

国际劳工大会，第 100 届会议，2011 年

报 告 六

致力于社会正义和 公平全球化的社会保障

根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》
进行有关社会保护(社会保障)的周期性讨论，2011 年

议程项目六

国际劳工局 日内瓦

ISBN 978-92-2-523117-8(Print)
ISBN 978-92-2-523118-5(Web pdf)
ISSN 0255-3449

2011 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或通过电子信箱：pubvente@ilo.org。

请查阅我们的网址 www.ilo.org/publns。

目 录

	页 次
缩略语	vii
导 言	1
背 景	1
报告的目的	3
报告的结构	3
周期性讨论报告的准备	4
第 1 章 享有社会保障的权利及其必要性	5
1.1. 社会保障的目标和概念	5
1.1.1. 社会保障的主要目标和定义	6
1.1.2. 概 念	6
1.2. 享有社会保障的权利	8
1.2.1. 享有社会保障的人权和国际劳工组织的作用	8
1.3. 对社会保障的需求	13
1.3.1. 社会保障制度在经济发展以及促进结构变革和管理危机中的作用	14
1.3.2. 社会保障是走向全球化世界实现社会正义的一个主要工具	20
1.4. 初步结论	24
第 2 章 社会保障的全球现状及其面临的挑战	27
2.1. 覆盖面的挑战	27
2.2. 适度性的挑战	30
2.3. 融资的挑战	33
2.4. 第二个结论	40
第 3 章 目前政策反应	41
3.1. 使人们能获得医保服务：社会医疗保障	41
医保融资和享用模式	42
享用医疗保健服务的指标	43
扩大社会医疗保护覆盖范围	44
解决财政困难	46
提高管理效率和确保医疗质量	47
3.2. 老年、残疾和遗属的收入保障	48

缴费和非缴费养老金的覆盖范围.....	49
养老金覆盖范围有很强的性别特征.....	56
围绕残疾抚恤金的挑战.....	56
养老金的适度性.....	57
养老金财政与全球经济危机.....	59
3.3.针对失业者的收入保障.....	61
3.4.针对工伤的收入保障.....	66
3.5.保护生育.....	68
3.6.家庭福利、最低收入支持和社会救助.....	70
向有子女的家庭提供社会保障.....	70
社会救助计划在发达国家与中低收入国家中的作用.....	71
通过社会救助方案，扩大低收入和中等收入国家的社会保障覆盖范围.....	74
3.7.第三个结论.....	76
第4章 社会保障未来的主要问题.....	79
4.1.确保社会和经济政策的一致性.....	79
4.1.1.社会政策目标与机构设计：确保内部一致性和反应性.....	80
4.1.2.结合更宽泛的社会政策确保与外部的连贯一致.....	82
4.1.3.确保经济和社会政策的外部连贯一致.....	84
4.2.建立和确保社会保障制度可负担性和财政可持续性.....	91
4.2.1.基本制度的可负担性.....	91
4.2.2.成熟社会保障制度的可负担性.....	100
4.2.3.成本与效益的考虑：财政成本与成果之间的关系.....	105
4.3.设计、治理和管理有效和高效的社会保障制度.....	106
4.3.1.设计和实施计划以扩大社会保障覆盖范围.....	106
4.3.2.确保良好的治理和健全的行政绩效.....	118
4.4.第四个结论.....	122
第5章 本组织未来的政策方向.....	123
5.1.扩大社会保障覆盖面的战略.....	123
5.1.1.关于扩大社会保障覆盖面的原则.....	125
5.1.2.扩展社会保障的横向和纵向层面：“社会保障阶梯”政策范式.....	129
5.1.3.横向层面：建立社会保护底线.....	131
5.1.4.纵向层面：争取建立一项社会保障最佳保护指南今后的步骤.....	134
5.2.确保可持续性战略.....	134
5.2.1.确保国家的社会和经济发展政策以及体面工作议程其它目标的一致性.....	135
5.2.2.确保社会适度性.....	137
5.2.3.确保金融、经济和财政可持续性.....	138
5.2.4.确保治理战略.....	139
5.5.第五个结论.....	140

第 6 章 指导国际劳工组织今后的社会保障工作	141
6.1.通过倡导现有标准及建立指导框架提供政策指导	142
国际一级和区域一级国际社会保障标准的相关性	142
需要补充性文书(复数)	142
6.2.支持国家社会保障制度的良好治理	147
知识的构建和传播	147
能力建设	147
技术咨询服务	147
6.3.大会委员会讨论的建议要点	148
附 录	
附录一 最新可获得的社会保障统计数据的附录表和指南	151
附录二 国际劳工组织对社会保障需要的反应	159

缩略语

CBHI	以社区为基础的医疗保险
CCT	特殊条件的现金转移给付
CEACR	实施公约与建议书专家委员会
CPC	缴费中心
DB	定额给付
DC	预算定额缴费计划
DfID	国际开发部
ECOSOC	联合国经济和社会理事会
GB	理事会(国际劳工组织)
GDP	国内生产总值
GTZ	德国技术合作协会
ICESCR	经济、社会和文化权利国际公约
ILC	国际劳工大会
ILO	国际劳工组织或国际劳工局
IMF	国际货币基金组织
ISSA	国际社会保障协会
MDGs	千年发展目标
ODA	官方发展援助
OECD	经济合作与发展组织
OECD-POVNET	经合组织发展合作局——减贫网络
P4H	提供卫生举措
SPER	社会保护支出分析
SPF	最低社会保护
SSI	国际劳工组织社会保障调查
UN	联合国
UN-CEB	联合国行政首长协调委员会
UNDAFs	联合国发展援助框架
UNDESA	联合国经济和社会事务部
UNDP	联合国开发计划署
WHO	世界卫生组织

导 言

背景和目标

背 景

1. 国际劳工大会在其第 97 届会议(2008 年)上通过了《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》。该宣言承认，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……，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. 该《宣言》尤其声明，

“在前变革加速的背景下，成员国和本组织承诺并努力实施国际劳工组织章程权责，包括通过国际劳工标准，和将充分和生产性就业以及体面劳动置于经济和社会政策的中心，这些承诺和努力应以国际劳工组织的同等重要的四项战略目标为基础，体面劳动议程正是通过这些目标体现的……”。

该文件的附件规定，“本组织将采用一种由国际劳工大会进行周期性讨论的方案，”旨在：

- (i)更好地了解其成员国就每一项战略目标而言所具备的各式各样的现实和需求，通过利用其所能支配的所有行动手段，包括与标准相关的行动、技术合作以及劳工局的技术和研究能力，更有效的对这些需求作出回应，并相应地调整其优先事项和行动计划；及
- (ii)评估国际劳工组织活动的结果，以便使计划、预算和其他治理方面的决定在知情情况下作出。²

3. 理事会在其第 304 届会议(2009 年 3 月)上决定，2011 年国际劳工大会第 100 届会议上的第二次周期讨论的主要内容是社会保护的战略目标，并重点突出社会保障。³

4. 对 2011 年大会第 100 届会议上的讨论安排需根据过去 10 年期间在国际劳工组织中发生的有关社会保障重大事件的顺序。在 2001 年大会第 89 届会议上通过

¹国际劳工组织：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，国际劳工大会，第 97 届会议，2008 年 6 月 10 日，日内瓦。

²同前，附件、第二部分，B 节。

³国际劳工组织：国际劳工大会的日期、地址和议程，理事会，第 304 届会议，2009 年 3 月，日内瓦，理事会文件 GB.304/2/2。

的关于社会保障的决议和结论重申了国际劳工组织扩展社会保障覆盖面以及改善社会保障的治理、融资和行政管理的承诺。⁴

5. 随后，在 2003 年大会第 91 届会议上发起了有关人人享有社会保障和覆盖面的全球运动。就业和社会政策委员会(ESP Committee)在 2008 年 11 月的一份报告中对全球运动的活动目前作为国际劳工组织在社会保障活动中的催化剂——进行了审议，并其结论认为，需要对“指导成员国改善社会保障覆盖面建立一个补充机制的要素和可能形式”进一步开展三方磋商。

6. 应就业和社会政策委员会委员的要求，于 2009 年 9 月 2-4 日在日内瓦举行了“关于扩展社会保障覆盖面战略的三方专家会议”。劳工局于 2009 年 11 月向理事会报告了该次会议的情况。⁵报告得出的结论是，代表们的讨论，

“反映了就社会保障的重要性及其作用达成的广泛一致，不仅涉及个人的福利，而且亦涉及广泛的经济增长和发展。在享有社会保障的普遍权利和对社会保障的需求的问题达成了共识；提醒各方社会对话的重要性。”

7. 该次会议主席的总结明确赞同劳工局从实际出发，为扩展社会保障的覆盖面制定的一项两维战略。从“横向”方面看，包括以一种适度的水平为起点，将收入保障和享有医疗扩展到所有人口。第二，从“纵向”方面看，当人们面临诸如失业、健康不佳、残疾、生育、丧失收入来源和老年等重大人生困境时，根据经济和社会发展水平，努力提供较高水平的收入保障和健康保护。

8. 横向方面的内容在概念上与联合国行政首长协调委员会(UNCEB)提出的社会保护底线给付转移要素是一致的，它促进建立一套基本给付内容或权利，以使人们能够享有基本的社保产品和服务。联合国行政首长协调委员会将社会保护底线作为其联合危机举措之一。国际劳工组织联同世界卫生组织(WHO)和若干协作机构，共同推动该举措。该举措的核心是建立一个国际机构和捐款方联盟支持各国计划并实施可持续的社会保护方案。同时，2010 年 9 月在纽约召开的联合国千年发展目标峰会会议(千年峰会)确立了社会保护底线的理念，认为是对“巩固并取得进一步发展成果的一大贡献”，并强调“处理并减少不平等和社会排斥的社会保护制度对于保护千年发展目标的成果是至关重要的”。⁶

9. 社会保护底线的方法被纳入 2009 年国际劳工大会通过的《全球就业契约》。这一方法要求那些尚未建立广泛的社会保障的国家要依托于一种社会保护底线建立一种面向所有人的适度的社会保护，并敦促国际社会提供发展援助，包括预算上的支持，在国家基础上建立一种基本的社会保护底线。⁷通过将社会保护底线纳

⁴国际劳工组织：关于社会政策的决议和结论，国际劳工大会第 89 届会议，第 16-19 段，2001 年，日内瓦。

⁵国际劳工组织：局长报告：关于扩展社会保障覆盖面战略的三方专家会议，理事会，第 306 届会议，2009 年 11 月日内瓦，理事会文件 GB.306/17/2。

⁶联合国：“遵守承诺：团结起来实现千年发展目标”，2010 年 9 月 22 日通过了联大第 A65/L.1 号决议，第 51 段。

⁷国际劳工组织：从危机中恢复：全球就业契约：国际劳工大会第 98 届会议上通过，2009 年 6 月 19 日，日内瓦，第 12 段(1)，(ii)和第 22 段(9)。

入《全球就业契约》，国际劳工组织强调了这一原则，即如同 2008 年《宣言》⁸确立的那样，国际劳工组织的战略目标⁹是“不可分割、相互关联和相互支持的”，从而为周期性讨论的报告提供了分析和概念框架。

报告的目的

10. 本报告旨在通过提供下列情况引导国际劳工大会第 100 届会议期间举行的讨论：

- (a) 世界各地社会保障现状的概况；
- (b) 确定社会保障面临的主要挑战；
- (c) 国家和国际劳工组织应对挑战的概况；和
- (d) 有关今后国际劳工组织行动方向的建议。

报告的结构

11. 第 1 章讨论了享有社会保障的权利和需求。社会保障反映出其作为一种人权的作用；审议了国际劳工组织的权责以确保人人享有社会保障和制定国际劳工标准以助力本组织实现这一权责；和社会保障在实现公平的全球化、促进经济发展和结构变革以及管理危机中的中枢作用。在近期统计证据的基础上，第 2 章总结了社会保障的全球状况并为今后的政策提出了三大主要挑战：扩展社会保障覆盖面；确保适当的待遇和保证社会保障融资的可持续性。之后，第 3 章论述了按部门划分全世界对社会保障需求作出政策反应，重点突出社会医疗保护；老年、遗属和残疾津贴；失业保护；工伤情况下的收入保障；生育保护和对最低收入的支持和社会救助。第 4 章从三个部分对社会保障的未来归纳了一些重大问题：确保社会保障制度在更广泛的一致政策中的适当作用；建立并确保社会保障制度的可承受性和财政可持续性；以及制定、治理和管理有效率和有效力的社会保障制度。在前四章提供的实际情况和分析基础上，第 5 章概括了正在形成中的国际劳工组织的政策观点，作为讨论本组织今后政策方向的基础。第 6 章确定了需要得到大会指导的问题。

12. 附录 I 提供了一份已批准的社会保障公约的清单补充了本报告；而附录 II 包含一份简短概要分析了国际劳工组织对社会保障的全球需求所作的反应。

⁸ 《国际劳工组织关于公平全球化的社会正文宣言》，同前，第 7 段。

⁹ 国际劳工组织的四个战略目标是：(1)促进并实现标准和工作中的基本原则和权利；(2)为妇女和男子创造确保体面就业和收入的更大机会；(3)提高人人享有社会保护的覆盖面和效率；和(4)加强三方性和社会对话；使性别平等和非歧视贯穿于所有这些目标。

周期性讨论报告的准备

13. 本报告中所做的分析主要来源于两个旗舰出版物：2010/11 年世界社会保障报告¹⁰；和关于将社会保障扩展到所有人的国际劳工组织指南¹¹。当讨论人口变化对社会保障的挑战时，还参考了报告中所做的分析，而这份报告是大会讨论人口老化对就业和社会保护的影响的背景材料。¹²本报告还吸收了过去 10 年来就社会保障内容所发表的技术报告、政策文件¹³和理事会报告中的大量内容，以及在一般性讨论¹⁴背景下(包括 2009 年在应对危机全体委员会上)或标准制定进展中(如 2010 年关于艾滋病毒和艾滋病与劳动世界建议书(第 200 号)；2006 年海事劳工公约；和家庭工人的体面劳动问题)举行的有关社会保障的讨论。本报告还结合了实施公约和建议书专家委员会(CEACR)¹⁵根据国际劳工组织章程 19 条(综合调查)进行的题目为社会保障和法则的报告，并安排在国际劳工大会 100 届会议上进行讨论(见专栏 6.1)。

14. 本报告反映了近期区域和全球三方会议讨论的情况和结论，即拉丁美洲关于社会保护前景的区域三方会议(2007 年 12 月，智利，圣地亚哥)；阿拉伯国家关于社会保障前景的区域间三方会议(2008 年 5 月，阿曼)；国际劳工组织亚太区域关于扩展社会保障覆盖面的社会包容战略的高层会议(2008 年 5 月，新德里)；阿拉伯就业论坛(2009 年 10 月，贝鲁特)；第二届非洲体面劳动研讨会(2010 年 10 月，雅温得)；和关于扩展社会保障覆盖面战略的三方专家会议(2009 年 9 月，日内瓦)。¹⁶

15. 本报告还吸收了最近劳工局审议全球战略和贡献所取得的成果，将各种形式的社会保障扩展到所有人，改善社会保障机构的治理、融资和管理，并支持确定国家战略人人享有社会保障(见专栏 A-II.4)。¹⁷

¹⁰国际劳工组织：2010/11 年世界社会保障报告：在危机时期及以后提供保护(2010 年，日内瓦)。附录 I 中提供了有关如何查阅本报告中表格的解释。

¹¹国际劳工组织：将社会保障扩展到所有人。渡过挑战和选择的指南(2010 年，日内瓦)。

¹²国际劳工组织：新的人口统计背景下的就业和社会保障保护(2010 年，日内瓦)。

¹³见各期国际劳工组织社会保障政策简介丛书，包括：社会医疗保障，文件 1(2008 年，日内瓦)；在全球社会中确定社会保障标准，文件 2(2008 年，日内瓦)；低收入国家是否能够承受基本社会保障？文件 3(2008 年，日内瓦)；人人享有社会保障，投资于社会正义和经济发展，文件 7(2009 年，日内瓦)；亦请参见国际劳工组织：2010/11 年世界社会保障报告，同前；以及国际劳工组织：将社会保障扩展到所有人，同前。

¹⁴国际劳工组织：关于体面劳动和非正规经济的结论，国际劳工大会，第 90 届会议，2002 年，日内瓦；国际劳工组织：关于在全球经济中公正处理移民工人的结论，国际劳工大会，第 92 届会议，2004 年，日内瓦；国际劳工组织：关于为减贫促进农村就业的结论，国际劳工大会，第 97 届会议，2008 年，日内瓦；国际劳工组织：关于促进可持续企业的结论，国际劳工大会，第 96 届会议，2007 年，日内瓦；国际劳工组织：国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言，同前；国际劳工组织：从危机中恢复，同前。

¹⁵实施公约和建议书专家委员会是监督机制的组成部分，监督成员国在其国家法律和惯例中落实并实施已批准的国际劳工组织公约。

¹⁶国际劳工组织社会保障政策简介丛书：拉丁美洲关于社会保护前景的区域三方会议，文件 4(2008 年)；阿拉伯国家关于社会保障前景的区域间三方会议，文件 5(2008 年)；亚太区域关于扩展社会保障覆盖面的社会包容战略高层会议，文件 6(2008 年)。

¹⁷国际劳工组织：国际劳工组织扩展社会保障的战略：一份独立评估报告(2010 年，日内瓦)。

第 1 章

享有社会保障的权利及其必要性

16. 本章首先给出了社会保障的定义和相关术语及其概念，之后审议了国际劳工组织在社会保障方面的权责，以确保人人享有社会保障，以及制定国际劳工标准帮助本组织实现这一权责。本章还讨论了享有社会保障的权利和必要性的问题，以及其在助力体面劳动和促进经济和社会发展中所发挥的中枢作用。

1.1. 社会保障的目标和概念

17. 当人们从最早期开始在社区中定居并自己组织起来时，就认为有必要在生活中自我保护以防不测。正规社会保障制度的发展和建立，提供收入支持和医疗是人类社会发展中的一项重大举措。不同形式的正规社会保护机制的出现，从自愿组织的群体社会保护机制到全世界强制缴费或非缴费公共社会保障方案，都见证了人类对社会保障的普遍需求以及明确规定权利和待遇的重要性。

18. 在 19 世纪 80 年代，德国是第一个通过法定社会保险制度的国家，从而确立待遇概念就是一种权利，并将它覆盖于整个产业劳动力。若干年后，拉丁美洲(阿根廷、巴西、智利和乌拉圭)也采用了类似的方案。现行的保险模式扩展了，纳入了诸如失业津贴一类的新险种，参保人员的群体有所扩大，尽管保险模式风靡一时，但在早期阶段税收资助的计划也在应运而生。在北欧国家，不仅工人，而且所有居民均受到保护。之后，20 世纪 20 年代末和 20 世纪 30 年代初爆发了全世界经济危机以及随后采取的后危机恢复政策为社会保障计划发展注入了新的动力。20 世纪 30 年代见证了社会保障方案的进一步扩展，主要是在欧洲和美洲。

19. 第二次世界大战和战后的年代目睹了社会保障在国家、地区和国际层面迅猛发展，确认社会保障是一种人权。联合王国于 1942 年发表的并从 1945 年起之后开始实施的《贝佛里奇报告》¹在这一领域产生了相当大的影响。通过承认要求

¹威廉姆·贝佛里奇爵士：社会保险及相关部门，根据陛下的命令提交给议会，1942 年 11 月(陛下文书局，联合王国，1969 年)。

社会作为一个整体对那些保卫其免遭侵略的人员应负有责任和义务，其目标是将享有社会保障的权利从受保护的工人群体扩展到整个国家。

20. 自那时以来，市场和劳动力迅速全球化，日益扩大的移民潮和非正规性的持续增长，以及最近发生的全球金融危机，对社会保障领域提出了新挑战。约有全球人口 75%到 80%仍生活在“无社会保障”的条件下。1995 年的《世界社发首脑会议》，以及 2000 年通过的《千年发展目标》(MDGs)，特别是到 2015 年将全球贫困家庭的比率减少一半的目标，以及 2005 年《联合国世界峰会》(该峰会赞成将充分和生产性就业和人人享有体面劳动的目标作为相关国家和国际政策的中心任务)所确立的原则是，每一社会都应对其人民的社会福祉负责，至少是在当其确定最低的社会目标时。

1.1.1. 社会保障的主要目标和定义

21. 无论谁对履行人权享有社会保障负有最终责任，其主要目的应是：

- 减少收入的无保障性，包括消除穷困，以及改善所有人享有医疗服务的途径，以确保体面的工作和生活条件；
 - 减少不平等和不公正；
 - 提供适当的津贴作为一种合法权利；
- 同时
- 确保消除基于民族、种族或性别的歧视；和
 - 确保财政的可承受性、效率和可持续性。

1.1.2. 概 念

22. 社会保障和社会保护的概念是随着时间的推移不断改变，并在全世界采用方式各有不同。由于当前这两个概念所采用的形式是多种，因而在概念的完全划分区别是一个难以应对的挑战，特别是由于这两个术语都不是连续采用的，而是在国家和国际组织之间存在着巨大的差异。此外，在传统术语中又增加了一些新术语，如社会转移给付、特殊条件和无条件待遇给付和社会保护底线(见专栏 1.1)。尽管本章节的目的并不是提出任何通用定义，但其目的是澄清和更好地理解在本报告中和国际劳工组织所使用的一些相关术语和概念。

专栏 1.1 定义

社会转移给付

社会转移给付代表了或是以现金或是以实物(获得商品和社会服务)的形式从社会中的一个群体向另一个群体(例如从活动年龄组向老年组)的转移。受益人符合条件是由于他们通过履行义务(例如支付缴费)和/或满足某些社会或行为条件(例如患病;属于穷人;从事公共工作)而获得其权利。近年来,这一术语被用于表述根据居住这项单一条件向所有居民提供津贴(统一现金转移给付)的方案,或是要求以额外的行为条件为前提(有条件现金转移给付)的社会救助方案。

社会保护

社会保护通常被解释为具有比社会保障更广泛的特征(包括,特别是提供家庭成员或地方社区成员之间的保护)。它在某些背景下其含义比社会保障更窄(被理解为仅包括解决赤贫问题、最弱势或社会的被排斥成员的那些措施)。因而,很不幸的是,“社会保障”和“社会保护”术语在许多情况下是相互更替使用的。从实际出发,本报告中“社会保护”这一术语系指在社会风险和需求的情况下社会保障制度提供的保护。¹

社会保障

这里所采用的社会保障的概念涵盖了所有措施,无论是以现金还是以实物,提供津贴,以确保保护,特别是在下列情况下:

- 由于疾病、残疾、生育、工伤、失业、老年,或一名家庭成员的死亡的原因,缺少与工作相关的收入(或收入不足);
- 得不到或无法承担医疗保健;
- 家庭无力支持,特别是其子女和成年受赡养者;
- 普遍的贫困和社会排斥。

社会保障方案可以是缴费(社会保险)或非缴费性质。

社会救助

社会保障待遇一般被称作社会救助,它是以受益人收入水平为条件,既需经生活状况调查或以类似的指标形式(例如替代生活状况调查、地理指标)。它们通常是缓解/减贫的一种手段。待遇可以现金或实物的形式给付。

“特殊条件的”社会救助方案要求受益人(和/或其亲属或家庭),除其他条件外,参加规定的公共计划(例如,具体的卫生或教育计划)。近年来此类方案已成为特殊条件的现金转移给付(CCT)方案。

社会救助方案通常是由税收资助的,因而不要求受益人或其雇主以直接缴费作为享有获得相关待遇权利的条件。

社会保护底线

“社会底线”或“社会保护底线”一词是被用以表述人人应享有的一套基本社会权利、服务和设施。“社会底线”一词在许多方面相当于目前使用“核心义务”的概念,以确保实现人权条约中所包含的最低的必需权利水平。

联合国建议社会保护底线可包括有助于实现人权的两个主要要素:

- 服务:地理位置上和财政上获得诸如水和环境卫生、医疗和教育一类的重要服务;
- 转移:一套重要的基本社会转移给付以现金或实物方式提供最低收入保障和获得包括医疗在内的重要服务。

¹应当指出,国际劳工组织采用的“社会保护部门”的机构名称包含比社会保障范围更广的计划:该部门解决包括工作中的安全、劳务移民以及诸如工时和工资一类的工作条件的其他方面事宜。

关于进一步参考,见:国际劳工组织;将社会保障扩展到所有人——应对挑战和选择指南,第125-128页(2010年,日内瓦)。

23. 就其根本性质而言，社会转移给付是专门的公共机构承担的一种公共责任，是由缴费或是税收资助的。然而，社会保障的给付可以是，而且往往授权给私营实体进行落实。此外，还有许多私营(保险、自助、以社区为基础或具有一种互助性质的)机构。它们可部分承担一些通常由社会保障发挥的作用，特别是包括职业养恤金方案，它是公共社会保障方案的一种补充。

1.2. 享有社会保障的权利

24. 对社会保障的普遍需要已被国际社会承认是一种人权。自国际劳工组织于1919年成立之初，寻求实现社会保障始终是其权责的中心任务。本组织解决社会保障问题的方法既反映了社会保障在国际法中的状况，又反映了其本身的章程权责。该方法是以权利为基础的：即为了实现社会保障权，国际劳工组织运用国际法律文书作为承认这一权利存在的起点、主要参考和法律基础，并寻求将所有援助和政策建议支撑国际社会保障标准。

1.2.1. 享有社会保障的人权和国际劳工组织的作用

社会保障是一种人权

25. 在基本人权文书中，即《世界人权宣言》²和《经济、社会、文化权利国际公约》(ICESCR)³(见专栏 1.2)，承认享有社会保障权是一种人权，且也载入了其他国际⁴和区域法律文书中。⁵

26. 尽管《世界人权宣言》承认基本人权具有权威性，但《经济、社会和文化权利国际公约》是一项条约，对签署和批准开放，因而是实现这些权利的一个重要文书。第一缔约国履行义务实现这些权利是一个逐步实现其权利的过程，因为它在批准时，便承担了“最大限度的利用可利用资源”义务，采取措施充分实现相关权利，同时确保立竿见影的保护措施反对歧视。⁶目前已有 160 个联合国成员国批准或接受了《经济、社会和文化权利国际公约》的第 9 条，因此它们承诺在其国家疆界范围内保证人人享有社会保障权利。

² 联合国：《世界人权宣言》由联大 1948 年 12 月 10 日第 217A(III)号决议通过并公布(1948 年，纽约)。

³ 联合国：《经济、社会、文化权利国际公约》，联大 1966 年 12 月 16 日第 2 200 A (XXI)号决议通过(1966 年纽约)。

⁴ 联合国：《消除对妇女一切形式歧视公约》，由联大 1979 年 12 月 18 日第 34/180 号决议通过，第 11(1)(e)、11(2)(b)和 14(2)条(1979，纽约)；《儿童权利公约》由联大 1989 年 11 月 20 日第 44/25 号决议通过，第 26、27(1)、27(2)和 27(4)条(1989 年，纽约)；《消除一切形式种族歧视国际公约》，由联大 1965 年 12 月 21 日第 2106(XX)号决议通过，第 5(e)(iv)条(1965 年，纽约)《保护所有移徙工人及其家庭成员权利公约》，由联大 1990 年 12 月 18 日第 45/158 号决议通过第 27 和 54 条(1990 年，纽约)；《残疾人权利公约》，由联大 2006 年 12 月 13 日第 A/RES/61/106 号决议通过(2006 年纽约)。

⁵ 例如：《欧洲社会宪章》，由欧洲理事会于 1961 年通过(CETS 第 35 号)；《经修订的欧洲社会宪章》，由欧洲理事会于 1996 年通过(CETS 第 163 号)。

⁶ 联合国：《经济、社会和文化权利国际公约》，同前，第 2 条，第 1 段。

专栏 1.2

**社会保障是一种人权：《世界人权宣言》和
《经济、社会、文化权利国际公约》(ICESCR)摘要**

《世界人权宣言》

第 22 条：

每个人作为社会的一员，有权享受社会保障，并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必须的经济社会和文化方面的各种权利的实现，这种实现是通过国家努力和国际合作并依照各国的组织和资源情况。

第 25 条：

- (1) 人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生①活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务，在遭到失业、疾病、残疾、守寡、衰老或其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障。
- (2) 母亲和儿童有权享受特别照顾和协助，一切儿童，无论是婚生或非婚生，都应享受同样的社会保护。

《经济、社会、文化权利国际公约》(ICESCR)

第 9 条：

本公约缔约各国承认人人有权享受社会保障，包括社会保险。

国际劳工组织的权责

27. 作为专门被委以制定国际劳工标准的国际机构，自国际劳工组织 1919 年创立以来，便负有实现享有社会保障权利的主要责任。

28. 在 1944 年，《费城宣言》重申这一权责，并随后被纳入《国际劳工组织章程》。它明确承认国际劳工组织在世界各国推进各种计划的“庄严义务”，以实现，特别是“扩大社会保障措施，以便使所有需要此种保护的人得到基本收入，并提供完备的医疗”，以及“提供儿童福利和生育保护”，从而将保护扩展到所有那些需要的人员。

29. 这是国际社会在历史上第一次宣布，它对将社会保障扩展到所有人负有义务。这一新的普遍范示的观点被反映在 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)中。这两个建议书为社会保障作为一种人权写入《世界人权宣言》以及几年后写入《经济、社会和文化权利国际公约》铺平了道路。

30. 为奉行国际劳工组织的权责，1999 年将加强社会保护和劳动保障被作为体面劳动议程的四个战略目标之一确定下来，该旅程旨在在自由、平等、安全和人类尊严的条件下实现面向所有妇女和男子的体面和生产性的劳动。认识到在不稳定的经济形势下对社会保障的日益需求，以及对现行社会保障制度产生的压力，体面劳动议程必须强调根据社会变革进行调整、扩展社会保障、改善社会保障治理；并将劳动力市场和就业政策与社会保障联系起来。

31. 10年前在2001年，国际劳工大会强调，社会保障是一种基本人权，并重申将其扩展到所有需要的人员是国际劳工组织权责的一个重要组成部分，并是需要所有成员国认真和紧急加以应对的一项挑战。国际劳工组织于2003年发起了有关社会保障和人人享有覆盖面的全球运动。

32. 通过在2008年通过的《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》⁷，强调国际劳工组织的四个战略目标是“不可分割、相互关联和相互支持的”，三方成员重申了它们在下列方面进行共同努力：

“发展并加强可持续和适合国情的社会保护措施(社会保障和劳动保护)，包括：将包括为需要此类保护的所有人提供基本收入措施在内的社会保障扩展到所有人，修订其范围和覆盖面，以满足和应对由于技术、社会、人口统计和经济变革引起的新的需求和不确定性。”

33. 为应对全球金融和经济危机，国际劳工组织三方成员于2009年6月通过了《全球就业契约》，该契约承认了社会保障发挥着一种自动的经济和社会稳定器的作用，并且是综合危机应对战略中的一个根本要素。它呼吁各国通过建立最低社会保护加强并扩展其社会保护制度。⁸《全球就业契约》随后得到了联合国经社理事会(ECOSOC)的认可，并将社会保护底线确定为联合国范围内九项联合危机应对举措之一。⁹最低社会保护还成为国际劳工组织正在出台的扩展社会保障两维战略的一个不可缺少的组成部分(见第5章)。

34. 国际劳工组织实现其将社会保障扩展到所有人的权责可采取的一个重要行动手段，是制定国际劳工标准。自1919年以来，国际劳工组织在这一领域已通过了31项公约和23项建议书，为作为一项普遍人权的社会保障的发展作出了巨大贡献，特别是为成员国规定了明确的义务和指导方针。国际劳工局理事会于2002年将这31项公约中的8项确定为最新的社会保障公约(见专栏1.3)。

⁷国际劳工组织：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》国际劳工大会，第97届会议，2008年6月10日，日内瓦。

⁸国际劳工组织：《从危机中恢复：全球就业契约》，国际劳工大会，第98届会议，2009年，日内瓦。

⁹经社理事会：《从危机中恢复：全球就业契约》，第E/2009/L.24号决议，(2009年，日内瓦)；联合国行政首长协调委员会：全球金融和经济危机——联合国系统——联合危机举措，(2009年，纽约)。

专栏 1.3

最新的国际劳工组织社会保障公约

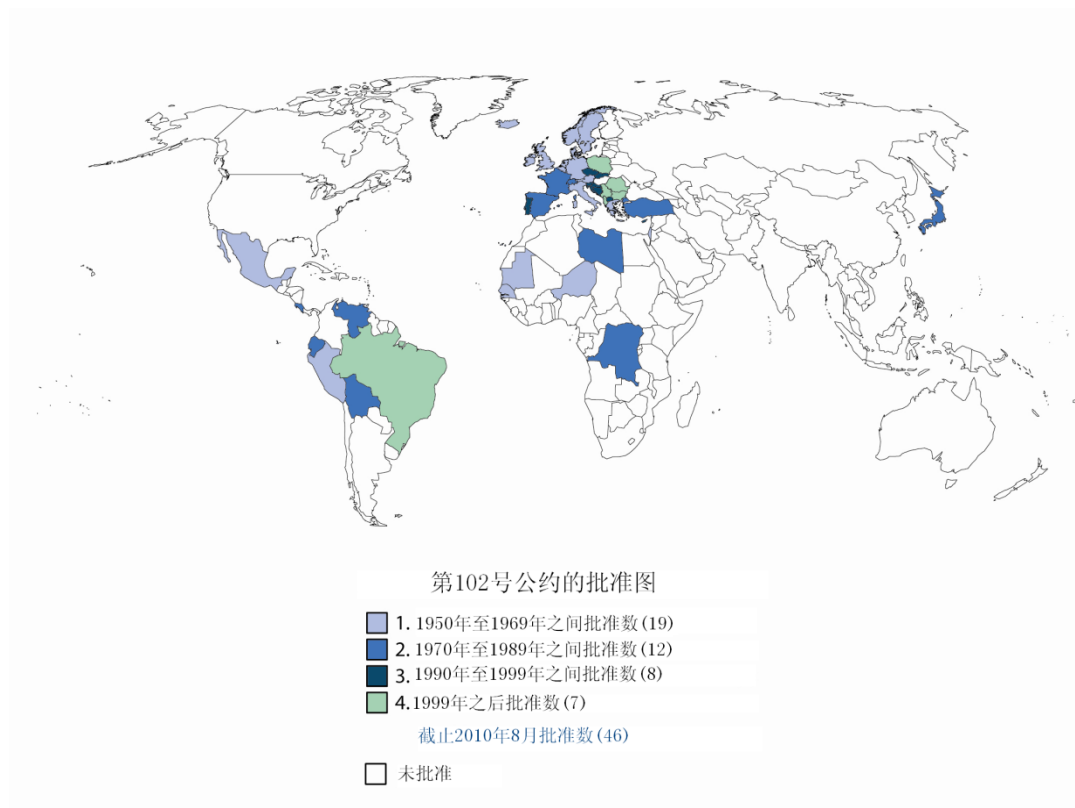
- 1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号);
- 1962 年(社会保障)同等待遇公约(第 118 号);
- 1964 年工伤津贴公约(第 121 号);
- 1967 年残疾、老年和遗属津贴公约(第 128 号);
- 1969 年医疗和疾病津贴公约(第 130 号);
- 1982 年维护社会保障权利公约(第 157 号);
- 1988 年促进就业和失业保护公约(第 168 号), 和
- 2000 年生育保护公约(第 183 号)。

35. 这些公约当中最重要的是 1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号)。这是唯一一项将社会保障界定出 9 个分项的国际公约, 为第一分项确定了最低标准, 并为这些方案的可持续性和良好治理制定了原则。该公约的另外一个重要特征是, 它包含有灵活性条款, 因而, 允许成员国从社会保障的 9 个分项中最低要选出 3 项, 其中这 3 个分项中的至少有一项须涵盖一种长期性的突发事件或失业, 以使尽可能多的国家履行该公约中提出要求。

36. 国际劳工组织公约的重要性通常是通过其批准情况衡量的。迄今, 已有 47 个成员国批准了第 102 号公约(见图 1.1 和附录中的表 A-I.1), 最近批准的国家有巴西、保加利亚、罗马尼亚和乌拉圭。一些政府指出, 在国家层面已开始发起了批准进程(阿根廷); 另外一些国家最近要求国际劳工组织就批准第 102 公约提供援助(中国、洪都拉斯、蒙古和巴拉圭), 或对其批准或批准更高社会保障标准表示了极大兴趣(大韩民国)。

37. 第 102 号公约之后通过的公约批准数较少: 24 个成员国批准了第 121 号公约; 16 个成员国批准了第 128 号公约; 15 个成员国批准了第 130 号公约; 7 个和 13 个成员国分别批准了第 168 号公约和第 183 号公约(见表 A-I.1)。

