

中国社会保障：现状、挑战与未来发展

郑功成

我国作为一个有着 14 亿多人口的发展中大国，也是一个经济社会持续快速发展的工业化国家，还是一个社会保障制度全面迅速发展并朝着共同富裕目标坚定迈进的社会主义国家。在过去 20 多年间，我国社会保障经历了从与计划经济体制相适应的国家—单位保障制向与市场经济体制相适应的国家—社会保障制的深刻制度变革，并以自己的成功实践为当今世界提供了社会保障与经济发展相得益彰的难得案例，不仅证明了社会保障是社会主义的应有之义，同时也证明了我国的制度优势在社会保障领域得到了充分体现。在新时代走向共同富裕的历史进程中，社会保障将肩负起更加重大的责任与使命，为此，需要客观总结社会保障的发展现状，理性认识当前面临的挑战，寻求高质量、可持续的中国特色社会保障制度发展之路。

社会保障已成我国全民共享的基本制度保障

经过 20 多年改革探索，特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把社会保障体系建设摆上更加突出的重要位置，加大了改革力度，加快了发展速度，通过增加公共投入和深化改革促使社会保障获得了全面快速的发展，社会保障已成为全体人民共享国家发展成果的基本途径和有利的制度保障。

在养老金方面，截至 2021 年年底，全国参加基本养老保险的人数达 10.3 亿人，领取基本养老金者达 2.9 亿人。尽管不同老年群体的养老金还有差距，但老年人皆享养老金的政策目标已经全面实现。

不仅如此，养老金水平自 2005 年以来实现了连续 18 年提升，党的十八大以来职工与居民基本养老金增长幅度均在 1 倍以上。这一事实在世界法定养老金的发展史上应当是仅有的现象。

在医疗保障方面，我国基本医疗保险制度覆盖人口达 13.67 亿人，参保率稳定在 95%以上，全民医保的目标基本实现。同时，伴随政府对城乡居民医保补贴的持续提升，全民医保的保障水平也在不断提升，职工与居民的住院报销率分别达到 80%以上、70%左右，个人自付医疗费用已经降至 28%以下。特别是党的十八大以来，通过大规模的医保脱贫攻坚行动，建档立卡的贫困人口的参保率在 99%以上，其医保报销率达 95%以上，因病致贫、因病返贫的链条基本被切断。

在社会救助方面，最低生活保障、特困群体救助惠及的贫困人口达 5000 多万人，再加上灾害救助、医疗救助、住房救助等专项救助以及临时救助，全国约有超过 5%的人口通过这一制度获得了政府的援助，各项社会救助的水平也在持续提升。正是社会救助制度的不断健全，兜住了困难群体的生活底线。

面向特定群体的福利制度安排方面也取得了重大进展。如面向退役军人的社会保障制度通过制定《退役军人保障法》获得了全面发展，近几年退役军人的保障待遇每年均以 10%以上的幅度在提升。在面向老年人、儿童、残疾人群体的福利方面，养老服务机构与床位数量在持续增长，儿童福利事业由孤残儿童向困境儿童、留守儿童扩展，为残疾人建立了“两项补贴”制度（困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴），相关社会服务在加快发展。

综上，无论是从社会保障覆盖面的持续扩大还是社会保障水平的持续提升来看，进入本世纪以来，我国社会保障制度在全球范围内发展最快，它不仅已经成为全体国民共享国家发展成果的基本制度保障，也为全球社会保障发展作出了重要贡献。

我国社会保障当前面临的五大挑战

充分肯定我国社会保障改革与发展取得的巨大成就，并不意味着社会保障制度已经成熟，恰恰相反，基于国家现代化步伐的全面提速和走向共同富裕成为新时代国家公共政策的核心议题和重要目标，我国需要的是一个高质量、可持续发展的中国特色社会保障制度体系。在全面建构这一庞大制度体系的关键时期，特别需要全面把握所面临的挑战。概括而言，我国社会保障至少面临着五大挑战：

