

# 中国式现代化与社会保险制度提质扩面<sup>\*</sup>

华 颖

〔摘 要〕社会保险是伴随人类现代化进程而产生的重大制度文明成果，也是国家现代化的标准配置。中国式现代化旨在实现全体人民共同富裕，特别需要社会保险这一社会保障体系主体性制度安排实现高质量发展以提供坚实支撑。客观评估表明，中国社会保险制度在近 10 多年来取得了覆盖面快速扩展与保障水平持续提升的显著成就。然而，由于实践中存在认识误区和路径偏差，制度质量不高导致的不良效应正逐渐显现。要摆脱当前困境并适应中国式现代化建设对扩面发展的需求，提升制度质量成为先决条件。通过矫正制度缺陷、扩展制度功能、赋予制度弹性等实现制度性重构，是确保社会保险制度实现“应保尽保”目标，并迈向高质量、可持续发展轨道的关键。

〔关键词〕中国式现代化 社会保险 覆盖面 高质量发展

〔中图分类号〕C913.7；F842.0〔文献标识码〕A〔文章编号〕1000-7326（2024）07-0120-09

党的二十大报告对推进中国式现代化和实现全体人民共同富裕作出了完整战略部署。其中，健全社会保障体系、增进人民福祉占据重要地位，特别是将扩大社会保险覆盖面（以下简称“扩面”）以及完善养老保险、医疗保险等制度列为重要目标任务，<sup>①</sup>凸显了社会保险制度安排的重要性。社会保险的覆盖范围和保障水平不仅直接关系到人民群众后顾之忧的解除程度，而且客观反映社会的平等程度和共同富裕目标的实现进展。本文立足于推进中国式现代化和追求共同富裕的时代背景，在阐述中国式现代化与社会保险制度之间逻辑关系的基础上，通过覆盖面和质量两个维度评估现行社会保险制度，探究中国社会保险制度设计及改革发展路径的理论逻辑，进而寻求实现制度性重构和提质扩面的实践路径，以期正确认识中国社会保险的现实和理性规划其未来发展提供理论依据。

## 一、正确认识现代化与社会保险的关系

### （一）国家现代化进程与社会保险制度的发展相辅相成

现代社会保障制度起源于德国，1883—1889 年德国相继建立起医疗保险、工伤保险、养老保险等社会保险制度。在此之前，社会化的保障措施并非不存在，但社会保险制度才能适应以工业化为主要标志的现代化进程。它承担着为人们提供应对年老、疾病、工伤、失业等风险的经济保障，是公认的共担风险、预防贫困、化解社会矛盾、促进社会公平、实现社会共享、提供安全和稳定感的基本机制。作为德国工人阶级长期斗争取得的胜利成果，社会保险制度相较于西方早期的宗教慈善以及 1601 年英国伊丽莎白时期建立的、以牺牲受助者尊严为代价的近代济贫制度，具有明显的现代性和先进性。其基本特

<sup>\*</sup> 本文系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）的阶段性成果。

作者简介 华颖，中国社会科学院人口与劳动经济研究所副研究员（北京，100006）。

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2022 年 10 月 26 日第 1—5 版。

征包括：一是以法定制、强制实施。这使得社会保险成为法律赋予劳动者的重要社会权益。雇主必须承担缴纳社会保险费的法定义务，而劳动者基于权利而非施舍获取待遇。二是政府主导、责任分担。这为社会保险制度提供了必要的物质基础，使其成为稳定的、可持续发展的保障机制，从而为社会成员提供确切的安全预期。三是互助共济、促进公平。社会保险制度通过强制性机制实现社会共享，进而促进社会平等。正是由于具备上述特征，社会保险制度在德国诞生后，有效缓解了尖锐的劳资矛盾，增强了国家认同和社会团结，使德国迅速从资本主义世界的薄弱环节成长为现代化强国。该制度也被许多国家仿效。因此，社会保险制度作为西方国家现代化进程的产物，客观上“促使资本主义由野蛮时期进化到文明时代”。<sup>①</sup>

