

## 经济学 管理学

· 提振消费与社会保障 ·

正确认识提振消费与社会保障的逻辑关系<sup>\*</sup>

郑功成 扶星辰

【摘要】内需是支撑我国经济可持续发展的战略基点，而社会保障对提振居民消费至关重要。通过减轻居民后顾之忧并增加其转移性收入，社会保障能够有效增强居民消费信心、释放消费潜力。在应对1997年、2008年两次国际经济危机的过程中，我国曾强力推进社会保障发展，为迅速走出经济低谷发挥了十分重要的促进作用，这一历史经验值得重视。然而，目前社会保障体系的不优、不足，已成为制约居民消费的重要障碍。有必要进一步全面深化改革，扩大社会保障支出规模并优化支出结构，健全社会保障体系以拓展服务消费，为扎实推进中国式现代化建设筑牢内需根基。

【关键词】社会保障 居民消费 消费信心 扩大内需

〔中图分类号〕D632.1；F724〔文献标识码〕A〔文章编号〕1000-7326（2026）03-0091-08

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》明确提出，“强大国内市场是中国式现代化的战略依托”，要“坚持扩大内需这个战略基点”，“促进形成更多由内需主导、消费拉动、内生增长的经济发展模式”。<sup>①</sup>这表明了党中央大力提振国内消费的决心，尤其是专门提出要增强居民消费能力、提高居民消费率，凸显了消费地位的持续提升。同时，《建议》还将健全社会保障体系作为重要目标任务，要求社会保障制度更加优化更可持续。事实上，居民消费与社会保障存在紧密关系，因为人民群众后顾之忧是否解除或者解除到什么程度，通常与其消费状况呈现正相关关系。本文旨在理清提振消费与社会保障的逻辑关系，并提出通过健全社会保障制度来提振消费的相关政策建议。

### 一、提振消费不是应急性举措，而是关乎长久国运之策

改革开放以来，出口导向型战略推动了我国经济的高速增长。<sup>②</sup>然而，2018年美国掀起的关税战旷日持久，标志着正常的国际贸易秩序已被完全破坏。这加大了我国外贸风险和经济下行压力，同时也证明我国提前布局内循环并着力提振消费的前瞻性和战略性。<sup>③</sup>当前，立足于中国式现代化建设的需要，我国的经济增长方式正在从出口导向转为内需导向。<sup>④</sup>这不是一项应急性举措，而是关乎国运的长久之策。外贸与投资拉动经济增长的空间正在逐步收窄，支撑大国经济增长必然需要更多依靠内需、依靠

\* 本文系国家社会科学基金(社团)重大项目“中国社会保障制度建设与发展战略研究”(24SGA001)的阶段性成果。

作者简介 郑功成，中国人民大学中国社会保障研究中心教授，中国社会保障学会会长；扶星辰，中国人民大学中国社会保障研究中心博士研究生(北京，100872)。

① 《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》，《人民日报》2025年10月29日第1版。

② 吴敬琏：《“十二五”中国宏观经济态势和展望》，《探索与争鸣》2011年第7期。

③ 王笑：《业内专家建议：完善社保保障制度 有效提振消费》，《金融时报》2025年5月7日。

④ 洪银兴：《论中国式现代化的经济学维度》，《管理世界》2022年第4期。

居民消费的持续扩大，这也是促进民生发展、增进人民福祉的内在要求。

习近平总书记明确指出，“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”。<sup>①</sup>然而，在关于扩大内需的讨论中，社会保障对扩大居民消费的重要作用尚未得到充分重视。理论上，要真正提振消费，一靠增加居民收入以增强消费能力，二靠免除后顾之忧以增强消费信心，这应当是最基本的共识。<sup>②</sup>收入分配格局调整是涉及多方利益关系并涵盖初次分配、再分配、第三次分配的系统性工程。其中，初次分配中的居民收入增长是一个需要采取“中医式疗法”的渐进过程，第三次分配则主要侧重于营造人人向善、社会团结的良好社会氛围。相比之下，社会保障作为核心的再分配手段，是可以采取更加直接精准的“西医式外科手术疗法”的环节。<sup>③</sup>因此，不断扩大社会保障支出，健全优化社会保障体系并提升制度效能，无疑是减轻乃至解除居民后顾之忧、增加其转移性收入的必由之路，也是促使居民放心消费、持续释放消费潜能的必由之路。

