

（一）城管执法

城管执法一直是社会热议焦点。上网一搜，负面报道铺天盖地：城管打人、城管被打、城管打人秘籍.....不一而足，人们不禁要问，城管到底怎么了？

城管执法是城市管理的一种具体手段，是城市良好发展的必要条件，但城管执法是一个极其复杂的领域，涉及社会生活和生产的各个层面，与每一公民的权利和义务都有着直接且紧密的联系。作为直接面向老百姓的基层政府管理人员，其行为方式将直接影响民众对政府管理体制的信任和评价，而现阶段我国城市管理中愈演愈烈的暴力执法行为，不仅损害政府形象，而且严重威胁了社会稳定。这也与“以人为本”，“构建和谐社会”的施政理念背道而驰。基于此，“城管执法”有可能成为 2010 年国考申论命题热点之一，这里京佳老师给出备考“城管执法”的相关背景知识及原因、对策，供广大有志于国家公务员考试的考生参考，希望有所帮助。

一、新闻材料：

1. 06 年 8 月 11 日，北京市海淀城管监察大队在中关村执法，卖烤肠的小贩崔英杰因三轮车被没收，用小刀刺进城管副队长李志强的颈部，李因失血过多抢救无效而死亡。李志强成为北京市城管执法部门成立 8 年以来，首名因公殉职的执法人员。随后，李志强被北京市委追认为“革命烈

士”。12月12日，崔英杰被控故意杀人罪，在北京市第一中级人民法院受审。这一事件使城管和小商贩的暴力冲突再一次进入公众视野，一方面，频频被媒体曝光的城管野蛮执法愈演愈烈，招致了越来越多的批评；另一方面，群众暴力抗法越来越激烈，场面越来越触目惊心。

2. 2008年，湖北天门市湾坝附近，天门市水利局下属建筑公司一负责人用手机拍下城管执法人员粗暴执法过程，城管人员发现后要求其删除图片，男子拒绝，遭城管围殴，在送医院后不幸死亡。

3. 2008年1月7日，湖北天门一位公司总经理魏文华在公路旁发现城管人员与村民发生激烈冲突。他掏出手机录像时，被城管当场打死。案件发生后，已有4人于8日晚被刑拘，上百人员受调查。魏文华的尸检样本已送湖北省公安厅鉴定。11日，城管局长被免职。

4. 城管在我国一直是个备受争议的群体，在老百姓心中，“城管”几乎成为“野蛮”“暴力”的代名词，城管打人事件屡见不鲜，在百度中搜索“城管”二字，可得到约57万条新闻，其中大多数皆因突出城管暴力执法的题眼而获得阅读量，尤以摊贩与城管的矛盾最为突出，在广大的地市县级城市，城管之于小摊贩，如同猫之于老鼠，街头追打哭喊不绝于耳目。

5. 2009年8月10日，成都200名身穿统一浅绿色马甲，头戴帽子，别着红色“文明劝导员”袖章的“妈妈城管”正式上

岗。“妈妈城管”们在执法过程中频频挨骂甚至遭打，目前多人已经忍受不了这份工作而辞职。

以“温柔执法”为理念的妈妈城管在 09 年 8 月份亮相成都街头时曾让人耳目一新，人心振奋。原本以为冲突和暴力都将随着文明宽容的“温柔执法”的到来而一去不复返，却不料理想中的和谐终究还是陷进了尴尬的泥潭。上岗不足两月便不堪忍受的妈妈城管纷纷黯然辞职，原因是妈妈城管的柔情小贩不懂，温柔执法换回来的不是理解和善意却是辱骂和挨打等粗暴对待。真诚的付出未必就会有善意的回报，如此的困境想必是当初雄心壮志的妈妈城管们和为此叫好的民众们始料未及的。如此一来，违规商贩们和不文明行为者遭受城管侵犯的新闻是销声匿迹了，可是温柔的妈妈城管却成了弱势群体。为此，我们难免要问，妈妈城管的“柔情”为何小贩不懂？

二、城管执法中存在的问题

1. 城管执法程序不规范

城管执法人员在城管执法过程中，尤其是影响公民权利和义务的具体行政行为时，很多情况下并没有遵循法定的程序。在行政处罚案件中存在程序违法，徇私枉法，人为剥夺当事人权利的现象时常发生，如没收商品不开罚单，不说明情况，执法方式简单粗暴，甚至动用暴力将执法对象的商品推翻、捣乱等，都严重损害了城管队伍的社会形象。主要是

城管执法中存在滥用职权、执法违法、随意收费、任意罚款、以权谋私等现象。

2. 相关法律保障机制不健全

到目前为止全国还没有一部关于城管执法的专门法规，现在城管执法的依据仅是《行政处罚法》中关于相对集中行政处罚权的规定。城管执法的法律效力和法律地位明显不足，城管执法主体在执法过程中处于一种尴尬境地：它不仅面临着执法相对人的质疑，而且在与其他部门打交道的过程中也处于“弱势地位”。

同时，也没有法律对城管执法人员的权利义务、法定职责以及履职范围等问题做出明确的规定，城管执法的范围不断扩大，几乎无所不包。此外，缺少有效的监督制约机制，使得行政处罚自由裁量权被城管执法者任意使用，这就使城管执法方式简单化、粗暴化，增大了城管暴力执法发生的几率。

3. 执法人员的素质参差不齐

新形势下对执法队伍的素质要求在提高，而我们的执法队伍构成复杂，其中一部分执法人员没有受过系统的法律专业知识和岗位基本素质培训，并且有些执法人员公仆心不强，作风不正派，这都与我们重使用轻教育的城管执法观念有关，为少数利用公共权力谋取私利的行为提供了条件。

4. 社会现实问题

城管执法的重要内容就是清理无照占道经营，随着经济体制改革，农村富余劳动力涌向城市，下岗职工明显增多，相当一部分人员年龄偏大，又无特长，迫于生计，随意在街道摆摊设点，往往成为这部分人的首选。

5. 法制宣传力度不够

宣传和管理没有同步而行。由于宣传力度不够，导致群众法律意识的淡薄，出现抗法现象，这也是给城管工作带来一定难度的重要因素。

三、对策

1. 规范城管执法程序

城市管理行政执法机关应该按照行政处罚法以及有关法律法规的规定并结合本部门的实际建立一系列程序性制度，如行政处罚分级管理和备案制度，行政处罚错案追究制度，行政处罚证据及暂扣制度，调查取证制度，听证制度，审查决定制度等，并用有关监督力量保障各项制度规范化运行。

2. 完善法律保障机制

由于在实际工作中缺乏统一有效的法律规范，致使城管执法随意性很大，遇到难题缺乏法律依据。应尽快制定相关的法律法规，明确划定城管部门的执法范围、工作职责、执法程序、处罚措施等，使执法相对人有法可依，城管部门执法有据。

3. 提高城管执法人员的素质

首先，要强化用人管理，严把进人关，纯洁城管队伍，把经过教育、培训、整顿，仍不适合城管工作的人员调离城管队伍；选调一批政治过硬、业务精通的相关人员充实到城管队伍。

其次，要严格评议考核制度，不仅在执法机关内部要建立完善的考核制度，而且要建立健全社会考核制度。

第三，加强思想教育。

4. 转变城管执法理念

城市管理人员应该明白他们的职责就是为社会弱势群体提供完善的公共服务，应该将暴力型执法理念向以人为本的人性化执法理念转变。

5. 对现实问题进行疏导

比如特困下岗职工，面对子女上学、住房涨价等一系列生活压力，又无力经营其他生意，只能靠摆摊设点维生的，不能一味地堵截打击。要积极疏导，为他们设计出路。比如政府相关部门划定分类专区、成立专业市场、划定经营时段、设立经营地点等，引导他们守法经营，和谐共生。

6. 加强法制化宣传

加大普法力度和道德文明建设，从社会部门抓起，使行政执法有一个良好的社会基础；同时城管部门重点做好对企业、个体工商户及社会居民的城市管理法律法规宣传培

训；特别是新闻媒体要积极给予配合和支持，让乱设摊、乱张贴等行为是违法行为的基本概念深入人心，从而更好地遵守有关城市管理的法律法规。

（二）城市建筑质量问题

一、背景材料

2009年6月27日清晨5时30分左右，上海闵行区莲花南路、罗阳路口西侧“莲花河畔景苑”小区中一栋在建的13层住宅楼全部倒塌，造成一名工人死亡。庆幸的是，由于倒塌的高楼尚未竣工交付使用，所以，事故造成1名工人死亡，并没有酿成居民伤亡事故。

官方公布的事故原因：事故调查专家组组长、中国工程院院士、上海现代建筑设计集团总工程师江欢成说，事发楼房附近有过两次堆土施工：第一次堆土施工发生在半年前，堆土距离楼房约20米，离防汛墙10米，高3到4米。第二次堆土施工发生在6月下旬。6月20日，施工方在事发楼盘前方开挖基坑，土方紧贴建筑物堆积在楼房北侧，堆土在6天内即高达10米。

专家组成员、上海岩土工程勘察设计研究院技术总监顾国荣说，第二次堆土是造成楼房倒覆的主要原因。土方在短时间内快速堆积，产生了3000吨左右的侧向力，加之楼房

前方由于开挖基坑出现凌空面，导致楼房产生 10 厘米左右的位移，对 PHC 桩(预应力高强混凝土)产生很大的偏心弯矩，最终破坏桩基，引起楼房整体倒覆。

针对部分桩基是空心水泥管的疑问，江欢成表示，空心桩是很好的桩型，节省材料，垂直承载力很强。同时，从设计角度来说，建筑物通常不依靠桩基来抵抗水平推力。

2009 年 7 月中旬的一场大雨后，成都市校园春天小区 6 号楼和 7 号楼的一些住户忽然发现，他们两栋楼之间的距离比以往近了很多，两栋斜靠在一起，楼越向上贴的越近；靠的最近的地方，相邻的阳台窗户已经无法打开。经测量，两栋楼相邻的墙壁已经呈 20 度夹角。校园春天的业主把楼房倾斜的原因归结于在小区旁正在施工的“德馨苑”小区，业主们认为，德馨苑小区开挖地基后，楼房才发生了问题。而德馨苑小区开发商委托的鉴定机构给出的鉴定报告却认为，楼房倾斜主要是没有按照设计和规范设置排水沟，加上暴雨导致地面积水，引起地基土软化，最后导致建筑物基础沉降。网友们给了这两栋本不该亲密接触的大楼一个响亮的名字：楼歪歪。

