



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
18 April 2023
Chinese
Original: English

2023 年年度会议

2023 年 6 月 5 日至 9 日，纽约

临时议程项目 8

评价

管理层对关于开发署支持社会保障的评价的回应

一. 引言

1. 2022 年，开发署独立评价办公室对 2016-2022 年期间开发署对社会保障的支持工作进行了评价。该评价具有前瞻性，提出了建议，为开发署在本战略计划(2022-2025 年)剩余期间提供支助的战略和方案方向以及实现可持续发展目标具体目标 1.3 “执行适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”的全球努力提供参考信息。评价是根据执行局 2022 年第一届常会批准的独立评价办公室多年评价计划(DP/2022/6)编写的。评价的执行摘要载于 DP/2023/17 号文件。

2. 这是第一次关于社会保障的全球专题评价。评价涵盖开发署业务的所有区域(非洲、亚洲和太平洋地区、阿拉伯国家、欧洲和独立国家联合体以及拉丁美洲和加勒比地区)。评价的时间范围包括可持续发展目标通过后的第一年和冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情期间(社会保障是应对和走出疫情的关键)，以及随后发生的其他相关危机和过渡时期。

3. 开发署授权任务的核心是注重不让任何一个人掉队，并支持各国根据可持续发展目标实现结构转型，建设更具包容性、绿色和有韧性的社会。开发署欢迎这一专题评价的结果及其七项建议，这些建议将为开发署支持各国根据其《2022-2025 年战略计划》和可持续发展目标提供下一代社会保障计划的工作提供参考信息。开发署将在已确定的强项领域的基础上继续努力，同时应对需要加强的领域。



二. 全球发展背景下的社会保障

大量世界人口仍处于无保障状态

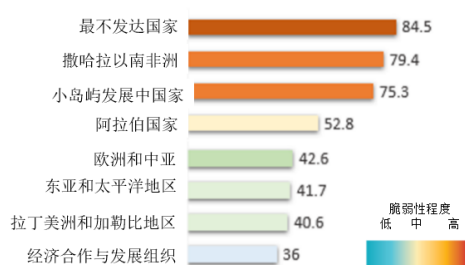
4. 全球一半以上的人口仍然无法获得使人们能够应对生命风险的全面社会保障。在全球范围内，不到 20% 的失业工人领取失业补助，只有 33% 的重度残疾人领取残疾福利，只有 26% 的儿童和不到 29% 的弱势群体领取社会救济。全球三分之一的人口没有被纳入社会医疗卫生保障计划，20% 以上的老年人没有养老金。¹ 这些惊人的统计数字意味着在现实生活中家庭和社区每天继续在苦苦挣扎。

5. 社会保障虽然因国而异，但通常指的是旨在减少贫困和脆弱性以及促进社会包容和人类发展的一系列政策和方案。这些政策和方案通常主要包括：(a) 社会保险(例如伤残保险、失业保险、养老金)；(b) 社会救济(例如有条件或无条件的现金转移、实物援助、补贴、儿童援助、住房援助、学校供餐方案)；(c) 劳动力市场计划和政策(例如劳工权利、体面工作、最低工资法、职业健康和标准及条例)。各国日益认识到社会保障作为促进可持续包容性增长和减少不平等的先决条件的重要性。许多国家继续探索新的社会保障办法，以满足民众在 21 世纪的需求。

2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情成为社会保障的转折点

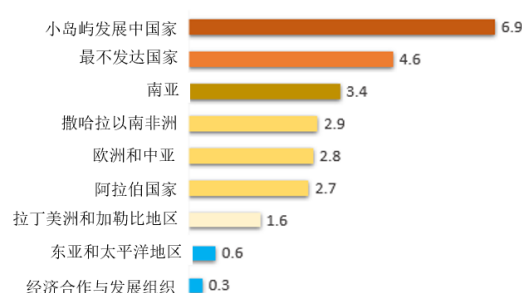
6. 在 COVID-19 大流行疫情的早期，现有的脆弱性显然限制了国家和个人的应对能力，进一步加剧了匮乏程度和贫富之间的不平等。社会保障覆盖面有限、国内生产总值高度依赖汇款流入的国家可用资源减少，更容易受到社会经济冲击的影响。²

图一
按区域和(或)国家类型划分的没有任何社会保障或劳动方案的人口比例



资料来源：开发署(2020年)，《COVID-19与人类发展》。

图二
按区域和(或)国家类型划分的汇款流入量占国内生产总值的百分比



7. 全球有 16 亿非正规劳动者——其中大多数是发展中国家的妇女——在劳动法保障有限或没有保障的情况下工作，养老金、医疗保险或带薪病假等社会福利有限或根本没有，工资较低，工作条件不安全，因此更加脆弱。由于获得照护服

¹ 国际劳工组织(劳工组织)(2021年)，《2020-2022年世界社会保障报告：社会保障处于十字路口——追求更加美好的未来》。

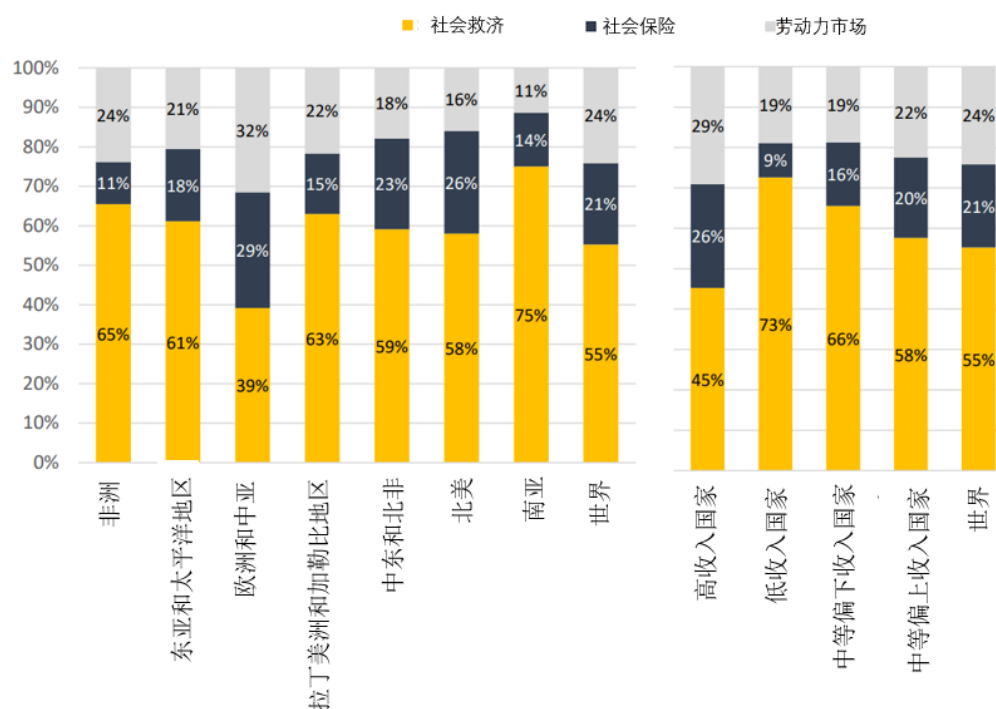
² 开发署(2020年)，《COVID-19和人类发展：评估危机，展望复苏》，纽约。

