

开创民政事业高质量发展新局面

郑功成

民政部组织编写的《深入学习习近平关于民政工作的重要论述》一书，不久前由人民出版社公开出版发行。《深入学习习近平关于民政工作的重要论述》分专题阐述了习近平总书记关于民政工作重要论述的重大意义、丰富内涵、核心要义、精神实质、实践要求。习近平总书记关于民政工作的重要论述，系统回答了新时代新征程民政事业改革发展的一系列重大理论和实践问题，为在中国式现代化进程中推动民政事业高质量发展指明了前进方向、提供了根本遵循，从中既可以体会到习近平总书记深厚的民生情怀和对民政服务对象的特别牵挂，也可以领会到以人民为中心的发展思想和民生为重的政策取向在民政领域的具体化。

1. 全面认识民政工作的特殊性、重要性

习近平总书记强调，“民政工作关系民生、连着民心，是社会建设的兜底性、基础性工作。各级党委和政府要坚持以人民为中心，加强对民政工作的领导，增强基层民政服务能力，推动民政事业持续健康发展”。这一重要论述揭示了民政工作的特殊性与重要性。

纵观人类发展史，可以发现这样一条历史公理：民生好坏决定着民心向背，民心向背决定着政党（政治集团）命运与国运兴衰。历史典籍与现实中均可见厚民生者受拥戴。习近平总书记强调，“民心是最大的政治”“民生是最大的政治”，这两个“最大的政治”其实是相通的，只有持续不断地保障民生、改善民生才能赢得民心，只有赢

得民心才能巩固政权并实现国家长治久安。习近平新时代中国特色社会主义思想的核心理念和价值取向是人民至上，它必然要求以民生为重，以人民对美好生活的向往作为奋斗目标。民政工作涵盖了救助低收入困难群众、养老服务、儿童福利、残疾人事业、慈善公益以及婚姻登记、殡葬服务、社会组织与基层社会治理等，是与人民群众特别是困难群体联系最直接、最密切、最广泛的政府工作，是习近平总书记念兹在兹的重点领域。习近平总书记深刻指出：“民政工作关系民生、连着民心。”这一定性决定了民政工作的根本立场、价值取向和重要性，也为民政部门围绕改善“民生”、赢得“民心”开展工作指明了方向。

习近平总书记将民政工作界定为“社会建设的兜底性、基础性工作”，明确各级民政部门要“更好履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等职责”，强调对各类困难群众要“格外关注、格外关爱、格外关心”，要“促进公共资源向基层延伸、向农村覆盖、向弱势群体倾斜”。习近平总书记提出的这一系列关于民政工作的重要论述，突出体现了民政工作在党和国家事业发展全局中不可替代的特殊性与重要性。如果民政工作做得不好，就意味着会突破社会公平底线、损害国家治理根基。以人口老龄化为例，根据 65 岁及以上占总人口之比的标准，我国在 2000 年达到 7% 而进入老龄社会，2021 年占比达到 14.2%，预计“十四五”期间我国人口将进入中度老龄化阶段。如何积极有效地应对人口老龄化、满足数以亿计老年人的服务需求，是我国面临的日益严峻的巨大挑战。继 2018 年国家在民政部设立养老

服务司之后，2023 年的新一轮机构改革又在民政部新设立老龄工作司，老龄工作司将承担全国老龄工作委员会办公室的具体工作，这表明党中央赋予民政部门主管全国老龄工作与养老服务的重大职责任务，更足见民政工作关乎国计民生发展全局。

民政工作直接关乎党和国家事业发展全局，更是检验中国式现代化进程与建设成色的重要指标。因此，在全面建设社会主义现代化国家、扎实推动共同富裕的历史进程中，必须全面认识新时代民政工作的特殊性与重要性，通过民政事业的健康持续发展切实帮助困难群众排忧解难、兜住社会公平正义的底线，奠定民生保障牢靠基石，进而不断满足全体人民对美好生活的需要。

2. 与时俱进地拓展民政工作新内涵

国家“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要、党的二十大报告，都已明确提出了国家现代化进程的时间表、路线图，设定了一系列目标任务如 2035 年实现基本公共服务均等化等，客观上要求民政工作超越传统格局、发挥更大作用。这一要求已经充分体现在习近平总书记关于民政工作的重要论述中，也应充分体现在民政部门新举措与民政工作新成效上。例如，民政部负责儿童福利事务，但长期只面向孤残儿童、留守儿童、困境儿童群体，这一群体的规模在持续缩小，而规模更大的流动儿童的健康成长已提上重要议程，未来全体儿童都需要通过相应福利制度安排分享国家发展成果、实现自身健康成长，特别是个性化儿童服务需求日益高涨等因素，使儿童福利供给更具迫切性。因此，新时代的民政工作必须守住底线，但不能只固守底线，而

是要坚持以人民为中心、以不断满足人民群众的需要为取向，确保基本民生保障水平与经济社会发展相协调，通过拓展服务领域、提升服务水平，达到习近平总书记明确提出的民政工作要为全面建设社会主义现代化国家作出新的贡献的更高要求，进而实现从传统民政到现代民政、从主要面向困难群体到服务全民的升华。

