

# 面向体面的劳动世界未来



# 执行摘要

## 护理工作和护理岗位 面向体面的劳动世界未来

护理工作，无论有薪还是无薪，对于体面的劳动世界未来至关重要。人口增长、社会老龄化、家庭变化、女性在劳动力市场的次要地位和社会政策的缺陷，要求政府、雇主、工会和个人采取紧急行动将护理工作组织起来。如果不加以充分解决，当前护理服务提供及其质量方面的赤字将造成严重和不可持续的全球护理危机，并加剧工作中的性别不平等现象。

护理工作由两种重叠的活动组成：直接、个人的和亲属的护理活动，如喂养婴儿或照顾生病的伴侣；以及间接护理活动，如烹饪和清洁。无薪护理工作是指无薪护理人员提供的没有货币报酬的护理工作。无薪护理被视为工作，因此是劳动世界的一个重要方面。<sup>1</sup> 有薪护理工作是由护理人员为获得报酬或利润而进行的，包括各种各样的个人服务工作者，如护士、教师、医生和个人护理人员。在家庭中提供直接和间接护理的家政工人也是护理人员的一部分。

全世界大部分护理工作都是由无薪护理人员承担的，其中大多数是来自社会弱势群体的妇女和女孩。无薪护理工作是决定女性是否从事和继续工作以及她们从事的工作质量的关键因素。虽然护理工作可能会有所回报，但如果从事过多且工作量很大，就会阻碍无薪护理者获得经济机会和福祉，并减少了他们对人权的总体享受。

大多数有薪护理工作者是女性，她们往往是移民、在非正规经济中工作、工作条件差、报酬低。有薪护理工作仍将是未来重创造就业的重要来源，特别是对女性而言。护理工作的亲属性质限制了机器人和其他技术替代人类劳动的潜在可能性。

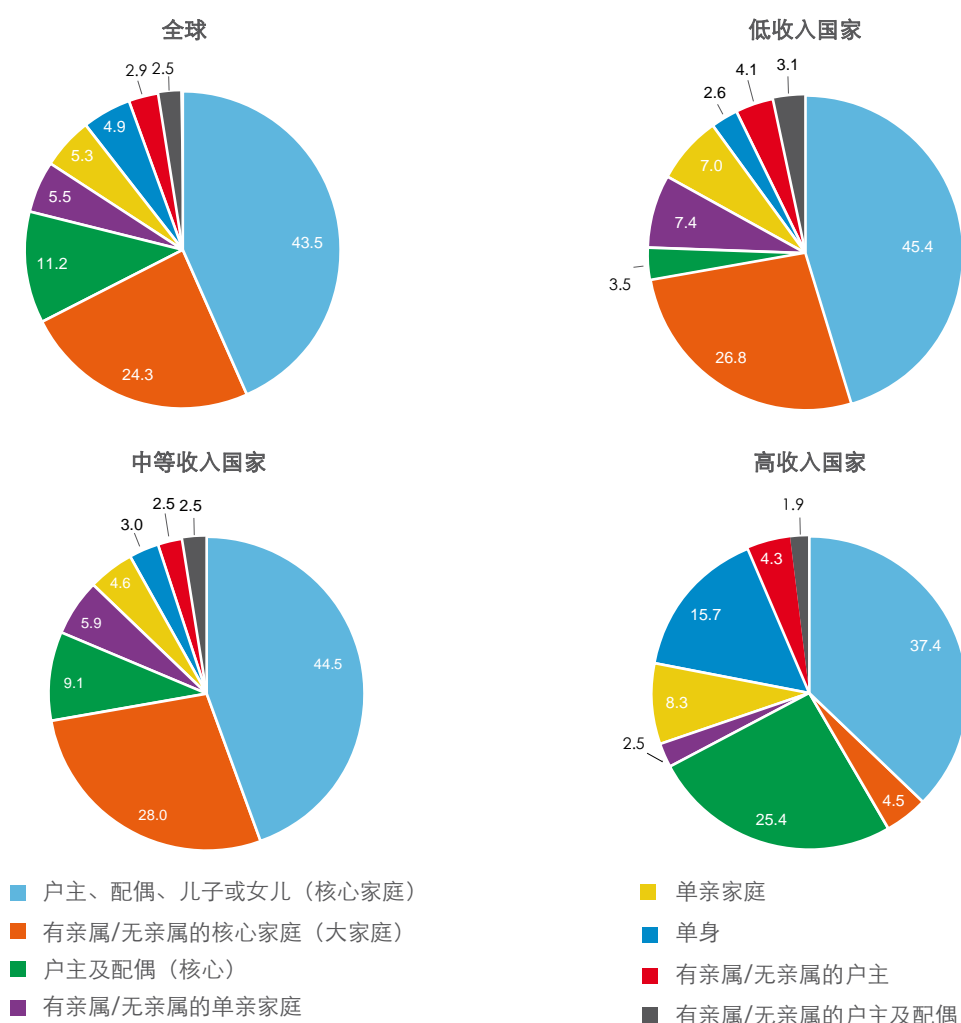
无薪护理工作的条件会影响无薪护理人员开始和继续从事有薪工作的方式，并会影响所有护理工作者的工作条件。这种“无薪护理工作-有薪工作-有薪护理工作循环”还影响了护理经济以外的有薪工作中的性别不平等，并对家庭内部的性别平等以及男女提供无薪照料工作的能力产生影响。

确保在提供无薪和有薪护理服务时有良好的条件符合每个人的最大利益。变革性政策和体面的护理工作对于构建一个建立在社会正义基础上的劳动世界未来和促进人人享受性别平等至关重要。这将需要加倍投资于护理经济，该行业到2030年将创造4.75亿个就业岗位，即2.69亿个新就业岗位。

## 不断变化的世界中的护理工作

家庭结构的变化、护理抚养比的提高、护理需求的变化，以及某些国家女性就业水平的提高，降低了无薪护理工作的可获得性，导致有薪护理工作的需求增加。2015年，有21亿人需要护理（15岁以下儿童19亿，其中6岁以下儿童8亿，

图1. 按家庭类型（百分比）和收入组别划分的工作年龄人口，最近一年



注：见第一章图1.2（90个国家）。

来源：国际劳工组织基于劳动力和家庭调查微数据作出的计算。

2亿达到或超过其健康预期寿命的老年人)。到2030年,接受护理的人数预计将达到23亿,其中包括新增的1亿老年人和1亿名6至14岁的儿童。

严重残疾的普遍性意味着,预计有1.1亿至1.9亿残疾人在其一生中可能需要护理或帮助。<sup>2</sup>在家向残疾人提供有薪和无薪护理工作的需求也有所增加。

家庭越来越小,传统大家庭的作用已经大大削弱。2018年,核心家庭在世界劳动年龄人口中所占比例最高,为43.5%,即24亿人。大家庭约占四分之一,即24.3%或13亿人(见图1)。家庭形式变化的另一个明显表现是单亲家庭的流行,占全球工作年龄人口的5.3%(3亿人)。从全球来看,这些家庭中有78.4%由女性担任户主,她们越来越多地在没有父亲支持的情况下承担家庭的经济和育儿责任。

除非通过适当的护理政策解决这些额外的护理需求,否则对有薪护理工作的额外需求(如果仍未得到满足)可能会继续限制女性的劳动参与率,给护理工作者带来额外负担,并进一步加剧工作中的性别不平等现象。

