



第五项议程

评 估

国际劳工组织扩大社会保障覆盖面战略的独立评估

概 述

所涉问题

本报告概括了从上述评估中得出的结果、结论、取得的经验教训和建议。最后一部分包含有劳工局对本报告建议的反应。

政策影响

无。

财政影响

无。

需作出的决定

第 20 段。

参考其它理事会文件或国际劳工组织文书

无。

导 言

1. 2005-09 年期间对国际劳工组织扩大社会保障覆盖面的战略进行的独立评估依据的是一些重要报告和计划文献汇编的分析、由国家组织的文件审议、项目文献汇编以及与国际劳工组织工作人员、三方成员和联合国（UN）系统的同事进行的会晤。开展的案例研究共 11 项，覆盖波斯尼亚-黑塞哥维那、智利、塞浦路斯、加纳、约旦、老挝人民民主共和国、莫桑比克、尼泊尔、塞内加尔、泰国和赞比亚。
2. 评估论述了以下七个问题：
 - (1) 国际劳工组织扩大社会保障覆盖面战略的制定在多大程度上与全球政策对话、成员国政府和社会伙伴以及那些缺乏适当社会保护人员面临的形势相关联？
 - (2) 国际劳工组织制定和实施的社会保障战略如何有效地帮助将各种形式的社会保护扩展到所有人；改善社会保障的治理、融资和管理；以及在支持确定朝着人人享有社会保障方面而努力的国家战略？
 - (3) 国际劳工组织的战略在有关扩展社会保障处理方法的纵向和横向要素方面的一致性和互补性程度(在制定和实施)如何？
 - (4) 在多大程度上，资源被得以有效地利用以及计划获得了适当和足够的资源？
 - (5) 国际劳工组织的外部协调（与三方成员、联合国伙伴、国际金融机构、内部协调（部门、技术部门、地区和次地区之间））如何促进采用有关社会保障的综合处理方法？
 - (6) 国际劳工组织的行动在多大程度上影响朝着人人享有社会保障而努力所需的提升的能力、必要工具以及政策改善？
 - (7) 在多大程度上，制定并实施国际劳工组织干预的方式在国家层面已实现可持续性的最大化？

