

· 综论 ·

进一步全面深化改革与社会保障体系优化 (笔谈)

编者按：党的二十届三中全会审议通过《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》，明确指出在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务，并对如何进一步推进社会保障体系改革和优化作出系统布局 and 战略部署。为深入学习贯彻党的二十届三中全会精神，本刊编辑部特邀中国社会科学院学部委员周弘、上海财经大学教授丛树海、中国人民大学教授鲁全、浙江工商大学教授王杰秀、中共中央党校（国家行政学院）教授青连斌、华中科技大学教授郭林、西北大学教授翟绍果、南开大学教授关信平等 8 位专家学者以笔谈的方式就“进一步全面深化改革与社会保障体系优化”展开研讨。

落实党的二十届三中全会精神，深化中国社会保障制度体系改革

周 弘

中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议做出了“进一步全面深化改革、推进中国式现代化”的历史性决定。做出这个决定的历史背景是复杂的。一方面地缘政治回归，国内外都出现新挑战和新压力，另一方面科技革命加速，生产方式变革，产业链重组带来新机遇和新问题。历史进入转折期，社会期盼与社会矛盾交织叠加，社会观念出现新变化。在这个关键的时期，中国共产党中央做出决定，直面挑战，通过深入改革体制机制的方式，去除各种不合理、不适应和不完善的体制机制，创新国家治理，如期完成中华民族伟大复兴的目标。

在《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》）提出的诸多深化改革的战略部署中，保障和改善民生的制度体系是关键的一环，也是建设中国式现代化的重大任务。健全和改善民生制度体系不仅涉及分配领域，更是与其他的国家治理体制机制密切相关，例如与建立城乡融合发展的体制机制相互关联，与建立中国统一大市场的战略部署相辅相成。

随着中国城乡经济社会的结构性发展变化和新的经济社会形态的出现，迄今通过多次改革建立的世界最大的中国社会保障体制机制正面临重新定位和重新建构。

首先，社会保障和社会福利的制度体系需要与社会生产力的发展和社会生产方式的变化相适应。在中国经济社会快速发展的过程中，社会生产方式和就业形式正在发生重要的变化。来自乡镇的劳动力作为中国的劳动大军，其就业和创造财富的方式日益灵活多样，而这个庞大的

群体有很多人并不被包括在传统的、以城市为中心的社会保障体制内。为他们设计的新农保和新农合等保障机制对于已经离土离乡，但尚未进入城镇社会保险体制的劳动者来说可谓是杯水车薪。倘若用城镇社会保险制度硬性覆盖这些人群，他们的不稳定规范就业又无法适应五险一金的规范化缴费制度。从社会风险（例如较大比例的工伤风险）和社会需求（如灵活化的养老）以及个人偏好（如接受强制储蓄的程度）等角度来看，他们也与多数正规就业的企业职工不同。因此，深入体制机制改革应当包括设计适合于农村流动人口的社会保障体制机制。只有这些人群得到了很好的社会保障，才会有利于中国劳动生产率的进一步提高，社会消费的进一步增长，社会的和谐进步，以及城乡融合的现代化。

第二，中国在建立现代社会保障制度之初大量地参考了工业化国家的经验，设立了以五险一金为基础的城镇社会保障制度，对多数的农村人口则采取了广覆盖、低保障的制度。数十年过去了，不仅五险一金的构架出现了各种结构性问题，而且城乡分割的“社会权益二元结构”也越来越不适应国家社会治理和经济发展。中国新农村的建设使城乡之间各种要素流动加快，大量农村人口在城镇实现了稳定就业，但是尚缺乏足够的社会保障，而越来越多的城镇人口开始选择自由就业，也游离于社会保障网的边缘，灵活就业人口参保意愿减弱。将“个人账户”设计为一种体制内的制度已经是一次制度性的弯路，但是这并不意味着“个人账户”不能以一种更加灵活的方式在缺少保障的农村人口中实行。灵活就业需要灵活保障，需要适合灵活缴费、可携带性等与灵活就业相匹配的制度安排，其中涉及的体制机制建设及改革问题都可以在党的二十届三中全会精神指导下开始研究探索。

第三，人民群众的需求和期盼是深化体制改革的根本出发点。广大的灵活和流动劳动力对于养老、医疗等社会保障是有期盼的。他们需要的并不仅仅是象征性的均等化保底福利，而是根据他们的劳动所得，能够保障收益的基本保障。关于均等化的基本保障，西方有很长的思想脉络，分为左右两翼，左翼从莫尔的《乌托邦》开始，绵延至今，主张社会公平，目标是福利的同一化；而右翼则以主张最低均等化福利支出的供应学派为代表，以特朗普任美国总统期间给每个美国居民签发的1200美元无差别福利支票为标志，出发点是尽可能低的福利给付，同时压低福利行政支出。中国民众的社会期盼是多种多样的，这也决定了中国社会保障制度是多重利益叠加的，既不简单地追求绝对均等化，也不赞成尽可能压低福利水平。中国有些体制机制是以社会公平为基本目标的，有些则体现差异性，整个保障体制更加均衡地体现经济社会的发展和人民生活水平的提高。

