



# 全民社会保障 案例

每个人在一生中都会遇到困难

伊萨贝尔·奥尔蒂斯

世界各国都在努力为全体公民或居民提供社会保障。它们通常将公共社会保险与社会援助结合起来。社会保障或社会保护包括给儿童、母亲和家庭提供的现金福利和实物福利，给病人和失业者的支持，给老人和残疾人的养老金。这些福利计划不仅仅面向穷人，因为每个人都可能生病、失业或生子——而且每个人都一定会变老。各国政府认识到其公民存在这些普遍的需要，这表明所有人在一生中至少会遇到一次困难。

在国际社会，2015年各国元首通过的联合国可持续发展目标要求各国推行适合本国国情、面向全体民众（全民）的社会保障制度，包括社会保障底线，以减少和预防贫穷。这种承诺重申了世界各国就扩大国际劳工组织（ILO）2012年《社会保障底线建议书》所规定的社会保障达成了共识。上述建议书经世界各国的工人、雇主和政府

通过（见专栏）。

然而，尽管世界很多国家在扩大社会保障的覆盖面上取得了长足的进步，但全球仅有45%的人口得到至少一项社会保障福利的有效保护，而剩下55%的人口（约40亿人）并未得到任何保护（见图）。

覆盖面的不足与社会保障领域严重的投资不足有关，尤其是在非洲、亚洲和阿拉伯国家。很多国家的福利水平较低，无法确保民众得到有效的保护。从积极的一面来看，很多中等收入国家在迅速推进这项工作，而且相当多的国家已经实现了全民或接近全民的覆盖面。

全民社会保障是国家战略的关键要素，旨在促进人类发展、政治稳定和包容性增长。有证据表明，精心制定的社会保障制度除了减少贫穷和不平等现象外，还会带来充分的福利。

- **促进包容性增长**：通过增加人力资本、推动家庭消费和需求、促进经济的结构转型，提高了生产力和就业能力。

- **推动人类发展**：现金转移有利于人们更轻松地获得营养、教育和医疗；鼓励提高入学率；降低童工的使用。

- **确保人们在面临冲击时不会遭受损失**，如经济衰退或自然灾害。

- **建立政治稳定和社会安定**，缓解社会紧张局势和暴力冲突。

## 谨防短期改革

尽管全球各国在扩大社会保障覆盖面上取得了长足的进步，但自2010年起，很多国家已经开展了财政整顿或紧缩政策。对公共支出（包括社会保障支出）进行的这些短期调整往往会削弱各国在长期发展方面付出的努力。那些高收入国家的情况很好地说明了这一点。这些国家减少了各种不同的社会保障福利。除了降低工资和减少集体谈判的劳工改革外，这些措施造成了劳动人员份额的降低，导致贫困人口的增加。家庭收入水平低位徘徊，这正在造成家庭消费和需求的走低，进而使经济恢复速度放慢。

然而，财政整顿也出现在大多数发展中经济体中。很多政府正考虑降低工资或设置工资上限，同时改革医疗和社会保障制度，但却未充分考虑这些措施所产生的社会影响，例如，将政府支出投向穷人，而不是扩大社会保障的覆盖面，将中产阶级包括在内。财政目标驱动的改革往往会降低那些能让大部分人受益的社会补助和支出，取而代之的是一种面向最贫穷民众的安全保护网络，而从发展结果来看，到头来中产阶层成了受害者——这有时被冠以“缺失的中产阶级”这样的称呼。在发展中经济体中，中产阶级收入很低，必须得到发展政策的支持，包括充分的社会保障的支持。

最近有人呼吁降低用人单位的社会保险缴费额，即所谓的劳动税，或是推出极低的可保收入上限。但这些想法会制约资源并使资源无法具有可持续性，从而摧毁社会保障制度。因此，这会进一步加剧贫穷，拉大贫富差距。社会保险是一项基本要素，可确保充分的保障，因此需要得到加强。

如果过分倚重个人储蓄，那么就无法为大部分人提供充分的保护。这些方案忽视了大约30个

## 了解不同的社会保障政策

全民社会保障是一项基于全球承诺的政策目标。这些全球承诺包括：如《世界人权宣言》第22条：“每个人，作为社会的一员，有权享受社会保障”，以及其他国际承诺，包括国际劳工组织标准，以及作为《2030年联合国议程》组成部分的可持续发展目标1.3。

