

聚焦“十四五” 专家笔谈

# 适应新发展阶段新要求 提高社会保障体系建设质量

## 观点

“十四五”时期我国将开启全面建设社会主义现代化国家新征程,作为国家治理体系重要组成部分的社会保障制度也需要在新发展阶段有新的战略定位、建设原则和功能拓展。高质量发展应成为“十四五”时期社会保障体系建设的基本目标,不断完善法制、体制和机制建设。

鲁全

“十四五”时期是我国迈向第二个百年奋斗目标的起步期,未来30年是建设社会主义现代化强国的关键期。“十四五”规划和2035年远景目标纲要指明了未来5年经济社会发展的总体方向和基本目标,作为国家治理体系重要组成部分的社会保障制度,也需要在新发展阶段的新要求下,找准自身战略定位,进一步明确“十四五”时期的重点任务。

### 新发展阶段社会保障制度新的战略定位

我国进入新发展阶段,要充分贯彻新发展理念,积极构建新发展格局,这是由我国经济社会发展的理论逻辑、历史逻辑、现实逻辑决定的。作为宏观领域的战略判断,三个“新”也对社会保障制度的战略定位提出了新要求。

新发展阶段要求社会保障制度树立新目标。新发展阶段我国将从全面建成小康社会迈向建设社会主义现代化强国。社会保障的建制逻辑和运行机制需要从传统的以风险防范和化解为导向扩展为以有效实现国家治理,充分体现中国特色社会主义制度优势为目标,而当前迫切需要使之从地方分割的制度安排走向国家统一的制度安排。

新发展理念指导社会保障改革遵循新原则。新发展理念回答了关于发展的目的、动力、方式、路径等一系列理论和实践问题。在“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念中,有多条都对社会保障制度建设有指导性作用。

具体而言,“创新”是改革与发展的基本策略,社会保障制度也需要守正创新。当前的劳动市场和就业方式正

在发生重大的变化,自雇佣、多重劳动关系、劳动关系与劳务关系的分离等趋势迫切要求传统的社会保险制度通过创新来应对;“协调”是系统观、统筹观的具体体现,它要求将社会保障制度作为一个完整的体系来加强顶层设计和统筹推进。应做好不同保障项目之间的协调、不同层次社会保障制度之间的协调、不同改革措施之间的协调;“开放”的理念需要建立开放式的包容系统,其关键就是要实现参保和服务对象从户籍人口向常住人口、向常住人口的扩展;“共享”理念对社会保障制度建设具有最直接的指导意义,一方面遵循社会保障互助共济的理念;另一方面,逐步建立更加合理的责任分配机制。

新发展格局要求社会保障发挥新功能。全面促进国内消费是实现双循环发展格局的重要基础。新发展格局要求社会保障发挥新功能,即在有效防范和化解风险、提升人民福祉的基础上,通过提高中低收入者的收入水平、缩小收入分配差距,稳定国民的安全预期以及与社会保障相关的养老服务、健康等产业的供给侧结构性改革,在供给和需求两端充分发挥提振国内消费市场的新功能。

我国经济发展的历史实践证明,在我国的社会经济发展进程中,每次社会保障体系的快速发展期都会对提振消费产生显著的拉动效应。此外,自主创新和科技进步需要依靠人才,而保障与福利则是人才流动中的关键因素。需要将社会保障视为培养、留住和吸引人才的关键要素。要消除劳动者在跨行业、跨地区流动过程中的福利损失,鼓励创新型企业大力发展员工福利项目,从而实现从低劳工成本优势向高创新人才优势的转变。

### 提高我国社会保障体系建设质量的着力点

进入新世纪以来,我国的社会保障体系迅速扩张,覆盖人群日益增多,实现了量的飞跃式发展,接下来,提升社会保障制度及其运行的质量成为重要内容。当前,社会保障体系建设质量不高主要体现在发展不平衡、不充分上。

体系框架初步形成,但制度短板仍然存在。经过近40年的持续努力,我国已经基本建立起由社会救助、社会保险和社会福利制度共同构成的,与社会主义市场经济体制相适应的现代社会保障体系。但是,部分社会保障项目的水平仍然不高,人民群众的社会保障基本需求尚无法得到充分满足。例如,城乡居民的养老金绝对水平仍然较低,无法真正发挥维持其基本生活的功能;各项社会保险制度仍以传统的现金补偿方

