

# 保障民生：中国面临的机遇和挑战

## Protecting People's Livelihood: Opportunities And Challenges That China Faces

刘海年

(中国社会科学院法学研究所 北京 100720)

**内容提要** 民生事关人民的生存和国家稳定,是不同社会制度、不同国家都不能不关心的问题。总结人类进程的经验,研究我国民生面临的机遇和挑战,既有理论意义,又有实践意义。

**关键词:** 民生 机遇 挑战

**中图分类号:** D90 **文献标识码:** A **文章编号:** CN41-1233/D(2010)11-02-06

民生,是指人民群众维持生存和发展的衣、食、住、行和医疗、教育等方面的事项,也就是1966年联合国《经济、社会和文化权利国际公约》所涵盖的相关领域的问题。民生事关人民的生存和国家稳定,是不同社会制度、不同国家都不能不关心的问题。总结人类进程的经验,研究我国民生面临的机遇和挑战,既有理论意义,又有实践意义。

### 一、历史与现实的经验

中国数千年的历史进程中,长期处于农业自然经济社会。据史籍记载,2000多年前的战国时期,魏国的一位国王向孔子的再传弟子孟轲咨询治国之道。孟轲同他说了这样一些话:“不违农时,谷不可胜食也;藪罟不入洿池,鱼鳖不可胜食也;斧斤以时入山林,材木不可胜用也。谷与鱼鳖不可胜食,材木不可胜用,是使民养生丧死无憾也。养生丧死无憾,王道之始也。”这里说的是总原则。至于各个家庭,孟轲的主张是:“五亩之宅,树之以桑,五十者可以衣帛矣;鸡豕狗彘之畜,无失其时,七十者可以食肉矣;百亩之田,勿夺其时,数口之家可以无饥矣;谨庠序之教,申之以孝悌之义,颁白者不负戴于道路矣。七十者衣帛食肉,黎民不饥不寒,然而不王者,未之有也。”他还从另一方面指出:“若民,则无恒产,因无恒心。苟无恒心,放辟邪侈,无不为已。及陷于罪,然后从而刑之,是罔民也。焉有仁人在位,罔民而可为也?是故明君制民之产,必使仰足以事父母,俯足以畜妻子,乐岁终身饱,凶年免于死亡。然后驱而之善,故民之从之也轻。”<sup>①</sup>孟轲这一席话总的意思是,遵循自然规律,注意环境保护,不误农时,发展生产,使老百姓都能过

上好日子,受到良好教育,如此就可以减少犯罪,实现长治久安。这是在农业自然经济条件下提出的主张,尽管是一种理想,但却涵有真理成分。诸如,其中关于不违农时、人民有固定财产、认真办好学校、提倡尊老孝道、经心赡养父母,注意预防灾荒等,都对后世产生了深刻影响。

民生问题,从根本上说当然与生产的发展密切相联。不过生产发展与民生问题解决并不会简单直接发生。也就是说,不能指望生产发展了,民生问题不经努力就随之自然解决。民生问题的解决需要经过努力,完备制度,尤其是在私有制和大工业生产的社会更是如此。解决全社会的民生问题,必须通过人们不懈奋斗。

资本主义生产关系在封建社会内部逐渐生长。在英国,到16世纪,农业中商品生产比重有了增加,工场手工业逐步发展,商业开始向海外扩张。16世纪中期至17世纪初,呢绒输出已占生产总额的80-90%。与此同时,造船业、酿酒业、玻璃制造业以及制糖、造纸和火药生产也有了新发展。海外贸易扩大,掠夺加速,北至波罗的海,南至非洲,东至中国,西至西印度群岛,开始是商人活动,接着便是武装侵略,建立殖民地,以此加速资本积累。17世纪工业革命之后,资本主义在欧洲大陆以更快的速度发展,为了增大实力,进一步积累财富,资产阶级对内进行残酷剥削,对外发动战争,争夺原料基地和商品市场。把欧洲大陆、乃至整个世界搞得沸沸扬扬,动荡不安。面对激烈的阶级斗争,为使生产能正常进行,避免斗争双方陷于毁灭乃至整个社会崩溃,资产阶级开始意识到自己要想获得安宁和发展,必须让工人和劳动者