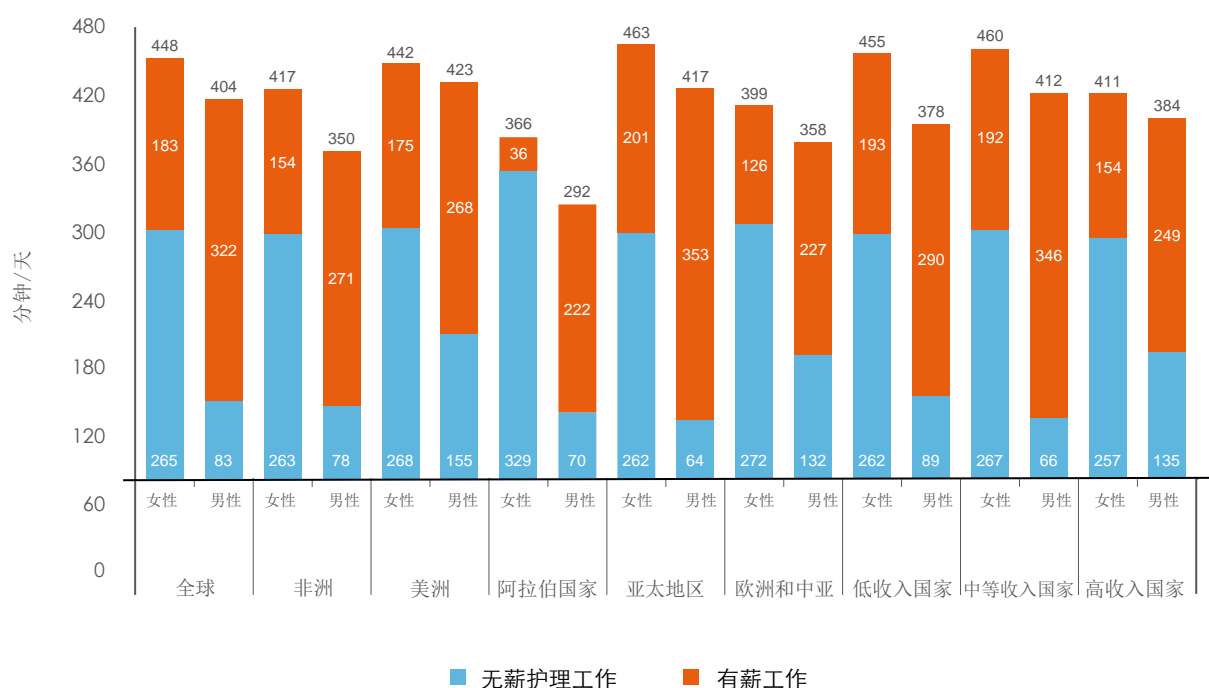
## 无薪护理工作和工作中的性别不平等现象

### 女性承担了76.2%的无薪护理工作,所花时间比男性多3.2倍

无薪护理工作对各国经济以及个人和社会福祉作出了重大贡献。无薪护理者满足了全世界绝大多数护理需求。然而,他们的无薪护理工作在决策过程中大部分是被忽视的、未被认可和未被涵盖在内的。根据64个国家(占世界工作年龄人口的66.9%)的时间使用调查数据进行的估算显示,每天花在无薪护理工作上的时间为164亿小时。这相当于20亿人每天工作8小时而没有报酬。如果以小时最低工资为基础对这些服务进行估值,它们将占全球GDP的9%,相当于11万亿美元(2011年购买力平价)。大多数无薪护理工作为家务劳动(81.8%),其次是直接个人护理(13.0%)和志愿工作(5.2%)。

在全球范围内,女性无一例外承担了四分之三 of 无薪护理工作,或占总护理时间的76.2%。世界上没有一个国家的男性和女性提供同等份额的无薪护理工作。女性平均每天花在无薪护理工作上的时间比男性多3.2倍,为4小时25分钟,而男性只有1小时23分钟。按一年计算,这意味着女性共有201个工作日(按8小时计算)从事护理工作,而男性为63个工作日。在每个地区,女性从事无薪护理工作的时间都多于男性,从美洲的多1.7倍到阿拉伯国家的多4.7倍不等。在全球范围内,对于生活在中等收入国家的女孩和妇女、居住在农村地区、教育成就较低的已婚和成年女性以及学龄以下儿童来说,无薪护理工作最为密集。

图2. 按性别、地区和收入组别划分的每日用于无薪护理工作、有薪工作和总工作的时间，最近一年



注：见第二章图2.8（64个国家）。

来源：国际劳工组织根据沙尔姆即将出版的报告作出的计算（详见报告完整版）。

女性的有薪工作本身并不会自动改变无薪劳动的性别分工。当将为了工资或利润的工作和无薪工作都计算在内时，女性的平均工作时间（7小时28分钟）长于男性（6小时44分钟），尽管各国间存在巨大差异（见图2）。这使得女性与男性相比长期缺乏时间，即便是对就业时间进行调整后也是如此。此外，过多和繁重的无薪照料工作可能会使护理策略不尽人意，对婴儿、儿童、残疾人和老年人等照料接受者以及对无薪照料者本身造成不利后果。

在过去20年里，一些国家的男性对无薪护理工作的贡献有所增加。然而，从1997年到2012年，在有时间序列数据的23个国家中，无薪护理时间的性别差距仅缩小了7分钟（从1小时49分钟到1小时42分钟）。按照这个速度，将需要210年（即到2228年）才能缩小这些国家在无薪护理工作方面的性别差距。这些变化的缓慢速度令人质疑过去和现在的政策是否有效解决了过去二十年无薪护理工作的范围和分工问题。

## 对有薪工作和无薪护理工作性别分工的态度正在改变

家庭和就业中的性别不平等源于在不同文化和社会经济背景下持续存在的生产和生殖角色的性别代表意义。虽然存在地区差异，总体上，“男性养家糊口”的家庭模式在社会结构中仍然根深蒂固，女性在家庭中的核心角色仍然是护理。但这些都正在改变。

人们对女性从事有薪工作态度非常积极，70%的女性和66%的男性更愿意让女性从事有薪工作。<sup>3</sup> 关于男性的角色，人们越来越认识到，世界各地的男性就像现在一样，从未参与过无薪护理工作。经历了工作与家庭间的冲突或在不久的将来可能承担护理责任的人——如女性、青年、双职工家庭的父母和单亲父母——往往比其他人有更进步和性别平等的态度。

家庭结构的变化和社会老龄化表明，面临无薪护理工作和就业间潜在冲突的男性和女性人数都在增加。因此应该对性别平等的作用和将其转化为实践给予更大支持。这种态度和做法的改变也可能是变革性护理政策的结果。的确，随着这些措施更易普及、质量更高，对女性就业的态度和被认为适当的工作家庭安排，可能有利于有薪工作和无薪护理工作在男女间平等分工。

