

重塑 社会保障

需要一个不依赖标准雇佣合同的新制度

迈克尔·卢特考斯基



工作性质的变化正在颠覆传统的就业及其福利。在发达经济体中，工业时代的社会保险政策是与稳定的就业合同挂钩的。随着技术进步、经济一体化、人口结构变化、社会和气候变化等全球颠覆性因素的出现，其有效性正在受到挑战。这些政策已经取得了很大的进展，但其对劳动力市场的决策和正式就业的损害也日益凸显。

富裕国家的这种制度是在“终身就业”广泛存在的时代发展起来的，社会保险是建立在强制性缴费和对正式工薪就业征收工资税的基础之上的。这种传统的以工资为基础的保险制度正日益受到标准雇佣合同以外的工作安排的挑战。

在发展中经济体，工作领域大多是多样化和流动的。因此，支撑传统社会保险体系的工作可能很难保持一致和稳定。事实上，他们的社会保险参保率和覆盖率仍然很低。孟加拉国、印度、印度尼西亚、尼日利亚和巴基斯坦等国的人口约占世界人口的1/3，但是保险覆盖的人数很少，几十年来几乎没有变化（见图1）。

技术对工作的影响

尽管量化技术进步对失业的影响仍是经济学家面临的挑战，但估算却比比皆是。最重要的是，技术正在改变人们的工作方式和工作条件。数字技术正在催生更多的短期工作（通常是通过在线平台），而不是一次性的标准长期合同。这些所谓的零工使获得某些类型的工作变得更方便和灵活。通过笔记本电脑、平板电脑和智能手机更广泛地访问数字基础设施，为按需服务提供了一个能够蓬勃发展的环境。

零工经济的规模很难估计。在可以获得数据的地方，数字仍然很小。据估计，全球自由职业者总数预估约为8400万人，不到全球35亿劳动力人数的3%。

尽管技术取得了进步，但新兴市场经济体仍在很大程度上存在非正式性。在一些低收入和中等收入国家，非正式性高达90%。由于最近的技

术发展模糊了正式工作和非正式工作之间的界限，发达市场经济体和新兴市场经济体之间的工作性质趋于一致。发达经济体的劳动力市场流动性越来越强，而新兴市场的非正式性依然存在。即使在发达国家，短期或临时工作者所面临的大多数挑战与非正式部门工作者所面临的挑战是相同的。在大多数发展中国家，自营职业、没有书面合同或保障的非正式工薪工作、生产率较低的工作更为普遍。这些工作者处于监管的灰色地带，大多数劳动法对雇主和雇员的角色和职责规定不明确。这一工作群体往往得不到任何福利，没有养老金，没有医疗或失业保险，也没有正式工作者享有的任何常见的福利。

这种一致性不是21世纪所期望的。传统上，经济发展是正规化的同义词。这体现在社会保障制度和劳动法规的设计上。最普遍的做法依然是，要享受社会保险计划以及最低工资或离职金等规定所提供的保障，就要以正式的工资雇佣合同为基础。由技术引起的工作性质的变化，使工作者从向雇主要福利的模式直接转变为向国家要福利的模式。

新的社会契约

社会保障制度的初衷一直没变：防止贫困，弥补短灾难性损失，帮助家庭和市场管理不确定性，并为最终实现更有效、更公平的经济成果奠定基础。正如人们所知，这些目标激励了“福利国家”的缔造者，同时，那些使社会保障制度具有实际意义和响应能力的工作也应受到这些目标的激励和指导。

我们所需的新制度应该是为所有人的需求服务的，无论他们采取什么样的形式在市场中谋生。面对动态的经济、社会和人口因素，这些新政策还必须更具适应性和弹性。换句话说，我们需要一个新的社会契约。

