

▶ 国际劳工组织关于劳动世界的监测报告，第十一版

全球就业分化：如果在就业和社会保护方面不采取行动，低收入国家将进一步落后

2023年5月31日

主要信息

- ▶ **多重全球冲击和风险阻碍劳动力市场复苏，特别是在低收入和中等收入国家。**在发展中国家，应对当前的多重危机受到高通胀和高利率的双重限制，同时债务危机的风险也在不断增加。
- ▶ **国际劳工组织预测，今年低收入国家、非洲和阿拉伯国家的失业率可能无法恢复到新冠疫情前水平。**尽管全球失业率预计将于2023年降至新冠疫情前水平以下，这反映出高收入国家的抵御力超出预期，但劳动力市场尚未全面复苏。
- ▶ **到2023年，全球就业缺口预计将达到4.53亿人（或11.7%¹），是全球失业率的2倍多。**国际劳工组织就业缺口指标概括了就业挑战的真实规模，该指标涵盖所有有意愿工作但没有工作的人口。女性的就业缺口（14.5%）远高于男性（9.8%）。
- ▶ **就业缺口差异反映了全球就业分化。**低收入国家就业缺口率最高，为21.5%，中等收入国家略高于11%，高收入国家的比率最低，为8.2%。低收入国家是唯一一个就业缺口率长期持续上升的国家收入组别，从2005年的19.1%上升到2023年的21.5%。
- ▶ **陷入债务困境的低收入国家在2023年面临25.7%的就业缺口。**在陷入债务困境的低收入国家，就业缺口明显高于债务困境风险较低的发展中国家，前者为25.7%，后者为11%。这反映出一个事实，即金融和财政约束阻碍了低收入国家的政策应对，进一步恶化了劳动力市场状况。
- ▶ **部分国家正面临着复杂和连环危机，**这些危机与更广泛的全球挑战相互作用，加剧了对劳动力市场的负面影响。危机包括自然灾害（如土耳其和阿拉伯叙利亚共和国发生的地震）和多重经济冲击（如斯里兰卡），而且这些危机是在新冠疫情和全球生活成本危机长期影响的基础上发生的。
- ▶ **发展中国家，特别是低收入国家的社会保护政策仍存在巨大差距，**包括在养老金方面。**只有38.6%的中低收入国家老年人和23.2%的低收入国家老年人可以领取养老待遇。**在公平、可持续的财政税收和社会缴费供资基础上，投资国家社会保护制度，并在需要时得到国际上的补充支持，这是必要的，而且将带来经济、社会和就业方面的效益。
- ▶ **国际劳工组织最新估算预计，建立国家社会保护最低标准，例如通过扩大发展中国家的基本养老金覆盖面，将使低收入和中低收入国家人均GDP在10年内增加14.8%。**通过这种方式，发展中国家生活在2.15美元购买力平价贫困线以下的人口比例将降低6个百分点，收入分配中处于40%最低区间的人口收入将提高2.5个百分点。此外，基本养老金的诱发效应将使劳动力性别收入差距减少3.6个百分点，这相当于过去15年全球取得的进展。

1 这个比率的分子包含所有没有工作但有意愿工作的人，分母包含上述人数和总就业人数。

► 扩大基本养老金覆盖面所需的财政资源是巨大的，但并非不可克服。对于发展中国家来说，按国家贫困线水平提供基本养老金的年度成本相当于国内生产总值的1.6%（低收入和中低收入国家分别为国内生产总值的2.3%和1.5%）。对撒哈拉以南的非洲地区来说，成本将是233亿美元，或国内生产总值的1.4%，约占每年全球官方发展援助资金的12.5%。

► 联合国“全球就业和社会保护加速器”和全球社会正义联盟可以实现基本养老金筹集全球资源，作为国际金融架构改革的一部分，以更好地满足低收入国家需求。

► 第一部分 劳动力市场复苏仍存在不确定性

1. 背景：多重危机下的不平衡影响

在俄乌冲突和新冠疫情的持续影响下，世界各国都遭受了生活成本危机，特别是在发展中国家，收入和民生严重受损。预计今年全球GDP增速将放缓至2.8%，低于2022年的3.4%。² 这种放缓掩盖了发达经济体和发展中经济体之间的巨大差异。在高收入国家，尽管不断加息，但劳动力市场依旧吃紧（尽管在这些经济体中，也存在一定程度的就业赤字）。虽然印度等一些大型新兴经济体恢复了强劲的经济增长，但低收入国家正面临高水平的债务和不断上升的借贷成本，这进一步限制它们为促进体面就业和生产性就业作出的努力。

高通胀和高利率继续向劳动力市场传递压力，而一些国家的情况预计将有所缓解（方框1）。与此同时，**最贫穷经济体的财政空间严重受限**，这限制了它们采取政策应对遭受多重危机的世界。多重危机由系列复杂和连续的挑战构成，包括冲突、自然灾害和经济危机等，这些都放大了新冠疫情和生活成本危机引发的全球冲击的影响。这种情况加剧了全球就业分化，低收入国家的劳动力市场赤字最为严重。

持续的通货膨胀导致激进的货币政策收紧。2021年，世界各地的通货膨胀率开始上升，2022年，所有国家收入群体的通货膨胀率都大幅跃升，导致货币政策大幅收紧。2023年初，在162个国家中，有37个国家（几乎都是低收入和中等收入国家）的央行利率超过10%（详见统计附件中的图A1和表A1）。预计在持续的高通胀预期下，约有一半的国家将进一步收紧货币政策：虽然几乎所有高收入国家都可能进一步收紧货币政策，但预计只有少数低收入和中等收入国家会这样做。

各国在管理预期通胀、汇率变动、债务可持续性和经济活动方面面临权衡。高利率给债务可持续性和新债务融资带来了问题，特别是在新冠疫情期间，许多国家的债务与GDP之比大幅上升。许多发展中国家的汇率贬值，导致通货膨胀和利率上升，同时也使外债负担加重。³ 事实上，与2015年的水平相比，陷入债务困境或面临债务困境高风险的国家比例已经翻了一番，达到60%（国际货币基金组织，2023）。企业和工人深受债务危机影响。在发达经济体中，对经济活动起决定性作用的实际利率一直保持在相对较低的水平。

