



快 訊

SSL Express

2017 年第 44 期 (总第 246 期, 11 月 16 日) 中国社科院世界社保研究中心



在过去砥砺奋进的五年里我国社会保障事业成就卓著,为此中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文教授撰文回顾了过去五年社会保障改革取得的伟大成就,该文刊登于《中国社会保障》(2017 年第 10 期),这里全文刊发:

社会保障: 稳增长拉内需保民生

文 / 郑秉文

党的十八大以来,特别是党的十八届三中全会以来,在国内经济下行压力持续加大,多重困难和挑战相互交织的复杂形势下,以习近平同志为核心的党中央审时度势,凝神聚力,开拓创新,各项事业取得了历史性进步;尤其是,社会保障事业成就卓著,为稳增长和保民生立下汗马功劳。

面对经济“新常态”, 社会保障受到新挑战

5 年前,中国经济呈现出“新常态”,发展阶段性特征逐渐显现,其主要表现有三个特征:

一是速度——从高速增长转为中高速增长。2012 年是个转折点,从这年开始增长速度明显回落,意味着中国即将告别过去 30 多年平均 10%左右的高速增长,从此进入 7%左右的中高速发展阶段:2012—2016 年的增速分别是 7.7%、7.7%、7.4%、6.9%、6.7%。增速放缓是大国成长的基本特征,增速换挡是各发达经济体的共同现象,因此,作为一个客观规律,“新常态”必然对社会保障提出新的要求。为适应和引领新常态,社会保障应为企业降费减税和推进供给侧结构性改革做出新的调整。换言之,一方面,社会保障应继续为城镇居民“织

好”社会安全网，“承担”其国民经济发展中的社会稳定工作，守住民生底线；另一方面，还需配合降低实体经济运行成本、提高企业竞争力、降低制度性交易成本和稳定经济增长打出自己的“组合拳”，积极推进供给侧结构性改革。

二是结构——经济结构需要优化升级。经济增速放缓增强了“倒逼”经济结构调整的紧迫感。但结构优化调整不是免费午餐，是有成本的，化解过剩产能，有些行业将受到较大冲击，企业实施兼并重组，退出部分过剩产能，转产搬迁压减产能，僵尸企业甚至退出市场。于是，如何消化“过剩”劳动力，作为社会政策的一个组成部分，社会保障就应做好兜底工作，将职工安置作为工作的重中之重，实行多措并举，做好职工安置。例如，可以采取协商薪酬、灵活工时、培训转岗等方式，缓解职工分流压力；再如，实行返乡创业试点，培育接续产业集群，引导职工就地就近创业就业；再如，对符合条件的职工实行内部退养，或依法变更劳动合同，企业为其发放生活费并缴纳基本养老保险费和基本医疗保险费，等等。

三是动能——从要素驱动、投资驱动转向创新驱动，寻找增长新动能。结构升级需要寻找增长的新动能。在改革和扬弃传统的旧动能时，要寻找、发现和鼓励新动能。只有新动能才能创造新经济、新产业、新业态、新商业模式。据不完全统计，新动能的经济增加值已接近国内生产总值（GDP）的20%。大众创新、万众创业的“双创”正在催生一批中小微企业，新经济推动的互联网、物联网、移动智能终端等新技术对增长的贡献率已超过70%。所有这些“非传统就业形态”对扩大社会保障覆盖面提出了新挑战，需要社会保障制度以新的姿态和新的面貌迎接这个新时代，以适应以“互联网+”和“无雇主的雇员”为重要特征的新经济就业群体的参保。未来的竞争高地是新兴产业和新兴业态，社会保障就应该是这个竞争高地的基础设施。

在过去的5年里，针对上述经济“新常态”三个挑战，社会保障各个领域积极适应，主动引领，勇于应对，不断创新，取得了举世瞩目的成效，为稳增长、调结构、保民生、促建设做出了巨大贡献，引起国际社会的广泛关注，普遍受到国内外舆论的好评，2016年11月国际社会保障协会（ISSA）在巴拿马召开的第32届全球大会期间正式授予中华人民共和国政府“社会保障杰出成就奖”（2014—2016），以表彰近年中国在社会保障工作中取得的卓越成就。

