



亚洲及太平洋经济社会委员会

第七十九届会议

2023年5月15日至19日，曼谷和线上
临时议程* 项目4(b)

**审查亚洲及太平洋《2030年可持续发展
议程》的执行情况以及与经社会各下属
机构相关的议题：社会发展**

社会发展趋势：亚洲及太平洋工作的未来

秘书处的说明

摘要

2023年是落实《2030年可持续发展议程》、实现可各项可持续发展目标及具体目标工作的时间中点。同时，气候变化、快速数字化和人口结构变化，特别是人口老龄化，也正在改变亚太区域各国的面貌。虽然这些大趋势无法完全控制，但可以通过连贯一致的前瞻性政策加以应对，从而创造更加包容、公平和公正的社会。

在编写本文件时，采用了战略展望的方法，来衡量各种大趋势可能对亚洲及太平洋劳动力产生的影响，包括现在和未来的影响。劳动力推动着该地区的经济增长，而经济增长又将决定该区域能否实现各项可持续发展目标及其具体目标，并保持包容性和可持续发展的进程。本文件还建议培养一支健康、高产、有韧性的未来劳动力队伍，确保不让任何人掉队。

亚洲及太平洋经济社会委员会不妨审查本报告中的调查结果和建议，并就这一领域的未来工作向秘书处提供进一步指导。

* ESCAP/79/1/Rev. 2。

一. 引言

1. 2020 年，联合国经济学家网络确定了影响可持续发展的五大趋势：气候变化；人口变化，特别是人口老龄化；城镇化；数字技术的出现；不平等。¹ 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行影响了这些趋势及其社会后果，社会如何应对这些趋势，将影响到未来。虽然大趋势无法完全控制，但可以通过采用连贯一致的前瞻性政策、吸取疫情中的经验教训加以应对，确保不让任何人掉队。

2. 在编写本文件时，采用了战略前瞻的方法，来衡量各种大趋势可能对亚洲及太平洋劳动力产生的影响，包括现在和未来的影响。在这方面，战略展望即采用结构化和系统化的方式，利用关于现有和未来社会发展趋势的数据和信息，预测这些趋势可能带来的机遇和挑战，并为此作好准备。然后，利用这一分析得出的结论提出建议，以建立更具包容性、公平和公正的社会。

3. 劳动力推动经济增长和创新，对该地区未来的经济和社会发展至关重要。该地区为实现《2030 年可持续发展议程》所作的努力，必须参考这些大趋势对工人和社会的影响。

4. 本文件概述了其中三大趋势——人口动态、技术变化和气候变化对未来工作的影响。随后介绍了当前劳动力的状况，并就创造健康、受保护和高产的未来劳动力所需的投资提出了建议。本文件还概述了指导亚洲及太平洋经济社会委员会 (亚太经社会) 在这些问题上开展工作的规范性文件，随后介绍了亚太经社会为支持成员国应对下文所述挑战而开展的能力建设活动、开发的工具和知识产品。

二. 作好准备：人口动态、技术变革和气候变化如何塑造未来的工作

A. 人口动态

5. 几十年来，亚洲及太平洋国家一直在经历人口结构转型，其特点是生育率和死亡率从高向低转变，寿命延长，国内和国际人口流动增加。因此，人口已从过去的青年和农村人口为主，转变为老年和城市人口为主。这一变化代表了人类的成功，是公共卫生和医学进步以及广泛社会经济发展的结果。但这一变化也提出了挑战，如果变化太快并影响到许多人，而国家又几乎没有时间及时作出反应，这些挑战会进一步加剧。

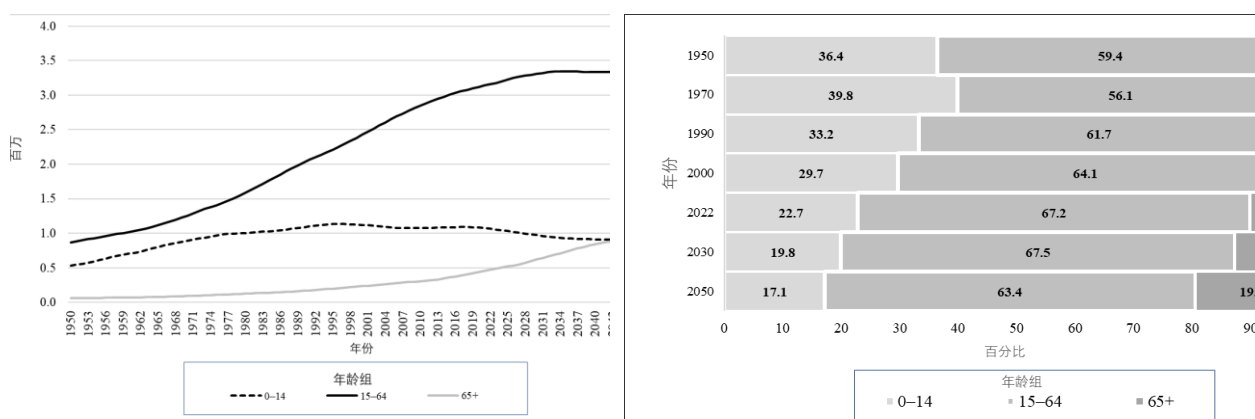
6. 由于人口结构的变化，亚洲及太平洋的劳动年龄人口 (定义为 15 至 64 岁的人口) 翻了两番，从 1950 年的 8.69 亿增至 2022 年的 32 亿，占本地区总人口的 67.2%。预计到 2030 年代中期，劳动年龄人口将达到 33 亿的峰值，占总人口的 66.8%，然后将开始下降。妇女约占劳动年龄人口的 49%。在本区域大约 14 个国家和地区，预计劳动年龄人口将在 2030 年之前下降。

¹ 联合国，《联合国成立 75 周年联合国经济学家网络报告：塑造我们时代的趋势》(联合国出版物，2020 年)。

7. 与此同时,本区域人口正在迅速老龄化,65岁及以上人口从1950年的6 200万人,即总人口的4.2%,增加到2022年的4.73亿人,相当于总人口的10.1%。妇女目前占亚洲及太平洋全部老年人口的55.2%。到2050年,老年人口预计将达到6.22亿人,相当于本区域人口的19.5%(图一)。因此,人口的中位年龄将从2022年的32.1岁增加到2050年的40.3岁,劳动力的中位年龄也将出现类似的上升。虽然老年的定义正在发生变化,但随着人口老龄化,工人占人口的比例下降,却要养活更多不工作的人。

图一

1950-2050年亚洲及太平洋人口年龄结构



资料来源:联合国经济和社会事务部,《2019年世界人口展望:亮点》。

B. 技术变革

8. 亚洲及太平洋是创新、发展和采用信息和通信技术(信通技术)的主要推动力之一。数字技术正在加速全球化的步伐,改变劳动力市场,重新塑造社会结构。虽然数字技术可以促进生产力,增加正规经济中的就业机会,但数字技术的不平等可能加剧收入和财富的差距。有证据表明,该区域也是世界上数字鸿沟最严重的区域。本区域接入互联网的人口不到三分之二,而全球发达国家的平均比例为90%。互联网的使用情况因年龄、性别、残疾状况、社会经济地位、居住地点(城市与农村)不同而出现差别。那些被排除在数字化转型之外的人掉队的风险越来越大。

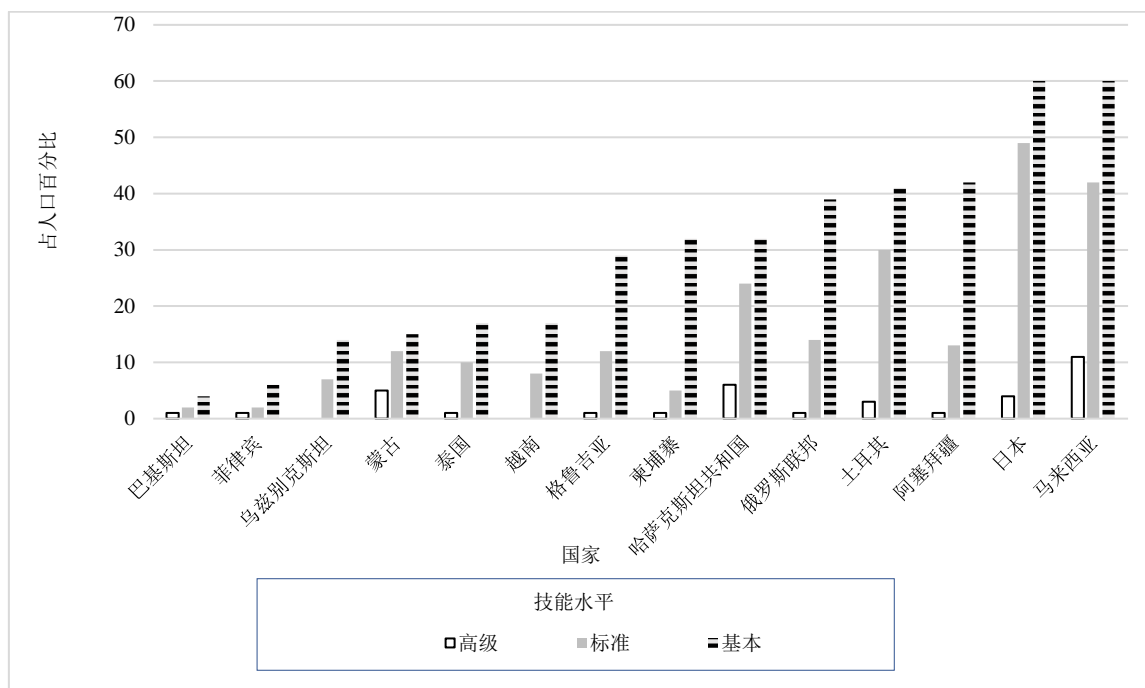
9. 本区域的性别数字鸿沟是妇女有效参与社会的主要障碍。据国际电信联盟统计,该区域估计有54%的女性使用因特网,而男性为59%。²这一差距在南亚国家尤为明显,那里女性使用互联网的概率比男性低36%。老年人和残疾人上网的机会也更少;缺乏数字技能,阻碍了他们参与社会,包括劳动力市场。年龄和性别是互联网接入和使用的重要预测因素,并与其他因素相互影响,包括地点、收入、残疾和种族。这些相互影响可能导致多重和交叉歧视,并加剧现有的社会不平等。

