



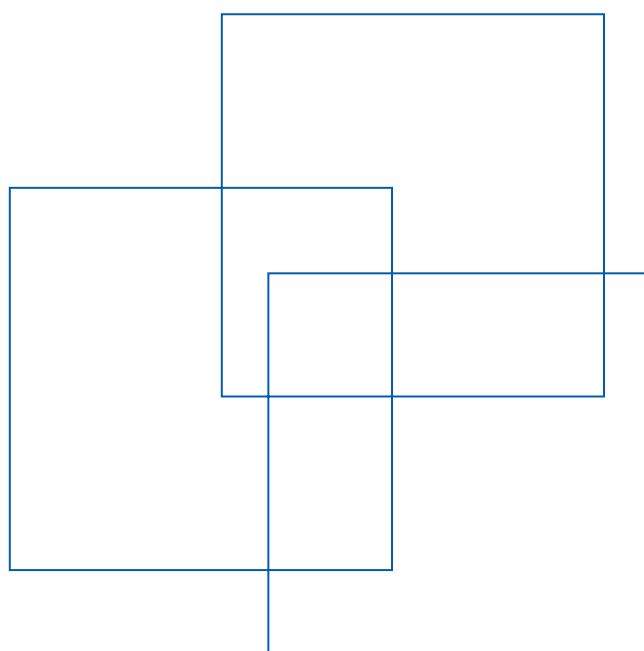
国际
劳工
组织

严禁引用
六月三日零点零一分之前
格林威治标准时间

2014/15 年度全球社会保护报告：

促进经济复苏、包容性发展和社会正义

摘要



通过提升人力资本、生产力和国内需求水平、促进国内经济结构的转型，社会保护在实现人人享有社会保障基本权力、减少贫困和不平等、促进包容性增长等方面起着至关重要的作用。这一国际劳工局的旗舰性报告包括以下主要内容：(1) 对社会保护制度的组织实施、覆盖面和保险待遇、社会保障公共性开支等做全球性分析评估；(2) 按照人类生命循环的自然轨迹，逐一介绍对儿童、劳动年龄人口及老年人口的社会保护政策；(3) 分析发展趋势及最新政策，如财政紧缩调整措施的负面影响；(4) 在促进经济复苏、包容性发展和社会正义的进程中，呼吁继续扩大社会保护覆盖面。

尽管对社会保护的需求被广泛认知，但对大多数人来说，社会保障作为一项基本人权至今还远未实现。从全球看，仅有 27% 的人口享有较为全面的社会保障，其余的 73% 只有部分、甚或完全没有社会保障。

社会保护的不足或缺项成为经济和社会发展的一大障碍。这种不足或缺项往往与居高不下的持续性贫困、不稳定的经济发展、继续扩大的不平等、对人力资本和能力建设的投入不足、以及在经济衰退和增长缓慢时期出现的需求不足相伴而行。

社会保护的积极作用使之成为发展议程的首要内容之一。社会保护是促进人类发展、政治稳定、包容性增长的国家发展战略的一个重要方面。国际劳工组织第 202 号《关于国家社会保护底线的建议书》（2012 年），反映了来自不同社会经济发展阶段的 185 个成员国的政府、雇主和工人组织对社会保障扩面所达成的共识。此外，最低社会保护政策的推进也得到了 20 国集团和联合国的支持。

但尽管社会保护扩面已在全球、特别是在中等收入国家蓬勃展开，财政紧缩调整措施使之实际保障程度在另外一些国家面临风险和挑战。按照人类生命循环的自然轨迹，本报告在其不同章节中对这些发展趋势予以逐一介绍。

对儿童和家庭的社会保护：一项还未实现的权利

社会保护是保障儿童的权利、基本利益、需求、打破贫穷和脆弱的恶性循环、帮助所有儿童实现其潜能的一项基本政策。尽管近年社会保护扩面进展较大，现行保障体系仍不足以为所有儿童及其家庭 -- 特别是在那些儿童人口比例较高的中、低收入国家中 -- 提供收入保障。全球每天约有 18000 名儿童死亡，其中的大多数是可以预防和避免的：充足的社会保护能够防止相当一部分死亡的发生。

通过减少家庭的经济脆弱性、保证所有儿童都能够上学读书以使他们免受盘剥，社会保护还在减少和消除童工方面起到积极的作用。

需要采取更多的有效措施来保障儿童及其家庭的收入。许多儿童因没有得到基本的转移性支付，无法在食品、健康、教育、医疗服务等方面得到提升，从而限制了他们自身的发展潜能的实现。根据现行法律法规，108 个国家建有专项儿童和家庭福利制度，但这些制度通常仅覆盖一小部分人口。在其他 75 个国家中，这一制度现在还是个空白。

