

## 中国民生保障制度: 实践路径与理论逻辑

郑功成

(中国人民大学 中国社会保障研究中心, 北京 100872)

(摘要) 民生保障制度是党的十九届四中全会首次提出的新概念, 但有关民生保障的制度安排却伴随新中国成立走过了近 70 年的不凡历程。中国民生发展的质的飞跃, 证明了民生保障相关制度是造福全体人民的制度安排, 并在长期实践中形成了鲜明的政治底色、统一的国家行动、连贯的发展规划与有效的执行力、传统与现代有机结合、人民勤劳奋斗与奉献等中国特色。然而, 民生发展无止境, 民生保障制度也需要与时俱进地加以优化。中国特色民生保障制度的不断成熟, 必定使全体人民走向共同富裕并实现自由而全面发展的目标追求早日变成现实。

(关键词) 民生保障; 制度安排; 实践路径; 理论逻辑

DOI: 10. 3969/j. issn. 1002 - 1698. 2019. 11. 002

党的十九届四中全会通过的《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》) 是中国共产党在新时代发出的重要政治宣言书, 它以充分的自信宣告中国特色社会主义制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系, 这一制度体系及与之相应的国家

治理体系是具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系。《决定》的科学性在于, 它以新中国成立 70 年来实现长治久安和综合国力显著提升的卓越成就为事实根据, 更有 70 年来中国人民从饥寒交迫走向美好生活的人类发展奇迹作为强力支撑。

《决定》首次提出民生保障制度概念, 将其

---

作者简介: 郑功成, 《学术界》本期封面人物, 1964 年出生, 湖南平江人。现任全国人大常委会委员、中国社会保障协会会长、中国人民大学教授、《社会保障评论》主编; 兼中国民主同盟中央委员会副主席、国家“十四五”规划专家委员会委员、国务院医改专家咨询委员会委员、国家减灾委专家委员会副主任, 以及中国慈善联合会副会长、中国社会福利与养老服务协会副会长等。长期从事社会保障、慈善公益及与民生相关领域的理论与政策研究, 是中央马克思主义理论研究与建设工程重大项目“习近平总书记有关民生系列重要论述研究”首席专家和“维护社会公平正义与保障国民共享发展成果”“中国社会保障改革与发展战略”“中国社会福利制度发展战略”“我国残疾人事业发展的理论与政策研究”“中国慈善事业立法研究”“中国社会法系列研究”等多个国家重大科研项目首席专家。出版有《社会保障学》《论中国特色的社会保障道路》《中国社会保障改革与发展战略》《全球社会保障与经济发展关系: 回顾与展望》《慈善事业立法研究》《灾害经济学》《多难兴邦——新中国 60 年抗灾史诗》等 40 余种著作, 发表理论文章约 500 余篇。荣获过第六、七届高等学校科研优秀成果(人文社科类) 一等奖, 第十一、十二届北京市哲学社科优秀成果一等奖等学术奖, 第九、十二届中国图书奖和第三届中国政府出版物奖提名奖等。

纳入中国特色社会主义制度体系,这是对民生保障制度的准确性与定位;其对民生保障制度的完整表述与部署,揭示了中国的未来发展将更加突出各项民生保障制度的统筹规划与协同推进。回顾新中国成立70年来的民生发展进程,可以发现,针对民生发展的各种制度安排具有鲜明的中国特色,显示了中国特色社会主义制度与国家治理体系的巨大优势。本文旨在通过回顾新中国民生保障制度的实践路径,从理论上提炼其特色与经验,同时展望未来民生保障制度的发展。

### 一、新中国民生保障制度的实践路径

民生是指人民的生计与发展,它是一个伴随社会发展进步而不断发展的概念。过去论及民生,通常以“衣食住行”加以概括;现在论及民生,其内涵与外延均在不断扩张,物质需要在全面升级与扩展,精神文化追求更在全面高涨,人民向往更加美好的生活已经成为新时代日益显著的时代特征,所折射的是中国的发展进步。对一个国家而言,民生状况是民心向背的决定性因素,而民心向背往往直接决定着国运的昌衰,因此,与民生相关的制度安排构成国家制度及其治理体系的重要组成部分,国家间竞争最根本的是制度竞争,而制度竞争的最终检验标尺则是民生保障与民生改善。

新中国成立70年来,党和政府对民生高度重视,并在不断探索中形成了一整套有自己特色的教育制度、就业制度、社会保障制度、卫生健康制度等,这些制度安排无一例外地直接关乎民生、普遍惠及民生,既体现了中国特色社会主义制度的目标追求与优越性,又体现了国家治理体系与治理能力的巨大优势。

回顾70年来各项民生保障制度的探索与发展进程,可以发现其大体经历了四个发展阶段:

#### 1. 新中国成立初期的应急性保障阶段

1949年中华人民共和国成立时,面临的是千疮百孔、一穷二白的局面,人民生活饥寒交迫,80%的文盲率和“东亚病夫”等是当时民生状况

的真实写照,上千万计的灾民、数以百万计的失业工人亟待救济,文盲大国和“东亚病夫”的称谓是亟待摘掉的耻辱性帽子。在这样的背景下,新生的人民政权一方面迅速采取大规模救济行动,另一方面实行全国动员,掀起面向工农大众的大规模扫盲运动与爱国卫生运动,这为后来形成有自己特色的民生保障制度积累了经验。

早在1949年3月举行的中共七届二中全会上,毛泽东就明确指出,“从我们接管城市的第一天起,我们的眼睛就要向着这个城市的生产事业的恢复和发展。要通过这项中心任务,首先使工人生活有所改善,并使一般人民的生活有所改善,这是我们能否在城市站住脚的一个重要前提条件。”<sup>(1)</sup>这段话清楚地表明了要通过发展经济、改善民生以巩固新生政权的基本思路。面对自然灾害造成的亟待救济的灾民和大规模的城镇失业人口,1949年12月,政务院发布《关于生产救灾的指示》,这是新中国成立后颁布的第一份社会保障政策性文件,中央政府拨出大量救济粮赈灾,并组织灾区群众生产自救、节约互助。到1950年9月,中央政府拨出的救灾粮达224200万斤。<sup>(2)</sup>1950年6月,政务院在《关于救济失业工人的指示》中明确指出,“目前失业现象最为严重的上海、南京、武汉、重庆、广州五城市应即组织救济失业工人委员会和失业工人救济处,拟定救济计划和预算,报告本院批准实行。”同时拨出4亿斤粮食作为救济失业工人基金,并让举办救济失业工人事业的地区所有国营、私营的工商业企业的行政方或资方及所有在业工人和职员按月缴纳一定的失业救济金,再采取以工代赈为主,生产自救、转业训练、还乡生产、发给救济金为辅的策略,对失业工人进行救济。到1952年,全国152个城市经常得到救济的有120多万人,冬季期间达到150多万人,占到各个城市人口的20%—40%。<sup>(3)</sup>经过大规模的应急性救济活动,迅速化解了灾民与失业工人的生存危机,稳定了灾区与重要城市的社会秩序。

