

安徽民生工程研究

ANHUI MINSHENG GONGCHENG YANJIU

宋蓓◎主编

2007年安徽省开始实施十二项民生工程，民生作为项系统工程在全省范围内展开。民生作为百姓的生活，生计是政府一直关注的项常规工作，在近十年的时间里，安徽省各级政府把民生工作逐渐提升，在经济和社会条件逐渐成熟的情况下，利用政府转型的有利契机，将原有各项民生工作和政策系统化、制度化，在2007年提出了民生工程。民生工程的提出标志着民生成为政府项相对独立和完整的重要工作，同时也表明政府将更加系统和全面地解决好民生问题的决心，政府将把更多的财力和物力投入到民生领域。

合肥工业大学出版社

2007年安徽省开始实施十二项民生工程，
民生作为项系统工程在全省范围内展开。

民生作为百姓的生活、

生计是政府直关注的二项常规工作，

在近十年的时间里，

安徽省各级政府把民生工作逐渐提升，

在经济和社会条件逐渐成熟的情况下，

利用政府转型的有利契机，

将原有各项民生工作和政策系统化、制度化，

在2007年提出了民生工程。

民生工程的提出标志着民生成为政府项相对独立

和完整的重要工作，

同时也表明政府将更加系统和全面地解决好民生

问题的决心，

政府将把更多的财力和物力投入到民生领域。

安徽民生工程研究

ANHUI MINSHENG GONGCHENG YANJIU

宋蓓◎主编

合肥工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

安徽民生工程研究/宋蓓主编. —合肥:合肥工业大学出版社,2009. 4
ISBN 978 - 7 - 81093 - 708 - 5

I. 安… II. 宋… III. 民政工作—研究—安徽省 IV. D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 048719 号

安徽民生工程研究

宋 蓓 主编

责任编辑 方立松

出 版	合肥工业大学出版社	版 次	2009 年 4 月第 1 版
地 址	合肥市屯溪路 193 号	印 次	2009 年 4 月第 1 次印刷
邮 编	230009	开 本	710 毫米×1000 毫米 1/16
电 话	总编室:0551—2903038 发行部:0551—2903198	印 张	14. 25
网 址	www. hfutpress. com. cn	字 数	270 千字
E-mail	press@ hfutpress. com. cn	印 刷	安徽江淮印务有限责任公司
		发 行	全国新华书店

ISBN 978 - 7 - 81093 - 708 - 5

定价: 28. 00 元

如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换。

前 言

民生问题是指关系老百姓生产生活的实际问题，包括劳动就业、教育、社会保障、医疗卫生、住房、社会救助、生产生活水平等。解决民生问题是推动科学发展、构建和谐社会的重要内容，也是近年来各级党委和政府着力主抓的一项重要工作，更是一项崭新的事业。为了贴近安徽省委、省政府这项中心工作，提供有效的智力支持，2008年2月，安徽省社会科学院组织相关专家学者成立安徽省民生工程课题组，切实加强相关研究。课题顾问由安徽省人大常委会副主任朱维芳同志和安徽省政协副主席方兆本同志担任，安徽省社科院院长韦伟教授和安徽省财政厅副厅长王林健同志担任课题总指导，安徽省社科院副院长宋蓓同志担任课题组长，安徽省社科院王开玉研究员负责课题学术指导，课题组主要成员还有杨国化、孙峻山、方金友、殷民娥、周艳、范丽娟等同志。课题组成立后，着手设计课题研究方案，多方征求意见，得到广泛肯定。安徽省人大常委会副主任朱维芳同志为此作出批示：“‘着力保障和改善民生’是党的十七大提出的重要任务，温总理在政府工作报告中对解决民生问题做了一系列部署。在我省的两会中，‘民生’也是代表和委员共同关注的问题，省委、省政府先后出台的十二项民生工程及2008年新增的六项民生工程已在全省蓬勃开展，受到全省人民的一致好评。省社科院及省财政学会对这个课题的研究很有意义，对体现坚持以人为本、促进社会事业的加快发展，积极解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，维护社会公平正义，让全体人民共享改革发展成果有重要作用。”安徽省政协副主席方兆本同志也对此作了批示：“民生工程是省政协2008年的重要课题，我们的教科文卫体委员很乐意参与一起学习和探讨。”课题立项后，课题组立即分工行动起来，在查阅、收集有关资料的同时，开展了多次调研活动。

2008年3月17日至18日，课题组赴安庆迎江区和宜秀区就民生工程建设进行调研，参加座谈会的迎江区和宜秀区的部门有劳保局、卫生局、教育局、财政局、民政局及两个街道，各个部门分别介绍了区民生工程建设基本情况并提出了问题和建议。5月9日至11日，课题组赴繁昌县、南陵县、芜湖县、芜湖市鸠江区进行调研，参加座谈会的部门有劳保局、卫生局、教育局、财政局、民政局等。在此基础上，课题组长、省社科院副院长宋蓓同志撰写了《强化民生工程的制度化建设——芜湖市民生工程建设调研报告》，发表在

