

中国社会保障高质量可持续发展的行动指南

金维刚

最近出版的《求是》杂志发表了习近平总书记的重要文章《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》。这是习近平总书记 2021 年 2 月 26 日在中共中央政治局第二十八次集体学习时发表重要讲话的全文。在这次重要讲话一年之后，此时首次将这次重要讲话全文发表，充分反映了习近平总书记的讲话精神对于当前和今后我国社会保障制度改革与发展具有重要的指导意义，是我国不断完善覆盖全民的社会保障体系、促进社会保障事业高质量可持续发展的行动指南。

一、坚定不移地建设具有中国特色的社会保障体系

我国社会保障制度是在建国初期就开始逐步建立的。早在新中国成立前夕，在 1949 年 9 月 29 日召开的全国人民政治协商会议第一届全体会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》，其中提出要“逐步实行劳动保险制度”等规定，为新中国成立之后建立劳动保险制度指明了方向。

1951 年 2 月 26 日，政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》。这是新中国成立后制定并颁布实施的社会保障领域第一个法规，标志着新中国劳动保险制度的正式建立。随后，我国建立了职工劳保医疗、退休养老保障待遇、因工负伤和残废或死亡的保险待遇、生育待遇等各种保障制度，并建立了相应的筹资机制和支付机制。与此同时，政府加紧建立面向机关事业单位工作人员的公费医疗制度。随着农村集体经济的迅速发展，在广大农村地区也逐步探索建立农村合作医疗制度。

1978 年在党的十一届三中全会精神的指引下，我国吹响改革开放的号角。随着经济体制改革的逐步深化，在社会保障领域也开始进行相应的改革。在改革开放的推动下，我国逐步从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，在这一改革过程中，社会保障制度改革也朝着与社会主义市场经济体制相适应的方向转变。我国现行的社会保障制度是适应经济体制改革的客观需要，在研究借鉴国际社会保障发展经验的基础上，立足中国国情，在改革中发展，在探索中前进，并逐步建立具有中国特色的社会保障体系。

在我国社会保障制度改革与发展过程中，特别是党的十八大以来，根据中央部署和要求，坚持“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的发展方针，在社会保障领域推行一系列重大改革，涉及养老、失业、医疗、工伤、生育等各项社会保险。

经过新中国成立以来 70 多年的建设，特别是改革开放 40 多年来的创新与发展，目前我国已经形成以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，基本建成覆盖全民的社会保障体系。实践表明，在社会保障事业发展过程中，坚持立足于中国国情，适当借鉴国际上的有益经验，致力于构建符合中国国情的社会保障体系，已经实现基本建成覆盖全民、统筹城乡、保障适度、平稳运行的社会保障制度体系和经办管理服务体系，让广大人民群众都能依法享有社会保障，在促进国民经济发展、保障和改善民生、维护社会稳定等方面发挥了重要作用。

二、开创“十四五”时期及未来社会保障事业发展的新局面

“十四五”时期是我国深化社会保障制度改革、构建公平可持续发展的多层次社会保障体系的关键时期，将会迎来新的发展机遇。同时，我国人口老龄化、城镇化进一步加速，特别是在新冠肺炎疫情对国内外经济、就业、收入和社保等方面带来极大冲击和深远的影响，各项社会保险基金收支压力不断加大。当前俄乌战争对国际形势带来的极大冲击以及以美国为首的西方国家借机加大打压和遏制中国崛起的态势，不仅对中国经济发展造成严重影响，也使中国社会保障制度改革与发展面临着更加严峻的挑战。

面对新形势、新要求和新任务，根据党的十九届五中全会精神，按照人社部制定并发布的《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》和国务院办公厅发布的《“十四五”全民医疗保障规划》，“十四五”时期要把社会保障领域改革与发展的重点放在提升社会保障制度运行质量方面，通过全面深化社会保障领域的各项改革，促进建立公平可持续的社会保障体系，努力实现社会保障高质量发展的宏伟目标。

