

## 理论

### 全面深化改革大家谈

# 理顺社保商保关系 实现养老保险理性建制

郑功成

我国在短期内建立起世界上规模最大的法定养老保险制度，超10.7亿人被基本养老保险制度覆盖，约3亿人按月领取养老金。这一制度成为造福所有老年人的制度保障，取得了伟大的成就，体现的是以人民为中心的发展思想，显示的是法定养老金制度的普惠性。但同时，养老保险制度仍存在一些不足，需要我们积极面对并采取应对措施应对和完善。

#### 尊重发展规律 理清底层逻辑

目前，我国法定养老金制度发展速度快、数量规模巨大，取得了许多积极成效。在肯定法定养老金制度取得成就的同时，我们也需要承认一个客观事实，即法定养老金制度的发展质量不高。法定养老金制度改革已历30年，但是面临新形势、新要求，仍然需要结合实际全力推进社保制度改革。市场化的企业年金、个人养老金与其他形态的养老金发展亦不理想，尚未真正形成有效的规模市场。因此，我们应该对养老金制度存在问题及产生问题的原因进行反思、总结，寻找养老保险领域进一步深化改革的目标，从而实现法定养老金制度更加成熟、更加定型，促进市场化养老金业务获得更大发展。

笔者认为，在中国式现代化全面提速、走向共同富裕的步伐明显加快

的新时代背景下，迫切需要一个更加成熟的、公平的法定养老保险制度为全体人民提供清晰、稳定的基本养老金安全预期，迫切需要一个能够满足多层次养老金需求的市场化养老金体系。

当前的根本任务，是需要直面现实，在尊重常识与规律、厘清底层逻辑的基础上，重建社会养老保险和市场化养老金体系的意识形态。前者必须是符合公平正义取向、遵循共建共享原则的公共品，后者应当是符合个体利益最大化、遵循平等交易自愿成交法则的私人产品。之后，通过进一步全面深化改革，做到“社归社，商归商”，推动法定社会养老保险与市场化养老金体系各循其道、各守其规、各显其长、各尽其责、各得其所。

#### 消除不良效应 促进社会公平

我国的公共养老金实行现收现付工作模式。在这样的模式下，目前，社保基金足够支付20个月待遇，基金支付压力小，企业缴费负担也得到减轻，对推动养老金制度发展起到积极作用。但也要注意，我国养老保险制度还存在一些现实问题和风险。

针对这些问题，笔者认为，养老金制度改革的关键，是法定的基本养老保险要消除私有化元素，即个人账户制存在的一些不良效应，纠正交易性的市场化取向，回归社会养老保险

的正轨，以促进社会公平正义、保障老年人基本生活为目标，实现理性建制。

笔者认为，实现理性建制，需要通过深化改革促使养老保险制度步入高质量发展轨道，否则，只能是长期“带病”奔跑，影响改革质量。完善基本养老保险制度，一是需要扎实推动从筹资到待遇计发的全环节政策优化，其中优化筹资机制是前提，而统一缴费基数核算方式与统计口径可以看出真实费率的高低与缴费负担的轻重。二是促进费率走向全国统一，实现负担公平，这也是建立公平的市场竞争环境和形成全国统一市场的重要条件。三是统一待遇计发办法，消除地方自决的空间，将公平的保基本落到实处。制度实践的结果应当是达到基本养老金水平差距不大的状态，这才是我们需要的公平的法定养老金制度。

#### 完善政策支持 引导市场发展

我国养老金体系发展和市场行为密切相关。关于政府和市场的关系，笔者认为，政府可以提供政策支持，但不宜干预市场行为，同时要采取相应举措，激发市场主体的内生动力，让其通过开发有吸引力的养老金产品来赢得客户，并在自由竞争中优胜劣汰。同时，还应当积极引导用人单位将发展企业年金或补充养老保险作为员工福利机制的稳定构成部分，引导

个人理性选择市场化的养老金产品。一个成熟的商业养老金市场，应当是一批成熟的保险公司、基金公司和成规模的成熟保险客户共同组成的。目前，这个市场的建设与发展已经具备物质条件，只要遵循规律、厘清底层逻辑，培育成熟的保险客户，它就必定能够得到持续发展，并成为人民幸福的重要保障。