务的机会减少、照护工作的性别分工不平等以及照护需求增加，疫情还暴露出社会对妇女无报酬和低薪照护工作的依赖程度。

8. 在全球范围内，应对 COVID-19 疫情促使各国以前所未有的灵活性采用新一代的社会保障计划。在过去三年中，为支持最弱势群体应对疫情的社会经济影响，超过 190 个国家推出了超过 3 333 项社会保障措施，73% 的低收入国家和 66% 的中等偏下收入国家依靠社会救济措施，主要手段是现金转移(见图三)。³ 开发署绘制了疫情期间全球南方的社会保障应对措施图，⁴ 以更好地了解其受益人登记和识别方法、覆盖面、福利水平、宣布和执行措施的日期、预算和资金来源、执行机构和现有的法律框架。尽管有其局限性和缺陷，但各国政府能够迅速适应并通过数字手段部署应急措施，这值得称赞。

图三

按区域和国家收入组别分列的社会保障应对措施构成



来源：世界银行(2021年5月)

9. 然而，许多社会保障计划都是临时性的，并不充分。许多计划没有充分针对最弱势群体，没有使他们受益。仍有许多工作要做，包括探索解决“缺失的中间阶层”的办法——这些人不属于极端贫困者，因此不符合领取社会救济福利的条件，但其就业来源几乎没有提供任何保障。应利用疫情产生的势头，将这些短期措施纳入社会保障制度，以帮助各国恢复和建设有韧性的社会。各国将需要探索

³ 世界银行(2021年5月),《面对 COVID-19 的社会保障和就业应对措施: 国家措施的实时回顾》。

⁴ Hammad, M, F. Bacil, F. V. Soares, 2021年,《下一个实践——COVID-19 社会保障应对措施及其他方面的创新》, 研究报告第 60 期。纽约和巴西利亚: 开发署和国际包容性增长政策中心。

和扩大社会保障计划，使其不局限于公共体系内，而是纳入涉及公私伙伴关系、慈善支助和影响力投资的混合供资方案。

扩大社会保障的范围：善治制度、综合服务和普遍覆盖

10. 在全球范围内，需要继续将围绕社会保障的政治宣传提升到全球和国家发展议程中。社会保障不应局限于解决极端贫困问题，而应解决个人脆弱性的根源问题，并覆盖缺失的中间阶层，例如包括实现全民医疗保险覆盖和全民社会保障覆盖的好处和可行性。⁵ 许多社会保障计划不是作为长期解决办法而设计的。在应对 COVID-19 期间，以现金为基础的干预措施是最常见的类型，但危机表明，其他类型的方案，如照护、失业保障和贯穿整个生命周期的医疗保险需求量很大，需要予以加强。薄弱的治理系统，包括支持和交付方案的行政、体制和法律架构，可能使覆盖面方面的差距长期存在，必须加以解决。获得社会保障的机会不平等，加上对公共机构的信任不断受到侵蚀，人们认为腐败现象日益严重，经济不平等加剧，政治两极分化，这些都将不断破坏社会信任和社会资本，侵蚀有效社会契约的基础。

11. 社会保障新时代的一大趋势是转向更全面和综合的制度，以减少碎片化和扩大投资影响。决策者不再将社会保障视为一系列单独的方案，而是越来越多地寻求建立综合的制度，在一生中为个人和家庭提供持续的支持。另一个趋势是强调全民社会保障。虽然有针对性的社会保障方案可以有效地满足具体需求，但人们日益认识到全民方案的好处。这些方案向所有个人和家庭提供支持，无论其收入或其他身份因素如何。2005 年，世界卫生大会就一项决议达成一致，呼吁会员国努力实现全民医保，以减少医疗保健方面的不平等；2012 年，大会通过了一项决议，确认全民医疗保健是可持续发展的一个关键组成部分。根据世界卫生组织的数据，全世界约有 32 个国家⁶ 通过增加医疗卫生方面的公共支出、医疗保险以及加强医疗卫生系统，实现了基本医疗卫生服务的全民覆盖。其中一些方案在质量和公平获得医疗服务以及确保供资充足方面继续面临挑战，但它们显示出为促进公平的医疗保健结果作出了协调一致的努力。

⁵ 例如见世界经济论坛，“[全民基本收入是应对 COVID-19 所暴露出的不平等的答案](#)”，2020 年 4 月 17 日，2023 年 4 月 5 日访问。

⁶ 以下为实施全民医疗保健计划的国家的例子：古巴在 1960 年代建立了国家医疗保健体系，向所有公民和合法居民提供免费医疗保健。巴西于 1988 年实施了统一医疗卫生体系，由税收和政府补贴提供资金。泰国于 2002 年通过了全民覆盖计划，资金来自税收和国家补贴。卢旺达于 1999 年推出了基于社区的医疗保险，覆盖 90% 的人口，并为其余 10% 的人口推出了国家医疗保险计划。加纳于 2003 年推出了国家医疗保险计划，资金来自保费、税收和捐助资金。墨西哥于 2004 年制定了“大众保险”方案，覆盖没有保险的人口。印度于 2018 年制定了 Ayushman Bharat 方案，为约 1 亿低收入家庭提供医疗保险。随着各国需求的不断变化，其中一些方案可能已经改变。

