

· 专题：社会保险制度建设 ·

中国社会保险制度： 改革实践、路径偏差与制度优化

——《中华人民共和国社会保险法》实施评估报告

“社会保险法实施评估”课题组

[摘要] 《社会保险法》为我国社会保险制度运行提供了基本法律依据，党的十八大以来坚持让国家发展成果更多更公平地惠及全体人民的发展取向，推动了社会保险事业全面快速发展，但这一制度体系尚未成熟。当前面临的根本问题是改革初期轻信世界银行和一些自由主义者的主张，将私有化元素（如个人账户）和市场交易做法（如“长缴多得、多缴多得”的所谓激励机制和按人头定额缴费的筹资方式等）引入基本养老保险与医疗保险制度。这种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，改革 30 余年仍是制度尚未成熟，系统性风险在持续积累，迫切需要在党的二十届三中全会精神指引下，基于目标导向与问题导向，在澄清认识误区、厘清底层逻辑、遵循客观规律的基础上真正做到守正创新。应在分清轻重缓急和先后顺序的条件下，加大改革力度，着力矫正路径偏差、调整失衡的利益格局，通过制度性重构和完善以及顺应新时代发展的适应性调整，全面推进社会保险理性建制和高质量发展。

[关键词] 社会保险；改革实践；路径偏差；制度优化

习近平总书记明确提出，“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。”同时强调要“分析我国社会保障体系建设的现状，研究存在的问题，明确完善的思路，促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展。”^①党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》中明确要“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”，突出强调高质量发展是首要任务。习近平总书记的上述重要论述和党

[作者简介] 本文执笔人为：郑功成（中国人民大学教授，中国社会保障学会会长）、鲁全（中国人民大学教授，中国社会保障学会秘书长）、杨俊（中国人民大学副教授，中国社会保障学会副秘书长）、华颖（中国社会科学院副研究员，中国社会保障学会青年委员会副主任委员）。“社会保险法实施评估”课题组由郑功成担任组长，何文炯、申曙光、林义、金维刚、席恒、鲁全、杨俊、华颖、杨思斌、范世明、赵明月等担任课题组成员。

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“中国社会保障体系建设与扎实推进共同富裕”（21STA002）。

① 习近平：《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》，《求是》2022 年第 8 期。

的二十届三中全会做出的决策部署，为进一步全面深化社会保障制度改革明确了目标与方向。在中国特色社会保障体系中，社会保险是主体构成部分，关乎社会成员的养老、医疗、工伤、失业、生育与护理权益，是解除人民群众后顾之忧、促进社会公平正义的长久制度保障。社会保险制度自 1883—1889 年在德国诞生起，就形成了立法先行、以法定制、依法实施的普适规则，立法构成了确立社会保险制度的前提条件，通过法律确立制度，再以法律为依据实施，是社会保险制度的内在要求。《中华人民共和国社会保险法》（以下简称《社会保险法》）自 2011 年实施以来，为社会保险制度的健康运行提供了基本的法律依据，也为保护公民的社会保险权益提供了相应的法律保障。

中国社会保障学会“社会保险法实施评估”课题组成员在长期跟踪研究的基础上，又于 2024 年 4—6 月间先后赴最高人民法院、国家税务总局，山东省济南市、湖南省、河南省、江苏省苏州市、北京市、辽宁省等开展专题调研，通过召开座谈会和到企业、社区、乡村考察等形式，听取了法院、税务系统与调研地区省、市、县级人力资源社会保障、医保、财政、税务、审计、工会等部门的总结汇报和意见建议，听取了法律界、企业界、职工、居民代表百余人的意见建议，还在京组织召开 2 次研讨会听取 30 多位专家学者的意见建议，掌握了丰富的第一手资料。基于目标导向与问题导向，7 月在完成评估报告初稿基础上，又结合学习贯彻党的二十届三中全会精神，最终形成本成果。

一、《社会保险法》实施以来的主要成效

（一）社会保险制度运行有了基本法律依据

《社会保险法》的颁行，对我国社会保险改革与制度建设及发展具有特别重大的意义。作为改革开放后我国社会保障领域制定的首部法律，其首要贡献在于明确了面向全民的医疗保险和面向所有适龄人口的养老保险制度目标，这两项重要制度安排的普惠性客观上决定了中国特色的社会保障制度体系是以权利义务相结合的社会保险制度为主体的体系结构。^①与此同时，《社会保险法》明确了公民参加各项社会保险制度的权利和在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下获得社会保险给付的权利，明确了政府、用人单位和个人的相关责任，确立了社会保险基本制度模式及其运行规则，赋予了立法机构、社会保险行政部门、司法机构和其他有关方面监督职责以维护和保障公民的社会保险权利。

在《社会保险法》颁布后，国务院及相关部门、地方立法机关出台了相关法规、规章等，促使社会保险法制建设不断取得新的进展。在行政法规方面，包括修订《工伤保险条例》（2010 年 12 月），制定《全国社会保障基金条例》（2016 年 3 月）、《医疗保障基金使用监督管理条例》（2021 年 1 月）、《社会保险经办条例》（2023 年 8 月）。在部门规章方面，由人力资源和社会保障部门、医疗保障部门或其牵头颁行的规章主要有《实施社会保险法若干规定》

^① 郑功成：《中国社会保险法制建设：现状评估与发展思路》，《探索》2020 年第 3 期。

(2011年6月)、《社会保险个人权益记录管理办法》(2011年6月)、《在中国境内就业的外国人参加社会保险暂行办法》(2011年9月)、《工伤职工劳动能力鉴定管理办法》(2014年2月)、《企业年金办法》(2017年12月)、《社会保险基金先行支付暂行办法》(2018年12月)、《社会保险基金行政监督办法》(2022年2月)、《医疗保障基金飞行检查管理暂行办法》(2023年3月)、《社会保险基金监督举报工作管理办法》(2023年1月)等。此外,最高人民法院亦出台了《关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》(2014年6月)、《关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释(一)》(2020年12月);最高人民检察院发布有关工伤认定和工伤保险类行政检察监督典型案例等。

《社会保险法》实施后,为推进社会保险改革,国务院先后发布了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》(2014年2月)、《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》(2015年1月)、《关于印发基本养老保险基金投资管理办法的通知》(2015年8月)、《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》(2018年6月),国务院办公厅发布了《关于全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施的意见》(2019年3月)、《关于推动个人养老金发展的意见》(2022年4月)等一系列规范性文件,中共中央、国务院还联合发布了《关于深化医疗保障制度改革的意见》(2020年3月)。

在《社会保险法》的引领下,一些地方立法机关也制定了一批地方性法规,如《广东省社会保险条例》《广东省社会保险费征缴监督条例》《山东省社会保险条例》《湖北省社会保险条例》《浙江省社会保险条例》《江苏省社会保险费征缴条例》《湖南省社会保险基金监管条例》等。虽然这些地方性法规不可能创新社会保险制度,但也部分地体现了国家层级深化改革的规范性文件精神。

《社会保险法》和相关行政法规、部门规章和国家层级的规范性文件,构成了我国社会保险事业发展的基本依据,我国的社会保险制度基本实现了有法可依。

(二) 社会保险制度改革不断走向深化

党的十八大以来,我国开启了全面深化改革新征程,坚持以人民为中心的发展思想,采取让国家发展成果更多更公平惠及全体人民的政策取向,社会保险制度改革也走向深化,很多此前想改而未能改成、想做而没做成的重点领域改革取得重要进展,社会保险制度在朝着正确的方向不断优化。

在养老保险方面,根据《社会保险法》第22条“国家建立和完善城镇居民社会养老保险制度。省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况,可以将城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险合并实施”的规定,2014年通过合并城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险制度建立了城乡居民基本养老保险制度;根据《社会保险法》第10条第3款“公务员和参照公务员法管理的工作人员养老保险的办法由国务院规定”,2015年正式建立机关事业单位工作人员养老保险制度,由此形成了分别面向企业职工、机关事业单位工作人员、城乡居民三大群体的法定基本养老保险体系。在提高统筹层次方面,根据《社会保险法》第64条第3款“基本养老保险基金逐步实行全国统筹”的规定,国务院于2018年通过建立企业职工基本养老保

险基金中央调剂金制度，促使这一制度向全国统筹迈进了一大步；2022年起，企业职工基本养老保险走向全国统筹。职业年金制度得以建立并全面发展，个人养老金政策也已出台，多层次养老保障体系框架开始成形。

在医疗保险方面，根据《社会保险法》第25条关于“国家建立和完善城镇居民基本医疗保险制度”的规定，在2016—2020年间整合城乡居民基本医疗保险，与职工基本医疗保险一起，确立了由面向居民与职工的两大制度构成的中国基本医疗保险体系。2020年中共中央、国务院发布《关于深化医疗保障制度改革的意见》，更是为建设中国特色的医疗保障制度提供了科学的顶层设计。近几年来，职工医保统筹层次从县级统筹为主走向全面做实市级统筹，现在又走向省级统筹。在个人账户改革方面，2019年明确禁止居民医保设置个人账户，2021年规定职工医保的单位缴费部分全部纳入医疗保险统筹基金，使医疗保险制度中的私有化成分大幅度消解，强化了统筹保障功能。还有药品招采走向常态化、制度化，基金监管步入法治化轨道，经办服务的标准化、信息化、规范化建设等，均迈上了新的台阶。综上，我国医疗保险制度改革走向全面深化。

在工伤保险方面，逐步实现将建筑领域等高风险行业农民工、灵活就业的快递员和公务员纳入工伤保险范围。在7个省份、4个行业开展新就业形态劳动者职业伤害保障试点，创新性地引入按单缴费等方式，扩大了制度覆盖面。截至2024年3月底，累计参保人员已达801.7万人。^①同时，实现了工伤保险基金省级统筹收支，制度的公平性、统一性和抗风险能力进一步增强。

在失业保险方面，发挥了逆经济周期的调节作用。在新冠疫情期间，主管部门出台《关于实施企业稳岗扩岗专项支持计划》《关于扩大失业保险保障范围的通知》《关于促进失业人员就业创业的通知》等一系列政策文件，通过加大失业保险稳岗返还力度、阶段性延长大龄失业人员领取失业保险金期限、阶段性实施失业补助金政策、阶段性扩大失业农民工保障范围、阶段性减免缴费、强化困难人员兜底保障，强化重点地区就业帮扶等手段，为特殊时期保障失业人员基本生活、减轻企业缴费负担、支持企业减少裁员和促进再就业提供了重要支持。^②

此外，2018年通过修法实现了生育保险基金和职工基本医疗保险基金合并建账及核算。2016年以来分两批在49个城市开展长期护理保险制度试点工作。截至2023年，49个试点城市参加长期护理保险人数共18330.87万人，享受待遇人数134.29万人；2023年基金收入243.63亿元，基金支出118.56亿元；长期护理保险定点服务机构8080家，护理服务人员30.28万人。^③为支持养老服务业的发展，减轻失能人员及其家庭的经济负担发挥了一定的作用。

（三）社会保险监管体制与经办机构走向优化

健全的监管体制和经办机构是确保社会保险制度规范有序运行和维护公民社会保险合法权益的根本保障。党的十八大以来，这方面的改革力度加大，实现了监管体制与经办机制的全面优化。

建立了立法监督、行政监督与社会监督体制。在立法监督方面，自2013年3月第十二届

① 《人力资源社会保障部举行2024年一季度新闻发布会》，人力资源社会保障部官网：https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/fbh/202404/t20240423_517293.html，2024年4月23日。

② 范世明：《中国失业保险制度变迁与就业促进功能扩展》，《社会保障评论》2024年第4期。

③ 数据来源于《2023年全国医疗保障事业发展统计公报》。

全国人大一次会议起，将社会保险基金预算纳入了全国人民代表大会每年审议的全口径预算报告范围，自此形成了国家立法机关对社会保险基金进行预算监督的惯例。全国人大常委会还通过听取国务院专项报告和专题询问方式，对主要包含社会保险的社会保障工作情况进行监督。2018年12月，第十三届全国人大常委会第七次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国社会保险法〉的决定》。在行政监督方面，人力资源社会保障部门制定了社会保险经办内部控制办法，规范社会保险经办管理服务，严厉打击各类欺诈骗保行为。国家医疗保障局连续五年开展全覆盖式的日常监督检查，2023年全年检查核查80.2万家医疗机构，处理45.1万家，追回医保资金186.5亿元。^①国家审计署于2021年7月出台《关于提升社会保障审计监督效能的指导意见》，并于同年开展了全国养老保险基金审计工作，将审计中发现的问题及时反馈给有关部门，充分发挥了审计监督的功能。在社会监督方面，工会系统根据《社会保险法》的规定，积极参与社会保险重大事项研究，依法维护职工合法权益。以湖南省为例，湖南省全省工会建立县级以上劳动争议调解室385个，有调解员1336名，2023年全省各级工会参与调解劳动争议案件4418件，帮助职工挽回经济损失1.9亿元，很好地发挥了保护劳动者权益的作用。^②

实现了社会保险管理体制优化。2018年党和国家机构改革向适应社会保障管理现代化方向迈进了一大步。这一轮改革确立了同一类事务由同一部门集中管理的原则，形成了现行社会保险行政管理格局：人力资源社会保障部主管全国养老保险、工伤保险、失业保险；国家医疗保障局主管全国医疗保险、生育保险、护理保险、医疗救助等；国家税务总局主管社会保险费的征收；财政部主管社会保险预算与社会保障战略储备基金；审计署负责社会保险基金审计。社会保险管理体制的优化，扫除了阻碍深化改革的体制性障碍，也为社会保险制度建设提供有力的组织保障。

社会保险经办体系全面建立并基本实现了数字化转型。《社会保险法》第九章专门规范“社会保险经办”，为社会保险经办服务体系建设提供了指引。2023年9月，国务院颁行《社会保险经办条例》，社会保险经办制度得到确立。经过近十余年来的发展，我国已经建成了从中央到省、市、县、乡镇（街道）的5级社会保险服务网络并延伸到村居社区。人力资源社会保障部提供的数据显示，截至2023年底，全国各级社会保险经办机构人员达到14.2万人，其中超过70%集中在县（区）级；国家医疗保障局提供的数据显示，全国共有县级及以上医保经办机构3407个，超过85%集中在县（区）级，从而确保了各项社会保险业务的基层服务。^③不仅如此，社会保险经办服务的信息化和数字化建设取得显著进展，大大提高了参保单位和参保人享受服务的便利化程度。一是国家社会保险公共服务平台建设基本完成。目前已经开通94项全国性服务，养老保险全国统筹信息平台实现数据的实时更新，确保养老保险关系转移接续总体顺畅；医保信息平台在有效支撑全国13.34亿参保人保障工作的同时，持续推进14个子系统的建设与维护工作，动态更新18套信息编码，省内就医直接结算基本实现，跨省异地就医

① 数据来源于《2023年全国医疗保障事业发展统计公报》。

② 数据来源于湖南省总工会。

③ 数据分别来源于人力资源社会保障部、国家医疗保障局。

结算全面推开，2023年，全国普通门急诊、门诊慢特病及住院异地就医2.43亿人次，涉及费用7111.05亿元。^①二是用户端的信息化和电子化建设得到加强。截至2024年4月，全国社会保障卡持卡人数达13.82亿人，其中9.9亿人在手机中领用了电子社保卡，具有就业服务、领取养老金、看病报销等功能；医保部门发放的医保电子凭证用户数超过4.5亿，国家医保信息平台有效支撑了13.34亿参保人的就医行为，2023年全年结算达到82.47亿人次。^②互联网无卡结算稳步推进，有效地解决了患者在本地或异地住院垫资和“跑腿”报销问题。三是不断创新服务模式，普遍推广网上经办和异地协作，实行“一站式服务、一窗口办理、一单制结算”。在大力发展智能经办服务的同时，还注重改善传统服务方式，方便老年人等群体，各项社会保险特别是基本养老保险、基本医疗保险公共服务水平有了质的提升。

（四）社会保险已成为惠及全民的有力制度保障

《社会保险法》的颁行，促使我国社会保险事业发展进入快车道。国家通过新建制度和扩大已有制度覆盖面两条路径，推进全民参保计划，建立了世界上覆盖人口最多的社会保险体系；通过增加财政投入以及缴费水平伴随收入水平的持续提高，实现了社会保险基金收支规模持续扩大，基金运行总体安全平稳；进而促使各项社会保险待遇稳步增长，基本达到了社会保险水平与经济社会发展水平相适应的要求。

