



国际
劳工
组织

► 国际劳工组织旗舰报告

► 2020-2022年 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

执行概要

近年来,世界许多地区在扩大社会保护范围方面取得了进展。尽管如此,但当2019冠状病毒病(新冠肺炎)疫情来袭之时,许多国家在实现人人享有社会保障的人权方面仍然面临着重大挑战。在新冠疫情的背景下,本报告全面概述了过去十年世界各地在扩大社会保护范围和建立基于权利的社会保护制度(包括社保底线)方面所取得的进展情况,从而为《2030年可持续发展议程》的监测框架做出了一份重要贡献。

报告传达了五点讯息:

此次新冠疫情暴露了所有国家在社会保护覆盖面、全面性和适足性方面根深蒂固的不平等和巨大差距。新冠疫情加剧了普遍存在的挑战,如经济高度不安全、贫困持续、不平等加剧、非正规性广泛存在和社会契约脆弱。这场危机还暴露了数十亿人的脆弱性,他们似乎日子还算过得去,但在危机所引发的社会经济冲击波面前,却无从得到充分保护。疫情的社会经济影响使决策者难以忽视一些特定人口群体,包括儿童、长者、无酬照护者以及在各种就业形式和非正规经济中工作的妇女和男子,现有的社会保护措施要么未能充分覆盖到他们,要么根本与其无关。在揭示这些差距的过程中,报告显示,此次疫情促使各国采取了前所未有的政策行动,并将社会保护置于首位。

新冠疫情引发了空前的社会保护政策性应对措施。各国政府将社会保护作为保护人民健康、就业和收入以及确保社会稳定的首要对策。必要时,政府将社保覆盖范围扩大到迄今尚未受保护的群体,提高待遇水平或引入新的福利待遇,调整行政管理和发放机制,并调动额外财政资源。然而,尽管许多中等收入和低收入国家获得了一定的国际支持,但仍难以像高收入国家那样,采取适当的社会保护和刺激措施遏制疫情的不利影响,从而形成了主要由覆盖面和融资方面的巨大缺口造成的“刺激缺口”。

社会经济复苏前景仍不确定,增加社会保护支出仍将至关重要。国际货币基金组织的最新预测警告称,复苏将呈分化态势。富裕国家的经济将迅速反弹,而低收入国家的近期发展成果将出现逆转。公平获得疫苗是确保各地都能实现以人为本复苏的决定因素。这不仅是道义上的要求,也是公共卫生的需要:疫苗获取上的巨大鸿沟将催生新的病毒变异,破坏疫苗在各地为公众健康带来的惠益。然而,获得疫苗的机会不公平、危机应对措施中显而易见的刺激措施缺口不断扩大、全球团结互助的呼声未能得到响应、贫困和不平等现象日益加剧以及倚赖紧缩性削减措施,所有这些都已然发生,预示着复苏不均衡的前景。这种情况将使许多人不得不自谋生路,并破坏在落实《2030年议程》和实现社会正义方面取得的进展。

各国的社会保护制度正处于一个十字路口。如果说这场危机带来了一线希望的话,那就是它有力地提醒着人们,投资于社会保护至关重要;然而,许多国家也面临着严重的财政限制。本报告表明,几乎所有国家,无论其发展水平如何,都面临着一个选择:是采取投资于加强社会保护制度的“高速路”战略,还是迫于财政或政治压力,采取只提供最低水平保障的“低速路”战略。各国可以借助此次疫情撬开的政策窗口,在危机应对措施的基础上加强社会保护制度,逐步缩小保护差距,以确保人人享有保护,免受系统性冲击和生命周期中的常见风险。这将需要加大努力,建立普遍、全面、适足和可持续的社会保护制度,包括保证所有人一生中至少享有基本社会保障的坚实社保底线。另一种选择是默许一套不对社会保护进行投资的“低速路”方法,从而将各国困在“低成本-低人类发展”的轨道上。这将意味着失去为创造更加美好的未来而加强社会保护制度和开展社会重构的可能性。