综上，一个国家的社会保障制度在刚开始建立的时候，往往框架清晰，责权利分明，模式或特点突出。但是随着时代的发展和经济社会的需要，制度在原来的基础上不断修改添加，大都包含了多种而非单一的制度模式，一些福利方案是“多劳多得”的，另一些可能是均等化的。例如德国和美国既有保底的社会救助，也有与贡献挂钩的社会保险。不同的党派，不同的观念会导致对某项制度投入的削减或增加。中国的社会保障体制机制同样融合了各种要素，单纯用“公平性”或“多劳多得”等原则无法解释整个体制。有些制度适合时代发展的

需要,有些表现出相互矛盾或不符合时代发展要求的症候,特别是社会保障制度“二元”结构不能解决灵活就业人群缺乏保障问题,明显地不再能适应国家融合城乡发展的要求,需要深入研究、大力改革,唯此才能使中国社会主义市场经济体制更加公平合理,使人民群众对更加美好的生活和更加公平的社会的期盼得以实现,使中国社会主义市场经济更有活力和可持续,使中国式现代化如期实现。

(作者系中国社会科学院学部委员)

建设高质量社会保障,在发展中保障和改善民生

丛树海

党的二十届三中全会明确指出,在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务,并对进一步深化改革以建设高质量社会保障体系提出系统战略和具体安排。改革开放以来,我国社会保障制度在探索中前行,从试点到推行,从局部到全局,从单向改革到整体改革,从城乡分类到城乡逐步融合,实现了从无到有、从小到大、从低水平到不断提高的过程,我国社会保障建设取得了巨大成就,充分显示了我国社会主义建设蓬勃发展给人民群众带来了越来越多的福祉,充分体现了党和政府“以人民为中心”的发展理念不断贯彻落实,给人民群众带来了越来越多的实惠。

党的二十届三中全会《关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,要求完善基本公共服务制度体系,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,不断满足人民对美好生活的向往。

我国社会保障事业的进一步发展和完善,要从以下几个方面持续展开。第一,在发展中保障和改善民生,要进一步建设和完善“具有鲜明中国特色的社会保障体系”。建设“具有鲜明中国特色的社会保障体系”,是我国社会主义现代化国家进程中的重大任务,正如习近平总书记所说,我们要“立足国情、积极探索、大胆创新,注重学习借鉴国外社会保障有益经验”,从而努力实现“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系”,践行党和政府“以人民为中心”的发展理念,“坚持人民至上,坚持共同富裕,把增进民生福祉、促进社会公平作为发展社会保障事业的根本出发点和落脚点,使改革发展成果更多更公平惠及全体人民”。我国社会保障体系建设要从社会保险和社会福利两个方面,更加适应中国式现代化的要求,更加注重对社会弱势群体的帮扶,更加注重对儿童、残疾人群和大病患者的关爱,更加有力地贯彻“公平公正共享”的社会保障基本原则,从而使广大人民群众得到更多更高质量的福祉和实惠。

第二,在发展中保障和改善民生,关键在于解决“人民最关心最直接最现实的利益问题”。要进一步加大建设力度,通过改革创新,使社会保障制度能够适应新时代社会基本矛盾的新变

化、城镇化不断提高的新要求、人口深度老龄化的新趋势和就业多样化的新动态，进而为广大人民群众提供更可靠、更充分的保障，努力真正解决老百姓的“烦心事、操心事、揪心事”。在发展中保障和改善民生，之所以成为推进中国式现代化实现的重大任务，正是由于其关系到人民群众最关心最直接最现实的利益，关系到老百姓的烦心事、操心事和揪心事，关系到千家万户的幸福感和满意度，直接反映了国家建设和民族振兴的目的所在。我国社会保障制度还需要在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面的内涵上下功夫，在质量上持续提升，推动社会保障在“扩围”和“提质”两方面都大有作为。

第三，在发展中保障和改善民生，必须“在法治轨道上推动社会保障事业健康发展”。社会保障事业的各项制度和工作的，最终关系到人民群众的实际利益，关系到老百姓的“养老钱”和“保命钱”，因而，必须“从立法、执法、司法、守法各环节加强社会保障工作”，才能使得社会保障事业健康发展。

推进中国式现代化，社会保障的法制建设要在修订完善《社会保险法》的基础上，将国务院颁发的《城市居民基本生活保障条例》上升为法律层级，并将城市居民扩大为城乡居民。从而形成以《社会保险法》为核心，包括《城乡居民基本生活保障法》《退役军人保障法》和《临时救助法》等法律的社会保障基本法律体系，同时，更好地落实《残疾人保障法》和《未成年人保护法》等。

第四，在发展中保障和改善民生，要求社会保障形成“系统集成、协同高效”机制。将各部门分管、主要由省级地方统筹的各个社会保障部分加以集成、加强协同，在人民群众有各种需要时为其提供更充分的保障制度，大大改善社会保障整体效率，从而提高社会保障内在质量。系统集成和协同高效需要中央和国务院在组织机构上建立协调委员会或领导小组，制定我国社会保障和民生发展的统一规划和分工落实方案，解决实际工作中出现的各种需统筹的问题。