1. 社会保险覆盖面与惠及民生广度稳步扩大

党的十八大以来，让国家发展成果更多更公平地惠及全体人民成为基本政策取向，党中央把社会保障体系建设摆上了更加突出的位置。目前，我国已经建立了全世界覆盖人口最多的社会保险体系，有效地维护了广大劳动者的社会保险权益。人民群众不分城乡、地域、性别、职业，在面对年老、疾病、失业、工伤等风险时都有了相应制度保障。^③图1直观展现了2011年到2023年各项社会保险制度参保人数的变化情况。

在养老保险方面，2011年底时全国参保人数为61573万人，其中参加城镇职工基本养老保险人数为28391万人，新型农村社会养老保险试点地区参保人数为32643万人，城镇居民社会养老保险试点地区参保人数为539万人。到2023年底，全国参保人数为106643万人，增长了73.2%，其中：参加城镇职工基本养老保险人数达到52121万人，是2011年的1.84倍；参加城乡居民基本养老保险人数54522万人，是2011年参加新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险总人数的1.64倍。^④

在医疗保险方面，2011年底，参加城镇基本医疗保险人数为47343万人（其中，城镇职工医保参保人数25227万人，城镇居民医保参保人数为22116万人），参加新型农村合作医疗8.32亿人，因为两个部门分管，加之农民工群体规模庞大和人口流动性高，重复参保人数不少。2023年底，因一部门统管且建立了全国信息平台，在消除重复参保现象的条件下，参加城镇职工基本医疗保险人数为37095万人、参加城乡居民基本医疗保险人数为96294万人，覆盖率稳

① 数据来源于《2023年全国医疗保障事业发展统计公报》。

② 数据分别来源于人力资源社会保障部、国家医疗保障局。

③ 习近平：《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》，《求是》2022年第8期。

④ 数据来源于历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

定在 95% 左右。^①

其他保险项目覆盖面也在不断扩大。2011 年到 2023 年，失业保险的参保人数从 14317 万人增长到 24373 万人，工伤保险参保人数从 17696 万人增长到 30170 万人，生育保险参保人数从 13892 万人增长到 24907 万人，分别增长了 70.2%、70.5%、79.3%。不仅如此，国家还开展了长期护理保险制度的试点工作，截至 2023 年底参保人数达到 1.83 亿人。

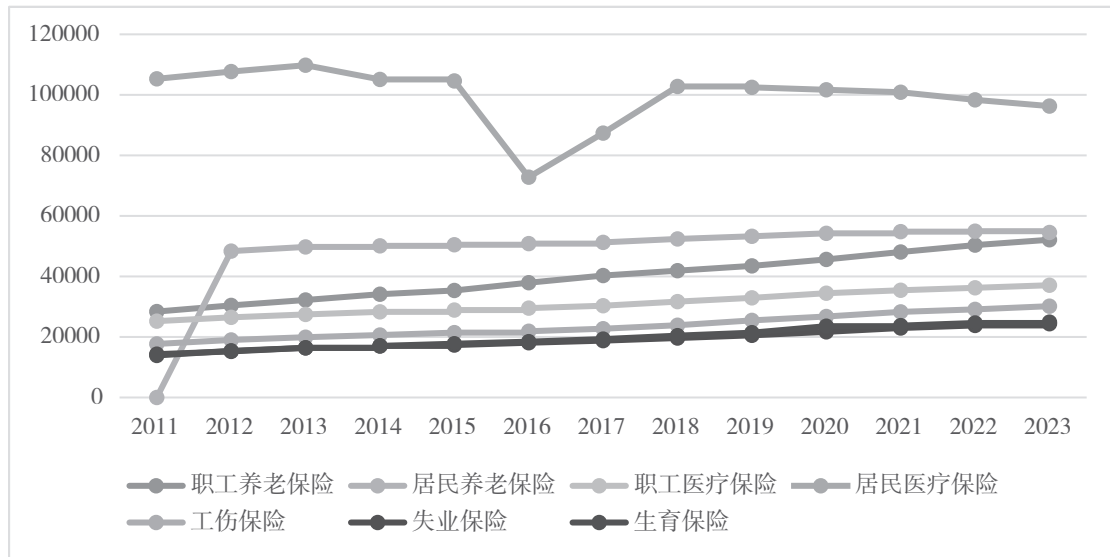


图 1 2011—2023 年各项社会保险制度参保人数变化情况 (万人)

资料来源：《国家数据》，国家统计局官网：<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

注：1.2012 年 8 月起，新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险制度全覆盖工作全面启动，合并为城乡居民社会养老保险。2.2011—2016 年居民医疗保险参保人数为新型农村合作医疗与城镇居民基本医疗保险参保人数之和，因新型农村合作医疗参保人数精确到百万，故加总后也精确到百万。

2. 基金收支规模持续扩大且总体稳健

社会保险基金是社会保险制度运行的物质基础，随着我国经济发展水平的不断提高和财政对社会保险投入的持续增长，社会保险基金收支规模持续扩大，呈现的是稳健发展的态势。表 1 显示了 2011 年以来各项社会保险制度的当年基金收支和累计结余情况，图 2 显示了 2011 年以来全部社会保险基金累计结余的增长情况。各项社会保险基金的累计结余从 2011 年的 3 万亿元增长到 2023 年的 13 万多亿元，如果再加上全国社会保障基金理事会管理的用于应对人口老龄化高峰需求的战略储备基金，我国社会保险基金累计结存规模已经接近 16 万亿元，占当年 GDP 的比重约为 12.7%。以遵循现收现付原则的基本医疗保险为例，2023 年累计结余达到 4.79 万亿元，是上一年度基金支出的 1.95 倍，其他各项险种的累计结余基金可支付年份也都超过一年，所显示的是基金累计结存规模偏大的格局。因此，在世界各国普遍采取现收现付财务机制的情形下，我国社会保险制度总体上并不存在基金不足的问题，而是形成了制度性缺陷所造成的统一性、互济性不足导致各地基金余缺不一的非正常格局。

^① 数据来源于《2023 年全国医疗保障事业发展统计公报》。

表 1 2011—2023 年各项社会保险制度基金收支规模（亿元）

年份	项目	职工 养老保险	居民 养老保险	基本 医疗保险	失业 保险	工伤 保险	全部社会 保险
2011	当年基金收入	16894.7	-	5539.2	923.1	466.4	25153.3
	当年基金支出	12764.9		4431.4	432.8	286.4	18652.9
	累计基金结余	19496.6		6180.0	2240.2	742.6	30233.1
2012	当年基金收入	20001.0	-	6938.7	1138.9	526.7	30738.8
	当年基金支出	15561.8		5543.6	450.6	406.3	23331.3
	累计基金结余	23941.3		7644.5	2929.0	861.9	38106.6
2013	当年基金收入	22680.4	-	8248.3	1288.9	614.8	35252.9
	当年基金支出	18470.4		6801.0	531.6	482.1	27916.3
	累计基金结余	28269.2		9116.5	3685.9	996.2	45588.1
2014	当年基金收入	25309.7	2310.2	9687.2	1379.8	694.8	39827.7
	当年基金支出	21754.7	1571.2	8133.6	614.7	560.5	33002.7
	累计基金结余	31800.0	3844.6	10644.8	4451.5	1128.8	52462.3
2015	当年基金收入	29340.9	2854.6	11192.9	1367.8	754.2	46012.1
	当年基金支出	25812.7	2116.7	9312.1	736.4	598.7	38988.1
	累计基金结余	35344.8	4592.3	12542.8	5083.0	1285.3	59532.5
2016	当年基金收入	35057.5	2933.3	13084.3	1228.9	736.9	53562.7
	当年基金支出	31853.8	2150.5	10767.1	976.1	610.3	46888.4
	累计基金结余	38580.0	5385.2	14964.3	5333.3	1410.9	66349.7
2017	当年基金收入	43309.6	3304.2	17931.3	1112.6	853.8	67154.5
	当年基金支出	38051.5	2372.2	14421.8	893.8	662.3	57145.6
	累计基金结余	43884.6	6317.6	19385.6	5552.4	1606.9	77312.1
2018	当年基金收入	51167.6	3837.7	21384.4	1171.1	913.0	79254.8
	当年基金支出	44644.9	2905.5	17823.0	915.3	742.0	67792.7
	累计基金结余	50901.3	7250.3	23440.0	5817.0	1784.9	89775.5
2019	当年基金收入	52918.8	4107.0	24420.9	1284.2	819.4	83550.4
	当年基金支出	49228.0	3114.3	20854.2	1333.2	816.9	75346.6
	累计基金结余	54623.3	8249.2	27696.7	4625.4	1783.2	96977.8
2020	当年基金收入	44375.7	4852.9	24846.1	951.5	486.3	75512.5
	当年基金支出	51301.4	3355.1	21032.1	2103.0	820.3	78611.8
	累计基金结余	48316.6	9758.6	31500.0	3354.1	1449.3	94378.7
2021	当年基金收入	60454.7	5338.6	28732.0	1459.6	951.9	96936.8
	当年基金支出	56481.5	3715.0	24048.2	1500.0	990.2	86734.9
	累计基金结余	52573.6	11396.4	36178.3	3312.5	1411.2	104872.1
2022	当年基金收入	63323.8	5609.3	30922.2	1596.1	1053.3	102504.8
	当年基金支出	59034.7	4044.3	24597.2	2017.8	1025.0	90719.1
	累计基金结余	56889.6	12961.7	42639.9	2890.8	1440.1	116822.1

年份	项目	职工 养老保险	居民 养老保险	基本 医疗保险	失业 保险	工伤 保险	全部社会 保险
2023	当年基金收入	70506.0	6185.0	33355.2	1807.0	1212.0	113065.2
	当年基金支出	63757.0	4613.0	28140.3	1485.0	1237.0	99232.3
	累计基金结余	63639.0	14534.0	47854.7	3213.0	1415.0	130655.7

资料来源：2011—2022年数据来自国家统计局网站，2023年数据根据《2023年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》《2023年医疗保障事业发展统计快报》计算所得。

注：1. 基本医疗保险包括城镇职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险。2. 2019年起，基本医疗保险基金包含生育保险基金。3. 全部社会保险包括：职工养老保险、居民养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险。

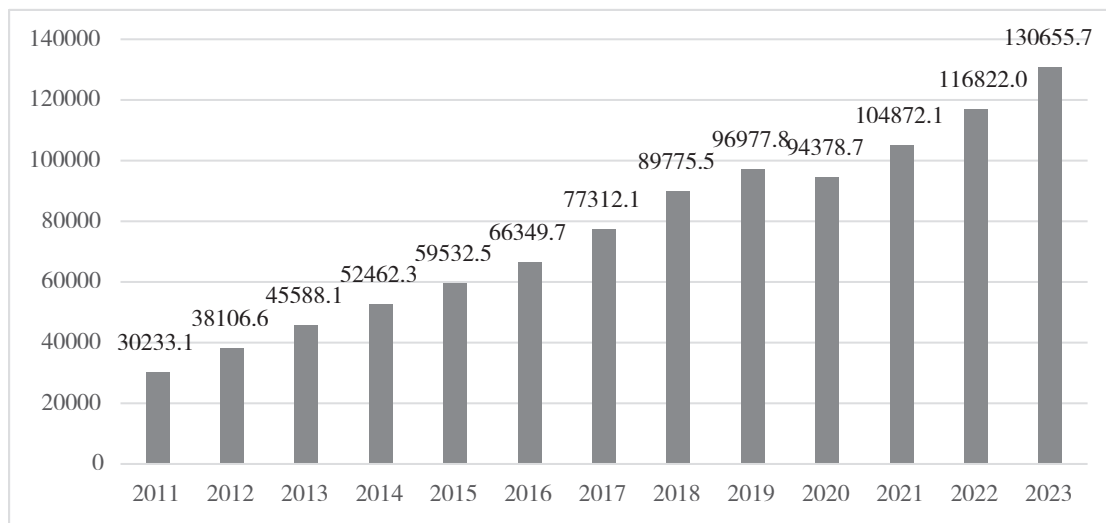


图2 2011—2023年全部社会保险基金累计结余 (亿元)

《社会保险法》第65条规定，“县级以上人民政府在社会保险基金出现支付不足时，给予补贴。”近十多年来，国家财政对社会保险基金的投入持续增长。根据财政部提供的数据，2010—2023年，全国财政累积补助社会保险基金19.8万亿元，年均增幅16.6%，比同期全国财政支出整体增幅高7个百分点，占全国财政支出的比重从2010年的3.9%提高到2023年的8.8%。^①2023年，全国财政分别补助企业职工、城乡居民、机关事业单位基本养老保险基金和城乡居民基本医疗保险基金7722亿元、4059亿元、6260亿元和6703亿元，分别占当年基金收入的14.7%、63.8%、37.3%、63.4%。^②

表2和图3展示了国家财政对各项社会保险制度的补贴金额及其占各项社会保险基金收入的比例，从中不难发现，财政资金占社会保险基金总量的比例在25%左右，在居民养老保险、居民医疗保险基金中的占比接近2/3，为各项社会保险基金规模的持续壮大发挥了积极作用。与此同时，为了提高基金运行的安全性，根据《社会保险法》第65条至第67条的相关规定，财政部门于2022年牵头印发了《社会保险基金预算绩效管理办法》，将社会保险基金预算全面纳入了绩效管理。

① 数据来源于财政部。

② 数据来源于《2023年全国社会保险基金收入决算表》。

表 2 2015—2023 年国家财政对社会保险补贴额（亿元）及其占基金收入比（%）

		职工 养老保险	居民 养老保险	机关事业单 位养老保险	职工 医疗保险	居民 医疗保险	工伤 保险	失业 保险	全部 社会保险
2015 年	补贴额	3893.33	2043.99	-	74.58	4212.22	13.81	0.07	10244.17
	比率	14.66	70.99		0.84	77.94	1.89	0.01	25.98
2016 年	补贴额	4290.87	2092.09	-	75.05	4611.55	12.53	0.18	11088.60
	比率	15.05	70.77		0.74	75.67	1.75	0.01	22.13
2017 年	补贴额	4955.13	2319.19	-	103.53	4918.68	11.34	0.23	12351.76
	比率	14.77	69.45		0.85	71.93	1.36	0.02	21.14
2018 年	补贴额	5355.43	2775.74	4021.98	78.66	5374.10	14.94	9.80	17630.65
	比率	14.27	71.72	29.91	0.59	67.45	1.68	0.84	22.54
2019 年	补贴额	5587.76	2880.51	4731.10	92.88	5796.24	14.46	0.17	19103.12
	比率	14.64	69.42	32.73	0.59	66.78	1.80	0.01	22.97
2020 年	补贴额	6271.31	3134.59	5448.35	137.81	5996.09	20.81	6.56	21015.52
	比率	20.42	63.40	39.12	0.88	65.22	4.29	0.69	27.70
2021 年	补贴额	6613.02	3310.51	6150.09	239.86	6268.44	23.60	0.80	22606.32
	比率	14.88	61.74	39.07	1.26	63.28	2.51	0.05	23.34
2022 年	补贴额	7105.95	3442.22	5914.00	94.90	6355.73	21.54	9.38	22943.72
	比率	14.82	62.33	38.86	0.45	62.49	2.06	0.59	22.40
2023 年	补贴额	7721.59	4059.10	6259.74	126.73	6702.86	22.79	6.45	24899.26
	比率	14.72	63.80	37.30	0.57	63.35	1.96	0.37	22.00

注：1. 表格中数据分别为国家财政对各项社会保险的补贴金额及其占该项社会保险基金总收入的比
例。2. 数据来源于财政部网站历年全国社会保险基金决算情况。3. 2015—2017 年间生育保险基金情况未
单列，故全部社会保险栏数据不等于前项之和。

