

党的十八大以来民生保障事业发展的 成就、经验与理论创新

鲁 全^{*}

【摘 要】党的十八大以来，我国民生保障事业的快速发展是“以人民为中心”之新发展思想的最直接体现。教育、就业、社会保障以及卫生健康等民生保障主要领域都取得了突破性的进展和历史性的成就，形成了“坚持中国共产党的领导”“坚持以人民为中心”“在发展中保障和改善民生”等六点基本经验，在民生保障的本质属性、体系内容、发展规律、改革方略、主体责任以及评价体系六个方面实现了理论创新。在迈向第二个百年奋斗目标的新征程上，要按照扎实推进共同富裕的要求，建设和完善更加公平和高质量的多层次民生保障制度体系。

【关键词】民生保障；成就；经验；理论创新

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.09.004

民生，顾名思义就是人民群众的生计与生活，是人民群众对美好生活向往的具体体现，涉及百姓生活的方方面面。党的十八大以来，在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，中国共产党人坚持在发展中保障和改善民生，持续出台民生保障政策，深化民生保障体制改革，提出了一系列新判断和新思路，不仅在民生各领域都取得了突破性进展、历史性成就，形成了重要的经验，而且创新性地提出了“民生保障体系”这一极具中国本土特点的理论范畴。民生保障制度已经成为中国特色社会主义制度体系的重要组成部分，也成为体现中国治理体系与治理能力优势的重要方面。本文将在系统回顾党的十八大以来我国民生保障体系进展与成就的基础上，总结基本经验与理论创新，并按照共同富裕的战略目标，对民生保障事业的未来发展进行展望。

^{*} 鲁全，西藏大学经济管理学院副院长（援藏），中国人民大学教授，中国社会保障学会秘书长。西藏大学经济管理学院副院长（援藏挂职）。本文系国家社会科学基金项目“全面建成小康社会与民生保障制度体系建设研究”（20STA051）阶段性成果。

一、民生保障体系主要领域的突破性进展

中国共产党历来高度重视以提升人民福祉为目标的民生保障制度建设，在新中国成立后，就建立了包括国民教育、就业支持、收入分配、社会保障以及医疗卫生等在内的一整套制度体系，对保障人民生计、改善人民生活发挥了重要的作用。^①

党的十八大以来，习近平总书记对民生保障的各主要领域都做出了新的形势判断、战略规划与理论指引，形成了对民生问题的系列重要论述，^②中国共产党对民生保障事业的理论认知不断深化，政策体系不断完善，人民群众的民生满意度总体不断提高。^③2013年，党的十八届二中全会公报明确提出，“要进一步做好保障和改善民生工作，……不断在实现全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居目标上取得实实在在的进展。”2019年，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》首次提出民生保障制度概念，主要包括国民教育、就业、社会保障、医疗健康四个领域，本文重点从这四个领域对党的十八大以来民生保障事业的进展和成就进行分析。

（一）以教育公平引领教育改革发展

教育是民生之基，是人们提高知识水平、劳动技能与文化素养，从而实现自由与全面发展的基础，也是决定一国国民素质的重要制度安排。改革开放以来，虽然我国的国民教育水平得到了很大的提高，但是教育资源分配不均的问题仍然普遍存在，学前教育、职业教育发展明显滞后，高等教育人才培养与社会需求脱节等问题比较突出。2012年，党的十八大明确要“努力办好人民满意的教育”。

为实现教育发展的目标，在领导体制上，2018年党和国家机构改革方案决定组建中央教育工作领导小组，加强党对教育工作的集中统一领导；在顶层设计上，以规划引领发展，于2019年2月发布《中国教育现代化2035》，确立了2035年教育现代化的总目标；在财力保障上，制定了财政性教育经费支出占比不低于GDP的4%的约束性指标；在教育体系建设上，一方面统筹推进高校“双一流”工程，建设具有中国特色的世界一流大学，另一方面补齐职业教育等领域的短板，构建全民终身学习的现代教育体系。为提高教育公平性，国家大力实施教育扶贫工

① 郑功成：《中国共产党百年历程与中国民生发展的不断飞跃》，《人民论坛·学术前沿》2021年第20期。

② 郑功成：《习近平关于民生系列重要论述的思想内涵与外延》，《国家行政学院学报》2018年第5期。

③ 国务院发展研究中心“中国民生调查”课题组：《中国民生调查2018综合研究报告——新时代的民生保障》，《管理世界》2018年第11期。

程,关注困难群体家庭的子女教育、加快民族地区教育发展,阻断贫困代际传递;推进城乡基本教育公共服务一体化,在学校建设标准、教师编制、生均经费以及基本装备设置等方面实现城乡统一。

(二)以积极就业政策落实就业优先战略

就业是民生之本,是老百姓获得收入、参与社会、实现个人价值的最主要方式。2019年的《政府工作报告》首次把就业优先政策与财政政策、货币政策并列为三大宏观政策。过去十年,在就业方面的具体政策包括:在经济发展模式转变和产业结构调整中,贯彻落实就业优先战略,重点支持吸纳就业能力强的产业和就业规模大的中小企业,第三产业成为就业增长的主要领域;积极推进创业带动就业,培育创新创业的服务平台和孵化机制,发挥创业对就业的倍数效应;加强公共就业服务与职业培训,不断提高培训的精准性和有效性;重点做好高校毕业生、农村转移劳动力、退役军人以及其他就业困难群体的就业支持工作。

