



社会政策亮点 10



社会保障系统：应对危机

社会保障系统受到了当前金融和经济危机的负面影响。金融资产组合受到了市场萧条和负面投资绩效的沉重打击。不断扩大的失业减少了缴费收入，而对津贴的支出却增加了。然而，许多国家的政府却利用社会保障系统作为应对这场危机的重要政策工具。这场危机提出的挑战使人们把目光转向社会保障制度的优势，大大加强了支持更强有力促进全世界社会保障的论据。以最近的证据为基础，本期《亮点》认为需要更好地设计和协调社会保障系统，扩大国家和国际合作的范围，以便更加有效地应对危机时期及以后提出的社会经济挑战。

国际社会保障协会秘书长
汉斯·豪斯特·康克乐伍斯基

危机对社会保障筹资的影响

从较长期看，目前的全球危机可能导致对许多国家社会保障系统的作用和规模的重新评估。然而，在短期内，许多社会保障系统面临的一个挑战是保持财政平衡问题。一项新近的国际社会保障协会就危机对社会保障基金影响的调查表明，许多（国家的）基金都经历了一种负面的投资效益。这种情况在工业化国家尤为明显。在某些国家，遭受的损失高达大致相当于五年的投资收入，或者说为基金净资产价值的25%左右。随着初期的“次贷”危机演变成为一场重大的全球经

这一期：

- 综述这场危机对社会保障筹资的影响
- 报道各国社会保障制度应对危机的举措
- 详述养老基金面临的一些挑战
- 审议赋予社会保障系统危机管理代理人的作用

济危机，许多国家都见证了失业率的上升。在世界范围内，据国际劳工组织的预测，到2009年年底失业可能达到2.39亿人，这相当于自2007年以来增加了大约5900万人。对许多(国家)社会保障系统来说，失业的增加减少了缴费的收入，同时对津贴的新要求却急剧增加。

在中短期内，社会保障还面临着另外的财政挑战。例如，作为扩大消费支出和支持经济活动的潜在性措施，无论是选择增加对受益者的现金支付还是冻结或降低企业的费率，都可能导致社会保障计划的财政不平衡。人们的关切是，这些措施作为扩大一揽子刺激计划的一部分有可能构成对社会保障的一种半长期性财政负担。但是，人们的希望是经济应尽早而不是较晚稳定下来并开始复苏。当然，对社会保障来说的一大风险是招致运营赤字，这将限制未来若干年的津贴慷慨程度。在不断变化的社会背景下，完全可以预计，人口老龄化将增加对更高社会保障支出的需求，这是一个深层次的问题。

为养老金筹资

自上世纪90年代起，世界上一大批国家在它们的国家养老金系统中提高了资金预积累制的作用。在2008年，许多国家基金的资产组合价值急剧缩小，损害了许多个人未来退休收入的前景。

关于社会保障基金绩效的最新数据显示，某些社会保障基金已经开始复苏。然而，不需重复指出的是，并非在一个半年正面回报的基础上社会保障基金就能够收复2008年发生的重大亏损。

但是，并非所有基金都遭受了同样程度的损失。在某些国家，金融投资战略表明是低风险，低起伏的。对于那些主要投资于国内的、固定收入型证券的战略来说情况尤为如此，尽管这些战略可能只带来较低的平均回报(率)。例如，在墨西哥和泰国，养老金基金的回报率2008年分别为7.48%和9.40%。

另一个例子来自丹麦，在丹麦一家基金报告说它的投资在2008年遭受了负3.2%的相对较低的损失。同一基金此后报告说，2009年上半年获得了一个增长3%的正面结果。

虽然丹麦基金的投资方法是由它的管理规则和能力确定的，但有三个因素值得重视：

- 对非补偿性风险的预防是通过限制各单独投资组合中的债务(责任)来实现的。
- 有着积极的投资组合管理，包括一种进取型的(资产)再配置和投资组合的分散化。
- 实行适度严厉的风险预演方案以检验制度的脆弱性，以便预测一种危机的影响从而限制潜在的损失。

尽管出现了改善的迹象，但工业化国家中股票价值的严重萎缩——在2008年平均下降了23%——和政策诱导的利率大幅下降都增加了期望主要依靠私营养老金计划来保障其退休收入的目的和未来退休者的经济无保障程度。即使某些国家的政府保障最低养老金的给付，但它也增加了人们对私营计划中个人承担风险程度的关切。