确定社会保障的可持续资金来源

12. 截至 2022 年 11 月，全球 69 个最贫穷国家中，有 37 个国家要么处于陷入债务困境的高风险状态，要么已经陷入债务困境，而拥有大部分极端贫困人口的中低收入国家中，有四分之一的国家处于财政危机的高风险状态。必须保护迅速恶化的财政空间，以避免最脆弱国家的长期经济危机进一步加深。在最需要采取缓解措施的时候，税收收入却在萎缩。出现了两个反复出现的主题：需要扩大社会保障制度，通过现金转移或失业保险覆盖最弱势群体；扩大对失去的工作、收入和生计的支持，与中小企业和供应链合作。

13. 扩大社会保障计划——例如现金转移、医疗保健和其他形式的社会救济——以覆盖占 55% 的未受保护者，估计将需要投资全球国内生产总值的 3.8%。⁷ 这种投资可以在建设社会资本、改善医疗健康成果、提高生产力以及促进经济增长和稳定方面产生重大的溢出效应。

联合国在协调一致地弥合差距方面的作用

14. 联合国发展系统在激励各国政府和相关利益攸关方采取行动以提升社会保障议程方面发挥了关键作用。现有的国家、区域和全球协调机制从政策、规划和筹资的角度促进了知识和资源。自 2009 年以来，[社会保障最低标准倡议](#)提高了全球认识，并向各国政府倡导建立社会保障最低标准，其中包括获得医疗保健、教育、食物和收入的基本社会保障，特别是在低收入国家和中等收入国家。

15. 一个由 20 个联合国机构和伙伴组成的联盟开发了[机构间社会保障评估](#)工具，以建设能力，改进社会保障方案的设计和交付，并加强协调。根据二十国集团发展问题工作小组的建议，2012 年成立了由国际组织和双边机构代表组成的[社会保护问题机构间合作委员会](#)，以加强社会保障问题的全球协调和倡导，并协调各国在需求驱动的行动中开展的国际合作。

16. 为促进各联合国国家工作队内部的协调，可持续发展目标联合基金支持将社会保障作为其关键的转型投资领域之一，在全球超过 25 个国家促进了联合方案。自成立以来，该基金通过 31 个联合国实体，在 118 个国家工作队为 225 个方案提供了 2.58 亿美元的承付款，其中 69 个方案侧重于社会保障。为了应对世界面临的多重危机和实现可持续发展目标进展方面出现的倒退，秘书长启动了“[促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器](#)”，以加强多边体系内的协调，促进创造 4 亿个就业机会，并将社会保障扩大到目前被排除在这些福利之外的 40 亿人。

⁷ 劳工组织(2021 年)。

三. 开发署对社会保障的支助及其增加值

开发署的社会保障方法

17. 开发署参与社会保障工作以人类发展办法为坚实基础，该办法旨在缩小基本能力(教育、医疗保健和预期寿命成果)方面的差距，并逐步加强高级能力(教育和医疗保健质量)，使公民有自由和机会过上他们向往的生活。[开发署的社会保障提议](#)立足于《2022-2025 年战略计划》，特别是特色解决办法 1，该办法主张实施一个宏伟计划，增强 1 亿人的权能，包括边缘化和受排斥入群的权能，以摆脱持续的多维贫困和脆弱性。⁸ 该办法倡导采取综合的发展解决方案，涉及顺应需要和负责任的治理、韧性建设和环境可持续性方面(见下图四)。

图四

开发署关于社会保障的综合提议*



* 该提议围绕 12 个社会保障解决办法进行阐述，这些办法分属三大专题部分，旨在到 2025 年为 120 个国家提供支持。

18. 作为其支持消除贫困努力的一部分，开发署于 2018 年推出了“不让任何一个人掉队”标记，确定了项目实施期间针对的 18 个优先群体。这些群体包括：生活在农村地区的人；受武装冲突或暴力不利影响的人；境内流离失所者；生活在多维贫困中的人；妇女；青年；受到自然灾害影响的人；难民；失业人群；残疾人。将继续利用这一标记监测开发署在其总体方案拟订中，包括在社会保障组合中如何针对弱势群体。

⁸ 开发署(2022 年)，《开发署的社会保障提议 2.0》，纽约，2022 年 10 月。

开发署的社会保障组合

19. 开发署继续支持方案国政府设计和实施社会保障制度和计划。2022年，约有45个开发署国家办事处的国家方案产出与战略计划中关于社会保障的产出直接挂钩。下文图五显示社会保障推动开发署方案行动的国家。在其他国家，社会保障被纳入其他专题领域的主流。下文介绍开发署社会保障组合的一个说明性子集。

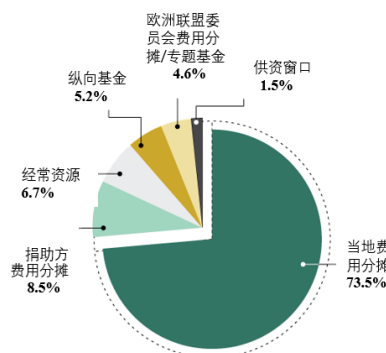
20. 开发署将继续支持最不发达国家根据《2022-2031年支援最不发达国家多哈行动纲领》，扩大有包容性、应对冲击、适应性强和财政上可持续的社会保障机制。虽然开发署提出的社会保障跨越国家类型，一个主要优先事项是支持最不发达国家落实《2030年可持续发展议程》。

21. 在开发署的预算中，在社会保障组合下(2018-2021年)，政府地方费用分摊的很大一部分投资于中等收入国家和中等偏上收入国家，这可以被视为开发署在低收入国家的支出总体减少，但事实并非如此。(见下文数字。这些数字表明，超过69%的经常资源分配给低收入国家)。来自经常资源、供资窗口和纵向基金的资金有66%至75%用于最不发达国家。捐助方的费用分摊资金在最不发达国家和其他国家之间相对平衡。