新冠肺炎疫情发生以来,就业形势面临严峻挑战,在中央提出的“六稳”和“六保”方针中,就业均排在首位。2022年,相关部门先后开展了企业稳岗扩岗专项支持和失业保险稳岗位提技能防失业等工作,通过加大稳岗返还力度、拓宽以工代训范围,对参保失业人员发放技能补贴和职业培训补贴等措施,稳住了就业的基本盘。

(三)以公平可持续深化社会保障体制改革

社会保障是民生之安全网,它不仅可以有效抵御未来的不确定性风险,也可以增强社会联结与国家认同,助力经济增长方式转型,是现代国家治理体系中的重要组成部分。广义的社会保障包括社会救助、社会保险和社会福利等内容,是民生保障体系中内容最为丰富的部分。

党的十八大以来,尤其是十八届三中全会提出建立公平可持续的社会保障体系目标后,改革进入到了快车道。首先,重构了社会保障行政管理体制。2018年国家机构改革,新成立的应急管理部、退役军人事务部以及国家医疗保障局均承担有关专门社会保障项目的管理工作,将社会保险费征收划归税务部门,结束近20年的“双征收主体”体制。其次,在社会保障各主要领域推进重大改革,包括颁布实施《社会救助暂行办法》,构建起了“8+1”的社会救助体系,部分地区实现了城乡低保标准统一;以结构化改革的方式推进机关事业单位养老保险改革,破除人民群众长期诟病的“养老金双轨制”;实现城乡居民基本养老保险制度整合,职工基本养老保险实现全国统筹;医疗保障实现了统一集中管理,基本医疗保险个人账户的制度顽疾得以逐步化解;将养老服务的重点从机构转变为社区居家,社会福利从补缺型逐步走向适度普惠型;《慈善法》颁布实施,慈善事业走上了法制化的轨道等。最后,为协调疫情防控和经济发展做出了积极贡献。一方面,社会救助、失业保险以及慈善组织提供的社会服务为疫情中保基本民生

发挥了重要作用；另一方面，一系列社会保险费“减免缓还”政策切实降低了疫情期间的企业负担，充分发挥了社会保障逆经济周期调节的作用。

（四）以人民健康为目标的健康中国建设

健康是人类生存与发展的必要条件，也是人类追求高质量生活的重要内容。2016年，《“健康中国2030”规划纲要》发布；2017年，“健康中国”战略正式写入十九大报告；2018年，国家机构改革方案决定，成立国家卫生与健康委员会，实现了对卫生健康工作的统一集中管理；2019年，发布《健康中国行动（2019—2030年）》，描绘了健康中国建设的工作重点、行动方案与实施路径。

党的十八大以来，卫生健康工作的最大特点是用全周期性和积极性的健康理念替代阶段性和被动性的疾病治疗理念，将健康融入全方位的政策体系中，以全体国民为对象，用全周期的新视角推进健康中国建设。在宏观层面，《“健康中国2030”规划纲要》从普及健康生活、优化健康服务、完善健康保障、建设健康环境和发展健康产业等角度做了全面谋划；在中观层面，以三医联动为原则，在持续深化医疗卫生服务体制改革，不断健全全民医疗保障体系，强力推进药品流通体制改革的同时，以信息化和标准化为手段，在确保医疗服务质量的前提下，坚决推进药品、耗材的集中招标采购，极大地降低了人民群众的疾病医疗负担。在微观层面，无论国民的年龄、户籍、性别以及疾病类型，都纳入健康服务体系中，尤其是在新冠疫情防控工作中，动态清零的总方针充分体现了人民至上、生命至上的基本原则。

二、民生保障事业发展取得的历史性成就

（一）教育资源更加公平普惠，教育质量逐步提升^①

教育资源的惠及面更广，国民的受教育权利得到了更加充分的保护和实现。根据教育部数据，全国学前三年毛入园率由2011年的62.3%提高到2021年的88.1%，小学净入学率从99.85%提高到99.9%以上，初中阶段毛入学率始终保持在100%；2021年全国高中阶段毛入学率为91.4%，高等教育毛入学率为57.8%，高等教育进入普及化阶段。

教育资源配置更加公平。2021年全国普惠性幼儿园在园幼儿占比达到87.8%，比2016年增长20.5个百分点；全国新增的幼儿园，80%左右集中在中西部，60%左右分布在农村。义务教育阶段生均公用经费标准实现了东中西部的完全统一。2021年义务教育阶段进城务工人员随迁子

^① 数据来源：教育部“教育这十年”系列发布会，http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2022n/，访问日期：2022年10月1日。

女在公办学校就读和享受政府购买民办学校服务的占比达到90.9%。

教育服务的质量更高。在学校硬件方面,2012—2021年,全国义务教育学校生均教学及辅助用房面积从3.7平方米增至5平方米,生均教学仪器设备值从727元增至2285元。在教师能力方面,十年来,义务教育专任教师中,本科以上学历教师占比由47.6%提高至77.7%;高中阶段生师比由2012年15.47:1优化到2021年的12.84:1,专任教师硕士及以上学历占比由5%提高到12.4%。

