

充满活力的社会保障：全球对卓越的承诺*

——关于发展和趋势的2013年全球报告

国际社会保障协会

第1章 导言

本全球报告的目的，是对2011—2013年这三年间社会保障的发展趋势做一次全面的审视。在此展示的分析，反映了这三年间随着在阿鲁沙、首尔、利马和伊斯坦布尔举行的“地区社会保障论坛”而完成的四卷本地区性“发展趋势”报告中涵盖的议题。

最近三年，世界各地社会保障体系主要是受到金融和经济危机的影响，危机在很大程度上改变了社会保障机构运行的环境。尽管各地区存在相当大的差异，但危机所导致的劳动市场和经济、金融、卫生和社会环境的变化，都需要对社会保障项目的作用、对设计和提供保障收益和服务的方式进行一次重新思考。对这些短期性压力的有效管理，与继续应对长期性挑战的需要同时存在，这是一种总的来说已经由很多社会保障机构巧妙完成的有难度的平衡动作。

本报告中详列的趋势，确证了国际社会保障协会“有活力的社会保障”战略愿景切

合时宜。这一点，为以下情况所证明：社会保障体系能对其运作环境的冲击和快速变化做出迅速、有效和创新性反应，能在扩大覆盖面方面取得大的进展，并增强其通过积极

主动和预防性方法对健康、就业和提高能力(empowerment)的投资。此外，这些例子也说明，社会保障管理部门在通过适应新情况——例如自然灾害数量增多，健康风险的性质发生变化等，这些都需要不同的技能和采用创新性的技术方法和管理实践——而使社会保障体系能够在做出这些反应方面起到关键作用。

最近的成功干预，确证了社会保障体系作为危机时期冲击吸收器的作用。本报告第2章详细涉及危机对社会保障项目的持续影响、所采取的不同措施和前面的挑战。尽管社会保障的这种短期性作用在很多国家逐步凸现，但长期的结构性问题——如人口变化——仍然存在，新的挑战将是确保社会保障体系保持同时应对长短期挑战的能力。

危机留下的全球性影响之一，是劳动市

国际社会保障协会 (International Social Security Association, ISSA) 是汇聚各国政府部门、社会保障管理部门和经办机构的世界领军性国际组织，宗旨为会员提供信息、研究、专家咨询和平台，以便在全球建设和促进充满活力的社会保障制度，它在世界150多个国家拥有约350个会员组织。协会网站：www.issa.int Email: issacomm@ilo.org

场更加不稳定,失业增多(尤其是年轻人当中失业增多,以及长期失业的比率高),就业不充分情况更加严重,非正式部门仍很重要,工作任期不稳定,由于工人和家庭迁移寻找工作而导致国内国际移民增多。在这种困难的背景下,我们所看到的在扩大覆盖面方面取得的进展令人印象深刻。第3章让人们关注多种国际和国内发展情况,这些情况为将基本覆盖水平扩大到数量更大的人口提供了一种新的动力。

本章反映了一个现实:在很多国家,覆盖面的大幅提高,只有通过以难以覆盖和弱势群体为对象的、协调一致和量身定制的方法才有可能实现。作为国际社会保障协会扩大覆盖战略的一部分,强调重点被放在了覆盖这些群体的特殊措施。这里介绍了所采取措施的例子,这些例子经过挑选,并特别说明了为什么这些例子会成功。本章也提请人们注意更全面的扩大覆盖的重要性。除了向人口提供基本的保障覆盖之外,同样重要的是提供的保障收益和服务的足够性。尽管存在着财务来源的挑战,但确保构成保障收益和服务足够性的所有各个方面都能够得到保持和改善的创新性方法还是存在的。

人们越来越强烈地意识到,社会保障收益和服务不仅仅是对风险事件的被动反应:社会保障收益和服务同样包含着积极预防的作用。积极主动和预防性的方法越来越被纳入到所有社会保障各个分支部门和各个地区,以便对冲击和危机做出回应,并应对长期性挑战。因此,社会保障体系不仅继续拓宽个人收益和向人们提供的服务,而且增强了这些体系对可持续的社会包容和更平等的经济增长所起的作用。第4章突出强调了这种趋势,并描述了在很多国家如何更均衡和更有效地寻求发挥所有这些基本作用。具有重要意义的是,一些

社会保障组织获得的授权已经改变,使它们可以更好地采纳和实行积极主动、预防性的措施。

尽管这些发展过程在很多国家仍然处于初始阶段,但在显示出积极主动、预防性措施效果的所有国际社会保障协会会员国,都可以看到很多这方面的样板。另一个鼓舞人心的迹象,是在量化各种业务的成本—收益权衡方面做了越来越多的工作,显示出这些方法特别具有成本效果。在用于社会保障体系的财务资源有限的时期,这是个重要的发现。

尽管认可社会保障项目在危机时期发挥的重要作用,但财政和财务上的紧张——与对保障收益不断扩大的需求加大一起——意味着人们越来越要求社会保障体系能少花钱多办事。因此,第5章涉及社会保障管理的高绩效问题,并突出缴款征收、信息通讯技术(ICT)运用和增强不同利益相关方的协调等领域,即在所有各地区都能看到取得进展的领域。网络服务和电子沟通的运用在过去三年尤其得到了发展,这是个令人鼓舞的迹象,因为这些是延伸到那些通常难以覆盖或者要花费很大代价去覆盖的人口群体的有效率、有效果的方式。那一章也反映了这种改变如何需要提高社会保障工作人员利用创新性技术的能力,以确保它们拥有完成要求他们去做的工作所需要的手段。

因此,本报告的四个核心章节涉及了一系列议题,这些议题通过以下基本主题相互联系在一起:社会保障体系的强有力和对越来越受到冲击影响的快速变化的世界做出反应的能力。所传达的信息是积极的。社会保障体系越来越被视为确保社会不仅有效果、有效率地继续保护弱势人口群体,而且促进社会经济包容程度提高和经济增长更具可持续性、更平等的重要角色。

第2章 强有力的社会保障体系：对短期冲击和长期压力的有效反应

根据最新证据,社会保障体系已经变得越来越强有力和适应各种冲击——不管是经济低迷还是自然灾害——并且继续适应长期的结构性变化。本章重点论述社会保障管理者在回应所提出的挑战方面发挥的积极作用。

危机:全球性现象和各地的差异

如果问有哪个词能最好地归纳过去三年社会保障运行于其中的经济、社会 and 财务环境,那么可以说非“危机”莫属。危机是国际社会保障协会 2010 年全球“发展和趋势”报告(ISSA 2010)触及过的主题,但这场危机已经发展成某种比最初的感觉要更长期和持久性的情况。欧洲许多国家经济衰退的幽灵挥之不去,世界上其他大多数地区经济表现不佳——以及相应对就业和政府财政的不利影响——已经使针对这场全球性危机作出某种社会保障政策变革和管理应对变革成为必要。

因此,与三年前比较,作为政策应对的基础的假设发生了某种改变,即从假设短期冲击之后较快恢复到正常增长轨道,变成了假设需要对某种长期低迷及其对社会保障体系的影响作出回应。国际劳工组织估计,全球经济必须创造 5000 万个工作岗位才能回到危机前的就业水平,并预测 2013、2014 年失业仍将增加(ILO 2012)。因此,有可能将需要十年时间才能恢复到与危机之前即 2007 年同样多的工作岗位。

因此,危机的影响已经难以预测,并且由于经济状况、失业率、缴款收入、后备资金资产绩效等的易变性而给社会保障管理增

加了不确定性。

危机对社会保障的影响

本报告所指的这场危机及其影响,包括经济严重低迷或负增长、失业增加、赤字和公共债务恶化,以及实际工资的停滞或下降。此外还有间接的影响,如低利率、弱势群体健康恶化、那些设法保持工作的人职位更加朝不保夕、不平等加剧,以及对社会保障体系的表现更严格的审视。

可以看到,地区之间存在重大的差异——在先进国家,2009—2012 年这一时期实际 GDP 年增长平均只有 0.5%,而在新兴经济体和发展中经济体,同一时期平均增长率在 5.4%左右(IMF 2013)。社会保障体系受到的影响在许多欧洲国家无疑是最大的,在那里,经济和劳动市场环境在数月时间内发生重大变化,范围广大的财政整顿,导致分配用于社会保障的资源大幅减少。正是在这里,社会保障体系不得不作出最快速的调整。

然而,甚至在经济继续增长的经济体中,社会保障也受到了危机的不利影响,这是由于不平等加剧和在劳动市场产生的不利影响。此外,在很多新兴经济体,经济政策的方向果断地转向了——无论是在自然资源还是在制造产品方面——面向成熟经济体的出口带动的增长,因此对这些产品的需求也受到了危机的负面影响。从七个主要方面,可以看到这场危机对社会保障的消极影响(见附文 2.1)。

对社会保障财务和后备资金的影响

危机造成了可以用于社会保障的资源减少与社会保障责任普遍增加之间的失衡。这导致了立即产生的资金压力和作出迅速有效反应的必要性,以确保可以得到足够的资源。这种制约也导致更有必要实现切实的

