

· 学习贯彻党的二十届三中全会精神笔谈 ·

健全保障和改善民生制度体系的重点

纪伟昕*

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）深刻把握中国式现代化的客观规律，积极回应人民对深化改革的期待和对美好生活的期盼，对进一步全面深化改革、推进强国建设和民族复兴伟业作出了科学谋划和战略部署，充分彰显了习近平新时代中国特色社会主义思想的强大伟力和以习近平同志为核心的党中央坚定不移推进改革开放的深谋远虑。

《决定》第十一部分是“健全保障和改善民生制度体系”，第42条至第46条分别从完善收入分配制度、完善就业优先政策、健全社会保障体系、深化医药卫生体制改革、健全人口发展支持和服务体系五个方面提出了健全保障和改善民生制度体系的重点任务，有九个着力点，充分体现了以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想和价值取向、不断保障和改善民生的为民情怀和责任担当，必将为推进中国式现代化建设注入更强大活力动力、提供更坚实制度保障。

第一，规范财富积累机制。《决定》强调规范财富积累机制，对于缩小贫富差距、让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民、实现共同富裕意义重大。改革开放以来，我国经济持续发展，人民创造财富的机会、途径大大增加，财富积累规模不断扩大，有力夯实了人民幸福生活的物质基础。同时也存在一些财富积累手段不规范、财富分化乃至非法获取财富等问题。

习近平总书记指出：“实现共同富裕不仅是经济问题，而且是关系党的执政基础的重大政治问题。我们决不能允许贫富差距越来越大、穷者愈穷富者愈富，决不能在富的人和穷的人之间出现一道不可逾越的鸿沟。”规范财富积累机制，不是限制居民财富增长，也不是搞财富的平均化，而是在鼓励人们勤劳致富、合法积累财富的前提下，打击以非法手段致富，抑制以畸形机制“暴富”，促进实现居民财富正常、合法增长。规范财富积累机制，重心是完善收入分配制度和财富调节机制，防止两极分化。

* 纪伟昕，中央政策研究室。

第二，形成有效增加低收入群体收入、稳步扩大中等收入群体规模、合理调节过高收入的制度体系。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想，把逐步实现全体人民共同富裕摆在更加重要的位置上，更好统筹效率和公平，不断健全和完善中国特色社会主义分配制度。但随着内外部环境的深刻变化，我国在收入分配领域面临的深层次矛盾和问题还不少。一是居民收入在国民收入分配中的比重、劳动报酬在初次分配中的比重仍然偏低。二是不同所有制、行业和群体的就业人员之间还存在不合理的收入差距，数字经济带来的收入极化趋势明显。三是居民收入和财富的基尼系数仍处高位，再分配制度对收入差距的调节效果不强。四是慈善公益事业发展体制机制有待健全，第三次分配调节收入差距的作用有限。

加快完善中国特色社会主义分配制度，一是进一步发挥初次分配中市场化机制的决定性作用，加强对要素市场歧视性做法、垄断行为等的监管力度，提高劳动报酬在初次分配中的比重。二是进一步完善税收、社会保障和转移支付，合理调节和缩小行业、地区、城乡、人员收入分配差距。三是进一步完善慈善等第三次分配政策法规体系。四是规范财富积累机制，将扩大财富增量与调节财富存量相结合，多渠道增加城乡居民财产性收入。保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入，形成初次分配、再分配和第三次分配优势互补、相互促进的调节机制。

第三，完善高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业支持体系。就业是民生头等大事，牵动着千家万户的生活。党的十八大以来，我们深入实施就业优先战略，强化就业优先政策，健全就业促进机制，有效应对外部压力、内部困难特别是新冠疫情带来的严峻挑战，城镇新增就业年均超过 1300 万人，调查失业率保持较低水平，在 14 亿多人口的发展中大国实现了比较充分的就业。当前，我国经济结构正在深刻调整，总体面临就业压力大和结构性劳动力短缺、人才匮乏的突出矛盾。

