

# 新时期完善我国以人民为中心的社会政策：目标、方向和主要任务

关信平\*

**摘要：**推进中国式现代化，实现全体人民共同富裕，对保障和改善民生提出了新要求，也带来了新挑战，需要以人民为中心改革和完善中国特色社会政策体系，坚持五个基本方向：一是高度重视和充分满足人民群众在各个方面日益增长的基本需要；二是切实帮助不同群体抵御各种新的风险；三是帮助人民群众提升自身能力；四是兼顾人民群众的眼前利益和长远利益；五是协调不同群体的利益矛盾。现阶段的重要任务是要让人民群众以主体的身份更多地参与到社会政策的制定和执行过程之中，合理提升总体福利水平和资源投入水平，不断优化社会政策的结构，进一步提高社会政策的公平性，切实推动积极的社会政策，形成社会建设与经济发展协调共进的良好局面。

**关键词：**社会政策 以人民为中心 中国式现代化

DOI:10.19506/j.cnki.cn10-1428/d.2024.02.001

改革开放以来特别是党的十八大以来，我国社会政策体系建设取得明显进展，在保障和改善民生、维护社会公平和促进社会发展等方面发挥了重要作用。跨入全面建设社会主义现代化国家新征程，我国社会政策面临一系列新挑战和新要求，如何在新征程中坚持以人民为中心的发展思想，充分发挥社会政策在保障民生、满足民需以及促进经济社会发展等方面的重要作用，是摆在我们面前的重要议题。为此，应该认真分析新时期我国社会政策面临的新挑战和新目标，在此基础上研究如何进一步完善我国以人民为中心的社会政策。

## 一、新时期我国社会政策发展的新目标和新挑战

一个国家的社会政策要与其经济社会发展水平相适应，处在不同发展阶段的社会政策通常会展现出不同的阶段性特征。改革开放以来，我国社会政策经历了几个重要的发展阶段。第一个阶段是改革开放之初为应对经济体制改革而对社会政策做出被动的调适。第二个阶段是20世纪90年代为适应社会主义市场经济而在社会领域进行了较大幅度的社会化和市场化转型。在前两个阶段中，国家财政在社会政策方面的投入水平均相对下降。按当时的财政统计口径，国家财政支出中的“文教、科学、卫生事业费”、“抚恤和社会福利救济费”和“政策性补贴支出”三大类加在一起，占

\* 关信平：南开大学社会建设与管理研究院教授。

---

国内生产总值的比例在 1980 年、1990 年和 2000 年分别是 6.51%、5.68% 和 4.47%，<sup>①</sup>呈现下滑趋势，反映出政府财政社会支出总体相对下降。如果再考虑到当时国有企业剥离社会职能改革导致的企业福利水平下降，全社会总体福利水平相对下降的情况更为突出。第三个阶段是 2003—2012 年在科学发展观和构建社会主义和谐社会目标的引领下，党和政府大力推动民生保障，加快完善社会政策体系，政府社会支出快速提升。按照这一时期的财政统计口径，国家公共财政的预算内社会支出（全国各级政府公共财政在教育、医疗卫生、社会保障与就业、住房保障和扶贫专项资金几个大类的预算支出总和）占国内生产总值的比例从 2003 年的 5.23% 上升到 2012 年的 8.46%（关信平，2022a），实现全国总体福利水平快速恢复性提高。第四个阶段是党的十八大以来，在以人民为中心的发展思想的指引下，党和政府继续重视民生保障，我国社会政策体系进一步完善，相关制度不断优化。2022 年国家公共财政预算内社会支出占 GDP 的比例上升到 9.13%，<sup>②</sup>总体福利水平有所提升且更加均衡。总体上看，过去四十多年里我国社会政策在各个阶段的不同环境条件下通过不断的改革调整而实现了大跨步发展，在保障和改善民生，支持经济发展，维护社会稳定，促进社会和谐等方面发挥了积极作用。