图 1.1. 1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号)的批准情况



资料来源：国际劳工组织国际劳工标准数据库 2010 年 11 月。

批准公约的障碍

38. 通过国际劳工组织的社会保障标准制定的一项一致战略需要，扩展社会保障覆盖面需要分析国际劳工组织成员国迄今为止遇到的批约障碍。

39. 如同提交给大会第 100 届会议的有关社会保障文书的综合调查中表明的那样¹⁰，国际劳工组织社会保障公约的较低批准数是由于许多国家不熟悉这些公约及其条款，这种情况往往对这些公约为它们规定的所负义务产生误解。这主要是因为宣传不够或缺乏专门知识。人们还对这些公约中的某些概念表示了关注，这些概念反映了传统的“男子养家糊口者的模式”，有关这一点的一个例子是，以男子的收入仍为基础计算的最低替代率。尽管这些公约中所使用的用语可能不符合当今的现实，但在大多数国家和部门中的男子工资水平仍高于妇女。因而，尽管假如将妇女收入的因素考虑在内，为妇女提供了较高水平的待遇，男子的收入是一种相关的参考。¹¹经济、财政、社会和行政管理方面的限制也被视为是批约的障碍，

¹⁰国际劳工组织：社会保障和法制，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而对社会保障文书进行的综合调查，报告三(1B)，国际劳工大会第 100 届会议，2011 年，日内瓦。

¹¹国际劳工组织：处于体面劳动核心的性别平等，报告 VI 国际劳工大会，第 98 届会议，2009 年，日内瓦，第 315 段；国际劳工组织：在全球社会中制定社会保障标准，(2008 年，日内瓦)。

这种情况表明，某些国家可能不了解这些公约所提供的灵活性。¹²于是，那些或许达到公约要求的国家——无论通过运用灵活条款，还是甚至不对其国家立法进行修改——由于做出错误的判断和误解而无法批准相关公约。

公约在国家层面产生的影响

40. 不应仅仅以公约批准数来衡量这些公约的影响，特别是第 102 号公约的影响。多年来，102 号公约已对并继续对，世界各地社会保障发展产生了重大影响。国际劳工组织在社会保障领域的技术合作活动是以该公约的原则为基础的。为此，许多政府在起草本国的立法时参考了 102 号公约的条款。即便它们尚未批准该公约(中国、拉脱维亚、黎巴嫩)，以使它们新的国家立法与该公约更加一致。所以，几乎所有欧洲国家和许多拉丁美洲及加勒比国家的社会保障制度均采用了 102 号公约中的模式和更高的社保标准。北非国家(突尼斯、摩洛哥)和亚洲国家(日本、大韩民国)极大地感受到了这些标准的影响。

41. 该公约也已影响到了低收入国家正规社会保障制度的发展：有 30 多个非洲国家以其为范本建立养恤金方案。尽管这些国家的正规社会保障制度仅覆盖了人口中很小一部分，但 102 号公约是一个发展目标，并是制定长期目标文件必须达到的保护和社会保障水准采用的一个参考。¹³

在国家层面实施这些公约

42. 在审查国家案例中，实施公约和建议专家委员会观察到未遵守已批准的社会保障公约情况显示，自 1964 年以来，批约国在遵循实施公约和建议书专家委员会的建议使其国家法律和惯例符合公约要求的案例不少于 75 个。在这方面，国际劳工组织往往被要求向批约国提供技术援助，以确保更好应用和实施社会保障标准(2006 年丹麦和爱尔兰，2007 年荷兰，2008 年德国)。

1.3. 对社会保障的需求

43. 全球金融、产品和劳动力市场相互联系的迅速增长对维持或加强社会正义提出了新的挑战。任何地区的金融和经济危机具有高度的蔓延性，以及其对劳动力市场和社会福利带来的影响势不可挡，在这样的世界中，个人单独应对经济危机的能力与以前相比更加无效。全球社会危机伴随着流行病和预测到气候变化的影响对个人社会保障的水平造成了类似的影响。为抵消额外和系统的全球危机，国

¹²自第 102 号公约通过以来，仅有一个国家(波斯尼亚和黑塞哥维那)根据其第三条发表了一份声明，该条允许那些经济和医疗设施不够发达的国家在该公约某些条款的实施方面属于暂时的例外情况。

¹³如南部非洲发展共同体(SADC)——社会保障法典，或一些国家社会保障政策文件，例如在坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。

家社会保障制度比以往任何时候都需要进一步加强。全球化中蕴蓄的风险和机遇需要有效的社会保障加以应对。

44. 虽然社会保障对工人、家庭和社会的福祉极为重要，因而始终是国际劳工组织权责中一个不可缺少的组成部分，但是其他国际组织却日益承认了社会保障在解决世界人民的需求方面所起到的重要作用。这种对经济和社会发展之间相互联系，以及对平衡的经济增长需求的重新认识，也获得了应对金融和经济危机的势头。一些观察员指出，有关社会保护在发展中的作用“正在形成国际性共识”。经济合作与发展组织的发展援助委员会(DAC)认为，社会保护“.....激励贫困的妇女和男子参与经济增长.....它有助于建立人力资本、管理风险、促进投资和企业家的能力开发以及提高劳动力市场参与率”。¹⁴

45. 围绕社会保护底线形成的国际联盟(见 5.1.3 节)聚集了数目众多的联合国机构和其他国际组织以及相关的捐款方目的是扩展社会保护。《全球就业契约》吸纳了社会保障，并得到联合国行政首长协调委员会认可和经社理事会于 2009 年 7 月对其的认可¹⁵充分显示了国际上对这一问题极为赞赏。如同其 2010 年 7 月和 11 月的两份近期声明中反映的那样，20 国集团的公报也反映出了这一认识上的转变，重申了“对实现强劲的就业增长和为我们的最弱势的公民提供社会保护的承诺”¹⁶，以及“通过帮助发展中国家加强社会保护计划改善收入保障以及抵御不利冲击的承诺”¹⁷。在非洲，政府承诺逐步扩展 2008 年在温得和克通过的非洲联盟社会政策框架中提出的，以及最近于 2010 年 10 月通过的“关于最低社会保护实施的雅温得三方宣言”中提出的各种缴费和非缴费社会保障计划(见专栏 5.2)。

1.3.1. 社会保障制度在经济发展以及促进结构变革和管理危机中的作用

46. 社会保障制度是一种经济需要。2007 年国际劳工大会声明“以税收为基础的可持续社会保障或其他通行的社会保障模式是提高生产率和促进向正规经济过渡的关键”¹⁸社会保障是增长的一个前提条件，而不是一个负担，这一认识的重要性，早在危机冲击全球经济之前便已成为发展政策辩论中的依据。

47. 全球金融和经济危机在社会保障政策论坛上成为一种变革的加速器，并强调了社会保障方案的作用是自动的社会和经济稳定器。这一点很明确，处在不同发

¹⁴经济合作与发展组织：就业和社会保护的作用：使经济增长更多的倾向于穷人，政策声明发展援助委员会高层会议，2009 年 5 月 27-28 日，巴黎。

¹⁵经社理事会：第 E/2009/L.24,同前。

¹⁶20 国集团多伦多峰会宣言，附录 I,2010 年 6 月 26-27 日，第 14 段。

¹⁷20 国集团首尔峰会领导人宣言，峰会文件，第 51(f)段，2010 年 11 月 11-12 日。

¹⁸国际劳工组织：关于促进可持续企业的结论，国际劳工大会。第 96 届会议，第 11(16)段，2007 年，日内瓦。

展水平的所有国家，只要建立了社会保障制度，应对危机造成的社会影响方面处于一种更佳地位。社会保障待遇给付和其他社会保障措施被用作一种重要的应对机制，该机制可以保护并赋予工人以权利，帮助拉动内需，“建立人力资本和劳动生产率”，以及最终为“可持续经济增长作出贡献。”¹⁹

加强市场经济体的效益和效率

48. 过去数十年期间，日益深化的全球化的简短历史表明，为了提高效率并获取社会公正的成果，需要将市场纳入治理框架。从上一世纪期间从工业化国家的经济和社会发展中汲取的经验教训是，社会保障和劳动力市场机构是成功的市场经济体机构组织的组成部分。它们减少了不确定性并进而减少了必要的经济和劳动力市场调整进程的交易成本。在发展中国家，向国际竞争开放并未能带来正规部门工作岗位足够的增长，反而引起向非正规部门的大量流动。在一些国家，整个产业在不到 10 年消失的无影无踪。这两个类别国家的情况是，生产性资源利用不足，特别是人力资本。劳动力市场调整进程表明，假如任其发展，则这些进程可能会导致有关就业和生产率水平的次优化结果。为创造额外的生产性就业岗位并便利调整进程和避免由于生产资源的利用不足或滥用而造成的浪费，需要制定综合就业、劳动力市场和社会保障政策。社会保障的最佳形式仍然是体面的就业。因而，便利获得就业机会应是综合政策的基本方向。

49. 通过宏观经济、就业、劳动力市场和社会保障政策的整合达成一种新的平衡，其目的旨在实现充分和生产性就业以及保护人民免遭传统风险(如疾病、失业、伤残和老年)和由于技术和组织变革引起的新风险。社会安置的现代取向是兼顾工作与家庭生活、长期教育以及对父母和子女的照顾。国际劳工组织的体面劳动方法集中体现了劳动力市场和社会保护互补性政策的概念，旨在实现充分和生产性就业和体面劳动。²⁰它是一个战略概念，寻求通过针对经济、充分和生产性就业和普遍社会保护的一种平衡战略，同时和统一实现社会和经济目标。

50. 制定社会保障政策的框架是，政策制定者这一框架中对经济目标和社会目标一同进行评估时面临的挑战。研究成果显示，许多国家成功的落实高质量的社会保障方案，同时在地经济增长方面也有不俗表现。然而，这一分析使我们进一步认识到：各国不仅能够使良好的宏观经济业绩与可持续的社会模式相互贯通，且它们必须落实适当的社会安排，否则，则开放市场政策将无法抵消这些开放市场政策的负面影响，而且从长期来看将无法取得成功。

¹⁹国际货币基金组织/国际劳工组织：增长、就业和社会融入的挑战，与挪威总理办公室合作举行的联合国际劳工组织—国际货币基金组织大会的讨论的文件，第 10 页，2010 年 9 月，奥斯陆。

²⁰如同在《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》中重申的那样，同前第 I 部分(A)。

51. 假如市场政策完善无暇，则社会保护计划对减贫将产生一种直接的永久性影响。此外，从一种间接和动态的观念来看，它们以不同的方式使生产率受益：通过减少或防止社会排斥；通过取消经常阻碍小型或个人企业发展的制约因素赋予妇女和男子以权利；以及，最重要的是，通过帮助加强人力资本并支持健康和受过教育的劳动力。反之，进行范围广泛的调查研究，查明缺乏社会保护对经济业绩产生影响的渠道，其中一个重要的渠道涉及资本市场的不完善；更具体的说，贷款或其他制约可能会阻止穷人进行投资。此类制约可能是金融性的，但同样也包括无法获得某些资源或供应的问题。举例包括：有关对可耕地开发的限制；利用享用医疗设施的途径有限；以及儿童，特别是那些来自贫困家庭的儿童，缺乏获得教育的渠道，此种情况表明对今后的潜在劳动生产率以及因此而带来的经济增长具有一种负面影响。

52. 这种情况并不意味着更多的社会转移给付在任何时候和任何条件下都有助于提高经济业绩。当然，设计是关键环节；待遇方案(由税收对他们进行资助产生影响的范围)无疑会对刺激经济产生影响。

53. 这种情况以发展中国家来说意味着什么呢？过去 10 年期间采取的各类措施越来越多并发表了众多研究成果，表明硕果累累。例如，埃塞俄比亚的社保待遇给付计划拓宽了享有社会服务的渠道并加快了现金流动，增加了竞争和地方交易。²¹ 在其他一些低收入国家在审议各种各样的社会保护计划中也有类似情况。其他一些研究对发展中国家在收入转移对生产率和增长产生的积极影响所累积的证据进行了论证。特别是，关于提高入学率和卫生条件的改善，在许多不同国家都有足够证据表明，现金转移给付计划带来了有益影响。

54. 有关南非的一系列实际经验研究明确显示，社会救助支出促进了投资、经济增长和创造工作岗位，而且这些支出已改善了贸易平衡。低收入家庭将其收入中的较大部分用在国内产品和服务方面；因而，其收入的增加将有利于本国工业的发展。此外，这对教育也有直接影响，特别是对女孩的入学率有直接影响，这种情况反过来又提高了劳动力的生产率和提高了国内生产总值的增长率。

55. 总之，这里列举的经验的资料来源是，国际劳工组织大量有关社会保障方案对经济业绩影响的研究分析刊物²²。一种强有力的共识正在形成，建立完善的社

²¹L.Adams 和 E.Kebede 合著：打破贫困的循环；埃塞俄比亚现金干预的一项案例研究(伦敦：海外发展机构，2005 年)。

²²见：A.vandeMeerendonk 编：社会标准的经济影响，为国际劳工组织撰写的报告(2009 年，日内瓦)；国际劳工组织：增长、就业和社会保护：关于全球市场经济中平衡增长的战略。为国际劳工组织大会期间劳动和社会事务部非正式部级会议准备的的讨论文件，2007 年 6 月 12 日，日内瓦(mimeo)；国际劳工组织：面向所有人的社会保障：投资于社会正义和经济发展，社会保障政策情况介绍，文件 7(2009 年，日

会保障体系和良好的经济业绩可以，并确实同时共存。这一点实际上已经变得越来越明显，即适当的社会保障并不是经济增长的结果，而且是此种增长的一个前提。

促进生产性就业

56. 社会保障体系在促进生产性就业方面发挥着重要作用。然而，社会保障对就业的影响尤其是一个长期辩论的主题。在这方面讨论最多的问题之一是社会保障对个人的经济活动及其劳动力参与的影响，以及社会保障是否阻碍人们从业的问题。大多数社会保障待遇的最主要目的是提供收入，以便使人们在临时(失业、生病、生育)或长期(残疾、老年)无法工作的情况下避免陷入贫困。面临的挑战是以这样一种方法设计社保待遇并确保其给付，在阻止发生令人不满的劳动力市场行为的情况下确保一种适当的收入保障水平。国际经验展现出许多良好的做法，不仅防止了令人不满的行为发生，而且采用了以劳动市场和其他政策配合的社会保障津贴计划，刺激经济活动并促进有效的资源配置。²³

57. 失业津贴是帮助社会渡过经济衰退阶段或便利必要的结构调整实现更有效的资源分配和更高的生产率主要手段之一。同时，在周期性衰退或结构调整阶段期间，这些社保待遇发挥了宏观经济稳定器(帮助保持总需求水平)和社会稳定器(在困难时期帮助保持生活标准和社会凝聚力)的作用。然而，这一作用只有在失业阶段是暂时和不太长的情况下才行之有效。困难的问题是，在何种情况下可以确定出现了由于削弱寻找新的适当工作的动力形成了对社保待遇的依赖性的风险。大多数人将始终倾向于拥有一份体面的就业，而不是依赖于社保待遇。当无法获得适当和体面的就业机会时，才会产生依赖于社保待遇的风险。那些谋求工作的人员往往不具备与劳动力市场需求相匹配的技能。因而，收入支持津贴应包括通过培训和咨询支持提高就业能力。但假如可得到的就业仅是不稳定和临时性的，则可能会导致被排除在长期体面就业机会之外。支持创造优质工作岗位的政策可在此类情况下帮助排除产生的不良影响。

58. 另外一个例子是老年养恤金的问题及其对老年工人劳动力参与的影响。最初采用养恤金的目的是当人们由于太老而无法继续工作时防止发生贫困现象。然而，在 20 世纪下半叶，当他们身体条件仍适合工作要求时，人们开始提前退休。一方面，在经历了积极生产活动生涯之后，退休的开始被认为是应得的休息阶段和娱乐阶段。另一方面，退休方案越来越多的被当作一种中止老年工人就业的一个工具，因为他们往往被视为是生产率较低或更高的劳动力成本。因此，许多发展中国家老年男子和妇女的劳动力参与显著的下降。随着社会人口的老化，

内瓦)：P.Townsend(编)：建设体面社会，重新思考社会保障在发展中的作用(Basingstoke, PalgraveMacmillan, 2009年，联合王国)。

²³同前。

这种情况导致养恤金财政支出显著增加，以及制定政策工作以扭转以前的趋势并延长工作年限。但有一点是明确的，这样的措施不仅仅是要求改变法定退休年龄，或养恤金制度的设计，而是要求做出更多的努力。需要创造就业机会供选择，而且人们必须在身体和智力两个方面都可胜任工作。这可能要求对工作条件进行重大改变。老年工人生产率的问题需通过终身学习机会和需求，以及改变雇主观念加以解决。许多人，特别是妇女，通过从薪给工作中退下来照看孙子、孙女、老人或患病的家庭成员。为承认此类无报酬的护理工作与其他就业形式是平等的，或提供可承受得起的替代服务，需要开展更多的工作。尽管发达国家的挑战是如何延长工作生涯，而在发展中世界，那里的养恤金制度仅覆盖少数人，为了生存，只要他们的身体状况许可，人们不得不在不稳定的和非正规的条件下继续工作。因而，主要的挑战是，制定这类养恤金规定使得人们能够在经济方面和社会方面合理的年龄阶段停止工作。²⁴

促进结构变革

59. 社会保障体系还可促进经济和社会中的调整 and 结构变革。假如设计合理并有效的结合劳动力市场政策，则社会保障待遇可减少对变革的恐惧感并加快其速度，从而改善经济体中的生产性就业的总体水平。社会保障措施与劳动力市场政策的更好结合，特别是那些提高就业能力的政策，仍然是各地面临的一项重大挑战。社会保障机制可广泛推广，是解决劳动力市场非正规性问题的有效工具。

60. 一个往往被忽视的方面是，社会政策本身在社会服务就业中占有相当大的比率。在许多发达和较少的中等和低收入国家，卫生、教育和个人的社会服务占就业中相当大的份额。考虑到这些部门中的就业占正规就业中的相当大的比率，无论是在公共还是私营部门，后一类国家中的此类情况尤其值得注意。自 20 世纪 60 年代以来，许多欧洲国家，特别是北欧国家的经验表明，扩展社会政策是如何以两种互为作用的方式增加就业机会的。它产生的结果是：(1)卫生、教育和个人服务部门中创造就业机会，其中许多是由妇女承担的；和(2)对可承受的优质护理服务(儿童护理、老年人护理)的需求日益增长，此种情况再次促进了妇女劳动力的市场参与。许多欧洲国家人们对低于更替率的人口出生率表示担心，在这种背景下，人们感兴趣的注意到，那些人口出生率高的欧洲国家恰恰是那些那些妇女劳动力参与率最高的国家，社会服务的可得性和家庭友好型政策可从某些

²⁴国际劳工组织：新的人口统计背景下的就业和社会保护(2010年，日内瓦)。

方面解释这一趋势。²⁵ 此类服务的重要性，以及其对就业和性别平等产生的正面影响，正越来越得到政府、雇主和工人，以及新兴经济体的认可。²⁶

61. 全球市场中全球生产过程的转变和相互依赖，开启了进一步调整的进程，而由于生产过程和劳动力市场结构变得更“绿色”，引发了经济必要的重组。一项完善的社会保障方案还可发挥重要作用，缓解贫困工人及其家庭的脆弱性，这种脆弱性是因他们越来越受到气候变化带来的冲击和压力。

危机期间稳定需求并保持经济和社会和睦

62. 在最近发生的全球金融和经济萧条期间社会保障体系在危机期间发挥着自动稳定器的作用，得到了广泛的承认。它提供的令人信服的证据是，那些拥有有效的社会保障体系的国家能够对危机作出更迅速和更有效的反应。

63. 全球金融和经济危机还表明，引入或扩大失业或部分失业津贴是缓解危机带来的社会影响最有效的社会保障手段。国际劳工组织的分析显示，作为自行支配的专项刺激性一揽子方案，增加经济和社会稳定器的支出有助于挽救全世界的很多工作岗位²⁷。在制定了现行方案的发达国家，这些措施的价格是相对低廉的。一个基本的常识是：以工资比率占国内生产总值的 60%和替代率占原工资的 50%为例，增加 10%的失业成本约占国内生产总值的 3%；部分失业津贴将占这一数目的大约一半。在中等和低收入国家，就业担保方案，如印度的国家农业就业担保方案，很可能只能获得上述费用一半的资助。在危机期间社会保障方案反应的一个重要特征是其灵活性，例如，全部和部分延长了失业方案津贴的持续时间。德国的部分失业津贴帮助保持住企业中的有技术的劳动力(见专栏 3.10)。当危机的影响减轻时，这种灵活性促进了生产的迅速恢复。从历史中得出的经验教训还表明，各国倾向于在重大危机之后扩展社会保障。例如美国，20 世纪 30 年代初期大萧条之后，是社会保障的扩展阶段；联合王国 20 世纪 40 年代后期的贝弗里奇改革，

²⁵F.G.Castles: “世界乱套了：低于替代生育率，21 个经济合作与发展组织国家中取向的改变和家庭友善型公共政策”，载于《欧洲社会政策杂志》，2003 年，第 13 卷(3)，第 209-227 页。

²⁶国际劳工组织 1981 年有家庭责任工人公约(第 156 号)在这方面为政府、雇主和工人组织提供了重要指导。关于结合工作和家庭责任的实际例子，见：C.Hein 和 N.Cassirer 合著：有关儿童护理的工作场所解决办法(国际劳工组织，2010 年，日内瓦)；R.Holmes 和 N.Jones 合著：利用性别途径重新思考社会保障，海外发展研究所工作文件第 320 号(伦敦：海外发展研究所，2010 年)；国际劳工组织和联合国开发计划署：工作与家庭：迈向与社会共同责任相一致的新形式(2009 年，智利，圣地亚哥)。

²⁷国际劳工组织：在 20 国集团国家中加快国家就业富集型恢复：以经验为基础，国际劳工组织在来自经济合作与发展组织的显著贡献的情况下向 20 国集团劳动和就业部长会议提交的一份报告，华盛顿，哥伦比亚特区，2010 年 4 月 20–21 日(2010 年，日内瓦)；国际劳工组织：将社会保障扩展到所有人(2010 年，日内瓦)；国际劳工组织：伴有体面劳动的恢复和增长(2010 年，日内瓦)。

以及第二次世界大战之后许多欧洲国家进行的类似改革；20世纪70年代末，为应对石油危机而进一步改革；和更近期1997年亚洲危机之后，大韩民国启动失业保险。

64. 这些经验提出的问题是，如何才能审查社保体系，假如必要，改革社会保障体系，以确保在恢复期间以最适宜的方式履行其经济和社会稳定器的作用。和假如情况变得更糟，在任何今后的危机期间亦是如此。

1.3.2. 社会保障是走向全球化世界实现社会正义的一个主要工具

65. 社会保障是任何社会中人人都应享有的一种人权；它也是社会凝聚力和正义的一个前提。正如在较发达的国家以及较少投资于社会发展的那些中等和低收入国家积累的长期经验表明的那样，社会保障是缓解贫困和不平等的一个强有力的工具。

66. 在大多数工业化国家已形成了广泛的共识，日前的繁荣应体现出其人口享有的社会保护得到改善。在亚洲、欧洲、北美洲或大洋洲，假如没有一种相当广泛的社会保障体系，则不会建成一个成功的工业化国家。过去几十年里和乃至到最近，这一原则——的确——未受到质疑。世界上许多最成功的经济体，如丹麦、法国、德国、挪威、瑞典和荷兰，按国内生产总值百分比计算具有最高水平的社会支出，一般高达其各自国民收入的25%到30%。这些经济体也是传统上的开放经济体，几十年来始终处于国际竞争之中。它们还具有共同的经历，即所有这些经济体在它们并不富裕时，在大约18世纪末便开始建立社会保护体系。提供社会保障过去是，而且现在仍然是，其各自国家发展模式中的一个重要的组成部分。

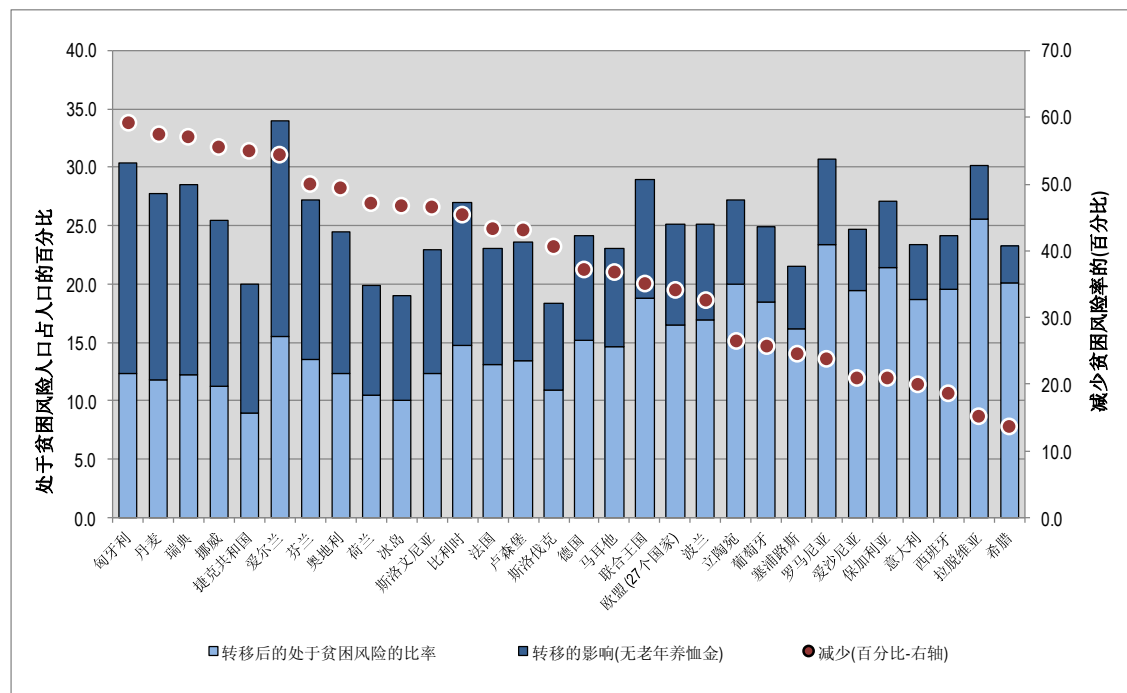
社会保障及其对贫困、脆弱性和不平等的影响

67. 社会保障体系是减少贫困和扼制不平等、促进公平和保持一个合理经济增长的有效机制²⁸。在经济合作与发展组织的国家，据估计，假如未制定此类方案，那么贫困和不平等的水平预计可能会翻一番。是社会保障体系发挥减贫影响的主要业务提供老年养恤金；因此，养恤金对衡量社会保障在减贫方面的影响具有很大的影响。欧洲联盟在2008年把社会保障对于减贫的平均影响定为33%(老年养恤金排除在外的其它待遇)；也就是说，社会保障待遇平均将贫困的风险率降低了8.6%，从享受待遇前风险率的25.1%减少到享受待遇后的16.5%(见图1.2)²⁹

²⁸国际劳工组织：2008年劳动世界报告：金融全球化时代收入的不平等(2008年，日内瓦)；联合国社会发展研究所：与贫困和不平等作斗争：结构变革，社会政策和政治(2010年，日内瓦)；联合国社会发展研究所)。

²⁹根据欧洲统计局统计数据库本身的统计资料。欧洲委员会采用相当于可支配收入中位数的60%的门槛，界定处于贫困风险的比率。

图 1.2. 2008 年欧盟转移前和转移后(无老龄养恤金和遗属抚恤金)的贫困率



注释：因为目的是衡量社保待遇(不含养恤金)的影响，所以养恤金必须列入享有待遇之前收入的定义中。

资料来源：根据欧洲统计局统计数据库的数据。

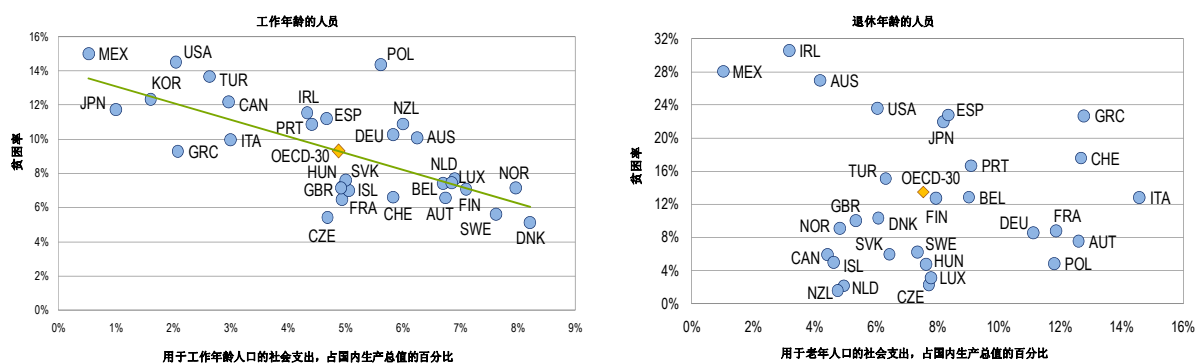
68. 经济合作与发展组织国家的证据显示，高水平的社会支出是与低贫困水平联系在一起(见图 1.3)；无论是对工作年龄人口还是对退休年龄人员来说都是如此。然而，在某一个支出水平上，贫困水平变化也说明了这一支出水平不足；支出也需以一种有效率和有效力的方式进行分配，并且也需要与社会人口和社会经济环境一并考虑，这样才有益于促进体面劳动和生产性就业。

69. 在中等收入和低收入国家，强烈的迹象表明，社会保障计划的可得性关系到减少贫困和不平等。例如，以微观数据为基础的模拟显示，针对老年人和儿童的适度的现金转移给付计划具有大规模缩小贫困差距的潜力³⁰。国家社会转移给付计划的评估表明，即使适度的现金转移给付计划也可对减少贫困和不平等产生相当大的影响，不仅是在短期，而且长期范围也是如此。³¹

³⁰F.Gassmann 和 C.Behrendt 合著：低收入国家的现金津贴：刺激塞内加尔和坦桑尼亚有关减贫的影响，社会保护讨论文件第 15 期(2006 年，日内瓦)。

³¹国际劳工组织：将社会保障覆盖所有人，同前。

图 1.3. 2007 年经济合作与发展组织国家中的社会支出和贫困水平



注释：贫困率是以家庭支配收入中位数的一半确定为门槛为基础确定的。社会支出包括公共和强制性私人现金支出(即不包括实物性质的服务)针对工作年龄人口的社会支出被界定为丧失能力、家庭、失业、住宅和其它(即社会保险)计划支出的总计；有关退休年龄人口的社会支出系有关老年和遗属津贴支出的总计。社会支出占国内生产总值的百分比是以生产要素成本表示的。有关贫困率数据参考了 2000 年所有国家的数据；有关社会支出的数据参考了除土耳其外(1999 年)所有国家 2003 年数据。

资料来源：以经济合作与发展组织国家收入分配调查表的计算结果和经济合作与发展组织国家社会支出数据库(SOCX)的统计数据为基础。

70. 社会保障还在扼制不平等和支持合理的增长方面发挥重要作用。与社会支出水平较低的某些其他国家，特别是联合王国的“盎格鲁萨克逊”国家、爱尔兰和美国(那里的基尼系数大大高于 0.3)相比³²，斯堪的纳维亚欧盟国家和荷兰(拥有高社会支出以及基尼系数在 0.225 和 0.261 之间)的收入不平等则低得多。所有这些国家都具有高劳动力参与率；因此，这些差异并不是产生于经济活动人口的比率方面的区别。与爱尔兰和联合王国的 16%和美国的 22%的数字相比，在贫困家庭中长大中长大的儿童百分比在北欧国家约占 3%。生活在贫困线以下的老年人口的百分比在荷兰是 1.6%，而在爱尔兰是 35.5%³³。当将这些数字与这些国家用在社会转移方面的资源进行比较时，斯堪的纳维亚国家加上荷兰平均为 24.3%，而三个盎格鲁萨克逊国家平均为 16.4%³⁴，那么人们可以得出这样的结论，尽管国家之间的结果并不一定是一样的，但当社会保障能获得充足的资源时，就能有效地实现减少收入不平等和贫困的主要目标。

³² B.Cantillon：“欧洲社会保护的贫困影响：欧盟扩展及其对发展中国家的经验教训”载于 P.Townsend(编)：建立体面的社会：重新思考社会保障在发展中的作用，第 220–242 页(2009 年，伦敦：PalgraveMacmillan)。

³³ 这些数字来源于经济合作与发展组织社会指标数据库(SOCX)。

³⁴ 参照 2007 年经济合作与发展组织社会指标数据库的数据计算得出。数字代表了纯直接公共社会支出，不包括强制性的私人社会保护支出。

平衡经济和社会发展

71. 人们越来越认识到，收入和财产方面不成比例的不平等可能为增长的一个障碍，需要良好平衡的再分配政策才能拉动和促进经济增长。尽管大多数高收入国家已经走过了一条经济和社会同步发展的历史道路，使社会保障成为一个关键的要素³⁵，但随着“拥有公正的增长”和“向穷人倾斜的增长”理念的出现，社会保护在低收入和中等收入国家发展中所显示出的强大作用只是在最近才得到公认。³⁶

72. 国家社会保障体系的财政和经济成本问题的出现，使得对社会和经济利益之间的平衡有了一种新的理解。争论的焦点目前正从在经济发展的早期阶段就应出台社会保障措施转向中等收入和低收入国家社会保障待遇问题，以及一个国家能够提供并负担得起的反映其社会和经济状况以及财力的一套重要的社保待遇的融资方法。

73. 许多政府，联同社会伙伴，由于受到危机触发，现在正分析和重新考虑社会保障在国家社会发展中的作用。在中等收入和低收入国家，社会保障正在日益被认为是与穷困作斗争和投资于人民的一种有效手段，也是一种促进并保护长期经济增长的一种方法。

74. 目前，越来越多创新做法来自于中等收入和低收入国家，所谓的社会保障覆盖面的非传统形式正在那里得到发展。这些国家中有许多把最优先的工作放在消除正规社会保障制度中覆盖面的缺陷。包括阿根廷、巴西、智利、印度、印度尼西亚、墨西哥、南非和乌拉圭在内的国家，仅列举出一些国家，正日益转向由税收资助的社保待遇给付计划，以便解决未被社会保障覆盖的问题。目标是惠及并将那些到目前为止尚未被覆盖的工作人口纳入社保，并向那些已超过工作年龄的人员提供“社会”养恤金，因为他们无法通过缴费积累足够的金额享有社保待遇，他们中的许多人是妇女。非洲、拉丁美洲和亚洲有一些小型的普遍适用的社会待遇制度的成功例子令人信服。例如，在博茨瓦纳、毛里求斯、纳米比亚和南非，基本养恤金方案在减贫方面产生了积极的影响。在诸如巴西和墨西哥一类国家的减贫斗争中取得了社会转移的潜在作用方面的宝贵经验。在亚洲，大韩民国和泰国取得了巨大的成功，前者在不到 20 年的时间内，取得了卫生医疗的民众全覆盖，而后者实现这一目标用了不到 15 年时间。目前，无论是在印度还是中国，正在取得显著进展。

³⁵由于它们发展水平较低时采用了广泛的社会保障计划，北欧国家为今天的发展中国家提供了尤为令人感兴趣的经验教训。例如，见 J.Palme 和 O.Kangas(编)：《北欧国家的社会政策和经济发展(2005 年，贝辛斯托克：PalgraveMacmillan)》。

³⁶经济合作与发展组织：《促进向穷人倾斜的增长，同前》。

75. 所有这些经验表明，在低收入国家实施基本社会保障制度可为到 2015 年将贫困减半的千年发展目标 1 作出重要贡献，而社会转移计划能有效实现其主要目标：缩小收入的不平等和减贫。

社会保障和社会对话：促进社会正义和社会凝聚力

76. 国际劳工组织始终强调社会对话的重要性，以及雇主和工人在社会保障方案的治理和在有关社会保障战略进行更广泛的国家政策讨论中的作用。社会对话是追求社会正义和社会凝聚力的一个至关重要的要素。这一点在全球金融和经济危机之后变得尤为明显，再次加强了在制定经济和社会政策、实施和监督方面必须开展建设性和范围广泛的社会对话。³⁷制订和改革社会保障体系方面推进广泛社会对话进程有助于反映社会正义和公正的观念，并有助于确保基础广泛的掌控权和问责制。

77. 工人和雇主在社会保障方案的治理和管理方面的代表性体现了国际劳工组织的社会保障原则和标准。成功的和可持续的社会保障体系是建立在良治、全面的问责制以及社会公众和特别是工人和雇主组织参与的基础之上。尽管全面和适当的社会保障覆盖面的最终责任归于国家，但雇主组织和工人组织参与社会保障体系的制订、监督 and 治理可为创建并维持良好体系的有效运行作出重大贡献。因为，社会保险机构管理委员会是一个使社会对话制度化的重要平台。在一些未建立其它制度化/形式的社会对话国家，这些委员会是围绕具体事项进行社会对话的一个重要平台。