此外，商业保险正在积极参与我国养老保障事业。要推动商业保险融入社会保险发展，需要先完善公共养老金体系。当公共养老金体系建立成熟，才能认清商业保险发展空间，从而明确商业保险未来发展方向和发展规模，实现商业保险参与养老保障事业的精准性。

面向未来，笔者认为，我们应当以党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》为指引，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，坚持制度建设为主线，紧紧抓住未来五年的关键时机，从根子上矫正路径偏差。应当尽快按照客观规律对法定养老金制度加以重构，按照市场法则对市场化养老金体系加以再造。以中国人口规模的巨大、现代化建设速度之快、人民生活水平与生活水平持续提升这样优越的条件，法定养老金与市场化养老金应当且完全能够相得益彰、共同发展。

(作者系中国社会保障学会会长)

# 发展农村养老服务 推进乡村振兴

刘晓静  
王争亚

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出“加快补齐农村养老服务短板”。近日发布的《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》明确指出，“将发展农村养老服务作为实施乡村振兴战略的重要内容”。一系列政策文件的发布，体现了国家对农村养老服务重视程度的不断提升。但同时也要认识到，目前，农村人口老龄化程度加剧，农村养老服务面临严峻挑战，需要采取相应措施加以解决。

#### 建立三级服务网络 满足老年人养老需求

放眼全国，各地农村养老服务呈现出许多亮点，助力推动乡村振兴。

结合各地实际，扩大县乡村三级养老服务网络试点。一是满足老年人在熟悉环境中养老的现实需求。县乡两级机构重点发展集中照料托养和延伸上门服务，村重点开展互助养老服务和日间照料服务。二是打造乡镇综合居家养老服务中心。通过区和乡镇两级筹资，新建和改造具有全托、日托、上门服务等功能综合的区域养老服务中心，打造区域性养老服务综合体，提升对农村老年人的照顾服务能力。三是县乡村三级养老服务网络可以实现全区资源整合。引导养老机构资源向农村延伸，在农村建立养老服务点，由养老机构派出有资质的服务人员，提供生活照料、康复护理、健康管理、心理服务等专业化的机构式照护服务。

推动实现医养结合，满足老年人多层次养老服务需求。医养结合是将医疗资源与养老资源结合，为老年人提供集养老、医疗、康复、护理的综合服务，是我国养老服务体系建设的重要内容。农村医养结合呈现出多种形式，如四川省宜宾市观音镇创建“二甲”乡镇卫生院，打造医疗康养中心，为老年人提供基本医疗和生活照料服务；山西省晋城市司家川村将日间照料中心与村卫生室结合，逐人建立老年人健康档案，定期开展“一站式”健康指标测量、健康知识讲座、义诊等活动；河北省巨鹿县的福缘居老年医养中心，是一家集医疗、养老、养生等功能相结合的养老机构，为老年人提供优质医养结合服务。

制定养老服务责任清单，明确政府养老服务职责。2023年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进基本养老服务体系建设建设的意见》，并在附件中列出《国家基本养老服务清单》，该清单包含物质帮助、照护服务、关爱服务等三大类16个服务项目。同时，各地因地制宜，在该清单的基础上，出台符合本地区实际情况的基本养老服务清单。

#### 养老服务发展滞后 数字化水平较低

目前，全国许多地方农村养老服务稍显滞后，未实现城乡统筹发展。

居民养老金水平滞后，影响了对养老服务的需求和实际购买力。2024年，城乡居民养老保险基础养老金标准上调至每人每月123元，虽然与过去相比有了一定提高，但是城乡之间养老金水平仍呈现巨大差异。农村居民养老金水平偏低，影响了农村居民对养老服务的购买能力，制约了农村养老服务发展。