降费“新政”助推供给侧结构性改革，为降成本和稳增长做出贡献

为推进供给侧结构性改革，在“三去一降一补”的五大任务中，降低社会保险费的政策接踵而至，连续出台，力度一个比一个大。

2015年2月27日，人力资源社会保障部、财政部印发《关于调整失业保险费率有关问

题的通知》（人社部发〔2015〕24号），失业保险费率从2015年3月1日起暂由现行规定的3%降至2%，单位和个人缴费具体比例由各省、自治区、直辖市人民政府确定。

7月22日，人社部、财政部又出台《关于调整工伤保险费率政策的通知》（人社部发〔2015〕71号），重申“以支定收、收支平衡”的筹资原则，要求各地严格执行这个原则，严格要求行业基准费率的具体标准不得高于全国工伤保险行业基准费率，基金累计结存规模较多的，应适时降低费率。

7月27日，人社部、财政部再印发《关于适当降低生育保险费率的通知》（人社部发〔2015〕70号），推定生育保险基金累计结余支付能力超过9个月的统筹地区要将生育保险费率降低到不高于0.5%。

2016年4月14日，人力资源社会保障部、财政部印发《关于阶段性降低社会保险费率的通知》（人社部发〔2016〕36号），决定从2016年5月1日起，失业保险总费率在2015年已降低1个百分点基础上可以阶段性降至1%~1.5%，其中个人费率不超过0.5%。

2017年2月16日，人力资源社会保障部、财政部印发《关于阶段性降低失业保险费率有关问题的通知》（人社部发〔2017〕14号），决定从2017年1月1日起，失业保险总费率为1.5%的省（自治区、直辖市），可以将总费率降至1%。

一组旨在适应经济新常态、减轻用人单位负担、提高基金使用效率的降费新政成效初显。据不完全统计，两年多以来，社会保险费减收合计已超过1230亿元，占年度GDP约0.1%，占财政收入约0.4%，占年度降低企业税负10%左右（例如，2016年全年降低企业税负5700多亿元），其中：

——工伤保险降费达130亿元。据2016年的统计结果显示，全国工伤保险平均费率从2015年的0.85%降到0.7%，其中，有6个省份低于0.5%；全国工伤保险降低企业用人成本达130多亿元，工伤保险在降费的同时还进一步健全了费率机制。

——失业保险费减收900亿元。失业保险费连续三次降费率，费率由3%降低到1%~1.5%，减幅超过50%。截至2016年底，有22个省份（含新疆生产建设兵团）失业保险费率为1.5%，10个省份失业保险费率为1%。两年累计减收失业保险费900亿元。

——生育保险费减收200亿元。生育保险降费后，每年减轻企业负担约100亿元，两年累计应超过200亿元。

就业“新政”协力拉动内需，为调结构和保民生做出贡献

及时为化解过剩产能和安置工人进行“兜底”。在经济下行压力不断增大、企业面临转型升级、职工失业风险加大的情况下，社会保障政策多次作出重大调整，积极应对化解过剩

产能过程中工人安置问题，充分发挥了失业保险预防失业和稳定就业岗位的政策导向作用。2014年11月，人社部会同有关部门印发了《关于失业保险支持企业稳定岗位有关问题的通知》（人社部发〔2014〕76号），对在兼并重组、化解产能过剩、淘汰落后产能中采取措施稳定职工队伍的企业，由失业保险基金给予稳岗补贴。2015年4月，国务院印发《国务院关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》（国发〔2015〕23号），将失业保险支持企业稳岗补贴政策实施范围扩大到所有符合条件的企业。据不完全统计，仅2015年和2016年就有54万户企业领取了稳岗补贴364亿元，惠及职工达6561万人，其中，仅2016年全年退出钢铁产能超过6500万吨、煤炭产能超过2.9亿吨，涉及的分流职工近200万人，得到妥善安置的职工72.6万人。就业“新政”提高了企业履行稳定就业岗位社会责任的积极性，促进了职工岗位稳定和社会稳定，支持了产业结构调整和经济转型升级。

