



社会发展委员会

第四十九届会议

2011年2月9日至18日

临时议程* 项目3(c)

社会发展问题世界首脑会议和大会
第二十四届特别会议的后续行动

新出现的问题：社会保护

秘书处的说明

一. 引言

1. 经济及社会理事会 2006 年 7 月 26 日第 2006/18 号决议决定，将题为“新出现的问题”的项目纳入社会发展委员会的工作方案。委员会第四十九届会议主席团与各区域集团协商决定，在本议程项目下进行的讨论的主题为“全球金融和经济危机环境下的社会保护”。

2. 秘书处编写本说明是为了提供背景资料，以便利委员会的审议。本说明重点强调了社会保护及其可承受能力的重要性，阐述了危机对社会保护计划的影响，还提出了一些供讨论的问题。

二. 对社会保护的需要

3. 社会保护措施是个人和家庭抵御经济冲击和其他生活方面的紧急情况的缓冲，可以增强个人和家庭应对和克服影响其福祉的各种挑战的能力。因此，这些措施是减少脆弱性、防止生活条件恶化和有助于恢复生计的基本手段。在经济危

* E/CN.5/2011/1。



机期间，社会保护体系作为社会和经济稳定器可以发挥重要作用。这些体系有助于防止学生辍学和营养不良情况加剧，从而帮助防止人力资本和社会资本的恶化。

4. 全球化进程和国际竞争所造成的影响加剧了经济上的不安全感 and 新型的脆弱性，因为整个经济体以及经济体中的个人都必须适应普遍较为迅速的国家 and 全球调整过程。对劳动力的需求日益变化莫测，非典型性、临时性兼职工作(多数属于非正规部门)增多。当前的危机证明，在目前的经济无保障的状态下，对社会保护的需求日益迫切。

5. 气候变化给经济增长、更广泛地减少贫困和实现千年发展目标带来了多重威胁。造成这些威胁的原因是自然灾害越来越频繁和严重，粮食减产或绝收的现象日益增多，生态系统恶化和相关的疾病的发生。穷人可能是气候变化最大的受害者，而他们应对气候变化影响的能力却是最差的。人们日益认识到社会保护作为与气候变化有关的多重风险及短期和长期冲击的对策所具有的潜在作用。一种观点认为，社会保护可能成为发展中国家适应气候变化的重点部门之一。¹

6. 公共社会保护主要包括三套措施：社会保险、包括普遍税收支持转移在内的社会救助和保护性劳动力市场监管措施。社会保险计划属于缴款支持的现金或实物收入转移(也就是说，领取福利的条件是缴付款项)，在出现失业、疾病、年迈、伤残、生育和其他与生命周期或工作有关的紧急情况时提供保护，减轻经济后果。社会救助计划向所有穷人或特定的人口群体(通常是儿童和老年人)提供现金或实物收入转移。劳动和就业条例保障体面和生产性工作的基本标准。

7. 在低收入国家中，家庭和其他非正式社会保护机制仍然具有重要作用，但是由于资源基础薄弱，城市化和老龄化方兴未艾，家庭结构发生变化，在出现影响整个群体的冲击的情况下保护措施不足，因此，非正式社会保护机制的成效受到影响。与此同时，在许多低收入国家中正式社会保护体系的覆盖面仍然有限。据国际劳工组织(劳工组织)估计，只有约 20%的工作年龄人口及其家庭可以受益于综合社会保护体系。²

8. 社会保险计划的发展一直不够均衡，这在发展中国家中尤为明显。失业福利、养老金和其他福利即便存在，也只能覆盖正规部门中某些类别的工人，而非正规经济的从业人员没有任何保护。全世界仅有约 25%的劳动力向养老金缴款或进行

¹ 见 Nicholas Stern, “Key elements of a global deal on climate change” (London, London School of Economics and Political Science, 2008)。

² 国际劳工组织,《2010/11 年世界社会保障报告: 在危机之时及危机以后提供保障》(日内瓦, 国际劳工局, 2010 年)。

积累，老年人的覆盖面不足 20%。³ 在撒哈拉以南非洲，只有一些中等收入国家，例如博茨瓦纳、毛里求斯、纳米比亚或南非，最近还有斯威士兰和莱索托，实行了全国性社会养老金计划，但是，除毛里求斯外，养老金覆盖面都很低。平均来讲，在撒哈拉以南非洲，养老金公共支出在国内生产总值中的占比不足 1%，而发达国家的平均水平超过 10%。⁴

