

进一步推进民政领域改革走向全面深化

郑功成

党的二十届三中全会是对党的十八届三中全会开启的全面深化改革、系统整体设计推进改革新征程的延续与升华，这次会议审议通过的《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》），为中国式现代化提供了更加明确的目标、路径和整体部署及时间表，特别是突出以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，体现了中国式现代化的核心价值取向，而民政工作正是这种核心价值取向的集中表现。在党的二十届三中全会精神的指引下，要进一步推进民政领域改革走向全面深化，进而实现高质量建制、高质量发展。

守正创新，高度重视制度建设，为新时代民政工作提供有效依据和有力制度保障

《决定》明确的总目标是：继续完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。这表明中国式现代化需要更加成熟的制度保障。未来五年，将是国际环境百年大变局与大国博弈的关键五年，是全面控制国内系统性风险的关键五年，是全面建成与中国式现代化相适应的各项制度的关键五年，也是跨越中等收入陷阱进入高收入国家行列的关键五年。这个关键期，需要通过进一步全面深化改革来完善、优化、夯实我国的各项制度，为全体

人民提供清晰、稳定的发展预期。为此，需要全面、客观地评估现行制度安排与政策体系的优劣与成效，正视现行制度安排中的不足，根据中国式现代化的目标导向、新时代的发展要求和扎实推进共同富裕的战略部署，加快全面深化改革的步伐与力度，实现高质量建制、高质量发展。民政部门也不例外，同样需要全面检视现行各项政策，客观评估是否存在制度性缺陷与不足，是否陷入僵化甚至异化，是否存在政策缺漏或空白等。

在制度建设方面，我一直认为，守正不创新，政策必定容易陷入僵化，因为时代在发展变化；创新不守正，则容易迷失目标、误入歧途。以往改革进程中这方面的经验教训很多，其中社会保障领域更是明显。在《决定》中，与民政部门工作直接相关的制度建设任务至少涵盖了社会组织、社会救助、养老服务、儿童福利、残疾人事业、公益慈善等多个方面。与民政部门工作相关的制度建设至少有：探索建立全国统一的人口管理制度，加快建立长期护理保险制度，建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度，建立生育补贴制度，健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社会保障制度，健全保障妇女儿童合法权益制度，完善共建共治共享的社会治理制度，推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，以及推动国有资本向关系国计民生的公共服务、公益性领域集中，健全加快生活性服务业多样化

发展机制，促进城乡共同繁荣发展，加快农业转移人口市民化等。还有民政领域各项工作的中央与地方财政关系、社会组织协商制度化等。所以，对《决定》的理解领会，不能局限于直接点到的民政工作内容，还要关注民政虽然不是主责机关，但也是主要、重要的参与机关的工作。民政工作及与之相关的工作都存在优化制度安排、创新制度设计、弥补制度缺失的必要性与紧迫性。建议民政部立足于治国安邦的高度，围绕中国式现代化建设的制度需求，全面梳理民政领域的制度建设清单，分清轻重缓急、理顺先后顺序、厘清建设层级，先在内部系统集成，再与相关部门高效协同，同步推进法律法规制定，争取在 2029 年前让民政领域的制度建设走向体系化、成熟化、法治化。

与时俱进，创新民政工作内涵，加快拓展民政服务国家全局、普惠全民的工作范围

结合《决定》的要求，特别有必要切实改变长期以来民政部门只是维护弱势群体利益并只做兜底线工作的思维定式和社会观感，要适应中国式现代化的新要求，实现从兜住底线提升到着力推进普惠性民生建设的新高度。换言之，新时代的发展与中国式现代化为民政工作的大发展提供了有利的时代背景、营造了有利的环境氛围、创造了潜力巨大的发展空间。民政工作必须守住底线，但不能只固守底线；要切实保障好弱势群体的基本生活，更要以促进社会公平正

义、增进人民福祉为出发点与落脚点，对既定职责积极作为，对新时代的新期待主动作为（如常住人口的新期待等），对相关领域妥善对接，真正构建起“兜底+普惠”、“政府+社会+市场”的新格局，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，在民政工作范畴上，一定要从服务弱势群体发展到服务全民、普惠全民，全面建设与发展以社会救助、社会福利及相关服务为核心的民生保障体系，着力建构与发展以社会组织与公益慈善为依托的现代社会治理新格局，同时做好以区划地名、婚姻登记、殡葬管理、收养登记等专项社会事务工作。在民政工作对象上，社会救助要从面向低保户与特困人员向低收入家庭扩展，在切实保障低收入困难群众基本生活的基础上，为不断缩小城乡居民收入差距与消费差距作出应有贡献；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，可以通过优化公建民营的方式创造超常规发展奇迹，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；儿童福利要从孤残儿童、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，为增进儿童福利、实现人口均衡发展作出贡献；在残疾人事业上，要积

极主动作为，真正按照“普惠+特惠”的制度框架实现新的发展；还有婚育服务、殡葬服务等，均需要提到制度建设的高度加以推进。在民政工作内容上，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。在民政资源配置上，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、社会力量显著增加养老育幼及其他社会服务供给。在民政治理方式上，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。总之，新时代民政系统的使命应当是在切实维护底线公平的基础上，以持续发展的社会救助、社会福利及相关服务筑牢共享成果、共同富裕的根基，以调动各类社会力量有效参与的社会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，并成为支撑中国式现代化的日益重要的支柱。

主动作为，抓好“十五五”规划部署和重点任务落实

党的二十届三中全会要求在2029年完成《决定》提出的全部改革任务，意味着现在就要开始作出明确的工作部署，“十五五”应是真正落实的关键期。对民政部门而言，宜以守牢底线、主动作为、积极拓展的姿态，扎实做好民政

部门的“十五五”规划，争取尽可能将重点任务融入国家“十五五”规划。如社会救助、养老服务、儿童福利、残疾人事业、社会组织与慈善公益事业等都应当有相应的顶层设计与行动方案，为此，需要重视民政领域的战略研究，解决好各项重要制度的建制理念、发展目标、模式选择、体系框架、资源配置、权责划分等核心问题，并通过立法赋权明责、稳定预期。在“十五五”规划中，我认为最值得重视的是积极应对老龄化与养老服务、促进儿童健康成长与儿童福利、积极发展社会组织与慈善公益，做好“一老一小”与社会治理工作。如此，民政工作在中国式现代化建设与共同富裕的历史进程中就必定能够占据重要位置，发挥不可替代的重要作用。

（本文来源：《中国民政》杂志 2024 年 8 月上刊）