

**亚洲及太平洋经济社会委员会**
社会发展委员会**第五届会议**2018年11月28日至30日，曼谷
临时议程* 项目3**亚洲及太平洋在实施《2030年
可持续发展议程》中加强社会
保护的策略****社会保护是实现《2030年可持续发展议程》的一种手段****秘书处的说明****摘要**

亚太区域尽管经济在持续高速增长，但是贫困和不平等依然存在。脆弱性不断加剧也意味着近期在减少贫困和促进繁荣方面取得的进展可能是短暂的。

本区域各国政府还有机会加大对人民、尤其是社会保护的投资，以锁定所取得的重要成果，同时保护民众免受与日俱增的脆弱性和不确定性的影响。

社会保护是一种有效机制，可打破落在最后的人群的贫穷循环，也可保护弱势群体免于陷入贫困。社会保护还可减少成果和机会的不平等。因此，社会保护对于包容的可持续发展至关重要，是推动国家发展的一个基本要素，也是实现《2030年可持续发展议程》的一项必不可少的战略。通过增加社会保护公共支出以达到全球平均水平，亚太国家至少还有5 100万人可摆脱极端贫困，而且至少还有2.33亿人可摆脱中度贫困。然而，要实现这些惠益，社会保护制度的有效设计至关重要。

请社会发展委员会审查本文件，并就秘书处在社会保护领域的未来工作、包括可能加强区域合作等事宜提供指导。

* ESCAP/CSD/2018/L.1/Rev.1。

一. 引言

1. 亚太区域的经济增长在短短几十年内使数亿人摆脱了贫困，被誉为本区域发展和繁荣的福音。然而，本区域仍有约 12 亿人每日生活费不足 3.2 美元，而且不平等现象呈上升趋势。
2. 多个方面的脆弱性正在加剧。从经济角度来看，全球劳动力市场的发展情况对低技能工人来说并非吉兆，同时全世界和本区域正进入一个经济不确定的时代。
3. 环境脆弱性也在上升，自然灾害的严重程度增加就证明了这一点。这种脆弱性对本区域最贫穷和最脆弱的人群构成持续的风险，可能意味着任何进展都是短暂的。
4. 在这种背景下，在宏伟的“可持续发展目标”指导下，本区域各国政府有机会将近期的经济收益更多地投资于人民、尤其是社会保护。这种投资不仅会帮助人们摆脱贫困，还能为所有人、尤其是新兴中产阶级建设一个动荡较少的未来。
5. 社会保护是指一套旨在减少和预防人们一生中遭遇贫困、脆弱性和社会排斥的政策和方案，从而增强妇女、男子和儿童的权能，使他们能够在一生中达到或保持适足的生活水准和健康水平。¹
6. 社会保护权载于 1948 年的《世界人权宣言》，是全世界所有人不可剥夺的权利。“可持续发展目标”1 中的具体目标 1.3 也明确强调了这项基本权利，其中呼吁各国政府执行适合本国国情的全民社会保护制度和措施，包括最低标准，到 2030 年基本覆盖穷人和弱势群体，以便在全世界消除一切形式的贫困。
7. 关于将社会保护政策作为实现性别平等和增强妇女权能手段的具体目标 5.4 以及关于减少国家内部和国家之间不平等的具体目标 10.4 都承认社会保护对其他“可持续发展目标”的重要性。关于确保健康的生活方式、促进各年龄段人群福祉的具体目标 3.8 也把作为社会保护最低标准四大保障之一的全民健康保障放在核心位置。

二. 发展成果和持续挑战

8. 经济增长创造了新的就业机会，加强了全球化、贸易和研究，推动了技术和基础设施的改善，创造了政府税收，并刺激了对公众的公共投资，从而使千百万人受益。过去二十年来，亚太区域的出生时预期寿命有所提高，生育率出现下降，孕产妇死亡率大幅下降，中小学入学率有所提高。总的来说，这些改善帮助提高了本区域很多人的生活水平。

¹ 国际劳工组织(劳工组织)，《2017-2019 年全球社会保护报告：普及社会保护以实现可持续发展目标》(日内瓦，2017 年)。

A. 持续贫穷

9. 尽管如此，经济增长并没能解决所有弊病。虽然贫困程度相比过去有所降低，但是约有 4 亿人仍然生活在极端贫困中，每日生活费不足 1.9 美元。目前，本区域 11 个国家的极端贫困率高于全球平均水平。巴布亚新几内亚和东帝汶超过三分之一的人口仍然处于极端贫困中，而所罗门群岛的相应比例是人口的四分之一。²

10. 消除货币贫困还不够。“可持续发展目标”1 中的具体目标 1.2 呼吁各国：到 2030 年，按各国标准界定的、陷入各种形式贫困的各年龄段男女和儿童的比例至少减半。这项承诺反映了二十世纪九十年代经济及社会理事会关于贫穷多方面问题的讨论。³

11. 对货币贫困的衡量所评估的是一个家庭是否有能力支付满足最低要求的、足够的基本食物和非食物物品，而贫困的其他几个方面可定义为受排斥或被剥夺享有基本服务和机会的权利。

12. 在没有实现全民医保的国家，大多数人用个人储蓄来支付医疗费用。在大多数亚太国家，人们往往把总收入的至少三分之一花在医疗保健费用上。在有些国家、包括阿富汗、阿塞拜疆、孟加拉国、柬埔寨、印度和塔吉克斯坦，60%以上的医疗保健费用是自费的。⁴ 高额的自付费用增加了个人的经济负担。结果是较为贫困的家庭可能推迟求医，或者干脆不去求医。

13. 同样，无法获得清洁能源给延长学习时间、房屋制冷和取暖、抽水以及食品和药品冷藏造成了障碍。因此，清洁能源有限的贫困家庭更有可能长期贫困。⁵ 清洁水和安全卫生设施的缺乏往往导致健康不佳，使人不得不开离劳动力市场，增加了家庭医疗保健支出，使家庭陷入贫困。⁶

