



## 民生问题与社会保障

发布时间：2010/1/17

中国人民大学 郑功成

### 一、民生问题是国家发展进程中的根本问题

近年来，民生问题成为人们关注度最高的话题。人们之所以高度关注诸如教育、就业、收入分配、社会养老、医疗保障、住房、交通、食品药品安全、环境污染等民生问题，说明这些问题确实关系到每个人的切身利益，它的满足程度与改善程度，直接决定着每个人的生活状态与生活质量，同时也揭示出人民的生活追求正在快速而全面地升级，而社会氛围也在发生重要变化，即人们不仅关心自身的生计问题，还越来越关注其他群体的民生问题。因此，对民生问题的高度关注，既客观地反映了人们务实生活、持续向好的追求与心愿，也表明了国家已经进入了一个需要以民生为本并全面满足人民群众生活需求的发展升级的新时代，这一时代的核心使命便是切实保障民生和持续不断地改善民生。关注民生、重视民生、保障民生、改善民生能够成为时代的主旋律，充分地表明了国家站在新的历史起点上，正在步入理性、健康、文明发展的轨道。因为经济社会发展的最终目的，一定是为了人的全面发展；执政为民、以人为本的理念，也只有真正落实到保障民生与改善民生上，才能得到全面而具体的体现。

古今中外的发展实践已经证明，民生问题的解决程度决定着社会进步程度和政权兴亡。中国自古以来就将“民生”与“国计”相提并论，民生问题一直与国家发展存在着不可分割的联系。但在中国历史的长河中，维护统治秩序与统治者政权延续的“国计”往往受到高度重视，而“民生”却总是处于被忽略的位置。翻开中国历史，民不聊生的时期必定产生社会动乱，只要一遇灾荒必有大规模农民起义，因民生问题恶化而造成朝代更迭似乎是中国历史发展进程中的公例；而中国历史上少数重视民生问题的时期，如唐代“贞观之治”、汉代“文景之治”、清代“康乾盛世”以及其他朝代中的某个时期，都基于重视民生而采取轻徭薄赋的休养生息政策，经济发展、民生改善、社会进步与政治稳定构成了这些强盛时期的共同特色。

在国外，工业化国家发展到一定水平后，民生问题同样构成国家发展的根本问题。北欧、西欧国家等因重视保障民生与持续不断地改善民生，终究奠定了长久的繁荣与和谐；包括韩国等在内的新兴工业化国家在经济发展到一定阶段后也将关注点放在保障民生与改善民生上，同样走上了文明与和谐发展之路。反之，前苏联、东欧国家忽视民生问题，使其成为分裂剧变乃至社会主义被葬送的重要原因之一；一些拉丁美洲国家在经历上个世纪中后期的经济发展黄金时期后，因未能很好地关注民生问题的发展变化，城乡差距与贫富差距持续拉大，结果社会矛盾日益尖锐、政局动荡不安，丧失了持续大发展的良好机遇。

中外历史发展及现实都证明，民生问题既是老百姓个人及家庭的生计问题，又是直接影响乃至决定着国家发展进步与政权兴亡的根本问题。人们对民生问题的关注，揭示出百姓最在乎的还是自己的生活状况而不是谁领导，即使有短时的例外，但人民的生计好坏一定是国家发展的根本所系，因此，民生

之重，堪称重于泰山。

现阶段人们对民生问题的高度关注，还客观地反映了人民群众的许多生活需求尚未得到很好的解决，这对各级政府而言，显然是一个现实而严峻的挑战。在构建和谐社会的进程中，民生问题应当成为国家发展的根本目标指向，解决好民生问题应当摆在政府工作的首位，政府的重大责任应是切实保障民生和持续不断地改善民生。在今年的“两会”期间，我曾经主张用“城乡居民生活困难的解决程度，医疗、养老等后顾之忧的解除程度，教育、住房、交通等生活需求的满足程度，空气、水源、土地等环境状况的改善程度”（简称为“民生四度”）作为对各级政府的硬约束性指标。只有将解决好民生问题始终作为政府的核心使命与根本职责所系，才能真正切实保障好民生和持续不断地改善民生，才能促使国家沿着持续、健康、文明的轨道发展下去。

## 二、民生问题的发展与基本民生问题的解决

民生问题是随着经济社会的发展而不断升级的，因为人民对生活水平与生活质量的追求总是持续向上、向好发展的。任何国家、任何社会在解决了原有的民生问题后，必定会出现新的民生问题。经济社会越是发展，民生问题的内涵和外延就越是会扩展，其成因就越复杂，而解决起来也就越是需要政治智慧。

