

力挽狂澜：中国社会发展迎接新挑战

——2008—2009年中国社会形势分析与预测总报告

中国社会科学院“社会形势分析与预测课题组” 李培林 陈光金执笔*

摘要：2008年是中国改革开放30年，在北京成功举办了世界瞩目的第29届奥运会，但也遭遇汶川特大地震。特别是由美国次贷危机演变成的国际金融危机，对中国产生深刻影响。中国经济仍在高位运行，但增长速度下降明显；粮食生产取得历史性突破，物价上涨趋势得到控制并明显回落；城乡居民生活水平继续提升，但收入增长速度放缓；就业形势有所趋紧，农民工返乡和大学生就业难问题比较突出。中国力挽狂澜、加大投入，确保经济社会平稳快速发展。中国从教育、医疗、社会保障、公共服务等各方面，开始着力破除城乡二元结构，2008年将是中国社会发展进入一个新的历史阶段的标志性的一年。

关键词：社会形势 中国 2008

2008年是极不平凡的一年，它是一个新的界碑，也是一个新的历史起点。在这一年里，发生了许多对中国未来发展产生重大影响的事件。一方面，中国迎来了改革开放30年，在北京成功举办了世界瞩目的第29届奥运会和残奥会，神州七号载人航天飞行实现太空行走；另一方面，中国遭受重大冰雪灾害，四川发生汶川特大地震，由美国次贷危机演变成的国际金融危机也对中国产生深刻影响。中国社会发展进入新的关头，既面临空前的挑战，也面临新的发展机遇。从目前的种种迹象来看，2008年将是中国社会发展进入一个新的历史阶段的标志性的一年。

一 2008年中国社会发展的总体形势

2008年，中国社会各界都在进行改革开放30年的回顾和总结，这30年快速发展的成功经验，成为中国走向未来的新起点。2008年在北京成功举办的奥运会，就像1964年的东京奥运会和1988年的汉城（首尔）奥运会一样，成为一个国家走向现代化的标志性事件。与此同时，对汶川特大地震灾害等重大事件的快速反应和对国际金融危机的冷静应对，使中国的总体社会发展仍处于良好运行的轨道。

1. 经济增速仍处较快区间，从防过热转向保增长

2008年以来，中国经济继续快速增长，但由于受能源和原材料价格提高、人民币升值、劳动力成本提高、重大自然灾害和国际金融危机等多种因素的影响，以及国家对产业结构进行的适当调整，增长速度明显放缓。前三季度，国内生产总值（GDP）达到201631亿元，按可比价格计算，同比增长9.9%，比上年同期回落2.3个百分点。值得注意的是，第一季度增长10.6%，第二季度增长10.1%，第三季度增长9%，增长速度呈逐季下降态势。预计2008年全年GDP增长在9.5%左右，比2007年下降2个多百分点，是近十几年来经济波动幅度最大的一年。

与此同时，财政收入增幅也出现较大下降。1—9月，全国累计完成财政收入48946.86亿元，比上年同期增长25.8%。预计全年财政收入将突破6万亿元，年度增长17%，与2007年全年财政收入增长32.4%相比，回落明显。

这种经济和财政收入的增长放缓，一方面是受国内国外多种复合因素的影响，另一方面也是对前几年持续快速增长的周期调整。

* 李培林，中国社会科学院社会学研究所所长、研究员；陈光金，中国社会科学院社会学研究所副所长、研究员。

2. 粮食生产取得历史性突破，国家粮食安全得到保证

在国际粮食价格一度骤然攀升，国际粮食市场动荡的情况下，中国粮食实现连续五年增产，2008年全国粮食产量有望达到5.15亿吨，从而超过1998年和2007年，达到历史最高水平，这为确保国家粮食安全和国民经济平稳较快发展创造了基础条件。

近年来，国家对农业生产加大了支持力度，2008年财政补贴的农作物已扩大到水稻、小麦、玉米、大豆四大粮食作物，其中水稻实行全覆盖补贴，小麦、玉米分别补贴2亿亩，大豆补贴0.4亿亩，合计补贴面积占全国粮食总面积的50%以上。农民的直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合直补等各种补贴措施，调动了农民的生产积极性，在稳定面积、提高单产、改善品质等方面发挥了重要作用。虽然年初南方数省发生冰雪灾害，5月份以后又发生汶川8.0级特大地震以及部分地区的水旱灾害，但全年多数地区农业气候条件较好，加之农业投入力度持续加大，粮食生产取得了历史性突破。

