

李超民 | 编著

埃及社会保障制度

Social Security
System of Egypt

各国
社会
保障
制度
丛书

上海人民出版社

李超民 | 编著

埃及社会保障制度

Social Security
System of Egypt

各国
社会
保障
制度
丛书

图书在版编目(CIP)数据

埃及社会保障制度/李超民编著. —上海:上海
人民出版社, 2011

(各国社会保障制度丛书)

ISBN 978-7-208-10274-3

I. ①埃… II. ①李… III. ①社会保障制度-介绍-
埃及 IV. ①D741.17

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 194751 号

责任编辑 王舒娟

封面装帧 人马艺术设计工作室·储平

埃及社会保障制度

李超民 编著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 720×1000 1/16 印张 23.5 插页 4 字数 364,000

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-10274-3/C·401

定价 48.00 元

上海财经大学社会保障研究中心研究系列

埃及社会保障制度
Social Security
System of Egypt



上海财经大学“211工程”三期建设项目资助

各国社会保障制度丛书编委会

编委会主任：丛树海

编委会成员：刘小兵 俞 卫 郭士征 杨翠迎

郑春荣 于 洪 姚玲珍 李超民

金钟范 李 健 宋健敏 栗 芳

白 澎 李 曜 刘晓音 何瑞丰

总 序

社会保障是民生之本,是建设和谐社会的重要方面。

新中国成立以来,中国共产党领导全国人民在重建经济和社会的进程中,在城镇建立了劳动保险制度,并针对机关事业单位职工的特殊性,建立了机关事业单位人员的社会保障制度;在农村,通过土地所有权的集体化改革,为广大农村居民建立了以生产队、生产大队和人民公社三级组织为核心的集体保障制度,为农村的孤寡人员建立了五保供养制度。这样,在整个计划经济体制时期,我国实行了城乡二元的社会保障体制,即在城镇实行的是国家负责的单位保障制度,而在农村实行的是集体保障制度。改革开放以后,传统的社会保障体制不能适应社会主义市场经济体制发展的要求,从1984年党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》开始,我国对传统社会保障制度进行了多维改革:作为企业改革的配套措施,企业职工劳动保险制度开始向现代社会保险制度转变,企业职工养老及医疗保险制度的改革最先启动;随着国家公务员制度的建立与发展,伴随着人事制度的改革,机关事业单位养老、医疗保障制度的改革也拉开了序幕;在“七五”计划指引下,开启了农村社会保障制度的探索与试点工作;等等。1986年,我国建立了城镇待业保险制度,成为失业保险制度的开端,同年开始启动农村社会养老保险的试点工作。1993年,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确了我国社会保障制度改革的目标和原则,提出养老、医疗保险制度改革实行社会统筹与个人账户相结合的原则。1994年开始实施生育保险,1996年开始实施工伤保险,1997年统账结合的企业职工基本养老保险制度模式成型,1998年开始了城镇职工医疗保险制度改革,1999年建立了城市居民最低生活保障制度,

2003 年开始建立新型农村合作医疗制度,在 2003—2005 年间陆续建立了城乡社会医疗救助制度,2007 年开始了城镇居民基本医疗保险试点,2008 年全面建立了农村最低生活保障制度,2009 年开始启动新型农村社会养老保险试点。我国社会保障体系建设开始进入全面完善、加快发展的新时期。

改革开放 30 年来,我国社会保障制度建设取得了令世界瞩目的成就,社会保障项目日益丰富,社会保障效果开始显现,初步形成了以社会保险、社会救助、社会福利及优抚安置为主要内容的具有中国特色的社会保障体系框架。

目前我国社会养老保障体系由城镇职工基本养老保险、机关事业单位养老保险(改革中)、农村社会养老保险制度(试点中)、“三无”和“五保”供养制度等组成;我国社会医疗保障体系由城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险(试点中)、新型农村合作医疗制度、大病医疗救助制度等组成。加之覆盖城乡的最低生活救助制度,这些基本保障制度确保了城乡居民的基本生存和生活的需要。截至 2008 年年底,全国参加城镇基本养老保险的人数为 21 891 万人、企业年金 1 038 万人、农村养老保险 5 595 万人、城镇基本医疗保险 31 822 万人、新型合作医疗 81 500 万人、工伤保险 13 787 万人、失业保险 12 400 万人、生育保险 9 254 万人,获得最低生活保障的城乡居民为 6 618.9 万人。同时,有 63.2 万农村人口享受了农村传统救济,有 543.4 万“五保”人员得到了供养。全国各类福利单位收养老年人、残疾人、孤儿等服务对象 189.2 万人。^①社会慈善事业蓬勃发展,医疗卫生服务供给水平逐年提高,各项制度实施取得了显著的成绩。

