



快 訊

SSL Express

2026 年第 10 期（总第 662 期，4 月 30 日） 中国社科院世界社保研究中心 主办



3 月中旬，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》正式发布，其中社会保障相关内容聚焦民生关切、回应群众期盼，相较于“十四五”规划，在养老保障、社会保险等领域既有表述调整，也涌现出诸多新提法，引发社会广泛关注。为深入解读这些表述变化背后的政策背景、发展思路与核心信号，日前，中国社科院中国式现代化研究院副研究员、世界社保研究中心执行研究员张盈华接受证券时报·券商中国记者专访，以下是访谈内容：

“十五五”规划未提养老“第三支柱”，有何深意？社科院张盈华最新解读！

3 月中旬，“十五五”规划纲要发布，社会保障内容是民生关切。

相较“十四五”规划，“十五五”规划纲要中的养老和社会保障内容，既有表述变化，也有新提法。如何解读最新表述的政策背景和传递的信号？

近日，证券时报·券商中国记者就相关问题专访中国社科院中国式现代化研究院副研究员、世界社保研究中心执行研究员张盈华，来看她详解“十五五”规划纲要中的养老保障与社会保障新图景。

第三支柱“两条腿走路”新思路

券商中国记者：发展多层次、多支柱养老保险体系是积极应对人口老龄化战略的重要部

署。“十四五”规划曾提到“规范发展第三支柱养老保险”，“十五五”规划纲要未提“第三支柱”字眼，转而提到“完善个人养老金政策，大力发展商业养老保险”，如何理解表述变化？第三支柱养老保险发展思路是否有调整？

张盈华：在“十四五”纲要发布的一年后（2022年4月），国办发布推动个人养老金发展的意见，当年11月在36地启动试点，到2025年末开户数突破1.5亿，第三支柱实现了从制度建立到政策落实。但在试点过程中也暴露出开户数多但缴存率低的问题，反映出税优激励和投资吸引的强度还不够，另外，面对上千种产品，开户者遇到选择困难，造成实际投资规模也不大。通过试点发现了这些问题，也为进一步完善制度和校准政策找到抓手。“十五五”时期，可从完善个人养老金政策入手，有针对性地解决这些问题，促进多层次多支柱养老保险体系加快建立。

“十五五”规划纲要的新提法，透露出第三支柱“两条腿走路”的新思路。一条腿是大力推进个人养老金制度，通过完善税收优惠政策，吸引更多纳税群体积极参与，另一条腿是大力发展商业养老保险，通过产品创新，吸引不同年龄不同收入群体广泛参与。

从实质上，这种提法确立了发展“广义”第三支柱的新思路。2023年10月中央金融工作会议首次提出“养老金融”，涵盖了用于平滑生命周期消费的所有金融活动，其边界远大于个人养老金。2024年10月国家金融监管总局就大力发展商业保险年金做出具体部署，鼓励保险机构开发兼具养老风险管理和长期资金稳健积累等功能的产品，大力发展具有长期领取功能的养老保险年金，积极发展保障功能更强的年金保险和两全保险，扩大试点并健全发展商业养老金创新业务，做好养老金融大文章，更好满足人民群众多样化养老保障和财富管理需求。

如何提高城乡居民基础养老金？

券商中国记者：“十五五”规划纲要提到“逐步提高城乡居民基础养老金，退休人员基本养老金调整向待遇较低群体倾斜”。今年全国两会期间，提高农村老人基础养老金的呼声增多。对解决农民养老金较低的问题，您有何建议？

张盈华：可从四个方面应对这个问题：

第一，秉持多缴多得、长缴多得原则，鼓励有能力的城乡居民多缴费和长缴费，同时加大对缴费档次较低参保居民的财政补助，以增加其账户积累。

第二，加大中央财政支持力度，将增加的财政补助更多用于基本养老金较低的退休人员和城乡老年居民，切实缩小不同群体之间的老年收入保障差距。

第三，对于农村地区，推进土地等集体经济资源的集约化运营，提高集体经济收入及其

对养老金的补助能力。

第四，积极探索建立普惠型基础养老金制度，在一些国家这种制度被称之为国民养老金或社会养老金。这种制度的特征是，不区分人群，不以缴费为前提，由政府通过财政支出为所有老年公民提供保底收入，兜底老年人的最基本消费需求。

发展护理服务市场，提升失能等级评估能力

券商中国记者：长护险是近年焦点。从“十四五”时期的“稳步建立长期护理保险制度”，到“十五五”规划纲要的“推行长期护理保险”。如何总结“十四五”时期的长护险运行，预计“十五五”时期长护险会有哪些趋势？