在过去一百多年的人类发展历程中，国家现代化进程与社会保险制度的发展相辅相成。社会保险孕育于人类现代化进程，也成为国家现代化的标配。在资本主义世界，社会保险制度实质性地改良了资本主义早期以维护资本家集团利益为主进而导致社会两极分化和尖锐对抗的治理模式，弥补了自由市场机制的失灵，并缓解了其引发的深刻社会危机。以社会保险为主体的社会保障制度，成为西方国家治理体系和治理能力现代化的重要标志。在社会主义阵营，苏联在 20 世纪 20 年代首创了以非缴费型福利为特征的国家保险制度，其被几乎所有社会主义国家仿效，成为社会主义制度优越性的体现。<sup>②</sup> 当今世界，现代化国家都有健全的社会保障制度，而那些正在向现代化发展的国家也在积极加强其社会保障体系的建设，社会保险在其中通常扮演着主体性制度安排的角色。社会保障水平较高的国家通常享有更高的社会共享份额和社会平等度，并通过社会保障制度提升人力资本，促进经济增长。从全球 120 个国家来看，社会保障体系的健全程度与社会平等程度存在明显的正相关性，即社会保障方面投入越多的国家，收入不平等程度的下降幅度越大，各国收入再分配差异的约 73% 可由公共社会保障支出水平解释。根据相关研究，全球北方高收入国家的收入不平等程度低于南方国家，这在很大程度上是因为高收入国家通过社会保障和税收进行了更高水平的再分配。从长期来看，高收入国家的收入不平等程度由此降低 1/3 以上。<sup>③</sup> 可见，人类现代化进程孕育并推进社会保险制度及以此为主体的现代社会保障体系的发展，而现代社会保障制度的成熟和定型又为各国现代化进程创造了稳定的社会环境与增长条件。这既是人类现代化进程的历史逻辑，也是近一百多年来人类社会发展的实践逻辑。<sup>④</sup>

## （二）中国式现代化与社会保险制度的协同发展

“中国式现代化，是中国共产党领导的社会主义现代化，既有各国现代化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色。”<sup>⑤</sup> 党的二十大报告为深刻理解中国式现代化提供了理论指引。中国式现代化具有人口规模巨大、全体人民共同富裕、物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生、走和平发展道路等五个基本特征，凸显了其与欧美资本主义国家现代化的差异性。人口规模巨大表明中国式现代化的难度；全体人民共同富裕彰显社会主义本质；其他三个特征则体现了中国式现代化相较于欧美国家所具有的先进性和文明性。基于这些特征，中国式现代化与社会保障制度的关系更为紧密。一方面，健全的社会保障制度是现代化国家的标配，中国式现代化同样需要将社会保障制度作为国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑，为全民提供安全稳定的预期，同时弥补市场机制的不足，缓解经济危机带来的冲击。另一方面，中国式现代化追求共同富裕的本质要求，更加需要社会保障制度发挥其在调节社会财富分配、实现全民共享国家发展成果方面不可替代的作用。习近平总书记指出，“社会保障是保障和改善民生、

① 郑功成：《中国社会保障改革与发展》，《光明日报》2012 年 11 月 20 日第 15 版。

② 华颖：《中国社会保障 70 年变迁的国际借鉴》，《中国人民大学学报》2019 年第 5 期。

③ Stephen Kidd, Diloá Athias, Silvia Nastasi, Anca Pop, *Inequality and Social Security in the Asia-Pacific Region*, United Nations Development Programme, 2022, p.18.

④ 郑功成：《中国式现代化与社会保障新制度文明》，《社会保障评论》2023 年第 1 期。

⑤ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2022 年 10 月 26 日第 1—5 版。

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”，“社会保障关乎人民最关心最直接最现实的利益问题，我们要加大再分配力度，强化互助共济功能，把更多人纳入社会保障体系，为广大人民群众提供更可靠更充分的保障，不断满足人民群众多层次多样化需求”。<sup>①</sup> 这些重要论述深刻揭示了社会保障对中国式现代化的特殊意义。

更进一步地，中国式现代化与社会保障制度的关系，集中体现于其与社会保险制度的关系。2023年，人力资源和社会保障部门主管的养老保险、工伤保险、失业保险支出规模约7万亿元，<sup>②</sup> 国家医疗保障部门主管的基本医疗保险、生育保险支出规模近3万亿元，<sup>③</sup> 上述支出合计约10万亿元，占社会保障总支出的80%以上。<sup>④</sup> 可见，社会保障制度在中国式现代化建设和走向共同富裕进程中的作用发挥得如何，取决于社会保险制度。中国需要建立健全满足所有老年人基本生活需求的养老保险、切实解除全民疾病医疗后顾之忧的医疗保险、支持失业者度过收入丧失期并重新就业的失业保险、补偿工伤和职业病受害者的工伤保险以及满足失能者长期护理需要的护理保险，进而强化社会保障体系的再分配功能，增进社会共享程度，走向全体人民共同富裕。

