

重大公共卫生危机背景下的全球社保与中国经验

——《世界社会保障报告（2020—2022）：处于十字路口的社会保障

——追求更加美好的未来》评介

华颖

由新型冠状病毒感染引发的疫情，是 21 世纪以来对全球发展进程带来重大影响的事件。这场席卷全球的重大公共卫生危机对经济社会造成了深远影响，暴露出个体与生俱来的脆弱性，也再次凸显了社会保障的重要性。

在应对疫情过程中，社会保障制度发挥了卓越功能。各国或是通过扩大社会保障覆盖面、提高待遇水平，或是引入新的保障项目、调整经办管理和服务提供机制等方式，保障公众的健康、就业和收入，进而增进了经济和社会的稳定性。社会保障制度不可或缺、不容低估的价值再次得到了各国政府和人民的广泛认同，正如国际劳工组织的重要报告《世界社会保障报告（2020-2022）：处于十字路口的社会保障——追求更加美好的未来》（国际劳工组织编写，华颖等译校，中国劳动社会保障出版社 2023 年 1 月出版）所指出的：“新冠肺炎疫情表明了全民社会保障和全民健康覆盖目标的核心地位，也表明了如果这些目标在政策上得到优先考虑，就会取得巨大的收益。反之，则会带来风险。”

健全的社会保障体系能够在重大公共卫生事件等危机发生时扮演“消防员”的角色，在正常时期也是缩小收入差距、促进社会公平、增强社会凝聚力和促进经济发展的重要机制。比如，许多欧洲国家通过社会保障转移支付和税收的综合效应，将衡量不平等程度的基尼系数降低了 1/3 以上。正是由于社会保障制度的重要价值得到了日益广泛的认可，一个多世纪以来，世界各国在建立社会保障体系方面取得了显著进展。

然而，全球范围内仍有超过半数的人口被排除在社会保障（不含医疗保障）体系之外。《报告》显示，截至 2020 年，全球仅有约 47% 的人口至少被一项社会保障（不含医保）制度有效覆盖，而其余约 53%，即多达 41 亿人缺乏除医保外的任何形式的社会保障。此外，全球还存在区域之间的不平衡，欧洲、中亚以及美洲的社会保障覆盖率较高，而亚太地区、阿拉伯国家和非洲的覆盖面缺口则较大。正规经济中的劳动者、移民和被迫流离失所者，尤其是这些群体中的女性更是缺乏保障。

分项目来看，在全球范围内，约 3/4 的退休年龄以上人群领取了养老金，近 2/3 的人口享有医疗保障，约 1/3 的劳动力能够获得有效的工伤险种保护，不到 1/5 的失业劳动者实际领取失业津贴，约 1/4

的儿童可享受到儿童福利，近三成脆弱群体能够得到社会救助。以上数据表明，全球社会保障体系的发展成果颇丰、任重道远。

研究发现，社会保障发展的不足与对其投入少密切相关。平均而言，各国将 GDP（国内生产总值）的 12.9% 用于社会保障（不含医保）。但各国之间差异很大，高收入国家的平均支出占比为 16.4%，是中高收入国家（8%）的两倍、中低收入国家（2.5%）的 6 倍、低收入国家（1.1%）的 15 倍。这反映出不同国家对社会保障的投入存在巨大差距，也表明一些国家亟须加大投入以改善其社会保障体系的覆盖面和保障水平。

虽然疫情使各国对社会保障的重要性有了再认识并采取了大量应对措施，但《报告》指出，许多国家正处于本国社会保障体系发展的十字路口，需要在两条道路之间作出选择。一条是利用疫情打开的政策窗口，建立普遍、全面、充足和可持续的社会保障体系，确保每个人在遭遇系统性冲击和一般生命周期风险时都能得到保护。另一条是在财政或其他因素压力下，仅提供碎片化的社会安全网措施，社会保障的覆盖面、全面性和充足性都留有巨大缺口，从而使国家难以摆脱陷入贫困和不平等的困境，走上“低成本—低人类发展”的发展轨道。

《报告》强调，要打破脆弱性、贫困和“社会排斥”的恶性循环，建立更公平、更包容的社会以及可持续和高产的经济体，就需要走第一条道路，加快迈向建立全民社会保障体系的进程，确保社会保障体系以权利为基础、具有包容性，不让任何一个人掉队。与此同时，保持社会保障与经济和就业政策的协调性，使人们能够更好地驾驭工作和生活的转变，从而促进经济和社会的转型。这是一种合乎道德和理性的选择，能为实现社会公平正义铺平道路。

展望未来，全球社会保障制度的发展面临着诸多挑战，包括人口老龄化加剧、社会结构变迁、逆全球化潮流出现、技术变革与就业模式发生改变、移民和气候变化，等等。

《报告》指出，在许多国家仍在争论社会保障体系何去何从之时，中国正在以坚定的步伐走向全民社会保障。目前，中国实现了老年人口皆享有养老金、95%以上的人口被基本医疗保险制度覆盖、综合型社会救助体系惠及数以千万计的困难群体，面向老年人、儿童、残障人士的社会保障事业也在持续发展。

中国社会保障制度的发展不仅体现为覆盖面持续扩大，也表现为保障水平持续提高。中国的社会保障制度已经成为全民共享国家发展成果的重要制度安排和解除人民生活后顾之忧的基本制度保障，同时

还做到了社会保障与国民经济相得益彰、共同发展。这一制度体系同样经受了疫情的考验，对有效保障民生、稳定社会秩序、助力经济恢复起到了巨大作用。

中国这些卓越的发展成就为当今世界的社会保障发展提供了范例。中国已经将发展社会保障事业融入全面建设社会主义现代化国家和扎实推动全体人民共同富裕的历史进程中，明确了高质量发展、可持续发展的基本方略和全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系的目标任务。在这一过程中，中国的实践和经验将会继续为面临着共同挑战的世界各国提供有益的借鉴。

（本文来源《中国劳动保障报》2023年11月29日，作者系中国社会科学院人口与劳动经济研究所副研究员。）