我国在改革开放及经济飞速发展了 30 年之后,已将构建具有中国特色的社会主义和谐社会作为社会建设的重要目标。目前,举国上下正在践行以人为本的科学发展观思想,加强民生建设,全力以赴建设具有中国特色的社会主义和谐社会。

自新世纪以来,党和国家在不断地加大推进以改善民生为重点的社会建设步伐,并把“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有

① 数据来源于 2008 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报、2008 年我国卫生事业统计公报、2008 年中国民政事业发展报告。

所养、住有所居”作为社会建设的目标,为我国社会保障制度建设指明了方向。2002年,党的十六大报告把社会保障作为全面建设小康社会的重要内容,明确要求建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系。2006年,党的十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,把到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系,作为构建社会主义和谐社会的重要目标。2007年,党的十七大报告进一步明确了社会保障制度建设的远景目标,要求到2020年“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,人人享有基本生活保障”。

人口、环境、发展问题是21世纪的三大主题。

构建与社会经济水平相适应的福利社会是实现人口、环境、发展和谐关系的重要方面,也是人类社会追求的终极目标。

从我国当前社会保障覆盖的人群和参保人数、从我国社会保障制度框架体系的完善程度、从我国社会保障管理体制和制度模式构建内容、从我国社会保障供给能力和保障服务提供水平、从我国社会保障与社会福利制度的衔接看,我国现实的社会保障制度、模式、体系、体制和管理,与国家确立的“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”目标的要求,与发达国家已经建立的“人人有保障”和“全过程保障”还存在很大的差距,社会保障建设中还存在诸多问题。这些问题主要表现在:一是基本制度不够健全,尚未实现群体全覆盖。二是制度实施不力,参保面受限。我国已有的社会保障项目覆盖人口有限,有些项目参保率还很低。如我国城镇就业人员参加基本养老保险的参保率为62.90%、基本医疗保险为63.73%、失业保险为41.05%,按照第一产业就业人数计算的农村社会养老保险的参保率仅为16.58%。^①三是社会保障水平低,保障能力差。同一类型制度的不同群体间、同一群体的不同制度之间的保障标准和待遇差距悬殊,直接影响了制度的有效性。四是社会保障制度碎片化、地方之间差异较大,导致社会保障关系迁转有阻碍,影响了城乡劳动力的流动和人力资源配置。五是法规建设滞后。我国有不少社会保障制度从试点到全面铺开已很多年,却至今尚未立法。立法滞后给我国社会保障制度的进一步推进带来很多问题。六是

^① 此处参保率由杨翠迎教授计算,是指就业人员中参加基本保险的人数比率,剔除了退休的或者已领取养老金的在保人数。

制度设计的理念正在转型,有些矛盾关系尚未厘清。社会保障制度设计理念,正在由比较强调效率向更注重公平、正义、共享的社会保障制度方向转化。

他山之石,可以攻玉。

改革开放以前,我国关于社会保障的理论研究几乎是个空白,计划经济体制下的社会保障建设经验又无法适应新形势的需要,而改革开放初期,我国社会保障制度的改革实践又迫切需要理论的指导和经验借鉴,为此,在整个 20 世纪 80 年代中期至 90 年代,有不少学者对国外社会保障制度进行了介绍和比较,发表了不少论著,取得了丰富的成果,这些研究成果,对我国社会保障制度改革实践和理论研究具有重要的参考价值。

当前,国际、国内形势都发生了很大变化。在国际上,全球性人口老龄化所引发的养老金制度改革问题、社会保障和社会福利制度过度提供带来的低效率和财政负担、社会保障管理和基金运营、全球性金融危机所引发的劳工与失业问题等等,使得许多国家都在积极着手对其原有的社会保障制度作出调整和改革。在国内,我们面临着未富先老的人口状况、人口快速城镇化、人们健康水平的快速提高以及对健康保护的进一步要求、产业升级与转型、就业形式多样化、经济全球化等等挑战和问题,使我们正在建设的社会保障制度体系,同时面临着新的问题与挑战。在我国,建立健全既要与经济发展水平相适应又要覆盖城乡居民的社会保障体系,将是一项长期而艰巨的任务。因此,在新的形势下,很有必要进一步了解各国社会保障制度发展与改革的近况,深入了解各国社会保障制度的内涵,汲取他国经验与教训,为我国社会保障制度建设提供有效借鉴。

