

认真学习贯彻党的二十届四中全会精神 专家访谈

破解社保改革难点 夯实民生保障根基



郑功成 全国人大常委会委员、中国社会保障学会会长

本报记者 李丹青

社会保险制度关乎人民的养老、医疗、工伤、失业、生育、护理保障等基本民生。社会保险制度的优劣,对国计民生具有重大且深远的影响。

党的二十届四中全会审议通过的《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“社会保障制度更加优化更可持续”的重要目标,在养老、医疗、工伤、失业等方面提出系列举措,提升待遇水平等深层次问题。围绕“如何破解社保改革难点,夯实民生保障根基”,《工人日报》邀请全国人大常委会委员、中国社会保障学会会长郑功成,深度解读“十五五”时期社保改革路径与实践方向。

将制度优化摆在首要位置

记者:我国用几十年时间建立了具有鲜明中国特色、世界上规模最大、功能完备的社会保障体系,为何还要优化社会保障制度?

郑功成:我国社保制度虽取得举世瞩目的成就,但现行制度安排仍存在公共性不足、公平性不足、可持续性不足的问题。首先,社会保险制度是社会公共品,它通过强制共享来促进社会平等,避免参保人之间的风险孤立,从而构建一个覆盖全民、公平共济的社会安全网。然而,属地管理的格局使社会保障统筹层次偏低,地区之间缺乏互济性,这些弱化了社会保障制度的公共性。

其次,现行制度安排公平性不足主要体现在,一方面,虽然我国社会保障事业在不断发展,但总体投入仍然不足,参保人在养老、医疗等多方面的后顾之忧仍未能有效解除,社会保障再分配力度偏弱;另一方面,由于政策不统一,地区之间存在差异性,社会保障体系发展失衡局面仍然存在,不同群体之间的社会保障权责差距偏大。例如,职工基本养老保险与劳动关系紧密绑定且费率居高不下,使灵活就业人员游离在外。

另外,可持续性不足体现在,一方面,人口老龄化和社保制度刚性发展规律会导致社保基金支付压力上升;另一方面,现行制度设计缺陷对基金可持续性的长期影响不容忽视。退休人员日益增多而缴费者日益减少,也会影响基金的稳定性与可持续性。

- “十五五”时期的参保扩面,不能再是简单的人数累加,而要聚焦重点群体、破解参保堵点
应更注重制度公平性建设,着力缩小不同群体、不同地区的社保待遇差距,满足不同群体需求
制度完善应当以优化关键制度安排、补齐制度体系短板、强化制度间统筹协调为着力点

郑功成:“社会保障制度更加优化更可持续”的目标,蕴含着哪些时代考量与现实紧迫性?

郑功成:当前我国社保制度正面临多重时代挑战。一方面是人口老龄化的冲击,我国老龄化规模大、速度快,伴随老龄化、少子化趋势,养老、医疗、护理保障的支付压力持续攀升,现行制度的可持续性面临考验。另一方面是新业态的快速发展,数亿灵活就业人员的出现,打破了传统劳动关系的边界,而现有社保制度仍以正规就业为核心设计,导致这部分群体保障不足,成为制度覆盖的薄弱环节。

以互联网、大模型等为表征的科技革命不仅全面而深刻地影响着当今世界的生产方式、生活方式与治理方式,也在重构财富创造格局与初次分配格局。社保制度作为再分配的重要工具,必须通过制度优化强化调节功能,破解制度缺陷、回应时代挑战,才能让社保体系真正走向成熟定型,为应对未来风险奠定基础。

聚焦重点群体,补齐覆盖短板

记者:目前,我国多层次社会保障制度体系基本建立,养老、医保参保率均超95%,哪些群体是社保覆盖短板?

郑功成:“十五五”时期的参保扩面,不能再是简单的人数累加,而要聚焦重点群体、破解参保堵点。聚焦新业态劳动者,构建适配其就业特点的保障模式是首要任务。当前,我国网约车配送员、网约车司机等新就业形态劳动者数量达8400万,他们工作自主性强但受平台管理,劳动关系认定难,导致传统社保制度难以完全覆盖。“十五五”期间,要建立与新就业形态相适应的保障机制,要放开灵活就业人员在就业地参保的户籍限制,扎实推进新业态劳动者纳入保障范围。

精准服务农民工、灵活就业人员等重点群体,提升其参保积极性。农民工群体流动性强,社保关系转移接续不畅、缴费中断等问题突出;部分灵活就业人员因收入不稳定、缴费基数偏低,难以保证持续缴纳。同时,失业保险面临“覆盖错配”困境,参保者多为稳定就业者,而灵活就业人员、农民工等失业风险较大群体反而难以参保。应精准破解制度障碍、补齐群体短板,优化缴费档次设置,建立弹性缴费机制,允许根据收入变化自主缴费,让社会保障网越织越密。

记者:扩大社保覆盖范围,对健全社保体系有何意义?

