



完善民生建设政策制度体系

构建合理的政策制度体系要坚持“民生为大”

□ 关信平



习近平总书记强调：“中国式现代化，民生为大。”中国式现代化的重要内容之一就是全面提升广大人民群众的民生福祉。要做到这一点，既要大力发展经济，也要高度重视社会政策，通过优化社会政策来完善民生保障体系。

以积极的发展观理解“民生为大”对中国式现代化发展的重要意义。从中国式现代化的积极发展观出发，可以从三个层面理解“民生为大”的重要意义。

首先，“民生为大”是实现中国式现代化的必然要求。人民对美好生活的向往是中国共产党的奋斗目标，由此，实现人民对美好生活的向往也是推动中国式现代化的出发点和落脚点，而通过加强和优化社会政策、健全民生保障的政策制度体系是实现人民对美好生活向往的必由之路。在当代社会中，市场机制下的劳动创造仍是广大人民群众满足各方面需要、实现美好生活的路径。但在经济全球化和科技快速发展的情况下，仅靠市场机制很难解决收入差距过大的问题，很难应对失业、疾病等现实风险，也很难满足广大人民群众在养老、育幼和助残等方面的需要。因此，中国式现代化在坚持社会主义市场经济基本原则的同时，需要通过广泛制定和实施社会政策，健全民生保障的政策制度体系，为全体中国人建构完整、均衡和高质量的基本生活保障体系与基本公共服务体系。

其次，“民生为大”是实现全体人民共同富裕的必然要求。走共同富裕道路要求兼顾发展与平等，但在现实条件下仅靠市场机制难以有效克服发展与平等的张力，尤其是科技进步与经济转型还可能进一步加剧发展与平等的张力。因此，在完善和规范市场机制的同时，还需要通过广泛制定和实施社会政策，健全民生保障的政策制度体系来助力实现共同富裕。在现阶段，应该着力建设达到社会常规生活水平的保障体系与公共服务体系，使人民群众在日常消费、家庭生活、教育、健康、住房、养老、育幼、助残等方面都能实现常规生活水平上的平等保障，从而实现共同富裕的阶段性目标。

再次，“民生为大”能够有效助力高质量发展。当前，扎实推动高质量发展，必须坚持科技为引领，培育发展新质生产力，这就需要全面提升劳动者的人力资本。尤其是在未来生育率下降和劳动力相对减少的情况下，劳动力的质量对经济发展就更加重要。通过更加积极的社会政策，进一步加强教育、培训、健康、育

儿、助残、扶困等方面的民生保障体系建设，更有效地提升人力资本，为高质量发展奠定重要的人力资本基础。同时，着力扩大民生支出，加强社会保护，以促进国内消费提质增效，助力构建新发展格局。

最后，“民生为大”有助于为中国式现代化的平稳发展创造良好的社会条件。中国式现代化是在复杂的内外环境中推进的，前进道路上存在较大不确定性且面临各种风险。为此，需要通过健全民生保障的政策制度体系使民众的基本生活能够应对各种风险冲击，并通过更加充分均衡的公共服务和更加公平的公共资源分配而增强广大人民群众的获得感、幸福感、安全感以及对政府与社会的信任感，从而实现更加合理的社会结构、更加整合的社会制度、更加积极的社会心态、更加和谐的社会关系和更加稳定的社会秩序，为中国式现代化奠定良好的社会基础。

准确认识普惠性、基础性、兜底性民生建设的含义和特点。落实“民生为大”的要求，不仅要高度重视社会政策和民生投入，还要高度重视构建合理的政策制度体系。普惠性、基础性、兜底性民生主要指民生保障的具体提供方式及类别。政府向民众提供民生保障和公共服务要区分不同的对象、不同的需要而采用不同的提供方式和提供标准，以使公共资源在民生保障中更加精准高效地发挥作用。