基于党的二十大报告对中国式现代化的系统阐述和全面部署，社会保险扩面要求的提出，并非重提一个持续多年的议题，也不是简单延续过去的路径，而是需要着力矫正现行制度的路径偏差，探索出高质量发展的新路径。一方面，在老年人皆享养老金、全民医保目标基本实现的情况下，需要明确扩面的空间和方向；另一方面，长期以来，参保人数增长是衡量社会保险制度发展成效的核心指标，各项社会保险制度持续扩面，养老保险与医疗保险更是实现了制度全覆盖。尽管如此，社会保险制度在迅速扩面的过程中，不可避免地产生了一些制度偏差，改革与发展任务依然艰巨。

## 二、现行社会保险制度实践的立体图景与形成逻辑

经过20多年来特别是党的十八大以来的改革与发展，中国社会保险制度建设取得了显著成就，其覆盖面持续扩大，基本养老保险与基本医疗保险已具普惠性，各项社会保险制度的待遇水平持续提高，成为直接造福亿万参保者的主体性社会保障制度安排。然而，社会保险制度以往自下而上和渐进改革导致的路径偏差并未得到矫正，对新情况、新挑战和新发展要求的不适应性也与日俱增，社会保险制度的质量不高，制度实践中的不良效应正在扩大。

### （一）中国已建立规模最大的社会保险制度，但仍有扩面空间

从国际经验来看，社会保险扩面均具有阶段性，并受政治意愿、经济发展水平、社会需求以及管理和经办能力等多种因素的影响。在多数国家，这一过程通常从覆盖更容易管理且收入相对稳定的正规部门劳动者开始，并随着基础设施和管理能力的发展，逐渐扩展到非正规雇员、自由职业者和农民等群体。回顾中国社会保险的改革历程，改革劳动保险制度、引入社会保险制度之初是为了配合国有企业和劳动制度改革，故先从覆盖国有企业职工开始，后逐步向非国有企业以及企事业单位职工进行扩展。例如，失业保险是在国企职工大规模下岗分流的背景下制定出台的，覆盖范围起初仅限于国企职工，之后扩展到城镇企事业单位职工。基本医疗保险和养老保险通过财政的大量补贴向职工之外的居民扩展，两项保险均是通过引入居民制度实现了接近全覆盖。面向劳动者的失业和工伤保险仍主要指向职工。在向职工之外的居民扩面的过程中，基本医疗保险和养老保险均呈现先覆盖农村居民，后城镇居民，再实现城乡统筹保障的路径。

---

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。

② 《人力资源社会保障部举行发布会 介绍2023年人力资源和社会保障工作进展情况》，中国网：[https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202402/content\\_6932258.htm](https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202402/content_6932258.htm)，2024年1月25日。

③ 国家医疗保障局：《2023年医疗保障事业发展统计快报》，2024年4月11日。

④ 除了社会保险外，社会保障项目主要包括民政部门等主管的社会救助与社会福利、住房城乡建设部门主管的住房福利与公积金、退役军人保障部门主管的有关优待抚恤待遇等。这些保障项目支出规模均有限。

中国社会保险制度的改革目标是使其既适应社会主义市场经济要求，又具有覆盖全民的普惠性。从 20 世纪 90 年代中期（1994 年启动“两江医改”试点，1995 年启动企业职工养老保险改革试点）起，经过局部地区试点、全国总结推动，养老保险、医疗保险制度都经历了从只覆盖城镇劳动者到覆盖全民的发展历程，表明社会保险制度向更加公平的方向迈进。这一快速扩面，主要得益于实现社会保险全覆盖的政治意愿和决心、政府强有力的财政投入以及突破性创新的政策。

进入 21 世纪后，各项社会保险制度覆盖面快速扩展（表 1）。从 2002 年到 2023 年，养老保险覆盖人数从 20198 万增至 106643 万，增长约 4.3 倍；领取法定养老金的人数从 3608 万增至近 3 亿，约占全球领取养老金人数的一半；<sup>①</sup> 医疗保险覆盖人数从 9400 万增至 133387 万，增长 13.2 倍；失业保险覆盖人数从 10182 万增至 24373 万，增长 1.4 倍；工伤保险覆盖人数从 4406 万增至 30170 万，增长 5.8 倍。中国已建立规模最大的社会保险体系，各项险种的规模亦在同类保险项目中居首。

各项社会保险待遇也在持续提高，普遍改善了人们的生活境况，社会保险制度保障与改善民生取得卓越成效。例如，企业职工基本养老保险待遇连续 20 年提高，从 2005 年起每年提高 10%，到 2016 年考虑机关事业单位退休人员的待遇而将增幅调整为 6.5%，2017 年为 5.5%，2018—2020 年为 5%，近年来的年增幅也保持在 4% 左右。<sup>②</sup> 医疗保险待遇水平也实现了显著提升，2022 年职工和居民医保住院费用目录内基金支付比例分别达 84.2%、68.3%。<sup>③</sup>