2 国际货币基金组织（IMF），《世界经济展望报告：艰难的复苏》，2023年4月。

3 联合国贸易和发展会议（UNCTAD），《全球趋势与展望》，贸易和发展更新报告，2023年4月。

但货币政策的持续收紧，加上通胀的回落，可能会将预期利率和实际利率推至更高水平，这最终将对劳动力市场造成不利影响。⁴

2. 失业和就业缺口

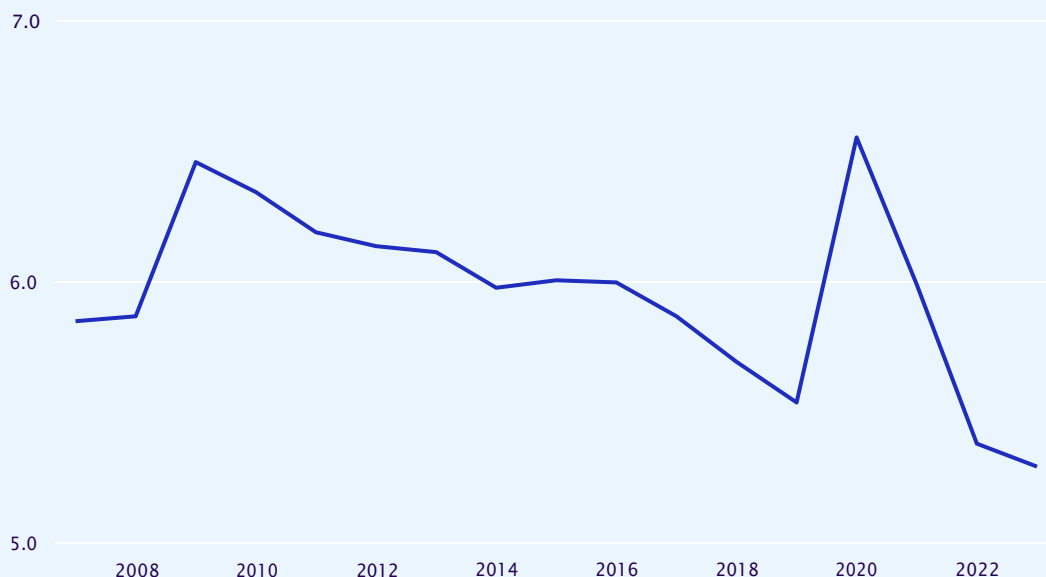
2023年全球失业率很可能恢复到新冠疫情前的水平

国际劳工组织的最新估算预计，到2023年，全球失业率将下降0.1个百分点（图1）。这意味着全球失业总人数将减少100万，⁵这得益于高收入国家面对经济放缓的劳动力市场复苏强于预期。⁶有迹象表明，随着央行官员开始把对经济健康的担忧放在首位，高收入国家加息空间有限。许多低收入和中等收入国家的利率预计将保持稳定或下降。尽管如此，全球经济陷入衰退的风险仍然巨大，这给全球劳动力市场带来了重大下行风险（[国际货币基金组织，2023](#)）。

根据最新数据，对2020年至2022年的全球失业人口估算数据进行了大幅修订。⁷因此，目前估算2022年全球失业人数为1.92亿，而国际劳工组织《世界就业和社会展望：2023年趋势报告》公布的失业人数为2.05亿。预计到2023年，全球失业人数将降至1.91亿人，相当于5.3%的失业率。与2008–2009年全球金融危机等前几次危机相比，新冠疫情后全球失业率的复苏速度非常快（图1）。

然而，低收入国家以及非洲和阿拉伯国家的失业率预计不会在2023年恢复到疫情前水平。全球总体形势掩盖了区域层面在新冠疫情后复苏速度上的巨大差异。预计2023年非洲和阿拉伯国家的失业率仍将高于2019年，而拉丁美洲、加勒比、北欧、南欧、西欧以及中亚、西亚等其他地区的失业率已大幅降至疫情前水平以下。到目前为止，低收入国家的失业率未能恢复到2019年的水平（图2）。

► 图1. 2007–2023年全球失业率（%）



来源：国际劳工组织估算。

⁴ 货币政策收紧也增加了金融不稳定的风险，这可能会对劳动力市场产生重大影响。

⁵ 这与1月份预计的增加300万相比有所改善（详见 [《世界就业和社会展望：2023年趋势报告》](#)）。

⁶ 与《世界就业和社会展望：2023年趋势报告》公布的预估数相比，国际劳工组织相关数据调整，见统计附件中的图A1和图A2。

⁷ 下调的主要原因是由于印度劳动力调查新纳入的失业数据显示，印度失业率在2021年和2022年大幅下降至4.8%，比2019年的6.5%降低近2个百分点。然而，即使不包括印度，预计全球失业率也将在2023年回落到疫情前的水平。

► 图2. 2019、2022和2023年全球、各区域、不同国家收入组别的失业率（%）



来源：国际劳工组织估算。

就业缺口指标表明就业赤字严重，特别是在发展中国家

虽然失业数据在某种程度上提供了关于劳动力利用不足的重要信息，特别是在发展中国家，但国际劳工组织开发了一项新指标，即就业缺口，提供了一个更为全面的衡量世界各地未满足的就业需求的工具。该指标涵盖了所有有意愿工作但没有工作的人。就业缺口与失业统计数据来源相同，但除此之外还利用劳动力调查数据将所有求职者或其他有愿意工作的人纳入统计。因此，该指标是对失业率的有益补充，有助于更全面地了解劳动力利用不足的情况。⁸

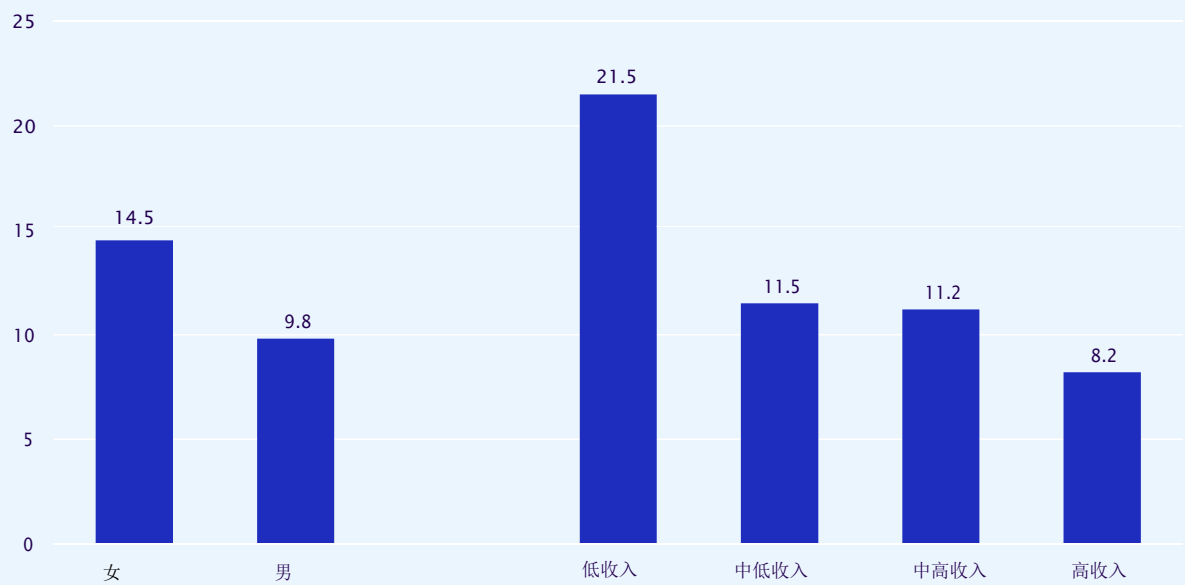
到2023年，全球就业缺口预计将达到4.53亿人，占11.7%，⁹是失业人数的两倍多。4.53亿的全球就业缺口，包括1.91亿失业人口和另外2.62亿有就业意愿但不符合失业资格的人，即那些没有工作但未被归类为失业者的人，例如，受挫不愿意寻找工作的人以及目前无法在短时间内找到工作的人，如身负照护责任的人。

