

## 制度研究

## 约旦社会保障制度改革及其启示\*

孙守纪 黄念

**摘 要:** 和世界上大多数国家一样, 约旦也面临着越来越严重的人口老龄化问题。为此, 约旦政府在社会保障领域实施了三项重要的改革措施。一是参数式改革, 即不改变现有制度的性质, 只是调整具体的参数; 二是整合碎片化制度改革, 把公务员和军事人员纳入全国统一的社保制度中来; 三是未雨绸缪, 积极开展公共统筹积累制改革, 融资模式由现收现付制逐步过渡到部分积累制, 不断完善投资管理体制。这三项改革不仅符合世界银行提倡的改革模式, 而且这三项改革措施之间的相互配合与协调, 有力地推动了约旦社保制度的改革和发展, 具有极强的借鉴意义。

**关键词:** 约旦; 社保改革; 政策组合; 投资管理; 制度研究

**作者简介:** 孙守纪, 博士, 对外经济贸易大学保险学院讲师(北京 100029);

黄念, 博士, 中国社会科学院拉美研究所助理研究员(北京 100007)。

**文章编号:** 1673-5161(2010)05-0035-06

**中图分类号:** D632.1

**文献标识码:** A

\* 本文是国家社会科学基金重点研究课题(07AJL007)的阶段性研究成果。

世界各国社会保障体系改革目前主要有六种模式: 小改的参数式改革、大改的完全市场化改革、中改的名义账户制改革、早改的公共统筹积累制改革、多改的多支柱改革和统改的整合碎片化制度改革。在这六种模式中, 小改、中改和大改三种模式之间具有排他性, 而早改、多改和统改三种模式之间以及与上述三种改革模式之间都具有兼容性。社会保障体系改革模式之间的相互关系为政策选择提供了广阔空间。各国政府可根据社保制度面临的主要问题及社保改革主要约束条件, 制定灵活而又切实可行的政策, 多管齐下, 多项改革并举, 实现社保改革目标。

总体而言, 约旦在社会保障领域正在实施三项重要的改革, 这三项改革不仅符合世界社保改革的潮流和趋势, 而且三项改革之间相互配合, 相互协调, 有力推动了约旦社保制度的改革和发展, 具有极强的借鉴意义:

第一, 约旦根据国家的实际情况, 选择了小改的参数式改革, 试图在不改变现有制度性质的前提下对该制度进行具体的参数调整, 以应对人口老龄化的问题;

第二, 由于碎片化制度产生诸多的社会经济问题, 尤其是对财政收支造成极大压力, 因此约旦在改革私人部门社保制度的同时, 抓住机会、果断行动, 把公务员和军事人员社保制度纳入全国统一的制度中来, 在具体改革过程中, 约旦采取渐进的改革措施, 从新入职人员开始, 实现平稳过渡;

第三, 约旦根据本国实际, 未雨绸缪, 积极开展公共统筹积累制改革, 融资模式由现收现付制逐步过渡到部分积累制, 不断完善投资管理体制。

## 一、约旦社会保障制度概况

### （一）约旦社会保障计划的制度结构

约旦社会保障计划由三部分组成：1959年成立的公务员计划（CP）、军事人员计划（MP）和1980年成立的约旦社会保障计划（JSSS）。公务员计划和军事人员计划主要覆盖对象是政府公职人员，而社会保障计划主要面向私人部门。前两个计划不仅建立的时间早，而且缴费率和待遇增长率都比私人部门优惠，如公务员和军事人员计划的缴费率只有8.75%，是私人部门的一半，而待遇增长率是4.17%，远高于私人部门的2.5%。另外，在包含项目方面，前两个计划包括养老、伤残和死亡保险，而私人部门除此之外还包括工伤保险和职业病保险。目前，约旦社会保障计划的缴费率为16.5%，其中雇员缴费率为5.5%，雇主缴费率为9%，另外雇主还要缴纳2%用于工伤和职业病保险。从融资模式上看，约旦的社会保障计划是现收现付制，但随着近年来现收现付制盈余基金规模的不断扩大，融资模式逐步走向了部分积累制。

表1：约旦社会保障计划的三个组成部分

	公务员计划（CP）	军事人员计划（MP）	社会保障计划（JSSS）
覆盖人群	公务员	军事人员	私人部门
覆盖项目	养老、伤残和死亡	养老、伤残和死亡	养老、伤残和死亡、工伤及职业病
缴费率	8.75%	8.75%	16.50%
增长率	4.17%（1/24）	4.17%（1/24）	2.5%（1/40）
覆盖率	5%	10%	25%
建立时间	1959	1959	1980
关闭时间	1995	2003	

注：表中覆盖率是2002年以前的数据。资料来源：Mohammad M. Sartawy, *The Pension System in Jordan Main Challenges and Proposed Reform*, 2003; Jawad Hadid, *Social Security Corporation: Management of Public Pension Funds the Jordanian Experience*, 2003.

