



亚太社会保障紧跟速变步伐

亚太社会和经济环境快速变化的步伐给社会保障制度带来的诸多特殊挑战，也许远远超过其它地区。在此背景下，伴随着11月2至4日在阿曼马斯喀特举行的2015年亚太区域社会保障论坛，一份新的《国际社会保障协会发展与趋势》区域报告 - 亚太：提高社会保障的战略方法 - 深入探讨了在改进设计、融资和提供充足社会保障方面亚太所取得的最新进展。

亚太地区拥有全球过半人口，在经济、社会和人口发展方面差异巨大。尽管如此，该区域大多数国家则表现出了一些共同的重要趋势和发展变化。鉴于它们都涉及到社会保障制度，国际社会保障协会亚太《2015年发展和趋势》报告通过对这些涉及社会保障的趋势和发展变化进行分析，拟出了三个研究主题：扩大覆盖面、卓越管理、以及社会保障的经济和社会影响。

正如报告阐明的，这些主题在本质上是相互联系和相互依存的。例如，有效扩面 - 作为人权和社会经济的必需要素 - 不仅需要可持续的融资和管理，而且需要政治上的支持；反之，它也取决于社会保障计划的可论证和量化的积极社会和经济影响。

亚太覆盖面的扩大

至少自21世纪初以来，由于受到亚太区域经济强劲增长的支持，国家在融资、设计和向更多人口提供社会保障保护等方面的能力有所增强。然而，同时存在的各种区域进程 - 例如，人口老龄化、移民流动增加、流行病转变、收入不平等、新型中产阶级兴起、非正规经济就业率居高不下、以及自然灾害和气候变化的多种多样和多重影响 - 也给决策者和管理者带来了有效设计和提供社会保障计划方面诸多复杂的挑战。

除了许多国家继续努力，以更好地覆盖非正规经济和农村经济中难以覆盖的人口外，近期扩面的工作重点主要放在了获得医保和支持收入保障的计划方面。在这方面，正如国际社会保障协会报告所介绍的，在确保社会保障底线的制定方面正在作出更大的努力。同时也在通过更全面和有效的国家社会保障战略逐步发展全面的社会保障覆盖。

虽然中国的扩面工作一直倍受国际关注，但该地区大部分国家的扩面工作均已取得进展。来自该地区的两个观察结果尤其令人感兴趣。

第一个观察结果是，扩面工作取得的成功，不仅表现在老年给付制度方面，而且也表现在社会保障的其他分支方面。该报告强调在医保方面取得了翻天覆地的变化，许多发达和新兴经济体实现或接近实

主要事实: 亚太

- 该地区拥有世界人口最多的两个国家(中国14亿, 印度12.5亿), 地区人口约占世界人口的60%, 其中城镇人口所占比例接近世界平均水平(53.6%)。
- 1990年至2014年之间, 老龄人口(年龄65岁以上者)增加了近一倍(从1.73亿增至3.3亿多), 预计到2045年再翻一番。东亚和东北亚是目前的老年抚养比为每100个适龄工作人口抚养11位老人, 比南亚和西亚高出一倍。
- 2013年, 该地区失业率为4.6%, 在所有地区中最低; 相比之下, 欧洲失业率最高, 达10.7%。然而, 亚太区域青年失业率不断提高, 2013年达到11.3%。
- 个体经营的独户员工和为家庭做贡献的工人, 即高度脆弱“自谋职业”形式的工人所占比例超过所有受雇人员的54%, 这可以作为区域非正规就业的一个粗略替代指标。尽管经济增长显著, 但在非正规经济中的劳动适龄人口比例一直保持未变。
- 2015年的赤贫率为12.7%, 预计到2020年将下降到大约5.8%, 到2025年下降到2.5%。
- 亚太地区有47%的老龄人口享有老龄养老金; 相比之下, 这一比例在撒哈拉以南非洲为16.9%, 在北非为36.7%, 在拉丁美洲和加勒比地区为56.1%, 在北美和欧洲则超过90%。
- 失业保护制度(包括缴费和非缴费型)的有效覆盖率在亚太地区为5%; 相比之下, 非洲为3%, 拉美为5%, 西欧为64%, 而全球平均水平为12%。
- 在亚太地区, 强制性工伤计划的法定覆盖范围可惠及其全部劳动力的30%; 相比之下, 非洲为20%, 拉美超过50%, 欧洲和北美介于70%至80%之间。
- 该地区用于适龄工作人口的非医保公共社会保护开支占国内生产总值的1.5%; 相比之下, 这一比例非洲为0.5%, 拉美和加勒比地区为5.1%, 西欧为5.9%, 而全球平均为2.3%。
- 亚太各国政府平均拨出其国内生产总值的0.2%用作儿童和家庭津贴, 类似非洲的拨款水平; 相比之下, 西欧的这一比例为2.2%, 而全球平均为0.4%。
- 亚太的医保覆盖率是58%, 相比之下, 非洲为24.7%, 西欧和北美超过90%, 而全球平均为52%。