1.4. 初步结论

78. 妇女和男子以及儿童均享有社会保障的权利。同时，社会保障机构是有效的市场经济体治理和机构的组成部分。全球金融、产品和劳动力市场相互关联性日益迅速增加加大对社会保障的需求。在一个金融和经济波动迅速蔓延并对劳动力市场和社会福利产生快速影响的世界中，个人单独应对经济风险的能力与以往相比更为有限。由气候变化预期影响和流行病引起的全球社会风险对个人社会保障的水平造成了同样影响。为促进经济发展、加强经济恢复和抵御额外体制上的全

³⁷L.Rychly: 危机时期的社会对话：寻求更好的解决办法，DIALOGUE 第 1 号文件(国际劳工组织，2009 年，日内瓦)；J.Freyssinet: 西欧主要国家对经济危机的三方反应，DIALOGUE 第 12 号工作文件(国际劳工组织，2010 年，日内瓦)。

球风险，必须建立起比以往更加强大的国家统一的社会保障体系。为使社会能够应对全球化的风险，充分利用其机会并根据不断的变化进行调整，必须建立有效的社会保障。它要求全面和综合的国家政策和机构框架，包括就业、社会保障和其他社会政策，从而能够更好的应对结构调整和冲击。假如社会保障权利欲成为始终如一的有效地发挥其提高生产率的作用、并在一个不稳定的世界中做为一个社会和经济的稳定器，那么享有社会保障权利则应将纳入国家法律、治理和制度结构以及有效的国际机制中。只有这种文书的整合才能为全球市场的运行规定一个必要的社会范围。

第 2 章

社会保障的全球现状及其面临的挑战

79. 本章提供了全世界的，和处于经济发展不同阶段的各地区和国家的社会保障体系现状的第一次全球分析情况。国际劳工组织首次掌握了以社会保障覆盖面为基础的大量量化知识，这些知识补充了社会保障支出和融资传统数据的收集工作。尽管许多国家对获得统计资料仍有所限制，但这一统计数据库提供了有关组织完善的社会保障在覆盖面、适宜程度、支出和融资方面的大量实证。它将为国际劳工组织的三方成员和全世界的其他利益攸关方提供有益的见解。在这一知识库基础上，首次全部和系统的分析成果最近刊登在 2010 年 11 月发布的《2010/2011 年世界社会保障报告》中。¹第 2 章和第 3 章大量引用了该报告的研究结果。

80. 本章分三个部分，概述了社会保障在各国家背景下所面临的相互关联性的主要挑战：(1)覆盖所有需要人员；(2)提供社会和经济方面足够的待遇；和(3)确保可持续的融资。该章的结论是，成功地应对这些挑战的关键取决于良好和参与性的治理。

2.1. 覆盖面的挑战

81. 长期以来人们一直认为，在中等收入和低收入国家中，社会保障覆盖面将随着经济发展而扩大；然而这一期望被证明是错误的。在许多国家，非正规工作日益增长造成覆盖率的停滞或甚至下降。结果是，世界人口的绝大多数仍缺少被纳入社会保障覆盖的渠道。

82. 尽管扩展社会保障覆盖面在世界的某些地区取得了一些进展，但其他地方却发生了停滞和甚至萎缩的情况。关于缴费性待遇的覆盖面，这些发展情况与就业趋势，特别是与正规经济中可得工作岗位的数量和质量密切相关的。当然，经与社会伙伴磋商，政府在以下方面发挥重要作用，确定哪些人口群体应被覆盖和哪些群体处在社会保险覆盖之外；这些政策的贯彻与实施；调节提供待遇的私营形

¹国际劳工组织：2010/11 年世界社会保障报告：在危机时期及之后提供社保覆盖(2010 年，日内瓦)。

式；以及在建立并保持至少可保障人人享有社会保障覆盖面的最低水平非缴费社会保障方案。

83. 社会保险建立的初衷是服务于那些工资和薪金工人的，他们在明晰雇佣关系条件下与正规企业签有一份明确合同。在中等收入和低收入国家，不享有此种地位的那些工人在与雇佣相关的社会保险方面通常不受法律保护。自营就业者通常属于此种情况，他们代表了非正规经济中的绝大多数工人而且他们通常不被覆盖。此外，越来越多的工人，其中许多是妇女，是在一种雇佣关系不明确、含糊或隐蔽的背景下进行工作，从而常是享受不到社会保险的覆盖面。而且，在一些国家中，小企业的雇主和工人被排除在劳动和社会保障法某些条款的范围之外，特别是向强制性社会保险缴费的义务。在制定有法律规定的情况下，由于法规未得到实施，工人可能会被有效地排除在社会保险之外。在法定覆盖面已扩展到他们的一些国家中，但实施法律的手段不到位，小型企业中的许多工人便属于此种情况，他们受雇于正规企业但未签有正式合同(未申报注册登记工人)，他们在中等收入国家中占非正规就业总数的较高比例。

84. 在许多中等收入和低收入国家，可供选择的制定出的社会保障安排，如非缴费方案，不足以为那些没有正规雇佣关系人员至少提供一种基本水平的社会保障覆盖面。因此，在世界许多地区与就业相关的社会保险仍然是社会保障体系的主要项目，而且大量的人口群体根本未被覆盖，或仅被部分覆盖。

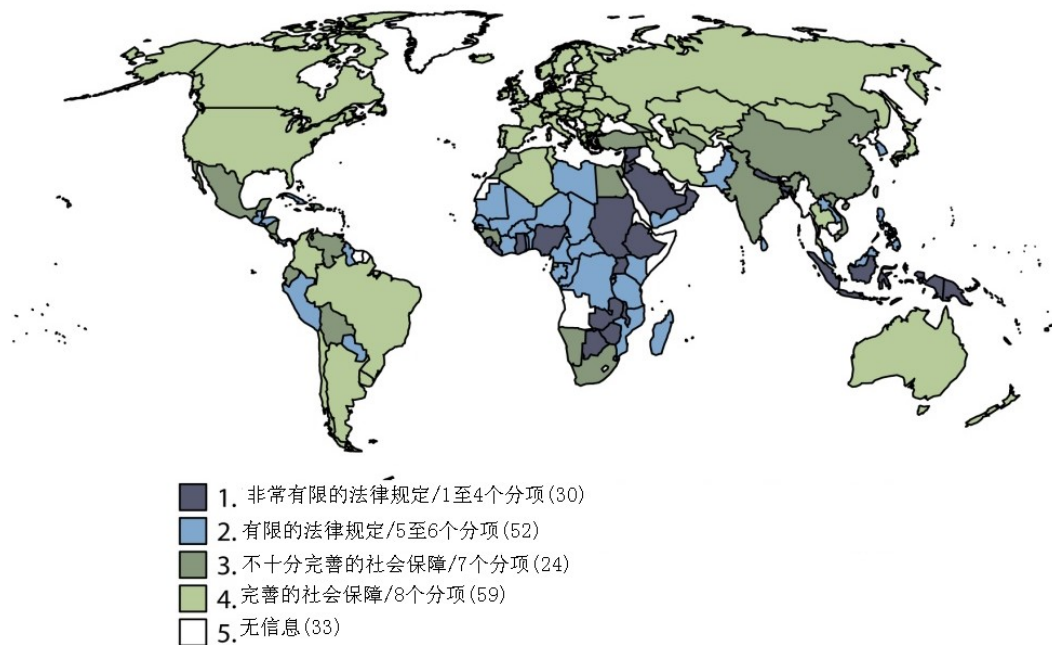
85. 对世界人口中的绝大多数而言，全面的社会保护(1952年社会保障(最低标准)公约(第102号)保证了社会保障所有分项至少覆盖一个待遇的最低水平)尚未成为现实。因此，只有少数人从部分社会保障覆盖面中获益(即社会保障的某些分项)。所有国际劳工组织标准的最终目的是向尽可能多的人员提供全面保护；中期目标是为所有人至少提供一种基本的保护水平。此种“社会保护底线”将保证在生命周期的各阶段至少有一种收入保障的基本水平，以及享有基本的医疗卫生服务。

86. 几乎所有国家都建立了某种保护水平的社会保障，尽管只有少数国家提供所有分项的保护。在许多国家，覆盖面局限于少数几个分项，而且仅有人口中少数在法律上和实践中参加了现有的保护方案。每个国家都制定了某种形式的社会医疗保障规定，从而使得人们至少能够享有规模有限的卫生医疗服务。包括某些免费公共卫生医疗服务，以及至少通过面向某些人口群体的医疗保险的其他服务。大多数国家实行了缴费老年养老金方案，尽管许多方案的覆盖面仅限于少数在小型正规经济中工作的工人，或甚至仅适用于一部分正规经济。它们当中的许多是最近新出台的方案，因此，以享有任何待遇的老年人的百分比为衡量标准，实际覆盖面是相当低的。在大多数国家，正规经济中的雇员在工伤的情况下享有

某种形式的保护，尽管此类保护就其提供待遇的范围和类别而言尚未达到 102 号公约的要求。在大多数国家，无论是通过劳动法典还是通过集体协议的规定，至少某些雇员群体享有带薪病假和带薪产假。然而，由于这些规定的实际执行率较低，所以实际覆盖面同样也较低。

87. 图 2.1 和图 2.2 说明了在全世界通过社会保障方案提供法定保护覆盖面的程度。特别是，在亚洲、非洲和拉丁美洲的某些地区，至少某些工人群体在法定享有的社会保障方案之间存在较大的差距。

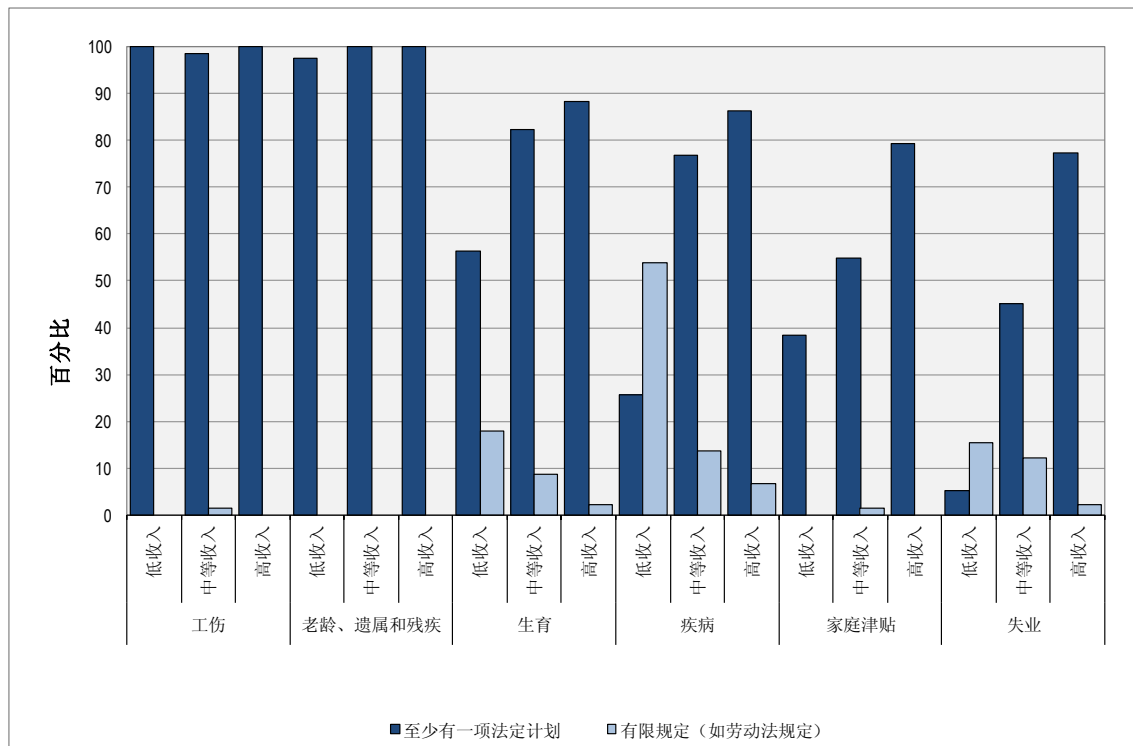
图 2.1. 社会保障的分项：2008-09 年受法定社会保障计划覆盖的国家数目



资料来源：美国社会保障署/国际社会保障协会和国际劳工组织提供的信息，见国际劳工组织：2010-11 年世界社会保障报告，图 2.4。

88. 完善的社会保障仍主要局限于高收入国家，尽管一些国家在提供(不完全的)完善法定保护方面取得了迅速进展。世界大约一半国家提供七个或八个分项的保护，而另外一半只提供了有限的法定保护(见图 2.2)。几乎在所有国家至少有一项法定计划覆盖了工伤以及老年、遗属和残疾风险；生育、生病和失业情况下的短期待遇，以及家庭津贴十分普遍。

图 2.2. 社会保障的分项：实施法定计划或有限规定的国家，可获得的最新年份数据
(百分比)



资料来源：美国社会保障署/国际社会保障协会和国际劳工组织提供的法定信息，见国际劳工组织：2010-11年世界社会保障报告，图 2.6。

89. 全世界仅有三分之一的国家(占全球人口的 28%)如同国际劳工组织第 102 号公约规定的那样，已经建立了涵盖社会保障所有分项的完善社会保护体系。然而，这些体系大多数仅覆盖正规部门从业的工资或薪给工人，而此类工人占全球经济活动人口不到一半——但 70%以上集中在建立了完善社会保障体系的国家。考虑到那些非经济活动人员，世界工作年龄人口(及其家庭)估计有约 20%通过有效途径加入了完善的社会保障体系。

90. 到目前为止，工作重点是扩展法定覆盖面以及现行的社会保障计划；第 3 章将提供按分项进行更详尽的分析。

2.2. 适度性的挑战

91. 覆盖面的挑战是与适度性的概念密切相关的。只有在提供适度待遇的情况下才能实现具有意义的覆盖面。考虑到其经济和社会诸方面，待遇的适度性不仅涉及待遇的水平(或慷慨程度)，而且也涉及更广泛的适度性的概念。社会保障待遇才被认为是适度的，如果：

- 它们帮助实现预期的社会政策成果——(例如，满足那些不得不对人生重大风险人员的需要)——以及待遇水平税收和待遇水平与工作生涯期间缴费之间的关系被认为是“合理的”(社会适度性)；和
- 它们的工作符合就业文书以及财政和其他经济政策，从而不会造成不希望出现的经济后果(经济适度性)。

92. 在众多国家和全球政策讨论中都对社会保障待遇的适度性进行了分析。假如待遇水平既不过低，也不过高，则被认为是适度的。假如人们无法依靠待遇生活，或假如他们认为其缴费的“回报”过低，则待遇被认为水平过低。假如社保待遇给付有损于共同利益的支出水平或行为，或阻碍公众接受本方案，则可能会被它过高。

93. 由于适度性涉及个人需求和一个国家可提供的医疗用品和服务的两个方面，通过国家医疗卫生保护体系评估待遇的适度性变得更为复杂。适度性取决于必要服务的可得性，以及无获得这些服务的财政障碍。本节将重点突出现金转移给付的适度性；在第 3.1 章中进行了更详尽的讨论。

94. 评估某一种待遇的适度性可使用各类变量参数，取决于所执行的政策目标。这些变量包括贫困线、收入或总收入水平(个人或平均)。显然，标准的选择取决于计划的类别以及该国的社会经济背景。适度性的概念对由缴费资助的社会保障待遇可能具有不同的含义。并由此而提出了拥有权利或制定基本的社会保险津贴，普遍的或主要由一般税收和捐助资源的资助社会救助方案。

95. 国际劳工组织的社会保障公约包含一些适度的基准，提供了有关这方面的指导。国际劳工组织第 102 号公约为每一分项的社会保障待遇确定了最低的适度性标准：

- 在发生一次意外事故之一的情况下，需支付待遇的最低水平；和
- 享有所规定待遇的条件和期限。

96. 有关社会保障领域的其他最新公约为社会保障的不同分项确定了较高的标准，尤其是关于所提供最低水平的待遇(见表 2.1)。在与收入相关的待遇的情况下，“替代率”系指一名男性熟练体力劳动雇员的参考工资，或是在以居住为基础的无收入的相关待遇(无论经生活状况调查与否)，典型的普遍工资水平支付给不合格的工作(基准就是一名“普通成年男性劳动者”的工资)。

表 2.1. 国际劳工组织社会保障公约规定的最低现金津贴的替代率
(一名标准受益人的收入百分比)

公约分项	第 102 号公约(%)	第 121、128、130、168、183 号公约(%)
疾病津贴	45.0	60.6
失业津贴	45.0	50.0
老龄津贴	40.0	45.0
工伤津贴		
– 短期	50.0	60.0
– 残疾	50.0	60.0
– 遗属	45.0	50.0
家庭津贴	(3.0 或 1.5)	---
生育津贴	45.0	该妇女以前收入的 2/3
残疾津贴	40.0	50.0
遗属津贴	40.0	45.0

97. 假如所提供的待遇覆盖表中所列举的意外事件而采用财产状况调查的社会救助津贴的形式，则这种待遇不仅不应低于支付给简单无附带条件的工作的典型普遍工资的规定比率，而且——连同该受益人的其他收入——还应“足以使受益人的家庭维持健康和体面”(第 102 号公约，第 67 条)。

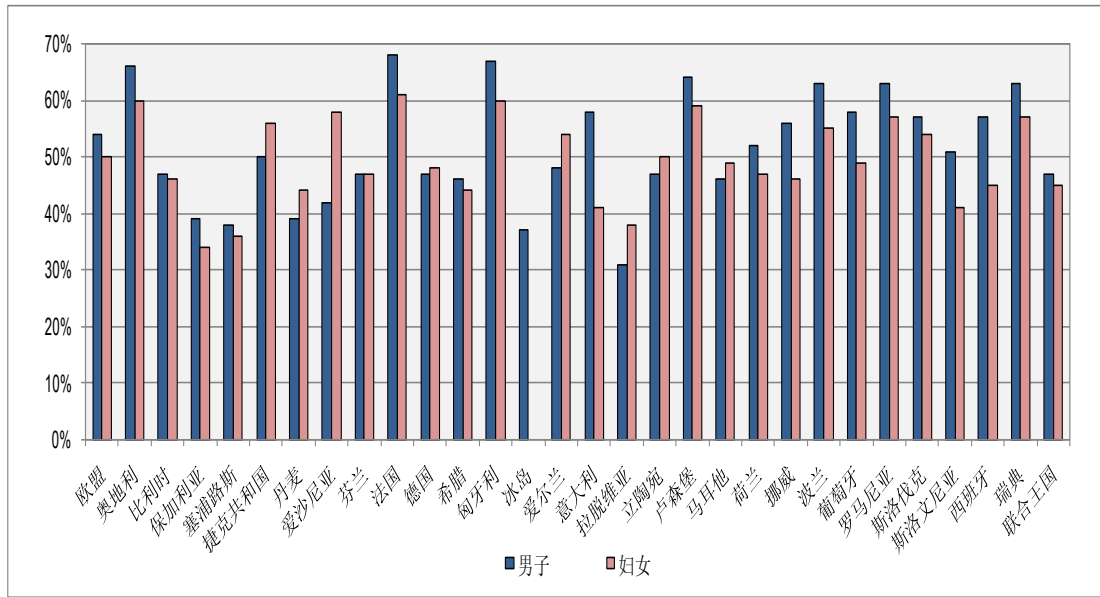
98. 社会适度性与实现预期政策结果相关连。根据政策目标，预期的结果或是保护免遭贫困，或是在认可的社会风险或意外事件的情况下替代收入的某一比例，或两者并存。正如前面讨论的那样，国际劳工组织社会保障公约提供了适合各国国情的最低适度基准的不同变通条件。

99. 大多数社会保险方案旨在取代受益人以前收入中的某一百分比，从而使他/她能够参照以前的生活标准，维持可接受的最低生活标准。因此，主要目的不仅是要规定一种最低待遇标准，而且在发生具体意外事件，诸如老年、残疾、遗属、疾病、失业造成收入损失的情况下能维持某种生活标准。

100. 然而，如前所述，假如被替代的收入本身非常低，则替代收入可能是不足的。如第 102 号公约中明确规定的那样，假如前收入的 40%的这一最低基准被用于低于平均工资，或甚至最低工资，则由此而形成的最低替代率可能低于贫困线。即使在相对较富裕的国家，对低收入男子和妇女更是如此，假如此类待遇是唯一的收入来源，则该公约预见的 40%基准替代率可能不足以防止贫困。

101. 来自于一些欧洲国家的证据可说明这一点，对于一名中位数养老金领取人来说，老年养老金在许多国家只能替代以前收入的相对很少的一部分(图 2.3)。考虑中位数收入趋向于低于平均收入，这一事实表明，保障养老金的恰当性，减少老年时陷入收入贫困的风险，可能需要加大工作力度。其他社会保障待遇和世界的其他地区，尽管缺乏完善的文件资料记录，存在类似的挑战。

图 2.3. 欧洲国家养恤金总替代率情况(2009 年)



注释：该指标系指 50-59 岁年龄组的中位数的个人毛收入相比 65-74 岁年龄组中位数个人毛养恤金的比率，不包括其他社会待遇。欧盟的总体情况是根据国民创造的平均价值进行人口权重计算出的。
资料来源：欧盟统计局在欧洲联盟收入和生活标准统计资料(EU-SILC)基础上得出的数据。

102. 假如待遇水平造成的支出使资助这待遇的活动人口无法承受，则方案本身面临无法贯彻的危险。因而，待遇的恰当性要求标准和享有的条件能够为缴费者和纳税者所接受。可承受性和财力可持续性，以及覆盖面和待遇水平的恰当性始终是一个关注点：应“尽快的”和“只要国家条件许可的尽可能迅速的”实现最低标准。实际上，这一点是相当清楚的，一方面是财政可承受性和可持续性，另一方面提供待遇的恰当性(根据人员支付的数额以及实际受益和受保护的人员)，这是同一问题的两个方面。只有有效的覆盖那些有此需要人员的有意义的待遇，才能在缴费者和/或纳税者当中创造一种意愿资助各种政策；如同社会保障历史中无数的例子表明的那样，不恰当性(和/或不良的治理)，损害可持续性，因此资助此类计划的意愿迅速瓦解。此外，待遇的融资，无论以什么手段，应使所有保护者感到，是公平的 and 可承受的；特别是为今后待遇的融资进行必要税收支付或缴费不应给低收入人员带来“困苦”。

2.3. 融资的挑战

103. 有关社会支出和融资的全球讨论的重点已开始从“社会保障的成本”的观点转向一种更前瞻性的投资于经济增长和社会融合的观点。长期以来，工业化国家中的辩论集中在遏制社会保障成本方面；当前低和中等收入国家讨论中日益关注的是如何增加社会支出水平，以及如何寻找所需的财政空间。在两类国家的集群中，更集中的问题是“如何？”而不是“多少费用？”。

104. 本节审议了世界各地用于社会保障的资源水平。各国对社会保障的投资有多少以及是如何融资的？平均 17.2% 的全球国内生产总值(GDP)划拨给社会保障。然而，这些支出趋向于集中在较高收入国家，因而这一平均数并不反映世界大多数人口的处境，他们生活在较低收入国家，对社会保障投资的资源要少得多。一个更好的反映现状的备选衡量手段是，采用简单方法衡量不同国家划拨给社会保障的国内生产总值比例。这一方法揭示了各国平均将其各自国内生产总值的 10.9% 划拨给社会保障。不同国家中的人口规模也可被用作为加权数计算国内生产总值平均百分比：在这种情况下，得出的结果表明，就居民“平均”来说，国家国内生产总值的仅 8.4% 以现金和实物转移的方式划拨给社会保障待遇(所有结果见表 2.2)。

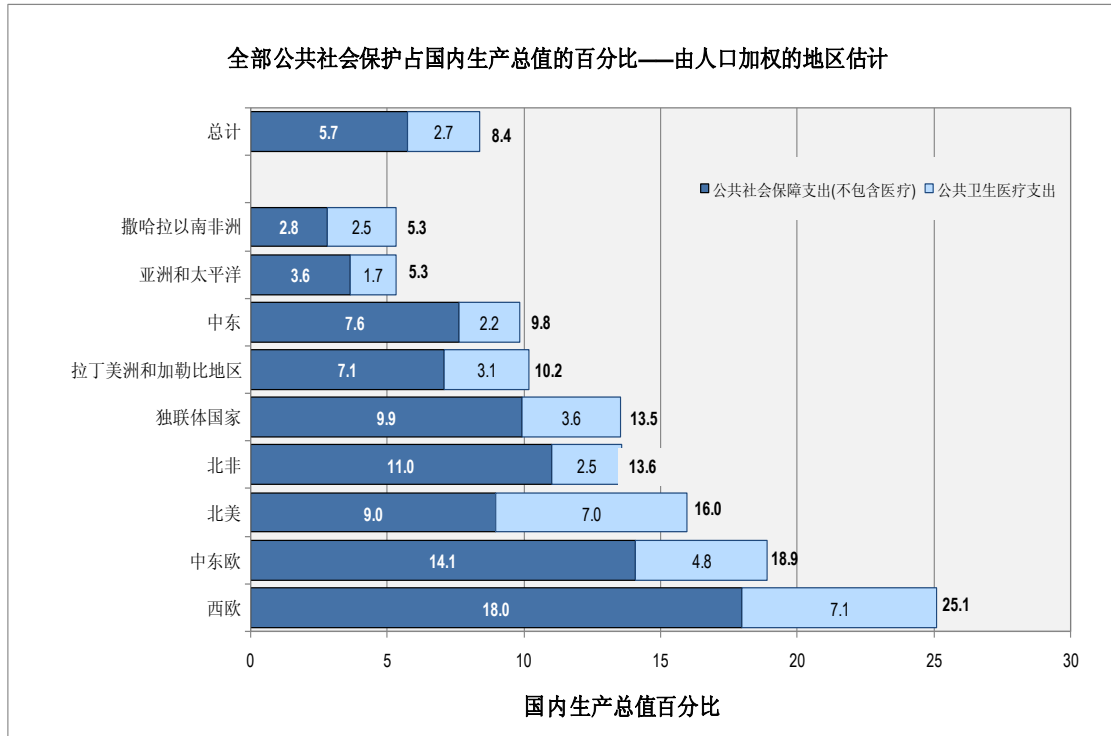
表 2.2. 按地区分类的和全球社会保障支出，最新可得年份
(国内生产总值的百分比)

	社会保障支出(不包括医疗) 占国内生产总值的百分比			公共医疗支出占 国内生产总值的百分比			总社会保障支出占 国内生产总值的百分比		
	国内生 产总值 加权	简单平均数	人口加权	国内生 产总值 加权	简单平均数	人口加权	国内生 产总值 加权	简单平均数	人口加权
西欧	17.9	16.7	18.0	7.1	6.4	7.1	25.0	23.2	25.1
中东欧	14.5	13.9	14.1	5.0	5.0	4.8	19.5	18.9	18.9
北美	9.0	9.3	9.0	7.0	6.9	7.0	15.9	16.2	16.0
北非	10.5	9.5	11.0	2.5	2.4	2.5	13.0	11.9	13.6
独联体国家	9.0	8.2	9.9	3.9	2.7	3.6	12.9	10.9	13.5
亚洲和 太平洋	7.9	3.6	3.6	4.2	3.3	1.7	12.0	6.9	5.3
中东	8.8	6.6	7.6	2.8	2.8	2.2	11.6	9.4	9.8
拉丁美洲和 加勒比地区	6.6	4.0	7.1	3.1	3.4	3.1	9.7	7.4	10.2
撒哈拉以南 非洲	5.6	2.3	2.8	3.1	2.4	2.5	8.7	4.8	5.3
总计(138)	11.3	7.1	5.7	5.9	3.8	2.7	17.2	10.9	8.4

资料来源：根据欧洲统计局、国际劳工组织、国际货币基金组织、经济合作与发展组织和世界卫生组织提供的信息，见国际劳工组织：世界社会保障报告，表 8.1，(2010 年，日内瓦)。

105. 国家提供的数字在不同地区之间以及具有不同国民收入水平的国家之间存在很大差异。尽管欧洲居民可看到占国内生产总值 20% 到 30% 投资于其社会保障，但非洲国家大多数居民仅看到占国内生产总值 4% 到 6% 被用于社会保障待遇；这些资金大多数用在卫生医疗方面，而不是用在收入保障的现金转移给付方面(见图 2.4)。

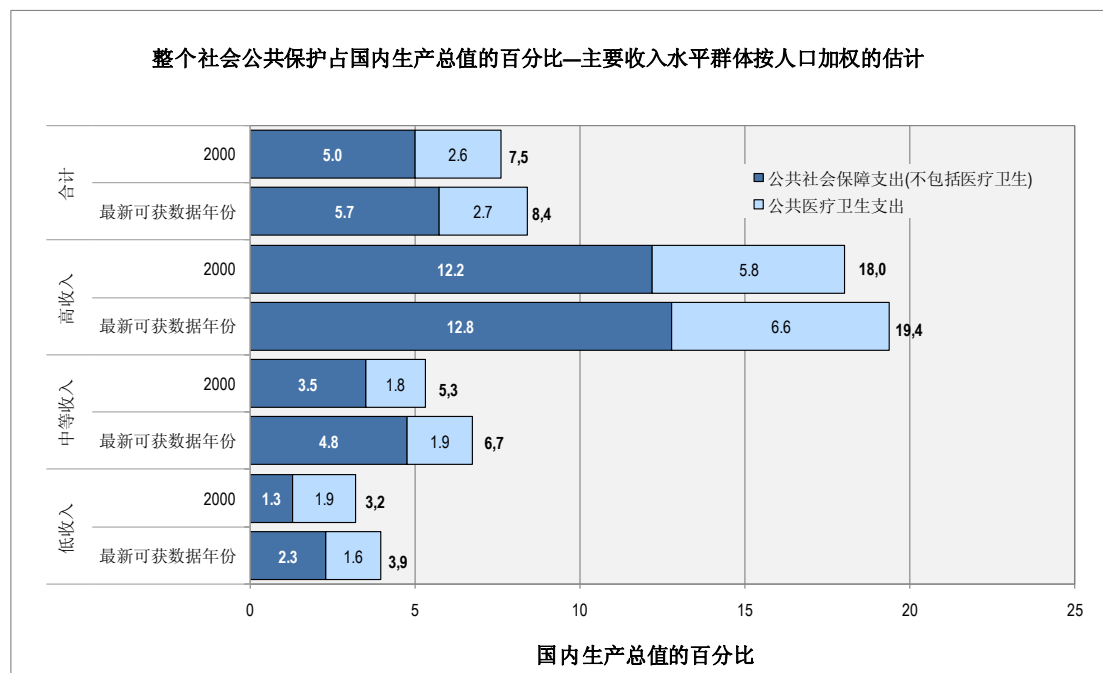
图 2.4. 按地区分类人口加权的社会保障支出，最新可得年份
(国内生产总值的百分比)



资料来源：根据欧洲统计局、国际劳工组织、国际货币基金组织、经济合作与发展组织和世界卫生组织提供的信息，见国际劳工组织：世界社会保障报告，图 8.1，同上。

106. 总的来看，与低收入国家相比，较高收入国家将国内生产总值中更大比例用在社会保障方面(见图 2.5)。而低收入国家将平均占不足其国内生产总值 4%的公共资源用在卫生医疗和非卫生医疗社会保障的收入转移方面，而在中等收入国家，这一比例至少高出一倍(7%-10%)，而高收入国家则高达五倍(约 20%)。图 2.5 还将最新情况(根据国家可获得的最新数据)与 2000 年获得的数据进行了比较。应谨慎对待这一比较，因为 2000 年较少国家提供了数据，而有些国家在提供已列入可获得数据的意外事件方面改进了工作。即便如此，从国内生产总值中划拨给社会保障的份额在全世界有了增长。这一增长的大部分发生在中等收入和较高收入国家。

图 2.5. 按收入水平和人口加权分类的社会保障支出情况，2000 年与最新可得年份的比较(国内生产总值的百分比)



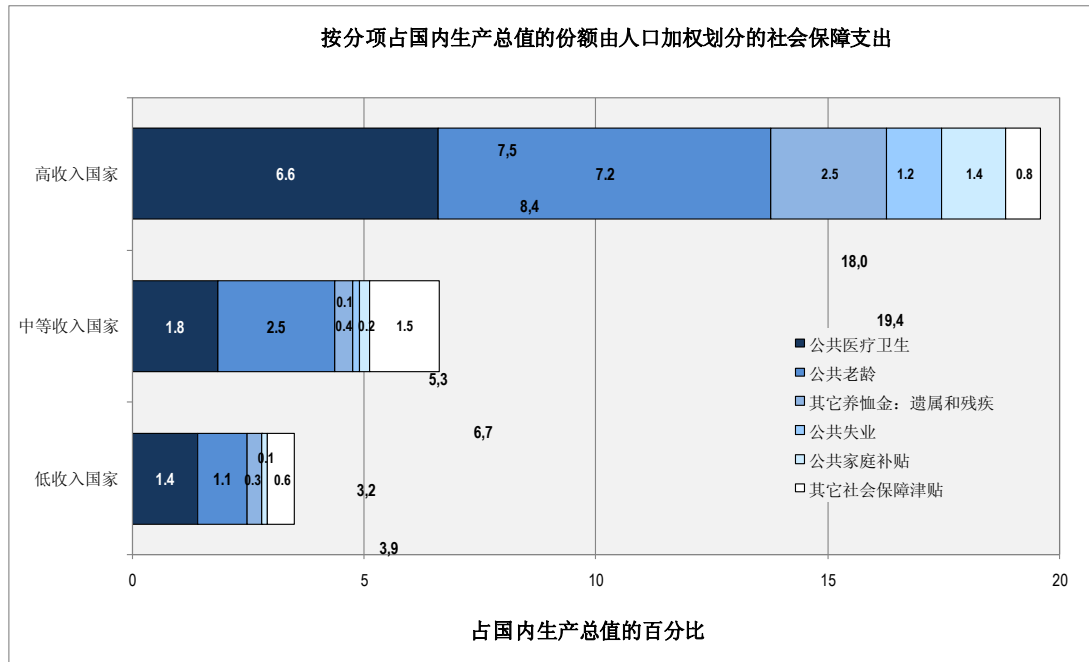
资料来源：根据欧洲统计局、国际劳工组织、国际货币基金组织、经济合作与发展组织和世界卫生组织提供的资料，见国际劳工组织：2010-11 年世界社会保障报告，图 8.2，同上。

107. 关于社会支出的构成(图 2.6)，医疗卫生和养恤金方面的支出与其他方面相比占主导地位。然而，鉴于在低收入国家社会保障支出的大部分用于卫生医疗，其他国家中的主要份额用于老年养恤金。从资源分配方面来看，只有较高收入国家才主要将支出用在诸如失业津贴和家庭津贴一类的分项方面。

108. 尽管这一通行方式表明了收入水平和分配给社会保障的资源之间存在某种相互关系，但不能据此得出这样的结论，即社会保障是一个“奢侈”品。相反，具有贫困高发率和大量非正规经济的低收入国家对社会保障的需要甚至超过其他国家，尽管他们在应首先发展哪一个分项，以及应如何资助社保待遇和交付方面可能具有不同的优先考虑。许多研究结果明确地表明，那些国家中的社会保障不仅是可承受的，而且也应有利于发展。²

²例如，见国际劳工组织：低收入国家能承受得起基本社会保障吗？社会保障政策简介，文件 3(2008 年，日内瓦)；经济合作与发展组织：促进向贫困倾斜的增长：社会保护(2009 年，巴黎)；Peter.Townsend(编)：建设体面的社会：重新思考社会保障在国家建设中的作用(国际劳工组织/Palgrave, 2009 年，伦敦)。

图 2.6. 按收入水平和分项和人口加权分类的社会保障支出，最新可得数据年份
(国内生产总值的百分比)

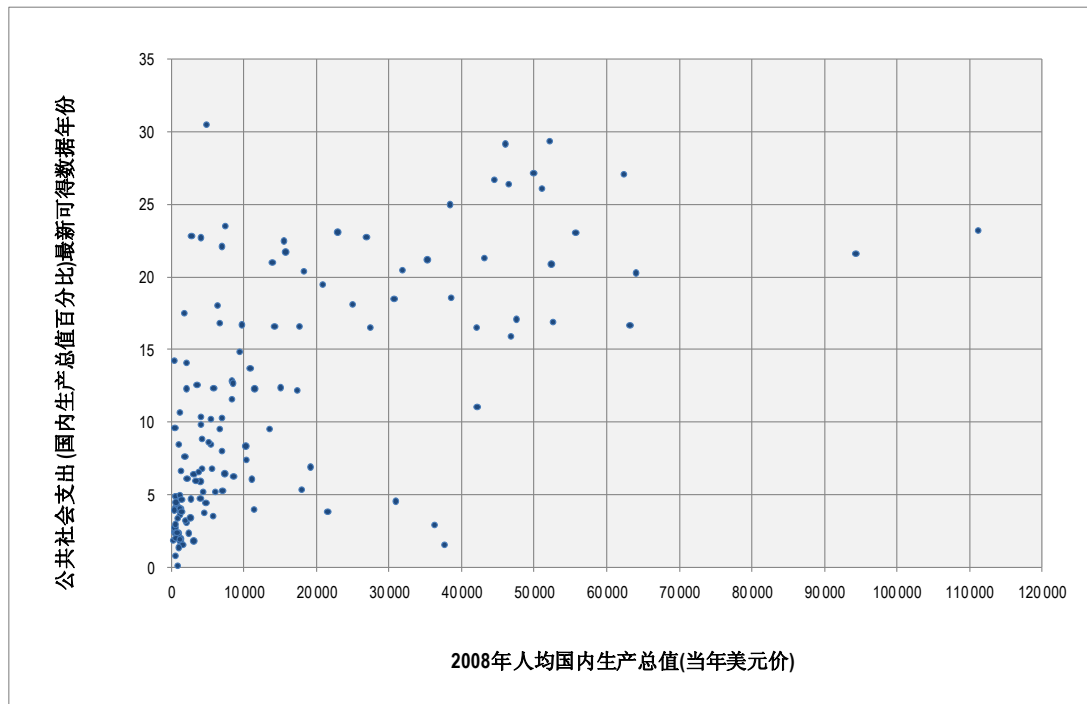


资料来源：欧洲统计局、国际劳工组织、国际货币基金组织、经济合作与发展组织和世界卫生组织提供的资料，见国际劳工组织：2010-11 年世界社会保障报告，图 8.3，同上。

