

“十五五”时期的社会保障改革：问题清单与制度优化

文/郑功成

健全的社会保障体系是国家现代化的“标配”，中国式现代化更需要通过高质量的社会保障制度促进社会平等、走向共同富裕。这构成了“十五五”时期进一步全面深化社会保障改革与积极稳妥推进高质量制度建设的宏观背景。

我国社会保障改革与发展的主要成就

经过30多年的改革与发展，我国建立了世界上规模最大的现代社会保障体系，这一奇迹与国民经济快速发展奇迹有着相辅相成、相得益彰的内在逻辑关系。社会保障改革与发展取得的巨大成就，主要可以概括为以下四个方面：

第一，实现了社会保障制度整体转型。计划经济时期的社会保障制度是国家—单位（集体）保障制，其主要特征是建立在社会主义公有制基础之上，嵌入国家高度集中的计划体制中，在运行中呈现出城乡分割、单位（集体）包办、封闭运行等特征，劳动者与所在单位或集体被紧紧捆绑在一起。经过30多年来的渐进改革，现行制度打破了城乡分割与单位（集体）分割，变成了独立于企事业单位之外的社会化保障系统，采取的是多方分担责任、社会化经办、开放式运行模式，既适应了全国统一劳动力市场和劳动者自主择业、自由流动的要求，也促进了城乡融合与社会公平，从而适应了市场经济体制和社会发展进步的要求。

第二，建立了以社会保险为主体的多层次制度体系框架。我国多层次社会保障体系由四大法定保障系统、两大补充保障系统和市场化制度安排组成，呈现“4+2+1”的完整格局。其中，社会保险、社会救助、社会福利、军人保障等四大法定保障系统由政府负责或主导。与职业相关的机构福利和社会公益慈善事业构成了两大补充保障机制，而市场化的商业保险亦可满足有需要、有能力者的风险保障需要。这一庞大制度体系能满足不同群体的社会化保障需求。目前，上述制度体系框架基本形成，并不同程度地发挥出保障与改善民生的作用。

第三，推进了社会保障治理现代化。一方面，社会保障法治化水平明显提升。已制定了《中华

人民共和国社会保险法》等多部法律，以及《工伤保险条例》《社会救助暂行办法》等一批行政法规，为社会保障制度改革与发展提供了基本依据。另一方面，经过2018年以来的机构改革，确立了同一类事务由同一部门集中管理的原则，形成了现行社会保障行政管理格局，为制度建设提供了有力的组织保障。建成了从中央到省、市、县、乡镇（街道）的五级服务网络并延伸到村居社区，确保了各项社会保险业务的基层服务。不仅如此，社会保障经办服务的信息化和数字化建设取得显著进展，大大提高了保障对象享受服务的便利化程度。

第四，极大地增进了人民福祉。截至2024年底，全国参加基本养老保险人数达10.7282亿人，领取基本养老金待遇者达3.2778亿人（其中，领取职工养老金待遇者14739万人，领取居民养老金待遇者18039万人），堪称惠及人数最多的超级养老金制度；参加基本医疗保险人数达13.27亿人，参保率稳定在95%左右，全民医保目标基本实现。获得最低生活保障与特困人员救助者达4466.1万人，实施临时救助779万人次，发放临时补贴1722.3万人次，实现了应救尽救。其他各项社会保障事业的覆盖面也在持续扩展。同时，社会保障水平持续提升，职工基本养老金自2005年以来连续21年增长，职工医保与居民医保政策范围内的报销水平分别达到80%以上和70%以上，最低生活保障标准、退役军人抚恤标准等均在持续提高。2023年，全国居民人均转移净收入7261元，占其可支配收入之比达18.5%以上。上述数据表明，社会保障已经成为全体人民共享国家发展成果的基本途径与有力的制度保障。

现行社会保障制度存在的主要问题

第一，公共性不足。社会保障制度是社会公共品，它通过强制共享来促进社会平等，互助共济构成其牢靠的基石。然而，由于我国改革初期存在理念模糊与路径偏差，特别是20世纪90年代，将私有化元素与市场交易做法引入基本养老保险、医疗保险等制度，构成了制度性缺陷且还在惯性