全球就业缺口并不均衡。2023年，低收入国家的就业缺口率最高，达到21.5%，中等收入国家的就业缺口率略高于11%，高收入国家的就业缺口率最低，为8.2%。总体而言，虽然只有少数国家（主要是高收入国家）的就业缺口率相对较低，但世界其他地区仍面临持续的就业赤字。

⁸ 国际劳工组织就业缺口指标通过对失业者、潜在劳动力和有意的非求职者（第19届国际劳工统计大会决议I分别定义了上述人群）进行综合估算，补充了国际劳工组织模拟估算中的现有指标。与LU3指标一样，就业缺口除了包括失业者外，还包括那些无法找到工作的求职者和可以找到工作的非求职者，但与LU3指标不同的是，它还包括那些不属于前述两者但确实有意愿就业的人（有意愿的非求职者）。关于该指标及其与失业率的差异的更多信息，请参见《世界就业和社会展望：2023年趋势报告》。

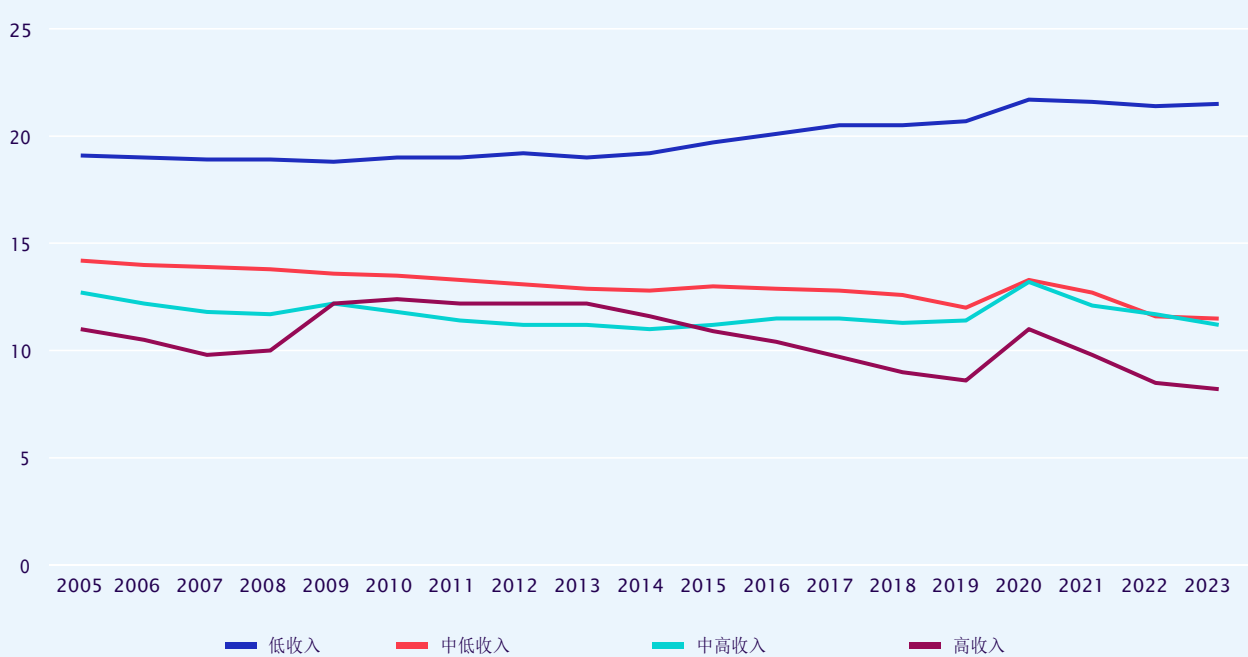
⁹ 这个比率的分子包括所有没有工作和想要工作的人，而分母则包括所有没有工作和想要工作的人以及总就业人数。

► 图3. 2023年不同性别和国家收入组别的就业缺口率（%）



来源：国际劳工组织统计数据库，国际劳工组织模型估算。

► 图4. 2005-2023年 不同国家收入组别的就业缺口率（%）



来源：国际劳工组织统计数据库，国际劳工组织模型估算。

女性的就业问题尤为严重，就业缺口率达到14.5%，而男性仅为9.8%。低收入国家在就业缺口方面表现出最大的性别差异最大，女性就业缺口率比男性高出9个百分点。

虽然预计2023年全球就业缺口率将同比下降0.2个百分点，降至11.7%，但不同收入水平国家间仍存在相当大的差异（图4）。预计低收入国家2023年就业缺口率变化不大；这也是唯一一个就业缺口率持续上升的收入组别，从2005年的19.1%升至2023年21.5%。

► 图5. 2023年不同债务危机风险发展中国家的就业缺口率(%)



注：本样本所涵盖的发展中国家（主要是低收入国家）名单（截至2023年2月28日）可在以下网站获取：<https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>，名单不包括多米尼加、密克罗尼西亚联邦、格林纳达、基里巴斯、马绍尔群岛和图瓦卢，这些国家不在国际劳工组织模拟的就业缺口率估算中。

来源：就业缺口率（百分比） - 国际劳工组织统计数据库，国际劳工组织模型估算；国家债务危机风险 - 国际货币基金组织(IMF)债务可持续性分析-低收入国家。

最贫困国家的就业缺口持续存在，反映出一个事实，即由于各种原因，快速增长的年轻人口没有得到足够的新就业机会。预计中低收入国家就业缺口率，在经历较大幅度的长期下降后，在2023年几乎不会发生变化，而中高收入国家的下降幅度最大（0.5个百分点），高收入国家就业缺口率改善幅度最大，自2008-2009年全球金融危机以来下降了4个百分点，仅在2023年就下降了0.3个百分点。