农村养老服务发展重点仍定位为机构养老，忽视社区居家养老服务发展。目前，我国农村养老服务存在重机构、轻社区和居家的问题，农村养老服务的可及性较差。

数字化水平低，阻碍农村智慧养老推广。依托互联网、大数据、人工智能等现代信息技术，能够为老年人和机构提供高效的服务。但农村网络建设水平及数字化应用程度都较低，养老服务平台、智慧养老技术和智能康养产品等在农村推广较为困难。农村老年人使用数字化设备能力及意愿都不高，科技与养老服务结合存在巨大城乡差异。

农村医养和康养未实现协同发展，康养规划滞后。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》提出，“十四五”期间，“居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系和健康支撑体系加快健全。目前，许多农村已注意到医养结合的必要性，但对于康养缺乏相应规划，导致实践中缺少康养设施和服务的安排。

各部门联动机制亟待建立。缺乏部门联动，导致乡村振兴与农村养老服务协同发展程度低。养老服务是需要多个政府部门协力推动的系统工程，虽然有养老服务联席会议制度，但由于缺乏部门协同机制，导致农村养老服务管理效率较低。

#### 系统推进服务提质 解决村民养老之忧

笔者认为，应树立系统观念，实现乡村振兴与农村养老服务融合发展。

健全农村居民缴费激励机制，提高养老服务水平。一是落实城乡居民基本养老保险待遇确定和正常调整机制。2024年中央一号文件提出“健全城乡居民基本养老保险‘多缴多得、长缴多得’激励机制”，为提高农村养老保障水平指明了方向。二是为六类困境老年人购买居民养老保险和服务。通过政府购买、区级财政负担的形式，为60周岁及以上特困人员、低保家庭老年人、社会孤老、重度失能老年人、90周岁及以上高龄老年人和计生特殊家庭老年人六类老年人购买居家养老服务。

发挥独特优势，发展农村社区居家养老服务。随着城市化、城镇化的推进，照顾家庭和外出工作矛盾日益冲突，为解除年轻人外出工作的后顾之忧，村书记及驻村第一书记要发挥领导核心作用，筹划成立社区居家养老服务中心，为村民提供照护、健康管理、积极救助等服务。村委会严格落实养老服务制度，配备专职人员负责养老服务站日常管理，制定入住制度、评估制度、应急预案、监督制度等。农村社区居家养老服务中心采取小时托、日托、月托、年托等灵活形式，最大限度解决村民后顾之忧，促进家庭和睦。

推广应用全国养老服务信息平台，实现农村养老传统服务与智能服务融合。近年来，国家相关部门连续出台《智慧健康养老产业发展行动计划（2021—2025年）》《促进数字技术适老化高质量发展工作方案》等文件，打造智慧养老的新产品、新业态、新模式，解决老年人在使用数字化产品、享受数字化服务时遇到的困难，推动数字技术与适老化产业融合发展。2024年11月，全国养老服务信息平台正式上线运行，对城乡养老服务统筹发展起到了加速作用。农村地区应从网络建设、平台推广及居民数字素养等方面提升智能养老服务可及性，实现传统服务与智能服务的融合。

做好乡村振兴与农村养老服务规划，实现乡村振兴与养老服务融合发展。发展农村养老服务是农村基本公共服务均等化的重要内容，是实现乡村振兴的应有之义。农村养老服务可以带动乡村旅游、休闲农业等养老产业发展，康养产业涵盖健康、养老、医疗、旅游、绿色农业等诸多业态，是乡村振兴的重要产业。随着乡村振兴的推动，要不失时机把康养产业推上新台阶。

【作者单位：湘潭大学公共管理学院老龄研究基地、河北地质大学政法学院。本文是河北省社科基金河北省农村家庭养老的社会支持政策体系研究（HB21SH004）及河北省社区居家养老服务事业与产业协同发展路径研究（HB24GL033）部分研究成果。】

