



第二项议程

国际劳工大会定期议题

关于社会保障(2011 年)的定期议题报告—— 内容和结构的第一次讨论

背 景

1. 国际劳工大会在其第 97 届会议上(2008 年)通过了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)。宣言承认国际劳工组织

— 基于包括《费城宣言》(1944 年)在内的《国际劳工组织章程》中包含的权责，该权责继续具有充分的相关性 [.....]，连同在《费城宣言》中提出的所有其它目标，负有在世界各国促进将会实现充分就业和提高生活标准、最低生存工资以及为提供一种基本收入而将社会保障措施扩展到所有需要此种保护的人的目标计划的庄严义务。¹

2. 宣言的后续措施规定，

国际劳工组织将提出一项由国际劳工大会定期讨论的方案 [.....]，目的是：

- (i) 更好地理解有关战略目标的每一方面国际劳工组织所面对的错综复杂的现实和需求，更有效地对这些目标和现实及需求作出反应，利用它已有的一切行动手段，包括与标准有关的行动、技术合作和国际劳工局技术和研究的能力以及相应地调整其优先目标和行动计划；及
- (ii) 评估国际劳工组织的活动以便通报计划、预算和其它治理决定。²

3. 理事会在其 2009 年 3 月份的会议上决定，于 2011 年的第二次定期讨论将涉及社会保护的战略目标(社会保障)。³这份文件提供了一份初步报告的要点，供委员会在讨论中进行审议。

¹ 国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言，日内瓦，2008 年，序言，第 6 页。

² 国际劳工局：同上，附件 II(B)。

³ 请见 GB.304/PV，第 52 段。

4. 2011 年的讨论，必须依据国际劳工组织中在过去发生的一系列有关社会保障重大事件的背景。这份报告的出发点是，在 2001 年国际劳工大会第 89 届会议上对社会保障问题进行一般性讨论。劳工大会有关决议和结论赋予本组织新的职责，扩大社会保障覆盖面，改进治理、财政和社会保障管理。⁴此后，在 2003 年第 91 届国际劳工大会发起了一项社会保障覆盖所有人的全球运动(全球运动)。这一运动的活动已经成为国际劳工组织在这一领域开展工作的催化剂，这一活动在 2008 年 11 月份提交给就业和社会政策委员会的一份报告进行了审议。⁵
5. 2008 年 11 月经过委员会的讨论，使人们认识到，三方需要更多的时间进行磋商“[……]建立一种额外机制的可能形式和相关方面，指导成员国改进社会保障覆盖面[……]”。⁶根据委员会提出的意见，2009 年 9 月 2-4 日在日内瓦举行了一次“关于扩大社会保障覆盖面战略的三方专家会议”。2009 年 11 月，理事会听取了委员会的报告，本次会议上的讨论反映出一个大程度上的共识“在当前有关社会保障的重要性，不仅仅是在个人福利方面也涉及广泛的经济增长和发挥社会保障作用。在社会保障方面享有广泛的权利和需求达成了一致意见；提醒各方社会对话的重要性。”⁷主席的总结明确表示赞同，劳工局所开发的双维战略是要扩大社会保障的覆盖面。另一个方面是扩大某些收入保障和医疗保健，尽管是处于很低的水平，扩大到所有人口。这一层面或许可被称之为“横向”扩展。第二层面是提高收入保障和健康保护的水平以便维持人们的生活水准，即使当他们面临着生活当中重大的突发事件，例如失业、身体情况欠佳、丧失劳动能力、丧失养家糊口主要人员和上年纪。这一层面也许被称之为“纵向”扩展。
6. 横向层面在观念上与由联合国行政首长协调理事会(CEB)所提出的社会保护基本标准理念是互补的，这一社会保护基本标准促进建立了一套社会转移和权利，使得个人可以购买或是享有重要的产品或服务。行政首长协调理事会将其采取的社会保护基本标准作为其共同的危机举措之一。国际劳工局会同世界卫生组织(WHO)引领了这一举措。这一标准的核心是在国际合作机构和捐助国之间建立一种联合，以支持成员国制定计划并实施可持续的社会转移机制以及关系到民生的社会服务。
7. 2009 年 6 月，劳工大会通过了全球就业契约，赞同社会保护基本标准的方法。契约要求还未普遍建立社会保障的国家要建立“人人享有充分的社会保护，利用基本的社会保护标准”并且“敦促国际社会提供发展援助，包括预算支持，在国家的基础上建立基本的社会保护标准”。⁸通过将社会保护的基本标准纳入全球就业契约，国际劳工大会重申社会正义宣言⁹所强调的国际劳工组织战略目标的不可分割、相互关