现全民覆盖。在中国、大韩民国、马来西亚、阿曼、斯里兰卡和泰国业已实现雄心勃勃的覆盖目标的同时, 其他诸如柬埔寨、印度尼西亚和越南等国家业已踏上在未来十年实现同样目标的道路。其他国家也纷纷出台了生育津贴(约旦)和儿童津贴(蒙古); 一些国家(科威特、老挝人民民主共和国、缅甸、沙特阿拉伯和越南)推出了新的失业保护计划, 并且往往配套推出劳动力市场措施。

第二个观察结果似乎认为, 该地区的经济增长并未带来劳动力市场正规化方面相应的改善。因此, 在给付的设计、融资和提供方式中, 扩面工作必须反映这一点。有一些积极的例子表明, 一些政府和社会保障机构采取量身定制和有针对性的方式应对一些现实问题, 即非正规经济规模庞大和不稳定的就业(如越南), 包括对家政工人的需求(巴林、印度、新加坡、泰国和越南)以及农村经济(中国和印度)。积极的例子也涉及到努力满足日益增长的国内和国际移民工流动人口的社会保障需要。同样, 社会保障计划的设计也应适应家庭结构和传统支持制度的诸多变化。报告强调了一些业已对扶贫产生积极影响的非缴费型社会养老金重要例子。

全部或大部分由公共预算支付的社会养老金的扩大给我们提出了三个随着计划发展需要进行监测和处理的问题。第一是确保覆盖面的不断扩大保持财政可持续性。第二是, 鼓励和促进雇员和雇主的缴费在社会保障给付的融资方面发挥更大作用, 以支持发展更全面的计划和充足的给付。对于弥补该地区尚存的重要覆盖差距, 例如在残疾和失业救济金方面的差距, 这很可能是必不可少的。第三是, 有必要评估社会养老金影响, 确保所有社会计划以及可由国家主要社会保障管理部门发挥的作用之间的有效协调。

卓越管理

为支持充分和可持续扩面的发展, 目前正进行重大的投资, 以改善社会保障管理部门的绩效。正如该报告所确认的, 卓越的行政和管理是有效扩面的先决条件。

重要的是, 为了扩大可衡量的成果, 许多国家采取了反映其本国国情的创新和定制方式, 以更好地保证政策目标得以实现。在一些国家, 社会保障制度的传统任务业已扩大, 其中一个重要原因是为了更好地满足弱势群体的需求。鉴于在本地区非正规经济就业依然非常重要, 对于后一组国家而言, 在各社会保障机构中建立信任, 并向业已覆盖的或具有潜力向社保缴费的人员提供更多信息, 是成功提高覆盖率的一个重要因素。

该报告提请注意在提供和通报给付方面对给付设计所做的变化和进步,作为提高管理绩效指标努力的一部分,所有这些都应与增加管理和治理的透明度相关联。通过援引诸如澳大利亚等国家的改革例子,该报告还精确指出了共同的目标,包括:更好地保存记录;更有效的机构间协调;利用信息通信技术管理数据和改善给付准入;在社区一级努力改善参保和交付,改善量身定制的信息的传播,改善费用征缴合规;以及更及时准确地向受益人发放给付。

虽然已经取得很大成绩,但仍有许多工作要做。作为一个需要应对的挑战,在许多国家仍有大批人口尚未在政府官方注册机构登记。未登记的人口最有可能是活跃在农村和非正规经济中的人口,他们往往被排除在非缴费型给付或实物型给付的有效获取渠道之外。例如,该地区有超过1.35亿5岁以下儿童尚未登记在册。利用信息通信技术改善管理的各种努力受欢迎,但在重点改善其他沟通渠道方面存在着工作力度不够的风险。尽管过去十年家庭接入互联网的比例增长了四倍,但仍有将近三分之二的家庭未能接入互联网。因此,对人力资源方面,而不仅仅是对前台业务提供方面给予适当的投资,仍然是至关重要的。该地区比任何其他地区都更需要提供每日医保服务,因为据估计目前该地区有700多万的人员编制赤字。

积极的社会和经济影响

该地区各种显著扩面努力的驱动因素是公众和政界对社会保障干预具有的积极社会经济影响的认同有所提高。在这方面,业已查明四个特定要素。

首先:社会保障业已被更广泛和更好地理解是一种投资,而不是一种成本。这在亚太地区尤其正确,因为亚太许多国家正从“最低成本”经济模式转向基于“增值”的经济模式。积极主动地投资于人力资本,包括教育、培训和重返工作支持,诸如马来西亚和印度尼西亚所做的,是这种方法的基石。