对我国疫情期间消费券政策效果的评估显示，消费券显著增加了受支持行业的交易笔数，刺激了消费，但针对低收入群体的消费券发放总额不足，还需要进一步提高低保水平、增加现金的转移支付来保障低收入家庭拥有可以消费的基本资金。<sup>④</sup>同样，直接的现金补贴也可能对消费产生暂时的促进作用，我国香港与澳门地区在2020年就曾陆续对本地居民发放普惠的现金补贴，以缓解个体的经济压力，促进当地消费。<sup>⑤</sup>然而，这些都是短期措施，产生的是短期效果，通过制度建设建立长效机制才能够长期、稳定地提振居民消费。<sup>⑥</sup>

在国际上，经济合作与发展组织（Organisation for Economic Co-operation and Development，缩写为OECD）国家进入高收入阶段后，普遍通过税收与转移支付加大再分配力度，从而平均将基尼系数快速缩小35%，改善收入分配差距，扩大内需。<sup>⑦</sup>当前，我国社会保障正在走向成熟定型，社会保障体系的完善更多是一种存量结构的调整。尤其是基本养老保险、基本医疗保险中闲置沉淀了大量的个人账户资金，通过提高统筹层次，增强制度在人群、地区、城乡之间的互助共济性，就有望在不增加财政投入的情况下实现资源的优化配置。此外，低收入群体本身具有更高的边际消费倾向，基本养老保险、社会救助等可以直接提高受益群体的可支配收入水平，带来更多消费。<sup>⑧⑨</sup>

从免除后顾之忧的角度来看，健全的社会保障体系无疑能够稳定居民预期，减少其预防性储蓄，进而释放消费潜力。<sup>⑩</sup>基于微观数据的研究发现，2018年我国中等收入群体的消费支出占可支配收入的比重（即消费率）平均达65.16%，低于低收入群体的84.92%与相对贫困群体的158.99%。现有中等收入群体中近60%为工薪阶层，且大量人口集中在中等收入下限水平附近，是较为“脆弱”的中等收入群体。以该下限为标准，在未来5—10年内，有15%的低收入人群有望进入中等收入行列，46%有望在未来15—20年成为中等收入群体。然而，这部分底层中等收入与潜在群体抗风险能力不高，可能因失业、

① 习近平：《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》，《中国民政》2022年第8期。

② 魏礼群、蔡昉、刘尚希等：《中国式现代化与社会保障高质量发展（笔谈）》，《社会保障评论》2023年第6期。

③ 郑功成：《促进全体人民共同富裕的战略部署与实践路径》，《中国党政干部论坛》2022年第11期。

④ 林毅夫、沈艳、孙昂：《中国政府消费券政策的经济效应》，《经济研究》2020年第7期。

⑤ 岳经纶、方珂：《大规模社会危机冲击下的现金补助计划——基于全民基本收入理念的分析》，《社会保障研究》2020年第5期。

⑥ 蔡昉：《蔡昉：宏观经济政策的三个新着力点》，《中国经济周刊》2024年第22期。

⑦ 蔡昉：《双循环战略下中国经济如何实现潜在增长率》，《新金融》2020年第12期。

⑧ 张川川、John Giles、赵耀辉：《新型农村社会养老保险政策效果评估——收入、贫困、消费、主观福利和劳动供给》，《经济学（季刊）》2015年第1期。

⑨ 尹志超、郭沛瑶：《精准扶贫政策效果评估——家庭消费视角下的实证研究》，《管理世界》2021年第4期。

⑩ 白重恩、李宏彬、吴斌珍：《医疗保险与消费：来自新型农村合作医疗的证据》，《经济研究》2012年第2期。

家庭变故、自然灾害等受到严重影响，甚至跌落为低收入者。因此，有必要通过健全社会保障体系来为其减负，提高其消费率并持续释放消费需求。<sup>①</sup>

2024年，我国住户存款增加14.26万亿元，同期住户贷款增加2.72万亿元。<sup>②</sup>中国人民银行的《2025年第二季度城镇储户问卷调查报告》显示，居民中倾向于“更多消费”的占23.3%，倾向于“更多储蓄”的占63.8%，倾向于“更多投资”的占12.9%；对于未来三个月准备增加支出的项目，前五位依次为旅游（32.1%）、教育（31.9%）、医疗保健（29.3%）、社交文化和娱乐（24.0%）、大额商品（21.1%）。<sup>③</sup>在经济下行的宏观背景下，居民储蓄率过高，体现了其对基本生活领域大额支出的担忧，是一种强烈的预防性储蓄。这要求政府尽快健全社会保障体系，通过织牢织密“安全网”来化解居民的后顾之忧，促使其放心消费，让每一笔社会保障支出都为经济增长注入长期、稳定的力量。

