

中国

民生问题政策解读

ZHONG GUO
MIN SHENG WEN TI
ZHENG CE JIE DU

本书编写组

中共中央党校出版社

中国

民生问题政策解读

CHINA POLICY

THE CHINESE POLICY

CHINESE POLICY

CHINESE POLICY

中国民生问题政策解读

本书编写组

 中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民生问题政策解读/《中国民生问题政策解读》
编写组. —北京: 中共中央党校出版社, 2007. 5
ISBN 978-7-5035-3699-1

I. 中… II. 中… III. 中国共产党-方针政策-学习参
考资料 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 069558 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京国防印刷厂印刷 三河市燕华装订厂装订

2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 6.375

字数: 178 千字 印数: 1—5000 册

定价: 14.00 元

目 录

第一章	深刻认识新形势下关注民生问题的极端重要性·····	(1)
一	关注民生是发扬我们党的优良传统的必然要求·····	(1)
二	关注民生是全面贯彻落实科学发展观的必然要求·····	(5)
三	关注民生是构建社会主义和谐社会的必然要求·····	(7)
四	关注民生是提高党的执政能力、保持和发展党的先进性的必然要求·····	(9)
第二章	努力把握关注民生应坚持的指导思想和基本原则·····	(12)
一	必须坚持以科学发展观等重大战略思想为指导·····	(12)
二	必须做大“蛋糕”、坚持发展这个第一要务·····	(13)
三	必须让全体人民共享改革发展成果·····	(15)
四	必须坚持以人为本、着力解决人民群众最关心的问题·····	(17)
五	必须坚持一切从实际出发·····	(19)
六	必须坚持深化改革、创新工作机制·····	(21)
第三章	更多地关心广大农民群众的生活·····	(23)
一	统筹城乡经济社会发展必须更多地关心农民生活·····	(23)
二	扎实推进社会主义新农村建设·····	(25)
三	坚持“多予、少取、放活”的方针·····	(29)
四	认真落实中央提出的一系列支农惠农政策·····	(33)

第四章	坚持把扩大就业摆在解决民生问题的突出位置.....	(38)
一	就业是民生之本.....	(38)
二	当前解决就业问题取得的成效和存在的问题.....	(40)
三	促进就业再就业工作的要求和途径.....	(41)
四	抓好重点人员的就业工作.....	(45)
第五章	加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系.....	(49)
一	社会保障体系是人民群众的“安全网”.....	(49)
二	建立覆盖城乡居民的社会保障体系的目标要求.....	(52)
三	加快完善社会保障体系的基本途径.....	(56)
四	切实改善特殊困难群体的生活状况.....	(60)
第六章	不断改革收入分配制度、规范收入分配秩序.....	(63)
一	收入分配关系到人民群众的切身利益.....	(63)
二	坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度.....	(66)
三	理顺收入分配关系.....	(69)
四	深化机关、事业单位工资制度改革.....	(71)
第七章	下大力气办好让人民群众满意的教育.....	(76)
一	群众上学难、上学贵的表现及其原因.....	(76)
二	坚持把教育摆在优先发展的战略地位.....	(78)
三	大力促进教育公平.....	(82)
四	落实好中央在教育方面的惠民政策.....	(84)
第八章	实现人人享有基本卫生保健服务的目标.....	(87)
一	群众看病难、看病贵的表现及其原因.....	(87)
二	建立覆盖城乡居民的基本卫生保健制度.....	(91)
三	深化医疗卫生体制改革.....	(94)
第九章	千方百计满足人民群众基本住房消费需求.....	(98)
一	满足人民群众的住房消费需求是一个重大问题.....	(98)

目 录

二	促进房地产市场持续健康发展	(99)
三	有步骤地解决城镇低收入家庭的住房困难	(104)
第十章	让人民群众享受良好的生态环境	(106)
一	统筹人与自然和谐发展的重要性	(106)
二	努力建设资源节约型和环境友好型社会	(110)
三	把环境保护摆在更加重要的战略位置	(115)
四	让人民群众喝上干净的水、呼吸上清洁的空气	(120)
五	认真做好节能减排工作	(123)
第十一章	确保人民群众生命财产安全	(126)
一	安全生产事关人民群众的根本利益	(126)
二	尽快实现我国安全生产状况的稳定好转	(129)
三	克服自然灾害对群众生活的危害	(133)
第十二章	切实搞好扶贫开发工作	(136)
一	消除贫困是改善民生的基础性工作	(136)
二	明确扶贫开发的各项政策	(139)
三	坚持开发式扶贫的方针	(141)
四	改善少数民族地区基本生产生活条件	(143)
第十三章	进一步丰富人民群众的精神文化生活	(145)
一	丰富人民群众的精神文化生活是关注民生的重要内容	(145)
二	大力发展社会主义文化	(146)
三	加强网络文化建设和管理	(151)
四	关心农民群众的文化生活	(154)
第十四章	有效保证人民依法行使民主权利	(157)
一	保证人民民主权利是关注民生的重要内容	(157)
二	提高社会主义基层民主政治建设水平	(159)
三	积极推进政务、厂务、村务公开	(161)
四	尊重和保障人权	(164)

