

数字化转型中社会保障的 结构性改革与制度创新

翟绍果

[摘要] 在数字化转型中，社会保障的技术红利与制度挑战并存。为应对这一局面，需构建以人民需求为中心的数字服务生态系统，推动社会保障的数字化结构性改革与系统集成。具体而言，应聚焦全要素保障、动态化筹资、精准化待遇计发、可持续权益和数字治理共同体，实现设计、组织、业务、服务和生态的集成化发展。同时，围绕数字民主要求和数字社保规律，以新质生产力赋能要素升级，以可持续战略引导风险识别，以平台化缴费机制实现筹资公平，以数字化技术强化管理规范，以新业态弹性助推服务流程再造，以智能化监管确保基金安全，系统推进社会保障制度创新。面向包容性数字未来，需在技术祛魅、理性想象和制度正义的框架下，审视社会保障“智能综合体”的创新力、想象力和生命力，为社会保障高质量发展提供支撑。

[关键词] 数字化转型；社会保障；结构性改革；制度创新

伴随人类社会进入数字化转型的快车道，迫切需要在数字化的整个生命周期中实施可持续战略，打造具有环境可持续性和包容性的数字未来。^①在数字中国建设进程中，中国数字化转型不断深化：一方面，通过拓展经济增长空间、重塑增长动能，为数字经济的高质量可持续发展提供有力支撑；另一方面，借助技术变革优化公共产品和公共服务的配置效率，实现公共价值最大化。与此同时，数字化转型引发的生产和生活方式变革也重塑了社保体系的运行环境和制度基础。数据成为社会保障治理的新型资源，算法主导场景感知和研判决策，算力支撑基础设施，共同构建起数智社保运行新形态。在此背景下，社会保障应具备顺应经济社会发展趋势的时代特征和适配多元主体重构社会关系的制度韧性，坚持生产性和分配性并存、功能性和价值性兼顾，进一步强化其与社会环境的耦合关系。如何充分发挥社会保障制度的正面溢出效应，平衡数字技术嵌入政策设计和服务供给的公平与效率，适应新的社会形态，仍是亟需关注的时代命题。基于此，本文系统梳理社会保障数字化转型的历程，剖析技术红利与制度挑战，探讨

[作者简介] 翟绍果，西北大学公共管理学院教授、博士生导师。主要研究方向：社会保障和公共政策。

[基金项目] 国家社会科学基金项目“全生命周期视域下健康老龄化体系路径研究”（21BSH021）。感谢徐咪博士生为此文做出的贡献。

① 联合国贸易和发展会议（UNCTAD）：《2024 年数字经济报告：塑造环境可持续和包容的数字未来》，联合国贸发会议官网：https://unctad.org/system/files/official-document/der2024_overview_ch.pdf，2024 年 7 月 10 日。

结构改革和系统集成、制度创新与行动路径，并从技术祛魅、理性想象和制度正义的视角，思考社会保障的技术创新力、理论想象力和制度生命力。

一、数字技术变迁中社会保障的信息化、数字化与智能化转型

数字技术的快速发展重塑了整个社会的治理生态，推动其从技术治理到数据治理再到数字治理的治理转型，数字社会由此逐步成型。每一次技术革命在驱动治理理念更新和治理模式变革的同时，也对社会需求的多元发展和民生保障的实现路径产生了深远影响。在社会保障领域，技术应用最初主要关注于提供决策数据和信息支撑，服务于工业时代下的传统劳动关系。随着新兴技术的引入，社会保障的流程体系和管理机制不断优化，不仅缓解了以往信息孤岛、系统分割和服务低效等问题，也逐步构建起与数字时代相适应的现代化制度体系。

（一）技术治理引导下的社会保障信息化

技术治理主义起源于欧美，其支持者认为科技进步能够提高资源利用效率和社会运转效能，强调信息技术在社会治理中的工具理性。在中国，技术治理主义的实践主要体现为电子政务的兴起，其中启动的“金保工程”标志着中国社会保障信息化的正式起步。这一工程以信息技术为支撑，建设社会保险信息系统，在互联网系统内固化业务对象、记录业务事件，推动了社保业务流程的优化与重构，实现了部门间信息共享与业务协同。然而，技术治理在实践中也暴露出诸多问题，其过度强调效率和技术导向，忽视了组织架构与制度体系的适配性，仅仅是将传统业务从人工交由互联网系统完成，本质上并未改变社保经办和监管等业务的思维模式与操作逻辑，因而需要进行组织变革和制度创新。此外，技术治理缺乏对其本身的价值导向思考，忽略了治理的本质。治理理念滞后、治理结构低耦合运行和治理过程技术失灵等问题，不同程度上造成政府部门对公众偏好和期待的忽略，甚至增加群众负担。^①因此，社会保障数字化转型应当回归“人民性”和“社会性”本身，完善制度设计，控制技术运行，避免技术异化带来的风险。

（二）数据治理驱动下的社会保障数字化

在技术革新的基础上，数据成为数字经济的核心生产要素，以“如何借助技术来解决治理问题”为议题的技术治理，逐渐转换为探讨“如何提高数据的利用能力来提升治理效益”的数据治理。^②基于数据要素供给和流通的数字化革命，重塑了产业结构和经济形态，也促使传统工业化背景下的社会保障体系在价值理念、顶层设计和战略规划等多方面需要适应数据治理的变革。2018年，人社部签发首张全国统一的电子社保卡，标志中国社保服务进入数字化时代。电子社保卡通过数据驱动，推动社保业务实现了跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理与服务优化。但长期以来，数据使用规制中的“数据主体本位”视角导致不同险种间信息系统相互独立，缺乏实时共享平台，数据标准化建设相对滞后，不仅限制了数据资源的开发利用，也削弱了同类社会保障项目的合力，进而制约了国民基本保障权益均等化。因此，社会保障数字化变

^① 苏有丽、牛春华：《数智赋能公共服务需求治理：理论逻辑与实现路径》，《兰州大学学报（社会科学版）》2024年第1期。

^② 孟天广：《数字治理生态：数字政府的理论迭代与模型演化》，《政治学研究》2022年第5期。

革需要加快完善与数据治理相适应的体制机制。具体而言，在制度设计层面明确数据共享的优先性和必要性，在管理机制层面理顺数据开放的底线和标准，在组织机构层面提高数据流通的效率和可靠性。通过这些措施，充分发挥社保数据作为新型治理要素的积极作用和公共价值。

（三）数字治理赋能下的社会保障智能化

结合技术治理的效率导向和数据治理的资源整合视角，数字治理从顶层设计明确了治理主体的权利和义务，致力于在挖掘数据价值、促进社会公平和推动数字经济高质量发展等多重目标之间达到平衡。理想的数字治理生态不仅能够提供基础支撑，也是能力驱动和应用牵引的重要发展路径。构建数字治理生态是一项系统性工程，须在治理规则、治理机制和治理手段等方面进行全方位转型，实现网络化治理的精准化和整体性治理的协同性。2023年，人社部印发《数字人社建设行动实施方案》，提出了深化一体化、发展数字化和迈向智能化的总体目标，标志着中国社保智能化时代的开启。在数字治理生态中，智能化重新定义了利益主体之间的关系、秩序和逻辑，以更智慧的决策与全新的价值主张为核心，保障多个社会保障子系统的数字化协同发展，成为新时代社保治理创新的技术驱动力。以大模型为代表的人工智能技术已经展现了类人智能的“涌现”能力，呈现出规模可扩展、多任务适应以及能力可塑等特征。利用人工智能技术整合社保资源、集合多方诉求、实现供需匹配，可以探索全生命周期场景的服务模式和制度运行的智能化，真正实现从“数字时代”到“智能时代”的转变。

