



International
Labour
Organization



UNITED NATIONS
ESCAP
Economic and Social Commission for Asia and the Pacific



▶ 亚太地区应对 2019冠状病毒病疫情的 社会保护措施：

迄今事例及对未来的思考



▶ 亚太地区应对2019冠状病毒病疫情的社会保护措施：

迄今事例及对未来的思考

执行摘要

2019冠状病毒病疫情使亚太地区及全世界的社会和经济体发生根本动摇。¹ 对此,亚太地区政府采取了一系列空前举措应对危机引发的健康、经济和社会影响,其中临时性社会保护措施发挥了重要作用。疫情危机警示我们现行社会保护制度在其覆盖面与充足性上存在极大差距,同时显著提高了决策制定者对保障不足群体的关注。由于部分国家开始进入恢复阶段并很可能长期处于这一状态,本文总结回顾了疫情发生以来亚太地区的相关情况,探究短期举措如何转化为包括社会保护底线在内的全面、高效应对危机的社会保护制度。这类制度有望在更广泛的复苏计划中发挥核心作用,提供救济的同时寻求更可持续、更加公平的经济和社会发展之路。

► 关键信息

2019冠状病毒病疫情引发自二战以来最严重的经济和人道主义危机。亚太地区的许多经济体不仅面临局部封锁措施引发的经济影响,同时还承受着因全球经济衰退影响供需链所致的经济后果。

疫情对部分群体的影响相对更加明显且这种不平等必将持续演化。尽管疫情产生的影响波及社会各处,但现有证据表明某些群体受到的影响更加明显;其中疫情爆发前就已生计艰难的个人和家庭往往受到最严重的冲击,突出表明了亚太地区此前存在的大量不公现象。然而,即便此前能够维持生计的人员在本次2019冠状病毒病疫情中同样遭受重创。

社会保护在解决危机引发的社会、经济和健康问题方面发挥着关键作用。各类人员在2019冠状病毒病疫情中均遭受重击表明,如果缺乏充足的社会保护,绝大多数人无力应对经济冲击引发的伤害。通过为个人和家庭提供保护,社会保护可以帮助解决当前及未来在健康、社会和经济层面上产生的所有危机。

该地区各国政府采取了前所未有的社会保护举措。其中特别要注意的是各国如何认识到并努力填补各自在社会保护制度覆盖面上的巨大空缺。许多情况下,这些举措在某种意义上代表了一套体系完整的社会保护应对办法——这种情况尚属首次出现。

这些计划支出金额巨大,但相对于整体经济刺激计划比重仍不高。不同应对措施的规模和性质各异,即使相对宏大的援助计划仍存在重大缺口。许多情况下,尝试解决新状况远比预期复杂得多而且无法达到预期速度,所提供待遇的充足性也往往较低。

社会保护似乎在危机初期和恢复期发挥更重要的作用。此次危机接下来的阶段为重建社会保护制度提供契机,以更好填补社会保护在覆盖面、范围和充足性上的不足。

社会保护需是经济复苏计划中不可或缺的一部分。社会保护需参与财政刺激,推动总体需求增长并支撑经济回弹。各国正着力寻求重建国民经济,此时在难以依靠外需的情况下,社会保护政策的作用将比以往更加重要。

以当前疫情应对措施为契机,着手建立更加全面、更加高效应对危机的社会保护制度。该地区各国面临的危机规模要求其采取重大的社会保护举措。如果要扩大当前社会保护应对措施的规模,需要适当的财政资源配置。

社会保护底线可以为最易受当前危机伤害的群体提供保护,同时给家庭和经济带来溢出和乘数效应。全覆盖模式不仅对保护最贫困家庭至关重要,也为在“遗漏的中间群体”中无力应对危机的家庭提供亟需的缓冲。除了社会保护底线,需对最易受危机影响的劳工采取专项援助措施。

¹ 本文主要关注国际劳工组织界定的亚洲和太平洋地区;但文中也包括部分联合国亚太经社委员会区域成员的做法。

社会保护还有助于制定更深入的复苏计划和政策,着力解决经济和社会存在的结构性缺陷。在社会保护领域的重大投入可以帮助解决该地区在贫困和不公方面固留的潜在问题,促进更加可持续的经济发展,为当前的劳动力市场转型(如发展绿色经济)提供支持,同时确保更充分地准备应对下一次危机,包括由气候变化引发的危机。如此,社会保护制度的力度增强并将助力更加强韧的经济复苏,推动实现2030年可持续发展目标,真正实现社会保障这一人权。

调动必要的财政资源对许多国家而言并非易事,但不采取行动将付出巨大代价。随着各国走出危机,此时正适合着手进一步深化公共财政改革,为社会保护提供更加有力的财政环境。对该地区的许多中低收入国家来说,国际团结和资金支持对其持续有效地应对危机发挥关键作用。

社会对话和国际劳工标准将成为设计此类计划的关键。以2019冠状病毒病疫情防控的一整套制度方法为助力,建立更加统筹协调的社会保护制度。

目录

▶ 执行摘要	II
▶ 缩略语	VI
▶ 致谢	VII
▶ 1. 引言	1
▶ 2. 2019冠状病毒病疫情第一阶段的社会保护应对措施	4
2.1 为全民提供优质的医疗保健	6
2.2 缴费型计划	7
2.3 非缴费型计划	9
▶ 3. 应对措施迄今取得的成果与存在的差距	13
3.1 成果	13
3.2 挑战	14
▶ 4. 对当前应对措施和恢复期社会保护的思考	15
▶ 参考文献	19

▶ 图表

▶ 表 1.	亚太地区十大出台措施	5
▶ 图 1.	措施分布 (按调整类型)	5
▶ 图 2.	措施分布 (按社会保护功能)	6

▶ 图框列表

▶ 图框 1.	2019冠状病毒病疫情期间哪些群体最受重创?	2
▶ 图框 2.	扩大平价医疗保健的覆盖范围	7
▶ 图框 3.	各国保就业计划	8
▶ 图框 4.	生命周期计划	10
▶ 图框 5.	对贫困和弱势家庭的保护计划	11
▶ 图框 6.	对非正规就业人员的保护计划	11

缩略语

ADB 亚洲开发银行

BPN 国家关怀援助金

IBC 联合国包容与赋权议题联合组

ILO 国际劳工组织

IMF 国际货币基金组织

ODA 官方发展援助

OECD 经济合作与发展组织

PKH 希望家庭计划

SDG 可持续发展目标

UNESCAP 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会

UNICEF 联合国儿童基金会

WHO 世界卫生组织

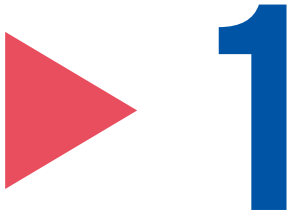
致谢

本讨论文件由国际劳工组织 (ILO) 和联合国儿童基金会 (UNICEF) 联合主持, 并在联合国包容与赋权议题联合组 (IBC) 的共同努力下完成。IBC旨在帮助实现联合国不同区域实体间的协同增效, 为驻地协调员和联合国国家工作组带来联合国发展系统的区域性增值, 进而推动机制运作, 以使亚太地区人民有权享受更加包容公平的生存环境。

本文件由国际劳工组织亚洲和太平洋地区局 (以下简称“ILO 亚太局”) 与联合国亚洲及太平洋经济社会委员会 (UNESCAP, 以下简称“亚太经社会”) 专家牵头编写, 主要编写人为 Charles Knox-Vydmanov (独立顾问) 和 Nuno Cunha (国际劳工组织东亚、东南亚和太平洋地区体面劳动技术支持小组社会保护高级技术专家)。

对本文件作出贡献的成员包括: 亚太经社会 Ermina Sokou (社会事务官员), Patrik Andersson (可持续社会经济转型部主任), Sayuri Okada (社会事务官员), 国际劳工组织安奉述 (亚太局工人活动专家), 联合国人权高专办 Therese Bjork (东亚区域办事处人权事务官员), 联合国难民署 Emily Bojovic (东南亚区域办事处区域性持久解决方法高级官员), Karen Gulick (亚太区域局高级政策顾问), 国际劳工组织 Sara Elder (亚太局经济和社会分析小组负责人), Xavier Estupinan (亚太局薪酬专家), Dong Eung Lee (亚太局雇主活动高级专家), 联合国粮农组织 Tomomi Ishida (社会保护官员), 国际劳工组织 Hilma Mote (工人活动高级专家), 联合国儿童基金会 Andrea Rossi (东亚及太平洋地区社会政策与经济分析顾问), Sun Ah Kim Suh (南亚区域副主任), Abdul Alim (社会政策区域顾问) 以及 联合国艾滋病规划署 Shona Wynd (亚太区域支持小组区域政策高级顾问)。

本讨论文件的编写由日本卫生劳动福利部提供资金支持。



引言

2019冠状病毒病疫情已造成自二战以来绝无仅有的人道主义和经济危机。整个地区和世界范围内实行的前所未有的局部封锁措施，较为成功地延缓了病毒在部分国家的传播，同时也导致该地区自20世纪60年代以来经济的最低速增长。² 根据世界银行最新预测，东亚及太平洋地区的新兴市场和发展中经济体的GDP将提高0.5%，南亚地区的GDP则将缩减2.7%，远低于2020年1月疫情升级前该地区作出的增长趋势与预测（此前预测东亚及太平洋地区GDP将高出5.2个百分点，南亚GDP高出8.2的百分点）。预计2021年东亚及太平洋地区将恢复正常的增长趋势，南亚地区的恢复时间则需更长。³ 国际货币基金组织（IMF）和亚洲开发银行（ADB）得出相似的分析结果。亚太地区的许多经济体不仅面临局部封锁措施引发的经济影响，同时还承受了因全球经济衰退影响供需链所致的经济后果。此次经济冲击极有可能使该地区大规模家庭陷入贫困。根据其中一项分析结果，冲击引发的短期影响等同于世界减贫进展倒退近10年。⁴ 从长期来看，此次冲击将对包括人力资本发展、粮食安全、体面工作、更广泛的健康成果和性别平等在内的一系列可持续发展目标（SDGs）产生连锁影响。

