

全面依法治国，首在法治民生

2015

中国民生发展报告

——法治民生

China Minsheng Development Report 2015:
Enhancing Minsheng Development by Rule of Law

北京师范大学政府管理学院 著
北京师范大学政府管理研究院



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

北京师范大学国家“985工程”资助项目

全面依法治国，首在法治民生

2015

中国民生发展报告

——法治民生

China Minsheng Development
Report (2015)

北京师范大学政府管理学院
北京师范大学政府管理研究院

著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

2015 中国民生发展报告/北京师范大学政府管理学院, 北京师范大学政府管理研究院著. —北京: 北京师范大学出版社, 2015. 11

ISBN 978-7-303-19632-6

I. ①2… II. ①北… ②北… III. ①社会保障—研究报告—中国—2015 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 255046 号

营销中心电话 010-58805072 58807651
北师大出版社学术著作与大众读物分社 <http://xueda.bnup.com>

2015 ZHONGGUO MINSHENG FAZHAN BAOGAO

出版发行: 北京师范大学出版社 <http://www.bnupg.com>

北京市海淀区新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京中印联印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 787 mm×1092 mm 1/16

印张: 22.5

字数: 380 千字

版次: 2015 年 11 月第 1 版

印次: 2015 年 11 月第 1 次印刷

定价: 68.00 元

策划编辑: 马洪立

责任编辑: 李洪波

美术编辑: 袁麟

装帧设计: 袁麟

责任校对: 陈民

责任印制: 马洁

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58805079

《2015 中国民生发展报告》编委会

顾 问

蒋正华 周铁农 王茂林

主 编

唐任伍

编 委(按音序排列)

陈弘民 程惠霞 戴 伟 果 佳

连宏萍 王昌海 王宏新 王华春

王洛忠 舒昌雄 宋向青 檀秀侠

唐任伍 唐天伟 熊贻德 易昌良

章文光

参编人员(按音序排列)

安万菊 丁刘泽隆 高德勇 高姗姗

康 佳 李子红 刘清杰 刘栓虎

吕梦晗 马 宁 孟文皓 其丽恒

邵俊霖 孙晓彤 孙 莹 王海玥

王耀辉 魏淑敏 吴丁长 肖彦博

于 达 张衫妹 赵 璐

前言

党的十八届四中全会作出了全面依法治国的决定，复兴中的中国进入全新的“法治时代”，法治成为治国理政的常态。中国的民生保障、改善和发展也进入了法治时代。这是中国民生发展史上一个新的里程碑。

民生的保障、改善和发展，民生中国梦的实现，人治不行，只有靠法治，建立起一套行之有效地体制、机制，才能持久、有效地保障民生目标的实现。因此，法治民生，是一个需要认真研究和探讨的理论和实践话题。北京师范大学“民生课题组”的学者们，致力于“民生”这个既古老又年轻的恒久不变的主题，进行了持续不断的研究，取得了一系列丰硕的成果，产生了广泛的社会影响。

首先，构建了一个研究框架。课题组参照联合国、世界银行发布的报告的格式，每年邀请不同领域的知名专家，通过多次头脑风暴会议，汇集专家的智慧，筛选出一个民生领域的话题，进行深入探讨和研究。2011年是“十二五”的开局之年，我们的选题为“迎接‘十二五，保障与改善民生挑战’”，对“十二五”期间的民生发展进行了展望：2012年针对欧洲主权债务危机、西亚中东动乱和美国占领华尔街等事件，提出了“跨越变革世界的民生陷阱”的主题；2013年针对新型城市化进程中出现的各种民生问题，提出了“新兴城市化进程中的民生隐忧”主题；2014年针对习近平总书记提出的“中国梦”，课题组以“民生中国梦”为主题进行深入研究；2015年课题组围绕“法治民生”这个主题，进行了深入研究，提出了一系列有价值的见解和观点。

其次，提出了我们的核心概念和观点。一个研究成果是否有新意，需要有自己的核心概念。课题组通过研究，创建了民生研究的核心概念，提出了“中国民生发展指数”“民生陷阱”“民生隐忧”“民生中国梦”“法治民生”等概念，并提出了“民生发展三阶段论”“民生发展三陷阱论”“新城市化发展进程中的四大民生隐忧论”“民生是‘中国梦’的基础”“‘中国梦’首先是‘民生梦’”“全面依法治国首先要依法治理民生”等观点。

