

# 健全社会保障体系 夯实共同富裕根基

## ——访浙江大学文科领军人才、公共管理学院教授贡森

高端访谈

**提要:**社会保障体系建设不仅要惠民生,还要促发展、促增长,实现民生与经济的相互促进、良性循环。“十五五”时期要通过改善治理手段、突出保障重点、调整保障目标,给全体人民以稳定的、可靠的未来预期。浙江在高质量发展建设共同富裕示范区的过程中,应完善针对灵活就业和新就业形态人员的社保制度,推动银发经济和社会保障的良性互动,将社会保障体系建设纳入“数字浙江”蓝图,让人民有更多获得感。

■ 本报记者 周宇哈 吴晔

社会保障体系被称为民生“安全网”和社会“稳定器”,在维护社会公平、增进民生福祉、促进经济社会发展中发挥着重要作用。今年的政府工作报告提出,更大力度保障和改善民生,强调“加强社会保障和服务”。国家“十五五”规划建议将“健全社会保障体系”作为“十五五”时期加大保障和改善民生力度,扎实推进全体人民共同富裕的重要举措。浙江省“十五五”规划纲要明确,建设高质量社会保障体系。“十五五”时期是浙江持续夯实基础、全面发力、突破提升、高质量发展建设共同富裕示范区的决定性阶段。浙江如何以高质量社会保障体系建设为抓手,让人民群众在迈向共同富裕中有更多获得感,并在满足民生需求中拓展发展空间?记者就此采访了浙江大学文科领军人才、公共管理学院教授贡森。

### 社会保障体系须在发展中保障和改善民生

记者:改革开放以来,我国已成功建设具有鲜明中国特色、世界上规模最大、功能完备的社会保障体系。在您看来,当下继续推进社会保障体系建设的目标是什么?  
贡森:历史经验表明,社会保障不仅是民生底线的保障工具,更是宏观经济的重要调节器和推进器。  
过去三四十年来,中国发展的主要目的是经济增长,同时有利于低收入群体的参与和脱贫。比如,我们建立社会主义市场经济体制,推进大规模基础设施建设,利用劳动力优势积极参与国际大循环等,既拉动了经济快速增长,也创造出大量就业岗位。在这一过程中,包括社会保险、社会救助等在内的社会保障体系逐步建立和完善,发挥了普惠性、基础性、兜底性作用,有效降低了一部分人群因失业或丧失劳动能力致贫返贫的风险。截至2025年底,我国基本养老、失业、工伤保险参保人数分别达到10.76亿、2.49亿、3.05亿。  
如今,中国正在探索有利于增长的共富发展范式。中国式现代化背景下的“共同富裕”,不是平均主义,不是劫富济

贫,而是必须以有助于增长为前提条件,“分好蛋糕”要有助于“做大蛋糕”,实现公平和效率之间更高层次的均衡和改善民生”。党的二十届四中全会提出“在满足民生需求中拓展发展空间”。社会保障体系建设也是如此,不仅要惠民生,还要促发展、促增长,实现民生与经济的相互促进、良性循环。一方面,随着经济发展水平提高和国家治理能力提升,进一步优化再分配环节,不断扩大提高社会保障的覆盖面和最低标准,更好发挥兜牢民生底线的作用;另一方面,通过改善民生不断消除人民群众的后顾之忧、提高中低收入群体的收入水平,提升居民的消费率,拓展发展的空间。

### 推动社会保障制度更加优化更可持续

记者:“十五五”时期,社会保障制度面临哪些新形势、新挑战?国家和浙江省层面均提出了“社会保障制度更加优化更可持续”的要求,其中蕴含了哪些时代考量与现实需求?  
贡森:从国际比较视野来看,我国社会保障支出占GDP比重从2012年的4%翻倍至现在的约8%,但与其他人均GDP超过1万美金的国家相比,比重依然偏低。另外,我国社保支出向养老金等“经济保障”倾斜,医疗卫生等“服务保障”和“社会投资”领域的支出占比相对不足。到2035年基本实现社会主义现代化,不仅人均GDP要达到中等发达国家水平,人民生活水平也要不断提高,而社会保障是重要的衡量标准。  
从国内现实情况来看,当前不同人群之间的社会保障待遇有差距,部分领域还存在一定的逆向再分配问题。如由于开办年限、制度设计和征管依据不同,城镇职工和城乡居民等不同群体的基础养老金的绝对数额差距较大。城乡之间、省际之间的保障水平也有所差异。未来,随着经济增速放缓、新型城镇化的推进、人口老龄化少子化和就业形态多元化,社会保障体系还将持续面临基金收支压力增大、覆盖不均等结构性挑战。