普惠性民生保障的基本含义是政府面向全民或某类群体的所有成员提供的保障和服务，包括普惠性的社会保险、教育服务、卫生与健康服务等。普惠性民生保障具有对象覆盖面全、社会效益普遍、管理相对简便等优势，因此应该作为基本民生保障重要的基础性制度模式，应用到满足广大人民群众普遍性需要的民生保障领域。在普惠性民生提供过程中，政府应该发挥主导作用，提供基本的资源保障，但同时也可以采用政府公共资源与市场资源、社会资源相结合的方式，以调动尽可能多的资源。

基础性民生保障是为了满足民众在各个方面的基本需要而提供的基本收入保障和基本公共服务。政府向民众提供民生保障和公共服务，重点是筑牢基础性民生保障体系，确保满足民众各方面的基本需要。在民生保障实践中，基础性民生保障范围相当宽广，包括基本养老保险、社会救助、基本的健康服务（基本医疗卫生）、义务教育、住房保障以及基础性的养老服务、儿童保护与服务与残疾人福利等。基础性民生保障反映的是政府在民生保障方面承担的首要责任和底线责任，各级政府必须承担健全基本民生保障制度体系和基本公共服务体系的基本职能，确保广大民众的基本民生需要。在此基础上，还可以根据公共资源条件而增加补充性和发展性的民生保障项目。应该强调的一点

是，基础性民生保障并不意味着是低水平保障，而是根据经济发展水平、民众在各方面的基本需要以及政府财力情况，本着尽力而为、量力而行的原则确定合理的水平。

兜底性民生保障是指主要由政府负责，向各类特殊困难群体提供基本保障的民生保障，具体包括社会救助项目和社会福利服务。兜底性民生保障的特点是集中必要的公共资源向有需要的困难群体提供针对性较强的保障和服务，帮助其克服困难，回到正常生活水平，增强其自身发展能力。兜底性民生保障对困难群众的瞄准性较强，以相对节约资源的方式为最困难的群众建造生活安全网，确保其基本生活。

深刻理解当前加强普惠性、基础性、兜底性民生建设的重要性。近年来，我国在普惠性、基础性、兜底性民生建设方面取得了突出进展，但还存在一定的不足。首先，在社会保险、老年人服务、儿童照料和残疾人服务等领域的普惠性保障与服务供给还不够充分。在教育、医疗、养老、育幼、助残等方面的基本公共服务水平还不够高、不够均衡。针对困难群众的救助和社会服务项目覆盖面较窄，在兜底性、提生活、促发展方面的社会效益还不够高。其次，根据经济社会发展条件，合理选择普惠性、基础性、兜底性民生保障的结构和水平。从未来的发展趋势来看，应逐渐增大民生保障的普惠性，并逐步提高基础性民生保障水平，但这一过程要循序渐进地发展。在现阶段，要根据经济发展水平、人民群众的实际需要和公共资源供给能力等因素，按照可行性、有效性、效率性等方面的条件和要求，合理选择民生保障各个领域的具体制度模式和水平，以便使民生领域有限的公共资源发挥更大的实际效益。最后，高度重视民生领域各类项目之间的合理搭配和制度衔接，不断提高整个民生保障体系的制度复合性和运行高效性，避免因制度衔接不畅而出现安全网漏洞或因制度重叠而导致资源浪费。

进一步加强和优化社会政策，大力推动民生建设。一是加强社会政策的顶层设计。过去我国的社会政策发展模式在较大程度上是问题应对式的，对未来发展的总体设计不足。顺应推进中国式现代化的新要求，要进一步加强顶层设计。一方面，加强社会政策的制度化构建，包括社会政策的主体、对象、内容、资源、机制等方面的总体制度设计。另一方面，合理构建并周期性地调整全国统一的普惠性民生保障的内容体系及国家标准，进一步扩大和细化国家基本公共服务标准，尤其是注重加强对基本公共服务质量标准的要求。同时，加强风险应对性和问题预防性的制度设计，增强社会政策的弹性，以适应未来

