



经济及社会理事会

Distr.: General
10 July 2020
Chinese
Original: English

亚洲及太平洋经济社会委员会 社会发展委员会

第六届会议

2020年10月20日至21日，曼谷
临时议程* 项目2

审议《亚洲及太平洋加强社会保障 区域合作行动计划》草案

亚洲及太平洋加强社会保障区域合作行动计划

秘书处的说明

摘要

对社会保障的需求之大前所未有。冠状病毒病 (COVID-19) 大流行凸显了社会保障在建设个人、家庭和整个社会的复原力和减轻风险方面发挥的核心作用。这场危机也凸显了涵盖每个人一生的社会保障计划的重要性。

社会保障是预防贫困和脆弱性的国家核心战略之一，也是落实《2030年可持续发展议程》和实现可持续发展目标具体目标 1.3 的推进手段。亚太区域许多国家认识到社会保障作为一项基本权利和促进可持续发展的有效机制的重要性，正在加大努力扩大社会保障的覆盖面。

然而，本区域对社会保障的投资低于全球平均水平，导致 60% 的人口在一生中仍易受疾病、失业、残疾、怀孕和老年等常规突发事件的影响。

2018年11月28日至30日召开的社会发展委员会第五届会议建议，通过建立区域模式，加强社会保障问题区域合作。为此，秘书处与成员国提名的专家共同制定了本文件所载的亚洲及太平洋加强社会保障区域合作行动计划。

行动计划草案已提交亚洲及太平洋经济社会委员会第七十六届会议认可，但经社会请委员会第六届会议审查该行动计划，以便酌情就后续行动提供咨询意见。在这方面，委员会不妨审查行动计划，以期予以认可。

* ESCAP/CSD/2020/L.1。

一. 导言

1. 社会保障是预防贫困和脆弱性的国家核心战略之一。社会保障通过确保适当生活水平，成为减少不平等和建立终生抵御冲击和危机(如正在蔓延的冠状病毒病(COVID-19)大流行)能力的有力工具。通过促进共同繁荣，社会保障还可以增强社会凝聚力，促进经济增长。因此，社会保障是实现《2030年可持续发展议程》的推进手段。
2. 早自1946年的《世界人权宣言》、近至2015年的《2030年可持续发展议程》都庄严规定，社会保障权和适当生活水准权是基本人权。可持续发展目标具体目标1.3中要求各国实施适合本国国情的全民社会保障制度和措施。
3. 亚太区域许多国家认识到社会保障作为一项基本权利和促进可持续发展的有效机制的重要性，正在加大努力扩大社会保障的覆盖面。

A. 亚洲及太平洋的社会保障

4. 本区域发展中国家这方面的平均支出水平为国内生产总值(GDP)的3.7%，仅为全球平均水平11.3%的三分之一，远低于经济合作与发展组织超过20%的平均水平。¹
5. 因此，每10名失业者中只有2名领取失业补助，每10名产妇中仅3名领取产假补助金，每10个人中只有4人享受医疗保健，每10名老年人中只有5名领取养老金。²
6. 这几项社会保障的覆盖率很低，未能覆盖到本区域约60%的人口，因此他们在一生中很容易遭受意外情况的影响。正在蔓延的COVID-19大流行期间，这种情况变得更加明显。有12亿人仍然生活在贫困之中，多半没有保障，其中4亿人仍然处于极端贫困中。目前预计这些数字将因这场大流行病而增加。不平等现象也在加剧，许多人面临着弱势就业状况以及大流行病、自然灾害、城市化和家庭结构变化带来的日益增长的挑战。
7. 根据最近的估计，如果各国政府增加支出以达到全球平均水平，到2030年，本区域可能会另外增加2.33亿脱贫人口。³
8. 社会保障方案即便存在，也往往是设计不佳，实施不力。本区域国家希望将有限的资源投向最需要的人，虽然是出于好意，但往往依赖于贫困对象的确定，这是一种代用经济能力检测的方法。在大多数情况下，由于潜在受益人的收入情况等信息过时或不正确，这些方案在帮助穷人方面效果不佳。本区域表现最佳的贫困对象确定方案，其排斥率依然在40%以上。⁴