杭州市余杭区医保业务办事窗口。

浙江省医疗保障局供图

“十五五”规划建议要求,推动“国家治理和社会发展更好适应”。使社会保障制度更加优化更可持续,正是对国家治理现代化、精细化的一场考验。更加优化,意味着社会保障制度必须实现从“事后补偿”向“事前促进”、从“被动兜底”向“主动引导”跃迁,成为经济社会发展的重要引擎。更可持续,则要求各项制度长期稳健运行,尤其要重视社保资源的代际均衡,给全体人民以稳定的、可靠的未来预期。  
具体而言,有以下三方面重点:

一是改善治理手段,提升社会保障收入征缴能力。健全社会保障体系,需要增加投入。国家提出,“继续划转国有资本充实社保基金”,充分体现了社会主义制度优越性。除此之外,还要尽快建立起全国统一的居民家庭收入和财产调查登记系统,为建立“按能力缴费、按需要享受”的公平可持续体系提供治理基础。这既有利于社保基金的有效征缴,也能帮助精准定位需要保障的重点人群。在缩小三大差距上,当前的重点有:逐步提高城乡居民基础养老金,增强社会救助制度的就业促进功能等。我建议,还可以探索建立国民基本收入保障制度,参照人均消费支出的一定比例设计基数,对失业或丧失劳动能力者由国家财政进行保障,对有能力工作者进行最低工资立法保障。  
二是突出保障重点,厘清政府和市场的保障责任边界。对于养老保险和社会救助等经济保障,国家责任重在保基本、兜底线,促公平,应保持适度的待遇水平,避免“福利依赖”,在多层次保障上要

减少国家责任。对于医疗卫生等高风险的服务型保障,国家要承担更大的保障责任,保证人民群众公平享受基本健康服务。对于护理、助餐等低风险的服务型保障,国家要减少直接责任,发挥市场作用,鼓励保险公司等金融机构、养老院等护理机构及餐饮机构增加供给并改进服务。  
三是调整保障目标,从侧重关爱走向关爱、自爱和社会治理以及促进经济增长等多重目标的统一。尤其是我国已面临规模巨大的老龄化浪潮,不仅要倡导对老年群体的关爱,还要鼓励老年群体自爱,强化自我保障的主体责任。在提供必要社会保障的基础上,应考虑通过老年群体再就业、低龄和高龄老人互助、家庭赡养和社会帮扶相结合等方式,既减轻社会负担,又使老年群体实现自身价值。  
为了发挥民生保障的经济促进作用,我认为更重要的是,应该推动社会保障制度从以事后补偿为主,向以事前投资和机会均等为核心的“发展型社会保障体制”转变。这要求我们转变理念,正确认识教育和医疗卫生的社会投资属性。新加坡人均寿命排在全球前列,但国民卫生总费用占GDP比重只有4.5%。这是因为,新加坡推行了以预防保健为核心的健康政策。政府通过高税率管控抽烟喝酒等不良习惯,大力建设公共健身设施。民众可以与专属的全科医生商讨保健计划,医生在开具医疗处方时,还会开具社会处方。我国也可以借鉴新加坡等国的有益经验,建立覆盖全生命周期的国民基本保健制度。关键在于减少药品、住院费等“物”的消耗,增加对“人”的投入,如改革公立医院的激

励机制,提高医护人员的薪酬待遇;加大对基层专业技术的补充力度,强化国民健康管理,防病于未然。

### 以高质量社会保障体系扎实推进共同富裕

记者:浙江省“十五五”规划纲要把“建设高质量社会保障体系”作为在发展中保障和改善民生,让人民群众在迈向共同富裕中有更多获得感的重要内容。您认为,浙江在高质量社会保障体系建设上有哪些独特优势?  
贡森:一是起步早。习近平总书记任浙江工作期间就高度重视社会保障工作,明确作出建立大社保的战略构想。历届省委、省政府一张蓝图绘到底,在全国较早构建起社会就业、社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚、社会慈善“六位一体”的大社保体系。  
二是基础好。浙江市场经济发达,民营经济活跃。一方面,各级政府有相对充裕的财政资金,有能力在强化社会治理和基础设施建设方面进行一些探索;另一方面,浙江发挥“有效市场”与“有为政府”相结合的特色,改善民生保障供给,为民众提供有效的多样化服务。  
三是社会氛围浓厚。浙江政府崇尚实干,善于通过制度性改革,统筹推进经济发展和民生改善。浙江人民乐善好施、扶危济困,慈善文化、志愿精神蔚然成风,为实现共同富裕凝聚了广泛的社会共识。  
记者:您认为,“十五五”时期,浙江应把握哪些着力点,以高质量社会保障

体系助力实现共同富裕?