《咨政》2008年第20期上。此文先后得到安徽省委常委、芜湖市委书记詹夏来同志，安徽省政协副主席田唯谦同志、郑牧民同志的批示。詹夏来同志的批示是：“这个调研报告所提建议很有针对性，请市政府在安排民生工程中吸纳。”田唯谦同志的批示是：“调查的选题很好，报告的撰写也有特色，芜湖市及所辖三县对民生工程的重视和取得的成绩，以及强调制度建设是具有普遍意义的。”郑牧民同志的批示是：“这份调研报告对我们很有启发，尤其是几点建议思考得较深，有前瞻性。省政协即将就推进民生工程召开资政会，建议社科院课题组的同志能在此基础上再作一些深入研究，在资政会上向省委、省政府提出有价值的意见和建议。”2008年6月份，课题组成员参加了安徽省政协组织的民生工程问卷调查工作，参与了问卷设计等事项。6月23至24日，课题组赴凤台县调研，参加座谈会的部门有劳保局、卫生局、教育局、财政局、民政局、交通局等。在此基础上课题组撰写了《加强县级民生工程投入体系建设》的调研报告。8月26日至27日，课题组赴休宁县调研，参加座谈会的部门有劳保局、卫生局、教育局、财政局、民政局等。在此基础上撰写了《休宁县民生工程和政府转型调研报告》，安徽省人大常委会副主任朱维芳同志在调研报告上批示：“休宁县委县政府坚持以人为本，重视民生，在加强社会建设的过程中逐步实现政府职能的转变。休宁的做法可供借鉴”。课题组在调研中形成的系列成果已经起到了较好的实际效果，不仅为基层从事民生工程的实际工作者带去了新的理念和理论知识，也为各级政府决策提供了智力支持。

2008年10月到11月，课题组成员还到有关部门了解有关面上的情况，调阅收集与民生工程有关的部门资料。在以上工作的基础上，课题组召开专题会议，研究部署报告撰写工作，提出整体要求和进度，分解撰写任务。12月，课题组再次集中进行统稿，完成了课题报告的初稿。并将课题报告的初稿分别送安徽省社科院韦伟院长及省财政厅有关领导和部门审阅后，根据所提的建议，课题组又进行了一次较大修改。

本书数据较多，又来自不同部门，可能有所出入；书中的分析及建议，由于调研不够全面，难免有误，敬请批评指正。本书在编写过程中，安徽省人大、省政协、省财政厅、省劳动和社会保障厅、省民政厅、省统计局等单位提供了大量资料，省社科院生活服务中心吴军主任参与了资料的收集，省社科院张桂林同志给予了周到的后勤保障。本书得以顺利出版得到了合肥工业大学出版社的大力支持。在此，一并表示衷心感谢。

安徽省社会科学院民生工程课题组

2008年12月30日

目 录

安徽省实施民生工程研究报告 (001)

专题报告篇

深入贯彻落实科学发展观 全面推动民生工程建设 (064)

关于保障和改善民生的思考 (071)

推进民生工程 加强制度建设 (082)

加强县级民生工程投入体系建设 (092)

推进民生工程 促进政府转型 (097)

推进民生工程 加快实现小康步伐 (105)

着力改善民生 促进社会和谐安徽 (109)

民生工程与民生政府 (115)

完善社会体制 推动以民生为重点的社会建设 (119)

安徽教育民生工程成效、问题及对策 (127)

金融危机下的安徽民生工程 (138)

调研报告篇

安庆市宜秀区新型农村合作医疗的调研 (150)

安庆市迎江区民生工程的调研 (157)

南陵县民生工程实施情况的调研 (165)

繁昌县推进民生工程的调研 (170)

芜湖县民生工程实施情况的调研 (177)

芜湖市鸠江区实施民生工程的调研 (188)

凤台县实施民生工程的调研 (194)

休宁县实施民生工程的调研 (200)

附 录 (207)

主要参考资料 (218)

安徽省实施民生工程研究报告

安徽省社会科学院民生工程课题组

胡锦涛同志在党的十七大报告中指出，社会建设与人民幸福息息相关。民生问题是建设和谐社会的根基，推进民生工程是政府强化民生职能，实现向民生政府转变的有利契机和有效途径，也是政府以人为本执政理念的深度诠释。落实科学发展观，推动经济又好又快发展，根本出发点和落脚点就是要改善民生。加快安徽崛起的过程，必然是经济发展与改善民生同频共振的过程。2008年1月，胡锦涛同志在视察安徽时充分肯定了安徽省实施民生工程的做法。他强调指出，安徽2007年实施十二项民生工程，2008年增加六项，实施十八项民生工程，这个做法很好，要一项一项抓好落实，不断抓出成效。

