

► 通过的文本

国际劳工大会 - 第 109 届会议, 2021 年

关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的决议

(2021 年 6 月 19 日)

国际劳工组织大会于 2021 年召开了其第 109 届会议,

根据 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》, 进行了关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论, 以审议本组织应如何应对其成员国的现实和需求, 同时充分考虑到了 2019 年《关于劳动世界的未来百年宣言》;

1. 通过了以下若干结论, 其中载有一个行动框架, 旨在促进适应劳动世界发展的普遍、适足、全面、可持续的社会保护。
2. 提请国际劳工局(劳工局)理事会适当考虑这些结论并指导劳工局予以落实。
3. 要求总干事:
 - (a) 拟订一份旨在落实这些结论的行动计划, 供理事会在 2021 年 11 月的第 343 届会议上审议;
 - (b) 将这些结论传达给相关的国际和区域组织, 提请它们予以关注;
 - (c) 在编制今后的计划和预算草案及调动预算外资源时, 对这些结论加以考虑;
 - (d) 向理事会通报其落实情况。

关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的结论

指导原则和背景

1. 忆及国际劳工大会(以下简称“大会”)于 2011 年在其第 100 届会议上通过的《关于社会保护(社会保障)的第一次周期性讨论的决议》及随后通过的《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号), 大会重申其中所载指导原则的完全相关性, 并重申有必要统筹落实这些原则, 因为忽视其中任何一项原则都有可能危及社会保护制度的牢靠性。
2. 周期性讨论审议了如何在设计和实施符合该建议书的二维战略和《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》(《百年宣言》)的社会保护政策和制度方面高效地取得进展, 该讨论

正值新冠肺炎大流行带来挑战的紧要关头，这些挑战进一步增强了建立适应劳动世界发展的有韧性、高效、包容、适足和长期可持续的全民社会保护制度的紧迫性。

3. 全民社会保护需要采取行动和措施，通过逐步建立和维持适合本国的社会保护制度，实现社会保障人权，从而使每个人都能根据国际劳工组织(劳工组织)的标准，在整个生命周期获得全面、适足和可持续的保护。
4. 国家主要负责建立社会保障的法律和行政管理架构及可持续筹资，也是其良好运行的最终保障。享有普遍社会保护对于社会正义、体面劳动、包容性和可持续增长和发展至关重要。作为一项人权，社会保障旨在确保每个人享有健康和有尊严的生活。基于权利的社会保护制度，包括社会保护底线和更高水平的保护，保证工人、雇主、政府、国家机构等所有有关各方与社会保护相关的权利和义务建立在法律基础上并得到适当遵守。
5. 享有普遍社会保护对于预防和减少贫困、不平等、社会排斥和无保障性也至关重要，也是维持工人收入和生活水平的至关重要手段。这还是一种有效的危机应对措施，从而促进享有医疗保健并通过支持收入保障、促进工作转型和业务稳定性来稳定总需求。此外，社会保护是对包容性和良好运行的经济的投资，有助于体面劳动、生产性就业、可持续企业和包容性增长，确保改善税收和促进社会凝聚力。
6. 社会保护是实现强劲和包容性经济的一项重要和负担得起的投资。各国政府拥有创造财政空间的各种手段，需要保护社会保障筹资，防止采取过度紧缩措施，这些措施限制公共社会支出，削弱总需求，使危机恶化。
7. 劳工组织的社会保护标准指导成员国建立和维持全民社会保护制度，此类制度包含提供基本水平保护的底线和更高水平保护，符合《百年宣言》的愿景。劳工组织的社会保护标准认识到各国应当根据其需求，基于其优先事项和资源，其中所载的核心原则和门槛，与包括就业政策在内的其他公共政策相协调，并通过三方社会对话，努力实现这一目标。特别是，必须确保统筹实施《2012年社会保护底线建议书》(第202号)与《2015年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第204号)。
8. 尽管在过去十年中取得了进展，但疫情及其社会经济后果和对工商企业的影响凸显了在社会保护覆盖面和资金方面的巨大缺口。亟需切实加大力度，扩大覆盖面，保证所有人普遍享有全面、适足和可持续的社会保护，特别是重点关注那些未受保护和处于弱势状况的人。某些群体，如妇女、青年、残疾人、移民工人、家庭工人、农业工人、平台工人、农村人口、处于不稳定状况的人、从事低薪工作者和非正规经济中的人，因缺乏任何保护和/或得不到足够水平的保护而往往受到不成比例的影响，这可能给全覆盖带来问题。
9. 社会保护是《体面劳动议程》和《百年宣言》倡导的以人为本构建劳动世界未来方针的一个不可缺少的支柱，与之并列的还有确保尊重工作中的基本原则和权利的措施、有效的劳动制度以及促进持久、包容性和可持续经济增长以及充分和生产性就业的政策。社会保护有助于为体面劳动、生产力增长、创造就业和可持续企业营造有利环境。包容性和可持续的社会保护制度能够加强社会的韧性，是应对结构性变革的一种手段，例如与气候和人口结构变化、数字化和全球化以及不稳定工作形式和持续非正规性的兴起有关的变革。根据