10. 信通技术的利用需要数字技能,而数字化将改变劳动力市场,从而扩大机会和结果的不平等。2020-2022年期间,亚太各国在基本、标准和高级信通技术

² Atsuko Okuda 等,“应对亚洲的数字性别鸿沟”,国际电信联盟,2022年5月23日。

技能方面达到的水平差异很大(图二)。即使在表现最好的国家，也有高达 40% 的人口缺乏基本的信通技术能力。在有数据的所有国家中，只有不到 12% 的人口拥有先进的信通技术能力。

图二
选定亚太国家人口信息通信技术能力水平(有数据的最近年份)



资料来源：国际电信联盟，“衡量数字发展：2021 年情况与数字”（2021 年，日内瓦）。

注：关于技能水平，“基本”是指用户能够从事基于计算机的活动，包括使用复制和粘贴工具以及编写文本；“标准”表示用户能够使用 Excel 和 PowerPoint 并下载、安装和配置软件；而“高级”表示用户能够编写计算机程序或使用专门的编程语言。

11. 为了参与数字化转型，至少需要标准的信通技能。这对妇女、老年人和残疾人来说尤其具有挑战性，因为他们在获得这些技能时往往面临歧视。

12. 在全球范围内，发展中国家估计有 18 亿个工作岗位容易受到自动化的影响。自动化、人工智能和采用机器人等节省劳动力的技术，可能会增加失业和就业不足，特别是对中低技能工人而言。尤其是在制造业部门，失业者可能会发现很难找到新的工作。此外，数字化并不会自动创造像样的就业机会。数字平台的出现导致产生不受监管和非正规的就业市场以及新形式的剥削，这突显了旨在承认和落实工人权利的法规的重要性。自动化增加了对熟练劳动力的需求，提高了熟练工人的工资溢价，而中低技能工人有可能被抛在后面。

C. 气候变化

13. 由于亚太地区依赖自然资源和农业部门、沿海地区人口稠密、机构薄弱、缺乏社会保障、贫困程度较高，因此该地区极易受到气候变化和相关紧急情况的影响。本区域由气候导致的天气事件变得愈发频繁、强烈、不可预测。世界

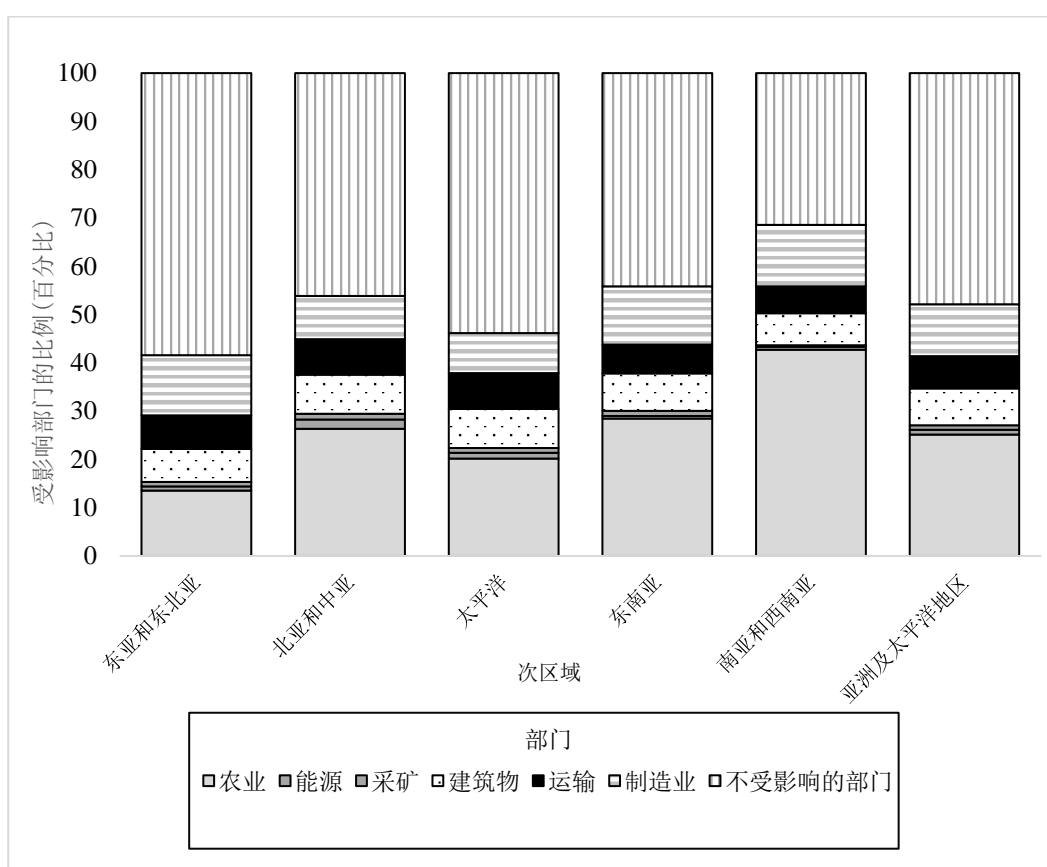
上 10 个最易遭受灾害的国家中有 8 个在该区域。由于缺乏全面的适应和减缓措施，该区域比世界任何其他地区都更容易受到气候风险的影响。

14. 随着各国采用可持续农业实践，大力支持采用循环商业模式的企业，绿化本国经济，预计劳动力需求将发生重大变化。劳动力应对这些变化的能力部分取决于教育和技能。在大多数情况下，劳动力没有为绿色转型作好准备。

15. 受绿色过渡措施影响的部门，雇佣了约 52% 的劳动力(图三)。例如，在南亚和东南亚，农业雇佣了 43% 的劳动力。农业部门的绿色转型可能导致本区域多达 1 亿人失业。

图三

按次区域和部门分列的亚洲及太平洋区域受绿色过渡影响的部门



资料来源：国际劳工组织(劳工组织)，劳工组织统计局数据库(ILOSTAT)。可查阅 <https://corona.go.jp/>。

注：2019 年以来，劳工组织每年通过模型估算 45 个国家各种经济活动的就业数量。

三. 劳动力的现状

16. 尽管体面工作具有优势，但该区域大多数工人缺乏体面就业机会，妇女、青年、残疾人和老年人受到的影响尤其严重。本区域一半以上的人口缺乏社会保障；几乎五分之一的人面临灾难性的自付医疗费用；对许多人来说，包容和公平的优质教育和终身学习机会遥不可及。因此，尽管在实现可持续发展目标方面取得了进展，但预计到 2030 年将无法实现与劳动力相关的目标，特别是目

