义务教育进入全面普及新阶段

全国人大常委会执法检查报告显示——

检查组建议确保教师平均工资水平不低于当地公务员

本报记者 吴 兢

背景：我国1986年开始实施义务教育法，2006年对该法全面修订。2007年4月，全国人大常委会对该法实施情况首次进行检查。此后，国务院根据全国人大常委会执法检查报告的要求认真研究和整改。2008年9月，全国人大常委会第二次对该法实施情况进行检查。

义务教育涉及千家万户，惠及子孙后代。

“新修订的义务教育法实施两年来，我国义务教育事业在很多方面取得新进展，已进入全面普及和巩固提高新阶段。”

12月25日，十一届全国人大常委会第六次会议上，副委员长路甬祥作关于检查义务教育法实施情况的报告时，这样评价。

同时，他指出，尽管实施义务教育法取得了很大成绩，但仍存在一些亟待解决的困难和问题。主要有以下4方面：农村义务教育经费难以满足事业发展的需要；农村教师队伍建设亟待加强；义务教育发展的不均衡性仍然明显；农村中小学校舍和日常管理存在安全隐患。

义务教育实现“真正免费”

●2007年，全国义务教育经费总投入为5046亿元，比上年增长26%

●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杂费

执法检查报告显示，城乡义务教育已全面纳入国家财政保障范围，依法实现了真正的免费义务教育：

全国义务教育经费总投入2007年为5046亿元，比上年增长26%；全国农村义务教育经费投入2007年达2992亿元，比上年增加37.4%，增长部分以财政性经费为主；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；中央财政对设立的每一项义务教育专项资金都制定了管理办法；内蒙古等14个省(自治区)开展清理农村“普九”债务试点……

农村教师队伍建设，国家更为重视。执法检查报告指出，农村教师工资上收到县级管理后，各地没有出现新的拖欠教师工资现象，部分地区已开始落实农村教师的医疗、养老等社会保险待遇。近日，国务院常务会议已经原则通过了《关于义务教育学校实施绩效工资的指导意见》。

促进义务教育均衡发展，取得新进展。路甬祥说，2007年底，西部地区“两基”(基本普及九年义务教育，基本扫除青壮年文盲)攻坚目标如期实现，“两基”人口覆盖率达到98%，农村学校面貌发生了较大变化。据教育部汇报，在城市义务教育阶段学校就读的农民工随迁子女有765万人，其中77%的小学生、80%的初中生在公办学校就读。

学校安全工作，也得到进一步强化。中央财政提高了中西部地区校舍维修改造资金的测算标准，中部地区每平方米由300元提高到400元，西部地区由400元提高到500元，一些高寒地区提高到1000元。2008年7月实施的《建筑工程抗震设防分类标准》，提高了学校建筑的抗震设防标准，要求比当地一般建筑抗震设防烈度提高一度。

农村经费保障仍是低水平

●有些学校缺乏宿舍，甚至存在两三个学生挤住一张床铺现象

●分担义务教育经费上，一些地方政府存在“上增下减”现象

目前，全国还有42个县未实现“普九”，这些县全部在西部地区，其中有7个是边境县，20个县在海拔4000米以上，攻坚任务十分艰巨。

在义务教育经费方面，农村虽有较大增长，但保障仍是低水平。路甬祥说，随着农村学校布局的调整，农村寄宿制学校生活用房严重不足。有些学校由于缺乏学生宿舍等生活用房，甚至还存在两三个学生挤住一张床铺的现象。

根据审计署的汇报，2007年，在对农村义务教育经费的审计调查中发现，一些地方政府在分担义务教育经费上存在“上增下减”现象，即上级政府增加了投入，本级政府却减少了应承担的资金。在审计调查的16个省54个县中，有3个省未按规定落实资金1.08亿元，有8个县未按规定落实资金1350万元，分别占应承担资金总额的8.65%、71.78%；有46个县挤占挪用公用经费、校舍维修改造资金等1.15亿元，占同类专项经费的3.8%。

执法检查报告指出，当前，城乡教职工基本编制标准不统一，小学、初中教职工和学生比例基本编制标准，农村分别是1:23、1:18，城市分别是1:19、1:13.5，农村低于城市。而农村学校由于相对分散、寄宿学生增加等原因，恰恰需要多配备教师。