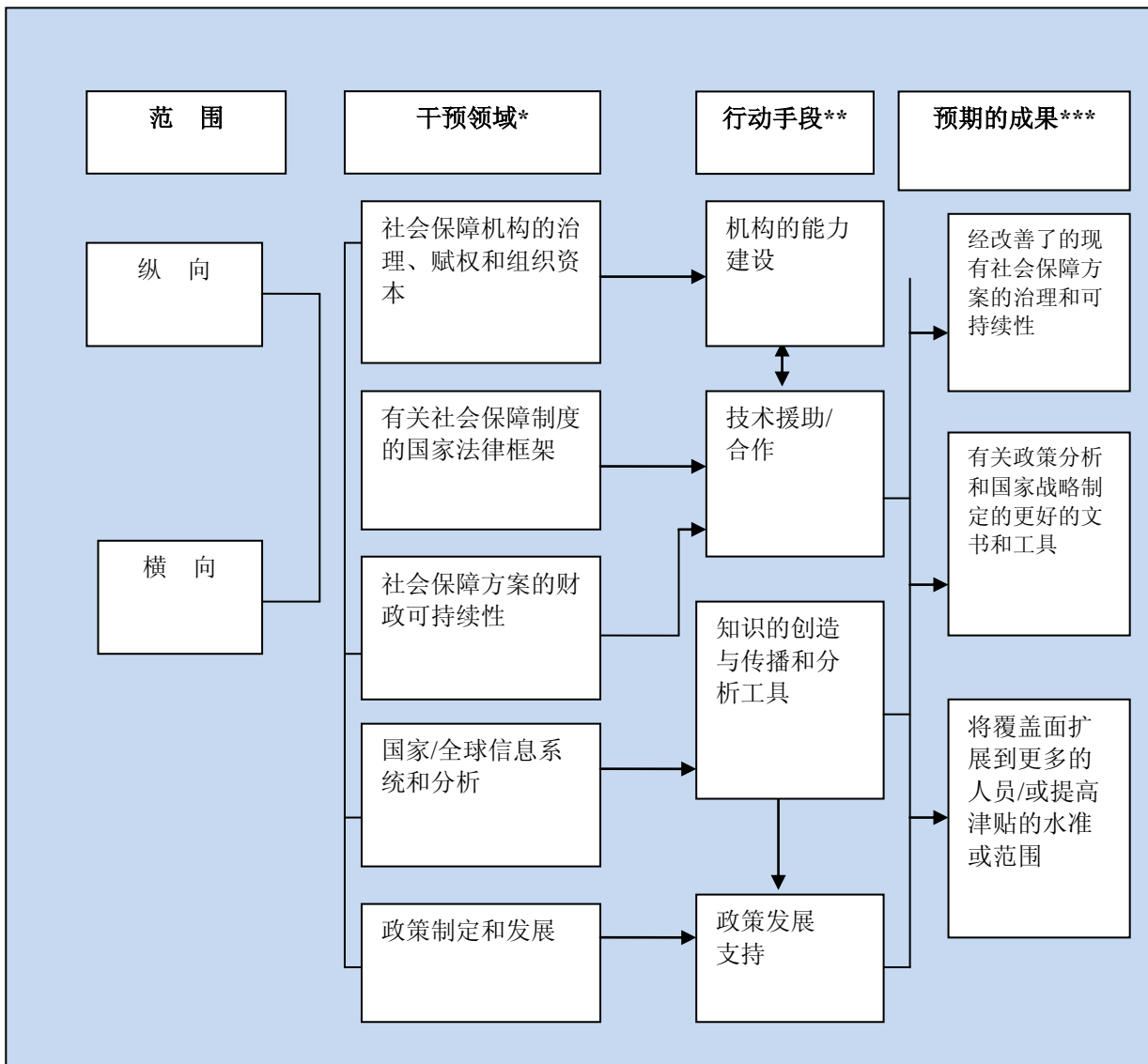
实施方法

3. 人人享有社会保障全球运动是 2003 年发起的，旨在促进和扩展社会保障。之后，该全球运动通过了在 2006 年国际劳工组织的一份政策文件中提出的互动型四级战略，¹ 该政策文件在随后的治理层面的文件中得到了进一步发展，包括《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》。
4. 全球运动的战略具有四个基本特征：
 - 享有正规社会保护制度的普遍性；

¹ 国际劳工组织：人人享有社会保障：投资于全球社会和经济的发展。一次磋商，社会保护方面的问题，讨论文件 16，社会保障司，2006 年 8 月，日内瓦。

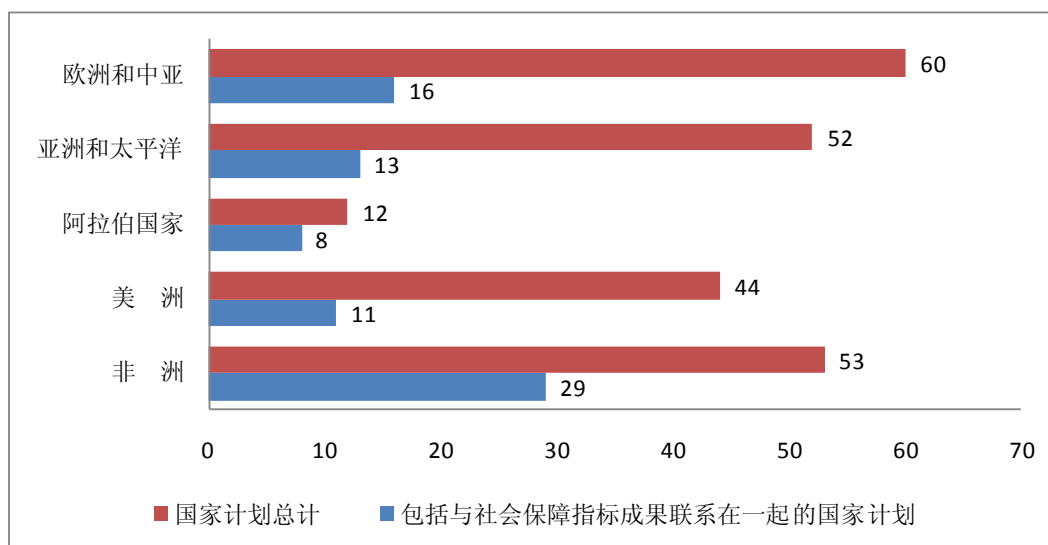
-
- 渐进性，系指理解为，即普遍提供基本津贴方案仅应被视为是一个持续进程中的第一步；
 - 多样性，认可这样的经验和实证，即对提供社会保护来说，不存在任何唯一的“正确”模式或道路；和
 - 成果侧重点，系指所有国际劳工组织干预和活动的务实性。
5. 自 2007 年以来，该项巩固了围绕以权利为基础的两面方法的概念，扩展社会保障，即在纵向方面解决改善高于基本水平的津贴水准和质量的需要，在横向方面解决扩展基本收入保障和使全民享有医疗保健的需要。图 1 中以“影响图解”的方式描述了实施这一战略的主要行动手段以及国际劳工组织工作的整体预期成果。
6. 在 2008—09 两年期期间，国际劳工组织的战略在总部得到了 14 个技术专家职位和 5 个区域的 12 个技术专家职位的支持。根据同一阶段国家层面的计划实施，扩展社会保障在 76 个成员国中成为一项国家计划成果（见图 2 中的区域分类）。从 2005 年到 2009 年，有关社会保障的预算外拨款总额约 3600 万美元。图 3 列举了这些资源分配的区域分布比例情况。