当我们审视工作性质的变化时（World Bank, 2018），我们必须更仔细地研究如何在新经济中更

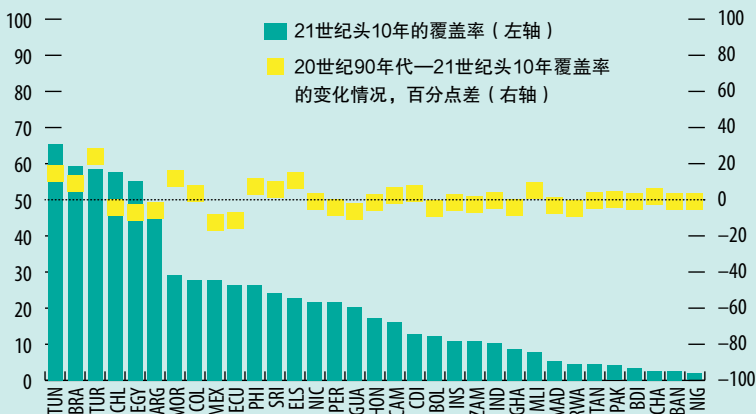
图1

社会保险的（非）覆盖情况

虽然巴西、突尼斯和土耳其的许多工作者缴纳了社会保险，但大多数发展中经济体类似项目的覆盖率仍然很低。

(覆盖率, 21世纪头年)

(百分点差, 20世纪90年代—21世纪头10年)



资料来源: 世界银行养老金数据库。

注: “覆盖率”是指经济活动人口中缴纳社会保险的比例。图中数据标签使用国际标准化组织国家代码。

好地保护人民和工作者。以下是一些关键发现:

- **非正式性, 即不参加传统社会保险和相关保障的人口比例, 目前约占发展中经济体劳动力的80%。**这是扩大保障的一个主要瓶颈。大多数工作者, 特别是穷人, 从事非正式部门的活动, 很少或根本得不到社会保障。由于这一挑战具有地方性以及这方面进展甚微, 应制定一个不取决于工作情况的社会保障制度, 使大多数人的生活更加优越。

- **社会援助有助于社会公平, 可以予以加强。**有几个选项, 一个是资产调查为保证的最低收入计划, 该计划向家庭分配现金, 随着收入的增加, 福利逐渐下降。另一个是全民基本收入, 无条件地向所有人转移现金, 不受收入或就业的影响。两者都是按月发放。

还有一个折中的中间选择是负所得税, 即一种向低于一定收入水平的人提供资金的方式, 门槛相对较高, 而且福利会逐步收回。由于负所得税被编入纳税申报周期, 它通常是每年支付一次。另一个类似的选择是较低的最低保障收入辅以其他计划, 如全面儿童津贴和社会养老金。这种安排的成本取决于福利水平、覆盖范围和收入分配图的形态。但是, 自动化的提高可以减少财政约束, 这种福利将来可能对社会和经济稳

定都很重要。

对于非正规经济来说, 提高识别个人和家庭并监测其消费或收入的能力有助于在全民基本收入、负所得税、最低保障收入, 甚至负消费税的联系方面开辟新的可能性。目标识别将以特别调查未观察到的收入的替代性指标为基础, 并通过连接管理数据库进行确认。

- **“累进制普惠模式”(Gentilini, 2018)的概念能给一些首先惠及穷人和弱势群体的社会保障方式提供指导, 帮助其发展扩大。**这一原则认识到, 普遍性本身并不一定会使最贫困人群比在现有规定下生活得更好。因此, 随着各国社会保障向普遍性方向发展, 最弱势群体应得到优先权、特别关注和充分支持。

此外, 联合国可持续发展目标 1.3 所确立的全球社会保障架构旨在“执行适合本国国情的全民社会保障制度和措施, 包括最低标准”。同样, 国际劳工组织和世界银行共同发起的普遍社会保障倡议等战略伙伴关系有助于提高普遍性, 使其成为支持这些倡议的国家和组织的战略目标。

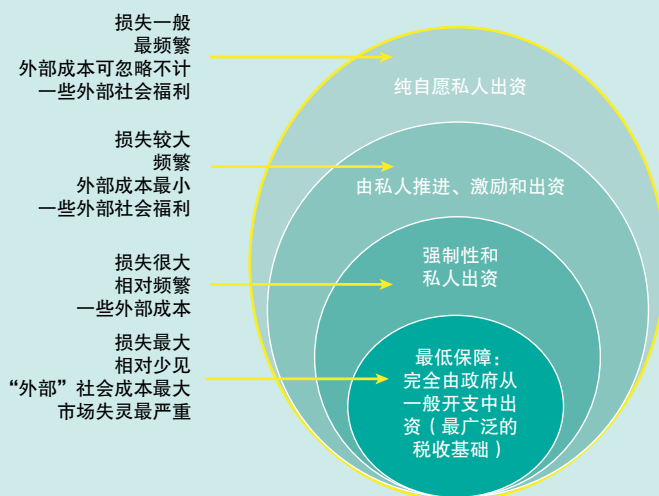
关键问题是, 在生产要素以及人们的工作地点和工作方式方面, 需要采取比许多国家政府目前所采取的更为中立的政策立场。一旦保证了基本保障, 人们就可以通过各种累进补贴项目来提升他们的安全性——即强制缴费保险和储蓄计划(在可行的情况下), 以及国家和市场可以提供的一系列自愿选择 (Packard and others, 2018)。