第四次工业革命—互联网—数字经济的快速发展，对就业形态、劳动关系、财富分配格局产生了巨大影响，同时给社会保障制度带来了新的重大挑战。截至 2021 年，我国与互联网平台密切关联的新业态就业者达 8000 多万人，而各类灵活就业者逾 2 亿人，这使得建立在传统劳动关系基础之上的社会保险制度的不适应性日益显性化。因为灵活就业实际上游离在传统的正规就业劳动关系之外，互联网催生出的各种新业态更使劳动形态复杂化，如果再以传统的劳动关系作为新时代社会保险制度的基础，越来越多的劳动者将游离在外，不仅不利于保障劳动者的权益，而且不利于现行制度的持续发展。

人口老龄化加速行进。老龄化是全面、深刻、持久地影响国家发展的重大因素，我国的老龄化无论速度还是规模以及复杂性，均堪称

世界老龄化之最。在 20 多年来老龄化加速进程中，2021 年已经从轻度老龄化进入中度老龄化，其中 60 岁及以上人口达 26736 万人，占总人口的 18.9%，其中 65 岁及以上人口为 20056 万人，占总人口的 14.2%。人均预期寿命已经提高到 78.2 岁。而生育率在持续下降，2021 年的人口自然增长率仅为 0.34‰。少子高龄化及其不可逆转的发展态势，意味着养老保险的缴费者会不断减少、养老金待遇领取者将持续增加，而需要付出的疾病医疗费用与健康维护成本将大幅度增长，对养老服务等方面的需求也会日益高涨，因此，老龄化对现行社会保障构成了全方位的挑战。

城市化进程与人口高流动性。改革开放以来，我国的城市化率已经从 1978 年的 17.9% 提高到 2021 年的 64.7%，预计到 2035 年将达到 75% 左右，伴随城市化进程的是人口的高流动性。目前，3 亿左右的农民工及其家属虽已在城市就业与生活，但还未真正融入城市，还将有 2 亿左右的农村居民在未来 15 年内进入城市。城市化进程的全面加速和城乡之间、地区之间人口的高流动性，倒逼我国社会保障制度走向统一公平，进而对现行社会保障制度以及与之相关的财政体制、社会服务机制等提出新的要求。

人民对美好生活的向往需要全面有效回应。站在全面建成小康社会的起点上，我国步入了扎实推动全体人民共同富裕的历史进程，城乡居民对社会保障的诉求在全面提升，不仅需要这一制度解除生活的后顾之忧，而且需要这一制度对社会财富分配格局进行深刻调整，加大社会保障再分配力度将成为必然。因此，除了需要持续加大对社会

保障制度的公共投入外，还需要充分调动市场主体与社会力量积极参与社会保障体系建设，以此持续不断地壮大整个社会保障体系的物质基础，促使通过社会保障制度实现全民共享的份额不断扩大，进而日益充分地满足人民群众不断增长的对社会保障的需要，以健全的社会保障制度支撑起人民幸福的福利大厦。

现行制度需要全面优化。由于我国社会保障制度是在渐进改革中逐渐成形的，不可避免地存在着一些缺陷与不足，亦难以全面适应新时期的挑战。以基本养老保险为例，居民养老保险缴费水平低、养老金水平低以及这一群体成分复杂难以精准施策，如果只是简单地延续现行政策，必定陷入难以自拔的危机。在医疗保险方面，职工医疗保险个人账户的存在，严重损害着这一制度的互助共济功能；居民医保以户籍为依据参保与人口的高流动性及人户分离现象常态化完全不相适应，并且居民医保按照等额缴纳人头费更是严重违背社会医疗保险的基本规律，导致筹资负担不公、筹资水平难以提升以及逆向调节的后果。在工伤保险方面，现行制度强调单一雇主制，无法适应新业态背景下同一劳动者可能存在的多重劳动关系或者以劳动为基础的社会关系，等等。因此，新时期的发展迫切要求全面优化现行社会保障制度。

可见，我国社会保障改革的任务还特别繁重，既要矫正现行制度安排的缺陷与不足，又要跟上时代发展步伐，保持与发展变化中的社会经济条件相适应，最终是要在 2030 年前后真正全面建成中国特色的社会保障体系。

走向未来：建设高质量的中国社会保障制度

根据国家已经明确的现代化进程和扎实推进共同富裕的目标与时间表，社会保障要担负起更加重大的责任与使命，需要在未来 10 年左右的时间内完成构建一个高质量、可持续的社会保障制度的重大任务。着力点主要有如下几个方面：

