

# 保障和改善民生的途径分析

张启中

(新乡学院, 河南 新乡, 453000)

**摘 要:** 党的十七大报告在“加快推进以改善民生为重点的社会建设”版块中, 提出了社会建设的六大任务, 把保障和改善民生放到了重要位置。鉴于现阶段我国民生方面存在的一些突出问题, 我们必须从就业、教育、医疗卫生、社会保障等方面寻求保障和改善民生的实现途径。

**关键词:** 十七大报告; 民生; 保障; 改善

中图分类号: D632.1 文献标识码: A 文章编号: 1671-0681(2008)03-0125-03

**作者简介:** 张启中(1964—), 男, 河南焦作人, 新乡学院讲师。主要从事马克思主义基本理论、思想政治教育的教学与研究。

社会建设与人民幸福安康息息相关。胡锦涛总书记在十七大报告中明确提出:“必须在经济发展的基础上, 更加注重社会建设, 着力保障和改善民生, 推进社会体制改革, 扩大公共服务, 完善社会管理, 促进社会公平正义, 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, 推动建设和谐社会。”报告中关注民生、改善民生的话题不仅处处折射爱民情怀, 而且蕴含着许多新的内涵, 彰显党的执政理念。党和政府只有高度关注民生, 坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享, 切实解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题, 才能真正践行“立党为公、执政为民”的执政理念。因此, 我们必须把保障和改善民生放到社会建设的核心位置, 去探求保障和改善民生的有效途径。

一、保障和改善民生是构建社会主义和谐社会的必然要求

民生是指衣食住行, 以及与社会经济相关的政治、文化生活等问题。“民生”一词最早出现在《左传·宣公十二年》, 所谓“民生在勤, 勤则不匮。”这里的“民”, 就是百姓的意思。民生是具体的, 是一桩桩、一件件与老百姓生产生活密切相关的事情; 民生是历史的, 不同历史时期有不同的民生问题; 民生也是发展变化的, 随着时代进步和社会的发展, 民生的内涵也会相应发生变化, 旧的民生问题解决了, 新的民生问题又可能产生。作为领导中国特色社会主义建设的中国共产党, 在全面建设小康社会的征程中, 始终高度关注民生, 重视民生, 与时俱进地保障和改善民生, 这与党的发展理念、党的行为宗旨、党的奋斗目标等密切相关。保障和改善民生, 始终是党和政府制定政策的价值取向。

## 1. 保障和改善民生源于党的科学发展理念

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出以人为本, 全面、协调、可持续的发展观。以人为本是科学发展观的核心。以人为本, 就是把人的生存和发展作为最高的价值目标, 一切为了人, 一切服务于人。坚持以人为本, 就要尊重人民群众的主体地位, 充分发挥人民群众的首创精神, 坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享, 关注人民群众的生活质量, 把发展的目的真正体现到满足人民需要、实现人民利益、提高人民生活水平上, 最终实现人的全面发展。因此, 保障和改善民生既是科学发展观的题中应有之义, 也是全面贯彻落实科学发展观的具体措施。

## 2. 保障和改善民生是人民群众的意愿

社会改革离不开人民群众的参与, 人民群众是社会的主体, 是改革的推动者和实践者。只有让广大人民群众共享改革和社会发展的成果, 使人民群众的实际利益同改革进程息息相关, 才能使广大人民群众认同改革、支持改革, 认同发展, 促进发展, 使改革和发展成为中国社会各阶层的共同事业。2006年的两会后的新闻发布会上, 总理温家宝在回答记者关于“什么事情是令您最痛心的”提问时, 把“还没能够把人民最关心的医疗、上学、住房、安全等各方面问题解决的更好”作为“最觉得痛心的问题”。眼下从高层到基层, 从中央到地方, 从学术界到普通百姓对民生给予高度的关注, 社会政策也从改善民生着手不断调整完善, 民生状况有所改观, 但是并不能令人乐观。由“民生”问题引发乃至尖锐激化的矛盾时常凸现, 人民迫切期望听到中央高层新的解决之道, 扎实的解决当前社会中“存在的突出问题和

收稿日期: 2007-10-24

矛盾”，使中国真正切实转入科学发展的轨道，构建社会主义和谐社会。

### 3 保障和改善民生是中外执政者的治国之道

亚当斯的《道德情操论》指出，如果一个社会的经济发展成果不能真正分流到大众手里，那么它在道义上是不得人心的。20世纪60年代，一些国家诸如巴西、伊朗、巴基斯坦以超常规的速度快速增长，创造了一个个经济神话，但由于忽视了人民生活的改善，引起人民的不满，执政者对人民的正当合理诉求没有得到充分的重视，致使各种矛盾不断积累激化，社会动荡不安，经济增长乏力，繁荣转瞬即逝。可见任何国家经济发展只是一个工具和手段，最终目的是为了人——全面提高收入和生活质量。