2009 年 08 月，广东徐闻县曲界镇田洋村发生一起严重安全事故，该村在建文化楼主体大约 100 多平方米楼面在浇铸时突然坍塌，造成一名施工男子当场死亡、7 人受伤，其中一人伤势严重。

据田洋村一名村干部说，出事的文化楼两个月前动工修建，规划投资 20 万元。昨天上午包工头请来的施工队开始浇筑文化楼主体楼面。中午 12 点 30 分左右，主体楼面在即将浇筑完时突然全部坍塌。当时楼面上除了 6 名施工人员外，还有刚刚到现场监工的田洋村支部支书黄桐和另外一名村干部。

田洋村一位目击群众说，楼面坍塌后，楼上 8 人随坍塌的楼面一起掉了下来，其中一人被裂开的水泥楼面当场夹死，另外 7 人全部受伤送医院抢救。据悉，出事文化楼并没有报建。经初步调查，楼面坍塌有可能是施工时支撑楼面的木板和木柱受力不足造成的。

2009 年 9 月 5 日凌晨 2 时，宁波奉化市锦屏街道南门社区西溪路的一幢 5 层居民楼发生倒塌，所幸住户在事发前 8 小时全部撤离，倒楼事件未造成人员伤亡。目前，专家对倒塌的 5 号楼房屋进行鉴定后得出初步结果：5 号楼存在工程质量问题。

据介绍，专家正在制定倒塌楼房的拆迁方案，若一切顺利，今天有望拆除。

房屋倒塌原因有三：

一是房屋的工程质量存在一定问题。就现在的标准衡量，坍塌房屋的建材质量不达标，用料不足，施工方式也有不规范的地方。

二是跟倒楼区域的地质有关。

三是住户私自改变楼房结构的现象比较严重。 据唐武军介绍，目前倒塌楼房还未清理，地基状况还未勘察，三种原因在倒楼事故中各占多少分量，目前还无法得出结论。

浙江大学的建筑专家分析认为，倒塌房屋建造于 1987 年，当时房屋也存在一个普遍问题，就是在建造时不打地桩，以至于随着时间推移，一旦地基发生不均匀沉降，便会导致墙体出现裂缝和错位。

二、存在问题

一是政府监管问题。 执法不严、管理缺位，有些工程违反法定建设程序，未办理相应手续就盲目开工建设。有些工程层层转包，企业资质审查不严。有些工程施工图纸未经审查即开始施工，边施工边设计，盲目追求施工进度，节约成本，留下很多质量隐患。

二是施工质量问题。 施工队伍水平不高、经验不足，大包大揽一些力所不能及的项目。如有些施工企业过去一直承建多层砖混结构住宅，如果承建高层或超高层建筑物，则会因经验不足、施工设计指导跟不上、监理检查不及时等，带来结构上的安全隐患。

三是竣工验收不严格把关。 验收关是过去政府为工程质量把守的最后一道关口。但随着政府职能的转变，实行竣工验收备案制后，实行工程质量业主负责制，开发企业在

验收过程中处于主导地位，一些质量监督部门监督不力，竣工验收并没有发挥其应有的作用。同时，质监部门只对工程质量进行程序性监督的方式也存在一定问题。

四是部分企业内部管理薄弱。质量安全没有引起足够重视，规章制度、质量监督、工程监理等形同虚设。另外，施工企业人员素质低、责任心差也是影响建筑质量的一个主要因素。由于建筑企业是收入偏低的行业，很难留住人才，高水平的项目经理人严重缺乏。

五是建材产品的质量直接影响到工程质量。一些施工企业只考虑成本，不同程度地存在着偷工减料，以次充好等现象，影响到建筑质量。建筑质量寿命一般都在 50 年以上，但如果使用的是质量不合格的建筑材料，将直接影响到建筑寿命和使用安全，并将对人民生活带来很大灾害，后患无穷。

三、范文

市场监管者不能缺位

“楼脆脆事件”虽然这是个案，但也反映了某些普遍现象。中国的质量问题不是技术问题，而是缺乏诚信和认真的问题。

房屋质量问题，现在已经成了一个焦点的问题，这个时候如果只是指望消费者自己去维权，是没有办法的。由于它有这个信息不对称的因素。而且房屋有很多外部性，楼如果

倒的话对周边的楼都会有影响，涉及到公共属性的，政府的责任是没有办法脱逃的。

首先，房地产市场领域的相关的法律和国家的规定，并没有得到严格地实施或者遵守，那么第二个原因就是，现在在房地产市场领域，可以说是一个完全的卖方市场，不管是什么样的房子，好房子、破房子，都能快速地销售，而且价格非常高，加上我们现在又是一种期房的预售制度，所以它就为这种市场力量的失衡，包括质量问题在内的，房地产领域的各种问题，埋下了隐患。第三个原因其实是一个政府监管失灵的问题，我们看到，在这个领域，从最初的从土地这种生产要素开始，到整个后续的一系统的管理制度上，有的方面是制度设计的不到位，有的是制度设计到位了，但是在执行中走了样，甚至在一些地方出现了，政府和开发商他们的利益趋同的现象，这样无形当中就使应该起到一个中立的、公正的监管者作用的这种政府监管，就出现了监管的失灵。

政府的市场监管不能缺位。幢接近完工的住宅大楼不会无缘无故地倒塌，这背后肯定有着许多复杂的因素。这就要求调查组尽快明确分工，从规划、施工许可、招投标、资质管理、施工图审查、工程监理等各个环节迅速开展缜密调查。

在展开调查过程中，政府应把事故当作一起公共事件，成立或指定统一新闻发言机构(人)，及时公开调查信息，解

答社会各界关注的焦点问题，这样才能够及时消弭公众疑虑，避免事故产生更大消极影响。应该说，在事故调查的初步结论尚未出来时，社会舆论有着各种各样的判断和猜测，甚至出现种种传言，都是难免的，符合公共舆论事件的相应特征。只要坚持公开、透明原则，处置妥善，传言便会逐渐消散，人心也会安定下来。

在事故调查以外，相关善后工作也应迅速展开。可以说，这是和调查事故原因同等重要的后续处置工作。对此，政府部门应当高度重视，广泛听取相关民众的意见，敦促开发商主动正面回应业主的合理要求，并采取各种办法保障购房者的合法权益。特别是，在这方面牵涉赔偿办法等诸多复杂因素，政府部门一定要站在公开、公正的立场上依法妥善解决，才不会因此酿成更多负面后果。

此外，相关部门还应对这起塌楼事故进行深刻检讨和反思，举一反三，汲取教训，避免再次发生类似悲剧。事故发生后，除了严防周边小区和公共设施发生次生灾害，有关部门也已发出紧急通知，对全市楼盘进行普查。这在当前不仅是必要的预防措施，也是对市民生命财产安全高度负责的一种体现。一幢大楼倒了，可是人心不能乱了。所以，在普查过程中，要坚决杜绝走过场、搞“面子工程”的做法，而要切实保障相关工作有效进行。也只有这样，才能够尽快稳定社会情绪，消除公众不安和疑虑。近些年来，各地城市大多处

于高速发展和扩张状态, 房地产经济甚至成为许多城市的“支柱产业”, 因此, 难免出现急功近利以及寻租腐败现象。这幢大楼无论因为地质原因或施工质量原因而倒下, 都反映了在城市开放建设过程中所存在的隐忧, 也是现阶段房地产市场乱象的一种写照。值得庆幸的是, 由于事故发生在正式交房之前, 没有造成重大人员伤亡。希望这起事故能够引起各地城市的高度关注, 引以为鉴, 从而对当前房地产经济及城市发展模式作出进一步反思。

(三) 反思血铅中毒

一、背景资料

湖南郴州桂阳县儿童血铅中毒事件发生后, 引起了社会各界广泛关注。据悉, 目前郴州市委、市政府正组织卫生部门引导村民检验血铅含量, 对超标者进行营养干预或治疗。每一起血铅事件的背后, 都会涉及当地炼铅冶炼企业。2009年, 陕西凤翔县“血铅事件”, 造成 615 名儿童血铅超标。调查认定东岭冶炼公司是造成这次儿童血铅超标的主要成因。今年 2 月 24 日, 湖南嘉禾县 250 名儿童血铅超标。引发中毒事件的炼铅企业腾达公司, 曾被县市两级环保局几度叫停, 但仍继续生产。据该县环保局长介绍, 作为贫困县, 嘉禾急于发展经济, 一批从周边省市淘汰的企业来到嘉禾, 不

作环评就开始上马生产。

血铅事件将工业污染再次推入人们的视野。

二、工业污染及其危害

工业污染是指工业企业在生产过程中，对包括人在内的生物赖以生存和繁衍的自然环境的侵害。污染主要是由生产中的“三废”(废水、废气、废渣)及各种噪音造成的，可分为废水污染、废气污染、废渣污染、噪音污染。这些污染如不预防和治理，人民正常生活条件将遭受到严重破坏，后患无穷。