疫情危机将可能长期存在，但该地区部分国家即将渡过危机的第一阶段且正着手制定经济复苏计划。疫情危机的第一阶段于2020年第二季度达到顶峰。在本阶段，该地区绝大多数国家实施了严格的封锁和社交隔离措施，延缓病毒传播的同时将经济用于生命保障。⁵ 该地区仍有部分国家（特别是南亚）在与大规模爆发的疫情抗争，其余国家则已逐渐放开经济并进入复苏阶段。但恢复正常生活必将是一个渐进的过程：部分限制措施依然持续，未来仍有新一轮疫情爆发的风险，所有国家无一不将受到全球经济严重衰退的影响。即便有国家能够恢复如常，国际环境也决定了某些依靠外部需求的行业部门（如旅游业和制造业）将持续受到影响。照此情况，危机持久存在的趋势似乎越来越明显，各经济部门也很可能长期处于重新配置的状态。当前危机的持续存在表明了一项关键特征：相比疫情发生前，各国如今不得不更多依赖国内投资和内部需求。

疫情对部分群体的影响相对更加明显且这种不平等必将持续演化。尽管疫情引发的影响波及社会各处，但现有证据表明某些群体受到的影响更加明显；其中疫情爆发前就已生计艰难的个人和家庭往往受到最严重的冲击，突出表明了亚太地区此前存在的大量不公现象。然而，即便是此前能够维持生计的人员在本次2019冠状病毒病疫情中同样遭受重创。图框1中描述了这种不公的几项核心维度。如果不能解决危机对不同群体的影响差异，则《2030年可持续发展议程》中“不让任何一个人掉队”的承诺将难以兑现，与此同时还会危及议程中多项可持续发展目标的实现（联合国，2020a）。

2 Rhee, 2020.

3 世界银行, 2020.

4 H. Sumner & O.-Juarez, 2020.

5 大范围的人道主义、健康和经济危机所对应的阶段不应与局部范围内病毒传播的波动相混淆。

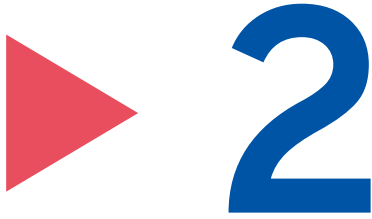
► 图框 1. 2019冠状病毒病疫情期间哪些群体最受重创？

- **职业：**封锁措施一定程度上对所有劳工都造成影响，该地区受冲击最严重的职业往往出现在需要实体的产业和大量依赖国际需求的部门，例如旅游业和制造业（如服装行业）。**非正规经济部门的劳工**由于受到的就业保护和社会保护有限，疫情期间尤其容易受到伤害，其中许多人即使是在正常时期，收入也仅处于中低水平且并不固定。此外，医护人员和公共运输从业人员等处于一线的**重要工作者**更易面临病毒感染的风险。
- **人生阶段及对应状态：**
 - 特定的人生阶段有其对应的脆弱性：
 - 贫困和经济冲击被公认为在**儿童**身上产生不合理的效果，深刻影响其一生的教育和发展。
 - **年轻群体**正面临着教育与培训的中断以及就业和收入的丧失，极有可能成为“被封锁的一代”。全球在受疫情影响最严重的部门工作的年轻劳工（15-24岁）约占2/5，高于25岁及以上劳工所占比重。
 - **高龄群体**更易出现病毒感染的症状且该类人员的死亡率随年龄增长显著升高，而封锁措施还可能给他们带来严重的经济和心理后果。
 - **女性**面临的伤害与其工作性质有关。从事健康和护理工作的大部分是女性，并且很多是不稳定或高风险岗位，从而导致她们与病毒接触的几率增加。此外，女性普遍承担着不合理比例的无偿照看儿童和老人的责任。封锁措施也导致性别暴力进一步加剧。
 - **残疾人士、患有慢性疾病（包括感染艾滋病病毒）的人员**往往在疫情发生前就已处于贫困状态，如今在维持生计方面更受到尤为严重的阻碍，而身体某些潜在的病状也使他们更易遭到病毒侵害。
- **地点和法律地位：**
 - 疫情危机对**城镇和农村**地区的影响错综复杂。城镇地区人口通常受到封锁措施的直接影响，而在农村地区，尽管农业通常作为必要产业保持运转，但农村人口往往收入较低，即便低水平的冲击仍有可能因此陷入贫困。在某些情况下，交通和物流问题也会阻碍他们与市场的连通。
 - **外来务工人员**是最易受2019冠状病毒病疫情影响的群体之一，他们往往面临解雇、歧视加剧、工作和生活条件恶化、侨居国食物无保障等多种问题，能够获得的公共服务和社会保护也有限。疫情期间许多人回到了自己的家乡，就业机会因此受限，有时还要蒙上病毒携带者的嫌疑。
 - 由于缺乏相关的庇护立法和制度，**难民、寻求庇护者和无国籍人士**在该地区许多国家的法律地位尚不明确。他们往往无法提供证明文件，没有工作的权利。而受2019冠状病毒病疫情危机的影响，许多人丢失了原已在非正规部门维持不稳的工作。此外，那些住在帐篷或城市中的人员通常处于狭小逼仄的生活环境，无法使用足够的清洁和卫生设施，从而加剧了感染2019冠状病毒病的风险。

信息来源：国际劳工组织，2020b，2020a；联合国，2020a，2020b。

社会保护在解决危机引发的社会、经济和健康问题方面发挥着关键作用。各类人员在2019冠状病毒病疫情中遭受重击表明,如果缺乏充足的社会保护,绝大多数人无力应对经济冲击引发的伤害。通过为个人和家庭提供保护,社会保护可以帮助解决当前及未来在健康、社会和经济层面上产生的所有危机。

- ▶ **健康层面:**确保全民获得高质量的医疗服务对治疗2019冠状病毒病感染者极为重要,同时还能避免由个人承担巨额费用。此外,失业津贴、疾病津贴和其他现金津贴等类似计划的作用至关重要:通过提供必要的收入保障确保人们遵守社交隔离和封锁措施,从而有效阻止病毒传播。这两方面的社会保护在应对当前及未来可能出现的疫情波动上仍起到关键作用。
- ▶ **社会层面:**社会保护制度尤其能够直接保护个人和家庭不受危机引发的经济冲击,预防危机对人力资本、福祉和健康带来多种连锁影响。此外,它能够为促进社会凝聚力、避免社会不安作出重要贡献,而社会不安一旦发生,则会对社会、经济和健康造成严重的消极影响。社会保护制度是确保减贫工作成果不受损害极为关键的手段。
- ▶ **经济层面:**社会保护被公认在摆脱危机、实现经济复苏中发挥着重要作用,尤其是参与财政刺激,推动总体需求增长并支撑经济回弹。各国正着力寻求重建国民经济,此时在难以依靠外需的情况下,社会保护政策的作用将比以往更加重要。



2019冠状病毒病疫情第一阶段的社会保护应对措施

该地区各国政府采取了前所未有的社会保护举措。编写本文时，国际劳工组织关于应对2019冠状病毒病疫情的社会保护动态列出了该地区38个国家的244种社会保护措施。^{6,7}

表1和图1、图2分别概述了最常见的出台措施、措施类型以及按社会保护功能统计的措施分布。

干预措施随维度的不同表现出较大差异，包括：

- ▶ 与现有社会保护制度的关系，例如上调待遇水平（纵向扩展）和/或扩大覆盖面（横向扩展）。表1和图1突显采取最多的措施是新计划而非对现有制度的调整。
- ▶ 支持性措施的性质，包括现金或实物支付，以及免除、延缓社会保障缴费、税款缴付、水电费、租金和抵押贷款费用，或就上述内容发放补贴。
- ▶ 目标型干预（家庭、劳工或处于其他不同境况的个体）
- ▶ 是否基于缴费或非缴费型计划。整体来看，该地区出台的措施中有75%属于非缴费型计划，剩余措施则与缴费型计划有关。⁸

6 国际劳工组织对亚太地区定义的相关数据信息可访问：<https://www.ilo.org/global/regions/lang--en/index.htm>

7 国际劳工组织，2020c。

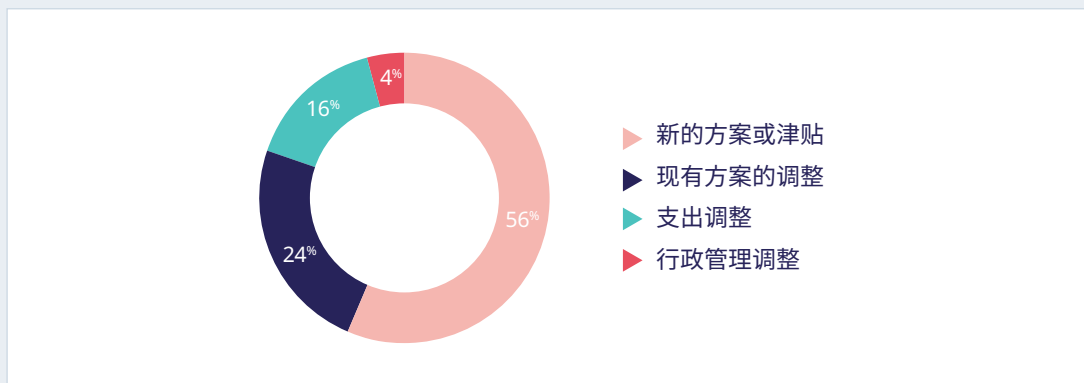
8 国际劳工组织，2020c。

▶ 表 1. 亚太地区十大出台措施

措施	数量
为劳工和/或被抚养人发放津贴	40
为贫困人口/弱势群体发放津贴	30
上调待遇水平	25
发放水电费补贴, 缓缴或降低水电费	25
延缓、降低或免除社保缴费	20
扩大覆盖面	20
发放工资补贴	19
提高资源/预算配置	12
放宽或暂停申领标准或限制	8
为全体公民或居民发放津贴	7

