

# 论我国社会保障制度改革系统集成、协同高效

胡晓义

2021年2月26日，中共中央政治局就完善覆盖全民的社会保障体系进行第二十八次集体学习，习近平总书记发表重要讲话（2022年4月以《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》为题在《求是》刊发，以下简称“2.26讲话”），以马克思主义中国化、时代化的立场、观点和方法，全面阐述中国共产党建设和完善社会保障体系的目标、方针、策略。这是一篇以习近平新时代中国特色社会主义思想指导社会保障改革发展的纲领性文献，经过两年学习和实践，我们对其丰富内涵和深远意义有了更多的感悟，本文仅就其中阐明的系统集成、协同高效问题，结合贯彻党的二十大精神谈几点体会。

“2.26讲话”指出：“我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段。”这是一个极为重要且精确的判断。回顾改革开放40多年历程，在较长一段时间，自下而上探索、鼓励各地创新、“摸着石头过河”是主导性路径选择，具有时代必然的特征，社会保障领域概莫能外。随着我国社会保障体系不断发展，过度分散化格局造成愈来愈大的摩擦。因此，加强顶层设计、全国一盘棋成为新时代社会保障发展的必由之路。这当然不是否定前人的贡献，而是与时俱进的提升。

对社会保障改革系统集成、协同高效的内涵和本质，习近平总书记作了提纲挈领的概括：“要准确把握社会保障各个方面之间、社会保障领域和其他相关领域之间改革的联系，提高统筹谋划和协调推进能力，

确保各项改革形成整体合力。”我们领会这段话的要旨，把社保体系内部各方面及与其相关领域联系在一起，把党的十八大以来 10 年改革实践与谋划未来综合在一起，可以从 5 个层面进行观察与思考。

### 同一社保制度内的结构调整与平衡

社会保障系统由多个单项社保制度组合而成，各项社保制度首先要实现内部结构稳定、均衡，实现自洽，才能作为合格的“基础构件”参与大系统的集成。党的十八大以来已经实践、目前还在推进、未来仍需着力的主要有以下 3 项。

其一，重点制度模式转型。职工基本养老保险从追求“部分实账积累”转为现收现付制，而把资金积累功能外移至第二、第三支柱和战略储备；职工基本医疗保险将部分个人账户转为门诊统筹。这两项“统账结合”制度，都以更凸显公平互济属性而定型，从而达成了内在逻辑一致，避免了顾此失彼的悖论。

其二，丰富各制度内的结构层次。职工养老保险方面，完善企业年金，建立职业年金，开始试行个人养老金，总体完成了多支柱体系框架的建构；医疗保障方面，基本医保、医疗救助、补充医保互为支撑的架构也已成型；工伤保险方面，一些高风险行业在基本保险之上叠加商业意外伤害险，也显示出多层次的雏形。但这仅仅是起步，纠正“一支独大”畸形、防止政府无限责任、调动社会和市场的积极性，特别

是扩大年金制度覆盖范围，规范发展个人养老保险，积极发展商业医疗保险，更好满足人民群众多样化需求，要做的事还很多。

其三，提高基金统筹层次。企业职保经过中央调剂制度的过渡，已经进入全国统筹，初步形成中央与各省责任共担机制。基本医疗、失业、工伤保险基金省级统筹也提上了日程。这符合社会保险大数法则，也是构建新发展格局的要求。在追求高质量、可持续发展的进程中，各项社保制度内部的模式优化、结构均衡、责权对称，仍是系统集成的基础性课题。

### **各项社保制度之间的统合与协调**

组成社会保障系统的各项制度相互作用、相互依赖，维护它们之间的顺畅连接、促进其有机融合，是系统稳定运行并有效发挥特定功能的必要条件。党的十八大以来，在各项社保制度自身不断发展完善的基础上，制度之间的整合、统筹、协调力度明显加大，从而提升了社保体系的整体效能。

制度整合的范例有：改革机关事业单位基本养老保险制度，与企业制度并轨；先后统一了城乡居民基本医保和城乡居民基本养老保险制度；合并实施生育保险与职工医保。这些整合更好地彰显了社保体系的公平性，提高了运行效率。

政策衔接的范例有：养老保险实现跨地区、跨制度的关系转续；基本医保也从异地就医住院费用直接结算逐步扩展到门诊费用直接结算，

数千万人次受益。战略支持的范例有：养老、医疗、失业保险等制度精准扶助农村贫困人群，有力支持了脱贫攻坚目标的实现。

面向未来，社保制度间的连接、充实的课题仍有不少，如介于养老和工伤保险之间的非因工伤残待遇的制度化，介于养老和医疗保险之间的老年人长期照护的社会保险需求，职工与居民基本养老保险进一步整合为国民年金制度的可能性也在上升。这些都需要预做研究，审时度势地推进。

