深化社会保险制度改革需要处理好十大关系

鲁全

深化社会保险制度改革，促进社会保险体系高质量发展，是推动实现中国式现代化的必然要求，是在发展中保障与改善民生的重要内容。社会保险制度不仅是社会建设与公共政策体系的重要组成部分，也包含养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和长期护理保险等多个专门险种，还与就业方式、收入分配、财政税收体制等密切关联。因此，需要在深化改革过程中处理好若干重要关系。

第一，处理好坚持规律与应对挑战之间的关系。

深化改革需要守正创新，在社会保险领域，“守正”就是要坚持社会保险制度的基本规律，“创新”就是要积极应对各种新机遇和新挑战。我们对社会保险制度发展规律的认识是在改革实践的探索中不断形成并逐步强化的。坚持大数法则、互助共济，坚持公平统一，坚持在发展中保障和改善民生，这些都是要坚守的正道。而劳动力市场的变化、就业形态的多样化等新挑战则需要通过制度创新来有效应对。例如，面对就业形态的多样化和劳动关系的虚化，就需要创新性地探索从单一雇主缴费模式向全部参与社会生产的主体分担缴费责任模式的转变。

第二，处理好公平与可持续之间的关系。

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，要建立更加公平可持续的社会保障制度。公平是社会保障制度的内在价值要求，它要求通过公平的制度安排来全面保护参保者的社会保险权利，它要求持续缩小不同地区、不同群体之间的社会保险待遇，它要求增强社会保险制度的收入再分配属性，强化集体力量，淡化个体的收支平衡；可持续是社会保障制度的财务表现形式，是社会保险制度健康运行的重要指标。近些年来，随着我国人口老龄化的加速和经济发展遇到的新挑战，社会保险的可持续问题被广泛关注，但切不能以提高社会保险可持续性为由而放弃对参保者社会保险法定权利的保护，放弃对公平原则的坚守。

例如，医疗保险和工伤保险的先行支付制度都是保护劳动者权利的重要制度安排，但在实践中可能会面临追讨难的问题，但这决不能成为取消先行支付制度的理由，而应当进一步完善先行支付的程序和追讨的手段，从而做到保护劳动者权利和维持制度可持续性的有机平衡。

第三，处理好模式改革与参数改革之间的关系。

我国是社会保险改革的后发国家，从而在全球制度学习的过程中呈现出显著的“混合性”模式特征。然而，大国自有大国之道，我们无法照搬任何国家的社会保险建设方案，也更需要基于长期主义的视野审视辨明哪些才是社会保险制度发展的一般规律。我国社会保险制度改革近四十年的实践说明，我们要坚持社会保险互助共济的模式不动摇，持续深化基本养老保险和基本医疗保险中的个人账户改革。在制度模式基本确定的前提下，要建立更加合理的参数调整机制，增强制度的适应性。同时，参数改革需要贯彻系统集成的基本原则，统筹推进筹资端和待遇端，以长效机制建设替代短期或临时性的参数调整，增强制度运行的科学性。

以养老保险制度为例，与初次收入分配结构相匹配的缴费责任分担机制，与社会生产参与过程相匹配的缴费责任分担机制，与GDP增长率相匹配的个人账户记账利率确定机制，与劳动合同存续期相匹配的全周期缴费机制，与预期寿命变化相匹配的个人账户计发月数调整机制，以及与老年人基本生活品价格指数相关联的基础养老金待遇调整机制等，都亟待研究并逐步建立。

第四，处理好历史问题与现实问题之间的关系。

我国的社会保险制度改革是伴随着计划经济向市场经济的转型而展开的，再加上社会保险权利与义务关系在主体上和时空上的分离性，必然导致很多历史遗留问题。例如笔者在调研中就发现，社会保险制度改革初期缴费基数不实等较为普遍的情况随着劳动者大量进入退休年龄而发现待遇水平较低后，目前正在成为潜在的社会风险，从而亟待全国层面出台统一的解决办法。与此同时，社会保险制度运行中的现实问题也随着经济社会的转型而逐步呈现。面对着历史问题和现实困境的双重挑战，亟须分清轻重缓急，制定改革时间表，统筹规划、一一击破。

