江苏民生发展的现状、问题与对策研究

张卫 后梦婷 陈云龙

江苏省社会科学院社会学研究所

【摘要】：党的十八大以来，“强富美高”新江苏的建设取得重大阶段性成就，但仍存在富民效应不明显、收入的三大差距依旧存在、就业结构性不平衡以及“一老一小”的公共服务体系不完善等民生短板。未来江苏应多措并举，以高质量就业和更合理的收入分配制度稳步实现共同富裕目标，更注重民生服务的精准性和多样化，完善“一老一小”的公共服务体系和“双减”配套政策，加大学前教育的公益普惠力度，建立公平、可持续的社会保障制度。

【关键词】：民生；保障；共同富裕；“一老一小”；

民生无小事，枝叶总关情。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》将“民生福祉达到新水平”作为“十四五”时期我国经济社会发展的主要目标之一。江苏省第十四次党代会也明确提出将“人民生活品质显著提升”作为未来江苏实现“两争一前列”的主要目标任务之一。党的二十大报告指出，“为民造福是立党为公、执政为民的本质要求”。江苏各级党委政府全面贯彻习近平总书记关于民生工作的重要指示精神，贯彻新发展理念，构建新发展格局，为群众创造高品质生活，使人民群众的获得感、幸福感、安全感进一步增强。

一、江苏民生发展的现状

党的十八大以来，江苏省深入践行以人民为中心的发展思想，持续排查和解决主要民生问题，民生建设与发展取得一系列成就，民生建设水平位于全国前列。

（一）全民就业体系平稳发展

就业问题是民生问题的基本构成。全省各级党委政府克服困难，落实各项公共就业服务政策，最大限度保障就业。截至2020年底，全省就业人数共计4893万。^[1]2020年，面对经济形势变化和新冠肺炎疫情冲击，江苏全年城镇新增就业132.77万人，支持自主创业36.01万人并带动138.59万人就业，帮助89.54万城镇失业人员、30.29万城乡就业困难人员实现再就业，实现城镇零就业家庭为零。新增转移18.01万、累计转移1993.37万农村劳动力，转移率77.65%。帮扶4.72万低收入农户劳动力实现就业创业。组织6.11万青年参加就业见习，招录“三支一扶”高校毕业生400名，对659.04万人开展补贴性职业技能培训。

（二）居民收入增长迅速且日趋均衡

居民收入的增长状况与分配调节是民生改善最直接、有效的参考指标。全省居民人均可支配收入增长迅速，从2015年的29539元增长到2020年的43390元，5年持续增长46.9%。2021年、2022年的统计数据显示，全省居民人均可支配收入达47498元和49862元，分别比上年增长9.5%和5%。城乡居民收入差距持续缩小，2015年江苏城乡居民人均收入比为2.29:1，2022年为2.16:1，2023年为2.11:1。

（三）教育体系不断完善

教育是民生问题的关键指标。江苏省统筹推进现代化教育强省，着力发展“适合的教育”，认真办好人民满意的教育。一是更加注重基础教育公平发展，均衡教育资源。全省中小学教育毛入学率均超 95%，普惠性幼儿园覆盖率超 85%，90%以上义务教育中小学校已达省定以上办学标准，超 90%在校学生“三星级”以上优质高中就读。二是打造职业教育高质量发展样板。江苏职业教育改革和发展取得关键突破，办学水平领跑全国。三是高等教育办学规模稳步扩大，办学质量实现较大跨越。全省高等教育毛入学率达 62.4%，入选国家“双一流”建设的高校、学科和“一流本科专业”数量均居全国各省市前列。四是全民终身教育体系基本形成。全省新增劳动力平均受教育年限达 15.4 年，教育事业发展规模、办学水平以及综合实力位居全国前列。

