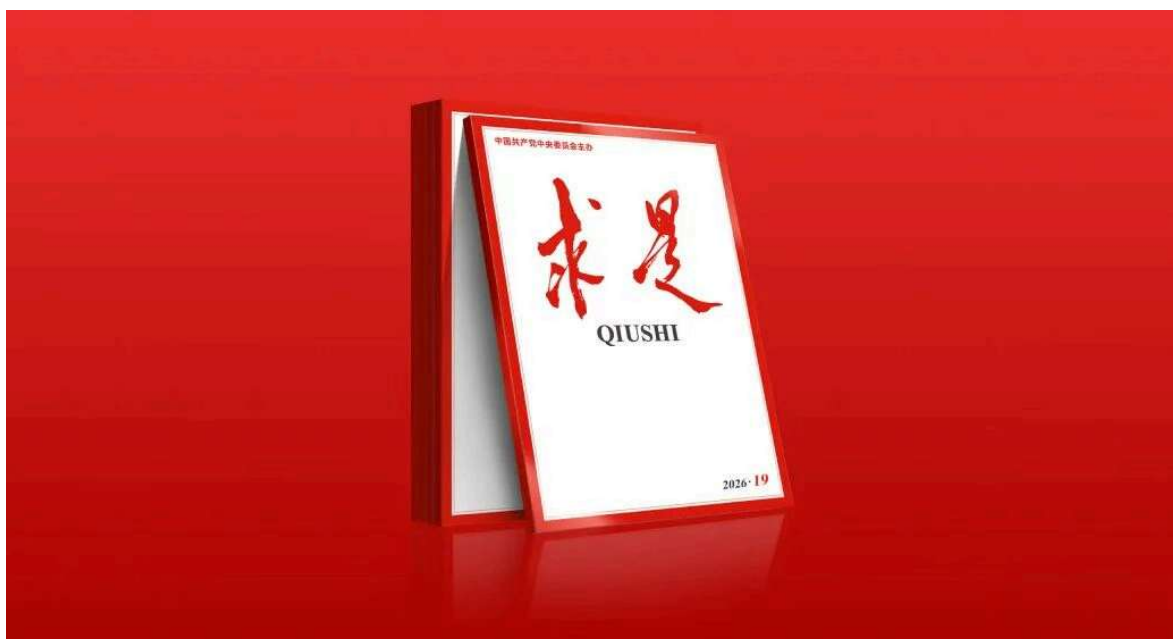




社会保障如何更好保障民生

郑功成

社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障，是促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排。通过多渠道筹措资金与再分配，社会保障可以在公民面临年老、疾病、失业、工伤、残疾、灾害等风险与压力时，依法给予物质或服务帮助，以保障其基本生活。

近年来，我国人口发展呈现少子化、老龄化趋势，以人为本的新型城镇化稳步推进，以平台为依托的新就业形态多元发展，城乡、区域发展格局深刻调整，数字化与人工智能的广泛应用给生产生活方式带来深刻改变，人民群众对美好生活的期待不再局限于基本生存保障，而是向着多层次、差异化、高品质需求拓展，社会保障事业发展面临新挑战，也迎来发展新机遇。如何通过进一步全面深化改革，推动社会保障制度更加优化，持续提升民生保障效能，是当前必须深入研究的重大课题。

—

早在新中国成立之初，我国就在一穷二白、百废待举的条件下建立了以劳动保险制度为主体的社会保障制度。改革开放后，我国社会保障经过从适应计划经济体制到适配社会主义市场经济的变革，逐步构建起契合时代发展的社会保障制度体系。党的十八大以来，我国社会保障改革全面深化，公共投入力度持续加大，社会保障事业发展进

入快车道，建成了以社会保险为主体，社会救助托底、社会福利普惠、多层次保障共同发力的世界上规模最大的社会保障体系。

社会保障制度从长期探索性改革走向基本成熟定型，民生保障预期更加清晰。养老保险方面，城乡分割的居民基本养老保险制度走向统一，机关事业单位和企业养老保险制度实现并轨，企业职工基本养老保险逐步推进全国统筹。医疗保障方面，城乡分设的居民医保制度得以整合，大病保险与医疗救助全面实施，医保基金做实市级统筹后走向省级统筹，基本医保个人账户改革迈出关键步伐。社会救助方面，低保制度得到巩固扩展，临时救助突破户籍壁垒，新增服务类社会救助推动救助制度走向完善。退役军人保障等制度安排亦在不断发展中基本成型。