《百年宣言》，确保普遍社会保护必须与加强体面劳动的措施齐头并进，包括通过尊重工作中的基本原则和权利。

10. 作为危机时期有效的自动稳定器，社会保障有助于减轻经济衰退对经济和社会的影响，增强抵御未来冲击的韧性，加快复苏步伐，实现包容性增长和发展。疫情凸显了各国投资建设国家社会保护制度的重要性，包括建立社会保护底线。虽然在疫情期间实施的措施为世界各地众多弱势工人和家庭提供了生命线，以及让许多企业得以生存，但不能通过一次性的危机应对措施来实现有效社会保护制度的发展，而是需要根据国际劳工标准并在适当考虑国家需求和情况下，采取持久行动、做出政治承诺。
11. 社会保障战略目标的实现必须得到国际合作和团结的支持，通过以劳工组织作为牵头机构在多边系统内开展密切合作，加强各项国家和国际政策之间的一致性，积极动员国际金融机构和发展伙伴。

行动框架

12. 源自国际劳工大会第 109 届会议关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的拟议行动框架要求各成员国和劳工组织采取行动来落实大会通过的若干结论，其基础是《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(《社会正义宣言》)和《百年宣言》，它呼吁普遍推行适应劳动世界发展的全面、适足和可持续的社会保护制度。

I. 促进全民社会保护的措施

实现全民社会保护

13. 各成员国应当在本组织的支持下，根据其国情：
 - (a) 根据劳工组织最新的社会保障标准，包括《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)、《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)以及其他相关标准，如《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)所载的愿景和原则，抱着坚定的政治意愿，通过强有力的社会对话，致力于逐步并尽快建立和维护由国家负有总体和首要责任的普遍、全面、可持续和适足的社会保护制度；
 - (b) 作为优先事项和其社会保护制度的基本要素，建立和维持本国界定的社会保护底线，保证每个人在整个生命周期至少享有基本水平的社会保障，包括享有基本医疗保健和基本收入保障，以此作为基石，逐步确保尽可能多的人尽快在待遇和所覆盖的意外情况的数量方面享有更高水平的保护；
 - (c) 确保旨在加强基于权利的、适足、可持续且包容所有工人和企业的社会保护制度的措施能够应对劳动世界的发展变化，并与就业、劳动力市场和积极的包容政策进行适当协调，以促进体面劳动和就业正规化，包括促进纳入或重新融入劳动力市场的激励措施；
 - (d) 扩大对尚未得到适当保护的人员的覆盖，包括通过确保在所有类型就业(正规和非正规)中的工人都能享有适足社会保护，并使社会保护制度更加包容、更加有效，成为国家