3. 城乡居民生活水平继续提升，收入增长速度放缓

2008年前三季度，城镇居民人均可支配收入达到11865元，同比增长14.7%，扣除价格因素，实际增长7.5%，与上年同期相比增速回落5.7个百分点；农村居民人均现金收入达到3971元，同比增长19.6%，扣除价格因素，实际增长11.0%，与上年同期相比增速回落3.8个百分点。按照这种趋势，结合以往年度的情形来考察，预计全年城镇居民家庭人均可支配收入增长幅度将在7%左右，农村居民家庭人均纯收入也可达到7%左右，并有可能出现20多年来农民人均纯收入增长率首次超过城镇居民人均可支配收入增长率的情况，从而有助于扭转直到2007年为止城乡居民收入差距持续拉大的趋势。但与此同时，城乡居民收入增幅，较之2007年均出现较大幅度的回落。

居民消费价格上涨趋势得到有效控制。1—9月，居民消费价格总体上涨7.0%，涨幅比上年同期高出2.9个百分点。但是，居民消费价格涨幅从5月份开始呈现逐步回落态势，1—10月与上年各月度相比，上涨幅度分别为7.1%、8.7%、8.3%、8.5%、7.7%、7.1%、6.3%、4.9%、4.6%和4.0%，预计全年居民消费价格上涨将回落到6.0%左右。

在物价上涨的形势下，国内消费增长势头仍较强劲，城乡居民生活水平继续较快提升。前三季度，社会消费品零售总额77886亿元，同比增长22.0%，比上年同期加快6.1个百分点。但城乡差距仍较明显，前三季度，城市社会消费品零售额53165亿元，占68.3%，同比增长22.7%；县及县以下零售额24721亿元，占31.7%，同比增长20.6%。分商品类别看，前三季度价格增长最快的是石油及其制品类、金银珠宝类、汽车类和粮油类，分别增长46.4%、42.9%、29.1%和28.6%。

4. 就业形势基本平稳，劳动关系调节效果显著

2008年1—8月，全国城镇新增就业人员848万人，下岗失业人员实现再就业370万人，就业困难人员实现就业104万人。上半年，全国城镇登记失业人员835万人，城镇登记失业率为4%。全国城市劳动力市场供求基本平衡。根据中国劳动力市场信息网监测中心对全国部分城市劳动力市场的调查，第一季度和第二季度的总体求人倍率均为0.98。

劳动关系调节成效显著。年初以来，新《劳动合同法》、《劳动争议调解仲裁法》、《劳动合同法实施条例》、《企业职工带薪休假实施办法》等法律法规先后颁布、生效和实施，增强了对劳动者合法权益的保护。2008年1月1日，新劳动合同法生效；9月，国务院颁布劳动合同法实施条例。经过8个多月的贯彻实施，中国多数企业更加重视劳动合同的签订工作。据26个省（区、市）调查统计，上半年企业劳动合同签订率达到90%—96%，比去年底上升3—8个百分点。合同签订率的提高，有助于保护劳动者的合法权益，也有利于用人单位的依法管理。

5. 社会保障体系覆盖面扩大，保障水平显著提高

最低生活保障体系加快扩展。到三季度，全国城镇最低生活保障覆盖1084万户、2272.2

万人，与上年同期相比分别增加 36.8 万户和 34.5 万人；居民最低生活保障平均标准为人均每月 206.2 元，每月人均实际支出 132 元，同比分别增加 27 元与 37 元，增幅均高于物价上涨幅度。与此同时，全国农村最低生活保障覆盖 1786.1 万户、3857.7 万人，分别比上年同期增加 509 万户和 1076.4 万人；平均保障标准为每月人均 81.5 元，每月人均实际支出 43 元，同比分别增加 10.6 元和 13 元。城乡低保标准和实际支付水平的增长幅度，均超过了物价上涨幅度。

基本医疗保障制度继续完善，新型农村合作医疗制度覆盖面进一步扩大。城镇居民基本医疗保险试点新增 229 个城市，到 7 月底，已覆盖人口 6238 万人。城镇职工基本医疗保险制度覆盖面逐步扩大，参保人数达 1.94 亿人。新型农村合作医疗体系建设到 8 月份覆盖了全国 98% 的县（市、区），受保障农民超过 8 亿，中央向中西部地区提供的补助标准已由 20 元提高到 40 元。