¹ 《亚洲及太平洋社会展望：保护不力》(联合国出版物，出售品编号：E.19.II.F.2)。

² 国际劳工组织，《世界社会保障报告(2017-2019)：全民社会保障以实现可持续发展目标》(2017年，日内瓦)。

³ 《亚洲及太平洋社会展望：保护不力》(联合国出版物，出售品编号：E.19.II.F.2)。

⁴ 亚太经社会，《如何设计包容的社会保障制度》(ST/ESCAP/2820)。

9. 许多国家福利水平普遍如此之低，以致其影响力有限，而关于现有方案以及如何申请这些方案的信息往往不为最需要的人所知。现有方案往往规模较小、相互重叠且支离破碎，涉及行为体过多，协调有限。

10. 因此这些方案往往成本相对高昂，但影响力有限。仅在东南亚，每年就有 6 000 多万人因医疗卫生支出而被迫陷入贫困；这一数字还不包括那些已经贫穷的人，相反，他们被迫陷入更深的贫困之中。⁵

B. 向前迈进

11. 在《2030 年议程》中，成员国承诺“不让任何一个人掉队”。2020 年是实现可持续发展目标的重要里程碑，原因是各国实现包括社会保障在内的商定目标只剩下 10 年时间了。

12. 建立适当的社会保障制度不仅对于各国更好地应对正在蔓延的 COVID-19 大流行病至关重要，而且对于应对人口老龄化、气候变化、城市化、移民和日益加剧的不平等现象等未来的区域大趋势也非常重要。

13. 社会保障被确定为落实《2030 年议程》的推动手段。⁶ 为了实现可持续发展目标，兑现其中所载的承诺，同时应对这些正在发生的趋势，本区域大多数国家需要加紧努力，建设可持续、可靠的社会保障体系。

14. 有鉴于此，2018 年 11 月 28 日至 30 日召开的社会发展委员会第五届会议建议加强社会保障问题的区域合作。委员会还鼓励亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)与相关联合国机构协调，探索和制定一种区域合作模式，以在这方面向成员国提供支持。⁷ 本建议已提请经社会注意，并在 2019 年经社会第七十五届会议上获得认可。

15. 秘书处设立了亚洲及太平洋加强社会保障区域合作专家组，由成员和准成员的官方代表组成，就加强社会保障区域合作模式的内容和形式提供指导和投入。

16. 邀请所有亚太经社会成员和准成员加入专家组，提名通知有效期为 2019 年 2 月 26 日至 2019 年 4 月 19 日。截至 2019 年 6 月 11 日，已收到来自亚太经社会所有五个次区域的 18 份正式提名。

17. 秘书处于 2019 年 6 月 25 日召开专家组第一次会议，开始了制定区域模式的进程。总共进行了三轮草案修订和两场面对面的专家组会议，第二次会议于 2019 年 11 月 6 日至 7 日举行。

⁵ Hui Wang, Lluís Vinyals Torres 和 Phyllida Travis, “世卫组织东南亚地区八个国家的金融保障分析”, 《世界卫生组织月报》第 96 卷第 9 期, 英文版第 610-620E 页 (2018 年 7 月 17 日)。

⁶ 联合国可持续发展小组 2019 年, 《不让任何人掉队: 联合国可持续发展小组国家工作队业务指南: 临时草案》, 2018 年 3 月。可查阅: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/Interim-Draft-Operational-Guide-on-LNOB-for-UNCTs.pdf> (2020 年 1 月 31 日读取)。

