

[专家特稿]

“投资于人”视角下的社会保障制度改革*

何文炯

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310058)

【摘要】 社会保障是国家利用公权力组织社会资源, 为全体社会成员提供全生命周期基本风险保障的基础性制度安排, 因而是“投资于人”的一种重要载体。改革开放以来, 我国社会保障体系改革和建设成就显著, 但受历史和现实诸多因素影响, 社会保障领域的资源投入不足且配置不均衡。随着“投资于物和投资于人紧密结合”理念的逐步落实, 全社会将有更多资源用于对人的投入, 社会保障将成为“投资于人”的重要途径。为此, 要通过深化改革, 进一步织密社会保障网络体系, 逐步落实国民平等的社会保障权益, 完善社会保障筹资规则, 创新社会保障相关服务供给机制。当前和今后一个时期, 扩大社会保障资源并优化配置的重点是: 扩展社会保障实际惠及范围, 稳步提高农民的社会保障水平, 拓宽社会保障筹资渠道, 进一步弘扬社会保障文化, 最终实现社会保障制度的公平可及与长期可持续, 使其真正成为“投资于人”的坚实制度根基。

【关键词】 投资于人; 社会保障; 深化改革

【中图分类号】 D632.1 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1673-2375 (2026) 03-0001-10

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确提出, “坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合”。从以“投资于物”为主转变到“投资于物”与“投资于人”紧密结合, 这是我国经济社会发展到现阶段的必然选择, 是党的执政理念和政府施政理念的重大创新。在这一理念指导下, 全社会将有更多资源用于对人的投入^[1]。社会保障是国家动用社会资源, 为全体社会成员提供全生命周期基本风险保障的基础性制度安排。社会保障与“投资于人”是怎样的关系? 从“投资于人”的视角出发, 现行社会保障体系存在哪些问题? 通过怎样的改革, 社会保障体系才能更好地适应“投资于人”的要求? 需要为之创造怎样的条件? 这是学界需要深入讨论的问题。

一、社会保障是“投资于人”的重要载体

社会保障是国家通过立法为社会成员提供基本风险保障的一系列制度安排, 合理而有效的社会保障制度有益于社会稳定和谐, 有益于经济持续健康发展, 更有益于促进人的全面发展。社会保障体系中的每一个项目都是基于社会成员的基本风险保障需要而设置, 涉及人的全生命周期中的每一个阶段, 而且每一个项目的运行都需要相应的社会资源, 因而社会保障是“投资于人”的一种重要载体。在更加重视“投资于人”的背景下, 需要深刻理解社会保障对促进人的全面发展

* [收稿日期] 2026-03-06

[基金项目] 本文系国家自然科学基金重大项目“人口老龄化与长寿风险管理的理论与政策研究”(项目编号: 13&ZD163)的阶段性研究成果。

[作者简介] 何文炯(1959—), 男, 浙江富阳人, 理学博士, 浙江大学公共管理学院教授、博士生导师, 浙江省新征程财税研究院研究员, 中国社会保障学会副会长, 研究方向为社会保障理论与政策。

的重要性,从而进一步认识社会保障在经济社会发展中的功能定位。

(一) 社会保障与人的健康

健康是任何社会成员实现个人发展的基础。事实上,唯有健康,社会成员才能有效参与社会劳动和社会生活并创造社会财富;唯有健康,社会成员才能实现个人和家庭生活的幸福美满。对社会而言,国民健康是国家发展和民族强盛的重要条件,因而不断提高全民健康水平是国家发展的一个重要目标。可以说,健康是每一个人的基本需要,也是社会发展的需要。然而,每个人都有罹患疾病、遭遇意外伤害和失能的风险,因而需要进行健康管理,这就需要相应的资源投入,包括对疾病预防的投入、对病患者治疗康复的投入和对失能者照护服务的投入等。这一系列行为中,社会保障制度承担着重要职责。基本公共卫生服务制度承担疾病预防、增强全民健康意识和防病能力的职责;基本医疗保障制度则是保障社会成员一旦罹患疾病,具有购买所需基本的医疗服务、药事服务、药品和相关器械的能力,旨在帮助其治愈疾病恢复健康;基本照护保障制度则是保障社会成员一旦失能,具有购买所需基本生活照护服务和相关辅具的能力,旨在帮助失能者维持基本生活,使之具有基本尊严。这一系列健康保障项目构成社会保障体系的主体部分,是国家和社会以促进国民健康为目标的对人的投资。

