

· 综论 ·

全球新冠肺炎疫情、超级老龄化、新型就业 三重挑战下的中国社会保障

席 恒

【摘 要】 全球新冠肺炎疫情、超级老龄化、新型就业对世界各国的社会保障制度提出了严峻的挑战。中国政府和人民面对全球新冠肺炎疫情、超级老龄化、新型就业等不确定性风险，以举国之力，全方位、多举措进行了社会保障政策的有效应对，最大限度地保障了人民群众的生命安全和社会保障权益。中国社会保障对三重挑战的积极应对，体现了中国社会保障制度始终坚持“以人民为本”的价值理性和因时因地选择适应性政策的工具理性的融合与统一。

【关键词】 全球新冠肺炎疫情；超级老龄化；新型就业；社会保障

作为以确定性应对不确定性的社会保障制度，自诞生以来为人类防范各类不确定性风险发挥了十分重要的作用。但刚刚过去和正在经历的 2021 和 2022 年，全球新冠肺炎疫情、超级老龄化、新型就业等不确定性风险的不断增加，对人类和社会保障制度提出了严峻的挑战。全球新冠肺炎疫情作为全球突发公共卫生事件，在危及世界人民生命健康的同时，对于各国的经济发展也发起了近乎毁灭性的冲击；超级老龄化减少了劳动力的供给，为世界经济持续发展蒙上了一层阴霾，同时也挑战了现收现付制的社会保障运行模式；新型就业在给世界带来了一定的繁荣与新的经济增长点的同时，其反传统的用工模式却使得其从业者的社会保障问题日益突显。社会保障制度如何应对日益增加的不确定风险，是当下全球各国政府面临的共同挑战。

一、全球新冠肺炎疫情、超级老龄化、新型就业三重挑战下的世界与中国

（一）全球新冠肺炎疫情中的世界与中国

2020 年全球新型肺炎病毒大流行是人类抗疫史上前所未有的全球性突发公共卫生事件。全球新冠肺炎疫情在世界各地的蔓延对人们的生命安全、生活、生产以及就业等各个方面都造成

【作者简介】 席恒，西北大学公共管理学院（应急管理学院）教授、博士生导师。主要研究方向：社会保障理论与政策。

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“海峡两岸劳动力流动现状调查与劳动权益保障研究”（18ZDA083）。

了重大持续的冲击。

据世界卫生组织统计数据显示,截至2021年11月17日,全球新冠肺炎累计确诊病例2.54多亿例,累计死亡病例511余万例。^①中国确诊病例9.8余万例,累计治愈出院病例9.25余万例,累计死亡病例4636例。^②全球新冠肺炎疫情不仅影响人类死亡水平、降低预期寿命,对生育也造成了强烈冲击。^③这已严重损害世界各国人民的生命安全与身体健康,更是成为抑制世界人口健康增长的不利因素。

联合国报告显示,全球新冠肺炎疫情抹去了十年全球发展成果。2021年发布的《联合国秘书长可持续发展目标进展报告》显示,全球新冠肺炎疫情大流行造成2020年全球有1.19亿到1.24亿人的生活陷入贫困,导致极端贫困率从2019年的8.4%上升到2020年的9.5%,这是同一代人中首次上升。国际劳工组织(ILO)估计有2.55亿个全职工作岗位的流失,并预计2021年将损失9000万个(基准)或1.3亿个(悲观情景)全职同等工作岗位。

在面对全球新冠肺炎疫情的冲击时,任何国家和个人都难以独善其身。据国家统计局公布,2020年2月中国城镇月度调查失业率创2018年1月以来最高记录6.2%。2020年中国全年城镇新增就业1186万人,比上年少增166万人。年末全国城镇调查失业率为5.2%,城镇登记失业率为4.2%。全国农民工总量28560万人,比上年下降1.8%。^④此次疫情对中国劳动力市场中各就业群体产生了不同程度的影响,主要受到冲击的就业人群是餐饮、旅游、教育等第三产业的从业者,以及部分非正规就业的老年人群与进城务工的农民工群体。在大流行阶段失业人口数量激增,中国劳动力市场初显就业人群的结构变化。

(二) 超级老龄化中的世界与中国

自1864年法国65岁人口首次超过总人口的7%以来,人口老龄化逐渐成为发达国家、发展中国家、甚至全球社会日益关注的话题。“作为生产力发展和社会进步最具综合意义的指标”,^⑤人口老龄化既是人类进步的标志,也是各国经济社会发展面临的重要挑战。因为在人类寿命延长的同时也对生产人口造成了一定的负担。据世界银行统计,全球65岁及以上人口比重于2002年突破了7%。目前,全球65岁及以上人口比重占总人口的9.32%,达到7.2亿人。在世界194个有统计数据国家和地区中,有88个国家或地区处于老龄化社会。

早在1999年,中国就步入老龄化社会,中国是目前世界上老年人口最多的国家。据第七次人口普查结果显示,中国60岁及以上人口达2.64亿人,占比18.7%,65岁及以上人口1.91亿,占比13.5%。与2010年第六次全国人口普查相比,60岁及以上人口的比重上升5.44个百分点,65岁及以上人口的比重上升4.63个百分点。31个省份中,除西藏外,其他30个省份65岁及

① WHO, *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*, <https://covid19.who.int/>, 2021.