最后，构建了一套民生发展评价指标体系。课题组在充分研究与总结国内

外民生等相关理论与实践成果的基础上，结合中国经济、社会发展现实，构建了一套民生发展的监测指标体系和指数测算体系，选择了最能够反映民生发展状况的6个一级指标、45个二级指标，每年对全国除西藏、台湾、香港和澳门等省市之外的30个省、自治区和直辖市进行民生发展情况测度并排名，为省级地方政府的民生发展提出对策。2014年同时对35个省会城市和计划单列市的民生发展进行了测度。2015年首次对中国293个地级以上城市的民生发展进行了测度，并客观地进行了诊断和排行，为地级以上城市的民生发展提供了有针对性的参考。

课题组对民生问题的研究引起了社会的广泛关注，李克强总理曾作出批示，《光明日报》、人民网、人民论坛等媒体作了比较详细的报道。课题组还与《人民日报》旗下的《民生周刊》合作，召开了两次“中国民生发展论坛”。《2012中国民生发展报告——跨越变革世界的民生陷阱》还获得国家外译工程资助，在美国的 Homa & Sekey Books 出版了英文版。

以“法治民生”为主题的《2015中国民生发展报告》在内容上具有两个突出特色：一是具体将法治理念渗透到民生发展的各个领域，分析了法治教育、法治就业、法治收入、法治医疗、法治养老、法治住房、法治环境、法治民生安全等，并对如何实现法治民生提出了有针对性的建议。二是运用中国民生发展指数3.0版，对全国35个省会城市及计划单列市进行了民生发展指数测算和排序，首次对293个地级以上的城市的民生发展指数进行测算并排名，对每一个城市的民生发展在全国和所在省区内的地位分别进行排序，首次测度出全国民生发展地级城市100强。

报告内容丰富，逻辑清晰，观点鲜明，是民生领域新的研究成果。我们坚信，北京师范大学民生课题组通过坚持不懈的扎实研究，一定会推动中国民生事业的发展，结出更加丰硕的果实。



二零一五年十月一日

目 录

第1章 概述——法治民生

- | | | |
|-----|--------------------------------|---|
| 1.1 | 法治是破解民生难题的重器 | 1 |
| 1.2 | 法治民生的内容 | 2 |
| 1.3 | 法治民生的对策 | 4 |
| 1.4 | 35个省会城市、计划单列市和293个地级以上城市民生发展指数 | 5 |

第2章 法治——破解民生难题的重器

- | | | |
|-----|-----------------|----|
| 2.1 | 法治民生的涵义和内容 | 7 |
| 2.2 | 法治民生的历史演变 | 18 |
| 2.3 | 中国法治民生的现状和存在的问题 | 22 |
| 2.4 | 依法保障和发展民生 | 32 |

第3章 法治教育，规范关系，促进公平

- | | | |
|-----|-------------|----|
| 3.1 | 我国法治教育的发展历程 | 41 |
| 3.2 | 我国法治教育的成就 | 44 |
| 3.3 | 我国法治教育存在的问题 | 49 |
| 3.4 | 我国法治教育的未来 | 56 |

第4章 法治就业，快乐工作，满意收入

- | | | |
|-----|----------------------------|----|
| 4.1 | 用法治保障公民就业权的平等实现——快乐工作的逻辑起点 | 60 |
| 4.2 | 用法治保障劳动合同的良性运行——快乐工作的过程维护 | 70 |
| 4.3 | 用法治保障劳动收入的满意取得——快乐工作的必然结果 | 77 |
| 4.4 | 用法治规范劳动争议的处理——快乐工作的保障机制 | 96 |

第5章 法治医疗，看得起病，健康生活

- | | | |
|-----|---------------------|-----|
| 5.1 | 缓解看病难看病贵的出路在于建设法治医疗 | 107 |
| 5.2 | 建设法治医疗缓解看病难看病贵的重点领域 | 111 |
| 5.3 | 推进法治医疗缓解看病难看病贵的制度保障 | 119 |

第6章 法治养老，老有所养，老有所乐

- | | | |
|-----|----------------|-----|
| 6.1 | 中国特色国情下法治养老的选择 | 128 |
| 6.2 | 我国法治养老建设的现状 | 129 |
| 6.3 | 法治养老的国际经验借鉴 | 141 |
| 6.4 | 我国法治养老建设的展望 | 147 |

第7章 法治住房，住有所居，住有宜居

- | | | |
|-----|----------------------|-----|
| 7.1 | 中国住房法治进程及其现状 | 152 |
| 7.2 | 法治住房及住宅工程质量的国际经验 | 159 |
| 7.3 | 我国住宅建筑工程质量保险法治化困境及成因 | 168 |

