

社保政策体系存在的问题、原因及改革建议

陈建军*

(河北省农信社, 河北 石家庄 050021)

摘要:目前我国社保政策体系仍存在衔接不畅、执行差异显著、设计初衷偏离等突出问题,根源在于政策定位偏离、内在标准缺失与政策主体素质缺陷。需以习近平法治思想为指导,从周密性、延续性、可操作性三大维度推进社保政策体系改革,实现社保政策科学规范、稳定延续、高效落实,助力社会更加和谐稳定、繁荣昌盛。

关键词:政策体系改革;习近平法治思想;政策周密性;政策延续性;政策可操作性

社会保障政策(简称社保政策)作为国家社会政策的重要组成部分,其本身是否周密完善、实施是否顺畅延续、执行是否全部到位,直接关系其民生保障安全网、收入分配调节器和经济运行减震器的功能能否正常发挥,影响到国家社会稳定和健康发展大局。本文试结合当前社保政策本身及执行过程中存在的突出问题,深入分析这些问题产生的主要原因,并以对习近平法治思想学习理解为指导,围绕周密性(科学制定)、延续性(稳定实施)、可操作性(高效落地)三大关键维度,提出社保政策体制改革的对策建议。

一、当前社保政策本身及执行过程中存在的问题

目前我国社保政策体系在不断优化的同时,仍存在一些亟待解决的问题。特别是部分政策本身不尽合理、衔接不够顺畅、调整不够及时,且在执行过程中存在差异与混乱现象:

(一) 政策不衔接与漏洞问题

例如,某正处级公务员在行政单位工作30多年,因工作需要经组织调动至河北省农村信用联社(简称“省联社”)工作,缴纳8年养老保险后于2015年退休,其退休养老金仅为同等条件退休公务员的一半,且比省联社同等条件退休职工每月低约3000元。其养老金低于本企业同等条件退休职工,原因有二:一是实际缴费时间比省联社职工晚21年,个人账户资金积累较少;二是实际缴费前的视同缴费年限,工资基数按全省社会平均工资计算,而省联社职工一直是按社会平均工资的三倍缴费,养老金计算结果自然产生差距。

人社部发〔2015〕28号文件,对机关事业单位养老保险改革前、后企业职工流动到行政事业单位,以及改革后公务员流动到企业的养老金转移接续作出详细规定,但未提及改革前公务员流动到企业的相关情形。劳社部发〔2001〕13号文件提出,“职工由机关事业单位进入企业工作之日起,参加企业职工基本养老保险,单位和个人按规定缴纳基本养老保险费,建立基本养老保险个人账户,原有的工作年限视同缴费年限,退休时按企业的办法计发养老金”。但该条款存在两处事项未予明确:一是公务员调动到企业前未缴纳基本养老保险费,是否需要补缴?河南省豫人社规〔2020〕4号文件允许补缴,补缴起始时间不早于当地实行劳动合同制工人养老保险统筹之日,而河北省暂无相关文件规定;二是退休时视同缴费年限对应的缴费基数,应按本企业职工实际缴费基数计发,还是按社会平均工资计发?四川省等地按本企业实际基数计发,河北省则按社会平均工资计发。对河北省而言,该公务员养老金低于本企业职工的情况虽明知不合理,但因现行政策存在漏洞与衔接不畅问题,难以得到妥善解决。

政策存在不衔接和漏洞问题,暴露出社保政策体系中存在的问题:一是部分政策制定部门缺乏对政策的系统考量和细节把握;二是政策执行中的衔接机制、评估机制、纠错机制存在落实不到位问题,使政策缺陷在政策关联及与社会环境互动中得以呈现或放大;三是部分执行部门及工作人员对总体目标的把握不到位、业务能力不足^[1]。

作者简介:陈建军(1955-),男,河北省农信社退休员工,正高级经济师,大学学历,研究方向为政府管理与农村金融。

通讯作者:陈建军

（二）执行政策中的地区差异与“中梗阻”现象

在各项社会保障政策执行中，养老金地区差异因其影响大且范围广，尤为社会关注。养老金的地区差距主要源于缴费基数差异与政策执行口径差异两大方面：缴费基数的核心变量是社会平均工资，其高低直接决定基础养老金计发额度与个人账户资金积累规模。2024年北京市月社会平均工资达11937元，较河北省的6678元高出约78.8%；即便两地在岗职工缴费比例、上年度月均工资完全一致，仅因缴费基数悬殊，退休后养老金水平也会形成显著落差。政策执行口径差异则体现在各地在养老保险补缴政策、视同缴费基数核定标准、过渡性养老金计发系数、地方基础养老金补贴额度等方面缺乏统一规范，进一步拉大了地区间的养老金差距。

缴费基数与政策执行的差异，本质上与地方养老基金结余规模和财政支撑能力紧密相关。从2022—2024年各地官方公布的统计数据来看，北京市地区生产总值增速分别为0.7%、5.16%、5.2%，同期社会平均工资增速为5.8%、8.4%、3.6%；河北省地区生产总值增速分别为3.8%、5.7%、5.4%，社会平均工资增速则为5.8%、5.2%、-0.2%。这组数据印证了地方可通过调整企业工资总额、提高最低工资标准等手段，对社会平均工资水平进行调控，部分经济欠发达省份基于基金可持续性的考虑，往往会控制社会平均工资增长幅度。此外，国家层面政策文件的指导性不足，也加剧了地区差异。例如人社部、财政部历年养老金调整文件，仅明确了全国养老金总体上调幅度和原则要求，未明确实施细则，将具体实施方案制定权完全下放地方，导致执行口径不一，最终形成一地一种调整方案，进一步固化了养老金的地区落差。

养老金之外，其他社保政策的地区差异同样明显。以高龄津贴为例，深圳市70—79周岁每月发放200元、80—89周岁300元、90—99周岁500元、100周岁及以上1000元；北京市80—89周岁100元、90—99周岁500元、100周岁及以上800元；“河北省张家口市自2012年起建立90周岁以上老年人高龄津贴制度，明确90—99周岁老人每人每月发放不少于50元，100周岁及以上老人每人每月发放300元。自2015年起，该市进一步鼓励各县区逐步将津贴覆盖范围拓展至80周岁以上老年人，具体标准由各县区根据本地经济社会发展水平自主确定，此项政策已惠及全市11万余名80周岁以上老年人。”（河山新闻记者 宋锦丰《好消息！张家口80周岁以上市民可线上申请高龄津贴啦》 张家口日报社 《河山新闻》 2024年7月15日）^[2]。