② 《截至11月17日24时新型冠状病毒肺炎疫情最新情况》,国家卫生健康委员会官网: <http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqfkdt/202111/f751ac20513741e8bd2849c08198416c.shtml>, 2021年11月18日。

③ 张翠玲等:《新冠肺炎疫情对中国出生人口变动的影响》,《人口研究》2021年第3期。

④ 国家统计局:《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局官网: http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202102/t20210228_1814159.html, 2021年2月28日。

⑤ 郑功成:《实施积极应对人口老龄化的国家战略》,《人民论坛·学术前沿》2020年第22期。

以上老年人口比重均超过7%，其中，12个省份65岁及以上老年人口比重超过14%。^①

按照人口比重的标准衡量，中国目前处于老龄化社会（65岁及以上人口占总人口比例7%—14%），但是中国的老年人口规模世界最大、老龄化发展迅速、老龄化先于现代化（未富先老、未备先老）等特征使中国社会面临超级老龄化的挑战。

（三）劳动关系变局与新型就业发展中的世界与中国

近十几年来，以人工智能、大数据、区块链、云计算等为代表的新经济技术正在重塑世界社会经济格局。新经济技术在市场交易中，能够降低信息搜索与沟通成本、大规模自动化会减少企业对低技能劳动力的需求，同时像第三次工业革命一样创造了一系列新型就业机会。^②这种新型就业主要指，以网络平台为基础，以独立自主且有特定能力的劳动者为主体，以碎片化任务为工作内容，工作时间、地点、方式灵活，最大程度实现供需匹配的新型就业模式。

在美国，据 Staffing Industry Analysts (SIA) 2019 年的报告显示，2018 年美国的新型就业参与人数达 5300 万人，占美国劳动力的 34%，新型就业的规模达到 1.3 万亿美元。由欧洲服务业工人联盟、欧洲进步研究基金会、赫特福德郡大学于 2018 年开展的一项研究显示，意大利、德国、英国等欧洲主要国家分别约有 200 万、140 万、130 万新型就业者。据估计，印度拥有 1500 万新型就业从业者，2019 年韩国约有 50 万名新型就业从业者；日本最大的在线人才平台 Lancers 的报告显示，2018 年日本新型就业从业者人数约为 1100 万人。而在中国，根据《中国共享经济发展报告（2021）》显示，共享经济中的服务提供者，即新型就业人员达 8400 万，同比增长约 7.7%。人力资源和社会保障部相关数据显示，目前个人经营非全日制以及新就业形态等灵活就业规模达到 2 亿人。^③从现有的数据来看，中国是世界上新型就业市场规模最大，吸纳劳动力最多的国家。

这些新型就业的大量产生，引起了从业者劳动关系的巨大变化，使传统的雇佣劳动关系不断弱化，甚至出现“去劳动关系”，形成“无雇主社会”状态。新型就业所引起的劳动关系的变化，直接挑战了自德国俾斯麦以来以稳定的雇佣劳动关系确定社会保险关系的传统社会保险模式。

在我们刚刚经历的 2021 年和正在经历的 2022 年中，全球新冠肺炎疫情、超级老龄化、新型就业对世界和中国的三重挑战，也产生了进一步的叠加效应。首先，在全球新冠肺炎疫情中老年人群更容易成为易感人群，致使其患病率和死亡率增加。同时，疫情致使妇女失业率和贫困率急剧上升，由此带来的失业风险和收入下降等因素，抑制其生育意愿，由此导致出生人口的变动，^④这进一步加剧了人口老龄化程度。其次，全球新冠肺炎疫情的暴发将一部分传统劳动者挤出到新型就业市场，加快了新型就业者规模的扩大速度，使其暴露在变化社会的不确定

① 《第七次全国人口普查公报（第五号）——人口年龄构成情况》，国家统计局官网：http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210510_1817181.html，2021 年 5 月 11 日。

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

③ 《共享经济服务提供者约 8400 万人，相关政策措施密集出台推动新就业形态积极发展》，国家发展和改革委员会官网：https://www.ndrc.gov.cn/fggz/jyysr/jysrsbxf/202109/t20210924_1297404.html?code=&state=123，2021 年 9 月 24 日。

④ A. Aassve, et al., "The COVID-19 Pandemic and Human Fertility," *Science*, 2020, 369(6502).

