

此页面上的内容需要较新版本的 [Adobe Flash Player](#)。



[学院主页](#) | [学院概况](#) | [公务员培训](#) | [研究生教育](#) | [教学一线](#) | [科学研究](#) | [决策咨询](#) | [开放办学](#) | [信息化工作](#) | [队伍建设](#)

当前位置: [国家行政学院](#) > [决策咨询](#) > [咨询报告](#) >

当前保障和改善民生的理念与思路

时间: 2013-10-08 09:53 作者: 决策咨询部

2013年4月22日,中国行政体制改革研究会召开“保障和改善民生”专家座谈会。会议由中国行政体制改革研究会会长魏礼群主持,来自国家行政学院、财政部、国务院发展研究中心等单位的部分专家学者围绕民生的内涵与外延、民生与公共财政支出、民生与经济增长、民生与政府责任等方面进行深入研讨,提出许多有见地的观点和政策建议。现将与会专家主要观点综述如下。

一、厘清民生概念,把握民生特征

关于民生概念,与会专家一致认为,民生就是指民众的生活状态和水平。它可分为三个层次:底线民生、基本民生以及质量民生。当前,社会上存在一种将民生概念泛化的不良倾向,把什么问题都归入民生范畴,显然不利于将民生问题同改善民生的具体政策和措施有效地结合起来,不利于提高民生政策的针对性。因此,有必要对民生概念进行界定,把民生范围聚焦到基本民生上去。

与会专家认为,就目前所处的经济发展阶段和我国基本国情来看,基本民生应当作为我国政府当前和今后一段时期民生建设的重点。基本民生,简单来讲,就是人民的基本生计,它包括民众基本生计状态的底线以及民众基本的发展机会和发展能力等内容。对于人民群众来说,基本民生就是一张保障其生存和基本发展的“安全网”,既包括最低生活保障、大病救助等面向特困群体基本生活的“网底”,也包括义务教育、医疗、养老保险、住房等确保全体国民维持体面、有尊严的生活的最低需要。

除了民生的层次性,民生问题还有长期和短期之别。一般说来,民众最关心的是最直接、最现实也就是看得见、摸得着的利益和实惠,而对于事关经济社会长远发展的民生问题关注较少,这就要求我们在顺应民众诉求、解决突出的短期民生问题的同时,从长期利益着眼加强对民众福利诉求的引导。与会专家们指出,民生是动态发展的,是不断升级的,原有的民生供需矛盾缓解后,新的民生供需矛盾就会凸显出来。较低层次的民生诉求基本满足之后,较高层次的民生诉求就会凸显出来。这些规律提示我们,保障和改善民生要找准着力点,列出优先项,分层分类加以推进。

二、正确处理好民生与财政支出、经济增长之间的关系

与会专家认为,在保障和改善民生过程中,必须处理好民生保障与财政支出、经济增长之间的关系。

(一) 必须处理好民生保障与财政支出的关系。有专家认为,人民政府也是民生政府,其绝大部分公共财政支出都应用于保障和改善民生。应当在建立确保民生投入持续稳步增长长效机制的基础上,不断调整和优化财政支出结构,实现财政政策从经济建设型向民生建设型转变。应当根据国家经济社会发展需要,对整个财政支出结构进行合理调整,削减不必要开支,压缩行政公务支出在财政支出中的比重,逐渐降低财政支出中直接用于经济建设的份额,不断扩大民生建设领域投入,千方百计增强财政支出的公共性。不仅要在增量上下功夫,还应当对现有财政资金分配格局进行调整,进行存量改革,因为仅靠增量来调整支出结构步伐

慢、力度小。还要加强对财政资金的监管，提高其使用效率。

（二）正确认识经济发展与民生改善的关系，在发展经济的同时要着力保障和改善民生。有专家提出，改革开放以来，我们一直强调经济增长是民生改善的基础，没有经济增长就不可能有民生的改善。事实上也确实如此。但是，这种认识只说对了一半，而忽略了另一半。这就是，经济增长确实是民生改善的基础，但是，经济增长并不能够必然和自动带来民生的改善和老百姓满意度的提高，这取决于其他一系列的制度和政策安排。这些制度和政策主要是各类旨在保障和改善民生的社会政策。拉丁美洲部分国家处于经济高速增长长期时，奉行新自由主义的经济政策，没有建立一套有效的社会政策体系，结果导致贫富差距持续扩大、社会矛盾不断加剧，长期陷于中等收入陷阱无法自拔。当前，我国已步入中等收入国家行列，要以拉美一些国家的教训为戒，建立和完善同经济社会发展水平相适应的社会政策体系。