由于社保政策专业性较强、内容复杂，人力资源和社会保障等部门对具体政策的解释权往往集中在主管处长等少数人员，导致这部分人员权力高度集中。仍以前述调入企业的原公务员为例，与他同时从河北省银监局（事业单位）调入省联社的同志，省人社厅同意由省联社补缴了其在银监局工作期间的基本养老保险费，对这种区别对待的做法省人社厅某处长曾作出解释：河北省在行政事业单位养老保险改革前，曾在部分自收自支或财政补贴类事业单位开展养老保险试点，银监局调入人员属于试点单位人员，故可补缴；非试点单位人员则不能补缴。该说法难以令人信服：银监局实行系统垂直管理，与河北省的试点工作无关联；且银监局是财政部全额拨款单位，并未参加过相关试点；即便其工作人员此前参加了社会保险，调入企业后养老保险关系也应按规定转移接续，根本无需由省联社出资补缴基本养老保险费。事实上，没人反对补缴本身，而是对同一企业、同时调入的行政事业单位人员实行区别对待的做法存疑，此类操作明显有违政策公平性原则。

依据中国政法大学法治政府研究院《中国法治政府评估报告（2024）》提供的数据：“近40%的被评估城市未全面更新并细化行政裁量权基准制度，政策解释权下放易引发执行偏差与自由裁量权滥用”，“约25%的重点领域政策存在机械转发上级文件、未结合地方实际细化操作细则的形式主义问题，导致政策空转”^[3]。这组数据虽未对社保政策单独评估，但这些问题在社保领域同样存在。

政策执行中的地区差异与“中梗阻”现象，是政策漏洞、权力配置失衡与监督缺位三重因素叠加的结果。一方面，部分国家层面政策仅有原则性表述，缺乏具体操作指引，加上政策解读下沉不到位，公众接受信息不对称，既为基层执行留下过大调整空间，又为少数人员滥用权力提供了可乘之机。另一方面，部分基层存在利益冲突导致执行失控、监督管控能力较弱、政策执行者素质参差不齐等问题，最终引发地区间养老金、高龄津贴差距过大，企业原公务员身份职工因“非试点单位”身份被补缴养老保险拒之门外等乱象。

（三）政策设计瑕疵与政策初衷的偏离

党的十八大以来，我国社会保障体系建设驶入快车道，全体人民不分城乡、地域、性别、职业，在遭遇年老、疾病、失业、工伤、残疾、贫困等风险时，均能获得相应的制度保障。这一体系在保障和改善民生、维护社会公平正义、增进人民福祉等方面发挥了重要作用，取得了令世界瞩目的成就。但也必须正视，当前社会保障领域仍存在一些群众反映较为集中的问题，尤其是部分社保政策设计的科学性、合理性有待提升，政策实施效果与初衷存在一定偏差。

相关数据显示，行政事业单位与企业退休人员养老金存在明显差距：根据《中国劳动统计年鉴》，2014年我国行政事业单位和企业退休人员月均养老金分别为2741.50元和2063.90元，前者是后者的1.33倍；依据财政部公布的2024年社保基金决算数据，经总支出与总人数推算，2024年行政事业单位退休人员人均月养老金约为6286元，企业退休人员人均月养老金约为3195元，前者达到后者的1.97倍。2015年1月，我国正式启动行政事业单位养老保险制度改革，其核心目标是破除养老金“双轨制”，但从改革推进的实际情况来看，两类群体的养老金差距不仅没有缩小，反而有所扩大。加之行政事业单位退休人员可享受医疗补助、较高丧葬抚恤补贴等配套福利，其实际领取的养老待遇约为企业退休人员的两倍。这一现象反映出此项改革政策存在设计瑕疵。特别是2025年，部分行政事业单位退休人员养老金（含职业年金）已超过退休前工资水平，此类情况明显偏离了社保政策“保基本”的核心定位。

市场准入门槛较高、具有垄断属性或受国家政策重点扶持的行业，如烟草、金融、电信、电力、石化、新能源、电子信息等，其职工退休养老金显著高于一般行业企业职工；晚退休职工的养老金水平较十五年前退休职工约高出一倍；不同省市之间职工退休养老金的最大差距接近一倍；同时，城市灵活就业人员养老金水平普遍低于2000元。值得关注的是，上述各类养老金差距正呈现逐年拉大的趋势。

针对这些差距及发展态势，有观点认为这是“多缴多得”原则的必然结果，具有合理性。但需要明确的是，职工工资能够达到社会平均工资三倍以上，且所在单位有能力缴纳高额年金的行业，很大程度上得益于国家的政策扶持与资源倾斜。部分这类行业一方面声称办公经费、风险拨备、科研经费、转型经费存在缺口，甚至出现经营亏损，另一方面却在逐年提高职工工资福利，这种行为不仅挤占了财政资金与国有资产，更是导致我国养老金替代率逐年下降的重要因素。此类现象显然不能简单用“多缴多得”来解释，反而凸显出当前部分社会分配政策亟待优化完善。

再从年金制度来看，机关事业单位的职业年金与企业的企业年金，均以核定工资基数为基础，按照“个人缴纳4%、单位缴纳8%”的比例建立。在实际执行过程中，部分单位和企业通过调整工资方式，确保职工不会因扣缴个人缴费部分而减少实际收入，这就导致个人缴纳的4%名义上由个人出资，实际上却由单位或企业间接承担。同时，企业年金缴费摊入经营成本，可享受应纳税所得额扣除等税收优惠政策（企业缴费在不超过职工工资总额5%的部分准予在企业所得税前扣除，个人缴费在不超过本人缴费工资4%的标准内部分暂从当期应纳税所得额中扣除），财政让利的幅度相对较高。此外，年金基金的管理未纳入社会统筹调剂范围，使得高收入群体的年金账户积累速度远快于养老保险个人账户。最终，年金资金全额发放至个人，部分人员的养老金总收入甚至超过在职时的工资，进一步加剧了退休人员之间的养老金差距。

根据人社部《全国企业年金基金业务数据摘要（2024年度）》（2025年3月发布）与国家市场监督管理总局2025年2月9日发布的数据，2024年登记在册的法人企业（存续状况的法人企业，不含个体工商户、农民专业合作社）共6122.6万户，其中已建立企业年金计划并完成备案的企业仅15.9万户，占比仅为0.26%。参加年金计划的职工人数为3241.84万，占职工基本养老保险参保人数不到10%，这一数据充分表明，年金制度在覆盖范围上存在显著不均衡问题，其在方案设计、出台时机选择等方面均存在一定缺陷，明显与个人“多缴多得”的核心原则存在偏差，偏离了社会保障政策促进社会公平、实现统筹互济的初衷^[4]。

党和国家一直致力于缩小城乡、区域、行业、群体之间的收入差距，引领全国人民逐步走向共同富裕。习近平总书记2021年2月26日在十九届中央政治局第二十八次集体学习时指出：

我们坚持发挥中国共产党领导和我国社会主义制度的政治优势，集中力量办大事，推动社会保障事业行稳致远；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；坚持制度引领，围绕全覆盖、保基本、多层次、可持续等目标加强社会保障体系建设；坚持与时俱进，用改革的办法和创新的思维解决发展中的问题，坚决破除体制机制障碍，推动社会保障事业不断前进；坚

