



国际
劳工
组织

▶ 国际劳工组织旗舰报告

▶ 2024-2026年 世界社会保护报告

促进气候行动和公正转型
的全民社会保护



执行摘要

当今，世界上首次有一半以上人口至少被一项社保待遇覆盖。这是令人鼓舞的进步，但现实依然严峻，全球仍有38亿人没有任何社保覆盖。实现全民享有社会保障这一人权已成为一项刻不容缓的任务，特别是对当前地球面对的严峻挑战而言：通过气候行动和公正转型，来应对气候变化、环境污染和生物多样性丧危及这三重全球危机。在当前气候变暖重大临界点即将到来的背景下，气候危机已成为社会正义的最大威胁。

因此，亟需采取行动，加速迈向公正转型。建立全民社保体系将成为推动气候雄心实现，促进公正转型的重要支柱。本报告深刻关注气候危机以及公正转型的紧迫性，全面概述了世界各地自2015年以来在扩大社保覆盖，构建基于权利的社保制度方面取得的进展。在此过程中，报告为2030年议程的监测框架做出了重要支持。¹ 报告呼吁政策制定者、社会伙伴和其他利益攸关方加紧努力，在弥合保护缺口的同时，实现气候雄心。

报告传达了五个讯息：

► **社会保护为适应和减缓气候变化作出了重要贡献。**作为适应气候变化的关键，² 社会保护通过防止贫困、减少不平等和社会排斥，解决了脆弱性的根源问题。通过提供最低收入保障和基本医疗服务，社会保护增强了人们预先应对气候相关冲击的能力，通过对人类发展、生产性投资和生计多样化的积极影响，还提高了人类及其子孙后代适应气候变化的能力。此外，一个规模庞大、包容且高效的损失与损害应对机制，在社保体系覆盖面广、准备充分的情况下，可以更好地应对这些挑战。社保制度对于补偿和缓解减缓气候变化政策³ 等其他环境政策可能对人们和企业带来的不利影响至关重要。与积极的劳动力市场政策

相结合，社保制度能够帮助人们向更绿色的就业和更可持续的经济实践过渡。社会保护还能够直接推动减缓气候变化，例如，将公共养老基金转向绿色投资；将化石燃料补贴转为社保待遇；通过为人们提供收入，减少破坏性活动，保护和恢复关键的自然碳汇——这些都是促进减排的有效策略。

► **因此，社会保护不仅是气候行动的推动力，也是实现公正转型和加强社会正义的催化剂。**作为综合对策的一部分，社保制度能够以公平的方式满足减缓和适应气候变化的紧迫需求。社保通过保障人民收入、健康、就业，保护人们和企业免受气候冲击及气候政策的不利影响。社会保护鼓励生产性冒险和前瞻性规划，确保每个人——包括最脆弱的人员——都能从气候变化适应措施中受益。社保制度能够促进工作重组，维护生活水平，保持社会凝聚力，减少脆弱性，助力建设更加公平、包容的社会以及高效、可持续的经济。然而，单靠社会保护自身是无法实现这一目标的。它需要与其他政策协同发力，促成有效的减缓和适应政策，这对确保一个宜居的地球绝对至关重要。

► **需果断采取政策行动，强化社保体系，以适应新的现实，尤其是在那些气候变化中处于脆弱状态、同时也是社保覆盖率最低的国家。**通过系统化的政策响应，社会保护能够应对生命周期风险和气候相关风险——两者随着全球变暖每个小数点的升幅愈加紧密连接、相互强化——从而提高人民、经济和社会的韧性。因此，政策制定者必须实现一个双重目标：一方面，落实气候政策以支持减缓和适应措施，遏制气候危机；另一方面，加强社会保护，应对常规生命周期风险以及气候风险。在风险不断变化