由上海财经大学“211”项目支持编写的《各国社会保障制度》丛书的出版与问世,具有重要的时代意义。

该套丛书选择俄罗斯、英国、加拿大、德国、美国、韩国、新加坡、日本、瑞典、法国、印度、智利 12 个国家,国别的选择体现了国际社会保障模式特征和区域特征,具有典型性和代表性。内容安排上包括了各国社会保障制度的产生、发展演变、改革过程;各个国家社会保障制度体系及各主要制度或者项目的政策、立法、实践及实施效果情况。同时,丛书编写基本上基于各国政府相关部门网站、政府工作报告、最新立法及政策方案、

统计年报等大量第一手资料和有关文献编撰而成,尽可能客观、原味地反映各国的社会保障制度体系及改革近况。

当然,限于资料收集和语言分布的难度,该套丛书一定存在一些疏漏和不足,希望广大同仁和读者理解、批评和指正,同时,我们计划每隔若干年度,根据各国社会保障制度改革和变化的实际情况,对丛书进行修订和进一步完善。

丛书编委会

2009 年 12 月

前 言

埃及社会保障制度在西亚北非地区(也称“北非中东地区”,简称MENA)是非常有代表性的。埃及数百年来一直是阿拉伯国家的核心,是阿拉伯国家的趋势引领者和思想中心。埃及作为这个地区的大国,本身具有悠久的历史 and 灿烂的文化,对于世界文明进程产生了重要的影响,但是纵观埃及几千年文明史,这个国家有较长时间受到外来奴役,所以在近代埃及历史上,来自西方的制度自然在其政治经济社会体制上留下深深的烙印,同时埃及又对本地区的其他国家产生着深刻影响。例如从西亚北非国家的养老金制度的起源看,阿尔及利亚和埃及的养老保险制度建立的最早,其制度渊源都来自法国殖民者。1949年阿尔及利亚建立养老保险制度后,埃及随之在1956年建立了本国的养老保险制度。现在无论是在阿尔及利亚还是在埃及,养老保险都采用了有限受益型法定社会保险的法式模板。后来,摩洛哥在1959年借鉴阿尔及利亚经验,建立了本国的养老金制度,接着是突尼斯1960年参照该制度建立本国的社会保障制度。除了上述两个国家是按照阿尔及利亚模式建立本国养老金制度的,其余大多数马什里克国家和海湾国家都参照埃及模式和经验,并进行了相应的养老保险制度改革。例如伊拉克在1956年建立养老保险制度,在1971年进行了养老保障改革;利比亚在1957年建立养老保险制度,在1980年进行了改革;叙利亚在1959年建立养老保障制度,1976年进行改革;沙特阿拉伯于1962年建立养老金制度;约旦在1956年建立养老金制度,1971年进行了改革;安曼在1975年建立养老金制度;巴林和科威特在1976年建立养老金制度,也门是在1990年建立养老金制度的;最后,阿拉伯联合酋长国也于1999年建立了本国的养老金制度。只有巴勒斯坦的情况较特殊,加沙地带采用埃及的养老保险制度类型,而西岸地区则

照搬约旦养老保险制度。目前,黎巴嫩仍然只有全国性的限定缴费型公积金制度,在劳动者退休后,对其支付一次性公积金。由此可见,研究西亚北非地区的相关制度,必须研究埃及等大国的制度现状和由来及其演变。或者说,研究埃及的社会保障制度,将为研究该地区其他国家的社会保障制度奠定基础。

有关埃及社会保障制度的全面研究,目前国内这方面的研究文献不多。研究埃及社会保障制度之难点,主要在于对阿拉伯国家的社会保障制度的重视程度尚不够,同时由于埃及官方语言是阿拉伯语,传播工具的地域性自然限制了相关阿拉伯语文献的传播,再者由于埃及等国的社会发展状况和国情与我国迥异,各种研究零零散散,往往是在研究其他相关问题时,才对其社会保障的内容有些涉及。但是,就整个埃及的社会保障制度的系统研究而言,在国内实属空白。