近年来，由于实施了公务员和军事人员的养老金制度改革，再加上政府千方百计扩大社会保障覆盖率，约旦社会保障制度的参保人口从2002年的41.6万人上升到2007年的72.4万人，覆盖率也从2002年的27.2%上升到2007年的41.6%，5年间覆盖率增加了53%。再加上公务员计划和军事人员计划约15%的覆盖率，约旦公共养老金计划的覆盖率约为56%。<sup>[1]</sup>这表明约旦政府的公务员和军事人员养老金制度改革卓有成效。

### （二）约旦社会保障计划的管理机构——约旦社会保障公司

约旦社会保障公司（Jordan Social Security Corporation，英文缩写SSCJ，下文简称社保公司）成立于1980年，其主要功能是管理和运营约旦社会保障计划（JSSS），以及对社保盈余进行投资管理，前一个任务被称为保险管理功能，后一个任务被称为投资管理功能。无论在财务上还是行政管理上，社保公司都是一个独立机构，具有独立的法人资格。社保公司的最高权力机构是董事会，其成员由三方代表组成：政府代表（7名）、全国总工会代表（4名）和雇主代表（4名）。董事会主席由劳动部长担任，副主席由社保公司总经理担任。董事会负责社保公司的管理工作，监督其各项活动，制定政策规章，批准年度预算和年末的财务报表，制定社保盈余基金的投资政策，决定社保公

司的组织结构和工作分配。董事会下属的投资部具体负责社保盈余基金的投资管理工作。社保公司总经理是在劳工部长的推荐下由部长理事会（Council of Ministers）任命，其职责是在董事会的领导下负责执行各项政策。总经理的具体工作包括准备社保公司的年度预算、财务报表和年度报告，监督下属的工作，负责社保公司的日常管理工作。总经理下面主要设置了行政管理部、IT 信息部、政策发展部和保险部。社保公司除了总部外，在全国各地设置了 2 个中心、12 个分支机构和 5 个办公室。另外，社保公司还在沙特的利雅得、阿联酋的阿布扎比和迪拜设有海外联络处。

### （三）约旦社会保障制度的收支情况和人口老龄化趋势

纵观近几年的收支情况可以发现，约旦社会保障公司的收支状况良好。社保公司的保费收入从 2002 年的 2.21 亿第纳尔上升到 2007 年 4.23 亿，待遇支出和管理费用支出从 2002 年的 1.48 亿第纳尔上升到 2007 年的 2.88 亿，收支结余从 2002 年的 0.73 亿增加到 2007 年的 1.35 亿。<sup>[2]</sup>由于当年结余连续 5 年持续增加，社保公司积累了规模可观的盈余基金。表面上这种情况主要得益于该国的年龄结构比较年轻，实际上这是 2003 年以来急速扩面的结果，因为更多的年轻人被纳入社保制度当中来。但从长远来看，约旦的人口趋势并不十分乐观。在 1985 年，领保人口与参保人口的比例为 5.7%，换言之，在 100 名参保人口中，领取养老金的平均人数只有 5.7 人；到了 2023 年该比例将上升到 12.4%，到了 2097 年该比例将上升到 38.20%。<sup>[3]</sup>和发达国家相比，目前约旦的人口结构还比较年轻，但 2023 年以后老龄化的速度将明显加快，这将给社保公司的财务状况带来极大压力。在 1985 年，社保公司收支盈余形成的储备基金与支出规模的比例是 25，到了 2010 年该比例迅速下降到 11，到了 2030 年该比例只有 4.7。而根据 1997 年的一项精算报告，约旦社保公司将在 2023 年出现保费收入小于支出的情况，将在 2050 年耗尽所有的储备。<sup>[4]</sup>这充分表明约旦人口老龄化的问题越来越严重，虽然目前社保公司的收支连年盈余，但与不断增加的养老金支出规模相比，盈余的实际规模不断降低，因此情况越来越让人担忧。

