

贫穷不能阻止分担

世界各地几乎都能负担基本的社会保障

迈克尔·齐雄



照片：由 MICHAEL CICHON 提供。

1999年，国际劳工组织前任总干事胡安·索马维亚（Juan Somavía）说：“世界并不缺少消除贫穷的资源，缺的是合理的优先级。”

近十年来，我们取得了不小的进步，可全世界仍有超过一半的人过着凄惨的生活。他们当中的每个人都遭受着以下三类社会问题中一个或多个：严重的不平等、缺乏保障以及残酷的贫穷。这些问题都是人为造成的，或至少是人类正在承受的。一百多年来，我们已深知如何才能改善这种局面。借助于现金和实物转移，社会保障可在短时间内有效地减少不平等和贫穷。几乎任何地方都能负担且实行基本的社会保障。目前——或者在对良好的治理进行投资后——很快便可做到这一点。

几十年来，就社会保障而言，国际社会一直有全球性的道德规范。自国际劳工组织1944年的关于收入保障和医疗建议书以及1948年的《世界人权宣言》发布以来，社会保障一直被视为是一种人权。最近，国际劳工组织的2012年《关于国家社会保护底线的建议书》（R202）以及在2015年联合国峰会上通过的《可持续发展目标》赋予

了社会保障权实实在在的内容。

针对推行基本的社会保障以及制定收入安全与健康安全双重目标，以作为获得一切基本的商品和服务的能力，《关于国家社会保护底线的建议书》提出了具体的指导。这离不开现金结余和直接提供服务。首要目标就是为一切有需要的人提供全方位的保护。

可持续发展目标同样列出了一份内容颇多的任务清单，包括社会转移、医疗、教育及其他基本服务。主要的社会保障目标是“推行适合各国国情的社会保障制度和措施”，以及“实现全面的医疗服务，包括金融风险保护。”

在实现社会公正的道路上，哪些阻力使我们难以有更大的作为？

人们通常认为，一些获得公开资助的社会保障转移项目缺乏可持续性，对经济发展不利。很多社会的经济和发展战略基于某些经济神话——在这些经济神话中，我们发现了经济表现与再分配之间所谓的权衡，以及在经济发展的背景下，渗漏效应会自动减少贫穷和不平等这种理论。实际情况和研究工作表明，这些不过是神话罢了。几乎所有的发达经济体都建立有庞大的社会保障制度，其支出占到GDP的20%—27%。目前尚未有证据表明，这些国家为了消除贫穷、不平等和不安全等，在很大程度上牺牲了自身的发展。如果渗漏神话是真的话，我们就不会看到那些人均GDP相差无几的国家在贫穷和不平等等问题上千差万别。除了在家庭或亲属团体内部转移财富或分享收入外，市场本身并未提供再分配的渠道。

然而，那种经常导致社会保障停滞不前的致命神话是，它不仅无法负担得起，而且不具有可持续性。有这种想法的人们声称，很多国家既没有必要的资源，也无法调动相应的资源来为基本的社会保障活动提供资金支持。全球社会保障底

线联盟的一项全面的研究以及其他组织开展的类似研究对这种观点提出了质疑。作为一个全球性的组织，全球社会保障底线联盟由大约 100 个工会和非政府组织构成。

该组织为 150 个国家都设计了指数。该指数计算了每个国家要缩小其社会保障方面的差距所需要的资源，也就是实现《关于国家社会保护底线的建议书》规定的最低水平的收入和健康保障所需的资源。要想消除这种差距，大约一半的国家仅需将其 GDP 的不足 2% 投入社会保障工作(见图)。80% 的国家仅需投入其 GDP 的不足 5%，便可消除这种差距。仅有大约 12 个国家需要国际社会的支持，以筹集足够的资金来实现最低限度的社会保障。一家全球基金要想为这些国家支付 50% 社会保障费用，每年就需要 100 亿美元到 150 亿美元的资金。据斯德哥尔摩国际和平研究所的统计，这相当于全球每年近 1.7 万亿美元军费开支的约 0.09%，也相当于全球性金融危机给全球各国造成的财政成本的千分之一，而这是我们应该有能力实现的团结互助水平。

