

优化民生保障结构及相关社会政策议题*

——兼论普惠性、基础性、兜底性民生建设的意义与要求

关信平

提 要：随着民生保障的主体、对象和内容越来越多元化和复杂化，优化民生保障结构成为我国民生保障制度建设及相关社会政策发展的重要任务。在现阶段，民生保障制度建设的主要任务应集中在优化民生保障的主体结构、对象结构和内容结构上。其中，优化主体结构主要是要处理好政府责任与社会力量参与的关系，以及优化政府体系内容层级间和部门间的分工合作；优化对象结构的重点是优化普惠性和选择性民生保障方式的比例与衔接关系；优化内容结构要注重完善分层分类的民生保障体系。此外，民生保障结构的理论视角有利于更全面和深入地理解中央提出的“加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”的理论意义及其实施的基本要求。

关键词：民生保障 结构 社会政策

经过多年的努力，我国在 2020 年完成了脱贫攻坚重大任务并如期实现了全面建成小康社会的目标。在迈向建设社会主义强国的新征程中，我国仍然需要通过积极制定和实施各项社会政策来加强和优化民生建设，不断提高保障水平和改善民生，并为我国未来高质量发展和走共同富裕的道路作出贡献。在当前和今后制定和实施社会政策的行动中，不仅需要进一步提高保障水平和改善民生，而且需要进一步突出民生保障重点、优化民生保障结构和完善民生保障的制度体系，从而提高保障和改善民生的实际收效。其中，在未来民生建设力度不断加强和总体福利水平不断提高的情况下，不断优化民生保障结构的必要性将更加突出。为此，本文简要分析了当前我国优化民生保障结构的意义及主要行动任务，提出了当前在此领域需要解决

* 本文系国家社会科学基金重大项目“当前我国普惠性、基础性、兜底性民生建设研究”（项目编号：20ZDA068；主持人：关信平）的阶段性成果。

的一些关键性问题，并在此基础上更进一步地阐释了中央提出的“加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”的意义和主要要求。

一、民生保障结构的含义与意义

在当代社会中，政府通过制定和实施社会政策来不断完善民生保障体系，向有需要的人提供各种保障与服务。经过一百多年的发展，世界各国的民生保障体系都越来越宏大、复杂，愈发成为多主体参与、向各种不同的对象提供多种多样保障和服务的复杂行动体系。在这个复杂体系中，社会政策行动在民生保障的责任主体、保障服务对象、保障服务内容等方面都具有明显的结构性特征。对此，可从理论上将其概括为民生保障的结构。民生保障结构包括了多方面的内容，应该对其加以多层次和多维度的分析。其中，多层面是指民生保障结构体现在民生保障和相关社会政策的多个方面；多维度是指优化民生保障结构应该优化各个方面的比例关系和加强各个方面的制度衔接。民生保障结构影响着整个民生保障体系的运行及其社会效益。

第一，民生保障结构涉及民生保障制度体系的包容性与兼顾性，影响着整个体系是否能够较好地包容所有群体和人员并兼顾各个方面的需要。第二，民生保障的结构直接影响着整个体系服务保障的精准性。优化民生保障结构，尤其是其对象结构和内容结构，可以使民生保障行动更好地瞄准有需要的人群，并且更好地满足他们差异性的实际需要，从而使民生保障资源获得更高的使用效益。第三，民生保障结构影响着多元主体资源筹集的责任性与分工的合理性，这既包括政府与民间社会力量之间的分工与合作，也包括中央政府和地方政府之间的分工合作、政府各个部门之间的分工合作。第四，民生保障结构影响着民生领域公共资源分配的合理性与公平性。因此，要让民生保障及社会政策体系能够发挥再分配功能，对促进社会公平作出实质性贡献，就应该优化民生保障结构，尤其是其对象结构和内容结构。第五，民生保障结构涉及各个项目运行机制的衔接性。各民生保障项目保障与服务的对象、内容和运行方式各不相同，在交汇处容易出现保障服务的缺漏或重复叠加，导致保障体系的漏洞或资源的浪费，因此需要特别关注如何建立良好的衔接机制，以形成既严密又不重复叠加的保障服务供给网。第六，民生保障结构还与管理体系

的协调性与统一性密切相关。在管理实践中既要根据各类项目运行的需要分门别类建立经办管理体系，也要根据民生保障总体结构特点而建立跨部门、跨领域的管理与协调机制。并且，随着民生保障体系的扩展和结构的复杂化，跨部门跨领域的综合性管理协调机制会变得越来越重要。

