

三种社会保障模式

Alejandro Ginzpun
包容性增长国际政策中心

十年前左右，社会基金曾被认为是所有的扶贫战略中的必要一环。在1986年玻利维亚的社会急救基金(FSE)成立之后，再加上众多多边银行的支持，各国纷纷组建起各自版本的社会基金，各种各样的基金计划在墨西哥的团结基金(Solidaridad)达到高潮，之后便逐渐退出舞台。近来，一种新的模式引起了政府和捐助者们的注意，1997年，墨西哥推出了“进步”计划(Progresa，现名“机会”——Oportunidades)，以孩子们就学、饮食改善、按期疫苗接种和就医作为交换条件，每两个月给贫困家庭的主妇们现金补助。有条件现金转移支付(CCT)的宗旨是在缓解现有贫困(增加其收入)的同时预防未来贫困(创造其对人力资本投资的激励机制)。“机会”向墨西哥四分之一的人口，约500万家庭提供了补助。报道称，孩子们因此长得更高，身体更加健康，在校时间更长；更益于该方案的针对学龄女孩补助升学推动计划，女生辍学率大大降低、小学升中学率大幅提高。

“机会”在墨西哥的成功引起各国效仿。比如哥伦比亚在2001年开始实行的“家庭动员”(Familias en Acción)计划，为来自最贫困的20%的家庭的母亲提供食品和按月补贴。在很短的时间内，家庭支出总额有了显著的增长，而且主要用于对高蛋白食品和儿童服装的购买，入学率和就医率也同时有所提高。再比如说，巴西的“家庭补助金”(Bolsa familia)计划在2003年艰难地起步之后现已惠及800万巴西家庭，补助金也是主要用于食品消费。“家庭补助金”75%的支出用于帮助社会40%，处于最底层的人口，明年将又有300万家庭成为该项目的受益者。还有在尼加拉瓜也是如此，特困家庭的总支出在“社会保障网”项目(red de protección social)实施两年后剧增40%，大部分同样是用于食品消费。入学和就医人数增加，童工率降低，5岁以下儿童侏儒症更是仅在两年之内就从42%降到37%。这一切都表明一项设计合理、施行得当，并且定期评估的现金转移项目可以极大地帮助贫困人口。然而，也不是所有的国家都套用这些项目模式，他们也不是保护穷人或助其脱贫的唯一模式。

在去年8月，印度通过了具有里程碑意义的《国家农村就业保障法》(NREGA)，被誉为是其立法系统自1947年以来最重要的法案。依据该法案，每个农村家庭都有权获得以法定最低薪为报酬的100天保障工资就业，而且在注册登记后15天没有分配到工作的家庭将得到一笔补助金。《国家农村就业保障法》最重要的意义就在于通过保障工资就业而维护宪法祀奉的“工作权”，从而实现“食物权”。不同于有诸多条件限制的上述的家庭现金转移项目，印度的这个计划是受国家受法律所约束而对全国所有待业国民提供保障的。可以这么说，条件化的补助是“挣”来的，而全民保障则是对法律赋予的权利

的行使。该法具有一定的自动筛选性，因为通常只有迫切需要工作的人才愿意接受这种保障工资就业，法案本身更倾向益于低素质体力劳动者。受益家庭都是印度大多数的农村贫困家庭，都曾被1991年改革所带来的经济繁荣掩饰掉了，一项保守的估计认为在印度约有4000万户这样的待业家庭。从本质上来说，该法案为急需就业的国民提供了普遍权利——虽然其主要目的是保护贫困家庭免于饥饿，但其潜在的乘数效应却远远不止于此。如果实施得当，NREGA将能大力促进农业发展，提高农村工资水平，增加农业耐用品，振兴当地市场和工业并抑制农村人口向城市移民的进程。有些人担心家庭内就业竞争会排除女性，因为该法向家庭单位而不是个人提供就业权利；批评者也说，NREGA悖于正常经济秩序，除了每年100亿美元的重担，也易于舞弊的滋生。不过，因为《农村就业保障法》将在五年内分阶段实施，所以当它惠及全国时，其预计支出不会高于印度GDP的1%——相对于拯救千万穷人脱离贫困来说，这一代价还是值得的；另一方面，1%的GDP投入就能对印度贫困人口产生如此大的影响，从此也不难看出印度原有的不平等情况，穷人们在这个国家所拥有的财富是多么微不足道。

在南非，一项更激进的全民补助计划提案引发了轩然大波。该提案由政府专家小组于2002年提出，计划向所有合法居住者无任何收入或年龄限制的按月发薪。许多人对其嗤之以鼻，不过支持者们阵营坚持了对此议题的公开激烈探讨，认为它可以接受而且完全可行。因为该计划不仅会对南非超过半数长期生活在贫困之中的人口予以最低经济保障，而且还会由此而维护1996年宪法所注的“社会保障权”。南非社会问题严重，失业人口今逾40%，其中大多数无任何社会保障。各种刺激就业的策略有效范围极小，很多人甚至因为太过于贫困而无缘接近政府提供的社会保障服务，令政府公共社会开支成效大减，如果说这种为所有公民无条件提供基础收入的想法可能太过于理想化，但事实上，这一构想经在美国付诸实践。阿拉斯加州自2002年起向所有定居满一年的居民发放每年2000美金的政府津贴——不难解释为什么在美国的所有州中该州的贫富差距是最小的。

这些不同的社会保障模式未必能在各国间复制套用：特别贫困的国家可能无力支撑对国家公共机制要求很高的转移支付计划，特别是其复杂的执行和监督机制；贫富差距特别大的国家可能不易接受这些看似自动为穷人拨款的项目。测定各国对扶贫计划的执行能力和其憎贫心理对转移计划可行性的影响是一个必要的实证研究问题。不过我们至少有一个好消息，就是各个国家都有不止一个扶贫模式可供选择。