式为主,前期的预防性功能(如工伤预防、失业预警)和后期的长期支持性功能(如工伤康复、健康管理)仍发挥不足。

社会保障总体水平提升较快,但待遇仍有差距。近年来,随着经济社会发展水平的提高和财政对社会保障投入的不断加大,社会保障的总体水平不断提高。然而,不同群体之间的社会保障的待遇却仍有差距。其一,城乡之间的社会保障待遇差别仍然较大。2019年城乡居民月人均养老金水平仅为161.9元,不足同期职工养老金水平的5%。其二,不同地区之间的社会保障待遇存在差别。由于大部分社会保障项目或者以地方财力为主要支撑,或者与个人的缴费水平密切相关,且统筹层次不高,导致不同地区社会保障待遇仍有差别。其三,多层次社会保障体系建设的结构性失衡导致群体之间的待遇差距仍然存在。例如,以财政为支撑的职业年金快速发展,以企业利润为支撑的企业年金则发展缓慢,从而使得两者之间的养老金实际待遇差距仍然客观存在。

参保人群范围不断扩张,但参保质量有待提高。进入新世纪后,我国的社会保障覆盖面不断扩张,提高了民众的获得感。我国已经初步构建起了全世界覆盖人口最多的社会保障安全网。但是,目前我国的参保质量仍然不高,具体表现为,其一,参保对象未能真正从户籍人口扩展到常住人口。根据现行制度安排,受雇劳动者都需要参加职工基本养老保险制度,但自雇劳动者只有拥有本地户籍才可在当地参加居民社会保险,大量非本地户籍的灵活就业人员只能在户籍所在地参保。其二,参保结构未能与城镇化水平相匹配。在城镇化的背景下,职工社会保险制度而非居民制度应当成为主体性制度。这需要通过参数化的改革提升职工制度的吸引力,从而优化参保结构,确保参保者未来的福利水平。

### “十四五”时期完善社会保障体系建设的建议

根据新发展阶段、新发展理念、新发展格局对社会保障体系建设提出的新要求,“十四五”期间以及面向2035年的社会保障体系建设都要牢牢抓住“高质量”和“现代化”这两个关键词。

进一步健全社会保障法制建设。当前,我国的社会保障法制建设虽然取得一定成绩,但仍滞后于经济社会发展,健全社会保障法制应成为“十四五”时期完善社会保障体系的首要任务。

其一,尽快修改社会保险法。2011年正式实施的社会保险法距今已经有10年时间,其中的很多条款和制度参数都已经发生了

变化。应当按照更新、删除、增补等方式,启动社会保险法的修法工作,使法律能够真正规范实践、指导实践。其二,尽快启动养老保险法、医疗保障法的立法工作。目前,有关养老保险和医疗保障的法律条款都在社会保险法中,采取分章的方式进行规定,缺乏相应的专门法律法规。但是,养老保险与医疗保障的运行逻辑不同,应对不同的险种进行单独立法,单独制定。可以考虑将现行社会保险法定位于社会保险领域的综合法和基准法,只对社会保险的一般原则和流程进行规范,而各具体社会保险项目则采取专门立法或国务院法规的方式进行详细规定。

进一步完善社会保障管理体制。国家层面,应建立高效的跨部门之间合作协调机制。在省级层面,要处理好各项社会保险提高统筹层次与省以下各级政府社会保险管理机构“职责同构”的问题,实现行政管理效率的提升。在基层政府层面,面对城乡居民的各项民生需求,应当进一步打破政府职能部门之间的界限,根据当地居民的人口分布状况设置综合性的民生业务办事大厅,将与民生有关的税务、人社、医保、民政乃至教育、卫生健康等部门进行集中办公,让百姓切实体会到各项民生服务的可及性和便利性。