## 二、约旦社会保障制度改革措施

为了应对日益严重的老龄化问题，维持约旦社会保障计划的财务平衡，约旦政府采取了一系列改革措施。这些措施概括起来主要包含三个方面：一是进行一系列参数式改革维持社会保障计划的财务平衡，即所谓的小改；二是整合碎片化制度，逐步把公务员计划和军事人员计划纳入统一的社会保障计划，建立统一的社会保障制度，即所谓的统改；三是融资模式逐步由现收现付制转向部分积累制，即所谓的早改。

### （一）社会保障制度改革之一：小改的参数式改革

参数式改革是指不改变现有的制度结构，只是调整计划参数，以促进财务平衡，实现社会经济目标。约旦社会保障制度参数式改革的主要措施有：<sup>[5]</sup>第一，提高缴费率：养老保险的缴费率由 13% 提高到 14.5%，再加上 2% 的工伤和职业病保险缴费，总缴费率由 15% 提到了 16.5%；第二，控制提前退休：提前退休的资格条件由原来的缴费满 15 年提高到满 18 年，同时大幅提高提前退休的养老金扣减率，如 46 岁提前退休时，养老金的扣减率由原来的 10% 提高到 18%。改革后的结果是，无论处在哪个年龄段，扣减率都大幅提高了，这一措施有利于抑制提前退休，减轻养老金支付压力；第三，延长获得待遇的资格年限：领取养老金的资格年限由 10 年提高到 15 年，领取伤残养老金的资格年限由 1 年提高到 5 年；第四，扩大覆盖面：允许雇员在 5 人以下的私营企业为雇员自愿缴费，对在海外工作的约旦人进行登记注册，赋予社会保障公司更多的权力，以便检查雇主的工资记录，减少逃费、提高征缴效率，提高管理水平，科学设定管理程序，降低管理成本；第五，发展补充养老保险：鼓励企业建立补充养老保险，授权社会保障公司负责监管。

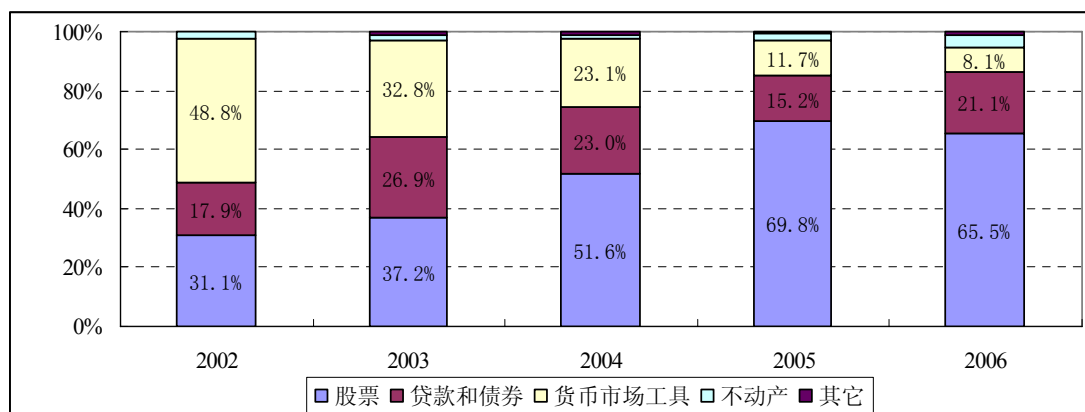
## （二）社会保障制度改革之二：统改的整合碎片化制度改革

从上面的介绍可以发现，约旦公共养老金制度具有典型的碎片化特征。因此，该制度不仅阻碍劳动力流动，造成养老金待遇水平不公，而且极大地加重了政府财政负担。1993年公务员计划的赤字大约为2870万第纳尔，预计2010年将增加到9900万，17年间将增加2.45倍。1993年军事人员计划的赤字大约为9440万第纳尔，预计2010年将增加到4.93亿，17年间将增加3.96倍。两项赤字总计从1993年的1231万第纳尔将增加到5.92亿。由此可以，约旦碎片化的养老金制度给政府造成了极大的财政压力。为此，约旦政府决定改革现行的公务员和军事人员计划，其中一个重要改革举措是，从1995年开始，公务员计划不再吸收刚参加工作的公务员，这些新人必须和私人部门的工人一样参加约旦社会保障计划。从2003年开始，这一改革措施同样适用于军事人员。这意味着约旦政府正在逐步终结碎片化的养老金制度，开始迈向统一社保制度的新时代。这种“新人新办法，老人老办法”的改革策略有利于平稳过渡，减少改革阻力。