与此同时,在国民教育体系与医疗卫生体系

尚待建立的条件下,提高识字率与减少文盲,以及摆脱传染病肆虐成为文化保障与医疗卫生保障的紧迫任务。人民政府通过广泛动员,在全国城乡开设难以计数的夜校、扫盲班,亿万群众利用晚上或业余时间走进课堂。1950年,中华全国总工会在京召开首次全国工农教育会议,明确识字教育为工农文化教育之首要任务。1952年,教育部发出《关于各地开展“速成识字法”的教学实验工作的通知》,要求在全国范围内,在广大工人和农民中普遍推行“速成识字法”,同年9月召开了全国扫除文盲工作座谈会,<sup>(4)</sup>全民学识字、学文化的热潮在全国掀起,文盲率迅速显著减少。到1964年,全国青壮年中的文盲、半文盲率由1949年的80%下降到了38.1%。<sup>(5)</sup>面对当时民间传染病、寄生性疾病肆虐,多数人营养不良等严重问题,1950年8月第一届全国卫生会议在京召开,明确提出了“面向工农兵、预防为主和团结中西医”的卫生工作方针,还作出了《关于健全和发展全国卫生基层组织的决定》,人民政府随之掀起声势浩大的“爱国卫生运动”,号召全民参与,鼓励每个人都自主学习卫生知识,参加大扫除,养成良好的个人卫生习惯,同时强调预防为主的卫生工作方针,以此达到快速控制各种传染病的目的。到20世纪60年代,中国就基本消灭了各类传染病,很多流行性疾病如天花、霍乱、性病等得到较彻底的消除,而寄生虫病如血吸虫病和疟疾等得到了大幅度的削减。<sup>(6)</sup>

可见,新中国成立初期的民生保障虽然还不是一种制度安排,但所采取的各种应急性措施,却充分体现了中国共产党与人民政府在民生保障方面的强烈责任感,所采取的行动均取得了卓越的成就,从而事实上为新中国建立有自己特色的民生保障制度奠定了基石。

## 2. 20世纪50年代的制度化建设阶段

1951年2月,政务院颁布《劳动保险条例》,并经1953年、1956年两次修订,全面建立了适用于城镇职工的劳动保险制度,其实施范围包括城镇机关、事业单位之外的所有企业和职工,并惠

及其家属,从而是新中国成立后第一个重要的综合型社会保障制度,它拉开了新中国民生保障制度化建设的大幕。到1953年3月底,全国实行劳动保险的企业达4400多个,参加职工为350多万人;即使没有实行劳动保险的单位也大多订立了集体劳动保险合同,全国共有4300多家企业,职工70多万人。1953年全国享受劳动保险待遇的职工已有480多万人。随后,伴随公费医疗制度、机关事业单位退休保障制度、农村合作医疗制度、农村五保户制度等一系列制度安排的出台,新中国在短短几年内即建立起了一套完整的传统社会保障制度。<sup>(7)</sup>

在教育方面,1949年12月在北京召开的第一次全国教育工作会议明确提出了大众教育是新中国新教育社会属性的基本规定,确立了“人民教育人民办、人民教育为人民”的新中国教育发展的基本理念;1958年9月,中共中央、国务院颁布《关于教育工作的指示》,对全国教育事业发展及相关制度安排首次作出了完整的规划与设计,不仅明确提出了国家办学与厂矿、企业、社队办学相结合的“两条腿走路”的小学教育发展方针,而且提出通过发展半工半读学校和业余学校来加快中等教育发展速度的政策取向,并对加快发展高等教育作出了部署,教育部还出台了一系列有关学制、教学等方面的政策性文件,从而标志着新中国教育事业制度化的全面推进。<sup>(8)</sup>

在医疗卫生领域,1951年建立劳保医疗制度、1952年建立公费医疗制度、1956年建立农村合作医疗制度,此三项制度构成的计划经济时期的传统医疗保障制度覆盖了全国85%以上的人口;在医疗保障制度化的同时,以传染病防治、地方病防治、儿童免疫等为主要内容的公共卫生制度得以确立,国家还通过高度集中的计划体制对医药价格进行有力干预,这些制度事实上为解除人民群众的疾病医疗后顾之忧和增强全民体质作出了卓越的贡献。

在劳动就业方面,1955年5月,第二次全国劳动局长会议在京召开,明确了劳动力统一招收

和调配的基本原则是“统一管理、分工负责”,它被纳入国家计划范畴,由劳动部门统一管理、企业负责,统一调配的范围自此逐渐扩大,统包统配的城镇劳动就业制度基本形成。<sup>(9)</sup>

从上述回顾可见,20世纪50年代形成的各种民生保障制度是与计划体制相适应的,它建立在社会主义公有制基础之上,内化于计划体制之中,具有典型的城乡分割和福利性特征,惠及了全体人民,充分显现出了党和政府对民生的强烈责任感和巨大的社会动员能力,被视为社会主义制度优越性的具体体现。

### 3. 20世纪80年代后的制度变革阶段

进入改革开放年代后,伴随计划经济向市场经济的全面转型,原有的各项民生保障制度因面临新的挑战而难以为继,从而进入了全面而深刻的制度变革时期。

最先打破传统制度安排的是1986年国务院颁布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》,以劳动合同制取代统包统配的城镇就业制度,由此确立了劳动者自由流动、用人单位与劳动者双向选择的就业格局;随后,1994年和2007年,全国人大常委会先后制定了《劳动法》和《劳动合同法》《就业促进法》《劳动争议调解仲裁法》,这标志着适应市场经济体制的新型劳动就业制度走向法制化,就业作为民生之本成为日益重要的政策目标。

在社会保障领域,1986年正式进入改革重建时期,最先是为适应国有企业改革,1986年国务院出台了《国有企业职工待业保险暂行规定》。1994年国务院在江苏省镇江市、江西省九江市推行医保制度改革试点,以缴费型的社会医疗保险制度取代原有的免费型劳保医疗、公费医疗制度,1998年国务院正式确定统账结合型的社会医疗保险为新型医保制度模式。1995年,国务院出台企业职工养老保险改革方案,以统账结合型的缴费型社会养老保险替代原有的非缴费型退休金制度;2009年开始为农村居民建立养老保险制度,后又扩展到城镇非就业人群,至

2014年机关事业单位工作人员也采取职工养老保险制度安排,新型社会养老保险制度在中国得到了全面确立。在这一时期,社会救助也从原有的单项政策性救济走向综合型救助制度,1999年国务院颁布的《城镇居民最低生活保障条例》与2014年颁布的《社会救助暂行办法》是社会救助走向制度化的两个标志性行政法规。

在住房保障领域,1994年国务院发布《关于深化城镇住房制度改革的决定》,首次提出将住房实物福利分配改为工资货币分配,建立“中低收入者住经济适用房,高收入者住商品房”的供应体系,并在上海试点的基础上建立全国性的住房公积金制度,由此开始,政府主导的、基于公平正义的责任分担原则、对低收入群体提供基本住房保障的制度开始建立。<sup>(10)</sup>