建立全民社会保护制度和实现人人享有社会保障的人权,是以人为本实现社会正义方针的基石。这一做法有助于防止贫困和遏制不平等,提高人的能力和生产力,促进尊严、团结和公平,并重振社会契约。

► 社会保护现状: 已有进展, 但还不够

截至2020年, 全球只有46.9%的人口受到至少一项社会保护待遇的有效覆盖(可持续发展目标指标1.3.1; 见图1),¹ 而其余的53.1%, 即多达41亿人, 则完全得不到保护。在全球平均水平的背后, 各区域之间和区域内部存在显著不平等, 欧洲和中亚(83.9%)以及美洲(64.3%)的覆盖率高于全球平均水平, 而亚洲和太平洋地区(44.1%)、阿拉伯国家(40.0%)和非洲(17.4%)的覆盖情况则明显落后得多。

在疫情期间, 获得医疗保健、疾病和失业福利待遇变得尤为重要。尽管全球近三分之二的人口受到某种医疗保健计划的保护, 但在覆盖面和适足性方面仍存在巨大差距。在患病和失业期间的收入保护方面, 覆盖面和适足性的差距甚至更为明显。大约三分之一的劳动年龄人口在生病时享有受到法律保护的收入保障, 全世界实际领取失业救济金的失业工人不到五分之一。

社会保护制度的覆盖面、全面性和适足性方面的差距与社会保护投资严重不足有关, 特别是在非洲、阿拉伯国家和亚洲。各国用于社会保护(不包括医疗保健)的支出平均占其国内生产总值(GDP)的12.9%, 但这一数字掩盖了惊人的差异。高收入国家的支出平均占16.4%, 是中高收入国家的两倍(8%), 是中低收入国家的6倍, 是低收入国家的15倍(分别为2.5%和1.1%)。