与此同时，推进中国式现代化，还要进一步落实就业优先政策，进一步调整收入分配制度，进一步深化教育和医药卫生体制改革，健全人口发展支持和服务体系，积极应对人口老龄化，进一步改善和加强对“弱势群体”的社会性帮扶，逐步增进人民福祉，在经济和社会发展中持续保障和改善民生。

（作者系上海财经大学教授）

进一步优化社会保障体系的指导思想、改革原则和工作部署

鲁全

党的二十届三中全会吹响了进一步深化改革的号角，会议通过的《中共中央关于进一步深化改革、推进中国式现代化的决定》从指导思想、改革原则、工作部署等方面对进一步深化改革提出了全面要求，是包括社会保障在内的各领域进一步深化改革的重要指导性文件。

一、进一步深化社会保障改革需要准确领会并充分贯彻《决定》提出的指导思想

《决定》指出，“以经济体制改革为牵引，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”，阐释了经济发展与民生事业之间的基本关系，即经济发展成果应当更充分、更全面、更公平地为国民所共享，经济发展的最终目标是人民福祉的增进和生活品质的不断提高。因此，应当将包括社会保障在内的民生福祉水平作为衡量经济高质量发展的重要指标。

《决定》要求，“更加注重系统集成，更加注重突出重点，更加注重改革实效”，这也应当成为进一步深化社会保障体制改革的基本遵循。一方面，要处理好社会保障与收入分配、劳动就业以及财政政策、人口政策之间的关系，实现整个经济社会政策体系的系统集成。例如，要在提高劳动者收入在初次收入分配结构中比重的基础上，进一步加大社会保障等再分配的力度；要积极适应劳动力市场的变化，将更多非传统劳动关系的社会劳动者纳入法定社会保障体系；要根据人口结构的变化开展社会保障供给侧改革，并为人口的高质量发展提供有力支撑等。另一方面，要处理好社会保障体系内部的关系，实现社会保障体系整体的协同高效。要坚持以社会保险制度为核心，要探索社会救助、社会保险与社会福利服务之间的融合发展，要对多层次、多支柱社会保障体系进行新的顶层设计，更好地发挥和调动政府、市场、家庭和社会主体的作用，实现相互增能、有效治理。与此同时，在各项社会保障制度改革中，也要注意开展对改革措施的“一致性”评价，以“组合拳”的方式推进一揽子改革方案。

《决定》创造性地提出“推动生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展更好相适应”，这是对马克思主义基本原理的深化和丰富。社会保障制度是生产关系和上层建筑的主要内容，也是国家治理体系的重要组成部分。按照国家治理和社会发展更好相适应的要求，社会保障应当关注社会结构的新变化，社会发展的新趋势，社会风险的新致因和新形态，主动适应、守正创新，在新的历史时期和新的文明形态中发挥更加积极的作用。

二、进一步深化社会保障改革需要牢牢把握《决定》提出的改革原则

《决定》要求，“坚持党的全面领导，坚定维护党中央权威和集中统一领导”，关注和保障民生，持续深化社会保障改革是由中国共产党的宗旨和性质所决定的，要破除我国社会保障部门分割、地方分割的顽疾，将其真正上升为国家利益和支撑中国式现代化的重要制度安排，就必须坚持党的集中统一领导。《决定》指出，“改革为了人民、改革依靠人民、改革成果由人民共享”，这就要求社会保障制度要关注人民群众的切身利益，关注有可能对人民群众生活带来影响的潜在风险，关注改革措施对不同群体带来的差异性影响，在确保福利总量递进的同时，不断优化结构，缩小差距。《决定》明确，“坚持守正创新，坚持中国特色社会主义不动摇”，社会保障领域的守正就是要坚持社会保障制度互济性、公平性、法制性等一般性原则，创新就是要根据社会经济环境的变化创新制度模式、运行机制和参数设置。要充分发挥中国特色社会主义的制度优势和治理优势，例如庞大国有资产对社会保障财务稳定性的支撑作用，新型举国体制在改革攻坚中的组织优势等。《决定》提出，“坚持全面依法治国，在法治轨道上深化改革”，目前社会保障领域的法制化水平还比较低，迫切需要修订完善《社会保险法》，

制订《慈善法》的系列配套政策，尽快制订社会救助、医疗保障等领域的法律，以规范社会保障中各主体的权利义务关系。

三、进一步深化社会保障改革需要坚决落实《决定》对健全社会保障体系做出的工作部署

健全全国统一的社保公共服务平台要与建设全国统一大市场相协调，让劳动者在区域流动和职业流动中的社会保障权益得到充分维护；健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇合理调整机制，其关键是要在筹资端从定额缴费转变为按照居民可支配收入的定比例缴费，并在提高统筹层次的同时，降低总体费率、优化缴费责任结构；健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度，前期是对灵活就业人员进行分类、分层，以社会劳动替代受雇劳动作为参加职工社会保险的标准，创新缴费机制，提高参保质量；加快发展多层次多支柱养老保险体系，则要按照系统协同的理念，从多层次多支柱养老保险的总体结构入手，实现基本养老保险与补充养老金改革的有机联动，强化基本养老保险的公共属性与互济原则，以税收和补贴为双重撬动机制，提高补充养老金的覆盖范围，持续优化养老金体系结构，实现养老金制度的高质量发展。

