

概况介绍

39



国际
劳工
组织



联合国
人权

高级专员办事处

社会保障权

概况介绍

39



国际
劳工
组织



联合国
人权
高级专员办事处

纽约和日内瓦，2026年

社会保障权

© 2026 联合国和国际劳工组织(劳工组织)

本出版物由联合国(代表联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办))和国际劳工组织(劳工组织)联合出版。

本出版物开放获取，但须遵守为政府间组织订立的知识共享许可协议，可查阅 <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/deed.zh-hans>。

出版商出版的版本须删除原标志，封面须另行设计。

文中资料可影印和转载，但须注明出处。

本出版物中所用名称及资料编排格式并不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市或地区或其权力当局的法律地位或对其边界或疆界的划分表达任何意见。

联合国文件编号由大写字母和数字构成。凡提及这种格式的编号，即指联合国某一文件。

ISSN: 1014-5591 / eISSN: 2789-7230

封面图片来源：联合国照片/由Eskinder Debebe提供。

目录

导言	6
一. 什么是社会保障权?	9
A. 定义	9
B. 国际法下的社会保障权	9
1. 社会保障权在国际与区域人权文书中的确立	10
2. 国际劳工组织通过的国际社会保障标准	12
C. 社会保障权的核心要素	13
1. 法律和政策框架	13
2. 社会保障计划	14
3. 社会风险或意外事件	15
a. 医疗	16
b. 疾病	16
c. 老龄	17
d. 失业	18
e. 工伤和职业病	19
f. 家庭和儿童支持	20
g. 生育	20
h. 残疾	21
i. 遗属, 包括孤儿	21
4. 社会保障权的要素	22
a. 可得性	22
b. 充足性	23
c. 可及性	24
d. 参与	25
D. 社会保障权与其他权利之间的联系	26

二. 国家和其他行为体在实现社会保障权方面有哪些义务.....	28
A. 贯穿各领域的非歧视与性别平等原则	28
B. 国家尊重、保护和实现社会保障权的义务	29
C. 核心义务与逐步实现	30
D. 具有国际性质的义务	33
E. 非国家行为体的义务	33
三. 对社会保障采取基于人权的方针意味着什么?	36
A. 制定全面的法律和政策框架	36
B. 加强国家作为社保体系保障者的作用	37
C. 划拨充足的资金.....	38
D. 采取促进性别平等的方针	40
E. 特别关注弱势个人和群体.....	42
1. 非正规经济部门的劳动者.....	43
2. 儿童和家庭	45
3. 残疾人.....	46
4. 老年人	48
5. 贫困人口	49
6. 移民、寻求庇护者、难民和境内流离失所者	50
F. 实施全民社会保护制度	52
G. 将减贫干预措施植根于人权规范和原则	54
H. 协调相关政策.....	55
I. 监测进展	56
J. 建立申诉和补救机制	57
四. 与全民社会保护制度有关的重要问题	60
A. 是否只有高收入国家才可能实现全民社会保护制度? ..	60
B. 紧缩方案是否会导致倒退措施?	61

C. 国家是否应优先考虑某些类型的社会保障机制, 以 实现全民社会保护?	63
D. 社会保障是否只覆盖正规就业者?	64
附件	66
一. 术语表	66
二. 参考资源和链接	69

导言

社会保障权是人权架构的核心组成部分。这一权利如能得到落实，便可以促进其他许多人权的实现，在人们面临人生的各种风险时保障其尊严。在不同社会中，社会保障权也是社会契约的核心要素，有助于实现可持续的经济和社会发展以及社会正义。实现这一权利需要基于社会团结和集体筹资原则，确保社会全体成员在一生中遭遇重大意外事件时能得到充分保护。社会保障权可以确保人们获得医疗保健和收入保障，从而预防或至少缓解贫困，减少脆弱性、社会排斥和不平等，同时为经济发展与繁荣提供支撑。

社会保障权在国际法中具有坚实的法律基础。1944年《费城宣言》促使国际劳工组织协助其成员国扩大社会保障措施，为所有需要此类保护的人提供基本收入和全面的医疗保健。随后，《世界人权宣言》第二十二条明确宣告了社会保障权，规定“人既为社会之一员，自有权享受社会保障”。¹ 此外，《宣言》第二十五条第一款明确包含享受社会服务的权利，以及在失业、患病、残疾、丧偶、年老或在权利持有者无法控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障；第二十五条第二款则规定，母亲和儿童有权受到特别照顾及协助，所有儿童，无论婚生与非婚生，均应享受同等社会保护。在《世界人权宣言》的基础上，通过了两项重要的人权和劳工条约，即1966年《经济社会文化权利国际公约》和劳工组织《1952年社会保障(最低标准)公约》(第102号)。

在经济、金融、社会、公共卫生或环境危机以及经济衰退时期，医疗保健覆盖和收入保障可以预防或至少缓解贫困，减少脆弱性、社会排斥和不平等，

¹ 在通过《世界人权宣言》的谈判过程中，社会保障的概念从最初的简短定义逐步发展为涵盖更多内容的定义，包括有人建议将其视为一种经济权利，纳入体面生活水准权的范畴。当时也有呼声要求加强国际合作，特别是为实现社会保障权加强合作。其中大多数议题在后来就《经济社会文化权利国际公约》的案文进行政府间谈判时被再次提起。社会保障权(第九条)成为《公约》中最短的条款，但是在《宣言》讨论过程中提到的构成社会保障广义概念的其他要素，则分别发展为第六至第八条(劳动权)、第十条(对家庭的保护，特别是对母亲、儿童和青少年的保护)、第十一条(适当生活水准)下独立的权利。《公约》最终反映了当初提出的国际协助与合作的呼声(第二条第一款)。

同时还能刺激总需求，从而起到经济稳定器的作用。²事实上，许多国家在应对冠状病毒病大流行(新冠疫情)时出台了特定的社会保护措施，在一定程度上减轻了疫情对受影响最严重人群的冲击。然而遗憾的是，这些应对措施很多仍停留在临时且覆盖面窄的安全网层面。

社会保障覆盖面的缺口依然存在，加深了不平等。如今，全球首次有超过一半的人口(52.4%)至少享有一项社会保护待遇，相较于2015年的42.8%有所增长。虽说这是一项重大进展，但全球仍有38亿人没有任何社保覆盖，数字惊人。³对儿童和家庭的保障不足，影响其获取教育、医疗以及其他商品和服务，进而损害社会和经济流动性。弱势群体被落下，无法从本国的总体经济增长中受益。社会保护体系在覆盖面、全面性和充足性方面的缺口，与社会保护方面的资金投入严重不足密切相关。从全球来看，只有4.8%的国内生产总值(GDP)用于保障劳动年龄人口收入的公共社会保护支出，而在失业、疾病和残疾保护方面存在显著缺口。⁴

充分实现社会保障权，是确保从各种危机中实现稳健和可持续复苏的强大公共政策的一个重要组成部分，也是以人为本的可持续发展路径的一个核心维度。⁵目前，许多国家正处于社会保护体系发展的十字路口。无论发展水平如何，它们都面临一个抉择：是加强社会保护体系，还是退回到提供最低限度保护的老路。

本概况介绍旨在：

- 解析社会保障权的内容与核心要素
- 阐明国家及其他行为体的义务，并列举可供实施的政策选项

² 劳工组织，2021e,《2020-2022年世界社会保护报告：社会保护处于十字路口——追求更美好的未来》，第30页。另见劳工组织关于第二次社会保护(社会保障)周期性讨论的决议和结论，2021年第109届国际劳工大会。

³ 劳工组织，2024年,《2024-2026年世界社会保护报告：促进气候行动和公正转型的全民社会保护》，日内瓦。

⁴ 同上，第104页。

⁵ 劳工组织，2021e,《2020-2022年世界社会保护报告：社会保护处于十字路口——追求更美好的未来》，日内瓦。

- 根据国际人权文书和国际社会保障标准中确立的规范和原则，就社会保障体系提供指导，从而实现社会保护的全民覆盖
- 应对当前社会保障/社会保护体系所面临的挑战。

一. 什么是社会保障权？

A. 定义

社会保障，或称**社会保护**，⁶ 是社会为个人和家庭提供的保护，旨在确保人们在一生中享有医疗保健和收入保障。社会保障涵盖各种人生情形，如患病、失业、生育、年老、残疾、工伤，或失去家庭主要收入来源。社会保障体系包含多种提供现金或实物形式津贴(包括物品和服务)的机制。提供高质量的公共服务也是社会保障体系的关键要素之一，对确保基本医疗保健和基本收入保障至关重要。

根据《经济社会文化权利国际公约》第九条的规定，每个人作为社会的一员，有权享受社会保障。国家有义务尊重、保护并实现这一权利。社会保障权涵盖参加社会保险(缴费型)和享受社会救助(非缴费型)的权利，其主要目的是消除贫困和不平等(见术语表)。因此，非缴费型计划，特别是社会救助计划，也应被视为实现权利的机制，而非一种慈善形式。

B. 国际法下的社会保障权

社会保障权在国际法中具有坚实的法律基础。1944年《费城宣言》言简意赅但富有远见地概述了社会保障权的核心要素。与《费城宣言》一并通过的《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)为通过多种机制或计划建立覆盖全体社会成员的全面社会保障体系勾画了蓝图。

《世界人权宣言》充分承认了社会保障权作为一项人权的地位。随后，劳工组织的三方代表通过了一系列具体落实社会保障权的标准，其中最具代表

⁶ 在本概况介绍中，“社会保障”与“社会保护”概念被视为可以互换使用，指所有旨在为有需要者提供收入保障和医疗保健的措施，包括在疾病、残疾、生育、工伤、失业、年老、家庭主要收入提供者死亡的情况下，或因照顾儿童而产生需要的情况下。这些措施应通过缴费机制、非缴费机制(税收)或二者相结合的方式进行集体筹资，以达到风险共担的目的。因此，“社会保障”一词不应被视为等同于“社会保险”，“社会保护”也不应被视为仅限于面向最贫困或最弱势群体提供的基于家计调查的社会救助措施。

性的是《1952年社会保障(最低标准)公约》(第102号)。1966年,《经济社会文化权利国际公约》也确认了包括社会保险在内的社会保障权。⁷

2008年,联合国负责监督《经济社会文化权利国际公约》执行情况的机构——经济、社会及文化权利委员会发布了一项一般性意见,为缔约国履行该《公约》第九条规定的义务提供指导。⁸ 劳工组织《2012年社会保护底线建议书》(第202号)也提供了有力的规范性行动指南,旨在引导各国填补全球范围内仍广泛存在的社会保障缺口,为实现全民社会保护指明方向。

1. 社会保障权在国际与区域人权文书中的确立

《经济社会文化权利国际公约》确认人人有权享受社会保障,包括社会保险(第九条)。经济、社会及文化权利委员会在关于社会保障的权利的第19号一般性意见(2008年)中,对该权利的规范性内容和缔约国及其他行为体的义务进行了阐述,并就该权利在国家层面的落实提供了指导。

此外,社会保障权还在众多国际人权法律文书中得到确认:

- 《消除一切形式种族歧视国际公约》(第五条(辰)款第(4)项)⁹
- 《消除对妇女一切形式歧视公约》(第十一条第1款(c)项)
- 《儿童权利公约》(第26条)
- 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第27条)
- 《残疾人权利公约》(第二十八条)

社会保障权也在非洲、美洲、阿拉伯国家、亚洲和欧洲的区域人权文书中得到确认。

⁷ 《经济社会文化权利国际公约》目前有172个缔约国。

⁸ 经济、社会及文化权利委员会第19号一般性意见(2007年)。

⁹ 尽管《消除一切形式种族歧视国际公约》已要求缔约国在享有社会保障权方面禁止并消除种族歧视,但真正推动将社会保障权纳入后续人权条约的决定性一步,是在《经济社会文化权利国际公约》中确认人人有权享受社会保障,明确将实现特定群体的这项权利确立为国家的积极义务。

《非洲人权和民族权宪章》载有对妇女和儿童的保护。宪章还规定，老年人和残疾人应有权获得符合其身体或精神需要的特别保护措施，¹⁰ 这自然包括收入支助津贴、医疗保健和社会服务。非洲联盟通过了一项《非洲人权和民族权宪章议定书》。

1988年《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(《圣萨尔瓦多议定书》)载有关于社会保障权的全面规定。¹¹ 美洲国家组织大会2012年通过的《美洲社会宪章》也提及了社会保护政策和方案。¹²

阿拉伯国家联盟理事会2004年通过的《阿拉伯人权宪章》规定，缔约国应确保每个公民有权享受社会保障，包括社会保险。¹³

《东南亚国家联盟(东盟)人权宣言》宣布人人应有权享受社会保障，包括在条件允许的情况下享受社会保险，这将帮助其获得有尊严和体面生活所需的手段。¹⁴

欧洲委员会1961年通过的《欧洲社会宪章》在第一部分中规定，所有劳动者及其受扶养人均有权享受社会保障；任何经济能力不足的人都有权获得社会 and 医疗救助；¹⁵ 人人有权享受社会福利服务。¹⁶ 1996年，对《宪章》进行修订，纳入了一项新的基本权利，即免于贫困和社会排斥的权利(《欧洲社会宪章》修订版)。欧洲委员会还制定了《欧洲社会保障规则》(1964年)及其附加议定书，二者与劳工组织第102号公约类似，目的是在区域层面推动缔约国做出更大的承诺。

¹⁰ 第18条第3和第4款。

¹¹ 关于社会保障权的第9条第1和第2款。

¹² 第14条。

¹³ 第36条。

¹⁴ 第30条第1款。

¹⁵ 第12条第2款要求缔约国承诺将社会保障体系维持在令人满意的水平，至少达到批准劳工组织第102号公约所要求的标准。

¹⁶ 第13-14条。

2. 国际劳工组织通过的国际社会保障标准

政府、工人组织和雇主组织代表共同制定并通过的国际劳工标准，包括公约(或议定书)和建议书，被公认为确立了社会保障权的规范性内容。具体而言，《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)提出了全面的社会保障体系和全民覆盖的构想，为制定第102号公约奠定了基础。

第102号公约作为提出社会保障的系统性构想的国际基准条约，至今仍占据重要地位。该公约通过七十余年来，深刻影响了各国社会保障制度的发展，即使在尚未批准该公约的国家也不例外。

第102号公约是首个将社会保障的全部九大分支(也称为“风险”或“情形”)——医疗、疾病、失业、老龄、工伤、家庭津贴、生育、残疾和遗属——一并纳入的国际条约。该公约至今仍是唯一为所有分支确立了定性和定量最低标准的国际文书，涉及覆盖人群、待遇水平、资格期限和待遇发放时长。该公约立足于一整套核心的筹资、治理与管理原则，包括：国家的责任；法定权利；缴费型和非缴费型计划的最低保护水平；计划的集体筹资与财务可持续性；参与式管理；透明度与合规机制。

第102号公约还允许各国在确保核心原则得到贯彻且提供最低水平社会保障的前提下，随着本国社会保障体系的逐步发展，同步扩大其国际义务。

《2012年社会保护底线建议书》(第202号)基于以下两大主轴勾画了实现全民社会保护的战略愿景：(1) 建立并维持国家社会保护底线，确保人在一生中能够享有基本的医疗保健和基本的收入保障；(2) 在劳工组织社会保障标准的指引下，尽快使尽可能多的人获得更高水平的保护覆盖。

由世界各国政府、工人组织和雇主组织在国际劳工组织框架下共同制定的规范架构目前包括九部最新公约和九项建议书。它们分为两类标准：统一标准和衔接标准。虽然这些标准秉承了第102号公约确立的原则，但后续通过

的标准针对按主题重新归类的情形，在覆盖人群和待遇水平方面设定了更高标准。此外，它们还确立了针对移民工人及其家庭的衔接规则：¹⁷

统一标准：

- 《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)
- 《1921年(农业)工人赔偿公约》(第12号)
- 《1952年社会保障(最低标准)公约》(第102号)
- 《1964年工伤津贴公约》(第121号)及建议书(第121号)
- 《1967年残疾、老年和遗属津贴公约》(第128号)及建议书(第131号)
- 《1969年医疗和疾病津贴公约》(第130号)及建议书(第134号)
- 《1988年促进就业和失业保护公约》(第168号)及建议书(第176号)
- 《2000年保护生育公约》(第183号)及建议书(第191号)
- 《2012年社会保护底线建议书》(第202号)

衔接标准：

- 《1962年(社会保障)同等待遇公约》(第118号)
- 《1982年维护社会保障权利公约》(第157号)和《1983年维护社会保障权利建议书》(第167号)

C. 社会保障权的核心要素

1. 法律和政策框架

根据国际人权文书和社会保障标准，社会保障权必须在国内法律体系中得到保障。将社会保障权写入宪法，不仅彰显了该权利的重要性，也为后续的实施性法律奠定了基础。宪法保障还为在法院中主张该项权利提供了依据。

¹⁷ 因此，所有九类津贴，除家庭津贴外，均有更进一步的标准。这些文书可在国际劳工标准数据库(NORMLEX)中查阅。

在财政紧缩和财政调整等背景下，宪法保障亦可有效防止该项权利出现倒退。在各国实践中，宪法中关于社会保障权的条款通常将其确立为一项个人权利，并规定了国家作为义务主体在实现这一权利方面应承担的义务。¹⁸