进一步优化社会保障运行长效机制。其中,养老保险制度需要建立与收入水平相关联的定比例缴费制度,目前职工养老保险按照工资的一定比例缴费,但城乡居民养老保险都是定额缴费,不利于形成合理的责任分担机制,从而需要与职工制度相统一,以当地平均收入或一定比例作为缴费基数。同时,需要实现补充养老保险从自愿参保向自动参保的转变,尽快扩大企业年金的覆盖面,使得多层次养老保险制度有实质性进展。除此之外,还要建立合理的待遇调整与待遇差距监测机制,防止待遇差距过大情况的发生。医疗保障制度则需要真正破除参保的户籍限制,实现整合的一元基本医疗保险制度覆盖全部常住人口,真正发挥大数法则的作用。同时,要在提高劳动者收入的前提下,逐步建立劳动参保双方分摊责任,筹资机制,城乡居民的医疗保险也要和养老保险一样实现从定额筹资向定比例筹资的转变。在待遇方面,则要尽快实现门诊(包括门诊慢病和门诊特病)的异地费用直接结算,适应劳动力的跨区域流动。

(作者为中国人民大学中国社会保障研究中心副教授、中国社会保障学会秘书长)

全总印发《工会劳动法律监督办法》

全总办公厅日前印发《工会劳动法律监督办法》,进一步规范和加强工会劳动法律监督工作,充分发挥工会劳动法律监督在督促用人单位规范用工、贯彻落实劳动法律法规、推动构建和谐劳动关系等方面的作用。

《办法》明确了工会劳动法律监督的工作原则和监管理念

工作原则:依法规范、客观公正、依靠职工、协调配合

监管理念:预防、协商

建立机制:工会要建立隐患排查、风险研判和预警发布等制度机制;加强劳动关系矛盾预防预警、信息报送和多方沟通协调

工会重点监督内容:就业歧视、强迫劳动、损害职业健康、违法超时加班、违法裁员、恶意欠薪、侮辱体罚、未缴或不足额缴纳社会保险费、使用童工

上级工会要强化对下服务、分类指导、督促检查

策划/制图:张菁

## 前沿观察

# 防范零工经济发展带来的结构性风险

闻效义

近年来,平台经济的迅速崛起让零工经济蓬勃发展,在提高社会资源配置效率,给人民生活带来方便的同时,吸引大量年轻劳动力涌入其中,也一定程度上带来了去技能化、“逐底竞争”等结构性风险。

法律标准风险。由于零工经济与传统用工模式有很大不同,使得传统劳动关系的认定标准出现了无法适用的情况。近年来,关于平台与劳动者之间是劳动关系还是劳务关系的争论成为主导性的话题,一方认为由于劳动者可以自由选择接单,自主决定劳动时间,平台只是信息提供者角色,因此可以认为是劳务关系;另一方则认为平台通过算法和系统对劳动者进行管理,劳动者事实上形成了对于平台的人格和经济从属性,双方应当是劳动关系。这种讨论已经持续了很长时间,始终没有结果,而平台用工的劳动风险却与日俱增。一方面,这种讨论并没有覆盖平台经济所有的用工模式。实际上,平台经济中的“众包”模式只是用工总量的一部分,各类互联网平台通过劳务派遣公司管理着更多劳动者,而为了保证服务质量和规模,劳务派遣日益成为更主要的用工模式。因此,平台经济中存在的劳务提供者自主注册和接单的劳务关系实际掩盖了大量代理商雇佣劳务提供者的劳动关系。另一方面,对于“众包”模式而言,应建立与新业态形式相适应的权益保障新机制。更为重要的是,劳动法律只提供了保护的底线,不平等的权力结构才是零工经济劳动风险问题的根源,如何形成平台运价、劳动时间、管理规则的集体协商机制,才是未来的政策方向。

去技能化风险。零工经济发展过程中的另一个风险在于对产业转型的影响。我国正处于产业转型升级的关键时期,大量工厂正在进行生产智能化和自动化升级,并对劳动者技能提出新的要求。然而,在“机器换人”后对劳动者进行技能培训与提升的关键阶段,零工经济开始大规模发展,低技能劳动者没有进入到职业技能体系中进行再培训和再教育,而是源源不断地进入到零工经济领域。一方面,这使得劳动者技能升级路径断裂,无法再回到转型升级后的工厂岗位。另一方面,产业转型升级的长度和难度不断加大,高技能劳动者短缺,对中国制造业的发展造成影响。更为紧迫的是,这些参与零工经济的劳动者大多都是年轻的低技能者,可能会终身保持低技能状态,未来都不可避免面临失业风险。即便在老龄化严重的东北地区,2020年对黑龙江省灵活就业人员进行的调查结果显示,快递员群体35岁以下占比66%,外卖送餐员35岁以下占比62.4%,初中及以下学历水平在快递员和外卖送餐员中分别占比26.6%和48.5%,整体处于学历偏低低状态。