2008 年上半年，全国参加养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险职工人数比去年底分别新增 770 万人、365 万人、875 万人、852 万人、677 万人；全国五项社会保险基金总收入 6105 亿元，比上年同期增长 31%。

6. 教育事业更加注重公平，城乡义务教育免除学杂费

继农村义务教育免除学杂费之后，从 2008 年秋季学期开始，全部免除城市义务教育阶段公办学校学生学杂费。这意味着全国城镇 2821 万中小学学生每人每年可免交 190 元至 350 元不等的费用。进城务工人员随迁子女接受义务教育，以流入地公办学校为主，纳入公共教育体系，按照相对就近入学的原则统筹安排在公办学校就读，免除学杂费，不收借读费；在接受政府委托、承担义务教育任务的民办学校就读的学生，按照当地公办学校免除学杂费标准，享受补助。

为建立保障农村义务教育经费的新机制，中央财政已拨付新机制资金 282 亿元，其中用于免除学杂费和提供国家课程教科书分别为 135.2 亿元和 86.4 亿元。

2008 年全国高校招生 599 万人，与 1990 年相比，全国高校招生规模扩张了 8.84 倍，年均增长 14.2%。为了帮助贫困大学生入学，国家高等教育资助贫困生政策已经形成体系，建立起包括国家奖学金、国家励志奖学金、国家助学金、国家助学贷款、师范生免费教育、国家助学贷款代偿制度、勤工助学、学费减免等多种形式并存的高校贫困生资助政策和制度框架。另外，从 2007 年起，国家试点生源地信用助学贷款，取得积极成效。据统计，从 2007 年 8 月到 2008 年 6 月底，江苏、湖北、陕西、甘肃和重庆等 5 个试点省、市共签订生源地信用助学贷款合同 14 亿元，获贷学生 11.4 万人，共发放贷款 6.1 亿元。

7. 公民社会继续发育，公民意识显著增强

2008 年可以说是中国公民社会成长的一个重要时期。从社会组织方面来看，2008 年前三季度，全国有注册登记的民间组织 38.2 万个，其中社团组织 20.7 万个，民办非企业单位 17.3 万个，基金会 1361 个。与上年同期相比，民间组织增加 2.1 万多个，增幅约为 6%。政府向民间社会组织购买服务，已成为转变政府职能、建设服务型政府的重要渠道之一。

与此同时，全国行业协会的发展进入规范化阶段。2008 年 8 月 29 日，国家发改委等国务院 9 个部门联合制定了《关于规范行业协会、市场中介组织服务和收费行为专项治理工作的实施意见》，要求用一年左右时间，解决行业协会和市场中介组织服务和收费行为不规范、损害企业和群众利益等突出问题，使服务质量明显提高，会员满意度和社会公信力明显增强；用两到三年的时间，理顺政府与行业协会和市场中介组织的关系，基本建立起行业协会和市场中介组织规范发展的长效机制。

工会等人民团体在公民社会发育中也发挥了重要作用。近年来，中国工会组织发展迅速，到 2007 年底，全国基层工会组织数达到 150.8 万个，覆盖用人单位 319.3 万个。同期，外资企业和内资私营企业的工会组建率分别达到 73.6% 和 69.6%。全国工会会员总数达到 19329

万人，连续4年年均净增1600万人，全国职工入会率达到71.4%；农民工加入工会的也超过6000万人。工会民主建设有所发展，据对14个省（区、市）统计，共有33658个企业工会实行了直选，基层工会的维权力度得到增强。

在2008年发生的汶川5·12特大地震灾害中，中国公民的志愿精神得到空前的发育和彰显，民间志愿行动更是引人瞩目。据团中央抗震救灾工作联合办公室和中国青年志愿者协会统计，截至2008年6月3日，全国共有561.2万人通过各级共青团组织报名参加抗震救灾志愿服务，各地直接和间接参与了抗震救灾的志愿者共计491.4万人。全国参与各种抗震救灾活动的志愿者总数估计超过1000万人。另外，在北京奥运会期间，共有7万多名志愿者直接为奥运会提供服务，40万城市志愿者在城市和场馆周边提供城市志愿服务，100万社会志愿者在全市社区开展志愿服务。2008年中国公民志愿行动，是中国公民社会成长和社会进步的一个重要标志。