二、数字化转型中社会保障的技术红利与制度挑战

数字技术凭借其创新活跃、要素密集、辐射广泛的特点，正在以全新的理念和模式融入社会治理各领域和全过程，不仅重塑了社会保障的运行机制和监管体系，也带来劳动者就业形态和公众社会需求的变化。^①数字技术与传统社会保障业务的深度融合，为社会保障注入了新动能，提升了服务质量与治理效率。然而，技术与制度的异步发展导致社会保障难以满足数字时代就业形式多样化和公共服务均等化的需求，制约了社保制度的高质量发展和社会公平的普惠性实现。

（一）数字赋能社会保障的技术红利与发展机遇

1. 技术普及驱动社保覆盖扩面

党的二十大报告提出要健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系，其中覆盖全民是健全多层次社会保障体系的首要条件。事实上，技术的普及和应用使得社会保障在扩大覆盖面方面取得了前所未有的进步。^②全球互联网用户数量从2005年的10亿增加到2023年的54亿，互联网连接对象预计从2022年的130亿件增加到2028年的350亿件。^③在参保登记环节，“数据找人”和“服务上门”行动计划提高了入户调查的工作

① 翟绍果、徐咪：《数字化驱动社会保障结构性改革与制度创新》，《中国财经报》，2023年8月29日社会保障版。

② Konkolewsky Hans-Horst, "Digital Economy and the Future of Social Security," *Administration*, 2017, 65(4).

③ 中国信息通信研究院：《中国数字经济发展研究报告（2024年）》，中国信通院官网：<https://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202408/P020240830315324580655.pdf>，2024年8月27日。

效率，“先比对再调查”的信息筛选模式瞄准群众参保需求，有效扩大了参保覆盖面。在宣传缴费环节，借助政务新媒体设备和平台宣传解读社保政策，采取“互联网+服务”和电子支付手段全面推广线上缴费，提升了群众对惠民政策的知晓率和满意度。技术的普及降低了与非正式部门接触的交易成本，为扩大社保覆盖范围开辟了广阔的政策空间，新的数字经济和平台经济为提高社会保护的有效性和覆盖率带来了重大机遇。^①根据人力资源社会保障部新闻发布会公布的数据，截至2024年底，中国社会保障卡持卡人数达到13.89亿人，覆盖98%以上人口，其中10.7亿人同时在手机中领用电子社保卡，普遍实现居民服务“一卡通”应用，全面支持跨省领取养老金、跨省异地就医直接结算等业务。

2. 技术升级优化社保服务流程

技术升级及其成本下降加快了新兴技术在社会保障领域的应用和推广，为优化社保业务流程创造了有利条件。首先，线上服务渠道的畅通为参保人员提供了便捷高效的个性化服务。社保网厅、微信公众号、手机APP、自助服务终端和社保机器人等线上渠道，实现了社保业务的“一网统管”和“一网通办”。其次，社保资源的数字化改造提升了业务效率。社保大数据库、电子档案库和“社保电子地图”等信息系统的建设，通过精准识别特定对象，实现了待遇给付的高效化和经办成本的最低化。再次，数据应用服务的强化通过“大数据+平台化”的政务共享，提高了大数据认证率，减少了群众跑腿次数，缩减了线下业务规模。技术升级不但使得社保福利发放更加及时高效，增加了人们对社会保障机构的信任，^②而且为福利服务的供给和管理提供了多样化的可能。依托一体化信息平台、大数据平台以及数字公共基础设施等能力底座，中国数字社保建设已拓展出一体化办理、精准化服务、智能化监管、科学化决策以及生态化发展五大应用场景，基本建成横向打通、纵向贯通、协同高效的社会保障数字化发展格局，跨入政务数据共享和数字应用新阶段。

3. 技术迭代助推社保福利水平

从2005年到2023年，中国数字经济规模从2.62万亿元增长到53.9万亿元，^③占GDP比重达到42.8%，连续12年增速显著高于同期GDP名义增速，逐渐成为稳定经济增长的关键动力。随着数字技术不断涌现，技术迭代成为数字经济赋能产业转型升级的关键：一方面，数字技术创新成果的突破、转化和扩散加快了新质生产力发展，有效缓解了劳动力供给短缺的困境；另一方面，数字技术的溢出效应和网络协同效应提高了劳动生产率和经济增长速度，为国民福利保障夯实了物质基础。在数字技术加速迭代的过程中，更大范围和更多主体的相关信息被纳入社会保障与福利资源配置体系，有助于精准判断社会需求和资源缺口，并优化资源布局。电子商务、在线教育和健康管理等平台应用的兴起，也为福利传递提供了新的渠道。福利资源可以更快速地被识别、配置并传递给特定群体，从而实现全社会范围内的资源整合和共享，进一步提升社会保障福利水

① OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation: Interim Report 2018*, https://static.italiaoggi.it/content_upload/doc/2018/03/201803162124558222/1ldocumentoOcesullatassazione digitale.pdf, March 26, 2018.

② ISSA, *Social Security for the Digital Age: Addressing the New Challenges and Opportunities for Social Security Systems*, <https://www.issa.int/sites/default/files/documents/events/2-Digital%20economy-264063.pdf>, October 15, 2019.

③ 中国信息通信研究院：《中国数字经济发展研究报告（2024年）》，中国信通院官网：<https://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202408/P020240830315324580655.pdf>，2024年8月27日。

平。数字技术的成功运用必须包容所有人口群体,并确保数字基础设施、现代技术和技能的可获得性。^①数字化的交易记录和可视化的数据分析不仅增强了社会福利资源分配和使用的透明度和公信力,还能用于预测未来社会福利需求的发展趋势,为政府积极适应社会变化提供决策依据。

4. 技术融合支撑基金长效运行

面对资产规模巨大和运作机制复杂的社保基金,传统财务管理仅具备事后核算和简单监督功能,难以满足其高标准监管要求,全方位融合流程、数据和系统的数字化监管逐渐成为社保基金长效运行的重要支撑。其中,基于大数据技术建立的常态化疑点数据筛查核查机制,优化了系统风控预警功能,实现了对关键环节和高风险业务的智能化监控;同时,依托生产库数据加强了社保基金的非现场监督。此外,数字化能够助力快速老龄化国家实现经济繁荣和收入增长,通过提升生产率可以抵消人口老龄化带来的经济增长放缓、劳动力短缺以及社会保障支出增加等问题。^②尽管数字经济产业融合发展的路径尚不明确,信息技术融合也隐含安全风险,可能会引发生产力增长缓慢和合格劳动力减少等问题,但也削弱甚至逆转了全球化的工资抑制效应。从筹资角度看,数字化有利于稳定甚至提高社保缴费的工资基数,从而增加社保基金的整体收入。在医疗卫生领域,技术融合也推动了科技创新和医疗进步,通过减少看病就诊和保健护理的非必要性支出,提高了医保基金的使用效率,进一步缓解老年人口增多和医疗费用上升等结构性问题对社保基金的压力。

