

中国式现代化进程中的 社会风险与社会政策转型方向

王 晶

[摘要] 我国经济社会正在经历新的巨大变化,对现有的社会政策体系提出了挑战和要求。在生产领域,就业的不稳定性较为普遍;在再分配领域,现行社会保障制度的良性运转存在挑战;在再生产领域,中国将持续面临老龄化、少子化叠加的风险。从长远看,中国社会政策转型需要从几方面着手:一是调整社会政策的目标,从基本保障转向人民生活品质提升;二是夯实中国特色社会政策基础,提升应对社会风险的韧性;三是持续推进社会平等,建立从身份本位到需求本位的制度安排;四是适应新质生产力发展,加快社会政策创新。

[关键词] 生产领域;再生产领域;再分配领域;社会政策基础

[中图分类号] D63 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2025)02-0114-09

一、问题的提出

社会政策是推动中国式现代化建设的重要工具之一。习近平总书记强调,“保障和改善民生没有终点,只有连续不断的新起点。要采取针对性更强、覆盖面更大、作用更直接、效果更明显的举措,实实在在帮群众解难题、为群众增福祉、让群众享公平”^[1]。人民对美好生活的向往不仅是中国式现代化最根本的价值追求,也是中国式现代化持续推进的重要目标。因此,我们需要立足国情,系统性认识我国当下的社会风险,把握社会政策的转型方向。

社会政策是一个同时包含历史维度和空间维

度的发展性概念^[2]。最初社会政策是作为对市场的“规训者”登上历史舞台的。波兰尼在《大转型》中提出,当市场经济给社会成员造成巨大的社会风险并导致贫富分化时,国家应该承担起“反向运动”责任,主动“保卫社会”^[3]。安德森在此基础上,提出了著名的“去商品化”理论,即劳动力可以不依赖市场收入而维持日常生活的权利。在资本主义工业化时期,社会政策重点瞄准的领域是“劳动力市场”,作为国家合法性基础的“社会权”也主要基于劳动力的“去商品化”^[4]。在具体社会政策类型上,主要涵盖两个方面:生产领域的社会政策和再分配领域的社会政策。生产领域社会政策主要涉及保护劳动权利、降低劳动力的商品化程度。

[收稿日期] 2024-06-03

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“中国社会政策框架建设与社会服务体系现代化研究”(24&ZD162);中国社会科学院重大创新项目“提高人民生活品质的体制机制建设研究”(2024YZD003)。

[作者简介] 王晶,中国社会科学院社会学研究所副研究员、社会工作与福利社会学研究室主任。

19世纪工会运动,工业化国家普遍出台保护劳动权利的《工厂法》,典型政策比如对劳动时间和工作环境的规制、最低工资制度、禁止就业歧视等政策。再分配领域社会政策主要包括最低生活保障、养老金、失业保险等,主要通过现金给付实现收入再分配,促进社会公平^{[5][6]}。

发展到后工业化时期,资本主义社会风险发生了变化。随着人口老龄化、少子化人口结构转型,人口负增长危及经济可持续发展甚至国家安全。社会政策作为应对市场经济的“反向运动”力量,开始逐步从“劳动力市场”拓展到“家庭”等社会服务领域。安德森1999年在《后现代社会基础》中专门提到,“家庭是福利国家的重要主体,其决策和行为直接影响福利国家和劳动力市场,同时也被福利国家和劳动力市场影响”^[7]。这个时期,家庭支持型政策迅速发展起来,社会政策学者楼苏萍等指出,观察社会政策的家庭化,不能只关注对家庭的支持程度,更要透过家庭支持政策,看到福利国家保障女性就业、经济独立的程度^[8]。换句话说,再生产领域的社会政策通过解放家庭,解放了女性劳动力,这种政策转型既缓解了生产领域的劳动力短缺问题,同时也在一定程度上缓解了福利国家的人口危机。

在中国现代化发展进程中,社会政策的内涵也在不断变化。社会政策的目标与各个时期革命、建设和改革的目标紧密结合,在改革开放和社会主义现代化建设新时期,我国社会的主要矛盾是“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”。社会发展的主要目标是“做大蛋糕”,而社会政策的内涵主要聚焦于普惠型社会福利体系,其中生产领域社会政策主要针对经济转型期重点群体进行保护。随着我国经济社会的快速发展,中国特色社会主义进入新时代,我国社会的主要矛盾转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,社会发展的主要目标是通过高质量发展实现共同富裕。习近平总书记在中央经济工作会议上的讲话中指出:“实现共同富裕的目标,首先要通过全国人民