长期稳定发展的需要。

二是增强社会政策的可操作性，完善投入机制。落实“民生为大”的要求，需要有具体的社会政策设计来增强操作层面上的可行性，并且获得足够的资源支撑。应根据经济发展、民生需要和政府财政能力等因素，综合设计合理的服务保障水平和资源投入水平。目前，公共财政在教育、卫生与健康、社会保障与就业、住房保障和防止返贫等领域的预算支出，占GDP的比例接近10%，加上社会保险支出，占GDP的比例为17%左右。但是，面对民生短板和日益增长的民生需要，目前的投入水平仍然不足。为此，在接下来实施更加积极的财政政策过程中，应该给民生投入留有更大的份额，以便起到既提高民生保障水平，又有效拉动消费和促进经济发展的效果。

三是在制定和实施社会政策过程中注重资源的公平分配和向困难群众的倾斜。首先，注重增强城乡之间社会政策的一体化设计，推动城乡之间民生保障制度整合，并通过财政倾斜提高农村地区教育及卫生与健康服务的质量，完善农村地区养老、育幼、助残的服务体系。其次，继续优化中央与地方各级政府之间在民生保障领域的事权财权制度安排，进一步加强中央和省级财政在民生保障方面对财政困难地区的转移支付。再次，不断加强不同人群之间民生保障与公共服务的制度整合与调节，包括提高城乡居民养老保险待遇，加大对城乡居民基本医疗保险投保的补贴，以逐步弥合现有的待遇差距。最后，加大对低收入群体的兜底性民生保障力度，扩大社会救助覆盖范围，优化针对各类困难群众的社会救助和社会福利项目，完善分层分类社会救助体系，并进一步扩大对低收入群体的服务型救助。

四是有效执行社会政策需要进一步加强和优化民生保障各个领域的管理与服务机制。注重民生保障项目对民众实际需要和社会痛点问题的针对性，使公共资金能够更加精准地瞄准满足民众实际需要和解决社会问题。加强民生领域的社会服务并注重其质量提升，提高民生领域的专业化水平，大力发展专业社会工作和其他专业服务体系，弥补在社区服务、养老、助残、育幼等领域专业化水平不够高的短板。加强和整合基层服务体系，在社区/村建立职业化与居民自治相结合的服务与管理体系，以平衡基层治理与服务的规范化与个性化，在提升基层治理服务质量的的基础上相对节约公共资源。在乡镇/街道一级建立专业化和综合性的基层公共服务体系，统一承接政府各个部门面向民众的基本公共服务，以求同时达到服务质量与效率的最大化。

（作者系南开大学社会建设与管理研究院院长）

新中国成立以来，我国民生领域政策制度不断发展完善。特别是党的十八大以来，一系列打基础、管长远的政策制度相继出台，普惠性、基础性、兜底性民生建设政策制度体系的“四梁八柱”已基本形成。新时代新征程，对建设与之相适应的民生建设政策制度体系提出了新的更高要求。应紧紧围绕中国式现代化和高质量发展，加强顶层设计，强化问题导向，加快完善民生建设政策制度体系。

健全推进慈善事业高质量发展的政策制度。慈善事业是社会文明的重要体现，是改善民生、促进社会和谐的重要组成部分。近年来，慈善事业在扶弱济困、推动社会进步等方面发挥了越来越重要的作用。特别是在社会风险多发高发、人口老龄化等问题日益凸显的背景下，健全推进慈善事业高质量发展的政策制度显得尤为迫切。应尽快修订、制定相应的慈善事业发展政策，对慈善信托、公开募捐服务平台管理、信息公开等方面作出具体的制度性安排。尽快修订《基金会管理条例》和《社会团体登记管理条例》，加快研究制定新时代慈善事业高质量发展的政策措施，研究制定慈善信托年度支出和管理费用等相关制度与标准规范。党的二十大报告强调，要“引导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业”。慈善事业不只是筹集善款的渠道，更是弘扬互助友爱精神的途径。在政策制度设计中，要相信人们乐善好施的道德情感，真心实意支持社会力量开展慈善，使每个人都能根据自己的意愿和能力为社会作出贡献，使“人人慈善”理念成为可感可知的现实场景。