(二) 社会保障与儿童青少年发展

儿童青少年是国家和民族的未来,寄托着每一个家庭的希望。人的一生需要经历不同的阶段,但儿童和青少年这两个阶段的状况对人的一生影响深远。世界银行的研究表明,在儿童早期营养与发展上每投入1美元,未来可产生4美元—12美元的经济回报。而诺贝尔经济学奖获得者赫克曼教授的研究认为,对儿童的投资越早,回报率越高;投资越晚,则回报率越低。这些都充分说明儿童早期营养和发展的重要性。在青少年阶段,每个人都需要接受基础教育,以掌握生存发展的基础知识和基本技能,塑造正确的价值观,培育健康的心理和健全的人格,增强适应社会的能力。为此,需要通过一系列制度安排,确保每一个儿童和青少年都能够获得所需要的基本营养、基本服务和基础教育。这里,既需要家庭和社会提供相应的食物、物资、服务和关怀,也需要与这些资源相应的资金保障,因此,社会保障制度在儿童青少年成长过程中担当着重要职责。生育保障制度是为生育孩子的母亲提供生育医疗费用的保障,并为父母提供生育假期和误工补贴,使他们能够集中精力照顾刚出生的婴儿。儿童补贴制度是通过家庭提供一定支持,以确保儿童的基本营养需要和生活需要。托育保障制度旨在确保家庭具有购买社会化基本托育服务的能力。免费义务教育制度和相关教育救助项目则是为了确保每一个儿童和青少年都能获得最基本的基础教育,为其未来发展奠定坚实的基础,并确保全体国民的基本知识水准和科学文化素养,为今后的劳动就业、创业创新、实现自我发展并贡献社会奠定坚实的基础。

(三) 社会保障与劳动者就业创业

每一个社会成员都要通过参与社会劳动和各类社会活动创造财富,获得个人发展、实现自身价值并为家庭和社会作出贡献。这就需要通过有效的制度安排,为社会成员积累人力资本、参与社会生活、促进社会进步创造必要的条件,需要投入相应的资源,其中包括面向劳动者的各类风险保障及相关服务。例如:在义务教育基础上,为劳动者提供职业技能培训、职业介绍、就业辅导,使之获得就业机会;为失业的劳动者提供生活帮助和旨在适应新岗位需要的各类支持,使之重新获得就业机会;为遭遇职业伤害的劳动者提供医疗、照护、康复等方面服务,使之恢复劳动能力并重新进入劳动岗位,或者对其本人或亲属给予妥善安置的相关服务;妥善协调处理劳动者与用人单位之间的各种矛盾和问题,以保障劳动者合法权益、构建和谐劳动关系、提高劳动力市场效率;为创业者提供各类金融支持、法律服务和信息服务。

（四）社会保障与人的老年生活

受自然规律的支配，每个人都会进入老年阶段。而年老之后，社会成员所面临的风险增多，例如收入减少的风险、罹患疾病的风险、失能失智的风险、离群孤独的风险等。因此，每个人都需要对自己年老之后的生活有系统的安排，否则会有后顾之忧，即难以得到必需的生活资料和相关服务，老年生活质量低劣且没有尊严，这不仅会使社会成员年老之后的生活变得凄惨，而且会影响年轻人的信心，甚至对全社会的稳定产生负面影响。因此，养老保障是关系到人的全面发展与社会稳定和谐的大事情，是最受关注的社会保障项目。正因如此，世界各国普遍将大量资源用于养老保障。基于老年人面临的特定风险，养老保障体系一般包括老年收入保障、医疗保障、长期照护保障、无障碍环境和精神慰藉 5 类项目，从多方面满足老年人的基本风险保障需要，这里除老年收入保障制度外，其他项目均需通过有效的服务供给才能实现其制度目标。

（五）社会保障与弱势群体的权益

由于基因、基础、机会和个人努力程度不同，每个社会成员对社会的贡献不同，他们在社会中的地位也不同，这不仅表现在社会生活中所扮演的角色不同，而且社会财富和各种利益及权益的分配结果也不同，部分社会成员可能分配到的财富很少，从而陷入贫困。还有的人因为基因突变、罹患疾病或者意外事故等丧失劳动能力，不仅需要增加医药费用和照护服务支出，而且其发展机会和发展能力都受到限制。诸如此类的人，通常被称为弱势群体。人类文明发展到今天，我们需要一套有效的制度安排，以保障全体社会成员的基本生存条件、平等发展权利和应有的尊严，这就需要组织一部分社会资源用于解决此类问题，消除全体社会成员对贫穷和陷于绝境的恐惧，使每一个国民的基本权益都能够落到实处。这不仅能够给弱势群体有效的保障，还能够改善社会心理，促进社会稳定和谐，并且激活受助对象的劳动能力，甚至激活劳动力市场，进而促进经济发展^①。例如：通过设置基本生活救助、灾害救助、住房救助、教育救助、就业救助、医疗救助、司法救助等项目，帮助特定困难群体解决特殊困难；通过设置残疾人福利、老年人福利和儿童福利等项目，满足此类特殊群体的特殊需要。

