

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No. 056-20181219

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由贺婷、郑秉文撰写的《坚持在发展中保障和改善民生——从党的十九大报告看民生领域的现状和未来》。如引用，请注明出处并征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人取得联系——编者。

### 坚持在发展中保障和改善民生 ——从党的十九大报告看民生领域的现状和未来

贺婷

中国社会科学院研究生院

Email: [09heting@gmail.com](mailto:09heting@gmail.com)

郑秉文

全国政协委员

中国社会科学院世界社保研究中心主任

Email: [zhengbw@cass.org.cn](mailto:zhengbw@cass.org.cn)

**【摘要】**党的十九大报告提出，坚持在发展中保障和改善民生，同时分别明确了到2020年、2035年、2050年的阶段性目标要求，这为新时代下做好民生工作指明了方向。本文主要结合学习党的十九大报告，详细梳理了民生领域发展现状、未来发展的宏观背景、存在的短板和弱项，阐述了新时代改善民生领域的

总体目标、基本思路和工作重点等，并结合国际经验，指出未来要尽快完善民生保障的顶层设计、强化法律保障。

**【关键词】**民生保障

## 一、过去五年民生领域取得重大成就

党的十九大报告在第一部分“过去五年的工作和历史性变革”中，提到“五年来的成就是全方位的、开创性的，五年来的变革是深层次的、根本性的”，并用六句话对过去五年“人民生活不断改善”作了总结，除第一句为引领性的话，突出“以人民为中心”“惠民举措”“人民获得感”三个关键词外，涉及脱贫攻坚、教育、就业、居民收入、社会保障（含健康和医疗卫生、住房保障）、社会治理六大方面。系统梳理这六个方面，相比五年前，取得的成绩相当显著。

一是脱贫攻坚方面。六千多万贫困人口稳定脱贫，贫困发生率从百分之十点二下降到百分之四以下。二是教育方面。五年来，教育投入不断增长，国家财政性教育经费支出占 GDP 比例保持在 4% 以上，教育综合改革全面深化，十五岁以上人口国民平均受教育年限达到 9.42 年，教育总体发展水平进入世界中上行列。三是就业方面。五年来，就业形势总体稳定，累计城镇新增就业人数 6524 万人，年均 1300 万人以上，特别是高校毕业、农村富余劳动力等重点群体就业稳中向好。四是居民收入方面。城乡居民收入增速超过经济增速，中等收入群体持续扩大。五年来，人均可支配收入从 16510 元增长到 23821 元，增长 44.3%。五是社会保障方面。覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，基本养老参保人数达到 8.88 亿，基本医疗保险覆盖人数超过 13 亿，人均预期寿命达到 76.34 岁。五年来，8000 多万困难群众圆了安居梦，其中：2600 多万住上了公租房；6000 多万棚户区居民“出棚进楼”，住上了宽敞明亮的楼房。六是社会治理方面。社会大局保持稳定，国家安全全面加强，群众安全感和对社会治安的满意度提高到 91.99%。



资料来源：“砥砺奋进的五年”大型成就展览展览资料

## 二、民生领域仍然存在不少短板和弱项

在充分肯定过去五年成绩的同时，十九大报告也提到，“必须清醒看到，我们的工作还存在许多不足，也面临不少困难和挑战”，具体到与民生相关领域的表述是，脱贫攻坚任务艰巨，城乡区域发展和收入分配差距依然较大，群众在就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临不少难题。关于民生领域困难和挑战的表述里，既点了城乡区域发展不平衡的问题，也涉及了与人民生活息息相关的5个具体领域，概述起来就是发展不平衡不充分。

一是不平衡。贫困地区和农村公共服务水平偏低，城乡之间、区域之间差距较大，流动人口和贫困人口等群体保障不充分等，成为影响人民群众获得感的重要障碍。2016年上海市普通初中生均公共预算教育事业费3万余元，河南省仅为7800元左右。医疗卫生方面，2015年每千人口执业（助理）医师数城市是农村的2.44倍，浙江省（最高）是云南省（最低）的2.18倍。

二是不充分。随着我国居民收入持续增加，恩格尔系数下降到30%左右，群众对美好生活的需要由基本生存型为主向中高端发展享受型延伸，但教育、医疗、养老等诸多领域公共服务供给还停留在兜底线和保基本为主，优质资源总体

不足，供需结构性失衡矛盾凸显。以养老服务为例，有资料显示，我国合格养老护理人员仅为市场需求 10%，78%的老人希望养老机构提供医疗服务，但即使在北京也仅有 25%的养老机构内设医疗机构。

