

新中国成立以来我国保障和改善民生的成就、问题和展望

戴浩羽 鲍文涵

摘要：“民惟邦本，本固邦宁。”增进人民福祉、促进人的全面发展是立党为公、执政为民的本质要求。本文系统梳理了新中国成立以来保障和改善民生的伟大历程，深化了对中国特色社会主义民生保障的规律性认识，并从补短板、强弱项、提质量、优治理四方面，提出了新时代更好满足人民日益增长的美好生活需要的基本思路和主要任务。

关键词：保障；民生改善；历程；展望

中图分类号：C913

文献标识码：A

DOI：10.13561/j.cnki.zggqgl.2021.11.014

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把人民利益摆在至高无上的地位，坚持新发展理念，多谋民生之利，多解民生之忧，不断完善统筹城乡的民生保障制度，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、弱有所扶上取得一系列历史性成就，正朝着实现全体人民共同富裕不断迈进。回望新中国成立以来我国增进民生福祉的历程，系统总结经验，进一步满足人民美好生活需要，对于推动“十四五”时期高质量发展，实现第二个百年奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦具有重要意义。

一、新中国成立以来我国保障和改善民生的伟大成就

新中国成立以来，我国高度重视保障和改善民生。虽然各阶段增进民生福祉的内涵和任务各不相同，但是带领人民创造幸福生活的奋斗目标始终不渝，为实现民族独立、国家富强、人民幸福提供了有力保障。

（一）第一阶段（1949—1978年），民生保障以基本温饱为主要目标，为社会主义建设提供了正反两方面的经验

新中国成立初期，国家百废待兴，人民生活困苦不堪。能否解决人民群众基本温饱问题，关系着新生政权的稳定和巩固。为在保障人民基

本温饱的基础上，加快实现国家工业化，我国确立了“以粮为纲、全面发展”的方针，1953年对粮食和油料，1954年对棉花，1955年对生猪等主要农产品分别实行了统购统销和派购制度，对居民实行凭票供应。这种高度计划性的粮食流通管理体制，在粮食紧缺时代，对用好有限的粮食资源、最大限度解决中国人的吃饭问题发挥了重要作用。同时，土地改革法彻底废除了封建土地所有制，全国掀起屯垦开荒高潮，大规模农田水利建设取得丰硕成果，1978年粮食产量比1949年增长169%以上。但是，这一阶段人民生活总体上仍然温饱不足，普遍处于贫困状态，到1978年我国农村尚未解决温饱的绝对贫困人口还有2.5亿人。

（二）第二阶段（1978—2002年），民生保障以改革开放为内在动力，实现了解决温饱到满足基本需求的重大转折

党的十一届三中全会作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策，动员全党全国各族人民为社会主义现代化建设进行新的长征。在农村，家庭联产承包责任制使广大农民获得了充分的经营自主权，极大地调动了农民的积极性，解放和发展了农村生产力。在城市，高度集中的计划经济体制开始转轨，经济社会重新开始焕发生机活力。到20世纪80年代末，人民生活得到较大改善，我国已经基

作者单位：戴浩羽，中国农业发展银行基础设施部；鲍文涵，国家发展改革委社会司

本解决了人民的温饱问题。党的十四大明确了建立社会主义市场经济体制的目标，民生建设进入了新的发展阶段。这一阶段，人民群众的民生需求结构不断升级，改善民生的内涵从单一的解决温饱，开始向满足住房、教育、医疗、文化、旅游、养老等多维度需求拓展。就业、社保、收入分配等各项民生保障制度开始快速而深刻变革。市场机制在民生改善中的作用初步显现，部分地方民生领域的市场化改革开始破冰前行。

（三）第三阶段（2002—2012年），多维度需求快速增长，保障和改善民生逐步进入制度化轨道

进入新世纪，我国经济持续高速增长，教育、医疗、就业、社会保障等民生领域的热点难点问题不断增多，处理好改革、发展、稳定的关系更加迫切。党的十六大把社会更加和谐作为一个重要目标明确提出来。党的十七大作出加快推进以改善民生为重点的社会建设的重大部署，要求更加注重社会建设，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，构建社会主义和谐社会。这表明，中国特色社会主义事业的总体布局，由社会主义经济建设、政治建设、文化建设三位一体，发展为社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体，社会建设成为与经济建设、政治建设、文化建设并列的独立体系，系统性制度建构全面铺开。这一阶段，教育科技比翼齐飞，公共卫生显著改善，文化权益更有保障，民间体育蓬勃发展，人口素质大幅提升，民生保障实现大跨越式的发展。2012年对比1978年，普通高等教育本专科招生数增长16.1倍，全国公共卫生机构增长4.6倍，公共图书馆增长1.3倍，博物馆增长7.8倍。较之以往，民生领域变化之巨、提升之快前所未有，人民生活实现由温饱不足到总体小康并向全面小康迈进。

