

建设

幸福

中国

● 加强社会管理创新
提高管理科学化水平

在改善民生和创新管理中
加强社会建设

舒天戈◎编著

红旗出版社

前言

建设幸福中国，实现中华民族的伟大复兴，是中华民族近代以来最伟大的梦想，是每一个中华儿女的共同期盼。中国共产党自成立以来，就始终为实现这一梦想而进行着艰苦卓绝的奋斗。党90多年的发展史，就是一部带领亿万人民争取民族独立和人民解放，实现国家富强和人民幸福的光辉历史。实践证明：中华民族伟大复兴的过程，就是建设幸福中国的过程；没有人民的富裕，发展就不算成功；没有人民的幸福，复兴就不算完成。建设幸福中国，实现中华民族的伟大复兴，就是让中国人民的生活越来越有保障，越来越有尊严，越来越拥有幸福。

党的十八大报告全面而客观地总结了十六大以来十年间党领导人民取得的一系列新的历史性成就，明确提出了在党成立一百年时全面建成小康社会，在新中国成立一百年时建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家的奋斗目标，并且重点提出了包括社会建设在内的“五位一体”的总体布局 and 任务要求，从而开启了我们党新的伟大进军，开启了共创中国人民和中华民族更加幸福美好未来的崭新征程。

以保障和改善民生为重点，加强社会建设，是党中央在十六大之后根据社会发展的特点，对中国特色社会主义建设总体布局的新思考，对构建和谐社会、幸福中国所进行的全面规划和系统阐释。十六大以来的10年，是党和国家各项事业飞速发展的10年，是祖国面貌发生日新月异变化的10年，是人民生活水平得到大幅度提高的10年，也是社会建设与管理取得新进步，迈上一个大台阶的10年。中国人民从未像今天这样离伟大的“幸福中国梦”如此之近。

然而正如新当选的中共中央总书记习近平所强调的：“展望未来，全党同

志必须牢记，要把蓝图变为现实，还有很长的路要走，需要我们付出长期艰苦的努力。”他还说：“空谈误国，实干兴邦。我们这一代共产党人一定要承前启后，继往开来，把我们的党建设好，团结全体中华儿女把我们国家建设好，把我们民族发展好，继续朝着中华民族伟大复兴的目标奋勇前进。”

按照党的十八大的要求，全党必须从维护最广大人民根本利益的思想着手，加快健全基本公共服务体系，加强和创新社会管理，推动社会主义和谐社会建设，让人民更加安全幸福，让祖国更加富强美丽。

《建设幸福中国》一书，紧紧围绕党的十八大提出的“在改善民生和创新管理中加强社会建设”的任务要求和全面建成小康社会、推进社会主义现代化建设、实现中华民族伟大复兴的奋斗目标，以保障和改善民生、加强和创新社会管理为重点内容，全面而深入地阐述了大力推进社会建设的基本任务和创新社会管理的重点要求，在深入领会、反复研讨、集思广益的基础上，就其重点内容进行了精心解读和结合实际讲解，集权威性、理论性、指导性于一体，是广大干部学习宣传贯彻党的十八大精神，加强社会建设与创新社会管理的实用的理论辅导读物。

党的十八大为建设幸福中国展现了更加广阔、更加壮丽、更加灿烂的美好前景。让我们高举中国特色社会主义伟大旗帜，更加紧密地团结在以习近平为总书记的党中央周围，按照十八大的战略部署，不动摇、不懈怠、不折腾，为夺取全面建成小康社会新胜利，开创人民美好幸福新生活，实现幸福中国、民族复兴的伟大梦想而努力奋斗。

由于时间仓促，加上水平局限，书中难免有疏漏，望专家和广大读者批评指正。

舒天戈

2013年元月于北京

目 录

上 篇 社会建设：社会和谐·幸福中国

第一章 社会建设：造福人民，保障人的发展	002
一、社会建设与人民的幸福息息相关	002
二、社会建设是一项造福人民的系统工程	008
三、改善民生是社会建设的重中之重	013
第二章 社会建设：促进社会和谐·推动社会公平	017
一、以社会建设促进社会和谐	017
二、以社会建设推动社会公平	022

