

► 公正转型政策简报

2023年1月

社会保护促进公正转型

关键信息

- 转型政策需能识别并应对环境、经济、社会挑战和机遇，这就要求将社会保护作为适应和减缓气候变化的关键工具。保持长远的气候行动和公正转型需要人们在面临不断加剧的风险和不利影响时快速、频繁地改变需求，并满足新的（工作）要求。
- 系统实施社会保护制度并配合国家气候政策和措施可以应对甚至预防不利影响。这些制度（包括社会保护政策和方案）旨在预防、保护和帮助人们从一生中面临的冲击与转型中恢复过来。如果设计时采取迭代调整并相应提供资金，它们还可以应对气候变化和气候政策所诱发的风险。
- 社会保护发挥多项作用，其中包括但不限于：
 - 缓解不利影响并提供补偿：国家公正转型战略和政策还需要利用社会保护的潜能；
 - 鼓励可持续、绿色决策和投资，鼓励收入多样化；
 - 为人们提供资源和时间，以进一步发展技能，并获得新的体面就业机会。
- 公正转型为确保新兴行业的工作获得充分的社会保护提供了独特机会。因此，政府和社会伙伴需确保遵守社会保障立法和标准，并在现有社会保护制度的基础上采取充足性、全面性、可持续性和普遍性原则。这在第202号建议书中有阐述，并被2021年国际劳工大会（ILC）通过的结论列作为一种框架准则。
- 要想成功实施气候行动和转型，并从长远来看为政治所接受——社会保护必须在气候筹资战略中得到充分体现。政府需要在社会伙伴的参与下投资社会保护，为社会保护提供充足的国家预算拨款，并制定公正转型筹资计划。



背景

2015年，各国政府、雇主和工人组织的代表共同通过了国际劳工组织（ILO）《关于向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》（以下简称《公正转型方针》），该指导方针以促进社会正义和体面劳动的方式为应对环境变化提供了一种政策框架和操作工具。¹本政策简报是公正转型系列简报之一。该系列致力于从技术和政策方面加深对《公正转型方针》应用的技术和政策的理解，它们相辅相成，共同构成关于方针的政策指导体系。公正转型简报旨在为各级政策制定者和从业人员提供实用信息和指导；推动就特定主题领域中公正转型的含义达成共识；以及为各国、国际机构以

及学术界和民间社会的其他参与者提供实施建议。简报特别寻求为ILO三方成员（工人组织、雇主组织、政府相关职能部委）提供公正转型指导。

本政策简报旨在明确社会保护如何通过支持人们满足劳动世界的新要求（作为符合《公正转型方针》的连贯政策的部分内容）帮助预防或应对气候变化的潜在不利影响，并促进公正转型。在所有政策领域和跨领域专题中广泛实施公正转型需要认真思考ILO《公正转型方针》提供的指导，并考虑各国的需求、优先发展事项和国情。

为政策制定者、从业人员和社会伙伴提供支持，促进实现公正转型

《公正转型方针》突出未来结构性变化—加大了其他压力，如贫困和不平等，这些问题也可能阻碍公正转型—和制定各行业协调一致的政策的需要。这对从事绿色政策、社会保护和积极劳动力市场政策工作的国家政策制定者、技术从业人员和顾问提出严峻挑战。

同样，雇主和工人组织在确保整个转型过程中的体面劳动（包括新兴行业）和进一步促进脱碳方面面临重大阻碍。

社会保护可以提供解决方案，但其使用需要政策制定者掌握现有信息，例如既定社会保护机制的潜力；同时还需要弥合差距，例如关于行业内或行业间转型政策的成本计算或关于缩小筹资差距的可选方案。点此了解更多关于指导方针的信息。

1 国际劳工组织（ILO），《关于向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》，2015



© ILO / Nadia Bseiso

1. 导论：什么是社会保护？社会保护与公正转型有何关系

气候变化正在不断加剧人们一生中面临的风险。尽管就减缓和适应气候变化做出诸多努力，但日益严重的极端天气事件、温度上升和海平面上升带来的影响正超出人们的应对能力。²气候政策还可能对个人产生消极影响，例如，如果工人失去依托碳密集行业或自然资源的收入来源，可能就此丧失收入。

社会保护为人们一生中不断增加的风险提供保障，包括在气候变化和气候政策的背景下的风险。如果没有全面充足的全民社会保护，为适应和减缓气候变化做出

的努力可能会让一部分人掉队，继而可能破坏向环境可持续的经济和社会转型所需的持续的公共支持。

除了保护人们免遭不利影响，社会保护还可以支持人们满足劳动世界的新要求。通过这种方式，社会保护不仅有助于构筑韧性，通过鼓励越来越多的人参保缴费并从中受益，还能积极推动向可持续的经济和社会转型，在此过程中促进社会公正。

2 政府间气候变化专门委员会 (IPCC)，**决策者摘要**，载于：气候变化 2022：影响、适应和脆弱性，IPCC 第六次评估报告第二次工作组报告（剑桥和纽约：剑桥大学出版社，2022）3-33

什么是社会保护？

社会保护是一系列旨在减少和预防整个生命周期中的贫困与脆弱性的政策和方案。根据1952年《社会保障（最低标准）公约》（第102号）及其他相关标准，社会保护包括儿童和家庭津贴、生育保护、失业救济、工伤津贴、疾病津贴、医疗保障、残疾津贴和遗属津贴。2012年《社会保护底线建议书》（第202号）规定，社会保护底线是一套国家确定的基本的社会保障担保。社会保护是体面劳动的四支柱之一（与就业、工作中的基本权利和原则、社会对话并列）。

社会保护制度包括缴费型计划（主要是社会保险）和由税收资助、提供现金或实物的非缴费型计划，有些情况下还结合积极的劳动力市场干预。一直以来，社会保护制度在缓解经济和健康危机（例如新冠疫情）中发挥着重要作用，充当宏观经济稳定器并促进从危机中更快复苏。2021年国际劳工大会（ILC）通过的结论和决议认识到了这点，并确立了采取紧急行动的框架，以建立适应劳动世界发展的普遍、充分、全面和可持续的社会保护体系。同样，2017年《关于面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》（第205号）申明，各ILO成员必须制定和加强社会保护措施，将它们作为预防危机、实现复苏并建立复原力的手段。