## （三）社会保障制度改革之三：早改的公共预筹积累制改革

公共预筹积累制改革已经成为大势所趋，约旦的改革也概莫能外。为适应融资模式由现收现付制向部分积累制的改革，2001年约旦社会保障公司成立了社会保障投资部（The Social Security Investment Unit），其目的是把社保公司的投资功能从保险管理功能中分离出来。该部在财务上和行政管理上是一个独立部门，但没有独立的法律地位，因此仍然是社保公司的一部分。成立该部门的目的是为了建立现代化的投资机构，以便在内部治理、可问责性和日常管理中遵循国际最佳惯例，卓有成效地管理社会保障盈余基金。2003年，社会保障投资委员会（Social Security Investment Commission，简称SSIC）正式开始运作。该委员会由7位成员组成，其中3名成员分别是社保公司的总经理（作为投资委员会的副主席）、董事会中的工会和雇主代表；另外4名成员来自具有投资经验的私人部门，由内阁任命，而投资委员会主席由首相从7名成员中选任。投资委员会的主要工作是向董事会推荐投资政策，监督投资部的投资活动，批准投资部的投资决策，向董事会报告投资绩效。作为公共预筹积累制改革的一个重要结果，社保公司的盈余和投资规模不断增加。社保公司投资金额从2002年的16.2亿第纳尔上升到2006年的37.3亿，占GDP的比重从2002年的23.9%上升到2006年底的36.9%，而2005年该比例一度达到49.3%。比较而言，作为主权养老基金，约旦社保公司的投资金额的绝对值不是很高（大约为50多亿美元），但是就其占GDP的比重而言，该基金的规模也颇为可观。

图1：约旦社会保障公司的投资组合



资料来源：Social Security Corporation, *Social Security in Number Special Edition 2002-2006*, p.34, at [http://www.ssc.gov.jo/uploads/E\\_by\\_numbers\\_2006.pdf](http://www.ssc.gov.jo/uploads/E_by_numbers_2006.pdf).

目前, 约旦社会保障公司近年来的投资组合具有以下几个特点: 第一, 社保公司投资于股票的比例不断上升, 从 2002 年的 31.3% 稳步上升到 2006 年 65.5%, 增加了一倍多; 第二, 社保公司投资于货币市场工具的比例下降较快, 从 2002 年的 48.8% 迅速下降到 2006 年的 8.1%; 第三, 社保公司投资于贷款和债券的比例相对稳定, 大约维持在 20% 左右; 第四, 社保公司的分散化投资策略明显, 除上述投资类别外, 还包括不动产投资和其他类别投资。这表明约旦社保公司追求收益率的目的非常明显, 同时该公司也非常注重风险的控制, 如在增加股票投资的过程中采取循序渐进、稳扎稳打的策略, 并且非常重视分散化投资。

根据一些学者的研究, 在投资回报率方面, 约旦社保公司于 1990~2000 年间的平均回报率为 8%。<sup>[5]</sup> 根据 2002 年以前的资产分布来看, 这个回报率还是比较可信的。根据约旦社保公司的年报估算的, 近 4 年来的平均收益率在 7.5% 左右。<sup>[6]</sup> 不同来源的信息表明, 长期来看, 约旦社保公司的投资收益率平均在 7%~8% 之间。

管理费用是衡量投资绩效的另一个重要指标。管理费用占保险费收入的比重是指每 100 第纳尔收入需要支付的管理费用。由于信息技术的发展和现代化办公系统的普及, 总体而言, 该值存在着不断下降的趋势, 例如 2002 年是 7.3, 2006 年下降到了 5.6, 2004 年还一度下降到 4.7。<sup>[2]</sup>

### 三、约旦社会保障制度改革的经验及其启示

社会保障体系改革六种模式之间的关系为政策选择提供了广阔空间, 各国政府可以根据各自的改革目标和约束条件, 制定不同的政策组合, 积极稳妥地推动社保制度改革。在这方面, 约旦的社保改革经验值得关注:

第一个改革经验是在进行参数式改革的同时, 整合碎片化的养老金计划, 逐步迈向统一的社保制度。碎片化的社保制度产生了诸多的经济社会问题, 如阻碍劳动力流动, 加重政府财政负担, 待遇发放不公, 影响社会和谐, 造成社会动荡。对于约旦而言, 政府财政压力是改革碎片化制度的主要动力和直接原因。而约旦政府在改革过程中采取的逐步过渡、稳步推进的措施也值得一提, 如 1995 年停止了公务员计划, 2003 年又停止了军事人员计划。这些改革措施主要针对新加入公共部门的职员, 采取增量改革措施, 保持原有人员的待遇不变, 以免过激改革造成社会动荡。<sup>[7]</sup>