(二) 就业规模持续扩大, 就业质量稳步提高

党的十八大以来,我国实现了就业人员总量的平稳增长,新增就业人数持续保持高位。2012—2015年,年均新增就业1200万人以上,2016—2020年,年均新增就业1300万人以上,登记失业率稳定在4%左右。城镇就业人员占比从2012年的48.3%提高到2021年的62.7%,第三产业从业人员占比从36.1%提高到48%,各类人力资源服务机构的数量从2012年的2.8万家增加到2021年底的5.91万家,年均均为8000万人次劳动者、5000万户次用人单位提供招聘服务。^①各类职业培训次数从2012年的2049万人次增长到2021年的3218万人次,其中培训农民工从883万人次提高到1174万人次。2021年,为了支持市场主体稳就业岗位,中央实施减负稳岗扩就业政策,调整优化稳岗返还、就业补贴等政策,全年支出就业补助资金近1000亿元;向407万户企业发放失业保险稳岗返还231亿元,惠及职工9234万人。^②

伴随就业规模的持续扩大,就业质量也在稳步提高。在工资收入方面,2012年全国城镇非私营单位就业人员和私营单位就业人员年平均工资分别为46769元和28752元,2021年分别提高到106837元和62884元,涨幅达到128.4%和118.7%;^③各省最低工资的最小值从2012年的830元提高到2021年的1550元。在劳动强度方面,2021年,全国企业就业人员周平均工作时间为47.8小时,劳动者全年法定休息日达到120天。^④在劳动保护方面,各项社会保险制度的覆盖面不断扩大,面向新就业形态劳动者的社保制度也在积极探索中。

(三) 社会保障覆盖面拓宽, 待遇水平显著增长

我国已经建成了全世界覆盖人口最多的社会保障安全网。一方面,社会保险制度参保人数稳步增加,2012年以来,我国基本养老保险参保人数从7.88亿人增加到10.3亿人,医疗保险参保人数从2012年的13.4亿增长到2021年的13.6亿,^⑤失业保险参保人数从1.52亿人增加到2.3

① 中共人力资源和社会保障部党组:《坚持就业优先 推动实现更加充分更高质量就业》,《求是》2022年第12期。

② 《就业成为改善民生压舱石》,《经济日报》,2022年5月4日,第5版。

③ 数据来源:相应年份的中国统计年鉴。

④ 《就业成为改善民生压舱石》,《经济日报》,2022年5月4日,第5版。

⑤ 注:2012年的数据为参加城镇基本医疗保险人数与新型农村合作医疗人数的总和,存在重复参保问题;2021年的数据则为参加各项基本医疗保险的总人数。

亿人,工伤保险参保人数从1.9亿人增加到2.8亿人。^①另一方面,社会服务的受益人群越来越多。2012年底,全国共有社会服务机构136.7万个,床位449.3万张,每千人口平均拥有社会服务机构床位3.3张;2021年底上述三个数据分别为238万个,842.8万张和6张,社会服务供给能力显著增强。不同类型老年人护理补贴从无到有,2021年底已经有3994.7万老年人享受各种类型的养老补贴。在基层,社区服务机构的覆盖率从2012年的29.5%猛增到2021年底农村地区79.5%、城镇地区达到100%。以提供社会服务为主要职能的民办非企业单位也从2012年22.5万个增加到2021年的52.2万个。^②

在覆盖面拓宽的同时,社会保障待遇也伴随经济发展而水涨船高。企业退休人员月人均养老金从1686元增长到2987元,城乡居民月人均养老金从82元增长到179元,月平均失业保险金由707元提高到1585元,月平均工伤保险伤残津贴由1864元提高到约4000元。^③在社会救助方面,党的十八大以来,各级财政累计支出基本生活救助资金超过2万亿元,保障标准逐年提高,城市和农村低保平均标准分别增长了1倍和2倍。^④除此之外,先后6次降低社保费率,5项社会保险总费率从41%降到33.95%,有力支持了实体经济和民营企业发展。2020年启动实施力度空前的“减免缓降返补”政策,三项社会保险为企业减负1.54万亿元,占整个减税降费的2/3,失业保险稳岗返还1042亿元。^⑤

(四) 健康服务体系逐步完善,国民健康素质不断增强^⑥

健康服务资源逐步下沉,基层服务能力不断提高。截至2021年底,全国建有各类基层医疗卫生机构近98万个,卫生人员超过440万人,实现街道、社区和乡镇、村屯全覆盖,基层机构开展的项目从10类扩展至12类。第六次卫生服务统计调查显示,90%的家庭15分钟内能够到达最近的医疗点。在基层卫生人员中,执业医师和助理执业医师数量从2012年的100.9万人增加到161.5万人,乡镇卫生院和社区卫生中心执业医师中大学以上学历的占比分别从2012年的10%和33%提高到2021年的32%和59%。2012—2021年基层医疗机构门诊的服务量从41.1亿人次增加到42.5亿人次。