## 6.47亿工作年龄人口由于家庭责任而不在劳动力之列

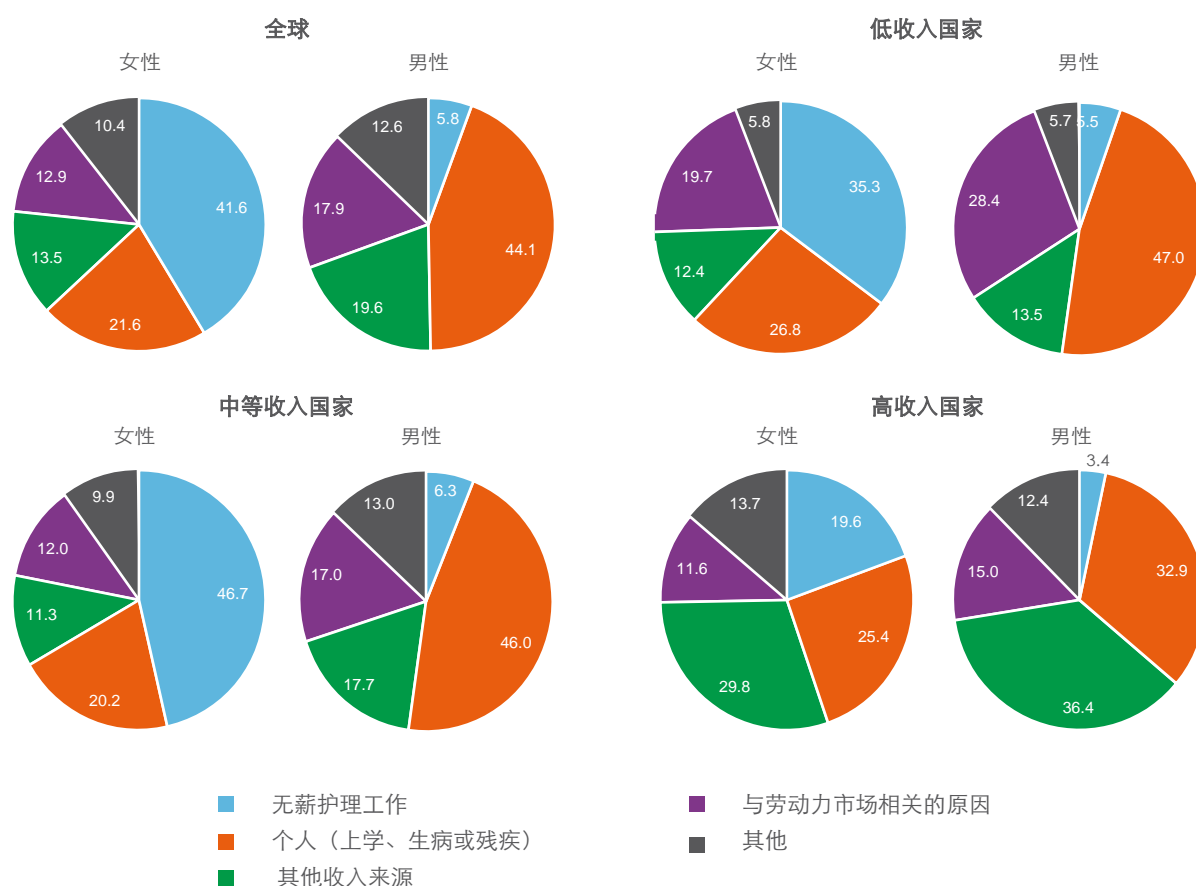
无薪护理工作是女性参与劳动力市场的主要障碍，当男女更加平等地分担无薪照料工作时，则女性的劳动参与率更高。在全球范围内，处于工作年龄的女性之所以没有进入劳动力市场的主要原因就是无薪护理工作，而男性则是“正在接受教育、生病或残疾”。2018年，有6.06亿处于工作年龄的女性因无薪护理工作而无法就业或不找工作，而只有4100万男性出于同样的原因不工作。这6.47亿全职无薪护理者是全球劳动力市场失去的最大一部分参与者，其中有年幼子女的母亲所占比例特别高。全职无薪护理者占全球14亿非经济活动女性人口的41.6%，而在7.06亿非经济活动男性人口中，这一比例仅为5.8%（见图3）。

在所有收入分组中，无薪护理工作是中等收入国家女性经济不活跃最广泛的原因，46.7%的女性提及了该原因，而男性仅有6.3%。2017年国际劳工组织和盖洛普的一份联合报告发现，在全球范围内，大多数女性更喜欢从事有薪工作，包括那些没有工作的女性（58%），而男性也持相同观点。<sup>4</sup> 这意味着可以通过让人人享有护理政策、服务和基础设施，调动这一潜在劳动力的大部分。

就业和承担家庭责任是全世界的常态。2018年，有14亿成年就业者（5亿女性和9亿男性）与需要护理者生活在一起。这意味着，全球67.7%的成年就业者（主



图3. 按性别及未进入劳动力市场主要原因划分的经济不活跃人群百分比，最近一年



注：见第二章图2.23（84个国家）。

来源：国际劳工组织基于劳动力和家庭调查微数据作出的计算。

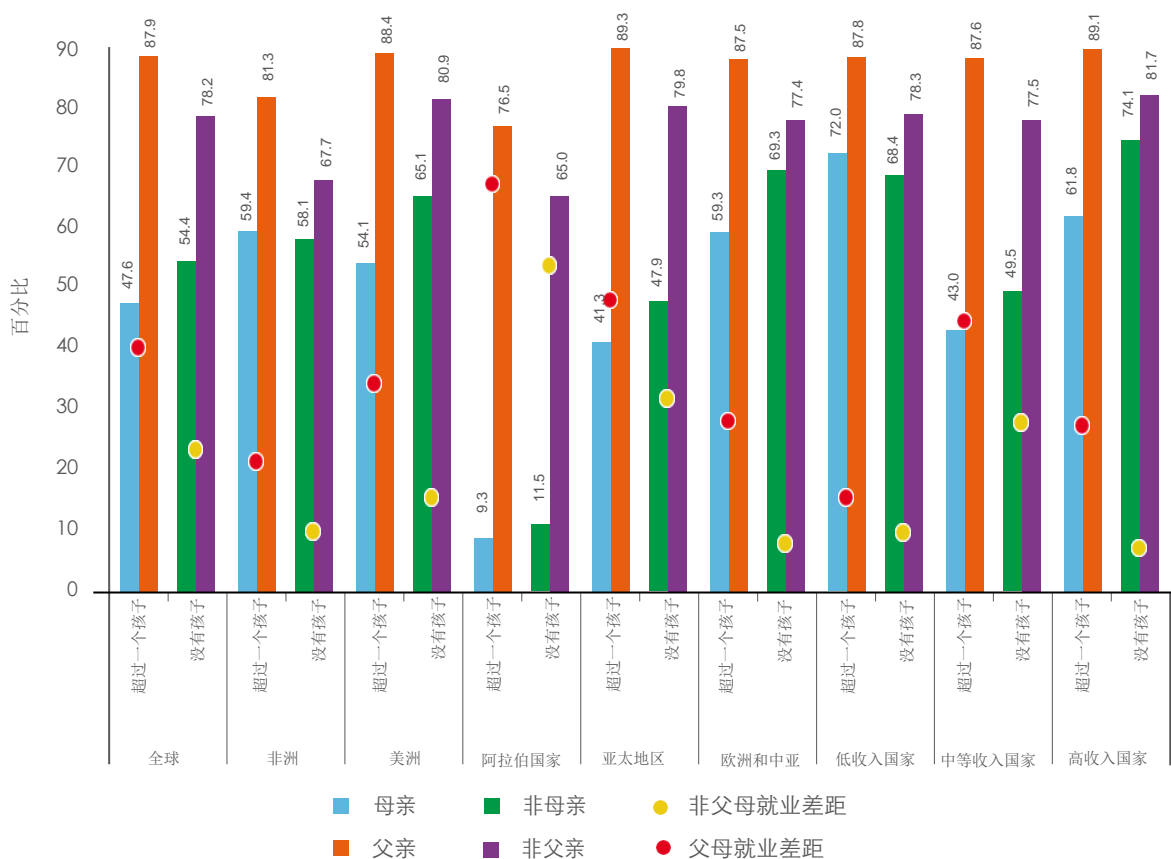
要是男性）是潜在的无薪护理者。然而，家庭构成对女性和男性劳动力市场参与率的影响不同。对有护理责任的女性有“劳动力参与惩罚”，对与受到护理的人同住的男性有“劳动力溢价”。与单身女性相比，那些生活在大家庭中的女性在劳动力市场上活跃的可能性要低16.6个百分点，而同样情况的男性实际上要高0.5个百分点，这使得他们更加活跃。