在教育领域,1985年5月中共中央发布《关于教育体制改革的决定》,明确教育必须为社会主义建设服务,社会主义建设必须依靠教育,这是长期性的教育工作的指导方针;1986年4月第六届全国人大第四次会议制定了《义务教育法》,标志着正式确立了普及义务教育的制度;1995年3月第八届全国人大第三次会议通过《教育法》,为落实教育优先发展的战略地位,促进教育的改革与发展提供了根本的法律保障;全国人大常委会则先后于1996年5月、1998年8月、2002年制定了《职业教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》等,为职业教育、高等教育和民办教育的发展提供了法律依据与保障。

事实上,为适应市场经济改革的要求与社会发展进步的需要,自20世纪80年代以来,几乎各项民生保障制度安排均进行了深刻的制度变革,新型制度安排在不断探索中得到了基本确立。

### 4. 党的十八大以来进入全面发展阶段

党的十八大以来,伴随中国特色的政治制度与经济制度日臻成熟,民生保障制度也进入了全面加速发展的时期。

在就业领域,受到2008年美国次贷危机引发全球经济危机的影响,就业优先和以创业带动

就业的政策取向进一步明朗。2012年党的十八大报告将推动实现更高质量的就业作为新目标,标志着劳动就业政策从追求数量到同时追求数量与质量的新阶段。2019年3月,政府工作报告首次将就业政策列为三大宏观政策之一;同年10月党的十九届四中全会通过的《决定》,更进一步明确提出增加就业岗位和提高就业质量的双目标,强调要坚决防止和纠正就业歧视、营造公平就业的制度环境、促进广大劳动者实现体面就业与全面发展,这表明就业保障制度建设不断走向成熟。

在教育领域,在2008年全国城乡普遍实行免费义务教育的基础上,2016年7月国务院决定统筹推进县域内城乡义务教育一体化,普惠、公平成为义务教育制度的基本内涵;职业教育、高等教育等通过国家层级的发展纲要进入发展快车道。2019年10月,党的十九届四中全会在《决定》中进一步明确提出要构建服务全民终身学习的教育体系,这预示着中国的教育制度趋向成熟。

在社会保障领域,2010年制定的《社会保险法》规制了我国社会保障体系以权利义务相结合的社会保险为主体,2012年实现了基本养老保险制度全覆盖。2014年国务院发布《社会救助暂行办法》,使综合型社会救助制度体系得以成型;2019年党的十九届四中全会明确提出建立解决相对贫困的长效机制,表明这一具有基础性地位的社保制度将步入新时期。2016年,国务院开始整合城乡居民医疗保险制度,可望2020年能够全面实现城乡居民医疗保险制度的整合。2018年国务院决定建立基本养老保险中央调剂金制,向全国统筹迈出了第一步,这是职工基本养老保险制度走向全国统一的重要标志。2019年10月党的十九届四中全会在《决定》中明确提出“要完善覆盖全民的社会保障体系”,并对具体制度安排的优化作出了部署。所有这些,均表明新型社会保障制度在加快走向成熟。

在住房保障领域,经历了从福利化分房到推

行住房商品化、自有化阶段后,在2009年国家开展大规模的保障性住房建设基础上,党的十八大后明确了“房子是用来住的、不是用来炒的”这一政策取向,目前已经形成了分层分类满足城镇居民住房需要的格局,政府加大了对城乡住房困难的居民提供保障性住房的力度。在党的十九届四中全会通过的《决定》中,“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”成为制度建设目标,新的住房保障制度在不断走向成熟。

在医疗卫生领域,在继续推进公共卫生事业与医改的条件下,2016年中共中央、国务院印发《“健康中国2030”规划纲要》,这标志着中国医疗卫生制度建设进入新阶段。该规划以“共建共享、全民健康”为主题,重点规划了2030年之前健康中国建设的路径与任务。2019年10月,党的十九届四中全会在《决定》中明确提出要“强化提高人民健康水平的制度保障”,并围绕将健康纳入各种政策,以保障人民健康为中心的医疗卫生制度建设在快速发展中进入成熟、定型发展新阶段。

从上述线索可见,新中国民生保障制度是在不断探索中逐渐形成的,其为全体人民谋福祉的初衷与目标未变,但70年来经历了从与计划体制相适应的传统民生保障制度到与市场体制相适应的新型民生保障制度的整体转型,为中国特色社会主义制度提供了有力支撑。

## 二、70年民生发展的巨大成就

将民生发展置入历史视野与全球视野中可以发现,新中国成立70年来,中国民生发展经历了两次质的飞跃。第一次质的飞跃是新中国的成立使劳苦的亿万工农大众翻身得解放,阶级剥削的现象成为历史,男女平等成为现实,人民成了国家的主人,即使是在人口剧增的条件下,民生也得到了不断改善,这不仅是中国民生的历史性飞跃,也是人类社会发展史上的一个飞跃;第二次质的飞跃是全国人民从最初的普遍性生存危机状态经过解决温饱后同步进入全面小康社

会,并势不可挡地向更加美好的新时代阔步迈进。两次质的飞跃是一个不断探索与持续发展的历史进程,尽管期间经历过曲折,节奏也有快有慢,但总体上确是一路向前发展,从中可以清晰地看出各项民生保障制度在目标与方向上的一脉相承,具体方式与措施则是与时俱进,结出的是民生质量飞跃的硕果。折射的是在自主探索和广泛吸取他国有益养分的条件下对更高形态的国家制度和更加完善的国家治理体系的孜孜以求。一个有着10多亿人口的发展中大国,在普遍性解决温饱问题后同步进入全面小康社会,并充满自信地向美好生活的新时代阔步迈进,证明了中国特色社会主义制度和国家治理体系的优越性,这也是中国人民为什么始终拥护中国共产党领导和信仰中国特色社会主义的根本原因。

具体而言,70年民生发展的巨大成就至少包括:

第一,居民收入不断增长,贫困发生率显著下降,人民生活质量持续大幅度提升。统计资料显示,伴随国民经济的持续发展特别是近40年来的持续高速增长,居民人均可支配收入从1949年的49.7元增长到2018年的28228元,名义增长566.6倍,扣除物价因素,实际增长59.2倍,年均实际增长6.1%。<sup>[11]</sup>绝对贫困与区域性贫困现象将被彻底送进历史,贫困发生率从90%以上降到了2018年的1.7%。<sup>[12]</sup>根据国家统计局提供的资料,城乡居民的恩格尔系数从新中国成立时的80%以上下降到改革开放初期的60%左右,进而快速下降到2018年的28.4%,消费结构随之发生翻天覆地的变化,汽车消费、信息消费、旅游消费等成为时尚,绝大多数城乡居民过上了日益富足的生活。

第二,国民教育发展使文盲大国走向了高等教育大众化。1949年文盲率高达80%,到2018年下降到5%左右;高等教育毛入学率1978年为2.7%,2015年为40%,进入高等教育大众化阶段,2018年达48.1%,超过了中高收入国家平均水平。<sup>[13]</sup>劳动年龄人口平均受教育程度显著提

