issa | 国际社会保障协会

社会政策亮点 09

亚洲及太平洋地区充满活力的社会保障
社会保障不可或缺的作用

从亚洲及太平洋地区最新的经验传出的一个主要信息是，成功的社会保障和卫生保健制度要求有强有力的国家承诺。然而，这种国家的参与可能常常受到有限的财政资源的限制。因此，改善资源管理是至关重要的——这一事实进一步得到了全球市场不稳定和人口变化压力的证实。尽管存在着这些挑战，但令人高兴的消息是，社会保障越来越作为国家发展不可或缺的因素为人们所接受。正如本期《亮点》所指出的，在亚太地区如同其它地区一样，为使社会保障更充分地发挥这种作用，它必须是对更为宏观的国家发展目标的补充并被融入其中。

国际社会保障协会秘书长
汉斯 - 豪斯特 • 康克乐伍斯基

国家、社会保障与发展

对亚洲及太平洋地区一系列国家在近几十年中成功发展的分析表明，较高水平的经济增长更容易导致改善收入和社会保障水平，以满足人口日益增长的分享要求。

然而，尽管经济增长率保持着总体健康的趋势，进一步的分析却告诉人们，除非增长的好处在全部人口群体中得到公平分配并扩大社会保障计划的准入，否则，收入和社会保障的改善将是有限的。

这一观察是在国际社会保障协会的报告《亚洲及太平洋地区充满活力的社会保障》中展示的一个重要发现。

正如报告所强调指出的，尽管经济增长是必要的，但是，国家的干预作用对于在扩大收入和社会保障方面取得改善仍然是至关重要的。

这一期：

- 概括综述亚太地区的最新发展和趋势
- 突出说明国家在扩大覆盖方面不可或缺的作用
- 讨论各国扩大社会保障和卫生保健覆盖的努力
- 探讨本地区社会保障组织面临的重大政策挑战
- 着力说明社会保障在危机时期是一支必要的稳定化和积极进取的力量

©ISSA 2009
ISSN 2073-5685
ISSN online 2073-5693
2009年10月首次出刊
照片: Getty images; iStockphoto, stockvault.net.

报告的另一重要发现是，公众关于社会保障制度的态度发生了变化——社会保障制度不再仅仅被视为工具，虽然是重要的工具，以减轻风险事件的负面影响。社会保障制度，从海湾国家到东亚，还被越来越多地视为社会中积极进取的社会和经济驱动力量。基于本地区较发达经济体先前的经验，社会保障现在得到日益广泛的理解，被视为对可持续国家发展不可或缺的因素。

重要统计数据

- 该地区总人口为 41 亿，或者说，占世界总人口的 60% 以上。
- 中华人民共和国和印度是世界上人口最多的国家，分别拥有 13 亿人和 12 亿人。2009 年，它们的合计人口占世界总人口的 37%。
- 该地区还有着一些世界上最小、人口最少的国家，包括一批人口少于 15000 人的岛国。
- 人口的大约 10% 为 60 岁或以上。
- 人口的约 25% 在 14 岁或以下。
- 在整个地区，社会保障的覆盖水平从较高收入经合组织成员国的全民覆盖到某些较低收入国家中工薪劳动者的 5-10% 覆盖而不等。
- 每五人中仅有一人可获取充分的卫生保健。
- 在某些亚太地区国家，约 10% 上下的人口生活在极端饥饿和贫困中。

扩大覆盖的挑战

亚洲及太平洋地区的特点是，在各国社会保障系统的制度性质方面（社会保险计划、国家公积金、税收筹资计划、强制性职业制度），以及在津贴范围和所提供覆盖的活力方面都表现出巨大的多质性。

虽然亚太地区在按照现有计划和新计划扩大覆盖方面取得了明显进展，但在许多国家仍有大量工作要做。对于该地区的较低收入国家来说尤其如此，因为在这些国家中仅有 5-10% 的人口享有社会保障覆盖。对于卫生保健来说，覆盖方面的挑战一点也不小。恰当的卫生保健覆盖仅仅扩大到该地区 41 亿人口的 20%。

尽管数字如此，但有一批国家最近还是把覆盖扩大到先前未得到足够覆盖的劳动者，包括自营就业人员（约旦和伊朗伊斯兰共和国）、移民和无国籍工人（斯里兰卡和阿联酋）和农村人口（中华人民共和国—中国）。其它的改革寻求改善对所有公民的覆盖，包括老年人在内（马尔代夫）。值得注意的是，中国、泰国、韩国和菲律宾都采取了实现全民性卫生保健覆盖的重大步骤。

