



issa

国际社会保障协会

# 亮点 01



## 多样性的力量：改善社会保障的多种非洲途径

国际社会保障协会说：作为非洲许多国家改善其国民社会保障覆盖面努力的一部分，非洲大陆的社会保护机制的多样性是一个机会。但较长期的目标是，必须保持发展综合而全面的锚定于旨在固定缴款型融资的适当作用的国民社会保障制度。

国际社会保障协会已发布一份报告 - 非洲：改善社会保障的诸种战略方法<sup>1</sup> - 以配合将于12月3至5日在摩洛哥卡萨布兰卡举行的2014年非洲区域社会保障论坛。该报告重点着墨于这样的事实，即非洲国家常常面临着经济、社会和人口等挑战的情形，其社会保护机制也具有多样性的特点。令人鼓舞的是，对于非洲大陆致力于改善面向其日益增长人口的社会保障而言，这种多样性为具有创新性的“非洲制造”政策与实践提供了积极的空间。在许多国家，例如佛得角、加纳、莫桑比克和南非，这种多样性正被用以提高人口福祉。

### 应对非洲的挑战

从国际上看，非洲社会保障覆盖水平较低，尤其是在撒哈拉以南非洲地区，而这些问题可归结于多种因素。这方面的问题包括：许多非洲国家经济相对欠发达、政治不稳定、高度贫困、发展国家社会保障制度的历史相对较短、农村人口庞大、农村和非正规部门就业水平高居、以及税基薄弱和财政空间有限。其它的影响因素有：自然灾害对机制、社会和经济的负面影响；冲突和诸如艾滋病病毒/艾滋病、疟疾以及最近西非的埃博拉等的传染病和流行病。

#### 重要事实和数据<sup>2</sup>

- 在撒哈拉以南非洲地区只有16.9%的老年人享有老年退休金；而北非该比例为36.7%。
- 在撒哈拉以南非洲地区，面向劳动适龄人口的有效老龄退休金覆盖率达到劳动适龄人口的5.9%，而北非为23.9%。
- 非洲失业保护计划（包括缴费和非缴费型）的有效覆盖率低于3%。
- 强制性工伤计划的法定覆盖面不到非洲总劳动力的20%。
- 在撒哈拉以南非洲地区，约80%的人口无法获得法定医保的覆盖。

## 日益增长的政治信念

尽管面临诸多挑战，但对可持续推进有效扩大现金给付和获得医保覆盖面的高层政治支持正在协助加强非洲公众对社会保障的信任。积极的迹象是，一些国家在扩大覆盖面方面有所进步，特别是在医保覆盖面方面；许多非洲国家正在从特设社会安全网干预措施转向更全面和有效的社会保护计划。例如，卢旺达在医保方面所取得的进步通常被引证。在许多情况下，这些努力已被正式作为国家社会保护战略（例如，加纳、毛里塔尼亚和塞内加尔）。

作为这类战略的组成部分，非缴费型计划为填补覆盖面空白作出了贡献，尤其是对女性人口。取得显著进步的国家有：博茨瓦纳、莱索托、毛里求斯、纳米比亚、南非和斯威士兰。然而，总的来说，还需要进一步的创新和配套措施。扩大覆盖面的政策必须得到诸如积极促进就业、便于向正规经济过渡、确保最低保护标准、强化税基和不断改进缴费守规与厉行等措施的支持。

较低的社会保障公共开支数据凸显了为何有必要加大对投资于非洲社会保障的政治支持。分配给公共社会保护开支以支持非洲劳动适龄人口收入保障的平均百分比数字是国内生产总值的0.5%。平均而言，非洲各国政府仅拨出国内生产总值的0.2%用于儿童和家庭给付；而全球在这两项上的开支平均值要高得多：分别为2.3%和0.4%。<sup>2</sup> 非洲总的公共非医疗社会保障开支仅占其国内生产总值的1.3%。其次，该数字远低于3.3%的全球平均水平。2011年，非洲国家总的医保开支为每人135美元。与此相比，在一个平均高收入的国家，该数字为每人3,150美元。<sup>3</sup> 对医保给予更大的投资必须列为非洲更高级别的优先事项，因为非洲大陆有一半的国家，其医疗总开支中至少有40%是自费支付。

