

古巴社会保障制度及对我国的启示

任丽华

(中央民族大学经济学院, 北京 100081)

摘要: 古巴作为经济发展缓慢的国家, 其社会保障事业的发展水平却位居世界前列。古巴社会保障制度经历了初步建立、快速发展和新改革三个阶段。经过三个阶段的发展, 古巴已经建立了国家主导、保障充分、可持续发展的社会保障制度。目前, 我国社会保障制度的建设已经取得了一些成就, 但相对于其他国家仍然比较落后, 为此, 我们应该学习和借鉴古巴发展社会保障制度的经验, 建立和完善我国的社会保障制度, 为我国社会、经济的稳定发展打好基础。

关键词: 社会保障; 社会生活与社会问题; 社会福利; 法律依托

中图分类号: F2 C913 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2010.05.010

古巴共和国是离美国最近的一个拉丁美洲国家, 其所实行的是社会主义制度。自 1959 年古巴革命胜利后, 美国对新建立的古巴革命政府一直持敌对态度, 1961 年美国和古巴断绝外交关系, 实行经济、金融封锁和贸易禁运, 直到 2009 年 9 月 15 日, 奥巴马政府还宣布对古巴的贸易封锁延长一年。古巴共和国在美国的长期封锁下物资长期匮乏、经济发展缓慢, 但就在这样的经济条件下, 古巴的社会保障水平位于世界前列。

一、古巴社会保障制度的发展历程

(一) 1959 年以前社会保障制度初步建立

古巴是建立社会保障制度起步较早的国家之一。1913 年古巴开始为社会保险立法, 并陆续成立军人养老金制度和工人、教师及政府工作人员的社会保险制度。1916 年通过了一项关于工伤的法律, 并于 1933 年将职业病列入工伤的范围之内。到 1958 年, 古巴已拥有 50 多个社会保险机构, 除为国家公共部门提供养老金和退休金外, 还为普通劳动者提供养老保险、工伤保险和生育保险等。

这一时期古巴的社会保障制度因刚刚建立和发展, 覆盖面很窄, 城市只有不到一半人口能享受到保险, 农村人口几乎享受不到社会保障服务。这一时期的保障资金主要来源于劳动者缴费, 雇主缴费比例很低, 国家缴费不仅比例低而且因覆盖面小还带有很多不公平因素。

(二) 1959~2008 年社会保障制度快速发展

1959 年古巴共和国建立后, 古巴的社会和人民生活发生了重大改变, 古巴政府对社会保障制度进行了彻底改革, 并确立了长短期目标: 短期目标是为社会保障提供资金来源保障; 长期目标是将社会保障发展成为覆盖所有险种、所有劳动者, 管理统一且保障免费的制度。

1. 社会保障相关法律法规的建立和完善

这个时期, 古巴政府颁布了一系列法律完善社会保障体系, 这些法律逐渐在制度上为全部古巴人民提供生活各方面的保障, 为其在经济困难时期的社会稳定起到了重要作用。1959~2008 年, 古巴有关社会保障的立法如表 1 所示。

古巴社会保障相关法律法规的逐渐完善, 使得统一

作者简介: 任丽华 (1982-), 女, 中央民族大学经济学院 在读硕士研究生; 研究方向: 对外经济关系。

收稿日期: 2010年3月30日

表 1 1959~2008 年古巴有关社会保障的主要法律

年份	法律名称	主要影响
1960	宪法改革	国家获得管理社会保险的职责。
1962	第 1010 号法	工伤、职业病保险的管理划归劳动部、把生育保险的管理划归卫生部。
1962	第 1024 号法	规定劳动部管理 18 个专业部门的社会保险机构。
1963	第 1100 号法	第一部《社会保障法》，建立了统一的社保制度，实现了社会保险制度到社会保障制度的转变。
1979	第 24 号法	第二部《社会保障法》，将社会保障确定为一种制度，扩大了保障覆盖面，在统一的社保体制下设立了社会保障体制和社会救助体制。
1984	劳工法	明确规定了劳动者享有社会保障的权利。
1992	宪法修改	再次明确规定公民享有社会保障的权利。
2008	第 105 号法	新《社会保障法》，改革缴费方式，延长退休年龄，改变养老金计算方法，完善救助体系。