从世界各国社会政策实践发展的具体情况看，当代民生保障及相关社会政策行动的结构特征随着民生保障多元化和社会政策复杂化而逐渐产生和发展出来的结果。民生保障制度的多维多元结构引导和规范着各国社会政策的发展。或者说，各国制定和实施社会政策必须要在这种多维多元的制度框架下开展。并且，制定和实施社会政策的行动要不断优化和完善多维多元制度结构，在各个制度维度上都形成合理的制度结构，以提高民生保障制度运行的实效。

新中国成立以来，党和政府一直注重通过制定和实施社会政策来保障和改善民生。从计划经济体制时期到改革开放以来，我国的民生建设经历了很大的变化，正在形成包括多元主体、针对多方面对象、具有众多项目和内容的多维多元民生保障制度结构。认真研究我国民生保障的结构特点及其对民生保障体系实际效能的影响，尤其是深入分析当前我国民生保障结构中存在的短板和不足，对于总结和优化中国社会政策发展具有重要意义。

二、优化民生保障主体结构的社会政策议题

合理建构民生保障的主体结构是制定和实施社会政策的基本要求之一，也是落实制定与实施社会政策主体责任、有效调动民生建设资源、加强民生保障项目管理的重要保障。在各国历史上，各种各样的民间社会主体（包括家族、宗教组织和其他世俗的民间组织）曾经是民生保障重要的主体，向有需要的困难者提供基本生活保障。19世纪80年代之后，随着现代社会保险制度的建立和普及，国家逐渐成为了重要的民生保障主体。20世纪40年代以后，世界许多地方都建立了“福利国家”的社会政策体制，国家（政府）成为了占据重要支配地位的民生保障主体。但在20世纪七八十年代的“福利国家危机”之后，许多国家的政府不再坚持其在民生保障中的绝对主体地位，而是希望社会力量更多地参与其中。由此，各国社会政策的主体进入到一个多元化的发展阶段，而在其中如何协调各方主体的关系，即建构和优

化社会政策的主体结构成为了社会政策发展中的一个重要议题。

我国在改革开放前的计划经济体制下，民生保障的制度化主体模式是国家、地方政府与单位（集体）的分工负责制，即由国家（中央政府）制定基本的民生保障制度体系，由地方政府和城市企事业单位和农村集体经济组织共同负责实施民生保障制度体系。改革开放后，农村集体经济组织和城市国有企业的民生保障功能大幅度弱化。政府并没有马上将民生保障的主体责任承担过来，除了在 20 世纪 90 年代在城市中由政府主导建立新型职工社会保险和城市居民最低生活保障制度之外，其他多个方面都尝试用社会主体和市场机制去替代。但是，当时社区组织资源调动能力较弱且不均衡，社会组织也刚刚发育，资源和服务供给能力不足，民生保障的主体结构一度出现较为严重的漏洞，尤其是在农村地区问题更加突出。当时在民生保障多个领域进行的市场化改革虽获得了社会服务供给增大的效果，但也引发了对部分群体可及性降低的问题，从总体上看难以弥补民生保障主体结构漏洞所引发的保障与服务滑坡问题。

党的十六大以后，从中央到地方各级政府更加重视民生保障制度建设，全面加强制定了实施社会政策的行动。其中一个重要的特点是各级党委、各级政府都高度重视民生建设、强化了在民生保障中的主体责任，使各个领域的民生保障和服务的公共性水平得到大幅度提升。总而言之，经过近 20 年的发展，目前我国的民生保障主体结构已经基本上弥补了改革开放最初 20 年中出现的主体结构漏洞，政府在民生保障方面发挥了重要作用，承担了民生保障中最重要的主体责任。但是，面向未来的发展，我国的民生保障主体结构还有两个方面的问题需要进一步优化，即社会力量的有效参与和政府内部的主体结构优化。