中 篇 保障民生：惠民利民·造福民众

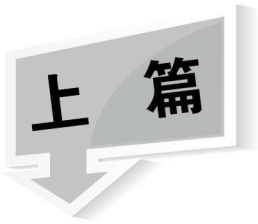
第三章 筑牢民族复兴的基石	029
一、必须把教育摆在优先发展的战略地位	029
二、深入推进素质教育，从根本上扭转教育方式	033
三、统筹城乡教育发展，着力解决教育不公问题	035

四、加强教师队伍建设	039
第四章 民生之本唯此唯大	043
一、紧紧抓住就业这个民生之本	043
二、采取有效措施促进高水平就业	048
三、化解矛盾，构建和谐劳动关系	054
第五章 公平分配，藏富于民	058
一、注重收入分配公平，缩小居民收入差距	058
二、深化改革，调整收入分配关系	062
三、多途径、多方面地增强居民收入	068
第六章 排解民众的后顾之忧	073
一、全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系	073
二、切实解决农民工和农村居民的社会保障	080
三、完善各类弱势群体的服务体系	085
第七章 关爱生命保健康	094
一、医疗卫生事业事关人民群众的生命健康	094
二、坚持为人民健康服务的方向，让医疗卫生回归公益性	097
三、加强公共卫生和基本医疗服务	103
四、改革和完善食品药品监管体制机制	112

下 篇 双轮驱动：改革体制·创新管理

第八章 以良好体制作保障	119
一、构建中国特色社会管理体制	119
二、建立健全现代社会组织体制	128
三、建立健全社会管理机制	133
第九章 肩负使命与时代同行	139
一、科学把握社会管理的内涵、宗旨与任务	139
二、加强社会管理的法律队伍和信息化建设	146
第十章 把阳光送入百姓家	152
一、增强城乡社区的服务功能	152
二、强化各类社会主体参与社会管理	160
第十一章 把特别的关爱献给他们	166
一、进一步加强对流动人口的服务管理	166
二、完善对特殊人群的管理服务	173
第十二章 群众的利益大于天	183
一、党和政府要把维护群体利益作为“第一责任”	183
二、建立健全维护群众利益机制	185
三、妥善处理各类社会矛盾	193

四、完善信访制度和各类调解联动工作体系	198
第十三章 民众的生命重于泰山	202
一、公共安全影响到广大人民群众切身利益	202
二、进一步健全公共安全管理系統	204
三、加强企业安全生产基础建设	206
四、进一步完善应急管理体制	211
第十四章 给百姓创造安康的环境	214
一、平安建设：直接关系到社会的稳定、民众的福祉	214
二、积极创新，实现社会治安防控的立体化	218
三、依法惩治各类违法犯罪活动	221
四、完善国家安全战略和工作机制	224



上 篇

社会建设： 社会和谐·幸福中国



建设幸福中国、美丽中国，是每个中国人共同的“梦想”，实现这一伟大梦想，只有经过努力不懈的艰苦奋斗，才能让华夏子孙过上更有尊严、更加美好的生活；只有通过加强社会建设、创新社会管理，才能让人民更加幸福安康，让社会更加文明和谐。党的十八大报告对社会建设的目标、任务做了明确而深刻的论述，为当前和今后的社会建设指明了方向，为亿万人民共圆幸福中国梦绘制了一幅一定能变为现实的美丽蓝图。

第一章 社会建设：造福人民，保障人的发展

没有人民富裕，社会建设就算不上成功；没有人民幸福，社会建设就算不上完成。按照十八大的精神要求，社会建设的目标，就是要让中国人民拥有更稳定的工作、更满意的收入、更好的教育、更高水平的医疗卫生服务、更可靠的社会保障。一句话，加强社会建设就是要让中国人民过上更加富裕、更有尊严的生活，实现每个人的自由而全面的发展。

