



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

深入学习贯彻党的十八大精神主题出版重点出版物

ZHONGGUO MINSHENG
JIANSHE DE LUJING

中国民生 建设的路径

青连斌等 著

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



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

深入学习贯彻党的十八大精神主题出版重点出版物

ZHONGGUO MINSHENG
JIANSHE DE LUJING

中国民生 建设的路径

青连斌等 著



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

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民生建设的路径/青连斌等著. —北京:
中共中央党校出版社, 2013. 10
ISBN 978-7-5035-5104-8

I. 中… II. 青… III. 人民生活—研究—中国
IV. D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 120092 号

中国民生建设的路径

责任编辑 曲 炜 王 琪

版式设计 尉红民

责任校对 李素英

责任印制 王洪霞

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京四季青印刷厂

字 数 350 千字

版 次 2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 20.75

定 价 43.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

目 录

导 论	(1)
一、研究我国现阶段民生问题的背景和价值	(1)
二、民生概念的界定	(4)
三、保障和改善民生的目标与主要任务	(6)
四、本书的基本框架	(9)
五、课题研究的几个重要观点	(16)
第一章 保障和改善民生的现实基础	(18)
一、党和政府对保障和改善民生的高度重视	(19)
二、进一步保障和改善民生的现实起点	(24)
三、立足于社会主义初级阶段的基本国情	(33)
第二章 保障和改善民生的制度保障	(37)
一、健全收入分配制度	(38)
二、完善社会保障制度	(49)
三、通过制度创新构建民生保障体系	(54)
第三章 保障和改善民生的评价指标体系	(57)
一、构建保障和改善民生评价指标体系的意义	(58)
二、保障和改善民生评价指标体系的建构原则	(60)
三、保障和改善民生的关键指标和指标体系框架	(61)

第四章 学有所教与促进教育公平	(65)
一、“学有所教”和教育公平的重要意义	(66)
二、我国实现“学有所教”与促进教育公平的成就	(75)
三、着力解决“学有所教”和教育公平方面的突出问题	(82)
第五章 劳有所得与不断增加居民收入	(93)
一、劳有所得是社会主义的本质要求	(94)
二、我国收入分配领域存在的主要问题	(98)
三、我国收入分配差距持续扩大的主要原因	(101)
四、提高“两个比重”，不断增加城乡居民收入	(107)
第六章 老有所养与养老保障体系建设	(112)
一、人口老龄化及其对养老保障的挑战	(113)
二、我国养老保障制度建设的成就与问题	(117)
三、促进我国养老保障体系持续健康发展	(130)
第七章 病有所医与医疗保障制度改革	(139)
一、我国医疗保障制度的改革与面临的挑战	(140)
二、“看病难”、“看病贵”的根源	(147)
三、医疗卫生体制改革必须坚持的原则	(149)
四、加快建设覆盖城乡居民的医疗卫生服务和保障体系	(152)
第八章 住有所居与住房保障制度建设	(159)
一、我国保障性住房发展的现状.....	(160)
二、我国保障性住房建设存在的主要问题	(167)
三、国外住房保障的基本模式与主要启示	(174)
四、完善我国保障性住房建设的思路	(179)
第九章 困有所助与社会救助体系建设	(185)
一、社会救助的主要内容和方式.....	(186)

二、我国社会救助制度的改革与发展	(195)
三、健全我国社会救助体系的关键环节	(203)
第十章 业有所就与促进就业	(207)
一、“业有所就”面临的主要难题	(208)
二、实施就业优先战略推动充分就业	(215)
三、努力实现和谐就业	(218)
四、逐步实现劳动者体面劳动	(220)
第十一章 扩大公共服务与促进基本公共服务均等化	(224)
一、改善和保障民生必须扩大公共服务	(225)
二、我国公共服务的发展及其存在的主要问题	(232)
三、促进基本公共服务的均等化	(243)
第十二章 切实保障和改善残疾人的民生	(249)
一、保障和改善残疾人民生的重大意义	(250)
二、保障和改善残疾人民生工作的进展和成效	(253)
三、保障和改善残疾人民生方面存在的主要问题	(261)
四、保障和改善残疾人民生的路径选择	(272)
第十三章 着力解决流动人口的民生保障问题	(280)
一、流动人口的类型与规模	(281)
二、流动人口民生保障方面存在的主要问题及其原因	(282)
三、建立健全流动人口民生保障体系	(299)
主要参考文献	(312)
后 记	(319)

