

新 中 国 经 济 发 展 70 年 丛 书



70 Years of Social Security and People's Livelihood
in the People's Republic of China

新中国社会保障和 民生发展70年

宋晓梧◎主 编

邢 伟◎副主编

 人 民 出 版 社

新 中 国 经 济 发 展 7 0 年 丛 书




70 Years of Social Security and People's Livelihood
in the People's Republic of China

新中国社会保障和 民生发展70年

宋晓梧◎主 编

邢 伟◎副主编

 人 民 出 版 社

统 筹:李春生
策划编辑:郑海燕
责任编辑:郑海燕 李甜甜
封面设计:吴燕妮
责任校对:刘 青

图书在版编目(CIP)数据

新中国社会保障和民生发展 70 年/宋晓梧 主编. —北京:人民出版社,2019.10
(新中国经济发展 70 年丛书)

ISBN 978-7-01-021394-1

I. ①新… II. ①宋… III. ①社会保障-成就-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 214737 号

新中国社会保障和民生发展 70 年

XINZHONGGUO SHEHUI BAOZHANG HE MINSHENG FAZHAN 70 NIAN

宋晓梧 主编 邢 伟 副主编

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 10 月第 1 版 2019 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18

字数:260 千字

ISBN 978-7-01-021394-1 定价:76.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 言

70年前,在中国共产党的坚强领导下,经过艰苦卓绝的斗争,中华民族一扫百年频遭外敌入侵、多发内部战乱之苦,终于“站起来了”。1949年,面对旧中国积贫积弱、满目疮痍的遗产,毛泽东同志以中华五千年文明积淀为底蕴,向全世界宣布,中华民族必将自立于世界民族之林,为人类文明作出自己应有的贡献。70年来,我们从“站起来”“富起来”到“强起来”,筚路蓝缕,砥砺前行,尽管跌宕起伏,仍不断走向辉煌,上演了世界史上沧海桑田的伟大复兴之路。

70年来,中国创造了举世瞩目的经济增长奇迹,一跃而成为世界第二大经济体。在经济增长的同时,民生改善、社会保障等社会事业也取得了长足的进步,体现了中国共产党立党为公、执政为民的一贯宗旨。事实胜于雄辩,以下几组数据简要描述了70年来民生和社会保障方面翻天覆地的巨大变化。

一是教育事业蓬勃发展,教育质量不断提高。新中国成立前,文盲占全国人口的80%以上,学龄儿童的入学率为20%,初中入学率仅为6%,接受高等教育的更是凤毛麟角。新中国成立不久就基本扫除了文盲,现在在全国普及九年制义务教育,近年每年高等院校毕业生达七八百万。国家高度重视教育事业,对教育的投入大幅度增加,自2012年后连续7年实现了财政性教育经费投入占GDP 4%的目标,同时积极鼓励、大力支持、正确引导、依法管理民办教育,2017年全国各级各类民办学校占比达34.57%。我们已建立起世界上覆盖人口数量最多的基础教育体系和规模最大的高等教育体系,实现了从一个文盲大国到教育大国、人力资源大国的转变。



二是就业规模持续扩大,就业结构逐步优化。新中国成立初期,以社会主义建设为契机,很快解决了旧中国遗留的近500万失业人员。改革开放以来,适应社会主义市场经济的要求,建立起市场导向、城乡统筹的劳动契约就业体制,焕发了企业和职工两方面的积极性。2017年年底,全国就业人员达到77640万人,其中城镇就业人员达到42462万人。就业的产业结构升级,第一产业占比从新中国成立初期的约90%下降到2017年的27%,就业的技术结构随着人口受教育程度的提高也得到极大优化。就业是民生之本,就业规模的持续扩大和就业质量的不断提高,为民生改善打下稳固的基石。

三是居民收入大幅度提高,收入分配制度逐步完善。我国城乡人均收入1949年分别为95元和44元,近乎赤贫状态,到1977年,分别提高到390元和132元,28年间城乡居民名义收入年均增长率分别为5.1%和4.0%。改革开放以来,收入分配制度改革不断深化,打破了“企业吃国家大锅饭、职工吃企业大锅饭”的平均主义分配模式,同时鼓励各生产要素参与分配,调动了企业和职工的积极性,激发了各种生产要素的活力,创造了持久强劲的经济增长期和收入增长期。2018年我国城乡人均收入分别达到39251元和14617元,40年间,城乡居民名义收入年均增长速度分别达到12.6%和12.5%。总计新中国成立70年,我国城乡居民收入的增长趋势也很显著,年均增长率分别达到9.1%和8.8%,这在人类历史上是十分罕见的。