(二) 数字驱动社会保障的结构风险和制度挑战

1. 数字经济冲击传统就业结构

国际社会保障协会认为数字化及其对未来工作的影响是目前全球社会保障面临的主要挑战。^③从促进效应来看,电商直播、新媒体运营等新型职业给予劳动者更多的自由选择,在扩大就业市场规模、提高劳动报酬、降低企业成本和提供多元供给等方面发挥了关键作用。然而,从挤出效应来看,人工智能等自动化技术的引入可能会带来大规模失业,进而使得社保支出不断膨胀,直接侵蚀社保制度的财政基础并威胁其可持续运行。此外,数字经济还强化了劳动关系的流动性和不稳定性。劳动力跨职业流动日益频繁,呈现出多维度职业分工、多对多劳动组合和非标准劳动关系等就业特征,冲击了基于传统劳动关系构建的社会保险制度。^④具体而言,养老保险的代际保障和高缴费率在一定程度上限制了新业态劳动者的参保意愿,医疗保险统筹层次过低加大了社保关系和权益转移接续的障碍,劳动岗位的不确定性和就业的高流动性增加了工伤保险的认证难度,失业保险难以按照传统的失业标准有效甄别新就业形态劳动者的失业状态以及兑现失业保险待遇。^⑤在加速进入数字经济时代、劳动关系不断解构与重构的背景下,必须突破传统固定雇佣关系的束缚,为包括灵活就业人员在内的全体社会成员建立新型社会保障体系。^⑥

① World Bank Group, *Digital-in-Health: Unlocking the Value for Everyone*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099081723223036557/pdf/P1750750a827fe0050994e016463e21091b.pdf>, August 19, 2023.

② 陈斌:《数字经济对社会保障制度的影响研究进展》,《保险研究》2022年第3期。

③ ISSA, *Ten Global Challenges for Social Security: Developments and Innovation*, <https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/2-10-challenges-Global-2019-WEB-263629.pdf>, October 14, 2019.

④ 吴帅、谢予昭:《数字时代的工作形态变革与社会保险制度创新》,《行政管理改革》2023年第2期。

⑤ 岳宗福:《新业态劳动者失业保险:改革思路与政策优化》,《中州学刊》2023年第6期。

⑥ 蔡继明:《走出灵活就业社保困境的路径选择》,《社会保障评论》2024年第1期。

2. 数字平台模糊社保筹资机制

数字平台作为一种新型资源配置方式，通过搭建多边市场连接不同的供需双方，推动各产业各环节的信息资源共享、生产结构优化和资源匹配交易。由数字平台衍生出的灵活就业、远程办公和弹性工作等用工方式，不仅打破了传统用人的时空限制，也降低了就业创业门槛，但往往具有权责不明确、雇主角色隐形、工作碎片化等特点，增加了劳动者就业状态和收入水平的不稳定性，使得工业化时期形成的社保筹资机制目前处于部分“失灵状态”。^①平台经济还导致就业结构的变化，增加非正规就业规模，加剧不同劳动者的收入水平和缴费基数差距。在平台企业加速扩张且市场良性竞争秩序尚未形成的背景下，实时劳动监测和缴费资格认定也变得更加困难。即便将平台从业者纳入传统劳动者范畴，多数社保项目的最低缴费年限、缴费基数确定和待遇计发方式等条件也难以统一，这不仅增加了社会保障的筹资风险，还可能给国家公共财政体系带来巨大挑战。^②可以说，平台经济放大了社会保障属地管理与人口跨区域流动以及人群分设与人口跨职业流动之间的矛盾，在加速社会流动的同时，进一步强化了社会保障筹资机制的复杂性。

3. 数字转型引发组织变革障碍

技术的社会化应用正悄然改变政府的组织结构与治理行为，呈现出阶段性追求一种机构嵌套的配置性效率，虽然短期成效可观，但难以长久维系。^③官僚组织的效率观和专业化分工原则，也导致各项新兴数字技术被引入社会保障领域时，往往缺乏跨部门、跨层级和跨区域的协同。技术更新多围绕部门逻辑展开，而非基于整体性治理逻辑运行，未能形成数字化的跨边界网络组织。因此，科层化集中统一的社会保障管理机制难以有效管理灵活性、分散性、波动性的线上工作模式，传统社会保障的运作模式也难以适应数字经济下从业者的需求，亟需推动组织形态变革来构建全新的社会保障管理模式。^④此外，数字转型的实现还需要大量具备数字知识和数字技能的人力资本作为支撑，但目前中国数字人才的供需与分布不均衡，人才缺口持续扩大，难以满足组织转型与数字业务发展的需求，进一步制约了适应数字时代需求的管理变革。整体来看，当前的数字转型多停留于技术的简单应用，或仅将线下服务“复制粘贴”到线上，既未突破传统制度所造成的困境，也未重塑新的组织形式，反而成为一种新的障碍。^⑤

4. 数字风险增加制度不确定性

随着数字治理实践的不断拓展，数字技术与治理场景不契合可能诱发“数字悬浮”现象，进而导致治理主体数字负担加重、治理资源浪费、数字治理内卷化以及数字形式主义等问题。^⑥同时，多重保障制度的边界模糊和功能混淆，阻碍了数字技术创新潜能的深入挖掘，制约了数

① ISSA, *Ten Global Challenges for Social Security: Developments and Innovation*, <https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/2-10-challenges-Global-2019-WEB-263629.pdf>, October 14, 2019.

② European Parliament, *Employment and Skills Aspects of the Digital Single Market Strategy*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569967/IPOL_STU\(2015\)569967_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569967/IPOL_STU(2015)569967_EN.pdf), November 16, 2015.

③ 余敏江、王磊：《平台型政府的“重层嵌套”组织结构及其制度逻辑》，《学术月刊》2022年第9期。

④ 林义：《数字经济时代社会保障制度转型的理论空间新拓展》，《社会保障评论》2024年第6期。

⑤ 杨立雄：《数字化转型与“创造性破坏”：社会保障数字治理研究》，《社会保障评论》2023年第5期。

⑥ 于水等：《基层治理中的数字悬浮：内涵表征、形成机理及消解策略》，《河海大学学报（哲学社会科学版）》2024年第4期。

据高效开发、数字业务应用和创新成果转化。^①与此同时，数字社保的合规利用面临安全风险倍增的挑战，出现参保信息不对称、个人隐私泄露和欺诈骗保等现象，而社保数据治理规则仍处于“空白期”，传统的数据治理机制难以应对新的数据安全问题。尽管数字经济发展加速了生产要素流转，但也为社会保障制度带来诸多不确定性，一旦这种不确定性得不到有效解决，社会保障的公信力将逐渐丧失。^②此外，高成本、缺乏数字技能和薄弱的数字基础设施进一步加大了数字鸿沟，2022年高收入国家超过90%的人使用互联网，而低收入国家仅有25%。^③中国不同地区的互联网普及率和网络接入率也存在明显差异，这不仅扩大了数字鸿沟及相关的经济鸿沟，还加大了参保缴费和待遇给付等方面的差距，为社会公平的实现带来负面影响。面对不断变化的经济形态和社会结构，亟需树立数字风险的应对理念，以制度建设的“确定性”应对重大风险的“不确定性”，从而增强社会保障数字治理的适配性和可靠性。