第二个改革经验是在进行参数式改革的同时, 融资模式由现收现付转变为部分积累制, 把投资管理功能从社保公司的保险管理功能中相分离, 建立独立的投资管理机构。从理论上讲, 公共预筹积累制改革产生的储备基金除了面临市场风险、管理风险外, 还面临一个更重要的政治风险, 即政治干预导致基金遭受损失的可能性。由于储备基金积累了规模可观的资金, 无论是对国内的资本市场还是产业领域都会产生重要的影响。而政治家容易受到短期利益的诱惑, 往往把建立储备基金的根本目的抛置脑后, 通过行政手段挪用养老基金, 干涉基金的投资政策, 其最终结果往往是造成基金的重大损失, 影响社保计划的财务平衡。对于集社会保险管理功能和投资管理功能于一身的约旦社会保障公司而言, 其投资行为更容易受到政治干涉。值得庆幸的是, 社保公司董事会也意识到这种管理功能混淆的危害, 积极主动地把保险管理功能和投资管理功能相分离, 建立独立的投资部门, 从行政管理和财务上切断与保险管理机构的联系, 努力建设遵循国际准则的现代化投资机构。但是, 目前约旦社保投资部还是社保公司的一部分, 不具有独立的法人资格, 其独立性受到一定的影响。另外, 约旦社保公司在外部监管和内部治理方面的工作也卓有成效, 建立了严格的审计制度, 但在信息披露方面, 特别是关于投资绩效的披露方面尚有待提高。

总之, 约旦社会保障制度建立于 1980 年, 社会保障公司成立至今还不到 30 年, 目前私人部门的覆盖率达约为 40%, 因此约旦的社会保障制度还是一个年轻的、还处在不断发展之中的制度。

约旦社保制度的三项重要改革措施非常符合世界社保改革的潮流和趋势，具有一定的先进性。正因为其社保制度建设起点低、时间晚，没有太多的历史包袱，改革过程中才能够轻装上阵，不断取得进步。因此，约旦社保制度改革的方向和具体措施都值得深入研究。

#### [ 参考文献 ]

- [1] Social Security Corporation. Social Security in Numbers Special Edition 2002-2006[EB/OL]. [2009-9-9].  
<http://www.ssc.gov.jo/english/>.
- [2] Social Security Corporation. Social Security in Numbers Special Edition 2002-2006 and Social Security in Numbers 2008[EB/OL]. [2009-9-9].<http://www.ssc.gov.jo/english/>.
- [3] Mohammad M. Sartawy. The Pension System in Jordan: Main Challenges and Proposed Reform[EB/OL]. [2008-4-19].  
<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/77421/june2003/ppt/w1/jordan.pdf>.
- [4] Jawad Hadid. Social Security Corporation: Management of Public Pension Funds: the Jordanian Experience [EB/OL]. [2008-6-23]. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/77421/june2003/ppt/w2/jordan.pdf>.
- [5] Mohammad M. Sartawy. Management of Pension Funds in Jordan: the Case of the Jordanian Social Security Corporation [EB/OL]. [2008-4-27]. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/77421/june2003/readings/w2/sartawy.pdf>.
- [6] Social Security Corporation: Annual Report 2004-2006[EB/OL]. [2008-4-27]. <http://www.ssc.gov.jo/english/>.
- [7] 孙守纪, 黄晓鹏. 国外公务员养老保险制度改革及其启示[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2008(4)..
- [8] 罗伯特·霍尔茨曼, 理查德·欣茨. 名义账户制的理论与实践——社会保障改革新思想[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2009.

## Jordanian Social Security Reform and Its Experiences

SUN Shouji & HUANG Nian

**Abstract** As other countries in the world, Jordan faces more and more pressure from aged population. Jordan's government adopts three important methods to reform current social security system. Firstly, parametric reform doesn't change the nature of current system but adjust the parameters of the scheme. Secondly, unification of fragment reform absorbs public service plan and military plan into Jordanian social security system. Thirdly, public refunding reform changes the pay-as-you-go system to partial funded system. These reform policies are compatible and can improve the stability of Jordanian social security. Jordanian reform experiences deserve further study.

**Key Words** Jordan; Social Security Reform; Policy Mix; Investment Management; Social System Studies

(责任编辑: 杨 阳)