寻找创新的融资机制，如加蓬利用来自电信利润的税收，以及利用各种机会创造财政空间重新分配支出以有利于社会政策，业已成为当务之急。

## 农村和非正规经济中工人的缴费能力

在许多发展中经济包括非洲大部分地区的情形中，对于农村和非正规经济中工人的缴费能力和社会保障需求问题，仍然是以传统的社会保障安排来予以处理和解决较好。

显然，正如在其它地方一样，非洲也期望应通过缴费收入尽可能地向劳动适龄人口社会保障计划提供资金。至于为何应该这样，还有诸多重要的理由（相互支持、自救、劳动力市场激励、公平、等等）。此外，政府财政有可能持续波动也是有必要将更大比例的当前劳动适龄人口纳入资助社会保障的进一步的务实理由。

此外，从短期至中期来看，非洲经济活动中的大部分机会将继续产生于农村和非正规经济之中，因为平均而言，超过70%的非洲劳动力从事非正规经济和农村活动。目前，对于绝大多数非洲国家而言，通常正是这些部门缺乏社会保障的覆盖。因此，它们提供了一个供社会保障扩大覆盖面的肥沃地区，尽管为改善社会保障融资这些工人的缴费能力被界定为参差不齐。

## 支持扩面的模式变化

越来越多的证据基础表明，社会保障为改善福祉和经济发展以及提高社会凝聚力做出了强有力的贡献。具体来说，近年来在全球层面的三个模式变化业已对非洲努力扩大社会保障产生了积极影响：

- 首先，社会保障已被更广泛和更好地理解是投资，而不是成本。
- 其次，人们都认为，要等到经济发展到一定水平后才能扩大社会保障覆盖面的想法既毫无必要，也不可取。
- 再其次，社会保障制度已被证明是应对外部环境变化的必不可少的手段，并且不会因为面临摆在面前的日益增加的经济、社会和环境冲击而变得不太重要。

## 社会保障制度的积极的社会和经济影响

因此，人们日益接受这样一种事实，即社会保障制度对于个人、家庭、社区、企业和社会具有积极的社会和经济影响。虽然在许多非洲国家中有效的社会保障覆盖率仍然较低，但大多数国家都能负担得起可持续地向其人口提供至少某些形式的基本社会保障。

### 增量扩面的潜力大有作为

塞内加尔对非正规部门的一次全国调查显示，2012年在非正规（非农业）部门中有220万工人（其中82%为企业家）。有大约25,000个雇主参与正规的社会保护计划，但这些计划并不覆盖独立的工人。实施适应非正规（非农业）部门需求的计划，再配合其它政策，将极大地提高社会保障覆盖面的水平，因为塞内加尔未被覆盖的非正规工人是一个非常庞大的群体，其中只要有1%的人被覆盖，那么其全国的社会保障覆盖率将会翻倍。

尽管如此，也有一种理解是，一些干扰因素（政治、人口、劳动力市场、经济结构和生产加工、机制结构、环境、等等）将继续给社会保障制度带来政策障碍，包括税务创收和公共再分配目标。然而，非洲国家正在寻求应对有效扩大社会保障覆盖面的挑战和更充分地实现其国家社会保障制度内在的积极社会和经济潜力以造福其全民。不出所料，首先，欠发达经济体在更全面地覆盖各种风险之前正在将基本的“社保底线”规定列为优先事项。然而，近一段时期，包括摩洛哥和南非的一些国家业已制定了更全面的规定。

## 良好治理和卓越管理

国际社会保障协会提请注意非洲加强对给付的管理和行政的方方面面以及服务交付机制的鲜明承诺。逐步实现良好治理、优异绩效和提高的服务质量即是国际社会保障协会所称的“卓越的社会保障管理”。

通常情况下，这些成就不仅适用于具有更全面的社会保障制度的国家，同时也适用于那些寻求进一步发展和加强国家规定的社保制度欠发达的国家。从国际社会保障协会的角度来看，“卓越管理”不再被视为是一种选择，而是一种义务。为此，国际社会保障协会卓越中心提供指南、工具包和平台，以便更好地使社会保障管理部门能够提高其绩效，并通过分享良好做法支持其同行。