居民医疗费用负担进一步减轻。国家通过组织药品和耗材的集中采购,降低虚高药价,已开展的7批集采中选药品平均降价超过了50%,两批耗材集采平均降价超过80%,累计节约费用

① 数据来源:相应年份的人力资源和社会保障统计公报。

② 数据来源:相应年份的民政事业发展统计公报。

③ 中共人力资源和社会保障部党组:《进一步织密社会保障安全网》,《求是》2022年第8期。

④ 中共民政部党组:《加快推进社会救助事业高质量发展》,《求是》2022年第8期。

⑤ 张纪南:《开启社会保障事业高质量发展新征程》,《求是》2021年第12期。

⑥ 数据来源:国家卫生健康委员会有关党的十八大以来卫生健康工作系列新闻发布会的内容:<http://www.nhc.gov.cn/zhuz/zbwqhg/wqhg.shtml>,访问日期:2022年10月3日。

约3000亿元。推动DRG和DIP试点城市全部进入实际付费阶段，建立医疗服务价格动态调整机制。上述措施从供给端有效控制了医疗费用的不合理增长。相应地，基本医疗保障制度的整合提高了需求方的支付能力和谈判能力，居民个人卫生支出占比由2012年的34.34%下降到2021年的27.7%。

国民健康素质得到显著提升。健康教育从青少年抓起，到2021年底，全国基础教育阶段学校体育健康课程教师达到了77万人，义务教育阶段学校体育运动场馆面积达标学校的比例达到93.2%，体育器械配备达标学校的比例达到96.8%。人均预期寿命从2012年的74.4岁提高到2021年的78.2岁，孕产妇死亡率下降到16.1/10万，比2011年下降了38%；婴儿死亡率下降到5.0‰，比2011年下降58%；5岁以下儿童死亡率下降至7.1‰，比2011年下降54%，妇幼健康核心指标均已降至历史最低水平，位于全球中高收入国家的前列，被世界卫生组织评定为“全球十个妇幼健康高绩效国家之一”。

三、民生保障事业发展的宝贵经验

（一）毫不动摇地坚持中国共产党的领导

坚持中国共产党对民生事业发展的全面领导是由中国共产党的根本宗旨、政治属性和历史责任，以及民生保障事业的特征共同决定的。一方面，为人民谋幸福、为民族谋复兴是中国共产党的根本宗旨与初心使命，人民性是中国共产党的基本政治属性，它决定了中国共产党必然也必须关注民生、改善民生，因为民生连着民心，民心凝聚民力。贯彻落实“以人民为中心”的新发展思想，最直接的方式就是要充分了解和满足老百姓的民生诉求。与西方资本主义政党将福利政策作为其合法性的工具不同，改善民生与中国共产党的内在属性具有价值一致性。民生福祉水平的高低是一国治理体系与治理能力优势最显著和最具有说服力的衡量标准，更加完善的民生保障制度和更高质量的民生水平是中国共产党领导地位最有力的支持。

民生保障事业的特征要求必须坚持中国共产党的领导。民生保障事业的内容多、范围广，涉及每一个家庭和个体，需求既存在共性，也有差异；供给方既有市场主体，也有公共部门。除此之外，民生保障制度改革往往涉及利益调整与重构，更是需要顶层设计和政治魄力。党的十八大以来，民生保障事业改革的实践和成就充分说明，如果没有党的坚强领导，就无法实现民生保障管理体制的重构；就无法破除住房、医疗等领域的迷思与乱局，确立新的正确改革方向；就无法推进破除养老金“双轨制”、实现职工养老保险全国统筹、化解职工医疗保险个人账户等涉及重大利益调整的关键性改革。

（二）坚持以人民为中心，不断满足人民现实需求

发展民生保障事业要牢固树立人民的主体性，即人民需要什么，民生保障制度就应该建设什么，人民群众最迫切的需要，就是民生保障制度当前建设的重点。党的十八大以来，民生保障制度体系不断充实、完善。党的十七大报告提出了“民生五有”（学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居），形成了民生保障体系的雏形。2012年11月，习近平总书记在十八届中共中央政治局常委同中外记者见面时提出了“民生八更”（更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好），极大地丰富了民生保障体系的内涵。党的十九大报告进一步提出了“民生七有”（幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶），民生保障体系框架基本建立。

民生保障体系的综合性与复杂性，要求有底线思维，抓住重点和难点，明确阶段性工作任务。习近平总书记指出，“民生工作面广、量大、头绪多，一定要注重稳定性、连续性、累积性，一件事情接着一件事情办，一年接着一年干，一任接着一任做”。^①那么，哪些工作是当前的重点工作，习近平总书记要求，要从老百姓的“烦心事、操心事、揪心事”出发。最后，民生保障事业的评价标准，也要按照人民性的要求，以“民生三感”（获得感、幸福感、安全感）为核心指标。因此，坚持以人民为中心建设和完善民生保障体系，就是要以人民的需要为指向、以人民的感受为评价。

（三）在发展中保障和改善民生

经济发展水平的提高是保障和改善民生的基础，而民生水平的提高则又是经济发展的最终目的和高质量的具体体现，只有让经济发展成果更多惠及民众才是高质量的经济。这就要求我们处理好经济发展与民生保障之间的关系，党的十八大以来，我国民生事业健康可持续发展的一条基本经验就是在发展中保障和改善民生。

