



快 訊

SSL Express

2025 年第 27 期（总第 643 期，11 月 6 日） 中国社科院世界社保研究中心 主办



“十五五”规划建议提出的“社会保障制度更加优化更可持续”的制度目标令人无比振奋。本期《快讯》刊发中国社会科学院郑州市人民政府郑州研究院常务副院长、中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文在《中国社会科学报》的撰文，该文详细回顾了我国社会保障制度从孕育、诞生到发展壮大的伟大历程，既对未来提出了新的挑战也表达了迈向 2035 远景目标的美好展望。全文刊发如下：

以中国式现代化阶梯式推进社会保障不断发展

“五年规划”作为国家治理的顶层设计，也是我国社会保障的实施方案与行动纲领。“五年规划”着眼于社会保障制度建设全局，具有鲜明的时代阶段性、领域突破性、布局长远性，成为社会保障制度建设可衡量、可量化、可执行的阶段性“施工蓝图”，经历了“孕育、诞生、试点、成形、成长、壮大、高质量发展”的阶梯式推进和跃升。

社会保障从孕育到诞生

在改革开放初期，各个领域百废待兴，“六五”计划（1981—1985 年）一方面在传统的劳动保险福利制度下妥善处理刚刚结束的计划经济遗留的福利补偿问题，另一方面对医疗、病假、生育、死亡等保险制度中不合理的规定“进行必要的调整”，同时又前瞻性地提出“着手研究建立合理的社会保险制度，经过试点取得经验后，逐步扩大推行范围”，这充分说明，现代社会保障制度已在酝酿过程之中。

“七五”计划（1986—1990 年）首次在“五年规划”中出现“社会保障”概念，明确提出“有步骤地建立起具有中国特色社会主义的社会保障制度雏形”，包括多种渠道筹集社

会保障基金、改革社会保障管理体制、坚持社会化管理与单位管理相结合等。1986 年国务院印发的《关于发布改革劳动制度四个规定的通知》实施的雇主与雇员分责的缴费型养老保险制度和待业保险制度，意味着我国现代化进程中向传统劳动保险福利制度的告别和社会养老保险制度雏形的诞生。

“八五”计划（1991—1995 年）进一步提出建立各种社会保险和社会保障制度，积极兴办各项社会福利事业。1991 年印发的《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》和 1995 年印发的《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》标志着现代养老保险制度的正式诞生。

社会保障从试点到成形

如果说“六五”至“八五”期间是以养老保险为主的单项改革突破时期，那么，“九五”至“十五”就是社会保障制度多点试点、全面推进、逐渐成形的重要历史时期。所谓“多点试点”是指 1994—1998 年医疗保险的“两江试点”及其“扩大试点”，1995—1997 年养老保险统账结合在几十个城市的试点，还有城市居民低保试点等。实行多处试点的本质是连续“试错”，是我国社会保障制度改革的一个重要特色，可以极大节省机会成本，缩短改革进程，是集中力量办大事的体制机制优势之一。

所谓“全面推进”是指“九五”计划（1996—2000 年）（全称为“九五”计划和 2010 年远景目标纲要）部署的加快养老、失业、医疗等多项社会保险制度改革。“九五”计划首次提出建立企业补充养老保险和个人储蓄养老保险的“多层次社会保障制度”，首次提出“积极发展商业保险，发挥对社会保障的补充作用”，首次提出“实行社会统筹和个人账户相结合”的养老保险制度和医疗保险制度，首次提出农村合作医疗保险制度。

所谓“逐渐成形”有两层含义：一是指保险项目逐渐齐全。二是指缴费型和非缴费型制度两翼并进。“十五”计划（2001—2005 年）首次提出将社会保障分为两大分支即“社会保险”和“其他社会保障事业”（包括社会福利、社会救济、优抚安置、社会互助等），并首次提出完善城市低保制度、建立医疗救助制度、发展慈善事业。

“九五”计划首次专设“加快社会保障制度改革”一节，对社会保障制度改革做出全面安排。“十五”计划的重要突破在于首次提出社会保障应对人口老龄化的理念，首次提出社会保障独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的原则，首次提出社会保障制度是社会主义市场经济体制的重要支柱的概念。

社会保障从发展到壮大

“十一五”至“十二五”是经济快速发展时期，也是社会保障发展壮大时期。为呼应经济的增速，“十一五”规划（2006—2010 年）提出社会保障覆盖面扩大，探索建立农村养

老保险制度，建立新型农村合作医疗制度，有条件的地方建立农村低保制度，完善农村的社会救助体系、发挥商业保险在健全社会保障体系中的重要作用。在城镇社会保障方面，提出建立企业补充保险，解决进城务工人员的社会保障问题。在城乡社会保障制度衔接方面，提出提高城市低保标准、建立城乡医疗救助制度，并首次提出“财政社会保障”的概念和增加财政社会保障对缴费型制度的投入。