⁴ 国际劳工组织：社会保障决议，国际劳工大会，第 89 届会议，日内瓦，2001 年，第 16-19 段。

⁵ GB.303/ESP/3。

⁶ GB.303/ESP/3，47 段(c)。

⁷ GB.306/17/2，第 14 段。

⁸ 见国际劳工局：从危机中恢复：全球就业契约，日内瓦，2009 年，第 12 段(1)(ii)和 22 段(9)。

⁹ 见国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言，第 7 段。

联、不可割裂以及相互支持的原则，并且为 2011 年定期议题报告提供了一个分析性的和概念性的框架。

2011 年定期议题报告的建議的结构

8. 这一报告应试图由引言和五个实质部分组成。报告的逻辑顺序在以下各章节中做了概括。考虑到国际劳工局在过去的 10 年中陆续出版了一系列技术报告，政策报告、理事会有关社会保障的文件¹⁰ 以及目前正在进行的独立审议和按照其它一般性讨论的做法所开展的有关社会保障的讨论¹¹，或是制定标准的程序(例如 2006 年海事劳工大会和关于艾滋病毒/艾滋病的第一次讨论)。努力使得文件的篇幅控制在大约 100 页左右(不包括附件)，文件的最后形式也将取决于 2010 年关于就业问题定期讨论的经验。

导 言

9. 导言将确定报告和当前讨论的目标以及按照国际劳工组织的章程、费城宣言、社会正义宣言、全球就业契约和体面劳动议程以及现行的社会保障标准，即 1952 年社会保障公约(最低标准)(第 102 号)，在社会保障领域赋予国际劳工组织以历史的职责。

第一部分：社会保障的全球性状况以及政策挑战的范围

10. 本部分将确定社会保障的定义为先，并且讨论社会保障的权利和社会保障的需求以及在各国社会保障制度历史发展模式的基础上实现公平全球化过程中社会保障所发挥的中心作用。本部分的核心是准确地判定在不同的地区、地区中间以及处于经济发展不同阶段国家的覆盖现状和制度运作情况，其依据是 2010 年全球社会保障报告中所归纳的事实和数字。¹²
11. 除了覆盖面的差距和运作的缺陷外，本部分还列举了一些来自不同地区的成功做法和历史背景。这些成功做法特别涉及到发展中国家和新兴国家在 21 世纪的第一个

¹⁰ 见国际劳工局：社会保障政策简介系列。2008 年出版：第一期：社会健康保护，第二期：在全球的社会中制定社会保障标准，第三期：低收入国家能否担负得起基本的社会保护？第四期：拉丁美洲关于社会保护的地区三方会议，第五期：阿拉伯国家未来的社会保护区域间三方会议，第六期：关于社会融合战略扩大社会保障覆盖面亚太地区高级会议；2009 年：第七期：面向所有人的社会保障：对社会正义和经济发展的投资；世界社会保障报告 2010 年；在危机中覆盖所有人(即将出版)；社会保障扩展到所有人。挑战和对实践战略选择的指导概况，2010 年。

¹¹ 见国际劳工局：体面劳动和非正规经济的结论，2002 年；在全球经济中公平的对待地移民工人的决议结论，2004 年；促进可持续性企业的结论，2007 年；为消除贫困促进农村就业，2008 年；国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言，2008 年；从危机中恢复：全球就业契约，2009 年。