贡森:浙江正在推进高质量发展建设共同富裕示范区,在社会保障领域面临的一些挑战具有全国共性。通过建设高质量社会保障体系,可以为全国提供经验和样本。

比如,加快完善针对灵活就业和新就业形态人员的社保制度。作为经济大省,浙江具有相当规模的流动人口。应进一步放开参保户籍限制,探索更加灵活的缴费方式,同时探索出台更多适应新型劳动关系的地方性法规和政策办法,加强对平台企业的监管,保护新就业形态人员的劳动权益。

又如,积极应对老龄化,推动银发经济和社会保障的良性互动。一方面,落实渐进式延迟法定退休年龄,开发更多“适老化”岗位,支持公共部门、基层社区推广“以老助老”服务模式,拓展老年群体增收渠道;另一方面,充分发挥民营经济优势,引导更多社会资本投入养老事业和养老产业,拓展老年助餐、社区便民、老年健康、养老照护、老年文体等服务,让老年群体幸福而有尊严地度过晚年。

再如,将社会保障体系建设纳入“数字浙江”蓝图,以数字技术赋能治理水平提升。依托数字政府建设的良好基础,浙江可以率先探索建立居民家庭收入和财产调查登记系统。此外,进一步推广“AI+医疗”“AI+养老”“AI+社会救助”等人机协同新模式,推动优质社保资源和公共服务下沉,持续缩小区域、城乡、代际差距,让全体人民共享数字时代的发展成果。



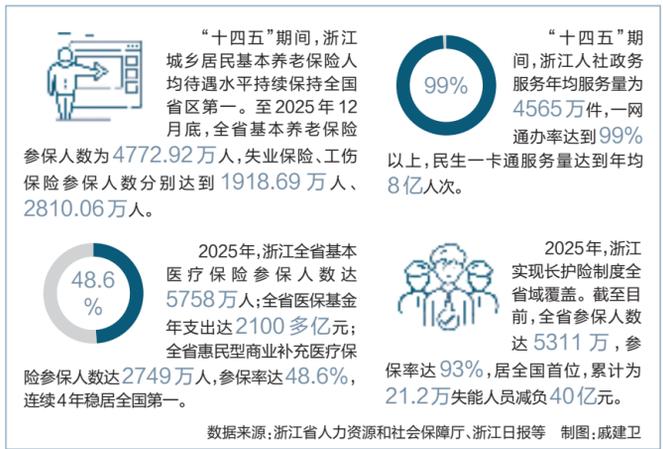
**嘉宾简介:**贡森,浙江大学文科领军人才、公共管理学院教授、社会保障专业博士生导师,浙江(浙江大学)国际发展与治理研究中心主任、浙江大学国家战略和区域发展研究院副院长。兼任 Asian Review of Political Economy 副主编、广东前海国际事务研究院理事、民进中央社会法制委员会主任委员。

纵横谈

## 建设适应共同富裕进程的高质量社会保障体系

■ 何文炯

今年的政府工作报告提出,加强社会保障和服务。浙江省“十五五”规划建议提出,建设高质量社会保障体系。社会保障是国家关于民生福祉的基础性制度安排。改革开放以来,我省根据中央的精神,结合浙江实际,在社会保障领域进行了一系列改革探索,实现了制度转型、项目增设和惠及范围扩展,在提高了民生福祉水平的同时,促进了经济发展和社会稳定和谐,促进了共同富裕。“十五五”时期是我省持续夯实基础、全面发力、突破提升、高质量发展建设共同富裕示范区的决定性阶段。接下来,要在稳步推进我省社会保障事业高质量发展的同时,注重改革创新,为其他地区乃至全国提供有益的经验。



重要途径。要按照国民权益平等的原则,逐步完善项目体系并改进制度设计,优化社会保障体系结构,促进社会保障资源合理配置,增强社会保障制度的收入再分配功能。一是严格控制并逐步缩小群体间的社会保障待遇差距,按照“扣掉填充”思路,稳定职工的社会保险待遇水平,稳步提高农民的社会保险待遇水平。二是将生育保险和长期照护保障等项目的实际惠及范围尽快扩展到全民,把就业保障和职业伤害保障等项目的实际惠及范围扩展到全体劳动者。三是积极创造条件,稳步推进职工基本医疗保险与城乡居民基本医疗保险制度整合,形成全民统一的基本医疗保险制度。四是优化社会保障筹资机制,适度增加财政投入,完善国有资本划转社保基金的规则,确保社保基金收支长期平衡。