改革开放过程中，中国前进道路上出现的“扭曲发展观”，“成长中的烦恼”，实际上早就被中央关注并成为治国理政的重点。2007年2月15日，在胡锦涛主持的讨论政府工作报告的政治局会议上，中央高层就一致形成共识：要“清醒地看到并扎实解决存在的突出问题和矛盾”，“必须更加重视社会发展和改善民生，坚持以人为本，促进社会事业加快发展，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”。

4 保障和改善民生是提高党的执政能力的根本要求

我们党把全心全意为人民服务作为自己的根本宗旨，始终坚持人民的利益高于一切。党的一切奋斗和工作都是为了造福人民。党的全部任务和责任，就是带领广大人民实现他们的利益。能不能把人民群众的利益实现好、维护好、发展好，能不能把人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题解决好，是对我们执政能力的重要检验。我们党只有牢记“群众利益无小事”，始终把群众利益放在第一位，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，认真解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，才能不断提高党的执政能力。

### 二、现阶段我国民生方面存在的主要问题

十六大以来的五年，既是我国经济持续快速增长的五年，也是民生问题得到明显改善的五年。五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，努力改善民生，取得了令人瞩目的成就。当然，改善民生问题需要有一个渐进的过程，不可能一蹴而就。就目前的国情来看，我国在民生方面还存在着一些突出问题。

#### 1. 教育事业严重滞后

公共教育经费投入过低，近几年来教育占GDP的比例一直徘徊在3%左右，达不到国家教委颁布的《1991—2000年十年教育发展纲要》中规定的“国家财政性教育支出占GDP比例应达到4%的指标”要求。与世界平均水平7%，发达国家9%，欠发达国家4.1%相比，还有很大差距。教育事业特别是农村教育事业的发展严重滞后于经济发展的要求，就业人口受教育年限平均只有6.85年。教育资

源配置不均和受教育机会不均等直接影响了教育公益性的实现。同时，教育事业在培养人才的总量和结构上难于满足经济社会发展的需要。

#### 2 医疗卫生事业发展缓慢

公共卫生经费投入占GDP的比例长期徘徊在0.4%—0.5%之间，医疗资源分配严重不公，约有80%集中在城市，其中三分之二又集中在大医院。基层医疗卫生技术人员的水平不尽如人意。在很多县级医院，本科学历的医生都难找到，医院的医疗水平多年来在低水平徘徊。很多医院现有的基层医疗卫生人员也得不到继续教育，水平难以提高，基层几乎没有合格的医疗卫生人员。在这种情形下，到基层医院看不好病、乃至小病被“治”成大病的不胜枚举，百姓们无奈之下只好进城就诊。不少农村患者因无力支付医药费而放弃治疗。农村中还有10%的村没有医疗点，约有40%—60%的人因病致贫、返贫，中西部地区因病无钱医疗而死亡的比例高达60%—80%。在卫生医疗总费用的构成上，自上世纪90年代以来，政府投入的比例由1990年的25.1%降至2003年的17%，社会投入的比例由39.2%降为27%，而个人医疗支出由36%上升至56%。

#### 3 就业形势十分严峻

我国由于历史的原因，人口基数过大，就业问题始终困扰着人们，压力依然较大，失业问题比较严重。截止2006年6月底，全国城镇登记失业人数795万人，登记失业率为4.2%，青年失业人员增加。我国13亿人口，年龄15岁到64岁的劳动力是9.09亿，超过发达国家劳动力总数3亿以上。“十一五”期间，每年新增劳动力1000万，下岗失业人员1300多万，2300万人需要就业。目前有1.5左右农村富余劳动力需要转移，新增加的就业岗位相对减少，短期内劳动力供大于求的局面难以改变。另外，就业困难人数增加，结构性失业矛盾越来越突出，相当数量的劳动力因为不具备现代产业部门所需要的劳动技能和素质，就业比较困难。

#### 4 社会保障体系不健全

社会保障覆盖面较窄，社会保障水平低。比如基本养老保险、医疗保险等主要是针对城镇居民的，即使在城镇，也有不少居民依然被排除在社会保障的范围之外。到2006年底，我国城镇基本养老保险、医疗保险的参保职工，分别只占到城镇就业人员的66.3%和55.6%。而农村农民的养老基本模式仍然是以农民家庭自筹保障为主，农村合作医疗制度尚未完善，“五保”制度面临困境，农村居民最低生活保障制度举步维艰，只有广东、上海、浙江、北京等经济发达的省市依靠省市级财政投入，真正建立了农村居民最低生活保障制度。

### 三、保障和改善民生的途径分析

民生无小事，民生问题涉及百姓生活的方方面面，民生问题是构建和谐社会的核心内容。解决民生问题是最大的政治，也是各级党政干部最大的政绩。一千个“面子工程”比不过一个“民生工程”，在发展中国特色社会主义，全面建设小康社会的今天，应积极保障和改善民生，妥善处理好就业、医疗、教育、养老保险等主要问题。

