issa | 国际社会保障协会

社会政策亮点 18

扩大社会保障覆盖的国际倡议

这期《社会政策亮点》审查了以促进扩大社会保障覆盖为共同目标的两个单独的国际倡议。首先关注的是由国际社会保障协会制定的一项新的“扩大社会保障覆盖战略”。随后分析导向这一战略将如何配合联合国机构关于建立一个全球社会保护底线的共同倡议。正如这一期《亮点》所指出的，两个倡议的目标都是全民的、支付得起的和可持续的社会保障。要使这一目标成为现实，改善社会保障计划的治理、筹资和管理是必要的。同样重要的是应加强政治意愿。为此目的，国际社会保障协会参加第 100 届国际劳工大会关于社会保障的周期性讨论提供了一个重要平台，以进一步提升社会保障的全球地位。

国际社会保障协会秘书长
汉斯—霍斯特·康克乐伍斯基

这一期

- 概述有关全球社会保障覆盖的关键事实和数字
- 介绍国际社会保障协会的“扩大社会保障覆盖战略”和联合国机构关于“社会保护底线”的共同倡议
- 解释这些国际措施之间的积极协同效应（正面合力）如何能够帮助实现社会保障覆盖的进一步改善
- 结论是国家层面上的重大挑战依然如故，在这方面国际社会保障协会可以发挥一种关键作用。

社会保障覆盖问题的挑战

扩大社会保障覆盖乃社会和经济发展的一个内在要素。通过提供针对生命周期风险的保护和作为一种关于再分配的机制，社会保障可以促进社会凝聚力、经济发展、稳定和团结。社会保障还是一个社会对社会正义价值观信仰的表达。

尽管在上个世纪中取得了重大进展，但获得社会保障仍然只是全世界约五分之一人口的特权，这种状况是不可接受的。即便在社会保障覆盖最为全面的富国中，也存在着诸如失业、非正规就业增加和用于社会支出的公共预算下降这样值得关注的倒退现象。

©ISSA 2011
ISSN online 2073-5693
2011年5月首次出刊
照片: ILO/ Deloche; iStockphoto

目前，在各个国际组织中间存在一个日益扩大的共识，这就是呼吁加强政治承诺，引领改革以提供获得可持续社会保障的更好机会。这可能需要对现有社会立法进行必要改革和制定新的社会计划。同样重要的是，为了成功地实施和兑现关于扩大覆盖面的倡议，提高社会保障管理的绩效将是必要的。

关键事实和数字

— 社会保障是一种人权，正如在 1948 年《世界人权宣言》和 1966 年《关于经济、社会和文化权利国际公约》中所规定的那样。

— 目前，80% 的世界人口没有获得足够的社会保障覆盖，33% 的人没有获得任何卫生保健覆盖。

— 虽然在发达国家社会保障计划对劳动力的覆盖接近全民程度，但在一些低收入国家覆盖停留在 5% 上下。

— 从全球看，接近 60% 的劳动年龄人口尚未被关于养老金的法律覆盖。这些劳动者绝大多数生活在发展中国家。到 2040 年，全球人口 65 岁或以上者中的 75% 将生活在发展中国家。

— 在世界范围内，目前关于社会保护的总支出等于全球国内生产总值（GDP）的 17%。这是基于发达国家中 19% 的平均值，但在发展中国家还不到 5%。

— 仅需 2% 的全球 GDP 便可为全世界的穷人提供对基本社会保障的准入。

— 金融和经济危机减缓了全球贫困水平的预计下降，并增加了失业。至少有 17.5 亿人现在面对着多个层面的贫困挑战。在 2010 年年底，2.05 亿工人失业，比全球危机前增加了 2760 万人。

— 在减轻衰退的负面影响方面，主要是失业计划发挥了重要作用。然而，只有不到 70 个国家在实施着失业保险制度，而这几乎全是在南亚、东南亚和撒哈拉以南非洲等受冲击最严重地区以外的国家。

— 1995 年世界社会发展首脑会议、2000 年通过的“千年发展目标”以及 2005 年联合国世界峰会都对这一原则表示了支持，即每个国家都有责任逐步实现对其公民的最低社会福祉。

— 1952 年国际劳工组织的社会保障（最低标准）公约（第 102 号）是唯一对社会保障全部九个分支都制定了最低标准的国际公约，它还为社会保障制度的可持续性和良性治理提供了应遵循的原则。然而，公约在保证一种确定的一揽子最低津贴方面尚存局限性，未能确定优先目标或要求实现全民覆盖。

国际社会保障协会的扩大覆盖战略

在 2010 年开普敦世界社会保障论坛上，国际社会保障协会推出了“扩大社会保障覆盖战略”，这一战略认定了要求社会保障管理机构给予积极应对的优先扩面挑战。这些要求的应对举措必然要考虑到这样一种事实，即社会保障（经办）管理机构的作用通常是政策执行者而不是政策制定者。