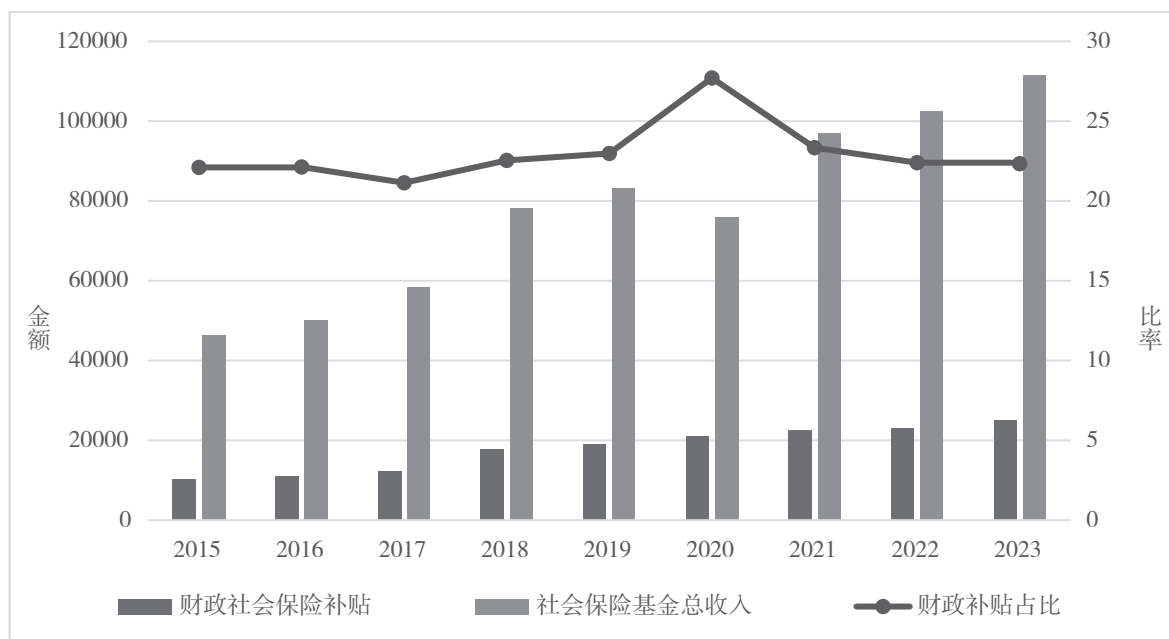


图 3 2015—2023 年国家财政对社会保险补贴额（亿元）及其占基金收入比（%）

此外,根据《社会保险法》第71条的规定,国家设立全国社会保障基金,2022年全国社会保障基金资产总额为2.88万亿元,年均投资收益率为7.66%。截至2022年底,财政性拨入全国社保基金资金和股票累计10932.72亿元,其中:一般公共预算拨款3598.36亿元,国有股减持转持资金和股票2844.13亿元(减持资金971.59亿元,境内转持股票1028.99亿元,境外转持股票843.55亿元),彩票公益金4301.53亿元,国有资本经营预算100.00亿元,罚没股票划转充实社保基金88.71亿元。^①

综上所述,我国社会保险制度运行的物质基础更加坚实。

3. 待遇水平稳步提高增强了受益群体的获得感

《社会保险法》施行以来,各项社会保险待遇稳步增长,成为最重要的收入再分配手段,也显著地增强了受益群体的获得感。

在养老保险方面,随着个人缴费水平伴随收入增长而持续提高和财政投入力度的持续加大,养老金也在连年增长。如表3所示,2012—2023年,城镇企业退休人员月均养老金水平从1742元提高到3742元,城乡居民养老金从72元提高到223元,涨幅分别为114.8%和209.7%。

表3 2012—2023年城镇职工、城乡居民月均养老金水平(元)

年份	城镇职工月平均养老金	城乡居民月平均养老金
2012	1742	72
2013	1914	80
2014	2110	91
2015	2353	119
2016	2627	117
2017	2876	127
2018	3154	152
2019	3332	162
2020	3350	174
2021	3577	191
2022	3606	205
2023	3742	223

资料来源:根据历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》中城镇职工、城乡居民养老保险基金支出与待遇领取人数计算所得。

在医疗保险方面,国家医疗保障局通过降低起付线、提高或取消封顶线、提高报销比例、不断扩大基本医疗保险目录等方式,稳步提高医保待遇水平。2011—2022年,职工医保基金人均支出和职工医保统筹基金人均支出从1593元、995元分别提高到4205元、2637元,其增幅快于同期个人卫生支出,从而说明医疗保险的实际报销比例在稳步提高。居民医保在政策范围内的报销比例也在持续提升,目前达到了70%左右。低保对象与特困人员均享受政府资助参

^① 数据来源于《全国社会保障基金理事会社保基金年度报告(2022年度)》。

保待遇，其医保报销水平更要超过一般人群，贫病之间的链条基本上被切断。

在失业保险和工伤保险方面，2012—2023年，失业保险待遇从月均707元提高到1814元，工伤保险伤残津贴从1864元提高到4051元，涨幅分别达到156.6%和117.3%。^①

总之，各项社会保险待遇水平在稳步提高，既有效保障了劳动者在遭遇风险时的基本生活水平，也成为城乡居民分享经济发展成果的重要机制。中国的社会保险改革与制度建设，不仅实质性地造福了亿万中国人民，也为全球社会保险的发展做出了卓越贡献。

二、社会保险制度实践中存在的主要问题

充分肯定我国社会保险制度在近10多年间获得巨大发展成就，并不意味着这一制度不存在问题。恰恰相反，从过去主要是通过增量改革方式来解决社会保险“有”与“无”的问题，发展到现在必须通过结构优化实现理性建制的新阶段，迫切需要直面现行制度安排的问题，因为社会保险制度具有刚性发展特征，建制之时差之毫厘，未来发展必定失之千里。经过深入调研，可以获得的一个基本判断是：我国社会保险制度面临的根本问题，绝不是“钱不够的问题”，而是改革初期留下的制度性缺陷所导致的路径偏差以及相关政策陷入僵化，致使发展质量不高，改革30余年仍是制度尚未成熟，系统性风险正在高速积累，这迫切需要引起高度警惕，并通过进一步全面深化改革全面优化现行制度才能实现高质量发展。

（一）建制理念存在误区，导致制度性缺陷且还在惯性运行之中

众所周知，社会保险制度是具有共享性质的社会公共品，这一制度的卓越功能是以确定性的集体力量来化解具有不确定性的个体风险，并通过强制共享来促进社会平等，互助共济构成其牢靠的基石。^②德国、英国、法国、美国、日本等发达资本主义国家正是利用社会保险制度这种天然的公有共享制属性来矫治私有制下独占独享所导致的两极分化痼疾、弥补市场失灵缺陷并修复市场危机带来的社会危机，进而维系了资本主义制度的延续，也通过增进劳动者福利促进了社会公平与社会团结。但在20世纪90年代，我们轻信世界银行等国际金融资本集团和一些自由主义经济学人的主张，将私有化元素（如个人账户）与市场交易做法（如居民医保按人头缴费，所谓缴费与待遇激励制，宣扬多缴多得、长缴多得的市场逻辑等）引入基本养老保险、医疗保险等制度，与社会保险制度应当天然具备的公共属性严重相悖，构成了制度性缺陷且还在惯性运行之中，由此导致互助共济功能折损、公众国家观念与集体意识弱化、个人利己主义泛滥、地方本位主义强化等一系列问题并持续发酵，成为影响社会保险制度理性建制、定型发展的巨大阻力。

以基本养老保险、职工基本医疗保险中引入私有化属性的个人账户制为例，这种政策选择既违背了互助共济的客观规律，也不符合中国人共建共享的传统，导致这两项主要制度至今还在弯道上行进，个人账户制及其衍生的一系列问题已经让这两项主要制度付出了高昂代价，未

^① 数据来源于人力资源社会保障部。

^② 郑功成：《中国特色社会保障制度论纲》，《社会保障评论》2024年第1期。

来为消除个人账户及其不良效应还需要付出巨大努力。如基本养老保险中的个人账户因属于私人所有,不仅导致参保人之间完全丧失互助共济性,而且衍生出遗产继承和需要制度承担长寿风险等问题,对制度的可持续性造成严重威胁。再如职工基本医保中的个人账户同样属于私人所有,同样使参保人之间完全丧失互助共济性,亦使巨量的医保基金结余无法统筹使用,直接大幅度地减损了医保制度的统筹保障能力,造成了一方面医保基金巨量结存,另一方面又无法从根本上解除城乡居民疾病医疗特别是重大疾病医疗的后顾之忧的畸形格局。

私有化的个人账户带来的问题至少包括:(1)个人账户支付的长寿风险问题。在职工养老保险制度中,个人账户余额发放完毕而参保人仍处于生存状态时,需要由统筹基金继续支付个人账户养老金,由此造成个人账户的长寿风险。相关研究预测,如果不进行制度调整,2035年时长寿风险带来的基金缺口将超过3万亿元,占基本养老金支出的比例达到22.9%。^①再如机关事业单位职业年金的个人账户采取余额发放为止的计发方式,由此导致个人账户计发完毕后,参保人养老金水平大幅下降的状况,进而引发代际落差和矛盾,容易导致老年贫困现象的发生。(2)个人账户余额的继承问题。《社会保险法》第14条规定,个人死亡的,个人账户余额可以继承,从而明确了个人账户养老金的私人产权属性。但在实践中,个人账户余额的遗属继承面临遗属认定、无遗属或跨地区管理等问题,给基层经办机构带来了极大的不必要工作量。审计署提供的数据表明,2020年的审计发现10省未按照规定及时办理66.89万人的个人账户资金转移或清退,涉及19.52亿元。济南市的基金审计情况显示,截至2022年底,济南市未清退的死亡职工个人账户沉淀资金共计896.07万元,涉及789人。^②(3)个人账户的记账利率问题。《社会保险法》规定个人账户需要记录记账利率,但未规定记账利率的确定方式。有关部门提供的数据显示,2020年以来的记账利率均超过6%,显著高于实际GDP增长率,为未来的养老金支付埋下了隐患。如果说医保个人账户的危害早已是显性化的现象,那么,基本养老保险个人账户的严重后遗症也开始显性化,如果任其发展下去,必然成为危及制度持续发展的重大因素。

将市场交易做法引入法定的养老保险与医疗保险是现行社会保险制度的又一制度性缺陷,主要表现为以下几点。一是在基本养老保险中,极少宣传甚至完全不宣传公平正义、互助共济的本源职责,而且长期灌输“长缴多得、多缴多得”的市场观念,不仅导致人们对法定养老金制度的认识陷入迷雾、责任与公平意识丧失、个人主义与利己主义泛滥,而且无法形成缩小三大群体基本养老待遇差距的共识,未来养老金制度面临着滋生社会矛盾的风险。二是居民医保是我国医疗保险制度的主体,目前覆盖全国近3/4的人口,但已经陷入市场化交易且难以摆脱的困局。如在筹资环节,居民医保采取按人头缴纳定额保险费的做法,将本应遵循“按收入能力缴费、按实际费用支付”的法定医疗保险异化为商业产品,导致缴费负担与收入高低负相关,即收入越低负担越重、收入越高负担越轻,加之参保人对健康的重视程度与就医行为和收入高

① 杨一心:《职工基本养老保险个人账户长寿风险及其估计》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2021年第3期。

② 数据分别来源于对审计署和济南市调研资料。

低往往存在正相关关系，在所有人都等额缴费的情形下必然是看病偏少的低收入者为更习惯就医的高收入者付费，从而具有显著的逆向调节效应，筹资不公导致了整个制度的不公，且因为低收入群体无法承担每年上涨的缴费负担而高收入者因搭了低收入者的便车而无需承担更多责任，这一制度的不可持续性已经显性化。同时，将完全属于社会保险性质的大病保险委托商业保险公司经办，实质上肢解了这一制度的社会保险功能，在实践中导致社商不分、主体责任边界不清，也增加了制度运行成本，还制造了职工与居民两大群体之间的差异性，因为商业保险公司需要扣除运行成本并赚取相应的利润，而居民大病风险也很难化解。因此，将市场交易做法引入社会保险制度，既损害了这一制度的健康发展，也导致保险公司不是通过努力创新产品来吸引客户而是围绕社会保险项目来展开竞争，这是造成我国商业保险业至今还未成熟的重要原因。

特别令人担忧的是，上述市场交易做法还在延续。如 2024 年 7 月国务院办公厅发布的《关于健全基本医疗保险参保长效机制的指导意见》中，虽然放宽放开参保户籍限制、扩大医保共济范围、强化参保人责任意识是符合制度客观规律的正确取向，但未提及改革居民医保按人头缴费的现行筹资政策的具体举措，却提出“建立对居民医保连续参保人员和零报销人员的大病保险待遇激励机制”以及增加待遇等待期的新市场化做法。可以预料的一个结果是：在继续按人头缴费的情形下，逆向调节问题将进一步恶化，不可持续风险会加大，而高收入群体可以继续搭乘低缴费的便车而享受更好的医保待遇，低收入群体可能因不堪日益加重的缴费负担断保或不参保而陷入新的疾病与贫困交织链条之中，由此衍生的社会问题不容低估，亦与鼓励生育的人口政策取向相悖。

（二）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

1. 系统性失衡直接影响社会保险制度综合效能发挥

社会保险制度是一个由多项目分工负责解除特定的不确定性生活风险的制度体系，结构均衡地向前推进是充分发挥其综合效能的正确取向。但在现行社会保险制度体系中，不同保险项目之间存在失衡现象。养老金最受重视，医保次之，工伤、失业保险较被忽略，护理保险还未真正建立，而根据德国、日本两个长寿大国的实践，当老龄化由轻度进入中度后，医疗保险、护理保险变得至关重要。^①在制度功能方面，居民养老保险根本不足以解决参保对象老年基本生活的经济来源问题；医疗保险尚未充分与公共卫生、健康促进等政策形成有效协同；工伤保险仅聚焦于工伤发生者的基本生活保障，“预防、补偿、康复”的三位一体格局还没有真正建立；失业保险仅局限于保障体制内正规就业群体中登记失业劳动者的基本生活，预防失业、稳定就业、促进就业的功能亟待拓展，最直观的表现就是领取待遇人数在登记失业人数中长期占比较低^②（见图 4）；生育保险未能有效覆盖非受雇劳动的女性，无法对国家鼓励生育的政策形成有效支撑。

① 郑功成：《面向 2035 年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》，《社会保障评论》2021 年第 1 期。

② 范世明：《中国失业保险制度变迁与就业促进功能扩展》，《社会保障评论》2024 年第 4 期。

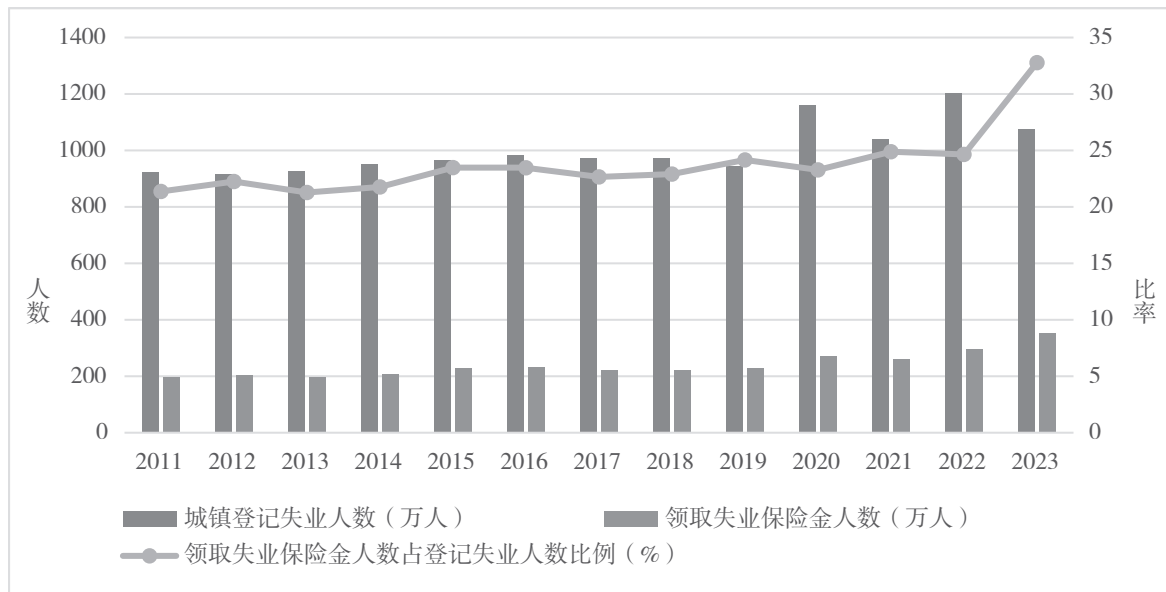


图4 2011—2023年城镇领取失业保险金人数(万人)及其占城镇登记失业人数的比例(%)

资料来源:根据国家统计局国家数据库的相关数据整理所得。

在社会保险参数设置与调整方面,很多关键性的参数都已无法适应人口年龄结构、就业结构和社会经济环境的发展变化,包括法定参保对象范围、各险种缴费率、最低缴费年限、保险待遇领取条件、法定退休年龄以及养老金计发办法等都陷入僵化状态,缺乏灵活调整的机制和能力。