## 二、应对1997年和2008年国际经济危机的宝贵经验

历史上，我国社会保障曾两度成功应对外来经济冲击，在提振消费、促进经济恢复的过程中发挥了关键性作用。

1997年遭受东南亚金融风暴冲击时，我国还处于国有企业改革的攻坚克难阶段。1996年，全国国有企业的破产总数超过过去9年总和，整个国有企业集团的负债总额高达所有者权益的1.92倍，整体呈现资不抵债的局面。1997年，党的十五届一中全会明确提出国有企业三年脱困目标，通过抓大放小战略，建立现代企业制度，逐步实现国有企业的扭亏为盈。<sup>④</sup>随着市场经济体制改革不断深化，原先由单位承担的传统保障功能逐渐弱化，由退休、失业和下岗等因素产生的城镇新增贫困人口问题开始显现。

在上述背景下，1998年，我国强力推进“两个确保、三条保障线”政策，通过国家财政补贴确保企业离退休人员按时足额领取养老金，确保国有企业下岗职工按时足额领到基本生活保障金，同时建立面向城镇低收入困难群体的最低生活保障制度。<sup>⑤</sup>在社会医疗保险改革方面，1994年起试点的城镇职工缴费型医疗保险改革于1998年被正式确定下来，并在全国范围内推开，这极大缓解了国企改革中的职工医疗费用报销问题。2000年，为应对未来人口老龄化支付高峰，我国建立了社会保障战略储备基金——全国社会保障基金。这一举措向全社会传递了明确信号，即基本养老保险制度由国家背书，个体无需质疑集体化解风险的能力与决心，可以放心消费。

1997—2002年，我国国内生产总值从7.4万亿元增至10.2万亿元，按可比价格计算，平均每年增长7.7%；全国消费市场逐步回暖，社会消费品零售总额从2.73万亿元增至4.1万亿元，年均实际增速达10.5%。<sup>⑥</sup>上述社会保障制度的一系列重大改革，不仅切实解决了城乡居民的现实困难，重振了公众对社会保障制度的信心，提振了居民消费，也有效化解了当时的社会风险，为经济再次持续高速增长奠定了稳定的社会基础（郑功成，2018）。

2008年，美国次贷危机引发全球性经济危机。为应对冲击，我国于2009年迅速采取措施，推进全民医保，建立居民养老保险制度，并开展大规模保障性住房建设。彼时支撑我国经济增长的主要引擎——外贸受到严重冲击，于2008年10月出现21世纪以来的首次负增长，国内工业生产显著放缓，企业用电量、发电量、铁路货运量分别下降7.7%、9.6%和0.3%，房地产和汽车市场消费低迷，财政收入增幅也明显回落。<sup>⑦</sup>商务部发布的《2009年中国对外贸易发展报告》显示，全年全国进出口额降幅高

① 李实、杨修娜：《中等收入群体与共同富裕》，《经济导刊》2021年第3期。

② 中国人民银行：《2024年金融统计数据报告》，2025年1月14日。

③ 中国人民银行：《2025年第二季度城镇储户问卷调查报告》，2025年7月25日。

④ 《一图回顾国企改革历程》，央广网：[https://news.cnr.cn/tjch/20150913/t20150913\\_519855733.shtml](https://news.cnr.cn/tjch/20150913/t20150913_519855733.shtml)，2015年9月13日。

⑤ 郑功成：《中国社会保障改革与经济发展：回顾与展望》，《中国人民大学学报》2018年第1期。

⑥ 数据来源于《2003年国务院政府工作报告》。

⑦ 谢登科、黄金权、李浩：《金融危机下的世界经济：2009危机中凸显信心力量》，中国台湾网：[http://www.taiwan.cn/xwzx/jrbd/200901/t20090105\\_810406.htm](http://www.taiwan.cn/xwzx/jrbd/200901/t20090105_810406.htm)，2009年1月5日。