当前，我国正处于全面建设社会主义现代化国家的新征程，要求社会政策在过去四十多年发展成就的基础上进一步提升目标，为中国式现代化做出更大的贡献。首先，人民群众的生活需要随着经济发展不断提高并日趋多样化，不仅要求保障基本生活，还要不断提高广大群众的生活品质，尤其要加强健康、教育、养老、育幼、助残等社会服务，因为这些方面的需求规模和质量都会越来越高。想要实现不断提高人民群众生活质量的目标，不能仅靠市场经济，还要靠社会政策。这无疑会给新时期我国社会政策提出更高的要求，需要党和政府进一步提升我国社会政策的目标，以制定和实施更加积极的社会政策来满足人民群众日益增长的对美好生活的向往。其次，高质量发展是中国式现代化进程的本质要求之一，而社会政策的高质量发展在其中具有举足轻重的作用（岳经纶，2023）。社会政策的高质量发展不仅对满足人民群众对美好生活的向往有基础性作用，而且对高质量发展有重要的支撑作用。从后一方面看，新时期技术密集型为主的和内外双循环的高质量经济发展方式将越来越依赖人力资本的提升和国内消费能力的扩大，而这些条件无疑需要通过更高质量的社会政策来达到。再次，中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，而社会政策在扎实推进共同富裕过程中具有积极作用（关信平，2022a；张汝立等，2022）。社会政策不仅可以为经济高质量发展提供必要的条件，从而助推中国进入高收入国家行列。更重要的是，只有通过高质量的社会政策才能合理有效地实施再分配，并通过更加优质可及的社会服务来满足人民群众的需要，实现共同富裕。

---

① 国家统计局：中国统计年鉴（2001）（表 3-1 和表 8-7），<https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2001c/c0301c.htm> 和 <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2001c/h0807c.htm>。

② 国家统计局：中国统计年鉴（2023）（表 3-1 和表 7-3），<https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2023/indexch.htm>。财政部：2022 年全国一般公共预算支出决算表，[yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825\\_3904170.htm](http://www.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825_3904170.htm)。

总而言之，面对新征程的新要求，我国的社会政策不能只停留在过去的成就上，而是必须提升目标，发挥更加积极的作用。从未来发展目标看，我国过去在社会政策方面虽然取得了亮丽的成绩（关信平，2022b；李迎生，2021），但面对未来发展的新要求还存在很多不足。过去我国社会政策的基本目标是按小康社会的标准去满足民众的基本需要，并向困难群众提供兜底保障，总体水平不高，对缩小社会收入差距和促进社会公平的作用有限（李迎生等，2023），对促进经济发展的作用也不是很突出（张世青、王文娟，2023）。要使社会政策在未来的发展中更好地发挥作用，就必须进一步提升社会政策目标并优化社会政策行动。

进一步看，我国未来的发展中社会政策还要面对一些新的重大挑战，要克服更多的困难。首先，在我国当前转变经济发展方式和促进新质生产力的过程中，需要通过优化和发展社会政策去提升全社会人力资本并释放国内消费能力，从而为经济新动能的形成提供支撑条件；同时也需要通过社会政策的托底作用去化解转型和结构调整过程中新产生的失业等各种复杂社会问题，以确保经济转型能够顺利完成。其次，我国目前已经进入快速人口老龄化的阶段，未来几十年中人口老龄化将会给我国经济社会产生严重的冲击，给全社会带来养老和养小“两头沉”的新挑战。一方面，面对每年都在快速增加的老年人口，我国必须发展更多更好的养老保障措施及服务，以解决严峻的养老问题。另一方面，虽然我国新出生人口在减少，但国家和人民群众对新一代人口发展质量都有越来越高的要求，为此要不断加强和优化相关社会政策，扩大教育、健康、就业等方面的社会服务，并不断提高服务质量，以回应民众的需要，对冲少子老龄化所带来的劳动力减少问题。再次，随着经济全球化的加深、科技快速发展和经济运行的复杂化，我们正在进入各种风险越来越高和风险叠加的时期，经济社会各个方面的运行和发展中的不确定性和风险明显增大（文军、刘雨婷，2022）。这对社会政策也提出了新的要求和挑战（李迎生，2022），不仅要求通过社会政策去应对因自然灾害、疫情、经济波动等突发事件而导致的失业等社会问题，而且迫使社会政策的决策者和实施者面对不完整信息和不确定预期下的社会政策决策和实施模式。

综上所述，尽管在过去二十多年里我国社会政策取得了长足的进展和突出的成就，但在进入新时期后我国的社会政策面临着与过去有很大不同的新目标和新挑战。这要求我国社会政策做出新的调整，及时、科学、综合应对新时期的新要求、新挑战和新任务。

## 二、新时期以人民为中心的社会政策基本方向

在任何条件下，政府制定和实施社会政策的基本目标都应该是满足人民群众的基本需要。尤其在中国特色社会主义制度下，社会政策应该始终坚持以人民为中心的基本方向。不过，在各个阶段特定的经济社会发展目标及条件下，社会政策以人民为中心的基本方向也有具体目标和要求。新时期我国加强和优化社会政策应该首先明确在现阶段以人民为中心的具体要求。概括起来看，在新时期我国坚持以人民为中心的社会政策的基本方向应该重点突出以下几个方面的要求。