一方面，目前我国民生保障主体结构中社会力量的参与还很薄弱。社会力量在民生保障中的主体责任体现在两个层面。一是作为资源提供者直接参与到民生保障主体体系中，二是作为服务提供者，通过政府购买服务的机制而参与到民生保障主体体系中。目前在这两个层面上都已经建立了一定的制度，但在制度的完善性和运行的有效性方面还存在一些问题。首先，我国社会力量作为资源提供者直接参与民生建设还存在能力不强和协调不够的问题。例如，我国 2020 年社会捐赠总量为 1520 亿元，仅占当年国内生产总值的 0.15% 和全国公共财政预算支出的 0.62%。即使按照“全核算社会公益资源总量”计算社会捐赠总量、全国志愿服务贡献价值和彩票公益金三者之和，2020 年也只有 4100 亿元，仅占当年国内生产总值的 0.4%，全国公共财

政预算支出的 1.7%。^① 这说明与我国经济发展水平和政府的财政能力相比,社会力量对民生建设的资源投入能力还相当低下,并且与发达国家社会力量参与的平均水平相比也还有很大差距。为此,应该进一步促进社会力量的积极参与,大力促进慈善事业的发展,鼓励有能力的企业和个人更多的捐赠,并且为提供慈善捐赠的组织与个人提供各个方面便利。此外,目前我国民间社会力量参与民生保障的行动不仅在资源调动方面的能力低下,而且行动的稳定性、合作性和协调性不足,由此会导致民间民生保障资源使用的重复、不稳定和不均衡,综合效益难以提高。为此,应该鼓励和帮助民间慈善事业增强其发展的计划性和稳定性,并将其纳入民生建设规划,加强政府民生保障资源与民间慈善资源的整合与协调,使政府和民间的民生保障资源能够得到更好的使用,发挥更大的作用。

另一方面,我国政府内部的民生保障主体责任还需要进一步优化。首先,中央与地方各级政府之间需建立合理、稳定的分工与合作。我国绝大部分民生保障任务都是由中央政府制定基本的制度框架和任务目标,由地方政府具体实施,主要属于地方政府的事权与财权,但中央政府在多个方面都通过财政转移支付来支持地方政府完成其任务。其次,近年来国家大幅度加强了这方面的制度建设。2018年《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》(国办发〔2018〕6号)具体规定了基本公共服务领域(其中多数属于民生保障)中央和地方共同财政事权和支出责任划分方案。在此基础上,国务院办公厅又相继印发了在医疗卫生、教育等领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案。再次,民生保障中的大部分项目都被纳入中央与地方“共同财政事权转移支付”的范围。2020年,在教育、卫生与健康(含疫情防控特别转移支付)、社会保障与就业、住房保障、扶贫开发(老少边穷地区转移支付)等民生保障领域,中央财政向地方转移支付占全国公共财政预算总支出的比例约为30%,略低于中央财政向地方转移支付总额占全国公共财政预算支出总额的比例(33.9%)。^② 最后,应该加快完善协调中央与地方政府在民生保障领域主体责任(财政事权与支出责任)的制度体系。一是将需要纳入

① 数据参考《〈慈善蓝皮书:中国慈善发展报告(2021)〉:2020年社会捐赠总量为1520亿元》,《公益时报》网站,2022年1月18日(<http://www.gongyishibao.com/html/cishanjuanzen/2022/01/20028.html>);国家统计局《中国统计年鉴(2021)》,表1—2,国家统计局网站(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2021/indexch.htm>)。

② 根据财政部《2020年中央对地方转移支付决算表》中的数据计算,财政部网站(http://yss.mof.gov.cn/2020zyjs/202106/t20210629_3727224.htm)。

中央与地方共同财权但尚未纳入的民生保障项目纳入到共同财权目录，二是继续完善其他重要领域（包括社会保险与人力资源、社会救助与社会福利、住房保障等）的中央与地方财政事权和支出责任划分的改革方案，三是完善省级以下地方政府之间的财政事权与支出责任的制度框架与具体方案。

民生保障的政府间关系还包括政府各个部门之间的关系，需要加强部门间的合作与协调。迄今为止，我国各级政府的各个部门之间的责任划分较为清楚，各个部门在其业务范围内各司其责。但是，民生保障的许多领域之间在制度设计和实际运行中事实上存在较多交叉，并且面对不断出现的新需要，民生保障项目要不断扩展，这些需要通过加强部门间的合作和协调机制去加以应对。目前我国各级政府需要较多合作和沟通协调的领域和项目一般采用部门间联席会议、政府领导小组等方式去加强合作、协调和统一领导。但是，迄今为止在整体的社会政策领域还没有统一的联席会议或领导小组体制。这使得各级政府的社会政策制定与实施很难成为整合度较高的统一行动体系。中央政府已经在多个重要文件中提到了“社会政策”的概念，但也还没有建立统一的社会政策制定机制和整合的社会政策实施体系。为此，建议在中央和地方各级党委建立“社会政策领导小组”，统一领导社会政策的制定。在各级政府建立社会政策部门联席会议制度，经常性地就社会政策运行中的各种问题开展合作与协调。