资料来源：根据《古巴的社会保障制度：发展、挑战与改革》和《古巴的社会保障制度及其改革》等文献资料整理。

管理、全民保障的制度得以建立，在古巴共和国成立至 2008 年的长时期内，由国家全额负担社会保障资金，并逐渐扩大了社会保障所覆盖的范围和人群。在古巴社会保障制度逐渐完善的同时，针对这个过程中出现的问题，2008 年年底至 2009 年年初，古巴讨论并颁布实施了新的《社会保障法》，改革了原有体制的问题，使得古巴社会保障在统一管理、全民保障的前提下得到更科学、永续的发展。

2. 社会保障内容的不断充实

古巴共和国成立初期，通过建立社会保障银行整合了建国前繁多的社会保险机构。20 世纪 60 年代初期又通过宪法改革，取消了社会保障银行，将其职能全部划归到国家劳动部、卫生部等部门的统一管理之下。1963 年的《社会保障法》保障了统一的社保制度的建立。在此基础上 1979 年的《社会保障法》进一步将社会保障所覆盖的人口范围从劳动者（包括农民）扩大到老年人、残疾人等基本需求没有保障的非劳动者，自此，古巴社会保障系统几乎覆盖了古巴所有公民，所涉及的内容主要有：

（1）失业保障 古巴政府对因企业关闭或改组造成的失业人员，在第一个月照发工资，以后 11 个月按 60% 计发，通过这种方式保障劳动者的基本生活，同时，对失业者安排技术培训，对有学习愿望的年轻人安排高等教育，培训和受教育期间享受与其他工人同样的待遇，并且不计算为失业人员，超过一年没有找到新工作的再转为失业。

（2）住房保障 古巴的房屋是由国家分配的，古巴法律规定，古巴的房屋归国家所有，居民只拥

有房屋的使用权。但随着古巴改革的推进，古巴政府通过减免房租，支付固定费用等方式，放开了房屋传承和交换市场，使房屋在实际上已归个人支配。除房屋外，古巴家庭的家用电器等家具都由国家统一配发。

（3）教育、医疗保障 古巴特别重视教育，古巴的各级教育都是免费的，古巴的青年人可根据自己的能力和爱好选择适合自己的教育。医疗方面，古巴实行家庭医生制度，由家庭医生负责某一社区内的疾病预防、诊疗和防疫工作，病情严重时可在家庭医生的指导下进入上一级综合诊所或医院进行救治，而且所有的医疗服务均免费。此外，妇女生育期间及新生儿所需要的服务和用品由国家免费提供，古巴的婴儿死亡率全世界最低。

（4）农民保障 古巴的社会保障在 19 世纪 60 年代已经覆盖了农村地区，农业生产者同其他工人一样享有各种福利和退休待遇。国家配发的各种物资也是从农村和偏远地区开始，最后才是首都地区，这体现了“优先照顾穷人和最不发达地区”的思路。

（5）退休保障 古巴社会保障法对劳动者的退休年龄进行了规定，劳动者的退休工资，根据工龄和工种进行调整。20 世纪 60 年代，古巴退休金和养老金的最低限额为 60 比索，80 年代上升到 85 比索，2008 年古巴退休金在原有的最低限额 400 比索的基础上又增加了 164~200 比索，故目前古巴平均最低退休金限额已接近 600 比索。

（三）2008 年后古巴社会保障制度的改革

古巴是国际上公认的社会保障工作成绩最显

著的国家之一,古巴的社会保障体系覆盖了100%的公民,且保障权益项目多,古巴的教育、卫生等方面的指标甚至已经超过了发达国家水平。近年来随着古巴社会经济环境和人口结构的变化,传统的社会保障制度的维持出现了困难,大规模的社保支出,给社会保障的可持续性构成压力。与此同时,古巴的人口老龄化又加剧了社保资金的收支不平衡。2008年年底,古巴全国人民代表大会通过了新的《社会保障法》,新法主要从六个方面进行了改革。

1. 改革缴费方式

新《社会保障法》废除了从1962年开始实行的劳动者个人不缴纳社保费的制度,规定了社保资金将由国家拨款、企业和劳动者按规定的比例进行缴纳。

2. 延长退休年龄

新《社会保障法》规定男女退休年龄分别从先前的60岁和55岁提高到65岁和60岁,退休者至少需具有30年工龄(原来是25年)。该制度于2009~2015年7年过渡期内逐步完成,以减少新制度对即将退休的工人的影响。

3. 改变和调整养老金计算方法

退休金数额由原来工资(过去10年收入最高的5年的平均工资)的50%,增加到60%;超出规定工龄的部分,由原来每超一年增发收入的1%,增加到每超一年增发收入的2%。