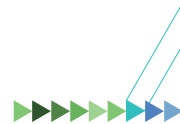
信息来源：ILO, 2020-22年世界社会保护报告：处于十字路口的社会保护——追求更美好的未来，2021

跨政策领域的公正转型

向人人享有环境可持续的经济的公正转型不仅需要稳定宏观经济，还需要在社会保护与就业和技能提升之间保持密切联系，以在整个转型期间为企业和工人提供支持，尤其是受气候变化或脱碳工作产生的负面影响的行业。如果没有基于权利的全民社会保护，转型可能会使一些人掉队，其接受度和可持续性将面临风险。因此，全民社会保护制度对确保转型维持社会公正至关重要。



© ILO / Marcel Crozet



2. 转型期间人们将面临哪些挑战以及更大的生命周期风险？

气候变化直接影响人们的生计、健康和福祉，预计在不久的将来加剧至不可逆的地步。

社会风险包括失业或未充分就业——尤其是当谋生依靠的自然资源（如农业、渔业、林业或旅游业）因气候变化枯竭或受到影响时，人们可能全部或部分丧失收入。极端事件可能导致丧生（包括养家糊口者）、生计或资产损失、**劳动生产率**下降以及因极端事件和因职业安全与健康受到威胁而损失工作时间，例如农业、林业或建筑业工人出现热应激情况。气候变化可能会加重**工伤风险**及其他有关健康和福祉的生理影响，如因极端事件和缓慢变化所致的早逝或伤害；还可能造成或加剧残疾。在死亡率和发病率方面的**健康影响**还包括呼吸和心血管疾病增加、心理健康问题、生殖健康和孕产妇健康状况差，以及温度升高所导致的以食物、水、昆虫为媒介传播的疾病和其他传染性疾病。³ 预计到2030年，每年的健康成本将达到20-40亿美元，其中还未考虑农业、水利行业和卫生行业等对健康起决定性作用的行业。⁴ 对粮食系统的扰乱会进一步影响食品安全与营养，气候变化的影响则可能致使国内外受冲击地区的人被迫流离失所和迁移——这些都突显了气候变化如何引发和增加在人一生中整个转型期间面临的风险。

与此同时，减缓气候变化的努力可能对民众及其社区产生负面影响

除了适应气候变化（调整实际或预期气候影响），气候变化减缓政策和措施（如减少或避免排放，通过树木或土壤等生物质中进行碳捕捉或碳储存）可能会对人们的收入保障产生不利影响。为减缓气候变化做出的努力或将导致600万个工作岗位流失或消失，主要波及碳密集型能源生产、工业、运输业、农业/林业和其他用地（包括环境禁令）以及支持性产业⁵，但预计同时也将创造2,400万个岗位；单纯的岗位增加可能掩盖某些行业和领域以及特定人群在不同时间点受到的严重不利影响。此外，绿色政策的福利和成本呈分散态势，自雇人员、临时工或非全日制工人（其中许多为女性）以及包括移民工人在内的非正规就业人员等群体受到的影响较为严重。并非所有的新工作都构成体面劳动，并提供人民有权享有或正式的社会保护待遇。仅靠创造就业机会恐怕无法解决日益严重的负担能力问题和不平等问题。

每个人受到的转型影响程度不同：地理位置、年龄、性别、伤残和技能⁶、获得金融与社会服务的方式和机会以及技术都会对结果起到决定性作用。⁷ 特别是对于低收入群体，可能上涨的成本（如在逐步取消化石燃料补贴的背景下）让他们挣扎于负担住房、交通、食物或能源，导致其可支配收入进一步减少。转型期间，这种负担能力问题不仅无法通过促进就业得到充分解决，还可能对弱势群体和不在业人口造成严重影响。

