



中欧“提升中国社保经办服务能力, 实现全民社会保障”项目

“新就业形态与社会保障的未来” 国际研讨会 会议记录

2022 年 7 月 26-28 日, 中国北京



目录

执行摘要	1
引言	3
开幕式	4
主旨发言	6
第一部分：未来工作、收入和社会保障	9
第二部分：适应超老龄化社会的社会保障	14
第三部分：可持续的社会保障筹资	19
第四部分：欧盟应对老龄化政策和可持续筹资	24
第五部分：增强社会保障管理和服务	28
第六部分：以人为本的社会保障管理与服务	33
第七部分：关于社会保障组织和数字化转型的欧洲和国际观点	36
闭幕式	39

执行摘要

2021年6月，国际劳工大会呼吁通过采取行动，建立适应劳动世界发展的普遍、充分、全面和可持续的社会保障制度，实现以人为本的复苏。2022年7月26至28日，国际劳工组织、中国人力资源社会保障部和欧盟在中国北京共同举办“新就业形态与社会保障的未来”国际研讨会，探讨应如何加强以人为本的社会保障，以及社会保障体系适应快速的人口变化的不同方法。

会议第一天的主题是“适应未来的社会保障”，由人力资源和社会保障部副部长俞家栋、国际劳工组织助理总干事兼亚太区域局局长麻田千穗子和欧洲联盟驻华代表团副团长何云腾为开幕式致辞。在主旨发言环节，欧盟社会保护和福利国家的未来高级别主席安娜·黛尔蒙托波罗、全国人大常委会委员、中国社会保障学会会长郑功成和国际劳工组织社会保护司司长莎哈·拉扎维分别作了题为《欧盟社会保护和福利国家的未来高级别专家组》《中国社会保障：现状、挑战与未来发展》《全民社会保护的“快车道”策略》的演讲。

在会议第一部分“未来工作、收入和社会保障”的讨论中，哥本哈根大学博士后研究员阿尔贝托·巴里欧、中国劳动和社会保障科学研究院副研究员杨洋博士和翁仁木博士、人社部失业保险司副司长刘鹏，共同探讨了欧洲和中国对新业态的监管模式，特别关注新业态劳动者的养老保险、职业伤害保障、失业保障和劳动力市场变化的影响。

会议第二天继续就“适应未来的社会保障”主题展开讨论。在会议第二部分“适应超老龄化社会的社会保障”的讨论中，国际劳工组织社会保障高级专家努诺·库尼亚、人社部养老保险司副司长亢涛、国家医疗保障局待遇保障司司长樊卫东、中国企业联合会雇主工作部主任张文涛，共同探讨了社会保障创新如何应对人口老龄化挑战，以防止老年贫困、合理长期护理负担以及促进性别平等。

在会议第三部分“可持续的社会保障筹资”的讨论中，匹兹堡大学教授卡梅罗·梅萨-拉戈、国际劳工组织亚太地区精算服务负责人西蒙·布林布尔科姆、人社部社会保险基金监管局局长汤晓莉、哥斯达黎加中央银行董事会成员何塞·弗朗西斯科·帕切科·希门尼斯，共同探讨了多层次社会保障改革的可持续融资问题。

在会议第四部分“欧盟应对老龄化政策和可持续筹资”的讨论中，欧盟委员会就业和社会事务总司社会保护处副处长瓦尔迪斯·扎格尔斯基斯、APPLICA 研究主任泰瑞·沃德、鲁汶大学法学教授伊夫·史蒂文斯，共同讨论了欧盟在养老金和长期护理保险方面的老龄化应对策略和筹资政策。

会议第三天的主题是“稳健而灵活的社会保障治理”。在会议第五部分“增强社会保障管理和服务”的讨论中，国际劳工组织中国和蒙古局项目经理费士勇、人社部社会保险事业管理中心行风建设与宣传处处长刘佳炜、中国劳动和社会保障科学研究院副研究员费平，分享了如何完善社会保障管理和服务系统以适应新冠疫情和新就业形态带来的变化和相关国内外经验。

在会议第六部分“以人为本的社会保障管理和服务”的讨论中，人社部信息中心主任宋京燕、联合国大学政策驱动电子治理中心顾问莫滕·迈耶霍夫，分享了社会保障数字化转型的国内外经验，探讨了社会保障如何为不同需求和风险的用户提供更加个性化和流畅的服务。

在会议第七部分“关于社会保障组织和数字化转型的欧洲和国际观点”的讨论中，德国马克斯普朗克社会法与社会政策研究所所长乌尔里希·贝克尔、西班牙社会保障局局长何塞·费尔南德斯·阿尔贝托、国际社会保障协会社会保障发展部主任劳尔·卢吉亚-福里克，探讨了德国、西班牙和国际社会保障协会应对突发挑战的社会保障机构组织变革和数字化转型经验。

最后，会议在人社部国际合作司副司长钱晓燕和国际劳工组织中国和蒙古局局长李昌徽的闭幕式致辞之后落下帷幕。

引言

2021年6月，国际劳工大会呼吁通过采取行动，建立适应劳动世界发展的普遍、充分、全面和可持续的社会保障制度，实现以人为本的复苏。与其他国家一样，中国正面临与制造业和服务业自动化、经济数字化以及平台经济兴起相关的挑战。各种技术、经济、社会和人口因素正在结构性地影响劳动力市场以及社会保障体系。这些趋势影响全民参保目标的实现，增加了劳动者面临的风险，威胁到社会保障的可持续筹资。面对这些挑战和机遇，许多国家需要重新思考社会保障在促进共同繁荣和劳动力市场平稳过渡方面发挥的重要作用。

2022年7月26至28日，国际劳工组织、中国人力资源社会保障部和欧盟在中国北京共同举办“新就业形态与社会保障的未来”国际研讨会。会议汇集了中外社会保障领域高级别的发言人，结合经济数字化和就业关系转型的趋势，聚焦中国和国际社会未来社会保障工作面临的挑战和应对措施，探讨应如何加强以人为本的社会保障，以及社会保障体系适应快速的人口变化的不同方法。来自中国人社部及各省（自治区、直辖市）人社系统代表、欧盟及其成员国代表、国际劳工组织、国内外专家学者等百余人参会。

开幕式

主持人：国际劳工组织中国和蒙古局局长李昌徽

中国人力资源社会保障部副部长俞家栋：

数字经济和平台经济深刻改变着人类生产生活方式，也给劳动世界带来了显著影响。在中国，平台就业扩展了劳动者就业渠道，缓解了城镇就业压力，促进农村富余劳动力转移，助力困难群体就业。

中国政府高度重视新就业形态劳动者权益保障，坚持发展与规范并重，统筹促进平台经济发展与维护新就业形态劳动者权益。一是探索建立适应平台用工形式和新就业形态劳动者就业方式的权益保障制度。二是以职业伤害保障为切入点和突破口，研究完善新就业形态就业人员社会保障政策，积极推进职业伤害保险试点。¹三是加大对新就业形态劳动者的就业创业服务，探索适应新就业形态特点的职业培训模式，促进提高劳动者职业素质。

中国人社部愿在现有良好基础上，继续深化与欧盟、国际劳工组织在社会保障领域的交流合作。一是坚持善作善成，做好项目后续工作。二是坚持政策对话与技术合作双轮驱动，为深化合作注入活力。三是坚持发挥中国、欧盟和国际劳工组织各自优势，共同推动全球社会保障事业发展。

国际劳工组织助理总干事兼亚太区域局局长麻田千穗子：

新冠肺炎疫情后的复苏是缓慢而不平衡的。疫情将继续对就业和收入产生负面影响，威胁减贫目标、公约所规定的人人享有体面工作的机会，以及联合国 2030 年议程目标。我们需要强有力的解决方案来应对长期存在的社会不平等问题。

今天，各国正站在社会保护战略方向选择的“十字路口”。ILO 鼓励各国在普遍、包容、全面、充分和可持续的社会保护体系的基础上，实现以人为本和富有韧性的复苏。ILO 也鼓励成员国考虑批准国际劳工组织关于最低社会保障标准的第 102 号公约，为各国的社会保护体系提供有益指导。

¹ 工伤保险已覆盖固定就业的职工。

新冠肺炎疫情凸显了数字基础设施对扩大社会保护的重要性。数字技术使福利获取变得更容易，同时必须确保个人隐私得到保护、建立问责机制以及弥合数字鸿沟。在过去两年中，ILO 和中国、欧盟在新业态社会保护方面展开了卓有成效的合作。

社会保护是实现社会正义和社会凝聚力的关键手段，只有在社会正义的基础上才能建立普遍和持久的和平。

欧洲联盟驻华代表团副团长何云腾：

社会保护在实现可持续发展、促进社会正义和确保人人享有社会保障的基本人权方面发挥着关键作用。尽管已经取得明显进展，但世界上仍有相当部分人未被覆盖。新冠大流行表明，有效的社会保护和福利制度对于缓解任何危机带来的经济和社会影响是多么重要，同时也突出了社会保护的未完全覆盖和不平等问题，地区之间、性别之间、正式和非正式就业之间仍存在差距。