2.1 危机对社会保障的七个主要影响

- 因申请失业、失能和过早退休福利的增加而导致保障收益流出增加
- 因实际工资停滞¹和失业增加而导致缴款收入减少
- 受益者性质的变化(例如,精神健康和失能事例增多)
- 随资产价值的极大易变性和影响到投资收入的降低利率而来的对后备金的影响
- 随不稳定合同数量的增加和转向更临时性和兼职工作而来的就业类型变化
- 由于雇主缴款削减和低利率环境而导致的第二支柱和其他收入来源的减少
- 反映出财政紧张的社会保障融资压力和对社会保障项目管理和运营加强监督

缴款征收和更有效的管理,而且导致对后备资金——从价值上说通常意义重大——如何管理的更严格监督。

由于实际工资处于停滞时期和正式就业活动的减少,很多保障体系的资金来源压力增强了。尽管在有些国家缴款比例有了增长,但为收益提供资金的不同方法也受到了不同的观察。这些包括:需缴款工资的界定的变化;向多支柱体系的不同成分支付的缴款比例的变化;政府转移支付的增加,以便补偿雇主和雇员缴款的减少,或者降低劳动力成本。还可以观察到的是多种不同的管理措施,如增加缴款比例、提高管理效率和优化后备金的管理。

尽管后备金的目的可能各不相同,但这些后备金是管理现金流、提供保障利益和为未来人口变化提供缓冲的重要手段(见附文 2.2)。

收益给付流出的增加和缴款流入的减

少,不仅对资金规模产生影响,而且对投资战略和给付责任的实际期限产生影响。很多后备金的投资持仓时间正在被实际缩短,并且往往没有对未来资金来源需要或包括风险分析在内的投资战略给予适当的考虑。新兴经济体中的后备金资产,传统上是资产的很大比例投资于发展中国家,这些资产也间接暴露于危机的影响之下。

创新性因应：社会保障如何处理危机带来的社会经济挑战

回望 2010 年最近一份全球“发展和趋势”报告与“国际社会保障协会危机监测”(ISSA Crisis Monitor),在很多国家,政府开支曾增加,对某些部门的短期援助也曾实施,其设想是这种干预将导致经济迅速恢复增长。尽管曾产生短期的积极影响,但公共债务和赤字通常不再允许这种方法。确实,很多国家的财政状况如今要求社会保障少花

2.2 后备金的业绩

最近三年资产价格和投资收入变动性越来越大,对社会保障融资产生直接影响。此外,很多国家采取的货币政策导致了利率的降低,进一步增大了后备金的压力,尤其是那些支撑基本保障体系的后备金。在对代表 20 个国家 22 个机构的一项调查中,国际社会保障协会后备金监测部门注意到,尽管 2009—2011 年平均实际回报为 4.6%,但这掩盖了这三年间各年度很大的差别(2009 年 7%,2010 年 6.5%,2011 年 0.4%)。对大多数后备金而言,净现金流在这三年里减少了,意味着约束的增加、投资战略和资产配置的变化。尽管存在这些挑战和困难的环境,但实际回报平均而言仍保持正数,这一事实凸现了很多国家更加努力改进治理和对风险的管理。

钱多办事。

在因应危机对就业的影响方面,这种情况特别明显。全世界失业人数预测在 2013 年将增加 5100 万,达到 2.02 亿以上,2014 年还将增加 300 万。2012 年全球失业增加 400 万当中的 1/4 是在先进经济体,3/4 是在其他地区,在东亚、南亚和下撒哈拉非洲影响明显(ILO 2013a)。危机影响的更令人担心的方面之一,是年轻人口在职位前景和失业方面付出越来越重的代价。甚至在经济增长强劲的国家,就业也变得更加朝不保夕,年轻人通常处境最糟糕。全球年轻人失业率 2013 年估计为 12.6%,接近危机峰值。2013 年,估计有 7300 万年轻人失业(ILO 2013b)。但这些数字可以说低估了就业不充分的影响将成为越来越严重的挑战。

因此,努力与其他利益相关方协作应对年轻人失业,已成为最近三年社会保障干预措施的主要特点。在回应这种挑战时,社会保障显示出了其在增强社会凝聚力和减少代际冲突方面的重要性。

2010 年全球“发展和趋势”报告突出了社会保障部门为应对当时的金融和经济形势而采取的一些积极举措。回顾这些例子,确证了这些方法当中有很多现在仍然有效,

但需要继续针对社会、经济和人口现实进行调整。

社会保障在应对危机时意义重大的“冲突吸收器”作用,正在越来越得到公众和政治人物的认可。尽管这是积极的,但其必然的结果是对社会保障所作所为的更严格监督,可以说比以往任何时候都更加关注确保更有效率、更有效果的社会保障管理。可以识别出针对危机所作出的七个方面的主要管理因应措施(见附文 2.3)。

本报告第 5 章进一步反映了这方面的若干倡议,并突出很多组织为了确保更有效率、更有效果的运营和渡过这些困难时期而落实的更精益的管理和创新性实践。

短期压力加速了针对长期性挑战的调整

尽管对短期压力投入了很大的注意力,但这种关注需要与社会保障的长期目标和面对的外部压力保持一致性。与此同时,在这些困难时期,也许更容易提出为确保体系的长期可持续性而进行改革的理由,使得多种变革随着人们意识到体系面对的约束而能够进行,例如最近法定退休年龄的延长。

后备金需要应对现金流的挑战,凸现了危机的另一种影响——自 2008 年以来,社

2.3 对危机的七种主要社会保障管理应对措施

对社会保障人事的灵活、精益管理和提高要求

在形成与就业目标相一致的针对失能和失业的应对措施方面,加强与其他利益相关方(如雇主)的协调

用量身定制的方法应对差别极大的不同情况——例如,医疗和收入情况愈加不平等和精神健康失能人数的增加

更加重视积极主动和预防性的措施,预测未来趋势,落实适当的应对措施,减少极端的结局并缓解风险

根据“少花钱多办事”压力增大的情况,进行更有效率和更有效果的管理,包括社会保障后备金的管理和缴款的征收

更多利用媒体对沟通方面的应对措施进行量身定制,同时也确保针对不同群体使用适当的沟通媒介,确保一种社会保障“文化”得到宣传

通过各种量身定制的措施,重视改进社会保障利用、简化流程、信息通信技术的明智利用、不同机构之间更好的协调,努力覆盖难以覆盖的群体

会保障关注的重点已经转向了短期需要。这一现实不应掩盖很多社会保障体系面对着长期性的人口变化（见附文 2.4）。这些发展——尤其是预期寿命的增加、生育率的下降和健康、失能性质的变化——将给未来年份里退休、医疗和失能保障体系带来沉重压力。这些人口变化不仅是全球性的现象，而且通常发生在新兴经济体和社会保障覆盖远非全面、传统家庭和社区支撑——非正式的社会保障——因迁移增多和家庭、文化变化而受到削弱的国家。

应对这些长期性挑战的改革措施在这场危机期间加速了，这不仅仅是由于危机造成的压力打开了政治机会之窗。尽管人们已重点关注退休年龄的提高（见附文 2.5），但所采取的其他政策措施包括保障资格要求、对提早退休的改革、退休期财务支持的变化和更

大的退休灵活性，包括领取部分养老金和继续工作的可能性。社会保障机构正越来越多地与其他利益相关方协作，确保这种政策连贯和协调地开始实施。这种措施包括与雇主一起协作，支持老年工人的劳动市场业务。

为了支撑这些变化，已经进行了若干改革。例子包括：对年龄较大工人的支持措施，向受益人提供的有关退休选择的量身定制信息，自愿缴费支付的便利化等。展望未来，人口老龄化仍将是社会保障的挑战，但已经采取的措施凸现了创新性的方法和积极的成果，例如欧洲 60—65 岁人口的就业率已经提高。

社会保障在应对自然灾害方面的角色

社会保障体系也越来越多地面对另一种类型的短期冲击，提高了其在应对不断增

2.4 影响社会保障的人口快速变化

地区	老龄依赖比率 ² (2010/2050)	年龄中位数 (2010/2050)	生育率 (1970/2010)	平均寿命 (2010/2050)
非洲	6/10	19.7/26.4	6.7/4.4	58.7/70.3
亚洲	10/28	29.2/41.0	5.0/2.2	72.4/78.9
欧洲	24/47	40.1/45.7	2.2/1.6	80.2/84.7
拉美和加勒比地区	11/30	27.6/41.0	5.0/2.2	77.8/82.7
北美	20/36	37.2/40.4	2.1/2.1	81.5/85.8

资料来源：联合国经济和社会事务部（ESA 2012）。

2.5 平均退休年龄和预期寿命

国际社会保障协会的大区域	平均退休年龄 (男/女)	该区域处于平均退休年龄的 人的平均预期寿命
非洲	59.2/58.3	17.3
美洲	62.2/60.8	19.4
亚太	58.8/57.5	20.7
欧洲	64.1/61.9	16.6

资料来源：美国社会保障局（SSA）和国际社会保障协会（历年数字）；联合国经济和社会事务部（ESA 2012）。

多的极端事件方面的作用。除自然灾害之外,自2010年以来可以观察到与气候变化相联系的事件——如洪水和持续不断的旱灾——的增多,包括新西兰和中国的地震,日本毁灭性的地震和海啸。在日本,社会保障体系采取了超过200项不同的措施来应对这种局面。一些措施是为了应对短期需要,包括将更多的医疗人员派遣到受影响地区、向丢失医疗保险卡的人提供医疗服务、向受影响的人提供特殊失业保险支付、检查和加强职业安全措施等。在所有这些情况下,社会保障管理者都发挥了越来越重要的作用,这对人口和社会凝聚力都产生了意义重大的积极影响。