平均而言，政府用于儿童和家庭收入保障方面的待遇支出相当于国内生产总值的 0.4%：西欧国家达到 2.2%，而非洲和亚太地区国家只有 0.2%。这种投资不足的情况直影响儿童权利的实现和他们的成长发展，同时也影响所在国的经济和社会发展远景。

高收入经济体的财政紧缩调整措施危及儿童及其家庭收入保障制度的改善与进步。在 2007 至 2012 年间，28 个欧盟成员国中有 19 个国家的儿童贫困情况有所恶化。

对劳动年龄人口的社会保护：寻求收入保障

社会保护对劳动年龄人口至关重要：使之在失业、工伤、残疾、患病及怀孕期间的收入保持稳定；或确保最低收入。尽管劳动就业收入是家庭的主要收入保障，社会保障在稳定不同时期的家庭收入、保障消费需求等方面亦不可或缺，因此也有助于经济结构的调整。

全球国内生产总值中的 2.3% 被用于劳动年龄人口的收入保障；但其地区差异极大，从非洲的 0.5% 到西欧的 5.9%。

• 失业保护

在建有失业保险制度的国家，这一制度为暂时失业的劳动者及其家庭提供收入保障，从而较有效地防止了贫穷，有利于经济结构的调整，有助于避免和减少经济和非正规化；在经济危机的情况下，它还能够稳定需求和消费水平，促使经济更快地复苏。

然而，全世界只有 28% 的劳动者在失业的情况下有可能享有法律规定的失业保障待遇（缴费型或非缴费型）。这一比例的地区分布差异十分显著：在欧洲，80% 的劳动者享有此项保障，而到了拉丁美洲则降到 38%，中东 21%，亚太 17%，非洲 8%。从失业人员的角度衡量，全球仅有 12% 的失业职工真正拿到了失业保险待遇。同样，这一比例的地区差异也很大：从西欧的 64% 到亚太地区的 7%、拉丁美洲和加勒比地区的 5%、以及中东和非洲地区的不到 3%。

一些新兴国家引入了失业保险机制，如巴林和越南，以保障失业人员的收入，并帮助他们在正规部门寻找与其技能相匹配的工作。印度的就业保障项目（圣雄甘地国家就业担保计划）则形成另一种失业保障模式：保证每个农村贫困家庭每年享有 100 天的公共就业。

• 工伤保护

2013 年，发生在孟加拉国拉纳广场的惨剧震惊了全世界，同时也促使人们认识到社会保护在工伤事故发生的情况下对保护劳动者及其家庭免受收入锐减的困扰、促进伤残职工生活、生产能力的恢复等方面所起的重要作用。但全球劳动大军中仅有 33.9% 的人口享有法定的强制性工伤保险。即使将自愿性工伤保险及雇主责任制包括在内，保障总人口也只为全球劳动力总人数的 39.4%。在现实生活中，这一比例还将因法律执行的不彻底而进一步打折扣。

这一在许多中、低收入国家普遍存在的、工伤保护覆盖面较低的残酷现实，使得改善职业安全健康方面的工作条件、将工伤保护覆盖范围扩大到包括非正规部门就业人员在内的所有劳动者的需求变得更为迫切。随着越来越多的国家将其工伤保险机制从雇主责任制提升为社会保险制，劳动者所享受的保障水平有望得到进一步的改善 -- 但其前提是这一新法律必须得到有效地贯彻执行。

• 残疾保护待遇

社会保护在保障残疾人员基本收入、医疗服务及社会融入等方面担负重要职责。帮助残疾人员找到并维持高质量就业的有效措施是反歧视和包容性发展政策的重要内容，它有助于帮助他们实现自己作为社会一个生产建设性成员的权利和理想。

作为对缴费型残疾保险制度的补充，非缴费型残疾保障制度对那些无资格（未能）享受缴费型残疾保险待遇的残疾人员来说十分重要。但全世界仅有 87 个国家建有以法律为基础的非缴费型残疾保障制度，为那些出生时残疾、在达到劳动年龄之前残疾、及因各种原因缴费时间不足的各类残疾人员提供最低收入保障。

• 生育保护

有效的生育保护制度为怀孕期妇女、新生儿母亲及其家庭提供收入保障及高质量的生育医疗服务。这一政策还有助于就业平等和职业平等。

在世界范围内，不到 40% 的就业女性依法享有制度性的生育保障；如加上自愿性生育保险（这主要是针对女性个体劳动者的），这一比率可增加到 48%。由于一些地区（尤其是亚洲和太平洋地区，拉丁美洲和非洲）法律执行不力，实际覆盖水平更低一些：全世界仅有 28% 的就业妇女在其怀孕末期及孩子出生后享受到某种生育收入保障；其他许多妇女则因无此类收入保障而被迫提前返回工作岗位。