图 1. 国际劳工组织关于社会保障扩展的干预战略



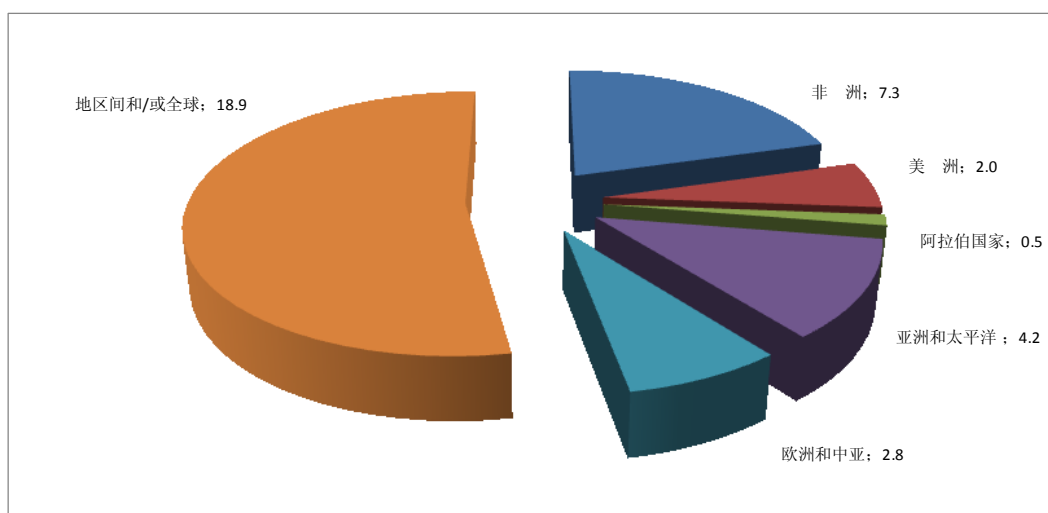
* 国际劳工组织的投入：关于社会保障的决议和结论，国际劳工大会第 89 届会议，2001 年，日内瓦。**理事会文件 GB.303/ESP/3 的投入。***国际劳工组织的投入：关于社会保障的决议和结论，国际劳工大会第 89 届会议，2001 年，日内瓦；和国际劳工组织下列的两年期计划和预算：2004-05 年，2006-07 年，2008-09 年和 2010-11 年。

图 2. 2008-09 年按地区划分的国家计划的数目，包括与社会保障计划和预算指标联系在一起的体面劳动成果



资料来源：国际劳工组织的综合资源信息系统 (IRIS)，战略管理模块，2008-09 年。

图 3. 2005-09 年按地区划分的国际劳工组织社会保障预算外拨款的比率(百万美元)