社会保障体系建设从碎片化状态走向完整化，民生保障功能趋向完备。探索建立长期护理保险制度、完善适应新就业形态特点的职业伤害保障制度，弥补了社会保险制度的空白；推进养老服务、托幼事业全面发展，全面实施残疾人两项补贴制度，出台育儿补贴、免费学前教育政策，高龄津贴制度普及全国，正在加快补上社会福利短板；推行企业年金、职业年金、个人养老金制度，促进商业养老保险与商业健康保险发展，探索慈善实现形式，多层次社会保障体系加快成型。稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄，健全社保基金安全监管和保值增值机制，推动医疗、医保、医药协同发展，进一步增强了社会保障制度的统筹保障功能。



近年来，社会保障各领域法律法规不断制定完善，为切实保障人民群众社保权益提供坚实法治保障。图为2026年8月28日，十四届全国人大常委会第二十四次会议表决通过医疗保障法。 中新社记者 田雨昊/摄

社会保障治理体系不断优化，民生保障效能持续提升。2018年党和国家机构改革理顺了社会保障管理体制，构建起权责清晰、分工明确的治理格局，民政、人社、医保、退役军人事务、税务、财政等部门协同发力，社会保障治理体系更加顺畅高效。五级社保经办管理服务网络全面建成，全国统一的社会保险公共服务平台落地运行，社保卡持卡人数达13.9亿人，电子社保卡广泛应用，社保参保、缴费、查询、转移、报销等服务实现线上线下全覆盖，群众办事便捷度显著提升。社保基金监管体系不断织密，基金保值增值能力稳步提升，为社会保障可持续发展奠定了坚实的物质基础。

社会保障水平持续提高，民生保障力度与温度日益彰显。截至2025年底，全国基本养老保险覆盖10.76亿人，基本医疗保险覆盖13.3亿人，职工医保住院费用目录内基金支付比例超过80%，城乡低保与特困救助覆盖4400多万困难群众，每人每月300元的育儿补贴政策惠及2400多万0—3岁儿童，普惠式免费学前教育惠及1200多万入园儿童，困难残疾人生活补贴惠及超1190万残疾人，重度残疾人护理补贴惠及1675万残疾人，人民群众在遭遇各类生活风险与现实困难时，都能够获得相应的制度保障，社会保障真正成为覆盖全民、普惠共享的民生保障安全网。

二

我国社会保障制度改革与发展的成功实践，彰显了中国特色社会主义制度和国家治理体系的显著优势。但对标高质量发展要求和人民群众高品质民生期盼，其制度设计、资源配置、体系建设、长效保障、法治支撑等仍存在短板，导致公共性、公平性、适应性、可持续性等方面仍存在不足，制约着民生保障质效提升与制度可持续发展。

一是制度统一性规范性不足，民生保障公平根基仍不稳固。作为国家层级的公共品，社会保障依照大数法则通过强制共享来实现个体、群体之间的互助共济，以确定的集体力量化解不确定的个体风险，进而促进社会平等、维护社会稳定。然而，我国社会保障历经长期地方探索先行的发展阶段，制度碎片化、区域差异化问题尚未彻底根除。比如，职工养老保险全国统筹仍处于提质完善阶段，统一的缴费标准、待遇计发、基金监管体系尚未完全落地，区域基金负担不均衡、待遇差距客观存在。再如，医疗保险省级统筹推进不均衡，职工医保与居民医保之间的制度壁垒尚未打破，区域待遇标准存在差异；居民医保个人筹资尚未做到与可支配收入挂钩，存在逆向调节现象。此外，部分地区存在自行增设保障项目、变通待遇标准等情形，地方差异化政策削弱了社会保障制度的统一性、严肃性与权威性，也损害了制度的公平性。