各国应当通过法律，并制定国家社会保障战略和行动计划，以实现这一权利。所有社会保障制度和计划都应当纳入法律框架。

2. 社会保障计划

虽然各国的社会保障制度不尽相同，但国际人权框架所确立的社会保障权的基本要素在任何情况下都必须得到遵守。

为了实现全民覆盖，社会保护体系必须包含多种集体筹资的机制和计划，例如：

- **缴费型或保险型计划：**这些计划提供现金或实物形式的津贴。资金来源于员工和雇主的强制性缴费，国家往往也提供部分资助。此类计划通常保护雇员和自雇人员，但也可能覆盖全体居民，如国家医疗保险计划。缴费型计划也可以开放自愿参保，尽管从全球经验来看，自愿参保模式并非将社会保障扩大到未覆盖群体的有效方式。
- **非缴费型计划：**这类计划的资金来自普通税收，为各类人群，例如残疾人、儿童和生活贫困者，提供现金或实物形式的保护。非缴费型计划可能具有全民性质，覆盖所有居民，如全民社会养老金；也可能只针对某些处境不利的个人和群体，如面向贫困个人和家庭的基于家计调查的社会救助计划。
- **其他形式的社会保护：**基于社区或职业的计划或互助性质的计划，只要符合社会保障权的基本要素，也可以构成社会保障体系的一部分。在许多国家，针对儿童、老年人、残疾人、无家可归者、妇女以及性别暴力幸存者等不同群体的社会服务也属于社会保护体系范畴，这些服务通常由非营利性和营利性机构共同参与管理。

¹⁸ 劳工组织，《世界各国宪法中的社会保障权：拓展社会正义的道德与法律空间》。劳工组织全球研究，第1卷：欧洲，日内瓦；劳工组织，《世界各国宪法中的社会保障权：拓展社会正义的道德与法律空间》，第2卷：日内瓦，2023年。

- **补充性计划：**这类计划通常由私人保险公司运营，通过提供一般计划之外的额外保障，对现有社会保护体系形成补充。对于此类计划，国家仍需承担监督责任，并有责任为这类计划的设立、筹资和运营建立适当的监管框架，以确保其遵守核心原则，特别是在参保条件、财务治理和投资规则等方面。

所有计划都应纳入清晰易懂的法律框架，制定透明的资格标准，并明确标注津贴的性质和水平。

在任何情况下，国家在建立和实施以权利为基础、旨在实现全民社会保障权的社会保障体系方面，依然承担着总体和首要责任。事实证明，缴费型和非缴费型计划的协调配合是构建和维持全民社会保障体系的前提。在许多发展中国家，大规模的非缴费型计划必不可少，因为大量人口缺乏参与保险型计划的经济能力。此外，相当比例的劳动力从事非正规经济活动，难以加入与正规就业挂钩的缴费型社会保险计划。值得注意的是，许多国家也开始为无力缴费者提供全额或部分补贴。这种补贴往往有助于扩大覆盖范围，惠及原本被排除在外的人群，包括实现就业正规化，这种做法是基于社会团结原则，通过风险和成本共担来扩大覆盖面，而不是建立针对弱势群体的平行制度。

在佛得角，非缴费型养老金与缴费型计划相结合，覆盖约84.8%达到养老金领取年龄的人口，每月提供约53美元的津贴(高于该国贫困线20%)。此外，该国于2006年成立了国家社会养老金中心和互助医疗基金，为养老金领取者从私营药房买药提供资金支持并提供丧葬补助(劳工组织，2021e, 《2020-2022年世界社会保护报告：社会保护处于十字路口——追求更美好的未来》，第174页)。

3. 社会风险或意外事件

在社会保障体系中，应当为人一生中的九类主要风险或意外事件提供医疗和收入保障。

a. 医疗

根据劳工组织的社会保障标准，无困难地获取医疗保健(含孕产保健)是全面社会保护体系的核心组成部分。¹⁹ 全体社会成员，不论是否有工作，均能够在不遭受经济困难和歧视的情况下获得医疗保健。²⁰ 医疗服务范围必须包含预防性与治疗性措施，以维持或恢复健康，因为良好的健康状况对人类福祉和生产力至关重要。

因此，无困难地获得医疗保健是国家社会保护底线的核心组成部分，应通过国家界定的物品和服务予以保障，这些商品和服务须符合国际文书和人权条约机构规定的可得性、可及性、可接受性和质量标准。这类措施至少应包括无困难地获得全科和专科诊疗、基本药物及必要的住院治疗。应免费提供最低限度的产前、分娩和产后护理，包括必要时的住院治疗。如卫生系统包括私营或混合服务机构，服务的获取应可负担且无歧视。

在患病的情况下，应保证患者能够无困难地获得医疗服务直至康复。国家法律应确保对于需要长期治疗的疾病，如癌症和糖尿病，不中断医疗服务。不得以提供疾病现金津贴(用于弥补患病期间的收入损失)为由，拒绝提供无困难地获得医疗服务的机会。

b. 疾病

社会保障权要求各国政府建立相关制度和计划，向因健康问题暂时丧失工作能力者提供现金津贴，以弥补其收入损失。²¹ 对于因公共卫生要求而必须隔离或接受检疫²² 但无法远程工作的人员，也应给予此类救助，尤其是在疫情和其他公共卫生危机期间。从公共卫生角度看，这种情况下的疾病津贴能有效遏制疾病传播，这一点在新冠疫情期间已得到充分证明。²³ 此外，照

¹⁹ 第102号公约，第8、第10和第49条；第130号公约，第13条；以及第69、第134和第202号建议书。

²⁰ 第69和第202号建议书。

²¹ 劳工组织，《疾病津贴：简介》，劳工组织简报，2020年。

²² 第134号建议书，第8段。

²³ 劳工组织，《病假和隔离期间的疾病津贴：新冠疫情背景下的国家应对措施和政策考量》，劳工组织简报，《社会保护聚焦》，2020年。

护患病家属者亦应享有疾病津贴。²⁴ 此类措施如同时覆盖承担照护责任的男女家庭成员,有助于促进男女平等分担无酬照护和扶助工作。

疾病津贴应当充足,原则上应支付至痊愈为止,尽管国家立法可以规定发放的最长期限。²⁵ 如系需长期照护的疾病,津贴期限应予延长。²⁶ 这一点对于长期患病者尤为重要,因为他们可能因反复请病假而被认定为不再具备工作能力,进而失去工作。因此,社会保障制度必须确保疾病津贴能够覆盖长期和慢性疾病,若受益人被认定为永久丧失工作能力,在疾病津贴领取期满后,可将其转换为残疾津贴。²⁷

c. 老龄

社会保障计划应保障参保人能够自法定年龄起领取养老金。根据国际社会保障标准,原则上该年龄不应高于65岁,但可基于职业特性(如从事高危职业)、预期寿命延长及老年人的劳动能力等因素,适当调整退休年龄。²⁸ 养老金水平应具有可预见性,且至少必须确保所有老年人享有体面生活直至终老。²⁹

养老金体系应由缴费型和非缴费型计划共同组成,以覆盖那些无法参加缴费型养老金计划的人群。在一些国家,养老金体系包括基于居住权的税收筹资普惠型养老金支柱,有助于填补覆盖面的某些缺口,尤其惠及妇女和非正规经济中的劳动者。普惠型养老金也可以与补充性机制并存,后者通常基于个人储蓄,旨在为高收入者提供更高的退休收入。³⁰ 与所有长期津贴一样,

²⁴ 第134号建议书,第10段。

²⁵ 第102号公约,第18条;第130号公约,第16条。

²⁶ 同上。

²⁷ 第102号公约,第14和第54条。

²⁸ 第102号公约,第26条;第128号公约,第15条;第131号建议书,第6-7段。

²⁹ 第102号公约,第65-66条;第128号公约,第29条;第202号建议书,第8段。

³⁰ 劳工组织,2024年,《〈1952年社会保障(最低标准)公约〉(第102号)的批准与实施:实现基于权利的全民社会保障的途径》,全球倡导简报。

养老金水平应根据国内生活成本和收入水平定期调整，以避免养老金的实际价值缩水。³¹

在养老金领域，尤其应关注以下因素造成的性别差距：男女退休年龄差异；女性劳动参与率较低、从事非全职工作和临时工作以及非正规就业比例较高；男女薪酬差距；以及女性承担无酬照护工作的比例过高。³²

d. 失业

失业保护计划旨在补偿因无法获得或维持合适工作而导致的收入损失或减少。³³ 它们是社会保障体系和劳动力市场政策的一个重要组成部分，尤其是在经济低迷时期以及在灵活的劳动力市场和新工作形式的背景下。高效的失业保护计划应当有一项重要的配套措施，即覆盖面广、能够有效协助求职者找到工作的国家就业服务体系。

新冠疫情凸显了引入或扩大部分失业³⁴ 或临时停工导致的收入损失保障的重要性。³⁵ 对于处于长期失业状态且领取失业救济期满的人员，以及其他面临就业困难的人员，例如首次求职者、妇女、青年、残疾人、老年人、移民工人和受结构性变革影响的劳动者，国家应为其提供其他形式的保护，³⁶ 例如促进就业机会的专项计划。这类人员还应能够获得社会保障底线³⁷ 的

³¹ 第102号公约，第65-66条；第128号公约，第29条。

³² 例如，见《经济、社会及文化权利委员会关于以色列第四次定期报告的结论性意见》(E/C.12/ISR/CO/4)；《经济、社会及文化权利委员会关于摩尔多瓦共和国第三次定期报告的结论性意见》(E/C.12/MDA/CO/3)；《消除对妇女歧视委员会关于白俄罗斯第八次定期报告的结论性意见》(CEDAW/C/BLR/CO/8)；《消除对妇女歧视委员会关于中国第七和第八次合并报告的结论性意见》(CEDAW/C/CHN/CO/7-8)；《消除对妇女歧视委员会关于摩尔多瓦共和国第四和第五次合并定期报告的结论性意见》(CEDAW/C/MDA/CO/4-5)；以及劳工组织，《缩小社会保障中的性别差距：工人组织需要了解的事》，政策简报，日内瓦，2022年。

³³ 第102号公约，第20条；第168号公约，第10条；第176号建议书，第14段。

³⁴ 寻找全职工作的非全职就业人员可纳入部分失业保障覆盖范围。

³⁵ 第168号公约，第15条；另见劳工组织，《新冠疫情下的失业保障：国家应对措施与政策考量》，劳动组织简报，《社会保护聚焦》，2020年。

³⁶ 第168号公约，第26条。

³⁷ 第202号建议书，第5(c)段。

支持，而社会保护底线可以通过多种方式实施，例如确立最低保障收入、为处于贫困状态并正在求职的劳动年龄人口提供基于家计调查的社会救助金，以及放宽提前领取养老金的条件。

失业保护计划在着眼于以下双重目标时效果最佳：一是在部分或完全失业时提供充足的收入保障；二是促进体面工作。³⁸ 这可以通过失业保险或救助，或是就业保障来实现，并与就业促进措施、就业正规化以及积极的劳动力市场政策形成战略联动。为此，社会保障政策需要与涵盖宏观经济、贸易、投资和产业等方面的综合就业政策相协调。³⁹

e. 工伤和职业病

各国应确保劳动者在发生工伤或罹患职业病时获得保护，通过提供免费医疗和定期发放现金津贴等形式确保其获得充足的福利，以弥补因暂时或永久丧失劳动能力而导致的收入中断。⁴⁰ 工伤计划应覆盖部分残疾和完全残疾情形，以及因劳动者死亡导致受扶养人失去经济支持的情形。享受福利的权利不应受到就业年限、投保时间或缴费数额的影响。⁴¹ 应定期调整长期福利，以确保其购买力保持稳定。⁴²

传统上，大多数工伤计划不包含对传染病的赔付，因为难以确定感染是否与工作有关。但许多国家为感染新冠病毒的劳动者提供了赔付。⁴³

工伤计划还应涵盖康复与再就业服务，或与这些服务相协调，使受益人能够获得合适的工作并重返劳动力市场。⁴⁴ 对于需要长期护理的人员，建议将持续帮助或护理产生的费用纳入保障范围。⁴⁵

³⁸ 第168号公约，第2和第7条。

³⁹ 劳工组织，2021e,《2020-2022年世界社会保护报告》，第162页。

⁴⁰ 第102号公约，第32条；第121号公约，第6条。

⁴¹ 见经济、社会及文化权利委员会，第19号一般性意见(2008年)，第17段。

⁴² 第102号公约，第65-66条；第121号公约，第21条。

⁴³ 劳工组织，2021e,《2020-2022年世界社会保护报告》，第137页。

⁴⁴ 第102号公约，第35条；第121号公约和第121号建议书。

⁴⁵ 第121号建议书，第11段。

f. 家庭和儿童支持

应提供家庭津贴以协助家庭履行抚养子女的责任，形式包括定期发放现金津贴，或提供食品、衣服、住房、休假或家政服务，或上述形式的组合。⁴⁶ 家庭津贴对于实现儿童的受教育权和个人发展权以及消除儿童贫困和童工现象至关重要。

应保障所有儿童获得家庭津贴，无论其居留身份如何。⁴⁷ 根据国际劳工标准，家庭津贴至少应发放至儿童年满15周岁或完成义务教育；而依据国际人权法，家庭津贴应发放至儿童年满18周岁或18周岁以上。⁴⁸

g. 生育

母亲应在分娩前后的合理期限内获得特殊保护，包括产前和产后保健。⁴⁹ 具体而言，医疗福利应涵盖产前、分娩和产后护理以及必要的住院治疗。⁵⁰ 在职母亲还应享有带薪产假，或带有充足社会保障待遇的休假，但此类收入替代成本应由社会共同承担，而不是由雇主单独承担。⁵¹ 此类安排可防止损害女性劳动力市场地位的歧视性做法。⁵² 生育津贴应足以确保妇女能够保障自身和子女的健康并享有适当生活水准。⁵³ 津贴的发放期限应由法律规定，最低不少于12周，如果本国法律要求或允许更长的产假，则最低发放期限应相应延长。⁵⁴ 在提供这些待遇的同时，还应采取其他生育保护措施

⁴⁶ 第102号公约，第40和第42条。

⁴⁷ 第202号建议书，第6段。

⁴⁸ 《儿童权利公约》第一条规定，“儿童系指18岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于18岁。”

⁴⁹ 《经济社会文化权利国际公约》，第十条。

⁵⁰ 同上；第102号公约，第47和第49条；第183条公约，第7条。

⁵¹ 第102号公约，第71条；第183号公约，第6条第8款。

⁵² 《经济社会文化权利国际公约》，第十条。

⁵³ 第102号公约要求津贴不得低于原先收入的45%；第183号公约第4条第1款、第6第2款和第3款规定，津贴不得低于原先收入的三分之二，或与之相当的金额。

⁵⁴ 第102号公约，第52条。

施,包括禁止基于生育的歧视、保护孕妇及哺乳期妇女免于从事可能危害母婴健康的工作,以及保障妇女在分娩前后得到休息和恢复。⁵⁵

在这方面,陪产、育儿和收养福利也同样重要,有助于促进工作与家庭责任的平衡,并纠正无酬照护工作分配不均的现象。⁵⁶

h. 残疾

残疾人有权以有尊严的方式获得包容残疾人的社会保障。⁵⁷ 至少应为完全残疾者提供收入保障,还应将部分残疾者逐步纳入国家保障计划。⁵⁸ 只要残疾状况持续存在,就应提供残疾津贴,并应考虑到因残疾产生的额外开支,以及与残疾相关的支持,以确保增强残疾人的经济权能。残疾计划还应促进并推动残疾人积极参与就业和社会生活。因此,各国应密切协调残疾津贴与其他社会、经济和就业政策,例如确保残疾人有效获得医疗保健,包括性保健和生殖保健,以及必要的就业和康复服务,使相关人员能够从事合适的工作。⁵⁹

i. 遗属,包括孤儿

受抚养的遗属,包括孤儿,有权在供养人死亡后领取津贴。⁶⁰ 遗属津贴的申领可以受益人无法自立为条件,例如正在接受教育的人员和未从事有偿工

⁵⁵ 《消除对妇女一切形式歧视公约》,第十一条第2款(b)项;第183号公约和第191号建议书。

⁵⁶ 《消除对妇女一切形式歧视公约》,第五条(b)款;第191号建议书,第10段;《1981年有家庭责任工人公约》(第156号)和《1981年有家庭责任工人建议书》(第165号)。另见劳工组织,《实现性别平等的量子飞跃:为了人人享有更美好的劳动世界的未来》(2019年,日内瓦);劳工组织,《实现工作场所性别平等:关于〈1958年(就业和职业)歧视公约〉(第111号)、〈1981年有家庭责任工人公约〉(第156号)、〈2000年保护生育公约〉(第183号)、〈1958年(就业和职业)歧视建议书〉(第111号)、〈1981年有家庭责任工人建议书〉(第165号)和〈2000年保护生育建议书〉(第191号)的全面调查》,国际劳工大会,第111届会议,报告三(B部分)。

⁵⁷ 《残疾人权利公约》,2006年,序言、第二条、第二十三条第五款、第二十八条第一款和第二款(三)项;第102号公约,第53-54条;第131号建议书,第25段。

⁵⁸ 第131号建议书,第5段。

⁵⁹ 《1983年(残疾人)职业康复和就业公约》(第159号)和《1983年(残疾人)职业康复和就业建议书》(第168号)。

⁶⁰ 第102号公约第60条将所覆盖的意外事故定义为“由于供养人死亡使寡妇或孩子丧失依靠;对于寡妇,享受津贴的权利可根据国家法律或条例估计其不能自立为条件。”

作的受抚养配偶。⁶¹ 历史上，各国法律框架往往侧重于保护遗孀，但当前的趋势是男女申领遗属津贴的条件趋于平等。应为遗属参加社会保障计划提供援助，尤其是在他们因艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾等地方性流行病，或因自然灾害或冲突而失去家庭和社区支持的情况下。⁶² 如果配偶必须达到规定年龄才能领取遗属津贴，则应向未达到该年龄的受益人提供必要的援助和便利，包括培训和就业安置，以确保供养人的离世不会导致任何人权被剥夺。⁶³