14. 在这种方法框架内，贫困包括发展的社会、经济和环境维度。例如，“可持续发展目标”2 至 8 及 10 都涉及贫困的各个维度，通常称为多维贫困。

15. 各国存在不同的非货币贫困状况。例如，在老挝人民民主共和国和东帝汶，使用清洁燃料的家庭不足二十分之一；在阿富汗和蒙古，四分之三的家庭用不上改良的卫生设施。即使在那些已消除货币贫困的国家，还有一部分人口在其他重要福利方面落后了。这一基本机会的缺失很容易使他们再度陷入贫困。

² 世界银行，PovcalNet 数据库。可查阅：<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povOnDemand.aspx> (2018 年 4 月 1 日登录)。

³ 见 TD/B/EX(18)/INF.1。

⁴ 《亚洲及太平洋可持续社会发展：实现以人为本的转变》(联合国出版物，出售品编号：E.17.II.F.15)。

⁵ 亚太经社会，《亚洲及太平洋的机会不平等：清洁能源》(ST/ESCAP/2818)。

⁶ 亚太经社会，《亚洲及太平洋的机会不平等：水和卫生设施》(即将出版)。

B. 摆脱贫困的障碍

16. 了解贫穷的原因是一项具有挑战性的任务。即使在讨论一个人或一个家庭的情况时，也很难权威地说出是什么使他们陷于贫困。数字背后掩藏着数百万个故事，人生的故事往往多种多样，或缺乏选择，或错过机会，或经历失败、努力和挣扎。亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)开展的新研究精准确定了阻碍人们摆脱贫困的共同障碍。⁷

17. 这项研究针对的是亚太经社会界定的三个国家收入群体中每日生活费不足 3.20 美元的人口：中上收入国家、中低收入国家和低收入国家。总体而言，最普遍的共同障碍是没有全职工作(图一)。

18. 在低收入国家，在摆脱贫困方面面临的最普遍共同障碍是居住在农村地区而且缺少足够的相关技能。在每日生活费不足 3.20 美元的人口中，几乎没有人完成高等教育，仅有三分之一的人读完中学。在 10 个穷人中，大约 8 个有年幼子女，三分之二的人年龄低于 50 岁。

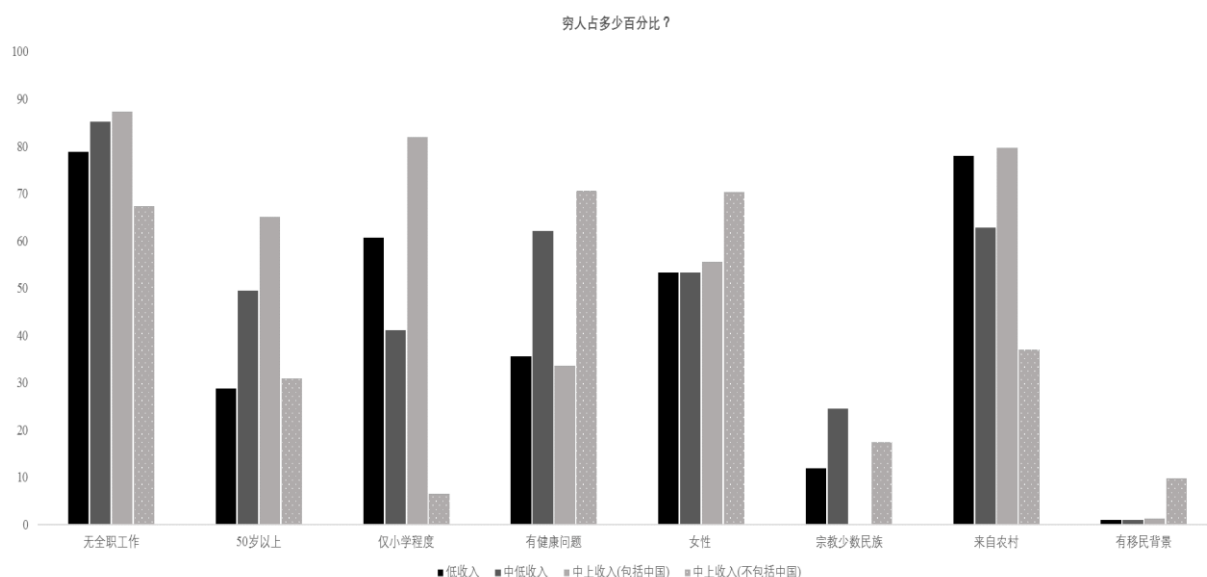
19. 在中低收入国家，一半的穷人年龄超过 50 岁，五分之一超过 65 岁。大约四分之一属于宗教少数民族(而低收入国家为八分之一)，三分之二穷人健康面临严重限制。这个收入国家群体中穷人的教育程度也略高于低收入国家的穷人；有一半人中学毕业。这些人口在农村和城镇的分布也较为均匀，近 40%的人居住在城镇。

20. 在中上收入国家，将近 90%的穷人没有全职工作，大约 80%的穷人居住在农村地区，只有小学教育程度。而且三分之二的穷人年龄在 50 岁以上。

21. 在这项对中上收入国家的分析中除去中国，会明显改变穷人的群体特征。去除中国之后，这一群体主要由前苏联国家构成，这些国家的劳动力市场较为发达，教育程度历来较高，所以穷人全职工作的几率更高，而且几乎都受过中等教育、甚至高等教育。这一群体也日益以女性为主(70%)，而且有三分之二居住在城镇。超过 70%的人表示健康受到限制，无法与同年龄组的其他人一样活动。虽然较为年轻，但是可能患有某种形式的残疾。此外，大约五分之一的人属于宗教少数民族，与其他收入群体相比，这些人更有可能是移民。

⁷ 亚太经社会，《亚洲及太平洋社会展望》(即将出版)。

图一
各个收入群体中穷人面临的差异
(百分比)



