issa | 国际社会保障协会

社会政策亮点 29

欧洲：加强综合社会保障体系的可持续性

在欧洲地区，具有挑战性的经济和人口环境以不同方式影响着社会保障制度及其管理。在过去五年中，许多国家的面貌也已改观。目前面临的挑战包括应对增高的给付诉求（尤其是就失业保护而言），与降低的就业率和停滞的工资收入相联系的缴费收入的下跌，较为年轻和女性受益人数的相对攀升，以及不断扩大的关于节约成本和提高管理效率的要求。同时，欧洲人口老龄化带来的医疗护理和养老保险制度长期性财务挑战依然存在。尽管如此，国际社会保障协会在欧洲地区发展与趋势的证据表明，各国社会保障管理机构可以从容应对，提出有效、充满活力并且因而具有可持续性的回应举措。正如本期社会政策亮点得出的结论那样，总体前景令人持谨慎的乐观主义态度，具体而言，欧洲综合且具有可持续性的社会保障体系的深厚传统将得以维护。

国际社会保障协会秘书长
汉斯—霍斯特·康克乐伍斯基

应对挑战

就欧洲地区整体而言，经济、财政、劳动力市场和人口发展状况对各国社会保障管理机构提出了巨大挑战。然而，本地区的社会保障管理机构依然保持其特有的生机活力并能够采取有效的回应举措。最为重要的是，近一段时间见证了维护本地区社会保障体系的综合性和可持续性的多方努力。这是国际社会保障协会新近发表的题为“欧洲：加强综合社会保障体系的可持续性”报告的其中一项重要发现。

正如该报告详述的那样，过去三年来在本地区科观察到四个截然不同但又相互依存的发展动向：

- 针对进一步的经济衰退对社会保障管理机构的作用和能力的负面影响而采取的应对措施业已付诸实施。

本期内容包括

- 聚焦欧洲社会保障体系面临的不断演变的挑战
- 讨论支持社会保障卓越管理和维护欧洲社会保障体系的创新举措
- 概述社会保障政策和劳动力市场政策如何能够携手共创连贯一致的成果
- 倡导更加有效地将社会保障的保护性、积极性和预防性作用结合在一起

©ISSA 2013
ISSN online 2073-5693
2013年05月首次出刊
照片: iStockphoto,
Henrik Johansson, Pavel Lunkin

- 在这一背景下，社会保障政策和劳动力市场政策已经越来越相互协调以便实现连贯一致的国家政策目标。
- 在迈向将社会保障体系的保护性、积极性和预防性作用更为有效和更具持续性地结合在一起方面已经取得长足进展。
- 社会保障管理机构已采取具体措施以便促进这些措施的实施和迈向卓越管理。

主要事实和数字

— 2010 年，按照国际社会保障协会定义的欧洲地区有接近 8 亿人口，其中三分之二生活在城市地区。

— 2010 年，欧洲人口的 20% 以上年龄为 60 岁或以上。到 2030 年，这一数字将升至近 30%。在西欧，也是世界上最老龄地区，相应的数字分别为 24% 以上和 32% 以上。2010 年，欧洲人口的 4.2% 年龄为 80 岁或以上。

— 社会保障和医疗保健的覆盖水平总体上被认为是全民覆盖。社会保障待遇的政策关注尤其涉及给付的充足性和部分欧洲国家日益加剧的收入不平等和贫困水平。

— 平均而言，西欧用于公共社会保障的支出大约是国内生产总值（GDP）的 25%，其中的大部分，约 18% 左右，用于现金津贴项目，其余的用于医疗支出。独联体国家（CIS）的相应占比为 GDP 的 14%，其中约 10% 的支出用于现金津贴项目，其余的用于医疗支出。

— 在欧洲的一些经济合作与发展组织（OECD）成员国里，总体社会支出与 GDP 的占比水平 在 2007 年和 2012 年间有所增加。在许多国家中，实际开支至少上升了 6%。对这种增长的部分解释是因为 GDP 增长下滑伴之以对失业保险津贴的增高需求。实际公共社会开支仅在 2 个欧洲的 OECD 成员国里出现了下跌，一是降幅为 14% 的希腊，另一个是降幅为 13% 的匈牙利。

— 在欧元区，总就业人员比危机前减少了 350 万人，官方公布失业人员总数为近 1900 万人。长期失业（即失业并寻找新工作达到或超过 12 个月者）占失业人员的 42%。中东欧（非欧盟国家）和独联体的有些国家已经减少了失业，但失业率依然保持两位数。尽管各国的数字迥异，但欧洲所有的年轻人（15 至 24 岁）中大约有 12.7% 目前既未就业也未接受教育或培训。

