

“十五五”健全社保体系的新要求

郑伟

“十五五”时期是我国健全社会保障体系夯实基础、全面发力的关键时期。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》（以下简称“十五五”规划纲要）强调，以强化重点群体保障、增强制度可持续性为重点，健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系。相比于“十四五”，“十五五”规划纲要在社会保障领域提出了不少新要求。

首先看养老保险。在全国统筹方面，在“十四五”实现基本养老保险全国统筹的基础上，“十五五”规划纲要要求“完善并落实基本养老保险全国统筹制度”，对养老保险全国统筹的质量提出了更高的要求。**在多层次多支柱方面**，在“十四五”发展多层次、多支柱养老保险体系的基础上，“十五五”规划纲要要求“加快发展多层次、多支柱养老保险体系”“扩大企业年金覆盖范围，完善个人养老金政策，大力发展商业养老保险”，对多层次多支柱养老保险的发展节奏和发展内容提出了新要求。**在待遇确定调整方面**，在“十四五”基础上，“十五五”规划纲要要求“健全待遇确定和调整机制，逐步提高城乡居民基础养老金，退休人员基本养老金调整向待遇较低群体倾斜”，着眼于缩小居民与职工之间、待遇较低群体与待遇较高群体之间的养老金差距。**在转移接续方面**，在“十四五”推进社保转移接续的基础上，“十五五”规划纲要要求“完善社保关系转移接续政策，提高养老保险关系转移接续效率”，对养老保险转移接续提出了新要求。

其次看医疗保障。在统筹层级方面，随着“十四五”基本医疗保险实现市级统筹和部分省份推进省级统筹，“十五五”规划纲要要求“基本实现基本医疗保险省级统筹”，统筹层级的要求更加具体明确。**在多层次医保方面**，“十四五”多层次医疗保障隐含在“健全多层次社会保障体系”的表述之中，“十五五”规划纲要提出“健全多层次医疗保障体系，完善异地就医结算，充分发挥商业医疗保险补充保障作用”，多层次医疗保障体系的发展任务更加明确清晰。**在生育保险方面**，“十五五”规划纲要提出“扩大生育保险制度覆盖面，合理提升产前检查医疗费用保障水平，基本实现政策范围内住院分娩个人‘无自付’”，相比于“十四五”，政策力度明显加大。**在长期护理保险方面**，在“十四五”试点探索长期护理保险制度的基础上，“十五五”规划纲要提出“健全失能失智老年人照护体

系，增加养老机构护理型床位供给，积极推进医养结合”“推行长期护理保险，健全统一的老年人能力评估制度”，长期护理保险将从局部试点转向全面推行，发展力度显著增强，发展的统一性和规范性也将提升。**在政策优化方面**，“十五五”规划纲要提出“健全医疗医保医药协同发展和治理机制”“深化医保支付方式改革，优化结余资金使用”“完善药品和医用耗材集中采购政策”“健全医保支持创新药和医疗器械高质量发展机制”“强化医保基金监管”等，为“三医联动”和医保领域深化改革明确了方向。

再次看社保高质量发展。在险种扩面方面，在基本养老保险和基本医疗保险实现广覆盖之后，“十五五”规划纲要提出“实施高质量参保行动，持续扩大社会保险覆盖面”，并将失业和工伤保险作为社保扩面的重点险种，在“十四五”试点职业伤害保障制度的基础上要求“建立健全职业伤害保障制度”，逐步迈向职业人群工伤保险全覆盖。**在人群扩面方面**，“十五五”规划纲要将灵活就业人员、农民工、新就业形态人员作为扩面的重点人群，要求合理确定缴费基数，明晰用工方和平台企业缴费责任，提高他们的社保参保率，使社保参保从制度全覆盖迈向人员全覆盖。**在基金可持续方面**，“十五五”规划纲要提出“健全社会保险精算制度”“完善社保基金长效筹集、统筹调剂、保值增值和安全监管机制”“做优做强社会保障战略储备基金，继续划转国有资本充实社保基金”，这些是增强社保体系可持续性的新的重要举措。**在经办管理方面**，在“十四五”基础上，“十五五”规划纲要要求“优化全国统一的社保公共服务平台和经办管理服务”，这将让社保“最后一公里”更加顺畅，让社保公共服务更加公平可及。