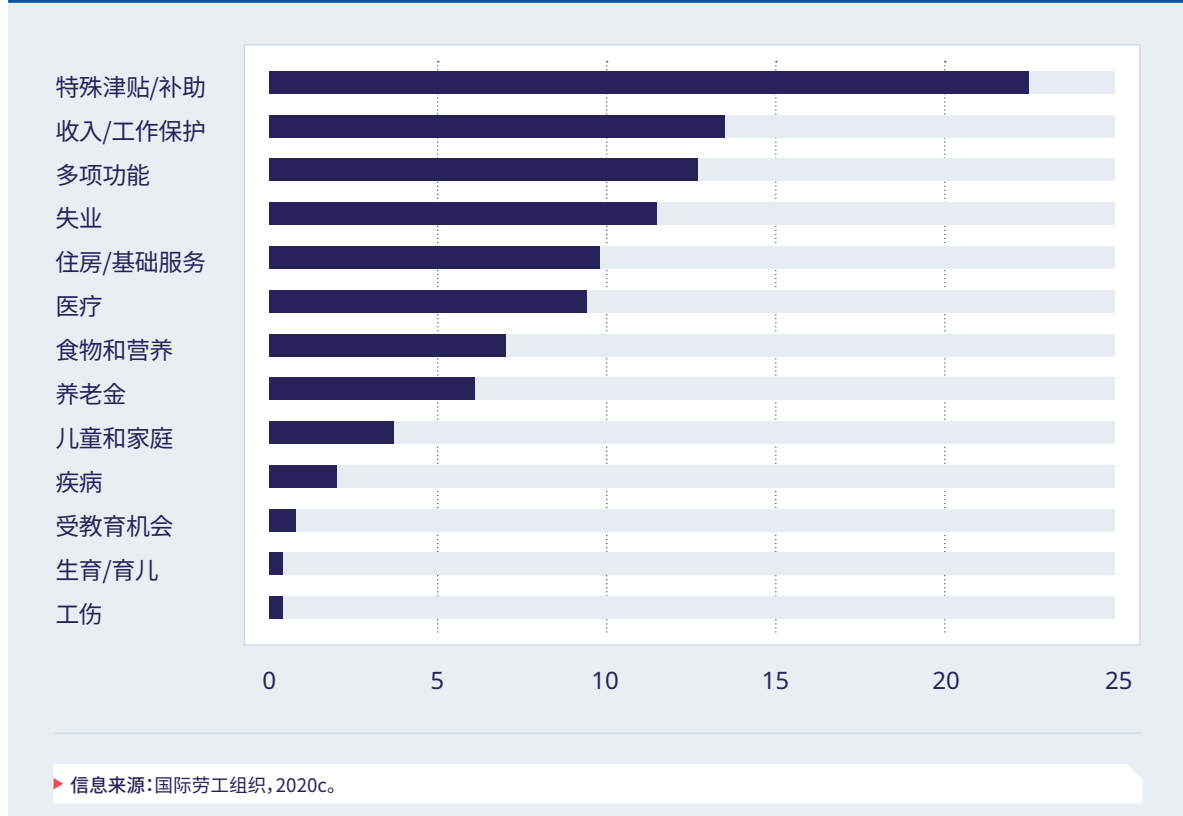
信息来源: 国际劳工组织, 2020。

▶ 图 1. 措施分布 (按调整类型)



▶ 信息来源: 国际劳工组织, 2020。

▶ 图 2. 措施分布 (按社会保护功能)



这些干预措施已被纳入更广泛的经济刺激计划，特别是通过贷款工具的形式为企业提供支持。本小结将重点放在社会保护领域采取的措施，尤其是向个人和家庭提供的现金与实物补助，以此帮助他们(1) 更好应对疫情危机对收入带来的影响；(2) 降低获得医疗服务的经济门槛。

2.1 为全民提供优质的医疗保健

2019冠状病毒病疫情将全民获得医疗保健的重要意义摆在了突出位置，不仅因为它在个人出现严重的2019冠状病毒病症状时对其健康状况和福祉发挥着至关重要的作用，更是由于如果无法接受治疗将会导致病毒的进一步传播。疫情到来之前，该地区已有大量人口无法获得平价的医疗保健，往往需要自行承担高额的治疗费用。经世界卫生组织和世界银行分析发现，在亚洲13%的家庭中医疗开支（一种灾难性支出的指标）占到家庭收入的10%以上；2015年共有720万人因医疗支出陷入贫困。⁹ 造成这种事态的关键原因在于，社会医疗保护制度的实际覆盖面往往受到局限。¹⁰ 实现全民健康保障是《2030年可持续发展议程》（议程目标3.8下的子目标）中的主要内容，对此，近年来该地区各国采取了多项重要措施。

为应对2019冠状病毒病疫情，该地区多国向卫生部门额外注入大量财政资源。疫情期间，澳大利亚、中国、日本、韩国、印度尼西亚、马来西亚、新西兰、菲律宾、新加坡和越南等代表性国家通过各自的经济刺激计划向卫生系统额外注入财政资源。¹¹ 这些计划用于负担卫生部门的各项支出，以印度尼西亚为例，2020年3月31日，印度尼西亚宣布将其刺激计划中约1/5的资金拨给卫生部门，用于设备购买（比如测试、筛检和特护治疗）和作为对医务工作者的奖励。¹²

此外，为使更多人获得平价的医疗保健，各国出台了多种专项措施，包括扩大医疗保健的覆盖面（如印度尼西亚）和拓宽社会医疗保护制度中已有的津贴计划（如泰国），实例详见图框2。马来西亚、中国、伊朗和

9 世界卫生组织，2020。

10 国际劳工组织，2020e。

11 国际劳工组织，2020d。

12 毕马威会计师事务所，2020。

泰国等多国政府认识到，将任何人排除在2019冠状病毒病疫情防护和治疗之外都会让所有人置于风险之中，因而各国确保难民和寻求庇护者能够获得免费的2019冠状病毒病相关治疗和/或寻求治疗的个人不会受到负面影响。此外，许多国家对经办流程作出调整。以中国为例，疫情期间，中国开始将有关慢性病和常见健康问题的线上诊断费用纳入医保报销，以此降低在医疗场所面对面接触期间发生病毒传播的风险。

► 图框 2. 扩大平价医疗保健的覆盖范围

- **印度**日前宣布，将报销其公共医疗保险计划Ayushman Bharat 覆盖的5亿参保人员在私人实验室进行2019冠状病毒病检测的费用。
- **印度尼西亚**规定，不论在是否参加了国家医疗保险计划，所有民众（除移居国外人员）均可获得免费的医学治疗（印尼医疗与社会保障局），治疗费用从政府一般性财政收入中支付但由医疗保险计划拨出。
- **泰国**准许2019冠状病毒病患者参加紧急患者全覆盖计划（UCEP），以此扩大对本国国民和国外居民有关医疗支出的财政保护。该措施保证患者可以在离自己最近的私人或公立医院免费接受治疗。

信息来源：曼谷邮报，2020a；BBC新闻，2020；雅加达邮报，2020。

2.2 缴费型计划

缴费型社会保护计划的核心功能是解决2019冠状病毒病疫情危机引发的最关键的社会风险（包括失业、疾病和工伤），但在许多国家，其作用因覆盖面和覆盖范围之间的差距遭到局限。这种情况在只有小部分劳工就某种社会保护计划缴费的国家尤其常见，而且往往与高水平的非正规就业密切相关。整体来看，预计亚太地区70%的劳工属于非正规就业。¹³ 考虑到女性在生活中可能将更多精力放在工作岗位以外，女性的社会保护覆盖面往往更低。与此同时，社会保护计划无法为人生许多突发状况提供充分保护或不存在相应的保护。例如许多国家对2019冠状病毒病疫情引发的经济震荡没有专门的应对计划，其中失业津贴和疾病津贴的缺乏尤其明显。在这些情况下，由雇主为劳工提供主要的保护形式（如提供遣散费或病假），但他们往往只向符合资质的劳工提供有限的临时保护，其中雇主承担大部分风险。这已成为疫情危机期间多国劳工和企业面临的主要问题，那些维系运营成本尚且艰难的企业已没有足够能力支付遣散费或疾病津贴。

为应对2019冠状病毒病疫情专门出台的社会保护措施，其设定的相关指标可能会低估缴费型计划发挥的作用。此前表1和图1、图2中列出的措施仅能反映社会保护计划的调整或新出台的措施，而许多缴费型计划能够自动应对危机而无需作特别声明，其中缴纳失业保险的劳工失业后自动领取失业津贴就是一种代表性示例。该地区有数百万劳工参与了失业保险计划，至少可以避免2019冠状病毒病危机给收入造成的部分影响。在理解这些指标时须牢记这点。