三、民生保障的对象结构及相关社会政策议题

优化民生保障对象结构是在当代社会政策全面扩展的情况下提高社会政策精准性、公平性和民生保障资源运用的合理性和高效率的重要保障。从世界发展进程来看，早期的社会福利主要是针对社会中缺乏关照的鳏寡孤独老病残等特殊困难者，19世纪后期随着社会保险制度的建立，保障对象扩展到普通产业工人。20世纪中叶以后，各国逐步将福利保障对象扩展到全民，形成了具有普惠性特征的社会政策体系。而在20世纪七八十年代“福利国家危机”之后，许多国家社会政策的普惠性都有所下降，而选择性有所提高，从而形成了普惠性项目和选择性项目的组合。在其中，如何合理建构社会政策对象结构成为了社会政策发展中的又一个重要议题。

在国内外社会政策发展中，围绕着民生保障的对象结构问题有着不同的理论观

点，形成了以主张普惠模式和主张选择模式的两派观点。前者主张应将民生保障扩大至全民或某些群体的全体成员，而后者则主张将民生保障对象收缩到有实际困难的个人和家庭。但实践表明，应该在二者之间达成某种方式和程度的平衡，形成普惠性项目与选择性项目的组合。而这种组合的具体方式则应该根据各国不同的条件，基于有利于提高社会效益和运行效率的原则去确定。

在计划经济体制时期，我国民生保障体系总体的普惠性特点较为突出，是一种带有城乡和所有制差异的普惠模式。全体民众在基本生活、就业、医疗卫生、教育、住房等领域都普遍享有基本保障和公共服务，尽管城乡居民之间和不同所有制劳动者之间在项目制度和福利水平上存在差异（郑功成等，2019）。由于经济发展水平低下，普惠的基本民生保障能够确保全体民众获得基本生活条件和就业，才能在艰苦的条件下开展国家工业化建设。这也使得选择性的保障项目较少，城乡社会救助制度的对象面都很窄，只是针对最困难的“三无人员”。

改革开放初期，农村联产承包责任制取代了集体劳动制度，导致以集体经济为基础的农村民生保障体系发生较大变动。其中最大的变化是家庭土地保障取代了过去普惠性的集体劳动保障，普惠性合作医疗也大面积解体。城市中，政府分配工作的就业制度以及国有企业的“铁饭碗”劳动就业制度、住房福利制度、“企业办社会”下的职工福利制度逐步被取代，粮食等基本生活用品的定量定价供应制度、普惠性的劳动保险制度也难以再适应新的形势。在20世纪90年代后期，全国逐步建立了城市居民最低生活保障制度，并且国务院提出了“两个确保”的要求，加强了专门针对困难群众的选择性民生保障制度，普惠性措施大幅度减少，而选择性项目开始增多。由于市场机制的引入在很大程度上提高了保障和服务的供给，大部分民众的实际生活水平都有提高，选择性民生保障项目维持了最困难群众的基本生活，使得全体民众的基本生活得到保障。但是，这种模式与市场机制的分化力量有所重叠，扩大了人们在生活、医疗、教育、住房等方面的差距，加速了社会分化。

针对这一问题，从20世纪90年代后期起，我国在城市中通过建立新型职工社会保险制度来重建普惠性的民生保障制度。党的十六大以后，在重视民生建设的大背景下我国城乡陆续扩展、加强建设普惠性的民生保障项目。社会保险制度逐步扩大至全体城乡居民，在城乡中逐步加强了普惠性的基层医疗卫生服务体系，完善了义务教育体系，提高了城市住房保障的覆盖范围。与此同时，我国的城乡社会救助制度也得到较大发展，以城乡最低生活保障为基础的综合性的社会救助制度体系逐步

