



大会

Distr.: General
24 July 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议

临时议程* 项目 28(a)

社会发展：社会发展问题世界首脑会议和
大会第二十四届特别会议成果的执行情况

2017 年世界社会状况：通过社会保障促进包容性

秘书处的说明

摘要

本说明概述《2017 年世界社会状况报告》，阐述报告的主要结论和政策建议。
完整报告将作为联合国销售出版物发行。

* A/72/150。



一. 引言

1. 《2030 年可持续发展议程》¹ 的一个核心承诺就是要确保没有一个人掉队，务必使所有国家、所有人民和所有社会阶层都实现制定的所有目标和具体目标，并首先尽力帮助落在最后面的人。² 然而，几乎在每个国家，一些个人和社会群体仍然面临障碍，使之无法充分参与社会、经济和政治生活。社会排斥的表现是依据人的年龄、性别、种族、族裔、残疾状况、出身或经济地位或其他地位，例行剥夺机会、获取资源的途径、话语权及对各项权利的尊重。³

2. 《2030 年议程》的总体目标是要消除所有形式的贫穷和不让任何人掉队，强调社会保障对实现可持续发展目标的重要性。目标 1 的具体目标 1.3 力求“执行符合本国国情的全民社会保障制度和措施，包括最低标准”，到 2030 年“在较大程度上覆盖穷人和弱势群体”。社会保障的重要性还在于是公认的一种手段，可藉此逐步实现关于健康的目标 3(特别是具体目标 3.8)、关于性别平等的目标 5(特别是具体目标 5.4)和关于减少国家内部和国家之间不平等的目标 10(特别是具体目标 10.4)所规定的进一步平等。《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》⁴ 认识到有必要加强发展方面的努力，以改善掉队人们的生活条件，包括承诺“提供财政上可持续和适合本国国情的对所有人的社会保护制度和措施，包括最低标准，重点是低于贫困线最多者和弱势群体、残疾人、土著人、儿童、青年和老年人”。⁵ 这一承诺一旦得到履行，将推动实现《世界人权宣言》⁶ 第 22 和 25 条及《经济、社会及文化权利国际公约》⁷ 第 9 和 11 条中申明享有社会保障的人权。⁷

3. 本说明探讨社会保障对社会包容性的推进作用，重点关注特定社会群体(即儿童、青年、老年人、残疾人、国际移民、少数民族和土著人民)得到的社会保障覆盖面。本说明最后讨论制定和实施社会保障方案方面的政策考量。

二. 社会保障、贫穷和不平等

4. 社会保障制度(包括最低标准)的定义是：所有提供现金或实物福利、以便保证收入保障及获得医疗保健机会的公共措施。⁸ 这些制度包含社会保险计划、

¹ 大会第 70/1 号决议。

² 同上，第 4 段。

³ 对于社会排斥的驱动因素和结果所作的分析见《2016 年世界社会状况报告：不让任何一个人掉队——势在必行的包容性发展》(联合国出版物，出售品编号 E. 16. IV. 1)。

⁴ 大会第 69/313 号决议，附件。

⁵ 同上，第 12 段。

⁶ 大会第 217 A(III) 号决议。

⁷ 见大会第 2200A(XXI) 号决议，附件。

⁸ 这一定义遵循国际劳工组织 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)对社会保护最低标准所作的定义。

由税收资助的社会援助、公共工程方案及其他提供基本收入保障的计划。如果人们有社会保险的保障或得到税收资助的福利，则就享有切实的保护。⁹

5. 世界各国在建立和加强社会保障制度方面已取得重大进展。然而，社会保障的覆盖面仍然不均衡。据估计，2016 年全世界有 45.2% 的人口至少有一项有效的社会保障现金转移措施。然而，仅有 23% 的全球人口享有全面的社会保障措施，包括残疾、工伤、生育和失业方面的福利、养老金及儿童或家庭福利。

6. 尽管存在这些不足，社会保障制度长期以来被视作解决排斥、贫穷和不平等现象的不可或缺的手段。在 1995 年 3 月 6 日至 12 日在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议上，各国政府提请注意加强社会保障，作为消除贫穷和减少脆弱状况所需的关键性行动之一。¹⁰ 2000 年代，社会保障作为消除贫困和促进其他主要发展目标的主流政策工具这一理念日益深入人心。鉴于 2008 年的全球金融和经济危机，联合国系统行政首长协调理事会在 2009 年第一届常会上核可了社会保障最低标准倡议，作为其九项联合国系统应对危机联合倡议中的一项。¹¹ 随后，劳工组织大会于 2012 年通过了《社会保护底线建议书》(第 202 号)。《2030 年议程》呼吁各国政府执行适合本国国情的全民社会保障制度和措施，强化了国际社会关于社会保障在促进包容性发展具有中心地位这一共识。