第8章 法治环境，碧水蓝天，依法捍卫

- | | | |
|-----|-----------------|-----|
| 8.1 | 法治环境的背景、意义和发展阶段 | 185 |
| 8.2 | 法治环境现状与问题 | 191 |
| 8.3 | 中国法治环境实现路径 | 209 |

第9章 法治民生安全，护航尘世幸福

- | | | |
|-----|---------------------|-----|
| 9.1 | 法治民生安全的现实逻辑 | 216 |
| 9.2 | 中国民生安全梦实现路径上的法治障碍 | 222 |
| 9.3 | 破除中国民生安全梦实现路径上的法治障碍 | 238 |

第10章 加强法治建设，护佑民生发展

- | | | |
|------|-----------|-----|
| 10.1 | 优良的民生立法 | 246 |
| 10.2 | 规范文明的民生执法 | 256 |

10.3 权威公正高效的民生司法	260
10.4 权义相宜的民生普法	264

2015 中国民生发展指数报告

一、编制中国民生发展指数的背景及意义	269
二、中国民生发展指数的指标设计原则、思路及结构	270
三、数据处理及测算方法	276
四、2015 中国民生发展指数——省会城市与计划单列市部分	278
五、2015 中国民生发展指数——地级市部分	289
六、数据处理说明	330

指标定义与数据来源

专栏目录

专栏 2-1 “民生导向”彰显法治	9
专栏 2-2 习近平的民生观	15
专栏 2-3 工资单上看民生	24
专栏 2-4 2015 年全国各地最低工资标准	28
专栏 2-5 中国贫困的现状	31
专栏 2-6 “十一五”以来已经通过正在实施或正在建立的民生立法	32
专栏 3-1 教育法律体系的内在一致性	51
专栏 3-2 《教育法》缺少对不履行义务的处罚条款	52
专栏 3-3 教育管理中违反教育法律侵害学生受教育权利	54
专栏 3-4 北京市对非本地户籍学生入学管理办法	55
专栏 4-1 “十二五”时期我国就业形势依然严峻	63
专栏 4-2 湖南省多措并举全力做好少数民族就业服务工作	66
专栏 4-3 山东省日照市多举措促毕业生就业加强扶持力度	67
专栏 4-4 全国总工会公布 2015 年拖欠工资十大典型案例	84

专栏 4-5	恶意欠薪罪：犹如摆设的奇葩罪名	89
专栏 4-6	保障农民工收入，工会在行动	93
专栏 4-7	全国总工会公布 2014 年度劳动违法典型案件	97
专栏 5-1	兰溪试点推行“分级诊疗、双向转诊”制度	110
专栏 5-2	“KYN 模式”	112
专栏 5-3	2015，药品招标将迎来颠覆性改变	116
专栏 5-4	辽源成为“全科医生执业方式和服务模式改革试点城市”	118
专栏 6-1	中国 65 岁以上人口占比首超 10%	127
专栏 6-2	新老年法今日起实施子女“常回家看看”写入法律	133
专栏 6-3	2015 年养老金亏空超 3000 亿	136
专栏 6-4	国内首部综合性社会养老服务地方性法规将实施	137
专栏 6-5	加快推进基本公共服务均等化	139
专栏 6-6	养老保险应重视个性化需求	140
专栏 7-1	推进住房法制化建设，为住房事业发展提供法律基础	154
专栏 7-2	住有宜居：居住中国梦	155
专栏 7-3	2015 年，中国楼房进入“中年危机”	157
专栏 7-4	美国住房立法历史回顾	160
专栏 7-5	南非《扩大房屋使用权保护法》和《禁止非法驱逐和非法占有土地法》	164
专栏 7-6	大力发展责任保险，健全安全生产保障和突发事件应急机制	170
专栏 8-1	环境监察人员需要多大执法权	190
专栏 8-2	北京露天烧烤举报量同比增一倍	191
专栏 8-3	新《环境保护法》实施后全国首例畜牧养殖水污染环境公益诉讼案开庭	195
专栏 8-4	黑龙江开出环保史上最大罚单华能供热被罚 200 万	198
专栏 8-5	60 多位外媒记者发问北京大气污染治理	200
专栏 8-6	“水十条”出台，向水污染宣战	203
专栏 8-7	中国推进“圈区管理”，减少“洋垃圾”污染	206
专栏 8-8	治污，寸“土”不让	207
专栏 8-9	中国环保部：公民发现环保部门不履职可举报	211
专栏 8-10	环境污染第三方治理任重道远	214