持实事求是，既尽力而为又量力而行，把提高社会保障水平建立在经济和财力可持续发展的基础之上，不脱离实际、超越阶段。

这“五个坚持”是制定社保政策必须严格遵循的根本准则^[5]。

社保政策瑕疵与政策初衷的偏离，揭示出社保政策体系存在以下问题：一是部分行政机关对党的政策和法律精髓理解不够，“以公平正义为导向、以制度规范为保障”观念树得不牢；政策制定未经过充分调研论证，未能充分考虑实际情况和公众需求。二是在借鉴治理理念和管理经验时，缺乏批判性思维和清醒认知，不能透过现象看本质，存在照抄照搬或“换汤不换药”的问题。

综上，当前部分社保政策本身不尽合理、衔接不畅、存在漏洞，且执行过程中存在差异与混乱，表明推进社保政策体系改革已十分必要和紧迫。

二、社保政策及执行中存在问题的内在原因分析

社保政策是国家在宪法和相关法律框架内，为实现一定历史时期党的社会保障路线和任务制定的关于社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚安置等方面的行动准则，旨在对个人与群体的社会风险进行干预，并以政府为实施主体提供社会安全支持。社保政策是国家政策的一个分支，需遵守政策的本质定位、内在要求和党和国家有关法律、规定。社保政策本身及执行存在问题，根源在于部分政策偏离本质定位、未达内在标准、一些政策主体存在素质缺陷^[6]。

（一）偏离政策本质定位

政策的本质体现在三个方面：

1. 政策是协调利益关系的工具。坚守维护社会公平正义，增进人民福祉导向，通过利益分配和关系调整，使社会各界对奋斗目标凝聚共识，调动全社会干事创业的积极性。

2. 政策是解决问题的系统性方案。用历史的、全局的、发展的眼光看待和解决问题，兼顾短期与长期、局部与整体利益，避免顾此失彼、片面施策，确保政策的系统性和协同性。

3. 政策是落实党的路线方针、实现任务目标的重要载体与行动准则。通过解决面临的现实问题，凝聚全社会力量，经过不懈努力最终实现既定目标^[7]。

定位不准的社保政策往往会出现设计瑕疵或与政策初衷偏离，举例说明：

不同时期就业选择倾向的变化，折射出政策导向对职业选择的影响。为何 20 世纪 70 年代，下乡知青返城后大多愿意进入企业，而如今年轻人却想方设法挤入行政事业单位？究其原因，那时企业和机关的工资待遇差距不大，且企业为年轻人提供了更大的成长空间——职工技术等级若能达到七、八级，工资及待遇甚至会高于厂长或县长，再加上企业发放奖金，还有免费托儿所、职工子弟学校等福利加持，对劳动者吸引力显著。当前，随着经济发展，人民生活水平普遍提高，但企业技术人员的待遇却相对下降：企业高管和中层管理岗的薪酬远超同级技术岗、技能岗；企业退休职工养老金核算未纳入职称、技能等级等因素，导致企业退休职工月均养老金仅为机关事业单位退休人员的一半。技术人才的贡献与回报不匹配，再加上对退休后生活的担忧，不仅挫伤了其创新积极性，还削弱了他们的长期职业归属感。

这样的社会分配政策，偏离了政策必须坚守“维护社会公平正义”的价值取向，偏离了“调动人的积极性、建设现代化强国”这一政策本质要求，进而滋生一系列新问题，成为大量留学生滞留国外、年轻职工不愿钻研技术、高端技术人才持续外流、乃至国内消费动能不足的主要原因之一。长此以往，若不及时有效纠偏，必将给我国建设经济强国的进程增添阻力。这类“先天不足”的政策，出台前既缺乏深入调查研究，也缺少对党的路线任务和相关法律法规的系统学习理解，制定过程中缺乏统筹考虑和大局意识，最终导致顾此失彼。追根溯源，是部分政策制定者的世界观和政绩观出现了偏差。

（二）未达到好政策内在标准

好政策具有以下内在标准：

1. 问题靶向精准、目标导向清晰。聚焦解决经济社会发展中的关键矛盾和群众急难愁盼问题，对社会预期进行有效引导和管控，既不脱离现实国情，又能得到社会普遍认同；政策目标是增进人民福祉、服务国家发展大局，实现眼前利益与长远利益、单一政策举措与既定路线任务的有机统一。

2. 内容完整周密、具备有效执行条件。政策设计来源于基层实践和群众诉求，顺应民意、符合民心、凝聚民力；同时权责划分清晰、配套措施完备、资源保障到位，落实后能够落地生根、产生实实在在的政策效能。

3. 价值取向鲜明、兼顾公平和效率。坚守维护公平正义和促进社会发展核心立场，统筹不同区域、不同群体的利益诉求，兼顾政策的普惠性与精准性，实现效率与公平的动态平衡。

4. 具备可持续性。政策设计融入长远考量，保持稳定性与灵活性的统一，与经济社会发展水平相适应，建立健全风险防控和动态调整机制，能够适应时代发展需求、实现长效运转^[8]。

达不到标准的社保政策往往会出现漏洞或不衔接问题，举例说明：

前文引用的劳社部发（2001）13号文件规定，公务员转至企业工作并参加企业养老保险后，可根据其在机关的工作年限获得一次性补贴，具体操作要求为：“由其原所在单位通过社会保险经办机构转入本人的基本养老保险个人账户，资金由同级财政安排。补贴的标准为：本人离开机关上年度月均基本工资×在机关工作年限×0.3%×120个月”。然而，该条款在实施过程中暴露出诸多问题：干部调动由组织部门负责，原单位工资管理工作人员对公务员调往单位的性质是否为企业、补贴资金的申请程序均不甚了解，即便向财政部门申请到资金，也不清楚应汇入哪个账户；若原公务员跨地区调动，迁入地社保机构往往会拒绝接收这笔补贴资金，导致政策落地无门。此外，相关文件未下发至企业层面，现工作企业对此项政策一无所知，更不会主动告知具有原公务员身份的职工，最终让政策执行陷入僵局。

同时，文件中“基本工资”的定义模糊不清，未作明确界定，各地解读口径不一：有的仅包含工资表前列的基础项目，有的则将各类津补贴及年终奖纳入范畴。这是典型的“上级出题、下级填空并自行解答”的政策案例，政策制定机关明显未尽到应尽责任。从补贴标准来看，该政策的实际效用也略显有限：2014年后参加机关事业单位养老保险制度改革的公务员，大概率无法再享受此项一次性财政补贴；即便是2014年前在机关工作满30年的公务员，补贴金额也仅在2万元左右，折算到退休后每月养老金中，仅能增加约200元（某正处公务员，2005年调到企业，在机关工作32年，原单位测算可领取补贴2.84万元，退休后按139个月平均计发，月增加204.32元）。按照补贴标准测算，原公务员每年仅能获得0.36个月基本工资的补贴；而企业职工每月按全部工资的16%计入基本养老保险个人账户（国发〔1995〕6号文件附件一规定：基本养老保险个人账户按职工工资收入16%左右的费率记入，包括职工本人缴纳的全部养老保险费和从企业缴纳的养老保险费中按个人缴费工资基数的一定比例划转记入部分及按当地职工月平均工资的5%左右划转记入部分。），再加上个人账户资金的保值增值收益，每年个人账户积累额相当于两个月的全部工资。由此可见，这项补贴显然不是对原公务员在机关工作期间未缴纳养老金的补偿，而是对其过往机关工作经历的一种政策性补贴。也正因如此，各省后续才会在原公务员补缴养老金、视同缴费基数核定等方面出现执行差异。

