

# “十五五”时期的社会保障改革：问题清单与制度优化

郑功成

摘要：健全的社会保障体系是国家现代化的“标配”，中国式现代化更需要通过高质量的社会保障制度促进社会平等、走向共同富裕。但我国现行社会保障制度实践中呈现出来的公共性不足、公平性不足、可持续性不足、对第四轮科技革命带来的新挑战适应性不足及其导致的不良效应日益显性化，表明这一关乎全民切身利益和国家长治久安的制度体系亟待进一步全面深化改革。“十五五”时期作为理性建制的关关键期，特别需要切实贯彻党的二十届四中全会明确提出的“社会保障制度更加优化更可持续”的要求，将制度优化摆在首要位置，尽快促使养老金、医疗保障、社会救助、养老服务、儿童福利等重点制度安排步入高质量发展轨道并实现可持续发展。

健全的社会保障体系是国家现代化的“标配”，中国式现代化更需要通过高质量的社会保障制度促进社会平等、走向共同富裕。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，进一步明确了“加大保障和改善民生力度，扎实推进全体人民共同富裕”的民生目标指向，确定了“社会保障制度更加优化更可持续”的发展任务，并对进一步健全社会保障体系作出了相应的部署。这构成了“十五五”时期进一步全面深化社会保障改革与积极稳妥推进高质量制度建设的宏观背景。本文将在长期跟踪研究的基础上，基于理性建制、高质量发展的目标导向，总结我国社

会保障改革与发展过程中的成就，盘点社会保障实践中存在的问题清单，并提出优化关键性社会保障制度安排的建议。

## **一、我国社会保障改革与发展的主要成就**

经过三十多年的改革与发展，我国建立了世界上规模最大的现代社会保障体系，这一制度已经成为全体人民共享国家发展成果的基本途径与制度保障。正因如此，我国虽因国际因素变化或重大疫病等带来过不止一次经济发展下行压力增大，却因社会保障制度有效保障了民生，始终具有稳定的社会环境，这一奇迹与国民经济快速发展奇迹有着相辅相成、相得益彰的内在逻辑关系。社会保障改革与发展取得的巨大成就，主要可以概括为以下四个方面：

**1. 实现了社会保障制度整体转型，即从与计划经济体制相适应转向与市场经济体制相适应。**计划经济时期的社会保障制度是国家一单位（集体）保障制，这种制度模式的主要特征是建立在社会主义公有制基础之上，嵌入国家高度集中的计划体制中，在运行中呈现出城乡分割、单位（集体）包办、封闭运行等特征，劳动者与所在单位或集体被紧紧捆绑在一起。经过三十多年来的渐进改革，现行社会保障制度打破了城乡分割与单位（集体）分割，变成了独立于企事业单位之外的社会化保障系统，采取的是多方分担责任、社会化经办、开放式运行模式，既适应了全国统一劳动力市场和劳动者自主择业、自由流动的要求，也促进了城乡融合与社会公平，从而适应了市场经济体制和社会发展进步的要求。中国的市场经济体制正是在社会保障制度变

革中逐步得到确立的，也必定会在进一步优化、健全社会保障体系的进程中不断完善。

**2. 建立了以社会保险为主体的多层次社会保障制度体系框架。**我国多层次社会保障体系由四大法定保障系统、两大补充保障系统和市场化制度安排组成，呈现“4+2+1”的完整格局。其中，社会保险、社会救助、社会福利、军人保障等四大法定保障系统由政府负责或主导。社会保险包括养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险、护理保险等，构成了我国整个社会保障体系的主体；社会救助包括最低生活保障、特困人员救助、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、就业救助、住房救助及各种临时救助，它们构成了整个社会保障体系的基石；社会福利包括老年人福利、儿童福利、残疾人福利、妇女福利以及教育福利、住房福利等；军人保障包括军人保险、军人福利及军烈属优抚等。与职业相关的机构福利和社会公益慈善事业构成了两大补充保障机制，而市场化的商业保险亦可满足有需要、有能力者的风险保障需要。这一庞大制度体系能够满足不同群体的社会化保障需求。目前，上述制度体系框架基本形成，并不同程度地发挥出保障与改善民生的作用。