导 论

一、研究我国现阶段民生问题的背景和价值

（一）保障和改善民生的重要意义

胡锦涛在党的十八大报告中强调指出：“加强社会建设，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。”^①当前强调如此保障和改善民生，不仅仅是因为民生问题比较突出，着力保障和改善民生具有重要的现实意义，而且是因为保障和改善民生本身对于巩固党的执政地位、贯彻落实科学发展观、全面推进中国特色社会主义事业、实现全面建设小康社会奋斗目标等具有重要意义。

第一，保障和改善民生，有助于巩固党的执政地位。我们党的执政地位既是我们党用枪杆子打出来的，也是历史和人民的选择结果。在革命战争年代，在极其艰苦的条件下，我们党就很关心群众生活，尽可能地减轻群众负担，改善群众生活，赢得了人民的拥护和支持。现在我们党已经成

^① 《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》，人民出版社 2012 年版，第 31 页。

为了国家的执政党，要赢得全体人民对我们党执政的支持和拥护，同样必须全心全意为人民服务，切实保障和改善民生，为人民群众带来实实在在的好处和实惠。正如胡锦涛曾说过的：“人心向背，是决定一个政党、一个政权盛衰的根本因素。马克思主义政党的理论路线和方针政策以及全部工作，只有顺民意、谋民利、得民心，才能得到人民群众的支持和拥护，才能永远立于不败之地。”

第二，保障和改善民生，有助于缓解当前存在的突出社会矛盾，维护社会的和谐稳定，从而抓住和用好重要战略机遇期。我国社会总体上是和谐稳定的，但社会矛盾仍然大量存在，这些社会矛盾又主要是人民内部的物质利益矛盾。一部分社会阶层、社会群体、社会成员的利益没有同经济社会发展同步增长，或者同其他社会阶层、社会群体、社会成员相比出现了较大的差距，甚至他们的合法利益没有得到应有的保障和实现。近年来，群众上访、群体性事件不断发生，就是一个例证。我国仍然处于重要战略机遇期，能否利用好这次难得的战略机遇期实现我们的发展目标，一个很重要的条件就是要保持和维护好和谐稳定的社会环境。这就必须切实保障和改善民生。

第三，保障和改善民生，有助于直接拉动国内需求尤其是国内消费需求的作用。转变经济发展方式，促进国民经济又好又快发展，必须坚持扩大国内需求特别是消费需求的方针。从世界各国经济发展的一般规律来看，消费是拉动经济增长的最终动力，对经济增长的贡献率一般应为80%左右，而在我国消费对经济增长的贡献率只有40%左右。在金融危机背景下，经济发展过度依赖出口和投资拉动的结构性矛盾凸显，扩大内需特别是消费需求压力增加。居民消费需求不足而储蓄率持续走高，究其原因，固然有节俭持家的传统文化等因素的影响，但更多的是人们担心今后可能出现的各种社会风险，担心养老没有着落，担心患病没有钱医治，担心失去收入来源后基本生活没有保障，也就是民生的保障和改善缺少可靠的预期。因此，要真正拉动内需，关键是改善居民消费预期。必须切实保障和改善民生，提高居民的消费能力，增强消费信心，才能切实转变经济发展方式，实现国民经济又好又快地发展。

（二）研究中国现阶段民生问题的背景和价值

改革开放30多年来，我国经济快速发展。1979—2009年的30年，我国GDP年均增长速度达9.9%。2006—2010年的“十一五”期间，年均

增长为 11.2%。2011 年，国内生产总值达 47.2 万亿元，比上一年又增长 9.2%。2010 年，我国人均 GDP 超过 4000 美元，首次迈进了中等收入国家的行列，经济总量首次超过日本，居世界第二位。2008—2012 年，我们有效应对国际金融危机的严重冲击，保持经济平稳较快发展，国内生产总值从 26.6 万亿元增加到 51.9 万亿元。经济建设取得的巨大成就，我们怎么估计都不过分。

