，推动社会事业持续、健康、协调发展。二要加强运用政策手段，研究提出适应社会主义市场经济体制要求的社会发展政策、经济政策和管理体制改革思路。加强宏观决策执行结果的监督检查，协调解决全国社会发展和各项社会事业建设过程中出现的重大问题以及部门之间、地区之间、局部与整体之间的矛盾。三要运用好投资安排手段，以规划和事业计划为基础，通过社会发展专项资金的安排和重大项目审批，体现政府意图，体现党对人民群众的关怀，发挥投资的政治和社会效益。四要重视运用信息监测手段，提高社会发展宏观调控的科学性。

## **(二) 改善综合素质，提高工作能力**

时代在前进，知识在更新，科技在发展，不学习就意味着落伍。当今世界已进入信息时代，新知识、新事物、新理论层出不穷，人类知识总量每4年左右增加一倍。因此，各级计划部门要把知识更新和业务培训作为一项长期性工作，迅速解决社会发展计划工作不适应社会主义市场经济发展要求的问题，全面提高计划干部队伍综合素质和工作能力。首先，最根本和最重要的，是用“三个代表”的重要思想指导工作，坚持正确的政治方向，增强先进性认识，明确先进性方向，实践先进性要求，树立先进性形象，使社会发展工作始终适应先进生产力的发展要求，符合先进文化的前进方向，体现最广大人民群众的根本利益。其次，要加强学习，不断更新知识，练好内功，跟上知识经济时代步伐，利用一切最新科技知识和手段，增强服务本领。不但要熟悉社会发展本职工作，也要善于把握经济发展局势，了解市场经济规律，既重务实又能务虚，既搞建设也重管理，既重发展也重改革，努力成为工作中的专家和多面手。第三，要提高协调和创新能力，既善于运用投资手段发挥协调指导作用，更善于运用政策和法律法规体现计划部门宏观调控职能。要敢于突破传统观念束缚，善于破旧立新，加强观念创新、体制创新、机制创新，通过不断实践和总结，逐步形成通过政策搞协调、通过规划安排投资的工作机制。第四，必须勤政廉政，不断提高工作效率。各项社会发展计划工作都要建章立制，严格投资分配和项目审批管理程序，不断提高工作效率。要加强党风廉政教育，贯彻落实中央有关反腐败斗争和廉政建设的一系列规定，努力从源头上遏制腐败。每位同志都要正确看待手中的权力，摆正自己的位置，加强行为规范和约束，自觉遵纪守法，“慎权、慎欲、慎独、慎微”，当好人民满意的公仆。

## **(三) 促进工作交流，凝聚系统合力**

多年实践证明，社会发展计划部门和计划工作者是团结和有坚强战斗力的整体。我们



要不断提高实现“三个转变”的自觉性，以更加卓有成效的工作，塑造良好的工作作风，增强干部队伍的荣誉感和奉献意识。要加强社会发展计划工作的宣传，使我们的工作走进社会，贴近大众。要加强系统内部信息沟通和交流，利用研讨会、办刊物和信息互联网络等手段，建立国家、省、市、县四级计划部门相互联系的网络。要加强干部队伍的培养，创造优秀人才脱颖而出的机制，始终保持干部队伍的旺盛战斗精神，为实现现代化建设第三步战略目标而努力。