

民生为先

李培林

新中国成立 60 年来,特别是改革开放 30 多年来,中国社会发生了千年未有之巨变。60 年的社会建设经验表明,发展要以民生为先:教育是民生之始,就业是民生之本,收入分配是民生之源,社会保障是民生之依,社会安全和社会管理是民生之盾。

回顾过去,我们对未来社会发展的愿景充满信心和期待,沿着中国特色社会主义道路,我们将实现建设富强民主文明和谐社会主义现代化国家的目标。

今年是中华人民共和国成立 60 周年。60 年来,我国在社会建设方面付出了艰辛的努力,取得了显著的成就。

一、社会建设实践回顾和认识深化

新中国成立初期,我国历经战乱之后,民生凋敝、满目疮痍。在中国共产党的领导下,我国迅速恢复经济,发展生产,稳定物价,改善人民生活。随着经济的稳定增长,各项社会建设和社会化事业也得到发展,到改革开放之前,人民生活水平稳步提高,基本实现充分就业,建立起了为工业化服务的社会保障体系、国民教育体系和医疗体系。但是,社会建设一方面取得很大成就,另一方面也走过了曲折的道路,社会事业在“文革”中遭到破坏,温饱 and 贫困问题没有得到根本解决。1978 年改革开放以后,全国的工作重点从“阶级斗争”转移到经济建设上来,随着经济的快速增长,社会建设也出现前所未有的快速发展局面。

目前,我国已经形成了一整套系统的社会建设的方针政策:

第一,人口政策。坚持稳定低生育水平,提高人口素质,改善人口结构,积极应对人口老龄化,促进人口合理流动,促进人的全面发展。

第二,就业政策。坚持扩大就业的积极就业政策,建立统一开放、竞争有序、统筹城乡的劳动力市场,健全就业服务体系,促进多种形式就业,统筹做好城镇新增劳动力就业、农村富余劳动力转移就业、下岗失业人员再就业和大学生就业等工作。

第三,劳动关系政策。依法保护劳动者的权益,建立政府、工会、企业三方协调劳动关系的机制,依法维护劳动者的合法权益,形成劳资两利、合作共赢的社会主义和谐劳动关系。

第四,收入分配政策。实行按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,坚持各种生产要素按贡献参与分配。着力提高低收入者的收入水平、逐步扩大中等收入者比重、有效调节过高收入、坚决取缔非法收入,努力扭转收入分配差距扩大的趋势,促进共同富裕。

第五,社会保障政策。以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系。

第六,城乡管理政策。统筹城乡发展,贯彻工业反哺农业,城市支持农村的方针,破除城乡二元结构,搞好城乡建设的统一规划,推进户籍、就业、社会保障、医疗卫生、住房等领域有利于缩小城乡差距的改革。

第七,教育政策。坚持教育优先发展,全面实施素质教育,强化政府对义务教育的保障责任,普及和巩固九年义务教育,大力发展职业教育,提高高等教育质量,注重教育体制中的机会公平,建设学习型社会。

第八,医疗卫生政策。坚持公共医疗卫生的公益性质,深化医疗卫生体制改革,强化政府责任,严格监督管理,建设覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度,为群众提供安全、有效、方便、价廉的公共卫生和基本医疗制度。

第九,公共安全政策。建立包括社会治安、食品药品安全、生产安全、交通安全、防灾减灾等在内的公共安全体系,坚持依法治国,推进社会治安综合治理,实行宽严相济的刑事司法政策,依法打击各种犯罪活动,积极推进公共安全建设的公民参与,保障人权和人民生

命财产，维护正常的社会秩序。

第十，环境保护政策。坚持保护优先、开发有序、控制不合理开发的环境政策，坚持预防为主、综合治理，强化从源头防治污染和保护生态，改变先污染后治理、边治理边污染的状况。发展循环经济，建设资源节约型、环境友好型社会。