在这些最近的个案中，关于扩大卫生保健覆盖的重要设计因素是利用多元化制度和混合筹资模式。这些因素的重要性在于这样的事实，卫生保健需要和对服务的期望在不同收入群体中是差别很大的，因此，没有一种单一的卫生保健提供和筹资的方法可以适用一切情况。

中国在扩大社会保障所有分支的覆盖方面取得的最新进展值得在本报告中专门提及（见表）。然而，中国并非没有政策方面的挑战。这些挑战之一就是发展统一的社会保障计划，以便能够公正地满足全国广大内部流动劳动力的需求。

中国社会保障覆盖

社会保障分支	覆盖 2003 年（百万人）	覆盖 2008 年（百万人）	2003—2008 年覆盖增长（百分比）
养老金	116	165	42
卫生保健	189	1.123	494
失业	103	124	20
工伤	46	138	200
生育	37	93	151

来源：朱玉坤（2009 年）

社会保障应对危机

作为最近全球经济衰退影响的一个后果，应对覆盖的挑战变得更加迫切和复杂。虽然在某些亚洲经济体中经济活动水平现在开始回升，但其对最近失去岗位的人口的影响，连同导致的贫困和无保障增加，将继续被强烈感受到。因此，对加强社会保障保护的需要将继续存在。所以，巴林和越南最近为正规部门工人建立失业保险可以被认为是及时和合适的。同样及时和合适的是采取的一些专门措施，如泰国最近对费率的削减，或者多个国家采取的补充减贫措施。

显然，经济衰退的影响对非正规经济劳动者是最直接、最严重的。在这次危机之前，在许多本地区的中低收入国家中，非正规劳动力已占到全部劳动力的 40%-80%。在大多数国家中，这些劳动者中的一个很大比例是妇女。有关非正规劳动者更少可能享有充分的或任何的社会保障覆盖的观察有力地说明了为什么仍需付出更大努力来扩大社会保障覆盖的另一个理由。

时至今日，社会政策应对经济衰退在很大程度上是依赖税收筹资。这种日益增加的对预算资源的压力，特别是在中期增长率很可能是温和的情况下，以及在某些国家的政府已作出承诺要把财政刺激一揽子计划作为促进经济复苏的手段情况下，很可能会对津贴提供的实施效率提出更高的要求。

亚太地区的老龄化

亚太是世界上人口最稠密的地区。对于本地区的社会保障和卫生保健组织来说，人口问题，特别是人口老龄化提出了非常特殊的挑战。

由于寿命的延长，一个重大挑战是如何资助和提供对预计绝对数量十分庞大的 60 岁以上老人的保护（包括 80 岁或以上的高龄老人）。例如，在中国，60 岁以上老年人数量预计将从 2008 年的 1.66 亿增加到 2030 年的 3.42 亿。在印度，到 2030 年 60 岁以上老年人数量预计将超过 1.8 亿人。

在澳大利亚、香港（中国）、日本、韩国、新西兰、新加坡、台湾（中国）等较发达经济体，65 岁或以上老年人的比例已经是两位数。然而，即便对于有着相对年轻人口的国家来说，新增加的资源都不得不被用于老年事业。

有关家庭结构、工作模式和传统文化价值的变化表明，创新型的、一体化的、和谐的公共政策回应是绝对必需的，以解决老龄化人口对于社会保障和卫生保健的需求。作为一种可能的回应，公共长期护理保险制度已在日本和韩国运行。然而，这样一种制度方法对于其它国家可能是既不可行也不合适。再一次，人们的普遍预计是，人口的老龄化势将进一步加剧对获得有限财政资源的现有竞争。

退休津贴筹资

在亚太地区如同其它地区一样，一项特定的社会保障政策的关切是需要为退休后更长时期的花费提供足够的津贴。

确定津贴的足够性的任务应当考虑来自所有来源的退休收入，但是，也应当考虑所有可能的开支，包括卫生保健费用。基于这个理由，亚太地区目前的许多发展都表明应首先考虑各种老年津贴制度之间互补作用的重要性，这些制度包括公共和私人强制缴费型计划、税收筹资的养老金，强制性职业安排、以及公务员养老金制度。

一个需要考虑的附加因素是公共老年津贴改革可能对所有退休计划的筹资和运作产生的影响。一系列国家发展的两个共同方面是:一是走向更多地利用“支柱化”或“层次化”养老金制度（包括缴费性和税收筹资两种方法，以及强制性和自愿性成分）；二是把更多的重要性给予了改善退休储蓄的投资绩效。

