

# 走向全面理性建制、高质量发展新阶段的中国社会保障

郑功成

民生无小事，保障暖人心。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，承载着亿万群众对美好生活的向往。

刚刚过去的 2025 年，我国社保法治建设提速、福利制度扩容、服务体系升级，交出了亮眼答卷；回望“十四五”时期，新发展理念扎根落地，改革全面深化，多层次体系逐步成型。站在新的历史节点，展望“十五五”时期，社会保障事业将迈向全面理性建制、高质量发展新阶段。

新年初始，万象更新。本报特邀全国人大常委会委员、中国社会保障学会会长郑功成撰文，与广大读者一同梳理我国社会保障事业的崭新成就与美好前景，也期望我国的社会保障网越织越密，让发展成果更多更公平惠及全体人民。

——编者

家事国事天下事，让人民过上幸福生活是头等大事。家家户户都盼着孩子能有好的教育，老人能有好的养老服务，年轻人能有更多发展机会。这些朴实的愿望，就是对美好生活的向往。在辞旧迎新之际，回顾大步前进的 2025 年和全面发展的“十四五”时期，再展望“十五五”时期社会保障发展走向，不断提升社会建设和治理水平，把老百姓身边的大事小情解决好，让大家笑容更多、心里更暖，无疑具有十分重要的意义。

## 2025 年：社保事业迈出坚实步伐

刚刚过去的 2025 年，是我国社会保障事业大步前进的一年。

社会保障法治建设大步向前迈进。社会救助法、医疗保障法、托

育服务法三部重要的社会保障法律草案先后提请全国人大常委会首次审议，标志着社会保障法治化进程明显加快。

这三部法律分别关乎在社会保障体系中具有基础性、兜底性地位的社会救助制度，唯一普惠全民、肩负解除人民群众疾病医疗后顾之忧的医疗保障制度，以及保障所有婴幼儿享有托育服务权益的儿童保障制度，对全民社会保障事业的发展至关重要。

此外，最高人民法院发布《关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（二）》，统一了社保纠纷等法律适用标准，依法强化了劳动者社保权益的司法保护，为规范用工秩序、引导企业转向合规化良性竞争提供了清晰的法律依据。

社会福利事业大步向前发展。最具标志性意义的是中央确立了0—3岁儿童每孩每年3600元的国家补贴基础标准，标志着全国统一的育儿补贴或儿童津贴制度正式建立。

同时，民政部、财政部印发《关于实施向中度以上失能老年人发放养老服务消费补贴项目的通知》，标志着我国首个全国性养老服务消费补贴项目正式实施，是老年人福利事业发展的重要进步。还有国务院办公厅印发《关于加强重度残疾人托养照护服务的意见》，标志着我国重度残疾人托养服务从“补缺型”向“普惠型”转变，确立了覆盖全生命周期的照护体系。

上述面向“一小一老一残”的三项福利制度的建立，揭示了我国社会保障体系建设正在加快弥补社会福利的不足，开始步入社会保险、社会救助、社会福利同步发展的新境界。

养老服务发展步伐明显加快。2025 年 1 月，中共中央、国务院印发《关于深化养老服务改革发展的意见》，这份顶层设计明确了“三级网络、三类形态、三方协同”的制度框架，为健全普惠可及的养老服务体系提供了根本遵循。

随后，国家发展改革委等印发《促进普惠养老服务高质量发展的若干措施》，从供给提质、机构培育、资产盘活及价格引导等六个维度协同发力，精准对接失能失智等照护刚需，为构建价格可负担、运营可持续的普惠养老体系提供了关键制度支撑。这一年，民政部、国家标准化管理委员会还印发了《养老服务标准体系建设指南（2025 版）》，为养老服务标准制定、实施与评价提供了宏观指导和统一框架。

值得一提的，还有顶层推动长期护理保险制度建设。为推动长期护理保险制度加快建立，2025 年 7 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快建立长期护理保险制度的意见》，该文件明确了建立长期护理保险制度的基本原则与制度框架，为全面总结自 2016 年以来开展的长期护理保险试点经验并正式建立长期护理保险制度提供了依据。接着，国家医疗保障局等多个部门联合印发《关于加快建立长期护理保险制度的实施方案》，为失能老人提供长期护理保障。

目前，我国社会保障制度已成为全体人民共享国家发展成果的基本途径与有力制度保障。参加基本养老保险的人数已达 10.72 亿人，参保率从 91%提高到 95%以上。基本医疗保险覆盖人数达 13.3 亿人，覆盖率保持在 95%左右。基本养老金、基本医疗保险报销率等均有了持续提升。长期护理保险制度覆盖约 3 亿参保人，累计惠及超 330 万

名失能群众。社会救助制度实现了应保尽保，全国城乡低保平均标准较 2020 年分别增长 22.5%和 24.6%，社会救助模式由单一物质救助向“物质+服务”综合救助转变，有效地保障了困难群体的基本生活。

不仅如此，社会保障物质基础日益雄厚。目前，我国基本养老、失业、工伤三项社会保险基金累计结余 9.81 万亿元，医疗保障基金累计结存近 6 万亿元，作为长期储备的全国社会保障基金规模 3.22 万亿元，显示了可以让全国人民放心的足够支撑能力。

