



人权理事会

第四十七届会议

2021 年 6 月 21 日至 7 月 9 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

全球社会保护基金：通过国际团结努力消除贫困

极端贫困与人权问题特别报告员奥利维耶·德许特的报告

概要

《经济社会文化权利国际公约》和国际劳工组织 2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)以及可持续发展目标的具体目标 1.3 和 3.8 都要求保护所有个人免于极端贫困，当他们无法作为工薪人员或自营职业者获得足够的收入过上体面生活时，应向他们提供收入保障。这些文书还要求以国内立法保障的权益的形式确保这种收入保障，使个人在被拒绝支助时可以向独立机构主张这种权益。当前的经济和社会危机进一步凸显了实现社会保护权的紧迫性。

但是低收入国家可能没有充足的财政空间来保障这些权益，因为通常社会上的需求很大，而公共财政收入相对较少。此外，这些国家的经济不够多元化，特别容易受到经济、气候和卫生等各种冲击的影响。如果这些冲击导致支出突然增加而公共收入下降时，可能会威胁到社会保护计划的存续性。

应设立一个全球社会保护基金，提高对低收入国家的支助水平，从而帮助这些国家建立和维持采取法定权益形式的社会保护最低标准，并提高社会保护系统的抗冲击能力。这种基金是可以负担的，无论是利用官方发展援助还是其他来源的资金，包括未使用的或新的特别提款权。此外，社会保护应被视为一项具有潜在高回报的投资，因为它带来人力资本建设，对当地经济产生显著的乘数效应，并有助于包容性增长和遭遇危机时的复原。因此，国际支持应被视为开启一项进程，使受援国能够逐步提高国内资源调动水平：这不是在创造一种新形式的依赖，而是确保向致力于建立社会保护最低标准且其社会保护供资能力将随时间不断提高的国家提供可预测的支助水平。



全球基金可以在临时发展起来的已有结构的基础上建立，为普及社会保护最低标准提供支持。现在的挑战是加强这些已有的结构，而不是予以削弱或复制，以确保它们之间更有效地相互合作，并提高支助水平，同时确保这种支助也能适应未来的冲击。

在社会保护最低标准咨询小组建议普及社会保护最低标准十年之后，特别报告员邀请所有国家以及任务涵盖社会保护的国际机构、工会和民间社会组织为实现全球社会保护基金做出贡献。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 全民社会保护：未竟事业.....	4
A. 背景	4
B. 阻碍因素.....	5
C. 国际团结.....	6
三. 全球社会保护基金的构想.....	7
四. 弥合融资缺口.....	7
五. 社会保护是一项投资	9
六. 释放可持续发展的潜力.....	14
A. 提供技术援助.....	14
B. 支持国内资源调动.....	15
C. 致力于社会保护最低标准.....	16
七. 建设抗冲击能力.....	17
八. 全球基金的治理.....	19
A. 架构	19
B. 国家层面的协调.....	21
九. 结论和建议.....	22

一. 导言

1. 所有国家都承诺使收入保障贯穿人们一生。但这一承诺并未兑现，各国人民为此付出巨大的成本。未能兑现的一个原因是对发展中国家，特别是低收入国家的支助不足，这些国家始终无法克服建立社会保护最低标准的资金缺口。因此，本报告呼吁采取行动。报告建议设立一个全球社会保护基金，以此来缩小低收入国家资金缺口，保护这些国家抵御未来冲击的社会复原力，并支持为社会保护调动更多的国内资源。

2. 本报告的来源是特别报告员和法国政府于 2020 年 9 月 22 日和 23 日召开的高级别专家会议。此次会议汇集了来自 13 个国家政府、15 个国际机构(包括经济合作与发展组织(经合组织)、国际劳工组织(劳工组织)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办))、国际社会伙伴和国际非政府组织的高级别代表和独立专家。本报告还参考了响应特别报告员呼吁作出的答复，共有 31 份，其中 15 份来自各国政府，3 份来自国际机构，13 份来自非政府组织和专家个人。¹

3. 在为编写本报告进行的磋商中，特别报告员还与一些政府和发展机构、社会保护问题机构间合作委员会和“为实现可持续发展目标普及社会保护全球伙伴关系”(USP2030)进行了交流。在 2020 年 6 月 30 日举行的消除贫困问题高级别会议上，也提出了全球社会保护基金的议题，这次会议上根据大会第七十四届会议主席的倡议发起了消除贫困联盟²。此外，在世界银行 2021 年春季会议中的民间社会政策论坛、欧洲发展合作从业人士网的会议和社会发展委员会第五十九届会议上都讨论了全球基金这一问题。特别报告员在本报告中总结了这些磋商得出的结论，并为全球社会保护基金的实现提出了前进的方向。

二. 全民社会保护：未竟事业

A. 背景

4. 国际法牢固确立了人人享有社会保护的權利³，即有权获得福利，确保免于 (a) 因疾病、残疾、生育、工伤、失业、年老或家庭成员死亡所致缺少工作收入；(b) 负担不起医疗保健费用；(c) 家庭支助不足，特别是对儿童和成年受抚养人而言⁴。各国政府和社会伙伴在 2012 年举行的国际劳工大会第 101 届会议上一致通过的劳工组织 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)(下称“劳工组织第 202 号建议书”)重申了确保使基本收入保障和保健服务贯穿人们一生的承诺。这

¹ 收到的公开提交材料可通过以下网址查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/global-fund-social-protection.aspx。

² 这次会议的最后报告中建议，根据劳工组织在第 202 号建议书中作出的承诺，进一步支持发展中国家建立社会保护最低标准的努力。报告可通过以下网址查阅：www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/08/PGA-REPORT-OF-HLM-ON-POVERTY-ERADICATION-copy.pdf。

³ 例见《世界人权宣言》第二十二条、劳工组织《1952 年社会保护(最低标准)公约》(第 102 号)、《经济社会文化权利国际公约》第九条、《儿童权利公约》第 26 条和《残疾人权利公约》第二十八条。

⁴ 经济、社会及文化权利委员会，关于社会保护的权利的第 19 号一般性意见(2007 年)，第 2 段。

一承诺是《2030 年可持续发展议程》的一部分。关于消除贫困的可持续发展目标 1 中的具体目标 1.3 要求实施国家社会保护制度，关于健康和福祉的目标 3 中的具体目标 3.8 要求实现全民健康覆盖。

5. 这些承诺与实际现实之间仍有相当大的差距。在冠状病毒病(COVID-19)大流行暴发之前，全球人口中只有 29%享有劳工组织第 202 号建议书中提到的全面保障(不包括医疗保健)。大多数人(占 55%，即 40 亿人)没有任何形式的社会保护。另有 16%的人口，即 12 亿人，仅享有部分保障。只有 35%的儿童(约三分之一)享有儿童津贴，使他们能够获得看护、营养和教育。⁵

6. 这些全球性的数字掩盖了所研究的各类福利之间和地区之间的重要差异。在全球一级，67.9%的老年人口享受某种形式的养老金，而只有 21.8%的失业工人有资格享受失业福利。而在区域一级，数字也各不相同。在非洲和亚太地区，分别有 29.6%和 55.2%的人口享受养老金，而享受失业福利的人口分别只有 5.6%和 22.5%。相比之下，欧洲和中亚地区的总体覆盖面走在最前列，共有 95.2%的人口享受养老金。但即使在该地区，差距仍然存在：例如，只有 42.5%的人口享受失业福利。

7. 但总体情况还是很清楚的：过去对社会保护的投入太少。因此，COVID-19 大流行让各国措手不及，特别报告员指出了这一点⁶，还有其它研究也证实了这一点。各国对这一大流行病的社会影响的紧急应对措施基本上仍然是不足的。全世界共有 27 亿人没有得到任何应对危机的支持，因此，世界银行估计，仅在 2020 年，COVID-19 危机就额外使得 8,800 万至 1.15 亿人陷入极端贫困，预计 2021 年还会再增加 2,300 万至 3,500 万人⁷。这是危机带给我们的教训：为了加强社会的抗冲击能力，我们需要付出更多努力来实现社会保护权。

B. 阻碍因素

8. 除了缺乏足够的政治意愿之外，之所以在实现社会保护权方面缺乏进展，还有其他一系列原因。在许多低收入国家，由于非正规工作仍然占主导地位，缴费式计划只能为一小部分劳动力提供保护⁸。在许多情况下，国家行政部门，特别

⁵ 劳工组织, *World Social Protection Report 2017–2019: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals* (Geneva, 2017), pp. xxix–xxxi.