7. 事实证明，普及社会保障确实对保护个人和家庭免受经济冲击和其他意外情况的影响至关重要，对加强个人及家庭管控和克服影响其福祉的局面也极为重要。据估计，如果没有社会保障，低收入和中等收入国家的赤贫人口会增加 1.36 亿至 1.65 亿。¹² 社会保障帮助生活贫困的男女设法在满足眼前需要还是保障未来生计这两者之间取舍权衡，在这一点上，社会保障措施鼓励资本积累和投资。当社会保障方案促进儿童获得保健服务及入学和上学机会时，还可有助于打破贫穷世代相传的模式。

⁹ 见《2017 年可持续发展目标报告》(联合国出版物，出售品编号 E.17.I.7)。

¹⁰ 具体而言，在 1995 年 3 月 12 日首脑会议通过的“社会发展问题世界首脑会议行动纲领”中，各国政府一致认为：

应酌情依法建立社会保护制度，并在必要时予以加强和扩大，以保护下述情况不陷于贫穷：无法找到工作的人；因生病、残疾、年老或孕产，或照顾儿童和生病或年长亲戚而无法工作的人；因死亡或婚姻破裂而失去养家活口者的家庭；以及因自然灾害或内乱、战争或被迫流离失所而失去生计的人。

见《社会发展问题世界首脑会议的报告》(联合国出版物，出售品编号 E.96.IV.8)，第一章，决议 1，附件二，第 38 页。

¹¹ 见 CEB/2009/1，第三节。

¹² Ariel Fiszbein, Ravi Kanbur 和 Ruslan Yemtsov, “Social protection, poverty and the post-2015 agenda”，世界银行政策研究工作文件，第 6469 号(华盛顿特区，世界银行，2013 年 5 月)。估计数依据 59 个国家的数据作出。

8. 社会保障具有在经济困难时期保护消费的潜能，从而支撑总需求，支持经济增长。确实，这是一种广为人知的反周期宏观经济稳定机制。因此，对社会保障作出投资以扩大获得福利的机会及福利的额度可以直接或通过其推动增长的作用减少贫困和弱势。

9. 虽然各种社会保障方案的影响因其设计、覆盖面、现金转移充足情况而不同，但世界各地的证据证明这些方案具有减少收入不平等的潜能。在毛里求斯和蒙古等国，单凭税收资助的社会援助方案这一项措施就使基尼系数下降了 10% 以上。¹³ 在中等收入和高收入国家，缴费型社会保险方案可起到更大的社会均等化作用。例如，中亚和东欧的一些国家的基尼系数与未设社会保险计划的情况相比要低将近 16%。

三. 社会保障的覆盖面，劣势和排斥性

10. 虽然社会保障对贫穷和收入不平等的影响已有详实的资料记载，但其对处境脆弱的社会群体面临的挑战有何影响却较少了解。就社会保障的覆盖面而言，最近的数据表明，有些群体受到的保障比其他人优越。可以说，近几十年来最显著的进步是扩大了养老金。2016 年，近 68% 的老年人领取养老金。¹⁴ 与此同时，在同一年度，仅有 28% 的重度残疾人获得残疾津贴，35% 的儿童获得社会保障，而且仅 22% 的失业工人获取失业救济金。¹⁵ 社会保障是否解决了这些群体的需求不仅取决于社会保障的覆盖面，而且也取决于现金转移是否充分。在某些情况下，提供的福利也许不足以为享有社会保障者提供收入保障。以下各节着重指出社会保障覆盖面的差距和现金转移不足的问题，并指出在解决 7 种特定社会群体需求方面的进展。

A. 儿童

11. 就身体、认知和心理方面的成长而言，童年是人生一个至关重要的阶段。幼儿期的经历尤其影响终身。然而，儿童及其家庭陷于贫穷的风险很高。2016 年，发展中国家 19.5% 的儿童生活在赤贫家庭；相比之下，成年人的比率为 9.2%。¹⁶ 撒哈拉以南非洲地区一半以上的儿童生活在赤贫境地，南亚的这一比例约为 36%。同时，非洲儿童五岁前死亡的机率是欧洲儿童的 14 倍，多数死因可以预防。¹⁷

¹³ 根据世界银行社会保护的抵御力和公平性指标地图的数据。可查阅：<http://datatopics.worldbank.org/aspire/> (2017 年 6 月 26 日查阅)。

¹⁴ 《2017 年可持续发展目标报告》。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 世界银行和儿童基金会，“Ending extreme poverty: a focus on children”，简报，2016 年 10 月。可查阅：https://www.unicef.org/publications/files/Ending_Extreme_Poverty_A_Focus_on_Children_Oct_2016.pdf。