然而，鉴于中国巨大的人口规模，再考虑到人口流动、就业结构的深刻变化，社会保险扩面的空间仍然广阔。在基本养老保险方面，参保率未达 95% 的目标，断保、重复参保现象频发；在基本医疗保险方面，尽管参保率稳定在 95% 的政策目标，但仍有约 7000 万人未保，绝对规模庞大，近年来出现城乡居民参保率下降的趋势也令人担忧；工伤和失业保险参保人数分别约占全国就业人数的 41%、33%，占第二、三产业劳动者总人数的约 54%、43%，尤其是数以亿计的农民工和灵活就业者未被纳入保险体系。因此，党的二十大报告提出扩面的目标任务具有现实指向和依据。

## （二）社会保险制度质量不高，制度缺陷及其负面效应日益凸显

1. 参保质量不高。在基本养老保险和基本医疗保险中，由于职工保险仅对单位职工具有强制性，加之流动人口与灵活就业群体规模庞大，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。根据表 1 数据，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%。虽然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，待遇领取者主要享受政府供款的均等化、普惠性基础养老金，由个人缴费与政府有限补贴形成个人账户式养老金，其因个人大多选择最低档缴费而更多仅具象征意义。<sup>④</sup> 在工伤保险方面，除

表 1 2002、2012、2023 年基本社会保险参保情况

| 险种   | 年份   | 参保者数量（万人） |       |        |
|------|------|-----------|-------|--------|
|      |      | 合计        | 职工    | 居民     |
| 养老保险 | 2002 | 20198     | 14736 | 5462   |
|      | 2012 | 78797     | 30427 | 48370  |
|      | 2023 | 106643    | 52121 | 54522  |
| 医疗保险 | 2002 | 9400      | 9400  | -      |
|      | 2012 | 134142    | 26486 | 107656 |
|      | 2023 | 133387    | 37094 | 96293  |
| 失业保险 | 2002 | 10182     | 10182 | -      |
|      | 2012 | 15225     | 15225 | -      |
|      | 2023 | 24373     | 24373 | -      |
| 工伤保险 | 2002 | 4406      | 4406  | -      |
|      | 2012 | 19010     | 19010 | -      |
|      | 2023 | 30170     | 30170 | -      |

注：2002、2012 年数据来自人社部门统计公报、卫生和计划生育事业发展统计公报；2023 年数据来自国民经济和社会发展统计公报。养老保险和医疗保险的重复参保情况未能完全剔除。

① 2021 年，全球 65 岁及以上人口为 7.61 亿，且根据国际劳工组织最近估算数据，全球范围内 77.5% 的退休年龄以上人群领取某种形式的养老金。以此推断，全球约 5.9 亿人领取养老金。

② 数据来自历年人力资源和社会保障部公布的退休人员养老金调整方案。

③ 国家医疗保障局：《2022 年全国医疗保障事业发展统计公报》，2023 年 7 月 10 日。

④ 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。

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，全年工伤保险待遇领取人数约 200 万，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。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，这意味着绝大多数失业者未能得到失业保险金及相关就业服务。可见，当前社会保险制度的参保质量普遍不高，多数人缺乏足够保障基本需求的养老、医疗保险，多数劳动者尤其是工伤风险相对较高、工作较不稳定的劳动者缺乏工伤、失业保险。这直接导致社会保险制度功能发挥有限。

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，缴费基数做实率据估计在 50%—60% 之间，<sup>①</sup> 这导致名义与实际费率相差悬殊，少缴、断缴现象也普遍存在。这些问题长期未得到应有重视和妥善解决，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，导致了其不易厘清和处置，并可能引发社会风险的历史欠费问题。<sup>②</sup> 此外，居民医保自 2003 年试点以来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，这导致制度的可持续性受到挑战。<sup>③④</sup> 同时，基本养老保险与职工医保中个人账户的设置，严重削弱了两项主要社会保险制度的互助共济功能。