四是多层次保障体系逐步建立,编织了世界上最大的社会保障网络。新中国成立初期在财政很困难的情况下,国家就出台了《劳动保险条例》,为我国社会保障制度建设开启先河。改革开放以来,适应社会主义市场经济要求的社会保障体系框架逐步建立,形成了以国家立法实施的社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置为基础,以城乡基本养老、基本医疗保险、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充的多层次社会保障体系。2018年年底,我国基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险参保人数分别达到9.43亿人、13.44亿人、1.96亿人、2.39亿人、2.04亿人,城乡居民最低生活保障享有人数为5306万

人。在制度大幅转轨、经济高速增长、结构急剧调整的过程中,社会保障制度为维护我国社会稳定发挥了无可替代的作用。

五是建立完备的医疗服务体系,公共卫生服务水平不断提高。新中国成立前,普通民众缺医少药,“万户萧疏鬼唱歌”,人均预期寿命不到40岁。经过70年的努力,我国已经建立起完备的医疗卫生服务体系,基本医疗保险覆盖全民,公共卫生服务水平不断提高,公立医院改革走向深入,为提高全民健康水平,增进全民健康打下坚实基础。主要恶性传染性疾病得到全面控制,各类重大疫情基本消灭或全面消灭。2017年,全国医疗卫生机构床位达到794.0万张,其中医院床位数612.0万张。目前我国医疗服务和公共服务体系已经总体上优于中高收入国家平均水平,部分指标达到高收入国家水平。以健康绩效产出国际比较为例,2016年我国人均居民健康预期寿命指标达到68.7岁,高于欧洲国家平均水平0.3岁,高于美国0.2岁,高于全球平均水平5.4岁。“人生七十古来稀”,在今日之华夏这句名言已经过时。

六是应对银发浪潮,加快构建老年康养服务体系。新中国成立70年,随着人民生活水平提高和医疗卫生条件的改善,人均寿命大幅度提高,银发浪潮扑面而来,已成为城乡居民家家户户面临的紧迫问题。为此国家近年来出台多个文件,加快建立老年康养服务体系,并取得了显著进展。截至2017年,城乡养老服务机构一共24624个,城乡养老服务床位数320.6万张,年末在院人数173万人,每千人拥有床位数30.9张。在国家加大对康养服务投入力度的同时,鼓励引导社会资本投入。目前,以居家、社区以及机构三种养老模式合理配置,医养结合加互联网远程服务的老年康养服务体系正在加快构建之中。

七是以基本公共服务均等化为目标,推进更加平衡、更加充分的民生和社会保障体系建设。新中国成立70年来,我们实现了从短缺到充裕、从温饱不足到总体小康的历史性跨越,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。为此,国家从“十二五”时期就开始推进基本公共服务均等化,提出了基本公共服务均等化的目标、明确了基本公共服务均等化的服务对象、制定了基本

没有成熟模式可模仿,是世界文明史上前无古人的伟大探索。在这一探索过程中,我们必须立足中国实际,学习借鉴一切人类文明的优秀成果,其中就包括发达国家和发展中国家在民生和社会保障领域的成就。回顾改革开放以来我国民生和社会保障事业取得的巨大进展,许多重大制度突破是在国际组织专家和外国专家学者的帮助下取得的。今天我们在民生和社会保障领域的辉煌成就也吸引其他国家学习借鉴,例如,2016年国际社会保障协会第32届全球大会授予中国政府“社会保障杰出成就奖”,瑞士洛桑国际管理学院发布的《2017年世界竞争力报告》把中国“就业”的表现排在全球63个主要经济体中的首位。这正体现了全球化过程中各国相互学习,求同存异的开放包容新格局。

党的十九大报告指出,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。例如,民生领域还有不少短板,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。行百里者半九十,民生和社会保障制度建设仍然任重道远。在社会保障方面,应按照兜底线、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。在民生建设方面,应着力在“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。