¹⁷ 联合国，经济及社会事务部，《世界人口展望：2017 年订正本——主要结果和前瞻表》，ESA/P/WP.248 号工作文件 (2017 年)。

12. 目前，在具备充分数据的 183 个国家中，有 108 个国家向儿童和家庭定期提供现金补贴。¹⁸ 虽然大多数发达国家已经普及或接近普及对儿童的社会保障，但在许多发展中国家，保障的普及面仍然很有限。在过去二十年中，由税收资助的现金转移方案扩大后已帮助许多发展中国家扩大儿童和家庭的覆盖面。其中的一些方案，包括为人熟知的巴西的家庭补助金方案和南非的儿童抚养补助金方案普及面相当广。然而，在大多数国家里，现金转移方案尚未惠及很大一部分原本打算帮助的人，目前正在逐步扩大。

13. 此外，福利数额往往过少，无法保障儿童及其家庭的收入。总体而言，旨在满足儿童需要的社会保障福利方面的公共开支低下。平均而言，2010-2011 年，政府给儿童和家庭福利划拨的经费占国内生产总值(国内总产值)的 0.4%，即社会保障支出总额(不包括卫生支出)的 7.4%。这方面的国内生产总值占比从西欧的 2.2%至非洲和亚洲及太平洋的 0.2%不等。¹⁹

14. 大量证据表明，社会保障干预措施如果妥当设计、执行，并充足供资，可有助于减少贫穷并有利于取得对儿童成长至关重要的具体成果。要为儿童及其家庭提供足够的社会保障，就需要有更多的资源。

B. 青年

15. 年轻人(15 至 24 岁)经历着人生重要的过渡阶段。许多人是在青年时期离开学校走进职场、过问政治、建立家庭的。步入成年为年轻人带来重大机遇，但也一路风险。在劳动力市场上，青年失业率是总人口失业率的两倍，2016 年估计为 13.1%，2017 年估计为 5.8%。²⁰ 即使找到工作，年轻人也过多地集中在弱势行业，往往是非正规部门，或做临时工和其他非标准合同工，因为无法找到长期的、更稳定的工作。此外，越来越多的青年既不从业，也非在校学习。涉及 28 个国家的调查数据显示，2015 年，15 至 29 岁的人口中大约有 25%既没有工作，也没有接受教育或培训。²¹

16. 创造一种能让年轻人成年后大有作为的社会和经济环境对促进青年融入社会至关重要。在缺乏获得体面工作途径的情况下，社会保障可发挥重要作用，克服人生这一关键时刻被排斥在外的风险。令人遗憾的是，许多青年，特别是低收入国家的青年，没有任何形式的社会保障计划的保护。

17. 尽管很少有计划正式排除青年，但青年所处的社会经济劣势阻碍青年获得保障。政策的制定和执行方式常常造成事实上的障碍，使青年得不到保护。重要的一点是，青年可获得的许多社会保障计划都需要缴款。然而，由于他

¹⁸ 国际劳工组织《2014/2015 年世界社会保护情况报告：促进经济复苏、包容性发展和社会正义》(日内瓦国际劳工局，2014 年)。

¹⁹ 同上。

²⁰ 国际劳工组织，《世界就业与社会展望：2017 年趋势》(日内瓦，国际劳工局，2017 年)。

²¹ 国际劳工组织，《2016 年世界就业和社会展望：青年就业趋势》(日内瓦，国际劳工局，2016 年)。

们的年龄和集中于非正规经济的情况，青年的正规工作工龄比成年人短，而且对需要缴款的社会保障计划缴付也比较少。在失业保障方面，201个国家中只有20个国家为第一次求职者提供失业补助。²² 在欧洲，最低缴款期限从4至24个月不等。如果提供，则有需要的青年可以利用由税收资助的计划，诸如失业补助、最低收入补贴、与住房有关的津贴(包括租金补贴)和医疗保健。然而，他们往往无缘享受向儿童和家庭提供的现金福利，或是因为青年的年龄，因为许多儿童福利不向18岁以上的人提供，或是因为他们不再与其父母共同居住。

18. 限制第一次求职者获得失业保险的机会或仅限于向正规部门的职工提供医疗保健等诸如此类不对青年作出投资的情况可引发长期的代价。排斥在外的年轻人不仅遭受贫困，而且还失去可以通过社会保障福利加以扩大的培训和技能发展机会。此外，贫穷的年轻父母没有能力为子女的健康和教育投资。出生时和童年时期遭遇的贫穷往往导致成年时期的贫穷，导致贫穷世代相传，延续周而复始的恶性循环。

C. 老年人

19. 根据预计，从2015年到2050年期间，60岁及以上的人口将翻一番，即由2015年的9.06亿增加到2050年的20.80亿。²³ 随着世界各地老年人的比例继续攀升，保障他们收入的需要也将日益紧迫。在具备全面社会保障制度的国家里，老年人可以至少在在一定程度上依赖养老金满足他们的需求。然而在许多发展中国家，有很大比例的老年人得不到公共支助，面临严峻的经济和社会不安全。