4. 社会保障权的要素

a. 可得性

社会保障福利应覆盖主要人生风险，应以现金或实物转移的形式提供，或采用两者相结合的方式，因而包括定期发放津贴，或提供物品或服务。根据第102号公约和第202号建议书，福利应以集体筹资和社会团结原则为基础，例如资源从在职人员向老年人转移、从健康者向患病者转移、从富裕群体向经济拮据者转移。⁶⁴

社会保护制度通常由多项计划构成，应在全国范围内运作。国家对该制度的有效管理和监督承担总体责任。该制度应覆盖并切实保护所有人，特别是最弱势和边缘化群体，不得以《经济社会文化权利国际公约》第二条第二款所禁止的任何理由进行歧视。⁶⁵ 为确保实现全民覆盖，根据第202号建议书，国家应提供缴费型和非缴费型计划，以落实国家社会保护底线。各国还应逐步提升保护水平，包括通过社会保险计划加以落实。应确保该制度及其单项计划具有财政可持续性，并兼顾社会正义与公平，从而确保今世后代均能实现社会保障权。⁶⁶

⁶¹ 第102号公约，第60条；第130号公约，第21条。

⁶² 经济、社会及文化权利委员会，第19号一般性意见(2008年)，第21段。

⁶³ 第131号建议书，第9段。

⁶⁴ 第102号公约，第71条；第202号建议书，第3段。

⁶⁵ 《经济社会文化权利国际公约》第二条第二款禁止基于“种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其他主张、民族本源或社会阶级、财产、出生或其他身分”的歧视。

⁶⁶ 经济、社会及文化权利委员会，第19号一般性意见，第11段；第202号建议书，第3(k)段。

b. 充足性

无论是现金还是实物形式的待遇，其性质、金额和期限都必须达到适当标准，以确保所有人都能实现社会保障权、健康权和适当生活水准权。这意味着，待遇水平至少应确保能够有效获得国家层面界定的基本生活必需品和服务，从而至少保障人们免受贫困、脆弱性和社会排斥，并过上有尊严的健康生活。⁶⁷

待遇的撤销、削减或暂停应基于合理且明确界定的理由，这些理由应定期接受审查并遵循正当程序。⁶⁸ 待遇应具有可预见性，⁶⁹ 其水平和期限应由法律规定，并通过健全、可持续的融资机制予以保障。

对于在社会保险计划下定期发放的用于补偿收入损失的津贴，应在充分考虑到家庭责任的基础上弥补收入损失。如果存在复工的可能，应在不损害复工意愿的前提下尽可能提高津贴金额。应定期监测津贴金额，以确保受益人有能力购买实现其人权所必需的商品和服务。⁷⁰ 收入、已缴保费与相关津贴金额之间应存在合理关系。⁷¹ 津贴应及时、定期发放。一次性给付不能被视为了提供了充分保护。⁷²

在非缴费型制度下，例如社会救助计划下，福利待遇可参照以下标准确定：一系列必需品和服务的货币价值、国家贫困线、社会救助的收入门槛，或国家法律或惯例规定的其他可比标准。福利待遇可考虑地区差异，但在任何情况下都应足以保障有尊严的生活。⁷³ 此外，对于养老金等长期待遇，至少应根据总体收入水平或生活成本的重大变化进行调整，以确保其购买力保持稳定。⁷⁴

⁶⁷ 第202号建议书，第2和8(b)段。

⁶⁸ 第102号公约第69条规定了可能导致福利全部或部分停发的有限情形。

⁶⁹ 第202号建议书，第3(c)段。

⁷⁰ 第67号建议书，第22段。

⁷¹ 第67号建议书，第23段。

⁷² 第102号公约，第16、22、28、36、42、50、56和62条。

⁷³ 第202号建议书，第8(b)段；第102号公约，第67条。

⁷⁴ 第102号公约，第65条第10款和第66条第8款；第128号公约，第29条。

就健康权而言,充足性从可负担性、可得性、可及性和质量等方面进行衡量。⁷⁵ 医疗保健服务应涵盖:全科医生和专科医生的门诊与住院治疗,包括出诊;牙科治疗;在家、医院或其他医疗机构的护理;合格助产士提供的护理以及其他在家或医院提供的孕产服务;在医院或其他医疗机构的住院治疗;尽可能提供必要的牙科、药物和其他医疗或外科用品,包括假肢。⁷⁶

劳工组织的社会保障标准提供了有益框架,能够帮助各国根据本国收入水平确定适当的定期津贴标准,以及缴费型和非缴费型福利的期限和申领条件。

c. 可及性

覆盖范围: 社会保障制度应不加歧视地覆盖所有人。为实现全民覆盖,必须建立非缴费型计划,以覆盖最弱势和边缘化群体。

申领条件: 待遇的申领条件必须合理、适度且透明。待遇的撤销、削减或暂停应受到限制,其依据必须合理、遵循正当程序,并由国家法律规定。

物理无障碍: 受益人应能实际前往社会保障服务机构,进行登记、领取待遇、提出给付申请并获取其认为实现权利所需的信息,在这方面应特别关注残疾人、老年人、土著人民、少数群体、移民以及生活在偏远地区或灾害频发地区或受武装冲突影响地区的人。

可负担性(经济可及性): 社保费用必须合理且适度。政府应确保低收入群体也能负担相关费用,必要时可给予补贴。⁷⁷ 缴纳社保所产生的直接和间接成本与费用必须在所有人的可承受范围之内,并且不得损害其他权利的实现。应尽可能减少领取福利过程中产生的开支,例如前往社会保障机构的交通费,可通过邮政服务或个人银行账户等方式发放待遇。受益人的社保缴

⁷⁵ 第202号建议书,第5(a)段。

⁷⁶ 第69号建议书,第21段;第102号公约,第10条。

⁷⁷ 第67号建议书,第26(8)和(9)段;第69号建议书,第12、13、75、76、78和79段。

费及自付医疗费用不应对其造成过度负担。⁷⁸ 对于生育和工伤情况下的医疗服务,应免除所有自付费用。⁷⁹

信息和程序可及性: 个人和组织应以清晰透明的方式获取信息。应以简明易懂、包容残疾人、兼顾年龄的语言表述待遇的申领条件(资格标准)及其他实用信息,避免使用晦涩难懂的概念或模棱两可的解释。如果国内有相当规模的少数语言群体,应以其语言提供此类信息。政府应简化待遇申领程序并提高效率,同时建立申诉机制,以便个人在社会保障权受到侵犯时寻求救济。对于缺乏必要数字素养和/或数字设备的群体,应采取特别措施保障其获取信息的能力。

d. 参与

雇主组织、工会和其他代表受益人(包括从事非正规工作的人员和养老金领取者)的组织应切实有效地参与社会保障政策的制定、实施和评估,或在此过程中被征求意见。这一点至关重要,因为有效的政策是弥补国家社会保护缺口、解决相关优先事项的重要手段。⁸⁰ 在这方面,第202号建议书强调,应建立有效参与政策进程的制度化架构,而不是依赖临时性磋商。⁸¹ 要实现切实参与,还需要考虑不同的权力关系,并加强所有利益攸关方的能力,包括获取信息的能力。国家在以下方面负有总体和首要责任:确保社会保障制度保障个人和组织以清晰透明的方式寻求、接收和传递相关信息的权利,并建立内置问责机制,确保中央和地方政府及其他执行机构作为责任主体

⁷⁸ 第67号建议书,第26段;第102号公约,第71条。

⁷⁹ 见第102号公约报告表。

⁸⁰ 劳工组织在第202号建议书第3(r)段和第13段中承认社会对话和社会参与的重要性,特别是对于制定国家社会保障扩展战略而言;经济、社会及文化权利委员会,第19号一般性意见(2008年),第69段;Behrendt, C., Saint-Pierre Guilbault, E., Stern-Plaza, M., Umuhire, V., and V. Wodsak. 2017. “Implementing the principles of Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)”, Chapter 3, in Dijkhoff, T., and G. Mpedi (eds.), *Recommendation on Social Protection Floors: Basic Principles for Innovative Solutions*, Kluwer; 劳工组织,《基于社会保护评估的全国对话:全球指南》,2016年,日内瓦;劳工组织(即将出版),《规划更具社会公正性的未来:2011-2020年国家社会保护政策与战略分析报告》。

⁸¹ 第202号建议书,第19段。

履行职责。受益人也应能参与社会保障计划和制度的管理，特别是由非公共实体实施的计划。⁸² 女性应作为完全平等的利益攸关方参与所有这些进程。

D. 社会保障权与其他权利之间的联系

所有人权都是相互依存、不可分割的。社会保障权有利于促进其他人权的实现。反之，也有确凿证据表明，其他经济、社会和文化权利的实现能够加强社会保护。换言之，这些权利应被视为不可分割、相互支持的整体，其中一组权利的实现既依赖于其他权利的实现，又为其他权利的实现提供支持。

诸如新冠疫情之类的经济、社会 and 卫生危机揭示了社会保护在促进和加强其他权利方面的关键作用。与此同时，此类危机也表明，为了实现社会保障权，还需采取其他措施作为补充。

例如：将非歧视和性别平等纳入所有部门政策的主流；改善卫生设施、用品和服务；促进劳动者从非正规经济向正规经济转型；面对当代社会诸多转型与变革带来的挑战，促进公正、良好的工作条件；提供住房补贴并改善社会住房，避免过度拥挤和不健康的居住环境；改善公共交通；制定支持家庭及其成员的方案；通过收入再分配和提供基本服务消除不平等；确保所有人都能享有优质教育以及文化和娱乐机会。

获得优质公共服务是确保所有人平等有效享有社会保障权的关键。例如，为确保切实实现性别平等以及无酬照护和扶助工作的平等分担，有必要将生育、陪产、育儿及家庭津贴与优质托育服务相结合。同样，康复服务以及长期照护和扶助服务是对残疾津贴和养老金的重要补充。将公共就业服务与失业津贴相结合，对于促进充分、体面的生产性就业至关重要，特别是考虑到女性劳动者在非正规经济和非标准就业形式中占比过高。

⁸² 第102号公约，第72条。

应对新冠疫情的社会保护措施

新冠疫情的应对措施给人权保护带来了巨大挑战。这些措施加剧了不平等现象，对弱势群体造成了尤为严重的影响。各国政府为此采取了多项紧急特殊措施，在多个领域创造财政空间。社会保障制度是保护公众健康和收入、为劳动力市场提供支持的最重要渠道。各国采取的措施包括：扩大现有待遇的覆盖范围，或为受疫情影响的劳动者、雇主和家庭引入新福利项目，保障家庭收入并降低失业风险；为必须请假照顾无法上学或上托儿所的儿童或照顾其他家庭成员的劳动者制定支持措施；扩大失业津贴的覆盖范围，为维持雇佣关系提供支持，并提供保障最低生活水平的社会福利；向移民和难民提供医疗和社会支持福利，无论其身份或正常化进程如何；建立紧急庇护所。

例如，约旦将失业津贴的覆盖范围扩大至受疫情影响行业的人员。蒙古将每月儿童津贴提高到原来的五倍，为期六个月。多哥实施了一项覆盖面较广的收入计划，为非正规就业人员提供支持，帮助他们通过移动应用程序进行登记。西班牙新推出了一项永久性最低收入保障计划，覆盖230万弱势群体。索马里推出了Baxnaano计划，首次向120万人提供社会现金转移支付。

注及资料来源：有关在新冠疫情期间加强社会保护的更多良好做法，见人权高专办《社会保障权概览》；劳工组织，2021e,《2020-2022年世界社会保护报告》；劳工组织社会保护平台。

二. 国家和其他行为体在实现社会保障权方面有哪些义务

A. 贯穿各领域的非歧视与性别平等原则

各国通过批准国际人权条约，⁸³ 承诺立即废除或修改歧视性立法，以消除法律确立的任何形式上或法律上的歧视，并采取措施消除事实上的歧视。贯穿各领域的不歧视与平等原则应结合各条约所保障的实质性权利进行解读。

各国义务确保社会保障权的享有不因任何理由受到歧视。⁸⁴ 解决歧视问题需要采取综合方法，包括制定一系列法律和政策，以建立法定保护和遵守机制。这些措施包括：确保提供充足的社会保护待遇、优质公共服务和累进税收制度，以减轻社会上的不平等现象，或在危机时期出现或加剧的不平等现象。必要时还需采取临时特殊保护措施。⁸⁵ 各国应努力查明现有法律框架的不足之处，以确保特定群体不会因制度设计或实际执行上的问题(例如由于缺乏信息或害怕受到打压)而被排除在社会保护之外。

⁸³ 例如《消除一切形式种族歧视国际公约》《公民及政治权利国际公约》《经济社会文化权利国际公约》《儿童权利公约》《消除对妇女一切形式歧视公约》《残疾人权利公约》《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

⁸⁴ 经济、社会及文化权利委员会在第19号一般性意见第29段中回顾，《公约》“禁止以种族、肤色、性别、年龄、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生、身体或精神残疾、健康状况(包括艾滋病毒/艾滋病)、性取向以及公民、政治、社会或其他身份为由进行任何直接的或间接的歧视，因为这种歧视会导致取消或损害平等享有或行使社会保障的权利。”

⁸⁵ 见消除对妇女歧视委员会关于老年妇女问题和保护其人权的第27号一般性建议第42段，“缔约国有义务确保公、私营部门的退休年龄不对妇女有歧视。因此，缔约国有义务确保退休金政策没有任何形式的歧视——即使妇女选择提前退休也是如此，并且，所有参加工作的老年妇女都有充足的退休金。为保证这样的退休金，缔约国应采取一切适当的措施，包括在必要的地方采取临时特别措施。”同样，许多国家为应对新冠疫情出台了临时社会保护措施，以促进获得医疗保健服务、保护就业和减少收入损失：劳工组织，《[发展中国家应对新冠疫情的社会保护措施：通过构建全民社会保护制度增强韧性](#)》，劳工组织简报，《社会保护聚焦》，2020年。

要解决歧视问题,尤其需要认识到性别平等的核心地位,这一点已载入国际人权法,还需要采取积极措施促进性别平等。女性作为独立的权利主体(而非依附者)享有社会保障权,能够极大地促进她们的社会经济赋权。

B. 国家尊重、保护和实现社会保障权的义务

与其他人权领域一样,国家在社会保障领域承担三类义务,即尊重、保护和实现社会保障权的义务。国际人权法以及国际社会保障标准均确认,国家负有采取具体措施实现社会保障权的首要 and 总体责任,为此应根据这些文书中规定的其他一些核心原则,包括确保法律上的不歧视和应享权利,设计并实施社会保障体系。

尊重义务要求国家避免直接或间接干涉社会保障权的享有。这项义务包括:不得实施任何剥夺或限制平等获得充足社会保障的做法或活动;不得任意或无理干预互助性或习俗或传统的社会保障安排,也不得任意或无理干预个人或法人团体设立的社会保障机构。⁸⁶

保护义务要求国家防止第三方(可包括个人、团体、公司或其他实体,以及在其授权下行事的代理人)以任何方式干预社会保障权的享有。这项义务包括:采取必要的立法和监管措施,禁止第三方剥夺平等参加由其自身或他人运营的社会保障计划的机会,或设置不合理的参保条件;确保第三方履行向社会保障制度缴费的义务,包括为其雇员或其他受益人缴纳社保的义务。⁸⁷

当社会保障计划由第三方运营或控制时,国家仍然对监督国家社会保障体系负有总体责任,该体系应遵守国际公认的社会保护原则。⁸⁸ 为防止滥用职

⁸⁶ 经济、社会及文化权利委员会,第19号一般性意见,第44段。

⁸⁷ 同上,第45段。

⁸⁸ 这些原则包括:由国家承担总体责任,确保社会保障体系得到妥善管理,并按时足额发放津贴;通过缴费、税收或两者相结合的方式集体筹资;依法设立,提供可预见且充足的津贴,并定期审查津贴水平;确保资金的可持续性;设立投诉和上诉机制;让社会合作伙伴和受益人(或权利持有人)代表参与社会保护计划的管理。见第202号建议书,第3段。

权，必须建立有效的监管机制，包括国家法律及实施条例、独立监测、真正的公众参与以及对违规行为的处罚。⁸⁹

为履行实现权利的义务，国家必须采取一切必要措施，充分实现社会保障权。这项义务可进一步细分为促进义务、推动义务和提供义务。

促进义务要求国家采取积极措施，通过在国家法律体系中承认社会保障权并制定国家政策及相应的行动计划，协助个人和社区享有社会保障权。

推动义务要求国家采取措施提高公众认识，并确保提供关于该制度的充分信息，包括如何获取待遇、享有何种待遇，特别是面向农村和城市贫困地区以及语言和其他少数群体进行宣传。

国家还必须确保在个人或群体因合理认定的非自身可控原因而无法自行实现社会保障权时，仍能享有该权利。应特别注意的是，需确保社会保障体系具备应对紧急情况下的能力，例如自然灾害、大流行病、经济危机、武装冲突⁹⁰或农作物歉收等情形。

C. 核心义务与逐步实现

国家的核心义务包括确保至少使每种权利的实现达到最基本的水平。⁹¹国家只有在能够证明已尽其资源能力所及作为优先事项履行核心义务的情况下，才可以将未能履行这些义务归因于资源匮乏。

在社会保障方面，国家的核心义务是确保提供最低限度的基本福利，使个人及其家庭至少能够获得基本医疗服务以及一系列基本物品和服务，特别是基本住所和住房、水和卫生设施、食物以及最基本的教育。⁹²第202号建议