埃及社会保障研究对于开展非洲社会保障制度研究,具有重要意义。埃及是世界大国、非洲主要国家,同时也是阿拉伯国家,在阿拉伯世界的领袖作用不可小视。同时埃及和中国、美国及欧洲交往非常深厚,而社会保障制度与经济政策一样,直接关系到民生,影响到社会的稳定和政治进程。2011年埃及发生所谓“茉莉花革命”,导致政府更迭,其中的原因多种多样,但从埃及的社会保障政策方面来看,诸多的政策失误、改革对于中下层人民的利益伤害、社会保障体制改革的滞后、利益集团的政治博弈都是极其值得重视的原因。而2011年西亚北非地区各国所发生的一系列动荡,除了和当前世界经济矛盾的加剧有关,更大程度上是由于国内社会矛盾的积累所致,各国的宪政问题、继承权问题也与经济问题和民生问题密不可分,而社会保障制度的结构问题则是重要的原因。因此,研究埃及的社会保障问题,不但对于未来研究非洲的社会保障制度,而且对于研究其他国家,尤其是发展中国家的社会保障制度,都是解剖了一个“麻雀”,具有典型意义。

拙著著作方式定于“编著”,实与内容的安排与写作宗旨密不可分。本书的写作宗旨,主要在于较为全面、客观地反映埃及社会保障制度和福利制度的全貌,反映埃及社会保障制度的独有特点和效率问题,并把社会保障问题纳入财政制度大框架中进行研究,基本的研究手段是公共经济学的框架、观点和方法,内容主要涵盖埃及社会保障制度(立法、政策、现行制度性规定、管理架构)、经济因素和社会因素,其中人口因素尤为

重要。

埃及的社会保障制度并非现代严格意义上的西方社会保障制度,因此,必须从其基本的国情出发,构筑特别的研究框架和研究逻辑。它是一种不完善、不规范的制度(碎片化),社会保障、社会保险、社会福利制度结合得很紧。这是由于埃及的特殊国情(曾长期属于殖民地,又是阿拉伯国家、非洲国家,历史上深受法国、英国、苏联、美国影响)和经济社会发展水平所致,所以各种补贴制度、社会救济制度、阿拉伯民族的宗教基金(waqf)和天课(zakah)制度并存,并深深“嵌入”政治制度之中。如果按照当代西方的制度体系去写,那就会犯机械主义的错误。例如,埃及的失业制度建设非常滞后,主要在埃及劳动法里面有所反映,而这其中又包含着就业、职业保障、福利待遇等内容;同样埃及的儿童保护、妇女问题、青年人就业问题本身可能不属于本书的内容,而相关内容与埃及的社会经济发展、民族传统、人口问题、社会保障工作(就业、医疗、生存权益等)又不能截然分开,因此如果去掉了这部分内容,埃及的社会保障制度就只剩下养老和医疗等制度了。所以本书第二章的设置,也是试图从埃及财政中的社会保障支出角度,反映该国的社会保障制度的特点和效率。该章的财政结构分析,重点是财政补贴,这是埃及社会保障的重要部分,与埃及的社会贫困问题和政策发展密不可分。

在本课题的研究过程中,对于中、英文文献进行了广泛的检索。虽然埃及使用阿拉伯语,但是随着互联网技术的发展,埃及政府网站和出版物也有不少英文资料,如自2003年以来,《埃及年鉴》都有全文英文版甚至中文版,政府以及政府政策咨询机构也有很多英文报告,是为第一手资料。国际组织如联合国(UN)、国际劳工组织(ILO)、联合国开发署(UNDP)、联合国儿童基金会(UNICEF)、国际货币基金组织(IMF)、世界银行(The World Bank)、非洲开发银行(ADB)等,以及美国、德国等国家的思想库、情报机构和院校等学术机构,对于埃及的社会保障制度都有相当的研究,尤其是美国的哈佛大学、美国国际援助署(USAID)和兰德公司(The Rand Corp.)等机构的相关研究,和美国社会保障署(SSA)、美国中央情报局(CIA)等对于埃及社会保障制度相关数据的收集,都有助于本研究的开展。同时,埃及的社会保障立法涉及养老、失业、医疗、妇女、儿童、住房、救济、慈善和军队等几个方面,这些方面的相关英文文献散见各处,还有较多的统计数据,这些资料均为完成本研究课题奠定了基础,同