在澳大利亚多个州2012年发生水灾之后,由澳大利亚人类服务部管理的“澳大利亚政府灾难恢复补助”项目向符合条件的成年人和儿童提供了一次性补助。在菲律宾,社会保障体系通过灾难捐赠或优惠利率紧急贷款、分期付款延期偿还、养老金提前支付、向某些雇主群体提供捐助以让其业务延续等,对不断增多的台风做出应对。由于这种极端事件的数量有可能增多,因此社会保障的这种重要角色可能变得更加常见。

结论

不只是由于强有力、主动积极和更具回应性的社会保障体系在过去几年里的表现,

人们承认这些体系对危机时期的人民、社会和经济是至关重要的稳定因素,因此是应对不确定性的关键措施。确保社会保障体系强而有力,需要针对运营环境的长短期变化进行预测、准备和应对。这已经通过改进管理方法和进行确保社会保障体系具有可持续性的政策变革而做到。

社会保障管理部门在应对短期制约方面采取的这些干预,结果总的来说是积极的,尽管当然也存在干预没有完全达到目的的例子。短期、长期仍然存在的挑战,包括需要更好地协调不同利益相关方和政府机构的行动、需要更有效率的管理技术、人员培训的改进和更好地利用信息通信技术提供的可能性,而不只是纸上谈兵;要对不同人口群体的需要做出针对短期冲击和长期压力的切实回应。另外还需要的是适当平衡的措施,使具有针对短期挑战(如财政紧张)和长期变化(如人口趋势)的应对措施具有内在一致性成为可能。作为结论,可以将社会保障体系应对危机的某些直接、间接影响的多种积极方式用清单列出(见附文2.6)。

第3章 覆盖面扩大的进展:国际势头和各国创新

在将一种新的国际共识与战略加以积极融合、各国政治承诺增强、进行关键的管理创新的基础上,如今可以看到推动覆盖面

2.6 让社会保障强而有力:短期和长期压力的应对

通过支持劳动市场业务继续进行,防止了更程度的失业和贫困,不平等更严重的趋势缓和
对更有效率和更大效果的社会保障项目、治理良好的社会保障管理和后备金管理的更多需求得到了满足
已经实行了一些变革,以有利于项目、管理事件和交付机制,确保利益和服务的充足提供
应对新挑战和较不直接的风险(包括自然灾害的影响)的创新性方法已经采用

已经通过整体性的改革和与利益相关方的协作(例如,退休年龄的变化,加上积极的职场措施、预防性和主动积极的手段),实施针对如人口变化等长期性趋势的影响的挑战应对

扩大的势头已经增强。本章讨论在社会保障覆盖面扩大方面的全球发展和趋势,报告已经取得的进展的证据,以及国际社会保障协会划分的各大区域面临的挑战的变化。

关于普遍覆盖权利的国际共识

世界人口的很大一部分并没有得到足够的社会保障保护的覆盖 (Bachelet 2011, p. xxi)。考虑到这一实际,在谋求可持续的扩大覆盖方面的一个重大国际性发展,是制定了国际劳工大会第 101 届会议关于各国社会保障平台的建议书,即第 202 号建议(2012 年)。³ 在全球层面上,建议书的制定承认了社会保障人权是一种投资,有助于克服极度贫困、减轻社会不平等、促进机会平等和提高人民能力。像 2008 年开始发生危机以来很多国家政策反应所表明的那样,建议书建立在以下观察之上:社会保障体系起到了社会经济自动稳定器的作用,至少是缓解了经济无保障的风险,支持了正式就业。而且,社会保障体系越全面,这些目标越能更好地实现。基于这些理由,对本章的焦点来说重要的是,对于实现普遍覆盖的目标而言,现在已有了更大的政治承诺,并且围绕这一目标形成了更强烈的国际共识。

建议书提供了详细的指南——一份对照清单,以建立和维护社会保护平台(横向扩大)。其中至少包括:作为确保较高级别的社会保障的国家战略的一部分,老年人、儿童和活跃年龄成年人的收入保障得到基本保证,可以得到基本的医疗,包括孕产照护。国际劳工局计算,如果将国家 GDP 的 2%—6%投入,甚至低收入国家可能也提供得起基本的普遍收入保障(Cichon 2013)。

建议书的制定,体现了全球对消除极端贫困的千年发展目标的政治承诺,它建立在近年来的一个重大的社会保障趋势之上:给予防止和缓解贫困更大的优先级,将社会保

护扩大至那些缺乏保护、通常最弱势和难以延伸到的人,包括自雇(self-employed)工人、参与农村经济和非正式经济的工人、移民和他们的家庭。

不过,覆盖扩大的纵向维度具有同样的基本重要性,它增进了对更多社会保障分支部门的利用和更充足的救济。约旦 2011 年实施失业保险只不过是一个最新的例子。纵向扩大的另外一些例子,还可以在毛里求斯提供的社会保障覆盖全面性增强的情况中看到,在那里,为私营部门的下岗工人采取了一项“过渡期失业救济”,而南非则建立了国家健康保险计划。

这个维度直接说明了国际社会保障协会很多会员组织的使命。它对于国际社会保障协会的社会保障覆盖扩大战略,⁴ 对于国际社会保障协会推动社会保障管理走向卓越并就保利益和服务足够性形成多维度的概念也同样重要。2012 年的“社会保护平台建议书”提供了一份基于国际通行好实践的路线图,以指导社会保障覆盖未来的扩大。这种指导反映了这些年来很多国家已经实行的最新成功政策倡议的证据。

覆盖扩大的关键目标

普遍医疗 中国比很多国家拥有更多的资源,而且这些已经与政治意愿、新的福利项目和管理上的诀窍聪明地和战略性地结合在一起,使该国在社会保障覆盖上取得范围广泛、意义重大的进展。然而,中国并非承诺实现普遍覆盖的唯一国家。近年来,巴西、卢旺达和泰国实现了普遍或接近普遍的医疗覆盖,数十个中等收入和低收入国家也正在增强其为所有人确保普遍医疗覆盖的努力。

由 2012 年联合国大会关于普遍医疗覆盖的决议所支持的普遍医疗覆盖,是一个越来越热的国际政治重点问题。这种扩大必然

包括医疗服务的可持续性、质量和充足性的改进。

在亚太地区,很多国家正在将普遍提供作为重点。在越南,2009年开始实行的“2008年健康保险法”以最早在2014年实现普遍医疗保险为目标。印度尼西亚到2019年将看到普遍医疗。在中国,从2003年试点开始发展并从2007年在全国铺开的“新农保”到2012年覆盖了98.3%的农村居民。在较小的国家,马尔代夫共和国也有实施普遍医疗保险的计划。在最近五年中,在非洲,新的强制性医疗项目已经引入到多个国家。尽管这些项目的设计和资金来源不同,但其中有些可能也参照了卢旺达在快速扩大覆盖方面的成功(ISSA 2011)。

美洲的新趋势是朝向医疗部门在资金来源和服务提供方面的整合。该地区医疗体系的历史特点是高度的碎片化和切割。整合被认为将减少利用上的不平等,防止服务和资格的重复,增强财务上的可持续性。在资金来源方面,有了向更高程度整合的某种动向,尽管各国仍存在很大差异。巴西、哥斯达黎加和古巴等国家传统上显示出高度的整合,而在该地区很多国家已经出现了医疗资金来源和服务走向更高程度整合的动向。

延伸到穷人和弱势者 贫困被认为是一个多维度的概念,包括获得住房、教育和医疗等社会要素,与包容和能力提高相联系的政治文化要素,以及收入贫困的经济要素。当讨论到欧洲背景下社会保障在缓解贫困方面的作用时,其趋势是从相对的意义上缓解。在最近时期,欧洲的福利国家体系有很多不仅通过缓解贫困,而且通过防止高水平的失业、推动工作职位活跃化、缓解收入损失而仍继续更大程度地发挥“冲击吸收器”的作用。在有些国家,这些目标已经变得越来越难以实现。结果,收入不平等程度的提高正在一个公共开支受到限制——而且,

在有些欧洲国家,如希腊等,则是紧缩——的背景下发生,在那里,一些现款福利的价值跟不上生活成本的步伐。继续往前看,由于国际经济不确定性仍在继续,人口老龄化导致体系依赖比例(system dependency ratios)的恶化,欧洲福利的相对充足和可承担性有可能将进入政治议程。对于国际社会保障协会的欧洲会员组织来说,增强全面的社会保障覆盖的可持续性已经成为一个重要目标(ISSA 2013a)。

在欧洲以外,世界范围的一个持续的趋势是缓解极度贫困和向弱势群体包括农村经济和非正式经济中的工人和他们的家庭、某些类别的自雇工人、移民等提供支持。

满足贫困和弱势群体的社会保障需要的一个共同应对办法,是利用有条件或无条件输送的现金转移支付项目。例如,2010年,塞内加尔启动了一个新的“国家弱势群体社会保护计划”。下撒哈拉非洲很多这种性质的项目仍然是短期试点项目,其资金来源主要通过捐助支持。例如,在捐助支持下,乌干达2011年启动了一个为期五年的现金转移支付试点项目——社会援助赋权赠款。一些计划尽管启动初期是一种试点,但已经变得具有长期性并纳入当地社会。