我国对社会建设的认识，也有一个逐步深化的过程。新中国成立以后的一个相当长的时期，我国社会主义建设，主要分为政治、经济、文化三个方面进行，社会建设并没有被作为一个相对独立的发展领域。在经济建设的同时，经济社会协调发展的问题在现实中变得越来越重要。1982年党的十二大报告，重点强调要改善人民生活。1982年12月，全国人大五届五次会议决定，把实施了五个五年的《国民经济五年计划》，从第六个五年计划开始，易名为《国民经济和社会发展五年计划》，增加了“社会发展”几个字，并相应地在对经济建设做出部署的同时，也对社会发展的任务做出全面部署。从“六五计划”到“十一五规划”，社会发展的内容逐步充实，人口、就业、社会保障、收入分配、卫生健康、科技教育、环境保护、民主法治、社会管理、精神文明等等，都成为社会发展的主要内容，并由此引申出经济社会协调发展的思想。

进入新世纪以后，中国提出全面建设小康社会的目标，要求2020年要达到“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”。2003年党的十六届三中全会提出了“以人为本，全面、协调、可持续发展”的科学发展观；2004年党的十六届四中全会强调要加强社会建设，提出了构建社会主义和谐社会的重大战略思想；2006年党的十六届六中全会就构建社会主义和谐社会若干重大问题做出决定；2007年党的十七大则进一步指出要加快推进以改善民生为重点的社会建设。社会建设与经济建设、政治建设、文化建设一起，成为中国特色社会主义事业总体布局的重要组成部分。中国特色社会主义现代化事业的实践与探索从此进入一个新的发展阶段。

二、社会建设取得伟大成就

1. 人们生活水平显著提高

1949年，中华人民共和国成立了！饱经沧桑与苦难的中国人民终于站起来了！但那时的中国，民生凋敝，经济严重落后，国家百废待兴。新中国成立初期，我国人均国民收入只有十几、二十几美元，相当于西方发达国家18世纪中期水平。从1949年到1978年，随着经济的发展，人民生活水平也逐步提高，但相对来说还是比较缓慢，到1978年我国人均国民收入为190美元。改革开放以后，随着我国经济持续高速增长，人们生活水平也快速提高，到2008年，我国人均国内生产总值达到约2500美元，总体上已经进入下中等收入国家行列。

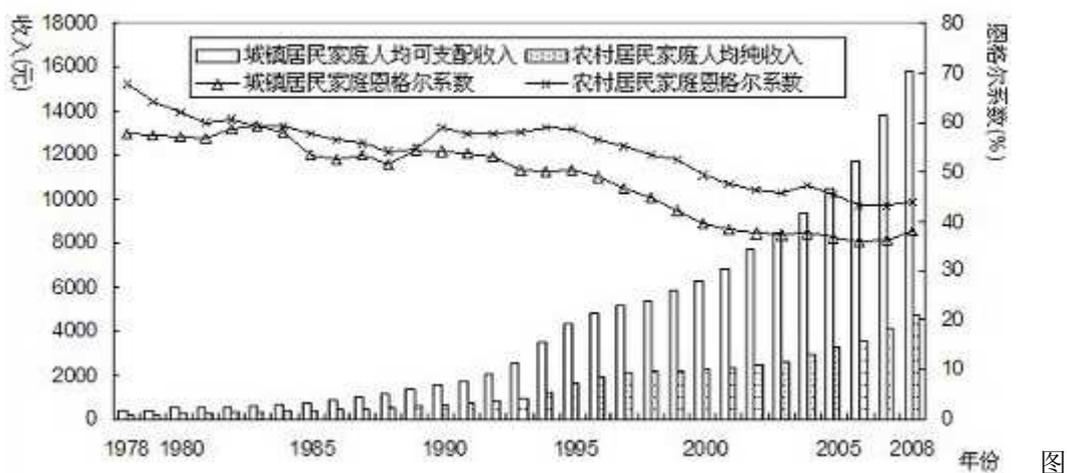


图1 1978-2007年城乡居民家庭人均收入与恩格尔系数变化

改革开放30年是我国城乡居民收入增长最快、得到实惠最多的时期。从1978年到2008年，全国城镇居民人均可支配收入由343元增加到15781元；农民人均纯收入由134元增加到4761元。城市人均住宅建筑面积和农村人均住房面积成倍增加。群众家庭财产普遍增多，

