

# 西班牙、葡萄牙社会保障建设经验与启示

刘振杰

作为老牌的资本主义国家，西班牙、葡萄牙两国在社会事业发展及社会保障制度建设方面，有着比较完备的制度体系。这两个国家在优先发展社会事业，不断完善最低生计收入政策；通过立法维护公民社会保障基本权益；注重社会融合发展，积极发展残疾人事业；激励福利企业、社会企业承担一定的社会责任等方面都积累了独特经验，对我国有着一定的借鉴意义。

欧洲福利国家通过对资源和机会的分配，有效地实现了国家内部的团结、经济的稳定和公民较高的生活水平。作为老牌的资本主义国家和欧盟的主要成员国，西班牙和葡萄牙两国在社会事业发展及社会保障制度建设方面，有着较为完备的制度体系。研究两国的社会保障发展情况，有利于对欧洲国家的社会福利概况有所了解，对中国未来的社会保障制度建设及国民福祉的改善具有一定的借鉴意义。

## 西班牙社会保障情况

西班牙是一个位于欧洲西南部的君主立宪制国家，在文艺复兴时期是欧洲最强大的国家，于15世纪中期至16世纪末期时成为影响全球的日不落帝国。现今国土总面积505925平方公里，人口4650.78万。居民平均寿命为82.1岁，其中男性平均寿命为79.2岁，女性为85岁。人类发展指数0.879（高）。全国共有17个自治区和2个直辖市。西班牙还是一个高度发达的资本主义国家，是欧盟和北约成员国以及欧元区第四大经济体，国内生产总值（GDP）居欧洲国家第6位，世界排名第13位。雄厚的经济基础造就了西班牙高水平的社会福利体系，社会事业被放在优先发展的位置。

## 优先发展社会事业

西班牙提倡资本要服务于人类、服务于社会。主张法律优先于资本，社会目标超越资本目标。企业尤其是私营企业要有利于促进社会团结互助，有利于高质量就业。基于这种理念，来自社会经济相关的实体、大学及科研机构、各级工会等部门联合构成理事会，工业、农业、建筑业以及快递、餐饮等服务业各个行业都参与进来，社会活力充分激发。近几年，通过社会各界的共同努力，全国共创造100多万个稳定的、高质量的就业岗位，使就业率上升6个百分点。尤其是针对女性、残障人士等就业困难群体，具有重要意义。数据显示，2019年就业人口中

女性占47%，外籍人员占10%，63%的员工签订了永久合同。残疾人就业率不低于30%，一般达到43%，基本实现了包容性增长的发展目标。

大力发展社会组织。西班牙政府注重引导社会组织专业化、职业化发展，专业社工组织非常强大，能够不断满足人们的个性化需求。截至2019年底，全国各类社会组织达42140个，其中不少为社会服务组织。其活动领域主要包括：帮助有困难的家庭和个人平等获得救助服务；帮助受到社会排斥的人群重新融入社会并寻找就业机会；为残疾人提供帮助和支持；帮助各类吸毒人员戒除毒瘾等。西班牙专业社工组织非常强大，随着专业化、职业化发展，这些组织通过不断满足人们的个性化需求，帮助人们积极参加体育活动等来实现其社会融入，不断提高其生活自主能力。此外，还有吸毒人员的管教、青少年网瘾的戒除等，都有大量的专业人员（社工）在提供帮助。

### **健全社会保障体系**

西班牙社会保障体系起源于德国的俾斯麦模式，同时也融合了盎格鲁-撒克逊模式的特点，从而逐步建立了适应其社会组织和经济结构的保障体系。随着经济社会的发展，西班牙政府福利开支不断增加。在国家社保体系里，缴费型养老金占32%、非缴费型养老金占11%、失业津贴占21%、残疾人养老金占9%等。职工连续工作6年，一旦失业即可领取2年的失业保险金。工作期间工资收入达不到最低标准的话，可以领取困难津贴。

按照联合国可持续发展目标开展社会救助工作。西班牙国家劳动社会保障部负责制定社会救助服务标准等，各地方政府负责评估社会救助资格条件及政策实施情况，并监督区域内相关机构和社会组织提供的社会救助质量和效率。地区社会救助中心负责具体经办社会救助服务，包括受理申请、资格评估、发放救助金或服务补贴等；同时负责与非政府组织开展合作，支持非政府组织提供临时庇护、日间照料、康复训练以及其他救助服务。

