

肯尼亚社会保障制度 面临挑战

安春英

【内容提要】 肯尼亚社会保障制度在撒哈拉以南非洲具有典型意义。本文以与之相关的政治、经济和文化背景为基点,分析了肯尼亚社会保障制度的基本结构。结合其内在机理,对社会保障实际运行的绩效、存在的问题进行了概要评析,并简论了其发展前景。

【关键词】 肯尼亚 社会保障 保险形式

【作者简介】 安春英,1966年出生,中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员。代表作:《反思与发展——非洲经济调整与可持续性》(合著)。通信地址:北京1120信箱;邮编:100007。

近年来,非洲国家进行的结构调整已扩大到社会领域。这一地区的经济发展和社会结构变化,使得探索能够满足所有人需要的社会保护形式引起有关方面的广泛关注。而肯尼亚的社会保障制度在黑非洲国家具有典型意义。鉴此,本文试对肯尼亚的社会保障制度进行简要介绍和初步评析。

一、社会保障制度建立的背景

肯尼亚现行的社会保障制度,有其特定的政治、经济和社会背景。

从肯尼亚的政治体制与执政党的政策走向来看,独立初期,肯基本照搬英国的政治体制,实行一党制。执政党肯尼亚非洲民族联盟(简称肯盟)在执政方针上提出要扫除部族、种族、社会和经济歧视与剥削以及其他一切形式的压迫;政治平等;社会公正;通过迅速发展经济来提高人民的生活水平;公平分配土地;创造就业机会;改善与提高教育、卫生和福利事业等政治主张。¹但事实上

肯盟选择了优先实现经济增长的发展战略。1965年议会第十号白皮书(全名《非洲社会主义及其在肯尼亚规划中的应用》)中明确指出,肯政府的各项政策,最重要的是为经济迅速增长建立牢固基础。其他问题,诸如经济的非洲化、教育、失业、福利设施和地方政策,处理时必须不损害增长。还指出肯尼亚制订规划时首先要考虑增长。基于肯尼亚当时的财政状况,肯领导人虽有改善和提高广大人民生活福利的良好愿望,但全面实行面向广大劳动者的社会保障还没有成为肯盟的优先考虑。

从经济因素分析,肯尼亚独立后,始终把稳定和发展作为经济建设的主要方针,实行允许多种经济形式并存、优先发展农业和民族经济。通过实施《安置计划》、《百万英亩地转让计划》和《合作社土地转让计划》,实现了农业本国化,使大量无地或失业的肯尼亚人有土地。由于肯尼亚的传统保障体制与土地占有紧密相联,因此,这些计划的

¹ John Dixon, *Social Welfare in Africa*, New York, 1987, p. 102.

实施,在就业和福利方面所起的作用对肯政治与社会生活产生了深远影响。同时,肯尼亚的工业化进程也推动了社会保障体系的建立。肯尼亚是东非地区工业化程度最高的国家,其制造业以劳动密集型产业为主,因此,制造业的发展创造了更多的就业机会。随着工业化进程的推进,生产中增多了不安全、不卫生的劳动条件,对工人的健康乃至生命造成严重威胁。肯政府在劳动保护、社会保障方面进一步建立保险机制,以此来维持劳动者与社会化大生产相适应的生活水平,保持社会稳定,为经济发展提供必要的劳动力。

在此有必要提及“哈拉姆贝”(Harambee)思想的影响。“哈拉姆贝”是肯国内开展的群众性爱国捐款运动。基本原则之一是自愿贡献,量力而行,有钱出钱,有力出力,为国家建设尽义务。“哈拉姆贝”捐款不列入国家财政收入,专设“哈拉姆贝”基金。“哈拉姆贝”资金由专门委员会负责监督使用,主要用于当地修建最急需的社会设施的费用。“哈拉姆贝”自助活动取得了良好效绩。肯尼亚靠“哈拉姆贝”基金,修建中学,加盖医院,修桥铺路,向生活困难的儿童提供助学金,资助穷人就医,等等,不同程度地缓解了肯国民入学难、就业难、看病难等社会问题。“哈拉姆贝”是利他主义的一种形式,成为肯国民建设国家的精神支柱之一,它不仅是肯国民宝贵的精神财富,而且是贫困、伤残者等弱势群体生存的一种保障,它有力地推动了社会救助、社会服务的完善与发展。