¹² 国际劳工局：世界社会保障报告 2010 年：在危机中和之后提供覆盖，日内瓦，2010 年(即将出版)。

10 年期间所取得的成就和成功经验。主要的调查结果表明，欧洲在 20 世纪的前半叶期间所取得的社会保障进步形成了社会保障的历史，而发展中国家则在 21 世纪初期发起了对社会保障的改革创新。

12. 在本部分得出的结论表明，最主要的挑战是，75%-80%世界人口仍无法享有充分的社会保障，这部分人口经常面临着突发事件加之危机带来的更大风险、无任何充分的保护。性别偏见是缺少保护的途径和没有便利的保护途径的原因之一，并且对一些特殊人群造成了严峻的问题，这些特殊群体或是面临着高社会风险或是需要特殊的保护措施，例如移民工人和他们的家庭、工人和其家庭受到艾滋病毒/艾滋病的影响、少数民族以及在非正规经济中从事工作的群体。由于全球经济和就业危机的影响甚至有更多的人群经历着贫困和失业困扰。

第二部分：社会保障政策讨论的主要问题

13. 在确定了不同地区处于不同经济发展水平的成员国所面临的政策性挑战范围之后，这一部分将归纳总结全球社会保障政策讨论的主要问题，以便为劳工大会全面评估国际劳工局迄今为止从总体上为成员国在政策发展方面提供的指导以及给予援助的可行性。当前全球社会保障辩论中三个主要相关的问题归纳如下。

(a) 社会保障是在全球化的世界中维护社会正义的一个关键手段

14. 欧盟和经济合作与发展组织的多数成员国 (OECD)在几十年当中有效地实现了社会保障计划首要目标：缩小收入的不平等和减少贫困。全球金融、产品和劳动力市场日益增长的相互依存对维护和加强社会正义提出了新的挑战。在一个金融和经济危机在各方面迅速蔓延及其对劳动力市场和社会福利的影响迅速蔓延的世界中，个人单独应对经济风险的能力远远比以前更显乏力。全球社会风险以及伴随而来的全球流行疾病和预期的气候变化带来的影响对个人的社会保障水平都产生了影响。为了抵御更大的全球风险，国家社会保障制度需要比以往更加强大。有效的社会保障必须能真正去面对全球化带来的风险和机遇。
15. 现在开展的有关社会保障的全球性辩论，部分是由于当前危机的原因所至。似乎应按照国家社会保障制度的财政和经济支出对社会和经济利益的互为平衡有一个新的理解。现在这一辩论正从经济发展早期的就得到社会保障需要转向在发展中国家的条件下落实社会保障待遇，及转向开始实施和保持一系列重大的和有意义的资源，真正反映出一个国家的社会、经济发展现状和财政能力的实力。

(b) 财政负担能力和可持续性

16. 当今首要的优先事项是，向 75%-80%的被排斥的人口提供某种形式的社会保障以便使他们能够生活在一个没有任何为生计而担心的氛围中。国际劳工组织的调查研究表明，有可能向处于经济发展初期的低收入国家在社会保护基本标准的某些基本方

面提供全部的或部分的资助。这一点已被事实所证明，有 30 多个发展中国家已经采取了措施，成功地引进了以现金转让计划为形式的全国社会保障基本标准。近期的主要挑战将是通过国家对话的程序开发一种战略，拓宽财政空间。

17. 保持财政空间以及决定最佳全面支出水平所面临的挑战随着经济发展而继续存在，因此必须在社会和其它富有竞争性公共支出的方面寻找最佳平衡。这是当前最受关注的问题，即使对于那些经济发展处于高速增长期的国家亦是如此。制定广泛的刺激性一揽子财政计划的要求在不远的将来增加对社会支出的压力。