与此同时,法定基本保障与补充保障发展失衡。迄今仍是偏重政府主导的第一层次,市场与社会力量主导的其他层次发展严重不足,陷入了第一层次膨胀势头难减而其他层次又难以发力的怪圈。如在职工养老保险中,基本养老保险一层独大,企业年金发展异常迟缓,2015年到2023年企业年金参保人数仅从2316万人增加到3144万人,仅占企业职工基本养老保险参保职工人数的8.3%;^①商业性个人养老金发展更加滞后,2022年开始实施的个人养老金呈现出“开户热、缴存冷”的情况,截至2023年5月底,个人养老金参加人数为3743.51万人,^②据推算,实际缴费人数仅为参加人数的31.37%,平均缴费金额不足每年1.2万元缴费上限的20%。人们几乎将老年生活经济来源全部寄托在基本养老金上。同时,面向机关事业单位职员的职业年金却迅速实现了全覆盖,且处于单位与个人缴费率分别为工资的8%、4%的高水平状态。过去曾引发企业退休人员不满的养老金“双轨制”正以新的面孔再度出现。^③

此外,社会保险亦未能与其他社会经济领域的重要改革保持同步,从而无法充分发挥社会保险的综合效能。例如,支持生育是我国人口政策重要且长期的战略转向,但生育保险仍然局限于单位就业的职工,绝大多数育龄人口因灵活就业或未就业被排除在外;近年来各地为鼓励生育而出台有关增加产假天数的规定,但大部分地区仍按《女职工劳动保护特别规定》原产假

① 数据来源于历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

② 参见《个人养老金制度实施半年来,参加人数超3700万》,《人民日报(海外版)》2023年7月5日。

③ 郑功成:《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》,《社会保障评论》2021年第1期。

天数（98天）计发生育津贴。因此，生育保险支持生育的功能无法得到充分发挥。

2. 统一性不足造成制度不公并向经济社会领域传导

长期以来，我国社会保险改革奉行自下而上试点探索的策略，几乎各项社会保险制度都缺乏全国统一且能够刚性约束地方行为的完备法律法规及政策规范，地方创新的结果便是各种政策叠床架屋、五花八门，权责模糊、筹资失衡、待遇不公成为现实写照。^①

一方面，社会保险法律体系不完备，实际运行中主要依靠较低层级的规范性文件等，从而导致不同地区办理同一事项的程序和内容不一致，不同部门对同一事项的规定存在矛盾和冲突。例如，部分地区缴费基数以全口径社会平均工资为基础，部分地区则以非私营单位社会平均工资为基础，还有地区以最低工资为基数，由此导致不同地区实际费率负担差距很大。在调研中发现，不同地区案情基本相同的社会保险领域司法纠纷，法院是否接诉以及审判的结果甚至都有差别，司法公正因社会保险制度统一性不足而遭受挑战。

另一方面，社会保险制度的统一性与规范性因地区分割统筹而受到损害，致使国家利益在一定程度上沦为地方利益。^②如本该全国统筹的企业职工基本养老保险目前实质上仍然是省级之间的基金余缺调剂，并未真正实现全国范围内的统收统支；机关事业单位基本养老保险是与分级负责的多级财政直接捆绑，导致一些地区陷入困境；居民养老保险更处于县级统筹层次，各地政策不一，后遗症严重。医疗保险还停留于市级统筹层面，缴费基数、筹资标准、医保待遇各地不一。应当省级统筹的工伤、失业保险同样没有完全实现。在缺乏国家统一政策规制下，地方出台政策的随意性大，有些国家政策没有得到严格执行，对社会保险制度造成了直接损害，既导致了筹资不公、基金余缺分化和待遇不公，也损害了法定劳工成本应当公平的市场竞争环境，是建立全国统一大市场和构建高水平社会主义市场经济体制的不利因素。

3. 责任分担机制不清衍生出一系列问题

责任分担是社会保险的基本原则。只有合理的责任分担机制，才能推进健康可持续的社会保险制度运行。我国的社会保险制度虽然确立了责任分担原则，但迄今仍然处于权责不明确、边界不清晰状态，直接影响到制度的发展。

第一，历史责任与现实责任划分不清。伴随着社会经济体制的改革，我国从单位保障制转型为社会保险制，必然产生历史成本和转轨成本，也存在着“老人”“中人”与“新人”的权责问题，但这些问题一直没有明确的政策依据，如关乎亿万“中人”的“视同缴费”就是制度实践中需要妥善处理的问题。《社会保险法》第13条规定，国有企业、事业单位职工参加基本养老保险前，视同缴费年限期间应当缴纳的基本养老保险费由政府承担。但视同缴费的认定对象、认定主体、认定标准、费用分担机制等均没有明确规定，从而使得当前的参保人承担了“双重负担”，而随着经历转轨的一代人大量进入退休年龄并开始领取待遇，亟待出台专门的视同缴费认定与财政支出机制。“老人”“中人”“新人”的划分本来是1995年前实行养老保险、

^① 郑功成：《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》，《社会保障评论》2021年第1期。

^② 郑功成：《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》，《社会保障评论》2021年第1期。

医疗保险制度改革时的提法，在实践中却陷入没有边界的困境，如退休人员不需要缴纳医保费是针对当时的“老人”群体过去长期领取低工资且退休金严重偏低而采取的补偿性优惠，现实中却将这一政策延续至今，当时的“中人”“新人”退休后就享受这种免缴费的政策优惠，它造成了新的退休人员与必须终身缴费的居民医保参保者在缴费方面的不公平。还有养老保险最低缴费年限设置为15年，也是1995年改革时考虑到“中人”可能的缴费年限而设定的，同样延续至今，“新人”也以15年为自己的最低缴费年限，一些人还以15年为最高缴费年限，致使筹资不足而支付压力倍增。

第二，财政责任及不同层级责任不明确。《社会保险法》第64条规定了不同社会保险项目基金的统筹层次，第65条规定“县级以上人民政府在社会保险基金出现支付不足时，给予补贴。”这一条实质上规制了政府财政对社会保险制度特别是养老保险制度负有兜底责任，这在当时退休人员不多的条件下并不成问题，但进入快速老龄化阶段后，支付压力成倍上升，国家财政也必定陷入具有不确定性的风险之中。同时，虽然各项社会保险制度的统筹层次在稳步提高，但不同层级政府的责任尤其是财政支出责任迄今却并不清晰，导致各级财政都处于心中无数状态。数据显示，在企业职工基本养老保险的财政补助中，中央财政所占比例为92%，居民基础养老金靠中央财政支撑，地方只有象征性投入。地方财政对各项社会保险制度投入的积极性严重不足，有效的激励约束机制并未建立。

第三，劳动者与用人单位的责任不清晰。一方面，劳动者和用人单位在缴费中的责任分配结构失衡。目前，用人单位承担的基本养老保险、基本医疗保险缴费责任分别是职工个人的2倍、3倍，个别地方用人单位的医疗保险缴费甚至达到4倍。参保人员对提升待遇的呼声持续高涨，承担缴费责任的意识却相对淡薄。在职工基本医疗保险中，退休人员不缴费而支出的医保基金却是在职职工的4倍左右，形成了待遇享受与缴费责任的权责错位，^①更与缺乏收入保障的城乡老年居民须终身缴纳医保费形成鲜明反差，这种局面持续下去必定动摇制度持续发展的根本。另一方面，劳动者与用人单位在社会保险领域的纠纷往往被异化为劳动纠纷。在社会保险权利义务关系中，大多是因为用人单位未履行责任而导致劳动者权益受损，而在司法实践中，本应当是参保人与社会保险经办机构之间的权责关系，却往往被错误地置于劳动关系框架中，如要求劳动者去起诉用人单位缴费，而正确的做法应当是由社会保险经办机构和社会保险费征收机构履行催缴义务。

第四，不同行政部门之间的权责划分仍有模糊。2018年党的十九届三中全会审议通过的《深化党和国家机构改革方案》对社会保险管理体制进行了优化重构，涉及社会保险业务的行政主管部门包括人力资源社会保障、医疗保障及税务部门，亟待进一步明确不同部门的权责边界。例如，在部门分工的情形下，灵活就业人员自行参保需要前往社会保险经办机构、医疗保障经办机构和税务部门分别办理登记参保和缴费业务，大大增加了时间成本，也不符合“一项业务跑一次”的基层公共服务改革方向。调研中还发现，职工基本养老保险和基本医疗保险的缴费

^① 郑功成：《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》，《社会保障评论》2021年第1期。

基数并不统一，这既与缺乏明确统一的缴费基数确定方式有关，也与部门之间缺乏统筹协调有关。在实践中还存在职工个人向税务部门举报用人单位未为其办理参保登记导致权益受损，但因为税务部门因只负责征缴而不负责参保登记从而无法妥善解决等现象。此外，还存在区域之间的统筹协调力度不足、信息无法共享等问题。审计署 2021 年的专项审计就发现，全国 4.62 万人跨险种跨统筹区域重复领取待遇 3.7 亿元。^①

（三）《社会保险法》严重滞后于实践发展需要

在 2007—2010 年全国人大常委会制定《社会保险法》过程中，我国社会保险改革正处于摸索阶段，新型农村合作医疗、农民养老保险尚在试点，对社会保险特别是养老保险、医疗保险改革目标、权责结构及管理运行机制选择等均未有高度共识，加之 2008 年美国次贷危机引发的国际经济危机对我国经济发展冲击巨大，必然使该法存在着历史局限性。《社会保险法》实施以来，我国社会保险发展步伐明显加快，但路径偏差及惯性运行却使以优化制度为目标的深化改革不易推进，而人口结构、就业形态等也发生了深刻变化，进一步暴露出了《社会保险法》的滞后与不适应性。

1. 法条规定总体上原则性强、操作性不足

在调研中，有关部门和司法机关均认为，《社会保险法》总体上较为原则性，大多是对既有政策条款的提炼，而少有条款可以作为政策实施或司法判例的依据，从而操作性严重不足。例如，建立多层次养老保险体系是《社会保险法》的明确目标，但因缺乏具体规制，迄今仍然是基本养老保险一层独大；《社会保险法》规定，个人可以监督单位缴费情况，但现实中连按照何种标准缴费都缺乏知情权；对制度改革前参加工作的国有单位职工工龄“视同缴费”是《社会保险法》的重要规定，关系到曾在国有企业、机关事业单位工作者和在军队服役者的基本社会保险权益，但“视同缴费”的对象、标准及其与待遇挂钩如何操作，资金来源于何处，均缺乏统一的具体规定，各地出台的政策存在差异性，已经隐含着巨大的社会风险；政府对养老保险等承担兜底责任是否无限，以及如何在中央与地方之间进行分责，均缺乏明确的法律规定；职工医保中的个人账户已经被诟病多年，如何处理却在法律中被完全回避，深化改革需要有明确的法律规制；对养老保险统账结合之结构比例缺乏明确规定，故而还在不时引发重大分歧，存在着以个人利己主义弱化社会保险制度互助共济本色的风险；^② 社会保险缴费基数确定办法各地不一，严重地损害了这一制度的筹资公平性，也损害了全国范围内法定劳动成本应当公平的法则；拖欠社会保险费的现象仍然存在，但行政部门在追缴过程中的分工及其可以使用的手段也并不清晰。

2. 部分重要的制度要素存在立法空白

其一，未对缴费工资构成项目及计算口径、各险种缴费基数计算规则、费率以及申报缴纳期限等基本要素作出明确规定，导致各地各行其是，动摇了社会保险筹资的根基。调研发现，各地的个人缴费工资有职工本人上一年度月平均工资、上月工资、本月工资等多种口径，存在

^① 数据来源于对国家审计署的调研资料。

^② 郑功成：《中国社会保险法制建设：现状评估与发展思路》，《探索》2020 年第 3 期。

省域内不统一、各险种不一致的问题。又如缴费基数，各地职工养老保险单位缴费基数使用职工个人缴费基数之和，但是职工医疗保险和失业保险等险种使用本单位职工工资总额、职工个人缴费基数之和等多种口径。再如申报缴纳期限在各地不同险种、不同缴费群体间存在较大差异，属期有“当月缴当月”“当月缴上月”“跨月缴费”等情形，征期在同一个月内的截止日期也不统一。在苏州工业园区的调研发现，此前企业都以月为基数申报周期，但提高统筹层次统一经办系统后，改为年度申报基数，导致本年度工资收入下降但缴费基数却仍按去年较高工资水平计算的不合理现象。这些乱象均是《社会保险法》缺乏统一规制的结果。

其二，未对先行支付的流程尤其是追偿规则进行明确规定。《社会保险法》第30条、第41条和第42条分别对医疗保险和工伤保险的先行支付进行了规定。先行支付制度是在涉及第三方责任的情景下，优先确保参保人按时享受社会保险相关待遇的重要制度设计。但在各地的调研中，各级社会保险经办机构、医疗保障经办机构纷纷表示对先行支付持保守和谨慎态度，主要原因就是追偿效果不理想，大部分先行支付资金无法追回。经办机构为防止担责，往往陷入了“劳动者诉讼—强制执行—社会保险经办机构垫付—经办机构起诉第三方责任人”的“程序空转”中，既耗费司法资源和时间成本，无端增加了一个诉讼案件和一个执行案件，追偿效果也不理想。因此，亟需对社会保险先行支付的流程、经办机构追偿的手段和措施、在符合条件下经办机构未先行支付所需要承担的责任，以及无法追偿后的财务核销办法等进行更加细致明确的规定，更好地维护参保人的权益。

其三，未对历史欠费问题明确解决办法。用人单位未缴纳或未足额缴纳职工的社会保险费用，是长期存在且具普遍性的现实问题。随着参保职工权利意识的增强尤其是退休人员数量的不断增加，各地均出现职工尤其是临近退休职工要求用人单位补缴社会保险费的诉求。在目前的司法实践中，由于未明确规定追溯期，司法机关往往对此不予受理，而通过调解仲裁等手段解决，全国尚无统一的政策安排。针对这样的历史欠费问题，一方面，必须认识到它对劳动者的社会保险权益造成了严重损害，是《社会保险法》执法力度不足、用人单位法律意识淡漠的结果，因为劳资双方都没有权利自行约定社会保险缴费基数，更不能逃避法定的参保缴费义务；另一方面，也要认识到此类纠纷波及面广，一个案件往往涉及一类群体，一旦进行大面积追缴或补缴，又会对企业经营带来巨大影响，甚至波及社会安全稳定，从而需要在全国层面出台统一的解决办法。需要引起特别关注的是，受到地方财力的影响，社会保险欠费目前正在向机关事业单位社会保险制度蔓延，制度风险在持续累积。

其四，未对社会保险费征收中相关措施的适用性作明确规定。社会保险费是社会保险制度健康运行的物质基础，国家税务部门自2018年承担社会保险费征收的职责后，在规范社会保险缴费流程、优化社会保险缴费服务、稳妥推进社会保险费“统模式”改革方面做出了积极的努力，产生了良好的效果。但由于社会保险费属于非税收入，是否可以适用《税收征管法》，在社会保险费征收过程中采取哪些措施进行征缴，目前尚未有明确的规定。只有实行税费统管，明确税务部门在征收社会保险费时可以采取的行政措施，才能进一步提高社会保险费的征收效率。

3. 部分法条内容严重滞后于社会保险改革实践

《社会保险法》颁布实施以来，我国的社会保险改革在持续推进，导致现行法律规制跟不上社会保险制度改革与发展的步伐。例如，《社会保险法》第20条至23条规定的农村养老保险、城镇居民养老保险实际上早已合并，法律中的概念都不存在了；城乡居民基本医疗保险已于2020年在全国范围内完成了制度整合，但在《社会保险法》中仍然是城乡分割，第24条的新型农村合作医疗已成为历史概念；机关事业单位养老保险制度已于2015年建立，但在《社会保险法》中仍是授权国务院决定；工伤保险、失业保险均无积极预防功能，制度功能受到了损害；还有建立护理保险属于应对人口老龄化的合理举措，在全国范围内已经开展了两批试点，但法律中并无相应的规范，导致实践中的莫衷一是。再如，《社会保险法》第57条对社会保险登记的流程进行了规定，而实践中随着“五证合一”登记制度的实施，已不需要用人单位单独办理社会保险登记。2019年4月30日，人力资源社会保障部也已经印发了关于废止《社会保险登记管理暂行办法》的决定。2018年党和国家机构改革中已经明确由税务部门负责征收各项社会保险费，而现行法律条文中仍然使用“社会保险费征收机构”的表达。这些都亟待根据改革实践进行更新。目前正在修正的相关条例就面临着《社会保险法》存在相关空白的问题。^①

