



issa

国际社会保障协会

## 亮点 03



### 美洲展示社会保障管理的创新如何驱动积极的社会变革

国际社会保障协会新的区域发展与趋势报告 - 《美洲:改善社会保障的战略方法》 - 紧扣的核心主题是社保扩面、卓越管理和社会保障的积极社会经济影响。主要的结论之一是,本地区卓越的社保管理是支持经济社会发展的社保扩面各项工作取得成功的先决条件。

为配合2016年4月11至13日将在墨西哥城举行的美洲区域社会保障论坛而起草的这份报告探讨了该地区在设计、融资和实施充足和可持续的社会保障计划方面所取得的种种进展和依然存在的诸多挑战。

尽管该地区在经济、社会、文化和人口发展水平方面存在差异,但大多数国家具有一些共同的发展趋势。该地区许多国家的社会保障管理部门和决策者针对推动这些趋势的根本挑战的各种对策为美洲和其它国家提供了重要的经验教训。在许多重要方面,美洲国家继续引领社会保障的创新之路,这也是该地区一个显著特征。

该报告纵观该地区近期实据,探讨可持续扩大社保范围方面的一些相互关联的政策挑战。一个重要发现是,稳定和公平地资助持续的社保扩面措施需要政治支持,而这种政治支持在很大程度上取决于社保计划积极的可论证和可量化的社会经济影响。最重要的是,该报告称卓越的行政和管理是社保扩面努力得以成功的驱动力。

#### 美洲社保扩面的发展

尽管过去几年外部政策环境的挑战日益严峻,但美洲许多社会保障机构在社保扩面方面还是取得了骄人的成绩。在该地区的许多国家中,可见其面向正规经济工人的养老金和医疗保障达到50%以上的覆盖水平。在2003和2013年之间,阿根廷、巴西和乌拉圭见证其私营部门工人的覆盖人数提高到60%和80%之间。令人鼓舞的是,(这些国家)通常在努力增加参保人数的时候,充分认识到给付充分性以及提高给付质量的相关措施的重要性。

国际社会保障协会的这份报告,通过该地区高于平均水平的业绩,查明了许多成功故事以及未来的各种挑战。各国社保管理部门需要应对这些挑战,以确保近一段时期所取得的进展得以巩固并为未来的进展奠定基础。

例如, (不少国家) 在使正规经济中的工人获得养老金和医疗给付覆盖方面取得进步的同时, 一直大力配套发展面向目标群体的非缴费型退休和儿童津贴计划以及现金给付。该地区的哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、墨西哥和巴拿马等超过15个国家设有非缴费型社会养老金。秘鲁就是一个业已巩固非缴费型养老金计划并扩大覆盖面和提高给付水平的国家例子; 而多民族玻利维亚国及特立尼达和多巴哥这两个国家也提高了非缴费型计划的给付水平。此外, 提高对诸如巴西家政工人等某些难以覆盖群体的覆盖的量身定制的应对措施, 也已取得令人鼓舞的结果。

为了进一步扩大覆盖范围, 美洲已决定性地由辩论如何建立正确的激励措施转向辩论如何以可持续融资方式将缴费型制度与税收筹资制度优化组合。除了强有力的政治支持外, 成功设计扩面措施的要素还应包括:

- 通过在管理方面较好的机构更好地加强费用征缴
- 对非正规和弱势人口群体的参保登记展现更大的灵活性
- 在一个更为健康的正规劳动力市场的支持下, 通过缴费制度扩大对工薪阶层的覆盖
- 通过非缴费型或补贴型(社保)计划来扩大对非正规工人和其它弱势群体的覆盖。

作为推行国家社会保护底线的组成部分, 许多国家不仅已将工作重点放在横向扩面以惠及更大数量的公民, 而且还通过提高给付水平(纵向扩面)来改善社保的充足性。重要的是, 许多改革已被写入法律、法令或得到最高法院裁决的支持, 如在哥伦比亚。尽管取得了许多进步, 但仍然存在着严峻的覆盖差距。即使是在已成功扩面惠及非正规经济中某些工人群体的国家, 其最弱势和最贫穷的工人通常仍然被排除在外。

作为一项对策, 该地区已针对自雇工人和非正规小型企业建立起了一些制度, 例如, 在乌拉圭。这些制度不仅方便参保和缴纳社会保障费, 而且更重要的是, 还提供奖励以继续这样做。

除了列举一些国家如何制定针对其人口特点和缴费能力的政策以及管理对策的证据外, 该报告还确定了对美洲社会保障业已起到加强作用的五个更宽泛的要素:

- 许多国家日益增强的政治意愿导致对社会保障的更大支持。重要的法律法规业已获得通过, 例如美国的全民医保, 旨在扩大医疗和养老金的覆盖范围。
- 寻求能强有力抵御外部环境不断变化的稳定的融资机制。例如, 2013年哥伦比亚设立的“哥伦比亚市长”计划就是由高收入员工缴费和税收资助的, 并且在其运营的第一年就扩面惠及125万人。
- 反思和改善缴费型制度的设计。例如, 在智利、秘鲁和墨西哥。改革包括提高养老金的再分配效应以及降低管理成本。
- 做出创新性和包容性的沟通努力, 以宣传有关社会保障权利的知识, 鼓励掌握更多的金融知识, 以及支持发展社会保障文化。
- 实现卓越的行政和管理以改善服务质量, 尤其是要支持充足和可持续的覆盖。 尽管总的结果较好, 但仍有一些当前和未来的挑战需要应对。这些挑战包括: 人口老龄化导致的对可持续性的担忧, 因迁移增加和城市化等因素使计划覆盖人口的性质发生变化, 以及以非正规经济规模较大且小企业经济重要性日益重要为特点的劳动力市场发展动向, 等等。全球经济的不确定性是另一项挑战, 特别是对那些严重依赖出口市场和初级商品收入的国家而言。较低的财政收入影响公共财政, 并且影响可提供给非缴费和补贴型社会保障和医疗保健计划的支持。

### 重要事实: 美洲

- 许多国家一直持续扩大社保覆盖范围, 尤其是在工薪阶层中。在拉丁美洲和加勒比地区, 工薪阶层参与缴费型养老金制度的比例在2002和2011年之间已从46.1%上升到55.4%。
- 在现金给付方面, 那些在2000年代初已实现较高覆盖水平的国家 - 阿根廷、巴西、智利、哥斯达黎加和乌拉圭 - 一直都在更有效地持续扩大社保覆盖范围。
- 在2002和2011年之间, 参加医疗保险的比例已从54.4%上升到66.4%。尽管如此, 美洲各地的准入质量却明显有所不同。
- 全民医保是该地区的共同目标。然而, 在海地和洪都拉斯, 超过80%的人口无法获得医疗覆盖。
- 平均而言, 在拉丁美洲和加勒比地区将近50%的家庭医疗开支需要自费。

## 卓越的行政和管理

行政、管理和治理的改善日益具有必要性并与社保扩面的努力直接相关。该报告强调，卓越管理一直具有核心重要性 - 然而其缘由现已倍增且目前包含多重目标。

在这方面，四个需要采取行动的优先事项业已确定：

- 更有效地利用各项资源，这对于财政紧张的国家尤为重要。值得注意的是，全球大宗商品价格的下跌已直接影响了该地区许多出口国的财政状况。作为节约资源的更广泛应对措施的重要组成部分，经办机构与利益攸关者之间进行更好的协调（例如，在厄瓜多尔）以及对信息的标准化和共享（例如，在多明尼加共和国）业已产生积极的影响。
- 提高服务质量，包括被覆盖人口的“客户”经验，以确保对社保计划的政治和公众支持。例如，在加拿大和美国，可在网上订购新的医保卡。在萨尔瓦多，雇主可在网上追踪缴费情况，而在圣文森特和格林纳丁斯，社保缴费事项被搬到了网上，降低了成本，同时又提高了所提交数据的质量。
- 促进改革 - 例如，重新考虑和重新设计退休制度需要卓越的行政和管理工具，以确保有效监管和深入分析各项成本和绩效（例如，在哥斯达黎加，业已降低针对养老基金的最高行政受理费用）。
- 通过使用社交媒体和其它定制的沟通渠道促成与受益者、参保者和潜在参保者的更紧密关系。这会给机构带来一系列额外的裨益 - 能够快速有效地提供反馈，提高社保机构的“品牌”形象和声誉，往往是一种比其它传统媒体更加有效的沟通方式。有很多实例：例如，委内瑞拉玻利瓦尔共和国增加了在线服务的可用性；巴拿马的虚拟工具使企业能够自助评估其员工的职业风险程度从而采取预防措施；哥斯达黎加便利了工伤事故的登记并提高了信息质量。

采纳了一些创新方法并且获得了成功，这表明针对复杂外部环境的对策需要量身定制和因地制宜，但也需要与诸如教育等其它领域的公共政策措施相协调。事实上，某些措施 - 诸如通过使用移动通信技术获得银行和金融服务（例如，在哥伦比亚，通过“移动钱包”）- 比只是单独改善社保准入具有更广泛的影响。

无论改革举措的目标和范围如何，权衡内部和外部的各种制约，日益被视为成功的一个要素。例如，确保数据隐私和信息安全变得日益重要。从效率的角度简化管理措施不应有损于有效的一线服务。受到强调的一个特别主题是，社会保障机构越来越多地使用分析数据，以便更好地理解并勾勒其人口概况图，同时更准确地评估干预措施的影响。这对于社保机构和决策者确保社会保障制度实现其目标尤为重要，具有积极的社会和经济影响。