我们坚信,在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下,以创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念为指导,在民生和社会保障领域继往开来,我们将开启更为光辉的历程、创造更为伟大的奇迹。两千多年来国人所向往的共同富裕、共享发展的大同世界,将随着中华民族的伟大复兴而展现在全世界人民面前。

宋晓梧

2019年7月25日

目 录

序 言	1
第一章 春风桃李 70 载	1
第一节 我国教育 70 年发展历程	2
第二节 我国教育发展的主要成就与面临的挑战	33
第三节 我国教育事业发展展望	48
第二章 劳动就业托起中国梦	56
第一节 劳动就业制度的改革历程	56
第二节 劳动就业制度改革取得的成就与关键动力	73
第三节 新时期我国劳动就业制度发展面临的挑战与展望	82
第三章 逐步迈向共同富裕	93
第一节 收入分配制度改革历程	93
第二节 中国特色的收入分配改革方式	100
第三节 我国收入分配领域的主要成就	106
第四节 我国收入分配制度改革的主要经验	113
第四章 织就世界最大社会保障网	116
第一节 传统社会保障制度的沿革与评价	116
第二节 改革开放 40 多年社会保障制度的沿革	121
第三节 社会保障制度发展的成就与展望	137
第五章 全力解决“看病难”“看病贵”问题	153
第一节 国家主导:计划经济卫生体系	153

第一章 春风桃李 70 载

从国家的角度来看,百年大计,教育为本;从百姓的角度而言,“再穷不能穷教育”。教育可谓是一项利国利民的重大民生工程。新中国成立 70 年来,为了改变中国一穷二白的落后面貌,让中国屹立于世界民族之林,我们党和国家一直致力于发展教育事业。经过 70 年的努力,我国教育事业不断发展,不仅使广大国民的科学文化水平得到极大的提升,也为国家的建设和发展提供了大批的建设者、管理者和技术人才。在 70 年的发展历程中,我们党和国家适时地根据国家发展的需要、人民对教育的需求,推动着教育事业不断革故鼎新,逐步开辟出一条中国特色社会主义教育事业的发展之路。

我国教育经过 70 年的励精图治,从两个大的历史时期来看,新中国成立后,党和国家在教育事业的发展方面,主要是在继承和改造原有教育遗产的基础上,根据我国社会主义建设和发展的需要,初步建立了社会主义教育制度和教育体系的基本格局。改革开放之后,随着党的工作重心的转移和经济社会发展的需要,我国的教育事业也在不断调整与完善,整个教育制度和教育体系的发展沿着中国特色社会主义的道路前行。随着我党在教育方面的方针、路线不断更新和发展,我国的教育事业必将推动我国由人口大国向人力资源大国、人力资源强国迈进,从而更好地助力我国经济社会的发展,为我国的建设提供更多的人才。

春风桃李 70 载,本章将从回顾我国教育发展 70 年的历程开始,从历史的发展中归纳我国教育发展的主要成就、面临的挑战,并在此基础上对我国教育未来的发展进行展望。

第一节 我国教育70年发展历程

教育在我国有着悠久的历史,自1949年新中国成立以来,教育事业一直被我们党和国家放在重要的位置。教育的发展与我国政治、经济、文化和社会发展有着密切的联系,相互影响、相互促进。

综合70年的历史资料,我国的教育发展可分为五个阶段,包括:除旧立新,我国教育制度的初步建立与发展(1949—1966年);由乱到治,我国教育发展受挫及其恢复(1966—1978年);回归正轨,我国教育建设全面展开(1978—1992年);锐意进取,我国教育实现跨越式发展(1992—2010年);不忘初心,我国教育向着现代化迈进(2010年至今)。

一、除旧立新,我国教育制度的初步建立与发展(1949—1966年)

1949年10月1日,中华人民共和国成立,标志着中国结束了近代以来的战乱与动荡,进入和平建设时期。我们党和国家勾画了建设社会主义新中国的宏伟蓝图,在这一蓝图的指引下,教育方面也开始了新的探索。

