



国家行政学院经济学教研部项目
政府经济管理改革研究丛书
国家行政学院科研出版资助项目

中国城镇保障性住房建设研究

Study on the Construction of Indemnificatory Housing in China

张占斌 李万峰 费友海 王海燕 著



国家行政学院出版社



国家行政学院经济学教研部项目
政府经济管理改革研究丛书
国家行政学院科研出版资助项目

中国城镇保障性住房建设研究

Study on the Construction of Indemnificatory Housing in China

张占斌 李万峰 费友海 王海燕 著



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇保障性住房建设研究/张占斌等著. —北京:国家行政学院出版社,2013.2
ISBN 978-7-5150-0594-2

I. ①中… II. ①张… III. ①住宅-社会保障-研究-中国②住宅建设-研究-中国
IV. ①D632.1②F299.233.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 015529 号

书 名 中国城镇保障性住房建设研究
作 者 张占斌 李万峰 费友海 王海燕 著
责任编辑 阴松生
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928789
经 销 新华书店
印 刷 北京天宇万达印刷有限公司
版 次 2013 年 2 月北京第 1 版
印 次 2013 年 2 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 24.75
字 数 498 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0594-2
定 价 62.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

总 序

判断一个国家的未来方向,最重要的是辨明历史方位,把握发展大势,顺应人民意愿。中国共产党成立以来,本着对国家和民族负责的精神,完成和推进了三件大事。一是党紧紧依靠人民完成了新民主主义革命,实现了民族独立、人民解放。二是党紧紧依靠人民完成了社会主义革命,确立了社会主义基本制度。三是党紧紧依靠人民进行了改革开放新的伟大革命,开创、坚持、发展了中国特色社会主义。这三件大事,不可逆转地开启了中华民族不断发展壮大、走向伟大复兴的历史进军。前两件大事已经完成,第三件大事还在进行中,我们身处这个历史进程,自然责任重大。

改革开放以来,开眼看世界的中国共产党和中国人民,解放思想,实事求是,以经济建设为中心,解放和发展生产力,创造了市场经济与社会主义相容,经济高速增长与社会持续稳定相伴的“中国奇迹”,走上了坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的道路,亿万中华儿女为党和国家的历史性进步感到骄傲自豪。展望未来,我们更加体会到,改革开放是决定当代中国命运的关键抉择,只有改革开放才能发展中国特色的社会主义。

当前中国,发展不平衡、不协调、不包容、不可持续的矛盾和问题仍然突出,究其原因,既有历史发展阶段的问题,还有统筹协调发展的问題,也有转变发展方式的问题,更有改革攻坚克难的问题。中央决策层明确提出解决所有问题的关键依然是改革开放,改革开放必将贯彻整个现代化进程。社会各界对党的十八大深化改革开放蓝图寄予期待。我们相信,在科学发展观指导下,重温邓小平南方讲话的精神,毫不动摇、永不停顿地把改革开放推进下去,才能使我们的经济和社会发生更大的变化,给人民带来更多的实惠,逐步走向共同富裕。

国家行政学院是为中央提供决策咨询服务、开展公共行政等领域理论研究的重要机构,发挥着公务员教育培训主阵地作用和政府参谋咨询的思想库作用。经济学教研部是国家行政学院的一个重要职能部门,有责任有义务努力做好教学、科研和咨询工作,以最大的热情和努力服务于党中央和国务院的战略部署,服务于党和政府的工作大局。《政府经济管理改革研究丛书》出版的目的在于总结国家行政学院经济学教研部教学、科研和咨询重点成果,研究政府经济管理的重大理论与现实问题,重点探讨破除制约科学发展的体制机制障碍问题,为党和国家继续推进改革开放事业贡献我们的力量。本丛书系沧海一粟,面对神圣事业,心向往之,当树立责任意识,努力前行。