性风险之中，加之其户外劳动性质和流动性特征，在疫情发生时更容易受到伤害。再次，超级老龄化和全球新冠肺炎疫情加剧了老年群体的收入降低风险，致使一部分老年人在退休后还从事一定的灵活性工作以弥补生活所需，从而增大了这部分老年群体对疫情的感染风险。最后，全球新冠肺炎疫情对世界经济的长期影响、超级老龄化和规模不断增长的新型就业者对各国人口结构和劳动力结构必将产生不同程度的影响。而这种在全球新冠肺炎疫情、超级老龄化、新型就业风险传递过程中形成的风险叠加效应，进一步加剧了各国社会保障的脆弱性。

二、全球新冠肺炎疫情、超级老龄化、 新型就业三重挑战对中国社会保障的影响

（一）全球新冠肺炎疫情下的中国社会保障

1. 疫情凸显了社会保障项目覆盖人群不全面、权益保障不充分的制度缺口

囿于疫情暴发的复杂特性与中国当前经济发展水平，这场疫情在短时间内凸显了中国社会保障项目覆盖不全的制度缺口，存在“漏出群体”。^①如限制人员流动的抗疫举措致使一部分从业者陷入收入降低、保障不充分，甚至失业的生存困境，但部分地方政府政策未将这部分群体纳入到社会救助等项目的帮扶对象范围中。此外，疫情期间新经济的蓬勃发展加快了新业态从业者的发展速度，这部分劳动群体因“去劳动关系”的就业性质，参加社会保险不充分。同时，因各地社会保险关系转移接续的制度壁垒，造成部分流动劳动者社会保险权益不可携或不完全可携，致使其部分社会保障权益和福利流失。

2. 疫情加剧了社会保险基金收支矛盾

疫情的暴发及政府应对疫情的相关政策加剧了社会保险基金的收支矛盾。一方面，疫情对劳动力市场造成了严重的冲击，企业对劳动力需求迅速减少、劳动力流动停滞，部分企业停产，这在一定程度上弱化了企业和劳动者的缴费能力。部分劳动者陷入失业困境，因此缴费人数减少、缴费基数降低，进而造成社会保险基金当期收入减少。同时，为应对疫情对劳动力市场的影响，中央和各地方政府实施了一系列“减降缓免返”的阶段性社会保障组合政策，同样减少了社会保险基金的收入。另一方面，疫情期间社会救助、养老保险、医疗保险、失业保险等资金的支出又有所增加。疫情后基金收入能力的恢复存在一定的时滞性，^②不仅影响当期基金的收支，还会持续影响未来基金的积累。^③

3. 疫情倒逼社会保障公共服务供给质量提升

此次疫情在一定程度上加快了社会保障公共服务信息化、数字化水平的提高。部分地方政府为减少人员流动与聚集，避免社会保险业务见面办理，运用掌上办、指尖办等信息化公共服

① 王震：《新冠肺炎疫情冲击下的就业保护与社会保障》，《经济纵横》2020年第3期。

② 杰弗里 W.S. 冈本：《新冠疫情后中国的经济增长：深化改革并推动经济再平衡》，国际货币基金组织官网：<https://www.imf.org/zh/News/Articles/2021/09/23/sp092221-Chinas-Post-Pandemic-Growth-Deepening-Reforms>，2021年9月23日。

③ 封进、赵发强：《新冠肺炎疫情对中国城镇职工养老保险基金积累的影响》，《社会保障评论》2021年第1期。

务供给方式办理医疗保险报销结算、社会救助申请资料审核等社会保障业务。为应对疫情的持续与满足个体日益多元化的社会保障公共服务需求,如何加深大数据、云计算、人工智能以及区块链在社会保障公共服务供给应用中的深度与广度,更进一步提升社会保障公共服务便捷性、可及性与公平性,如何实现社保业务经办跨部门、跨层级、跨区域是社会保障公共服务水平提升的关键。

4. 疫情暴露了社会保障应急机制运行的薄弱环节

疫情演化潜伏期长、引发期突然、发展期迅速、暴发期全面、消亡期漫长的特点,^①暴露了中国社会保障应急机制运行的诸多薄弱环节。一是社会保障应急制度呈现出碎片化、临时性特点,体系化、制度化的社会保障应急制度建设尚不健全。二是社会保障应急机制缺乏制度稳定性与灵活性的有效衔接机制。^②此次疫情中出台了诸多一次性应急社会保障政策,其与当前社会保障制度之间的衔接机制与制度包容性值得进一步探究。三是社会保障应急机制社会力量与市场主体参与程度不足。全民抗疫需要全社会主体的积极参与,政府力量无法有效供给疫情中的特殊困难群众的特殊照料和人文关怀等社会保障需求。^③