### **社保体系中制度、体制、经办、安全监管的统筹**

除了狭义的各项社保制度之间的整合、连接外，系统集成、协同高效还要求社保制度安排与管理体制、经办服务体系、安全监管机制有机统一、协调推进，避免空有一套政策却因体制、流程、监管不到位而难以落实。“2.26讲话”强调坚持制度的统一性和规范性，指的是广义的制度，要求增强制度的刚性约束，加强对制度运行的管理监督。

在体制整合方面，党的十九届三中全会决定调整人社、民政部门部分职能，设立退役军人事务部和国家医疗保障局，减少了因部门职责交叉产生的摩擦，强化了一些薄弱环节，为社保体系健康发展提供了更优体制保障。

在社保经办管理服务方面，按照中央提出的建立全国统一的社会保险公共服务平台、加强社会保障精细化管理、深入推进社保经办数字化转型等目标要求，社会保险信息化管理、标准化经办、一站式服务取

得长足进步，最显性的指标是全国社保卡发行达 13.68 亿张，其中电子卡覆盖 7.15 亿人。

在基金安全方面，习近平总书记要求“要以零容忍态度严厉打击欺诈骗保、套保或挪用贪占各类社会保障资金的违法行为”，党的二十大对我国社会保障体系的表述首次增加了“安全规范”的规定，提出“健全社保基金保值增值和安全监管体系”。朝着这个目标行进，党的十八大以来，已经有了全国人大常委会对刑法第二百六十六条的解释，最高人民检察院关于贪污养老、医疗等社会保险基金适用条款规定的批复，《社会保险基金行政监督办法》《医疗保障基金使用监督管理条例》等坚实足迹，但任重道远，反贪防骗永远在路上。

### **社保体系现实与未来的平衡**

“2.26 讲话”明确指出：“要增强风险意识，研判未来 5 年、15 年乃至 30 年我国人口老龄化、人均预期寿命提升、受教育年限增加、劳动力结构变化等发展趋势，分析社会保障可能面临的新情况新问题，提高工作预见性和主动性，未雨绸缪采取应对措施。”这就是说，系统集成、协同高效的理念和方法还应投射到时间维度上。现实与长远的综合平衡，问题导向与目标导向的统筹兼顾，集中体现在以下 4 个改革方向上。

保持社保资金的长期平衡——基本养老保险基金市场化投资运营、划转部分国有资本充实社会保障基金等重大战略决策要持续地、不折不扣地贯彻落实，切实壮大战略储备。

调整老年抚养比——平稳实施渐进式延迟法定退休年龄政策，要合理把握改革的方向、节奏、力度，加强舆论引导，最大程度凝聚社会共识和合力。

推进社会保障法治化——从立法、执法、司法、守法各环节加强社会保障工作，将以往由政策文件主导转为纳入法治轨道，初步形成社会保障法律法规体系，这应当是新时代我国社会保障体系走向成熟的显著标志。

与时俱进地“扩容”——3年来，我国社会保障领域针对新冠肺炎疫情实施了多项应急响应机制。我们要总结已有经验，完善“智慧库”“工具箱”，使社保体系既能抵御生老病死等常规风险，又能及时有效应对非常规的重大风险。

### **社保体系与相关体系的关联与协同**

任何系统都是更大系统的组成部分。在搞好系统内稳定平衡的同时，重视与更大系统的协调融合，是系统集成、协同高效的题中应有之义。对社会保障体系而言，一要与其他民生领域的制度建设和事业发展协同一致，特别是支持就业优先战略。抗疫期间施行阶段性免减缓社保费政策和调用失业保险基金援企稳岗措施，看似社保基金减收增支，

却换来企业、社会、劳动者人心的稳定，赢得了“大盘”，是值得总结的经验。

二要正确认识和处理经济发展与社会保障的水涨船高关系，遵循水浅行小舟、水深走大船的客观规律，坚持在发展基础上稳步提高保障水平，不做过高承诺、不开空头支票，避免盲目的“福利赶超”导致社会活力不足。

三要拓展国际视野，密切关注国外社会保障发展，增强包容性，汲取有益经验，立足国情而借鉴；又要用好国际舞台，积极发声，讲好中国社会保障故事。

“系统集成、协同高效”虽然只有8个字，却是总结历史、立足现实、面向未来的远见卓识，准确抓住了新时代社会保障改革的关键，清晰描述未来社会保障体系高质量可持续发展的鲜明特质。我们要深刻领会，勇于付诸改革实践。

（本文来源：《中国社会保障杂志》2023年02月15日，作者系中国社会保险学会会长）