（作者系中国人民大学教授）

尽力而为、量力而行做好民生保障工作

王杰秀

民生事关人民群众福祉、社会和谐稳定和党的执政基础，党的二十届三中全会对在发展中保障和改善民生再次作出深刻论述和全面部署。贯彻落实党的二十届三中全会在发展中保障和改善民生的要求，必须坚持尽力而为、量力而行抓好民生工作。

第一，正确认识民生保障和经济发展之间的辩证关系。经济发展是做大蛋糕、民生保障是分好蛋糕，二者相辅相成、辩证统一。一方面，经济发展是民生保障的根本支撑，没有经济的发展，保障和改善民生无异于空谈。改革开放以来，我国民生保障水平不断提升，百姓生活持续改善，正是得益于国家经济实力的明显增强。从西方发达国家福利制度变迁历史也可以看出，经济高速增长往往带动民生投入扩大，而经济下行则会导致社会政策收缩。另一方面，有效促进经济增长，不断做大蛋糕，是为了保障和改善民生，离开了这个根本目标，经济发展就失去了意义。保障和改善民生是践行以人民为中心理念的本质要求。习近平总书记指出：“以人民为中心的发展思想，不是一个抽象的、玄奥的概念，不能只停留在口头上、止步于思想环节，而要体现在经济社会发展各个环节。”要使全体人民共享经济发展和社会进步的成果，在经济规模不断扩大、发展质量持续提升的基础上保障和改善人民群众生活，切实增进全体人民的获得感，充分体现社会主义制度的优越性。同时，民生保障还为经济发展提供了驱动力，“抓民生也是抓发展。”民生保障不仅仅是“花钱事业”，更是有利于提高生产力的战略投入，政府稳步增加社会性支出，可以增强人民群众的消费能力和消费信心，扩大社会总消费。通常而言，

收入越低, 边际消费倾向越高, 向中低收入群体提供的民生支出更容易转化为消费。针对中低收入人群的兜底性、基础性民生, 拉动消费的作用尤为明显。综上, 应积极探索建立包容性、共享性、发展性的民生保障制度, 促进共同富裕, 助推中国式现代化建设。

第二, 坚持经济发展与民生保障良性平衡。一方面, 随着社会主要矛盾变化, 人民群众对美好生活的需要日益强烈, 对于能够满足广大人民群众美好生活需要的民生需求, 党和政府要坚持尽力而为。近年来, 无论财政收支平衡压力如何加大, 党和政府力求做到“惠民生”任务不受影响, 基本民生投入只增不减。另一方面, 民生保障要量力而行, 保障水平要与经济社会发展相适应, 既要考虑人民群众的当前利益, 也要考虑人民群众的长远利益。超越经济发展阶段的民生保障水平可能危及发展的可持续性, 进而影响民生长期保障水平的提升。民生是目的, 发展是手段, 但只有保证“手段”的科学性、适当性, 才能切实做到保障和改善民生。世界上不乏因脱离实际追求高福利而陷入中等收入陷阱的国家。我国应根据国情民情社情, 在大力推进基本公共服务的基础上, 强化社会服务和社会政策的社会投资功能, 走出一条低成本、高效率、覆盖广的中国特色社会主义民生事业发展道路。

第三, 充分发挥人民群众在民生事业发展中的作用。人民群众是民生事业的受益者和重要参与主体。推动民生事业发展, 是党和政府的重要职责, 同时要充分调动人民群众的积极性和创造性, 以人民为中心改革和完善中国特色社会政策体系。一是要坚持群众路线, 深入群众了解民生需要、政策效果和改进建议。二是站稳人民立场, 在制定政策、执行政策、评估政策的各个环节, 都要始终从人民群众的根本需要和根本利益出发, 推动保障和改善民生不断取得新的实质性进展, 使人民群众的获得感、幸福感、安全感不断增强。三是凝聚各方力量共同推进民生事业发展, 形成“人人有责、人人尽责”的民生治理格局。把保障和改善民生的制度建设方向与人民群众的勤劳致富统一起来, 通过完善参与机制激发人民群众参与的主观能动性, 使人民群众用自己的双手参与创造美好生活。

(作者系浙江工商大学教授)

应对人口老龄化要在“积极”二字上做文章

青连斌

人口老龄化已经成为一种难以逆转甚至是不可逆转的世界性趋势。我国正在经历着世界上规模最大, 同时也是速度最快的人口老龄化过程。应对我国超常规的人口老龄化进程, 必须立足国家长远发展的战略高度, 做好顶层制度设计。党的十九届五中全会首次在党的全会文件中提出了“实施积极应对人口老龄化国家战略”, 把积极应对人口老龄化上升为国家战略。党的二十大报告再次强调“实施积极应对人口老龄化国家战略”。党的二十届三中全会通过的《决定》, 则对积极应对人口老龄化作出了顶层制度设计。