共同奋斗把‘蛋糕’做大做好,然后通过合理的制度安排正确处理增长和分配关系,把‘蛋糕’切好分好”^[9]。社会政策作为国家协调经济社会发展的重要工具,在中国式现代化发展进程中将发挥不可或缺的功能。本文基于中国国情,从生产领域、再分配领域、再生产领域三个维度分析中国当下的社会风险;其次,分析福利国家在不同时期产生的社会风险,以及社会政策应对的主要方案;最后主要探讨中国社会政策基础与社会政策转型方向。

二、中国当下面临的主要社会风险

在全球化程度日益加深和新的社会风险产生的背景下,我国经济社会正在经历新的巨大变化,对现有的社会保障政策体系和社会服务提出了新的挑战和要求,具体体现在生产、再分配和再生产等领域,亟须构建新的社会政策框架和推进社会服务现代化,以求更好地适应正在发生的变化,应对不断出现的挑战,实现社会高质量发展,推动中国式现代化建设和发展。

首先,在生产领域,就业的不稳定性较为普遍。与传统就业相比,不稳定就业主要表现为工作时间不确定、收入不稳定、就业契约短期化、缺乏职业发展机会、劳动风险的个体化等。雇佣劳动在时间和空间上的弹性化,使得职业和家庭原先的保障和庇护功能弱化,过去工业社会条件下标准化的充分就业体系逐渐转化为风险社会条件下灵活而多元的未充分就业市场^[10]。中国人民大学灵活用工课题组等发布的《中国灵活用工发展报告(2022)》蓝皮书显示,2021年有超过六成企业采用了灵活用工方式,用工类型以实习、劳务派遣、非全日制用工、业务外包、人力资源外包、平台用工为主;企业扩大灵活用工规模的倾向呈扩张趋势。一方面,灵活的劳动力市场有助于增强劳动者的议价能力以及企业家的创造力,使得劳动力价格更加灵活地浮动,从而支持和激发微观经济活动^[11]。另一方面,依托数字技术、平台经济的新就业形态,劳动者明显具有用工关系复杂、工作

灵活性强、流动性大、多元化等特点,他们的劳动权益和社会保障存在较大差距^[12]。从就业模式和社会保障看,数字技术推动了劳动形态由工业社会的“职业化”向数字时代的“零工化”转型,零工作作为一种新的就业形态,普遍存在劳动时间长、工作不稳定、工伤风险高、社会保障水平低等问题,目前的社会保障制度尚没有完全建立有效的零工权益保障机制。

其次,在再分配领域,现行社会保障制度的良性运转存在挑战。现行社会保障制度的设计和实施存在不同群体、地区和制度之间的不协调和不统一等问题。城镇职工基本养老保险和基本医疗保险难以适应人口流动、非正规就业、新技术工人等新型职业形态^[13],流动人口、非正规就业者及新技术工人大都被排斥在社会保障体系之外,对于容易陷入贫困风险和职业伤害的劳动者而言,存在保障政策无法精准靶向的问题^[14]。这些都影响着社会保障的公平性和效率。同时,现行社会保障制度的可持续性面临着巨大压力,人口老龄化带来养老金支付压力,一定程度存在社会保险资金筹集困难,财政压力也不断增加^{[15][16]}。另外,也有一些学者关注到新技术、新产业的发展对传统社会保障的冲击。

最后,在再生产领域,国家将持续面临老龄化、少子化的叠加风险。第七次全国人口普查数据显示,2020年中国育龄妇女总和生育率为1.3,低于2.1的代际更替水平,进入1.5以下的“低生育率”区间^[17]。2024年,60岁及以上老年人口数达到3.1亿人,占总人口的22%,中国很快会进入超高龄国家行列^[18]。根据国家统计局的数据,从2005年到2023年,虽然少儿人口抚养比从28.1%下降到24.0%,但老年人口抚养比却从10.7%上升到22.5%,总抚养比在2023年已经上升到46.5%^[19],达到了21世纪以来的峰值。这种老龄化和少子化叠加的风险,再加上家庭自身的不稳定性、脆弱性,中国传统的以“家庭”为核心的福利供给模式将难以为继,国家、市场和家庭在福利生产/供给模式上需要进行大规模调整^[20]。在传统社会政策框架