国家行政学院经济学教研部
《政府经济管理改革研究丛书》

编委会

2012年2月8日

政府经济管理改革研究丛书

学术委员会

主 任	王 健			
副主任	张孝德			
成 员	张占斌	董小君	周绍朋	丁德章
	许正中	张 青	时红秀	徐 杰
	李江涛	冯俏彬		

编审委员会

主 任	张占斌			
副主任	董小君			
成 员	张孝德	周绍朋	王 健	丁德章
	许正中	张 青	时红秀	徐 杰
	李江涛	冯俏彬	鲍显庄	车文辉
	樊继达	惠双民	李万峰	黄 锬

编辑委员会

主 任	时红秀			
副主任	鲍显庄			
成 员	张国华	田丹婷	蔡春红	马小芳
	蒲 实	王 茹	王海燕	谢振东
	仲武冠	夏 凡	赵小平	郝 栋
	孙志远	梁 洁	龚晓伟	程建华

前言

改革开放三十多年来,我国经济保持了长期快速增长势头,城镇居民总体居住条件取得很大改善。然而,近年来快速攀升的房价和居民收入增长缓慢之间的矛盾日益突出,住房难成为困扰社会和谐发展的最大问题之一。为解决广大中低收入家庭住房困难,让全体民众都能公平享有改革开放的成果,中央政府提出要大力发展保障性住房,并且提出要在2011年建设1000万套保障性安居住房,“十二五”期间建设3600万套保障性安居住房的目标,切实解决中低收入家庭的住房难问题。由于我国保障性住房制度建设起步较晚,历史欠账较多,保障性住房建设不仅面临严峻的资金压力,同时在制度运行中也存在诸多亟待解决的问题,需要尽快研究和完善保障性住房制度及可持续运营机制,规范各主体行为并引导社会资金参与和建设各类保障性住房。

2011年的中央经济工作会议提出要在“稳中求进”的总基调下开展经济工作。在“稳中求进”的总基调下,中央经济工作会议提出了有关房地产业调控的三个方面的政策方针:一是进一步推进房产税改革试点;二是抓好保障性住房投融资、建设、运营、管理工作;三是坚持房地产调控政策不动摇,促进房价合理回归,加快普通商品住房建设,扩大有效供给,促进房地产市场健康发展。以保障房建设为核心的三个方面调控政策方针是相互统一的,中央旨在通过加快保障房建设,由“遏制房价过快上涨,促进房地产市场健康发展”向“促进房价合理回归,为调整经济结构服务”转变。房价过高、上涨过快,房地产市场的剧烈变化威胁了我国的经济安全和社会和谐稳定,政府不得不出台政策进行调控。扩内需、调结构是中央宏观经济政策一贯的重点,加强房地产调控,使房价与居民的支付能力相适应,有利于扩大内需,顺应了经济发展。中央提出明确促进房价合理回归,主动进行房地产调控,是为调整经济结构、保持经济增长的大局服务。

房价合理回归有利于扩大内需,调整经济结构,促进我国经济保持稳步增长。近两年房地产调控政策的重点是加大保障房建设和抑制房价,一方面,加大保障性安居工程建设,不仅可以分散商品房需求,缓解房地产市场供求矛盾,而且可以保障中低收入群体实现住有所居,有利于普通居民的住房消费和其他消费,进而扩大内需、保持经济平稳较快发展;另一方面,通过房地产市场调控,抑制投资投机需求,促使房价合理回归,将提高居民住房消费的支付能力,降低房地产市场对消费的挤出效应,也有利于推动城镇化,从而拉动内需,提高消费在经济中的比重,进而有利于调整经济结构,为经济稳步增长提供坚强支持。

