

内容摘要



国际
劳工
组织

全球 社会保护 报告

提供全民社保
实现可持续发展目标

2017-19

2017—19年度全球社会保护报告

提供全民社保, 实现可持续发展目标

内容摘要

社会保护或社会保障是一项人权, 由一整套旨在减少和预防人生各个阶段可能发生的贫困与脆弱性的政策与制度所组成。具体而言, 社保提供儿童和家庭、生育、失业、工伤、疾病、老年、残疾、遗孀及医疗等方面的保障待遇。这些保障待遇通常由各种缴费型社保制度(社会保险)、或由税收支持的、包括社会救助在内的各种非缴费型社保制度、或由两类的各种组合制度来提供。

社会保护在实现可持续发展、推进社会正义和实现全民社保这一人权方面发挥着关键作用。因此, 社保政策是各国国家发展战略的一个重要组成部分, 旨在通过提高家庭收入、增进生产力和人类发展、提升国内需求、推动经济结构转型和促进体面劳动, 以减少人生各个阶段的贫困与脆弱性、促进包容性和可持续发展。

联合国大会2015年通过的可持续发展目标是各国的集体承诺, 承诺为减少和预防贫困而“实施适合本国国情的、包括基础社保待遇在内的全民社保制度和措施”(可持续发展目标1.3)。这一对全民社保的承诺再次确认了由来自世界各国的政府、工人及雇主代表在2012年批准通过的第202号社会保护底线建议书所提出的扩大社保覆盖面的目标共识。

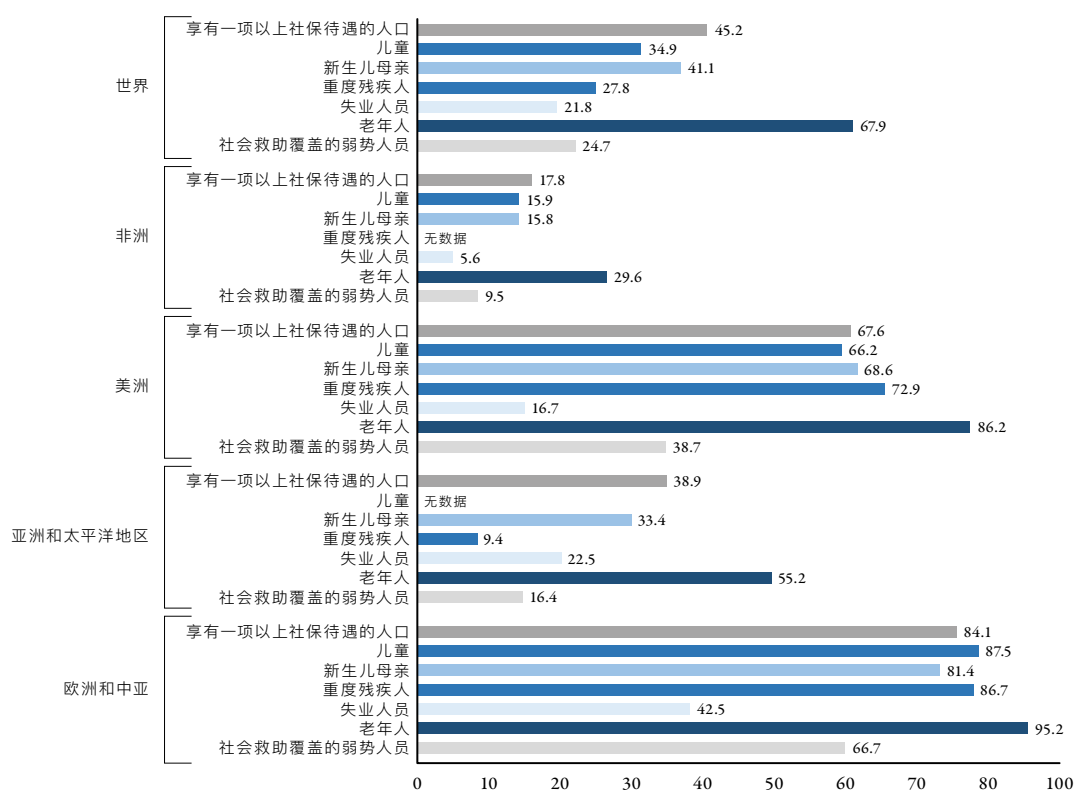
国际劳工组织的这份旗舰报告概述了包括社保底线在内的社保制度最新的全球性发展趋势。本报告按照生命周期规律, 对儿童、劳动年龄阶段人群及老年人群的社会保护状况作了分类分析。根据最新数据, 本报告描