高校毕业生、农民工、退役军人是当前需要重点支持的就业群体。近年来，高校毕业生人数屡创新高，2024 年规模预计达 1179 万人，未来 10 年每年将维持在 1000 万人以上，总量规模大，就业难度大。由于供需结构性错位，高校毕业生对优质岗位的期待难以完全满足。农民工是我国产业工人队伍的重要组成部分，2023 年我国农民工规模已达 2.98 亿人，占就业人口的 40% 左右。然而，农民工就业质量不高、稳定性较差、收入偏低，权益保障还存在不少短板。退役军人为国防和军队建设作出了重要贡献，促进退役军人就业是维护社会稳定的重要保障。目前全国有 3900 多万退役军人，每年还将新增 40 多万人。退役军人长期在部队服役，知识体系、职业素养与市场就业环境存在较大差异，特别需要加强针对性就业帮扶。

完善高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业支持体系，开发更多就业岗位，优化就业结构，提升就业质量，可以起到以点带面稳定就业大局的作用。要加快发展新质生产力，改造提升传统产业，培育壮大新兴产业，完善高校、职业院校学科专业设置和人才培养模式，努力创造更多适合高校毕业生特点的就业岗位。要结合推进新型城镇化和乡村振兴，多措并举促进农民工就业，稳定脱贫人口务工规模和务工收入，防止因失业导致规模性返贫。对退役军人要给予更多就业关怀和帮扶，落实各项就业援助政策措施。

第四，健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度。灵活就业是指在劳动时间、收入报酬、工作场所、保险福利、劳动关系等方面不同于建立在工业化和现代工厂制度基础上的就业形式，主要包括个体经营、非全日制等就业方式。2023年，我国灵活就业人员规模在2亿人左右。农民工是指离开户籍所在地、主要从事非农产业的农业户口人员。2023年，全国农民工2.98亿人，其中外出农民工1.77亿人。新就业形态人员是指依托互联网平台就业的人员，主要包括网约配送员、网约车驾驶员、货车司机、互联网营销师等。第九次全国职工队伍状况调查显示，全国新就业形态人员达8400万人。健全相应社保制度，是确保国家社保制度有效覆盖的需要，也是通过稳定就业促进高质量发展的需要。

依据我国的劳动法律制度和劳动仲裁、审判实践，劳动者权利保障必须以劳动关系为前提，如果不能被认定为劳动关系，则劳动者的劳动和社会保险权利就很难获得法律的保护。灵活就业人员、农民工、新就业形态人员就业方式灵活、就业门槛低容量大、工作任务自主多元、主要用工方式依靠平台，劳动关系缺乏明确界定和规范。加之平台企业为降低用工成本，采取加盟、代理、承揽等方式拉长用工链条，或让劳动者注册为个体工商户成为商事主体来规避劳动关系，导致这些劳动者劳动关系认定难、劳动合同签订率低、社会保险不足、劳动权益保障有盲区。要健全劳动法律法规，大力营造公平就业环境，坚决破除妨碍劳动力、人才流动的体制机制和政策弊端，维护好劳动者在劳动报酬、休息休假、劳动安全、职业技能培训、社会保险和福利等方面的合法权益，更好适应就业方式新变化。

第五，加快构建房地产发展新模式。我国现行房地产发展模式是在20世纪90年代住房短缺的历史背景下逐步形成的。通过改革住房分配制度，我国实现了从福利分房到主要通过市场解决住房问题的重大转变，房地产市场快速发展，人民居住条件显著改善。1998—2020年我国城镇人均住房建筑面积从18.7平方米增加至38.6平方米，户均拥有住房超过1套，住房“有没有”问题基本解决。同时，在房地产市场快速扩