2007年安徽省开始实施十二项民生工程，民生作为一项系统工程在全省范围内展开。民生作为百姓的生活、生计是政府一直关注的一项常规工作，在近十年的时间里，安徽省各级政府把民生工作逐渐提升，在经济和社会条件逐渐成熟的情况下，利用政府转型的有利契机，将原有各项民生工作和政策系统化、制度化，在2007年提出了民生工程。民生工程的提出标志着民生成为政府一项相对独立和完整的重要工作，同时也表明政府将更加系统和全面地解决好民生问题的决心，政府将把更多的财力和物力投入到民生领域。实施十二项民生工程以来，省委省政府高度重视，相继出台了《关于实施十二项民生工程，促进和谐安徽建设的意见》、《安徽省2007年度十二项民生工程实施情况考核办法》等政策，对民生工程的资金和人员配备、工作机制的建立、民生任务的分解及实施考核和监督等方面都做出了明确的规定。同时在具体的实施中，安徽省对民生的投入也是逐年增加，民生涉及的内容和群体逐步扩充，实施标准不断提高。2008年安徽省的民生工程由原来的十二项扩充到十八项，2009年民生工程还将继续扩容，将有二十八项民生工程出台。

民生工程从出台到实施，再到扩充和深化使更多的百姓受惠，也得到了普遍的肯定和支持。但是民生工程作为一项系统工程在制度建设和实际操作过程中还存在许多值得探讨和研究的问题。为了更好地总结安徽省民生工程实施过程中行之有效的经验，也为了更好地推进民生工程的进一步实施，安徽省社科院于2008年2月份组成民生工程课题组开展民生问题研究，并于3月至11月对安庆、芜湖、淮南、黄山四市和安庆市宜秀区、迎江区，芜湖县，南陵县，繁昌县，芜湖市鸠江区，凤台县，休宁县等8个县（区）民生工程的实施情

况、存在问题、解决途径进行了调查研究。6月份参加了安徽省政协组织的民生工程问卷调查,12月到相关省直单位进行了资料搜集,以期对民生及民生工程的实施情况和制度建设等方面进行深入探讨。

一、民生工程研究背景

“民生”一词最早见于《左传·宣公十二年》:“民生在勤,勤则不匮。”《辞海》中对于“民生”的解释意思是“人民的生计”。这是一个带有人本思想和人文关怀的词语,话语语境中渗透着一种大众情怀。

第一次对“民生”进行具体阐述的是孙中山先生。他在提出民生主义之前,首先就民生问题作了一番探讨,他认为民生就是“人民的生活、社会的生存、国民的生计、群众的生命”^①。孙中山看到资本主义社会存在着严重的社会问题:工人生存危机、贫富悬殊引发的社会不公正。他提出“平均地权、节制资本”的方略,来解决民生问题,保障人民的生计,维护社会的公正。孙中山先生解决民生问题的目的就是要“为大多数谋利益”,“大多数有利益,社会才有进步。”《汉语大辞典》和《现代汉语词典》中,关于民生的定义分别是“民众的生计”、“人民的生计”。但民生不等同于民生问题。民生问题仅指民生领域中出现的突出矛盾和问题,并且是一个与时代同步发展的问题。随着经济社会的发展,民生问题的内涵不断提升,其外延也在拓展。近年来,党和政府对民生问题越来越重视,国内学术界、理论界对民生问题的研究也日益深入,对民生的内涵、外延都有了进一步的研究和探讨。有专家指出,所谓民生,就是人民的生计。人民的生计包括谋生之道与生活之事两大方面。解决民生问题,一是促进就业,二是使劳动者获得合理的劳动报酬,三是健全社会保障制度等。也有专家强调,保障基本消费是民生问题的要义。基本消费包括保障基本营养、基本住房、基本教育和基本保健。这“四个基本”是改善和保障民生的基本内容,是所有社会成员都应该享有的。我们认为,民生是与人权、需求、责任有关的概念。人权有两个方面:生存权与发展权。所谓民生,从人权角度看,就是人的全部生存权和普遍发展权。从需求角度看,是指与实现人的生存权利有关的全部需求和与实现人的发展权利有关的普遍需求。前者强调的是生存条件,后者追求的是生活质量,即保证生存条件的全部需求和改善生活质量的普遍需求。从责任角度看,就是党和政府施政的最高准则。与生存权利有关的需求主要体现在衣食住行、生老病死等方面,也就是“劳有所得、住有所居、学有所教、病有所医、老有所养”。这是民生之本。真正的

① 《孙中山选集》,人民出版社1981年版,第802页。

“劳有所得”，应当包括合理的劳动报酬、必要的社会福利，属于发展权范畴，是一种经济社会权利，当然也属于民生的基本内涵之一。

中国共产党自成立以来始终密切关注民生，并把解决民生问题作为一以贯之的价值追求。毛泽东同志曾发表过《必须注意经济工作》、《关心群众生活，注意工作方法》等民生问题的文章。中国共产党在新民主主义革命时期浴血奋战，目的就是使人民获得生存权，让老百姓过上安定幸福的生活。延安时期，在极其困难的环境下，毛泽东领导的人民军队关心生活中的柴米油盐、修桥补路和孩子上学等具体问题；为减轻群众负担，开展大生产运动，中央领导带头种地和纺线。当人民群众知道中国共产党是为民而出生入死的时候，民众便积极支援子弟兵，妻送郎、父送子参军上战场，饿着肚子送军粮，冒死救护伤员等。毛泽东曾深有感慨地说，我们现在对老百姓是“多取少予”，将来革命胜利了，有了条件，就要“多予少取”。“多予少取”的内涵就是要给人民群众以实惠，就是要不断地改善民生。