第五，处理好损失补偿与风险预防之间的关系。

社会保险是人类历史上对风险管理最为有效的制度安排，其基本功能就是在风险发生时给予损失补偿。但随着社会保险制度的不断发展，其预防风险的功能逐渐显现出来，包括工伤保险制度通过推动用人单位优化工作环境来防止工伤事故的发生，失业保险制度通过就业培训等方式防止失业的发生，以及医疗保险制度通过支持人们养成良好的生活习惯以减少疾病的发生，等等。在新冠疫情防控期间，就通过扩大失业保险基金的支出范围，较好地发挥了主动预防的功能。在推动中国式现代化的新征程中，需要社会保险制度更加全面地发挥积极功能，处理好损失补偿与风险预防之间的关系。

第六，处理好提高统筹层次与合理划分责任之间的关系。

党的十八大以来，我国各项社会保险制度的统筹层次不断提高，以职工养老保险制度为例，经过中央调剂金制度的过渡后，2022年正式实施调剂式的全国统筹。失业保险和工伤保险的省级统筹也有了显著进展。统筹层次的不断提高，意味着事权的不断上移，在此背景下，就要更好地明确不同层级政府在各项社会保险制度中的职责边界，在事权上移以确保制度统一的同时，通过建立有效的激励约束机制，进一步发挥地方政府在基金征缴监督、财政投入等方面的积极作用，实现合理分责。

第七，处理好做实费基与降低费率之间的关系。

费基和费率是决定社会保险缴费收入的两个重要参数。近几年，人社部门阶段性降低社保费率援企稳岗，收获较好成效。费基不实也是我国社会保险制度运行中面临的主要问题。在社会保险费征收体制改革的背景下，要充分发挥税务部门的信息优势，在收入来源多样化的背景下，按照“统模式”的要求，进一步明确和统一各项社会保险制度费基的核算办法与申报方式。在做实费基的基础上，根据各项社会保险制度的财务状况，进一步适当降低总体社会保险费率，为支持中小微企业发展，实现经济发展方式转型提供有力支撑。

第八，处理好扩大覆盖面与提升参保质量之间的关系。

我国已经建成了全世界覆盖人口最多的社会保障体系，这是我国社会保障体系建设取得的最大成就。相应地，我国的社会保险制度也从覆盖受雇劳动者不断拓展为覆盖全体居民，为在农业人口大国建立起以工业化为基础的社会保险制度探索出了有效的路径，提供了中国的方案。然而，我国各项社会保险制度的参保质量还有较大的提升空间：一方面，灵活就业人员、新业态劳动者等二三产业劳动者中仍有大量并未参加职工社会保险制度而选择了缴费水平较低的居民社会保险制度，为其将来的社会保险待遇埋下了隐患；另一方面，工伤保险、失业保险、生育保险制度或因雇主单方缴费，或因为需要以解除受雇劳动关系为前提，从而都只覆盖了受雇劳动者，其他非受雇劳动者尚无制度性安排，从而面临着一定的社会风险。

第九，处理好部门分工与信息共享之间的关系。

2018年，党和国家机构改革对社会保险管理体制进行了重塑，社会保险体系涉及的管理部门更多，流程更长，分工也更加精细化。然而，社会保险制度体系是一个整体，社会保险制度运行是一个完整的流程，从而必然要求相关部门建立有效的信息共享和协调配合机制。例如，在参保缴费环节，需要协调好人力资源社会保障行政部门、医疗保障行政部门、税务部门之间的关系，明确流程和部门职责，在合理分工的基础上，确保老百姓“办一件事只需跑一次”。在生存认证环节，则要协调好人力资源社会保障行政部门与民政部门、公安部门等的关系，推动信息共享，提高生存认证的工作效率，确保基金安全。

第十，处理好行政监督与司法监督之间的关系。

现行的社会保险法构建了行政监督、司法监督和社会监督三位一体的社会保险监督体系。但在实践中发现，行政监督面临着监督执法体制改革和执法力量不足的双重压力；司法监督则因没有明确规定追溯期、社会保险待遇计算复杂等原因而在案件持续增加的同时面临着多重挑战；社会监督亦缺乏有效的长效机制和运行规则，大部分地区并未建立社会保险监督委员会或未能有效发挥作用。在此背景下，要强化行政监督的力量和手段，明确赋权，推进税费统一征管，确保各项社保制度运行在法治的轨道上。

（作者系中国社会保障学会秘书长、中国人民大学教授）

以新担当新作为当好高质量充分就业的领头羊

汪志明

在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的新征程上，中央政治局专门就促进高质量充分就业开展集体学习，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对就业工作的高度重视和真挚的为民情怀。习近平总书记的重要讲话，高屋建瓴、内涵丰富、思想深邃，为我们做好新时代新征程就业工作、促进高质量充分就业指明了前进方向，提供了根本遵循。