最低生计收入政策的实施。自2019年3月28日西班牙批准实施《国家预防和消除贫困与社会排斥战略（2019-2023）》以来，社会救助逐步转向最低生计收入补贴。主要内容为：扩大对弱势群体的覆盖范围，加强保障力度；在中央政府一级为贫困人员提供最低收入，各地方政府提供进一步的补充；落实子女抚养津贴计划，增加抚养身患残疾的18岁及以上子女的儿童津贴。在最低收入保障计划

中，国家财政年支出达200亿欧元，占GDP的1.8%，使全国650万困难人口得到保障。

全民享有社会医疗保险。西班牙医疗水准较高，相关医疗设备也很先进，是世界公共医疗卫生体系最好的国家之一。全国健康医疗网络完善，有公立医院289家，私立医院457家。卫生中心和医院分布密集，可以提供初级诊断和专门护理，就医十分方便。西班牙还有完善的预防和应急体系，急救系统发达。门诊采取预约制，保健医生负责将病人转诊到有关专业医生，进行具体诊疗。目前，“手机诊治”活动在多个自治区相继展开，医生通过手机远程视频的形式，即可为病人提供诊断，并提醒病人按时服药等。

### **积极发展残疾人事业**

西班牙全国总人口4500万，其中残疾人350万，占人口总数的8%左右。由于女性寿命普遍明显高于男性，且余命时间长，相应的残疾的可能性也就大，从而成为老残一体的脆弱群体。为了加强对该群体的救助保护力度，西班牙政府也采取了多种措施。

加强残疾人保护相关立法。在遵守《联合国残疾人权利公约》的基础上，西班牙出台的关于残疾人保护相关法律主要包括：《西班牙宪法》（1978）《西班牙残疾人社会融合法》（1982）《残疾人机会均等、不歧视与普遍无障碍法》（2003年）以及参照《联合国残疾人权利公约》制订的《适应残疾人权利国际公约法》（2013年）等。其中1978年《西班牙宪法》的有关内容是对残疾人进行保护的最根本依据。其第九条规定“公共权力应创造条件使个人和由个人组成的集团之自由、平等名副其实和行之有效，应铲除阻挠和妨碍自由平等充分发扬的障碍，并便利全体公民参与政治、经济、文化和社会生活”，明确残疾人可以成立专门组织保护自身权益。第十四条明确规定“西班牙人在法律面前人人平等，不得因出生、种族、性别、宗教信仰、见解或者任何其他个人或社会条件或情况而受歧视”，从而保护残疾人平等地享受公民权利和自由。除此之外，宪法第四十九条还专门规定了对残疾人保护的有关内容，“公共权力对肢体、感觉器官、心理残疾者实行预防、治疗、康复和重返社会的政策，为他们提供所需的特殊照顾、特别保护，使他们享有宪法赋予公民的所有权利”。在帮扶力度及标准方面，实行城乡一

体无差别对待，但个别经济活力较差的地区，残疾人的生活水平可能也相应低一些。

《西班牙残疾人社会融合法》于1982年4月发布。该法以《西班牙宪法》第四十九条为依据，旨在提升残疾人的生理能力、心理能力、知觉能力，保障残疾人的自我价值实现和充分社会融合，保障残疾人获得所必需的照料和保护。按照该法有关规定，国家应当在残疾预防、医疗、康复、教育、心理照料、社会融合、基本权益、社会保障等方面提供必要的可利用资源。在社会和经济救济方面，该法明确要求政府应当建立专门制度，保护那些因为不能工作而无法获得社会保障的残疾人。该法还涉及下列内容：无障碍设施建设；卫生保健和药物治疗；最低收入补贴；活动和交通补贴；生理功能康复等。

2007年西班牙政府批准了《福利就业公司法》，确立福利就业公司的非营利法人地位，规定其宗旨为改善失业登记人员、残疾人等社会弱势群体的可雇佣性，提高他们的可持续发展能力。按照该法有关规定，该类型公司30%至50%的员工应为社会弱势人群，公司收益的80%须投入到改善其就业能力中。为确保福利就业公司可持续发展，该法还明确其在社会保险费缴纳、公共领域投标等活动中享有一定的优惠。

以ONCE酒店为例。作为一家福利企业，ONCE酒店是全国第三大连锁高档酒店。酒店成立于2014年，经过几年的发展，目前可以提供50多种服务，旗下有3.5万名员工，其26家连锁酒店为残疾人创造了大量就业机会，残疾人员工占酒店员工总数的70%。该酒店所提供的各种服务不因雇佣残疾人而影响服务质量。作为一家社会企业，该酒店现在也实现了盈利，目的是使酒店能够更好地生存与发展，在同行竞争中保持一席之地。但盈利之后的收入不能用于个人分红，而是要继续投资扩大再生产。为了提高员工素质和岗位技能，酒店多途径与各类就业机构合作，对员工开展各种有针对性、个性化的职业培训，以尽量缩小残疾员工与健全人之间的差距，让残疾人尽可能胜任岗位要求，使残疾人正常工作成为可能。总体来讲，由于与健全员工在工资水平、福利待遇等各方面基本上没有差别，因此，那些就业比较困难的残疾人士能够在这里找到发挥自己特长的岗位，也愿意在这里工作。目前酒店面临的困难，就是在与一般企业竞争过程中，既要保证残疾人的岗位数量，又不能影响服务质量，做到“人岗相适”确实存在一定难度。而且，