完善。

面向未来发展，我国民生保障体系仍然面临普惠模式与选择模式之间的结构合理化问题。具体而言，涉及了以下三个主要的社会政策议题。

一是如何合理划分普惠性民生保障项目与选择性民生保障项目。一般说来，普惠性民生保障项目具有较强的保障效果和较高的社会效益，但需要消耗的财政资源较多，而选择性保障项目则刚好相反。因此，在适合广泛覆盖和平等覆盖的公共服务来满足广大民众基本需要、费用测算与支出较为稳定的基本民生保障领域中，推动建立和完善普惠性的制度体系，如教育服务（尤其是义务教育）、基本公共卫生服务、城乡基本住房保障，以及养老、助残、育儿等领域的社会服务项目。而在不太适宜采用或暂时不具备条件采用普惠性保障的领域，如市场机制能够对普通民众有效发挥作用（如基本就业、基本收入和基本生活保障、住房改善等）的领域，或者耗费巨大且边界不确定、采用普惠性保障存在较大财政风险（如一般医疗服务）的方面，则应该先采用选择性民生保障方式。

二是合理确定群体普惠对象。所谓群体性普惠，是指针对一些具有特殊困难的群体，如老年人、儿童、残疾人、失独家庭、单亲家庭、下岗失业人员等，通过在群体范围内普惠性的民生保障而满足他们的需要。群体普惠民生保障项目的对象模式介于普惠性项目与选择性项目之间。这些群体出现特殊困难情况的比例较高，通过群体普惠性项目能够较为有效地满足他们的需要。进一步看，对这些群体还可以根据其困难情况进一步细分，对其中困难更大的子群体进一步加强民生保障，如高龄老人、失能失智老人、重度残疾人、孤儿、事实无人抚养儿童、特殊病残儿童（艾滋病、罕见病、自闭症等）以及低收入家庭中的下岗失业人员等。对这些特殊群体的人员可采用普惠性与选择性相结合的福利保障组合，既向他们提供专门的普惠性社会服务，也根据其实际经济状况而将其纳入选择性民生保障项目。

三是合理确定选择性民生保障项目的对象规模。选择性民生保障主要是由政府兜底保障，其主要包括社会救助项目和部分针对困难群众的社会福利项目，其对象主要是针对经济困难群众。选择性民生保障项目运行首先要明确政府在相关领域的责任边界，即保障对象规模和水平，因此要制定识别保障对象的标准和机制。但是，经济困难程度并没有一个天然客观的标准和边界，政府通过制定一定的标准和程序去确定选择性民生保障项目的对象规模，就要在多个主客观因素之间做出权衡。一方面是普惠性项目的扩展程度：在普惠性项目已经能够扩及或部分扩及困难群众需

要的情况下，选择性项目的对象规模往往比较小，甚至不再需要专门建立选择性项目；相反，当普惠性项目的扩大面不够大和（或）待遇水平不够高的情况下，则需要加强选择性项目的对象规模。例如，当前我国所有义务教育阶段儿童都能享有普惠性的免费义务教育，因此就没有必要再设立义务教育阶段以除学杂费为目标的教育救助项目。而我国的普惠性的医疗保险项目报销率较低，还需要医疗救助发挥很大的作用。另一方面是各级政府对贫困问题的认识和对反贫困行动的重视程度。如何确定民生保障项目的对象规模没有绝对客观的标准，而一般说来，选择性民生保障项目的规模过大或过小都不太好。但目前我国的情况是选择性民生保障项目对象的规模过小，政府在此领域的投入水平偏低，还有较大的提升空间。

四、民生保障的内容结构及相关社会政策议题

随着民生保障体系的不断发展，其保障的内容也在不断地扩大和复杂化。在这种情况下，如何合理建构民生保障的内容结构也是一个重要的社会政策议题。所谓民生保障的内容，是指政府和社会向有需要的人提供保障和服务，以满足其实际需要的具体内容。从古到今，民生保障内容逐渐丰富。工业化社会以后，随着城市化的发展，民生保障的内容从保障困难群众的基本温饱和生存逐渐扩展到养老保障、生活救助、住房保障、医疗服务、教育、就业、个人服务等方面。20世纪中叶以后，国家举办的社会政策体系内容大幅度扩展，在一些国家形成了“从摇篮到坟墓”的全方位民生保障体系。同样，在20世纪七八十年代“福利国家危机”后，全方位扩展的民生保障体系受到诟病，促使一些国家开始调整民生保障内容。民众在生活各个方面的需要不断增多，应该通过市场机制、家庭保障和政府的民生保障等多种途径来满足。因此，政府制定和实施社会政策、建构民生保障制度体系要在市场机制、家庭责任、社会参与和政府的社会政策之间做出均衡，以达到合理的民生保障内容体系。同时，应该不断优化民生保障的内容结构，以便使其既能满足民众各方面的基本需要，又能在促进经济社会发展方面产生积极的作用。