三、全面深化社会保障制度改革

在推进养老保障制度改革方面，重点做好以下各项工作：一是全面推进实施

企业职工基本养老保险全国统筹，要针对实施过程中面临的一些问题制定相应的政策措施，不断完善全国统筹的运行机制，特别是要合理界定中央和地方对于职工基本养老保险的责任，进一步完善基金预算管理与责任分担机制。二是要适当提高领取基本养老金最低缴费年限，做实缴费基数，完善缴费激励机制。三是要完善城镇职工养老保险筹资和待遇调整机制，适当改进基础养老金计发办法，根据人均预期寿命变化、投资收益预期等因素调整个人账户养老金计发月数。四是要根据应对人口老龄化的客观需要和劳动力市场供求关系的变化趋势，按照“小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾”的基本原则，适时出台渐进式延长法定退休年龄的政策措施以及具体的实施办法，并稳步推进实施。五是要加紧制定和完善遗属待遇和病残津贴政策。六是要推进城乡居民基本养老保险制度改革，完善城乡居民基本养老保险的筹资机制，逐步适当提高最低缴费档次标准，进一步提高个人缴费水平，制定养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。七是要采取加大税收优惠政策力度、探索引入自动加入机制、适当降低准入门槛等政策措施，大力促进企业年金在多数企业广泛建立起来，提高企业年金覆盖率。八是要贯彻落实《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》，加紧制定有关配套政策措施，特别是需要加大税收优惠力度，吸引和鼓励多数人自愿参与个人养老金制度，引导和督促有关金融机构开发适应个人养老金发展需要的投资品种，努力实现保值增值，为广大劳动者未来养老提供个人养老金融储备。

在医疗保障方面，根据国务院办公厅有关通知，要加快建设覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次医疗保障体系，推进建设公平医保、法治医保、安全医保、智慧医保、协同医保，努力为人民群众提供全方位全周期的医疗保障。未来我国医疗保障中长期发展目标是：到 2025 年，医疗保障制度更加成熟定型，医疗保障政策规范化、管理精细化、服务便捷化、改革协同化程度明显提升。展望 2035 年，基本医疗保障制度更加规范统一，多层次医疗保障体系更加完善，中国特色医疗保障制度优越性充分显现。

在失业保险方面，要以积极促进就业为导向，健全失业保险监测预警机制，加强失业动态监测，进一步扩大失业保险的保障范围。要继续实施援企稳岗的扶持政策，持续加大对中小微企业的稳岗返还力度。要坚持保障失业人员基本生活与稳定就业岗位协调推进，在实施应急举措的同时，更加注重长效机制建设。在

目前新冠肺炎疫情仍然在持续的情况下，要延续阶段性降低失业保险费率等相关政策。同时，要加紧提高失业保险基金统筹层次，“十四五”时期要基本实现省级统筹，并推进建立省级统筹基金统收统支运行管理体制。

在工伤保险方面，要健全和完善预防、补偿、康复“三位一体”的工伤保险体系，加紧组织实施工伤预防五年计划，进一步夯实工伤保险省级统筹，全面推进将公务员和参公管理人员纳入工伤保险统筹管理。要促进建立多层次的工伤保障体系，探索建立新就业形态从业人员的职业伤害保障制度。

在长期护理保险方面，按照十九届五中全会精神和《“十四五”全民医疗保障规划》，推进稳步建立长期护理保险制度，并积极探索建立独立的筹资机制，在相关条件具备的情况下，逐步建立个人与单位缴费、财政补助的筹资机制。应当强调个人责任，不仅个人应当缴费，而且个人缴费在筹资结构中应占适当的比例。同时，政府应当承担对长期护理保险的财政支持责任，并建立适度、稳定的财政投入机制。此外，通过政策引导鼓励商业保险公司开发商业性的长期护理保险，建立多层次的长期护理保障体系。

四、加快推进社会保障法治化

为促进我国社会保障法制化建设，按照习近平总书记提出的要求，今后要从立法、执法、司法、守法各环节加强社会保障工作，贯彻落实全面依法治国基本方略，深入推进依法行政，推动社会保障工作全面纳入法治轨道，推动社会保障事业健康发展。要依法健全社会保障基金监管体系，严厉打击欺诈骗保、套保或挪用贪占各类社会保障资金的违法行为。

在健全和完善社会保障法律制度体系方面，适时启动修订《社会保险法》，并加紧制定和出台《医疗保障法》。同时，研究制定与《社会保险法》和《医疗保障法》相配套的有关法规和规章。要制定并实施社会保障法治建设实施方案，加强依法行政制度建设。

要加强社会保险基金监管。一是建立与各项社会保险基金统筹层次逐步提高相适应的基金监督体制。二是健全政策、经办、系统、监督“四位一体”的基金管理风险防控体系，探索开展智慧监督，提升风险识别、监测、防控能力。完善欺

诈骗保行为惩戒机制，严厉打击违法违规行为。三是健全基金预测预警制度，促进各项社会保险基金收支平衡特别是基本养老保险基金长期平衡。四是积极推进医保基金监管方式创新试点、基金监管信用体系建设试点和医保智能监控示范点等各项工作，构建医保反欺诈机制，加大飞行检查力度和范围，确保医保基金安全。五是促进年金市场规范有序健康发展，探索建立年金基金管理机构评价评级体系和个人养老金监管制度。