具体而言，民政工作需要与时俱进地拓展新内涵。在民政工作对象上，社会救助要从面向低保户与特困户向低收入家庭扩展，在切实保障低收入困难群众基本生活的条件下，不断缩小城乡居民收入差距与消费差距；养老服务要从特困老年人向全体老年人扩展，尽快建立健全基本养老服务制度，让普惠性养老服务成为积极应对人口老龄化和保障老年人生活质量的可靠制度安排，同时将对老年人的服务由老有所养发展到老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐。儿童福利要从困境儿童向全体儿童扩展，真正以促进全体儿童身心健康为目标，做到不断增进儿童福祉，降低生育养育教育“三育”成本，为实现人口均衡发展创造条件。在保障内容上，要从物质保障扩展到兼顾精神保障，从保障基本生活提升到维护人的合法权益与尊严，为城乡居民实现物质生活与精神生活都富裕奠定坚实的基础。在资源配置上，要从依靠政府公共资源发展到主动开拓社会资源、撬动市场资源，大力发展慈善公益事业，借助市场力量增加养老育幼及其他社会服务供给。在治理方式上，要从政策性文件主导步入法治化轨道，从政府管理向政府主导下的多方共商共建共治共享转化，让人民群众有清晰稳定的安全预期，并有畅通的途径参与社会治理。最后，在切实维护底线公

平的基础上，以持续发展的社会救助、社会福利与社会服务筑牢共享成果、共同富裕的根基，以各类社会力量有效参与的基层治理夯实国家治理的根基，以更大更好的作为实现民政工作整体升华。

3. 以精准政策开创民政事业高质量发展新局面

“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”，这是习近平总书记在党的二十大报告中提出的重要论断。对民政工作的高质量发展，习近平总书记提出了一系列明确要求。例如，在社会救助方面，习近平总书记明确提出，“要从实际出发，集中力量做好普惠性、基础性、兜底性民生建设”“要健全防止返贫动态监测和帮扶机制”“完善兜底救助体系，加快缩小社会救助的城乡标准差异，逐步提高城乡最低生活保障水平，兜住基本生活底线”“要针对特困人员的特点和需求精准施策，按时足额发放各类救助金”“健全社会救助、社会福利对象精准认定机制，实现应保尽保、应助尽助、应享尽享”。在发展养老服务方面，习近平总书记强调，“要推动养老事业和养老产业协同发展”“完善社区居家养老服务网络”“特别要强化对特困、低保、高龄、失能老年人的兜底保障”。在儿童保障方面，习近平总书记明确要求，要“为少年儿童提供良好社会环境”“完善帮扶残疾人、孤儿等社会福利制度”。在慈善事业发展方面，习近平总书记强调，“创新我国慈善事业制度”“要加强公益慈善事业规范管理”。在社会治理方面，习近平总书记明确要求，“要推动社会治理重心向基层下移，把更多资源、服务、管理放到社区，更好为社区居民提供精准化、精细化服务”，等等。习近平总书记的这些重要要

求，都是推动民政事业高质量发展的行动指南。

全面贯彻落实习近平总书记关于民政工作的重要论述精神，推动民政事业高质量发展，关键是要提升民政政策的精准度。在这方面，一要高度重视调研。民政工作直接服务人民群众，不了解人民群众的需要特别是困难群众的急难愁盼，不可能制定出好的政策，只有深入调研，才能全面了解人民群众的诉求和满足其需要的客观真实情况，这是提升政策精准度和民政工作效能的前提条件。二要优化供给。当前，民政及相关领域服务保障供求脱节的现象并不罕见。例如，在人口老龄化加速发展的情形下，我国养老服务机构床位总量不足却出现空置率近 50% 的现象，绝大多数失能老年人与高龄空巢老年人只能居家，大量低龄健康老年人却在养老机构养老，国家对居家养老的支持力度有待加大。儿童福利事业发展不能适应儿童流动规律，相关设施出现了新的城乡失衡现象；“十四五”期间设定的每千人口 4.5 个托位数，与生育率下降脱节；有利于儿童心身健康的心理辅导、精神抚慰、自强训练体系还很欠缺，等等。因此，应在强化调研、摸清情况的基础上，优化调整基本社会服务的供给结构，确保以有效供给满足真正有需要者的需要，同时避免资源浪费。三要分类施策。从习近平总书记对民政工作提出的“更好履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等职责”的要求，可以看出民政工作的复杂性，唯有分类施策才能精准有效。例如，社会救助对象陷入生活困境的成因与摆脱困境的需要不同，救助政策也需要有所不同，加快构建分类分层救助体系具有必要性。在养老服务对象方面，不同收入水平、不同职业

与文化背景、不同身体状况以及地域之间的差异性，同样决定了需要在养老服务政策中提升精准度。在社会组织方面，社会团体、基金会、社会服务机构是三种使命不同、运行方式也不同的社会组织形态，一概而论不可能促使其发展更好，特别需要分类治理。慈善事业具有广阔发展空间，但传统的亲友相济、邻里互助难以为继，要真正促使其得到大发展，还必须探索出一条具有中国特色的新路，比如社区慈善就可以成为一个重要突破口。如果能够对各类民政政策全面梳理、加快完善，必定能够开创民政事业高质量发展新局面。

需要指出的是，民政工作千头万绪，还需要相关部门高效协同。如社会救助虽然是以民政部门为主，但医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、灾害救助却分布在其他多个部门，如果不能协调一致，其工作效能必受影响。慈善事业由民政部门主管，但它离不开有力的财政税收政策支持，其助力社会建设更是涉及各个公共领域，没有相关部门配合联动，同样会发展乏力、作用有限。还有养老服务包括公益性的养老服务事业和营利性的养老服务产业，同样需要相应的公益政策与市场政策配套，等等。因此，在中国式现代化建设和扎实推动共同富裕的历史进程中，民政事业的健康持续发展还需要部门之间高效协同、相关政策系统集成。

（本文转自《光明日报》2023年12月4日第6版，作者系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员。）