二、“投资于人”视角下现行社会保障体系的缺陷

改革开放以来，国家在社会保障领域进行了一系列改革探索，实现了制度转型、项目增设、惠及范围扩展，对此人民群众有切身感受，国际社会予以积极评价^②。但是，从更加重视“投资于人”的角度进行审视，我国现行社会保障制度存在明显缺陷。从总体上看，我国目前社会保障整体水平不高，全社会用于社会保障领域的资源不多，与发达国家相比还有显著的差距，而且社会保障领域的结构性矛盾突出，社会保障资源配置不均衡，部分社会成员的社会保障项目少且保障程度低，不仅无法满足他们的基本风险保障需要，而且拉低了我国社会保障的整体水平。简言之，我国在社会保障领域的资源投入不足，且资源配置不合理、制度运行效率不高，具体表现在以下 4 个方面。

（一）社会保障领域整体水平不高

一个国家或地区的社会保障整体水平大体上可以从项目的完备性、每一个项目的实际惠及范围和保障待遇水平等因素进行考量。这里引入社会保障深度这一指标^[2]，即某一年份社会保障总支出与同期 GDP（国内生产总值）之比，用以反映该国家或地区在社会保障领域的资源投入情况，其可用于国际或地区间的比较。就我国而言，根据现行制度安排，社会保障主要由社会保险、社

^① 所以，有人把社会救助和特殊群体福利等社会保障项目看作生产性投资。

^② 2016 年 11 月 17 日（巴拿马时间），国际社会保障协会（ISSA）在其第 32 届全球大会期间将“社会保障杰出成就奖”（2014—2016）授予中华人民共和国政府，以表彰中国近年来在扩大社会保障覆盖面工作中取得的卓越成就。

会救助和特殊群体福利等类型的项目构成。从资金来源看,社会保险由参保者本人、用人单位和国家财政3个方面筹资,而社会救助和特殊群体福利项目的资金全部来自国家财政,因而我们可以这样计算:社会保障总支出=社会保险基金总支出+财政对社会保障支出-财政对社会保险基金的补助。

根据《中国统计年鉴》和《中国财政年鉴》等公布的数据,计算后发现,2003年以来的20多年间,我国的社会保障深度从不到5%逐步提高到10%以上,这表明全社会用于社会保障的资源投入正在稳定增长,但未超过11%(见图1)。

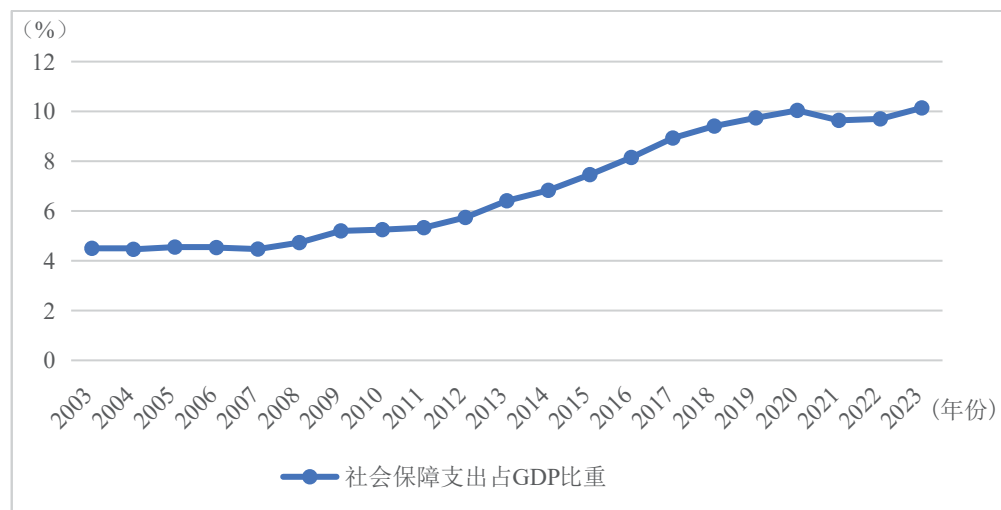


图1 中国社会保障深度变化情况(2003—2023年)

将这一指标与其他国家的相近指标作比较,发现大多数OECD(经济合作与发展组织)国家的相近指标(社会保障支出占GDP比重)在20%以上,部分国家甚至超过30%。这在一定程度上可以说明,我国在社会保障方面的资源投入明显低于OECD国家。这意味着,我国通过社会保障制度对人的投资相对不足。