然而，转型未必会产生所有这些影响——它们是政策选择作用的结果。

³ 世界卫生组织，*气候变化与健康情况报道*，2021

⁴ 世界卫生组织，*气候变化与健康情况报道*，2021

⁵ 国际劳工组织，*2018年全球就业和社会展望：绿色就业*，2018

⁶ 见国际劳工组织“促进性别平等的气候行动 实现残疾人权利和技能发展”公正转型政策简报

⁷ 政府间气候变化专门委员会 (IPCC)，*气候变化 2022：减缓气候变化*，IPCC第六次评估报告第三次工作组报告（剑桥和纽约：剑桥大学出版社，2022）

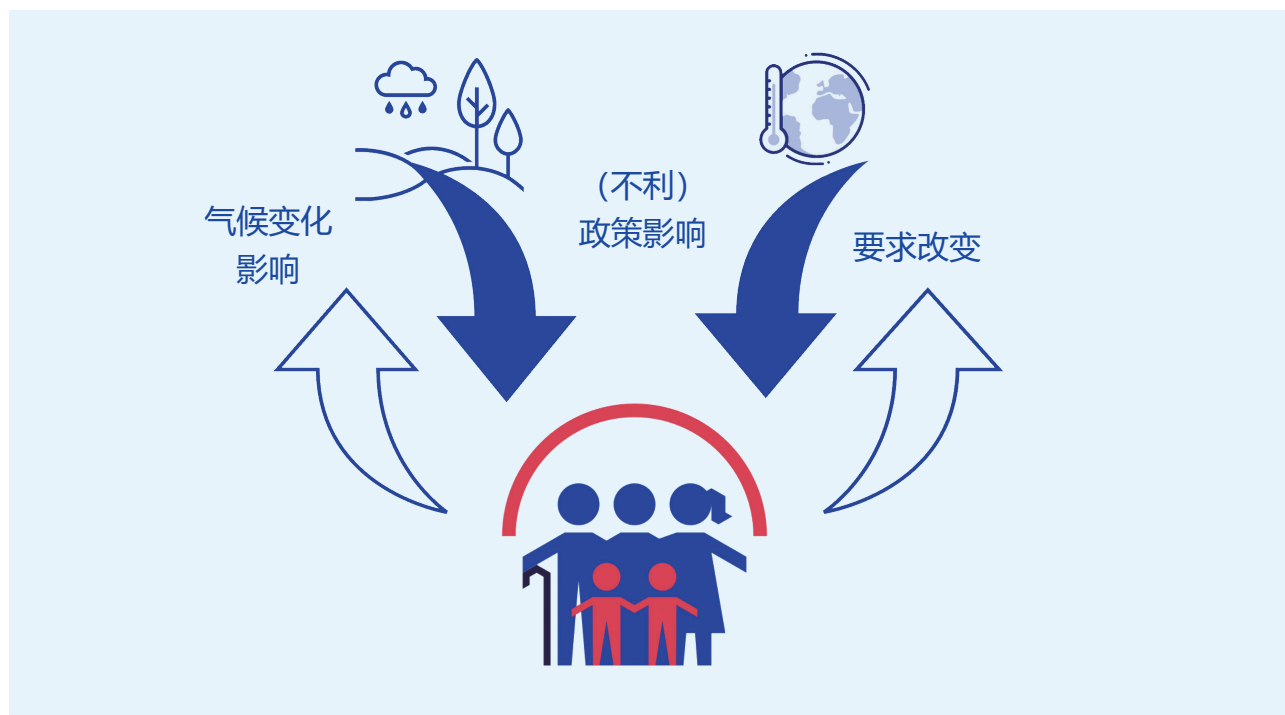
人们必须满足劳动世界的新要求

由于转型导致劳动模式发生改变，人们不得不着力解决劳动力市场中可能出现的错位问题。工作机会的创造与减少或取消不一定同时发生（时间错位）。就业岗位的增减会影响不同经济部门（部门错位），而且不一定聚集在同一国家、地区或社区（空间错位）。新就业岗位的技能要求可能与夕阳产业现有的技能不相匹配，例如从事建筑业、采矿业、制造业等中等技能职业的人员（教育错位）。

这些发展态势表明需要弥合失业和再就业之间的差距，但也需要劳动者发展新的技能，考虑在新的行业或不同社区或地区就业以能够利用现有技能。然而，人们（尤其是低收入群体）可能缺乏必需资源，难以在不冒失去收入保障的风险下获得时间并将其用于技能发展、求职和安置服务；那些担负照顾责任、患有残疾或疾病并因此面临更多挑战的人员还可能遭遇特殊困难，因此在整个转型期间都需要支持。

其他关于气候变化和转型对人产生的影响的差异包括：发展绿色经济的机会和外部因素定价（如通过税收、补贴或标准和指令等方式）可能引发的累退性影响。除非系统地考虑和解决这些问题，否则这些差异会进一步加剧不平等。

► 图1: 工人及其家庭面临的气候变化相关挑战, 可通过社会保护加以解决



3. 什么促使公正转型？公正转型如何依靠社会保护？

向环境可持续的经济和社会转型将对大部分人口产生重要影响：如何产生收入？如何生活工作？在哪里生活工作？消费什么又如何消费（价格定位是什么）？需要哪些类型的健康服务或教育？公正转型需要预期人们受到的这些影响，并积极管理就业、充分且可持续的社会保护、技能发展等方面。⁸ 包括：

- ▶ 评估和预测整个转型期间（气候变化和气候政策）不利于社会和经济的潜在影响；
- ▶ 解决或预防现有收入减少或损失，可能的原因包括：无法获得自然资源（如农业），不可持续的做法，失业或岗位被取消（例如逐步淘汰碳密集型产业或间接依赖这些产业的生计活动）。
- ▶ 满足同样面临气候政策不利影响风险的儿童及其看护人、青年、残疾人士或慢性病患者以及老年人的需求，例如在粮食、能源、住房或交通成本增加的情况下。

- ▶ 通过失业津贴和积极的劳动力市场政策（包括为无法找到新工作的人员提供支持）为人们提供发展技能、求职以及安置的资源（收入保障）和时间；
- ▶ 确保新低碳行业的体面劳动和绿色就业，提供充分的社会保护和职业健康与安全；
- ▶ 确保充分的社会保护，以使人们能够承担风险；探索收入多样化，创新并推动实行可持续的做法、投资和决策。

因此，《公正转型方针》呼吁各国政府和社会合作伙伴“根据国际劳工标准，促进并建立充分的社会保护制度，提供医疗保健、收入保障和社会服务”。一方面，增强韧性，保护人口免受不利影响；另一方面，“推动实现生产性就业、体面劳动、社会包容和在转型中消除贫困”的目标。⁹

公正转型是一种政策和操作框架（包括一系列原则、程序和做法，以用于制定计划、政策、投资和具体措施），旨在推动实现净零排放和绿色体面就业，消除贫困，享受社会保护人权，以及建立繁荣、有韧性的社区。公正转型包括确保充分（社会）保护，以应对转型和气候变化带来的风险和影响；鼓励人人向可持续的经济和社会转型做出贡献并从中获益，以在积极促进经济“绿色化”发展的同时实现社会目标，不让任何人掉队。

信息来源：ILO & AFD, [社会保护促进公正转型：增强气候行动雄心的全球战略](#), 2019

⁸ 国际劳工组织, 《公正转型方针》, 4, 6

⁹ 国际劳工组织, 《公正转型方针》, 16

4. 有哪些获得社会保护的机会以确保公正转型？

经济绿色化为实现气候和社会保护目标提供了诸多机会。除了有望作为新的增长引擎，根据在美洲、亚洲和太平洋地区以及欧洲预测的结果，得益于在能源生产和使用方面采取的措施，经济绿色化可以充当体面、绿色工作的源动力。¹⁰ 此外，如果管理得当，转型将为提高人民生活水准、增进人民福祉、减少贫困和确保社会包容提供重要机会。社会保护是实现这些目标并确保转型公正进行的关键推动力。如果政府和社会伙伴保证在整个转型期间遵守社会保障法律和国际标准，公正转型将为确保新兴行业的就业岗位获得充分的社会保护待遇提供独特的机会。这也可以促进从事非正规经济的企业和工人向正规经济转型。¹¹ 简言之，社会保护不仅针对潜在的不利影响提供补偿，还可以帮助人们发展个人技能，获得新的体面就业的机会，实现多元化收入，激励创新并做出可持续投资和决策，从而为向低碳经济公正转型做出积极贡献。