本页右上图计算了一项精准无误的，或基于资产调查的社会保障体系的成本。事实上，精准无误是不存在的，因此，很多国家将会而且应该借助于更普惠的福利。这些福利可与税收制度相结合，从需要不那么紧迫的人那里收回一部分再分配的资源。与同样复杂的、基于资产调查的机制可能节省的支出相比，那些公平有效的税收制度有利于在其他资源中获得更多的收获。

大部分国家不仅有实力支持社会保障，并且无法承受忽视社会保障所产生的后果。除非在其民众的健康、教育和物质安全方面投入资金，否则一个国家不能充分发挥其经济发展的潜力。

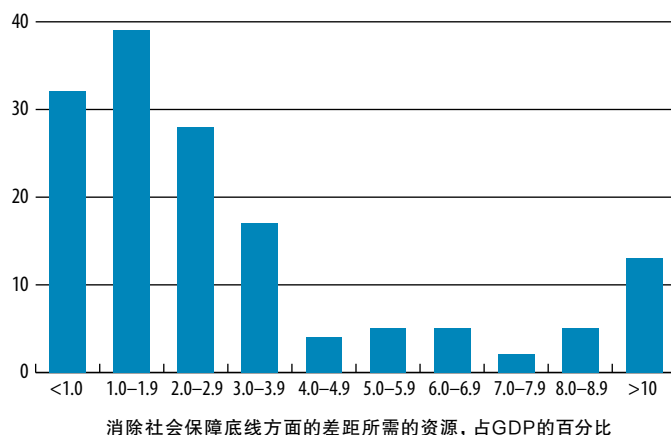
近来，IMF 总裁克里斯蒂娜·拉加德宣布将实现可持续发展目标确定为“全球范围内优先完成的任务”。她指出，在减少不平等方面，“政府向健康、教育和社会保障制度等领域进行投资将发挥重要的作用”。

要在短时间内实现能覆盖全体民众的社会保障，需要哪些条件呢？这既需要政府的政治意愿，也需要敢于将我们的发展及治理与全球普遍认同

可实现的目标

在所研究的国家中，约有 80% 的国家仅需投入其不到 5% 的 GDP 用于社会保障事业，便可消除这种社会保障差距。

(国家数量)



资料来源: Bierbaum, M., A. Oppel, S. Tromp, and M. Cichon. 2016. A Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation. Maastricht Graduate School of Governance/UNU-MERIT discussion paper, Friedrich Ebert Foundation, Washington, DC.

注: 基于针对 150 个国家的一项研究。

的道德规范有机地结合起来。

要想战胜各种反对的声音，同时调动各种财政资源来为社会保障方面的投资提供资金支持，这需要足够的勇气。一个富有的国家必须出资来支持有效、高效的社会保障制度。简而言之，我们要建立起有效、公平和累进的税收制度、良好的收费机制和有效的财政治理。

最重要的是，要使社会保障成为政府制定政策时优先考虑的内容，这离不开政府的政治意愿。此外，我们不可能仅仅依靠领导阶层中的某位精英来实现这种变革。公民社会的道德规范和基本数据表明，几乎没有哪个国家贫穷到无力分担费用的地步。

IMF 即将推出的社会保障战略有望影响数百万人的生活。这项战略的指导原则应该是国际社会的良知，而不是肆无忌惮地兜售那种经常被误读的财政可持续性。[FD](#)

迈克尔·齐雄 (MICHAEL CICHON) 是国际社会保障理事会理事及其前任主席。他曾是荷兰马斯特里赫特联合国大学马斯特里赫特治理研究院的社会保障领域的教授。