述了全球、各地区和各国社保覆盖面、保障待遇水平及费用支出方面的情况。这为全面监控包括社保底线在内的社保制度提供了最新的实际保障程度的评估, 也为监控可持续发展1.3.1目标的实现提供了2015年评估基准。

要点:

- 尽管世界上许多国家在扩大社保覆盖面方面取得了重大进展, 但对世界大多数人口而言, 社会保障作为一项基本人权尚未实现。全球人口中仅有45%真正享有一项以上的、充足的社保待遇, 其余55% — 约40亿人 — 则完全没有任何社保(图1)。
- 国际劳工组织的数所还显示全世界人口中仅有29%拥有儿童和家庭到老年的所有类别的社保待遇, 但大多数人口 — 约71%或52亿人 — 则缺乏保护或仅有部分保护。
- 社保覆盖面缺口与社保投入明显不足相关, 尤其是在非洲、亚洲和阿拉伯国家(图2)。
- 社保的缺位使人们在人生的各个阶段都易陷入贫困、遭受不平等和社会排斥, 从而构成社会经济发展的一个主要障碍。
- 可持续发展目标推崇全民社保。应强调的一点是各国起码有责任保证向全民提供最基本的社会保障, 即作为国家社会保护制度组成部分的社保底线。尽管许多国家已经实现了社保全覆盖, 各国仍需努力扩大社保覆盖面、确保充足的社保待遇。

图1 可持续发展目标1.3.1：全球和地区按人群计算的社保实际覆盖率 (%)



注释：享有一项以上社保待遇的人口(实际覆盖)：享受至少一项缴费型或非缴费型社保待遇的人口比例，或向至少一项社会保障制度缴费的人口比例。

儿童：领取儿童或家庭津贴的儿童或家庭数占全部儿童或有儿童家庭总数的比例。

新生儿母亲：领取现金型生育津贴的妇女占同年全部生育妇女的比例。

重度残疾人：领取残疾人补助的人员占全部重度残障人员的比例。

失业人员：领取失业金的人员占全部失业人员的比例。

老年人：法定退休年龄以上并领取养老金的人员占所有法定退休年龄以上人口的比例（包括缴费型和非缴费型）。

社会救助覆盖的弱势人员：享受社会援助的人员占所有弱势人员（即全部儿童、未被缴费型社保制度覆盖的成年人以及无缴费型保障待遇（养老金）的退休年龄以上的人员）的比例。

资料来源：基于社保调查 (SSI) 建立的国际劳工组织全球社保数据库；国际劳工组织统计数据库 (ILOSTAT)；各国数据。

面向儿童的社会保护

为儿童及其家庭提供的现金或实物保障待遇可防止儿童陷入贫困，预防儿童死亡，助推其健康发展和福祉，提高其获得基本物质和服务的机会，并可减少童工，因对实现儿童权利至关重要。因此，社会保护能够保证儿童实现其生长和发展潜力，享有基本生活水平。