中央政治局常委、国务院副总理李克强近期讲话中多次指出实施保障性安居工程



对房地产调控、对扩内需、调结构和稳增长的重要意义。2011年4月16日,《求是》发表李克强题为“大规模实施保障性安居工程 逐步完善住房政策和供应体系”的文章中提到,大规模实施保障性安居工程,是转变经济发展方式、调整经济结构的有效途径。11月25日,李克强在河北廊坊考察时强调,建设保障房有利于遏制房价过快上涨,助推城镇化,这会释放出巨大的消费和投资潜力,推动相关产业发展。李克强在2012年9月国家行政学院举办的省部级干部推进城镇化研讨班上,也专门讲到了实施保障性安居工程对降低而不是提高城镇化门槛的重要作用。

为深入研究我国保障性住房发展面临的深层次重大问题,推进我国保障性住房的发展、住房保障体系的完善,在何家成副院长的倡导下,经济学教研部主任张占斌教授主持成立了“国家行政学院经济学教研部保障性住房研究课题组”,由国家行政学院经济学教研部副教授李万峰博士、讲师王海燕博士、重庆行政学院经济学部讲师费友海博士等共同参加调研和讨论,并将课题纳入了学院科研部的院级课题项目。课题组着手从理论和实践多个层面研究保障性住房问题,深入辽宁、山东、重庆等省市调查和了解各地保障性住房建设发展的实践情况,参与国家行政学院“省部级干部保障房研讨班”等专题班的交流、讨论,历经一年多的研究形成了《十二五期间经济结构调整的重点——以保障房为视角的分析》的成果、《中国城镇保障性住房建设研究》系最终研究成果的重要组成部分,由张占斌、李万峰、费友海、王海燕合作完成。

国家行政学院课题组

2012年11月

目 录

综 论

- (一)保障民生是党心所向和民心所望 / 1
- (二)十年民生工程成绩显著 / 3
- (三)解决中国的民生问题任重而道远 / 5

一、关系国计民生的安居工程

- (一)住房问题:一个全民关注的重大民生问题 / 7
- (二)让民众住有所居:加快推进住房保障体系建设 / 10
- (三)保民安民:实施保障性住房建设工程 / 15
- (四)为最困难的居民建设廉租房 / 18

二、保障性住房研究现状评析

- (一)保障性住房(公共住房)的属性及其相互关系 / 22
- (二)保障性住房(公共住房)的定价及租金管理 / 23
- (三)保障性住房(公共住房)的准入、退出等监管机制 / 24
- (四)保障性住房(公共住房)供给及建设模式 / 25
- (五)保障性住房的布局选址、空间配置、设计规划 / 26
- (六)保障性住房的社区建设、物业管理 / 27



(七)保障性住房的投融资机制及财政金融制度 / 27

(八)保障性住房的土地保障机制 / 29

(九)保障性住房的法律制度 / 29

(十)保障性住房的城乡统筹 / 30

三、保障房建设对经济发展的意义

(一)保障房建设有助于调节收入分配 / 32

(二)保障房建设有助于增强经济增长的内生动力 / 33

(三)保障房建设有助于提升社会保障能力 / 34

(四)保障房建设有助于产业结构调整和优化 / 34

(五)保障房建设有助于推动经济增长方式转变 / 35

四、保障房建设的现状、问题及难点

(一)我国保障性住房发展现状 / 37

(二)我国保障性住房发展存在的问题 / 49

(三)我国保障性住房发展的难点 / 57

五、国外保障房建设的比较分析

(一)美国的住房保障模式 / 59

附:马秀莲关于加州伯克利住房保障系列研究 / 62

(二)德国的住房保障模式 / 111

(三)英国的住房保障模式 / 115

(四)日本的住房保障模式 / 119

(五)香港的住房保障模式 / 122

(六)新加坡的住房保障模式 / 124

(七)国外住房保障模式比较启示 / 128

六、国内保障房建设的案例模式及其述评

- (一)保障性住房建设的常州模式 / 131
- (二)保障性住房建设的成都模式 / 133
- (三)保障性住房建设的淮安模式 / 137
- (四)保障性住房建设的厦门模式 / 138
- (五)保障性住房建设的九江模式 / 140
- (六)保障性住房建设的重庆模式 / 142
- (七)棚户区改造的辽宁模式 / 143
- (八)棚户区改造的哈尔滨模式 / 147