（四）医疗卫生与公共文化服务体系建设加快

江苏卫生健康事业和公共文化服务发展取得了新成效。医疗卫生事业和健康江苏建设得到深入推进，医疗卫生与居民健康水平显著提升。全省居民的健康素养水平已提高到 27.66%，国家卫生城市实现“全覆盖”，另有 3 个设区市和 7 个县级市入选“全国首批健康城市建设示范市”，新建成 46 个省健康镇、341 个省健康村。全省积极推进老年健康服务与医养结合措施，基层医疗卫生服务体系日臻成熟，城乡公共文化服务体系全面完善。江苏在全国范围内率先建成“省有四馆、市有三馆、县有两馆、乡有一站、村有一室”的五级公共文化设施网络体系，着力打造高质量的文化氛围。

（五）养老服务体系逐步建立和完善

养老问题日益成为民生问题的重点领域。制度保障方面，江苏积极落实国务院相关养老政策，就健全基本养老服务制度、加快居家社区养老服务改革、提升养老机构的服务质量以及统筹城乡养老服务发展等方面共计出台 40 多项举措，基本涵盖养老服务的各领域、各环节，形成颇具江苏特色的养老服务政策体系。将养老服务明确纳入省级政府购买服务目录，建立和落实老年人的福利补贴制度，有力保障困难老人的基本养老需求。全省建立独居留守老年人关爱巡访制度，启动特殊困难老年人居家适老化改造工程，7 个设区市已建立长期护理保险制度，重点加强农村特困供养服务机构的设施建设。

（六）住房与社会保障体系不断健全

住房问题是群众最关心的民生问题。全省居民总体居住品质持续改善，住房保障制度基本确立。一是住房保障工作走在全国前列，顺利实施 134 万套棚户区改造。二是房地产市场运行总体平稳，热点城市实现阶段性房价调控目标，其他城市房地产市场总体稳定，三四线城市和县城去库存效果明显。三是住房租赁市场发展迅速，截至 2020 年底，全省租赁房源达 300 万套（间），全面建成政府住房租赁交易服务监管平台，住房租赁市场体系初步建立。四是城镇老旧小区改造工作成绩显著，2018 年至 2020 年，江苏省政府连续三年把老旧小区改造提升工作列入省民生实事工程。五是公积金惠民生作用增强，全省向 129 万户职工家庭发放住房公积金和个人购房贷款 5114 亿元，支持 214 万人提取公积金租房，全面提升住房公积金服务水平。江苏社会保险制度逐步健全，医保市级统筹制度基本建立。截至 2020 年末，城乡基本养老、医疗、失业、工伤和生育保险的参保人数分别为 5940.7 万、7967.7 万、1887.0 万、2130.8 万、1987.1 万，退休人员基本养老金人均增幅达 5.0%，344.4 万名困难人员参保个人缴费部分（11.5 亿元）实现政府全额资助。

（七）社会治理水平稳步提升

社会治理成效是民生问题的底线。江苏根据国家共建共治共享的社会治理制度要求，打造“大数据+网格化+铁脚板”的总体治理计划，提升全省网格化社会治理的智能化水平，全面保障江苏省域、市域的社会治理现代化，持续打造网格化治理的“江苏品牌”。南京市率先建立“网格+部门”“网格+物业”“网格+志愿者”等颇具特色、相互衔接的网格化基层社会治理机制。2021 年以来，全省规范设立 10.5 万个网格，并配备 24.65 万名专兼职网格员，广大群众对网格工作的满意度达 97.68%。全省也在积极完善矛盾纠纷多元预防与调处化解的综合机制，将 95%以上的矛盾纠纷化解在乡镇（街道）以下的基层社会。

二、江苏民生发展中存在的短板

随着人民群众的生活需求标准不断提高，民生诉求日益多元化，江苏民生发展距离“切实保障和改善民生，更加扎实有效推进共同富裕”“人民生活品质显著提高”等目标还存在一定差距。