109. 无论他们处于怎样的收入水平，所有国家在确定社会保障支出水平方面享有一定的自由。在有关其公共财政的规模，以及划拨给社会保障的资源的份额方面人均国内生产总值水平类似的国家差异很大(见图 2.7)。

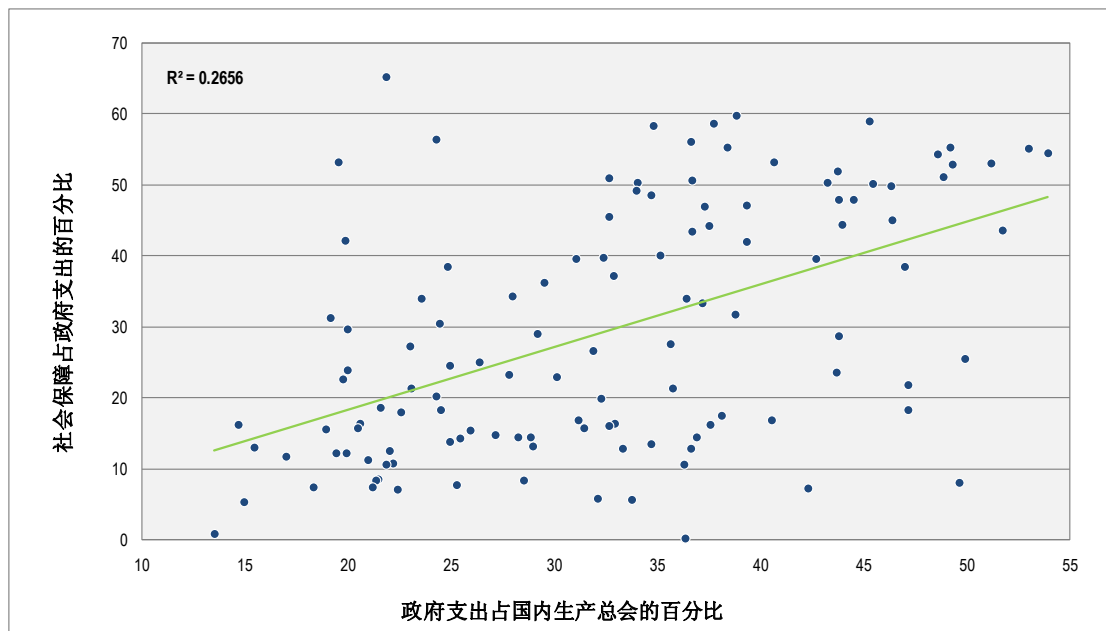
110. 社会支出的水平与一个国家政府全部的支出密切相关。然而，各国在划拨其公共资源方面遵循了不同的战略。图 2.8 明确地表明，那些具有相同的政府支出水平的国家(以总支出占国内生产总值的份额来衡量)在将其可利用资源划拨社会保障的数额不尽相同。在许多情况下，此种情况是由不同的，往往受历史影响的社会偏向造成的。因此，社会保障投资的规模(和进而有该国人口的社会保障覆盖程度和水平的因素)在很大程度上取决于(政府、纳税人和选民)盛行的政治和社会意愿，这一意愿有效地确定了按已有的财政空间为这一计划融资而不是其它计划。

图 2.7. 经济发展和社会保障支出的水平(人均国内生产总值)最新可得数据年份
(国内生产总值的百分比)



资料来源：国际劳工组织提供：2010-11 年世界社会保障报告，附件表 13 和 25 的资料。

图 2.8. 划拨给社会保障的政府支出规模和比例(最新可得数据年份)



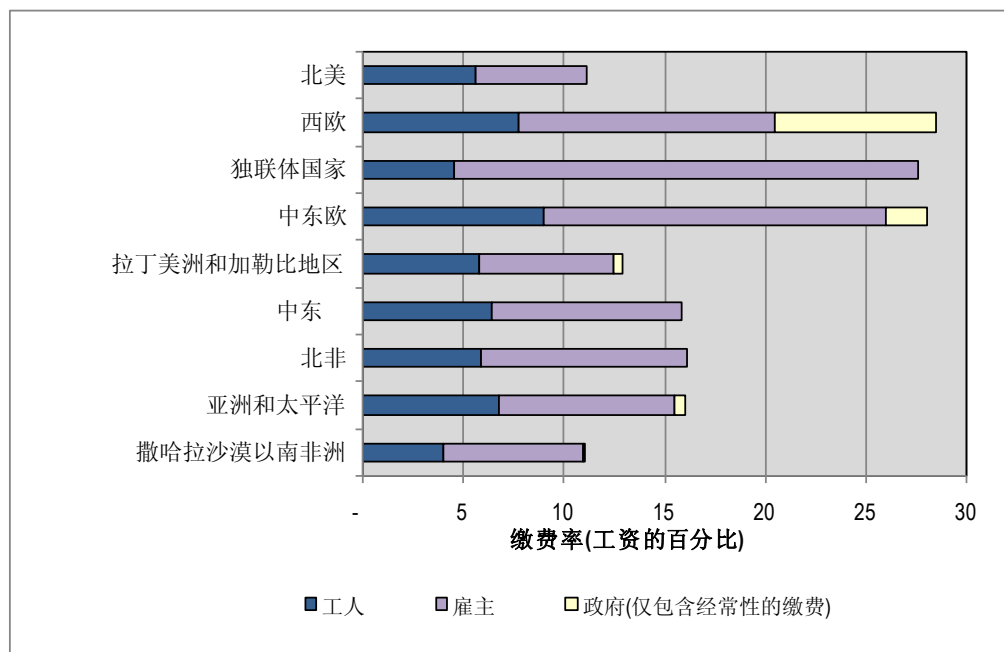
资料来源：根据欧盟、国际劳工组织、国际货币基金组织、经济合作与发展组织和世界卫生组织提供的资料，见国际劳工组织：2010-11 年世界社会保障报告，图 8.7，同前。

111. 因而，作出决策采取的方式对于公共社会保障计划的组织工作和融资来说是至关重要的。主要选择的是，这些计划在多大程序应被组织成缴费型的社会保险，以及在多大程度上非缴费型计划适宜所有居民，或某一特定类别中的所有居民。如同前面讨论的那样，社会保障各种组织和融资的方法是否成功主要取决于劳动力市场结构、正规工资和薪给就业在整个就业中的比例、以及非正规经济的程度。

112. 目前尚未建立一套可确定全球社会保障融资方式的综合数据，尽管国际劳工组织将采集有关社会保障融资来源的数据，作为其社会保障查询的组成部分。关于公共卫生医疗支出，从一般税收筹集的资金超出从社会保障缴费筹集的资金。全世界略少于四分之一国家的公共医疗支出是由社会保险缴费资助的(24.7%)。在欧洲和中亚，社会卫生医疗保险缴费融资的数额略高占到公共卫生医疗支出的一半(51.1%)，美洲的这一比率为 27.1%，亚洲、中东和北非为 12%，而撒哈拉沙漠以南非洲仅为 3%。假如不采用简单的平均值，而是将平均值与卫生支出的规模持平，这将会出现不同的画面。于是，全球和除低收入国家外的所有国家，卫生支出的约 40%是由缴费型社会保障方案融资的，而低收入国家中的这一比例仅为 7%。同时，许多低收入国家明显依赖外国援助，为其卫生医疗需求融资：2006 年这些国家卫生医疗外部融资的平均值相当于其公共卫生医疗融资的近一半(46%)，而且与 2000 年的这一比率(35%)相比，自那里以来有了显著的增长。

113. 对非卫生社会保障的融资模式未做过类似的全球估计。然而，从平均模式来看这一点是显而易见的，缴费型社会保障方案占主导地位，尽管仅覆盖了少数人口，特别是在低收入国家。但仅有一些选定国家拥有实际综合数据。从长期来看，无论在医疗卫生还是非医疗卫生方面，其目标是能够按接受的类别和原有部门对社会保障制度的所有融资模式做出预测。应有可能对每一国家做出预测，欧洲联盟早已能够为其 27 个成员国做了些什么：社会保障缴费占到总收入的近 60%，其中 30%来自私营雇主，20%多来自雇员和其他受投保人员(即，来自家庭)，8%来自作为雇主的政府，以及不到 1%来自来自作为雇主的非政府组织。剩余部分大多自然是向企业和家庭征收的一般税收。总收入的 3%强来自其他收益，包括一大部分来自社会保障基金的投资收入。政府是欧盟社会保障制度的最大融资方(47%)，其中 30%是由企业直接支付的，21%是由家庭支付。

图 2.9. 社会保障(老龄分项)的融资：雇主、工人和政府的缴费



注释：政府缴费只有是经常性的才被考虑；不定期或自由决定的政府资金不被考虑。

资料来源：国际劳工组织：2010-11年世界社会保障报告，附件表 16，同前。

114. 有关老龄待遇(主要是养老金)融资的有限数据表明，整个一揽子缴费方案在工人、雇主和政府之间进行分配各地之间差别很大(见图 2.9)。然而，许多政府对养老金方案提供不定期或自行斟酌资金，这里不可能反映这方面的情况。

2.4. 第二个结论

115. 前面确定的国家社会保障方案面临的重要挑战——覆盖面、经济和社会恰当性和融资——均受到治理的重大影响。拥有良好的治理，就可制定方案，分配资源(即使一开始规模不大)，而且可确保最低限度的恰当水平。必须树立政治意志来创造财政空间和政策空间并对有效机构进行投资。这些经济和社会政策应突出生产性就业和体面劳动的目标，并得到以充分沟通的社会对话为基础的良好治理的支持。

116. 只有充分沟通的社会对话和共识为基础的良好治理才是高覆盖率、适当的津贴和可持续融资之间一种可持续平衡的唯一方法。如何实现这样的一种平衡在根据人口统计变化调整社会保障制度所需的改革辩论中是一个极其重要的问题；或当必须从公共岁入中支付大量的刺激一揽子方案时，该问题在当前的后危机时代中正日益凸显其重要性。良好和负责任的社会治理对所有国家社会保障制度来说是主要挑战。第 4 章中将进一步审议所有下一步的社会保障战略中治理这一个中心要素的问题。

第 3 章

目前政策反应

117. 众多国家已经找到满足全球社会保障需求以及针对第 2 章中所查明的扩大覆盖面、适度的福利、支出和融资、以及治理和执行方面的核心挑战的各种各样的对策。

118. 本章综述了社会保障具体部门的当前情况及国家对策，并通过一些选定国家的经验，重点说明了某些全球性趋势。有关全球及区域发展趋势的更详细的讨论，请查阅 2010/11 年世界社会保障报告。

3.1. 使人们能获得医保服务：社会医疗保障

119. 获得医疗保健服务，对于最低生活标准和未来福祉以及生产率，是极其重要的。然而，世界上仍有一大部分人口无法享受卫生设施或服务。还有许多人没有足够的医疗保障而面临着由于必要的医疗支出而被推向进一步贫困的风险。¹

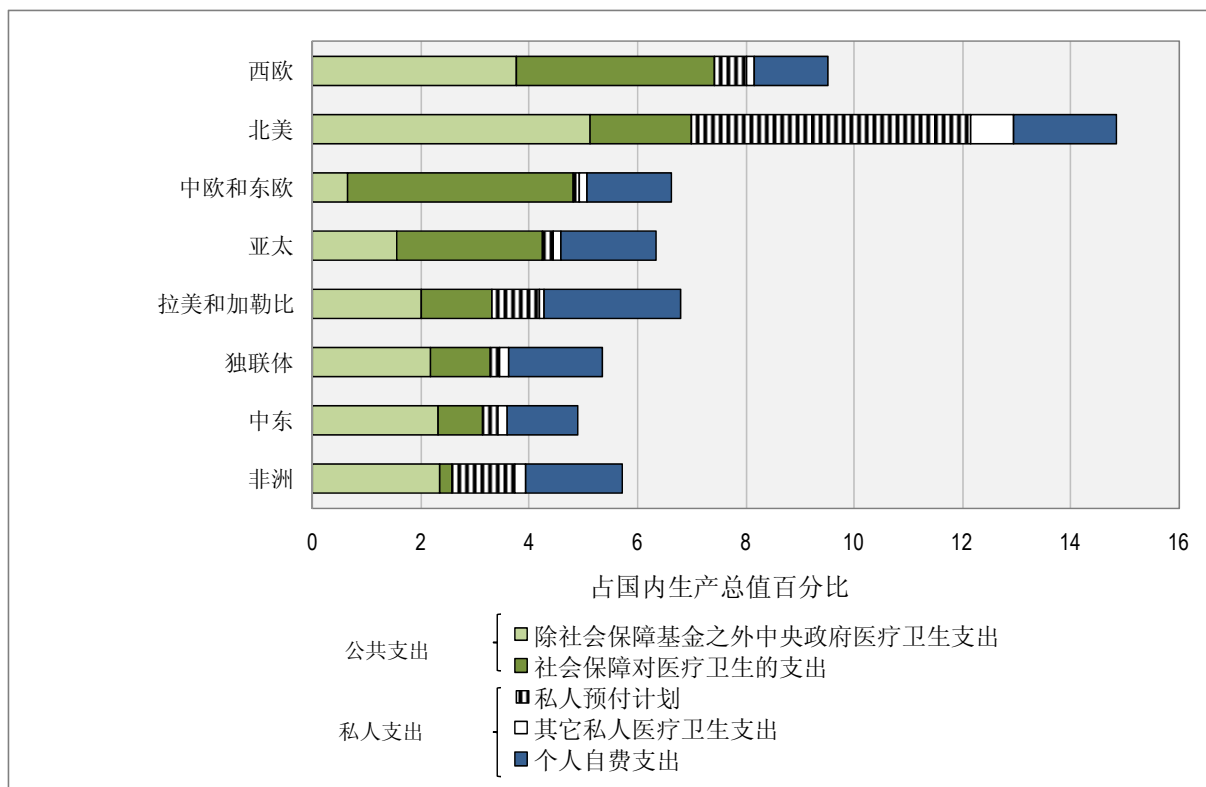
120. 设计社会医保体系时，应着眼于实现全民享受医保，提供财政保障，以及有效率和有效益地提供医保服务。可采用多渠道筹资机制来实现这些目标，综合利用如下资金来源：(i)直接或间接税收，(ii)雇主和工人缴费(iii)保费。

121. 正如 1952 年社会保障公约(最低标准)(第 102 号)和 1969 年医疗照顾与疾病补助公约(第 130 号)所提到的，社会医保的另一个重要因素是病假以及作为补偿而支付的相关收入。带薪病假有助于提高医保效果，解决收入保障问题和避免疾病引起的财务困难。

122. 为了实现社会医疗保障的目标，法定的全民覆盖必须使人们有效地获得医保服务。医保覆盖面的概念是多方面的，对它的衡量要比其它社会保障部门更加复杂。有效地获得，意味着有医保提供，人们负担得起，医保质量合格，以及提供了财政保障。

¹世界卫生组织：世界卫生报告：卫生系统筹资：实施全民覆盖的道路，(日内瓦，2010 年)；国际劳工组织：社会卫生保障：国际劳工组织实现全民享有卫生保健的战略，社会保障政策简报，文件 1(日内瓦，2008 年)。

图 3.1. 医保筹资：2006 年公共和私人卫生支出占国内生产总值百分比



资料来源：根据国际劳工组织和世界卫生组织提出的数据，参见国际劳工组织：2010/11 年世界社会保障报告，图 3.3，(日内瓦，2010 年)。

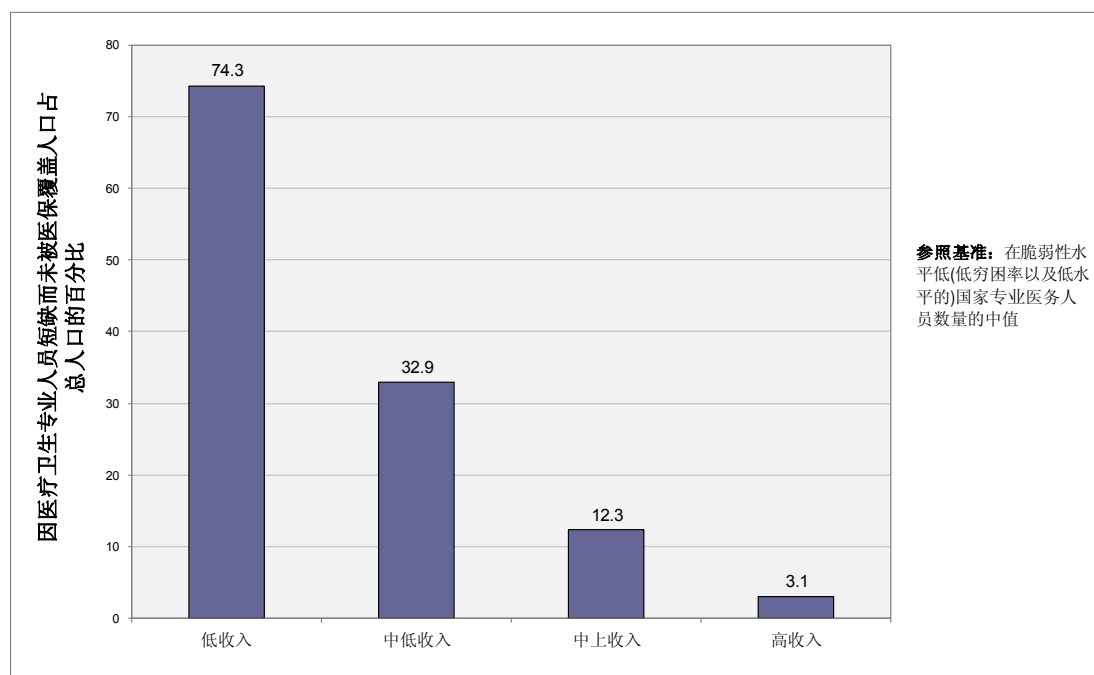
医保融资和享用模式

123. 显然，医疗保健覆盖范围取决于拨给医保的公共支出金额。图 3.1 显示了公共和私人对医疗保健的筹资水平和结构，展示了不同地区公共部门参与医疗资助的不同水平。它清楚地表明，公共资助水平越低，私人自费支出份额就越高，这往往阻碍了穷人和弱势群体获得医疗保健。

124. 确保财政保障是指，使医疗保健服务对于非正规和正规经济部门中的工人及其家庭而言是可负担得起的。是否可负担得起，可通过纵观自费医保支出在家庭总收入或支出中所占的份额来进行评估。有关自付费用的数据，可以用作为一项指标，在一套指标的背景下测算在提供财政保障水平方面覆盖面差距的大小。

125. 在低收入国家，平均一半以上(55%)的医保支出是由家庭自费负担。在某些国家，诸如柬埔寨、印度和巴基斯坦，由于无法获得社会医疗保障体系提供的医保福利，如以税收资助的服务、或社会的或以社区为基础的保险计划，个人承担 80% 以上的医保总支出。同时，在中等收入国家，平均个人自费承担 40% 的医保总支出；而在高收入国家，这个数字是 10%。高额自费医保是贫困的一个主要原因，因此，在某一个国家中，自费与贫困发生率之间存在着很强的相关性，是毋庸置疑的。关键是要注意，这些有关医保自费水平的统计并未包括赤贫人口，他们根本负担不起任何医疗。

图 3.2. 2006 年，国际劳工组织的医保享用赤字指标
(以所统计的熟练医务专业人员的短缺作为指标)



资料来源：根据世界卫生组织提供的数据。另参见国际劳工组织：2010/11 年世界社会保障报告，同前，图 3.8。

享用医疗保健服务的指标

126. 医疗保健覆盖面，是指获得可负担得起的由各种公共或私营措施所提供的(优质)医疗保健服务。要实际地到医疗保健提供者所在地接受治疗和药物，就要求有足够的医疗保健基础设施和医务人员、以及提供医疗用品和服务。

127. 表示事实上“享用”社会医疗保健服务的指标，普遍显示为很弱。国际劳工组织已开发出一项指标，用以反映医保服务供给方的情况—对此案而言，就是所提供的人力资源水平要保证全民享有至少基本的有效医保。²图 3.2 展示的是一个按国家收入水平估计的医保享用赤字的全球概览。它表明 30-36%的世界人口未获得医疗服务(以泰国作为基准)。低收入国家，其中大多数在非洲和亚洲，它们的医保准入赤字水平最高，平均占人口的 74%；相比之下，在中下收入国家中为 33%；在中高收入国家为 12%；而在高收入国家为 3%。

128. 有效地获得，对于全体人口而言，并非相同。妇女在获得医疗保健方面往往面临特别巨大的障碍，这是由于某些原因造成的，包括缺乏收入或教育、非正规性和承担照护的责任。

²参见国际劳工组织：2010/11 年世界社会保障报告，同前，第 41 页的方法解释。

扩大社会医疗保护覆盖范围

129. 世界不同地区的一些国家已开展了工作，努力扩大社会医疗保护覆盖范围。例如，泰国多年来一直通过其全民计划扩大社会医疗保护覆盖范围，该全民计划为穷人提供了有效的渠道享受医保(见专栏 3.1)。若干其它国家已做出努力，以便将更多的资金引入到医疗保健系统，并提高医保服务的供给。

专栏 3.1

泰国扩大社会医疗保护

正如许多中低收入国家一样，很长一段时间以来，泰国公共部门规定的医保范围仅限于根据“公务员医疗给付计划(CSMBS)”和“国家企业医疗给付计划”，对公共部门中的雇员实行医保。为了将医保范围扩大到私营正规经济部门的员工，泰国于 1991 年开始实施“社会保障法”，从而导致了“社会保障医疗保险(SSO)”。最初，医保范围仅限于有 20 名或以上员工的企业的雇员，但 2002 年法定覆盖范围扩大到了所有企业，即使只有一名员工。不久前，在 2001 年，泰国采取了大胆的步骤，引入一个全民医疗保险计划，现在普遍称为“全民覆盖计划”(早期称为“30 铢”计划)，以实现充分的医保覆盖。该计划向不隶属于“社会保障医疗保险(SSO)”或“公务员医疗给付计划(CSMBS)”的任何泰国公民提供享受指定的以区为基础的医保服务提供者(包括保健中心、区医院和省级合作医院)网络所提供的医疗服务。

结果，泰国家定的整体医疗保险覆盖面到 2006/07 年度达到几乎占人口的 98%，其中 75%是由“全民覆盖计划”提供保障。因此，泰国的多方面做法，成功地在在一个相对较短的时间内实现了几乎全民覆盖。尽管仍然存在着一些挑战，但是在一个强调预防和康复各方面的框架内，泰国民众现在能够在原则上不需支付个人分摊费或使用者费用的情况下享受由公共和私营机构提供的包括流动(“门诊”)服务、住院服务、产妇护理的全面医疗服务。

资料来源：根据国际劳工组织：《将社会保障覆盖全民，挑战与选择的指南》(日内瓦，2010 年)；V.Tangcharoensathienetal：“从重点覆盖到全民覆盖：泰国医疗制度的启示”，在 PeterTownsend 所编：《建设体面的社会：重新思考国家建设中社会保障的作用》(Basingstoke,PalgraveMacmillan,2009 年)，第 310-322 页。

130. 一些非洲国家，在加强其人口享受医疗服务方面也已向前迈出了大步。加纳，这是一个 90%以上的劳动力在非正规经济部门工作的国家，已成功解决了诸如资金不足、服务质量低下和未覆盖的问题，为其不同群体的人口引入了从以社区为基础的计划到国家医疗保险的多种社会医保计划，并逐步对它们进行调整，形成一项国家医疗卫生政策(见专栏 3.2)。这一经验表明，成功的关键因素在于确保全体公民获得医保，同时重点针对穷人和最脆弱群体，从而避免逆向选择和风险集合的零散化。

专栏 3.2

加纳扩大社会医疗保障

长期以来，在加纳，享受医疗保健都是在“交现金治病”的基础上提供，导致日益不平等和后果的不断恶化。最近这导致了实施“全国医疗保险计划(NHIS)”；其既定使命是应对这些挑战，并“确保加纳所有居民公平和普遍地享受质量合格的基本卫生服务，而无需自费支付医疗服务点所要求的费用”。在这个多元的医保制度中，有三个主要类型的医疗保险覆盖人口的不同群体：(1)小区互助(或基于社区的)医疗保险计划，这类计划在某一小区内运营，其会员资格对该小区内所有居民开放。(2)私人商业医疗保险计划，这是一种私人营利的计划，不局限于加纳某一地区或小区内，因此，其会员资格向该地区内所有加纳居民开放。(3)私人互惠(以社区为基础的)医疗保险计划[©]，服务于特定群体的人——例如俱乐部、教堂、或任何其它组织的成员——即走到一起形成自己互助医疗保险计划的人，通常这类计划会员资格只对有关组织的成员开放。“全国健康保险计划”的保费一般是根据参加者的支付能力而定。社会保险委员会确定并将居民划分为四个社会群体，即“核心穷人、穷人、中产阶级和富人”，并相应地确定他们各自医保缴费额。人口中最贫穷的人，连同那些 70 岁或以上的老人，以及前社会保障和国家保险信托(SSNIT)的退休缴费者，免于缴交任何保费。

作为一项加强国家团结的主要努力，已将增值税调高 2.5 个百分点，用以资助该医保计划，并且将国家养老金计划成员所缴交的保费的 2.5 个百分点划拨到国家医疗保险基金中。在非正规经济部门的人只缴交没有覆盖他们费用的相对较小的保费。

位于阿克拉的“全国医疗保险计划(NHIS)”总部的数据表明：2008 年，有 1250 万加纳人，即，加纳全国 2400 万人口中的 61%的人口参加了“全国医疗保险计划(NHIS)”。在全部参加人口中，有 630 万(略微超过 50%)的参加者是未满 18 岁的儿童，有 867,000(或 6.9%)是超过 70 岁的老人，并且有 303,000(或 2.4%)是被列为“贫困”的人口；所有这些人原则上都免于缴纳保费。

资料来源：根据国际劳工组织：将社会保障覆盖全民，同前。

131. 拉丁美洲的一些国家在扩大社会医疗保障方面已取得了相当大的进展。哥斯达黎加已通过医疗保险与免费享受公共医疗服务相结合的办法，取得了人人享有医疗保险的成就。哥伦比亚已通过对人口中的贫困群体给予部分医疗保费补贴的措施，成功地扩大了医疗保险覆盖面。

132. 一些发达国家也做出了努力，扩大社会医疗保障覆盖范围。最明显的是，2010 年 3 月，美国开始通过医疗改革，解决大批人口未被医保覆盖的问题，以及医保质量和费用问题，(见专栏 3.3)。

专栏 3.3

美国的医疗改革

经过在美国内一年的广泛辩论，美国国会众院 2010 年 3 月通过了“患者保护与平价医疗法案”。该法律有三个主要目标：扩大社会医疗保障覆盖范围；结束私营保险行业对受保人有负面影响的或者导致被排斥的一些做法；遏制不断上涨的医疗费用。

该法律力求遏制长期医疗成本，它必须扩充医保储蓄收入，以便到 2019 年耗资 8750 亿美元将 3200 万无医保的美国人覆盖在内。在未来的十年，随着引入美国联邦医疗保险计划(Medicare)和美国联邦医疗补助计划(Medicaid)，这项政策将启动多项措施，以实现自 1965 年以来最大一次的医保覆盖面的扩大。

法律要求几乎所有美国公民和合法居民都必须有医疗保险，否则每年支付罚款至少 750 美元。个人和雇主可以通过新的网上交流平台购买保险，网上交流平台可使受益者更好地了解各种价格、福利和选择。对于低收入群体，将向他们提供补贴以购买保险产品，而资格标准将扩展到针对最低收入水平的援助计划，即美国联邦医疗补助计划(Medicaid)。估计这将使 1600 万以上最贫穷的人具有申请资格。

少于 25 名雇员的小型公司将获得补贴，为他们的雇员购买医疗保险；而规模较大的企业如果不为其雇员购买保险将被迫支付罚金。26 岁以下的年青成年人可在父母保单下一同投保。年青成年人进入劳动力市场的过渡期间，他们的工作不那么正规，从事的是兼职、入门级、或合同职位，因此通常没有医疗保险。

为了努力减少医疗自费支出，将推出向美国联邦医疗保险处方药品计划投保人返还 250 美元的措施，以弥补医保覆盖的差距。美国联邦医疗保险计划(Medicare)，这是面向 65 岁以上人口的计划，也将做出改革以提高服务效率，减少低效和欺诈行为。

为了实现改革的第二个目标—要求保险公司负起责任——该法律规定：如果承保人拒绝有过往病史的投保人投保，或者当某人受伤或患病时，承保人废止其投保，是违法的。

改革的第三个目标—降低医疗费用——将通过对高价保险计划和高收入群体征收新的税收予以实现。从 2018 年起，将对雇主和个人任何年度投保支出超过 27,500 美元以上的每一美元征收 40% 的税收。预计该法律到 2019 年将为美国联邦预算减少 1430 亿美元。

解决财政困难

133. 在许多发达国家，人们对不断上涨的医疗支出水平感到关切。在经合发组织国家，医疗卫生总支出(公共和私人)平均达到国内生产总值的 9%；从墨西哥的达到 5.9%，到美国的达到 16%。除美国这个例外，经合发组织国家卫生开支，大部分通过公共开支，以及由雇主和工人的缴费以及一般税收资助。

134. 相对于通过社会医疗缴费的社会保险而言，依靠税收或公共支出的医疗保健筹资，一般来说，不会直接影响医疗支出水平。无论在公共和私人医疗支出方面，美国的大部分由私人资助的系统引人注目。与较大的公共医疗保险基金和国家医疗卫生制度相比，私人组织体系成本之所以较高，其可能的原因包括：风险集合零散、医疗保险基金购买力下降、行政和公共关系成本较高、医疗卫生专业人员薪水较高。

135. 对医疗保健费用日益增长的关切，导致了其它国家实施改革以控制费用增加，正如在法国、德国和荷兰那样(见专栏 3.4)。

专栏 3.4

法国、德国和荷兰的医疗改革

2005 年，法国国家医疗保险基金联盟(UNCAM)和代表医生的三个工会就引入个人医生登记和调整医生诊费达成了一项协议。该协议寻求节省 10 亿欧元的医疗支出(特别是在长期疾病、病假、处方等方面)。它提高了就医专家医生的诊费，但家庭医生的诊费将保持不变。连同 2004 年的各项主要改革一起，其目的是作为一个控制费用的措施，要限制患者就医专家的渠道，使患者通过转诊制度而不是直接找专家诊断。其它控制费用的措施包括：限制医院急性病床数量、药品报销(有 600 种药品已被从公费报销单中剔除)、慢性疾病管理规定、和对处方药个人分摊费的新规定、医生出诊、以及私人医疗补充保险不能报销的救护运输费。在过去几年里，所有这些措施都有助于减少赤字。此外，法国于 2009 年实施了新的医疗改革法案。该法律旨在使医疗体系现代化，加强预防医疗，改善获得渠道和医疗质量。

2010 年 7 月，德国政府宣布医疗保健改革，以提高收费和少量削减支出来弥补赤字。这项改革将提高职工缴纳社会医疗保险费用的比例，从原来的占职工工资总额的 14.9% 提高到现在的 15.5%。此外，削减医疗工作者、医院、医药和管理的预算，旨在到 2011 年产生 350 万欧元，到 2012 年产生 400 万欧元的资金。

2006 年，荷兰“医疗保健法案”创立了一个统一竞争的医疗保险市场，要求所有人都必须购买基本的一揽子医疗保险，并可选择购买该计划未涵盖的补充医疗保险。由于该一揽子医疗保险是强制性的，个人如不购买或缴纳保费将面临等于保费额 130% 的罚款。名义保费占医疗保健资金的 50%。每月存入银行帐户的补贴，目的是支持低收入群体。虽然医改旨在精简行政成本，但是新制度的复杂性体现在，需要相当大的管理和手续。新制度使保险公司之间展开竞争。保险公司必须提供基本的一揽子保险方案，但可以在服务、价格和医疗质量方面竞争，允许病人每年变换一次。在改革的第一年，有 18% 的受益人由于保费变换了保险公司。

136. 许多中低收入国家也面临着医疗保健费用增加的问题，因为随着国内生产总值的日益增长，医疗保健的需要和需求也不断上升。虽然在一些国家中，经济增长水平较高允许其将资源导向医疗保健系统，但其它国家发觉很难筹措必要的资金。可以采用从不同的公共和私人资助来源，包括税收、缴纳的保费和可能的外部资金的综合办法，为必要的人口卫生投资筹建资源基础。

提高管理效率和确保医疗质量

137. 鉴于普遍存在的成本压力，许多政府寻求提高管理效率。例如，英国已开始了一个改革进程，通过加强家庭医生的职责作用改革基层医疗卫生保健(见专栏 3.5)。

专栏 3.5

英国的医疗改革

英国最近的医疗改革侧重于提高管理效率。2010年7月，英国政府宣布了对全国基层医疗服务进行改革的计划，直接将800亿英镑基层医疗金拨给家庭医生；此前，政府一直是将此资金拨给“基层医疗信托(primary care trusts)”，由基层医疗信托支付各自区域的病人在医院接受治疗的费用。今后，家庭医生将不得不直接向医院支付他们转诊的病患费用。他们也将不得不组织上班时间之外的医疗服务；许多医疗服务机构很可能会再次提供24小时或周末/晚上服务。

因此，150个基层医疗信托和卫生管理机构将被逐步撤消，有关的就业岗位也会丧失。此举的目的是割除官僚主义，并给予医生和病人更多的控制权。先前的研究已发现，基层医疗信托效率低下和风险不利。政府承诺将保障措施到位，以防止浪费行为。家庭医生将签署一份新合同并在本地行医。鉴于它们对医疗质量及其它问题的潜在影响，这些改革是有争议的。

138. 尽管对管理的改革可能有助于查明节约成本和提高效率的潜在问题，但至关重要的是，确保所提供的医疗质量不会因这种措施而恶化。这与预计的人口变化尤其相关，因为人口结构的变化将要求医疗服务适应不断演化的人口需要。此外，改革还需要考虑到对卫生部门就业的影响，因为卫生部门占就业比重很大。

139. 进一步扩大社会医疗保障覆盖面的主要挑战包括：在发展中国家和发达国家人口变化的背景下，确保医疗保健融资的可持续性；并取得进一步的进展，保证世界各地人人享有高质量的医疗保健。这就要求各国根据国情制定基本医疗保健服务的定义和协议(见以下章节4.2.2)。

3.2. 老年、残疾和遗属的收入保障

140. 老年收入保障，是一个普遍的需要，世界各地以不同的形式对其进行处理。然而，只有少数老年男人和妇女享有老年收入保障；在世界大部分地区，老年仍然是造成贫穷的一个主要风险。

141. 同样地，对于有残疾和家庭的男子和妇女而言，因严重残疾限制其收入能力，构成了贫困的主要风险。对于不再能参与任何就业，或因残疾而收入能力已减弱的投保人，残废抚恤金(也常常被称为伤残抚恤金)则提供了收入保障。这种缴费养老金，得到了非缴费伤残津贴的补助；非缴费伤残津贴的覆盖面比投保人口的覆盖面更宽。

142. 遗属收入保障，是通过遗属抚恤金来实现。遗属抚恤金是在家庭抚养人死亡后向尚存配偶(寡妇和鳏夫)、孤儿和投保职工的其他遗属，提供养老抚恤津贴。尽管一些发达国家正在讨论在女性就业率较高和享有非缴费养老金的情况下提供

遗属抚恤金是否合适，但是在许多发展中国家，遗属抚恤金在提供收入保障方面仍然是很重要的。³

143. 社会保障比较发达的大多数国家，通常其养老金制度都已比较完善；养老金制度通常由若干养老金计划组成，这些养老金计划要么涵盖了人口的某些团体，要么具有不同的具体目标。很多但并不是所有的养老金计划涵盖了老年、残疾和遗属的风险。在许多高收入国家，养老金制度已证明，在老年人中减少收入贫困和其它形式的贫困方面是富有成效的。⁴