专栏 9-1	从“毒豆芽”事件看《食品安全法》的实施	229
专栏 9-2	食品安全标准的清理和完善	230
专栏 9-3	“代扣分”的主要顾客：出租车等营运车辆	231
专栏 9-4	张海超“开胸验肺”事件	232
专栏 9-5	12306 信息泄漏事件	234
专栏 9-6	英国反恐怖主义立法：构建立体化反恐格局	236
专栏 9-7	湖南女子抵抗家暴杀夫获缓刑 256 个红手印为其求情	238
专栏 9-8	成都男司机暴打变道女司机背后的法律问题	240
专栏 9-9	象山县人大代表叶海静跟踪监督过期药品回收见效	242
专栏 10-1	重大环境污染案件应“一案双查”	259

表 目

表 4-1	中国城镇就业目标与实现情况(2001—2014 年)	68
表 4-2	1995—2014 年城镇单位就业人员平均货币工资指数及居民消费价格指数	79
表 4-3	2015 年各省市作出的最低工资标准调整(截至 2015 年 8 月)	94
表 6-1	1939—1967 年美国主要社会保障法案与养老保险覆盖范围变动	144
表 7-1	国际上强制实行保险立法的国家或地区	166
表 8-1	《环境保护法》修订历程	194
表 8-2	2014 年中国空气质量达到及好于二级的天数	196
表 8-3	大气污染防治法律法规	198
表 8-4	环境空气质量标准的形成历程	201
表 8-5	我国公众参与环境治理主要事件(2004—2015 年)	211
表 9-1	2008—2013 年全国各类民生安全事件数量	217
表 9-2	2007—2012 年公安部门查处的治安案件类型及数量	218
表 9-3	2015 年上半年各地“砍人事件”	219
表 9-4	2008—2014 年国内部分恐怖主义犯罪事件	219
表 9-5	安全物品的属性	220

表 9-6	公共安全服务的类型	221
表 9-7	我国食品安全监管部门分工	229
表 9-8	近年来部分“毒驾”事故回顾	232

图 目

图 4-1	2001—2015 年全国高校毕业生人数	62
图 4-2	中国近年城镇登记失业人数与失业率统计(2000—2014 年)	63
图 4-3	1995—2014 年中国 GDP 及城镇单位就业人员工资总额增长率	78
图 4-4	1995—2014 年城镇单位就业人员平均货币工资指数及居民消费价格指数	80
图 4-5	2003—2014 年中国全国居民收入基尼系数	81
图 4-6	中国城乡收入差距(1978—2014 年)	82
图 4-7	全国各省份现行最低工资标准(截至 2015 年 5 月)	95
图 4-8	2001—2013 年中国劳动争议案件及其当事人数量	97
图 7-1	现行住宅建筑工程质量管理体系各主体关系图	172
图 7-2	我国目前探索的住宅建筑工程质量工程保险制度	179
图 7-3	新型住宅建筑工程质量强制保险制度架构	181

Contents

Chapter 1 Introduction: Enhancing Minsheng by Rule of Law

- 1.1 Key to Dealing with Difficulties of Minsheng Development: Rule of Law 1
- 1.2 Contents of Enhancing Minsheng Development by Rule of Law 2
- 1.3 Policy Suggestions on Enhancing Minsheng Development by Rule of Law 4
- 1.4 Minsheng Development Index of 35 Provincial Capital Cities and Cities Specifically Designated to the State Plan, 293 Prefecture-level and above Prefecture-level Cities 5

Chapter 2 Rule of Law: Key to Dealing with Difficulties of Minsheng Development

- 2.1 Definition and Content of Enhancing Minsheng Development by Rule of Law 7
- 2.2 Historical Evolution of Enhancing Minsheng Development by Rule of Law in China 18
- 2.3 Status quo and Problems of Enhancing Minsheng Development by Rule of Law in China 22
- 2.4 Accomplishing and Developing Minsheng by Rule of Law 32

Chapter 3 Enhancing Education by Rule of Law: Normalization Relations and Improving Impartiality

- 3.1 Historical Evolution of Enhancing Education by Rule of Law in China 41
- 3.2 Achievements of Enhancing Education by Rule of Law in China 44

3.3	Problems of Enhancing Education by Rule of Law in China	49
3.4	Prospect of Enhancing Education by Rule of Law in China	56

Chapter 4 Enhancing Employment by Rule of Law: Working Happily with Satisfied Payment