一、社会建设与人民的幸福息息相关

建设幸福中国、创造幸福生活、实现社会和谐，是社会建设的出发点和立足点。当前，学习贯彻党的十八大关于加强社会建设的任务要求，最关键的是紧紧围绕实现全面建成小康社会的目标，切实以保障和完善民生为重点，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，让最广大人民群众享受到改革开放和经济发展的成果。这是构建社会主义的必然要求，也是广大民众的真心期盼。

1. 以人为本是社会建设的宗旨

社会建设的宗旨是以人为本，社会主义的社会建设要以人民的根本利益为出发点。在改革开放的过程中，邓小平等党和国家领导人始终强调要把“人民拥护不拥护，人民赞成不赞成，人民高兴不高兴，人民答应不答应”作为我们党和政府制定各项方针政策的出发点和归宿。因此，社会建设要自始至终以人民的利益为核心。

（1）人民利益是社会建设的出发点和归宿

人民群众是历史的创造者，但是人民群众是在追求利益中创造历史的。坚持以人为本，其实就是以人民利益为本，在建设和发展过程中改善和提高人民群众的物质文化生活水平。

社会主义要消灭贫穷，提高人民的生活水平。因此，社会主义社会建设作为社会主义建设总体布局的重要组成部分，必须着眼于发展社会主义生产力，着眼于改善和提高人民的生活水平，并以此作为检验和判断社会建设成效的重要尺度。

社会主义国家发展生产力，成果属于人民。解放生产力、发展生产力是社会主义的本质要求，也是中国特色社会主义摆脱贫穷落后状况的必由之路。但是，社会主义发展生产力是以实现共同富裕为最终目的的。共同富裕而不是两极分化是社会主义优越性的根本体现。这就决定了通过发展生产力所创造和积累起来的社会财富，是属于全体人民的。

（2）人的全面发展是社会建设的核心和根本目标

以人为本，从根本意义上说就是以人的全面发展为本，核心是培养社会主义“四有”新人。因此，社会建设要以人的全面发展为本，重点是为人的全面发展创造良好的社会环境。

首先，经济生活是人类存在和发展的前提和基础。富足的物质生活是人全面发展的一个重要内容，也是人的其他方面特性得以充分发挥的物质保障和基础。到21世纪中叶，我国基本上实现现代化之后，才能使全国人民都过上富裕的生活，从而为人的全面发展奠定强大的物质基础。

其次，我国是社会主义国家，人民是国家的主人，国家的性质决定了人民群众在国家经济政治和社会生活中的作用，同时也保证了人民群众的广泛的民主权利。人民参与社会经济活动和国家政治生活，是人全面发展的重要体现，也是社会进步和社会文明的重要体现。

再次，人的全面发展，从本质意义上说就是人的潜在能力的充分发展，体现

为人的价值的实现。人的丰富的个性是人全面发展的内在要求。

中国共产党的执政理念是“以人为本”“执政为民”。这就要求我们在加强社会建设的过程中，必须落实以人为本的理念，要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点，尊重人民首创精神，保障人民各项权益，不断在实现发展成果由人民共享、促进人的全面发展上取得新成效。

（3）社会建设不同于经济建设

不单纯追求片面的发展指标，经济建设最初目的虽然是为了满足人的最基本的生存需要，但是，在经济活动中，很容易出现见物不见人，单纯追求数字的增长，追求GDP的增长，导致一些国家出现大量的社会问题，延缓经济的发展。这是有着深刻的经验教训的。我国提出科学发展，就是强调我们的发展应该以人为本，而不是以物为本，以物为本不是科学的发展，是片面的发展，以人为本才是科学的发展，为此，我们要使经济与社会协调发展。