对于在缴费守规和对公共社会保障机构的信任可能不完整或需要加强的许多非洲社会保障制度而言，满足这一义务可能更为重要。在这方面，有证据表明，许多非洲国家都在大力投资于人力资源、信息通信技术解决方案和沟通等方面的努力，以及作为重中之重而投资于建设基于透明度和各方参与的坚实的管理解决方案。

## 改善管理方面的领跑者

鉴于努力实现“卓越”成为国际社会保障协会非洲会员机构的优先事项，国际社会保障协会的报告重点标出了一些示范性例子。在北非，摩洛哥的“退休津贴集体计划”（Régime collectif d'allocation de retraite-RCAR）选择具有很高要求的“全面质量管理”模式，推出了一个改善其管理体系的计划。在南部非洲，斯威士兰全国公积金开发了一个旨在解决一些管理结构和方法中查明的弱点的战略规划模型。乌干达全国社会保障基金（NSSF）建立的“战略管理框架”表明有必要发展一个强有力的管理框架作为提高人口福祉的一个条件。喀麦隆全国社会保险基金（Caisse nationale de prévoyance sociale - CNPS）推出的“正确设定费率”计划展示了对建立服务价格予以关注如何导致许多服务的成本大幅下降，从而释放出资金用于其它战略活动。

## 长期挑战要求战略对策

从长期来看，预测然后应对冲击和未来诸多挑战，很可能是能否成功发展非洲社会保障的关键。国际社会保障协会报告强调了这些因素中的一些不确定性和风险：人口挑战、资源受到的压力、增加的迁徙和城市化、劳动力市场挑战和经济高度集中于少数几个行业（例如，自然资源和农业）。

作为国际社会保障协会会员机构的社会保障管理部门将需要与其它利益攸关方合作，以确保给付的设计和交付与外部因素和不同群体缴费能力的可能演变相一致。

例如，如果非正规劳动力市场保持为常态，那么融资和设计方法若不适应这种情形则不仅意味着覆盖目标不能达到，而且社会保障制度的积极社会和经济影响也不能更充分地实现。尽管只有这么一个危险因素，但这一例子突显出有可能形成一个日益边缘化和弱势的劳动力，在甚至没有基本的社会保护的不稳定条件下劳动。这些劳动力也可能是受过良好教育但却被排斥的青年人，他们毫无渠道获得与其需要或理想相关的工作或培训机会。同样，许多家庭将面对健康方面的诸多挑战。但是，若无给付，适龄劳动家庭的成员将受到压力而退出经济活动以照顾体弱或健康欠佳的家庭成员。

最后，国际社会保障协会报告的结论认为，非洲社会保障制度持续的进步和未来的成功，若要获得更广泛的有效覆盖率和对经济发展和社会和谐的积极影响，需要决策者和社会保障管理部门卓越的战略活动以及及时和适当的对策。

### 非洲的大趋势和社会保障对策

与预测的大趋势相关的不确定性和各种风险要求创新的设计和来自社会保障制度的融资对策，并考虑到：

- 非洲许多劳动力市场的正规化不会在短期内实现。
- 非洲经济仍以农业为主和从事初级商品生产，而青年从学校到工作的漫长而艰难的过渡也是常事。
- 人口发展趋势表明非洲也在老龄化，但非洲的预计生育率仍然较高。
- 未来的移民潮（农村/城市；跨境）有可能增加。
- 环境方面的挑战可能成为所有其它大趋势的背景。

---

## 资源

- <sup>1</sup> **ISSA**. 2014. *Africa: Strategic approaches to improve social security*. Geneva, International Social Security Association.
- <sup>2</sup> **ILO**. 2014. *World Social Protection Report: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Geneva, International Labour Office.
- <sup>3</sup> **Musango, L. et al.** 2013. *State of health financing in the African region*. Brazzaville, World Health Organization – Regional Office for Africa.

了解更多情况：[www.issa.int/africa/introduction](http://www.issa.int/africa/introduction)

---

国际社会保障协会（以下简称“协会”）是面向社会保障管理机构、政府主管部门和经办机构的全球领军国际组织。通过专业化指南、专业知识、服务和支持，协会促进卓越的社会保障管理，使其会员能够在全世界发展充满活力的社会保障制度和政策。协会在国际劳工组织的支持下成立于1927年，在160多个国家中拥有340个会员机构。

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](mailto:issacomm@ilo.org) | [www.issa.int](http://www.issa.int)