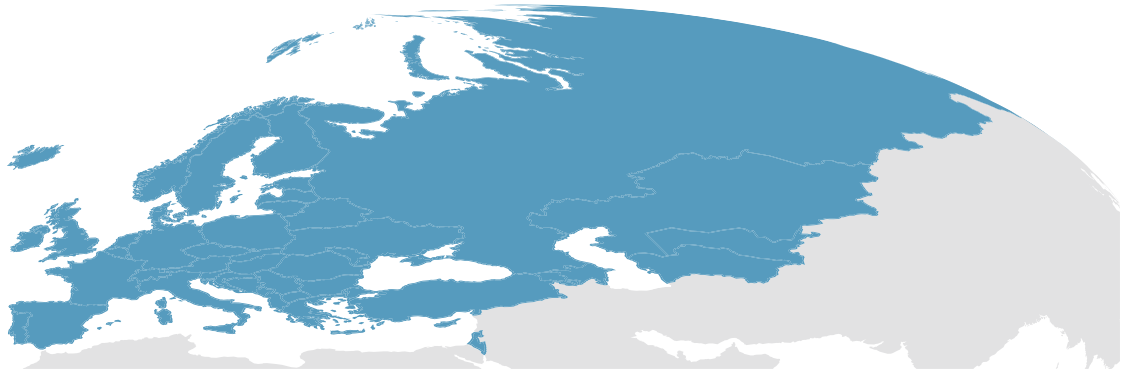




issa

国际社会保障协会

亮点 04



欧洲迈向可持续和充足社会保障的战略方法

国际社会保障协会新的区域发展与趋势报告 – 欧洲:改善社会保障的战略方法 – 及时探讨了本地区社保计划面临的各种核心问题,并提出了问题应对的关键的良好做法。该报告详细探讨了欧洲社保制度如何进行战略性调整,确保全面覆盖和创新开发最先进的解决方案以加强行政管理和提供以公民为本的各种服务。这类再调整旨在为欧洲国家带来持续积极的社会经济影响,包括以包容的方式对所有的人的终生发展给予支持。

4月18至20日将在斯德哥尔摩举行2016年欧洲区域社会保障论坛。配合此次论坛起草的报告探讨了充足和可持续社保计划在设计、融资和实施方面所取得的各种进展和面临的挑战。

欧洲地区¹的国家对其全面的社会保障制度甚感自豪。然而,最近一段时期以来,社保制度的运行环境变得更加复杂和具有挑战性。这就要求重新调整社保计划,以满足欧洲社会和人们不断变化的需求。

在许多欧洲经济体中,持续的低增长率,加上财源日益吃紧的困境意味着对社保进行高度干预始终十分必要。结果是,一些国家在财政和政治上长期可持续提供充足社保方面出现了问题。解决这类问题在越来越多的情况下只有首先在考虑对代际和代内公平的影响后,才能针对津贴给付的融资和设计采取政策措施。

在整个二十世纪,社会保障干预措施正是所谓的欧洲福利国家兴起的根本所在;对于所有国家,社会保障业已成为现代社会契约的基本要素。要继续履行这一契约,各国都在社保制度所发挥的保护、预防和赋予能力等作用方面重新进行重点调整。重要的是,社保制度自觉地对人力资本进行投资、维护和进一步的开发,有助于支持社会包容和提高国家经济的生产力——即构建和进行社会财富再分配的经济基础。

社会保障计划,除了发挥确保收入保障的基本作用外,现正在更加系统地促进改善就业机会和促进健康。其目的是在财政上创造更大的可持续性,并且日趋精准定向,更好地支持人们在整个生命过程中不断演化的各类需求,在各收入群体和各代人之间加强公共对社会保障的支持。

有意识地努力跳出条条框框进行思考已使欧洲的视角有可能发生重大改变。在新颖性方面,国际社会保障协会报告所强调的新兴管理解决方案必然是整体性的,政府部门和经办机构之间更好的协调、国