图五

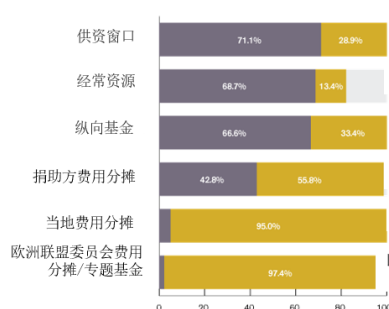
2018-2021年资金流

按资金流类型划分的百分比



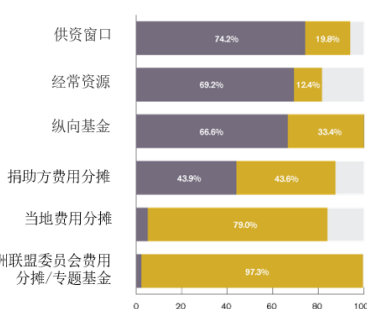
(最不发达国家是指在可持续发展方面面临重大结构性挑战的46个国家，这些国家被认定为该类别。非最不发达国家是指除被认定为最不发达国家的46个国家以外的所有其他方案国家)。

分配给最不发达国家与非最不发达国家的支出百分比



■ 最不发达国家
■ 非最不发达国家
■ 其他支出(区域)

按收入分类分配给各国的支出百分比



■ 低收入国家
■ 中等收入国家和中等偏上收入国家
■ 其他支出(区域)

资料来源：开发署(2023年3月)。

支持社会保障制度现代化，将其纳入综合服务提供模式，并加强体制建设

22. 开发署与哈萨克斯坦人口劳动与社会保障部合作，支持社会保障制度的现代化，体现为提高社会服务的质量和针对性，以及促进综合的服务提供模式。在突尼斯，开发署与该政府合作加强社会保障制度，包括通过实施针对低收入家庭的国家社会保障方案。开发署为编制社会登记册和建立国家社会保障机构提供了技术支助。

设计社会保障措施时考虑到最弱势群体

23. 开发署一直在与柬埔寨政府合作，将社会保障覆盖面扩大到农村地区，包括为此建立社会登记册，实施针对贫困家庭和弱势家庭的现金转移方案，以及为农业、渔业和建筑业等部门的非正规劳动者制定社会保障计划。开发署一直在支持该国政府的贫困家庭识别方案，这是一个基于社区的全国性贫困识别体系，也是该国实现全民医疗保健努力的一个重要组成部分。贫困家庭识别方案促进和允许在整个政府系统共享数据，并促进不同部门向拥有权益卡的同一贫困家庭提供补充性支持。在方法上，柬埔寨有艾滋病毒感染者和其他弱势群体的家庭被赋予额外的权重，以确保他们有资格享受免费医疗和奖学金等社会保障方案。因此，贫困家庭识别方案使得各部委、部门和机构的社会保障工作得以协调，以确保一站式交付点能够提供全面的社会保障福利。在尼泊尔，开发署的支助重点是通过临时基本收入向受地震影响的群体提供社会保障。

24. 开发署和人道主义事务协调厅、联合国儿童基金会、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)以及世界粮食计划署正在支持印度尼西亚政府推出更有效地惠及最弱势群体的社会保障，利用具有包容性、应对和适应与气候有关的冲击和其他灾害的计划。开发署支持津巴布韦政府建立对性别问题有敏感认识并能满足最弱势群体需要的社会保障制度。开发署与民间社会组织合作，向弱势家庭提供现金转移，并支持妇女和青年的生计。在索马里，开发署与政府和民间社会组织合作，向弱势家庭提供无条件现金转移。在印度，开发署与联合利华有限公司合作，将拾荒者纳入该国废物管理部门，以此促进包容性的循环经济，预计将有 10 万个家庭受益。2020 年，开发署对印度 10 个邦 14 个城市的 9 300 名拾荒者进行了调查，以了解他们的人口统计数据、工作、收入、财务和住房状况，以及他们的登记率和获得社会保障措施的情况。开发署在布隆迪、布基纳法索、中非共和国、乍得和科摩罗等国支持公共服务数字化和与公共部门有关的电子政务解决方案，以促进获得基本社会服务。

针对 COVID-19 的社会经济对策和社会保障

25. COVID-19 大流行疫情暴露出原已存在的社会保障制度薄弱且呈碎片化，尤其是对通常被落在后面的人而言。随着疫情危机的社会经济影响加深，许多国家增加或扩大了现有的社会救济或现金转移方案，以惠及弱势群体，包括非正规劳动者、自营职业者、家庭和无酬照护工作者以及移民和境内流离失所者。2020 年，开发署的报告《临时基本收入：保护发展中国家的穷人和弱势群体》提供了 132 个发展中国家的弱势群体高于贫困线的最低保障收入估计数。⁹ 自那时起，开发署已开始努力在各区域扩大现金转移支付或类似的转移支付，在洪都拉斯(代金券转移体系)、纳米比亚和巴基斯坦提供支助。

⁹ 报告指出，在大多数发展中国家的财政和行政能力范围内，提供第六个月临时基本收入是可行的，平均为发展中国家国内生产总值的 1.6%，或约为这些国家在 2020 年预计支付的外债偿还额的三分之一。

26. 尽管越来越多的国家在疫情期间投资于社会保障,但社会保障制度仍然没有系统地包括艾滋病毒感染者和重点人群。开发署和国际劳工组织为各国制定了一份核对表,以评估包括这些人口在内的社会保障方案和政策是否充分和具有包容性。

27. COVID-19 疫情导致实现可持续发展目标的进展出现严重倒退。实现可持续发展目标的进展将取决于许多全球体系、COVID-19 以及各国社会和国际社会为应对疫情和(重新)走上加速可持续发展道路所做的特别努力之间的相互作用。开发署和帕迪中心(丹佛大学)模拟了疫情对可持续发展目标的影响路径的各种情景。这包括一种造成严重损害的情景,即经济复苏被推迟,进一步削弱各国政府投资于可持续发展目标的能力。该研究还包括一个“推动可持续发展目标”的情景,以说明到 2030 年加速取得进展所需的投资类型,包括提高治理效率、行为改变(生产和消费)、大规模投资(数字化和绿色复苏)以及社会保障投资。

四. 评价结果和结论

28. 开发署欢迎评价结果,因为这些结果提供了证据,有助于开发署作出必要调整,努力加强社会保障工作。很高兴注意到,评价认为开发署在发展和危机背景下的社会保障方法具有相关性和日益增长的重要性,且评价赞赏开发署同时支持现有社会保障需求和提高应对未来复杂威胁的韧性的独特愿景。