9. 与此形成对照的是，以减轻贫困和防止社会排斥现象为目的的社会救助已经成为发展中国家社会保护的一个重要组成部分，而在这些国家中，非正规就业在劳动力市场中所占比例较高，公共服务较为有限。以接受教育和其他人力资本投入为条件的现金转移方案——例如巴西“家庭补助方案”、墨西哥“机会方案”或哥伦比亚“家庭行动方案”，和以工作为条件的现金转移方案——例如，印度《全国就业保障法》或埃塞俄比亚《生产性保护网计划》，最初是从地方开始实行的，现在已经颇为普及，在多个非洲和拉丁美洲国家覆盖的人口比例较大。例如，2009 年，“家庭补助方案”惠及约 5 000 万人口（1 110 万个家庭）。无条件现金转移办法，不论是一刀切形式的，例如南非儿童抚养赠款，还是经过经济情况调查的，比如巴基斯坦贝娜齐尔收入支持办法，还是普及型的，例如赞比亚卡洛莫社会转移试点办法，在过去 20 年中都越来越深入人心。

10. 许多社会救助计划越来越多地支持提供社会服务（保健和教育）和创收机会。因此，这些服务是否到位和这些服务能否满足不断增长的需求对于各项社会救助计划能否成功地推动社会融合和减少贫困至关重要。一些发展中国家在普及卫生和教育方面大有斩获。这些国家包括哥斯达黎加、巴西和博茨瓦纳，而博茨瓦纳的社会服务体系属于非洲最发达之列。但是，在许多国家中，社会服务的提供仍然是不成体系和具有排斥性的。

11. 大体来讲，较为出色地减少了收入贫困现象和大规模改善了社会条件的国家都已经制定了覆盖大多数人口的从权利出发的综合社会保护政策。社会保护计划由于其设计和执行程度不同，效果也各不相同，但是世界各地，包括高收入国家的实际情况都显示了这些计划在减少贫困和不平等现象及刺激经济增长方面的潜力。对于某一特定收入水平的国家而言，较高水平的社会保护支出与较低的贫困水平相关。⁵ 据劳工组织估计，在多数欧洲联盟国家中，非养老金现金转移可以将陷入贫困的风险减少 20%以上，在丹麦、芬兰、法国、匈牙利、荷兰和瑞典

³ R. Holzmann, D. A. Robalino 和 N. Takayama 编辑，《弥合保障差距：社会养老金和其他退休收入转移的作用》（华盛顿，世界银行，2009 年）。

⁴ 世界银行，社会保护与劳动部门，个人信函。

⁵ Armando Barrientos，“社会保护与减贫”，2008 年。为联合国社会发展研究所题为“应对贫困和不平等现象：结构性变革、社会政策和政治”的报告提供的背景文件（联合国出版物，出售品编号：E. 10. III. Y. 1）。

等国，可以将风险降低 50%以上。⁶ 资料还显示，在进行此类现金转移后，基尼系数大幅度下降，在比利时、捷克共和国、丹麦和瑞典，基尼系数下降幅度甚至超过 10 个百分点。⁷ 据世界银行估计，社会保护可以将短暂贫困现象降低一半，从而将贫困总人口降低 5%至 10%。⁸ 在墨西哥，“进步方案”（现为“机会方案”）可能导致该计划的受益者贫困率下降 36%。⁹ 巴西认为，由于扩展了“家庭补助方案”计划，再加上提高了最低工资水平，导致提前实现了千年发展目标 1 中的具体目标。¹⁰

12. 在发展中国家中，现有证据大多表明劳动力参与度提高，设计精巧的社会保护计划受益者的生产能力也有所提高。¹¹ 社会保护措施帮助穷人在满足当前需要和保障今后的生计之间作出取舍，这些措施还有助于资本积累和投资，更容易地获得信贷和帮助家庭应对风险。社会救助计划有助于儿童获得保健服务、入学和参加学习，还有助于防止贫困的代际相传。因此，如果社会保护计划设计、实施得当，则有助于促进普惠性公平经济增长和刺激需求。