郑功成:扩大社保覆盖范围,对健全社保体系有何意义?扩大社保覆盖范围,对健全社保体系有何意义?

郑功成:扩大社保覆盖范围绝非简单的数量叠加,其深层意义体现在三个维度。其一是夯实共同富裕的民生基础,通过将更多群体纳入保障网,尤其是让低收入者、灵活就业人员等群体享有公平保障,能有效缩小收入差距与福利鸿沟。其二是增强社保体系的可持续性,扩大覆盖范围能充实缴费基数,优化基金结构,缓解未来支付压力,同时让制度更适应时代发展需求。其三是促进社会公平与稳定,通过破除户籍、劳动关系等限制,让灵活就业人员、农民工、新就业形态人员平等享有社保权益,能为构建全国统一大市场、促进劳动力自由流动提供支撑,彰显中国式现代化的民生温度。

注重“雪中送炭”而非“锦上添花”

记者:社保制度在破解区域失衡、缩小群体待遇差距等方面,面临哪些亟待解决的问题?

郑功成:“十五五”时期是实现社会主义现代化强国建设的关键时期,应更注重制度公平性建设,着力缩小不同群体、不同地区的社保待遇差距,满足不同群体需求。

养老保险领域,虽已推进全国统筹,但尚未实现真正的统筹统支,区域间基金余缺分化明显,部分欠发达地区待遇调整乏力;机关事业单位、企业职工、城乡居民养老保险待遇差距偏大,城乡居民基础养老金水平偏低。医疗保障领域,省级统筹进展不均,部分地区仍停留在地市级统筹,基金统筹效能未充分释放。

这些差距不仅影响民生福祉,更制约共同富裕推进。优化社保制度、提升社保待遇,关键是让制度改革与民生需求精准对接,要注重“雪中送炭”,而非“锦上添花”,通过社保再分配缩小差距,让社保回归互助共济的公共品属性。

记者:提高社会保障水平,应如何把握尽力而为与量力而行的平衡?

郑功成:尽力而为,要聚焦群众最迫切的需求补短板、兜底线。量力而行,则要立足经济发展阶段,避免盲目提高待遇引发债务风险。把握这一平衡,关键是坚守保障适度、权责清晰、可持续发展,在保基本的基础上满足多层次需求,更大力度向低收入群体、老年群体、困难群体倾斜,特别是低福利保障群体应当是扶助的重中之重,这是让社会保障走向公平的必由之路,也是让民生改善与经济发展同频共振的必由之路。

在养老保险方面,要逐步提高城乡居民基础养老金标准,缩小与职工养老金的差距,让农村老年人共享发展成果;医疗保障领域,要健全多层次医疗保障体系,优化药品集采、医保支付和结余资金使用政策,完善大病保险制度,降低大病患者的自付比例,减轻群众就医负担,推行长期护理保险,缓解失能老人家庭的照护压力。此外,要避免待遇调整的盲目性,通过精算模型科学测算,确保待遇增

长在财政可承受、制度可持续的范围内。

以系统集成补短板 以高效协同提效能

记者:“十五五”时期实现社保制度优化的思路是什么?

郑功成:社保制度的刚性特征决定了顶层设计与系统思维来克服当前系统性、协同性不足的缺陷,应当以优化关键制度安排、补齐制度体系短板、强化制度间统筹协调为三个着力点。

其中,优化关键制度安排是要对涉及人群广、资金量大、运行周期长、功能多的关键制度进行优化。包括去除养老保险、医疗保险中的私有化因素,扩展工伤保险、失业保险的积极功能,审慎设计长期护理保险、普惠性儿童福利等新制度。补齐制度体系短板是要以覆盖全生命周期和全体人群为基本目标,拓展社会保障覆盖面、丰富社会保障体系内容。强化体系内制度间的统筹协调是要以整体观、协同观为导向,更加充分地发挥综合改革部门的功能,防止不同制度效应之间的对冲,做好社会保障领域内改革的一致性评价。

记者:您认为应如何强化政策协同、区域协调,实现“十五五”规划建议提出的目标任务?

