财智社保·聚焦“十五五”

“十五五”社保体系建设重在协同推进

李春根 张昌柱

在国务院新闻办公室近期举行的新闻发布会上，人力资源和社会保障部（以下简称人社部）副部长李忠用“扩面提质、完善制度、保障安全”概括了“十五五”时期社会保障体系建设的主要方向。这一表述言简意赅，指向十分明确：扩面提质解决“覆盖谁、覆盖实不实、结构优不优”的问题，完善制度解决“制度公不公平、稳不稳健、可不可持续”的问题，保障安全解决“基金安不安全、预期稳不稳、底线牢不牢”的问题。这表明“十五五”时期社会保障体系建设已不再停留于“有没有制度”，而是进入协同推进新阶段。

扩面提质：从“广覆盖”转向“高质量参保”，重在结构优化和公平可及

扩面提质是“十五五”社保体系建设的首要抓手。人社部介绍，要深入实施高质量参保行动，力争“十五五”期间基本养老保险参保率稳定在95%以上，失业保险参保人数达到2.55亿人，工伤保险参保人数达到3.45亿人。这组数据有两个鲜明特征：一是基本养老保险不再单纯追求参保率快速上升，而是强调“稳定在95%以上”，意味着扩面进入巩固存量、优化结构、提升质量的新阶段；二是失业、工伤保险仍有较大扩面空间，其重点在于中小微企业、个体工商户、新就业形态人员等参保率偏低群体，体现了精准聚焦的政策取向。从重点群体看，人社部明确鼓励支持灵活就业人员、农民工、新就业形态人员参加职工养老保险，而目前这部分人群大多参加居民养老保险。居民养老保险缴费低、待遇相对有限，职工养老保险缴费高、待遇相对较高。推动重点群体参加职工养老保险，实质上是提升保障质量、改善制度公平性的结构性调整。

扩面提质的难点不在“愿不愿意参保”，而在于“参得起、转得动、接得上”。灵活就业人员、农民工、新就业形态人员往往收入波动大、劳动关系模糊、缴费能力有限。如果简单套用正规就业的缴费基数和责任分担办法，可能出现“制度覆盖了、实际参保难”问题。因此，建立完善用工方、平台企业、劳动者共同筹资、合理分担的参保机制，是扩面提质能否落地的关键。政策设计既要防止平台企业责任虚化，也要避免中小微企业负担过重，还要给劳动者以可携带、可预期、可选择的制度安排。与此同时，“数据找人”被置于重要位置。通过政策优化和“数据找人”等措施，主动发现并动员未参保人群参保，体现了社保治理从“人找政策”向“政策找人”的转变。在数字经济背景下，推动税务、市场监管、人社、医保、平台企业等数据协同，成为高质量参保行动的重要支撑。

还要看到，扩面提质与全国统一大市场建设密切相关。当前，户籍、地域、就业身份与社保权益仍有较强关联，灵活就业人员和农民工跨地区流动时，转移接续和待遇衔接仍有堵点。“十五五”规划提出，完善社保关系转移接续政策，提高养老保险关系转移接续效率，正是要降低制度摩擦成本。可以说，扩面提质不仅是参保数量的巩固，更是制度包容性、便利性和公平性的提升。

完善制度：以公平稳健可持续为主线，深化结构性改革

完善制度是“十五五”时期社保体系建设的核心任务。人社部明确，要持续深化改革，推动制度更加公平稳健，重点包括深化养老保险全国统筹、实施渐进式延迟法定退休年龄改革、加快发展多层次多支柱养老保险体系。这三项任务分别对应统筹层次、参数调整和结构优化，是推动养老保险制度可持续发展的重要支柱。

第一，养老保险全国统筹要在“深化”上下功夫。“十五五”规划提出完善并落实基本养老保险全国统筹制度。全国统筹的意义不仅在于地区间基金余缺的调剂，更在于统一制度规则、经办服务、信息系统，逐步消除地区分割和制度碎片化。下一步，应进一步做好中央调剂制度与全国统筹的衔接，健全基金预算管理和责任分担机制，增强制度应对区域老龄化差异的能力。

第二，渐进式延迟法定退休年龄改革要稳妥推进、配套到位。延迟退休不是单一参数调整，而是涉及就业、培训、劳动保护、养老金计发、代际公平的系统工程。应坚持小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾，同步完善大龄劳动者就业支持、职业技能培训和权益保障政策，避免“一刀切”引发新的矛盾。

第三，多层次、多支柱养老保险体系要加快发展。“十五五”规划提出，扩大企业年金覆盖范围、完善个人养老金政策、大力发展商业养老保险。当前，第一支柱覆盖面广但替代率有限，第二支柱覆盖面偏窄，第三支柱刚刚起步。下一步，应推动企业年金扩面，探索自动加入机制，完善个人养老金税收优惠和产品供给，发展商业养老保险，形成基本养老保险保基本、企业年金和个人养老金提质量的格局，实现“基本保障”与“补充支撑”的有机结合。