欧盟拥有世界上最高的社会保护水平，所有欧盟成员国已逐步推行全民覆盖的社会保障制度，绝大多数欧盟成员国已拥有全面的福利项目，制定实施积极的劳动力市场政策作为对被动的社会安全网的补充。而中国近年来在社会保护方面也取得明显进展，公共社会支出显著增加，实施最低收入支持，养老金和医疗保障覆盖范围显著扩大。

同时，中国和欧盟也面临着一些共同挑战，包括：经济社会变化，如人口老龄化、新家庭模式的出现、快速数字化、新工作形式、气候变化、全球化和移民等等；人口老龄化给政府预算和福利制度带来压力，社会保护融资面临困难；如何通过社会保护促进绿色转型。

中欧在就业和社会事务领域的合作目标之一是识别最佳案例，相互学习经验。我们对欧洲未来的目标非常明确，即为所有人提供社会保护，帮助人们摆脱贫困，减少不平等，并赋予所有欧洲人充分为社会作出贡献的能力。相信欧洲的经验能对中国有所借鉴。

社会保障的未来

主旨发言



欧盟社会保护和福利国家未来高级别专家组主席安娜·黛尔蒙托波罗：

欧盟福利系统处于欧盟政策的中心。福利基于权利，这是欧盟福利国家建立的宗旨。在这个大背景下，我们需要对社会福利制度进行改进。为此，欧盟成立了欧盟社会保护与福利国家的未来高级别专家组。

欧盟社会保护和福利国家未来高级别专家组的使命是“研究福利国家的未来，其筹资情况及与不断变化的工作世界之间的相互联系，并将于 2022 年底前发布报告。”主要职责是针对目前正在发生的和新出现的挑战，就如何强化社会保护制度和福利国家建立中长期愿景，从而推动在欧盟和国家层面上展开讨论，激励改革。

在第一阶段，专家组对大趋势对社会保护需求和福利制度及其筹资的预期影响。我们认为，人口变化、不断变化的工作世界、数字化和技术变革、气候变化和绿色转型是对社会保护及其筹资造成影响的四大趋势。

当前，专家组正致力于路线图中的第二阶段工作，专家组将预测以上趋势对社会保护制度的设计和范围以及社会保护筹资的影响。专家组采用生命周期法并考虑所有福利功能，并考虑对宏观经济的财政影响，特别是能够保证社会保障筹资的财政多元性的可行方法。

需要考虑的是各种正在进行的、快速的变化。在当前的环境下，必须继续保持欧盟福利国家质量的需求和风险，以确保人们仍能获得有尊严、受尊重的保护。

全国人大常委会委员、中国社会保障学会会长郑功成：

社会保障制度已成为中国全民共享的基本制度保障。无论从覆盖面扩大还是保障水平持续提升来看，中国的社会保障制度都是进入本世纪以来全球范围内发展最快的社会保障制度，它不仅已经成为全体中国人共享国家发展成果的基本制度保障，也为全球社会保障发展做出了重要贡献。

当前，中国社会保障制度正面临五大挑战：第一，第四次工业革命、互联网、数字经济的快速发展，深刻影响生产、生活和劳动就业方式，对就业形态、劳动关系、财富分配格局产生了巨大影响，同时带来了社会保障制度的新的重大挑战。第二，人口老龄化加速行进，对社会保障构成了全方位的挑战。第三，城市化进程与人口高流动性，倒逼中国社会保障制度走向统一公平。第四，人民对美好生活的向往需要全面有效回应，加大社会保障再分配力度成为必然。第五，中国社会保障制度需要全面进行优化。

中国未来的目标是建设高质量、可持续的社会保障制度，总体上有四个取向：一是全面优化现行制度安排；二是加快促进主要社会保障制度的统一公平性；三是加大社会保障再分配力度，加大社会保障的物质基础；四是确保社会保障制度运行在法治轨道，以健全的法律体系为人民提供清晰、稳定的社会保障预期。

作为中国走向共同富裕的制度支撑，有中国特色的社会保障体系必将在未来 10 年走向成熟、定型，此过程中需要借鉴国际经验，也将为世界提供中国经验。

国际劳工组织社会保护司司长莎哈·拉扎维：

全民社会保护是一项基本权利。国际劳工大会指出，社会保护的定义强调覆盖的普适性、所有生命周期的全面覆盖、待遇充足性、待遇可预测性和待遇可持续性。

投资社会保护对社会和经济发展非常关键。社会保护投资对经济有三方面积极影响：在微观层面影响个人、家庭和企业，在中观层面影响本地经济，在宏观层面影响整体经济。对此，ILO 提出扩大社会保护的二维战略：在横向维度强调全面社会保护底线，在纵向维度强调向更高待遇水平的发展。

目前，各国正处于社会保护的“十字路口”。“快车道”策略是投资全民社会保护制度，制定促进包容性增长和体面工作的一体化政策，迈向全民社会保护的政策导向，包括对所有性别的公平保护、对新业态工人的包容性。普遍性的社会保护还强调对整个生命周期的风险的全面保护，在确保有尊严的生活、健康和收入安全等方面提供充分的福利。它还需要财政的可持续性，以确保个人权利的长期连续性。这对很多国家仍是一种挑战。然而，另一种选择是“慢车道”策略，包括最低限度的社会保护政策和财政措施，但这会使我们面临危机时准备不足。

当前，大部分数字劳工平台的工人未被纳入社保覆盖，将未纳入社会保护的群体纳入覆盖的关键原则包括保护的充足性、普适性、可携带性和可转移性、在政策和管理方面的透明度、性别平等、良好治理和财政可持续性等等。

社会保护是减少不平等的关键，特别是对那些就业不稳定的群体。增加社会保护支出意味着降低贫困水平。通过再分配效应，社会保护能大幅减少不平等，实现包容性、可持续经济发展。投资全民社会保护制度将带来经济增长、体面工作和更有力再分配的包容性经济良性循环发展。

第一部分： 未来工作、收入和社会保障



主持人：国际劳工组织劳动力市场专家、经济学家谢尔盖·苏亚雷斯

哥本哈根大学博士后研究员阿尔贝托·巴里欧：

欧盟新就业形态崛起于数字化、劳动力市场变化，重点是关注激活和平衡灵活性。与标准雇佣关系的从属就业、稳定就业、无固定期限就业、全日制就业、在雇主指定地点工作等特点不同，非标准就业形态现象出自雇就业、临时就业、固定期限就业、非全日制就业、远程工作等特点。在欧盟，现行法律更加强调法律的配合性而不是一致性，这使各国面临三方面共性挑战：一是部分非标准就业人员被排除在正规社会保障覆盖之外，二是现有社会保障制度不能适应非标准就业的不同特征和具体的社会风险，三是行政管理程序和工作条件缺乏透明度。

近年来，欧盟采取了一系列应对举措。这些都是在“劳工中立”的社会保障制度原则指导下进行的。2019 年颁布的《欧盟理事会关于工人和自雇人员获得社会保护的建议》提出了一系列原则性建议。

2021 年颁布的《欧盟委员会关于改善平台工作者工作条件的指令提案》提出了雇佣关系的假设，强调了工作条件和算法管理的透明。

总结而言，大多数欧盟国家的社会保障制度是根据标准雇佣关系建立的，导致部分非标准就业人员缺乏获得充足社会保护的正规有效途径。这就需要通过国家和欧盟理事会采取相应举措来改善这种情况，以进一步考虑在社会保障原则实施过程中非标准就业形态的特殊性。

中国劳动和社会保障科学研究院副研究员杨洋博士：

去年，劳科院与 ILO 合作开展《新就业形态人员养老保险问题研究》项目，通过问卷调查 3000 多名灵活就业人员，了解该群体的社会保障情况。

结果发现，灵活就业人员参保现状存在一些特点。在参保率上，灵活就业人员在不同险种的参保率存在差异，养老保险参保率最高，医疗保险次之。在缴费水平上，以灵活就业人员身份参加城镇职工养老保险者多数选择按当地养老保险缴费基数下限进行缴费，参加城乡居民基本养老保险者绝大多数选择中档及以下档次缴费。对跨地区就业人员来说，灵活就业人员多在户籍地参保，且多是城居保，重复参保者少，参保年限总体较短，多数不超过 5 年。在参保缴费主观感受方面，43.2% 的受访者认为缴费负担重，其中 14.4% 的受访者表示可能因此中断缴费。大多数人表示未来愿意参加养老保险，尤其是城镇职工基本养老保险。从不同群体来看，平台灵活就业人员的参保缴费状况优于非平台灵活就业人员，其中网络文化服务、知识技能共享、在线教育三类平台从业人员的参保状况相对更好，外卖骑手相对较差。

以上情况反映出灵活就业人员参保质量有待进一步提升，当前的参保缴费水平对该群体对未来待遇可能带来较大负面影响。原因主要有三方面：第一，养老保险参保状况与劳动用工关系的性质显著相关，由于企业未与其签订劳动合同或未依法依规并为其参保缴费，或者按目前法律法规难以清晰界定劳动关系，导致该群体未参保。第二，受收入低、不稳定、对政策认识不充分或认识有误、年龄因素等影响，劳动者参保意愿和参保能力偏低。第三，以灵活就业人员身份参保实践中仍存在一定的管理和行政障碍，在个别超大城市仍存在户籍地限制，养老保险权益转移接续存在困难。