据统计，目前全国中小学仍有37.9万名代课人员，其中81.8%分布在农村学校。其收入仅为公办教师的1/3，甚至为1/5。由于有些边远、艰苦地区派不进公办教师，聘用代课人员费用较低，还出现了对教师队伍有编不补、低薪聘用代课人员的现象。部分代课人员素质不高，难以保障教学要求。

对此，执法检查组建议，鼓励地方结合实际情况，采取录用、培训、转岗、辞退等措施，积极稳妥地解决代课人员问题。

学校安全建设应加速

●2007年全国普通中小学危房面积3358万平方米，占2.48%

●对未达到抗震要求的所有校舍，应适时制定规划予以改造

目前，中西部地区农村学校的危房比例仍然较高。据教育部反映，2007年，全国普通中小学危房面积3358万平方米，占普通中小学校舍面积总数的2.48%，其中90%分布在中西部地区农村。云南省小学、初中危房比例最高，分别达到20%和11%，其中D级危房占85%以上。

这次汶川特大地震对灾区学校造成了严重破坏，相当部分校舍需要重建。据四川省统计，共有159个县近1.4万所学校受灾，其中义务教育学校和完全中学占91%。

执法检查组建议，加快全面排查农村中小学校舍安全情况的进度，当前特别要做好受汶川特大地震影响的地区校舍的维修加固工作。同时，各地政府对未达到抗震要求的所有校舍，应适时制定规划予以改造，使之逐步达到防震标准。

针对这次执法检查中发现的问题，检查组建议：依法落实义务教育经费“三个增长”，推动农村学校从维持基本运转向提高教育质量转变。在不断完善新机制的基础上，通过专项资金补助解决一些突出问题。国务院应采取专门措施，重点帮助尚未“普九”的42个县完成任务。

我国农村地区(包括县镇)教师占全国普通中小学专任教师的80%。执法检查组建议，切实解决好农村教师队伍的建设问题，合理确定义务教育学校教师绩效工资水平，尽快出台并切实实施绩效工资制度，并对离退休人员发放生活补贴，确保教师平均工资水平不低于当地公务员平均工资水平。

劳动合同法实施取得积极成效

全国人大常委会执法检查报告显示——

金融危机下更应保护劳动者权益，关注企业发展

本报记者 王比学

备受社会关注的劳动合同法实施得怎么样？12月25日，在第十一届全国人大常委会第六次会议上，全国人大常委会副委员长华建敏代表常委会执法检查组报告了执法检查情况。

劳动合同法自今年1月1日起实施。9月下旬到10月中旬，全国人大常委会劳动合同法执法检查组分赴山东、福建、江苏、辽宁、陕西和广东省进行了实地检查，同时还委托8个省区人大常委会分别对本行政区域内的实施情况进行了检查。

总体实施情况是好的 劳动合同签订率上升、期限延长

执法检查组认为，劳动合同法颁布后，各级党委、人大、政府高度重视，各级人力资源和社会保障部门、法院及工会、工商联、企业联合会等认真组织实施，各类企业、社会各界努力贯彻落实，做了大量工作，广泛开展宣传培训，全面提高法律意识；制定和清理修改配套办法，细化法律的相关规定；加强指导服务与督查力度，督促企业依法订立和履行劳动合同；加大劳动争议处理力度，切实保障劳动者合法权益；正确处理维护劳动者合法权益与促进企业改革发展的关系，努力实现双赢局面，取得了积极成效。劳动合同法的总体实施情况是好的。

据人力资源和社会保障部统计，截至今年9月底，按照全国规模以上企业统计口径，劳动合同签订率为93%，比去年提高2.3个百分点。今年上半年，全国签订集体合同109.1万份，比去年增长11.9%。

执法检查报告显示，从全国看，合同短期化现象明显减少，就业稳定性普遍提高。江苏省签订一至三年期限劳动合同的职工达到49.09%，一年及以下期限的劳动合同较上年末减少14.42%，无固定期限劳动合同增加1.19%。

各级劳动保障监察机构广泛开展对用人单位的日常巡查、专项检查和举报专查，纠正各类违反劳动合同法的行为。今年上半年，陕西省巡查用人单位1.25万户，涉及劳动者64.97万人，推动补签劳动合同14.77万份。

同时，各地在贯彻劳动合同法的工作中，高度重视加大对农民工权益的保护。云南省对全省建筑业、服务业等使用农民工集中的行业，进行农民工劳动合同签约、工资支付等情况的重点检查。沈阳市成立专门的农民工维权中心，为农民工提供法律服务和帮助的快速通道。从全国总体情况看，农民工工资拖欠持续减少，劳动合同签订率有所提高；农民工职业技能和安全培训不断加强，生产作业环境有所改善；农民工参加工伤和大病医疗保险人数有较大幅度增加；政策法规逐步完善，农民工合法权益进一步得到保障。