2016年，联合国发布了由世界银行和国际劳工组织牵头的《全民社会保障全球伙伴关系》（USP2030），列出了那些已经实现了全民社会保障的国家。

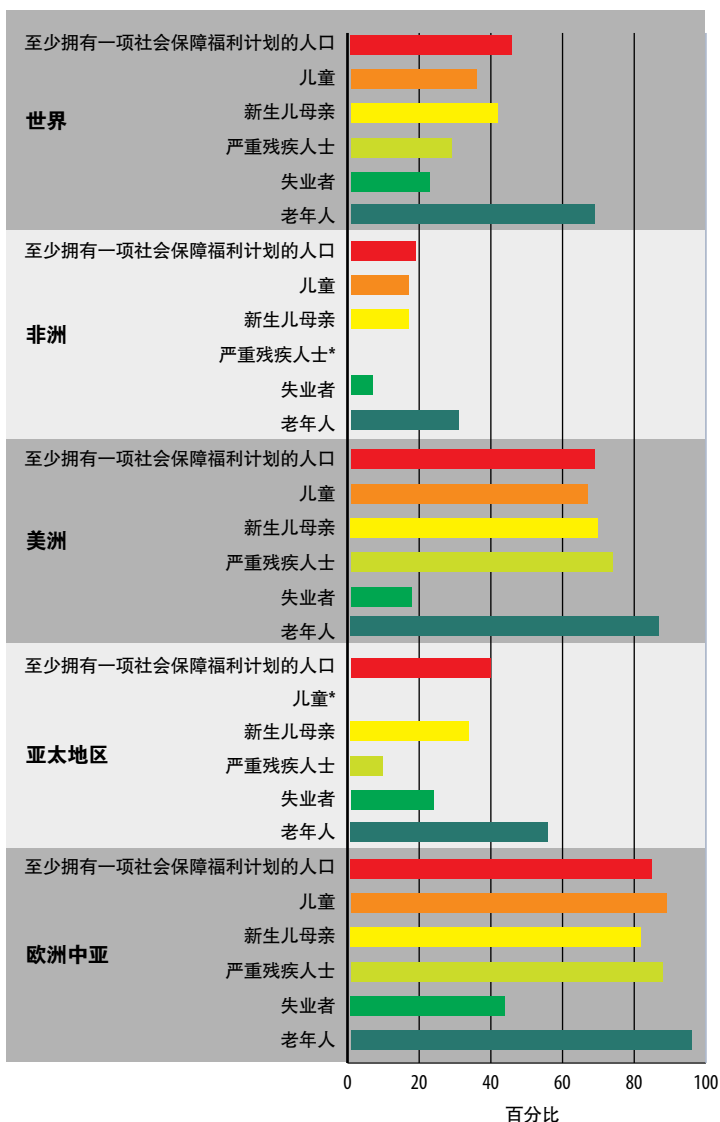
**社会保障底线**是一项政策和标准，由国家规定的一套基本社会保障措施组成，应至少确保全体民众能享有最基本的医疗和收入安全。它应结合缴费性社会保险和税收融资的社会援助，保证儿童、新生儿母亲、穷人和失业者、病人、残疾人和老年人都能拥有充分的福利。

**保证最少收入**是一种基于资产调查的社会援助计划，通常出现在那些实施财政紧缩或调整的国家。它不具有全民性，而仅针对穷人。

**全民基本收入**是一种面向某个国家的全体居民的无条件现金转移（一种社会援助）。就福利水平、融资机制及提供的福利和服务而言，具体的方案千差万别。因此，有些全民基本收入方案产生了积极的社会影响，而其他方案却造成了福利的净损失（见本期《金融与发展》“返归基础：什么是全民基本收入？”）

## 覆盖面的差距

全球仅有45%的人口得到了有效的社会保障。



资料来源：国际劳工组织，《世界社会保障报告（2017-2019）》；ILOSTAT。

注：社会保障计划覆盖的人口：在获得缴费性或非缴费性福利的总人口中的比例；或者在向至少一项社会保障计划积极缴费的人口中的比例。\* = 缺少相关数据。

国家在推行的养老金私有化。事实上，养老金私有化并未取得预期的效果。全面或部分私有化表现不佳：覆盖范围没有扩大、福利降低以及性别不平等加剧，而且其管理成本极高。系统性风险转移给了个人，同时由于交易成本颇高，财政状况严重恶化。目前，那些已经着手实施养老金私有化的国家正在逆转这些改革。对于那些有能力存钱的人来说，私人储蓄计划应该是一种自愿选择

的方案，但不应取代强制性的公共社会保险。

## 社会保障的未来前景

全民社会保障是优先发展的工作。超过100个发展中经济体正在建立社会保障制度，并快速扩大对新人口群体的福利。通常，要想扩大覆盖面，可让非正式行业也享有社会保险，同时辅之以社会援助。

要建立全方位的社会保障制度，就意味着要保证这些制度能适应人口结构的变化、就业的演变、人口的迁移以及脆弱的外部环境。就人口结构的变化而言，公共养老金制度正在不断做出微小的参数调整。如果这些调整得当的话，应该能兼顾公平和财政的可持续性，从而确保养老金制度的首要目标（即为老年人的养老金提供收入保障）得以实现。

社会保障制度也在适应全新的雇佣形式。各国正在大胆尝试重大的创新，而这些创新使非正式经济中的劳动者可享有社会保障，并帮助他们向正式经济转型。例如，拉美地区的很多国家通过政府补助，外加一种简化的税收和社会保障缴费机制（即“单一税”），让成千上万的企业和自营工作者获得了社会保障。

总而言之，全民社会保障制度，包括社会保障底线，会对各国的发展产生重大影响，提高人力资本和生产率，减少贫穷和不平等，同时促进包容性增长并建立安定的社会环境。尽管财政整顿和改革不充分会造成某些短期的困难，但是各国正在积极扩大社会保障的覆盖面、加强公共社会保险和社会援助。国际劳工组织和其他发展合作伙伴在帮助各国实现这一发展目标过程中发挥着中重要的作用。FD

伊萨贝尔·奥尔蒂斯（ISABEL ORTIZ）是国际劳工组织社会保障部主任。