广东省广州市是经济大市、人口大市、用工大市，在深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，促进高质量充分就业中，责任重大、使命光荣。广州市人社局将深刻把握就业工作在党和国家事业全局中的战略性基础性作用，深刻领会就业工作取得的历史性成就和宝贵经验，坚持把就业工作作为经济大市挑大梁的重要任务来抓，千方百计促进就业量的稳定增长和质的有效提升，在全国就业大局中展现广州作为、彰显广州担当。

坚持就业优先战略 多维联动提高发展的就业带动力

习近平总书记指出，“要坚定不移贯彻新发展理念”“构建就业友好型发展方式”。解决就业问题，根本要靠发展。不仅要科学把握好量与质的关系，还要坚持有效市场与有为政府有机结合。

“十四五”以来，广州经济平稳健康发展，GDP突破3万亿元大关，为稳定扩大就业奠定了坚实基础；全市城镇新增就业106.64万人，完成“十四五”规划目标的96.95%，年均超30万人，约占全省1/4；全市从业人口超1100万人，就业容量不断扩大。下一步，将坚定不移贯彻新发展理念，更加自觉地把高质量充分就业作为经济社会发展的优先目标，落实就业优先导向的宏观调控政策，充分发挥全市就业工作统筹协调机构作用，构建党委和政府统筹领导、部门横向协同、系统纵向贯通、社会广泛参与的一体化推进机制，推动财政、投资、消费、产业、区域等政策向就业倾斜、资源向就业集聚、力量向就业加强。聚焦粤港澳大湾区建设，深入推进“百千万工程”、制造业立市、绿美广州生态建设，落实“粤菜师傅、广东技工、南粤家政”三项工程以及优化入户政策，瞄准战略性新兴产业、未来产业发展，因地制宜发展新质生产力，完善现代化产业体系，大力支持产业和企业发展，使高质量发展的过程成为就业提质扩容的过程，不断提高发展的就业带动力。

聚焦就业矛盾破解 多点突破加强人力资源开发

习近平总书记要求，“要科学研判人力资源发展趋势”“统筹抓好教育、培训和就业”。加强人力资源开发利用是提升劳动者就业创业能力、缓解结构性就业矛盾、促进扩大就业的重要举措。

近年来，广州坚持“引育用留”并重，打造人才集聚新高地，全市目前专业技术人才总量212万人、技能人才总量388万人，占从业人员比例分别达18.93%、34.65%，就业结构持续优化。下一步，将以破解“有活没人干”“有人没活干”难题为突破口，科学研判老龄化、人工智能、产业升级对人力资源发展趋势的影响，加强就业理论研究。加大力度培养专技人才和技能人才，统筹抓好教育、培训和就业，大力发展技工教育，优化职业院校布局，健全终身职业技能培训制度，大力开展职业技能培训，加强公共实训基地建设，强化技工院校社会服务能力，拓展服务领域，加快推进“产教评”技能生态链建设，构建以创新价值、能力、贡献为导向的人才评价体系。实施人力资源服务业“倍增计划”，发展专业性行业性人才市场，在服务“一带一路”建设、粤港澳大湾区建设中提升人力资源服务业发展能级。

完善就业促进机制 多措并举支持重点群体就业

习近平总书记指出，“要完善重点群体就业支持政策”。高校毕业生、退役军人等群体是重要的人力资源和城市发展的宝贵财富。

“十四五”以来，每年广州生源高校毕业生去向落实率持续稳定在95%以上，城镇失业人员再就业超13万人，就业困难人员再就业超4万人，超580万名异地务工人员在广州就业。下一步，将以高校毕业生等青年群体就业为重中之重，创新开展“赢在广州”高校毕业生就业创业“十大行动”，不断拓宽市场化社会化就业渠道。擦亮“山海心连之家”劳务协作服务品牌，做好异地务工人员来穗就业工作，坚决把脱贫人口稳在岗位、稳在企业、稳在广州。动态调整就业困难人员认定标准，统筹各类公益性岗位托底安置，开展失业人员跟踪服务，实施分级分类帮扶，确保“零就业家庭”动态清零。推广“妈妈岗”就业模式，健全退役军人、残疾人、妇女就业保障体系，促进多渠道就业创业。