### 增强对经济社会发展的适应性

社会保障制度是整个经济社会运行体系的重要组成部分,并发挥社会稳定器、经

济助推器和民生福祉增强器的作用,因而必须与经济社会发展趋势相适应。一是扩大职工社会保险制度的实际惠及范围。增强职工社会保险制度的灵活性,为包括新就业形态人员在内的各类非正规就业者参保并享受保障待遇创造条件。二是逐步降低社会救助和特殊群体福利项目的户籍关联度,逐步落实非户籍常住人口的社会保险权益。三是加强生育保险和儿童福利。要在加强特殊儿童保障、发放育儿补贴的同时,通过完善生育保险、发展儿童托育、改进义务教育、加强妇儿健康服务等途径,保障妇女儿童权益,完善生育、养育和儿童福利体系。

### 提高制度运行效率

社会保障是一个复杂的运行系统,每一个社会保障项目都要有清晰的功能定位和职责分工,同时涉及众多的社会主体,需要通过有效的机制,承认各自的合法权益

一线体悟

## 打造“群众身边的社保规划指导师”

■ 柯婉璇

社会保障是治国安邦的大计,亦是人民幸福生活的基石。浙江省“十五五”规划纲要将“建设高质量社会保障体系”作为在发展中保障和改善民生,让人民群众在迈向共同富裕中有更多获得感的重要举措。以共同富裕为目标推进社会保障事业,意味着社保制度不仅要普惠可得,还要高质量、可持续、更公平,为人民群众提供清晰可预见的安稳和幸福。台州通过打造“群众身边的社保规划指导师”,帮助群众更好了解社保政策,培养提升主动规划、优化自身保障水平的意识与能力,打通了社保直抵民生的“最后一公里”。

服务变革,源于民生需求。我们深知,最温暖的服务起于细微、融于日常;最坚实的信任来自零距离的陪伴,强化于群众的主动参与和深度认同。为此,我们构建了“聚合、赋能、协同、共生”四位一体的工作机制,着力打造一支“群众身边的社保规划指导师”队伍,培育“来自群众、服务群众”的社会力量,推动社保服务既提质增效又更有温度。这一机制环环相扣、彼此支撑,系统回答了队伍来源、能力保障、关系协调和作用发挥等根本问题。其中,“聚合”旨在动员最广泛的社会力量,将分散的资源汇聚成服务民生的强大合力;“赋能”侧重于通过系统化培养,提升队伍的“算定引辨”关键能力;“协同”重在厘清政社边界,推动服务力量规范有序地融入基层治理网络;最终,在服务互动中,实现群众得安心、规划指导师得成长、制度认同得深化三者的“共生共荣”。

具体实践中,我们从企业人力资源(财务)负责人、基层就业服务专员(协理员)、村(社)干部、基层网格员、社银网点代办员等五类与群众联系最紧密的重点群体中遴选人员,通过对3.9万人首轮线下培训,初步构建起“来源多元、资质合格、管理规范、扎根深厚”的基层力量,推动社保服务向群众身边延伸。

治理创新,成于共治共享。社会保障体系的完善和发展,不仅是一项民生工

程,更是一次深刻的社会治理创新。“群众身边的社保规划指导师”的活跃,不仅壮大了社保服务力量,更推动了社保理念和模式的重塑。其核心在于厚植社保文化,推动社保治理格局转向“政府主导、企业尽责、个人主动规划”的价值回归。  
天台松隐村退休老书记李开火在成为社保规划指导师后,不仅动员即将到龄的妻子按最高档缴城乡居民基本养老保险,更以他妻子多缴费得实惠现身说法,把养老保险“多缴多得、长缴长得”的原理转化为直白的生活道理,成功扭转了全村绝大多数城乡居民基本养老保险“只缴低档”的局面,全村人均缴费水平从原来的527元提升至2129元。这种基于地缘、亲缘、业缘的“熟人效应”,使得社保制度的宣传具有天然的亲和力 and 可信度,实现了政策在信任网络中的高效推广,形成“培养一人、带动一片、温暖一城”的生动格局。类似的成功案例不断涌现,“早规划、不断保、择高缴”在街谈巷议中转化为自觉行动。这种从群众中生长出来的“社保文化”,为社保事业高质量发展注入了最深厚、最活跃的共治力量。2025年,台州市企业职工缴费人数新增3.47万人,城乡居民基本养老保险人均缴费水平提高至2050元,最低档占比下降至47.8%。

社保之路,通向共富,始于足下,系于人心。我们以“群众身边的社保规划指导师”队伍建设为切入点的探索,是一次将宏大战略微观化、将制度优势转化为治理效能的积极尝试。我们坚信,当每一位劳动者都能在身边获得专业、可信的社保规划指引,都能清晰预见制度保障下的美好未来时,社会保障体系便真正成为了推动共同富裕的坚实力量。

源于民需,途虽远而必达;成于共治,事虽难而可为。展望“十五五”,我们将持续深化这支队伍建设,让“稳稳的幸福”更加清晰、笃定、可期,从而托举起每个人对美好生活的向往。

(作者为台州市人力资源和社会保障局局长)