在过去计划经济体制下，政府、单位、集体在很大程度上承担了民生保障的责任。尽管当时民生保障的绝对水平较低，但保障内容相当广泛（李媛、任保平，2015）。但是，改革开放以后的一段时间里，原来由政府、单位和集体提供的就业

和保障福利大幅度缩减，就业、住房保障、医疗服务、教育等领域都在不同程度上市场化，或者由家庭承担了更多的责任，因此导致公共性的民生保障内容大幅度缩减。进入 21 世纪以后，随着我国社会政策的新发展，民生保障内容逐渐恢复扩大，在一些过去由于市场化改革而导致福利缩减的民生保障领域中增大了公共服务投入，如医疗卫生、教育、住房保障、就业促进等；同时也在一些过去内容较为单一的民生保障领域扩大了保障和服务的内容，如养老保险和医疗保险扩大了补充保险，社会救助也从前一阶段的城市居民最低生活保障制度扩展到包括多个项目的综合性社会救助制度体系。

随着经济与社会的发展，民众生活中各个方面的需要还在不断扩展，我国未来的民生保障体系还需要不断扩展、合理建构民生保障的内容，使各个方面的民生保障内容达成合理的比例，以提高民生保障的总体效益和面向全民的社会公平。

一方面，要根据民众实际需要的程度而区分基础性和非基础性等不同层级的民生保障内容。其中，基础性是指满足民众基本需要，对广大民众及各类特殊群体维持常规生活水平具有重要作用的民生保障项目，如基本养老保险和基本医疗保险、公共卫生与疾病预防、基础教育、基本住房保障、基本的就业服务、基本的养老服务、儿童福利、残疾人服务，以及针对困难群众的社会救助和社会福利项目。而非基础性的民生保障则是满足普通群众提高生活质量要求的民生保障内容，如补充性的养老保险与医疗保险、提高医疗水平和扩大健康服务、发展高等教育和提高教育质量、提高就业质量，以及更高水平的老年人服务、儿童福利和残疾人服务等。对满足民众需要和促进社会发展而言，基础性民生建设和非基础性民生建设都是需要的，但相比之下，在现阶段我国基础性民生保障更加重要。因此，在各个领域中加强以政府为责任主体、实现基本公共服务均等化、不断提高基础性民生建设质量应该是当前和未来较长时期里我国社会政策发展的重点领域（新华社，2021；桑锦龙，2021；顾海、吴迪，2021），各级政府应该在基础性民生保障领域投入更多的资源。并且，基础性民生保障领域和非基础性民生保障领域的社会政策运行机制也有所不同：于前者而言，应由政府承担起强制性责任，完善基础性民生保障领域的社会政策，作出完整和详细的指令性规划并落实行动（胡宏伟、蒋浩琛，2021；葛红林，2009）；于后者而言，则可以由政府制定指导性的方向和目标，通过与社会力量合作、借助市场机制去推进。

另一方面，我国民生保障体系还应进一步优化横向分类的内容结构。民生保障

的分类结构直接关系到民众在各个方面的需要能否都得到合理的满足，而由于民生保障的分类结构对不同群体的利益有不同的影响，也涉及群体间的利益平衡和社会公平问题。我国优化民生保障内容分类结构的主要任务是在民生保障体系的各个方面均衡并合理地分配资源：一是针对民众的实际需要而不断完善民生保障的内容和项目体系，其中既包括因应民众需求不断提高的民生内容扩展，如儿童福利、残疾人服务等方面的扩展，也包括因应人口老龄化、城市化发展、经济波动等重大社会变迁和社会问题而需要新增的民生保障内容；二是要综合考虑普通民众在各个方面的需要，以及各类群体的特殊需要，按照既要均衡发展又有重点保障的“动态均衡”资源分配原则，使我国民生保障体系既能更为全面地满足全体民众各个方面的基本需要，又能对重点困难群众给予重点保障，从而实现既均衡又公平的民生保障分类体系。要做到第二点，最重要的是进一步改革我国社会政策制定和实施的体制，加强社会政策的顶层设计和统筹协调，以克服当前部门分割带来的体系碎片化缺陷。