1949年至1966年,是新中国教育的开创时期,在这17年里,我国在教育思想、教育实践等方面都作出了全面的探索。

(一)党的教育方针的确立与调整

新中国成立之初,百废待兴,教育事业的恢复与发展也刻不容缓。1949年9月29日通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第五章“文化教育政策”中提到:“中华人民共和国的文化教育为新民主主义的,即民族的、科学的、大众的文化教育。人民政府的文化教育工作,应以提高人民文化水平,培养国家建设人才,肃清封建的、买办的、法西斯主义的思想,发展为人民服务的思想为主要任务。”“提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱护公共财物为中华人民共和国全体国民的公德。”“有计划有步骤地实行普及教育,加强中等教育和高等教育,注重技术教育,加强劳

动者的业余教育和在职干部教育,给青年知识分子和旧知识分子以革命的政治教育,以应革命工作和国家建设工作的广泛需要。”^①

围绕《中国人民政治协商会议共同纲领》中的文化教育政策,1949年12月,教育部在北京召开了新中国第一次全国教育工作会议,确定教育发展的总方针、历史定位和政策措施。会议提出:新教育是民族的、科学的、大众的文化教育,目的是为人民服务;建设新教育要吸收旧教育某些有用的经验,特别要借助苏联教育建设的先进经验;教育必须为国家建设服务,学校必须为工农开门;教育工作的方针是普及与提高相结合。^②

随着经济建设的推进以及国际国内形势的变化,我们党在教育方针上进行了一些调整。1957年2月,毛泽东同志在最高国务会议上做了《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的讲话,其中提到“我们的教育方针,应该使受教育者在德育、智育、体育几方面都得到发展,成为有社会主义觉悟有文化的劳动者”。^③这一教育方针的指导意义在于不仅提出了教育工作的目的,也为青年一代的发展指明了方向,即:成为德智体全面发展的有社会主义觉悟有文化的劳动者。

此后随着对新中国成立以来我国教育工作的成绩、存在的问题进行总结,1958年9月,中共中央、国务院对教育工作方针加以明确。在《中共中央、国务院关于教育工作的指示》中,明确提出:“党的教育方针,是教育为无产阶级的政治服务,教育与生产劳动相结合。为了实现这个方针,教育工作必须由党来领导……教育是改造旧社会和建设新社会的强有力的工具之一。”^④教育工作方针的提出主要强调了社会主义教育的性质、教育在政治经济文化生活中的地位和作用,从而解决了教育为谁

① 何东昌:《中华人民共和国重要教育文献(1949—1997)》,海南出版社1998年版,第1页。

② 顾明远、刘复兴主编:《从新民主主义教育到社会主义教育(1921—2012)》,教育科学出版社2015年版,第174页。

③ 何东昌:《中华人民共和国重要教育文献(1949—1997)》,海南出版社1998年版,第725页。

④ 何东昌:《中华人民共和国重要教育文献(1949—1997)》,海南出版社1998年版,第859页。



图 1-1 1951 年 2 月 12 日,中央人民政府接收燕京大学,受到师生们的热烈欢迎
图片来源:张晨:《改造旧教育 吐故纳新育英才》,《中国教育报》2011 年 6 月 17 日。

建了大量的中小学,以便利工农子女就近入学。^①另外,新学校体系的建设也与国家的民族政策相关。我国是多民族国家,民族平等、团结和共同繁荣是我国基本的民族政策。为促进少数民族地区的教育发展,党和国家对少数民族地区从人财物方面采取了倾斜政策。因此新学校体系还包含了国家兴建的少数民族学校、成人业余教育,以及为培养少数民族干部而陆续兴建的西北民族学院、~~校的~~民族学院等八所民族高等院校。

在建立和培养新型教师、~~学开~~过程中,党和国家结合对原有教师队伍的改造,建立起了从初级~~的~~行政师范大学,涵盖高、中等师范学校,简易师范学校,速成师范班,短期训练班等一整套的师范教育系统。