执法检查组同时也认为，今年1至9月，由于不同地区、不同行业、不同企业法律实施进展不平衡和相关配套法规、细则有待进一步完善，劳动合同法贯彻实施中还存在一些需要认真解决的问题，包括：部分行业、企业劳动合同签订率较低，劳务派遣用工不规范，社会保险制度不完善影响劳动合同的签订，劳动监察执法力量不足等。

金融危机给企业带来影响 相关部门和地区正积极应对

执法检查报告特别说明，今年10月以来，受国际金融危机快速蔓延和世界经济增长明显减速的影响，我国经济下行压力加大，企业经营困难加剧，亏损企业和亏损行业较多，关闭企业数逐月增加；城镇新增就业人数下降，一些企业裁员增加；受经营困难影响，企业欠薪情况增多，企业足额缴纳社会保险费的难度加大，有的地方还发生企业主欠薪逃匿事件，出现了一些劳动争议，给贯彻实施劳动合同法带来一些新的情况和问题。

为此，全国人大财经委员会又组织调研组到广东、上海、浙江、海南等省市调研，了解到有关部门、地区和广大企业正采取措施积极应对。人力资源和社会保障部门把帮助企业渡过难关、促进就业、稳定劳动关系作为头等大事来抓，明确可适当降低基本医疗保险和工伤保险缴费率，允许符合条件企业实施综合计算工时和不定时工作制以满足其增加工时弹性的要求；全国总工会要求各地工会加强劳动关系协调力度，引导职工与企业共渡难关；广东省要求各地加强对企业关闭破产情况的巡查摸底，优先解决拖欠职工工资问题，全力帮助倒闭企业职工尽快实现再就业，快速处理劳动争议；浙江省要求各级财政拨出专款用于追加安排欠薪应急周转金。这些措施的实施，对维护劳动者权益、缓解企业经营困难发挥了积极作用，也为当前贯彻实施劳动合同法创造了有利条件。

加大劳动合同法实施力度 同心同德才能保发展

执法检查组认为，劳动合同法是一部完善劳动合同制度、明确劳动合同双方权利义务、保护劳动者合法权益、构建和谐劳动关系的重要法律。贯彻实施劳动合同法，对于坚持以人为本，深入贯彻科学发展观，构建和谐社会意义重大，也是一项长期、艰巨的任务。劳动合同法的贯彻实施已经取得积极成效。目前，国内外经济环境发生了重大变化，经济发展面临严重困难。越是困难，越要关注民生，越要结合当前的实际，把劳动合同法贯彻好，更加重视保护劳动者的合法权益，更加重视企业的生存发展，更加重视维护社会和谐稳定。劳动合同法的实施是双赢，既保护劳动者的合法权益，也保护企业的利益。劳动者和企业只有同心同德、同舟共济，共克时艰，才能保发展、保民生、保大局。

为此，检查组建议：

继续加大劳动合同法宣传和贯彻实施力度，进一步增强劳动合同法制观念。引导企业正确理解并实施好法律，自觉梳理劳动用工中存在的问题，规范用工行为，建设和谐劳动关系，促进企业健康发展。

重视解决拖欠职工工资问题。年关将近，各地政府要高度重视进一步预防和解决企业拖欠工资，特别是拖欠农民工工资问题，健全工资保证金等工资支付保障制度，积极探索建立欠薪保障基金等有效办法。

采取更加有力的措施扶持中小企业发展，确保就业形势基本稳定。通过减轻税费负担，取消不合理收费，缓解企业成本压力，加强信贷服务，完善担保等方式，鼓励和支持中小企业生产和经营，防止出现大规模破产倒闭。

千方百计稳定现有就业岗位。引导企业履行社会责任，防止出现大规模集中裁员现象。鼓励和支持遇到困难的企业采取在岗培训、协商薪酬等办法，尽量不裁员或少裁员。

切实维护好农民工的合法权益。采取有力措施确保农民工工资按时足额发放，妥善处理农民工与用人单位的劳动争议，在返乡农民工较多的地区，发挥好政府投资和重大项目带动就业的作用，尽可能为农民工创造更多就业机会。

