

进一步深化社会保险改革的 根本任务是理性建制^{*}

郑功成

社会保险制度关乎人民的养老、医疗、工伤、失业、生育、护理保障等基本社会权益，是保障和改善民生制度体系的重要组成部分，更是中国特色社会保障体系的主体构成部分。社会保险制度的优劣成败，不仅关乎自身的可持续发展，而且对国计民生具有重大且深远的影响。党的二十届三中全会吹响了进一步全面深化改革的号角，强调推进中国式现代化要“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”，要“坚持制度建设为主线”“健全保障和改善民生制度体系”，这些要求为推进新一轮社会保险制度改革提供了根本遵循，也决定了进一步全面深化社会保险改革的根本任务是全面优化现行制度安排，进而实现理性建制和定型发展。

一、进一步深化社会保险制度改革具有紧迫性

经过 30 多年的改革探索，特别是党的十八大以来坚持以人民为中心、让改革发展成果更多更公平地惠及全体人民的政策取向，中国社会保险事业获得了全面快速发展。一方面，各项社会保险制度覆盖面持续扩大，实现了老年人皆享养老金的目标，基本实现全民医保的目标，建立了世界上覆盖人口最多的社会保险体系。另一方面，社会保险制度改革进一步深化，出台了机关事业单位工作人员基本养老保险制度，将免缴费型退休金制度送进了历史，养老保险经由中央调剂基金制度、实现了职工基本养老保险全国统筹；出台了医疗保障制度改革的顶层设计，改革医保个人账户，在全面做实医保市级统筹的基础上推动省级统筹稳健迈进。社会保险管理体制经过 2018 年改革重塑得到全面优化，扫除了以往影响社会保险改革深化的体制性障碍；全面建立了经办服务体系并基本实现数字化转型，服务质量也在稳步提升。上述改革进展显示出了符合制度建设规律的正确取向。

然而，一个不容置疑的事实是，中国社会保险制度迄今仍未摆脱长期渐进试验的不成熟状态。这种状态不仅无法为全体人民提供清晰、稳定的保障和安全预期，而且已衍

^{*} 本文系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目“新发展阶段实现全体人民共同富裕的理论内涵和实践创新研究”（编号：21LLGLA067）的阶段成果。

生诸多不良效应,动摇了公众对社会保险制度的信心。因此,当前社会保险制度应当进入系统谋划、理性建制、定型发展的新阶段。这是中国式现代化建设全面提速的内在要求,更是社会保险制度真正担负起历史使命、发挥积极功效、提供清晰稳定预期的职责所在。根据党的二十届三中全会作出的总体部署,未来五年是至关重要的改革关键期,社会保险制度应当增强全面深化改革的紧迫感,努力完成理性建制、定型发展的目标任务。

二、制度不成熟的根本原因在于改革初期的路径偏差

联系中国社会保险实践的现实情形,一方面,目前有不少人担忧社会保险基金不可持续,甚至害怕未来领不到养老金;2024年居民医保最新缴费标准中,个人缴费标准的上调进一步加大了低收入群体的缴费负担和压力。另一方面,各项社会保险基金累计结存额从2011年的3.02万亿元增长到2023年的13.69万亿元^①,增幅达3.5倍以上。当前,世界多数国家的法定养老金(基本养老保险)普遍采取现收现付制。中国基本养老保险基金累计结存7.8万亿元以上^②,足够支付14个月,若加上战略储备基金2万多亿元^③,则合计结存额超过10万亿元。在医疗保险方面,实行免费型医保的国家均将医保收支纳入财政预算平衡,实行社会医疗保险的国家通常仅允许基金略有结余,如德国基金结余设定为够支付1/4至1个月,韩国为0.6个月至6个月^④,超过这一水平则会降低费率、调整待遇。目前,中国医保基金累计结存额高达4万多亿元^⑤,足够支付20个月。类似地,工伤保险、失业保险基金的累计结存额分别够支付14个月、26个月^⑥。与巨额基金结存相对应的是,用人单位缴费负担重、政府财政补贴责任大,个人缴费占比偏低。在这一情形下,各项制度仍未能解决好需要解决的问题。例如,养老保险基金在地区之间余缺并存,使得一些以“精算”之名渲染潜在财务亏损的声音引发了公众的担忧;在医疗保险方面,重大疾病仍是城乡居民的后顾之忧,与此同时,医保基金却在逐年贬值;工伤保险方面,职业伤害风险最大的农民工群体大多被排斥在工伤保险之外,等等。这些客观事实表明,中国社会保险制度面临的根本问题绝不是“钱不够的问题”,而是改革初期存在的制度性缺陷导致路径偏差,以及相关政策陷入僵化,致使发展质量不高,负面效应日益显化。