⁶ 极端贫困与人权问题特别报告员, “Looking back to look ahead: a rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery” (11 September 2020)。网址见 www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/Covid19.aspx。

⁷ 世界银行, *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune* (Washington, D.C., 2020), p. xi. 由于这一估算是假设国内生产总值(国内总产值)和收入的损失在人口中平均分布，因此它可能低估了危机产生的贫困效应，因为有证据表明，中低收入家庭的损失远远大于高收入家庭的损失。乐施会估计，还会有 1.85 亿人会因危机陷入贫困(Oxfam, “Shelter from the storm: the global need for universal social protection in times of COVID-19” (Oxford, December 2020))。

⁸ 见劳工组织, *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects – Overview* (Geneva, 2016)。

是社会保护和税务管理部门以及劳动监察部门的能力是不足的。在许多低收入国家，人口登记方面存在的巨大缺口是一项主要障碍⁹。

9. 这些障碍是真实存在的。它们影响低收入国家调动国内资源为社会保护提供资金的能力，也影响到它们向本国人民切实提供社会保护的能力。在克服这些障碍方面，国际团结应该发挥更大的作用。然而，国际团结不能代替国内改革，也不能代替增加国内资源调动，而是后两者的先决条件。

C. 国际团结

10. 会员国通过了《2030 议程》和其中所载的可持续发展目标，以此承诺加强国际团结。目标中的具体目标 1.A 规定，为了实现到 2030 年消除贫困的目标，各国应确保从各种来源，包括通过加强发展合作充分调集资源，以便为发展中国家提供充足和可预见的手段执行消除贫困的方案和政策(着重部分由作者标明)。劳工组织第 202 号建议书指出，国家社会保护最低标准应由国家来源供资；然而，建议书中也指出，经济和财政能力不足以落实保障措施的成员可以寻求国际合作和支持，作为自身努力的补充(第 12 段)。由米歇尔·巴切莱特担任主席的社会保护最低标准咨询小组在其关于普遍实现社会保护最低标准的 2011 年的最后报告中建议，捐助方应提供可预测的多年期财政支持，以便在低收入国家自己的预算框架内加强由本国界定和确定的社会保护最低标准，并尊重它们的自主性¹⁰。

11. 现在是兑现的时候了。应支持低收入国家努力建立社会保护最低标准，并为此建立新的国际机制。建立全球社会保护基金的提议并不是要富裕国家的纳税人为贫穷国家的社会保护买单，而是要启动一个良性循环，即提供与国内努力相称的国际支持，推动低收入国家的能力建设。

12. 实际上，国际融资的作用是奖励那些将建立社会保护最低标准置于优先政治事项的国家，消除国内资源调动方面的障碍。这种方法应鼓励这些国家转向更具包容性和可持续性的发展模式，即经济进步在全社会得到广泛分享，通过教育和培训投资逐步带来劳动生产率的提高。

13. 问题不仅仅是低收入国家是否有能力建立社会保护最低标准。相反，问题在于，这些国家是否应该继续停留在“低成本、低人力发展”的增长模式上，还是应该选择包容性增长模式。前一种增长模式是一个国家专门出口原材料或专门从事全球生产链中最为劳动密集型的部分。在这种模式下，一个国家试图通过压低工资和减少社会保护从而保持较低的劳动力成本来实现全球经济中的竞争力，并为吸引投资者开发自然资源，降低公司支付的税收和特许权使用费。

14. 相比之下，包容性增长模式是总体经济进步分布在人口所有群体中的模式，它有助于增加国内需求，使国内经济实现更大的规模经济，并增加税收收入。在这种模式中，改善的社会保护鼓励对人力资本的投资，从而使国内生产者能够向

⁹ 在全球层面，5 岁以下儿童中有 73% 得到出生登记，但在撒哈拉以南非洲，得到出生登记的儿童只有 46% (见 www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice)。

¹⁰ 劳工组织，*Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization: Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet Convened by the ILO with the Collaboration of the WHO* (Geneva, 2011), p. 97。

价值链上游攀升，并使提高了资格的当地劳动力受雇于全球生产链中更为资本密集型的部分。国际团结在支持低收入国家选择这种包容性发展模式方面可以发挥根本性的作用。

三. 全球社会保护基金的构想

15. 建立全球社会保护基金的想法最初是在 2012-2015 年期间提出的。在此期间，可持续发展目标正在制定过程中，而 2015 年 7 月在亚的斯亚贝巴召开的第三次发展筹资问题国际会议的准备工作也正在进行。当时就如何落实劳工组织第 202 号建议书的国际层面提出了各种建议。在此前学术研究¹¹的基础上，前食物权特别报告员和前极端贫困与人权问题特别报告员在 2012 年提议设立一个全球社会保护基金，其中包括一个融资机制，以弥补低收入国家在建立社会保护最低标准方面面临的资金缺口，还包括一个再保险部门，以帮助承保社会保护计划，应对重大冲击引发的超额需求风险。¹² 2015 年后发展议程高级别知名人士小组于 2013 年 5 月向秘书长提交了题为“一种新的全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫困和改变经济”的报告，其中提到了上述提议。在第三次发展筹资问题国际会议的筹备工作中还提出了其他建议，包括全球社会保护最低标准联盟和海外发展学院提出的建议。

16. 各国政府的反应令人鼓舞，但未采取实际落实所需的具体步骤。参加第三次发展筹资问题国际会议的各国元首、政府首脑和高级代表们在《亚的斯亚贝巴行动议程》中承诺为建立社会保护最低标准的努力提供强有力的国际支持¹³。然而，《议程》没有就如何提供这种支持提供任何指导。但是，正如社会保护最低标准咨询小组在 2011 年报告中所强调的，这种支持的可预测性对于确保低收入国家建立保护本国人口的长期性基于权利的社会保护最低标准至关重要。在缺乏这种可预测性的情况下，经济多元化程度较低从而容易受到冲击的贫穷国家(当社会保护需求增加而可用收入同时减少时，就会受到冲击)可能只会完全临时性地利用危机期间它们能够从国际社会获得的所有临时性支持改善短期的现金转移支付计划。这种方法是不可持续的。

四. 弥合融资缺口

17. 实现普遍社会保护最低标准的努力是可以负担的。据劳工组织估计，就全体发展中国家而言，2019 年提供社会保护福利的总体费用为 7,926 亿美元，占其国内生产总值的 2.4%。这些费用是根据四种主要的社会保护福利计算出来的：儿童津贴、产妇和残疾福利金以及养老金，但不包括失业福利和医疗保健。在低收

¹¹ Sanjay G. Reddy, “Safety nets for the poor: a missing international dimension?”, in *Pro-Poor Macroeconomics: Potential and Limitations*, Giovanni Andrea Cornia, ed. (London, Palgrave Macmillan, 2006), pp. 144–165.

¹² Olivier De Schutter and Magdalena Sepúlveda, “Underwriting the poor: a global fund for social protection”, Briefing note No. 7 (October 2012).