工业污染的危害。工业污染对工农业建设和人民健康危害极大，主要表现在：

一是工业生产中排放大量未经处理的水、气、渣等有害废物，会严重地破坏农业的生态平衡和自然资源对农业生产的发展造成极大的危害；

二是工业“三废”对工业生产本身的危害也很严重，有毒的污染物质会腐蚀管道，损坏设备，影响厂房等的使用寿命；

三是环境污染，公害泛滥，直接危害着广大人民群众的健康；

四是有些工业污染后果严重，难以清除，有些污染不容易发现，发现以后造成的危害已经很严重。

三、治理不力的原因：

(一)地方政府错误的政绩观引导，主抓经济发展而忽略

环境保护，走先污染后治理的路线，导致工业污染积重难返。

(二)法律法规存在漏洞或执法不严，以罚代管，失之于软，因犯罪成本低故多数企业报侥幸心理。

(三)企业缺乏社会责任感，将生产成本转嫁给环境。

(四)工业环保技术成本相对较高，大型企业不愿提高自己生产成本，而中小企业利润微薄无力承担环保成本，这也是导致工业污染泛滥的重要原因之一。

(五)传统产业结构和生产模式需要升级，工业升级缺乏有力高新科技做支撑。

四、一揽子治理措施

(一)制定或完善相关法律法规，将环境保护纳入法制轨道，做到有法可依。

(二)严格执法，对于企业排污进行监管，环境保护行政主管部门未及时发现并处理重点工业污染企业的环境违法行为，监管不力，造成环境污染的，应进行行政处理。

(三)加大惩治力度，对于存在环境违法行为的企业，不可以罚代管，强力整改整顿，加大惩治力度，治标治本。

(四)对于企业环保政府应给予指导和支持，包括技术、资金、人才、政策等方面。

(五)全社会树立较强环境保护意识，对违反环境法的行为进行监督和举报，外在约束机制要成熟。

(六)各级政府应树立科学发展观，不可片面追求经济而

忽视环境保护，应对企业或项目的进驻严格把关，不达标严重污染项目必须杜绝。

(七)政府应改革考核政绩的传统模式，将环境保护列入考核内容，强化发展速度与环境保护同等重要的意识。总之，社会若想长久发展，就应践行科学发展观，走可持续发展的道路，保护自然环境，防止其受到破坏和污染，使之更好地适合于人类劳动、生活和自然界生物的生存。环境保护工作包括两个方面的内容：合理利用资源，防止环境污染；在产生环境污染后，做好综合治理。做好环境保护工作，有利于保护人民健康，发展生产。

(四) 官员财产申报

一、背景链接

2009 年初，国务院总理温家宝与网友在线交流表示，建立官员财产申报制度是反腐败重大举措，政府正在积极准备这项工作。

在 2009 年全国两会期间，多位代表与委员发出了建立健全财产申报制度的呼吁。

2009 年 9 月份召开的中纪委十七届四中全会提出：在认真贯彻落实好《关于领导干部报告个人重大事项的规定》的基础上，把住房、投资、配偶子女从业等情况列入报告内容，

加强对配偶子女均已移居国(境)外的公职人员管理。

今年的《政府工作报告》指出：要把反腐倡廉建设摆在重要位置，这直接关系到政权的巩固。各级领导干部特别是高级干部要坚决执行中央关于报告个人经济和财产，包括收入、住房、投资，以及配偶子女从业等重大事项的规定，并自觉接受纪检部门的监督。

建立健全官员财产申报制度呼之欲出。

二、财产申报制度

(一)财产申报概述 财产申报制度，是对官员有关家庭财产申报、登记、公布的制度，是科学反腐制度体系的核心内容，建立起有效的财产申报机制，将国家公职人员的家庭财产置于人民群众和国家法律制度的监督之下，使其非法所得无处藏身，就会使腐败分子难以为所欲为，从而能够有效地遏制腐败现象的发生。

(二)财产申报的现状 关于财产申报，在我国已提了近 15 年，但目前试点地区的官员财产申报大多集中于科级以上干部。官员财产申报制度一路走来，可谓是速度相当缓慢。从 1995 年规定“温柔”地诞生，现在普遍沿用的还是这一套最基本做法。近几年，在“两会”代表委员的持续呼声、社会各界的强烈关注之下，各地开始尝试破冰，试图突破现状，但仍旧陷在公开不彻底的争议之中。

(三)财产申报的障碍 家庭财产申报制的实施必然面

临三大难题：一是鉴于中国目前没有公开、统一、标准的公民信用保障系统，个人资信难以查实，反腐败工作缺乏坚强的技术支撑；二是腐败分子为了逃避财产申报和资金核查，必然会将大量腐败资金和非法收入转移到他人名下，或馈赠亲朋好友，逃避法律的制裁；三是腐败分子在国内无法藏身，必然想方设法外逃，势必给国家财富造成巨大损失，破坏法律的实施，损害社会的公正，影响党和政府的形象。

三、完善财产申报制度的建议

鉴于目前建立我国制定财产申报法的条件还不具备最基本的条件(如尚未实行全民信用卡制度)，在真正意义上的财产申报法出台之前，京佳教育认为我们可以充分利用已有的制度资源，通过增加环节来完善现有的干部收入申报规定。

第一、申报对象可以逐步扩大到所有的国家工作人员及其家属。就国家工作人员来讲，除了对他们进行任职、离任时的审计外，还应要求他们在任职前、任期间、离任时对自己和家庭的财产进行如实申报，其申报范围可依具体申报对象的工作性质及其重要程度作不同的规定，其具体操作除了各级纪检监察机关外，可逐步交由银行执行或监督。

第二、加大对申报结果的监督和公开程度。增加二个环节：一是审核环节，即审查核对环节，通过检查核实申报内容；二是公示环节，申报结果的公示范围可以视条件的成熟

程度而逐步扩大，可以先做到同级公示，即在班子内或同级干部中公开，由人大产生的干部的收入申报在人大中公示；这里不应有“秘密申报”部分，也即不应有暗箱操作部分；

第三、增强惩处力度。是追究环节，根据检查结果，对于不如实申报收入，或瞒报、漏报、谎报者做出严肃处理，给予党纪、政纪处分；对于多次谎报者应免去其领导职务；四是信用记录环节，对于是否如实申报的情况应记录在案。建议各单位纪检监部门有必要对现任干部任职以来历次收入申报记录进行一次大检查，使检查结果进入干部信用档案(所以必须先建立干部信用档案)，以供组织部门任免干部时参考。第三、制定专门的法律、法规，使得财产申报制度具有实际的可操作性。在条件成熟之时出台已呼唤了十多年的《反腐败法》，并专设章节对于官员财产申报作出明确而完善的规定。

(五) 户籍制度改革

“户籍制度”似乎有望成为 2009 年中国改革关键词。

就在昨天，一条本是普通的促进大学生就业的新闻，因其中一条措施与“户籍制度”有关，便迅速成为各大新闻网站的头条。该措施说，“对企业招用非本地户籍的普通高校专科以上毕业生，各地城市应该取消落户限制（直辖市按有关规

定执行)。”

与“国务院要求取消专科以上高校毕业生落户限制”同样引起[关注](#)的,是“居住证可以转[上海](#)户口”的“上海户籍新政”,尽管相关政策细则尚在酝酿之中,但该项改革措施已获得舆论高度评价,称上海这一自1978年以来第四次户籍制度改革,将引发全国连锁效应。

而今年1月,广州市高层领导表示,将在花都、番禺试行城乡统一的户口登记制度,实行以具有合法固定住所、稳定[职业](#)或生活来源为基本条件的市内户口准入制。

除此之外,备受关注的社保改革,公众呼声最高的“社会保险范围全覆盖”也与户籍制度密切相关。

就业、医疗、养老……2009年,户籍制度正成为社会力求变革、寻求机遇的一个突破口——通过户籍制度改革,给地方引进[人才](#)和技术,激活地方经济;通过户籍制度改革,促进[创业](#)和就业;通过户籍制度改革,解决“农民工失业”的民生诉求。

多方努力的“户籍制度改革”能否实现真正意义上的推进?“户籍制度”下累积起来的身份壁垒会不会在这一年被破除?这一场改革会不会如人们所期望的那样,借思想解放的浪潮推进社会文明进程?都是人们分外关注的。

仔细看来,无论是上海户籍新政,还是国务院的“要求”,都不足以对户籍制度产生根本性的冲击。前者,被当作人才

引进的奖品和工具；后者，虽是前所未有的举措，但同样属于“政策杠杆”。

所谓“户籍制度文化”，是长期户籍制度之下社会权益的不合理所形成的观念。农村孩子生来就是农村户口，进了城的农村居民是“跳了龙门”；即便是大城市与小城市之间也因着经济上的差距有着身份的差异。前不久引起媒体广泛关注的“讲上海话有没有文化”的争论中，一部分人所谓“烧香赶走和尚”的论调即是这类文化的代表。在一些人看来，城市原住民才是城市的主人，所有外来者则是客人。客人不能抢了主人的饭碗，更不能抢主人的头衔“户口”。如此观点，凸显了自大与自闭，而对以国际化大都市为目标的城市而言，是不利于发展的。

一直以来，我们许多经济发达的大城市被看成“改革开放前沿”，所谓改革开放，不仅是对外开放，还有对内开放。对外寻找发展通道，对内谋求合作机遇，而户籍制度改革便是对内开放的一种。如何调整户籍制度下的利益格局，破除户籍制度背后的地方保护壁垒，冲破传统的“户籍制度文化”，是 2009 年改革开放前沿城市的使命。

（六）驾车安全

一些恶性交通肇事者对公民生命权的漠视，深深刺痛了公

众的神经，挑战着社会的底线和人们的良知

最近，浙江杭州和江苏南京的两起车祸，引起了[媒体](#)和公众的关注。前者导致了一名风华正茂[年轻](#)人的死亡，后者则造成无辜市民 5 死 4 伤的悲惨后果。

7 月 15 日，随着杭州“5·7”车祸肇事者被起诉，以及南京“6·30”车祸肇事者被批捕，人们对这两起车祸的关注再度升温：同样是飙车致人死亡，为什么南京“6·30”车祸肇事司机被批捕的罪名是“以危险方法危害公共安全罪”，而杭州肇事司机被公诉的罪名则是交通肇事罪？

应该说，社会高度关注这两起车祸的背后，是人们对社会公平正义的诉求。而对肇事者“该当何罪”、如何量刑等相关[法律](#)问题的[讨论](#)以及意见表达，则反映出人们权利意识的觉醒和法治意识的增强。

司机驾驶车辆上路，就意味着进入了公共空间。相对于“弱势”的行人，其驾驶如果违规操作，就可能会对他人的生命财产带来威胁。每一个驾驶者，都应该对此有清醒的认识。在两起案件中，酒后驾车、严重超速乃至在闹市区飙车，这些违法行为可能导致的严重后果是完全可以预见的，但上述案件中的当事人却都采取了放任自己行为的[态度](#)。

