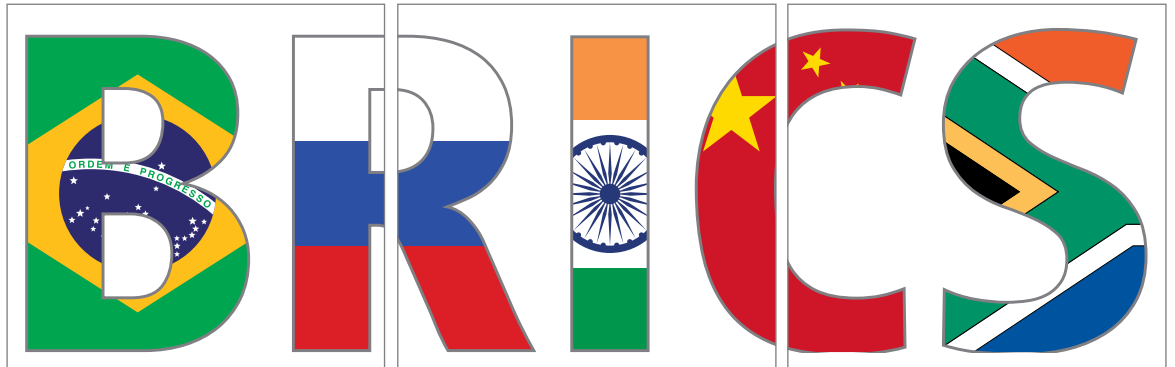




社会政策亮点 30



金砖国家——充满活力的社会保障在行动

巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非——即金砖五国，是在全球经济、社会和人口环境下正在进行的重大转型的象征。这些国家的重要性已经远远超出了他们在过去 20 多年间取得的显著且持续的经济增长这一事实。国际社会保障协会的一项重要研究报告《金砖五国社会保障扩面》证实，金砖五国的近期实践还提供了其他一些积极的经验——一些值得分享、建立并应用于其他国家的在社会保障方面的丰富的创新案例研究和良好实践。在很大程度上受政治意愿的带动，许多最具影响力的改进举措被创新开展，用以扩大现金和实物待遇的覆盖以及医疗保健的及可及性。如本次亮点所强调的那样，尤为突出的是为将覆盖扩展至脆弱的、以往通常被排除的群体而采取的不同手段。尽管面临不断变化的人口、健康、社会、劳动力市场和经济的挑战，金砖国家将继续充当表率。金砖国家社会保障管理机构已经超越战略构想，真正代表了践行中的“充满活力的社会保障”。

国际社会保障协会秘书长
汉斯—霍斯特·康克乐伍斯基

不同的起点，共同的目标

金砖五国总人口占世界的 42%，总面积为世界的 30%。2011 年这些国家的国内生产总值合计占世界的 25%。单凭这些数字，很容易明了为什么他们的国内发展为世界所瞩目。因此，如果说这些国家也是在建立社会保障和扩大其覆盖方面若干积极的、创新的举措的故乡，并不会令人惊讶。

正如国际社会保障协会一项新的研究所表明的那样，金砖五国为将社会保障覆盖扩展至脆弱的，且以前常被排除的群体，例如有孩子的家庭（巴西、俄罗斯、南非），农村人口（巴西、中国、印度、南非）和移民工人及其家庭（中国、印度、俄罗斯）而采取的有针对性的措施，正在发挥显著的作用。作为更广泛的政治意愿的表示，巴西和南非人口甚至享有宪法规定的社会保障权利。

本期内容包括

- 报道金砖五国的扩面努力
- 就国别案例研究和优先事宜进行对比
- 聚焦改善社会保障管理的重要性
- 讨论实现面向全民的社会保障的挑战

尽管为扩大覆盖共同努力，但金砖国家在不同的国内环境下运作。首先，每个国家的社会保障体系的现状在很大程度上反映着该国的历史和其对社会保障的目标和态度。反过来，他们的文化、制度和人口特征差异很大。

扩大覆盖面的普遍挑战

金砖五国均建立了大多数或全部的社会保障计划。但是，各计划的覆盖水平差异很大，医疗保健制度通常比养老、残疾和失业待遇拥有更高的覆盖水平。

由于在历史上社会保障待遇一直专注于覆盖有薪雇员，所有的金砖国家都不得不改变待遇规定、结构和筹资机制以促进大量不属于该类别的人口，例如自雇人员、非正规部门劳动者和农村人口，被纳入社会保障计划。

农村人口带来了一系列特殊的挑战。这些挑战涉及到确保一线服务在地域上的普及性，简化参保、缴费支付和待遇发放程序，以及解决负担能力问题。自愿缴费型计划通常被作为实现扩面目标的垫脚石。然而，自愿性计划在实现扩面方面的成功存在差异。自愿计划的目标群体有可能会缺乏必要的资金来源，或者可能认为待遇水平不恰当，由此引出如何更好地调整待遇以满足他们的需求这一问题。