### 与父亲相比，有0-5岁子女的母亲会遭受就业惩罚

毫无例外，女性用于无薪护理工作的时间随着家中有幼儿而显著增加。这就造成



图4. 有0-5岁儿童的父亲和母亲以及非0-5岁儿童父母亲的就业人口比，最近一年



注：见第二章，图2.25。高收入国家年龄组为25-54岁，中低收入国家为18-54岁（89个国家）。

来源：国际劳工组织基于劳动力和家庭调查微数据作出的计算。

了所谓的“母亲就业惩罚”，这种现象在全球和各地区都存在，都是针对有年幼子女的女性。2018年，有0-5岁孩子的母亲就业率最低（47.6%），与之相比的不仅有父亲（87.9%）和非父亲（78.2%），还有非年轻孩子的母亲（54.4%）。这一模式与“父亲就业溢价”形成鲜明对比，即在全世界和所有地区，年幼子女父亲的就业人口比是最高的，不仅与非父亲相比，而且与非母亲和母亲相比也是如此（参见图4）。

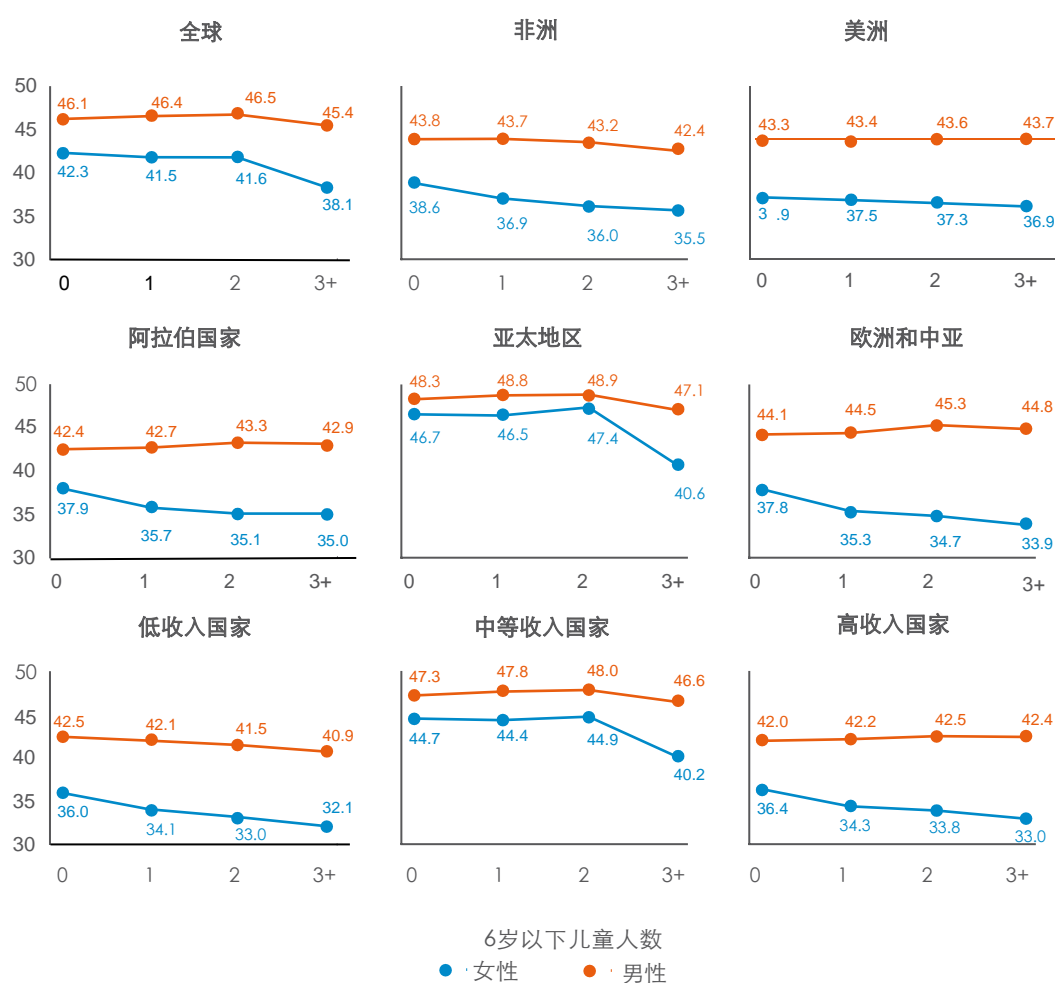
此外，在各个区域和国家，父亲的就业人口比差距很小，而母亲的就业率差别很大。全球“父母就业差距”（即0-5岁儿童的父亲和母亲间的就业人口比差距）是40.3%，而在三个就业分组中，中等收入国家女性照顾幼儿的就业相关成本最高（45%）。非洲的父母就业差距最低，欧洲和中亚地区紧随其后，尽管该

地区内部存在显著差异。这反映出各国公开提供的护理政策和服务的可及性和质量的不同。

### 无薪护理者面临工作质量惩罚

无薪护理工作是阻止女性从事高质量工作的主要障碍之一，它影响了女性为获得报酬或利润而工作的时间及其就业地位和工作条件。有家庭责任的成年女性比成年男性和非母亲工作的时间更短。在全球范围内，家庭中没有6岁以下儿童的就业女性平均每周工作42.3小时，而男性每周工作46.1小时。这代表了男女间每周以报酬或利润为目的的工作时间差距长达3小时48分钟。如果与至少一个孩子生活在一起，将这一差距扩大到约5个小时（女性每周约少做一小时

图5. 按性别和6岁以下儿童人数分列的每周以报酬或利润为目的的工作时间，最近一年



注：见第二章，图2.28（86个国家）。高收入国家年龄组为25-54岁，中低收入国家为18-54岁。  
来源：国际劳工组织基于劳动力和家庭调查数据作出的计算。

有薪工作，男性每周多工作18分钟）。在所有地区，随着儿童数量的增加，从事有薪工作时间方面的性别差距也在扩大。总体而言，每周工作五天、家中有三名或以上6岁以下儿童的女性每月为获得报酬或利润的工作时间将减少18个小时，而同样情况下男性则没有这种损失。有一个6岁以下孩子的父亲和母亲每周工作时间的差距在亚洲和太平洋地区最小（2小时18分钟），在欧洲和中亚地区最大（9小时12分钟）（见图5）。无法保证就业时长影响了女性的工作质量和工资水平。事实上，在一些男性占主导地位的工作中，对长时间工作的期望给女性设立了障碍，并助长了职业隔离，而女性是潜在的或实际的无薪护理者。超长工作时间的工资溢价因此而增加，并导致了月工资性别差距的扩大。

有护理责任的女性也更有可能成为个体经营者，并在非正规经济中工作，参加社会保障的可能性较小。在全球范围内，女性护理者中有工资和薪酬的工人比例（62.2%）低于非护理者中有工资和薪酬的工人的比例（67.8%）。虽然有工资和薪酬的工作本身并不能保证较高的工作质量，但这支持了这样一种假设，即无薪护理人员必须“转变”到自营职业，以便将提供护理与以报酬或利润为目的的工作结合起来。此外，无薪护理者的工作条件往往更差；例如，女性无薪护理者更有可能在非正规经济中工作（62.0%），而非护理者的女性为56.8%。有护理责任的有薪工人得到社会保障的可能性也低于没有护理责任的工薪族，47.4%的女性无薪护理者缴纳社会保险，而非无薪护理者的女性缴纳社会保险的比例为51.6%。