(c) 社会保障制度在应对危机推动经济发展和结构变革方面的作用

18. 社会保障制度是经济的必需品。2007 年的大会表明，“可持续的以税收为基础或其它普遍实施的社会保障国家模式[……]是提高生产率，扶助向正规经济过渡的重要方面。”¹³ 社会保障是一个不可或缺的先决条件而不是对增长的一种负担，对这一重要性的看法在当前危机冲击全球经济之前就已经深深植入了发展政策的讨论之中。
19. 但是，危机在社会保障政策的辩论和论文中反而成为了变革的加速器。大多数政府承认社会保障计划作为社会和经济自动平衡体的作用。已经建立社会保障制度的国家，包括低收入国家，能够更好地去应对由于危机所带来的社会动荡。现金转让及其它社会保障措施可以被用作一种重要的反应机制，保护工人和赋权并有助于拉动内需。
20. 但这并不意味着世界各国的社会保障计划不会遇到系统性的结构挑战。工业化国家所面临的财政挑战，其中最引人注目的是变化了的人口环境。很明显的是，更大量的老年人在今后数十年中将会增高养恤金和医疗保险的支出水平。但假如在过去的 20 多年中，许多国家开发制定的支出合并措施，就不一定会对社会保护体制的财政平衡或政府预算的财政平衡构成主要的威胁，所以这一问题不是不可以解决的。
21. 社会保障体制在经济和社会中可以推动调整和结构改革。如果精心策划这一体制并且与劳动力市场政策、社会保障待遇合理结合，将有可能减少人们对改革的恐惧，增加它的空间以便提高生产性就业的整体水平。社会保障措施与劳动力市场政策进行更好的结合，特别是那些旨在提高就业能力的措施，在任何一个地方仍是一个主要的挑战。社会保障制度作为一个有效措施可以得到更广泛的应用，以解决劳动力市场的不规则行为。
22. 今后的适应过程取决于全球市场中全球生产过程性质的改变和相互依存性，但也取决于生产过程和劳动力市场结构更加环保和更加绿色，从而引发的经济模式的必要转换。精心设计的社会保护方案在缓解贫穷工人的脆弱性，缓解其家庭因日益受到环境变化的冲击和压力而显示出的脆弱性方面发挥着重要作用。

¹³ 见国际劳工局：促进可持续性企业的结论，日内瓦，2007 年，第 11 段(16)。

第三部分：对全球社会保障需求国际劳工组织所做的反应

23. 本部分处理国际劳工组织从全球运动早期及其以后对社会保障全球需求的反应。由于全球运动已经成为本组织在社会保障领域开展活动的一个主要的催化剂，本报告将集中研究其活动的四个主要领域，这四项活动的开展是针对成员国的需求以及全球发展政策的辩论范围：创造、管理和知识分享：政策发展；技术合作和能力建设。
24. 加强这四个领域工作的目的是，实现将社会保障扩大到“所有需要此种保护的人”的使命¹⁴，但对一个组织而言，这项职责过于艰巨。因此在国家层面和国际层面建立了伙伴关系。旗舰活动包括整合社会保护基本标准的措施、参与一个联合国进程、共同发起联合国关于艾滋病毒/艾滋病的联合计划(UNAIDS)、加强与欧盟在技术合作方面的合作关系以及加强与国际卫生伙伴关系的合作、密切与国际社会保障协会(ISSA)的关系以及加强与所有大洲的大学之间的战略联盟以及与主要的非政府组织的联盟。

第四部分：国际劳工组织未来的政策方向

25. 根据对历史发展的模式、权利和职责、全球社会保障的辩论以及国际劳工组织的反应，这一部分将归纳正在显现的国际劳工组织政策远景。

(a) 扩大社会保障覆盖面的战略

26. 正如以上第 5 段所指出的，2009 年 9 月的专家会议赞同全球运动所提出的二维战略。为了筹备那次会议，国际劳工局在各地开展了一次磋商，于 2007 年 12 月在拉丁美洲组织了一次三方会议，于 2008 年 5 月在亚太地区组织了一次三方会议以及于 2008 年 5 月在阿拉伯国家组织了会议。¹⁵
27. 横向层面的战略目标是针对一个国家的情况，如果居民需要的话，应享有四项基本的社会保障服务(社会保护标准的各个方面)：(1)享有由国家确定的基本的医疗服务；(2)通过家庭/儿童的津贴的为儿童的收入保障，确保享有营养、健康和教育；(3)收入保障与就业保障和提高就业能力的政策相结合，这些政策和保障是针对那些在劳动力市场中无法赚取足够收入的活动人口；(4)通过专门的养恤金计划为所有老年和残疾的居民提供收入保障。¹⁶大多数受益于社会保护基本标准的人员都是在非正规经济中工作的工人及其家庭。本报告还将讨论各种选择，设计社会保护基本标准以便提供有效的机制加速正规化进程。