收稿日期:2010-09-10

作者简介:刘海年(1936-),男,汉族,河南唐河人,中国社会科学院法学研究所研究员,中国社会科学院人权研究中心主任,中国社会科学院荣誉学部委员,博士生导师。主要研究方向:中国法律史、法治与人权理论。

<sup>①</sup>《孟子·梁惠王上》。

活下去,有必要对原有的统治秩序和剥削方式进行某些补救、改进。经济上限制垄断,民生方面建立社会保障,便是在这种背景下发生的。从记载看,德国铁腕政治家俾斯麦首相在这方面走到了前面。然而,作为一种制度,民生的社会保障却是逐步形成、并且至今仍在完善之中。不久前,美国国会通过奥巴马政府启动的医疗改革就是例证。在欧洲,希腊等国不久前发生、至今仍在解决的财政危机,说明在有关民生方面,如何平衡社会福利与经济发展、财政收入之间的关系,则是同一问题在不同国家的表现。

历史和现实均证明,无论从中国古代先哲们在农业自然经济条件下提出的理念看,抑或是从欧洲近代工业社会的实践经验看,民生都是一直被人们十分关注的问题。不可能要求居于高位的统治者和他们的代言人,在提出理论和采取某些措施以及建立一定制度时不从本阶级的利益出发,而完全以保障人权为目的。但历史地看,不能否认他们的理念和举措毕竟也惠及广大人群,这是一种社会进步。尤其是理念中所蕴含的真理成分,实践过程中积累的正反两方面经验,都是人类文明进程留下的宝贵财富,可资正在建设社会主义的中国人民借鉴。

## 二、中国的改革与进步

争取民族独立,发展社会生产,改善民生状况,实现人民自由幸福,一直是中国人民的奋斗目标。如果说1949年新中国建立,是中华民族摆脱帝国主义和殖民主义剥削和压迫,实现民族独立的标志,那么此后,人民政府一直为进一步实现人民自由幸福而奋斗。依据新中国建立时制定的具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》,1950年,先后制定的《婚姻法》和《土地改革法》的实施,使亿万中国人民从封建婚姻制度和土地制度下解放出来。除一些少数民族地区外,全国无地少地的农民分得了土地,成为自己土地的主人。与此同时,城市进行的民主改革,有力地打击了封建把头对工人的欺压和剥削,使广大工人获得了人身自由。农村和城市的改革,极大地调动了广大人民群众的积极性。由于他们的坚强支持,新中国建立后的头三年,清剿了一百多万武装土匪,维护了人民的和平生活。在胜利地完成伟大的抗美援朝、保家卫国战争的同时,迅速恢复了旧中国遭到严重破坏的国民经济。到1952年底,全国工农业生产达到了历史最高水平。是为新中国建立后的第一步改革。

在此基础上,从1953年起,中国开始大规模社会主义经济建设。按照中央提出的过渡时期总路线,决定在“在相当长的时间内,逐步实现国家的社会主义工业化,并逐步实现国家对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造”。<sup>②</sup>国家通过合作化,实现了对农业和手工业社会主义改造;通过加工订货、统购包销、公私合营等不同形式的国家资本主义,实现了对资本主义工商业的社会主义改造。到1956年,全国绝大部分地区基本完成了对生产资料私有制的社会主义改造。这一段的后期,由于领导要求急,工作粗,出现了一

些问题,也遗留了一些问题,为其后社会主义事业发展带来了不良后果。但从1953年到1956年,社会主义经济还是取得了重大成就:建立了一批国家工业化必需的基础项目;全国工业总产值平均每年递增19.6%;农业总产值平均每年递增4.8%;<sup>③</sup>市场繁荣,物价稳定,人民生活水平不断提高,社会秩序良好。是为改革的第二步。