**3. 推进了社会保障治理现代化。**一方面，社会保障法治化水平明显提升。迄今我国已经制定了《中华人民共和国社会保险法》《中华人民共和国军人保险法》《中华人民共和国慈善法》《中华人民共和国公益事业捐赠法》等法律，以及《工伤保险条例》《失业保险条例》《全国社会保障基金条例》《社会保险经办条例》《社会保险费征缴

暂行条例》《医疗保障基金使用监督管理条例》《社会救助暂行办法》《自然灾害救助条例》《住房公积金管理条例》等一批行政法规，这些法律法规为社会保障制度改革与发展提供了基本依据。另一方面，管理体制与经办机构不断优化。在管理体制方面，经过 2018 年以来的机构改革，确立了同一类事务由同一部门集中管理的原则，形成了现行社会保障行政管理格局：人力资源和社会保障部主管全国养老保险、工伤保险、失业保险；国家医疗保障局主管全国医疗保险、生育保险、护理保险、医疗救助事务；民政部主管社会救助、养老服务、儿童福利、殡葬服务与慈善事业等；国家税务总局主管社会保险费的征收；财政部主管社会保险预算与社会保障战略储备基金；审计署负责社会保险基金审计；应急管理部、住房城乡建设部等分工管理个别社会保障事务。社会保险管理体制的优化，扫除了阻碍深化改革的体制性障碍，也为社会保障制度建设提供了有力的组织保障。在经办机构方面，我国已经建成了从中央到省、市、县、乡镇（街道）的 5 级社会保障服务网络并延伸到村居社区，确保了各项社会保险业务的基层服务。不仅如此，社会保障经办服务的信息化和数字化建设取得显著进展，大大提高了保障对象享受服务的便利化程度。例如，国家社会保险公共服务平台建设基本完成，养老保险全国统筹信息平台实现数据的实时更新，确保养老保险关系转移接续总体顺畅；医保信息平台在有效支撑全国 13 亿多参保人保障工作的同时，实现了省内就医直接结算，跨省异地就医结算全面推开；民政部建立了低收入人群监测网。截至 2025 年 6 月，全国社会保障卡持卡人数达 13.9 亿人，覆盖 98.9%

的人口，其中领用电子社保卡者 10.97 亿人，覆盖 77.9%人口，该卡具有就业服务、领取养老金、看病报销等功能；医保部门发放的医保电子凭证用户数超过 4.5 亿，国家医保信息平台有效支撑了 13 亿多参保人的就医行为。跨省异地就医直接结算人次从 2020 年的 537 万人次增加到 2024 年的 2.38 亿人次，增长了 44 倍，跨省异地就医住院费用直接结算率超过了 90%。不仅如此，各经办机构不断创新服务模式，普遍推广网上经办和异地协作，同时还注重改善传统服务方式，方便老年人等群体，各项社会保障公共服务水平有了质的提升。

**4. 极大地增进了人民福祉。**社会保障制度建设的实践效果，集中体现在覆盖面持续扩大和保障水平持续提升上。截至 2024 年底，全国参加基本养老保险人数达 10.7282 亿人，领取基本养老金待遇者达 3.2778 亿人（其中，领取职工养老金待遇者 14739 万人，领取居民养老金待遇者 18039 万人），堪称惠及人数最多的超级养老金制度；在失业保险和工伤保险方面，2012—2023 年，失业保险待遇从月均 707 元提高到 1814 元，工伤保险伤残津贴从 1864 元提高到 4051 元，涨幅分别达到 156.6%和 117.3%。截至 2024 年底，参加基本医疗保险人数达 13.27 亿人，参保率稳定在 95%左右，全民医保的目标基本实现。获得最低生活保障与特困人员救助者达 4466.1 万人，实施临时救助 779.0 万人次，发放临时补贴 1722.3 万人次；实施门诊和住院救助 18090.61 万人次；城乡低收入困难群众实现了应救尽救。其他各项社会保障事业的覆盖面也在持续扩展。与此同时，社会保障水平持续提升，职工基本养老金自 2005 年以来连续 21 年增长，职工医保