达 13%，大量企业破产，失业工人增加。在认识到过度依赖外贸的不可持续性后，中央政府开始积极采取措施有效解除城乡居民在养老、医疗、住房、教育等方面的后顾之忧，激发国内消费潜力，助力经济走出低谷（郑功成，2018）。

2009 年，中央政府在实施 4 万亿元投资计划刺激经济增长的同时，强力推进各项社会保障制度建设。在养老保障方面，以国家财政投入为主，先后为农民和城镇非工薪就业居民建立起基本养老保险制度，并很快于 2012 年实现制度城乡全覆盖；在医疗保障方面，启动新一轮医药卫生体制改革，并迅速实现基本医疗保险覆盖全民的目标；在住房保障方面，掀起大规模保障性住房建设，逐步建立起涵盖廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房、限价商品房、各类棚户区改造、农村危房改造、游牧民定居工程等保障性安居工程体系。2010—2011 年，我国城镇保障性住房开工量从 590 万套大幅增至 1043 万套，基本建成量从 330 万套增至 432 万套；农村危房改造从试点地区扩大至中西部所有县，改造户数从 139 万增至 285 万户，同期还累计完成 14.4 万户游牧民定居工程。<sup>①</sup>此外，四川汶川大地震的救灾与灾后重建、高校扩招等民生领域投入持续扩大，共同推动城乡居民社会保障水平迅速普遍提升。这一系列举措有效减轻了居民后顾之忧，增加了转移性收入，直接推动消费持续快速增长，使其逐步成长为拉动经济增长的第一大引擎，我国综合国力显著增强（郑功成，2018）。

2008—2010 年，我国全年社会消费品零售总额分别为 10.85 万亿元、12.53 万亿元、15.7 万亿元，名义增长率分别为 21.6%、15.5%、18.3%；<sup>②</sup>最终消费对国内生产总值增长的贡献率分别为 44%、57.6%、47.4%，有效缓解了出口下降带来的负面影响。2011 年，最终消费对经济增长的贡献率进一步升至 65.7%，超过投资的 41.1%，成为我国经济增长的最大引擎。<sup>③</sup>

这两次危机中的社会保障应对都迅速产生了提振消费、助力经济恢复与增长的显著效应，彰显的正是社会保障作为民生保障安全网和经济运行减震器的卓越功能，它既能在困难时期托住底线、稳住预期，又能为经济复苏提供支撑。实践反复证明，社会保障是保障和改善民生的基本制度保障，也是应对经济波动、抵御外部冲击不可或缺的制度安排，是推动经济社会平稳健康发展的重要法宝。

### 三、当前消费不振的现实局面与社会保障不足密切相关

当前，我国居民消费不旺的原因是多方面的，但现行社会保障制度不优、不足导致城乡居民的后顾之忧依然很大，是抑制居民消费的关键因素之一。

医疗保障制度供给不足，致使重大疾病仍然是城乡居民普遍性的后顾之忧。职工基本医疗保险设置私有化的完全积累式个人账户，极大地削弱了制度的互助共济功能。这一制度性缺陷又因统筹层次较低而造成地区间基金余缺并存的局面，制约了整体保障效能的提升。2024 年，职工医保基金（含生育保险）收入 2.37 万亿元，其中职工个人账户收入 0.64 万亿元，占比 27%，个人账户累计结存高达 1.45 万亿元；统筹基金（含生育保险）当期结存 0.41 万亿元，累计结存为 3.04 万亿元。<sup>④</sup>在个人账户基金大量结余的同时，社会统筹部分主要保障住院医疗费用，对需要长期治疗的慢性病、造成灾难性医疗卫生支出的重特大疾病等保障不足。<sup>⑤</sup>此外，筹资机制的设计也存在缺陷。不同于城镇职工的按工资性收入比例缴费，城乡居民基本医疗保险采取按照人头定额缴费方式，这既违背了量能负担的筹资公平原则，也给低收入群体带来日益加大的缴费压力，更因医疗资源的分布不均进一步造成待遇的逆向调节。<sup>⑥</sup>由此，缴费端的预算约束与待遇端的风险分散不足，共同抑制了中低收入群体的基本消费意愿。