¹³ 大会第 69/313 号决议，附件，第 12 段。

入国家(年人均国民总收入低于 1,026 美元的 32 个国家), 这笔费用为 311 亿美元, 占其国内生产总值的 6.4%¹⁴。

18. 融资缺口是指所考虑的四项社会保护福利的费用与社会援助基线支出之间的差额, 估计为 5,271 亿美元, 占所有发展中国家国内生产总值的 1.6%。然而, 这一缺口只有 5.6%, 即 268 亿美元, 涉及低收入国家。这既是因为低收入国家的人口仅占发展中国家总人口的一小部分, 也是因为基于所考虑国家的国内贫困线设定的福利水平相对较低。

19. 劳工组织最近的估算已考虑到了 COVID-19 危机的影响, 也纳入了医疗保健的筹资需求。要使低收入国家按照劳工组织第 202 号建议书¹⁵ 中承诺的那样, 保障这些国家 7.11 亿人口的收入安全, 总共将需要 779 亿美元, 其中包括 418 亿美元的保健支出。尽管这相当于低收入国家国内生产总值的 15.9%, 低收入国家完全负担不起, 但对富裕国家集体来说, 这一数额并不高。事实上, 这还不到 2020 年经合组织发展援助委员会 30 个成员国提供的 1,612 亿美元官方发展援助的一半, 占这些国家国民总收入¹⁶的 0.32%。哪怕只拿出这笔数额的一半来支持在低收入国家建立社会保护最低标准, 就能在实际上弥补资金缺口。此外, 如果富国能够履行它们最初于 1970 年做出¹⁷ 并在可持续发展目标¹⁸ 中重申的承诺, 将其官方发展援助水平提高到其国民总收入的 0.70%, 那么多出来的这些资金将足以填补这一缺口。

20. 此外, 可以探索官方发展援助以外的资金来源。联合国贸易和发展会议和全球经济转型委员会都主张通过新分配相当于 1 万亿至 3 万亿美元的特别提款权(目前流通的特别提款权相当于 2,880 亿美元)¹⁹ 来扩大发展中国家的财政空间, 以帮助它们减轻 COVID-19 的影响。事实上, 哪怕是相对较少的 6,550 亿特别提款权(9,310 亿美元)就能使低收入国家更好地满足人口的紧急社会需求, 而不必担心对其国际收支平衡的影响, 并减轻其外债还本付息的负担, 而这一数额的特别提款权是可以立即发行的, 不需要各国议会批准。全球经济转型委员会明确建议, 由于一些国家不太可能使用它们新分配的特别提款权, 特别是当它们有对外收支盈余时, 因此这些国家可以将分配给本国的特别提款权送给有需要的国家, 包括将

¹⁴ Fabio Durán-Valverde et al., “Measuring financing gaps in social protection for achieving SDG target 1.3: global estimates and strategies for developing countries”, Extension of Social Security Working Paper, No. ESS 073 (Geneva, ILO, 2019).

¹⁵ Fabio Durán-Valverde et al., “Financing gaps in social protection: global estimates and strategies for developing countries in light of COVID-19 crisis and beyond”, ILO Working Paper, No. 14 (Geneva, ILO, 2020). 相比之下, 中低收入和中高收入国家将分别需要追加投资 3,629 亿美元和 7,508 亿美元, 分别相当于其国内生产总值的 5.1%和 3.1%。

¹⁶ 经合组织统计局, Total flows by donor (2020), as at 13 April 2021. Measurements: “ODA grant equivalent as per cent of GNI” and “ODA grant equivalent measure”.

¹⁷ 见大会第二六二六(二十五)号决议。

¹⁸ 可持续发展目标的具体目标 17.2 提到“许多发达国家向发展中国家提供占发达国家国民总收入 0.7%的官方发展援助, 以及向最不发达国家提供占比 0.15%至 0.2%援助的承诺”。

¹⁹ 联合国贸易和发展会议, “新冠疫情对发展中国家的冲击: 为了全球正在掉队的三分之二的人口, 采取一个‘不惜代价’的方案”(2020 年 3 月)和《2020 年贸易和发展报告: 从全球疫情到共同繁荣——避免又一个失去的十年》(联合国出版物, 2020 年), 第 101 页。根据国际货币基金组织目前的配额制度, 新设立的特别提款权的 39%将流向发展中国家。

自己特别提款权捐给全球社会保护基金²⁰。这将是一种基本无成本的支持基金的方式。

21. 但是，除了数额之外，重要的是社会保护投资的性质。如果全球基金的供资以受益国通过调动国内资源加大社会保护投资为条件，就可以逐步形成一个良性循环，即由国际支持的增长推动包容性增长和社会韧性，使公共收入增加，从而能够调动更多的国内资源。这样一来，国际援助就不会造成依赖，而恰恰相反。它使各国能够摆脱对短期和临时性人道援助的依赖，逐步获得为社会保护投资所需的财政空间，而无需外部支持。

五. 社会保护是一项投资

22. 基本的因果链非常简单。社会保护在经济衰退时期发挥着稳定作用，因为它具有减贫效应，并能够提高低收入家庭的消费水平。社会保护还使家庭能够增加储蓄²¹，保护他们在危机时期不必出售生产性资产²²，也不会因为灾难性的医疗费用而陷入贫困²³。同样至关重要的是要确保包容性和可持续的增长，支持一种更平等共享成果、具有更大减贫效应的发展模式²⁴。

23. 就本报告所述的专题而言，也许更重要的是社会保护有助于提高经济竞争力，并具有显著的乘数效应。社会保护能带来入学率和及格率的提高，健康状况的改善，劳动力市场参与率的增加，从而使整体地方经济受益。因此，为人们一生提供收入支持不仅是一项人权义务，而且具有经济意义。

24. 在个人和家庭层面，社会保护使家庭能够在子女教育方面投入更多。例如，在埃塞俄比亚、肯尼亚、莱索托和津巴布韦，现金转移减少了儿童参加家庭农场农作的情况²⁵。在印度，国家农村就业保障计划将男童和女童中的童工现象分别减少了 13.4%和 8.2%。²⁶ 埃塞俄比亚的社会现金转移支付试点方案也取得了类

²⁰ 全球经济转型委员会，“The pandemic and the economic crisis: a global agenda for urgent action” (Institute for New Economic Thinking, 2020), p. 9.

²¹ Sudhanshu Handa et al., *Livelihood Empowerment against Poverty Program Impact Evaluation* (Chapel Hill, University of North Carolina at Chapel Hill, February 2014).

²² Laura Ralston, Colin Andrews and Allan Hsiao, “The impacts of safety nets in Africa – what are we learning?”, Policy Research Working Paper, No. 8255 (World Bank, 2017).

²³ Chris Elbers et al., “Impact of social protection interventions for basic health care provision”, policy brief, 27 March 2018. 根据这份政策简报，在肯尼亚，免费初级保健使灾难性医疗费用支出从 2003 年的 4%下降到 2013 年的 1%。

²⁴ 例见 Sergei Soares et al., “Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality”, Working Paper No. 35 (Brasilia, International Poverty Centre, 2007); 和联合国开发计划署, *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences*, vol. 18 (New York, 2011)。

²⁵ 联合国粮食及农业组织(粮农组织), *The Economic Case for the Expansion of Social Protection Programmes* (2017).

²⁶ Marco Sanfilippo, Bruno Martorano and Chris De Neubourg, “The impact of social protection on children: a review of the literature”, Office of Research Working Paper, No. WP-2012-06 (Florence, UNICEF Office of Research, 2012).

似的结果²⁷。厄瓜多尔²⁸、莱索托²⁹、巴基斯坦³⁰和土耳其³¹等国家的女童入学率大幅上升。在拉丁美洲和非洲，包括巴西³²、哥伦比亚³³、加纳³⁴、墨西哥³⁵和尼加拉瓜³⁶，也发现有条件现金转移方案减少了旷课和留级的可能性，改进了出勤率和教育结果，在男孩和女孩中都是如此。甚至养老金计划也有这样的影响，因为增加的家庭可支配收入往往投资于教育。莱索托老年补助金的领取者将其补助金的很大一部分用于为孙辈购买校服、书籍和文具；赞比亚的 Kalomo 方案惠及以老年人为户主的家庭，使入学率提高了 16%³⁷。

25. 包括养老金、直接粮食援助和带薪育儿假在内的保护措施都有利于生产性就业的增长。在墨西哥和南非，养老金和食品补贴让孩子长得更高和更健康，这已经有记录的事实³⁸。带薪育儿假与儿童较高的疫苗接种率具有相关性，因为父母在为子女接种疫苗方面减少了与工作有关的限制³⁹，从而降低了婴儿

²⁷ Frank van Kesteren et al., “The business case for social Protection in Africa”, Synthesis Report Series: Social Protection (INCLUDE: Knowledge Platform on Inclusive Development Policies, 2018).