经济危机背景下的社会保障

欧洲近期发展状况的一个重大背景因素无疑当属危机。当在欧洲背景下讨论危机的话题时，问题不只局限于 2008 年晚些时候以及紧接此后所发生的具体事件。准确而言，这是一个欧洲陷入动态和长期经济衰退的问题，走出衰退依然难以预测。在这种情况下，各国社会保障制度继续受到负面影响，但影响的方式由于长期与短期因素的不同作用和影响而不尽相同。

总体而言，这些因素促使了社会保障制度财政健康状况的弱化，加大了这些制度完全实现其目标的难度。有时作为紧缩措施的一部分而采取的改革措施（在有些情况下受满足欧盟财政稳定条件要求的驱动，或者，从更为广泛的角度看，为了回应市场压力而降低主权债务水平）动摇了公众对社会保障体系作用以及某些制度提供适度给付的期待。

对于社会保障管理机构而言，危机的阴影在两个不同方面非常明显。首先，对于多数管理机构而言，近期见证了短期财政挑战的进一步加剧，而这些近期挑战与诸如人口老龄化、不断增加的养老金成本、医疗保健与长期护理的提供、工人技能与雇主对劳动力要求的不匹配及不断演变的家庭结构等长期性挑战相互交织在一起。

其次，社会保障管理机构不得不，通常以创新的方式，适应和转变运作方式，以便回应民众不断变化的需求及其不断增强的对优质公共服务的期待。当然，从积极的角度看，目前的困难环境促使诸管理机构对其绩效进行重新评估。对许多管理机构而言，由于目前财政钱袋子上的绳子拉得更紧，并面临着新政策和新组织结构的挑战，以及在应对收入贫困、社会保障缺乏以及流动性越来越强的工人及迁徙人口需求等方面的更高要求，总的讯息是需要进一步的改革。需要解决的问题是：社会保障体系不断改变的作用和目标是什么？也许更为重要的是，如何采用有效的和成本效益型的方式来实现社会保障体系的作用和目标？

就业及早期积极干预问题越来越受到关注

失业是令人极为关注的一大问题。许多欧洲国家目前一方面面临顽固性居高不下的长期失业率，而另一方面则面临着一种前所未有的，在某些情况下可以说是灾难性的青年失业率。危机加剧了这一长期性的结构问题。但是成功的应对举措已经出现：社会保障体系与其他伙伴正加强合作以确保除了针对经济的不安全性所提供的保护之外，所采取的连贯性应对举措要充分考虑采取积极性和预防性措施以支持人们进入或重返工作并获得职业（再）培训。

在欧洲地区的许多国家，社会保障管理机构及政策制定者们支持并赋予家庭权力的积极回应举措助推了妇女劳动力参与率的上升。通过鼓励和促进非全时工作并改进工作与生活之间的平衡，可以在兼顾工人其他需求的同时设定也支持社会保障系统可持续性的更为宽泛的就业目标。这些需求包括化更多的时间与家人相处，用于培训和休假，以及对有些人来说从事休闲活动。

近期表明社会保障给付和服务不只简单是对风险事件的被动性事后反应，社会保障体系同样兼有事前的积极和预防作用。目前人们认识到需要对所有这些作用予以更高程度的重视并且以更加平衡和有效的方式予以追求。

社会保障体系支持“非支付报酬”的生产活动

为了支持那些提供“非支付报酬”的护理服务活动，根西、爱尔兰、泽西、马耳他、挪威和英国的养老金体系或者将特定护理时段视同于缴费时段，或者在计算用于确定养老金给付的年均缴费时不考虑这些时段。诸如在德国实施的扩大儿童护理设施以便鼓励和促进幼儿父母重返工作的举措可谓支持工作与生活平衡的进一步积极措施。

反常的是，这种认识是在某些国家的危机威胁会导致开支削减，包括对预防措施投资的削减继而可能对诸如职业安全卫生等工作产生负面影响的情况下出现的。而这种情况可能会恰巧伴之以增强的劳动和压力，从而导致某些种类事故以更高的频率发生，以及工人的社会心理状况和福祉的恶化。但同时，由于更高的失业率，工人可能更加不情愿表达关于安全和健康的工作条件方面的要求。

然而，显而易见的是，日益重视预防性和积极性干预措施不仅能降低健康风险和与就业相关的风险，而且还能确保当这些事故发生时其强度和后果都会有所减弱。日益增多的关于这种活动的可衡量的积极影响的证据—即国际社会保障协会所称的与工伤预防、重返工作计划、健康的工作场所甚至与支持更为健康的生活方式相联系的预防回报”表明，人们越来越能够接受更加全面和更加连贯地运用社会保障制度保护性、积极性和预防性角色这一理念。

卓越管理：少花钱多做事

加强对社会保障制度所起作用及其实现可衡量目标的监督是目前困难经济关口的自然结果：人们更多地关注于社会保障管理机构“少花钱多做事”的需要。具体的例证包括采用电子服务、机构重组、加大协调力度，有时还包括公共机构的一体化。不同国家的社会保障机构之间的协调也正在加强，以便更好地满足不断增长的迁徙人口的需求。

