



社会政策亮点 26



美洲：通过社会保障的创新改造改善覆盖范围

美洲在推动社会保障计划创新设计和提供方面的业绩记录是得到广泛认同的。作为这一切的一部分，一个关键的成功因素是建设一种社会保障文化的政治承诺的规模，这为国际社会提供了具有全球意义的国家和地区经验。尽管在经济、社会、劳动力市场和人口指标方面常常存在很大国家差异，但国际社会保障协会获得的依据表明，四种关键的社会保障方面的地区发展与趋势是如何正面地影响了近年来的进步成果。总起来看，这些措施包括确保津贴和服务的可持续筹资与日益扩大的供给，确保社会保障在减少不平等方面的作用，以及确保通过管控津贴和服务提供的分割化并投资于积极主动和防微杜渐的措施而努力大胆转变管理程序和组织做法。正如本期《社会政策亮点》所指出的，许多重大挑战仍然存在。其中一个优先目标就是如何在该地区的缴费型计划下更大扩展社会保障的覆盖范围。

国际社会保障协会秘书长
 汉斯—霍斯特·康克乐伍斯基

财政紧张条件下的覆盖扩大

在美洲地区，近年来见证了需要针对各国财政地位巨大差异的背景来规划和实施扩大覆盖的努力。不论这种努力是否追求把现行覆盖扩大至一个更大的人口比例，是否引入了新的全民制度或目标化制度，或者是否改善了津贴供给的足够性，尽管面对国家财政资源有限的现实，社会保障管理部门都取得了显著的成绩。这是由国际社会保障协会（ISSA）完成的一项题为《美洲：通过社会保障的创新改造改善覆盖范围》新报告中的一个重大发现。

尽管资源有限，最近的进展还是通过创新财政和筹资方法得以实现，包括在某些国家利用反周期性筹资机

本期内容

- 确认美洲社会保障管理机构是计划设计和社会保障教育方面的创新者
- 提请注意该地区在减少贫困和不平等方面取得的正面成果
- 说明扩大缴费型计划的覆盖面是重大挑战
- 指出该地区社会保障制度的碎片化可能危及操作方面的效率和效果

制。此外，这些成就还常常是在限制扩大的背景下取得的。例如，在一批国家中，社会保障的支出必须遵守新的财政责任法。而且，证明社会保障干预措施的正面社会和经济影响成为一种日益增长的政治需要。

主要事实和数字

- 2010年，美洲地区生活着9.5亿以上的人口，占全球人口的近14%，其中仅三个国家就占到该地区人口总数的三分之二：巴西、墨西哥和美国，分别为1.949亿、1.134亿和3.104亿人。相反，该地区有20多个国家人口不足1千万。
- 社会保障覆盖的规模在美洲各国中相差悬殊，全面覆盖仅在一批国家中予以提供，比如阿根廷、巴西、加拿大、智利、哥伦比亚、美国和乌拉圭。
- 在拉丁美洲和加勒比，最低收入国家只有不足30%的雇佣就业人员加入了社会保险。在中等收入国家，这一数字接近50%，在相对高收入国家中达到60%。
- 卫生保健覆盖的程度在美洲国家中差别很大，从某些国家的低至人口的10—40%到其他一些国家的接近全民覆盖。
- 公共卫生和社会保障支出占国内生产总值（GDP）的比例在拉丁美洲和加勒比估计为10.2%，在北美地区为16%。
- 在北美，接近85%的劳动者是工薪雇员。在拉丁美洲和加勒比，这一数字在60%上下。非正规部门在该地区较为重要；在拉丁美洲，接近50%的城镇劳动力置身于非正规部门。
- 在未来40年中，国际移民的最多净接收国预计将是美国和加拿大。
- 在经历了2004至2008年GDP年均增长4—6%之后，由于2009年的经济萎缩，拉丁美洲出现了急剧下滑。尽管2010年经过短暂恢复达到了正增长数字，但最近的统计显示出2012年增长率的下降。

关于后一点，有条件的转移支付计划经常被说成是它的证据，包括内置机制以确保支付不仅具有很好的针对性，而且支持更为广泛的发展目标。虽然这类计划常常获得正面的评价，但它们的较长期性成功仍将取决于可获得的资源、与其他社会计划的恰当互动和协调，而它们的设计应当包括一种提供激励的可靠“退出机制”以及一条对于那些离开该计划人员而言的通向正规部门、独立生活和加入（其他）社会保障计划的明晰途径。

为卫生保障覆盖扩大（以下简称“扩面”）、特别是为预防性初级保健进行筹资资助被承认为满足社会保障制度更宏伟目标的一个关键因素。关于现金津贴，扩大卫生保健的最近成功努力在一个更加全面