一是要高度重视和充分满足人民群众在各个方面日益增长的基本需要，通过制定和实施社会政



---

策来保障全体民众都能达到常规生活水平。具体而言，应在基本生活各个方面确定相应的底线标准，然后通过各项社会政策向有需要的民众提供基本保障和服务，使所有人的生活都能够达到底线标准之上。社会政策的这种基本目标和具体做法在过去建设小康社会阶段时是如此，在现在和未来中国式现代化新征程中也将如此。但是，在不同的发展阶段，国家和社会对“基本需要”的界定标准应该是不一样的。在过去，政府通过社会政策而确保民众基本需要的水平一般仅限于满足吃饱穿暖、有学上、有房住、能看病等维持基本生存的需要。政府基本公共服务均等化的要求也基本上是保障全体民众都能享有基本公共服务，还未能达到基本公共服务质量和水平的均等化。然而随着经济社会发展，人民群众的基本需要也在不断提升，逐步从维持基本生存提升到追求更高的生活品质。在此过程中普通群众提高生活品质的能力也在不断提高，但总会有一些人由于各种各样的原因而跟不上全社会生活品质提升的步伐，因而需要政府提供保障和服务。因此，新时期政府的社会政策责任不能因为民众收入和生活水平的提高而减弱，反而应该进一步加强，通过制定更高的基本需要底线标准和提供更高水平的保障与服务来满足全体民众日益提升的基本需要，包括更高水平的基本生活保障，更高质量的健康、教育、就业、养老、育幼、助残等社会服务，以确保全体民众都能达到各个时期的常规生活水平。

二是要切实帮助广大群众抵御各种新的风险，维护人民群众健康稳定的生活。未来科技的发展和经济的转型从总体上会给全体人民提供更多的发展机会和发展动力，以促进经济条件和生活水平的不断改善。但是，在复杂性和不确定性增大的社会环境中，人民群众也会面临更多的风险，包括个人偶发性风险和群体的系统性风险。因此，需要政府通过各种经济、社会 and 科技手段降低经济社会运行的风险，降低风险对群众经济与生活的冲击，社会政策是其重要的手段之一。为此，政府应该通过进一步加强和完善社会政策来帮助人民群众应对失业、收入降低、严重疾病、残疾、意外事故等各种个体性经济和生活风险，以及因经济波动、严重疫情、重大自然灾害等突发性事件而导致的系统性风险，防止人民群众因遭遇偶发事件而陷入经济与生活困难，切实维护人民群众健康和稳定的生活，从而提高民众生活的获得感、幸福感、安全感，进而为国家安全奠定重要基础。

三是要帮助人民群众提升自身的能力，积极促进人的现代化发展。中国式现代化的重要基础是人的现代化。国家的高质量发展、走共同富裕道路以及人民群众生活水平的提高归根结底都要靠人民群众的共同奋斗。在人口老龄化和科技引领的经济与社会发展环境下，能否实现人的现代化和有效提升人口质量不仅对国家现代化至关重要，而且对人民群众的实际生活也具有重要的意义。为此，新时期社会政策应该在推动人的现代化进程中发挥更加积极的作用。应该加强和完善社会政策，向人民群众提供更高质量的健康、教育、就业等方面的社会服务，全面提高中国人民（尤其是年轻人）的健康水平、科学技术水平、高质量就业能力和道德文化水平等，在全面提升人的可行能力方面发挥重要作用。同时，要重点针对低收入者和其他弱势群体的能力短板，向他们提供特殊的服务保障，帮助他们扩展发展机会、弥补能力短板，并激励其发展动力。

四是社会政策要兼顾人民群众的眼前利益和长远利益。当代社会政策是一个长期性的系统工程，

其基本目标是要长期稳定地满足人民群众的基本需要，不断提升人民群众的生活质量。制定和实施社会政策既要满足当前人民群众的基本需要，解决当前的社会问题，又要有助于全社会长期可持续发展。也就是说，制定和实施社会政策必须兼顾人民群众眼前利益和国家长远发展的要求。为此，新时期应该科学合理地把握当前福利供给与长远经济发展之间的关系。一方面，要合理确定再分配力度和总体福利水平，使其既能满足民众眼前的需要并合理促进社会平等，同时也有利于提高经济运行的活力；另一方面，要将福利供给与社会投资相结合，合理优化社会福利结构，使短缺供应的公共资源能够形成最佳的民生保障效应，产生积极的社会投资作用。此外，还应不断优化社会政策运行机制，完善科学高效的管理体系，使民生保障的公共资源能够高效率使用。