中,“再生产领域”的家庭政策一直处于边缘位置。随着人口和家庭的转型,社会政策的框架和社会服务体系也需要进行相应的建构和调整。

实际上,生产领域、再生产领域、再分配领域的社会政策并非独立存在,而是会联动产生马太效应。从生产领域社会政策出发,有一份稳定的工作和可持续的收入来源是防止个人和家庭陷入贫困的关键因素,同时也可以减少人们对再分配政策的依赖;反之,不稳定就业形态则会导致社会整体负担加重,同时对人们的婚育观念、照护行为等都会产生深刻的影响。当前,青年人晚婚晚育甚至不婚不育倾向都与整体的就业不稳定因素相关^[21];从再生产领域社会政策出发,在未来几十年中,中国将持续面临人口更替的压力。如果人口生育率持续走低,中国未来的劳动力市场将面临年轻劳动力短缺的压力,那么自然会传导到“再分配领域”,没有足够的劳动年龄人口,老年人口的抚养负担也将持续增加。从再生产领域的社会问题开始,会形成一个负向的循环。目前中国无论生产领域、再生产领域,还是再分配领域,都存在一定的社会风险,生产和再生产领域社会政策问题不仅涉及当下,还涉及长远的代际平衡甚至国家战略安全。因此,从长远上把握中国社会政策的变化至关重要。

三、福利国家社会风险与社会政策的转型

在工业化时期,个体所面临的主要经济风险来自于资本主义经济的周期性波动,当人们因任何原因不能有效参与劳动力市场时,都会由于没有收入而无法生存,工业化初期的社会保障政策主要是针对产业工人的劳动保障,以现金福利体现的收入再分配为主,至20世纪初期,欧洲工业化国家普遍建立了以保障“劳动者”为主的社会保险。20世纪50年代,福利国家社会政策快速发展,主要基于几方面有利的社会环境:一是20世纪50年代欧洲各国制造业持续增长,居民家庭工资收入逐步提高;二是社会有相对稳定的核心家庭结

构,儿童、老年人都可以在家庭中获得妥善照料;三是各国普遍采取新凯恩斯主义政策,实现持续的低失业率和有保障的工资。在上述背景下,欧洲的工人阶级与中产阶级合作,对资产阶级施压推动了社会政策的发展。然而,上述社会环境到20世纪70年代发生变化,70年代以后发达国家后工业化、全球化、老龄化问题开始凸显,后工业化意味着福利国家立国的工业化基础发生了变化,老龄化意味着原有“代际契约”被打破,而全球化意味着资本主义市场经济的范围完全突破了民族国家的界限^[22]。这些变化引发了新的社会风险。具体体现为以下几个方面:

一是产业结构变化对劳动力市场的冲击。在后工业化社会中,传统制造业岗位减少,服务业成为主要的就业领域,产业结构调整使得低技能工人面临严重的失业风险,低技能工人或者技能过时的老年工人成为长期失业的风险人群,除此之外,青年人由于刚进入劳动力市场,技术能力不足,也容易面临失业风险。同时,随着全球化和技术变革,非标准化就业形式迅速增加,兼职、临时工和灵活用工比例上升,这为企业增加了灵活性,但同时加剧了就业不稳定性。即便是继续留在劳动力市场的人群,高技能工人与低技能工人的就业机会和收入差距逐步扩大,“在职穷人”(working poor)问题在西方国家普遍出现,法国于20世纪开始尝试推动“让工作划得来”运动,通过工资补贴、负向所得税等方式,激励雇员重新回到劳动力市场稳定就业。

二是人口结构转化对就业及社会保障的冲击。老龄化与少子化两大趋势影响经济、就业、社会福利等多个领域。老龄化导致劳动人口比例下降,2000年到2030年欧洲国家就业年龄人口与65岁以上老年人口的比例将上升到73%^[23]。欧洲国家从20世纪80年代就进入少子化阶段,随着女性就业增加,越来越多女性选择少生或者不生,从人口结构看,欧洲

国家未来人口结构将逐步从椭圆形向倒三角形转变,劳动年龄人口呈长期紧缩态势。为了缓解人口压力,欧洲国家通过多元化的家庭政策,推动工作—家庭的平衡,鼓励女性进入劳动力市场,补充劳动力市场供给,而这又带来了另一方面的问题。传统上,女性主要承担儿童、老年等“再生产性”照料服务,而随着女性进入劳动力市场,“再生产领域”受到巨大冲击,随着越来越多的女性进入劳动力市场,儿童照料成为一个公共的社会问题。