本节将概述如何通过考虑转型期间的需求和要求变化，在符合国际劳工标准的情况下增强社会保护制度（包括各种社会保护工具），从而实现这些目标，并继续为人的一生提供保护。

4.1 社会保护工具概述

以下对主要社会保护工具的概述突出社会保护制度在整个转型期间为人们提供支持并进一步推动气候行动的潜力。

► **失业保护**是在转型和发生气候相关事件背景下的主要工具。针对正规和非正规经济从业人员的保护措施均会对减贫产生双重影响：一是对受气候（政策）相关冲击或压力影响和因部分或完全失业而丧失收入的人群提供即时保护，二是作为转型的部分内容，促使人们获得更加体面的生产性就业，为将收入保障与就业服务相结合提供特定机会，促进就业匹配和技能发展。¹² 此外，失业保护计划可以预测潜在的不利影响（例如工作时间或岗位减少），通过这种方式支持转型并使工人、雇主和政府受益。除了确保个人层面的社会保护，这些计划在宏观经济层面同样发挥重要作用，包括适应劳动力市场的结构性调整，促进工人向不断发展的经济部门转型（如生产力或环境可持续性水平较高的行业）。¹³ 社会保护就业促进机制可以弥合劳动力市场中的错位现象之间的差距，例如创造使能环境，帮助克服个人参与劳动力市场的障碍，同时减少在整个生命周期中被排除在劳动力市场之外的风险。¹⁴

10 国际劳工组织, 2018年全球就业和社会展望

11 国际劳工组织, “扩大对非正规经济从业人员的社会保障: 国际经验启示”, 社会保护聚焦, 2021年3月

12 国际劳工组织, 失业保护: 良好实践指南和培训包, 2017; 国际劳工组织, 2019冠状病毒病危机下的失业保护: 国家响应和政策考量, 2020

13 国际劳工组织, 《公正转型方针》; ILO, 失业保护

14 国际劳工组织, 国际社会保障协会, 经济合作与发展组织, “将支持性措施挂钩激活政策”, 为2021年(意大利任轮值主席国)二十国集团(G20)就业工作组第二次会议准备的背景报告, 2021



© ILO

- ▶ **社会健康保护**在发生与气候变化和转型政策有关的健康状况下提供保障。风险范围可能包括从工作或生活条件改变到因极端事件造成的伤害。《公正转型方针》中强调“根据立法为受气候相关灾害或其他环境灾害影响的人提供公共保险”的重要性。社会健康保护采取的措施确保（1）通过社会医疗保险、国家医疗卫生服务或二者相结合的方式有效获得医疗保健，且不造成经济困难；（2）提供收入保障，弥补因疾病造成的收入损失，即疾病津贴。
- ▶ **养老金**，是最普遍的社会保护形式，为老年人、残疾人和遗属提供收入保障。在整个转型期间，必须保持养老金的连续性和覆盖面（例如对基于就业的职业养老金），并根据第202号建议书逐步实现普遍覆盖，

确保缴费型和非缴费型养老金以保障为所有的养老金领取人提供充足的养老金水平，保障制度的可持续性。提前退休（西班牙）或过渡退休期（德国和加拿大）等方案可以为在转型中失业但无法重新进入劳动力市场的群体（如从事碳密集型产业人员）提供支持。由于患病和死亡人数（包括养家糊口者）可能增加且残疾患者更易受到不利影响，残疾津贴和遗属津贴也可以在发生气候相关事件时提供支持¹⁵。同时，长期缴费型计划产生的储备基金（如养老基金）不仅需要考虑并管理气候相关风险以保护权利人投入的资本，还需促进对减缓和适应气候变化所做努力的投资。

15 联合国人权高专办（OHCHR），[气候变化对残疾人权利的影响](#)，2020

社会保护在德国煤炭转型中的作用

尽管德国的社会保护制度通过强制参保覆盖大部分人口，并在生命周期内提供一系列待遇保障，但失业保护和养老金是促进德国煤矿工人公正转型的最突出因素。

失业保险待遇的发放对象为此前受雇的求职者，包括大多数失业煤炭工人。根据雇主和雇员定期缴费情况，发放就业最后一年平均工资的60%，或对有子女的求职者发放67%；50岁以下求职者的发放期限不超过一年，50岁以上不超过两年。根据2007年煤炭退出计划，向50岁以上地下矿工和57岁以上露天矿工发放**退休金**，由国家政府提供主要资助。养老金包括面向全体雇员的强制性公共养老金——基于缴费年限、年龄和平均收入，雇主和雇员各缴纳50%，以及作为补充的职业养老金和个人养老金。煤炭矿工被纳入由法定养老金和职业养老金构成的“矿工养老保险”，缴费较高（雇主缴纳15.4%，工人缴纳9.3%）且在采矿业工作的时间越长，退休待遇越高。由于职业养老金（覆盖近60%的人口）以工人和公司之间的集体协议为基础，社会对话的作用对于确定这些条件至关重要。为进一步推动转型，德国将**社会保护措施挂钩技能发展和就业服务**，包括：解决与在业和失业人员**职业培训**相关的费用问题，如生活和交通方面；通过就业中心和就业服务中心提供**就业安置支持**（通常免收费，面试差旅费等申请费用可以报销，提供离职、搬迁、工服或设备相关津贴）；以及**重新认证措施**，尤其针对年长的求职者。此外，受煤炭产区经济衰退影响，收入不足或没有收入且不享有失业保险的人员可以获得由税收资助的**收入支持**（每月约430欧元，覆盖医疗保险、用于家庭成员和住房费用的津贴）。

信息来源：Andrea Furnaro等，德国公正转型：德国煤炭社区转型公共政策综述，报告 21-13，未来资源研究所和德国经济研究所，2021

德国的示例（见本页方框内容）表明，政府、雇员和雇主代表之间的谈判有助于减轻煤炭产量下降产生的影响。该示例强调机遇，突出《公正转型方针》中“建立三方机制，明确并理解气候变化引发的挑战；[通过公正转型] 制定充足、可预测的创新型社会保护措施，酌情保护现有福利并考虑新出现的社会需求”的重要性。