五是要协调各群体的利益，并重点保护和提升弱势群体。当代社会中人民群众是处于结构性分层状态的，个体之间和群体之间的利益关系比较复杂，因此市场经济体制下需要通过社会政策的再分配手段去减少群体间和个体间的不平等。从再分配角度看，制定和实施社会政策是一个对各群体及个人利益调节的过程，涉及相当复杂的利益关系问题，需要仔细综合考虑各群体和个体间的利益关系，精细地平衡兼顾各群体利益，并重点保护和增进弱势群体利益。因此，要合理建构社会政策的再分配制度框架。一方面，社会政策的再分配力度要合理。力度太小达不到其社会目标，但也并非力度越大越好，而是要控制在合理的程度。当前我国收入差距较大，需要更多地发挥社会政策的再分配作用去降低不平等。但是，降低收入差距的行动不是仅靠社会政策“单打独斗”，而是首先要通过优化市场运行机制与规则去增强初次分配的公平性，然后辅之以社会政策的再分配作用去加以实现。如果初次分配的差距太大，仅靠社会政策的再分配来大幅度降低收入差距，会给政府制定和实施社会政策带来很大的难度，还有可能带来新的社会矛盾。另一方面，要注重在社会政策资源分配中兼顾各群体的利益，科学合理地把握社会政策制定过程中公共资源分配的公平性，逐步缩小过去长期以来形成的民生保障和社会服务提供中的不平等程度，不断提高公共服务均等化水平。并且，要加大向弱势群体倾斜的力度，通过向低收入和其他各类困难群众提供更多更好的保障和服务而产生“提低”效果，从而对走共同富裕道路作出实质性贡献。

### 三、现阶段我国完善以人民为中心的社会政策的主要任务

新时期推动以人民为中心的社会政策是一个长期的和系统化的过程，需要通过一系列重点行动分阶段去完成。现阶段，我国面临经济增速放缓，各级政府财政增速放慢，经济社会运行中不确定性增加的挑战。在这样的复杂背景下既要坚定不移地推进以人民为中心的社会政策，又要本着积极稳妥的原则，循序渐进地重点推动以下方面的主要任务。

一是要改革优化社会政策的制定和实施方式，让人民群众更多地以主体的身份参与到社会政策的制定和执行过程之中，使社会政策能够更加精准地反映群众的实际需要。社会政策不能被简单地理解为政府向群众提供福利的单向行为，而应该被理解为由人民群众共同参与、共同决定、共同实施的政策过程。也就是说，以人民为中心的社会政策并不是要把人民群众只当成福利的接受者，而

是要让人民群众首先以主体的身份参与到社会政策的制定和执行过程当中。否则，人民群众在这一过程中缺乏主体性和能动性，只能被动接受福利，这样容易导致福利依赖等问题，这不符合我国新时期社会政策发展的目标和要求。因此，未来以人民为中心的社会政策的重点之一是应该更多地考虑在社会政策行动中调动群众的能动性。具体而言，首先，要进一步提高社会政策决策和实施过程中的民主表达程度。以人民为中心的社会政策要准确地反映人民群众及各群体的实际需要，而人民群众的需要是复杂的和有差异性的，甚至在很多情况下还是隐含的。因此，要鼓励通过更多直接表达或间接表达的方式，让民众（尤其是利益密切相关的群体）能够有充分表达需要和愿望的机会。这一过程同时也有利于全过程人民民主制度的建设（李锦峰、俞祖成,2023）。其次，在社会政策的制定与实施过程中要进一步加强调查研究，通过科学研究的方法充分收集并精细分析不同群体的生活困难状况、主观需要、福利态度等方面的相关信息，帮助社会政策的决策者和实施者更加准确地制定和实施社会政策。最后，要进一步加强社会政策的制定和执行过程中的政策宣讲和信息公开，让群众充分了解各项社会政策的背景、意义、内容、实施细则、运行情况、实际效果等信息，让群众能够更积极地支持社会政策。并且，通过政策宣讲，尤其是对话式的政策宣讲消除政策实施中可能出现的矛盾和其他问题，以更加顺利地实施社会政策。