(二) 超级老龄化下的中国社会保障

1. 人口结构变化与社会保障制度的相互影响

据人口普查数据显示,四普、五普、六普、七普平均每个家庭户的人口分别为3.96人、3.44人、3.10人和2.62人,呈逐渐减少趋势;家庭中老年人数量和占比上升,而儿童逐渐减少,即为老龄少子化。“随着人口老龄化程度的不断加深,家庭规模小型化和家庭结构老化导致家庭保障机制的稳定性和可靠性受到了多重冲击,对于社会保险等制度化保障支柱的依赖程度进一步加深。”^④这对社会保障项目结构与功能,以及各项目之间的衔接与融合提出了新要求。与此同时,就人口老龄化与社会保障二者的关系而言,社会保障制度安排的不断完善、供给质量的不断提高,有利于延长社会成员的平均社会寿命,化解个体养老风险,这在一定程度上弱化了子女“养儿防老”的社会功能,进而削弱了个体生育意愿,这将进一步加剧老龄化社会程度。

2. 人口老龄化加剧社会保障支出压力

随着中国快速化、规模大、高龄化的人口老龄化特征逐渐显现,为平滑老年人的收入水平,保障老年人群的生命健康、基本生活需求,社会保障制度建设必然会提升老年人群的社会福利。人口老龄化与社会保障支出之间关系呈现为老龄化程度越高,社会保障支出水平也越高。^⑤实证研究进一步验证,人口老龄化是导致我国社会保障支出增加的主要因素之一,^⑥主要表现在

① 席恒、张立琼:《突发公共卫生事件应急管理的基本问题与关键节点》,《学术研究》2020年第4期。

② 中国社会保障学会政策研究组:《重大突发公共卫生事件应对与社会保障治理能力现代化——“抗击新冠肺炎疫情与社会保障研讨会(通讯)”观点综述》,《社会保障评论》2020年第2期。

③ 王立剑、代秀亮:《重大突发公共危机事件中的社会保障应急机制》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2020年第4期。

④ 杨宜勇、关博:《老龄化背景下社会保障的“防风险”和“补短板”——国际经验和中国改革路径》,《经济与管理研究》2017年第6期。

⑤ Edgar K. Browning, "Why the Social Insurance Budget is Too Large in a Democracy," *Economic Inquiry*, 1975, 13(3).

⑥ 张鹏飞、苏畅:《人口老龄化、社会保障支出与财政负担》,《财政研究》2017年第12期。

养老、医疗以及正在试点的长期照护保险方面。

在养老保险方面，据第七次人口普查数据，2020年中国16—59岁劳动年龄人口总规模8.8亿人，与2010年相比，我国劳动年龄人口减少4000多万人，同时我国劳动年龄人口占总人口比例也有所下降。根据人社部数据，2020年年末，全国参加基本养老保险人数为99865万人。其中缴费人数为71035万人，领取待遇人数28830万人。由此可知，中国基本养老保险的制度供养比为2.46，超高的制度抚养比及其不断增长的趋势将会造成消费养老保险人数及占比的增加，而缴费人数和占比的减少，加剧了养老保险基金收支的双重压力。

在医疗保险方面，从全生命周期来看，随着年龄的增长，个体遭受疾病的风险也随之增长，这意味着老年人相较于年轻人具有更高的医疗保险支付需要。相关统计显示，2020年中国职工医疗保险参保人员中，在职职工住院率为8.6%，而退休人员住院率为36%，退休人员住院率比在职职工住院率高4.2倍。然而，我国现行的社会保障制度规定老年人退休后不再缴纳医疗保险费，即医疗保险支出增加，医疗保险收入来源不断减少，这将不利于医疗保障制度的可持续性。

在长期照护保障方面，中国老年人口中有三分之二的老人存在带病生存与一体多病的情况，老年人慢性病发病率为76%—89%，46%有运动障碍，17%生活不能自理。^①中国失能、半失能老人总数超4000万。如何为老年人提供长期照料服务，提升老年人的生活品质与生命质量这将使长期照护保障同样面临基金积累与支付压力。

（三）新型就业下的中国社会保障

第一，“去劳动关系”的新型就业形态，冲击了以“劳动关系”为参保前提的传统社会保险参保方式与以工资为缴费基数和社会保险基金筹集方式。在新型就业发展进程中，新型从业者从一个或多个平台接受任务分派，以此获得劳动报酬。但是其与雇主的关系不易确定，加之平台对其自身雇主责任的规避，劳动者则陷入无雇主或多雇主的“去劳动关系”困境，因其参保资格的不易确定，当前的社会保险制度未能全面覆盖这部分劳动者群体，因此则暴露在工伤、医疗以及养老缺乏保障等社会风险中。^②与此同时，因新型就业者工作的临时性、灵活性等特征，其工资计算缺乏连续性，且收入不确定，^③以工资缴费作为社会保障资金，不利于社会保障基金收支的长期稳定计划与可持续性。