五、加强普惠性、基础性、兜底性民生建设的意义与要求

综上所述，当前我国优化民生保障体系的任务除了需要进一步提升总体福利水平之外，还需要进一步优化民生保障结构，其中重点包括主体结构、对象结构和内容结构，以促成更加合理的主体责任体系、更加精准高效的对象瞄准机制、更加合理有效的分层分类民生保障内容体系。对我国优化民生保障结构的基础理论分析有助于我们更加全面和深入地理解中央在近年来一系列重要文件中提出的加强和改善民生的指导思想和基本要求，尤其是在党的十九届四中、六中全会重要文件中提出的“加强基础性、普惠性、兜底性民生建设”。

第一，应该充分认识这一要求的时代背景和理论意义。中央关于“加强基础性、普惠性、兜底性民生建设”的要求是在我国社会政策发展特定阶段上提出来的。我国在2020年实现了全面建成小康社会的目标，完成了脱贫攻坚的重大任务。在党的十九届四中全会上通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》中指出，坚持以人民为中心的发展思想，不断保障和改善民生、增进人民福祉，走共同富裕道路是我国国家制度和国家治理体系的显著优势之一，并且提出了在下一步的发展中要“坚

持和完善统筹城乡的民生保障制度，满足人民日益增长的美好生活需要”，提出了要“健全幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面国家基本公共服务制度体系”，并且提出了“注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”“满足人民多层次多样化需求，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民”的要求。2021年党的十九届六中全会上通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》中强调了“坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期”的保障和改善民生思路，并再次突出了“注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”的原则。

在党的十九届六中全会以后，中共中央国务院的多次重要会议和重要文件中都在落实从党的十九大到十九届四中、六中全会关于保障和改善民生的基本要求，并结合当前经济社会发展的实际情况提出了一些具体要求。2021年12月召开的中央经济工作会议专门强调了“社会政策要兜住兜牢民生底线”，并具体强调了“要统筹推进经济发展和民生保障，健全常住地提供基本公共服务制度。解决好高校毕业生等青年就业问题，健全灵活就业劳动用工和社会保障政策。推进基本养老保险全国统筹。推动新的生育政策落地见效，积极应对人口老龄化。”在2022年3月5日，李克强总理代表国务院在十三届全国人大五次会议上作的《政府工作报告》中关于2022年政府工作任务部分中专门强调要切实保障和改善民生，并重点强调了促进教育公平与质量提升、提高医疗卫生服务能力、加强社会保障和服务和继续保障好群众住房需求等方面的任务。2022年5月，国务院印发了《扎实稳住经济的一揽子政策措施》，针对当前经济社会发展中面临的实际问题，提出了六个方面33项措施，包括了3项保基本民生政策的措施。概括起来看，党的十九届六中全会以来中共中央国务院的这些具体的要求和措施既是针对当前的具体形势而提出的应对性措施，同时也是按照中央的大政方针，针对我国民生结构中存在的不足而做出的调整。

从以上中央文件的相关表述看，未来我国民生建设及相关社会政策发展既要积极，又要稳妥；既要不断提高保障和改善民生的水平，也要优化民生保障的结构、制度体系和运行机制。而加强普惠性、基础性、兜底性民生建设的要求体现了党在现阶段民生建设和社会政策的基本思路，尤其是强调了优化民生保障结构和突出民生保障的行动重点。

第二，要在清楚把握当前我国普惠性、基础性和兜底性民生保障的含意的基础上，明确其具体内容，以及各个领域还存在的民生保障短板。首先，加强普惠性

民生建设是要面向全民和各类特殊群体全体成员，大力推动和不断完善广大普通群众都能受益的民生保障项目。在我国，现有的普惠性民生保障涉及到民生保障体系的多个方面，主要包括社会保险（养老、医疗、工伤、失业、生育、长护等）、教育、健康、劳动就业、养老服务、儿童保护、残疾人事业等领域。在这些领域中，目前要从多个方面进一步完善制度体系，有些要进一步完善已有普惠性项目的覆盖面（如养老保险等），有些需要积极扩展为普惠性福利项目（如现有的儿童福利、老年人福利和残疾人福利）（闫晓英、周京，2021；徐建中，2019），有些要全面建立制度体系（如长护保险），有些要提高保障服务水平（如医疗保险、公共卫生、疾病预防和全民健身等）。