8. 重大突发事件应对能力提高，社会稳定得到保障

2008年3月14日，藏独分子在西藏拉萨等地掀起巨大风浪，造成打砸抢烧恶性事件。面对藏独分子和西方反华势力借题发挥造成的空前压力，中国政府迅速向国内外社会各界公布拉萨事件的真相，揭穿藏独势力分裂祖国的图谋和暴行。西方反华势力阻止奥运火炬传递的行径，激起了中国民众、网民和海外华侨华人的无比愤怒，自发形成大规模的爱国民间运动。对拉萨事件的成功应对，使举国上下形成一种新的共识，即及时做到信息公开，尊重人民的信息获取权和共同参与权，让事实走在谎言前面，是正确处理各种突发性社会事件的正确途径。

5月12日发生的汶川特大地震灾害，给灾区人民造成了巨大的生命财产损失、失去亲人的痛苦和心灵创伤。面对突如其来的灾难，我中国政府从发布灾情，启动应急预案，到国家领导人迅速赶赴灾区指挥救灾，动员社会各界力量支援，一系列快速反应行动，显示了党和政府应对突发公共事件的责任感、高效率和信息透明度，赢得了国内外社会的广泛赞誉。全国人民在特大灾难面前表现出的万众一心、共度难关的精神，军队在灾难关头起到的迅速救人救灾的决定性作用，以及社会各界自发组织的广泛力量，都成为中国在应对重大突发事件方面的宝贵财富。

二 2008年中国社会发展面临的主要矛盾和挑战

2008年不仅仅发生了许多对中国社会发展进程具有积极意义的事件，同时也面临着若干重大的矛盾和挑战。

1. 国际金融危机影响加深，中国经济增速明显放缓

当前中国经济社会运行中的突出风险，是由美国次贷危机引发的国际金融危机产生的不确定影响。汶川特大地震虽然损失巨大，但主要是存量损失，对全国经济增长不会有太大影响。至于所谓“奥运后效应”，由于中国是一个庞大的经济体，2002—2007年，北京年均用于奥运会的投资不到全国每年固定资产投资总额的1%，北京奥运工程竣工面积为71.83万平方米，只相当于2007年全国房屋竣工面积的0.0139%，京津和河北省的经济总量分别仅占中国GDP和总工业产值的11%和10%，所以奥运后经济也不会受到太大影响。而世界经济出现衰退，对外贸依存度较高的中国经济增长影响很大。外需减弱，加上原材料、燃料价格和劳动力成本上升，一大批外向型的中小企业处境困难。据统计，2008年上半年，全国已经有6.7万家中小企业因为成本上升压力和资金困难而倒闭，全国私营企业户数仅仅增长2%左右，而2007年的增幅达到10.7%。中小企业是吸纳劳动力的主渠道，中小企业处境艰难对就业产生很大影响。随着国际经济环境的变化，尤其是全球经济增长速度的明显放缓，中国经济增长面临的风险增多，减速压力继续增大，由此而产生的社会后果有可能逐步显现。

2. 收入分配亟待调整，扩大内需压力增加

近十几年来，中国居民收入在国民收入中的比重呈下降趋势，1994年，中国政府、企业和居民三者间的分配关系为18:16:66；到2002年变化为20.5:14.9:64.6；到2006年进一步变化为21.4:21.5:57.1。在经济增长面临下滑过快危险的时候，转变增长方式，扩大内需，逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重，成为亟待解决的问题。

尽管城乡居民人均收入的增长幅度2008年可能达到持平的局面；但绝对差距仍会继续扩大。中国社会科学院社会学所2008年6—7月在全国进行了第二次全国综合抽样调查（GSS2008，CASS），根据对调查数据的初步分析表明，在非农从业人员中，被调查者个人月收入（工薪收入与经营收入之和）差距明显有所扩大：收入水平最高20%被调查者的收入份额，是最低20%被调查者的收入份额的18.7倍。

3. 农民工返乡问题突出，大学毕业生就业更加困难

从2008年全年来看，就业面临五方面压力：一是以高校毕业生为主体需要就业的青年达到历史新高；二是自然灾害（雪灾、震灾、水灾）造成一批企业停产、停业和个体工商户歇业；三是一批出口导向的中小企业因经营困难倒闭；四是节能减排关闭一些高能耗、高污染的企业；五是2008年是国有企业政策性破产最后一年。