为应对私营计划面临的问题，一些公共养老金计划正面临着提供更高津贴的政治压力，尽管这些公共计划本身也正关注由危机和人口老龄化带来的日益加剧的财政挑战。

改善社会保障制度的设计

目前的这场危机已对许多国家社会保障系统资金筹措进行了考验。尽管如此，对危机影响的分析还是为改善社会保障制度的设计提供了六点启示。这场危机：

- 揭示了不同养老金制度的优势和弱点，特别是那些依赖期望从金融市场投资获得一贯的高回报率来为足够的津贴筹资的制度所面临的挑战。
- 突出说明了在个人与国家之间，在现收现付制度与完全预积累制度之间需要有一个恰当的风险分担平衡。
- 对在进行社会保障基金投资时何谓恰当的资产配置提出了质疑。
- 强调指出了根据经济变化预先设计社会保护计划的重要性，以使其有能力对危机情况灵活而迅速地做出反应。
- 再次表明了需要有恰当而有效的调控、监督和投资政策。
- 表明了在许多发展中国家失业保险津贴的提供可能是不足的或者是缺失的。

社会保障在国家经济复苏计划中的作用

虽然金融危机削弱了许多国家社会保障计划的财政地位，但也突出表明了社会保障系统既作为一种收入替代机制，又作为一种有助于应对经济衰退的潜在性政策工具所发挥的关键作用。各国在寻求减缓失业增加、汇款收入水平下降、贫困率上升造成的影响过程中，都承认并利用了社会保障机构的重要交付能力。具体而言，这包括社会保障机构通过其地方办事处触及广大家庭的能力，及其将财政资源迅速分配到不同人口群体、无论是最脆弱群体还是失业人员的能力。

各国决策者清楚地认识到，社会保障系统除了对刺激总需求的贡献和对就业创造的支持外，还为使个人及家庭收入平稳化提供了一种强有力的手段。与可以从

容地进行规划和实施的大规模公共基础设施投资不同，现金津贴支付必须毫无拖延地予以做出。这对于可能有重要急迫和持续不断的现行家庭消费需求的受益群体来说是非常重要的。

在不少国家，危机迫使政策制定者进行创新，通过利用社会保障系统来寻求达到政策目标，而这些目标远远超出危机前社会保障系统的传统覆盖范围。

人们注意到，在目前的危机期间，已实施的社会保障政策应对措施有着一个广泛的范围。其中的一批措施在2009年国际社会保障协会《危机时期的社会保障研讨会：影响、挑战和应对》中作了介绍，并被列入了下列方框中。

在设计政策应对措施时，许多国家曾经考虑到旨在作为危机形势下临时救援的这些政策可能会产生意外的和不受欢迎的长期性副作用。它们会鼓励工人留作失业者吗？或者提前退休以享受全额的退休津贴？它们会鼓励企业去大批解雇那些随后会成为有资格享有退休津贴或残疾津贴的员工吗？它们将进一步扩大已经受到人口老龄化前景威胁的社会保障系统的长期财政上的弱点吗？其结果是，一些国家如澳大利亚和葡萄牙等已经主动试图对它们的应对措施进行了构建，以避免制造一个长期性失业者或非活动人口群体。

对于那些养老金计划或失业保险计划覆盖面有限的国家来说，危机已经证明了这些社会保障给付方式的价值，无论是在减轻经济冲击还是在提供家庭收入方面。重要的是，它们都是国际社会保障协会的“充满活力

的社会保障”概念框架所优先倡导的主要作用的一部分。总的说来，这一框架寻求促进发展这样的社会保障系统，该系统能够以有助于更好地实现社会包容型和经济生产型社会的方式提供保护、鼓励预防、积极主动地支持康复和再融入。

回顾过去

回顾过去几个月的情况，就社会保障系统作为选定的危机管理要素的作用而言，人们可以得出多方面的重要启示：

- 社会保障系统业已表明可以成为危机“紧急出口措施战略”的一个重要部分，它提供的政策措施既可以通过刺激总的需求来激活经济，又可以特别通过提供对最脆弱人群的足够保护来更好地保障社会凝聚力。
- 社会保障政策应对措施应当与积极的劳动力市场政策齐头并进，这样既不会扭曲鼓励措施，也不会制造对社会保障津贴的长期依赖。
- 金融（资金）损失削弱了公共社会保障和私营养老金系统应对未来挑战的财政能力。这就潜在性地将政府置于新的财政风险之下，特别是在保证提供一种基本社会安全网方面。反过来，这又产生了重新审查私营养老金系统的调控和治理的需要，尤其是就可以接受的投资战略而言。