三、数字化转型中社会保障的结构改革与系统集成

新时代社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的发展阶段，应兼顾数字治理的工具理性和价值理性，推动社会保障治理模式从被动响应转向主动赋能，构建以人民需求为中心的数字化服务生态。面对人口结构变动和经济结构转型带来的多元挑战，应充分发挥数据要素价值，有效利用数字经济的乘数效应，通过数字化结构改革推动社会保障生态的数字化系统集成。在此基础上，构建更具包容性、灵活性和普惠性的社会保障体系，回应社会成员的基本保障需求以及劳动者的劳动保障需求，实现社会形态多样性和权益保障全面性之间的均衡，以及经济增长效率性与社会福利公平性之间的平衡。

（一）社会保障体系的数字化结构改革

对于不同时代的社会风险及其不确定性，社会保障体系需不断完善，为公民提供稳定预期，提升其应对未来冲击的抗逆力与复原力。^④数字经济时代的变革区别于传统制度环境，它不仅要求建构“数实融合”的制度环境，还强调制度环境应根据具体特性和发展需求进行适应性重构。^⑤因此，应当聚焦社会保障的制度、资金、服务与权益等维度，形成从政策设计到治理实践的数字化结构改革框架，以有效应对技术革命的冲击。

1. 构建需求响应的全要素保障体系

长期以来，中国社保体系侧重于“兜底”保障，忽略和抑制了社会福利发展，^⑥与新时代人民群众更高层次、更多样化的需求存在差距。因此，需要调动不同主体的能力，形成结构改

① 翟绍果、徐咪：《数字经济时代医保治理的机制创新与政策路径》，《中国医疗保险》2024年第2期。

② 尹吉东：《适应与变革：数字时代的社会保障》，《改革与战略》2021年第4期。

③ World Bank Group, *Digital Progress and Trends Report 2023*, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/95fe55e9-f110-4ba8-933f-e65572e05395/content>, March 19, 2024.

④ 参见国际劳工组织编写，华颖等译校：《世界社会保障报告（2017—2019）——全民社会保护以实现可持续发展目标》，中国劳动社会保障出版社，2019。

⑤ 夏杰长、张雅俊：《重构数实融合的制度环境：逻辑与路径》，《学术论坛》2024年第3期。

⑥ 刘欢、向运华：《基于共同富裕的社会保障体系改革：内在机理、存在问题及实践路径》，《社会保障研究》2022年第4期。

革的整体合力。首先，应突破传统社会保险的政策限制，探索数字经济背景下社会保险的制度模式、支持机制和服务边界，实现社会保险与兜底性保障的社会救助和改善性社会福利的有效衔接。基于严谨的政策框架设计，将数字技术的精准性功能深度嵌入社会救助的各个环节，推动社会救助体系的精准化转型。^①在社会福利领域，再造“全景化”的福利定位机制，引导福利治理从自上而下的“任务驱动”向自下而上的“需求驱动”转变。^②其次，重新整合政府、市场、社会等多方力量，充分发挥市场主体和慈善公益的补充保障作用。合理设计多层次保障的功能定位，加大政策支持力度，建立健全激励机制，进一步拓展公共服务主体、延伸公共服务客体，培育各类补充保险、商业保险和慈善救助力量，构建起边界清楚、权责明晰、有效衔接、协同发力的多层次保障体系。最后，立足于数字经济的时代特征，以大数据为支撑，推进整合性社会保障服务体系建设，不断提升社会保障的管理服务效能与脆弱群体的可持续发展能力，构建全龄友好型社会支持体系。

2. 打造权责适配的动态化筹资机制

面对人口老龄化加快、灵活就业群体扩大等结构性挑战，社会保障筹资机制存在部分群体缴费压力大与总体筹资水平不高并存的矛盾。近年来，国家持续实施阶段性降低社保费率以减轻企业负担、促进就业稳定。比较历年养老保险和医疗保险的收入与支出增速差额可以看出，财政补贴比例在收入增速小于支出增速的年份更高。为缓解财政负担、弥补基金缺口，需要优化中央财政和地方财政、用人单位和参保者个人的责任分担机制，建立筹资规模适宜、筹资结构合理和收支增速相当的基金管理机制。面对数字经济催生的新业态产业、新商业模式和新就业形态，部分地区在推进新业态劳动者社会保障试点时，由于缺乏基于新业态就业事实和工资收入的认定标准，往往以劳动者个人缴费为主，而合作平台企业少承担甚至不承担缴费义务，这导致缴费水平与风险水平不匹配、筹资水平整体偏低等问题。对此，需要构建精算平衡的智能筹资系统，动态评估不同主体的缴费能力和筹资标准，在责任均衡、结余适度的基础上加快缴费和计费方式创新。例如，以平台为基础获取个体收入情况，以收入为标准建立多级缴费费率，完善基于劳动事实、实际收入以及社会贡献的筹资运行机制，从而解决新业态劳动者获得社会保障权益的现实障碍，满足其保障需要。

3. 建立精准供给的参量化调控标准

待遇确定和参量调整是发挥社会保障收入再分配功能的重要手段，对待遇类型、保障范围、享受条件及供给方式进行渐进式改革，有助于平稳化解数字时代的社会风险。在养老保障方面，应根据风险损失规律和经济发展指标，有效整合养老金、高龄津贴和养老服务补贴等待遇，通过建立给付标准与筹资水平挂钩机制以提升养老保障抗风险能力。在医疗保险方面，基于不同生命周期需求，拓展个人账户适用范围，优化支付方式，创新目录内容，提升医保基金使用效率。根据新业态行业风险特征，完善职业伤害认定规则和补偿待遇条款，明确互联网平台对外包企业承担的选择和监督责任，健全劳动者因执行工作任务遭受损害的保障机制。同时，推动失业

^① 吴玉锋：《数字技术赋能精准救助：从何以可能到何以可为》，《社会保障评论》2025年第1期。

^② 杨立雄、刘曦言：《从“情景”到“脱域”：数字时代的福利身份与社会权利探讨——基于C市“救助通”的案例研究》，《学术研究》2024年第9期。

保障从待遇给付向就业促进等多功能转型,发挥其平衡劳动力市场、推动高质量充分就业的积极作用。此外,科学规范属地责任,推动区域一体化发展,统一保障项目的筹资原则和待遇标准,提供区域统筹和跨域互通的技术支持,消除地域分割带来的信息壁垒。利用中央调剂基金等制度,加大省际互济力度,提升欠发达地区服务供给的基本能力。针对农村保障水平较低与城乡数字鸿沟较大的现实困境,加强农村数字基础设施建设,并配套建立统筹协调机制、联动沟通机制和结果监测机制,促进城乡公共服务均等化发展。