¹⁴ 见费城宣言，第 III(f)段。

¹⁵ 2007 年在亚的斯亚贝巴召开的第十届非洲区域会议的结论，列举了非洲政策方面计划在 2010 年 4 月召开的一次社会保障专家会议。

¹⁶ 这意味着因他们的残疾程度而被排除在劳动力市场之外。

28. 纵向层面是根据以下构思，随着国家经济发展的更高水平以及获得运作的财政空间，希望能采取措施但必须是在国际劳工组织公约的框架之内，¹⁷ 实现收入保障和健康保护的更高水平。这将通过统一的社会保障制度来实现。这一制度将社会保障供款与提高个人交费水平相关。目标是达到一个更高的水平，扩大覆盖面，而不仅仅是保持基本的标准。

**(b) 通过国际劳工组织的标准加强社会保障制度的作用，
将其作为社会和经济改革平衡器和推动器**

29. 一个社会结构和需求变革的老龄化的世界必须去应对一系列复杂的而经常又是相互关联的财政、金融、经济、政治和环境的危机，所以国家社会保障制度面对的是与日俱增的服务要求。同时，危机却经常限制了社会保障津贴的财政空间。除此之外，全球经济中竞争的压力对整体支出也带来了压力。因此，需要寻找措施和方法以避免螺旋式的下降和保护必要的财政空间，目的是为确保社会保障制度发挥其作用能够继续作为经济和社会的平衡器。
30. 在尽可能多的国家中一种创造或保持社会保障支出的政策空间的方法是通过更新或加大力度提高批准和实施相关国际劳工公约的水平，即批准第 102 号公约。最近巴西、保加利亚和罗马尼亚批准国际劳工公约证实了这种努力是成功的。有关社会保障文书 2010 年的综合调查¹⁸ 将对其潜在的有效性进行深刻分析。综合调查的一个成果就是由标准实施委员会向劳工大会提交一份报告，并且在本届大会下设的标准实施委员会上进行讨论。定期议题报告将反映专家委员会报告的调查结果，在 2011 年劳工大会讨论定期议题时将考虑标准实施委员会的成果。
31. 此外，必需提高社会保障计划的效益和效率以便确保这些计划的可持续性。将进一步探究确保良好的治理，即通过社会对话和三方管理的有关措施。明确国家和社会伙伴作用和主要职责，保证国家的权利，以便有效地行使责任这仍将是十分重要的。经济和金融危机已经证实这一点。

(c) 确保体面劳动议程所有战略和实施目标的一致性与配合

32. 虽然在国家层面，国际劳工局必须提供政策和技术服务，但是社会保障政策绝不是一种绝无仅有的政策。这些政策应被看作是国家社会和经济政策中的一个组成

¹⁷ 1952 年社会保障(最低标准公约)(第 102 号)以及以后的公约，这些公约根据不同的偶发事件加大了保护的力度和水平。

¹⁸ 综合调查报告的形式包括了第 102 号公约；1988 年促进就业和失业保护公约(第 168 号)；1944 年收入保障建议书(第 67 号)；以及 1944 年医疗护理建议书(第 69 号)。第 102 号公约在社会保障和基本原则方面规定了最低标准，根据这些最低标准，所有以后的文书都以其为基础。第 168 号公约规定了社会保障与就业政策之间进行协调的原则，这将综合调查和关于就业的定期议题报告与关于社会保障的定期议题报告建立了联系。第 67 号和第 69 号建议书通过一项综合的社会保险、社会救助以及公共服务规定了原则，一个普遍覆盖人口的原则并且提供了一项比第 102 号公约更宽泛的法律和制度框架。这两项建议书与费城宣言同年于 1994 年通过，并且为贯彻宣言的目标，扩大社会保障提供一个蓝图。