“丛林”风险。由于零工经济目前大多没有承担社保,使得其用工模式具有了政策溢价优势,并对制造业招工造成了影响。为了应对这种影响,制造业也会在劳动力成本上进行削减,开始采取更灵活的用工方式。劳务派遣成为企业灵活就业的重要渠道,并不断发展壮大。2012年,我国《劳动合同法》进行修订,专门针对劳务派遣滥用问题进行了规制。但实际上,劳务派遣依然处于发展阶段,进化为更高级的形态。一方面,大量企业把公司内的部分业务或职能工作内容发包给劳务派遣机构,以业务外包的方式取代传统劳务派遣,以规避《劳动合同法》的规制;另一方面,劳务派遣与零工经济相互融合,不断衍生出新的灵活就业用工方式。不少平台公司让劳务派遣人员注册成为个体工商户,通过转变劳动者身份的方式与企业形成商事合作关系,并凭借国家对个体工商户和小微企业免税的相关政策,把工资关系转变为企业间的经营业务关系。劳务派遣凭借灵活性的特征,日益受到企业青睐,在这场零工经济与实体经济“逐底竞争”中,劳动力市场将可能重回“丛林时代”,影响到过去多年劳动法治建设成果的有效性,劳动者权益保护将成为重要的社会问题。

因此,警惕零工经济发展中带来的风险,摆脱低技能、低成本的发展方式,转向高质量发展,大力支持和先进制造业,大力建设和改革职业教育体系,筑牢现代经济体系的坚实基础,形成稳定体面的正规就业格局,才是未来的政策方向。

(作者为中国劳动关系学院劳动关系与人力资源学院院长、教授)

## 热点思考

# 工人文化宫转型升级的路径思考

## 观点

转型升级后的工人文化宫应具有文化教育培训、文体娱乐服务、文化社团服务三个方面的功能定位。坚持政治性、公益性、服务性、开放性、群众性的运营原则,统筹处理好人员配备、经费筹集等问题,提高职工参与度,实现由公共文化设施向公共文化管理与服务综合体转型。

刘宏伟 梁霞

工人文化宫是工会组织职工开展文化活动的、提高职工素质的重要阵地,是广大职工的精神家园,是工会参与社会治理的重要载体。在市场经济浪潮中,工人文化宫因各种原因一度凋敝零落,如今,工人文化宫正走上回归与重塑的改革之路。当下,如何回应职工期盼,实现高质量发展,成为工人文化宫转型升级过程中要思考的问题。

### 突出功能定位,打造服务职工的前沿阵地

转型升级后的工人文化宫应具有文化教育培训、文体娱乐服务、文化社团服务三个方面的功能定位,重塑“工人的学校和乐园”的传统本色。

文化教育培训的内容应主要围绕三个方面开展:思想政治教育、科学文化教育和职业技能培训。在思想政治教育中,政治教育要放在首位,采取职工乐于接受的方式,进行社会主义核心价值观的宣传,劳动精神、劳模精神和工匠精神的培养等。其次是个人品德、职业

道德和社会道德教育;科学文化教育分为学历教育和非学历教育两种方式。在学历教育方面,可以同大中专院校合作办学,帮助有学历提升愿望的职工完成梦想。在非学历教育方面,可以进行市场化运作,如用部分场地使用权换取培训机构师资服务等形式;技术技能培训包括创业技能培训和技能提升培训。在创业技能培训方面,可以和当地的创业园统一谋划,共用资源。在技术提升培训方面,可以和当地大中型企业开展合作,通过职工的技能素质提升,带动当地产业的整体发展。

文体娱乐服务功能可以从以下几个角度设计:一是娱乐服务,如电影、电视、电竞、棋牌、乒乓球、篮球、瑜伽、舞蹈等;二是健康服务,如提供各种健身器材、举办各种健康卫生讲座、开设心理咨询室等;三是才艺展示服务,如提供场地给有相应才艺的职工开办个人书画展、社团演唱会、文艺汇演等;四是图书阅览服务,建设图书室供职工群众免费借阅。