此外,还有必要提及有关的其他因素。肯尼亚独立初期,政府还面临失业问题的严峻挑战。农村的贫困使农民纷纷流入城市谋生和改善生活条件。城市的不发达,工业发展水平的局限,造成肯尼亚失业人数不断增加,城市居民生活愈加艰难,社会问题也更加尖锐。这种劳工迁居愈演愈烈,使肯政府领导人不得不考虑如何解决民众的疾苦,给失业者和非劳动力者以必要的生活保障。因此,制定社会保障制度既体现出国家总体和长远的发展目标,也反映了劳动者现时的生存要求。

二、社会保障制度的基本结构

肯尼亚社会保障体系主要由国家社会保障和传统社会保障两大部分构成。

(一) 国家社会保障

在前殖民时期,肯尼亚民众在生活和生产方面所得到的保障主要是由自家和亲朋邻里提供的,他们实行的是一种自我保障。肯尼亚现代社会保障制度是1964年独立后逐渐建立发展起来的。

1. 社会保险

肯尼亚社会保障制度的特点是侧重于“保险形式”,社会保险是整个社会保障制度中最基本和核心的部分。

从施行社会保障的项目看,以病、残、老、死及生育保障为主,内容包括:(1)社会保险。肯政府1965年制定立法,开始实行养老、残疾和遗属储蓄基金制度,1994年转化为社会保险制度。肯尼亚养老保险的主要对象是薪金劳动者。现行立法规定领取养老保险金必备的条件是:年满55岁,且从正常职业退休的职工可享受养老退休金(如离开受保职业,50岁支付;长期移居国外,支付不受年龄限制)。养老保险具有强制性,就业者须缴纳社会保障费。雇主和雇员向基金会各交纳收入的5%,缴纳保险费的最高限额为1600先令/月¹。这一制度的实施,使在职人员在生、老、病、死、伤、残、永久或暂时丧失劳动能力时,生活有一定保障,他们的直系亲属也可享受一定的保险待遇。^④(2)工伤保险。早在1946年,工伤保险就成为肯尼亚立法最早的保险项目。在长期实施中屡经修改,现行的工伤保险法规是1974年颁布的。其覆盖面包括除月收入在4000先令以上的非体力劳动雇员、临时工和家庭劳动者以外的所有雇员。工伤补助享受条件,无最低合格期限规定。工伤保险带有强制性。受保人无需缴纳工伤保险金,而主要由雇主通过直接提供待遇或缴纳保险费,负担全部费用。在工作岗位上致伤的政府雇员,由政府负担费用。工伤保险事宜由劳工部负责实施法律,审批安置费用,支付由雇主储蓄

¹ 美国社会保障署:《全球社会保障——1995》,华夏出版社1996年版。

^④ 十国社会保障制度改革课题组:《阿根廷等六国社会保障制度改革的新动力》,载《经济学动态》,1994年第九期,第72页。

的补助金。雇主可通过私营保险机构实行责任保险。(3) 疾病与生育保险。保险对象为受雇人员, 享受住院补助没有规定最低合格期限。但在受保 60 天后, 才有资格享受医疗待遇, 6 个月后可享受生育补助。肯尼亚的医疗保险主要表现在住院补助方面, 其标准为: 受保人按规定报销住院和医疗费用。根据医疗设施的类别, 一天最多报销 80~600 先令; 最长支付时间为每年 180 天。肯尼亚医疗保险基金的筹集完全由投保者个人缴纳, 企业雇主和政府则不负担任何费用。疾病与生育保险基金由健康部负责监督, 国立医院保险机构负责具体执行项目。

2. 教育保障

肯政府自独立以来, 十分重视发展国民教育, 为提高教育普及程度, 采取了一系列教育保障措施。

肯尼亚对本国公民实行全面的小学免费教育, 在公立学校就读的小学生一律享受教育基金的资助。免费内容包括学费、学习用具等。除免费就学以外, 根据莫伊总统的决定, 小学生每天还由学校免费提供牛奶。^① 为了使小学教育基础更加扎实, 从 1985 年 1 月起肯尼亚调整了教育体制, 小学学制由原来 7 年延至 8 年。肯尼亚于 1979 年把学前教育纳入了正规学校教育系统。全国幼教中心隶属于肯尼亚教育学院, 其主要职能是为地区幼教中心培训干部和教师。除小学实行免费教育外, 升入中学和高等学校有困难者可由国家提供补贴。肯尼亚中、高等教育发展较快, 中学教育遍及全国各省、区、市城乡各地, 且有公立和“自助”兴办两种形式。在高等教育方面, 肯尼亚现有内罗毕大学、莫伊大学、肯雅塔大学和埃杰顿大学四所大学。高等教育虽不免费, 但各大学均设有奖学金和助学金制度。