“十二五”规划（2011—2015 年）对社会保障提出十二字方针即坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”，提出完善职工养老保险和居民养老保险并逐步推进城乡有效衔接，推动机关事业单位养老保险改革，首次提出发展职业年金和划拨国有资产充实全国社保基金与投资运营。此外，“十二五”规划还首次将社会救助作为与社会保险相对应的制度单独提出，要求完善城乡低保实现应保尽保并建立低保动态调整机制。

在“十一五”和“十二五”规划的具体部署下，这个时期社会保障的发展壮大主要体现在三个方面：一是制度建设向农村倾斜并实现城乡制度衔接。在养老保险方面，2009 年实行新农保试点，2012 年实现制度全覆盖，2014 年打破户籍制度限制，实现新农保与城镇居民养老保险的合并，整合为城乡居民基本养老保险。在医疗保险方面，2016 年 1 月实现新农合与城镇居民基本医疗保险的整合，建立统一的城乡居民基本医疗保险。二是覆盖面持续扩大。三是各项社会保障待遇水平持续提高。例如，在“十一五”和“十二五”期间，城镇企业职工基本养老保险待遇水平连续 10 年平均每年上调接近 10%。

高质量发展的社会保障进入新时代

党的十八大以来，习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动三个“五年规划”的编制工作，把社会保障体系建设摆在更加突出的位置，推动我国社会保障体系建设进入快车道。

“十三五”规划（2016—2020 年）将社会保障制度改革进一步调整为十六字方针，即“全民覆盖、保障适度、权责清晰、运行高效”，进而对社会保障改革作出一系列安排：提高社会保障统筹层次和水平，实施全民参保计划，基本实现法定人员全覆盖，适当降低社会保险费率，健全参保缴费激励约束机制，建立税收递延型养老保险，拓宽社会保险基金投资渠道，提升灵活就业人员参加社会保险比例。在社会救助体系改革方面，提出完善低保制度，强化政策衔接，推进制度整合。

“十四五”规划（2021—2025 年）在各个领域提出了一系列突破性的改革目标。例如，实现基本养老保险全国统筹，完善划转国有资本充实社保基金，优化做强社会保障战略储备基金，发展多层次、多支柱养老保险体系，提高企业年金覆盖率，发展第三支柱养老保险；推进失业保险、工伤保险覆盖职业劳动者并实现省级统筹；完善医保缴费参保政策，实行医疗保障待遇清单制度，做实基本医疗保险市级统筹，推动省级统筹，完善门诊共济保障机制，

完善医保目录动态调整机制，推行以按病种付费为主的多元复合式医保支付方式；稳步建立长期护理保险制度。

进入新时代，在两个“五年规划”指导下，社会保障改革“啃下”多年没有“啃动”的硬骨头：2015年机关事业单位养老金制度改革方案落地，职业年金制度开始启动，税优商业健康保险开始试点；2016年长期护理保险正式试点；2017年职工基本养老保险基金进入投资体制，税优商业健康保险面向全国；2018年《企业年金办法》开始实施，养老保险实行中央调剂制度，国家医保局成立；2019年国家药品统一采购正式启动，社会保险费率大幅下调；2020年养老保险实现省级统筹，分层分类、城乡统筹的中国特色社会救助体系开始实施；2021年第二批长期护理保险开始实施，中央层面划转国有资本充实全国社保工作全面完成；2022年第一支柱养老保险实现全国统筹，第三支柱养老金开始试点，税优商业健康保险扩容；2024年第三支柱个人养老金全国实施；2025年渐进式延迟退休政策全面实行，长期护理保险制度在全国实施。

迈向 2035 远景目标的冲刺阶段

蓦然回首，读深、读透、读懂“五年规划”，就会看到、理解、印证中国共产党人的奋斗历程，中国共产党带领中国人民，通过实施“五年规划”，一茬接着一茬干，一棒接着一棒跑，推动社会保障持续发展壮大，增强了人民群众的获得感、幸福感、安全感，创造了世所罕见的社会长期稳定奇迹，形成了推进中国式现代化进程的坚实支撑。

党的二十届四中全会通过的“十五五”规划建议告诉我们，在构建保障基本民生、促进社会公平、维护社会稳定、实现共同富裕的普惠性、基础性、兜底性制度安排中，“社会保障”仍然是关键词，“十五五”规划建议中提出的“社会保障制度更加优化更可持续”制度目标令人无比振奋。

展望未来，“十五五”时期我国人口发展呈现的少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征将更加明显，推进中国式现代化面临新的人口环境和条件，也将为实现新的社会保障制度改革目标带来新的挑战。“十五五”时期是我国迈向 2035 年远景目标的关键冲刺阶段，“十五五”规划提出的社会保障改革目标一定会实现。

（来源：中国社会科学网-中国社会科学报 作者：郑秉文 中国社会科学院郑州市人民政府郑州研究院常务副院长、中国社科院世界社保研究中心主任）

原文链接：[中国社会科学网](#)

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》和《工作论文》。《快讯》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》《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址: 北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼

电话: (010) 84083506

传真: (010) 84083506

网址: www.cisscass.com

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人: 董玉齐