健全就业支撑体系 多向发力提升公共服务能力

习近平总书记要求，“完善就业公共服务制度，健全就业公共服务体系”。全方位公共就业服务，是做好就业工作的重要举措。

近年来，广州构建全方位就业公共服务体系，建成318个“家门口”就业驿站、97个院校就业创业e站、26个零工市场。“十四五”以来，共发放各级就业补助资金超75亿元，惠及337万人次，劳动者的获得感不断提升。下一步，将以实施全国公共就业服务能力提升示范项目为抓手，实施数据赋能、乐业羊城等“八大行动”，推行“大数据+铁脚板”工作模式，全面推动就业服务提质增效。推动“家门口”就业驿站、院校就业创业e站、零工市场等基层就业服务平台体系扩容提质。推进“园区就业”“社区就业”“湾区就业”“都市就业”“乡村就业”全域就业，建设100个高质量就业社区（村），实施就业实训“领跑计划”，开展就业服务进网格，努力在统筹、平台、队伍、保障、激励等方面促进全域就业服务质量提升。

加强就业权益保障 多元治理创造公平就业环境

习近平总书记强调，“健全劳动法律法规，规范新就业形态劳动基准，完善社会保障体系，维护劳动者合法权益”。

近年来，广州持续完善劳动关系协调机制，建设全国首个和谐劳动关系主题公园，创建全国首家新业态用工保障联盟，创新实施小微企业劳动关系事务托管，实现“一站式”欠薪维权服务，累计创建4364家和谐企业。下一步，将以推进粤港澳大湾区和谐劳动关系高质量发展改革创新试点为牵引，深入推进构建和谐劳动关系。健全工资集体协商和正常增长机制，稳慎调整最低工资标准，促进劳动报酬合理增长。发展多层次社会保障体系，持续扩大参保覆盖面。加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障，扩大职业伤害保障试点，设立新就业形态一站式综合调解中心。大力推广网上调解、远程开庭和异步审理，不断提高争议处理的质量和效率。加强劳动保障监察执法，全力推进工资支付监控预警平台建设，依法查处就业歧视、欠薪欠保、违法裁员等违法违规行为，确保劳动关系和谐有序和社会大局稳定。

（作者系广东省广州市人力资源和社会保障局党组书记、局长）

新质生产力驱动下社会保障高质量发展的新内涵、新理念与新路径

陈起风 李长源

2024年1月31日，习近平总书记在中共中央政治局第十一次集体学习时强调，“发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点”。2024年3月5日，习近平总书记在参加十四届全国人大二次会议江苏代表团审议时提出：“要牢牢把握高质量发展这个首要任务，因地制宜发展新质生产力。”

以互联网、大数据、云计算等前沿科技要素为代表的新质生产力，是促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展的重要抓手与关键推力。我们要充分运用好新质生产力这个核心动能，实现社会保障发展目标，首先要明确新质生产力驱动下社会保障高质量发展、可持续发展的新内涵与新理念，进而深入探索其高质量发展、可持续发展的新路径。新内涵、新理念、新路径相互关联、相互作用，共同助推社会保障高质量发展。

社会保障高质量发展的新内涵

新内涵是社会保障实现高质量发展的核心要素，决定了社会保障在新质生产力背景下应具备的新特征和新要求。社会保障高质量发展是一个以更高格的标准、更科学的理念、更完善的机制、更先进的技术推动社会保障全面优化升级的动态过程，新科技元素融入是社会保障高质量发展的核心要义。社会保障高质量发展的新内涵至少包括如下五点内容。

一是适应新变化。社会保障制度要能够及时适应人口结构老龄化、就业形态多元化、经济形势不确定性以及科技快速发展带来的新变化，如就业结构的调整、新型经济模式的涌现以及灵活就业形式的增多等。

二是应对新风险。社会保障制度要能够为新质生产力发展过程中出现的新风险提供缓冲，更好地为经济社会稳定运行托底，持续发挥好“安全网”与“减震器”的作用。

三是平衡新矛盾。社会保障制度在公平保障的基础上，要多方调配、整合资源，提高运行效率，更好地服务于新质生产力发展，重点要在公平与效率这对矛盾中寻求最佳平衡点。

四是满足新需求。新时代民众的数字化服务需求、个性化与多元化保障需求显著提升，社会保障制度要能够更好地满足这类新需求，着力提升民众的民生“三感”。

五是迎接新挑战。社会保障信息化建设可能带来管理风险与安全隐患，社会保障制度建设要具有前瞻性，做好迎接新挑战的准备，确保新形势下社会保障的数据安全、资金安全、系统安全与制度安全。