社会主义改造基本完成,生产资料公有制的实现,为实行社会主义计划经济奠定了基础。1956年至1976年是中国实行严格计划经济的20年,也算是中国社会改革的第三步。这20年可分为前10年和后10年。前10年,在西方国家的封锁下,为了维护民族独立,完成国家统一,经济发展上操之过急,发动“大跃进”和建立“人民公社”运动,违背了客观事物的发展规律,犯了严重错误。经过总结经验教训,经济上进行调整,1964年和1965年经济发展刚刚有新的起色,由于对以往错误未真正反省,不久又犯了“文化大革命”的错误。这场持续了10年的所谓文化大革命,在“革命无罪,造反有理”的口号下,自上而下发动学校“停课闹革命”,一些工厂“停产闹革命”,打乱了人民的生产、学习和生活秩序,造成了社会极大混乱。“实践证明,‘文化大革命’不是也不可能是任何意义上的革命或社会进步。”<sup>④</sup>这20年,尽管党和国家领导犯了一系列错误,特别是发动“文化大革命”的严重错误,但由于中国共产党的根本宗旨是正确的,在民主革命中领导人民建立了伟大功绩,由于50年代领导的民主改革和社会主义建设顺应民意,在全国人民中具有崇高威望,使在后来所犯的一系列错误的过程中,党内一大批干部和群众仍能坚持正确方向,人民群众对中国共产党和人民政府始终抱有信心。又由于全党和广大工人、农民、解放军指战员、知识分子、知识青年和绝大多数干部的努力,中国社会主义建设仍不断向前发展。前10年,“1966年同1956年相比,全国工业固定资产按原价计算,增长了三倍,棉纱、原煤、发电量、原油、钢和机械设备等主要工业产品的产量,都有巨大增长。从1965年起实现了石油全部自给。电子工业、石油化工等一批新兴的工业部门建设了起来。工业布局有了改善。农业基本建设和技术改造开始大规模展开,并逐渐收到成效。全国农用拖拉机和化肥施用量都增长了六倍以上。”<sup>⑤</sup>与此同时,教育也得到了发展,教育质量显著提高,为后来的经济文化建设培养了骨干力量。“文化大革命”的10年,正如党中央指出的,虽然国民经济遭到了巨大损失,但仍然取得了进展。“粮食生产保持了比较稳定增长。工业交通、基本建设和科学技术方面取得了一批重要成就,其中包括一些新铁路和南京长江大桥的建成。一些技术先进的大型企业的投产,氢弹实验和人造卫星发射回收的成功,籼型杂交水稻的育成和推广。”<sup>⑥</sup>等等。

在此期间,民生方面的问题是,由于国民经济发展遭到巨大损失,人口增长过快,又由于在处理积累与消费关系问题上失当,人民生活水平没有显著提高。口粮、食油、肉类

② 《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》。

③ 《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》。

④ 《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》。

⑤ 《中国共产党中央委员会关于建国以来党的历史若干问题的决议》。

⑥ 《中国共产党中央委员会关于建国以来党的历史若干问题的决议》。

和布匹等一直实行低水平定量供应,在遭受自然灾害的省区,一部分人的健康水平下降,个别地方还出现了不正常死亡。人民群众居住条件没有大的改善。毁森垦荒、围湖造田,土地沙化,资源、环境遭到破坏。不过,在国家经济发展出现问题,民生未能显著改善的情况下,令人欣慰的是,党和政府领导人民群众建立并形成了以前苏联经验为参照的、城乡分割和基于就业与以集体主义为核心的社会保障制度。这种制度是在严格户籍管理的前提下,实行单位制福利、家庭和农村基层组织为基础、辅之以民政部门的救助;建立并形成了以公有制为依托的农村合作医疗制度;适应需要,定向培养基本上不脱离农业劳动的医生(即所谓“赤脚医生”),以此着手建立农村保健医疗网络;对于农村孤寡无助老人建立了“五保”制度,即保吃、穿、住、医、葬。在城镇实行以就业职工为主的医疗保障制度,民政、企事业单位救护制度,基本上取得了控制贫困,力促社会平等,维持人民群众基本生活水准和维持社会稳定的效果。

1978年,中国共产党十一届三中全会,总结了国内外发展的历史经验,决定实行解放思想、改革开放的方针。由此,中国的改革迈出了新步伐。是为新中国建立后改革的第四步。30余年来,这一步的改革呈现了如下阶段性:其一,1978年至1992年,先从农村开始的改革发展到城市,中国经济在摸索中前进。其二,1992年中国提出发展社会主义市场经济,改革进一步明确了方向。1996年第八届全国人民代表大会第四次会议批准的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标发展纲要》提出,到2000年,在人口比1980年增长三亿左右的情况下实现人均国民生产总值翻两番,基本消除贫困,人民生活达到小康水平。到2010年,实现国民生产总值比2000年翻一番。这一目标的第一阶段到2000年底已经完成,国民生产总值达到8.9万多亿元。其三,在总体达到小康水平的基础上,2002年,中国共产党和中国政府提出了要在本世纪头二十年,即2020年,“集中力量,全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会。现在中国人民正在向着这个目标迈进。”