上述任务的落地，还需要待遇调整机制与制度运行能力的支撑。在待遇端，“十五五”规划提出，健全待遇确定和调整机制，逐步提高城乡居民基础养老金，退休人员基本养老金调整向待遇较低群体倾斜，这体现了制度的公平导向。在制度运行端，应推进社保法治化、精算化和经办服务标准化：健全社会保险精算制度，完善社保基金长效筹集、统筹调剂、保值增值和安全监管机制；加强部门协作，推进经办服务规范化、标准化和智能化。没有精算，制度调整容易缺乏科学依据；没有法治，责任分担和权益保障容易弹性过大；没有标准化和智能化，群众办事体验难以根本改善。因此，完善制度应理解为制度规则、参数体系、治理机制和服务能力的系统升级。

保障安全：守住基金安全底线，夯实制度信心基础

保障安全是社保体系的生命线。人社部强调，要强化社保基金安全监管，守住基金安全底线，稳步实现社保基金保值增值。社保基金是人民群众的“养老钱”“保命钱”，其安全直接关系制度公信力。随着基金规模持续扩大、管理链条不断延长，风险点也在增多，必须把安全监管放在突出位置。

从防控体系看，人社部提出将持续优化政策、经办、信息、监督、宣传“五位一体”风险防控体系，健全人防、制防、技防、群防“四防”协同机制，不断健全覆盖全险种、贯穿全流程的基金安全监管体系，完善跨部门协同监督机制，保持打击欺诈骗保的高压态势。这一部署的特点在于“全链条”与“多主体”：政策、经办、信息、监督、宣传五个环节相互衔接，人防、制防、技防、群防四个层面协同发力，监管对象覆盖全险种、监管流程贯穿全周期，跨部门协同则把人社、财政、审计、纪检监察、公安等力量整合起来。相比单一环节的监管，这种体系化安排更有利于防范侵占挪用、欺诈冒领和投资运营风险。

从保值增值看，人社部明确持续规范基本养老保险基金、年金基金投资运营，稳步实现保值增值、壮大战略储备，坚决守护好群众的民生家底。这体现了“安全”与“增值”的辩证统一：不增值，难以应对老龄化下的长期支付压力；不安全，增值就失去意义。“十五五”规划提出，完善社保基金长效筹集、统筹调剂、保值增值和安全监管机制，做优做强社会保障战略储备基金，继续划转国有资本充实社保基金，正是要在安全前提下实现合理收益。应坚持长期投资、价值投资、多元化投资，完善受托管理、投资运营和风险隔离机制，提高投资运营透明度。

从长期可持续看，保障安全不能只理解为“管好钱”，还要通过全国统筹、延迟退休、多层次体系建设、国有资本划转、实施精算报告制度等，增强制度自身的抗风险能力。“十五五”规划提出，健全社会保险精算制度，正是要通过精算平衡机制应对长寿风险，实现基金收支长期平衡与代际公平，确保制度在老龄化背景下稳健运行。

更重要的是，安全的社保体系能够减少家庭预防性储蓄，缓解“生不起、养不起、老不起”的焦虑，从而释放消费潜力，提振经济发展信心，形成“民生改善”与“经济发展”的良性互动。在当前扩大内需、提振消费的宏观背景下，社保安全不仅是民生问题，也是宏观经济治理问题。只有让群众对养老、医疗、失能照护有稳定预期，居民才能够能消费、敢消费、愿消费，社会保障才能真正发挥“稳定器”作用。

“扩面提质、完善制度、保障安全”，抓住了“十五五”时期社会保障体系建设的主要着力点，也明确了工作主线。扩面提质重在让更多人公平享有社会保障；完善制度重在让制度更加公平稳健可持续；保障安全重在让人民群众的“养命钱”“保命钱”安全运行、让未来预期稳定可靠。面向“十五五”，要坚持系统观念、底线思维，增强精算意识，在发展中保障和改善民生，在优化中增强制度可持续性，在安全中提振社会信心，推动社会保障体系从广覆盖迈向人人公平享有，为实现共同富裕和中国式现代化筑牢民生根基。

（作者单位：江西财经大学。本文系研究阐释党的二十届四中全会精神国家社会科学基金重大专项“加快发展多层次多支柱养老保险体系的重点难点问题研究”【26ZDA108】的阶段性成果）



健康中国建设取得决定性进展进入关键期

王昊

人民健康是社会文明进步的基础，是民族昌盛和国家富强的重要标志，也是广大人民群众的共同追求。继2016年第一次全国卫生与健康大会召开后，2026年10月12日至13日，全国卫生与健康大会再次召开。历经十年的持续推进，健康中国建设从夯基垒台、立柱架梁，迈向系统集成、全面推进，已进入加快建设、确保取得决定性进展的关键时期。

健康中国建设取得历史性成就和全方位进步

2015—2025年，我国人均预期寿命从76.34岁提高到79.25岁，孕产妇死亡率、婴儿死亡率、5岁以下儿童死亡率均降至历史最低水平，主要健康指标稳居全球中高收入国家前列，总体上已接近高收入国家水平。十年来取得的这一历史性跨越成就表明，以人民为中心的健康中国建设正在实现系统性变革。