一方面，国家通过供给侧结构性改革，在产业转型升级和发展方式调整的基础上，充分利用国内大市场和内循环的优势，确保了经济较为稳定的增长。企业维持一定的盈利水平，就能更好地承担社会保险中的缴费责任，进而积极履行企业社会责任；国家财政税收的稳定增长，就能按照公共财政的要求，优化支出结构，持续增加对民生事业的投入；劳动者收入的稳步提高不仅能直接改善当下的生活水平，也有利于为应对未来的不确定性风险做好储备。

另一方面，民生事业中的一些领域，亦成为拉动经济的新增长点。在公共服务均等化的过

^① 霍小光、王骏勇、兰红光、李学仁：《主动把握和积极适应经济发展新常态 推动改革开放和现代化建设迈上新台阶》，《人民日报》，2014年12月15日，第1版。

程中，民生领域社会服务设施的建设是基础，有利于拉动建筑生产和原材料供应等行业；养老服务、健康服务、托幼服务以及残疾人康复服务等现代服务业则日益构成人们消费支出的主要内容，有利于新发展格局的构建。除此之外，在疫情防控的特殊时期，阶段性社会保险降费政策减轻了企业负担，也为复工复产发挥了积极的作用。^①

（四）充分发挥治理体系优势，在更高层面统筹配置资源

与经济发展强调企业和个人的主观能动性与创新能力的不同，民生保障事业需要用集体和公共力量来予以应对。例如，资源禀赋或自然条件的限制，使得人们很难依靠个人力量摆脱贫困；养老、医疗、工伤等灾难性支出风险亦无法通过个人储蓄来有效应对。如果完全按照市场机制来配置民生服务资源，就会出现城乡分割、两极分化的情况，教育资源的严重分配不均，养老保险基金收支巨大的区域间差异等现象都是有力的佐证。因此，发展民生事业，尤其是提高民生保障的均等化程度，必须要发挥新型举国体制的优势，集中力量办大事，在更高层面统筹配置资源，将政府与市场的力量有机结合。

针对教育资源配置的严重不均，国家从供给侧出发，让优质的教师资源流动起来，在全域范围内均衡配置；针对医疗资源配置不均的问题，通过医联体、医共体的建设提高基层医疗卫生服务质量；针对养老保险基金区域不平衡的问题，国家强力推进中央调剂金制度和全国统筹调剂金制度，提高了制度的统一性和互助共济性；针对就业机会不均等、跨区域匹配难度大的问题，国家充分发挥公共就业服务机构的作用，组织欠发达地区的劳动力进行跨地区转移就业。党的十八大以来，国家通过在更高层面统筹配置资源，明确不同民生保障制度的中央与地方责任等方式，在民生保障总体水平提高的同时，亦提升了区域之间、城乡之间的均等化程度。

（五）坚持共建共享、责任分担，循序渐进、逐步提高

民生保障体系如果要可持续发展，就需要坚持共建共享、责任分担的原则。共享是民生保障的机制，是人民分享经济发展成果的必然要求，而共建则是民生保障的前提基础，也是共享的合理性来源。党的十八大以来，面对民生诉求的持续提高，我们牢牢把握共建共享的基本原则，一方面，政府为民生发展既尽力而为，又量力而行；另一方面，群众也积极努力、共同奋斗，承担责任。以医疗保障为例，面对“免费医疗”的政策主张，在客观分析我国经济发展水平的前提下，坚持以个人缴费为基础的社会医疗保险模式，防止了“泛福利化”的倾向。再例如，各项法定基本社保制度在待遇确定时，坚持“保基本”的原则，待遇水平主要和物价水平相挂钩，而更高层次的需求则通过补充性保障制度来予以满足，从而实现了合理的责任分担。

^① 鲁全：《社会保障在重大突发公共卫生事件中的功能研究》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2020年第3期。

人民群众民生保障需求是不断升级的，但受到经济发展水平和供给能力的限制，要坚持社会福利水平的提高同发展阶段相适应，^①民生保障的高质量和均等化都需要循序渐进、逐步实现。例如，城乡统筹的社会保障制度首先要通过新建制度将农村居民纳入其中，之后再逐步缩小城乡之间的差距；教育资源的均等化首先要在县域范围内实现，然后再逐步扩展到市域范围和省域范围；各类困难群体的就业也要遵循先就业再择业的客观规律等。