资料来源：综合资源信息系统，截止 2010 年 1 月 13 日批准的项目预算。

审查结果、结论和建议

相关性、反应性和附加值

7. 国际劳工组织的战略和计划与国际劳工组织的权责充分保持了一致。通过有效的利用其在有关社会保障融资、方案的治理和管理、劳动力市场和就业政策分析、国际标准和社会对话方面技术建议的比较优势，国际劳工组织具有其增值的价值。国际劳工组织处理了，并继续处理着，社会保护和就业增长之间被认为存在的权衡，并从其多样性、现实的处理方法中获益。国际劳工组织的主要贡献或许是明确地确保了社会保护工具包中描述的普遍性。随着联合国系统的行政首长协调理事会对社会保护基本标准举措的赞同，而使对这一领域的兴趣迅速增长。国际劳工组织需要在国家层面对以工具和以证据为基础的政策制定做出反应，以便将社会基本标准转变成实践。需要一些实施模板将技术和分析工作转变成具体、广泛地干预。

- **建议 1:** 在今后的六个月期间，就业、经济增长和社会保护已创造了稳定的经济发展伴随着基本社会保护的扩展，为此应将工作的重点放在整理并传播以政策为基础的成功经验。

建议的下一步措施:

- 汇编并分享除国际劳工组织(以网络为基础的)以外的信息资源中的政策上的成功和经验教训；和
- 呼吁就来自各地区的成功经验进行季度的非正式交流(以网络为基础的)，包括与来自三方成员和联合国同仁协助扩展国家社会保护基本标准的非正式交流，以激励讨论和提高认识。

- **建议 2:** 加快改善国际合作的努力，特别是对技术合作的制定提供指导和促进有关创新作法的交流。

建议的下一步措施:

- 着力在各联合国机构和捐款机构之间重点开展使有关社会保护的共同定义和处理方法系统化；
- 召集就业专家参与联合国和捐款方专门工作组的工作，以便就社会保护基本标准的扩展以及国家内部社会保护方案的制定提出建议。

- **建议 3:** 坚持当前的实施方法以便向政府提供决定扩展社会保护途径的信息和分析。但国际劳工组织应继续奉行具有纵横两个方面的处理方法并处理与由供款方案相关联系的问题，而又不妨碍其支持更广泛的国家对话将社会保护扩大到所有人的措施而进行努力和知名度。

有效性

8. 国际劳工组织的培训和能力建设的举措为国家层面的政策制定与实施作出了显著的贡献。在非洲存在一些吸收能力和减员的问题，但总的来看，国际劳工组织做的相当成功。可以整理更多有关国家层面的培训效果和影响的文件。在一些方面，出现了国际劳工组织在国家层面的三方成员往往缺乏扩展社会保护基本标准的能力，有时是缺乏兴趣。国际劳工组织的知名度与其应有的知名度要低。从某种程度上说，是由于国际劳工组织的工作方法所致的(不索求改革的支配权，例如，在联合国系统范围内和与其它专门机构一道开展工作)。由于政府和伙伴机构趋向只对一个或另外一个领域感兴趣，所以将社会保障的纵横两个方面的所有组成部分充分整合进来并不总是可能的。
9. 评估发现了一些国家传统精算工作和创新型的非供款方案的发展有益的互补范例。继续强调整合工作将有助于推进广泛的处理方法。总的来说，国际劳工组织的工作在为国家基本社会保护基本标准的扩展奠定基础、确定框架以及推动讨论和可行计划方面是最为有效。此类工作包括有关该基本标准各成分的可行性和成本研究。对弱势群体的关注被纳入分析中，但许多国家的方案对性别和高龄问题的处理力度不大。全球运动和社会保护基本标准举措得到了广泛的接受。由于社会保障在意识形态方面是有争议的领域，因而不能指望达成全面的共识，但无论是在全球还是在国家层面，国际劳工组织非常有效的将普遍的社会保护列入议程。

- **建议 4:** 发展创新型方法提高国际劳工组织的知名度。

建议的下一步措施:

- 就有关协作的良好作法为联合国伙伴开发指导，包括工作组的权责范围，共同工作的重要原则以及就联合工作和后续措施达成的方法；和
- 在联合国国别工作队范围内倡导一种更加看得见和一致的作用，以及联合国大家庭范围内有关扩展社会保护基本标准的更广泛工作的责任领域。

- **建议 5:** 应大力处理性别和非正规部门中的社会保障以及陷入贫困的风险不断加剧的高龄独居群体(女性占不相称的比率)的问题。

建议的下一步措施:

- 在国家层面就扩展数据和研究基础的共同研究社会保障政策和方案对收入保障以及弱势群体和处境不利领域的减贫的影响与伙伴机构(优先目标是国际货币基金、世界银行、亚洲开发银行)开展合作；和
- 在列入社会预算和社会保护支出和业绩评估中，更明确的考虑覆盖尤其处于弱势境地的群体，如高龄人士和妇女。

- **建议 6:** 将能力开发的目标定位在居重要决策地位的非技术性三方成员，强调认识提高并激励对已提高的能力的需求。

一致性和互补性

10. 评估揭示令人信服的证据，表明了横向/纵向模式是益处的，这是国际劳工组织在社会保障政策制定方面运用一致性和互补性的主要概念工具。在实践中，在任何特定的时间，大多数技术工作或是在一个方面或另外一个方面体现了社会保护，而不是体现出广泛的综合处理方法。这说明，一些案例有效的将传统的供款方案和创新型普遍处理方法结合在一起。国际劳工组织有效的将泰国的国家专门知识和普遍的医疗卫生覆盖面计划的成功与近邻老挝人民民主共和国的政策审议和能力建设联系在一起。案例研究还提供了具体的范例(例如，加纳和尼泊尔)，在那里，国际劳工组织不仅提供传统的精算建议，而且也通过普遍处理方法建议扩展社会保护。在约旦，具体影响大多产生于纵向方面(生育)，然而，国际劳工组织还是建议将社会保护扩展到非正规部门。
- **建议 7:** 通过鼓励南南专门知识的交流运用国际劳工组织在中等收入国家取得的成功，特别是强调社会保障在中等收入国家的长期发展及其可向低收入国家提供的经验教训。

效 率

11. 国际劳工组织在 2006 年巩固了其社会保障活动，特别是将三个单位合并成了一个，增加了效率并优化了重点。由于其经常预算资金有限，社会保障司(SEC/SOC)通过筹集更多的预算外资金并提高了运用的效率因而满足对其工作日益增长的要求。劳工局在特定的两年期在 70 多个国家积极提供了社会保障技术服务。无论是在总部和特别是在地区办事处考虑到技术专家职位的有限数量，社会保障技术能力出现了严重的不足。在扩展社会保护的同时对社会保护基本标准和综合处理方法创造就业的兴趣增加了，筹集预算外资源的压力也随之加剧。
- **建议 8:** 迅速填补空缺职位并指定用以增加地区成员专门知识的技术合作资源；减少依赖总部短期出差和支持；继续利用可得到的灵活资金接济和填补缺口，特别是在能力建设领域。

内部协调和管理

12. 评估揭示了一些内部协调和合作的具体实例，例如在国际劳工标准领域与国际劳工标准司合作协调。还与就业政策司就人口趋势及其影响开展了综合性工作。国际劳工组织还与其它一些机构开展了有效的合作，包括世界卫生组织(WHO)和联合国儿童基金会(UNICEF)。在融资方面，国际劳工组织与联合王国的国际开发部(DFID)开展了合作并改善了与世界银行的对话。然而，与各方面官员进行会晤需要在就业和社会保护方面开展更多的综合性工作。在地区层面，提出将就业与社会保护结合在一起的实施方法的要求在迅速增长。
- **建议 9:** 在运作上改善对地区专家发起的有关就业和社会保护综合工作的支持。