13. 若要社会保护计划切实刺激劳动力的参与、投资和经济增长，社会转移就必须具有经常性和可靠性；应与保证社会服务的提供和质量的计划结合起来、应避免将最需要扶助的群体排斥在外。比如，现有措施常常忽视妇女和妇女主导的家庭的特殊需要。例如，与就业状况挂钩的各种形式的保护措施往往将妇女置于不利地位，因为一大批妇女的经济活动是没有报酬的，而且与男子相比，她们对劳动力市场的参与更加断续无常。

14. 在过去 30 年中，社会保护概念常常让位于社会安全网概念，也就是一整套特定的非缴款性（通常是过渡性）转移的概念。在定位时注重资格条件，因此，通过经济情况调查确定受益人的范围。也就是说，在特定时间内，只有一小部分人符合接受转移的条件，而在这个人群中只有一定比例的人实际获得福利。将特定

⁶ 《2010/11 年世界社会保障报告》，第 107-108 页和图 8.9。

⁷ 同上。

⁸ 世界银行，社会保会咨询处，《社会保护对千年发展目标的贡献》（华盛顿，2003 年，第 8 页）。

⁹ Rolf Künemann and Ralf Leonhard, A human rights view of social cash transfers for achieving the Millennium Development Goals, (Stuttgart, Germany, Brot für die Welt, 2008)。

¹⁰ Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional De Acompanhamento (Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos, 2007), p.26。

¹¹ For a review of the impact of social protection on economic growth see: Organization for Economic Cooperation and Development, “promoting pro-poor growth. employment and social protection”, (Paris, 2009); and A. Barrientos and J. Scott, Social Transfers and Growth: A Review, Brooks World Poverty Institute Working Paper, no. 52 (Manchester, United Kingdom, 2008)。

群体定为福利对象这一做法的有效性和合法性一直受到质疑。定位需要具有强有力的行政能力，在确定受益人范围方面可能会导致严重的差错和覆盖不足的情况，在非正规就业和贫困状况广为存在的情况下尤其如此。此外，由于贫困不是某一固定群体的属性，而是面临贫困风险的每一个人在某个时点上都可能遭遇的情况，因此，重点关注某一特定群体可能会忽视贫困、失业和其他生命周期及与工作有关的情况的动态特征。社会安全网办法不是通过投资于生活在贫困线上或濒临贫困线的人们的复原能力来预防贫困的。举例来说，世界卫生组织估计，由于保健费用资金不足，每年约有 1 亿弱势人口陷入贫困。如果能够通过普及医疗保障计划减少脆弱性(例如泰国 2002 年以来实行的全民保健计划)，这是可以避免的。

15. 首先，保证所有的人都受到抵御风险的保护可能要求有针对性的特别措施优先让最为脆弱的人群受益。但是，社会保障权利要求循序渐进地推进全民社会保护，以确保所有的人的基本福祉，这包括生活艰难的人和生活有可能陷入艰难的人，不论他们在何地工作、在何地生活，也不论经济状况如何。

三. 社会保护与金融和经济危机

16. 经济危机给社会保护体系最为脆弱的国家造成的社会后果最为严重。在当前的金融和经济危机发生之初，许多发展中国家在财政日益拮据的情况下为应对危机所带来的社会后果作出了种种努力。在对 35 个国家进行的一项研究中，联合国开发计划署(开发署)注意到，平均来讲，各国政府在自由选择社会保护计划方面的支出占财政刺激一揽子计划资金的 25%，其目的是刺激创造就业机会，支持系统教育和卫生服务，提供经济适用住房。¹²

17. 一些发展中国家，尤其是亚洲及拉丁美洲和加勒比地区的发展中国家能够采取纾困措施，增加社会支出，因为这些国家在危机之前的经济扩张期保持了扎实的财政基础，避免了大规模经常账户赤字，改善了负债比率。此外，以往发生的经济危机让人们认识到，为保持或恢复总需求，努力实现更加持续、可持续和普惠性经济增长道路，必须创造就业机会，通过针对失业或非充分就业的有效收入替代办法对工人进行帮扶，更好地提供社会服务。