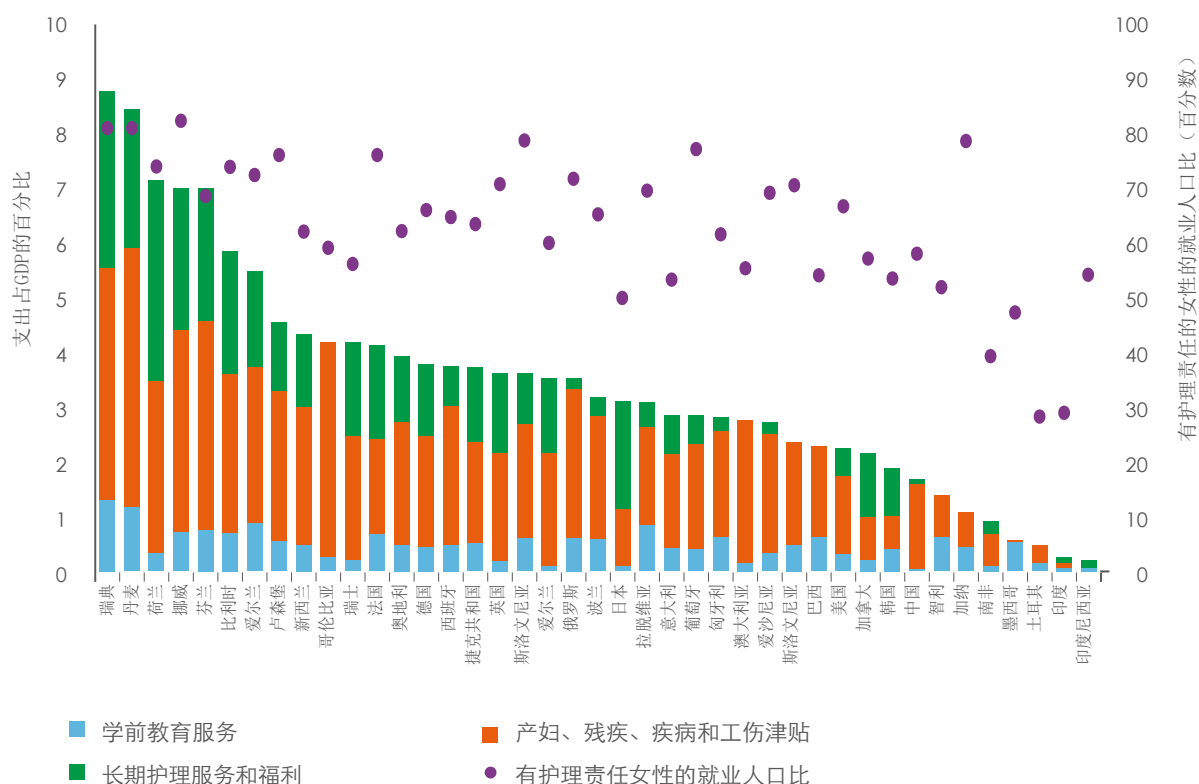
## 护理政策和无薪护理工作

### 变革性的护理政策在卫生、经济和性别平等方面产生了积极成果

无薪护理工作和劳动力的不平等是密切相关的。只有通过有效承认、减少和重新分配男女之间以及家庭和国家之间的无偿护理工作，解决无薪护理工作的平等问题，才能在实现劳动力中的性别平等方面取得实质性进展。护理政策是指以金钱、服务和时间的形式分配资源以确认、减少和重新分配无薪护理工作的公共政策。包括直接提供托儿服务和老年人护理服务，以及向有家庭或护理责任的工人、无薪护理者或需要护理的人提供与护理有关的社会保护转移和福利。还包括与护理有关的基础设施，减少女性的苦差事，例如取水、提供卫生设施和获取能源。政策还包括劳动规章制度，例如休假政策和其他有利于家庭的工作安排，使有薪就业和无薪护理工作之间能够更好地获得平衡。

如果这些政策能保障无薪护理者（不论是否就业）和护理对象的人权、代理人和福祉，那么这些政策就是变革性的。

图6. 选定护理政策的公共支出占国内生产总值的百分比，以及有护理责任的女性就业人口比，最近一年



注：见第三章，图3.6。对护理政策的投资与有护理责任的女性就业人口比的相关性为0.67。（41个国家）

来源：国际劳工组织基于劳动力和家庭调查数据作出的计算；联合国教科文组织，2018年；国际劳工组织，2017年；经合组织，2017年。

变革性的护理政策可以在卫生、经济和性别平等方面产生积极成果，为儿童和其母亲的就业、父亲的护理责任以及老年人和残疾人带来更好的结果。选定护理政策公共支出的数据表明，在倾向于更多投资于卫生政策组合以抵消劳动年龄人口护理意外（即怀孕生子、生病或残疾）的国家，18-54岁的女性无薪护理者的就业率往往高于投资相对较少的国家（见图6）。特别是能够提供全面生育保护和父亲带薪休假的地区，也会较慷慨地提供幼儿护理和教育服务，母亲平均就业率一般较高。

促进性别平等和基于人权的护理政策也可以帮助改变家庭劳动的性别分工，从而改变个人对于护理工作的态度。国家育儿假的安排与男性花在照顾孩子上的时间呈正相关。男性平均花在无薪护理上的时间至少占女性所花时间60%的国家，也

是男性带薪休假时间最长的国家。这些福利是通过将部分护理工作从家庭和女性转移到国家或政府补贴的市场或非盈利服务上而实现的。

### 护理政策覆盖率赤字对最弱势群体造成影响

尽管有强有力的理由推行变革性的护理政策，但在世界范围内，护理政策的覆盖率仍存在巨大赤字。在非洲、亚洲和太平洋地区和阿拉伯国家，覆盖率差距最大，对有护理需求和护理责任的人（特别是女性）、老年人、残疾人、艾滋病毒携带者、土著人民、生活在农村地区的人以及以在非标准形式就业或在非正规经济中工作的人造成了不利的卫生和经济影响。在拉丁美洲和加勒比地区，尽管护理政策是政策议程上的重点，但仍然存在大量赤字，特别是在获得服务方面。即使是在高收入国家，护理政策的设计和实施也不能系统地解决与护理工作分工有关的性别和社会不平等以及女性参与劳动力市场的障碍。总的来说，仍然缺少针对性别问题和基于人权的政策方针；实现普遍性、充分性和公平性还有很长的路要走。国家的作用因所涉及的政策类型而异；但在许多情况下主要责任仍然缺位。

人人享有更加平等的生育保护和休假计划尚未成为现实。2016年，只有42%的国家（184个有可用数据国家中的77个）满足了国际劳工组织《2000年生育保护公约》（第183号）规定的最低标准，39%的国家（174个有可用数据国家中的74个）没有任何针对父亲的法定休假规定（有薪或无薪的）。人人享有优质托儿服务远未实现，特别是在低收入和中等收入国家。2015年，全球3岁以下儿童的学前教育服务总入学率仅为18.3%，3至6岁儿童的学前教育入学率仅为57.0%。在207个国家中，只有38个国家有至少一年的免费义务学前教育。<sup>5</sup>