总之，社会建设注重人的发展，追求社会效益，改革开放以来，我国的经济增长速度很快，但也产生了很多单靠经济建设无法解决的问题，这就需要社会建设来解决。特别是在全面建成小康社会的历史时期，我们更加强调发展的成果要由全体人民来共享，这是我们发展的出发点，也是我们现代化建设的目标。

2. 社会建设是实践科学发展观的有效措施

科学发展观是我国社会建设的直接理论基础，是统领社会建设全局的战略指导思想，而社会建设正是贯彻科学发展观的必然要求，也是实践和落实科学发展观最有效的措施。

胡锦涛同志曾指出：“实现社会和谐，是科学发展观在社会发展形态上的根本要求。”“要以科学发展观为统领，把社会主义和谐社会建设稳步、健康、扎实地向前推进。”走中国特色社会主义道路，就是走科学发展观指引的道路，建设一个和谐的社会。

科学发展观的核心是以人为本，以人作为经济社会发展的主体和终极目标。而社会建设正是依赖人民群众创造活力的充分发挥，是以人为中心的关系协调过程，包括人与社会的关系、人与人的关系、人与自然的关系、人自身的各种素质的关系。以人为本的实质是以人民群众为本，社会建设即以实现最广大人民群众的利益为根本出发点和落脚点。

科学发展观的基本要求是全面、协调、可持续发展，而社会建设正是这一要求的具体反映。全面发展，要求坚持以经济建设为中心，全面推进经济、政治、文化和社会建设，实现社会全面进步和人的全面发展。协调发展，要求城乡、区域、经济社会、人与自然、国内发展与对外开放在良性互动中发展，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。可持续发展，要求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。社会建设把科学发展所要求的全面、协调、可持续发展落到了实处。

3. 公平和善治是社会建设的两大基石

社会建设需要将社会公平和善治作为基石，需要弘扬社会主义核心价值观。社会公平就是社会的政治利益、经济利益和其他利益在全体社会成员之间合理而平等的分配，它意味着权利的平等、分配的合理、机会的均等和司法的公正。社会公平是社会主义的本质要求，是社会主义的核心价值之一，是衡量社会全面进步的重要尺度，是中国共产党长期追求的根本目标，也是社会主义和谐社会的深厚基础。

维护和实现社会公平必须处理好公平与效率的关系，既要避免社会差距悬殊，又要防止平均主义倾向。公平和效率是社会主义的两大基本价值，不可偏颇。

维护和实现社会公平，必须正确处理好经济生活与社会生活的相互关系。维护社会公平需要相应的物质基础，合理的收入分配是社会公平的物质基础。维护

和实现社会公平要求通过合理的分配制度，把社会成员的收入差距控制在合适的范围内，避免收入差距的过分扩大和经济利益的两极分化。

如果说市场行为是实现效率的主要手段，那么，政府行为则是实现社会公平的主要手段，各级政府应当清醒地认识到，市场经济绝不会自发地导致社会公平，政府的干预是维护和实现社会公平的基本手段，国家的法律、制度和政策则是维护和实现社会公平的基本保障。

善治即是使公共利益最大化的社会管理过程和管理活动。善治的本质特征，就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的最佳关系。从善治的角度看，社会建设应从以下八个方面做起。

一是要努力扩大公民参与公共事务和政治生活的范围，提高公民的政治参与和社会参与程度。只有在积极的参与过程中，公民才能最大限度地表达自己的愿望，实现自己的利益。

二是要努力保障政府行为的合法性。有关的管理机构和管理者最大限度地协调公民之间以及公民与政府之间的各种利益矛盾，以便使公共管理活动取得公民最大限度的同意和认可。

三是要大力推进社会主义法治国家建设。法治与人治相对立，它既规范公民的行为，又制约政府的行为。法治是善治的基本要求，没有健全的法制，没有对法律的充分尊重，就不可能有公民与公民之间，以及公民与政府之间的良好合作，也就没有真正和谐的社会秩序。

