

中国保险业的大舞台：从社会保障到社会保护

原创 陈辉 中国与世界保险观察 2025年07月15日 12:00 北京

重塑美好保险 | 洞见 · 价值 · 影响 CREATING A BETTER INSURANCE

一、社会保障和社会保护：内涵与外延

20世纪90年代以后，在国际劳工组织（ILO）、世界银行（WB）等国际组织推动下，社会保护（Social Protection）逐渐成为国际上与社会经济发展相联系的一个重要议题。社会保护是在社会保障（Social Security）的内涵和外延不断扩张、实现手段不断丰富背景下提出的，社会保障是社会保护的核心内容，但是社会保护更具包容性、开放性和可操作性。相比沿用已久的社会保障概念形成的思维定式，社会保护容纳了社会服务、职业培训、就业服务等更多具体项目和实现手段，在指导国家层面的社会保障标准制定以及扩大社会保障覆盖面方面具有重要的意义，从社会保障到社会保护，也体现了社会政策理念的一种转变^[1]。

在中国，一般把国家保障公民基本生活需求的社会政策和社会立法称为“社会保障”。究其原因，是因为20世纪80年代改革开放的中国开始摒弃计划意味浓郁的“劳动保险制度”准备与国际接轨时，“社会保障”正是国际劳工组织自二战结束以来力推的一个与公民的社会权利相关的核心概念。但是，到了90年代以后，国际劳工组织常用的概念中又多出了一个概念——“社会保护”。这个变化，在中国的政界和学界没能引起足够的重视。尚晓援在《中国社会保护体制改革研究》一书中特别强调：“社会保护，在中国是一个使用效率比社会福利、社会保障、社会保险低得多的概念。在西方发达国家的社会政策研究中，自20世纪90年代以来，社会保护概念的使用频率则日益增加。”社会保障和社会保护，这两个词面意义在中文语境中看起来相当接近的词汇，在国际通行的表述中实质意义却不尽相同。饶有兴味的是，这样的差异背后又潜藏了什么样的重要变化呢？

社会保障的概念，在20世纪80年代之前已经在国际上被普遍接受和使用；然而到90年代以后，社会保护概念崛起并逐渐成为新的国际共识，要讨论这一历史演进过程中蕴含的社会政策价值理念的变化，不妨先看一下对这两个名词的一般性解释。

（一）社会保障

社会保障一词译自英文Social Security，美国1935年的《社会保障法》（Social Security Act）第一次在社会立法中引入这个名词。二战以后，欧洲国家纷纷建立“福利国家”。但因为价值理念和文化传统的差异，远隔大西洋的美国并没有简单地附和及接受这个在当时得到普遍赞扬的新事物，而是坚持本国较为低调的社会保障的概念。与此同时，国际劳工组织可能是为了取得更广泛的国际共识，也采用了社会保障这个概念，并于1952年国际劳工大会上通过了《社会保障（最低标准）公约》[Social Security（Minimum Standards）Convention]，制定了建立社会保障制度的基本准则。此后，社会保障一词逐渐被国际社会普遍使用，成为一个在相关的社会政策和社会立法中频频出现的专门术语。

国际劳工组织对社会保障所下的定义是：“社会通过一系列对付经济和社会风险的公共措施，为社会成员提供保护——否则，这种风险将导致薪给的停止支付，或因疾病、生育、工伤、失业和死亡导致实际收入的减少；同时它也提供医疗照顾和家庭津贴。”与此相一致，在詹姆斯·米奇列（James Midgley）所著的《社会保障、不平等与第三世界》一书中，把社会保障的外延界定为社会救助、社会保险和社会津贴。