债务缠身的国家面临着最严峻的劳动力市场挑战，政策空间也受到更大的限制，这将阻碍各国采取进一步措施来应对持续危机和新的冲击。在陷入债务困境的低收入国家¹⁰，就业缺口显著，预计到2023年将达到25.7%，而债务困境风险较低的发展中国家仅为11.0%（图5）。这些债务困境国家的女性就业缺口率预计将在2023年达到近31%，反映出上述所有国家中，就业缺口的性别差距都十分显著。债务危机与就业缺口率之间的相关性表明，对债务危机国家提供国际金融支持，对促进经济和就业复苏至关重要。

10 有关分类，请参见国际货币基金组织的《债务可持续性分析-低收入国家》。

框1. 多重危机加剧了分化

虽然多重危机的风险在性质和范围上均为全球性的，但发展中国家面临更为复杂和连环的危机。这些危机与更广泛的全球挑战相互作用，进一步加剧了对劳动力市场的影响。多重危机包括自然灾害和冲突，以及国内政治和经济冲击，再加上新冠疫情、生活成本危机以及气候变化的影响。多重危机的累积影响存在较大差异，包括经济冲击（斯里兰卡）和自然灾害（土耳其和阿拉伯叙利亚共和国）的影响。除了从2022年开始导致通货膨胀飙升和供应链中断外，俄乌冲突还将继续影响乌克兰劳动力市场（并通过难民流动向邻国）。

斯里兰卡陷入经济危机。除了长期存在的宏观经济失衡和结构性缺陷外，斯里兰卡还遭受了一系列危机，首先是2019年的复活节爆炸事件，随后是新冠疫情，对经济和劳动力市场特别是旅游业造成了沉重打击。正如在其他发展中国家所看到的那样，妇女、青年和中小微企业，特别是在非正规经济中经营的中小微企业，受封控措施影响严重。¹¹ 2019年产出已经略有收缩，2020年在新冠疫情封控期间下降了4.6%，随后在2021年部分复苏（增长3.5%）。¹² 俄乌冲突的溢出效应阻碍了刚刚起步的复苏，并将斯里兰卡经济推入全面的国际收支危机，随后在2022年4月出现债务违约。由于该国面临严重的燃料和其他资源短缺，2022年的产出下降了7.8%（2022年第四季度下降了12.4%）。

去年通货膨胀率超过46%，损害了实际收入和生活水平。

在2023年3月签署了国际货币基金组织的支持计划后，经济实现了一定程度的稳定，但预计今年经济将收缩3.0%。¹³ 国际劳工组织最新调查显示，大量中小微企业被迫关闭，幸存的企业大幅减少了就业和工作时间，在某些情况下进行了降薪。¹⁴ 另一个关键问题是，这对斯里兰卡劳动力市场中的女性带来不利影响。女性劳动力参与率已经从低水平进一步下降，从2019年的34.5%下降到2022年的32.1%。由于债务重组、宏观经济稳定和改革效果进程缓慢，复苏也将是缓慢的，这意味着对斯里兰卡劳动力市场的负面影响将持续下去，这在以往的经济和金融危机之后是常见的。

毁灭性自然灾害对土耳其和阿拉伯叙利亚共和国劳动力市场的影响。2023年2月6日，土耳其东南部省份发生了多次大地震，造成约5万死亡，约10.7万人受伤。¹⁵ 近400万工人生活在受灾地区，主要从事农业、制造业、贸易和其他服务业，其中大部分是低附加值服务业。自然灾害通过对损坏建筑物和基础设施，对经济和劳动力市场产生了直接影响。国际劳工组织估计，由于损失了约22万个工作场所，地震导致工作时间减少了16%，相当于减少了65.7万多个全职工作岗位。国际劳工组织估计，总体而言，地震使土耳其每月的实得劳动收入减少了28.59亿土耳其里拉（约1.5亿美元）。

在阿拉伯叙利亚共和国，12年的内战已经对经济和劳动力市场造成了巨大损失，国际劳工组织最新的一项评估发现，由于2月份的地震，约17万工人失去了工作。¹⁶ 地震直接影响了约15.4万户家庭超72.5万人。约3.5万家中小微企业也受到了影响。这种暂时性的“失业”导致的劳动总收入损失每月至少相当于570万美元。受影响最严重的五个地区的人口约占全国总人口的42.4%，包括约710万劳动适龄人口，其中270万人是有工作的（正规和非正规就业），女性占比为22.8%。

11 R. Gunatilaka和S. Chandrasiri, “[斯里兰卡多重危机对劳动力市场的影响](#)”, 国际劳工组织 (ILO), 科伦坡, 2022。

12 斯里兰卡政府, [政府统计部门](#)。

13 详见货币基金组织 (IMF), [斯里兰卡: 延长基金贷款机制下的延长安排申请—新闻稿; 工作人员报告; 以及斯里兰卡执行主任声明](#)。

14 国际劳工组织 (ILO), “[斯里兰卡经济危机对中小微企业和就业的影响](#)” (即将发布)。

15 更多信息, 详见国际劳工组织 (ILO), “[2023年2月地震对土耳其劳动力市场的影响](#)”, 国际劳工组织 (ILO), 安卡拉, 2023。

16 国际劳工组织 (ILO), [2023年2月地震对叙利亚就业和劳动力市场的影响](#), 国际劳工组织 (ILO), 贝鲁特, 2023。

框1.（接上）

然而，与经济危机的持续影响不同，如果能够调动足够的资源并进行投资以支持重建工作，就可以加快地震后的恢复，这将推动对建筑和相关工人的需求。

俄乌冲突。俄乌冲突除了对乌克兰造成的人道主义危机外，对该国的经济和劳动力市场状况也造成了严重损害。^{17, 18} 对基础设施和企业的破坏以及劳动力的大幅减少极大地削弱了乌克兰的生产力。整体经济严重下滑，估计2022年第四季度国内生产总值同比下降35%。¹⁹ 尽管乌克兰央行采取的措施和捐助方提供的预算支持，有助于稳定核心通胀率，但2022年核心通胀率仍飙升至22.6%。国际劳工组织估计，²⁰乌克兰的就业损失十分惨重。国际劳工组织第十版《关于劳动世界的监测报告》²¹ 估测，乌克兰2022年就业率下降15.5%，相当于损失240万个工作岗位。国际劳工组织基于最新宏观经济形势的就业预测表明，由于军事行动将持续制约乌克兰经济及其劳动力市场的发展潜力，2023年将仍无法恢复。假设全年安全局势将保持当前状态，国际劳工组织估计，乌克兰2023年的就业增长率仅为0.5%，相当于仅增加7万个工作岗位。