尽管一次性补贴数额不大，但这体现了政府对该群体的关怀。为落实此项政策，大多数省市都出台了补充规定，明确“基本工资”的构成要素、规范操作流程，并设计了专用流转表格，全程由单位之间对接办理，根本无需原公务员个人出面争取。然而，河北省未出台相关补充规定，导致这项一次性财政补贴在省内基本未能落实。部分消息灵通的原公务员得知政策后，通过个人努力争取补贴，但河北省社保中心仅为未退休人员办理相关手续，对已退休人员则以“需重新测算养老金”等理由拒绝办理，甚至建议将一次性财政补贴直接发放至个人手中。这让在企业退休的原公务员感到困惑与不公：原本是“公对公”的惠民政策，为何到头来却要自己回原单位求人才能争取到这笔财政补贴？部分退休原公务员因此放弃申领。省联社共有9名符合条件的退休原公务员，到目前均未享受到这项政策福利。

这项政策目标模糊、内容缺失、不便执行，导致“好事办不好”，既与过往政策缺乏衔接，又不具备可持续性，显然不能算作一项好政策。这类“水平不高”的政策，制定过程中无疑存在“闭门造车”问题，因为但凡有基层工作经验的人员参与把关，都能及时发现其中的漏洞。更令人不解的是，政策文件下发后，制定机关便认为“万事大吉”，对下级执行中遇到的问题不闻不问，时隔24年仍未对政策进行调整和完善。追根究底，是部分政策制定者“官本位”思想根深蒂固，根本不了解基层实际情况和政策执行难度。

（三）一些政策主体存在素质缺陷

政策主体应具备以下素质：

1. 具备较高政治素养与大局观。政治立场坚定，具备辨别大是大非的能力，始终与党中央保持高度一致；坚持党性原则，秉持公道正派、廉洁奉公的准则，确保权力为民所用。

2. 拥有扎实专业知识与业务能力。精准解读法律法规与政策要义，熟练掌握工作流程，具备通过调查研究结合实际制定、监督、执行政策，以及妥善处置突发问题的能力。

3. 富有强烈敬业精神与服务意识。勇于担当奉献，深入基层一线直面群众诉求；秉持创新进取意识，突破思维定式，以开创性举措推进工作落实。

4. 具有较强组织协调与贯彻执行能力。善于凝聚集体力量、调动群众参与积极性，具备感召力、统筹管理能力、优势互补能力与跨部门协同能力，严守纪律规矩，规范履行职责。

主体素质缺陷是社保政策制定、执行出现问题的主要原因，具体表现如下：

国家政策围绕改革、发展、稳定三大主题制定，而推进改革、促进发展、维护稳定的根本目标，是保障人民群众过上美好生活。在社保政策贯彻落实过程中，部分地方政府存在因担忧影响地方发展或改革节奏而行动迟缓的现象。以社会救助政策为例，该类政策是国家为保障公民基本生活水准而设立的制度安排。我国社会救助政策体系主要涵盖扶贫开发政策、最低生活保障政策、灾害救助政策、医疗救助政策、法律援助政策及特殊群体救助政策等。但部分地区或单位受财政负担顾虑、待遇攀比风险规避等因素影响，落实社会救助政策的动力不足，直接导致政策预期效果大打折扣。

再以社会福利政策为例，该类政策是国家为提升国民生活质量而构建的高层次社会保障政策，旨在解决既有社会问题、预防社会问题恶化，推动全体社会成员福利水平的普遍提升。我国社会福利政策体系包含免费义务教育、公共文体设施等公共福利，职工定期体检、带薪休假等劳动福利，以及老年人福利、残疾人福利、儿童福利、妇女福利、军人福利等专项福利。然而部分政策主体因顾虑增加市场主体或地方负担、影响改革发展，在落实社会福利政策时踟躇不前，倾向于推进“锦上添花”的福利项目，而对补齐社会保障短板的基础性工作缺乏力度。

社保工作相关部门素质问题主要表现为：部分政策执行人员存在业务操作不规范、服务意识差问题。部分政策主体大局观和组织协调能力不足，使得政策碎片化；目标定位不准且对历史债务与群体利益平衡的把控能力不足，在解决问题时顾此失彼；调查研究不充分及对不同群体的利益诉求考量不足，导致群体间待遇差距持续扩大^[9]。

综上，社保政策主体的素质缺陷，直接导致好政策难以落地见效，甚至出现“政策空转”、“好事办坏”的情况。提升政策主体素质，已成为推动社会保障事业高质量发展的关键所在。维护社会稳定是推进改革与促进发展的前提，必须置于重要位置。治水宜疏不宜堵，对于社会领域的不公平、不稳定因素，化解时机宜早不宜迟。党员干部只要树牢大局观，坚守为人民服务的初心与使命，政策执行中的各类困难与问题便能够找到解决路径；即便受地方实际条件限制确实难以即刻解决，也应在坚决贯彻落实政策的同时，及时向上级部门如实反映情况，积极争取支持。在当前复杂多变的国际国内形势下，确保国家政令畅通具有至关重要的现实意义^[10]。

同时必须正视的是，体制内确实存在少数“蛀虫”，其素质严重缺失，刻意钻政策漏洞，甚至曲解、违反政策规定，导致社保政策在制定、执行、监督等环节出现严重扭曲变形。典型表现包括社保基金被贪污挪用、惠民补贴被截留侵占等，涉案人员既涵盖手握重权的地方领导干部，也包括“小官大贪”的基层公职人员，其对政府公信力与群众切身利益的危害难以估量。对此，必须秉持“老虎”“苍蝇”一起打的坚定立场，以铁腕手段重拳出击，做到发现一起、查处一起；同时加快完善社保政策制度体系，及时堵塞政策各环节的漏洞，健全防腐反腐机制，从源头上防范同类案件的反复发生与蔓延扩散。

此外，政策体系不够完善，监督、调整和保障能力不足等影响政策及其执行的外部因素，本文在问题部分已提及，建议部分还将涉及，此处不再赘述。

三、推进社保政策体系改革的建议

习近平法治思想集中体现在“十二个坚持”，其中坚持党对全面依法治国的领导，坚持以人民为中心，坚持依宪治国、依法执政，坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设等方面的论述，对推进社保政策体系改革尤其具有十分重大指导意义^[11]。习近平总书记在2020年11月16日中央全面依法治国工作会议上的讲话中强调：

推进全面依法治国，法治政府建设是重点任务和主体工程，对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用，要率先突破。要用法治给行政权力定规矩、划界限，规范行政决策程序，健全政府守信践诺机制，提高依法行政水平。