29. 开发署肯定这一关于社会保障的第一次专题评价的全面性和深度,并强调其关于社会保障的工作体现在跨越相关专题领域以及全球、区域和国家方案的众多评价中。这些评价往往与本评价关于开发署具有比较优势、需要采取综合办法和扩大干预措施的结论相一致。2017 年对开发署战略计划和区域方案的评价提到了开发署的首要重点是穷人中的最贫穷者,并强调了开发署对创造有利环境以支持各国政府制定扶贫政策和扩大地方社会保障能力的贡献。

30. 开发署赞赏评价得出的积极结论,即开发署在很大程度上制定了符合全球社会保障政策和实践的中心主题的相关全球提议,以及开发署的主要优势是将社会保障工具与风险预防、恢复、环境保护、促进生计和经济转型、性别平等和气候冲击等举措联系起来。开发署还欢迎评价确认开发署的多层次和多利益攸关方办法与加强社会保障的新模式相一致。评价确认开发署的比较优势来源于其多部门办法,并强调社会保障作为一个工作领域的相关性反映在区域方案规划中,但开发署指出,需要作出协调一致的努力,以确保其办法的这些主要特点发展成为国家办事处提供的明确的社会保障方案。

31. 开发署欢迎以下评价结果,即对现金转移方案的支持使得能够更好地针对受益人,并有助于优化政府确定受益人的总体体系。虽然开发署在这一领域的参与在一些国家被认为具有变革性,但开发署指出,在简化非国家行为体的现金转移方面还有更多机会。此外,尽管现金转移支助对于在危机情况下提供生计和促进生计至关重要,但由于面临长期危机的脆弱国家缺乏强有力的机构,现金转移支助与长期社会保障制度的结合受到阻碍。

32. 总体而言，开发署接受评价提出的七项建议，并将继续努力通过降低易受风险和冲击的脆弱性**优化其社会保障组合**，通过提高弱势家庭的生产能力和新能力增强受益人的权能，并通过解决贫困、不平等和脆弱性的结构性驱动因素，建立一个基于公平的更公正的社会。下文详细说明开发署将如何处理每项建议。附件载有一个详细的汇总表，其中载有每项建议的具体和可衡量的关键行动。

建议 1

33. 开发署接受这项建议，并认识到必须探索社会保障与治理、包容性增长、增强经济权能、医疗卫生、韧性和环境等其他领域的融合。开发署已经在综合方案拟订和政策、数据和知识方面进行投资。

34. 战略整合将取决于对社会保障的共同理解、其与其他专题领域的相互联系，以及开发署根据伙伴国家的需求将独立、专门和部门干预措施转变为协调一致和协同增效的发展提议的能力。开发署的数据战略(2023-2025年)侧重于不同特色解决办法之间的数据互操作性，并进一步强调社会保障与其他领域交叉的方式。开发署将通过其数据未来平台，立足于循证决策，并更好地理解社会保障与其他专题领域的联系和相互关联。开发署将利用其全球知识中心的集体智慧，继续促进不同特色解决办法之间的知识和专长交流，促进采用贯穿各领域的办法应对社会保障挑战，并支持制定全面、有效和有影响力的解决方案。

35. 开发署将利用其比较优势，并与政府、发展伙伴、私营部门和民间社会合作，支持各国加强其社会保障制度，使其能够应对冲击、了解风险、具有包容性和促进性别平等。为此，开发署将在“治理造福人类和地球”全球方案下，对与治理有关的“杠杆点”进行摸底，以支持社会保障制度，包括治理数据指标。将制定支持环境和韧性的社会行动框架，以确保将社会保障要素系统地纳入纵向资金管道。开发署将进一步确保将社会保障层面纳入《领导人的大自然誓约》及其相关行动轨道和目标的主流。

建议 2

36. 开发署承认需要就战略定位问题向各国家办事处提供实际指导，因此接受建议 2。作为一个值得信赖的发展伙伴，开发署将继续提供综合战略服务，与联合国国家工作队合作，支持各国政府制定战略和举措，以应对复杂、多方面的发展挑战，同时利用一系列适合各国国情的全球资产、工具和服务。开发署致力于支持各国评估和确定其民众面临的风险和脆弱性，从而能够制定考虑到风险的社会保障解决方案，这些解决方案根据每个国家的具体需要量身定制，并能应对现有的社会风险。

37. 关于加强对低收入国家和最不发达国家的社会保障支助，开发署将加大对各国的支持力度，以解决包容性社会保障的主要制约因素，包括政策筹资(例如财政空间有限、负债率高、自付费用高)、政策设计和执行(例如由于非正规性程度高造成的覆盖面挑战)和政治经济(例如社会契约缺失或薄弱)。

建议 3

38. 开发署关于社会保障的机构提议更加强调环境可持续性，因此在其框架内完全接受建议 3。开发署致力于加强社会保障与绿色转型之间的联系。这可以通过以下方式实现：减轻绿色转型对弱势群体造成的风险和减少工作机会的丧失；针对与气候相关的冲击建立包容性和促进性别平等的社会保障；支持受环境退化和不可持续生产影响的个人和家庭。开发署致力于利用其数据未来平台，支持更好地了解社会保障与绿色转型之间的相互联系，包括关于影响评估的各种情景。

39. 为加强积极的劳动力市场政策，开发署致力于支持各国扩大包容性劳动力市场解决方案，同时考虑到技术挑战和工作的未来。为此，将在拉丁美洲和加勒比地区试行的包容性增长跟踪系统的开发，将为国家办事处和决策者提供一系列积极的劳动力市场政策，供其根据本国情况采用。包容性增长跟踪系统强调劳动力需求，将包括评价开发署为提高中小微型企业的生产力以及促进体面工作和包容性增长而采取的干预措施。对这项工作进行补充的是为制定积极的劳动力市场政策编制指导意见，已使这些政策有助于在绿色转型背景下创造就业机会和建设一支有韧性的劳动力队伍。

40. 开发署将通过其伊斯坦布尔国际私营部门发展中心，制定一个私营部门参与技能发展的框架，其中包括关于增长和数字技能、绿色技能、21 世纪技能和工作的未来等优先领域以及为这些领域的干预措施提供资金的工具和指南。