¹ 由于方法改进、可用数据扩大以及国别修订，估计数与上一版《世界社会保护报告》不具有严格可比性。

² 适应气候变化是指对实际或预期的气候变化及其带来的影响作出调整，以便减轻损害或利用良机的过程。

³ 缓解气候变化是指为降低气候变化速度(例如将化石燃料留在地下)或增强和保护温室气体吸收汇(例如森林、土壤和海洋)，减少其在大气中的存在而采取的各种行动。

的背景下，政策制定者必须确保其社保体系具备应对这两种风险的能力。

▶ **然而，社会保护制度助推公正转型能力，受到覆盖面、适足性、筹资方面持续存在的缺口的制约。**这阻碍了2030年可持续发展目标的实现。投入加强社保体系对于成功实现公正转型不可或缺。不作为的代价是巨大的，而不投入则是不合理且不审慎的。因此，加强社保制度不仅合情合理，更是迫在眉睫。如果不投资于全民社保体系，气候危机将加剧现有的脆弱性、贫困和不平等，这将违背我们的初衷。此外，要使雄心勃勃的减缓环境政策得以落实，也须要通过加强社会保护来获得公众的支持。国际人权文书和社会保障标准为建立能够应

对这些挑战的全民社保体系，并实现人人享有社会保障这一人权，提供了重要指导。

▶ **气候行动和公正转型进程必须以社会公正为指导、以人权为核心。**社会保护能够确保没有人掉队，并助力纠正长期存在于国际和各国内，因气候危机而更为凸显的不平等和不公平问题。应对气候危机需要多方共同努力，但各方应根据其能力承担相应且有区别的责任，尤其是那些对危机负有首要责任者的主体，必须承担特殊的补救责任。这对各国内部社保资金的筹措有着重大影响，对于国际财政支持自身经济财政能力不足、对危机影响最小却首当其冲的国家也至关重要。这正是社会正义的核心要义。

▶ 虽然有所进展，但仍有数十亿人掉队，对即将面临的生命周期和气候双重风险毫无准备

自上一版《世界社会保护报告》发布以来，全球社会保护覆盖率已经跨越了一个重要里程碑。世界上首次有超过一半的人口（52.4%）被至少一项社保待遇覆盖（可持续发展目标指标1.3.1），高于2015年的42.8%（见图ES.1）。这是一个可喜的进步。