三是全球化对民族国家的冲击。随着劳动力供给短缺问题的加剧,劳动力全球化竞争进一步加剧。一方面,近年来,全球资本和生产向低成本地区转移,传统工业岗位减少,非标准就业(如兼职、临时工)比例上升。非标准就业往往难以积累足够的工作记录,无法获得充分的社会保障,进一步导致“在职穷人”的现象加剧。另一方面,发达国家开始采取“社会倾销”的战略^①,为吸引外资和降低企业成本,许多国家削减了劳动保护和社会福利,这进一步加剧了经济不平等。福利削减对低收入劳动者影响最大,使他们更容易陷入贫困,全球化使高技能和低技能劳动者之间的收入差距扩大。

基于上述转型背景,福利国家社会政策开始转型:一是从被动福利转向主动福利,推动“积极劳动力市场政策”,让劳动力重新回到市场。强调个人和家庭责任,推动劳动力从依赖福利到努力工作,通过工作来保障家庭的经济安全,获得相关福利的满足,比如英国工党1997年上台以后推行的“从福利到工作”。

二是从福利救济转向社会投资,推动“社会投资型战略”。欧洲社会服务相关政策的变化,体现了“社会投资”的新理念^[24]。社会投资取向是指将社会福利视为一种投资,而不是单纯的消费。通过投资于教育、培训、就业支持等,提高个人的就业能力和市场竞争力,从而减少未来对福利的依赖。

①“社会倾销”是指一个高工资的工业化国家进口相对低廉的外国产品,这些产品之所以廉价是因为出口国没有提供合理的工资、利益及对工人其他方面的保护。通过利用廉价的和缺乏保护的劳工,出口国能够以远低于一般市场价格的价格在工业化国家销售产品,从而将其社会问题“倾销”到进口国,导致后者失去就业机会,迫使进口国降低工资和利益以使其价格结构更具有竞争力。

三是从现金福利为主转向多样化社会服务。20世纪90年代以后,福利国家社会服务增长速度加快,现金给付则相对减少,社会服务已成为主要的给付方式之一,“准社会服务国家”开始出现。

四是从刚性/标准化的社会政策转向灵活性/适应性的社会政策。传统的福利政策往往是刚性的、标准化的,难以适应快速变化的经济和社会环境。随着新型工作模式(如零工经济、远程办公)的兴起,要求社会保障体系更加灵活,以覆盖非传统就业形式。现在社会政策更加注重个性化和定制化,以适应不同群体的特殊需求。

五是从政府主导转向多元主体合作。政府不再是唯一的福利提供者,而是通过政策引导和支持,促进多元主体协同合作。社会政策的制定和实施开始引入更多社会力量,包括企业、非政府组织、社区等,共同参与和合作。政府与私营部门合作,通过公共—私营合作伙伴关系(PPP)模式,提高公共服务的供给效率。市场化机制在某些领域(如养老、医疗、服务)中的应用,提升了服务质量和竞争力。

六是从单一政策转向综合政策。福利政策不再是孤立的单项政策,而是与经济政策、教育政策、劳动政策等综合协调,形成一体化的政策体系。通过政策的综合设计和实施,增强整体的协同效应和系统性。

七是大力发展“家庭支持型政策”。受到少子化和老龄化并行带来的压力,也受到欧盟和联合国等国际组织相关政策的影响,工业化国家的家庭政策在21世纪都呈现扩张的形势^{[25][26]}。同时,女性在这个转变的过程中成为新兴福利政治的重要利益相关者,这种政治正在努力应对出现的“新风险”^[27],同时摒弃传统的男性养家糊口的福利国家假设。

四、中国社会政策的基础

中国社会政策与社会服务的转型历程与西方发达国家存在很大差异。在计划经济时代,我国在生产资料公有制的基础上推行公平优先、注重分配的社会经济政策。国家在实施优先发展重工

业的经济政策的同时,以户籍制度为基础,按照城乡二元分割的原则,在城乡实施两套截然不同的社会政策体系。在城镇,国家逐步建立了一套以终身就业为基础的、由单位直接提供各种福利和服务的社会政策体系;在农村,在集体经济的基础上,建立了包括合作医疗制度、五保户制度等在内的集体福利制度^[28]。