但是，到了20世纪80年代，国际劳工组织对社会保障的界定已经发生了较大的改变。在题为《21世纪社会保障展望》（Into the twenty-first century : the development of social security）的报告中，国际劳工组织的专家组提出：社会保障的目标不止于防止或减轻贫困，应该更为广泛。它反映着一种最为广义的社会保障意愿。它的根本宗旨是使个人和家庭相信他们的生活水平和生活质量会尽可能不因任何社会和经济上的不测事件而受很大影响。这就不仅是在不测事件中或已出现不测事件时去解决困难，而且也要防患于未然，帮助个人和家庭在面临未能避免或不可避免的伤残和损失的时候，尽可能做到妥善安排。因此，社会保障需要的不仅是现金，而且还要有广泛的医疗和社会服务。此时的社会保障概念，已经远远超出了“社会保障=社会津贴+社会保险+社会救助”的传统思维。更重要的是，这种观点已经成为一个相当广泛的国际共识。在当今世界上，作为社会政策和社会立法重要领域的社会保障，其目标是试图建立一个尽可能全面防范所有可预见的社会经济风险，保障全体公民基本生活需求的国家制度。

（二）社会保护

到了20世纪90年代以后，在国际劳工组织、世界银行等国际组织推动下，另一个新名词——“社会保护”异军突起，逐渐成为国际上与社会经济发展相联系的一个重要议题。“社会保护这个概念……用以概括各种形式的国家干预政策，这些政策旨在保护个人免受市场不测造成的种种后果的危害。”“20世纪90年代以来，很多大的国际组织和学者倾向于使用‘社会保护’这个概念。”2009年，国际劳工组织、世界卫生组织（WHO）联合发布的《社会保护底线：联合国社会保护底线协调执行委员会联合危机倡议》（The Social Protection Floor: A Joint Crisis Initiative of the UN Chief Executive Board for Co-Coordination on the Social Protection Floor）正式提出社会保护底线（Social Protection Floor）的概念；2012年，国际劳工大会通过了《关于国家社会保护底线的建议书》（Social Protection Floors Recommendation），提出社会保护底线由“社会服务”和“社会转移”两个方面构成，旨在构建社会保护底线和综合社会保障体系。

英国海外发展研究所（ODI）对社会保护的定义是：社会保护是指为了应对脆弱、风险以及社会无法容忍的剥夺而采取的一种公共行为。国际劳工组织给出的定义则要具体得多：社会保护是指通过不断的政府行动和社会对话而实现的一系列政策措施，其目的是确保所有的男人和女人都能享有尽可能安全的工作环境，获得充分的社会服务和医疗服务；并且在因疾病、失业、生育、伤残、丧失家庭主要劳动力或年老而造成收入丧失或减少时，能够得到足以维持生计的保障待遇。世界银行的界定也很具体，但角度却不尽相同：仅在遭遇风险时向低收入者提供临时性的救助和津贴是远远不够的，应该对人力资本投资（如对教育和医疗卫生投资）的主张进行公共干预，帮助个人、家庭和社区更好地管理风险；对受到社会剥夺的低收入者提供支持，创造更多的就业机会。

上述社会保护概念在表述上的差异是显而易见的。在学术界，一般认为：迄今为止，关于社会保护的内涵和外延远远未能达成共识。关于社会保护的外延，《世界社会保障报告》列举了欧洲委员会（EC）、经济合作与发展组织（OECD）和联合国（UN）所作的分类。

（1）EC所作的社会保护分类包括8个分项：疾病/医疗服务保护、残疾保护、老年保护、遗属保护、家庭/儿童保护、失业保护、住房保护和其他未分类的社会排斥保护。

（2）OECD的社会保护的分类有9项：老年保护、遗属保护、丧失劳动能力保护、健康保护、家庭保护、积极的劳动力市场项目、失业保护、住房保护、其他社会政策领域。

（3）UN的社会保护分类建立在政府职能分类的基础上，首先被分成两个独立的功能：健康保障和社会保护；然后社会保护又被分成了9类：疾病和伤残保护、老年保护、遗属保护、家庭和儿童保护、失业保护、住房保护、其他未分类的社会排斥保护、社会保护研究和开发，以及其他未分类的社会保护。

综上，从国际组织界定的社会保护外延看，其范围是相当广泛的。社会保护是一个比社会保障更宽泛的概念，可以包括多种多样、正式和非正式的保护方式，并且突出对弱势群体进行支持的政策目标。