孙中山先生曾将民生问题界定为人民的生计问题，并概括为衣、食、住、行四要素。改革开放前及改革开放初期面临的民生问题，主要是城乡人民共同贫穷背景下的衣食之忧，让城乡人民过上免除挨饿受冻与生存危机的温饱生活，即是国家发展与人民追求的基本目标。

改革开放以来，国人共同贫穷的时代已经变成历史，绝大多数城乡居民过上了小康乃至富裕的生活，除GDP在2007年达到近24.66万亿元、财政收入2007年达到5.13万多亿元等总量指标外，我们可以用2007年的许多具体指标来加以说明，如人均GDP超过了2000美元（部分发达地区超过6000美元），城镇人均可支配收入超过1500美元，部分发达地区和城市人均可支配收入已达到3000美元及以上。还可以列举出很多指标，如城市居民家庭恩格尔系数，全国农村居民人均纯收入，农村居民的恩格尔系数，全国居民存款余额，城镇居民人均住房建筑面积，以及城乡居民的家庭财产结构、文化消费、营养指标，等等。这些都足以表明改革开放的进程就是中国民生问题不断得到改善的过程，改革的成就从根本上来讲就是中国民生问题得到解决的程度。可见，改革开放30年来取得了巨大成就，发展不足的局面完全改变了，中国的民生确实得到了极大改善。

在充分肯定改革开放的三十年即是中国民生持续获得巨大改善的三十年的同时，还必须更加重视新时期的民生问题，解决不好新时期的民生问题，便不可能有稳定的社会基础，更不可能有真正意义上的社会和谐。因为国民经济的持续高速增长，并不意味着民生问题已经得到了全面解决。人均指标的攀升，亦无法掩盖贫富差距的持续扩大，以及相关民生问题不同程度的恶化。即使以四大基本民生问题而论也是如此：教育作为民生之基并不牢靠，在现实中依然存在着财政性教育经费投入不足、福利性保障不足、发展均衡性不足、受教育机会尚不公平等问题；就业作为民生之本，形势仍然较为严峻，就业岗位的增长并不能让大学生放心就业，新一代农民工也不能安居乐业，城镇失业率还会攀升，就业形势在未来几年还将相当严峻，尤其是高校毕业生与新一代农民工事实上已经成为就业领域中的特别重要的目标群体；收入分配作为民生之源同样存在着失衡、失范与不公的现象，初次分配格局依然是资本所有者回报畸形偏高、劳动者的劳动所得畸形偏低，再分配中的公共财政构架尚未完成，真正直接用于城乡居民福利的财政支出所占比重严重偏低，可以润滑社会关系并以捐献为特征的第三次分配几乎可以忽略不计；社会保障作为民生之安全网，更是城乡分割、漏洞巨大，大多数国民不能享受到应当享有的社会保障。还有环境问题尤其令人忧虑，污染在不分城乡扩散，环境保护与污染减排成为政府最难控制的治理指标；顽固的户籍壁垒与旧体制的障碍，仍然限制着个人自由平等的发展空间；人民对民主的政治、文明的法制以及个人尊严与体面的追求，还有待满足。可见，新时代的民生问题是非常复杂的，也是高层次的、全方位的。

当然，中国现在面临的民生问题，既与改革开放前、改革开放初期甚至十年前相比不可同日而语，同时又具有两面性。因为主要的民生问题已经不再是衣食之忧，而是国家持续发展进步中的全面升级中



的民生问题。例如，没有改革开放，在僵硬的画地为牢的户籍壁垒与传统的城乡分割格局下，便不可能出现具有进步意义的农民工群体，没有农民工群体，怎么会出现农民工问题；没有改革开放，在经济落后、共同贫穷的背景下，不可能出现富人群体，没有越来越多的人走向富裕阶层，怎么会出现贫富差距持续扩大的社会现象；没有改革开放，在国有经济一统天下、劳动者被固化在各个组织或者单位的条件下，人们便不可能享有自由流动、自主择业的权利与更广阔的发展空间，没有非国有经济的发展与劳动者的自由流动，既不可能优化配置人力资源，也就不可能产生新时代的劳资关系与利益冲突；没有收入水平与生活质量的持续提高，不可能有人均预期寿命的持续延长，也就不可能如此快速地进入到老龄化时代，可见，加速度行进中的人口老龄化问题同样是社会快速发展一个客观标志，等等。如果不能客观地看待今天中国面临的挑战及存在的民生问题，就有可能陷入头痛医头、脚痛医脚的被动应付状态，甚至可能丧失持续、健康、协调发展的理性。因此，我向来主张要辩证地看待中国的民生问题及其发展进程中所表现出来的形态变化，这些问题基本上是国家发展进步中的问题，而不是经济社会发展停滞甚至衰退中的问题，它首先是国家发展进步的成果，于后才是需要通过进一步的发展来应对的挑战与需要解决的问题。因此，需要用历史的眼光来看待今天的民生问题，从发展的视角来解决今天及未来的民生问题。

