



科学|发展|主题|案例|
KEXUE FAZHAN ZHUTI ANLI

民生保障与公共服务

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写



人 民 出 版 社
党 建 读 物 出 版 社



|科|学|发|展|主|题|案|例|
KEXUE FAZHAN ZHUTI ANLI

民生保障与公共服务

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写



人 民 教 育 出 版 社
党 建 读 物 出 版 社

责任编辑：杜念峰

装帧设计：肖 辉

责任校对：钱玲娣

图书在版编目（CIP）数据

民生保障与公共服务 / 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写 .

-- 北京：党建读物出版社：人民出版社，2011.7

（科学发展主题案例）

全国干部学习培训教材

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0204 - 2

I. ①民… II. ①全… III. ①社会保障 - 案例 - 中国 - 干部教育 - 教材②社会服务 - 案例 - 中国 - 干部教育 - 教材 IV. ① D632.1 ② D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2011）第 030530 号

民生保障与公共服务

MINSHENG BAOZHANG YU GONGGONG FUWU

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写

主 编：张 平

人民出版社 出版发行
党建读物出版社

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2011年7月第1版 2011年7月第1次印刷

开本：710毫米×1000毫米 1/16 印张：17.25

字数：239千字 印数：1-100000册

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0204 - 2 定价：36.00元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

本书如有印装错误，可随时更换 电话：（010）58587660



序 言

以科学发展为主题，是实现经济社会又好又快发展的要求，是时代的要求，关系全面建设小康社会奋斗目标的实现，关系我国改革开放和社会主义现代化建设全局。在当代中国，坚持发展是硬道理的本质要求就是坚持科学发展。这是立足我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段这个最大实际、着眼于解决我国发展中的突出矛盾和问题、顺应各族人民过上更加美好生活新期待作出的科学判断。以加快转变经济发展方式为主线是推动科学发展的必由之路，符合我国基本国情和发展阶段性新特征。必须把加快转变经济发展方式贯穿经济社会发展全过程和各领域，坚持在发展中促转变、在转变中谋发展，提高发展的全面性、协调性、可持续性。

坚持以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，开创科学发展新局面，要求我们必须全面准确领会科学发展观的科学内涵、精神实质、根本要求，不断深化对发展中国特色社会主义的规律性认识，用科学发展的眼光、思

路、办法解决前进中的问题；必须更加注重以人为本，坚持从最广大人民根本利益出发谋发展、促发展，着力保障和改善民生，不断满足人民日益增长的物质文化需要，走共同富裕道路，促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享；必须更加注重全面协调可持续发展，按照中国特色社会主义事业总体布局，促进现代化建设各个环节、各个方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调，促进经济发展与人口资源环境相协调；必须更加注重统筹兼顾，正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系，认真考虑和对待各方面发展需要，正确反映和兼顾各方面利益要求，充分调动全社会的发展积极性，为全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴凝聚强大力量；必须始终保持党同人民群众的血肉联系，切实做好新形势下群众工作，更加注重加强和创新社会管理，正确处理人民内部矛盾，促进社会公平正义，最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素。

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。落实好“十二五”时期发展的各项目标任务、推动经济社会发展再上新台阶，必须坚持用邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观教育和武装干部，加快建设马克思主义学习型政党，培养造就善于推动科学发展、促进社会和谐的高素质

干部队伍。

干部教育培训是建设高素质干部队伍的基础性工作，必须紧扣科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线，联系实际创新路，加强培训求实效。全国干部培训教材编审指导委员会组织编写了以科学发展为主题的10本案例教材。这些案例既有成功经验，也有深刻教训，具有较强的实践性、典型性、针对性。各级领导干部要认真学习借鉴，不断加深对推动科学发展重要性和必要性的认识，自觉转变不适应不符合科学发展的思想观念，切实增强把握发展规律、创新发展理念、转变发展方式、破解发展难题、提高发展质量的能力，切实把科学发展观贯彻落实到经济社会发展各个方面，努力实现经济社会又好又快发展，为全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化贡献力量。