家和地方各级多阶段政策实施的更加连贯性、以及社会保障机构在内部流程、方案实施和数据共享方面应对能力的提高都在促进推动这些新兴管理方案。

除了改善治理外，新一代的信息和通信技术已使得近期的进展成为可能，它提供数据分析、各类工具和平台，用以监控管理部门内部绩效的各个方面，协调各项行动追求卓有成效地实现计划目标，并以互动和相互关联的方式进行信息和数据通信。具有十分重要的意义是它可见和强劲地朝着以公民为本服务的方向发展。

欧洲：复杂性和不确定性

正如国际社会保障协会报告所言，欧洲社保机构所面临的外部环境继续受到许多挑战因素的框制：总体失业居高不下，尤其是青年失业；人口老龄化；非传播性疾病的发生率日益增加；许多工人的就业状况缺乏保障；一些国家出现更大规模的人口流动；贫困和不平等日益增加；以及2008/2009年金融和经济危机给公共财政造成的持续影响，一些国家为此采取了紧缩措施。

虽然在整个地区社会开支占公共开支的比例大体维持高位和稳定，但在一些国家，迅速继后危机时代开支呈现较高水平后，社会支出占国内生产总值的比重却在有所下降。

总之，形势的特征可以说更加复杂，这不仅仅是缘于全球经济的持续不确定性。其它不确定性因素包括青年失业水平居高不下，以及峰值数量的移民和难民流动正变为日益旷日持久的长期现象等相对较新的诸多挑战。社会保障制度应对这些挑战通常表现出敏捷的反应。

重要的发展与趋势

在欧洲国家人们已观察到了一些重要的发展与趋势。报告建议，欧洲的许多国际社会保障协会会员机构将行动重点放在确保全面社保覆盖和卓越社保机构行政管理以及维持社保计划的积极社会和经济影响等相互关联的目标方面。

在这些努力方面，国际社会保障协会会员机构正得到国际社会保障协会卓越中心提供的《国际社会保障协会指南》和国际社会保障管理专业标准的协助。近一段时期，对三大系列发展与趋势给予关注。

维持充足的津贴给付和服务

从全球看，欧洲的社会支出和全面获得社保津贴现金给付、医保和服务都处于较高的水平。然而，很多时候，欧洲成绩斐然的覆盖率却被津贴给付不合比例的现金价值所稀释。

正如国际社会保障协会所强调的，应以更广的视角看待充足性——需要跳出以单一维度的金钱来评估给付津贴的思维，去考虑有效管理的附加值和更广泛的社会投资型政策成果等其它方面。

基于这一更广的视角，欧洲围绕充足性问题辩论中一些具有特征性的共同对策是：寻求支持扩面，加强津贴给付的有效性和效率，以及促进包容和活力。

以这种方式加强充足的全覆盖可以支持改善就业能力，提高生产力，消除贫困，缩小不平等，提高消费，通过反周期干预减少严重冲击，改善劳动力市场运作，改善健康状况，以及增强社会稳定和凝聚力。连贯一致的部际决策与协调正有助于实现这些和其它的积极影响。

虽然欧洲有关覆盖面的辩论正在受到有关津贴给付终生充足性问题的积极引导，但覆盖面方面的某些挑战依然存在，其中一些在危机后的几年中还有所加剧。

支持扩面和活力的共同对策

- 在一种全民制度中，使用“**精准定向**”作为一种对策来满足脆弱人口群体的各种特殊需要，社保制度作为为终生提供活动和社会保护机会一部分的一种整体方法正日益被要求去解决这些特殊需要。
- 与整个生命过程中不同阶段相一致的多**阶段干预**。这种针对社会保护和个人发展的整体方法涉及与一系列利益攸关者一起采取早期行动，以及对预防和重返社会措施给予更大的政策优先。
- **津贴给付规定中的灵活性**已出现，它反映出人们认识到收入和医保需求、家庭情况、以及就业状况存在着不同。
- **劳动力激活措施**能够促进整个生命历程中稳定和定制型的劳动力参与，正在与促进社保津贴领取人员重返工作的积极措施相结合。