建议 4

41. 开发署认识到，必须加强人道主义援助与国家社会保障制度之间的联系，以解决贫困、脆弱性和社会排斥问题，并加强韧性。因此，开发署接受建议 4。开发署将支持政策参与，在大规模政治和社会经济危机以及自然灾害发生之初就提升社会保障议程(例如通过灾后需求评估、灾后恢复框架、从疫情中恢复需求评估等)，包括通过采取应对措施、国家社会保障制度的长期改革以及包括政府、发展伙伴和国际金融机构在内的多利益攸关方政策参与等方式提升社会保障议程。

42. 开发署致力于确保在受危机和冲突影响的国家，将针对境内流离失所者、难民和其他受冲突和自然灾害影响的人等最弱势群体制定社会保障举措。开发署将总结其在境内流离失所者的社会保障和融入方面的经验，并制定政策指导意见，以确定应对社会保障和融入方面挑战的切入点。开发署将制定和推出指导文件，说明如何通过政策对话、危机和危机后环境中的生计和经济复苏来整合社会保障和保险计划(包括一个关于社会保障的模块)。最后，开发署将扩大对小岛屿发展中国家和沿海城市的支持，以执行基于多重贫困脆弱性指数的社会保障措施，并建设城市贫民和其他边缘化群体的社会经济韧性。

建议 5

43. 开发署完全接受这项建议，并致力于扩大数字化在社会保障中的使用。开发署将继续倡导各国利用数字化来建立和维护社会登记册，使数字支付系统多样化，提高透明度，改善监测和评价机制，利用数字化和机器学习来开发用于检测社会

保险欺诈行为的预测性分析，并提供其他社会保障服务和福利。在国家一级，开发署将继续与各国政府合作，建立数字平台，使公民能够利用社会保障方案并从中受益，促进政府、民间社会、私营部门和其他利益攸关方之间的对话和协作，以制定联合数字举措和项目。为此，开发署在数字身份平台和支付系统等数字公共基础设施开发方面的工作将成为惠及所有人的数字创新和服务的基本组成部分。

44. 开发署将通过其首席数字干事办公室，利用其现有的数字健身方案、数字倡导者网络和数字同业交流圈，更好地利用数字化来支持社会保障举措，包括制定社会保障数字指南。开发署将加强努力，通过包容性数字化进程，鼓励基础登记册(民事登记和国家管理)与社会保障登记册之间的互操作性。最后，开发署将努力弥合数字鸿沟，与私营部门进行有意义的接触，并确保技能发展举措与劳动力市场需求接轨并响应这些需求。

建议 6

45. 开发署完全接受这项建议，并致力于利用现有的伙伴关系和寻求建立新的伙伴关系，特别是与私营部门的伙伴关系，以便采取更全面和综合的方式来支持国家社会保障制度。开发署将发展伙伴关系置于优先位置，以加强社会保障制度，扩大社会服务对民众的覆盖面。开发署将继续与各国政府实体密切合作，并致力于与联合国机构和其他国际机构发展伙伴关系，特别是在促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器的框架内。

46. 开发署同意，有必要优先考虑让私营部门更深入地参与提供社会保障服务、创造就业、发展技能和为社会保障筹资。开发署将努力确保私营部门更多地参与创造就业和发展技能举措的设计和实施。开发署将通过与关键的公共和私营部门实体合作，加强国家技能体系的反应能力和包容性；使中小微企业能够获得包容性数字化转型的必要技能；并帮助减少由于工作性质的变化而对弱势群体造成的不平等、排斥和边缘化现象。开发署将继续强调支持和促使私营部门为基于社区的行动提供资金。

建议 7

47. 开发署完全接受这项建议，并致力于通过制定国家和国家以下各级促进性别平等的社会保障战略和方案，以及处理对提供服务产生不利影响的体制性性别规范，来促进性别平等。为建设韧性，开发署将继续注重解决与性别有关的制约因素的根源问题(例如妇女在非正规就业中比例过高)，并支持发展照护经济和运作良好的照护体系，承认、减少和重新分配无酬照护工作。在环境可持续性方面，开发署将继续关注妇女的经济安全和增强妇女权能，以减轻绿色转型带来的风险，并关注解决气候冲击造成的与性别有关的脆弱性。

48. 开发署将创建一个关于性别平等经济的全球学习实验室，以提高机构能力，设计和执行将性别平等经济议程与扩大照护体系和社会保障相结合的方案。此外，开发署还将制定“平等经济”全球举措，旨在扩大开发署目前在三个关键领域为实现性别平等经济而开展的工作：(a) 扩大照护系统；(b) 促进性别平等的财政政策；(c) 为决策提供信息的数据和证据。

五. 迎接 21 世纪的挑战：开发署今后的社会保障工作

49. 世界上一半以上的人只得到部分社会保障或没有社会保障，他们承受冲击的能力有限。在 COVID-19 大流行疫情之前，由于自 2019 年以来爆发的抗议浪潮和社会动荡，世界已经处于混乱之中。疫情暴发后，有迹象再次证实迫切需要一个新的社会契约，超过 180 个国家为保持社交距离采取了封锁或居家措施。¹⁰ 鉴于大量弱势群体无法应对医疗卫生和社会经济影响，各国政府被迫迅速做出反应，采取临时或长期措施。许多国家现在正在重新审视其政策和社会保障设计，以确保它们能够应对冲击和适应 21 世纪的挑战。

50. 未来几年，许多最贫穷的经济体将经历低增长和增长不足，无法扩大财政空间，为可持续发展目标和《巴黎协定》在能源转型、数字基础设施和社会保障方面的承诺提供转型投资。在这种情景下，发展中国家将无法启动任何新的相关投资。现有的债务将使其对新的资助者没有吸引力，沉重的偿债负担可能会挤掉关键的政府支出和投资。根据信用评级和债务可持续性风险分析，[预计 52 个发展中国家将遭受严重的债务困扰](#)。这些国家包括 17 个低收入国家、18 个中等偏下收入国家和 17 个中等偏上收入国家，占全球人口的 15%、世界极端贫困人口口的 40%。为释放财政空间和增加资金流动性，秘书长的可持续发展目标刺激计划呼吁增加资源、进行有效的债务重组和扩大发展筹资。