从个人与家庭视角看，全方位全生命周期健康服务的获得感更足、幸福感更强。群众主动健康管理意识和能力逐步增强，健康体重管理等健康促进行动得到积极响应。2015—2025年，居民健康素养水平从10.25%提升至33.69%，经常参加体育锻炼人数比例从33.9%提升至38.5%，“健康是1”“每个人是自己健康第一责任人”理念日益深入人心，主动追求健康、践行文明健康生活方式成为普遍共识。群众获取基本医疗和公共卫生服务更加便捷，服务更加公平可及、系统连续，基本公共卫生服务面向全体城乡居民免费提供，人均财政补助标准从2015年的40元提高到2025年的99元。基本医疗服务网不断向群众身边延伸，90%以上的城乡居民15分钟内可到达最近医疗服务点，乡村医疗服务“空白点”全面消除，老年人、残疾人、脱贫人口等重点人群健康服务与保障更加完善。

从行业与社会视角看，社会整体联动的“大处方”更加协同有力。聚焦重大疾病、重点人群和主要健康影响因素，深入实施健康中国18项行动，将健康体重管理、健康乡村建设和中医药健康促进纳入专项行动。创新以健康为导向的社会动员机制，发挥工会、共青团、妇联、红十字会、计生协会等群团组织优势和作用，开展“健康中国母亲行动”“家庭健康促进行动”等一系列品牌活动，为社会各方面力量参与健康中国建设发挥桥梁纽带作用。

从国家与民族视角看，健康在现代化建设历史进程中的全局性和基础性作用更加突出。2015—2025年，全国一般公共预算卫生健康支出从11953亿元增加到21446亿元，占财政支出的比重从7.1%上升到7.5%。健康日益成为助力现代化产业体系升级、经济结构转型和新质生产力培育的重要力量。“面向人民生命健康”的战略导向不断强化，生命健康科技创新与产业创新深度融合，基础研究与前沿领域重大成果持续涌现。2025年我国已批准上市的创新药达76个；在研创新药总数达4751个，占全球1/3以上。国产重离子治疗系统、光子计数CT、人工心脏、手术机器人等高端医疗装备取得重要突破，加快由“跟跑”向“并跑”“领跑”跨越。

从人类文明视角看，大国担当为增进全人类共同健康福祉注入的力量更加强大。持续推进联合国2030年可持续发展议程，展现负责任大国对全球卫生事业发展的使命担当，推动高质量共建“一带一路”，不断深化卫生应急、妇幼健康、公共卫生、基层卫生、健康科技创新等领域国际合作，“健康丝绸之路”结出丰硕成果。

把握战略目标与实施路径，确保健康中国建设取得决定性进展

习近平总书记强调，到2035年建成健康中国。全国卫生与健康大会在系统回顾过去十年健康中国建设成就与经验的基础上，擘画了2035年建成健康中国的战略图景，进一步明确健康中国战略实施路径，聚焦“十五五”这个关键时期提出若干重点任务，共同构成面向未来的健康中国建设总体方略。

锚定战略目标，绘就“均衡普惠、优质高效”战略图景。“均衡普惠”突出体现健康中国建设人民性、公益性与可及性的高度统一，这是基于我国人口规模巨大、城乡区域差距仍然较大这一基本国情作出的判断。“优质高效”强调健康中国建设质量、效益与可持续性的高度统一，关键是统筹处理好保基本与提质量、强存量与优增量的关系，推动卫生健康供给侧结构性改革与需求侧管理有效协同、供需总体动态平衡、资源要素保障合理可靠、服务体系整体效能不断提升，以卫生健康质量效益提升助推经济社会高质量发展。

以“六大能力”为支撑，构筑健康中国战略框架体系。健康中国建设是一项系统工程。习近平总书记强调，“应当具有强大的健康管理能力、疾病防控能力、医疗服务能力、医保支撑能力、医药创新能力、人才培养能力”。“六大能力”彰显了建设健康中国始终坚持的系统观念、问题导向和底线思维。将健康管理能力放在首位，强化综合防控干预，加快构建防、治、康、管全链条整合型服务新模式；强调疾病防控能力，高度重视重大疾病防控和公共卫生在经济社会全局中的保障作用；统筹推进医疗服务能力、医保支撑能力和医药创新能力建设，推动实现健康服务供给模式、组织模式、动力机制变革；高度重视人才培养能力，加快打造与建成健康中国相适应的卫生健康人才队伍体系。

聚焦“十五五”关键时期的阶段特征，谋划加快建设健康中国任务。“十五五”是实现到2035年建成健康中国战略目标的关键时期，面对内外部形势和发展环境条件深刻变化，确保健康中国建设取得决定性进展、如期将战略图景变为现实，要坚定实施健康优先发展战略，把健康优先发展战略作为经济社会发展的优先目标，建立健全健康优先发展的规划、投入、治理、绩效等机制，统筹推进健康影响评估制度建设与实践，实现健康与经济社会互促共进。

（作者单位：中国医学科学院医学信息研究所）