吃穿住行水平明显提高。改革开放前长期困扰我们的短缺经济状况已经从根本上得到改变。

人民群众的消费水平显著提高,生活质量进一步改善。我国农村居民家庭恩格尔系数(食品支出占消费总支出的比重)从1978年的67.7%下降到2007年的43.1%,城镇居民家庭恩格尔系数从57.5%下降到36.3%。农村居民家庭人均文教娱乐用品及服务支出占消费性支出比重由1980年的5.1%上升到2007年的9.5%,城镇居民家庭人均教育文化娱乐服务支出占消费性支出比重也由8.4%上升到13.3%。

生活的巨变使我国人民生活在总体上达到了小康水平,正在向更高的全面小康水平迈进。

2. 社会结构发生巨大变迁

新中国成立60年来,随着工业化和城镇化的推进,特别是1978年以后改革开放提供了强大的发展动力,我国的社会结构发生巨大变迁,综合国力显著增强,已经由原来的农业和农民大国逐步转变为新兴的工业大国,城镇化水平大大提高。

新中国成立以来,伴随着经济的快速增长,产业结构发生重大变化。我国的三次产业结构变化可分为两个时期。第一个时期是建国之初到1978年,我国一、二、三产业在GDP总量中所占比重,由1952年的53:18:29变为1978年的31:45:24。这个阶段中,我国产业结构的变动特点表现为第二产业迅速扩张,成为国民经济的基础产业;农业在经济中的地位有所下降,但仍然是发挥主导作用;服务业相对于其他产业增长速度过慢。第二个阶段是从改革开放到现在,一、二、三产业在GDP总量中所占比重,由1978年的31:45:24变为2008年的11.3:48.6:40.1。在这段时间内,我国的服务业增长迅速,工业平稳发展,而农业在国民经济中所占比重急剧下降,反映出我国产业结构优化的趋势。我国经济结构的这种变化表明,我国经济已经进入工业化的中期。

1949年新中国成立初期,中国城镇人口只有5700万,城镇化水平为10.6%,比1900年世界平均水平还低3个百分点,是一个典型的农民大国。1949-1978年,城镇化水平逐步提高,1978年达到19.7%。改革开放以来,我国城乡经济发展迅速,大大推动了城市化进程。从1949年到1978年的29年中,我国城市化水平仅提高7个百分点;而从1978年到2008年的30年中,我国的城市化水平从19.7%升至45.7%,比1978年提高了26个百分点,城市化速度加快是相当明显的。目前,我国城市数量达到655个,比1978年增加462个,其中百万人以上特大城市118座,超大城市39座。城市经济实力不断增强,目前地级及以上城市创造了全国GDP的63%。

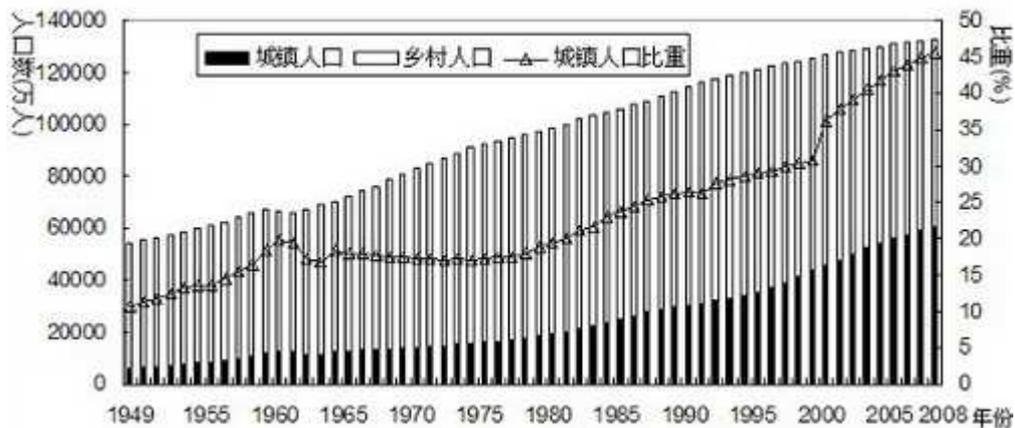


图2 1949-2008年的城镇化过程

3. 人口结构类型实现历史性转变

60年来,我国人口结构类型发生了历史性转变,由高出生率、高死亡率、低增长率,过渡到高出生率、低死亡率、高增长率,再转变到目前的低出生率、低死亡率和低增长率。1952-2008年,中国总人口从5.7亿人增加到13.28亿人,出生率从37.00%下降到12.14%,死亡率从17.00%下降到7.06%,自然增长率从20.00%下降到5.08%。促使这种人口