经济快速发展，为民生的改善奠定了越来越雄厚的物质基础。从总体上看，这 30 多年，尤其是进入新世纪后的这 10 多年，我国民生问题得到了稳步的、很大程度的改善，但是，民生问题反而成为了党和政府以及社会各界更为关注的重大问题。主要是因为：

第一，随着经济的发展，我们具备了更好地解决民生问题的物质基础。以前我们想做的很多事情，因为受经济发展水平和国家财力的限制，想做也做不了。现在，我们可以在保障和改善民生方面能够有更大的作为，因而把保障和改善民生问题摆到了更为重要的位置。党的十七大就明确提出，要加快推进以保障和改善民生为重点的社会建设。

第二，同经济发展相比，民生的保障和改善是滞后的，换句话说，民生保障和改善滞后于经济发展，经济社会发展出现了明显的不协调，“一条腿长、一条腿短”问题比较突出。

第三，民生领域存在的一些问题凸显。比如，贫富差距、城乡差距、区域差距、劳资矛盾、农民工与城镇劳动者同工不同酬，以及其他方方面面的现实社会矛盾和问题，都客观地表明全体人民并没有能够公平合理地分享到改革发展的成果。要真正实现全体人民共享改革发展成果，在很大程度上需要着力保障和改善民生。因此，在当前社会阶层出现分化、社会利益关系越来越复杂、各方面矛盾错综交织的背景下，没有民生的切实保障和不断改善，是难以化解当前突出的社会矛盾尤其是利益矛盾的，是难以维护和谐稳定的社会环境的，是难以巩固党执政的社会基础和执政地位的。

自党的十七大报告提出加快推进以保障和改善民生为重点的社会建设以来，学术理论界广泛开展了民生问题的研究，在理论研究和现实问题研究两方面都取得了重大进展，取得了许多有价值的研究成果。在对民生的理解上，还有一些学者强调要区分广义的民生和狭义的民生，前者包括同民众生存发展相关的所有领域和方面，后者特指民众的基本生存问题。一些学者强调当前保障和改善民生的重点是狭义的民生。一些学者对当前保障和改善民生的着力点或范围进行了研究，比较有共识的就是要着力解决

“五有”方面的突出问题，但也有学者认为在“五有”的基础上还应该增加“业有所就”等的目标。还有一些学者对我国当前突出的民生问题进行了大量的调查研究，对其形成原因进行了分析，提出了相应的政策建议。

民生问题已经成为社会各界关注的一个焦点，也是近年来党和政府高度重视的问题。因此，深入研究和回答保障和改善民生方面的一系列突出问题具有重大的理论意义和实际价值。首先，保障和改善民生，从一定意义上说，关系到如何正确评价改革开放和现代化建设 30 多年来取得的举世公认的成就，关系到党和国家今后的发展方向和发展全局，关系到树立和落实科学发展观，关系到构建社会主义和谐社会，关系到当前一系列突出矛盾和问题的破解等重大战略问题。其次，本书的研究成果在实际应用价值上，直接表现为为党和国家制定和实施保障和改善民生的相关政策措施提供理论依据和政策建议。再次，本书的研究成果对于澄清当前人们的一些模糊思想认识，坚定建设中国特色社会主义的共同理想，调动各方面群众积极投入到全面建设小康社会中去，也具有重要价值。

二、民生概念的界定

（一）民生的含义和层次划分

据考证，“民生”一词最早出现在《左传·宣公十二年》：“民生在勤，勤则不匮。”这里的“民”，就是百姓的意思。《辞海》对于“民生”的解释是“人民的生计”，是一个带有人本思想和人文关怀的词语，话语语境中显然渗透着一种大众情怀。我国民主革命先行者孙中山把民生同民主、民权并列，提出了“三民主义”。孙中山的解释是“民生就是人民的生活——社会的生存，国民的生计，群众的生命。”“民生就是政治的中心，就是经济的中心和种种历史活动的中心。”“民生是社会一切活动的原动力。”