这些重要论述为社保政策体系改革提供了根本遵循，指明了前进方向。

社保政策体系是不同社保政策单元相互关联并与社会环境互动形成的系统性框架。相对于单一政策，政策体系更侧重不同政策及政策单元间的关联、衔接、配合和政策运行中与社会环境的融合、互动，并以此对政策的制定、实施和调整进行反馈和指导。如有的政策只有放在政策体系中才能发现其不足之处，而有的政策放在政策体系中却能发挥出更大的作用。

国家的法律与政策同属上层建筑，二者相互联系、相互促进，共同构成国家治理的基础。习近平法治思想是建设法治政府的理论指导，也是社保政策体制改革的理论指导。

下面结合当前社保政策及其执行中存在的问题，依据对习近平法治思想的学习理解，结合政策本质和好政策的标准，围绕社保政策的周密性、延续性和可操作性，对社保政策体系改革提出一些建议，供大家参考：

社保政策需聚焦周密性、延续性、可操作性三大关键维度，构建“科学制定—稳定实施—高效落地”的全流程管理体系，以确保社保政策经得起实践、人民和历史的检验。

（一）以科学、合理、规范为底线，提升社保政策的周密性

治理一个国家、一个社会，关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。法律和政策是治国理政的重要规矩，政策制定必须严守科学、合理、规范的底线。

1. 明确职责划分，筑牢政策根基

在党的领导下，全国人大及其常委会负责法律制定，各类事务应尽可能实现有法可依，所有法律都必须符合宪法规定；所有政策都应在宪法和法律框架内制定，国务院人力资源和社会保障部及与社保工作有关部委、国家法律授权机关（简称人社部等部门）负责社保政策制定，并按照“谁制定、谁解释”原则，对政策及落实工作负有解释权；省级及以下人社部门等行政机关是相关法律和社保政策的贯彻落实主体，除法律授权的特殊情形外，一般不承担社保政策制定和执行中的解释工作。

职责不清则责任不明，国家出台的政策若解释权下放，执行中难免走样；同一问题若国家与地方政策叠加，执行中极易出现混乱。因此，人社部等部门应切实担负起社保政策制定和解释的重任，勇于担当作为。

国家应按照《中华人民共和国立法法》的要求，进一步明确规定地方政府制定出台社保政策的情形、权限、要求和程序，进行严格约束和规范。人社部等部门应加强对地方社保政策法规的学习、研究和鉴别：对经实践证明行之有效的良政善治，及时总结提炼上升为国家政策；对与国家政策重复、抵触或不恰当的，应依法提出处置意见，保障党和国家统一领导与政令畅通。

政策是国家在宪法法律框架内，为实现一定历史时期党的路线和任务而规定的全面指导和行动准则，具有全局性、根本性和长远性。实现市场统一、民族统一和国家统一领导的前提是法律、政策的统一。我国疆域辽阔，各地产业结构、文化背景和发展布局存在较大差异，给地方一定灵活性和自主权，有助于确保政策在不同地方有效实施，但地方政策必须遵循国家宪法法律和政策的统一路线、任务、目标和原则性规定。从这个角度讲，目前绝大多数地方政策是国家行动准则的细化和补充，不能视为独立的政策。

2. 深入“格物致知”，确保科学周密

要提升社保政策周密性，需做到以下几点：

一是深入开展调查研究。按照陈云同志所言：“领导机关制定政策，要用90%以上的时间做调查研究工作。”要广泛听取各方意见，摸清事情来龙去脉，体察社情民意，确保政策源于实践、贴合实际。

二是运用数字技术赋能。加快建设和完善政策AI大数据支撑系统，充分利用历史和现实生成的海量真实数据，推演政策实施影响、预判执行中可能出现的问题及最优解决方案，力求政策制定更科学、更周密。

三是强化统筹谋划。准确把握法律规定和党与国家意志，恪守政策本质定位，理顺整体政策安排与具体政策、系统政策链条与单个政策环节、政策顶层设计与分层对接、政策统一性与差异

性、长期性政策与阶段性政策的关系，加强整体统筹谋划和具体细节设计，提高政策的准确性、系统性。

3. 坚守价值取向，保障公正合理

实现政策合理，一要确保政策符合党的决议、重要文件和相关法律法规；二要站稳维护广大人民的根本利益这个社会主义国家最大的“理”，制定政策必须充分考虑民族历史、民主现状和民心民意，从国情出发走适合实际情况的路径；三要将维护公平正义作为社保政策的核心价值取向，例如在职工养老金政策中应当纳入职称、技能等级等因素，实现技术人才贡献与回报的匹配。

要树立社保政策体系国家安全意识，严防制度颠覆风险。如要警惕和严防政策落入资本主义腐朽的“资本优先”制度逻辑^[12]。在“资本优先”逻辑下，制度安排系统性地将资本安全与增值回报置于劳动者生存保障与尊严之前，特别在面临风险时优先考量的是如何隔离风险、保全资本价值，甚至不惜以牺牲部分社会成员的利益为代价，使得任何试图加固社会安全网、优化财富分配的社会变革，一旦触动这一根本利益结构便举步维艰。政策作为国家治理与社会调控的重要手段，若被特殊利益集团或资本主义腐朽观念侵蚀、利用，将形成侵蚀自身执政根基的风险隐患，对此必须保持高度警惕^[13]。

要始终坚守党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的正确方向，社保政策锚定此方向方能兼顾公平与效率，避免效果偏离初衷。如农村普遍家族养老观念深厚，农民多秉持“落叶归根”理念，倾向于家族养老模式。基于此，农村养老保障需多元协同推进，相较于单一推行养老保险，财政直接发放的养老补贴，对低收入农民群体的保障效能更直接：一方面，部分低收入农民缴费能力不足，这类群体正是保障重点，针对低保户等的养老保险代缴政策只能局部覆盖；另一方面，当前城乡养老金待遇仍有差距，短期内完全均等化尚不具备现实条件。这也是取消农业税获得农民广泛拥护，而农村养老保险推行初期受阻的关键原因^[14]。

4. 健全制度约束，规范制定流程

规范社保政策制定，首先要严格执行《中华人民共和国立法法》中有关行政法规、部门规章、地方政府规章制定、备案、审查的法律规定，认真落实国务院关于法规规章备案、行政规范性文件制定、合法性审核等制度规定。

其次要坚决防止政出多门，一件事原则上只设一项政策，不能各自为政、重复出台，更不能对一件事层层加码制定政策。当前存在的“通知的通知”现象，即国家出台政策文件后，省级是否执行要等省里《转发××文件的通知》，市级要等市里《转发××文件的通知的通知》，县级要等县里《转发××文件的通知的通知的通知》。每一层转发都可能夹带“私货”，看似更贴合当地实际，但当地方利益与国家利益发生冲突时，就可能导致原有政策在落实中走样。因此，政策的制定和解释权必须集中在授权制定机关。政出多门和政策的层层加码会造成政策“碎片化”，有违政策的系统性和目标确定性，形成政策执行中的冲突、混乱，加剧地区差异和社会矛盾，必须下决心纠正。