升,大专及以上学历人口占比在1982年为0.6%,2000年上升到3.6%,2010年为8.9%,2018年达到了13.0%。<sup>[14]</sup>2017年新增劳动力平均受教育年限为13.3年,达到大学一年级以上水平。<sup>[15]</sup>人口素质的持续快速提升不仅为经济社会发展提供了有力的人力支撑,亦为居民收入增长和生活品质提升奠定了基石。

第三,医疗卫生的发展不仅将“东亚病夫”的耻辱性称谓很快送进了历史,而且快步走向健康长寿。1949年中国人口的平均预期寿命仅为35岁,1957年达到57岁,1981年为68岁,2010年为74.83岁,2018年达到了77岁;与此同时,妇幼保健水平不断提高,婴儿死亡率从新中国成立初期高达200‰下降到1982年的34.7‰,2018年降低到6.1‰;孕产妇死亡率从新中国成立初期的150/10万,下降到1991年的80/10万,2018年降低到18.3/10万。<sup>[16]</sup>这些指标总体上已经优于中高收入国家平均水平。

第四,劳动就业的发展使遍地传统农夫走向体面劳动。1949年,中国就业总量为1.8亿人,2018年增长到7.8亿人,扩大了3.3倍,其中城镇就业达到4.3亿人,比1949年增加27.3倍;特别是党的十八大以来新增城镇就业人口年均超过1300万人。在就业人数快速增长的同时,劳动者的相关权益也得到了日益充分的保障。如在新中国刚成立时,城镇劳动者实行的是单休工作制,全年法定休息日只有59天;改革开放后,经过多次调整,最终形成双休工作制,再加上法定节假日和带薪年假后全年休息日可达120天以上。<sup>[17]</sup>

第五,社会保障从无到有,从主要覆盖城镇居民发展到覆盖全民。新中国成立时,只有应急性的社会救济措施,随后,建立了传统社会保障制度,但在计划经济时期,政府负责或主导的社会保障制度主要覆盖城镇居民;改革开放后,传统社会保障制度经历了全面而深刻的制度变革,从国家—单位保障制度走向了国家—社会保障制度,进入本世纪后社会保障获得了全面发展,

这一制度已经成为全民共享国家发展成果的基本途径与制度保障。如综合型社会救助制度实现了应救尽救,<sup>[18]</sup> 养老保险已经普惠城乡所有老年人,2018 年底领取养老金人数达 2.77 亿人;<sup>[19]</sup> 全民医保目标基本实现,参保率稳定在 95% 左右,13 亿多人享受着不同程度的医疗保障;<sup>[20]</sup> 养老服务也从只覆盖城镇孤寡老年人扩展到城乡有需要的老年人,居家养老服务与机构养老服务均在加快发展。<sup>[21]</sup> 除了法定的社会保障外,慈善事业也伴随着改革开放的进程而不断发展,特别是 2016 年 3 月《中华人民共和国慈善法》的颁布与实施,标志着慈善事业从传统向现代的转型。<sup>[22]</sup>

第六,居住条件从流离失所、世代蜗居走向住有所居、住有宜居。从 1949 年到 2017 年,全国城镇居民人均住房面积从 4.5 平方米增加到 37 平方米,这是在全国城镇人口从 1949 年约 0.6 亿人增加到 2017 年约 8.1 亿人的条件下实现的目标;<sup>[23]</sup> 即使是低收入的城镇居民,伴随国家棚户区改造和贫困地区危旧房改造项目的推进,也普遍告别了低矮、破旧、设施简陋的住房,迁入宽敞明亮、设施齐全的楼房,居住条件明显改善。在农村,居民拥有自己的宅基地,农民建房几乎不需要土地成本,这是中国特色社会主义制度的一个显著优势。近几年来,政府将农村危房纳入财政补贴范围。据统计,2017 年全国农村居民人均住房建筑面积比 1978 年增加 38.6 平方米,居住在钢筋混凝土或砖混材料结构住房的住户比重为 65.0%,有管道供水入户的住户比重达 74.6%,使用本户独用厕所的住户比重达 95.4%。<sup>[24]</sup> 由此可见,城乡居民的居住条件日益走向舒适化。

上述主要民生发展指标揭示了中国人民已经从普遍性的生存危机状态升华到过上日益富足的生活,70 年间让占全球人口约 19% 的近 14 亿人口实现民生质量的巨大飞跃,无疑是新中国创造的人类发展奇迹。

### 三、民生保障制度的中国特色与经验

中国民生发展 70 年来的巨大成就,充分体现了中国特色社会主义制度和国家治理体系的优越性,也证明了包括教育制度、就业制度、社会保障制度、医疗卫生制度等在内的民生保障制度安排在目标定位、发展方向和主要政策选择上是正确的,其在实践中呈现出来的中国特色与经验可以概括为如下几点。

1. 鲜明的政治底色:中国共产党领导与中国特色社会主义制度是中国民生发展的根本保障

新中国 70 年来各项民生保障制度的形成、变革与发展,均是在中国共产党领导下、坚持走中国特色社会主义道路的结果,它体现的是中国共产党全心全意为人民服务的宗旨和中国特色社会主义制度追求共同富裕的本质要求。在计划体制时代,各种民生保障制度安排均建立在社会主义公有制基础之上,内化于高度集中的计划体制中,包括免费医疗、免费教育、统包统配的城镇就业、追求平等的收入分配制度等均被视为社会主义的应有之义。因此,新中国成立后,不仅工农大众从被剥削、被奴役的地位翻身成了国家的主人,精神面貌焕然一新,而且因各种民生保障制度安排而使生活得到了一定的保障。尽管长期遭遇西方封锁、必须依靠自力更生优先建立自己的工业体系,以及人口剧增、经济发展一度盲目过急求快等原因而导致民生改善不足,但总体上仍是一路向前发展。

改革开放后,中国选择更有效率的社会主义市场经济体制来替代传统的高度集中的计划经济体制,利益主体走向多元化,社会成员在普遍得到生活改善的条件下从共同贫穷走向社会分层,多层次与多样性需求成为事实,民生保障制度安排也与时俱进,所形成的是政府主导、各方参与的责任共担型格局,但因始终处于中国共产党领导下,社会主义国家的国体与政体继续得到维护,公有制仍占居主导地位,追求造福全体人民并不断增进民生福祉的目标并未动摇,政府在

市场经济中亦发挥出了有效的调控作用,国民经济实现了持续高速增长,这为民生发展提供了根本政治保障。例如,社会保障从传统的国家—单位保障制经过全面而深刻的制度变革转向国家—社会保障制,虽然中间经历过波折,但覆盖全民是明确的目标追求,不断扩大的公共投入确保了这一制度体系迅速惠及全民,其中法定保障由政府负责或主导,其他层次的需求则通过社会、市场来满足;劳动就业以充分就业和高质量就业为目标,充分调动私人企业的积极性,激励个人创业带动就业,并助力数字经济背景下的新型就业;教育方面确保普惠全民,并从义务教育普惠向高等教育普惠发展;土地公有制则为农村居民建设住宅和改善居住条件提供了保障,也为避免城镇两极分化创造了条件,等等。

