



第五项议程

关于社会保障和人人享有保护全球运动： 进展情况报告

1. 在世界的每五个人中仅有一人享有适当的社会保障的保护，同时有一半的世界人口不享有任何社会保障保护。社会保障是一种基本需要，它代表了一项基本人权。政府、雇主和工人之间在 2001 年国际劳工大会上达成的一致导致要求国际劳工组织发起一个“促进扩展社会保障的主要运动”。大会还建议国际劳工组织呼吁政府对社会保障给予更高的优先地位；在国家社会保障战略的制定和实施方面为政府和社会伙伴提供咨询；以及收集并传播最佳作法的范例。所有这些活动目前均已在全球运动的范围内开展着。
2. 与理事会主席（Chung 大使）以及两个副主席（Funes de Rioja 先生和 Trotman 先生）一道，索马维亚先生在 2003 年 6 月的国际劳工大会上正式发起了“关于社会保障和人人享有保护全球运动”。理事会在有关 2003—04 两年期计划和预算以及有关 2006—09 年战略政策框架的讨论期间对全球运动给予了支持。在 Amadi-Njoku 女士的主持下，2003 年 12 月的第十届非洲区域会议就在非洲发起全球运动举行了一次专门会议。预计 2004 年将在印度、莫桑比克、尼泊尔、尼日利亚和塞内加尔发起国家运动。
3. 社会保障的扩展在防止和缓解贫困方面发挥着重要的作用。通过提供享有医疗的可能，社会保障促进了工人的生产率和就业能力，并使他们能够挣得一份体面的收入。通过在老年、失业、疾病、残疾、工伤、生育或养家糊口人的死亡的情况下提供社会保险，社会保障确保了工人及其家庭维持一种体面的收入水平。这种情况防止了他们沦入贫困线以下，并减少了儿童工作的必要。通过以税收资助的社会津贴，社会保障保证了一种基本收入并使人们得以摆脱贫困。例如，国际劳

工组织最近的一项研究¹表明，巴西的社会养恤金使得 1,400 多万人口摆脱了贫困。

4. 对一项旨在实现人人享有社会保障这一目的的战略而言，可以利用的政策和机构多种多样。这样一项战略的基础是对人们的社会保障需求和对各类行为者和机构的全面调查分析。法定社会保障方案可以将其现有福利或经过修订的福利延伸，以包括此前被排除在外的群体或意外。还可以通过改进管理和设计而增强其有效性。可能需要开发一些新的方案。鼓励和支持发展微型保险和创新性的分散化社会保障方案，以通过社区或群体的支持提供社会保护，也具有根本的意义。最后，所有的行为者和机构在国家政策的框架内共同努力是十分重要的，这样就可以在服务于人口的不同部分的各种方案之间建立可持续的联系。优先重点将是发现为非正规经济中的工人及其家庭提供有针对性的和有效的覆盖的方法。
5. 全球运动首先在于实施。运动的总的目的旨在发展认识和实现普遍享有卫生医疗以及人人都有基本收入保障。扩展社会保障的覆盖范围主要是一个政治认识和政治意愿的问题。技术合作是鼓励有关社会保障的政策辩论以及在尽可能多的国家实现覆盖范围的具体改善的一个主要手段。该运动还鼓励形成广泛的伙伴关系，以便在国家和国际级别动员重要的行动者，使其可能会实施扩展社会保障运动战略。最后，通过收集并传播良好做法的范例以及通过发展旨在扩展社会保障的新的机制，正在发展旨在支持技术合作的知识。

技术合作

6. 无论是在国家还是在（次）区域级别,国际劳工组织通过运动主动行动活跃在 40 多个国家。在本运动这一点的框架内，这里将重点介绍 4 种行动方法。
7. 通过社会对话扩展社会保障。由荷兰政府资助的这一试验性进程目前暂时被局限于三个发展中国家——洪都拉斯、马里和斯里兰卡。在外部资金供应的支持下，计划在许多其它发展中国家推广这一进程。在每一国家，通过政府部门以及雇主和工人代表的协同努力开展了一项国家诊断。技术合作的一个重要内容是社会伙伴和其它行动者的培训和能力建议，以使他们有效地参与社会保障计划的制定和实施。共同开展的诊断为国家行动计划提供了基础，目前正在所有这三个国家制订这一计划。