民生有广义和狭义之分。

广义的民生包括同人民群众生存和发展相关的所有领域、方面和事项。这样理解民生问题过于宽泛，可以说，经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设都属于民生问题。

狭义的民生则特指人民群众的基本生存问题。具体来讲，大致可以分为三个层次：

第一个层次是民众基本生活需要的满足或生存权的保障。包括就业和取

得合理的劳动报酬，特别是能够获得维持基本生存所必需的最低收入水平；包括学有所教，能够平等地接受基础教育特别是义务教育；包括病有所医，这就要建立基本的医疗卫生制度，为人民群众提供基本的医疗卫生服务；包括老有所养，这就要建立基本养老保障制度，保障人民基本的养老需要；也包括住有所居，通过建立住房保障制度，解决人民群众的住房问题。

第二个层次是民众的一般生存和发展问题。包括为人民群众提供优质的教育和职业培训，实现充分就业，不断增加城乡居民收入，建立健全覆盖城乡居民的完善的社会保障体系和医疗保健体系等。

第三个层次是全民性社会福利，提高全民的社会福利水平。

上述三个层次的民生问题，正如有的学者指出的，它们是一种逐层递进的关系。也就是说，第一个层次的民生是基础性的民生问题，后两个层次的民生问题的解决有待于第一层次民生问题的基本解决。我们通常所讲的民生，是指狭义的民生概念。当前解决民生问题的着力点，是着力解决民众基本生活需要的满足或生存权的保障问题，也就是第一层次的民生问题。当然，在解决第一层次民生问题的同时，要积极创造条件，有针对性地解决第二层次和第三层次的民生问题。具备条件的后两个层次的民生问题，应当积极地解决，而不是坐等第一层次的民生问题完全解决之后再考虑后两个层次的民生问题。

（二）民生问题的特点

民生问题的特点可以从上述民生的三个层次分别进行分析，当然有些特点是各层次民生共有的，也有一些是某一层次民生特有的。我们在这里主要是就第一层次的民生特点做些分析。

第一个特点是基本保障，或者我们通常说的“保基本”。从我国现阶段生产力发展、经济水平、国家财力和社会各方面的心理承受力讲，保障和改善民生，都只能是基本保障，“保底”，保障全体人民最基本生活需要的满足，保障人民基本生存权的实现。

第二个特点是刚性增长。这是民生问题的一个重要特点。保障和改善民生只能做加法，不能做减法。做加法大家都高兴，做减法就可能引起社会不满。从20世纪70年代后，西方一些国家削减社会保障支出、降低社会保障待遇引起社会的普遍不满，特别是这一次受欧债危机影响一些欧洲国家降低社会保障待遇水平引发民众的抗议，都可以清楚地说明这一点。保障和改善民生的标准要适合国情特别是经济发展水平，民生的改善要循

序渐进，不断有所提高和改进。

第三个特点是花钱。这是不言而喻的。经济建设挣钱，民生建设则是花钱。当然，经济建设挣钱不是目的，经济建设的最终目的就是要不断满足人民日益增长的物质文化生活需要，一个很重要的体现就是民生的切实保障和不断改善。但是，民生的这一特点不可避免地会影响到加引号的“政绩”和一些人在保障和改善民生问题方面的积极性。

三、保障和改善民生的目标与主要任务

（一）保障和改善民生的目标

目标是行动的方向和指引。保障和改善民生必须有明确的目标。我国保障和改善民生的目标，可以分为近期目标和远期目标。近期目标是到2020年全面小康社会建成之时，实现“人人享有基本生活保障”的目标。党的十八大根据我国经济社会发展实际，提出了在十六大、十七大确立的全面建设小康社会目标的基础上努力实现新的要求，在保障和改善民生方面，“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，中等收入群体持续扩大，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”。这是对“人人享有基本生活保障”的更高要求。远期目标则是到2049年中华人民共和国成立100周年时，把我们国家建设成为中国特色社会主义福利社会，使全体人民过上幸福充裕的生活。