七、保障性住房制度完善的对策及建议

- (一)优化保障性住房的土地供应机制 / 151
- (二)改进和创新住房保障投融资机制 / 154
- (三)健全保障性住房运营管理机制 / 164
- (四)健全保障性住房的物业管理和社区管理机制 / 168
- (五)完善住房保障监管机制 / 171
- (六)保障性住房的阶段性制度安排与长效机制建设 / 174

参考文献 / 178

附录:政策文件汇编 / 183

第一部分 国务院及国务院办公厅文件 / 183

- 1. 国务院关于深化城镇住房制度改革的决定 / 183
- 2. 关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知 / 189
- 3. 国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知 / 193
- 4. 国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见 / 198
- 5. 国务院办公厅关于促进房地产市场健康发展的若干意见 / 203
- 6. 国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知 / 206
- 7. 国务院办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的通知 / 209
- 8. 国务院办公厅关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知 / 212
- 9. 国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见 / 216



第二部分 综合性政策文件和规章 / 222

10. 建设部、国家发改委、监察部、民政部、财政部、国土资源部、中国人民银行、国家税务总局、国家统计局 令 廉租住房保障办法 / 222
11. 住房和城乡建设部、发展改革委、财政部关于印发《2009—2011 年廉租住房保障规划》的通知 / 228
12. 建设部、发展改革委、监察部、财政部、国土资源部、人民银行、税务总局关于印发《经济适用住房管理办法》的通知 / 232
13. 住房和城乡建设部、国家发改委、财政部、国土资源部、中国人民银行关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见 / 238
14. 住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会、财政部、国土资源部、中国人民银行、国家税务总局、银监会关于加快发展公共租赁住房的指导意见 / 242
15. 农业部、国家发展和改革委员会、财政部、国土资源部、住房和城乡建设部关于切实做好农垦危房改造工作的意见 / 246
16. 国家林业局、住房和城乡建设部、国家发展改革委、国土资源部关于印发《国有林区棚户区改造工程项目管理办法》的通知 / 250
17. 住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会、财政部关于做好 2010 年扩大农村危房改造试点工作的通知 / 256
18. 住房和城乡建设部、国土资源部、监察部关于进一步贯彻落实国发[2010]10 号文件的通知 / 260
19. 住房和城乡建设部令 公共租赁住房管理办法 / 262
20. 住房和城乡建设部关于做好 2012 年城镇保障性安居工程工作的通知 / 268
21. 铁道部、住房和城乡建设部、国家发展改革委、财政部、国土资源部、人民银行关于做好铁路棚户区改造有关工作的通知 / 271
22. 住房和城乡建设部、发展改革委、财政部、国土资源部、人民银行、税务总局、银监会关于鼓励民间资本参与保障性安居工程建设有关问题的通知 / 273
23. 国家发展改革委关于发展改革系统要继续加大工作力度切实做好 2012 年保障性安居工程建设工作的通知 / 275
24. 国家发展改革委、财政部关于安排政府性资金对民间投资主体同等对待的通知 / 277
25. 电监会、住房和城乡建设部关于做好保障性安居工程电力供应与服务工作的若干意见 / 279

第三部分 资金补助政策文件 / 284

26. 国家发改委关于印发《中央预算内投资对中西部财政困难地区新建廉租住房项目的支持办法》的通知 / 284
27. 财政部关于印发《廉租住房保障资金管理办法》的通知 / 288
28. 财政部关于印发《中央补助廉租住房保障专项资金管理办法》的通知 / 293