(二) 社会保障项目体系不够完备

从学理出发,社会保障项目的设置应当基于社会成员的基本风险保障需要和政府应当承担的保障责任,即每一个项目对应一种或一类风险。我国现行社会保障体系中的项目,是改革开放以来在经济体制改革和社会转型过程中逐步建立起来的,缺乏系统的考虑和整体的设计,存在一些疏漏和缺陷,在经济和社会结构快速变化的过程中,表现出诸多不适现象,有的项目缺失,有的项目仅针对部分社会成员,难以满足全体社会成员的基本风险保障需要。例如,随着人口老龄化、高龄化和家庭小型化,社会化照护服务的需求不断增长,我国目前不仅社会化照护服务供给不足,而且大量失能老人及其家庭购买社会化照护服务的能力严重不足,这表明长期照护保障制度缺失。又如,随着家庭对儿童生活质量和未来发展的预期提高,儿童的养育成本迅速增加,与此同时家长对自身生活质量预期提高,而社会化育儿服务和教育服务的成本也在提高,这就使育龄家庭的生育、养育和教育负担加重,但我国现行儿童福利项目偏少且主要针对特殊困难家庭,这意味着我国儿童福利体系并不完备。再如,生育几乎是每一个家庭和全体社会成员都会经历的事情,但现行生育保险制度仅面向有清晰劳动关系的工薪劳动者,这意味着其他社会成员的生育保障不足。还有,现行失业保险制度和工伤保险制度主要面向有清晰劳动关系的工薪劳动者,这就意味着没有清晰劳动关系的其他各类劳动者就业保障和职业伤害保障制度缺失,目前最受关注的是外卖员、网约车司机等新业态从业人员。

（三）部分社会成员的社会保障不足

从社会保障制度建设的历程看，我国先是为国家机关、事业单位、国有企业和集体企业中的正式职工（通常被称为“体制内”人员）建立了较为完备的社会保障项目体系，且其保障待遇与发达国家接近。改革开放之后，部分社会保障项目逐步扩展到其他社会成员。客观地说，最近30多年来我国社会保障领域在惠及范围扩展方面的进步是显著的，但与发达国家相比，差距依然明显。为便于讨论，我们不妨把社会成员分解成两个部分：一是职工，二是居民。前者主要是与用人单位有清晰劳动关系的工薪劳动者，后者则以农民为主体。这两个群体在社会保障方面的区别是项目设置不同、保障待遇差距过大，这意味着社会保障资源主要用于职工，用于居民的则较少。就社会保障项目设置而言，职工有职工基本养老保险、职工基本医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险5个项目；长期照护保险正在试点，但多数试点地区仅将此限于职工，即居民未能参保。事实上，居民也有生育保障和长期照护保障等方面的需求，但现行社会保障制度很少考虑他们。就社会保障待遇而言，目前虽然居民已经有基本养老保险和基本医疗保险两个项目，但与职工在基本养老金和基本医疗保险方面的保障待遇差距很大。目前，退休职工的平均基本养老金约为老年居民平均基本养老金的17倍，职工基本医疗保险人均基金支出约为居民基本医疗保险基金支出的4倍。就这两个项目而言，虽然居民与职工有同样的社会保障项目，但保障待遇的差距很大，这意味着全社会对以农民为主体的居民在社会保障方面的资源投入严重不足。

（四）非正规就业者的社会保险不足

劳动群体内部存在社会保障差异。根据现行制度安排，职工社会保险5个项目都是面向工薪劳动者的，但从这些项目的实施情况看，参保人数远未达到其应有水平。例如，2024年底全国第二和第三产业从业人数57,136万，基本上是工薪劳动者，按照制度规定应该参加职工社会保险，但根据人力资源社会保障部和国家医保局公布的数据推算，参加职工基本养老保险、职工基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险的在职人员仅分别为38,713万、27,491万、30,398万、24,589万和25,300万，这意味着还有相当数量的工薪劳动者没有参加职工社会保险。进一步分析发现，没有参加职工社会保险的工薪劳动者，主要是没有明确工作单位或者与工作单位没有清晰劳动关系的非正规就业者。值得注意的是，随着经济结构变化和劳动力市场变化，非正规就业人员的规模正在逐步扩大，该劳动群体在整个劳动大军中的占比越来越高。然而，现行职工社会保险制度主要适合于具有清晰劳动关系的正规就业者，尽管若干项目允许非正规就业者以灵活就业者身份参加职工社会保险，但由于个人缴费负担过重，大多数非正规就业者依然无法进入职工社会保险体系。无奈之下，他们绝大多数人只能选择参加面向一般居民的城乡居民基本养老保险和城乡居民基本医疗保险，但这两个项目的保障待遇很低。至于工伤保险、失业保险和生育保险，他们基本上无法参保。由此可见，在劳动者这个群体内部，由于身份不同，其社会保障项目和保障待遇有着明显的差异，与之相应的是，非正规就业者得到的社会保障资源较少。

三、“投资于人”的社会保障制度改革基本思路

根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，“投资于物和投资于人紧密结合”的原则将在全社会资源配置的过程中得到贯彻落实。作为“投资于人”的重要载体，社会保障制度在国民经济和社会发展中的地位将进一步提高，这就需要通过深化社会保障制度改革、完善社会保障体系、优化社会保障结构、改进制度设计、创新运行机制，使更多的资源进入社会保障领域并得到更优的配置，提高整个社会保障体系的运行效率，通过不断改善民生福祉，促进人的全面发展，促进经济社会持续健康发展。