18. 虽然这些自由选择措施可能满足短期需要，但是，其中多数措施对于提高受益者抵御未来冲击的能力并没有多大帮助。更为有力和长期性的社会保护体系若能到位，会在减少贫困的普遍程度方面发挥大得多的作用，因为这样的体系随时都可以提供基本的收入保障，从而提高人们应对和克服冲击及减少脆弱性的能力。例如，整个拉丁美洲和加勒比地区自 2000 年以来一直在投资建立和扩大社

¹² Y. Zhang, N. TheLen 和 A. Rao, “财政刺激计划中的社会保护：一些实证”，联合国开发计划署/发展研究处工作文件(纽约，联合国开发计划署，2010 年 3 月)。

会保护体系，这为该区域应对危机后果提供了缓冲，帮助家庭应对和补偿经济紧缩情况。¹³ 但是，由于缺乏现成的机制，许多发展中国家扩大社会保护的能力受到制约。这些国家所公布的数量有限的措施表明，它们以当前的危机为契机正在审查社会保护体系不足的情况，建立社会保障体系的基本组件。

19. 此外，如果在经济和就业增长出现广泛的复苏之前就退出在危机发生之初所采取的自由选择措施，那么这些措施的主要受益者很有可能会再次陷入失业和贫困状态。一些欧洲国家的政府已经从财政刺激政策转为紧缩政策，减少了社会支出，裁撤了工作岗位，增加了税收，这是由于公共债务增加，造成了政治和财政压力。例如，爱尔兰的紧缩预算政策包括削减将近 15% 的社会福利预算，裁撤 24 750 个公共服务岗位，减少儿童福利、最低工资和养老金数额。¹⁴ 希腊采取的措施包括降低公共部门雇员的工资，增加税收，减少养老金和提高公共部门雇员的退休年龄。¹⁵ 西班牙宣布 2011 年将公共支出减少 7.9%，德国正在将 2010 和 2011 年之间的联邦支出减少 4.3%，意大利正在将 2011 和 2012 年预算减少 10%。¹⁶ 发达国家迄今为止已经宣布的财政整合计划预计将对 2011 年和 2012 年的国内生产总值增长带来负面影响，因而将损害复苏进程。国际货币基金组织(货币基金组织)认为，将预算赤字降低 1% 一般会导致两年内国内生产总值下降约 0.5%，失业率提高 0.3%，同时还将降低国内需求。¹⁷

20. 一些发展中国家也在逐步收紧财政。即使在社会保护预算相对保持不变的情况下，如果公共总预算缩水，那么绝对支出也会下降。通过对 126 个国家进行研究得出的结论是，在这些国家中约有四分之一的国家 2010-2011 年的实际公共支出将缩水，中东和北非国家受到的影响最大。¹⁸ 在另一项研究中有三分之二被调查的国家削减了对一个或多个有利于穷人的部门的预算拨款，而社会保护和教育预计将受害最深。¹⁹

¹³ 进一步分析见 *Did Latin America learn to shield its poor from economic shocks? LAC Poverty and Labour Brief* (World Bank, October 2010)。

¹⁴ Liz Alderman, “Ireland unveils austerity plan to help secure bailout”, *New York Times*, 24 November 2010.

¹⁵ Thomas L. Friedman, “Greece’s newest odyssey” (*New York Times*, 11 May 2010)。

¹⁶ David Cutler, “Factbox: Austerity measures around the euro zone”, *Reuters*, 7 December 2010. 可查询 <http://www.reuters.com/article/idUSTRE6B640220101207>。

¹⁷ 国际货币基金组织,《世界经济展望: 复苏、风险和再平衡》, (华盛顿, 2010 年 10 月)。

¹⁸ I. Ortiz, 等人, “为所有人共享的复苏按轻重缓急安排支出: 126 国公共支出快评”, 《联合国儿童基金会社会和经济政策工作文件》(纽约, 2010 年 10 月)。

¹⁹ K. Kyrili and M. Martin, *The Impact of the Global Economic Crisis on the Budgets of Low-Income Countries*, a research report for Oxfam International (Oxford, Oxfam GB, July 2010)。