就业“新政”取得巨大成就。在过去的5年里，一方面，经济增长压力逐年加大，另一方面，新增就业人数逐年提高，就业市场矛盾十分尖锐。2013—2016年城镇新增就业人数分别是1310万人、1322万人、1312万人和1314万人；其中，2014—2017年高校毕业生的数量分别是727万人、749万人、765万人、795万人，连年创下历史新高，就业压力逐年增加。但是，在不断加大职业培训力度、实施职业培训行动计划、多措并举的就业政策下，5年累计有1亿人次接受政府补贴职业培训，28万户零就业家庭中每户至少1人就业，实现了零就业家庭动态清零，就业困难人员实现就业881万人，累计帮扶城镇失业人员再就业2790万人。五年来，城镇就业人员从3.71亿人增加到4.14亿人，年均增加1082万人；农民工总量从2.63亿人增加到2.82亿人，净增1910万人；城镇新增就业人数年均在1300万人以上，累计达6524万人。与此同时，城镇登记失业率始终保持在4.1%以下，到2016年底4.02%，是2008年金融危机以来最低点。5年来，就业结构不断优化，第三产业就业人数占比从36.1%提高到43.5%，城镇就业人员比重从48.4%上升到53.4%。

初次分配的工资性收入和二次分配的社保政策性待遇均稳步提高。稳增长、调结构、增收入三者互为条件，相互依存，良性互动。如果说就业是民生之本，那么，收入就是民生之源，而社保就是收入之基。5年来，社会保障政策为确保收入稳定增长发挥了重要作用，为“十三五规划”建议提出的到2020年城乡居民人均收入比2010年翻一番打下了良好基础，为拉内需、稳增长、调结构、保稳定做出了应有贡献。在过去的5年里，初次分配的工资性收入水平不断提高，其中，城镇非私营单位就业人员年均工资增长9.6%，从46769元增加到67569元；城镇私营单位就业人员年均工资增长10.5%，从28752元增加到42833元。5年来，二次分配的社保政策性待遇水平稳步提高，其中，企业退休人员月均养老金年均增长

8.8%，从 1686 元增加到 2362 元；失业保险金年均增长 11.3%，从每月 686 元提高到 1051 元；生育保险金年均增长 8.1%，从 11287 元提高到 15385 元；因工死亡职工的一次性工亡补助金标准年均增长 9.4%，从 18.8 万元提高到 62.4 万元；城乡居民基础养老金最低标准从月 55 元提高到 70 元。在过去的 5 年里，医疗保险待遇水平明显提高，其中，2016 年职工医疗保险和居民医疗保险最高支付限额是当地职工（居民）年均收入的 6 倍，住院费用支付比例达到 80%和 70%左右；城乡居民医保补助从 240 元提高到 420 元；大病保险的支付比例不低于 50%。

社保“新政”不遗余力扩大覆盖面，为创造新经济做出贡献

在过去的 5 年里，中国无疑是互联网经济发展最快的国家之一，由此而迅速崛起的分享经济、网络经济、平台经济、电商经济、创意经济、智能经济等新经济成为这轮增长的新动能，由此衍生的远程教育、在线医疗、网络约车、经营网店、自由撰稿、家庭农场、信息消费、线上家装、电子金融、移动能源等新服务新模式不断涌现，目不暇接；“互联网+”带来了众创、众包、众扶、众筹等崭新的平台经济新业态，这些革命性的生产与消费的变革很快渗透到经济社会生活的各个层面、各个角落、各个群体；远程化、家庭化、合伙化、个性化、多样化、便利化、舒适化的不当“上班族”和不用“朝九晚五”的崭新就业模式横扫就业市场，彻底改变了传统的“有雇主的雇员”式就业模式。可以说，过去 5 年的发展是新经济的腾飞时期，它完全颠覆了存在几百年的“正规部门或非正规部门”的传统非此即彼的就业分类范式，新动能推动的新经济为正处于成长过程中的社会保障扩大覆盖面带来严峻挑战。