三. 新出现的挑战

22. 除了这些根深蒂固的贫困状况和特征之外，很多新出现的风险可能使人们更长久地陷于贫困，甚至有可能使过去 20 年取得的成果化为乌有。

A. 日益加剧的不平等

23. 不平等有可能破坏减贫努力，因降低增长率而抑制经济增长，并缩短增长延续的时间。由于不平等把大量人口排除在发展成果之外，所以也会阻碍减贫的有效性。不平等会削弱社会纽带以及公众对体制的信任，因此会进一步破坏社会凝聚力和稳定，从而会加剧社会和政治紧张，甚至导致激进化和犯罪。

24. 在本区域很多国家，不平等现象十分严重，而且还在加剧。⁸ “可持续发展目标” 10 中具体目标 10.1 的目的是逐步实现和维持最底层 40% 人口的收入增长，并确保其增长率高于全国平均水平。在有数据的 17 个国家中，12 个国家最底层 40% 人口 2010 年至 2015 年期间的平均收入增长速度确实高于全国平均水平。相对而言这是个好消息，但这并不会自动缩小最底层 40% 人口与普通人口之间的收入差距。原因在于，从绝对数字看，在 2 美元收入基础上增长 10% 远不如在 10 美元收入基础上增长 5%。

⁸ 《亚洲及太平洋在〈2030 年可持续发展议程〉时代的不平等》(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.F.13)。

25. 收入不平等主要是机会不平等的结果。亚太经社会在 2018 年题为“亚洲及太平洋在《2030 年可持续发展议程》时代的不平等”的专题研究中采用了衡量各个人口群体之间机会分布情况的差异指数，揭示存在严重的机会不平等现象，在教育程度、拥有银行账户以及清洁燃料和基本卫生设施方面尤为突出。⁹

26. 在这项专题研究中，作者还指出，社会保护政策、包括享有医保服务的权利对于减少不平等并缩小大多数的机会差距至关重要。

27. 在有些国家面临空前的人口老龄化、另一些国家在青年高失业率中挣扎而且性别不平等仍然是所有人享有可持续发展的一个主要障碍的区域，强有力的关注性别平等的社会保护还可成为解决各个人口群体之间以及代际不平等的有力工具。

B. 劳动力市场的不平等与未来的工作

28. 机会不平等与劳动力市场状况相关，既是劳动力市场不平等的原因，也是其结果。弱势就业往往意味着收入不足，生产力低下，工作条件恶劣，从而损害了工人的基本权利。2000 年至 2015 年期间，相对于总体就业增长而言，本区域的弱势就业增长更快。¹⁰

29. 在大多数国家，女性在弱势工作中所占的比例过高。¹¹ 移民获得体面工作和培训新技能的机会也很有限，很多移民被困在地位低下的非正规职业中。¹² 与此同时，残疾人的就业率可低至非残疾人的五分之一。¹³

30. 随着新技术接手常规工作(例如制造业的装配以及后台工作)，自动化可能进一步威胁到本区域数百万人的工作保障。在亚太各经济体中，中等技能工作在总体就业中的比例已经在不断减少。在大多数经历过中等技能岗位下降的经济体中，高技能岗位的比例都在增长，但是增长速度不够快，不足以弥补损失。¹⁴ 此外，本区域最弱势人口接受相关教育的可能性最低，从而无法竞争高技能岗位。

31. 如果没有失业津贴和培训等社会保护最低标准的核心要素，预计很多工人会进一步陷入贫困。

⁹ 同上。

¹⁰ 亚太经社会，《亚洲及太平洋的机会不平等：体面工作》(ST/ESCAP/2817)。

¹¹ 《亚洲及太平洋可持续发展》。

¹² 亚太经社会，《2015 年亚太移民报告：移民对发展的贡献》(ST/ESCAP/2738)。

¹³ 《2015 年残疾问题概述——改善亚洲及太平洋残疾人的就业前景(联合国出版物，出售品编号：E. 16. II. F. 4)。

¹⁴ 《亚洲及太平洋在〈2030 年可持续发展议程〉时代的不平等》。

C. 气候引发的灾害

32. 全球各地的气候风险都在增加，而亚洲及太平洋仍然是世界上最易遭受灾害的区域。本区域的人受灾几率几乎是非洲的两倍，几乎是拉丁美洲和加勒比的六倍，是北美或欧洲的 30 倍。根据亚太经社会的计算，2014 年亚洲及太平洋总共发生了 120 起自然灾害，约有 7900 万人受灾，导致 5000 多人死亡，造成的经济损失超过 600 亿美元。¹⁵

33. 在今后的几十年中，快速的城镇化和人口膨胀加上气候变化的影响，将增加本区域遭受灾害的风险和脆弱性。穷人通常居住在缺少保护机制的洪水易发区，住房也通常缺乏安全性，所以往往受到的保护最少。日益增长的自然灾害风险意味着需要加大社会保护投资力度，确保即使在灾害和危难时期也有稳定的收入流。

四. 社会保护投资：应对贫困和脆弱性的一种战略

34. 投资于民对于抵御这些挑战并帮助民众应对不确定性的工作至关重要。社会保护旨在加强民众的健康、技能和能力，使他们能够充分参与经济和社会生活。通过加强人的能力，社会保护可提高生产力并推动创新，两者都可促进经济增长。¹⁶ 而且还可使穷人有能力推动增长进程并从中受益，从而创建更具凝聚力的社会。

35. 当社会保护协调一致、精心设计并充分落实时，就能有效帮助那些落在最后的人群打破贫困循环，保护弱势群体免于陷入贫困，并消除成果和机会方面的不平等现象。因此，社会保护对于包容的可持续发展至关重要，既是一项推动国家发展的核心政策，也是一种实现《2030 年可持续发展议程》的必不可少的战略(表 1)。