二是重点群体保障精准度不足，民生资源配置仍不均衡。低收入群体、脱贫不稳定户等重点群体的动态监测、精准帮扶机制不够健全。养老、育幼公共服务供给结构性失衡，农村养老服务资源不足，高龄空巢、失能失智老人保障缺口较大，育儿支持政策力度不足，难以有效缓解家庭养老、育幼压力。同时，惠及灵活就业、新就业形态群体的社会保障制度建设滞后，群体分类保障机制不完善，新就业形态人员、农民工等群体参加职工养老和医疗保险的比率偏低、保障权益偏弱。此外，社保资源城乡、区

域配置失衡，优质民生资源集中于城市，欠发达地区和农村保障短板突出，再分配调节效能不足。

三是多层次保障体系尚待完善，民生保障供给维度仍较单一。要建成覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系，还有一些短板要补。多元协同的保障格局尚未完全成型，基本社保精准扩面仍有盲区，灵活就业人员等群体未实现应保尽保。企业年金覆盖面有限，商业养老保险、健康保险产品适配性不足，市场补充保障作用发挥不充分。第三次分配支撑机制不健全，慈善事业、社会互助参与民生保障的渠道不畅、赋能不足。市场与社会力量动员有限，既加重了政府的压力，又难以满足群众不断提高的民生保障期待。

四是长效发展隐患依然存在，社会保障制度抗风险能力不足。社保多元筹资机制尚不健全，财政投入结构、央地权责划分有待优化，国有资本划转、社保基金市场化运营机制不完善，基金保值增值能力有限。社保基金智能化、常态化监管体系仍有短板，骗保套保、基金流失等风险隐患尚未彻底消除。同时，人工智能深刻影响产业、就业、财富创造与分配格局，现有制度体系尚未形成有效应对机制。

五是法治化建设仍然滞后，民生权益法治屏障有待完善。社会保险法亟待进一步修订，养老服务、儿童福利等制度尚不够健全。各领域配套实施细则、执法标准不够统一，制度运行规范化、标准化水平不高。相关法治宣传、执法监督力度偏弱，部分民生保障政策落地不严、资金监管不规范，社保权益纠纷的救济渠道不够畅通，法治护航社会保障事业发展的刚性约束作用还有待加强。

三

面对新形势新要求，针对现实问题和不足，应准确把握社会保障的公共品属性，注重制度公共性、公平性，聚焦关键制度、重点人群，统筹资源配置，提升保障质量，强化再分配功能，促进实质公平。

强化关键制度统一规范，筑牢民生保障公平根基。公平普惠是社会保障制度的核心要义，而实现公平普惠就要求制度具有统一性和规范性。习近平总书记明确指出：“我国社会保障体系建立之初，我们鼓励各地大胆创新、不断探索。现在，随着我国社会保障体系不断发展，社会保障体系建设要坚持国家顶层设计，做到全国一盘棋。”这就要求我们持续深化社会保障制度改革，破除区域、城乡、群体制度壁垒，推动社会保障制度全国统一、规范运行，着力缩小不同群体、不同地区的社保待遇差距。比如，全面深化养老保险制度改革，健全企业职工基本养老保险全国统筹制度，统一缴费标准、待遇计发、基金调剂、监管规则，均衡区域基金负担，缩小区域待遇差距。持续完善城乡居民养老保险制度，稳步提高基础养老金标准，调动城乡居民参保积极性。再如，加快优化医保制度，打破职工医保与居民医保之间的制度壁垒，加快推进省级统筹，持续强化统筹保障功能，切实减轻群众就医负担。又如，规范社会保障待遇清

单制度，统一全国基本保障项目、保障标准、保障范围，清理规范地方差异化政策，杜绝随意增减保障项目、改变待遇标准，维护制度统一性、严肃性、规范性。

聚焦重点人群，优化资源配置。社会保障应做到补低扶弱。对低收入人口，提高帮扶兜底保障水平，拓展救助性服务功能。对失能失智和高龄空巢老人，给予重点关注。对包括新业态从业人员在内的灵活就业群体，优化参保缴费、权益转移、待遇衔接机制，提升参加职工基本养老和医疗保险的比例，实行常住地、就业地参保政策。同时，对灵活就业群体进行细分，提高养老保险、医疗保险待遇水平，逐步实现各类群体社保权益平等保障。此外，针对社保资源配置不够均衡、民生保障效能不够高的现实问题，加快完善初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系，坚持普惠共享，推动社会保障资源均衡配置。促进社会保障公共投入投资于人，更加注重优化社会保障支出结构，推动资源向农村、欠发达地区、困难群众倾斜，缩小城乡、区域、群体差距。