4. 强化可持续发展的权益保护体系

灵活化、弹性化、松散化的就业状态与以雇主责任为基础、以月薪为基数的社保制度之间出现“错位”,使得小众劳动力群体面临更为严峻的职业替代风险与职业伤害风险、疾病风险与养老风险。^① 依赖数字技术和人工智能工作的数字劳动者也因缺乏生产方式限制和法律制度保护,受到数字资本剥削,其合法权益难以得到有效保障。未来需探索适应劳动从属性消减与流动性增强的社会保障体系,实现面向全体公民的社会权益保障。同时,深化数字技术在集体协商、争议协调等场景的应用,构建权益受损预警模型,完善全链条权益保障数字基础设施,有效规避可能因社会震动引发的劳动风险。在数字时代背景下,传统劳动力需求缩减,而对劳动者的技术专长和数字化能力的要求不断提高,人才供需不平衡的结构性矛盾成为制约劳动者高质量就业的重要因素。因此,应不断提升劳动者的就业能力,尤其是劳动生命周期内应对环境变化的可持续就业能力,从政府、社会、市场等层面建立常态化终身化的职业发展培训机制,为就业困难人员提供个性化帮扶,根据市场需求做好新业态劳动者职业转型的准备。^②

5. 培育多元共治的数字治理共同体

传统的社会保障治理存在政府单边主导、社会参与不足、响应速度滞后等痛点,出现治理效能不足和政策执行摩擦的问题。在数字化转型中,需要突破传统的政府单一主导模式,构建政府主导、市场参与、社会协同的多元共治体系,通过技术赋能重构治理权责关系,提升运行效能。具体而言,首先,推动跨部门数据协同与决策科学化。建立跨层级、跨部门的数据共享机制,构建统一的社会保障主题数据库,支持政策效果的实时监测与动态调整。运用数字孪生技术建立政策仿真实验室,对新业态从业者参保等政策进行模拟推演,为政策制定提供量化依据,并降低政策试错成本。其次,实现市场化力量激活与社会组织赋能。通过购买服务和税收优化等方式,引导企业参与资源投入与技术研发。利用数字化平台整合社区团体、公益组织和商业保险机构等力量,为特殊群体提供个性化服务,满足中高收入群体的多样性需求,推动社会福利水平与经济发展水平相适应。最后,强化基层治理数字化与公众参与。依托数字技术延伸基层服务触角,实现参保政策宣传贯彻到位与快速响应。利用区块链技术构建社保服务评价体系,推动服务改进从“政府自查”转向“用户驱动”。重点培育数字治理共同体,建立数据要素参与分配机制,形成共建共治共享的社保治理新格局。

(二) 社会保障生态的数字化系统集成

系统集成是以集成目标为导向,按照不同的集成规则将各集成方进行创造性融合,构造一

① 席恒:《融入与共享:新业态从业人员社会保险实现路径》,《社会科学》2021年第6期。

② 黄国武:《数字经济为社会保障发展带来新机遇》,《中国社会保障》2022年第3期。

个功能更强的集成体的融合过程。^① 社保改革的系统集成、协同高效需要准确把握社会保障各个项目之间、社会保障领域和其他相关领域之间改革的关联互动，确保各项改革形成整体合力。基于此，需以设计集成、组织集成、业务集成、服务集成和生态集成为抓手，为社会保障体系的结构变革和数字化系统集成提供坚实的技术支撑，推动社会保障体系向更高水平的数字化转型迈进。

1. 设计集成搭建数字治理中枢

不同险种的价值目标和功能定位不同，业务端的侧重点也有所不同，而社会保障体系中不同子系统的割裂状态会降低整体效率，只有以统一协同的投入策略推进顶层设计，形成“数字技术+治理”的技管结合，才能高效提供数字化服务。因此，要在统筹养老、医疗和救助等领域政策衔接的基础上，构建“统一平台+差异化政策”模式，打造社会保障底层架构的数字基座。基于不同险种的业务模式、业务形态及业务特点，分类分阶段推进数字社会保障系统转型落地，例如健全养老保障资格认证、待遇审核和待遇发放的信息系统，建立医疗保障待遇报销、稽核内控和基金监督的管理机制，完善社会救助的认定核查、服务供给和救助过程等运行模式。通过系统完善的数字化顶层设计和自上而下的全面贯通实现数据共享和资源整合，基于一体化平台重构服务场景与交互模式，真正发挥数字化转型的协同效应。同时，完善技术伦理及包容性设计，确保社会保障平台业务活动在监管框架下进行，加强数据安全并开发“监管工具”与“监管算法”，确保数据要素使用的合规性和有效性，在透明规则下实现信息共享，在自愿原则基础上提供个性化经办服务。

2. 组织集成激活协同治理效能

在数字技术全面应用的情况下，原有通过科层制建构的治理流程无法完全适应需求。在以政府为核心的公共治理系统转型过程中，流程再造带动技术赋能是转型起点，治理系统重构是转型结果，治理模式重塑是转型目标，而系统性体制机制变革是转型实现的关键路径。^② 国际劳工组织（ILO）强调社保经办管理需简化流程、提高待遇便携性、重视监管和部门合作。比利时实施的“社会保障十字路口银行”计划、韩国和法国提出的平台从业者社保完全通过电子平台办理等，均体现此趋势。^③ 社会保障经办管理一体化不仅是健全多层次社会保障体系的内在要求，也是完善政府公共服务体系的重要组成部分。为提升数字化业务覆盖的广度与深度，应重构纵向权责关系与跨域协作机制，以数字化转型为杠杆撬动社会保障在顶层思维、机构运行、管理流程和业务模式等方面的协同改革，突破单纯操作模式变革的局限，全面增强行政机构管理能力和经办部门服务能力，减少行政壁垒导致的效率损耗。在国家层面，由分险种管理向流程化治理转变，以国家级标准化试点为契机将经办管理服务与标准化建设紧密结合；在地方层面，以优先整合同类型机构为突破口，健全通用基础、服务保障、服务提供、技术支撑标

① 林闽钢：《“系统集成，协同高效”的社会保障制度改革——以长三角社会保障一体化为例》，《社会保障评论》2022年第3期。

② 郁建兴、周幸钰：《超越技术赋能：数字化改革中的治理模式重塑何以可能》，《学术月刊》2023年第11期。

③ International Labour Organization, *Pensions for the Platform Economy and the Self-Employed*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-beijing/documents/presentation/wcms_811263.pdf, June 16, 2021.

准体系，^①全面提升一体化政务服务效能。

3. 业务集成形成精细一体管理

在体制整合和机构改革的基础上，精细化管理和一体化经办不仅能够增强制度的刚性约束，还能实现社会保障体系的自我平衡和持续运行。数字技术作为统一制度下政策、经办、信息、监督等环节无缝运作和顺利过渡的有效手段，可以在确保数据机密性和完整性的基础上，对现有业务流程的环节设置、数据流动、参与者和关键问题进行全面分析评估，并选择适当的集成方法和技术工具，强化参保登记、缴费核定、保费收缴、待遇核定、待遇支付、转移接续等业务环节的可靠性以及会计核算、人事管理、财务管理等管理环节的一致性，实现社会保障全链条治理。通过业务流程数字化再造，打破传统线性流程的割裂状态，以数据流驱动业务流形成自我迭代的智能运管网络，构建需求感知、业务处理、效果反馈的闭环管理体系，实现业务运行透明化、风险控制实时化与服务响应敏捷化。利用人工智能风控规则的全链路嵌入，可实现实时风险拦截和就医全流程追溯，将基金监管能力提升至毫秒级响应，筑牢医保安全底线。经办流程的自动化与智能驱动还可以促进联动联查统一衔接，高效处理标准化业务，同时动态识别服务盲区，避免政策实施中出现保障缺位、保障错位和重复保障等问题，提升社会保障系统抵御外部冲击的能力。