¹⁵ 亚太经社会，《实现平等正当其时——社会保护在减少亚洲及太平洋不平等中的作用》(ST/ESCAP/2735)。

¹⁶ Sergio Beraldo, Daniel Montolio 和 Gilberto Turati 著, “Healthy, educated and wealthy: a primer on the impact of public and private welfare expenditures on economic growth”, 《社会经济学杂志》, 第 38 卷, 第 6 册(2009 年 12 月); F. Ozlam Alper 和 Mehmet Demiral 著, “Public social expenditures and economic growth: evidence from selected OECD countries”, 《世界经济研究》, 第 7 卷, 第 2 册(2016 年 12 月)。

表 1
社会保护如何为实现可持续发展目标作出贡献

目标 1	社会保护是减轻贫困的核心政策干预措施——现金转让直接增加家庭收入，并为个人提供扩展能力和改善生计的资源。	目标 8 和 9	社会保护作为体面工作的四大支柱之一，可推动就业、人力资本投资并提高劳动生产力。通过向社会注资，还可在重大经济危机期间稳定总体需求。
目标 2	通过定期可靠的现金转让，社会保护使人们能够购买更有营养的食物，从而增加每日热量摄入。		
目标 3	社会保护增加了享有可负担的医疗保健的机会。具体目标 3.8 呼吁各国实现全民健康保障，是构成社会保护最低标准的一个支柱。	目标 10	社会保护与税收和其他社会政策相结合，可对收入进行重新分配，并减少收入不平等和机会不平等。
目标 4	通过现金转让和学校供餐方案，社会保护能够使家庭抵消子女上学的费用。	目标 12 至 15	通过提供收入支持，社会保护可建设抵御环境冲击的能力并推动环境保护，使人们避免有害环境的就业和行为，并推进向绿色经济和社会的公正过渡。
目标 5	社会保护增强妇女的权能并使她们更多地获得体面工作。具体目标 5.4 特别呼吁各国，通过提供公共服务和社会保护认可和尊重无偿家务劳动。	目标 16	社会保护可加强社会凝聚力以及国家与人民之间的社会契约，从而推动建立和平而包容的社会。
目标 6、7 和 11	社会保护使家庭能够享有较高的生活水平，从而增加边缘人口获得安全而适足的住房、清洁水、卫生设施和能源的机会。	目标 17	国际社会成员共同努力，为制定社会保护最低标准提供技术和财政支持，加强了全球伙伴关系。

资料来源：亚太经社会，《为什么社会保护是可持续发展目标的关键？》（即将出版）；劳工组织，《2017-2019 年全球社会保护报告：普及社会保护以实现可持续发展目标》（日内瓦，2017 年）。

36. 在过去几年里，本区域的社会保护方案在不断扩大，但是进展还不够快，不足以让各国追上世界其他区域。¹⁷ 由于本区域社会保护平均公共支出

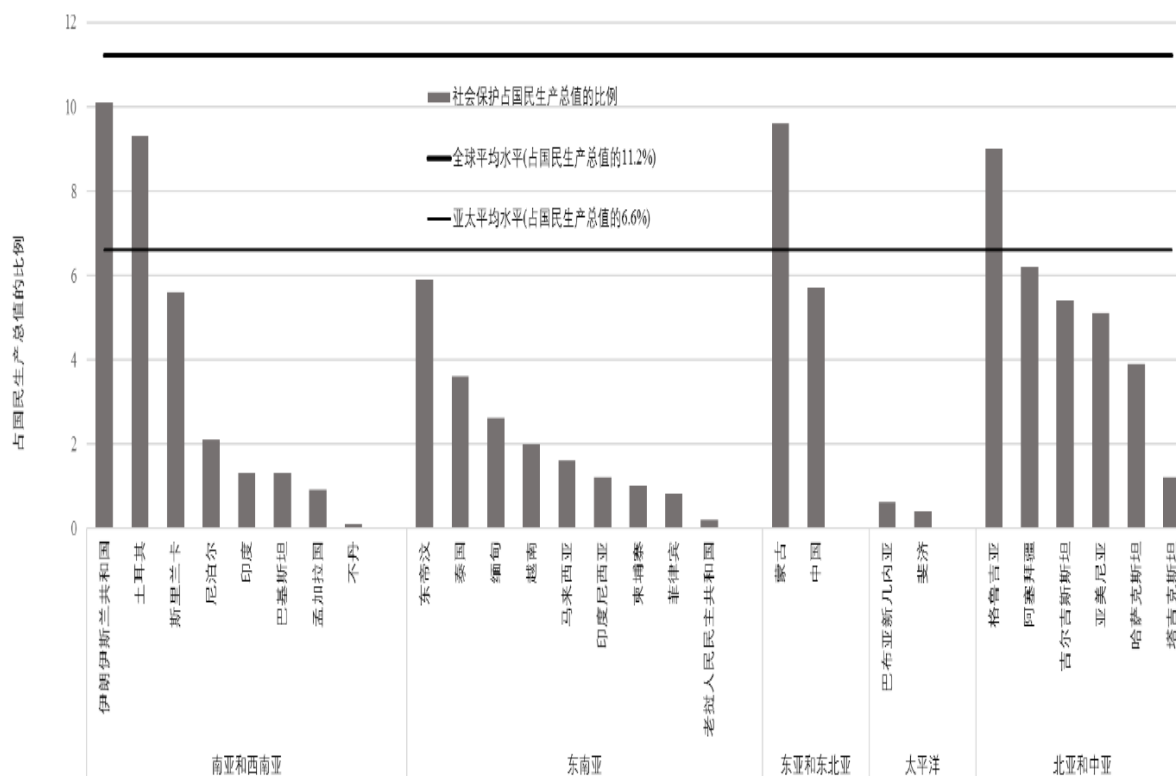
¹⁷ 亚太经社会，《社会保护指南：包容性社会保护融资》（即将出版）。

占国内生产总值的 6.6%，大多数亚太国家远低于 11.2% 的全球平均水平(图二)。与经济合作与发展组织(经合发组织)国家 21% 的平均支出相比，本区域的支出不足三分之一。

