

# 从全国统一大市场建设谈“十五五”社会保障事业发展

白晨

2025 年中央财经委员会第六次会议上，习近平总书记围绕纵深推进全国统一大市场建设作出重要部署，会议提出“统一市场基础制度、统一市场基础设施、统一政府行为尺度、统一市场监管执法、统一要素资源市场，持续扩大对内对外开放”的“五统一、一开放”基本要求。在此战略背景下，社会保障制度作为调节分配关系、保障劳动权益、支撑人口流动的重要基础性制度，其统一性、可转移性与公平性正日益成为全国统一大市场建设的关键制度底座。一方面，社保制度直接关系劳动要素跨地区自由流动、用工主体公平竞争与城乡区域协调发展；另一方面，现行社保制度依然存在地区间政策差异、转移接续障碍、待遇核算不一等问题，亟待进一步适应构建统一开放高效市场体系的战略需求。因此，从统一大市场的全局视角出发，系统谋划“十五五”时期社会保障事业发展，既是夯实国家现代化制度根基的重要路径，也是落实党中央深化改革、推动经济高质量发展重大决策部署的必然要求。

## 统一市场背景下

### 社会保障制度面临的结构挑战

当前，全国统一大市场建设正在向纵深推进，对社会保障制度的统筹协调能力、规则统一程度和服务一体化水平提出了更高要求。从运行情况来看，社会保障制度在支撑要素自由流动、营造公平营商环境和规范政府行为方面仍存在一定制约，主要体现在以下几个方面：

一是人口跨区域流动加快与制度转接机制尚未完全适配。随着城乡融合和区域一体化进程加快，劳动力跨省流动日益频繁。第七次全国人口普查数据显示，2020年全国流动人口达3.76亿人，其中跨省流动人口1.25亿人。在异地就业人群中，“异地参保—返乡领取”情形十分常见。但当前社会保险关系跨省转移接续仍存在流程较复杂、转移周期长、待遇核算口径不统一等问题，影响了劳动者的参保积极性与权益保障的连续性。以养老保险为例，尽管2018年起实施了基本养老保险基金中央调剂制度，但个人账户仍按统筹地管理，异地流动人员待遇测算复杂，基层经办响应能力也不平衡，制约了统一大市场中人力要素的高效配置。

二是地方政策差异导致企业社会保障成本分化，影响市场公平竞争。当前部分地方在招商引资过程中，以社保费缓缴、费率下浮、财政补贴等方式吸引企业落地，用“隐性社保优惠”取代规范性政策工具，导致企业实际负担差距较大。这种做法虽短期内有助于地方吸引投资，在国家层面却不利于市场统一和公平竞争规则的确立。

三是地方政府执行尺度差异影响制度规范性与公信力。在社保费征缴、待遇审核、稽核处罚等环节，各地对政策解释、经办流程和执法力度掌握不一。部分地区在阶段性缓缴政策退出后，仍存在变通做法；有的地区信息系统、经办标准与国家平台对接不充分，信息披露不完整，削弱了制度运行的透明度与一致性。国家审计署2023年度审计工作报告指出，个别地方存在待遇核发不规范、政策执行变通化、

违规发放或套取社保资金等问题，反映出社保治理在纵向一致性和横向协同性上的现实挑战。

## 提升“十五五”时期

### 社会保障制度系统集成力

“十五五”时期，构建与全国统一大市场相适应的社会保障制度体系，是夯实劳动力要素自由流动、促进营商环境公平可及、增强区域协调能力的关键保障。需要对照统一制度规则、统一行为尺度、统一执法机制、统一基础设施、统一要素市场的总体部署，系统提升社会保障制度的整体协同性、适配能力和制度公信力。

对照统一市场制度规则，健全制度顶层设计与运行标准。在制度层面，亟须加快实现参保范围统一、权责边界清晰、待遇计发一致。养老保险方面，应进一步完善企业职工基本养老保险的全国统筹调剂机制，逐步扩大调剂规模和项目范围，推动实现参保登记、权益记录、待遇计发等关键环节标准化，为最终实现统收统支打牢制度基础。基本医疗保险要以省级统筹为基本单元，统一医保目录、支付标准、经办规则和信息系统，确保待遇公平与转接顺畅。同步推进失业保险、工伤保险的省级统筹，推动技能提升补贴、稳岗返还等政策直达企业。构建统一、透明、可追溯的全国社保基金监测平台，实现“同一账本、同一规则、同一网络”运作格局，切实打通制度“断点”，破除区域制度壁垒。