欧亚地区移民工人的社会保障

在主要覆盖前苏联国家的欧亚地区，几乎 10% 的人口（约 2400 万人）是在国外出生的。移民工人占劳动力的百分比更高。在哈萨克斯坦，将近 21% 的人口是在国外出生的。在欧亚国家中，除了亚美尼亚（54%）之外，60% 以上的国外出生的移民人口处于工作年龄（20-64 岁）；在俄罗斯联邦这一数字为 78%。

移民社会保障在欧洲这一地区的重要性首次于 2005 年在国际社会保障协会与国际养老金和社会基金协会签署的关于移民劳工社会保护与全球一体化联合宣言中得到强调。2012 年 5 月，欧亚地区移民工人社会保障框架指导文件发表。该文件阐述了加强移民工人社会保障覆盖所需的原则和指导方针。

作为其中一个元素，社会保障管理走向电子化为提高交付的效率和有效性提供了一片天地，并有可能为社会保障制度的使用者赋予权力。但是以网络为基础的战略性发展必须与这样一种事实保持平衡，即便是在欧洲，个人对因特网的准入远未达到人人享有。令人瞩目的是，传统的通讯渠道依然是许多客户更愿意的选择，包括那些最弱势群体。

为了支持提供优质服务的努力并满足公众在此方面日益增长的期待，更多的力量正被投入到赋权民众和更好地告知民众的活动中。含蓄而言，这些措施也反应了一种公营部门与私营部门在风险承担方面的再平衡性，并反应了关于个人在整个生命周期中承担更大的风险管理责任的要求。在寻求赋予人们权力时，挑战在于保证提供所有必要的信息，并保证使用资源充足的满足所有顾客要求的服务提供平台，从而使全体民众一直可以准入社会保障体系。提供改进的信息也同时为赋权于社会保障工作人员提供了机会，进而对服务的提供产生积极影响。

欧洲社会保障现状

尽管欧洲地区国情各异，但自 2010 年以来整个欧洲在经济和劳动力市场的表现一直呈现出更为显著的不同。例如，失业特别是青年失业率迥异，人们感知的解决这一特别问题的政策方法的成功反映出多个政策部门之间的一系列通常是更为长期的干预举措。因此，总的来说，政治、人口、经济、社会和文化的差异均有重要影响。尽管如此，以下四个共同主题支撑着本地区诸社会保障管理机构正在采取的各种行动：

1. 社会保障制度已在减缓危机的即期下滑性社会经济影响方面展示其有效性，继续发挥其“减震器”的作用。然而，若要维护其以可持续的和有效的方式发挥这一作用的能力，欧洲许多社会保障制度正在进行或酝酿改革。

2. 通过将重点放诸如青年失业人员等受危机影响最大的群组，社会保障体系不仅帮助储备人力资本，而且为投资于未来人力资源发展提供了一个渠道。社会保障体系在任何时候都通过与社会排斥的负面效果做斗争而有助于增强社会凝聚力。不管是在工作场所还是在非工作的环境里，所需要的是针对不同部门民众所面临的许多复杂问题采取更加量身定做和更为全面的解决方式。

3. 通过采用妥当的积极和预防的措施进而与保护性社会保障津贴与服务联手协作，预计重点将越来越多地放在早期干预方面，以便预防和减缓下行风险。尽管这种措施会导致对资源进行更为短期的投资，但正在出现的证据表明此举可对工人、雇主、社会保障体系和整个社会而言产生可以量化和正面的更为长期的回报。

4. 在社会保障管理机构为追求卓越管理而重温该如何开展其所有运营操作之际，妥善使用最先进的信息与通讯技术被认为是提高服务质量和改善针对参保人和公民信息服务的其中一个方法。

展望未来

欧洲社会保障体系面临的许多挑战看来将在可预见的未来阶段挥之不去。财政拮据将继续对本地区社会保障管理机构产生重大影响。反过来说，结构性就业问题和人口老龄化问题要求做出恰当的改革，包括设计量身定做的行政和管理回应举措，特别是针对那些需要得到支持以便能够积极从事有收入和无收入活动的人员而言。尽管如此，来自本地区的证据表明，诸社会保障管理机构正不断通过从容应对和有效治理来恰当地回应这些挑战；通过与其他利益攸关者携手合作，并且通过广泛的公众和政治性支持，前景是一种谨慎的乐观主义，即欧洲综合且具可持续性的社会保障体系的深厚传统将得以维护。

来源

国际社会保障协会，2013。Europe: Enhancing the sustainability of comprehensive social security systems (Developments and trends). Geneva, International Social Security Association.
[欧洲：加强综合社会保障体系的可持续性（发展与趋势）]。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