正规化战略的推进手段。为此，互助共济原则和代际公平是致力于实现社会保护制度的全覆盖、待遇的适足性和长期财政可持续性的有效途径；

- (e) 确保主流的社会保护政策和制度包容残疾人，并回应他们的特定需求，包括通过消除阻碍他们融入的障碍，提供享有适足医疗保健和康复的机会，以及特有的残疾待遇和适合每个人需求、基于自决权的家庭及社区服务；
- (f) 推行能够促进性别平等的社会保护政策，处理社会保护覆盖面和适足性方面的性别差距，以确保社会保护制度能够应对生命周期中与性别相关的风险，促进性别平等，包括通过社会保险中的照护积分以及通过促进产假、陪产假和育儿假期期间的收入保障(如适用)；
- (g) 投资于照护经济，以促进获得负担得起的优质儿童保育和长期护理服务，将其作为社会保护制度的一个组成部分，从而支持承担照护责任的工人的劳动力参与以及男女平等分担照护工作；
- (h) 投资于儿童社会保护，特别是旨在消除童工劳动；
- (i) 促进获得和维持，包括保留和携带，社会保障应享权益，以期促进临时、兼职和自雇职业者和移民工人在不危及其社会保护的情况下的工作转型，并谋求缔结双边和/或多边社会保障协定，以便利所有工人特别是移民获得社会保护；
- (j) 为工人和雇主确保必要的法律确定性，确保劳动关系的正确分类，并为所有就业类型的工人提供适足的社会保护。

加强社会保护制度

14. 各成员国应当在本组织的支持下，根据其国情：

- (a) 以国际社会保障标准为指引，加强其社会保护制度，确保各种计划和方案之间的有效协调，减少条块分割，提高在发放待遇和提供服务方面的效率和效力；
- (b) 普遍推行全面、适足和可持续的社会保护制度。该制度能够应对生命周期风险、新出现的需求和全球风险，在未来可能发生危机和变革时保护所有人和企业，并促进向更具环境可持续性的经济和社会公正转型；
- (c) 认识到国家在以下方面负有总体和首要责任：建立适当的社会保护治理框架，促进包容性和可持续经济增长、充分和生产性就业、公平的劳动力市场和人人享有体面劳动；
- (d) 确保社会保护政策与其他社会和经济政策，包括就业、卫生、教育、照护以及宏观经济和财政政策的一致性和协调性；
- (e) 加强国家制定、规划、协调、实施和监督适足和全面的社会保护政策和方案的能力；
- (f) 通过积极的包容和劳动力市场政策来补充社会保护(包括失业保护)，其中包括高质量的公共就业和社会服务，以及终身学习、技能发展与职业培训和面向企业的激励措施，

- 以促进工作转型和建立更具包容性的劳动力市场和社会保护制度，特别关注边缘化群体；
- (g) 促进从非正规经济向正规经济转型，防止就业的非正规化，同时确保社会保护的长期融资，包括通过推动为可持续企业特别是中小型企业以及合作社及社会与互助经济营造有利的环境；
 - (h) 确保社会保护制度的有力、有效、高效和透明的治理、行政管理、问责和合规机制，包括健全的财务管理、防止腐败和欺诈的可靠做法、遵守法治以及公平和高效的利益分配；
 - (i) 通过让社会伙伴切实参与社会保护政策和战略的制定、监测和评估以及国家社会保障制度和保障基金(若存在)的治理，利用包括集体谈判在内的各种形式的包容性社会对话，以确保政策的有效性，同时确保社会保障制度的稳定性、可持续性和合法性，形成自主权、问责制和对公共机构的信任；
 - (j) 建立有效和透明的信息系统，包括数据库和统计系统，以便进行合理的诊断性、实证性决策，并监测在实现有关社会保护的可持续发展目标方面的进展情况。

为社会保护制度提供可持续和充足的资金

15. 各成员国应当在本组织的支持下，根据其国情：

- (a) 以劳工组织最新社会保障标准为指引，在适当考虑到社会正义和社会公平目标的情况下，为在中长期推行全民社会保护制度建立坚实和可持续的经济、财政和金融基础，且不损害待遇和服务的适足性和覆盖面，并确保适足的收入替代和收入维持，同时尽快逐步实现更高水平的保护；
- (b) 通过将缴费型和非缴费型资金来源相结合，确保充足和可持续的资金，并将有效的累进税制和资源分配作为不可或缺的要素，以此确保为社会保护创造财政空间，且加大打击非法资金流动的力道，同时适当考虑到国家经济形势、人口结构挑战以及确保公正转型和向无保护群体提供保护的必要性；
- (c) 基于互助共济、集体融资、妥善平衡代际公平和实现性别平等的原则，确保国家界定的社会保护制度的充足性和可持续性；
- (d) 确保实施充足、可持续和公平的筹资战略，实现社会保障计划供资方和受益方之间责任和利益的最佳平衡，同时考虑到不可持续的预算压力的反作用、企业特别是中小微型企业的状况以及工人的缴费能力，避免劳动力市场、金融和经济风险水平过高以及在累退税等筹资做法中担负不公平的份额；
- (e) 根据合理的精算估值，探索和建立创新性和多样化的资金来源，从而根据国情，并在符合劳工组织规范框架的基础上，形成缴费型、非缴费型或混合型机制的最佳组合，实现公平和可持续的筹资；