失业保险

许多国家利用失业保险制度快速做出积极有效的危机应对，从而为失业劳工提供收入支持。失业保险制度的关键优势在于能够根据既定规则和投资筹划自动并快速地做出危机应对。受2019冠状病毒病疫情影响，劳工屡遭解雇，全球申领失业保险的人员数量迅速攀升。截至4月下旬，泰国申请失业津贴的登记人数已达120万，泰国社保局预期该数字恐将提升至300~400万。¹⁴ 在马来西亚一项较新出台的失业

¹³ 国际劳工组织，2018。

¹⁴ 《曼谷邮报》，2020c。

保险计划中同样出现了申领高峰。¹⁵ 为应对理赔剧增的态势并消除公众顾虑，菲律宾等众多国家发表声明，宣布用于支付失业保险费用的基金已经到位并将发放失业津贴。但在许多国家，类似失业保险的社会保护制度对劳动力的覆盖面较小，因而失业保险发挥的作用也有限。¹⁶

为应对2019冠状病毒病疫情，部分国家对现行失业保险制度作出调整。代表性做法如泰国同时上调了失业津贴的待遇水平和领取期限，¹⁷ 中国和越南为正常情况下不具备失业保险领取资格（如未达到最低缴费标准）的劳工提供支持；其中越南为不符合资质的参保劳工提供每月100万越南盾（43美元，对比正常情况下失业津贴为基本工资的60%）统一费率的现金转移援助，为期长达3个月。¹⁸ 其他国家和地区同样对失业保险制度作出相应调整，包括提高对劳工培训（中国香港特别行政区）的支持以及放宽对另寻工作者的条件要求（澳大利亚）。¹⁹

保就业计划

除失业保险以外，许多国家推行或扩大了保就业计划，通常以工资补贴（实际相当于一种现金津贴）或工资信贷（事后获得工资总额部分补偿）的形式补贴雇主为被迫减少工时或处于休假状态（停薪休假）的雇员所支付的部分工资。此类计划关乎就业保障，希望企业仅在短期内受到疫情影响。因此保就业计划的核心逻辑是：一旦渡过眼下这场危机，企业能够快速回归运转，同时雇员既不会丢失工作又能保留相关待遇；如果实施得当，这种方法能够支持企业的持续营运。尽管这代表需要成本支出，但同时也意味着降低在失业保险或其他津贴的申请数量和领取期限上投入的成本。该类措施通常以现行的失业保险制度（马来西亚、泰国和越南）或税务机关作为实施渠道（新加坡）。

2019冠状病毒病疫情背景下，不同的保就业计划在覆盖面、覆盖范围、充足性和期限方面存在较大差异。表1 着重关注该地区16个国家实施的19种保就业措施（称为工资补贴），图框3则更详细地阐述了三种不同情况。韩国、新加坡、越南等国家将全部或大多数经济部门纳入保就业计划，另有一些国家则只针对受疫情影响最严重的部门，或者以泰国为例——面向那些受到政府封锁的部门。就待遇水平而言，许多国家按照一定的工资替代率替代此前工资（通常设替代上限），另有一些国家（马来西亚和越南）则保持统一费率。多数制定了保就业计划的国家提供某种方式的工资补贴，越南则是为工资减少但仍继续工作的人提供工资信贷。最后一项重要的变量是发放期限，最大时长从3个月（韩国、泰国和越南）至9个月（新加坡）不等。

► 图框 3. 各国保就业计划

- **马来西亚**启动了一项新的保就业计划：针对无薪休假的劳工，如果2019冠状病毒病疫情对其雇主造成经济影响，则该计划将为这些劳工提供600马币（最低工资的50%）补贴。此计划由马来西亚社会保险机构（SOCSO）负责管理，此外，该机构还提供失业津贴。
- **泰国**规定，如果劳工因政府要求其所在公司停工而一直处于休假状态，则将获得等同于其工资62%的工资补贴且领取期限最长不超过3个月。该计划由泰国社保局负责实施管理。
- **越南**为无薪休假的劳工发放统一费率的工资补贴，向薪资降低的员工提供工资信贷，两种补助形式提供的金额均为180万越南盾。该计划由越南社会保障委员会（VSS）负责管理。

信息来源：Gentilini, Almenfi, Dale等, 2020; ILO, 2020c。

15 《马来邮报》，2020。

16 《马尼拉公报》，2020。

17 《曼谷邮报》，2020d。

18 国际劳工组织，2020d。

19 A. Gentilini; Orton等，2020。

疾病津贴

疾病津贴是疫情危机早期受到关注的焦点，而随着封锁措施的放宽，其重要性必将更加突显。在劳工出现病毒感染症状时，疾病津贴能够为其提供隔离支持和收入保障，从而在防止疫情传播方面发挥着重要作用。在亚太地区，疾病津贴主要通过缴费型社会保险制度或雇主责任制来实现。²⁰ 大多数雇主责任制只能保障几天或几周休假，如不丹规定每年5天，新加坡规定每年14天（如住院最长不超过60天）。与之相对，经由社会保险提供的疾病津贴一般最长可达6个月甚至可能更久，如超出规定期限则通常转为残疾津贴。²¹

2019冠状病毒病疫情期间，各国迅速采取措施加大疾病津贴力度。新加坡出台了隔离补贴计划，雇主和自雇人员可以申领员工隔离期每天100新加坡币（68.5美元）的补贴。^{22,23} 由于正常情况下疾病津贴是一种雇主责任制，因此将自雇工作者纳入津贴覆盖范畴非常值得关注。斐济政府同意为薪资低于3万斐济元且病毒检测呈阳性的雇员提供21天的带薪休假，同时为检测呈阳性的非正规部门从业人员一次性发放1000斐济元补贴。其他国家（俄罗斯和乌兹别克斯坦）提高了社会保险疾病津贴的充足性并作出了经办调整，例如免除疾病津贴等待期以及调整适于隔离政策的发放机制。²⁴

其他缴费型措施

鉴于2019冠状病毒病疫情对工伤保险做出调整。其中一项关键问题涉及劳工在工作场所感染病毒并因此导致暂时或长期性伤残或死亡。韩国和马来西亚已批准将2019冠状病毒病认定为一种职业疾病。另一项重要问题是在社交隔离的情况下，享有工伤待遇的权益是否适用于居家办公的情况。新加坡将工伤划归雇主责任，认定即使在远程工作的情况下雇主仍负有赔偿责任。²⁵

延缓、降低或免除社会保险缴费是缴费型计划中最常见的一种措施，是缓解企业和/或劳工经济压力的一种机制。根据国际劳工组织关于应对2019冠状病毒病疫情的社会保护监测动态，包括中国、印度、马来西亚、蒙古国、尼泊尔、韩国、泰国和越南在内的15个亚太国家针对不同类型的劳工和雇主推行了20种应对措施。²⁶ 此外，采取短期放宽政策时需小心平衡其对社会保护的长期影响。一般情况下，确保免除政策短期有效、由政府提供补偿且不影响参保人员在今后的申领权利是其中关键。这一点符合国际劳工组织在《第102号公约》和《第202号建议书》等各项国际劳工标准中规定的成员国一般责任。

最后，多国允许参保人员从个人储蓄账户中提取存款。这种情况多出现在印度、马来西亚和斐济等国，目的在于帮助劳工应对2019冠状病毒病疫情期间多种限制对收入造成的短期影响，一定程度上是在仿效失业保险的作用。但需再次说明，这些措施可能降低个人退休储蓄，因此建议对提款水平做出限制，设立时限以及仅允许在紧急需要时支取。²⁷

2.3 非缴费型计划

通过开展非缴费型计划覆盖全国大量人口且覆盖范围通常扩大到遗漏的中间群体。如前所述，该地区75%的出台措施借助非缴费型机制，这在一定程度上是基于多项近几十年引入或扩展的计划。但2019冠状病毒病疫情期间，各项社会保护应对措施覆盖面和待遇往往远高于此前水平。此次危机尤其表明，相当一部分人口既没有参加上述缴费型社会保护计划也无法从（通常只针对最贫困家庭的）非缴费型计划中获益，他们即所谓的“遗漏的中间群体”。

20 此外，该区域三个高收入国家和地区（澳大利亚、中国香港特别行政区和新西兰）设有非缴费型疾病津贴制度。

21 国际社会保障协会和美国社会保障局，2019。

22 新加坡健康部，2020。

23 两种情况中均对雇员支付津贴。

24 A. Gentilini; Orton等，2020；国际劳工组织，2020c。

25 《亚洲保险事务》，2020。

26 国际劳工组织，2020c。

27 Rutkowski & Garcia，2020。

生命周期计划

该地区多国为其现行的生命周期转移支付提供短期财政支持，例如提供儿童、残疾人和老龄津贴（见图框4）。这种措施的突出优势在于此类计划可以将受众瞄向受疫情影响最严重的群体，且现行的受领人登记系统和支付机制能够快速提供支持。此外，斯里兰卡等部分国家也将此类计划候补名单中的个人纳入进来。

其他家庭成员，包括在本次危机中受到就业直接影响的成员，同样可以从此类计划中获益。例如，在职父母通常作为儿童津贴的直接领取人，老龄津贴和残疾人津贴则有助于提高家庭收入，同时降低受领人对其他家庭成员的经济依赖。如果这类计划能够实现全覆盖或高水平覆盖且不受收入分配影响，则生命周期计划将能够为被遗漏的中间群体提供一条获得保障的渠道。但事实上，由于许多计划设定的对象为贫困家庭（如印度和斯里兰卡），上述这种可能性往往受到局限，而且依赖于待遇的充足性。