然而，以目前的速度发展，全球还需要49年（也就是到2073年）才能使实现全民享有至少一项社保待遇。填补社保缺口的步伐明显过于缓慢。

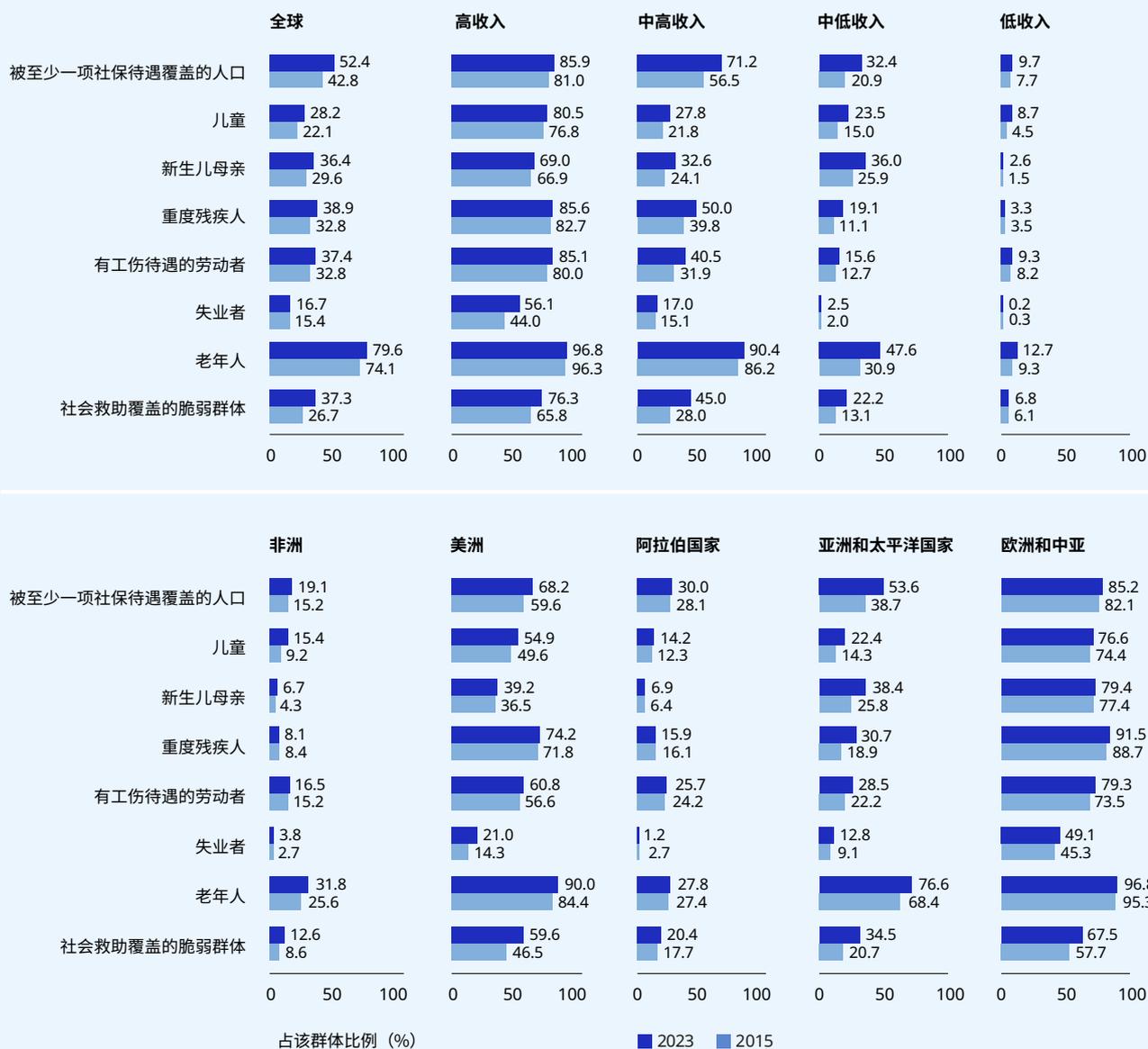
此外，全球社保发展现状显示出两条截然不同的轨迹：高收入国家（85.9%）正逐步接近实现全民覆盖，中高收入国家（71.2%）和中低收入国家（32.4%）在缩小保护缺口方面也取得了显著进展，但与此同时，低收入国家的覆盖率仅为9.7%，这一水平不但令人无法接受，而且自2015年以来没有显著提高。

全球法律覆盖和实际覆盖方面的性别差距仍然显著。就至少一项社保待遇而言，女

性实际覆盖率低于男性（分别为50.1%和54.6%）。法律覆盖率也有类似的不平等现象，只有33.8%的劳动年龄人口在法律上享有全面的社保覆盖，而且其中性别差距明显：男性的法律全面覆盖率为39.3%，而女性仅为28.2%，相差11.1个百分点。作为应对劳动力市场、就业和社会多层面性别不平等的一整套政策的组成部分，社保体系必须更加关注这一问题。

对没有被社会保险覆盖的人来说，社会救助及其他非缴费型的现金待遇仍然在确保基本保障水平方面发挥着关键作用。自2015年以来，全球脆弱群体的覆盖率从26.7%增长到37.3%，其中不乏为应对新冠疫情而出台的临时性政策。然而，因贫困、脆弱性和体面劳动的缺口加剧而导致的需求增加，可能也推动了这一覆盖率的上升。不论原因如何，都需加大力度，帮助人们从依赖社会救助逐步过渡到享有社会保险覆盖的体面就业（包括自营职业），提高保护水平，减轻政府预算压力。

► 图 ES.1. 可持续发展目标指标1.3.1: 社会保护有效覆盖率(百分比), 全球、地区和收入水平估计值, 按人口群体分列, 2015年和2023年



注释: 方法说明见附件二。全球、地区和收入水平估计值经相关人口加权。由于方法改进、数据可用性提高以及国家修订, 估计值无法与上一版《世界社会保护报告》进行严格比较。