3. 基金管理质量不高。社会保险基金是社会保险制度的物质基础，其管理质量决定了基金的使用效能。国际经验表明，集中统一管理的社会保险基金更能有效发挥互助共济功能，增强制度的保障能力。然而，中国的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。职工基本养老保险通过中央调剂金制度来适当平衡各地收支，并未实现全国统筹。加之养老保险与医疗保险个人账户的存在，加剧了基金分散管理的格局。目前，各项社会保险基金都有大量结余，但无法集中统筹使用。这不仅造成基金贬值浪费，也严重限制了制度功能的发挥。以医疗保险基金为例，由于按职工与居民两大群体分设医保制度，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，限制了居民医保待遇的提升。截至 2023 年底，基本养老、失业、工伤保险基金累计结余 8.24 万亿元，医保基金超 4 万亿元，<sup>⑤</sup> 各项保险基金均超过一年的支付需求。在实施现收现付社会保险制度的国家，这样规模的累计结余属严重偏多。例如，德国法律规定的养老保险、医疗保险结余范围分别为月支出的 0.2 倍至 1.5 倍、0.25 倍至 1 倍，<sup>⑥</sup> 如超出这一范围则调整缴费率或返还参保者。

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，各地待遇计发政策并不统一，国家只提供原则性的规定，各地须制定适用本地的具体政策。加之视同缴费标准、基础养老金挂钩方式等待遇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

① 何文炯：《中国社会保障：从快速扩展到高质量发展》，《中国人口科学》2019 年第 1 期。

② 笔者于 2023 年以来在最高人民法院、国家税务总局、山东济南、江苏苏州、河南省等开展社会保险法实施情况专题调查中了解到，社会保险缴费特别是养老保险费的欠缴导致的劳资纠纷与法律诉讼案件持续上升。

③ 华颖：《居民基本医疗保险：筹资政策、实践效应及其优化》，《长白学刊》2023 年第 2 期。

④ 华颖：《中国居民医保制度：现实问题与改革出路》，《学术研究》2023 年第 9 期。

⑤ 数据来源为人力资源和社会保障部、国家医疗保障局。

⑥ 参见《德国社会法典》第五编法定医疗保险、第六编法定养老保险。

策不一而形成的待遇差距依然存在。

5. 制度运行质量不高。一方面，由于修法滞后和法律依据不足，社会保险制度难以步入高质量运行轨道。现行的《社会保险法》自 2011 年实施以来历经 13 年，期间养老保险与医疗保险改革不断深化，机关事业单位工作人员已由原来的免缴费型退休金制度改为社会养老保险制度，新型农村合作医疗与城镇居民医疗保险已合并，社会保险费征缴已划归国家税务部门等，这致使一些法律规制已不合时宜。此外，平台经济的兴起导致了普遍的去劳动关系化现象，雇主及雇员身份双重隐匿化消解了工业社会中社会保险所设定的缴费主体构成，<sup>①</sup> 需要创新社会保险机制才能有效覆盖各种新就业形态群体。养老保险和医疗保险领域亦亟需专门的法律法规来加强规制。另一方面，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。在经办管理方面，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。

### （三）社会保险制度质量不高局面的形成逻辑

1. 尝试建立与中国国情相适应的新型制度，但建制理念存在偏差。在计划经济时代，中国依照苏联模式实施的《劳动保险条例》为城镇居民提供劳动保险待遇，但覆盖范围仅限于城市劳动者，特别是国有企业职工。20 世纪 80 年代，随着经济体制向社会主义市场经济转型，传统制度失去了组织和财务基础，必须寻求适合市场经济体制的社会保险制度。在同一时期，全球社会保障也进入密集改革期，欧美资本主义国家，尤其是美国 and 英国在里根政府和撒切尔政府的领导下，奉行自由主义，主张市场化和私有化改革；以世界银行为代表的一些国际金融组织也唱衰互助共济型社会保险制度，主张以个人账户式的完全积累型替代现收现付型制度安排。在传统的劳动保险制度难以为继以及西方国家现收现付型制度也面临挑战的背景下，中国开始自主探索和制度创新，构建以就业和缴费为基础的社会保险制度。当时受自由主义和私有化取向的影响，误以为个人账户能够化解传统社会保险制度的危机、市场化取向能够提高社会保险制度的效率，致使建制理念存在偏差。尽管引入个人账户可视作试图建立全新的社会保险制度的尝试，但因其完全偏离了社会保险制度应当坚持的公平价值取向和互助共济本质，效果一直都不理想。<sup>②</sup> 随着个人账户从职工医疗保险向职工养老保险扩展，再向居民养老保险的蔓延，以及社会保险覆盖面不断扩大，其不良效应凸显。同时，由于试图复刻农村土地承包责任制的成功经验，社会保险制度改革形成了地方统筹、属地管理的格局，损害了制度的统一性与公平性，甚至在一定程度上使国家利益沦为地方利益。