越来越多的国家将非缴费型生育保护政策作为改善怀孕期妇女、新妈妈、特别是贫困妇女收入及妇幼保健服务的一种手段。但缺口依然且较大。

确保较高质量的生育医疗服务尤为重要，特别是在那些非正规部门就业人数众多的国家。

养老金：国家责任

基于人权方面的国际法和国际劳工标准，老年收入保障的权利包括充足的养老金支付。但全世界近一半（48%）的老年人口没有养老金。即使对许多领取养老金的老年人来说，养老金水平往往并不充足。其结果是大多数老年人缺乏收入保障，因此不能退休，只要其身体状况允许，就必须继续工作。而所从事的工作往往又是那种收入较低、工作环境较差的一类。按照现行法律法规，今天的工作年龄人口中仅有 42% 有望将来领取社会保障养老金，但这一比例在现实生活中有可能达不到。这类保障缺口需要通过扩大非缴费型养老保障覆盖面来消除。

近年来，许多中、低收入国家采取措施，努力扩大缴费型养老金制度覆盖面，同时发展非缴费型养老制度，以实现人人享有基本老年收入保障的最终目的。

与此同时，实施财政紧缩政策的国家通过包括提高退休年龄、降低保险待遇、提高缴费费率等改革养老保障制度，以实现削减公共开支的目的。这类紧缩措施削减了政府在老年收入保障方面的责任，并将之及与养老金相关的大部分经济风险转嫁给个人，从而降低了养老保障的充足性，削弱了养老金领取者抵抗老年贫困的能力。在至少 14 个欧洲国家中，未来养老金水平将会低于现行标准。

值得注意的是，另一些国家正在改变其始于上个世纪八、九十年代的养老保险私有化进程。为改善老年收入保障，阿根廷、玻利维亚、智利、匈牙利和波兰等国家已经或正在将其私有化的养老保险体系再度国有化。

迈向全民医疗保障

推动医疗保障全民覆盖的动力来自低收入国家中 90% 的人口缺乏医疗保障的严峻事实。就全球而言，约 39% 的人口无医疗保障。其结果是 40% 的全球医疗支出由患者个人承担。事实上，即使是那些在法律层面上享有医疗保障的人群也时常面临医疗报销范围狭窄、自付比例较高、所需医疗服务不足等问题。在这种情况下，尽管有医疗保障覆盖，所需的医疗服务也常常不是缺项就是经济上难以承受。因此，医疗服务的使用有可能导致部分家庭的贫困。

据国际劳工局估计，为保证人人得到所需的高质量医疗服务，全球医护人员需增加 1030 万。这一庞大的卫生医疗人力资源缺口，加上较低的、甚至接近贫困线的医护人员工资水平，阻碍了医疗保障的扩面。

从全球看，分布在世界不同地区的 88 个国家的实践表明医疗保障覆盖缺口是可以缩小的。其中一些国家的努力始于其经济发展的较低阶段，并在全球经济危机中继续加大对医疗保障的投入。此外，他们的实践还证明无论是通过税收支持的医疗保障、还是缴费型医疗保险或两者的结合，都可有效提高医疗保障的覆盖面，最终实现全民覆盖。但那些实施财政紧缩的国家通常是达到削减开支的目的而对医疗保障制度进行改革，所采取的措施包括调整公共卫生服务价格、引入患者负担机制、削减医护人员等。这些措施增大了医疗服务使用方面的不平等，并将部分医疗负担从国家转移给患者个人及其家庭而使社会排斥更加严重。

医疗保障方面的投资，包括带薪病假，是有收益回报的。但目前的医疗保障公共支出水平过低，难以得到收益回报：在医疗保障缺口长期存在的情况下，来自生产力提高和就业增长的潜在经济回报难以实现。缩小和消除这些缺口，将使那些最贫困的国家获得可观的经济发展收益。

正如近期召开的联合国大会所呼吁的，应通过更为有效的联合行动来推动全民医疗保障及最低社会保护的全覆盖。

扩展社会保护：经济复苏与包容性发展的关键

正如国际劳工组织第 202 号《关于国家社会保护底线的建议书》（2012 年）所指出的，全球金融和经济危机有力地证实了社会保障作为一项基本人权的重要性及其对社会经济发展的必要性。