21. 即便将社会保护支出维持在危机前的水平可能也不够，因为发生危机以后，可能有更多的人需要社会保护，利用公共社会服务而不是私人社会服务。对 6 个发展中国家(多民族玻利维亚国、厄瓜多尔、吉尔吉斯斯坦、尼加拉瓜、菲律宾和乌兹别克斯坦)进行的研究表明，面对危机所造成的挫折，厄瓜多尔、尼加拉瓜和菲律宾政府需要在 2010 年至 2015 年期间将社会支出在国内生产总值中所占的比例从 1.0%提高到 1.5%，这样才能在 2015 年前实现千年发展目标中关于教育、卫生和基本服务方面的具体目标。就玻利维亚和吉尔吉斯斯坦而言，与危机前相比，实现千年发展目标的额外成本每年分别为国内生产总值的 0.7%和 0.5%。²⁰ 这还不算在危机前这些国家建立基本的社会转移所需的支出。

22. 发达国家及其应对危机的措施所提供的教训是，社会保护有助于许多人及其家庭应对经济衰退，在社会保护体系已经到位而且可以迅速扩展的情况下尤其如此。具备一个基本的社会保护最低标准可以让这些福利的受益人迅速增加数百万人。在社会保护计划设计良好而且有的放矢的情况下，在萧条地区有的放矢地实行公共就业计划可能会产生良好效果。具有此类就业保障计划经验的国家处于最佳位置，可以在危机中扩展这些计划。²¹

四. 社会保护的可承受能力

23. 社会保护体系的结构因各国的具体情况和体制不同而不同，但是劳工组织对于综合社会保障体系的初步组件提供了一些笼统的指导意见。对于缺乏基本的社会保护最低标准的国家而言，这一最低标准应包括一整套适合该国具体情况的基本社会转移办法和基本服务，包括保健、教育和充足的营养。在低收入农业经济体中，应优先支持小户农业。如果循序渐进地加以实施，整套基本的转移或社会保护最低标准应该适合承受能力，即便在最贫穷的国家也应该如此。从本质上来讲，适合承受能力问题基本上是政治意愿问题。

24. 2009 年 4 月，联合国系统行政首长协调理事会(行政首长理事会)赞同将社会保护最低标准倡议作为联合国全系统共同应对危机的九项举措之一。社会保护倡议主张将全国性社会保护的共识作为国家发展战略的一个重要组成部分，力求支持各国发现并消除关键的保护差距。虽然缓解当前危机的社会后果是社会保护最低标准的目标之一，但是社会保护目标的作用不是过渡性的，其目标是随时为所有的居民提供以权利为基础的系统的贫困“保险”。

25. 劳工组织在 12 个亚洲和撒哈拉以南非洲国家进行的系列研究表明，2010 年，一整套基本社会保护制度每年初始总费用占国内生产总值的 2.2%至 5.7%。²² 这

²⁰ 《世界经济形势与展望，2011 年：全球展望》(联合国出版物预发稿 3)，方框 1。可查询 <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html> (根据 2010 年 11 月 9 日的资料)。

²¹ 见秘书长题为“危机后复苏：全球就业契约”的报告(E/2010/64)，方框 2。

²² 国际劳工组织，《全面普及社会保障——应对各种挑战和各种备选办法指南》(日内瓦，国际劳工局，2010 年)。

一制度中的单个元素似乎更符合可承受能力：在大多数研究对象国中，提供基本儿童福利的费用在国内生产总值中所占比例低于 3%；社会救助费用，包括针对穷人的 100 天就业计划，在国内生产总值中所占比例大大低于 1%；普及基本保健的费用在国内生产总值中所占的比例，在亚洲研究对象国估计为 1.5%，布基那法索为 5.5%。尽管存在老龄化问题，老龄和伤残抚恤金在 2030 年前只会略有上升。如果将不投资进行社会保护的潜在后果计算在内，这些费用就会更低。最近在拉丁美洲和加勒比地区进行的研究表明，经济增长和小幅度增加税收所带来的额外国民收入将能在 2014 年前甚至更早覆盖除 4 个国家之外（玻利维亚多民族国、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜）所有国家的全民社会保护最低标准的费用，而这 4 个国家将需要获得国际援助。²³