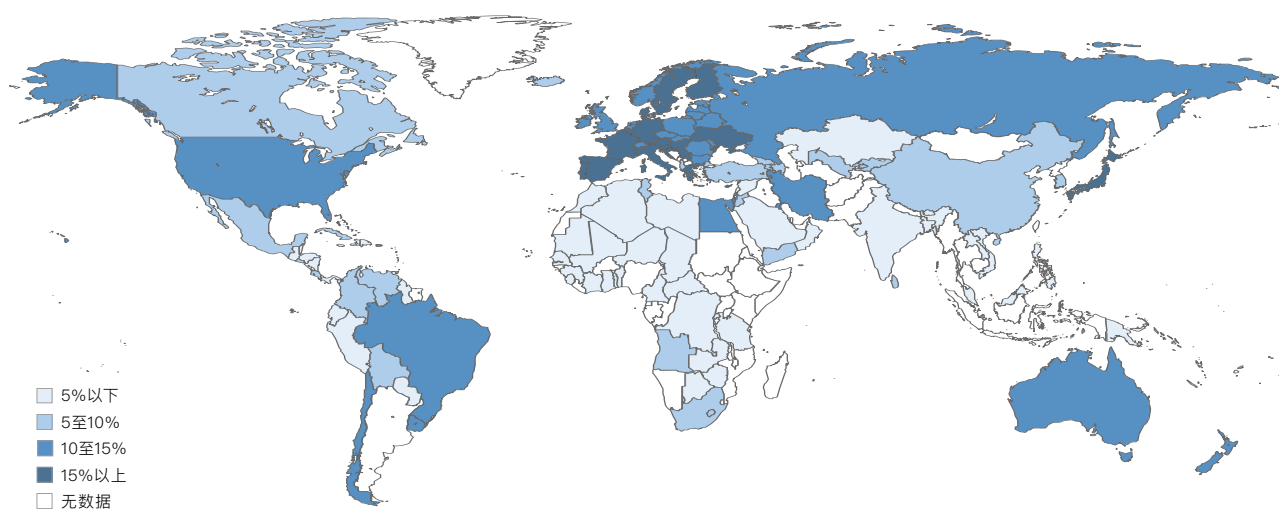
要点：

- 全球仅有35%的儿童得到有效的社会保护，但各地区存在显著差距。全球近三分之二的儿童（13亿儿童）没有社保，其中大多数生活在非洲和亚洲。
- 平均而言，1.1%的国内生产总值用于0—14岁儿童的家庭福利，很显然这方面的投入不足，这不仅影响

到儿童的全面福祉和长期发展，也影响到他们所在国家未来经济和社会的发展。

- 近几十年来，为儿童提供的现金转移支付在一些中低收入国家中得到推广，其中一些国家（如阿根廷、巴西、智利和蒙古）已实现了社会保护对儿童的全覆盖。然而，覆盖范围和保障水平在很多国家仍然不足。
- 在实行财政紧缩政策之后，一些国家降低了对儿童的社会保护程度，通常将儿童保障对象缩小至贫困人口，致使许多弱势儿童得不到充分保护。各国仍需努力采取措施以充分解决儿童及其家庭的需求，按照可持续发展1.3目标的要求扩大覆盖范围，提高保障水平。

图2 不包含医疗支出在内,最近可用年份的社保公共支出(占国内生产总值的百分比)



资料来源：基于社保调查 (SSI) 建立的国际劳工组织全球社保数据库

面向劳动年龄的男女人口的社会保护： 生育与残疾保障待遇、工伤及失业保障

通过生育、失业、工伤及残疾保障待遇，社保为劳动年龄的男女劳动者的收入保障提供关键作用。这些计划有助于平稳收入和总需求，加强人力资本，实现体面和生产性就业。社会保护也促进了经济和劳动力市场的结构变革，推动了包容和可持续的增长。

要点：

- 劳动年龄人口的社保覆盖水平依然有限。尽管能有效保护怀孕妇女，仍仅有41.1%的新生儿母亲领取生育津贴，8,300万新生儿母亲依旧无津贴保障。
- 失业人员中只有21.8%领取到失业金，1.52亿失业者无失业保障。
- 全球劳动大军中只有少数人有工伤保险。
- 国际劳工组织的新数据还显示全球只有27.8%的重度残疾人享有残疾补助。
- 社保支出显示全球国内生产总值中仅有3.2%用于保障劳动年龄人口的收入保障的公共开支，尽管这部分人占全球总人口的比重相当大。
- 乌克兰和乌拉圭已实现了生育保护的全覆盖，阿根廷、哥伦比亚、蒙古和南非等其他发展中国家也在这方面取得重大进展。此外，巴西、智利和蒙古等国都已出台了全民覆盖的残疾保障制度。但与此同时，许多国家在覆盖面和保障水平方面仍然存在重大缺口。

- 作为财政调整或紧缩政策的一部分，一些国家正在降低对劳动年龄人口的保护，将社保待遇发放对象缩小至贫困人口，使许多人在最需要社保的时候得不到保障。
- 鉴于最近劳动力市场和就业所面临的各类挑战，如持续性失业和就业不足、不稳定性工作、非正规就业以及工作贫困人数的增加，包括社保底线在内的社保制度，特别当社保政策与就业、工资、税收政策密切协调时，成为保障收入和实现体面劳动的重要政策措施。