上述事实均体现了民生保障制度作为中国特色社会主义制度的有机构成部分的鲜明政治特色。

2. 统一的国家行动: 全国一盘棋与集中力量办大事是中国民生发展的根本条件

中国幅员辽阔、人口众多,且多民族聚居,地区发展差距历来巨大,没有国家的统一行动,或许部分地区、部分人群的生活也会伴随国家的发展而得到很大改善,但绝不可能让10多亿人口几乎同步解决温饱问题,同步进入全面小康社会,同步迈向美好生活的新时代。中国民生发展的现实证明了中国特色社会主义制度以全国一盘棋和集中力量办大事为重要标志的国家统一行动具有无可比拟的优势。

一方面,中国自古以来就是大一统国家,但自鸦片战争后,中国变成了一盘散沙,100余年积贫积弱,备受列强欺凌,民不聊生成为常态,西藏、四川凉山彝族等地区甚至还停留在奴隶制社会。新中国成立后,在中国共产党的领导下,一盘散沙变成了全国一盘棋,中央政府始终掌控着国家的发展进程,包括教育、就业、社会保障、医疗卫生等在内的各项民生保障政策通常由中央统筹考虑,政令上下贯通。新中国成立初期在极

端困难的条件下,掀起全国性爱国卫生行动、全国性扫盲行动,并迅速取得卓越成就,就是中央政府统一部署、地方各级政府强力执行的成果。改革开放后,虽然采取的是自下而上的渐进策略,通过地方创新制度安排来推进全局发展,但目标设定、政策方向和重大制度安排仍然是中央政府决断并在全国范围内推行。例如,九年义务教育是中央确定、各地普遍实现的目标;就业政策是中央确定、地方普遍执行的依据;养老保险能够迅速实现制度全覆盖并使所有老年人都能够在短期内实现人人享有按月领取养老金的目标,医疗保险能够迅速实现覆盖全民的目标,均是中央确定明确的政策并强力推进的结果;医疗卫生、住房政策等同样是中央政府决策并交地方执行。不仅如此,全国一盘棋还体现在乡村对城市、城市对乡村和发达地区对欠发达地区的对口支援上,这在其他国家几乎是不可能实现的。全国一盘棋的统一行动,避免了民生保障制度在实践中因地方自决而被扭曲,这是在人口众多、地区发展不平衡、多民族结构的发展中国家能够实现全民共享国家发展成果并同步全面小康社会的奥秘所在。

另一方面,中国特色社会主义制度决定了可以集中力量办大事。例如,国家财政虽然分为中央财政与地方多级财政,但中央政府始终掌控着巨大财力,并通过大规模的转移支付实现国家财力在全国范围内的有效配置,这不仅使得国家可以集中力量布局基础设施与公共设施,建设重点项目,而且能够确保落后地区得到相应的财力保障。每当重大自然灾害发生,国家通过集中中央与地方的财力并调动社会各界参与救灾,使灾区民生得到有力保障,灾区恢复重建得到快速推进。2008年汶川大地震发生后,中国仅用三年时间就在灾区重建起一个更加美好家园的奇迹,证明了集中力量办大事的巨大优势。近几年来,国家对深度贫困地区实行脱贫攻坚,使这些地区短期内发生翻天覆地的变化,同样是集中全国力量统一行动的结果。类似的例子还表现在

2009—2012年短短几年内即实现养老保险惠及所有老年人;13亿多人口迅速被基本医疗保险制度覆盖等多项民生保障上。

所有这些,都是中国特色社会主义制度和国家治理体系能够采取国家统一行动的优越性的具体体现。

3. 连贯的发展规划:循序渐进、持之以恒是实现中国民生发展的根本方略

中国民生发展能够在70年间持续取得卓越成就,与连贯接续的发展规划和一代接着一代人、一届接着一届政府的有效执行密切相关。新中国成立后,中国共产党就确立了走社会主义道路、引领全国人民走向共同富裕的国家目标,并对推进社会主义现代化建设作出了相应的部署。特别是进入改革开放时期后,国家进一步明确了社会主义现代化建设“三步走”战略和“两个一百年”目标,并在发展实践中将其具体体现在持续不断的五年发展规划中。1982年12月第五届全国人大第五次会议批准的“六五”计划,是继新中国成立初期制定的“一五”计划后的又一个比较完备的五年发展计划,也是在调整中使国民经济走上稳步发展健康轨道的第一个五年计划。从“六五”计划到“十三五”规划持续近40年,民生发展蕴含在国家发展进程中,经历了从解决温饱问题到实现全面小康再到追求美好生活的过程,教育事业从扫除文盲到普及九年义务教育再到高等教育大众化,劳动就业从救济失业到助力农村剩余劳动力进城务工再到双向选择和追求提高就业质量,社会保障从无到有经过主要覆盖城镇居民后进而发展到今天覆盖全民,医疗卫生从群众性爱国卫生行动到逐渐建立健全的服务保障体系,无一不是一个连续向前的推进过程。

近40年间,中国的民生保障制度安排均实现了深刻的制度变革并顺利转型,同时维护了社会安定,促进了整个经济社会的全面快速发展。中国之所以能够避免出现西方国家类似改革所酿成的社会危机和波及经济政治领域的社会风险,同样是因为在具体行动中采取了循序渐进的

改革策略,每项制度变革几乎都是从局部地区试验开始,再逐步扩大试点,进而在总结经验的基础上形成全国性的改革方案推向全国,这种渐进性的改革策略不仅有效地规避了新旧制度转型中的社会风险,而且使人民的相关权益在同步小康、共同富裕的目标指导下得到了切实维护并不断扩张。在新的历史条件下,党的十九大和十九届四中全会又对从现在起到本世纪中叶全面实现国家现代化作出了非常清晰的战略规划,并将具体落实到未来“十四五”“十五五”等多个五年发展规划中,世界上再也找不到一个国家能够如此长远地围绕着国家富强、民族复兴、人民幸福的宏伟目标而持续不懈努力奋斗的例子。因此,中国民生发展能够取得举世瞩目的卓越成就,是在国家发展目标日益清晰的条件下,通过将战略规划融入中长期发展规划,进而分解到具体行动方案并分步骤推进的策略的结果。

不仅如此,中国的五年规划还通常跨越五年一届的政府任期,这种施政方略确保了国家发展进程不因领导人与政府换届而中断或出现大的波折,可以一届接着一届干。在中国共产党的有力领导下,各级政府及社会各界都表现出了极强的执行力,实现了大政方针的连贯性和经济社会发展及民生保障的持续性,这是一条宝贵的中国经验。<sup>[25]</sup>

4. 传统与现代有机结合:尊重中华传统和广泛汲取现代文明并举是中国民生发展的基本取向

作为五千年从未中断过文明传承的古老大国和快速发展中的现代大国,新中国成立后既面临着积淀深厚的传统难以突破,又难拒全球化背景下现代西方文明的冲击。在70年来的发展实践中,中国既未固守传统又未简单模仿他国,而是在尊重中华传统的同时广泛汲取先进国家的先进经验,走出了一条有中国特色的社会主义道路,建立了中国特色社会主义制度与新型国家治理体系。