与居民医保政策范围内的报销水平分别达到 80%以上和 70%以上，最低生活保障标准、退役军人抚恤标准等均在持续提高。2023 年，全国居民人均转移净收入 7261 元，占其可支配收入之比达 18.5%以上。上述数据表明，社会保障已经成为全体人民共享国家发展成果的基本途径与有力的制度保障，它既有效地保障了劳动者在遭遇风险时的基本生活水平，也显著地增强了城乡居民的福利获得感，进而对提振居民消费水平、助力国民经济发展起到了十分重要的作用。

## 二、现行社会保障制度存在的主要问题

在充分肯定我国社会保障改革与发展取得举世瞩目的巨大成就的同时，也要清醒地看到现行制度安排还存在着公共性不足、公平性不足、可持续性不足以及对第四轮科技革命带来的新挑战适应性不足四大问题，这四个不足不仅影响着社会保障自身的发展，也直接影响到经济发展与高水平市场经济体制建设。

1. 现行社会保障制度安排的公共性不足。社会保障制度是社会公共品，它通过强制共享来促进社会平等，互助共济构成其牢靠的基石。发达资本主义国家正是利用社会保障制度这种天然的公有共享制属性来矫治私有制下独占独享所导致的两极分化痼疾、弥补市场失灵缺陷并修复市场危机带来的社会危机，进而维系了资本主义制度的延续，也通过增进劳动者福利促进了社会团结。然而，由于我国改革初期存在理念模糊与路径偏差，特别是 20 世纪 90 年代，将私有化元素与市场交易做法引入基本养老保险、医疗保险等制度，构成了制度性缺陷且还在惯性运行之中，由此导致互助共济功能折损、公众国家观

念与集体意识弱化、个人利己主义泛滥、地方本位主义强化等问题。如基本养老保险、职工基本医疗保险中引入个人账户制，使参保人之间完全丧失互助共济性，这两项主要制度至今还在弯道上行进。同时，在基本养老保险中，忽略职工基本养老保险中个人缴费仅占筹资的1/4、机关事业单位人员主要依靠国家财政供款、居民基础养老金则完全来自财政供款的客观事实，长期灌输“多缴多得”的市场交易观念，导致认知偏差，也无法形成缩小三大群体养老金差距的共识；而覆盖全国近3/4人口的居民医保采取按人头定额缴费的做法，将本应遵循“按收入能力缴费、按实际费用支付”的法定医疗保险异化为商业产品，导致缴费负担与收入高低呈负相关，看病偏少的低收入者为更习惯就医的高收入者付费，具有显著的逆向调节效应。此外，属地管理的格局使社会保障统筹层次偏低，地区之间缺乏互济性，也直接弱化了社会保障制度的公共性。上述问题的客观存在，表明深化我国社会保障制度改革还需要进一步厘清底层逻辑，而维护这一制度的公共性无疑构成了促进其高质量发展的基础。

**2. 现行制度安排的公平性不足。**一方面，虽然我国社会保障事业在不断发展，但总体投入仍然不足。无论是初次分配中通过社会保障用于全民共享的份额，还是国家财政性投入中用于社会保障的份额，都明显偏低，致使社会保障领域中发展不充分不平衡现象依然存在，人民群众在养老、育幼、疾病医疗等多个方面的后顾之忧仍然未能有效解除，社会保障再分配力度偏弱，进而不利于扎实推进全体人民走向共同富裕。另一方面，由于政策不统一，地区之间存在差异性，社

会保障体系发展失衡局面仍然存在，不同群体之间的社会保障权责差距偏大。例如，由于社会保险政策不统一，各地养老保险费缴费基数统计口径不一、费率不一，造成用人单位实际负担不一，直接损害了法定劳工成本应当公平的市场法则。而依据劳动关系和户籍参加社会保险的有关规定，既是对劳动者权益公平的损害，也不利于劳动者的自由流动和全国统一劳动力市场的构建。再如，面对数以亿计老年人口，养老服务的有效供给明显不足，绝大多数失能老人与高龄空巢老人难享社会化服务；面对日益严峻的少子化现象，儿童福利事业的发展明显滞后，致使养育成本居高难下，生育意愿持续下降；对“一老一小”投入不足并不利于促进整个社会保障体系的公平性。又如，面向机关事业单位工作人员、企业职工、城乡居民的基本养老保险制度，待遇差距就明显偏大；分别面向职工与居民的基本医疗保险制度，亦在两大群体之间存在着待遇差距；社会救助的城乡差距还有持续缩小的空间；老年人福利、儿童福利、残疾人福利事业在地区之间、城乡之间亦呈现出较大差距。此外，政策统一性不足也造成了制度不公并向经济社会领域传导。因为长期来自下而上试点探索和实行属地管理，各层级相关政策叠床架屋、五花八门，户籍仍然是社会成员参加社会保险或者享受相关福利的基本依据，既导致筹资不公、基金余缺分化和待遇不公，也损害了法定劳工成本应当公平和建设统一大市场的竞争环境。这种现状使得现行社会保障制度对促进社会平等、市场竞争环境公平的贡献受到了很大限制。