144. 在大多数中等收入和低收入国家，养老金计划主要针对正规部门的职员，主要是公务员和大型企业的员工。没有得到正规养老金计划覆盖的人，必须依赖他们家庭和社区的支持；但是由于人口变化、移民、城市化和普遍贫困，这些非正规保障正在削弱。因此，老年穷人的数量正在增加，在长期贫困人口中老年人比例过高。世界上大多数老年人没有固定的收入，许多老人每天的生活标准不足一美元。

缴费和非缴费养老金的覆盖范围

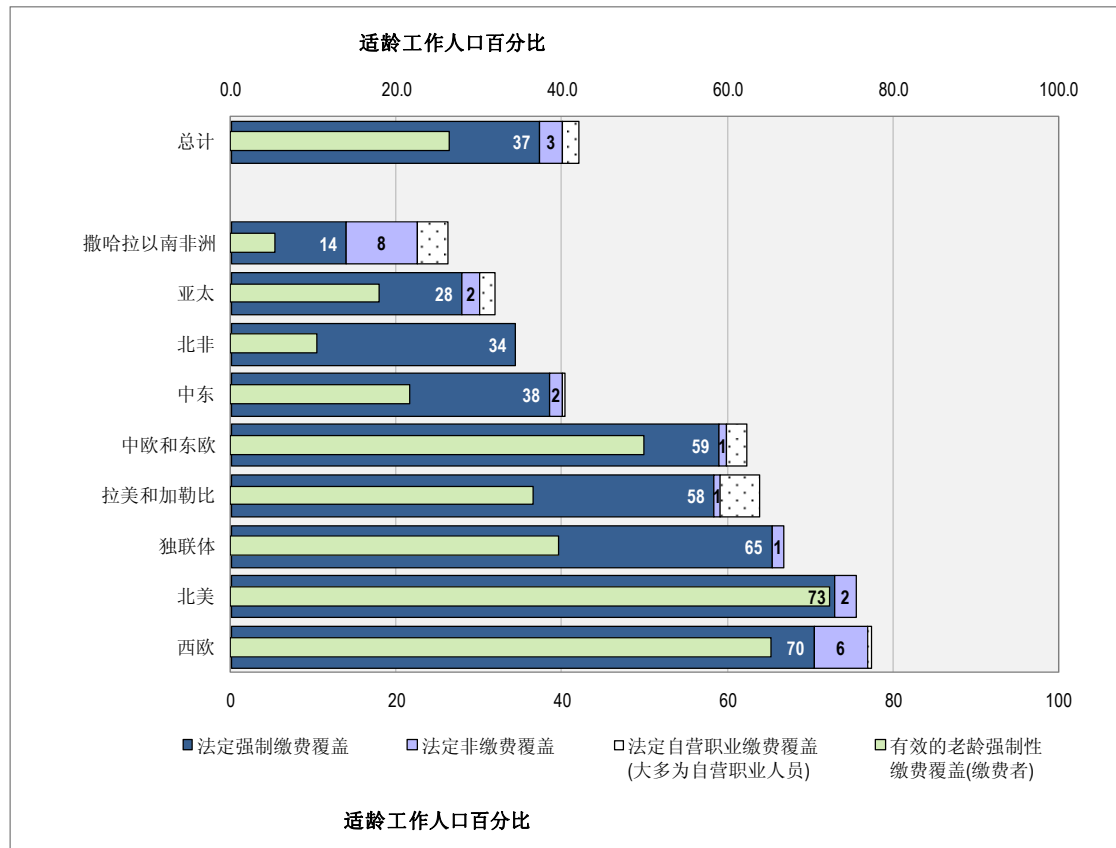
145. 在世界范围内，将近 40%的适龄工作人口享受着法定缴费老年退休金的保障(见图 3.3)。法定的覆盖范围，在世界各地差异很大。在北美和欧洲，覆盖范围达到 75%以上的适龄工作人口，而在非洲覆盖范围只有不到三分之一。前共产主义国家，包括中亚的较穷国家，继承了先前全面的养老金计划，这些计划提供的覆盖范围比其它具有相似人均国内生产总值的国家的覆盖面要高得多。在所有地区，参加自愿缴费计划的比例，几乎只占适龄劳动人口的 4%，这阐明了强制性缴费计划的重要性。

146. 然而，有效的覆盖范围，明显低于法定范围(图 3.3)。这可能是由于多种因素造成的，包括不全面地执行和实施法律框架、不守约、以及也可能由于更加不稳定和不稳定形式的就业趋势造成的。除北美和西欧之外，所有地区的有效覆盖都是相当低的，尽管中欧和东欧地区的有效覆盖仍然有 50%左右。然而，在撒哈拉以南非洲，缴费计划仅有效地覆盖了适龄工作人口的 5%；在亚洲和中东，这一比例是 20%；在北非是 10%(见图 3.3)。

³鉴于有关残疾和遗属抚恤金的可比定量信息有限，以下部分将主要侧重于老年养老金。

⁴经合组织：增长不公平？经合组织各国的收入分配与贫困状况，第 III 部分，(巴黎，2008 年)。

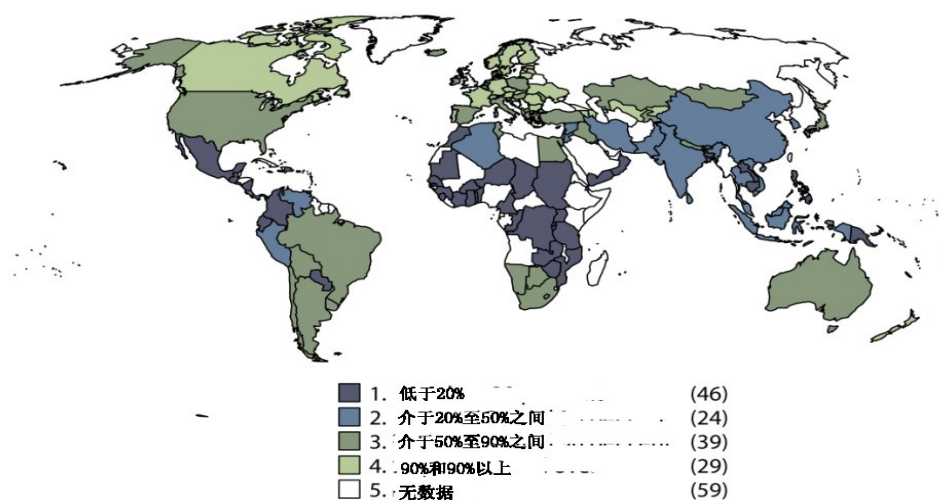
图 3.3. 养老金：法定及有效覆盖面：2008-09 年按地区统计的适龄工作人口中的积极缴费者(百分比)



资料来源：根据国际劳工组织、国际社会保障协会/社会保障局和其它数据。参见国际劳工组织：2010/11 年世界社会保障报告，同前，图 4.1。

147. 虽然上面考虑的是适龄工作人口中积极的缴费者所占比例—这些缴费者将成为明天的养老金领取者，然而也必须考虑到目前这一代养老金领取者，并必须包括非缴费福利的影响(见图 3.4)。欧洲的一些国家以及加拿大达到了 90%以上的覆盖率，其它大多数工业化国家达到覆盖退休年龄以上人口的 50–90%的比率；在非洲和拉丁美洲，具有非缴费社会养老金计划的一些中等收入的国家也达到了同样的 50–90%的覆盖比率。在非洲、亚洲和拉丁美洲的广大地区，覆盖率显然很低，通常不到老年人口的 20%。图 3.4 也显示出区域内覆盖差异程度以及包容性养老金政策的影响。

图 3.4. 养老金受益者在退休年龄以上老年人口中所占的百比例，最新的年数据



资料来源：根据国际劳工组织、联合国和其它数据，参见国际劳工组织：2010/11 年世界社会保障报告，同前，图 4.3。

148. 在亚洲，一些国家做出了重大努力，将覆盖范围扩大到非正规部门。例如，斯里兰卡有一个计划，覆盖了农民和渔民，该计划已取得了相当大的覆盖率(农民 57%，渔民 42%)。印度也做出了努力，通过由中央和各邦资源资助的“全国老年退休金计划”覆盖非正规经济，已覆盖了所有老年人的四分之一：大约半数的生活在贫困中的养老金领取者。尼泊尔引入了针对所有 70 岁及以上老人的基本的非缴费养老金计划。泰国，作为临时的应对危机措施，为所有老年人实施了类似的津贴计划，现在正在讨论是否用一项永久的基本养老金计划替代它。蒙古和前苏联国家的人口享有相对较高的覆盖率，但在这些国家中，某些国家的社会保障支出较低以及其它的证据表明：实际支付的养老金非常低，往往不足以使老年人脱贫。在日本，这一指标很接近 100%，因为许多日本人在过了 60 岁很多年后才退休。对于亚洲的其它人口而言，似乎仍然有少数人得到介于 20-40%的有效覆盖率，但东南亚国家除外，因为那里的覆盖率更低。考虑到正在进行的政策改革，可以期待某些国家改善覆盖面(如中国目前努力以某种方式覆盖农村人口)，但大多数国家仍然面临着如何有效地防止迅速老龄化的人口陷入广泛而严重贫困的挑战，在这些国家，大多数人都是在非正规经济部门工作，并且毫无渠道参加任何缴费的社会保障计划。

149. 覆盖水平最低的是非洲，只有 10%或更少的老年人口享有退休养老金。在具有社会保障较长传统和更大规模正规经济的国家(如突尼斯或阿尔及利亚)，情形明显较好。在非洲，覆盖率最高的是那些除了正规经济部门缴费计划之外引入了

已覆盖大部分人口的全民养老金(如莱索托、毛里求斯和纳米比亚)或社会救助养老金(如南非)的国家。实现高覆盖率,要求资金投入:毛里求斯和南非对养老金和其它社会保障福利的支出超过了其国内生产总值的 5%,而撒哈拉以南非洲大多数国家拨出的支出还不到其国内生产总值的 1%,甚至这不到 1%的支出也大多是用用于支付公务员退休金。

150. 在拉丁美洲和加勒比地区,社会保障历史悠久。其覆盖率,在大多数情况下,反映的是在正规经济中工作的人口比例:30-60%,一些经济正规程度较高的加勒比岛屿除外。在巴西,虽然许多人仍未被覆盖,但缴费养老金与税收资助的农村和社会养老金相结合的保障,似乎允许大部分的人口获得一些收入支持。然而,社会救助养老金使 1400 万人摆脱赤贫。玻利维亚,几年前小规模地引入了全民养老金计划,现已成功地覆盖了很大一部分的老年人口。

151. 关于缴费养老金,过去三十年在几个拉丁美洲国家进行的养老金改革结果,参差不齐。一些国家,根据个人账户情况将养老金计划改造成了定额缴费计划,结果造成覆盖率明显下降,特别是具有不稳定就业史的工人和妇女。此外,养老金福利水平也受到缴费额降低、缴费期相对较短、管理费较高的侵蚀。例如,在智利,这导致了重返最低养老金的人口比例日益升高。因此,若干国家已更积极地参与规范和监管国家的养老金制度,并参与管理和资助最低保障和社会救助福利(见专栏 3.6)。⁵

152. 以上例子表明:如果覆盖率要扩大到所有(或至少大多数)有需要的人,那么通过缴费养老金计划逐步扩大覆盖范围的努力,就必须与引入能够立即向那些已进入老龄阶段的人提供收入支持的非缴费养老金相挂钩。图 3.5 显示了经济发展和老年社会保障覆盖水平之间的关系,并说明了在已知经济发展水平下可取得的政策成果范围。尽管经济发展与老年社会保障覆盖面之间存在着明显的正相关关系,但是由少数国家,如巴西、莱索托、蒙古、纳米比亚和尼泊尔所取得的高覆盖率说明:低收入和中等收入国家,也有可能将社会保障提高到普遍覆盖老年人的水平。

⁵F.Bertranou、E.Calvo 和 E.Bertranou:拉丁美洲要从个人退休账户退出吗?(剑桥(马萨诸塞州),退休研究中心,波士顿学院,2009年)。

专栏 3.6

智利养老金改革三十年，以及国际劳工组织的作用

智利经历了三十多年养老金制度改革。1981年，智利军政府针对正规部门就业的工人出台了由私人公司管理的定额缴费强制性个人账户制度。经过二十年的运行，许多证据表明，与国际标准相比，许多受益者获益很低，而且覆盖面仍然不够完整。面临最大风险的个人是：自谋职业者、农业工人、临时工和妇女。此外，过渡到这个私有化制度，加剧了在获得现有福利方面的性别不平等，而且没有解决覆盖面和福利适度的问题。

智利拨出了占国内生产总值的5%，用以支付此过渡，并根据原先老的计划支付现行退休金计划的承诺。然而，尽管在过渡的初期年份中有大量的财政盈余，但过渡的成本很高。在实施改革的近23年后，智利政府2004年在养老金方面的直接支出占国内生产总值的5%，官方预测将保持这一或更高水平。

2002年后，国际劳工组织与“预算办公室”的技术合作，再次启动了一个项目，提供专门知识制订精算模型，为定量分析改革进程提供基础。预算办公室也为分析做出了贡献，力求查明劳动力市场动态与社会保障绩效之间的互动作用。

从2006年到2008年，“马塞尔委员会”受命提出解决办法，以及修订和改进现行养老金制度。国际劳工组织积极向巴切莱特政府(2006-2010年)创建的这个委员会和其它委员会提供技术支持。2008年1月颁布的“养老保险改革法案”创建了一个与现有制度相联系的基本养老金制度。新制度由三个支柱组成：共济支柱、缴费支柱和自愿支柱。这套独立的对社会保障制度的各项改革，提出了一系列的计划，以解决贫困和促进社会包容(智利共济计划)。新制度的核心特征之一是采纳了基本养老金计划，即无论他们缴费多少，每月给所有65岁及以上的老人150美元养老金。基本养老金的金额，将根据收款人的缴费养老金收入和其它来源收入的水平，逐步减少。任何人，如收入处在收入分配最低的60%人口之中，都有权享受基本养老金。对于病残人员，也有一个每月约150美元的基本养老金，这是2009年7月推出的。此外，还有一个“共济‘补足’养老金”，即每月各种养老金福利总金额达不到约560美元的，将给予补足。为了鼓励妇女的关护责任以及她们为劳动力再生产做出的贡献，智利已设立了妇女债券，每生养一个孩子，就支付到母亲个人账户。同时，托儿服务设施方面变得更为容易获得，这促进了妇女参与劳动力市场。

2009年，这些改革改善了覆盖面，并为60多万人减少了贫困。它们也解决了更大的代际公平和性别平等的需要问题；但对现有制度的状态，他们也没有显著地改变其总费用。这些改革也被证明，对于减轻经济和金融危机成本，以及应对2010年2月的近期地震后的重建需求，是至关重要的。然而，挑战依然存在，还需继续强制落实自谋就业者和家政工人的缴费义务，并确保他们获得适度的覆盖。但尽管如此，新的养老金制度似乎运作良好，并已得到了包括缴费者和受益者同样的大力支持。

资料来源：根据N.Barr和P.Diamond：“智利：养老保险制度”，载于N.Barr和P.Diamond,改革养老金，原则和政策选择。(牛津，纽约，牛津大学出版社，2008年)，第227-238页；M.Déano：智利养老金改革，人人享有社会保障(圣地亚哥，国际劳工组织，2010年)；国际劳工组织：智利养老金改革与国际劳工组织的贡献(圣地亚哥，2008年)。

153. 退休金不仅为老年人和残疾人提供了福利，而且也将这个弱势群体作为一个有效的中介向整个家庭提供社会转移给付，而这一弱势群体在家庭中的地位通过获得现金收入大大地得到加强。养老金领取者将其现金收入在家庭中再分配、支付学费和药物等费用。⁶来自诸如巴西、毛里求斯、纳米比亚、尼泊尔、南非和赞比亚等国的强有力的证据显示了正面的经验。⁷在巴西，由于农村养老金的支付，使得巴西那些收到养老金的农村家庭的 10-14 岁儿童的入学率比那些没有收到养老金的巴西农村家庭有显著的提高。⁸在南非，收到老龄津贴家庭的女孩比无津贴的家庭的同龄女孩的身高平均高 3-4 厘米。⁹养老金收入常常资助了对资产和小生意的投资，从而为照顾非常脆弱的儿童和孤儿提供了财政资源。例如，全球 4000 万的艾滋病/艾滋病毒感染者中有 2600 万人以撒哈拉以南非洲地区为家园，因而该地区具有代沟的家庭数目为全球最高。¹⁰在博茨瓦纳、马拉维、纳米比亚、南非、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦，有 50-60%的孤儿与祖父母一起生活。在这种情况下，特别是在其它形式的社会救助很有限或不存在的条件下，非缴费养老金是一种有效的办法，用以支持老年人和儿童同时过上达到体面标准的生活。此外，非缴费养老金也是一种旨在促进性别平等的重要政策措施。老年妇女弱势程度不成比例，往往比男人更加贫困。在中等收入和低收入的国家，大部分妇女一辈子从事非正式经济部门的工作或无酬的活动。因此，她们被排除在正规的社会保障和医保计划之外，因为这些都与付酬和正规的就业相挂钩。例如，在中国的城镇地区，老年妇女的贫困率是老年男子的三到四倍。¹¹出于这个原因，非缴费养老金一般会将更多的收入再分配给妇女，从而起到了缓解和减少老年妇女贫困的特殊作用。

⁶国际助老会：年龄与保障：社会养老金如何能提供有效的援助给贫穷老人及其家庭(伦敦，2004年)。

⁷H.Schwarzer 和 A.C.Querino：巴西非缴费养老金：对扶贫的影响，扩大社会保障(ESS)文件，第 11 号(日内瓦，国际劳工组织，2002 年)；F.Durán-Valverde：哥斯达黎加扶贫计划：非缴费退休金计划，ESS 文件，第 8 号(日内瓦，国际劳工组织，2002 年)；F.Bertranou 和 C.O.Grushka：阿根廷非缴费养老金计划：评估减贫影响，ESS 文件，第 5 号(日内瓦，国际劳工组织，2002 年)；A.Barrientos 和 P.Lloyd-Sherlock：非缴费养老金和社会保护，社会保护中的问题讨论文件，第 12 号(日内瓦，国际劳工组织，2003 年)；E.Schleberger：纳米比亚的全民养老金计划：趋势和挑战，ESS 文件，第 6 号(日内瓦，国际劳工组织，2002 年)；F.Bertranou、W.vanGinneken 和 C.Solorio：“拉丁美洲税收资助的养老金对扶贫的影响：来自阿根廷、巴西、智利、哥斯达黎加和乌拉圭的实证”，载于《国际社会保障评论》第 57(2004)，4 卷，第 3-18 页。

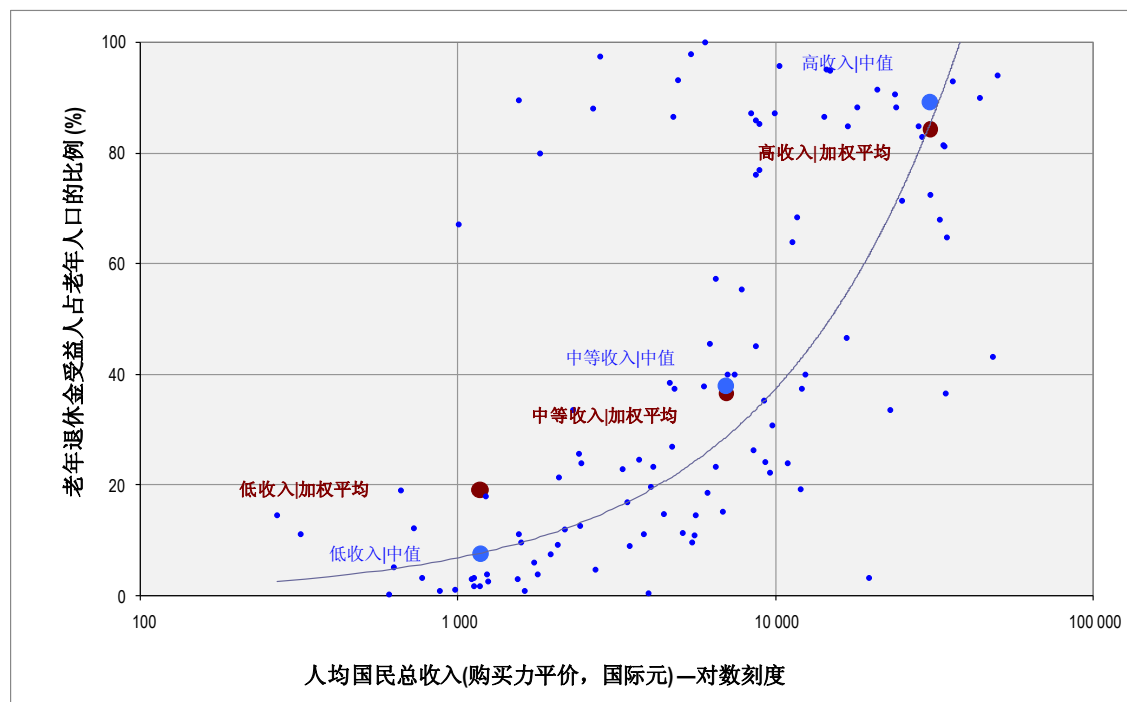
⁸I.Carvalho：家庭收入在巴西决定着是当童工还是上学，(剑桥麻省，麻省理工学院，2000 年)。

⁹E.Duflo：祖母和孙女：南非老年退休金及家庭内部分配，国家经济研究局工作文件 806，(麻省剑桥：美国国家经济研究局，2000 年)；另参见 R.Palacios 和 O.Sluchynsky：社会养老金。第一部分：它们在整个养老金制度中的作用，SP 讨论文件 0601(华盛顿特区，世界银行，2006 年)。

¹⁰联合国人权理事会：人权和极度贫困问题独立专家 MagdalenaSepulvedaCarmona 的报告，A/HRC/14/31(纽约，2010 年)。

¹¹联合国人口基金，中国人口变化：世界上最多人口的老龄化，人口老龄化文件，第 4 号(曼谷，联合国人口基金，2007 年)，第 20 页。

图 3.5. 按人均国民总收入(购买力平价, 国际元)老年退休金受益人占老年人口的比例, 最新的年数据



资料来源：根据国际劳工组织、国际社会保障协会/社会保障局和其它数据；参见 2010/11 年世界社会保障报告，同前，图 4.2。

154. 最迫切需要扩大覆盖范围的是，中等收入和低收入的国家，因为它们的覆盖率很低。首先，这些国家的养老金计划往往只涵盖了劳动大军的很有限的一部分，主要是那些获取正规工资的就业者。高收入和越来越多的中等收入的国家已经或正在实现全民覆盖。对于经合发组织大多数国家，超过退休年龄的养老金受益人占老年人口的比例，接近或等于 100%。但随着老年人日益长寿和相对较短的工作年限，以及日益增加的长期照顾老年人的需求，社会保障制度面临着越来越大的财政压力。这往往会增加改革养老金制度的压力，降低对未来世代退休人员提供福利的水平。

155. 同时，世界大多数的老年人，特别是在低收入国家的老年人，都不得不继续工作，主要是在非正规经济部门工作，因为他们不享受养老金，或者即使有，那些养老金也是太低。由于这些人大多一直是在非正规经济或在农村地区工作，他们在工作期间没有向养老金计划缴费。此外，在大多数低收入国家，他们无法受益于那些在退休后能够帮助他们摆脱贫困的非缴费社会救济或全民养老金计划，因为这样的计划根本不存在。只有少数的老年人口在从正规社会保障制度中收到养老金。

养老金覆盖范围有很强的性别特征

156. 从世界范围看，养老金覆盖的模式也具有很强的性别特征。在大多数国家，妇女在正规经济部门中工作的人数较少；因此与男子相比，妇女不太可能被社会保险的养老金覆盖。当妇女确实得到自己权利的社会保障养老金时，她们通常得到的是在与男子类似的条件下根据她们收入和服务年限而定的养老金。尽管法律对男女规定不同(如不同的最低退休年龄)可能导致福利水平和覆盖面方面较小的性别差异，但是男女就业模式的不同反映在应该享有的社会保障权利之中，并在社会保障覆盖范围方面造成相当大的差异。例如，在阿根廷和约旦，所有 60 岁以上的男子中，约有 65% 领取养老金，但在阿根廷只有 33% 的妇女，在约旦只有 10% 的妇女领取养老金津贴。对这种性别偏见的解释可能是：平均来说，女性被聘用的可能性较低，赚取的工资较低，积累的服务年限较短；造成这些原因要么是为了照顾子女或其它照顾的责任，她们中断自己的事业，要么是因为她们被鼓励比男性更早地离开劳动力市场。这对基于个人储蓄的养老金计划的影响尤其显著。

157. 另一种模式是，丈夫向社会保障养老金计划缴费，而他的妻子则依赖于他的养老金。这是典型的男人养家模式。对于这种情况，妇女有权享有衍生的养老金权利，但这种衍生权利通常比她们自身权利的养老金要低。此外，这些权利往往以婚姻的延续为条件，使妇女处于一种潜在的弱势地位。妇女在退休期间将获得怎样的福利，取决于家庭内部的决策过程。万一丈夫死亡，该妇女获得的养老金通常比丈夫以前的养老金少。如果发生婚姻破裂，养老金通常不可在丈夫和妻子之间拆分。充其量，妻子届时将够格享受由税收资助的较低水平的养老救济福利金。

158. 然而，世界各地最常见的情况是，丈夫或妻子都没有享受社会保障养老金，因为他们都在非正规经济部门工作。凡是有税收资助的养老金计划的地方，受益于这种转移给付的女性比例往往高于男性。在大多数低收入和中等收入国家，受益于缴费养老金的，往往主要是男性；而受益于税收资助养老金的，主要是妇女。虽然从平均指标看，覆盖面可能会比较低(如非洲)或比较高(如欧洲)，但是一个显著的性别差距无处不在：在几乎所有国家，老年妇女比老年男人被养老金覆盖的范围要小得多。

围绕残疾抚恤金的挑战

159. 残疾抚恤金，是提供给残疾人的，反映其谋生能力下降以满足特别需要的收入保障，包括缴费和非缴费给付。残疾抚恤金，正如第 102 号公约中所定义，涵盖的情况包括：无法从事覆盖范围内任何有报酬的活动，在疾病给付用尽之后，这种残疾情况很可能是永久的或持续的。其它形式的残疾抚恤包括：非缴费福利；在许多国家，这种福利是在社会救济福利伞之下提供的，包括提供现金转移给付和实物福利，以提供最低收入保障，支付特殊需要，并为获得社会服务提供便利。

160. 一个重要的里程碑是，联合国 2006 年通过了《联合国残疾人权利公约及其任择议定书》，这是一个重大的转变，标志着世界迈向更加强调残疾人权利、非

歧视和有利的的环境。该公约签约国承诺采取适当步骤，保障和促进实现这些权利，包括社会保障的权利。¹²

161. 残疾抚恤金受益人的人数不断增加，已经促使许多高收入国家审查其残疾抚恤金政策，并加紧努力促进融入劳动力市场，措施包括：改革对工作能力的评估，加强参与与工作相关的活动，进一步采用部分残疾抚恤金，鼓励人们不离职、找工作或参加教育或培训的措施，或对有残疾或无残疾人员转向实行综合工作年龄福利。¹³

162. 在大多数低收入和中等收入国家，缴费残废抚恤金只覆盖了一小部分人口。许多妇女和残疾男子依靠社会救助计划获得现金和实物福利，以及获得社会服务。然而，许多这样的计划，由于其享受的条件不明确，缺乏与其它社会保障计划的和就业政策的协调，成效十分有限。

养老金的适度性

163. 虽然有关老龄退休金覆盖范围的知识已有一定的规模，但是只有数量非常有限的国家拥有这些资讯，使其能评估覆盖水平，即相对于国家和国际¹⁴基准的福利金额。但是，从社会保障养老金制度收到的福利水平当然是取决于投入的资源。高收入国家平均将国内生产总值的 6.9%用于社会保障养老金(略高于他们在社会医疗保护方面的平均开支)；中等收入国家，在社会保障养老金方面的支出，只占其国内生产总值的 2.1%；而低收入国家，占 0.6%。国家对福利支出的大小取决于受益人数和福利水平这两方面的作用。一个国家对每个退休年龄以上人员养老金的支出，如果以其所占人均国内生产总值百分比来表示，那么平均来说，高收入国家是 56%，中等收入国是 33.2%，低收入国家是 17.8%。

164. 现在世界上有 60%以上的老年人口生活在被联合国列为“次发达”的国家。到 2050 年，这一比例将达到接近 80%。他们中的 60%生活在亚洲，其中一半以上在两个国家：中国和印度。越来越多的低收入和中等收入国家，已采取行动应对这一挑战，它们或者是已实施了(不论是全民的或收入验证的)基本的非缴费养老金计划，或者是目前正在讨论其可能性。这种养老金已到位的国家的例子和其它国家的许多研究¹⁵表明：即使是在低收入国家，基本的非缴费养老金也是负担得起的，是可行的，并且是迅速缩小现有覆盖差距，从而减少老年人口中的贫困，并减轻他们赖以生活的家庭的整体贫困的最有效的解决方案。

165. 养老金改革，1980 年代始于智利，之后推向全球范围¹⁶，并已对福利的适度性产生了重大影响。一些人坚定地认为，将普遍采纳的基于“现收现付方式”的定

¹²截至 2010 年 12 月，共有 147 个国家签署和 96 个国家批准了该公约。

¹³经合发组织：疾病，残疾和工作：打破壁垒，经合发组织国家综合调查结果(巴黎，2010 年)。

¹⁴例如，国际劳工组织第 102 号公约规定：与收入相关的养老金在受益人缴交保费 30 年后退休时，应该为受益人以前收入的 40%的水平，而且至少应该保证这一水平达到那些低于平均收入的人的水平。

¹⁵参见国际助老会(<http://www.helpage.org>)了解国家案例。

¹⁶也许最有影响力的工作是 1994 年世界银行报告：避免老年危机：保护老人并促进增长的政策(纽约，牛津大学出版社，1994 年)。

额给付(DB)养老金计划转变为“预资定额缴费计划”(DC),有助于确保计划的提供和人们都可负担。一方面,人们希望这样的改革将防止缴费率和其它养老金制度的费用因人口老龄化而上涨:除非人们缴费时间更长和退休时间更晚,否则为了保持养老金的整体成本或多或少不变,福利将会下降。另一方面,也有一些人坚定地认为,由于其缴费金额与未来所得福利紧密挂钩,并且将再分配的要素加入到社会救济计划中,这种改革制度将调动起人们极大的缴费动机,即使是在自愿的基础上。因此这种制度被看作是一种主要的手段,用以扩大覆盖范围,特别是对于自谋职业者。通过提供更高的回报率以及获得高于据称破产的公共计划的公众信心,资金管理的私营化应该加强这些激励。

166. 国际劳工组织和其它国家,特别是拉美国家¹⁷,以及中欧和东欧的转轨国家¹⁸关于这些改革的研究已表明:它们可能会降低那些被覆盖的人口老年后的收入保障,减少对那些从前被覆盖的人口的实际有效覆盖,以及不能满足将覆盖面扩大到先前未被覆盖的那些人口和增加国民储蓄率的预期。同时,世界银行自己的“独立评估小组(IEG)”也遥相呼应国际劳工组织的这些关切。世行独立评估小组(IEG)关于世界银行援助养老金改革的评估报告得出结论,其中包括:“很少有证据表明,私人资助的支柱已成功提高了国民储蓄或发展了资本市场”;“银行注重财政可持续性往往使更广泛的养老金政策目标变得模糊,即只能在财政束缚的范围内减少贫困和改善退休后的收入适度性。”¹⁹

167. 国际劳工组织的上述研究还指出了问题所在:高额和持久的过渡费用、大量的行政成本和预期低的养老金替代率,特别是针对妇女或具有短期或中断职业和较低收入的其他人,或者是那些只须缴纳一部分,或最低定额金额的人,如自谋职业者)。最近对未来养老金替代率做出的估计表明:不仅在那些已开始了所谓的典范改革的国家,养老金替代率有可能降低(除非人们延长缴费期和推迟退休);而且即使是那些所谓的参数化改革——像在法国或德国进行的改革——也可能相当大地降低未来的养老金替代率(见图 4.5)。欧洲委员会最近的“绿皮书”还指出,许多国家未来福利的适度性濒临危险(见专栏 4.8)。²⁰

¹⁷例如,参见 F.M.Bertranou(编者):阿根廷、巴西和智利的养老金覆盖范围(圣地亚哥,国际劳工组织,2001年);F.M.Bertranou、C.Solorio、W.vanGinneken(编者):关于阿根廷、巴西、智利、哥斯达黎加和乌拉圭的非缴费养老金和福利(圣地亚哥,国际劳工组织,2002年)。另参见国际劳工组织技术合作报告和出版物清单,可查阅 <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/tclist.pdf>。

¹⁸例如参见,E.Fultz、M.Ruck、S.Steinhilber(编者):中欧和东欧社会保障制度改革的性别影响:捷克共和国、匈牙利和波兰的个案研究,(布达佩斯,国际劳工组织,2003年);中欧和东欧养老金改革(两卷)(布达佩斯,劳工组织,2002年)。另参见国际劳工组织技术合作报告和出版物清单,可查阅 <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/list.pdf>。

¹⁹世界银行:养老金改革和养老金制度的发展:对世界银行援助的评估,华盛顿特区,2006年,第16和17页。

²⁰欧洲委员会:迈向充足、可持续和安全的欧洲养老保险制度(绿皮书)(布鲁塞尔,2010年)。

168. 顺应岁入减少的最常见办法是削减福利水平；这些削减经常给那些遭受全球和国家调整过程最严重打击的人带来更多的不确定性。国家劳动力市场预期的动荡——日益全球化劳动力市场上不断变化的分工模式——加上全球调整过程，可能会导致许多人的职业生涯“断裂”。这样的职业生涯充满的可能是，失业的魔咒或应劳动力市场新的条件要求而断断续续的再培训；而且受到影响的那些人，将最有可能面临养老金替代率不再符合国际劳工组织公约的规定。

养老金财政与全球经济危机

169. 这场危机为过去三十年的养老金制度改革提供了进一步的压力测试。²¹严重的经济衰退，会使所有的社会保障制度马上面临融资问题。如果利率上调和失业的平均时间延长，这将导致从养老金计划中得到的收入进一步减少，因为养老金额与缴纳的费额相挂钩；并且这是大多数养老金计划的情况。²²

170. 这些发展对缴费者和养老金的影响并不是直接的，而最有可能影响危机之后退休的人员。在不考虑储备水平来计算养老金金额的定额给付计划中，造成的直接影响将会比本质上保证的效力较低的定额缴费计划的少。然而，长期的就业萎缩以及因此缴费人数减少也将迫使政府对定额给付计划进行下调。

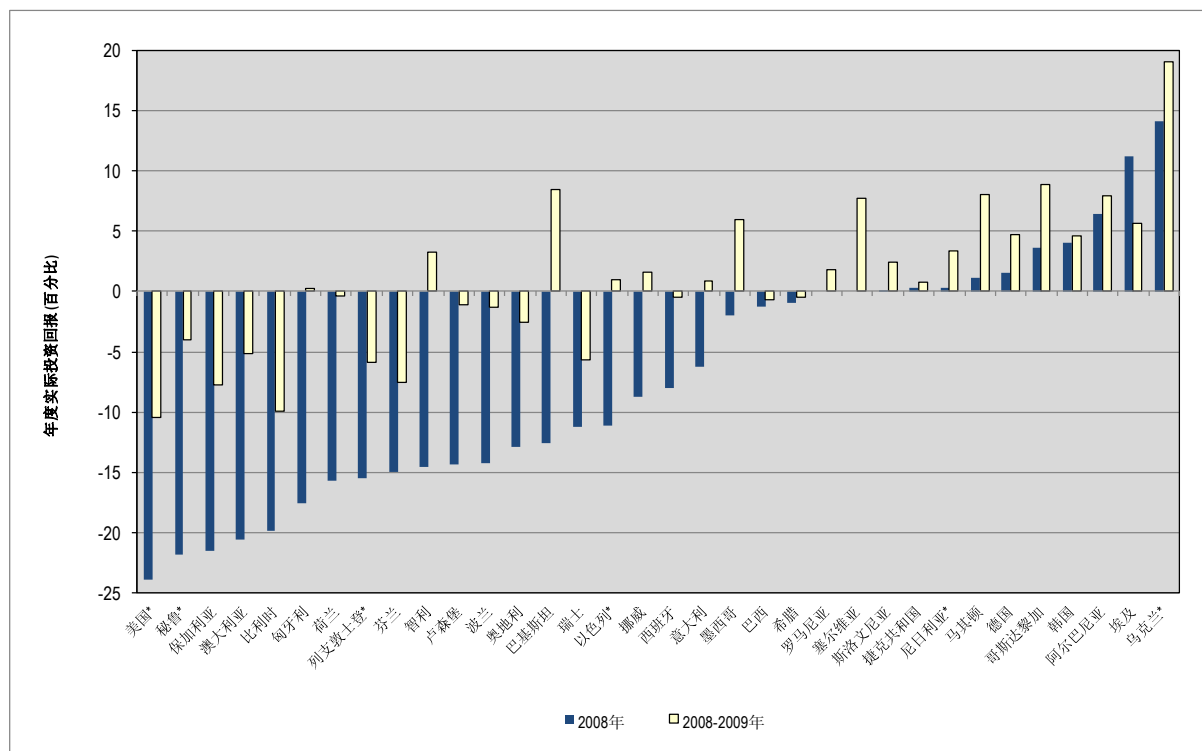
171. 在许多国家，养老基金在全球金融危机期间遭受巨大损失，特别是在 2008 年。²³2009 年，许多养老基金重获投资浮盈，但危机可能会继续严重影响养老金财政。图 3.6 显示了许多养老基金 2008 年急剧缩水以及 2008-09 两年期间每年金融投资的平均回报，其中许多基金开始再次获得浮盈。这些数字表明，尽管危机期间发生的一些亏损可能会在经济复苏时相对恢复得比较快，但是要完全恢复养老金的财政可能需时多年。虽然部分损失已在此期间得到恢复，但事实仍然是，人们由于金融危机损失了好几年的储蓄。此外，危机也表明了定额缴费计划中养老金水平的脆弱性，特别是对那些接近退休年龄的人，他们的储蓄投资组合在其剩余工作期间可能无法补回损失。另一个问题是：积蓄的养老金储蓄在全球市场中，是否会对资产价格泡沫的发展产生相当大的影响，从而可能使福利的不确定性上升到新的水平。