从国际经验来看，OECD 国家养老金制度覆盖状况也取决于就业类型划分。近期有国家将一些平台从业人员（如网约车服务、送餐员）归类为雇员或扩大其就业权利。多数 OECD 国家要求自雇人员强制参保，缴费率与雇员一致。但是，许多国家自雇人员的覆盖率、缴费水平和待遇水平仍然较受雇人员低。法国致力于提高主管部门对平台活动的了解。智利从筹资源头确保社会保障缴费。瑞典强制要求平台或平台从业人员向中介机构登记，由该中介机构作为雇主确保其参保缴费。

结合国内情况、国际经验和 ILO 的社会保障原则，劳科院建议：一是坚持制度统一、公平和劳动力市场中性原则，分类规范灵活就业人员参加养老保险计划。二是明确平台在劳动者权益保护方面的相应责任。三是进一步提高基本养老保险政策适应流动性的能力。四是加强政策宣传引导，提高养老保险参保缴费意识。

中国劳动和社会保障科学研究院副研究员翁仁木博士：

我国新业态人员规模庞大且在不断增长。按照官方数据，各平台企业从业人员数量较大，在数十万至数百万不等。新就业形态人员构成复杂，按照人社部等八部门发布的《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》文件的分类标准，可分为三类：符合确立劳动关系情形、不完全符合确立劳动关系情形但企业对劳动者进行劳动管理、民事法律关系。

对第一类人员，工伤保障比较完善。对于第二、第三类人员，工伤保障不到位，主要依赖于商业保险。其中，第二类是新出现、较迫切的需求。对第二类人员的工伤保障需求，首选办法是纳入现行工伤保险制度，但存在以下难点：第一，参保缴费难；第二，工伤认定难；第三，待遇责任和待遇水平确定难；第四，经办管理难。

基于本项目下的课题研究，我们建议新就业形态人员职业伤害保障的基本思路为：第一，坚持社会保险定位。从更好保护新业态人员权益的角度，坚持由政府主导的保障制度，保障长期待遇。由于商业保险只有一次性待遇，而不为长期劳动能力下降和医疗康复需求而负责。从公平角度而言，应在现行工伤保险制度的大框架下建立和实施，保持待遇水平基本统一。对不同人群分类保障：对于不完全符合劳动关系情形的人员，采取强制参保政策，明确平台企业的参保缴费责任；对于民事法律关系的，采取自愿参保方式。

第二，采取试点先行。考虑到新就业形态人员构成复杂，可以先从不完全符合劳动关系情形的人员入手，并优先选择社会各界关注度较高、职业伤害风险较大的出行、外卖、即时配送、同城货运等行业，选择部分工作基础较好的省市先行试点，待制度运行成熟以后再有序地全面推开。

第三，创新具体政策办法。在参保缴费方面，采取类似“按项目参保”方式，按上月接单总量乘以费率方式一次性趸交。在工伤认定方面，明确界定好保障情形，平台从业人员与现有认定情形基本一致，紧紧围绕接单过程。在待遇政策方面，平台企业除了参保缴费责任外，还应承担职业伤害发生后的一定责任。平台灵活就业人员能够获得的待遇与一般职工基本一致，但可在个别方面根据平台从业人员特点进行创新。在经办管理服务方面，经办机构应可以购买商业保险服务，待遇申请应更加便利，平台企业参保不一定要有地方注册实体。

人社部失业保险司副司长刘鹏女士：

中国失业保险既是社会保险政策，也是经济政策。在功能定位上，实现从失业人员向企业职工扩展，从救济向预防拓展，从生活保障向就业保障拓展。在政策措施上，实现最强力度稳岗扩岗、最宽范围兜住底线、最新举措提技赋能、最优服务畅通申领。

在稳岗扩岗方面，失业保险打出政策“组合拳”。一是降费率叠加缓缴，二是优化稳岗返还政策，三是留工补助政策，四是一次性扩岗补助政策。今年上半年减收、缓收失业保险费 715 亿元，向 584 万户企业发放稳岗资金 331 亿元，向 195 万户企业发放补助资金 87 亿元。

在兜牢底线方面，失业保险实施常规保生活政策和阶段性扩围政策。常规保生活政策包括失业保险金、一次性生活补助和延长领金期限。阶段性扩围政策包括失业补助金和临时生活补助。

在技能提升补贴政策方面，不断扩宽收益范围，由参保职工扩大到领取失业保险金人员，不断放宽申领条件。参保缴费年限由 3 年降至 1 年，不断创新经办模式。

在经办服务方面，一方面“三免”（免跑即领、免证即办、免登即发）经办新模式，另一方面全力防范基金运行方面和廉政风险。

主持人问嘉宾，他们对将新业态从业人员分类为不同于雇员和自雇人员的类别有什么看法。

阿尔贝托·巴里欧：不管如何分类都会面临一些问题。因为分类标准并不是固定的，每个国家的制度都非常复杂，所以不管采用那种分类都会面临问题。如果采用全新的分类，可能不适用于目前的制度框架。所以，我强调关键并不是进行分类而是如何提供社会保护。

杨洋：养老保险制度有其特殊性，任何改革都涉及历史权益的问题，因此制度一旦确立，改革难度是比较大。我们只能在现有框架下，提高制度的适应性和包容性。如果采用全新分类的话，制度将难以适应不断变化的现实情况。

翁仁木：分类涉及劳动关系的问题，我的研究领域主要在社保，我对劳动关系问题没有发言权。按照惯例，社保一般是在原有劳动关系确定以后、在劳动关系范畴以内进行研究的。但我预计新业态将带来新的情况和变化，未来工伤保险的实践可能反过来对劳动关系的界定有所影响。

刘鹏：从失业保险的角度，由于就业和失业状态难以确定，所以在现阶段将新业态劳动者纳入现有制度内是存在困难的。我们一直在探索，但养老、工伤等最关切、兜底性的险种可能是探索的第一步。失业保险目前在劳动关系的确认还存在难点，也希望养老和工伤保险方面的实践能够提供借鉴。

主持人要求发言者总结他们的观点。

阿尔贝托·巴里欧：各国都有自身的经验。我们在提供保障时往往首先着眼于劳动关系，因此在提供社会保障时过于关注劳动者的就业身份。今天，我们的讨论提供了一种富有人文关怀的新视角而不仅是关注劳动状态。

杨洋：我国的养老保险制度改革从 90 年代开始，过去一直在学习欧美国家的做法，并在此基础上进行中国的创新。经过多年实践，我国也在扩大社保覆盖面、脱贫攻坚等多方面作出了重大贡献。在新业态人员规模日益壮大、当期经济发展阶段和数字化、互联网经济快速发展的大背景下，新业态社会保障问题将是越来越大的挑战。中国有必要在这方面更多进行探讨和创新，为国际贡献中国经验。

翁仁木：新业态发展对工伤保险制度而言既是挑战也是机遇。工伤保险基于传统劳动关系建立，新业态要求对工伤保险制度进行创新。首先，如果不创新，工伤保险将失去生命力，其次，工伤保险创新具有迫切性，否则劳动者将因为受伤而陷入贫困，影响共同富裕目标的实现。另外，中国具有新业态职业伤害保障创新的条件。在国外，工伤保险创新往往受制于参与人员规模，比如按单缴费由于人员数量太少、技术难度较大、投入产出比较低而改革动力不足。而中国新业态劳动者规模庞大，有条件先在一些地区进行试点，从而总结经验。因此，中国有条件在这方面进行创新并贡献中国智慧。

刘鹏：近年来，我国致力于构建具有中国特色的积极的失业保险制度。对于灵活就业人员而言，目前失业保险也有考虑对他们进行保障。比如在领取失业保险金期间，现行政策规定只有实现单位就业、正规就业时，才需要停止领待，从而充分体现了对灵活就业人员工作、收入不稳定的考虑，从生活保障方面兜牢底线。当然，在适应新业态、灵活就业方面，失业保险制度还有很多工作要做，并且随着劳动关系确认，随着养老、医疗和工伤等方面的探索，失业保险方面将会有更多创新举措出台。

第二部分： 适应超老龄化社会的社会保障



主持人：中国劳动和社会保障科学研究院副院长王俊舫

国际劳工组织社会保障高级专家努诺·库尼亚：

老龄化给社会保障带来了挑战。它可能会增加对健康的危害，在缺乏适当的退休制度的情况下，丧失工作能力可能会增加贫穷的风险，而家庭结构的变化可能意味着对老年人提供照顾的可能性更小。平台经济和自动化也对未来养老金的筹资造成影响。在此背景下，养老金政策必须平衡三大关键因素：一是全民覆盖，二是待遇充足性，三是财务可持续性。三个要素之间是相辅相成的，有时更需要相互取舍，以实现减贫、再分配、收入平滑、共担风险的目标。因此，ILO 提出多层次养老金制度框架，为不同目的和目标的结合提供了可能性，找到适合本国的恰当平衡。