需要指出的是,实行社会主义市场经济之后,计划经济体制下的社会保障制度被冲击,90年代初,开始建立新的社会福利制度。在新旧制度转变过程中,国家将“三农”(即农业、农村和农民)问题作为全面建设小康的重大任务的同时,加强了以国有企业职工基本养老保险、失业保险、城镇居民最低生活保障制度等三条保障线。针对在此过程中出现的新问题和新经验,党和政府进一步认识到,社会建设,保障和改善民生,对于经济发展,社会安定和人权保障的重要性。十七大政治报告指出:“社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上,更加着重社会建设,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,努力使全社会人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。”<sup>①</sup>本着这一认识,之后提出了要加快构建更加完善的社会保障安全网络,到2020年基本建立覆盖城乡居民的社

会保障体系。经历了国际金融危机之后,中国更加坚定了进行社会建设的决心,积极采取措施,扩大就业,改革收入分配制度,发展教育事业,促进义务教育均衡发展,教育卫生事业改革发展,现在已获得显著成效。2009年,中国国内生产总值达到34.0507万亿元,粮食产量达53082万吨,再创历史新高,城镇居民人均可支配收入17175元,农村居民人均纯收入5153元,实际增长9.8%和8.5%。<sup>②</sup>可以预计,在经济发展的基础上,到2010年底,中国的社会保障水平一定会获得进一步提高。

### 三、面临的机遇和挑战

到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系,对中国来说,这是亘古未有的大事。在一个十三亿人口的大国实现如此宏伟的目标,无论从哪个角度说,也都是对国际人权事业的巨大贡献。不过,正如历史和现实所表明的,实现这一目标,既有难得的机遇,也面临严峻挑战。

——以社会主义市场经济为基础的中国特色社会主义制度,不仅经历了国内经济体制改革与发展的检验,而且也经受了国际金融危机引发的实体经济危机的检验,实践证明是优越的。但是,社会主义市场经济制度对比前苏联的严格计划经济制度(中国改革之前与之类似),对比美国式的自由市场经济制度或德国式的社会市场经济制度(二者本质上是一样的),是一种新制度。社会主义与市场经济在理念上、实践上如何结合,形成和谐一致并能自我调节的制度,如何及时发现、妥善处理在这一结合过程中出现的包括民生在内诸多问题,并总结出带规律性的经验,在时机成熟时将其上升为理论,以更好地指导社会实践,仍需要特别关注并认真研究。

——按照邓小平关于发展是硬道理的指导思想,三十多年来中国狠抓经济发展,取得了举世瞩目的成就。通过经济发展,使两亿多人摆脱了贫困,全中国人民解决了温饱,实现小康。“民以食为天”,解决温饱,实现小康,是民生最基本的成就。在经济发展中,强调国民生产总值的增长是必然的,但一个时期过分强调速度,生产中注意了数量,而对质量有所忽视,一些产品质量下降,不符合标准,有的食品、药品质量低劣,对人民健康造成了危害,在国内外产生了不良影响。还由于生产设备落后、工艺粗糙,不注意环境和资源保护,造成了资源浪费,土地、山林、水源、空气污染,遗留的治理工作任务十分艰巨。针对实际情况,2003年党和政府提出坚持以人为本,全面、协调、可持续发展的科学发展观,转变增长方式,加强了宏观调控,一些问题得到纠正。不过由于市场经济利益多元化、分散化,由于对官员考核和对企业的评价仍以原有的绩效为标准,偏重于GDP数字的现象实际上并未能完全转变,一些问题仍得不到解决。一个较普遍的问题是,一些私营和个体企业以及有些单位不按国家法律规定对所属员工上保险,而官员却熟视无睹;突出的例子是,由于不严格监督检查,工矿事故不断发生,工人死亡数字居高不下,更严重的是,一些官员为牟取私利与企业管理者相勾结,对其不法行为包庇、纵容,引发犯罪,损害