为应对复杂多变的国内外形势，涉及国计民生的重大政策决策权应强化统筹集中，健全完善政策核心决策机构、辅助决策机构及政策咨询机构的职能，对制定的重要政策，要主动上报国务院进行统一论证和最终决策。

5. 坚持实事求是，完善决策过程

坚持实事求是这一决策的方法论，而调查研究与民主集中制是实事求是的两大支柱。好政策源于“从实践中来”，经“提纯”后再“到实践中去”的反复检验，这里的“提纯”就是去粗取精、去伪存真，并经过“民主—集中—民主”的决策过程。

专家咨询是政策制定的重要环节，但不能取代全部决策过程，更不能将社保政策方案制定完全交由专家团队主导。当前养老保险政策相关讨论引发社会关注，专家在政策制定中仅承担咨询角色，政策制定的责任仍归于负责政策制定的行政机关，需遵循好政策源于实践而非单纯依赖专家的原则，坚守实事求是这一政策制定的方法论。

时代在发展，政策的周密性也是无止境的，没有最周密的政策。政策要在实践过程中不断反复检验、修正、充实，才能更为科学合理规范、更加周密。

（二）以为民、统一、严谨为核心，增强社保政策的延续性

政策的延续性是维护政府公信力、保障政策效能的重要前提，必须紧扣为民、统一、严谨的核心要求，实现政策稳定与动态优化的有机统一。

1. 锚定为民初心，奠定延续基础

中华文明能绵延五千年，核心原因在于中华民族拥有不屈不挠、弃恶扬善、天下为公、选贤与能、以民为本、安民惠民等独具优势的民族精神。政策要实现持久延续，必须顺应民意：政策与民意高度契合，方能长久存续；违背民意的政策，要么难以推行，要么终将被淘汰。

只有“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”，社保政策才能赢得群众的广泛认同和支持，为其长期稳定实施奠定坚实基础。

2. 强化统一管理，消除内部障碍

要落实好习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上的讲话精神，加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，“对一切违反宪法法律的法规、规范性文件必须坚决予以纠正和撤销”。同时做好以下工作：

一是系统开展社保政策清理。全面梳理现行社保领域政策文件，确保针对同一事项的政策唯一性、同类政策的目标一致性，对冗余交叉、偏离政策目标的文件，按程序及时清理废止；对需更新完善的政策，严格遵循“先立后废”原则避免政策空档；部分政策需结合实践加快修订完善，例如针对劳社部发〔2001〕13号文件涉及的机关事业单位养老保险改革前公务员调入企业的养老保险关系转移接续问题，亟待出台全国统一的衔接办法，妥善解决该群体养老金水平与企业同等条件职工存在差距的现实矛盾。

二是加强系统思维。要将系统性思维贯穿社保政策制定、实施、评估全过程，通过强化政策一致性、优化实施路径，避免政策冲突或“合成谬误”，有效应对资源与预期不对等挑战，达成社保政策社会利益最大化，推动社保事业实现质的有效提升和量的合理增长。建立社保政策“衔接清单”制度，对内容关联、客体（政策客体是指政策所发生作用的对象，包括需解决的社会问题和受该问题影响的群体）相近的相关政策要实行“并库”管理，加强对库内政策文件的衔接和比较，防止出现畸轻畸重或互不衔接，同时细化衔接流程、明确完善政策的责任主体。例如：对于同时推动防止返贫帮扶和农村低收入人口常态化帮扶两项内容关联政策，应当通过“并库”整合两套监测系统，统一认定标准与帮扶流程，避免政策切换导致的保障断层；对招商、惠民类政策，则要通过“并库”管理，确保新政策与过去政策在享受资格、补贴标准等方面的无缝衔接，避免重复享受。

三是优化发布渠道。为避免政策执行混乱，人社部等部门出台的社保政策应通过现代办公系统直接发送至省、市、县及具体执行单位，涉及广泛政策客体的政策同步在政府门户网站、国家社保公共服务平台等渠道公开发布，并配套图文解读、在线问答，落实“谁起草、谁解读”原则，而不再层层转发。各地人社部门等行政机关应转变职能，重点跟踪国家政策执行落实情况，汇总梳理执行中的问题并直接上报政策制定机关。通过网络和计算机不会给政策制定机关增加过多工作量，却能实现问题早发现、政策早完善、解释早到位。

3. 坚守严谨底线，规避朝令夕改

毛泽东主席曾强调：“政策和策略是党的生命，各级领导同志务必充分注意，万万不可粗心大意！”人社部等部门应将社保政策视同生命般珍重，制定过程中务必严谨细致，全面考虑各方因素，预判执行中可能遇到的困难和问题并提前制定解决方案，尽全力防止政策瑕疵、漏洞、不衔接、各地执行差异等问题的发生。

工作中可以探索尝试、摸着石头过河，这是为了寻找可行办法，重大社保政策制定需在充分调研、试点验证、科学论证的基础上推进，绝不能盲目“摸着石头过河”。朝令夕改是政府工作的大忌，会严重损害政府公信力和权威性，因此政策制定和出台必须最大限度规避风险、减少失误。

4. 把握辩证关系，立足长远考量

立足新发展阶段，面对复杂多变的内外环境，制定实施经济社会领域政策需坚持辩证思维，助力国家治理能力现代化：

精准把握“守正”与“创新”、“行稳”与“致远”的逻辑关系，以战略统筹锚定政策方向，将加强预期管理贯穿政策制定与执行全过程，聚焦主要矛盾发力，强化协同联动，实现动态平衡，坚持与时俱进，用改革办法解决发展中的问题，确保政策兼具灵活性、精准性、稳定性。如通过及时向当前生活困难者提供物质帮助，消除他们不安全感 and 焦虑情绪，缓解社会矛盾，促进社

会的和谐与稳定；通过抑制两级分化、提高公共福利，减少因经济不平等而引发的社会冲突，为社会的长期稳定发展奠定基础。

正确处理国家统一社保政策与基层依据实际情况灵活把握的关系，既要划定执行原则和限制约束，确保政策执行不跑偏、行为更规范；又要允许基层发挥政策灵活性，及时解决随时发生的问题，防止矛盾升级或极端事态发生。处理好管理和服关系，社保工作与基层群众联系密切，要学会换位思考，增强服务意识，寓管理于服务之中。

正确对待社保问题中的轻、重、缓、急，对群众要求强烈、事关社会稳定的重要问题，在条件允许的情况下尽快优先化解。如是否可通过明确养老金替代率的合理幅度进行限高保低，在不增加总支出的情况下，平衡老人、中人、新人间养老金差距，解决好过去同样做出贡献的老同志养老金远低于新退休人员养老金和一些新退休人员养老金高于在职工资的问题。而对于缩小城乡、区域社保差距等问题也要制定出线路图和具体操作方案，逐年有所改变，让群众看到希望，得到实惠。