4. 部分法条内容存在冲突或协调不足

第一，有关法条之间以及其与本领域其他行政法规之间存在冲突。一方面，《社会保险法》对各专门险种都做了专章的规定，但险种之间的待遇衔接仍有缺失。例如，根据第39条和第40条的规定，五级和六级的伤残职工符合领取基本养老金条件的，停发伤残津贴，享受基本养老保险待遇，但对不符合按月领取养老金条件的一至四级伤残职工达到退休年龄后享受何种待遇未做规定。另一方面，《社会保险法》是社会保险领域的基本法、综合法，也是社会保险领域其他行政法规的上位法，但我国社会保险制度长期处于行政法规主导的发展阶段，从而导致部分行政法规、规章甚至政策性文件与《社会保险法》的有关条款相矛盾。例如，《社会保险法》第19条规定了跨统筹地区流动的参保者“养老金分段计算、统一支付”的原则，但根据国务院办公厅发布的《企业职工基本养老保险关系转移接续办法》，在劳动者跨统筹区域流动时，养老保险关系、资金都需要进行转移接续。再如，在社会保险费的滞纳金标准上，《社会保险费征缴暂行条例》规定，从欠缴之日起按日加收千分之二的滞纳金，而《社会保险法》规定的是自欠缴之日起按日加收万分之五的滞纳金，《行政强制法》中则有滞纳金不得高于本金的规定，这种不一的规定造成制度实践中的难题，社会保险缴费的滞纳金是适用于《社会保险法》还是适用于《行政强制法》亦需要进一步明确。

第二，《社会保险法》与其他相关法律之间存在协调不足。一方面，是不同类型补偿待遇之间的竞合问题。在责任事故中，受害者既可以申请工伤保险，也可以申请意外伤害保险的赔付，两者之间是替代还是叠加关系并无规制。如果是替代关系，是否有赔付的优先级，需要《保险法》与《社会保险法》之间有效衔接。另一方面，是《社会保险法》中的相关主体在适用法律上的协调问题。例如，根据《企业破产法》的有关规定，企业破产时，欠缴的

^① 郑功成：《中国社会保险法制建设：现状评估与发展思路》，《探索》2020年第3期。

各项社会保险费处于优先清偿的地位；但《社会保险法》规定，单位依法终止的，应当自变更或者终止之日起三十日内，到社会保险经办机构办理变更或者注销社会保险登记。在实践中，就出现企业先终止，后注销社会保险登记的情况，其所欠社会保险费因缺乏法人主体而难以追回。再如，财政部门在制定社会保险预算时，按照《预算法》的有关规定，预算调整需要有严格的程序和必要性说明，而社会保险因待遇调整而发生的支出增加往往是年中的例行工作，从而使得社会保险的预算调整“常态化”。还有，税务机构在征收社会保险费时，是否可以参照《税收征管法》采取有关措施，也亟待明确。此外，还有相关法律用语的统一问题。《社会保险法》全文都使用了“遗属”的概念，而《民法典》则统一使用“近亲属”，这同样需要在明确内涵的基础上予以统一。

5. 部分法条内容阻碍了社会保险深化改革

现行法律中还有一些规定与日益明朗的改革发展取向相悖。如《社会保险法》第68条规定社会保险基金存入财政专户，这与社会保险基金单独预算并需要投资运营的改革取向相悖，也与新的《预算法》明确要求减少财政专户、统归国库的宗旨相悖。《社会保险法》第95、96条有关进城务工的农村居民、征地农民的社会保险规定与城乡统筹和制度一体化进程相悖。《社会保险法》第16条规定最低缴费满15年可领取足额的养老金之规定系当年对老一代退休人员历史性贡献的补偿性规制，但因写入《社会保险法》而被当成了永久性规制，亦与延迟退休年龄和必须提高最低缴费年限的政策取向相悖，更会直接危及社会养老保险制度的可持续发展。^①《社会保险法》第27条关于退休人员不缴纳医疗保险费的规定，亦是当年考虑到退休人员的历史性贡献与缴费能力而做出的规制，但法律的规制若将这一不恰当的政策永久性延续下去，不仅造成代际不公和群体不公，而且直接损害着这一制度的可持续发展。所有这些，均表明现行立法不仅不能引领社会保险制度的改革与发展，而且事实上在一定程度构成了深化社会保险改革与发展的法律障碍。^②

（四）社会保险制度运行质量不高^③

从整体考察，一个客观的结论是我国社会保险制度运行质量不高，它表现在以下五个方面。

1. 参保质量不高

在基本养老保险和基本医疗保险中，大量城镇就业人员仅被缴费较低、保障不稳定、水平有限的居民保险所覆盖。被职工基本养老保险和职工基本医疗保险覆盖的人数分别仅占总参保人数的49%、28%。2023年底我国职工基本养老保险参保劳动者为3.79亿人，只占当年全国非农产业就业人数5.72亿人的66.3%。“漏保”“脱保”“断保”的情况仍然存在。^④尽管居民保险制度在扩面中发挥了不可或缺的作用，但其提供的待遇有限。以居民基本养老保险为例，其待遇领取者主要享受政府供款的均等化、普惠性、低水平的基础养老金；由个人缴费与政府有限补贴形成的个人账户式养老金，因个人大多选择最低档缴费和政府补贴递减激励而更多仅

① 郑功成：《关于尽快修订〈社会保险法〉的议案》，《中国社会保障》2016年第7期。

② 郑功成：《中国社会保险法制建设：现状评估与发展思路》，《探索》2020年第3期。

③ 本部分内容主要参考华颖：《中国式现代化与社会保险提质扩面》，《学术研究》2024年第7期。

④ 习近平：《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》，《求是》2022年第8期。

具象征意义。^①

在工伤保险方面，除个别行业因特设机制外，农民工等高风险群体往往被排除在制度之外。目前全年约 200 万的工伤保险待遇领取人数与实际遭遇工伤事故者的数量相距甚远。新业态劳动者也因传统工伤保险制度仅限于正规就业中一对一劳动关系的局限而缺乏保障。近年推出的职业伤害保障，因交保险公司经办且不具有强制性，根本不可能真正解决职业伤害风险高的灵活就业人群的工伤保障问题。

在失业保险方面，由于就业单位类型和就业形态的多样化，真正面临较高失业风险的劳动者往往缺乏保障，年末领取失业保险金的人数常年不足城镇登记失业人员数的 1/4，绝大多数失业者未能得到失业保险金及相关就业服务。^②

2. 筹资质量不高

调研发现，各地社会保险缴费基数确定方式不一，多数地区并未据实确定缴费基数，名义费率掩盖的是实质性的筹资不公。数据显示，2022 年全国企业职工基本养老保险月均缴费基数为 5554 元，仅占上一年度全口径社会平均工资 7393 元的 75%。同时，中断缴费现象也较为严重，数据显示，我国职工养老保险的遵缴率（缴费人数占参保人员的比例）从 2011 年的 85.2% 下降到 2022 年的 80.8%，每年中断缴费的人数从 2011 年的 2956 万人增长到 2022 年的 6325 万人，断缴已经成为一个不可忽视的问题。^③ 这些问题长期未得到妥善解决，动摇了社会保险公平筹资的基础，也破坏了公平的市场竞争环境。特别是，以往养老保险缴费中的乱象，导致了不易厘清和处置并可能引发社会风险的历史欠费问题，各地由此引起的劳资纠纷与法律诉讼案件数量也在持续上升。

此外，居民医保一直采取按人头定额缴费的方式，背离了社会医疗保险应当按照收入能力负担保费的公平筹资原则，造成低收入群体难以承受负担并限制了筹资规模的提升，导致越来越多的居民日益不满甚至不再缴纳医疗保险费，严重威胁制度的可持续性。

3. 基金管理质量不高

社会保险基金长期处于地方分割统筹状态，失业保险、工伤保险、医疗保险均未实现省级统筹，有的地方还处于市县一级的低层次统筹。职工基本养老保险本质上仍然是通过中央调剂来适当平衡各地收支，并未真正做到基金的统收统支。基本养老保险与职工医保个人账户的设置，更直接导致了参保人之间的互助共济功能完全丧失，这部分基金的私有化加剧了两项主要制度基金的分散管理。

目前，各项社会保险基金都有大量结余，贬值和投资风险巨大，而制度却不能解决好应解决的问题。截至 2023 年底，基本养老保险基金累计结存 78173 亿元、够支付近 14 个月，基本医疗保险基金累计结存 4 万多亿元、够支付约 20 个月，工伤保险基金累计结存 1415 亿元、够支付近 14 个月，失业保险基金累计结存 3213 亿元、够支付近 26 个月。^④ 对于现收现付型

① 郑功成：《中国养老金：制度变革、问题清单与高质量发展》，《社会保障评论》2020 年第 1 期。

② 郑功成：《正确认识和着力促进高质量充分就业》，《中国党政干部论坛》2024 年第 6 期。

③ 数据来源于对有关部门的调研资料。

④ 根据《2023 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》数据估算所得。

社会保险制度，如此巨额规模的累计结余属严重偏多，我国的每一项社会保险制度都堪称世界上“最有钱”的制度，但因个人账户的存在和地区分割统筹，致使无法集中统筹使用。这不仅造成基金贬值浪费，也严重制约制度功能的发挥。如养老保险基金在地区之间余缺并存，还有人不时以“精算”之名不断渲染到哪一年会出现财务亏损，导致公众担忧且对制度丧失信心；重大疾病仍是城乡居民重大后顾之忧，巨额医保基金却在每年贬值损失数以百亿元计，覆盖3.7亿人的职工医保基金的累计结存占医保基金总累计结存的82%以上，而覆盖9.6亿人的居民医保仅占不足18%，大量结余的职工医保基金不能流向缴费能力不足的居民群体；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，遭遇职业伤害往往缺乏保障；即使新冠疫情最严重时期，也只有极少数人从失业保险中领取待遇等。

在基金投资管理方面，超过7万亿的养老保险结余基金大多分散在地方而未能实现集中投资管理，随着基金规模的逐步扩大，贬值的风险、速度和规模也在持续扩大；投资管理人的动态遴选和淘汰机制、投资产品的默认组合机制等涉及资金安全与投资回报的长效机制仍未全面建立。

4. 待遇计发质量不高

高质量的社会保险待遇计发机制应当确保政策的统一性、待遇的公平性，并为参保人提供清晰和稳定的预期。以此为标准，现行社会保险制度的待遇计发政策及其执行质量不高，可能引发更多的代际冲突与社会矛盾。

以养老保险待遇计发为例，各地视同缴费标准、基础养老金挂钩方式等计发办法的不统一或不合理，导致参保和工作经历相似的个体因所在地区或退休时间的差异而面临较大待遇差距，引发社会矛盾。这些问题严重地影响了政策的严肃性，也损害了待遇计发的公平性，需要引起高度重视并加以规制。

在医疗保险方面，尽管国家医疗保障局发布了待遇清单文件，但各地因以往政策不一而形成的待遇差距依然存在。

5. 管理经办质量不高

2018年的国务院机构改革从整体上理顺了社会保险管理体制，但权责划分仍未完全清晰，导致新体制未能高效协同运作。例如，社会保险费征缴划归税务部门后由于授权不足，税务部门无法运用征税手段来征收社会保险费，参保登记、保险费征收、基金管理、待遇计发多个环节间还缺乏有效衔接。在经办服务方面，也存在着机构定性不明、能力不足、经办与行政的职责界限不清晰等问题，影响制度的高效实施。在多个部门分工管理经办的情况下，各自分割的信息系统缺乏有效的信息共享机制，运行不畅的现象也时有发生。如养老保险经办机构实行属地管理，不能与全国统筹相匹配；医保经办机构各地不一，在一些地方仍受制于原有体制；社会保险经办服务还不能适应灵活就业特别是互联网催生的新业态从业人员的需要；农村社会保险经办服务更存在投入少、能力弱、水平低的问题；^①同时，尚未建成能够超越部门所有的统

^① 郑功成：《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》，《社会保障评论》2021年第1期。

一的基础信息系统，各项业务之间的基础数据共享水平不高，专业信息的标准化建设不能适应上下贯通、纵横一体的要求，经办管理服务专业化、标准化水平及与灵活就业、老龄化的适配性均有待提高。

（五）劳动者的社会保险权益尚未得到充分保护

1. 社会保险权利主体（参保对象）需进一步明确并拓宽

《社会保险法》第1条就明确规定，“维护公民参加社会保险和享受社会保险待遇的合法权益”；第4条明确规定，“中华人民共和国境内的用人单位和个人依法缴纳社会保险费”；第95至第97条，则分别明确了进城务工的农村居民、被征地农民以及在中国境内就业外国人参加社会保险的权利。根据上述条款，中国境内的公民均是社会保险的法定参保人。但是在具体的社会保险项目中，法律规定则有所差异。例如，根据第10条、第23条的规定，职工是基本养老保险制度和基本医疗保险制度的法定参保人（应当参加），而无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员则是自由参保人（可以参加）。而根据第33条、第44条和第53条的规定，只有受雇劳动者才需要参加工伤保险、失业保险和生育保险，从而呈现出与劳动关系强绑定的特征。

这种与劳动关系强绑定的做法带来两个方面的问题。其一，在社会保险权益维护时，需要以确认劳动关系为前提，从而导致维权期长、手续繁杂，劳动者无法得到及时的司法救济。其二，处于非典型劳动关系或无劳动关系状况下的劳动者的社会保险权益无法得到充分保障。例如，大量实习人员、非全日制劳动者、新业态劳动者、劳务派遣人员、自雇佣或多雇主从业人员以及超龄劳动者等，都需要法律明确其权利义务。以超龄劳动者的工伤保险问题为例，一次性伤残就业补助金、一次性工伤医疗补助金均需以解除劳动关系或劳动合同期满为前提，超龄劳动者能否享受工伤保险待遇并没有明确规定。

此外，还有部分社会保险权利隐含了享受待遇的前提条件，如生育保险要以婚生子女为前提，虽然国内部分地区有所突破，但全国层面并未明确未婚妇女生育能否享受生育保险待遇。

2. 因缴费年限、缴费基数等关键参数设计缺失或落后，劳动者的社会保险权益无法充分实现

在实践中，由于缴费基数、缴费年限等制度关键参数设计缺失或落后，再加上用人单位出于降低用人成本的原因，用人不参保、参保不缴费、缴费不足额的情况较为普遍，劳动者社会保险权益受到损害。一方面，部分用人单位（包括地方政府）受到经营状况或地方财力的影响，长期欠缴社会保险费。在河南省的调研发现，城镇职工基本养老保险和机关事业单位基本养老保险的累计欠费已经达到622亿元，相当于本省2023年基本养老保险基金收入的27%。另一方面，用人单位未按劳动者实际工资水平，而是以社会平均工资或最低工资水平缴费的现象较普遍。数据显示，2022年全国企业职工基本养老保险月均缴费基数为5554元，仅占上一年度全口径社会平均工资7393元的75%。缴费基数不实必然导致未来养老金水平较低，调查发现，江苏省苏州市作为全国经济最发达的地区之一，其企业退休人员2023年月平均养老金仅为2597元，占2022年度全省全口径在岗职工平均工资8167元的比例仅为31.8%。这是现行社会

保险法中未明确缴费基数计算口径的必然结果。

3. 司法救济途径受阻，权益损失往往无法得到有效补偿

随着劳动者维权意识的觉醒，社会保险领域司法案件的数量呈现增长趋势。根据最高人民法院提供的数据，社会保险民事领域的纠纷案件从2016年的19963件上升到2023年的30878件，其中工伤保险待遇纠纷的案件超过80%。与此同时，劳动者普遍反映社会保险权益受损后的维权途径不畅，耗时耗力，主要体现在以下五个方面。

(1) 不同行政机构之间的责任不清，存在推诿现象。例如，劳动者反映用人单位社会保险缴费基数不实的问题，因涉及社会保险费征收体制的调整，社会保险经办机构和税务部门的责任边界并不清晰。

(2) 部分社会保险权益的实现要以证明劳动关系为前提，但劳动者在举证过程中往往处于不利位置，再加上调解和仲裁程序前置，往往导致维权周期过长、成本过大。

(3) 社会保险待遇计算复杂，劳动者无法提出明确诉求。在代扣代缴制下，往往是用人单位未充分履行缴费义务导致劳动者社会保险权益受损，而劳动者又无法对用人单位的缴费行为进行有效监督，再加上社会保险权益计算较为复杂，所以劳动者往往无法及时发现社会保险权益受损的情况，即使发现权益受损，也无法提出明确的赔偿诉求及其计算方法。