从当前城乡、区域以及不同群体之间存在巨大差距的现实出发，我国保障和改善民生只能分阶段有步骤地推进。实现到2020年“人人享有基本生活保障”的目标，当前的重点是尽快构建起“三解除”的制度框架，即通过建立覆盖城乡居民的基本养老保障制度，解除全体国民的老年后顾之忧；通过建立覆盖城乡居民的基本医疗保障体系，解除全体国民的疾病医疗恐惧；通过健全城乡居民最低生活保障制度，解除全体国民的生存危机。

在现阶段，我国保障和改善民生之所以要以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，主要是因为：第一，从覆盖范围看，基本养老、基本医疗、最低生活保障具有全民性。我国现在处于并将长期处于社会主

义初级阶段，生产力不发达的状况不可能在短期内根本改变，受政府财政和各方面承受能力的制约，保障和改善民生必须抓住人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。要为全体人民提供基本的生活保障，首先必须建立和完善这三项重要制度。第二，从保障的内容看，基本养老、基本医疗、最低生活保障具有不可或缺性。对任何一个社会成员来讲，不论现在处于什么样的社会阶层，不论现在的收入有多高，不论现在的身体有多好，基本养老、基本医疗、最低生活保障都是不可或缺的。有了这三项制度，就可以基本解除人们的后顾之忧，为全体社会成员提供最起码的生活保障。

我国保障和改善民生的远期目标是到中华人民共和国成立 100 周年时，把我们国家建设成为中国特色社会主义福利社会。基于 30 多年改革开放所取得的巨大成就和已经奠定的发展平台，以及亿万人民要求解除生活后顾之忧和对良好的安全预期的愿望，我国保障和改善民生的远期战略目标，要从弥补制度缺失、构建初级民生保障体系入手，积极稳妥、循序渐进地推进民生保障和改善沿着公平、普惠、可持续的方向发展，在解除人民基本生活后顾之忧的同时，不断提高全体人民的生活质量并增进人民的幸福感，切实维护个人的自由、平等与尊严，把我们国家建设成为中国特色社会主义福利社会。

（二）当前保障和改善民生的主要任务

民生问题事关人民群众切身利益。保障和改善民生既要统筹兼顾，又要抓住事关人民群众利益的突出问题，着力推进，重点突出。党的十七大从全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的战略高度，从解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题出发，明确提出了加快推进以改善民生为重点的社会建设的“五有”目标，即“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”。当前保障和改善民生的着力点，就是要着力解决“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”方面的突出问题。

“学有所教”，就是要坚持教育优先发展，全面贯彻党的教育方针，坚持教育为社会主义现代化建设服务、为人民服务，把立德树人作为教育的根本任务，培养德、智、体、美全面发展的社会主义建设者和接班人。全面实施素质教育，办好学前教育，均衡发展九年义务教育，基本普及高中阶段教育，加快发展现代职业教育，推动高等教育内涵式发展，积极发展

继续教育，完善终身教育体系，建设学习型社会。大力促进教育公平，合理配置教育资源，重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜，支持特殊教育，提高家庭经济困难学生资助水平，积极推动农民工子女平等接受教育，让每个孩子都能成为有用之才。

“劳有所得”，就是要深化收入分配制度改革，努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。要完善劳动、资本、技术、管理等要素按贡献参与分配的初次分配机制，加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制。要深化企业和机关事业单位工资制度改革，推行企业工资集体协商制度，保护劳动所得。要多渠道增加居民财产性收入，规范收入分配秩序，保护合法收入，增加低收入者收入，调节过高收入，取缔非法收入。要着力解决当前居民收入差距持续扩大和收入分配不公的问题。

“病有所医”，就是要坚持为人民健康服务的方向，坚持预防为主、以农村为重点、中西医并重，按照保基本、强基层、建机制要求，重点推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革，完善国民健康政策，为群众提供安全有效方便价廉的公共卫生和基本医疗服务。要健全全民医保体系，建立重特大疾病保障和救助机制，完善突发公共卫生事件应急和重大疾病防控机制。