**3. 现行制度安排的可持续性不足。**一方面，人口老龄化和社保制度刚性发展规律会导致社会保障支付压力持续上升，财政风险构成老龄化国家普遍遭遇的风险。我国的老龄化是超常规老龄化，不仅规模超大、速度超快，而且伴随着快速高龄化、少子化和传统家庭保障功能快速式微，再加上养老文化多元化、养老需求个性化，这些因素同期叠加，使养老形势更加复杂、更加严峻。另一方面，现行制度设计缺陷对财政可持续性的长期影响不容忽略。例如，职工基本养老保险与劳动关系紧密绑定且费率居高不下，使灵活就业者游离在外，退休者日益增多而缴费者日益减少，财政风险在持续积累；个人账户养老金在领取者去世后有结余的可作为遗产继承，长寿者却需要支付到其死亡为止，隐藏的是无资金来源支撑的巨大的长寿财务风险；国家财政承担兜底责任而不是比例责任，在老龄化高峰到来时极易陷入难以承受的困境。而职工医保个人账户的设置，违背了互助共济法则，结存越多浪费越严重；居民医保按人头等额缴费，既加剧了低收入家庭退保和脱保现象，又制约着有能力的高收入群体承担更多的缴费责任，直接限制了医保基金持续增长，这种筹资“短板效应”正在深刻影响这一制度的可持续发展。

**4. 对第四轮科技革命带来的新挑战适应性不足。**我们已经进入了数字化、智能化时代，以互联网、大模型等为表征的第四次科技革命不仅全面而深刻地影响着当今世界的生产方式、生活方式与治理方式，也正在重构财富创造格局与初次分配格局，如同以往三次科技进步一样，必定会导致收入差距扩大化。而现行社会保障制度仍然建立在过

去形成的就业格局、财富创造与初次分配格局之上，作为社会保障体系主体构成的各项社会保险制度仍然以劳动关系为基本依据、以一般劳动所得作为筹资基本来源，社会保险经办机构亦对灵活就业与各种新业态缺乏适应性，各种社会福利及相关服务亦需要从以年龄为依据转向年龄与身体功能状态并重。如果这种不适应性持续下去，社会保障制度的再分配功能必定会被抑制。例如，数字化、互联网的广泛应用使各种新业态如雨后春笋，不稳定的灵活就业群体规模日益壮大，这动摇了建立在规范或正规劳动关系基础之上的社会保险制度根基，导致现行制度功能大幅折损。再如，数智化下机器替代人现象，预计将波及 70%左右的制造业并向服务业延展，其对社会保险筹资影响重大，作为再分配工具的社会保障制度还未真正做好应对准备。可见，在第四轮科技革命带来的新挑战面前，我们还未做好相应的准备，这当然是世界性问题，但对以追求共同富裕为目标的我国而言，显然更加需要积极稳妥的有效应对。

上述问题的客观存在，表明现行社会保障制度质量还有待提高，尚缺乏足够的再分配功能与适应时代发展的能力，与中国式现代化和全体人民共同富裕的目标要求仍有不小的距离，对高水平市场经济体制要求的公平竞争环境亦会产生不利影响。因此，亟待全面优化现行制度。