但是，就在这样一个经济形态变迁的大环境和大趋势下，在过去的 5 年里，中国建立起世界上覆盖人数最多的社会保障制度，基本养老、失业、工伤、生育保险参保人数截至 2016 年底已分别达到 8.88 亿人、1.81 亿人、2.19 亿人、1.85 亿人，比 2012 年底分别增加了 9980 万人、2864 万人、2879 万人、3022 万人。基本医疗保险覆盖人数超过 13 亿人，基本覆盖全民。在过去的 5 年里，覆盖面的扩大和投入的增加使社会保障收入、支出与累计基金的规模几乎都增加了 1 倍多，雄厚的基金实力使得抗风险能力大大增强：各项社会保险基金总收入年均增长 14.9%，从 3.08 万亿元增加到 5.36 万亿元；基金总支出年均增长 19.1%，从 2.33 万亿元增加到 4.69 万亿元。五项基金累计结余从 2011 年末的 3.02 万亿元增加到 2016 年底的 6.63 万亿元，总量实现了翻一番。

上述覆盖面和基金收支余的数据显示，“传统”的社会保障制度不但没有拖新经济的后腿，反而适应了新常态，顺应了新动能，支持了新经济，跨越了各种各样的就业新形式，甚

至因为扩大覆盖面的卓越成就而获得了国际大奖。从覆盖面的角度看,在过去 5 年的新常态、新动能和新经济的历史变迁中,社会保障起到了“补短板”的托底作用。

“四梁八柱”性的主体框架开始显现,但挑战和风险依存

在过去的 5 年里,社会保障格局性的、结构性的主体框架已经搭建起来,“四梁八柱”已经耸立起来。例如,机关事业单位养老保险改革已经启动,制度设计基本完成;城镇居民和农村居民的养老保险与医疗保险制度已经合并,制度运行早已启动;社会保险基金投资体制已经建立,正在开始执行;医疗保险的异地结算和关系转移接续已经完成,有的正在运行;生育保险与医疗保险已经并轨,二者正处于磨合期;长期护理保险在 15 个城市正在试点,政策总结和制度设计正在进行;诸项社会保险的统筹层次正在进一步提高,政策细节正在完善;作为第二支柱的企业年金和职业年金养老金正在建立,作为第三支柱的商业养老保险正在启动,多层次和三支柱的社会保障体系正在完善之中,等等。所有这些进展和成就基本都体现在已经发布的几十个政策文件之中。

据不完全统计,过去 5 年里仅就业政策的文件就颁发了将近 40 个,养老保险的政策文件发布了 8 个,医疗保险 7 个,失业保险 5 个,工伤保险 6 个,生育保险 2 个,机关事业单位养老保险改革 3 个,企业年金和职业年金 10 个,等等。

虽然社会保障制度取得了举世瞩目的伟大成就,但正如习近平总书记在 7·26 讲话指出的,虽然在过去的 5 年里,中国人贡献了中国智慧、提供了中国方案,但是,全党同志特别是各级领导干部要增强忧患意识,做到居安思危、知危图安。他还指出,分析国内形势时,既要看到成绩和机遇,更要看到短板和不足、困难和挑战,并强调一定要看到形势发展变化给我们带来的风险,从最坏处着眼,做最充分的准备,朝好的方向努力,争取最好的结果。在未来的 5 年里,总体看,社会保障改革依然存在很大空间:

——制度隐性债务显性化的风险需要高度重视,地区发展失衡的趋势诱发财政风险在加大,财务可持续性的问题不同程度地存在于各项社会保险,在“新常态”下,我们应长期对此保持忧患意识,做到居安思危。

——制度的激励性、便携性、可及性、透明性还远未彻底解决,长期看,当“新常态”在一定时期内固化的时候,当新动能不断发掘和蔓延的时候,当新经济势不可挡的时候,社会保障就要承受更大的压力和挑战。作为一个软实力,社会保障的改革进程中,既有设计问题,也有认识问题;既有技术手段因素,又有思想方法问题;这些问题不彻底解决,社会保障就难有长治久安,运动式的改革就会频繁敲门,那时,这个软实力将对硬实力产生负面影响。