在大多数非洲、拉美和亚洲国家，长期护理服务几乎不存在，只有少数高收入国家在资助长期护理服务方面发挥主导作用，从而提高了覆盖率。2015年，严重残疾人士可领取福利的有效覆盖率仅为27.8%，从亚太地区的9%到欧洲的90%以上不等。但是，许多国家（186个有可用数据国家中的103个）的确提供残疾津贴，但只能通过缴费计划获得，这意味着只有就业的成年人，大多数是男性，才能从这些计划中受益。<sup>6</sup> 水和卫生设施的可及性以及改善电力服务质量可以带来福利，特别是对生活在贫困家庭和农村地区的女童和女性而言。然而，在获得这些护理相关基础设施方面存在显著的地区差异。

资源有限的环境是限制绝大多数国家推行变革性护理政策的一个重要因素。尽管如此，拥有相似GDP和社会经济结构的国家有不同的护理政策及相关护理结果。

这强调了明确规定政策优先事项以及扩大财政空间的政治意愿的重要性，以创造足够的所需资源，支持扩大护理政策并获得由此产生的利益。

## 护理工人和护理就业

### 全球护理工作人员包括2.49亿女性和1.32亿男性

护理工人是提供有偿护理服务的人。全球护理劳动力包括护理行业（教育、卫生和社会工作）的护理工人、其他部门的护理工人、护理行业的家政工人和支持提供护理服务的非护理工人。护理就业是全球就业的重要来源，特别是对女性而言。全球护理劳动力共有3.81亿人（其中女性为2.49亿，男性为1.32亿）。这些数字占全球就业总人数的11.5%，占全球女性就业人数的19.3%，男性就业人数的6.6%。在大多数地方，护理劳动力在总就业人数中所占比例越大，女性所占比例就越高。全球约三分之二的护理劳动力是女性，在美洲、欧洲和中亚，这一比例上升到四分之三以上。

大多数护理工人从事教育（1.23亿人）以及卫生和社会工作（9200万人）。2018年，总计2.15亿的护理工人（1.43亿女性和7.2亿男性）占全球就业总人数的6.5%。家政工人至少占全球就业的2.1%：全世界的家庭雇用了7000万名家政工人；其中4900万是女性，2100万是男性。在护理行业外工作的护理工人有2400万人，占全球就业总人数的0.7%。在护理行业工作的非护理工人（如会计、厨师或清洁工等）有7200万人，占全球总就业的2.2%。

### 护理工人就业质量差导致护理工做质量差

护理工人有共同的特点：他们在提供护理服务时与被护理对象接触，经常是持续的护理关系；他们有一系列的技能，尽管这些技能通常不被认可也没有报酬；他们经常面临所护理的人与他们必须提供护理服务的条件之间的矛盾；他们大多是女性。然而，他们并不是一个同质的群体：护理工人间存在差异和层次结构，包括薪酬、条件和地位等方面。

护士和助产士是医护行业中最大的职业群体，护士仍然是医护行业中女性人数最多的职业。他们的工资通常很低，且护士常从事多份工作，增加轮班或加班的时间，这些做法危及护理质量，对工作生活平衡和留住员工产生不利影响。个人护理工作者（大多在家工作）面临着低工资和恶劣的工作条件，并可能遭受歧视性



待遇。社区卫生工作者常常面临培训不足、资源不足、薪水不足或无薪等问题，并且常被用于弥补卫生工作者的短缺。受各国工作条件和收入差异的驱动，卫生工作者的迁移是全球卫生劳动力市场的特征之一。技能鉴定和认证是移民护士的主要障碍。

在正规教育中，教师的工资是最大的单项支出。中小学教师年薪与人均GDP相一致，在高收入国家略低，但在收入相对较低的国家较高。然而近年来，教育行业的临时和兼职工作有所增加。在所有的国家收入群体中，幼儿工作人员的地位、薪酬和福利都不如小学教师，这可能导致工作满意度和留职率较低。

在整个护理劳动力中，家政工人的工作条件是最恶劣的，特别容易受到剥削。该部门的工作性质是众所周知地不可预测和随意，并且由于劳动和社会保护覆盖率低而受到不利影响。此外，在家政工作部门，工作中的暴力无处不在。

护理工人就业质量差导致护理工作质量差。这对接受护理者、提供护理者以及选择较少的无薪护理者的福祉都是有害的。例如，医院护士工作量的增加将提高住院病人死亡的风险，紧张的日程安排剥夺了个人护理人员提供所需护理时可要求的灵活性，教育成果不高与学生教师比高有关。