29. 财政部关于加强中央廉租住房保障专项补助资金管理的通知 / 297
30. 财政部关于切实落实相关财政政策积极推进城市和国有工矿棚户区改造工作的通知 / 300
31. 财政部、住房和城乡建设部关于印发《中央补助城市棚户区改造专项资金管理办法》的通知 / 304
32. 住房和城乡建设部、国家发改委关于中央投资支持国有工矿棚户区改造有关问题的通知 / 308
33. 财政部、国家发展改革委、住房和城乡建设部关于印发《中央补助公共租赁住房专项资金管理办法》的通知 / 310
34. 财政部、国家发展改革委、住房和城乡建设部关于保障性安居工程资金使用管理有关问题的通知 / 314
35. 财政部、住房和城乡建设部关于切实落实保障性安居工程资金加快预算执行进度的通知 / 317
36. 财政部关于切实做好2012年保障性安居工程财政资金安排等相关工作的通知 / 320
37. 财政部、住房和城乡建设部关于下达2012年中央补助公共租赁住房专项资金的通知 / 322
38. 财政部、住房和城乡建设部关于下达2012年中央补助廉租住房保障专项资金的通知 / 323
39. 财政部、住房和城乡建设部关于下达2012年中央补助城市棚户区改造专项资金的通知 / 324
40. 财政部、住房和城乡建设部关于下达2011年城镇保障性安居工程奖励资金的通知 / 325
41. 国家发展改革委关于下达煤矿棚户区改造配套基础设施工程2012年中央预算内投资计划的通知 / 326
42. 国家发展改革委、住房和城乡建设部关于下达新建廉租住房、国有工矿棚户区改造等保障性安居工程建设2012年中央预算内投资计划的通知 / 327
43. 国家发展改革委、国家林业局、住房和城乡建设部关于下达林业棚户区(危旧房)改造工程2012年第一批中央预算内投资计划的通知 / 328
44. 国家发改委、国家林业局、住房和城乡建设部关于下达林业棚户区(危旧房)改造工程2012年第二批中央预算内投资计划的通知 / 330
45. 国家发展改革委关于下达黑龙江和广东垦区危房改造及配套基础设施建设项目2012年中央预算内投资计划的通知 / 332
46. 国家发改委、农业部、住房和城乡建设部关于下达国有垦区危房改造及配套基础设施建设项目2012年中央预算内投资计划的通知 / 333



第四部分 土地供应政策文件 / 334

- 47. 国土资源部、住房和城乡建设部关于进一步加强房地产用地和建设管理调控的通知 / 334
- 48. 国土资源部关于切实落实保障性安居工程用地的通知 / 339
- 49. 国土资源部关于加强保障性安居工程用地管理有关问题的通知 / 342

第五部分 税收优惠政策文件 / 345

- 50. 财政部、国家税务总局关于廉租住房经济适用住房和住房租赁有关税收政策的通知 / 345
- 51. 财政部、国家税务总局关于城市和国有工矿棚户区改造项目有关税收优惠政策的通知 / 347
- 52. 财政部、国家税务总局关于支持公共租赁住房建设和运营有关税收优惠政策的通知 / 349

第六部分 融资政策文件 / 350

- 53. 中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于印发《经济适用住房开发贷款管理办法》的通知 / 350
- 54. 中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于印发《廉租住房建设贷款管理办法》的通知 / 353
- 55. 中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于做好城市和国有工矿棚户区改造金融服务工作的通知 / 356
- 56. 住房和城乡建设部、财政部、人民银行、银监会关于印发《利用住房公积金支持保障性住房建设试点项目贷款管理办法》的通知 / 357
- 57. 国家发展改革委办公厅关于利用债券融资支持保障性住房建设有关问题的通知 / 363
- 58. 中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于认真做好公共租赁住房等保障性安居工程金融服务工作的通知 / 365
- 59. 财政部、国家税务总局关于企业参与政府统一组织的棚户区改造支出企业所得税税前扣除政策有关问题的通知 / 367