²⁸ María C. Araújo, Mariano Bosch and Norbert Schady, “Can cash transfers help households escape an inter-generational poverty trap?”, IDB Working Paper Series, No. 767 (Inter-American Development Bank, January 2017).

²⁹ 粮农组织, *The Economic Case for the Expansion of Social Protection Programmes*.

³⁰ Marco Sanfilippo, Bruno Martorano and Chris De Neubourg, “The impact of social protection on children”.

³¹ Akhter U. Ahmed et al., “Impact evaluation of the conditional cash transfer programme in Turkey: final report” (International Food Policy Research Institute, 2007).

³² Fábio Veras Soares, Rafael Perez Ribas and Guilherme Issamu Hirata, “Los logros y las carencias de las transferencias de efectivo condicionadas: evaluación del impacto del programa Tekoporã del Paraguay” (Brasilia, International Policy Centre, 2008).

³³ Orazio Attanasio et al., “Children’s schooling and work in the presence of a conditional cash transfer program in rural Colombia”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 58, No. 2 (2010).

³⁴ Sudhanshu Handa et al., *Livelihood Empowerment against Poverty Program Impact Evaluation*.

³⁵ Susan W. Parker and Tom Vogl, “Do conditional cash transfers improve economic outcomes in the next generation? – evidence from Mexico”, NBER Working Paper No. 24303 (Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2018).

³⁶ John A. Maluccio and Rafael Flores, “Impact evaluation of a conditional cash transfer program: the Nicaraguan *red de protección social*”, Discussion Paper No. 184 (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 2005).

³⁷ Babatunde Omilola and Sheshangai Kaniki, *Social Protection in Africa: A Review of Potential Contribution and Impact on Poverty Reduction* (United Nations Development Programme, March 2014).

³⁸ Ibid.; Marco Sanfilippo, Bruno Martorano and Chris De Neubourg, “The impact of social protection on children”.

³⁹ Mark Daku, Amy Raub and Jody Heymann, “Maternal leave policies and vaccination coverage: a global analysis”, *Social Science and Medicine*, vol. 74, No. 2 (2021); and J. Heymann et al., “Paid parental leave and family wellbeing in the sustainable development era”, *Public Health Reviews*, vol. 38, No. 21 (2017).

死亡率⁴⁰，延长了母乳喂养时间，这也有助于儿童的免疫力和降低肥胖风险⁴¹。社会保护受益者的子女成年后更健康也更有生产力。

26. 社会保护对粮食安全的贡献也有大量记录。巴西的家庭补助方案可能是最被广为研究的例子⁴²，还有其他许多案例表明，社会援助计划使热量摄入量、每日膳食次数和粮食产量都有所增加。在印度，国家农村就业保障计划大幅增加了参与者的热量和蛋白质摄入量⁴³。在埃塞俄比亚，社会现金转移支付试点方案将家庭食物短缺的月数减少了 0.24，将儿童和成人每天的进食次数增加了 0.6⁴⁴。参加生产安全网方案的家庭与未参加者相比，在旱季的粮食短缺月数减少了 1.29 个⁴⁵。据估计，向非洲各国家家庭转移的每一美元中，有 0.36 美元用于食品支出，这显示了现金转移对改善粮食安全的贡献⁴⁶。

27. 获得医疗保健对于维持有生产力的劳动力队伍和减少因病缺勤至关重要。一系列研究证实了总体社会保护、特别是保健服务机会的增加对健康的积极影响。在孟加拉国，对“帮扶极端贫困方案”的影响评估显示，方案受益者更有可能接受免疫接种、使用产前和产后护理、服用维生素 A (五岁以下儿童中)和使用现代避孕方法⁴⁷。在土耳其，有条件的现金转移支付使学龄前儿童的全面免疫率提高了 13.6%⁴⁸。在加纳，医疗保险和现金转移增加了药品支出，特别是在极端贫困人口中，他们似乎将更多资源用于药品⁴⁹。在泰国，全民健康保险方案将每年进行体检的可能性提高了 9%，在妇女中这一数字更高(11%)；并使住院率增加了 2%，门诊率提高了 13%⁵⁰。

⁴⁰ Arijit Nandi et al., “Increased duration of paid maternity leave lowers infant mortality in low- and middle-income countries: a quasi-experimental study”, *PLOS Medicine*, vol. 13, No. 3 (2016).

⁴¹ Yan Chai, Arijit Nandi and Jody Heymann, “Does extending the duration of legislated paid maternity leave improve breastfeeding practices? Evidence from 38 low-income and middle-income countries”, *BMJ Global Health*, vol. 3, No. 5 (2018).

⁴² Mario Felipe Dest, “The impact of Brazil’s Bolsa Familia program on food security in Santo Antônio de Jesus, Bahia”. *Independent Study Project Collection*, No. 756 (2009).

⁴³ Yanyan Liu and Klaus Deininger, *Welfare and Poverty Impacts: The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme* (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, September 2013).

⁴⁴ Solomon Asfaw et al., *Productive Impact of Ethiopia’s Social Cash Transfer Pilot Programme: A From Protection to Production (PtoP) Report* (Rome, FAO, 2016).

⁴⁵ Guush Berhane et al., “Can social protection work in Africa? The impact of Ethiopia’s productive safety net programme”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 63, No. 1 (2014).

⁴⁶ Sudhanshu Handa et al., *Livelihood Empowerment Against Poverty Program Impact Evaluation*.

⁴⁷ Asian Development Bank, *Asian Development Bank: Social Protection Strategy 2001 – Special Evaluation Study* (October 2012).

⁴⁸ Akhter U. Ahmed et al., “Impact evaluation of the conditional cash transfer program in Turkey”.

⁴⁹ Nicky Pouw et al., “Exploring the interaction between different social protection programmes in Ghana: are the poor and extreme poor benefitting?”, *Social and Health Policies for Inclusive Growth Working Paper*, No. 1 (Bonn, European Association of Development Research and Training Institutes, 7 July 2017).

⁵⁰ Simone Ghislandi, Wanwiphang Manachotphonng and Viviana M.E. Perego, “The impact of Universal Health Coverage on health care consumption and risky behaviours: evidence from Thailand”, *Health Economics, Policy and Law*, vol. 10, No. 3 (July 2015).

28. 此外，与通常的成见相反，社会保护并不妨碍人们求职⁵¹。相反，它增加了劳动力市场的参与，特别是妇女的参与。拉丁美洲国家的有条件现金转移方案⁵²就显示了这一点，包括墨西哥⁵³，还有乌干达⁵⁴。关于现金转移方案(有条件和无条件)影响的随机对照试验得出了类似的结论，不仅涉及墨西哥，还涉及洪都拉斯、印度尼西亚、摩洛哥、尼加拉瓜和菲律宾⁵⁵。公共工程方案也是如此，部分原因是这种方案可以提高参与者的资格水平。例如，在塞拉利昂，受益于公共工程方案的家庭在项目结束后得到有薪工作的可能性增加了 34%⁵⁶，参与的家庭投资新企业的可能性增加了 4 倍⁵⁷。埃及和突尼斯⁵⁸ 也报告了类似的结果。

29. 对社会保护的投资也为当地经济带来重要的收入回报，因为受益者将支出花在当地企业上。联合国粮食及农业组织(粮农组织)利用地方全经济影响评价模型评估撒哈拉以南非洲七个国家现金转移的乘数效应，发现名义收入乘数从埃塞俄比亚的 2.52 到肯尼亚的 1.34 不等⁵⁹。最近对赞比亚两个现金转移计划(儿童补助金方案和多类别定向方案)的研究表明，这两个方案产生的收入乘数平均为 1.67⁶⁰。

30. 因此，社会保护是一项投资，从中期和长期来看，它不仅能收回成本，还能带来高额红利(图一)。

⁵¹ 当然，在这方面养老金是一个例外，因为它的目的就是让达到领取养老金年龄的人退休，而不必继续工作。

⁵² Laís Abramo, Simone Cecchini and Beatriz Morales, *Social Programmes, Poverty Eradication and Labour Inclusion: Lessons from Latin America and the Caribbean* (Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2019). 该书回顾了 87 项研究，评估了拉丁美洲的 21 个有条件现金转移方案。

⁵³ Susan W. Parker and Tom Vogl, “Do conditional cash transfers improve economic outcomes in the next generation?”. 文章指出，“繁荣”这项有条件现金转移方案使妇女的劳动市场参与率提高了 6 到 11 个百分点。

⁵⁴ Frank van Kesteren et al., “The business case for social protection in Africa”.