即使俄乌冲突演变没有重大变化，乌克兰的劳动力市场前景仍面临高度不确定性。除了就业影响外，国际劳工组织估计，约有170万之前在乌克兰就业的难民正在逃离乌克兰，其中绝大多数是女性。这些曾经有工作的难民占冲突前乌克兰劳动力总数的11%。

17 有关近期经济状况恶化的信息，请参见乌克兰国家银行2023年1月发布的《月度宏观经济和货币评论》。

18 国际劳工组织（ILO），[从国际劳工组织任务规定的角度关于俄罗斯联邦侵略乌克兰的决议的发展情况的报告](#)，理事会文件。

19 乌克兰国家银行，“乌克兰国家银行行长 Andriy Pyshnyy 在货币政策决定新闻简报会上的讲话”，2023年1月6日。

20 由于数据稀缺，只能对劳动世界的影响进行不精确的估算，并且具有高度的不确定性。

21 国际劳工组织（ILO），“国际劳工组织关于劳动世界的监测报告，第十版”，2022年10月31日。在95%置信水平下，预测区间相当于就业下降8.2%至22.7%。

► 第二部分 社会保护：推动包容性可持续发展和体面劳动

发展中国家的政策差距加剧了多重危机的不良影响。总体经济形势、有限的财政空间以及相关政策投入不足等，制约了社会保护政策的制定实施。而强有力的证据表明，加大社会保护投入将带来更广泛的经济、就业和社会效益。

在改善社会保护的可及性上进展缓慢。自2012年《社会保护底线建议书》（第202号）通过以来，十年过去了，但世界上仍有一半以上的人口未受到任何形式的社会保护。例如，尽管养老保险是最普遍的社会保护形式（覆盖77.5%的老年人），但各国养老保险覆盖面仍存在巨大差距。在高收入国家，97.5%的老年人领取养老金，而在中低收入国家和低收入国家，²²分别只有38.6%和23.2%的老年人领取养老金。²³

养老金的好处远超满足老年人的迫切需要。虽然养老金覆盖率低，说明社会保护投入不足，但这也为促进可持续发展和社会公正提供了提升空间。养老金不仅可以为老年人提供收入保障，防止物质匮乏和社会排斥，并使家庭其他成员受益，还会改变年轻人在劳动力市场及其他领域的行为（框2），促进经济增长，减少收入不平等。只要养老金承诺可信，即使在老年人口占比较低的国家，也比较容易实现全民覆盖。这种放大效应使养老金成为发展中国家有效的政策杠杆。

框2. 养老金是经济增长和社会正义的催化剂

新的数据表明，实施老年人社会保护最低标准有助于促进经济增长，通过加速人口结构转型和减少国家对农业的依赖。一些国家研究表明，养老保险扩面会导致家庭规模缩小，进而降低生育率。²⁴在退休收入没有保障的情况下，人们倾向于生育更多的子女，期望他们能在老年时提供支持。养老保险扩面减少了这种需求，从而缩小了原本高生育率国家的家庭规模。

在高生育率国家，生育率向较低水平转变导致工作年龄人口（15-64岁）相对于年龄依赖人口（0-14岁和65岁以上）的比例上升，这可能会对经济增长产生持续的积

极影响，通常被称作“人口红利”。生育率下降最初会导致能够从事生产活动的劳动适龄人口比例上升。这种效应已在经济文献中得到广泛认可。²⁵通过使用短期限制模型，这种影响得到了证实：据估计，生育率下降1%将导致20年后人均国内生产总值额外增长约0.6%。这一促进经济增长的渠道对平均生育率保持相对较高水平的地区尤为重要。

养老保险促进经济持续增长的第二个渠道是其对劳动力市场的影响。来自中国和纳米比亚的数据表明，扩大养老金覆盖面可能推动低于领取养老金资格年龄的成年人减少农业工作，增加非农业工作。²⁶

22 第202号建议没有明确规定领取养老金的年龄限制—各国可以根据本国情况采取年龄限制。对于成本和人口预测，本节使用65岁作为老龄的上限。

23 国际劳工组织（ILO），《世界社会保护报告：社会保护处于十字路口——追求更加美好的未来》，2021。

24 Rossi and Godard (2022)，Shen, Zheng and Yang (2020)，Danzer and Zysca (2020)，以及 Fenge and Scheubel (2014) 分别提供了纳米比亚、中国、巴西和19世纪德国的数据。

25 例如：Ayiar and Mody (2011)，Bloom, Canning and Sevilla (2003)，Headey and Hodge (2009)。

26 Huang and Zhang (2021) 以及国际劳工组织基于Rossi and Godard (2022)算法的估算。

框2. (接上)

虽然农业是发展中国家就业的重要来源，但在低收入国家，农业就业与仅能维持生存的粮食生产和为家庭付出的劳动有着不成比例的关系。²⁷ 基本养老保险扩面可以促使这种脆弱的就业形式向工作条件更好、生产率更高的工作转变。这种转变可以通过收入汇集实现，即大家庭（在发展中国家尤为常见）利用养老金克服流动性或信贷限制，从而帮助自给自足和无报酬家庭的工人到其他部门从事更好的工作。这种补充机制使人们可以承担风险。平均而言，从自给自足的工作中转型可能有利可图，但风险很大。退休收入保障使个人更有能力承担这种风险。最后，较小的家庭规模和较少的育儿需求可能会促进转型，因为后者更容易与自给自足的工作相结合。

摆脱主要依赖自给的农业经济是提高劳动生产率的关键。农业中的弱势就业导致农业部门与其他经济部门之间工人人均产出存在巨大差异。此外，[Gollin, Lagakos 和 Waugh \(2014\)](#) 发现，即使考虑了教育、文化程度和其他潜在因素，各部门之间的劳动生产率仍存在巨大差异。这表明，跨部门的劳动力再分配可以促进经济增长。²⁸

国际劳工组织的最新估算证实了养老保险具有变革性影响。

国际劳工组织估算表明，在原本生育率较高的国家，扩大基本养老金覆盖面将导致家庭规模下降，非农就业人口规模扩大，人均国内生产总值增加（图6）（因果关系解释见框2）。对所有变量的影响都是显著的一尽管仍有相当大的不确定性。²⁹ 需要指出的是，这一估算考虑到了反向因果关系的可能性（即国家更为富裕时，可以提供更好的社会保护制度）。³⁰

发展中国家的养老保险全覆盖将产生巨大、持久的积极效果。将历史数据与当前的社会保护覆盖数据（可持续发展目标指标1.3.1）相结合，模拟结果显示，在发展中国家推动养老保险全覆盖将产生巨大的有利影响。^{31, 32}