人口老龄化并非洪水猛兽, 而是人类文明发展进步的一个重要标志。人口老龄化是经济增

长、居民生活水平提高、医疗卫生和人居环境改善等综合作用的结果。公元前欧洲人的平均预期寿命仅 20 岁左右，1850 年左右才达到 40 岁。但是，欧洲人口的平均预期寿命在工业革命以后得到了快速的增长。自 1850 年以来的一个半世纪里，欧洲人的平均预期寿命大约增加了近 40 岁。新中国成立之初，我国人口的平均预期寿命只有 35—40 岁左右，2023 年已经提高到 78.6 岁。20 世纪 50 年代以来，我国人口的平均预期寿命增长年均超过 3 个月。短短 70 多年时间，我国人口的平均预期寿命增长了一倍。人口老龄化的一个决定性因素正是人口平均预期寿命延长，从而提升老年人口在总人口中的比重。平均预期寿命延长，表明国民健康水平提升，这既是推进健康中国建设所追求的目标，也是经济社会发展的结果。

我国人口老龄化进程加速，但不应误判人口老龄化对经济社会发展的影响。截止到 2023 年底，我国 60 岁及以上老年人口达到 2.97 亿，占总人口的 21.1%。人口老龄化确实会对经济社会发展带来严峻挑战，特别是对社会养老服务体系带来挑战。但是，绝对不应该过分夸大这种挑战。实际上，根据 2020 年人口普查数据，在我国 60 周岁及以上老年人口中，60—69 周岁的低龄老年人口占比达 55.83%，低龄老年人口占老年人口的比重超过了一半。这些低龄、健康老人，是不需要政府和社会为他们提供全方位的养老服务的。发展养老服务，要优先满足的是失能半失能老人、高龄老人、空巢老人等“刚需”老年人的有效需求。“刚需”老年人只占我国老年人口的一小部分。忽视我国人口老龄化的“低龄化”这一特征，会严重高估我国人口老龄化的经济社会影响，并忽视低龄老年人口这一推动我国经济社会发展和各方面事业进步的重要人力资源。不注重失能半失能老人多、高龄老人多、空巢老人多这一特征，则会误导我国养老服务发展的重点和方向。党的二十届三中全会《决定》提出，要“优化基本养老服务供给，”“改善对孤寡、残障失能等特殊困难老年人的服务，加快建立长期护理保险制度，”充分体现了对我国人口老龄化趋势和特点的客观认识和理性把握。正如李强总理在国务院第九次专题学习时指出的，要顺势而为、主动作为，增强战略预判、做好前瞻部署，将应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，加强服务、资金和制度保障，在积极应对人口老龄化中培育发展新动能。

老年人是推动我国经济社会发展和各方面事业的一支重要人力资源，要为“老有所为”创新制度供给。如前所述，在我国近 3 亿 60 岁及以上的老年人口中，有一半以上低龄、健康的老人，也就是我们通常所讲的“活力老人”。也正是因为这样，中共中央、国务院《关于加强新时代老龄工作的意见》就明确提出：要“把老有所为同老有所养结合起来，完善就业、志愿服务、社区治理等政策措施，充分发挥低龄老年人作用。”党的十九届五中全会通过的《建议》，把“积极开发老龄人力资源，发展银发经济”，作为积极应对人口老龄化国家战略的一个重要方面。相当多的老年人，尤其是专业技术人员“退而不休”，仍然在工作。在城乡基层社区治理、社会矛盾调处化解、社会治安维持、扶老助残、幼儿教育、环境卫生，以及文化传承等各个方面，老年人广泛参与并发挥着越来越重要的作用。大批老年人积极参与志愿服务等无报酬的活动，在志愿工作岗位上做出积极贡献。要强化“老有所为”的制度保障，

积极开发老年人人力资源。党的二十届三中全会《决定》进一步明确提出了两大举措，一是“创造适合老年人的多样化、个性化就业岗位”，二是“按照自愿、弹性原则，稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革”。通过渐进式延迟退休年龄和为老年人创造更多多样化、个性化就业岗位，帮助身体健康且有意愿就业的老年人从事正规或非正规工作，使其继续成为社会财富的创造者和贡献者。

发展银发经济，创新支撑我国经济持续快速发展的新动能。构建新发展格局，必须立足超大规模市场优势，坚持实施扩大内需战略，培育更多经济增长动力源。这个动力源，就包括了被誉为“朝阳产业”的养老产业，或者说“银发经济”。据测算，目前我国银发经济规模大约为7万亿元左右，占GDP的比重大约为6%。到2035年，银发经济规模将达到30万亿元左右，占GDP的比重约为10%。老年人对养老服务、养老产品的巨大需求所形成的超大规模市场，将推动我国养老服务业以及与老年生活相关的食品、药品、老年用品等相关产业的快速发展，从而推动我国经济持续快速发展。党的二十届三中全会《决定》提出要完善发展养老事业和养老产业政策机制，并特别强调了发展银发经济。要破除老年人参与银发经济活动的不合理限制，并为老年人就业、依法依规从事经营和生产活动、兴办社会公益事业、参与社区以及社会发展创造更加良好的制度和社会环境。