受国际金融危机的影响，中国东南沿海地区一批出口导向的中小企业出现经营困难和破产倒闭，农民工歇业、失业和返乡现象比较突出。根据对广东部分企业的调查，企业减员一般达到了20%。另据中国社会科学院社会学研究所2008年5-7份的全国社会状况综合调查，城镇调查失业率达到9.6%。

2008年高校毕业生将达到559万人，比2007年增加64万人。到8月份，全国大学毕业生实际实现就业率为70%，预计到2008年年底，毕业大学生未能如期就业会达到150人左右，整个就业市场的大学毕业生需求岗位的总体状况相对趋紧。

4. 劳动争议案件激增，新劳动法规面临磨合期的考验

2008年实施新劳动合同法和劳动争议调解仲裁法，对于改善用人单位与劳动者之间的平衡关系具有积极意义；与此同时，劳动争议案件也出现大幅度增加的趋势。上半年，一些地方仲裁机关的劳动争议受理案件和立案件数以30%—50%的速度增长，法院受理的劳动争议诉讼也同样呈现大幅度增长的趋势。其中，涉及私营企业案件数量增长速度最快。

2008年劳动争议案件具有一些新的特点。一是劳动报酬、工伤待遇、社会保险和经济补偿争议占多数，一些地方这几类劳动争议占80%以上。二是由于劳动争议案件急剧增加而仲裁机构处理能力不足，结案率在一些地方出现较大幅度的下降。三是新型的、群体性的争议与上年相比有增长趋势。四是案件处理难度不断增大，依法仲裁阻力重重。五是一些历史遗留问题处理难度加大，特别是因企业改制等原因而产生的遗留问题不断引发新的争议。

2008年劳动争议案件急剧增加的原因是多方面的。从实际情况看，新劳动合同法实施初期的磨合问题，成为现阶段劳动争议案件增多的一个重要因素。另外，据全国人大的检查，在劳动合同签订方面，仍然存在诸多问题，如劳动合同不规范，私营企业劳动合同签订率偏低，职工参加社会保险的比率偏低，等等。新劳动合同法的实施，面临磨合期的考验。

5. 生产安全形势依然严峻，食品药品安全问题突出

近年来，政府一直在加大安全生产工作力度，并取得明显成效。据统计，1—8月，全国生产事故起数和死亡人数同比分别下降20.1%和14.9%。但与此同时，重大安全事故仍呈现增加之势。1—8月，全国发生一次死亡10人以上的重特大事故63起、死亡1034人，比上年同期增加10起、128人，同比上升18.9%和14.1%。特别是9月份以来，一些地方和单位接连发生了12起重特大事故，人民群众生命财产安全受惨痛损失。9月8日，山西襄汾发

生特别重大尾矿库垮坝事故，死亡人数达到 276 人；9 月 20 日，广东深圳市发生特大火灾事故；同日，黑龙江鹤岗市发生煤矿井下火灾事故；9 月 21 日，河南登封市发生煤矿瓦斯事故；这些事故都造成了惨重的人员伤亡和财产损失。

随着人民群众对生活质量要求的提高，食品、药品安全问题越来越受到普遍的关注，一旦发生问题，很容易产生全局性的影响。2008 年食品、药品安全问题面临严峻形势，其中牛奶添加有毒物质三聚氰胺事件，产生了重大影响。三鹿奶粉等 20 余个品牌的奶粉中，三聚氰胺含量严重超标，大批食用过量含有三聚氰胺的奶粉的婴幼儿患上了结石病。根据国家卫生部的通报，截止 10 月 15 日，全国因食用含有三聚氰胺成分奶粉住院治疗的儿童中，已经出院的有 43603 名，仍在住院治疗的有 5824 名，另有 3 名患儿死亡。该事件的发生，不仅暴露出有关地方政府疏于监管和有关生产企业见利忘义、无视人民生命安全，同时也反映出中国食品安全监管方面存在诸多缺陷。此次奶粉事件暴露的问题，引起了政府的高度重视。7 月 27 日，国务院发布《加强食品安全监管特别规定》；10 月 9 日，国务院公布《乳品质量监督管理条例》；9 月 18 日，国务院办公厅发出《关于废止食品质量免检制度的通知》；10 月份，全国人大对 4 月公布的《食品安全法草案》进行三审，三审稿就食品安全监管增加了若干新的内容，包括不得对食品质量实施免检，国家统一食品安全标准，食品添加剂须得到国家卫生部门批准，企业必须在食品出现问题时召回其产品，否则政府有权强制召回，等等。2008 年将在中国食品安全发展史上成为具有标志意义的一年。