深入理解造成这些问题的原因，可以从三个方面来看：一是民生领域制度建设滞后。中央和地方事权财权划分不尽匹配，学前教育、义务教育、基本医疗等贴近基层、贴近百姓的民生领域，统筹责任最终都落在县级政府，仍然存在制度分设、城乡分离、区域分割等问题，还缺乏有效的评估监督机制等。二是公共服务供给市场发育不成熟。长期以来，公共服务领域受计划经济时代影响，过度依赖财政投入，社会力量作为服务提供者的巨大潜力没有得到有效利用，总体供给难以满足需求。另一方面，单纯由政府提供公共服务的质量不高、模式单一，缺少多层次、多元化选择，难以满足差异化需求。三是共建共享共治的现代化社会治理格局尚未形成。目前，群众参与社会治理程度还比较低，民生决策往往是“政府配餐”而不是“百姓点菜”，尚未形成良好的需求反馈表达机制，存在一定程度的供需错位矛盾。

### 三、新时代改善民生的宏观背景

党的十九大报告用三组关键词指明了新时代下改善民生的宏观背景。一是经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。二是中国特色社会主义进入新时代，我国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。三是我国社会主要矛盾的变化，没有改变我们对我国社会主义所处历史阶段的判断，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。这三句话里蕴含着丰富的思想内涵。

一是关于新时代的历史方位判断。新时代意味着中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。这一重大政治判断，是以习近平同志为核心的党中央站在新的历史阶段上，结合世情国情变化，基于对我国经济社会发展现状、政治理论实践及创新等做出的，有着充分的理论、实践和历史依据。对于民生领域而言，最基本的是把握好新时代下经济社会发展现状及趋势性变化。改革开放 40 年以来，我国经济总量从世界排名第十一位跃居世界第二位，占世界经济的

份额从 1.8% 提高到 14.8%，对世界经济增长贡献率超过 30%，人均 GDP 超过 8000 美元，已经达到中等偏上收入国家水平。预计到 2020 年，我国人均 GDP 将接近高收入国家水平，城乡居民收入也将保持与 GDP 同步增长；到 2035 年，我国将基本实现社会主义现代化；到 2050 年，将建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化国家。新时代下，民生领域的发展将依托于这个经济社会基础。

二是关于社会主要矛盾的变化。从 1956 年党的八大算起，关于我国社会主要矛盾的提法已经 60 多年了，经过改革开放 40 多年的发展，我国社会生产力水平明显提高，社会生产能力在很多方面进入世界前列，我国长期所处的短缺经济和供给不足状况已经发生了根本性改变。人民生活显著改善，居民受教育程度显著提高，九年义务教育全面普及，高等教育毛入学率达到 42.7%，高出世界平均水平近 10 个百分点。顺应这种变化，人民群众对美好生活的需要已经从物质层面需求为主向物质精神需求并重转变，对产品和服务的质量要求更高，希望有更多个性化、多样化、人性化的选择，对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求也日益增长。这是民生领域服务的主体，顺应主体需求的变化，民生决策需要更加精准化、精细化，过去粗放型的发展方式可能难以为继。

三是关于基本国情的论述。党的十九大报告用“三个没有变”指出，“我国社会主要矛盾的变化，没有改变我们对我国社会主义所处历史阶段的判断，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变”。反思民生领域，就是要立足基本国情，坚持尽力而为、量力而行，积极顺应和正确引导社会预期，合理规划和设计政府、社会、个人的责任分担，避免福利刚性，促进可持续发展。特别是党的十九大报告还提到，“必须认识到，全党要牢牢把握社会主义初级阶段这个基本国情，牢牢立足社会主义初级阶段这个最大实际，牢牢坚持党的基本路线这个党和国家的生命线、人民的幸福线。”“幸福线”的提法，更是反映了民生领域基于基本国情的一种长期、持续的发展观。

## 四、新时代改善民生领域的总体目标、基本思路和工作重点

### （一）总体目标

党的十九大报告提出，坚持在发展中保障和改善民生。同时分别明确了民生

和社会治理领域，到 2020 年、到 2035 年、到 2050 年的阶段性目标要求：

到 2020 年，民生短板不断补齐，人民群众更加公平享有幼有所育、学有所教、病有所医、老有所养、弱有所扶的基本公共服务，全面建成经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实的小康社会，全体人民在共建共享发展中有更多获得感。

到 2035 年，基本公共服务体系更加健全，基本公共服务均等化基本实现，民生领域事业产业蓬勃发展，教育、文化、健康、养老、社会保障等方面的需求得到更好满足，国民素质全面提高，人民群众的幸福指数跻身中等发达国家前列。国家治理体系和治理能力现代化基本实现，共建共治共享的社会治理格局。

到 2050 年，实现国家治理体系和治理能力现代化，建成与社会主义现代化强国相适应的内涵全面、充满活力、多元化多层次的公共服务体系，全体人民享有更加幸福安康的生活。