该企业无法上市融资，发展空间受到限制。唯有通过政府补贴、税收优惠等为企业发展减负，比如在缴纳社会保险费方面的优惠措施等。企业依靠政府补贴可以雇佣更多的员工，从而实现经济社会双赢的目标。

完善机构设置。对于残疾人权益的保障，专设有皇家残疾人工作委员会，具体工作的开展有专门的残疾人事务司负责。成立于1981年的西班牙盲人协会，通过发行盲人彩票，其盈利用于协会发展，为盲人创造就业机会，得到了社会高度认可。目前通过更新销售方式，经济情况明显好转，已经占有5%的市场份额。

残健融合发展。在残疾青少年的教育方面，通常采取残健融合的方式进行，80%以上的残疾孩子和健全孩子在一起接受教育。目前全国有大约2万名残疾人接受高等教育，仅有少部分残疾孩子在特教机构学习。国际上，加拿大、英国、葡萄牙等国均采用残健融合的教育方式。

此外，西班牙还注重辅助器具的研发、生产。通过政府支持、社会力量参与，全方位做好针对残疾人、老年人等群体辅助器具的研制，以弥补该群体功能的缺失。特别是在保障残疾儿童有权利玩耍等方面，开发了大量益智玩具，全方位弥补该群体生活、娱乐功能的缺失。

### **开发温泉旅游疗养**

由西班牙卫生健康部主导、在全国范围内开展的老年人温泉旅游疗养（简称当地水疗）项目值得研究。该项目自20世纪80年代就开始实施，目前全国共开发107处疗养基地，供消费者选择。这些基地与国家签订合同，有专门机构进行监管。这种老人出资、政府补贴、基地服务的运营模式，既满足了老年人需求，也使得各旅游地受益，是一项多赢共赢的民生工程。项目执行二十多年来，受到低收入老年人的热烈欢迎，每年的水疗名额一票难求，需要轮候排队。目前，该项目已经在智利等国家推广实施。中国虽然也有丰富的旅游资源，但由于人口老龄化程度较高，财政压力较大，且地区发展不平衡不充分，难以全面推广实施，但在部分经济发达、气候适宜、环境优美的地区先行试点。

### **葡萄牙社会保障基本情况**

葡萄牙（Portugal）是一个位于欧洲西南部的共和制国家。自16世纪起，葡萄牙在大航海时代中扮演着十分活跃的角色，成为重要的海上强国。作为一个高度发达的资本主义国家，葡萄牙拥有相当完善的旅游业，也是欧盟成员国之一，

欧元和北约创始成员国之一；还是世界贸易组织、联合国等国际组织的成员。国土面积92212平方公里，总人口1049.71万（2013年）。人均GDP2.132万美元（2014年GNI），基尼系数0.337。人类发展指数0.816（高）。出生时预计寿命80岁（2013年）。葡萄牙的民生保障问题由其劳动共济和社会保障部负责筹划解决。主要措施可以概括为如下几个方面。

### **出台政策，作为对抗贫困、实施救助的重要举措**

用立法维护公民社会保障基本权益。《葡萄牙宪法》明确所有人均有权享受社会保障，同时规定社会保障体系保护患病者、老年与残疾公民、孀居者与孤儿，以及失业者与所有其他缺乏或丧失生活手段或劳动能力的人。在葡萄牙，针对公民的社会保障分为三个类型：社会行动体系、共济体系、家庭保护体系。其中社会行动体系属于非缴费型保障；共济体系以社会保险为基础，属于缴费型保障；家庭保护体系为补充性体系。社会行动体系依靠国家预算支持，保障的对象主要为社会上处于弱势的儿童、青少年、不能自理的老年人、残疾人等。其目的在于预防和改善因为资源匮乏、经济地位不平等、生活不能自理等原因可能导致的不能融入和被排斥，使上述群体更好地发展和融入社会。社会行动体系主要措施包括社会回应服务、社会接待与陪伴、直接社会救助，直接社会救助又包括最基本的食品、药品、住房救助。目前，私人慈善机构也加入到直接救助中。社会接待与陪伴主要针对个人，通过教育、培训、提供工作机会给予对象以技术上的支持。另外，社会接待与陪伴也服务儿童和青少年，主要有三种方式：一是通过与私人机构签订协议的方式提供包括保姆、学前教育、课外学习中心等服务；二是帮助残疾儿童、青少年提供辅助的交通工具等；三是通过收容所、接待之家为危险少年进行庇护。社会回应服务主要针对老年人、残疾成年人等非自理人群，目前提供的服务包括：日间服务、夜间服务、家庭接待等。