► 现金或实物福利，针对某些广泛人群（如儿童）的普遍或分类计划或其他社会救助计划，保障弱势群体或受气候政策或气候变化负面影响的人员的收入和基本需求。非缴费型计划提供支持，且如住房和能源相关福利一样，其中一些计划用作特定目的，它们在投资未来创收、环保行为或技术方面通用性较弱。在不同的计划和情景下，规律性和可预测性（包括能源负担能力方面）至关重要。例如，经合组织的研究结果表明，将税制改革产生的收入变化的1/3用于定期中期现金转移比一次性转移支付的结果更佳¹⁶。

16 经济合作与发展组织（OECD），“能源税对家庭能源负担能力的影响”，OECD税收工作报告，第30号，2017；经济合作与发展组织（OECD），“不平等与环境的联结：迈向以人为本的绿色转型”，OECD绿色发展报告，2021-01，2021，39

印度尼西亚化石燃料改革与扩大社会救助福利

2014年底，印度尼西亚对重大化石燃料补贴进行重大改革，大规模取消用于帮助减贫和稳定物价的传统汽油补贴。该国2015年预算中的社会支出明显增加，其中，许多用于特定方案的支出旨在减贫。早在2005年，为应对燃料补贴减少和燃料价格上涨产生的后果，印度尼西亚推出一项提供无条件现金转移、教育援助和医疗保健的计划，覆盖近1/4人口。该计划此后转换为针对性更强、资金需求较少的有条件的转移支付。此外，政府还在2014年出台了一项面向全部人口的国民健康保险计划，由政府负担（近）贫困人口的费用。改革帮助印度尼西亚2015年财政空间增加，并推动扩大了社会救助计划，包括：支持贫困学生，扩大健康保险覆盖人数以及为贫困家庭提供住房。

信息来源：经合组织，“为全民健康覆盖建立可持续道路”，印度尼西亚政策简报，经合组织更优政策系列，2016；经合组织，印度尼西亚为逐步取消化石燃料补贴并将其合理化作出的努力。G20同行审议报告：印度尼西亚低效化石燃料补贴助长浪费性消费报告，2019



© ILO / F. Latief

就可预测性方面，指标显示，在西班牙两个气候偏冷且维持着保障最低收入计划的地区，能源贫困发生率显著降低。西班牙议会现已通过国家“最低收入担保计划”，即熟知的最低生活保障（IMV）。鉴于此，《公正转型方针》强调，政府在采取清洁能源措施的背景下设计和审查社会保护时，必须与社会伙伴协商，特别考虑“将大部分收入用于能源、商品和服务的低收入家庭”（能源成本定价）。

不同类型的福利也能够促进技能发展和求职，通过支付（或补贴、豁免、报销）交通、住宿或生活等相关费用，提供重新进入劳动力市场需要的时间和资源。

新的证据表明，基于现金的社会救助计划可以对人的行为产生积极影响，其中包括用地和保护措施。¹⁷ 例如，据估算，印度尼西亚实施的国家减贫计划（Leluga Harapan）在未设定任何直接保护目标的情况下，将村庄的树木覆盖损失降低了30%。¹⁸ 与之相似，哥伦比亚的家庭行动计划在加大对土地和能源密集型商品购买力度的同时，似乎推动降低了计划所覆盖社区的森林砍伐率。¹⁹

17 Mario Györi, Katharina Diekmann & Elena Kühne, 社会保护对减缓低收入和中等收入国家气候变化的重要性：成功案例和未来机遇，德国国际合作机构（GIZ），2021

18 Paul J. Ferraro & Rhita Simorangkir, “有条件的现金转移助力印度尼西亚减轻贫困，减少森林砍伐”，科学进展 6，第24期（2020. 6. 12）

19 Daniele Malerba, “减贫和局部环境退化：对哥伦比亚的实证分析”，世界发展，第127卷，2020. 20；ILO，2018年全球就业和社会展望：绿色就业：2018，114

► **公共就业计划**可以通过提供现金或实物支持来确保有需要时的收入保障，并有潜力促进对公共资产和可持续自然资源的管理以及工人技能和就业能力。就业保障计划可以确保因环境保护措施影响无法维持生计活动的社区获得新的就业机会。一些全球最大的公共就业计划（如在埃塞俄比亚、印度、卢旺达或南非）综合纳入多项活动，以对自然资源进行可持续管理。根据经验，这些社会保护计划还可以直接促进减缓气候变化，包括捕捉和储存土壤和树木等生物质中的碳。据估算，埃塞俄比亚通过其生产安全网计划下的土地管理减少的温室气体净排放总量相当于该国在《巴黎协定》自主贡献减排量的1.5%。

在非洲36项公共就业计划中，约23项包含减缓或适应措施²⁰。因此，《公正转型方针》呼吁各国政府和社会伙伴“利用就业保障计划和公共工程，增强韧性，创造新的可持续生产性资产”。

总之，社会保护制度及其各项工具可以并应当在整个转型期间予以使用，以确保公正的气候变化适应和减缓进程。

4.2 减缓气候变化的影响

图2 强调了实现脱碳和社会保护目标的具体机会。脱碳主要出现在并影响电力、住房（包括能源使用）、运输、工业和农/林业及其他用地领域（“AFOLU”）。

图2列举的社会保护工具可以保护人们免受潜在的不利影响，并促进他们在这些不同领域的转型中作出贡献/受益。

► 图2. 脱碳和社会保护的作用：计划方案示例



20 国际劳工组织，2018年全球就业和社会展望：绿色就业，2018，114

4.3 适应气候变化的影响

管理得当并能促进实现全体体面劳动、社会包容和消除贫困等目标的公正转型，需要支持人们适应气候变化的影响，而不仅仅是（暂时的）潜在不利政策影响。**协调适应气候变化和社会保护目标的特定机会**有据可查：政府间气候变化专门委员会（IPCC）最新发布的评估报告承认，社会保护具有通过帮助人们准备应对、理解和适应气候变化的不利影响来促进韧性的潜力²¹。在此背景下，《公正转型方针》呼吁各国政府和社会伙伴协商，“酌情将充足的社会保护措施纳入国家应对气候变化的举措，并将其作为气候变化适应（和减缓）政策的重要内容”。²²