二、中国保险业的大舞台：从社会保护视角对保险的再认识

自上世纪末以来，世界各地的社会保护项目持续扩张，其在稳定经济和保护弱势群体方面的作用在包括近期全球危机在内的多次事件中得到反复验证。尽管其益处已广受认可，仍需进一步加大投入，以扩大全球社会保护体系的覆盖面，特别是在低收入国家。

社会保护（或社会保障），是基于个人在生命周期中所面临的风险（如失业、伤残、生育等）以及遭受普遍贫困和社会排斥的人群，为其提供相应福利。社会保护计划可通过工资缴费（即社会保险）或一般税收（即社会救助）筹资。社会保护干预措施的类型：

（1）社会救助。社会救助包括向贫困和脆弱的个人或家庭提供直接、定期且可预测的现金或实物资源转移。这些转移是非缴费性的（即受益人无需支付任何费用），主要针对低收入群体。通常被称为社会安全网（SSNs）。

一是现金转移，直接、定期且可预测的转移，旨在增加收入并平滑收入波动，以减少贫困和对贫困的脆弱性。①无条件现金转移（UCTs），受益人可以自行决定如何使用这些资金；②有条件现金转移（CCTs），要求受益人满足某些条件（例如，定期前往卫生诊所或确保孩子上学）后才能获得资金；③社会养老金，按年龄目标群体的现金转移。

二是实物转移，转移食品或其他非货币化的资源。①学校供餐计划，向学生提供的实物转移；②公共工程计划，要求受益人在基础设施项目中工作，以换取现金或实物支付。这些计划有时也被归类为劳动力市场干预措施。

（2）社会保险。社会保险是缴费性计划，参与者定期向一个基金支付费用，该基金将覆盖与生命周期事件相关的成本，包括：缴费型养老金、健康保险、失业保险等。

（3）劳动力市场干预措施。这些措施针对能够工作的人群，旨在促进就业并确保基本标准和权利。①积极劳动力市场政策，通过就业中心、培训以及促进中小企业发展的政策，帮助失业者找到工作；②被动劳动力市场干预措施，包括产假福利、工伤赔偿以及为在职人员提供的病假福利。被动干预措施还包括立法变更，例如设定最低工资或安全工作条件；③培训以及促进中小企业发展的政策

综上，社会保护具象到社会保险或商业保险，可划分为九大分支：健康保障、疾病津贴（收入替代）、失业津贴、老年养老金、工伤津贴、家庭与儿童津贴、生育津贴、伤残津贴、遗属津贴。从这九大分支来看，更多的属于人身保险的范畴，下文将更多从寿险业的角度进行阐述。

传统上，人身保险产品通常按照以下两种纬度进行分类：一是按照产品的保险责任进行分类，如人寿保险（定期寿险、终身寿险、两全保险、年金）、健康保险（疾病保险、医疗保险、失能收入损失保险、护理保险）、意外伤害保险等；二是按照产品的设计类型进行分类，如普通型保险、分红型保险、万能型保险、投资连结型保险等。然而，上述两种传统的划分方式，往往将保险视为一种孤立的金融商品，仅从产品供给端或寿险公司商业模式出发，忽略了其在整个国家社会保护体系中的嵌入性与互补性。事实上，中国保险业近二十年来的爆发式增长，恰是叠加了三重结构性推力：第一，国家主导的社会保险“广覆盖、保基本、多层次、可持续”之后，留下了大量“夹心层、结构性”风险敞口；第二，中等收入群体快速扩容，其风险偏好多元、支付能力增强，对“多层次、个性化”保障提出更高要求；第三，数字生活（电商、出行、医疗、养老）的渗透，使保险得以嵌入生活流、数据流和资金流，成为平台化、场景化、综合化社会保护的基础设施。

在“中国式现代化”、“金融强国”等新叙事下，中国保险业正在经历一场从“金融子行业”到“社会基础设施”的身份跃迁。它不再只是精算模型与销售渠道的组合，而是一套以风险治理为基础、以资源配置为纽带、以价值创造为核心的“社会保护智能体”。未来的政策议题不再是“如何发展商业保险”，而是如何通过制度设计让商业保险精准指向社会保险无法覆盖的“脆弱性缺口”，如何通过法律法规突破保险的边界，如何把保险资金的长周期优势与国家战略深度耦合，形成“社会保护共同体”的乘数效应。