四是要努力提高党政权力机关的责任性。既然执政为民是对公共权力机关的基本要求，那么，对人民负责便自然成为党政权力机关的基本职责。一个负责任的权力机关，不仅要在公民对其提出直接的诉求时被动地有所作为，更要在公民没有直接诉求时主动地有所作为，创造性地履行它对公民所承担和许诺的各种责任。

五是积极扩大政府公共服务的范围，为社会提供更多的公共服务。政府权力部门是社会公共秩序的主要管理者，它必须行使对公民的管理责任，包括强制性

的管理措施。

六是要提高公共服务的质量。一个好的政府必须为公民提供优质的公共产品、公共服务和公共管理。政府应当成为优质服务的模范，对政府的各项工作都应当有明确的质量要求和质量标准。实现优质政府的关键，是必须有一支高素质的政府工作人员队伍，在道德素质、文化素养和专业能力等方面，政府工作人员都应当是社会中的一个较高素质的群体。

七是要不断提高政治透明度。政治透明指的是政治信息的公开性。政府的透明程度直接关系到政府决策的科学化和民主化，关系到公民的有序政治参与，关系到公民对政府官员的有效制约，关系到政府自身的廉洁。透明程度愈高，公民对政府行为的理解程度和信任程度也愈高。

八是要提高公共管理机关的廉洁程度，建设廉洁政府。公共权威机关的廉洁直接关系到社会政治的清明和治理状况的优劣。只有一个廉洁的政府，才能真正在人民群众中树立崇高的威信，具有最广泛和最坚实的支持基础。

4. 以社会建设全面推动建成小康社会

党的十六大报告在提出全面建设小康社会奋斗目标时就强调，我们要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。党的十七大适应国内外形势的新变化，顺应各族人民过上更好生活的新期待，在十六大确立的全面建设小康社会目标的基础上，对我国的发展提出了新的更高要求。其中一个重要方面，就是强调要大力加强社会建设，加快发展社会事业，全面改善人民生活。要求到2020年全面建成小康社会时，现代国民教育体系更加完善，终身教育体系基本形成，全民受教育程度和创新人才培养水平明显提高；社会就业更加充分；覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，人人享有基本生活保障；合理有序的收入分配格局基本形成，中等收入者占多数，绝对贫困现象基本消除；人人享有基本医疗卫生服务；社会管理体系更加健全。

党的十八大报告对全面建成小康社会提出的新的目标要求是：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。为实现这些新的目标要求，就必须要坚持经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设协调发展，特别是要着力解决好经济社会发展“一条腿长、一条腿短”的问题，推进经济社会协调发展，发展社会事业和改善民生。因为，经济发展与社会发展特别是民生领域工作密切相关。一方面，必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设。另一方面，发展社会事业、做好保障和改善民生工作，也是扩大国内需求、拉动经济增长的重要动力。没有社会发展与经济发展相协调，没有相应的教育、就业、社会保障等制度相配套，经济持续健康发展、全面提高人民生活也难以实现。因此，我们要按照党的十八大提出的新要求，“基本公共服务均等化总体实现，全民受教育程度和创新人才培养水平明显提高，进入人才强国和人力资源强国行列，教育现代化基本实现。就业更加充分。收入分配差距缩小，中等收入群体继续扩大，扶贫对象大幅减少。社会保障全民覆盖，人人享有基本医疗卫生服务，住房保障体系基本形成，社会和谐稳定”，努力实现“人民生活水平全面提高”。

二、社会建设是一项造福人民的系统工程

习近平同志指出：“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”我国的社会建设，始终以保障和改善民生为重点。党的十六大以来的十年间，社会建设的每一个进步，都给中国百姓带来了实惠，都给民生事业带来可喜的变化。实践证明：只有从维护最广大人民根本利益出发，多谋民生之利，多解民生之忧，我们的社会建设才能持续取得新发展，人民群众才能过上更有尊严的美好生活。