第十五章	高度重视维护和促进社会稳定·····	(166)
一	没有稳定就谈不上民生·····	(166)
二	正确认识和解决新形势下的社会矛盾·····	(168)
三	做好信访工作,拓宽社情民意表达渠道·····	(172)
四	维护和谐稳定的大好局面·····	(176)
第十六章	切实把关注民生的各项政策落到实处·····	(178)
一	解决民生问题必须切实加强党的领导·····	(178)
二	建立健全关注民生问题的长效机制·····	(181)
三	大力加强领导干部作风建设·····	(184)
四	增强做好关注民生工作的信心·····	(189)
附 录:	十六大以来中央关注民生大事记·····	(191)
后 记	·····	(198)

第一章 深刻认识新形势下关注民生问题的极端重要性

古人云：“为政之道，以厚民为本；治国之道，必先富民。”关注民生是我们党领导的社会主义国家政治制度的本质要求，是全面落实科学发展观的重要内容，是构建社会主义和谐社会的关键环节。只有关注民生、重视民生、保障民生、改善民生，才能体现“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的要求，更好地实现全面建设小康社会的奋斗目标。我们要深刻认识新形势下关注民生问题的极端重要性，进一步增强关心群众生活的使命感和责任感。

一、关注民生是发扬我们党的优良传统的必然要求

高度关注民生、关心群众生活，是我们党全心全意为人民服务宗旨的体现，是党的群众路线的重要组成部分，是贯穿党的历史的一条红线。我们认为，人民群众是我们党的力量之源和胜利之本，是国家的主人。党所从事的一切，无论是革命、建设还是改革，都是为人民谋取利益。人民群众的困难就是我们的困难，他们的需要就是我们的需要，他们的幸福就是我们的幸福。除了人民群众的利益，我们党没有任何自己特殊的利益。

从历史看，我们党把高度关注民生、关心群众生活贯穿于自身发展的全过程，积累了丰富的经验，形成了光荣的传统。可以说，关注民生是贯穿我们党 86 年历史的一个鲜明特色。

以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体在领导新民主主义革命、社会主义革命和建设的过程中，高度重视民生问题。1934 年 1 月，毛泽东在江西瑞金召开的第二次全国工农兵代表大

会上指出：我们应该深刻地注意群众生活的问题，从土地、劳动问题，到柴米油盐问题。“解决群众的生产和生活的问题，盐的问题，米的问题，房子的问题，衣的问题，生小孩子的问题，解决群众的一切问题。我们是这样做了么，广大群众就必定拥护我们，把革命当作他们的生命，把革命当作他们无上光荣的旗帜。”1945年4月党的七大上，毛泽东同志在《论联合政府》报告中指出，我们共产党人区别于其他任何政党的又一个显著的标志，就是和最广大的人民群众取得最密切的联系。全心全意为人民服务，一刻也不脱离群众；一切从人民的利益出发，而不是从个人或小集团的利益出发；向人民负责和向党的领导机关负责的一致性；这就是我们的出发点。正是由于高度重视并致力于解决民生问题，我们党得到了最广大群众的拥护，领导人民推翻了“三座大山”，取得了新民主主义革命与社会主义革命、建设的胜利。

党的十一届三中全会以后，以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体，在开辟建设中国特色社会主义的新道路的过程中，高度重视民生问题。邓小平同志强调，社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。贫穷不是社会主义，社会主义要消灭贫穷。要按照统筹兼顾的原则来调节各种利益的相互关系，正确处理人民内部矛盾，调动人民群众的积极性。全党必须高度警惕和坚决克服脱离群众的作风，党只有紧紧地依靠群众，密切地联系群众，随时听取群众的呼声，了解群众的情绪，代表群众的利益，才能形成强大的力量，顺利地完成任务。他还鲜明地提出，我们必须以人民高兴不高兴、满意不满意、赞成不赞成、答应不答应作为想问题办事情的出发点和归宿。在新的历史时期，我们党之所以能够拨乱反正，我们的国家之所以能够发生天翻地覆的变化，一条根本的原因是我们党高度重视并成功地解决了面临的民生问题，通过改革开放提高了人民的生活水平。