2017年，葡萄牙政府就有关社会救助法律内容进行了更新，体现在以下几个方面：一是调整了协议签订与现金给付的顺序。1996年法律规定，获得社会最低收入的申请人只有先履行签订协议的程序后，才能获得现金救助。2017年修改后明确，申请人可以在获得现金救助后45天内签订协议。二是调整了协议续签程序。按照1996年的法律，申请人最多可以获得12个月的社会救助，期限届满后，申请人需要重新申请，并认定为符合条件的，才可以继续签订协议，享受现金救助。

2017年法律将之调整为协议的自动更新。财政司、救助司依靠共享的信息系统，主动核查受助者的信息，只要其符合继续享有社会最低融入收入的条件，协议可以自动续签。三是给予特殊人群申请便利。主要指那些监狱服刑人员和毒品成瘾人员，法律确保他们在离开监狱或者戒毒机构前45天即可申请社会最低融入收入，确保其出狱或者离开戒毒机构后即可享受有关待遇。

2007年该国出台的《社会保障基本法》规定，所有公民有权利享受社会保障。依据本法，儿童青少年、不能自理的老年人等弱势群体都可以得到保护，对于个人发展能力也有很大促进和提升。该法还鼓励个人兴办养老机构，凡是收养3个及以上老人的机构即可以享受每月400欧元的政府补贴。如果收养人员中有残疾人的话，得到的补贴会更高。

### **注重社会融合发展**

社会最低融入收入是葡萄牙社会保障的重要内容之一，其内容为给予社会或经济需要及面临被社会排斥风险的人群的救助，目的在于确保救助对象有足够的资源来满足基本生活需求并支持他们融入社会。葡萄牙有关社会最低融入收入法律经历了一个发展变化的过程，它的前身为社会最低收入。2017年，葡萄牙政府更新了相关法律，将其修改为社会最低融入收入。按照新额度修改，社会最低融入收入包括两方面的内容：一是现金救助，用来满足基本生活需求；二是社会融入服务，用来帮助救助对象融入社会。这两方面同时发挥作用，确保受助者的生活尊严。

在社会应急保护方面，专门开通144免费应急热线电话，24小时提供无休服务，专人提供意外事件处理。值守在一线的接线人员通常并非专业人员，仅仅负责将受理的事项甄别分类，之后转交给二线各类专家、心理学者等，交由他们具体处理。如遇紧急情况会当天给予处理，因遭遇火灾等自然灾害而无家可归者，1天至2天内给予安置住所。如非紧急情况，则转移到地方进行处理。

### **借助合作社强化社会保障**

合作社模式最早起源于英国。成立合作社起码要满足两个条件：一是成员至少3人；二是创始基金要达到1500欧元。目前，葡萄牙共有250万人属于合作社成员，占葡萄牙总人口的1/4。合作社运营所需资金，一部分是投资收益，另一部分则来自政府的补贴。但自2008年经济危机以来，政府财政取消了对合作社的补贴。

这对合作社的发展来说，既是挑战也是动力，促使合作社及其广大成员必须依靠自身努力，摆脱外部依赖，通过多种经营壮大自身经济实力。

葡萄牙政府利用合作社模式较好地解决了复杂的移民问题。尽管移民对于缓解欧盟各成员国劳动力短缺、促进经济的持续发展做出了有益贡献，但是这些外来移民依然遭到了欧盟创始国民众的强烈排斥。移民所引发的一系列社会问题迫使所在国政府尽快加以解决。近年来，葡萄牙也在探索利用合作社解决移民问题。如早在1974年至1976年间，葡萄牙就接纳了大约100万来自非洲殖民地的移民，当时由移民带来的各种问题（比如教育、就业、住房等）十分严重，通过合作社解决了这些移民的衣食住行等日常服务及管理问题，这些移民目前都是合作社的成员。此外，葡萄牙还利用合作社解决青年失业问题及其他社会问题，比如通过社会投资、小额贷款、创业支持等创造了大量的就业岗位，对就业的贡献率达到6%。在合作社内就业的人员，其工资可能不如其他私营企业的员工工资水平高，但是相对比较稳定。