郑功成:现在,我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段。

首先,要推进制度间系统集成,避免功能对冲。养老保险要与养老服务、长期护理保险有机联动,解决“有钱却买不到服务”的困境;医疗保险要与公共卫生、医疗服务深度协同,推动三医联动落到实处,让公立医院回归公益,医保基金精准支持临床需求,而非单纯追求结余。

其次,要强化跨部门高效协同,打通“信息孤岛”与“责任壁垒”。建立人社、医保、民政、财政等部门的常态化协调机制,实现数据互通共享,比如低收入群体的救助信息与医保报销信息实时对接,自动触发医疗救助,推行“一件事一次办”,让群众参保、转移接续、待遇申领无需跨部门跑腿。

另外,要健全区域与主体间协同机制,扩大互助共济范围。在区域协同上,养老保险全国统筹要实现统收统支,医保跨省异地就医结算要进一步优化,消除劳动力流动中的社保障碍;在主体协同上,要构建政府、企业、社会三方联动格局,政府承担兜底责任,企业履行主体责任,鼓励社会组织参与养老服务供给,形成保障合力。

“十五五”时期社保制度优化的关键,在于以顶层设计定方向,以系统集成补短板,以高效协同提效能,破解公平性、可持续性不足等深层次问题,让社保制度成为共同富裕的稳定器和民生保障的安全网。

2025年全国城镇新增就业1267万人
截至2025年底
就业形势保持总体稳定
全国城镇新增就业1267万人,城镇调查失业率平均值为5.2%。
失业保险降费率减收失业保险费1872亿元,发放稳岗返还资金336亿元。
开展补贴性培训超过1100万人次。
年底脱贫人口务工规模保持在3000万人以上。
社会保障制度运行平稳
全国基本养老、失业、工伤保险参保人数分别为10.76亿人、2.49亿人、3.05亿人,分别比上年底增加316万人、329万人、102万人。
全年三项社会保险基金总收入9.1万亿元、总支出8.1万亿元,年底累计结余10.2万亿元。
职业伤害保险试点累计参保人数2510万人。
技术技能人才队伍建设持续加强
全年超过410万人次取得高级工以上证书,超过27万人次取得技师以上证书,评聘首席技师、特级技师近3000人次。
发布无人机飞行规划员等17个新职业、生成式人工智能系统测试员等42个新工种。
劳动关系和工资收入分配工作稳步推进
2025年所有省份都作了新一轮调整,最高档超2000元。
建成新业态形态劳动纠纷一站式调解中心3000家。
全年公布重大欠薪违法行为2165件,将1809户用人单位纳入欠薪失信名单。

工作研究

增强“三力” 将职工社团打造成“凝心阵地”

高若晨

职工社团是丰富职工精神文化生活,凝聚职工奋进力量,助推企事业单位发展的重要活动载体。作为工会联系服务职工的重要平台阵地,推动职工社团高质量发展,关键要以提升引领力、组织力、服务力为目标,让职工社团从“有形存在”迈向“有效运转”,从“活动载体”升级为“凝心阵地”,真正成为职工信赖温暖的暖心家园、工会延伸服务的重要手段、汇聚职工合力的坚实平台。

强化思想政治引领,以过硬引领力锚定社团发展正确航向。引领力,是引导职工坚持正确政治立场、树立正确价值观的能力,是职工社团高质量发展的根本前提。职工社团植根基层、贴近职工,只有把政治引领摆在首位,才能确保发展不偏航、工作不走样。职工社团必须立足引领力建设,依托社团阵地,通过体育竞赛、团建活动等广大职工喜闻乐见的形式,深入宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,让党的创新理论、最新政策和最新要求带到广大职工中,以润物无声的方式增强广大职工自觉贯彻落实党中央的重大部署的内驱力。同时,要大力弘扬劳模精神、劳动精神、工匠精神,唱响“劳动最光荣、劳动最崇高、劳动最伟大、劳动最美丽”主旋律,引导职工树立正确的世界观、人生观、价值观,自觉把个人理想融入国家发展和企业建设大局,让职工社团成为传播先进思想、弘扬主流价值、凝聚政治共识的重要阵地。另外,要结合本单位、本部门党委的中心工作和要求,通过社团活动,弘扬具有单位特色的职工文化,以坚定的政治引领凝聚职工同心奋进的思想合力,为本单位事业的高质量发展贡献职工力量。