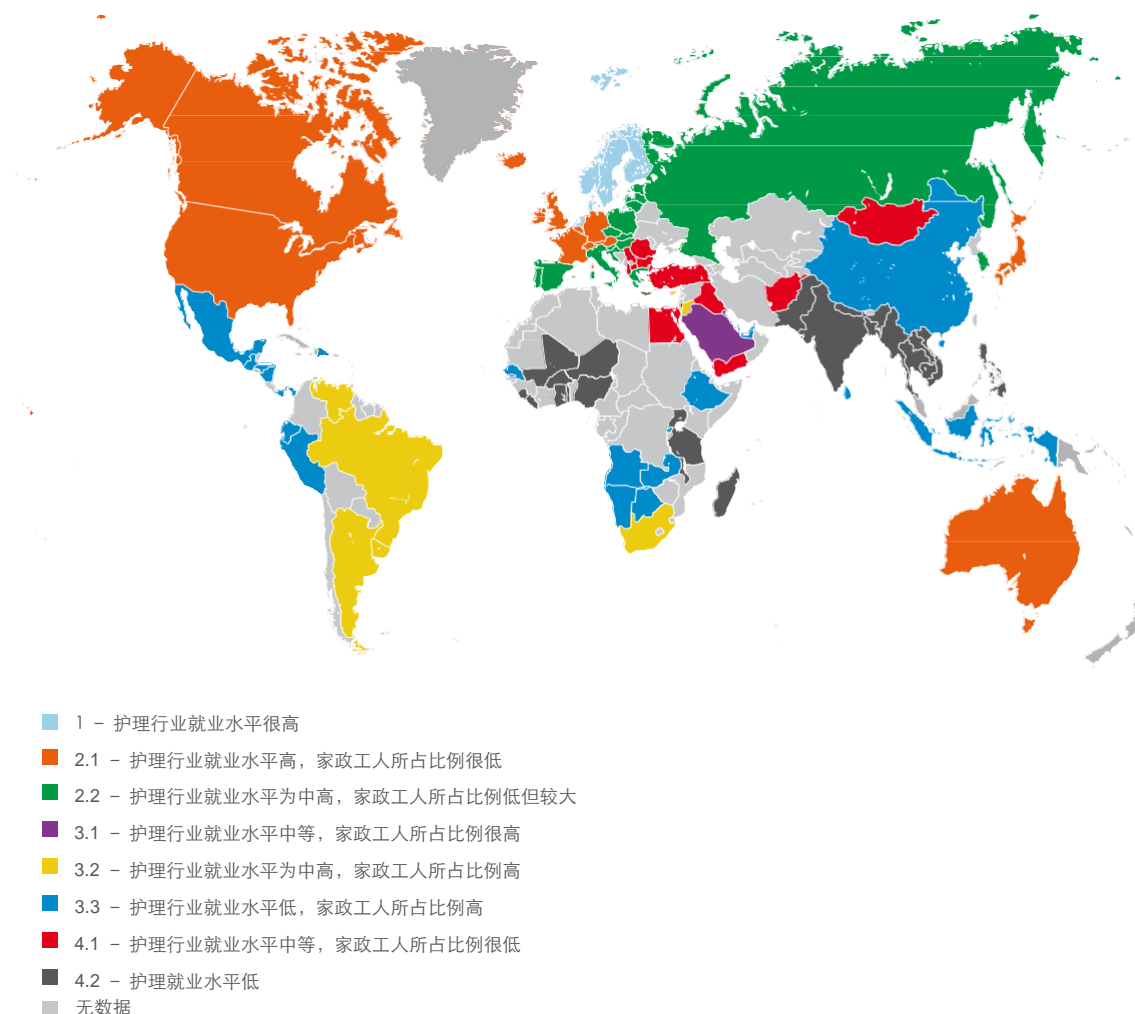
### 世界各地普遍采用低标准发展护理就业

各国在规模和发展水平、劳动力市场、移民政策以及医疗、教育和护理服务等方面存在巨大差异。这些差异影响了护理就业的水平和构成。对99个国家的护理工人进行的深入分析确定了八种不同的护理就业模式。来自同一地区、发展水平相同的一些国家被分在一组，但护理就业模型跨越了地区和收入水平，表明护理就业的途径是多种多样的（见图7）。

造成这些群体之间差异的原因主要有二：一是卫生和社会工作的就业比例，由医护和长期护理服务的覆盖率所驱动；二是家政工作的就业比例，在多数情况下由移民家政工人不成比例地构成。教育就业的差异并不那么明显，这源于小学教育的覆盖率水平趋于全覆盖以及幼儿教育覆盖率水平相似（且较低）的综合效应。例如，在第1组（护理行业就业水平很高）的国家，护理人员占总就业的27.7%，而在第4.2组（护理就业水平低）的国家，护理人员仅占总就业人数的4.7%。



图7. 护理就业模式



注：见第四章，图4.10（99个国家）。

来源：国际劳工组织基于劳动力和家庭调查微数据作出的计算。

第3组（包括图7中的3.1、3.2及3.3组）的一个显著特征是对家政工人的依赖，这通常与公共护理服务提供不足有关。家政工人（在许多情况下是移民家政工人）在一些情况下变得非常重要：较富裕的人口有经济能力将无薪护理工作外包给经济条件较差的另一人口群体；专门针对护理的外国工人计划为私人家庭雇佣外国工人提供了便利；公共政策提供奖励和补贴以鼓励个人雇佣护理工作者，如一些用现金换取护理的政策；在法律或事实上，私人家庭的雇佣关系和工作条件部分或完全不受监管。

这一分析表明，政策确实在决定护理工人的就业水平、工作条件、薪酬和地位方面发挥了重要作用。移民政策、劳工政策以及卫生、教育和护理政策的制定和覆盖率最终决定了护理工人与其他工人以及国家和地区相比的收入。不论国家收入水平如何，公共提供的护理服务往往会改善护理工人的工作条件和收入水平，而不受管制的私人护理服务往往会使工作条件和收入水平恶化。包括护理工人在内的工人组织的存在和代表性、社会对话机制（包括集体谈判）的覆盖率，也在决定护理工人的薪酬和工作条件、在会对他们产生影响的其他决定上发声等方面发挥重要作用。

采用高标准发展护理经济的模式意味着让护理工人，包括家政和移民工人获得体面工作。为护理工人提供所需支持以扭转这些趋势，方法是通过将劳动和社会保护拓展至所有护理工人，在避免去技能化的情况下促进专业化，确保工人代表性和集体谈判，在私营和公共护理部门避免成本节约策略降低工资或缩短直接护理时间。

## 护理工作和劳动世界的未来

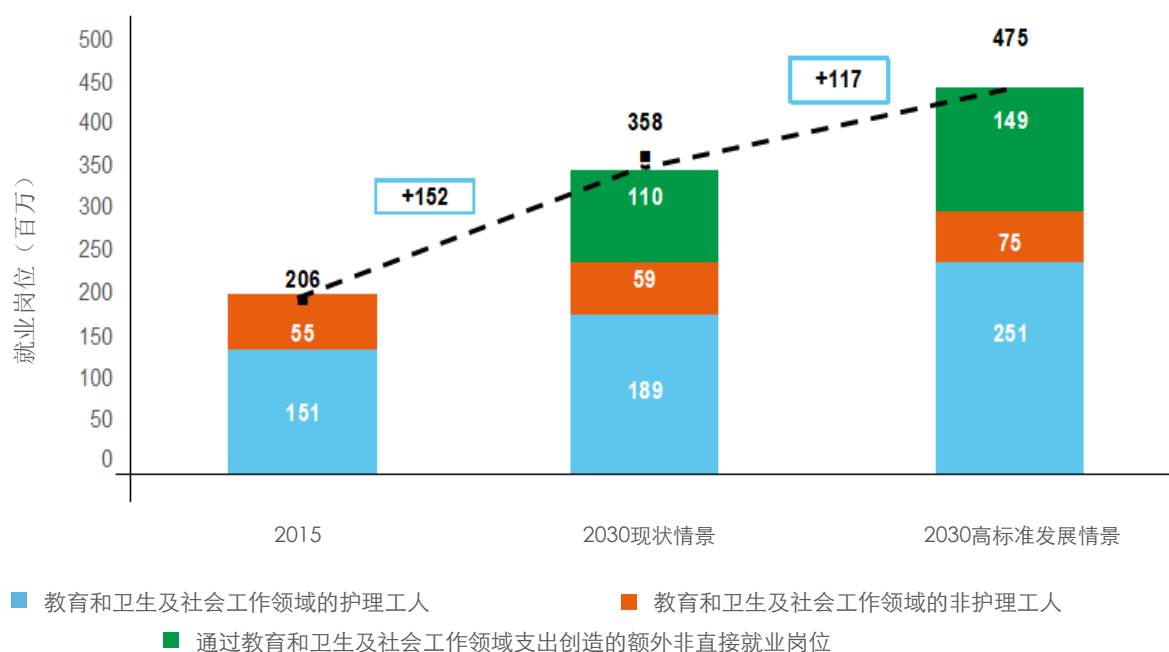
### 为实现可持续发展目标而对护理经济进行投资意味着到2030年将创造4.75亿个就业机会

促进性别平等并使所有有关各方（接受护理者、护理工人和无薪护理者）受益的高质量护理就业既是可能的，也是可行的。在45个国家对2030年进行的宏观经济模拟研究证明了这一点，这些国家占全球GDP的85%，占全球人口和劳动力的近60%。2015年，这45个国家在教育、卫生和社会工作总就业人数约为2.06亿人，占其就业总数的近10%，相当于这些国家总国内生产总值的8.7%。

该模拟将现状情景与高标准发展情景进行了比较。现状情景假设到2030年，护理工作将随着人口和人口结构的变化而变化，但是护理部门当前的覆盖率、质量标准和工作条件将保持不变，从而导致现有的护理赤字持续存在。根据这一情景，估计到2030年，教育、卫生和社会工作领域的总就业可能会增加近四分之一，达到2.48亿个工作岗位。其中包括教育和卫生与社会工作分别有9400和9500万护理人员以及2900万和3000万非护理人员。此外，其他部门创造了1.1亿个就业机会（间接就业机会）。如果现状情景得以实现，到2030年，护理经济和其他行业的总就业机会将达到3.58亿。

高标准发展情景建立在可持续发展目标（SDGs）设定的相关目标的基础上，并以国际劳工组织的体面劳动议程为基础。模拟结果表明，到2030年，对护理经济的投资增加将带来总计4.75亿个工作岗位，即比现状情景多增加1.17亿个新工作岗位，比2015年增加2.69亿个工作岗位（见图8）。在创造的这些新增工作中，