2. 地方试点探索的历史局限性。中国社会保险制度采取了局部地区试点先行，再逐步推广的渐进改革策略。这种策略虽然有效激发了地方创新的积极性，但由于多项改革试点在不同地方同时进行，试点方案五花八门，形成了各项社会保险制度长期处于试验而难以确立的状态。加之地方视角存在局限，缺乏从国家层面进行长远考量的能力，容易导致不同群体和地区间的利益失衡，影响了社会保险制度的统一性和公平性。国家层级在总结提炼中很难超脱各地试点方案的影响，以致试点中的一些制度缺陷虽然早已暴露，但也难矫正。典型例证包括基本养老保险与职工医疗保险中的个人账户、居民医保按人头定额缴费的做法。

3. 路径依赖导致政策僵化。随着中国经济体制从国有经济的单一模式转向多种所有制经济并行发展，社会保险也从仅为国有企业改革配套转变为市场经济体系的重要支柱。在此过程中，社会保险改革

<sup>①</sup> 林闽钢：《构建中国特色社会保障制度——面向中国式现代化的自主性发展之道》，《社会保障评论》2023 年第 1 期。

<sup>②</sup> 华颖：《从医保个人账户兴衰看中国社会保障改革理性回归》，《学术研究》2020 年第 4 期。

受到经济政策中效率优先取向的影响,同时需兼顾不同阶层间的利益分配。超过20年的改革历程中形成的思维定势和路径依赖,导致制度缺陷长期无法得到纠正,政策陷入僵化。例如,在将个人免缴费型的劳保医疗制度转化成缴费型的社会医疗保险制度的改革中,为减少改革阻力,将全部个人缴费和用人单位缴费中的一部分划入个人账户,此举使得改革波及的群体不因缴费而感受到利益受损,同时激发个人参保和缴费的积极性,但延续至今已成为重大制度缺陷。再如,早期城镇经济改革主要涉及国有企业及其职工,配合国有企业改革因而成为社会保险制度改革的基本取向。这在当时的历史情境下是合理的,然而发展至今却造成职工保险与居民保险界限的模糊,以及工伤保险、失业保险制度对绝大多数劳动者的排斥,出现了在发展中国家广泛观察到的“二元”现象,即少数内部人与大多数外部人共存。至今,国有企业职工能够得到充分有效的社会保险,而非国有企业劳动者与灵活就业者仍面临保障不足的问题。此外,社会保险实际和名义缴费率差异明显、待遇发放和调整政策不一致、法定退休年龄僵化、养老保险最低缴费年限过低、居民医保按人头缴费等,都是长期存在的问题。若这些问题得不到妥善解决,社会保险的质量难以提升。

4. 统筹规划与系统集成不足。社会保险制度应当统筹规划和系统设计,并以此为据高效配置公共资源。然而,当前的社会保险法律法规政策、不同保险项目、各主管部门之间尚缺乏有效统筹。调研发现,职工保险与居民保险界限的模糊导致农民工和新业态就业者倾向于选择居民保险,在人户分离的情况下,重复参保现象亦时有发生;一些地区的养老保险与医疗保险缴费基数不一,不仅增加了征缴成本,也影响了筹资公平性;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在筹资和待遇计发方面缺乏关联,财政补贴未统筹考虑不同群体的受益均衡,机关事业单位工作人员补贴偏多,城乡居民偏少,拉大了待遇差距;养老保险与工伤保险之间的衔接政策也存在缺失,如不符合按月领取养老金条件的工伤职工达到退休年龄后领取何种待遇、养老保险关系及个人账户如何处理等问题国家层面均未明确。上述问题是过去自下而上改革、局部地区改革、单项改革推进造成的,表明面向未来的社会保险制度必须强化统筹规划与系统集成。

综上,中国社会保险制度改革与发展取得了巨大成就,但质量不高也是客观事实,其形成逻辑复杂且具有特殊性。在中国式现代化全面提速、走向共同富裕步伐明显加快的时代背景下,显然需要正视并解决存在的问题,促进社会保险制度高质量发展。

### 三、制度性重构与社会保险扩面

社会保险制度的刚性发展特性意味着,提升其制度质量是扩面和长远发展的先决条件。若制度质量不高,快速扩面会带来政策偏差的扩大,未来所需付出的代价也更加沉重。从制度目标 and 功能出发,评价社会保险制度优劣的标准包括三个方面:一是能否提供清晰、稳定的安全预期;二是能否真正促进社会公平;三是能否实现可持续发展。<sup>①</sup>前述分析表明,中国现行社会保险制度尚不能提供清晰、稳定的安全预期,过大的待遇差距更显示其促进社会公平的功能不足,不可持续的风险亦在持续加大。面对质量不高的现实及其日渐突出的负面效应,当前的首要任务不应是沿着既往路径扩面,而是需要尽快提高社会保险制度的质量,进而实现党的二十大报告明确提出的扩面目标,最终做到应保尽保。