夯实组织根基,以强劲组织力激活社团建功内生动力。组织力,是把职工凝聚起来、动员职工建功立业的能力,是职工社团高质量发展的核心支撑和力量源泉。职工社团的生命力在于凝聚职工、动员职工,只有建强组织体系、激活组织效能,才能把分散的职工个体拧成一股绳、汇成一股劲。职工社团需坚持自愿组建、规范治理、自主运行、工会指导的基本原则,在工会的指导下不断完善章程制定、换届选举、财务管理等制度,完善社团组织架构,明确职责分工,让社团建设有章可循、规范有序,破解“建而不活、散而无为”问题。要聚焦凝聚职工核心任务,立足本单位发展的中心工作和职工队伍建设实际,精准对接职工兴趣爱好和岗位需求,把不同领域、不同岗位的职工有效组织起来、紧密凝聚起来,把组织优势转化为建功实效,让职工在社团组织中找到归属感、增强责任感,实现社团活动赋能岗位建功,以强大的组织力汇聚起职工干事创业的奋进合力。

聚焦职工需求做好服务工作,提升社团建设价值。服务力,是职工社团高质量发展的根本落脚点和生命力所在。社团建设的初衷是促进职工兴趣发展、竭诚服务广大职工。作为丰富职工业余生活的载体,推动社团服务必须把精准服务职工作为核心目标,以服务聚人心、以服务赢信任。要牢固树立“以职工为中心”的服务理念,常态化开展职工需求调研,精准掌握职工在技能提升、文化生活、身心健康、情感交流等方面的实际需求,推动社团服务实现“精准滴灌”,做到“职工需要什么,社团就服务什么”。要丰富服务供给内容,创新服务方式方法,搭建展示才艺的平台,丰富职工业余生活,让职工在参与社团活动的过程中发展兴趣、收获快乐、感受温暖。以高效的优质服务厚植社团发展根基,提升职工的获得感、幸福感、归属感,真正让职工社团成为职工业余生活的“好去处”、兴趣发展的“助推器”,让职工在轻松愉悦的氛围中蓄满正能量,以更加饱满的精神状态投入工作、建功立业。

综上,职工社团要始终聚焦增强“三力”,持续探索建设新思路,创新发展新举措,不断优化发展模式,健全运行机制,丰富服务内涵,推动职工社团在规范建设中提质增效、在守正创新中焕发活力。以服务凝聚职工共识,以活力动员职工建功,以实效助力职工成长,让职工社团真正成为职工业余生活的“欢乐园”、成长成才的“加油站”。

(作者单位:北京师范大学工会)

热点思考

数字中国建设背景下企业民主管理制度的创新路径

观点

数字中国建设背景下,企业民主管理制度要通过数智化手段提升效率、扩大参与,并完善制度保障与技术支撑,助力发展全过程人民民主。

范丽娜

“十五五”规划建议提出,深入推进数字中国建设。企业民主管理作为基层民主的重要实践形式,是发展全过程人民民主不可或缺的重要组成部分。如何在数字中国建设背景下,推动企业民主管理实现治理重塑,已成为一项关乎劳动关系和谐稳定的重大时代课题。

数字中国建设背景下企业民主管理面临的新要求

其一,融入“人工智能+”行动,数智化转型成为企业民主管理发展的“必修课”。“十五五”规划建议提出“全面实施‘人工智能+’行动,引领科技研发式变革”,为企业民主管理数智化转型指明方向与要求。在此宏观背景下,需要重新思考企业民主管理的运行逻辑、工具方法与效能标准。运用大数据洞察民意、借助云平台突破时空限制,便捷高效地参与企业治理有较强的期待。推动民主管理流程线上化、界面友好化、互动实时化,也是为了贴近新一代职工的心理与行为特点,从而激发其深入参与的内在动力,筑牢企业民主管理的群众基础。

其二,破解企业规模化、分散化治理难题,数智化转型是提升民主管理运行效率的“关键路径”。随着企业跨区域经营成为常态,分支机构日益分散,职工流动更加频繁,

传统依赖集中、同步、线下的民主管理模式,组织成本较高、覆盖范围较窄、响应速度较慢等局限性日益凸显,数智化转型为这些问题提供了高效的解决方案。通过建设线上职代会系统、云端协商平台,可实现议事过程异步化、参与方式弹性化、决议形成实时化,降低组织成本,扩大直接参与覆盖面,使民主管理能够适应现代企业灵活、高效的运营节奏。

其三,回应“数字原生代”职工内在诉求,数智化转型是增强企业民主管理吸引力的“必然选择”。当前,95后、00后“数字原生代”步入职场并逐渐成为生力军,他们习惯于即时通信、在线协作、弹幕互动等数字化交互方式。其民主意识、权利观念更强,对突破时空限制、便捷高效地参与企业治理有较强的期待。推动民主管理流程线上化、界面友好化、互动实时化,也是为了贴近新一代职工的心理与行为特点,从而激发其深入参与的内在动力,筑牢企业民主管理的群众基础。