20. 在全世界，养老金占有公共社会保障支出的一半以上(不包括保健开支)，即国内生产总值的3.3%。²⁴ 尽管2016年世界人口的68%领取养老金，但其覆盖面存在很大的区域差异。在除澳大利亚和新西兰以外，大洋洲地区领取养老金的退休年龄以上的人只有10%；在撒哈拉以南非洲，这一比例仅为22%。²⁵ 尽管养老金的有效覆盖面依然不充分，但过去十年已经快速进步。老年人领取养老金比率达90%的国家数量从2000年的34个增加到2010-2012年的45个。²⁶ 在世界所有地区，老年妇女的养老金覆盖面仍然低于老年男子。这既是因为妇女通常比男子长寿，也是因为妇女一生历经不利因素，包括在劳力市场。

21. 大多数完全依靠缴费型养老金计划提供老年收入保障的国家均未能实现全民养老金福利，主要是因为缴费型计划很少能够深入到非正规经济中工作的人。

²² 《2014/2015年世界社会保障报告》。

²³ 《世界人口展望》2017年修订版。数据可查阅：<https://esa.un.org/unpd/wpp/> (2017年6月28日查阅)。

²⁴ 《2014/2015年世界社会保障报告》。

²⁵ 《2017年可持续发展目标报告》。

²⁶ 《2014/2015年世界社会保障报告》。

发展中国家通常结合缴费型养老金采用或扩大税收资助的(社会)养老金。这一方式近几十年来推动扩大了覆盖面。但是,当社会养老金针对生活贫困的老年人时,养老金制度的覆盖面常常留下很大的缺口,包括一个“被遗忘的中间段”,就是生活算不上贫穷但很容易陷入贫穷境地的老年人。

22. 对于有养老金的老年人而言,养老金数额往往不够。在经济合作与发展组织(经合组织)成员国,缴费型养老金平均可补偿退休前收入的 63%。²⁷ 在墨西哥和大不列颠及北爱尔兰联合王国,补偿率低到仅为 28%。尽管用税收资助的养老金所给的资金通常低于缴费型养老金所给的资金,但前者覆盖的生活贫困者人数更多,因此发挥了更大的财富再分配作用。

23. 满足人口日增的老年人的需求对实现可持续发展目标至关重要。随着老年人比例的增加,各国政府将需要在提供足够的福利和确保养老金计划的长期可持续性两者之间找到适当的平衡。虽然提供十分丰厚的养老金可能难以为继,但如果养老金制度供款不足或因其他原因不健全,则将危及老年人的福祉,也有碍老年人参与社会生活。这种情况还可能影响他们对国家的信任,导致他们不太愿意支付对保障老年人收入所必要的税款和缴款。

D. 残疾人

24. 据估计,残疾人占世界人口的 15%。²⁸ 与非残疾人相比,残疾人受教育的机会较少、健康较差、与劳工市场的关系较薄弱。这些不利因素以及残疾状况带来的高生活费(包括医疗和康复、交通及辅助技术方面的费用)使残疾人及其家庭面临贫困的高风险。身体或精神残障可能造成一定的局限,但现有证据表明,残疾人经常面临通行及社会态度方面的障碍,阻碍他们获得各种机会、资源、话语权和权利。

25. 几乎所有国家均将从业年龄的残疾人纳入其社会保障制度。尽管 81 个国家仅对这一群体提供缴费型社会保险计划,但 87 个国家设有缴费型与税收资助两者相结合的残疾人保障计划,主要按家计调查确定。²⁹ 然而,在有效覆盖面存在重大缺口。即使在经合组织国家,2000 年代后期,20%以上的残疾人得不到任何公共福利,也没有工作。³⁰

26. 此外,福利往往不够。29 个发展中国家的数据表明,福利水平往往不到每个国家人均国内生产总值的 15%,福利水平相对于人均国内生产总值的比例不

²⁷ 经济合作与发展组织,《2015 年养老金一瞥:经合组织和 20 国集团指标》(巴黎,2015 年)。

²⁸ 世界卫生组织和世界银行,《世界残疾报告》(世界卫生组织,日内瓦,2011 年)。

²⁹ 2014/2015 年世界社会保障报告。

³⁰ 经济合作与发展组织,《疾病、残疾和工作:打破壁垒——经合组织各国调查结果综述》(巴黎,2010 年)。这些福利的供资机制可能因国而异。

等，乌兹别克斯坦为 51%，巴西为 35%，中国和印度不足 5%。³¹ 不同国家的养老金覆盖面和数额差异很大，这在很大程度上反映了方案设计和执行方面的差异。这些差异不一定体现不同国家残疾状况的差异，也不一定表明残疾人的不同需求。

27. 显然，社会保障福利只是帮助残疾人的一项政策工具而已。总体而言，这些福利帮助残疾人及其家庭满足他们的基本需求。然而，如果设计福利计划所依据的观点是残疾人缺乏能力，需要依赖他人，则这种计划就可能对残疾人参与社会生活产生负面影响。例如，以从事工作的能力为条件的残疾福利金固化了残疾人的依赖性，加深了陈旧的定型观念。在社会保障方面采用立足人权的办法，就要增强受保障者的权能，并确保所有人都有基本收入，无论境况如何。这在鼓励残疾人参与社会和增强权能情况下尤其具有切实意义。