6. 社会利益矛盾增多，新型群体性事件值得关注

近年来，随着经济的高速增长和社会结构的巨大变迁，发展不平衡和利益不平衡的问题比较突出，加之在许多方面存在体制机制不完善、不配套问题，一些历史遗留的和长期积累的社会问题逐渐显露，因征地、拆迁、企业改制、环境污染、劳动争议等问题而发生的社会利益矛盾增多。2008 年，信访量明显增加，仅全国民政部门，一季度接受信访 14 万人次，二季度 31.4 万人次，三季度 44.6 万人次，总计 90 万人次，而 2007 年全年为 81 万人次。全国群体性事件在 2005 年曾一度下降，但从 2006 年起又开始上升，2006 年全国发生各类群体事件 6 万余起，2007 年上升到 8 万余起。2008 年的形势仍不容乐观，6 月 28 日发生的贵州瓮安事件，7 月 3 日发生的陕西府谷事件，7 月 16 日发生的广东惠州事件，7 月 19 日发生的云南孟连事件，是在不到 1 个月的时间内发生的数起重大群体性事件。

这些事件表现出一些值得关注的新型群体性事件的特征，事件由偶然意外事件引发，蔓延速度很快，绝大多数参与者与最初引发事件的原因并没有直接利益关系，往往是为了发泄对一些长期积累的问题的不满。这些情况表明，要认真研究新形势下的社会矛盾，注意倾听人民群众的诉求，及时解决一些关系人民群众切身利益的民生问题，彻底扭转社会矛盾增多的态势。

三 2009 年中国社会发展的展望与对策建议

2009 年是中国经济社会发展非常关键的一年，必须从战略高度审时度势，慎重应对，从风险和挑战中寻找和抓住机遇，加大经济社会宏观调控的力度，确保经济社会的稳定快速发展。

1. 力挽狂澜加大投入，确保经济社会平稳快速发展

中国经济增长进入新的调整期，2009 年经济增长速度预计将回落到 8% 左右。保证经济的适度高速增长，对于中国这样一个人口每年净增 700 多万人、人民生活水平处于快速提高时期的国家来说，是非常重要的。但与此同时，又要看到，中国正处于城乡结构调整、产业结构升级、发展方式转变的阶段，高能耗、高环境代价的增长和严重不平衡的发展都是不可持续的。因此，在世界金融危机日趋严峻、形势复杂多变、经济增长下滑风险加大的情况下，

要实行积极的财政政策、适度宽松的货币政策、促进出口的政策和扩大内需的政策。中央决定，未来一两年，将投入四万亿元人民币，加快民生工程、基础设施、生态环境和灾后重建等方面建设，提高城乡居民特别是低收入群体的收入水平，促进经济平稳较快增长。要利用这次经济调整的机会，转变发展方式，启动新一轮经济转型，积极扩大内需，调整城乡之间和经济社会之间的发展不平衡状况，逐步改变过渡依赖外贸的格局。要防止在新的投入过程中，形成以往容易出现的重复建设、产能过剩、资金沉淀、效益下降等问题。

2. 调整收入分配格局，刺激和扩大内需成为政策要点

在世界经济不振的情况下，更多地依靠刺激和扩大内需来推动中国经济增长，成为促进经济增长的要点。因此，需要扭转居民收入在国民收入分配中的比重不断降低的趋势，逐步提高城乡居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重，建立职工工资和劳动者收入的正常增长机制，增加和改善公共产品和公共服务的供给，并采取措施防止收入分配差距的继续扩大。要千方百计提高农民收入水平，加大对生活困难群体和低收入群体的扶持力度，解决一些历史遗留的收入分配问题，稳定和增强城乡居民的消费信心。