### **三、以制度建设为主线，全面优化关键性制度安排**

党的二十届四中全会明确提出要让“社会保障制度更加优化更可持续”，将制度优化置于可持续发展之前是对以往一直以扩充基金来

筹谋深化改革的取向的修正，它从根本上厘清了社会保障改革与发展的核心任务是优化制度。因为社会保障具有刚性发展规律，建制时失之毫厘，未来必定差之千里，其可持续发展不是取决于社会保障基金一时丰盈，而是取决于制度自身的优越。针对现行社会保障制度存在的四大不足及其带来的制度运行质量不高、集体主义意识与公共精神弱化以及群体之间矛盾与代际冲突现象，只有高质量的社会保障制度才能真正解决问题，并实现可持续发展；反之，即使各项保险基金累计结存巨量，也很难真正解决人民群众的后顾之忧，更不可能实现可持续发展。因此，面向“十五五”时期乃至更长的未来，特别需要找准优化社会保障制度的关键点，以优化的制度安排实现可持续发展，进而为全体人民提供清晰、稳定的安全预期。

从扎实推进全体人民共同富裕和建设高水平社会主义市场经济体制的要求出发，应当基于 2035 年前完成社会保障制度建设任务目标导向，紧紧抓住“十五五”关键时期，切实推进关键性制度安排步入理性建制、高质量发展轨道。

**1. 养老保险制度的优化与发展。**基于现行养老金制度存在的问题，这一制度建设宜突出以下基本取向：（1）以全面优化法定养老金制度安排为目标指向。这是实现基本养老保险制度高质量发展并能够提供清晰、稳定预期的根本所在，也是建立合理的多层次养老金体系的前提条件。在这方面，一是要提高基本养老保险制度的统筹责任本位。其中，职工基本养老保险应当实现标准化的全国统筹，以全国统一的政策，促使制度公平性得到进一步提升；机关事业单位工作人员基本

养老保险需要打破与财政分级负责制紧捆绑关系，先做到市级为本位，再提升到省级为责任本位，确保这一制度的公平性逐步得到提升并可持续发展；城乡居民基本养老保险需要在细分人群的条件下精准激发参保缴费积极性，增强中央与省级统筹的责任，循序渐进地提高灵活就业人群和农民的养老金待遇。二是要全面优化法定养老金制度与国家财政的关系。现行的企业职工养老保险由中央财政承担兜底责任应当逐渐转变为比例分责制，同时做强战略性储备基金；机关事业单位基本养老保险财政责任应当提升到省级负责，中央政府亦需要承担相应的责任；城乡居民基本养老保险的关键是要厘清真正的农民并给予财政补贴倾斜。三是要优化基本养老保险的单位与个人筹资机制。优化方案应当同时考量制度可持续发展需要、用人单位与个人特别是灵活就业人群的承受能力，重点是解决灵活就业特别是新业态就业人群的养老保险筹资负担问题。四是要增强法定养老金待遇计发政策的统一性。国家层级应当制定口径统一、可供操作的待遇调整政策，并实现信息公开，接受社会监督。（2）以缩小差距、提升制度公平性回应公众关切。基本养老保险在任何国家都是追求社会公平的公共品。我国职工基本养老保险中的个人筹资约占全部筹资的 1/4，机关事业单位工作人员更是主要依靠国家财政供款，居民基础养老金全部来自财政供款，这一客观事实决定了所谓“多缴多得”的逻辑是不成立的，这种政策取向的结果必然是“强者通吃”，违背了制度公平的原则。因此，“十五五”期间应当以逐步缩小三大群体的养老金待遇差距和同一群体在不同层级、不同地区之间的养老金待遇差距为重要任务，