（一）进一步织密社会保障网络体系

随着经济社会的变迁，人民群众对基本风险保障有更多更高的预期，因而需要有更多的资源进入社会保障领域。尽管最近30多年来国家逐步增设了多个社会保障项目，但从社会成员的基本风险保障需求看，现行社会保障体系还缺少一些项目。如果把社会保障体系作为一张网，那么我们还要进一步织密这张网络。例如，随着人口的老龄化和高龄化，失能失智的老年人规模扩大、在全人群中的比率也不断提高，同时因家庭规模缩小，其为失能者提供照护服务的能力下降，这就需要在发展社会化照护服务的同时，通过建立长期照护保障制度，确保每一个失能或失智的社会成员都具有购买社会化基本照护服务的能力。但目前实施长期照护服务补助制度的地区不多且实施的范围很小，有关部门组织的长期护理保险制度还在试点阶段，因此迫切需要建立健全长期照护保障制度。又如，随着社会变迁，育龄家庭在生育养育教育方面的负担较重，成为影响生育意愿的一个重要因素，因此儿童福利不仅关系到儿童成长与发展，而且关系到生育意愿。在儿童福利方面，我国长期坚持补缺型的思路，即默认养育孩子全部是家庭责任，只有当家庭出现问题时，政府部门才出现。这种思路已经难以适应社会现实和未来趋势，须尽快改变。今后应当逐步贯彻普遍性原则，具体地说，要在普遍实施育儿补贴制度的基础上，改进生育保险制度，建立覆盖全民的生育津贴制度和托育保障制度，同时完善免费义务教育制度，有效降低育龄家庭生育、养育和教育的成本^[3]。此外，每个人都有伤残失能风险，但目前仅有覆盖面狭窄的工伤保险和若干残疾人福利项目，部分社会成员的伤残无法得到应有的帮扶，因而急需健全伤残失能保障制度。

（二）逐步落实国民平等的社会保障权益

社会保障是对人的一种投资，尤其是由政府依法组织实施的基本保障项目，动用的是公共权力和公共资源，因而需要按照社会成员基本保障权益平等的原则设置项目、确定待遇并配置相应的资源。但在我国，这一原则并未在现行制度中得到充分体现。事实上，我国社会保障实践虽然有悠久的历史，但以社会保险为主体的现代社会保障制度引入中国的历史不长。多年来，社会保险制度主要面向有清晰劳动关系的职工，其他社会成员很难参与并享受这种社会保障，因为这套制度的实施对象是具有持续缴费能力的工薪劳动者，且缴费义务主要由用人单位承担，而以农民为主体的其他劳动者和其他社会成员不仅没有能够为其支付社会保险费的工作单位，而且个人普遍缺乏持续的社会保险缴费能力。在社会保障项目体系中，社会保险类项目占用了整个社会保障资源的绝大部分。因此，我国社会保障资源更多地被配置到工薪劳动者、被配置到城市，农民和农村得到的社会保障资源很少。鉴于此，社会保障项目设置应当基于多数社会成员收入不高的基本国情，设计更多以财政筹资为主、能够覆盖全体社会成员的社会保障项目，使社会保障资源更多地向农村、农民倾斜。只有这样，才能有效落实每一个社会成员基本风险保障权益，以消除他们对因罹患疾病、失能失智和遭遇灾害及重大意外事故而陷入贫困的恐惧。只有这样，全体社会成员才能安居乐业，才能选择适合自己的发展方式，才能增强消费能力和消费信心，整个社会才能实现稳定和谐，并促进经济持续增长。

（三）完善社会保障筹资规则

资金是社会保障制度运行的财务基础，是各类社会保障资源的货币化衡量。在社会保障项目及其覆盖范围和待遇标准确定之后，全社会需要筹措的资金总量便随之确定，因而社会保障筹资规则十分重要。社会保障可以分为基本保障和补充性保障两个层次，其中补充性保障是社会成员的自主、自愿和自费行为，所以这里重点讨论基本保障的筹资规则。根据现行社会保障筹资规则，社会救助和特殊群体福利项目的资金均来源于国家财政，职工社会保险资金主要来自参保者及其用人单位所缴纳的社会保险费，面向其他社会成员的两个社会保险项目，财政出资占了大部分。按照“投资于人”的思路，今后需要从以下几个方面努力：一是在财政支出总盘子中，适当增加