（作者系中共中央党校〈国家行政学院〉教授）

优化基本养老服务供给

郭林

我国基本养老服务经过多年积累发展，已初步形成体系，具备向全体老年人拓展的基本条件。但整体而言，基本养老服务发展不平衡不充分的问题仍然突出。党的二十届三中全会将“健全社会保障体系，增强基本公共服务均衡性和可及性”作为进一步全面深化改革的总目标之一，并将“优化基本养老服务供给”作为积极应对人口老龄化、健全保障和改善民生制度体系的突出方面。这是对党的二十大关于“推动实现全体老年人享有基本养老服务”战略部署的进一步贯彻落实，也表明作为实施积极应对人口老龄化国家战略的基础性制度安排，基本养老服务体系建设是当前和今后一个时期的重点工作。

一、优化基本养老服务供给的重大意义

第一，优化基本养老服务供给是健全覆盖全人群、全生命周期人口服务体系的关键方面。党的二十届三中全会强调当前应“以应对老龄化、少子化为重点完善人口发展战略，健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系”。基本养老服务体系建设有利于应对人口年龄结构转变所带来的老年人照料风险、家庭照料负担和年轻人生育意愿降低等问题。

第二，优化基本养老服务供给是积极应对人口老龄化挑战的中国方案。在未备先老的中国优先提升基本养老服务的覆盖广度与深度，以完善中国特色养老服务体系，是将各类老年

人纳入统一保障范围的主要手段和解决老年人最刚性、最共性的养老服务需求的基础保障。

第三，优化基本养老服务供给是促进中国式现代化发展的必然要求。党的二十届三中全会将“以增进人民福祉为出发点和落脚点”作为进一步全面深化改革的指导思想，彰显出人民至上的价值取向。面对新时期人民群众民生诉求的全面升级，优化基本养老服务供给既是让全体老年人共享经济社会发展成果的内在要求，也是促进共同富裕式现代化发展的实践要求。

二、优化基本养老服务供给的行动逻辑

第一，以基本养老服务均等化为行动目标。基本养老服务均等化的实现要求努力控制并不断缩小城乡之间、区域之间和不同群体之间的基本养老服务权益差距，保障全体老年人机会均等、权利平等、公平可及地共享大致均衡的基本养老服务。在共同富裕的现代化目标导向下，基本养老服务均等化将朝着更高水平、更为多样和更加优质方向发展。

第二，以共建共治共享社会治理格局为行动框架。党的二十届三中全会作出“优化基本养老服务供给，培育社区养老服务机构，健全公办养老机构运营机制，鼓励和引导企业等社会力量积极参与，推进互助性养老服务，促进医养结合”的制度安排，表明基本养老服务供给正由政府公办为主向政府、市场、社会、家庭多元主体共同发力转变，这与促进新时代社会共建共治共享、推进国家治理体系和治理能力现代化具有内在一致性，为提升基本养老服务多元共治的有效性提供了顶层指引。

第三，以强化系统整合为行动理念。基本养老服务并非孤立的制度及政策集群，而是中国整体发展格局的有机组成，其与乡村振兴、可持续发展等国家战略及健康中国建设、区域协调发展、城乡融合发展等重大战略举措息息相关。党的二十届三中全会强调要更加注重系统集成，为此应更多地将基本养老服务体系设置于国家整体发展战略全局，并充分考量城乡、区域及不同人群间基本养老服务发展不均等问题。

三、优化基本养老服务供给的行动方向

第一，瞄准基本养老服务对象。党的二十届三中全会既强调了新时期人民群众有新期待，也强调了要改善对孤寡、残障失能等特殊困难老年人的服务。基本养老服务应面向全体老年人提供，并优先保障经济困难的失能、高龄、无人照顾、孤寡等特殊困难老年群体的最基本、最刚性、最共性的养老服务需求。

第二，升级基本养老服务内容。要基于群体需求导向对基本养老服务内容进行调整。在追求实现有质量的均等化发展阶段，基本养老服务需求的特征在兜底性外也具备了一定的适度普惠性，需将逐渐成为刚需的部分普惠性养老服务纳入基本养老服务范畴，并依据群体需求的迫切程度和需求频率以公共产品形态进行供给。

第三，改进基本养老服务供给方式。应在准确把握基本养老服务对象需求的前提下实现“政策找人”“补贴找人”“服务到人”。重点考察如何提升社区养老服务机构和“一刻钟”居家养老服务圈的对外辐射能力、农村基层自治组织和互助养老的资源整合功能、区域性综合为老服务中心的资源统筹功能、物业企业在居家养老中的特殊优势，以提升基本养老服务可及性来

突破专业化服务供给结构单一、农村养老服务递送半径较长、区域养老服务发展不平衡、居家养老服务供给严重不足等问题。

第四，找准基本养老服务改革痛点。党的二十届三中全会指出进一步深化改革要“顺应实践发展，突出问题导向”。面对城乡间、区域间和群体间的基本养老服务均等化差异，要重点关注二元社会结构路径依赖、农村单位公共服务成本高、社会资本投入积极性不足等城乡基本养老服务均等化发展的阻碍，经济发展状况、地方财政水平和地方制度安排等因素对区域间基本养老服务筹资、待遇和管理等的影响，社会保障项目分割和户籍身份限制对不同人群享有基本养老服务机会公平的制约。