1. 科学认识社会建设的丰富内涵

社会建设可以从广义与狭义两个方面来理解。广义的社会建设，指整个社会的建设，即包括政治、经济、思想文化和社会生活各个子系统在内的整个社会大系统的建设。狭义的社会建设，则是指与政治、经济、思想文化各子系统并列的社会子系统的建设。广义和狭义的社会建设不是截然分开的，而是相互联系在一起：广义的社会建设要靠各个子系统的建设来支撑，其中已经包括狭义的社会建设的内容；狭义的社会建设如果没有整个社会的建设作为自己的大环境，没有其他各子系统的配合，也很难孤军建设成为和谐的子系统。

从社会系统的角度看，社会建设是一个系统工程。广义的社会建设着眼于社会大系统的整体性，它将社会的各个子系统即经济、政治、文化和社会建设等方面统筹考虑，它要求正确处理社会主义物质文明、政治文明、精神文明与社会建设的关系。狭义的社会建设，着眼于社会子系统的良性运行，它要求在人们的社会生活中实现公平与正义，完善我国的社会政策和措施，健全我国的社会利益协调机制，更好地统筹社会不同群体的利益关系和利益要求。

概括地说，所谓社会建设，是指通过动员社会力量、整合社会资源、协调利益关系、发展社会事业、完善社会功能、健全社会保障、增强社会活力、建立新的体制机制、构建全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会环境，形成与社会主义经济建设、政治建设、文化建设相协调的社会秩序。具体来说，社会建设主要包含以下四个层面：

（1）社会制度与社会运行机制建设

社会建设的关键是制度与社会运行机制建设，其根本目标是保障人民群众的根本利益。当前中国社会运行机制中存在的各种问题，在不同程度上影响了社会中各种利益的合理分配和社会内部各种矛盾的化解，进而影响了和谐社会的建设。有鉴于此，社会建设必须抓住社会制度建设与运行机制建设这一关键。具体内容包括这样几个方面：一是完善社会保障制度，二是建立健全社会利益协调机

制，三是建设社会预警机制，四是建设矛盾疏导机制。

（2）有效整合社会关系，促进社会各种力量良性互动

这是社会建设的重要任务。社会整合是西方社会学家在探讨社会的组织、协调及规范时常用的一个概念，是指社会的各个有机部分整合为一体的过程，它绝不是各个结构组织的简单相加的总和，而是各部分之间的特殊结合以及关联方式所产生的结果。

（3）加强社会组织建设

在现代化进程中，社会组织建设是保障社会稳定的重要内容。进行社会建设，需要依靠社会各种组织的协调发展来进行。这里讲的社会组织，主要是指在政府与社会、政府与市场之间起中介联系作用的非政府、非营利的各类社会组织，其主要社会功能是提供非垄断性公共物品或准公共物品，其组织目标则是集体利益或公共利益。这些组织具有一定的自愿性、组织性和独立性，应当充分发挥它们在提供服务、反映诉求、协调利益、规范行为、化解矛盾乃至应对危机等方面的作用。在积极培育和扶持社会组织的同时，必须坚持党和政府对社会组织的领导，依法对社会组织进行管理和规范，引导社会组织强化社会责任意识和法治观念，增强其自身活力，提高其社会公信力。

（4）促进社会事业和公共服务的发展

社会事业是指国家为了社会公益目的，由国家机关和其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技文化、卫生等活动的社会服务，也就是通常说的科教文卫体等活动。改革开放以来，通过努力增加公共产品的数量，不断提高公共服务的水平，我国已经初步形成了教育、卫生、科技、文化、社会保障等全方位公共服务体系，公共服务总量有较大的增长，但和广大群众对公共服务的需求相比，还是远远不够的，需要通过加强社会建设来解决这一问题。

2. 社会建设与其他各项建设密切相关

社会建设与经济建设、政治建设、文化建设、生态建设等密切相关。它们互