目前，意大利、希腊等国也在利用合作社模式解决移民问题。合作社在欧洲的兴起促进了当地经济与社会的协调发展，已经成为一种社会发展的大趋势。同时也希望欧盟成员国能够打破边界，建设统一的解决移民问题的法律法规。

### **建立社会救助信息平台**

葡萄牙通过立法形式，建立了全国统一、信息共享的整合性社会救助信息管理系统，实现了救助部门、机构之间信息无缝共享。相关救助部门、救助机构通过统一的信息系统，及时交流、共享、更新信息。根据各自职责，及时记录相关救助信息，并与其他救助部门实时共享，方便相关部门施救。同时，为了确保信息安全，系统对于不同的用户，赋予不同的权限。对于技术人员，分为内部技术人员和外部技术人员，设置的登录权限不同，并要求具备相关资格的人员才能允许进入系统；对于管理人员，分为普通管理人员、高级管理人员、外部合作人员等，根据职责不同，在社会救助信息系统中显示的内容也各有不同。

### **对我国社会救助工作的启示**

虽然中欧之间传统文化不同、发展模式各异，但社会保障救助社会贫弱、增进社会公平、推动社会发展的总体目标是相同的。因此，作为相对发达国家和地区，西班牙、葡萄牙在社会保障领域的经验做法值得我们借鉴。

### **加快社会救助领域立法**

两国均由议会通过了较为完备的社会保障法律，依照法律固定了相关制度，使得制度具有较强的稳定性和法律效力。近年来，我国也加强了社会领域的法律法规建设，比如，2014年国务院颁布《社会救助暂行办法》。但目前我国仍缺少一部完善的《社会救助法》。全面依法治国要求我们在借鉴国际经验基础上，加快推进我国的社会救助法治化进程，为社会救助制度的顶层设计和稳定实施提供坚实的法律基础。为此，要加快修订、出台《社会救助法》等社会领域的法律法规。

### **利用专业手段实施救助**

两国非常重视社会救助工作人员的培训，努力引进专业社会工作人才，不断提高社会救助经办服务水平。完善我国的社会救助制度体系，提高救助能力和水平，也必须支持、鼓励开展各种服务类救助活动，为救助对象提供社会融入、心理疏导、能力提升等方面的专业化服务，使救助对象始终与社会相融合，不断激发其内在主动性，始终保持积极向上的心态，愿意依靠自身努力摆脱贫困。为此，应大力发展社会救助领域的专业社会工作，使社会救助对象能够获得便捷、丰富、适宜的社会服务。尤其在2020年后的脱贫攻坚时期，针对数量众多的相对贫困群体以及易致贫返贫的群体，必须充分利用专业社工和专业手段，扶智与扶志相结合，激发救助对象的内生动力。

### **发挥福利企业、社会企业的社会责任**

福利企业、社会企业在促进弱势群体就业等方面发挥着重要作用。在当前国内外极其复杂严峻形势下，这类企业必然面临更多的困难和问题，要想生存下去并不断发展壮大，首先，必须有法律作保障，要保护私营企业的合法权益。对于广大中小企业，在融资、用人、税费等方面要给予更多的支持，帮助其渡过难关；其次，福利企业要承担更多的社会责任，既要讲究经济效益，更要讲究社会效益，发挥好为政府分忧，为民众解愁的社会功能。

### **积极发展合作社组织**

葡萄牙的合作社组织为当地的经济发展、社会稳定以及在促进社会弱势群体就业方面发挥了重要作用。中国的各类合作社组织在脱贫攻坚过程中也发挥了很大的推动作用，但总体上发展得还不够充分、不够成熟，对于城市的居民尤其是

困难居民，发挥的作用还远远不够。我们应在借鉴欧洲经验的基础上，全面推广“合作社+贫困户”扶贫模式，使之成为精准治理相对贫困的主要载体，并在乡村振兴、城乡融合发展等方面发挥应有的作用。

### **加快建立社会救助管理信息系统**

2012年以来，民政部会同相关部门逐步建立了社会救助家庭经济状况核对信息平台，实现网络化查询社会救助家庭户籍、车辆、银行存款、工商登记、不动产登记等信息，极大地强化了社会救助对象的精准认定。下一步，可以借鉴葡萄牙建立综合性社会救助管理信息系统的成功经验，在核对信息系统的基础上进一步拓展内容，探索建立困难家庭基本信息数据库，统一收集、汇总困难家庭基本信息，并根据不同困难类型和困难程度进行归类分析、综合评估，确保有限的救助资源优先用于最困难的群众。

（本文来自于《社会治理》2021年第4期）