4. 服务集成助力精准高效递送

数据驱动与算法协同等技术赋能可以突破传统社会保障服务的时间、空间与信息壁垒，将分散的服务渠道、场景与资源整合为需求精准感知、服务主动推送、效果动态反馈的集成式民生服务模式。具体包括以下几方面。其一，全渠道服务网络融合。联通手机小程序、网络大厅以及自助终端等电子渠道，统一用户入口与数据后台，实现服务流程的系统优化和基层服务的智能延伸。其二，个性化服务升级。基于就业、医疗、消费等数据构建动态信息库，主动识别潜在需求，利用知识图谱等技术实现政策的个性化解读与多媒体的定向推送。其三，服务形式迭代。建立服务流程数字孪生系统，实时监测堵点。结合区块链存证等技术，确保经办记录不可篡改。通过机器学习分析参保人员差评数据，形成用户诉求、系统响应与策略升级的服务链条。其四，数字包容性保障。在线上服务系统进行适老化与无障碍改造的同时，保留线下窗口与电话预约等渠道，并为残疾人、偏远地区居民设置人工智能提醒、远程代办等功能，避免技术应用加剧社会排斥。整体来看，需以数据感知民情民意、循数据辅助政府决策、依数据助力社会治理，从数据互联、渠道统合和智能触达等方面重构社会保障服务体系，实现从“人找服务”到“服务找人”的范式转变。

5. 生态集成探索共生共赢机制

社会保障制度作为一项国家在政治、经济、制度等约束条件下为全体国民提供福利保障的适应性选择^②，在不同时期嵌套于特定的历史发展背景和社会文化体系。面对数字时代日益多变的利益格局和风险来源，应构建开放包容的数字生态，通过资源互补、能力融合与规则共建，实现社会保障的可持续发展，维护社会生态环境的均衡格局。生态集成的本质是突破封闭系统

① 尚芳等：《进入新赛道，如何提升社保经办管理服务能力》，《中国社会保障》2023年第9期。

② 席恒等：《光荣与梦想：中国共产党社会保障100年回顾》，《管理世界》2021年第4期。

边界，以生态化思维整合内外部资源，形成“共生共赢”的价值网络。社会保障应完成可持续生态机制的相关设计，实现生态内主体的风险共担和收益共享。未来要探索统一包容、适应性强的社会保障制度，逐步降低基本权益保障与户籍类型、社会身份和收入水平等个体社会经济要素的关联度，协调发展社会事业和社会领域服务产业，维持社会成员稳定预期；同时，还需打造优质完善的要素保障环境，重点突破电子档案认定、生物特征核验等技术瓶颈，构建全要素联动的社会保障数字生态体系，实现制度优势与治理效能的良性互动。应当立足中国国情，主动适应环境变化，积极拓展国际视野，关注全球发展趋势，推进社会保障的国际协作与标准互认。同时，完善对象分层、服务分级、需求分类的社会保障政策，建成基于国家治理现代化场景的制度体系，适应数字经济新形势下社会保障的结构改革和系统集成。

四、数字化转型中社会保障的制度创新与行动路径

为有效实现资源整合并完成数字化转型，社会保障的结构改革和系统集成应在服务于业务功能的同时，遵从制度设计的内在逻辑，围绕数字民生的内在要求和数字社保的基本规律，以新质生产力赋能社会保障要素优化升级，以可持续战略引导社会保障风险精准识别，以平台化缴费实现社会保障筹资公平合理，以数字化变革强化社会保障管理运行规范，以新业态弹性助推社会保障服务流程再造，以智能化监管确保社会保障基金安全稳定，系统推进数字化转型过程中社会保障的制度创新。

（一）以新质生产力赋能社会保障要素优化升级

与传统生产力相区别，数字经济主导下生产力结构性跃迁所形成的新质生产力是建设现代化产业体系的关键驱动力。^①作为劳动力再生产的保护器，社会保障应在现代生产方式下充分释放活力，服务于新型劳动者、新型劳动工具和新型劳动要素组成的新质生产力系统，为全要素生产率提升和现代化产业体系建设提供持续的社会稳定机制。新质生产力的发展首先要实现人才转型，通过改革就业机制和健全失业保险制度双轨并行，以数字化思维重构就业创业生态并建立全周期职业发展平台，以高校毕业生和新生代农民工为重点强化数字技能职业培训，扩大失业保险覆盖范围以发挥稳就业保民生作用，培育具备交叉思维、复合能力的高素质创新人才。其次，在养老、医疗和托育等领域结合新质生产力应用，利用先进的信息技术和智能设备，提高公共服务质量和效率，实现多样性和个性化的服务供给。在养老保障领域，加快养老基础设施、健康护理技术、养老金融产品等技术创新，从模式、技术和设备等层面推动新质生产力发展，优化养老服务流程和规范；在医疗保障领域，创新多元化健康保险产品体系，开发数字化应用场景和智慧康养新业态，打造价值导向的数字医保全链条经办管理系统，重塑主动健康的数字医疗全周期体系；在托育领域，以数字赋能构建托幼服务平台，发展智慧托育新业态，提供婴幼儿护理、养育、照料等普惠式智慧托育服务。

^① 周密等：《新质生产力导向下数字产业赋能现代化产业体系研究——基于补点、建链、固网三位一体的视角》，《管理世界》2024年第7期。

（二）以可持续战略引导社会保障风险精准识别

社会保障作为现代化风险管理的重要制度安排，面临不断涌现的新型社会风险和数字安全风险，需要聚焦外在压力和环境变化，进一步增强制度韧性，提高对全体国民风险化解与权益保障的精准性。制度韧性强调制度的反应性、灵活性和适应性，主张以多中心和全流程创新实现政策优势与治理效能的耦合协同。为此，应结合数字经济的核心要素，促进数字技术和社会保障深度融合，实施应对不同环境和突发事件的可持续发展战略。需充分发挥大数据在社会保障征缴、管理和支出等方面的作用，汇聚整合数据资源，集中业务数据管理，建立完整、安全、可靠的数据库以及合规高效、场内外结合的数据流通制度，实现保障对象的全面覆盖、主动识别和准确认定以及参保人群图谱的精准绘制；同时积极发掘社会保障算力需求，盘活存量算力资源，加快形成全国一体化的算力体系，满足不同经办业务在覆盖、容量、时延等方面的差异化特征，提升公共服务供应链的灵活性和响应速度，实现业务异地办理和关系转移接续的快速高效。此外，需通过强大的数据处理能力满足不同群体的靶向性需求和便捷化诉求，推动社会保障智能化和标准化发展，提高经办服务的效率和质量。