根据国情和政策优先目标，国际社会保障协会的战略预计社会保障管理机构应在四个特定领域对扩大覆盖做出重要贡献。

针对社会保障管理机构的优先领域

— 改善守规和缴费征收。

— 扩面惠及难以覆盖的人口群体。

— 支持对以税收筹资的最低津贴计划进行成功管理。

— 提倡在国家层面上扩大社会保障覆盖面。

以社会保障管理机构的职权和能力为出发点，国际社会保障协会的目的是促进一种进程，在这个进程中（经办）管理机构在支持覆盖扩大方面确定具体的、可实现的目标，然后再实施在一个规定时期内达到这一切的行动计划。在最后阶段，国际社会保障协会的战略将促进一个程序，通过这个程序各个社会保障管理机构可以报告和交流它们取得的成果及“最佳做法”经验。

社会保护底线（SPF）

联合国机构关于社会保护底线共同倡议的根源可以追溯到 2003 年国际劳工局发起的“人人享受社会保障”运动。自那时以来，这一概念已发展演变成为对贫困、脆弱性和社会排除问题的多层面理解和概括。这一概念支持各国采取这样的政策应对，这种应对旨在把保护、预防和赋予权利结合起来，以提供全民性准入，起码是获得作为人权一部分的最低一揽子的基本现金和卫生保健津贴及服务。在专门涉及社会保障津贴给付方面，社会保护底线考虑提供一套四项基本权利。

作为 SPF 一部分的保障性社会保障给付

— 给予儿童以基本收入保障

— 使所有劳动年龄人口准入必要的社会救助

— 给所有有资格的个人以基本（老年／残疾）年金

— 使人人获得基本卫生保健

国际劳工局社会保障司认为，在拿出国家 GDP 的 3% 到 4% 的基础上，SPF 应能减少大约 40% 的贫困人数。如果再加上基本卫生保健，贫困人数可进一步减少 20%。国际劳工组织认为，这种结果对于发展中国家的可行性已由欧洲的实证给予了证明，在欧洲通过社会转移支付使贫困减少了 50%。

在发展中国家，目前常常低于GDP5%的国家社会保护支出的低水平表明存在着扩大支出的财政空间。国际劳工组织认为，当前最大的挑战是要转变态度，创造必要的政治意愿。为此，在2011年国际劳工大会上关于社会保障问题的周期性讨论可以开辟一条通往制定一项国际文书之路，以确定为各方一致同意的关于SPF的原则。这一工作有望到2015年完成，这样它便可以在讨论千年发展目标的后续措施时发挥作用。

协会战略与联合国社会保护底线倡议之间的合力

国际社会保障协会战略的核心目标之一是支持各国社会保障管理机构努力改善缴费的征收和守规。实现这些活动的改善应会减少缴费型计划中财政失衡的风险。这一切不仅应为规定的津贴水平的可持续和充足供给提供支持，而且还允许进一步扩大提供给受保人口的津贴范围。

扩大一点说，它们的成就应减少对财政补贴的可能需要，从而为将有限的财政资源分配给包括以税收筹资的基本收入保障和服务在内的其他优先政策领域创造了更大的余地。这种扩大财政余地的潜力是国际社会保障协会战略和联合国SPF的目标之间形成正面合力的第一种可能性。

在一种广泛的程度上，对由SPF设想的保障性津贴进行成功管理和提供将要求开发国际社会保障协会会员机构——社会保障管理机构的管理做法和专门知识。目前，存在着一种关切，这就是在许多发展中国家当税收筹资的社会计划在全国范围内推开时，它们可能缺乏有效管理这些计划的必要能力。在这方面，在国际社会保障协会会员组织中间，以及如果可能的话在其他社会保障管理机构和国家机构之间分享管理做法和专门知识，代表着正面合力的第二种可能性。

国际社会保障协会战略和联合国倡议的一个共同方面是扩面惠及难以覆盖人口群体。从设计制度机构和政策蓝图的角度看，人们普遍接受不存在唯一最好的扩大覆盖的方式。所以，在实践中，通过确定优先人口群体目标力图逐步扩大可持续覆盖的一种多元化制度方法应是可以期待的。

从国际社会保障协会的战略方面来看，这项战略更加重视的是缴费型计划的创新和如何设计出满足特别是非正规经济和移民工人需要的方法。然而，它也要求支持对税收筹资型最低津贴计划的成功管理。联合国的第一优先目标是横向扩大覆盖范围至脆弱群体，向所有人起码提供最低的保护。此后，纵向扩大覆盖——改善津贴给付和服务的标准及范围——应当得到保障。国际社会保障协会战略通过提供一种结构化的进程来加强社会保障管理和治理方面的能力建设，从而使自己适合于以上两个方面的联合国要求。所以，尽管某些国际社会保障协会的近期优先项目和目标人口不同于联合国的措施，但是，从整体看来它们必然是相互补充的。

关于可能形成合力的一个更进一步的领域源于国际社会保障协会战略的勃勃雄心，这就是鼓励各国社会保障管理部门在支持扩大社会保障覆盖方面扮演一种国家倡导者角色。可以期待，这种倡导角色应能对缴费型和税收筹资计划都提供积极的支持，包括那些计划作为社会保护底线一个组成部分的（社会保障）计划。

将国际倡议转变为国家行动?