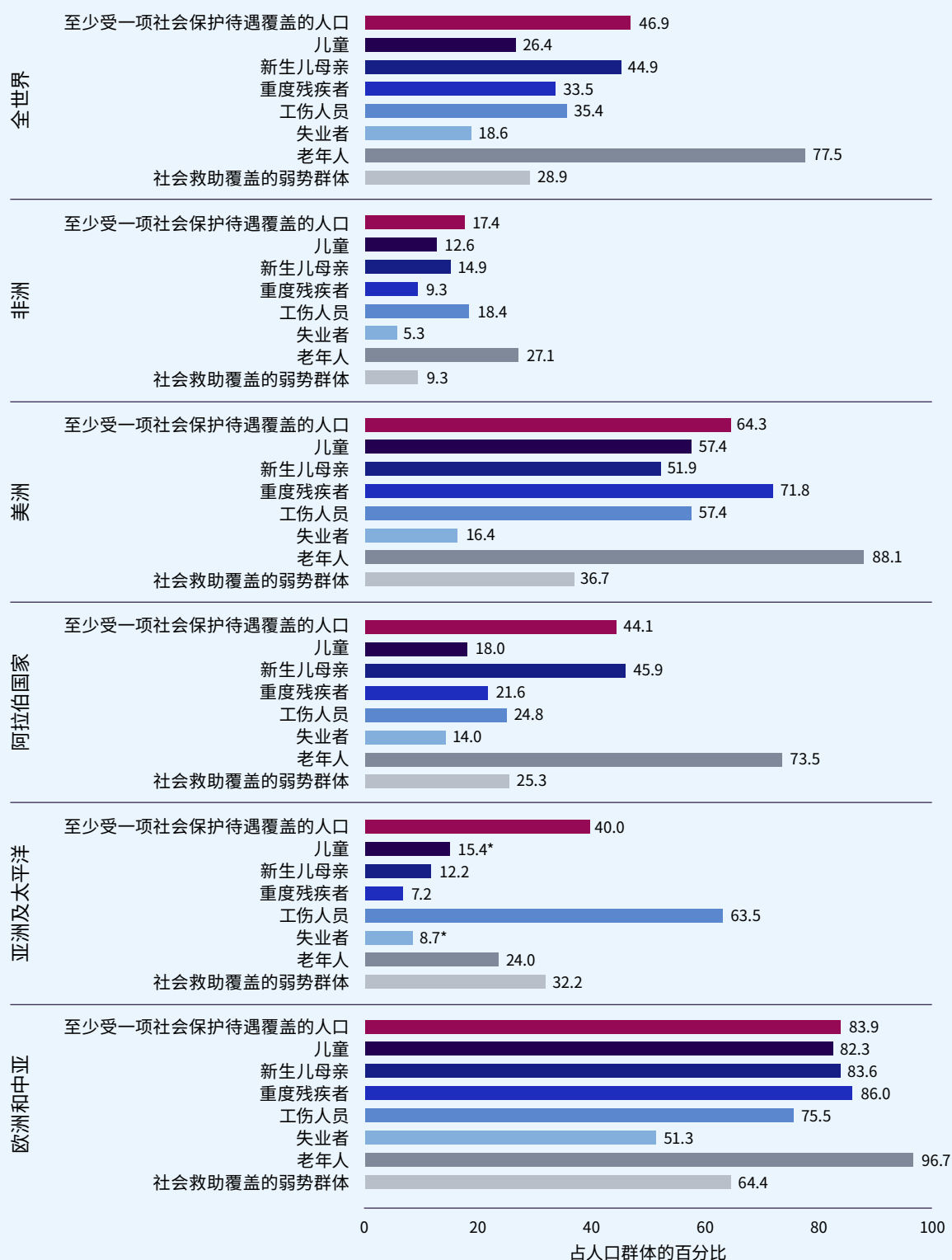
自新冠肺炎危机爆发以来, 由于对医疗保健服务、收入保障措施的需求增加, 以及危机导致的GDP下降, 建立社保底线的资金缺口扩大了约30%。为了通过国家界定的社保底线来保证提供至少基本水平的社会保障, 中低收入国家每年需要额外投资3,629亿美元, 中高收入国家每年需要额外投资7,508亿美元, 分别相当于两个类别组各自GDP的5.1%和3.1%。低收入国家将需要额外投资779亿美元, 相当于其GDP的15.9%。

新冠肺炎疫情有可能危及多年来在实现可持续发展目标方面取得的进展, 逆转减贫成果。它还暴露了各国早已存在的严峻的社保差距, 并使决策者无法忽视持续存在的社保赤字问题, 特别是非正规工人、移民和无酬照护者等群体承受的社保赤字问题。

这场危机导致出台了前所未有但并不平衡的全球社会保护对策。高收入国家更有能力调动其现有社保体系或实行新的应急社保措施, 以遏制危机对健康、就业和收入的冲击。对于较低收入国家而言, 采取应对措施更具挑战性, 因为它们准备严重不足, 政策回旋余地更小, 尤其是在宏观经济政策方面。