- (f) 补充社会保护底线，确保在资金统筹互助和雇主与工人公平分担缴费的基础上，提供适足和更高水平的缴费型社会保障，同时在符合劳工组织标准的基础上，根据国情，允许存在包括自愿缴费计划在内的其他补充性支柱；
- (g) 巩固和扩大社会保护的财政空间，包括通过在可持续的宏观经济框架下扩大税基、建立公平和累进的税收制度，解决逃税和逃避社保缴费的问题，重新安排支出的优先次序和重新分配支出，消除腐败和非法资金流动，以及按期收取社会保障费；
- (h) 采取措施，促进充分的生产性就业，支持将代表性不足或处于边缘地位的群体纳入劳动力市场，从而扩大社会保护的融资基础，并根据《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)，通过综合实施激励措施和强制措施，支持向正规经济转型；
- (i) 承认工人和雇主，包括公共部门的工人和雇主，有必要按照《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)的规定缴纳其在社保费中的应缴份额。

II. 调动劳工组织的行动手段

16. 在充分落实《社会正义宣言》和《百年宣言》时，要求劳工组织充分实施本项决议，并协助成员国按照劳工组织标准，实现普遍获得社会保护，以此作为以人为本构建劳动世界未来方针的核心内容。为此，劳工组织应当作为紧急事项，积极推行以下措施。

支持制定和实施国家社会保护政策和战略

17. 劳工局应当：

- (a) 加强三方成员设计和实施国家社会保护政策和战略并为之持续提供资金的能力，这些政策和战略应能够促进性别平等，符合劳工组织社会保障标准所确立的愿景和目标，并与国家社会、经济和环境发展目标相一致；
- (b) 支持成员国制定以公平方式筹资的危机应对和复苏战略，其中包括实现为应对新冠肺炎危机而采取的紧急措施的长期稳定，以及采取诸如投资于包容性劳动力市场等新措施，从而促进建立能够满足本国社会保护需求并能够应对未来危机的可持续且更有韧性的社会保护制度；
- (c) 支持成员国将社会保护政策与就业政策及其他社会和经济政策相协调，促进体面的生产性就业，并推动从非正规经济向正规经济转型；
- (d) 支持成员国制定促进向环境可持续的经济和社会公正转型的社会保护政策；
- (e) 支持和推动缔结双边和多边协议，为移民工人及其家庭提供社会保障；
- (f) 支持成员国确保照护经济中的工人享有体面工作，以期提高这些行业的吸引力，并提升医疗和护理服务的质量；
- (g) 支持成员国根据劳动世界的新发展，为包括自主就业在内的各类就业中的工人提供适足的社会保护，并确保所获得的应享权益得到保留且可携带；

- (h) 强化包括集体谈判机制在内的各种形式的社会对话，并加强社会伙伴参与制定、实施和监督国家社会保护政策的能力；
- (i) 支持成员国确保为社会保护政策提供可持续和充足的资金，包括通过开展社会经济可行性和成本研究，衡量资金缺口，确定财政空间备选方案，同时适当考虑到劳工组织相关社会保障标准确立的原则；
- (j) 继续向成员国提供政策、法律、金融、数据收集和精算方面的技术咨询，以加强国家社会保护制度；
- (k) 支持成员国改善国家社会保护制度的治理、透明度和问责制，包括通过强有力的管理信息系统和国家统计系统。

研究和能力建设

18. 作为促进全民社会保护更广泛努力的一部分，劳工局应当在三方成员的支持下：

- (a) 就社会保护及其适足性、可持续性和影响问题，包括国际社会保障标准的批准与实施情况以及良好做法，开展严谨的循证研究和分析，并继续定期编写关于社会保护(社会保障)战略目标的旗舰报告；
- (b) 继续收集和发布社会保护相关数据，并进一步开发社会保护适足性方面以及待遇水平和覆盖面的性别差距方面的数据；
- (c) 支持三方成员监测在实现普遍获得社会保护、确保可持续融资和加强社会保护制度方面的进展情况，包括通过制定关于适足性、可持续性和覆盖面的量化基准，以及加强国家统计系统的能力，监测实现可持续发展目标 1.3 和 3.8 的进展情况；
- (d) 与劳工组织国际培训中心和其他伙伴合作，加强政府、社会伙伴和其他利益攸关方的能力；
- (e) 加强有关良好做法及其影响的知识开发和共享，包括通过南南、三角合作和同行学习。