<sup>①</sup> 刘艳娟：《壮哉，房改！——五年来我国房地产市场调控和保障性安居工程建设回顾》，《中国财经报》2012 年 11 月 7 日第 1 版。

<sup>②</sup> 数据来源于 2008 年、2009 年和 2010 年《中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报》。

<sup>③</sup> 数据来源于《中国统计年鉴 2024》。

<sup>④</sup> 数据来源于《2024 年全国医疗保障事业发展统计公报》。

<sup>⑤</sup> 仇雨临、王昭茜：《守正、发展与创新：“十四五”时期医疗保障的完善思路》，《行政管理改革》2021 年第 4 期。

<sup>⑥</sup> 郑功成、谭琳子：《居民医保个人筹资政策：缘起、困境与优化》，《中国农村经济》2024 年第 3 期。

养老金制度的群体差距，使大多数老年人缺乏可靠的基本生活保障。在现行基本养老保险中，机关事业单位工作人员、企业职工、城乡居民三大群体处于制度分立的状态，其中超半数参保人参加的是城乡居民基本养老保险。2024年，全国基本养老保险参保人数达10.73亿人（含基本养老金待遇领取者），其中城镇职工（含企业职工和机关事业单位工作人员）5.35亿人，城乡居民5.38亿人；在3.278亿养老金领取者中，离退休人员为1.474亿人，领取居民养老金待遇者为1.804亿人。<sup>①</sup>然而，城乡居民的基本养老金待遇水平明显偏低，难以覆盖其老年基本生活支出。2023年，机关事业单位工作人员、企业职工和城乡居民的月人均基本养老金分别为6349.6元、3263.56元和222.61元，而同期全国城镇居民和农村居民的月人均消费支出分别为2749.5元和1514.58元，全国城乡低保的月人均标准分别为785.9元和621.3元。<sup>②</sup>基本养老金待遇的结构性失衡和大多数待遇领取者的偏低待遇，无疑制约了规模庞大的低收入老年群体的消费。

养老服务的总量供给不足与供需脱节，导致一人失能、全家不堪重负。我国人口老龄化进程具有超常规性，直接表现为速度超快、规模超大，并叠加出生人口断崖式下跌的少子化、快速高龄化、传统家庭保障功能式微以及养老文化日益多元化等多重挑战。<sup>③</sup>2000年我国进入老龄化社会，65岁及以上人口数占总人口比重达到6.96%，<sup>④</sup>20多年间这一数据已然翻倍。2023年末，我国65岁及以上人口数达2.17亿人，占总人口比重升至15.38%，标志着我国已进入中度老龄化阶段。<sup>⑤</sup>近年来，虽然政府持续增加对养老服务的投入，但是面对数以亿计的老年人口，养老服务的有效供给明显不足，且部分政策选择严重脱离国情。例如，在养老服务模式的设计上，我国一度简单效仿养老文化迥异的欧美模式，将机构养老作为主要依托，但实践中普遍出现机构养老床位空置率高、远离社区的困境，而更符合我国老年人传统养老观念的居家养老服务发展滞后。这样的结果是，大量有照护刚需的失能、高龄空巢老人难获得社会化照护服务，“占床住院”的以医代养方式甚至成为老年人解决医疗服务和照护需求的畸形途径。<sup>⑥</sup>总体来看，当前养老服务体系既未能有效回应真正有需求的老年人的需要，也让养老机构陷入效益不良的经营困境，最终导致庞大的养老服务潜在消费市场无法被充分激活。

儿童福利发展滞后与生育率持续走低，对居民消费形成了显著制约。2020年，我国育龄妇女总和生育率已降至1.3，远低于维持人口世代更替所需的2.1水平。<sup>⑦</sup>在此背景下，我国传统的“补缺型”儿童福利主要面向困境儿童，已无法有力支持儿童和家庭发展，儿童福利体系亟待向“适度普惠”转型，以覆盖全体儿童、减轻家庭养育负担。在现实中，养育成本居高难下不仅直接削弱家庭的即时消费能力，还会进一步抑制育龄群体的生育意愿，长期更将加剧未来劳动力短缺，影响全社会消费规模。考虑到我国不同地区、城乡间存在一定的发展差距，可以优先建立统一的托幼服务制度和儿童津贴制度等。<sup>⑧</sup>2025年7月，国务院办公厅印发《育儿补贴制度实施方案》，明确向符合规定的3周岁以下婴幼儿发放每孩每年3600元的育儿补贴，且不区分孩次，这一制度极大扩展了儿童福利的覆盖范围，作为一项直接的转移性收入，有望对家庭消费产生积极的提振作用。<sup>⑨</sup>

