

# 科学谋划“十五五”时期社会保障事业发展

何文炯

《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》（以下简称《建议》）提出，“加大保障和改善民生力度，扎实推进全体人民共同富裕”。这为“十五五”时期社会保障制度改革和建设，指明了方向。未来五年是基本实现社会主义现代化的关键时期，全体人民共同富裕将迈出坚实的步伐，需要通过深化改革，推进社会保障事业高质量发展、可持续发展，为推进共同富裕提供有力支撑。

## 锚定发展方向

基于对社会保障事业发展现实基础的清醒认识和制度运行环境的理性分析，《建议》作出“健全社会保障体系”的部署安排，为“十五五”时期我国社会保障事业发展指明了方向。

**社会保障项目更加完备。**随着经济社会的发展，人们所面临的风险随之变化，人民群众对基本风险保障的需求发生相应转变，因而社会保障项目设置需要优化，按照“系统集成”的原则完善社会保障项目体系。一是增设若干项目，织密社会保障网络体系。例如，随着人口老龄化和高龄化，失能老人的数量增多、比重提高，与此同时家庭规模逐步缩小，因而社会化照护服务需求不断增加。这就需要建立健全长期照护保障制度，确保失能老人及其家庭具有购买基本照护服务的能力，使失能老人能够有尊严地生活。例如，随着生活方式的变化和劳动力成本的提高，以及家庭对儿童发展预期的变化，孩子生养、

教育的家庭成本迅速攀升，直接影响育龄家庭的生育意愿，从而影响人口生育率乃至全社会人口结构。因而需要完善生育保障制度、增设儿童福利项目，以减轻家庭生养、教育负担。二是明晰社会保障各项项目的功能定位和职责分工。由于现行社会保障各项目是在经济体制改革和社会转型过程中逐步设立的，某些项目之间的分工有重叠交叉。例如，养老保障体系中的基本养老保险、基本医疗保险、长期照护保险和高龄津贴，这些项目的分工不够明晰。因此，要按照政府与市场的关系，厘清各类项目之间的关系，明确其功能定位。

**社会保障制度更加完善。**随着经济结构变化、科技进步和社会变迁，社会保障制度运行的环境正在发生深刻变化，这给社会保障制度运行的可持续性带来考验。我国人口结构发生重要变化，从年龄结构看，少子高龄化现象已经出现并将日益严重，意味着社会保障体系中的许多项目可能面临筹资与支付之间难以平衡的困难，这就要求社会保障各项目按照基金收支长期平衡的原则，完善待遇确定和调整机制，优化筹资结构、改进筹资机制。随着人口流动，我国人口的空间结构发生重大变化，人户分离的现象已经十分普遍，但现行社会保障体系中的诸多项目，尤其是社会救助类项目和面向特殊群体的普遍性福利项目，普遍以户籍为基础，这就意味着绝大多数非户籍常住人口难以在其实际居住地享受相应社会保障待遇，因此需要逐步降低这些社会保障项目的户籍关联度。随着科技进步和经济结构变化，人们的生产经营活动及其组织方式发生变化，劳动力市场开始发生深刻转变，最基本的特征是非正规从业人员越来越多，但面向劳动者的现行职工社

会保险各项目，基本上以清晰劳动关系为基础，即由用人单位为职工办理社会保险并缴纳社会保险费，虽然有关部门允许非正规就业者以灵活就业人员身份参加职工社会保险，但大多数非正规就业者未能进入这一社会保障体系，因此需要改进职工社会保险制度设计，让各类劳动者都能享受其应有的社会保障权益。

**社会保障运行机制更有效率。**“十五五”时期我国经济社会发展面临诸多不确定性，社会保障制度运行环境将会发生重要变化，迫切需要建立更加有效的运行机制，使有限的社会保障资源发挥最大的风险保障效用，确保社会保障各项制度平稳健康运行，给全体社会成员以稳定的预期。从待遇调整机制看，社会保障领域的每一个项目，需要按照保障社会成员基本需要、保持实际购买力不下降的原则，建立正常的调整机制。从筹资机制看，无论是采用财政方式筹资，还是保险方式筹资，都要合理确定中央和地方各级财政、用人单位和社会成员个体的筹资份额，以及各主体出资的确定方法，并公之于众，以便各经济实体经营管理决策和家庭理财与风险管理决策。从社会保障基金增值机制看，不仅要关注基本养老保险基金的投资问题，而且应当重视基本医疗保险、长期照护保险、工伤保险、失业保险等项目的基金投资问题，在确保基金安全的前提下，以更专业的技术手段，提高社会保险各项目的基金投资回报率。从社会保障部门与医疗、照护、教育培训等服务供给机构的合作机制看，需要充分尊重各方利益诉求，建立平等的协商对话机制，采用科学合理的服务质量评估机制，逐步改变单方定价的规则，积极探索形成更加有效的服务机制。