► 图框 4. 生命周期计划

- **印度**向为老年人、孀妇、残疾人士设立的非缴费型计划中的3500万名受领人直接发放为期2个月、每月500卢比的补贴。所有计划均由印度国家社会援助项目管理并以贫困人口为目标受众。
- **中国香港特别行政区**向受领人中的老年人和残疾人士额外提供一个月的补贴和社会救助金（现行补贴水平从1385港币到3585港币不等）。
- 4月1日至10月1日期间，**蒙古国**将儿童津贴从2万蒙古图格里克提高至10万，增幅达400%，惠及110万名儿童（覆盖约90%的0~18岁儿童）。
- **斯里兰卡**为其高龄居民和残疾人提高保障并将该措施候补名单中的人员纳入覆盖，两种计划均面向贫困人口。

信息来源：Gentilini, Almenfi & Dale等, 2020；ILO, 2020c；联合国驻斯里兰卡, 2020。

对贫困和弱势家庭的补助

另一种支持渠道是通过专为贫困和弱势家庭制定的保护计划（见图框5）。2019冠状病毒病发生前，该地区许多国家已针对低收入家庭实施了有条件现金转移支付等多项计划。某些情况下，它们是2019冠状病毒病疫情社会保护防控措施中的核心构成。例如，印度尼西亚在为现有受益人提高保障的同时利用现行的社会登记系统扩大计划覆盖面，旨在通过这种方法覆盖约15%的全部家庭。其他国家的计划则更加深入。马来西亚和菲律宾意识到绝大部分人口无力应对疫情危机，因而推出新的现金转移支付模式，力图为全国大部分家庭提供保护。两个国家均借助当前针对家庭的现金转移登记系统识别低收入家庭并试图找出大量此前未被纳入保护的家庭。目前，马来西亚已利用税收制度在一定程度上实现了该目标。另一种值得一提的做法发生在柬埔寨。为应对疫情，柬埔寨首次利用贫困家庭身份识别系统大规模推行非缴费型社会保护计划。²⁸

28 柬埔寨VOA新闻, 2020。

► 图框 5. 对贫困和弱势家庭的保护计划

- **马来西亚**出台的国家关怀援助金 (BPN) 向520万家庭 (占家庭总数的61%) 和340万个人发放混合型一次性现金补助。该计划致力于同时覆盖中、低收入人口, 利用现行的现金转移支付系统和征税系统对受领人进行识别。
- **印度尼西亚**上调了对希望家庭计划 (PKH) 有条件现金转移支付的补助并将受惠家庭从920万户增加到1000万户 (约占家庭总数的15%)。
- 同样, **菲律宾**创立的社会援助计划向1800万中低收入家庭 (约占家庭总数的75%) 发放为期2个月、每月5000-8000菲律宾比索 (取决于现行最低工资标准) 的救助金。
- **巴基斯坦**发布的Ehsaas紧急现金计划向1200万家庭一次性发放1.2万巴基斯坦卢比的现金转移支付。

信息来源: Gentilini, Almenfi & Dale等, 2020; ILO, 2020c。

食物配送、消费券和补贴是疫情应对措施中的重要特征, 尤其在食物供应和获取受限的情况下作用明显。在对贫困和弱势家庭推行的新计划中以食物和营养供给形式出现的计划占1/3 (在30项计划中占10项)。与此同时, 印度和印度尼西亚上调了由食物配给和消费券计划提供的补助。大多数此类计划通常面向贫困和弱势家庭提供支持, 但也有部分计划关注儿童的校餐替代 (比如在日本大阪和印度喀拉拉邦)。

对非正规就业人员的保护计划

另一种将遗漏的中间群体纳入覆盖的途径是针对非正规就业人员制定的保护计划。这些计划旨在解决疫情危机对非正规就业人员及其保障不足的影响。如图框6中所示, 多数情况下, 这些计划最终吸纳了大规模的劳动力。疫情爆发前非正规就业人员几乎不参与社会保护制度, 疫情期间各国则出台了多种解决办法将该类群体纳入登记。泰国为非正规就业人员设计了一种线上登记形式并连通政府其他数据库对其进行信息核查; 斯里兰卡为弱势员工在日薪基础上增加了5000斯里兰卡卢比的短期补偿, 主要由当地行政管理人员对申请人进行信息核实; 越南借助社会保障委员会为非正规就业人员提供支持, 该委员会负责越南全国的缴费型计划管理。事实上, 针对非正规就业人员制定的计划与为社会保障制度中因缴费不足而不具备失业保险领取资格 (涉及前述的失业津贴) 的成员所设计的计划具有相同的待遇水平和领取期限。

► 图框 6. 对非正规就业人员的保护计划


- **印度北方邦**目前向48万日薪劳工 (摊贩, 人力车夫等) 提供1000印度卢比的一次性补助。
- **哈萨克斯坦**向因2019冠状病毒病疫情丧失收入的劳工提供每月42500哈萨克斯坦坚戈的补助。截至4月16日, 530万援助申请者 (占就业人口的60%) 中仅270万人获得批准。
- **泰国**设立的一项计划向非正规就业人员提供为期3个月、每月5000泰铢的补助, 共计1600万劳工 (占劳动力的45%) 参与此项计划。
- **越南**向在预定义为非正规就业部门工作但目前已失业的劳工一次性发放100万越南盾的补助。此外, 未满足越南失业保险领取资格条件的正规就业人员也可以获得该项补助。

信息来源: Gentilini, Almenfi & Dale等, 2020; ILO, 2020c。

面向全体公民/居民的补助

亚太地区实施了多种面向全体公民/居民的**短期或一次性补助计划**。中国香港特别行政区和新加坡已落实向所有成年民众（香港特别行政区为18岁以上，新加坡为21岁以上）、日本向全体居民（包括儿童）提供现金补助。但各国对居住要求有所不同，新加坡对常住居民及居民和公民的配偶提供的补助较低。此外，日本和中国香港特别行政区提供一次性补助而新加坡的支付分两期进行。这些计划通常被列为全民基本收入的一种形式，区别在于其短期性质。²⁹

29 Gentilini, Almenfi & Dale等, 2020; 新加坡政府, 2020; Müller, 2020。



3

应对措施迄今取得的成果与存在的差距

3.1 成果

大多数情况下，应对措施的规模可观且史无前例。其中特别要注意的是各国如何意识到并努力填补社会保护制度在覆盖面上存在的巨大空缺。危机发生早期，多国政府认识到封锁措施和社交隔离将对未纳入社会保护的个体及家庭产生重大影响。这种认知推动各国对非正规部门劳工实施专项援助计划，又或仅针对贫困家庭设立计划的国家为其通常意义上的非贫家庭提供支持，柬埔寨等其他国家则首次引入非缴费型现金津贴并优先关注贫困人口。许多情况下，即使上述应对措施无法覆盖绝大多数劳工、家庭和/或个人，其惠及的人口也会成一定的规模。例如马来西亚、菲律宾、斯里兰卡和韩国致力于为60%或以上的家庭提供短期支持。针对劳工的计划则力图实现相当比例的覆盖，比如泰国针对非正规就业人员的计划达到45%的覆盖率。新加坡、中国香港特别行政区和日本同样已承诺为所有特定年龄的公民和居民支付一次性或短期补助。

此外，这些措施普遍扩大了在某些关键方面的社会保护范围，在推行新型疾病津贴的国家表现尤其明显。但也有人认为，大多数国家向劳工提供大量直接或间接援助是为了试图解决实际失业保险匮乏的问题。尽管这些措施是临时性的，但从长远来看依然有可能帮助填补社会保护制度中的空缺。

许多情况下，这些举措在某种意义上代表了一套体系完整的社会保护应对办法——这种情况尚属首次出现。碎片化是亚太地区社会保护制度长期以来面临的主要问题。由不同机构管理各类计划，其工作范畴、历史、汇报线、组织文化和对社会保护的理解不尽相同，缴费和非缴费型计划的融合往往极为受限。在此背景之下，多国创新应对方式，汇集包括缴费型和非缴费型计划在内的多种办法应对单次危机。实际上，大多数国家综合采用了上一部分中论述的方法并尝试协调它们与非社会保护措施之间的关系。某些情况下，新措会淡化缴费与非缴费型计划的边界，例如越南通过国家社会保障委员会向非正规就业人员提供由税收资助的补贴。

尽管这些计划支出金额巨大，但相对于整体经济刺激计划比重仍不高。由于这些计划完全用于对个人和家庭提供为期数月的援助，其支出水平通常达到前所未有的程度。以马来西亚为例，马来西亚在BPN计划上的支出（主要为现金援助）相当于其国内生产总值（GDP）的0.7%，比该国对非缴费型补助0.4%GDP的年度支出高出近一倍；但这一开支仅占其整体经济刺激计划（占GDP的16%）的一小部分，大多数支出用于支持各项贷款、延期偿付以及与职工公积金相关的举措（包括准许成员从个人账户中提款）。³⁰

政府通常创新各类待遇发放机制。前文提到的利用现行登记系统和机制向受领人发放津贴是常用方法。各国实行多项创新将新群体纳入覆盖，包括采取国民身份证查询系统、税收制度、线上登记等措施，印度还借助普惠金融账户为女性提供支持。就支付方式而言，多国政府尝试尽可能使用电子支付，对实地支

30 Sharma, 2012; 国际货币基金组织, 2019; 《新海峡时报》, 2020。

付则设立间隔一定距离的特定支付点。最后，政府对经办流程作出多项调整，方便待遇领取，例如免除对失业津贴和有条件现金转移支付的条件要求。

3.2 挑战

该地区各国采取的应对措施在规模和性质上差异悬殊。尽管一些国家建立了大量多层次援助计划，仍有部分国家提供的支持极为有限。许多国家将此前已录入社会登记系统但不属于转移支付目标的家庭纳入覆盖，试图以此扩大社会保护覆盖范围，但许多情况下该计划仍只能惠及少数家庭。在其他国家，现金补助的作用更加有限而食物配送的作用相对突出，特别是在营养食品稀缺的情况下，食品援助可以提供宝贵支持并有可能成为唯一可行的选择。诚然，它并不能像现金补助一样灵活满足家庭需要且不易产生乘数效应，难以为在疫情期间艰难求生的本地小企业提供支持。