肯尼亚教育保障经费来源渠道各异。小学实行免费教育, 其经费由肯政府通过区教育委员会拨款, 主要用于支付教师工资、购置教学设备和材料。学校基建等费用由社区自筹或提供劳务来解决。近年来, 随着人口增长以及生活费用的提高, 肯政府决定采纳“共同分担费用”的政策,^④ 即除了政府拨款这个主渠道外, 社区和家长通过民办

自助的形式承担一部分办学经费, 主要用于修建校舍, 添置设备等项开支。肯所有中学均实行收费。公立中学由政府拨款, 民办自助中学靠社区集资。大学一般由国民会议拨款, 政府提供日常费用。

3. 就业服务

肯尼亚失业问题长期困扰政府领导层。肯国内失业人群主要由 3 种类型构成: 其一是由农村迁居城市者; 其二是农村失业者; 其三是受教育程度低无生产技能的劳动工人。鉴此, 肯政府确定某些公共工程或就业计划, 并以财政拨款予以支持。首先是技能训练计划。政府主要在 5 个领域实施这类计划, 即炼钢、电力机械、纺织服装、家具及木工业, 以改善劳动技能, 进一步提高劳动者的就业能力。其次是就业培训发展计划。肯尼亚在大力推行义务教育、中等教育和高等教育的同时, 政府还鼓励组织职业教育和职业培训。肯尼亚在小学教育阶段加入了一些农业和职业教育科目, 有 24 所小学开设了木工技术和金属加工技术课, 有 10 所开设了动力和电气技术课, 有 1 所开设了木工技术课。^④ 在农村, 有关部门也开设了青年技术学校, 招收未能继续接受正规教育的小学毕业生和辍学生, 使其在接受一段时间培训后能够在农村非农场部门就业。这些重要举措, 改善了劳动力供给状况, 推动了就业的增长。

(二) 传统社会保障

在肯尼亚 2800 万人口中, 约有 1100 万人为薪金劳动者, 其中只有 140 万人被纳入国家法定的社会保障体系, 享受国家社会保障基金、国家住院保险基金、私人准备基金, 以及城市公务员和军人不分担的退休金, 等等。^④ 另外有相当多的肯尼亚人口仍保留在传统的社会保障体系之中。

肯尼亚传统固有的社会保障主要由四大重要支持力量来维系: 一是个体经济活动提供的款项,

^① 李靖兰:《肯尼亚教育振兴之路》, 载《西亚非洲》, 1984 年第 1 期, 第 57 页。

^④ 非洲教育概况编写组:《非洲教育概况》, 中国旅游出版社 1997 年版, 第 176 页。

^④ 李建忠:《战后非洲教育研究》, 江西教育出版社 1996 年版, 第 114 页。

^④ James Midgley and Michael Sherraden, *Alternatives to Social Security*, London, 1997, p. 112.

包括农村从事个体经营活动的农民、自给自足的农民和临时工；二是依赖于家庭与邻里互助而形成的传统的成员联合体；三是合作或社会福利协会，例如自助团体、轮流储蓄信贷协定和文化团体等；四是非政府志愿者团体、教会和职工协会。

这些传统的社会服务部门和各类社会志愿者团体针对有特殊困难的居民提供各种福利设施和各类服务。社会服务的基本内容有：第一，为购置住房、家具提供贷款，以及为儿童就学等提供贷款；第二，为患病、住院、死亡、丧葬等事宜提供紧急救助；第三，为农场、商品市场、越区经营的企业，以及手工业品的生产和销售提供场所或设施；第四，提供贫困救济，等等。这些社会团体提供各类服务的资金来源，除自筹资金外，很大一部分源自国际无偿援助。目前，这些非政府团体在肯政府正式登记的有 400~500 家¹。

三、社会保障制度的实施 效果、问题和前景

(一) 社会保障制度的作用

肯尼亚社会保障制度虽不像欧美发达国家那样具有普遍福利的特征，但对肯社会经济的运行和发展起到了一定的积极作用：

1. 促进了政治和社会环境的相对稳定。

独立以来，肯尼亚虽然也举行过工人罢工，也发生过种族冲突，但从总体来看，以社会保险为骨干的社会保障制度在一定程度上缓和了劳资关系，使肯尼亚的政局、社会长期以来保持稳定。在被战争与内乱所困扰的非洲大陆，肯一直是政治稳定度较高的国家。同时，国家通过立法手段干预经济，对国民收入实行再分配，从而有限度地减轻了低收入群体的贫困状况，这在客观上为经济增长创造了相对稳定的社会环境。