张盈华：“十四五”时期，长护险制度试点的地区不断增加，在国家医保局的指导下，各地试点政策更加规范，为建立统一制度打下了基础。

“十五五”规划纲要提出“推行”这项制度，2026年3月国家医保局等八部门印发了《加快建立长期护理保险制度实施方案》，下一步，各地将在统一制度框架内，制定本地政策并开始实施。按照《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加快建立长期护理保险制度的意见》，过渡期是三年，到2028年末，将在全国范围内建成统一的长护险制度。

在这个过程中，先行试点地区将通过调整政策，逐步过渡到统一制度上来；与此同时，各地抓紧出台政策和落实，不具备条件的地区可先从覆盖职工参保开始，并积极做好多元筹资、服务递送、经办服务、定点管理等工作准备，确保三年内逐步将城乡居民全部纳入。

为提高长护险制度效能，“十五五”时期，应大力发展长期护理服务市场、不断提升失能等级评估能力、规范管理定点服务机构和定点评估机构，积极培育长期照护师并打造一批专业化长期护理服务人才队伍，发挥好长护专员在制定照护计划和整合照护资源的积极作用。在此基础上，做好长护险基金收支中长期预测，在筹资负担可行和服务高效递送的前提下，逐步扩大保障范围，可将中度失能失智人员纳入长护险保障对象。

社会保险精算的重要性和必要性

券商中国记者：“十五五”规划纲要中新增“增强社会保险体系可持续性”的单独内容，其中提到“健全社会保险精算制度”，主要目的是什么？预计社保精算制度会包括哪些方面、从哪些地方落地？

张盈华：各国社会保险制度都不同程度地遇到人口老龄化的冲击，加强精算技术的应用，一方面可在待遇确定和调整的决策上更科学更准确，另一方面，通过社会保险精算报告制度，使参保人更全面了解社保基金收支趋势，形成对福利待遇的理性预期。

各地政府要充分认识到社会保险精算的重要性和必要性，注重社保精算队伍建设，切实

将社保精算纳入到决策参考中。近期，社保“第六险”长期护理保险制度正在加快建立，在国家医保局统一部署下，各地在出台政策前要完成对长护险基金收支趋势的20年期预测，这是向建立社保精算制度迈出的重要一步。

健全社会保险精算制度，首先，要做好数据工作，加速完成社保经办数字化转型，提升社保数据分析应用能力。其次，要打破数据“孤岛”，在人社系统内，实现业务数据实时上传并提高数据采集标准化与规范性，在相关部门之间，建立数据资源共建共用机制，核实数据、完善信息、及时比对，提升数据统计质量。再次，要强化社保精算人才队伍建设，一方面积极引入商业保险公司精算力量，在确保数据安全前提下，参与社保精算的技术支持，另一方面在全国范围内组织社保精算人员培训，向精算人才匮乏的地区输送技术力量。此外，建立社保精算报告制度，定期向社会发布社保精算报告，科学解读精算结果，增进人们对社保福利的认知并形成理性预期。

社保领域还有多个“首次”提出

券商中国记者：除上述内容外，“十五五”规划纲要中关于社会保障的提法，还有哪些值得重视和期待的内容？

张盈华：与以往五年规划纲要相比，“十五五”规划纲要关于社保的提法更加全面，也更加具体，有不少提法值得期待。

第一，首次提出实施高质量参保行动。我国社保制度正在从量的增长转向质的提升，基本养老保险参保人数已达到10.76亿人、基本医疗保险覆盖人数已超过13.3亿人，但灵活就业人员参加职工社保的比例还不高，新就业形态劳动者、农民工等群体还面临单位缴费不足、参保中断等问题，此外，失业保险和工伤保险的参保率仍不高。需要不断完善参保机制和细化政策，持续扩大社保覆盖面。

第二，首次提出“合理确定缴费基数”和“明晰用工方和平台企业缴费责任”。这对于提高灵活就业人员、新就业形态人员和农民工参保率很重要，例如，在费率不变的情况下，将缴费基数划出更多档次，让这些人员视情选择，根据个人缴费能力选择缴费基数，在能力增强是可提高缴费档次，这样的制度安排将更好吸引参保。此外，在灵活就业日益普遍的情况下，出台关于用工单位和平台企业的缴费责任的政策，对促进平台经济从业者参保意义重大。

第三，首次在纲要中提出健全多层次医疗保障体系，发挥商业医疗保险的补充保障作用。我国已建成全球最大的医疗保障覆盖网，通过社会共济，实现制度覆盖全民，有力托住基本保障。2025年12月出台了商业健康保险创新药品目录，统筹基本医保和商业健康险协同发

展，更好满足人民群众多层次用药保障需求，为建立多层次医保体系迈出了重要一步。

（券商中国记者 刘敬元）

CSS CAS

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