#### (一) 尽快矫正制度缺陷

制度缺陷是指违背制度规律、与制度目标指向相悖、内化于制度结构中的元素,它影响制度长远发展并会伴随制度实践的深入而凸显。若不予以有效矫正,改革成效难以持久。

1. 消除社会保险制度中的私有化元素,强化互助共济功能。社会保险制度自诞生起便承担着通过强制性共享来化解私有制痼疾的使命。智利等一些国家将公共养老金私有化的尝试,实质上使得公共养老金偏离社会保险范畴,并引发了严重的社会危机。用私有化的积累制替换现收现付制公共养老金的改革,

<sup>①</sup> 郑功成:《构建高质量的社会保障体系》,《中国社会科学报》2019年3月21日第1版。

无论在发展中国家，还是发达国家，都遭遇了全面溃败。<sup>①</sup>中国的社会保险制度需要正视私有化成分带来的破坏效应。一是应当消除基本养老保险制度中的个人账户，恢复基本养老金的公共品属性。这是解决现行养老金制度因个人账户存在而产生遗产继承纠纷、长寿风险、待遇差距以及强化利己取向等一系列问题的治本之计。二是全面取消职工医疗保险个人账户，充分实现参保者之间的互助共济。这是解决医保巨量基金结余与大病保障不足并存问题的根本途径。三是在前述基础上提高基金统筹层次，增强区域间的互助共济。目前，需要在统一费基、费率和统收统支的基础上，做到基本养老保险基金实质性的全国统筹；将基本医保基金统筹层次提高到省级并建立国家调剂金制度，确保低收入地区参保者也能获得基本医疗保障。

2. 纠正社会保险制度中的市场化取向。在居民医保领域，应采用基于可支配收入的比例缴费制替代现行的按人头缴纳定额等额保险费的方式，以此解决缴费负担不公、居民参保积极性持续下降的问题，促使居民医保走上正轨并持续发展。在工伤保险领域，尝试通过商业保险公司提供的职业伤害保障来替代灵活就业群体的工伤保险的做法，已被证明效果有限。其原因在于，市场化手段基于自愿参与原则，缺乏强制性，且所订立的契约关系不能替代法定权益，难以有效覆盖职业伤害风险较大的灵活就业群体。

## （二）扩展制度功能

先行国家社会保险制度的发展历程表明，早期的社会保险制度侧重于对特定风险事件的响应，随着时间推移，社会保险制度普遍强化了预防和综合治理的功能，体现了制度功能的积极拓展和主动适应。以此为参照，中国社会保险制度的高质量发展也需扩展制度功能。这包括从单一的消极事后补偿机制转变为综合性的体系，该体系不仅能够积极预防和应对风险，还能够促进和维护社会公平。

1. 基本养老保险应增强其促进公平的社会功能。现行基本养老保险制度主要体现经济功能，而忽视促进社会公平的核心社会功能。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因待遇悬殊而受到诟病。为此，必须重新审视并调整养老保险制度，弱化所谓“长缴多得、多缴多得”倾向，从筹资机制和待遇计发两个关键环节入手，注入公平性要素，逐步缩小不同群体之间的基本养老金差距，发挥基本养老保险制度促进社会公平的功能。

2. 医疗保险可以扩展为全面的健康保险。在中国式现代化建设的蓝图中，提高全民健康素质、全面建成健康中国是既定的目标任务。医疗保险制度也不宜止步于解决疾病医疗问题，而是应当进一步升级，为提升全民健康素质和建设健康中国提供更加坚实的支撑。因此，逐步将医疗保险扩展为健康保险，是与中国式现代化建设全局相契合的合理方向。这一扩展至少应包括：纳入中医“治未病”的传统理念并采取有效策略，通过健康促进、早期干预等措施，减少疾病发生率；实现健康保险与公共卫生、护理保险等其他相关制度的有序衔接，形成协同效应，提高健康保障体系的整体效能。