<sup>①</sup> 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》。

<sup>②</sup> 参见温家宝2010年3月5日在第十届全国人民代表大会上所作的《政府工作报告》。

了政府信誉和国家声誉；最近的例子是，国家为解决城市原住居民和新增居民的住房问题，对持续涨价的房地产实行的宏观调控措施，实际上出现了中央与地方，政府与企业，企业与企业，政府、企业和人民群众之间以往少见的博弈。上述问题如处理不好，势必影响民生，影响经济发展甚至危及社会稳定。

——就业是民生的头等大事。有固定职业，有稳定收入，才能养家糊口，实现人的体面劳动权，有尊严进行社交。中国人口多、底子薄，一直注意采取多种措施发展工农业生产，促进城镇就业。随现代化进程加速，农村出现大批富余劳动力向城镇转移。近几年，由于正逢未严格计划生育形成的新增劳动力处于高峰期，加之企业改制部分工人下岗，就业压力进一步加大。为了应对这种局面，2005年以来，中国政府制定和实施了多项职业培训计划。其中有对下岗工人开办的城镇技能再就业培训计划，农村劳动力技能就业培训计划，针对困难企业职工、在岗农民工和退役士兵等开展的特别职业培训计划，以及对城乡劳动者进行的创业能力培训等。从2006年到2010年，全国已经和即将参加各种职业技能培训的下岗工人、农民工、退役士兵以及大中专毕业生等将达7000万，有力地促进了他们就业和再就业。为了从法律和制度上确立促进就业再就业保障的长效机制，2007年国家颁行了《就业促进法》。该法的内容包括实现公平就业，消除就业歧视，保障各群体平等就业权利。国家加大促进就业的资金投入，对符合条件的企业和人员给予税收优惠，对自主就业人员给予小额信贷扶持，统筹城乡新增劳动力就业工作，建立健全就业援助制度，发挥失业保险制度的作用，加强对大规模失业的预防和控制等。与此同时，国家还制定相关法律，对少数民族、妇女和残疾人的就业权利作了专门规定，以保障其实现事实上的平等。经过持续努力，2003年到2007年全国有近2500万国有和集体企业失业人员实现再就业，农村富余劳动力向城镇转移就业呈平稳上升趋势。2009年底全国就业人数达77995万人，其中2009年城镇新增就业1102万人。城镇登记失业率一直维持在4%左右。<sup>⑨</sup>尽管国家作了很大努力，就业方面取得了很大成绩，但面临的压力仍然很大。据有关部门预测，2011年至2015年，即“十二五”期间，“城镇需要安排的人数每年将在2500万人左右，而新增就业岗位和补充自然减员只有1200万人。中国面临着转轨就业，青年就业，农村转移就业三碰头的就业困境。其中农民就业问题的复杂程度将大大增加。”<sup>⑩</sup>在此情况下，如何持续发展生产、进一步加强新农村建设和城镇化建设，广开就业渠道，如何提高劳动力素质，提高其科学文化技能和自主创业能力，将是需要大力关注和认真研究解决的。

——与就业相关联的是广大职工、尤其是普通工人的工资待遇问题。中国长期实行低工资，劳动力价廉，是国情所迫。

这在改革开放初期，为积累资金争取外资注入，吸纳国外技术是十分必要的。30多年来，包括广大农民和农民工在内的全国广大职工在低工资条件下对国家经济发展的巨大贡献，将载入史册而为后世所铭记。但在社会主义经济持续发展的今天，财富积累已达一定水平，而职工的工资却未相应增长，广大农民工的工资很长时间停留在较低水平，有的还不能按时发放。党和政府虽三令五申，仍不能完全解决。由此引发的矛盾不断发生，甚至引发群体性事件。2010年初发生于珠三角等地用工量大的一些企业的工人跳楼自杀、停工、罢工就是实例。问题引起了有关部门和企业管理者注意后，基本上得以妥善处理。不少地区也以此为戒适当上调了最低工资，不过仍然不够。应当认识，所暴露的只是问题的一部分，最重要的是解决整个社会收入差距过大问题，重点仍然是“三农”和农民工及普通职工的问题。问题的解决，关系新农村建设，关系逐步城镇化的实现，关系内需的拉动和整个经济的健康运行以及社会稳定。所以，解决广大职工的收入，必须通过法律制度建立相应的长效机制，以使所有劳动者和公民都能真正分享改革开放与社会经济发展的成果。