转型的主要因素是经济发展、社会转型和计划生育政策。中国从 20 世纪 70 年代初期开始实行计划生育政策，从 80 年代初期开始在城市户籍人口中严格实施“一对夫妇一个孩子”的生育政策。随着出生率的快速下降，中国的人口结构发生了重大转变，总和生育率由 70 年代初期的 6 左右降到了目前的 1.8 左右，这一变化使得中国少生了 3 亿人，社会负担系数持续下降，对中国的经济社会发展作出了巨大贡献。随着人口数量得到控制，人口素质也得到了很大提高，中国的大学生比例、有专门技能人才的比例以及劳动力的整体素质都在不断提高，平均期望寿命达到中等发达国家水平。

未来几十年，中国将先后迎来劳动年龄人口、总人口、老年人口三个高峰，据测算，2016 年 15-64 岁的劳动年龄人口将达到 10.1 亿人左右的峰值；本世纪 30 年代总人口达到 15 亿人左右峰值；40 年代 65 岁以上老年人口将达到 3.2 亿人的峰值。中国目前的人口政策是，优先投资于人的全面发展，稳定低生育水平，提高人口素质，改善人口结构，引导人口合理布局，保障人口安全，促进人口大国向人力资源大国转变，促进人口与经济社会资源环境的协调和可持续发展。

4.反贫困取得巨大成就

新中国成立以后，中国一直致力于减少贫困的工作，贫困人口呈下降趋势。改革开放以来，随着经济的增长和反贫困政策的实施，中国数亿人摆脱了贫困，为全球反贫困事业作出了重要贡献。从 1978 年到 2007 年，中国农村尚未解决温饱的绝对贫困人口数量已从 2.5 亿下降到 1487 万，占农村总人口的比重由 30.7% 下降到 1.6%。世界银行 2007 年公布的数据表明，过去 20 多年里，全球脱贫事业成就的 67% 来自中国，如果没有中国的贡献，全球贫困人口将呈增加趋势。中国也成为目前全球唯一提前实现联合国千年发展目标中贫困人口减半目标的国家。

自 20 世纪 80 年代以来，中国开始实行以经济增长为目标的扶贫开发战略。1984 年中央和国务院发布《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，在全国筛选出几百个贫困县，实行重点扶贫，从 1985 年到 1993 年，全国农村贫困人口由 1.25 亿减少到 8000 万，平均每年减少 640 万，贫困发生率从 1985 年的 14.8% 下降到 1993 年的 8.22%。到 20 世纪 90 年代中期，国务院决定，从 1994 年到 2000 年，力争用 7 年时间，基本解决全国农村 8000 万贫困人口的温饱问题。为此，国务院制定了《国家八七扶贫攻坚计划》，经过 7 年的扶贫攻坚，全国农村没有解决温饱的贫困人口由原先的 8000 万减少到了 3000 万，占农村人口比重下降到 3% 左右。

虽然扶贫成果显著，但中国扶贫事业仍面临着诸多挑战和困难。进入 21 世纪后，中国的农村扶贫开发工作进入了一个新的阶段，中央政府制定了《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010 年）》，要求在“十一五”期间（1996-2010），基本完成 592 个扶贫重点县的 14.8 万个贫困村（覆盖 80% 左右的贫困人口）的整村推进扶贫规划，在继续致力于减少绝对贫困人口的同时，缩小城乡差距，缩小地区间差距，缩小低收入群体与全社会的差距，从而实现全社会的平衡增长。

5.覆盖城乡的社会保障体系正在形成

新中国成立后，我国逐步建立比较健全的社会保障制度，为工业化、城镇化发展提供了基础保障。但中国在计划经济条件下形成的社会保障制度，覆盖面较小，社会化程度低，保障功能较弱，而且抚恤救济标准长期不变。