二是要合理提升总体福利水平和资源投入水平，使社会政策能够充分发挥在保障改善民生和促进共同富裕中的作用。如前所述，合理的总体福利水平是实现以人民为中心社会政策目标的重要基础条件。总体福利水平是由政府和社会力量在民生保障和社会服务领域的投入占国内生产总值的比例所测定的，其中政府的投入起着主导作用。近年来，我国社会政策研究学者开始关注总体福利水平的议题。研究发现，在过去20年里我国的总体福利水平有较大幅度的提升，目前已经达到一定高度（焦长权、董磊明，2022；关信平，2017）。但是，对于当前我国的总体福利水平是否已经达到理想状况，是否还有上升空间的问题，学者们的意见还并不一致。实际上，对此问题应该从价值选择和科学分析两个角度进行研究。从价值选择的角度看，总体福利水平问题的实质是民生保障与国家经济发展之间的价值平衡，以及在各群体之间的利益均衡问题。对此应该本着多方兼顾的原则加以处理，通过广泛的公共讨论来确定。与过去相比，在新时期走共同富裕道路的目标下，此项价值选择的天平应该更多地向民生保障方面倾斜。从科学分析的角度看，总体福利水平的确定取决于科学地确定民生保障的底线标准与影响经济发展的上线标准。也就是说，总体福利水平不能低于民众对民生保障水平的最低要求，也不能高到严重妨碍经济发展的程度。很明显，上下两个标准都是有较大弹性的。一方面，随着经济发展民众对民生保障和社会服务内容扩大和质量提升的期待会不断提升，客观上要求政府不断提升总体福利水平。另一方面，随着我国转变经济发展方式，社会支出对经济发展的正面作用正在凸显（世行在线，2019）。在未来以技术密集型为主的经济发展方式下，福利水平对经济发展的负面影响将会降低，而其积极的促进作用将会进一步上升，因此也会给总体福利水平提供更多的上升空间。此外，在讨论总体福利水平时还有两个辅助性的考虑因素。一个是总体福利水平方面的国际比较因素。按社会支出占GDP的比例来衡量，我国与发达国家还有



较大差距（关信平，2017；王维国等，2018；王怡等，2021）。另一个考虑是我国民间公益慈善力量相对较弱，因此需要政府承担较大的公共资源投入责任，以满足保障和改善民生的需要。所有这些因素综合起来考虑，未来我国总体福利水平还有进一步提升的空间。

三是要进一步优化社会政策的主体结构。社会政策是包含众多异质性行动者和大量资源且具有复杂内容的行动体系。党和政府制定和实施社会政策要将众多的行动者动员和协调起来，合理分配资源，合理安排各项行动内容，从而形成合理的社会政策结构，包括主体结构、对象结构和内容结构。只有这样，才能使社会政策有效运行，并发挥其宏观社会效益。在新时期，随着社会政策内容规模、资源总量的扩大，优化社会政策结构的议题不仅对政府公共资源有效使用越来越重要，而且对社会政策能否有效满足人民群众实际需要也越来越重要。因此，进一步优化社会政策结构应该成为新时期我国加强以人民为中心的社会政策的首要任务之一。在具体操作层面，首先要进一步优化社会政策主体结构，即要通过制度化的方式充分调动各主体的积极性并规范各主体行动者之间的关系，包括相互之间的责任关系以及规范化的参与方式等。此外，优化我国社会政策的主体结构主要分为两个层面的议题。一方面，要进一步优化社会政策的政府间责任结构，即要进一步合理确定政府体系内部各个层级和各部门之间在社会政策事务方面的责任关系。目前我国社会政策的基本制度框架由中央政府负责制定，地方政府在社会政策资源供应和组织实施中负有重要责任。这种体制虽然有利于调动地方政府的积极性，但也在一定程度上导致社会政策实施的碎片化和福利供给的地区间差异。近年来我国进一步规范了中央和地方之间公共服务的责任关系，中央政府加大了对地方社会政策实施的财政转移支付和统筹，但其力度和制度化程度还不够。在未来的发展中，还应该进一步优化中央和地方各级政府在社会政策领域责任的制度化分工。近期内总体方向仍然应该是继续加强中央政府的直接责任和统筹协调责任。此外，政府各相关部门之间在社会政策决策与实施中的分工与合作制度体系也需要进一步优化，通过更加合理的部门责任分工和更加有效的部门间协调与合作来适应未来越来越复杂的社会政策行动体系。另一方面，新时期我国社会政策需要更多地调动社会力量的参与。改革开放以来我国民间社会力量参与有了较大幅度的提升，对民生保障和社会政策发展起到了积极的促进作用。但是，总体上当前慈善事业发展仍然缓慢，捐赠规模不大、捐赠意愿不强（张奇林，2023）。因此，新时期我国社会政策发展的重要任务之一仍然是要大力促进公益慈善事业和志愿服务等民间社会力量参与民生保障和社会服务。既要大力促进公益慈善事业规模的发展，更要注重提升其服务质量，尤其要培育和充分发挥公益慈善事业在民生保障和社会服务领域的创新探索功能。此外，应该合理建构民间公益慈善事业与政府社会政策之间的合作。其重点应该是通过一定的制度构架和激励机制，将民间公益慈善事业纳入政府社会政策体系之中，与政府社会政策统一规划，并在项目实施中既保持独立，又能够相互配合，形成一个有机的合作体系，以提升资源使用的总体效益。