²¹参见 A.Drouin 和 M.Cichon 讨论于：促进可持续退休制度的最佳融资和自我调节机制：在危机时期和今后养老金的社会稳定化。三十年养老金改革及其成果述评，社会保障精算师和统计人员国际大会，渥太华，加拿大，2009 年 9 月 16-18 日。另参见世界银行：危机中的退休金：欧洲和中亚区域政策说明(华盛顿特区，2009 年)；经合组织：养老金一览，经合组织各国的公共政策，(巴黎，2009 年)；经合组织：筹备财政整顿(巴黎，2010 年)。

²²F.Bonnet、E.Ehmke 和 K.Hagemeyer：“危机时期的社会保障”，载于《国际社会保障评论》第 63 卷，第 2/2010 期(牛津，布莱克威尔，2010 年)第 47-70 页。

²³A.Pino 和 J.Yermo：“2007-2009 年金融危机对社会保障和私人养老基金的影响：对它们财政稳健性的一个威胁？”载于《国际社会保障评论》，第 63 卷：第 2/2010 期(牛津，布莱克威尔，2010 年)，第 5-30 页。

**图 3.6. 在危机和恢复期间经济和金融危机对养老储备金价值的影响：
2008 年和 2008-09 年实际投资回报**



注释：*2009 年数据，仅指一月至六月。美国数据包括了个人退休账户。

资料来源：自己做的计算，根据经合发组织：聚焦养老金市场，2010 年 7 月(第 7 期)(巴黎)，统计表格。

172. 全国养老金储备，感受到全球金融危机的影响可能有很长一段时间。虽然一些国家已直接挖掘利用国家养老金储备，但是其它一些国家已修改了有关养老基金的规定，以给予政府在基金投资政策方面更大的发言权，可用以将投资引导转向国民经济。爱尔兰的情况正如后者，爱尔兰“全国养老金储备基金投资及杂项规定法案(2009)”为“定向投资”铺平了道路，养老基金直接投资于由爱尔兰银行和爱尔兰联合银行发行的 70 亿欧元的优先股股票，之后根据 2011-14 年国家复苏计划²⁴的国家救市计划参与融资。虽然这些措施短期内可能有助于向陷入困境的国内公司提供流动资金和拯救工作岗位，但是长期而言，它们可能会使养老基金面临更大的风险，从而不利于养老金的可持续性和适度性。

173. 最近的养老金改革已使养老金制度变得更易于受经济冲击，并将金融和经济风险转嫁给个人。这是因为，在养老金制度被转换为资助的定额缴费计划后，对养老金领取者未来适度收入的保护措施没有到位。全球金融危机已对接近退休的工人造成了尤其强烈的冲击，他们可能由于其养老金账户突然枯竭而推迟几年退休。智利的经过改革的定额缴费养老金计划最成熟²⁵；最近的一项研究评估了

²⁴国家养老金储备基金委员会：2009 年度报告和财务报表(都柏林，2009 年)；爱尔兰政府：国家恢复计划，2011-2014 年(都柏林，2010 年)。

²⁵ R.Bluhm：智利私人养老金：金融危机的代价、长期经营绩效和公众的选择，社会保障系列中的问题，第 20 号讨论文件(日内瓦，国际劳工组织，2010 年)。

金融危机对智利养老金水平的影响。这一研究表明，尽管 2010 年资本市场的反弹使储蓄恢复到危机前的水平，但是事实仍然是一些投保人——特别是那些高风险投资组合的储蓄——实际损失了两年的积蓄。这意味着，他们过去对他们的老年收入制度的缴费，没有对他们的养老金水平产生任何影响。这再次证明了单纯由市场驱动的老年收入保障制度所固有的不确定性。

174. 如果一场危机，或其在国内引起的种种后果，使资产价格进入一个长期下调的趋势，那么给定额缴费计划造成的结果必将是更低的退休福利。任何对利率和资产价格的长期抑制，将经由不稳定的年金利率(价格)和年金储备基金管理，导致严重的困难。这种长期影响的程度将取决于资产价格低迷的深度和持续的时间。

3.3. 针对失业者的收入保障

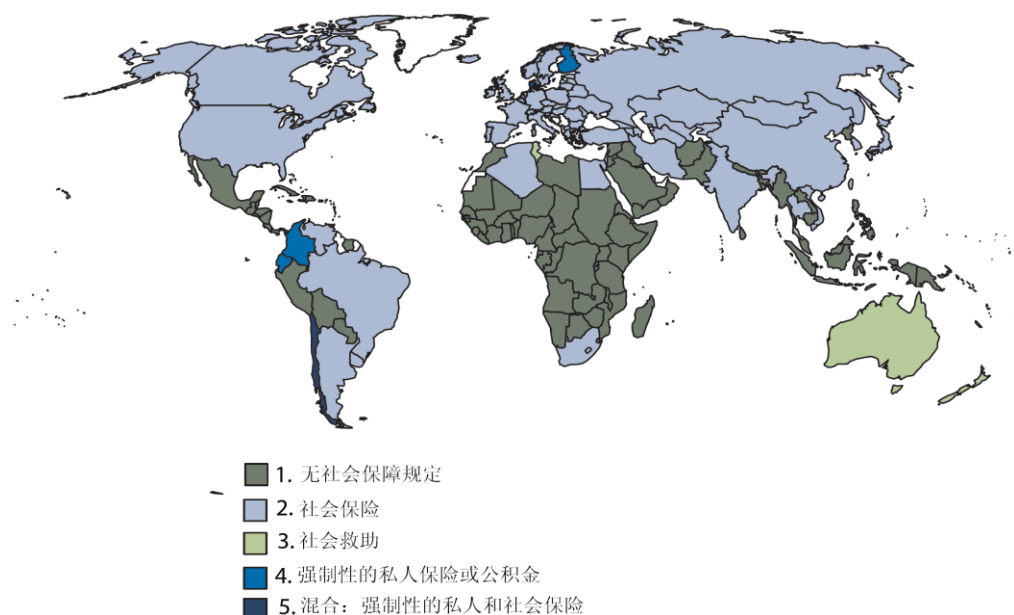
175. 在最近的全球危机期间，一直在向世人提醒失业者收入保障的重要性。有失业保障计划和类似计划的国家，更理想的是进一步与积极的劳动力市场政策相结合的国家，已能够比没有这种自动稳定器的国家以更快和更有效的方式应对危机。²⁶ 失业救济金能够稳定总需求和促进失业者找到新的就业机会。非自愿失业是许多人在市场经济中需要面对的一个经济突发事件，而不仅仅是在全球危机的时候。失业救济计划，通常在有限的时间内向那些面临临时失业者提供收入支持，以维持一定的生活水平。²⁷

176. 为了确保失业救济计划的有效性，通常与失业救济计划相配套的有：就业服务、就业能力增强措施和其它劳动力市场干预措施，包括：协助寻找新的就业、咨询、培训或视需再培训、或暂时的工资补贴。还有一些诸如公共工程或其它形式的为受益人提供某种有偿就业的就业保障措施。除了从这种通常报酬非常低的工作挣钱外，这些措施的受益者可能还需要收入转移；他们也需要相关联的福利(如获得诸如医疗或养老金的其它形式的社会保险)；由于公共工程只是临时的解决方案，也需要辅以增强他们就业能力的措施。

²⁶国际劳工组织：《保护人民，促进就业：国家就业和社会保护政策应对全球经济危机调查》。提交给 20 国集团领导人峰会的报告，匹兹堡，2009 年 9 月 24-25 日(日内瓦，2009 年)；国际劳工组织：2010 年工作世界报告：从一个危机到下一个危机(日内瓦，2010 年)。

²⁷在一些没有失业保险或其它针对失业者的法定收入支持计划的国家，有立法规定(通常包括在劳工法或同等法案中)雇主须向被解雇的工人一次性支付等同于几个月工资额的失业金。这种权利和解雇金数额通常取决于过去的就业服务与特定的雇主。本制度的局限性之一是，支付解雇金的义务可能会在经济困难的时期进一步限制企业的流动性。

图 3.7. 2008-09 年按计划类型划分的现有失业保障计划(仅含定期福利)



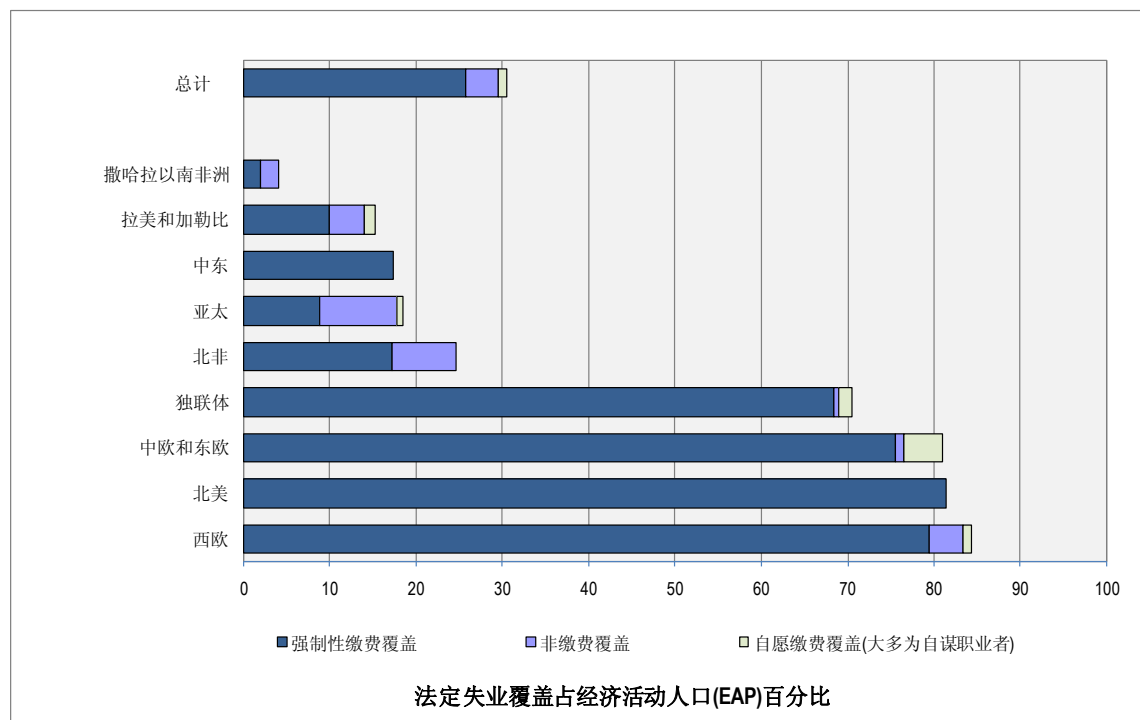
资料来源：根据国际劳工组织、国际社会保障协会/社会保障局和其它数据，参见国际劳工组织：2010/11 年世界社会保障报告，同前，图 5.1。

177. 缴费失业救济金往往被限制在正规部门的就业者，而且大多是高收入和中等收入国家。图 3.7 表明，有 64 个国家建立了失业保险制度，其中 17 个国家还提供失业救济金(其中大部分是中等收入和高收入国家)。有几个国家有强制性储蓄账户或公积金，但这样的计划不被视为社会保障计划，因为其保护功能有限且缺乏共担风险。

178. 在赤贫程度高的世界大部分地区，“失业”的概念似乎无关紧要，因为每个人都不得不工作以求生存。对于贫穷中的人口而言，这些国家的主要问题是，就业不足，以及对报酬和现有就业机会工作条件的其它方面的极端不稳定。但是，即使是在低收入国家，失业也是一个日益严重的挑战，特别是在人口日益增多的城市地区。

179. 失业保护覆盖的水平，差别很大(见图 3.8)。从全球来看，不到 30%的经济活动人口如果失业会得到法定的某种形式的收入支持福利的覆盖。法定覆盖率在西欧、北美、中欧和东欧，高达 80%或更高；而独立国家联合体(独联体)略低一些(到达 70%)，虽然后一组的有效覆盖率大幅降低。在世界其它地区，只有少数国家具有法定的涵盖：北非略高于 20%；亚洲、拉美和中东，不到 20%；撒哈拉以南非洲，仅仅覆盖其经济活动人口的百分之几。覆盖面比例的这些变化，主要是正规就业在劳动大军中所占份额的作用结果。

图 3.8. 失业保护计划：法定覆盖水平、区域估计占经济活动人口 (EAP) 百分比，最新的年数据



资料来源：根据国际劳工组织、国际社会保障协会/社会保障局和其它数据，参见国际劳工组织：2010/11 年世界社会保障报告，同前，图 5.4。

180. 随着经济以较高水平发展，许多中等收入国家已认识到需要引入失业保障制度，以便能够促进经济结构转型和应对冲击。²⁸例如，大韩民国在 1997 年亚洲金融危机前不久的 1995 年引入了失业保险。该计划还帮助该国以更系统、更有效的方法承受了最近全球金融和经济危机的影响。在当前全球金融危机前不久的 2007 年，巴林也引入了失业保险计划(见专栏 3.7)。²⁹

181. 国家对全球金融和经济危机采取的对策，已经阐明了失业保障计划应对危机的潜力。失业保障计划，已帮助工人和雇主适应总需求的骤降，稳定收入，理顺消费，促进经济恢复，例如，在南非或德国(见专栏 3.8)。

²⁸ J.Berg 和 M.Salerno：“失业保险的起源：对发展中国家的启示”，载于 J.Berg 和 D.Kucera(编者)：维护劳动市场体制：在发展中世界培养正义(贝辛斯托克：PalgraveMacmillan, 2008 年)第 80-99 页。

²⁹ N.Prasad 和 M.Gerecke：面向就业的危机对策：阿根廷和大韩民国的经验(日内瓦，国际劳工组织，2009 年)。

专栏 3.7

巴林失业保险计划

2007 年，巴林王国在更广泛的劳动力市场改革背景下，成为在中东地区第一个实行失业保险制度的国家。这是在国际劳工组织评估了这种计划的可行性并支持其立法的起草和实施的技术援助下实现的。该计划覆盖了所有工人，本国的和外国的同样包括在内；计划的资金来自工人、雇主和政府各自等于工人工资 1% 的缴费。该失业保险计划提供两种福利给已完成最低缴费期限正在积极寻找工作的求职者：(一) 失业补偿金，这是支付给已完成了最低缴费期的求职者，金额为该被保人过去 12 个月就业平均工资的 60%，领取的最长期限上限为 6 个月；(二) 失业救济金，这是支付给首次求职者和那些没有完成最低缴费期限的求职者的，按统一的费率(依据受教育程度而有所区别) 给付，最长期限为 6 个月。

2010 年 4 月，失业保险计划向 2,237 名求职者支付了失业救济金，其中 40% 的求职者拥有大学学位。自该计划实施以来，14,000 余名注册求职者找到了新的工作。在注册求职者中，妇女人数很多，反映了她们较高的失业风险；失业救济金领取者中，70% 是妇女；而已经找到工作的求职者中，56% 为妇女。

由于退出计划的数量很低，该计划迄今所处理的失业补偿金案子，为数不多。然而，如果因金融和经济危机未来退出计划的数量增加，那么应该使某种制度到位，为求职者提供收入保障，同时通过就业办公室，通过将现金津贴与参与培训、就业选配和职业指导挂钩的措施，积极支持求职者重返就业。

资料来源：根据国际劳工组织：建立适当的社会保障制度与保护阿拉伯地区人民(贝鲁特，2009 年)；国际劳工组织：巴林王国。技术说明 - 针对失业者的社会保障：失业保险和援助的初步调查结果(日内瓦，2005 年)；以及来自巴林政府的官方信息。

182. 失业保险可以提供一种重要的保障，避免工人在失去工作后滑入非正规就业。它通过向失业工人提供一段有限时间的收入保障，使他们有机会寻找与他们的技能对口的新工作，而不是被迫从事非正规经济部门的工作。这有助于提高劳动力的匹配，从而提高经济的整体生产率。

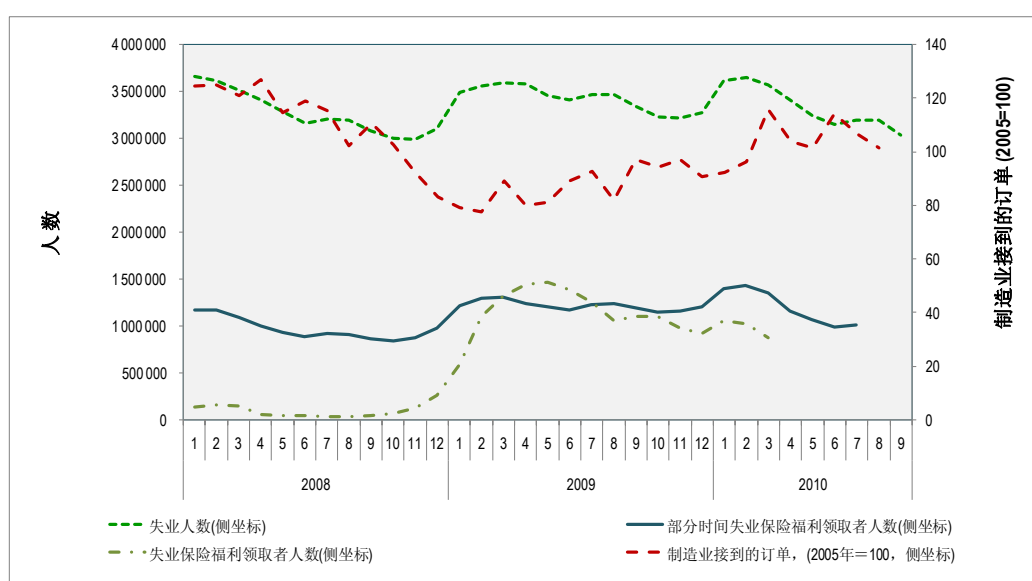
183. 然而，低收入国家普遍贫困的主要根源，不是暂时的而是结构性的失业和就业不足。长远的解决方案，在于可持续的创造就业机会的政策和充分的宏观经济框架，但仍然有必要采取干预措施缓解目前的形势。这些应该包括，以现金转移的形式给失业者和就业不足者(工作贫民)以收入支持，以及某种类型的基本就业保证，如公共工程。大概后一种类型的计划的最突出的例子是“印度全国农村就业保障计划(NREGS)”。2006 年以来，这个计划已为超过 92% 的印度农业工人家庭(约占印度全部至少有一人从事经济活动的农村家庭的四分之一)提供了收入支持(见专栏 3.9)。正是由于这个原因，收入支持和就业保证，构筑了国际劳工组织和联合国积极推进的最低社会保障基础(正如在第 1 章中所定义)；社会保护底线也已反映在《全球就业契约》中。

专栏 3.8

全球金融危机期间德国的部分失业救济

德国的临时失业救济金(或短时工作补偿, 德文称作: Kurzarbeitergeld)是在全球金融和经济危机时期使用过的主要政策工具之一。这种救济金允许面临需求下降的公司以缩短的工作时间留住工人, 同时保证给予工人收入保障。收入的损失可以通过向工人支付现金补助得到部分补偿, 为期最长六个月。在危机高峰期间, 有近 150 万工人(占劳动大军的 5.4%)于 2009 年 5 月收到了这些救济金。

下图显示, 经济突然衰退(以制造业接到的订单作为指标)导致失业人数和领取失业保险金的人数(领取失业救济金者这里不考虑)相对缓慢地增加, 因为经济衰退的影响有很大一部分被显著扩大的“部分失业救济金”缓冲掉了。



这一政策被认为是解释德国经济相对较快复苏的因素之一, 因为它确保雇主在整个危机过程中有能力留住工人, 从而避免了解雇和重新雇用的成本, 并且在市场再度回升时有能力迅速应对。工时平均降幅为 30.5%, 相当于约 432,000 个全职工作。如此庞大的失业, 将导致失业率上升约一个百分点。

资料来源: 根据国际劳工组织: 德国针对危机的对策, 20 国集团国家简报(日内瓦, 2010 年); 来自联邦就业服务局和国家统计局的统计资料。

专栏 3.9

印度全国农村就业保障计划(NREGS)

印度全国农村就业保障计划(NREGS)是依据 2005 年通过的相应法案(全国农村就业保障计划法案)而设立。该计划,反映了宪法赋予的工作权利,赋予受益人法定的权利,这使它有别于无法律依据的更易酌情更改的类似计划。然而,也存在着某些担心,即贫穷的、往往是文盲的家庭在实践中不能实现他们的权利。

根据“全国农村就业保障计划”,每个农村家庭每年有权要求在经过批准的公共工程中就业不超过 100 天。该计划提供的就业,有一部分保留给了妇女。该计划开展的项目包括,促进土地和水资源管理,再加上诸如道路建设等基础设施发展的项目。支付的工资等于该地区农业劳动者当时的(和正式声明的)最低工资。如果没有在规定的时间内提供工作,申请人有权获得失业救济金。该计划以有效的自我定位方式而设计,即其工资规定使穷人愿意选择参加该计划,而非贫困人口将放弃参与。

该计划 2006/07 财政年度获得的国家预算拨款相当于国内生产总值的 0.3%。据官方对费用的估计,该计划完全运行后,其开支将可达到占国内生产总值的 1.5%。对于该计划的可负担性,存在着不同的意见。

该计划被视为世界上最大的基于权利的综合就业和社会保护措施之一,它惠及了约 4000 万生活在贫困线以下的家庭。

资料来源:根据国际劳工组织:让社会保障覆盖所有人,同前:第 89-90 页。

3.4. 针对工伤的收入保障

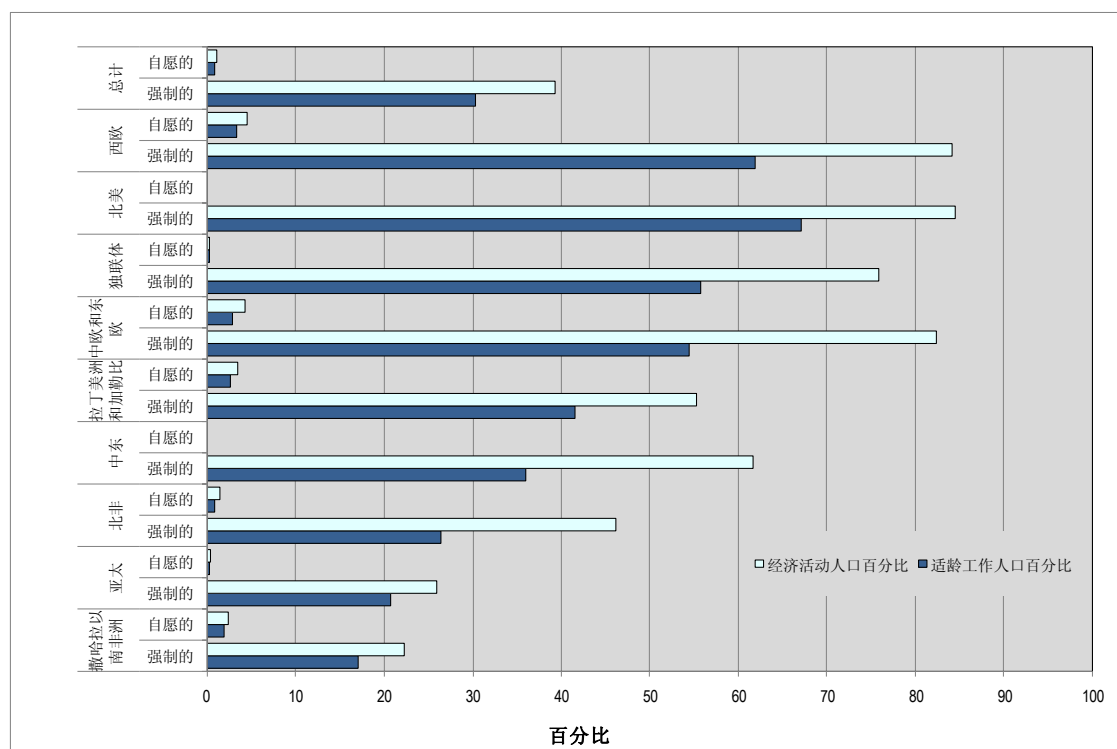
184. 世界上大多数国家都为与工作有关的事故和职业病提供了一些保险覆盖。³⁰ 在大多数国家,工伤是第一个被纳入社会保障范围的意外事件;这些计划,往往与职业安全与卫生法规密切相关。许多计划还包括预防的内容,旨在改善工作场所的安全。然而,受保范围仅限于那些在正规经济中工作的人员,甚至即使是这些人员,有效覆盖率也很低,因为只对一部分事故做了报告和补偿。

185. 提供抚恤金的工伤保险计划,往往是在缴费的基础上安排的,有时由一个单独的基金构成,有时与其它社会保障部门合并在一起。由于工作场所的风险与预防之间的这种联系,工伤保险计划在许多国家,是与其它计划分开安排的,并且仅由雇主资助。缴费率,根据不同类型经济活动中的事故或疾病风险水平,往往有所区别。

186. 从全球来看,估计法定覆盖率占经济活动人口的比例还不到 40%。然而,在法定覆盖范围方面,也有很大的地区差异(参见图 3.9)。在中欧、东欧和西欧以及独联体地区和北美,大约四分之三的经济活动人口都被纳入工伤保险计划;而在非洲和亚洲,这一目标群体仅约有 20%的人口得到覆盖(主要由雇主责任计划覆盖)。

³⁰参见国际劳工组织:职业病清单(2010 年修订)(日内瓦,2010 年)。

图 3.9. 2008-09 年工伤保险计划法定覆盖范围



资料来源：根据国际劳工组织、国际社会保障协会/社会保障局和其它数据，参见国际劳工组织：2010/11 年世界社会保障报告，同前，图 6.2。

187. 尽可能提供的关于有效覆盖范围的数据表明，在世界大部分地区，得到有效保护的人数非常低。这些证据表明，在有数据的大多数国家中，只有不到一半的就业人口得到工伤保护。³¹有必要做出更多的努力，通过劳动监察数据和赔偿统计数据系统地评估覆盖范围，以确保所有的工伤案件都得到充分的报告和补偿，并统一数据的收集过程和方法。

188. 社会保障覆盖工伤意外，为保护人们免于由工伤和职业病造成的财政风险，并使他们通过享受医疗照顾迅速恢复其生产率，做出了重大贡献。正如上文所提到的，工伤保险常常是社会保险要建立的第一个险种之一。柬埔寨的情形就是如此，其新成立的国家保障基金首先成立了工伤险分部(见专栏 3.10)。

189. 与社保的其它内容相比，对工伤实行社会保护，更需注重预防政策之间，即职业安全与卫生、综合劳动监察政策、和社会保障之间的建设性相互作用。³²理事会在“行动计划(2010-2016 年)”中强调指出，在政府与社会伙伴之间密切的合作中，有效的预防政策可能对社会保障计划及其财政产生积极的影响。³³

³¹国际劳工组织：2010/11 年世界社会保障报告，同前(日内瓦，2010 年)，图 6.3。

³²国际劳工组织：关于 1981 年职业安全与卫生公约(第 155 号)、1981 年职业安全及卫生建议书(第 164 号)以及 1981 年职业安全与卫生公约的 2002 年议定书的综合调查-报告 III(第 1B 部分)，国际劳工大会，第 98 届会议，日内瓦，(2009 年)。

³³国际劳工组织：为实现广泛批准和有效实施职业安全与卫生等文书(第 155 号公约及其 2002 年议定书和第 187 号公约)的行动计划(2010-16 年)，在理事会第 307 届会议上通过，2010 年 3 月(第 34 段)。另参见 2006 年《关于促进职业安全与卫生框架的公约》(第 187 号)，第 4(3)g 条。

专栏 3.10

低收入国家引入工伤保险：柬埔寨的实例

柬埔寨 2008 年引入了强制性工伤保险，这是其对私营部门工人实施新的强制性社会保险计划的第一个分支计划。在此之前的 2002 年，柬埔寨通过了第一个“国家社会保障法”，并依据此法于 2007 年成立和实施了全国社会保障基金。在这一过程中，国际劳工组织主要是在政策和计划设计方面提供全面的技术援助。该工伤保险受保范围目前覆盖了雇有 8 个以上员工符合劳工法的公司，由雇主缴交相当于可保收入 0.8% 的资金资助。为了支持该国目前境况不佳的服装和制鞋行业，政府决定 2009 年和 2010 年暂时将这些部门的缴费率减少到占可保收入的 0.5%，而其余 0.3% 由政府岁入中支付。该工伤保险计划，提供现金津贴给那些暂时或永久丧失工作能力的受伤工人以及死于职业伤害或疾病的工人遗属；还为因工伤和职业病而受伤的工人提供医疗照顾。

截止于 2010 年 10 月，已有 1,400 多家公司向全国社会保障基金投保，受保的大多是在服装和制鞋行业的工人。截止于 2010 年 3 月，已提出 2,500 多个索赔。

资料来源：根据国际劳工组织：提交给政府的关于柬埔寨工伤保险报告：立法、融资和管理(曼谷，2005 年)；全国社会保障基金网站：www.nssf.gov.kh；以及国际劳工组织：柬埔寨：走向更好的社会保障，国际劳工组织更好的工厂柬埔寨计划，金边(2010 年)。

3.5. 保护生育

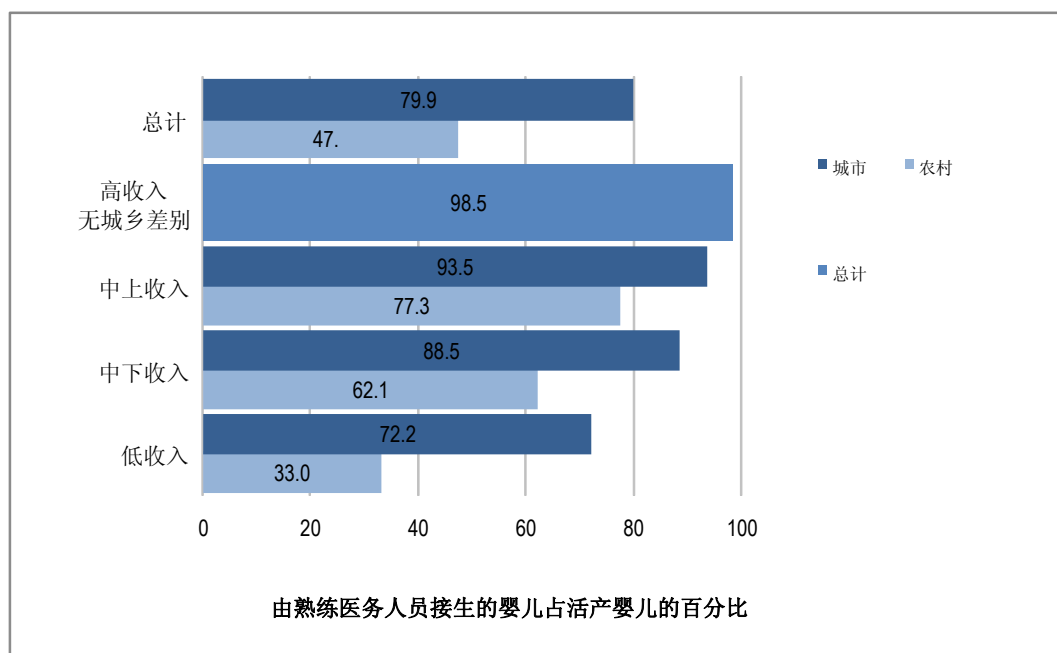
190. 法定产妇津贴，今天在提供现金福利的社会保障受保险种中，已位列第三，排在工伤和养老金之后。这应被视作国际劳工组织历来高度重视生育保护背景下取得的成就。第一个关于社会保障(保护生育)的“国际公约”于 1919 年国际劳工大会第一届会议上获得通过；而最近的一个，是关于修订生育保护早期标准的，于 2000 年获得通过。³⁴据 2000 年《保护生育公约》(第 183 号)，这些福利包括：怀孕和哺乳的母亲及其孩子获得医疗服务，以及在产假期间获得现金津贴。³⁵正如第 183 号公约中所定义的，需要在保护生育的更宽泛的背景下审视这些福利，其中包括更广泛的一套保护性措施，如就业保护和不歧视、以及对用母乳喂养的母亲的规定。

191. 千年发展目标第 4 和第 5 项目标就减少母亲、新生儿和幼儿的死亡率和改善产妇保健做出了国际承诺，有鉴于此，第 102 号公约的规定具有尤其重要的意义，它包括：对妇女怀孕和分娩及其后果提供的福利中至少应包括产前、分娩和产后护理，无论是由医生或其他合格的助产士提供，并在必要时住院治疗。现有的统计数据表明，尽管在世界一些地区最近有所改善，但是对孕产妇提供的保健服务不足以实现这些目标，并且城市和农村地区在获得这些服务方面继续存在着相当大的不公平，尤其是在低收入国家(见图 3.10)。此外，在世界许多地区，艾滋病/艾滋病毒、疟疾和其它疾病对健康的影响，增加了母亲和儿童的死亡风险。扩大和改善对妇女的社会医疗保护，并提高其获得产妇保健服务，将有助于取得更好的结果。

³⁴国际劳工组织：《1919 年保护生育公约(第 3 号)》和《2000 年保护生育公约(第 183 号)》。

³⁵关于保护生育国家立法概述，参见：国际劳工组织：就业生育保护(Maternity at Work)：审查国家立法：来自国际劳工组织有关工作条件和就业法的数据库的调查结果，(日内瓦，2010 年)。

图 3.10. 农村和城市地区孕产妇得到医疗服务的水平及不公平*
最新的年数据(活产婴儿的百分比)

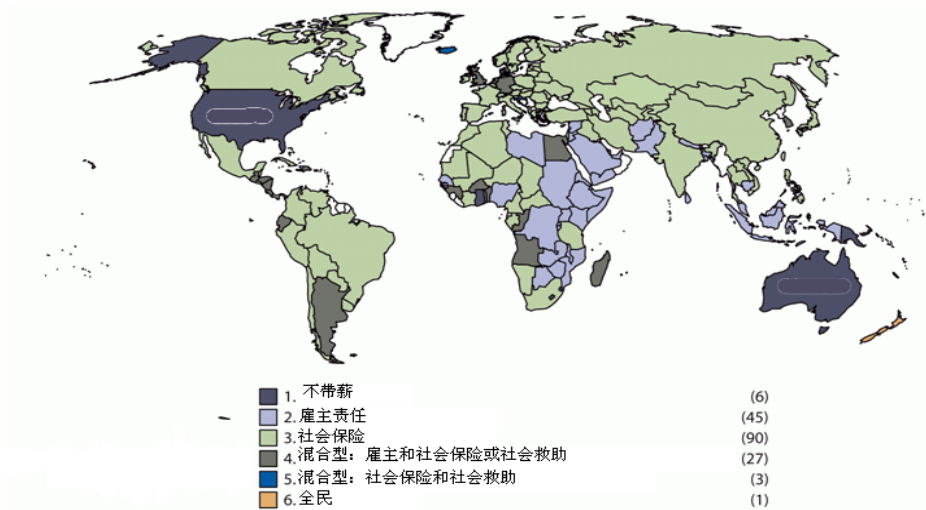


资料来源：根据国际劳工组织、世界卫生组织和其它数据，参见国际劳工组织：2010/11 年世界社会保障报告，同前，2010 年，图 6.4。

192. 分娩前后的收入保障同样重要。大多数国家(高收入国家 90%、中等收入国家 80%、低收入国家 50%以上)中，都有针对生育保护的法规。³⁶然而，这些规定通常只适用于在正规经济部门中就业的妇女，因此在许多低收入和中等收入国家中，只有这少数的人享有生育保障计划的福利。尽管如此，也有一些举措旨在将生育保护计划扩大到正规就业以外。图 3.11 显示了能够提供资料的近 180 个国家中的现有计划的类型。这些计划大部分是社会保险型：占这些国家的三分之二，是 52%的國家的主要或唯一类型的计划；在其它国家，却作为雇主资助或救助计划的补充。在略过四分之一的国家中，产假期间生育津贴应由雇主(所谓的雇主责任)遵照劳工法或类似的法律条文规定直接支付。