中华人民共和国成立后，国家百废待兴。当时生产力水平极低，又遭遇帝国主义想把新生政权扼杀在摇篮之中的经济封锁，中国经济发展面临重重困难，人民群众生活在贫困之中。中国共产党人和人民群众一起同甘苦、共患难，进行艰苦创业，走多积累少分配的路子，同时靠理想、靠奋斗、靠强大的革命精神战胜了种种困难。

改革开放以来，我国赢得了30年来和平与发展的机遇，为进一步解决和改善民生问题打下了坚实的经济基础。特别是近年来，中央把民生提到前所未有的新高度。胡锦涛总书记在党的十七大报告中把改善民生作为国家战略重点列在社会建设之中，这是建党以来对民生问题阐述得最完整、最系统、最突出的一次，是对中国共产党关于民生问题的丰富和发展。党的十七届三中全会基于对“三农”问题的准确把握，提出农村改革的八大举措，即建设社会主义新农村，形成城乡经济社会发展一体化新格局，必须扩大公共财政覆盖农村范围，发展农村公共事业，使广大农民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。要繁荣发展农村文化、大力办好农村教育事业、促进农村医疗卫生事业发展、健全农村社会保障体系、加强农村基础设施和环境建设、推进农村扶贫开发、加强农村防灾减灾能力建设、强化农村社会管理。”实行这些实实在在的举措，目的就是要破解城乡二元结构，加大力度保障和改善民生，把改革发展与发展民生有机结合起来，尽最大努力解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，让广大群众享受到改革发展的成果，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。这些举措每项都与民生息息相关，每项都是实实在在的民生工程。

民生问题事关社会进步程度和政权兴亡。中国自古以来就将“民生”与

“国计”相提并论，民生问题一直与国家发展存在着不可分割的关系。“民惟邦本，本固邦宁”是《尚书·五子之歌》中所说的，它构成了儒家治国理政思想的核心。而《管子·霸业》指出“以人为本，本治则国固，本乱则国危”。《左传·庄公三十三年》强调“政之所兴，在顺民心”。《孟子·梁惠王下》则提出“忧民之忧者，民亦忧其忧”，《孟子·尽天下》主张“民为贵，社稷次之，君为轻”等议论，亦客观反映了古代先贤对民生问题的重视。新中国成立后，民生问题受到了关注，毛泽东同志倡导的“全心全意为人民服务”逐渐发展成为中国共产党的宗旨。改革开放 30 年来，民生问题受到普遍关注，30 年改革开放的进程，其实就是不断重视民生、改善民生的过程。邓小平同志对此有很多讲话，其中明确提出要把是否有利于提高人民生活水平作为判断是非得失的重要标准。江泽民同志提出“三个代表”重要思想，强调要“代表最广大人民的根本利益”。以胡锦涛同志为总书记的党中央更是明确提出以人为本、立党为公、执政为民的理念，“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”日益深入人心，民生状况得到了前所未有的保障和改善。

（一）民生问题成为发展中亟待解决的热点问题

实行改革开放以来，尤其是明确建立社会主义市场经济体制目标后，我国社会经济、社会结构发生了深刻变化，社会整体转型加快，出现了社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化的趋势，同时，在转型的过程中一些市场经济所固有的问题开始凸现，现实要求我们的社会管理模式采取积极措施应对这种变化。

中国社会科学院社会学所 2006 年上半年进行的全国抽样调查结果显示：就失事业、收入差距、养老保障、教育收费、贪污腐败、环境污染等 17 个社会问题中，按综合加权百分比计算，前十位的社会问题依次为：看病难、看病贵，就业失业问题，收入差距太大，贫富分化问题，贪污腐败问题，养老保障问题，教育收费问题，住房价格过高问题，社会治安、社会风气问题，以及环境污染问题。调查还显示，城乡居民家庭目前面临六大生活压力，分别为：家庭收入低，生活困难；医疗支出大，难以承受；住房条件差，建/买不起房；子女教育费用高，难以承受；人情支出大，难以承受；家人下岗失业或无稳定收入。可见，目前在人们关注的宏观问题方面，60% 以上属于民生问题。

我国各地纷纷投巨资启动民生工程。（1）上海市加大住房、公共交通、社会保障等民生工程的建设力度，切实提高城乡居民生活水平。未来五年，新建经济适用住房 2000 万平方米、30 万套，确保经济适用住房新开工面积占同期住宅新开工面积的 20%，享受廉租住房制度的家庭数新增 10 万户左右；落实“公交优先”交通发展战略，进一步完善公交扶持政策，采取减免票价、换乘优惠等多种措施，降低市民公交出行成本；完善城镇职工基本养老保险制