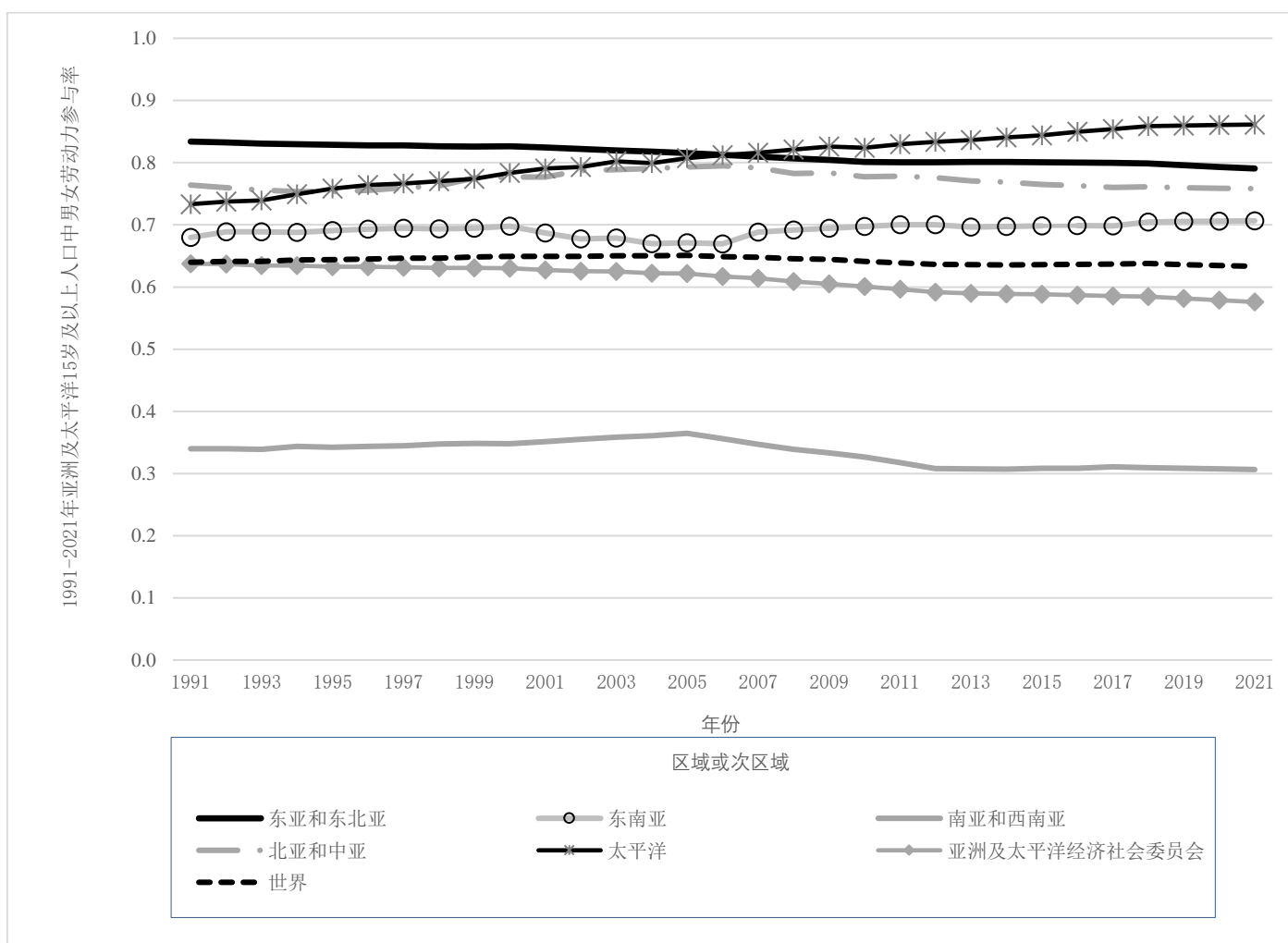
标 1(无贫困)、目标 3(良好的健康与福祉)、目标 4(优质教育)和目标 8(体面工作和经济增长)下的具体目标。

17. 扭转这些趋势需要劳动年龄人口充分加入劳动力队伍。劳动力推动经济增长，从而产生商品和服务贸易以及税收；劳动力可促进家庭和社会的福祉，并最终决定该区域是否能实现《2030 年议程》和任何未来发展议程。

18. 2022 年，在 15 岁及以上人口中，亚太区域女性劳动力参与率为 43.6%，男性为 73.4%。本区域妇女性动力参与率各地有所不同。在同一年份，南亚和西南亚的女性劳动力参与率为 22.7%，东亚和东北亚为 60.7%，太平洋地区为 57.9%。重要的是，在过去三十年中，除太平洋地区外，在消除劳动力市场的重大性别差距方面没有取得任何进展(图四)。将劳动力参与率方面的性别差距缩小 25%，可为亚太区域国内生产总值增加多达 3.2 万亿美元。

图四

1991-2021 年亚洲及太平洋 15 岁及以上人口中男女劳动力参与率



资料来源：亚太经社会根据劳工组织统计局 (ILOSTAT) 的数据计算。可查阅 <https://ilostat.ilo.org/data> (2022 年 12 月 10 日)。

19. 关于老年人参与劳动力市场的问题，大多数亚太国家的法定退休年龄为 55 至 65 岁，但此规定仅适用于养恤金计划所涵盖的部门。一些国家已逐渐提高了退休年龄，但其他国家的退休年龄仍然相对较低，妇女的退休年龄往往低于男性。老年人在参与劳动力市场时，总体上存在收入保障、进入机会、社会文化规范方面的巨大差异。在该区域，65 至 75 岁老人的劳动力市场参与率从乌兹别克斯坦的 1% 到东帝汶的 72% 不等。根据官方统计数据，在正规部门就业的老年男性明显多于老年女性。

20. 在 21 个亚太国家和领土中，残疾人的劳动力市场参与率为 25.5%，非残疾人的劳动力市场参与率为 64.5%。³ 在其中 13 个国家，非残疾人的劳动力市场参与率是残疾人的两倍以上，在某些情况下，甚至是残疾人的四倍或五倍。

A. 非正规就业比例过高导致脆弱性

21. 亚太区域 68% 的劳动力在非正规部门工作，共有 14 亿人口，其中 6 亿人在农业部门就业。南亚和东南亚的非正规就业率最高，约 80% 的就业者从事非正规工作。

22. 非正规就业涵盖广泛的就业类型和安排，包括自谋职业和非标准就业，如临时工作、居家工作或平台工作。因此，该地区一半的劳动力每天靠不到 5.50 美元生存。

23. 某些人口和社会经济群体更有可能在非正规部门工作，如受教育程度较低的群体、妇女、残疾人、老年人、移民和农村居民。非正规经济的增长可以追溯到宏观经济和社会政策不当、无效、误导或执行不力。⁴ 缺乏教育和技能、歧视、缺乏法律地位、拒绝遵守许可要求、气候变化和自然灾害都是促成非正规工作的因素。

24. 例如，残疾人在非正规就业中所占比例过高。在有数据的 12 个亚太国家中，非正规就业中有功能障碍的成年人中位数百分比为 80.1%，而没有功能障碍的成年人中位数百分比为 66.2%。许多残疾人也是老年人或女性，使脆弱因素复合化。⁵

25. 非正规就业也有性别差异。大约 64% 的女工在非正规部门就业，这使她们只能从事低薪和非常脆弱的工作，没有社会保障。非正规经济部门的妇女在不安全的条件下工作，往往面临性骚扰的风险。妇女参与农业部门的比例更高，即农业女性化，增加了妇女的非正规就业，强化了她们在确保家庭和社会粮食供应方面的作用。