社会保障高质量发展的新理念

新理念是社会保障高质量发展的思想基础，为实现高质量发展提供理念支撑与指导原则。社会保障发展理念是指在推动社会保障事业发展过程中所秉持的一系列根本观点、指导思想和基本原则，它体现了对社会保障目标、功能和价值取向等方面的认识，影响着社会保障制度的设计、实施和完善。新质生产力驱动下，社会保障要秉持创新性、协同性、可持续性、人本性与数字化等新发展理念。

一是创新驱动理念。通过科技创新提升社会保障的效率和质量，以适应新质生产力发展需求，如技术应用创新、制度机制创新、服务模式创新等。

二是协同发展理念。社会保障要与其他领域协同配合，形成良性互动，共同推动经济社会整体发展，如政府部门间协同、政府与社会力量协同、跨区域协同、社会保障体系协同等。

三是可持续发展理念。确保社会保障的长期稳定与可持续发展，以适应新质生产力的动态变化，如做好长期规划、合理利用资源、关注收支平衡、注重代际公平等。

四是以人为本理念。始终将保障人民的权益和福祉作为制度建设的出发点与落脚点，逐步满足人们在新质生产力发展环境下的多样化需求，如正视人的尊严、关注人的发展、保障人的权利等。

五是数字化赋能理念。利用信息技术和数字手段，提升社会保障管理和服务水平，给民众提供更便捷、高效的社会保障服务。

社会保障高质量发展的新路径

新路径是实现社会保障高质量发展的具体方式和途径，是将新内涵、新理念转化为现实的关键环节。在面对新情况、新挑战时，为了达到更好的效果，需探索一条具有创新性和前瞻性的路线。新质生产力驱动下，社会保障高质量发展的新路径包括如下五个方面。

一是创新驱动与数字引领路径。创新驱动方面，要推动制度创新，优化保障模式和覆盖范围，满足多元化的社会需求。同时，加强管理创新，提升服务效率和质量，建立灵活的保障机制。数字引领方面，要充分利用大数据、人工智能等技术，实现保障对象的精准识别与保障需求的动态监测。要搭建数字化服务平台，让民众便捷获取社保信息和办理相关业务。要通过数字技术加强风险防控，保障社保基金的安全与稳定。

二是科技赋能与协同发展路径。科技赋能方面，要运用区块链技术确保社保数据的安全与不可篡改，实现信息的精准追溯。要借助物联网技术，实时感知和监测保障对象的生活状况，并提供及时有效的援助。要利用人工智能技术优化社保服务流程，提高决策的科学性和准确性。协同发展方面，重点要加强政府部门间的协作并整合资源，形成统一高效的社保管理体系。要促进社保与医疗、教育等领域的协同，构建全方位的保障网络。同时，鼓励社会力量参与，形成政府主导、社会参与的多元协同保障格局。

三是智能加持与机制创新路径。智能加持体现为运用智能算法精准预测社保需求，提前规划资源配置。借助智能监控系统，实时跟踪社保资金的流向和使用情况，确保资金安全高效。要利用智能客服，为民众提供24小时不间断的咨询服务，提升民众满意度。机制创新方面，要建立灵活的社保缴费和待遇调整机制，以适应社会经济的变化。还要完善监督机制，加强对社会保障运行的全方位监管。要推动激励机制创新，鼓励企业和个人积极、稳定、长期参加社保。

四是数据支撑与理念更新路径。数据支撑方面，要充分利用大数据分析技术，深度挖掘社保相关数据，精准识别保障对象的需求和潜在风险。要通过数据监测评估社保政策的实施效果，为政策调整提供科学依据。理念更新路径方面，要从传统的被动保障转向积极的预防保障，注重提升民众的自我保障能力。要树立公平、可持续的发展理念，确保社会保障制度的长期稳定运行。同时，强化服务理念，以民众需求为导向，提供个性化、精准化的社会保障服务。

五是新质驱动与保障升级路径。新质驱动要求引入新兴技术，如生物技术用于健康保障的精准评估，量子计算技术提升社会保障数据处理能力等。要推动新业态与社会保障融合发展，为灵活就业者提供更适配的保障。保障升级路径包括扩大保障覆盖范围，将更多边缘群体纳入社会保障体系。逐步提高保障待遇水平，以适应生活成本的增长和社会发展的需求。要优化保障服务流程，为民众提供便捷、高效的服务体验。

（作者单位：淮北师范大学经济与管理学院，铜陵学院财税与公共管理学院）