### 回望“十四五”：社保发展实现全面跃升

党的十八大以来，国家采取让发展成果更多更公平地惠及全体人民的政策取向，社会保障事业进入新的发展阶段，“十四五”时期是全面发展的时期。

社会保障新发展理念全面确立。习近平总书记指出：“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，发挥着民生保障安全网、收入分配调节器、经济运行减震器的作用，是治国安邦的大问题。”这一重要论述揭示了我国社会保障制度的人民性特质与目的性价值及基本功能定位，澄清了以往长期存在的认识偏差，确立了社会保障新发展理念。“十四五”时期的社会保障呈现出日益鲜明的公平价值取向。

社会保障领域的改革走向全面深化。包括实施渐进式延迟法定退休年龄，标志着社会保障改革开始运用参数调整的方式确保制度与时俱进地发展。实施企业职工基本养老保险全国统筹方案。积极探索适

应人口老龄化特别是高龄化时代需要的长期护理保险制度，尝试建立与灵活就业人群相适应的职业伤害保障制度等。建立健全医保门诊共济保障机制，推动职工医保个人账户改革。强化了社会救助的综合保障功能，在面向老年人、儿童、残疾人的福利保障制度安排上均有新的突破，从而进一步显示了对困难群体福利保障的强化和对特定群体福利及相关服务短板的弥补。

多层次社会保障体系建设迈出新步伐。2022 年发布建立个人养老金制度的政策性文件，2024 年印发《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》，均是想发挥市场机制助力多层次社会保障体系建设的作用；而 2024 年全国人大常委会作出修改慈善法的决定，将社区慈善与个人网络大病求助等纳入法律，则是想调动社会力量弥补法定社保制度的不足。

此外，还出台了多项与社会保障相关的中长期规划，强化了社会保障经办服务与基金监管。如医保部门扎实开展医保基金管理突出问题专项整治，5 年来共追回医保资金约 1200 亿元，有力打击了医保领域的欺诈骗保等违法违规行为。

### **展望“十五五”：迈向高质量发展新阶段**

基于目标导向，以及已经明确的政策取向，可以预测“十五五”时期将是中国特色社会保障制度走向成熟并步入全面理性建制、高质量发展轨道的时期。

社会保障制度更加优化更可持续。这是党的二十届四中全会明确提出的目标任务，也是必须完成的任务。因为只有对现行制度的缺陷

进行矫正，对现行制度的缺失进行弥补，才能促使社会保障制度在造福当代人的条件下实现可持续发展。

在这方面，诸如社会保险制度中的私有化成分（个人账户）、居民医保按人头定额等额缴费制、不能保障灵活就业和新业态劳动者职业伤害风险的工伤保险、不能覆盖常住人口的养老托幼服务等，均会通过进一步全面深化改革走向优化。

社会保障体系更加健全更加公平。一方面，能够解除年老失能生活照料后顾之忧的长期护理保险制度将全面建立，生育保险制度必定向覆盖全体育龄女性的生育保障扩展，面向老年人、儿童、残疾人的社会福利及公共服务体系将获得全面快速发展，市场化的商业保险和社会化的公益慈善事业均能各循其道共同发展，中国特色多层次社会保障体系将从框架性设计走向健全的完整性制度安排。

另一方面，缩小差距、促进公平将是“十五五”时期社会保障发展的重要目标任务，而扶弱提低是总体取向。在这方面，面向困难群体与不幸者的社会救助制度的覆盖面会不断扩展，救助水平将水涨船高地提升。不同群体之间的公共养老金差距和医保待遇差距会逐步缩小，并将集中体现在居民养老金与医保待遇提升上。提高统筹层次和实行全国政策统一，将是促进制度公平的必由之路。

社会保障水平将全面持续提升。我国社会保险基金加战略储备金累计结存已从 2011 年的 3 万亿元增长到目前近 20 万亿元，显示出了日益增强的支撑能力，而中央已经明确投资于人和确保政府资金更多用于民生发展的宏观政策取向，预料通过扩大公共财政投入、划转国

有资本、有效运营社保基金、优化社保筹资结构与方式，以及调动经营主体与社会力量参与共建的积极性，我国社会保障物质基础将日益雄厚，总体水平必定持续提升，社保转移性收入将成为城乡居民的重要收入来源，目前面临的疾病医疗、养老育幼及教育住房等后顾之忧将大幅度减轻，社会保障制度的再分配调节作用将日益显著，进而成为扎实推进共同富裕的有力制度支撑。

社会保障法制体制机制将更加完善。伴随社会救助法、医疗保障法、托育服务法以及养老服务法、儿童福利法等一批新法的制定，以及对已有的社会保险法等法的修订和一系列社会保障行政法规的完善，“十五五”时期将形成健全完备的社会保障法律法规体系，为整个制度运行提供充分的法律依据。

在管理体制方面，还将进一步优化，大部制和同类事务归集一部门主管，以及建构高效协同的决策与监督机制将是必然取向，而借助数字化与人工智能赋能、调动社会力量参与共建等将使社会保障经办服务机制的运行效率得到提升，进而为全民提供优质的服务保障。

总之，“十五五”是我国社会保障制度全面步入理性建制、高质量发展轨道的新发展阶段，一个成熟、健全的社会保障制度不仅能够化解人民群众后顾之忧并提供稳定可靠的安全预期，而且是国家长治久安和人民世代福祉的有力保障。

（本文来源：《人民政协报》2026年01月01日）