张时期,也存在一些资金过度向房地产集中,部分房企“高负债、高周转、高杠杆”等问题。

近年来,随着经济社会持续发展以及新型城镇化深入推进,我国房地产市场供求关系发生重大变化,住房发展的主要矛盾已从总量短缺转为总量基本平衡、结构性供给不足。加快构建房地产发展新模式,要以更好满足刚性和改善性住房需求为重点,坚持消化存量和优化增量相结合,按照政府保基本、市场满足多样化需求的原则,深化供给结构、经营方式、调控政策、监管机制等改革,加快构建租购并举的住房制度,实现房地产市场平稳、健康、高质量发展。

一是优化和完善供应体系。加大保障性住房建设和供给力度,提升保障性住房的质量品质及适配性。二是转变运营方式。改革房地产开发融资模式和商品房预售制度,有力有序推行商品房现房销售,加强预售资金监管、严格预售门槛。引导房地产企业逐步形成适度杠杆比例、正常周转速度和合理负债水平的发展机制。三是完善调控政策。充分赋予各城市政府房地产市场调控自主权,因城施策,允许有关城市取消或调减住房限购政策、取消普通住宅和非普通住宅标准。根据住房需求科学安排土地供应、配置金融资源,实现以人定房、以房定地、以房定钱,保持市场供需平衡、结构合理。四是强化安全监管。从我国存量房屋规模大、建成时间长、存在安全隐患的实际出发,研究建立房屋体检、房屋养老金、房屋保险等制度,形成房屋安全长效机制。

第六,促进医疗、医保、医药协同发展和治理。主要有以下考量。一是“三医”相互联系、密不可分。提高卫生事业发展水平,需要相关部门密切合作、同向发力,促进“三医”协同发展和治理。医疗在服务人民群众生老病死、看病就医等方面发挥着主体作用。医保一头连着人民群众这个“需方”,另一头连着医疗和医药这两个“供方”,既可通过支付方式和价格政策等,调节医疗服务供给、规范医疗服务行为、促进分级诊疗,又可通过药品耗材集中采购,降低医药产品价格,发挥杠杆作用。医药产品生产供应为医疗卫生服务提供必需的技术手段和物资保障,同时也从医保等支付方获得合理补偿,实现产业健康发展。

二是“三医”协同发展和治理有利于促进医药卫生领域全链条各环节治理,纠治不正之风。医药卫生领域还存在一些侵害人民群众利益的现象和问题。其中,医药生产流通销售领域,有带金销售、层层加价、虚列成本等问题;医保领域中有欺诈骗保行为,严重威胁医保基金安全;医疗服务环节中也有大处方、滥检查、过度用药等问题。这些问题往往交织在一起,连结多个利益主体,贯穿医疗、医保、医药多个环节。治理这些问题必须强化医疗、医保、医药部门联动,大力推进“三医”协同发展和治

理，才能更好满足人民群众对美好生活的新期待。

第七，加快建设分级诊疗体系。分级诊疗是按照疾病的轻重缓急和治疗的难易程度进行分级，不同级别的医疗卫生机构承担不同疾病的治疗，形成合理的就医和诊疗格局，其核心可概括为基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动。世界卫生组织提出，80%的疾病可通过初级卫生保健得以有效处置解决。

党的十八大以来，按照党中央的决策部署，建立健全包括分级诊疗制度在内的中国特色基本医疗卫生制度，分级诊疗体系建设取得积极进展和明显成效。2023年，全国累计达到服务能力标准的乡镇卫生院和社区卫生服务中心超过3万家，基层医疗卫生机构提供的门急诊诊疗人次占到52%。在促进双向转诊、上下联动方面，截至2023年底，全国建成各种形式的医联体1.8万余个，双向转诊人次数超过3032万，形成医疗资源纵向流动、患者双向转诊的新局面。在加强急慢分治方面，建立国家医学中心、国家区域医疗中心、省级区域医疗中心，建设胸痛、卒中、创伤等急诊急救中心，提高急危重症、疑难复杂疾病的诊断治疗水平。在上下联动方面，积极创新服务方式，发展远程医疗和互联网诊疗，促进群众就医的分级分层分流。