（四）第四阶段（2012年—至今），把“在发展中保障和改善民生”作为新时代中国特色社会主义思想的基本方略之一，保障和改善民生取得了历史性成就、发生了历史性变革

党的十八大以来，我国坚持从供给侧发力，把改善供给侧结构作为主攻方向，用改革的办法推进结构调整，减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供给，增强供给结构对需求变化的适应

性和灵活性，公共服务不断实现由低水平供需平衡向高水平供需平衡跃升。具体来看，就是在兜住社会民生底线的基础上，纵深推进民生领域体制机制改革，扩大教育、医疗、文化、旅游、体育、养老、托育等公共服务供给，既保障供给数量，更提高供给质量，推动实现更高水平和更高质量的供需动态平衡。同时，正确处理政府和市场的关系。对于基本公共服务，履行好政府保基本、保底线、保民生的兜底作用，建立国家基本公共服务制度体系，优先补齐基本公共服务短板，精力集中做好普惠性、基础性、兜底性民生建设，把该管的事情切实管好、管到位。对于非基本公共服务，以更大力度推进非基本公共服务领域市场化改革，减少政府对资源的直接配置，降低市场准入门槛，支持社会力量增加多层次、多样化的非基本公共服务供给，把该放的权放足、放到位。人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。这一阶段，困扰中华民族几千年的绝对贫困问题得到历史性解决，人均国内生产总值超过1万美元，粮食年产量连续五年稳定在13000亿斤以上，常住人口城镇化率超过60%，居民恩格尔系数降至28.2%，基本公共服务保障水平不断提升，主要教育指标达到中上收入国家平均水平，城镇新增就业超过6000万人，建成世界上规模最大的社会保障体系，基本医疗保险覆盖超过13亿人，基本养老保险覆盖近10亿人，文体事业和产业繁荣发展，生态环境明显改善，人均预期寿命提高到77.3岁，社会大局保持长期稳定，成为世界上最有安全感的国家之一。

二、我国保障和改善民生过程中存在的问题

新中国成立以来，我国保障和改善民生积累了宝贵经验，创造了伟大奇迹。但是，和人民群众日益增长的美好生活需要相比，我国保障和改善民生还面临一些问题和挑战。

（一）民生底线有基本保障，但是公共服务发展整体滞后于经济发展

“十三五”时期，我国教育事业总体发展水平跃居世界中上行列，人民健康水平总体上优于中高收入国家平均水平，文化、旅游、体育消费呈“井喷式”发展，养老服务市场全面放开，

儿童福利、未成年人保护、精神病人、残疾人、殡葬等领域兜底保障能力进一步提高。但是，公共服务发展整体上仍然滞后，与经济发展不匹配的情况还较为普遍。联合国用人类发展指数（HDI）衡量社会领域发展水平，这一指数的三个基础变量是“预期寿命、教育水平和生活质量”。根据联合国开发计划署《2020年人类发展报告》，2019年我国人类发展指数世界排名是85名，而2020年我国人均GDP世界排名是63名，表明我国社会领域发展是滞后经济发展的。此外，我国城乡、区域之间公共服务水平差距仍然存在，发展不平衡、不充分的问题尤其突出。

（二）民生消费孕育新动能，但是供需不匹配的矛盾仍然突出

我国经济正走向高质量发展轨道，人民已经从衣、食、住、行等基本生活需要转化为健康、教育、旅游、体育等美好生活的需要，从柴、米、油、盐的基本物质需求升级为琴、棋、书、画等精神需求，民生领域消费不断出现“新风口”，逐步形成经济发展新动能。但是，与日

益增长的需求相比，有效供给不足和错配的情况还较为明显。例如，大城市优质养老机构“一床难求”与农村养老机构大量床位空置并存；财政资金对机构养老投入多，而居家社区养老投入不足。