需要强调的是，没有放之四海而皆准的多层次养老保险框架。各国设计思路是不一样的。制度模式根据每个国家的国情，如劳动力市场和治理特点而设计，并且不断变革。但核心是，不同层次的重要程度取决于国家、个人、企业在治理、管理和筹资等不同方面的责任划分：在现收现付制下，国家承担较大风险；在个人账户制下，个人承担较大风险；在职业年金中，企业承担较大风险。因此，各国需要考虑如何在国家、个人和企业责任之间平衡。

尽管养老金制度设计没有固定模式，但 ILO 提出以下一般性原则：一是普适性，二是社会团结和集体筹资，三是待遇充足性和可预测性，四是国家主要责任，五是无歧视、性别平等和快速响应特殊需要，六是财务、财政和经济可持续性，七是透明健全的财务管理和行政管理，八是社会伙伴的参与以及与其他利益相关者的协商。

人社部养老保险司副司长亓涛：

过去 10 年是中国养老保险制度发展最快的 10 年，取得了一系列成就。初步确立具有中国特色的养老保险制度体系，为实现老有所养奠定了制度保障。基本养老保险实现制度全覆盖，保障能力持续增强，“民生安全网”进一步织密扎牢。应对新冠肺炎疫情，及时出台阶段性减免缓企业养老保险费政策。确保养老金按时足额发放，连续调整退休人员基本养老金水平，促进全民共享改革发展成果。服务水平显著提升，给群众提供了更加便捷高效的服务。

当前，中国养老保险制度面临三方面主要挑战：第一，人口老龄化。中国老龄人口总量大、增速快、老龄化高峰期持续时间长，带来劳动年龄人口减少，养老保险基金缴费来源收窄、支付压力剧增，人力资源供需结构改变。第二，新型城镇化。农村劳动力大规模向城镇非农产业转移就业，要求社会保障更好适应劳动力的流动。第三，就业方式多样化，需要增强社会保障制度的灵活性、包容性、适应性，创新社保服务方式。

下一步将重点推进以下措施：第一，推进养老保险人群全覆盖，努力实现应保尽保。一方面是强制参保，另一方面是提升制度吸引力。第二，推进基本养老保险全国统筹，促进制度公平统一。一是统一政策，二是统一基金收支管理，三是建立有效的考核奖惩机制。第三，大力发展多层次多支柱养老保险体系，满足多样化养老需求。

国家医疗保障局待遇保障司司长樊卫东：

中国长期护理保险政策是由政府主导设立并组织实施、遵循社会保险基本法则，解决基本生活护理和与基本生活密切相关的医疗护理需求的社会保障体系补短板的重要制度安排，旨在建立保险、救助、慈善相衔接的多层次保障制度。截至 2021 年底，两批试点涵盖 49 个城市，参保人数 1.45 亿人，累计待遇享受 165 万人。

从覆盖范围和保障对象来看，长护险覆盖城乡全体居民，先在有条件的城市试点再逐步推开，在试点城市中先从职工开始，先从重度失能老年人基本需求起步，实施就业人员和非就业人员分类保障。从资金筹集来看，长护险采取多元筹资机制，明确合理责任分担，建立基准费率，实施特殊政策安排（如职工医保个人账户可为家庭成员参保缴费，建立对困难人员的参保缴费补助机制为家庭成员缴费）。从待遇享受来看，长护险严格待遇享受条件，规范基金支付，明确基本保障范围，建立基准待遇，规范失能评估标准。从支付政策来看，长护险鼓励居家服务，创新付费方式，发挥资源配置作用。

在配套支撑政策方面，坚持注重整体推进、积极稳慎推进。包括完善智能监控规则和体系，建立评估指标体系和方法，推动实现管和办的协同统一，创新服务方式，规范经办标准。

中国企业联合会雇主工作部主任张文涛：

中国正面临人口快速老龄化，老龄化将带来一系列社会问题和困境。积极应对人口老龄化是涵盖多层面、多主体、多机制、多力量的重大公共问题，需要从政府、市场和社会三个层面进行协同共治，构建政府、市场、社会、家庭的多元共治体系。

政府是老龄化社会协同共治的重要主体。首先，要推动相关规章制度的制定与完善。其次，要统筹考虑城乡老龄化社会治理的现实差距。再次，要明晰政府职责边界，积极构建以“居家养老为基础，社会养老为依托，机构养老为补充，医养康养结合”的养老服务体系。最后，从长远看，要明确老龄化社会治理的发展方向，适应新技术、新业态与智能化的发展。

发挥市场在资源配置中的作用。养老服务业深化“放管服”改革，预示着养老市场的自主性提升是下一步的发展方向。一方面要依托大数据，提升各民营养老机构的运营效率。另一方面要引导存量养老资源规模化、连续化经营，实现规模效应。此外，还要支持建立专业的养老服务评估机构。

积极发挥社会组织的作用，通过政府主导建立一批示范性社会组织，帮助开拓养老服务市场。重视社区和家庭的重要作用。

老龄化社会问题不是简单的养老问题、健康问题，而是养老保障制度、老龄服务事业和产业等多方面问题。我们建议，结合各行各业实际，鼓励试行弹性退休或延迟退休制度，充分发挥“老年人口红利”，充分结合基层治理，加强老年群体与社会之间的联系。

主持人提问，农民工的“老有所养”问题受到全社会的广泛关注，个人养老金制度（第三支柱）是否会对农民工群体参保进行支持和鼓励？

亓涛：农民工参保主要面临三个问题，即“不愿参、参不起、参不了”。“不愿参”，是指农民工更注重当期收入而非长远收入，参保积极性不高。“参不起”，是指农民工当期收入不高。“参不了”，即不方便参保和携带。通过全国统筹、统一信息系统等改革举措，“参不了”问题已基本得到解决。剩下来核心的问题在于如何解决“不愿参”问题。对此，我们认为首先是将其纳入基本制度，加大执法力度、通过补助激励参保。今年新推出的个人养老金制度（第三支柱）也会考虑设计和管理灵活就业人员和农民工的参保适应性问题，在试点过程中也会考虑通过完善制度让他们可以享受制度政策，有更好的保障。

主持人接着提问，中国长期照护服务工人短缺的问题比较突出，是否有解决的措施？



樊卫东：长护险制度推开缓慢的关键原因是服务供给不畅问题，核心原因是服务人员短缺。主要存在几个困境：一是总量不足，供给缺口大；二是供给体系城乡分布不均衡，集中在大城市城区，但城乡结合部和农村地区短缺；三是服务人员素质有待提升。下一步，我们考虑从几个方面解决服务短缺问题：首先，争取照护职业进入国家职业大典、增加上升通道和职业归属感、联合教育和人社部门在职业教育培训上跟进；第二，构建从业人员服务平台；第三，增加职业美誉度，提升年轻人的参与热情；第四，发展保险购买服务，通过支付价格杠杆促进劳动报酬的合理确定，壮大长期照护劳动力队伍。

主持人接着问，长护险在与社会救助协调方面存在什么挑战？

樊卫东：一是如何协调资金分配，是补保险还是提供社会救助津贴？二是对于兜底性社会救助是补资金还是补服务？三是如何划分聚焦人群，政府如何制定规则 and 标准，如何确定两个制度的边界？

在养老服务市场中，如何发挥市场的作用？

张文涛：在养老服务市场中，政府应发挥好引导作用，创造更好的营商环境，通过双方合力才能做好养老事业。如果政府做好规则制定和引导，市场可以发挥更大的作用，因为合理的政策可以引导市场主体积极主动参与养老服务中来，而不仅仅是承担企业社会责任。但现实情况离理想状态还存在距离，一些养老服务市场主体仍存在生存困难。

第三部分： 可持续的社会保障筹资



匹兹堡大学教授卡梅罗·梅萨 - 拉戈：

1980-2008 年，拉丁美洲有 11 个国家从待遇确定型现收现付制计划完全或部分转换为缴费确定型完全积累制个人账户，管理方式相应由公共管理（“公共”）全部或部分转换为私营管理（“私营”）。改革结构模式可分为几类：替代、并行、混合。² 一些国家进行了再次改革，如阿根廷、玻利维亚、萨尔瓦多、墨西哥、智利。

² Mesa-Lago, Carmelo, *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America* (Oxford Academic Press, 20 Apr. 2015)

根据国际劳工组织的五项关键社会保障原则，即普遍覆盖、社会团结和性别平等、待遇充足性、高效管理和合理的管理成本、财务和精算可持续五个方面，拉美国家几乎都没有兑现改革初期的承诺和目标。

在覆盖率方面，改革后所有国家的劳动人口覆盖率均下降。在社会团结和性别平等方面，改革后大多数制度的社会团结得到提高，但原因在于实施了一系列国家政策，例如非缴费型养老金计划、向低水平缴费型养老金提供财政补助，以及包容性政策等，私人养老金制度还加剧了性别不平等。在待遇充足性方面，私人养老金制度的平均替代率为 39.8%。换言之，在五个国家低于 ILO 设定的最低替代率 40%（国际劳工组织第 102 号公约确立的最低标准），且多数参保人无法领取养老金。在高效管理和合理的管理成本方面，在大多数私人养老金制度中，竞争没有发挥作用，行业集中度、管理成本均有所增加。在财务和精算可持续性方面，改革大幅增加了基金资本规模，这也是唯一兑现的改革承诺。