美洲地区被认为是在开发和扩大有条件现金转移支付项目方面的世界领先者,通常以家庭为这种转移支付的对象。该地区近20个国家提供了以缓解贫困为目的的救济,受助者获得救济的资格与满足预先确定的条件相关。与某些最初的预期相反,在美洲很多国家,这种转移支付事实上已经成为国家社会保障体系的持久特征。重要的是,这些项目的目标超出了缓解贫困,同时主动积极地支持社会和经济包容。在这方面,从支持收入生成、使人们能够回到劳动市场、减少童工、赋予妇女权利和能力方面看,该地区的这些项目取得了不同的成果。到今天,

拥有更多资源的较大国家的项目,如巴西的“家庭支持计划”和墨西哥的“机会项目”,通常比那些较小和较不发达的经济体取得了更大的成功(ISSA 2012a)。

在亚太地区也可以看到现金转移支付项目。巴基斯坦的“贝娜齐尔收入支持项目”针对被定义为“贫者中的最贫者”的家庭。在菲律宾,以最贫穷家庭为对象的“潘塔维德·帕米尔扬·菲律宾”项目 2011 年得到了预算翻倍的支持。除了减轻贫困之外,该项目被普遍认为有助于增加儿童入学率、儿童免疫和孕产期医疗水平。

还有一种重要的战略通常针对像自雇工人和移民工人,它由现有量身定制捐助项目的扩大或创立新的类似项目构成。这些项目以缓解贫困和(或)向人们提供更充分的保护为目的。在亚太地区,正在利用捐助项目谋求实现减缓贫困的目标,尤其是通过放宽获得捐助救济所必须具备的资格标准。这让负责输送捐助性社会保障项目的机构在减少社会无保障方面具有了重要的、不断扩大的作用。这种变革让向某些类型的工人的捐助支付经过调整并具有灵活性,例如,变革使得中国将覆盖范围从 2005 年的 1.78 亿工人扩大到 2013 年的 3.09 亿。中国人口的 95%都得到了某种程度的覆盖,包括医疗,目标是到 2020 年实现普遍覆盖。

另一个越来越多地被单独挑出来吸引人们注意的弱势群体是自雇工人群体。自雇工人构成了劳动队伍中很大并且通常越来越大的部分(ILO 2010)。在很多情况下,自雇工人从事的是非正式经济。因此,调整捐助性社会保障项目,使之适应这些工人的特殊需要和他们面临的实际挑战,是社会保障管理的特殊挑战(ISSA 2012b)。将覆盖范围扩大到这个群体的努力,有可能大大减轻人口中的一个重要部分的无社会保障程度,并增强社会保障项目财务上的可持续性。切实地

将这些工人纳入保障,为解决长期存在的对非正式、无管理类型的劳动不管不顾问题、减少很多与工作和不工作相联系的风险提供了可能。

通过双边或多边协议,人们采取一些有前景的措施,增加对移民工人及其家庭的保护。摩洛哥和西班牙签订了一份协议,赋予在西班牙工作的摩洛哥公民得到西班牙社会保障体系覆盖的权利。在东非共同体、南部非洲发展共同体、中非国家经济共同体,也已进行了一些协调的努力。在其他地方,马来西亚 2011 年为外国工人实行了强制性的医疗保险。在中国 2010 年制定、2011 年实行的新“社会保险法”中,外籍工人现在可以获得与中国公民类似的退休、医疗、工伤、失业和孕产待遇。增进移民工人社会保护的其他最新努力包括:欧盟资助的、完善有关欧洲估计 40 万—85 万跨境工作人员信息的项目已经完成;一份针对欧亚移民工人制定的“2012 社会保障框架指导文件”也已经完成,它由国际社会保障联合会和国际养老金及社会基金协会(International Association of Pension and Social Funds)共同拟定。

克服制约扩大覆盖的财务因素,保障充足性需要政治承诺

人们越来越多地关注很多社会保障体系面对的财务挑战。然而,在国际社会保障协会划分的各大区域,指标显示财务挑战的性质和规模各不相同。部分原因是由于各国政府实行省钱的紧缩措施,欧盟各国 2010 年医疗开支首次都在下降。不过从全球的观点看,在很多国家,用于医疗福利和服务的开支有增加的趋势。

凡是存在财务挑战的地方,各种不同的因素——如高失业、工资收入停滞、非正式就业水平高、社会保障资金投入回报变化大、社会保障后备金耗竭、人口进一步老龄

化等——都可能会给社会保障融资产生消极影响,尤其是对缴费项目。

当前运用税收资助的向弱势人口群体扩大覆盖的趋势,增加了公共债务的成本,要求在不同重点之间根据有限的资源作出权衡。发现“财政空间”的挑战,无论是现在还是将来,都是首先具有政治性的。关键是,对可持续的、可预测的覆盖尤其是横向覆盖的长期承诺,要求对国内资源进行足够的动员,不受短期政治干扰的影响(Harris 2013; Hujo and McClanahan 2009)。

正如尤其是美洲的情况(ISSA 2012a)显示的那样,实现税收收入和缴费收入之间的互补性,可以通过确保保持同时持续支持缴费性和税收资助项目,支持社会保障项目更广大目标的实现。最新证据和金砖国家表现良好的情况(见附文 3.1)都表明,以适当资源和强有力的财政管理支撑的政治承诺,可以使扩大覆盖成为可能,甚至是在全球经济存在不确定性的时期。

在财政普遍紧张背景下,为确保继续保持已有福利的财务充足性而作出政治承诺是必要的。社会保障的充足性涉及对福利——通常以替代比率(replacement ratio)表达——的数量方面及关于服务质量的性质方面的不断评估。尽管存在这一事实,但仍存在着继续更重视数量的倾向。国际社会保障协会当前的工作,试图提醒人们注意社会保障收益和服务的充足性概念是多维度的,并强

调所有人口群体的社会福利收益和服务的重要性。这种概念不仅包括福利的水平,也突出强调福利充足性的可持续性、充足性的保障性、覆盖水平、可利用性和这种福利支持劳动市场目标的程度(Brimblecombe 2013)。

过去三年里,可以看到很多有关提高充足性的政策和管理措施的例子。有些全国性措施提高了现金福利的水平(例如俄罗斯联邦提高了退休养老金)。另外还有很多例子,说明当充足性按更宽广的多变量界定时,它已经得到了提高。

为了改进获得服务的充足性,“摩洛哥养老基金”如今使用了退休福利电子卡。在马来西亚,“雇员准备基金”设立了“基本储蓄”——一个基准,让基金会员可以在其一生中从 18 岁到 55 岁期间每年都可以估算一下退休储蓄的充足性,从而便于作出更好的退休规划,提高基金会员的能力。在欧洲很多国家,退休年龄推迟,可能通过允许延长福利自然增长期来支持提高福利充足率的努力。在卢旺达,会员可以通过互联网在线进入其社会保障账户,移动电话也提高了信息的速度和精确性。

结论: 通过将政治意愿与管理能力和创新的结合取得重大进展

正如“2012 年社会保护平台建议书”所承认,各国社会保障扩大的努力应当根据国家情况进行量身定制,必须考虑到劳动市场

3.1 金砖国家:巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非

作为全球经济增长新的主要推动者和地缘政治的主要角色,金砖国家以其对社会保护作出实质性承诺和社会保障覆盖面惊人的扩大而闻名(ISSA 2013b)。重要的例子包括:印度为非正式部门设立的“国家农村就业保证计划”和 Rashtriya Swasthya Bima Yojana 医疗保险计划;南非以权利为依据的处理社会保障方法,南非政府在 2012 年启动了一个雄心勃勃的普遍医疗保障项目;巴西的有条件现金转移支付项目“家庭支持计划”。中国在实现普遍享受养老金和医疗覆盖方面取得了重要突破。俄罗斯联邦正在处理提高社会保障计划的充足度和可持续性的挑战,支持覆盖移民和非正式部门工人,增进对其的社会保护。

3.2 覆盖扩大的成功因素

对社会保障管理程序和流程进行调整,适应人口不同部分(例如自雇工人、移民等)的缴费能力和风险特征。利用的措施包括简化要求、改变福利结构,缴费和收益支付的便利化等。

利用综合性的方法,向农村人口的扩大覆盖取得进展,这种方法包括将适当的福利和资金来源结构(简单收益和缴费率)与增进利用便利(例如,使用移动办公、延伸电子服务或与其他利益相关方协作)。

对于福利的输送和利益提供,正在通过更好的协调和范围更广、更有效地运用信息通讯技术(例如,采用社会保障身份卡)而处理。这导致了收益重复的情况减少,改进了服务输送。它也使得一些行政部门可以对移民增多的挑战作出更好的应对。服务输送的改进,少花钱多办事,正在对增强覆盖的可持续性和充足性作出贡献。