胡锦涛

2011年6月7日

全国干部培训教材编审指导委员会

- 主任：**李源潮 中央政治局委员、中央书记处书记、
中央组织部部长
- 副主任：**维树刚 中央宣传部常务副部长
王尔乘 中央组织部副部长
- 委员：**陈喜庆 中央统战部副部长
王其江 中央政法委副秘书长
何毅亭 中央政策研究室常务副主任
李书磊 中央党校副校长
董 宏 中央文献研究室副主任
欧阳淞 中央党史研究室主任
朱之鑫 国家发展和改革委员会副主任、党组副书记
王立英 中央纪委驻教育部纪检组组长
王志刚 科技部副部长、党组副书记
罗平飞 民政部副部长、党组副书记
郝赤勇 司法部副部长
李 勇 财政部副部长
杨士秋 人力资源和社会保障部副部长
危朝安 农业部副部长、党组副书记
金 阳 国务院国有资产监督管理委员会副主任
柳斌杰 新闻出版总署署长、党组书记
武 寅 中国社会科学院副院长
韩 康 国家行政学院副院长
李升泉 解放军总政治部宣传部副部长
- 办公室主任：**孙学玉 中央组织部干部教育局局长

《民生保障与公共服务》

主 编：张 平

副主编：朱之鑫 吴德刚 罗平飞 杨志明 齐 骥 尹 力

目 录

总 论

第一节 基本理论和重要意义	1
第二节 政策实践的主要内容	6
第三节 国外相关实践与经验	14
第四节 发展形势和改革方向	17

第一章 教 育

概述	27
案例 1 择校难题能否破解?	34
案例 2 小财政 大教育	41
案例 3 普九“化债”之路	47
案例 4 均衡与民办	55
案例 5 一场输不起的“战争”	61
案例 6 不让贫困阻断成才之路	68

第二章 就业和工资

概述	75
案例 7 小社区 大就业	81
案例 8 从零到零的变化	87

案例 9 就业歧视何时了?	94
案例 10 薪情不再影响心情	99
案例 11 治疗欠薪的一剂良方	105

第三章 卫生

概述	111
案例 12 “控费” 公立医院能否有所为?	119
案例 13 艾滋病 可怕的回忆	125
案例 14 一条红色“生命线”	133
案例 15 公立医院摘掉“官帽子”	140
案例 16 基本用药 谁的责任?	146

第四章 社会保险

概述	153
案例 17 基本养老金计发怎样才合理?	161
案例 18 农民能和城里人一样看病吗?	168
案例 19 种田的也领上了养老金	174
案例 20 工伤风险应由谁来担当?	180

第五章 社会救助

概述	187
案例 21 救穷还是解困?	197
案例 22 好事更要办好	202
案例 23 回归医疗救助的本义	209
案例 24 真穷 假穷	216
案例 25 让孤老更幸福	223

第六章 住房保障

概述	229
案例 26 矿山城市“后遗症”	233
案例 27 安家难	240
案例 28 谁的房子?	246
案例 29 补“砖头” 补“人头”	252
案例 30 漂泊者的“港湾”	257
后 记	263

总论

党的十七大报告提出，要加快推进以改善民生为重点的社会建设，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。为此，必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会管理体制的改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义。这是党中央着眼于推动科学发展、促进社会和谐、实现全面建设小康社会奋斗目标作出的重大决策和部署，反映了全体人民的共同愿望。

按照以上“五有”的目标和要求，本书将重点围绕教育、就业和工资、卫生、社会保险、社会救助、住房保障等六大领域进行案例研究。

第一节 基本理论和重要意义

正确理解民生和公共服务的内涵，充分认识加强民生保障与公共服务的重要意义，对实现以改善民生为重点的社会建设目标至关重要。

一、民生与公共服务的概念和内涵

（一）民生

“民生：人民的生计。”^①《左传·宣公十二年》中早有阐述：“民生在

^① 引自：《辞海》，上海辞书出版社1989年版，第4721页。

勤，勤则不匮。”

中国共产党始终坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，并赋予民生新的时代内涵。民生问题的核心是人的全面发展，包括保护人的各种正当权益，尊重人的生命价值、健康价值、尊严等。在不同的经济发展阶段，民生问题有不同的表现形式。温饱阶段，民生主要是生存问题；全面建设小康社会阶段，民生主要是生活质量和发展诉求问题。我国社会由生存型向发展型的转变，要求民生工作既要着眼于保障人民群众当家作主、共享发展成果的权利和合法权益，确保每位社会成员的基本生活和公平发展的机会，又要着眼于满足人民群众不断增长的精神文化需求，提高生活质量。其关键就是要妥善处理好最广大人民群众的根本利益、现阶段群众的现实利益和不同群体的特殊利益的关系。