⁸⁹ 经济、社会及文化权利委员会，第19号一般性意见，第46段。

⁹⁰ 东帝汶是一个良好范例。自恢复独立以来，该国根据《宪法》逐步建立了社会保护体系，其基础是三大宪法支柱：社会保障和社会救助(第56条第1款和第2款)；公共社会服务，包括卫生和教育(第57和第59条)；社会团体机构对社会服务和方案的支持(第56条第3款)。自2002年以来，该国投入了大量资金。

⁹¹ 见经济、社会及文化权利委员会，关于缔约国义务的性质第3号一般性意见，第10段。

⁹² 经济、社会及文化权利委员会，第19号一般性意见，第59(a)段。

书指出,国家负有尽快建立社会保护底线的总体和首要责任,至少应确保所有有需要的人都能获得基本医疗服务和基本收入保障。⁹³ 具体而言,社会保护底线应包括:获得基本医疗服务,包括孕产护理;为儿童提供基本收入保障,使其能够获得营养、教育、照料和其他必要物品和服务;为无法赚取足够收入的劳动年龄人口提供基本收入保障,特别是在患病、失业、生育和残疾的情况下;为老年人提供基本收入保障。⁹⁴ 尽管第202号建议书设想由各国自行确定保障水平,但就何为适当水平提供了明确指导:最低收入保障水平应能保障有尊严的生活,并足以有效获取一系列必要商品和服务,例如依据国家贫困线和其他可比标准确定的商品和服务。⁹⁵

劳工组织实施公约与建议书专家委员会指出,经济、社会及文化权利委员会关于社会保障的权利的第19号一般性意见(2008年)与第202号建议书相辅相成。⁹⁶ 委员会强调,根据第202号建议书,社会保护底线应保障的基本社会保障水平被认为是《经济社会文化权利国际公约》规定的社会保障权的最低限度核心内容。⁹⁷

如果一国尽其资源能力所及,仍无法立即为所有有需要的人提供应对所有风险或意外事件的最低保障水平,则应通过广泛协商,确定一组核心社会风险或意外事件,并通过制定国家社会保护政策或战略,启动构建国家社会保护底线的进程。这类政策或战略应包含一个有明确时间表的、逐步实现全民社会保护的计划。在资源极度匮乏时期,还必须识别社会中的弱势和边缘化群体,以确保国家社会保护政策和战略优先为此类群体提供最低限度保护。在这方面,国家可考虑暂时采用针对特定群体的方案,同时探索扩

⁹³ 第202号建议书,第3-4段。

⁹⁴ 第202号建议书,第5段。

⁹⁵ 第202号建议书,第8(b)段。

⁹⁶ 劳工组织,《提供普遍社会保护,实现人的尊严、社会正义和可持续发展》,关于《2012年社会保护底线建议书》(第202号)的全面调查,国际劳工大会,第108届会议,报告三(B部分),第46段。

⁹⁷ 经济、社会及文化权利委员会,“社会保护的底线:社会保障权和可持续发展目标的一个基本要素”,经济、社会及文化权利委员会的声明(E/C.12/2015/1);另见极端贫困与人权问题特别报告员关于所有国家通过采用社会保护底线落实社会保护权的报告(A/69/297)。

大财政空间的方式。⁹⁸ 此类扩展战略的实施还应着眼于支持从非正规经济向正规经济转型，并与国家社会、经济和环境发展计划的实施相协调、相促进。⁹⁹

人权条约明确确认，国家有义务尽其资源能力所及，逐步实现超出最低限度核心内容的权利。¹⁰⁰ 这项义务要求国家在确定总体政策优先事项时，必须确保资源配置符合其通过批准条约自愿承担的人权义务。权利的逐步实现需要协调一致的中长期公共政策。因此，国家应采取审慎、具体、有针对性的措施，扩大社会保障制度的覆盖人群和保障事项，以便在合理的时间范围内实现更高水平的保护。此外，虽然资源情况是国家履行采取措施义务(包括为实现高于最低限度核心内容的保护水平而采取措施)的重要限制因素，但这并不改变该义务的紧迫性，¹⁰¹ 不能仅以资源限制为由而不作为。¹⁰²

第202号建议书同样体现了逐步实现的原则。建议书明确呼吁各国建立国家社会保护底线，同时根据国家经济状况，并参照第102号公约以及更完善的国际社会保障标准规定的待遇范围和水平，确保尽可能多的人尽快获得更高水平的保护。¹⁰³ 此后，经济、社会及文化权利委员会在其结论性意见中一贯建议缔约国根据第202号建议书，¹⁰⁴ “建立社会保护底线，保障个人的法定权益，并逐渐发展为普遍、全面的社会保障制度”。¹⁰⁵

⁹⁸ 经济、社会及文化权利委员会的声明，“在公约任择议定书框架下评估‘尽其资源能力所及’采取措施的义务”(E/C.12/2007/1)。

⁹⁹ 第202号建议书，第III部分，国家社会保障扩展战略；《2015年关于从非正规经济向正规经济转型的建议书》(第204号)。

¹⁰⁰ 《经济社会文化权利国际公约》第二条第一款；《儿童权利公约》第四条；《残疾人权利公约》第四条第二款。

¹⁰¹ 人权高专办，《经济、社会和文化权利常见问题解答》，第33号概况介绍，第15段。

¹⁰² 经济、社会及文化权利委员会，《在公约任择议定书框架下评估“尽其资源能力所及”采取措施的义务》，第4段。

¹⁰³ 第202号建议书，第17段。

¹⁰⁴ 第202号建议书，第1段。

¹⁰⁵ 经济、社会及文化权利委员会，“社会保护的底线：社会保障权和可持续发展目标的一个基本要素”，经济、社会及文化权利委员会的声明(E/C.12/2015/1)，第2段。

D. 具有国际性质的义务

各国通常承认国际合作与技术援助作用重大，并承认需要采取联合和单独行动来充分实现《经济社会文化权利国际公约》所载的各项权利，包括社会保障权。¹⁰⁶ 各国和其他有能力的行为体尤其有必要提供援助，帮助资源受制约的发展中国家充分履行义务。¹⁰⁷

各国应避免采取直接或间接干涉别国人民享有社会保障权的行动，并应防止本国公民和国家实体在别国干涉这项权利。例如，甲国在与乙国订立双边贷款协定时，甲国应确保协定所列各项条件不会限制乙国向最需要社会保障的人提供支持的能力。如果一国可以采取的措施，通过立法或政治手段促使其管辖范围内的第三方(非国家行为体)尊重这项权利，则应根据《联合国宪章》和适用的国际法采取这种措施。¹⁰⁸ 这同样适用于多边协定和与国际组织或通过国际组织，包括国际金融机构订立的协定。¹⁰⁹

各国应积极采取行动，缔结对等的双边和多边社会保障协定，以更好地保护移民和外派工人的社会保障权。

E. 非国家行为体的义务

社会保障权是体面工作的基石，需要各类利益攸关方积极参与。尽管只有国家可以加入人权条约，¹¹⁰ 但企业、工会、雇主协会和代表社会保障受益人

¹⁰⁶ 例如见经济、社会及文化权利委员会，关于哥伦比亚第六次定期报告的结论性意见(E/C.12/COL/CO/6)，第42段；关于俄罗斯联邦第六次定期报告的结论性意见(E/C.12/RUS/CO/6)，第37段；关于巴基斯坦初次报告的结论性意见(E/C.12/PAK/CO/1)，第51-52段；关于孟加拉国初次报告的结论性意见(E/C.12/BGD/CO/1)，第44-46段；关于新西兰第四次定期报告的结论性意见(E/C.12/NZL/CO/4)，第35-36段；关于斯里兰卡第五次定期报告的结论性意见(E/C.12/LKA/CO/5)，第36段；以及关于乌拉圭第五次定期报告的结论性意见(E/C.12/URY/CO/5)，第30-31段。

¹⁰⁷ 《经济社会文化权利国际公约》，第二条第一款、第十一条第一款和第二十三条；经济、社会及文化权利委员会，第19号一般性意见，第55段；可持续发展目标17(具体目标17.2至17.5)。见《可持续发展目标人权指南》，可查阅<https://sdg.humanrights.dk/>。

¹⁰⁸ 经济、社会及文化权利委员会，第19号一般性意见(2007年)，第53-54段。

¹⁰⁹ 同上，第57-58段。

¹¹⁰ 《残疾人权利公约》是一个例外，区域组织可批准该公约。

的协会在实现社会保障权方面都负有责任，这项权利是工作权必不可少且不可分割的一部分。非国家行为体的义务应当与国家提供保护的义务一并考虑。¹¹¹

企业无论大小、所在行业、所有制形式和结构组成，¹¹² 都必须遵守符合人权条约的法律，特别是劳动法、社会保障法和税法。企业有责任尊重社会保障权，为此应避免任何侵权行为并解决自身行为造成的侵害权利行为。¹¹³ 如果一家企业造成或助长了不利影响，则该企业应当对损失进行补救，或配合通过满足公认正当程序标准的合法程序进行补救。¹¹⁴ 这包括支付社会保障缴费和税款，这些款项对于确保社会保护充分覆盖劳动者和广大民众至关重要。¹¹⁵

工会历来是倡导建立强大社会保障体系的先锋，社会保障体系应提供充分福利，保护劳动者免受因失业、患病和年老而失去收入保障的影响。劳动者及其代表通过缴费或税款参与为社会保障筹资，在维持对社会保障体系的监督、督促国家承担妥善管理社会保障体系的总体责任方面发挥着至关重要的作用。工会代表着关键的利益攸关方，承担着确保劳动者的声音得到倾听并倡导改善现状的任务，以保证社会保障方案切实满足劳动者及其家人的需求。所有群体可以通过合作及公开而真诚的社会对话，携手努力实现社会保障权，这是社会正义和社会契约的重要组成部分。

联合国专门机构和其他国际组织，如劳工组织、世界卫生组织(世卫组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国人

¹¹¹ 保护义务要求国家防止第三方(可包括个人、团体、公司或其他实体，以及在其授权下行使的代理人)以任何方式干预社会保障权的享有。这项义务包括：采取必要的立法和监管措施，确保社会保障制度以权利为基础，例如，禁止第三方剥夺平等参加由其自身或他人运营的社会保障计划的机会，或设置不合理的参保条件；确保第三方履行向社会保障制度缴费的义务，包括为其雇员或其他受益人缴纳社保的义务。

¹¹² 见联合国，2012年，《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》，原则14。

¹¹³ 同上，原则11、12和23。

¹¹⁴ 同上，原则22。

¹¹⁵ 例如见第202号建议书，第11段。

类住区规划署(人居署)、联合国开发计划署(开发署)、国际社会保障协会、世界贸易组织(世贸组织)以及各国际金融机构,应在人权文书和国际社会保障标准提供的规范性框架内开展工作,将这一框架作为在各自任务和专业领域范围内支持社会保障的共同指导框架。

国际金融机构,尤其是国际货币基金组织(基金组织)、世界银行和各区域开发银行及它们的成员国,应当在其借贷政策、信贷协议、结构调整方案以及类似项目中考虑到社会保障权,从而确保推动而不是损害人民享有社会保障权,特别是处于不利地位的和被边缘化的个人和群体享有这种权利。¹¹⁶ 与国际法的其他任何领域一样,国际金融机构和其他国际组织“受到国际法一般规则、其组织法或其参加的国际协定所规定的任何义务的约束”。¹¹⁷

¹¹⁶ 经济、社会及文化权利委员会,第19号一般性意见,第58段。

¹¹⁷ 见联合国,2016年,“公共债务、紧缩措施与《经济、社会及文化权利国际公约》,经济、社会及文化权利委员会的声明”(E/C.12/2016/1),第7段。

三．对社会保障采取基于人权的方针意味着什么？

对社会保障采取基于人权的方针意味着各国需要确保在通过和实施相关法律和政策时，以源自国际人权法和国际社会保障标准的各项原则和标准为指导。

A. 制定全面的法律和政策框架

目标明确的公共政策、充足的资源以及具备内置审查机制(可衡量进展并采取纠正措施)的社会保护方案，对加强社会保护制度、减轻经济冲击的不利影响和促进恢复措施十分关键。

葡萄牙是一个很好的例子。该国将《经济社会文化权利国际公约》规定的所有经济、社会及文化权利写入了1974年通过的《宪法》。社会保障与团结权有三个明显特征：普遍性(人人享有社会保障权)；体现国家职责(在工会和其他代表劳动者及其他受益人的组织的参与下，负责组织、协调并补贴分级管理的统一社会保障制度)；经济、社会及文化权利对于保护特定群体的作用日趋重要(例如，老年人的收入保障)。将所有社会、经济及文化权利写入《宪法》是关键的一步，催生了确立社会保障制度法律架构的首部《社会保障框架法》。这项制度目前由缴费型计划和非缴费型计划以及社会支助措施组成，包括面向儿童、家庭、残疾人、老年人和弱势人群的社会服务。它已成为促进社会经济发展的重要工具，并在新冠疫情期间发挥了强有力的应对作用。

国家社会保护政策与战略的制定和实施得益于有效的社会对话以及政府、雇主组织和工人组织的三方参与，这是建设更有力的社会保障制度的强有力的催化剂。¹¹⁸ 联合国框架鼓励更广泛的利益攸关方，包括国家人权机构、民间社会组织、工人组织和雇主组织以及社会保障受益人及其代表组织有意义地参与其中。它们应当能够积极有效地参与旨在实现社会保障权的政策的设计、预算编制、实施和评估工作。它们可以发挥重要作用，包括

¹¹⁸ 第202号建议书，第13段；劳工组织，《规划更具社会公正性的未来：2011-2020年国家社会保护政策与战略分析报告》(即将出版)。

监测进展,协助权利持有人有效主张自己的社会保障权,并在国家未能履行实现社会保障权的义务时追究其责任。

对社会保障采取基于人权的方针需要将政策转化为法律框架。清晰的法律对于确保人人都能获得社会保障至关重要。如果没有这样的框架,享有权利就要仰赖慈善和自由裁量。完善的法律框架对于社会保障体系的有效运转和避免重叠、冗余及漏洞同样必不可少。

宪法承认社会保障权是关键的一步。不仅如此,要想实现宪法所载的社会保障权的普遍性,还务必制定全面的法律,确立缴费型和非缴费型计划的原则、目标、覆盖人群和保障内容。

适足的法律框架应当清晰且透明地界定社会保障福利及享有福利的资格要求。法律框架还应确立参与执行社会保障计划的所有主体的角色和职责。它应当提供框架以确保透明度、财政可持续性、福利的充足性和可预见性、保障体系的问责制(包括通过合规、监察、申诉和上诉机制以及适当的处罚)以及受益人可以切实参与的机制。未能建立适足的法律框架本身即构成违反《经济社会文化权利国际公约》。¹¹⁹

B. 加强国家作为社保体系保障者的作用

应当定期监测社会保障体系,以确保其可持续性。各国不仅有责任建立社保体系,也有责任确保所有各方遵守各自义务,并确保权利持有人能够不受干涉地获得应享福利。为此目的,各国应制定并实施有效的法律和监管框架,并通过司法和非司法手段防范、调查、处罚侵权行为并予以补救。

国家人权机构、民间社会组织、工人组织和雇主组织及受益人等利益攸关方在促使国家承担责任方面可以发挥关键作用。各国必须确保国家人权机构(包括监察员办公室和平等机构)具有独立地位,并被赋予促进和保护经济、社会及文化权利的职责,从而能够密切关注法律法规并在发生侵权行为时帮助受害者寻求救济。应当保护在社会保障权和所有其他人权领域开展工作的民间社会组织和人权维护者的工作空间和机会,使其能够通过宣传

¹¹⁹ 经济、社会及文化权利委员会,第19号一般性意见,第62-65段。

和参与政策制定进程作出有意义的贡献，并监督人权的实现。他们也应能够为国际人权机制的工作作出贡献。他们贴近权利持有人，故能够监督各项权利在实地的实现情况。

随着经济全球化的推进，个人、群体和民族的人权愈发取决于国家和受其管辖的私营企业在域外的作为或不作为并受其影响。劳工权利和社会保障权的保护和实现涉及多个域外层面。各国必须避免通过作为或不作为，直接或间接干涉他国实现这些权利。各国也应采取措施，包括立法措施，规定其国民以及在其领土和/或管辖范围内注册的企业可因在海外业务中侵犯人权，包括侵犯社会保障权而被追究责任。¹²⁰

C. 划拨充足的资金

在许多国家，社会保障缴费在待遇支出中占据可观比例，在有些国家甚至占社会保护资源总量的一半以上(如中国、巴拉圭和突尼斯)。通过针对未覆盖人群的需求调整社会保险计划，已在扩大社会保障覆盖范围方面取得显著进展，尤其是在拉丁美洲。办法可以是重新分配经济活动(包括自然资源开采和能源生产)带来的财政收入(比利时和尼日利亚)，或设立一个社会保护基金(布基纳法索、马耳他和塞舌尔)。一些国家通过逐步采取累进程度更高的税收制度，包括征收财产税，调动了国内资源(阿根廷和多民族玻利维亚国)。

资料来源：劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，国际劳工大会，第108届会议，报告三(B部分)，第633段。

要切实实现人人享有社会保护，并从反复发生的危机中恢复，各国必须充分利用一切可用资源，包括借助国际援助与合作，并审慎采取步骤，逐步扩大社会保障的范围。¹²¹ 鼓励各国优先利用国内资源为社会保障体系筹资，并将可用资源首先用于向所有个人和家庭，尤其是最弱势和边缘化的个人和家

¹²⁰ 见经济、社会及文化权利委员会，第23号一般性意见(2016年)，第69-73段。

¹²¹ 经济、社会及文化权利委员会，第19号一般性意见(2007年)，第4、第40-41段；第202号建议书，第3(g)和第11段。

庭至少提供最低水平的福利。国家在面临财政制约，无法就所有关键社会风险和突发事件提供福利时，可以选择特定的风险或突发事件作为优先事项。然而，在作出此类决定之前，各国应仔细审查所有可用的国内资源，并就拟作为优先事项的风险和突发事件开展广泛的协商。各国还可以寻求通过国际合作与支持调动资源。¹²²