从媒体报道来看，两起车祸惨案中，被害人被撞身亡完全属于飞来横祸。肇事者的行为，表面看是对相关交通法规的公然违反，但杭州那个司机无动于衷的表情、他的朋友们

在现场的说笑、南京那个司机连撞 9 人后打算逃逸的行为，却暴露出对于他人生命权利和尊严的巨大漠视。

正是上述种种漠视深深刺痛了公众的神经，挑战着社会的底线和人们的良知。生命权是公民最重要的基本权利，对公民生命权的尊重程度和保障水平，折射出一个社会的法治水平和文明程度。在法治社会，一切法律制度的制定和实施，都必须首先紧紧围绕保障公民的生命财产安全展开。

近年来，酒后驾车、严重超速乃至在闹市区飙车的事时有发生耳闻，而其对受害者以及社会带来的伤痛更是久久难以愈合。当这种漠视和伤害演化成某种普遍性的社会现象，刺痛公众神经、引发社会不满时，它直接考验的，是我们的执法部门和立法、司法机关。比如，对酒后驾车，是否存在量刑过轻？对于飙车行为，如果等到交通事故发生后才能处罚，是否会让一些人心存侥幸？

毕竟，立法和司法的目的在于预防和减少犯罪，而不是事后惩罚。如何正确看待并积极回应新形势下人民群众对于法治的新需求、新期待，是所有立法、执法、司法机关的重要使命。

（七）垃圾焚烧

一、背景

垃圾焚烧法是一种实践多年的垃圾处理方法，它比起填

埋法占地面积小，效率高，曾一度被视为一种“减量快”的好方法，吸引日本和德国等发达国家大力发展。

然而，经过上百年的实践后，垃圾焚烧法却一直未能被广大民众接受，其弊病突出表现在其潜伏性污染更重、耗资昂贵、操作复杂和浪费资源等方面。尽管其污染防治技术在日益改进，但至今尚不成熟，还不能经受住理论和实践的检验。

二、存在问题

第一，垃圾分类缺位。混合垃圾或只经过简单处理的垃圾直接焚烧，二恶英等有毒物质产生量大大高于分类垃圾；

第二，选址缺乏论证。焚烧厂选址论证不够充分，过程不公开透明，政府与民众沟通不到位，易引发社会矛盾；

第三，产业准入混乱。准入门槛不透明、招标决策不公开，存在恶性竞争和低价中标现象，而中标后往往不能兑现中标前环保承诺；

第四，技术监管缺失。不成熟的技术设备还在不断进入市场，一些垃圾焚烧发电厂为骗取发电补贴，大量使用煤和油来发电，成为实质上的“小火电”；

第五，违规操作突出。操作中不遵守国家相关技术标准，偷工减料，排放物不达标；

第六，民间监督缺位——缺乏独立的民间监测、监督机构，二噁英排放量等相关信息发布容易受到质疑。

三、应对措施

第一，坚持垃圾分类。健全的垃圾分类应成为垃圾焚烧发电的前提条件。政府必须切实投入，提供垃圾分类所需的配套基础设施。在当前不具备真正实现垃圾分类的条件下，可适当借助民间拾荒者力量，将垃圾处理末端做细，降低有害垃圾的焚烧率。

第二，规划选址公开。在充分论证基础上，对焚烧厂进行规划和整体布局；建立和完善听证制度，决策信息过程公开透明；新开发区域的规划方案提前向社会公布，并强制要求开发商向购房者公示；制定相应的补偿机制，从经济利益、公共服务等方面给予利害关系人合理的补偿和平衡。

第三，准入门槛从严。必须有资质、有经验的企业才能进入；招标过程公开透明，接受阳光监督；将能否做到垃圾焚烧全程公开，作为是否上马的重要指标。

第四，技术严格把关。建议环保总局会同科技部、国家质量监督检验检疫总局共同完善焚烧相关技术标准，宣传普及较成熟技术，对危害较大的不成熟技术进行改造或予以淘汰；将垃圾焚烧处理技术纳入国家“十二五”科技规划，加大技术攻关。

第五，流程全程监控。从焚烧流程全面加强监管，严格按流程操作，杜绝偷工减料现象；对实质上成为“小火电”的焚烧厂，如不整改，坚决予以关停。第六，发展民间监

督。培育独立于政府之外的民间监督、检测机构；强制要求垃圾焚烧厂向所在社区的居民全方位开放，接受整个社会的监督。

（八）农村污染

两会召开前，记者在四川、宁夏、湖南等地采访时发现，随着中国农业集约化、现代化程度提高，以畜禽养殖、农药化肥、生活垃圾为代表的农村面源污染日趋严重。

随着农村生活方式的改变，现代工业产品的不断渗入，农村的生活垃圾正日益“城市化”，而农民生活习惯却还没有改变，随意倾倒而没有收集或处理的现象较为严重，再加上配套设施的建设远未跟上，导致一些地区农村公共环境每况愈下。

温家宝总理在政府工作报告中提出，要“实施农村清洁工程，改善农村生产生活条件”。

一、现状

第一，随着现代工业的发展，农村生活水平的提高，含有塑料包装的食品、生活用品在农村已十分普遍，垃圾中的难降解有机物质迅速增加。

第二，农村现在是农业污水和生活污水“二污合流”，已大大超过水体的环境容量。化肥、农药的过度使用，以及集

约化养殖业对水环境的污染问题也日益凸现。

第三，农村生活污水和人畜粪便污染问题显现，畜禽粪尿直接排放量，又进一步加剧了水体污染。在养殖业污染上大量畜禽粪便随意露天堆积，导致有害病毒扩散和传播，成为疾病增多和一些传染病流行的重要根源。在生活垃圾上处于无人管理的状态，不少垃圾随意堆积，严重影响着农村的生活环境。

第四，农业工业企业过快无序发展造成农村环境污染排放量较大。大企业大多集中在城市经济开发区内，科技含量相对较高，环境基础设施相对农村来说较为完善，而分布在农村的企业大多是低小散企业，属于粗放型经营模式。

二、存在的主要问题

第一，思想认识不到位，环境意识不强。在农业生产过程中，片面追求数量而忽视农产品质量，忽视农药化肥的大量使用对农村土壤以及河道的污染。

第二，在种植业中，农民只认识到化肥农药简单、方便的好处，大量施用化肥农药，畜禽粪使用作农田肥料的比重大幅度下降，导致养殖业与种植业严重分离，畜禽粪便乱堆乱排的现象越来越普遍，对环境的污染逐年加重。未经处理的畜禽污水中含有大量的氮、磷，造成水体富营养化；而养殖场会产生大量含有氨、硫化物、甲烷等有害物质的恶臭气体，严重污染大气环境，危害人体健康。

三、措施

第一，加强宣传，提高认识。

农村环境污染防治，关键是要把广大农民群众发动起来，使他们像爱护自己的生命财产一样爱护周边的生态环境，真正掌握各种先进适用的污染防治技术。充分利用各种媒体，通过各种有效方式，广泛开展贴近实际、贴近生活、贴近群众的环保宣传和科普教育，在农村营造一个学习生态环境保护知识、宣传环境保护政策、贯彻落实生态环境保护措施的热烈气氛。

第二，要通过各种途径，向农民群众宣传环境保护、村镇规划、公共卫生等知识，开展“创建环境优美乡镇、生态村”主题教育活动，倡导文明、健康的生活方式。

第三，推动农村环境综合整治。

畜禽养殖及集镇生活污水的污染治理，生活垃圾的统一收集填埋，河道“三清”(清淤、清障、清水面漂浮物)，以及控制水土流失。积极创建生态村镇，努力提高农村生态建设和环境保护的整体水平，共同来搞好农村环境综合整治工作。

第四，加强科技支撑力度，大力发展无公害农业。

加强无公害农产品的技术指导，按标准建立无公害产品基地，增施有机肥料，减少化肥用量，采用生物农药和生物技术综合防治病虫害，严禁高毒高残留农药使用，减少农

药使用量。第五，加强镇村、街道公共环境的规划和相应制度建设，对农村农居点、小城镇建设进行规划时，重点应将防治污染与垃圾处理纳入规划中。同时，国家相关职能部门应尽快制定相关的管理制度和技术标准，因地制宜地制定行政法规，依法规范管理农村垃圾和污染物的处理和利用。

（九）群体事件

近年来，伴随着经济改革逐渐步入“深水区”，政治体制调整、社会文化重构成为转型期中国社会的主观愿望和客观需求。同时，各类社会问题经过改革开放三十年转型期的酝酿累积也相继浮出水面，并呈现局部“量变到质变”、群体性事件高位运行的时代特征。

回归到公务员面试真题中，综合分析类题目往往是以近来的社会热点为背景，考查考生的分析问题水平和解决问题的能力。在众多社会热点中以群体性事件考查概率最高，题目类型和角度也变化多样。因此就 2009 年社会热点中的群体性事件，华图名师将选取代表性案例进行深入解析，希望能对参加 2010 年公务员考试的广大考生有所裨益。

自从 1978 年打破传统计划经济体制初步确定市场经济的历史地位至今，三十余年的经济改革使中国社会释放出巨大的生产力，创造出令世界瞩目的物质财富，同时也逐渐出现一系列极其复杂的社会问题，特别是由劳资矛盾导致的群

体性事件近年逐呈爆发之势。

2009年，河北保定棉纺厂千名职工“徒步进京旅游”事件、吉林通钢事件、河南林钢事件、重庆嘉陵工人罢工等群体性事件，都以极其激化和暴力的形式释放出转型时期的社会疼痛。可以说，劳资矛盾已经成为中国社会目前和未来几十年的一个主要矛盾。

冰冻三尺非一日之寒。实际上，近年来频繁爆发的以劳资矛盾为核心的群体性事件正是以计划经济体制改革、社会主义市场经济的确立为起点累积而成的。收入差距悬殊、贫富差距过大、劳动环境恶化、就业保障落后等成为工人利益受损并寻求非理性解决的主要动因。

变化即孕育着风险，转型中的社会摩擦乃至一定程度的激化是在中国经济体制改革中难以避免的阵痛。利益分化格局下的劳资矛盾成为中国的主要社会问题之一，有着其历史性和客观性。