在许多国家，危机的迅速影响已经体现在一些津贴给付资格标准的收紧。近期，已看到许多制度试图扭转这一趋势，提高对弱势工人的覆盖，并且改善津贴给付的总体充足性，而不是仅针对适龄劳动的家庭。采取的措施包括加强家庭津贴给付和儿童保育的规定（例如保加利亚、捷克共和国、法国、马耳他、斯洛文尼亚、瑞典和土耳其），根据劳动力市场的实际量身定制失业计划和津贴给付（例如丹麦、芬兰、德国、匈牙利、波兰和瑞典）和加强最低收入保障（例如马耳他和罗马尼亚）。

信息通信技术交付平台和以公民为本服务的设计

近一段时期信息通信技术解决方案得到采纳，这不仅可以提高效率，而且为津贴给付和服务提供了互动式和可准入的交付平台。在许多国家，一个更重要的目标是克服体制和行政的碎片化，使社保分支机构之间、国家税务机关之间（特别是计算需要收入验证的权益津贴给付方面）在国家层面进行更好的协调，并在获取津贴给付和服务权益方面实现全国范围的合理公正。此外，信息通信技术支持的数据挖掘和分析还能够更好地处理错误和欺诈以及与未申报工作相关的更广泛的问题（例如阿尔巴尼亚、克罗地亚、法国、德国、爱尔兰、意大利、罗马尼亚和西班牙）。

另一项发展是新一代的电子服务，它通常利用电子政务平台和服务、跨机构办法、启用安全支付系统、建立强有力的认证机制和个性化客户环境（例如阿塞拜疆、比利时、芬兰、法国、哈萨克斯坦、立陶宛、摩尔多瓦、荷兰、波兰、西班牙和乌兹别克斯坦）。

在积极成果方面，日益广泛使用的信息通信技术提供了实时了解所有合法利益攸关者相关信息的渠道；它使管理部门更具应对能力从而能够更加卓有成效地利用和配置资源；它有助于通信目标的实现；并促进所覆盖人口获取更好生活成果，例如更好地根据求职者的个人实际匹配就业机会。

考虑到信息通信技术提供改善服务的可能性、所有客户对于使用信息通信技术和平台不断变化的需求和预期、以及社保管理部门所面临的运营限制，以公民为本的综合服务的出现可谓是欧洲社保新面貌的最显着特点之一。在某些情况下，让客户积极参与共同设计各种公共服务促进了这一流程（法国和西班牙）。

为在此基础上进一步发展，有三点值得更加密切的关注。首先，社保管理者获得的大数据应得到有效运用。其次，数据隐私和数据安全问题必须得到尊重，因此需要适当的治理和管理结构。第三，尽管该区域因特网普及率较高，但仍有相当多的人希望其部分或全部社保需求能得到面对面的接触式服务。

对能力的终生投资

对社保管理部门的一个共同要求是，更好地利用纳税人的“钱”和政府的有限资源。进一步的目标是，寻求各种方法，努力为更好地量身定制对人们整个生命周期中的终生支持作出始终一致的贡献。

这种所谓的终生社会保障方法，可以寻求推动职业活动、积极健康生活方式、终身学习以及提供针对生命周期和劳动力市场风险的保护。这里重要的要素是积极主动的预防措施，其中尤其是与大众健康和工作相关的健康干预措施，这些措施共同谋求相互促进能力、康复和就业能力（包括老年工人和评定为残疾但仍有剩余工作能力的人）的目标。鉴于其社会重要性，值得注意的是，几乎所有欧洲国家都对医保服务的提供和管理作出了结构性变革。当然，终生社保方法也应力求更好地协调工作与生活的平衡，在支持儿童、父母和监护人的服务和津贴给付方面给予更大的投资。