建议的下一步措施：

- 本两年期可在就业和社会保障司之间开展一项共同工作计划，详细说明在制定扩展社会保护的国家战略和行动计划方面对地区提供的咨询和技术支持合作的形式和时间选择(出差、联络等)，包括有关创造工作岗位、技能开发和可就业性的组成部分；
 - 社会保障和就业部门 2010 年和 2011 年可考虑共同制订预算资金，以便提出创新、跨部门工作的建议；和
 - 可对与就业和社会保护联系在一起的体面劳动国别计划战略和拟议成果进行审议，以便改善政策举措和伙伴关系的一致性。
- **建议 10：**在重点突出分析、制定、融资和改善社会保障制度的覆盖面机制的同时，开拓与其它在项目的实施方面具有专门知识和技能的联合国机构的协作，如世界卫生组织和联合国儿童基金会。还应规定国际劳工组织在实施方面的干预应围绕着支持各国政府批准 1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号)、1944 年收入保障建议书(第 67 号)和 1944 年医疗护理建议书(第 69 号)。

影 响

13. 国际劳工组织分析并帮助制定国家社会保护基本标准的单独组成部分。此类帮助使得在加纳、约旦、尼泊尔、泰国和其它案例研究的国家取得了实质性的进展。国际劳工组织与其它伙伴一道筹备了辩论，并将基本社会保护基本标准置于许多国家工作的核心。普遍主义、基于权利的处理方法和多样性目前摆在重要议程上，取代了这样的观念，即扩展社会保护的最好方法是在扩展大行制度的同时取缔非正规性。最终影响将是在非常贫困的国家实现实际的广泛的覆盖面，但案例研究未披露这一点。然而，如同在将就业和社会保护政策结合在一起所表现出的越来越多的兴趣那样，以及考虑到正在制定广泛的国家社会保护政策国家的数目在不断上升，机率正得到改善。
14. 国际劳工组织在有关确定社会保护可比较统计方法的工作对政策分析来说尤其有益。总的来说，国际劳工组织的成果框架运行良好，但国家层面的监督和评估工作相对较少，而且确定与国际劳工组织干预相关联汲取的经验教训和国家成功情况的后续研究不足。
 - **建议 11：**开展有关国际劳工组织技术服务成果的后续分析—的吸收研究建议、国家政策、机构能力方面的变化等，以便为今后的工作确定吸取经验教训；关注对超出个人培训和教育的机构成功要素，对能力建设给机构带来的影响开展回顾性的案例研究。

可持续性

15. 国际劳工组织技术的完善和长期关系通过其三方进程使其处于支持社会保障发展的可持续性的良好地位。预算外资源的不可预测性是一个不利因素，在优先划拨其宝贵的技术资源，评估国家的政治准备在作出困难决策彰显了国际劳工组织的重要性。或许最高层次的战略挑战是以低收入国家的减贫抵消中等收入国家的可持续性的更大几率。

- **建议 12:** 更公开的进行国家政治意愿、吸收型机构能力和原始条件的评估，以便更好的为国家层面的技术举措做出选择、制定和持续开展。

取得的经验教训

16. 除具体的结论和建议外，从评估中获得了下列经验教训。

- 收集到的证据支持了这一观点，即三方性促进，而不是妨碍，将社会保障扩展到所有人。
- 收集到的证据表明，国际劳工组织严格坚持其对国际劳工标准的权责和承诺使其变得更为有效而不是减弱。即使是那些持不同意见者也承认，国际劳工组织的观点在很大程度上具有权威因为其承诺明确。
- 收集到的证据还表明，首先，正是国际劳工组织在专门技术支持方面享有的声望使其有可能从一个提供精算审议者转变成一个广泛的政策建议的来源。

17. 前进的道路必须由从能力建设得以加强的持续强劲的三方对话所指引；受益于高质量研究和方法学的发展；并由伙伴关系有效的建立而得以加强。今后的发展必须建立在这一观点的基础上，即长期可持续性将受经济增长及伴随而来的制度发展的指引。

劳工局评注

18. 劳工局欢迎独立评估的调查结果。在所审议的年份期间，劳工局始终寻求发展一个实施有关社会保障和人人享有社会保障全球运动的现实的、连贯和一致的战略，它已成为扩大社会保障的章程权责的催化剂。劳工局注意到，独立评估承认所取得的进展并赞同其战略的相关性、反应性、效果、一致性和效率，以及由此而在知识发展和传播、政策制定，技术咨询服务和能力建设方面采取的行动。