³ 《迈向包容的三十年之旅：亚洲及太平洋包容残疾人的发展状况评估》（联合国出版物，2022 年），第 19 页。

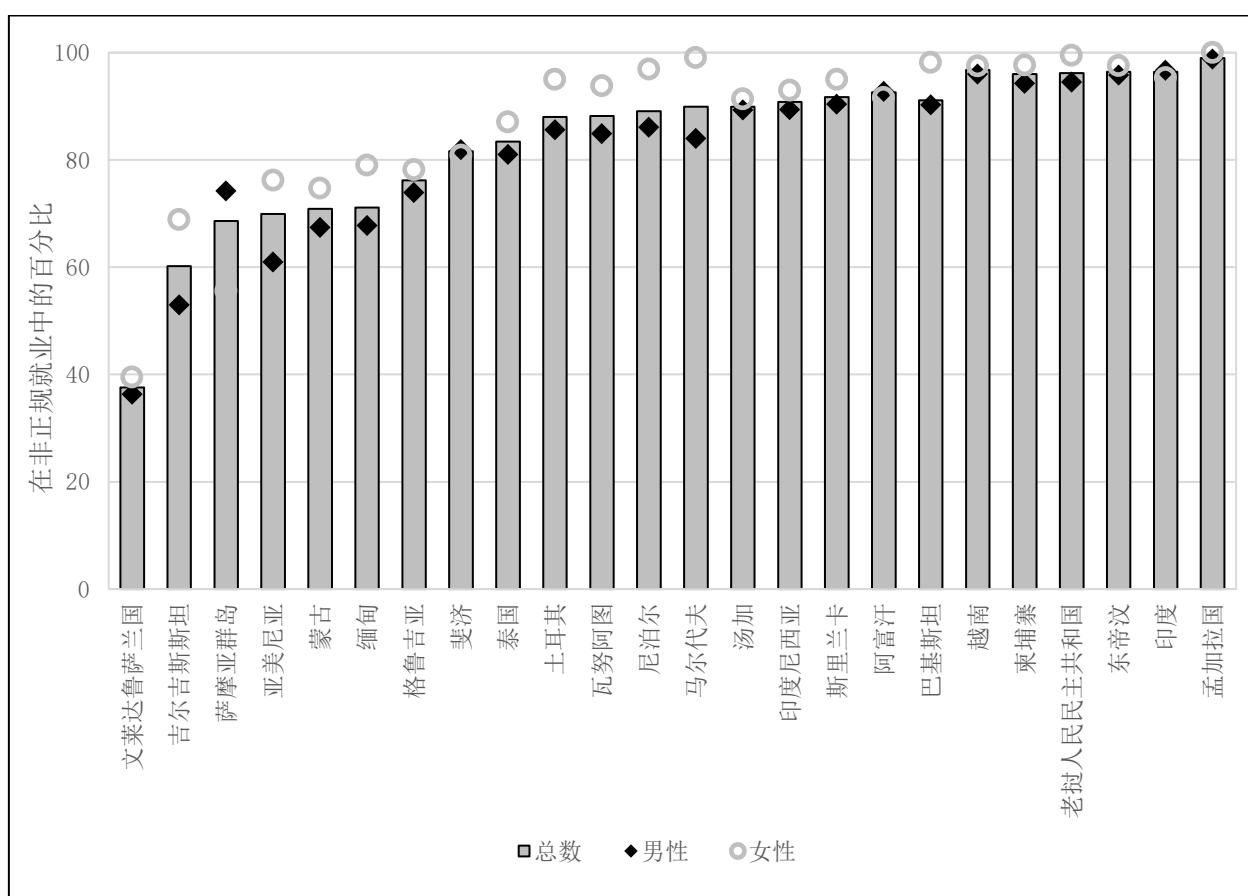
⁴ 劳工组织大会通过的关于体面工作和非正规经济的决议（2002 年）。

⁵ 残疾人数据倡议（Disability Data Initiative），“工作指标”主题的结果列表，可查阅 <https://disabilitydata.ace.fordham.edu/result-tables/>（2022 年 4 月 3 日访问）。

26. 妇女和女孩还花费大量时间从事无酬照护和家务劳动，而国民账户中没有计入这些工作。妇女的无酬照护和家务工作决定了她们可以分配给有酬就业的时间，影响到她们的总体社会和经济状况。本地区人口迅速老龄化加重了这些女性的负担。

27. 家庭和就业调查数据显示，亚太区域许多老年人仍在工作，但大多数在非正规部门。对许多人来说，工作不是一种选择，而是生存问题。此外，老年女性在非正规部门就业的比例往往高于老年男性(图五)。在教育 and 有酬工作方面，女性终生处于性别不利地位，增加了她们在非正规部门就业的风险。

图五
按性别分列的若干亚太国家 65 岁及以上人口在非正规经济部门就业人数占非农就业总人数的百分比，最近有数据的年份



资料来源：劳工组织，“按年龄和性别分列的非正规就业率”，劳工组织统计局数据库(ILOSTAT)。可查阅 <https://ilostat.ilo.org/data> (2022年8月15日访问)。

28. 处于弱势者数量众多对现有和未来的劳动力构成严重威胁。例如，“世界价值观调查”显示，根据该区域 26 个国家和领土的数据，在冠状病毒病大流行之前的 12 个月内，几乎一半的人在某个阶段经历了没有现金收入的时期。四分之一以上的人曾经挨饿，三分之一以上的人曾无法获得必要的药品或治疗。失业者的情况更糟。

C. 工人获得保健的机会仍然不足

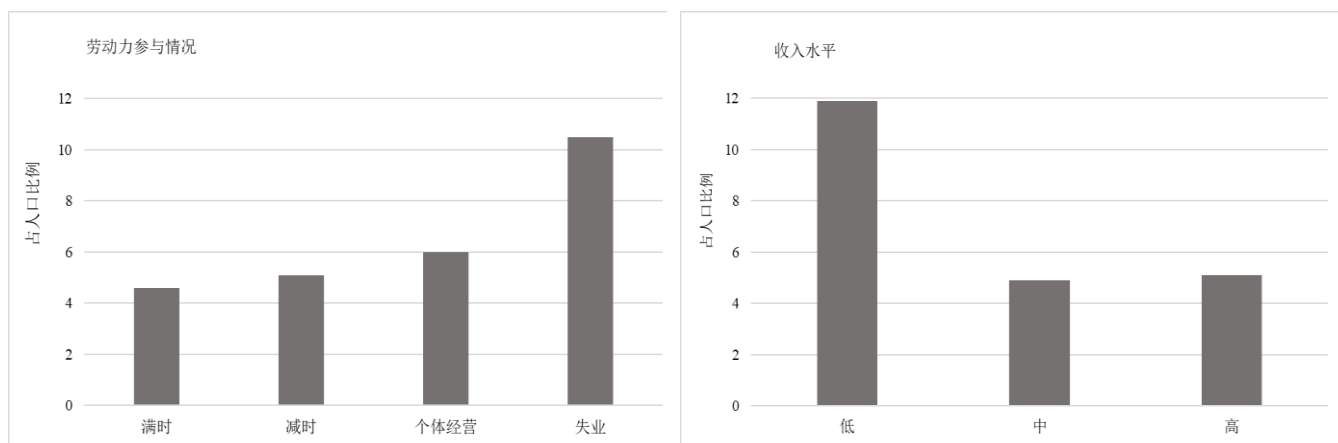
31. 2019 冠状病毒疫情紧急提醒各国全民保健的重要性。当劳动力享有身心健康并能获得医疗保健时，他们的幸福感和生产力就会增加，从而增加工人及其家庭的机会。这时，公司的生产力就会提高，缺勤率降低，合格求职者的人数增加，员工的留用率也会提高。这样，各国政府的产出和税收就会增加。然而，当保健需求得不到满足时，对个人、家庭和社会都会产生严重后果。每年，因缺乏可负担医疗保健导致灾难性的医疗费用和自付费用，使数以百万计的家庭陷入贫困。

32. 亚洲及太平洋三分之一以上的人口没有得到卫生保健计划的保护。此外，近 60% 的工人在生病时必须自付医疗费用。缺乏收入保障意味着缺勤期间没有工资。该地区只有五分之一的人拥有医疗保险，由私人购买或通过缴费享受。与 1990-2010 年相比，2010-2019 年期间，除中亚外，亚太经社会所有次区域的全民医保增长均有所放缓。到 2023 年，南亚不享受全民医保的人口将占全球的近三分之一。一些国家由于老年人比例不断扩大，医保自付支出较高，面临的挑战尤其严重，因为医疗费用随着年龄的增长而增加。老年妇女或老年残疾人的自付支出可能特别高。

33. 最近的主观健康状况数据证实，健康状况不佳继续加深劳动力之间的不平等。满时雇员中健康状况不佳的状况少于减时员工或自谋职业者，而失业者报告健康状况不佳的人数最多(图七)。收入状况也是决定健康赤字的一个主要因素。平均而言，该区域 12% 的低收入者报告健康状况不佳，而高收入者中这一比例为 5%。

图七

按就业状况和收入水平分列的亚太区域 15 岁及以上健康状况不佳的人口所占比例



资料来源：第 7 波世界价值观调查(2017-2022)。可查阅 www.worldvaluessurvey.org (2022 年 3 月 25 日访问)。

注：亚洲及太平洋 27 个国家和领土的加权结果直接来自世界价值观调查互动工具。这些数字不包括报告“不知道”或“未作答”的人。健康状况不佳和很差的予以合并。满时就业假定每周至少工作 30 小时。收入状况和最高教育水平根据世界价值观调查指南记录。