第二，新型就业者工作的灵活性、临时性与流动性特征冲击传统社会保障管理体制。当前，我国社会保障管理体制呈现属地化、碎片化特征，^④部分新型就业者在流动中，因较难确定法律意义上的劳动关系而未能参加各项城镇职工保险，同时又因各地的户籍制度限制，无法参加当地的各项居民保险，因此部分新型就业者的参保需求无法满足。同时，目前尚未实现社会保险基金的全国统筹，社会保险关系在跨社会保险制度、跨区域之间的转移接续中仍存在诸多障碍。各地具体施行的社会保险政策、社会保险管理经办方式以及权益转移接续办法等都存在较

① 杜宁宁：《长期护理保险的理论界定、模式选择和法律建构》，《甘肃社会科学》2021年第1期。

② Zhou Irene, "Digital Labour Platforms and Labour Protection in China," *ILO Working Paper*, 2020, 11.

③ 汪敏：《新业态下劳动与社会保险政策的检视与选择》，《社会保障评论》2021年第3期。

④ 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。

复杂的差异,这不可避免地造成流动中的新型就业者社会保障权益的流失。长远而计这不利于这部分劳动者群体社会保险权益的积累。

第三,新型就业者影响劳动力结构,对社会保障人力资本投资功能提出新要求。在未来的人工智能时代,从事低技能的新型就业者将可能被智能化的机器人所替代,机器人成为最主要的劳动力并逐步应用到经济社会生活的各个方面,这样的景象已经露出初曙。^①为保障低技能者就业稳定,维护个体公平发展机会,社会保障的人力资本投资功能将发挥更加重要的作用。以失业保险为例,失业保险的功能将从提供失业保障向为劳动者提供健康、就业、培训支持,促使其向重返工作岗位转变,即失业保险向就业保险功能的转化。

三、全球新冠肺炎疫情、超级老龄化、 新型就业三重挑战下的中国社会保障应对

(一) 全球新冠肺炎疫情的中国社会保障应对

面对全球新冠肺炎疫情危机,为保障全体人民的生命生活安全与基本利益,中国政府始终坚持“以人民为中心”,迅速制定实施了包括社会保障政策在内的一系列切实可行的政策工具组合,中国社会举全民之力,在国际社会率先有效控制了疫情,恢复了生产与生活秩序。在疫情发展的不同阶段,中国社会保障制度作为保障民生、防范风险和国家治理的基本制度安排,在安定社会、保障民生、促进经济社会恢复等方面发挥了十分重要的积极作用。

2020年1月至2月,中央及各地方政府社会保障的政策工具组合是保障困难群众、特殊困难群众及家庭的基本生活,将在急难发生地基本生活出现严重困难的流动人口纳入当地临时救助对象范围,提供基本医疗保障与服务,做好养老机构、儿童福利服务机构等疫情防控工作,动员慈善力量等助力抗疫以及完善医护及相关工作人员的心理帮扶与工作支持等保障。2020年2月至3月,中央及各地方政府采取了“减、降、免、缓、返”等一系列社会保障制度举措,各省份根据受疫情影响情况以及基金的承受能力,阶段性减免养老保险、医疗保险、工伤保险等缴费,充分发挥失业保险稳定就业的功能。继续做好困难群众基本生活的兜底保障工作以及监护缺失儿童救助工作、优化医疗保障经办服务。2020年3月及之后,疫情防控逐渐进入常态化,这一阶段社会保障政策主要是稳岗扩岗专项支持,保障农民工、个体工商户和各类灵活就业人员的社会保障权益,以及做好疫情常态化下技能扶贫等工作。

上述社会保障政策,涵盖了社会救助、社会保险、社会福利、慈善救助等社会保障体系的所有内容,覆盖了受疫情影响的所有人群,尽力做到应保尽保。2020年疫情期间,全年养老、失业、工伤3项社会保险为企业减负1.54万亿元,占整个减税降费的2/3,失业保险稳岗返还1042亿元。^②通过完善社会保障应急管理机制、运用“互联网+社会保障服务”创新社会保障

① 高和荣:《人工智能时代的社会保障:新挑战与新路径》,《社会保障评论》2021年第3期。

② 张纪南:《开启社会保障事业高质量发展新征程》,人力资源和社会保障部官网:http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/bunceiyaowen/rsxw/202106/t20210616_416473.html,2021年6月16日。