在民生领域,相关制度安排就体现了鲜明的传统与现代有机结合的特色。例如,在教育方

面,新中国废除了传统的私塾制,迅速建立了完整的现代学校教育体系并全面惠及城乡居民,让工农大众及其子女能够享受到现代学校教育,但家庭重视教育的传统并未舍弃,正是政府重视发展教育和家庭重视教育投入并重,才迅速成就了中国教育的大发展,并使全民教育素质持续大幅度提升。在社会保障方面,建立了完整的现代社会保障体系,但家庭保障等传统仍然得到维护,绝大多数城乡居民在享受各种法定社会保障权益的同时,亦享受着传统的家庭温暖,家庭事实上还在为中国人民提供富有弹性且无可替代的情感与服务保障。在医疗卫生方面,国家实行的是预防优先、中西医并举的方针,并蕴含在相应的医疗卫生与医疗保障制度中。在就业方面,虽然已经普遍采取市场就业取向,但农村承包责任制的确立与延续使富有传统色彩的小农经济能够持续发展,个体灵活就业规模庞大。

正是对传统的尊重,使中国的民生保障具有了坚强的韧性,而广泛汲取现代文明并建立起各种现代化的民生保障制度,又使民生发展具有了可靠的制度保障,这种有机结合经过70年来的实践检验,表明其是符合中国国情的、合理的民生保障制度取向。

5. 充分调动人民群众的积极性: 中国人民的勤劳奋斗与奉献精神是中国民生发展的根本动力

人民追求美好生活,是国家发展的根本动力。在人口众多、发展落后的历史条件下,没有广大人民群众积极参与,既不可能改变国家的面貌,也不可能实现民生发展的目标。因此,新中国成立后,党和政府高度重视调动人民群众通过自身努力改变命运的积极性,并通过相关制度安排来加以激励。

从新中国成立后实行土地改革和鼓励自力更生、艰苦奋斗,到改革开放后实行农村承包责任制,促进农村剩余劳动力大规模进城务工以及鼓励部分人先富起来的政策取向,再到按生产要素分配社会财富并通过税制改革与全面推进社会保障等措施加以调节,均极大地激发了人民群

众为改善自身生存境遇而努力奋斗的内生动力。计划经济时期树立的农业学大寨、工业学大庆以及红旗渠等典型无一不是中国人民自力更生、艰苦奋斗的榜样。改革开放以来,从全国各地“白+黑”“五+二”的工作方式到亿万劳动者为改善自己生存境遇而付出辛劳代价,从自下而上的各种探索到大众创业万众创新所涌现出来的中国智慧,均表明中国的发展成就绝不是机缘凑巧,而是亿万人民勤劳奋斗的结果。

与此同时,人民群众在新中国70年进程中所表现出来的大局观、全局观及奉献精神亦为世所罕见。例如,计划经济时期亿万农民以义务工的方式建设了数以万计的水利设施、基础设施与公共设施,不仅极大地改变了中国农村历史上主要“靠天吃饭”的格局,而且为改革开放后推行农村承包责任制并迅速取得成效奠定了宝贵的基础。这一时期掀起的大规模知识青年上山下乡运动则为十分落后的乡村送去了数以百万计的教师与医生,它确实使一些城镇知识青年的利益受损,但换来了农村居民文化教育素质与健康素质的快速提升,进而又为近40年来的快速发展提供了巨大且具有较高素质的人力资源支撑。改革开放后,亿万家庭为执行计划生育政策舍弃了多子多福的传统,生育率的迅速下降构成了国家快速发展与民生快速改善的重要条件;而数以千万计的国有企业职工失业、下岗,则构成了国有企业改革与发展的重要条件,等等。所有这些,都体现了中国人民的国家意识与奉献精神。

因此,中国的发展成就是亿万人民勤劳与奉献换来的,民生水平的持续快速提升是与亿万人民努力奋斗密不可分的。“如果没有人民的勤劳、智慧与付出,今日之成就不可能如此辉煌。因此,中国人民的付出值得世界尊敬。”<sup>[26]</sup>

#### 四、走向未来: 让民生保障制度在不断完善中走向成熟

##### (一) 民生保障面临的问题与挑战

党的十九大报告明确指出,中国进入了中国

特色社会主义新时代,社会主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”<sup>[27]</sup>。以“美好生活需要”取代以往历次党代会上的“物质文化需要”,标志着一个以满足有限、低端民生需要为主要任务的时代的终结和一个以满足全面、高端民生需要为主要任务的新时代的开始,是从民生视角反映国家发展根本使命与目的的升华,其给中国未来发展带来的将是全局性、深刻性的影响,这是对时代变迁的深刻把握,更是对人民向往美好生活的回应。党的十九届四中全会通过的《决定》将“坚持和完善统筹城乡的民生保障制度,满足人民日益增长的美好生活需要”<sup>[28]</sup>作为坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要目标任务,进一步为中国民生保障制度的未来发展指明了方向。新时代两个异常重要的政治文件揭示了民生保障制度在既往的发展实践中虽然取得了巨大成功,但并不意味着可以僵化不变,而是需要直面不足与挑战,与时俱进地在不断完善中走向成熟。

### 1. 现行民生保障制度存在的问题

从现实出发,中国民生领域仍然存在着发展不平衡不充分的现象,这与现行民生保障制度尚未最终成熟密切相关。

一方面,民生保障制度缺乏统筹规划,形成了政策分割与资源配置失衡的现实格局,导致了城乡之间、地区之间、不同群体之间的发展差距仍然较大,养老、育幼、医疗等方面还存在着不少短板。例如,户籍制度造成的城乡二元分割格局痕迹犹在,就业、社会保障及基本公共服务政策在城乡居民间亦存在着差异性;即使在相关制度或政策中消除了城乡户籍身份标识,具体实践中却并未真正全面落实平等的就业权、社会保障权与基本公共服务,农村居民不能报考公务员,不能在城镇享受同等的基本公共服务、养老保险与医疗保险,以及社会救助待遇普遍低于城镇居民即是城乡分割的政策设计的直接结果,这种不平等导致了收入不平等与机会不平等,进而造成居

民生活质量的不平等。类似的现象在地区之间、不同群体之间同样存在。再如,养老保险与养老服务构成了老年保障的两大支柱性制度安排,但因缺乏有效统筹,养老金制度已经实现全覆盖,而养老服务却不能满足老年人的现实需要,绝大多数失能老人与空巢、高龄老人只能依靠家庭成员照顾或者忍受生活质量下降的现实。类似的短板还表现在公益性幼儿园、健康与医疗服务供给不足等方面,实质上仍然是相关民生保障制度统筹规划不足与政策分割造成资源配置失衡的结果。