其他社会保障制度的质量不高，同样直接制约着不同群体的消费能力。以社会救助为例，其对

① 数据来源于《2024年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

② 根据《中国劳动统计年鉴2024》《中国统计年鉴2024》《2023年民政事业发展统计公报》数据计算而得。

③ 郑功成：《超常规老龄化需要超常规应对》，《群言》2025年第3期。

④ 数据来源于《第五次全国人口普查公报（第1号）》。

⑤ 数据来源于《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》。

⑥ 朱震宇：《养老服务保障的基本逻辑、公平与制度优化》，《社会保障评论》2025年第3期。

⑦ 《国务院第七次全国人口普查领导小组办公室负责人接受中新社专访》，国家统计局网：[https://www.stats.gov.cn/zt\\_18555/zdtjgz/zgrkpc/dqcrkpc/ggl/202302/t20230215\\_1904008.html](https://www.stats.gov.cn/zt_18555/zdtjgz/zgrkpc/dqcrkpc/ggl/202302/t20230215_1904008.html)，2021年5月13日。

⑧ 郑功成、尹吉东：《中国儿童福利转型：理论逻辑与实践路径》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2023年第6期。

⑨ 吕红星：《余宇：育儿补贴提振消费作用更直接》，《中国经济时报》2025年8月27日。

象主要为低收入困难人群，向这部分群体提供保障所需的资金规模相对有限，但因其边际消费倾向更高，消费促进效果往往十分显著。2024年，我国共有3986.5万居民被纳入低保范围，其中城市625万人，农村3361.5万人。在临时救助方面，2024年我国全年共实施临时救助779万人次，发放临时补贴1722.3万人次。<sup>①</sup>然而，与其他国家和地区的同类社会救助项目相比，我国低保制度的受助率仍然偏低，临时救助更未能够覆盖常住人口。由于政策的自主性不强，低保覆盖人数易受阶段性发展目标影响而产生波动。<sup>②</sup>

在现行社会保障制度欠优的情况下，城乡居民事实上缺乏清晰、稳定的安全预期，面对生活风险的高度不确定性，居民消费必然趋向保守。具体表现为压缩非必要开支，对大额消费品持谨慎态度，并将收入优先用于储蓄，以应对未知风险的冲击。当前，因制度保障不足而强化的预防性储蓄动机，已经严重制约内需市场潜力的充分释放。这种情况的长期持续不仅会抑制居民消费，还会拖累经济结构转型与良性循环。因此，加快健全社会保障体系具有很强的现实紧迫性。

#### 四、让社会保障成为提振居民消费的有效支撑保证

在当前局势下，特别需要借鉴前两次应对国际危机的成功经验，充分发挥社会保障解民忧、聚民心、稳预期、促消费、促平等、护安全的独特功能。<sup>③</sup>从提振消费的角度看，健全的社会保障体系能够有效解除居民的后顾之忧，使其可以放心消费。

同时，一个健全的社会保障体系本身也能够自动放大居民消费。这一层功能在过去是被长期忽略的。以长期护理保险为例，该项制度的建立将直接激活并扩大养老服务消费。在超常规老龄化的背景下，失能、半失能和高龄老年人对专业护理的需求日益刚性。然而，受预算约束与传统勤俭节约观念影响，如果完全由老年人自费购买服务，这种潜在消费需求就难以转化为现实消费。一旦建立长期护理保险制度，支付责任将由保险基金承担，参保人可依法依规享受专业服务，制度的支付能力将直接转化为消费者的购买能力，从而有效释放庞大的护理消费市场。同样，在多层次医疗保障体系框架下，推动商业健康保险发展也是重要一环。随着共同富裕进程的推进，我国中高收入群体规模将持续扩大，其健康保障意识不断增强，也对基本医保之外的补充保障存在明确需求。因此，只要商业保险市场能够真正满足这部分群体的健康管理和品质医疗需要，就有望激发出数以万亿元计的消费潜力。在社会福利方面，政府购买服务作为一项稳定的现金流，自身需要的投资可能不多，但却能撬动社会投资，引导民间资本进入。当前我国社会福利水平总体较低且侧重于补缺型福利，未来向普惠全民的更高质量的社会福利转型过程，将带来居民消费理念、消费模式和消费质量的升级，从而形成扩大内需的持续动力。