（六）在遵循制度发展规律的同时，充分发挥中国传统优势

从需求上看，民生保障制度的内容具有一致性，因为无论哪个国家或民族的人民，都有教育、就业、社会保障和安全健康等方面的需求，从这个角度说，各项民生保障制度都有其内在的发展规律。例如教育事业中的因材施教，社会保障中的互助共济等。但是从供给的角度看，不同国家满足其国民民生保障需求的方式却存在显著差异。以社会保障为例，在资本主义国家，就存在自由主义、社会民主主义和保守主义等不同类型。“民生保障”这个概念本身就具有显著的中国特色，^②而充分发挥中国传统文化和其他要素优势，亦是党的十八大以来民生保障体系建设的亮点，也是中国特色民生保障体系能够充分发挥效能的重要原因。例如，在中央统筹下的区域间对口援建制度，是提升欠发达地区民生保障水平的有力措施。以中央组织的援藏工作为例，从1994年开始，中央单位连续派出十批援藏人才。2019年7月以来，第九批援藏干部积极发挥作用，三年来助力决战脱贫攻坚，实施919个扶贫项目，帮助1.95万户贫困群众脱贫，实施627个援藏项目，发动区外社会各界向西藏捐款捐物4亿多元，使西藏的民生水平得到了显著改善。^③在养老服务事业发展中，一方面遵循社会化的基本规律，另一方面也强调家庭的作用，充分发挥中华民族敬老孝老的优良传统。习近平总书记在十九大报告中指出，“积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境”，充分彰显了中国特色养老保障体系的亮点。在健康中国战略中，我们强调要深入开展极具中国特色的爱国卫生运动，坚持中西医并重，传承发展中医药事业等。

四、民生保障事业发展的理论创新

党的十八大以来，习近平总书记对民生保障事业提出了许多新的论断，其语言既平实易懂，又蕴含着深刻哲理，具有重要的理论创新价值，构建了中国特色民生保障理论体系的初步

① 蔡昉：《社会福利的竞赛》，《社会保障评论》2022年第2期。

② 林闽钢：《民生保障制度的生成发展逻辑》，《行政管理改革》2022年第1期。

③ 李梅英：《2113名援藏干部人才扎根边疆建功高原》，《西藏日报》，2022年7月27日，第1版。

框架。其具体内容至少包括以下六个方面。

(一) 深刻阐述了民生保障的本质属性

民生的本质是什么,涉及民生与发展,民生是目标还是工具等基本的理论命题。在西方资本主义国家,福利制度是缓和劳资矛盾,并在政党竞争中争取选票的政治工具。在共产党执政的社会主义中国,习近平总书记鲜明指出,“中国共产党在中国执政就是要为民造福,而只有做到为民造福,我们党的执政基础才能坚如磐石”,^①“增进民生福祉是发展的根本目的。必须多谋民生之利、多解民生之忧”^②,“让人民过上好日子,是我们一切工作的出发点和落脚点。”^③这一系列阐述深刻说明,民生的本质就是人民群众美好生活愿望的不断实现和生活水平的不断提高,从经济角度看,它是经济发展的最终目标,是评价经济社会发展工作的“指南针”,而非促进经济发展的工具;从政治的角度看,中国共产党的初心就是为民谋幸福,不断提高人民群众的生活福祉,民生保障事业的发展因此也是中国共产党使命和价值的最直接呈现。

(二) 逐步完善了民生保障的体系内容

西方福利国家的保障项目是以风险为导向的,即在人的生命周期中,只要有一种新的风险,就会有一个社会福利项目的产生,从而具有一定的被动性、消极性和滞后性。包括教育、就业等人力资本投资型,而非收入损失补偿型的民生保障项目往往依靠市场或家庭来解决,而不会纳入公共政策体系中。而我国民生保障体系的人民主体性决定了“群众想什么,我们就干什么”。^④从“民生五有”到“民生七有”和“民生八更”,民生保障体系的内容超越了传统行政部门的分工,涉及个人的全生命周期,既有群众当下迫切关心的问题,也有消除未来后顾之忧的制度安排,并且随着人民群众对美好生活需要的不断升级,民生保障体系的内容也将不断丰富。

民生保障体系内容的发展不仅关注普遍性需求,也关注特殊性需求。正如习近平总书记所要求的,“全面小康路上不能忘记每一个民族、每一个家庭”。^⑤当普遍性需求得到满足时,更要特别关注弱势群体的特殊需求。例如,在发展普通教育的同时,关注特殊教育的发展;在提高老年人整体福利的同时,要特别关注农村老年人、失能失智老年群体的权利与保障;在减轻重大疾病群体医疗费用负担的同时,也要关注罕见病、慢性病等群体的长期疾病负担问题等。

① 中央文献研究室:《十八大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社,2018年版,第32页。

② 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2017年10月28日,第1版。

③ 《抓住世界经济转型机遇 谋求亚太更大发展——在亚太经合组织工商领导人峰会上的主旨演讲》,《人民日报》,2017年11月11日,第2版。

④ 《习近平在浙江调研时强调:干在实处永无止境 走在前列要谋新篇》,《人民日报》,2015年5月28日,第1版。

⑤ 《习近平春节前夕赴四川看望慰问各族干部群众:祝福全国各族人民新春吉祥 祝愿伟大祖国更加繁荣昌盛》,《人民日报》,2018年2月14日,第1版。

（三）辩证提出了民生保障的发展规律

在党的十八大以来民生保障体系建设实践的基础上，习近平总书记辩证地提出了民生保障发展的两个客观规律。其一，是民生与发展之间关系的基本规律。传统理论认为，民生是典型的支出类项目，不会直接带来经济效益。然而，习近平总书记辩证地指出，“抓民生也是抓发展”，^①深化了对两者关系的认识。在这种理论的指导下，我们既明确了民生是发展的目的，一切发展都是为了改善民生；也充分认识到民生事业的发展可以通过收入效应、预期效应和产业效应等促进经济发展，^②从而实现经济发展与民生保障的良性循环。