（作者系华中科技大学教授）

明晰底层逻辑，深化结构改革，构建更具韧性的医疗保障制度体系

翟绍果

党的二十届三中全会围绕健全保障和改善民生制度体系，明确了健全社会保障体系、深化医药卫生体制改革等政策方向。在健全基本医疗保障体系中，提出推进基本医疗保险省级统筹、深化医保支付方式改革、完善大病保险和医疗救助制度、加强医保基金监管等具体任务。基于医疗保障的理念目标和实践现状，结合党的二十届三中全会的最新精神，需要厘清医保制度改革的底层逻辑，优化医保制度体系的结构要素，提升医保制度的适应性与匹配性，从而构建更具韧性的医保制度体系。

一、厘清医保底层逻辑，凝聚深化改革共识

医疗保障改革从增量改革进入到结构优化阶段，必然会影响到现有的利益格局，全局优化的医保制度改革短期内并不一定使得“人人满意”。然而作为一项人人参与、保障全民的基本民生保障制度，没有制度的共识便难以持续深化改革，因此需要在顶层设计和制度改革中坚持风险共济、公平统一的底层逻辑，凝聚责任共担、保障共享的改革共识。

首先，基于风险共济的底层逻辑，落实参保覆盖“一个都不能少”的基本原则。基于全民参保登记计划的全面实施，做实医保参保率，避免漏保、重复参保现象，稳步扩大医疗保险覆盖面，提高参保扩面精准性。完善居民医保个人缴费机制，鼓励居民医保参保人员连续参保缴费，确保基金平稳运行。健全参保长效激励约束机制，用制度保证连续缴费的群众受益，持续推动全民参保高质量发展。其次，凝聚责任共担、互助共济的改革共识。坚持社会保险风险共担原则，最大化释放“一个制度”的互助共济功能，扩大强化医保制度的风险共担范围，促进社会公平。明确全体参保人共享医保基金的共识，增强制度认同，平衡筹资责任，均衡待遇保障，打通基本医疗保险基金合并使用通道，强化医保的互助共济功能。三是明确制度统一、公平共享的改革思路与目标蓝图。以制度公平保障人民群众的权利公平，从分割走向整合，逐步改革基本医疗保险二元分割局面，缩小城乡之间、地区之间和人群之间医疗保障公共服务和待遇标准差异，

迈进省级统筹，落实待遇清单，推动基本医保制度实现全民覆盖、公平统一。

二、优化医保结构要素，深化关键机制改革

党的二十届三中全会重点提出筹资与待遇机制调整、支付方式改革、大病保险和医疗救助制度完善以及基金监管优化等策略，进一步明确了全面深化医保改革的基本内容、具体方向和关键环节。围绕筹资运行、待遇保障、医保支付和基金监管等关键机制，需要推动医保体系的结构改革，增强制度的适应性。一是以待遇为基础调整筹资缴费标准，优化筹资分担结构，健全参保长效机制。在满足国家基本医保待遇清单要求及保持筹资水平总体增长的前提下，充分考虑全国城乡居民收入水平、各地经济增长、医疗费用上涨和群众医疗保障需求等实际情况，统筹建立促进城乡居民稳定参保的筹资机制，打造责任均衡的缴费分担格局，深化医疗保障的全民合作关系。从提高个人缴费比例、拓宽筹资渠道、优化财政补贴分配等多方面调整医保基金来源结构，健全互助共济、责任共担的全民医保制度。二是深化支付方式改革，健全待遇联动机制。通过深化医保支付方式改革、推动药品集中带量采购工作常态化制度化开展等举措，进一步释放医保在“三医联动”中的杠杆调节作用，持续强化医保与医药卫生体系的协同性。针对连续参保人群制定相应的激励措施，建立适配度更高、更灵活的待遇保障体系，切实保障特别时期、特殊群体、特定疾病的用药、缴费、垫付、报销和结算，保障待遇服务的可获得性、及时性以及待遇调整在不同阶段的适容度。三是生育保障为桥梁，联通职工医保与居民医保的共享通道，推动全民健康保障。生育保障与基本医保具有医疗服务待遇支付的共性以及合并实施的操作基础，因此借助生育保障搭桥成为推进全民医保、实现全民健康保障的可行路径。通过制度一体化、参保强制性、负担公平化和待遇均衡化建立普惠性的全民生育保险，再通过合并基准费率统一征缴管理、动态调整费率统一筹资水平、拓展参保模式扩大共济范围、优化个人账户解决累积权益，从全民生育保险拓展至全民健康保险，最终构建实质公平的全民健康保障制度。

三、面向全民健康，建设韧性医保的协同治理体系

党的二十届三中全会提出“促进医疗、医保、医药协同发展和治理”，基于新时代全人群全生命周期健康理念和全民健康共建共享目标的指引，需要顺应社会发展趋势和时代特征，适配社会主体重构社会关系的制度韧性，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为导向持续深化医保改革。一是三医协同发展治理，优化资源配置格局。以医保为杠杆培育发展新质生产力，以价值为导向提高健康服务水平，实现从三医联动到健康治理的治理内容深化和医保效能提升。依托公共卫生、医药供应、医疗服务与医疗保障等健康保障体系要素整合、协同配合与结构优化，建立多元参与、充满韧性的医保治理融合机制，推进均等受益的国民健康保障体系形成。二是逐顶统筹逐底治理，提高医保治理效能。一方面，以公平统一为目标，推进医保领域政策逐顶规范、信息逐顶共享、基金逐顶统筹，充分发挥信息的协调统一作用和基金的互助共济功能，以更快捷的回应速度和更低廉的行政成本完善顶层设计；另一方面，以服务递送为核心，逐步实现经办逐底治理、服务逐底递送，通过经办逐底治理推动组织资