从社会保护视角重新审视中国保险业，可将其功能拆分为三条递进的主轴：夯实基础、质变蝶变、长效机制。当镜头聚焦于寿险业，其因“死亡、疾病、失能、长寿”四大生命风险的不可逆性，呈现出更鲜明的社会保护特征。下面，我们拆解寿险如何在中国社会保护体系中完成价值重塑。

（一）夯实基础：通过保险规划锁定个人或家庭的长期现金流

（1）死亡风险，把“家庭支柱”变“可定价资产”。定期寿险、终身寿险等产品，本质上是对社会保险“丧葬补助+遗属津贴”低水平覆盖的“差额补偿”，使“劳动力资本化”成为可能——死亡不再是家庭财务的断崖，而是可对冲的尾部风险。

（2）疾病与失能风险，把“高自付医疗”转为“持续收入替代”。重疾险、医疗险等解决“看病贵”，失能收入险与长期护理险解决“收入中断+照护贵”，二者共同构成社保“医保+工伤保险”无法覆盖的“健康风险全周期”保护网。

（3）长寿风险，把“不确定寿命”转化为“确定现金流”。我国基本养老保险替代率从2000年的77%降至2023年的43%，年金保险通过“自我融资”机制（保费→生命表→年金），将长寿风险逆向转移给保险公司，填补了“人活着、钱没了”的制度真空。

（二）质变蝶变：通过保险激励改变传统保险经营模式

（1）动态定价，让“健康行为”直接贴现保费。通过可穿戴设备等测算的“健康积分”，寿险公司首次将“生命表”（Life Table）升级为“行为表”（Behavior Table），使被保险

人从“被动被保体”转为“主动风险合伙人”。

（2）健康管理，把“理赔支出”转化为“预防投资”。通过“保险+医康养”闭环，寿险公司将原本用于赔付的“尾部资金”前置为“预防性资本开支”，实现风险减量与商业模式双赢。

（三）长效机制：让保险资金作为“耐心资本”成为长寿社会的基础设施

（1）养老社区，把“保单”变成“社会服务供给能力”。寿险资金（平均负债久期15年以上）天然匹配养老社区重资产、长周期、低流动性的特征，使“个人长寿风险”通过机构化投资转化为“社会养老服务产能”。

（2）长期资本，把“死亡给付准备金”投向银发经济。寿险资金在获取稳健回报的同时，通过股权投资将“死亡风险池”转化为“老年服务供给池”，形成长寿社会的自我强化循环。

（3）政策协同，把“税优杠杆”嵌入个人全生命周期。税优政策使寿险产品首次具备“准公共品”属性，从“自愿购买”转向由“国家、社会、个人”三方成本共担，显著扩大了寿险对中等收入群体的覆盖率。

可见，中国寿险业正迎来“第二次人口红利”。如果说第一次人口红利使中国寿险业在2000-2020年享受了“年轻劳动力+高储蓄率”的规模红利（数量红利+结构红利），那么第二次人口红利将来自“深度老龄化+长寿经济”的质量红利。寿险公司唯有将自身定位为“全生命周期社会保护合伙人”，把死亡、疾病、失能、长寿风险转化为可定价、可干预、可治理的公共品，才能真正兑现其在中国式现代化中的长期价值：对个人或家庭，让“不确定的人生风险”变成“确定的财务契约”；对社会，把“预防性储蓄”转化为“银发经济投资”；对国家，用“商业机制”扩展“社会保护”的边界，而不增加财政负担。

只有当商业保险真正嵌入到“国家、社会、市场或个人”的三维框架，成为每个人生命周期中可预期、可负担、可持续的“护身符、压舱石”，中国保险业的大舞台才算完成了一次从“社会保障”到“社会保护”的华丽转身。从“经营保单”到“经营生命”，寿险业在中国的下半场，才刚刚开场。

注[1]：唐钧. 从社会保障到社会保护:社会政策理念的演进[J]. 社会科学, 2014, (10):56-62.