（一）富民示范效应仍不显著

一是居民收入水平仍有待提高。2020年，江苏人均可支配收入为4.34万元，低于浙江的5.24万元，排在全国第五位。劳动者报酬占国民收入的比重低于发达国家水平，劳动力要素的收入分配依然不足，城乡居民共享发展成果的效应有待提高。二是城乡收入、区域收入、群体收入的“三大差距”依然存在。2020年末，江苏城乡收入比达2.19，远高于同期浙江的1.91；苏南、苏中的居民人均可支配收入分别是苏北的1.88倍和1.32倍，最高的苏州是最低的宿迁的2.37倍；江苏中等收入群体规模有待扩大，尤其是农民工、城镇低收入者、困难家庭户群体等特殊群体的增收渠道较窄。三是收入结构和分配制度仍不完善。部分行业、企业运行较为困难，综合效益有所下滑，居民工资性收入增长缺乏强劲支撑，财产性收入、经营性收入等其他渠道所占比重增长较小。

（二）高质量就业存在压力

一是就业结构性不平衡。一方面，江苏中高端就业岗位供不应求，专业技术人员和劳动熟练工人持续短缺，部分企业“招工难”；另一方面，大量劳动密集型加工企业生产萎缩或转型升级，中低端产业工人逐渐被淘汰，失业人员明显增加。二是创业带动就业效应不足。与广东、浙江相比，“创业经济”尚未成为江苏主体经济形式，创业项目缺乏论证和长远规划。创业类型缺乏特色，大多走粗放路线，带动就业能力较弱。中小微企业发展的可持续性不足，技术性、创新性较弱。三是人才吸纳力有待提高。留苏毕业生数量下降，尤其是本科、专科毕业生更倾向于选择就业机会多、工资水平高的浙江和上海。江苏促进就业的政策体系和服务体系有待完善，针对人口流动限制、信息不对称和教育滞后三大因素的改革还需深入。

（三）“一老一小”服务尚未成熟

一是基本养老保障的差异性依然存在。全省在城乡、群体、地域之间的基本养老保障水平存在较大差异，基本养老保障政策体系的前瞻性、公平性和层次性仍待完善。多元社会主体共同参与养老保障的局面尚未形成，社会养老参与度低，不能有效承接政府公共服务的职能。二是养老服务体系均衡性不足。普惠养老服务网络建设与人人可及、人人享有的目标仍有差距，家庭养老、社区养老与机构养老的协调性、互补性有待引导和整合。三是托幼照护服务发展不充分。江苏托幼照护服务供给不足，难以满足群众对优质托育服务的现实需求，具有普惠性的托儿所、幼儿园数量较少，高昂的民办机构费用加重了刚需家庭的负担。托幼照护人才的专业化、职业化程度有限，服务精准性不够。四是优质教育资源分布不均。存在明显城乡差异，农村优质师资紧缺，热点中小学与普通中小学、薄弱中小学长期并存。“双减”政策落地仍在探索阶段，政策细则尚不完善，成效尚待提高。“双减”对教育“内卷化”的影响力还不足，广大家庭的教育焦虑依然普遍存在。^[2]

（四）公共卫生服务体系仍需完善

一是医疗卫生资源分布不均。大部分优质医疗资源集中在大城市和大医院，地级市的区域性医疗中心和农村、边缘地区的卫生资源配置相对有限。同时，高学历、高能力的医护人才向大中型医院聚集，政府主导的多元医疗服务供给的主体结构尚未形成。二是流动人口的医疗保障问题日益突出。流动人口存在对医疗保险认识不足、用人单位不愿办理参保等问题，导致其普遍参保不足、缴费基数较低。医疗保障跨地域转移接续不顺畅，异地就医、异地结算依旧存在障碍，重复参保问题依然存在。三是公共卫生防御能力有待提升。制度化的联防联控长效机制尚未建立，个别地区研判、评估、决策和防控协同机制不强、执行力不足，医疗机构的信息系统与公共卫生服务系统未实现互联，未能实现有效整合和利用。数字技术应用不广泛，疫情监测分析、病毒溯源、防控救治、资源调配方面的信息化建设滞后，导致重大疫情要求的应急管理信息综合处理能力与部门化信息