经办服务等政策工具组合保障了全体人民的基本生活需求，彰显了中国政府“以人为本”的价值原则。

（二）超级老龄化的中国社会保障应对

超级老龄化是一个关涉一国经济社会可持续发展的系统性问题。在中国 1999 年进入老龄化社会之后，中国政府基于中国老龄化速度快、规模大和高龄化的特点，秉持“以人民为中心”的发展理念，从政治、经济、社会及文化等全方位和养老保障、医疗保障及长护保障等多内容采取了积极应对人口老龄化的战略和策略措施。

为应对人口老龄化，1999 年全国老龄工作委员会成立，负责全面推进协调中国老龄事业发展。此后陆续出台了《关于加强老龄工作的决定》《中国老龄事业发展“十五”规划纲要》（之后每 5 年发布一次）等政策，对我国老龄事业发展做出具体计划。2016 年，在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中，首次提出“积极应对人口老龄化”。2019 年《国家积极应对人口老龄化中长期规划》发布，对中国近期至 2022 年、中期至 2035 年、远至 2050 年积极应对人口老龄化的社会财富储备、劳动力有效供给、为老服务和产品供给体系建设、科技创新和社会环境营造等五个方面的内容进行了系统规划。2021 年 3 月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”，这明确标志着中国已将“积极应对人口老龄化”上升到国家战略高度，同时意味着中国对人口老龄化作出的战略决策进入到了新的发展阶段。

为保障老龄人口的基本生活和经济安全，“我国已经逐步建立起统一的城乡居民养老保险、陆续推进企事业单位养老金并轨改革、职业年金制度、长期照护制度试点、老年服务体系等一系列改革，建成了一套广覆盖、保基本、可持续的社会保障体系。”^①同时，社会组织和各类市场主体也发挥了积极的作用。通过支持长期护理服务机构和平台建设，培养专业队伍，以社区为基点，促进长期护理保险服务向社区和家庭延伸，使被保险人可以享受居家护理服务和社区护理服务。通过各类商业保险公司，开发适销对路的产品和服务，发展与长期照护保险、基本养老保险和基本医疗保险相衔接的商业保险。这为应对人口老龄化的养老风险奠定了基本的社会保障制度基础。

为满足老龄人口日益丰富的健康养老需求，提升老年人的福利水平，2010 年民政部发布《民政部关于建立高龄津（补）贴制度先行地区的通报》，全国 7 个省市在省级层面、21 个地级市在市级层面建立高龄津（补）贴制度。2012 年，中央政府提出建立完善的老年福利制度，鼓励地方政府建立 80 岁以上低收入老年人高龄津贴，这意味着我国初步建立了高龄老人津贴制度。2018 年已基本实现老年人高龄津贴、服务补贴和护理补贴制度全国覆盖，^②意味着我国以老年人口生活保障与服务保障相结合的老年人社会福利体系初步成型。为加快发展养老服务产业，提升养老服务有效供给，中央层面持续发布了《社会养老服务体系规划建设规划（2011—2015 年）》

① 王笑啸、刘婧娇：《中国共产党推进养老保障的百年探索：发展历程、基本经验与未来方向》，《西北人口》2021 年第 4 期。

② 《民政部：已基本实现老年人高龄津贴、服务补贴和护理补贴制度全国覆盖》，民政部官网：http://mzzt.mca.gov.cn/article/zt_2019gzhy/mtgz/201901/20190100014264.shtml，2019 年 1 月 3 日。

《关于加快发展养老服务业的若干意见》《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》《关于推进养老服务发展的意见》《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》《关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见》等一系列政策工具组合。

为优化人口结构发展,促进老年人力资源再开发、提升劳动力供给质量,中央政府高度重视,以中共中央、国务院为政策发布主体,陆续出台了《关于调整完善生育政策的意见》《关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,实施渐进式延迟退休等政策举措;中央层面出台了《关于印发老年教育发展规划(2016—2020年)的通知》《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》等逐步推进的系列政策组合,进行人口结构的调整,整合老年人口资源,在实现老有所为的基础上优化劳动力供给结构,为促进人口长期均衡发展提供制度基础保障。

(三) 新型就业与劳动关系变局下的中国社会保障应对

伴随着新技术、新经济所形成的新就业人群不断扩大和其社会保险需求的不断增加,新型就业人员的社会保险问题日益受到国家和社会的关切。为应对劳动关系变局下的新型就业从业人员的社会保险议题,中国政府运用系列社会保障政策工具,坚持“应保尽保”“应享尽享”原则,维护从业者社会保障权益。