数字中国建设背景下企业民主管理创新路径

第一,完善顶层制度设计,为数智化转型提供规范指引。在总结地方及大型企业创新实践基础上,研究制定全国性指导文件。首先,确立基本原则,明确转型方向。应确立线上民主活动的基本原则,要坚持标准不降、程序不减、职权不变、环节不丢,线上线下结合、重大事项线下召开,明确数智化转型是传统民主管理的深化与延伸,而非替代。同时,强调技术应用要以保障和落实职工“知情权、参与权、表达权、监督权”为根本出发点和落脚点,防止技术空转与形式主义。其次,规范融合机制,厘清线上线下边界。需详细规定线上线下民主形式的关系与分工。在线上线下融合原则中,明确要求企事业单位每年至少

召开一次线下职代会,线上形式主要用于提升常规议事效率,处理突发临时议题或作为线下会议的有效补充。另外,细化程序标准,确保过程严谨合规。须对线上民主的核心流程作出具体、可验证的规定。

第二,强化技术支撑与数据治理,构建互联互通、安全可靠的“数字底座”。一是统筹规划与标准先行,打破“数据孤岛”。首先,统一核心数据源与接口。对职工代表信息、提案数据、表决结果、评议结论等关键数据,定义全国统一的格式和交换协议。其次,推行“平台+应用”的集约化建设模式。鼓励和支持省级工会基于统一标准建设功能强大、安全可控的区域性民主管理主平台,作为“数字底座”;市、县级工会及大型企业可基于此底座,以开发标准化应用模块的方式满足个性化需求。另外,建立数据汇集与分析中心。在保障数据安全和隐私的前提下,通过标准接口,依法依规、分层级汇聚各级民主管理平台的脱敏数据,运用大数据技术进行分析研判,为监测劳动关系风险、评估民主管理效能、精准制定政策提供“数据大脑”。

二是筑牢安全与信任屏障,消除参与顾虑。首先,实施系统安全强制认证。对于用于召开职代会、进行无记名投票等核心民主活动的商业或自研系统,推行第三方安全审计和强制性认证制度。其次,推广隐私增强技术的应用。在投票、评议等敏感环节,广泛采用可验证匿名、安全多方计算等技术,确保过程可信但个体不可追溯。另外,建立透明化的数据使用规则。明确告知职工代表和职工,其线上民主参与数据将被如何收集、存储及使用,赋予其知情同意权,并通过技术对关键操作进行存证,构建“技术赋能”的民主环境。

第三,聚焦主体能力建设与文化培育,实现“人”与“技”的协同共进。一是实施分层分

类的数字素养提升计划。将数字化民主管理能力纳入工会干部培训和考核体系,开发系列实操课程,培养一批既懂民主管理业务又熟悉数字工具的工会工作骨干。对职工开展专项培训,重点提升其线上议事规则理解、书面表达与辩论、数据化议案撰写等能力。针对普通职工,工会组织应提供数字技能服务,通过制作简明操作指南、设立线下辅助点,开展一对一指导等方式,确保职工能平等、无障碍地参与数字化民主流程。

二是培育线上线下融合的民主参与文化。首先,设计富有吸引力的线上民主产品。借鉴互联网产品思维,优化线上民主平台的用户体验,利用短视频解读议案、开设互动问答专栏,引入游戏化反馈机制等,激发青年职工参与兴趣。其次,强化线下民主的独特价值。明确规定线下环节在酝酿讨论、情感沟通、化解复杂矛盾中的核心作用,鼓励创新线下会议的形式,让民主管理有“速度”更有“温度”。另外,宣传推广最佳实践案例。通过评选“数字化转型标杆企业”“最具影响力线上提案”等活动,营造积极拥抱变革、务实探索创新的氛围。

第四,健全评估监督与激励保障机制,确保转型行稳致远。一是建立科学有效的数字化转型评估指标体系。构建涵盖参与广度、参与深度、决策效能等多维度的综合评价体系。定期开展第三方评估,发布评估报告,以评促改。二是强化激励与容错并重的保障机制。将企业民主管理数字化转型成效,纳入和谐劳动关系创建、企业社会责任评价以及工会系统评优表彰的重要参考。对于在合法合规框架内的大胆探索和创新,建立容错纠错机制,保护基层的改革积极性。同时,对于在算法公开、民主协商等方面拒不履行义务的平台企业,探索建立联合惩戒机制,增强制度的刚性约束力。

(作者单位:中国劳动关系学院)