有关社会保障福利的信息沟通,已经通过适当运用信息通讯技术、与代表某些工人的群体协作等一系列倡议而得到改进。这增强了将覆盖面扩大到新的群体的其他措施。

的发展情况。从全球来看,在评估最近时期的覆盖扩大措施时,政治承诺脱颖而出成为一个关键因素。然而,落实项目的管理能力不仅是成功的关键条件,而且越来越成为使政治倡议变得可行的首要因素。因此,可以鉴别出若干与国际社会保障协会会员组织、社会保障管理的核心作用密切相关的常见成功因素(见附文3.2)。

第4章 主动积极和预防性的方法：在所有社会保障分支和所有地区成为主流

支撑健康和就业以及提高人们能力的积极主动、预防性的社会保障方法,其潜力已经得到越来越多的证明。通过——不仅从所提供的服务类型方面,而且从社会保障增强其对社会、劳动市场和经济发展的贡献的目的方面——反映社会保障的一种不断扩大的作用,本章报告了在社会保障所有各个分支和所有各个地区交付的利益和服务当中,在使积极主动和预防性方法成为主流方面不断取得进展的趋势。

一个越来越具有全球性和跨领域性的趋势

这种不断扩大的全球性趋势,最初曾经

在莫斯科举行的第一次世界社会保障论坛上作为一种新兴趋势而讨论过,它植根于以下认知:社会保障福利和服务不仅仅是对风险事件的反应,它们同样也包含着主动积极和预防性的作用(Sinfield 2012)。最近的时期,见证了所有这些至关重要作用如今正在被人们以一种更平衡和有效的方式追求实现。而且在有些情况下,人们已经对社会保障组织的授权进行调整,以便使之能够更好地容纳和提出主动积极和预防性的方法。

在这种趋势的背后,既有短期也有长期的推动因素。在很多国家,一个长期性的因素是人口老龄化的挑战。除了其他方面之外,人口老龄化正在影响到健康和养老金体系的支出、流行病的类型,而且对于缴费性的社会保障项目来说,还会影响到体系依赖比率(system dependency ratios)。各国劳动市场的结构性质是另一长期性因素,各国通常面对高水平的非正式就业、就业不足和(或)失业。一个重要程度绝非更小的、较新的推动因素,是那场“危机”对公共财政和正式就业的直接并且仍然存在的消极影响。

普遍一致的意见是,如果社会保障项目早一些——而不是较晚——介入,这些干预可能通过缓解经济下行风险的规模和延续时间而带来某种积极的效果,可能有助于防

止某些风险,可能主动积极地帮助应对不平等,提高社会包容和经济包容的水平。尤其是,由于这种干预减少了健康风险和与就业相关的风险,因此它们也是受欢迎的。由于它们对恢复、职位保留、生产性活动和回归到工作的过程起到支持作用,这些干预也越来越受欢迎。

说明这种干预可以衡量的益处的证据越来越多,这些益处与防治工伤、回归工作项目、健康的工作场所有关,甚至对较健康生活方式的支持,也支持着社会保障体系主动积极和预防性的作用与其保护性作用一道应用成为主流。

还有一个重要的方面,与社会保障组织如何利用预防性和积极主动的方法有关,它们利用这种方法作为管理运营风险、改进福利和服务的管理和输送、提高工作人员能力的指导理念。这里,目的包括找到一种对资源的更有效率、更有效果,甚至是创新性的运用方法,至少是确保项目财务上的可持续性,满足公众对量身定制和高质量的福利与服务越来越高的预期。

最后,主动积极和预防性的方法重点关注支持能力的提高,使社会保障项目的潜在受益人只要有可能,就最大限度地减少对社会保障福利的使用。对于这种预期,可以进行不同的合理性论证,或者作为减少开支的一种手段,因此对社会保证财政起到支持作用,或者作为一种支持强有力、经过整合的项目的方式,这些项目以结果的改进为目标,包括更大的社会经济包容性和健康指标的改善(见附文 4.1)。

各地区在积极主动和预防性方法方面的趋势

尽管存在着共性,但社会保障项目所采取的积极主动和预防性干预的规模、范围和性质通常在各个地区和各国之间是各不相

同的(见附文 4.2)。关键的相似之处,与防止重大的健康风险、贫困和工作场所风险有关。有些干预措施需要某种程度的跨机构协调,包括来自非公共实体和雇主的投入,并同时考虑到工作环境和非工作环境的风险。鉴于有效的积极主动和预防性的措施能够减少反复发生或花费昂贵的健康干预,从而对医疗系统财政起到支持作用,这样的措施也对其他社会保障分支——包括残疾人福利、家庭福利和失业保险——起到支持作用。

评估主动积极和预防性措施的影响

人们将预期,社会保障的主动积极和预防性方法将带来成本节省,导致福利和服务的管理和交付的改进,提高社会保障管理者的能力,增强公众对国家社会保障体系所发挥的作用的支持。同样,对于各人口群体而言,人们预期这种方法将不仅减少暴露于衰退风险的情况,而且对覆盖的扩大起到支持作用,减轻脆弱性,使项目、福利和服务的量身定制成为可能,以满足个人的需要,并且——通过更好地提供有关社会保障体系目的和有关个人权利和责任的信息——提高人们的能力。

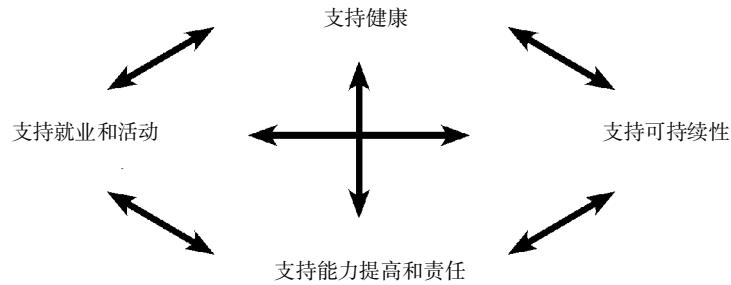
总体上,用于积极主动和预防性措施的开支被视为投资,它越来越提供某种可以衡量的正面回报。这在国际上不可传播疾病如糖尿病(Li *et al.* 2010)、肥胖(Lehnert *et al.* 2012)和高血压(Lloyd-Sherlock *et al.* 2012)等发生情况不断增多的反应方面很容易看到。至于工作场所健康风险,国际社会保障协会揭示,投资于预防措施的企业,可以预期每投入工作场所预防活动 1 欧元将获得 2.2 欧元的回报(ISSA 2013c)。可以肯定,来自对预防的投资的“社会回报”预期要大得多。

在美洲,主动积极投资来提高公民、隶属成员和受益人有关社会保障的知识水平,

尤其是有关其权利和责任的知识,是很多已经扩大覆盖范围的项目成功的一个因素。以此为依据,推动支持社会保障价值和作用

的“文化”的公共教育项目,应当被视为各国扩大社会保障覆盖面的计划中不可或缺的成分。

4.1 主动积极和预防性方法



支持健康:正在采取更多的措施,逐步将更早干预纳入到医疗保健之中,针对某些慢性状况开始采用更结构化的治疗项目。应对由工作场所健康风险和非传播性疾病带来的挑战的努力,在所有各个地区都很常见。最近的好做法的例子包括:印度尼西亚的肥胖管理项目,法国的慢性病支持项目,墨西哥与肥胖战斗、更好地评估健康风险、提供健康教育而努力。预防传播性疾病的较早干预也处在了议事日程上,至少是在非洲抗击艾滋病的情况是如此 (Fultz and Francis 2011)。

支持就业和活动:一个人离开工作的时间越长,他越有可能进入长期性的社会保障福利项目。关注预防或缩短作为失业、病痛或其他原因的后果的脱离工作情形,是老龄化工业经济体系中最突出的问题,不过这个问题在其他地区也正得到应对。由社会保障管理部门进行早期和通常是综合性的、按具体事例管理的 (case-managed) 干预措施,这方面具有创新性举措的好做法的最新例子包括:比利时在失业保险计划中实行一种综合性的预防和活化战略,该国在通过重新融合低技能和长期失业的找工作者而预防高失业率方面取得了相当大的成功;阿根廷的一个为年轻人提供更多更好职位的项目。为接受残疾补助金的人员设立的创新性回归工作项目也已经在数个国家实行。在马来西亚,社会保障组织的残疾管理方法通过综合性的身体和职业恢复为工人回归就业提供便利。

支持提高能力和责任感:通常作为支持就业和健康的一部分,人们正在做出一些努力,更好地使个人能够管理风险。做到这一点,也需要个人责任感的提高。有条件的福利项目,如巴西的“支持家庭计划”,使福利和服务的提供依据某些个人的行为变得具有条件性,这构成了那里的社会保障的一个重要方面。巴西项目和另外一些项目的一个重要关注焦点,是促进人力资本尤其是年轻人口群体人力资本的发展。另外一些措施也常常重点关注年轻人口群体,如创造机会和利用专业儿童看护的项目。为了支持受益人和社会保障工作人员的个人行为变革,经过改进和有目的的沟通是至关重要的。推动有关社会保障的教育,培育一种接受团结和共同面对风险价值观的“文化”,是常见的方法,尤其是在美洲。

支持可持续性:在所有各个地区,社会保障组织都越来越多地运用风险管理作为一种积极主动和预防性的管理手段,以确保其对所面对的所有风险都能认识、评估,缓解和接受或者可能的话加以转移。例如,新西兰的 MSD 项目拥有一个“风险和保险”团队,该团队通过其“总体保险计划”从事经过计划的和回应性的活动,马来西亚利用一种“公司风险记分卡方法”,阿曼社会保险当局应用一种“企业风险管理框架”。