3. 工伤保险需整合事故预防、治疗康复与经济补偿功能，并向事故保险扩展。早期的工伤保险以覆盖产业工人并提供工伤救济为目标指向，但发展至今，先行国家的工伤保险已经演进为包含事故预防、治疗康复和经济补偿的三位一体模式。该模式旨在尽可能减少工伤事故的发生，尽可能恢复工伤受害者的自理能力与工作能力，从而使工伤保险从补救式的消极制度安排转化成为全面防范工伤风险的积极制度安排。这不仅能够提升工伤保险的效能，还能更好地保护劳动者的健康和权益。中国的工伤保险制度也应遵循这一发展趋势。同时，作为社会主义国家，中国还可以超越一般资本主义国家的做法，借鉴德国经验，<sup>②</sup>突破工伤保险只覆盖雇员的传统，实现工伤保险向事故保险的升级，使这一制度具有普惠性，为更广泛的国民群体提供工伤与意外事故风险保障。

<sup>①</sup> 王新梅：《公共养老金“系统改革”的国际实践与反思》，《社会保障评论》2018年第2期。

<sup>②</sup> 德国事故保险覆盖了雇员和学徒、农民、幼儿园儿童、学校学生、事故救援人员、民防和防灾救助人员、献血者和器官捐献者、特定志愿者等，其保障人群早已突破雇员的范畴，筹资主体也从雇主扩展至政府，完成了从工伤保险向事故保险的转变，同时也具有了更多的福利性。

4. 失业保险向就业保障扩展，强化其就业促进的功能。鉴于当前失业保险制度的功能发挥有限，该制度不应再延续只保障体制内或正规就业群体中的登记失业劳动者基本生活的做法，而是需要转型成为真正促进就业的重要制度安排。在这方面，应当增强其预防失业、稳定就业岗位的功能，同时在提升劳动者就业能力、促进就业公共服务网络建设、与积极就业政策紧密配合等方面发力。

5. 生育保险向生育保障扩展，惠及所有生育群体。现行生育保险主要限于单位就业的职工，只对少数生育群体可及。在生育率持续显著下降和支持生育的大背景下，这一局限性显得尤为突出。生育保险需要从仅保障单位就业职工的生育权利转变为保障所有生育群体的权益。为实现这一目标，有必要尽快拓展生育保险的覆盖范围，同时将生殖技术及相关服务纳入保障范畴，以此缓解日益蔓延的生育焦虑情绪，实现保障生育群体权益和助力提高生育率的双重政策目标。

### （三）赋予制度弹性

社会保险制度的长期可持续发展要求其具备根据外部环境变化灵活调整的能力。人口年龄结构、就业结构以及经济社会发展环境的变化，都会对社会保险制度的运行产生影响，因此必须适时调整相关制度参数。例如，德国频繁修订医疗保险法、定期调整养老保险的费率和待遇计发参数，展示了制度弹性的重要性，这是其社会保险制度能够持续发展 140 多年的关键。中国社会保险制度亟需打破政策僵化，引入关键参数的弹性，以适应制度运行环境的变化。具体而言，强制参保对象范围、社会保险缴费率、最低缴费年限、保险待遇领取条件、法定退休年龄、养老金计发方式等，均不应陷入僵化状态。

### （四）社会保险扩面

展望未来，社会保险以质优为前提的扩面，将实现普惠公平和可持续发展的目标。其中，基本养老金将在强化公共品属性、统一制度的基础上走向公平普惠，不同群体间的养老金差距逐步缩小，最终实现人人都能享有均衡的基本养老金和允许差别的补充养老金，并有清晰稳定的老年收入预期。医疗保险将进入制度公平覆盖全民、切实解除全民疾病医疗后顾之忧并提升全民健康素质的新发展阶段，成为健康中国建设的支柱性制度保障。工伤保险将能够适应灵活就业群体与大众需求，走向事故保险，成为覆盖绝大多数国民的重要制度安排。失业保险也将适应灵活就业群体增多的现实，将社会劳动者悉数纳入保障范围，成为高质量和充分就业政策体系的重要支柱。生育保险将惠及全体生育群体，成为有效统筹协调社会保险政策与人口政策目标的制度安排。此外，目前处于试点阶段的长期护理保险也会成为全国性制度安排，这一制度的确立将标志着中国社会保险制度在全面应对国民社会风险方面迈出又一重要步伐。

## 四、结语

中国社会保险制度取得了显著发展成就，但扩面空间仍广阔，且制度质量不高导致的负面效应逐渐显现。在坚持高质量和可持续发展的目标导向下，需要妥善处理扩大社会保险覆盖面与提高质量的关系。为适应中国式现代化建设的扩面发展要求，中国社会保险制度应以建立高质量制度为起点，通过矫正制度缺陷、扩展制度功能、赋予制度弹性等实现制度性重构，于后继续扩面，步入“应保尽保”并可持续发展的新境界。

责任编辑：张 超