51. 开发署社会保障工作新时代的特点将是越来越重视数字技术和筹资，这是当前战略计划的关键推动因素。技术使得能够更快、更准确地确定目标受益人，或使受益人能够远程获得服务和福利。社会影响或发展影响债券等创新性筹资机制有助于调动私营部门资源，但需要与债务重组措施相平衡。扩大由保险公司、合作社或社区组织为非正规劳动者提供的小额保险也将是一个优先事项。

52. 随着人口结构的变化和社会规范的变化，对照护服务的需求增加，不断增长的照护经济也更受关注。由于[妇女约占全球医疗卫生和社会照护\(包括有酬和无酬照护工作\)工作人员的 70%](#)，开发署将探索各种备选方案，以补充照护经济中现有的公共社会保障计划，而不是取代国家和地方政府必须做的工作。例如，“[人与人之间的社会保障](#)”可以增强社会凝聚力，促进信任和团结。

53. 由于多重危机需要更加灵活和更具包容性的社会保障制度，社会保障正在全球发展政策讨论中经历一场复兴。虽然开发署的标准工作方式是高度分散的，并根据国家需要量身定制，但可能有空间采取一个或多个规模可扩展的全球举措，将方案、业务和思想领导资源集中到一个单一的宏伟计划中。

54. 展望未来，开发署优先投资于以下方面：制定足以满足低收入非正规劳动者和妇女需要的新一代社会保障计划；建立数字能力和机制，将更多民众纳入正规金融体系并促进储蓄，特别是对妇女进行外联宣传(利用数字社会福利支付，包括

¹⁰ 根据牛津大学 COVID-19 政府响应追踪系统提供的信息。

政府对个人的支付); 支持针对低收入非正规劳动者或最弱势群体的小额养老金计划。开发署将提出一个强有力的业务理由, 为社会保障筹资并更好地确定目标和进行治理, 因为这是对人力资本的必要投资, 可以促进生产力、经济增长和总体福祉。

附件

主要建议和管理层的回应

建议 1. 开发署应利用其比较优势，确定其在支持社会保障方面的专长。开发署应优先支持社会保障制度，同时作出更大努力，探索社会保障与治理、包容性增长、增强经济权能、医疗卫生、韧性和环境等其他领域的方案之间的融合。

管理层的回应：

开发署接受建议1，并认识到必须探索社会保障与其他相关业务领域的融合，包括利用其现有的纵向基金组合。为推动这一点，开发署已在三个关键领域投资于能力和资源：综合方案拟订和政策；数据；知识。开发署将利用其比较优势，并与政府、发展伙伴、私营部门和民间社会合作，支持各国加强其社会保障制度，使其能够应对冲击、了解风险、具有包容性和促进性别平等。

主要行动	完成日期	责任部门	跟踪*	
			状态	评论意见
1.1 在“治理造福人类和地球”全球方案下，对与治理有关的“杠杆点”进行摸底，以支持社会保障制度(包括与社会保障有关的数据/治理指标)。	2023年第四季度	政策和方案支助局 (政策局)		
1.2 制定支持环境和韧性的社会行动框架，以确保将社会保障要素系统地纳入纵向资金管道。	2023年第四季度	政策局、各区域局		
1.3 确保将社会保障层面纳入《领导人的大自然誓约》及其相关行动轨道和目标的主流。	2023年第三季度	政策局		

建议 2. 开发署应详细说明其社会保障方案方法，并为不同国家情况的战略定位提供实际指导。开发署国家办事处应在认真分析具体情况的基础上，从社会保障提议所涵盖的一系列领域中选择并重点关注数量有限的高回报解决方案。开发署应加强对低收入和最不发达国家的社会保障支助。

管理层的回应：

开发署接受建议 2，并认识到有必要不断向国家办事处提供在各种发展背景下的战略定位方面的实际指导。作为一个值得信赖的发展伙伴，开发署将继续提供综合服务，与联合国国家工作队合作，支持各国政府制定战略和举措，以应对复杂的发展挑战，同时利用一系列全球资产以及定制工具和服务。开发署致力于支持各国评估和确定其民众面临的风险和脆弱性，从而能够制定考虑到风险的社会保障解决方案，这些解决方案根据每个国家的具体需要量身定制。开发署将继续根据国家需求部署社会保障提议，但其方案工作的资源分配将遵循与执行局商定的方式，优先考虑最弱势群体。在针对包括最不发达国家在内的低收入和中等收入国家的制约因素时，开发署将继续加强其在社会保障筹资计划、债务可持续性以及政策设计和执行方面的工作。此外，虽然认识到低收入国家和最不发达国家往往没有建立基本制度，社会保障需求最大，但中等收入国家扩大社会保障覆盖面的工作也受到限制，原因是收入来源脆弱，在复苏和宏观财政危机中面临巨大压力。在这些情况下，开发署致力于提供政策咨询和技术支持及分析，以支持国家社会保障制度改革，改革方向是建立一个更具包容性的制度，优先考虑人口中的弱势群体，方式包括确定可持续筹资方案的范围。

2.1	与低收入国家和中等收入国家，特别是最不发达国家合作，评估扩大团结机制和基于社区的机制的机会和障碍，以补充现有的公私社会保障覆盖面。	2023年第四季度	政策局、各区域局		
2.2	根据《多哈行动纲领》(2022-2031年)，加大对最不发达国家的支持力度，以设计、规划和实施具有包容性、应对冲击和在财政上可持续的社会保障机制，并提升社会保障议程。	2024年第四季度	政策局、危机局、各区域局		

建议 3. 开发署应努力加强社会保障计划与绿色、公正转型的联系。在这方面，开发署应加强对积极的劳动力市场方案的支持，超越其供给侧技能发展项目，并使这些方案在当前的技术和环境趋势下具有相关性。

管理层的回应：

开发署完全接受建议 3，并承诺加强社会保障与绿色转型之间的联系。这将通过以下方式实现：减轻绿色转型对弱势群体造成的风险；针对与气候相关的冲击建立包容性和促进性别平等的社会保障；支持受环境退化和不可持续生产影响的个人和家庭。为加强积极的劳动力市场政策，开发署将支持各国扩大包容性劳动力市场解决方案，同时考虑到数字化转型和未来工作带来的新挑战和机遇。