在诸如吉林通钢事件、河南林钢事件以及更早之前的云南孟连事件等经由劳资矛盾引致的群体性事件中，当地产业工人所表现出来的“情感同一化、行动协同化”应当引起深刻的反思。经过三十年改革开放市场经济的分化与积压，底层社会潜隐的结构性压力和排斥力量正在增大，且在人与人更紧密联系的互联网时代更容易被激活和表面化，实际上留给社会自主调整的空间已变得逼仄。

从社会转型期群体性事件表层的劳资冲突，深入至冲突背后人与人经济关系的利益矛盾，劳动与资本的天然对立是产业工人和企业工厂主利益不可调和的源头，若又逢弱势阶层与强势阶层之间排斥压力无处疏导，群体性事件的爆发就成为这股社会压力的可能导向。

从转型期中国社会暴露的各类问题及作为代表的群体性事件而言，表面上，是民众缺乏社会安全感、产业工人对企业改制漠视工人利益不满等具体问题；实则反映了民众对既有规制和秩序权威的不认可，同时也暴露了社会法治缺失、企业原罪豁免的利益制衡缺失，根本上是利益群体之间的矛盾无法有效协调而引致的压力井喷。如何在社会的运动发展中缓解矛盾、平衡各个群体利益，是社会转型时期的基本任务之一。

现今转型期中国社会的矛盾根源在于社会主义市场经济的内在矛盾，即社会主义制度与市场经济体制的矛盾。面对社会生产力的巨大张力需求与生产关系中的局限性，政府首先应该在充当市场第三方发挥协调人的角色中有所作为，使社会主义市场经济的调整逐渐成为渐进、有序、可控的过程。企业作为市场运行的主角之一，要求其自我反省与自我约束并非久治之举，经济体制改革之后的法治完善与秩序重立才是社会主义市场经济良性运行的可靠保证。总之，站在社会急剧转型的时代背景之下，必须全面分析当今中国的社

会矛盾与利益失衡，充分理解和清醒认识中国社会发展进程中的困境与挑战，以构建社会主义和谐社会为根本目标逐步走向经济、政治、社会的全面发展与伟大复兴。

（十）强农惠农问题

审计署日前发布 10 省市区[财政](#)支农资金审计报告，公告[显示](#)的数字有喜有忧。

喜的是，2005 年至 2007 年，10 省市区财政支农资金投入总量增长 84%，在促进农村经济发展上起了积极作用，中央支农惠农政策效应明显。

忧的是，10 省市区财政和有关主管部门违规使用资金 26.93 亿元，不规范[管理](#)资金 45.75 亿元，配套资金不到位 65.97 亿元。一项造福于民的政策，由于“跑冒滴漏”，未能实现其目标效益的最大化。

26.93 亿元！除了已经被曝光的、用于建房买车的 5837.4 万元外，剩下的 26 亿多元支农资金被挪用到哪里去了？审计署的报告没有公开。不过，从去年 7 月 25 日，国家审计署公布的 16 省份 2006 年中央转移支付支农专项资金的管理使用情况[调查](#)公告来看，这些专项资金被用于平衡地方预算，弥补地方行政经费不足，有的甚至用来发放部门补贴。

是这些地方不需要发展农业了吗？当然不是。有的地方

就是农业大省，对农业依赖程度很大。有些地方，虽然农业占 GDP 比重逐年下降，但农业人口占比仍然很大，农村问题仍是地方社会经济发展的重点和难点。

据[审计报告](#)数据，与 2005 年相比，2007 年审计所涉的省份的农林牧渔总产值增长了 23%，粮食总产量增长了 7%，农民纯收入增长了 17%，为地方 GDP 增长做出了不小的贡献。倘若支农资金不被挪用，资金管理科学规范，配套资金能及时到位，这些地方的农业增产增收可能远不止上述数字，也将能帮助更多的农村家庭摆脱贫困，避免更多的[孩子](#)因贫失学。

说到底，支农资金被挤占挪用，其根本原因不在于认识不足，而是监督缺失，致使一些中央“惠天下”政策，变成了地方的“惠己”政策。所谓因平衡地方预算、弥补地方行政经费不足，而对支农资金的挤占挪用，皆因为此。

政策缩水甚至走样，专项资金被挤占挪用，并不只在财政支农上，它也时常发生在社会经济的其它领域。如何杜绝此类事件发生？除了加强审计监督外，还需要弄清原委，这不仅是对所有纳税人负责，也有利于行政体系的有效运行。因为，政令不畅，政令不行，再好的政策也难免打水漂。

（十一）沙尘暴

一、相关背景

20 日 18 时，中央气象台继续发布沙尘暴黄色预警，新一轮沙尘天气会接踵而至。而 19 日开始的沙尘天气肆虐一天后基本结束，据称，这是今年入春以来北方地区遭受的强度最强、影响范围最大的一次沙尘天气过程。16 个省份约 2.7 亿人遭受沙尘侵扰。

据悉，目前，已进入沙尘天气高发期。国家林业局要求各地采取切实措施，做好沙尘暴应急处置工作。各级应急人员要坚守岗位，随时掌握相关情况并及时报告；各地要做好灾前预报预防及沙尘暴发生中的应急处置工作，根据实际情况启动相应预案，并对可能发生沙尘暴的地区向群众进行广泛宣传，妥善安置好群众的生产生活，将损失减到最低程度；必要时组织人员对灾情作详细调查。同时，还提醒人们在沙尘天气发生时，应尽量减少外出和户外活动，若需外出应戴好纱巾和口罩等防护用品；建筑工地要覆盖好裸露沙地和废弃物，加固好易被大风吹落的搭建物。

二、沙尘暴概述

(一)沙尘暴概念 沙尘暴是沙暴和尘暴两者兼有的总称，是指强风把地面大量沙尘物质吹起并卷入空中，使空气特别混浊，水平能见度小于一百米的严重风沙天气现象。其中沙暴系指大风把大量沙粒吹入近地层所形成的挟沙风暴；

尘暴则是大风把大量尘埃及其它细粒物质卷入高空所形成的风暴。

(二)沙尘暴的危害

1、危害人体健康。当人暴露于沙尘天气中时，含有各种有毒化学物质、病菌等的尘土可透过层层防护进入到口、鼻、眼、耳中。这些含有大量有害物质的尘土若得不到及时清理将对这些器官造成损害或病菌以这些器官为侵入点，引发各种疾病。

2、生产生活受影响。沙尘暴天气携带的大量沙尘蔽日遮光，天气阴沉，造成太阳辐射减少，几小时到十几个小时恶劣的能见度，容易使人心情沉闷，工作学习效率降低。轻者可使大量牲畜患染呼吸道及肠胃疾病，严重时将导致大量“春乏”牲畜死亡、刮走农田沃土、种子和幼苗。沙尘暴还会使地表层土壤风蚀、沙漠化加剧，覆盖在植物叶面上厚厚的沙尘，影响正常的光合作用，造成作物减产。

3、生命财产损失。1993年5月5日，发生在甘肃省金昌市、武威市、武威市民勤县、白银市等地市的强沙尘暴天气，受灾农田253.55万亩，损失树木4.28万株，造成直接经济损失达2.36亿元，死亡50人，重伤153人。2000年4月12日，永昌、金昌、威武、民勤等地市强沙尘暴天气，据不完全统计仅金昌、威武两地市直接经济损失达1534万元。

4、影响交通安全(飞机、汽车等交通事故)。沙尘暴天气经常影响交通安全,造成飞机不能正常起飞或降落,使汽车、火车车厢玻璃破损、停运或脱轨。

(三)我国沙尘暴的现状 经统计,60年代特大沙尘暴在我国发生过8次,70年代发生过13次,80年代发生过14次,而90年代至今已发生过20多次,并且波及的范围愈来愈广,造成的损失愈来愈重。

(四)沙尘暴的成因

客观地讲,今年的沙尘天气和特大旱灾,与气候异常有直接关系。据气象专家称,沙尘天气主要是前期干旱少雨,天气变暖,气温回升,不稳定的热力条件形成大风或强风天气造成的。

但毋庸讳言,我们自身也有不可推卸的责任。长期以来,追求GDP的政绩观在一些地方根深蒂固,一些地方政府嘴上讲保护生态环境是惠及子孙万代的头等大事,但实际干的却是以牺牲环境为代价“断子孙后路”的蠢事;一些地方招商引资急功近利,不顾环境危害制定“土政策”允许上污染企业,为环境违法企业“保驾护航”,形成“老板赚钱、群众受害、政府埋单”的恶性循环链。

三、相关对策

沙尘旱灾肆虐,是对人类警示,因此京佳教育认为当下我们要尽快转变发展方式,增强生态环境保护意识,正确处

理好“金山银山”与“绿水青山”的关系，主动节能减排，防治污染，发展低碳经济、循环经济。此外，还要强化防灾减灾意识，加大政府投入、完善相关设施建设，做到未雨绸缪。只有这样，才能最大限度减少自然灾害造成的损失。

第一、恢复植被，加强防止风沙尘暴的生物防护体系。实行依法保护和恢复林草植被，防止土地沙化进一步扩大，尽可能减少沙尘源地。根据不同地区因地制宜制定防灾、抗灾、救灾规划，积极推广各种减灾技术，并建设一批示范工程，以点带面逐步推广，进一步完善区域综合防御体系。

第二、控制人口增长，减轻人为因素对土地的压力，保护好环境。

第三、加强沙尘暴的发生、危害与人类活动的关系的科普宣传，使人们认识到所生活的环境一旦破坏，就很难恢复，不仅加剧沙尘暴等自然灾害，还会形成恶性循环，所以人们要自觉地保护自己的生存环境。

第四、政府官员要树立正确的政绩观，一个干部能不能被提拔重用，不仅要看他在经济建设方面的能力和成绩，更要看他环保治理的态度和效果。将环保成效作为选拔官员的一项标准，对未按期完成节能减排任务的地方和部门，将坚决实行“一票否决”，环保“成绩单”将直接影响官员的选拔任用。以“环保成绩”选拔官员，让牺牲环境为代价捞个人政绩的投机者没了市场，能够促使更多的干部转变观念，务实