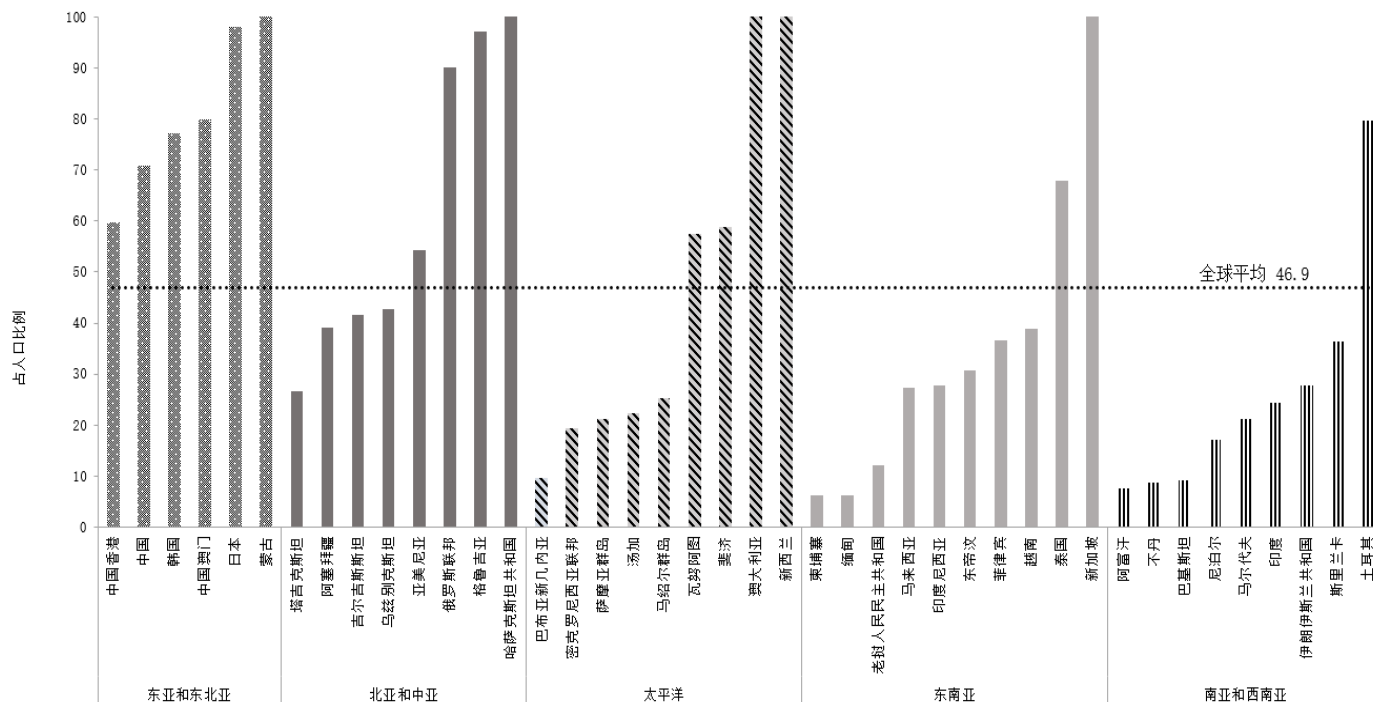
34. 亚洲及太平洋体面就业水平低导致职业安全和健康水平低。全球每年有 290 万工人死于可预防的事故和疾病；2016 年，有 190 万人的死亡可归因于仅仅 19 种职业风险因素。亚洲和太平洋占这些死亡人数中的 120 万。在非正规部门工作的人遭受致命和非致命职业伤害的风险更高。职业安全和健康方面的赤字影响劳动力的生产力。

D. 社会保障仍然不足

35. 要充分发挥劳动力的潜力，就必须增加就业机会，提高就业质量，普及社会保障。缺乏定期和稳定的收入使工人陷入贫困和脆弱的境地，损害了他们的潜力。获得社会保障是一项人权，如果精心设计，可产生足酬、体面就业。社会保障有助于解决因生育、失业或生病等生活事件造成的工作和收入中断。还可以缓解经济衰退和大趋势的影响，例如与气候变化有关的灾害、人口老龄化和数字化。

36. 该区域不到一半的人口能够享受至少一项社会保障计划(图八)。如果把中国排除在外，这一数字将降至该地区人口的三分之一。然而，根据社会保障针对的保障客体，这一数字有所不同。养老保险是覆盖人口最多的一个险种。儿童以及失业、工伤或严重残疾保险的覆盖率低于三分之一；孕产妇保险的覆盖率略高。同样，只有五分之一的弱势群体，即既不参加缴费型计划也不从缴费型计划中受益的人，领取某种形式的非缴费型福利。例如，现有数据表明，只有约五分之一的重度残疾人获得现金福利。对社会保障的投资严重不足、缺乏保障计划、劳动力市场高度不正规是造成社会保障赤字的主要原因。即使确实有保障计划，保障水平也往往太低，无法产生真正的影响。

图八
至少被一项社会保障计划覆盖的人口比例，有数据的最近一年



资料来源：劳工组织，世界社会保障数据库。可查阅 www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32 (2022年5月5日访问)。

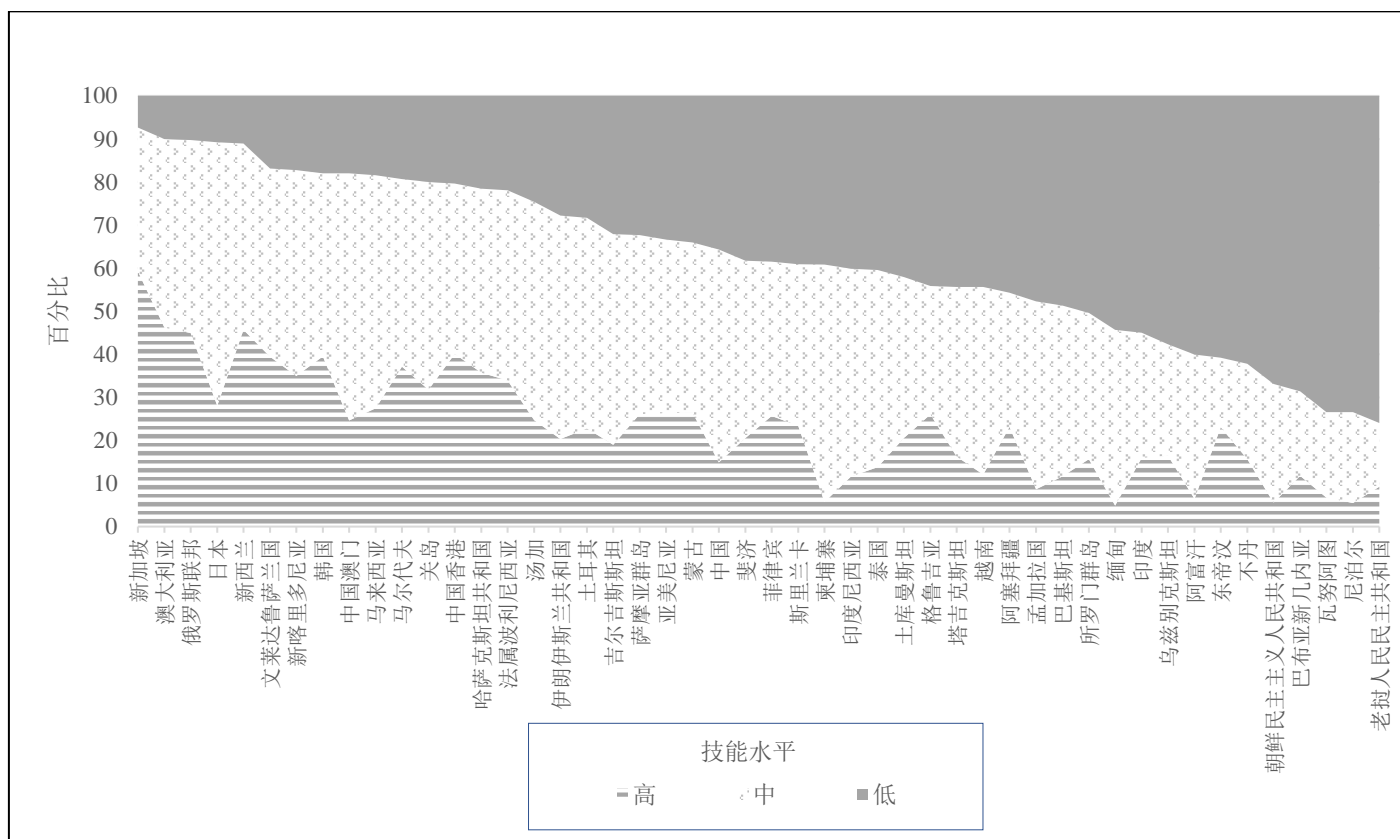
注：可获得亚洲及太平洋 42 个国家的占人口百分比数据(人口加权平均数)，按亚太经社会次区域分列的最近一年数据。

37. 2019 冠状病毒病疫情暴露了社会保障的结构性挑战和差距。工作时间前所从未有的减少和裁员增加对非正规部门的工人，特别是妇女、残疾人和移民造成了不成比例的影响。妇女在受打击最严重的服务部门(包括大多数无报酬家庭工人)和其他价值被低估的工作中所占比例也过高。由于封城和旅行限制，移民工人经常被解雇，并滞留原籍国、目的地国和过境国。由于没有资格获得政府支持，又缺乏生存手段，移民选择了危险的迁移路线，成为贩运人口和偷渡的受害者。

E. 教育、技能培训和终身学习对许多工人来说仍然是一个遥远的目标

38. 较低的教育水平和大量的中低技能工作对那些寻求体面工作的人构成挑战。目前，在本区域低收入和中低收入发展中国家就业的人大多从事教育、技能和专业化水平要求较低的职业(图九)。

图九
2020 年亚洲及太平洋地区按劳动力技能水平分列的就业人数在总就业人数中所占比例



资料来源：亚太经社会根据劳工组织 2020 年的模型估计数计算得出。可查阅 <https://ilostat.ilo.org/data> (2022 年 8 月 15 日访问)。

注：根据劳工组织的定义，就业是指所有达到工作年龄的人，在一个特定的短暂时期内，如一周或一天，从事任何生产货物或提供服务的活动，以获取报酬或利润，而不论是否正式。根据国际标准职业分类，管理人员、专业人员、技术人员和相关专业人员等职业被归类为广义技能等级第三和第四(高)级。诸如文书支持人员、服务和销售人员、农林渔业熟练工人、手工艺和相关贸易人员、工厂和机器操作员以及装配工等职业被归入广义技能等级第二级(中级)。初级职业被归类为广义技能一级(低级)。