其二，是民生需求与民生保障实现程度之间关系的基本规律。民生需求是多样的、多层次的，也是伴随着生活水平的提高而不断丰富与拓展的，但民生保障的实现程度会受到经济发展水平、资源分配方式、市场与社会主体的发育成熟程度等多种因素的制约。因此，处理好需求与供给之间的关系，既要“随时随刻倾听人民呼声、回应人民期待”，^③优先解决老百姓的烦心事、操心事和揪心事；更要树立“保障和改善民生没有终点，只有连续不断的新起点”^④的观念，将民生保障事业作为长期工程来持续建设。

（四）系统谋划了民生保障的改革方略

从供求关系来看，民生保障需求是客观存在的，要更好地满足人民群众日益增长的民生保障需求，就需要通过深化供给侧结构性改革来实现。习近平总书记提出，“供给侧结构性改革的根本目的是提高供给质量满足需要，使供给能力更好满足人民日益增长的物质文化需要；主攻方向是减少无效供给，扩大有效供给，提高供给结构对需求结构的适应性”，^⑤这不仅是对经济工作的要求，也适用于民生保障事业的改革与发展。

在扶贫攻坚战中，我们一改传统扶贫工作主要依靠中央政府职能部门的做法，从供给侧充分调动包括地方政府、国有企业、社会组织等多方主体的积极性，集中全社会的力量取得了脱贫攻坚的胜利；在教育事业发展中，我们从供给侧统筹调配优质教育资源，使之在一定区域范围内更加均衡分布，建立了解决择校问题的长效机制；在养老服务、健康服务等社会福利服务领域，我们顺应需求者的特点，将重点从机构养老转变为社区居家养老，将优质的医疗服务资源下沉到社区，实现了更加有效的供给。除此之外，习近平总书记还对一些重要民生保障项目

① 习近平：《加大支持力度增强内生动力 加快东北老工业基地振兴发展》，《人民日报》，2015年7月20日，第1版。

② 鲁全：《论经济发展与社会保障》，《中国高校社会科学》2021年第2期。

③ 习近平：《在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话》，《人民日报》，2013年3月18日，第1版。

④ 《习近平春节前夕赴江西看望慰问广大干部群众：祝全国各族人民健康快乐吉祥 祝改革发展人民生活蒸蒸日上》，《人民日报》，2016年2月4日，第1版。

⑤ 《习近平主持召开中央财经领导小组第十三次会议强调：坚定不移推进供给侧结构性改革 在发展中不断扩大中等收入群体》，《人民日报》，2016年5月17日，第1版。

做出了更为具体的发展谋划,例如,他对社会保障改革提出了“系统集成、协同高效”的要求,^①具有很强的针对性与指导性。

(五) 科学界定了民生保障的主体责任

西方部分福利国家发展的一个重要教训是,在福利刚性和福利泛政治化的影响下,福利发展水平严重超越本国经济发展水平和政府可支配财力,严重影响了制度的财务可持续性。因此,民生保障制度的发展只有遵循公平的责任分担原则,才能实现制度的长期可持续性。习近平总书记在十九大报告中明确提出,保障和改善民生“既尽力而为,又量力而行……坚持人人尽责、人人享有”,科学界定了民生保障体系建设的主体责任,即在明确政府主导责任的基础上,充分调动包括个人、家庭、用人单位以及市场和社会的力量。

在这种原则的指导下,扶贫攻坚从“输血型”逐步向“造血型”转变,致力于提高贫困群体的劳动能力和可持续生计水平;在解决就业问题时,不再是简单提供就业岗位,而是从供给侧提高劳动者的就业能力和素质,鼓励劳动者通过自身的努力提高劳动收入;社会保障体系则是坚持以缴费型的社会保险为主体,坚持劳资自治、政府担保的原则,努力实现社会保险资金的自我平衡;在健康服务体系建设中,强化个人是自己健康的第一责任人,通过引导个人生活习惯的改善来提高全民的健康水平。与此同时,科学界定不同主体在不同层次民生保障体系中的责任,政府在基本民生保障项目中承担主要责任;在补充性民生保障体系中,更多发挥市场和社会的责任,更好满足人民群众较高水平的民生保障需求。

(六) 创新提出了民生保障的评价体系

关于如何评价民生保障事业的发展成就,有关东亚国家福利模式的研究认为,东亚国家社会保障具有典型的“生产型”特征,^②即主要为经济发展服务,相应地,能否促进经济发展就成为了评价的主要指标,但这显然不符合我国民生保障理论中有关民生与发展的关系。根据我国民生保障制度的人民主体性特征,习近平总书记将评价民生保障制度的标准高度凝练为“民生三感”,即“人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”^③。上述三感兼顾了民生保障体系的主观性和客观性,兼顾了人民群众的主体性和制度客体的可持续性,是对民生保障体系评价指标的原创性贡献。^④

① 习近平:《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》,《求是》2022年第8期。

② 林卡、赵怀娟:《论“东亚福利模式”研究及其存在的问题》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2010年第5期。