4. 允许退休后可继续工作

新法规定,在身体条件允许的条件下劳动者在退休后可继续工作,并获得收入。若从事与退休前不同的工作,经劳动和社会保障部门授权后可同时获得退休金和岗位工资,若继续从事退休前的工作,则所获取的收入一般不能超过退休前的工资。

5. 扩展社会保障特殊计划范围

新社会保障法规定,在保留原来自雇者、军人、内政部人员、农业合作企业成员和艺术家等特殊制度的基础上,建立一个从事咖啡、烟草和可可种植农业生产者的特殊社会保障计划,建立一个面向自我就业者的特殊社会保障计划,确保社会保障完全覆盖所有人口。

6. 完善社会救助体系

新社会保障法一方面设计了对缺乏资源的老年人、没有条件工作的人的保护,强调改善这些人

的生活,促使其融入社会。另一方面突出社会救助的临时性特点,新《社会保障法》规定,社会救助金领取的时限为1年,如有必要可以延长。新法特别强调鼓励和推动长期接受社会救济的人或没有得到再安置的部分残疾(即非完全残疾)人员就业。

古巴新《社会保障法》的实施,意味着传统社保模式将发生重大变化,原来由国家包揽一切的做法会改变,社保资金面临的压力将会得到缓解,但改革并没有改变古巴国家主导的作用和社保的统一性,新《社会保障法》完善了古巴的社会保障制度,使其不断以更科学的方式为全体古巴人民提供可持续的保障。

二、古巴社会保障制度的特征

纵观50余年来古巴社会保障制度的建立和发展,我们可以看出,古巴的社会保障制度以完善的法律为依托、以国家主导为保证逐渐实现了社会保障制度的可持续发展。

(一)以完善的法律为依托

古巴对社会保障制度的重视与其对社会保障相关法律法规的建设是同步的,1963年古巴颁布了第一部《社会保障法》,从法律上保障了统一的社会保障制度的建立,其后,随着社会经济的不断变化,古巴的《社会保障法》也不断完善和发展,不仅在统一的社保体制下设立了社会保障体制和社会救助体制,而且不断扩大了保障的覆盖面。2008年新《社会保障法》又从缴费制度和退休年龄等方面进行了改革,使古巴的社会保障制度在法律规定的框架下更加科学,其可持续性也进一步增强。

在《社会保障法》的统领下,古巴通过《劳工法》和《宪法》改革,不断明确社会保障的制度性,为其在全国范围实行统一的社保制度建立了权威。古巴在社会保障方面的立法具有层次高、统领性、权威性的特点,古巴政府作为法律的制定者主导着古巴社会保障制度的发展和完善。

(二)以国家主导为保证

在古巴,由劳动部、卫生部对全体劳动者的就业和医疗卫生等保障进行统一管理。无论是城市还是农村,古巴的所有工资收入者一律统一享有国家规定的社会保障的权利。此外,生育、教育、养老、医疗、工伤、残疾、丧葬等涉及民生的各个方面,都由

国家来统筹主导。古巴特别重视对全国劳动者的教育培训和对全民医疗保障的支出,古巴宪法规定每个儿童、青年和成年人都有免费接受教育的权利,所有古巴人都有免费看病和免费住院治疗的权利。古巴由国家机构统一管理的社会保障制度,保证了福利分配原则的统一性。国家对社会保障的主导确保了所有福利不间断地供给,确保了所有古巴人直接或间接地得到社会保障体制的覆盖和保护。

古巴政府对社会保障制度的主导性,除体现在政府管理的统一性上,还体现在国家对社会保障资金的负担上,长期以来古巴政府一直作为社会保障费用的主要负担方,依靠古巴财政收入支撑着古巴社会保障的发展。

(三)以可持续性保障为目标

古巴社会保障的可持续性发展主要体现在缴费制度的不断合理和完善上。1962年古巴政府取消了劳动者缴费义务,确立了国家政府作为雇主承担所有费用和社会保障制度。这种制度保证了资金来源的确定性,但不断增加的财政负担对社会保障的可持续性构成了威胁。1994年古巴人大通过决议表示在适当的时候由劳动者缴纳一定的费用,古巴合作企业、渔业企业、独立艺术工作者逐渐需要以工资收入的一定比例来缴纳社会保险,此举意在逐渐减轻财政负担,但因劳动者出资比例相当低,效果不甚明显。2008年年底古巴政府通过的新《社会保障法》决定改变缴费方式,扩大劳动者的缴费比重,除合作企业、渔业企业和独立艺术工作者外,其他类型的劳动者也需逐渐缴纳一定比例的社会保险费用。