改革开放四十多年来,中国以前所未有的速度实现了经济领域的跳跃式发展,形成经济建设领域的“中国模式”乃至“中国奇迹”,在总量上稳居世界第二大经济体。韩国社会学家张庆燮用“压缩性现代化”(Compressed Modernity)来解释东亚地区复杂性、多元化、急速性的现代化进程。压缩性现代化是指经济、政治、文化等各方面的因素在时间与空间维度被高度压缩,国家发展需要采取各种政策、行动和态度,以最大限度地提高经济生产;与此同时,一定程度上系统性地牺牲了社会再生产条件和资源,因此整个社会将体现为处于不同阶段的历史文化因素在同一个社会中共存^[29]。从我国现代化发展进程来看,我国与韩国现代化进程既有相似之处,也有很大差异。在改革开放进程中,我国将经济发展放在首位,利用经济政策与社会政策提升了生产力和国际竞争力。在时间维度上,西方国家的工业化经历了数百年,而中国自改革开放以来,仅用40多年便成为全球制造业中心,完成了从传统社会到现代社会的转型。在空间维度上,中国同时应对工业化、城市化、信息化、老龄化等多重挑战,通过政策试点(如经济特区)、渐进式改革等方式,在保持政治稳定的前提下推动经济转型,中国的现代化呈现出“时间维度上压缩”和“社会变革上叠加”的特点。

但另一方面,我们也需要注意到,中国社会主义国家性质、庞大的人口规模、复杂的国内外形势等诸多特征,使得中国现代化进程更具独特性。改革开放以来,我国社会政策发展主要是适应社会主义市场经济转型和对外开放,积极探索构建新的经济与社会条件下的社会政策体系。改革开

放的前20年里,我国放弃了基于计划经济体制的“统揽式”的福利保障,通过引入市场机制和社会力量来增加保障和服务供给,将政府新增的民生保障及服务重点集中在针对最困难群众的兜底保障层面,从社会政策的视角讲,主要体现为现金福利为主的社会保障体系,当时中国“兜底线、织密网、建机制”等价值理念与社会保护的国际共识是相通和相容的。进入21世纪以后,社会政策发展方向和理念又有新的提升。党的十八大以来,我国多次强调“更好保障和改善民生”“提高保障和改善民生水平”“民生福祉达到新水平”等要求,社会政策的内容、覆盖面、福利水平等方面都有较大幅度的提升^[30]。从社会政策的视角讲,我国现有的社会政策主要发展方向体现在两个方面,一是“社会政策要托底”的要求,通过加强和优化社会政策来解决经济转型中可能出现的问题^[31];二是“普惠型公共服务供给”,在社会政策供给多元化、对象普遍化、内容体系化三个方面全面拓展社会政策的框架范围^{[32][33]},更加注重提高民生建设和社会服务的公平与质量,对城乡居民教育、健康、就业等领域提出了提高公平性、高质量和可持续发展的具体要求。

综上,我国社会政策的发展经历了从现金给付到更加注重多元社会服务方式的变化历程,社会政策体现出“对人的尊重及其社会性生存或生活质量的看重,对人们生活的社会整合或社会进步状态的追求”^[34]。但由于我国社会政策体系仍未完全整合,城乡差距、区域差距、群体差距还普遍存在;同时,随着数字技术的发展,新的产业结构和就业形态逐步显现,传统与现代两种风险叠加,对社会政策框架体系和社会服务现代化转型提出了新的挑战。因此,中国的社会政策框架建设和社会服务体系现代化转型不能脱离现有的体制和中国社会发展的现实基础;同时又要应对和解决发展过程中不断出现的社会风险和社会问题。针对城乡、区域、群体差异化需求及新技术引致的社会风险,寻找一条符合中国国情的社会政策发展之路至关重要。

五、中国社会政策未来转型方向

(一)社会政策的目标:从基本保障到人民生活品质提升

什么是“好的生活”?欧洲对发展问题的反思部分体现在欧洲的社会政策转型和“社会质量”发展理念及其理论范式上。20世纪90年代,为应对移民、文化、宗教等社会问题,推动从经济领域到社会领域的全面整合,欧洲社会政策的地位不断提高,逐渐从经济政策的附属地位转向独立,其间也日益重视公平正义等价值理念,强调社会的全面发展,认为“经济的进步不足以说明社会的进步,经济意义上的发展也不能取代社会意义上的发展”。1997年阿姆斯特丹欧盟会议上,欧洲学者提出“社会质量”这一概念,并在《欧洲社会质量阿姆斯特丹宣言》中指出,“我们希望欧洲是一个经济上获得成功的社会,同时也希望通过提升社会公正和社会参与,来使欧洲成为具有较高社会质量的社会”^[35]。以社会质量作为全新的发展理念和社会全面发展的评价标准,提出社会经济保障、社会凝聚、社会包容、社会赋权四个测评维度,以此指导欧洲应对发展问题、制定发展政策的依据和目标。