度,逐步做实个人账户,逐年提高退休人员特别是企业退休人员养老金水平,推进事业单位养老保险制度改革;实行农村社会养老保险区县统筹,形成农民养老金稳定增长机制;加大对来沪从业人员医疗、工伤的保障力度;健全社会救助体系,逐年提高城乡居民最低生活保障标准,完善分类救助政策;继续稳妥解决特殊群体的基本保障问题。(2)江苏省切实帮助困难群众就业。2008年,新增城镇就业85万人以上,下岗失业人员再就业25万人。零就业家庭的高校毕业生由政府实行保底就业,保持“零就业”家庭当年“动态清零”。加大对家庭经济困难学生的资助力度,提高各级各类学校生均公用经费财政拨款标准。2008年,高中生按10%的比例人均补助1000元助学金,中等职业学校一、二年级全部在校生人均补助1500元助学金,在校大学生20%的比例发放奖学金和助学金。小学和初中生人均公用经费财政拨款标准分别提高到300元、500元,普通高校生人均公用经费财政拨款标准在上年基础上增加600元。加强医疗卫生机构服务能力建设,提高城乡医疗补助标准。2008年,江苏省财政投入2.75亿元,扶持建设300个乡镇卫生院、3000个村卫生室,完成200个社区卫生服务中心基本设备装备和80个社区卫生服务中心基础设施改造。新型农村合作医疗参合最低标准由每人50元提高到100元,其中政府补助80元,同时提高困难地区城镇居民基本医疗保险的补助水平。提高城乡居民基本生活保障水平。2008年,苏南、苏中、苏北城市低保标准分别达到每人每月330元、270元、200元以上,农村分别达到210元、140元、110元以上。实施农村饮水安全工程。用3年时间,由省财政投入20亿元,解决1200万农村居民安全用水问题。2008年建成通车农村公路8000千米,改造农村公路大中桥梁1200座,建设农村客运站130个。由此可见,民生问题进一步成为社会发展亟待解决和正在解决的热点问题。

(二) 社会公平建设成为政府工作中的重要内容

党的十七大报告完善了中国社会主义现代化建设的奋斗目标,使我国现代化建设目标从原有的政治、经济、文化建设三位一体正式扩展为政治、经济、文化、社会建设四位一体。目前,我国现代化发展进入了新的阶段(即人均GDP达到1000~3000美元之间),出现了经济社会发展与资源、人的协调发展之间的多重复杂矛盾。社会正是在不断解决矛盾的过程中向前进的。解决当代社会的矛盾必须从社会整体发展战略着手,必须建立有利于社会整体全面发展的制度机制体系。

贫富差距无疑是该阶段凸现的较为引人注目的一个矛盾,而由此引发的民众社会不公平感影响了社会的和谐发展。同样,根据中国社会科学院社会学所的调查结果,城乡居民认为我国社会总体比较公平的人占57.6%,认为很公平的占4.7%,两者合计占62.3%。社会公平感较低的八个方面依次为:城乡

之间的待遇、地区与行业的待遇、干部提拔、养老等社会保障待遇、财富和收入分配、工作与就业机会、公共医疗、司法与执法。^①如何在提高改革效率的同时，提高改革的普惠性已成为各级政府工作的重要内容。如山东省优先发展教育事业，基本普及高中阶段教育，到2012年高中毛入学率达到85%以上；大力发展职业教育，整合各类教育培训资源，坚持面向市场，以就业为导向，推进校企合作、工学结合，培养适应经济社会发展需要的高素质劳动者；努力扩大社会就业，完善就业服务和援助体系，努力实现“零就业”家庭“动态清零”，力争全省每年新增城镇就业人口100万人以上，农村劳动力转移120万人以上，城镇登记失业率控制在4%以内；完善社会保障体系，2012年城镇养老保险参保率达到90%，适龄农民养老保险参保率达到70%以上；进一步完善新型农村合作医疗制度，用两年时间把财政对参合农民的补助标准提高到每人每年80元；巩固、提高农村敬老院建设成果，五保对象集中供养率保持在70%以上。

（三）共享发展成果是建设中国特色社会主义的终极目标

早在2005年初，胡锦涛同志《在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话》中提出了“使全体人民共享改革发展的成果”的思想，这是对“共同富裕”思想的深化和发展。共享就是全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处，共享改革发展的成果。这种共享，不是少数人的共享，而是全体人民的共享。不是部分地区的共享，而是全社会的共享。因此要解决城乡二元结构问题和不同区域收入差距过大的问题。

在世界银行《2005年世界发展报告》关于部分国家2003年贫困及收入分配状况表中，中国的基尼系数为0.447，除了个别情况特殊的国家外，远远高出发达资本主义国家和一般发展中国家。例如世界上最富裕的美国，也是西方国家贫富悬殊首屈一指的国家，2003年的基尼系数为0.408，而中国的基尼系数比美国高出9.6%。日本这个世界第二大经济强国，2003年基尼系数为0.249，中国比它高出约80%。亚洲“四小龙”之一的韩国，2003年基尼系数为0.316，中国比它高出41%以上。近邻印度这个贫富悬殊举世闻名的发展中的大国，2003年基尼系数为0.325，中国比它高出37.5%。