——接受教育是公民谋生、发展的手段，重视教育是我国人民的优良传统。从古至今不少父母省吃俭用也要培养子女上学读书。新中国宪法将受教育权规定为公民的一项基本人权。依据宪法，国家先后颁行了《教育法》、《义务教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》和《教师法》等法律。依照法律，国家不断加大对教育的投入，教育事业持续发展。截止2009年，“全国有各级各类学校55.24万所，其中初等教育学校32.2万所，中等教育学校8.8万所（含中等职业教育学校1.4万多所），高等教育学校2689所，另有幼儿园、特殊教育学校142万所”。中国持续普及九年免费义务教育，国家从2006年开始在全国农村和城市地区免除义务教育阶段学生学杂费，还对农村义务教育阶段学生免费提供教科书，对城乡义务教育阶段家庭经济困难寄宿生补助生活费。到2009年，全国普及九年义务教育人口覆盖率已达99%，全国高中阶段毛入学率达79.2%，比2002年提高36.4个百分点，其中普通高中在校生2434.28万人，中等职业教育在校生达2195.16万人。高等教育毛入学率从2002年的15%提高到2009年的24.2%，2009年本专科2144.66万人，在校研究生140.49万人。在校生从2001年的1300万人增加到2009年的2979万人。在发展教育过程中，国家注意积极推进少数民族地区教育事业，重视残疾儿童的义务教育工作。经过努力，全国青壮年文盲率由2000年的4.8%降至2007年的3.58%以下。2009年全国15岁以上人口平均受教育年限达到8.9年，主要劳动年龄人口平均受教育年限为9.5年，新增劳动力受教育年限达到12.4年。<sup>⑪</sup>如民生事业的其他部分一样，我国教育事业成绩巨大，但也面临诸多挑战。新时期中国的教育

⑨ 以上材料见《中华人民共和国〈关于经济、社会及文化权利国际公约〉执行情况的第二次报告》。

⑩ 《中国就业的困境与出路》，载《中国社会科学报》2010年6月17日。

⑪ 以上数字参见《中华人民共和国〈经济、社会和文化权利国际公约〉执行情况的第二次报告》和《中国人才资源状况白皮书》。

根本目的是：“教育要面向现代化，面向世界，面向未来。”<sup>⑭</sup>“培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人”。<sup>⑮</sup>但目前的教育水平无论从数量上还是质量上都不能适应这一要求。主要表现在：一是教育不能满足广大民众接受教育的需求，不少希望接受高等教育和接受职业教育的青年，由于各种原因无法接受相应教育或再教育；二是城乡之间，东部、中部与西部之间教育发展不协调，教育资源的分配，乡村落后于城市，西部落后于东部和中部；三是公共教育投入不足，教育经费短缺，一个时期受教育产业化思想影响，在教育领域造成了某种混乱，对教学秩序和教育质量的负面影响至今仍未消除。

——医疗保障是实现健康权的重要环节，是政府的义务。我国政府一直重视对人民健康权的保护。新中国成立之初，中央政府就提出了“动员起来，讲究卫生，减少疾病，提高健康水平”的号召。在当时生产力水平低下，物质条件十分困难，医疗资源不足的情况下，提出“面向工农兵，预防为主，团结中西医”，开展全民爱国卫生运动。对于农村中的常见疾病，西医条件不具备者，大力发掘中医资源，并开展了以中西医结合治疗疑难病症。由于措施得当，长期危害人民生命健康的天花、霍乱、鼠疫、疟疾和血吸虫病等得到了控制。如前所述，在计划经济体制下，为解决医务人员不足和经费困难，国家启动定向培养，老师带徒弟的方式，培养号称“赤脚医生”的不脱离生产劳动的农村医务工作者，因地制宜地建立农村合作医疗，并以此建立了农村医疗保健信息网。这种医疗保健网络与城镇职工医疗保健制度相结合，对人民群众疾病医治和健康保障起了重大作用。改革开放后，随着国家经济发展，我国的医疗保障制度也不断取得进展。在农村，建立了以县（市、区）为单位统筹，个人缴费、集体扶持、政府资助的筹资机制，家庭为单位自愿参加的新农村合作医疗制度。在城镇进一步完善了职工医疗保险、城镇居民医疗保险制度，基本医疗保障水平逐步提高。农村和城市分别在2003年、2005年建立了医疗救助制度，为城乡低保对象、农村五保对象和低收入家庭患者提供医疗帮助。到2009年底，城镇职工医疗保险、城镇居民医疗保险参保人数4.01亿人；新型农村合作医疗参合人数8.33亿人，<sup>⑯</sup>全国城乡居民参保人数超过12.33亿人。医疗保障水平提高，大大改善了人民的健康水平。2005年我国人民平均预期寿命73岁，高于发展中国家及地区人口平均预期寿命（65岁）。<sup>⑰</sup>在医疗保障方面尽管逐步改善，成就巨大，但与人民群众期望仍存在很大距离，主要是医疗资源城乡发展水平不平衡，农村、西部地区条件仍然较差；医疗保障经费收入有待进一步加大，保障水平偏低；前几年医疗体制改革中留下的后遗症，如乱收费、收费高等弊病有待进一步消除等。