39. 超过四分之三的农业工人最多只受过基础教育，这可能成为获得绿色技能的障碍。如果没有有针对性的政策和支持系统，本区域将难以在农业方面实现所需的绿色转型，致使该区域四分之一的劳动力处于不稳定的境地。

40. 随着各部门不断减少或创造工作岗位，必须通过预测和监测未来劳动力市场的需求，来减少技能不匹配的情况。大多数国家尽管有许多低技能工人，但培训不足，南亚的女工尤其如此。扭转这种局面非常重要，因为在本区域许多国家，20%以上的就业者从事低技能职业，往往是在非正规经济部门。技能发展对于满足全球化背景下不断变化的经济和技术的需求也很重要。

41. 鉴于劳动力萎缩，妇女、残疾人和老年人必须有机会有效参与劳动力市场。技能更新和再培训，包括数字技能培训，有助于这些人保持活跃，只要愿意并且有能力，就可以从事体面的工作。老年人的经验和专门知识有助于代际

学习和团结。必须消除针对劳动力中任何群体的歧视，无论是基于年龄、性别、残疾还是其他特征。

四. 建设健康、受保护和高产的劳动大军所需的投资

42. 2023 年是执行《2030 年议程》的时间中点。尽管取得了很大进展，但亚洲及太平洋不太可能实现 17 项可持续发展目标中的任何一项。这将使该区域许多人掉队，并对未来的人口群体和整个社会结构产生持久的负面影响。这一里程碑的到来，正值所有国家通过重大变革，应对气候变化、人口老龄化和数字化之时，这些变革将对现有和未来的劳动力以及整体经济增长和发展产生深远影响。因此，需要对社会部门进行投资，以建立一支健康、受保护和高产的劳动力队伍。

43. 全民医保是对健康、人力资本和生产力的长期投资。反应灵敏的社会保障计划将增强劳动大军的韧性，使其能够应对系统性冲击和大趋势。获得教育和终身学习的机会可以提高生产力，改善就业前景，增加打破贫困和脆弱循环的机会。还可以确保未来的劳动力获得相关的知识和技能，以支持绿色转型。只有通过运作良好的劳动力市场，经济增长的好处才能惠及全体人民。

44. 要实现这一点，社会就必须团结起来，制定共同的议程，加速执行现有协议，包括《2030 年议程》。各国通过投资于现在和未来影响劳动力的政策领域，可以加强人口群体内部和群体之间的凝聚力，重建信任，加快《2030 年议程》和任何未来发展议程的实施。

45. 通过执行立足于人权的政策，并通过采用以人为本的发展战略，各国可以确保各国人民之间以及人民与政府之间信任和团结的良性循环，这反过来又为防止任何人掉队的包容性和全面政策奠定坚实的基础。

A. 人人从事体面工作

46. 体面工作意味着工作机会和待遇平等、在工作场所享有尊严和安全、公平的收入，以及工人能够自由组织起来，并参与与其工作和生活有关的决策。体面工作为工人提供社会保障和卫生保健，从而确保他们在失业或生病的情况下避免采取消极的应对策略，如减少食物摄入和出售生产性资产。体面的工作对于提高生活水平、减少贫穷和不平等、保护人们免受生活意外事件的影响以及促进包容性增长是必要的。

47. 体面工作可增加工人及其家庭的购买力，并支持地方经济增长，还会带来必要的税收，用于支付基本的公共物品和服务，并确保所有人的福祉。投资于体面工作，确保工人获得医疗保健、教育、培训和社会保障是一个优先事项，可以增进信任和团结，并重新设定亚洲及太平洋的社会契约。

48. 鉴于工人的平均年龄预计会提高，必须消除与年龄有关的歧视，包括就业时的年龄障碍，创造无年龄歧视和安全的工作环境，并在退休年龄和总体工作安排方面引入灵活性，以此作为减少不平等、提高生产力和促进包容性经济的

手段。政府应向雇用和留住老年工人的公司提供奖励，如减税和补助。⁶ 此外，加强跨代劳动力队伍建设可以减轻保健和养恤金制度的相关财政压力，并有助于持续和更具包容性的经济增长。⁷ 通过更替规划，年轻员工将受益于年长同事的知识、指导和在岗培训。

49. 通过消除妇女参与的障碍、采取关爱家庭的政策加快劳动力市场的性别平等，有助于维持更高水平的经济活动和福祉。为促进妇女就业和体面工作，政策上应支持养育子女，提供育儿福利，并鼓励减时工作。

50. 全球向更绿色经济过渡和采用数字技术有助于为本区域人口创造机会，但需要本区域做好准备，制定包容性政策。需要为现有和未来的工人提供充分的支持，使他们为不断变化的就业市场做好准备。新兴技术和前沿技术往往有利于高技能工人，而损害中低技能工人。建立现代化和适应需求的教育制度，加上积极的劳动力市场政策，可以促进技能的提升，确保所有工人在完全健康的情况下继续参与。

51. 如前所述，预计到 2030 年代中期，亚洲及太平洋的劳动力将减少。在一些国家和地区，预计这一变化会更早发生。面对这一新的挑战，整个区域主张劳动力流动、实行生育鼓励政策以弥补劳动力短缺的呼声越来越高。然而，研究表明，为了扭转生育率下降（以及最终人口下降）的长期趋势，需要在几十年内以前所未有的方式增加生育率和移民，而这最终是不切实际的。⁸ 各国应在尊重移民及其家人权利的同时，根据公平和合乎道德的招聘原则和保障体面工作的原则，促进劳工流动。鉴于人口增长放缓并最终下降，劳动力流动方案可以补充其他应对劳动力市场和经济变化的政策，但不能扭转长期的人口趋势。

B. 全民医保

52. 最近的模拟结果表明，增加对卫生的投资有助于增加人均国内生产总值，并大大减少低收入国家的贫困。研究表明，良好的健康状况与正向经济增长相关，包括在南亚国家。

53. 全民医保使劳动力免受个人突发卫生事件和全球卫生冲击造成的经济困难。社会健康保护是主要的需求方政策工具，可以帮助各国逐步实现全民医保。作为权利模式一部分，社会健康保障为所有人，无论是否工作，提供有效获得优质保健的机会，而不造成个人经济困难。社会健康保障还提供收入保障，以补偿因疾病造成的收入损失。因此，社会健康保障可以改善工人的健康和福祉，减少过早死亡的人数。

54. 法定医疗保险并不总是意味着有效的医疗保险。在全民医保方面，该区域的平均服务覆盖指数（可持续发展目标指标 3.8.1）为 64，0 表示无覆盖，100 表

⁶ 亚太经社会，“在第四次工业革命背景下促进亚太区域老年人的体面工作机会”，政策简报，第 2/2022 号（曼谷，2022 年）。

⁷ 《2023 年世界社会报告：不让任何人在老龄化世界中掉队》（联合国出版物，2023 年）。

⁸ Wan He 等，“亚洲老龄化：人口、经济和健康的转变”，美利坚合众国人口普查局，《国际人口报告》，系列 P95/22-1（华盛顿特区，2005 年）。美利坚合众国政府印刷局，2022 年；“替代性迁移：这是解决人口减少和老龄化的办法吗？”（联合国出版物，2021 年）。

示全民覆盖。然而，这一数值从阿富汗的 33 到澳大利亚的 86 不等。数值低于区域平均数的国家主要在南亚、西南亚以及东南亚。

55. 亚洲及太平洋的人均卫生支出低于其他区域。世界卫生组织的最新估计显示，2017 年，该地区有超过 5 000 万人因自费医疗支出而陷入极端贫困，9 000 多万人陷入中度贫困。

56. 亚太经社会估计，在过去二十年中，本区域全民健康保险服务覆盖指数年均增长率为 2%；中国的增长最快，为 6%。然而，在亚洲及太平洋大多数国家，这种增长不足以确保到 2030 年实现全民覆盖。

57. 因此，本区域各国应优先扩大全民医保，将其纳入全面的社会保障体系，这一点至关重要。全民健康保险覆盖必须面向所有人，终生提供。这一前瞻性战略可确保所有儿童和青年都能获得基本保健，确保他们发展自身人力资本，改善晚年健康和福祉，从而实现健康的老龄化，确保长期提高工人生产力。