针对金融危机的部分国家应对措施

澳大利亚

通过促进更方便获得养老金支付，社会性住房和就业基金加强了社会保护；解决长期性依附人员问题，为被解雇的徒工和学员提供一揽子技能计划；为富余下岗职工提供立即的援助。

巴西

扩大了失业津贴以包括严重影响部门，改变解雇规则和为下岗工人提供培训；加快最低工资调整和年度消费者价格指数（CPI）调整；上调“家庭补助（Bolsa Familia）计划”下的支付金额；提高受益人对银行贷款的可及性；增加了地方社会保障办事机构的数量。

智利

为部分工人提供了来源于团结基金的补充津贴；加强了对失业人员的保护覆盖；创立了额外激励措施以鼓励青年就业；加强了援助失业者计划；为家庭补贴的受益人提供了额外的补助。

加拿大

对长期培训计划增拨了资金支持，以提升工人的技能，包括那些通常不被就业保险（EI）覆盖的工人；延长了

领取失业津贴期限和工作分享协议的期限；扩大了工资劳动者保护计划，把对受雇主破产影响的有资格工人的离职金和解雇费也包括进来；为老年工人提供了额外给付；加强了学徒培训计划。

瑞典

增加了对失业者就业服务的资源（职业指导、培训、技能开发）；对雇用失业人员达一年以上的雇主提供附加补偿；对领取失业保险临时放宽资格条件。

美国

对于在2008年11月至2009年1月期间任何一个月有资格获得“社会保障和补充保障收入”津贴的个人，2009年《复苏和再投资法》规定向其一次性地支付250美元。已从政府的一揽子经济刺激计划中拿出5亿美元以处理由危机造成的额外的工作负担。

俄罗斯联邦

政府承诺将在2009年提高平均月社会养老金水平；联邦预算划出追加的437亿卢布以稳定就业；2009年最高失业津贴增幅为50%；采取措施以改善失业工人在寻找工作时的竞争力。

- 公共社会保障计划和私营养老金制度的设计不当将千家万户过度暴露于金融市场风险之下。国家在提供足够的社会保障方面的责任不能下放给私营部门。
- 社会保障政策应对措施应当建立在一种着眼长远的基础之上，以确保社会保障计划的财政可持续性。
- 社会保障机构必须以一种面向风险管理的全面观点进行运作。
- 毫不奇怪，那些有着强势财政地位的国家做到了能够更好地提供财政刺激，包括以税收资助的社会救助措施。说到底，为了降低风险、保护脆弱群体以及确保至少使人人享有基本的社会保障，国家的作用是不可替代的。

展望未来

这场危机以及针对危机的政策应付措施性质都表明了社会保障机构在实现国家社会政策目标和宏观经济目标方面的关键作用。社会保障机构在政府中常常占据一个特别的位置。与一般公众的贴近使它们成为不仅提供津贴、而且提供服务和信息的理想载体。它们的数据库能够帮助决策者制定政策，告知他们什么是可能办到的。而且社会保障机构也是政策实施者，确定正在实施的政策是否符合原本意图。有关这些政策措施的知识以及相关经验教训的传播可能是有益的。为此目的，国际社会保障协会构建了一个独特的论坛，在这个论坛上各国社会保障机构和决策者可以就社会保障所发挥的至关重要的社会作用展开讨论，其目的是培育进一步促进这种作用的必要的政治意愿。

因此，对于至少在危机时期更多地依赖社会保障机构的各国政府而言，是有许多话可说的。国际机构—多边开发银行和联合国机构—应当通过它们自己的工作促进这种合作。而在国际社会保障协会和其遍布全世界的会员机构之间，这种合作也同样是非常重要的。

来源

¹ ISSA. 2009 年: ISSA survey: Social security responses to the financial crisis [国际社会保障协会调查: 社会保障应对金融危机举措]。日内瓦, 国际社会保障协会。
网上查询 <http://www.issa.int/aiss/News-Events/News/ISSA-Survey-Social-security-responses-to-the-financial-crisis>.

² ILO. 2009 年: Global employment trends – Update [全球就业趋势 — 最新报告]。日内瓦, 国际劳工组织。
网上查询 <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/global.htm>.

³ ISSA. 2009 年: Seminar on social security in times of crisis: Impact, challenges and responses [危机之际社会保障研讨会: 影响、挑战与应对举措]。日内瓦, 国际社会保障协会。
网上查询 <http://www.issa.int/aiss/News-Events/Events/Seminar-on-Social-Security-in-Times-of-Crisis-Impact-Challenges-and-Responses>.

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