下一步，要围绕习近平总书记提出的“大病重病在本省就能解决，一般的病在市县解决，头疼脑热在乡镇、村里解决”目标，集中力量在以下五个方面取得突破。一是以人才队伍建设为重点，强化城乡基层医疗卫生服务网底。加大全科医生培养培训力度，切实提升基层医疗卫生岗位吸引力。二是以资源下沉为重点，强化服务体系上下协同联动和支援帮扶，推进县级以上医院支援乡镇卫生院和村卫生室，建立基层巡回医疗制度，推广远程医疗和医学智能辅助诊断系统，助力优质医疗资源向农村和基层延伸。三是以紧密型医联体为重点，加强协同服务和统一管理，扎实推进转诊连续服务和检验化验检查结果互认。四是以落实功能定位为重点，促进优质医疗资源扩容和均衡布局。五是以引导医疗资源和患者合理流动为重点，推进医保支付和价格机制改革，发挥价格、医保报销政策对群众就诊的杠杆引导作用，逐步提高基层医疗卫生机构在医疗服务总量和医保基金支付中的占比。

第八，完善生育支持政策体系和激励机制。党的十八大以来，针对人口发展出现的新变化新特点，党中央科学研判，及时调整优化生育政策。党的十八届三中全会决定启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策；党的十八届五中全会决定全面实施一对夫妇可以生育两个孩子的政策；2021年中共中央、国务院印发《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》，开始实施三孩生育政策及配套支持措施。

在推进中国式现代化面临新的人口环境和条件下，人口工作应转向重视采用引导

和激励的办法，加大支持政策措施的含金量，有效降低生育、养育、教育的直接成本和后顾之忧。一是建立生育补贴制度。二是提升生育全程基本医疗保健服务能力，扩大辅助生殖技术服务资源，完善母婴健康、生殖健康和儿童健康服务体系。三是完善生育休假制度，创造育儿友好的就业环境。四是加大个税抵扣力度。五是加强普惠婴幼儿服务体系建设，支持用人单位办托、社区嵌入式托育、家庭托育点等多种模式发展。

第九，积极应对人口老龄化，完善发展养老事业和养老产业政策机制。老龄化是我国全面建设社会主义现代化国家新征程中的一个基本国情，也是推进中国式现代化必须面对的重大课题。截至 2023 年底，全国 60 岁及以上老年人口已达到 2.97 亿、占总人口的 21.1%，其中 65 岁及以上老年人口 2.17 亿、占总人口的 15.4%，已进入中度老龄化社会。党的十八大以来，党中央对积极应对人口老龄化作出一系列重要部署。同时，还存在老龄工作制度尚待完善、养老服务体系尚待健全、养老事业产业协同发展尚需提升等问题。必须高度重视人口老龄化带来的系列问题挑战，加大制度创新、政策供给、财政投入、工作统筹力度，走出一条中国特色积极应对人口老龄化道路。

一是要进一步完善积极应对人口老龄化的政策制度。加快健全社会保障体系、养老服务体系、健康支撑体系，优化基本养老服务供给，培育社区养老服务机构，健全公办养老机构运营机制，加快补齐农村养老服务短板，加快建立长期护理保险制度，加快发展多层次多支柱养老保险体系。二是针对养老产业发展晚、市场运营主体发育不足、相关支持政策有待完善的情况，鼓励和引导企业等社会力量积极参与养老产业，完善公建民营、民办公助、政府购买服务等措施，发展壮大银发经济。三是坚持社会参与、全民行动，建设老年友好型社会。把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，形成责任共担、人人参与的新局面。营造孝老尊老助老良好社会氛围，加强老年人权益保障。按照自愿、弹性原则稳妥有序推进延迟法定退休年龄改革，创造适合老年人的多样化、个性化就业岗位。完善老年教育网络，丰富老年精神文化产品供给。推进适老化改造，开展“智慧助老”行动，促进老年友好社区、老年友好城市建设。

(责任编辑：合 羽)