(4) 追溯时效不明确。社会保险法并未对追溯时效做出明确规定。根据劳动争议调解仲裁法的规定，劳动争议申请仲裁的时效期间为一年，行政诉讼的有效期限为两年，民事领域的诉讼时效一般为三年。但社会保险缴费期与待遇期分离现象明显，劳动者发现社会保险权益受损时往往已经过去较长时间，部分地方的法院不再受理。

(5) 行政监督执法和司法救济之间的责任不清。调查发现，行政部门往往以执法队伍人员不足、强制力不够等原因推动纠纷进入司法环节，各地的劳动监察也大多并入劳动仲裁而不再具有独立执法力量；而司法部门则认为有关行政部门具备了执法能力而不宜将大量社会保险纠纷引入司法领域。这一点在工伤保险的劳动关系认定中尤为突出：最高人民法院行政审判庭《关于劳动行政部门在工伤认定程序中是否具有劳动关系确认权请示的答复》中明确劳动行政部门在工伤认定程序中具有认定受伤职工与企业之间是否存在劳动关系的职权，但工伤认定部门却往往需要以法院出具的劳动关系认定文书为前置条件。再如，《社会保险法》第63条第3款规定，“申请人民法院扣押、查封、拍卖其价值相当于应当缴纳社会保险费的财产”。最高人民法院认为，上述规定应当是社会保险费征收机构先作出行政处理决定，再申请非诉行政强制执行，但实践中社会保险费征收机构则往往另行起诉取得执行依据后再申请执行，反而将流程复杂化。

(六) 现行制度无法妥善应对新的挑战

社会保险制度改革的深化，需要面对经济、社会、人口等多方面外部环境的挑战，这些挑战至少包括超常规的人口老龄化、就业形态的多样化和新业态从业规模的持续扩大，以及深化改革所要面临的新社会风险。

1. 超常规的人口老龄化^①

统计数据显示，2023年底全国60岁及以上人口达2.96亿人，占总人口比达21.1%，我国正式步入中度老龄化社会。我国人口老龄化以速度超快、规模超大并伴随快速少子高龄化以及传统家庭保障迅速式微的基本特征，与其他国家的老龄化进程构成显著差别，是超常规的老龄化，这无疑增加了包括社会保险在内的一系列社会领域政策改革的复杂性与挑战性。

在老龄化速度上，65岁及以上老年人口所占比例从7%翻番到14%所用的时间，法国用了115年，瑞典用了85年，美国用了73年，英国是46年，德国是40年，日本是24年，而中国21年，可见我国老龄化的速度超快。

在老龄化规模上，2020年全球每4个65岁及以上老年人中就有一个中国人，预计2030以后中国老年人口数量将超过所有发达国家的老年人口总和，预计到2035、2050年，中国65岁及以上老年人分别达到3.27亿、3.93亿，占全球老人比重分别为21.8%、26.2%，中国老年人规模将长期保持世界第一，可见我国老龄化的规模超大。与此同时，我国高龄老人的规模与增长速度也是超常规的，从2010年1481万人提高至2020年的3580万人，10年间翻了一番，并且还在以每年5%的速度增长。

在家庭保障功能上，一方面新生儿以超常规的速度在下降，2016年从1786万陡然下降至2023年的902万，新出生人口在短短7年之间下降了近一半，减少了884万；另一方面，家庭规模也以超常规的速度在下降，2020年我国家庭规模已跌破“三口之家”为2.62人，目前我国至少有1.45亿空巢老人，约占老年人口总数的55.68%，其中独居空巢老年人超过3000万。可见，我国家庭保障功能也以超常规的速度走向式微。

超常规的人口老龄化必然对我国的养老保险制度、医疗保障制度带来直接挑战，而现行的各项社会保险制度显然还无法有效应对。

2. 新业态与灵活就业的大规模化

中国灵活就业群体的规模本来就很大，而互联网、人工智能的广泛应用又催生出各种新业态，“一仆多主”“共享员工”“租赁员工”及“隐秘”在网络平台背后的灵活就业开始出现，就业方式更加多样化、复杂化，规模也在持续扩大。如网约车司机、快递小哥等，他们的劳动关系、就业岗位、工作时间、劳动报酬都具有不确定性，游离在现行以传统劳动关系为基础、单位关联型的社保制度以外，职工保险参保率低、劳动者保障不足是这一群体的现实写照。^②

按照现行法律规定，在养老保险、医疗保险中，受雇劳动者是法定参保人，无雇工的个体工商户、未在用人单位参加社会保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员则属于自由参保者；工伤保险和失业保险更是因为与劳动关系紧密挂钩，而只覆盖了受雇劳动者，生育保险亦是如此。更为重要的是，现行各项社会保险制度下职工与用人单位分担缴费责任或用人单位单方承担缴费责任的筹资机制，又使得上述非典型劳动关系形态下的劳动者缺乏参加各项社会

① 本部分内容主要参考范世明、郑功成：《中国式现代化与公建民营养老服务模式创新》，《学术研究》2024年第7期。

② 郑功成：《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》，《社会保障评论》2021年第1期。

保险的内在动力,这迫切需要社会保险法在立法确权的同时,优化制度设计,提高社会保险制度的包容性和适用性,持续改善社会保险经办服务,以灵活应对灵活,分层分类分步将各种灵活就业劳动者纳入职工社会保险制度。

3. 深化改革中的社会风险增大

进一步全面深化改革的实质是要实现制度优化,必然触及现有利益格局,导致社会风险增大。新发展阶段的社会保险改革必然要以高质量发展为追求目标,从而需要更加注重从增量改革转向结构调整并切实破除利益固化的藩篱,这必然触及一些群体和地区的既得利益,改革的难度和面临的阻力更大,社会风险概率会明显升高。如消除基本养老保险中个人账户的私有属性、取消职工医保个人账户、均衡主体各方筹资责任、提高基本养老保险最低缴费年限、延迟法定退休年龄、缩小不同群体的社会保险待遇差距、提高各项社会保险统筹层次、将居民医保由按户籍参保调整为按常住人口参保并将按人头等额缴费转化为与家庭或个人收入挂钩等,均是优化现行社会保障制度的必要且合理取向,但均会触及现有利益格局,可能引发相关群体、相关地区的不满或抵触。如何在深化改革中有效降低社会风险发生概率需有更加智慧的方案。^①

三、扎实推动社会保险理性建制、高质量发展

社会保险制度的重要性,决定了社会保险制度深化改革是对中国式现代化具有战略性意义的重大改革,必须进一步提升认识高度。经过近30年的改革历程特别是《社会保险法》实施14年和党的十八大以来全面推进深化改革,我国社会保险制度客观上应当摆脱长期渐进试验的不成熟状态,进入系统谋划、理性建制、定型发展的新发展阶段,这是中国式现代化建设全面提速的必然要求,更是这一制度应当担负起职责使命、发挥积极功效、提供清晰稳定预期的内在要求。针对现行社会保险制度及其实践以及立法中存在的诸多问题,进一步着力推动全面深化改革以实现社会保险制度理性建制、高质量发展无疑具有必要性、重要性、紧迫性。因为改革初期即出现根基存在瑕疵、路径存在偏差的现行社会保险制度安排事实上一直在“带病”奔跑,追求个人利己主义的私有化倾向和市场化取向在一定程度上毒化了人们的社会保险集体意识和共济意识、公平意识,不良效应日益蔓延,系统性风险在持续积累,如果再不加大改革力度进行矫治,势必要付出更大代价并向整个社会领域乃至经济领域传导。

因此,当前特别需要基于目标导向与问题导向,强化落实党的二十届三中全会“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”,“以制度建设为主线”和高质量发展为首要任务的精神,真正将社会保险制度建设提到治国安邦大问题的政治高度,改变屈从现实的“修补式改革”,哪怕付出一点数量发展代价也要尽快纠正继续“带病”奔跑的现象。换言之,未来一段时间不能再以数量增长和水平提升作为社会保险发展成效的目标与评价指标,而应当以

^① 郑功成:《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》,《社会保障评论》2021年第1期。

各项社会保险制度是否实现优化并做到理性建制为核心目标。当务之急是要在澄清认识误区、厘清底层逻辑、遵循基本法则并充分发挥中国制度优势的基础上真正做到守正创新，在分清先后顺序与轻重缓急的条件下，以更大气魄来矫正偏差的路径、调整失衡的利益格局，通过制度性重构与制度性完善以及与新时代发展的适应性调整，有针对性地采取有力且有效的改革举措，扎实推动整个社会保险制度走向全面优化。

（一）廓清建制理念、厘清底层逻辑，实现高质量建制

理念优于制度，制度优于技术，是建设高质量社会保险制度的一般规律。只有在正确的理念指导下，才能形成合理的制度安排，进而发挥出先进技术手段或工具的效用；反之，必定陷入迷雾或误入歧途，导致祸国殃民的恶果。这方面正反两面的案例并不罕见，经验教训都十分深刻。因此，进一步全面深化社会保险制度改革的首要任务就是要廓清建制理念、厘清底层逻辑，进而为实现高质量建制扫除迷雾、凝聚共识。

社会保险制度建设迫切需要正本清源。社会保险制度产生的背景，是资本主义私有制下的独占独享导致两极分化，劳资矛盾尖锐对抗，资本主义制度面临深刻危机。19世纪80年代德国俾斯麦政府率先通过立法建立强制性共享的社会保险制度，为处于弱势地位的工人阶级提供医疗、工伤、养老保险等，改善了劳动者的生存境况，迅速收到了增进国家认同、促进社会平等与社会团结的奇效，进而促使资本主义治理体系从弱肉强食的野蛮统治走向具备文明要素的现代化。20世纪30年代美国罗斯福政府推出紧急救济法与社会保障法，是挽救资本主义制度因放任自由市场竞争导致巨大经济危机而面临全面崩溃的举措，实践证明其起到了推进美国联邦政府治理国家并修复市场危机的有效作用。因此，社会保险不是商业保险，而是矫治私有制痼疾、弥补市场失灵、实现社会共享的公有制成果，是修复市场危机的政策工具，这就是历史真相。社会保险制度建设和改革容不得私有化与市场化取向，遵循资本逻辑、市场逻辑和按照银行家思维、利己主义思维搞社会保险改革的结果必然适得其反。

纵观世界近半个世纪以来的实践，可以发现，没有一个发达资本主义国家在社会保险制度中注入私有化、市场化元素，而是在社会保险制度外引入市场机制、建设多层次体系。而智利等部分发展中国家将公共养老金私有化、市场化的改革，无一例外被证明是社会保险制度的异化，普遍陷入深刻的社会危机，不得不放弃或重建公共养老金制度，这就是事实真相。扎实推动我国进一步全面深化社会保险改革必须认真、客观地掌握上述历史真相和现实真相。

社会保险制度的底层逻辑：一是通过倾向弱者、保护弱者来促进社会公平正义；二是通过责任分担、有能力者多担责、互助共济实现社会共享；三是通过政府干预、强制实施来确保相关主体依法履责、依法受益；四是以增进国家认同、促进社会平等、提供稳定安全预期为核心目标。是否有利于保障弱者与低收入群体、是否做到了互助共济、是否促进了社会平等，构成评价社会保险制度优劣的核心指标。中国的社会保险改革与制度建设必须坚守公平正义、共建共享、互助共济三大基本法则，以确定的集体力量化解不确定的个体风险，不能以私有化、市场化来异化这一制度体系。但可以科学设计、合理发展其他层次保险制度，以市场力量和社会力量推动的保险机制作为有效补充，这一部分需要有激励功能。

我国社会保险制度建设不仅应遵循其底层逻辑、具备社会保险制度的共同特征，而且应当与中国式现代化要求相适应，在共同富裕的历史进程中发挥出较资本主义国家更大、更好的作用。

（二）尽快修订《社会保险法》，完善社会保险法制体系

法律是制度建设的标志，良法是善治的前提。当前社会保险领域存在的问题与《社会保险法》存在历史局限性有关，也与整个社会保险法制建设滞后有关。因此，如果将党的二十届三中全会《决定》中提出的改革任务理解为社会保险制度应当在全面优化的条件下走向成熟、定型，那么，就需要尽快启动修订《社会保险法》的程序，同时积极有序地推进相关法规修订与制定，促使社会保险法制体系走向完善。

1. 修订《社会保险法》的目标任务

《社会保险法》是我国社会保险领域的基本法和综合法，我国迫切需要一部成熟的社会保险法律，其应当明确社会保险制度的一般性原则，确定主要社会保险项目的关键制度要素，规范社会保险主要环节的基本流程，并对社会保险主体各方赋权明责。根据该定位，《社会保险法》的修订应当完成以下目标任务。^①

第一，必须坚持社会保险制度的统一性。社会保险制度自创立以来，一个非常重要的使命就是通过这一制度的实施来增进国家认同、促进社会公平，从而实质上决定了它必须是国家层级的统一制度安排。我国现实中的社会保险制度却因地区分割统筹和各种政策性文件过于粗放或灵活而让国家利益在一定程度上沦为了地方利益。因此，修订《社会保险法》必须更加明确坚持各项社会保险制度的统一性，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，不能再让社会保险制度在地区分割与群体分割的状态下发展。

第二，明确社会保险基本原则，重建社会保险制度框架。要明确公平性、互济性等社会保险的基本原则，强调其作为收入再分配制度对扎实推进共同富裕、稳定人民安全预期、补偿参保者风险损失的基本功能。同时，重构社会保险制度体系框架，将生育保险全面并入医疗保险制度，增加护理保险的法律规制，同时将养老保险、医疗保险制度多层次化纳入法律并做相应的原则规制。

第三，明确社会保险管理体制与经办机构。根据2018年国务院机构改革形成的新的管理体制，在法律中明确界定各主管部门的职责，赋予相应的权力并实行严格问责。同时，按照管办分离的原则，进一步明确规范社会保险经办机构性质、设置与运行的依据，为社会保险制度规范有序运行提供法律依据。

第四，明确各方主体的责任。明确政府对社会保险的财政责任，包括将兜底责任转化成为按一定比例分担缴费或支出责任以及中央与地方财政的责任分担比例等，为各级政府提供清晰、稳定的预期；调整用人单位与参保者个人的筹资责任分担比重，由筹资责任失衡向双方均衡承担筹资责任迈进。

第五，强化各项制度的积极功能。提升工伤保险、失业保险的预防功能，增强工伤保险的

^① 郑功成：《中国社会保险法制建设：现状评估与发展思路》，《探索》2020年第3期。

康复功能，发挥失业保险促进就业的功能；突出强化基本养老保险制度的公平性，同时为第二、三层次养老金注入激励功能；通过促进“三医协同”与综合治理实行分级诊疗，以便更好地发挥医保基金的效用；强化对社会保险制度实施的法律监督，让各方主体履行法定义务。

第六，进一步强化监督，确保基金安全、高效。进一步明确各级特别是全国及省级人民代表大会及其常委会对社会保险基金运行的监督职责，明确统筹层次的行政部门对社会保险基金运行的信息披露职责，明确各级社会保险行政部门对各项制度的日常运行与基金收支的监督职责，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，明确社会保险信息披露机制并接受社会监督。

基于上述目标任务，修订后的《社会保险法》就不需要现行法律中的多条授权性条款，而是为社会保险制度的发展提供更加全面且具体的法律依据，这恰恰是这一制度稳定可靠且具公信力的客观标志。

2. 修订《社会保险法》的基本内容

其一，要反映最新的改革成果，将成熟的政策上升为法律规制。党的十八大以来，我国社会保险制度改革取得了多方面的重要进展。在制度建设方面，通过整合城乡分割的制度安排而建立了城乡居民基本医疗保险制度、城乡居民基本养老保险制度，建立机关事业单位工作人员养老保险制度，开展了长期护理保险试点。在管理体制方面，2018年国务院机构改革从整体上重塑了社会保险管理体制，改革后的格局是：人力资源社会保障部门负责基本养老保险、工伤保险、失业保险事务，国家医疗保障局集中管理基本医疗保险、生育保险、护理保险事务，税务部门承担统一征收各项社会保险费职责，财政部门代管全国社会保障基金理事会，国家医疗保障局在近几年推进医疗保障基金监管进程中还建立了多部门联合监督机制。在经办服务方面，国务院颁行了《社会保险经办条例》《医疗保障基金使用监督管理条例》等行政法规，主管部门也制定过多项部门规章，社会保险经办管理服务体系全面建立，其标准化、信息化建设与数字化转型趋向成熟。党的二十届三中全会做出的《决定》中，也涉及社会保险方面的一些大政方针，如健全社保基金保值增值和安全监管体系，健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇合理调整机制，健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度，扩大失业、工伤、生育保险覆盖面，全面取消在就业地参保户籍限制等。这些改革符合社会保险制度建设的正确方向，《社会保险法》的修订应当充分反映这些改革成果，并将其上升到法律规制层面，成为社会保险制度持续发展的稳定法律依据。