作风，树立科学的为政思维，多做打基础利长远的实事、好事。第五、尽快转变经济发展方式，由粗放型到集约型过度。由于交通不便等缘故，西部的生产方式还基本停留于刀耕火种的原始阶段，放火烧山，导致地面植被覆盖率急剧下降；急于脱贫，一些老百姓靠挖甘草、搂发菜、开矿发财，这些行为都给当地脆弱的生态环境造成了极大压力。因此，必须发展集约型农业，提高单位面积粮食的产出，防止不断的毁林开荒行为。

（十二）收入分配制度改革

一、背景链接：

2月4日温家宝总理在省部级主要领导干部研讨班上发表讲话强调，我们不仅要通过发展，做大社会财富这个“蛋糕”，也要通过合理的收入分配制度，把“蛋糕”分好，让全体人民共享改革发展的成果。传递出中央对改革收入分配制度、扭转收入差距扩大趋势的高度重视。

国务院总理温家宝3月5日在十一届全国人大三次会议上作政府工作报告时指出，要改革收入分配制度。

随着两会的召开，事关全民切身利益的收入分配制度改革，再度成为广大网民热切关注的焦点话题。他们充分表达了对扭转“干得多挣得少”状况及实现“干有所值”的期待，认

为收入分配改革“关键词”不仅仅是钱，分好社会财富这块大“蛋糕”必须瞄准问题“七寸”，打好政策“组合拳”。

二、收入分配制度

(一)收入分配概述

京佳教育认为收入分配分三个层次，首先是一次收入分配。即按照社会初始的政治经济制度安排，每个人在自己的工作岗位上实际所得。这种初始的收入分配往往取决于个人的能力和背景。能力强的和背景好的往往更容易拿到更高的收入。这其中教育水平又起了很大区分作用，即同一社会背景的人，往往教育水平越高，最终收入也越高。地域差距是另一个原因，收入按照东部中部西部体检，城市向农村递减。这几乎就是网民们很容易感受到的收入格局的现状。

在一次收入分配的前提下，就有了二次收入分配。是指通过国家行政力量，从财政中拿出部分款项进行转移支付，增加某部分人的特定收入。这部人往往是贫困群体和低收入群体。而通过国家拨款给予免费培训，增加他们在劳动力市场上的谈判能力，也可以算在这一类。可以想见的是，二次收入分配本身并不增加总收入，而是通过国家“剪刀”把部分人(也许是高收入人群，也许是中等收入阶层)的蛋糕切下来放到了另外一部分人的碗里。在这个过程中，如何确定向哪部分人“切蛋糕”，而最终又“切给谁”，其实是一个很严肃的分配正义命题。

如果说一次收入分配是先天背景加个人奋斗，二次分配是国家力量转移支付，三次分配则是资源性质的财富转移，其内涵是自愿式的慈善活动。这种活动大多零散地分布在各个社会的各个角落，而大型的慈善活动频率则比较有限。从全球慈善活动的效果来看，全民性的大规模的慈善活动其实是很有利于国家平衡贫富差距的。各种慈善基金会对于教育医疗等公共产品的赞助很大程度上减少了部分民众的相关开支，进而潜在地提高了生活水平。

(二)、我国的收入分配制度

以十一届三中全会为标志，中国的收入分配制度改革在农村以“家庭联产承包责任制”为突破口，在城市以“奖励和计件工资制的恢复”拉开了序幕。30年来，劳动、资本、技术、管理等生产要素参与收入分配的制度逐步确立，按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度逐步形成。

(三)收入分配制度存在的问题

1. 劳动者作为国有资产的所有者是虚位的因而是残缺的，他既不能通过“用手投票”约束使用者，也不能“用脚投票”转让所有权，因此资产的收益性对劳动者来讲是不具备或不完整的。

2. 在我国目前劳动力总量供给过剩、资本供给短缺的情况下，劳动力在要素市场中自然处于不利的地位。尤其是在低端劳动力市场中，以农村转移劳动力为主的非熟练、非技

术劳动力的劳动报酬更是被压低到极限，并且缺乏基本的社会保障，长期处于被资本剥夺的境地。

3. 现行的工资制度，工资水平偏低，工资增长机制僵硬，缺乏制度性保障，致使工资外收入膨胀，助长国有单位职工收入的不规范；工资结构设计不合理，岗位绩效工资和年工资比重过低，不能体现合理的工资级差，缺乏激励和约束作用。

4. 我国城乡居民收入在总体稳步增长的同时，不同群体之间的收入差距却在拉大。特别是由于劳动报酬在初次分配中的比例过低，“干得多，挣得少”，制约着百姓消费能力和生活质量的提高。

三、收入分配制度改革措施

温家宝提出，我们不仅要通过发展，做大社会财富这个“蛋糕”，也要通过合理的收入分配制度，把“蛋糕”分好，让全体人民共享改革发展的成果。要不断提高城乡居民收入，改革分配制度，逐步扭转收入差距扩大的趋势。因此，京佳教育认为，可从以下几个方面入手来改革目前的收入分配制度：

一、是加快调整国民收入分配格局，逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重、劳动报酬在初次分配中的比重。关键是提高城乡居民收入特别是中低收入者的收入水平，建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制，逐步提高最

低工资标准，特别要抓紧解决农民和农民工两个群体收入增长较慢的问题。

二、是加大税收对收入分配的调节作用。深化垄断行业收入分配制度改革。建立健全个人收入申报制度，强化个人所得税征管。建议提高垄断行业利润上缴国家的比例，使得其行业从业人员收入维持在高于社会平均收入的合理比例之上。引入竞争机制，打破垄断行业“谁拥有垄断权，谁掌握了垄断资源，谁的工资福利就高、待遇就好”的分配潜规则。

三、是对城乡低收入困难群众给予更多关爱，保障好他们的基本生活和基本权益。继续抓好扶贫工作。要把扶贫开发的重点放在贫困程度较深的集中连片贫困地区和特殊类型贫困地区。继续加大对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区发展扶持力度。完善社会保障制度，让发展的成果惠及更广大人民群众，让人民活的更有尊严。四、要进一步规范收入分配秩序。坚决打击取缔非法收入，规范灰色收入，逐步形成公开透明、公正合理的收入分配秩序，坚决扭转收入差距扩大的趋势。

（十三）药品降价政策落实

从 10 月 22 日起，国家基本药物零售指导价正式施行。相当一部分药品价格较大幅度下降。但据了解，价格降了，

不少常用药却面临着“患者不宠，店家不爱，甚至下架”的尴尬局面。国家出台常用药降价政策，目的就是为了让老百姓吃得上这些降价药，减少花费，而在落实中，如果不能首先做好医院和药店的工作，就会使这项利民政策大打折扣。常用药品降价，生产药品的企业积极响应，国家意在通过薄利多销以弥补生产企业让利损失，医院和药店有义务予以支持，以便共同做好药品降价的推广工作。否则，常用药品降价就难以得到顺利实施，患者难以从中受益。

基于此，药品降价政策落实有可能成为 2010 年国考申论命题热点之一。

一、药品降价背景材料：

据中国之声《新闻纵横》报道，百姓期待已久的国家基本药物零售指导价格从 2009 年 10 月 22 日起正式实行，和现行政府规定的零售指导价相比，约 45%的药品降价，平均降幅 12%左右。

由于政府举办的基层医疗卫生机构零差率销售基本药物，消费者不用再支付原来需要承担的 15%加价部分，因此消费者购买部分基本药物将比原来便宜三成左右，而且报销比例也将明显大于其他药品。之前药价下降没有得到切实执行，原因之一为药品降价幅度太大，药厂没有法承受。而这次降低幅度比较合理，感觉企业能够承受。因为这次零售指导价格中，约 49%的品种价格没有做出调整，继续按现行价

格执行；约 6%的品种适当提高了价格。

这次降价的药品都是国家力保的基本用药，能够保证企业合理的利润，政府不可能把价格降得没有人去生产了。政府订价是按照一个平均的成本去定。首先是要考虑成本采取降价的，它不可能把价格降得没有人生产了。政府也组织了很多专家去调研，现在降价主要还是针对虚高的价格，把虚高的那部分要往下压。

但是调价不一定意味着费用就低，还有一个用量的问题。所以调价只是降低费用的一种手段，因为老百姓去看病的话，并不是只买一种药，你比如说药价降低了一半，用量给你增加了一倍，你不是花的钱还一样吗？除了药还有其他很多的检查治疗，那他费用就不一定低下来。

当然，这次基本药物指导价格的出台，并不意味着看病贵的问题能够一下解决。建立国家基本药物制度是一项系统工程，各项措施综合配套，整体推进，才能取得实效，群众才能受益。这样的降价对解决看病贵是不是有效，实际来说这对整个医疗改革只是一个步骤，不是全部的问题。要解决看病贵的问题，除了降药价以外，还要提高医院的效益，特别是公有医院的效益。如果把医院的收入放在卖药和检查收入方面，那是不可能解决看病贵的问题的。另一个办法是要大力发展社区的医疗机构，社区医院成本低，一般来说药品是不加价的。但是社区医院缺乏资源，而且有的居民不相信

社区医院一个劲儿的往三级医院去挤，反而造成了看病贵。所以医疗改革要从体制本身来加以改变，而不是仅依靠药物降价。

回顾近年来全国性的 20 多次药品降价，那些价格暴跌的品种几乎都很“短命”，患者屡受买不到便宜药的困扰。此次降价幅度大的部分基本药物，前景也同样不容乐观。事实上，“限价令”执行第一天，南京就有药店和医院反映，一些基本药物零售价降得比进价还要低。一家社区医疗机构负责人举例说，某企业生产的阿苯达唑片，零售价从 11.3 元降到了 6.4 元，而该院的进价是 9.5 元；另一家企业生产的尼莫地平片，零售价从 14.96 元降到了 5.5 元，而该院进价却是 11.08 元。类似的药品，该院有十几种。托管该院药房的医药公司表示，此类不赚还要倒贴的药品以后就不进了。一家社区医院负责人则直言：“如果卖的品种亏本，就没有必要卖。”

药品“降价死”与医院、药店“断供”有直接关系，其基本轨迹为：相关药品价格随着“降价令”执行而暴降，医院、药企因为无利可图或者是“亏本买卖”而放弃经销和生产，患者购买便宜药的愿望随之泡汤。