# 人工智能对劳动关系的挑战及应对策略

袁锐

2017年，国务院印发了《新一代人工智能发展规划》。2022年，党的二十大会提出，“推动战略性新兴产业融合集群发展，构建新一代信息技术、人工智能、生物技术、新能源、新材料、高端装备、绿色环保等一批新的增长引擎”。2024年，党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出要完善推动人工智能等战略性新兴产业发展政策和治理体系，“完善生成式人工智能发展和管理机制”。由此可见，人工智能（Artificial Intelligence，英文缩写AI）的发展在给劳动关系治理领域带来很多机遇的同时，也带来了一定的压力与挑战。劳动用工管理、劳动者权益保障、劳动矛盾纠纷处理等方面都面临新情况和新问题。笔者就人工智能给劳动关系带来的矛盾挑战进行阐述分析，在总结国外经验做法的基础上，提出我国防范、应对的策略建议。

#### 人工智能或加剧劳动关系领域矛盾挑战

人工智能影响劳动力市场需求和供给。一是人工智能的替代效应使部分劳动者面临裁员等风险。2024年5月，麦肯锡全球研究院在《工作的新未来》报告中指出，到2030年，全球30%的当前工作时间可能被自动化。世界经济论坛近期发布的《2025年未来就业报告》预测，从2025年到2030年，全球将有22%的就业岗位面临变革，新创造约1.7亿个工作岗位，将有9200万个工作岗位被替代。生成式人工智能在各行业的运用出现快速增长的态势。二是人工智能的发展对劳动者知识技能结构提出新要求。人工智能与各行业结合带来了智能制造、智能物流、智能医疗服务等新的发展机遇，产生新的应用场景和新的岗位均对劳动者提出了新要求。人工智能需要未来人才结合先进的技术技能以及强大的社会和情感技能。

人工智能引发收入差距扩大等矛盾。人工智能的发展将引发极化现象。被誉为“人工智能教父”的杰弗里·辛顿指出，人工智能可能导致贫富差距扩大。被人工智能取代的劳动

者，特别是受教育程度较低或缺少相关技能的劳动者，可能转向为低薪工作，陷入长期贫困状态，而市场需求将被重新加权到更高薪酬的职业，导致收入差距扩大，加剧社会紧张局势。此外，一些企业利用人工智能系统对劳动用工进行深度干预，伴随歧视和个人信息泄露，有的企业由于算法偏见、数据库局限性等问题，产生不公平结果，引发劳动纠纷。

人工智能给劳动法律政策带来新挑战。一是责任归属问题不明确。如果人工智能设备出现程序错误、系统混乱等问题导致工作延误、工伤、死亡等情况，应该如何认定人机责任，是将责任归于AI系统的开发者、使用者还是AI系统本身，目前尚无统一看法。二是引发有关解雇问题讨论。人工智能导致裁员的现实比较突出，引发企业是否有权因AI技术的引入而解雇员工、如何遵守解雇程序以及确定解雇补偿等问题的讨论。在美国，因AI导致失业的员工可以指控公司在裁员前没有提供培训和转岗机会，依据雇佣法规提起劳动争议。三是引发工时计算等难题。随着远程工作的普及，一些企业采用在线考勤、时间跟踪等管理方式，导致工时和加班费计算难度加大，矛盾纠纷增多。

#### 国外应对人工智能给劳动关系带来挑战的策略

综合来看，一些国家和国际组织在应对人工智能给劳动关系带来的挑战时，一方面大力推动人工智能技术应用，另一方面采取积极举措保护劳动者权益。

对人工智能进行法律监管，防止劳动者权益受到侵害。2023年10月，美国总统拜登签署《关于安全、可靠和值得信赖的人工智能开发和使用的行政命令》，确立人工智能安保新标准，并提出以人权赋权为中心确保人工智能技术应用充分考虑劳动者需求和权益、避免对劳动者造成不公平待遇或歧视。2024年7月，欧盟发布全面监管人工智能的法案——《人工智能法案》，强调人工智能创新要以人为本，保护基本权利，确保公共安全。英国、法国、德国、意大利、西班牙、新加坡、韩国等国家纷纷明确自动化技术在劳动力市场的应用边界，增强AI系统在工时管理、绩效评估等