处置能力之间出现错位。

三、江苏推进民生幸福建设的对策建议

党的二十大报告指出：“在发展中保障和改善民生，鼓励共同奋斗创造美好生活，不断实现人民对美好生活的向往。”随着经济社会发展加速与人民生活品质提高，民生需求也是调整变化的，补齐民生短板要更注重动态性、精准性、同步性和多元化，聚焦新出现的热点和痛点，实现民生事业高质量发展。

（一）提高居民收入，优化分配结构

第一，健全工资合理增长和支付保障机制，稳步提高劳动报酬在初次分配中的比重。进一步完善工资分配宏观调控体系，建立一整套适应经济发展水平的分配调控机制，保证初次分配的公平公正。以经济发展水平为基础，考虑各地多重因素，在健全地区最低工资标准基础上，建立行业、工种最低工资标准制度，制定符合江苏经济发展水平和劳动者基本生活与发展需求的最低工资标准。

第二，坚持按生产要素贡献大小分配收入，扩大居民增收渠道。营造双创生态系统，扎实推进普惠金融工作，创新居民投资机制，鼓励引导居民将各类中长期储蓄转为各类投资，增加财产性收入。以社区为组织形式，引导城乡居民参股创办企业，提高城乡居民股权红利收入。广泛开展全民理财和创业教育，增强居民理财意识。

第三，完善再分配机制，履行好政府再分配的调节职能，加大税收、社会保障、转移支付等调节力度和精准性，完善个人所得税制度。降低中低收入者税收负担，对高收入者的资本收入进行重点调节。简化税率层次，降低边际税率，个税起征点应随经济发展定期予以调整。创造起点公平的竞争环境，加大打击非法收入力度，发挥慈善等第三次分配的作用。

（二）促进就业更加充分、高质量发展

第一，深化创新创业体制机制，释放经济发展活力，激发创业就业热情。形成经济发展和扩大就业良性互动、产业结构调整与就业结构调整有机结合的长效机制。给予重点群体精准化的资金扶持和技术扶持，促进一批中小微企业创新发展，以创业带动就业。抓住产业数字化机遇，加快5G网络、数据中心等新型基础设施建设，抓紧布局战略性新兴产业，壮大新增长点，形成发展新动能，在新产业、新模式、新业态成长过程中拓展就业空间。

第二，打造“互联网+”等灵活就业新形式。将个体工商户的各类减免、补贴政策落实到位。鼓励互联网平台放宽入驻条件、降低平台费用、帮助个体劳动者拓展经营模式。从地方劳动登记监管、失业管理和保障、工伤保障以及职业培训体系等方面对灵活就业作出相应规定。针对共享经济用工模式快速增长的需求支持发展共享用工，为灵活就业者打造线上管理服务平台。

第三，构建完善的就业服务体系网络。以“互联网+”搭建智慧就业信息平台，创建并用好线上劳动力调剂平台，促进用工企业与务工人员精准对接，实现城乡劳动力资源信息即时传输和共享。健全以城镇为核心、城乡社区全覆盖的公共就业服务信息网络，为全省就业状况及形势分析研判提供支撑。构建劳动者终身职业培训体系，培养造就新型技能型劳动大军。提高技术工人待遇，完善职称评定制度，将专业技术职称、技能等级等同大城市落户挂钩。

（三）完善基础性普惠性社会保障制度

第一，筑牢以社会救助为重点的兜底保障，强化各项社会救助制度的统筹衔接，完善社会救助标准动态调整机制和城乡统筹机制，建立健全“救急难”工作机制。全面实施临时救助制度，加强重大疾病医疗等专项救助制度，统筹推进扶老、助残、救孤、济困、优抚等福利事业的发展。发挥群团组织和行业协会的作用，使弱势群体能够真正表达自身利益诉求，合法权益得

到保障。

第二，进一步理顺社会保障行政管理体制，打破各部门利益羁绊，建立独立的管理部门运行中心，加快社会保障规范化、专业化、信息化建设，完善社会保障综合服务功能。进一步健全社会保障经办管理体制和便民快捷服务体系，引进第三方监督机制，增强对管理部门的监督。