中国的粮食产量达到了历史最高水平，在这种情况下，要通过各种方法保证粮食价格维持在合理水平，保护农民的种粮积极性，防止出现农民增产不增收的情况。

3. 破除城乡二元结构，中国社会发展进入新阶段

由于历史的原因，中国形成了双重的城乡二元结构，即在经济上存在传统农业和现代工业二元结构的同时，也在户籍、教育、医疗、社会保障等诸多方面，存在着社会体制方面的二元结构，这种城乡二元结构造成的深层次问题突出。当前，中国已进入以工促农、以城带乡的发展新阶段，因此，要坚持工业反哺农业、城市支持农村和对农村多予少取放活的方针，深化体制机制改革，统筹城乡发展，着力破除城乡二元结构，促进形成城乡经济社会发展一体化新格局。要把基础设施建设和社会事业发展的重点放在农村，推进城乡基本公共服务的均等化，在改善农民生活环境、生活条件和生活水平方面取得突破。

4. 以改善民生为重点，加快推进社会体制改革

2009年，以改善民生为重点的社会体制改革以及相关的社会立法将全面启动。其一，在深化分配制度改革，将加强对垄断行业企业工资监管，健全最低工资标准调整机制，深化机关事业单位工资收入分配制度改革。其二，在社会保障方面，将研究制定全国统一的社会保险关系转续办法，重点解决农民工因社会保险不能转续所造成的参保率较低的问题，进一步完善农村最低生活保障制度。在医疗卫生方面，将加快推进医药卫生体制改革，出台深化医药卫生体制改革的意见及相关配套文件，进一步完善农村新型农村合作医疗制度，提高筹资标准和保障水平。在教育体制方面，将研究起草国家中长期教育改革和发展规划纲要，进一步完善义务教育经费保障机制，落实保障家庭经济困难学生、进城务工人员随迁子女平等接受义务教育的措施，深化职业技术教育投入、办学和管理体制。这些改革大多数将以法律法规形式得到落实，届时中国的社会和民生立法将渐成体系。

此外，社会保险法、社会救助法、慈善事业促进法都已进入设计过程，新医疗体制改革方案草案预计2009年将提交全国人大讨论。

5. 就业面临新问题，大学生和农民工就业应受到高度关注

2009年，随着经济增长速度的放缓、产业结构的升级和劳动力成本的提高，就业形势将面临新的紧张局面，农民工返乡和大学生就业难的问题将会比较突出。2008年和2009年，估计有数百万农民工回流到农村和小城镇，要重视由此产生的经济社会问题。各级政府应关心这些人的生产生活，热情帮助，积极引导，广开就业门路，千方百计增加就业岗位，加强职业技能培训、特别是高级技工的培养，减少中小企业和个体经营者的税收，提供优惠的小额创业信贷，鼓励回乡农民工自主创业和自谋生计，减免自我雇佣者的经营税费。

2009年大学毕业生将在2008年的599万人基础上增加50万人左右，大学毕业生就业

难的问题将会更加突出。要继续深化大学生就业体制改革，树立新的就业观念，为大学生创业和自谋职业创造更有利的条件。应当逐步建立和完善大学生志愿服务制度，对具有志愿服务经验的大学生，国有部门用人应当优先聘用。高等教育也要根据就业结构和市场需求的变化，加快进行教学体制的改革。

6. 充实基层财政，提高基层政府提供公共服务的能力

近几年来，中国财政收入大幅度增加，但相比较而言，县乡两级基层财政仍然比较薄弱，有的甚至非常困难，全国相当一部分乡镇政府、特别是中西部的一些乡镇政府，都处于负债运行的状况，他们肩负着税收、计划生育、新农村建设等方面的重任，但提供公共服务的能力比较薄弱，这种情况不仅影响到基层建设，也容易造成基层干群关系紧张和影响社会稳定。因此，要重视增加对县及县以下比较薄弱的基层财政的一般性转移支付，充实基层财力，完善基层公共财政保障机制，促进财力与事权相匹配，推进省直接管理县（市）财政体制改革，提高基层政府提供公共服务的能力，把建设服务型政府落实到基层。

7. 创新社会建设和社会管理，促进社会和谐稳定

经济快速增长伴随的一些发展不平衡、社会结构巨大变迁产生的一些新矛盾、利益格局调整中积累的一些社会问题，都使得当前的社会矛盾比较集中、比较突出，而且具有了新的特点。诸如食品、药品等安全事故，也很容易形成影响广泛的新型社会风险。在这种情况下，要转变政府职能，创新社会建设和社会管理的体制机制，健全依靠城乡社区和工作单位把问题解决在基层的机制，发挥工、青、妇和各类社会组织参与调节社会矛盾和劳动争议的作用，建设宏大的社会工作人才队伍，普遍开展社会志愿者活动，动员各种社会力量努力促进社会和谐稳定。