国际劳工组织亚太地区精算服务负责人西蒙·布林布尔科姆：

从筹资角度，人口老龄化导致相同福利水平的成本增加，带来缴费基数压力，医疗筹资也越来越复杂。社会保障的主要筹资原则应包括：代际公平、筹资方式多样化。这也意味着，将人力资本和创新看做增长的驱动因素、投资而不是劳动力成本、兼顾考虑筹资和其他改革方案。

在社保待遇的成本问题上，筹资水平的决定应以证据为基础。不同的提供形式（如确定缴费个人账户）可能会有其他优势但不会降低养老金的筹资成本。另外应该关注长期成本。筹资考虑应与提供的质量变化一起考虑。在气候变化和自然资源稀缺的趋势下涉及代际公平问题，需要考虑哪些因素会影响不同地区和跨时间的全要素生产率，以及不同世代间气候变化的成本和风险发生率。

在付费主体问题上，雇主的缴费率应反映他们从社会保障中的收益，如强化的人力资本、运作良好的劳动力市场。老龄化经济体需要从关注劳动力成本降低转向支持经济增长。在融资的影响方面，由于社会保障而增加的劳动力成本鼓励了创新和生产力。筹资机制也应是再分配的，因为随着职业的分散，待遇提供的再分配性减少了。因此，社保体系的筹资应该由雇主和雇员共担，以支持足够的待遇水平，更好地反映劳动力成本和人力资本投资。

在缴费时间表和建立储备金的问题上，未来的社保待遇应由未来的经济资源支付，来源应包括税收、缴费、资产等。如果管理得当，建立社会保障储备有很多好处。如果管理不当，社保基金可能被浪费，这不仅影响经济增长，还会影响人们对国家或私人养老金体系的信心。

融资机制是确保广泛覆盖和减少不平等的重要手段，往往比提供福利更重要。反过来，广泛的覆盖面确保了国家公共养老金计划的财政可持续性。在适应碎片化的劳动力市场方面，养老金制度需要摆脱“正式与非正规工人”的观念，因为这一观念可能会弱化雇主责任。传统社会保障的基本

制度要素不会改变，但可以通过不同方式方式予以实现，例如使用适当的技术征缴保费，灵活的支付条件、良好的沟通和合规性，承认职业更加零散等。

人社部社会保险基金监管局局长汤晓莉：

中国政府高度重视社会保障体系建设。经过几十年发展，中国基本养老保险体系覆盖范围不断扩大，待遇水平持续增长，基金规模稳步增长，为实现老有所养的目标发挥了巨大作用。

第一，多措并举，不断扩充基本养老基金的源头活水。社保征缴及财政补贴保最主要的筹资渠道和经费来源，对按时足额发放发挥重要作用。设立全国社会保障基金，应对人口老龄化高峰支出需要。划转国有资本，专项用于弥补因实施视同缴费年限³政策形成的企业职工基本养老保险基金缺口。

第二，未雨绸缪，切实增强养老基金造血能力。积极开展养老基金投资运营，采取中央集中管理、市场化运营管理、多元化配置资产、多部门协同监管的养老基金委托投资模式。2021年，31个省（区、市）和新疆生产建设兵团签约金额超过1.5万亿元，累计投资收益超过1.2万亿，年均收益率6.5%。

第三，综合施策，确保基金养老保险制度可持续发展。就筹资而言，形成了几点经验：一是立足本国国情，根据中国实际情况，确定筹资模式和渠道，既量力而行又尽力而为。二是合理划分责任。三是提前谋划、预做准备。四是在确保安全的前提下，开展养老基金投资运营。

未来，在继续做好基本养老保险费征缴和促进基金保值增值的同时，不断提升基金可支付能力，更好顺应人民群众期待，为促进经济社会健康发展和社会和谐稳定做出贡献。

哥斯达黎加中央银行董事会成员何塞·弗朗西斯科·帕切科·希门尼斯：

社会保障体系的组织基础一般为长期或不定期的传统劳动合同，以及基于工资的劳动报酬、全职工作和从属性劳动关系。自动化、数字经济和网络经济重新定义了市场角色，塑造了具有鲜明特色的新就业形态。新就业形态对工作质量有潜在影响，有效工作时数减少，劳动保障减少，职业卫生条件整体下降，法律上存在不确定性，劳动者议价能力弱。事实上，新业态模糊了劳动关系和劳动者的概念。因此，新业态不符合社会保险要求或参保条件。标准的待遇计划也不能很好地满足新业态劳动者的需求。这种情况下筹资来源也不同于传统雇员，新业态劳动者的雇主不承担社会保障责任，缴费完全由从业人员承担。新就业形态与传统的社会保障设计不匹配可能导致一些群体被排除在外。

³ 视同缴费年限是指职工全部工作年限中，其实际缴费年限之前的按国家规定计算的连续工龄时间。

新就业形态可能对社会保护筹资造成风险，这些风险促使政策制定者思考如何营造财政空间，扩大覆盖面。筹资来源包括扩大社会缴费、扩大税收来源、预算再分配和其他非传统型来源等。

社会保险制度改革需要拓宽社会保险筹资对收入的定义。第一，继续将缴费筹资作为关键的资金来源。第二，探索在所有险种加强税收的作用，一方面税收有利于征收，对某些类型的新业态劳动者可以简化征收程序；另一方面还可以通过税收支出（如税收抵免、补贴、匹配缴款）激励参保。

⁴ 但是，必须注意避免社会保障与就业的脱节，以及由此产生的与传统劳动关系有关的福利和其他相关保护减少的风险。

主持人首先提问，拉美国家的养老金平行系统是否具有财务可持续性？

卡梅罗·梅萨 - 拉戈：维持养老金系统的财务可持续性关键是公共养老金和私营养老金两个部分如何实现财务衔接。智利和哥斯达尼加是比较成功的案例，如智利通过立法、财务调整实现了财务可持续，哥斯达尼加通过改革扩大公共养老金的占比实现财务可持续。但哥伦比亚则在财务可持续性上陷入困境。

主持人接着问到，拉美养老金基金公司的管理成本在近年来有下降或改进吗？

卡梅罗·梅萨 - 拉戈：近年拉美国家在这方面没有大的进展。哥斯达尼加作出了一些尝试，通过成立公共养老金管理机构来降低运营成本和管理费，倒逼私营养老金管理机构降低成本，另外还通过对管理机构进行招标，管理费较低者才能进入供给体系，从而择优淘汰，获得一些成效。

嘉宾分别总结了各自的发言。

西蒙·布林布尔科姆：社保是一项对国家经济是有好处的投资。由于新业态劳动者对经济的重要性和贡献日益增长，社保也必须考虑最佳的方法对新业态群体进行保障。

何塞·弗朗西斯科·帕切科·希门尼斯：技术改进影响着劳动力市场和社保模式，政策制定者必须改变固有看法和对社保体系的传统定义，才能实现全面覆盖和全民保护，否则社保体系就会与劳动市场脱节。

⁴ 在巴西，针对微型和小型企业的税收法规已经简化，允许符合条件的公司提交一次简化的年度纳税申报，而不是每月八次不同的纳税申报。某些微型企业家可以使用另一种简单的机制，即一次统一付款，将七种不同的税收和社会保险缴款结合起来。收入波动或收入季节性的工人也可以每月或每季度在线支付。单一税收制度（单一缴纳或统一缴纳）也促进了工人的正规化。采用这种申报制度的主要动机是获得社会保障。来源：Razavi, S. Making the Right to Social Security a Reality for All Workers. Ind. J. Labour Econ. 65, 269–294 (2022).

汤晓莉：第一，社会保险筹资要有可持续性，需要针对不同类别人群确定不同费率标准。第二，社会保险基金要进行投资运营，加强自我造血功能。第三，社会保险制度是国家责任，政府要未雨绸缪，保证制度的可持续性。

第四部分： 欧盟应对老龄化政策和可持续筹资



主持人：欧盟委员会就业和社会事务总司国际事务处处长路易斯·普拉茨

欧盟委员会就业和社会事务总司社会保护处副处长瓦尔迪斯·扎格尔斯基斯：

欧洲有历史最长的社会保障体系，欧盟共有 27 个国家社会保护体系，他们的组织和筹资存在较大差异。但与其他国家一样，欧洲也同样在老龄化、劳动力市场变化等方面面临着挑战。

在养老金充足性方面，当前欧盟对于 65 岁以上人口而言，收入为工作年龄人口收入的 90%，贫困风险与工作年龄人口相当，但各国之间存在较大差异。性别不平等在老年变得更加显著，女性养老金水平比男性低 30% 左右，这是由工作中的各种不平等造成的。总的来说，养老金待遇支出总体

保持稳定，目前逐渐转向税收筹资，未来充足性将取决于工作生涯的长短。老年贫困呈现与经济的逆周期变化以及性别差异性。对此，一是通过激励措施促进延迟退休；二是提高收入维持能力和养老金制度的包容性，包括对非标准就业人员和自雇职业者的保障；三是注重减贫，引入或提高最低养老金标准；四是实施养老金筹资改革。

在长期护理方面，护理的自付费用非常高，特别是高需求和低收入的老人。长期护理行业出现劳动力短缺。长期护理的需求预期增加公共预算的压力，已经成为欧盟增长最快的社会支出。对此，一是改善非正规护理人员的状况；二是促进家庭服务和护理的可及性、可负担性和质量；三是改善专业长期护理人员的状况；四是采取应对新冠疫情的措施。