加强和改进殡葬服务管理的政策制度。当前，殡葬服务管理逐渐成为一个不容忽视的社会问题。殡葬不仅涉及生命尊严与文化遗产，还关系到资源合理配置、生态环境保护以及社会和谐稳定。因此，加强和改进殡葬服务管理政策制度，已成为民生建设的重要议题。应深化殡葬领域改革和政策制度创新，强化殡葬行业的公益性，加快发展基本殡葬服务，推进节地生态安葬，提升殡葬惠民利民水平。加快出台新时代加强和改进殡葬服务管理工作的政策文件，做好《中华人民共和国殡葬管理条例》的修订工作，研究制定殡葬服务机构管理办法、推动殡葬服务领域人才专业化职业化发展等政策制度，并加快推动殡葬管理法的研究制定工作。在殡葬服务管理政策设计中，应进一步增强服务意识，弱化管控思维。在移风易俗推动殡葬文化从薄养厚葬、大操大办向简约、环保、尊重生命转变的过程中，充分评估传统观念的惯性，先立后破，把握好节奏、力度和时机，帮助群众办好“身后事”，把民生实事办好。

健全深化养老服务改革发展的政策制度。截至2023年底，我国65岁及以上人口接近2.2亿人，老年人口比重增至15.4%。随着老龄化程度加深，养老服务需求日益增长。让老年人享有质量、有尊严的晚年生活，不仅关乎每位老年人及其家庭的切身利益，更是和谐社会的重要组成部分。然而，现有养老服务体系面临诸多挑战，深化养老服务改革，健全养老服务政策制度体系，已刻不容缓。应加快研究制定新时代深化养老服务改革发展的政策文件，加快制定人口老龄化国情教育、促进老年人社会参与、健全老年人权益维护机制等政策制度，加强养老服务标准体系建设，推进养老服务项目、流程、价格公开透明。研究制定推进养老科技研发应用的政策制度，加快推动养老服务法的研究制定工作。在深化养老服务改革发展的政策设计中，应坚持保民生、促发展的改革导向，注意秉持积极老龄观，老年人不应被看作社会负担，而是推进社会发展的重要力量。应充分认识老年人尤其是健康老年人的积极作用，支持能继续工作且有意愿的老年人发挥余热，实现老有所为、以老养老，发展壮大银发经济，提高全社会生产力和活力，也让更多老年人在有意义的社会活动中实现有自尊的养老生活。

健全加强困境儿童福利保障的政策制度。困境儿童是指因贫困、孤儿、残疾、单亲、家庭暴力等原因而面临生活、身心健康、安全等多重困难的儿童。当前，我国困境儿童数量仍然庞大。困境儿童同样是社会的成员，完善对他们的福利保障，不仅关乎社会公平正义，也与国家长远发展息息相关。因此，加强困境儿童福利保障，推动相关政策制度的完善，已成为当前民生建设的重要任务。应加快研究制定新时代加强困境儿童福利保障的政策文件，研究制定推进儿童福利机构、未成年人保护机构、社会救助管理机构高质量发展和推动孤残儿童护理、残障康复等领域人才专业化职业化发展等政策，健全困境儿童心理健康关爱服务制度体系。进一步明确国务院妇儿工委流动儿童和留守儿童权益保障工作小组运行规则等规章制度。加快推动儿童福利法、社会救助法的研究制定工作。在加强困境儿童福利保障的政策设计中，在保障基本生活的基础上，应特别重视困境儿童就学问题。加强政府、学校、家庭和社会的协作，鼓励多元主体以不同的关爱帮助方式，为困境儿童提供多样化学习机会与资源，满足困境儿童在教育方面的多种需求，帮助他们健康成长，为社会注入更多积极向上的力量。