4.2 各区域最近的主动积极和预防性措施的特征

非洲	美洲	亚太	欧洲
<ul style="list-style-type: none"> ● 预防性的医疗, 以应对可传播性和非传播性疾病 ● 预防贫困 ● 预防工作场所风险 ● 雇主主持的推动工作场所健康活动能够, 并向社区延伸 	<ul style="list-style-type: none"> ● 预防性的医疗, 越来越针对非传播性疾病 ● 预防贫困, 通常是在有孩子的家庭之中预防 ● 预防工作场所风险 ● 有关风险预防的工作场所教育 ● 主动积极的措施, 促进入学、医疗检查、年青人就业, 并促进对社会保障价值的理解 	<ul style="list-style-type: none"> ● 预防性的医疗, 越来越针对非传播性疾病 ● 预防贫困 ● 预防工作场所风险 ● 社会保障组织运用风险管理作为一种积极主动和预防性的手段 ● 恢复和回归工作 	<ul style="list-style-type: none"> ● 预防性的医疗, 包括针对精神健康问题的预防 ● 预防贫困 ● 预防工作场所风险 ● 预防失业水平越来越高 ● 促进工作场所健康, 包括针对精神健康问题的预防 ● 促进积极主动地老龄化和健康的生活方式 ● 支持(重新)活跃化、恢复、回归工作和可雇用性的主动积极措施, 包括针对年轻人的措施

资料来源:国际社会保障协会(ISSA 2011, 2012a, 2012c, 2013a)。

积极主动和预防性措施还可以对减轻分布较广的脆弱性形态产生积极影响, 这种脆弱性形态处在社会保障项目传统上的事项之外。福利以儿童入学和出勤为条件而发放、满足某些健康目标(例如, 通过免疫和体检要求)的保障方案, 就属于这种类型。尽管更通常与拉丁美洲和一些亚洲国家的情况联系在一起, 但不同类型的有条件现金转移支付项目也存在于几个非洲国家。

一个著名的例子是加纳的“针对贫困的提高生计能力”项目, 它融合了补充性的社会服务(例如, 通过“国家健康保险”计划、小型金融倡议、补充性食物提供、农业投入和技能培训等项目), 以保证受益人既得到维

持生计的支持, 也得到能力发展援助。到2010年, 该项目估计覆盖了3.5万个加纳家庭。计划利用现款激励, 不仅鼓励儿童入学和坚持上学、出生登记, 满足某些产后和免疫需求, 而且明确阻止消极或有害的做法, 包括贩卖儿童或童工。

结 论

积极主动和预防性措施是社会保障项目的保护性作用的补充(McKinnon 2007)。所有三个相互联系的维度, 对于国家社会保障体系的有效率和有效果的设计和运行都是至关重要的。在当前的时局下, 在各地区和社会保障各分支以整合和连贯的方式逐步

4.3 积极主动和预防性措施及追求社会目标

预防和缓解生命周期及劳动市场风险

提高个人能力

促进社会和经济包容

减轻不平等

鼓励健康的生活方式和培养幸福感

使社会保障体系在支持活动和就业方面的创新性转型成为可能

确保社会保障项目的可持续性

使主动积极和预防性措施成为主流,可以预期将对实现许多更广泛的社会目标做出重大贡献。这些措施不仅包括支持社会保障体系的可持续性,而且在越来越多的国家还包括改善健康、提高就业和活动水平、全社会性的能力提高和责任感(见附文4.3)。这一趋势,通常要靠由社会保障管理机构领导的创新才有可能,这些机构允许做出更协调一致、更有针对性的反应,以一种整体的方式考虑个人的风险概况和条件。不过,它也在财务、人力资源和技术要求方面给管理机构带来了许多挑战。

第5章 管理上的高绩效：少花钱多办事和把事情办好

在财政紧张和对社会保障体系作用预期提高的背景下,追求良好治理和高绩效对于想产生更广泛积极成果的社会保障组织而言,是第一序列的重点。具有重大意义的是,社会保障管理机构对于这样一种管理上的改进正在采取一种更积极主动地姿态,办法是不仅通过实行改革,而且通过有目的地引领管理改革倡议,这反过来为进一步的创新形成了新的政策空间。

最新全球发展和趋势表明,一种运用经过改进的管理方法和实行基于信息通讯技术的适当系统的双管齐下的方法,正在使社会保障组织能够追求高绩效,并通过做到这一点,起而满足公众对提高社会保障项目行政和管理质量的期待。在项目行政管理的各个领域,可以看到在这方面持续不断的努力,其中有很多得到了地区性的“国际社会保障协会良好做法奖”。在另外一些活动中,这方面的努力支持着覆盖面的扩大、缴款征收、提供足够的福利、对客户的服务需要的回应进行定制。通过为项目交付纳入绩效发展、监测、评估的指标,这种方法,也可

以对更有效率和更有效果地实现更宽广的运营和政策目标,对更富有成果地利用可以利用的——通常是有限的——资源,作出很大的贡献。

使社会保障项目和服务能够整合和协调

社会保障项目是不断变化的,这种变化的一个推动因素,是项目和服务效果需要不断的改进。其表现之一,是项目和服务走向更好地协调和(在有些情况下是)整合的趋势。在这方面,人们的期待是,国家有一种协调的社会政策和劳动市场政策战略,例如依据有关服务提供的规模管理的内在收益设想提出的战略(Seddon and O'Donovan 2013),这种战略将不仅增进项目的积极影响,而且在这样做的时候能改进项目的效果和提高项目的效率(见附文5.1)。

一种得到遵循的方法,是通过信息通讯技术系统将机构和利益相关方联系起来。这便于建设需要发挥不同组织各自能力的新的、整合的项目和服务。这种方法已经应用到不同的社会保障领域,尤其是那些服务的客户和利益相关方具有系列性的领域。例如,在落实有效遵守缴款征收制度方面,目前的发展是众多的行为主体(包括社会保障机构、雇主、税收机构等作出奉献的缴款征收机构、银行等提供支付服务的实体)的协调行动。

实现社会保障缴款征收绩效的提高至关重要。财务资源的来源很大一部分来自缴款,使征缴的社会保障组织能够扩大覆盖,提供财务上充足的、可以预见的福利、保证有适当资源的管理并支撑项目的可持续性(见附文5.2)。

通常,有条件现款转移支付(CCT)的实施涉及众多机构的整合。这些项目的特点,是提供融合性的社会福利(现款、医疗服务、教育、就业,等等),要求管理方验证具体条

5.1 实现规模经济的整合

机构结构调整和机构间的协调和整合,将可以看到规模经济,是提高绩效的一个途径。最新的例子包括:澳大利亚。“2011年人类服务立法修正案”将澳大利亚福利官网与澳大利亚医保网整合到澳大利亚人类服务部。服务和基础设施的共享,使人们可以利用位于澳大利亚各地的超过50个办事处的多种服务。新一代的信息通讯系统正在实施中。

巴西。为了增进协同性和协调,已经对以税收为资金来源的项目进行整合。目的是增进对社会最贫穷者和最弱势者的保护,尤其是在社会援助、医疗、粮食和有条件转移支付领域。

丹麦。一个较高层级的新实体——丹麦支付——2012年设立,执行某些以前由地方市政层级交付的社会保障福利支付。目的是增进社会福利支付的协调,简化受益人对信息和管理流程的利用。

挪威。新的整合后的劳动和福利管理局由劳动市场服务机构和社会保险机构合并而来。作为这一合并过程的一部分,新的公司化的信息通讯系统已经实施,重点放在内部流程整合和提高效率、增进效果。

5.2 改进缴款征收服务

实施使缴款声明可以通过电子方式提交的系统,已经成为一个世界性的趋势。在喀麦隆,“国家保险基金”与国家税务当局就社会保障缴款的征收进行了协调,在该国率先实行拖欠缴款征收和改善遵守规定的情形。在韩国,一个经过整合的缴款征收新系统已经实施,连接了四个社会保障分支:医疗保险,养老金,行业事故补偿保险,就业保险。征收社会保障缴款的责任落在了与其他机构协调的国家医疗保险服务局。

最新的发展是朝着提高缴款管理流程的效率和质量、便于支付缴款的方向。在加纳,“社会保障局”和“国家保险信托机构”实施了一种“新业务流程”,目的是向缴款者提供账户完整、准确地说明,既反映了收入记录,也反映实际支付的缴费。在斯里兰卡,与银行的直接借款安排使雇主可以通过资金电子转移每月支付缴款,并已经由“雇员福利基金”落实。

件(包括收入、健康和教育控制情况,等等)。因此,整合措施规定了不同机构承担的不同运作业务。在许多场合,社会保障组织通过确认总体上整合的项目的落实和运行,在执行有条件现款转移支付时发挥关键作用(ISSA 2012a),这种作用超出了社会保障计划管理的范围。这种情况在拉丁美洲的项目中最明显。可以确定的在跨机构之间改革的成功因素,包括:由众多社会保障机构共享的可靠主数据系统的发展;为了与外部利益相关方的互动而密集利用网络技术;继续利用与雇主的现有沟通管道,为他们与新体系的互动提供便利;技术标准化,便于系统相互联系(互操作性)。