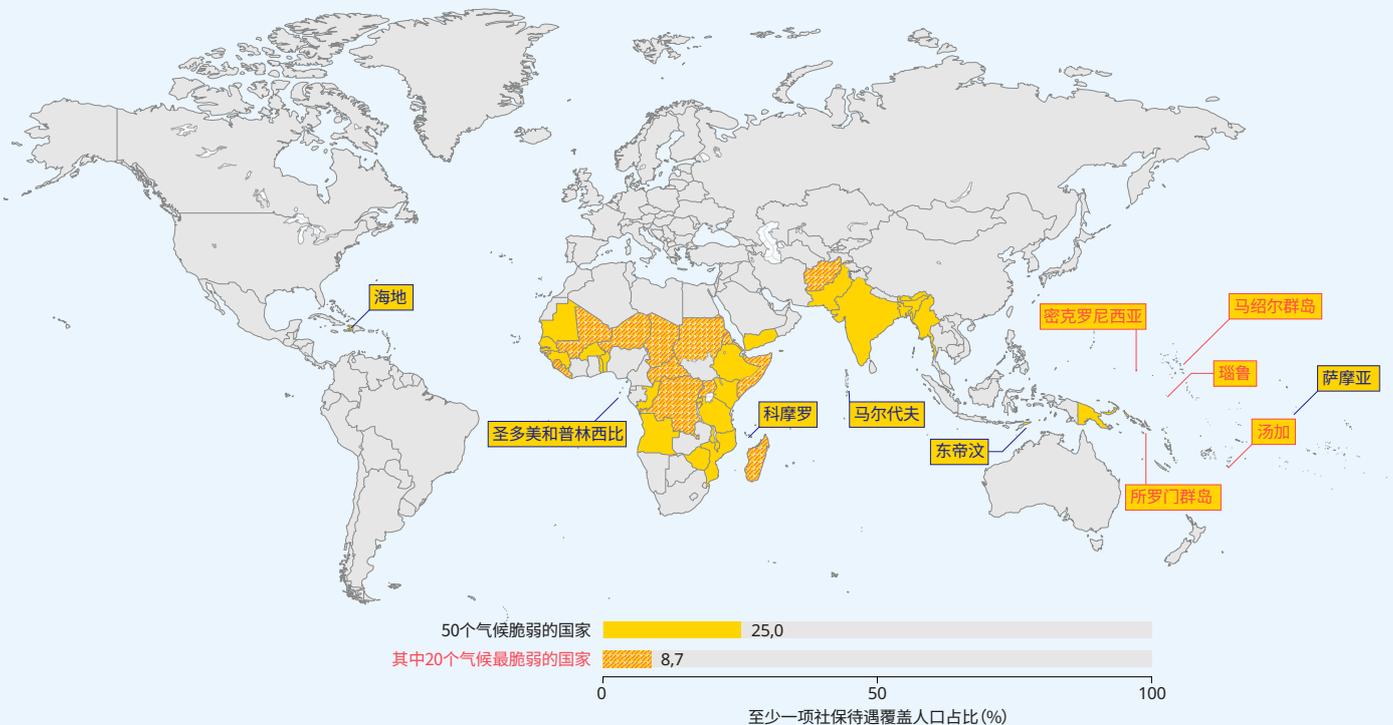
资料来源: 国际劳工组织模型估计值, 2024年; 基于[社会保障调查的世界社会保护数据库](#); 国际社会保障协会[《世界各地社会保障项目》](#); 国际劳工组织数据库; 各国数据来源。

► 前景堪忧：气候危机中最脆弱的国家，准备最为不足

那些处于气候危机最前沿、最易受气候灾害影响国家，其人民在面对气候风险时准备最为不足。在气候危机中处于最脆弱状态的20个国家中，仅有8.7%的人口被至少一项社保待遇覆盖（图ES.2）。而包括这些国家在内的50个气候脆弱国家中，社保实际覆盖率也仅为25%。这意味着目前有至少21亿人在没有任何社会保护的情况下，要仅凭借自身和家人的力量艰难面对遭受气候灾害重创的风险。