（三）以平台化缴费实现社会保障筹资公平合理

社会保障的缴费水平、分担机制、缴费方式等筹资模式，决定了社会保障基金能否可持续发展。平台经济以数字方式组织劳动力市场，汇集不同工作的供需情况，催生多样化的工作类型，但平台工作“活动多、社保少”的特点损害了平台工作者的集体权利。因此，社会保障筹资模式应在数据互联的基础上，优化算法规则实现资源互通，搭建“政府+个人+企业”联动平台，通过平台生态的适度开放统筹掌握社会成员收入情况和就业状态等相关信息。数据、算法、资本和平台规则等要素作为平台经济的重要组成部分，是实施常态化监管、释放创新动能的重要抓手。^①部分国家基于“中央市场参与者”概念提出数字社会保障（DSS）模式，即利用新的数字市场形式直接在平台中实施数字机制来组织社会保障。^②DSS遵循社会保障与收入挂钩、兼顾多种来源的原则，包括直接使用账户系统和自动直接借记两种缴费方式，前者是在每次工作完成时将约定报酬的一定比例转移到个人DSS账户，再由平台定期转入国家社会保障系统；后者是指社保缴费不直接从平台转移而只传输有关收入的信息，付款义务由个人承担并通过自动直接借记简化流程。根据中国实际情况，可以借鉴DSS的第二种缴费方式，依托数字平台将个人收入信息纳入社会保障体系，完成平台工作者数据整合，进一步做实参保人数和缴费基数，缓解少缴漏缴等问题，为建立普惠性全民社会保障奠定基础。

（四）以数字化变革强化社会保障管理运行规范

制度理性作为一种集体理性，能够最大程度以特定方式通过集体努力形成社会利益最大化。从数字化技术理性跨越到数字化制度理性，需要正确处理技术与制度的关系。^③社会保障的数字化变革不能用局部技术应用和多重技术叠加来代替系统整合和迭代，而是要不断深化对社会保障发展规律的整体认知，以制度理性构建技术变革秩序。在信息不对称且极具复杂性和不确

① 陈兵、夏迪旸：《平台经济常态化监管的路径研究》，《中国市场监管研究》2023年第3期。

② Enzo Weber, "Digitale Soziale Sicherung: Potenzial für die Plattformarbeit," *Wirtschaftsdienst*, 2020, 100(1).

③ 刘渊：《数字化改革“三个理性”的认知逻辑》，《浙江日报》，2021年12月28日第7版。

定性的环境下，社会关系失序、社会治理失控现象层出不穷，依靠传统的治理模式难以处理好数字时代社保主体间的关系，必须高度重视数字化与现实世界的差异性、叠加放大效应以及关系链条延展的复杂性。^①因此，要重新审视数字时代人的根本需求、社会的持续发展以及经济发展成果的共享，构建供需平衡的社会保障公共服务体系，推动社会价值共创，实现个体理性和制度理性、工具理性和价值理性的有机统一。在人口老龄化和经济转型的关键时期，需兼顾制度扩容与保障强化，建立适应数字化和智能化发展的运作机制，确保数字经济变革下的财务稳定和基金安全。应加快数字技术赋能社会保障的法治体系建设，完善劳动关系和工伤保险等领域的司法解释，从数据开放、产权保护、数据交易和安全保护等方面整合社保数据融合治理平台，建立数据治理标准化规范体系，进一步提高社保数据合规治理能力，提升社会保障公共服务效能。同时，建立跨部门、跨层级、跨区域的数字技术治理联动规则，打破政府部门的权责边界。例如，比利时“社会保障十字路口银行”项目为社会部门参与者提供了220项用于信息交换的电子服务，马来西亚和韩国通过公私保险机构合作扩大了社保服务范围，印度等国家建立了针对家庭作坊和微型企业的开放式网络等。通过将政府官方电子市场作为社保征收和经办的重要途径，利用电子支付和电子服务建立统一识别系统、简化登记信息要求，并采取频度合适的缴费支付方式，创新社邮社银等合作办理模式，完善社保经办管理的数字服务平台。

（五）以新业态弹性助推社会保障服务流程再造

包容性发展是新时代社会建设和民生保障的新命题，社会保障作为支持社会包容性增长的制度基础，从诞生之时起就具备包容性的属性和价值，二者具有内在的耦合性。^②当前，以新产业、新业态、新模式为代表的“三新”经济是中国经济发展的关键要素，灵活就业群体和平台经济从业者等新业态劳动者成为中国劳动力市场的重要组成部分，需要在就业优先战略下提升制度包容实现新业态全域覆盖，充分释放经济增长潜力。应以完善职工社会保险为抓手，拓展劳动关系外延，调整参保资格标准，引导各类新业态劳动者积极参加职工社会保险，探索以个人缴费为基础的个体参保模式，以劳动参与为标准判定权益保障条件，以权益均等为理念整合社会保障项目，推动制度安排从基于标准劳动关系和固定工作形态向基于社会公民身份的保障计划转型。需以改革对数字经济新常态更具敏感性的工伤保险和失业保险为突破口，适度放宽覆盖范围和领取条件，创新费率厘定和待遇核算机制，在制度独立运行的同时预留中长期制度衔接接口，在相对统一的框架下实现制度改革与现行制度的有效整合。此外，应以调整风险分担原则和责任承担方式为重点，构建与数字经济耦合协同的社会保障治理体系，以数字包容赋能制度包容，依托数字教育和技术普及消除弱势群体参与社保治理的身份限制和技能瓶颈，促进数字技术、数据要素等在区域间流动，以互补互促效应完善区域协调统筹机制，助力经济包容性增长。^③

（六）以智能化监管确保社会保障基金安全稳定

为加强社保基金行政监督、保障基金安全，中国初步建立了包含事前系统管控、事中系统

① 郑功成：《在法治轨道上推进数字治理》，《学习时报》，2023年6月14日第1版。

② 王立剑：《新业态背景下社会保险制度包容性研究：认识、审视与调适》，《社会保障评论》2023年第4期。

③ 陈旭东等：《数字经济、财政纵向失衡与区域经济包容性增长——基于双重机器学习的因果推断》，《经济与管理研究》2024年第9期。

封控、事后系统防控的全过程风险防控体系，其中事前以业务强化和协同为主，事中以业务流程和风控规则为主，事后以风险筛查和纠正惩戒为主。但随着数字技术的多元化发展，欺诈方式不断升级变化，基金防控压力日益增加，漏缴少缴、待遇冒领、重复领取和经办人员违规操作等欺诈骗保案件也逐年增多。基于此，可以在数据互联、资源互通的基础上，引入“以用户为中心”的友好型算法治理模式，搭建基于分级分类标准的平台体系，以标准的内在统一确定相应的监管规则、工具和力度，建立可识别虚假状态、虚假人员、违规业务的数字监管平台，提升基金监管效能。同时，将管理制度和监管规则嵌入智能监管系统，健全共同参与、分工负责、交叉支持的组织体系，强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管等职责，规范管理流程和监管资源配置，实现监管、数据和平台“三结合”。

五、数字化转型中的社保智能体：技术创新力、理论想象力与制度生命力

作为人类追求公平正义等基本善的制度设计，社会保障的发展面临时代命题与学科问题的双重挑战。在数智时代的赋能下，社会保障体系正经历三重维度的变革：一是技术变革，即对技术革新所带来的机遇与挑战作出回应；二是理论想象，即将学科的理性知识、价值关怀适配性地接续在数智化时代中；三是制度存续，即连接时代环境、行动主体与价值目标。在数据、算法与算力的数字化转型中，社会保障体系是否正在走向“社保智能体”？社保智能体的存在是否会将社会保障的既有研究“连根拔起”？抑或是将历史经验重塑为现实的“理想国”？这需要从数字化转型中社会保障技术创新力的技术祛魅、理论想象力的理性思考、制度生命力的正义追求中寻找可能的答案。