浙江省着力提高社会保障水平，逐步缩小城乡差距。2008年，浙江省新增企业基本养老保险参保人数60万；提高企业退休人员基本养老金、职工最低工资、重点优抚对象抚恤和最低生活保障补助标准；对持证重度残疾贫困人给予全额低保补助金。提高医疗补助标准。2008年，浙江省财政对新型农村

^① 《中国进入全面建设和谐社会新阶段》，汝信、陆学艺、李培林主编，《2007年：中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2006年12月版，第10页。

合作医疗的补贴标准提高一倍，对城镇居民基本医疗保险的补贴标准增加50%，所有市县新型农村合作医疗人均筹资达到100元以上。加大城乡住房保障建设力度。2008年，新增廉租住房受益家庭1万户以上，新开工经济适用房300万平方米以上，完成农村困难群众危旧房改造1.6万户。提高义务教育和扶贫补助标准。2008年，中小學生人均公用经费最低标准分别提高到450元和300元。欠发达地区下山搬迁农户补助标准提高到人均5600元，帮扶5万人异地脱贫；重点生态公益林补助标准提高到每亩15元。改善农村居住环境。2008年，完成3000个村庄环境整治任务；解决288万农村人口饮水安全问题，新增城镇集中供水覆盖农村人口130万；改建通村公路3500千米；完成“万里清水河道”建设2000千米。提高公共安全水平。2008年，完成200座水库除险加固；安全生产事故次数、死亡人数和直接经济损失三项指标保持零增长，力争有所下降。

（四）实施民生工程是实现安徽和谐发展的重要举措

2000年以来，安徽经济快速发展，GDP由2000年的2902.1亿元增加到2007年的7364.2亿元，年均增长11.3%；人均GDP由4779元增加到12045元，年均增长11.4%；财政收入由290.4亿元增加到1034.5亿元，年均增长19.9%。财政对社会事业的投入明显增加。财政性教育经费由2000年的72.3亿元增加到2007年的244.1亿元，年均增长19%；财政对医疗卫生事业的投入由7.9亿元增加到28.1亿元，年均增长19.9%；财政对社会保障和就业的投入由2006年的154.4亿元增加到2007年的206.4亿元，增长33.7%。全省城镇居民人均可支配收入由2000年的5294元增加到2007年的11474元，年均增长11.7%；农民人均纯收入由1934.5元增加到3556元，年均增长10.3%；居民人均消费额由2660元增加到5278元，年均增长10.7%。城镇居民家庭恩格尔系数由45.7%下降到39.7%，农村居民家庭恩格尔系数由52.5%下降到43.3%。全省全面小康社会建设进程明显加快，到2007年底实现程度已达到67.2%。截至2007年底，全省各级各类教育学校24961所，其中普通高等学校由2000年的42所增加到89所，普通中等专业学校由138所减少到99所，普通中学由3767所增加到4043所，职业中学由716所减少到379所，小学由24281所减少到17240元，幼儿园由3932所减少到3049所，特殊教育学校由70所减少到62所，教育结构渐趋合理。2007年，全省小学、初中适龄儿童入学率分别为99.81%和98.63%，比2000年分别提高0.14个和1.53个百分点；全省小学、初中毕业生升学率分别为103.62%和69.02%，提高6.07个和35.56个百分点；小学、初中辍学率分别为0.06%和1.11%，下降0.3个和0.87个百分点。2007年底，全省高中阶段招生79.13万人，比2000年增长86.2%；全省普通高中在校学生135.27万人，比2000年增长1.5

倍；高中阶段毛入学率达到 61.38%，比 2000 年提高 28 个百分点，经济发达的市、县、区基本普及了高中教育。2000 年以来，全省青壮年识字率徘徊不前，成人识字率处于下降状态，反映人口受教育程度的主要指标均低于全国平均水平，文盲人口占总人口的比重居全国第四位，其中女性文盲占 71.3%，女性文盲是男性文盲的 2.5 倍。2007 年，全省每 10 万人中拥有大专以上、高中和初中文化程度人口比全国平均水平分别少 2504 人、3649 人和 1506 人，高中阶段毛入学率比全国平均水平低 46 个百分点。2007 年末，全省就业人员 3818 万人，比 2000 年增加 367.4 万人，增长 10.6%。其中，城镇就业人员 818.1 万人，占 21.4%，比 2000 年增加 165.2 万人，增长 25.3%；农村就业人员 2999.9 万人，占 78.6%，比 2000 年增加 202.2 万人，增长 7.2%。从产业看，2007 年，全省第一产业就业人员 1639.7 万人，比 2000 年减少 379.2 万人；第二产业就业人员 904.9 万人，比 2000 年增加 320.1 万人；第三产业就业人员 1273.4 万人，比 2000 年增加 426.4 万人。从构成看，2007 年一、二、三产业就业人员的比重分别为 42.9%、23.7% 和 33.4%，与 2001 年相比，一产就业人员比重下降 14.6 个百分点，二、三产就业人员比重分别上升 6.4 个百分点和 8.2 个百分点。随着农业劳动力向二、三产业转移，第一产业就业人员大幅度减少，第三产业就业人员增加明显。2007 年，全省城镇登记失业人员 28 万人，登记失业率为 4.06%，比上年下降 0.2 个百分点，比 2000 年上升 0.8 个百分点。2007 年，安徽省城镇单位在岗职工平均工资 22180 元，比 2000 年增加 15191 元，年均增长 17.9%，比全国平均水平少 2752 元，居全国第 14 位，在中部地区居第一位。截至 2007 年，全省基本养老、医疗、工伤和生育保险参保人数分别为 530.3 万人、486.2 万人、248.7 万人和 175.6 万人，比 2000 年分别增加 10.5 万人、253.4 万人、175.3 万人、152.2 万人，而失业保险参保人数减少 10 万人。全省有 100.4 万城镇居民和 142 万农村居民纳入了最低生活保障范围。2008 年，全省城镇居民最低生活保障线每人每月超过 160 元；农村居民年最低生活保障线从 683 元提高到 860 元；城镇职工月最低工资标准超过 460 元，比 2000 年提高 180~350 元。社会保障体系的逐步完善，提高了参保人员的福利，解除了劳动者的后顾之忧，促进了和谐劳动关系的建立。^①