3.1	利用数据未来平台，对社会保障和绿色转型之间的相互联系及其影响的情景进行建模。	2024年第四季度	政策局		
3.2	制定私营部门参与技能发展的框架，包括关于数字、绿色和 21 世纪技能以及未来工作等优先领域的筹资计划、工具和指导意见(也有助于执行建议 5 和 6)。	2024年第四季度	政策局		
3.3	为国家办事处设计积极的劳动力市场方案制定指导意见，已使这些方案有助于在绿色转型背景下创造就业机会和建设一支有韧性的劳动力队伍。	2024年第二季度	政策局		
3.4	支持方案国制定损失和损害评估框架，其中充分纳入社会保障干预措施，以保护最易受气候冲击影响的群体	2024年第二季度	政策局、各区域局		

建议 4. 开发署应在国家一级加强人道主义援助与国家社会保障制度之间的联系，并在采取适应性和应对冲击的社会保障方法的背景下，更好地将短期和长期方法联系起来。

管理层的回应：

开发署接受建议 4，并认识到需要加强人道主义援助与国家社会保障制度之间的联系，以解决贫困、脆弱性和社会排斥问题，促进加强韧性。在受危机和冲突影响的国家，将针对境内流离失所者、难民以及受冲突和自然灾害影响的人等最弱势群体制定适应性的社会保障举措。

4.1	在目前与保险业开展的工作的基础上，制定关于将社会保障纳入保险计划的指导意见，重点是小规模生产者。	2024年第二季度	政策局		
4.2	总结开发署在社会保障和境内流离失所者融入方面的经验，并与联合国相关伙伴合作，制定政策指导，为国家一级的方案干预措施提供参考信息。	2023年第四季度	政策局、危机局		
4.3	通过一系列区域和国家培训，推出关于危机和危机后环境中生计和经济复苏的指导意见，包括一个关于社会保障的模块。	2023年第四季度	危机局、政策局、各区域局		
4.4	扩大对小岛屿发展中国家和沿海城市的支持，以执行基于多重脆弱性指数的社会保障措施，建设城市贫民和边缘化群体的社会经济韧性。	2023年第四季度	危机局、政策局、各区域局		
建议 5 开发署对国家身份识别系统的支持突出表明，使用技术有可能简化国家一级的社会安全网援助。开发署应在当前工作的基础上，进一步加强其对社会保障数字化的支持，同时努力弥合数字鸿沟。					
管理层的回应：					
开发署完全接受建议 5，并致力于扩大数字化在社会保障领域的使用。开发署将继续倡导各国利用数字化来建立和维护社会登记册，使数字支付系统多样化，提高透明度，改善监测和评价机制，利用数字化和机器学习来开发用于检测社会保险计划欺诈行为的预测性分析，并提供其他社会保障服务和福利。在国家一级，开发署将与各国政府合作，建立数字平台，使公民能够利用社会保障方案并从中受益，并促进政府、民间社会、私营部门和其他利益攸关方之间的对话和协作，以制定联合数字举措和项目。为此，开发署在数字身份平台和支付系统等数字公共基础设施方面的工作将成为惠及所有人的数字创新和服务的基本组成部分。					
5.1	利用开发署的数字健身方案、数字倡导者网络和数字同业交流圈，更好地利用数字化来支持社会保障举措，包括制定社会保障数字指南。	2024年第四季度	首席数字干事 办公室、政策局		
5.2	加强努力，通过包容性数字化进程，鼓励基础登记册(民事登记和国家管理)与社会保障登记册之间的互操作性。	2023年第四季度	政策局、各区域局		
5.3	制定私营部门参与技能发展的框架，包括关于增长以及数字技能、绿色技能、21 世纪技能和未来工作等优先领域的工具和指导意见，以及这些领域的筹资干预措施(也有助于执行建议 2 和 6)。	2024年第四季度	政策局		

建议 6 应探索建立伙伴关系，以便在支持国家社会保障制度方面采取更加全面和综合的方法。开发署应使私营部门能够参与提供社会保障服务和参与社会保障筹资办法。

管理层的回应：

开发署完全接受建议 6，并致力于利用现有的伙伴关系和寻求建立新的伙伴关系，特别是与私营部门的伙伴关系，以便采取更全面和综合的方式来支持国家社会保障制度。开发署将发展伙伴关系置于优先位置，将其作为加强社会保障制度和扩大社会服务对民众的覆盖面的手段。开发署将继续与各国政府实体密切合作，并致力于与联合国机构和其他国际机构发展伙伴关系，特别是在促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器的框架内。

开发署同意，有必要优先考虑让私营部门进一步参与提供社会保障服务、创造就业、发展技能和为社会保障筹资。也应展望私营部门更多地参与创造就业和发展技能举措的设计和和实施。通过与关键的公共和私营部门实体合作，开发署将加强国家技能体系的响应能力和包容性，增强中小企业的权能，使其获得包容性数字转型所需的必要技能，并帮助减少由于工作性质的变化而导致的弱势群体不平等、遭排斥和边缘化现象。开发署还将继续大力强调支持和促使私营部门为基于社区的行动提供资金。

6.1 利用伙伴关系推出和实施促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器，以加强国家社会保障制度。	2024 年第四季度	政策局		
6.2 开发新的生物多样性信贷金融工具，包括试行老虎恢复债券，将资金用于社区生计和福祉。	2024年第四季度	政策局		

建议 7 开发署应加强其对促进性别平等的社会保障的贡献，特别是通过其对社会照护和非正规部门劳动者的支持。

管理层的回应：

开发署完全接受建议 7，并致力于通过制定国家和国家以下各级促进性别平等的社会保障战略和方案，以及处理对提供服务产生不利影响的体制性性别规范，来促进性别平等。除了建设韧性，开发署将继续注重解决与性别有关的制约因素的根源问题(例如妇女在非正规就业中比例过高)，并支持发展运作良好的照护体系，承认、减少和重新分配无酬照护工作。在环境可持续性方面，开发署将继续关注妇女的经济安全和增强妇女权能，以减轻绿色转型带来的风险，并关注解决气候冲击造成的与性别有关的脆弱性。

7.1 创建一个关于性别平等经济的全球学习实验室，以提高机构能力，设计和执行将性别平等经济议程与扩大照护体系和社会保障相结合的方案。	2023年第四季度	政策局		
7.2 开发平等经济学全球旗舰项目，以推广现有的良好做法和模式，并加强循证决策。	2023年第四季度	政策局		

* 评价资源中心跟踪执行情况。