——制度的公平性与可持续性的关系问题始终处于社会保障改革的风口，其本质是近期目标与远期目标、局部利益与全局利益、部门利益与社会利益、民粹主义与发展主义的关系问题，对此应未雨绸缪，敢于担当。

作者单位：中国社科院美国所
中国社科院世界社保研究中心



党的十八大以来，特别是党的十八届三中全会以来，在国内经济下行压力持续加大，多重困难和挑战相互交织的复杂形势下，以习近平同志为核心的党中央审时度势，凝神聚力，开拓创新，各项事业取得了历史性进步；尤其是，社会保障事业成就卓著，为稳增长和保民生立下汗马功劳。

面对经济新常态， 社会保障受到新挑战

5年前，中国经济呈现出新常态，发展阶段性特征逐渐显现，其主要表现有三个特征：

一是速度——从高速增长转为中高速增长。2012年是个转折点，从这年开始增长速度明显回落，意味着中国即将告别过去30多年平均10%左右的高速增长，从此进入7%左右的中高速增长阶段；2012—2016年的增速分别是7.7%、7.7%、7.4%、6.9%、6.7%。增速放缓是大国成长的基本特征，增速换挡是各发达经济体的共同现象，因此，作为一个客观规律，新常态必然对社会保障提出新的要求。为适应和引领新常态，社会保障应为企业降费减税和推进供给侧结构性改革做出新的调整。换言之，一方面，社会保障应继续为城乡居

民“织好”社会安全网，“承担”其国民经济发展中的社会稳定工作，守住民生底线；另一方面，还需配合降低实体经济运行成本，提高企业竞争力，降低制度性交易成本和稳定经济增长打出自己的“组合拳”，积极推进供给侧结构性改革。

二是结构——经济结构需要优化升级。经济增速放缓增强了“倒逼”经济结构调整的紧迫感。但结构优化调整不是免费午餐，是有成本的，化解过剩产能，有些行业将受到较大冲击，企业实施兼并重组，退出部分过剩产能，转产搬迁压减产能，僵尸企业甚至退出市场。

于是,如何消化“过剩”劳动力,作为社会政策的一个组成部分,社会保障就应做好兜底工作,将职工安置作为工作的重中之重,实行多措并举,做好职工安置。例如,可以采取协商薪酬、灵活工时、培训转岗等方式,缓解职工分流压力;再如,实行返乡创业试点,培育接续产业集群,引导职工就地就近创业就业;再如,对符合条件的职工实行内部退养,或依法变更劳动合同,企业为其发放生活费并缴纳基本养老保险费和基本医疗保险费,等等。

三是动能——从要素驱动、投资驱动转向创新驱动,寻找增长新动能。结构升级需要寻找增长的新动能。在改革和扬弃传统的旧动能时,要寻找、发现和鼓励新动能。只有新动能才能创造新经济、新产业、新业态、新商业模式。据不完全统计,新动能的经济增加值已接近国内生产总值(GDP)的20%。大众创新、万众创业的“双创”正在催生一批中小微企业,新经济推动的互联网、物联网、移动智能终端等新技术对增长的贡献率已超过70%。所有这些“非传统就业形态”对扩大社会保障覆盖面提出了新挑战,需要社会保障制度以新的姿态和新的面貌迎接这个新时代,从而适应以“互联网+”和“无雇主的雇员”为重要特征的新经济就业群体的参保。未来的竞争高地是新兴产业和新兴业态,社会保障应该主动适应,积极调整,做好这个竞争高地的“社会基础设施”。

在过去的5年里,针对上述经济新常态三个挑战,社会保障各个领域积极适应,主动引领,勇于应对,不断创新,取得了举世瞩目的成效,为稳增长、调结构、保民生、促建设做出了巨大贡献,引起国际社会的广泛关注,普遍受到国内外舆论的好评,2016年11月,国际社会保障协会(ISSA)在巴拿马召开的第32届全