· 008 · 2008 年，安徽省生产总值突破 8874 亿元，比上年增长 12.7%。全省财政收入达到 1326 亿元，比上年增长 28.2%。其中地方财政收入 724.6 亿元，比上年增长 33.3%。经济的发展，财力的增强，为改善民生奠定了坚实的物质基础。改善民生也能促进经济发展。一方面，民生改善为经济发展创造了良好的社会环境，营造了和谐的社会氛围，起到了“稳定器”的作用；另一方面，

① 安徽省统计局《社会的进步 2008——安徽篇》第 1-81 页。

加大民生投入,改善了生活条件,也从一定程度上拉动了经济增长,起到了“助推器”的作用。2008年安徽省民生方面的支出560亿元,占财政支出的35%;省财政拨付十八项民生工程资金176.4亿元,占民生支出的30%,总量和比重比2007年有所提高。实施的十八项民生工程惠及5000万城乡居民。其中包括将45.7万“五保户”供养现金标准由850元提高到1200元;保障5.1万城镇未参保集体企业退休人员基本生活费;对3.64万户低收入家庭住房困难进行保障,新建廉租房171.7万平方米;完成贫困白内障患者复明手术10035例,以及向农村义务教育阶段学生免费提供教科书,并补助贫困寄宿生生活费等。

二、安徽民生工程实施情况

经济快速发展的同时,为贯彻落实科学发展观,促进和谐安徽建设,2007年安徽省委、省政府启动实施了十二项民生工程,着力提高城乡居民社会保障水平,增强政府公共服务能力。在各地各部门共同努力下,2007年十二项民生工程深入推进,成效显著,4000万群众人均受益近200元,初步解决了“生活难、看病难、上学难”等突出问题,在社会各界引起强烈反响,深受广大人民群众拥护和欢迎。为进一步保障和改善民生,按照立足当前、着眼长远、尽力而为、惠及多数的原则,在2007年实施十二项民生工程的基础上,省委、省政府决定,2008年进一步拓展内容,提高标准,加大投入,实施十八项民生工程,投入总规模超过160亿元,惠及5000多万城乡群众。

一是扩面提标三项民生工程。(1)完善农村居民最低生活保障制度,将全省农村居民最低生活保障线从683元提高到860元,增加农村低保对象49.2万人,保障人数180.1万人;(2)将新农合制度覆盖到全省所有县(市、区),筹资标准从人均50元提高到100元,财政补助提高到80元,个人缴费提高到20元;(3)全面实施城乡义务教育经费保障机制改革,免除城乡义务教育阶段学生学杂费,对农村学生免费提供教科书,补助贫困寄宿生生活费,提高农村学生人均公用经费标准。

二是新增实施六项民生工程。(1)实施广播电视“村村通”工程,到2010年完成30404个20户以上已通电自然村广播电视工程建设任务;(2)实行高校和中职学校家庭困难学生资助,通过提供国家奖学金、国家励志奖学金和国家助学金,解决经济困难学生就学问题;(3)完善大中型水库移民后期扶持政策,对大中型水库移民每人每年补助600元;(4)实施农村公路“村村通”工程,到2010年新建农村公路2.7万千米,2008年新建9000千米;(5)建立城市低收入家庭住房困难保障机制,采取发放租赁补贴和实物配租

的方式,解决城市低收入家庭住房困难问题;(6)实施贫困白内障患者复明工程,到2011年,对全省4万名贫困白内障患者免费实施复明手术。

三是继续推进九项民生工程。农村“五保户”供养、城镇未参保集体企业退休人员基本生活费保障、城镇居民医保、城乡医疗救助、重大传染病病人医疗救治和生活救助、城乡卫生服务体系建设、农村中小学危房改造、农村饮水安全工程、农村部分计划生育家庭奖励扶助等9项民生工程,继续按既定政策执行。