¹ 不包括医疗保健和疾病福利待遇。

► 图1可持续发展目标指标1.3.1: 2020年或最近有据可查的年份按人口群体分列的社会保护有效覆盖面全球和区域估计数



* 应谨慎解读: 估计数是基于报告的数据得出的, 该数据覆盖面不足人口的40%。

全球和区域总数按相关人口群体加权计算。

资料来源: 国际劳工组织, 世界社会保护数据库, 基于国际劳工组织社会保障调查; 国际劳工组织劳工统计数据库; 国家信息来源。

▶ 儿童社会保护仍然有限，但对释放其潜力至关重要

要点

- ▶ 绝大多数儿童仍未受到社会保护的有效覆盖，全球只有26.4%的儿童获得社会保护福利。一些区域的有效覆盖率尤其低：亚洲及太平洋地区为18%，阿拉伯国家为15.4%，非洲为12.6%。
- ▶ 最近的积极进展包括：一些国家提供了普遍或准普遍的儿童津贴，以及新冠肺炎让人们重新认识到包容性社会保护制度、高质量儿童保育服务的至关重要性和向照护者提供社会保护的必要性。
- ▶ 平均而言，用于儿童社会保护的国家支出过低，仅占GDP的1.1%，相比之下养老金支出占到GDP的7%。世界上儿童在人口中所占比例最大、最需要社会保护的区域的覆盖率和支出率最低，特别是撒哈拉以南非洲(占GDP的0.4%)。
- ▶ 为了解决新冠疫情造成的儿童贫困急剧增加的问题，缩小社会保护覆盖差距，为儿童和社会带来最大惠益，决策者必须采用一套包括儿童津贴和儿童保育服务、提供育儿假和确保获得医疗保健的机会在内的综合系统方法。

▶ 对劳动年龄妇女和男子的社会保护不足以抵御主要风险

要点

- ▶ 生育：一些国家在实现普遍或接近普遍的生育保障有效覆盖方面取得了决定性进展。尽管向育龄妇女提供支持会给发展带来积极影响，但全世界只有44.9%的新生儿母亲获得现金生育津贴。
- ▶ 疾病：这次危机印证了在疾病期间(包括隔离期间)保障收入的重要性。然而，世界上只有三分之一的劳动年龄人口生病时享有法律规定的收入保障。
- ▶ 残疾：全世界重度残疾者领取残疾津贴的比例仍然很低，仅为33.5%。重要的是，如今几个国家已在施行覆盖全民的残疾福利计划。
- ▶ 工伤：只有35.4%的全球劳动力能够有效获得工伤保护。许多国家已将新冠肺炎认定为一种职业伤害，以确保在现行工伤保险制度下，特别是那些在感染风险最大行业中就业的工人更便捷地获得相关待遇。
- ▶ 失业保护：全世界只有18.6%的失业工人受到失业保护的有效覆盖，实际领取失业救济金。这仍是社会保护领域最薄弱的项目。尽管如此，此次疫情已凸显出失业保护计划通过工作保留计划和发放失业救济金在保护就业和收入方面的关键作用。
- ▶ 支出估计显示，全世界在确保劳动年龄人口收入保障方面的公共社会保护支出仅占GDP的3.6%。

► 对老年妇女和男子的社会保护仍面临覆盖面和适足性挑战

要点

- 向老年妇女和男子发放养老金是世界上最普遍的社会保护形式，也是实现可持续发展目标1.3的关键一环。在全球范围内，77.5%超过退休年龄的人口领取某种形式的养老金。然而，各区域之间、农村和城市地区之间以及男女之间仍存在巨大差距。在向老年人发放养老金和其他待遇方面的支出平均占GDP的7.0%，同样，各区域之间差异很大。
- 发展中国家在扩大养老金制度的覆盖面方面取得了重大进展。更令人鼓舞的是，在许多国家，包括中低收入国家，全民养老金制度已经发展成为国家社保底线的一部分。
- 新冠肺炎危机给养老金制度的成本和融资带来了额外压力，但从长期看，其影响将处于中低水平。各国的大规模危机应对措施

突出表明，尤其是在危机时期，包括长期照护在内的老龄保护系统在确保向老年人提供保护方面发挥着关键作用，也凸显了为保护被照护者和照护工作者的权利而加强长期照护系统的迫切性。

- 养老金制度改革一直侧重于财政可持续性，而忽视了国际社会保障标准确立的其他原则，如待遇的普遍性、适足性和可预测性，互助共济以及集体融资。这些对于确保老年人的收入保障至关重要，而保障收入现在是且将来应当仍然是任何养老金制度的首要目标。确保待遇充足对妇女、低薪工作者和处于不稳定就业形式的人尤为重要。此外，世界上许多国家仍在努力扩大其养老金制度并为之筹措资金；它们面临与经济发展水平低、非正规程度高、缴费能力低、贫困和财政空间不足等相关的结构性障碍。

