

我国财政社会保障事业发展三十年回顾与思考

中国财政科学研究院 | 马洪范 丁一珂

1993年，党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，把社会保障制度作为社会主义市场经济体制框架的五个组成部分之一，要求建立适应社会主义市场经济要求的社会保障制度。在随后的三十多年时间里，我国财政社会保障的投入力度不断加大，社会保障的内容日益丰富、覆盖范围逐步扩大、保障水平大幅提高，现已基本建成功能完备、协同高效的社会保障体系。

改革开放以来社会保障体系建设的历史回顾

1978年12月，党的十一届三中全会决定将全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来。此后，我国持续致力于经济发展与改善人民的生活水平，社会保障体系建设取得重大进展。

（一）社会保障制度的初步改革阶段（1978—1993年）。进入20世纪80年代以后，随着城镇经济体制改革的推行，为企业改革的需要，我国从改革城镇企业养老保险制度入手，1984年推行全民和集体

所有制企业职工退休费用社会统筹试点，1991年建立基本养老保险与企业补充养老保险以及职工个人储蓄性养老保险相结合的养老保险制度。在失业保险方面，1986年，国务院颁布《国营企业职工待业保险暂行规定》，首次在我国建立企业职工待业保险制度，并于1993年进一步扩大待业保险的覆盖范围。

（二）社会保障体系框架形成阶段（1993—2012年）。党的十四届三中全会之后，为服务社会主义市场经济体制的建立与完善，社会保障从单个项目的试点改革转变为全面铺开，针对养老、医疗保险创造性地提出社会统筹与个人账户相结合的“统账结合”制度框架，传统的单位保障开始走向社会保障，并着力推动社会保障体系朝着城乡并重与全民覆盖的方向发展。在养老保险方面，1995年国务院颁布《关于深化企业职工基本养老保险制度改革的通知》，明确建立社会统筹和个人账户相结合的制度体系，并于1997年统一基本养老保险制度。2009年，我国开展新型农村社会养老保险试点工作，开始将养老保险制度推及农村。在医疗保险方面，1995年开

展医疗保险制度“统账结合”试点工作，1998年国务院发布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，标志着“统账结合”医疗保险制度模式的确立。2003年，我国扩大医疗保险覆盖范围，开展新型农村合作医疗试点工作，于2008年实现制度的全覆盖。在社会救助方面，分别于1999年和2007年确立城市居民和农村居民最低生活保障制度，逐渐建立起以最低生活保障制度为主体的综合性社会救助体系。

（三）社会保障系统集成、协同发展阶段（2012年至今）。党的十八大以来，党中央把社会保障体系建设摆上更加突出的位置，制度的协同性、公平性与互济性不断加强。在养老保险方面，2014年合并新农保和城居保，建立统一的城乡居民基本养老保险制度。同年，改革机关事业单位工作人员的养老保险制度，完成了机关事业单位工作人员与企业职工基本养老制度设计与运作机制的并轨工作。为解决省际之间基金不平衡问题，在企业职工基本养老保险省级统筹基础上，2018年着手建立养老保险基金中央调剂制度，迈出全国统筹的第一步。在

医疗保险方面,2015年城乡居民大病医疗保险全面推开,2016年整合新农合和城镇居民医疗保险,建立城乡统一的居民医疗保险制度,并在2019年实现职工基本医疗保险与生育保险的合并。在社会救助方面,2014年在顶层设计上对社会救助各项目进行统筹,将农村“五保户”和城市“三无人员”制度整合为统一的“特困供养人员制度”。在社会福利方面,我国社会福利的普惠程度大幅提升,对老年群体、残疾人和困境儿童的福利补贴制度逐步得到完善,一个旨在增强人民群众获得感、幸福感、安全感的社会保障体系基本建成。

我国财政社会保障事业三十年 发展成就

推动社会保障体系改革发展、增强可持续性,维护政权稳定和财政安全,是财政社会保障事业的首要政治使命和政治责任。从党的十四届三中全会至今的三十多年里,财政社会保障事业适应不同阶段的发展需要,主动创新理念,加大投入力度,增强保障水平,完善监管机制,不断提升财政资金使用效益,为我国社保事业的高质量可持续发展作出了财政贡献。

(一)财政社会保障不断实现理念创新。改革开放以来,财政社会保障事业相继围绕企业改革、建立完善社会主义市场经济体制以及国家治理体系与治理能力现代化等目标任务,立足我国具体国情,不断融入以人为本、共建共享、公平

统一、可持续发展等理念,推动社会保障体系实现了从广覆盖到全覆盖,从城乡并重到全面统筹,从提升公平为主到公平性与可持续性并重的转变,社会保障的“加强和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉、促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果”和“民生保障安全网、收入分配调节器、经济运行减震器”的功能作用得到充分发挥。