与目前的覆盖率保持不变的情况相比，如果实现养老保险全覆盖，这些国家的人均国内生产总值将在十年内增长14.8%。这种积极影响将在10年后的很长时间内继续显现。20年后，人口结构对人均国内生产总值的贡献将再增加3个百分点。³³ 发展中国家的总人口将在2072年达到峰值，比不扩大养老金覆盖面的情况下提早30多年。这将极大影响人口结构：到2072年，依赖年龄的人口（0-14岁和65岁以上）与劳动适龄人口（15-64岁）的比率将下降5.3个百分点，这将为经济带来超过60年的“尾风”动力。³⁴

27 详见Marie-Claire Sodergren 和 Mabelin Villarreal-Fuentes, 《了解新统计标准对国际劳工组织统计数据库影响的快速指南》(ILO, 2022) 以了解有关自给自足工作的信息。在农业就业中，有贡献的家庭工人比例几乎是农业就业的五倍（128个国家近一年非加权平均值；来源：国际劳工组织统计数据库）。

28 与这一假设相一致的是，[Bustos, Caprettini 和 Ponticelli \(2016\)](#) 发现，在巴西农业出现节省劳动力的技术冲击后，制造业的工作在十年内强劲增长，而制造业的平均工资出现小幅下降（比就业变化小一个数量级）。

29 详见[Funke, Schularick 和Trebesch \(2022\)](#) 以及附件中的稳健型模拟。

30 我们使用PensionWatch提供的社会养老金数据库中的基本养老金（社会养老金）扩面数据集来识别扩大前和扩大后的趋势。对于我们样本中的每个扩大养老金覆盖面的国家，我们通过从与扩大前相似的国家获取数据组合构建一个反事实情景。

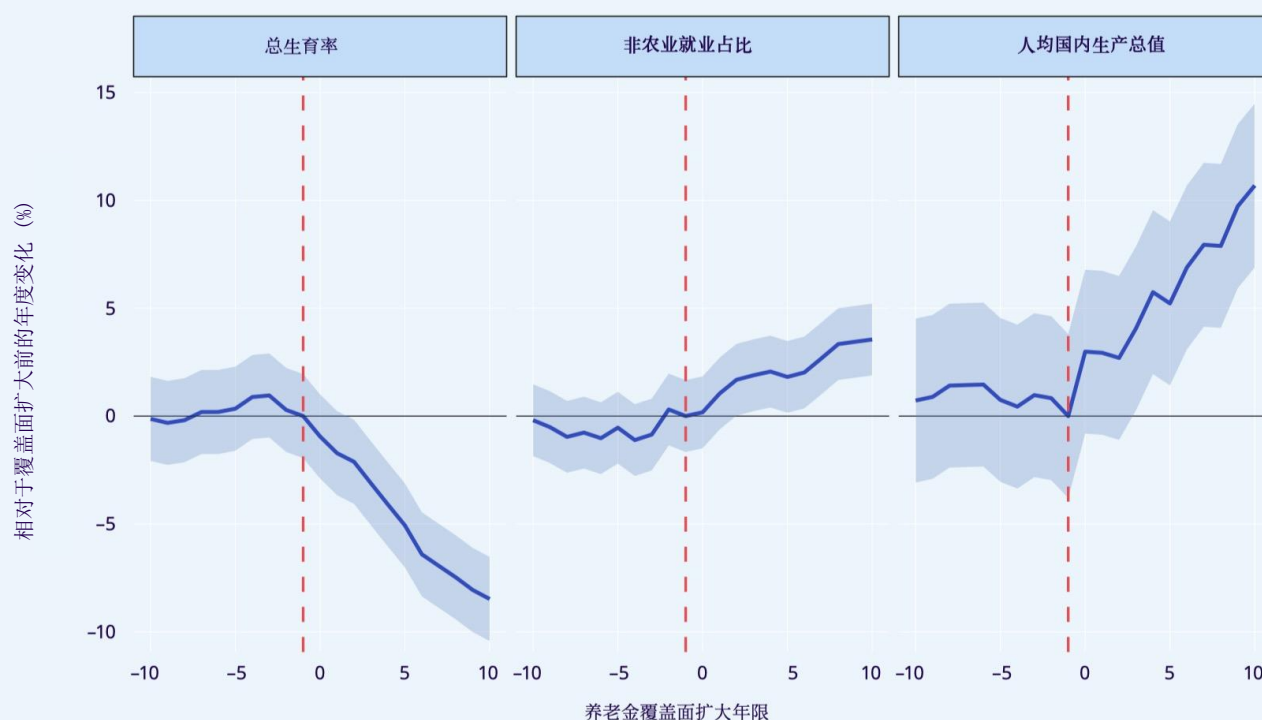
31 模拟假设所有未被可持续发展目标1.3.1覆盖的老年人都被基本养老金覆盖。

32 发展中国家定义为低收入和中低收入国家。

33 以事实覆盖面扩大前的国内生产总值为基础。

34 虽然抚养比预计最终将高于不扩大覆盖面的情况，但到2087年，发展中国家的经济状况将更加强劲，因此能够更好地应对与人口老龄化有关的挑战。

► 图6. 各国实施养老保险扩面政策的平均效果



注：图中显示了养老保险扩面政策的平均效果。红色虚线表示养老保险扩面前一年。更多详情估算，请参见技术附件3。
来源：国际劳工组织估算。

随着贫困和收入不平等的大幅下降，人们将更平等地分享日益增长的繁荣。这些结果反映了已有文献³⁵记载的养老金对贫困和不平等的直接影响，包括通过家庭内部收入分享，也涵盖由经济增长、生育率下降和非农工作增加造成的间接影响。发展中国家如果实现养老保险全覆盖，将使生活在2.15美元购买力平价贫困线以下的人口比例减少6个百分点，比当前的15.5%大幅减少。此外，整个收入分配将朝着更加平等的方向转变。收入分配中最低40%区间的人口的收入占比将从当前的15.3%上升2.5个百分点。而前10%收入区间的收入份额下降，而收入分配中处于中间50%人群的收入占比将基本保持不变。³⁶

养老保险扩面将推动性别平等。据估计，养老保险扩面将导致劳动收入性别差距缩小3.6个百分点，相当于过去15年全球取得的成效。这得益于弱势就业和无偿育儿工作的减少，这两种工作对妇女的影响尤为严重。³⁷其影响超出了劳动力市场。例如，我们发现养老保险扩面的诱导效应可能会对女性的健康和教育产生积极影响。³⁸

35 详见 Case 和 Deaton (1998), Cattaneo and Razavi, 《不平等与社会保护》(即将出版), 或 Huang and Zhang (2021)。