各国不应忘记，自己有责任逐步做到充分实现人人享有社会保障权，为此确立长期国家战略和行动计划，在透明而公平的预算编制基础上，设定目标和时间表，并建立资金充足的长期体制框架。¹²³

经济、社会及文化权利委员会和劳工组织都曾就如何扩大社会保护的财政空间向各国，尤其是低收入国家提供各种政策建议。这些建议包括提高税收，包括向外国投资者开采自然资源收取的费用；确保划拨给社会保障权和其他权利的预算不被挪作他用；定期审查给予投资者的税收减免；确立更广泛的社会保障缴费基数；减少非法资金流动；重新分配公共支出；改进税款征收工作。另外还鼓励各国寻求更为包容的宏观经济框架。¹²⁴

除社会缴费外，各国往往会利用专项税款、捐赠款和拨款来补充社会保障制度支出，并利用官方发展援助。

为应对财政赤字，鼓励各国优先使用国内资源为社会保障制度供资，为此应在社会保障缴费、一般税款、企业税款和其他公共资金政策之间选择最为有效且协调一致的方针。各国在本国经济和财政能力不足和/或由于危机、

¹²² 经济、社会及文化权利委员会，第19号一般性意见(2007年)，第59(a)段；第202号建议书，第12段。

¹²³ 经济、社会及文化权利委员会，第19号一般性意见(2007年)，第68段。

¹²⁴ 见Durán-Valverde, F., Pacheco-Jiménez, J.F., Muzaffar, T.和H. Elizondo-Barboza, 2020。
“社会保护方面的供资差距：新冠危机等背景下的全球估值和针对发展中国家的战略”，劳工组织，日内瓦，第14号工作文件；另见经济、社会及文化权利委员会结论性意见(例如关于巴拿马(2023年)、亚美尼亚(2023年)、巴西(2023年)、意大利(2022年)、刚果民主共和国(2022年)、巴基斯坦(2017年)以及苏丹(2015年))；经济、社会及文化权利委员会，“社会保护的底线：社会保障权和可持续发展目标的一个基本要素”，经济、社会及文化权利委员会的声明(E/C.12/2015/1)，第13段。

自然灾害或气候变化而面临需求增长时，还可以寻求国际合作与支持。¹²⁵在这方面，需要国际金融机构和发展机构之间开展更多对话，以确保政策一致性，并避免给出矛盾的建议，例如应确保结构调整不会导致紧缩政策和社会保障权的倒退。此外，还需要开展诸如税收事项或债务重组等方面的国际合作，以创造便于筹集和分配国内资源的环境。¹²⁶

2021年，国际劳工大会请劳工组织探索在国内筹资的同时，为社会保障筹集国际资金的办法，包括增加官方发展援助。这项请求旨在发起并进行讨论，探讨关于新的国际筹资机制的具体建议，如设立全球社会保护基金等，该基金可以补充和支持国内资源调动工作，以实现全民社会保护。¹²⁷

联合国极端贫困与人权问题特别报告员也曾建议设立社会保护全球基金，以填补低收入国家在提供最低标准的社会保障方面面临的资金缺口，并支持进一步调动国内资源用于社会保护。¹²⁸

D. 采取促进性别平等的方针

社会保护制度如果以促进性别平等的方式设计并实施，可以在进一步推动性别平等方面发挥重要作用。¹²⁹ 务必特别关注面临多重和交叉形式的歧视的女性，如残疾女性、少数族裔或有移民背景的女性、老年女性和在非正规经济部门工作的女性遭遇的具体障碍。

女性往往因生育和育儿而放弃或中断就业。女性所承担的无酬照护和扶助工作也更多，而这些工作的经济社会价值往往得不到承认。这导致女性参加社会保障计划，尤其是缴费型计划的机会更有限，享有的社会保障待遇也

¹²⁵ 第202号建议书，第11-12段。

¹²⁶ Bierbaum, M.和V. Schmitt, “增加对全民社会保护的投資：通过调动国内资源及国际支持与协调填补资金缺口”，劳工组织，日内瓦，第44号工作文件，2022年。

¹²⁷ 劳工组织，关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的决议，2021年，第21(c)段。

¹²⁸ 见极端贫困与人权问题特别报告员的报告，“全球社会保护基金：通过国际团结努力消除贫困”(A/HRC/47/36)。

¹²⁹ Razavi, S., Orton, I., Behrendt, C., Tessier, L., and V. Wodsak, “Making social protection work for gender equality: What does it look like? How do we get there?”, ILO, 2024.

更少。然而，这种不平等可以通过设计促进性别平等的社会保障计划予以克服。

例如，符合国际标准和人权标准的生育津贴和充足的带薪产假能够保护女性免受生育造成的歧视。此外，男性的陪产假、男女双方的育儿假和其他类型的照护假有助于男性更多地参与育儿和照料家庭成员，并有助于更公平地分摊家庭责任。将父亲的一部分育儿假设置为不可转让，从而强制男性休假时，效果更显著。¹³⁰ 提供可负担的优质儿童保育及长期照料和支助服务对于加强社会保障计划的效用意义重大。¹³¹ 采用团结互助机制而非雇主责任制为此类福利提供经费，能确保在实践中提供保护，并防止劳动力市场对女性的生育歧视。

由于女性预期寿命更长且一生遭受性别歧视，包括教育和工作方面的性别歧视，老年时陷入贫困的女性比男性更多。尽管推出社会保护底线，包括以税款支付的养老金在许多国家为老年女性提供了保障，但完全依赖此类计划的女性往往在低福利水平线上挣扎。如果养老金基于家计调查发放，许多老年女性可能因达不到严格的资格标准或羞于领取，仍然无法从这一收入来源获益。¹³² 由于养老金领取者中女性占一大半，养老金水平和资格标准应当充分考虑老年女性的需求和处境。缴费型养老金如果以集体筹资和团结互助为基础，就可以更好地促进性别平等。例如，可以推出“照护积分”制度，对花费在向子女和其他家庭成员提供无酬照护和扶助上的时间予以认可和补偿，还可以遵照国际社会保障标准确保提供最低养老金。

由于歧视和结构性不平等，女性在就业和谋生方面继续面临困难。长期存在的性别工资差距导致女性的收入平均比男性低20%。此外，女性从事低收入

¹³⁰ 见经济、社会及文化权利委员会关于《经济社会文化权利国际公约》的执行中产生的实质性问题的第16号一般性意见(2005年)，该委员会在意见中将《公约》第三条的原则与第九条相联系，并举出了例子，如统一男女强制退休年龄；确保妇女能够在公共和私营养老金计划中领取同等的津贴；并保证妇女享有充足的产假、男子享有陪产假以及男女均享有育儿假。

¹³¹ 经济、社会及文化权利委员会，第19号一般性意见(2007年)，第32段；以及劳工组织，[关于社会保护\(社会保障\)的第二次周期性讨论的决议](#)，2021年。

¹³² 劳工组织，2021年，《2020-2022年世界社会保护报告》，第54页。

工作、非全职工作和因照料家人而中断事业的可能性比男性更高。这些结构性不平等导致女性更常面临社会风险和突发事件，同时也损害了她们参加社会保障计划，尤其是缴费型计划的机会。

为有效应对这种不平等，社会保护制度必须有配套的其他政策，如就业、薪酬、税收、照护与扶助政策以及公共服务，包括可负担的优质儿童保育及长期照护和扶助服务。¹³³ 因此，各国应大力扩大女性进入劳动力市场，特别是在正规经济部门就业和谋生的机会；消除性别工资差距，避免某些女性占比过高的行业和职业(如农业和家政工作)的劳动者得不到社会保障覆盖；废除具有性别歧视性的资格标准；规定男女退休年龄平等。¹³⁴

E. 特别关注弱势个人和群体

尽管人人有权享有社会保障，但各国应特别关注未受保护或未受充分保护以及在行使这项权利方面通常面临困难的个人或群体。¹³⁵ 这就要求将保护覆盖面扩展至临时、非全职或自雇劳动者，包括数字平台工作者、家政工人、农业工人、居家工作者¹³⁶ 和非正规经济部门的劳动者。¹³⁷ 这也要求采取行动应对女性和其他群体，如失业、患病或受伤人员、残疾人、老年人、儿童、土著人民、少数民族、难民、寻求庇护者、无国籍人、境内流离失所者、回返者、非本国国民、囚犯和被拘留者等面临的具体挑战。

各国务必采取有效措施，保障全民覆盖，特别是覆盖医疗保健服务，尤其是在危机时期，新冠疫情期间对免疫接种和紧急治疗的需求表明了这一点。

¹³³ 劳工组织，[关于社会保护\(社会保障\)的第二次周期性讨论的决议](#)，2021年。

¹³⁴ 劳工组织，2021d, [《将社会保障扩大到非正规经济部门的工人：国际经验教训》](#)，日内瓦(第二版)。

¹³⁵ 同上，第31段。

¹³⁶ 根据《1996年家庭工作公约》(第177号)，居家工作者指为雇主或类似企业或商业活动在家里从事有酬劳的工作。

¹³⁷ 经济、社会及文化权利委员会，第19号一般性意见，第34段。

1. 非正规经济部门的劳动者

全世界范围内,有20亿年龄在15岁及以上的劳动者(占全球就业人口的62%)从事非正规就业。¹³⁸ 他们承受着严重的“体面工作赤字”,¹³⁹ 如就业身份不明或雇佣关系隐蔽且技能低下、工作条件不安全,文盲率高、生产力水平低下且缺乏培训机会。他们大多被排除在社会保障计划之外。

往往未得到充分社会保障保护的劳动者群体包括兼职工、临时工、自雇人员以及家政工人¹⁴⁰、移民和家庭帮工(通常为女性),这些群体在非正规经济部门中占比过大。

各国必须继续采取一切必要措施,将非正规经济部门的劳动者纳入社会保障范围,这一过程应适应劳动者自身情况,并有利于他们从非正规向正规经济部门过渡,且不妨碍他们正规化。在采取财政、经济和劳动法措施的同时,社会保护应对措施还应当通过扩展社会保险计划,使得从事所有类型工作的劳动者,包括自雇劳动者都能参加社会保障计划,并针对无力缴纳社保者,辅以税收筹资的计划。¹⁴¹ 这种办法应当写入国家法律。具体而言,在修订国家社会保险法以扩大其范围并发展针对性机制之外,法律也应列明并保障国家界定的社会保护底线,以确保有一套涵盖最基本风险和权

¹³⁸ 见劳工组织,关于体面工作和非正规经济的决议和结论,国际劳工大会,第90届会议,2002年。在劳工组织决议和《2015年关于从非正规经济向正规经济转型建议书》(第204号)中,“非正规经济”一词指工作人员或经济单位在法律上和实际上没有达成或者没有充分达成正式协议而从事的所有经济活动。另见劳工组织,《非正规经济中的女性与男性:统计概况》,2018年(第三版)。

¹³⁹ 体面工作赤字“表现为就业机会不足、社会保障不充分、工作中的权利被剥夺以及社会对话机制不健全”。这些不足为“衡量我们所工作的世界与人们对更美好生活的希望之间的差距提供了标准”,差距分为四类:就业差距、权利差距、社会保障差距和社会对话差距。见劳工组织,《减少体面工作赤字:全球挑战》,国际劳工大会,第89届会议,2001年,第6-10页。

¹⁴⁰ 见《2021年家庭工人公约》(第189号)和建议书(第201号)。该《公约》呼吁采取措施,确保家政工人在包括生育保护在内的社会保障保护方面享有的条件不低于适用于一般工人的那些条件(第14条第1款),而建议书则提到在双边、地区和全球层面上进行合作,加强对家政工人的保护,包括在获得社会保障方面(第26(1)和(2)段)。另见劳工组织,2022年,《实现家政工人的社会保障权:政策趋势、统计数据和扩展战略全球审查》,日内瓦。

¹⁴¹ 劳工组织,2021d,《将社会保障扩大到非正规经济部门的工人》。

益的基本福利。这样一套基本福利可以逐步提高,同时采取措施使企业和就业正规化。各国应最大限度利用可用资源,以确保社会保障制度逐步覆盖这些劳动者,并应继续寻求改善社会保护制度可持续性和公平筹资的途径。¹⁴² 扩展政策还可以考虑将非正规经济部门发展出的社区保险或微型保险计划纳入国家社会保障制度。¹⁴³

劳工组织第202号建议书的通过是向保护非正规经济部门劳动者迈出的一大步,该建议书明确承认基于社会团结互助和社会包容(包括面向非正规经济中的从业人员)的普遍保护原则。¹⁴⁴

新冠疫情等原因造成的正规就业非正规化引发了重大关切。这种现象甚至也发生在了高收入国家。就业形态的临时化以及短期合同和零小时合同¹⁴⁵等“灵活”就业形式的兴起(包括在数字平台上兴起),往往与劳工保护和社会保护水平降低及经济社会不安全感加深有关。一些最高法院对特定类型的平台劳动者被归类为自雇劳动者提出了异议,并将这些人重新归类为有权享有相应劳工权利和社会保障权的雇员。¹⁴⁶

除扩大社会保障计划覆盖范围,纳入非正规经济部门的劳动者之外,各国还应采取措施帮助劳动者从非正规向正规经济部门过渡。这将更好地保护所涉劳动者的社会保障权。与此同时,这样还将扩大国家的财政空间,因为会有更多劳动者和经济单位交税和向社会保障计划缴费。《2015年关于从非正规经济向正规经济转型建议书》(第204号)就促进劳动者和经济单位从非正规向正规经济转型的措施提供了指导。

¹⁴² 同上。

¹⁴³ 经济、社会及文化权利委员会,第19号一般性意见(2007年),第34段。

¹⁴⁴ 第202号建议书,第3(a)和(c)段。

¹⁴⁵ “零小时”合同规定,劳动者不享有任何最低工作小时数。更多信息见劳工组织,2004年,《待命工作与“零小时”合同》,WT-15号宣传单。

¹⁴⁶ 迄今为止,欧洲联盟有100多项法院裁决和15项行政裁决涉及通过平台工作的人的就业身份。在大多数案件中,法院裁定将独立承包人重新归类为劳动者,将平台重新归类为雇主。个别裁决确认了独立承包人的自雇劳动者的身份。还有更多的法院裁决有待作出。见 European Commission, “Questions and answers: Improving working conditions in platform work”, Press corner, 9 December 2021。

骑手法

2020年9月，西班牙最高法院裁定，数字平台的送货人员是雇员而非自雇劳动者，因此他们享有适用于所有其他劳动者的劳工权利和社会保障权。这项裁决作出后开始了社会对话进程，促成了第9/2021号法的通过，该法俗称“骑手法”，预设劳动者与平台之间存在雇佣合同，因为劳动者实际上受平台算法产生的决定的支配。

另见Sacha Garben, “‘Old’ rules and protections for the ‘new’ world of work”, *The Progressive Post*, 15 April 2021.