E. 国际移民

28. 虽然国际移民不是一个新现象，但主动选择或被迫移民的人越来越多；2015 年，全球国际移民总数为 2.44 亿，其中包括 2 100 多万难民和 300 万寻求庇护者。³² 移民是由来已久的一种风险管理战略。传统上，个人和家庭为了应对失业、贫穷、气候变化、战争和疾病的影响而搬迁，而且继续这样做。然而，搬迁有风险，并且很少能保证移民到自己选择的国家。语言和其他妨碍他们参与的社会障碍会使移民在目的地国处于不利地位，更容易陷入贫穷和遭受社会排斥。此外，接受国的法律规章对待移民的方式往往侵犯其基本人权。

29. 在目的地国，移民享受社会保障的资格取决于他们的身份。获得居住国国籍的移民享有与本地出生的人几乎相同的权利。持有长期居住和工作许可证(一年或更长时间)的外国移民通常可以享有与本国国民相同的社会保障，但必须在该国居住或工作一段时间后才能享有。³³ 由于需要满足最低工作或居住期限才能享受大多数社会保障措施，临时移民的权利一般受到限制。

30. 就非正常情况下的移民而言，各国政府竭力平衡以下两个方面：一是减少他们心目中的非正常移民诱因，二是确保此类情况下的移民人权得到保护。实际上，社会保障方面的平等待遇很少纳入他们的权利。在大多数有信息可查的国家，非正常情况下的移民可以依法或实际上获得紧急保健，并得到有限的事故赔偿补助金。除保健以外，他们很少能享受税收资助的社会援助方案。

³¹ 发展道路，残疾福利计划数据库。可查阅：

<http://www.developmentpathways.co.uk/resources/disability-benefits-scheme-database>
(2017 年 6 月 2 日查阅)。

³² 联合国，经济和社会事务部，人口司，《国际移民存量趋势：2015 年修订版》(2015 年 12 月)(POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015)。可查阅：

<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>。

³³ 例如，在授予永久居留权的国家，移民在获得永久居留身份后两到五年才能几乎完全享受社会保障，尽管他们从获准进入所在国之时就开始向失业、养老金和其他计划缴款。

31. 如果社会保障福利不能跨国携带，那么移民在离开原籍国时就可能丧失其应享权利。建立充分的可携性不仅要确保在一国积累的福利可在另一国支付，而且还要按照个人在其缴款的所有国家中的全部缴款期限确定福利。虽然仍有很多漏洞，但许多国家已经谈判了双边和多边协议，以确保应享权利可充分携带。大多数此类协议涵盖长期缴费型福利，主要是养老金。这些协议较少涵盖保健福利，即使是缴费型的，而且由税收资助的福利很少可以携带。

32. 总体而言，2000 年，所有国际移民中估计只有 23% 依法享有目的地国的社会保障方案，并可充分携带各项福利。³⁴ 然而，鉴于移民面临的各种行政、文化和社会障碍，移民的有效覆盖率可能大大落后于法定覆盖率。现有证据的确表明，法律与实践往往脱节。虽然移民比本国面临更高的贫穷风险，但在大多数有数据可查的国家，他们享受社会保障福利的可能性却更低，即使能够享受，得到的数额也低得多。³⁵

F. 少数民族和土著人民

33. 一般而言，土著人民和少数民族成员的贫穷风险显著高于大多数人。他们在获得保健、教育和就业方面也面临很大的劣势。³⁶ 殖民、奴隶制以及剥夺土地、领土和资源等历史遗留问题是造成这些劣势的根源。在许多国家，对这些群体的歧视仍在影响他们的参与。³⁷ 此外，土著人民和少数民族往往生活在农村和偏远地区，基础设施差，服务质量低或根本没有服务。在城市地区，不同族裔分开居住也助长了少数民族的边缘化。

34. 近年来，许多国家努力增加社会保障对土著人民和少数民族的覆盖范围，主要通过由税收资助的计划。例如，拉丁美洲一些国家的数据显示，在有条件现金转移支付计划的受益人中，土著居民所占比例往往偏高。³⁸ 然而，目前尚不清楚这些方案是否实现了减贫和改善人力资本积累的目标。这一区域的研究表明，这些计划对土著儿童和少数民族儿童的入学率甚至教育水平产生了一些积极影响。然而，健康影响方面的证据则好坏参半。³⁹ 就贫穷问题而言，其他

³⁴ Johanna Avato, Johannes Koettl 和 Rachel Sabates-Wheeler, “Definitions, good practices and global estimates on the status of social protection for international migrants”, 社会保障讨论文件第 0909 号(华盛顿特区, 世界银行, 2009 年 5 月)。