健全多层次保障体系，拓宽民生保障供给维度。适应人民群众不断提高的民生保障需求，社会保障需要加快从“全覆盖”向“高质量”、从“保基本”向“促发展”升级。应持续巩固全民覆盖成果，聚焦未参保人群、断缴人群开展精准扩面，重点推动农民工、灵活就业人员、新业态从业人员、城乡适龄居民全员参保，实现应保尽保。稳步提升基本保障待遇水平，结合经济发展、物价水平、社保基金承受能力，健全社保待遇动态调整机制，让人民群众持续共享发展红利。扩大补充保障覆盖面，充分调动经营主体积极性，加强政策引导，发展企业年金，鼓励企业为职工建立补充养老、医疗保障。丰富保障产品供给，引导商业保险机构开发更符合居民需求的养老、医疗、护理、意外保险产品，满足人民群众高品质保障需求。健全慈善事业扶持政策，引导社会力量参与扶老、助残、育幼、救孤、济困等民生保障事业，规范发展志愿服务、互助保障，构建多元协同的民生保障格局。



近年来，我国探索建立长期护理保险制度，切实减轻失能人群家庭照护压力与经济负担，推动社会保障体系日益完善，更好发挥民生保障功能。图为2026年5月17日，在山东省菏泽市郓城县御和苑小区，工作人员为长期护理保险参保人员提供护理服务，与其家属交流基础护理知识。新华社记者 郭绪雷/摄

夯实可持续发展根基，增强民生保障长期韧性。社会保障的可持续性是民生建设长远发展的基础。应坚持尽力而为、量力而行，精准把握民生保障提质节奏，既要杜绝民生保障缺位失位、保障不足问题，又要防范福利赶超、过度保障引发的财政压力和制度风险，实现民生保障水平与经济社会发展水平动态适配、良性互动。在合理划分中央与地方责任、持续加大公共投入力度的基础上，建立政府主导、单位尽责、个人缴费、社会参与的多元筹资机制。完善单位、个人合理缴费机制，稳步推进国有资本划转社保基金，壮大基金战略储备。扩充社保基金来源、保值增值渠道，规范基金投资运营，提升基金收益水平，增强制度抗风险能力。构建全覆盖、常态化、智能化的社保基金监管体系，严厉打击欠缴拒缴少缴社保费、骗取套取社保待遇、挪用侵占社保基金等违法行为，筑牢基金安全防线。完善社保风险预警、应急处置机制，有效应对经济波动、人口变化、突发事件带来的制度运行风险。稳步推进长期护理保险制度全国落地，顺应人口结构变化趋势，实现制度长期平衡。正视人工智能发展和应用的深刻影响，积极探索适应智能时代的社会保障发展新理念、新思路与新方案。

加快法治化建设，筑牢民生权益制度屏障。法治是现代社会保障制度的基本特征和制度成熟的标志之一，是人民群众社保权益的重要制度保障。必须加快社会保障法治建设，以良法善治护航民生保障。与时俱进修订社会保险法，细化社会保险参保、缴费、待遇、监管等制度规范，适应养老、育幼发展需求，积极推进养老服务、儿童福利等领域法律制度建设。健全配套政策制度，细化社会救助、社会保险、社会福利、优抚安置等领域实施细则，统一执法标准、规范办事流程。强化法治实施与监督，加

强社保普法宣传，提升全社会社保法治意识，引导群众依法参保、依法维权、依法享受保障待遇，不断提升民众参保意识与意愿，切实维护人民群众合法社保权益。完善权益救济机制，畅通社保纠纷调解、仲裁、诉讼渠道，提供便捷高效的权益救济途径，让民生保障始终在法治轨道上规范运行。

（本文内容系原创，转载请注明来源：求是网）

来源：《求是》2026/19

作者：郑功成 中国社会保障学会会长、中国人民大学教授

制作：汤宝兰

校对：徐勇林

审核：李艳玲