其次，加强基础性民生建设的基本目标是要构建完整的基础性民生保障制度体系。为此，一是要根据民众在各个方面的基本需要和政府财力条件，本着尽力而为、量力而行的原则，明确现阶段我国基础性民生建设的具体内容、保障服务对象范围和保障服务的水平，以及政府在此方面的基本责任。二是要进一步完善和优化基础性民生建设的制度体系，加强基础民生保障的法制建设，以确保坚守住基础性民生保障的底线。三是要随着经济社会的发展而逐步提高基础性民生保障的水平，以满足人民日益增长的美好生活需要，有力推进共同富裕。

最后，要进一步加强和优化兜底性民生保障制度体系。一是要转变对贫困问题的认知视角，提升兜底性民生建设目标。要从过去针对绝对贫困问题的“基本生存保障”转变和提升到针对相对贫困问题的“常规生活保障和发展能力提升”。二是要完善兜底性民生保障体系，织密基本民生保障安全网，确保各类困难群众在各个方面的严重困难都能够得到政府和社会的帮助。三是要进一步优化兜底性民生保障的结构体系，完善分层分类的社会救助和社会福利结构，以提高兜底性民生保障综合社会效益。四是要加强兜底性民生保障的服务能力，建立和完善针对困难群众的兜底性民生服务体系（成伟，2021）。五是要进一步加强和优化兜底性民生保障项目的管理体系，以提升其运行效率。

第三，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设要注重各类民生保障项目之间的合理结构。普惠性、基础性、兜底性民生保障涉及不同主体、不同对象和不同内容的民生保障项目。加强这几类民生保障制度建设的行动，要点之一是既要突出当前我国民生建设的重点，又要注重我国民生保障体系总体结构的合理性。因此，在民生建设过程中社会政策的决策者应该努力使各类民生保障项目之间达成合理的比例

关系，以便既能突出阶段性重点任务，解决当前突出性的民生保障短板和问题，满足阶段性的特殊需要，又能维持长期性的比例均衡，使整个民生保障制度体系能够在全社会范围达到社会效益和社会公平的最大化。

第四，要注重各类民生保障项目之间的制度衔接，以提高综合性民生保障体系的有效性和精准性。民生保障制度的理想效果是能够让所有有实际需要、应该得到帮助的人都能够得到帮助，同时也可避免由于不恰当受益、重复受益而导致的福利资源的浪费。为此，在制度设计中应该注意避免福利缺漏、福利偏误和福利叠加。在单一的项目中这些问题相对容易解决，但在由多个项目构成的综合性民生保障体系中，常常会因为各个项目之间的制度衔接不好而导致此类问题的出现。因此，在加强普惠性、基础性、兜底性民生建设时要力争做到各个民生保障项目之间在制度上的“无缝衔接”，使民生保障制度体系这张社会安全网既能够不出漏洞地保障所有人在各个方面可能出现的实际困难，也不会因为福利叠加而导致不必要的资源浪费。

参考文献：

- 成伟，2021，《我国兜底性民生服务体系构建——从基本保障到社会服务》，《南开学报》（哲学社会科学版）第5期。
- 葛红林，2009，《论构建基本医疗保障制度中的政府责任——以成都市创新统筹城乡的基本医疗保障制度为例》，《社会科学研究》第5期。
- 顾海、吴迪，2021，《“十四五”时期基本医疗保障制度高质量发展的基本内涵与战略构想》，《管理世界》第9期。
- 胡宏伟、蒋浩琛，2021，《我国基本养老服务的概念阐释与政策意涵》，《社会政策研究》第4期。
- 李媛、任保平，2015，《改革开放前中国经济社会发展绩效评价》，《经济学家》第1期。
- 桑锦龙，2021，《关于构建优质均衡基本公共教育服务体系的思考》，《人民教育》第17期。
- 新华社，2021，《习近平在看望参加政协会议的医药卫生界教育界委员时强调 把保障人民健康放在优先发展的战略位置 着力构建优质均衡的基本公共教育服务体系 汪洋参加看望和讨论》，《中国政协》第5期。
- 徐建中，2019，《民政部：攻坚克难 加快残疾人福利事业发展》，《社会福利》第3期。
- 闫晓英、周京，2019，《加快建设普惠型儿童福利和保护制度》，《社会政策研究》第4期。
- 郑功成等，2019，《从饥寒交迫走向美好生活：中国民生建设70年（1949—2019）》，长沙：湖南教育出版社。

作者单位：南开大学社会建设与管理研究院
责任编辑：罗 婧