“老有所养”，就是要以基本养老保障制度为重点，以商业养老保险为补充，加强养老服务体系建设和完善养老保障体系。这就要进一步完善城镇职工基本养老保险制度，促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革，健全和完善城乡居民养老保险制度。与此同时，要加强老龄工作，大力发展老年社会福利，使所有老年人都能够分享经济社会发展的成果，幸福地安度晚年。

“住有所居”，就是要将解决住房问题作为保障和改善民生的重要工作，始终把改善群众居住条件作为城市住房制度改革和房地产业发展的根本目的。要建立市场配置和政府保障相结合的住房制度，加强保障性住房建设和管理，满足困难家庭基本需求。当前，尤其要把解决城市低收入家庭住房困难问题作为政府公共服务的一项重要职能，健全廉租住房制度，多渠道筹集资金，加快中低价位普通居民住宅建设，逐步改善住房困难群众居住条件。

我们认为，当前保障和改善民生的主要任务，除了着力解决“学有所

教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”方面的突出问题外，还必须特别强调解决“业有所就”和“困有所助”方面的突出问题，从而把保障和改善民生的“五有”目标扩展为“七有”目标。

“业有所就”，就是要贯彻劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业的方针，实施就业优先战略和更加积极的就业政策。引导劳动者转变就业观念，鼓励多渠道多形式就业，促进创业带动就业，做好以高校毕业生为重点的青年就业工作和农村转移劳动力、城镇困难人员、退役军人就业工作。加强职业技能培训，提升劳动者就业创业能力，增强就业稳定性。健全人力资源市场，完善就业服务体系，增强失业保险对促进就业的作用。健全劳动标准体系和劳动关系协调机制，加强劳动保障监察和争议调解仲裁，构建和谐劳动关系。就业是民生之本。解决好就业问题，是保障和改善民生工作中的头等大事。

“困有所助”，就是要完善社会救助体系，对困难群众提供社会救助，满足其最基本生活需要，克服贫困。获得社会救助是公民应享有的基本权利，为公民提供社会救助则是国家或社会应尽的义务。我国社会救助体系主要由城乡居民最低生活保障制度、教育救助制度、城乡医疗救助制度、住房救助制度、农村“五保户”供养制度、城市流浪乞讨人员救助制度、自然灾害救助制度以及城乡临时救助等救助制度构成。改革开放以来我国社会救助制度和社会救助体系不断完善，社会救助覆盖人群不断扩大，社会救助水平不断提高，已经成为我国保障和改善民生的一项最重要的制度安排。

四、本书的基本框架

保障和改善民生是一项重大而复杂的系统工程。保障和改善民生既要科学的理论为指导，又要从现有的条件和基础出发；既要解决民生领域中存在的普遍性问题，又要着力破解民生领域中的特殊性问题；既要重点解决当前民生领域存在的突出问题，又要长远考虑我国民生保障和改善的战略性问题；既要重视具体政策措施的完善，更要重视民生保障和改善的制度体系建设。基于这样的思路，本课题研究成果共分十三章。前面三章从总体上对民生保障和改善进行研究，其中第一章和第二章研究保障和改善民生的现实基础和制度保障，第三章研究保障和改善民生的评价指标体系。第四章至第十章分别对实现保障和改善民生“七有”目标方面存在的

突出问题以及应对政策措施进行研究，构成本课题成果的第二板块。第十一章研究保障和改善民生工作中的一个综合性问题，即扩大公共服务与促进基本公共服务均等化，构成本课题成果的第三板块。最后两章，专门研究两个特殊群体的民生保障和改善问题，即残疾人和流动人口的民生保障和改善。