（二）公共服务

从一般意义上讲，公共服务，就是指筹集和整合社会资源，通过提供实物形态或非实物形态公共品等方式来满足社会公共需要的过程。不论其服务内容和提供方式有何不同，公共服务的基本属性都是公益性的。公共服务这一基本性质决定了政府对公共服务具有义不容辞的责任。从世界各国实践来看，由于各国在历史、发展水平、政府管理方式及市场成熟程度方面不同，公共服务的内容界定和分类都不尽相同，公共服务的具体制度安排（公共服务供给主体、投融资方式及管理体制和运行机制等）也有所差异。

在公共服务中，理论与政策实践又进一步细分出了基本公共服务。对于基本公共服务的定义，各方面认识比较一致，就是指建立在一定社会共识基础上，由政府根据经济社会发展阶段和总体水平提供，旨在保障个人生存权和发展权所需的最基本的社会条件的公共服务。其中包含三层含义：第一，基本公共服务是公共服务中最基础、最核心的部分，与群众最关心、最直接、最现实的切身利益密切相关。第二，基本公共服务是政府公共服务职能的“底线”，由政府负最终责任。第三，基本公共服务的范围和标准是动态的，随着经济发展水平和政府保障能力的提高，其范

围应逐步扩大，标准应不断调整。

基本公共服务均等化，指的是基本公共服务的价值取向和结果状态，其含义就是全体公民不论其民族、性别、收入及社会地位差异如何，都能公平地获得与经济社会发展水平相适应、结果大致均等的基本公共服务。均等化强调的核心，是机会和效果均等，而不是简单的平均化和无差异化。

从主要市场经济国家的公共服务职能分担模式看，政府主要承担基本的、基础性的、广大城乡居民最关心最迫切需要的公共服务，是建立社会安全网、保障全体社会成员基本生存权和发展权必须提供的公共服务，如义务教育、公共卫生和基本医疗、基本社会保障、公共就业服务、基础设施建设等与民生密切相关的公共服务。因此，公共服务尤其是政府提供的基本公共服务对民生状况有着举足轻重的影响。

（三）民生保障与公共服务的关系

民生保障是公共服务的根本目的和主要内容，公共服务是实现民生保障的重要载体和基本途径，两者都需要政府这一公共服务主体来承担基本的供给责任。民生保障与公共服务的内容和发展水平，因经济发展水平、社会认识等因素的变化而呈现出阶段性特征，总体是愈来愈向着有利于人的全面发展的更多领域扩展和加深，不仅包含物质生活领域，也更多地向精神、文化及政治领域扩展。

我国政府一直注重民生保障和履行公共服务职能，把保障和改善民生作为经济社会发展的出发点和落脚点。在社会主义市场经济条件下，必须不断地改善民生，加快服务型政府建设，促进基本公共服务均等化。党的十七大报告提出的我国现阶段加快推进社会建设的要求和部署，对各级政府保障民生和加强公共服务具有重要的理论意义和现实指导作用。

二、加强民生保障与公共服务的重要意义

（一）加强民生保障与公共服务是坚持党的根本宗旨的必然要求

在中国共产党领导下，全国人民经过 60 多年的艰苦奋斗，把贫穷落

后的旧中国建设成为了人民生活总体小康的、蓬勃发展的新中国。广大人民是中国特色社会主义事业的主体，人民的积极性、主动性、创造性的充分发挥，是党的事业兴旺发达的根本保证。我们党和政府领导人民发展社会生产力，进行社会主义现代化建设，根本目的是不断满足人民群众日益增长的物质文化需求。党的一切奋斗和工作都是为了造福人民，除了最广大人民的根本利益，没有自己的特殊利益。党和政府的全部任务与责任，归根到底都是为了实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。这些重要思想是对党的为人民服务根本宗旨的具体阐述，也是新时期党的建设思想的重要组成部分。

要在实际工作中坚持党的根本宗旨，各级领导干部必须树立正确的“权力观”，而是否重民生是检验一名干部“权力观”正确与否的重要尺度之一。必须切实把立党为公、执政为民的要求具体地、深入地落实到党和国家制定的各项方针政策中去，落实到各级领导干部的思想和行动中去，落实到关心群众生产生活的工作中去，要认真真访民情，诚诚恳恳听民意，实实在在帮民富，兢兢业业保民安。