⁷ 见 ESCAP/CSD/2018/4。

18. 根据专家组两次会议的讨论和建议以及获提名的专家对该模式不同版本的书面反馈，编写了亚洲及太平洋加强社会保障区域合作行动计划草案，并提交经社会第七十六届会议审议。经社会请委员会在第六届会议上进一步审查该行动计划。
19. 行动计划的目标是通过加强亚太各国间的区域合作，促进全民社会保障，以期落实《2030年议程》。
20. 这项行动计划将为亚太区域各国政府提供一个共同的愿景、战略和平台，以促进伙伴关系、同侪学习和分享良好做法，并确定技术援助需求。
21. 行动计划中的社会保障是指国家界定的、公平覆盖全民并保护其终生免遭贫困以及生计和福祉风险的政策和方案。可以通过一系列机制提供这种保障，包括现金或实物补贴、缴费或非缴费计划以及加强人力资本、生产性资产和就业机会的方案。这种保障包括但不限于子女津贴；劳动适龄人员的生育、残疾、工伤或失业补贴和支助；以及养老金。其中不包括保健服务和教育等领域。

二. 亚洲及太平洋加强社会保障区域合作行动计划

A. 在国家一级

22. 从现在到 2030 年，亚洲及太平洋各政府应在自愿的基础上并根据本国国情采取下列行动：
 - (a) 确保人人终生不受歧视地享有社会保障的权利，包括为此采取必要的立法、监管、行政和其他措施；
 - (b) 通过包括社会对话在内的方式，根据国情逐步设计和实现全面和可持续的全民社会保障制度，使人人获得适当的福利水准，从而终生享受适当生活水准；
 - (c) 确保社会保障系统能应对冲击，对性别问题有敏感认识，并切合弱势民众的需求；
 - (d) 确保社会保障的实施工作高效、协调、非歧视、可靠和透明，将公众上诉和投诉机制纳入服务交付流程并加以制度化；
 - (e) 划拨充足的公共资金，并视需加大力度，以便在国家一级实现全民社会保障，同时适当考虑到社会和代际团结以及国家社会保障制度的可持续性；
 - (f) 鼓励各国民间社会实体和私营部门组织酌情积极参与社会保障领域，推动实现全民社会保障；
 - (g) 考虑在可持续发展目标 1.3 的指标框架内根据国情制定可实现的国家具体目标、包括中介目标，如设立下列各项：
 - (一) 2021 年社会保障方案覆盖人口的国家基线，按性别和年龄分列；

(二) 到 2025 年社会保障方案覆盖人口的中介目标，按性别和年龄分列；

(三) 到 2030 年社会保障方案覆盖全体人口的国家目标，按性别和年龄分列；

(h) 制定实现这些目标的战略，并将其纳入国家发展计划和社会保障的部门计划和框架；

(i) 开发并加强国家数据管理系统和流程，以便利对准确、相关和及时的社会保障数据进行收集、管理和分析；

(j) 通过南北、南南和三方合作框架，促进亚洲及太平洋各国之间的伙伴关系、同侪学习、知识交流和良好做法的分享；

(k) 确保合作伙伴给予的发展支助与国家社会保障的核心优先事项以及相应的技术援助与能力建设需求相匹配；

(l) 在社会发展委员会今后的会议上，以自愿编写的进度报告这一形式分享各国的经验，以介绍其在执行《行动计划》方面取得的进展和面临的挑战。

B. 在区域一级

23. 为了审查和促进实现《行动计划》的进展，秘书处应与联合国有关机构协作采取下列行动：

(a) 将实施《行动计划》的国家经验纳入定期进度报告；

(b) 为亚太经社会成员和准成员开发一个区域平台，以促进同侪学习并分享良好做法；

(c) 应亚太经社会所有成员和准成员的请求，在区域、次区域和国家层面向其提供技术咨询和能力建设支助。

三. 供委员会审议的问题

24. 委员会不妨审查本文件所载的行动计划草案，以期予以认可，并就其落实问题向秘书处提供指导。