加强对劳务派遣用工制度的研究，进一步规范劳务派遣用工，既充分发挥其积极作用，又避免损害被派遣人员权益。尽快完善社会保险制度，尽早做到省内劳动者异地就业的养老保险无障碍转移接续，并积极创造条件，逐步实现养老保险基本部分全国统筹。调整充实劳动监察机构和人员，强化执法力度。

一个交警心中的和谐世界

本报记者 杜若原



图为徐斌护送学生过马路。 本报记者 杜若原摄

开车上路，最怕交警。在武汉市青山区，46岁的交警徐斌却是司机乐意见到的人。他站过岗的地方，周围群众把他当亲人；被他处罚过的违法者，成了交通义务劝导员；汽车堵作一团，他三下五除二就能解开“疙瘩”恢复畅通。

“感谢你耐心的批评教育……对不起，我错了，今后一定遵守法规。”写下这份保证书的是一位中巴车女司机。

9月初，这位女司机驾车在建设八路路口左转道上直行，被拦下。徐斌敬礼，请她出示证件，女司机顿时哭出声来，从包里拿出两张交通违法罚单：“因为家里困难，我想多拉快跑多挣点钱，这几天被罚了两次。”

徐斌温和地劝道：“你这个想法不对头，要挣钱不能不顾乘客的生命安全。这样吧，你站在岗亭边协助我们管理，学习交通法规。”20分钟后，站在岗亭边的女司机主动写下了那份保证书。

“在交警面前，违法者难免有抵触情绪，所以执法得讲究技巧，最关键的是要分析他们的心理，对症下药。”当了26年交警的徐斌认为，最糟糕的就是与违法者发生摩擦，执法效果难体现，自己也一整天心情不好。

徐斌刚当交警不久，一位货车司机违法行驶。他上前执法，司机满脸怒气：“你们不就是想罚俩钱？”23岁的徐斌气血上涌，与司机发生了口角，双方争执了15分钟，司机才认罚。

下班后，徐斌反复琢磨——都知道违章是不对的，交警执法也是为了安全，为什么却闹得双方着急上火？

徐斌开始读心理学、社会学的书籍，渐渐的，心中豁然开朗，摸清了执法对象的心理活动，也学会了自我调节保持心态平和。他结合案例，根据交通违法者的不同心理特征，摸索出一套执法技巧：女司机违法后心里很紧张，首先要消除其不安心理，避免受罚后因心理负担再出事；年纪大的司机熟悉法规、爱面子，指出错误时点到即止；对明事理有修养的司机，晓之以理指出危害；对脾气大的司机，先冷处理再热处理。

在青山区建八岗站岗15年后，徐斌于1998年担任青山交通大队一中队队长，工作仍是每天在路上，揣着电台，值勤、巡逻、指挥调度。青山区80%的司机都认识他，司机们对他印象最深的是：这个交警尊重违法者，能够耐心倾听陈述申辩。

徐斌说，理性、平和、文明、规范的执法理念，是新时期党和人民对我们交通民警的要求和期待；只要每个民警尽力去践行这种新理念，就能得到司机朋友和社会的理解与支持。

今年“五一”前夕，一辆小轿车在建八路口闯红灯，徐斌上前敬礼，司机马上醒悟：“我要到机场接人，担心时间不够闯红灯了。”正要开罚单的徐斌见司机频频看表，便记下车牌号后说：“你先接人吧，注意安全，回头来接受处理。”第二天，这位司机自觉来到中队，接受罚款200元扣2分的处罚。

“当交警这么多年，我感到90%的人都是无意中违法。”徐斌尊重司机的人格，从不以势压人。

在徐斌看来，“一个好交警，要解决好交通管理中的各种矛盾，才能得到广大交通参与者的支持与理解，营造出和谐的执法环境”。

去年底，青山镇金嘴街至21号公路工人村路段改造，原本狭窄的道路经常堵得水泄不通，周边企业职工准点上下班成难题，司机怨声不断，交通违法行为有所增多。

徐斌主动请缨，带着交警一次次深入施工区域调查、分析流量，收集各方意见，很快找出“堵点”。他重新调整警力部署，将排堵岗位设在路口和弯道处，依次放行车辆。同时，督促施工方增设交通指示牌和协管人员，施工对道路交通的影响由此降到最低。