（一）数字化转型中社会保障的技术创新力

数字化转型所带来的技术变革正逐步渗透于社会保障体系的运行流程和服务过程中。社会保障通过开放性管理技术迭代、协同性服务技术整合、公平性决策技术正义与可持续制度技术更新，实现了技术创新力的广泛应用。一是开放性管理技术迭代。在数字化转型中，社会保障体系面临来自差异化诉求、思想、观点的挑战，而数智时代的技术和思维方式不仅为社会保障体系开放地接纳并适应这些新的理念和知识提供了客观基础，还通过不断吸收新的思想与价值训练算法模型，推动管理技术应时创新。二是协同性服务技术整合。数字化转型需要政府、市场、社会组织、家庭、社区等多元主体协同，突破传统空间中的可视化协同，在数字空间中实现数据、资源、信息的协同交融。通过多重变量数据的持续输入，社会保障体系逐渐形成能够适配各类复杂场景、不同主体参与、多层需求表达的“大模型”，进而为优质的社会保障服务供给提供算力支持。三是公平性决策技术正义。社会保障体系运行的合法性来源于其公平性，数字空间模型可为复杂诉求下社会保障服务的正义追求设计可行方案，并以此规范参与主体的权责利关系。同时，“大模型”的数据处理在客观上完成了各层次利益诉求的表达，这种自动沟通机制保证了技术与需求的充分融合。四是可持续制度技术更新。社会保障制度设计需要综合考量资源利用、经济水平、社会发展等多重因素，以保证其可持续生效。面对数智时代所引发的时空双重维度的颠覆性变化，人工智能技术降低了社会保障制度适应新环境的学习成本，通过动态

调整和探索创新以响应社会、经济、科技等变化，保证新制度体系的可持续运行。总而言之，数字化转型赋予了社会保障空前的技术创新力，当其逐渐演化为“社保智能体”时，工具理性与价值理性的固有矛盾也开始凸显。那么，为数智时代所改造的社会保障技术创新的本质是什么？技术创新能否理解社会保障的价值内涵，又如何在不同场景中完成价值的表达？需要在社保智能体的运行正义中寻求答案。

（二）数字化转型中社会保障的理论想象力

技术创新的价值空间与社会保障的公平空间需要通过理性文明进行链接。理性文明应以人的自由全面发展作为价值追求，以公平何以自主生成作为时代命题，以正义何以全面实现作为使命担当。具体有以下几点。首先，以人的自由全面发展作为价值追求。其核心是将保障人的自由全面发展的力量组织起来，内化为人的能力，最终指向是人的发展。数字化转型中的社会保障能够快速识别并反思特定时代社会保障实践的机遇与局限，并形成研判社会现象的“社会保障标尺”；对人类自由全面发展的思考会更聚焦于个体差异化境遇、独特社会环境、复杂历史渊源，并将各类信息、社会资源以及时代价值聚合为社会保障的理性想象。这种理性想象体现对自由、发展、人性的自觉认知，通过统摄器物与技能、制度与行动、精神和文化等层面，形成人类对文明演进的制度期望。其次，以公平何以自主生成作为时代命题。数字化转型中社会保障的理性文明需要具备思考适配性的想象力，需要透过理性丛林去客观洞察实践问题，并实时恰当地作出决策。而这些行动的主体是每一个社会个体，这就需要社会保障以基本问题的解决作为价值指向，形成个性化、差异化的方法论。这需要提升每一个社会个体的信息技术素养，摆脱单纯的理论思辨，同时还要摆脱对技术的依赖，走向对自我现实场景的洞察，推动社会公平自主生成。最后，以正义何以全面实现作为使命担当。作为一种试图超越有限性的想象力，数字化转型中社会保障的理论想象力需要社会保障学界持续互动来支撑。每一个研究者对于社会保障实践形成切己体悟与反思，将经验知识、价值理念与自身经历结合，坚守对“公平正义”的价值希冀，依靠数字技术与人工智能所产生的技术创造力，推动社会保障理论想象力和中国特色社会保障自主理论的建构，不断创造社会保障理论的具体使用场景，其场景丰满之际，也是“正义全面实现”之时。

（三）数字化转型中社会保障的制度生命力

得益于数字技术与人工智能的交融作用，数智时代的人被映射为“赛博自我”，并在数字空间中获得全部的生存与互动体验。^①数字空间的人在表达生存场景、精神状态、社交关系时能够为人工智能提供素材，经过演算与筛选能够为个体提供更符合其社会保障需求的服务。不同主体通过跨越时空的组合，形成对现实世界最真实的模拟，从而为社会资源的正义分配提供先验计算。因此，数字化转型中社会保障制度的生命力来源于数智技术对于现实特殊性与制度普遍性的弥合。一方面，数字技术弥合了制度文本与个体生命的张力。数字技术与人工智能可以沉浸式地模拟社会保障制度运行场景，对制度文本进行补充，虚拟交互能够通过感官的调动，打破制定者、实施者、客体三者之间的壁垒，建立其感同身受的体验，进而虚入实地“转译”规律，让制度理念始终讨论现实、反映现实继而成为改善现实的内在驱动力。另一方面，数字

^① 彭兰：《数字化与数据化：数字时代生存的一体两面》，《人民论坛》2023年第17期。

技术弥合了抽象语境与具象场景。数字技术与人工智能在社会保障实践中提取复杂数据、感性材料作为场景参数，整合为现实场景的复刻，进而描绘精准画像，将每一个“赛博自我”系统纳入以社会保障理念为核心分层分级的制度设计之中，解构割裂的社会保障管理体系，深挖信息数据遮掩的具象生活场景，为社会保障制度的构建、迭代赋予数智生命力。

Structural Reforms and Institutional Innovations in Social Security amid Digital Transformation

Zhai Shaoguo

(School of Public Administration, Northwest University, Xi'an 710127, China)

Abstract: The digital transformation era presents both technological opportunities and institutional challenges for social security systems. To navigate this landscape, it is essential to establish a digital service ecosystem centered on people's needs, promoting structural reforms and system integration within social security. Specifically, efforts should focus on comprehensive protection, dynamic funding mechanisms, precise calculation and distribution of benefits, the sustainability of rights, and a shared digital governance community, achieving integrated development in design, organization, operations, services, and ecosystems. Meanwhile, aligning with the demands of digital livelihood security and the principles of digital social security, it is crucial to enhance factor upgrades with new productive forces, guide risk identification with sustainable strategies, achieve funding fairness through platform-based payment mechanisms, enhance management norms with digital technologies, facilitate service process re-engineering with new business models, and ensure fund security with intelligent supervision, thereby systematically advancing institutional innovation in social security. Looking towards an inclusive digital future, it is imperative to examine the innovation capacity, imagination, and vitality of the social security "intelligent complex" within the frameworks of technological demystification, rational envisioning, and institutional justice, thereby supporting the high-quality development of social security.

Keywords: digital transformation; social security; structural reform; institutional innovation

(责任编辑: 华 颖)