无论国际社会保障协会战略还是联合国社会保护底线倡议，都是为了应对社会保障覆盖水平较低这一全球性挑战。它们的各自目标都是考虑到关键性政策优先目标以及国家机构和社会保障管理实施并提供财政上可持续津贴服务的能力。要使这两个倡议获得成功并且相辅相成，应由国际社会保障协会会员机构——国家社会保障（经办）管理机构发挥的作用将是十分重要的。

即使各国政策制定者和财政部都接受认为社会保障对于国家社会经济发展是重要的，但单独这一点还是不够的。从长期看，导致在国家层面上采取包括所有既得利益集团在内的行动的政治意愿必须得到保障（见方框）。

巴西的博尔萨家庭计划

巴西的博尔萨家庭计划（the Bolsa Familiy Programme）启动于2003年，为的是减少贫困和不平等，并制止贫困的代际传递，目前受益的家庭达到约1300万个。该计划优先支付津贴给女性家长，强调支持母亲和儿童并扩大获得教育和卫生保健的机会。计划产生的积极成果是改善了营养水平和在校率，增加了对卫生服务的利用，减少了极端贫困和不平等，以及增加了女性劳动力参与率。这些成果是一项联邦政府机构（包括社会保险部）与地区组织（包括5000多个市镇议会）之间全国性合作和协调战略带来的结果。由于减少了官僚主义并使管理程序标准化，该计划现已成为世界上最大的有条件的社会救助计划。

要建设真正可持续社会，还必须树立一种深入人心的、以价值观为基础的信仰，即社会保障是保持社会凝聚力、稳定和团结的基础。而且，如果国际社会要实现对所有人的社会保障人权，那就必须做到在所有国家中真正承认并共同接受社会正义的持久重要性。

重要政策结论

— 第一，成功扩大对可持续覆盖的准入要求不断改善社会保障计划的治理、筹资和管理。建立一种可持续社会保护底线可能要求有关国民财富再分配的决策要超出政党政治的短期性视野。

— 第二，倡导扩大覆盖的国际组织的倡议可以帮助促进确定国家政策的优先目标。特别是对于发展中国家来说，这种倡议拥有帮助协调安排多元化制度方法的潜力，多元化制度方法是根据人口群体的优先社会保护需要和国家机构及社会保障管理部门的提供能力制定的。

— 第三，国际社会保障协会在帮助提供社会保护底线方面可以发挥一种战略作用，这就是要确保发展良好治理的、充满活力的社会保障管理部门——国际社会保障协会将通过为社会保障机构制定的专业指南和从协会全球会员机构收集的最佳做法实证，对这项任务提供支持。

— 第四，要实现人人享受社会保障人权这一目标，就要求树立一种真正的对社会正义价值观的共同信仰。

来源

ILO. 2011. Social security and the rule of law (Conference report, International Labour Conference, 100the Session, Report III-Part 1 B). Geneva, International Labour Office.
国际劳工组织，2011 年。《社会保障和法治》(大会报告，国际劳工大会，第 100 届会议，报告 III—1B 部分)。日内瓦，国际劳工局。

ISSA. 2011. ISSA strategy for the extension of social security coverage. Geneva, International Social Security Association.
国际社会保障协会，2010 年。《国际社会保障协会关于扩大社会保障覆盖的战略》。日内瓦，国际社会保障协会。

ISSA, 2010. Bolsa Family Programme: A case of the Ministry of Social Insurance (Good practices in social security). Geneva, International Social Security Association.
国际社会保障协会，2010 年。《博尔撒家庭计划：社会保险部社会保障良好实践的一个案例》。日内瓦，国际社会保障协会。

United Nations, 2010. "UN study finds most people worldwide have no social security", in UN News Services, 16 November.
联合国，2010 年。"联合国研究发现世界上多数人口没有社会保障"，同年 11 月 16 日发表于《联合国新闻服务》。

United Nations. 2010. "UN pushes for social schemes to protect poor at mere fraction of national wealth", in UN News Services, 14 February.
联合国，2010 年。"联合国推动社会计划以保护处于国家财富边缘的穷人"，2 月 14 日发表于《联合国新闻服务》。

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