这还包括各行业的国家行动计划，例如国家适应计划（NAPs）。2021年的一份报告显示，在2021年3月31日提交给《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）的NAPs²³中明确提到了社会保护，例如：肯尼亚《国家适应计划（2015-2030）》²⁴纳入加强和扩大应对主要气候危害的社会保护与保险机制，并重点关注妇女、青年等弱势群体；布基纳法索《国家气候变化适应计划》²⁵中的一项适应措施旨在“提高对弱势社区和家庭的社会保护，保障其生计”；格林纳达《国家气候变化适应计划（2017-2021）》²⁶旨在通过不同保险方案、新的风险转移工具以及各自的政策和激励措施，加强对农民和渔民社区的社会保护。

5. 政府可以做出哪些政策选择以确保通过社会保护实现公正转型？

许多国家认识到社会保护在转型期间为人们提供支持（尤其体现在保护民众不落入贫困方面）至关重要。然而，社会保护在系统性避免或解决转型的社会经济成本这一潜力往往得不到开发利用。除了通过社会保护解决加剧的风险对人们的不利影响，国家转型政策必须同时致力于社会和环境目标，从而达到累积和变革效应。《公正转型方针》建议“将社会保护纳入应对环境影响和转型挑战的政策措施”，包括气候政策和脱碳行业管理政策。

正如《公正转型方针》所述，利用国家层面的**社会保护潜力制定此类政策计划**，主要途径包括：

- ▶ 开展包容性社会对话，在社会伙伴和其他利益相关方的参与下制定和实施社会保护政策。明确气候变化作为主要挑战对当前和未来的冲击，思考转型对人的潜在影响和期间社会保护制度的功能，确定社会保护对气候行动和公正转型的贡献（见下文框中内容）
- ▶ 气候（适应和脱碳）相关承诺、战略和政策，考虑气候变化和结构转型对社会经济的影响，将社会保护作为在整个转型期间保护人民并推动他们做出贡献的工具；
- ▶ 积极的劳动力市场政策和社会保护（包括技能发展）建立贯穿转型期间的系统联系；
- ▶ 国家公正转型战略将社会和气候政策相结合，同时采取社会保护和就业促进，以发挥协同作用和变革性影响。

21 IPCC, 决策者摘要

22 国际劳工组织, 《公正转型方针》, 16

23 国家适应计划（NAP）全球网络与保障复原力全球合作伙伴关系, 通过将气候与灾害风险金融（CDRFI）纳入国家适应计划（NAP）进程来获得增强复原力的机会, 国际可持续发展协会, 2021

24 肯尼亚政府, 环境和自然资源部, 肯尼亚国家适应计划（2015-2030）：增强气候复原力, 努力实现2030年及之后的愿景, 2016

25 布基纳法索政府, 环境和渔业资源部, 布基纳法索国家适应计划, 2015

26 格林纳达, 气候复原力、环境、林业、渔业、灾害管理和信息部, 格林纳达国家气候变化适应计划（NAP）, 卡里亚库和小马提尼克岛, 2017-2021, 2017

联合国秘书长在呼吁“创建一个就业和社会保护的全球加速器”时强调，其中整个过程需要社会保护和劳动力市场政策携手并进。²⁷

社会保护政策和战略文件是预防和保护行业免受当前及未来气候变化影响，促进转型的关键行业杠杆。它们在国际劳工标准（如第102号公约和第202号建议书）的指导下推动实施国家战略，以满足既定需求，解决社会保护制度的维护和功能问题。然而，它们通常无法充分反映气候变化引发的挑战、不断加剧的风险以及社会保护对气候行动和公正转型的贡献。一项对2015年以来发布的90多个相关国家政策框架（包括社会保护政策或战略和国家发展规划）的审查显示，不到半数的政策框架从社会保护的角度认识气候变化及其对人产生的影响²⁸；仅约1/4

的政策框架分析描述了调整和整合机制，以准备好应对社会保护制度中与气候相关的冲击和压力。

马拉维的《国家社会支持政策》是一份政策文件的范例，它承认与气候有关的冲击和生计季节性特征是导致贫困和脆弱性的两个主要因素。该政策考虑将气候风险管理作为减贫目标，并与相关参与者建立机构协作。

《国家社会支持政策（2012）》的目标也纳入国家社会支持项目二期（2018-2023），为促进联系、强化制度、改进监测活动提供政策指导。²⁹

下述框中内容提供了政府和社会伙伴在依照《公正转型方针》帮助促进和建立充分的社会保护制度中出现的的关键问题。

应用社会保护，促进公正转型：政策制定者面临的关键问题

- 是否制定了社会保护政策/战略？如有，是否（1）将气候变化确定为关键挑战，（2）解决气候变化对人的影响？
- 是否确保在整个转型期间发挥功能？是否对适应/减缓期气候变化或公正转型做出具体贡献？
- 存在哪些社会保护方案（如社会救助、社会保险、积极的劳动力市场干预）？是否（或能否）将它们用于支持减缓/适应气候变化？
- 如何分享有关受影响和弱势群体的信息？是否有通用登记表或数据共享协议？
- 国家自主贡献（NDC）中是否考虑减贫或其他社会保护目标、影响和措施？
- 国家气候（适应和脱碳）政策、计划和措施（包括国家适应计划）是否包括（1）气候变化和（2）结构转型现有和/或潜在的社会经济影响？如是，是否将社会保护明确列为（1）保护民众并（2）为气候变化做出贡献的工具？
- 是否制定了国家公正转型战略或计划？如是，是否将社会保护作为（1）补偿，（2）鼓励环境可持续行为，和/或（3）促进就业/让民众在转型中积极参与的工具？
- 是否将负责社会保护的部委/机构作为公正转型计划的一部分？
- 社会伙伴是否参与整个进程？如是，参与政策进程的哪几个阶段？处于什么水平？
- 积极的劳动力市场政策能否帮助社会保护与技能发展、就业安置服务以及其他就业促进措施之间建立密切联系？
- 是否存在协调社会保护、就业和技能发展的发展战略？该战略是否将它们与气候行动联系起来？
- 法律框架中是否包含社会保护权利？是否有在整个转型期间保障工人权利、保护民众的法律或条例？
- 国家预算和相关计划是否优先考虑以促进创造体面就业和（全民）社会保护，促进公正转型为宗旨的综合策略？