① 2011年数据来自人力资源社会保障部《2011年全国社会保险情况》,2023年的数据来自人力资源和社会保障部《2023年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》中的基本养老保险、工伤保险、失业保险基金累计结存额和国家医疗保障局《2023年全国医疗保障事业发展统计公报》中基本医疗保险统筹账户累计结存与职工医保个人账户累计结存额的合计值。

② 人力资源和社会保障部《2023年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

③ 全国社会保障基金理事会《社保基金年度报告(2022年度)》。

④ 参见《德国法定医疗保险法》《韩国国民健康保险法》相关条款。

⑤ 国家医疗保障局《2023年全国医疗保障事业发展统计公报》。

⑥ 根据《2023年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》数据估算得到。

具体来说,中国社会保险制度不成熟不完善的原因主要包括以下几个方面。

首先,改革初期的建制理念存在误区。由于 20 世纪八九十年代自下而上渐进改革具有历史局限性,改革初期简单照搬世界银行及一些自由主义者的主张,将私有化元素(如个人账户)与市场交易的做法^①引入基本养老保险、医疗保险等制度,这些建制理念与社会保险制度天然具备的公共属性相悖,由此导致社会保险制度的互助共济功能大幅折损,出现个人主义泛滥、地方本位主义强化等一系列问题,成为影响社会保险制度理性建制、成熟发展的巨大阻力。

其次,制度体系存在系统性失衡、统一性不足和责任分担机制不清等问题。由于以往的改革基本上采取个别地区先行试验、单项制度甚至是面向某个群体的制度变革独行的做法,以致保险项目之间、其功能与结构之间存在系统性失衡,影响了整个制度综合效能的发挥。制度体系统一性不足,导致制度存在不公,国家利益在一定程度上沦为地方利益,影响了市场竞争环境的公平性,阻碍了全国统一大市场的建设。加之,制度变革中还存在责任分担机制不清的问题。例如,历史责任与现实责任、不同层级财政责任、劳动者与用人单位的责任以及不同部门之间的责任边界有待廓清。

再次,法制建设严重滞后,制度运行质量不高。2010 年制定、2011 年实施的《社会保险法》严重滞后于社会保险实践发展的需要,部分条款原则性强、操作性不足,有些条款之间存在冲突或协调不足,等等。养老保险、医疗保险制度领域存在立法空白,其贯彻实施主要依靠政策性文件主导。在法制建设滞后的情形下,社会保险制度运行质量不高,具体表现为:一是参保质量不高,大量城镇就业人员参加的是低水平的居民保险,也有部分劳动者游离于社会保险制度之外;二是筹资质量不高,保险缴费基数计算口径与核算方式不一,名义费率背后存在实质性的筹资不公,按人头缴费的方式亟待改革;三是基金管理质量不高,个人账户和地方分割统筹状态限制了社会保险的互助共济功能,导致不同地区基金余缺并存,贬值浪费严重;四是待遇计发质量不高,各地具体政策不一,极易引发群体矛盾与代际矛盾,埋下社会冲突隐患。

此外,影响社会保险制度发展的关键要素长期陷入僵化状态,如退休年龄、养老保险最低缴费年限、参保户籍限制等,缴费基数各地自行其是,无法适应时代发展的需要。面对超大规模、超快速度的超常规人口老龄化,大规模的新业态与灵活就业格局,以及进一步深化改革必然触及利益格局再调整可能引发的社会风险,社会保险制度尚未形成有效的应对机制。

综上所述,现行社会保险制度安排存在的问题亟须大力矫治。深化社会保险制度改革,是实现整个社会和经济高质量发展的基本前提与保障。

^① 如居民医保按人头缴费,所谓缴费与待遇激励制,多缴多得、长缴多得的市场逻辑等。

三、理性建制、定型发展必须基于目标导向

鉴于现行社会保险制度的不成熟状态及其可能引发的问题,进一步全面深化改革应当坚持制度建设为主线,要尽快从制度根子上诊治好“病灶”,哪怕是付出一点数量发展的代价。当务之急是要在澄清认识误区、厘清底层逻辑的基础上遵循基本规律,充分发挥中国制度的优势,以更大气魄来矫正以往改革发展中的路径偏差,调整失衡的利益格局。通过制度性重构、制度性完善以及符合新时代发展要求的适应性调整,扎实推动各项制度走向全面优化,真正实现理性建制、定型发展。

(一) 廓清建制理念、厘清底层逻辑,以高质量建制为目标

一要正本清源。必须明确社会保险制度不是商业保险,而是矫治私有制度痼疾、弥补市场失灵的共建共享型公共品,容不得私有化与市场化取向,遵循资本逻辑、市场逻辑或按照银行家思维、利己主义思维搞社会保险改革的结果必然适得其反。二要遵循社会保险制度的底层逻辑。通过有效保护弱者来促进社会公平正义,通过责任分担、有能力者多担责、互助共济实现社会共享,通过政府干预、强制实施来确保相关主体依法履责、依法受益,坚持以增进国家认同、培育集体意识、实现社会共享、促进社会平等、提供稳定安全预期为核心目标。三要与中国式现代化要求相适应,使中国社会保险制度在共同富裕的历史进程中发挥出比资本主义发达国家更大、更好的作用。