四是要进一步优化社会政策的对象及内容结构。随着社会政策内容的扩大以及功能的增强，将会有越来越多的人受益于社会政策。在这种背景下，应该进一步合理建构社会政策的对象结构和内

---

容结构，以便各项社会政策能够更加精准地满足不同人群的个性化需要。首先，在社会政策对象结构方面，要合理建构普惠性和特惠性的社会政策结构。过去二十多年里我国普惠性社会政策有了一定的发展，尤其是在义务教育、公共卫生等领域有长足的发展。在未来还可以进一步拓展普惠性社会政策。为了在资源有限的条件下更加高效地满足民众的需要，应该在具体的经济与社会条件下，根据政策目标、资源条件、技术与管理要求等具体条件去选择和发展普惠性社会政策。一般说来，正向外溢性功能较强，成本相对可控的领域中发展普惠性社会政策比较适宜，而在其他条件还不太成熟的领域中采用特惠性政策。在稳步发展普惠性社会政策的同时，还要认真做好特惠性社会政策领域的保障服务工作。在特惠性社会政策领域，需要进一步优化对象标准和扩大救助与服务的对象规模，进一步完善分层分类的救助与服务内容，进一步加强救助服务对象识别、管理与服务。其次，在社会政策内容结构方面，要统筹安排社会政策的内容。在资源有限的情况下，政府要精心建构社会政策的内容结构，使社会政策在有限的公共资源条件下既能广泛地满足民众各方面的需要，又能有重点地解决群众急难愁盼问题。此外，要形成合理的社会政策内容的层次结构。在任何情况下，社会政策的基本目标都是满足人民群众的基本需要，保障基本民生需要仍然是新时期社会政策的重点，各级政府都应该坚守基础性民生保障的底线。但是，随着经济发展和人民群众对美好生活越来越高的向往，新时期社会政策也应该向上延伸和扩展，向人民群众提供更多高质量、补充性和发展性保障和服务，以满足人民群众提高生活品质和提升发展能力等更高层次的需要。所不同的是，基本民生保障应该是政府强制性的主责，是必须高质量完成的任务，应该有统一的标准和要求。而非基本民生保障则可以根据各地实际需要和资源条件开展，并且应该更多地通过政府与市场主体及其他社会力量的合作来实施。

五是要进一步提高社会政策的公平性。社会政策的基本功能之一是在维护社会公平方面发挥积极的作用。从一般意义上看，“公平”是对一项事务合理性的价值判断，没有绝对客观和统一的标准。但社会政策领域的公平在更大程度上意味着公共资源的均等分配或向低收入和弱势群体倾斜。并非所有的社会政策都能自动公平地分配公共资源。在许多情况下，社会政策受到某些利益群体的影响，或被赋予了一些政治或经济等方面其他要求，因而在资源分配方面偏离了应有的公平方向，未能达到维护社会公平的效果。在过去十几年里党和政府大力推动基本公共服务均等化，统一了城乡居民养老保险和医疗保险，将机关事业单位养老保险并入城镇职工基本养老保险，并推动了社会救助的城乡一体化。这些举措使社会政策的公平性有了较大幅度的提升。但是，迄今为止我国社会政策中仍明显存在不公平情况，主要表现在不少方面的基本民生保障和公共服务在数量和质量上还存在城乡之间、地区之间和人群之间的差异。人们在社会保险、社会救助、社会福利等方面的待遇不够均等，在医疗、教育、养老、育幼、助残等方面获得服务的充足性及质量也还存在较大的差异。导致我国社会政策中存在不公平的原因较为复杂，既有历史遗留因素，也有宏观经济条件和社会条件和现行公共管理体制的背景因素，很难在短期内完全解决。因此，新时期以人民为中心的社会政策应该高度重视社会政策的公平性问题，继续通过必要的改革调整去提高其公平性。一方面，应该重点研究进一步



---

通过体制改革缩小差距，提高公平性。现行社会政策中的许多不公平现象是体制碎片化和差异化的结果。要在较大幅度上整合社会保障和公共服务的体制才能够从根本上解决社会政策不均衡的问题。过去十多年里我国在此方面已经迈出了一些步伐，后续还应该进一步攻坚克难，继续推动社会保障与公共服务体制整合，逐步解决各个领域深层次的体制问题。另一方面，在推动体制改革的同时也应积极探索各种有效的技术和管理手段，调节不同群体所获得的保障和服务的实际效果。比如加大上级政府的财政转移支付，加大农村公共服务供给，加大对福利保障水平低下群体的补贴等。