27 联合国，投资就业和社会保护：秘书长政策简报，2021.09.28

28 国际劳工组织，《社会保护促进人人享有公正转型和可持续的未来：传播战略（2021-2025）》，2021

29 马拉维共和国，马拉维国家社会支持计划二期（MNSSP II），2018

国家自主贡献 (NDCs) 重点突出气候行动，包括各国政府根据《巴黎协议》中的全球气候行动承诺，致力于实施的气候相关目标、政策和措施。这些为确保将消除贫困、防止气候变化或政策的不利影响以及在公正转型中广泛参与纳入考虑提供了重要的切入点。然而，迄今为止，除了健康（可持续发展目标3，子目标3.8）和消除贫困（目标1，子目标1.3）、性别平等（目标5，子目标5.4）、体面工作（目标8，子目标8.5）以及减少不平等

(目标10, 子目标10.4) 几个目标外, 大多数的NDCs并未将社会保护纳入考量。³⁰ 根据2021年对185个国家自主贡献的分析, 尽管55%的国家承认气候变化导致健康脆弱性, 但仅有11%的国家在NDCs中提到了社会保护; 为强化社会保护制度采取具体行动, 以支持适应气候变化工作的NDCs比例甚至更低; 仅2%的国家提到公正转型, 例如下文框中的安提瓜和巴布达。此外, 这些承诺没有详细说明社会保护在实施减缓措施方面的作用。³¹

安提瓜和巴布达国家自主贡献中的减贫与社会保护

安提瓜和巴布达在《2021年最新国家自主贡献》中承诺：致力于确保“公正转型”，消除一切形式的贫困，包括“通过执行适当的全民社会保护制度和措施，到2030年在较大程度上覆盖穷人和弱势群体，不让一人掉队”（目标1.3），以及“增强穷人和弱势群体的韧性，减少他们面对与气候相关的极端事件以及其他经济、社会和环境冲击与灾害的风险和脆弱程度”（目标1.5）。

这覆盖了包括社会保护相关目标（16-18）在内的具体目标，并将减贫作为其减缓目标的一部分。

支持减缓目标实施的指示性行动

1. 能源行业				
a) 强化已建立的有利的法律、政策和制度环境，走低碳发展道路，实现减贫和可持续发展。		无	2015	无条件
支持社会包容、性别平等并降低转型风险的目标				
促进性别平等	16. 向农民及其家庭提供从干旱和飓风中恢复所需的支持，防止积累不可持续的债务并加剧相应风险；支持粮食安全，考虑男女农民的不同需求（如贷款违约、止损等）。	2025	2021	有条件
	17. 单亲家庭用于应对飓风的年均成本降低50%（应对飓风的平均成本基线：2,000美元/年或年收入中位数的20%）	2030	2021	有条件
	18. 明确所有为女性在极端天气事件发生后的恢复提供援助的社区企业和组织，并为其促进女性在此类事件发生后的一周内恢复工作/生计能力（可能重归家庭/社区）所做的努力提供支持。	2030	2021	有条件

信息来源：安提瓜和巴布达政府，安提瓜和巴布达最新国家自主贡献（2020-2030），2021

30 Mariya Aleksandrova, [全球气候基金用于社会保护投资的未开发潜力](#), 简报7/2021, 德国发展研究所 (DIE), 2021

31 ILO, 《社会保护促进人人享有公正转型和可持续的未来：传播战略（2021-2025）》

在《联合国气候变化框架公约》第27次缔约方大会上一致通过的《沙姆沙伊赫实施计划》强调，公正公平的转型需要能源、社会经济、劳动力在内的多方面途径——它们必须以国家确定的优先发展事项为基础——**并纳入社会保护，以缓解与转型相关的潜在影响**。最后的封面文字同样强调：“与社会团结和社会保护有关的工具在减轻所应用措施的影响方面发挥重要作用”。³²

财政空间决定对社会保护方案的选择、转型政策整合的实现以及未来承诺。

社会保护筹资和覆盖扩面主要通过以下扩大财政空间的方案实现：增加缴费型收入并扩大缴费人数；增加税收；消除非法资金流动；提高效率并重新分配公共支出；动用财政和外汇储备；管理负债；采用更宽松的宏观经济框架以及增加救助（官方发展援助，ODA）和转移支付。³³ 在气候变化和向环境可持续经济转型的背景下，其中一些方案可能以不同的创新方式实施，例如：对开采自然资源征税；将收入重新分配给更广泛人口，如蒙古国发放普惠型儿童津贴；或逐步减少/淘汰化石燃料补贴并增加社会支出（如印度尼西亚）。这些实例还强调，政策和方案必须能适应不断变化的财政和政治环境，并可以让大部分人口在需要时获得社会保护。



32 联合国气候变化框架公约（UNFCCC），《沙姆沙伊赫实施计划》，2022

33 国际劳工组织，《社会保护财政空间：筹资选项评估手册》，2019

将社会保护相关目标纳入国家自主贡献可以向金融机构和实施者强有力地表明通过社会保护实现气候目标的必要性和机会。

与此同时，重新排定支出优先次序和提高支出效率可以使社会保护在国家预算和计划中得到更加充分的反映，从而重点关注促进全民社会保护制度和创造体面就业的综合政策，进一步支持公正转型。正如在2021年国际劳工大会上通过的结论和决议中所述，ILO可以通过如

下方式为成员提供支持：根据ILO最新社会保障标准建立的原则，与国际金融机构合作评估国家社会保护需要和优先事项，以及扩大社会保护财政空间的备选方案；在国际团结的基础上，探索调动国际社会保护筹资的方案（包括加大官方发展援助的力度），以此为国内投资社会保护的财政能力有限或因危机、自然灾害或气候变化而面临更多需求的国家提供支持；发起并参与关于建立新的国际筹资机制的具体建议的讨论，以补充和支持国内资源调动工作，实现全民社会保护。³⁴