就当前及未来发展中的民生问题而言，我曾用“全面升级版”来加以概括，它不仅涉及到人民群众物质生活的各个方面（如住房问题），而且已经涉及到人民群众的精神文化生活与政治、社会权益等各个方面。包括人民群众对良好的教育、稳定的就业、公正的收入分配、完善的社会保障、发达的公共服务、优良的生态环境、健全的法律制度、规范的社会秩序、自由平等的发展空间，乃至更民主的政治体制、更进步的社会文明以及对个人尊严与体面的追求等，日益成为城乡人民的普遍追求，进而成为国家发展进程中必须考虑的重大民生问题，并要求得到切实保障与持续改善。

当然，现阶段乃至相当长一个时期，需要引起高度重视并加以解决的基本民生问题主要有五个方面，即教育、就业、收入分配、社会保障、环境。我记得2004年时曾经提出并阐述过教育是民生之基、就业是民生之本、收入分配是民生之源、社会保障是民生之安全网的观点，现在还需要再加上一个生态环境是民生之屏障。

在教育方面，必须根治结构失衡、机会欠公与质量欠优等三大问题，迫切需要确立大教育观和大教育体系，并向均衡、公平、优质的方向发展。

在就业方面，必须改变岗位不足和矫治就业不平等、劳动关系失范、就业质量不高等现象，迫切需要向充分就业、公平就业、规范就业、稳定就业的方向发展。

在收入分配方面，必须切实解决秩序失范、分配不公的现实问题，现阶段的各种民生问题在很大程度上与不同阶层的社会群体未能够按照公平正义的原则合理分享国家发展成果有关，从而迫切需要向规范有序、公平共享的方向发展，并需要同时在初次分配、再分配与再分配三重环节上下功夫。

在社会保障方面，必须改变保障不足、待遇不公、责任不清、法制欠缺、有效性不高等局面，迫切需要向体系完整、制度健全、公平共享的方向发展。

综上，政府在保障民生与改善民生方面的责任重大，任重道远。

### 三、用社会保障制度安排来保障民生与改善民生

社会保障是现代文明发展的极其重要的基本制度安排，社会保障是民生之安全网。我可以把社会保障的基本功能概括为四句话：它是社会公平的维系机制、经济成果的共享机制、政治文明的促进机制、精神和谐的润滑机制。各个社会保障项目都是以创造社会公平、维护社会公平和缩小社会不公平为出发点和目标的。作为经济成果的共享机制，主要是通过这样一个制度安排，使不同的社会阶层和群体都能够不同程度的分享到国家经济发展的成果，也就是说经济差别虽然依然存在，但是这个差别由于有了社会保障制度能够在各个阶层都能接受的程度。说它是政治文明的促进机制，因为它本身是不同的社会阶层、社会群体及利益集团，经过博弈以后的一种妥协，实际上是和不同群体的利益诉求和政治的民主化进程密切相关的，社会保障制度的产生和发展，能够促进民主政治的发展和政治文明的现代化。说它是精神和谐的润滑机制，是因为社会保障制度通过缩小贫富差距，保障困难

群体的基本生活以及化解劳资矛盾，能够消除人们的心理对抗。所以概括起来，社会保障实际上就有这么四大功能：维系社会公平、实现经济成果共享、促进政治文明、润滑社会关系。

我们国家的社会保障实际上是一个大的保障概念。它由三个基本的子系统及一些其它项目构成。一个就是面向贫困群体的社会救助制度，第二个是面向劳动者的社会保险制度，第三个是面向老年人、残疾人、妇女、儿童等特定社会群体的社会福利制度。此外，还有慈善事业、企业年金等等补充保障。它们构成了一个完整的社会保障体系。我们强调的社会保障体系的完善是指上面的基本社会保障制度得到确立，并且没有任何漏洞。社会保障制度完善的标志是什么呢？第一个标志是社会救助制度完善，能够真正免除全体国民的生存危机，换句话讲，任何人不会因生活困难陷入绝望的困境。第二个指标就是劳动者的后顾之忧得以解除，即劳动者在养老、疾病医疗、工伤、失业等方面的风险通过社会保险制度能得到化解。第三个指标就是不同的社会群体能够通过社会福利制度及其他的社会保障制度安排，真正合理的分享到国家的经济发展成果，所需要的生活服务能够得到满足。当然还有一个更高的指标就是国民的福利不断地增进，并保持与经济发展同步。如果说上面的目标都能够达到，社会保障体系就应该说是比较完善。