欧盟已经制定和实施《欧洲社会权利支柱行动计划》，发布《老龄化绿皮书》和《关于养老金充足性和长期护理的联合报告》，今年还将发布《护理战略》和《欧盟社会保护和福利国家的未来高级别专家工作组报告》，以对相关问题和挑战作出回应。

APPLICA 研究主任泰瑞·沃德：

欧盟各国社保支出类型及其对筹资的依赖程度存在较大不同。总的来看，社会保障占 GDP 的比重有所增长。老龄化对于养老金、医疗保险等各个险种都有影响。社保支出的结构因国而异，不仅是因为人口的原因，而是反映每个国家从自身的政治和文化出发，有不同的考量。

2019 年，欧盟社保缴费平均占社会保护支出收入的 57%，税收占 39%，其他资源占 3%。欧盟社保缴费的主要来源是雇主缴费（占 62%）。但近年来雇主缴费的重要性呈下降趋势。自雇人员缴费占比较小，但自雇就业占总就业的比例呈下降趋势。社保缴费主要基于工资和薪酬或是自雇职业者的收入作为费基。自 2000 年起，社保筹资的重心开始从社保缴费转向税收。社会保护的税收筹资主要来自于一般税，少数国家通过专用税的方式进行筹资。使用专用税的典型国家有法国、比利时、卢森堡等。

总的来说，欧盟社会保护的主要筹资来源仍然是社保缴费，税收筹资在 2010 年之前，尤其是 2008-2010 年的全球经济衰退时得到短暂发展，同时期雇主缴费有所下降，工资和薪酬仍然是社保缴费主要基数。虽然欧洲人口已经出现老龄化趋势，但社会保护支出占 GDP 的比例未出现大幅增长。

鲁汶大学法学教授伊夫·史蒂文斯：

欧盟成员国的职业养老金制度具有很大差异。不同国家中职业养老金对于老年收入的相对重要性有所不同，但总体而言，大部分国家中职业养老金的重要性不高。

当前，欧洲的职业养老金政策总体上呈现以下趋势：一是在社会保护领域更多引入市场机制；二是国际会计准则的影响越来越大；三是更少保障，即从待遇确定（DB）型转向缴费确定（DC）型、开放投资选择权；四是延迟养老金领取年龄；五是引入自动加入制；六是从集体筹资向个人筹资转型；七是在低利率和高通胀环境下，劳动者倾向于现期消费；八是民众对职业养老金的信任感降低。

要提高职业年金吸引力、激励参保的关键在于发展经济，也就是说要鼓励储蓄必须先让人们手中有钱。另外，职业养老金必须更好发挥防止贫困的功能，与劳动力政策和财政政策相配合，例如将平台劳动者纳入职业养老金的保障范围，对特定群体进行补贴等。当然，职业养老金的成功要素因国情而异，因此必须考虑本国的文化差异和历史背景，比如民众对收益的态度、风险偏好、担保计划、国家身份的认同、民众的信任等等。

提问 1：非传统就业对社保体系有什么影响？

瓦尔迪斯·扎格尔斯基斯：现有的社会保护体系对如何保护非标准就业人员和自雇群体还存在差距和不足。近年来，我们致力于从不同层面去识别这些差距和不足，包括法律可及性、有效覆盖率、透明度和便携性等。这些都是当前需要解决的问题，欧盟正在积极地为成员国提供相关建议。目前，欧盟有 40% 劳动力是非标准就业人群，很多欧盟成员国都在推行相关改革，以覆盖这部分人群。

泰瑞·沃德：我们看到自雇人员和平台就业人员正在增加，但这部分群体却没有被纳入统计之中，而这部分群体恰恰是缺乏社会保障的。可见，欧盟在劳动力市场统计方面仍然存在不足。日后，需要加强数据统计工作，也需要反思非标准就业人群的定义和劳动关系界定。

提问 2：新冠疫情对社保体系有什么影响？

瓦尔迪斯·扎格尔斯基斯：疫情凸显了长期护理所面临的长期挑战。目前，长期护理的筹资水平仍比较低，这将影响长期护理的可获得性。过去的金融危机和当前的疫情都将对养老体系造成影响。疫情对养老金的短期影响比较有限，目前来看养老金能够比较有效地应对疫情。但疫情将对养老金造成长期影响，主要是通过影响劳动力市场来影响养老金体系。大家可以关注我们即将发布的《养老金充足性的未来》报告。

泰瑞·沃德：疫情对社会保障的影响非常明显，也体现出长期护理的重要性。但目前疫情的影响并完全未通过数据体现出来。由于长期护理数据散见于养老金、医疗等各个领域当中，因此堆在长期护理的重要性可能存在低估。我们应该加强数据的准确性。疫情也凸显了医疗和长期护理体系的缺陷。例如，一些国家正在 削减医疗支出，并没有考虑到人口结构变化的影响，也未能很好地应对疫情。

提问 3：为什么社会保障在除了雇主、雇员缴费以外，必须要有其他缴费来源？

泰瑞·沃德：社会保障的主要筹资来源包括雇主缴费、雇员缴费、其他缴费来源和领待人缴费。其他缴费来源主要是指投资回报，它在总体缴费中的占比上升幅度并不大。

提问 4：社保体系在可持续性方面面临的最大的挑战是什么？

瓦尔迪斯·扎格尔斯基斯：最大的挑战是如何在老龄化的长期趋势下，平衡和确保筹资可持续性和待遇充足性。欧盟一直在定期进行养老金支出测算，最新报告显示：未来 50 年，欧盟整体养老金支出将趋于稳定，甚至有所下降，同时老年人口比例将会持续上升，因此支出恒定将意味着待遇下降，也就是替代率下降。报告指出，如果不降低待遇，就需要延长工作年限。但显然并非每个人都可以延长工作年限，如体力劳动者、火车司机等，这些群体不具有延长工作年限的可能性。因此，养老金体系必须尊重劳动力市场的多样性。待遇的充足性也体现在长期护理服务方面。现在我们可以看到长期护理服务供给的不足，未来可以预见会面临较大挑战。

泰瑞·沃德：老龄化人口对养老金、医疗和长期护理体系都会形成压力。必须承认，上述三方面支出占 GDP 的占比都需要提高，否则社保私有化现象将会出现。一些国家已经显现出私有化趋势。如果都不能维持社会保障的支出水平，收入上的不平等现象将延伸到社保福利上。

第五部分： 增强社会保障管理和服务



主持人：国际劳工组织中国和蒙古局副局长戴晓初

国际劳工组织中国和蒙古局项目经理费士勇：

新冠疫情危机凸显了社会保障对稳定收入、就业和经济的重要性。另外，有效和高质量的基础社会保障可以增强对公共服务和政策的信心。疫情驱使各国在社会保障政策和管理方面进行颠覆性的政策变革。危机快速地扩展了社会保障的覆盖范围，更注重社会保障绩效管理的结果而不是投入，更加关注之前忽视的群体，确保实际收入安全，减少错误并提高安全性，降低了实施成本。社会保

障管理的变革提供了一个机会，通过使用数字技术从大规模管理转向个性化互动，在被保险人和社会保障制度之间建立更密切的关系。它通过快速设计新产品和服务、扩大其规模以及调动整个政府的资源，缩短了政策制定到执行的时间周期。

变革的终极目标不仅是为了用户便利。社会保障经办业务转型战略还需要考虑社会影响，包括贫困和不平等、包容性和公平性、加强团结、社会公正、合法性、透明度、公平性和社会稳定性。需要共同努力通过国家和社会治理体系促进更高质量的公共产品或服务，加强对人的尊严和基本权利的尊重，加强问责。

数字化是经办业务转型过程中的核心能力，指在以人为本的框架内治理和管理社会保障的能力。数字化超越了单个行政单位内服务的数字化。它允许通过联邦数据驱动方法更好地集成服务响应。联邦数据驱动方法需要新的数据基数能力，包括基于云计算、身份管理和相关的安全和访问控制的标准化应用程序接口，便于参与者中间整合和共享数据，实施综合干预，解决复合需求。但数据集成和数字化也会带来更大的信用和运营风险，例如数字鸿沟、数据错用滥用盗窃、数字化业务和线下组织脱节、问责制度不健全、有时面临较高运营风险或成本效率低下；等等。

数据和数字资产已成为新的社会保障管理模式的核心。数字化带来了巨大的机遇，也带来了前所未有的风险，这就要求在提供社会保障服务时坚持以人为本。最后，数字化也需要决策模型来确保在数据生命周期的不同阶段进行合理的人机交互。

人社部社会保险事业管理中心行风建设与宣传处处长刘佳炜：

如今，社会保险服务需求已从“有没有”向“好不好、优不优”转变，诉求在就业地享受同等的社保公共服务、参保渠道更加多元化、咨询得到及时相应、办事流程更便捷。这要求社保管理服务提升便携性、可及性和扩大宣传。