早在2017年4月,国务院下发的《关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》就提出了“探索适应灵活就业人员的失业、工伤保险保障方式,符合条件的可享受灵活就业、自主创业扶持政策”。2017年7月,《关于促进分享经济发展的指导性意见》提出“研究完善适应分享经济特点的灵活就业人员社会保险参保缴费措施,切实加强劳动者权益保障”的明确要求。2019年国务院办公厅发布了《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》,明确提出要维护平台从业者的社会保障权益,完善社会保障政策,开展职业伤害保障试点,以引导更多从业者参保。2020年2月,《中共中央、国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》中明确提出“开展新业态从业人员职业伤害保障试点”。2020年7月,《关于支持多渠道灵活就业的意见》提出“研究制定平台就业劳动保障政策,明确互联网平台企业在劳动者权益保护方面的责任”。2021年4月,《关于服务“六稳”“六保”进一步做好“放管服”改革有关工作的意见》中重点强调“完善适应灵活就业人员的社会保障政策措施,推动放开在就业地参加社会保险的户籍限制,加快推进职业伤害保障试点,扩大工伤保险覆盖面,维护灵活就业人员合法权益。”2021年7月,人社部等八部委联合发布的《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》指出各地要放开灵活就业人员在就业地参加基本养老、基本医疗保险的户籍限制,组织未参加职工基本养老、职工基本医疗保险的灵活就业人员,按规定参加城乡居民基本养老、城乡居民基本医疗保险,做到应保尽保。督促企业依法参加社会保险。企业要引导和支持不完全符合确立劳动关系情形的新就业形态劳动者根据自身情况参加相应的社会保险。

针对新型从业者的养老保险问题，中国人社部门将持续深入推进全民参保计划，聚焦重点人群，依托全民参保登记数据等精准定位未参保人员，实施精准推送式宣传服务，以实现基本养老保险参保率达95%的目标。同时，人社部将推动放开外省户籍灵活就业人员在就业地参保的户籍限制，积极推动在城镇就业的新业态从业人员、灵活就业人员等重点群体参加企业职工基本养老保险。针对新型从业者的医疗保险问题，国家医疗保障局已会同人社部、财政部，推动放开在就业地参加社会保险的户籍限制，保障新型从业者的医疗保险权益。

同时，新型就业活跃的地区，地方政府和各市场主体也基于自身需要，开始尝试通过政府主导，商业保险公司运作的方式建立独立的职业伤害保险模式，通过商业保险的方式保障新型从业者的工伤保障权益。

四、应对三重挑战的中国社会保障经验：价值理性与工具理性的融合

在应对全球新冠肺炎疫情、人口老龄化和新型就业的三重挑战中，中国社会保障始终坚持以人为本，以保障人民利益、增进人民福祉，促进人的全面发展为核心理念与终极价值关怀，使经济社会发展成果惠及全体人民，进而实现合作共享、社会公平正义的发展目标。为应对复杂的社会风险和满足人民日益增长的美好生活需求，根据不同的目标约束条件，中国选择了适应性的社会保障政策工具组合，实现了社会保障价值理性与工具理性的融合统一。

（一）社会保障应对三重挑战的价值理性：以人民为本，促进社会公平正义

价值理性解决社会保障公平性与可信性的问题。中国社会保障在应对三重挑战复杂且持续的社会风险中，始终将保障全体人民利益、提升社会福祉、促进社会公平作为制度建设的价值主旨与价值基础。以人民利益为中心、促进人的全面发展是中国社会保障制度价值理性的实质表现。

在面对全球新冠肺炎疫情的危机中，中国社会保障以“人民至上”“生命至上”为宗旨，举全国之力，在充分运用既有社会保障制度基础上、迅速有效整合全国社会保障资源，全力保障人民群众生命安全与身体健康，助力经济社会尽快恢复发展。为应对日益严峻的人口老龄化，国家将“实施积极应对人口老龄化”提升到国家战略的高度，从全生命周期制定人口长期发展战略，关注“一老一小”的全面发展，促进人口长期均衡发展。为应对新型就业人群规模的不断扩大和其对社会保障需求的不断增加，中国积极探索适应新型就业者等灵活就业人员的社会保障模式，在维护劳动者社会保障权益的基础上，提升其劳动力资本，使其获得能够共享经济社会发展成果的平等机会。

社会保障是治国安邦的大问题。针对三重挑战等不确定性社会风险的叠加影响，中国社会保障始终坚持人民至上，以适应人的全面发展、增进人民福祉作为制度顶层设计的价值理性目标与价值终极关怀。

（二）社会保障应对三重挑战的工具理性：优化政策工具，增强社会保障可及性

工具理性解决社会保障可及性与可能性的问题。正如贝弗里奇报告中所说的：“在规划未

来的时候既要充分利用过去积累的丰富经验,又不要被这些经验积累过程中形成的部门利益所限制。”^①中国社会保障在面对现阶段和未来诸多不确定性风险中始终立足国情、守正创新,在遵循顶层设计的前提下,运用不同的政策工具组合,不断优化配置各项社会保障资源,以集成高效的方式提高了人民日益丰富的社会保障需求的可及性与制度的现实可操作性。