37. 这些重大差距使得本区域约 60% 的男女和儿童得不到充分的社会保护。目前，本区域 49 个国家中只有 21 个国家为儿童和家庭提供福利，导致发育不良、营养不良和儿童死亡率居高不下。与此同时，每 10 名有新生儿的母亲中只有 3 人领取产妇津贴，而本区域每 10 人中享有任何类型医保的人不到 4 人。在本区域所有老年人中，领取养老金的人刚刚过半，而劳动力队伍中积极参加养老金计划的人不足三分之一。在本区域所有残疾人中，享受残疾福利或津贴的人不到一半。

图二

有数据的最近一年中社会保护投资占国内生产总值的比例 (百分比)



资料来源：劳工组织，《2017-2019 年全球社会保护报告》数据，可查阅：
www.social-protection.org/gimi/AggregateIndicator.action (2018 年 8 月 24 日登录)。

注：有数据的最近一年不包括保健的社会保护公共支出(占国内生产总值百分比)。定义包括：(1) 老年人社会保护公共支出(占国内生产总值百分比，不包括保健)；(2) 青壮年社会保护公共支出(占国内生产总值百分比，不包括保健)，其中包括青壮年社会福利、失业补贴、劳动力市场方案、疾病、孕产、工伤、残疾和一般社会援助；(3) 儿童社会保护公共支出(占国内生产总值百分比，不包括保健)。

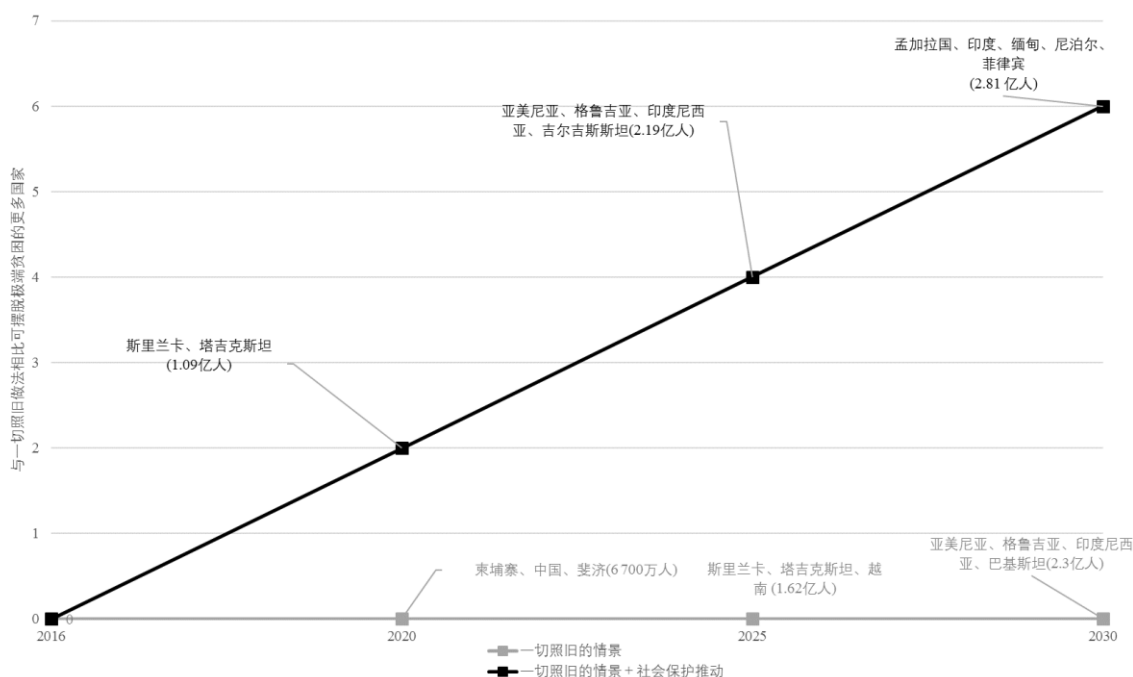
A. 增加社会保护投资的前景

38. 鉴于目前的人口动态趋势，如果这样的低支出模式继续下去，繁荣将受到影响。亚太经社会利用经济建模所作的计算显示，仅仅依靠经济增长以及目前的支出水平（一切照旧的情景），不足以让亚太区域半数的研究所涉国家在 2030 年前铲除贫困。¹⁸ 达不到这项目标的国家包括孟加拉国、印度、尼泊尔和菲律宾。

39. 另一方面，如果各国政府加大对儿童、劳动适龄成人和老年人社会保护的投资，使其达到占国内生产总值 11.2% 的全球平均水平，那么在减少极端贫困方面产生的额外影响将具有变革性。到 2020 年，有 5 个国家将铲除贫困，2025 年时将再增加 5 个国家，到 2030 年，19 个国家中总共有 16 个国家将成功铲除贫困，其中包括孟加拉国、印度、尼泊尔和菲律宾（图三）。

40. 总的来说，如果各国达到社会保护投资的全球平均水平，那么到 2030 年，可增加 5 100 万男女和儿童摆脱贫困。脱贫的速度几乎会立即加快。到 2020 年，1.09 亿极端贫困人口将脱贫。2025 年时，这一数字几乎会翻一番，达到 2.19 亿人，到 2030 年达到 2.81 亿人，相当于比一切照旧情景下多出 5100 万人。

图三
因社会保护公共投资而摆脱极端贫困的新增国家和人民



注： 社会保护的增加（社会保护促进）旨在到 2030 年与社会保护全球平均支出（占国内生产总值的 11.2%）相匹配，使用劳工组织《2017-2019 年全球社会保护报告》数据。可查阅：www.social-protection.org/gimi/AggregateIndicator.action（2018 年 8 月 24 日登录）。