中国形成了一些精细化社保管理服务实践。第一，持续“清事项、减材料、压时限”，制定社会保险公共服务事项清单，精简办事材料，缩减办理时限。第二，实施“人社服务快办行动”，关联事项“打包办”、全面推行“网上办”、线下服务“就近办”。第三，深化“看得懂、算得清”宣传，突出宣传的广泛性、普及性、精准化、个性化，注重用户评价与反馈。

下一步，将持续提升精细化管理服务能力，提供更为多元化、个性化的服务，让参保者都能享受均等化、便利化的服务。第一，建立健全服务规范标准体系，推动更多事项打包办、集成办。第二，加强数字化应用，经办服务模式转型升级。第三，强化服务意识，扩展服务渠道，丰富服务内容。

中国劳动和社会保障科学研究院副研究员费平女士：

近年来中国在新业态劳动者社保经办服务提供方面的改革创新：在中央层面，建立覆盖城乡的经办管理服务体系，加快全国统一的社保经办信息平台建设，推动社保业务系统、规程和服务标准统一，推动部门信息共享，推动社保业务跨区域经办。在地方层面，推动省内信息系统、基金、经办流程等统一，推动社保经办服务由线下转移到线上，推动多元服务体系建设，推动服务下沉到街镇和社区（村）。

主要经验：一是以新就业形态人员的服务需求为导向，体现了以人民为中心的服务理念。二是以信息化管理手段作为社会保险经办服务的创新依托。三是调动和整合各类社会资源，形成以经办机构为主导，银行、互联网公司等多元参与的治理结构。

新业态劳动者经办服务诉求：数据调查发现，新业态劳动者具有非标准经办服务需求的特点，可以概括为：24小时办、线上办、跨区域办、就近办，这需要多样化服务渠道、多元化服务网络提供。目前看，新业态劳动者参保仍有扩面空间，参加商业保险的情况不乐观。未参保原因中，不了解相关政策、参保手续复杂、缴费不方便、跨地区转移接续难以实现导致无法享受待遇、参保地与就业地不同导致异地无法享受社保待遇仍是重要影响因素。但不同平台行业、不同区域、不同群体参保情况也不同。

以上情况反映出，要对新就业形态就业群体分类实施扩面政策：对平台类人员，应通过完善制度、提高经办服务能力吸引其参加企业职工保险。对非平台类人员，应引导其参加城乡居民养老保险或医疗保险。要针对行业及地区差异，确定不同的经办服务重点。具体而言，一是破除体制机制障碍，解决网上办、跨区域办、就近办。二是加强收入监管，推动有能力的新就业形态就业人员参保。三是为新就业形态人员提供更有针对性的服务。

主持人提问，平台企业在灵活就业参保中应当发挥什么作用？

刘佳炜：平台企业和劳动者关系还正在研究，在现行制度框架下，平台企业应该承担更多业务和责任，为劳动者提供更多服务。我们认为平台应该承担起相应的责任。

费士勇：国际上，存在几种应对方式：第一种是通过法律规定平台企业应该在支付劳动者，对自愿参保的劳动者提供报销，如法国，自雇人员的平台雇主要强制为其参加养老、工伤等非强制类型的保险。在欧洲，平台企业和平台劳动者通过达成集体协议，让平台企业提供捆绑式服务。第三种是通过平台劳动者联系商业保险公司或中介公司进行参保，如瑞典、亚洲一些国家。

费平：中国平台企业目前承担的社保责任太少，应当承担更多的责任。因为各个保险分险种。对工伤保险来说，应进一步完善待遇计发办法。对养老保险而言，要分类对待，对于稳定的灵活就业人员，推动其参加企业职工养老保险。

戴晓初：平台企业责任是一个紧迫问题。特别是在中国，平台就业发展非常快，中国为保护平台劳动者作出了实践，是很好的起步。我认为，按照传统劳动关系的思路不能从根本上解决问题，因此需要跳出思维定式。大致上存在两种思路，一是提供商业保险，二是对劳动法律法规进行调整。

主持人问到平台企业是否会为员工购买商业保险？

费士勇：商业保险的成本并不一定低于社会保险。一般是以自愿协商的方式共同决定保障的方式。我认为，首先应该考虑参加社保，因为社会保险成本更低，而且社会保险不存在歧视，一些商业保险可能因为详细背调而延误支付等等。

费平：根据我们的调查，8成受访者没有购买商业保险。我认为，平台劳动者的风险相对清晰，当社会保险暂时不能覆盖风险时，政府应该强制平台企业为其购买商业保险。

戴晓初：国家应当鼓励平台企业履行社会责任，不仅仅是通过号召，还可以通过财税政策等手段激励。但要从根本上解决平台劳动者的保障问题，仅靠商业保险是远远不够的。

提问 3：在加强社保宣传方面有哪些考虑？

刘佳炜：近年社保宣传问题受到各方关注。过往，我们有丰富、成熟的线下传统宣传经验。随着时代变化，社保宣传需要转到线上，特别平台从业者具有年轻化、高学历等特点。一是在渠道上，“上下联动、同频共振”，统计分析线上宣传的现状和问题。二是在资源上，整合经办资源，统筹各地优质资源；三是在内容上，着重办事流程宣传，服务理念和方式的转变。

费士勇：ILO 最近举办了“以人为本”社保策略宣传培训活动，探讨了国际经验，旨在使用行为科学的方法开展宣传。宣传不仅仅是鼓励和营销，应当先从用户需求出发，在需求的基础上，根据具体群体的需求来制定宣传策略，注重互动性和择时，目标群体面向整个社会。

费平：当前社保宣传仍存在一些问题。一是宣传服务下沉不足，尤其是乡镇、街道、社区村的宣传力度比较弱。二是对于业务流程和服务环节的宣传不足，需要找准群体关注点，有针对性地进行宣传。

提问 4：中国的社会保障体系在应对新冠疫情过程中做得最好以及不足之处是什么？

刘佳炜：疫情加速了社保数字化转型，也坚定了改革的方向和信心。同时，经办队伍能力素质仍然是短板，需要持续努力改进。

费士勇：中国的社保数字化转型基本上可以说是世界最好的。但不足之处是社保经办服务的布局还不够平均。需要扩大数字化创新中心的分享范围，通过人工智能全天候推送信息，评估数字化的风险，消除数字鸿沟。

费平：中国政府抗击新冠疫情的举动体现了大国担当。不足之处是地区之间仍然存在不平衡，统一标准规范、增强系统性和统一性是下一步努力的方向。

第六部分： 以人为本的社会保障管理与服务



主持人：国际劳工组织中国和蒙古局副局长戴晓初

人社部信息中心主任宋京燕女士：

中国社保数字化转型发展历程基本上可分为三个阶段：20 世纪 80 年代 -90 年代为信息数字化时期，1999-2015 年为业务数字化时期，2016 年以后为数字化转型推进时期。目前，中国已经基本实现经办、服务、监管全流程信息化管理。

第一，推动养老保险全国统筹系统、社会保险比对查询系统、社会保险关系转移系统、职业伤害保障信息平台、个人养老金信息服务平台等“大平台”建设。第二，通过国家社会保险公共服务平台和社会保障卡构建“大服务”体系。第三，构建全过程风险防控体系、养老保险全国统筹系统、基金监管系统、社保待遇领取资格核验、部门数据共享排查风险、业务稽核考核系统下发疑点，助力“大

数据”监管。第四，保障数据安全。通过法律法规、部门规章和安防技术手段保障社保大数据安全保障。

下一步，将致力社保经办数字化转型。一是落实便民服务创新提升行动，二是夯实数据基础，三是用好社保数据，四是提高数字化意识，五是完成数字化转型课题研究。

联合国大学政策驱动电子治理中心顾问莫滕·迈耶霍夫：

在国际上，数字化转型正在发生，以用户为中心的社会保障数字转型方法是其中关键。中心对社会保障数字化转型的趋势与模式进行了研究，重点关注了澳大利亚、加拿大、丹麦和法国，从数字化转型、法律和监管生态系统、服务生产（后端）和服务提供（前端）生态系统、数据交换模式、技能和能力五个层面进行分析。

澳大利亚和丹麦的数字化转型方式对社会保障系统和服务的影响最大，他们的起步时间最早，专业化、整合和协调程度最高。由行动计划和可衡量的运营 KPI 支持的、超越政府层级的使命、愿景和战略目标是他们成功的关键。指导委员会和工作组是监测、合规、故障排除、升级、解决跨部门挑战的关键工具。

澳大利亚和丹麦在法律和监管框架方面取得了显著成效，包括与关键的支持标准、政策和法规相协调，重点关注信息与通信技术、输入输出处理器、智能投顾、综合数据复用器、管理简化、数字化立法，提高治理的合规水平等。

澳大利亚和丹麦在前端生态系统的整合和协作方式方面做得很好。澳大利亚、丹麦和加拿大关注流程、服务和组织创新，将简化和整合与数字化相结合，以提高成本效率和生产力。

前端生态系统成功的国家通常拥有强大的渠道策略、退出选择权、强制关闭纸质甚至物理渠道、用户友好、更统一的用户体验。

澳大利亚、加拿大、法国以及特别是丹麦表明，可以通过战略试点项目、伙伴关系促进创新文化，包括建立跨学科团队、持续的能力和 skill 发展、改善变革管理和创新能力、共享创新设施或团队等，都是至关重要的。