球大会期间正式授予中华人民共和国政府“社会保障杰出成就奖”(2014—2016),以表彰近年中国在社会保障工作中取得的卓越成就。

降费“新政” 助推供给侧结构性改革, 为降成本和稳增长做出贡献

为推进供给侧结构性改革,在“三去一降一补”的五大任务中,降低社会保险费的政策接踵而至,连续出台,力度一个比一个大。

2015年2月27日,人力资源社会保障部、财政部印发《关于调整失业保险费率有关问题的通知》(人社部发[2015]24号),失业保险费率从2015年3月1日起暂由现行规定的3%降至2%,单位和个人缴费具体比例由各省、自治区、直辖市人民政府确定。

7月22日,人社部、财政部又出台《关于调整工伤保险费率政策的通知》(人社部发[2015]71号),重申“以支定收、收支平衡”的筹资原则,要求各地严格执行这个原则,严格要求行业基准费率的具体标准不得高于全国工伤保险行业基准费率,基金累计结存规模较多的,应适时降低费率。

7月27日,人社部、财政部再印发《关于适当降低生育保险率的通知》(人社部发[2015]70号),推定生育保险基金累计结余支付能力超过9个月的统筹地区要将生育保险率降低到不高于0.5%。

2016年4月14日,人社部、财政部印发《关于阶段性降低社会保险费率的通知》(人社部发[2016]36号),决定从2016年5月1日起,失业保险总费率在2015年已降低1个百分点基础上可以阶段性降至1%~1.5%,其中个人费率不超过0.5%。

2017年2月16日,人社部、财政部印发《关于阶段性降低失业保险

率有关问题的通知》(人社部发[2017]14号),决定从2017年1月1日起,失业保险总费率为1.5%的省(自治区、直辖市),可以将总费率降至1%。

一组旨在适应经济新常态,减轻用人单位负担,提高基金使用效率的降费新政成效初显。据不完全统计,两年多来,社会保险费减收合计已超过1230亿元,占年度GDP约0.1%,占财政收入约0.4%,占年度降低企业税负10%左右(例如,2016年全年降低企业税负5700多亿元),其中:

——工伤保险降费达130亿元。据2016年的统计结果显示,全国工伤保险平均费率从2015年的0.85%降到0.7%,其中,有6个省份低于0.5%;全国工伤保险降低企业用人成本达130多亿元,工伤保险在降费的同时还进一步健全了费率机制。

——失业保险费减收900亿元。失业保险费连续三次降费率,费率由3%降低到1%~1.5%,减幅超过50%。截至2016年底,有22个省份(含新疆生产建设兵团)失业保险费率为1.5%,10个省份失业保险费率为1%。两年累计减收失业保险费900亿元。

——生育保险费减收200亿元。生育保险降费后,每年减轻企业负担约100亿元,两年累计应超过200亿元。

就业“新政”协力拉动内需, 为调结构和保民生做出贡献

及时为化解过剩产能和安置工人进行“兜底”。在经济下行压力不断增大、企业面临转型升级,职工失业风险加大的情况下,社会保障政策多次作出重大调整,积极应对化解过剩产能过程中工人安置问题,充分发挥了失业保险预防失业和稳定就业岗位的政策导向作用。2014年11月,人社会同有关部门印发了《关于失业保险支持企业稳定岗位有关问题的通知》(人社部发[



2014) 76号), 对在兼并重组、化解产能过剩、淘汰落后产能中采取措施稳定职工队伍的企业, 由失业保险基金给予稳岗补贴。2015年4月, 国务院印发《关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》(国发[2015] 23号), 将失业保险支持企业稳岗补贴政策实施范围扩大到所有符合条件的企业。据不完全统计, 仅2015年和2016年就有54万户企业领取了稳岗补贴364亿元, 惠及职工达6561万人, 其中, 仅2016年全年退出钢铁产能超过6500万吨、煤炭产能超过2.9亿吨, 涉及的分流职工近200万人, 得到妥善安置的职工72.6万人。就业“新政”提高了企业履行稳定就业岗位社会责任的积极性, 促进了职工岗位稳定和社会稳定, 支持了产业结构调整和经济转型升级。

就业“新政”取得巨大成就。在过去的5年里, 一方面, 经济增长压力逐年加大, 另一方面, 新增就业人数逐年提高, 就业市场矛盾十分尖锐。2013—2016年城镇新增就业人数分别是1310万人、1322万人、1312万人和1314万人; 其中, 2014—2017年高校毕业生的数量分别是727万人、749万人、765万人、795万人, 连年创下

