

# 完善要素市场化配置 促社保高质量发展

文 / 李春根 仇泽国

2020年4月,中共中央、国务院印发《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,首次就要素市场化配置改革相关工作作出总体部署。当年10月,党的十九届五中全会审议通过的“十四五”规划和2035年远景目标建议,明确提出健全要素市场运行机制,完善要素交易规则和服务体系。社会保障事业是我国社会主义市场经济体制的重要支柱,与此次改革紧密相关。因此,应厘清要素市场化配置改革的核心要义,探索改革背景下社会保障事业的变革之道,推动我国社会保障事业行稳致远。

要素市场化配置改革主要是基于加快要素价格市场化和健全要素市场运行两大市场机制,围绕土地、劳动力、资本、技术和数据等五大要素市场进行重点突破,着力增强土地管理的灵活性、劳动力的流动性、资本市场的层次性、技术供给的可及性、科技成果的转化率和数据要素的透明度。五大要素市场化的改革将会涉及社会保障事业中社会保险、社会救助等基础领域,基本养老、基本医疗服务等重点领域,社会保障基金、社会保障服务等主要领域。具体来说,盘活存量建设用地改革与我国城乡居民尤其是广大农村地区居民社会保障待遇的提升息息相关,深化户籍制度改革将会填补非正式就业群体等现有社会保障覆盖范围的漏洞,股票市场基础制度的完善助力社会保障基金的价值增值,有效金融服务的供给使得社保基金能够发

挥稳定资本市场的特殊作用,技术转移机构和人才的培育加速社会保障服务的智能化,政府与社会数据资源共享与价值提升给社会保障事业的发展带来新机遇。总之,社会保障事业高质量发展离不开要素市场化配置改革驱动。

盘活存量建设用地改革促进农村养老制度优化。

通过对集体经营性建设用地入市以及相关增值进行收益分配,集体组织所获得的收益资金可以为集体内成员设立养老基金,通过专门账户定期发放,为他们提供养老资金保障。应尽快启动农村养老保障制度改革相关研究,把握新一轮的土地要素市场化改革契机,充分发挥农村土地财产性权利的积极作用。在具体实施方案中,应当充分保障农村老人能够分享土地增值收益,探索建立项目资金管理、使用和监管体制机制,形成稳定可持续的长效机制,充分保护参与该项目农村老人的合法权益;应当研究设定适当的退出机制,充分尊重农村老人在养老方式上的自由选择权,坚持做到“公平有偿,来去自由”。可参考城镇地区“以房养老”模式在农村推行“以地养老”,由老人与当地政府签订自愿有偿退出宅基地协议,在考虑未来土地增值因素后确定补偿资金,由政府分期支付,老人在世期间宅基地和地上房屋仍然归其使用,去世后由政府收回。这种模式既使农民享受了土地增值收益,也让政府通过回收的建设用地和指标在土地市场上进行交易获取资金,

形成封闭的循环。

深化户籍制度改革补齐社会保障制度设计短板。

我国非正规就业群体数量日益庞大,但传统的社会保障制度设计,由工作所在地面向就业者设立的社会保险,很难包容非正规就业群体,他们中的绝大多数只可以在户籍地参加面向城乡居民设立的社会保险。现行社会救助和社会福利制度也基本上以户籍为基础,而非户籍常住人口一般无法在其实际居住地享受这两类待遇,即便在居住地已经就业并纳税多年也无济于事。我国现行社会保险制度存在着明显的不足,比如没有充分考虑非正规就业者的基本风险保障需要,部分保障项目甚至将这个群体排除在外;基于国有企业及其正式职工社会保障实际需要设计的相应制度,也无法很好地适用于私营企业等用人单位和流动性很强的劳动群体。从法律角度看,社会保障对象的确定同时意味着对其社会保障权益的认定,部分社会保障项目把保障对象限定于正规就业的工薪劳动者,实际上是对非正规就业者社会保险权益的“剥夺”,也不利于社会公平正义。借着国家全面深化户籍制度改革,应当尽快补齐社会保障制度设计的短板,落实非正规就业群体在工作地的社会保障权益。

参与有效金融服务供给彰显社保基金稳定资本市场的特殊功能。

2014年5月,国务院颁布《进一步促进资本市场健康发展的若干意见》,

明确提出不断壮大专业机构投资主体，鼓励支持全国社会保障基金积极参与资本市场的各类投资。同时还指出要不断支持社会保险基金、职业年金、企业年金、商业保险资金等机构投资者逐步扩大在资本市场的投资规模和范围。从近年社保基金在我国资本市场的投资运营状况来看，其对于恢复市场信心、战略投资等已然发挥了重要的作用。资本市场的发展与社保基金的投资收益呈现出显著的正相关性。一方面，资本市场的不断完善可以为社保基金的投资和运作营造良好而稳定的市场环境，促进社保基金保值增值；另一方面，社保基金流入和稳健的投资方式能够很好地促进资本市场的长期稳定和繁荣。