③ 《习近平:决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2017年10月28日,第1版。

④ 清华大学课题组、国务院发展研究中心课题组、中国人民大学课题组等都进行了有关民生指数的研究,其指标体系也主要是从客观指数和主观满意度两方面进行设计的。

五、新时代民生保障制度的未来发展

在迈向第二个百年奋斗目标的新征程上，民生保障体系的建设应当以指向共同富裕为新的目标，^①积极应对城镇化快速发展、老龄化持续加速、就业形态深刻变化等新时代的新挑战，着力解决各项民生保障制度发展中的不平衡和不充分问题，更好满足人民群众不断增长的对美好生活的需要。

首先，要着力提高各项民生保障制度的公平性。党的十八大以来，我国民生保障制度的覆盖范围不断扩大，受益群体不断增多，但仍然存在较为显著的地区之间、城乡之间、群体之间不均衡、不公平问题。^②例如，优质的教育资源和健康服务资源仍然主要集中在城镇地区；各项社会保障待遇都存在显著的城乡差距，部分领域甚至出现差距扩大的情况等。针对此，要以公共服务均等化为目标，通过进一步加大民生保障基础设施（如医疗机构、养老机构）建设，逐步实现可及性的均等化；通过加大财政转移支付力度，向农村居民尤其是农村老年居民倾斜，逐步实现福利保障水平均等化；通过引入优质资源和培训当地服务人才相结合的方式，最终实现民生保障服务质量均等化。

其次，要真正实现各项民生保障制度的高质量发展。高质量应当成为新时代评价各项民生保障制度的统一标准，要深入推进高质量的教育制度改革，深化教育优质资源的供给侧结构性改革，提高义务教育的均等化程度，更加大力地发展职业教育，更加坚定地贯彻“立德树人”的教育理念；要建立和完善全周期、个性化的高质量就业服务体系，在稳定就业规模的同时，提高就业质量，逐步实现体面劳动；要构建更加公平可持续的多层次社会保障体系，实现不同社会保障项目之间的系统集成、协同高效，在免除人民后顾之忧的同时，为构建新发展格局提供有力支撑；要持续深化高质量的健康保障服务体系建设，真正实现“将健康融入万策”的方针，^③为全体国民提供全生命周期的高质量健康服务。

再次，要根据人口结构优化民生保障供给。人民主体性决定了在提供各项民生保障服务时，要充分考虑人口的结构特征。一方面，要根据人口的区域分布来配置民生保障资源。在行政力量主导的背景下，目前民生保障的资源分配大多是根据行政区划进行的，例如一个区建设一家三级医院，一个街道建设一家养老机构等。然而，人口的分布与行政区域并不完全匹

① 童星：《中国社会建设话语体系建构——以民生和治理为两翼》，《社会保障评论》2022年第2期。

② 李迎生：《时代变迁、制度创新与民生保障高质量发展》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2021年第4期。

③ 庄琦：《始终把人民健康放在优先发展的战略地位——党的十八大以来健康中国行动的成就与经验》，《管理世界》2022年第7期。

配，从而应当将常住人口的分布作为资源配置的依据。另一方面，从人口年龄结构看，我国已经呈现出显著的少子高龄化态势，老年人数规模的不断扩大要求养老保障制度提高有效供给，而出生率的下降则要求不断提高儿童福利的水平。因此，应当优先加快建设面向“一老一小”的民生保障项目。

最后，要更加充分地调动社会力量参与到多层次民生保障体系建设中。人民群众民生保障需求的不断升级与有限公共资源之间的矛盾，是民生保障体系建设的难点。党的十八大以来，我们在基本民生保障项目中，不断加强制度建设和投入力度，取得了很好的效果。然而，要满足更高层次、更丰富多样的民生需求，从基本型民生走向富裕型民生，^①就需要激发市场活力，增加总供给。^②例如，在教育领域，要鼓励社会办学；在医疗卫生领域，鼓励社会力量办医；在社会保障领域，要充分发挥商业保险和慈善的补充作用，汇聚全社会之力，逐步建成高质量、多层次的民生保障体系，不断满足人民群众日益增长的对美好生活的需要。

Achievements, Experiences and Theoretical Innovations on the People's Livelihood since the 18th CPC National Congress of the Communist Party of China

LU Quan

[Abstract] The remarkable development of the people's livelihood since the 18th CPC national congress is the direct reflation of "people-centered" philosophy. The paper makes breakthrough progress in the fields of education, employment, social security and public health, and concludes six points of experiences, including adhering to the leadership of the CPC, improving the livelihoods based on the economic growth and so on. Furthermore, the paper indicates the theoretical innovations on the essence, contents, regulation, strategy, subjects of responsibility and evaluation of the people's livelihood system. Finally, the paper suggests to build a fair, high-quality and multi-level system on the people's livelihood for the purpose of common prosperity.

[Key words] People's livelihood; Achievement; Experience; Theoretical innovation

（责任编辑：朱瑞）

① 高和荣：《论富裕型民生》，《江淮论坛》2021年第5期。

② 杨翠迎、刘玉萍：《养老服务高质量发展的内涵诠释与前瞻性思考》，《社会保障评论》2021年第4期。