即使相对宏大的援助计划依然存在重大缺口。值得注意的是，即便一揽子现金补助计划惠及大多数人口，仍可能遗漏许多有需要的群体，例如那些人们通常认为收入较高且受到良好就业保护的正规部门从业人员实则很可能持续面临失业，同时并不一定总受到缴费型计划的充分保护。非本国人口，特别是难民、寻求庇护者和无国籍人士往往会成为最易受到伤害的群体，将他们排除在制度之外同样会引发问题。另一个重要问题是当前以定位援助目标的登记系统经常发生重大的标准错误，无法将许多有权利申请的群体（通常为最贫困人口）纳入覆盖。部分国家分别面向正规就业人员和最贫困人口制定援助计划，而留下相当一部分劳工无法从任何一种计划中受益。为此，在未来几个月需进一步就图框1所列出的社会保护措施作进一步分析（超出本文范围），探究它们在多大程度上切实将女性、残疾人士、儿童和外来务工人员等不同群体纳入覆盖。总体来看，制定了多层次、广泛援助计划的国家往往会降低覆盖不足的程度。

很多情况下，尝试解决新发生的状况远比预期复杂得多，也无法达到预期速度。对未登记的个人和家庭提供援助往往是一个复杂漫长的过程。已在当前计划（假设以生命周期或家庭为目标）中登记的受领人领取待遇的过程普遍较快，而其他人员在领取、认证、给付时则会面临长时间的延迟。尽管菲律宾的社会援助计划能够极为迅速地覆盖当前有条件现金转移支付计划的受益人，但额外完成对1300万余人的支付仍存在明显的延迟。³¹ 与此同时，中国香港特别行政区于二月宣布向年满18岁的全体香港永久居民提供现金给付，但由于登记制度建立过程中出现延迟，预计该措施只能从七月开始实施。³² 这表明，以实际有效的登记和支付机制为支撑、切实覆盖全民的社会保护制度是实现高效应对危机的关键助力，制度强健的国家应对起来往往更加容易。

所提供待遇的充足性通常较低。许多为应对疫情而临时设立的补助尚不足以满足基本需要，更无法在正常时期替代家庭收入。尽管斯里兰卡可以为大部分人口提供现金补助，但其仅占一户普通家庭月度支出的7%，对最贫困的家庭也只占到1/5。³³ 这种情况下许多家庭将不得不动用任何可用积蓄维持生计，又或诉诸借款及其他消极有害的应对策略。充足性还关乎将不同计划有效衔接，从而创造恰当的激励措施。例如泰国失业津贴对应的替代率（70%）高于其保就业计划中工资补贴的替代率（62%），这可能会刺激劳工和雇主更多求助于失业津贴而不参与工资补贴计划。

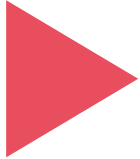
各国逐渐放宽疫情封锁措施并进入恢复阶段，但后续将提供的社会保护应对措施的性质仍存在许多重要问题。多数国家提供的援助采取一次性付清的方式或仅在封锁措施执行最严的几个月中适用，至多延长至6或9个月，比如某些保就业计划。受疫情影响，国家进入恢复期后很可能面临资源日渐紧缩的状况，问题在于此时社会保护将发挥怎样的作用。³⁴

31 Dadap-Cantal, Fischer & Ramos, 2020。

32 Tsang & Cheng, 2020。

33 联合国儿童基金会，斯里兰卡，2020。

34 国际劳工组织，2020a。



4

对当前应对措施和恢复期社会保护的思考

社会保护似乎在危机初期和国家开始进入恢复期时的意义更加重要。以往多次危机表明，社会保护是提供经济刺激最有效的财政手段之一；但由于疫情封锁严重时期经济活动受到人为压制，社会保护的作用因此大大受限。³⁵ 初始措施产生的缓冲毫无疑问将给经济带来间接刺激，为了一时生计而背负大量债务的家庭减少，从而也将更有利于消费。然而经济开放之时也是大幅提升家庭收入的关键时刻，这样一种刺激能提升家庭对食品和服务的消费能力，从而为正在艰难重建的企业提供支持。

长期危机对各经济部门的影响将比疫情初期更加复杂。迄今为止，社会保护措施应对疫情的核心逻辑是：绝大多数人口面临严重的收入冲击——即使冲击分布不均，而封锁措施的放松将导致疫情造成的影响更不均衡。根据对各国的分析结果，预计部分产业部门将呈现较短期的“V”形恢复；其他部门持续时间较长且可能出现长达6个月的“U”形恢复；还有一些部门甚至会呈现出持续时间更久的“L”形经济恢复。³⁶ 值得一提的是，性别（服装业女性劳工较多）、工作地点（农村/城镇）、正规就业水平等其他重要维度也导致不同部门的性质出现差异。因此，向各部门提供的援助需在规模和性质上体现差别，从而确保采取的措施惠及全部人口。

以疫情的下一阶段为契机，着手建立更加完善的社会保护制度。此次疫情危机让人们充分认识到社会保护发挥的作用，同时也突显了其覆盖面和充足性存在的重大差距。疫情发生前的最近一次预估显示，亚太地区每5人中有3人（61%）无法获得社会保护，中、低收入国家之间的差距甚至更加严重。³⁷ 亚太地区对社会保护的支出占 GDP的7.4%，低于包括拉丁美洲和加勒比地区（GDP的9.7%）、欧洲和中亚（GDP的16.5%）在内的其他区域；部分如东南亚和南亚等次区域的支出水平尤其低下（占各自GDP的1.4%和2.7%），远不足以建立包容有效的社会保护制度。³⁸

对这些差距意识的增强有助于推动各国思考社会保护在其社会经济模型中应处的地位。根据以往经验，经济危机会促使各国作出上述评估，并对现有的包括社会保护在内的经济和社会模型进行调整。例如，战后时期是欧洲真正建立起全面社会保护制度的关键节点，在1997年和2008-9年经济危机后期亚洲多国扩大了社会保护，具体案例包括：1997年金融危机爆发后韩国将所有劳工纳入养老保险和社会保险覆盖，中国为所有劳工提供医疗保障和养老保险，泰国则为应对2008-09年经济危机影响实行了老龄津贴的全面覆盖。

35 Werner Eichhorst等，2010；国际劳工组织，2017。

36 《曼谷邮报》，2020b；斯里兰卡信用评价机构，2020。

37 该指标与亚太地区未享有至少一项社会保护待遇（有效覆盖）的人口比重有关，2015或最新年份数据。

38 国际劳工组织，2017。

社会保护还有助于制定更加深入的复苏计划和政策，进而着力解决经济和社会结构存在的缺陷。对于寻求更多以国内消费拉动经济的国家，社会保护在提高家庭收入上的作用尤为重要。同样，社会保护在促进劳动力市场转变中发挥的作用可以推动经济多样化进程并减少对特定部门的过度依赖，某些情况下还有助于推进向绿色经济的转变。该地区许多国家对此展开论证，并提出了从福利有限的出口导向型经济增长模式向以国内需求为导向的经济发展模式的转变，其中再分配和社会保护是实现更加包容、可持续经济增长的中心支柱。如要做到市场的包容性转变，社会对话的展开至关重要。

2019冠状病毒病疫情将可能长期存在，为应对疫情引发的健康、人道主义和经济危机带来的挑战，我们从四个主要方面给出建议。

1. 合理分配必需财源，扩大当前社会保护应对规模

亚太各国面对的疫情规模决定了其需要重大的社会保护应对措施。联合国重点指出“各地亟需大量反周期的财政和经济投入”并将社会保护作为核心支柱，充分应对当前危机。³⁹ 尽管应对本次危机的社会保护措施从本质上来说史无前例，但在大多数国家，社会保护为家庭和企业提供援助并支撑更广泛经济回弹的潜力仍未得到充分发挥。如要调动资金充足且应对恰当的社会保护措施则需要强烈的政治意愿。

相比该地区各国出现的危机规模，这种应对措施投入的成本仍不算高。以近期国际劳工组织对实施一揽子覆盖全民的基本社会保护计划所需成本的分析为参考，其结果显示，东南亚和南亚地区（这两个次区域存在当前最大差距）对此投入的成本将各占其GDP的1.5%和1.7%。⁴⁰ 尽管对比以往的较低标准，疫情期间社会保护支出必然出现显著提高，但与国民经济和大多数情况下的国民预算规模相比仍只占了很小一部分。如果短期应对不够充分，那么较之于其对经济发展的长期潜在影响，也是微不足道。

调动必要的财政资源对许多国家而言并非易事，但不采取行动将付出巨大代价。疫情发生前，该地区许多中、低收入国家的财政能力就已有限，如今税收降低、债务成本增加以及出口收益、汇款和外资减少等多种因素导致其财政能力进一步受损。找到解决方案至关重要。如果应对不当，极有可能拖慢家庭、企业乃至整体经济从危机中的恢复；反过来相比高效快速的应对措施，不当应对恐将导致经济增长放缓、政府债务增加以及社会成果的削弱。各国对待财政整顿应特别小心谨慎——2008-9年经济危机后许多国家采取该举措——这很有可能会破坏本已脆弱的劳动力市场。⁴¹

危机恢复期间，各国可自行选择不同方式资助当前实施的社会保护应对措施。赤字融资将是许多国家为社会保护及更广泛的应对措施筹措资金的核心途径，同时各国需调动一切可以支配的合理方案，包括从国际金融机构获取紧急贷款。此外，还应采取量化宽松政策的可行性进行评估；尽管该政策严重依赖国家经济状况，但仍有一定几率为经济刺激计划提供重要的资金支持。⁴² 其他应急方案则包括在当前背景下对政府在次优先领域的支出进行重新分配。