未来中国社会政策的发展也可进一步将社会视作一个有机整体,以社会行为者个体为观测社会进步的基本视角,以人的全面发展为起点,涵盖并讨论构建一个平等、公正、有尊严、有凝聚力的社会所需要的各种要素,强调社会发展的整体质量。为此,社会政策的主旨便在于,实行更加全面、更加包容共享、更加注重人的能力建设和经济社会更可持续发展战略,实现从保障基本生活需要到推动人的全面发展和提升人民生活品质的政策目标。

(二)夯实中国特色社会政策基础,提升应对社会风险的韧性

在中国社会政策框架体系中,家庭既是社会政策的工具,也是社会政策的目标。与西方社会政策产生的“原子化”社会不同的是,中国社会具有深厚

的“家本位”社会传统。习近平总书记指出:“无论时代如何变化,无论经济社会如何发展,对一个社会来说,家庭的生活依托都不可替代,家庭的社会功能都不可替代,家庭的文明作用都不可替代。”^[36]

在中国社会政策发展过程中,中国特色很大程度上体现为“家庭”非正式制度体系的功能。20世纪90年代,在中国快速工业化与城市化进程中,农民家庭作为能动的主体介入城市化过程,形成了代际分工为基础的“半工半耕”的生计模式。进城打工的子代家庭与留乡务农的父代家庭合作,共同服务于家庭再生产的目标,一方面带动了家庭整体收入水平的提高,另一方面也弹性地解决了养老、育儿等再生产劳动的压力。有研究认为,中国以城乡家庭一体为基础的城镇化路径,是避免城市“贫民窟”、降低社会风险的重要保障^[37]。从这个意义上讲,家庭是中国社会政策体系中不可或缺的主体。

在中国特色社会政策体系建设上,以往“家庭”的政策定位具有一定程度的工具性,即缓解公共社会支出压力,弥补社会政策工具不足。从长远看,重视“家庭”,并不是把“包袱”甩给家庭,而是需要为家庭“减压”,发挥家庭韧性的同时,通过家庭支持政策激发和维护家庭的活力。当代福利国家正在出现从“社会保险范式”向“社会照顾范式”转型,社会照顾(服务)是福利国家发展的新方向^[38]。在中国社会政策的未来发展中,需要积极探索儿童照顾政策、长期护理服务政策、工作—生活平衡改革等领域,努力创造“家庭友好”政策环境,降低家庭负担,为解决中国老龄化、少子化问题创造政策空间。

(三)建立从身份本位到需求本位的制度安排

在计划经济时期,“单位制”福利模式具有明显的“身份本位”特征,个人的福利权益因户籍身份、职业身份呈现出差异^[39]。近十年来,国家逐步取消了“市民—农民”的户籍登记制度,比如在医疗保险上,实现了城乡居民一体化,但户籍制度带来的影响远没有完全消除,部分进城务工人员在工作城市的福利待遇仍然受到原有户籍的约束,

子女就学、就医等公共服务方面仍然存在户籍地与非户籍地居民的不平等待遇。在基本养老保险政策上,城乡居民、城镇职工、机关事业单位工作人员仍然处于不同的制度通道中,享受不同的社会保障待遇^[40]。党的二十届三中全会中提出,“改善对孤寡、残障失能等特殊困难老年人的服务,加快建立长期护理保险制度”^[41]。在欧洲福利国家中,长期护理保险主要以“失能程度”作为准入指标,而在我国的地方试点中,基于现有的社会保险框架,城乡居民在长期护理保险准入标准、待遇给付上仍然存在着较大差距。

从未来发展趋势看,中国社会政策需要逐渐缩小社会不平等,特别是城乡不平等,弱化“身份本位”的政策体系,逐步建立“需求本位”的政策体系。在人口快速流动的现代化过程中,强化中央政府的统筹责任,降低地区之间、城乡之间的社会保障差异,逐步建立起公平统一的社会政策体系。这对于劳动力自由流动,发挥人力资本优势 also 具有重要意义。