在上述各种努力下,我国的教育体系初步建立起来。

(三) 社会主义教育在探索中前行

为了落实党的教育方针,提高广大劳动人民文化水平,推进工农干部

^① 方晓东主编:《中华人民共和国教育 60 年》,湖北教育出版社 2009 年版,第 6—7 页。



的深造,改善中国教育的不均衡现象,1951年8月,政务院通过《关于改革学制的决定》,并于当年10月1日公布施行,这是新中国成立以来第一个学制。新学制不仅保障了广大劳动人民和工农干部受教育的权利,同时也给予业余初、高中和工农速成学校等明确的地位,并能与高等学校相衔接;新学制也明确了中等教育中的技术学校、师范学校、医药以及其他技术学校的学制安排,以适应国家建设对相关专业技术人才的需求。^①随着经济建设的不断深入,关于学制改革的思想和工作都在不断地探讨,也进行过一些调整,但1951年学制奠定了我国新学制的基础。

为适应国家建设和社会发展需要,对教育结构也进行了调整,主要体现在两方面。一方面是在中等教育阶段增设技术学校(工业、农业、交通、运输等)和医药及其他中等专业学校(贸易、银行、合作、艺术等);另一方面就是对高等教育进行院系调整。早在1949年11月17日,教育部召开华北区及京津19所高等院校负责人会议,讨论高等教育改造方针时,教育部副部长钱俊瑞指出高等教育改革的方向是一切服务于国家建设,特别是经济建设。而在原有的高等教育体系中,以文、理专业居多,工科专业不足,这与我国“优先发展重工业”政策存在一定的需求缺口,为此在1951年部分高校院系调整的基础上,1952—1956年启动了全国范围内的高等学校院系调整。第一阶段的调整从1952年开始,根据《教育部关于全国高等学校院系1952年的调整设置方案》,本阶段的任务主要是:整顿和加强综合性大学,发展专门学_{于改}校_校先是工业学院。^②同时,为加强师资的培养也对师范院校建设提出_{矿单校}的规定。第二阶段的调整从1955年开始,旨在逐步调整高等学_{办的}布局,除在中西部地区新建工业学院外,沿海地区部分高校、部分_业继向内地迁移。

1958年,随着“大跃进”运动的展开,教育事业也不可避免地开展了一场持续3年时间的教育革命。在这一阶段教育革命的两大主题是:教

① 何东昌:《中华人民共和国重要教育文献(1949—1997)》,海南出版社1998年版,第105—107页。

② 何东昌:《中华人民共和国重要教育文献(1949—1997)》,海南出版社1998年版,第150—153页。

育与生产劳动相结合,促进知识分子与工农群众相结合;多快好省,大量培养知识分子,实现教育事业的“大跃进”。与当时的经济形势类似,到1960年,这种既不符合教育发展规律,又超出当时经济发展的教育革命给教育工作带来了混乱。教育部在1961年到1962年间召开了三次工作会议,根据“调整、巩固、充实、提高”八字方针提出了对教育事业工作的一系列调整措施,在适当缩小教育事业发展的规模,优化教师队伍结构,改善办学条件等方面取得一定成效,从而使教育事业重新步入有计划的稳定发展轨道。

二、由乱到治,我国教育发展受挫及其恢复(1966—1978年)

我国教育发展的第二个阶段是从1966年“文化大革命”开始到1978年党的十一届三中全会召开前夕。“文化大革命”期间,我国教育事业受到了极大的挫折,但随着“文化大革命”结束,教育领域拨乱反正,我国教育事业在这一阶段的后期得到初步恢复。

(一)从对教育工作的误判到“两个估计”

从1966年5月北京大学校内贴出所谓的“第一张大字报”,到党的八届十一中全会上毛泽东同志发表《炮打司令部——我的第一张大字报》,“文化大革命”拉开序幕。“文化大革命”首先从教育领域开始,并且教育领域成为“文化大革命”的“重灾区”,1966年5月7日在给林彪的信中(后被简称“五七指示”),毛泽东同志写道“学制要缩短,教育要革命,资产阶级知识分子统治我们学校的现象,再也不能继续下去了”^①。到了1966年秋季学期,全国大中小学开始“停课闹革命”。自此,学校中的打、砸、抢、武斗不断发生,学校的行政机关、党团组织陷入瘫痪,教学设施大量被砸被烧,仪器设备、图书资料损毁严重。1967年1月教育部被造反派夺权,教育部的工作也陷入停顿状态。

为了稳定学校的基本秩序,1968年7月起,各级学校先后进驻了“军

^① 何东昌:《中华人民共和国重要教育文献(1949—1997)》,海南出版社1998年版,第1396页。