总的看，十九大报告对改善民生工作要求明确、目标清晰、有难度，近期到 2020 年的首要任务是补短板、强弱项，中期到 2035 年是促均等、上水平，远期到 2050 年是追求全面系统的质变。

## （二）基本思路

党的十九大报告指出：“民生领域还有不少短板”“必须多谋民生之利、多解民生之忧，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义”“保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，既尽力而为，又量力而行，一件事情接着一件事情办，一年接着一年干。坚持人人尽责、人人享有，坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，完善公共服务体系，保障群众基本生活”。

这实际上是给出了民生领域发展基本思路，包括原则、宗旨和任务等内容，归纳起来就是三组关键词，原则是“补短板，求平衡，促公平”；宗旨是“人人尽责、尽力量力，坚守底线”；任务是“突出重点、完善制度、引导预期”。

## （三）工作重点

在基本方略中，十九大报告有一条专写民生，即第八条“坚持在发展中保障和改善民生”，具体内容是“在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展，深入开展脱贫攻坚，保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感，不断促进人的全面发展、全体人民共同富

裕。建设平安中国，加强和创新社会治理，维护社会和谐稳定，确保国家长治久安、人民安居乐业”。其中“幼有所育”“弱有所扶”是在原来“五有”（即“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”）基础上的新提法，反映了新时代下民生工作的拓展。

在此基础上，党的十九大报告在第八部分“提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理”对各领域的具体工作重点作了阐述：一是优先发展教育事业。二是提高就业质量和人民收入水平。三是加强社会保障体系建设。四是坚决打赢脱贫攻坚战。五是实施健康中国战略。六是打造共建共治共享的社会治理格局。七是有效维护国家安全。在这个七个问题里，第六是方法和保障，第七是发展的目的和结果要求，其他五个问题就是下个五年的两个一百年的历史交汇期里需要完成的五项任务，归纳起来是五个关键词：教育、就业、社保、脱贫、健康。细化到具体领域来看：

**一是教育。**需重点关注幼教普及、职教提质增效、高等教育内涵式发展的问题。十九大报告是这样表述的：“办好学前教育”“完善职业教育和培训体系”“加快一流大学和一流学科建设”等。

**二是就业。**当前我国年均高校毕业生 800 万、中职毕业生 500 万，供给高企与有效需求不足的矛盾以及供需不匹配的结构矛盾突出。还有将近 3 亿农民工的权益保障以及如何更好融入城市，也是难点。党的十九大报告指出，“大规模开展职业技能培训，注重解决结构性就业矛盾”“提供全方位公共就业服务，促进高校毕业生等青年群体、农民工多渠道就业创业”等。

**三是脱贫。**要高度关注脱贫的可持续性问题。对此，党的十九大报告给出了明确目标，即确保到二〇二〇年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫。

**四是健康。**关键环节在于医院管理、全科医生、以药养医、社会办医、养老服务。党的十九大报告指出，实施健康中国战略。健全现代医院管理制度。加强基层医疗卫生服务体系和全科医生队伍建设。全面取消以药养医，健全药品供应保障制度。支持社会办医，发展健康产业。促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接，加强人口发展战略研究。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，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展。

**五是社保。**党的十九大报告对社保改革设定了制度目标，即按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。很显然，在制度目标方面需要解决建机制、确立适度标准、促进可持续的问题。具体到养老保险方面，需完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度，尽快实现养老保险全国统筹；其他社会保险领域，需要完善大病保险，加快修订失业保险条例和工伤保险条例。住房政策方面，改革住房公积金制度，完善租房服务体系。

## 五、国际经验借鉴：加快完善民生保障顶层设计

### （一）民生领域是深化依法治国的重要方面

习近平总书记在十九大报告中提出“基本方略”，这是新时代中国特色社会主义的行动纲领，“基本方略”共有 14 条，其中第六条是“坚持全面依法治国”。全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。建设中国特色社会主义法治体系和法治国家，就要依法治国、依法执政、依法行政同时推进，这其中必然包括民生领域的法治建设。某种程度上说，民生保障体系的建设是以立法建设为基础的，民生保障是依法执政的重要表现，是依法行政的典型行为，是建设中国特色社会主义法治体系和法治国家最典型的立法组成部分，从基本民生和公共财政的角度看，再也没有什么其他立法能比民生保障更接近“依法办事”了。

在很多国家，民生领域支出或社会保障支出是涉及到全体国民切身利益的最大规模的支出项目，是政府的第一支出项目，是受到法律保护 and 制约的重要支出项目，任何社保制度的改革首先表现在修订立法上，任何待遇水平的变化也首先表现在修改立法上。