2. 儿童和家庭

儿童社会保护¹⁴⁷ 要求各国承诺在三种主要情况下保障儿童的权利：儿童自身作为受益人直接领取社会保障福利；家庭领取社会保障福利以分担部分育儿成本；福利机构或其他监护机制领取社会保障福利以弥补家庭环境的缺失。如果儿童为在职父母带来家庭收入补贴，儿童是派生权利主体；如果儿童可以享有税收补贴的物品和服务，儿童是直接权利主体。正如各项人权条约所规定的，福利、商品和服务的获得必须遵循非歧视性原则。各国尤其需要对弱势儿童和青少年给与特别关注以切实保障机会平等。

根据第102号公约，家庭津贴旨在覆盖抚养子女的责任，应包括定期给付现金，或提供食品、衣物、住房和家务帮助，或两种形式相结合。¹⁴⁸ 家庭津贴应至少提供至儿童年满15周岁，或持续至义务教育阶段结束——尽管批准公约的国家可以，也通常会设定更高的年龄标准。

补偿育儿成本的津贴可定额发放，也可与收入挂钩。根据家庭收入水平确定的津贴往往会为低收入家庭或多子女家庭提供更多补助。儿童和家庭津贴包括面向全体儿童和青少年的津贴、面向患病儿童或残疾儿童的津贴，以及用于补偿教育和照护相关费用的津贴。

¹⁴⁷ 涵盖根据国家法律享有社会保障保护的年轻人。

¹⁴⁸ 第102号公约，第40和第42条。

为实施以权利为基础的儿童社会保护计划，各国应确保社保方案的设计具有包容性，并通过以下方式尽可能解决童工风险：实施覆盖所有儿童家庭的儿童和家庭福利制度，特别是覆盖处境最脆弱的儿童家庭；简化登记程序，提供多样化的福利发放渠道，便利儿童照料者领取福利；除社保方案外，加大对全民优质基础教育和其他关键儿童社会服务的投资力度。¹⁴⁹

各国尤其应着力推行包容性的全民社会保护方案，通过减少“覆盖漏洞”、消除污名化和羞耻感以及简化流程增加福利覆盖面和申领率，降低交易和机会成本。此外，非缴费型福利(如普惠型儿童福利)或缴费型与非缴费型相结合的福利对于确保全民教育、预防或减少儿童贫困和童工现象也发挥着关键作用。¹⁵⁰ 福利标准应设定得当，应考虑家庭规模和子女人数，根据当地物价和工资水平等具体情况确定发放金额，并根据通胀水平进行调节。定期发放可提供可预见的收入，有助于家庭进行长期决策和包括生产性投资在内的财务规划，从而更好地保护儿童免于陷入贫困或沦为童工。国际标准可帮助各国确定儿童福利的优先等级并设计方案以填补儿童社会保护覆盖方面的空白。¹⁵¹

3. 残疾人

包容残疾人的社会保护体系旨在确保所有残疾人切实获得医疗和收入保障，包括覆盖残疾相关的开支。这种体系通常结合了一般性方案和残疾人专项方案，通过发放现金和提供实物福利帮助残疾人积极接受教育、就业和参加社会活动。¹⁵² 劳工组织制定了残疾相关医疗和现金福利的最低标准(无论是否因工致残)，并明确了与其他政策的衔接机制。

残疾人在享有人权方面往往面临多重交叉歧视。例如，与非残疾人相比，残疾人的就业率普遍更低、工作条件更差、社会保护更少。此外，他们的失业

¹⁴⁹ 劳工组织和儿基会，2023年，“[十亿个理由：迫切需要为儿童建立普惠型社会保护](#)”。

¹⁵⁰ 同上。

¹⁵¹ 同上。

¹⁵² 劳工组织，2021e,《[2020-2022年世界社会保护报告](#)》，第139页；劳工组织和国际残联，2019年。“[联合声明：构建包容性社会保护体系，促进残疾人全面有效参与](#)”，劳工组织和国际残疾人联盟。

风险更高，因而也更可能失去工作相关的社会保障权。根据《残疾人权利公约》第二条的定义，基于残疾的歧视包括一切形式的歧视，其中亦包括拒绝提供合理便利的情况。¹⁵³

全民医保和收入维持津贴必须覆盖残疾人，以使其充分享有社会保障权、适足生活水准权、社区生活权、独立生活权以及全面参与社会生活各领域的权利。为此，各国已采取的措施包括：提高残疾儿童和青少年的福利水平；发放特殊教育补贴；¹⁵⁴ 提供社会包容津贴以补偿增加的开支；提供照护人员津贴；提供长期照护补助，使重度残疾者持续获得照护；提供辅助器具和康复设备相关的财政支持。资源充足的社会服务对实现残疾人的独立生活权至关重要。

题为《建立有利于残疾人参与和融入的包容性社会保护制度》的指导说明(儿基会和劳工组织，2023年)就如何设计、实施和监督能最大限度促进包容的社会保护体系提供了概念框架和实务建议。劳工组织出版物《全球残疾保障计划和方案：设计理念和对国际社会保护标准的遵守》(日内瓦，2024年)探讨了各国现行的残疾保障计划和方案，分析了其在多大程度上符合国际社会保障标准，特别是第102号公约。

为促进残疾人就业，各国可实行劳动配额制度，也可通过财政激励为雇主提供支持，如通过补贴减少雇主和/或雇员的社保缴费，或确保合理便利。

¹⁵³ “‘合理便利’指根据具体需要，在不造成过度或不当负担的情况下，进行必要和适当的修改和调整，以确保残疾人在与其他人平等的基础上享有或行使一切人权和基本自由”。《残疾人权利公约》，第二条。

¹⁵⁴ 尽管全纳教育作为所有儿童的理想目标取得了进展，但在许多国家，特殊教育机构依然存在，家庭需获得财政支持才能承担相关费用。

4. 老年人

国际人权宪章(《世界人权宣言》及人权两公约)多次提及老年人保护问题。¹⁵⁵ 国际社会保障标准提供了一个关于养老金和其他社会保障待遇的参考框架,以确保老年人享有收入保障和医疗服务。

养老金制度是社会保障权的根本保证,通常占社会保护预算的最大份额。该制度通常以缴费型计划和非缴费型税收资助计划相结合的模式,从而扩大覆盖范围至以往未覆盖的群体,特别是女性群体,并通过再分配解决经济和社会不平等问题。尽管这种基础的养老金至关重要,但仍需扩大缴费型养老金的覆盖范围并提高给付水平,以提供更好的保护。

在全球范围内,79.6%的退休人口享有某种形式的养老金。¹⁵⁶ 然而,不同地区、城乡以及不同性别之间仍存在显著差异。作为国家社会保护底线的重要组成部分,许多国家已设立全民养老金制度,包括中低收入国家。

在世界各国,以社会团结和集体筹资为基础的公共养老金制度仍是最常见的养老保护支柱。除公共养老金制度外,一些国家还实施了以个人储蓄为基础的强制性或自愿性私人储蓄计划,并规定可根据市场或经济表现提高养老金水平。然而,在许多情况下,此类计划并不符合国际社会保障标准所确立的“可预见性”和“待遇确定性”这两项社会保护原则。

当前,诸多社会面临的一个重要挑战是如何调整养老金制度以适应年龄结构两端的人口剧变。2019年,全球65岁及以上人口达9%(7.03亿人),预计到2050年将升至16%。¹⁵⁷ 随着人类寿命的延长,老年人需要获得更多、更优质的照护和支持性服务。因此,劳动者和养老金领取者的比例持续下降引发了关于公共养老金计划财务可持续性的讨论。当前提出的改革方案主要体现为参数调整,包括提高法定领取年龄、调整全额领取养老金的资格条件或

¹⁵⁵ 《世界人权宣言》第二十五条规定了老年人享有保障的权利,而人权两公约则规定了包括保护老年人在内的人权普遍保护框架。《消除对妇女一切形式歧视公约》和《残疾人权利公约》也载有保护老年男女权利的内容。

¹⁵⁶ 劳工组织,2024年,《2024-2026年世界社会保护报告》。

¹⁵⁷ 联合国,2020年,《2019年世界人口老龄化》,经济和社会事务部人口司(ST/ESA/SER.A/444)。

福利计算公式等。为应对这一挑战，重要的是各国应确保养老金的广泛覆盖，包括覆盖尚未充分覆盖的群体；支持企业和就业正规化；消除性别差距；完善缴费型养老金的管理；通过非缴费型计划扩大覆盖范围。同时，旨在提高生产力从而增加工资和体面就业机会的有效劳动政策也有助于各国应对挑战。

5. 贫困人口

贫困的表现形式多种多样，包括收入或生产性资源匮乏导致无法维持可持续生计、饥饿和营养不良、健康状况不佳、获得教育和其他基本服务的机会有限或缺乏、发病率和病死率攀升、无家可归和住房不足、不安全的环境、社会歧视和排斥。贫困的另一个特点是缺乏对决策以及对公民、社会和文化生活的参与。作为全球首个专门针对贫困人口人权问题的政策纲领，《关于极端贫困与人权的指导原则》¹⁵⁸特别指出，社会保障体系仅是国家消除贫困综合统一行动方案的一部分，其设计、实施和评估必须确保贫困人口，特别是女性的参与，并考虑他们的特殊需求。¹⁵⁸

农村贫困人口享有社会保障权面临更多的障碍，他们绝大多数人依赖非缴费型福利和社会救助方案，而这些方案往往具有短期性，且普遍存在覆盖不足、福利水平偏低的问题。社会保护底线是一套制度框架，实施该框架可以将社会保护作为消除城乡贫困的有效工具。在这方面，粮农组织和劳工组织制定了一项联合方案，提出了一套在农村推广社会保护的綜合建议，该方案以实证和良好做法为基础，通过加强社会保护底线等国家体系建设，助力农村人口实现社会保护权，并实现可持续发展目标的具体目标1.3和3.8。¹⁵⁹

消除对妇女歧视委员会在解释《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条时指出，该条第二款(c)项规定，农村妇女有权直接受益于社会保障方案。为

¹⁵⁸ 《关于极端贫困与人权的指导原则》于2012年经人权理事会第21/1号决议协商一致通过。该指导原则由联合国人权与极端贫困问题特别报告员玛格达莱娜·塞普尔韦达提案，经长期磋商最终确立。见第85-86段。

¹⁵⁹ 劳工组织和粮农组织，《扩大农村人口社会保护覆盖：粮农组织和劳工组织的共同路径展望》，日内瓦，2021年。

此，委员会建议各国制定促进性别平等的社会保护底线，确保所有农村妇女都能获得基本医疗、托儿服务和收入保障；确保从事无酬劳动或非正规经济的农村妇女享有非缴费型社会保护；确保正规经济就业妇女以自身身份享有缴费型社会保障福利，而无论其婚姻状况如何。¹⁶⁰

在许多偏远的农村地区，社会服务的提供和获得尤为有限。生活在这些地区的妇女承担着日益繁重的无酬照护责任和支持性工作，进一步影响了她们享有工作权和社会保障权。各国亟需消除资源分配方面的区域不平衡，推动农村地区的社会 and 经济发展。在此过程中，各国应推动妇女参与地方发展规划的制定和实施，从而将脱贫工作从需求导向型转变为基于权利的经济社会包容性发展。

6. 移民、寻求庇护者、难民和境内流离失所者¹⁶¹

移民、寻求庇护者、难民和境内流离失所者实现社会保障权面临额外的法律障碍，包括国籍和属地管辖问题、无法诉诸司法，以及非正规身份者不属于社会保障法和双边或多边协定的涵盖对象。此外，他们还面临诸多现实障碍：社会保护福利和方案覆盖不足；语言、宗教和文化障碍；享有权利涉及的复杂行政程序。

移民工人是一个多元群体。他们的移民身份、雇佣合同类型、居留期限和其他各项因素均会影响其获得社会保护的机会。在制定扩大社会保护的政策和机制时，必须考虑移民工人处境的多样性。¹⁶² 对于已参加缴费计划的移民工人，离境后也应保留其社保权利。如果因未签署多边或双边社保协定而无法保留权利，返回的移民应有资格提取先前缴纳的社保费用。¹⁶³ 移民工

¹⁶⁰ 消除对妇女歧视委员会，关于农村妇女权利的第34号一般性建议，第41(a)和(b)段。

¹⁶¹ 关于寻求庇护者、移民工人、境内流离失所者、有证移民、移民工人、非正规移民、正规移民和难民的权威定义，见劳工组织，2021c,《扩大移民工人、难民及其家庭的社会保护覆盖：政策制定者和从业者指南》，第14-15页。

¹⁶² 同上，第22页。

¹⁶³ 见秘书长关于国际迁徙与发展的报告(A/60/871)，第98段。另见1975年《移民工人建议书》(第151号)第34(1)(c)段，其中规定在社会保障缴费根据国家法律、法规或国际安排未能且将不会产生相应权益的情况下，应安排退还此类缴费；如确因供款制度设计导致无法取得福利权益，应尽全力通过缔结双边或多边协定保障移民工人权利。

人享有的待遇不应因工作单位的变动而受影响。多数国家法律规定，雇主应向社会保险机构申报移民雇员并为其办理社保登记。无论移民工人的身份状态如何，只要存在雇佣关系，即便是口头协议，他们就至少应获得疾病、工伤、残疾和养老等基本保障。移民工人向社保体系的贡献表现为缴纳直接税和间接税。无证移民工人无法获得社保待遇的情况不仅加剧了他们的脆弱性，也强化了其对雇主的依赖性。¹⁶⁴

在塞浦路斯、巴拿马和瑞士，非正规移民在符合特定条件的情况下也可享受各种社会保障待遇。阿根廷不仅承认移民是一项人权，更放宽了身份正规化程序，落实平等待遇，保障家庭团聚，并确保无论何种身份的移民都能享有社会救助、医疗和教育服务。

另见劳工组织，2021c,《将社会保护扩大到移民工人、难民及其家庭：政策制定者和从业者指南》，日内瓦，第165-166页。

在保障移民工人的社会保护权方面，规定平等待遇、维持既得权利和应享权利的双边和多边社会保障协定是最为有效的政策工具之一。尽管目前已有约660份此类协定，但许多移民仍得不到保护。各国应着力扩大现有协定的适用范围，并谈判新的协定以扩大覆盖范围。¹⁶⁵

¹⁶⁴ 经济、社会及文化权利委员会，“《经济社会文化权利国际公约》规定的国家对难民和移民的义务”(E/C.12/2017/1)，第15段。

¹⁶⁵ 劳工组织《关于劳务移民问题的多边框架》确立了基于权利的劳务移民指导原则，呼吁缔结社会保障协定；劳工组织，2006年。“劳工组织关于劳务移民问题的多边框架：赋予劳务移民以权利为基本途经的非约束性原则与指导方针”。《安全、有序和正常移民全球契约》第22项目标呼吁建立社会保障权益和既得福利的可携性机制：大会关于《安全、有序和正常移民全球契约》的第73/195号决议。

根据国际人权标准和社会保障标准，难民和无国籍人在缴费型和税收筹资型社会保护机制中应与国民享有同等待遇。¹⁶⁶ 鉴于该群体普遍难以进入劳动力市场，各国应采取措施确保寻求庇护者获得社会保护，特别是享有非缴费型社会保护机制。非国民居民应能受益于非缴费型收入支持计划、可负担的医疗服务和家庭支持。任何限制条件，包括资格年限都应该是相称且合理的。无论国籍、居住地或移民身份如何，所有人都有权获得基本医疗和紧急救治服务。¹⁶⁷

各国应采取积极措施，确保境内流离失所者和境内移民平等享有社会保障计划，例如酌情豁免居住地要求，并在流离失所地提供福利和其他相关服务。国内移民应能在居住地获得社会保障。居住地登记制度不应限制跨区域流动且未在当地登记的人员获得社会保障。¹⁶⁸

在一些国家，社会保障权仅限公民享有。财政紧缩政策进一步限制了非公民享有社会保障。根据国际人权和社会保障文书的规定，对享有福利的限制，即便是国家预算供资的福利，也不得剥夺移民、寻求庇护者、无国籍人和其他非国民的社会保障权。

F. 实施全民社会保护制度

根据第202号建议书确立的指导原则，基于人权的社会保护体系包括致力于保护的普遍性，将待遇作为权利予以保障，确保待遇的充足性和可预见性，

¹⁶⁶ 例如，《1962年(社会保障)同等待遇公约》(第118号)明确规定“本公约的规定适用于难民和无国籍人，不附加任何互惠条件”(第十条第一款)。公约确立，同等待遇原则适用于医疗护理、疾病津贴、工伤津贴和家庭津贴，不以居住为条件；公约所涉及的其他津贴可以居住为条件(第四条第二款)。《1982年维护社会保障权利公约》(第157号)第九条规定“各成员国应保证向其立法规定有权获得残疾、老年和遗属现金津贴、工伤养恤金及丧葬补助金的受益人——无论其居住何地，只要属于成员国国民或难民或无国籍人——提供上述待遇”[……]。

¹⁶⁷ 更多信息见劳工组织，2021c,《扩大移民工人、难民及其家庭的社会保护覆盖》，第七章。

¹⁶⁸ 经济、社会及文化权利委员会，第19号一般性意见(2007年)，第39段。

并尊重民众的权利和尊严。¹⁶⁹ 为此,各国应采取关键措施,建立覆盖全生命周期的全民社会保障体系,为儿童、家庭、劳动年龄人口、老年人和残疾人,特别是最需要保护的群体提供保护。

全民普惠制度¹⁷⁰ 往往比家计调查型定向制度更有效,特别是在后者资格标准严苛、福利水平较低或产生污名化的情况下。¹⁷¹ 研究表明,一些家计调查型定向福利制度存在严重的“覆盖漏洞”,导致弱势群体被排除在保障之外。新冠疫情更暴露出此类制度的缺陷:覆盖范围有限、福利水平较低、目标群体界定过窄、代理家计调查方式欠妥以及行为条件限制等,在弱势群体占比较高且行政能力有限的地区,这些弊端表现地尤为明显。¹⁷² 一些民众可能因不愿被视为社会负担,或担心遭受社工或他人的歧视而放弃申领社保福利。当福利水平偏低而机会成本过高时,民众也可能放弃行使相关权益。在此类情形下,应着力构建全民普惠型社会救助体系以覆盖未行使权利的群体,而不是重点针对贫困人群展开防欺诈监管。¹⁷³ 各国需综合考虑各类机制的实施效果,为全体民众提供社会保护,根据预期目标权衡方案选择,同时确保为此投入最大可用资源。

¹⁶⁹ 见劳工组织,《提供普遍社会保护,实现人的尊严、社会正义和可持续发展》,关于《2012年社会保护底线建议书》(第202号)的全面调查,国际劳工大会,第108届会议,报告三(B部分),第162段。

¹⁷⁰ 全民社会保护指覆盖所有民众、贯穿整个生命周期的全面、充分和可持续的社会保护体系,而全民普惠制度特指仅以居住条件为单一资格条件的福利供给机制。

¹⁷¹ Kidd, S., Gelders, B., and D. Bailey-Athias, “Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism”, Extension of Social Security (ESS) Working Paper No. 56, ILO and Development Pathways; ODI (Overseas Development Institute) and UNICEF, “Universal child benefits: Policy issues and options”, London and New York, 2020.

¹⁷² Brown, C., Ravallion, M. and D. van de Walle, “A poor means test? Econometric targeting in Africa”, Policy Research Working Paper No. 7915, 2016, World Bank.