其次,人们认识到社会保障制度具有很强的杠杆效应,即少花钱多办事在更宽泛的经济中产生数倍的效应。通过退休后提供替代收入,生病或失业时给予更多资金支持,或生育时给予津贴,对社会保障给付的准入缓解了劳动力市场和生命周期的风险,并为更广泛的社区产生经济机会。

再其次,社会保障制度已被证明不仅是用以应对外部环境变化,而且是预测这类变化及其伴随风险以及通过预防措施减少其不利影响的必要手段。与这种干预配套的也可包括对治疗和康复保健的支持,或者是公共就业计划和支持积极健康生活再培训。

但这种预防作用也正在发生于更宽泛和更长期的基础之上。该报告强调在战略性应对迅速老龄化人口、不稳定劳动力市场、气候变化相关事件、更大规模城市化、国内和国际移民流动(中国、菲律宾、斯里兰卡)和贫困等方面社会保障机构正在发挥领军作用的例子。随着日益增加的更全面而有效的办法,社会保障制度具有能力保护包括最弱势群体的所有人员,增强社会凝聚力和支持经济增长。所强调的该地区的具体例子包括:积极的老龄化政策(日本)和扩大保护移民工人及其家属社会保障权利的双边协议(韩国)。

最后,由于国力惠及范围、政治稳定性、运营效率等因素,社会保障机构积极影响社会的潜力是固有的。除了社会目标外,社保机构的行动能够对国民经济产生重要影响,而对储备基金和公积金资产的投资(这种投资往往规模相当大)是一个日益增长的领域,社保机构在这一领域中的重要影响日益显著。因而,基金经理对“社会责任投资”的日益重视具有直接积极的社会影响(例如,投资于基础设施项目)。

仍然有必要更好地认识和衡量社会保障制度的积极影响。虽然直接将现金转移到低收入家庭的重要杠杆效应是众所周知的,但查明为中等和高收入家庭设计的社会保障制度的影响具有同样的重要性,尤其是如果能让缴费型给付可持续地发展,更是如此。鉴于政府预算和社会保障计划未来可能面临不断增长的财政紧缩,对于社会保障管理部门而言,这日益成为一个重要问题。

未来成功要求卓越

尽管近期取得了进展,但未来十年对于该区域社会保障管理部门而言至关重要。在许多国家,一个有利的“人口机会之窗”已打开(但在一些国家却已关闭),加上经济的有利增长和强烈的政治意愿,形成了好的格局;然而,未来的经济、社会和环境方面很可能将面临诸多挑战。人们期望社会保障制度在推动社会经济发展、要求加强与其他利益攸关者之间的协调、量身定制的给付设计、精益求精和掌握诀窍方面发挥更大的作用。随着社会保障机构在迅速变化的区域的成长和发展,应对诸如极端气候事件等新挑战业已在亚太(如菲律宾)兴起并将继续发展。

该报告传递的一个重要信息是,社会保障机构需要不断地考虑政策和外部大趋势(例如,劳动力市场、人口、自然环境)的发展,以确保其行为保持相关性和确保政策目标实现。在第一种情况下,这是一个政治意愿问题。大量的社会经济制约因素表明,用传统方法扩大覆盖面会遇到极大的限制。这些制约因素包括:大规模非正规经济和农村经济;日益增加的不平等(特别是在劳动力市场中);人口结构的转变;人口的空间密度;日益增加的移民;以及向城市、城郊和农村地区提供服务所面临的不同的后勤挑战。此外,还有日益增加的城市化、气候变化的影响、以及伴随所观察到的传统支持机制削弱的不断演化的社会结构等大趋势。

灵活、敏感且相互联通

菲律宾的“菲律宾家庭桥梁构建”(Pantawid Pamilyang Pilipino)有条件现金转移计划惠及贫困家庭,并在必要时,惠及遭受诸如台风“海燕”等自然灾害相关负面影响的家庭。作为社会保障制度应对灾难的部分措施,当利用“国家有针对性家庭扶贫系统”的数据库时,进行协调是至关重要的,凸显了获得全面的数据以支持社会保障管理部门的多重目标的重要性。

未来的成功需要社会保障管理部门方方面面的卓越,有效覆盖范围扩展力度的活动,并承认协调和及时利用反应迅速,积极主动和预防性干预措施,加上各方面量身定制的福利,广阔的融资机制,用创新方法覆盖不同的人口群体,这些都是社会保障制度发挥积极的社会和经济影响的关键。在这方面,目前通过国际社会保障协会卓越中心提供的诸如《国际社会保障协会良好治理指南》以及为社会保障管理其他核心领域制定的新指南等实用工具,有望进一步改善社会保障管理部门各方面的能力和资源管理的效益和效率。

资源

ISSA. 2015. *Asia and the Pacific: Strategic approaches to improve social security* (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association (国际社会保障协会, 2015年, 亚太:改善亚太社会保障的战略方法。日内瓦, 国际社会保障协会)。

了解更多情况: www.issa.int/asia-pacific/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