党的十三届四中全会以后，以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体，根据国内外形势的发展变化，根据我国经济社会发展的新要求和我们党肩负的新任务，高度重视民生问题。江泽民同志强调，要始终代表中国最广大人民的根本利益，始终保持党同人民群众的血肉联系，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益；要正确处理新形势下的人民内部矛盾，正确反映和兼顾不同方面群众的利益；要坚持稳定压倒一切的方针，正确处理改革发展稳定的关系，把不断改善人民生活作为处理改革发展稳定关系的重要结合点，在社会稳定中推进改革发展，通过改革发展促进社会稳定。1998年12月，江泽民同志在纪念党的十一届三中全会召开20周年大会上的讲话中指出：“在整个改革开放和现代化建设的过程中，都要努力使工人、农民、知识分子和其他群众共同享受到经济社会发展的成果。改革越深化，越要正确认识和处理各种利益关系，把个人利益与集体利益、局部利益与整体利益、当前利益与长远利益正确地统一和结合起来，把最广大人民群众的切身利益实现好、维护好、发展好，把他们的积极性引导好、保护好、发挥好。只有这样，我们的改革和建设才能始终获得最广泛最可靠的群众基础和力量源泉。”^① 2001年7月，江泽民同志在庆祝中国共产党成立80周年大会上的讲话中指出：“各级领导机关和领导干部，要特别关心那些工作和生活上暂时遇到困难的群众，把他们的事情摆上重要议事日程，重点考虑，重点解决，切实安排好他们的就业和生活。只有把关心群众、服务群众的工作切实做好了，我们才能始终保持同人民群众的血肉联系，才能无往而不胜。”^② 十三届四中全会后，我们党在关注民生方面做了大量卓有成效的工作，取得了巨大的成绩，这是我们能够经受住一次又一次考验，推动改革开放和

① 《江泽民文选》第2卷，人民出版社2006年版，第262页。

② 《江泽民文选》第3卷，人民出版社2006年版，第280页。

现代化建设航船始终沿着正确的方向破浪前进的重要原因。

党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央高度重视民生问题。2003年7月，胡锦涛同志在全国防治“非典”工作会议上的讲话中强调：“关心群众生产生活的工作做好了、做扎实了，我们就能凝聚起齐心协力战胜困难、推进事业发展的强大力量。各级领导干部都要牢记群众利益无小事这个道理，始终把群众利益放在第一位，自觉增强为人民服务的意识，从人民群众最现实、最关心、最直接的问题入手，通过发展经济，不断让人民群众得到实实在在的利益。必须看到，我们的事业在发展，社会在进步，人民群众的利益需求也在发展。实现群众的愿望，满足群众的需要，维护群众的利益，是一个动态的不断发展的过程。我们要细心体察群众愿望和利益要求的变化，使我们的政策措施更全面、更准确地反映群众利益，使我们的工作更好地、更有力地体现群众的利益。同时，要加强思想政治工作，引导和帮助群众正确认识眼前利益和长远利益、自身利益和集体利益的关系。各级党委和政府要切实关心群众的疾苦，真心实意地帮助群众解决在生产生活中面临的困难，把工作做细、做好、做实。要高度关注困难群众的生产生活问题，认真贯彻中央关于扶贫解困的各项政策措施，切实帮助下岗职工、农村贫困人口和城市贫困居民等困难群众解决遇到的实际问题。对群众提出的要求，符合政策规定、具备解决条件的，要全力去落实；不符合政策规定、不具备条件和暂时做不到的，也要实事求是地给群众讲清楚，做好思想政治工作。”2006年6月，胡锦涛同志在庆祝中国共产党成立85周年暨总结保持共产党员先进性教育活动大会上的讲话中指出：“我们党坚持马克思主义的群众观点，坚持全心全意为人民服务的宗旨，始终把实现和维护最广大人民的根本利益作为党的理论和路线方针政策以及全部工作的根本依据，始终深深扎根于人民之中，为中国人民和中华民族的根本利益不懈奋斗。进行新民主主义革命，进行社会主义革命和建设，进行改革开