36 对前10%收入区间人口的收入份额的影响预计具有更高的不确定性。对收入最低的40%区间的人口直接影响在5%的水平上是显著的，而对收入顶层人群的影响则不显著。所描述的影响涉及相对收入：鉴于经济活动的扩张，每个群体的绝对收入都可能增加。分配估算并不假定养老金融资的具体模式，这将取决于每项具体的基本养老金覆盖面扩大项目。收入数据指的是可支配收入，包括转移支付，减去税收和缴费。

37 在农业部门从事家务劳动对妇女的影响尤为严重。同样，家庭中有孩子也与妇女较低的劳动力市场参与率有关（详见“第12期工作统计聚焦”，国际劳工组织简报，2023年3月）。

38 详见附件。

虽然需要投入大量的财政资金，但并非不可能实现。

在当前财政空间有限的情况下，实施老年人社会保护最低标准似乎是一项艰巨的任务。应准确理解社会保护所需要的资金量，这并非无法实现。就发展中国家而言，按国家贫困线水平提供基本养老金的年度成本相当于国内生产总值的1.6%（低收入国家和中低收入国家分别为国内生产总值的2.3%和1.5%）。³⁹撒哈拉以南非洲的成本为233亿美元，占国内生产总值的1.4%，约占每年全球官方发展援助资金的12.5%。⁴⁰

这一新数据为国家投资以及全球财政支持全民社会保护制度提供了强有力的支撑，特别是在当前多重危机时期。

老年人社会保护最低标准将促进经济增长，同时减少经济不平等并促进性别平等。这种结合使基本养老保险成为促进可持续发展和社会公正最具潜力的政策杠杆，并且已达成强烈的国际共识。各国按照本国国情制定的社会保护最低标准，如儿童津贴、⁴¹生育津贴和基本医疗待遇，⁴²如果能够实现全民覆盖，将进一步促进经济社会发展。

39 来源：国际劳工组织（ILO），“社会保护的资金缺口：对于新冠疫情及其后发展中国家的全球估算和战略”，工作文件，国际劳工组织社会保护司，2020。

40 人均国内生产总值的预计增长与全民基本养老金的估算成本之间的差额表明，发展中国家的养老保险扩面是一项很有前景的政策工具。尽管如此，这一差异不应被解释为成本效益分析。基本养老金的效果取决于对未来养老金筹资的可靠承诺。因此，对净收益的估算需要进一步考量。

41 国际劳工组织（ILO）和 联合国儿童基金会（UNICEF），[《十亿儿童的迫切需要：为儿童建立普遍社会保护》](#)，日内瓦和纽约，2023。

42 详见“社会保护聚焦-实现全民健康覆盖：社会健康保护原则”，国际劳工组织简报，2020年1月。

► 第三部分 加强政策和财政支持，增强韧性，弥合全球就业分化

当前挑战需要果断的政策干预

尽管世界不同区域的经济体面临着各种形势的挑战，但劳动力市场的总体前景仍极不明朗。为稳定和加强劳动力市场建设，需要加强政策干预，避免当前的多重挑战对增长、韧性和发展产生长期负面影响。

促进社会正义必须扭转劳动力市场日益分化的趋势

虽然一些国家（尤其是高收入国家）在很大程度上已经从新冠疫情中恢复，展现出应对高通胀和能源成本等新挑战的韧性，但许多发展中国家尚未复苏，一些最贫穷的经济体仍然面临着多重冲击和危机带来的极其不利的影响。这种多重危机的局面有可能造成高收入国家与发展中国家，尤其是低收入经济体之间的进一步分化。债务增加和财政空间受限增加了一系列挑战，大大缩小了许多发展中国家政策干预的窗口。需要作出政策努力来克服以上制约，以确保发展中国家能够促进就业复苏，从而实现社会正义的目标。

国际团结共促复苏

发展中国家，特别是那些政策空间受限的国家，迫切需要国际支持和多边合作，以解决持续存在的就业赤字和日益加剧的不平等问题。全球金融架构改革需要解决债务重组和减免问题，同时支持可持续发展目标融资，包括应对气候危机，通过公正转型创造体面的生产性就业。

积极的就业政策必须立足当前、着眼长远

处于冲突和危机并存的国家，在复苏和重建过程中，应促进就业增长，并支持长期的结构性转型。政策制定者需要谨慎地平衡宏观经济政策的运用，以抑制通胀（特别是考虑到供给侧因素在推动价格上涨方面的重要性），并以保护和促进体面就业为目标管理债务。鉴于就业在维持包容性复苏中的核心地位，对劳动力市场的持续监测不仅对掌握当前多重危机的影响至关重要，而且对评估宏观经济政策效果至关重要。积极的就业政策，不仅需要考虑狭义的失业指标，还需要考虑更广泛意义上的指标，例如国际劳工组织新的就业缺口指标和其他反映就业质量的指标。

社会保护促进社会公平：基本养老保险的作用

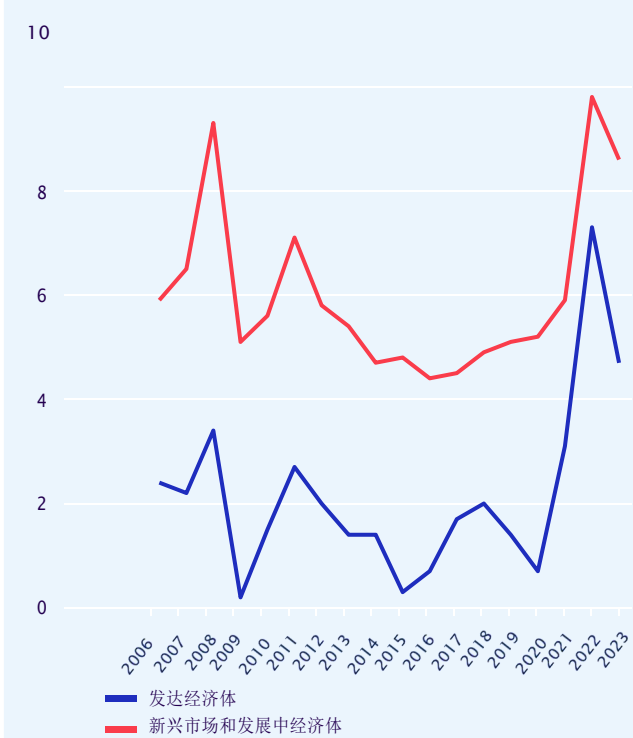
社会保护仍然是克服短期挑战以及长期结构转型（包括向环境可持续的经济和社会的公正转型）挑战的关键。从长远来看，通过对社会保护投资，加大对人力资本的投资，将产生积极回报。例如，养老金经济增长和社会公平具有多重积极影响，尤其是在发展中经济体。一方面，可以创造更多体面的生产性就业机会，另一方面，加大对全民社会保护制度的投入将加速经济增长和社会发展，推动公正转型。