(一) 生活补助类工程保障得力

全省低保、五保、水库移民等保障对象生活补助资金基本已按时足额发放,为城乡困难群体的生活提供了有力保障。

1. 完善农村居民最低生活保障制度

这项制度是在原农村特困群众救助制度的基础上建立的。2007年省政府决定对农村居民实行最低生活保障制度,对低于绝对贫困线683元的农村居民给予生活补助,以保障其基本生活需求。2007年全省确认农村低保对象130.9万人,年人均补助达到380元,有的市县还提高了补助标准,有效地改善了农村贫困群体的生活水平。所需资金,全省61个县(市)和15个县改区由省与市、县(市、区)财政按7:3的比例负担,其他市辖区由市、区财政承担。

低保对象的确认。首先是持有农业户口的家庭人均收入低于当地农村低保标准的贫困居民,以家庭为单位,由户主填写申请审批表,将户口本、身份证等材料提交给村(居)民委员会。其次是村(居)民委员会在5个工作日内完成情况核实,并召开村(居)民代表会议对申请人的家庭生活状况和核查情况进行民主评议,公示5天以上,对无异议的上报乡镇政府(街道办事处)。三是乡镇政府(街道办事处)在10个工作日内完成调查审核工作,同意后上报县(市、区)民政部门。四是县(市、区)民政部门在10个工作日内完成对申报对象材料的审核、重点调查和审批工作并公示3天,对无异议的发给《农村居民最低生活保障金领取证》,从批准之月起领取低保金。

为进一步扩大保障范围、提高保障标准,2008年安徽省政府将全省农村居民最低生活保障线从683元提高到860元,全省保障人数将达到180.1万人。省政府及各市政府都制定了详细的实施办法,对人均收入低于683元的130.9万保障对象,给予年人均不低于437元的补助;对人均收入在683元至860元之间的49.2万保障对象,给予年人均不低于177元的补助。各地都通过“一卡通”发放低保补助。

2. 完善农村“五保户”供养制度

农村“五保户”是指无法定扶养义务人(或法定扶养义务人无扶养能

力)、无劳动能力、无生活来源的农村居民。这项制度是指对农村“五保户”在吃、穿、住、医、葬方面给予生活照顾和物质帮助,保障农村“五保户”的正常生活。从2007年开始省政府决定逐步提高农村“五保户”供养标准,使其达到当地农村居民平均生活水平。2007年省政府确定全省农村“五保户”供养标准年人均不低于1200元,并鼓励有条件的地方进一步提高标准。铜陵、芜湖、合肥市分别将供养标准提高至每人每年2200、1600、1460元。2007年起省财政补助也由年人均500元提高到850元,各地以现金、土地收益、实物等形式给予折合不低于350元的补助。“五保户”需要经过本人自愿申请、村委会民主评议、乡镇政府审核和县级民政部门审批等程序确认。对“五保户”补助各地都在规定时间内打卡发放到人。2008年全省积极建设农村敬老院和农村“五保老人之家”,进一步提高集中供养率。全省45.7万“五保户”供养标准达到1200元以上,均按季(月)打卡发放。

3. 完善城镇未参保集体企业退休人员基本生活费保障机制

这项制度是指将符合政策规定的城镇未参保集体企业退休人员,全部纳入基本生活费补助范围,按当地城镇居民最低生活保障标准发给个人基本生活费。

2007年,全省约6万名符合条件的城镇未参保集体企业退休人员,按当地城镇居民最低生活保障标准享受了补助,改善了生活水平。

纳入保障范围的对象是指已经破产倒闭或名存实亡、停产多年,没有缴费能力且未参加基本养老保险的原“三权在县”的城镇老集体企业和城镇新办集体企业中,符合国家原政策规定录(招)用、已经达到法定退休年龄且符合退休条件的固定职工。保障对象的确认,首先由本人提出申请,原企业主管部门审查,无主管部门或主管部门撤销的,由当地政府指定相关部门负责审查。其次是劳动保障部门调档复审,并会同财政部门审核确认。三是符合条件的职工现户籍地与原单位不在同一地的,由原单位所在地负责审查确认并发放基本生活费,现户籍地劳动保障部门负责向原单位所在地劳动保障部门提供户籍证明以及是否享受低保或其他生活补助费情况。

4. 完善农村计划生育家庭奖励扶助制度

这项制度是我国在各地现行计划生育奖励优惠政策基础上,针对农村只有一个子女或两个女孩的计划生育家庭,夫妇年满60周岁以后,安排专项资金给予奖励扶助的一项基本的计划生育奖励制度。2007年全省共有67567名扶助对象领取了计划生育奖励扶助资金。

安徽省政府制定了详细的实施办法,明确了资格确认程序和奖励扶助资金发放标准。一是资格确认要履行一系列程序:本人提出申请、村(居)民委员会审议并张榜公示10天、乡镇人民政府(街道办事处)审核并张榜公示10