## 明确改革任务

《建议》提出“社会保障制度更加优化更可持续”的目标，“十五五”时期社会保障制度改革，应合理把握改革的节奏、力度，重点突破以下几个方面。

提高非正规就业者职工社会保险参保率。职工社会保险是面向劳动者的社会保障制度，旨在为工薪劳动者提供基本风险保障。但是，从近些年的实际参保情况看，还有一定数量的工薪劳动者尚未进入职工社会保险体系。根据国家人社部和国家医疗保障局公布的数据，2024 年底全国就业人数 73439 万，其中二三产业从业人数 57136 万，但参加职工基本养老保险、职工基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险的在职人员仅分别为 38713 万、27491 万、30398 万、24589 万和 25300 万。之所以出现此种情况，并非各级政府和有关部门工作不积极，也并非劳动者的社会保险意识淡薄，而是制度设计滞后。

现行制度是 20 世纪 90 年代后期设计的，旨在解决当时国有和集体企业转制改革出现的突出问题，重点是建立独立于用人单位之外、与用人单位经济效益好坏无关的社会保障制度。由于当时未能充分考虑各类非正规就业者的社会保险问题，未能预见民营企业不断涌现、农民工大量增加，更未能预见数字经济的兴起和新业态从业人数的骤增，因此现行职工社会保险制度主要适应于有清晰劳动关系的用人单位及其雇员，对于没有清晰劳动关系的非正规就业人员表现出不适应。这里的关键是职工社会保险待遇的设定、用人单位与职工的筹资责任，以及相应的缴费负担。因此，“十五五”期间，应当按照劳动者社会

保障权益平等的原则，改进职工社会保险制度设计，落实包括新业态从业人员在内的各类非正规就业者的社会保险权益，增强制度包容性，以适应劳动力市场的变化。

**逐步落实非户籍常住人口的社会保障权益。**现代社会中，社会保障是国民的一项基本权益，尤其是政府依法组织实施的各种基本保障项目，无论是财政筹资，还是社会保险方式筹资，均属于国家基本公共服务项目，每一个社会成员均可依法参加、依法享受相应的待遇。然而，现行社会保障体系中的某些项目，仅面向具有本地户籍的社会成员，其他社会成员无法享受相应权益。例如，社会救助体系中除临时救助外的各类项目，面向老年人、残疾人和妇女儿童等特殊群体的各类普遍性福利项目，均仅面向本地户籍居民；多数地区的城乡居民基本医疗保险制度和城乡居民基本养老保险制度，需要持有本地户籍才能参保，才能享受政府的保险费补贴，这是实现户籍居民与非户籍居民共同富裕的一个障碍。

然而，随着劳动力市场一体化和人口流动的自由度加大，人户分离的现象日益普遍。以浙江省为例，尽管已经放开户籍入浙的条件，依然有大量的非户籍常住人口，目前该省 6600 多万常住人口中，1600 多万为非户籍常住人口。广东省的非户籍常住人口数量更大、比重更高。为落实国民社会保障权益平等的原则和基本公共服务均等化的要求，“十五五”期间，应当积极创造条件，破除地区间的利益藩篱，逐步降低社会救助各项目 and 面向困难群体的各种普遍性福利项目的户籍关联度，逐步放开城乡居民基本养老保险和城乡居民基本医疗保险

险参保的户籍限制，使非户籍常住人口能够在其实际居住地参保。

**稳步提高低保障群体的社会保障待遇。**防范贫困是社会保障制度的基本职责，缩小收入差距是社会保障制度的积极效应。现行社会保障制度虽然在这两个方面作出积极贡献，但从扎实推进共同富裕的要求来衡量，还存在一定差距。事实上，现行制度设计者把反贫困的职责交给社会救助制度，未能充分考虑社会保险制度的反贫困功能，又由于制度定位、筹资难度以及若干技术性因素，社会救助的某些项目难以承担兜底职责，最典型的是医疗救助，因而因病致贫、因病返贫的现象难以根除。与此同时，由于采用“分类保障”的思路，社会保险待遇在群体间存在较大差距，这就降低了社会保险制度在缩小收入差距方面的实际贡献。

“十五五”期间要从整体上增强社会保障体系的反贫困功能和收入再分配功能，其重点是稳步提高低保障群体的社会保障待遇。一是稳步提高城乡居民基本养老保险制度中的基础养老金给付标准，这是以农民为参保主体、面向职工之外社会成员的一项基础养老金制度，现行制度下的基础养老金过低，难以保障参保者年老之后的基本生活需要，“十五五”时期建议基础养老金增幅每年不低于 20 元。二是稳步提高城乡居民基本医疗保险的待遇水平，逐步缩小其与职工基本医疗保险的待遇差距，相应增加财政对这项制度的补助。此外，要按照保基本的原则，明确基本医疗保险服务定位，并制定清晰可操作的“适宜治疗方案”规范，积极创造条件逐步实现基本医疗保险从“基金责任封顶制”转向“个人支付责任封顶制”。