用于社会保障的资金量或资金份额，这就需要适当压缩财政对于“物”的投入。在经济振幅下降、财政紧平衡的背景下，建议尽量保持财政用于社会保障支出的总量稳定，甚至争取略有提高，使得社会保障领域各项的资金有稳定的来源。二是鉴于部分社会成员的收入较低、个人缴纳社会保险费的能力较弱，建议适当增设非缴费型社会保障项目，或适当增加财政对居民社会保险费的补助。三是明确财政用于社会保障的哪些资金应当主要用于新增社会保障项目，或者用于提高农民等低保障群体的社会保障待遇，同时逐步减少财政对职工社会保险的补助，优化社会保障领域的财政资金配置结构。四是按照“保基本”的原则保持职工社会保险适度待遇水平，优化职工社会保险基金筹资结构，做实社会保险缴费基数，逐步降低用人单位的社会保险缴费比率，减轻其缴费负担，增强其吸纳劳动力的内在动力，以促进就业，为劳动者提供更多的发展机会。

（四）创新社会保障相关服务供给机制

社会保障体系中的部分项目只要通过资金给付即可实现制度目标，而多数项目需要通过有效的服务才能实现制度目标。落实“投资于人”的理念，既要增加对社会保障领域的资源投入，也要通过制度优化和机制创新，提高社会保障制度运行和资源配置的效率。为此，需要创新社会保障相关服务的供给机制，并将其与现代服务业发展有机结合起来，使民生福祉改善与经济持续发展统一起来。为此，一要把社会保障相关服务作为现代服务业的重要组成部分，改变由事业单位提供的传统做法，充分运用市场机制，尊重价值规律，摒弃对私营机构歧视的各类政策，鼓励更多民间资源进入社会保障相关服务领域，培育公平竞争、有序规范的服务市场。二要逐步建立医疗服务、照护服务、教育培训服务和心理服务等社会保障相关服务的服务标准、资金给付标准和质量保证机制，提高人民群众的服务体验感，并保持社会保障制度运行成本处于合理的范围之内。三要健全社会保障部门与相关服务供给部门的合作机制，尤其要完善社会保障经办机构与相关服务供给机构之间的协议管理机制，创建有效的合作共赢机制，这里的重点是社会保障相关服务的价格形成机制。

四、扩大社会保障资源并优化配置的工作重点

基于前述讨论，根据“投资于人”的社会保障制度改革基本思路，今后一个时期，需要通过体制机制改革创新，积极创造条件，争取在以下几个方面重点推进，使更多的资源进入社会保障领域，并将更多资源投向最需要的领域和最需要的人群，从而使整个社会保障领域的资源配置更加合理，社会保障体系的运行效率更高，让社会保障制度成为“投资于人”更重要的载体，为实现经济更高质量发展、社会更加稳定和谐、全体人民共同富裕及推进国家治理现代化作出更大的贡献。

（一）扩展社会保障实际惠及范围

最近30多年来，我国的社会保障项目增多、惠及范围逐步扩大，但某些项目的进一步发展遇到了瓶颈，使部分社会成员未能得到应有的社会保障。为了落实他们的社会保障权益，需要通过改进制度设计，投入相应的社会保障资源，重点是两个方面：一是增强职工社会保险制度包容性，落实非正规就业者的社会保障权益^[4]。职工社会保险制度理应覆盖全体工薪劳动者，但从多年的实践看，这些项目主要覆盖有清晰劳动关系的正规就业者，目前绝大多数非正规就业者还没有进入职工社会保险体系，最近几年学界和业界比较关注的是新业态从业人员的社会保险问题，有关部门还就职业伤害保障问题进行了试点，但进展缓慢。这主要是因为现行职工社会保险制度设计已经明显滞后于劳动力市场的变化。事实上，这套制度成形于30多年前，主要是为了解决国有企业和集体企业转制出现的突出问题，旨在建立独立于用人单位之外、与用人单位经济效益好坏无关的社会保障制度。但这些项目的保障目标与原有的劳动保险制度接近，制度的功能定位基本不变，

而且非正规就业者参加职工社会保险时,既要承担个人缴费部分,又要承担单位缴费部分,这一筹资规则把绝大多数非正规就业者挡在了职工社会保险制度之外。因此,要从多层次社会保障体系建设的思路出发,按照“保基本”的原则确定职工社会保险的待遇水平,进而形成更加合理的社会保险筹资规则,增强职工社会保险制度的包容性,使非正规就业者也能进入职工社会保险体系。二是逐步降低社会救助、特殊群体福利和居民社会保险制度的户籍关联度,落实非户籍常住人口的社会保障权益。社会救助体系中除临时救助外的各类项目,面向老年人、残疾人和妇女儿童等特殊群体的各类普遍性福利项目,均仅面向本地户籍居民,其他居民无法享受;多数地区的城乡居民基本医疗保险制度和城乡居民基本养老保险制度,需要持有本地户籍才能参保,才能享受政府的保险费补贴,这就意味着非户籍常住人口无法享受这些社会保障权益。因此,要积极创造条件,破除地区间的利益藩篱,逐步降低社会救助各项目 and 面向特殊群体的各种普遍性福利项目的户籍关联度,逐步放开城乡居民基本养老保险和城乡居民基本医疗保险参保的户籍限制,使这些社会保障项目的实际惠及范围进一步扩大。