因此，应通过扩大社会保障支出并优化支出结构来切实减轻居民后顾之忧。将党的二十届四中全会明确提出的“加大直达消费者的普惠政策力度，增加政府资金用于民生保障支出”举措通过社会保障措施加以实施，同时还可以有效利用累计结存高达14万亿元的社会保险基金，将“投资于人”的政策理念落到实处。具体措施包括：提高城乡居民特别是高龄农村居民的养老金水平；快速缓解城乡居民重大疾病医疗负担；有针对性地强化失业保险逆周期调节功能；扩大社会救助覆盖面特别是临时救助范围，并提升救助水平等。以此增强民生安全感和制度信任感，释放居民特别是中低收入群体的消费潜力。通过加快优化现行社会保障制度安排来提供清晰、稳定的安全预期，这是增强居民消费信心并放大消费需求的前提条件。为此，需要正视现行社会保障制度的缺陷与不足，增强进一步全面深化改革的紧迫感，在目标导向下采取更有力度的改革举措来矫正现存的制度性缺陷，让社会保障真正实现理性建制、高质量发展。

<sup>①</sup> 数据来源于《2024年民政事业发展统计公报》。

<sup>②</sup> 杨立雄、杨兰：《最低生活保障制度的变化逻辑以及未来发展——基于政策依附性的分析视角》，《社会发展研究》2022年第3期。

<sup>③</sup> 金辉：《专家：发挥社会保障独特功能助力提振消费》，《经济参考报》2025年4月30日第A08版。

未来较长一段时期内，社会保障领域的关键性改革举措有如下几个方面。

在医疗保障方面，应实质性地减少灾难性医疗支出。这不仅影响低收入群体，也是中等收入群体的“医疗焦虑”所在。<sup>①</sup>必须明确，人民群众参加医保的根本目的是希望真正解除疾病后顾之忧，而不是为了个人账户上的资金积累，<sup>②</sup>现实中过多的基金结余无疑是本末倒置。因此，医疗保障体系的完善应聚焦基本医疗保障水平不足与多层次医疗保障体系缺乏多元化两个问题，而前者又是后者良性发展的基础。这需要着力推进以下改革：矫正职工医保个人账户缺陷，全面取消或转化职工医保个人账户；改革居民医保筹资机制，将按人头缴费转为按居民或其家庭可支配收入一定比例缴费制，并建立医保的中央财政补贴或调剂金以平衡区间基金收支与保障能力差异，特别是要确保低收入或低资源地区的人民群众能够享受到平等的基本医疗卫生服务；改革支付机制，以个人自负医疗费用封顶代替医保基金支付封顶，逐步将个人自付额比例控制在总费用的20%以内，再到不超过10%；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。

在养老金方面，应确保政府主导的基本养老金的充足性和公平性，实质性缩小不同群体的待遇差距。作为法定制度安排，基本养老金应为全体老年人的基本生活提供较充足的经济保障，宜参照现行企业职工的基本养老金水平，采取有效措施促使三大群体的基本养老金走向相对平等。在这一过程中，对于曾经交过公粮、出过义务工的高龄老人，应考虑其历史贡献，倾斜补贴基础养老金。城乡居民基本养老金的改革应被置于重要地位，其核心是改变农民的不利地位，在厘清谁是真正农民的基础上，由政府为其承担起类似用人单位的缴费责任。同时，对于低收入职工与灵活就业劳动者，应通过优化制度参数，引导其加入符合实际就业情况的职工基本养老保险。从长远看，应着力重构多层次养老金体系，将当前同时并存的三个甚至更多制度简化成统一的政府主导的基本养老金和政策支持的补充养老金，并使这一“双层架构”全面有序覆盖。<sup>③</sup>