整合体系的发展,必要需要整合信息系统的发展。这种共同的信息系统(或主数据

系统)的目的是确保所有受益人掌握的信息的可利用性和质量。法国最近已经实施了一个共同的信息系统,以协调不同的国家和地方性社会保障机构实体之间的工作。共同的社会保护登记制度(R'pertoire National Commun de la Protection Sociale, RNCPS)自2010年以来已经运行。其作用是:(1)通过简化程序改进为用户提供的服务的质量;(2)提高负责管理福利和社会援助的机构的生产率;(3)提高管控的效果,以确保福利的正确支付。这种登记制度可以对与法国社会保障体系相关的近7500万人进行全面监督。⁵

这个法国平台的另一个作用,使支持反欺诈的措施,减少不遵守规定的情况。这是国际社会保障协会所有区域不断增强的一个趋势。对这种措施而言,一个挑战是提出

一种在预防与压制之间达到平衡的战略。

这种均衡正在越来越多的国家实现,办法是通过审慎运用预防性措施来支持综合性的教育和增强意识,通过风险管理和对违反规定的早期察觉,通过提出有效的措施识别和抗击欺诈和避缴,通过改进遵守规定的情况并以此作为一个战略目标。这些措施,以加强机构实施规定和流程的能力、增强机构间的协调为共同支撑。以信息通讯技术为基础的方法为实现所有这些目标提供了一个威力强大的工具箱。

还有一个趋势,是不同国家机构之间的跨境协调。这一发展进程,与通过国际社会保障协议(见第3章)增加对移民工人的覆盖方面所取得的国际性进展相伴而行。这些协议的有效实施,取决于有关国家负责机构之间密集的数据交流。韩国和澳大利亚是亚太地区在信息通讯技术基础上落实双边协议的领先国家。在美洲,南共市(MERCOSUR)国家已经成功落实其多边协议的运行。欧盟正在开发 EESSI 系统,该系统将使欧盟社会保障管理规定的有效适用成为可能。

以网络和移动设备为基础的电子服务:改善服务质量,提高公民和工作人员能力

改善服务质量,是全世界社会保障机构的一个重点目标。在这方面,以网络为基础的通讯和电子服务正在发挥关键作用。移动设备和短信服务的采用,正在给社会保障服务的交付带来革命性变化。这些正在推动“高科技、高触感”服务样式,这些样式使得以低成本对个人需要做出个性化的、几乎即时的回应成为可能。电子应用便于社会保障服务的全天候利用,并有可能执行甚至来自偏远地区和跨越国界的咨询和交易。

由各机构实行的这些方法是具有多样性的,根据各国具体情况进行了量身定制,而主流的反应是实施多管道的电子服务,目

的是便于公民利用信息和业务。总体目标是让服务更贴近公民,是用户有能力使用不断增多的业务,如更新个人资料、发出投诉等,而这在几年前只能通过与社会保障工作人员面对面交涉才能解决。

重要的是,移动技术的利用是一个值得注意的趋势,至少在非洲和亚太地区是如此。这是一种克服地理孤立、支撑传统(线缆)数据沟通的基础设施有限、有些情况下传统银行交易成本高等挑战的方式。此外,移动电话网络深化普及,将使越来越多的人能够利用移动设备。

通知和信息服务(主要是通过短信)已经由数个机构实施。在美国,社会保障局启动了一个网站,主要针对智能手机,使得包括利用“常见问题”和社会保障局网站、定位最近的社会保障局办事机构等多种操作成为可能。

继而,在下撒哈拉非洲和其他地方,移动支付服务也已经得到发展,或者正在考虑开发(Vincent and Cull 2011)。移动电话使得公民可以更容易与服务部门互动,金钱转移通过与移动电话提供商、邮局机构等商业实体的伙伴关系实行。在坦桑尼亚联合共和国,“政府雇员福利基金”与坦桑尼亚 Vodacom 公司合作,启动了一种使缴款可以使用手机汇出的服务。

在毛里塔尼亚,“国家疾病保险基金”(CNAM)已经采用了一种使用短信为保险参保人报销费用的系统。为了实施该系统,CNAM 与毛里塔尼亚邮电系统、电信运营商和法国埃克斯—马赛大学结成合作伙伴。主要目的是免去银行交易的成本,使参保人更容易利用,否则他就要长途旅行才能报销,同时也改进了向受益人提供的信息。

除了改进对公民的服务之外,先进电子服务和移动技术也使社会保障工作人员有更强的能力,促进决策的改善和机构绩效的

5.3 利用创新性技术提高社会保障工作人员能力

根据国际社会保障协会划分的各地区的发展和趋势的最新证据,可以确定在行政管理中的若干管理技术对提高社会保障工作人员的能力起到了作用:

通过组织改革对工作任务进行更好的协调

重点关注改进工作流程和投资做法

为了使工作人员更优秀和项目管理得更好而应用绩效指标

实施行为规范,以指导决策和形成质量目标的框架

将风险管理技术作为一种管理工具应用

提高(见附文 5.3)。在墨西哥,“国家雇员社会保障和社会服务研究所”开发了一个使管理人员可以利用移动平板电脑监督和改进药品供应情况的控制面板。主要的决策者可以从网上得到信息,能够发现问题并提出解决问题的即时措施。

小结:变革和不断创新

本章展示了一些证据,说明社会保障管理向更高效率和更好效果的变动是如何对成功实现不断变化的目标产生作用的,以及这种变动又是如何为政策创新与改进开辟道路和使这种创新与改进能够发生的。效率和效果本身就是一个重要的目的。社会保障管理部门不再仅仅是一个落实机构,而是越来越成为使创新得以发生的机构,在有些情况下已经成为社会保障改革积极主动的推动者。然而,最新的经验也揭示,社会保障管理中采用新的方法,也会给现有的方法带来新的挑战。

需要应对的挑战包括:

- 以信息通讯技术为基础的平台和项目的规模与复杂性都在提高,意味着新服务的机构之间的维度在增加。例如,以信息通讯技术为基础的平台,并非其所有的实施内容都是由单一机构管理得了的。
- 需要信息通讯技术治理和管理的改进。
- 国家和国际的标准化正在成为整合信息系统实施的需要。一个挑战是要处理交换和共享数据的机构实行的数据质量政策的异质性,对这种异质性未加管理,可能会冒传播数据错误的风险。
- 向电子服务变动,需要向客户提供足够的可利用性和安全性。然而,存在着无法达到客户预期的风险。随着用户趋势显示出对移动设备越来越大的偏好,这种挑战将加剧。

总之,关于支持实现社会保障管理更高绩效的最新发展和趋势,可以提出若干条看法(见附文 5.4)。

5.4 支持社会保障管理的更高绩效

社会保障管理正在发挥作为新的、创新性的技术和管理方法的集成器和连结者的战略性作用。这种作用使得管理者可以成为促使体系进一步改革能够发生的因素,在有些情况下成为有目的的改革领导者。

开发整合的、共享的信息平台提供了巨大潜力,可以促进机构之间项目的实施,这为决策者和社会保障管理者提供了在效率和效果收益方面实现双赢的前景。

电子服务得到越来越多的采用,以向公民交付不同类型的服务。这种服务不仅提供更大规模的利用和信息,让客户的权利和能力得到提高,而且提供一种使社会保障项目的管理和交付当中可以实现更高绩效、管理者可以改进决策的手段。

先进的、越来越具有移动性的技术提供智能解决方案,正在全世界被用来实现社会保障服务提供的更高绩效。

第6章 结论

本报告详细描述了国际社会保障协会划分的四个大区域过去三年来的一些主要发展进程。鉴于各国社会保障体系所面对的情况极其多样，这样一种描述是需要的，而对于新出现的若干关键趋势，报告也作了总结。

报告鉴别出的第一种趋势，与那场危机的复杂和多方面的影响有关，危机导致了社会保障管理在其中运行的经济、财政和劳动市场环境不确定。本报告说明，这些影响通常是不可预见的，从而使其对于决策者和社会保障管理部门做出适当反应而言具有挑战性。例如，对劳动市场的影响，最初从有些国家失业大量增加当中可以看到，但事实证明影响要复杂得多——失业水平不断提高，而且实际工资停滞或下降，非正式部门活动增加，移民工人爆发性流动。因经济持续不确定而带来的另外一些主要挑战包括：预算和财政紧张，不平等加剧，公众和政界对有效率、有效果和高质量的服务与管理的预期更高了。

报告突出了社会保障项目在应对危机的短期社会经济影响方面的作用，列举了所采取的动态的、具有创新性的方法。重要的是，这些方法是在调整适应人口和社会变化这种长期性挑战的同时采取的，由于财政压力加大和接踵而来的政治机会同时存在，这种调整适应在很多国家已经加速。结果，人们越来越感觉到，无论是在社会保障体系为短期冲击做好准备方面，还是在其对长期性挑战的预见水准方面，它们都是强而有力的。