有效的规划、资源调动和分配

19. 劳工组织应当：

- (a) 根据《社会正义宣言》和《百年宣言》，确保社会保护(社会保障)战略目标和《国际劳工组织体面劳动议程》其他战略目标之间的协调一致性；
- (b) 提供技术支持，协助成员国努力通过国内资源和发展合作，包括在“建立全民社会保护底线全球旗舰计划”框架内，填补社会保护的资金缺口；
- (c) 与联合国驻地协调员密切合作，为全球、区域和国家各级的发展合作调动资源，包括通过联合国筹资机制，以支持发展适足和可持续的社会保护制度，并助力调动国内资源；
- (d) 监测和评估劳工组织向其三方成员所提供支持的影响，以期改善资源调动和分配。

有效的标准相关行动

20. 在支持三方成员有效实现社会保障权方面，劳工组织应当：

- (a) 系统性地促进批准和有效实施劳工组织最新的社会保障标准，并促进在法律改革中考虑到这些标准；
- (b) 通过促进批准和实施《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)及促进有效实施《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)，支持成员国增加非正规工人和家庭工人获得社会保护的机会；
- (c) 发起一场系统性地促进批准第 102 号公约的运动，包括通过在“建立全民社会保护底线全球旗舰计划”和体面劳动国别计划框架内促进批准该公约；
- (d) 适当协助成员国克服在批准劳工组织最新社会保障公约方面和有效实施劳工组织相关标准方面遇到的障碍；
- (e) 评估劳工组织社会保障标准在国家决策和立法过程以及多边伙伴活动中发挥的影响，包括通过与三方成员开展协商和与有关专家密切合作，以期确保这些标准能够在不断变化的环境中有效应对新挑战，并促进政策一致性；
- (f) 利用劳工组织的所有行动手段，通过持续开展三方协商来制定战略，加快批准《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)和实施《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)，向实现全民社会保护迈进。

III. 重申劳工组织在多边体系社会保护领域的任务和领导地位， 促进政策一致性

21. 劳工组织应当根据其章程赋予的在制定国际社会保障标准方面的权责、三方结构和技术专长：

- (a) 加强其在确保多边体系中社会保护政策的一致性方面的领导作用，包括通过在国际和国家层面强化旨在促进政策一致性的现有机构间合作机制，特别是积极引导在社会保障问题机构间合作委员会(SPIAC-B)和“旨在实现可持续发展目标的全民社会保护全球伙伴关系”(USP2030)框架内就社会保护的概念达成共识，并促进多边机构在尊重劳工组织标准的必要性方面保持一致；
- (b) 根据各组织的权责，与国际金融机构开展合作，评估国家社会保护需求和优先事项，并根据劳工组织最新社会保障标准确立的原则，评估用以扩大社会保护财政空间的备选方案，与世界银行合作制定其下一个社会保护战略，并与国际货币基金组织就其社会支出最低标准的实施情况及其与社会保护有关的政策建议和贷款条件进行接洽，以确保尊重劳工组织的标准；
- (c) 探索为社会保护筹集国际资金的备选方案，包括增加官方发展援助，从而在国际团结互助的基础上，补充在投资社会保护方面国内财政能力有限的国家或因危机、自然灾害或气候变化而面临更多需求的国家所做的个体努力，并就建立诸如“全球社会保护

基金”等新的国际筹资机制的具体建议发起和参与讨论，该机制可以补充和支持为实现全民社会保护所做的国内资源调动努力；

- (d) 探索与其他相关组织以及国际和区域机构可能建立的伙伴关系，以期推进落实劳工组织最新社会保障标准所载的愿景和原则；
- (e) 探索设立“国际社会保护日”的可能性，以彰显社会保护对体面劳动和社会正义的重要性；
- (f) 与劳工组织三方成员开展协商，探讨、评估和找出《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)和《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)得以更协调实施的机会。