持续的挑战

在挑战方面，主要关注的问题包括：长期失业的上升以及工人技能与雇主需求不匹配，这两个信号表明有必要采取（再）培训和教育等早期干预措施；在职贫困水平上升意味着有必要更有效地协调现金津贴给付、负所得税收政策和税收制度；以及老龄化的劳动力，其中老年工人的技能和经验往往利用得不足，凸显出需要更好地发展年龄多样化的工作场所。

无论当前流向欧洲的移民和难民流的规模如何，人口的流动凸显了社保协定的重要性，必须向工人及其眷属提供保护并给予便携式的累积社保权利。作为第一步，信息宣传活动是更好地向移民工人宣传其权利的一种方法（例如吉尔吉斯斯坦）。

欧洲人口的老龄化仍然是一项挑战。欧洲人口的年龄中值是42岁，人口中60岁以上的老年人占24%。全球80岁以上的人口有28%位于欧洲。可以理解的是，老龄退休金的成本仍是头等大事。与其它地区类似，欧洲的养老金改革远不能形成连贯的趋势，特别是在私人定制的缴费型养老基金的作用方面。

由更长的预期寿命所带来的诸多健康挑战值得关注：预期寿命的延长并没有与一个类似的健康预期寿命的延长相匹配。这对包括关怀和长期护理费用在内的总的和已不断上升的卫生支出以及卫生部门的人力规划造成了影响。虽然该地区国家的生育率低于替代率，而且预计一些国家的人口到2050年都一直下降，但俄罗斯业已采用各种社会政策以帮助刺激人口自然增长。

该地区疫情趋势显示：因心血管病、癌症、糖尿病和慢性呼吸道疾病而早期死亡的比率有所下降，但过度饮酒、吸烟和肥胖对健康的重要负面影响依然存在。基于终生（干预和教育）的做法，通过预防性干预措施和教育发挥更大的作用仍然存在着空间——这是一种正在被例如《国际社会保障协会职场健康指南》积极促进的转变。

在可能面临的诸多新挑战方面，开发各种新技术和材料以及生产和工作模式的不断变化可能带来新的机遇和风险。欧洲经济体的一条出路可能是挖掘改善职业安全与卫生的更大潜力。值得注意的是，职业事故和致命伤害已经处于一个向下的趋势：这对欧盟范围内降低工作场所事故的倡议是一个积极的贡献。

结论

社会保障管理部门为数不多的运营永恒要务之一就是需要变革。令人欣慰的是，通过设计以客户为中心的计​​划确保提供充足的覆盖，在治理、服务交付、管理部门的战略规划和业绩管理等方面，欧洲地区最近的改革已经见证了系统性改进。

虽然艰难的抉择依然存在，但是对在整个生命过程中为所有人提供充足津贴给付的重要性已日益形成政治上的共识。与此同时，欧洲社保管理部门承诺努力迈向国际社会保障协会提出的“卓越”管理，应对创新和发展量身定制对策的永恒需求，迎接社会保障制度和被覆盖人口的各种挑战。

正如国际社会保障协会报告所总结的那样，在国际社会保障协会卓越中心和《社会保障协会管理指南》的支持下，欧洲社会保障管理部门拥有各种手段和专长，有信心迎接未来的各种挑战。

1. 国际社会保障协会的欧洲地区等同于国际劳工组织的欧洲和中亚地区。

资源

ISSA. 2016. *Europe: Strategic approaches to improve social security* (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association (国际社会保障协会, 2016年。欧洲：改善社会保障的战略方法 (发展与趋势)。日内瓦, 国际社会保障协会。).

了解更多情况：www.issa.int/europe/introduction

国际社会保障协会(ISSA) 乃汇聚各国社会保障管理部门和经办机构的世界领军国际机构。国际社会保障协会为其会员提供信息、研究、专家建议和平台，以便在世界范围内建立和促进充满活力的社会保障制度和政策。

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int