民生保障方面在取得历史性成就的同时，尽管还存在诸多问题，面临种种挑战，但也有应对挑战的有利条件。

（一）中国社会主义制度是优越的，从本质上说，保障民生是中国特色社会主义应有之义

前文谈到，新中国建立不久立即颁行《土地改革法》，使祖祖辈辈无地和少地的农民分得了土地，之后发展农业合作，对农业手工业社会主义改造，实行社会主义工业化。其间虽犯过“左”的错误，甚至“文化大革命”那样极为严重的错误，但从未放弃改善民生的目标。改革开放三十多年来，实行以经济建设为中心，大力发展生产，首先解决了人民的温饱问题，继而于上世纪末使人民生活总体上达到了小康水平。在此基础上，2002年党的“十六大”提出：“我们要在本世纪头二十年，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展，民主更加健全，科学更加进步，文化更加繁荣，社会更加和谐，人民生活更加殷实。”<sup>⑱</sup>现在，我们正按照全面建设小康的目标和“十七大”的精神，确保到2020年国内生产总值比2000年翻两番。到那时，我国人民生活将全面改善，社会就业更加充分，终身教育体系基本形成，覆盖城乡的社会保障体系基本建立，人人享有基本生活保障，人人享有基本医疗保障，多数人达到中等收入水平。

（二）国民经济持续高速发展，为民生保障建立了较雄厚的物质基础

权利的实现永远是以社会、经济、文化的发展为条件。我国国民经济已持续高速增长十多年，2010年7月GDP总量已超过日本，成为美国之后的世界第二大经济体。虽然我国GDP科技含量和人均GDP数量仍远远低于美日等发达国家，但人均也已超过3600美元。世界许多国家的经验，人均GDP达3000美元左右是民生保障加快建设时期。依据党的十六大精神，宪法修正案第二十三条规定：“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”在经济持续发展的基础上，社会保障将不断改善。2010年国家已决定在工资福利、医疗卫生和教育方面加大投入。相信随着新举措实施，我国社会保障水平一定会进一步提高。

（三）转变发展方式，扩大内需，必然促进民生保障事业

为了使发展更加健康，党和国家于2003年就提出坚持科学发展观，使经济、政治、社会、文化全面发展，使经济各部类之间更加协调，使资源、环境、生态得到妥善保护，使人与自然更加和谐。金融危机出现后，在生产原材料和产品销售市场领域提出的问题，进一步证明了坚持科学发展观的重要性。为了可持续发展，我国已决定改变粗放型耗能大的生产方式，发展科技含量高、节约型的低碳经济；产品销售方面，在继续开拓国外市场的同时，大力拉动内需。国家的这一方针，首先是立足于国内实际，同时也有国际因素，是国内形势发展使然，其结果将促进民生保障。

