



# 社会政策亮点 02



## 残疾津贴：遏制上涨的潮水

自 20 世纪 70 年代以来，许多先进的经济体都见证了领取长期疾病和残疾津贴者数量的明显增加。而且这还发生在公共卫生普遍改善的情况下。

这个问题在荷兰看的最明显，该国有 10% 的劳动年龄人口领取残疾津贴。虽然所谓荷兰病的发生率在其它地方不那么严重，但在许多国家残疾年金领取者的庞大数量达到了原先无法想象的水平。随着经合组织许多国家用于残疾方面的支出达到失业支出的两倍，人们不再怀疑残疾计划已经成为公共注意的中心。

残疾计划面临着一系列共同的挑战：

- 残疾津贴领取者的人数日益增长
- 津贴领取人在残疾开始时的平均年龄在下降
- 津贴领取人实现工作康复的数量很少
- 领取人领取津贴的时间期限在变长
- 被评估残疾的性质在变化

### 依然增加的人数

虽然财政方面的可持续性是一个主要关切问题，但是，在不断增加的受益人数量与残疾计划的总体成本之间没有明显的相互关系。例如，在丹麦、英国和瑞典，计划成本在 1995 年前后达到顶峰，而随后出现了下降<sup>1</sup>。有意义的是，这种下降发生申请者数量略微下降或没有减少的情况下。实际上，降低成本已被证明比减少残疾案例数量更容易。

正如一项 2006 年国际社会保障协会的研究报告《生病的社会？》所指出的，在美国 3% 左右的劳动年龄人口领取残疾津贴，而在丹麦、英国、荷兰、瑞士等国这一数字则在 7-10% 之间（见图）。基于这些例证，

#### 这一期：

- 追踪残疾津贴的近期趋势
- 描述拉动残疾津贴要求增长的力量
- 讨论政策应对的办法以减少残疾申请者数量
- 介绍有利于实现期待政策成果的主要政策主张

残疾津贴病例人数一般保持在高水平。尽管各国做出了减少领取人数量的努力，但情况依然如此。从国际上看，趋势是残疾病例人数将继续增加。

## 拉动因素

一系列因素有助于解释残疾津贴病例数量的增长。一个原因是首次申领残疾津贴的平均年龄现在比以往降低了。

另一个原因是残疾津贴领取者中很少有人已成功地完成了工作康复<sup>2</sup>。其结果是，津贴发放的平均期限不断增长。

申领津贴的理由也发生了变化。经合组织注意到，现在越来越多的申领要求是基于精神健康问题而提出的<sup>3</sup>。在过去，残疾津贴典型地是发给有肌肉骨骼健康问题或心血管康复问题的老年人的。

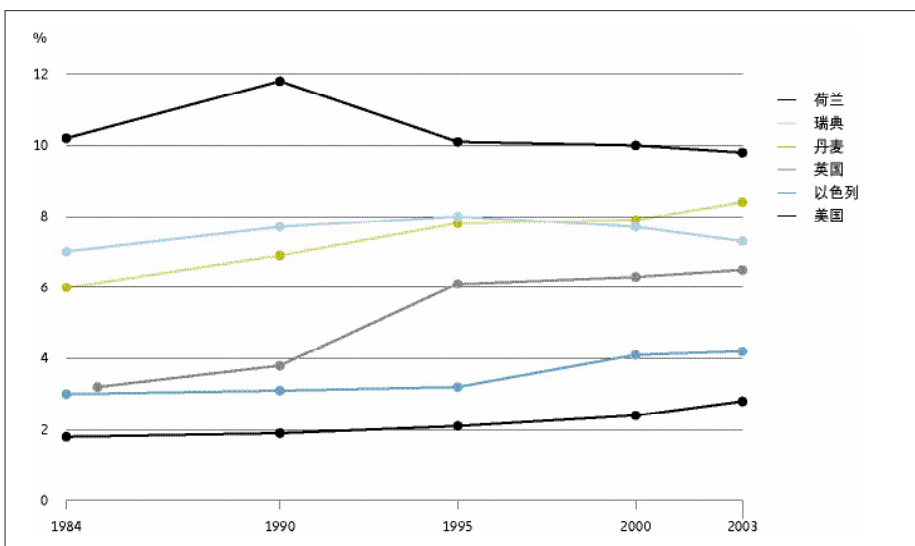
总之，目前趋势表明更年轻的、中间年龄的申领者，尤其是女性申领者数量在增加。

不断变化的工作性质显然也有影响。许多国家中服务行业就业的增长创造了新的健康风险，导致新的残疾。例如，大多数个人电脑使用者都已习惯于抱怨肌肉疼痛，而同时与紧张相关的紊乱到处都是个日益严重的问题。

当然，老工人依然提出申领要求。随着许多国家中重工业的下降，老工人们——常常和他们的雇主串通一气——将残疾津贴计划看作是退出劳动市场的一种出路。对许多人来说，残疾计划的常常不那么严格的资格条件和较高的津贴水平提供了一种相对于失业前景更好的选择。

许多国家利用残疾津贴计划来掩饰失业的做法一直是很有影响的。然而，日益增长的对计划成本的关切以及老龄化社会对新生劳动力和技能短缺的关切正迫使人们进行反思。

部分国家中领取残疾津贴的劳动年龄人口 (%)