部分和手段，并且对财政政策产生显著的影响。在国际劳工组织提供技术合作和咨询的背景下，社会保障活动已经纳入了体面劳动国别计划。这些活动在促进更好的工作条件、保护移民工人、保护感染艾滋病毒/艾滋病人和他们家庭方面发挥着补充性和支持性的作用。国家社会保障制度也必须支持在第一部分中所提到的其它挑战。主要的挑战之一是面对变动的人口环境，改变就业性质的过程，市场和生产链的全球依赖性以及由于环境和气候的变化导致生产方式的转变等方面促进劳动力市场的调整。

33. 在国家层面，制定综合性的社会和经济政策的重要文书应反映体面劳动议程中所有战略方面的主要手段，在更广泛的经济和社会政策范围内，就社会保障制度的作用、性质和设计的问题加大社会对话的力度。在这方面，第一步就是要在社会伙伴当中培养社会保障专家。一项启动这项倡议的全球产品已经推荐给 2010-11 年双年度。

第五部分：指导今后国际劳工组织社会保障方面的工作

34. 最后一部分将解决这些问题，需要国际劳工大会对按照世界范围的政策性讨论所作的分析和正在形成的国际劳工组织政策反应给予指导。所讨论的问题将涉及全球运动的四个行动领域。全球运动建议重点放在一些优先事项，简化行动和改善与其它实施和战略目标的关联性。重中之重是通过国际劳工组织的指导(见以下)，支持国家政策开发。

后续辩论的重点

35. 2009 年 9 月，专家会议提出了大会政策性辩论的一个重点将可能是扩大社会保障的具体战略。很明显，人们一致支持以权利为基础的双维战略的概念，在那些覆盖面不完善的国家中扩大社会保障。¹⁹ 同样，达成的广泛一致意见是促进批准和实施最新国际劳工公约作为开展纵向扩大社会保障的一个催化剂。因此，定期议题报告建议，国际劳工大会也许会为批准最新的劳工公约制定其目标。
36. 这些方面也达成了一致的意见是，国际劳工组织需要通过建立一种机制对现在的一套最新国际劳工公约和建议书予以补充，这一机制将促进社会保护的基本标准，作为一种手段，实现扩大横向的覆盖面以便指导那些正在建立和发展社会保障制度的国家按照这样一种方法，将为所有需要的人提供基本的社会保障服务作为一项优先事项。
37. 然而，确立这一机制采取何种形式在不同的组中达成了一致意见。在出席会议的政府中意见相对比较一致，一些国家强调，一项可能的新标准的价值指导社会保护基本标准中社会保障方面的工作。工人组持同样的观点，而雇主组则倾向于考虑一种

¹⁹ 见 GB.306/17/2，附件第 7-14 段。

非限制性的机制以便通过整理最好的做法提供指导。在国际劳工组织早期的文件中也对不同的选择作了探讨。²⁰

- 38.** 虽然通过大会委员会的讨论以及后续措施建议可能会形成最适合的机制的形式，但报告可能就新的机制的不同方面进行详述，以便帮助有效地优先确认贯彻社会保护标准而同时又不触动其法律形式。这些元素必须建立在普遍的原则基础之上，即享有收入保障和医疗服务——这些在国际劳工组织章程中都已有所阐述并且已被社会正义宣言所确认，同时也已经包括在第 67 号和第 69 号建议书中并在逐步加以实施。

2010 年 2 月 10 日，日内瓦。

供讨论和指导。

²⁰ 国际劳工局：在一个全球的社会中制定社会保障标准。现状和实践以及在国际劳工组织中为今后选择全球社会保障标准的分析，社会保障政策简介，第 2 段，日内瓦，2008 年。