在危机的最初阶段(2008—09 年)，社会保护发挥了强有力的作用。至少有 48 个中、高收入国家制定了的总计为 2.4 万亿美元的财政刺激方案，其中四分之一用于抗击衰退的社会保护措施。

在危机的第二阶段(自 2010 年起)，尽管弱势群体对公共财政开支的需求有增无减，部分国家开始紧缩财政，大幅度削减公共支出。2014 年，公共支出紧缩范围预计将进一步扩大：据国际

货币基金组织预测，122 个国家将减少按国内生产总值计算的公共开支，其中 82 个是发展中国家。此外，五分之一的实施财政紧缩的国家的公共开支将降到低于危机前的水平。

与公众认知相反，财政紧缩并不限于欧洲；许多发展中国家也采取了一些紧缩政策，包括取消或减少对食品和燃油的补贴、削减或冻结包括医护人员和社会工作者在内的人员工资、缩小社会保护目标人群及严格待遇支付、改革养老金及医疗体系等。许多政府也在考虑采取增收措施，如提高包括贫困家庭所需的基本消费产品在内的增值税等消费税税率。

在发展中国家，这些调整措施所节省下来的收入（如通过削减财政补贴而得到的），部分被用于目标人群相当狭窄的社会安全网建设，为贫困家庭提供一定的帮助。但鉴于发展中国家存在人数众多的、相当脆弱的低收入家庭，有必要进一步增大财税空间以保障人们对社会保护的需求。

特别应该指出的是社会保障在较富的和较穷的国家的发展趋势大相径庭：当许多高收入国家收紧社保待遇的同时，许多发展中国家则在向外拓展。

部分高收入国家已压缩多项社会保护待遇，并限制高质量公共服务的供给。加上居高不下的失业、较低的工资和较高的税收，一些国家正在面临贫困增加、社会排斥严重的挑战。如在欧盟境内，受到直接影响的人口达 1.23 亿，占其总人口的 24%，其中不乏儿童、妇女、老年人以及残疾人。已有多个欧洲法庭裁定这类削减措施违宪。紧缩调整措施的成本被转嫁给那些已与就业机会较少、工资较低状况奋力抗争五年之久的普通民众。令人沮丧的较低水平的家庭收入导致较低的国内消费和需求水平，从而延缓了经济的复苏。欧洲社会发展模式在战后所取得的减少贫困、促进繁荣的辉煌成就，已被这一临时性财政紧缩政策所侵蚀。

许多中等收入国家大胆扩展其社会保护体系，有力促进了国内需求拉动型经济的增长：这是一个很有说明力的发展经验。例如，中国已经基本实现养老保险制度的全覆盖，并保持工资的持续增长；巴西自 2009 年以来加快扩大社会保护覆盖面，并实施最低工资制度。持续的政治承诺对减少或消除长期存在的的不平等不可或缺。

一些低收入国家则主要通过保障水平较低的临时性社会安全网来扩大社会保护覆盖面。但在许多这类国家中，人们也在讨论如何将最低社会保障政策作为综合社会保护制度的有机组成部分来发展的问题。

社会保护是当今时代发展所必需的。社会保护实现了人人享有社会保障的基本权利，并构成成熟稳健的经济政策的一个重要方面。社会保护对减少贫困、排斥和不平等贡献卓著一同时能够增强政治稳定和社会凝聚力。社会保护也通过对家庭收入的支持而维持国内消费水平，从而促进经济增长；这一点在经济复苏缓慢、全球需求水平偏低的时期尤为重要。此外，社会保护因能够提升人力资本和生产力水平而成为转型经济发展的一项重要策略。社会保护，特别是最低社会保障，关系到经济复苏、包容性发展以及社会正义，应成为后 2015 发展议程的有机组成部分。

版权 © 国际劳工组织

该摘要不是国际劳工组织的正式文件。文中所表达的观点不一定代表国际劳工组织的观点。

文中所使用的术语或措辞并不代表国际劳工组织对任何国家、区域、领土、当局的法律状况、或边界划定的看法。文中所涉及的企业名称、商业产品、生产工序等，并非意味它们得到国际劳工组织的首肯或认可；同样，未提及的某一特定企业、商业产品或生产工序，也不能证明国际劳工组织对之不认可。

该文可以在注明来源的情况下自由引用。

国际劳工组织传播和公共信息司

瑞士日内瓦，邮编 1211，Route des Morillons 4

如需更多信息，请访问我们的网站：www.ilo.org

如需更多关于 **2014/15 年度全球社会保护报告** 的信息，请访问我们的网站

<http://www.ilo.org/secsoc>