放，都是为了顺应人民意愿、实现人民利益。现在，我们提出坚持以人为本、实现科学发展、构建社会主义和谐社会、建设社会主义新农村、建设创新型国家等重大任务，同样是为了顺应人民意愿、实现人民利益。”十六大以来，党中央坚持以人为本，按照“五个统筹”的要求，推进经济社会全面协调可持续发展，切实做好关心群众生产生活的工作，采取了一系列惠民、安民、富民的政策。与此同时，“民生”成为党的许多文件和政府工作报告的第一“关键词”，受到各级党委和政府越来越多的重视。当前，我国社会生产力、综合国力和国际竞争力大为增强，人民生活实现了由解决温饱到总体上达到小康的历史性跨越，人民群众对改革开放和现代化建设充满信心。这是党中央坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋，维护、实现、发展最广大人民的根本利益，带领人民为解决民生问题奋斗的结果。

综上所述，我们党一以贯之地高度重视并努力解决民生问题，始终坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，我国社会主义建设和发展的历程，就是关注民生、重视民生、保障民生、改善民生的过程。

二、关注民生是全面贯彻落实科学发展观的必然要求

科学发展观是以胡锦涛同志为总书记的党中央从新世纪新阶段党和国家事业发展全局出发，总结国内外在发展问题上的经验教训，吸收人类文明进步的新成果提出的重大战略思想和指导方针。科学发展观科学地回答了我国的发展目标、发展战略、发展道路等一系列重大问题，进一步明确了新世纪新阶段我国要发展、为什么发展和怎样发展的重大问题，是指导发展的世界观和方法论的集中体现。

关注民生是实现科学发展的基本要求和重要保证。全面贯彻落实科学发展观，必然要求我们做好关注民生的各项工作。为什么这样说呢？

第一，科学发展观要求以人为本，就是要促进人的全面发展，尊重人的人格、个性和尊严，尊重人的基本权利，尊重人的创造精神。人的发展和素质的提高需要社会发展为之提供住房、医疗、交通、通讯等生活基础，提供学习科学文化和接受教育、安全、娱乐、生活消费、精神享受、环境保护等发展基础，以及提供参与社会活动和社会民主、发挥个人才能等社会保障。这就必然要求我们始终坚持党的群众路线，深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力，把为最广大人民谋利益作为最高价值理想，坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋，为群众诚心诚意办实事，尽心竭力解难事，坚持不懈做好事，及时帮助人民群众解决在生产生活中遇到的困难和问题。

第二，科学发展观要求全面发展，就是要以经济建设为中心，全面推进经济、政治、文化、社会建设，实现经济发展和社会全面进步。科学发展观的根本意蕴是要正确把握“好”与“快”的关系，切实把“好”作为“快”的前提和支撑，把“快”作为“好”的题中应有之义，努力做到在好中求快、在快中见好。这里所说的“好”，就包含着促进社会发展、解决民生问题。民生问题是中国社会最大的问题，只有把民生问题解决好，才能实现社会的和谐与进步，才能做到“好”与“快”的统一。

第三，科学发展观要求协调发展，就是要统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。统筹发展的对象虽然不同，但是都必然要求我们改变长期存在的“一条腿长、一条腿短”的问题，都必然要求我们在关注民生上下更大功夫，以民生问题的解决推进生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相协调，推进经济、政治、文化建设的各个环节、各个方面相协调。

第四，科学发展观要求可持续发展，就是要促进人与自然的和谐，实现经济发展和人口、资源、环境相协调，坚持走生产发展、

生活富裕、生态良好的文明发展道路，保证一代接一代地永续发展。这就要求我们重视群众生活环境问题和长远发展问题。

总之，关注民生体现了贯彻科学发展观的要求，坚持以人为本、实现又好又快发展最终要落实到改善民生上。我们知道，发展的目的是为了满足不同人民群众日益增长的物质文化需要。这些年我国的经济取得了长足的进步，如果我们不能给人民群众提供真正的实惠，这种发展是不可能实现的，也是不会真正得到人民群众认可的。因此，把关注民生摆在十分突出、十分重要的位置正是贯彻科学发展观的必然要求。

三、关注民生是构建社会主义和谐社会的必然要求

关注民生、重视民生、保障民生、改善民生，是实现公平正义、促进社会和谐必然要求和现实途径，是构建和谐社会的关键所在。

根据马克思主义基本原理和我国社会主义建设的实践经验，根据新世纪新阶段我国经济社会发展的新要求和我国社会出现的新趋势新特点，我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。民主法治，就是社会主义民主得到充分发扬，依法治国基本方略得到切实落实，各方面积极因素得到广泛调动；公平正义，就是社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得到切实维护和实现；诚信友爱，就是全社会互帮互助、诚实守信，全体人民平等友爱、融洽相处；充满活力，就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重，创造活动得到支持，创造才能得到发挥，创造成果得到肯定；安定有序，就是社会组织机制健全，社会管理完善，社会秩序良好，人民群众安居乐业，社会保持安定团结；人与自然和谐相处，就是生产发展，生活富裕，生态良好。所有这些，都要求我们把群众的利益放在首位，着力解决好群众最关心、最直接、最现实的利