工会可以充分发挥其枢纽型社会组织功能,通过工人文化宫组建、管理和服务职工社团,也是其实现公共文化服务功能的重要途径。以职工文化社团为单位提供文化服务具有两方面优势:其一,具有相同兴趣爱好的职工通过参加工人文化宫组织的文体活动聚在一起,在工会的帮助下组成文体社团组织,共同发展兴趣爱好。其二,以文化社团为单位进行模块化治理和服务,既节约人力物力,又方便整体运营,便于科学管理。

### 坚持“五性”原则,实现规范化运作

实体场所的整治提升是工人文化宫转型升级的第一步,整治之后如何规范化运作,是决定其能否高质量发展的关键。笔者认为,升级后的工人文化宫在运营中应坚持“五性”原则。

政治性原则。政治性是工人文化宫需要坚持的根本属性,坚持政治性就需要始终保

持对职工文化政治的高度敏感性,切实承担起对职工文化建设方向的正确引导职责,认真对待工人文化宫的管理工作。

公益性原则。工人文化宫作为公共文化服务体系的一部分,公益性原则是其运营的首要原则,这就需要处理和把握好社会效益和经济效益的关系。实现社会效益,让职工满意、增强职工的获得感和幸福感是工人文化宫整治提升的根本目的;实现经济效益,维持工人文化宫的持续运营是实现其社会效益的基础和保证。要把服务职工、提高社会效益放在第一位,为区域内职工提供更多公益性服务,把经济效益放在次要位置。

服务性原则。工人文化宫是各级工会服务职工的重要窗口和载体,服务性是其天然属性。在文化宫的管理上要以职工为中心,处处为职工着想,杜绝机关化、行政化倾向,具体设计安排都要凸显服务职工的理念。

开放性原则。做好群众性文化服务工作需要有开放的理念,单打独斗很难开拓良好发展局面。工人文化宫应从经费筹集、人员选聘到场馆功能、活动内容设计等方面与当地政府各相关部门、妇联、团委、青少年宫、社会上的文化教育培训机构、企业、学校等单位组织做好互联互通、互助发展。

群众性原则。职工文化宫办,要坚持服务理念,真正放权于职工,充分发挥职工群众的主观能动性,调动职工群众中热心公益人员的积极性和创造性,群策群力,依靠职工群众把工人文化宫办好。

### 统筹联动赋能,探索参与社会治理新机制

回归后的工人文化宫,一方面要加强内功修炼,提高职工参与度,提升活动吸引力,由公共文化设施向公共文化管理与服务综合体转型;另一方面要坚持政府主导、社会参与,在经费筹集、人员配备等方面汇聚多方力

量和资源,开展特色化基层治理和服务。

改变岗位设置,多渠道吸纳人才。文化宫相关专业人才可以通过以下方式配备:同其他公共文化服务机构联合聘请,而不是单独聘请专家人才;从学校和社会招募专家志愿者;以场馆使用权换取免费课程和专家人才服务;同企业、学校开展合作,利用其人才资源等,多渠道吸纳人才。

多渠道筹措运营经费。目前,多地工人文化宫实行的是“坚持财政资金支持为主、工会经费补助为辅”的资金保障机制,但上级和同级工会经费和政府财政支持的来源方式毕竟是输血性的,要想实现公益二类文化宫的良好发展还要靠其自身造血本领的提高。可以通过一些方式实现开源节流,例如组织文化社团开展商业演出获得报酬;短期出租场馆给企业开展文体活动获得收益;以场馆使用权换取培训机构的公益课程;举办职工各类文艺展演收取门票;以餐饮食品、小商品销售等获得收入等。

工人文化宫的转型发展,能够积极回应职工群众文化多元化需求的增长,开展需求调查、需求评估,不仅设计充满活力、形式多样、丰富多彩的文体娱乐和教育培训活动,切实增强文化宫活动的吸引力,还要顺应职工的新需求,提高数字服务能力,搭建困难职工帮扶平台、信访法律服务平台、工友创业服务平台、职工文体娱乐平台、职工生活服务平台,建设网上服务平台等,促进供需精准对接,推进服务多元化、专业化,让职工群众共享发展成果。同时,通过工人文化宫管理职工团组织、组建各种社团,能够引领更多社会组织发挥作用,发挥工会“枢纽型”社会组织的职能。此外,工人文化宫通过提供多种文体服务,能够组织和引导职工创造出更多职工文化作品,有利于在全社会倡导劳动光荣、崇尚劳动的良好风气。

(作者单位:山东管理学院工会理论研究院)