二、药品价格过高及降价原因分析：

(一)药品工商业竞争过度，互相压价。由于国内医药行业重复生产严重，在竞争的压力下，大部分企业降价让利，

无利销售甚至亏本销售。在医疗机构药品招标采购中，部分药品生产和批发企业，为维持其在医疗机构的市场份额，竞相以低于成本的价格投标。相当部分生产经营企业以原价格的百分之四十至百分之五十中标，个别企业甚至以原价格百分之十至百分之二十的价格投标，低价倾销。部分政府定价药品，特别是新药，如干扰素、泛昔洛韦等随着生产厂家的增多，社会平均成本下降，但仍按原研创厂家的生产成本定价，也必然会出现市场实际价格与政府定价的差别。

(二)生产流通环节不规范，价格虚高。由于药品批发零售中普遍存在以高额折扣为主要推销手段的不规范行为，价格越高、折扣越大，药品越好销售，因此产生了虚高定价的药品定价机制，使患者蒙受了重大的福利损失。例如业内人士反映，某种最常用的抗生素，成本只要 4 元，而零售价居然标到了 65 元！其中药厂给医药代表(推销人员)的出厂价为 11 元，后者以 36 元批给医药公司(其中竟有 20 元左右的差价成为医院与采购决策权有关的人员的回扣)，再由医药公司按 39 元卖给医院，医院最后以 65 元卖给患者。此外，部分地区还存在地方保护倾向，对本地一些产品成本审核不严，由此也产生了部分药品价格虚高。

(三)生产经营条件不同导致成本差异。药品的特殊性要求其从生产到流通都必须有严格的质量保证。实行药品生产质量规范标准(简称 GMP)是国际通行的做法，也是中国药品

生产的必备条件。据了解,一条生产线 GMP 改造需投入人民币约二千万元,全厂 GMP 改造需投入五千至六千万元,甚至上亿元。同种药品,GMP 与非 GMP 企业的生产成本存在较大差异,对于 GMP 企业来说,非 GMP 企业以及大量无环保、无质保的小企业有较大的降价空间。同样,批发、零售企业由于对药品质量保证条件不同(包括库房面积、通风、温度、湿度等等),经营成本也不相同,对于达到流通企业质量规范标准(简称 GSP)的企业来说,非 GSP 企业也有较大的降价空间。

(四)假冒伪劣形成非法暴利。生产销售假冒品牌药品,无需对产品研制以及市场开发的投入,非法药商通过对知识产权和商标权的侵权行为获得暴利。据调查,假冒药品的生产经营成本一般仅相当于正当生产经营成本的百分之三十左右,在市场中占有绝对价格优势。劣质药品一般通过低限投料、减少装量等手段降低成本,获取利润,在价格竞争中也占有明显优势。客观存在的偷税漏税、销售走私药品等非法活动也为经营者提供了一定的降价空间。

三、药品降价政策分析:

药价降了一轮又一轮,老百姓却感觉没得到实惠,依旧有政协委员、人大代表提出议案,“管管医院药价!”“降价老百姓没得到多少实惠!”。行业内专家指出,药价“虚高”好抑,“实高”难捱。

药价“虚高”易降。计划经济时代，医院是绝对不能直接从药厂进药的，只能通过当时被称为一、二、三级站的地区性医药商业公司来调拨，市场化之后，从前的一、二、三级站就变成了各地的医药流通主渠道，政府对于药品流通，允许商业公司在销售时顺加作价。由于多年来庞大的药品销售网络层次众多，加上药品市场开放后私人开办的医药商业公司也开始参与竞争，致使药品再到消费者手中时，每一个销售层面上都被顺加了几个点，加上各种公关费用，药价已经严重背离其实际价值了。由于对价格的监管不可能非常死板，所以尽管有反暴利的相关规定，但实际可操作性极差，在原有的药价体系没有崩溃之前，对“虚高”的药价并没有太多办法。然而，随着医疗体制改革的日益深入和对流通环节的清理工作，可以说“虚高”的药价会渐渐被砍下来。

药价“实高”难治。相比之下，药价高昂的深层次原因短期内是难以解决的，这些硬伤可以被称之为药价“实高”。制药产业的重复建设问题是导致药价高昂的最主要问题，这个问题根本无法靠短期行政手段解决，只能够通过长期的产业政策的调整来慢慢加以遏制。制药企业经过淘汰，现在只有3200多家。然而这个数量仍然比美国、欧洲、日本等发达地区总和高出许多，每家药厂都要吃饭，每个职工都要养家糊口，生产出来的远超国人用药需要的药品都要卖出去，不依靠些非正常手段是无法做到的，而每一次非常规药品促销所

产生的额外成本，最后都转嫁到了每一个病患者头上。

创新才有出路。药价“实高”的另一大硬伤，是中国药品基础研究领域长期没有得到正常发展。在去年公布的制药企业销售排名上，前十名里有七家是外资企业。基础研究人员奇缺与学术腐败共同导致药品研发“虚假繁荣”，一个个新药做出来，一个个新药卖得贵，一个个新药消失了。

有人说，现在之所以选择发展中药，是因为中药没有标准，没有标准当然可以“躲进小楼成一统”，不用国际化，有13亿中国人，够卖。然而，人们现在离得开西药吗？在西药研发上没有突破，这一块我们将永远受制于人，西药的价格也永远昂贵。人们担心在大力发展中药产业的口号下，西药的基础研究将变成真空，当老一代仿制药品退出历史舞台后，人们就更加用不起西药了。谁都知道，与其说“发展中国中药产业是我国“入世”之后面临的又一重大机遇”，不如说，“入世”之后，再不搞中药，中国民族药业将面临崩溃的危险，发展中药是不得已而为之，也只有开拓创新，有自己的品牌和产品才真正有出路。

四、如何保证药品降价政策落实？

一、保证药品降价政策落实，有待于进行系统性的医疗体制改革

要从根本上抑制药价虚高、解决“看病贵”难题，保证药品降价政策落实，有待于进行系统性的医疗体制改革，而药

品降价硬被看作是这一改革的肇始。药价虚高的主因不在于药品的出厂价奇高，而在于医院长期以来实行“以药养医”的体制。在患者购买的药品价格中，出厂价约占 30%，另有 70% 则是由中间流通环节和医院 加价赚取。由于国家政策允许药品加价(一般加价幅度为 15%)，作为医院的收入，致使医生倾向于给患者多开药、开贵药，在一些医院的收入构成中，卖药收入占到了 45%~70%不 等，无怪乎老百姓惊呼“看病贵”了。

二、由于发改委拟降低的是药品的最终零售价，此类降价行为若能配套出台取消药品加价的举措，价格降低的效应可能会被取消加价部分地冲掉，药品的出厂价格不致受到太大影响。

然而，政策常常不够配套。中央及各地物价部门管理药品的价格，卫生部系统管理医院对药品的销售与使用，国家食品药品监督管理局管理药品的生产标准和市场流通。而解决老百姓“看病难”、“看病贵”的难题只有求助于系统性的改革措施，这需要国家设立综合性的医疗改革领导机构。

单项改革难收实效。例如，单纯降低药品价格，难免不影响药厂的赢利甚至生存。我国现有制药企业近 7000 家，规模普遍偏小，技术研发能力低，大多靠仿制药品来压缩成本。药品批发企业约有 1.6 万家，竞争激烈，主要靠折扣等不正当竞争手段获取赢利。再如单纯取消药品加价，则医院

收入势必大幅降低，如若财政拨款不予增加，医院必将提高医疗服务价格，“看病贵”仍是难题。

三、将医疗资源投入的重点转向建设城镇社区医院和农村合作医疗系统。

公民享受基本医疗的药品和服务的价格应该得到控制，这在西方发达国家如此，在不够富裕的印度亦复如此。控制公民的基本医保费用支出，有待于国家的财政扶持和医院的非赢利定位，有待于良性的医药流通秩序的重构，有待于对《医保目录》药品的价格规制，即有待于系统性的医疗改革。

此外，这种系统性医疗改革也需要进一步完善公共政策的形成机制，如药品价格的形成机制。

（十四）低碳经济

一、新闻背景：

机动车的污染排放将被列入环境税征收范围内。一旦实施，北京的机动车车主也要为尾气排放埋单。机动车的环境税在征收时，车主将按照机动车不同的污染排放量情况，缴纳不同的税费。购买高排量汽车的车主，肯定会比购买低排量机动车的车主缴纳更多的机动车环境税，类似于车辆征收购置税。据了解，具体征收的时间现在尚未确定。

此前环保部污染防治司负责人表示，财政部和税务总局

正在和环保部商量，要把机动车污染排放的内容纳入汽车污染防治的内容中去，跑的里程越多付出的费用将越高。据悉，环境税的增收已经取得了环保部等相关部委的同意，财政部接下来要研究的是征收的名称和形式。此外，《机动车污染防治管理条例》也有望于明年推出。

中山大学岭南学院财税系主任认为，对机动车尾气排放收税涉及到征管能力和手段的问题，需要从长计议。“短期内难以开征，开征至少要两到三年后。”

湖南科技大学商学院副教授江海潮也认为，新税种的征收，将经历长时间的社会及专家论证，2~3年内条件成熟时宜开征，是必然趋势传递节能信息

“征收环境税是必然趋势，随着经济的发展，全国机动车数量的逐年增长，环境压力日渐凸显”。江海潮博士认为，开征环境税也传递了一个信息，国家在保持汽车持续发展的同时，节能环保迫在眉睫。

据了解，目前国际上对在用机动车征收“污染税”的只有英国伦敦。该税收于2008年2月12日开征，主要针对进入伦敦市区的大排量和重污染的车辆征收，每车每天高达25英镑。

二、什么是低碳经济

低碳经济是一种以能源的清洁开发与高效利用为基础，以低能耗、低排放为基本经济特征，顺应可持续发展理念和

控制温室气体排放要求的社会经济发展模式。

低碳经济是新的经济发展形态。低碳经济本质上就是可持续发展经济。低碳经济的核心是低碳产业、低碳能源、低碳技术和低碳消费，它是继农业革命、工业革命、信息革命之后，世界经济形态新出现的革命浪潮，即低碳革命。低碳经济已成为由工业文明向生态文明过渡的主要特征，成为未来社会经济发展和人民生活质量改善的主流模式。