¹ H.Schwarzer 和 A.C.Querino 合著：巴西的不缴费养恤金：对贫困的影响，社会保障的扩展 (ESS)文件第 11 号（国际劳工组织，2002 年，日内瓦）。

8. 发展面向非正规经济的新的机制。于 1998 年创建的反对社会排斥和贫困战略和工具 (STEP) 计划系针对非正规经济中的贫困和被排斥群体, 以及社会保障覆盖范围不能满足其需要的那些低收入正规经济工人。该计划到目前为止已涉及非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比地区的 30 多个国家。计划是在四个不同的级别实施的。在地方级别, 它为非正规经济中的社区和社会专业团体提供支持。在中间级别, 它旨在加强社会伙伴、各类组织的联合会和支持结构的作用。在国家级别, 它力图通过社会对话的方式建立一种能够促进社会保护和所有人的社会融入的制度和政治环境。在国际级别, STEP 计划与技术合作及知识发展和传播等领域中的重要行动者一道工作。一个重要的创新是在西非法语区卫生互助组织之间发展了一种协调和知识传播机制 (“商议”)。正在亚洲成立一个类似的协调网。此外, STEP 计划正在开展一项对以社区为基础的现行社会保障计划的世界范围的调查, 以便利用其经验并改善获得医疗的潜力。
9. 通过在五个非洲葡语国家开展的反对社会排斥的斗争扩展社会保障。该项目涉及五个国家: 安哥拉、佛得角、几内亚比绍、莫桑比克和圣多美和普林西比。其目的首先是帮助这些国家确定哪些人被排除在了其社会保障制度之外; 他们被排除在外的原因; 以及最重要的是确保将他们纳入充分保护的方法。该项目由葡萄牙政府资助, 旨在增加由现有的社会保障制度所包括的薪给工人的数目, 同时在考虑到其需要和缴费能力的情况下为非薪给工人创建专门的法定方案。与 STEP 计划合作, 在三个级别开展了面向非正规经济中工人的技术合作。在地方级别, 它为各类组织建立微型保险制度和特别是卫生互助组织提供了支持。在地区级别, 它支持了团体联合会、协会和合作社, 以增强其权限及其与政府、医疗卫生提供者 and 国际组织进行辩护的能力。在国家级别, 它使政府和发展伙伴了解到微型保险制度的相关性并促进旨在扩展社会保护的计划、鼓励措施和机制的实施。
10. 全球社会信托基金试点项目。该计划是动员大量旨在用于扩展社会保障覆盖面的技术合作项目专用资源的新的努力。它旨在使发达国家与最不发达国家 (LDCs) 结成伙伴, 为发达国家的个人捐款者在定期和自愿的基础上每月向信托基金捐助几个欧元提供机会。由信托基金提供的核心津贴将由基本收入保障、基础教育和向家庭单位提供的必不可少的医疗卫生服务组成。从融资方面来看, 即使是以较富裕的经济合作与发展组织国家所有雇员的仅 5% 的低参与率, 每年所收集到的捐款数额也将足以为在发展中国家实现减贫和社会保障覆盖面的扩展做出重要贡献。理事会于 2002 年 11 月授权国际劳工组织发起试点计划。正如在 2003 年 11 月向理事会报告的那样, 劳工局还同时制定了一个项目, 该项目将倡议在丧失了养家糊口人的纳米比亚的家庭 (即大部分是受艾滋病毒 / 艾滋病影响的家庭) 中实行一种家庭收入补助。卢森堡的社会伙伴已同意为此目的发起一项集资运动。该项目目前正在等待纳米比亚内阁的批准, 预计批准将在 2004 年的第一个季度作出。