时也保证了本课题的研究质量。有关本研究的参考文献,本书均已就其中主要者一一列出,以备读者进一步查找和核对,各种观点和数据在文中也有详尽的注释。值得指出的是,国内外有关埃及军队的军人保障和军官、士兵退役、退伍保障制度的资料十分罕见,这一部分内容主要借鉴了周志亮、邓宝双的文章和韩波的硕士论文。本研究课题受上海财经大学211-Ⅲ期建设项目课题资助。感谢上海财经大学丛树海教授、发展规划处和科研处各位老师对本研究项目的关心和大力支持。

感谢北京埃及驻华使馆新闻处艾哈迈德参赞·萨拉姆先生。在项目开始阶段,艾哈迈德先生惠寄了大量有关年鉴和统计资料,对于加快本研究,其帮助非同小可。

感谢审稿人对于拙稿的审定和提出的宝贵修改意见。

本研究课题从申请立项到顺利完成,时间要求颇为紧迫,加上个人在埃及研究和社会保障制度方面的研究资历尚浅,书中定有各种不当、不确之处,在此再次求教于海内外埃及研究和社会保障制度研究的专家,并敬希给以指正,惟本书文责自负。

李超民博士

辛卯兔年端午节

于上海明和苑

目 录

总序	1
前言	1
第一章 埃及社会发展与社会保障制度的建立	1
一、埃及历史概要与资源禀赋	1
二、埃及的政治体制与社会保障	12
三、埃及社会保障立法	22
四、埃及的“社会团结”计划与社会保障管理体制	26
第二章 埃及财政中的社会保障与福利政策	30
一、埃及财政政策与社会保障和社会福利	30
二、埃及的社会福利支出	42
三、埃及社会保障及福利计划的财政支持	61
第三章 埃及的养老保险制度	70
一、老年、残障与遗属保险的法律框架	70
二、埃及退休职工的老年福利政策	80
三、退休职工永久性残障福利政策	82
四、退休职工遗属福利政策	84
五、埃及军队社会保障制度	86
六、埃及养老金管理体制与养老金投资	94
七、埃及养老金改革问题	106

第四章 埃及劳动保障与失业保险制度	120
一、埃及的人口结构与劳动力市场	120
二、埃及的失业问题与失业福利制度	127
三、埃及《劳动法》与保护职工权益	132
四、埃及劳动保障管理体制	146
五、埃及的就业政策与就业促进计划	149
第五章 埃及医疗保险制度	157
一、埃及医疗保险立法与体制	157
二、埃及公共医疗保险计划运作机制	162
三、埃及的医疗机构及其运作	172
四、埃及医疗机构的资金问题	180
五、埃及工伤医疗和职业病防治医疗	190
六、埃及医疗制度的改革	195
第六章 埃及的社会贫困与社会救助政策	207
一、有关贫困、增长与收入分配的观点	207
二、埃及社会的贫困问题	212
三、埃及的公共社会安全网与社会救助政策	220
四、埃及解决特困问题的方案	234
附录 埃及的贫困社区问题实录	237
第七章 埃及的慈善与宗教捐助	241
一、伊斯兰慈善思想与制度	241
二、埃及慈善资金的管理融资问题	252
三、埃及政府对捐助事务的管理	259
第八章 埃及的住房保障	263
一、埃及的住房部门概况	263
二、埃及住房政策及其实施	277

三、埃及住房市场的需求展望	291
第九章 埃及的妇女、儿童、青年与社会保障制度	296
一、埃及妇女社会保障与福利政策	296
二、儿童福利与社会保障制度	304
三、埃及的青年福利与社会保障制度	312
结语 埃及社会保障制度与传统社会转型	327
一、埃及社会保障制度的问题由来	327
二、当代埃及社会保障制度的特点	331
三、转型国家社会保障制度建设的重点	332
附录	333
附表一 埃及与西亚北非国家的社会发展指标比较	333
附表二 埃及与西亚北非国家公共养老金计划政策框架	334
附表三 埃及与西亚北非国家公共养老金的缴费费率与福利 水平	336
附表四 埃及与西亚北非国家的赡养率趋势	338
附表五 埃及与部分国家的医疗支出效率统计	339
附表六 埃及与西亚北非国家的住房指标比较	341
附表七 埃及与西亚北非国家的住房金融发展现状	341
附表八 埃及主要社会保障政策与法规概览	342
参考文献	352