2. 人民生活状况有所改观。

例如肯政府通过改善本国的医疗保健和卫生状况，以及实行部分免费医疗制度，使人民生活质量有所提高。人口死亡率（尤其是婴儿死亡率）下降，延长了人口的预期寿命。据世界银行统计，肯

婴儿死亡率（每千例活产婴儿）由 1965 年的 112‰ 下降到 1996 年的 57‰。同期，男性平均寿命由 46 岁延长到 57 岁，女性平均寿命由 50 岁延长到 60 岁。^④

3. 在职劳动者的基本生活得到保障。

肯尼亚养老、残疾和遗属保险、疾病与生育保险；以及工伤保险制度的确立与实施，使受保人的体力和精力得到适当的恢复，他们的家属及其子女也有了一定的保障，从而保证了劳动力再生产的正常进行。同时，社会保障中的教育和就业培训项目，是对人力资源的投资，有助于提高劳动力质量，对肯尼亚生产力的发展起到一定的推动作用。

(二) 实施社会保障制度存在的主要问题

尽管社会保障制度的实施，在肯尼亚政治、经济发展和社会稳定方面取得了一定的成效，但也存在一些问题。主要表现在：

1. 社会化程度低，覆盖面缺损，就业与保障高度重合。

肯尼亚作为一个发展中国家，受生产力发展水平和国家财力的制约，迄今为止，社会保障制度的覆盖面基本局限于靠工资收入者，这意味着肯社会保障制度的运转，是以保障就业为前提的，就业与享受各种社会保障紧密相关，只有薪金劳动者才能被纳入社会保障制度的涵盖范围之中。而占肯人口绝大多数的广大农民，则基本上是被排除在国家社会保障体系之外，仍处于那种自古沿袭下来的、主要靠村社和家庭实行自我保障的状况。据统计，目前肯只有 6% 的人口得以进入国家社会保障系统。^④由于社会保障的覆盖面太小，许多无条件享受社会保障的劳动者，在遇到生老病死伤残等特殊状况时便会陷入困境，而很可能影响社会的稳定。

¹ James Midgley and Michael Sherraden, *Alternatives to Social Security*, London, 1997, p. 114.

^④ 参见世界银行：《1996 年世界发展报告》，第 258、266 页；世界银行：《1998/99 年世界发展报告》，第 192、202 页。

^④ James Midgley and Michael Sherraden, *Alternatives to Social Security*, London, 1997, p. 112.

2. 实施社会保障项目不全, 体系尚不完备。

由于各国国情各异, 实行社会保障的出发点不同, 对社会保障体系具体内容的规定也不尽相同, 但现代发达国家的社会保障已成为一个系统工程, 形成社会救助、社会保险、社会福利、社会优抚和医疗保健 5 个层面。与之相比, 肯尼亚现只有社会保险这一层次及一些教育和就业服务措施, 无法满足社会对保障事业的实际需求。

3. 经济发展缓慢给社会保障制度带来了双重压力。

肯尼亚由于长期受殖民主义的统治和剥削, 经济状况十分落后, 独立后 30 多年来, 经济发展的速度总体上很迟缓, 水平尚低, 国家债务负担沉重。1980~1990 年, 肯 GDP 增长率为 4.2%, 1990~1998 年 GDP 增长率又下降至 2.2%^①; 1999 年肯外债总额为 3500 亿美元, 外债总额占当年 GNP 的 93%^②。因此, 由于肯经济增长减速, 为减少国家财政负担, 肯政府只能相对缩减财政支出, 包括社会保障费用支出, 从而严重削弱了社会保障制度得以扩展和完善的财政基础。另外, 由于经济增长减速导致劳动力需求相对减少, 致使失业问题日趋严重, 从而大大加重了社会保障在就业服务保障方面的负担。

4. 人口增长, 尤其是城市人口高速增长, 对社会保障制度产生了不利影响。

肯尼亚与非洲其他国家一样, 人口增速明显, 人口规模急剧扩大。肯全国人口 1962 年为 863.6 万^③, 1998 年猛增到 2940 万^④。这说明肯仅用 30 多年时间, 人口就增加了 3 倍。更严峻的是, 独立以后, 肯农村人口大量涌入城市, 城市化发展过度问题突出。城市人口占总人口的比例由 1960 年的 7.4% 升至 1995 年的 28%。^⑤ 肯人口的快速增长, 必然加大政府对新增人口的财政支出, 包括医疗保健、教育、卫生、非生产性基本建设等方面的费用支出。而肯尼亚作为一个欠发达国家, 在就业机会和社会服务等方面都跟不上人口增长提出的要求。并且, 肯过快的城市化也带来了一系列社会问题, 其中以城市高失业率和城市