要处理好社保政策规范与道德规范的关系。社会保险政策的设计初衷就是利用保险的“大数法则”，通过向社会筹集资金、国家利用财政“托底”的方式来保障遇到生活困难的人，这种保障互济性体现了社会保险政策的社会道德伦理内涵。而对社会上备受尊敬的军人及其眷属等人员的带有褒扬性质的社会抚恤政策，与社会道德伦理中维护正义内涵相吻合。与社会道德部分理念相近相同，是社保政策与其他政策的区别之一。因此在实践中，既要注意发挥道德规范对社保政策落实的辅助作用，实现政策规范与道德规范相辅相成、相得益彰，又要避免把所有可以通过道德规范逐步解决的问题全都列入政策之中，以确保政策制定的严肃性与审慎性。

5. 健全纠错机制，实现动态优化

落实政策技术性审核机制。建立跨司局、跨部委协调审核机制，依据国家有关规定，参照政策本质定位和好政策内在标准，按照把握方向、堵塞漏洞、防止冲突、加强衔接、避免重复、精简行文的要求，对拟出台社保政策进行技术性审核，该合并的合并、该补充的补充、该精简的精简、该修正的修正、该撤销的撤销，确保不同政策目标一致并相互衔接、相互支持、相互补充。

完善政策评估体系。通过基层反馈、问卷调查、定点监测、重点剖析等方式评估政策效果，及时发现执行中的问题并针对性提出解决方案，修补政策漏洞，动态调整政策内容，防止政策被滥用或规避。

依托数字平台赋能。建设全国统一的社保政策管理数字化平台，健全跨省通办、跨部门协作、跨行业平衡等业务功能，实现政策“制定—发布—执行—评估—调整—废止”全生命周期追溯；对政策条款进行标签化管理，自动识别新旧政策冲突、重复内容，提前预警衔接风险；借鉴“免申即享”模式，通过数据共享精准匹配政策受众，确保延续性政策直达受益对象。

拓宽公众参与渠道。社保政策制定和调整前，通过听证会、线上征询、行业座谈等方式，广泛吸纳单位、群众、专家的意见，并对意见采纳情况逐一反馈，未采纳的说明理由，强化政、群之间的互动互促；对可能影响群体切身利益的重大政策调整，提前按规定公示调整方向与过渡方案，加强预期引导；邀请不同群体实时反馈执行效果，确保社保政策契合实际需求和延续持久。

做到为民、统一、严谨，且具备较强周密性和可操作性，国家出台的每一份社保政策文件都将具有重要价值，得以持久延续。当然，政策延续性是相对的。《吕氏春秋·察今》有言：“治国无法则乱，守法而弗变则悖，悖乱不可以持国，世易时移，变法宜矣。”日常的政策调整需依据实际情况区别对待，大多情况尽量坚持“小步快跑、稳步迭代”，避免剧烈变动；而面对党中央最新决策和重大改革部署时，则必须按照中央要求及时对政策做出重要调整完善。

（三）以简明、实用、高效为目标，提升社保政策的可操作性

社保政策的生命力在于落实，必须以简明、实用、高效为目标提高可操作性，确保政策能够落地生根、惠及民生。

1. 优化文本表述，确保通俗易懂

政策文件属于公文，简明扼要、直击要点是公文的基本要求，因此政策文本要从便于基层和群众执行理解入手，尽量做到通俗易懂、浅显明了，避免使用生僻表述、刻意追求形式花哨，确保民众能够看懂理解。

制定社保政策要密切联系实际，只有摸清基层的痛点、难点，把握问题的主要矛盾和矛盾的主要方面，才能制定出“简明、实用、高效”的政策条款。要坚决杜绝一些部门习惯将简单问题

复杂化、神秘化的陋习。例如过去只要知晓干部职级，就能明确其工资标准和相关待遇，而当前不少公务员反映不清楚自己的基本工资构成及调资幅度；养老金计算更是繁琐到即便人社部门工作人员也需借助计算机才能完成，这种仅少数人才能掌握政策解释权的做法亟待整改。

2. 细化政策内容，完善落地措施

政策内容力求实用。制定政策要围绕解决问题增强适用性、可操作性，做到既系统完备又切实可行。内容含糊、只定大方向，让执行方自行“填空、猜测”的政策坚决不可取。善于精准找准问题症结，实现复杂问题处理简单化。结合各地实际情况，细化政策措施，切不可“一刀切”或“瞎指挥”。

明确量化执行标准。社保政策应避免模糊表述：对涉及任务推进的，明确时间表、路线图、责任人；对涉及标准界定的，明确具体数值或可判定的边界；对涉及流程的，明确每个环节的办理时限、所需材料、审批权限。例如惠民补贴政策需明确补贴对象认定标准、申请材料清单、审核流程及时限、发放金额与频次，让执行方有明确依据，群众有清晰预期。

落实政策下沉，兼顾区域差异。缩小收入差距、促进共同富裕是社保政策体系改革的重要目标，相关社保政策设计应紧扣这一目标，强化对社会分配的调节作用。对落后区域实行社保政策倾斜，在政策统一的基础上，划定核心要求和禁止性条款，让这些地方结合当地实际情况创造性地细化分配政策，尽快增加收入，实现对先进区域的追赶。要建立政策解读下沉机制，帮助基层干部快速掌握政策要点与执行方法，避免因理解偏差导致执行走样^[15]。

3. 实现权责匹配，促进高效落实

建立政策出台与资源保障同步机制。加大对欠发达地区和困难群体的资源投入，确保政策在不同地区、不同群体中均衡落实。要明确政策执行所需的人力、财力、技术等资源，确保基层有权办事、有钱办事、有能力办事，同时细化权责清单，明确谁牵头、谁配合、谁监督，杜绝多头管理或责任悬空，解决部分基层想执行却无资源、执行错却无追责的问题。

重视收集执行中的堵点难点问题，对社保政策执行中的堵点难点，申请政府牵头多家政策制定机关参与进行快速研判，及时简化流程、合并材料，出台补充说明或优化细则，让政策在实践中持续优化，提升可操作性。

严格过程监管。一方面要鼓励政策创新，鼓励基层在不违反政策目标、原则和核心要求前提下，灵活应用政策、创造性开展工作，并善于从基层和群众的实践创造与发展需求中完善政策主张；另一方面要坚决抑制政策规避行为，对传达贯彻政策过程中出现的搁置拖延、恶意曲解及层层加码、执行过当等“上有政策，下有对策”现象，依据相关党纪政纪及时查处。

要加强社保政策执行的制度监督、投诉热线等群众监督、舆论监督等全方位监督体系建设。严格执行行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”，防止任性执法。严格落实《中华人民共和国公职人员政务处分法》，依法查处政策执行中滥用职权、故意刁难等滥作为和消极抵制、敷衍塞责等不作为问题，将“中梗阻”等不良现象消除在萌芽状态。

4. 推进政务公开，接受公众监督

“要用制度安排将政务公开贯穿政务运行全过程，权力运行到哪里，公开和监督就延伸到哪里，以公开促落实、促规范、促服务”。

自2016年中办、国办印发《关于全面推进政务公开工作的意见》以来，各地政务公开工作取得明显成效，但仍有诸多改进空间：一是政策制定过程中，专家咨询、公众参与、合法合规性审查及技术性审核和民主集中制落实不够到位；二是各级人社等部门及其网站未能全面公开本部门相关政策及问题解答；三是部分政务窗口仅能办理简单、少量行政审批事项，绝大部分行政审批和问题解答仍在原单位办公室办理，且缺乏有效监督。