过去三年间观察到的第二个趋势，指的是在扩大社会保障覆盖目标方面取得重大进展。(1)扩大覆盖包含着横向和纵向维度，

人们就一种包含这两个维度的战略达成了某种国际共识；(2)在很大一批国家作出了良好的政治承诺；(3)社会保险管理部门的能力增强，由其所领导的创新增多。基于以下三个方面的同时出现，现在存在着一个扩大覆盖的新势头，尤其是向穷人和弱势人口群体的覆盖。在这种有利背景下，国际劳工组织和国际社会保障联合会2012年就有关扩大覆盖签订的具有历史意义的“谅解备忘录”象征着国际协作的重要性，将有助于增强两家组织对其支持者的支持。

本报告观察到的第三个关键趋势，反映了社会保障的积极主动和预防性作用，这在以前的全球“发展和趋势”报告(ISSA 2007; 2010)中大致列举过，而这些作用如今已经大为拓宽并发生演化，正在更多社会保障分支部门和所有各个大区域中应用。这确认了三个现实：首先，在应对工伤、健康、残疾和失业项目面临的挑战的措施方面，这些方法得到了认可，认为作用良好；其次，因为经济危机，导致对一系列领域的预防性措施的成本效果给予更充分赞许；再次，由于社会保障管理部门越来越被认为是发挥这些作用的有效行为主体。随之，可以看到积极主动和预防性方法的扩大，以实现其他分支部门的政策目标，如养老金计划提高从劳动力中撤出的年龄的措施。在对最近维持和扩大其保护性功能起补充作用的同时，社会保障作为一种对人的投资的作用，以及其对社会包容和经济发展的积极贡献，通过主动积极和预防性方法逐渐成为主流而得到了增强。

结合这三个趋势，考虑到过去三年发表的四份地区报告的结论，可以看到在最近的时期里社会保障的发展取得了重大进步，尽管变动不居和无法预测的短期运作环境也展示了压力。这种情况已经因为一种政治话语而受到推动，这种话语已经从社会保障“付得起”的论点变成了社会保障是“必要

的”的论点,这反映了保护性的、主动积极地、预防性的社会保障对降低社会不安全和支撑经济发展的积极影响。然而,正如本报告中分析的第四种趋势所表明,社会保障管理部门奋力追求更高绩效的努力,是确保这种政治承诺转变成实际进展的一个条件。

在需求增多和资源通常缩减的背景下,社会保障管理部门既使政策反应和改进能够发生,也促进了这种反应和改进。信息通讯技术的创新性利用,使社会保障项目的整合和协调成为可能,网络和移动服务的应用,改进了服务质量,便于扩大覆盖,管理方法的改进使社会保障工作人员能力得到提高,这些都吸引了最多的关注。通过与不同的利益相关方——包括雇主、服务提供商、不同政府机构——的协作,社会保障管理部门为决策者处理社会面对的复杂问题提供了许多通常具有突破性的解决办法。

管理上的改进不仅使得改革能够进行,也塑造了改革本身的性质,鼓励了政策建议的调整适应,以确保反应适合个人和群体的需要。例如,对于主动积极和预防性方法以及对于扩大覆盖战略而言发挥着重要作用

的量身定制方法,因信息通讯技术的明智利用、利益相关方之间更好的协调、社会保障管理人事的知识和专门技能而得到了促进。社会保障管理部门因此也将其机构的特性从主要是政策实施者,转变成了社会保障政策改进的推动者和使新政策措施能够实行的因素。

正是社会保障管理部门的这些努力——实现高绩效,打造更高效和更有效果的管理,努力追求良好治理,促进创新能力的提高,所有这些,都有目的地对社会保障体系的保护性、主动性、预防性作用的积极发展作出贡献——具体体现了国际社会保障协会所称的“对卓越的承诺”。如果考虑到社会保障体系面对的重大挑战,即满足一个快速运动和复杂的世界提出的短期性需求,同时调整自己应对长期性挑战,那么毫无疑问的是,社会保障管理的卓越将仍然是未来年月里国际社会保障协会及其在全世界的成员的一个关键目标。

[原文为英文,叶劲如 张珊译]

注 释

* 本报告在本刊的翻译和发表,得到了国际社会保障协会的许可和授权。在此,本刊特地向国际社会保障协会和该协会的罗迪·麦金农(Roddy McKinnon)先生表示感谢。

1. 在美国,家庭实际收入中位数仍比 2000 年的峰值低 4%。
2. 老龄依赖比率是 65 岁或 65 岁以上人口与 15—64 岁人口之比。
3. 有关 2012 年这份“社会保护平台建议书”(Social

Protection Floors Recommendation) 的内容的评估,见哈格梅杰和麦金农(Hagemeyer and McKinnon 2013)。

4. 参见 <http://www.issa.int/Resources/ISSA-Publications/ISSA-strategy-for-the-extension-of-social-security-coverage>。
5. 参见 <http://www.securite-sociale.fr/Repertoire-Nation-al-Commun-de-la-Protection-Sociale-RNCPS>。

References (参考文献)

- BACHELET, M. (coord.). 2011. *Social protection floor for a fair and inclusive globalization* (Report of the Social Protection Floor Advisory Group). Geneva, International Labour Office.
- BRIMBLECOMBE, S. 2013. “A multivariable definition of adequacy: Challenges and opportunities,” in *International Social Security Review*, Vol. 66, No. 3–4.
- CICHON, M. 2013. “The Social Protection Floors Recommendation: Can a six–page document change the course of social history?” in *International Social Security Review*, Vol. 66, No. 3–4.
- ESA. 2012. *World population prospects: The 2012 revision*. New York, NY: United Nations Department of Economic and Social Affairs — Population Division.
- FULTZ, E. and FRANCIS, J. M. 2011. “Employer–sponsored programmes for the prevention and treatment of HIV/AIDS: Recent experiences from sub–Saharan Africa,” in *International Social Security Review*, Vol. 64, No. 3.
- HAGEMEJER, K. and MCKINNON, R. 2013. “Introduction: The role of social protection floors in extending social security to all,” in *International Social Security Review*, Vol. 66, No. 3–4.
- HARRIS, E. 2013. “Financing social protection floors: Considerations of fiscal space,” in *International Social Security Review*, Vol. 66, No. 3–4.
- HUJO, K. and MCCLANAHAN, S. (eds.). 2009. *Financing social policy: Mobilizing resources for social development*. Basingstoke, Palgrave.
- ILO. 2010. *World social security report 2010/2011: Providing coverage in times of crisis and beyond*. Geneva, International Labour Office.
- ILO. 2012. *World of work report 2012: Better jobs for a better economy*. Geneva, International Labour Office — International Institute for Labour Studies.
- ILO. 2013a. *Global employment trends 2013: Recovering from a second jobs dip*. Geneva, International Labour Office.
- ILO. 2013b. *Global employment trends for youth: A generation at risk*. Geneva, International Labour Office.
- IMF. 2013. *World economic outlook: Hopes, realities, risks*. Washington, DC, International Monetary Fund.
- ISSA. 2007. *Developments and trends: Supporting dynamic social security* (Developments and trends). Geneva, International Social Security Association.
- ISSA. 2010. *Dynamic social security: Securing social stability and economic development* (Developments and trends). Geneva, International Social Security Association.
- ISSA. 2011. *Africa: A new balance for social security* (Developments and trends). Geneva, International Social Security Association.
- ISSA. 2012a. *The Americas: Improving coverage through the innovative transformation of social security* (Developments and trends). Geneva, International Social Security Association.
- ISSA. 2012b. *Handbook on the*
-

- extension of social security coverage to the self-employed* (Extension of social security). Geneva, International Social Security Association.
- ISSA. 2012c. *Asia and the Pacific: Addressing complex needs through innovative and proactive social security* (Developments and trends). Geneva, International Social Security Association.
- ISSA. 2013a. *Europe: Enhancing the sustainability of comprehensive social security systems* (Developments and trends). Geneva, International Social Security Association.
- ISSA. 2013b. *Social security coverage extension in the BRICS: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa*. Geneva, International Social Security Association.
- ISSA. 2013c. *Calculating the international return on prevention for companies: Costs and benefits of investments in occupational safety and health* (Research report). Geneva, International Social Security Association.
- LI, R. *et al.* 2010. "Cost-effectiveness of interventions to prevent and control diabetes mellitus: A systematic review," in *Diabetes Care*, Vol. 33, No. 8.
- LEHNERT, T. *et al.* 2012. "The long-term cost-effectiveness of obesity prevention interventions: Systematic literature review," in *Obesity Review*, Vol. 13, No. 6.
- LLOYD-SHERLOCK, P. *et al.* 2012. "Social protection and preventing illness in developing countries: Establishing the health effects of pensions and health insurance," in *International Social Security Review*, Vol. 65, No. 4.
- MCKINNON, R. 2007. "Dynamic Social Security: A framework for directing change and extending coverage," in *International Social Security Review*, Vol. 60, No. 2-3.
- SEDDON, J. and O'DONOVAN, B. 2013. "The Achilles' heel of scale service design in social security administration: The case of the United Kingdom's Universal Credit," in *International Social Security Review*, Vol. 66, No. 1.
- SINFIELD, A. 2012. "Editorial: Social security and prevention," in *International Social Security Review*, Vol. 65, No. 4.
- SSA; ISSA. (various years). *Social security programs throughout the world*. Washington, DC, Social Security Administration.
- VINCENT, K. and CULL, T. 2011. "Cell phones, electronic delivery systems and social cash transfers: Recent evidence and experiences from Africa," in *International Social Security Review*, Vol. 64, No. 1.