五、加强社会保障精细化管理

根据习近平总书记的指示精神，要完善社会保障管理体系和服务网络，在提高管理精细化程度和服务水平上下更大功夫，提升社会保障治理效能。要完善全国统一的社会保险公共服务平台，深入推进社保经办数字化转型，并为老年人、残疾人提供更加贴心暖心的社会保障服务。

常言道：“三分政策，七分管理。”再好的政策，也需要通过相应的管理服务来落实，才能充分发挥有关政策的社会效应。因此，要按照习近平总书记的指示精神，大力加强社会保障管理服务能力建设，不断提升管理水平和服务质量。为此，一是积极推进实施社会保险经办能力提升工程，提高经办队伍服务能力和专业化水平。二是加紧建设国家社会保障服务中心，构建全国一体化的社会保险经办管理服务体系。三是实施社会保障信息化便民服务创新提升行动，推动社会保障系统“全数据共享、全服务上网、全业务用卡”，促进互联网、大数据、区块链、人工智能与社会保障工作深度融合。夯实完善社会保险经办线上服务基础，逐步拓宽线上服务范围。四是探索利用区块链等新技术，推进社会保险关系转移接续顺畅便利。五是加快推动社会保险经办数字化转型，提升社会保险数据分析应用能力，提升社会保险经办精确管理和精细化服务水平。六是建立与养老保险全国统筹相适应的经办管理服务体系，逐步建成垂直管理的经办组织架构，统一管理全国统筹基金。七是加强城乡居民基本养老保险经办服务能力建设，缩小城乡经办服务差距。八是统一失业保险经办服务标准，优化待遇网上申领服务。九是推动建立以社会保障卡为载体的居民服务“一卡通”新格局。建立社会保障大数据管理应用平台，促进与相关部门数据资源共享共用。十是加强个人信息保护，切实保障社保数据安全。

六、充分发挥社会保障在应对疫情方面的重要作用

自 2020 年新冠肺炎疫情暴发以来，为应对突发的新冠肺炎疫情，党中央、国务院决定实施减轻企业社会保险缴费负担的重大举措，人社部等有关部门及时出台了有关社会保险费“免、减、缓、返、补”等阶段性、有针对性的减税降费政策，重点是实施减免缓各项社会保险费，并实施企业稳岗扩岗专项支持计划、扩大失业保险稳岗补贴受益面政策，推动援企稳岗稳就业。不仅如此，对就业困难人员和疫情严重地区，通过发放失业补助金等措施，保障困难群众基本生活。同时，继续实施降低社会保险费率政策。

据统计，2020 年全国五项社会保险阶段性减免缴费 1.42 万亿元，降费率减收 2659 亿元，缓缴 834 亿元，合计减少社会保险缴费 1.77 万亿元。同时，还实施失业保险基金稳岗返还、失业补助金等扶持政策，为此支出 1547 亿元，其中包括向 608 万户企业发放稳岗返还资金 1042 亿元。

根据中国中小企业发展促进中心发布的《2020 年全国企业负担调查评价报告》，社会保险费减免缓缴政策对于遭受疫情冲击的广大企业的支持效果最好，含金量最高，受到广大企业的一致好评。

不仅如此，为加强对新冠肺炎感染患者的救治和疫情防控，近两年多来，医保部门及时出台有关政策措施，将新冠肺炎诊疗方案中的药品和诊疗项目纳入临时目录，制定了新冠肺炎出院患者康复治疗项目支付政策，确保患者不因费用问题影响就医，确保收治机构不因支付政策而影响救治，推动实现早发现、早报告、早隔离、早治疗。2020 年累计结算新冠肺炎患者医疗费用 28.4 亿元，医保支付 16.3 亿元，预拨定点救治机构专项资金 194 亿元。

因此，在应对新冠肺炎疫情的巨大冲击方面，在党中央、国务院的领导下，政府有关部门及时制定出台的有关应对疫情的社会保障政策措施，在减轻企业缴费负担、帮助企业复工复产、助力企业摆脱困境、稳定就业局势、救治感染患者、加强群体免疫、保障人民生活、维护社会稳定等方面都作出了重要贡献。

当前和今后一段时期，是我国社会保障制度体系建设走向成熟和基本定型的关键时期。我们要深入学习领会和贯彻落实习近平总书记关于社会保障事业发展的

的指导思想和重要论述，全面推进深化社会保障制度改革，健全和完善多层次的社会保障体系建设，不断提高社会保障运行质量和管理服务水平，促进社会保障制度公平可持续发展，不断增进人民福祉和保障水平，为促进实现党中央提出的第二个百年奋斗目标而作出积极的贡献！

注：本文刊载于《中国劳动保障报》2022年5月6日第3版，作者系浙江大学国家制度研究院金维刚。