³⁵ 经济合作与发展组织, 《2013 年国际移民展望》(巴黎)。

³⁶ 《2016 年世界社会状况报告》(见脚注 3)。

³⁷ 同上。

³⁸ 例如, 见 Gillette Hall 等人, (即将出版) “Conditional cash transfers in Peru: is there evidence of program impact?”, Global Human Development Program Working Paper (Washington, D.C., Georgetown University forthcoming); 以及 Andrés Ham, “The impact of conditional cash transfers on educational inequality of opportunity”, Latin American Research Review, vol. 49, No. 3。

³⁹ Esteban J. Quiñones 和 Shalini Roy, “The impact of conditional cash transfer programs on indigenous households in Latin America: evidence from PROGRESA in Mexico”, IFPRI Discussion Paper No. 01511 (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, February 2016)。

研究表明，这些计划迄今对族裔收入差距产生的影响甚小。在某些情况下，转移支付数额太小，无法对贫穷程度产生重大影响。⁴⁰

35. 社会保障方案是否使土著人民和少数民族受益，取决于这些方案能否充分满足这些群体的需要并解决他们面临的挑战。这些挑战既包括有形的(例如地理位置与世隔绝、社会基础设施不足和缺乏用土著语言提供的信息)，也包括无形的(例如歧视)。

四.得不到社会保障的成因

36. 即使在社会保障受到法律保护的国家，也并非已经有效覆盖所有阶层的人。覆盖面不全、福利不足以及导致不能享受社会保障的各种障碍对某些社会群体造成的影响超过其他群体，因而对社会保障减少不平等和促进包容的效力构成挑战。

37. 一方面，享有社会保障方面的差距本是造就劣势和排斥的各种因素产生的结果之一。也就是说，基于人的特征或身份歧视性地对待他们造成权力关系不平等，会妨碍某些群体享受社会保障及其他公共产品和服务。通常，弱势群体的成员对其社区和家庭决策施加的影响有限。这一点适用于本说明审视的所有社会群体，甚至更适用于那些数据较少的其他社会群体，即无家可归者、境内流离失所者和被社会机构收容者。在审视的所有群体中，妇女在部分享受或无法享受社会保障的人口中所占的比例也偏高。如本说明所述，在覆盖一些传统上处于不利境地的社会群体方面取得了进展，已经废除许多正式限制某些群体享受社会保障和公共服务的法律。然而，歧视继续在加剧这些群体面临的一些障碍。

38. 另一方面，社会经济方面的不利因素本身也会影响社会保障的覆盖面，即使在那些不再对享受社会保障设置正式障碍的国家也是如此，无论是否存在歧视行为。在劳动力市场上，土著人民、少数民族成员、移民、残疾人和青年的工资低于其他人，妇女的情况也是如此，而且他们更经常地从事无保障的工作，往往在大多缺乏社会保障的非正规经济部门工作。地理空间上的不利因素也妨碍包括土著人民和少数民族成员在内的某些群体享受社会保障。

39. 最后，政策设计和执行是造成某些人无法享受社会保障的重要因素，或是为掉队者提供参与机会的重要因素。当然，提供社会保障本身并不能保证满足弱势群体的需要。社会保障对社会排斥的成因及表现形式的影响取决于现有的具体措施及其执行方式。

⁴⁰ Maynor Cabrera, Nora Lustig 和 Hilcías E. Morán, “Fiscal policy, inequality and the ethnic divide in Guatemala”. CGD Working Paper No. 397 (Washington, D.C., Centre for Global Development, March 2015). 另见 Nora Lustig, “Fiscal policy and ethno-racial inequality in Bolivia, Brazil, Guatemala and Uruguay”, Commitment to Equity (CEQ) Working Paper No. 22 (New Orleans, Louisiana, Center for Inter-American Policy and Research, Tulane University, January 2015)。

五.包容性的社会保障：政策方面的意义

A. 政策设计和执行

40. 是否提供无疑是保障收入和解决社会保障制度将人排斥在外这一问题的首要和最基本的条件。作为一个制度，社会保障应包括一整套旨在满足不同需要的计划。由于缴费型计划的应享权利以缴款为条件，而且由于这些缴款可能并非所有社会成员均负担得起，因此，包容性的社会保障制度必须提供一套由税收资助的最低标准计划。如果不能覆盖落在最后面的人们，就不可能实现人人享有社会保障的权利。

41. 近年来，许多低收入国家在扩大社会保障覆盖范围方面取得了重大进展，主要是通过社会援助计划。虽然其中一些计划以坚实的法律框架为基础，但另一些则以安全网的形式实施，规模较小，通常为临时性。虽然此类方案可以帮助满足短期需求，但其中大多数不能增强参与者应对未来冲击的能力。在社会发展问题世界首脑会议上，各国政府一致认为，应依法建立社会保障制度。⁴¹ 的确，要持久提供，就要有强有力的法律和体制框架以及长期战略。没有这些，社会保障方案在政治上和财政上的可持续性将面临风险。