方面的透明度和公平性，防止算法歧视和数据的不当使用。

加强公共服务，帮扶补助受影响的劳动者。部分国家通过发放临时救助金、工资补贴及提供儿童保育、所得税减免或工资保险等方式弥补劳动者的部分收入损失，以减轻人工智能带来的负面影响。美国为因人工智能而被解雇的劳动者提供职业咨询、岗位信息、教育培训等公共服务，对于20年以上工龄的工人，通过工资保险弥补工人损失的一半工资。意大利政府于2023年6月拨款3.5亿欧元，为受人工智能影响的20万名工人提供工资补贴和培训。

设立人工智能监管机构，预防潜在的劳动用工风险。2024年5月，欧盟宣布成立由技术专家、律师和经济学家等140余名专家组成的人工智能办公室，加强对人工智能的监管。西班牙成立人工智能监管机构——人工智能监管局，执行人工智能法案，确保高风险AI系统符合透明度、监督和问责制等要求。美国设立监管机构，追查滥用人工智能违反反歧视法律或具有欺骗性的公司，保护劳动者免受不公平待遇。

加强教育和职业培训，促进失业人员再就业。一是加强人工智能教育。芬兰推广免费AI在线课程，日本在大学中开设“AI与经济学”“数据科学和心理学”等跨学科课程，新加坡构建包括面向中学生的AI4S课程（AI for Students）的人工智能终身教育体系，德国实施“职业教育4.0”框架倡议和“工业4.0学徒培训计划”，旨在提升全民AI素养。二是支持人工智能培训。英国投资1亿英镑，帮助失业人员掌握与人工智能技术有关的职业技能。新加坡为年满40岁以上的失业人员学习AI等课程补贴4000新元。三是加强政企合作。英国、法国、德国、芬兰、日本等国通过税收优惠政策，鼓励企业与培训机构合作，开展符合职场的AI培训。新加坡劳工局和全国职工总会与本地培训企业合作，为失业人员提供人工智能培训，并提供实习机会。

#### 让人工智能成为处理劳动关系矛盾的有效帮手

完善劳动法律政策，增强人工智能法律适用性。一是针对劳动法律政策

进行调整，如明确人机分工的权责范围、用人单位因人工智能产生的裁员解雇行为是否构成合法解雇、算法的公平性，以及劳动关系数据采集、处理、运行中的安全保护和劳动者隐私权等。二是完善劳动关系认定标准，增强可操作性。随着人工智能在应用场所的不断拓展和深入发展，劳动者的从属性持续弱化，需要更新劳动关系认定标准，制定适应人工智能技术的从属性标准，明确劳动关系认定的新维度。

强化公共服务等帮扶措施，防止大规模裁员和收入两级分化。一是对于受到人工智能影响的劳动者，应采取转岗、培训补贴、失业保险、临时救助等帮扶措施。用人单位要在劳动合同中说明引入人工智能技术可能导致裁员等变化，提前沟通解雇程序，加强透明度和社会责任，做好事前预防。二是构建智能化的劳动关系公共服务，实现数据共享和远程访问，提供更加便捷的职业咨询、技能培训、劳动力市场信息发布等线上线下公共服务，帮助失业人员尽快转岗。

探索人工智能时代的劳动关系协调机制和矛盾纠纷调处方式。充分发挥协调劳动关系三方机制作用，在劳动关系治理中运用数字化技术对海量数据分析处理，更高效准确地把握当前劳动关系形势；积极参与算法设计，将工时计算、隐形加班、离线休息权、劳动者个人信息保护等内容列入集体协商内容；用自动化、智能调控等技术辅助完成劳动关系纠纷调解，借助数据赋能推动矛盾纠纷化解提质增效。

加强人才培养，适应人工智能对劳动力市场的新需求。一是合理构建专业课程体系，推动劳动力供给结构与就业需求结构相匹配，进一步推进产学研用深度融合，做到育人和用人相统一，大力培养人工智能产业发展所需要的创新型、复合型、数字化人才。二是加强职业培训，分析现有劳动者技能水平、年龄结构和教育背景等，分类制定精准有效的培训方案，帮助劳动者适应新的工作环境和岗位需求。三是倡导劳动者树立正确理念，保持开放积极的态度，学习熟练使用人工智能辅助工具，推动人机交互向更深层次发展。

【作者单位：中国劳动和社会保障科学研究院】