另一方面,各项民生保障制度几乎均存在着不足与缺陷,离真正成熟还有不小的距离。例如,教育制度的公平性不足,城镇学区房价格偏高即是制度安排有待完善的具体反映;就业制度对平等就业的关注不足,以致各种就业歧视现象不乏罕见;社会保障制度互助共济、共建共享的原则尚未得到充分体现,其中,法定养老保险制度还停留在地区分割统筹的格局,医疗保险中引入个人账户是重大的制度性缺陷,社会救助制度缺乏激励劳动改善生活的功能,失业保险与工伤保险制度均缺乏预防、赋能的功能,救灾仍是政府包办格局,市场主体与社会力量发挥作用明显不足,医疗保险与医疗卫生服务、医药供应之间仍然缺乏有效协同,等等。这些不足与缺陷的存在,直接影响了民生保障制度的实践效果,不解决好这些问题,便不可能促使相关制度真正走向成熟。

可见,中国民生保障制度深化改革的任务还相当繁重。

### 2. 民生保障制度面临的新挑战

时代在发展变化,新的挑战也在不断出现,民生保障制度需要与时俱进地不断发展。具体而言,新时代民生保障制度面临的挑战至少包括:

第一,人口结构的深刻变化带来了全面而深刻的挑战。一方面,人口老龄化的加速发展与生育率持续下降带来了人口年龄结构、家庭结构的

深刻变化,需要民生保障制度综合应对,包括就业政策、养老保险政策、医疗保险政策以及养老服务、托幼事业、健康服务等均需要作出相应的调整。另一方面,人口的高流动性与城市化进程的加快,与民生相关的各种制度安排与基本公共服务亦须适应人口流动变化规律,并应当重新调配资源与设施布局。

第二,科技进步特别是以互联网为代表的数字化、网络化、智能化带来的生产方式、就业方式与生活方式的深刻变化,<sup>(29)</sup>迫切需要创新民生保障制度才能全面应对。例如,如何将依托互联网平台的电商经营者、滴滴司机等新业态从业人员纳入社会保障体系构成了对社保经办机制的挑战,数字经济所蕴含的巨大商机必然对原有社会财富分配方式及其公平性产生新的挑战,而互联网在教育、医疗、养老等民生领域的日益广泛应用同样需要调适相应的民生保障制度安排才能有效应对。

第三,民生保障诉求伴随国家发展进步而全面升级,需要民生保障制度不断完善、不断发展才能应对。计划经济时期的民生发展目标是解决温饱问题,改革开放后的民生发展目标是同步全面小康社会,而新时代的民生发展目标是在全面小康社会的基础上满足人民对更加美好生活的需要,这些需要不仅包括了以往追求的物质生活的升级,而且必然包含精神文化、公平正义、民主法治等内涵,这是中国民生发展的新的升华,也是党和政府需要妥善应对的挑战。

上述挑战是当今世界面临的共同挑战,但在中国表现得更加突出,因为中国的老龄化规模大、速度快,人口流动性高,数字经济的高速增长又使各种新业态空前发展,人民对更高生活质量与生活品质的追求空前高涨。所有这些,均要求不断完善与发展民生保障制度才能更好地适应时代要求。

## (二) 民生保障制度的发展取向

基于前述分析,可以发现,在坚持和巩固民生保障制度的共富目标与大政方针的条件下,如

何进一步优化民生保障制度的结构与路径事实上已经成为新时代的重要目标任务,其意义不仅在于促使人民生活质量与生活品味持续不断地得到提升,而且构成了促使中国特色社会主义制度和国家治理体系更加成熟的重要内容。按照党的十九届四中全会的要求,中国特色的民生保障制度必须坚持以人民为中心的发展思想,通过全面深化改革来不断提升其科学性、公平性与执行力,最终为全体人民走向共同富裕并实现自由而全面的发展提供强有力的制度保障。

从完善与发展的角度出发,中国特色民生保障制度宜采取如下取向:

第一,增强民生保障制度的统筹性与系统性,在各项制度有机联动的条件下实现优良的综合效应。党的十九届四中全会通过的《决定》首次提出民生保障制度的概念,实质上是将所有与民生相关的制度安排归为一体,所揭示的是各项民生保障制度存在着内在关联性,这为打破现有的政策分割局面、增强民生保障制度的统筹安排与系统性指明了方向。这方面需要推进的工作主要包括:一是需要统筹规划整个民生保障制度体系,如教育与就业、就业与社会保障、医疗保障与医疗卫生服务之间均需要统筹考虑并在发展实践中协同推进。二是真正打破城乡分割格局,破除户籍壁垒与政策樊篱,切实推进各项民生保障制度城乡一体化,特别是全面落实城乡义务教育一体化、城乡劳动就业服务一体化、城乡社会保障体系一体化、城乡医疗卫生服务一体化。三是加快补齐民生保障的短板,包括巩固扩大深度贫困地区的脱贫攻坚成果、全面建立解决相对贫困问题的长效机制、加快发展适合国情的居家养老服务与托幼事业等。四是积极推进民生保障制度与其他制度实现良性互动,如支持民营经济发展以促进就业,发挥互联网优势以助力终身学习与教育,深化医改以健全完善健康保障制度安排,完善收入分配制度以促使国家发展成果更多更公平地惠及民生。

第二,强化民生保障制度促公平的主基调,

缩小城乡之间、地区之间、不同群体之间的差距,解决好不同制度安排之间的失衡问题。在中国特色社会主义制度下,民生保障制度必然要以促进社会公平、普惠全体人民、实现共同富裕为追求目标,针对现实中民生保障制度公平性不足的问题,必须强化其促公平的主基调。为此,需要在如下方面作出努力:一是以公平性作为考量各项民生保障制度的标尺,检验其是否走向公平、缩小了不公平。二是加大民生保障的转移支付力度,促使公共资源在城乡之间、地区之间、不同群体之间得到公正配置,并为各项民生保障制度安排的均衡发展提供足够的财力支撑。三是着力推进基本公共服务均等化,确保其能够适应人口流动变化规律并普惠常住人口。四是营造公平就业的制度环境,坚决防止和纠正就业歧视,在积极推进平等就业的同时提高就业质量。五是加快改变民生保障制度地区分割、群体分割的状态,切实推进制度统一,用统一的制度造就公平。六是切实维护和保障好弱势群体的利益,这是维护与促进公平的关键,包括全面完善弱有所扶的制度体系,完善重点群体与就业困难人员的就业支持体系,构建面向老年人、妇女、儿童与残疾人的完整的关爱服务体系等。

第三,加快优化现行各项民生保障制度安排,促使各项制度走向成熟、定型。在教育领域,需要加快优化教育结构和资源配置,不断增进国民的教育福利;在就业领域,需要将健全劳动关系协调机制、提高就业质量与反就业歧视等纳入劳动就业制度之中,以确保劳动者实现体面劳动、全面发展;在社会保障领域,需要尽快纠正偏离制度客观规律的缺陷(如职工医保中的个人账户)和筹资责任失衡的格局,加快同类制度整合的步伐,同时提高统筹层次;在医疗卫生领域,需要强化公共卫生制度安排,健全重大疾病的制度保障,等等。与此同时,各项民生保障还需要创新运行机制,包括充分利用现代信息技术、大数据、互联网等更便捷地提供服务,同时满足城乡居民的多样性服务需要。