面对疫情冲击,中央与各地方政府出台了一系列高效可行的综合性政策组合拳,具体涵盖了社会救助、社会保险、社会福利、慈善救助等社会保障体系的所有内容,覆盖了受疫情影响的所有人群。在应对人口老龄化中,中国政府在实施持续扩大养老保险人群覆盖面、提升养老金待遇的基本政策的基础上,相继出台了“生育三孩政策”“健全婴幼儿发展政策”“完善养老服务体系”“渐进延迟退休政策”等系列提升人口质量、促进人口发展、优化人口结构的政策组合。为应对新经济新业态带来的社会保障新情况新问题,国家提出各地要放开灵活就业人员在就业地参加基本养老、基本医疗保险的户籍限制,做到应保尽保。同时,在新型就业活跃的地区,地方政府和各市场主体也基于自身需要,开始尝试通过政府主导,商业保险公司运作的方式建立独立的职业伤害保障模式,通过商业保险的方式保障新型就业从业者的工伤保障权益。

在三重挑战下,社会保障关乎人民最关心最直接最现实的利益问题,中国始终坚持实事求是的发展原则,既尽力而为、又量力而行,根据中国现阶段的经济社会发展水平作出政策工具组合的适应性选择,“把提高社会保障水平建立在经济和财力可持续增长的基础之上,不脱离实际、超越阶段。”^②在以人民为本的价值理性的导向下,实现了中国社会保障发展的工具理性。

(三) 价值理性与工具理性的融合统一:理性的社会保障是改善民生之本

价值理性强调人们对自身行为与社会事务的道德价值判断与终极价值关怀,但较少关注行为本身可能的后果是否符合目的性要求。工具理性强调实现目的的手段、技术与方法的可能性与可操作性,关注效率与效益,而对于行为本身的价值则置于次级地位。在现实中,价值理性与工具理性是辩证统一的,价值理性是工具理性的精神动力,对工具理性具有导向、规范与评价功能;工具理性是价值理性实现的实践基础,使得价值理性从“应然”走向“实然”成为可能。价值理性与工具理性内容相济,功能互补,即工具理性只有在价值理性的从属与指引下才具有积极意义,价值理性只有在工具理性的社会实践中才能获得实现。

社会保障是一个既隐含价值判断的工具问题,又需要工具支持的价值实现问题。^③价值理性是社会保障寻求的目标,工具理性是社会保障实现的手段,二者的融合统一则是在社会保障价值理性的选择下,根据社会经济文化发展阶段的条件约束,运用与之相适应的政策工具组合而实现的。

面对全球新冠肺炎疫情、超级老龄化和新型就业等不确定性风险,中国政府和人民以举国之力,全方位、多举措进行了有效应对,最大限度地保障了人民群众的生命安全和社会保障权益。

① 威廉姆·贝弗里奇著,劳动和社会保障部社会保险研究所译:《贝弗里奇报告》,中国劳动社会保障出版社,2008年,第2-3页。

② 《习近平在中共中央政治局第二十八次集体学习时强调完善覆盖全民的社会保障体系促进社会保障事业高质量发展可持续发展》,人力资源和社会保障部官网:http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshbzb/dongtaixinwen/bun-ci-yaowen/rsxw/202103/t20210301_410313.html,2021年3月1日。

③ 曹琦:《健康保障政策的价值理性和工具理性》,《中国行政管理》2013年第4期。

中国的发展始终坚持“以人为本”，这是中国社会保障价值理性与工具理性融合统一的出发点与落脚点，是改善民生福祉、促进社会公平，为广大人民群众提供更可靠、更充分保障的价值之本。以全覆盖、保基本、多层次、可持续等为社会保障发展的具体目标，不断优化政策工具组合、整合各项社会保障资源，进而将社会保障的价值理性与工具理性融合统一于社会保障高质量发展的国家实践中。

China's Social Security under the Triple Challenges of the COVID-19 Pandemic, Super Aging and New Forms of Employment

Xi Heng

(School of Public Administration <School of Emergency Management>, Northwest University, Xi'an 710127, China)

Abstract: The COVID-19 pandemic, super-aging and the rise of new forms of employment are posing severe challenges to the social security systems of countries around the world. In the face of uncertainties and risks brought about by the above triple challenges, the Chinese government and people responded effectively with the strength of the whole country and through comprehensive social security policies, protecting people's lives and social security rights to the greatest extent. The positive response of China's social security system shows that the system has always adhered to the integration and unification of the value rationality of "people-oriented" and the instrumental rationality of opting for adaptive policies according to the circumstances.

Key words: COVID-19 pandemic; super aging; new forms of employment; social security

(责任编辑: 仇雨临)