（作者单位：中央党校（国家行政学院）国家治理教研部）

坚持因地因时制宜健全民生制度体系

□ 潘 华

习近平总书记对民政工作的重要指示，从战略性、全局性的高度对做好民生建设工作提出了殷切期望和明确要求，为新时代新征程民生事业高质量发展指明了前进方向、提供了根本遵循、注入了强大动力。近年来，围绕完善基本公共服务制度体系，国家层面作出了一系列重要部署，在解决好人民最关心最直接最现实的利益问题上持续着力，普惠性、基础性、兜底性民生建设力度不断加大，民生保障制度基础不断夯实，广大人民群众获得感、幸福感、安全感大幅增强。但也要清楚认识到，我国基础性民生建设仍然存在短板，基本公共服务发展不平衡不充分的问题比较突出，均等化水平有待进一步提高。具体地说，主要存在四个方面的发展不均衡。一是区域间基本公共服务发展不均衡，主要表现为东部好于中西部，且同一区域内存在明显分化。二是城乡间基本公共服务发展不均衡，主要表现为城市在公共服务资源布局、供给能力、服务质量等方面均明显优于农村地区。三是行业间基本公共服务发展不均

衡，主要表现为医疗卫生、社会保障等基本公共服务领域发展程度较高，而养老、托育、住房保障等基本公共服务领域与广大群众的期待相比还有一定差距。四是群体间基本公共服务发展不均衡，主要表现为低收入群体和特殊困难群体的基本公共服务需求尚未得到很好满足。

与此同时，民生建设领域的资源配置机制和政策制度体系仍不尽完善。具体地说，公共服务设施布局与人口分布不够匹配，主要表现为与人口规模、结构、流动趋势相匹配的公共服务资源配置机制和政策统筹体系有待健全。公共服务可及性有待提高，主要表现为公共服务资源向农村地区、边远地区和生活困难群众的倾斜力度有待进一步增强。公共服务效能有待提高，主要表现为公共服务对提升人民群众生活质量和获得感、幸福感、安全感的效能仍需进一步提高。

因此，在健全民生制度体系时，需要注意因地、因时制宜。首先，以民生制度体系建设促进形成人人参与的发展环境。幸福生活都是奋斗出来的，每个人的奋斗

是社会发展的基本动力。形成人人参与的发展环境，让努力得到相应的回报，才能让每个人获得自我发展和奉献社会的机会。应坚持以普惠性为发展方向，以基础性为主要内容、以兜底性为基本职责，推动中国特色社会主义民生制度更加成熟定型，完善促进机会公平、维护社会公平正义的制度机制，畅通社会向上流动通道，让每个人都能够拥有出彩和梦想成真的机会。

其次，以民生制度体系建设提高基本公共服务保障能力和水平。基本公共服务关乎民生、连接民心，是不断满足人民对美好生活向往的重要保障。提高基本公共服务保障能力和水平，需要充分发挥有为政府和有效市场的作用，推动政府、市场、社会等多方力量形成合力，引导多种主体共同参与公共服务提供，并不断增强公共服务的均衡性和可及性。同时，健全常住地提供基本公共服务制度，把握人口规模、结构、流动的客观规律，推动相关服务随人走。

最后，以民生制度体系促进共享城乡

融合发展成果。推动城乡融合发展，促进城乡要素平等交换、双向流动，促进城乡共同繁荣，既是中国式现代化的必然要求，也是提高人民生活品质的重要支撑。随着新型城镇化和乡村振兴战略的不断推进，日益活跃的人口流动既为经济社会发展注入强大动力，也对民生制度体系建设提出更高要求。对此，应按照党的二十届三中全会《决定》的改革部署，统筹城乡就业政策体系，全面取消在就业地参保户籍限制，完善社保关系转移接续政策，促进城乡、区域人口合理集聚、有效流动。从群众殷切期盼中找准推动城乡融合发展的切入点和突破口，补齐民生短板，办好民生实事。同时，充分发挥农民的主体作用和首创精神，调动亿万农民推进乡村全面振兴的积极性、主动性、创造性。

（作者单位：中国宏观经济研究院社会发展研究所）