纵观人类社会的发展，可以发现现代社会保障制度的产生与发展，是资本主义由野蛮时代进入文明发展阶段的根本标志。而观察当代世界，可以发现这样一个现象或者一个规律，凡是社会保障制度健全的国家，都一定是社会很和谐的国家。凡是想社会和谐发展的国家，一定是高度重视社会保障制度建设的国家。如西欧、北欧国家的社会保障制度健全，福利水平很高，社会也很和谐，人民在生活方面的各种后顾之忧都通过社会保障得以解决。由于福利保障全面，所以，西欧、北欧国家实际上代表了当代世界社会发展的高水准。在我们国家，要构建和谐社会的必然要高度重视社会保障制度的建设，并且通过社会保障制度来免除全体国民的生存恐惧和生存危机，进而缩小贫富差距，化解劳资矛盾，实现发展成果的共享。

对我国社会保障改革与发展的基本评价，可以用成就巨大、教训深刻、任重道远、前景光明十六个字来加以概括。一方面，改革开放以来，我国社会保障改革的成就确实巨大，如果没有这一制度的改革，便不可能有今天中国的改革发展局面。如没有最低生活保障制度的建立，贫富差距的持续扩大及数以千万计的贫困人口的生活困境就难以解决；如果没有下岗职工基本生活保障制度，数以千万计的国有企业下岗职工的基本生活保障便无法得到保障，国企改革便不可能顺利进行，国有企业今天的良好局面当然不可能形成，因此，对社会保障改革与制度建设的贡献应当给予高度的评价。另一方面，以往社会保障改革与制度建设中的教训也是非常深刻的，包括指导思想中忽略公平、建制理念中依然采取制度分割与身份差异的取向、推进策略中缺乏对制度规律的尊重或者将制度规律与现实国情因素对立起来等，因此，社会保障制度建设迄今依然滞后于经济社会发展水平与城乡居民的需要。

中国的经济发展急切需要一个健全的社会保障体系来维系，和谐社会的构建急切需要一个完备的社会保障制度来促进，但社会保障制度建设又确实面临着许多现实困难与挑战。现实困难包括地区发展不平衡，城乡社会二元分割，公平、正义、共享的价值取向并没有真正得到落实。主观困难则包括现阶段的改革实际上面临的是全面的、双重的改革任务，全面的改革由计划经济的一套保障体系，到能够适应社会主义市场经济的一套保障体系，这个转型期必然经历由规范到失范再到规范，由有序到无序再到有序的过程，这是我们国家渐进改革必然出现的一个过程。如果再加上现实中这一制度的内在缺陷与实践中的某种程度的被扭曲，可以发现社会保障改革与制度建设的任务还非常繁重。

中国社会保障制度的未来发展，无疑需要在科学发展观的指导下，坚持公平、正义、共享的价值取向，需要用是否公平与是否缩小了不公平来作为评价这一制度改革与建设的标尺，并且必然地应当由现阶段的制度分割逐渐走向制度统一、由身份差异向消除这种差异发展，一个政府主导、责任分担、机制健全并且能够满足城乡居民全面保障需求的社会保障体系的建立，将不仅是全体人民合理分享国家发展成果的制度保障，也是国家走上健康、持续、文明发展的现代化道路的基本保障。

总之，民生问题其实是不断升级中的发展问题，只有用历史的眼光来看待今天的民生问题，才能真正把握经济社会发展的客观规律；只有从发展的视角来解决好今天及未来的民生问题，才能真正顺应时

代潮流并将执政为民、以人为本的发展理念落到实处。如果国家不能适应时代发展所带来的民生问题的深刻变化，采取新的制度安排与政策措施，民生问题就会在发展中持续恶化，最终损害国家健康、持续发展。而在保障民生与改善民生的过程中，教育、就业、收入分配、生态环境等应当引起更高层次的、持久的重视，而通过各种社会保障制度安排来将经济发展成果转化为国民福利，实现国民福利与经济发展同步增长，便可以真正解除城乡居民的后顾之忧，使公平、正义、共享的价值取向落到实处，进而一定会促进国民经济健康、持续发展和整个社会和谐、文明发展。

关闭

中国人民大学北京社会建设研究院版权所有 Copyright 2010 All Rights Reserved

地址：中国·北京·海淀区中关村大街59号 电话：+86-10-62514984 邮件：[shrk@ruc.edu.cn](mailto:shrk@ruc.edu.cn)