六是要大力发展积极的社会政策，形成与经济协调发展的协调共赢。如前所述，社会政策成败的关键之一是看其能否协调与经济发展的关系。社会政策对经济发展是一把“双刃剑”。过去西方左右两派学者围绕社会政策与经济发展关系持不同的甚至是尖锐对立的态度，但他们的共同点都是将社会政策与经济发展对立起来，各主张一个方向，没有认真研究将社会政策与经济发展结合起来的体制机制和路径，因而局限在“福利社会”与“福利陷阱”二选一的对立之中。经济发展与民生保障都与人民群众的利益密切相关，新时期我国以人民为中心的社会政策要努力将两个方面结合起来，既要通过社会政策去提高保障改善民生的水平，又要通过社会政策去促进经济发展。我国当前转变经济发展方式和走高质量发展道路为我国的社会政策跳出传统的“二选一”困境提供了条件。但是，要实现社会政策与经济发展的“共赢”还需要探索具体的改革措施，进一步优化社会政策的体制机制，使之能够适应高质量发展的要求，并为之做出贡献。首先，要正确认识发展经济与改善民生相互促进的关系，充分认识到改善民生是经济发展的目标，经济发展是改善民生的手段。不能固守做大蛋糕与分好蛋糕不可兼得的传统认识，要努力实现做大蛋糕的同时也分好蛋糕，并且要通过分好蛋糕进一步促进更快地做大蛋糕。因此，要坚持在发展中保障和改善民生的基本原则，随着经济发展而不断提高总体福利水平，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。其次，要着力推动积极的社会政策，制定和实施社会政策不仅要更好地保障和改善民生，满足民众对美好生活的愿望，而且要为经济发展营造更好的社会环境和条件。制定和实施社会政策，尤其是高水平的社会政策不能形成消极的福利依赖，不能有损劳动者的积极性和创新动力，不能以牺牲社会活力为代价，而应该更好地激励劳动者的能动性，激发社会运行的活力，为经济发展提供更好的条件。再次，积极社会政策的重点一方面要全面提升民生保障的水平和教育、健康等方面社会服务的质量，从而全面提升全社会的人力资本，为高质量发展奠定重要基础；另一方面要充分发挥社会政策在促进企业研发能力提升中的作用（赵振等，2022）；再一方面要通过更好地保障和服务来降低民众生活中的风险，不仅能够提高民众的生活质量，还将进一步释放消费能力，促进双循环经济。此外，要对低收入者和其他弱势群体提供更多的帮助。低收入者和弱势群体是全社会人力资本的短板，但他们当中很多人是具有一定开发潜力的，因此应该通过积极的社会政策给予重点帮扶。不仅要保障他们当前的生活，更重要的是要通过更多更好的教育、培训、健康、就业、社会工作等方面的社会服务而为他们提供更好的就业及发展机会，提升其各方面的可行能力并激励其自立发展的动机，使他们当中有潜力的人早日从社会福利的依赖者转变为能够自立发展的社会贡献者。

---

## 参考文献

- 关信平. 当前我国社会政策的目标及总体福利水平分析 [J]. 中国社会科学, 2017(06):91-101.
- 关信平. 现阶段我国走共同富裕道路的社会政策目标及路径 [J]. 西北师大学报 (社会科学版), 2022, 59(03):5-11.
- 关信平. 中国共产党百年社会政策的实践与经验 [J]. 中国社会科学, 2022(02):103-122+206.
- 李锦峰, 俞祖成. 全过程人民民主与社会政策优化 [J]. 行政论坛, 2023, 30(04): 104-110.
- 焦长权, 董磊明. 迈向共同富裕之路: 社会建设与民生支出的崛起 [J]. 中国社会科学, 2022(06):139-160+207-208.
- 李迎生. 中国共产党建党百年来的社会政策探索 [J]. 学术月刊, 2021, 53(06):148-159.
- 李迎生. 风险叠加时代何以防范化解民生风险——基于社会政策的角度 [J]. 探索与争鸣, 2022(07):8-11.
- 李迎生, 罗宏伟, 林淑仪. 发展型社会政策: 一个全球视野 [J]. 社会政策研究, 2023(01):3-20.
- 世行在线. 中国增加社会支出有助促进收入和消费 虽然增长放缓, 但中国经济继续表现良好 [J]. 财经界, 2019(01):62.
- 王维国, 李秀军, 李宏. 我国社会福利总体水平测度与评价研究 [J]. 财经问题研究, 2018(09):28-34.
- 王怡, 刘映红, 王自珍. 国际社会福利水平的实证比较 [J]. 中国经济报告, 2021(03):131-144.
- 文军, 刘雨婷. 不确定性社会的“风险”及其治理困境 [J]. 江苏行政学院学报, 2022(03):54-63.
- 岳经纶. 卷首语 社会政策与高质量发展 [J]. 中国公共政策评论, 2023, 23(01):1-7.
- 张奇林. 共同富裕目标下慈善事业的使命担当与发展路径 [J]. 社会保障评论, 2023, 7(03):133-146.
- 张汝立, 陈晓蓉, 武格格等. “有发展的改善”: 共同富裕视角下中国社会政策转型研究 [J]. 社会政策研究, 2022(03):19-34.
- 张世青, 王文娟. 国内大循环内生动力何以增强: 社会政策的向度 [J]. 东岳论丛, 2023, 44(12):137-144.
- 赵振, 夏青, 张雪梅等. 促进企业基础研发能力提升的政府扶持模式选择——基于经济政策与社会政策的比对 [J]. 科技进步与对策, 2022, 39(19):97-104.