1 坚持实施扩大就业的发展战略，千方百计为劳动者创造就业机会，提供就业岗位，使所有有劳动能力和就业愿望的劳动者都能实现就业。

然而，创造就业又是世界性的难题，不仅在发达国家是难题，发展中国家是难题，转型国家更是难题。在我国现阶段，转轨就业、青年就业和农村转移就业同时出现，决定了就业问题的复杂性，就业工作任务的艰巨性。

就业是民生之本，是百姓生存发展的前提，也是社会稳定的条件。未来十几年，是我国就业压力最大的时期，特别需要提高城市对就业的综合承载能力。面对严峻的就业形势，我们要按照十七大报告要求，“坚持实施积极的就业政策，加强政府引导，完善市场就业机制，扩大就业规模，改善就业结构。完善支持自主创业、自谋职业政策，加强就业观念教育，使更多劳动者成为创业者”。实践证明，一个城市吸纳外来人口就业的能力越强，这个城市就越有活力；而提高城市就业的门槛，就牺牲了城市发展的动力。看一座城市繁荣的程度，不要看有多少高楼大厦和宽阔的街道，而是应该看能不能提供更多的就业机会，为就业人口提供哪些吃住行和社会安全的条件。要强化政府促进就业的职能，统筹做好城镇新增劳动力就业、农村富余劳动力转移就业和下岗失业人员再就业工作；要加强对大学生和退役军人的就业指导和服务；逐步将再就业政策扶持范围扩大到城镇集体企业下岗职工；要着力帮助零就业家庭和就业困难人员就业；通过完善劳动关系协调机制，维护劳动者特别是农民工的合法权益。

2 坚持优先发展教育战略，促进教育公平，实现教育均衡发展，全面贯彻党的教育方针，办好人民满意的教育。

教育是民生之基，是民族振兴的根本，是社会进步的保证。十七大报告指出：“要全面贯彻党的教育方针，坚持育人为本、德育为先，实施素质教育，提高教育现代化水平，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人，办好人民满意的教育。”人力资源丰富是我国的最大优势，要把人口多的压力变为人力资源财富，必须通过发展教育提高人力资源能力。在中国，家庭与个人对教育的投入不仅是普遍性的，而且大多是不惜代价的，不管是有钱人还是贫困的人，送子女接受教育非常自觉。从现实来看，政府应当进一步强化责任，加大财政性教育经费的拨款。要坚持教育优先发展，促进教育公平，大力实施科教兴国战略和人才强国战略，全面实施素质教育，建设现代国民教育体系和终身教育体系。技能型人才短缺，是当前人才结构中的突出矛盾，其根源在于职业教育还没有得到应有的重视，发展滞后。必须加快发展职业教育，培养劳动者就业的能力，努力使劳动者人人有知识、个个有技能。针对目前高等教育的弊端，要注重增强学生的四种能力：实践能力、创造能力、就业能力和创业能力，改变有事没人干，有人没事干的现状，提高全社会

的创业能力。

3 坚持公共医疗卫生的公益性质，推进医疗卫生体制改革，建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系，为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务。

就医是民生之急，是保障百姓健康，解除百姓痛苦的必备条件。十七大报告指出：“要坚持公共医疗卫生的公益性质，坚持预防为主、以农村为重点、中西医并重，实行政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开，强化政府责任和投入，完善国民健康政策，鼓励社会参与，建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系，为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务”。这就要求深化医疗卫生体制改革，加快医疗卫生事业发展，努力做到让人民群众有地方看病、看得起病。当前需要抓好四件事：一是积极推行新型农村合作医疗制度。二是加快建设以社区为基础的新型城市卫生服务体系。三是启动以大病统筹为主的城镇居民基本医疗保险试点，政府对困难群众给予必要的资助。四是做好重大传染病防治工作。

4 建立覆盖城乡居民的社会保障体系，促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革，探索建立农村养老保险制度，扩大社会保障网络。

社会保障是民生之盾，是满足群众基本生存需求，解除群众后顾之忧的“安全网”，是缩小城乡、区域、社会成员之间差距的“平衡器”，又是促进社会公平、稳定社会秩序、构建社会主义和谐社会“助推器”。为此，要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活。十七大报告强调“要以社会保险、社会救助、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，加快完善社会保障体系。促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革，探索建立农村养老保险制度。全面推进城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设。”当前，要重点做好的工作是完善城乡居民最低生活保障制度，逐步提高保障水平，把老百姓都装进“保险箱”，完善和健全养老、失业、医疗等社会保障机制，大力加强对特殊困难群众的救助，确保弱势群体的生活底线，使人民群众老有所养，病有所医，居有其屋，衣食无忧。

## 参考文献：

- [1] 本书编写组. 十七大报告学习辅导百问 [M]. 北京：党建读物出版社，2007
- [2] 张民巍. 关注民生，促进和谐 [J]. 中国社会导刊，2007（20）
- [3] 马秀贞. 深入贯彻落实科学发展观必须立足解决民生问题 [J]. 理论前沿，2007，19.

（责任编辑 杨文杰）