19. 以下是劳工局对建议中提出的问题作出的反应：

- **改善好经验的传播以及国际劳工组织技术咨询行动的后续措施(建议 1, 11)**

劳工局将汇编成文件的案例是，就业和社会保护综合政策已在其正进行中的有关社会保护基本标准工作背景下对稳定的经济和社会发展作出了贡献。要求国际劳工组织的地区专家通过发布在国际劳工组织以网络为基础的有关社会保障扩展平

台的定期报告，编制国际劳工组织以国家为基础的技术合作活动的国家后续措施文件。

- 加强国际合作(建议 2, 7, 10)

与其它联合国的组织、布雷顿森林机构、欧盟和捐款机构的合作正在联合国社会保护基本标准举措、提供健康的倡议、与其它组织达成的协议(如亚洲开发银行)和一些国家咨询举措的框架范围内正在加强，包括由欧盟资助的在布基纳法索、柬埔寨、埃塞俄比亚和洪都拉斯有关巩固就业和社会保护政策框架的一个项目。此外，早已在国际劳工组织/联合国支持社会保护基本标准政策的南南合作联合进程和相关的技术合作项目中开展了国家间合作。早已与巴西签署了南南和三角伙伴关系协议，并与法国就以一份创新型北南南合作协议扩展活动进行谈判。将加强与国际货币基金组织的合作，特别是在与社会保护基本标准政策的财政可持续性及其对经济增长影响的评估相关的事项方面。

- 保持政策资讯的明确性(建议 3)

劳工局将继续不断做出努力，在两方面扩展战略基础上，在所有其国家活动和更广泛的地区和全球活动中促进国家社会保障政策对话。下一个实质性的结果预计是于 2010 年 10 月在雅温得举行第二届非洲体面劳动研讨会上以社会保护基本标准为重点的成果文件。

- 提高国际劳工组织在社会保障领域采取行动的知名度(建议 4, 12)

高级别社会保护基本标准咨询小组将是表明国际劳工组织在制定社会保障政策方面展示领导能力的一次机会。2011 年第 100 届国际劳工大会期间，有关社会保障的周期性议题讨论和其成果和后续措施，也将提升国际劳工组织在全球和国家社会保障辩论中的知名度。2010 年发表的第 1 份世界社会保障报告²加强了国际劳工组织作为有关全球社会保障状况实际知识的一个权威来源的作用。国际劳工组织的国家分析工作对国家制定政策的贡献将会由于社会伙伴、公民社会和更多的政府机构在更大程度上的参与而加大。将与地区办事处和通信和公共信息司合作，在每一国家行动中实施新的通信战略。

- 加强对弱势群体的特别需求的关注(建议 5)

鉴别社会保障覆盖面对特别弱势群体的积极影响，特别是在非正规经济中和艾滋病病毒感染者当中，将会在国际劳工组织的国家和政策活动中被给予更大程度的关注。2012-13 年世界社会保障报告将突出农村地区妇女的社会保护需求，而 2014-15 年的全球社会保障报告将突出移民工人的需求。与新成立的联合国性别平等和妇女的赋权实体和其它伙伴机构的合作，寻求发展有关性别和社会保护方面的研究和政策建议。

² 国际劳工组织：2010/11 世界社会保障报告：提供危机时期及未来的覆盖面，2010 年，日内瓦，可通过下列网址查阅文本稿：<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1985>。

- 改进技术咨询和能力建设的效果(建议 6, 8, 9)

将与人力资源开发司磋商，加快填补地区职位空缺的进程。年度或双年度培训活动的目的是提升地区和总部专家在国家的政策分析和建议方面的技能，特别是有关体面劳动国别计划背景下宏观经济、就业和社会保护政策之间的关系。将在总部和地区鼓励开展有关就业和社会保护问题的综合性工作。劳工局将继续通过针对三方成员的能力建设计划投资于优质国家社会保障政策制定与实施。劳工局在当前的两年期期间，正在将能力建设活动扩展到工人组织和雇主组织中的专家。

20. 委员会或许希望建议理事会，敦请局长考虑到上述调查结果和建议，以及委员会的讨论情况，以加强扩展社会保障的综合处理方法。

2010年9月23日，日内瓦。

待决问题：第20段。