(二)财政投入力度不断加大,社会保障水平稳步提高。随着我国经济社会的发展和财政实力的提升,财政社会保障的投入力度不断加大,各类社会保障对象的待遇水平稳步提高。据统计,2018—2023年,全国财政社会保障和就业支出累计达19.9万亿元,年均增长8.1%;卫生健康支出累计达11.5万亿元,年均增长7.56%。两项合计占一般公共预算支出的比重从2018年的19.3%提升至2023年的22.7%,政府将社会保障作为财政支出的优先方向。截至2023年底,公共卫生服务经费人均财政补助标准由2018年的55元提高到2023年的89元,城乡居民基本医疗保险人均财政补助标准从2018年的每人每年490元提升至2023年的每人每年640元。居民住院的报销比例也有所提高,其中职工医保政策范围内可报销住院费用的80%,居民医保可报销70%。全国退休人员基本养老金水平总体提高3.8%,养老待遇水平逐年上调。

(三)社会保障覆盖范围逐步扩

大。一方面,我国五项基本社会保险的参保人数增加、覆盖范围扩大。截至2023年底,基本医疗保险的参保人数高达13.3亿人,其中,职工基本医疗保险参保人数有3.7亿人,城乡居民基本医疗保险参保人数有9.6亿人,保障人群覆盖范围达到95%以上,较之2012年基本医疗保险参保覆盖面39.7%有着大幅提升。2023年,基本养老、失业、工伤参保人数分别为10.61亿人、2.44亿人和3.02亿人,较之2012年的3.04亿人、1.52亿人和1.9亿人均有大幅增加,其参保覆盖面在2023年达到90%、51.9%和64.3%,社会保险的参保覆盖面稳中有升。另一方面,我国社会救助同社会福利的覆盖范围也稳步扩大,儿童福利扩展到所有困境儿童,城乡最低生活保障和特困人员救助方面基本做到应救尽救,2022年享受救助人数达到4501.5万人。

(四)财政资金监管水平和资金使用效益显著提升。通过制定基本公共卫生服务补助资金、基本养老补助资金等十多项资金管理办法,财政资金支出与使用得到有效规范。将95%以上的中央转移支付资金纳入直达资金,加快预算分配下达,及时直达基层、直接惠企利民。健全社会保险基金的预算编制与执行工作,社会保险基金被纳入财政专户进行“收支两条线”管理,实现社保基金收支运行的全流程监督。不断提高基金运作的公开度与透明度,每年向人大常委会上报财政社保资金的分配使用情况与社保基金

决算,接受全国人大监督。此外,还全面推进财政社保资金和社会保险基金的绩效评价工作,将中央资金的分配同地方执行情况挂钩,盘活地方资金存量,增强预算执行效率,有效提高资金的使用效益。

财政社会保障事业发展面临的主要挑战

(一)经济新常态下财政收支矛盾加大。在我国经济由高速增长阶段转向中高速增长阶段的过程中,一般公共预算收入和社会保障基金收入增长都有所放缓。考虑到社会保障支出刚性,支出资金具有显著的易升难降特点,相应财政支出压力上升,不利于社会保障的可持续发展。

(二)部分社会保障法律制度不够完善。部分社会保障制度设计不够合理,筹资办法、待遇调整、激励约束等机制存在问题,医疗保障、社会救助、社会福利等领域存在法律空白。养老保险个人账户余额可以继承,打破了社会养老保险长寿和短寿人群之间统筹共济功能,形成制度“漏斗”。不同地区、不同收入的居民医保参保人按照统一标准定额缴费,群体间缴费负担不均衡,且缺乏缴费随收入增长的内生机制。部分地区对企业瞒报缴费基数行为缺乏监管,加大了制度运行风险。

(三)财政社会保障发展存在不平衡不充分问题。社会保障体系结构中不同领域财政投入、事业发展不平衡,农民工和灵活就业人员参

加基本养老保险的比例偏低,覆盖范围存在一定盲区。养老服务、残疾人福利、困难儿童福利等福利事业的发展相对缓慢,财政支出侧重于基本医疗和机关事业单位的离退休费。此外,财政社保资金投入在区域上也呈现发展不平衡,农村地区、欠发达地区的社会保障服务相对不足,造成不同群体、不同地区之间的社保待遇差距较大。

(四)中央与地方的事权与支出责任划分不够明晰。我国社会保障制度改革采用渐进式推进策略,不同层级政府的社会保障责任与支出责任并未完全厘清。比如,我国的《社会保险法》规定应在全国统筹职工基本养老保险,并对包括医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险在内的社会保险进行省级统筹,但并未明确中央与地方政府之间的责任分担机制。中央与地方的事权与支出责任划分不明,会造成地方利用中央财力以追求自身利益,形成地区间政策执行标准的不一致,可能加大区域发展差距或不协调性。

做好新时代财政社会保障工作的思考与建议

做好新时代新征程财政社会保障工作,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,紧紧围绕满足人民日益增长的美好生活需要,增强社会保障制度的公平性、可持续性,以社会保障事业高质量发展推进中国式现代化建设。