(四)适应新质生产力发展,加快社会政策创新

在传统的全职工作模式下,员工通常享有稳定的社会保障待遇,如养老保险、医疗保险、失业保险等。然而,非标准化就业人员或无法享受到这些保障,或保障水平较低。为了应对这些挑战,许多欧洲国家已经开始着手改革其社会保障体系,以保障非标准化就业群体的权益。改革的重点包括以下两个方向:一是将零工经济作为一种新的标准化就业形态,纳入现有社会保护框架;二是将零工就业作为一种独立的就业形态,为零工群体提供补充性或特殊性的社会保护机制。前者主要应用于社会保护水平较高的国家(比如北欧国家),因为传统社会政策工具健全,零工对传统社会保护政策冲击较小;而后者主要应用于社会保护制度普及性较低的国家,原有的社会保护制度已存在碎片化问题,零工就业进一步加剧了社会保障的缺口,只能进一步采取打补丁的方式回应零工就业群体的社会保护需求^[42]。比如西班牙为自雇者设定特别社会保障计划、比利时为自雇

者建立强制性职业保险计划^[43]。

中国未来的社会保障政策也需要加快创新,一方面,改造既定标准,使新就业形态能够适应现有的法律框架,调整对劳动关系的界定,使平台劳动形态也能够适用于劳动法,将部分行业的零工认定为存在劳动关系的“雇员/他雇者”^[44]。另一方面,相关部门考察平台与劳动者之间是否构成了事实上的劳动关系,加强对劳动者的保护。2021年8月,我国多部门联合发布《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》,对于“不完全符合确立劳动关系情形”的新业态劳动者,明确将其纳入最低工资制度保护范围,强化职业伤害保障,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。督促平台企业依法参加社会保险。企业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。政策出台后,平台企业将逐步为外卖全职骑手缴纳五险一金,为兼职骑手提供意外险和健康医疗险。可以看到,随着平台技术的普及,平台就业新形态越来越普遍,中国的社会保障体制也需要逐步调整,以适应各种新兴的就业形态,为具有灵活就业、非固定用工单位、非全职就业、兼职就业等就业特征的劳动者,探索一套适应数字化时代的社会保险政策。

[参考文献]

- [1]习近平谈治国理政:第2卷[G].外文出版社,2017:362.
- [2][40]韩克庆.中国式现代化进程中的社会政策关键议题[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2023(3).
- [3][英]波兰尼·卡尔.大转型:我们时代的政治与经济起源[M].冯钢,刘阳,译.浙江人民出版社,2007:117.
- [4][20][丹麦]哥斯塔·埃斯平·安德森.福利资本主义的三个世界[M].苗正民,滕玉英,译.商务印书馆,2010:47-74.
- [5][22]房莉杰.平等与繁荣能否共存——从福利国家变迁看社会政策的工具性作用[J].社会学研究,2019(5).
- [6]房莉杰,潘桐.以发展谋福祉:中国特色社会政策理念与实践路径[J].中国社会科学,2024(4).
- [7]Esping-Andersen, G. Social Foundations of Postindustrial Economies[M]. Oxford: Oxford University Press, 1999:35.
- [8]楼苏萍,王佃利.老龄化背景下东亚家庭主义的变迁——以日韩老年人福利政策为例[J].公共行政评论,2016(4).
- [9]习近平谈治国理政:第4卷[G].外文出版社,2022:210.
- [10][德国]乌尔里希·贝克.风险社会[M].张文杰,何博闻,译.译林出版社,2018:99-119.
- [11]岳经纶.社会政策与高质量发展[J].中国公共政策评论,2023(23).
- [12]杨伟国,吴清军,张建国,等.中国灵活用工发展报告(2022)[M].社会科学文献出版社,2021:13-43.
- [13]黎民,邱莉丽.论我国城镇非正规就业的社会保护[J].南京社会科学,2006(3).
- [14]王震.新冠肺炎疫情冲击下的就业保护与社会保障[J].经济纵横,2020(3).
- [15]赵新宇,朱锐.数字经济与非正规就业——基于中国劳动力动态调查的实证研究[J].吉林大学社会科学学报,2022(5).
- [16]零工经济研究中心.加强网约平台算法监管 保护新业态劳动者劳动权益[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/h5b82sTBMJiTmdAyazalvw>, 2023-04-06.
- [17]国家统计局.第七次全国人口普查主要数据结果新闻发布会答记者问[EB/OL].国家统计局网站, https://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202302/t20230202_1896483.html, 2021-05-11.
- [18]国家统计局.2024年经济运行稳中有进 主要发展目标顺利实现[EB/OL].国家统计局网站, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202501/t20250117_1958332.html, 2025-01-17.
- [19]国家统计局.国家统计局年度数据[EB/OL].国家统计局网站, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 2025-01-17.
- [21]李骏,汪伟.失业风险如何影响流动人口二孩生育意愿? [J].财经问题研究,2024(4).
- [23][英]彼得·泰勒·顾柏.新风险 新福利 欧洲福利国家的转变[M].马继森,译.中国劳动社会保障出版社,2010:3.
- [24]林闽钢,梁誉.我国社会福利70年发展历程与总体趋势[J].行政管理改革,2019(7).