¹⁸ 根据可计算一般均衡模型得出的结论。结果和进一步分析可查阅亚太经社会《亚洲及太平洋社会展望》（即将出版）。

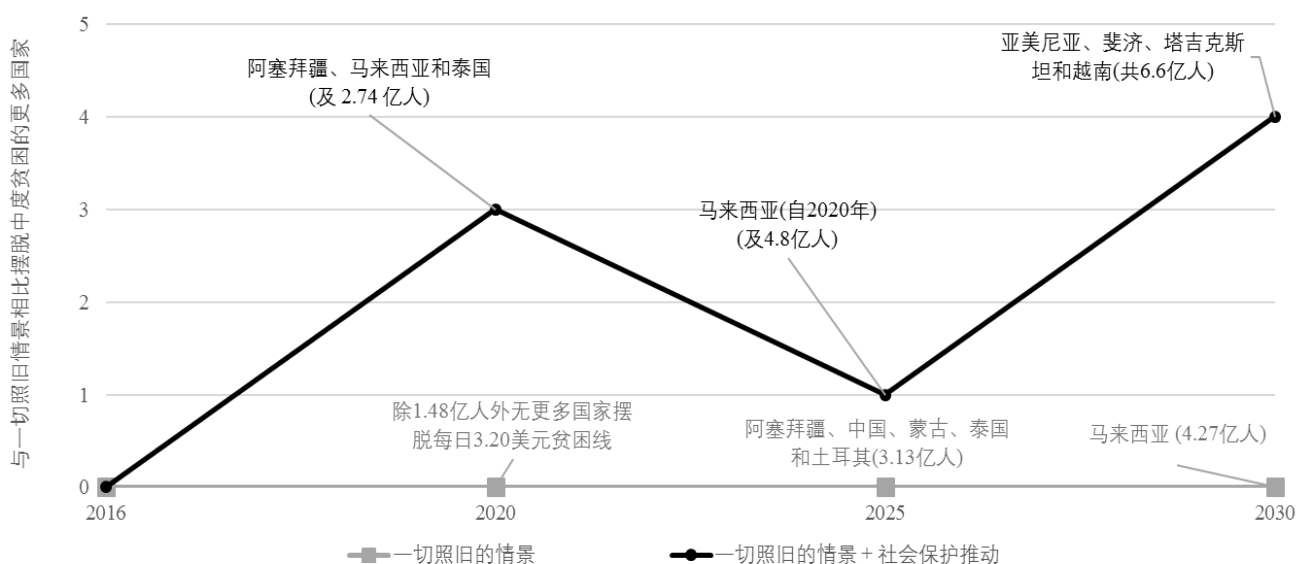
41. 虽然本区域国家在每日 1.90 美元的水平上也能成功铲除极端贫困，但是很多人仍将生活在每日 3.20 美元的中度贫困线以下。¹⁹ 克服中度贫困是本区域所有发展中国家面临的一项更为艰巨的任务。

42. 在以增长为导向、一切照旧的情景下，25 个国家中仅有 7 个国家可在每日 3.20 美元的水平上铲除贫困(图四)。其中，只有中国将从相对较高的 8.7% 的贫困率起步。其余获得成功的国家将从最初不到人口 2.5% 的中度贫困率起步。其余 18 个国家要取得这样的成就，就需要大幅追加对人民的投资。

43. 在以增长为导向、一切照旧的情景下，增加社会保护公共支出作为补充，将对每日 3.20 美元中度贫困线以上的人群脱贫产生重大影响，包括短期(前五年内)和长期(到 2030 年)影响。到 2020 年，另有三个国家将在每日 3.20 美元的水平上脱贫：阿塞拜疆、马来西亚和泰国。到 2030 年，亚美尼亚、斐济、塔吉克斯坦和越南也将在这一水平上使所有人口成功脱贫。

44. 总体来看，到 2030 年，本区域至少还有 2.33 亿人将超过每日 3.20 美元的水平，生活将得到改善。鉴于目前低于这一水平的总人数更多，取得的成果比每日 1.90 美元极端贫困线的脱贫记录更加令人瞩目。无论在完全消除中度贫困方面是否已获得成功，所有国家都会取得这些成果。到 2020 年，亚洲及太平洋共有 2.74 亿人将摆脱中度贫困。到 2025 年，这一数字将达到 4.8 亿，2030 年时总人数将达到 6.6 亿。在一切照旧的情景下，2030 年时有 4.27 亿人(少了 2.33 亿人)将超过每日 3.20 美元的水平(图四)。

图四
因社会保护公共投资而摆脱中度贫困的新增国家和人民



注：社会保护的增加(社会保护促进)旨在到 2030 年与社会保护全球平均支出(占国内生产总值的 11.2%)相匹配，使用劳工组织《2017-2019 年全球社会保护报告》数据(见图三)。

¹⁹ 除了每日 1.90 美元的国际贫困线外，世界银行还报告了对中低收入设定的每日 3.20 美元的国际贫困线以及对中上收入设定的每日 5.50 美元的国际贫困线。

45. 这些结果本身令人瞩目，但应增加医疗保健和教育支出作为补充。将公共支出增加至全球平均水平，不仅在社会保护方面(占国内生产总值 11.2%)，而且在教育(占国内生产总值 4.7%)和医疗保健(占国内生产总值 4.2%)方面，与一切照旧的情景相比，会使摆脱每日 1.90 美元贫困线的人数增加 5200 万，摆脱每日 3.20 美元贫困线的人数增加 4.17 亿。然而，要靠投资社会保护才能取得其中的大部分成果，因为社会保护是各国最落后于全球平均水平的领域。

46. 为了达到社会保护的全球平均水平，本区域的社会保护支出需要增加两倍以上。未来 15 年需要追加投资 2.8 万亿美元，相当于每年大约 1870 亿美元。中国将占这笔额外支出中的大部分，需要将目前投资提高 2.8 倍(每年追加 950 亿美元)，还有印度，需要增加 14 倍的投资(每年追加 430 亿美元)。