¹⁷³ 见极端贫困与人权问题特别报告员关于社会保护背景下的不行使权利的报告(A/HRC/50/38)和关于数字福利国家和人权的报告(A/74/493)。

G. 将减贫干预措施植根于人权规范和原则

一些措施，如社会现金转移支付和学校供餐方案等，在设计和实施时通常作为减贫工具予以考虑，为人们获得食品、衣物和其他基本生活物资提供支持。这些措施可能是普惠型的，按人口类别或居住地定向实施，或者以家计调查为基础。在这种情况下，这类转移支付和方案应当制度化，通过立法予以规范，并纳入更广泛的社会保护政策或战略中。

一些社会现金转移支付计划设有附加条件，即所谓有条件的现金转移支付计划，此类计划旨在引导目标受益群体的行为模式。

在许多国家，基于家计调查的家庭福利主要面向有需要的家庭。其中，一些福利需满足特定条件。例如，厄瓜多尔的“人类发展津贴计划”规定，贫困线以下的家庭在满足子女就学和就医等条件后可领取现金补助。一些此类福利方案的覆盖范围很广，例如巴西“家庭补助金”方案的受益人高达1,100万。

资料来源：劳工组织，2011年，《[社会保障与法治](#)》，第199-204段。

一些现金转移支付方案在减贫、遏制童工现象以及提升教育医疗参与度方面效果显著。然而，国际机构表示关切的是，此类方案附加的行为条件可能对享有社会保障权，特别是弱势群体享有社会保障权产生非预期的负面影响。他们指出，就入学率、辍学复课率、识字率和健康情况等指标而言，附加的行为条件未必能产生预期效果，反而可能因资格限制而阻碍部分民众接受援助，¹⁷⁴ 甚至加剧不平等。例如，满足附加条件的责任(如确保子女入学、就医等)往往由女性承担，这增加了她们的无酬劳动负担。这类机制还可能固化性别不平等、强化传统性别角色，阻碍女性享有人权，特别是参与

¹⁷⁴ 见劳工组织，2019年，《[提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展](#)》，第672段。

政治、经济和社会生活的权利。这可能降低她们申领福利的意愿。¹⁷⁵ 因此，受益人未满足附加条件不应导致其丧失基本的社会保障权，特别是享有最低基本生活水平的权利。为提升政策有效性并防范非预期的负面效应，有条件的现金转移支付方案在设计时应确保受益人的充分参与，并考虑他们的意见和切身体验。此外，还需考虑其他干预措施，例如提高对性别平等的认识、优先发展能够提升社会保障制度落实效果的优质公共服务，¹⁷⁶ 以及特别是提升获得教育和医疗的机会，无论是对于有条件还是无条件的现金转移支付方案而言。¹⁷⁷

此外，有条件的现金转移支付方案往往作为特定项目运作，而没有被纳入法律框架，使受益者难以投诉或申诉，也难以以可预见的方式获取福利。与此同时，各国还需要采取措施预防腐败、行政程序繁琐导致的资源浪费、对妇女的负面影响、目标群体定位偏差以及产生福利依赖，这对定向现金转移支付方案尤为重要。¹⁷⁸

H. 协调相关政策

鉴于社会保护体系的全生命周期理念，加强与其他社会经济政策的协调至关重要。这不仅有助于提升各项权利的不可分割性和相互依存性，还有助于各部委和其他公共机构开展联合规划和预算分配。例如，在疫情期间，社会保障体系与医疗、就业、住房、教育及其他收入支持措施的协调对于强化

¹⁷⁵ Simon, C.A. 2019. “The effect of cash-based interventions on gender outcomes in development and humanitarian settings”, 妇女署讨论文件，第16页，可查阅www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/Discussion-paper-Effect-of-cash-based-interventions-on-gender-outcomes-en.pdf；劳工组织，2021e，《2020-2022年世界社会保护报告》，第91和第111页；劳工组织，2011年，《社会保障与法治》，根据2008年《关于争取公平全球化的正义宣言》对社会保障文书的全面调查，国际劳工大会，第100届会议，报告三(第一部分B)，第118-120段；劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，2019年，第339和第673段。

¹⁷⁶ 第202号建议书，第3(n)段。

¹⁷⁷ 见劳工组织，2019年，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第673段。

¹⁷⁸ 人权高专办，《基于财政体系视角的拉丁美洲地区社会保护制度比较分析和可行做法规划》，草案，2022年5月，第15页；劳工组织，2019年，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第76-77页。

弱势群体保护、实现资源整合发挥了关键作用。完善的协调机制可确保连贯性、减少碎片化、提升成本效益和效率，并避免稀缺资源的浪费。第202号建议书强调，社会保障政策应在社会、经济和就业政策的大框架下制定和实施，特别是应支持非正规就业向正规就业的转型。

政策连贯性原则包含两大维度：内部和外部连贯性。内部连贯性意味着社会保护体系(包括社会保护底线)的各项制度和方案必须在一个总体的政策框架下保持连贯和协调，既要确保在全生命周期提供保护，又要最大限度地减少重复、碎片化和空白。外部连贯性则意味着应在更广泛的政策背景下制定社会保护政策，与宏观经济、农村发展、就业和劳动力市场、卫生、教育和照护等其他社会经济政策相协调。

17项可持续发展目标确认，一个领域的行动会影响其他领域的成果，发展必须在社会、经济和环境可持续性之间达到平衡。要实现这一愿景，政策必须协调一致、保持连贯。在这方面，五项可持续发展目标明确承认，社会保护在应对全球挑战和为所有人构建一个更美好、更可持续的未来，不让任何人掉队方面发挥作用，具体包括减少贫困(目标1)、确保健康生活(目标3)、实现性别平等(目标5)、促进体面工作(目标8)、减少不平等(目标10)以及建立和平、正义与强大机构(目标16)。

在实现可持续发展目标1及相关联动目标的过程中，国家和地方政府、非政府组织以及联合国国家工作队正着力实施系列发展项目，以加强对弱势群体的社会保护。

I. 监测进展

为确保落实平等和不歧视原则，各国必须查明并追踪在权利获取方面的歧视模式、不平等现象和相关障碍。为此，需按年龄、性别、宗教、种族、族裔、残疾状况、移民身份、教育程度、收入和财富五分法、地理位置以及其他相关维度分列统计数据。遵守人权义务要求在中期时间框架内对数据进行分类和比对。在制定关于公民、政治、经济、社会和文化权利的说明性指标过程中，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)开发了一套结构、过

程和结果指标，用于监测社会保障权的实现情况。¹⁷⁹ 劳工组织也提供了社会保护体系数据收集和分析工具，用于衡量落实可持续发展目标具体目标1.3关于社会保护底线方面的进展。

第202号建议书第四部分就社会保护体系的监测提供了指导性意见，包括提出应吸纳利益攸关方的参与。该建议书特别指出，成员国应通过由国家确定的适当机制，包括有雇主和工人代表性组织的三方参与，以及与其他相关组织进行磋商，监测在实施社会保护底线以及国家社会保障扩展战略方面的进展情况。

条约机构通过审议缔约国报告和个人来文履行监督职能，就实现《经济社会文化权利国际公约》所涵盖的各项权利，包括社会保障权向缔约国提出有针对性的建议。此外，人权理事会的工作也涵盖社会保障权，¹⁸⁰ 该议题是人权与极端贫困问题特别报告员专题报告的重点议题。¹⁸¹ 条约机构、普遍定期审议和人权理事会特别程序等人权机制的监督程序为各国、社会伙伴、民间社会组织、企业界与权利主体之间开展全国对话提供了平台。

J. 建立申诉和补救机制

应当以有效补救机制支持实现社会保障权，使个人在社会保障权受到侵犯时能够要求补救和救济。独立、可及和公正的司法审查制度对于确保所有利益攸关方遵守法治以及对于处理相关失职情况至关重要。

存在法定依据也是诉诸有效的申诉和上诉机制的先决条件。社会保障制度的法律框架应明确权利持有人的权益及相应的义务承担人，例如国家和地方公共实体，并明确义务承担人的义务。法律框架还应规定进行必要的问

¹⁷⁹ 见人权高专办，《人权指标：衡量和执行指南》(纽约和日内瓦，2012年)，第96段，表9；经济和社会权利中心，2015年，履行实现经济社会权利义务各项指标的分析工具——OPERA框架(成果、政策努力、资源和评估)。

¹⁸⁰ 见关于不断变化的劳动世界中的社会保障权的闭会期间全天专题小组讨论摘要(A/HRC/49/33)，第11页。

¹⁸¹ 见极端贫困与人权问题特别报告员关于国际货币基金组织及其对社会保护的影响的报告(A/HRC/38/33)和特别报告员题为“回顾与展望：在疫情后的经济复苏中采取基于权利的社会保护方法”的文件。

责,包括建立监测机制,以确保权利持有人实际享有社会保障权,在权利受到侵犯时能够提出申诉和获得补救,并确保义务承担人履行义务。¹⁸² 劳工组织的社会保障标准承认利用有效和便利的申诉和上诉机制的权利,这些机制应公正、透明、有效、简单、迅速、便利且费用低。此外,申诉和上诉程序应对申诉人免费,还应建立制度,以加强对国家法律框架的遵守。¹⁸³ 宪法法院、最高法院和区域人权机制在侵犯社会保障权案件的补救方面可发挥相关作用。还可通过行政、财政、教育和社会措施适当促进有效补救权。在审查申诉时,社会保障机构和行政当局必须遵守国家承担的人权义务。

在最近的“Mahlangu和另一人诉劳动部长和其他各方”一案中,2020年11月,南非宪法法院裁定,将私人家庭雇用的家政工人排除在《职业伤害和疾病赔偿法》(COIDA)规定的申领范围之外,使他们在工作中患病、受伤、致残或死亡时无法提出赔偿申请,侵犯了这些家政工人获得社会保障、平等和尊严的权利。

乌克兰宪法法院2009年10月7日对第25-rp/2009号案件作出裁决,裁定2000年的一项法律违宪(关于失业情况下的国家强制社会失业保险的第1533号法),因为该法违反了《宪法》第22条所载的不溯及既往原则。法院特别强调,社会福利、赔偿和保障是享有适当生活水准这一宪法权利的基本要素,出台立法以削弱这一权利的内容和范围有悖《宪法》。

印度最高法院在多项判决中确认社会保障权和健康权间接源自《宪法》第21条规定的生命权。

关于宪法法院和最高法院就社会保障权作出的裁决,更多实例见劳工组织,2011年,《[社会保障与法治](#)》,第273-293段,以及劳工组织,2023年,《[世界各国宪法中的社会保障权](#)》。

发生可能侵犯社会保障权的情况时,受害者还可以诉诸《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》之下的一项国际准司法程序。¹⁸⁴ 在已批准《任择

¹⁸² 经济、社会及文化权利委员会,第19号一般性意见(2007年),第74段。

¹⁸³ 第102号公约,第70条和第202号建议书,第7段。

¹⁸⁴ 《任择议定书》于2013年生效。

议定书》的国家，当事人在用尽国内补救办法之后，可就侵犯经济、社会及文化权利包括社会保障权的情况向经济、社会及文化权利委员会提出申诉以寻求补救。根据《任择议定书》，委员会负责执行《任择议定书》，不仅可以在个人申诉案件中裁定提供补偿、赔偿或恢复，还可以要求各国通过一般政策措施保证类似侵权行为不再发生。

在条约机构审议的个人申诉中，经济、社会及文化权利委员会曾认定，厄瓜多尔因拒绝向一名妇女发放退休金，剥夺了她的社会保障权，而且从自愿缴费型养老金的参保条件以及该国没有非缴费型养老金制度的情况来看，受害人由于性别而受到了歧视性待遇。

Trujillo Calero诉厄瓜多尔：委员会根据《公约任择议定书》通过的关于第10/2015号来文的意见(E/C.12/63/D/10/2015)。

在已批准劳工组织各项社会保障公约的国家，雇主和工人组织可提请实施公约与建议书专家委员会注意这些文书的遵守问题。¹⁸⁵ 这些组织还可就违反已批准的社会保障标准的行为提出指控，请国际劳工局理事会指定的三方委员会进行审查。¹⁸⁶ 此外，发生不遵守已批准的劳工组织社会保障公约的情况时，劳工组织成员国、参加国际劳工大会的工人、雇主或政府代表可提出申诉，国际劳工局理事会也可依职权主动启动调查。¹⁸⁷

¹⁸⁵ 劳工组织监督机构的评论可在NORMLEX数据库查阅。

¹⁸⁶ 《国际劳工组织章程》，第24条。

¹⁸⁷ 《国际劳工组织章程》，第26条。

四. 与全民社会保护制度有关的重要问题

一些重要问题和解答

A. 是否只有高收入国家才可能实现全民社会保护制度？

并非如此。在低收入和中等收入国家也可能实现。其实很多发展中国家现在的经济富裕程度已超过很多工业化国家刚开始发展其社会保护制度时的富裕程度。¹⁸⁸

一个普遍的误解是，落实经济、社会及文化权利需要有较高的经济发展程度或需要提高国家财政收入，才能覆盖所有人。然而，健全有效的社会保护制度可以提供基础，让权利持有人能够为经济发展作出贡献并充分参与自身所在社区和社会，从而促进享有多项经济、社会和文化权利。一国的经济发展水平当然会影响社会保障权的实现程度，但国家可以设法重新分配或筹集更多资源，用于加强社会保护制度，从而减少不平等并减轻贫困。

与普遍看法相反，通过实行国家确定的社会保护底线保证人人至少享有基本社会保障是中低收入国家力所能及的。¹⁸⁹ 许多国家已具备必要的财政空间，能够建立并维持这种社会保护底线。其他国家则可以根据其财政和经济能力，在必要时借助国际资金支持，奠定基础，并逐步扩大覆盖面和福利。为了扩大财政空间和筹集必要资源以建立并维持全民社会保护制度，包括社会保护底线，应考虑重新分配公共支出；加强税收征管制度；扩大社会保障覆盖面和缴费收入；请求财政援助；消除非法资金流动；运用财政储备和外汇储备；通过借款或重组现有债务进行债务管理；实行更有利的宏观

¹⁸⁸ 联合国建立社会保障制度(包括社会救助)是在1911年，澳大利亚是1908年，今天的博茨瓦纳、印度尼西亚和秘鲁等国比当时的联合国或澳大利亚更加富裕。丹麦建立全民社会保护制度是在1892年，今天的印度、牙买加、摩洛哥、菲律宾和苏丹比当时的丹麦更加富裕。见Ortiz, I., Durán-Valverde, F. Pal, K.等, “[全民社会保护底线: 57个收入较低国家的成本估算和可负担性](#)”，扩大社会保障工作文件第58号(2017年)，劳工组织，日内瓦。

¹⁸⁹ 同上。

经济框架。¹⁹⁰ 简言之，各国应根据本国在《经济社会文化权利国际公约》之下的承诺，采取一切适当措施，最大限度利用现有资源，必要时调动额外资源，包括扩大财政空间并避免资源分配不当，以便逐步实施全民社会保护制度。

B. 紧缩方案是否会导致倒退措施？

实践中，紧缩措施确实经常导致享有社会保障权利方面的倒退。

一些国家在最近的金融和经济危机之后，或作为结构调整政策的一部分，采取了财政整顿或紧缩措施。与其他经济、社会及文化权利一样，社会保障权的行使在许多情况下受到了这类措施的不利影响。2008年金融和经济危机过后经常可以看到，财政整顿政策对公共社会支出水平产生了负面影响，使社会保障“陷入资源枯竭、公共债务增加、福利减少和社会抗议涌现的恶性循环”。¹⁹¹ 紧缩措施，加上失业问题长期存在、工资降低、消费税提高，往往导致倒退措施和社会支出减少，从而加剧了不稳定和贫困，具体表现为覆盖面缩小，福利水平降低，资格条件提高，边远地区卫生保健人员减少，公共服务机构关闭等。¹⁹² 近期，已有的和新的财政调整方案、疫情和即将到来的经济衰退也导致收益逆转，对社会保护制度构成了威胁。例如，自新冠危机发生以来，由于卫生保健服务需求增加、实行收入保障措施和国内生产总值减少，用于建立社会保护底线的资金缺口扩大了近30%。¹⁹³

社会保护是一项重要并且负担得起的投资，有助于实现经济的稳健和包容性。过度紧缩措施可能限制公共社会支出、削弱总需求并使危机恶化，但政府可以通过多种手段创造更大的财政空间，保护社会保障资金不受其影

¹⁹⁰ Ortiz, I., Cummins, M.和K. Karunanethy, 2017年, “实现社会保护与可持续发展目标的财政空间: 187个国家扩大社会投资的备选方法”, 扩大社会保障工作文件第48号, 劳工组织, 日内瓦。

¹⁹¹ 劳工组织, 《社会保障与法治》, 2011年, 第439段。

¹⁹² 劳工组织, 《提供普遍社会保护, 实现人的尊严、社会正义和可持续发展》, 2019年。

¹⁹³ 劳工组织, 2021e, 《2020-2022年世界社会保护报告》。

响。¹⁹⁴ 为了建立具有韧性的社会保护底线，必须进一步加大这方面的努力，并防止危机消退后已经出现的紧缩措施影响这些努力。劳工组织最近一项关于可持续发展目标之具体目标1.3和3.8的成本和资金缺口的研究表明，就低收入国家而言，要建立社会保护底线，每年需增加779亿美元投资，相当于这些国家国内生产总值的15.9%。¹⁹⁵ 在财政能力不足的国家，需要以国际资源补充国内资源调动努力，包括履行目前尚未兑现的官方发展援助承诺，以及考虑进一步的基于团结的全球筹资机制。

国家对妥善管理国家社会保障机构和适当提供福利负有总体责任，因此有义务“为此目的采取一切所需措施”。¹⁹⁶ 因此，在采取紧缩措施时，不应仅着眼于实现国内生产总值和广义经济效益方面的经济目标，还应评估所采取措施对享有经济、社会及文化权利，包括最弱势群体享有这些权利的事前和事后影响。¹⁹⁷ 应减轻在危机时期加剧的不平等，以保证权利的最低核心内容，¹⁹⁸ 并始终维护社会保护底线。¹⁹⁹ 倒退措施不应超出维持社保体系的资金和财政可持续性所绝对必要的范围，也不应导致与最需要保护的人群的团结受到破坏。

劳工组织各项社会保障公约的缔约国还须保证采取措施，让高薪人员、银行、公司、产业、民间组织、宗教组织以及其他能够以税收或专用捐款形式作

¹⁹⁴ 劳工组织，与关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论相关的决议和结论，2021年，第21(b)段。