其二，要引领社会保险制度进一步深化改革的方向。立法既要面对现实，也不可拘于现实，更不能屈从不合理的现实，而是应当发挥引领作用，通过明确制度变革的基本方向，为进一步深化改革提供有力的法理依据。现行《社会保险法》中有关养老保险全国统筹、其他保险实行省级统筹等条款，就发挥了这样的导向作用。在修订《社会保险法》时，应当将在常住地参保、建立覆盖全民的统一基本医疗保险制度（即将现在分割的职工医保与居民医保整合）并强制实施，对参保人按可支配收入进行定比例缴费，财政责任从兜底保障改为按照比例分担责任以及明确中央与地方政府的责任划分，不断缩小不同群体和不同区域之间的社会保险待遇，有效发

挥失业保险和工伤保险的积极功能,实现税费统管等代表正确发展方向的内容纳入《社会保险法》,以促使社会保险制度真正走向成熟、定型。

其三,要对阻碍社会保险制度健康发展的条款进行纠正。任何的立法都有时代局限性,《社会保险法》也不例外。如现行法律有关养老保险15年最低缴费年限、退休职工不缴纳医疗保险费、社会保险登记以及失业保险、工伤保险、生育保险的参保人限于企业职工等条款,既不符合社会保险制度发展的一般规律,也成了制约社会保险制度深化改革的法律障碍,从而亟待通过修法进行纠正。全国人大常委会于2024年9月13日通过了《关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》,规定从2025年1月1日起用15年时间,逐步将男职工的法定退休年龄从60周岁延迟到63周岁,将女职工的法定退休年龄从50周岁、55周岁分别延迟到55周岁、58周岁。同时规定自2030年起将养老保险最低缴费年限从15年逐步提高到20年,每年提高6个月。这些内容应当及时纳入《社会保险法》。

其四,要对实践中的重大问题给予回应。良法是善治的前提,《社会保险法》不能只是对公民社会保险权的宣示,而是应当成为保护公民社会保险权的铁盾。修订《社会保险法》应当对劳动者就业形态的多样化,不同职能部门在社会保险经办服务中的职能分工与行政权力,行政监督、社会监督和司法监督的关系与作用发挥,以及信息公开和人民群众对社会保险制度运行的知情权等重大问题给予积极回应。但是,对于社会保险历史欠费、服刑人员社会保险待遇、社会保险先行支付的条件与追讨方式、视同缴费年限的认定办法、特殊群体的社会保险费补缴等具有历史性、特殊性和专门性的问题,则不宜专门在社会保险法中进行规制,而应当法律授权,由国务院出台相应的政策文件予以解决。

3. 社会保险法制体系建设的“两步走”策略

在2024年全国人大常委会开展《社会保险法》执法检查的基础上,应当尽快启动修订《社会保险法》程序,同时进一步明确社会保险法制体系建设目标,构建一部基本法+若干部专门法的体系:以《社会保险法》为基本法,同时根据不同保险项目的需要分别制定《养老保险法》《医疗保障法》《失业保险法》《工伤保险法》《护理保险法》等多部专门法律,最终与《社会救助法》等汇编到一起,走向社会保障法典化。

鉴于制定法律要受多种因素的影响,我国可以根据国家现代化进程,以2030年前基本完成社会保险领域立法任务、2035年前确保整个社会保险制度运行在全面成熟的法治轨道上为目标,实行“两步走”策略。

第一步,从现在起到2030年完成“一法+多条例”建设任务。即尽快修订《社会保险法》并以此为契机,以新修订的《社会保险法》为指引,同步推进《失业保险条例》《工伤保险条例》《社会保险费征缴暂行条例》《社会保险经办条例》等法规的修订完善,同时制定《医疗保障法》、制定《长期护理保险条例》等法律法规,基本完成社会保险法制体系立法任务。与此同时,在全国范围内推广社会保险司法案件三审合一的审判机制改革。

第二步,从2030年到2035年完成多法并行的目标任务,全面实现社会保险制度法治化。即进一步完善《社会保险法》《医疗保障法》,同时将所有的社会保险行政法规全部上升到法

律规制层次，争取实现社会保障法典化。这将是社会保险制度乃至整个中国特色社会主义保障制度全面走向成熟的客观标志，也是社会保险领域全面走向法治化、现代化的客观标志。^①

（三）全面加快优化现行各项社会保险制度安排^②

鉴于现行各项社会保险制度均存在着不足甚至是内在缺陷，优化现行各项制度明显具有紧迫性，这不仅是为社会保险法律制度的完善提供直接支撑，也是为确保公民公平地享有社会保险权益并实现制度可持续发展奠定牢靠基石。

1. 养老保险制度

养老保险是最为重要的社会保险制度安排，它不仅关乎所有老年人的基本经济来源，而且因资金量巨大、平衡周期长而必然对经济社会发展产生重要影响。深化养老保险制度改革，须以缩小差距、促进公平为目标，统筹并协同推进分别面向机关事业单位工作人员、企业职工、城乡居民三大群体的基本养老保险制度改革与发展，统筹并协同推进不同层次养老金制度的发展。在此条件下，重构法定制度安排的筹资机制，与时俱进地调整相关参数，加快实现职工基本养老保险全国统筹，加快优化机关事业单位养老保险制度，通过优化政府责任、发展集体经济助力居民养老保险制度有效性的提升。具体思路应当包括以下方面。

第一，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。^③这种双层架构政策取向的含义包括两点。一是将同时并存的三个甚至更多层次养老金体系，简化为每个人拥有一份政府主导的基本养老金和一份政策支持的补充养老金的双层结构并使之全面有序覆盖。其中，机关事业单位工作人员已经建立了基本养老金与职业年金双层架构并实现了全覆盖，若其还有需要，自行通过市场解决即可，政府不宜再锦上添花；企业职工已经建立了基本养老金与企业年金双层架构，需要做的是尽快优化和落实企业年金政策，并使之从目前的少数人参与扩展到多数人参与；对未被职业年金与企业年金覆盖的其他人员，则应当在基本养老金基础上，积极支持其建立个人养老金。唯有这样，才符合社会保险制度促进平等的基本逻辑而不是滑向扩大差距的反面。二是基于共同富裕的社会主义本质要求和国家发展目标，作为体现社会公平的法定制度安排的基本养老金，应当为全体老年人的基本生活提供较为充足的经济保障，其替代率可以50%左右为预设目标，同时采取有效措施，促使现行分别面向不同人群的三大基本养老保险制度的差距不断缩小，最终走向相对平等或实行统一制度。

第二，推进养老保险个人账户改革。将私有化的个人账户引入公共养老金在全球范围内均被证明是异化这一制度本质的失败之举，即使是始作俑者的智利，在将公共养老金个人账户化后因既无法有效应对人口老龄化又引发严重的社会危机而不得不重建公共养老金制度，但这种不见其利只见其害的异化变革却在我国延续至今，一系列不良效应开始全面显现，构成了建立正常、成熟的法定养老金制度的重大障碍。因此，优化养老保险制度必须解决好私有化的个人

① 郑功成：《中国社会保险法制建设：现状评估与发展思路》，《探索》2020年第3期。

② 该部分内容主要参考郑功成：《面向2035年的中国特色社会主义保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》，《社会保障评论》2021年第1期；郑功成：《中国特色社会保障制度论纲》，《社会保障评论》2024年第1期。

③ 郑功成：《中国特色社会保障制度论纲》，《社会保障评论》2024年第1期。

账户问题。可供选择的路径有二：一是通过立法彻底消除基本养老保险个人账户的私有化属性，只作为一个记账符号而与遗产继承无关，此举即可让统账结合的基本养老保险回归到公共养老金制度正轨；二是将个人账户整体转移为企业年金或补充养老金的“初始资金”，促使第二层次养老金制度安排变成普惠性制度安排，进而实现公共养老金公平属性提升、补充养老金规模扩张的双重目标。

第三，以组合拳方式调整基本养老保险相关参数。^①这包括在2025年正式实施延迟法定基准退休年龄政策，同步提高基本养老保险最低缴费年限及明确推进时间表，适度降低法定养老金替代率（以50%左右为宜），以及视情况调整缴费率、替代率等，以此增进制度安排与时代发展的适应性。与此同时，逐步建立与预期寿命相关联、与GDP增长相关联、与老年人基本生活品价格指数相关联的法定养老金待遇调整机制等，形成有关参数自动调整机制。特别是要高度重视基本养老保险的筹资机制改革，最关键的是需要尽快明确并统一基本养老保险缴费基数口径与核算方式，在做实缴费基数的基础上进一步降低费率。与此同时，优化缴费责任分担机制，包括逐步均衡用人单位和劳动者的缴费责任，将现行的财政兜底责任改为按固定比例分担筹资责任的机制，并明确央地财政的分担比例，以此将财政压力控制在可控范围，同时增强制度自我调节、自我平衡的功能。

第四，加快完善职工养老保险全国统筹。要进一步梳理各地的现行政策，针对地区分割统筹下缴费基数不一、负担失衡、待遇计发存在差别等一系列问题，必须坚持统一政策，坚持缴费基数口径与核算方式完全一致，实行基金统收统支，同时综合运用行政、经济、法律等手段，健全中央对地方的约束机制，明确缺口分担责任。应当提前规划全国硬缺口出现时的责任分担机制，统筹使用历史结余资金、各级财政补贴资金和全国社会保障战略储备基金。根据全国统筹的要求，在进一步完善信息系统的基础上，真正实现养老保险待遇的分段计算、统一计发。

第五，加快机关事业单位基本养老保险改革步伐，逐步消除法定养老金特权阶层固化现象。机关事业单位工作人员肩负着国家治理的职责，从过去长期实行免缴费型退休金制到2015年以来实行缴费型社会养老保险制，是一个历史性进步。但这种制度变革主要是将单一层次保障调整为基本养老与职业年金双层架构，由于职业年金同步实行全覆盖，机关事业单位工作人员事实上普遍享有基本养老金与职业年金，两项相加后的养老金替代率仍然高达80%以上，其与企业职工养老金相差悬殊，更非城乡居民养老金可以比拟，从而事实上形成了中国养老金制度下的特权阶层并走向固化，这是现阶段人们争相挤进公职人员队伍的重要原因。这种现象既与中国式现代化追求共同富裕的目标相悖，也与资本主义国家公共养老金制度追求公平的制度实践以及由此形成的客观规律不符，而前苏联的崩溃、智利将公共养老金全面私有化背后都有和公职人员养老金异常丰厚导致广大劳动者不满有关的影子。因此，我国机关事业单位工作人员养老保险制度需要全面优化。优化的取向至少包括以下四点。一是提升责任本位层级。鉴于

^① 郑功成：《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》，《社会保障评论》2021年第1期。

地区发展不平衡和各级政府财力强弱差异，在维持财政分级负责的条件下增加国家与省级财政保障机制，避免当前个别地区因财政困难而陷入难以为继的现象。二是夯实费基，大幅度降低缴费率。目前，机关事业单位工作人员的基本养老保险名义缴费率是单位 16%+ 个人 8%，职业年金名义缴费率是单位 8%+ 个人 4%，两者合计达到了 36% 的畸高状态，不仅国家财政无力承受，更使其作为特权群体的利益更加固化，因此，必须在做实费基的条件下降低费率，以基本养老保险总费率不超过 20%、职业年金费率不超过 8% 为宜。三是同步下调替代率。将基本养老金替代率调整到与企业职工相同的水准即 50% 左右。四是确定缩小机关事业单位工作人员基本养老金与企业职工、城乡居民的基本养老金水平差距的时间表路线图，让人民群众对养老金制度的公平取向有清晰的预期，进而增强其对制度的信任。

第六，优化居民养老保险，聚焦农民，提高参保质量。将居民养老金改革置于进一步推动我国养老保险制度体系深化改革的重要地位，核心是要引导在城镇就业者进入职工保险体系，同时改变农民的不利地位。目前的城乡居民基本养老保险覆盖对象是一个十分庞杂的社会群体，其中既有市民也有农民，还有游离在体制外的劳动者，既有低收入者也有高收入者，这样一个十分庞杂的社会群体不适合由一个城乡居民基本养老保险制度覆盖。适宜的取向应当是从居民中分离出来真正的农民，对真正的农民可以借鉴日本等国做法，由政府代行农民雇主之责，分担一半缴费责任，以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）纳入城镇职工基本养老保险范畴，适用强制性参保。最终形成以城镇职工基本养老保险为主体、以城乡居民基本养老保险为兜底的养老保险格局。

第七，明确基本养老保险基金实行现收现付制，以当年收支平衡略有结余为目标。此举可免除基金贬值浪费与投资风险，让法定养老金制度经办管理简便化。同时做大战略储备基金，增强助力支付高峰期的能力。

经过上述制度优化，我国的养老保险制度就会朝着正确的目标与方向走向成熟，并行稳致远。否则，仍将在泥潭中负重前行，难以自拔。

2. 医疗保险制度

医疗保险制度关乎全民的疾病医疗权益，是最具普遍意义的社会保险项目。针对现行医疗保险制度存在的问题，进一步深化改革的取向主要包括以下五个方面。

第一，从二元并立走向一个法定制度覆盖全民并实行省级统筹。即以职工医保与居民医保整合为一个医保制度覆盖全民为目标，实现所有参保人的实质性互济。在制度整合过程中，逐步缩小职工医保与居民医保的待遇差距，全面取消职工医保个人账户，所有缴费全部进入医保统筹基金并由所有参保人共享。加快推进省级统筹，在 2029 年前全面实现省级统筹，同时建立国家层级的医保基金调剂金制度，以解决区域不平衡问题，确保低收入地区的人民群众能够享受到相对平等的医保待遇。

第二，以改革居民医疗保险定额缴费机制，建立按可支配收入的一定比例缴费机制为突破口，推进医疗保险筹资机制优化。包括：改居民医保按人头实行等额定额缴费制为与家庭可支配收入挂钩的比例缴费制，是优化现行居民医保制度的关键所在，以此化解缴费负担与收入负

相关而受益逆向调节的问题,并使增强个人筹资责任成为可能。根据“老人老办法、新人新办法”原则实行退休人员缴费制,以改变退休人员与在职职工权责脱节问题,并使其与居民医保中的终生缴费制保持一致,以此促进筹资公平并为最终发展到由一个制度覆盖全民创造条件。逐步均衡用人单位或政府与个人的筹资责任,最终实现缴费各半,以增强医保制度发展的理性。

第三,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。坚持和完善待遇清单制度,明确基本医保待遇制定权在中央,地方可以在补充医保方面作为,但不能变通基本医保政策,以此促进医保政策统一和权益公平。取消无法提供清晰、稳定预期的医保基金支付封顶做法,代之以对个人自负医疗费用实行封顶(如个人自付额占总费用不超过20%,再到不超过10%),由此从“以收定支”转向“以支定收”,真正依靠基本医疗保险制度从根本上解除城乡居民疾病医疗后顾之忧。为此,还应当明确规定统筹地区医保基金累计结存够支付6个月的,不得再增加积累,以此减轻用人单位负担、提升医保待遇水平,并促使医保制度可持续发展。

第四,将以户籍为依据的居民参保调整为覆盖常住人口的居民参保,在优化制度的前提下推动扩面。目前,我国居民医保的参保依据是户籍身份,这种隐含计划体制下户籍严格管制色彩的政策事实上偏离了我国的人口流动规律。在人口流动常态化和人户分离现象普遍化的现实条件下,以户籍为参保依据的做法损害了参保居民的医保权益,也减损了医保运行的效率,还给居民医保管理带来了不利影响。因此,必须尽快改变居民参保与筹资方式。合理的取向是切实贯彻落实党的二十届三中全会精神,全面取消在就业地参保户籍限制,采用在常住地参保、在常住地享受医保待遇方式,同时明确由常住地政府负责提供居民医保的财政补贴。面对当前居民参保缴费意愿低的实际情况,应当以优化制度为前提,在对筹资机制、补贴机制等进行完善的基础上推行自动参保,稳步扩大覆盖面,最终通过立法实行强制性参保。