⁵⁵ Abhijit Banerjee et al., “Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs worldwide”, *The World Bank Research Observer*, vol. 32, No. 2 (August 2017).

⁵⁶ Frank van Kesteren et al., “The business case for social protection in Africa”.

⁵⁷ Nina Rosas and Shwetlena Sabarwal, “Public works as a productive safety net in a post-conflict setting: evidence from a randomized evaluation in Sierra Leone”, Policy Research Working Paper, No. 7580 (World Bank, February 2016).

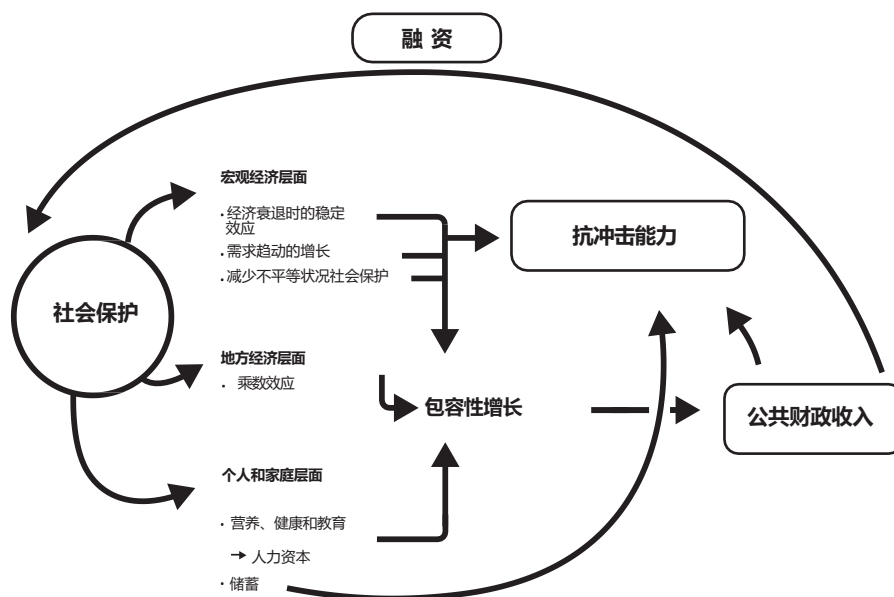
⁵⁸ Eric Mvukiyehe, “What are we learning about the impacts of public works programs on employment and violence? Early findings from ongoing evaluations in fragile states”, 16 April 2018.

⁵⁹ 粮农组织, *The Economic Case for the Expansion of Social Protection Programmes*.

⁶⁰ Sudhanshu Handa et al., “Can unconditional cash transfers raise long-term living standards? Evidence from Zambia”, *Journal of Development Economics*, vol. 133 (July 2018).

图一

社会保护对包容性增长和增加公共财政收入的贡献



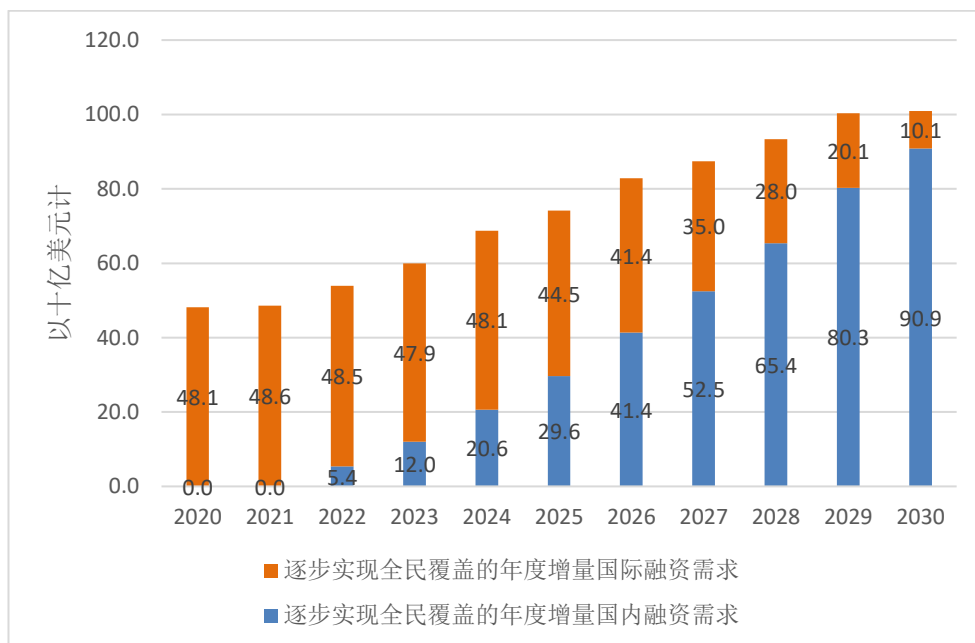
31. 劳工组织社会保护部作出的预测表明，在国际援助与合作的支持下，国内资源调动会以怎样的方式逐步增加，从而使国际资金可以到 2030 年逐步退出。

32. 虽然资金缺口不会立即得到填补——建立社会保护最低标准需要时间，而且覆盖整个人口的目标只能逐步实现——但国际支持、能力建设和国内资源调动的结合将确保缺口能够随着时间的推移得到填补。假定以 481 亿美元为起点，预测到 2030 年底预计覆盖面将逐步扩大，国内资源在缺口中所占比例将越来越大(图二)。

图二

响应可持续发展目标具体目标 1.3 和 3.8, 在低收入国家逐步扩大社会保护(包括保健)的增量融资需求

(2020-2030 年资金总额及国际来源资金数额, 以十亿美元计)



资料来源:《加大投资:在国家和全球层面弥合社会保护的资​​金缺口》(劳工组织, 2021 年)(即将出版), 依据的数据载于: Fabio Durán-Valverde 等人, “社会保护的资​​金缺口: COVID-19 危机及其后全球估算和发展中国家的战略”, 劳工组织第 14 号工作文件(日内瓦, 劳工组织, 2020 年)。

六. 释放可持续发展的潜力

33. 这样就可以形成一个良性循环, 即通过全球基金提供的国际支持激励受援国加大社会保护投资, 进而带来更具包容性的增长和更具韧性的经济, 从而随着时间的推移能够更多地调动国内资源。全球社会保护基金提供的工具可以从三个方面促进这一点: 提供技术援助、鼓励国内资源调动和支持增加社会保护投资。

A. 提供技术援助

34. 国际援助可以包括协助支持地方行政部门的能力, 特别是税务管理部门和劳动监察部门的能力, 建立或提高社会登记的质量, 这是推出社会保护方案的先决条件。加强税务审计能力是通过税收增加国内资源调动的一个必要条件, 可以借鉴经合组织和联合国开发计划署于 2015 年启动的“税务监察员无国界”等方案。

35. 关于社会登记, “非洲加速改进民事登记和人口动态统计方案”显示了可以取得的进展, 特别是能够使农村地区人口或流离失所人口受益, 因为这些人的登记可能特别成问题。提高这方面的能力对于需求评估至关重要, 这样才能确保所有潜在受益者都得到确认并了解自己的应享权益, 此举对于有效推出社会保护计划也是至关重要的。