政策及执行的公开透明，有助于提高政策接受度和执行效率，进而赢得民众对政府工作的信任与支持，应进一步狠抓落实。

5. 加强队伍和制度建设，筑牢执行根基

加强干部队伍革命化、现代化、职业化建设，强化理想信念教育与党性锤炼，完善终身学习与考核约束机制；始终坚守立党为公、执政为民理念，严守纪律规矩，持续提升政治判断力、政治领悟力、政治执行力；坚持问题导向，常态化检视自身，为人民利益坚守正确方向、改正偏差失误，切实把初心使命转化为锐意进取的精气神和埋头苦干的原动力。

严格按照《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》部署，持续推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，做到依法设定、规范、制约、监督权力。健全现代化监督与服务体系，完善

跨部门、跨区域统筹协调配合机制；依法规范对公民、企业、社会组织的对话、检查、评比、收费、执法、罚款行为。落实《社会保险经办条例》要求，坚持心为民所系、权为民所用，疏通政策落地“最后一公里”，不断提升社保工作和服务质量，以理想热忱和制度刚性凝聚万众一心、攻坚克难的磅礴力量，为实现党的路线方针政策和目标任务提供坚实保障^[16]。

社保政策具有引导规范社会保障行为、解决群众生活方面突出社会问题、密切政群关系、调节社会分配、促进社会公平正义、拉动国内消费、维护社会稳定安全和促进经济社会健康发展等多重社会效能。任何一方面政策及落实出现短板，都可能产生“木桶效应”，限制社保政策总体功能发挥。因此，必须顾全大局、统筹兼顾，立足当前、着眼长远，全面推进社保政策体系改革，最终落实到习近平总书记提出的要求：“把是否促进经济社会发展、是否给人民群众带来实实在在的获得感，作为改革成效的评价标准。”

聚焦建设更加完善的中国特色社会主义法治体系、建设更高水平的社会主义法治国家，使国家各方面工作法治化，推进社保政策体系改革其中一个重要环节。必须主动融入建设社会主义法治国家大局，以习近平法治思想为指导，加快社保政策体系改革步伐。当社保政策本身更得民心、合民意，具备周密性、延续性和可操作性，且在现实中得到有效落实，人人都清楚有关社保的事情能否办、该怎么办，即便有疑问也能在政务窗口一次得到解答时，人社系统等政府机关的公信力和权威性将会得到提升，中国特色社会主义社会政策体系将更加完善，进而促进整个社会更加和谐稳定、政通人和、繁荣昌盛。

2026年1月写于北京

参考文献：

- [1] 衡霞, 吴培豪. 政策衔接: 政策有效性的一种实现机制[J]. 经济研究, 2012(9): 140-151. DOI:10.3969/j.issn.1007-5194.2012.02.009
- [2] 全国人民代表大会常务委员会. 对检查社会保险法实施情况报告的意见和建议[EB/OL]. 中国人大网, 2025[2026-01-15]. http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202501/t20250102_442215.html
- [3] 中国政法大学法治政府研究院. 法治政府蓝皮书: 中国法治政府评估报告(2024)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2025: 156, 218
- [4] 华颖. 地方社会保障政策出台存在的问题及其综合治理[J]. 行政管理改革, 2021(11): 81-89. DOI:10.3969/j.issn.1674-7453.2021.11.009
- [5] 中共中央党史和文献研究院. 习近平法治文选(第一卷)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2020
- [6] 毛泽东. 论政策[M]//毛泽东选集(第二卷). 北京: 人民出版社, 1991: 762-770
- [7] 习近平. 论全面依法治国[EB/OL]. 学习强国学习平台“习近平文汇”栏目, 2025[2026-01-01]. <https://www.xuexi.cn/xxqg.html?id=1abvd8mttn51abvd8mttn51abvd8mttn>
- [8] 中央宣传部(国务院新闻办公室), 中央党史和文献研究院, 中国外文局. 习近平谈治国理政(第五卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2022
- [9] 郑功成. “十五五”时期的社会保障改革: 问题清单与制度优化[J]. 社会科学, 2025, (12). <https://shkx.chinajournal.net.cn/>
- [10] 习近平. 促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展[EB/OL]. 中国政府网, 2022-04-15[2026-01-15]. https://www.gov.cn/xinwen/2022-04/15/content_5685399.htm
- [11] 中国法学会. 习近平法治思想的重大理论创新[J]. 求是, 2025(1): 61-67. DOI:10.3969/j.issn.1002-4980.2025.01.002
- [12] 欧文·E·休斯. 公共管理导论(第四版)[M]. 张成福, 马子博译. 北京: 中国人民大学出版社, 2015
- [13] 姜晓萍, 董家鸣. 社会保障制度的国家安全价值及其实现路径[J]. 中国行政管理, 2022(5): 12-18. DOI:10.19735/j.issn.1006-0863.2022.05.02
- [14] 郑功成. 面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议[J]. 社会科学文摘, 2021(4): 49-52. DOI:10.13262/j.bjsshkxy.bjshkx.210002
- [15] 魏顺庆. 让科学方法成为抓落实的利器[EB/OL]. 学习时报, 中国共产党新闻网, 2024-08-19[2025-10-27]. <http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2024/0819/c459166-40301326.html>
- [16] 郭沛. 深入推进依法行政[EB/OL]. 光明日报, 中国共产党新闻网, 2024-08-19. <http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2024/0819/c459166-40301326.html>

致谢

本文章的顺利完成，离不开诸多前辈同仁的悉心指导与鼎力支持。特别感谢原河北省人力资源和社会保障厅厅长王亮同志、原河北省粮食局局长徐受棠同志，以及河北省农村信用社联合社相关领导与多位老同事。他们不仅为笔者提供了宝贵的实践经验与一手资料，还在研究思路梳理、内容完善等方面给予了关键指引。在此，谨向所有关心和帮助过我的人，一并致以最诚挚的谢意！

Problems, Causes and Reform Suggestions of China's Social Security

Policy System

CHEN Jianjun*

(Hebei Rural Credit Union, Shijiazhuang, Hebei 050021, China)

Abstract: China's social security policy system currently confronts prominent issues: poor interconnection, remarkable implementation discrepancies, and deviations from original design purposes. These problems stem from inaccurate policy positioning, absence of unified internal standards, and inadequate professional competence of policy-implementing entities. Guided by Xi Jinping Thought on the Rule of Law, the reform of this system should be advanced from three dimensions: thoroughness, continuity, and operability. The reform is intended to realize scientific standardization, stable continuity, and efficient implementation of social security policies, thereby facilitating a more harmonious, stable, and prosperous society.

Keywords: Policy system reform; Xi Jinping thought on the rule of law; Policy comprehensiveness; Policy continuity; Policy operability