对照统一政府行为尺度，增强政策执行力和落地效能。各地在参保扩面、社保费征缴、待遇核定、补贴发放等方面政策差异较大，容

易造成制度套利与政企博弈，冲击市场统一性。应加快构建覆盖政策制定、基金征缴、待遇发放、补贴分配等全过程的统一执行规则体系，推进口径一致、计算规范、流程透明。完善中央对地方的绩效考核体系，将参保扩面质量、基金运行合规性、经办服务规范化等纳入高质量发展考核指标体系。强化财政、人社、审计、税务等部门协同，健全政策落地联动机制，提升制度执行刚性与落地精度。特别要防止个别地区通过“挂靠参保”“社保返还”“低基数申报”等方式变相让利、扰乱市场，推动形成以制度规则为底线的法治化营商环境。

对照统一监管执法机制，建设高效协同的社保治理体系。统一大市场建设要求实现社保治理由“分段监管”向“闭环监管”转变。应整合人社、税务、市场监管、医保、住建等多部门资源，推进社保执法协同机制建设，打破条块分割与职责交叉。建立覆盖单位登记、缴费合规、待遇核验、违规惩戒的全过程信用信息平台，实现企业合规行为与信用档案深度挂钩。推动社保合规信息与融资授信、政府采购、招投标、税收优惠等公共政策挂钩，强化正向激励与反向约束双向发力。同时，应依托大数据构建基金运行监测与风险预警系统，提升对待遇波动、断缴漏缴等异常情况的识别与处置能力，推动社保监管从“事后追责”走向“事前预警”。

对照统一基础设施平台，推进社保信息系统一体化。目前社保信息系统仍存在地区割裂、标准不一、平台兼容性差等问题，成为跨地区、跨身份权益衔接的主要障碍。“十五五”期间，应以全国一体化政务服务平台为依托，推动参保登记、关系转移、待遇申领等高频服

务事项实现“一网通办、异地可办、全程在线”。推动多险种合并经办、集成服务，提升信息系统统一性、数据格式兼容性与业务流程协同性。加快推广电子社保卡、医保电子凭证、电子签章等全国通用应用，形成“统一入口、统一认证、统一流程”的融合式服务格局。通过基础设施互联互通，消除制约人力资源跨区域流动的制度卡点，提升社会保障制度的可获得性与便利性。

对照统一要素市场建设，完善支持多样就业的制度安排。统一大市场本质在于人力资源等要素高效配置。当前，灵活就业与平台就业群体不断扩大，传统以单位归属、身份分类为基础的参保机制已难以适配。“十五五”时期，应构建适应多种用工形态的弹性参保模式和差异化缴费机制，允许按月、按季灵活缴费，支持不同档次与保障层级自主选择。建立“多缴多得、断缴可续”的个人权益积累机制，实现参保记录跨行业、跨地域、跨身份可携可转。建设统一的个人社保账户信息平台，推动用工信息归集、待遇确认、权益转移一体化运行。同步明确平台企业参保责任，健全分类参保路径和责任共担机制，提升制度吸引力与覆盖面。

全国统一大市场的推进已进入从框架搭建向功能完善转变的关键阶段。社会保障制度作为市场体系运行的重要制度支撑，必须从区域协调向国家统筹跃升，从身份管理向权责对等升级，从静态应对向动态适配转型。“十五五”时期，应加快构建标准统一、规则透明、服务集成、管理高效的社会保障体系，强化其在促进要素流动、提升劳动力配置效率、增强区域韧性中的制度基础作用。通过制度重构、

平台联通、机制融合，推动形成横贯全国、纵深贯通的社会保障体系，为打造统一规范、竞争有序、充满活力的全国统一大市场提供坚实支撑。

（本文来源：《中国社会保障》杂志 2025 年 8 月，作者系中国人民大学副教授）