B. 支持国内资源调动

36. 来自全球社会保护基金的支持可以加速转型，使低收入国家能够增加国内资源调动。除了提高国际支持水平之外，为社会保护提供资金的全部选择包括：

- (a) 增加税收，特别是在税收占国内生产总值比例最低的国家，同时减少对增值税依赖，增加通过个人收入和财富税征收的收入，以确保税收的累进性；
- (b) 通过鼓励从非正规部门向正规部门转型，扩大社会保护覆盖面和缴费收入；
- (c) 消除非法资金流动；
- (d) 重新分配公共开支，例如减少军费开支或“弊病性”开支，如化石燃料补贴；
- (e) 动用财政和央行外汇储备；
- (f) 举债和重组现有债务；
- (g) 实施一种宏观经济框架，不通过削减基础设施和人力资本方面的公共投资来实现财政调整因此阻碍长期增长潜力机会，而是允许通过借贷为可持续增长融资⁶¹。

37. 也可以鼓励推出碳定价。在先前的一份报告中，特别报告员也指出引入碳税的好处，这样做不会产生社会倒退效果⁶²。到 2020 年，有 61 项碳定价举措已经到位或计划实施，碳定价在 2019 年创造了 450 亿美元的公共收入，但仍有相当大的进步空间。目前只对 120 亿吨二氧化碳当量，约占全球温室气体排放量的 22%进行了某种形式的碳定价，而且碳价格仍然大大低于实现《巴黎协定》所需的价格。全球平均碳价仅为每吨 2 美元，而碳定价高级别委员会认为，为了遵守在《巴黎协定》中做出的全球承诺，这一价格应在 40 美元至 80 美元之间⁶³。如果全球碳税提高到要求的最低水平，达到每吨 40 美元，将增加 8,500 亿美元的公共收入。全球社会保护基金可以支持各国提高此类税收，并将收入进行再投资(加上通过该基金提供的更多国际支持)，以便为社会保护提供资金，从而抵消此类税收的退步效应，产生净进步效果。

38. 债务减免是另一个选项。对于 2021 年人均国民总收入低于 1,185 美元的 74 个国家(这些国家因此有资格获得国际开发协会的支持)，2020 年的中长期偿债额估计约为 360 亿美元。在这笔数额中，多边、双边(主要是非巴黎俱乐部成员)和商业债权人所占的比例大致相等⁶⁴。虽然债务水平在 COVID-19 危机前已经达到创纪录水平，但危机导致的额外必要支出，加上增长和贸易下降造成的收入下降，导致 50%以上的低收入国家现在被评估为高风险或已经陷入债务困境，这是国际货币基金组织-世界银行债务可持续性框架的结论。因此，偿还外债是许多

⁶¹ 各类选项综述见 Isabel Ortiz et al., *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options* (Geneva, ILO, 2019)。

⁶² A/75/181, 第 13-14 和第 16-18 段。

⁶³ 世界银行, *State and Trends in Carbon Pricing 2020* (Washington, D.C., 2020)。

⁶⁴ Homi Kharas, “What to do about the current debt crisis in developing countries”, 13 April 2020.

低收入国家为社会保护筹资面临的主要障碍。可以探索创新解决办法来消除这一障碍，例如以将节省下来的资金再投入于社会保护融资为条件来减免债务。

39. 全球在打击非法资金流动方面取得的进展也创造了一个机会。据估计，全球国内生产总值的 10% 是海外金融资产，全球 7 万亿美元的私人财富是通过保密管辖区和避风港国家转移的⁶⁵。跨国公司的税基侵蚀和利润转移可能会让那些利润的实际直接发生地国家付出代价，同时也鼓励了在企业所得税上的“逐底竞争”，导致年收入损失估计为 5,000 亿至 6,500 亿美元⁶⁶。这就是为什么国际金融问责、透明和廉洁以利实现 2030 年议程高级别小组提出了一项促进可持续发展全球金融诚信契约，这被称为一项契约，所有国家通过该契约同意采取综合行动，促进和加强金融诚信以实现可持续发展，并承诺利用该行动释放的收益进行额外投资，以实现可持续发展目标⁶⁷。

40. 通过经合组织/20 国集团税基侵蚀和利润转移(BEPS)项目、税务透明和信息交流问题全球论坛以及包括 139 个国家的 BEPS 包容性框架，在加强国际税务合作方面已经取得重大进展。这些努力值得称赞和支持。关于在全球范围内对跨国企业规定最低税率水平以解决利润转移和管辖区之间税收竞争的提议尤为重要，因为这将使低收入国家能够增加收入，为社会保护提供资金，当然最低税率应达到足够的水平，以便发展中国家能够受益⁶⁸。

41. 总之，有一些杠杆可以用来扩大为社会保护提供资金的财政空间，包括加强国际合作。可以在编写作为全球基金支助请求的一部分提交的国家提案的背景下探讨这种可能性。相对于讨论为社会保护融资调动资源方面障碍的那些论坛，全球基金不是竞争者也不是替代者，但它的包容性及其作为将发展筹资与普及社会保护最低标准联系起来的平台这一角色，会有助于动员行动和鼓励进步。

C. 致力于社会保护最低标准

42. 正如国际工会联合会为编写本报告而提交的文件中指出的那样，全球基金应帮助促进建立和扩大依法建立的符合国际劳工标准的社会保护制度，而不是支持小规模或有时限的社会方案或项目。因此，支助可以与承诺增加社会保护投资的受益国同步发展。为本报告提供信息的大多数利益攸关方表示支持全球基金提供配套资金，补充国内调动资源的努力，并投资于社会保护计划。如上所述，由

⁶⁵ Annette Alstadsæter, Niels Johannesen and Gabriel Zucman, “Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality”, Working Paper, No. 23805 (National Bureau of Economic Research, September 2017); and Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens* (University of Chicago Press, 2015).

⁶⁶ Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the Time of COVID-19* (Chesham, November 2020); and Petr Janský and Miroslav Palanský, “Estimating the scale of profit shifting and tax revenue losses related to foreign direct investment”, *International Tax and Public Finance*, vol. 26 (10 June 2019).

⁶⁷ 国际金融问责、透明和廉洁以利实现 2030 年议程高级别小组, *Financial Integrity for Sustainable Development* (2021), p. 9. 这份全球契约将包括制定一项联合国税务公约，以加强打击逃税和滥用以及其他非法资金流动。

⁶⁸ 根据七国集团国家目前的公司平均税率，建议最低税率为 25% (国际企业税收改革独立委员会), *International Corporate Tax Reform: Towards a Fair and Comprehensive Solution* (October 2019).

于国内资源调动的加强，这种国内努力将逐步增加，同时覆盖全体人口的能力也会扩大，公共收入将增加。在这种方法中，全球基金将为受益国政府提供强有力的激励，促使它们加大投资，以实现可持续发展目标的具体目标 1.3 和 3.8。

43. 这种方法不限制国家自主权，而是予以加强。具体而言，受益国将启动基于评估的国家对话，借鉴在劳工组织的支持下于 26 个国家取得的成功经验⁶⁹。这种对话将社会伙伴、民间社会、职能部委(包括财政、卫生、就业和社会事务)和发展伙伴齐聚一堂，以：

(a) 评估现有的社会保护方案，查明空白和充分落实方面的障碍；

(b) 考虑到需要确保对全体人口整个生命周期的全面覆盖，估算为填补已查明的缺口所应采取措施的成本，并确定融资备选方案；

(c) 通过一项战略，包括行动时间表、责任分配和根据商定的指标对进展情况独立监测，以衡量是否实现了承诺和成果(例如，有效覆盖人口)。

44. 国际支持绝不是说在社会保护方面将国内资源调动排挤出局，而应被视为加快这种调动的条件。国际支持当然只是可以探索的为社会保护筹资创造财政空间的各种选项中的一个，但它是确保其他选项得到适当利用以及社会保护成为最高政治优先事项的一个重要工具。