并需要制定清晰的时间表与路线图。这是对民众呼声和现实问题的必要回应，更是增强基本养老保险制度公信力并赢得民众认同的内在要求。（3）以合理建构多层次养老金制度体系满足不同群体需要。基于总体公平取向和不同层次的功能定位，应当对不同层次养老金制度明确其边界，采取不同政策促进。现在的格局是养老金优厚的人群有购买个人养老金的能力但缺乏需要，养老金单薄的人群有需要却无能力，相关政策的实质效果不是雪中送炭而是锦上添花，公共资源配置失衡导致的结构失衡甚至延伸到整个养老保障体系，如公共养老金占用资源多，而养老服务投入严重不足，护理保险制度尚未建立。这种局面导致人们预期紊乱，甚至可能影响到民众对整个养老保险制度体系的信任，这是必须引起高度重视并需要稳妥解决的问题。在此，需要厘清多种占据舆论主流却在误导认知与决策的观点，如主张为个人养老金进一步提高税收优惠的实质是为高收入者锦上添花而不是为低收入者雪中送炭，还有主张扩大基本养老保险个人账户的观点实质上是将公共养老金异化为市场产品或者为满足商业利益集团服务的需要，值得高度警惕，防止其误导我国养老保险制度改革取向。我国需要的是一个公平的基本养老保险制度，再加上一个可以弥补有需要者的补充养老保险制度，同时完全放开个人养老金市场，让其遵循市场法则，通过产品开发赢得客户。不同层次养老金制度各循其道、各守其规、各展其长、各尽其责、各得其所，应当成为建构合理的多层次养老金制度体系的根本原则。尽管超常规的老龄化等新因素带来了巨大挑战，但对养老金制度仍然应当有足够的信心，这不仅因为迄今

为止世界上从未发生过公共养老金制度破产的现象，更因为有社会主义公有制的强力支撑，生产力与劳动生产率总会不断提升，中国经济正步入高质量发展轨道，下一代也将会有更强的创造财富能力，再加上在经历过去数十年投资于物的大规模建设周期后，国家已将投资于人提升到宏观政策的战略层级，这意味着社会保障的物质基础必定日益雄厚，而养老金制度的参数调整如延迟法定退休年龄、延长最低缴费年限、充实战略储备基金等已在陆续付诸实施。所有这些，都是十分有利的条件或优势，均表明只要尽快优化现行制度安排，中国的养老金制度就一定能够成为人民群众充分信任、所有老年人都能够获得公平与可靠保障的有效且有力的制度安排，并完全具备可持续发展的条件。

**2. 医疗保障制度的优化与发展。**针对目前医疗保障制度存在的问题，优化制度安排需要从以下几方面着手：（1）确定一个基本医保制度覆盖全民的目标导向。即从现行的职工医保与居民医保二元并立、多重结构的制度安排逐步走向一个法定的基本医疗保险制度覆盖全民，实行强制或自动参保，让所有人都在统一的制度安排中享受平等的医疗保障待遇。“十五五”期间应当积极开展职工医保与居民医保合并运行试点，以此增强互助共济性和统筹保障能力，消除权益不公现象。当国家基本实现现代化后，应当实行全民免费医疗，并将全民健康素质提升置于优先地位。（2）矫正职工医保个人账户、居民医保按人头缴费的制度性缺陷。将职工医保个人账户转化为可以互助共济的基金来源，以家庭为参保单位，实现居民按家庭可支配收入比例

缴费制，切实化解居民医保缴费负担与收入负相关、受益逆向调节的严重问题，通过优化现行制度和提高统筹层次，迅速增强统筹保障能力。（3）加快统一政策、稳定预期。明确到 2030 年全面实现省级统筹，建立国家医保调剂基金以确保低收入地区居民能享受到相对平等的医保待遇。明确医保基金实行现收现付制，规定统筹地区医保基金累计结存够支付 6 个月的，不得再增加积累，以此减轻用人单位负担、提升医保待遇水平，维护医保制度可持续发展。确定以个人自付费用封顶（如不超过 20%）取代医保基金支付封顶方案，从根本上解除城乡居民疾病医疗后顾之忧。（4）合理建构多层次医疗保障体系。理顺政府主导的基本医疗保险与商业健康保险、慈善医疗的关系，让大病保险回归基本医疗保险，让商业健康保险回归商业保险。（5）推进“三医”高效协同。树立大健康保障理念，让公立医院真正回归公益，让医保制度走向公平，让医药步入成熟的市场化轨道，督促各主管部门切实履责并严格问责。

**3. 社会救助制度的优化与发展。**针对社会救助目前存在的问题，面向未来，应当健全综合救助格局，完善救助体制与实施机制，确保这一制度能够伴随经济社会发展特别是扎实推进共同富裕的进程而水涨船高。为此，特别需要确定如下取向：一是强化社会救助制度的目的性价值。社会救助作为中国特色社会保障体系的基础性组成部分，应以共同富裕为目标指向，从而需要弱化其工具性价值，强化其目的性价值，即为了使低收入人口与天灾人祸中的不幸者能够跟上经济社会发展进步的步伐。二是强化发展性特征。应当实现社会救助持续发