（三）供给质量有较大提高，但是离人民对美好生活的需求仍有距离

“十三五”以来，我国基本公共服务能力建设成效明显，每千人医疗床位数、每千名老人养老床位数、每百万人公共图书馆拥有量、人均体育场地面积、残疾人康复服务覆盖率等指标都有较大幅度提高。以卫生领域为例，医学期刊《柳叶刀》对全球195个国家和地区医疗质量和可及性排名显示，我国是全球进步幅度最大的国家之一。但是，公共服务软环境建设仍然较为滞后，例如，全国乡村教师“下不去”“留不住”“教不好”的问题突出。卫生机构的诊疗人次快速增长，执业（助理）医师数量的增速明显滞后。托幼、养老、康复等领域的需求迅猛扩大，服务人才短缺。



■凌峰观海 | 韩凤平/摄

三、在发展新征程中更好满足人民日益增长的美好生活需要

当前,我国已经进入全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新发展阶段,要不断适应新形势、解决新问题,始终不渝地实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益,更好满足人民日益增长的美好生活需要。

(一)补短板,健全国家基本公共服务制度体系

健全幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面国家基本公共服务制度体系,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设。一是完善投入机制。完善转移支付制度,深入推进财政事权和支出责任划分改革,逐步建立权责清晰、财力协调、标准合理、保障有力的基本公共服务制度体系和保障机制。二是加强统筹衔接。提高基本公共服务统筹层次,加快实现养老保险全国统筹。逐步建立医疗卫生、劳动就业等基本公共服务跨区域流转衔接制度。按照常住人口配置基本公共服务资源。三是缩小地区差距。增加对重点生态功能区、农产品主产区、困难地区的转移支付,促进基本公共服务资源向基层延伸、向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜。四是建立标准体系。制定实施国家基本公共服务标准,科学合理动态调整基本公共服务范围和供给水平,以标准化推进均等化。

(二)强弱项,扩大多层次多样化公共服务供给

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,营造良好发展环境,支持社会力量扩大多层次多样化的产品和服务有效供给,不断改善人民生活品质。一是深化放管服改革。进一步破除社会力量进入非基本公共服务领域的体制机制障碍,降低社会力量进入的制度性交易成本,探索社会力量参与公共服务供给的有效模式,促进成本合理分担,形成供给合力。二是健全激励机制。发挥中央预算内投资在外溢性强、社会效益高领域的引导和撬动作用。合理增加公共消费,提高教育、医疗、养老、育幼、体育等公共服务支出效率。推动以奖代补,激发全社会投资活力。三是形成示范效应。支持优质企业在群众“急难愁

盼”领域“揭榜挂帅”,培育一批创新能力强、经营状况好、服务质量优、信用状况佳的示范性企业,在人才培养、行业标准、经营模式等方面都走在前列、作出表率,形成“头雁效应”。

(三)提质量,将高质量发展贯穿民生建设始终

把提高供给质量作为增进民生福祉的关键着力点,通过严格标准、培育人才、创新驱动、强化监管等多种方式,推动高质量发展。一是严格标准提质量。系统梳理现有服务标准,及时补充修订完善,确保基本公共服务质量要求落到实处。在非基本公共服务领域,明确技术标准和行业规范,鼓励出台行业和企业标准,加强服务机构标准化管理。二是提升素质提质量。东部带西部、城市带农村,完善培训体系、专业设置、工资待遇、职称评定、继续教育、医疗保险和养老保障等激励政策,提高公共服务人才队伍素质。三是创新驱动提质量。充分运用互联网、大数据、云计算等技术,推动数据集成、公开和共享,扩大优质资源覆盖面。健全公共服务需求表达和反馈机制,及时了解群众需求和满意度。四是强化监管提质量。健全公共服务领域社会信用体系建设,建立服务主体公共信用综合评价制度,让公共服务在阳光下运行。

(四)优治理,完善共建共治共享社会治理格局

着眼社会和谐有序、充满活力,提升社会治理现代化水平,确保人民安居乐业、社会安定有序。一是完善社会治理体制。完善党委领导、政府负责、社会协同和公众参与等体制,打造社会治理共同体,增强推进社会治理现代化的向心力和制度执行力。二是创新社会治理方式。发挥自治基础作用,做到民事民议、民事民办、民事民管。增强法治保障作用,努力使循法而行成为自觉行动。重视德治引领作用,引导群众明是非、辨善恶、守诚信、知荣辱。提高科技支撑作用,打造智能化治理新生态。三是优化社会治理层级功能。打造权责清晰、高效联动、上下贯通、运转灵活的社会治理指挥体系。加强集中统一领导,完善社会治理现代化的顶层设计。发挥市域前线指挥部作用,把重大矛盾风险化解到市域。发挥基层“桥头堡”功能,坚持和发展新时代“枫桥经验”,把小矛盾小问题化解在基层、在萌芽。

■ 编辑:张涵