26. 在成功的社会保护计划中常常缺失的重要元素是可持续资金。国际劳工组织在 2009 年 6 月通过、行政首长理事会认可的《全球就业契约》敦促“国际社会提供发展援助，包括预算支持，以便建立全国性社会保护最低标准”。²⁴ 经济及社会理事会根据社会发展委员会第四十八届会议的建议于 2010 年 7 月 22 日通过的题为“促进社会融合”的第 2010/12 号决议敦促各国政府建立社会保护制度，以扩大社会保障覆盖面和支持对劳动力市场的参与。

27. 当前，社会救助计划严重依赖国际援助，撒哈拉以南非洲低收入国家尤其如此。虽然援助可以帮助建立社会保护计划，但是，受援国必须保证必要的财政空间，以保障社会保护最低标准的长期可持续性。虽然多数发展中国家，包括撒哈拉以南非洲许多国家在过去十年中财政空间有所扩大，但是在调集国内资源和优化公共支出方面仍有所不足。

28. 社会保护计划在处于不同发展水平的国家得到了实施。例如，尼泊尔正在扩大全民养老金计划的范围，目标是在适当的时候将退休年龄从 75 岁降到 65 岁。²⁵ 处于类似收入水平的国家在公共支出以及社会支出拨款在公共资源中所占比例方面颇费踌躇。巴西和墨西哥作为中等收入国家，社会保护支出占国内生产总值中所占比例分别为 13.2% 和 3.5%。蒙古社会保护支出占国内生产总值的 10.5%，印度尼西亚占 1.9%。²⁶ 看来社会支出水平与其说是一个是否具备资源或经济上能否承受的问题，倒不如说是一个政策选择的结果。

²³ 拉丁美洲和加勒比经济委员会，《2010 年拉丁美洲社会全貌》（联合国出版物）。

²⁴ 国际劳工组织，“危机后复苏：全球就业契约”——在 2009 年 6 月 19 日在日内瓦召开的国际劳工大会第九十八届会议上获得通过（日内瓦，国际劳工局，2009 年），第 22 段(9)。可查询 <http://www.ilo.org>（根据 2010 年 11 月 9 日的资料）。

²⁵ 《全面普及社会保障》。

²⁶ 联合国社会发展研究所，“应对贫困和不平等现象：结构性变革、社会政策和政治”（联合国出版物，2010 年，出售品编号：E.10.III.Y.1）。

五. 社会保护与社会融合

29. 普及基本的社会保护和社会服务，特别是卫生和教育，是打破贫困代代相传、减少社会和经济不平等现象及促进普惠性公平经济增长所必需。但是，如果社会保护没有解决获取资源和资源再分配问题等更为广泛的措施作为补充，那么社会保护在减少贫困和脆弱性方面的效果就会十分有限。确保穷人获得土地、信贷和其他生产型资源，获得住房，实现公平的继承权，充分的法律能力和伸张正义等措施，对消除贫困至关重要。

30. 为确保各国政府满足社会需要，包括穷人的需要，全体社会成员参与社会、经济和政治生活十分重要。但是，对一些个人和社会群体的歧视的妨碍或限制了他们的参与。为平衡不公平的权力分配状况，促进参与，从而推进社会发展议程，就必须为低收入群体参与决策营造有利的环境，尤其是为消除歧视采取公共行动。

31. 为社会融合计划赢得支持还需要建立制定和执行政策的政治联盟，创建制度上可以持续的治理和执行架构，执行这些架构的使用规则。社会保护计划如设计巧妙，还必须具备健全的信息，例如关于收入贫困水平、时间长短和严重程度及贫困问题等其他方面信息。加强以生成和发布可靠的数据的统计能力，特别是较为贫穷的国家的能力，是更好地制定和评价社会保护计划的基础。

六. 讨论要点建议

32. 社会发展委员会不妨考虑利用下列问题来引导就这一新出现的问题进行讨论：

- 根据各国的经验，扩展社会保护的主要挑战是什么？各国为克服这些挑战做了哪些工作？
- 各国为调集实行或扩展社会保护计划所必需的财政资源成功地采取了哪些措施？
- 为推动发展中国家的正规社会保护需要采取哪些国内或国际行动？
- 劳动力市场举措和社会政策，包括社会保护计划如何能够减少贫困和不平等状况，从而促进更加持续、普惠和公平的经济增长？