（四）中国优秀传统文化与社会主义理念的结合是民生建设的新动力

继承中华文化的精华，丰富和发展马克思主义理论，推进革命和建设事业，是我们党和国家的优良传统。建设中国特色社会主义，必然会不断从传统文化中吸取营养。在中

<sup>⑭</sup> 《邓小平文选》第三卷，第35页。

<sup>⑮</sup> 胡锦涛：《在全国教育工作会议上的讲话》，载《人民日报》2010年9月9日。

<sup>⑯</sup> 参见温家宝2010年3月5日在第十一届全国人民代表大会第三次会议上所作的《政府工作报告》。

<sup>⑰</sup> 《中华人民共和国〈经济、社会和文化权利国际公约〉执行情况的第二次报告》。

<sup>⑱</sup> 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》。

央文件和国家法律中已经被吸取并作为国家发展目标提出的有：“小康”、“全面小康”、“和谐社会”与“以人为本”等。这样的词语，由于其含义固有的人文精神与社会主义理念相吻合，由于其生动、形象，人民群众更易接受和理解，在动员人民群众方面起到了良好作用。中国传统文化博大精深，其中涉及人与人之间相互关怀方面的，如“民以食为天”，“尊老爱幼”，“尊师重教”，“扶危济困”，“救死扶伤”，“与人为善”，“以邻为伴”，“以和为贵”，“和而不同”，“由己及人”和“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼”等，是民生建设取之不竭的思想源泉，也是我们民族不断发展、繁荣的精神支柱。在倡导尊重继承优秀传统文化的今天，传统文化中的这些精华，将会继续在社会保障、文化教育、医疗卫生、灾害救助等方面发挥作用。事实证明，中华传统文化中固有的人文精神与社会主义理念相结合，一定会成为建设中国特色社会主义的强大物质力量。

（五）人权保障监督机制的逐步健全，为与民生有关法律实施提供了组织保证

“徒法不能以自行”。为了将宪法和法律有关人权保障的规定落到实处，中国虽未依《巴黎规则》建立国家统一的人权机构，但也建立了相应的权利保障监督机制。全国人大常委会下属有九个委员会负责立法及法律执行监督，其中几个与人权保障直接相关，如法律委员会，内务司法委员会，科教文卫委员会，环境资源保护委员会，民族委员会等。国务院下设有：妇女儿童工作委员会，残疾人工作委员会，国家民族事务委员会，全国老龄工作委员会和国家信访局等。以国务院信访局为例，按照国务院颁行的《信访条例》，我国信访局的职责，超越了有些国家依联合国制定的《巴黎规则》建立的国家人权机构。该条例“总则”指出，条例制定的目的是：“保持各级人民政府同人民群众的密切关系，保护信访人的合法权益”。为此，“各级人民政府、县级以上人民政府信访工作部门，应当做好信访工作，认真处理来信、接待来访，倾听人民群众意见、建议和要求，接受人民群众的监督，努力为人民服务”。“办理信访，应当恪尽职守，秉公办

事……不得推诿、敷衍、拖延。”“对重大、复杂、疑难事项可以举行听证。听证应当公开举行，通过质询、辩论、评议、合议等方式，查明事实，分清责任。”“凡事实清楚、符合法律的，予以支持，缺乏事实根据或不符合法律的，不予支持。”信访工作实行问责制，负责受理信访的机关，凡超越或滥用职权，应作为而不作为，或适用法律、法规错误及违反程序，侵害信访人合法权益的，对主管人员和其他责任人，依照有关法律给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。《信访条例》虽系国务院颁发的行政法规，但对国家各系统的信访机构具有示范作用。《条例》的实施，有力地保障了民生事业。

（六）人民维权意识不断提高，国内外保障民生经验交流进一步加强

随着“国家尊重和保障人权”成为宪法原则，随着全民普法宣传教育持续进行，法律关于公民权的规定已为广大人民群众所熟知，人民维权意识不断提高。民生保障关乎千家万户的切身利益，政府关于各项目标如何设定，计划执行进展情况，在数字化时代，通过媒体展示得比较清楚。人民通过人民代表大会系统、政协系统和妇联、工会、残疾人联合会等社会组织，以及不同形式的媒体对政府履行其义务的监督，是民生建设的基本动力，将长期发挥作用。此外，重视民生已成为当今世界的潮流，各国都会根据自己国家的情况，不断总结经验，有些成功经验，通过国际交流将进一步丰富国际行为规则。借鉴其中有益的经验，也将推动我国的民生建设事业更加健康发展。

以上情况说明，我国的民生保障，无论在吃、住、就业、教育、医疗卫生或生态环境资源保护等方面，既取得了巨大成就，也存在诸多有待解决的问题。总地看，发展的形势是好的。政府现在正领导全国各族人民，尽可能抓住有利条件，千方百计应对挑战。尽管实现预期目标任重道远，但无理由不充满信心。我国的民生保障一定会随着社会主义经济发展而一步一步更加完善。

（责任编辑 任瑞兴）