全面优化现行制度安排。必须尽快矫正现行制度安排中的制度性缺陷，弥补制度性缺失，这是建设高质量社会保障制度的必要基础。在这方面，几乎每一项社会保障制度安排都需要优化。例如，全面实现基本养老保险全国统筹，重塑居民基本养老保险制度，真正建立多层次养老金制度体系；全面取消职工医保个人账户，以与居民或其家庭可支配收入挂钩并按一定比例缴费制替代现行的居民医保个人筹资按照等额定额缴纳人头费的模式，均衡主体各方的医保筹资责任，建立统一的医保待遇清单等；打破工伤保险制度单一雇主制等的现行束缚，真正将职业伤害风险大的产业工人纳入进来；扩大失业保险覆盖范围，使失业风险大的劳动者能够以此获得有效保障等；重构养老服务体系，必须以失能半失能老人和高龄空巢老人为目标群体，立足社区，以护理型床位供给为重点；重构儿童福利体系，通过减轻育儿成本与负担促使生育率回升到正常区间，等等。

加快促进主要社会保障制度的统一公平性。社会保障制度的天性就是促进和维护社会公平，这一制度的公平性建立在制度统一性基础之上。基于我国社会保障制度处于地区分割统筹的状态，几乎各项社会保障项目均存在地区差异性和不同群体之间的差异性，要遵循社会

保障制度公平的法则，按照国家现代化与共同富裕的要求，确保社会保障制度不断增进其统一性，通过制度统一来实现公平性。例如，实现基本养老保险制度、基本医疗保险制度、社会救助制度全国统一，建立基本养老服务制度、基本儿童福利制度等，将是必由之路。唯有如此，我国的社会保障制度才能真正走向公平，并成为全体人民走向共同富裕的重要支柱性制度安排。

加大社会保障再分配力度。从发达国家经验和我国全面建成小康社会的成功实践出发，社会保障的再分配力度直接决定着社会的平等度。在走向共同富裕的历史进程中，必须加大社会保障的再分配力度，这已经成为社会共识。从现实出发，参照欧盟或者经合组织国家(OECD)的现有水平，我国应当明确如下发展目标：一是将社会保障支出占国内生产总值(GDP)之比从目前的13%左右逐步提高到2035年的20%以上，这是目前中等发达国家的平均水平，它体现的是一个国家或地区通过社会保障制度安排实现社会共享的份额大小，同时也反映着社会平等度；二是将财政性社会保障支出占国家财政支出之比从目前的30%左右逐步提高到40%以上，这是目前中等发达国家的平均水平，它体现着政府财政的公共性以及政府对国民福利承担责任的大小；三是对社会资源的调动，包括市场主体的参与度和社会力量如慈善事业的发展水平，都对整个社会保障制度的发展及其再分配功能的强弱产生重要影响。无论如何，明确加大社会保障再分配力度的目标及实现目标的行动方案非常重要。

确保社会保障制度运行在法治轨道。法治化是社会保障制度成熟的标志，针对现行社会保障制度主要依靠政策性文件主导的落后局面，我国需要全面加快社会保障立法步伐，以健全的法律体系为人民提供清晰、稳定的社会保障预期。一方面，需要尽快弥补社会救助、医疗保障、养老服务、儿童福利等领域的立法空白，使这些重要的社会保障制度能够依法实施；另一方面，需要尽快修订社会保险法、慈善法以及与之相关的法律法规，努力做到以良法促善治。

总之，社会保障制度作为我国走向共同富裕的重要制度支撑，正在全面快速发展之中，“十四五”“十五五”时期是全面建成中国特色社会保障制度体系的关键期。在这一进程中，我国还要借鉴国外经验，包括德国等国家或地区的成功经验，和汲取拉美国家的教训，同时也必定以我国的成功实践为当今世界社会保障的发展提供多方面的有益启示。一个成熟的、有中国特色的、高质量社会保障制度的全面建成，将有力地支撑起能够造福世代中国人民的福利中国大厦。

（本文来源《中国社会保障》杂志 2022 年第 9 期）