要在实际工作中坚持党的根本宗旨，还要求各级领导干部树立正确的“政绩观”。为自己升官、留名而急功近利，只唯上不唯下，只唯名不唯实，是与党一贯倡导的勤政为民的精神相违背的。要深怀爱民之心，恪守为民之责，善谋福民之策，把群众呼声作为第一信号，把群众需要作为第一选择，把群众满意作为第一标准，急群众之所急，想群众之所想，办群众之所需，为群众诚心诚意办实事，尽心竭力解难事，坚持不懈做好事。

（二）加强民生保障与公共服务是深入贯彻落实科学发展观的必然要求

科学发展观是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是我国经济社会发展的重要指导方针。科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。发展是我们党执政兴国的第一要务，只有抓住机遇实现经济社会又好又快发展，才能不断增强综合国力，推动社会全面进步，提高人民生活水平。离开发展，一

切无从谈起。而发展必须坚持以人为本，尊重人民主体地位，发挥人民首创精神，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，改善民生就是坚持以人为本的具体体现。科学发展观要求兼顾和协调好改革发展进程中的各种利益关系，促进现代化建设各个环节、各个方面相协调，其中一个重要方面，就是要在经济发展的基础上，注重保障和改善民生，只有着力保障和改善民生，将其作为经济社会发展工作及转变发展方式的根本出发点和落脚点，发展才有持久的动力，经济和社会才能更加协调地发展。

（三）加强民生保障与公共服务是全面建设小康社会的必然要求

党的十六大作出全面建设小康社会的战略决策，目标是在21世纪头20年，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。为此，必须坚持经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设协调发展，缺少其中任何一个方面，都不可能实现全面建设小康社会的奋斗目标。改革开放以来，我国社会主义现代化建设已经实现了第一步和第二步战略目标，在经济持续快速发展的基础上，城乡居民收入有了较大幅度增加，家庭财产普遍增多，衣食住行用水平不断提高，绝对贫困现象基本消除，人民生活显著改善，从总体上已达到了小康水平。但现阶段的小康还是较低水平的、不全面的、发展不平衡的。同时，人民群众在新的发展阶段，期望过上更加美好的生活，对教育、卫生、社会保障、住房等公共服务及人的全面发展等方面提出了更高的要求，全社会的物质和精神文化需求快速增长，也更加需要加快改善民生、提高公共服务水平。党关于现代化建设“三步走”的战略部署，每一步都把经济发展的目标同改善人民生活 and 促进社会进步的目标有机地结合起来，作出统一部署。要实现全面小康，使我国从中低收入国家步入中上收入国家行列，使全国人民过上更加富足而有尊严的生活，就必须切实改变经济发展和社会发展“一条腿长、一条腿短”的突出问题，扎扎实实地推进以改善民生为重点的社会建设。

（四）加强民生保障与公共服务是构建社会主义和谐社会的必然要求

构建社会主义和谐社会，是我们党从中国特色社会主义事业总体布局和全面建设小康社会全局出发提出的重大战略任务。加强改善民生和公共服务，抓住了维护和实现社会公平正义的关键，抓住了解决经济社会发展不平衡和影响社会和谐安定问题的关键。构建社会主义和谐社会是贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务，是在发展的基础上正确处理各种社会矛盾的历史过程和社会结果，同时又是十分重要而紧迫的工作。其基本要求，就是要以解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题为重点，着力发展社会事业，促进社会公平正义；扩大公共服务，逐步实现基本公共服务均等化；理顺分配关系，增加城乡居民收入，处理好公平和效率的关系；完善社会管理，增强社会创造活力，维护社会安定团结。这样，才能形成全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的局面，人们的积极性、主动性、创造性才能充分发挥出来，万众一心地把中国特色社会主义事业推向前进。

第二节 政策实践的主要内容

改革开放以来，特别是科学发展观提出后的几年来，我国在加强民生保障与公共服务方面出台了一系列重大政策措施，加快推进社会公共服务体系建设，各项民生事业发展都取得了历史性的新成就。

一、教育

大力实施科教兴国和人才强国战略，把教育放在优先发展的战略地位，从满足人民群众日益增长的教育需求出发，着力扩大人民群众受教育机会，提高教育质量，促进教育公平。

一是实施素质教育。坚持育人为本，德育为先，加强和改进中小学生