³⁶国际劳工组织：工作中的生育保护(Maternity at Work)，同上。

图 3.11. 生育法律规定：2009 年世界各地的计划类型



注释：在美国没有全国计划，但是在州一级可能提供现金津贴。在澳大利亚，将从 2011 年 1 月 1 日开始实施带薪育婴假。

资料来源：根据国际劳工组织、国际社会保障协会/社会保障局、联合国和其它数据，参见国际劳工组织：2010/11 年世界社会保障报告，同前，图 6.6。

193. 进一步扩大对生育的社会保险覆盖面，将有助于增强收入保障和增强母亲和婴儿在他们生命中一个非常敏感的时期获得医疗照顾。国际经验也已表明：通过社会保险集体融资来提供生育现金津贴，有助于消除对青年妇女就业的障碍。

3.6. 家庭福利、最低收入支持和社会救助

向有子女的家庭提供社会保障

194. 根据第 102 号公约向有孩子的家庭提供的社会保障给付包括：定期的津贴以及实物福利，如食品、住房和衣物。福利和津贴的种类繁多，包括发给领薪工人的社会保险津贴(法国和突尼斯)、由税收资助的普遍或准普遍儿童津贴(部分地以纳税信用的形式提供)、父母假津贴(德国)、以及明确的经过财产情况调查的社会救助津贴(比利时)。这些计划在预防贫困、提高家庭和儿童生活标准方面的有效性，取决于计划的设计。凡是家庭福利计划仅覆盖正规经济中的工人及其家属的，其覆盖范围定是有限的，除非采取具体的措施以加强对正规就业者之外的保护。

195. 近年来，一些国家对育婴津贴进行了改革和扩大，旨在顶替年轻母亲和父亲赚取的收入(例如在德国)。德国的经验验证了瑞典早先的经验，即将具体的奖励纳入与收入有关的福利津贴，显著提高了父亲的津贴领取率，从而对男女之间分担工作和家庭责任产生了影响。

196. 一些低收入和中等收入国家向正规部门中的一小部分工人提供缴费型儿童津贴。更占主导地位的家庭福利形式是，针对弱势群体人口(如孤儿、单亲家庭)的社会救助福利。这些福利，包括在这个领域的一些重大创新，将再随后的章节中结合其它的社会救助福利一并讨论。

社会救助计划在发达国家与中低收入国家中的作用

197. 社会救助计划在社会保障方面一直发挥着重要的——尽管被长期忽视——的作用。这些计划，旨在向那些生活在界定收入水平之下的个人和家庭提供最低限度的资源；并且通常包括对家庭财产情况的调查，往往是以收入调查或委托财力调查的方式进行。社会救助计划可以要么着重针对一个特定的风险或意外(例如须经资产验证的社会养老金)，³⁷要么向有需要的所有人提供广义的收入支持。应该指出的是，第 102 号公约明确提到将收入情况验证作为一种办法，用以设定社保几项保障内容的福利金，包括老年福利和失业救济。

198. 第 67 号建议书指出，“收入保障计划应缓解不足和防止穷困，使由于无能力工作(包括老年)或无能力获取有报酬的工作，或由于家庭经济收入支柱的死亡造成的收入损失恢复到一个合理的水平”。这些计划应尽可能以强制性社会保险的形式予以安排，而其它需要则应根据某些类别人群(如供养的子女和老年男子和妇女)的所定费率，以及根据他人的需要，以强制性社会保障的方式做出安排。³⁸

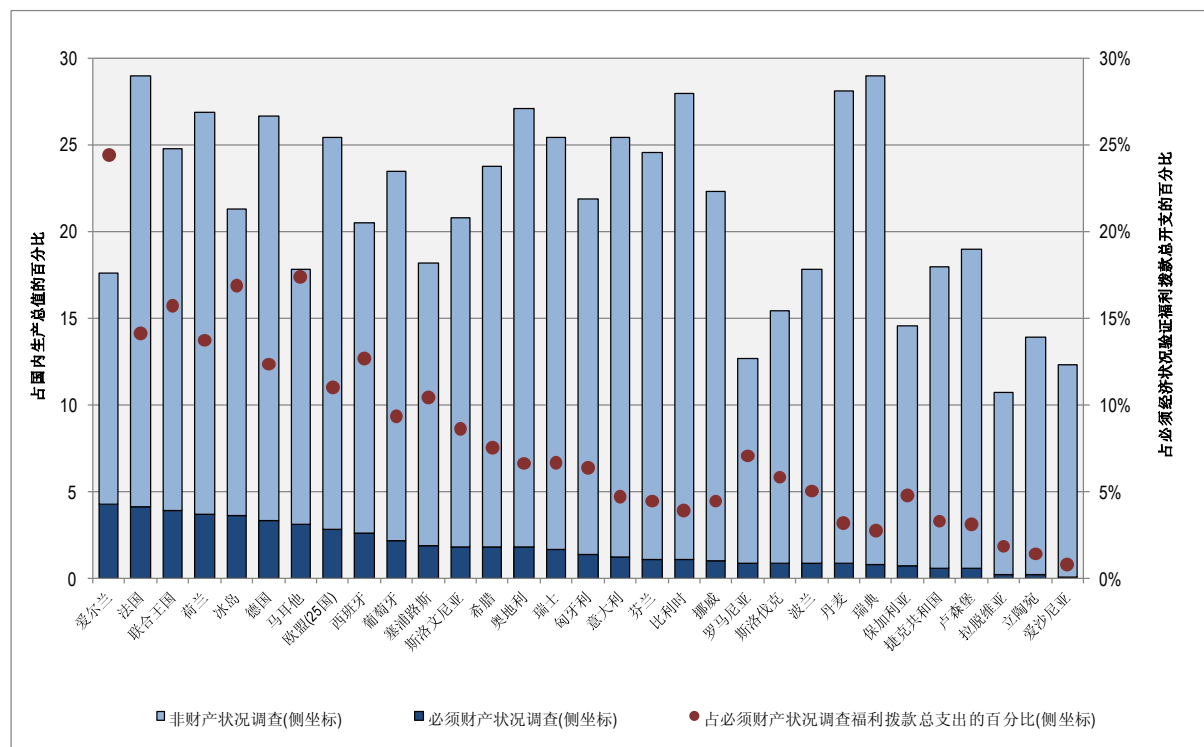
199. 大多数具有发达的社会保障制度的国家都遵循这样的政策，即大部分人口由社会保险计划覆盖，而社会救助只发挥辅助作用，向那些因某种原因未被主流的社会保险涵盖的少数人提供收入支持和其它福利。³⁹在欧洲联盟(加上冰岛、挪威和瑞士)，对财产调查福利的支出平均不到国内生产总值的 3%，而总的社会保障支出平均超过国内生产总值的 25%。虽然欧盟有些国家(如爱尔兰、马耳他和英国)提供的有针对性的社会救助，占其总的社会保障福利的比例较高，但没有任何一个国家总的社会救济支出超过社会总支出的三分之一，或国内生产总值的 5%(见图 3.12)。

³⁷针对特定意外的社会救助计划，曾在第 3 章前面的几节分别讨论过。

³⁸国际劳工组织：1944 年收入保障建议书(第 67 号)，第 1、3 和 4 段。

³⁹澳大利亚和新西兰是经合发组织成员国中最突出的例外；在这些国家，收入状况验证福利在提供的社会保障中占主导地位。

图 3.12. 欧洲国家必需财产状况调查和无需财产状况调查的福利支出 (占国内生产总值的百分比和占总支出的百分比)

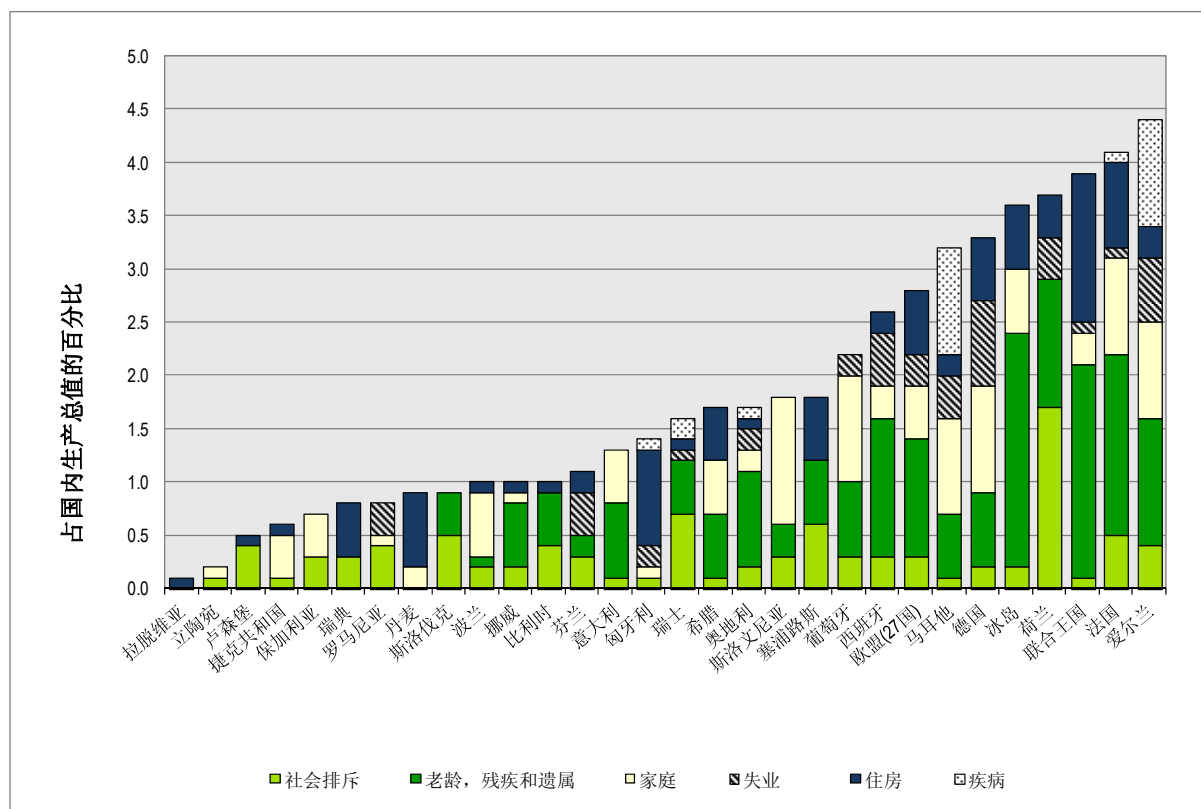


资料来源：根据国际劳工组织、欧盟和其它数据，参见国际劳工组织：2010/11年世界社会保障报告，同前，图7.1。

200. 就涵盖哪些意外而言，社会救助模式在欧洲国家之间差异很大(见图 3.13)。平均而言，必需经过对受益者财产状况进行调查的福利，大部分给了老年人、残疾人和遗属(超过三分之一，占国内生产总值的 1.1%)。第二，住房福利(占国内生产总值的 0.6%)；第三，家庭津贴(占国内生产总值的 0.5%)；第四和第五，给失业工人的收入支持(占国内生产总值的 0.3%)和给被社会排斥的群体的社会救助(占国内生产总值的 0.3%)。

201. 在大多数发达国家，社会救助型计划发挥虽然辅助性的但是重要的作用，以缩小相对较小的覆盖差距；而在许多中等收入和低收入国家，有很大一部分人口，有时候是大多数人口，没有得到覆盖。

图 3.13. 欧洲国家财产状况调查的福利：2007 年总计及按功能计 (占国内生产总值的百分比)



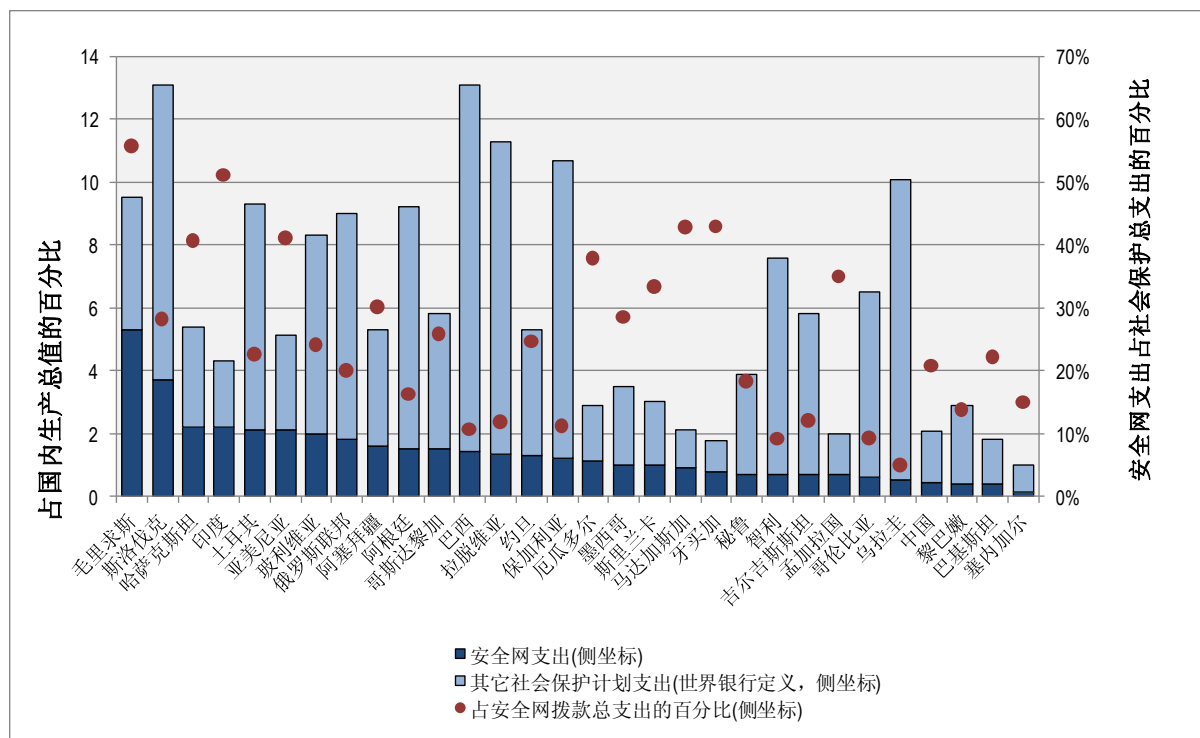
资料来源：根据欧盟、国际劳工组织和其它数据，参见国际劳工组织：2010/11 年世界社会保障报告，同前，图 7.2。

202. 在后一类的国家中，非缴费收入转移计划，近来已变得越来越重要。尤其是在有大量非正规经济且其中只有少数人是由社会保险计划覆盖的国家中，非缴费社会保障提供了一个机会，不仅可以减轻贫困，而且——至少在某些情况下——可以缩小上文中所示的现有的巨大覆盖面差距。尽管最近做出了一些努力，但是不仅是在有关这些计划的支出，而且在有关惠及到的目标群体的受益人数和有效覆盖的比例方面，都缺乏系统性和可比较的定量分析实据。⁴⁰图 3.14 显示了社会安全网计划的支出(作为社会救助计划开支的指标)，在从世界银行数据中选出的低收入和中等收入国家的国内生产总值中所占的百分比。⁴¹这些数据显示了社会安全网的支出水平差异很大，从接近零到超过国内生产总值的 5%。鉴于社会保障支出的总体水平较低，“安全网”的支出在总的社会保障支出中所占比例往往比欧洲国家高，它在总的社会保障支出中所占的比例从 5%到 50%以上。

⁴⁰现有的证据包括 A.Barrientos、M.Niño-Zarazúa 和 M.Maitrot：发展中国家中的社会救助，数据库(版本 5.0)(曼彻斯特和伦敦：布鲁克斯世界贫困研究院和海外发展研究所)，2010 年；世界银行：安全网开支：根据来自世界银行分析材料编辑的比较数据，华盛顿特区，2008 年。

⁴¹世界银行，同前。应该指出的是，采用的是定义不完全符合国际劳工组织的社会救助和社会保障支出的定义。

图 3.14. 2008 年选定国家的社会救助支出(占国内生产总值的百分比)



注释：社会救助支出的定义不完全符合国际劳工组织定义。

资料来源：根据世界银行：安全网开支：根据来自世界银行分析材料编辑的比较数据(华盛顿特区，2008年)。

通过社会救助方案，扩大低收入和中等收入国家的社会保障覆盖范围

203. 不同国家支出水平的巨大差异说明了，将社会保障扩大到最贫穷人口的政策举措发挥了作用。

204. 在过去二十年，已出现了新一类型的非缴费计划，该计划常被称为“现金转移计划”。这些计划旨在通过向有需要的个人或家庭提供最低限度的津贴，减轻甚至预防贫困。这些计划的各种特性区别如下：

- 它们可能需要或可能不需要经过财产状况调查验证。
- 它们可能支付一段时间是有限的或者无限的。
- 它们可能是有条件的或者是无条件的。

205. 最广为人知的计划是：墨西哥的“机会计划”、智利的“共济计划”、以及巴西的“家庭补助金计划”(见专栏 3.11)；这些都是有条件的现金转移计划。类似计划也在拉美 16 个国家实施，覆盖约 7000 万人口，或占该地区人口的 12%。

专栏 3.11

巴西家庭补助金计划

巴西家庭补助金计划是世界上最大的社会救助计划之一。2008 年，它覆盖了 4700 万人，约为巴西人口的三分之一；其支出水平为国内生产总值的 0.4%，相当于联邦政府预算支出的 1.8%。

该计划，被设想作为综合社会政策的组成部分，兼有双重目的：(一)通过向赤贫家庭提供最低限度水平的收入来减少当前贫困和不均，以及(二)通过以受益人满足“人类发展”要求(如，儿童的入学率、门诊疫苗接种率和产前检查的安排)作为这些转移的条件，打破贫穷的代代相传。评估显示出，在减少贫困和不均以及对儿童就学水平方面产生了积极影响，有助于该国最近在这方面取得进展。没有发现其对劳动力供给造成重大的负面影响，该计划似乎已对女性劳动大军的参与产生了积极的影响，特别是其收入处在较低的十等分区位上的女性劳动人口。

资料来源：根据国际劳工组织：将社会保障覆盖全民，同前，第 6.3.1 节；国际劳工组织：巴西家庭补助金：背景、理念和影响(日内瓦，2009 年)。

206. 2007 年，纽约市推出了一个实验性有条件现金转移举措，以减少城市贫困。它对三个方面提供财政奖励：健康、儿童教育、成年人技能和就业能力。美国其它城市都在密切跟踪这个项目的进展，并考虑采取类似的举措。

207. 在世界其它地区，许多国家已开始通过社会救助计划将社会保障覆盖范围扩大到贫困人口和弱势群体。这种计划已实施于和/或扩大到世界不同地区的低收入和中等收入国家。例子包括：孟加拉国的“针对赤贫”计划、巴基斯坦的“贝·布托收入支持”计划(见专栏 3.12)、以及南非的各种补助计划。

专栏 3.12

巴基斯坦将收入支持扩大到贫困家庭

创建于 2008 年的巴基斯坦贝·布托收入支持计划每月向约占其人口 10% 的贫困家庭提供 1,000 卢比(Rs)(目前约合 12 美元)。条件是，该家庭月收入低于 6,000 卢比(约合 75 美元)，家庭拥有不到三英亩土地或住房不超过八十平方码(约合 70 平方米)。现金只支付给女性家庭成员。该计划在 2008-09 财政年度获得的拨款达 340 亿卢比。这在巴基斯坦预算是第三大拨款，约占其国内生产总值的 0.3%。

208. 最近几年，一些非洲国家引进了社会现金转移试点计划(见专栏 3.13 赞比亚的例子)。在这些国家中，有一些国家正在讨论扩大这些计划，并充分地将它们纳入国家社会保障战略。

专栏 3.13

赞比亚社会现金转移计划

这项社会救助计划最初作为一个扩大范围的“试点”项目于 2004 年在赞比亚的卡洛莫区实施，旨在减少极端贫困和饥饿，重点是针对以老年人为户主的家庭和那些照顾孤儿和弱势儿童的家庭。直到 2010 年，赞比亚才以现金转移计划部分地覆盖了五个区(南部省的卡洛莫区、蒙泽区和卡宗古拉区，东部省的奇帕塔区和卡提特区)。目前，该计划有针对性地救助最脆弱的家庭，覆盖了前四个区的 8,000 户家庭；加上以老年退休金计划覆盖了卡提特区近 5000 人。据政府最近与合作伙伴之间的一份谅解备忘录预计，覆盖范围将进一步扩大：(1)在目前已被覆盖的各区内，逐步地覆盖到符合条件的所有各户家庭；(2)类似的计划将会在具有高贫困率特点的其它区推出；(3)儿童死亡率最高的最贫困的区，将以针对 5 岁以下儿童的儿童补助金逐步予以覆盖。

该计划的管理工作由赞比亚社区发展和社会服务部负责，但计划的资金则在很大程度上来自赞比亚广泛的捐助伙伴。然而，政府方面有一个承诺，即随着覆盖面的扩大，它将逐步增加参与。在赞比亚覆盖所有特困户的潜在成本估计为 1600 万美元，相当于国内生产总值的 0.4%，或年援助流量的 4%。

这些计划中的大部分计划(卡提特养老金计划除外)是针对无能力从事任何创收活动的特困户。每户每月约 10 美元的津贴水平，当初预计够支付一天一餐的费用，并没指望它能使人摆脱普遍贫困，但可阻止严重的贫困。覆盖范围是针对(和目前限于)所覆盖地区人口中最脆弱的 10%。对有孩子的家庭，给付较高；而且在一些地区，还适用软条款—即如果孩子们去上学或家庭成员符合参加一些公共保健计划的要求，给付将会增加。

这个计划已对减少贫困、改善营养指标、提高入学率和生产活动产生了重大影响。

资料来源：国际劳工组织：将社会保障覆盖全民，同前，第 6.4.2 节；国际劳工组织/英国海外开发署：赞比亚：社会保障开支和绩效评论(SPER)(日内瓦，2008 年)，例如参见 F.M.Bertranou(编者)：阿根廷、巴西和智利的养老金覆盖范围(圣地亚哥，国际劳工组织，2001 年)；F.M.Bertranou, C.Solorio, W.vanGinneken(编者)：关于阿根廷、巴西、智利、哥斯达黎加和乌拉圭的非缴费养老金和福利(圣地亚哥，国际劳工组织，2002 年)。另参见国际劳工组织技术合作报告和出版物清单，可查阅；以及国际劳工组织官员出使赞比亚期间收集的信息。

209. 各国需要做出很大的努力，以改善有关社会保障受益者，特别是有关社会救助受益者情况的国家数据库。国际社会也仍有许多工作有待完成，以改善和规范用以衡量社会救助覆盖面的方法，以及为这种衡量建立更强的数据基础。

3.7. 第三个结论

210. 虽然近年来取得了实质性进展，但是扩大社会保障仍将是未来十年取得平衡的经济增长和社会共济的主要挑战之一。今天的首要任务是，为 75-80%的未覆盖的人口提供某种形式的社会保障，以使他们能够生活而不必恐惧失去他们的生计。过去几年，已经看到了有希望的政策创新出现，主要是在低收入和中等收入

国家。这一类别的 30 多个国家已采取措施成功地引入国家社会保护底线中的元素，其形式包括：现金转移计划，以及为更多的人提供可负担得起的卫生保健计划。实际上，几乎所有其它国家要么至少各种小规模试点计划已经到位，要么正在辩论它们的社会保护战略。此外，令人充满希望的是，在国内辩论中以及在与国际发展社会的辩论中，人们越来越理解社会保护的重要性。在不同的有关国际机构之间以及在这些国家自己内部，也有越来越多的合作：在过去几年中，南南合作已显著地加强了在社会保护领域的合作。

第 4 章

社会保障未来的主要问题

211. 本章列出的问题涉及第 5 章所述的为国际劳工组织制定一项政策框架。不久的将来所面临的主要挑战将是，通过国家对话制定协调一致的经济和社会发展政策，以扩大社会保障覆盖范围；维护和扩大必要的财政空间；以及确保有效力、有效率和公平的社会保障计划设计、治理和管理。

212. 在此背景下，国家政策必须解决某些问题；这些问题反映在本章的三个主要部分中。第一部分，要解决的是，需要明确界定国家一级社会保障制度的政策目标，并前后一致地将它们纳入更宽泛的社会政策和经济政策框架，从而确保与就业和其它社会政策的连贯性。第二部分，讨论社会保障计划的金融和经济基础，以及解决社会保障计划的可负担性和可持续性问题，采取全面的方针，将其经济和社会方面统筹全面地加以评估。本章的第三部分，查明了世界各地社会保障计划设计、治理和管理方面正在出现的新挑战。¹

4.1. 确保社会和经济政策的一致性

213. 社会保障政策不是孤立的，最终，所有的社会政策都是国家发展政策的组成部分。发展不会停留在任何特殊的发展水平上，而是一个持续的过程，它或明确或不公开追求一个人们应如何生活和工作的社会愿景。为了追求一致的愿景，社会保障的目标应明确界定，机构设置应针对这些目标，应符合并满足更宽泛的社会政策和经济政策目标。

214. 将社会保障政策嵌入到这个更广阔背景下，将有助于实现三方成员在 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》中做出的并在 2009 年《全球就业契约》中确认的关于国际劳工组织不可分割、相互关联和相互支持的四个战略目标的承诺。

¹国际劳工组织：关于社会保障的决议和结论，第 16 段-19 段，国际劳工大会，第 89 届会议，日内瓦，2001 年。

4.1.1. 社会政策目标与机构设计：确保内部一致性和反应性

215. 正如国际经验所表明的，与扩大社会保障覆盖范围有重要关联的是，制定连贯的国家社会保护政策；界定和制定这些政策需要以包括社会伙伴和其它利益攸关者的全国广泛对话为基础，并与就业政策和其它社会政策协调一致。这在社会保障制度发展的各个阶段都是至关重要的。大多数国家的社会保障制度成长历史中，没有大的整体设计计划。这些制度已对出现的和人们意识到的需要做出了回应，并且通过调整现有制度或发明一种新的福利计划解决了每一个新出现的问题。对于社会政策问题严重性的认知程度，往往与受到该问题影响的团体的政治影响力水平高度相关。因此，几十年来这个多元体制出现了各个组成部分并不总是能够以最佳的方式进行沟通的情况，造成效率低下、覆盖差距、覆盖重叠和资源配置不完善的问题。制定连贯的社会保障政策，可帮助确定和缩小这些差距，并提高体制的效率。

216. 重新设计或重新调整国家社会保障制度的最大实际挑战是，社会保险制度、全民福利计划和社会救助计划以及私营福利制度之间的相互影响。国家实际设置的制度，反映了隐含的政策选择。与一般看法相反的是，子系统在资金上和财政上并不能独立。财政空间，或社会愿意支付的税收和缴费金额是有限的——至少在短期内是有限的。换言之，从正规部门工人和他们的雇主那里征收的作为缴费的款项，不能再作为收入或利润予以征税，以便通过社会救助计划支持国民共济。类似的相互依存关系存在于许多社会保障福利计划的开支方面。由私人医疗保险采纳的费用水平，不可避免地会影响到工资以及公共医疗系统的费用。

217. 社会保障制度的所有组成部分须与整体目标相一致。因此，各子系统的运作应共同提供一个连贯而全面的系统，从而有效和高效地惠及所有人。

218. 在一些低收入和中等收入国家，社会保险计划往往被视为主要是承保受雇于正规经济的境况较佳的就业者，但是人们常常忽视的是，他们也有助于达成一个政治共识，为那些目前尚未被由缴费或税收资助的保险覆盖的人的基本收入保障提供资金。无论是在国内和国际辩论中以及在对现有计划进行的实际改革中，有必要充分地认识社会保险计划在预防和减轻贫困方面的价值。

219. 在许多发展中国家，决策者对这些需要和优先事项的明确认识，导致了实施由税收资助的新形式的福利。社会救助计划虽然几乎在所有国家的社会保障制度中是必要的组成部分，但长期而言，它们不足以抗击贫困。最后，有必要直接处理贫困中的各种根本因素，特别是排除在一系列“社会资产”之外的因素。在世界一些地区，社会救助计划已开始从“安全网”转向“社会包容”的框架，它包括获得

基本的特别是医疗保健和教育的服务以及经济机会。²让母亲和儿童获得医疗服务以及让儿童获得教育服务，是这些计划最常见的特点(例如，通过有条件现金转移)。它们被视为一个宝贵的机制，用以提高穷人的能力，从而提供一个长期脱贫的手段。确保儿童获得教育是特别有益的，因为它有助于减少童工劳动；童工劳动不仅是对儿童权利的侵犯，而且也往往诱使他们成年后从事低技术/低报酬的工作。³

220. 对于获得经济机会，或者直接通过促进提供就业(如所举的公共工程计划的例子)；或者通过为发展就业能力、创业和进入劳动力市场(包括投入资金、获得小额信贷和培训)创造条件间接地予以促进。包容性社会救助的另一个重要方面，一直是对特定类别适龄工作穷人的支持。一个具有特别重要性的群体是适龄工作妇女群体，这种计划的一个实例是“印度全国农村就业保障计划”(见专栏 3.9)，其中为妇女保留了特定比例的就业岗位。另一值得特别注意的群体是“赤贫”群体，他们面临的具体障碍限制他们获得现有的服务和经济机会。在处理排斥问题方面，有关的计划往往是以一种密集与个性化的方式在运作(孟加拉农村进步委员会/针对超级贫困计划“BRAC/TUP”和智利的“共济计划”是突出的例子)。因此，包容性社会救助在人类发展议程上已获得突出地位。它已成为解决贫困、同时推动社会更具凝聚力的主要手段。尽管如此，随着社会救助在解决贫困方面的潜在影响的不断增加，挑战也在增加。

221. 提供医疗和教育服务、以及它们应付日益增加的需求的能力，已变为成功的关键。在创造就业机会和可持续性就业方面，尤其是在不利的宏观经济环境下，这同样适用于经济机会。进一步的挑战是，要确保所提供的服务和所创造就业的质量，并对穷人的需要有求必应。例如，在教育部门，一个特别的挑战是要确保入学率和出勤率增加的同时不会伴随有辍学率和不及格率的增加。

222. 这场讨论不仅说明了协调缴费形式社会保障与非缴费形式社会保障的重要性，而且也说明了将社会保障政策紧密纳入其它部门(特别是教育、卫生和就业)，最好是突出整合在一个全球和综合发展框架内的重要性。国际经验表明，协调一致的政策，结合不同的政策和机制，在扩大社会保障覆盖范围方面都是非常成功的(见专栏 4.1 中佛得角的实例)。

²国际劳工组织：社会保护与包容：经验与政策问题(日内瓦，2006年)。

³参见国际劳工组织：非缴费社会转移在发展中国家中的效应：概要(日内瓦，2010年)；H.Tabatabai：“有条件的现金转移与童工劳动”，全球社会政策第9卷，(2009年)，第2期，第179-182页。

专栏 4.1

佛得角扩大社会保障覆盖范围

过去十年，佛得角经历了持续的增长，这种经济增长一直是由旅游产业、海外侨民汇款、外国直接投资和官方发展援助所带动，而其公共预算赤字和债务一直非常有限。其大部分的人类发展指标显示出大幅改善的情况，是撒哈拉以南非洲最高的地区之一。出生时的预期寿命为 72 岁，婴儿死亡率在过去 20 年减半，识字率是 80%，小学教育就学率最近达到了 100%。贫困率已从 2001 年的 36.7% 下降到 2007 年的 26.6%。预计佛得角是非洲将实现所有千年发展目标的少数国家之一。在 2008 年，该国获得了中等收入国家地位。

在国际劳工组织支持下，该国坚定地致力于逐步扩大缴费社会保险(纵向法)覆盖范围，结合提供基本的非缴费给付(横向法)，实现社会保险的全民覆盖。

在过去 10 年中，社会保险覆盖范围翻了一番，从占经济活动人口的 14% 提高到 29%。社会保险给付包括了：老年、残疾和遗属养老金，医疗保险、生育、疾病、父育假津贴和家庭津贴等。主要的社会保险机构(INPS)目前正在从事改善效率、治理和守约的工作，并将覆盖范围扩大到包括以前被排斥的群体，如家庭工人和自谋职业者。

税收资助的社会保障计划近几年也急剧扩大。1994 年推出的非缴费养老金，现已惠及目标人口的 90%，并随着全国社会养老金中心(CNPS)的建立而得到加强。该养老金水平一直定期得到增加，如今其金额已达到 4,500 埃斯库多(约合 60 美元)，是非洲范围内金额最高的国家之一。在卫生部和社会保障部的共同努力下，基本医疗服务已覆盖了几乎全部人口。自独立以来，佛得角一直采用就业密集型公共工程(FAIMOs)作为穷苦劳工的收入保障。每年有 15000 至 20000 人(其中三分之一为妇女)有机会获得就业密集型公共工程的工作，在经济活动人口中的占比很大(1990 年约为 15%)。公共工程最近进行了改革，但仍然是为失业者和就业穷人提供收入保障的计划的一个重要组成部分。为儿童提供的收入保障计划，主要是通过学校供餐计划。残疾儿童最近被列入非缴费养老金计划。

通过缴费和非缴费计划，以综合和良好的协调努力，扩大社会保障覆盖范围，已提高覆盖率，给人留下深刻印象。

223. 从一百多年的经验中汲取的重要教训是，有各种各样的机构方式，可用来实现社会政策目标。最要紧的是，社会保障制度目标要明确，并长期监测其效益和效率。长期监测很可能导致长期地适应新的经济、社会和人口现实以及不断变化的社会价值观。最有效的社会保障体系就是，不断进行改革。这才是制度的力量所在，而非设计的缺陷。

4.1.2. 结合更宽泛的社会政策确保与外部的连贯一致

224. 社会保障政策支持更宽泛的社会保护政策的若干目标。它们能够帮助纠正劳动力市场上男女之间的一些不平等现象；它们能够通过提供最低收入和医疗照顾

服务支持受艾滋病病毒/艾滋病影响的家庭；它们还能够支持移民工人应对特定的风险。⁴此外，“消极”的社会保障支出，例如工伤事故和职业病的抚恤金支出，可通过降低职业安全与卫生风险“预防”措施予以减少。

促进机会均等和平等待遇，以及保护人民

225. 促进社会保护和就业中的机会均等和平等待遇，是国际劳工组织的重要任务之一。国际劳工组织的两个公约，《1962年(社会保障)同等待遇公约》(第118号)和《1982年维护社会保障权利公约》(第157号)，明确地处理维护平等待遇、不歧视、以及保护移民工人权利相关的问题，这绝非巧合。为人口中常常受到歧视影响的群体(包括妇女和外来工人)提供平等机会，具有特别重要的意义。从经济角度看，歧视性的做法破坏了劳动力市场的运作，阻碍了人力资源的有效配置，并最终损害经济增长。从社会角度看，歧视性的做法造成社会排斥(包括排斥在教育、就业、收入保障和获得社会服务之外)并且造成脆弱和贫困。

226. 关于防止就业中的性别歧视和促进更广泛地参与社会，精心设计的社会保障制度能够在提高女性劳动大军的参与、鼓励妇女和男子就业正规化、以及加强兼顾工作与家庭责任方面，发挥强有力的作用。例如，通过社会保险提供产假津贴的规定(而不是通过雇主责任)，将支付该名妇女产假期间工资的责任由个别雇主的责任转到由一个更大的风险共担来承担。⁵这均衡了男性和女性之间的劳动力成本，从而有助于防止在劳动力市场上对青年妇女的歧视，同时也保证了年轻母亲及其孩子获得收入保护。这说明了精心设计的社会保障措施如何有助于促进机会平等和妇女就业。

227. 促进移民工人在社会保障中的平等待遇，越来越被视为一个不仅是经济的而且是社会的需要。人们日益认识到，将移民工人排斥在国家社会保险计划之外，会导致劳动力市场的分割，也会对国家人口造成负面影响。将移民工人纳入与国民同样条件下的社会保障，不仅保证了(在缴费和给付两方面的)平等待遇，而且也避免了分割。一些国家已修订了它们的社会保障立法，以确保移民工人的平等待遇，或已缔结了双边或多边协议，以确保移民工人获得社会保护(见专栏 4.2 中的实例，加勒比共同体社会保障协议)。

⁴参见 2010 年国际劳工组织关于艾滋病病毒和艾滋病以及劳动世界的建议书(第 200 号)和国际劳工组织：《关于艾滋病病毒/艾滋病的业务守则与劳动世界》(日内瓦，2001 年)。