第五,完善科学控费制度,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功能。具体包括:进一步优化医保的三大目录,健全药品和医用耗材集中带量采购制度,普遍推行以病种(组)付费为主的多元复合式医保支付方式,严格优化医保基金监管制度,同时理顺医疗服务价格形成机制,在切实维护基金安全的同时增强医保制度可持续性。特别需要指出的是,应当设定逐步缩小职工医保与居民医保待遇差距的时间表,“十五五”期间宜将职工医保与居民医保两种制度整合为一个制度,争取在2030年前后实现用一个基本医疗保险制度覆盖全民的目标。面向未来,可在此基础上,逐步实现从医疗保险向健康保险的转型升级,将全生命周期的健康服务作为补充医疗保险的核心竞争点,真正建成成熟的多层次医疗保障制度,并借此切实解除人民的疾病医疗后顾之忧,促进全民健康。面向21世纪中叶,我国最终要建立的应当是全民公费或免费医疗制度,因为这不仅最符合人民群众的共同意愿,而且在多个发达国家亦有成功实践,中国特色社会主义必定能够做得更好。

3. 工伤保险制度

工伤保险制度发展的基本方向是在确保对因工伤或职业病致死、致残者依法补偿以及对工伤或职业病患者给予医疗保障的同时,增强工伤保险制度对安全事故与职业病的预防功能和对

工伤致残者的康复服务功能，这样才能全面发挥出工伤保险制度的积极功能。具体的优化取向包括以下三个方面。

第一，大幅度扩大覆盖范围，将非农劳动者和职业农民以及退休或领取养老金的再就业劳动者列为参保对象，实现职业伤害风险全覆盖。第一步可将新业态从业人员统一纳入工伤保险制度。新业态劳动者目前集中的行业（外卖、同城快递、货运等）都是职业风险较高的行业，虽然其用工形态和就业形式发生了一些变化，但社会劳动的本质并没有发生变化。目前正在试点的新业态从业人员职业伤害保障制度将上述风险较高的行业集中在一起，因交商业保险公司经办，不可能实现全覆盖，这种方式既不符合风险分散的基本规律，又因采用两套制度体系而无法实现待遇的公平公正。深化改革的基本思路就是将新业态从业人员统一纳入工伤保险制度中，并进一步提高风险分担的社会化程度，即各项工伤待遇均由工伤保险基金支付而无需用人单位或其他缴费主体再行承担。随后，再扩展至未被制度覆盖的其他劳动者群体。

第二，进一步优化费率制度。差别费率和浮动费率是体现行业风险差别、激励用人单位做好劳动保护的重要机制，但目前我国差别费率的行业区分过粗，精细化程度严重不够；浮动费率尚未建立起稳定的机制，对用人单位的激励效用并未发挥。对此，有必要专门研究并逐步建立基于行业细分和企业劳动用工保护状况监测的差别费率与浮动费率机制。

第三，持续强化“预防、补偿、康复”三位一体的制度建设。要将三位一体的原则写进社会保险法工伤保险的章节，强化对工伤预防与工伤康复的规制，明确工伤预防和工伤康复的发展方式和实施措施。积极发挥工伤保险对劳动安全与生产安全的作用，切实将安全与健康作为未来工作的核心。进一步加强工伤社会康复、职业康复的发展，加强工伤者职业介绍、再就业工作扶持。

4. 失业保险制度

优化失业保险制度的基本取向应当是，不断扩大覆盖面，将进城务工人员 and 职业农民纳入其中，同时建立逆经济周期操作机制，在继续维护失业者收入损失补偿的同时，强化制度对促进就业和提升劳动者素质的功能，允许失业保险基金在支出结构上进行合理调整，可以将现行一些灵活性的政策纳入法规变成稳定的制度安排。如对在特殊时期（如新冠疫情防控期间）稳定就业岗位的单位返回失业保险缴费或补贴，合理安排职业技能培训基金，助力劳动者不断提升劳动技能，还需要与国家安排的就业再就业资金建立联动机制，力求综合效能不断提升。具体的着力点包括以下三方面。

第一，调整参保依据，为工作收入相对稳定的劳动者提供失业风险保障。失业保险是化解不确定失业风险的制度安排。因此，在灵活就业逐渐成为就业市场主流的背景下，当务之急是要将大量以主要依靠灵活就业为生活来源的劳动者纳入失业保险制度覆盖范围，以解决这部分劳动者失业保险权益缺失的问题。这一主张是基于失业保险制度创设逻辑是应对失业风险的不确定性，防止失业者因工作收入中断而陷入生存危机，为其提供基本生活保障并促进其再就业。

第二，“以灵活对灵活”的方式调整相关政策参数。当失业保险覆盖范围扩展至灵活就业

人员时, 现有失业保险政策参数也需根据灵活就业者的工作特点进行相应调整。打破按月征收失业保险费率的传统惯例, 为灵活就业者提供按月、季、年等多种缴费选择, 并允许逾期补缴, 灵活用工企业则需根据灵活就业者缴费规则进行相应调整。总之, 在不为灵活就业人员单独创制的前提下, 可以灵活经办的方式更好地方便灵活就业人员依法享有失业保险权益。

第三, 发挥失业保险预防失业、促进就业的积极功能。一方面, 应合理缩短失业保险金给付期限。过长的给付期限可能会削弱失业人员的再就业意愿, 增加他们延长失业持续时间的可能性, 从而容易导致长期失业人员脱离社会正常的生活和工作轨道, 产生社会疏离问题。另一方面, 明确扩大失业保险基金用于预防失业和促进就业的支付范围, 例如, 通过应急性的“缓、减、返”等稳岗返还政策来预防失业, 降低企业运行成本, 通过利益机制鼓励用人单位尽量不解雇员工; 同时, 逐步建立失业人员的求职补贴、培训补贴, 加强失业人员和失业高风险人群的培训系统与职业介绍服务系统建设, 方便失业人员学习新的劳动技能并让其更加便捷地获取有效的就业信息, 从而将失业保险真正融入就业促进的政策体系中。

(四) 积极、稳妥地解决历史遗留问题

我国的社会保障制度改革缘起于为国有企业改革服务, 从而在一开始就缺乏系统性和整体性, 遗留下不少历史问题。随着时间的流逝, 当年的参保人现在都要兑现社会保险权益, 历史遗留问题便浮出水面并在持续发酵。从社会保险法制建设的角度看, 《社会保险法》的主要条款应当规制普遍情况并面向未来发展, 从而不宜将历史遗留问题简单地纳入法条中予以解决, 可行之策是由国务院及相关部门出台专门的政策予以统一解决。其中主要的问题包括视同缴费、追溯期以及滞纳金。

1. 视同缴费问题

《社会保险法》第13条明确规定, 国有企业、事业单位职工参加基本养老保险前, 视同缴费年限期间应当缴纳的基本养老保险费由政府承担。该项规定对确保“中人”(指社会保险制度改革时已经参加工作但未有缴费记录的参保人)的社会保险权益具有重要的意义, 但视同缴费的认定方法、资金来源、计算方式等都未有明确规定。随着时间的推移, 大量的“中人”即将退休并兑现养老保险权益, 如果不及时出台有关政策, 必然造成大量争议并对养老保险基金可持续性产生影响。

对此, 应当按照“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。其中, “全国统一”是指视同缴费的认定标准和政策文件应当全国统一且具有可操作性, 不宜由各地自行制定; “标准明确”是指视同缴费的认定应当与计划经济时期的岗位职务工资制相对应, 同样岗位职级、同样工资标准的参保人, 视同缴费的水平应当完全相同, 以此确保公平性; “财政分责”是指根据视同缴费时期劳动者所在单位的性质与层级, 明确资金来源方, 中央所属国有企业的资金应当由中央财政承担, 地方所属国有企业的资金则应当由相应地方财政承担。

在明确上述原则下, 应当将视同缴费变现为政府投入而不是空账运转, 政府投入可以是财政投入, 也可以是国有资产划转。

2. 追溯期问题

在调研中，各地普遍反映，临近退休或已退休人员在进行养老金待遇时发现存在历史上缴费基数低于实际工资水平，原单位未经个人同意断缴、停缴等情况，导致参保人养老金水平过低并由此引发争议或诉讼。由于养老保险缴费期长，很多案情涉及十几年甚至几十年前的缴费情况及证明资料。争议处理机构如果不接诉处理，则必然影响劳动者的权益，但如果不设立追溯期，则不利于明确规则、统一尺度，给实践带来困扰。

对此，建议按照“时间分段、分别处理”的原则，对于在《社会保险法》实施之日（2011年7月1日）以来的争议，司法机构理应接诉，并通过发布典型案例等方式，对其流程、证据类型进行说明，全国范围内应当统一判罚尺度，充分保障劳动者权益。对于《社会保险法》实施之前发生的争议，可由当事人双方根据用人单位当前实际的财务状况，通过补缴、一次性补偿等方式协商解决。

3. 滞纳金问题

《社会保险法》第86条规定，用人单位未按时足额缴纳社会保险费的，自欠缴之日起，按日加收万分之五的滞纳金。但是并未对滞纳金的上限或滞纳金是否可以超过本金进行明确规定。由此导致实践中用人单位财务状况好转后希望补缴社会保险费，但因滞纳金未设置上限导致滞纳金高于本金，补缴成本过高等问题。

对此，建议在社会保险费征缴暂行条例中明确滞纳金不得高于本金的规定，而对于中小微企业和实际财务状况较差的企业，可以进一步制定滞纳金减免制度，以降低企业成本。

（五）进一步完善社会保险体制机制

1. 进一步完善社会保险管理体制

2018年的国家机构改革重塑了社会保险的管理体制，实现了更加专业的部门分工，但也带来了部门之间协同治理难度的提升。下一步，应当根据治理体系和治理能力现代化的要求，进一步完善社会保险管理体制。着力点包括如下方面。

第一，要突破职责同构的约束，根据实际管理内容和权责分配，打造上分下统的管理体系。简言之，就是在较高层级政府，要按照分工明确、有效协同的原则，理顺各项社会保险管理职责在不同部门之间的分工。一个合理的取向是，人力资源社会保障、医疗保障行政部门分别负责相关险种的政策拟定工作，税务部门统一负责社会保险登记和全部社会保险费的征缴工作。

第二，在明责的基础上充分赋权并实施问责。例如，税务部门如果承担全责征缴之责，就应当明确其在登记、征缴、追缴等环节可以使用的行政手段与方法，按照“税费统管、税费统征、费优于税”^①的基本原则，给税务部门充分赋权，也让税务部门要明确担责。

第三，根据不同社会保险的统筹层次，明确不同层级管理部门的职责。原则上，应当由统筹层次一级的社会保险行政部门承担主要责任，例如《社会保险法》第70条有关定期公布社会保险情况的职责就应当由统筹层级政府承担；而统筹层次以下的行政部门主要承担对制度运

^① 之所以要确定“费优于税”的原则，是因为社会保险费的征收会直接涉及参保劳动者的个人权利；而税收不具有类似的支出指向性。

行的监督责任。如基本养老保险属于国家层级的制度安排且实行全国统筹，其基金收支与结余情况就应当由国家层级主管部门或经办机构定期公布，不宜由各地自行公布，以免不同地区基金收支及结余情况引起公众误解，导致地方观念强化、国家认同弱化的错误倾向。

2. 进一步优化社会保险经办机构

社会保险制度一旦定型，制度运行的效果就取决于经办服务机制，从而需要进一步健全社会保险经办服务体系。

第一，对社会保险经办机构应当统一定性为依法负责社会保险制度运行的法定机构，同时根据统筹层级明确机构层次与人员职级，可以继续由财政负责运行经费，也可以从社会保险基金中计提一定比例作为经办运行经费。最好的方式是经办机构独立法人化，即独立依法运行制度，接受社会保险行政部门监督。

第二，分类理顺经办服务体制机制。其中：社会保险领域要构建与统筹层次相适应的经办体制机制，基本养老保险应建立全国统一且垂直管理的经办机构，以防止地方侵蚀国家利益；医疗、工伤、失业保险则宜构建与省级统筹相一致的经办体制机制，以确保统筹层级权责一致。上述业务的基层经办机构应当是独立建制的综合办事处，经办所有社会保险与社会救助事务，做到“一门受理、一窗办理”，分头对接上级机构，方便服务群众。

第三，适应数字化转型，强力推进社保信息化建设，尽早形成基础数据全面共享+专业信息分工负责的格局。社会保险直接涉及人力资源社会保障、医保、税务等多个部门，有关信息还与民政、卫健、公安等部门密切相关，因此，必须建立全国统一的超越部门所有的基础数据库，供所有相关部门共享；同时对相关业务以主管部门为主建立专业信息系统，如养老、失业、工伤保险由人力资源社会保障部门负责，医疗、生育、护理保险由医保部门负责，各专业部门的信息系统要确保全国统一、上下左右贯通。

第四，创新服务方式，真正做到精细化管理、高质量服务。发挥好社会保障卡的综合服务功能，真正做到“全业务进卡、全生命周期用卡”；同时，注入人文关怀，坚持线上服务与改善传统服务方式并举，提高经办服务的适老性，以此达到方便群众办事和增强获得感的目的。

（六）进一步强化法治意识，严惩违法行为

要真正实现社会保险制度法治化，除了不断完善法律法规体系，还需要牢固树立法治意识，严格依法办事。在这方面，特别需要普及社会保险法律法规与重大政策，让用人单位和参保人明确自己的法定义务和法定权益，同时严格依法办事的程序。行政部门应承担依法监管职责，确保法律法规得到全面落实；司法机关应依法对社会保障领域的违法犯罪案件进行审判，坚守社会保障法治的底线。还要强化社会保障参与主体的法治意识，重视正确的舆论引导，增强个人的责任意识和互济观念，增强群众对法定保障制度的信心，确保社会保障制度在法治的轨道上行稳致远。

近些年来，我国社会保险领域的诈骗行为有抬头之势。最高人民法院的数据显示，2021年至2023年全国法院一审审结医保骗保犯罪案件共计1213件，所涉罪名集中为诈骗罪。我国《刑法》第二百六十六条对“诈骗罪”有明确规定：“诈骗公私财物，数额较大的，处三年以下有

期徒刑、拘役或者管制，并处或者单处罚金；数额巨大或者有其他严重情节的，处三年以上十年以下有期徒刑，并处罚金；数额特别巨大或者有其他特别严重情节的，处十年以上有期徒刑或者无期徒刑，并处罚金或者没收财产。”2014年第十二届全国人大常委会第八次会议通过的《关于〈中华人民共和国刑法〉第二百六十六条的解释》又进一步明确：“以欺诈、伪造证明材料或者其他手段骗取养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险金或者其他社会保障待遇的，属于刑法第二百六十六条规定的诈骗公私财物的行为。”刑法的上述规制为打击社会保险领域中的违法犯罪行为提供了明确的法律依据。只有依法惩治社会保险领域中的违法犯罪行为，才能守住这一制度正常运行的底线，进而使这一关乎国民基本权利和维系国家长治久安的重大制度安排实现健康持续发展。

China's Social Insurance System: Reform Practices, Path Deviations, and System Optimization

An Evaluation Report on the Implementation of the Social Insurance Law

Research Group of China Association of Social Security on "Evaluation of the Implementation of the Social Insurance Law"

Abstract: The Social Insurance Law has established the foundational legal framework for the operation of China's social insurance system. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, there has been a strong emphasis on ensuring that development benefits are shared more widely and equitably among all people, driving the rapid and comprehensive growth of social insurance. However, the system remains underdeveloped. A core issue is that, during the initial phase of reform, there was an overreliance on the World Bank's recommendations and certain liberal ideologies, leading to the inclusion of privatization elements (such as individual accounts) and market-based approaches (such as "pay more, get more" incentive mechanisms and flat-rate premium contributions) into the basic pension and medical insurance systems. These inherent flaws have resulted in path deviations and rigid policies, causing low-quality development and rapidly increasing systemic risks. Under the guidance of the spirit of the Third Plenary Session of the 20th Central Committee, there is an urgent need to adopt goal-oriented and problem-focused approaches that clarify misunderstandings, refine the underlying logic, and adhere to objective laws to achieve genuine innovation while maintaining fundamental principles. Reforms should be prioritized and sequenced, moving away from superficial fixes that fail to address root causes. Instead, efforts should focus on correcting path deviations, rebalancing interest structures, and advancing institutional restructuring and optimization, alongside adaptive adjustments aligned with the development needs of the new era, to promote the rational institutionalization and high-quality development of social insurance.

Key words: social insurance; reform practices; path deviation; institutional optimization

(责任编辑：郭林)