三、低碳革命的基本目标是努力推进两个根本转变：

一是将社会经济发展由高度依赖能源消费向低能耗、可持续发展方式的根本转变；

二是将能源消费结构由高度依赖化石燃料向低碳型、可再生能源的根本转变。

实现两个根本转变的中心环节是加快构建新型经济体系和产业结构，着力推进低碳能源与低碳技术发展，使整个经济社会活动低碳与无碳化。

四、为什么要发展低碳经济

发展低碳经济是全球性的共识与探索。发展低碳经济作为协调社会经济发展、保障能源安全与应对气候变化的基本途径，正逐渐被越来越多的国家认同。

发展低碳经济也是我国建设生态文明的必然选择。低碳经济是循环经济发展的重要特征，是绿色经济发展的理想模式。发展低碳经济无疑是对传统经济发展模式的巨大挑战，

也是大力发展循环经济，积极推进绿色经济发展的必然选择。

从近期看，发展低碳经济，大力发展低碳产业、低碳能源和低碳技术，不仅是建设两型社会(资源节约型、环境友好型)和生态文明的重要载体，也是转变发展方式，确保能源安全，有效控制温室气体排放、应对国际金融危机的根本途径。

从长远看，发展低碳经济更是着眼全球新一轮发展机遇，实现我国现代化发展目标的重大战略任务。

五、如何发展低碳经济

1. 转变经济发展方式，构建低碳发展产业。

要按照党的十七大要求，努力实现经济发展方式的三个转变，并将其作为关系国民经济全局的紧迫而重大的战略任务。

推进产业结构的战略性调整，大力发展高新技术产业和现代服务业，大力发展服务贸易，进一步强化抑制高耗能和高排放产品的出口政策，努力开发和生产高附加值、低能耗产品，实现整个产业结构的低碳化。

2. 节能降耗，推进低碳消费。

继续制定全国及地区节能降耗约束性指标，进一步明确目标任务和总体要求，着力构建低碳型社会。

大力推广节能省地绿色型建筑，强化新建建筑执行能耗限额标准监督管理，建立并完善大型公共建筑节能运行监管

体系等，着力推进低碳建筑。

加快城市快速公交和轨道交通建设，严格执行并适时提高乘用车、轻型商用车燃料消耗量限值标准，推进替代能源汽车产业化，着力推进低碳交通。

大力宣传低碳消费理念和低碳行为好的做法，引导城乡居民转变消费观念。

目前我国发展“低碳经济”应立足国情，充分利用节能减排与“低碳经济”发展之间的协同关系，建立与低碳发展相适应的生产方式、消费模式和鼓励低碳发展的政策、法律体系 and 市场机制。”在政府逐步完善相关政策，鼓励引导“低碳经济”发展的过程中，企业应从搞好内部环境管理开始，做好生产环节中的节能减排和降耗工作。同时，企业要有长远投资眼光，在一些低碳技术、低碳产业上做战略投资。

3. 发展清洁能源，构建低碳能源供应体系。

进一步落实可再生能源法及相关配套法规和政策，大力开发风能，加快开发生物质能，积极开发利用太阳能、地热能和海洋能，着力提升可再生能源的比重。

提升新能源在国家能源战略中的地位，做好新能源产业发展规划，加强技术研发，增加对新能源产业的投资，促进新能源的加快发展。加强低碳能源工程建设，着力推进大型核电、大型水电、西气东输、大型风电基地和清洁煤电基地等项目，着力提高天然气、核电等优质能源在国家能源消费

结构中的比重。引导和鼓励农村居民发展户用沼气，生产生物质原料，为大中型生物质发电工程提供稳定可靠的燃料保障。

4. 加大科技投入，促进低碳技术创新。

促进低碳技术创新。把可再生能源、先进核能、碳捕集和封存等先进低碳技术作为提升国家技术竞争力的核心内容，列入国家和地区科技发展规划。加强应对气候变化的重大科学、战略与政策的研究。发展“低碳经济”，技术创新和制度创新是关键因素，政府主导和企业参与是实施的主要形式。发展低碳经济是我国应对气候变化的重要抓手，也是一项涉及经济、政治、文化、社会各个方面的系统工程，需要统一认识、健全法规，完善规划、夯实基础，落实各项保障措施，全面推进我国应对气候变化事业发展与改革各项工作。

（十五）地沟油

一、相关背景 近日，有媒体报道不法分子加工“地沟油”。为严防“地沟油”流入餐饮服务环节，切实保护消费者饮食安全，国家食品药品监督管理局于今日（18日）下发严防“地沟油”流入餐饮服务环节的紧急通知，要求各地食品药品监管部门迅速组织对餐饮服务单位采购和使用食用油脂情况进行监督检查，严查餐饮服务单位进货查验记录

及索证索票制度落实情况。同时，要求各地食品药品监督管理部门高度重视群众投诉举报，及时对举报线索进行核实，如发现餐饮服务单位采购的食用油脂来源不明，或者采购和使用“地沟油”的，监督餐饮服务单位立即停止使用并销毁，同时依法严肃查处，情节严重的，吊销餐饮服务许可证。

食品药品监督管理部门欢迎广大消费者及时举报餐饮服务单位采购和使用“地沟油”的违法行为，如经查实，食品药品监管部门将依法作出严肃处理。

二、地沟油概述

（一）地沟油 通俗地讲，地沟油可分为以下几类：一是狭义的地沟油，即将下水道中的油腻漂浮物或者将宾馆、酒楼的剩饭、剩菜（通称泔水）经过简单加工、提炼出的油；二是劣质猪肉、猪内脏、猪皮加工以及提炼后产出的油；三是用于油炸食品的油使用次数超过规定要求地沟油后，再被重复使用或往其中添加一些新油后重新使用的油。

（二）地沟油的危害 地沟油是质量极差、极不卫生，过氧化值、酸价、水分严重超标的非食用油。它含有毒素，流向江河会造成水体营养化，一旦食用，则会破坏白血球和消化道黏膜，引起食物中毒，甚至致癌。“过菜油”之一的炸货油在高温状态下长期反复使用，与空气中的氧接触，发生水解、氧化、聚合等复杂反应，致使油黏度增加，色泽加深，过氧化值升高，并产生一些挥发物及醛、酮、内酯等有

刺激性气味的物质，这些物质具有致癌作用。“泔水油”中的主要危害物—黄曲霉素的毒性，根据医学研究称是砒霜的100倍。

长期摄入，人们将出现体重减轻和发育障碍，易患腹泻和肠炎，并有肝、心和肾肿大以及脂肪肝等病变。此外，地沟油受污染产生的黄曲霉毒性不仅易使人发生肝癌，在其他部位也可以发生肿瘤，如胃腺癌、肾癌、直肠癌及乳癌、卵巢、小肠等部位癌变

（三）地沟油的现状

“你一定也吃过地沟油。”武汉工业学院食品科学与工程学院教授何东平面对中国青年报记者这样说。他的另一个身份是全国粮油标准化委员会油料和油脂工作组组长。据他估计，目前我国每年返回餐桌的地沟油有200万-300万吨。而中国人一年的动、植物油消费总量大约是2250万吨——也就是说，按照比例，你吃10顿饭，可能有1顿碰上的就是地沟油。

（四）地沟油屡禁不止的原因

巨额利润是导致餐厨废油加工屡打不禁的重要原因。从销售餐厨废油的餐馆方来说，宾馆、饭店如把餐厨垃圾交给环卫部门，得向环卫局交纳数额不菲的垃圾处理费，如果卖给私人，每年反而收入几千至上万元。对于餐厨垃圾加工方而言，餐厨废油每吨成本大约1000元，每吨餐厨废油能够

提取 0.8 吨食用油，加工环节的成本仅 300 多元，而现在市场食用油的价格每吨超过 6000 元，按市价打对折售出，一吨的利润接近 2000 元，利润率接近百分之两百。而对于餐馆、街边的饮食店而言，回购“地沟油”当作食用油价格低廉，能降低经营成本，增加利润，在缺乏监管的情况下自然不乏冒险者。

三、应对策略

京佳教育认为，“地沟油”的治理并非检测手段或制定相关标准所能解决的，关键还在于政府管理。

第一、根本在于从源头上加快地方立法，一方面制定餐厨垃圾强制统一收购的办法，另一方面也需要通过立法协调环保、城管、工商、食品药品监督等相关部门对于餐厨废油的管理。

第二、政府加强监管和处罚力度。笔者认为，治理“地沟油”也未必像专家预测的那样悲观。关键是要看有关监督管理部门的决心。自“三鹿奶粉”事件之后，虽然也出现了个别奶粉厂家的“反复”，但总体而言在人人喊打的局面之下，在严苛到极点的法律制裁之下，大多数商家还是不再敢“冒天下之大不韪”去铤而走险了，这就是加强监管的社会效果。

第三、在加强社会管理之时，给予“地沟油”一个“出口”。“地沟油”本身并不是什么坏东西，就看用来做什么。

据资料显示，小酒楼饭店每天产生的大量食用油废料，是制造生物柴油的好原料，以它为原料生产出来的生物柴油与普通柴油的使用效果完全一样，价格也不比一般的汽油高，而且燃烧充分，可大大缓解城市空气污染问题。另外，据专家介绍，“地沟油”加入反应罐后，通过一种微酸性催化剂技术，使得其醇解和酯化可同时进行，反应速度也明显加快，用于工业也是一个极好的原材料。因此，执法部门应该善于釜底抽薪，让大量的“地沟油”真正成为物美价廉的“生物柴油”原材料，尽快投资和加大生物柴油生产厂家的规模，让大量的“地沟油”找到真正“娘家”而不是人们的餐桌。当然，遏止违法的利益冲动，就很有必要依法规定“地沟油”的流向，并给予“地沟油”的“掏金者”以一定的利益和利润。这也是一个取缔餐桌“地沟油”的关键。

<http://www.3mgwy.com/?u=4972>, 我们家园。+追梦+
制作