加大社会投入和促进体面劳动的全球行动

联合国“促进公正转型的全球就业和社会保护加速器”的倡议强调，对体面劳动的社会投资将产生积极影响。这一倡议多措并举，以最大限度发挥政策和投资对社会正义的影响。国际劳工组织总干事提出的全球社会正义联盟，将整合各方力量，确保国际和各国的政策措施能够产生最大效果。在当前关于国际金融结构改革的全球讨论中，应尽快采取行动，为低收入国家的社会投资创造财政空间。

统计附件

图A1. 2006-2023年发达经济体以及新兴市场、发展中经济体的通货膨胀率和平均消费价格（年变动百分比）



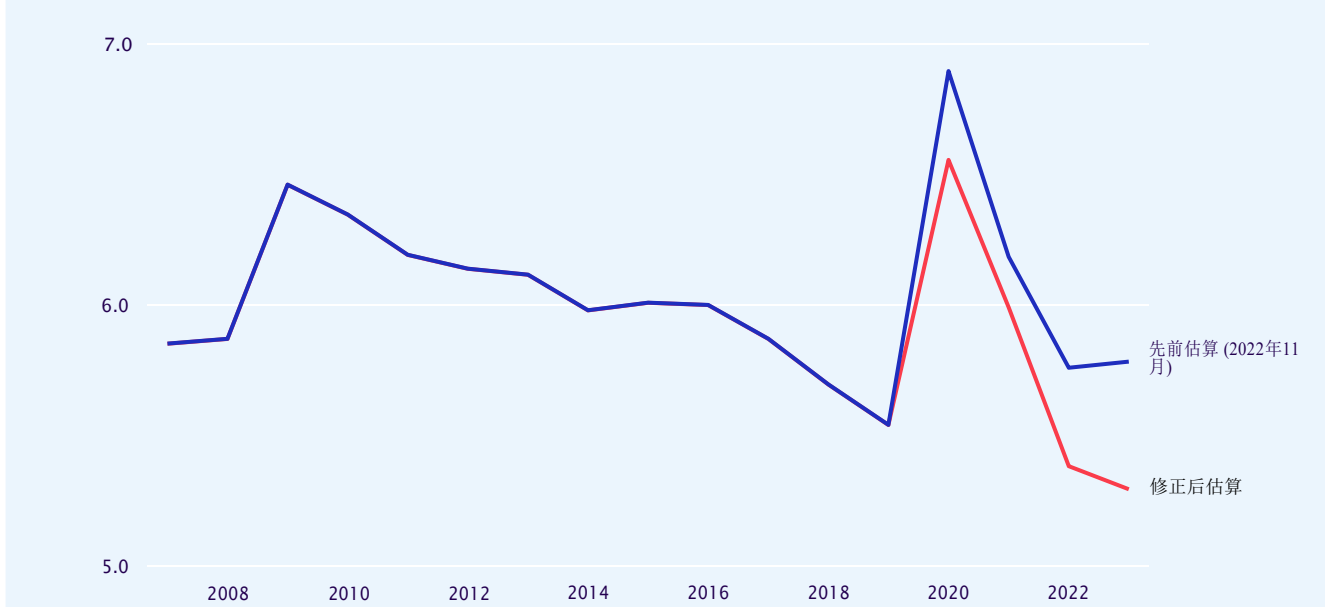
表A1. 世界和不同国家收入组别的央行利率和预期利率发展（%）

	高利率 (≥ 10%)	预期利率发展
低收入国家	40.9	22.7
中低收入国家	32.6	37.2
中高收入国家	26.2	42.9
高收入国家	5.5	80.0
世界	22.8	51.2

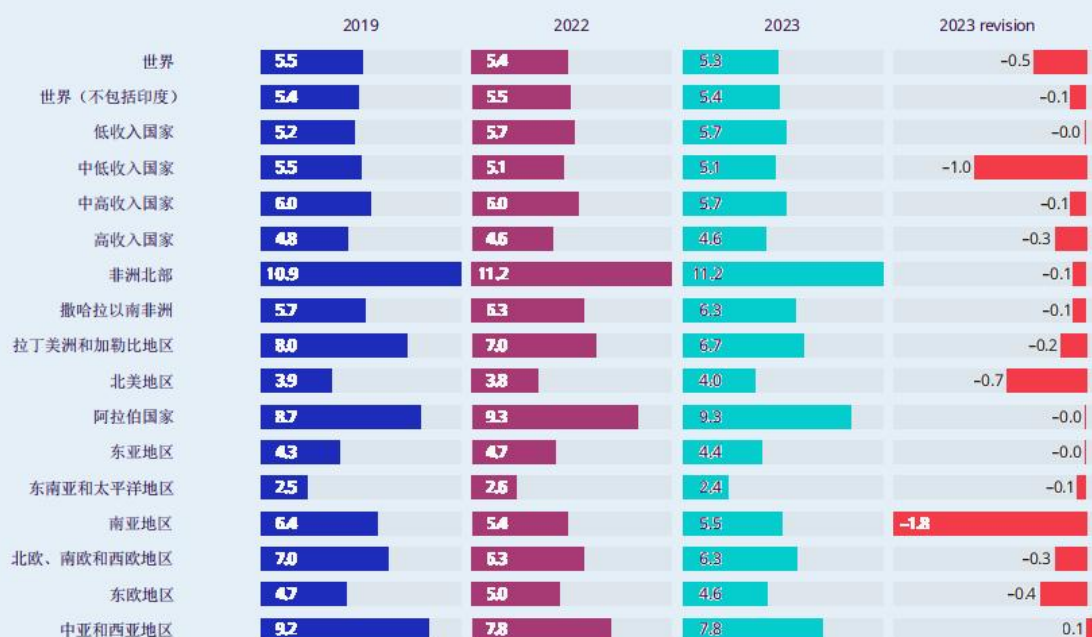
注：央行利率分类基于2023年1月至2023年4月的最新可用值。2023年第二季度至2024年第一季度的利率预期。

来源：全球经济指标数据网（Tradingeconomics）。

图A2. 2007 - 2023年全球失业率（%）



► 图A3. 2019年、2022年和2023年全球、不同区域、不同国家收入组别的失业率（%）；
在《世界就业和社会展望：2023年趋势报告》基础上预测修正的2023年失业率（百分点）



注：修正显示，较《世界就业和社会展望：2023年趋势报告》对2023年的预测有百分点的差异。
来源：国际劳工组织估算。

► 技术附件

技术附件详见：https://www.ilo.org/global/publications/WCMS_882318/lang--en/index.htm