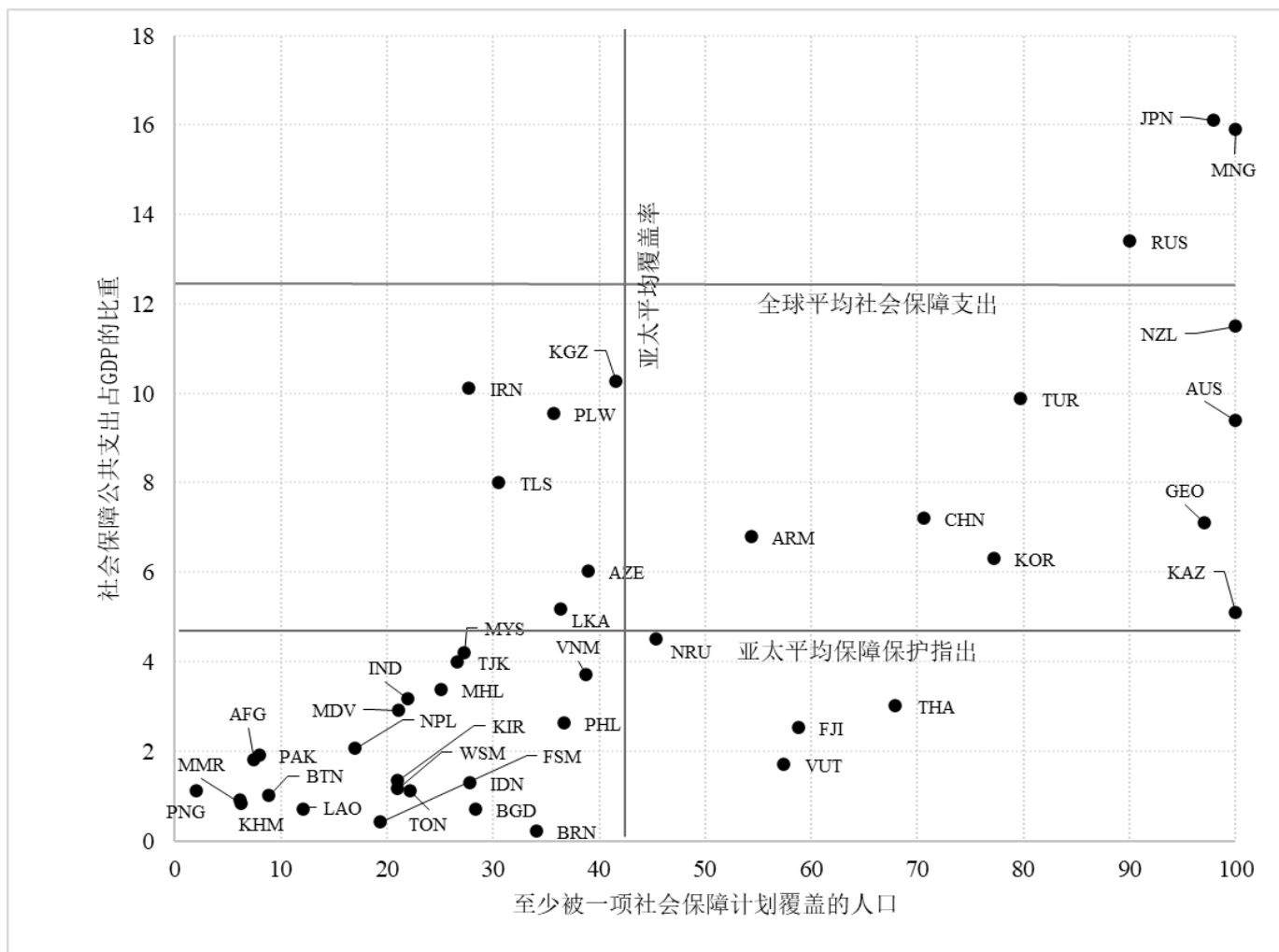
C. 人人享有社会保障

58. 决策者尚未将普遍社会保障列为优先事项。与大多数其他区域相比，社会保障计划的公共支出相对较低，但各国情况各不相同。各国平均将国内生产总值的 4.9% 用于社会保障（不包括卫生保健），大大低于全球平均水平（12.9%），大约是拉丁美洲投资额（9.7%）的一半。

59. 在大多数国家，社会保障覆盖率低与投资水平低有关（图十）。图中右上角的国家是该地区表现最好的国家。中间偏右部分的国家在一定程度上表现良好。总的来说，覆盖率高于区域平均水平及 50% 以上，即算步入正轨，意味着大多数人都得到了社会保障。这些国家的支出高于区域平均水平，但低于全球平均水平。右下角的国家也朝着正确的方向前进，但社会保障总支出水平较低，约相当于全球平均水平的四分之一。这表明，许多计划的保障水平可能太低，无法产生预期的影响。

60. 图中左侧中间部分的国家在社会保障投资方面方向正确。他们的支出高于区域平均水平，但覆盖率很低，甚至低于 46% 这一相对较低的区域平均水平。这些国家需要提高现有计划的覆盖率，并为现有计划覆盖不足的情况制定新的保障计划。左下角的其余 21 个国家，支出水平和覆盖率最低。其中许多国家是低收入经济体，非正规劳动力数量庞大，基本就业机会少得多。一些国家因冲突和自然灾害而遭受资源枯竭。这些国家必须凝聚政治意愿和公众支持，同时迅速扩大非缴费计划，以缩小现有差距。应优先考虑涵盖保健、产妇、儿童、残疾和老年人的普遍计划。

图十
亚洲和太平洋社会保障的覆盖率和支出，最新可得数据



资料来源：劳工组织，世界社会保障数据库。可查阅 www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=19 (2022年5月5日访问)。

注：国家缩写如下：AFG，阿富汗；ARM，亚美尼亚；AUS，澳大利亚；AZE，阿塞拜疆；BGD，孟加拉国；BRN，文莱达鲁萨兰国；BTN，不丹；CHN，中国；FJI，斐济；FSM，密克罗尼西亚联邦；GEO，格鲁吉亚；IDN，印度尼西亚；IND，印度；IRN，伊朗伊斯兰共和国；JPN，日本；KAZ，哈萨克斯坦；KGZ，吉尔吉斯斯坦；KHM，柬埔寨；KIR，基里巴斯；KOR，大韩民国；LAO，老挝人民民主共和国；LKA，斯里兰卡；MDV，马尔代夫；MHL，马绍尔群岛；MMR，缅甸；MNG，蒙古；MYS，马来西亚；NPL，尼泊尔；NRU，瑙鲁；NZL，新西兰；PAK，巴基斯坦；PHL，菲律宾；PLW，帕劳；PNG，巴布亚新几内亚；RUS，俄罗斯联邦；THA，泰国；TJK，塔吉克斯坦；TLS，东帝汶；TON，汤加；TUR，土耳其；VNM，越南；VUT，瓦努阿图；WSM，萨摩亚。

61. 在本区域许多国家，社会保障被视为公共政策的边缘领域。为使社会保障发挥其潜力，支持更具包容性、复原力和可持续的社会经济发展，需要改进现有结构和制度。这可以通过更新社会契约来实现，通过新的契约，加强公众对政府扩大社会保障的能力和承诺的信任，并让私营部门和工作年龄人口为此作出贡献。

62. 如果有这样做的政治意愿，可以往往利用现有的政府资源，增加社会保障投资。与通常的假设相反，建立全面的社会保障制度所需的费用是可以承担的，需要国内生产总值的 2%到 6.1%不等，这取决于福利的规模、国家的胆识、人口状况和其他变量。

63. 亚太经社会利用其社会保障模拟工具，来估算根据各国自己的定义(可持续发展目标具体目标 1.2)，到 2030 年将生活贫困人口比例至少减少一半所需的费用。该费用从印度尼西亚国内生产总值的 2.5%到尼泊尔的不到 8%不等，远远低于全球社会保障公共支出的平均水平，即国内生产总值的 12.9%。

D. 提高工人技能和人力资源管理

64. 绿色转型和数字化需要的不仅仅是环境政策和互联网接入，还必须更新和提高劳动力技能。相关、包容和高质量的教育、终身学习机会和积极的劳动力市场政策可以提高现有和未来劳动力的生产力，同时也有助于支持技能多样化，方便进入替代性工作。这些措施对应对本区域人口结构快速转型同样重要，可确保老年工人延长工作寿命，充分参与社会。

65. 然而，鉴于该区域低技能工人所占比例很大，而大多数国家在培训方面的支出太少，特别是对南亚女工的培训。扩大对培训的支持尤其重要，因为在许多国家，20%以上的就业人口从事低技能工作，往往是在非正规经济部门。

66. 积极的劳动力市场政策有助于培养正规或职业教育系统之外就业人员的劳动技能。制定运作良好和积极的劳动力市场政策，并结合高等教育和社会保障制度，是不断提升工人技能、改善工作匹配机制的关键。职业技术培训以及终身学习也发挥着重要作用。

67. 由于劳动力市场所需技能不断发展，而目前普通教育系统或积极的劳动力市场政策所传授的技能不够专业化，因此有必要促进教育系统和课程现代化，满足未来劳动力市场的需求。

68. 技术创新和数字化转型带来了挑战和机遇。虽然许多低技能工作被取代，但也创造了新的工作和辅助技术，增加了就业机会。为了避免将某些人群排除在日益数字化的社会之外，必须加强他们的数字技能，提高信通技术的可获得性和可负担性。这有助于提高就业水平和创业精神，开展远程工作、电子商务和远程学习。此外，零工经济的兴起，特别是数字零工工作，有可能减少劳动力市场的歧视性障碍，并在时间和地点方面提供灵活性。