以亚太地区更好地保障退休津贴的足够筹资做法的证据为基础，国际社会保障协会的报告确定了以下的问题和挑战：

— 在亚太地区所有国家中平均寿命的延长要求有更多的财政资源，以确保更长时期的足够老年津贴的支付。
— 为现有计划增加财政资源的需要必须与扩大覆盖和需要提供更多足够津贴的要求保持审慎的平衡。
— 为退休后更长时间筹资和扩大覆盖范围意味着一系列可能的应对办法，包括推迟对津贴和储蓄的领取时间，延长积极缴费期，改善投资和管理效率，限制津贴确定型制度的慷慨程度，认定财政支出的优先目标，以及以创新性的和志愿性的收入来源补充退休收入。

对社会保障机构实施能力的挑战

除了指出与扩大社会保障和卫生保健覆盖面的筹资问题相联系的挑战以外，《亚洲及太平洋地区充满活力的社会保障》报告还说明了对于该地区社会保障系统的一系列行政方面、投资方面和管理方面的挑战。

津贴和服务的足够性与质量

达到改善津贴的足够性及质量的目标不仅关系到所支付现金的货币价值，而且也关系到所提供津贴和服务的及时性、定期性和相关性。

投资政策与绩效

由于该地区的许多国家都有完全积累制或部分积累制的社会保障计划，所以，保护好基金资产和它们有效的投资对于支持未来津贴达到足够水平是至关重要的。无论基金是由公共部门还是私人部门管理，建立起恰当的管理和监管结构并对其进行定期的评估是头等重要的。

治理与管理

为了确保管理工作和计划的连续合法性，社会保障和卫生保健机构必须不断地改善它们实施绩效的各个方面，改善它们与所有利益相关方和伙伴的联系沟通方法，并且以巧妙的、有效的方式这样做。

展望未来：重要的政策信息

社会保障制度必须是可及的和可持续的。它们还必须做出一种积极进取的贡献，以便更好地实现社会包容性的和经济生产性的社会。这些因素处于国际社会保障协会的“充满活力的社会保障”概念框架中的核心部位。

在此基础上，并考虑到亚太地区最新的发展和趋势，可以辨识该地区的四项政策信息：

第一，社会保障制度正越来越被视为对各国社会管理、经济管理和政治管理不可或缺的因素。其结果是，国家在社会保障筹资、管理和监督方面的作用预计会继续扩大。对于各国来说，一个遗留的重要问题是如何挖掘并恰当地分配可以利用的资源以完成这一角色。

第二，有效的社会保障制度的改革必须得到更为广泛的公共政策改革的补充和支持。这种更广泛的改革具有挑战性，但社会保障发展的创新经验或许有助于为之指明前进道路。例如，赋予税收筹资的社会保障津贴一种日益扩大作用，应当与公共服务提供系统的改革，与开发一种更可持续税基的措施保持一致。

第三，核心社会保障机构的改革必须与这样的努力相结合，这就是发展，并且更好地吸纳由公共部门、私人部门、私人非营利部门中其它合法性社会保护主体所发挥的补充作用。在这种基础上，应当有可能实现更好的社会保护水平，即使是对于难以惠及的群体而言。

第四，政治意愿和强有力的治理及管理是发展高绩效型和可持续型社会保障机构的根本因素。虽然社会保障机构可以积极地致力于改善自己的绩效，但是，只有执行层次的当局才能保证必要的政治意愿。这些观察结论对于所有合法社会保护主体的健康运作都是适用的。

正如该报告最后指出的那样，在迈向亚洲及太平洋地区充满活力的社会保障方面若要取得更大进展，就要求所有利益相关方以一种连贯的方式进行合作，以实施可持续的、具有环境特色的计划。这种计划应当是为了不同人口的社会保障和卫生保健的需要而量身定制的。同样重要的是，这些政策和计划必须被融入更为广泛的国家发展目标中并对之发挥补充作用。

来源：

[1] ISSA，2009 年：Dynamic Social Security for Asiaand the Pacific: Integrated responses for more equitable growth（亚洲及太平洋地区充满活力的社会保障：对更为公正增长的一体化回应），日内瓦，国际社会保障协会。网上查询：www.issa.int

[2] Zhu, Y（朱玉坤），2009 年：A case study on social security coverage extension in China（关于中国扩大社会保障覆盖面的案例研究），日内瓦，国际社会保障协会。

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 | www.issa.int