(一)加强法治建设,提升社会保障法治化水平。加强社会保障立

法工作,依法落实各级政府和用人单位、个人、社会的社会保障权利。根据现实需求从社会保障体系的建设完善出发,抓紧制定养老保险法、医疗保障法、儿童福利法、社会救助法等一批新法,尽早修订社会保险法等现行法律。在此基础上,相关主管部门加快配套制度体系的建设工作,形成与法律法规相适应的行政监管措施,保证法律法规的平稳运行。

(二)健全多元投入机制,构建更加完善的多层次社会保障体系。面对财政收支压力较大的现状,应进一步健全多元投入机制,充分发挥政府、企业与个人的积极性。逐步提高企业职工基本养老保险实际缴费人数占应参保人数的比率。加强社会保险基金投资监管,在确保基金安全的前提下实现保值增值。将新就业形态就业人员纳入社会保险体系,更好保障其养老、医疗、职业安全等基本权益。支持鼓励企业年金和职业年金规范发展,推动个人养老金健康发展。健全多层次医疗保障制度体系,规范补充医疗保险,鼓励商业健康保险发展,建立居民医保缴费与居民人均可支配收入挂钩机制,均衡不同经济发展水平地区居民的缴费压力。完善财政支持、税收优惠等政策,维护公平的市场竞争环境,促使市场主体和各类社会组织成为多层次社会保障体系建设发展的中流砥柱,有效满足不同社会群体的多层次保障需求。

(三)推进重点项目改革,补齐社会保障体系发展短板。做好社会

持续推进以人为本的财政就业保障体系建设

北京国家会计学院 | 吴笑晗 天津市津南区财政局 | 董键

就业是最大的民生，也是经济发展的重中之重。从1990年《中华人民共和国残疾人保障法》中第一次出现关于就业的法条后，我国就业政策随之不断完善，从单一的就业兜底保障政策发展为融合就业促进、引导、服务、援助为一体的就业政策体系。

党的十八大以来，党中央把促进就业放在经济社会发展的优先位置，实施更加积极的就业政策，并把就业更加充分作为全面建成小康社会的重要目标。我国就业规模持续扩大，就业结构不断优化，重点群体就业保持平稳，职业技能培训不断加强，就业服务体系日益完善，创业带动就业的动能持续释放，有

力推动广大劳动者共建共享改革发展成果，不断推进共同富裕的进程。党的十九大报告指出，就业是最大的民生，要“实现更高质量和更充分就业”。党的二十大报告强调，就业是最基本的民生，要“促进高质量充分就业”。不同时期就业目标的确定，既一脉相承，又与时俱进、不断优化创新，体现了坚持以人民为中心的导向和原则。

财政支持就业优先战略取得积极成效

财政是国家治理的基础和重要支柱，在积极落实就业优先战略、全面实施就业优先政策、全力确保就业大局总体稳定工作中发挥着重

要作用。多年来，财政就业资金保障力度不断加大，与相关部门密切合作，逐步建立起“四梁八柱”的就业创业政策支持体系，聚焦扶持重点群体就业创业、高质量开展职业技能培训、优化就业服务、加强困难群体就业兜底帮扶等，持续推进稳就业工作，就业优先战略实施效果逐步显现。

（一）优化资金配置，保障力度不断强化。近年来，财政统筹配置就业补助资金、职业技能提升行动资金、失业保险基金等相关资金，全力支持稳就业大局。“十三五”期间，中央财政累计安排就业补助资金2466亿元，支持各地落实落细各项就业创业扶持政策。指导各地从

保障制度的顶层设计工作，优化公共资源配置。加强财力评估，避免过度保障。要在明确财政责任边界的基础上，围绕增强制度自求平衡能力，推动相关改革。坚持精算平衡原则，规范长期护理保险试点。遵循协调发展的理念，加大对养老服务、残疾人福利、困难儿童福利等福利事业和农村地区、欠发达地区的补贴力度，缩小项目间和地区间社会保障事业发展的差距。严肃财经纪律，

把各方面资金管好用好，有效防范相关风险向财政转移集聚。

（四）科学划分事权和支出责任，健全中央和地方共担的社会保障机制。按照“十四五”规划提出的“要明确中央和地方在公共服务事业领域事权和支出责任”的要求，厘清社会保障领域一些项目的财政事权和支出责任。在维护社会公平的基础上，根据社保项目的功能定位，实现财政事权与支出责任相适应。

企业职工基本养老保险中央财政补助占比长期在90%以上，要落实地方财政补充养老保险基金投入长效机制，强化地方政府在养老金调标、缺口分担、自行出台政策等方面的支出责任。对于除基本保障外的其他法定保障项目，宜由中央与地方共同承担。针对补充性的慈善公益事业，地方应因地制宜，出台更具针对性的扶持政策。□

责任编辑 李艳芝