¹⁹⁵ 见Durán-Valverde, Pacheco-Jiménez, Muzaffar and Elizondo-Barboza, 2020, “Financing gaps in social protection”。

¹⁹⁶ 第102号公约，第71条第3款和第72条第2款；第121号公约，第24条第2款和第25条；第128号公约，第35条；第130号公约，第30条；第168号公约，第28条。

¹⁹⁷ 见实施公约与建议书专家委员会关于第102号公约的评论，例如2013年的评论(劳工组织，2013年)；实施公约与建议书专家委员会的报告，第二部分，个人意见，国际劳工大会，第102届会议，日内瓦，第763-766页。

¹⁹⁸ 见经济、社会及文化权利委员会，第19号一般性意见(2007年)。委员会在第59段中回顾，缔约国的核心义务是确保至少以最低的必要水平(最低核心内容)实现《公约》规定的每项权利。对于社会保障权而言，最低的必要水平是向所有个人和家庭提供社会保障福利，让他们至少获得必要的医疗服务、基本的住房、用水和环境卫生、食品以及最基本的教育。

¹⁹⁹ 见经济、社会及文化权利委员会主席2012年5月16日致《经济社会文化权利国际公约》缔约国的信函(2012年)；经济、社会及文化权利委员会关于公共债务、紧缩措施和《经济社会文化权利国际公约》的声明(E/C.12/2016/1)，第4段。

做出贡献的机构增加对社会保护制度的贡献。²⁰⁰ 维持紧缩措施的时间应以绝对必要为限。实施紧缩措施期间，国家应定期审查其实施情况，必要时采取逆周期措施，通过税收改革、打击非法资金流动和其他措施创造更多资源，以提高社会保障权的最低必要水平，并将受到过度削减的福利恢复到社会接受的水平。²⁰¹

在这方面，劳工组织监督机构认为，第202号建议书暗含呼吁设置国家社会保护支出底线。支出底线与计算适当待遇水平所需的有效且可衡量的贫穷指标相结合，可得出核心社会保护支出水平，这一支出水平在任何时候都应由国家予以保障，因此应免受财政和经济紧缩措施的影响。²⁰² 基金组织承认关于社会支出的第202号建议书具有相关性，并呼吁实行社会支出底线，以便优先考虑社会支出和其他支出，包括社会保护、卫生和教育支出。²⁰³

C. 国家是否应优先考虑某些类型的社会保障机制，以实现全民社会保护？

在尊重关键国际人权原则和社会保障标准的前提下，各国可运用它们认为最为有效和高效的保障项目和计划组合实现全民社会保护。

国际社会保障标准并未就社会保护制度作出一刀切的规定，社会保护制度的组成要素和实施方式可能各不相同。

各国应努力建立和维持一个社会保护底线，在此基础上逐步建立一个全面的社会保障制度，包括将缴费型计划扩大到所有具备缴费能力的人。²⁰⁴

在这方面，每个国家在根据本国国情确定保障项目和计划的最佳组合时，应确保这些保障项目和计划充分落实国际人权和社会保障标准中规定的原则，具体包括：将社会保障责任置于国家的总体责任之下；确保非歧视、性

²⁰⁰ 同上。

²⁰¹ 同上。

²⁰² 劳工组织，2019年。《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第647段。

²⁰³ 基金组织，2019年。

²⁰⁴ 第202号建议书，第14(c)段。

别平等和对特殊需要作出回应；通过捐款、税收或二者结合确保集体筹资；依法设立社会保障体系，保证可预见且充足的待遇，并定期审查待遇水平；规定该体系得到可持续的筹资；建立申诉和上诉机制；要求工人、雇主和受益人代表参与管理社会保护计划。²⁰⁵

私人实体管理的计划有时在遵守这些原则方面存在困难。²⁰⁶ 许多情况下，同时建立了强制以及自愿性质的私人保险计划，以补充社会保护体系中的公共部分，提高待遇水平。例如，公共养老金计划越来越多地得到自愿或强制性私人养老金计划的补充，这些私营计划利用个人账户的储蓄资金进行投资(也称“缴费确定型计划”)。其目的是依据市场或经济运行情况提高待遇水平，但不保证投资回报水平。劳工组织监督机构一般认为，由私人养老金管理的以个人储蓄资本化为基础的养老金计划在运作方式上并不遵循团结和集体筹资原则，通常也不像社会保障制度那样具备待遇可预见或参与式管理的基本特征。各国应审查向强制性补充计划分配资源是否会影响社会保护体系中公共部分的可持续性，最终不利于实现确保按照国际标准提供充分全面的全民社会保护的目标。

D. 社会保障是否只覆盖正规就业者？

并非如此。社会保障是一项人权，人人都应当享有。

为实现这一点，必须将各种计划相结合，不仅覆盖就业人员，也覆盖儿童、老年人和无法赚取足够收入的人。换言之，缴费型和非缴费型计划相结合对于实现全民社会保护至关重要。

缴费型计划覆盖正规就业人员，即就业关系在法律上和实践中有正规安排的人员，²⁰⁷ 这一类型的计划是国家社会保护制度的重要组成部分。然而，

²⁰⁵ 第202号建议书，第3段；Behrendt, Saint-Pierre Guilbault, Stern-Plaza, Umuhire and Wodsak。“实施《2012年社会保护底线建议书》(第202号)的原则”，2017年。

²⁰⁶ 劳工组织，《社会保障与法治》，2011年；劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，2019年。

²⁰⁷ 这一定义的依据是《2015年关于从非正规经济向正规经济转型建议书》(第204号)第2段所载“非正规经济”一词的定义。

许多国家修订了社会保障法律，纳入了以前未覆盖的劳动者类别，例如就业于非正规经济部门的劳动者，从而扩大了社会保障的覆盖面，有助于这些人从非正规经济部门向正规经济部门过渡。²⁰⁸ 这方面的努力还包括将社会保险覆盖面从雇员扩大到自雇劳动者，通常做法是利用公共资源补贴缴费或待遇，帮助缴费能力不足的人。

此外，非缴费型计划提供的福利与经济活动无关，其发放依据包括：居民身份，例如全民计划；家计调查，例如社会救助计划；另有一些计划不进行家计调查或代理家计调查，向某一大类人群提供福利，例如超过一定年龄的老年人、所有残疾人或低于一定年龄的儿童。

²⁰⁸ 劳工组织，2021d,《将社会保障扩大到非正规经济部门的工人》。

附件

一. 术语表

紧缩措施: 紧缩措施是减少政府支出和缩小预算赤字的措施。紧缩政策包括增加税收和削减政府方案。紧缩措施可能导致可用的社会服务减少和个人可支配收入减少。

现金转移支付方案: 向个人或家庭提供现金待遇的非缴费型计划或方案，资金来源通常是税收、其他政府收入或外部赠款或贷款。现金转移支付方案可能包括家计调查，也可能不包括。向满足特定行为要求的家庭提供现金的现金转移支付方案称为有条件的现金转移支付方案。例如，有些方案可能要求受益人确保子女正常上学，或要求受益人使用基本的预防性营养和卫生保健服务。

缴费型计划: 受保护人(实际或潜在受益人)所缴费用直接决定应享待遇(既得权利)的计划。最常见的缴费型社会保障计划是法定社会保险计划，通常覆盖正规有薪就业者，在有些国家也覆盖自雇劳动者。面向有薪酬或有工资的就业者的社会保险计划基于团结和集体筹资原则，因此缴费实行统筹管理，一般由雇员和雇主共同支付(不过一般情况下，工伤计划按照国际标准完全由雇主支付缴费)。缴费型计划的资金可能全部来自缴费，但通常也有部分来自税收或其他来源；具体方式可以包括：以补贴弥补亏空，以一般性补贴完全取代缴费，或是向特定缴费人或受益人群体(例如，因照顾子女、就学、服兵役或失业而未缴费者，因收入水平过低而无法全额缴费者，或因过去缴费少而导致当前领取的待遇低于某一阈值者)提供定向补贴。

非正规经济: 非正规经济是指工作人员或经济单位在法律上和实际上没有达成或者没有充分达成正式协议而从事的所有经济活动。

有家计调查的计划: 证明需求后提供福利的计划，目标群体是经济状况低于某一阈值的特定类别的个人或家庭。这些计划通常也称为社会救助计划(见下文)。家计调查用于评估个人或家庭的资源(收入和/或资产)是否低于规定阈值，以确定申请人是否有资格领取福利，如有，应领取何种水平的福利。

有些国家采用的是代理家计调查；也就是说，在确定资格时不实际评估收入或资产，而是依据其他被认为更易于观察的家庭特征(代理指标可以是家庭结构、住房特征、生产性资产或家庭成员的教育水平等)。有家计调查的计划还可包括享有权益的条件和义务，例如工作要求、参加健康检查或子女就学。一些有家计调查的计划除收入转移外，还包括其他干预措施。

非缴费型计划：非缴费型计划包括无家计调查和有家计调查的计划，通常不要求受益人或其雇主直接缴费作为享有相关福利的条件。这一术语涵盖广泛的计划，包括面向所有居民的全民计划(例如国民保健服务)，面向某些广泛人群的计划(例如低于某一年龄的儿童或高于某一年龄的老年人)，以及有家计调查的计划(例如社会救助计划)。非缴费型计划的资金通常来自税收或国家的其他财政收入，有时来自外部赠款或贷款。

社会救助计划/方案：向弱势群体特别是贫困家庭提供福利的计划。多数社会救助计划须经过家计调查。

社会保险计划：一种缴费型社会保护计划，通过保险机制保证提供保护，其基础是：(1) 在投保事项发生前缴纳的保费；(2) 分担或“共济”风险；(3) 担保的概念。被保险人(以及为被保险人)缴纳的保费被集中起来，所得资金专门用于支付被保险人在遭遇相关且明确界定的意外事件时所产生的费用。与商业保险不同，社会保险的风险共济机制是基于团结原则，缴费标准通常与人们的支付能力挂钩(例如与收入成比例)，而不是根据个人风险确定保费。许多缴费型社会保障计划被称为或描述为“保险”计划(通常是“社会保险计划”)，但实际上为混合性质，在应享待遇中有一些非缴费成分。这种设计有助于更公平地分配福利，特别是对于低收入和就业时间短或者不连续的人而言。非缴费部分有多种形式，其资金来源是其他缴费者(在计划内重新分配)或国家。

社会保护底线：第202号建议书指出，会员国应建立并维持国家社会保护底线，作为一套由国家界定的基本社会保障担保，确保提供保护，以预防或减轻贫困、脆弱性和社会排斥。这些担保至少应确保所有有需要的人在生命周期中至少能够切实获得基本医疗保障和基本收入保障。它们共同确保有效

获得由国家确定的必要基本物品和服务。具体而言，国家社会保护底线至少应包括由国家界定的以下四类社会保障担保：

- (a) 获得基本医疗保障，包括生育医疗保障；
- (b) 儿童的基本收入保障；
- (c) 处于就业年龄阶段但无法获得足够收入的人员的基本收入保障，特别是在疾病、失业、生育和残疾的情况下；
- (d) 老年人的基本收入保障。

应按照国家法律规章的规定，并遵照现有国际义务，向所有居民和所有儿童提供这种担保。

第202号建议书还指出，应依法建立基本社会保障担保。国家法律法规应对旨在落实这些担保的津贴的范围、资格条件和水平作出具体规定，还应就有效且可及的申诉和上诉程序作出具体规定。

社会保护底线在许多方面对应“核心义务”这一概念，即确保至少以最低的必要水平实现人权条约所载权利的义务。

定向计划/方案：见社会救助计划。

全民计划/类别计划：严格意义上，全民计划的唯一资格条件是居民身份。然而，这一术语也经常用于描述类别计划，类别计划为某一大类人群提供福利，无需进行家计调查或代理家计调查。这种计划最常见的形式是将收入转移给一定年龄以上的老年人、所有残疾人或一定年龄以下的儿童。其中一些计划也面向具有特定结构的家庭(例如单亲家庭)或特定职业群体(如农村工人)。多数此类计划由公共资源供资。

全民社会保护是指根据劳工组织的标准，确保人人在整个生命周期中获得全面、充分和可持续的保护的社会保护制度。为实现全民社会保护，需要采取行动和措施，逐步建立和维持适合本国的社会保障，以实现社会保障权。

二. 参考资源和链接

联合国

- 经济、社会及文化权利委员会, 关于社会保障的权利(第九条)的第19号一般性意见(2007年)(E/C.12/GC/19)
- 经济、社会及文化权利委员会, “《经济社会及文化权利国际公约》规定的国家对难民和移民的义务”, 声明(E/C.12/2017/1)
- 经济、社会及文化权利委员会, “对根据《公约任择议定书》‘用尽现有资源’采取步骤的义务所作评估”, 声明(E/C.12/2007/1)
- 经济、社会及文化权利委员会, “社会保护的底线: 社会保障权和可持续发展目标的一个基本要素”, 声明(E/C.12/2015/1)
- 人权高专办, 《关于紧缩措施对经济及社会权利影响的报告》
- 人权高专办, 《关于极端贫困与人权的指导原则》
- “全球社会保护基金: 通过国际团结努力消除贫困”, 极端贫困与人权问题特别报告员的报告(A/HRC/47/36)

国际劳工组织

- 劳工组织, 2011年。《社会保障与法治》。根据2008年《关于争取公平全球化的社会正义宣言》对社会保障文书的全面调查, 国际劳工大会, 第100届会议, 报告三(1B部分)
- 劳工组织, 2019年。《提供普遍社会保护, 实现人的尊严、社会正义和可持续发展》, 关于《2012年社会保护底线建议书》(第202号)的全面调查, 国际劳工大会, 第108届会议, 报告三(B部分)
- 劳工组织, 2021a。《建立社会保护体系: 国际标准和人权文书》, 日内瓦
- 劳工组织, 2021b。《为以人为中心的劳动世界建设社会保护的未來》, 国际劳工大会, 第109届会议, 报告五, 日内瓦

- 劳工组织, 2021c。《将社会保护扩大到移民工人、难民及其家庭: 政策制定者和从业者指南》, 日内瓦
- 劳工组织, 2021d。《将社会保障扩大到非正规经济部门的工人: 国际经验教训》, 日内瓦(第二版)
- 劳工组织, 2021e。《2020-2022年世界社会保护报告: 社会保护处于十字路口——追求更加美好的未来》, 日内瓦
- 劳工组织, 2024年。《2024-2026年世界社会保护报告: 促进气候行动和公正转型的全民社会保护》, 日内瓦

网页

- 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)
- 人权高专办与社会保障权
- [Socialprotection.org](https://socialprotection.org)
- 劳工组织社会保障标准工具包: 了解、批准与适用
- 社会保障与人权—资源平台

人权概况介绍*

- 第2号 国际人权宪章(第一次修订版)
- 第3号 人权领域的咨询服务和技术援助(第一次修订版)
- 第4号 反对酷刑的斗争(第一次修订版)
- 第6号 强迫失踪问题(第四次修订版)
- 第7号 联合国人权条约下的个人申诉程序(第二次修订版)
- 第9号 土著人民和联合国人权系统(第二次修订版)
- 第10号 儿童权利(第一次修订版)
- 第11号 法外处决、即审即决或任意处决(第一次修订版)
- 第12号 消除种族歧视委员会
- 第13号 国际人道主义法与人权
- 第14号 当代形式奴隶制
- 第15号 公民权利和政治权利: 人权事务委员会(第一次修订版)
- 第16号 经济、社会及文化权利委员会(第一次修订版)
- 第17号 禁止酷刑委员会
- 第18号 少数人权利(第一次修订版)
- 第19号 促进和保护人权的国家机构
- 第20号 人权与难民

* 概况介绍第1、5和8号已不再分发。所有概况介绍均可在www.ohchr.org/zh线上查询。

- 第21号 适当住房权(第一次修订版)
- 第22号 对妇女的歧视问题: 公约和委员会
- 第23号 影响妇女和儿童健康的有害传统习俗
- 第24号 《迁徙工人国际公约》和《公约》委员会(第一次修订版)
- 第25号 强迫迁离(第一次修订版)
- 第26号 任意拘留问题工作组(第一次修订版)
- 第27号 关于联合国特别报告员的17个常见问题
- 第28号 雇佣军活动对于人民自决权的影响
- 第29号 人权维护者: 保护维护人权的权利
- 第30号 联合国人权条约体系(第一次修订版)
- 第31号 健康权
- 第32号 人权、恐怖主义和反恐怖主义
- 第33号 经济、社会和文化权利常见问题解答
- 第34号 适足食物权
- 第35号 水权
- 第36号 人权与贩运人口问题
- 第37号 关于发展权的常见问题
- 第38号 关于人权和气候变化的常见问题
- 第39号 社会保障权

《人权概况介绍》丛刊由联合国人权事务高级专员办事处在联合国日内瓦办事处出版。丛刊阐述了正在积极审议或特别令人关注的若干人权问题。

《人权概况介绍》的目的在于协助日益增多的读者更好地了解基本人权、联合国为促进和保护基本人权正在进行的工作和现有哪些国际机构帮助实现这些权利。《人权概况介绍》在全球范围免费发行。

一切询问请寄：

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
8–14 Avenue de la Paix
CH–1211 Geneva 10
Switzerland

New York Office:

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations
New York, NY 10017
United States of America



国际
劳工
组织

International Labour Organization (ILO)
4 route des Morillons
CH 1211 Geneva 22, Switzerland
Email: ilo@ilo.org
Website: www.ilo.org



联合国
人权
高级专员办事处

Office of the United Nations
High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
Palais des Nations
CH 1211 Geneva 10, Switzerland
Email: ohchr-infodesk@un.org
Website: www.ohchr.org/zh