面向老年男女人口的社会保护

养老金是为老年男女人口提供的、世界上流行最广的社保形式，也是实现可持续发展1.3目标的一个关键因素。

要点：

- 全球68%的退休年龄人口享有养老金，这在很大程度上得益于许多中低收入国家在扩大其非缴费型和缴费型养老保障覆盖面的努力。
- 一些国家已实现了养老保险的全面覆盖，其中包括阿根廷、白俄罗斯、玻利维亚、博茨瓦纳、佛得角、中国、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦、莱索托、马尔代夫、毛里求斯、蒙古、纳米比亚、塞舌尔、南非、斯威士兰、东帝汶、特立尼达和多巴哥、乌克兰、乌拉圭、乌兹别克斯坦、桑给巴尔（坦桑尼亚联合共

和国)。阿塞拜疆、亚美尼亚、巴西、智利、哈萨克斯坦、泰国和乌拉圭等其他发展中国家也已接近全覆盖。

- 然而，保障水平往往偏低，难以让老年人摆脱贫困。在许多国家，充足的养老金水平仍然是一个挑战。
- 平均而言，养老金及其他社保待遇支出占国内生产总值的6.9%，但各地区间差异较大。
- 在许多国家，财政调整或紧缩压力持续危及养老金水平的长期充足性；在人口老龄化的背景下，各国有必要有效平衡养老金的可持续性和充足性。
- 一个明显的趋势是养老保险私有化进程发生了逆转：由于私有化政策没有达到预期的效果，阿根廷、玻利维亚、匈牙利、哈萨克斯坦、波兰等国正在回归到以共济互助为基础的公共保障制度。

实现医疗保障全覆盖

能至少确保包括长期护理在内等基本医疗服务的全民医疗保障，是实现多项可持续发展目标、特别是可持续发展3目标的关键所在。

要点：

- 根据国际劳工组织的统计，在许多国家，医疗权尚未成为现实，特别是在农村地区，无医保人口达56%，相比城市地区的22%。
- 估计需要1,000万医疗工作者才能实现全民医保覆盖，保证人类安全，包括防治如埃博拉病毒等高度传染性疾病。在农村地区，急需700万有技能的医疗工作者的巨大缺口及高额的人均医疗支出赤字，进一步加剧了城乡不平等现象。确保公平获得优质医疗和互助融资，是扩大医保覆盖面的核心任务。
- 由身体或精神原因而导致的自理能力不足，使老年人最需要长期护理。48%以上的世界人口生活在没有任何老年长期护理保障的国家，而妇女更受影响。狭隘的收入资格规定只有贫困老年人才能享受长期护理服务，使46.3%的世界老年人口基本被排除在长期护理之外。全球人口中只有5.6%的人生活在有法律规范的、向全民提供长期护理保障的国家。
- 鉴于人口老龄化的趋势，各国需要通过完善的公共政策来解决长期护理问题。据统计，全球有5,700万无薪酬的“志愿”者正在填补长期护理人员的缺口，

提供大部分的护理服务；其中很多是为家庭成员提供非正规护理的妇女。

- 加强护理服务可以创造数以百万计的工作岗位，并解决全球高达1,360万人职业的护理人员缺口问题。各国需要采取措施，改善医护人员的工作条件，确保其劳工权利及充足的经济补偿，将无酬劳动转化为体面劳动，促进充分就业和包容性增长。