在气候日益无常的未来，这一局面难以为继。巨大的资金缺口更是令问题雪上加霜。这50个气候脆弱国家的资金缺口总计达6,440亿美元（相当于其GDP的10.5%），而其中最脆弱的20个国家的资金缺口高达2,001亿美元（相当于其GDP的69.1%）。增强国家内部能力，填补资金缺口并非不可实现的目标，但这需要国际社会的通力支持，尤其是对最脆弱国家而言。

► 图 ES.2. 2023年气候脆弱的50个国家和其中最脆弱的20个国家，及其至少一项社保现金待遇实际覆盖率（百分比）



注释：方法说明见附件2。加总值按人口加权。

图中所示边界不代表国际劳工组织的认可或接受。查看完整免责声明：ilo.org/disclaimer。

资料来源：劳工组织估计值，基于《社会保障调查的世界社会保护数据库》；国际社会保障协会，《全世界社会保障计划》；劳工组织劳工统计数据库；国家资料来源：圣母大学“全球适应倡议”国别指数。

► 社会保护的缺口在很大程度上与社保投入严重不足有关

当前，全球社保资金缺口依旧巨大。为了确保最低标准的基本社会保障，中收入和低收入国家需要额外投入1.4万亿美元，约为其国内生产总值（GDP）的3.3%（2024年）。其中，2.0%或8,334亿美元用于基本医疗卫生，1.3%或5,523亿美元用于五项社保现金待遇。其中，低收入国家每年需要额外投入3,085亿美元，相当于其GDP的52.3%。没有国际支持，这一需求在短期内几乎不可能实现。

社会保护体系在覆盖面、全面性和充足性方面的缺口，因资金投入的严重不足而难以缩小。各国在社会保护上的平均支出约为GDP的12.9%（不包括医疗卫生），但这一数字掩盖了各国之间的巨大差异。高收入国家的平均支出为16.2%；中高收入国家为8.5%；中低收入国家只有4.2%；而低收入国家仅为0.8%。

提高社保充足性同样至关重要。由于长期存在的待遇充足性缺口，社会保护在消除贫困、提升人们生活尊严方面的潜力受到限制。确保人们终生享有充足的福利待遇，是落实社保底线、提高福利水平的关键。气候危机以及随之而来的物价上涨很可能导致需求增加，因此，公众也会更加期待充足的福利水平。

为有效应对生命周期中的各类风险和气候变化，社保体系必须要得到进一步强化，才能发挥其应有的作用。因此，必须加大工作力度，确保全民、全面、充分的社会保护，并确保社保体系得到公平且可持续的资金支持。忽视社保投入代价巨大：不仅会削弱生产力和经济蓬勃发展，还会侵蚀社会凝聚力，造成人力资源浪费和不必要的疾苦，如发病率上升、早逝，以及其他一系列负面的社会经济影响。

► 18 亿儿童仍没有社会保护

要点：

- 对于绝大多数儿童而言，社会保护仍然遥不可及。全球范围内，0—18岁的儿童中只有23.9%领取了一项儿童或家庭福利待遇，仍有18亿儿童处于社保覆盖之外；而0—15岁的儿童中这一覆盖率只有28.2%，自2015年以来提高了6.1个百分点，但仍有14亿儿童在该年龄段缺乏社会保护。
- 在低收入国家，只有不到十分之一（7.6%）的0—18岁儿童领取了一项儿童或家庭现金福利。千百万计儿童面临错失教育机会、营养不良以及陷入贫困

和不平等的风险，并将因此受到长期影响。全球儿童，尤其是贫困儿童，正首当其冲的承受气候危机。

- 气候危机被描述为对儿童的一种结构性暴力，损害他们的福祉和成长前景。因此，社保体系必须具有包容性和韧性，在确保实现其核心目标实现的同时，保障儿童因气候变化而产生的额外需求。
- 需增加用于儿童社会保护的公共开支。平均而言，全球仅有约为GDP的0.7%用于儿童福利。且地区之间差异巨大：低收入国家的比例为0.2%，而高收入国家的比例则为1.0%。