由于缺乏对不同群体量身定制的恰当规定，社会中的结构性不平等或会由于社会保障制度的设计而加剧。有薪雇员职业性或私人津贴给付计划日益增强的重要性也可能加剧在覆盖和待遇水平方面的不公平性。另一个在金砖五国导致不公平的原因来自工人不断增强的流动性——国内的和跨国的移民——这种流动性需要合适的政策应对措施和管理手段。需要予以更加全面解决的问题包括扩面惠及移民工人家庭成员和在国内服务碎片化的背景下增进不同经办机构之间的协调与记录保存。

对所有金砖五国而言，保证待遇的充足性正变得越来越重要。随着日益增长的财政制约和不断变化的社会经济环境，这一挑战对税收型和缴费型计划而言均构成难题。

改进管理

首先，金砖五国的证据表明，成功的扩面需要通过适当的信息技术投入和加强对社会保障经办人员的管理和培训来提高一线服务能力。但随着日益普遍的财政拮据，上述目标需要与全面实现更高效同时达成。基于社会保障制度的筹资模式，它还提出了一个问题，即如何保证从公共财政进行充分的、可预见的转移支付，以满足覆盖的目标。金砖国家一个潜在的障碍在于国家、地区和地方政府扮演的正式角色——通常是联邦的结构——意味着社会保障的经办和管理往往是支离破碎的。碎片化的设计会限制社会保障再分配的可能性，并且增加管理成本。

扩大覆盖的方法

尽管各国存在差异，但金砖五国所采用的方法表明，应对扩面挑战的创新回应举措的确存在：

- 向农村人口和移民的扩面工作已取得长足进展。有效的方法需要一个适当的待遇和筹资结构的组合（如巴西）和提高可及性（如中国扩大电子服务，印度与其他利益相关人员一起工作，俄罗斯进行针对移民的立法改革，或南非开展移动办公）。
- 通过现代管理技术的应用，信息和通讯技术的有效运用（如中国采用社会保障卡，印度和南非采用智能卡）和人员的培训，社会保障计划的管理和服务得到了提升。
- 社会保障管理机构在调整程序和流程以满足未覆盖群体的需求方面已表现出灵活性。通过充分考虑到当地的实际情况，所观察到的举措包括：简化参保手续、改变待遇结构和促进缴费及待遇发放。
- 更优化的组织协调与信息通信技术的恰当运用正在解决服务和待遇提供的碎片化问题。这带来重复待遇的减少，提供服务水平的提升，并使得管理部门能更好地应对移民增加带来的挑战。
- 在一些金砖国家，可以看到一个更加积极主动和防微杜渐的做法。例如，失业保险和就业政策的结合（如再培训）和更加重视事故后的康复（如南非道路交通事故伤害），以减少未来的医疗支出并促进重返工作。
- 通过使用信息通信技术推动信息宣传，并通过与民间社会团体和代表工人的团体紧密合作，告知国民有关其社会保障权利的工作得到了改善。

金砖五国未来所面临的挑战

尽管扩面取得了进展，金砖五国仍然存在一些挑战。解决贫困问题是其中之一。在面临收入不平等的同时保证未来充足的待遇供给也是一个挑战。另一个是如何最大限度地减少与碎片化计划相关的低效率管理。

展望未来，金砖五国的社会保障制度面临着六大问题：

1. 人口结构变化似乎将成为影响待遇提供各方面的最大的因素——虽然不以同样的速度，预期寿命的提高和人口出生率的降低意味着金砖国家将老化。问题是如何平衡代际间和生命周期内的转移支付，从而确定扩面工作的优先事宜。
2. 不断增多的国内及跨国的人口迁移将要求在待遇的制度设计、融资和管理方面做出适当的回应。
3. 不断变化的家庭结构将影响社会融合，削弱传统支持机制并增加对社会保障保护的需求。如若没有恰当的筹资机制，社会保障制度在实现目标之路上势必举步维艰。

- 人们将越来越多地呼唤社会保障制度应对未来的冲击，例如经济衰退和自然灾害。气候变化可能导致更多的“极端事件”。此外，非传染性疾病，如肥胖和糖尿病发病率的上升将令医疗保健制度疲于应付，也促使积极主动和防微杜渐的手段得到更多的重视和投资需求。
- 一个日益相互联系和相互依存的世界可能会带来日益增长的不平等。尽管这些可以被有效的福利措施所弥补，但他们应该与宣传手段一道强化对社会保障制度的正面的公众认知。
- 实现覆盖全民的社会保障与提供充足的待遇之间的双重挑战将越来越重要。