## 抓实重点工作

根据前述讨论，我们需要通过体制机制创新，积极创造条件，全面完成《建议》所提出的各项重点任务，为扎实推进共同富裕作出实实在在的贡献。

**完善职工基本养老保险全国统筹制度。**职工基本养老保险制度是惠及面广泛、所需资金量庞大、社会关注度很高的社会保障项目，最近 20 多年来，有关部门朝着全国统筹的方向持续努力，目前已经基本实现，为缩小地区间的社会保障待遇和筹资差距作出了贡献。同时需要注意到，这是一项复杂且艰巨的工作，不仅关乎参保人员的切身利益，而且涉及中央与地方政府职责和利益关系。“十五五”期间需要在统一制度、统一缴费比率的同时，统一各地基本养老保险缴费基数确定方法，规范各地的征缴行为，采取有效措施，调动各地积极性，防范逆向选择，确保基本养老保险基金征收及时足额到位，有效保障全国离退休职工的基本养老金权益。

**健全基本保障项目待遇调整规则。**社会保障待遇与其制度定位直接相关，我国现行社会保障各项目是在改革发展的进程中逐步建立起来的，而且许多项目分别由不同的部门主管，项目之间缺乏统筹协调，有些项目的定位已经发生变化，但其保障待遇及其规则没有及时调整，不仅浪费资源，影响整个社会保障体系的运行效率，降低社会保障体系的收入再分配效应，从而影响共同富裕进程。因此，“十五五”时期必须按照各项目的功能定位和保障基本需要的原则，重新审视现行社会保障各项目的待遇水平及其确定方法，努力做到科学、规范、统

一。例如，最低生活保障标准应当确保低保对象的基本生活需要，不得随意降低或提高，也不能简单地实行“城乡间同标、地区间同标”。与此同时，建立社会保障项目间的统筹协调机制，避免引起制度间、政策间和群体间的矛盾。按照“抑峰填谷”的思路，严格控制、逐步缩小群体间的基本保障待遇差距，提出明确的进度计划和相应的政策措施。此外，要积极创造条件，促进职工基本医疗保险与城乡居民基本医疗保险制度整合，实行全民基本医疗保险统一制度。

**完善社会保障筹资规则。**社会保障筹资是社会保障制度运行的重要环节，筹资规则直接影响每一个社会主体的行为决策，甚至影响劳动者就业。现行社会保障体系中的多数项目采用财政筹资的方法，但社会保险项目采用保险筹资方式，财政对其有一定补助。从目前情况看，前者的问题是中央和地方各级财政之间的筹资责任还不够清晰，尤其是省级财政与省以下各级财政之间的职责不够清晰，导致部分地区难以将这些基本保障项目完全落实到位，可能影响当地困难群体的基本权益。后者的问题，主要是社会保险缴费基数确定方法尚未完全统一，导致地区之间的社会保险筹资成本差异，而社会保险费是重要的劳动力成本，这就影响地区之间的公平竞争，影响全国统一大市场建设。“十五五”期间，应当尽快统一社会保险缴费基数确定方法，明确社会救助和面向特殊群体的普惠性福利项目是中央事权，由中央财政统一安排资金，并明晰地方各级政府的筹资责任。完善划转国有资本进入社会保障基金的管理和运行机制，切实壮大社会保障基金；重视社会保险各项基金的投资问题，增强专业性，提高投资回报率；



建立健全社会保险精算制度，加强社会保险基金风险预警，确保基金收支长期平衡。

**推进社会保障法治化。**社会保障由基本保障和补充性保障两个层次组成，其中基本保障各项目均由政府依法组织实施，因而各项工作必须有法律依据。最近 20 多年来，国家颁行了社会保障领域的一系列法律、法规，发挥了积极作用。同时应当看到，仍存在一些法规缺失、法规层级较低、法规滞后于社会发展的情况。因此，“十五五”时期要按照更加公平、更可持续、更有效率的原则，通过法治健全社会保障体系。要加快制定社会救助法、医疗保障法，并完善社会福利和优抚等相关立法。

**有效引导公众预期。**社会保障制度的有效运行，需要全体社会成员的理解、信任、参与和支持。当前，部分社会成员对现行社会保障体系中的某些项目缺乏理解和信心，在一定程度上影响着社会保障事业发展。“十五五”时期，要按照“守住底线，突出重点，完善制度，引导预期”的原则，采用有效的方法，引导公众预期，增强全体社会成员对社会保障制度的理解度、信任度和参与度，真正为全国人民提供稳定的预期，促进共建共享。其重点包括，改进基本保障各项的制度设计和运行机制，增强透明度；建立健全社会保险精算制度，积极创造条件，向公众公开社会保险制度的运行情况；培育社会保障互助共济文化，增强社会团结与合作精神。

（本文来源：国家治理杂志，2026 年 2 月 6 日。作者系中国社会保障学会副会长、浙江大学民生保障与公共治理研究中心主任）