发展失调尤为突出。基于肯目前的经济发展水平和经济发展速度, 上述问题的出现只能使原本有限的社会保障在实施中更为艰难。

另外, 伴随大量农村人口移居城市, 家庭结构也随之发生变化。家庭结构逐渐走向小家庭化, 子女与其年迈双亲的同居率大大降低, 弱化了传统家庭的相互扶助和赡养能力, 这些无疑都大大加重了社会保障的负担。

(三) 社会保障制度的前景

肯尼亚社会保障制度的发展与未来的经济发展潜力、政府执政方略、社会结构的演变等因素紧密相关, 同时取决于上述问题的妥善解决。首先, 肯经济发展前景总体上看好。肯具有资源优势。茶叶、咖啡、剑麻、除虫菊和花卉等经济作物的产量在世界上占有一席之地, 这为其经济发展创造了良好条件。通过创汇, 增加政府收入, 并可发展原料加工业, 提高国家的工业化水平, 以此带动整个国民经济的发展。加上肯经济调整与改革的不断深入, 以及经济一体化的加快, 肯尼亚经济发展将步入新台阶。其次, 肯尼亚社会保障制度在实施中出现的问题在短期内无法得到根治。例如, 肯尼亚人口增长过快问题和城市化发展过度问题将继续恶化。预计到 2010 年和 2025 年, 肯全国总人口将增至 4438.7 万和 6382.6 万, 城市人口也相应分别增至 1761.9 万和 3285.6 万人。^⑥ 这就意味着社会保障的压力依然很大。

(责任编辑: 徐 拓; 责任校对: 成 红)

^① The World Bank, *World Development Report*, 1999/2000, p. 250.

^② 《经济参考报》, 2000 年 1 月 25 日。

^③ The World Bank, *Kenya: Population and Development*, Washington D. C., U. S. A., p. 3.

^④ 《世界知识年鉴 1999/2000》, 世界知识出版社 1999 年版, 第 410 页。

^⑤ E. I. U., *Country Report: Kenya*, 1999/2000, p. 11.

^⑥ 同注^⑤。

PEAEC IN THE GREAT LAKES: DIFFICULT TO COME BY

Progress in Peace in Congo (Kinshasa) since
the Signing of “Lusaka Cease Fire Agreement”

Wu Zengtian

pp. 24– 28

Although the “Lusaka Cease Fire Agreement” has been signed for almost a year now, the civil war continues in Congo (Kinshasa) as none of the signatory parties intend to carry out the pact. There are three persistent ailments in the solving of crisis in Congo (Kinshasa). Firstly, Kabila and the anti- government armed forces are irreconcilable; anti- government uprisings pledge to take control by force; and the old grudges between Kabila and

Rwanda and Uganda are not likely to be dissolved. There are four difficult points in the implementation of the cease fire pact: The effort of UN Peace Corps; whether Hutu and other civil bodies can be disarmed; whether Rwanda will carry out cease fire pact; and whether Congo (Kinshasa) is willing to hold open political dialog. Before the variables in peace are decided, prospects in Congo (Kinshasa) will not be optimistic.

KENYAN SOCIAL SECURITY SYSTEM FACING CHALLENGES

An Chunying

pp. 29– 33

The Kenyan social security system possesses typical significance in Sub- Saharan Africa. This dissertation, based on relevant political, economic and cultural background, analyzes basic structure of the Kenyan social security system. Summarized

comment and analysis is being carried out by combining its internal mechanism, accumulated result from actual operation towards the social security system, and the existing problems, while briefly discussing its development prospects.

SMUTS' HOLISM AND ITS PRACTICALITY

Zhang Zhongxiang

pp. 34– 37

The Holism that was brought forth by influential South African Smuts in the first half of 20th century is not only an evolutionism, but it is also a popular macro ideology; it is a theory of integration of the time. The practice of Smuts' foreign policy was guided by holism, and it was also influenced

by nationality, a reflection of integration and national contradiction of himself. At the time when the world is going globalization and paying attention to macro thinking, the study towards Smuts' Holism possesses certain practical significance.

SAUDI FAMILY- STYLE STATE ADMINISTRATION

Zhao Guozhong

pp. 38– 42

Saudi Arabia is one of the few countries in the world implementing family- style administration of