(二) 尽快修订《社会保险法》,强化社会保险法治建设

修订《社会保险法》应当注重以下原则:(1)坚持制度的统一性,为各项制度在全国范围内不折不扣地得到全面贯彻落实提供统一的法律依据;(2)明确公平性、互济性等基本原则,实现对制度体系优化重构;(3)进一步明确各主管部门的职责并建立有效的协同机制,规范社会保险经办机构性质、设置与运行的依据;(4)明确各级政府、用人单位与参保劳动者在缴费等环节的责任,为各方主体提供清晰、稳定的预期;(5)强化各项制度的积极功能,增进工伤保险、失业保险的预防功能,增加工伤保险的康复功能,发挥失业保险促进就业的功能等;(6)进一步明确各级立法机关和统筹层级行政部门对社会保险基金运行的监督职责和信息披露职责,明确司法机关对社会保险制度运行中违法行为的监督职责等。

修法还应将养老保险、医疗保险城乡统筹、社会保险管理体制重构等最新改革成果和成熟政策上升为法律规制,进而引领社会保险制度进一步深化改革的方向。例如,建立覆盖全民、统一的基本医疗保险制度,使参保人按照可支配收入定比例缴费,财政从兜底责任转变为按一定比例分担责任;将养老保险最低缴费年限由15年提高到不少于20年,等等。在修订完善法律的同时,还需要进一步强化法治意识,使各参与主体明确其法定义务和权益,并依法承担义务、依法履行责任、依法享有权益。

（三）全面加快优化现行各项社会保险制度安排

首先,养老保险制度宜采取“政府主导的基本养老金+政策支持的补充养老金”双层架构,而不是无序的多层次。一是推进养老保险个人账户改革,彻底消除公共养老金的私有化属性,使之成为记账工具或补充养老金的“初始资金”。以“组合拳”方式统筹推进法定退休年龄、最低缴费年限、缴费率、替代率等参数以及待遇的调整机制改革,尤其是要统一缴费基数、计算口径与核算方式,在做实费基的基础上进一步降低费率,并优化缴费责任分担机制。二是加快完善职工养老保险全国统筹,真正实现基金统收统支和养老保险待遇的分段计算、统一计发。加快机关事业单位基本养老保险改革步伐,通过提升责任本位,在夯实缴费基数、降低费率并逐步下调替代率,明确缩小三大群体之间实际待遇差距的时间表和路线图,消除法定养老金特权阶层固化现象。三是优化居民养老保险制度,从居民中分离出真正的农民,由政府代行农民雇主之责并分担一半缴费责任,使其养老金水平稳步提高。同时,将非农劳动者(灵活就业人员)纳入职工基本养老保险。

其次,医疗保险制度应明确并坚持从二元并立走向一个法定制度覆盖全民、实行省级统筹的目标不动摇,以改革居民医保定额缴费机制、建立按可支配收入的定比例缴费机制为突破口,打通职工医保基金与居民医保基金合并使用通道,同时建立国家层级医保调剂基金,推进医保筹资机制优化。在完善待遇清单目录的基础上,逐步引入个人自付费用封顶机制,真正消除城乡居民的疾病医疗后顾之忧。全面取消流动人口在就业地参保的户籍限制,实现在常住地参保、在常住地享受待遇,并明确由常住地政府负责提供居民医保的财政补贴。更加充分发挥医疗保险在“三医”协同和健康中国建设中的积极作用,最终实现从医疗保险向健康保险的转型升级。

此外,工伤保险制度应尽快扩大覆盖范围,将非农劳动者与职业农民悉数纳入,在确保工伤补偿的同时强化工伤预防功能和对工伤致残者的康复服务,全面发挥这一制度的积极效能。失业保险制度应将大量灵活就业但收入较为稳定的劳动者纳入覆盖范围,以“灵活对灵活”的方式调整缴费周期等政策参数,同时扩大失业保险基金用于预防失业和促进就业的支付范围,更好地发挥其积极功能。长期护理保险制度应做到理性建制,不留后遗症,不重蹈以往不成熟改革造成路径偏差的覆辙,按社会保险模式独立建制,遵循大众参与、小众受益、较充分保障的原则,真正解除公众年老失能需要护理的经济风险,并为养老产业投资者树立信心。

最后,深化社会保险制度改革还需要积极、妥善地解决社会保险制度运行中暴露的历史遗留问题。例如,针对视同缴费问题,应按照“全国统一、标准明确、财政分责”的基本思路,出台视同缴费的认定、核算与资金划拨政策。针对滞纳金和本金的关系问题,宜明确滞纳金不得高于本金的政策,对小微企业还可以进一步制定滞纳金减免政策,以降低企业成本。

（作者工作单位：中国人民大学）