图8. 2015年和2030年总体护理和相关就业情况，现状情景和高标准发展情景



注：见第五章，图5.11（45个国家）。2015年数据来自国际劳工组织劳动力和家庭调查微数据作出的计算。  
来源：Ilkkaracan和Kim，即将出版。

有7800万将用于教育、卫生和社会工作，部门总就业将从2015年的2.06亿增加到2030年的3.26亿。幼儿护理和教育（3900万）和长期护理（3000万）是创造就业潜力的最大贡献者，其次是新增就业900万的卫生和社会工作。其余的3900万个工作岗位是在其他部门创造的（间接工作）。这一数字是较低的估计值，因为分析没有将家庭消费支出增加所引发的就业效应包括在内。

### 高标准发展情景要求到2030年将目前在教育、卫生和社会工作方面的投资水平提高一倍

在现状情景下，到2030年，公共和私人在护理服务提供上的总支出将达到14.9万亿美元，相当于2030年45个国家预计总GDP的14.9%。2030年在现状情景下，支出从占GDP的8.7%（截至2015年）增长到占GDP的14.9%，这是由于人口结构转变以及随之而来的卫生和长期护理费用增加所致。换句话说，如果在护理服务提供方面的投资没有增加全球GDP的6个百分点，则覆盖率赤字将恶化，护理人员的工作条件也将恶化。

如果高标准发展情景得以实现，这将导致公共和私人在护理服务提供方面的总支出达到18.4万亿美元，相当于2030年45个国家预计GDP总量的18.3%。换句话说，实现教育和卫生方面的可持续发展目标以减少护理赤字，需要在现状情景下增加相当于2030年预计GDP总量3.5个百分点的额外支出。这笔额外支出有助于同时实现两个目标：第一，实现可持续发展目标3（人人享有医疗保健）所设定的医疗保健在总人口和长期护理在老年人口中的覆盖率；第二，实现教育入学率目标（从早期儿童保育和教育到高等教育）以实现可持续发展目标4（全民教育）。此外，这一支出水平可确保在护理人员享有体面劳动的条件下实现这些目标，从而有助于实现可持续发展目标8（体面劳动和经济增长）。

在高速发展情景下，护理服务提供所需的支出水平意味着当前支出水平占GDP的比例将增加一倍，并要求增加公共支出。短期内，至少17.5%的额外公共支出将通过财政收入收回。

### 高标准发展护理工作的模式是可行的，但必须以变革性政策和护理工人的体面劳动为基础

国际劳工组织将护理工作作为工作中的女性和劳动世界的未来两个百年倡议的核心。由于通过了可持续发展目标5，实现工作中的性别平等也是当务之急，该目标旨在“通过提供公共服务、基础设施和社会保护政策”承认并重视无薪护理工作（目标5.4）。在对性别平等作出全球承诺的同时，人们也认识到了体面劳动议程在改变世界、消除极端贫困和解决不平等方面的作用。这一点在关于所有女性和男性都可享有充分和生产性就业以及体面劳动的可持续发展目标8中再次得到了重申。

本报告表明，三R框架（承认、减少和重新分配无薪护理工作）与体面劳动议程共同确定了通往实现社会公正的护理工作的高速路。该框架呼吁提供高质量的护理，使无薪护理者和接受者受益，并为护理人员提供体面的工作。通往护理工作的高速路必须基于五个主要政策领域的变革性措施：护理、宏观经济、社会保护、劳动和移民。这些政策有助于承认无薪护理工作的价值，减少某些形式的护理工作的繁重负担，以及重新分配男女之间以及家庭与国家之间的护理责任，因此具有变革性。这些政策还需要充分奖励有薪护理人员，提高他们以及受护理者和无薪护理人员的代表性。

图9总结了在5R体面护理工作框架中实现护理工作的高标准所需的政策建议和措施：承认、减少和重新分配无薪护理工作；通过让护理工人从事更多和体面的工作，对有薪护理工人作出奖励；保障护理工人的代表性、社会对话和集体谈判。每组政策建议均配有一系列旨在帮助推动护理工作走向高速发展的政策措施，这些措施以国际劳工组织的劳工标准为指导。

图9.体面护理工作5R框架：在性别平等的情况下推动护理工作走上高标准。

主要政策领域	政策建议	政策措施
护理政策	承认、减少和重新分配无薪护理工作	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 衡量所有形式的护理工作，并在决策时考虑无薪护理工作</li> <li>■ 投资于高质量护理服务、护理政策和护理相关的基础设施</li> <li>■ 推行积极的劳动力市场政策，支持无薪护理者融入、重返和继续进入劳动力大军</li> <li>■ 为所有工人制定和实施对家庭友好的工作安排</li> <li>■ 为性别更加平等的家庭、工作场所和社会推动信息和教育</li> <li>■ 确保人人享有接受高质量护理服务的权利</li> <li>■ 确保社保体系对护理友好并考虑到性别因素，包括社会保护底线</li> <li>■ 为所有男性和女性实施性别平等和由公共出资的休假政策</li> </ul>
宏观经济政策		
社会保护政策		
劳动政策	回报： 为护理工作者创造更多和体面的工作	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 规范和执行体面的雇用条款和条件，并为所有护理工人实现同工同酬</li> <li>■ 确保男女护理工作者享有安全、有吸引力和有激励性的工作环境</li> <li>■ 颁布法律并采取措施保护移民护理工人</li> </ul>
移民政策	护理工作者的代表性、社会对话和集体谈判	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 确保女性充分有效地参与各级政治、经济和公共生活的决策，并有平等的领导机会</li> <li>■ 促进护理工人和雇主的结社自由</li> <li>■ 在护理行业促进社会对话，强化集体谈判权</li> <li>■ 推动代表护理工人的工会与代表护理接受者和无薪护理者的民间社会组织间建立联盟</li> </ul>

来源:作者的说明。见第六章，图6.1。

5R框架是以人权为基础并考虑到性别因素的公共政策方法，它创造了一种良性循环，减少了与护理有关的不平等，解决了阻碍女性从事有薪工作的障碍，改善了无薪护理人员和护理工人的条件，进而改善了护理接受者的条件。

## 注释

- 1 国际劳工组织。2013年。《决议I：关于工作、就业和不充分就业统计的决议》，在第19次国际劳工统计大会上通过，2013年10月（日内瓦）。
- 2 世界卫生组织；世界银行。2011年。《全球残疾人报告》（日内瓦）。
- 3 国际劳工组织；盖洛普。2017年。《面向更加美好的女性和劳动世界的未来：女性和男性的声音》（日内瓦，国际劳工组织）。
- 4 同上。
- 5 联合国教科文组织（主编）。2016年。《人类教育和地球：为所有人创造可持续的未来》，2016年全球教育监测报告，第二版（巴黎）。
- 6 国际劳工组织。2017年。《世界社会保护报告2017-19：为实现可持续发展目标推行全民覆盖的社会保护》（日内瓦）。

性别、平等和多样性&国际劳工组织艾滋病  
和劳动世界项目

工作条件和平等司

国际劳工组织 (ILO)

4, Route des Morillons

CH-1211 Geneva22,

Switzerland 电话: +42 (1) 22

79 96730

[www.ilo.org/ged](http://www.ilo.org/ged)

[www.ilo.org/care-economy](http://www.ilo.org/care-economy)



**Flanders**  
State of the Art



**Sida**