改革开放以后，针对当时社会保障制度存在的一些突出不合理的问题，从 1984 年开始，进行了一些初步的改革探索：一是扩大了社会保障的范围；二是提高了保障的标准；三是增加了保险项目；四是缓解了企业之间负担轻重不同的矛盾；五是出台了社会保障方面的法律、条例，使我国社会保障事业开始走上法制化、正规化和社会化发展的道路。社会保障制度由计划经济条件下的国家负责、单位包办、封闭运行的制度安排，转向社会主义市场经济条件下的责任共担、社会统筹的制度安排。

1993 年，中国正式提出建立社会主义市场经济体制，明确了中国社会保障体系的基本内容，提出了建立社会统筹与个人账户相结合的多层次养老保险和医疗保险制度，以及政事分开、统一管理的社会保障管理体制。社会保障改革全面铺开，改革的重点是实现养老保险、医疗保险和失业保险等，探索建立适应社会主义市场经济发展要求的社会保障制度。1994 年，中共十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，这项决定提出了比较系统的社会保障体制改革的方案和框架，逐步转向社会统筹与个

人账户相结合的制度，以便与经济体制的改革相适应。

2006 年中共十六届六中全会和 2007 年中共十七大，提出以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系。到 2008 年年底，全国参加城镇基本养老保险人数为 21890 万人，参加城镇基本医疗保险的人数为 31698 万人，参加失业保险的人数为 12400 万人，参加工伤保险的人数为 13810 万人，参加生育保险的人数为 9181 万人。全年 2334 万城市居民得到政府最低生活保障，4291 万农村居民得到政府最低生活保障，近 5000 万农民工参加了工伤保险，4000 多万农民工参加了城镇医疗保险。全国 2729 个县（市、区）开展了新型农村合作医疗工作，参加新型农村合作医疗的人口为 8.14 亿，参合率 91.5%，新型农村合作医疗基金累计支出总额为 429 亿元，累积受益 3.7 亿人次。2009 年全国将有 10% 的县（市、区）开展新型农村社会养老保险试点，年满 60 周岁、符合相关条件的参保农民可领取基本养老金。

建立“覆盖城乡居民”的社会保障体系，这是一个重大的决策。取消农业税结束了农民 2600 多年来种粮纳税的制度，而建立覆盖城乡居民的社会保障体系，则将结束中国数千年来农民没有社会保障的状况。

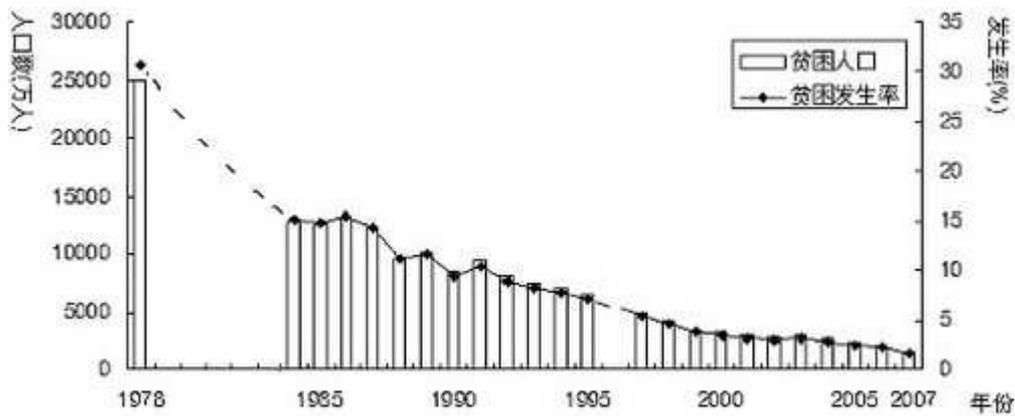


图 3 全国农村居民减贫状况

三、社会建设的展望和启示

中华人民共和国已经成立 60 年了，改革开放也已经 30 多年了。再过 10 年，我国将迎来新中国成立 70 周年大庆。到 2020 年，我国将实现全面建设小康社会目标，我们这个历史悠久的文明古国和发展中社会主义大国，将成为工业化基本实现、综合国力显著增强、国内市场总体规模位居世界前列的国家，成为人民富裕程度普遍提高、生活质量明显改善、生态环境更加良好的国家。到那时，人民生活将更加富足，社会就业更加充分，覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，现代国民教育体系更加完善，合理有序的收入分配格局基本形成，公共服务体系更加完备，基本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。