七. 建设抗冲击能力

45. 关于本国经济未来可能受到冲击的不确定性可能成为穷国建立强大的社会安全网的一个重要阻碍因素，因为它们知道，不利的冲击会使人民的需求暴增，从而使财政资源陷于紧张⁷⁰。拟议的全球基金能帮助减轻未来社会保护费用激增的风险。

46. 对于许多国家，特别是经济多样化程度较低的低收入小国来说，实施社会保险面临的一个特殊挑战是，民众对自然灾害、流行病、全球金融危机⁷¹、出口收入或汇款突然损失或进口食品或药品等必需品价格上涨等事件的脆弱性相当一致⁷²。这类事件给有关国家带来了共变风险，因为在公共收入下降的同时，对社会保护的需求也在上升。例如，在一个很大一部分人口依赖农业的国家，干旱或其他与气候相关的冲击可能会引发需求激增，超过系统的能力。同时，这种性质的事件会减少政府的可用资金，进一步限制其提供保护的能力。事实上，在极端情况下，社会保护需求高峰的费用可能太高，使国家的社会保护系统无法独自承受。在政府收入也受到压力的情况下，突然不得不接纳这么多的人，这种风险可能会极大地阻碍社会保护制度的推行。

⁶⁹ 劳工组织, *Social Protection Assessment-Based National Dialogue: A Global Guide* (February 2016)。

⁷⁰ A/HRC/9/23, 第 44 段。

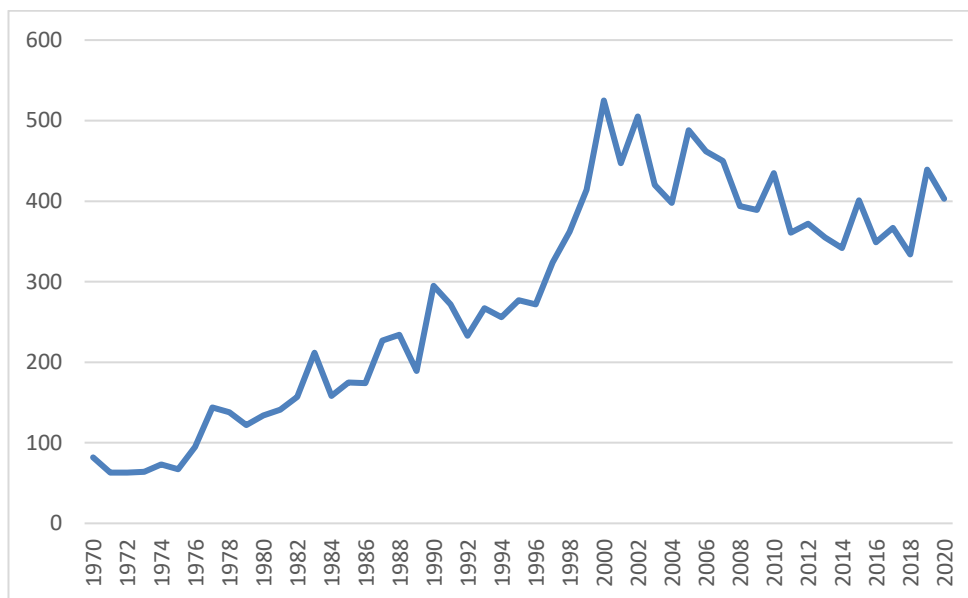
⁷¹ Florence Bonnet, Ellen Ehmke and Krzysztof Hagemeyer, “Social security in times of crisis”, *International Social Security Review*, vol. 63 (1 April 2010); and Anna McCord, “The impact of the global financial crisis on social protection in developing countries”, *International Social Security Review*, vol. 63, No. 2 (April 2010)。

⁷² 世界粮食安全委员会：粮食安全和营养问题高级别专家组, *Price Volatility and Food Security* (Rome, 2011)。

47. 在当前背景下，建立适应冲击的有韧性的社会保护制度的问题尤为重要，因为冲击——特别是自然灾害——越来越频繁，如下图所示(图三)。

图三

1970-2020 年期间世界范围内发生的自然灾害，包括流行病和动物传播疾病



资料来源：国际灾害数据库，疾病流行病学研究中心/UCLouvain, www.emdat.be (Debarati Guha-Sapir)。

48. 2016 年世界人道主义峰会后通过的人道主义筹资大协议中承诺加强人道主义与社会保护的联系。大协议中承诺“增加社会保护方案，加强国家和地方系统及应对机制，以便在脆弱的环境中建立复原力”。然而，正如 COVID-19 危机再次显示的那样，国际社会以所要求的规模迅速应对此类事件的能力严重不足⁷³。

49. 一部分问题在于国家一级的现有社会保护系统无法迅速扩大规模，以覆盖大量的更多受益人，因为社会登记处有固定的登记者和方案受益人名单，信息往往过时，而且只覆盖部分人口⁷⁴。然而，另一个问题是，国家在危机时期资助社会保护应对工作的能力可能有限。这一问题可以通过全球基金对受严重冲击影响而国内社会保护系统无法充分应对的那些国家增加支持来加以解决。

50. 虽然提出了不同的模式来建立这种再保险机制⁷⁵，但最有效的办法可能是全球基金将收到资金的一部分专门用于维持用于应付这种意外情况的准备金，从而直接充当再保险人。

⁷³ Thomas Stubbs et al., “Whatever it takes? The global financial safety net, Covid-19, and developing countries”, *World Development*, vol. 137 (January 2021). 文章指出，尽管多边金融机构承诺向新兴市场和发展中国家提供 2.5 万亿美元的支持，以帮助抗击这次疫情和随后的经济危机，但截至 2020 年 7 月 31 日，仅拨付了 901.1 亿美元(几乎完全是贷款形式)，占这些机构贷款能力的 12.6%。

⁷⁴ Thomas Bowen et al., *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks* (Washington, D.C., World Bank, 2020), p. 18.

⁷⁵ See Olivier De Schutter and Magdalena Sepúlveda, “Underwriting the poor: a global fund for social protection”, pp. 15–20.

51. 评估一个国家的支助请求是否应该得到批准，实际上是基于这样一种评估，即该国提出的建立和逐步扩大社会保护的路线图是现实的，特别是在筹资的可持续性方面⁷⁶。换句话说，全球社会保护基金的支持将取决于受援国为扩大社会保护采取可信的路线图，包括确定资金来源(将国内资源调动与国际支持相结合)。这应该可以解决任何关于这种再保险模式所涉及的道德风险的担忧。

52. 此外，为了避免全球社会保护基金负担过重的风险，可以设定一个上限(可能的最大损失)，界定可以有效投保的范围，而不是系统性的、不可对冲的风险。在这种情况下，全球基金可以有效地确保加入基金的所有低收入国家除了获得配套基金形式的财政支持之外，还有资格获得保险，以应对威胁本国已建立的社会保护制度存续能力的共变风险，包括具有极高风险因素和特别易受冲击的低收入国家。

八. 全球基金的治理

53. 全球社会保护基金应建立在支持各国努力建立社会保护最低标准的现有机制基础上。它不应取代这些机制，也不应重复正在进行的努力。全球基金的治理结构还应汇集政府以外的一系列其他行为体，以提升倡议的正当性，促进协调，并改善问责制。

54. 考虑到这些目标，并基于自己迄今进行的一系列磋商，特别报告员提议，全球社会保护基金的治理可包括五个机构：一个高级别政治联盟、一个董事会、一个秘书处、一个多伙伴信托基金和一个独立的问责部门。国家层面协调的角色也应予以强调。

A. 架构

55. 应建立一个高级别政治联盟，以提供战略指引，特别是通过关于如何评估国家的支助请求和如何监测所提供资金使用情况的准则，以确保符合劳工组织第202号建议书的原则和 USP2030 的“行动呼吁”，其中包括对以下方面的承诺：(1) 贯穿整个生命周期的保护，(2) 全民覆盖，(3) 国家自主权，(4) 可持续和公平的筹资，(5) 参与和社会对话。该联盟成员可以包括捐助国和受援国政府的代表，由劳工部、社会福利部和财政部派出；雇主、工人和民间社会组织代表；其他捐助方代表，包括国际金融机构和开发银行；以及在社会保护方面有专门授权的国际组织的代表。