在社会救助方面，应当将基本保障纳入扎实推动共同富裕的进程中，进一步夯实低保的兜底功能。基于人民美好生活需要，使最低生活保障的水平随经济社会发展而自然“水涨船高”，通过完善多维贫困识别方法和主动发现机制，覆盖更多低收入人口，在改善其生活质量的同时有效释放消费潜力。面对人口流动日趋常态化的现实，应推动临时救助实质性覆盖流动人口，丰富救助内容与形式，加大资金投入，使其从辅助性的补充项目转变为有效应对工作贫困与流动风险的社会救助体系新支柱。<sup>④</sup>同时，还应厘清其与社会福利的边界，做到各负其责、有机联动。由于理念定位不清，加之普惠型社会福利体系尚未健全，以往实践中出现了社会救助内容逐渐延伸至属于社会福利与基本公共服务的领域，而社会福利则收缩为针对特殊群体的社会救助安排的错位现象。部分地方政府为减轻财政压力，将本应普惠的社会福利降格为选择性的社会救助，导致普惠性福利长期缺位，社会救助却呈现“福利化”趋势。<sup>⑤</sup>未来，应明确制度定位，巩固社会救助在社会保障体系中的兜底性、基础性地位，使其伴随中国式现代化进程真正做到“水涨船高”地发展下去；健全综合救助格局，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，为低收入群体提供更加有力的保障；在社会救助中注入积极救助元素，健全主动发现机制以实现精准救助，并将物质救助与相关服务有机结合。

对于“一老一小”的保障问题，应以系统思维推进制度整合与服务协同，回应社会的两大关切。一方面，应将养老服务制度建设全面纳入社会保障体系建设和基本公共服务均等化目标框架，聚焦失能半

① 王震：《中等收入群体的“医疗焦虑”》，《人民论坛》2019年第18期。

② 郑功成、桂琰：《中国特色医疗保障制度改革与高质量发展》，《学术研究》2020年第4期。

③ 郑功成：《中国特色社会保障制度论纲》，《社会保障评论》2024年第1期。

④ 张浩森：《临时救助：共同富裕背景下社会救助体系的新支柱》，《社会保障评论》2025年第1期。

⑤ 杨立雄：《中国社会救助统筹整合研究》，《社会政策研究》2024年第1期。

失能老人和高龄空巢老人，走出“公建民营、综合服务”的中国特色之路。必须尊重我国的养老文化和家庭观念，在深入调查的基础上了解老年人的真正需求，将解决刚需群体的养老服务问题作为制度建设的核心目标，从根本上解除人们的养老焦虑；发挥土地公有制优势，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进一步提高服务质量；坚持立足社区，摒弃脱离社区建立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。另一方面，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、降低家庭育儿成本的必要举措。要树立政府主导、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和家庭政策体系，在适度普惠地提供物质福利的同时应更重视精神福利供给，大力发展有益儿童身心健康的社会服务。儿童福利制度的建设与发展，应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。

## 五、结语

随着国际政治经济格局深刻演变，出口面临的不确定性持续增强，而大规模投资拉动效应也越来越受制于最终消费。因此，在拉动经济增长的“三驾马车”中，消费的重要性正与日俱增，提振消费特别是提振居民消费更加具有必要性、紧迫性。在保障和改善民生中不断扩大内需，将成为支撑中国经济增长、推进中国式现代化建设的最可持续动力（蔡昉，2024）。回顾1997年和2008年两次国际经济危机的应对经验可以发现，我国社会保障制度在经历一系列重大改革并走向成熟、定型的过程中，已经开始作为一种独立的重要制度变量，对宏观经济运行产生显著影响。历史经验表明，完善的社会保障不仅是危机时期的“稳定器”，更是提振居民消费、促进经济复苏、实现经济可持续发展的长效机制。当前，现行社会保障体系的不优与不足，正是居民消费不振的重要障碍。为扭转这一局面，下一步深化改革的重点应集中在两方面：一是扩大社会保障支出并优化支出结构，以是否真正促进互助共济和社会公平为衡量资金使用效率的根本前提，切实提高养老、医疗、住房、教育等重点民生领域的保障水平，实质性地减轻居民后顾之忧；二是系统性地健全社会保障制度，通过大力发展社会服务，培育新的经济增长点，激活民生服务市场，来自动放大居民消费。有了健全的社会保障制度，居民消费信心自然回升，消费潜力自然释放。有了消费支撑，我们就不用惧怕任何外来风险，中国式现代化建设必定能够克服各种困难而按照预定的目标与路径行稳致远。

责任编辑：张超