主持人问应如何保证数据的质量？

宋京燕：事前通过数字化办理、多部门系统办理实现质量控制。事中通过设置业务规则和风控规则实现。事后进行风险筛查，进行全库数据清洗，对于问题数据通过基层核对、本人核准的方式纠正。在数据上传的过程中，通过不同层级政府多轮核对、多轮清洗，保证数据质量。

莫滕·迈耶霍夫：通过制定数据录入标准，遵循一次性原则，开展对比调查，开展可疑数据调查，从而降低数据出错率，加强数据可用性，降低数据录入量。

主持人接着问，如果个人因为担心数据泄露而不同意数据录入的情况怎么办？

宋京燕：中国不断通过完善法律法规强化数据安全。基于社保的强制性，政府有通过采集数据协助个人参保的职能，在一般情况下个人对此没有异议。如果出现差错，我们会另外与本人核准。另外，通过提高信息透明度，保障个人知情权，实现及时修正。在跨部门数据共享过程中，我们要求对方部门有相应业务权力和职责才能获取社会保障数据，最大限度保障个人信息安全。

莫滕·迈耶霍夫：欧洲通过出台通用数据保护条例和保护知情权的相关立法，向个人提供投诉渠道和明确程序，第三方介入监督等，确保数据保护、隐私和安全，只有这样才能提高人们自愿提供信息的意愿。

主持人问信息孤岛问题应归因于基础设施建设还是管理？

宋京燕：信息孤岛与这两方面都是有关的。社保系统在建立之初的统筹层次较低，后来通过信息系统建设使突破管理层次成为可能，帮助解决了信息孤岛问题。通过多险合一平台、全国统筹平台的建立已经解决横向和纵向的信息孤岛问题，下一步将推动跨部门信息平台促进部门间信息共享。

第七部分：关于社会保障组织和数字化转型的欧洲和国际观点



主持人：人社部社会保险事业管理中心主任翟燕立

德国马克斯普朗克社会法与社会政策研究所所长乌尔里希·贝克尔：

社会保障管理需要有组织良好的管理机构、经办机构和专业队伍。虽然国别之间的差异是客观存在的，但我们仍然可以提出一些普遍性原则。

德国社会保险制度从建立之初开始，工会和雇主协会是核心的管理参与主体，政府负责对社会保险作出制度安排。政府通过不同公共机构实施管理，社会通过工会和雇主协会参与社会保险基金实现自我管理。

地方政府和社区在社会保险、社会服务的管理上也发挥着重要作用。这要求地方政府和社区拥有相应的能力和人员队伍，识别特定群体的特定需求。这种自下而上的管理方式对社会保险的服务递送也是至关重要的。

建立主管当局、待遇提供者和受益人之间的法律关系是至关重要的。这种关系超越了简单的雇佣关系或合同关系，而是一种特定的法律关系。主管当局和受益人之间为社保待遇关系，待遇提供者与主管当局为提供关系，受益人和待遇提供者之间为履行关系。

当社会保障由不同主体提供和管理时，需要确保有相应的协调机制。当职业状态发生变化时，需确保不同职业状态之间的协调，社保关系可以在不同体系之间转换。当进行跨地移民时，需确保不同属地之间的协调，社保权益可以迁移。

西班牙社会保障局局长何塞·费尔南德斯·阿尔贝托：

当前，社会保障体系面临三大挑战：人口因素、新的劳动力市场特点、如何继续扩大保护范围。首先，人口挑战是复杂的，我们需要有针对性的对策来解决这些问题。例如提高真实退休年龄，以应对预期寿命的长期增长。又例如增加资源，以缓冲这种过渡性挑战的影响。其次，认识到职业间的异质性，从而设计出适合所有人的政策，并加强体系的整体可持续性。最后，扩大保护范围，解决社会保护的差距问题，不仅有助于实现公平，也使社会保障保护更加有效应对经济挑战。例如在疫情期间，通过惠及所有工人的政策保护劳动关系能有效控制危机成本，加速劳动力市场恢复。

今后，在增加社会保障体系的灵活性的同时，不应妨碍共识的形成。共识应包括：第一，政策设计应该是长期的；第二，政策融入每个人的关切，让政策面对冲击时更具韧性；第三，保障民众的利益，提升政策稳定性和可预期性。当所有利益相关者都参与并支持这一体系的指导原则时，政策试验的空间也会随之扩大。

国际社会保障协会社会保障发展部主任劳尔·卢吉亚-福里克：

以客户为中心的社会保障涉及方便用户交互的个性化界面、自动化、多功能集成和智能工具等要素。近年来，各国通过创新取得了一些新进展，如智能工具集成的开发环境、自动化应用和基于客户需求的设计和开放过程等。

在智能工具集成的开发环境中，“我的社会保障”安全系统以数字身份为基础，集个人数据管理、缴费制度和待遇申请等多种功能于一体。智能聊天机器人可模拟人类行为，自动回复用户关于特定主题的询问。这些技术使社会保障服务全天候在线和适应用户偏好成为可能。由于上述工具的实施基于人工智能，因此数据的数量和质量至关重要。

在自动化应用中，通过前端功能实现机器人聊天、聊天助手、语音识别，通过后端处理实现资格控制、待遇裁定、待遇支付，这在很大程度上基于人工智能处理和机器人自动化处理。因此，如何确保自动化处理的准确性和为客户提供结果的充足性，如何明确产出责任，如何保证数据质量是正在面临的挑战。

在基于客户需求的设计和开放过程中，客户参与方案的设计和开发，采取设计思维方法、焦点小组等方式。但由于参与人员的多样性和非专业性，以及技术员工的缺口，基于需求的设计和开发并不是那么容易实现。

总的来说，以客户为中心的社会保障数字化方案在全球范围内的发展，以客户为中心的社会保障制度日益呈现集成化、智能化和自动化，并不断创新，各机构必须加强数字能力和创新能力。

主持人问在欧洲一体化进程中，社会保障政策一体化的前进如何？

劳尔·卢吉亚 - 福里克：用户参与是社保的一大难题。首先，用户群体非常多样化。传统上，用户并不参与社保体系设计，但随着方法技术的改进近年来开始渐渐加大参与。其次，如何选择有代表性的样本和对象，进行有针对性的设计。现在一般是通过焦点小组、双向沟通系统来识别用户需求。

主持人问在欧洲一体化进程中，社会保障政策一体化的前进如何？

乌尔里希·贝克尔：社会保障政策在国家和区域层次的协调问题是中国和欧洲的共性问题。协调需要制定框架、规则和总体规划，也民众与政府之间的信任、不同届政府之间的信任。数字化也可以帮助推动沟通，降低协调的难度。

何塞·费尔南德斯·阿尔贝托：公众对政府的信任，不同政府之间的信任对协调来说非常重要。但现实中可以看到，流动性和个体差异日益增加，社保体系的碎片化、属地化和差异化，以及新业态发展、职业生涯的随机性，带来了新的挑战 and 新的思路。社保制度的碎片化造成不同职业之间的流动性较差，需要根据劳动力市场的集中、分散化、多样化等情况变化，加强体系之间的协调。

劳尔·卢吉亚 - 福里克：可以看到劳动力市场出现了一些新的趋势，比如新业态、跨境工作、自雇人员、女性的劳动市场参与率提升等。在历史上，社保体系曾发挥很大作用，但如今劳动力市场、社会、人口结构都发生了变化，我们应该对这些变化做好准备。在变革的过程中，社会对话是非常重要的，对话与沟通可以帮助不同利益相关方找到共同努力解决方案。

闭幕式



人社部国际合作司副司长钱晓燕：

回顾过去两天的会议，来自中国、欧盟和国际劳工组织社会保障领域的专家学者围绕未来工作、收入和社会保障、适应老龄化社会的社会保障、可持续的社会保障筹资、加强社会保障管理和服务和以人为本的数字化服务转型等议题进行了广泛而深入的探讨，分享最新的研究成果，观点新颖，成果丰富。

新冠肺炎疫情持续至今，对世界经济发展和全球劳动力市场造成前所未有的冲击，失业风险上升，劳动者收入减少，也为世界各国的社会保障制度带来了严峻的挑战。中国已建成世界上规模最大的社会保障体系，但随着我国社会主要矛盾发生变化和城镇化、人口老龄化、就业方式多样化加快发展，我国社会保障体系仍存在不足。

在百年未有之大变局的背景下，社会保障制度的改革发展是中欧及世界各国共同面对的课题，需要包括中欧双方在内的世界各国、国际组织集思广益，共同携手应对。对此，我们建议：第一，携手推动共同发展。第二，应对挑战把握机遇。第三，凝聚共识，深化合作。

国际劳工组织中国和蒙古局局长李昌徽：

在疫情期间，此次国际会议以创新的方式成功举办，来自中国、欧洲和全球的专家分享了经验和见解。会议内容涉及对各国政策的理解、政策效果分析、如何适应长期挑战和趋势、中国社会保障系统的演化、欧洲社会保障改革的经验等等，传播了来自不同国家的知识和经验，更重要的是深化了各方理解和支持。感谢中国人社部、欧盟、ILO 和会议筹备组织团队对此次会议的帮助和合作。