历史新高, 就业压力逐年增加。但是, 在不断加大职业培训力度、实施职业培训行动计划、多措并举的就业政策下, 5年累计有1亿人次接受政府补贴职业培训, 28万户零就业家庭中每户至少1人就业, 实现了零就业家庭动态清零, 就业困难人员实现就业881万人, 累计帮扶城镇失业人员再就业2790万人。5年来, 城镇就业人员从3.71亿人增加到4.14亿人, 年均增加1082万人; 农民工总量从2.63亿人增加到2.82亿人, 净增1910万人; 城镇新增就业人数年均均在1300万人以上, 累计达6524万人。与此同时, 城镇登记失业率始终保持在4.1%以下, 到2016年底为4.02%, 是2008年金融危机以来最低点。5年来, 就业结构不断优化, 第三产业就业人数占比从36.1%提高到43.5%, 城镇就业人员比重从48.4%上升到53.4%。

初次分配的工资性收入和二次分配的社保政策性待遇均稳步提高。稳增长、调结构、增收入三者互为条件, 相互依存, 良性互动。如果说就业是民生之本, 那么, 收入就是民生之源, 而社保就是收入之基。5年来, 社会保障政策为确保收入稳定增长发挥了重要作用。为

“十三五规划”建议提出的到2020年城乡居民人均收入比2010年翻一番打下了良好基础, 为拉内需、稳增长、调结构、保稳定做出了应有贡献。在过去的5年里, 初次分配的工资性收入水平不断提高, 其中, 城镇非私营单位就业人员年均工资增长9.6%, 从46769元增加到67569元, 城镇私营单位就业人员年均工资增长10.5%, 从28752元增加到42833元。5年来, 二次分配的社保政策性待遇水平稳步提高, 其中, 企业退休人员月均养老金年均增长8.8%, 从1686元增加到2362元; 失业保险金年均增长11.3%, 从每月686元提高到1051元; 生育保险金年均增长8.1%, 从11287元提高到15385元; 因工死亡职工的一次性工亡补助金标准年均增长9.4%, 从18.8万元提高到62.4万元; 城乡居民基础养老金最低标准从每人每月55元提高到70元。在过去的5年里, 医疗保险待遇水平明显提高, 其中, 2016年职工医疗保险和居民医疗保险最高支付限额是当地职工(居民)年均收入的6倍, 住院费用支付比例达到80%和70%左右; 城乡居民医保补助从240元提高到420元, 大病保险的支付比例不低于50%。



中宣部等四部委联合主办“砥砺奋进的五年”大型成就展, 图为人力资源和社会保障事业成就展览。

社保“新政” 不遗余力扩大覆盖面， 为创造新经济做出贡献

在过去的5年里，中国无疑是互联网经济发展最快的国家，由此而迅速崛起的分享经济、网络经济、平台经济、电商经济、创意经济、智能经济等新经济成为这轮增长的新动能，由此衍生的远程教育、在线医疗、网络约车、经营网店、自由撰稿、家庭农场、信息消费、线上家装、电子金融、移动能源等新服务模式不断涌现，目不暇接；“互联网+”带来了众创、众包、众扶、众筹等崭新的平台经济新业态，这些革命性的生产与消费的变革很快渗透到经济社会生活的各个层面、各个角落、各个群体，远程化、家庭化、合伙化、个性化、多样化、便利化、舒适化的不当“上班族”和不用“朝九晚五”的崭新就业模式横扫就业市场，彻底改变了传统的“有雇主的雇员”式就业模式。可以说，过去5年的发展是新经济的腾飞时期，它完全颠覆了存在几百年的“正规部门或非正规部门”的传统非此即彼的就业分类范式，新动能推动的新经济为正处于成长过程中的社会保障扩大覆盖面带来严峻挑战。