回顾 60 年来我国社会建设的道路，总结社会建设的经验和教训，可以得到以下几点启示。

1. 必须坚持落实和实践科学发展观

从单纯追求经济增长到追求全面协调可持续的发展，这是发展观的转变，也是我国经济社会发展进入新阶段的必然要求。这种发展战略的调整，首先意味着要以人民福祉的增加作为衡量政府政绩的主要指标，而不是 GDP 增长的单一指标。GDP 的增长只是实现人民福祉目标的一个基础性手段，而人民福祉的增加，则需要一系列的社会发展指标来衡量。我国改革开放后经济社会发展的一条非常重要的经验，就是坚持城乡、区域、经济和社会、人和自然的协调发展，统筹国内发展与对外开放的要求。要随着经济的增长，解决好就业、收入分配、社会保障、教育、医疗、住房、社会安全、生态环境等方面的问题，防止和避免出现“有增长而无发展”。

2. 社会建设要把民生建设作为重点

增长和分配、生产和消费，这是一个统一的社会发展系统。建国以来的发展经验告诉我们，先增长后分配或先生产后消费，会造成增长和分配、生产和消费之间的脱节。认为经济增长是“硬”道理，社会发展是“软”道理，经济增长是赚钱的，而社会发展是花钱的，这是一种片面的看法。社会发展的多数方面，不仅是直接改善了人们生活，而且还带动了很多相关产业。如医疗的发展带动制药业，环境绿化带动花草生产业，教育投资的收益率远高于实物投资的收益率。要通过民生建设和富民政策，不断提高人民群众的收入水平和生活质量，大力培育国内消费市场，从而使我国经济的长期、持续和快速增长，建立在国内庞大消费市场的基础上，增强抵御各种国际经济形势剧烈变动的能力。

3. 社会建设要与经济发展水平相适应

随着温饱问题的普遍解决，社会建设涉及的教育、医疗、社会保障、住房、环境保护等各个方面，更多地需要建立公共财政来保证公共产品和公共服务的提供。但是，从长远的发展规律来看，经济增长总是周期性波动的，而福利增长一般是刚性上升的。因此，社会建设也要注意与经济增长相适应，要清醒地认识我国所处的社会主义初级阶段这个基本国情，既要防止社会建设长期滞后于经济发展，也要防止社会建设成为经济增长的沉重负担，甚至出现财政危机。

4. 社会建设也要有科学的核算体系

总体上来说，我们国家还不是一个富裕的国家，在社会发展的各个领域，都是缺钱的。在这种资源和财力有限的情况下，如果过分地加大税收负担来获得财力，就会削弱我国在残酷的全球化市场上的竞争能力。所以，社会发展也要精打细算。为此，我们必须依靠科学的“社会核算”来作出有限资源配置的决策。“社会核算”既涉及经济效益，又涉及社会效益，是一个复杂的核算系统，其精确化需要一个过程，但只有建立起较科学的“社会核算”制度，我们才能知道，紧缺的扶贫款，通过什么方式配置才能使穷人更多受益？需求量极大的环保资金，怎样花法才更加科学？教育的各种资源，怎样配置才更加合理？如果没有这种“社会核算”，我们也会走入另一种陷阱。

作者简介：李培林，中国社会科学院社会学研究所所长、研究员、博士生导师，兼任中国社会学会会长、《社会学研究》主编。获国家有突出贡献中青年专家、国务院特殊津贴专家、百千万工程国家级人选、全国留学人员成就奖等称号。曾为中央政治局集体学习讲解“努力构建社会主义和谐社会”。

文章来源：《光明日报》2009年9月22日第6版

中国社会学网 www.sociology.cass.cn