42. 社会保障制度包容性的第二个条件是可享受。必须不予歧视地向所有人提供社会保障。⁴² 就享有资格而言，全民社会保障计划更有可能确保不歧视，因为所有人都可无条件地享有。虽然普遍用针对性的办法覆盖最有需要的个人和群体，但针对性强的计划需要发达的行政能力。特别是，家计调查福利涉及方法复杂的调查，行政费用很高。分类针对(选择特定的社会群体)一般不那么复杂，尽管也有例外：例如，残疾评估要求保健和社会工作部门拥有相当的能力。由于很难准确计量收入和消费，而且费用高昂，发展中国家政府使用与收入高度相关的指标(诸如住房条件和拥有各种资产的情况)作为“代替数”，查明贫穷人口和改善覆盖率。现有证据表明，这些代用经济能力检测在覆盖目标人口方面比传统的家计调查计划效果略好，尽管对潜在受益人的覆盖率依然偏低。⁴³

43. 这一结果并未系统排除针对具体群体采取措施的需要，以处理他们面临的具体情况。即使在以普惠为基础的政策框架中，部分人口也在战胜贫穷和社会排斥方面比其他人面临更多的挑战。为了克服这些挑战，可能需要采取补充性的特别措施或针对性措施，即使是暂时的。在实践中，社会保障制度很少建立

⁴¹ 《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》，第 38 段。

⁴² 见大会 1966 年 12 月 16 日通过的《经济、社会及文化权利国际公约》。

⁴³ 关于家计调查目标选择的进一步分析，见 Caitlin Brown, Martin Ravallion 和 Dominique van de Walle, “A poor means test? econometric targeting in Africa”, NBER Working Paper No. 22919 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, December 2016)。另见 Stephen Kidd, Bjorn Gelders 和 Dilo á Bailey-Athias, “Exclusion by design: an assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism”, 《扩大社会保障工作文件第 56 号》(日内瓦, 国际劳工局, 社会保障司, 2017 年)。可查阅：
<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54248>。

在纯粹普惠或纯粹针对性的方法基础上。有些措施是普惠的，而另一些则是针对那些需要特别支持而且普惠措施难以覆盖的群体。这两类支出都可能是合理的，取决于每个国家的情况。然而，不应把针对性措施当做节约费用的办法。这种措施需要强大的行政能力，或许并非所有国家都具备。还必须注意确保资格标准客观透明，避免使受益人蒙羞。

44. 在政策执行方面，登记程序和付款方式也会影响享有。一般而言，如果登记制度对潜在受益人的信息和有关文件提出较高要求，则覆盖率偏低的风险升高。简单明了的登记制度最能使残疾人、少数民族、移民和其他弱势群体成员受益。对于需要合法身份证明的计划，必须努力改进民事登记，确保纳入官方统计中经常“看不见”的人，以便为建立一个公民能够主张自己的社会保障权的制度奠定基础。登记地点和付款地点的距离等因素，以及排长队和基础设施不足的问题，都可能对享受社会保障构成额外的障碍，对残疾人来说尤其如此。对于以人口普查登记为依据的计划，偏远和不安全地区的查点不足和登记不频繁也是享受社会保障的主要障碍。在这方面，如果新的信息和通信技术足够而且人人都可获得，则能帮助降低这些障碍。最后，缺乏信息是享受社会保障的一个主要障碍，其本身也是社会排斥的一种表现。许多人没有从社会保障方案中受益是因为他们不知道这些方案的存在，或是不知道他们或许实际上有资格参加。他们可能不了解申请程序如何、需要符合什么条件以及怎样获得福利。在这方面，使公共宣传运动对应潜在申请人的需要特别重要。

45. 社会保障制度包容性的第三个条件是充足。通常，福利的数额或持续时间不足以保障适足的生活水准和获得保健服务。虽然福利充足必须在国家一级界定，但《劳工组织第 202 号建议》(第 8(b)段)规定，应该适当考虑“基本的收入保障应使生活有尊严”的原则，并应足以提供获取国家贫穷线或其他收入门槛值确定的“一套必要的产品和服务”的能力。要使社会保障制度对包容性产生有意义的影响，就必须做出明确的财政承诺。

B. 社会保障的承受能力

46. 虽然社会保障制度应根据具体国情而有所不同，但研究显示了提供基本社会保障最低标准的成本。在最近对 20 个亚洲国家进行的一项研究中，估计填补社会保障缺口，确保各年龄阶段都能享受保健并确保儿童、成年人和老年人都具有基本收入保障所需的加权平均成本要占到国内生产总值的 3.0%至 5.2%。⁴⁴ 劳工组织对撒哈拉以南非洲和亚洲的若干低收入国家和中等偏下收入国家进行的一项研究表明，基本社会保障一揽子计划的最初年度费用毛额将占 2010 年国内生产总值的 2.2%至 5.7%。⁴⁵ 更全面的系统需要更多的投资。例如，经合组