**技术转移机构和人才的培育加速社会保障智能服务平台建设。**

支持高科技企业与相关高校、科研机构等合作建立社会保障服务技术研发中心，加快完善基本养老、医疗和社会救助等重要领域的新型研究机构建设。支持开设劳动与社会保障专业的高校、科研机构和高科技企业联合设立技术转移部门，构建完善社会保障服务领域技术转移人才培养体系，提高社会保障领域技术转移专业服务能力。随着人工智能、云计算、大数据、区块链等高新技术的持续发展和不断完善，可支持社会保障事业为人民群众提供更为科学、高效的社会保障服务。现阶段我国社会保障经办服务以及和社会保障相关的医疗、照护、教育等服务均缺乏统一的规范，同样的社会保障项目，老百姓对服务质量及其实际感受有较大差异。各地和各部门分别开发的社会保障信息系统不能互通共享，降低了制度运行效率。为此，应借助信息技术等高科技手段打造社会保障智能服务平台，至少应涵盖社会保障缴费、基本养老服务、基本医疗服务、失能照护服务等基础项目，通过指纹验证、人脸识别等高科技获取便

捷服务。建议应尽快制定并落实社会保障领域科技研发与技术转移机构、人才培育的相关政策，将尖端成熟的科研成果应用于社会保障服务领域，打造新时代社会保障智能服务平台，让民众可以更快、更便捷、更舒心地享受社会保障服务。

政府与社会数据资源共享与价值提升给社会保障事业的发展带来新机遇。

大数据时代的到来为社会保障事业的发展创造了全新的机遇，对养老保障、医疗保障等重点领域改革具有重要推动作用。目前，社会保障领域规范化数据开发利用仍然不足，社会保障的政策制定、实施、评估等环节缺乏可靠的数据分析支撑，社会数据资源的价值需要得到提升。进入数字化时代，政府官方数据的透明化与社会数据价值的提升必将推动社会保障领域的数字化变革。可以借助大数据技术，采取“技术创新倒逼制度改革”的思路，完善养老保险运行模式，实现“一号通行、分段管理、自动结算、汇总领取”的智能化养老保险模式。建设具有互联网、物联网和大数

据特征的智能化平台，具体包含技术平台和市场平台，前者支撑海量终端的连接管理和异构环境的数据融合，后者支撑多边市场的网络效应和产品服务的整合供给，两者共同促进养老产业的发展。医疗保险方面，有学者指出，我国医疗资源浪费占医疗总费用的30%以上，粗放的医保费用总额控制带来诸多问题，亟须云计算与大数据技术助力医保支付与监控改革。应通过利用新架构服务器群、新一代网络存储系统、新一代网络通信设备、新型计算单元等技术构建大数据技术支撑的“自动运算、实时预警、智能评价”医保数据中心，实现医保费用科学分配、有效监控、实时评价。正在全面推行的长期护理保险制度同样需要大数据技术的支持，可借助大数据进行照护服务分级，建设综合性服务平台，实现虚拟与实体结合的长期照护服务需求与供给的信息对接，建立无缝对接的分层次筛选的逐级流动机制，从而实现智能养老。■

作者单位：江西财经大学

## 学界动态

### 非标就业人员如何实现应保尽保

2020年12月16日至17日，在北京召开的中欧“提升中国社保经办服务能力，实现全民社会保障”项目关于“灵活就业人员参保”研讨会上，如何扩大传统和新型非标准形态就业人员（涵盖所有临时、兼职和自雇工作者）的社会保障覆盖面，成为与会人员讨论的重要话题之一。

在非标就业人员如何参加工伤保险方面，中国社科院法学研究所社会法室副主任王天玉提出了探索新型职业伤害保障制度，不再局限于劳动法的思维定势，明确工作状态边界，根据行业进行分类施策。浙江大学风险管理与劳动保障研究所所长何文炯则对数字化时代养老金制度创新的若干问题进行了分析，主张以全体社会成员为保障对象保障基本养老金权益的公平性，明晰养老金制度的职责定位和各主体的筹资责任，逐步建立国民基本养老金制度和补充性养老金。

国际劳工组织组织的米尔·卡森斯（Mel Cousins）博士则选择了丹麦、瑞典、法国、意大利、加拿大等与中国情况相关度最高的5个国家的案例进行分析，以期为中国在非标就业人员社会保障的管理和经办流程上提供借鉴。（邹萃）