► 劳动年龄人口的保护差距依旧显著

要点：

- 2015年至2023年间的全球覆盖趋势（包括可持续发展目标指标1.3.1）显示，尽管劳动年龄人口的保护有所改善，但进展依然不足，数百万人仍未得到任何保护或充足保护。气候灾害和应对气候变化的减缓与适应政策，可能会进一步扩大这些保护差距。
- **生育保护：**全球范围内有36.4%的新生儿母亲领取了现金生育津贴，较之前提高了6.8个百分点。但也显示仍有8500万新生儿母亲未被覆盖。此外，在获得生殖、生育、新生儿和儿童卫生医疗卫生服务方面，不平等现象持续存在，而气候变化灾害会进一步影响母婴发病率和死亡率。
- **疾病津贴（法律覆盖）：**全球56.1%的劳动力，即34.4%的劳动年龄人口，依法享有疾病津贴，但这意味着有41亿劳动年龄人口没有法定覆盖。疾病津贴即便存在，其在申领条件、充足性和领取期限上的局限也导致了保护缺口。气候变化还可能通过现有疾病和新疾病的传播，为生产力和社会保护带来新的挑战。
- **工伤保障：**37.4%的劳动者享有工伤和职业病待遇，较之前提高了4.6个百分点。然而，仍有23亿劳动者未被覆盖。由于劳动力市场的结构性问题和社保制度落实不力，这一缺口长期存在，尤其在低收入国家。极端高温等气候灾害将进一步增加工伤风险，并增加对职业安全健康的需求。
- **残疾津贴：**38.9%的重度残疾者领取了残疾津贴，较之前提高了6.1个百分点。然而，仍有1.46亿重度残疾人未被覆盖。残疾人的特殊需求与服务往往得不到满足，而气候变化进一步加剧了残疾人群体的脆弱性。
- **失业保护：**16.7%的失业人员领取了失业现金补助，较之前提高了1.3个百分点。然而，仍有1.57亿失业人员未被覆盖。青年、自营职业者以及数字平台、农业和移民劳动者往往缺乏失业保护。现有的许多社保项目既不能应对与气候变化有关的挑战，也无助于高碳行业的去碳化。
- **支出估算**显示，全球用于劳动年龄人口的非卫生类公共社会保护支出约为GDP的4.8%。有限的支出在很大程度上解释了对劳动年龄人口存在保护缺口的原因。

► 老年人仍面临覆盖面和充足性方面的挑战

要点：

- 养老金是全球最普遍的社会保护形式。在全球范围内，79.6%达到退休年龄的人领取了养老金，自2015年以来提高了5.5个百分点。然而，仍有超过1.65亿达到法定退休年龄的人未能领取到养老金。
- 确保老年人得到充分保护仍是一项挑战，特别是对妇女以及低收入、工作不稳定、数字平台和移民劳动者而言。气候变化可能会加剧这些挑战，表现为非自愿性迁移、职业断续或气候引起的普遍经济压力。
- 在许多国家，特别是非正规就业广泛存在的国家，缴费型养老金的覆盖速度不足以保证老年人获得足够的收入保障。

引入税收资助型养老金为无法享受充分缴费型养老金的老年人提供了重要收入来源。然而，在部分国家，其福利水平仍不足以保障老年人的社保底线。

- ▶ 在全球范围内，用于老年人的养老金及其他非卫生待遇的公共支出平均约为GDP的7.6%。各地区之间存在巨大差异：从欧洲和中亚地区的10.5%到非洲的1.7%不等。

- ▶ 气候危机威胁着养老金项目的财务可持续性。因此，养老金项目必须具备应对气候相关风险的能力，以确保其长期可持续性和受益人的生活质量。养老基金还可以通过对可持续和低碳资产进行战略投资来协助应对气候危机。

▶ 社会医疗保障是实现全民医疗卫生保障的重要支柱

要点：

- ▶ 社会医疗保障权尚未完全普及。尽管超过五分之四（83.7%）的全球人口在法律上享有社会医疗保障，但只有60.1%的人口被医疗保护项目实际覆盖。这意味着仍有33亿人得不到社会医疗保障。自2020年以来，覆盖率停滞不前，凸显了法律落实方面的重大不足。除了扩大医疗保障范围之外，增加对优质医疗服务的投入也至关重要。
- ▶ 医疗卫生服务的可及性仍然受限，具体表现为：家庭自费医疗支出高昂，卫生机构距离遥远，医疗服务种类和质量不足、接受度不高，以及因医护人员短缺或分布不均造成的候诊时间长。此外，