来源：Kemp, Sunden Bakker Tauritz (2006)

## 残疾就不能工作了吗？

人口老龄化带来的一个结果将是加入劳动力行列的新人日益减少。而许多老年工人继续提前退出工作可能会使这一问题更加复杂化。如果要使生产率水平保持在应有水平上，无疑将需要更多的工人。

在日益尖锐化的劳动力和技能短缺情况下，即使那些有着下降的劳动能力的人员也将获得更大的生产性价值。正如预计可能发生的那样，人们正在做出更大的努力以认定至少可以从事某种工作的残疾人。在这个基础上，残疾计划的改革问题现在更有力地摆到了议事日程上。

## 改革的目标

理想的是，改革应当寻求更好地保障一项计划的财政可持续性，同时保障那些工作能力下降或没有的人得到恰当的津贴。反过来，也有一种期望，这就是改革应能促进残疾人积极地融入社会。

## 减少人数的应对之策

实际上，三组干预措施可以帮助减少病例数量。

- **康复措施**：去除或改善使人不能工作的身体或精神条件。作为一种防御措施，还应防止某些身体或精神条件的恶化。康复还可致力于改善职业技能。
- **正面的和负面的激励措施**：促进个人留在或重返劳动力市场。一方面，存在有工资补贴可以利用。另一方面，收紧资格标准和降低津贴的慷慨程度也可发挥作用。激励措施还将引导雇主、服务提供机构和管理者推动岗位保留和劳动力市场再融入。
- **特别就业计划**：特别就业计划——诸如扶助性就业或保护性就业——调整劳动条件以适合有着限制性身体或精神条件人员经过评估的需要，或为其创造合适的工作场所。

## 改变态度

态度正在转变。利用残疾津贴使劳动者退出劳动力市场不再是人们的期望。对于社会保障来说，它成本高昂且威胁使新生劳动力和技能短缺加剧。只要可能，应鼓励残疾者和长期病患者重返积极工作。但是，这应在个案审查的基础上进行。除了提供现金津贴外，残疾津贴计划还应在可能的情况下鼓励重返工作岗位。

## 促进积极的独立的生活

保障计划的可持续性和更好地实现希望的社会保障结果，都要求把各项政策干预措施结合起来使用。对于国际社会保障协会来说，这些措施中主要的是康复和预防措施，利用积极的和激活性政策及激励措施，以及对特别就业措施的需要。

作为更广泛的公共政策战略中一个有机构组成部分，上述各项措施必须有助于促进积极的独立的生活。反过来，强调促进就业也应当对经济竞争力有积极影响。

确切地说，推进上述这种发展需将残疾计划充分地与其它一切社会保障计划可希望达到的目标协调起来。

为了更好地达到残疾计划的目标，国际社会保障协会支持对以下方面给予更多的重视：

- 促进早期康复、再培训和预防
- 鼓励工作保留和工作重返
- 激励雇主参与雇员康复计划
- 评估所有激励措施的影响。

## 塑造行动的措施

尽管每个国家应使干预措施适合本国的环境，但对现行最佳做法的分析可帮助认定五个应考虑的问题<sup>1</sup>：

### 1. 限制潜在津贴领取者的流入

限制潜在领取者流入的措施一般是更为有效的，主要是因为就业障碍和其它抑制工作重返的因素使得康复率保持在低位。

### 2. 替代效应必须予以考虑

限制获得残疾津贴资格的战略必须保证其它现金津贴不能在长期内替代残疾津贴。领取人可以要求以提前退休、失业或社会救助津贴加以替代。因此，鼓励保留工作或重返工作的干预行动是至关重要的。

### 3. 遵循“康复先于津贴”的方式

以休长期病假的个人为对象的早期康复、再培训和预防战略为降低津贴依赖提供了最为有效的方式。在这种措施终结之前是不应该发放残疾津贴的。由于成功的工作康复可能要求采取高质量的、个性化的、不断改善的干预行动，因此有效的康复可能不会自动地转化为计划成本的降低。

### 4. 增加雇主对长期生病雇员的责任

要有助于减少津贴领取者的流入量，应当考虑这样的措施，这些措施将使雇主对在一个预先确定的雇员因病缺勤的初始时期提供疾病津贴承担责任，并能导致雇主把雇员重新纳入其工作场所。

### 5. 重新评估激励措施

所有利用工作或财政激励手段以减少残疾病例数量的措施也都可能产生意想不到的作用。所有激励措施必须进行重新评估以确保达到希望的结果，同时避免不希望看到的结果。

## 来源

- 1 Kemp, P. A. ; Sunden, A. ; Bakker Tauritz, B. 编辑, 2006 年。 *Sick societies? Trends in disability benefits in post-industrial welfare states* ( 生病的社会? 后工业福利国家中残疾津贴的趋势 )。日内瓦, 国际社会保障协会。
- 2 Bloch, F.S. ; Prins, R. 编辑, 2001 年。 *A six-country study on work incapacity and reintegration* ( 什么人重返工作和为什么? 一项六国中工作能力丧失和重新融入状况的研究 )。New Brunswick, Transaction 出版社。
- 3 经合组织, 2003 年。 *Transforming disability into ability* ( 变残疾为能力 )。巴黎, 经合组织。

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。

ISSA  
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)