曾经为了政治上的便利, 风险共担、消除贫困和通过财富再分配追求平等的社会目标是混合在一起的, 现在需要进行更明确的区分, 并制定不同的风险分担安排和融资渠道。例如, 要防止人们陷入贫困, 一个国家最大和最有效的风险池是它的国家预算。在理想的情况下, 关于融资替代方案的决策应遵循关于部署适当的政策工具的考虑(风险集中、储蓄或预防)以及根据私人拥有的资源做出的相应的政策反应。图 2 展示了一个程式化的一揽子保障措施, 其目的是为与生计冲击相关的损失提供保障。

图2

保障圈

从政府出资到私人出资，社会保障的新面貌。



资料来源: Packard and others (2018). World Bank, Washington, DC。

最核心的部分代表了以最大的社会成本来弥补最严重的灾难性损失所需要的最低保障，例如，生计中断导致家庭陷入贫困。对于应对这些情况，没有可行或有效的市场替代方案。理论上来说，这些事件相对罕见，但并非总是如此。为应对更频繁发生、损失更小，但同时具有明显和实质性的外部社会福利的事件（如劳动力市场的结构性变动和退休）而采取的干预措施，可纳入这一最低保障支持计划。在剩下的三个保障圈中，融资和提供的责任逐渐从单纯的公共资源和直接提供转移到由家庭或私人融资和市场提供。

能否实现跨越？

技术变革是颠覆就业的全球驱动因素之一，它也为政府提供了机会，使其脱离或跨越工业时代的现行政策，为公民和居民提供更有有效的风险分担。

印度创新的“直接福利转移”系统利用数字技术向最贫困人口的银行账户提供直接补贴，这是可行方案的一个强有力的例子。在加纳，劳动密集型的公共工程项目将基于纸面的交易进行数字化，并广泛使用生物识别机器，使得支付时间从四个月缩短到了一个星期。

世界银行目前在交付系统和相关技术方面投资了 151 亿美元。诸如社会注册、身份识别和支付机制之类的平台让更多的曾被排除在外的人群能够享受到福利。例如，赞比亚农村地区约 7.5 万名女童和妇女现在可以选择是否通过银行、移动支付钱包或预付卡接收数字支付。在西非，一个基础身份识别平台的目标是到 2028 年覆盖 1 亿人。在印度尼西亚，为实现人类发展的目标，一项现金转移支付计划已经惠及 1000 万个贫困家庭，并且正在向偏远的东部角落延伸。

面对采用新政策模式的迫切需要，最低收入国家拥有一个优势：工业时代风险分担政策的有效覆盖范围较低，意味着有更大的机会跨越式地进入更现代的社会保障体系。与电话和金融服务

一样，遗留模式的覆盖率有限使得各国更容易采用新的方法。

为发展更好地识别家庭、评估脆弱性和贫困的能力和制度，以及更高效地进行现金转移支付，许多国家在这些方面进行了投资。这样的投资能为上述政策设想的实现提供关键资产。

我们可以共同努力，塑造社会保障的未来，确保所有人，特别是最贫困人口，获得广泛的利益。FD

迈克尔·卢特考斯基 (MICHAL RUTKOWSKI) 是世界银行社会保障和就业全球实践局高级局长。

参考文献：

Gentilini, Ugo. 2018. "What Lessons for Social Protection from Universal Health Coverage?" *Let's Talk Development* blog, World Bank, August 22.

Kuddo, Arvo, David Robalino, and Michael Weber. 2015. "Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contract to Unemployment Benefits." World Bank, Washington, DC.

Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino, and Indhira Santos. 2018. "On Risk Sharing in the Diverse and Diversifying World of Work." *Social Protection and Jobs White Paper*, World Bank, Washington, DC.

Rutkowski, Michal. 2018. "A Glimpse into the Future of Social Protection." *Let's Talk Development* blog, World Bank, August 24.

World Bank. 2018. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, DC.