多年来，徐斌都在想点子发动辖区单位和居民共建和谐交通。他在武钢十二小学组建“雏鹰小交警队”，在全区推行学生、老人交通“让”字牌。

如今，在徐斌曾工作15年的建八岗，执勤的交警仍能获得居民的“特殊待遇”：夏天有人送绿豆汤，冬天有人送排骨藕汤。

徐斌说，当交警26年，一直在用心钻研一件事：怎样让违法司机心悦诚服地接受执法，从“惧”警变成“乐”警，实现警察和驾驶员之间的真正和谐。

因为这个钻研，26年来，他纠正交通违法行为不下10万起，却保持着“零投诉”纪录，被誉为“武汉交警的标杆”，并跨入“全国优秀人民警察”、“全国特级优秀人民警察”行列。

6279件人大代表建议全部办理答复

所提问题71.5%得到或计划解决

本报记者 黄庆畅

12月25日，全国人大常委会副秘书长何晔晖代表常委会办公厅，向人大常委会第六次会议报告十一届全国人大第一次会议代表建议、批评和意见处理情况。

何晔晖说，十一届全国人大一次会议期间，代表围绕国家改革发展稳定大局和人民群众普遍关心的问题，提出的6279件建议，目前已经全部办理答复。其中，代表建议所提问题得到解决或计划逐步解决的有4489件，占代表建议总数的71.5%。因条件限制或其他原因难以解决的有851件，还有939件工作中留作参考。

99%以上的建议答复由部委主管领导审核签发

虽然今年汶川地震灾害、北京举办奥运会和残奥会以及突发性公共安全事件等增加了承办单位的工作任务量，但是各有关单位加强领导，努力推进问题的解决。

何晔晖介绍，全国人大常委会、国务院领导同志亲自主持召开专题会议，实地考察调研，听取代表意见和有关单位的汇报，使关于集体林权制度改革、支持宁夏中部干旱带高效节水补灌工程建设等重大问题得到解决。

为保质保量完成办理任务，绝大多数承办单位把办理代表建议既当作专项任务来完成，也作为日常工作来管理，加强指导、统筹安排。今年国务院进行机构改革，发展改革委办公厅专门发出通知，对“三定方案”前后建议办理工作进行安排，承办司局认真配合，保证了代表建议办理工作顺利完成。

何晔晖说，今年，99%以上的建议答复由部委主管领导审核签发，其中科技部、民政部、卫生部等单位的主要领导亲自审改签发答复件。

着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题

今年代表提出的建议更加关注科学发展、改善民生和健全法治，据统计，相关建议数量占总数的一半以上。各承办单位结合各部门的重点工作，积极采纳吸收代表建议内容，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。

建立基本药物制度是医药卫生体制改革要抓好的一项重要民生工作。田玉科等23名代表提出关于建立国家基本药物制度的建议，全国人大教科文卫委认真督促，卫生部等单位成立部门领导小组，邀请代表共同研究，明确了从基本药物价格和支付报销机制等8个方面初步建立国家基本药物制度的政策框架，并积极研究制订具体的实施方案和措施。

何晔晖还列举了很多事例。如关于加快建立刑事被害人求助制度的建议，目前已纳入司法体制改革总体方案，相关部门正在推动具体实施办法的出台。今年由于粮食市场波动等原因，黑龙江等东北省区粮食外运难题一度较为突出，铁道部结合建议办理工作，主要负责同志专程赴黑龙江，集中全路运力资源，决战60天，疏运东北地区粮食1000万吨，保障了粮食价格和国民经济平稳运行。

何晔晖表示，通过对人大代表建议的办理，广大人民群众得到了看得见、摸得着的实惠。

从“文来文往”转为注重“人来人往”

据介绍，今年人大常委会办公厅确定了11项重点处理的建议。结合办理重点建议，今年以国务院或部委名义制订下发14个指导性文件，出台13项政策规定或具体措施，推动解决一批事关经济建设和社会发展的重大问题，取得了较好的办理成效。

“改进方法，主动沟通，充分听取代表意见。”何晔晖说，办理建议过程中，多数单位积极邀请代表参与办理工作，充分听取代表的意见，切实做到办前电话联系、办中调研座谈、办后征求意见，努力将办理工作由从“文来文往”转为注重“人来人往”，产生双向互动的良好效果。

一些单位结合工作实际，不断丰富和拓展沟通方式。交通运输部建立对口联系制度，直接听取代表意见。对建议反映情况较复杂的问题，人民银行等单位在加强调研的基础上，采取上门走访的方式，面对面听取意见。

据对国土资源部等10家单位承办的1060件建议办理情况的统计，在办理过程中与代表直接联系或邀请代表直接参与达到了1763人次。