第七部分 保障性住房管理政策文件 / 368

- 60. 住房和城乡建设部关于加强经济适用住房管理有关问题的通知 / 368
- 61. 住房和城乡建设部、民政部、财政部关于加强廉租住房管理有关问题的通知 / 371
- 62. 住房和城乡建设部关于加强廉租住房质量管理的通知 / 374
- 63. 住房和城乡建设部关于加强保障性安居工程质量管理的通知 / 377
- 64. 住房和城乡建设部办公厅关于做好2012年住房保障信息公开工作的通知 / 380

后记 / 383

综 论

保障和改善民生,是建设中国特色社会主义的根本任务,也是中国共产党的性质和宗旨的基本要求。新中国成立以来,中国共产党人历来重视改善民生,一直把解决民生问题视为自身使命。

2002年,党的十六大报告中首次出现了“民生”一词。2007年,党的十七大报告则将民生问题前所未有地摆在了突出位置,并对加快推进以改善民生为重点的社会建设做出了全面部署。2012年党的十八大报告进一步凸显出民生的重要位置,报告指出“要把保障和改善民生放在更加突出的位置,确保人民安居乐业”。

党的十六大以来,以胡锦涛为总书记的中央领导集体,坚持科学发展观和立党为公、执政为民的执政理念,高度重视和解决民生问题,加快推进以改善民生为重点的社会建设,并先后推出一系列利民、惠民、安民、福民的民生工程,可谓是成果显著,意义重大,深得党心民心。十年来的民生工程建设,始终贯穿着我们党治国理政一条清晰鲜明的主线,这就是:让发展成果体现到改善民生上,让中国社会的发展与百姓的安康幸福同行并进。

(一)保障民生是党心所向和民心所望

温家宝总理说:国之命在人心。党的十六大以来,民生问题被摆到重要的位置上,受到党和政府的高度重视。这不仅是当代中国社会发展过程中出现一系列矛盾和困难的客观要求,更是中国共产党执政理念与实践的重大创新。可以说,我们党在度过九十年的光辉历程之后如何续写辉煌的历史,如何创造绚丽的篇章,就在于如何不断地让老百姓生活得更好。民心所望在幸福,党心所向在民生。

1. 民生国之本,国运在民心

作为人类社会发展的根基,民生自古以来便是有为执政者深切关注的一个社会课题。中国共产党自执政以来,便将改善民生、实现发展视为自身使命。以毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛为核心的历代中央领导集体,在执政过程中皆给予了民生以极大的重视,分别提出各自策略,不断推进民生问题的解决。特别是党的十六大以来,以胡锦涛为总书记的中央领导集体,不仅鲜明地把改善民生作为社会建设的重点,而且在更广泛的领域中认识和有针对性地解决我国的民生问题。随着我国社会经济的发展,执政党对民生问题的关注也愈发走向密切和深入。



改善民生的过程同党的执政能力提升存在紧密关联。促进民生改善,客观上要求中国共产党要切实把最广大人民的根本利益作为一切工作的最高标准,始终做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋,不断促进自身执政能力的提高。同时,党和政府的执政根基与民生的改善是平行共生,相互促进的。如果民生问题长期得不到真正解决,那么其执政根基必会受到影响。而如果各级政府和党政工作人员诚心诚意为群众办实事,拿出实际行动不断化解民生问题,民众对其执政的信任和信心也会得到增强,党的执政根基必会得到巩固和扩大。

因此,当前中国共产党只有永远与人民群众同呼吸共命运,才能获得强大的生命力。中国的发展进步必须有先进政党的领导,同时又必须以广大人民群众为主体。我们党首先要忧的是民生之患。解决民生问题上的任何懈怠,都会让人民群众产生对党的先进性和党执政权威的质疑,这是违背党的性质和宗旨的,甚至危及党的执政地位。