— 24 —

第四,充分调动市场主体与社会力量的积极性,不断壮大民生保障制度的物质基础,满足人民群众多层次多样性需求。新中国70年来的民生发展实践证明,民生发展无止境,保障与改善民生也没有终点,只有连续不断的新起点,每个新的起点都意味着民生诉求的升华,同时也意味着需要更加雄厚的物质基础与服务支撑,而国家的财力总是有限的,政府亦不可能包办一切民生事务,这决定了新时代的民生保障制度必须借鉴发达国家的经验,充分调动市场主体与社会力量的积极性,确保民生保障制度的物质基础与服务供给不断壮大。在这方面,值得努力的方向包括:一是通过健全财政、税收、金融及公共政策体系,积极引导市场主体参与民生建设,鼓励支持社会力量举办各种公益事业,以更好地满足人民群众多层次多样性需求;二是加强支持和规范民办教育与合作办学的发展,充分利用互联网和人工智能的优势,加快构建服务全民终身学习的教育体系;三是着力推进多层次社会保障体系建设,特别是着力促进商业保险与慈善事业大发展,这将是实现社会保障体系可持续发展并不断增进人民福祉的必由之路;<sup>(30)</sup>四是进一步降低民间资本进入养老、育幼、助残与健康服务、就业服务等领域的门槛,在不断满足人民群众多层次多样性需求的同时促使民生经济同步增长。

第五,调整、完善相关制度安排,不断激励人民群众通过努力奋斗成就幸福生活。在这方面,收入分配制度对保障民生至关重要,它同时也是激励人民群众努力奋斗最有效的机制。基于收入差距偏大的现实,有必要进一步调整、完善现行收入分配制度及相关制度安排:一是维护初次分配的正义,包括继续提高劳动报酬占比,特别是要提高一线劳动者的薪酬水平,同时着力增加居民的经营性收入与财产性收入,不断优化个人所得税制,让勤劳守法者致富,让投机违法者受损。二是加大再分配的调节力度,主要是进一步健全社会保障体系,全面落实应保尽保,同时建立保障水平或待遇正常增长机制,通过社会保障

制度的有效调节确保基尼系数最终能够降低到 0.3 以内(目前处在 0.4 以上的高位上),这是走向共同富裕的必由之路。三是增强民生保障制度的激励功能,如脱贫攻坚能够扶持并引领贫困户劳动脱贫,养老保险能够激励参保长缴多得,失业保险能够助力劳动者提升技能等。四是完善精神褒奖制度,让努力奋斗者享有较高的声誉和社会地位等。

### 注释:

- (1)《毛泽东选集》(第 4 卷),北京:人民出版社,1991 年,第 1428 页。
- (2)马齐彬、陈文斌等主编《中国共产党执政四十年》(1949—1989),北京:中共党史资料出版社,1989 年,第 9 页。
- (3)多吉才让《中国最低生活保障制度研究与实践》,北京:人民出版社,2001 年,第 54 页。
- (4)李太平主编《普及与提高——中国初等教育 60 年》,杭州:浙江大学出版社,2009 年,第 5 页。
- (5)《中国教育年鉴》编辑部编《中国教育年鉴(1949—1981)》,北京:中国大百科全书出版社,1984 年,第 82 页。
- (6)〔20〕仇雨临《中国医疗保障 70 年:回顾与解析》,《社会保障评论》2019 年第 1 期。
- (7)郑功成《中国社会保障 70 年发展(1949—2019):回顾与展望》,《中国人民大学学报》2019 年第 5 期。
- (8)参见《中国教育年鉴》编辑部编《中国教育年鉴(1949—1981)》,北京:中国大百科全书出版社,1984 年。
- (9)袁伦渠主编《新中国劳动经济史》,北京:劳动人事出版社,1987 年,第 22—24 页。
- (10)郑功成《中国社会保障 30 年》,北京:人民出版社,2008 年,第 220 页。
- (11)《70 年,财产性收入在中国人“钱袋子”中越占越多》,《新华社每日电讯》2019 年 9 月 21 日。
- (12)《我国农村贫困发生率降至 1.7%》,《人民日报》2019 年 2 月 21 日。
- (13)教育部发展规划司《数说 70 年教育事业发展成就(1949—2019)》,中国教育在线,中国教育网,[http://chuzhong.eol.cn/news/201909/t20190930\\_1685431.shtml](http://chuzhong.eol.cn/news/201909/t20190930_1685431.shtml)。
- (14)〔16〕国家统计局人口统计司《人口总量平稳增长 人

口素质显著提升——新中国成立 70 周年经济社会发展成就系列报告之二十》,中央人民政府网站,[http://www.gov.cn/xinwen/2019-08/22/content\\_5423308.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-08/22/content_5423308.htm)。

(15)《我国新增劳动力平均受教育年限超过 13.3 年》,新华网,[http://www.xinhuanet.com/2017-09/28/c\\_1121741721.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-09/28/c_1121741721.htm)。

(17)《70 年来中国就业总量扩大 3.3 倍》,光明网,[http://politics.gmw.cn/2019-08/21/content\\_33096061.htm](http://politics.gmw.cn/2019-08/21/content_33096061.htm)。

(18)张浩淼《中国社会救助 70 年(1949—2019):政策范式变迁与新趋势》,《社会保障评论》2019 年第 3 期。

(19)鲁全《改革开放以来的中国养老金制度:演变逻辑与理论思考》,《社会保障评论》2018 年第 4 期。

(21)郭林《中国养老服务 70 年(1949—2019):演变脉络、政策评估、未来思路》,《社会保障评论》2019 年第 3 期。

(22)陈斌《改革开放以来慈善事业的发展与转型研究》,《社会保障评论》2018 年第 3 期。

(23)参见臧美华《新中国城市住房发展历程(1949—2016)》,北京:北京人民出版社,2017 年。

(24)国家统计局《改革开放 40 年农村居民人均住房面积增加 38.6 平方米》,中国经济网,<https://house.focus.cn/zixun/9610aa8dec34116b.html>

(25)〔26〕郑功成《中国改革开放 40 年的基本经验》,《人民论坛》2018 年第 36 期。

(27)董星《社会主要矛盾转化与民生建设发展》,《社会保障评论》2018 年第 1 期。

(28)《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定(2019 年 10 月 31 日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过)》,《人民日报》2019 年 11 月 6 日。

(29)〔德〕丹尼尔·布尔著、陈斌译《数字化时代的德国福利国家:主要挑战与发展之道》,《社会保障评论》2019 年第 2 期。参见〔丹〕克劳斯·彼得森、杰尼克·休乌著、高静华译:《数字化时代的丹麦福利国家:政策变革与战略困境》,《社会保障评论》2019 年第 2 期。

(30)郑功成《多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路》,《社会保障评论》2019 年第 1 期。参见国际劳工组织著、华颖译《全球社会保障的最新动态与未来展望》,《社会保障评论》2018 年第 2 期。

(责任编辑:刘妹媛)