⁴⁴ Michael Cichon 和 David Cichon, “Financing of social protection for informal sector workers in Asia: challenges and opportunities”, 载于 *Social Protection for Informal Workers in Asia*, Sri Wening Handayani 编 (Manila, Asian Development Bank, 2016), pp. 63-119。

⁴⁵ 国际劳工组织, 《扩大社会保障, 覆盖所有人口: 挑战和选项指南》(日内瓦, 国际劳工局, 2010 年)。

织国家目前将国内生产总值的 12.4%用于社会保障，其中包括社会保险和普通税收，但不包括保健。⁴⁶

47. 在许多国家，建立成功的社会保障方案所缺失的一个关键因素是可持续的供资。虽然在过去的 10 年中，大多数发展中国家、包括撒哈拉以南非洲的许多国家的财政空间有所增加，但在调动国内资源和优化公共开支方面仍有许多工作可做。研究人员估计，在大约 100 个国家中，填补社会保障最低标准缺口所需的投资不会超过国内生产总值的 5%。他们认为，可以通过努力改善按规定交税的情况或重新分配资源，最迟在 2030 年填补这些缺口。⁴⁷ 然而，至少有 13 个国家缺口过大，需要国际社会给予大量帮助才能填补。虽然大多数发展中国家负担得起社会保障最低标准的经常性开支，但许多国家在启动全国社会保障制度方面需要得到支持。有必要分配更多的捐助者资源用于能力建设，帮助各国设计和执行有效的制度。

48. 各国需要为社会保障最低标准的实施和供资做好规划，以确保在经济繁荣和减速周期都能提供资金。经济减速时，可用资源减少，社会保障支出往往上升，因此供资需要具有反周期性。对一些国家来说，建立专门的财政准备基金是创建反周期供资的成功战略。对商品出口国来说，这是一个广受欢迎的选择，尽管这些制度必须设计良好，以便应对商品价格的波动。如今，由于商品价格低，通过这一机制建立准备基金会很难。

49. 必须指出，收入水平类似的国家在公共支出和分配用于社会支出的公共资源份额方面行使的酌处权很大。例如，巴西在 2010 年将国内生产总值的 15%以上用于社会保障(不包括保健)，而危地马拉在 2011 年用了 3.1%，洪都拉斯在 2010 年则用了不到 1%。⁴⁸ 政治意愿是确保为社会保障制度提供充足和持续资金的关键因素。大体上，已经成功地广泛减少收入贫穷并改善社会状况的国家都投资于覆盖大多数人口、以权利为基础的全面社会保障政策。围绕改革建立共识，包括在政府各部委和不同利益攸关方之间建立共识，是一个重要的考虑因素。

50. 关于资源调动，《亚的斯亚贝巴行动议程》(第 22 段)中包括现代化累进税收制度和改善税收政策的承诺，将此作为提高国内收入的主要手段。再分配程度取决于税收制度的累进水平(收入和财产税通常是累进的，而间接税一般是递减的)，并取决于根据公共开支选择而分配的福利的性质。社会保障方案对减少贫困的积极影响可能因递减税制而丧失。例如，一项对 28 个低收入和中等收

⁴⁶ 数据来自经合组织社会支出数据库。可查阅：
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG (2017 年 5 月 23 日查阅)。

⁴⁷ Mira Bierbaum 等人, Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation, discussion paper (Berlin, Friedrich-Ebert Stiftung, March 2016)。可查阅：
http://www.icsw.org/images/docs/SPF/SPFI_Monitoring_2016.pdf。

⁴⁸ 《2014/2015 年世界社会保障报告》，表 B.12。

入国家的研究发现，5个国家在税收和转移支付之后，极端贫困人口增加。⁴⁹ 更有甚者，在所有 28 个国家中，一些生活在贫困中的人是财政系统的净缴纳者，即他们缴纳的税款比收到的转移款多，因此他们因这一制度而贫困。

51. 最后，全民享有基本社会保障以及享有社会服务是打破世代相传的贫穷循环和促进包容的必要条件。然而，如果不辅之以更广泛的干预措施解决资源获取及其再分配的问题，社会保障将只能对这些社会弊病产生有限的影响。例如，有利于包容性的政策环境需要有促进包容性经济增长和为所有人创造体面工作的宏观经济政策。诸如确保贫穷男女获得土地、信贷及其他生产性资源、住房、公平继承权、完全法律能力和司法救助机会等措施，对社会包容也至关重要。

⁴⁹ Nora Lustig, “Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in low and middle income countries”, Commitment to Equity (CEQ) Working Paper No. 54 (New Orleans, Louisiana, CEQ Institute, Tulane University, January 2017)。