源横向联动和纵向协同,通过服务逐底递送持续推动经办服务关口前移、职能下沉,提升医保需求侧精细化管理水平。三是数智赋能医保治理,强化监管服务质效。通过建立医保数据平台化集成机制、医保管理网络化联动机制、医保服务一体化经办机制、医保基金数字化监管机制和健康产品智能化应用机制在内的技术支撑体系,搭建安全可控、开放共享、全域联动的数字化医保治理生态系统。从供给端赋能服务,以数字驱动创新普惠型健康保险技术,积极探索数字化医疗救助应用场景,建立健全常态化、全链条、全方位的医保基金监管机制,实现智能场景监控和实时精准预警。

总之,“十五五”时期,应当明晰底层逻辑,深化结构性改革,构建更具韧性的医保制度体系。以医疗保障结构优化、系统集成、协同高效为目标,建立全面深化医保改革的协同联动机制,增进医保制度韧性,最大限度发挥深化医保改革的政策协同效果。

(作者系西北大学公共管理学院教授)

积极推动我国社会救助高质量发展

关信平

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》明确提出了“在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务”,并且提出了要“健全社会救助体系”。这是根据中国式现代化新征程的新目标和新任务,对社会救助制度提出的新要求。

我国的社会救助制度是党和政府针对经济困难群众的实际需要而提供兜底性保障的社会保障制度体系。20世纪90年代以来我国的社会救助制度有较快的发展,逐步建成了包括基本生活救助、专项救助和临时救助在内的,较为成熟的社会救助制度体系。在过去几十年里,我国的社会救助制度在缓解困难群众各方面的经济和生活困难,为困难群众提供综合性的基础保障等方面发挥了重要作用,并且在90年代有力保障了国有企业改革,并且在过去十多年里的脱贫攻坚重大行动中发挥了重要的作用,为我国全面建成小康社会做出了重大贡献。但是,面对中国式现代化新征程上高质量发展和走共同富裕道路的新要求,我国的社会救助制度还存在目标定位偏低、体系不够完整、覆盖面偏窄等方面的问题。在新时期我国还需要进一步健全社会救助制度,使其在民生保障和促进共同富裕方面进一步发挥积极作用。为此,2020年中共中央办公厅国务院办公厅印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》中提出了健全分层分类、城乡统筹的中国特色社会救助体系的要求。党的二十大报告再次强调要健全分层分类的社会救助体系,而党的二十届三中全会《决定》则继续强调要健全社会救助体系。所有这些要求都是着眼于新时代的新任务,要求通过进一步深化改革来促进社会救助制度的高质量发展。具体看,应该通过以下几个方面的进一步深化改革来健全社会救助制度体系。

一是进一步优化社会救助的目标。任何一项制度都要回应时代的要求。我国的社会救助制

度在过去主要回应困难群众的温饱和保障其基本的教育、医疗、住房需要，主要解决基本生存的问题。而在中国式现代化新征程上，随着经济社会的发展必然要提升社会救助制度目标，从基本生存保障提升到促进共同富裕。正如习近平总书记指出：“以前我们要解决‘有没有’的问题，现在则要解决‘好不好’的问题。”从制度建设的角度看，从“有没有”到“好不好”，是一个关键性的目标提升。

二是要进一步健全社会救助的制度体系。当代社会救助制度要求形成包括多方面内容的综合性制度体系，能够向困难群众提供全方位的救助帮扶。为此，我国要健全分层分类的社会救助制度体系。一方面要根据困难群众的实际需要来补充社会救助项目，包括针对困难老年人和困难重度残疾人的长期护理救助，针对有劳动能力的困难失业人员的失业救助或“转业救助”等。另一方面应该加强对困难群众的服务型救助，既满足困难群众的基本生活服务需要，又针对困难群众心理、社会等方面存在的障碍和困难而提供帮助，并且大力加强对困难群众在机会扩展、能力提升和动机激励等方面的服务，帮助困难群众通过自身努力摆脱困难。

三是要进一步扩展社会救助保障和服务对象的规模。在现实社会中，“困难群众”并没有一个纯客观的边界，社会救助制度要覆盖多大规模的困难群众在很大程度上要取决于政府和社会的主观意愿。目前，我国社会救助制度覆盖人口比例很低，导致社会救助制度的社会效益总体偏低。从促进共同富裕的角度看，社会救助制度所覆盖的对象总体规模应该占到总人口的10%左右。

四是要进一步优化社会救助制度的运行机制。其中包括进一步优化社会救助的对象识别机制，完善针对服务对象的增能服务机制，加强社会救助制度管理，以及更加积极地促进网络信息技术和人工智能等技术在社会救助制度中的运用，使其更好地服务困难群众，进一步提高社会救助制度运行的效能和效率。

（作者系南开大学社会建设与管理研究院教授）

（责任编辑：华颖）