47. 然而，增加公共开支并不能保证取得更好的成果。体制和治理方面的安排以及政策的设计和执也决定了这些投资能在多大程度上推动有效减贫。²⁰在设计社会保护制度时需要考虑几个重要因素，第一步就是按照“可持续发展目标”1 中的具体目标 1.3 所述，制定社会保护最低标准。

B. 社会保护最低标准的核心保障

48. 建立有效的社会保护制度首先要制定社会保护最低标准，即一套由国家规定的基本社会保障，最低限度确保每个人终身享有基本医疗保健和基本收入保障(表 2)。²¹

表 2

社会保护最低标准的核心保障

社会保护最低标准			
人人享有在供应水平、便利性、可接受程度和质量方面符合标准的基本医疗保健，包括孕产保健。	提供针对儿童的收入保障，包括获得营养、教育、保育以及任何其他必要的物品和服务。	为无法赚取足够收入的工作年龄人群提供收入保障，尤其在生病、失业、生育和残疾的情况下。	为老年人提供收入保障。

资料来源：2012 年劳工组织社会保护最低标准建议(第 202 号)。

²⁰ George T. Abed 和 Sanjeev Gupta 编著, *Governance, Corruption, and Economic Performance* (华盛顿特区, 国际货币基金组织, 2002 年), 第 564 页; Deon Filmer, Jeffrey S. Hammer 和 Lant H. Pritchett 著, “Weak links in the chain: a diagnosis of health policy in poor countries”, 《世界银行研究观察》第 15 卷, 第 2 册(2000 年 8 月); Sanjeev Gupta, Marjin Verhoeven 和 Erwin R. Tiongson 著, “The effectiveness of government spending on education and health care in developing and transition economies”, 《欧洲政治经济杂志》, 第 18 卷, 第 4 册(2002 年 11 月)。

²¹ 劳工组织, “社会保护最低标准”。可查阅: www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang--en/index.htm (2018 年 8 月 24 日登录)。

49. 确立全面的社会保护最低标准需要花费大量时间并作出重大承诺。已经成功确立社会保护最低标准的国家通常首先保障人人享有养老金，并循序渐进提供其他福利计划，包括残疾津贴、儿童津贴和失业补贴。很多高收入国家都采用这种做法，但本区域包括格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦、蒙古、尼泊尔和乌兹别克斯坦在内的一些中低收入国家也是这样做的。²² 全民医疗保险还有助于降低出现巨额医疗费用的发生率，并提高使用率，从而使人口减少贫困、改善健康并提高生产力。

50. 虽然确定福利水平是国家政府的特权，但是，正如指导社会保护问题讨论的相关国际公约以及《2030 年议程》的精神所体现的，关于充分性的核心原则是，福利必须具有数额和期限上的充分性，这样每个人都可有效获取并享有基本医保和基本收入保障的权利。²³

C. 社会保护政策的设计选项

51. 要建立包容性社会保护制度，要从根本上决定是将贫困人口作为受益对象，还是采用普及方针将福利扩大到某个特定年龄组中的每个人。虽然将有限资源用于落在最后的人群意愿良好，但是本区域大多数政府常常通过经济状况调查的方式将特定收入群体作为受益对象。

52. 然而，与普及福利计划相比，有针对性的方案可能无法有效地使人们摆脱并长期远离贫困，暴露出贫困针对性做法的核心存在矛盾。造成这种矛盾的关键因素在于，代理经济状况检测这种鉴别穷人的最常用方法常常失败。此外，人们的收入会随时间变化，意味着一个人是否符合福利申请资格，即使在短时间内也可能出现大幅波动，从而造成纳入或排除偏差。

53. 世界各地社会保护计划取样证据说明了贫困针对性方案通常是如何导致排除偏差扩大的。²⁴ 分析还显示，排除偏差越大，方案的针对范围越小。因此，如果一项计划旨在惠及最贫穷的 10% 人口，那么将预期受益人群排除在外的概率通常高于旨在惠及最贫穷的 30% 人口的计划。

54. 此外，针对性计划提供的福利水平往往低于普及性计划。²⁵ 除了预算局限之外，这种趋势往往还与社会保护中的政治经济因素有关，其中，福利水平是由人口中没有从扶贫方案中受益的、较为富裕的人群设定的，或受其影响。用阿马蒂亚·森的话来说，只向穷人提供的福利最终往往成为差福利。²⁶

²² 亚太经社会，《为什么需要社会保护》(ST/ESCAP/2819)。

²³ 经济、社会及文化权利委员会，第 19 号一般性意见，第 22 段；劳工组织《2012 年社会保护最低标准建议书》(第 202 号)，第 4 段。

²⁴ 亚太经社会，《2019 年社会展望：到 2030 年消除亚太区域的贫困》(即将出版)。

²⁵ Stephen Kidd 和 Verena Dameru 著，“The political economy of social protection for informal economy workers in Asia”，in *Social Protection for Informal Workers in Asia*, Sri Wening Hendayani, ed. (马尼拉，亚洲开发银行，2016 年)。

²⁶ 见 Amartya Sen 著，“The political economy of targeting”，in *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Dominique van de Walle and Kimberly Nead, (华盛顿特区，世界银行，1995 年)。

55. 另一方面，普及社会保护的法则可降低将最易陷入贫困的穷人和弱势群体排除在外的风险。普及方案的其他优点包括管理较为简单，方案实施过程中做手脚的机会较少，而且这类方案普遍能够获得广泛的政治支持，也有助于加强社会凝聚力。

56. 有些计划(通常是养老金和失业补贴)可能要求个人为今后的福利分摊缴款，有些计划则不要求缴款。在亚洲及太平洋，高达 60%的劳动力属于非正规就业，要惠及落在最后的人群，就需要用包容的非缴款式计划来补充缴款式计划。²⁷ 可持续的社会保护制度应该将缴款式计划和税收供资(非缴款式)计划相结合，确保每个人都得到社会保护的充分覆盖。