但从目前我国现状来看，虽然中国社会保险制度运行至今已有二十多年了，但 2010 年《社会保险法》颁布至今刚刚七年左右时间，这是中国社会保险制度的基石。但是，我国《社会保险法》就只负责社会保险，其他来自财政转移支付的各项福利制度则不包括在内，民生领域缺乏统一的系统的设计，有时候会出现政策碎片化或者政策间不协调的问题，难以最大化发挥政策合力，某种程度上可能会影响到人民群众的获得感。



## （二）发达国家社会保障立法的启发：“立法先行、及时修订”

从发达国家社会保障制度建设来看，总的特点可归纳为“立法先行、及时修订”八个字。以美国为例，早在1935年美国通过《社会保障法》之前，几乎没有人使用“社会保障”（social security）这个词，于是，《社会保障法》首先使用这个词并出现在英语世界里，从此，“social security”这个词就被普遍使用，成为一个专有术语并传遍全世界了，这是立法先行的最能说明问题的一个例子：就是连术语的使用，都是由立法创新为先导的。

美国《社会保障法》刚颁布时也是不太完善。八十多年的时间里，经过多次修订，篇幅已到达215万字（中文版），既明确了人民的生存权、福利权和发展权，也对国家的责任、政府的义务、财政的边界、市场的作用进行了界定。内容非常详尽，它既包括“缴费型”的社会保险制度，例如，养老、遗属、残疾人、医疗、失业、伤残等等，也涵盖了“非缴费型”的社会福利制度，例如，贫困家庭、儿童福利、家庭津贴、寄养收养、妇幼卫生、退伍军人特殊津贴、盲人援助、就业保障、非盈利医院的管理、教会医疗机构、慈善机构、保险信托基金、低保（SSI），医疗救助、儿童医疗等等；既包括社会保障的行政管理，也包括伤残认定程序。通过法案的设立，缴费型社会保险与非缴费型社会福利的配合、各项福利项目之间的配合、各个行政管理部門的配合、各个税收优惠制度的配合就有了法律依据，能够比较好地促进各部门、各领域的协调，减少政策碎片化等现象。

### 参考文献：

[1] 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（2017年10月18日），人民出版社，2017年10月第1版。

[2] 王延中. 完善中国社会保障体系的新号角[J]. 中国党政干部论坛, 2017(11):33-37.

[3] 邓琳. 国民幸福水平与经济的关系[J]. 现代经济信息, 2017(19):8.

[4] 邓孟真. 习近平民生思想研究[D]. 大连海事大学, 2017.

[5] 本书编写组编著. 党的十九大报告辅导读本，人民出版社，2017年10月第1版。

- [6]李洪佳,沈亚平. 公共服务供给侧改革的理论范式及实践路径[J]. 中共天津市委党校学报, 2017, 19(02):68-73.
- [7]刘宇南. 关于我国公共服务实践的初步认识与思考[J]. 中国经贸导刊, 2013(13):46-49.
- [8]闫莉. 保障和改善民生:全面深化改革的根本导向[J]. 理论导刊, 2017(03):4-7.
- [9]肖文涛. 坚持在发展中保障和改善民生[J]. 中共福建省委党校学报, 2017(11):23-24.
- [10]沈阳. 习近平论保障和改善民生[J]. 经济研究参考, 2017(43):53-58.
- [11]沈志荣,沈荣华. 公共服务市场化:政府与市场关系再思考[J]. 中国行政管理, 2016(03):65-70.
- [12]郑秉文. 社会保障制度改革的国际经验与教训[J]. 求是, 2015(07):57-59.
- [13]郑秉文. 社会保障的发展历程与前沿探索[N]. 人民日报, 2015-03-02(019).
- [14]郑秉文. 我国社会保障改革成就卓著, 人民日报, 2017年10月23日, 第14版。
- [15]郑秉文. 社会保障:稳增长拉内需保民生, 中国社会保障杂志(月刊), 2017年第10期, 第18-21页。
- [16]郑秉文. “健康中国”的解读:从理论精髓到中国国情, 中国医疗保险杂志(月刊), 2017年第3期(总第102期), 第18-19页。
- [17]郑秉文. 中国亟需社会保障体系顶层设计, 中国经济导报, 2017年12月22日, 第B02版。
- [18]郁建兴. 中国的公共服务体系:发展历程、社会政策与体制机制[J]. 学术月刊, 2011, 43(03):5-17. 9
- [19]贺婷,常铁威,龚桢楦. 推进基本公共服务体系建设的突出问题及对策建议[J]. 宏观经济管理, 2014(12):19-21.
- [20]贺婷,曾志敏. 公共服务供给侧结构性改革基本思路建议[J]. 中国经贸导刊, 2017(01):55-57.

**声 明：**

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

**地址：**北京东城区张自忠路 3 号, 北京 1104 信箱 ( 邮编 : 100007 )

**电话：**( 010 ) 84083506

**传真：**( 010 ) 64014011

**网址：**[www.cisscass.org](http://www.cisscass.org)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人：**董玉齐