**Social Service Country in China: Connotation Characteristics, Development Orientation, and Implementation Path**.....*Lin Mingang* 3

**Abstract:** From a global perspective, the social service country has become a new trend. In the process of the Chinese path to modernization, promoting the construction of a social service country is conducive to the common prosperity of all people and the coordination of material civilization and spiritual civilization. This paper believes that a Chinese style social service country can demonstrate its people-oriented nature and patriotism, cover various service needs of the entire population and life cycle, and play a fundamental role in social services, which is more inclusive, developmental, and comprehensive. To this end, based on vigorously promoting basic public services, we will choose the development path of the universal basic social service, strengthen the social investment function of social services, deeply integrate social services with digitalization, and take the community as a carrier to take a low-cost and efficient path of social service development for the country.

**Keywords:** Social service country, Socialization of social service, Basic social service, Universal basic service

**To Improve People-Centered Social Policy in China's New Period**

.....*Guan Xinping* 11

**Abstract:** The high-quality development and common prosperity road in Chinese style modernization propose new requirements to China's social policy, and there are several significant new challenges to social policy in the new period, and thus it is necessary to improve people-centered social policy. The basic requirements for the people-centered social policy include the high emphasis on satisfying people's increasing needs in various aspects, helping people dealing with high economic and social risks, helping increasing people's developing capacity, balancing people's current and long-term interests, and coordinating inter-group interests. The main tasks of the people-centered social policy development in current period include encouraging people more participating into social policy processes as subjective actors, increasing general welfare level and social expenditure rationally, improve social policy structures, enhancing social policy's equity level, and having a more active social policy that has more coordination



---

and cooperation with economic system.

**Keywords:** Social Policy, People-centered, Chinese style modernization

## **Dimensions, Functions and Innovative Paths of Social Policy**

.....*Xi Heng, Wang Han* 21

**Abstract:** In Chinese path to modernization, as an institutional arrangement for realizing the social rights and interests of all members of the society, social policy should be inclusive, sharing and developmental, and in agreement and synergy with economic policy and public policy, it should continuously realize its policy function of safeguarding and guaranteeing the social rights and interests of all members of the society. Inclusive social policy is a responsive policy with the connotation of inclusion of people, risks and changes; sharable social policy is a supportive policy with the connotation of consensus of cooperation, sharing of responsibilities and benefits; and developmental social policy is the promotional policy with the connotation of capacity enhancement, goal enhancement and policy synergy. Innovation in the content, the mechanism and the concept of social policy are the basic paths to realizing the inclusiveness, sharing and developmental nature of social policy.

**Keywords:** Social policy, Inclusiveness, Sharability, Development, Policy innovation

## **Three Foundations for Social Workers' Involvement in Policy Practice**

.....*Ma Fengzhi, Chen Shuqiang* 34

**Abstract:** Social work is a profession driven by both values and theory, and it also responds to societal needs. The values of equity and justice, ecological systems theory, and the practical needs of social development constitute the three fundamental bases for social workers' involvement in policy practice. Social workers can and should use policy practice methods to implement, improve, and innovate social policies.

**Keywords:** Policy practice, Equity and justice, Ecological systems theory, Practical basis

## **Improve Policy Integration: Research on the Connection of the National List for Basic Elderly Care Services in China**

.....*Hu Hongwei, Wang Jiayi* 43

**Abstract:** Recently, the national list for basic elderly care services was introduced to address the problem