展、扩展式发展，其作为兜底性制度安排的底部应当伴随时代的发展进步而不断抬升，其作为基础性制度安排的定位因国家发展进步而需要更加牢靠，这决定了社会救助的发展并无止境。三是强化现代性取向。即需要牢固树立平等意识，步入法治化轨道，并通过科技赋能确保政策精准性和运行效率。此外，还需要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。社会救助要与教育、就业、社会福利等政策有效协同，弘扬民间互助传统，让改革发展成果更多更公平惠及困难群众，实现社会救助事业高质量发展。

**4. 养老服务制度的优化与发展。**在人口老龄化且快速高龄化的世纪国情背景下，养老服务应当纳入中国特色社会保障制度体系并作为骨干项目，根据国家既定的 2035 年实现基本公共服务均等化的时间表加快推进制度建设。在这方面，必须尊重我国的养老文化与区域差异性，在深入调查的基础上了解老年人的真正需要，在统筹规划的条件下把握以下关键点：（1）尽快解决供需错位与脱节问题。杜绝不尊重老年人居家偏好的“拍脑袋”决策，做到以当地人口结构变化作为决策依据，以老年人需求调查为行动依据，聚焦具有刚需的失能、半失能老年人和空巢高龄老年人，全面提升政策精准度，真正做到以有效供给不断满足真实需要。为此，需要改变单纯以年龄为依据的现行政策，代之以年龄为基准、以失能评估为依据的新政，确保重点人群的需要能够得到满足，以从根本上解除人们的养老焦虑。（2）大力推进以公建民营模式为主的多元养老服务体系建设。打消政府包办或国企主办或让民营企业担当主角的单极化设想，尽快总结能够发挥



制度优势并调动社会资源的公建民营模式实践经验，形成可供复制的中国模式并加快推广。在这方面，应当充分发挥土地公有优势，利用闲置的城乡公共设施，推广公建民营模式，让民间投资者在降低成本的前提下提高服务质量，以此增强养老服务的吸引力。（3）坚持立足社区，提供综合服务。即摒弃脱离社区建养老机构并将老年公寓、养老机构、日间照料等相互分割的取向，让嵌入社区的综合型养老服务设施成为主流，并助力居家养老。此外，还要将传统养老文化融入养老服务政策，比如重视家庭照顾、鼓励亲友相济、支持邻里互助等等。（4）与养老保险、长期护理保险、医疗保障以及老年津贴等制度安排有机联动。以追求综合效能最优化为目标，做到多种公共资源统筹配置，相关设施统筹规划布局，真正以有效供给满足真实需要。

**5. 儿童福利制度的优化与发展。**在儿童福利领域，应形成物质保障与精神保障并重，儿童服务、儿童津贴、儿童优待等并行发展的大格局。增进儿童福利是中国式现代化的内在要求，更是应对生育率下降、降低育儿成本的必要举措。这要求我们必须树立政府主导、多方联动、广泛覆盖、全面发展的儿童福利新理念，将儿童福利同时纳入社会保障与家庭政策体系，在提供物质福利的同时更要重视精神福利供给，而大力发展有益儿童身心健康的社会服务、建立普惠性儿童津贴制度、落实儿童优待政策，显然是合理取向。儿童福利制度的建设与发展，应当为解除城乡居民育儿后顾之忧、实现儿童健康成长提供充足的福利保障。

总之，尽快优化社会保障制度安排是党的二十届四中全会的明确要求，是“十五五”时期应当完成的重要目标任务，而社会保障与共同富裕理念相通（共享）、价值一致（公平）、目标同向（民生福祉），指向的都是让全体人民共享国家发展成果。当今世界呈现出来的一个客观事实是：社会保障制度愈是健全的国家，其社会财富分配愈是平等，贫富差距愈小；社会保障制度愈是残缺或不良的国家，其社会财富分配愈

（本文来源：《社会科学》2025 年第 12 期。）