57. 设计中的另一种考虑是对受益人施加义务，即领取福利要以按政府规定改变行为为条件。这类条件通常包括上学或体检，违规会受到惩罚，如取消福利等。

58. 设置条件的意义受到了质疑，没有什么证据证明这些条件对受益人的行为会产生影响。事实上，只要向家庭提供最低水平的收入保障往往就能带来行为的改变，这样做使他們有能力对家人的福祉进行投资。

59. 虽然设置条件是出于好意，但是不符合条件的人往往是那些最脆弱、最需要福利的人。从人权角度来看，对社会保护设置条件也是有问题的，而且往往会产生负面的性别影响，增加母亲的负担，并加固传统的性别陈腐观念。附加条件的方案其设计、实施和监测也更加复杂。开展宣传或提高托儿服务便利性等替代性战略可有效推动行为的改变。

D. 有效的社会保护数据管理

60. 建立有效的社会保护制度需要及时、准确和相关的的数据，以便各级政府设计、实施和监测政策。为此，一个能够因地制宜满足社会保护部门需求和优先事项的综合社会保护信息系统可成为重要工具。²⁸

61. 综合信息系统可促进各种计划的协调，从而强化社会保护的全部门做法。实现了信息系统的跨部门联接，就能加强政策的一致性，从而增强社会保护、粮食安全、教育、卫生和劳工方案之间的互补性。²⁹ 综合系统还有助于对多项计划的监督，防止欺诈和重复，尤其在与政府其他信息系统链接的

²⁷ Stephen Kidd 和 Verena Damerau 著，“The political economy of social protection for informal economy workers in Asia”。

²⁸ 综合社会保护信息系统通过软件应用程序将社会登记机构与综合受益人登记机构连在一起。综合社会登记机构是民众进行登记并可能被纳入社会保护方案的门户，而综合受益人登记机构(也称为单一登记机构)对现有管理信息系统中各种社会保护计划(包括缴款式和非缴款式)的受益人信息进行整合。综合社会保护系统还能链接政府对外数据库，如民事登记数据库、税务登记机构、残疾数据库以及教育、卫生和劳工等其他部门的管理信息系统。

²⁹ Valentina Barca 著，《Integrating Data and Information Management for Social Protection: Social Registries and Integrated Beneficiary Registries》(堪培拉，澳大利亚外交贸易部，2017年)。

情况下，还能减轻潜在申请人以及负责提供服务的政府官员的负担，同时还能节约成本。

E. 社会保护的立法、战略和预算

62. 最后，强有力的体制支撑对于保障和实现社会保护权至关重要。要推动体制承诺，建立有效的社会保护制度并确立社会保护最低标准，三种工具尤为重要：全面的法律框架、全部门做法和国家自主预算。

63. 一个涵盖社会保护最低标准所有四大保障的综合立法框架会把社会保护计划牢固地建立在人权基础上。立法框架可推动社会保护系统的可持续性，提高机构能力，促进问责制，并推进为社会保护方案调集资源。³⁰ 2018年，本区域只有15个国家目前拥有全面的社会保护立法框架。

64. 国家自主的全部门社会保护框架可成为一份初步的路线图，按照社会保护最低标准制定计划，并促进政策的一致性。制定全部门做法的参与性进程能够激励主要利益攸关方在优先事项上达成一致，从而减少因缺乏共同愿景、协调与合作所造成的社会保护计划支离破碎的情况。

65. 在社会保护的供资问题上，社会保护预算必须来自国内资金，从而确保国家自主权和长期可持续性。虽然本区域大多数国家已增加了对社会保护的投资，但是社会保护覆盖面的现有差距说明，本区域在加强社会保护方面还有很大潜力。

F. 在社会保护方面理应开展区域合作

66. 本文件介绍了亚太区域未来应如何下大力气促进社会保护投资并可大大从中受益。现在正是政府增加社会保护投资的最佳时机，并在今后的岁月里收获人力资源加强带来的惠益。社会保护不仅能保护人们免于陷入极端贫困，还能巩固本区域的实力，提高每个国家中个人和集体抵御新出现的风险和威胁的能力。加强社会保护方面的区域合作有助于加速行动应对这些挑战。

67. 各国政府之间的协调行动可使亚太区域跟踪在实现“可持续发展目标”1中的具体目标1.3方面取得的进展情况。本区域在建立广泛而包容的社会保护制度方面已经落后，而且缺乏国家间可比数据。建立区域社会保护框架有助于制定可比的监测基准，同时再次确认，要努力惠及落在最后的人群并履行《2030年议程》中提出的相关承诺。

68. 在现有脆弱性的背景下，作为包容性社会和经济新模式的一项内容，社会保护可发挥重要作用。本区域国家虽然发展程度不同，但是面临着共同的、新出现的挑战。穷人的情况可能千差万别，但是本区域各地在重复着相同的故事：弱势就业；得不到医疗保健；对儿童和老年人照顾不足，而气候灾难和更不确定的工作前景以及经济衰退的前景加剧了这一切。

³⁰ 劳工组织，《2017-2019年全球社会保护报告》。

69. 加强社会保护方面的区域合作有助于保护本区域人口避免诸多风险，并为建设更加可持续的、团结的未来奠定基础。可以围绕具体目标 1.3 所界定的到 2030 年实现全面社会保护制度的目标建立区域社会保护框架。

70. 亚太区域在很多方面都处于全球领先地位，在致力于建立能够适应未来挑战的包容性社会保护制度方面也可引领全球。

五. 供委员会审议的议题

71. 请社会发展委员会审查本文件，并就秘书处今后在贫困和社会保护方面的工作向秘书处提供指导。秘书处尤其欢迎：

(a) 关于考虑建立区域社会保护框架以加强区域对社会保护承诺的意见；

(b) 关于未来社会保护研究、政策支持和能力建设需求的建议。