56. USP2030⁷⁷ 很容易就可以发展成为这样一个高级别政治联盟，以提供指导，特别是通过确定基金的资格标准，进一步调动资源，并为加快集体学习以建立社会保护最低标准提供一个平台。特别报告员曾担任食物权问题特别报告员，当时他为世界粮食安全委员会的改革做出了贡献，亲眼目睹了这样一个平台能够带来的巨大益处，特别是如果它是真正包容性的，不仅有政府参加，还有其他代表性

⁷⁶ 劳工组织第202号建议书提及“金融、财政和经济可持续性”，作为指导建立社会保护最低标准原则的一部分，而 USP2030 “行动呼吁”中的行动4要求各国“通过优先考虑可靠和公平的国内融资形式，并在必要时辅之以国际合作和支持，确保社会保护制度的可持续性和公平性”。

⁷⁷ 应邀请国际雇主组织加入 USP2030，以进一步增强其代表性。

的行为体参加，以形成和保持对于普及社会保护的共识。这也符合消除贫困联盟成立时提出的愿景。

57. 全球社会保护基金内部的业务决定应在董事会监督下做出，董事会由捐助国和受援国组成，但国际雇主组织和工人组织以及民间社会也将派代表参加。虽然这样的董事会尚不存在，但它可由高级别政治联盟任命，其工作方法可借鉴全球服装业 COVID-19 行动呼吁指导小组的工作方法⁷⁸。董事会的主要作用是执行高级别政治联盟制定的准则，向寻求支持的国家提供赠款或贷款，并接收受益国关于资金使用情况的报告。

58. 应由一个秘书处负责审查国家供资请求，以备理事会审议。在收到这一请求后，秘书处可根据基于评估的国家对话中开展的惠益成本计算结果提出共同出资安排建议，确定国内和国际上可用于社会保护的基金，为董事会关于资金分配的决定提供背景分析。秘书处还可以监测高级别政治联盟所通过准则的采用情况，巩固国家层面对于成果(在有效覆盖、全面性和充分性方面)和财政空间的监测。此外，秘书处可以管理一批技术专家，包括来自不同机构的专业工作人员，以联合提供国家能力建设支持。最后，秘书处可推动成立一个社会保护和公共财政管理方面的实践社区，以发展和分享知识。

59. 秘书处的职责可由劳工组织“建设全民社会保护底线”全球旗舰计划承担。该计划于 2016 年启动，目前在 78 个国家实施了 130 个项目。它根据劳工组织第 202 号建议书和国际上的其他社会保护标准，向各国提供技术支持，以建立本国可持续的社会保护制度。为了扩大社会保护的财政空间，并确保社会保护资源的调动和分配是公平和公正的，该计划与包括联合国机构、发展伙伴和各国金融伙伴在内的各方合作，以便：

- (a) 帮助国家选民，宣传更多更好的社会保护投资，包括研究投资回报；
- (b) 建设制定和实施国内资源调动战略的能力，包括专项税收、预算再分配以及将缴费型社会保护扩大到非正规经济工人；
- (c) 建立由劳动部、社会福利部、卫生部和财政部以及工人和雇主代表组成的“三方+”协调机构⁷⁹，决定为社会保护分配额外的财政援助；
- (d) 在设计和实施社会保护政策和融资战略时，倡导劳工组织的指导原则，如融资团结。

60. 全球社会保护基金秘书处需要完成的大多数任务实际上已经由劳工组织“建设全民社会保护底线”全球旗舰计划执行，因此可以扩大和进一步加强该计划，使其发展成为这样一个秘书处。具体而言，劳工组织旗舰计划已经通过其欧盟委员会国际合作与发展项目总局组织征集提案，并审查国家供资请求。它支持各国开展基于评估的国家对话、成本计算和融资研究。方案还发展了一个由劳工组织专家和顾问组成的技术支助设施，涉及几个领域，包括融资、精算问题和其他相关专题。鉴于旗舰计划由三方组成，它也成为监测劳工组织第 202 号建议书各项

⁷⁸ “行动呼吁”强调调动和支付紧急资金，以支持八个国家服装部门的工人，并制订包括最低标准在内的可持续社会保护制度。其指导小组由国际雇主组织和国际工会联合会、产业、捐助国和受援国政府和品牌(私营部门捐助者)的代表组成。

⁷⁹ “三方+”一词是指由政府各部代表以及雇主和工人组成的一个实体。

原则和 USP2030 “行动呼吁”适用情况的最佳部门⁸⁰。该方案还可以通过世界社会保护数据库整合数据，并使用其“成果衡量工具”编写全球基金秘书处的年度报告。此外，它可以与社会保护问题机构间合作委员会和 USP2030 成员合作，进一步开发实践社区。

61. 通过全球社会保护基金输送的资源可以由一个多伙伴信托基金管理。信托基金将是一个纯粹的行政代理机构，按照董事会的决定向受援国(或提供技术援助的国际国家工作队)支付资金，并通过秘书处进行通知。多伙伴信托基金办公室可以发挥这一作用。

62. 全球社会保护基金的架构还应包括一个独立的问责部门，独立于董事会、秘书处和多伙伴信托基金。独立问责部门应帮助改进全球基金活动的质量，并有助于发现任何不利的事态发展。它将主要负责监测和评价全球基金政策的执行情况，但也可以调查欺诈、腐败和其他诚信问题的指控。此外，它可以处理捐助方、受援国或董事会其他成员提出的审查董事会决定的请求。

B. 国家层面的协调

63. 全球基金支助的有效性将在很大程度上取决于社会保护领域国家层面协调的质量。虽然这种协调已经以不同的名义存在(例如“部门工作组”或“联合国社会保护联合小组”)，但重要的是要确保从事社会保护问题、包括筹资问题的所有相关行为体都是团队的一部分，并按照共同的路线图协调他们的财政和技术支持。

64. 国际性的国别工作队将支助编写提交给全球基金的国家提案，并提供社会保护和公共财政管理方面的技术援助，并与国家对口部门(包括财政部、计划部、劳动部、社会事务部和卫生部以及社会保护机构、社会保护方案和统计局等政府机构)协调一致地开展工作。国别工作队还将促进政府、社会伙伴和民间社会组织关于社会保护和公共财政管理的全国对话。他们将监测在扩大财政空间和社会保护(福利的覆盖面、全面性和充分性)方面取得的进展，并向秘书处报告。

65. 当然，愿意支持建立和实施国家社会保护最低标准的捐助者可以继续直接向相关国家行政部门或通过国家社会保护基金提供支持，尽管通过全球基金可以更好地协调并更加及时和有效地利用资源，例如在发生冲击的情况下。在所有情况下，全球基金的资金分配都应考虑到国际提供的资源以及现有的技术援助。所有融资伙伴都应承诺遵循共同路线图，以确保它们对国家社会保护系统的财政支持符合全球基金遵循的准则和原则。

⁸⁰ 这可以委托给旗舰计划独立的全球三方咨询委员会。

九. 结论和建议

66. 本报告设想建立一个全球社会保护基金，以此为手段来(a) 弥补低收入国家争取实现人口社会保护最低标准时面临的资金短缺；(b) 鼓励这些国家建立符合国际标准的基于权利的长期社会保护制度，而不必担心突然的冲击会导致财政负担，危及本国社会保护制度的承受能力。本报告仔细审查了利益攸关方在预备性磋商中表达的立场，并以此为基础提出了前进的方向。

67. 特别报告员请所有国家以及其任务包括社会保护的机构、工会和民间社会组织努力推动这一想法成为现实。最初的步骤可由 USP2030 2030 倡议成员做出，并与劳工组织“建设全民社会保护底线”全球旗舰计划和多伙伴信托基金办公室合作，使这一新的国际机制付诸实施。在社会保护最低标准咨询小组建议普及社会保护最低标准十年后，全球社会保护基金的时机已然到来。