“十五五”时期健全社会保障体系，要在“以人民为中心”和“民生为大”等理念指引下，辩证把握以下三组重要关系。

一是把握好路径依赖与改革创新的关系。一方面，社会保障作为事关亿万群众的基础性制度安排，我们在改革时要考虑历史的路径依赖，即我们是在原有路径基础上进行改革完善，而不是在一张白纸上重新描绘图画，因此应尽量保持社保制度框架稳定，让大家形成稳定预期，避免动不动就推倒重来和反复折腾。另一方面，在新形势之下，在新问题面前，我们又不能以路径依赖为由而裹足不前、故步自封，丧失改革创新的动力和勇气。

具体而言，比如，对于基本养老保险制度的统账结合，有观点认为社会统筹

力度不够而建议推倒重来，有观点认为个人账户力度不够而建议推倒重来，实际上这种争议本身就说明“统”“账”各有优劣，因此对于以上两种建议，在谨慎论证得出合理结论之前，不宜轻易采纳实施。又如，在数据真实的前提下，社保缴费基数下限可否放宽，甚至放宽至最低工资标准，以解决低收入群体缴费负担重的问题？灵活就业人员参加职工养老保险的缴费年限不足，退休时从职保转向居保，其20%的个人缴费可否全部转移？这些问题均存在讨论优化的空间。

二是把握好区域差异与“全国一盘棋”的关系。一方面，我国因为幅员辽阔，东西南北在经济社会发展水平上存在较大差异，在这样的背景下社会保障水平存在区域差异无可厚非。另一方面，在新的历史发展阶段，社会保障作为一项基本公共服务制度，应坚持制度的统一性和规范性，坚持国家顶层设计，做到全国一盘棋。

具体而言，比如，当前我国城镇职工基本养老保险的征缴和待遇计发，均以本省全口径城镇单位就业人员平均工资为参数，下一步可探索用全国指标而非本省指标作为参数，同时可探索在当前“全国统筹2.0版”的基础上，走向全国统收统支的“全国统筹3.0版”。又如，当前城乡居民基础养老金最低标准是每人每月143元（即将提高至163元），而最高地区的基础养老金超过1500元，区域差距约十倍，下一步可探索全国实施统一标准，即无论走到中国的东西南北，城乡居民基础养老金水平都是一样的，有条件愿意提高待遇的地区，可通过另行发放老龄津贴等方式实现，但不影响全国社保制度的统一。以上这些推进全国社保制度统一的改革探索具有两个明显的好处：一是有利于打破区域社保差异的羁绊，助力劳动力自由流动和全国统一大市场建设；二是有利于加强社保再分配调节，助力推进共同富裕。

三是把握好新就业形态与劳动者权益保障的关系。一方面，平台经济等新就业形态与传统就业形态相比具有一定的特殊性，不宜把传统社保制度机械教条地套用给新就业群体。另一方面，新就业群体作为劳动者群体的重要组成部分，应当享有与其他劳动者相似的包含社保在内的基本权益保障，不能因平台经济的特殊性而忽视他们的基本权益保障。

近年推出的职业伤害保障试点，是辩证把握新就业形态与劳动者权益保障的一项具有示范意义的改革探索，既基于新就业形态特点提出了“按单计费、每单

必保”的新模式，又在广义工伤保险制度框架下显著提升了新就业群体的职业伤害保障水平。下一步，要坚持明确“事实优先”的劳动关系认定原则，将“支配性劳动管理”作为劳动关系的判定标准，纠正企业强制普通劳动者注册个体工商户等规避用工责任的突出问题，为新就业群体提供更好的社会保障。2025年12月国务院向全国人大常委会所作的《国务院关于灵活就业和新就业形态劳动者权益保障工作情况的报告》提出，“研究完善促进灵活就业人员参加职工基本养老保险、职工基本医疗保险相关办法，完善缴费方式，探索由平台企业承担部分社会保险缴费责任的可行性，增强政策灵活性和包容性”，为进一步改革拓宽了思路。

（本文来源：“北大文科”2026年3月28日）