第三，打破城乡二元结构，解决新型城镇化进程中农民工和失地农民的社会保障问题。加大农村社会保障投入，完善农村社会保障基础设施建设，缩小区域差异。强化以五项社会保险为重点的基本保障，提高社会保险统筹层次。

第四，重点做好住房保障工作，整合归并住房保障类型。将廉租房和公租房并轨，将经济适用房、限价商品住房、棚户区改造安置住房并轨。拓展保障房筹集方式，从城市和郊区闲置商品房和农民安置房中筹集。进一步完善保障房退出机制，建立健全保障对象收入联查机制，加强社会监督，创新监管方式，强调程序公开、分配结果公开，保证住房保障资源公平善用。

（四）聚焦“一老一小”，完善民生服务体系

第一，关注老年群体养老需求的多元化、个性化特点，健全分层分类、梯次合理的养老服务体系，明确国家和家庭的养老责任边界，^[3]夯实家庭养老基础性地位，做好家庭适老化改造，扩大家庭照护、家庭医生等专业化养老服务的覆盖面，有序推行带薪照护假制度。加大社区养老资源投入，完善街道、社区、小区三级养老服务网络，优化社区内不同养老功能的资源分布。盘活养老机构存量，提高养老机构多功能的整合优化。大力发展多元化养老服务产业，促进养老服务的区域融合发展。^[4]

第二，深入实施健康江苏行动，织牢公共卫生安全网。完善妇幼健康服务体系，优先支持儿童、老年、精神等专科医疗机构发展。健全完善公共卫生应急管理机制，强化防控体系末端医疗机构的疾病预防功能，保障疾控体系和基层公共卫生体系正常运转的资金支持。强化科技对医疗卫生的支撑，强化信息化手段运用，推动互联网医院、远程医疗建设，促进健康医疗大数据发展。

第三，完善“三孩+配套”政策体系，加快“生育友好型社会”建设，^[5]要求托育服务设施与小区建设同步，综合利用农村社区服务中心（站）及社区卫生服务站等公共服务资源，拓展婴幼儿照护服务功能，发展集中管理运营的社区托育服务。出台家庭托育点管理办法，鼓励开展互助服务，完善托育网络，引导专业机构进社区、进家庭。引入市场机制并发挥社会力量在托育方面的作用，搭建政府与社会部门长期合作机制。

（五）落实“双减”政策，推动基础教育更好发展

第一，促进义务教育优质均衡发展，做好公共资源配置分配，加快城乡义务教育一体化发展，保障弱势群体学习和发展的基本权利，以教育公平促进社会公平。全面推进义务教育标准化建设，优化软硬件教育资源配置，进一步提高义务教育资源均等化水平。

第二，加大学前教育公益普惠力度。完善公办为主、非营利民办为辅、公平而有质量的学前教育公共服务体系，推进学前教育普惠健康发展，切实解决“入园难、入园贵”的难题。健全以社区为依托的学前教育机构分布网络，做好学前教育专业人才队伍建设，落实对学前教育机构的社会监管。

第三，重视职业教育质量及其保障体系建设。强化“双师型”的教师队伍建设，同时注重学生文化素养、职业道德和职业精神培养。进一步优化职业教育的结构和布局，扩大职业学校的办学自主权，发挥好人力资源市场供求信息对职业教育的导向作用。建立健全职业院校毕业生的就业创业服务体系。

参考文献

- [1] 江苏省统计局,国家统计局江苏调查总队.江苏统计年鉴 2022[M].北京:中国统计出版社,2022.
- [2] 杨小微,文琰.“双减”政策实施研究的现状、难点及未来之着力点[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(4):25-38.
- [3] 黄石松,孙书彦,郭燕.我国“一老一小”家庭支持政策的路径优化[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(3):100-109.
- [4] 张卫,马岚,后梦婷,鲍磊.长三角一体化与区域养老融合发展机制研究[J].现代经济探讨,2018(4):80-87.
- [5] 穆光宗,林进龙.论生育友好型社会——内生性低生育阶段的风险与治理[J].探索与争鸣,2021(7):56-69.