(二) 稳步提高农民的社会保障水平

受长期的城乡二元结构思维影响,我国社会保障领域的许多基本风险保障项目采用“分类保障”的思路进行制度安排,因而若干社会保障项目的待遇在群体间有较大的差距,最典型的是城乡之间的差距,即农民的基本保障项目少且保障待遇很低。这意味着农民这个群体得到的社会保障资源较少。无论是基于社会保障制度的公平性,还是基于“投资于人”的原则,今后应当把社会保障资源更多地用于目前保障项目较少、保障待遇较低的群体,近期的重点是稳步提高农民的社会保障水平,即通过社会保障这一载体“投资”于农民这个群体,重点工作是以下5项。一是稳步提高老年居民的基础养老金给付标准^[5]。从学理上说,基本养老金制度的职责是为社会成员年老之后提供稳定的收入,确保其具有购买基本生活资料的能力。然而,2025年城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准仅为143元,建议今后每年按照不低于20元的标准递增,以保障老年居民的基本生活需要,并逐步缩小老年农民与退休职工的基本养老金差距,同时按照统账分离的思路改造职工基本养老保险制度,为建立覆盖全民的国民基本养老金制度奠定基础。二是稳步提高城乡居民基本医疗保险的待遇水平。这项制度是防止农村居民因病致贫、因病返贫的一个重要机制,但近年来参保率有所下降,需要引起重视。建议适度增加国家财政对这项制度的支持,使其待遇水平逐步提高,同时积极创造条件,推动城乡居民基本医疗保险与职工基本医疗保险的制度整合,为建立统一的、覆盖全民的基本医疗保险制度奠定基础。三是明确正在试点的长期照护保险制度覆盖全民,不再区分职工与居民,尽快普遍实施,使之成为全民统一的长期照护保险制度。四是承认并在社会保障制度中充分体现老一代农民为国家作出的历史贡献,对高龄老年农民给予更高的基础养老金,在基本医疗保险中给予缴费优惠和保障待遇优惠,在即将普遍实施的长期照护保险制度中也应有相应的优惠体现。五是推动生育保障制度改革,逐步提高城乡居民基本医疗保险制度中的生育医疗费用保障待遇,使其与职工基本医疗保险中的生育医疗费用保障待遇相同,同时加快建立覆盖全民的生育津贴制度,使农民生育家庭也能够享受这一待遇。

(三) 拓宽社会保障筹资渠道

随着社会保障项目增多和惠及范围扩展,维持社会保障体系有效运行需要更多的资源,筹集更多的资金。在充分理解社会保障是“投资于人”的重要载体之后,全社会对于社会保障资源进入社会保障领域将有更多的共识。为使这种共识能够落到实处,需要拓宽社会保障筹资渠道,并健全相应的筹资机制。一是建立国家财政对社会保障资金投入的增长机制。按照“投资于物和投资于人紧密结合”的原则,我们应当学习借鉴发达国家的经验,逐步调整财政支出结构^[6],将更多的财政资金用于社会保障等民生支出。这将是一个艰难的过程,不仅需要转变各级领导的政绩

观^①，而且涉及各种利益调整，因而需要在“十五五”期间和未来一个时期，建立一种增长机制，即财政用于社会保障的资金增幅每年不低于一定的比率。二是健全国有资本划转社会保障资金的机制。现行社会保障制度形成过程中的历史债务问题一直未能准确计量和妥善处理，加上老一代农民对于国家发展的历史性贡献既没有得到足够的重视，更没有合理而有效的补偿机制，现在已经到了需要重新评估并妥善补偿的时候。尽管前些年有关部门已经着手处理这些事务，但过程中还有很多细节问题没有得到有效解决，使整个工作进展不如预期。为此，需要健全相应的工作机制，加快推进。三是提高社会保险基金投资回报率。社会保险有多个项目，但到目前为止，无论是政府的规则，还是学界的研究，关注的重点都是基本养老保险基金的投资问题。事实上，基本医疗保险和其他社会保险项目的基金都有投资问题，例如职工基本医疗保险统筹基金和个人账户基金都有较大规模的基金积累，按照目前的管理规则，其回报率很低。因此，要从拓展社会保险筹资渠道、提高制度运行效率的要求出发，重视社会保险各项基金的投资问题，修改完善相应的基金管理规则。四是吸引更多民间资源进入社会保障领域。通过社会保障制度“投资于人”，不应仅限于政府组织实施的一系列基本保障项目，还应包括由民间力量组织的各类补充性保障项目。事实上，早在30多年前国家就确立了建设多层次社会保障体系的思路，即在政府为全民提供基本保障的同时，鼓励社会成员以各种方式参与和获取各类适合自己的补充性保障，支持保险公司等金融企业和民间非营利机构为社会成员提供相应的风险保障服务。当前的重点，是通过有效的措施，培育中高收入群体对基本保障待遇的理性预期，增强他们对补充性保障需求的内在动力，同时完善各类补充性保障项目的运行规则。