运行之中，由此导致互助共济功能折损、公众国家观念与集体意识弱化、个人利己主义泛滥、地方本位主义强化等问题。如基本养老保险、职工基本医疗保险中引入个人账户制，使参保人之间完全丧失互助共济性，这两项主要制度至今还在弯道上行进。同时，长期灌输“多缴多得”的市场交易观念，导致认知偏差，也无法形成缩小三大群体养老金差距的共识；而覆盖全国近3/4人口的居民医保采取按人头定额缴费的做法，将本应遵循“按收入能力缴费、按实际费用支付”的法定医疗保险异化为商业产品，导致缴费负担与收入高低呈负相关，具有显著的逆向调节效应。此外，属地管理的格局使社会保障统筹层次偏低，地区之间缺乏互济性，也直接弱化了制度公共性。

第二，公平性不足。一方面，社会保障总体投入不足。无论是初次分配还是财政性投入中用于社会保障的份额，都明显偏低，致使人民群众在养老、育幼、疾病医疗等多个方面的后顾之忧仍未有效解除，社会保障再分配力度偏弱。另一方面，由于政策不统一，地区之间存在差异性，发展失衡局面仍存在，不同群体之间的社会保障权责差距偏大。例如，各地养老保险缴费基数统计口径不一、费率不一，造成用人单位实际负担不一，直接损害了法定劳工成本应当公平的市场规则。再如，养老服务的有效供给明显不足，绝大多数失能老人与高龄空巢老人难享社会化服务；儿童福利发展明显滞后，致使养育成本居高难下，生育意愿持续下降；对“一老一小”投入不足，不利于促进整个社会保障体系的公平性。面向三大群体的基本养老保险待遇差距明显偏大，职工与居民的基本医保制度存在着待遇差距，老年人、儿童、残疾人福利事业在地区之间、城乡之间亦呈现较大差距。

第三，可持续性不足。一方面，人口老龄化和社保制度刚性发展会导致支付压力持续上升。我国的老龄化是超常规老龄化，养老形势会更加复杂、更加严峻。另一方面，现行制度设计缺陷的长期影响不容忽略。如，职工基本养老保险与劳动关系紧密绑定且费率居高不下，使灵活就业者游离在外，退休者日益增多而缴费者日益减少，财政风险在持续积累；个人账户养老金隐藏的是无资金来源支撑的巨大的长寿财务风险。职工医保个人账户违背互助共济法则，结存越多浪费越严重；居民医保按人头等额缴费，既加剧了低收入家庭退保和脱保现象，又制约着有能力的中高收入群体承

担更多的缴费责任，直接限制了医保基金持续增长，这种筹资“短板效应”正在深刻影响制度可持续发展。

第四，对新挑战适应性不足。以互联网、大模型等为表征的第四次科技革命正在重构财富创造格局与初次分配格局，而现行社会保障制度仍建立在过去形成的就业格局、财富创造与初次分配格局之上，各项社会保险制度仍以劳动关系为基本依据、以一般劳动所得为筹资基本来源，如果持续下去，其再分配功能必定被抑制。例如，数字化、互联网的广泛应用使各种新业态如雨后春笋，不稳定的灵活就业群体规模日益壮大，这动摇了建立在规范或正规劳动关系基础之上的社会保险制度根基。再如，数智化下机器替代人的现象预计将波及70%左右的制造业并向服务业延展，其对筹资影响重大，而社会保障制度还未真正做好应对准备。

以制度建设为主线，全面优化关键性制度安排

党的二十届四中全会明确提出要让“社会保障制度更加优化更可持续”，将制度优化置于可持续发展之前，从根本上厘清了社会保障改革与发展的核心任务是优化制度。

从扎实推进全体人民共同富裕和建设高水平社会主义市场经济体制的要求出发，应当基于2035年前完成社会保障制度建设任务目标导向，紧紧抓住“十五五”关键时期，切实推进关键性制度安排步入理性建制、高质量发展轨道。

第一，养老保险制度的优化与发展。（1）以全面优化法定养老金制度为目标指向。这是实现高质量发展并能够提供清晰、稳定预期的根本所在，也是建立合理的多层次养老金体系的前提条件。在这方面，一是要提高统筹责任本位。其中，职工基本养老保险应实现标准化的全国统筹；机关事业单位基本养老保险需要打破与财政分级负责制捆绑关系，提升到以省级为责任本位；居民基本养老保险需增强中央与省级统筹的责任，循序渐进地提高灵活就业人群和农民的养老金待遇。二是要全面优化与国家财政的关系。中央财政承担兜底责任应逐渐转变为比例负责制，要确定真正的农民，并对其给予财政补贴倾斜。三是要优化单位与个人筹资机制。重点是解决灵活就业人群的养老保险筹资负担问题。四是要增强法定养老金待遇计发政策的统一性，并实现信息公开，接