69. 然而，绿色经济和数字经济并不会自动创造体面的就业机会。事实上，基于应用程序的平台创造的大多数工作都是非正式和非标准的工作形式，包括出租司机或送货员的工作。需要作出更多努力，确保数字经济中的工人能够获得就业福利和保障。

70. 护理经济在亚洲及太平洋地区正在崛起。与其他区域相比，亚洲及太平洋区域妇女花在有偿和无偿护理和家务劳动上的时间仍然居世界榜首。在 7.7 亿劳动适龄妇女中，约有 53%的不在劳动力队伍中，她们认为无酬照护责任是主要原因之一。相比之下，只有 8%的男性出于同样原因没有参加劳动。

71. 2019 冠状病毒病大流行、人口老龄化和气候变化凸显了护理的核心地位及其对女性时间及女性参与市场经济的影响。政府需要投资，以满足社会对老年和儿童护理基础设施和服务不断增长的需求，并帮助妇女解脱出来，接受她们想要和需要的教育和培训，以充分参与劳动力市场。投资于护理经济将促进性别平等、体面工作，平衡市场和非市场活动之间的时间分配。各国政府还必须认识到护理对社会的价值，确保将其纳入国民账户，促进男女之间以及家庭与国家之间平等分担护理责任。

72. 本区域老年人数量不断增加，为利用他们的经验技能提供了机会。此外，代际学习有助于建立信任、促进团结。与此同时，终身学习、技能更新、再培训有助于解决劳动力短缺问题，促进经济增长。本区域各地的良好做法表明，实施相关政策，支持老年人学习数字技能，可使老年人在专业和社会两方面受益。

五. 致力于社会发展，重点关注未来的工作

A. 指导决策的规范性文件

73. 针对上述事态发展，亚太经社会成员国通过了若干旨在创建更加包容、公平和公正的社会的规范性文件，以保护人民并增强其权能，不让任何人掉队。这些文件以《世界人权宣言》、国际人权条约、《2030 年议程》和联合国主要会议和首脑会议的其他成果为基础，有助于指导该地区的政策制定。

74. 例如，《亚洲及太平洋加强社会保障区域合作行动计划》旨在促进伙伴关系和同行学习，并确定能力发展需求。亚太经社会第 78/1 号决议通过的《纪念亚洲及太平洋经济社会委员会成立七十五周年曼谷宣言：推进亚洲及太平洋可持续发展的共同议程》和亚太经社会第 77/1 号决议中通过的“亚洲及太平洋通过区域合作在危机后重建得更好”同样强调社会保障是区域优先事项。《行动计划》提出了 12 项国家行动，以支持实现更加包容和更全面的社会保障制度。

75. 在《关于“促进性别平等和增强妇女权能：北京+25 审查”的亚太宣言》中，亚太经社会成员和准成员强调，迫切需要解决无酬照护工作不均给妇女造成的负担，并加大努力，使妇女更好地获得体面工作、社会保障和优质托儿服务。

76. 2012 年通过的《亚洲及太平洋残疾人“切实享有权利”仁川战略》是世界上第一套区域层面商定的专门针对残疾问题的发展目标。《仁川战略》的目标 1 是减少残疾人的贫穷并改善其工作和就业前景。《北京宣言》，包括《加快实施〈仁川战略〉行动计划》，呼吁各国政府制定和执行促进残疾人就业的计划，增加他们在谋生、体面工作和创业方面的机会。《2023-2032 年亚洲及太平洋残疾人十年雅加达宣言》强调了包容残疾人的发展的核心地位，并承认技术创新和数字化转型的潜力。

77. 在 2022 年举行的《马德里老龄问题国际行动计划》第四次审查和评价亚洲及太平洋会议的成果文件中，呼吁成员国促进老年人的工作权，在健康、灵活和对年龄友好的条件下，为他们提供获得足酬就业和体面工作的机会，并通过培训、再培训和技能拓展，确保他们终生学习，特别是在数字化程度不断提高

的情况下；文件还呼吁各成员国采取措施，打击对老年人一切形式的歧视、不平等和年龄歧视。与会者还认识到，老年人富有传统知识和经验，可通过分享减少和管理灾害风险、冲突后恢复、减缓和适应气候变化方面的经验，在气候行动中发挥积极作用。⁹

78. 在《亚洲及太平洋人口与发展部长级宣言》中，确定的优先行动包括增加获得体面和足酬就业的机会，促进创业精神，确保以人为本的可持续发展方针。在 2021 年举行的《安全、有序和正常移民全球契约》执行情况亚太区域审查会议上，与会者呼吁安全、有序和正常移民，并呼吁建立伙伴关系，开展国际合作，保护移民工人。¹⁰

B. 能力建设、工具和知识产品

79. 亚太经社会以规范性文件为指导，并考虑到上文所述大趋势，开发了各种工具和知识产品，并提供能力建设援助，以创建更加包容、公平和公正的社会。例如，根据《亚洲及太平洋加强社会保障区域合作行动计划》，亚太经社会促进成员国之间相互学习，并协助各国评估其执行《行动计划》的准备情况。目前正在马尔代夫、蒙古和菲律宾开展这类活动。

80. 此外，亚太经社会还开发了一个社会保障在线工具，¹¹ 其中包括一个社会保障微观模拟工具。该模拟工具基于家庭收入和支出调查，提供关于保障面、贫困、消费、不平等和成本的估计结果。该结果对决策者有用，有助于各国编写自愿国别评估、联合国共同国别分析和其他政策报告；该结果也可用于为联合国资本发展基金的活动提供信息。该模拟工具目前可在亚洲及太平洋 23 个国家和地区使用。

81. 亚太经社会还努力促进对护理经济的投资，包括在柬埔寨、中国、印度尼西亚和菲律宾。亚太经社会开展了案例研究，为制定和执行行动计划提供信息。预计柬埔寨明年将通过一项国家战略和行动计划。亚太经社会还制作了一系列知识产品，以促进和改进立法、政策和国家护理制度。亚太经社会最近关于护理经济的几份出版物分析了性别不平等和无酬照护工作，并提出了政策建议。¹² 在一份关于亚洲及太平洋女性劳动力参与和护理经济的政策文件中，采用了亚太经社会关注性别平等和护理的框架，促进妇女的经济赋权。¹³

82. 在关于《马德里老龄问题国际行动计划》第四次审查和评价的亚太政府间会议通过成果文件之后，亚太经社会支持老挝人民民主共和国和马尔代夫制定和修订国家老年人政策和行动计划。亚太经社会还支持成员国评估老年人的状况，特别是不丹、柬埔寨、吉尔吉斯斯坦、马来西亚和蒙古。亚太经社会将与合作伙伴协作，在老挝人民民主共和国、马尔代夫、菲律宾和越南实施一个关

⁹ ESCAP/MIPAA/IGM.3/2022/3/Add.1。

¹⁰ ESCAP/77/27，附件二。

¹¹ 见 <https://data.unescap.org/>。

¹² 《新冠疫情和亚洲及太平洋无酬照护经济》（联合国出版物，2021 年）；《在东盟解决无偿护理工作问题》（联合国出版物，2021 年）；《如何投资于护理经济：入门》（联合国出版物，2023 年）。

¹³ 亚太经社会，“亚洲及太平洋地区女性劳动力参与和护理经济”（2022 年 12 月）。

于国民转移账户和国民包容账户的项目。这项工作将有助于更好地了解人口增长和不断变化的人口年龄结构如何影响经济增长、性别和代际公平，以及公共财政。

83. 亚太经社会还开发了一个政策库、一个载有最新数据的仪表盘、一份人口数据表、一门互动式电子学习课程和许多教育视频，以指导人口老龄化问题的决策。¹⁴ 亚太经社会还就这一专题的各个方面发表了若干报告，包括 2022 年人口老龄化报告，其中载有关于人口老龄化水平和趋势以及老年人状况的最新概况，还包括整个区域关于人口老龄化的政策和良好做法。¹⁵

84. 亚太经社会正在提供支持，以进行准确的残疾评估，加强包容残疾的就业政策，并将残疾人视角纳入国家发展规划。亚太经社会还开发了一系列知识产品，指导包容残疾人的政策制定和方案拟订，促进包容残疾人的采购方式。为支持成员国开展了包容兼顾残疾人的采购分析工作，包括优先签约和通用设计。

六. 供经社会审议的问题

85. 经社会不妨思考本文件中提出的问题，这些问题与人口结构变化、快速数字化和气候变化所带来的转型有关，正在影响劳动力以及整体社会和经济的发展。虽然无法完全控制这些大趋势，但可以通过实施连贯、前瞻的政策来应对，从而创造更加包容、公平和公正的社会，以保护人民，增强其权能，不让任何人掉队。

86. 鉴于联合国即将就未来的发展议程开展讨论，经社会还不妨就秘书处的优先工作领域提供指导，以进一步支持成员和准成员以战略眼光，应对其国家、次区域和区域背景下的这些转型变化。

¹⁴ 见 www.population-trends-asiapacific.org/。

¹⁵ 《2022 年亚太人口老龄化报告：关于老年人和人口老龄化的趋势、政策和良好做法》（联合国出版物，2022 年）。