另一个新出现的问题是，有必要发展多种制度机制，其作用是评估国家社会保障制度在协调实现一致政策目标方面的有效性。尤其是当国家系统在零散不统一的政策环境中吸收社会政策行为方时更是如此，这表明评价的职责应该赋予国家社保经办机构。

## 社会保障的积极社会和经济影响

该报告强调一种悖论。虽然社会保障日益被视为一个积极的行动者，但要量化其精准的宏观和微观影响往往是困难的。这往往是由于缺乏数据，同时也是由于（当衡量诸如贫困、健康产出和重返工作等因素的时候）其它起作用的因素的多重和复杂的互动结果。然而，已经取得进展，推出了更多复杂的评估模型，对各种因素的相互依存有了更好的理解。

近年来的一个重要信息是，那种认为一个国家只有在经济发展到一定水平之后才能发展社会保障的传统观点已被推翻，代之以基于实据的现实：即精心设计的社会保障制度是一个国家社会和经济取得不断发展进步的一个必不可少的要素。在微观层面，第一步是，由现金给付和医保制度来提供更大的收入保障以及改善生命周期内的风险管理。在宏观层面，社会保障计划，尤其是那些旨在支持再分配的各种计划，是减少不平等现象，尤其是提高弱势而难以覆盖群体收入保障的一种高效杠杆。

凡是可负担得起的医保覆盖惠及的地方，社保都支持了福祉的改善，有助于防止过高的、灾难性的卫生支出，并从而减少了贫困风险。它还通过确保弱势群体获得所需要的服务以及确保工作适龄人口能保持经济上的活跃或尽快重返工作，减少了社会冲突的可能性。该地区养老金近期进行了改革，从完全与缴费挂钩的给付结果向更具再分配功能的方法转化，正在产生积极的影响，在某些情况下，还产生了重要的性别影响。

该报告中列举的其它影响包括：通过现金转移支付计划支持当地经济活动；通过扩大家庭津贴覆盖面而改善面向妇女的多种选择；向家庭提供反周期收入注入（例如失业救济金）；在整个生命过程中支持人力资本发展；以及更好地实现社会保障储备基金投资于经济战略部门的潜力。

该报告确定了一些未来需要采取优先行动的领域。一般来说，有必要收集和分析更充实的政策实据。作为重要的关切问题，该地区的不平等水平往往居高不下，给业已取得的重要进展带来了挑战；而代际之间的潜在裂痕需要认真对待，因为许多情况下，年轻一代比年老一代更加脆弱 - 青年失业率特别高并且是不满的来源。同时，对一些国家而

言,劳动力市场的高度非正规性,居低的税收与国内生产总值比率,以及财政制约等意味着融资的努力未来将变得越来越困难。

全球和区域经济环境是该地区面临的主要挑战。经过多年基于对大宗商品需求增加的增长,随着全球经济增长速度的放缓,该地区许多国家正因出口下滑以及诸如石油和铜等大宗商品价格的跌落而受到严重影响。令人关注的是这种状况可能在何种程度对公共财政进而对进一步扩大社保覆盖面和改善给付充足性的能力产生负面影响。

考虑到所有这些要素,该报告列出了在美洲社会确保社保产生积极社会和经济影响需要满足的五个条件:

- 创新性地扩大社保覆盖面的各种努力,特别是那些针对非正规经济和促进工作正规化的努力,应是优先事项。
- 管理是一项必不可少的工具,以确保给付和服务惠及那些需要它们的人员,而这一进程的其中一个组成部分应包括社保机构与受益人之间更密切的伙伴关系。
- 明智的政策设计和改革 – 该报告中所强调的近期养老金改革提供了重要的良好实践范例。
- 非缴费型与缴费型社会保障给付之间有效和明确的桥梁。与此相关的是稳定而健全的融资机制的核心地位。
- 需要会同其它政策调整和利益攸关者协作实施社会保障干预,并应纳入各种机制评估整个系统的结果。使劳动适龄人口能够进入和保持在规范的劳动力市场中是社会和谐和经济发展的一个关键条件,而社会保障机构为了确保这一点正越来越多地与雇主合作。

## 积极的展望

基于迄今取得的进展,我们有理由感到乐观。显然,强烈的政治意愿以及与其他行动者尤其是那些在劳动力市场上的行动者的协调的改善,是指明未来道路的两个因素。另外一个支撑因素是,通过国际社会保障协会卓越中心提供的诸如《国际社会保障协会社会保障管理指南》等实用工具所发挥的作用。

## 资源

ISSA. 2016. *The Americas: Strategic approaches to improve social security* (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association (国际社会保障协会, 2016年。美洲: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/americas/introduction](http://www.issa.int/americas/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](mailto:issacomm@ilo.org) | [www.issa.int](http://www.issa.int)