2. 以人为本的民生观:党的执政理念的重大突破

中国共产党自成立那天起,就始终在为中国人民的解放和发展而奋斗,始终在为人民群众的幸福和福利而奋斗。在社会主义革命和建设时期,我们党历来高度重视民生问题。在长期的社会发展过程中,经过反复的探索与实践,在维护民生、改善民生、保障民生和发展民生上形成了自己的理论观点和方针政策,构成了中国共产党的民生观。

以毛泽东为首的第一代中国共产党人将“全心全意为人民服务”确定为党的宗旨;邓小平始终将“人民拥护不拥护”、“人民赞成不赞成”、“人民高兴不高兴”作为一切政策的出发点和归宿;江泽民的“三个代表”重要思想中指出“要始终代表最广大人民群众的根本利益”;胡锦涛为总书记的新一代领导集体更是明确强调以人为本、执政为民的科学执政理念,将改善民生作为一切工作的核心。这些重要思想,使中国共产党的民生观具有了政治性、发展性、人民性的鲜明特点。

十六大以来,在胡锦涛为总书记的中央领导集体决策下,实事求是地实现了党的执政重点的转变,对中国共产党民生观的定位、内涵做出了一系列的创新和发展,这是新中国成立后中国共产党执政理念与实践的重大突破。党的十七大报告中指出:“必须坚持以人为本。全心全意为人民服务是党的根本宗旨,党的一切奋斗和工作都是为了造福人民。”党的十八大报告进一步凸现出民生的重要位置,报告指出:“必须以保障和改善民生为重点。提高人民物质文化生活水平,是改革开放和社会主义现代化建设的根本目的。要多谋民生之利,多解民生之忧,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,努力让人民过上更好生活。”报告中关注民生、改善民生的话题不仅处处折射爱民情怀,而且蕴涵着许多新的内涵,充分体现了我们党和政府对于民生的强烈关注和致力于改善民生的不懈努力,体现了十六大以来中央领导集体高超的执政能力及对共产党执政规律的科学把握;同时,也是对中国共产党民生观的理念创新和重大发展。报告明确提出民生是

社会建设的重点内容,赋予了中国共产党民生观新的定位。

3. 保障民生:建设中国特色社会主义的根本任务

民生问题事关广大人民群众的根本利益,事关社会主义和谐社会的构建,事关党的执政基础的巩固。我们党和政府领导人民建设有中国特色的社会主义,就是要让全体人民富裕起来,过上安居乐业的好生活,这是共产党人的理想和追求。没有民生的保障与改善,就会动摇党的执政基础,中国特色社会主义事业就会失去发展的方向。保障民生,对中国特色社会主义事业发展的意义重大。突出表现在以下几个方面。

首先,解决民生问题,才能让亿万人民共享改革发展成果。十六大以来,党和政府以人民最关心、最直接、最现实的利益问题为重点,维护公平正义,使社会建设取得全面进步。在重大民生问题上发生了明显变化。随着经济社会的发展和群众生活要求的提高,利益群体诉求多元,民生问题日益凸显。这些决定了解决民生问题,必须坚持科学发展观,以人为本,科学发展,统筹兼顾,稳步推进,实现群众现实利益和根本利益的有机统一,让亿万人民共享改革发展的成果。

其次,解决民生问题,才能实现全面建成小康社会的奋斗目标。十六大以后,我国进入了全面建设小康社会的新阶段。十七大提出全面建设小康社会的五个方面新任务,即:到2020年,实现经济又好又快发展,扩大人民民主,明显提高全民族文明素质,发展社会事业,建设生态文明。十八大在十六大、十七大确立的全面建设小康社会目标的基础上进一步提出了到2020年全面建成小康社会新的宏伟目标,并提出了五个方面的新要求:经济持续健康发展,人民民主不断扩大,文化软实力显著增强,人民生活水平全面提高,资源节约型、环境友好型社会建设取得重大进展。