的水平上考虑了筹资问题，包含缴费收入和普税收入两个方面，同时尽可能减少重叠和改善这两种筹资来源之间的协调。

尽管存在扩大覆盖方面的财政挑战，但美洲地区社会保障影响的最新证据还是一种正面的成果，表现为贫困水平和不平等的减少，特别是在初级卫生保健指标方面。

减少不平等

从历史上看，拉丁美洲和加勒比国家是全世界收入分配最不平等的地区之一。然而，在最近十年中，情况在虽非所有国家、但大多数国家中有了普遍改善。这种改善往往伴随着公共社会支出的明显增加。

社会保障在减轻与不平等相联系的一系列广泛因素的影响方面发挥了重要作用。从短期看，它的作用是通过财政转移支付来应对收入减少，从而减少贫困差距和缓解危机的后果。从较长期看，它通过促进获得就业和培训机会以及卫生保健服务来支持人力资本开发。

对许多国家而言，减少不平等的任务仍然具有挑战性。非正规部门活动的高水平继续阻碍着对最脆弱群体、常常是妇女的扩面努力。解决青年的需要可能要求更多的教育投资和卫生保健补贴，同时，由于众多老年成员缺少正规养老金覆盖而造成的老年不平等也是不容忽视的。

有条件的现金转移支付计划是应对这些问题的普遍做法，目标对象是那些有需要的人，惠及的是常常被社会保障排除在外的人口群体。尽管关于这类计划的评估一般是正面的，所认定的挑战依然包括，例如，确保这种计划的设计对劳动者能提供恰当的激励以便寻求（正规）就业——并且因此能够支付社会保障缴费——以及避免性别不平等的加剧化，即便有更为直接的支持给予女性家庭成员。

从将来看，社会保障在进一步减少不平等方面的作用将在很大程度上取决于它继续惠及非正规部门劳动者的能力。它还将取决于如何能更好地开发劳动力市场中增长的正规化水平以扩大缴费型计划下的覆盖范围。

有效的干预要求对碎片化进行管控

该地区表现出社会计划的制度提供高水平分割化的特点——在国家层面上常常是一大批不同的计划被用以达到类似的目的。这就导致了资源的重叠、供给和资格条件的不一致，并最终导致低效率，从而增加了不能实现目标以及脆弱的人口群体被排除在足够的保护之外的风险。因此，在扩面和减少不平等方面取得进展的一个关键因素是改善包括社会保障管理机构在内的各个不同社会政策行为主体之间的协调。

要使社会政策取得效果，不仅要求在最高层次上的政治协调，而且要求澄清各不同机构的作用以及各自机

构的利益和目标如何得以实现。鉴于管理机构可能面对日益增加的财政限制，通过加强协调而追求提高效率和形成合力的做法可能会越来越多地驱使服务提供迈向更高度的一体化。

在实践中，政策设计与提供的创新改造，特别是那些强调改善较低收入群体准入的政策，提供了一篇出色的最新社会保障成功的故事。这种成功的取得是因为重新调整了津贴和服务的目标方向，以及通过加大组织变革才成为可能的。例如，许多有条件的现金转移支付计划，正是由于设计才提供了主动性支持以改善对卫生、教育和就业机会的获得，因此也就要求与这些政策领域的利益相关方加强协调。尽管存在不同的国家协调方法，但一个频繁出现的共同特征是任命一个专门的政府部委作为协调当局。

一体化计划常常是由中央加以设计和实施的，因此，可以改善横向部门间的协调，并且典型地建立在对个人需要的一种生命周期方法的基础上。例如，智利和墨西哥的计划所体现的政策就是以对脆弱人口随着他们生命和面临风险的演变而产生的一系列需要为基础的。除其他条件外，这将要求在卫生、教育和就业等部门利益相关方之间进行协调。

协调工作通过有效利用管理平台和信息技术被更加充分地加以实现，从而形成一个联系点并通过该联络点管理有关个人案例的所有信息。统一的、全面的IT系统在智利和乌拉圭已经建立起来，从而保证了公共和私人卫生保健提供机构之间的协调。

采用信息技术解决办法要求给予应有的照料和关注。随着在某些国家中津贴和服务日益变得更加符合个人需要和地方现实，这可能刺激对服务提供的进一步分权化方法的需求——例如，在那些案例管理制度业已实施的地方。其结果是，对各个介入的不同机构之间的更加密切协调的需要变得更为迫切。有鉴于此，一体化的信息系统不失为一种妥当的工具。