监测社保发展进程：地区趋势

观察到的社保覆盖趋势（可持续发展13.1目标）在不同地区间甚至在同一地区的不同国家间存在很大差异。

- 在非洲，尽管社保扩面取得了重大进展，但仍只有17.8%的人口得以享受一项以上的社保现金福利，且各国之间存在显著差异。得力于各国为扩大老年保护覆盖面付出的努力，目前已有29.6%的非洲老年人口领取到养老金。诸如博茨瓦纳、佛得角、莱索托、毛里求斯、纳米比亚等国家已经达到或接近养老金保障全覆盖。然而，在对儿童、新生儿母亲、失业工人、残疾人以及弱势人口的社会保护方面仍然存在重大差距。因此，制定社会保护底线是非洲的一项紧迫任务。
- 在美洲，由于近几十年来社会保护制度的发展，使67.6%的人口得以享受一种以上的社保现金福利。超过三分之二的儿童、孕妇、新生儿母亲以及老年人享有社保现金待遇，但在残疾和失业保障待遇方面存在较大差距。一些国家已成功地对儿童（阿根廷、巴西、智利）、新生儿母亲（加拿大、乌拉圭）、残疾人（巴西、智利、乌拉圭、美国）和老年人（阿根廷、玻利维亚、加拿大、特立尼达、多巴哥及美国）的全面覆盖。但是，该地区国家仍需加大工作力度，以缩小覆盖面的差距、强化社会保护底线并提高待遇水平的充足性。
- 在阿拉伯国家，因缺少数据而不能充分评估其社保覆盖面。养老覆盖率依然有限，仅为27.4%，并预计将持续走低，因为积极缴费者在劳动力总人口中的占比较低，仅为32.9%。该地区所取得的积极进展包括：巴勒斯坦被占领土在私营部门工人中实行了社会保险计划；巴林、科威特、沙特阿拉伯建立了失业保险计划；约旦和伊拉克扩大了生育保护覆盖。因此，向弱势群体扩展社会保护底线仍然是该地区的中心任务，对社会需求大、非正规就业人数高的国家更是如此。

- 在亚洲和太平洋地区，尽管在加强社会保护制度和建立社会保护底线方面取得了重大进展，但仍只有38.9%的人口享有一项以上的社保现金福利。在儿童和家庭津贴、生育保护、失业保障和残疾补助领域仍然存在巨大的覆盖缺口。不过值得指出的是，一些国家已经实现了面向儿童的社保全覆盖（澳大利亚、蒙古），扩大了生育保护的覆盖面（孟加拉国、印度、蒙古），或实施了非缴费型养老金计划并实现了对老年人的全覆盖（中国、东帝汶、蒙古、新西兰）。但是，待遇水平充足问题仍令人担忧。
- 在欧洲和中亚地区，相对全面、成熟，包括社会保护底线在内的社会保护制度已经得到实现，该地区人口中的84.1%享有至少一项的社保现金福利。儿童和家庭津贴、生育现金津贴、残疾补助和养老金的覆盖率逾80%，其中个别国家达到全面覆盖。然而，生育和失业保障领域持续存在覆盖缺口，人口老龄化和短期财政紧缩压力下的养老金和其他社保待遇水平的充足问题仍然不容乐观。
- 为扩大社保覆盖面，我们需要提高社保公共支出的总体水平，特别是在社保投入明显不足的那些非洲、亚洲和阿拉伯国家。
- 扩大覆盖面是首要目标，但与此同时需要关注保障水平的充足性，因为保障待遇水平往往过低，不足以使人们摆脱贫困和不安全感。
- 将社保扩大到非正规经济中的劳动者，并促使非正规向正规经济转型，是推进体面劳动和预防贫困的关键所在。扩大社保覆盖面有多种方式，最常见的一种是将缴费和非缴费型制度有机组合起来。
- 包容性社保制度的建立需要适应人口老龄化、劳动市场的变化、劳动力移徙、脆弱的社会环境及自然环境变化的挑战。
- 短期紧缩或财政调整改革正在损害为长期发展而做出的努力。这类改革措施通常以节约成本为目标，从而忽略对社保覆盖面和保障水平充足性的不利社会影响，阻碍可持续发展目标的进展和实现。我们应采取措施，防止财政整顿对已实现的重大的社会进步产生负面影响。
- 即使最贫穷的国家也有财政能力和发展空间。社会保护所需资金可通过多种渠道筹集。各国必须积极探索一切可能的融资方案，通过体面工作和社会保护来推进可持续发展目标的实现和各国的发展。
- 联合国各机构间要“统一行动”，与国际、地区、次地区和国家层面的相关机构及社会伙伴同心协力，并通过“全民社保全球伙伴关系”，来推动全民社保的实现。

全球趋势与展望

作为可持续发展目标议程的组成部分，世界各国政府承诺致力实施适合本国国情的全民社会保护制度（包括社会保护底线）并将于在2030年前取得重大进展。

- 2015年全世界已有近一半的人口享有至少一项社会保护（可持续发展1.3目标基线），这是许多国家经过多年的努力，在建立包括社保层线在内、为全民提供基本保障的社保制度方面所取得的进展。但为使全民社保权益成为现实，我们还需要付出更多努力。