伙伴关系

11. 全球运动重要特征之一是它寻求发展广泛的伙伴关系。政府、雇主组织和工人组织是这一进程中的重要行动者。为了达到人人享有社会保障的目标，他们需要与各种各样的其它行动者密切合作，如捐款者、国际组织、社会保障机构和公民社会。一些捐款政府，如比利时、葡萄牙、法国和荷兰，已通过资助技术合作和部分承担 STEP 计划秘书处的费用而密切参与了这一运动。在今后的一年，将进一步发展两项地区举措。
12. 针对非洲的特殊举措。为贯彻第十届非洲区域会议的结论，国际劳工组织及其三方伙伴将在 2004 年及其以后开展一项特别举措，使捐款国和国际组织参与在非洲扩展社会保障覆盖面所面临的挑战。为提高整个非洲的覆盖水平，将建立一个为将其资源和专门知识输送到更加协调的行动计划中建立一个框架。预计这一举措将在定于 2004 年在布基纳法索召开的非洲联盟政府首脑就业和减贫特别峰会上发挥重要作用。为奠定这一举措的基础，国际劳工组织将开展评估非洲各国现行社会保障方案和确定特殊需求的工作，为试点计划和国家行动计划发展机会，以及收集和传播扩展覆盖面的良好做法和方法。出于实现最有效的资源目标的目的，国际劳工组织还将努力改善捐款社会内部的协调，以便在逐个国家的基础上扩展覆盖面。
13. 国际劳工组织 / 泛美卫生组织 (PAHO) 关于在拉丁美洲和加勒比地区扩展医疗卫生覆盖面的举措。瑞典国际开发署于 2003 年 10 月底在斯德哥尔摩组织了一次捐款者大会。将于 2004 年继续该次会议期间进行的接触。在这方面，国际劳工组织正在与泛美卫生组织一道工作，帮助各国确定国家行动计划，以通过各种机制和机制的混合扩展医疗卫生的覆盖面，如社会医疗保险、以社区为基础的处理方法和开放享有公共医疗卫生的途径。该计划将在两个级别实施。在地区级别，它将为国家项目提供培训、咨询和评估。在国家级别，所有参与国在头两年期间将确定通过不同机制和机制的混合扩展医疗卫生覆盖面的方法的国家行动计划。在其后的三年期间，将首次发起行动计划的实施。

知识发展

14. 过去的两年来，在所谓的社会保障的扩展 (ESS) 文件丛书中发表了该运动的大多数研究。截止 2003 年底共出版了 18 份文件，通常以不止一种语言；并可在该运动的网址上进行网上查阅 (<http://www.ilo.org/coverage4all>)。其中的 13 份是国家案例研究，表明不同的发展中国家通过各种计划在社会保障的扩展方面取得了成功的领域，如社会医疗保险和由税收资助的养老金。剩余的 5 份研究属于跨国研究，涉及具体的地区、问题或政策。

15. 此外，完成了一套有关微型保险计划的建立和运作的各个方面的独特研究，例如认识提高、可行性、实施、管理、监督、评估和契约化。国际劳工组织还发展了一个关于社会包容问题的信息学徒和资源中心（CIARIS），这是一个网址，上面提供了在地方一级同社会排斥作斗争的详尽的文献、方法及实用手段。
16. 在今后的两年中，将需要在三个方面发展新的知识。研究的第一个领域涉及审议有关社会保障的扩展以及其与脆弱性、减贫、生产率、就业和经济增长的关系的某些宏观和微观方面的一系列研究。第二个方面将涉及医疗保险和贫困之间的关系，这种关系对于社会保障、体面劳动议程和千年发展目标（MDGs）之间的联系来说是至关重要的。第三部分涉及在将社会保障扩展到特定弱势群体方面的良好做法的文献汇编，如农业工人、妇女、移民和生活在受危机或国内动乱影响国家的人民。将在国家和地方级别继续开展有关扩展社会保障的新方法和机制的试验。
17. 请委员会对本进展情况报告发表意见，并请委员会对全球运动今后几年中的发展提出咨询意见和建议。

提交委员会讨论。

2004年1月23日，日内瓦。