三、正确处理好政府、社会和市场在民生领域的相互关系

像在很多其他领域一样，在民生领域也需要处理好政府、社会和市场的相互关系，特别是要厘定各方责任、合理配置资源。

与会专家认为，在基本民生建设领域，首要的责任主体是政府。要解决好民生问题，关键还是在政府。政府在民生领域内不是要包办一切，而是要起到主导作用。具体而言，政府的责任首先必须守住民生底线。通过完善低保、大病救助等制度，兜住特困群体的基本生活，解除民众的生存之忧。这是政府责无旁贷的。第二要保障基本民生。通过发展义务教育、积极促进就业、调节收入分配、提供社会保障、确保基本医疗卫生等，实现全体国民学有所教、劳有所得、老有所养、病有所医、住有所居。这是民生政府的主要任务。第三要促进民生公平。民生领域存在的不公平现象是最容易累积民怨、最容易激起民愤的。公平问题解决好了，不仅不会影响效率，反而能为效率的提高提供必要保障。这就需要政府在制定政策、分配资源、监督管理时以公平为导向。第四要提供民生预期。当前，社会上弥漫着一种不安和焦虑，其中重要原因是由于对未来缺乏稳定安全预期。政府致力于民生建设的重要目标就是要为民众提供清晰而稳定的安全预期。

此外，还有专家指出，在民生领域，大家普遍只关注公共资源的投入，而忽视对社会资源的调动和对市场资源的利用。这方面，需要有新思维、新举措，通过调整公共资源投入方式来调动各方资源对民生的投入。

四、着重解决好重点领域的民生问题专家们还围绕一些重点领域如何改善民生建言献策。

（一）在住房保障领域。有专家提出，这一领域目前存在的主要问题有：一是住房保障需求底数不清。二是存在地区错配和人群错配问题，即保障性住房需求不大的地区却承担了较多的建设任务，而需求量较大的地方却建设任务较少，有行政摊派之嫌。一些地方经济适用房定向分配给公务员、高校教师等群体，违背了保障性住房面向住房困难群体的初衷。三是保障方式过于依赖政府建房。专家建议应采取政府保障和市场提供相结合的方式，解决城镇中低收入家庭住房问题。要采取多元化保障思路和方式，可以采取政府补贴房租、市场租房的方式，也可以研究将农民工宅基地变成他们进城后首次购买政府建设并低价出售的商品房的财产。

（二）在教育领域。有专家指出，改革开放以来，教育的地位和定位经历了从国计到民生的变化，教育民生可以分为基本教育民生（九年义务教育）、一般教育民生（学前教育、普通高中教育、中等职业教育等）以及准教育民生（高等教育、成人教育等）。要通过继续增加财政性教育投入、完善社会投入激励机制、健全教育成本分担机制等方式增加教育投入，实现基本教育民生的均等化，推进一般教育民生的普及化，促进准教育民生机会的公平，从教育投入和教育公平两个角度改善教育民生。

（三）在社会保障领域。有专家提出，特别需要进一步完善社会救助、养老保险和医疗保险等核心制度，要加快基础养老金全国统筹的步伐，要按照“小步渐进”原则不失时机地适当延迟退休年龄。与会专家最后强调指出，保障和改善民生是个普遍性的问题，民生发展具有刚性需求特点，只能往前走、不能往后退，只能往上升、不能往下降。因此，在保障和改善民生过程中，特别需要理性的舆论氛围，民生改善要与国民经济发展水平相适应，要坚持尽力而为与量力而行相结合。民生改善除了需要政府持续投入外，还要强调个人责任、家庭责任。

上一篇: [释放改革红利的主要对策](#)

下一篇: [完善灾后重建公共财政评审制度的建议](#)

 收藏  推荐  打印

版权所有: 国家行政学院 通讯地址: 北京市海淀区长春桥路6号 邮编: 100089 E-mail: nsaadmin@nsa.gov.cn

审核日期: 2005-07-14 09:48:59 备案序号: 京ICP备05050640-1号