4.1	Securing Equal Employment Right by Law: Starting Point of Working Happily	60
4.2	Ensuring Employment Contract by Law: Protecting the Process of Working Happily	70
4.3	Guaranteeing Satisfied Payment by Law: Result of Working Happily	77
4.4	Tackling Labor Disputes by Law: Institutions for Working Happily	96

Chapter 5 Enhancing Healthcare by Rule of Law: Affordable Healthcare and Living Healthily

5.1	Enhancing Healthcare by Rule of Law: Alleviating the Problems of Inadequate and Overly Expensive Healthcare Service	107
5.2	Key Domains in Alleviating the Problems of Inadequate and Overly Expensive Healthcare Service by Rule of Law	111
5.3	Institution Building in Alleviating the Problems of Inadequate and Overly Expensive Healthcare Service by Rule of Law	119

Chapter 6 Enhancing Elder Care by Rule of Law: Supportive and Enjoyable life for Elders

6.1	Choice of Enhancing Elder Care by Rule of Law with the Chinese Characteristics	128
6.2	Status quo of Enhancing Elder Care by Rule of Law in China	129
6.3	International Lessons and Experience	140
6.4	Prospect of Enhancing Elder Care by Rule of Law in China	147

Chapter 7 Enhancing Housing by Rule of Law: Liv- able Home to Live

7.1	Historical Evolution and Status quo of Enhancing Housing by Rule of Law in China	152
-----	--	-----

7.2	International Lessons and Experience of Housing	159
7.3	Dilemma and Causes of Insurance for Quality of Housing in China	168

Chapter 8 Enhancing Environmental Governance by Rule of Law: Defending Clean Water and Blue Sky

8.1	Background, Significance and Evolution of Enhancing Environmental Governance by Rule of Law	185
8.2	Status quo and Problems of Enhancing Environmental Governance in China	191
8.3	Countermeasures for Ensuring Environmental Governance by Rule of Law	209

Chapter 9 Enhancing Public Security for Minsheng Development by Rule of Law: Securing Happiness

9.1	Realistic Logic for Enhancing Public Security for Minsheng Development	216
9.2	Obstacles to Enhancing Public Security for Minsheng Development in China	222
9.3	Tackling Difficulties in Enhancing Public Security for Mingsheng Development in China	238

Chapter 10 Strengthening Rule of Law and Improving Minsheng Development

10.1	Well-defined Legislation for Minsheng Development	246
10.2	Proper Law Enforcement for Minsheng Development	256
10.3	Effective Justice for Minsheng Development	260
10.4	Promulgating Law based on Balance of Rights and Obligation	264

Report of Minsheng Development Index in China 2015

	Background and Significance of Minsheng Development Index	269
	Principles, Line of Thoughts and Structure of Minsheng Development Index	270

Methods for Data Analysis	276
China Minsheng Development Index 2015: Provincial Capital Cities and Cities Specifically Designated to the State Plan	278
China Minsheng Development Index 2015: Prefecture-level and above Prefecture-level Cities	289
Specification of Data	330

Indicators and Source of Data

第1章 概述

——法治民生

党的十八届四中全会作出全面依法治国的决定，复兴中的中国进入全新的“法治时代”，法治成为治国理政的基本方式，中国的民生保障、改善和发展也进入了法治时代。

>> 1.1 法治是破解民生难题的重器 <<

中国的民生跨越了保障阶段，正处于改善和发展阶段，但我国还处于社会主义初级阶段，民生的改善和发展面临着很多难题。解决这些难题需要进行顶层设计，一要靠法制；二要靠发展。法治民生，指的是从法律关系的角度，公民普遍依法享有民生保障、改善和发展的各种权利，并由国家通过各种积极行为维护和保障实现各种关涉公民生存、发展的社会性权利的状态，它首先表现为一种宪法关系。用法律解决民生领域中权利交叉、责任不明、职责不清，监管不力、滥用职权、失职渎职的问题，将宪法已经确认的公民权利付诸实际运作，以充分的公民权利来监督权利、制约权利，让权利不敢懈怠以至于滥用。法治民生，是彻底解决民生问题，使民生得到彻底长久保障的必然选择。

法治民生指的是法律关系中权利主体享有的权利与义务的总和，一是用法律的形式规定和保障人们的民生权利；二是加强民生立法，构建民生法治体系；三是实行人性民生执法，打造民生服务型政府；四是建立民生财政，使民生保障、改善和发展有法可依，老百姓有稳定预期。