（四）进一步弘扬社会保障文化

社会保障体系中的每一项制度都深深植根于经济社会运行系统，并对全社会产生各种影响，因而不仅要求社会保障制度及其运行机制设计科学合理，而且需要全体社会成员和各类社会主体的理解、信任、配合和支持，这就需要以公平正义、互助共济、诚实守信为主要特征的社会保障文化。随着“投资于人”理念的逐步落实，全社会将有更多资源进入社会保障领域，社会保障体系的改革将进一步深化，这就更需要进一步弘扬社会保障文化。当前和今后一个时期的重点：一是增强对旨在缩小群体间差距的各类社会保障制度改革举措的理解度和支持的自觉性。现代社会中，每一个社会成员应当具有平等的社会保障权益，但受历史和现实的诸多因素影响，现行社会保障项目采用“分类保障”的原则设置，不同人群之间待遇差距较大。作为“投资于人”的重要载体，社会保障制度改革的重点是优化社会保障体系结构，因而新增社会保障资源将更多地用于新设社会保障项目，用于原有保障项目较少、保障程度较低的那些群体，如农民、非正规就业者和非户籍常住人口等，这就需要原先已经具有较高社会保障水平的社会成员予以理解和支持。二是增强社会保障互助共济性，培育社会团结合作精神。社会保障体系中的每一个项目都是基于互助共济原理设计的，其核心是幸运者帮助不幸者，高收入群体帮助低收入群体，发达地区帮助欠发达地区。但现行社会保障体系中的某些项目互助共济性不强，尤其是某些社会保险项目中设置了个人账户，不仅降低了这些项目的互助共济性，而且对培育社会成员保险意识的贡献很小。因此，要按照“统账分离”的原则，逐步改进社会保险制度设计，提高制度运行效率，培育社会保障互助共济文化。三是培育诚实守信的社会保障文化。诚实守信是保险活动的基本原则，也是社会保障领域应当坚持的原则。从最近这些年看，社会保障领域出现了诸多败德行为，如社会保险缴费基数不实现象，社会保险尤其是基本医疗保险中的欺诈骗保行为，最低生活保障中的虚报、隐瞒、伪造等行为。这既有社会保障制度设计缺陷问题，也有诚实守信文化问题。因此，要在完善社会保障制度政策、加强改进监督管理的同时，培育并弘扬诚实守信的社会保障文化。

^① 参见：中共中央办公厅2026年印发的《关于在全党开展树立和践行正确政绩观学习教育的通知》。

[参考文献]

- [1] 赵艳艳. 两会新声 | 李云泽: 推动更多资金资源 “投资于” [EB/OL]. (2025-03-06)[2026-04-28]. https://economy.gmw.cn/2025-03/06/content_37890168.htm.
- [2] 何文炯. 中国社会保障: 从快速扩展到高质量发展 [J]. 中国人口科学, 2019(1): 2-15+126.
- [3] 李静. 面向代际发展的中国家庭生育决策 [J]. 中国社会科学, 2025(2): 63-83.
- [4] 王天玉. 从身份到行为: 劳动法规规范构造的转型 [J]. 中国社会科学, 2025(5): 36-53+205.
- [5] 张翔, 孙源. 基于城乡居民基本养老保险基础养老金建立国民基础养老金: 实施路径和可行性分析 [J]. 社会治理, 2024(3): 107-120.
- [6] 吉富星. 精准发力优化财政支出结构 [N/OL]. 经济日报, (2025-01-23) [2026-04-28]. http://views.ce.cn/view/ent/202501/23/t20250123_39275212.shtml.

Deepening Reform of the Social Security System from the Perspective of "Investing in People"

HE Wenjiong

(School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang 310058)

Abstract: Social security is a fundamental institutional arrangement whereby the state mobilizes social resources to provide basic risk protection for all members of society throughout their life cycle, thus serving as an important vehicle for "investing in people". Since the reform and opening up, China's social security system has achieved remarkable progress in reform and construction. However, resource input in the social security field has been insufficient and unevenly allocated due to various historical and practical factors. As the concept of "closely integrating investment in things and investment in people" is gradually implemented, more resources will be devoted to investing in people, and social security will become an important means of "investing in people". To this end, it is necessary to deepen reform, weave a dense social security network, optimize the allocation of social security resources, improve social security financing rules, and innovate the supply mechanism of social security-related services. In the current and future period, the focus of expanding and optimizing social security resources is to expand the coverage of social security, steadily improve the social security treatment of farmers, expand social security financing channels, and further promote the social security culture. Ultimately, we aim to achieve fairness, accessibility, and long-term sustainability of the social security system, making it a solid institutional foundation for "investing in people".

Key words: investing in people; social security; deepening reform

[责任编辑: 王 亚]