因就医而失去的工作时间和收入也导致了重要的机会成本。

- ▶ 全球范围内，医疗自费支出不断上升，2019年有13亿人因此陷入贫困。集体筹资、广泛的风险共担和基于权利的待遇保障，是支持全民医疗实际覆盖，应对危机的关键条件。
- ▶ 亟需加强医疗卫生可及性与收入保障之间的联系与协调，抓住医疗卫生保障问题的关键因素。气候危机直接影响人们的健康，同时也加剧了现有的社会经济不平等，而这些是影响医疗卫生公平的重要因素。健康和福祉不应成为少数人的特权，应对气候危机加剧的不平等现象亟需加大投入。

▶ 加大力度，迈向绿色环保、经济安全、社会公正的未来

今天距离2030年这一关键里程碑不足六年，遏制全球变暖失控并实现全民社保的时间正在迅速流逝。现在是加大行动力度、加快发展社会保护，实现公正转型的关键时刻。这对当代和后代至关重要，各国决策者和国际社会必须加大投入，坚定决心和政治意愿，保护地球这个人类赖以生存的家园，同时保障人们的健康、收入、

就业和生计，包括企业。这将是推动政策制定者建立社保体系的重要动力。为此，可以确定以下优先事项：

- ▶ **缓解气候危机，实现公正转型，必须高度重视建立基于权利的全民社保体系。**各国必须加倍努力，应对气候危机这一生存威胁。社会保护是最有力的政策工具之一，政府可以通过确保每个人都能

得到充分保护来公平地应对这一挑战。这必须成为综合政策的一部分，有助于确保气候政策的政治合法性。要纠正气候危机中固有不公，就必须在全球范围内秉持公正原则，包括在筹资问题上团结互济。

- ▶ **各国需加强社会保护体系，来体现重振社会契约、保护人民的意愿。**这对于促进福祉、增强社会凝聚力和实现社会正义至关重要。强有力的社会保护能够增进政府与社会之间的信任，确保所有社会成员都能得到完善的保护，让公众更愿意配合气候政策的实施。
- ▶ **坚守“不让任何一个人掉队”的承诺仍然是重中之重。**一，需要从减少贫困转向预防贫困，从薄弱的社会安全网转向牢固的社会保护底线，逐步实现更高、更充分的保护水平；二，保证社保制度促进性别平等；三，促进优质护理等服务的可及性；四，将人民健康和福祉作为经济的核心焦点。
- ▶ **气候冲击应急准备和公正转型政策须要事先建立全面的社保体系。**当前就要就

通过社会对话，把基础做好，制定和实施国家社会保护战略和政策，而非等待未来。社会保护制度有助于预防、控制和减轻危机的影响，促进迅速恢复，并增强人们应对冲击和日常风险的能力。在人道主义危机中，需要在人道、发展、和平三轴联系中开展工作，充分利用并系统性地强化现有的医疗卫生和社会保护体系。

- ▶ **打造强有力的全民社保体系的关键是加大投入。**各国内部的资源调动对于公平、可持续地应对生命周期中的各类风险和气候风险至关重要。但很多在气候危机中处于脆弱状态的国家财政能力有限，迫切需要国际财政的支持以弥补资金缺口，打造健全的社会保护体系。

在气候行动和公正转型的进程中，优先推动全民社保政策将带来丰厚回报。作为综合政策框架的一部分，社会保护能够确保每个人都能在未来受益：一个绿色环保、繁荣向上，社会契约重振，焕发生机、更加宜居的地球家园。对决策者而言，这一机遇触手可及。

推进社会正义，促进体面劳动

国际劳工组织是联合国系统中负责劳动世界的专门机构。我们汇聚政府、雇主组织和工人组织之力量，通过就业创造、工作权利、社会保护和社会对话，推动以人为本构建劳动世界的未来。

ilo.org

国际劳工组织
Route des Morillons 4
1211 Genève 22
Suisse