► 社会健康保护：为医疗保健健全覆盖做出重要贡献

要点

- 在扩大人口覆盖方面取得了重大进展，全球近三分之二的人口受到一项计划的保护。然而，获得医疗保健的障碍仍然表现为医疗服务费用自理、远距离就医、医疗服务的范围、质量和可接受度受到限制、漫长的等待时间，以及工作时间损失等机会成本。新冠肺炎危机凸显了待遇充足性方面的局限性和减少自理费用的必要性。
- 集体融资、广泛的风险共担和基于权利的应享权益是在应对危机的冲击时支持所有人有效获得医疗保健的关键条件。特别是在

当前的公共卫生背景下，在实现医疗保健全覆盖的征程中，国际劳工组织标准确立的原则比以往任何时候都更加重要。作为优先事项，需要收集更多更完善的法律覆盖面数据，以监测覆盖面和公平性方面的进展。

- 投资于优质医疗保健服务的可获得性至关重要。新冠肺炎大流行进一步表明，需要投资医疗保健服务，加强卫生系统内部的协调能力。由于新冠疫情，人们正在关注在招聘、安置、留任和保护足够多的训练有素、得到支持且爱岗敬业的医务工作者方面所面临的挑战，以确保提供优质医疗保健服务。

- 需要在获得医疗保健和收入保障的机制之间加强联系和协调，以更有效地处理关键卫生问题。新冠肺炎危机进一步凸显了社会保护制度在规范行为以促进预防方面的作用，以及医疗保健和疾病津贴计划之间的互补性。对于特殊和新出现的需求，包括

人员流动、长期和慢性病负担日益加重以及人口老龄化，尤其需要采取协调一致的办法。新冠肺炎对老年人的影响进一步说明了在医疗保健和社会照料之间加以协调的必要性。

► 迈上全民社会保护的高速路，构建社会公正的未来

新冠肺炎疫情进一步强调了实现全民社会保护的至关重要性。关键是，各国——政府、社会伙伴和其他利益攸关方——现在要顶住重回低速老路的压力，推行社会保护的“高速路”战略，以应对当前的新冠疫情，并确保实现以人为本的复苏和构建包容性的未来。为此，可确立下列优先事项：

- 必须继续推行针对新冠疫情的社会保护措施，直至危机结束，复苏走上正轨。这将需要向社会保护制度持续投资，以维持生活水平，确保公平获得疫苗接种和医疗保健，并防止经济进一步萎缩。确保公平和及时地获得疫苗对于所有国家和人民的健康和繁荣至关重要。在一个互联互通的世界中，这是实现真正的包容性复苏的关键所在。
- 必须抵挡住为支付应对新冠疫情所需的巨额公共支出而诉诸财政紧缩的企图。以往的危机表明，财政紧缩措施会给社会留下深刻的伤疤，伤害社会中最脆弱的群体。相反，努力实现就业富集且以人为本的复苏，并结合在卫生、社会、环境和气候变化方面的目标，可以促进实现保障收入、创造就业和增强社会凝聚力的目标，扩大税基，并有助于为全民社会保护制度提供资金。
- 在疫情造成的巨大破坏中，人们的心态发生了转变，这带来了一丝希望的曙光。此次疫情通过暴露个体固有的脆弱性，清楚地表