古巴对缴费制度的不断改革,一方面体现了国家对全民保障的支持,另一方面也体现了古巴社保缴费制度正在不断向科学化方向发展,逐渐建立的以国家缴费为主、企业和个人按比例缴费的制度,增强了古巴社会保障的可持续性。而且,随着《社会保障法》的不断完善,古巴社会保障制度也逐步体现了对特殊群体的照顾和对劳动者参加劳动的鼓励,古巴政府在逐渐改变了大包大揽的同时,也鼓励古巴劳动者积极参与社会劳动。新《社会保障法》从根本上改变了古巴社会保障方式,正逐步引导整个社会保障制度向全面、协调、可持续的方向发展。

三、古巴社会保障制度对我国的启示

(一)加强政府主导作用

古巴政府把社会保障事业放在第一位,在很长时期内所有保障资金由国家独立承担,这虽在一定程度上加重了国家的财政负担,但却从总体上保证了社保事业的顺利发展。

我国应加大财政在社保事业上的投资力度,在关系民生的项目上,如教育、医疗和住房等问题上,政府应以提高人民素质、满足人民需要为目标,加大调控力度,使其真正向着公益的方向发展。另外,我们需借鉴古巴政府在社保投入上的经验和教训,根据我国的实际情况,采取国家基本保险、企业补充、个人储蓄性保险和其他渠道相结合的筹资制度,这样既可以调动劳动者自我积累和自我保险的意识,同时,又可以降低国家的财政负担。此外我国可以学习古巴通过开征社会保障税,使财政在社会保障筹集中发挥主体作用。

(二)扩大社会保障覆盖面

古巴社会保障的充分性和覆盖面的全面性排在世界前列,经过多年的努力,我国的社会保障覆盖面在逐渐扩大,2009年在农村实行的养老金试点,标志着我国社会保障在农村的逐渐建立和发展,但是总体而言我国当今社会保障覆盖的人口比例仍然较低。

我们可以学习古巴的经验,优先发展农村和偏远落后地区的社会保障制度,使占中国人口56%的农民的生活优先得到帮扶和救助。目前,中国农民面临着两大重要问题:一是医疗问题,二是养老问题。因此,近期我国农村社会保障管理体系应从解决疾病、养老等重点保障项目入手,稳步发展,梯次推进,逐步完善以家庭保障为核心,以社会救助体系为第一层次,社会保障体系为第二层次,社会福利为第三层次的标准有别、相互协调配套的开放型农村社会保障制度和服务网络。

(三)完善相关法律法规

我国应该加快在社会保险、社会福利、社会保障基金管理等方面的立法,以法律的形式保障社会成员的合法权益,是维护社会稳定的重要途径。我国应该立足于我国社会保障发展的实际,以一部综

合的社会保障立法为中心,逐步建立以《社会保险法》、《社会福利法》、《社会优抚法》等为组成部分的法律体系。目前,正在征求意见的《社会保险法(草案)》,标志着我国在完善社会保障相关法律体系上迈出了重要一步。■

参考文献:

- [1] 袁东振.古巴的社会保障制度:发展、挑战与改革[J].拉丁美洲研究,2009,(4):25~30.
- [2] 徐世澄.古巴的社会保障制度及其改革[J].拉丁美洲研究,1995,(5):14~18.
- [3] 郭力,史哲.揭开古巴的面纱[N].南方周末,2008-2-28.
- [4] 劳动保障部考察团.古巴的就业政策和社会保障制度[J].中国劳动保障,2005,(5):53~54.
- [5] 靳尔刚.巴西、古巴的社会保障制度及启示[J].中国民政,2004,(2):26~27.
- [6] 段奕冰,王奕淇.浅谈我国社会保障制度的现状、问题及对策[J].经营管理者,2009,(8):163.
- [7] 古巴司法部.古巴共和国宪法[M],1987年第2版,第37-38页.
- [8] 夏洁,张明琼.全球社会保障制度演变的新趋势及其启示[J].社会科学论坛,2009,(4):40~45.

Cuba's Social Security System and the Enlightenment to China

REN Lihua

(Economics Institute of Minzu University of China, Beijing 100081)

Abstract: As an economically backward country, Cuba's social security level is at the front ranks of the world. Cuba's social security has evolved three stages which were preliminary establishment, rapid development and new reform. After that, Cuba has established a social security system which is country-led, full guarantee and sustainable development. At present, China's social security system has achieved some success, but comparing to other countries, it is still relatively backward, so we should learn from Cuba's experience to establish and improve China's social security system, which will play a key role in the society and economic stability.

Key words: social life and social problem; social welfare; legal support; social security