受社会监督。(2)以缩小差距、提升制度公平性回应公众关切。基本养老保险在任何国家都是追求社会公平的公共品,所谓“多缴多得”的逻辑是不成立的。“十五五”期间应以逐步缩小三大群体的养老金待遇差距和同一群体在不同层级、不同地区之间的养老金待遇差距为重要任务,并制定清晰的时间表与路线图。这是增强制度公信力并赢得民众认同的内在要求。(3)以合理建构多层次养老金制度体系满足不同群体需要。当前,养老金优厚的人群有购买个人养老金的能力但缺乏需要,养老金单薄的人群有需要却无能力,相关政策的实质效果不是雪中送炭而是锦上添花,公共资源配置失衡导致的结构失衡甚至延伸到整个养老保障体系。这种局面导致人们预期紊乱,甚至可能影响到民众的信任。要厘清多种占据舆论主流却在误导认知与决策的观点,如主张为个人养老金进一步提高税收优惠的实质是为高收入者锦上添花而不是为低收入者雪中送炭,还有主张扩大基本养老保险个人账户的观点,实质上是将公共养老金异化为市场产品或者为满足商业利益集团服务的需要,值得高度警惕。我国需要的是一个公平的基本养老保险制度,再加上一个可以弥补有需要者的补充养老保险制度,同时完全放开个人养老金市场,让其遵循市场规则,通过产品开发赢得客户。不同层次养老金制度各循其道、各守其规、各展其长、各尽其责、各得其所,应当成为建构合理的多层次养老金制度体系的根本原则。

第二,医疗保障制度的优化与发展。(1)确定一个基本医保制度覆盖全民的目标。“十五五”期间应积极开展职工医保与居民医保合并运行试点,以此增强互助共济性和统筹保障能力。当国家基本实现现代化后,应实行全民免费医疗。(2)矫正制度性缺陷。将职工医保个人账户转化为可以互助共济的基金来源,以家庭为参保单位,实现居民按家庭可支配收入比例缴费制,迅速增强统筹保障能力。(3)加快稳定预期。到2030年全面实现省级统筹,建立国家医保调剂基金以确保低收入地区居民能享受到相对平等的医保待遇。明确医保基金实行现收现付制。确定以个人自付费用封顶(如不超过20%)取代医保基金支付封顶方案,从根本上解除城乡居民疾病医疗后顾之忧。(4)合理建构多层次医疗保障体系。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。(5)推进“三医”高效协同。树立大健康保障理念,让公立医院真正回归公益,让医保

制度走向公平,让医药步入成熟的市场化轨道。

第三,社会救助制度的优化与发展。一是强化目的性价值。应以共同富裕为目标指向,使低收入人口与天灾人祸中的不幸者跟上经济社会发展进步的步伐。二是强化发展性特征。社会救助作为兜底性制度安排的底部,应伴随时代发展进步而不断抬升,其作为基础性制度安排的定位因国家发展进步而更加牢靠。三是强化现代性取向。牢固树立平等意识,让社会救助制度步入法治化轨道,并通过科技赋能确保政策精准性和运行效率。还要与教育、就业、社会福利等政策有效协同,弘扬民间互助传统,让改革发展成果更多更公平惠及困难群众,实现社会救助事业高质量发展。

第四,养老服务制度的优化与发展。(1)尽快解决供需错位与脱节问题。以人口结构变化作为决策依据,以老年人需求调查为行动依据,聚焦具有刚需的失能、半失能老年人和空巢高龄老年人,全面提升政策精准度,真正做到以有效供给不断满足真实需要。为此,需要改变单纯以年龄为依据的现行政策,代之以年龄为基准、以失能评估为依据的新政,确保重点人群的需要能够得到满足,从根本上解除养老焦虑。(2)大力推进以公建民营模式为主的多元养老服务体系。应充分发挥土地公有优势,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提高服务质量,以此增强养老服务的吸引力。(3)坚持立足社区,提供综合服务。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。此外,还要将传统养老文化融入养老服务政策,比如重视家庭照顾、鼓励亲友相济、支持邻里互助等。(4)与养老保险、长期护理保险、医疗保障以及老年津贴等制度安排有机联动。以追求综合效能最优化为目标,做到多种公共资源统筹配置,相关设施统筹规划布局,真正以有效供给满足真实需要。

第五,儿童福利制度的优化与发展。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。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,大力发展有益儿童身心健康的社会服务,建立普惠性儿童津贴制度,落实儿童优待政策,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。☞

〔郑功成系中国人民大学中国社会保障研究中心教授;摘自《社会科学》2025年第12期〕