但是，就在这样一个经济形态变迁的大环境和趋势下，在过去的5年里，中国建立起世界上覆盖人数最多的社会保障制度，基本养老、失业、工伤、生育保险参保人数截至2016年底已分别达到8.88亿人、1.81亿人、2.19亿人、1.85亿人，比2012年底分别增加了9980万人、2864万人、2879万人、3022万人。基本医疗保险覆盖人数超过13亿人，基本覆盖全民。在过去的5年里，覆盖面的扩大和投入的增加使社会保障收入、支出与累计基金的规模几乎都增加了1倍多，雄厚的基金实力使得抗风险能力大大增强；各项社会保险基金总收

入年均增长14.9%，从3.08万亿元增加到5.36万亿元；基金总支出年均增长19.1%，从2.33万亿元增加到4.69万亿元。五项基金累计结余从2011年末的3.02万亿元增加到2016年底的6.63万亿元，总量实现了翻一番。

上述覆盖面和基金收支的数据显示，“传统”的社会保障制度不但没有拖新经济的后腿，反而适应了新常态，顺应了新动能，支持了新经济，跨越了各种各样的就业新形式，甚至因为扩大覆盖面的卓越成就而获得了国际大奖。从覆盖面的角度看，在过去5年的新常态、新动能和新经济的历史变迁中，社会保障起到了“补短板”的托底作用。

“四梁八柱”性的 主体框架开始显现， 但挑战和风险依然存在

在过去的5年里，社会保障格局性的、结构性的主体框架已经搭建起来，“四梁八柱”已经耸立起来。例如，机关事业单位养老保险改革已经启动，制度设计基本完成，城镇居民和农村居民的养老保险与医疗保险制度已经合并，制度运行早已启动，社会保险基金投资体制已经建立，正在开始执行，医疗保险的住院费用异地结算和关系转移接续已经完成，有的正在运行，生育保险与医疗保险并轨试点取得成效，二者正处于磨合期，长期护理保险在15个城市正在试点，政策总结和制度设计正在进行，诸项社会保险的统筹层次正在进一步提高，政策细节正在完善，作为第二支柱的企业年金和职业年金养老金正在建立，作为第三支柱的商业养老保险正在启动，多层次和三支柱的社会保障体系正在完善之中，等等。所有这些进展和成就基本都体现在已经发布的几十个政策文件之中。

虽然社会保障制度取得了举世瞩目的伟大成就，但正如习近平总书记在

“7·26”讲话指出的，虽然在过去的5年里，中国人贡献了中国智慧，提供了中国方案，但是，全党同志特别是各级领导干部要增强忧患意识，做到居安思危、知危图安。习总书记还指出，分析国内形势时，既要看到成绩和机遇，更要看到短板和不足、困难和挑战，并强调一定要看到形势发展变化给我们带来的风险，从最坏处着眼，做最充分的准备，朝好的方向努力，争取最好的结果。在未来的5年里，总体看，社会保障改革依然存在很大空间：

——制度隐性债务显性化的风险需要高度重视，地区发展失衡的趋势诱发财政风险在加大，财务可持续性的问题不同程度地存在于各项社会保险，在新常态下，我们应长期对此保持忧患意识，做到居安思危。

——制度的激励性、便携性、可及性、透明性还远未彻底解决，长期看，当新常态在一定时期内固化的时候，当新动能不断发力和蔓延的时候，当新经济势不可挡的时候，社会保障就要承受更大的压力和挑战。作为一个软实力，社会保障的改革进程中，既有设计问题，也有认识问题，既有技术手段因素，又有思想方法问题，这些问题不彻底解决，社会保障就难有长治久安，运动式的改革就会频繁敲门，那时，这个软实力将对硬实力产生负面影响。

——制度的公平性与可持续性的关系问题始终处于社会保障改革的风口，其本质是近期目标与远期目标、局部利益与全局利益、部门利益与社会利益、民粹主义与发展主义的关系问题，对此应未雨绸缪，敢于担当。■

作者单位：中国社科院美国所
中国社科院世界社保研究中心

声明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品, 2013 年 11 月开始发布《银华讲座》。其中,《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《银华讲座》四项产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利;《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》、《工作论文》和《银华讲座》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号, 北京 1104 信箱 (邮编 : 100007)

电话：(010) 64034232 **传真：**(010) 64014011

网址：www.cisscass.org **Email:** cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