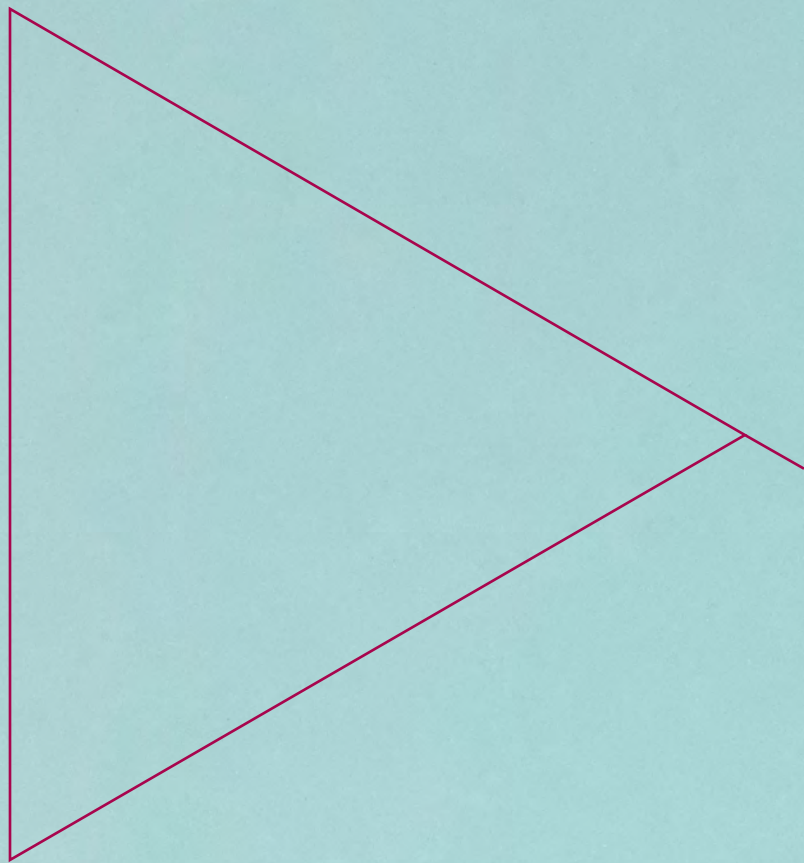
明我们个体的福祉与他人的集体福祉和安全息息相关，从而印证了社会保护的不可或缺性。此外，危机还表明，各国具有相当大的空间以“不惜一切代价”的决心来实现优先目标——若其愿意这样做的话。如果在疫情从最严重的阶段走向缓和之时采用同样的政策方法，就有希望走上实现可持续发展目标和全民社会保护的高速之路。

- 要走上这条高速之路，就需要在有效的三方社会对话的指导下，建立永久性的全民社会保护制度，为所有人提供适足和全面的社会保护。这些制度对于防止贫困和不平等至关重要。同时，对于特别是通过促进体面劳动、支持妇女和男子更好地完成其生活和工作过渡、促进工人和企业从非正规经济向正规经济过渡、加强经济的结构转型，以及支持向环境上更可持续的经济和社会转型，应对当下和今后的挑战，这些制度也至关重要。
- 当下，需要进一步投资于社会保护以填补资金缺口。特别是，优先投资于国家界定的社保底线对于兑现《2030年议程》的承诺至关重要。即使是最贫穷的国家，也有财政空间，调动国内资源是关键，但协调一致的国际支持，对于缺乏财政和经济能力的国家特别是在社会保护投资明显不足的低收入国家快速取得进展亦极其重要。

- ▶ 联合国各机构展开“一体行动”，携手努力，以及与相关国际、区域、次区域和国家机构及社会伙伴、民间社会和其他利益攸关方进行通力协作(包括通过“全民社会保护全球伙伴关系”), 将为实现全民社会保护提供支持。
- ▶ 新冠肺炎疫情撬开的这一独特的政策窗口应使各国就社会保护的未來立即大胆采取果断行动, 并大力推行一套“高速路”的政策战略。这样做将使社会有能力应对未來危机, 以及人口结构转变、不断变化的劳动世界、移民问题、环境问题和气候变化带来的生存威胁所构成的挑战。最终, 一套强健的社会保护制度将支撑和修复脆弱的社会契约, 并使各国能够拥有一个社会公正的未來。

推进社会正义, 促进体面劳动

国际劳工组织是联合国负责劳动世界的专门机构。它将政府、雇主和工人三方成员汇聚一堂,通过就业创造、工作中的权利、社会保护和社会对话,推行以人为本构建劳动世界未来的方针。



ilo.org

国际劳工组织
Route des Morillons 4
1211 Geneva 22
Switzerland

 International Labour Organization
 @ILO
 ILOTV