栏目名称：时政好文分享

创新制度安排适应多样化社会保障需求

原创 陈光金 中国经济时报

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，是治国安邦的大问题。党的二十届三中全会指出，在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务。

党的十八大以来，我国不断加大现代社会保障体系建设。目前，我国已建成世界上规模最大、功能完备的社会保障体系，织牢了世界上最大的社会保护网络。这是最近十多年来我国民生事业发展的最大成就之一。但是与我国新发展阶段推进第二个百年奋斗目标相比，我国社会保障事业发展面临不少挑战。

由于农民与新业态从业者等灵活就业人员群体参保面临着制度上的障碍，社会保障全覆盖目标尚未完全实现，农民和灵活就业人员的社会保障覆盖率比较低。调查数据显示，从新业态劳动者的就业身份看，能够纳入传统就业保障体系的劳动者与无法纳入的劳动者大致各占一半，加强这一半无法纳入者的就业权益保障是持续提升新就业形态就业质量的关键。

社会保障体系系统性不强，稳定性不足，制度衔接不充分影响效能发挥。顶层设计上的体系化逻辑和设计安排的缺失使得内部各部分之间的衔接存在不畅，碎片化的制度使得实践中政策效果存在一定挤出效应，使得政策效能发挥不充分。城乡二元格局对社会保障体系的系统性和公平性的影响持续，使得社会保障调节收入分配、缩小收入差距的效能发挥不充分，导致社会保障制度存在公平性不足、互助共济性不强的问题。公共部门和私营部门养老金体制存在壁垒、机关事业单位和企业职工在养老待遇方面的差距突出；居民医保以户籍为依据的参保方式难以适应城市化进程中人口具有高流动性的现状，转移接续和异地结算制度尚有待完善；单一雇主制使得灵活从业者难获工伤保险的充分保障。

在人口结构转型、老龄化持续的背景下，社保基金仍面临一定的收支平衡压力，投资渠道窄、方式单一导致社保基金的保值增值功能还有待加强，基金管理缺少可量化的激励机制和风控指标使得基金的抗风险与支付能力还有待提高。

世纪疫情给社会保障基金的可持续性发展增添了诸多不确定性因素。一方面，疫情对经济增长和就业带来的冲击造成就业率和劳动参与率的下降，使得缴费人数和缴费基数有所下降。另一方面，为维持经济发展而出台的一系列社保缴费减免政策使得社保基金收入有所减少。疫情的余波也使得社保基金的支出情况出现变化，从而对基金收支平衡产生长期影响。

个人养老金制度作为养老制度的第三支柱，截至2023年6月末，全国36个先行城市开立个人养老金账户人数达到4030万，但仅有900多万人完成了资金储存，实际缴费人数仅为参加人数的31.37%；储存总额182亿元，人均储存2022元，仅占12000元年度缴费上限的1/6。

社会保险参保质量不高。职工养老保险、医疗保险参保率较低，因为灵活就业人员、农民工绝大多数选择的是居民保险，而居民保险待遇甚至低于低保标准，不足以解除参保人员的养老、医疗后顾之忧。社会保障的再分配作用偏弱。我国的社保支出按照欧盟或经合组织等国家的统计口径，只占国内生产总值（GDP）比重的13%左右，远低于欧盟或经合组织国家20%以上的水平。这些因素都是制约居民扩大消费的重要原因。如何加大再分配力度，强化互助共济功能，把更多劳动者纳入社会保障体系，是促进经济与社会协调发展的关键所在。

从促进全体人民共同富裕的目标出发，我国要进一步完善全覆盖的社会保障体系，将农民工、灵活就业人员等群体纳入社会保障体系。为此，社会保险制度应作出更加精准的属性识别和身份认定，通过创新的、差异化的制度安排来适应不同行业的多样化的社会保障需求。　　针对前述问题，提出如下对策建议。

进一步扩展社会保险的覆盖范围，促进社会保障事业的高质量发展。未来中国社会保障制度仍需在现有基础上进一步扩大覆盖面、丰富保障层次，满足不同行业不同群体人员的需求，建立多层次、综合性的社会保障体系。针对灵活就业人员、新业态就业人员等重点群体做好社保扩面工作，加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障，保护劳动者权益，探索构建灵活就业人员职业伤害保障制度。通过构建工伤保险全覆盖制度体系，继续推动工伤保险按项目参保。同时，可以通过数字化信息化技术手段、大数据赋能提升效率，实现参保精确管理，扩大保障范围，提升保障能力，提高社会保障实际参保率，以“覆盖全民”为目标，实现社会保障的普惠性要求。

进一步整合社会保障制度体系，实现社会公平。未来中国社会保障制度仍需在现有基础上进一步整合优化制度体系，从顶层设计的角度统筹规划各项制度，将目前碎片化的制度在法治化的框架下进行统筹，以促进社会保障体系的公平。具体来说，应建立城乡一体化、均等化的社会保障制度，通过提升统筹层次消除各地社会保障分割统筹现象，以缩小城乡间、群体间待遇差距。同时，在考虑当前经济社会发展水平的前提下，进一步提升社会保险待遇水平，落实社会保险筹资和待遇调整机制。

建立健全社保基金保值与增值体系，完善社会保险基金自我平衡机制和监管体系，实现社保基金的可持续发展。为保障社保基金的稳定运行和长期积累，中国有待完善落实筹资和待遇调整机制，确保各项社保待遇按时足额发放。未来应建立健全社保基金保值增值体系，通过深化改革增强社保基金的保值增值功能。首先，应加强对基金结余的运营，拓宽多元化的投资渠道，并优化投资结构，以提升累计结余投资收益率，充实社保基金。其次，应以法治为保障，健全风险防控体系，明确基金运行与监管过程中有关主体的责任与权力，完善社会保障法律法规体系，增强制度的规范性、统一性、约束性。最后，应强化基金安全，健全监管体系，完善政策、经办、信息、监督“四位一体”的风险防控机制体系。

深入把握老龄化、人口结构转型对社会保障制度体系提出的要求，提升老年群体保障水平，优化生育支持政策体系，促进人口均衡发展。继续大力发展养老保障事业，提升养老服务水平。完善生育支持服务体系，推进生育保险制度改革，促进构建生育友好型社会，促进人口均衡发展。

（作者系中国社会科学院社会学研究所所长、研究员）