

社会保障改革与民政部门的有效作为

郑功成

习近平总书记指出：“社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障，是促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排，发挥着民生保障安全网、收入分配调节器、经济运行减震器的作用，是治国安邦的大问题。”同时强调要“分析我国社会保障体系建设的现状，研究存在的问题，明确完善的思路，促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展”。党的二十届三中全会通过的《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》明确提出要“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”，突出强调要坚持以制度建设为主线，把高质量发展作为首要任务。习近平总书记关于社会保障工作的重要论述和党的二十届三中全会作出的重要部署，为进一步全面深化社会保障制度改革明确了目标与方向，也为社会保障在中国式现代化进程中全面发挥功能作用提供了指引。在经历了 30 多年的探索性改革后，我国的社会保障体系应当尽快理性建制并奠定维系国家长治久安和人民世代福祉的稳固基石，而未来 5 年至关重要。有鉴于此，建议民政部门强化社会保障思维，站在治国安邦的高度，加快优化健全相关社会保障制度。

一是优化健全社会救助制度。社会救助自古以来就是兜底性、基础性社会保障制度，应当巩固这种地位，并需要伴随中国式现代化发

展进程，水涨船高地发展下去。只有持续不断地抬升社会救助的底部，才能持续不断地补上民生发展的短板，才能让低收入群体逐步赶上全体人民走向共同富裕的步伐。在制度建设方面，应当将低保制度全面升华为基本生活保障制度，将临时救助拓展为新的社会救助支柱，再辅之以其他支出型贫困专项救助的新格局，为低收入群体提供更加有效且有力的保障。同时，还应当厘清社会救助与社会福利事业的边界，做到各负其责、有机联动。

二是优化健全社会福利制度体系。这是我国社会保障体系建设的主攻方向。回顾人类社会保障发展史，可以发现，它是伴随经济社会发展和文明进步程度而发展的。发展的大规律是从以社会救助为主体到以社会保险为主体，再到以社会福利为主体的发展进程。现阶段，我国需要巩固好社会福利制度的基础地位，并积极稳妥有序地将其发展成为普惠性制度安排。老年人、儿童、残疾人、妇女这四大群体的福利事业，代表着我国社会文明发展进步的水准，更检验着中国式现代化的成色。建议民政部门面向未来，面向共同富裕的发展目标，在四大群体福利事业包括公共服务、现金津贴、精神慰藉等方面积极作为、有效作为，这是促进社会公平正义、不断增进人民福祉的必由之路。

三是优化健全慈善制度。法定社会保障制度需要慈善事业助力，慈善事业也可以在落实并放大法定社会保障的过程中发挥其不可替代的社会功能作用。建议民政部门基于慈善事业与社会救助、社会福

利事业有机结合的取向，放手发展服务型慈善组织，让其作为广泛调动社会资源推动公益社会建构的基本途径，为法定社会保障制度的持续健康发展提供有力支撑。

四是建立健全家庭保障制度。在传统家庭保障难以为继的情况下，应当出台家庭支持政策，让家庭保障功能延续下去，并使之成为中国特色社会保障体系的有机组成部分。民政部门负责婚姻登记、儿童福利、养老服务、殡葬管理等，这些都和家庭建设与发展密切相关。因此，将相关政策及服务和家庭建设与发展融为一体，将是惠及亿万家庭的善政德政。建议民政部门启动家庭保障政策研究，即以家庭为单位，推动家庭津贴、居家养老服务、育儿服务、婚丧嫁娶等相关政策指向家庭，这将有利于维系家庭保障传统、弘扬中华传统美德。

（本文来源：《中国民政》杂志 2024 年 11 月下）