第三,解决民生问题,才能推动社会主义和谐社会建设。社会和谐是中国特色社会主义的本质属性,重视民生是中国特色社会主义的本质要求,解决民生问题,实现各方面利益的有机整合,一方面能为和谐社会提供良好稳定的社会环境,另一方面,关注民生,改善民生,能极大地调动广大群众的积极性,焕发人民群众理解、支持、参与改革的自觉性,激发社会的巨大活力。我国和谐社会建设既是一个长期的、动态的过程,也是民生问题不断解决的过程。

(二)十年民生工程成绩显著

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。过去的十年中,党和国家推出的一系列民生工程,使得今日的中国已经拥有了更加雄厚的物质基础、更加和谐的社会环境,以及更加让民众满意的民生条件。

“十二五”时期是我国全面建设小康社会、实现经济社会又好又快发展的关键时期。继续坚持以改善民生为重点,加快推进社会建设,是我们牢牢把握中国特色社会主义本质特征的集中体现,反映了全党和全国人民的共同愿望。



十六大以来的十年,既是我国经济持续快速增长的十年,也是民生面貌得到明显改善、取得显著成效的十年。这十年来,党和政府从人民群众最关心的实际问题出发,从解决最直接、最现实的利益问题入手,着力发展经济、改善民生,我国的民生事业十年来所取得的成绩得到全国人民的认同和世界的瞩目。

1. 抓住民生之本,促进就业,提高居民收入

其一,明显改善了城镇居民就业状况。就业是民生之本。十六大以来,在新一轮经济快速增长的带动下,在党和政府对就业再就业工作的支持和关心下,城镇居民就业状况得到明显改善。2002—2011年间,我国新增城镇就业4751万人,平均每年增加527.9万人,超出了“十五”计划和“十一五”规划的年度目标。

其二,城乡居民收入保持较快增长。2002—2011年城镇居民人均可支配收入年均增长9.2%,基本与经济发展保持同步增长。2004年以来,农民人均纯收入增长幅度连续三年超过6%,是1985年以来的首次。2007年上半年城镇居民人均可支配收入实际增长14.2%,增幅高出同期GDP 2.7个百分点;农民人均现金收入实际增长13.3%,是1995年以来增长最快的。此外,各地还提高了最低工资标准,实施城镇低保家庭基本生活消费品价格上涨动态补贴制度,下大力气降低2012年以来由于物价上涨对城乡居民生活的影响。

其三,城乡居民生活水平大幅提高。在就业形势好转和居民收入较快增长的带动下,居民消费保持较快增长,消费热点不断持续和巩固。例如,2006年城镇和农村居民消费支出分别增长7.6%和8.6%,分别是2000年和1985年以来增长最快的年份。

2. 筑牢民生之基,建立覆盖城乡的社保体系

一是党的十六大以来,国家对义务教育和其他各级教育的投入明显增加,农村义务教育的面貌发生了根本性变化。自2005年底农村义务教育经费保障机制改革以来,全部免除了农村义务教育阶段的学杂费,为贫困家庭学生免费提供教科书,补贴住宿费。与此同时,国家助学体系不断完善,每年用于助学的财政投入、助学贷款和学校安排助学经费达500亿元。

二是城乡基本医疗体制逐步建立。新型农村合作医疗制度从2002年开始试点后,在全国农村迅速普及。截至2011年,我国参加新型农村合作医疗的人口达7.2亿,占全国农业人口的82.8%。与此同时,为实现基本建立覆盖城乡全体居民的基本医疗保障体系的目标,国务院决定加快建立城镇居民医疗保险制度,争取在试点的基础上尽快铺开。

三是农村低保制度得到普及。继城镇居民最低生活保障制度建立之后,从2007年起,农村低保制度由试点地区扩大到全国农村,从而为广大农村贫困人口建立最低生活保障的“安全网”。全国31个省、区、市已经初步建立了农村最低生活保障制度,覆盖到2068万人。