- [25]E. Ferragina, M. Seeleib-Kaiser, T. Spreckelsen. The Four Worlds of ‘Welfare Reality’ – Social Risks and Outcomes in Europe[J].*Social Policy and Society*, 2015 (2).
- [26]M. Daly. What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective[J]. *Social Politics*, 2011(1).
- [27]G. Bonoli. The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States[J]. *Policy & Politics*, 2005 (3).
- [28]岳经纶. 中国的社会保障建设:回顾与前瞻[M]. 东方出版中心, 2009:15-60.
- [29][韩]张庆燮. 压缩现代化下的韩国:转型中的家族政治经济学[M]. 司炳月, 孙彤彤, 译. 江苏人民出版社, 2024:1-13.
- [30]关信平. 中国共产党百年社会政策的实践与经验[J]. *中国社会科学*, 2022(2).
- [31]唐钧. 社会保护的国际共识和中国经验[J]. *国家行政学院学报*, 2018(3).
- [32]王春光. 中国社会政策阶段性演变逻辑[J]. *国家行政学院学报*, 2018(3).
- [33]林闽钢, 梁誉. 我国社会福利70年发展历程与总体趋势[J]. *行政管理改革*, 2019(7).
- [34]王思斌. 我国社会政策的“自性”特征与发展[J]. *社会学研究*, 2019(4).
- [35]A. Walker. The Amsterdam Declaration on the Social Quality of Europe, *European Journal of Social Work*[J]. 1998 (1).
- [36]习近平. 注重家庭, 注重家教, 注重家风[J]. *求是*, 2025(3).
- [37]白美妃. 撑开在城乡之间的家——基础设施、时空经验与县域城乡关系再认识[J]. *社会学研究*, 2021(6).
- [38]岳经纶. 积极发展养老托育福利事业, 推动社会政策的社会照顾范式转移[J]. *中国公共政策评论*, 2022(21).
- [39]岳经纶. 构建中国特色现代社会福利制度[J]. *中国公共政策评论*[J]. 2020(16).
- [41]中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[EB/OL]中国政府网, https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm, 2024-07-21.
- [42]F. Sieker. Platform Work and Access to Social Protection across Major European Countries[J]. *Journal of International and Comparative Social Policy*[J]. 2022(3).
- [43]Providing Adequate and Sustainable Social Protection for Workers in the Gig and Platform Economy[EB/OL]ILO, ISSA & OECD. <https://www.ilo.org/publications/providing-adequate-and-sustainable-social-protection-workers-gig-and>, 2023-02-06.
- [44]涂永前. 零工群体劳动权益保护研究:域外实践及我国的应对[J]. *政法论丛*, 2021(2).

(责任编辑 陈 偲)

Social Risks and Social Policy Transformation Direction In the Process of Chinese Modernization

Wang Jing

Abstract: China's economy and society are undergoing new great changes, which have brought unprecedented challenges and demands to the existing social policy system. In the field of production, employment instability is becoming increasingly common. In the field of redistribution, the fragmentation and unsustainability of the current social security system are becoming more apparent. In the field of reproduction, the country will continue to face the superimposed risks of aging population and fewer children. In the long run, the transformation of China's social policies needs to focus on several aspects: Adjusting the goals of social policies from basic security to improving people's quality of life. Strengthening the foundation of social policies with Chinese characteristics to enhance the resilience to cope with social risks. Continuously reducing social inequality and establishing a system that shifts from identity-based to needs-based arrangements. Adapting to the development of new productive forces and accelerating innovation in social policies.

Keywords: Production Field, Reproduction Field, Redistribution Field, Foundation of Social Policies