随着各国走出疫情危机，务必深化公共财政体制改革，为社会保护提供更加包容的筹资环境。这一点包括审查税收政策、渐进提高政府收入并逐步重塑/重新分配包括社会保护在内的优先领域的政府支出。劳动力正规化是构成该进程的关键要素，同时也是资助缴费型社会保护计划和扩大税基的渠道。⁴³

对该地区的许多中低收入国家而言，国际团结和支持将在资助其持续有效的应对措施中发挥关键作用。许多国家已从国际金融机构获得紧急贷款，它们在危机恢复阶段仍将是为社会保护应对措施筹措资金的重要机制。债务减免方面同样取得了有利进展，其中G20成员国同意暂停76个中低收入国家的债务偿还，⁴⁴ 国际货币基金组织则对全球25个最贫困国家实行债务减免。⁴⁵ 尽管这为许多国家提供了喘息的余地，但联合国呼吁各国深入采取措施，包括暂停对国际金融机构贷款的偿还、将高负债的中等收入国家

39 联合国，2020a。

40 Durán-Valverde等，2019。

41 国际劳工组织，2020a。

42 Benigno等，2020。

43 Ortiz, Cummins & Karunanethy, 2015。

44 世界银行国际开发协会 (IDA) 借贷名单中的亚太国家包括：阿富汗、孟加拉国、不丹、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦、吉尔吉斯共和国、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、柬埔寨、斐济、基里巴斯、老挝、马绍尔群岛、密克罗尼西亚、法属索马里、缅甸、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、东帝汶、汤加、图瓦卢和瓦努阿图。<https://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries>。

45 其中包括阿富汗和尼泊尔两个亚太国家。<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/13/pr20151-imf-executive-board-approves-immediate-debt-relief-for-25-countries>。

纳入覆盖以及进一步扩大债务减免,避免陷入长期债务危机。⁴⁶ 此外,官方发展援助(ODA)同样起到催化作用,经合组织发展援助委员会成员已明确表示其保护ODA预算的目标。⁴⁷

在设计基于缴费型计划的对策时需注意:确保所采取的应对措施不会在危机过后损害社会保护制度的可持续发展。出现长期经济危机的情况下通常需要上调待遇,但同时也会面临社会保障基金缴费的减少。此时,短期的国家融资可作为对各项措施(如长期失业津贴)筹措资金的必要手段,甚至还可以为社会保险制度成员提供资金支持。这一点在需要加大社会保障支出以满足需求增长的时期尤为重要。此外,务必确保暂免缴费不会对参保人未来的权益造成影响。

2. 将社会保护底线作为持续应对措施的基础

危机恢复期间,建立并强化社会保护底线可以为持续应对疫情影响打下坚实基础。如国际劳工组织《第202号建议书》中所述,社会保护底线指一系列社会保护担保,受此保护的人一生享有必要的医疗保健和基本收入保障(针对儿童、劳动年龄人口和老年人)。⁴⁸此概念被纳入《可持续发展目标》中,具体见消除贫困目标1.3与全民健康覆盖目标3.8。⁴⁹ 建立社会保护底线的具体政策组合取决于各国国情,但往往围绕一揽子生命周期计划和帮助获得医疗保健的计划。社会保护底线可通过缴费与非缴费型计划相结合的方式获得,尽管在中、低收入国家,非缴费型计划对快速扩大覆盖面起到极为重要的作用。

社会保护底线可以为在当前疫情中最易受伤害的群体提供保护,同时给家庭和经济带来溢出和乘数效应。尽管一般情况下,社会保护底线提供的待遇能够覆盖那些难以参与到劳动力市场中的人群(例如儿童和老人),但通常给其他家庭及其成员带来溢出效应(如前文关于生命周期待遇的讨论)。同时,鉴于接受转移支付的群体往往具有更高的消费倾向,它们可以充当极为有力的财政刺激举措。

全覆盖模式不仅是保护最贫困家庭的必要手段,也为在“遗漏的中间群体”中无力应对危机的家庭提供亟需的缓冲。无论缴费和非缴费型计划如何结合,社会保护底线旨在保护全民不受生命周期风险这一点至关重要,对危机爆发前就已排除在社会保护制度之外的中间群体更为关键。两种计划如有效融合,则能减少碎片化并推动扩大正规经济,同时确保提供更高水平的待遇。以贫困家庭为目标受众的计划有助于这一系列计划的开展,但因其重点放在最贫困家庭且出现将最贫困个人排除在外的重大目标错误,因而具有局限性并适合作为对稳健的生命周期计划的补充。无论计划如何结合,理应对难民、寻求庇护者、无国籍人士等面临排斥风险的人群的需求和弱点予以特别关注。

将临时增强社会保护底线的举措转变为长期的积极调整。2019冠状病毒病疫情危机爆发的规模促使部分国家上调了社会保护底线,从而使制度的覆盖面或待遇水平都可能达到正常情况下不必要或不可持续的规模。因此,各项倡议可能会随危机的消退出现相应缩减,但理想状态仍是大于危机前的规模。联合国在对斯里兰卡的一项提议中列出一组基于生命周期的保护计划,包括支付6个月相当于1.5%GDP的儿童、残疾人和老龄津贴。按照设想,该组计划随着危机平缓会出现限制申请年龄、降低待遇水平等缩减规模的方式,但此时社会保护底线的构成仍将明显强于疫情前社会保护体系的情况。⁵⁰

3. 对受疫情影响最严重的劳工提供重点帮扶

除社会保护底线外,需对受疫情危机影响最严重的劳工提供针对性援助措施。劳动力市场中许多部门必然要面临“L”形经济恢复并很可能长期处于重新配置的状态。为这些部门的劳工提供支持可以推动他们及其所在企业随产业部门的恢复重现活力,同时,如有必要,特别是在经济正处于重新规划的阶段,还可以帮助劳工转向其他职业。

46 联合国经济和社会事务部,2020。

47 经合组织,2020。

48 国际劳工组织,2012。

49 可持续发展目标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。

50 联合国驻斯里兰卡,2020。

对受疫情影响最严重的劳工的支持应兼具短期现金补助与积极的劳动力市场政策，建立了失业保险制度的国家可以借此向劳工提供支持，甚至将之前未参与这类制度的劳工（如非正规部门从业人员）纳入覆盖。未建立此类制度的国家可以采取短期措施，但当危机消退时它们仍可以为失业保险计划的建立奠定基础。例如，从临时援助中获益的劳工可被自动登记为参与长期计划并逐渐过渡到从缴费中获得资金支持。在合适的情况下，现金资助可以由企业以工资补贴的形式发放。此外，展开培训、就业安置等积极的劳动力市场政策将对帮助劳工适应劳动力市场的重新配置发挥关键作用。

社会对话和国际劳工标准将是设计这类计划的关键。在应对措施的制定过程中，劳工和雇主（包括非正规经济从业人员代表）的参与尤其重要。同时，务必根据劳动力市场的快速发展对计划作出相应调整，并获得在计划实施过程中发挥关键作用的利益相关方的支持。另外，对计划参数和待遇水平的设计可参照包括《第102号公约》在内的国际劳工标准。

将家庭帮扶倡议与更广泛的公共投资倡议相结合，力求以2019冠状病毒病疫情为契机塑造未来的劳动力市场。2019冠状病毒病疫情为更广泛的经济结构和劳动力市场结构转型（假设以加速增长、提高生产效率、环境可持续性等为目标）创造动力，社会保护则可以推动上述进程。劳动力市场的重新配置要求工人群体掌握新的技能，这一方面可以直接通过培训、学习新技能以及扩大社会保护在人力资本发展中的作用来实现。

4. 以临时举措为基础，建立全面且有效应对危机和性别不公的社会保护制度

以现行2019冠状病毒病疫情防控措施为契机，着手建立更加全面、高效应对危机的社会保护制度。本次疫情危机使得人们对社会保护制度的功能和缺陷有了更加深入的认识，理应借此时机将该制度摆在经济和社会发展议程中的核心位置。这可以帮助解决该地区在贫困和性别不公方面固留的潜在问题，推动更加可持续的经济增长，支持当前的劳动力市场转型（如发展绿色经济），同时确保更充分地准备好应对下一次危机，包括由气候变化引发的危机。如此，社会保护制度得到强化并将助力更加强劲的经济复苏，推动实现2030年可持续发展目标，真正实现社会保障这一人权。

具体而言，建立更加完善的制度，填补社会保护在覆盖面、范围和充足性上的不足。危机突显遗漏的中间群体，表明各国需共同努力，建立将不同境况人口均纳入覆盖的全民社会保护制度。作为迄今为止短期社会保护应对措施的主要组成部分，非缴费型计划将作为迅速扩大社会保护底线的关键。但此次危机同样强调了通过扩大缴费型计划为出现失业、疾病等意外状况的劳工提供收入替代的需要。因此，各国需齐心协力将这些计划扩大到非正规经济，同时将兼具缴费和非缴费性质的计划融合为一种全覆盖的社会保护制度，确保不落下任何一个人。此外，疫情期间性别不平等进一步加剧，需在重建中得到解决。

以应对2019冠状病毒病疫情的一套体系完整的社会保护措施为助力，推动更加统筹协调的制度建设。疫情危机淡化缴费与非缴费型计划边界的方式为破除社会保护制度中存在的壁垒带来机遇。以当前危机为契机建立一种连贯的社会保护制度，认识到并有能力为处境不同且多变的劳工和家庭提供社会保护。此外，社会保护与经济复苏及劳动力市场转型的关系同样有机会促使社会保护与宏观经济和就业政策之间建立更加紧密的联系。这样一种愿景的创造离不开强有力的政府领导，同时也需要展开由劳工、雇主和其他方共同参与的全国对话。