6. 结论和主要建议

► 从不同层面识别、**绘制和量化与气候变化、气候承诺以及转型政策的不同情景有关的潜在社会、环境和经济挑战与影响**。因此，需要考虑劳动者方面、收入保障、粮食安全和营养、社会和健康方面以及流离失所或发生冲突的可能性。除了评估和分析当前及潜在的影响并考虑解决它们的现有机制³⁵，还需要建立预测未来影响的机制。

对于参与国家战略规划、国际气候承诺、各级政策制定和实施的政府代表，这一信息对预测、避免或应对潜在不利影响十分重要。这种分析应在社会伙伴的参与下进行，并与民间社会（非政府组织、消费者和利益相关方协会，如妇女联合会）和国际组织（如ILO）进行协商。

► **在修订和更新现有气候政策和措施时纳入具体的社会保护措施，减缓或在理想情况下完全防止不利影响**。这体现在国家自主贡献承诺、相关战略和计划（含国家适应计划）及其在各自方案拟定和实施中的设计里。

这一点还包括让社会伙伴和政府参与社会对话，相关部门如：社会事务/发展部、劳工部、卫生部以及农业部、环境部、内政部（包括负责灾害风险管理的民防办）和财政部等。

► 在社会伙伴的参与下**制定国家公正转型战略和政策**，系统抓住社会保护的潜力，以便：

- **保护人们**不受气候变化和气候政策带来的不利影响；
- **鼓励可持续的绿色投资和决策**，支持承担风险，收入多样化和创新；以及
- **促进就业能力**，为技能发展提供时间和资源，确保劳动力市场的包容性。

除了（重新）（快速）进入劳动力市场，**人们可以获得的就业质量同样非常重要**：这些都应当是体面工作—提供社会保护、体面的工资和工作条件，以及工人能够在相似类型的工作中发展个人技能的程度。国际和国内合作伙伴（包括民间社会和研究机构）、社会伙伴可以提供追踪和监测支持。

► **利用和强化现有的社会保护制度**（包括各项计划和方案），以支持适应和减缓气候变化，并在整个转型期间以此为依据。为此，需要采用多项关键原则，尤其是：

- 就被保护人（覆盖面）而言，提供**全民保护**：所有有需要的人应获得贯穿一生的有效社会保护（包括转型期间）。尤其是在许多人可能需要支持的不确定时期，建立相关机制，确保能接触到所有需要帮助的人。

³⁴ 国际劳工组织，**关于社会保护（社会保障）第二次周期性讨论的决议**，国际劳工大会第109届会议2021

³⁵ 这类机制包括但不限于：经济影响评估、就业影响评估、社会保护制度评估以及相关成本估算

- **全面保护**不仅要求在整个转型期间覆盖社会风险和不同的人生意外事件（医疗需要，疾病、失业、老年和工伤津贴，家庭责任与残疾和遗属津贴），还需应对其他风险，如气候变化所致的风险。
- **充分保护**，防止或至少减轻贫困、脆弱性和社会排斥，让人们过有尊严的生活——包括在整个转型期间需求快速转变（向好或向坏）的情况。
- **可持续性**：必须确保社会保护制度在财务、财政和经济上长期可持续，以实现上述其他三个方面。

除了世界各国政府、雇主和工人在国际社会保障标准中列出的与全民社会保护有关的核心成果，确保转型期间的**待遇可预测性并定期提供待遇**极为重要。2012年通过的第202号《社会保护底线建议书》（第3款）规定了19项核心原则，涉及待遇可预测性和规律性，以及如何根据平等和非歧视、参与、透明和问责的人权原则建立、扩大、资助、实施、监测和评估社会保护制度。始终坚持这些原则对避免差距、重复、低效甚至无效非常重要，并有助于避免社会动荡，确保转型政策和措施持久并可以被长期接受。

- **为公正转型筹资提供所需的社会保护支持，考虑并切实将社会保护作为推动气候行动的工具，将其纳入气候筹资战略。**气候行动和转型的长期成功将取决于人们的参与程度及其防止或解决的负面影响。

如果要在有限的时间内进行结构转型并确保社会公正，则需要前所未有的资源调动。国际和国家气候筹资战略、国家预算和计划均需要投资转型政策，并为全民社会保护和体面就业提供充足的拨款，从而为公正转型提供资金支持。同时，各国已在国家自主贡献中承诺采取气候行动，如因没有实施充分的社会保护而致使民众掉队，其成就将面临风险。此外，如果管理得当，这种投资还可以促进转型，为持续改善人民生活提供独一无二的机会。

本简报概述了几种通过不同类型的社会保护促进公正转型的方案。考虑到现有社会保护制度的状况，社会保护评估、政策分析和对新政策选项的成本计算可以进一步表明最适合可行的政策。未来必须进一步开发用于成本计算和衡量所用方法的净福利效应（如由限制收入潜力的措施和提供新机遇的措施构成的组合）的先进工具。另外，本简报还有助于评估《公正转型方针》的相关性和适用情况。

致谢

本政策简报由国际劳工组织社会保护司（SOCPRO）社会保护和气候变化专家Marie-Christina Dankmeyer编写，SOCPRO的Shahra Razavi、Valérie Schmitt和Karuna Pal提供全面指导，Christina Behrendt（SOCPRO）、Moustapha Kamal Gueye（GREEN）、Ursula Kulke（ACTRAV）、Jean-Louis Lambeau（SOCPRO）、Céline Peyron Bista（SOCPRO）和Heloise Ruaudel（MIGRANT）提供具体意见。此外，特别感谢Monica Castillo（GREEN）协调《公正转型政策简报》系列并提供实际支持。

资源

更多关于ILO将社会保护纳入公正转型的方法和工作的详细信息，请见 climatechange.social-protection.org。

联系信息

国际劳工组织
Morillons路4号
CH-1211 日内瓦 22
瑞士

社会保护司
SOCPRO@ilo.org
绿色工作项目
greenjobs@ilo.org