第一章，保障和改善民生的现实基础。保障和改善民生，必须立足于现实基础。这个现实基础：一是对民生问题的社会共识，以及保障和改善民生的现实起点；二是社会主义初级阶段的基本国情，主要是社会生产力发展的水平、人口、资源和环境条件。对保障和改善民生的重视程度，以及在改革发展中把民生问题究竟摆在一个什么样的位置，推进民生保障和改善工作能否取得进展、进展的程度如何，往往取决于对民生问题的认识。我们党和政府，以及社会各界对保障和改善民生的重要性的认识越来越深化，并已形成了许多共识。这些共识是把保障和改善民生摆到更加突出位置的一个重要思想前提。近年来，我国民生问题比较突出。党和政府采取了一系列有力措施着力保障和改善民生，为进一步保障和改善民生奠定了一个比较好的基础。因此，我们可以在一个新的起点推进民生的保障和改善。建设中国特色社会主义，必须从我国的基本国情出发。这个基本国情就是我国现在处于并将长期处于社会主义初级阶段。保障和改善民生，必须从社会主义初级阶段的基本国情出发。

第二章，保障和改善民生的制度保障。保障和改善民生，必须有相应的制度做保障，要完善保障和改善民生的制度安排。促进就业，加快发展各项社会事业，推进基本公共服务均等化，加大收入分配调节力度，这些都是事关民生保障和改善的重大政策取向和制度安排。在这些制度中，最重要的是收入分配制度和社会保障制度。在改革发展的每一个时期，针对当时分配领域的突出问题，党和政府都适时地提出了改革收入分配制度的政策措施，从而推动着收入分配制度改革不断深化和收入分配制度的不断完善。政策的制定和完善必须以科学的理论来支撑，深化分配制度改革的现实需要，呼唤新的分配理论的构建。我们建议构建新的分配理论——四次分配理论^①。社会保障是当今世界上绝大多数国家实施的一项社会政策，也是一个国家的社会经济政策的重要组成部分。社会保障制度是保障和改善民生的最重要的制度安排，也是古今中外不可替代的重要制度安排

^① 青连斌等著：《公平分配的实现机制》，中国工人出版社2010年版，第8—15页。

和政策设计。我国的社会保障体系，是以社会救助、社会保险、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充的。为了解决民生问题，必须通过制度创新逐步建立一个比较完整的民生保障体系。这一体系主要包括：服务型政府体系、基本公共服务供应体系、公共财政体系、社会安全体系、社会信任体系、现代职业体系。这几大体系建设好了，改善民生也就有了制度性的保障。

第三章，保障和改善民生的评价指标体系。为了掌握我国在保障与改善民生方面取得的进展、存在的问题，进一步完善民生政策举措的针对性，迫切需要建立一套能够比较全面反映民生保障和改善状况的综合指标体系。根据近年来党和国家大力推进以保障和改善民生为重点的社会建设的相关论述，我们把民生指标的选取重点集中反映民生问题和社会建设的一些关键领域。就业是民生之本，业有所就是劳有所得的前提，这是我们构建民生指标的核心领域；教育、卫生是最主要的基本公共服务领域，关系到人力资本的积累和人才强国战略的实施，是民生指标的重点领域之一；收入分配和社会保障关系社会和谐和社会稳定；住房、物价、环保、节能减排、安全生产、社会治安等，也是目前党和政府十分关注的民生领域。以上述保障和改善民生的关键领域为核心，我们确定了保障和改善民生评价指标体系的六个主要范围，即就业、教育、卫生、收入分配、社会保障、社会安全。把上述几个方面的主要指标集中在一起，就构成了保障和改善民生的评价指标体系。

第四章，学有所教与促进教育公平。“学有所教”是党的十七大确定的保障和改善民生的“五有”目标之一，我国教育事业的快速发展，为实现“学有所教”目标奠定了越来越坚实的基础，“学有所教”的目标基本实现。但是，随之出现的教育不公平问题成了当今我国社会一个普遍关注的现实问题。教育资源分配的不均等，导致城乡之间、区域之间教育发展水平参差不齐，特别是某些弱势群体的基本教育权利难以得到有效保障，教育公平问题已经成为当前我国亟待解决的突出矛盾之一。教育公平是社会公平的重要基础。能否实现平等的教育权利，关系到每一个社会成员的生存能力和发展机会，关系到整个社会的进步与繁荣，是维系和促进社会公平的基石和直接体现。正因为如此，我们对“学有所教”的研究，重点放在教育公平问题上。促进教育公平是一项具有全局性、战略性的重大任务，也是我国教育改革和发展坚定不移追求的目标。必须把促进公平作为