通过建立因地制宜的通信的努力支持社会保障

正如 ISSA 关于美洲的报告所指出的，人们看到的社会保障支持经济增长和扩大平等目标的潜力是可以进一步加强的，这需要采取有效的、因地制宜的通信措施以便把社会保障的作用告知和教育一般群众。该地区新发现的证据表明，有关社会保障重要性的问题，大力宣扬正面的公众态度，正确对待负面的态度，将可以创造一种良性循环。特别是使群众更好地认识到他们的权利和责任，可以促进扩面的努力，尤其是对难以惠及的人口群体的覆盖。

一个特殊之点是信息的传播常常以儿童和青年为目标对象，特别是为了从幼年起逐步灌输有关团结互济、个人储蓄行为和正规部门就业的重要性这些思想。这种方法承认青年人常常是对于家庭其他成员的重要信息承载人，告知父母和亲属他们的有关社会保障的权利和责任。

在该地区各国采用的方法有很大不同。尽管国家范围的信息运动可以告知居民他们的权利，并且鼓励加入计划，但其他一些方法则着重面向高级政府和社会保障管理机构官员，包括把促进更为主动的、预防性的观点的必要性作为管理者和董事人员日常工作精神的一部分。

人们承认，一旦劳动者加入社会保障制度以后，仍然需要在宣传教育方面不断努力，以便将其维系在制度之内。应采取的主动措施包括经常性、适合个人特点的津贴权利说明书——例如，定期的养老金说明书可以表明在不同方案下的预计产出结果——鼓励进行早期诊断和采取预防性措施的健康教育运动。这些健康教育运动普遍开始于学童时代，例如，哥伦比亚卫生学校计划、哥斯达黎加卫生和营养计划。除了在国家层次上开展的主动行动外，支持社会保障的其他通信行动措施也在整个美洲地区日益推广开来。

泛美保护劳动者的发展趋势

在全美洲范围内，正在加大努力以扩大知识传播和各国间在有关职业安全卫生（OSH）、特别是针对移民工人的问题上的合作。在一项美国和墨西哥之间强调促进与鼓励 OSH 教育和培训计划重要性的初始协议的基础上，签字国名单扩大至哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和秘鲁。这些旨在扩大信息分享行动和实际上在美洲实施针对移民工人的 OSH 法规的协议代表了向劳动者群体扩展对于社会保障权利的努力的重要一步，这些群体普遍被排除在保护以外并从事着脆弱的、常常是危险的工作。

迈向美洲社会保障文化

从未来看，尽管近年来取得了积极的发展，但如何扩大能提供整个生命周期足够覆盖的可持续的社会保障和卫生保健制度的挑战仍将摆在国家和地区政策议程上的突出位置。

在国际劳工大会制定关于国家社会保护底线的第 202 号建议书（2012 年）的年份中，美洲地区尤其在如何实现横向扩面方面处于领军示范地位。在这方面，该地区实施的措施可被认为是社会保护底线倡议的先驱行动。但是，伴随制定第 202 号建议书的政治期望隐藏着对社会保障管理机构的一个更为实际的关切。具体地说，如何把横向扩面的成功在缴费型计划下与纵向扩面的可持续改善结合起来？

所以，该地区社会保障面临的某些最大挑战可能还在前头。最近，在一批国家中财政资源业已可资利用以便建立或扩大税收筹资的社会保护。然而，在这个相对健康的（有利的）财政资源时期，现在需要的是利用这一成功并提升缴费型计划下的覆盖。如果这个挑战得不到很好应对，不仅不断扩大社会保障覆盖的目标将处于压力之下，而且在政府收入恶化的某个未来，目前由税务筹资的现有形式的社会计划很可能会受到威胁。

作为对它的支持，我们可以说美洲地区有关创新改造社会保障能力的业绩记录是一项出色的成绩。在未来，期待该地区将一如既往。目前支持建设一种社会保障文化的投资，以鼓励在管理生命周期过程中风险方面采纳一种更为主动的和预防性的观念，正是这种创新的、前瞻性观念的一个积极的迹象。重要的是，在风险管理方面，采纳实施一种更为主动的、预防性的观念也正在扩展到从业于社会保障管理部门的人员之中。总之，人们现实的期望是，这些因素将积极影响可持续性服务和津贴的未来设计、筹资和提供，以促进该地区充满活力的社会保障。

来源

国际社会保障协会，2012年。The Americas: Improving coverage through the innovative transformation of social security (Developments and trends)

[《美洲：通过创新改造社会保障改善覆盖范围》(发展与趋势)]。日内瓦，国际社会保障协会。还可提供西班牙文本。

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