参考文献

- Alluri, Aparna and Pathi, Krutika. 2020. "India coronavirus: Should people pay for their own Covid-19 tests?". BBC News, 20 April. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-52322559>. Accessed 20 July 2020.
- Annur, Azril. 2020. "Socso: Unemployment below 6,000 a month, still manageable range," Malay Mail. 25 April. Available at: <https://www.malaymail.com/news/malaysia/2020/04/25/socso-unemployment-below-6000-a-month-still-manageable-range/1860082>. Accessed 20 July 2020.
- Benigno, Gianluca. et al. 2020. "Credible emerging market central banks could embrace quantitative easing to fight COVID-19", Vox EU, 29 June. Available at: <https://voxeu.org/article/credible-emerging-market-central-banks-could-embrace-quantitative-easing-fight-covid-19>. Accessed 20 July 2020.
- Charoensuthipan, Penchan. 2020. "Millions expected to claim benefit help," Bangkok Post, 24 April. Available at: <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1906335/millions-expected-to-claim-benefit-help>. Accessed 20 July 2020.
- Charoensuthipan, Penchan. 2020. "Social security fund to lend helping hand", Bangkok Post, 22 March. Available at: <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1883650/social-security-fund-to-lend-helping-hand>. Accessed 20 July 2020.
- Dadap-Cantal, Emma, Fischer, Andrew and Ramos, Charmaine. 2020. "Ephemeral universalism in the social protection response to the COVID-19 lockdown in the Philippines", Developing Economics Blog, 3 July. Available at: <https://developingeconomics.org/2020/07/03/ephemeral-universalism-in-the-social-protection-response-to-the-covid-19-lockdown-in-the-philippines/>. Accessed 20 July 2020.
- Durán-Valverde, F. et al. (2019) Measuring financing gaps in social protection for achieving SDG target 1.3: Global estimates and strategies for developing countries. 73. Geneva.
- Garcia Mora, A. and Rutkowski, M. 2020. "Pension payments and pandemics – four potential policy responses", World Bank Blogs, 14 May. Available at: <https://blogs.worldbank.org/psd/pension-payments-and-pandemics-four-potential-policy-responses>. Accessed 20 July 2020.
- Gentilini, U., Almenfi, M., Orton, I., et al. (2020) Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures. Washington D.C.
- Gentilini, U., Almenfi, M., Dale, P., et al. (2020) Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures. Washington DC.
- Government of Singapore. 2020. Budget 2020: Care and support package. Available at: https://www.singaporebudget.gov.sg/budget_2020/budget-measures/care-and-support-package. Accessed: 9 July 2020.
- ICRA Lanka 2020. Economic impact of COVID-19 in Sri Lanka. Colombo.
- International Labour Organization (ILO). 2012. Recommendation 202 concerning national floors of social protection. Geneva.
- . 2017. World social protection report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. Geneva.
- . 2018. Women and men in the informal economy: A statistical picture (Third edition). Geneva.
- . 2020a. ILO monitor: COVID-19 and the world of work. Fifth edition. Geneva.
- . 2020b. ILO monitor: COVID-19 and the world of work. Fourth edition. Geneva.

- . 2020c. Social protection responses to COVID-19 crisis around the world (online tool, updated 07/07/2020). Available at: <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417>. Accessed 7 July 2020.
 - . 2020d. Social protection responses to the Covid-19 crisis: Country responses in Asia and the Pacific. Geneva.
 - . 2020e. Social protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries: Strengthening resilience by building universal social protection. Geneva.
- International Monetary Fund (IMF). 2019. World economic outlook database, Washington D.C.
- ISSA and SSA. 2019. Social security programs throughout the world: Asia and the Pacific, 2018. Washington, D.C.
- KPMG. 2020. Indonesia: Government and institution measures in response to COVID-19. Available at: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/indonesia-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>. Accessed: 6 June 2020.
- Macaraeg, Pauline. 2020. "Fast facts: What is the SSS unemployment benefit," Rappler, 13 March. Available at: <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/254440-things-to-know-sss-unemployment-benefit>. Accessed 20 July 2020.
- Ministry of Health of Singapore. 2020. Quarantine Order Allowance Scheme.
- Müller, A. 2020. Cash handouts in Japan: How the financial incentive offered to the whole population in Japan compares to basic income. Basic Income News, 1 May, Available at: <https://basicincome.org/news/2020/05/cash-handouts-in-japan-how-the-financial-incentive-offered-to-the-whole-population-in-japan-compares-to-basic-income>. Accessed 9 July 2020.
- Nanuam, Wassana. 2020. "Govt steps up virus fight", Bangkok Post, 16 March. Available at: <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1879405/govt-steps-up-virus-fight>. Accessed 15 July 2020.
- Narin, Sun. 2020. "Gov't launches new cash transfer scheme to assist ID poor families during COVID-19", VOA Cambodia, 25 June. Available at: <https://www.voacambodia.com/a/govt-launches-new-cash-transfer-scheme-to-assist-id-poor-families-during-covid-19/5477022.html>. Accessed 20 July 2020.
- New Straits Times. 2020. "PM's full speech on Prihatin economic stimulus package", New Straits Times, 28 March 2020. Available at: <https://www.nst.com.my/news/nation/2020/03/578956/pms-full-speech-prihatin-economic-stimulus-package> Accessed 20 July 2020.
- OECD. 2020. The Impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance. Paris. Available at: <https://www.appannie.com/en/insights/market-data/coronavirus-impact-mobile-economy>. Accessed 20 July 2020.
- Olano, Gabriel. 2020. "Singapore remote workers eligible for work injury compensation", Insurance Business Asia, 5 June. Available at: <https://www.insurancebusinessmag.com/asia/news/breaking-news/singapore-remote-workers-eligible-for-work-injury-compensation-224339.aspx>. Accessed 20 July 2020.
- Ortiz, Isabel, Cummins, Matthew and Karunanethy, Kalaivani. 2015. Fiscal space for social protection. options to expand social investments in 187 countries, Extension of social security working paper, 48, ILO, Geneva.
- Paweewun, Oranan, 2020. "Key sectors' future looks L-shaped", Bangkok Post, 16 May. Available at: <https://www.bangkokpost.com/business/1919016/key-sectors-future-looks-l-shaped>. Accessed 20 July 2020.
- Rhee, C. Y. 2020. "COVID-19 Pandemic and the Asia-Pacific region: Lowest growth since the 1960s", IMF Blogs, 15 April. Available at: <https://blogs.imf.org/2020/04/15/covid-19-pandemic-and-the-asia-pacific-region-lowest-growth-since-the-1960s/>. Accessed 20 July 2020.
- Sharma, S. K. 2012. Malaysia: Updating and improving the social protection index. ADB, Manila.

- Sumner, A., Hoy, C. and Ortiz-Juarez, E. (2020) Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty. 2020/43. Helsinki. doi: 10.35188/UNU-WIDER/2020/800-9.
- Tsang, Denise and Cheng, Lilian. 2020. "Hong Kong permanent residents can get HK\$10,000 cash handout from July 8, finance minister Paul Chan says", South China Morning Post, 8 June. Available at: <https://www.scmp.com/news/hong-kong/hong-kong-economy/article/3087965/hong-kong-permanent-residents-can-apply-hk10000>. Accessed 20 July 2020.
- United Nations. 2020a. A UN framework for the immediate response to COVID-19. New York.
- United Nations. 2020b. The Impact of COVID-19 on children. New York.
- United Nations Departemnt of Economic and Social Affairs (UNDESA). 2020. COVID-19 and sovereign debt. 72. New York.
- United Nations Fund for Children (UNICEF) Sri Lanka. 2020. An assessment of the value of the COVID-19 support to Sri Lankan households. Colombo.
- United Nations Sri Lanka. 2020. Tackling the COVID-19 economic crisis in Sri Lanka: Providing universal, lifecycle social protection transfers to protect lives and bolster economic recovery. Colombo. Available at: [https://www.unicef.org/srilanka/media/1366/file/UN Brief Social Protection Response Sri Lanka Summary.pdf](https://www.unicef.org/srilanka/media/1366/file/UN%20Brief%20Social%20Protection%20Response%20Sri%20Lanka%20Summary.pdf). Accessed 20 July 2020.
- Werner Eichhorst et al. 2010. The role of the social protection as economic stabiliser: Lessons from the current crisis. Brussels.
- World Bank. 2020. Global economic prospects: June 2020. Washington, DC. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33748/9781464815539.pdf>. Accessed 20 July 2020.
- World Health Organization (WHO). 2020. Global health observatory (universal health coverage - financial protection). Geneva.
- Yulius Satria Wijaya. 2020 "Govt commits to full BPJS Kesehatan coverage for COVID-19 patients", The Jakarta Post, 24 March. Available at: <https://www.thejakartapost.com/news/2020/03/24/govt-commits-to-full-bpjs-kesehatan-coverage-for-covid-19-patients.html>. Accessed 20 July 2020.



本出版物中文版由中欧“提升中国社保经办服务能力,实现全民社会保障”项目制作。
本出版物中所表达的观点不代表欧盟的观点。



由欧盟资助

► **Contact**

ILO Regional Office for Asia and the Pacific

United Nations Building

Rajdamnern Nok Avenue

Bangkok 10200, Thailand

T: +66 2288 1234

F: +66 2280 1735

E: BANGKOK@ilo.org

W: ilo.org/asiapacific