益问题，做好关注民生的各项工作。正如胡锦涛同志在庆祝中国共产党成立 85 周年暨总结保持共产党员先进性教育活动大会上的讲话中所指出的：“要适应我国利益格局变化和利益主体多元化的客观要求，在经济发展的基础上，更加注重社会公平正义，正确反映和兼顾不同方面群众的利益，抓紧完善利益协调机制，以扩大就业、健全社会保障体系、理顺分配关系、发展社会事业、维护社会稳定等为着力点，努力让全体人民共享改革发展的成果。”

近年来，我们把关注民生作为推进社会主义和谐社会建设的抓手和切入点，做了大量卓有成效的工作，取得了明显的成效。仅以 2006 年的一些数据来说明：一是优先发展教育取得新进展。全国又有 83 个县通过“两基”验收。农村义务教育经费保障机制改革开局良好，2006 年已经惠及 5200 万名农村中小学学生，平均每个小学生年减负 140 元，初中生减负 180 元。中西部农村地区 3730 万名贫困家庭学生获得免费教科书，780 万名农村寄宿学生获得生活费补助。安排中央投资 40 亿元，支持了 2858 所寄宿制学校和 8.58 万所中小学现代远程教育设施的建设。中央投资 28.5 亿元，支持了 321 个职业教育实训基地、28 所示范性高等职业院校、478 所中等职业学校和县职教中心建设。高中阶段教育毛入学率达到 59%，高等教育毛入学率达到 22%。二是公共卫生体系建设和人口计划生育工作继续加强。安排国债资金 27 亿元，地方配套 17 亿元，支持了 5436 所乡镇卫生院和 672 所县医院、县中医院、县妇幼保健机构的基础设施建设。安排国债资金，在中西部地区建设了一批食品药品监管设施。覆盖全国大中城市的社区卫生服务网络初步形成。参加新型农村合作医疗的农民已有 4.1 亿人，以县为单位的覆盖率达到 50.7%。人口自然增长率 5.28‰。三是文化、旅游和体育事业加快发展。50 户以上通电自然村农民收听收看广播电视的目标全部实现，农村电影放映工程进展顺利。重点文化项目建设稳步推进，文化遗产保护进一步加强。国内旅游、内地公民出境旅游的人次分别增长 15%

和 11.3%，红色旅游点基础设施建设加快。全民健身计划继续推进。四是人民群众得到更多实惠。农村居民人均纯收入和城镇居民人均可支配收入分别实际增长 7.4% 和 10.4%。29 个省（区、市）提高了最低工资标准。保障农民工工资按时足额支付的各项制度不断完善。城镇新增就业 1184 万人，年末城镇登记失业率 4.1%。社会保障覆盖范围扩大，参加城镇基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险的人数分别增加 1162 万、1954 万、539 万、1757 万和 1038 万。25 个省（区、市）初步建立了农村最低生活保障制度。各类优抚对象的抚恤补助标准大幅度提高。通过以工代赈在贫困地区新建了一批小型基础设施，安排易地扶贫搬迁试点资金 10.6 亿元，搬迁西部地区贫困人口 24 万人。水库移民征地补偿和后期扶持政策逐步完善，受益农民达到 2288 万人。实施了电力、粮食、化肥、药品、成品油、房地产价格和涉农、涉农企、教育、医疗、出租车收费等专项检查。社会消费品零售总额增长 13.7%，增幅较上年提高 0.8 个百分点。这些数据说明，党和政府对关注民生是下了很大功夫的。我们党提出的社会主义和谐社会建设之所以能够得到人民群众的拥护并取得良好进展，与关注民生所做的卓有成效的工作是分不开的。从总体上说，我们仍然处于经济发展继续保持强劲势头和社会问题、社会风险仍然在持续累积的关键而敏感的阶段。在现阶段，关心群众利益，要为群众长远利益、根本利益着想，同时也要努力帮助群众解决当前一个个具体困难。与群众生活密切相关的小事，事关大局，事关人心向背，从这个意义上说，小事也是大事，是切不可等闲视之的。总之，只有有效解决民生问题，构建社会主义和谐社会的目标才能实现，加快构建社会主义和谐社会才不是一句空话。

四、关注民生是提高党的执政能力、保持和发展党的先进性的必然要求

关注民生、构建社会主义和谐社会，是巩固党执政的社会基