对国际社会保障协会而言，金砖五国的扩面业绩和政治意愿值得更大程度的国际关注——金砖五国社会保障管理机构是践行“充满活力的社会保障”的排头兵。在奋起应对预计的人口、健康、社会、劳动力市场和经济的挑战方面，人们期盼金砖五国继续走在前列。

金砖五国快照

巴西

1988年巴西宪法要求实现覆盖和服务的全民性以及平等对待城市和农村居民。从2005年至2009年，社会保险养老金领取人数增加了11%，而领取社会救助金的人数增加了25%。自2009年以来在覆盖方面的努力大都集中在现金转移支付计划，包括博尔萨家庭计划(Bolsa Família Programme)和家庭津贴。作为衡量上述计划成功的指标，未被社会保险或社会救助制度所覆盖的工作年龄人口比例从1998年的39.6%下降至2008年的35.1%。只有2%的65岁或以上的人口没有被覆盖。基于税收向农村劳动者支付的社会养老保险已显著减少了所有年龄段，特别是老年人口的贫困现象。然而，挑战依然存在：50%的工作人口没有定期向社会保障制度缴费。

俄罗斯联邦

和其他金砖国家不同，尽管俄罗斯联邦曾于前苏联时期建立起全面的社会保障体系，但无疑面临着更大的社会、经济和人口结构的变化。随着上世纪90年代以来俄罗斯人口减少超过500万，工作重点被放在提高人口出生率上，包括生育和家庭津贴（比如儿童配给）的显著提高。另一个令人瞩目的焦点是提高医疗服务和养老待遇的充足性。俄罗斯的特点之一是大量的工人有权享受特殊津贴，包括所谓的“危险职业”的劳动者和俄远东地区的雇员。人们越来越认识到，扩面覆盖非正式雇佣的移民工人的诸种努力只有在与旨在使该部门正规化的措施相互协调的情况下才能行之有效。尽管经济保持增长，当期账户存在结余，俄罗斯社会保障计划的长期可持续性依然面临挑战。

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。

金砖五国快照 (续)

印度

印度是一个年轻的国家，特点是拥有良好的人口结构和高出出生率，意味着其老龄化速度没有其他金砖国家（除南非外）那么快。印度面临的主要挑战是扩面惠及占劳动人口90%的非正规或“没有组织起来”的部门。为了显著扩大覆盖面，需要着力应对将上述部门纳入覆盖范围这一挑战。过去十年见证了在缴费型和非缴费型计划方面所采取的旨在解决该问题的一些举措：例如国民养老金计划和全民健康保险计划。尽管非正规部门占据了主要地位，针对正规部门劳动者的雇员公积金计划仍覆盖了约五千万工人。2009年该计划在自愿参加的基础上面向全体劳动者，但由于没有配套的雇主缴费，自愿参与率很低。

中国

在过去的十年间，中国利用有利的人口局势、政治意愿和健康的政府财政，通过建立和扩展不同的社会保障计划使社会保障覆盖面持续扩大。该国克服了地区间社会经济环境差异巨大、农村人口向城市的显著迁移等挑战，实现了几乎100%的医疗保险覆盖和超过半数人口的养老待遇覆盖。尽管在逐步迈向普惠制度，但条块分割的待遇规定和管理仍然是一个问题，许多计划在县或市一级由不同机构管理。这导致了待遇重复领取、与其他津贴计划和就业政策的整合和某些地区缺乏合格的办事人员和专业知识等问题。认识到这一问题，中国正通过逐步进行计划试点进而加以推广的方式，不断努力推动建立一个真正普惠的制度。

南非

南非宪法在法律上规定了公民享有社会保障待遇的基本权利。待遇覆盖广泛，各种风险理论上均被缴费和非缴费混合型项目及现金转移支付计划所覆盖，但仍有劳动者群体没有得到全部待遇的覆盖，包括自雇人员、家政人员和非正规部门劳动者。待遇的提供以非缴费型的筹资模式为特征，在最低居留或国籍要求和最低年龄条件的基础上，适用于养老待遇、家庭津贴和残疾补助等计划。这些待遇是统一标准并基于生计调查的：贫困程度高意味着能享受非常广泛的现金待遇。存在覆盖全民的公共医疗服务，但实际上，那些依赖公共制度的人口所获得的待遇和服务的水平与那些能够参与更加全面的私人医疗计划的领薪水的工人相比差异很大。主要的挑战是关于向目前被排除的群体扩面、减少制度的不平等及提高某些计划中津贴的给付期和充足性。另一个挑战是通过有效的重返工作措施加强失业保险的重要性。

来源

国际社会保障协会，2013年。Social security coverage extension in the BRICS: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa. Geneva, International Social Security Association.

金砖五国社会保障扩面：关于巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非社会保障扩面的比较研究。日内瓦，国际社会保障协会。

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