⁵例如参见国际劳工组织：关于实施生育现金津贴计划的可行性研究；提交给约旦哈希姆王国政府的报告(日内瓦，2007 年)。

专栏 4.2

加勒比共同体社会保障协议

为了确保移民工人及其家庭获得社会保障，加勒比共同体(CARICOM)秘书处成员国于 1997 年达成了一项多边协议，保护移民工人在协议参加国长期享有社会保障的权利(协议参加国包括：安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、多米尼加、格林纳达、圭亚那、海地、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南[有一些例外]、特立尼达和多巴哥、英国)。旨在协调各成员国社会保障立法的“加勒比共同体社会保障协议”申明：居民平等待遇原则，无论其国籍，根据它们的社会保障立法，维护已获得或正在获得过程中的权利，以及尽管居所变化然而在各自的领土上保护和维护这些权利。

根据该协议，协议参加国的移民工人在就业国家投保，并有权享有作为东道国国民的同等待遇。在从前就业的其它国家缴交的保费，被纳入计算应享的权利。

资料来源：国际劳工组织迁徙良好实践数据库和加勒比共同体网站(www.caricom.org)。

4.1.3. 确保经济和社会政策的外部连贯一致

社会保障，就业和退休

228. 社会支出的资金来自税收和缴费，这不可避免地影响劳动力成本以及雇主和雇员的税赋负担。几十年来，这被视为削弱竞争力和就业。只是在最近几年才越来越认识到，社会保障支出实际上是对生产率以及经济和社会稳定的投资。

229. 然而，福利的设计事关重大。错误的宏观经济奖励，可损害投资于社会保障的宏观经济效应。如果福利的水平或设计造成非所愿程度的闲置或从劳动力市场退出，那么就会造成不必要的依赖率升高、产出量减少和经济效率低下的结果。

230. 为了有效应对这些挑战，政策可能不仅需要对社会保障制度的调整，而且也可能需要解决提供优质就业机会的问题，需要适当协调劳动力市场政策(特别是积极的劳动力市场政策)和工资政策与社会保障政策之间的关系。采取措施提高实际和潜在的社会保障福利受益者的就业能力是必要的，但却不可能有效，如果不能提供具有体面报酬和工作条件的就业机会。

231. 老年退休金(可被视为递延的工资)是明确设计的一种给付，让人们在规定的年龄离开劳动力市场。⁶正规的社会保障退休金，深植于长期存在的代际共济价值之中，它们迅速成为代际安排的重要组成部分，并被视为非正规安排的必要补充。在整个欧洲和其它发达国家，绝大多数人口都被赋予了退休的权利；但在过

⁶随后的章节基于国际劳工组织：新的人口背景下的就业和社会保护(日内瓦，2009年)。

去的一个世纪中，这些地方的人们对“退休”(并由此对“退休福利”)的性质的共同认识，都发生了演变和改变。

232. 当第一批欧洲退休养老金计划于一百多年前建立时，老年退休金在为那些因年龄和健康状况而无法继续工作的人提供一定的收入方面，功能还相当有限。即使是《1952年社会保障(最低标准)公约》(第102号)，也明确地将可领取退休金的年龄与工作能力相挂钩：“规定的年龄不得超过65岁，或由主管当局适当考虑老年人在有关国家的工作能力而规定的更高年龄”(第26条第2款)。在高收入和一些中等收入国家，实际退休年龄开始降低，即使平均而言人们的寿命延长且越来越多地享有相对良好的健康，这反映了终身工作与生活平衡的转变。现在有越来越多的迹象表明，提早退休的倾向正在改变或不得不改变。

233. 相反，在低收入和许多中等收入的社会保障制度不发达的国家，人们可能希望提早退休，但受经济情况所迫继续工作。由于无法获得负担得起的退休福利，他们可能被迫违背自己的意愿而继续工作，尽管健康状况很可能正在下降。事实上，这仍是世界各地的普遍情况：大多数人仍然一直工作到老年，并且常常工作到死亡。

234. 决定退休的非自愿(推)因素和自愿(拉)因素，是可区分的。最常被提到的推动因素是，健康问题；其它的因素包括：由于经济衰退或经济结构调整的裁员、工作满意度降低、照料责任以及每个工人角色或工作本身性质的变化。在拉动因素中，金融保障，即能够负担得起的退休，是最重要的；其它的包括：照顾家庭和/或陪伴家人的机会，以及渴望享受美好时光和爱好。

235. 财政需要，是继续工作的最重要的原因，但不是唯一的因素。其它的个人实际原因和考虑，也会影响老年人决定延长工作或在停止工作一段时间后返回到劳动力大军中。工作满意度和保持健康与活跃的愿望，可能是留下来工作的其它原因。健康不佳可能有助于解释提早退休的决定；但改善的健康和福祉以及更好的工作与生活平衡，可能是激励他们留下来继续工作的因素。与同事和管理人员的关系，包括欣赏和归属感，加上有更多的时间筹备更好的退休福利，被视为延长工作年限的裨益。

236. 老年职工的退休愿望和计划，虽然有选择，但需要置于更大的社会背景下予以考虑，其中包括国家和地方政府、企业、社会伙伴和广泛的公民社会行动者做出的决定。许多工人将退休权利和获得廉价或免费的医疗视为他们早些年工作的递延报酬，正如最近在几个国家见证的就退休年龄展开的斗争。维持职工在相对较早年龄从劳动大军中退出的社会，不得不接受这样的隐性收入再分配可能给整体给付水平带来的成本，如果它不能由日益缩减的劳动大军提高生产率来予以补

偿。考虑到整体分配的影响，如何处理老年工人的愿望与公司和组织对劳动大军的需要以及整个社会的相对平稳运行，已成为一个重要的社会挑战。

237. 延长工作期限和提高老年工人就业率，已列入许多国家的优先政策议程。欧洲联盟已就老年人就业问题为自己设定了两个主要目标。2001年，斯德哥尔摩欧洲理事会订下的目标是，到2010年，欧盟55至64岁人口中至少有一半应在就业。接着，2002年巴塞罗那欧洲理事会做出结论：“应寻求到2010年将欧盟的实际平均退休年龄逐步地延长大约五年”，目的是加强努力，让老年工人留在劳动市场更长的时间。欧盟的“欧洲2020年各成员国经济和就业政策综合准则”已考虑到有必要改善老年工人的劳工力市场境况。⁷这些准则强调，必须以连贯一致的经济和社会政策来巩固管理老龄化劳动大军的战略。它们还强调，通过促进积极的老龄化、性别平等和同工同酬、以及将年青人、残疾人、合法移民和其他弱势群体融入市场等政策，提高劳动大军的参与。

238. 然而，延长工作年限并不适合每一个人。首先，有些老年人健康欠佳，或在困难的工作条件下工作过或具有长期的缴费期。研究表明，健康状况和工作条件是解释较早从劳动力市场退出的重要变数。蓝领工人和低技能工人，可能比白领工人和高素质工人更早地退休。工作质量和健康是决定老年工人参与劳动力市场的重要因素。

239. 在拉丁美洲的研究也揭示了工作质量、健康和更长的工作年限之间的重要联系。⁸此外，老年工人的工作条件会影响他们对休闲与工作的偏爱。有损健康、紧张和报酬低的工作，很难吸引他们留下来工作。当低于法定退休年龄的人因健康欠佳而无法工作，他们起初应能依靠适当的残疾抚恤金生活，到年满法定退休年龄后，依靠体面的养老金。对于其他工人，比法定退休年龄提早退休，则可以完全取决于自愿。那些从相对年轻的年龄就开始工作的人，或那些已向社会保障缴费多年的人，就是这种情况。这一类的工人提早退休是完全合理的，而且这些工人应该能够以可接受的条件退休，并得到体面的退休金。要延长工作年限，一个人必须身体健康且接受延长工作的思想，并有机会这么做。在整个年限周期中，老年工人的工作条件、职业安全与卫生、终身学习的可能性、足够的工作时间和工作安排，所有这些在这方面都发挥着重要作用。

240. 有助于老年人口生产性就业和体面工作的关键政策必须包括：改革；而养老金制度本身需要推出视可行性激励延后退休的有效措施，但是这些都必须配合其

⁷欧洲委员会：欧洲2020：各成员国经济和就业政策综合准则(布鲁塞尔，2010年)。

⁸Jorge A. Paz：拉丁美洲和加勒比的老齡化和就业，就业工作文件，第56号(日内瓦，国际劳工组织，2010年)。

它领域的政策：促进老年工人就业，反对偏见和年龄歧视，促进就业能力和终身学习，确保安全与卫生的工作环境，以及调整工作时间、工作年限和工作安排。⁹

241. 最终，每一个社会都必须兼顾积极缴费者与纳税者的利益；兼顾希望提早退休或推迟退休群体的利益；需要经济保持所需规模的劳动力以便产生期望水平的国民收入；优先维持一支以国内工人为主的劳动大军以及减少家庭规模。走出这些困境可以找到数学上的解决方案，但在政治上，有关退休年龄的讨论，要比有关社会保障政策的辩论复杂得多；它们是决定经济规模、决定其收入如何分配、以及决定社会如何构造的一场又一场的战斗。

促进就业正规化

242. 许多国家面临的巨大挑战之一是：大量的非正规就业及其进一步上升的风险。根据国际劳工统计专家大会，非正规工作的特点之一是，没有得到社会保障覆盖。¹⁰许多低收入和中等收入国家显示了高水平的非正规就业。在世界大部分地区，大部分劳动人口是在非正规和无社会保障的条件下工作。虽然大多数高收入国家的非正规程度一般来说比低收入和中等收入国家低很多，但是不稳定就业和非正规的增长在一些国家引起了关注。全球金融和经济危机的影响也使世界大部分地区的非正规就业有所增加，并且从中长期来看，这可能引起对社会和经济发展的负面影响。

243. 就业正规化的挑战之一是，确保社会保障覆盖小型和微型企业的工人以及自谋职业者。将这些群体置于根据劳动和社会保障立法提供的社会保护伞之下，是重要的一步，但这不足以确保有效覆盖，因为履约率往往较低。一些国家正在推动扩大对这些群体的覆盖(见专栏 4.3 约旦的实例)。

专栏 4.3

约旦促进社会保障覆盖小企业工人[©]

继 2005 年发起“社会保障和覆盖约旦全民的全球运动”之后，社会保障公团推^{©©}出了一项扩大覆盖范围的倡议，该倡议侧重于少于五名员工的小企业；估计约有 15 万家这样的企业，雇用了 34 万名员工。2009 年 11 月，该计划以本地信息和登记活动开始于亚喀巴省，并随后扩展到伊尔比德省和马安省。一旦到 2011 年底这一扩大覆盖面运动覆盖全国，预计覆盖面每年递增 1 万名工人。2010 年通过的新的社会保障法将法定覆盖范围扩大到小企业工人。

资料来源：根据来自约旦社会保障公团的材料。

⁹这些政策在国际劳工组织中进行了详细讨论：新的人口背景下的就业和社会保障(日内瓦，2010 年)的第三章中。

¹⁰国际劳工统计专家大会：关于非正规就业统计定义的准则(日内瓦，国际劳工组织，2003 年)。

244. 一些国家已在特定情况下对小企业的缴费率给予临时的或永久的削减。这样的政策可能对于新的和扩展型企业克服初步困难很有成效，但有必要以谨慎的方式设计这些政策，以避免负面效应影响到所提供的福利的适度性、不同群体受保人之间的公平性、或作为一个整体的社会保障计划的财政可持续性。

245. 努力理顺小企业管理程序，可能具有同样的效果并鼓励守约。复杂和非透明的管理程序，是小企业的一个主要问题，特别是在有关登记他们的员工和根据不稳定的收入定期缴费的管理程序方面。¹¹ 在一些国家，审查管理程序或建立小企业支持中心，已产生了积极效果(见专栏 4.4 保加利亚的实例)。

专栏 4.4

保加利亚促进社会保障覆盖小企业工人

为了使非正规就业正规化，保加利亚工业联合会(BIA)与国际劳工组织共同发起了一◎◎个项目，结果在保加利亚各个地区的雇主组织(BIA 成员)开设了“缴费中心”。仿照比利时社会秘书处，这些中心帮助下属的中小型企业(不超过 50 名职工)管理登记手续、工资计算、缴交保费、以及提供有关劳动和社会保障立法的咨询。这些中心的主要目标是：减少保加利亚非正规经济的规模(保加利亚工业联合会的优先事项之一)；以及扩大雇主组织为其成员提供服务的范围。对“缴费中心”活动的监管已被纳入社会保险法，并须向国家税务局和国家社会保障机构注册。

资料来源：根据国际劳工组织：针对雇主组织成员的解决方案：如何使工资管理服务从非正规走向正规(日内瓦，布达佩斯，2005 年)；欧洲委员会：减低对中小企业不当监管负担的模式——专家组报告(布鲁塞尔，2007 年)。

246. 征缴保费中若有更大的灵活性，可能有助于非定期领受薪资的人向社会保障计划缴费。目前正在拉美推出的这个“简化税费计划”已表明，这些计划能够将那些迄今事实上被排除在外的人纳入计划(见专栏 4.5)。

247. 国际经验表明，以积极促进就业正规化的方式来设计社会保障计划，是可能的。

248. 将社会保障覆盖范围扩大到(多为妇女的)家庭工人，就说明了这一点。这就需要解决由这样的事实产生的具体挑战，即雇主是私人家庭而非公司，以及家庭工作的非常规和波动性质。¹² 采取多管齐下的措施很可能证明取得成功，例如：工人负担得起且有吸引力的一揽子福利计划；对雇主的奖励；以及外展宣传和执法措施，例如关于社会保障覆盖面信息和提高对其重要性认识的宣传活动；全国工人组织和雇主组织的参与；以及一个有效的监测系统。一些国家(包括印度和乌拉圭)已将劳动立法和社会保障范围扩大到家庭工人。南非已将家庭工人纳入其失业保险体系(见专栏 4.6)。有几个国家(如比利时、巴西、法国、德国)向将家庭雇佣关系正规化的雇主提供财政奖励，特别是简化的社会保障缴费。评估迄今所采取的措施的影响和可持续性，对于巩固将社会保障范围扩大到日益增长(主要是女性)的家庭工作部门所取得的进展，将是至关重要的。

¹¹例如参见国际劳工组织：体面工作及向正规化过渡：最近的趋势、政策辩论和良好实践-关于非正规经济三方区域间研讨会报告：使能过渡到正规化，日内瓦，2007 年 11 月 27-29 日(日内瓦，2007 年)。

¹²参见国际劳工组织：家庭工人的体面劳动，报告 IV(1)，国际劳工大会，第 99 届会议，日内瓦，2010 年。

专栏 4.5

阿根廷、巴西和乌拉圭的“简化税费计划”

阿根廷、巴西和乌拉圭已通过“简化税费计划”将社会保障覆盖范围扩大到自谋职业者；这是针对小企业和自雇就业者缴税和社保缴费的综合简化国家计划。

在阿根廷，自谋职业者(即具有固定收入的大多数类别的自谋职业者和独立专业人士)，法定由综合退休和养老金体系(Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, SIJP)覆盖。属于小额缴费者类别的工人，可以选择为小额缴费者制定的简化计划(Monotributo)，其中包括所得税、增值税和养老金缴费。这项计划也适用于小额缴费者(Monotributo Eventual)和一定类别的已登记但在一定条件下给予豁免缴费的弱势工人(Monotributo Social)。

在乌拉圭，非常小的企业(根据若干标准，包括受雇工人人数和营业额来界定)可以使用针对他们纳税和社会保障缴费的“总税计划”(Monotributo)。虽然该计划最初只限于少数种类的机构，但 2007 年实施的改革将适用范围扩大到了更多的机构。这项计划提供了除失业救济金以外的所有社会保险给付。

在巴西，简化计划(monotributo)覆盖自谋职业者和小企业；它根据企业的规模提供三种不同的计划(分别于 1996 年、2007 年和 2009 年推出)。

有关“简化税费计划”的现有实据表明，它们成功地提高了对自谋职业者的覆盖率，但需要精心设计它们，以确保不同类别工人之间的公平。

资料来源：根据 Fabio M. Bertranou：阿根廷、智利和乌拉圭的非正规经济、独立工人和社会保障范围(智利圣地亚哥：国际劳工组织，2007 年)。

专栏 4.6

南非将失业保险扩大到家政工人

2003 年，南非劳工部将家庭工人纳入失业保险基金(UIF)。成立失业保险基金，是为了在失业期间向失业工人提供收入支持。该基金提供失业、生育和收养津贴、以及在生病或死亡的情况下的抚恤金，而且覆盖所有家庭工人，包括管家、园丁、私家司机和照顾家庭中任何人的护理人员(不包括农场工人)。

雇主的义务包括：为他们的工人向失业保险基金登记；定期缴交保费；他们的工人的个人详情每次一有变动，即向基金申报详情。法律规定，不遵照执行，属违法，将受惩罚。雇主必须将相当于工人每月工资 2% 的金额用以缴交失业保险费，其中雇主和工人各支付 1%。如果家庭工人为不止一个雇主工作并且与雇主之一失去工作或该雇主死亡，家庭工人可申领津贴。失去他或她与雇主之一的工作的一直缴交保费的工人，尽管仍然被雇用，如果缴费者的总收入低于完全失业时他或她会得到的福利水平，有权享有福利津贴。此外，工人必须登记为求职者并随时可工作。该失业保险基金已制定了程序，并推出了免费的网上服务，以尽量减少雇主和工人的管理障碍，减少基金的管理成本。

在 2003 年至 2008 年之间，有 63.3 万多名家庭工人和 55.6 万多名提供家庭工作的雇主在该基金投保，征缴的保费金额达 3.95 亿兰特(约合 5300 万美元)以上。截至 2008 年，有 32.4 万多名暂时失业的家庭工人领取了津贴，这表示支出了近 2 亿兰特(合 2700 万美元)的社会保障金。受益者多为妇女。

249. 将社会保障范围扩大到农业工人又是一项重大挑战。工作季节性强、工资低且不规范以及农业结构的规模和性质，使扩大社会保障覆盖面特别的困难。对于妇女，这尤为重要，因为她们经常作为无报酬家庭工人而工作。然而，国际经验也指明了扩大社会保障覆盖面可能采取的对策范围，包括农村养老金(例如，巴西)、适应收获时节的缴费时间表(例如，坦桑尼亚联合共和国的社区医疗保险计划)或医疗保险补贴(例如，加纳)。

250. 非正规就业，是经济发展的主要障碍之一。任何社会，如果将劳动力的主要部分锁定在非正规、无保护进而生产效率低下的工作中，那么这个社会将无法释放其劳动力的全部潜力，也无法发挥其经济的全部潜能。社会保障福利能够提高生产率，但必须小心使它不会同时对正规就业造成实际遏制。设计健全的管理系统，是减少妨碍缴费和纳税的行政壁垒的一个必要条件；提供奖励缴费的具有吸引力的福利，是另一个必要的条件，但最终还是由有效的和可信的执法构成充分的条件，决定计划是强制性的或者事实上是自愿性的。一个国家，如果不对强制缴费和缴税的能力进行投资，那么这个国家将永远无法将非正规就业甩在身后。

社会和经济发展的虚拟周期

251. 投资于扩大社会保障，对连贯的社会和经济发展战略，至关重要。如果精心设计和良好管理，这样的投资可以触发一个良性循环，形成一套按逻辑顺序的社会保护和就业政策。显然，如果没有扩大——至少是——对基本的社会保护的的投资，国家就不能完全解放其劳动力的生产潜力，因此也不能充分地发挥其增长的潜力。因此，这种投资为就业政策提供了有效的基础，进而能够导致更快的劳动力正规化，以及更高水平的可持续和公平增长；而这又为更高水平的社会福祉融资提供了先决条件。这个发展过程，必须基于国际劳工组织标准中规定的可信原则，以通过社会对话保持社会共识为指导，并在体面劳动国别计划(DWCPs)框架的进程内推进。

252. 这些投资将有助于确保一个健康、得到良好营养、受过良好教育并因此可在正规经济中就业的人口。只有当人们可以从非正规经济转移到正规经济，从维持生计水平的低生产率活动者成为缴费者和纳税人，经济才能增长，收入才可征税，为国家和社会保障制度融资，进而有助于实现更高水平的福利和增长。一旦人们有能力进入正规劳动力市场，那么较高水平的社会保障，如果设计得当，就会提供必要的奖励将人们留在正规部门就业，以及提供金融保障，允许个人通过培训和再培训措施适应技术和经济变革。一个更高水平的社会保障，是维持高水平正规就业所需要满足的条件之一。

4.2. 建立和确保社会保障制度可负担性和财政可持续性

253. 社会保障制度的可持续性和可负担性已成为经济发展处在各个阶段的国家的主要关切。在过去的几十年，人们对于更高水平保障的财政可持续性的谈述已经很多，特别是对控制老龄化社会成本的必要性。然而，任何有关可负担性的合理讨论，不应只看社会保障制度的成本和短期财政影响，而应比较短期和长期的影响和裨益。随着经济发展，保持和扩大财政空间以及确定最佳总体支出水平的挑战，持续存在着；必须找到社会与其它竞争对手之间在公共开支领域的最佳平衡。即使在经济发展速度高的国家，这仍然是一个热门话题。然而，需要为广泛的经济刺激一揽子计划提供资金，这将给不久的将来社会支出造成额外的压力。

254. 对每个社会保障制度的可负担能力，可根据三项标准予以处理：(1)社会保障制度应基于财政成本与成果之间的合理关系；(2)它应避免消极的外部性；以及(3)在缴费资助和税收资助的福利之间应有一个适当的平衡。以这些标准为出发点，接下来的部分将转向关于社会保障的可负担能力问题，无论是在具有成熟的社会保障制度的国家还是在贫穷国家。

4.2.1. 基本制度的可负担性

255. 只是在最近几年，许多低收入和中等收入国家才逐步认识到，对社会保障的投资能够对社会和经济稳定产生积极的效应，并开始系统地将社会保障制度纳入其发展战略。显然，大多数国家政府只是简单地认为，社会转移对发展中经济体是太大的经济负担，会损害经济增长，并因此为较贫穷的国家负担不起。同时，这些国家中的许多国家在目前的全球经济衰退开始之前已经历了长期持久的社会危机。然而，对拿出社会资源投资于社会保障的经济论点持赞成态度的，也大有人在。世界银行 2005 年指出，贫困给保障带来风险，而缺乏保障又阻碍投资环境。¹³人们还普遍承认，如果享有最低水平的物质保障并因此能够承担创业风险，如果身体健康并且不在挨饿，以及如果能够至少在合理的教育水平上发展，那么人们能够从事生产活动。没有基本的社会转移计划促进健康、充足水平的营养和社会稳定，国家是不能充分解放他们的生产潜力的。

256. 配置给社会保障的公共资源数量，的确关系到实际覆盖面和社会成果的水平。医疗保健是一个明显的例子。如果私人自掏腰包支出与大量的公共医疗支出(即从政府预算和社会保障计划)不配套，那么可以预期会有更高的死亡率以及降低的人口预期寿命。对老年、残疾、失业等提供收入保障的现金给付的投资，也同样是这样；国家对社会保障福利投资的多少与贫困的发生率或其它社会指标之间密切相关。

¹³世界银行：2005 年世界发展报告：改善投资环境使人人受益，华盛顿特区，2005 年。

257. 长期以来，许多发展规划者以为，在这些国家没有足够的财政空间资助社会保障福利，并且因此认为，它们负担不起社会保障。这个假设不成立：正如国际劳工组织最近对低收入国家做的一揽子最低社会保障成本估算所显示的，一揽子最低社会保护，即使是在最贫穷国家也是负担得起的。劳工组织关于七个撒哈拉以南非洲国家和 5 个亚洲国家的成本核算的两项研究，¹⁴得出了一个假设的现在和今后几十年在低收入国家提供基本社会保护一揽子计划的成本的首次估计。这个演示性的一揽子社会保障包含：基本的儿童福利、全民获得基本医疗保健、针对积极工作年龄段的穷人的就业保障(100 天)计划、以及一个全民基本老年和残疾养老抚恤金。¹⁵研究表明，总体的基本社会保护一揽子计划(不包括获得基本医疗保健，因其在一定程度上已获资助)的最初年度总费用预计将在 2010 年国内生产总值的 2.2-5.7%的范围之内(见图 4.1)。

258. 虽然基本社会保护一揽子计划的成本似乎是许多低收入国家力所能及的，但在大多数情况下，必须逐步地实施这个一揽子计划。其中一些国家可要求国际捐助社会帮助它们共同渡过一个适当的过渡期。低收入国家也可以重新分配现有资源，例如，通过逐步增加社会保护支出，实现最终的，例如，占政府总支出 20% 的目标。

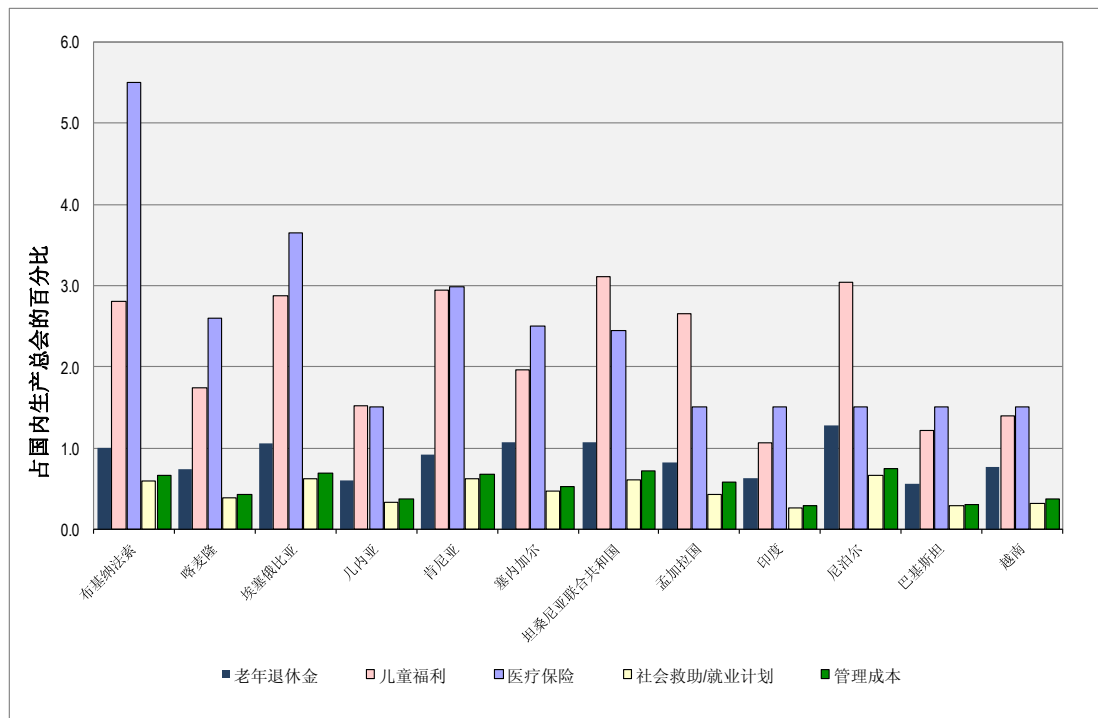
259. 国际劳工组织为坦桑尼亚联合共和国和塞内加尔做的微观模拟结果表明，引入基本的老年现金给付，可对减少贫困产生重大影响。¹⁶这些模拟以食物贫困线 70%为基准估算出符合条件人员的老年和残疾退休金福利的成本。这些模拟的结果表明，在坦桑尼亚联合共和国，全民老年退休金将使贫困率减少 9%，其中对老年男性和女性的影响相当强(36%)，并使生活在有老年家庭成员的家庭中的个人的贫困率减少 24%。同样，塞内加尔的老年和残疾抚恤金预计将会对老年人，尤其是老年妇女，及其家庭成员产生更积极的影响。

¹⁴这两项研究结果概括于国际劳工组织：低收入国家负担得起基本社会保障吗？社会保障政策简报，第 3 号文件，日内瓦，2008 年。另参见 Karuna.Paletal：低收入国家能负担得起基本的社会保护吗？模拟实验的首次结果，社会保障问题讨论文件 13,(日内瓦，2005 年)；S.Mizunoyaetal.：亚洲选定国家基本社会保障成本：模拟实验的首次结果，社会保障问题讨论文件，第 17 号，(日内瓦，2006 年)。

¹⁵ 假设：模拟的全民老年和残疾退休金定为人均国内生产总值的 30%，最高限度每天(随通胀上升)一美元(购买力平价)，并会支付给所有 65 岁及以上年龄的男子和妇女，以及具有严重残疾的适龄工作人口(即假定合格率占适龄劳动人口的 1%，这是一个对残疾率非常保守的估计)。儿童津贴的金额，定为退休金数额的一半。全民获得基本医疗保健的费用，是以每 10 万人口有 300 名医疗专业人员的人力资源比率为基础而计算得出。

¹⁶F.Gassmann 和 C.Behrendt：低收入国家的现金福利：塞内加尔和坦桑尼亚减贫效应模拟结果，社会保障问题讨论文件，第 16 号(日内瓦，2006 年)。

图 4.1. 2010 年非洲和亚洲选定国家基本社会保护一揽子计划包含的各种福利占国内生产总值的百分比



资料来源：国际劳工组织提供的计算结果。

260. 比理论推演更令人信服的是现实生活中的经验。有越来越多的证据表明，发展中世界成功地实施了一揽子基本社会保障计划(见第三章)。有很多方法可以在中等收入或低收入国家背景下实现负担得起的社会保障覆盖，作为实现国家社会保障发展战略的第一步。虽然一些国家寻求扩大社会保险并将其与社会救助相结合，但其它一些国家给社会保险覆盖提供补贴，以使穷人能够享受参与总体计划，还有一些其它国家试图建立税收资助的全民或有条件计划，也称为社会转移计划。每种方法都有其优点和局限性；而且每一种方法将取决于国家的价值观、过去的经验和体制框架。证据表明，使扩大社会保障覆盖面取得进展，几乎是无处不可能的。

在发展中国家创造必要的财政空间

261. 财政空间的概念已在最近的国际组织讨论和辩论中(特别是在实现千年发展目标背景下)出现。¹⁷财政空间的定义是“政府在为某一预期目的提供资源且不影响财政状况可持续性的前提下的预算空间”。¹⁸财政空间的概念，也出自对各国政府

¹⁷本节根据 L.Aguzzoni: 财政空间概念及其在赞比亚社会保障政策制定过程中的应用, (日内瓦, 国际劳工组织, 即将出版); 另参见 M.Cichonet al.: 资助社会保护(日内瓦, 国际劳工组织和国际社会保障协会, 2004年)。

¹⁸P.S.Heller: 理解财政空间, 国际货币基金政策讨论文件(华盛顿特区, 国际货币基金, 2005年), 第3页; 另参见 R.Perotti: 发展中国家的财政政策: 一个框架与一些问题, 政策研究工作文件(华盛顿特区, 世界银行, 2007年)。

的压力，要求政府放松预算规定，以便为未来产生赢利回报的生产性投资留出空间。起初，这种投资大多是针对实物资本积累，然而，同样的理由随后也已应用到人力资本(主要是教育和卫生)，因为有人认为，这些投资长期而言终有回报。创造财政空间也需要考虑是否有可能加强动员国内资源和进行必要的改革，以确保有利的治理、体制和经济环境，使这些政策行动发生效力。¹⁹

262. 贫困率高和非正规经济比例高的低收入国家，需要社会保障超其它国家，但它们在应该首先发展哪些优先的保障领域以及确定如何资助和提供给付方面，可能有不同的轻重缓急。此外，一些研究清楚地表明，社会保障在这些国家中不仅是可负担得起的，也是发展过程中的一个必要因素。²⁰

263. 正如我们在第 2.3 章节所见，社会保障投资的大小(以及，它遵循的，社会保障对人口覆盖的范围和水平)在很大程度上取决于(政府的、纳税人的、选民的)普遍政治和社会意愿：正是这个意愿在很大程度上界定可用的财政空间来资助社会保障计划而不是其它的计划。

264. 因此，所有国家，无论其收入水平如何，都享有一定程度的自由来确定其政策。正如在国际劳工组织 2010/11 年世界社会保障报告中所表明的，²¹国内生产总值的水平与政府的规模之间只存在一种非常弱的相关性。收入水平类似的国家的政府规模，按公共财政的多寡来衡量，差异会很大。在许多情况下，这是一个不同的、往往是历史上形成和社会喜好的结果。然而，在某些情况下，如果政府的支出非常小，那么这可能只是表示当局征收税金和其它收入的能力较低。在这些国家，主要挑战是实施和强制税收改革，以增加财政资源，包括加强税务征收的效益和效率。但它也可能意味着需要修改支出计划，使它们更加适应社会的偏好，以提高公众的纳税意愿。

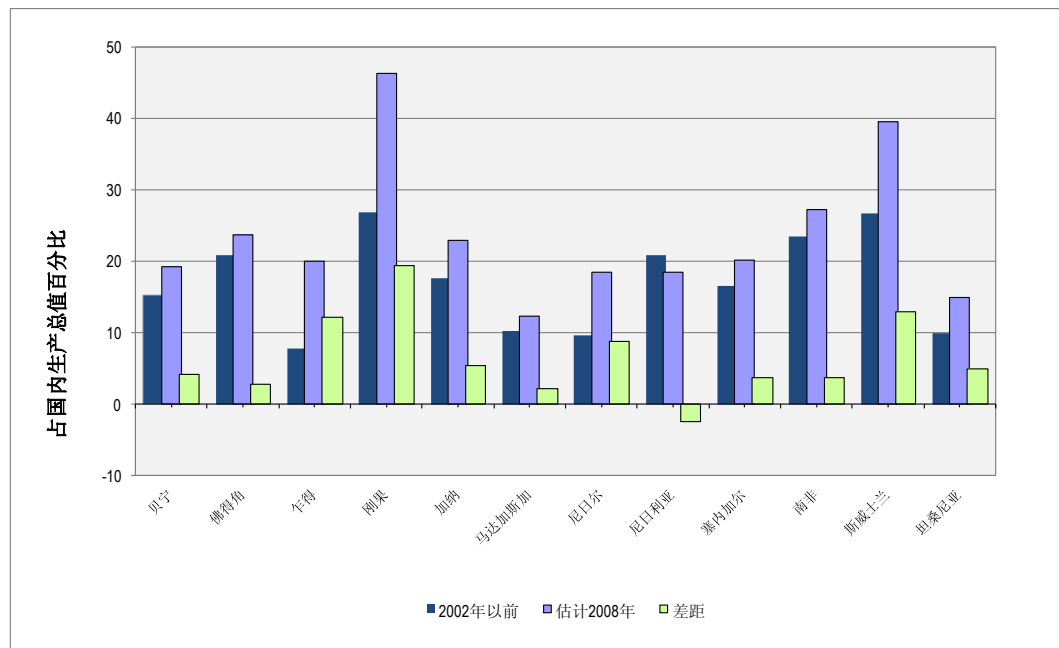
265. 显然，在某些情况下，短期内扩大用于社会转移的财政空间，并非易举。必须详细评估每宗个案。然而，针对金融机动的“政策空间”可能比通常认为的更大。得出的结论是，各国应根据不同国情，就资助社会保障制度事宜做出决策，以及在不同利益攸关者之间谈判寻求对公共支出组合达成财政上的共识。应当指出的是，在这种背景下，仅非洲的国内岁入从 2002 年至 2007 年(即在后蒙特雷时期)就增加了约 2300 亿美元。仅仅在撒哈拉以南非洲，国内公共收入占国内生产总值的比例在 2002 年至 2007 年之间增加了 4 个百分点(见图 4.2)。给予足够水平的政策优先，花费约占国内生产总值 4%的净成本，经过比如说十年逐步地实施一个适度的社会保障给付一揽子计划，似乎并非不现实。

¹⁹R.Roy 和 A.Heuty: 财政空间：资助人的发展的政策选择(纽约，联合国开发计划署，2009 年)。

²⁰参见 A.Barrientos: 在低收入国家推出基本社会保护：从现有计划汲取的教训，第 253-273 页，载于 P.Townsend(编者.): 建设体面社会：重新思考国家建设中社会保障的作用(伦敦：Palgrave，2009 年)，第 269-270 页。

²¹国际劳工组织：2010/11 年世界社会保障报告，同前。

图 4.2. 选定的非洲国家国内公共资源的增加



资料来源：经合发组织和联合国非洲经济委员会：非洲发展的筹资——从蒙特雷到多哈(巴黎和亚的斯亚贝巴，2008年)。

266. 根据所需计划的类型和范围，有若干办法创造和扩大财政空间用以资助公共支出。这涉及到要考虑其短、中和长期性质，因为寻求资源的公共项目，有可能是一个长期项目，将长期，而不只是在实施的当年，需要财政空间。财政手段可分为四大类：²²

- 官方发展援助(ODA)
- 赤字财政
- 变更支出优先秩序与提高支出效率
- 国内岁入开源

267. 官方发展援助。对于中等收入和低收入国家而言，提供外部赠款资助公共支出，是很令人感兴趣的，特别是考虑到千年发展目标和债务减免倡议的国际承诺。然而，由于其可预测性有限以及它对受益国所意味的成本问题，不能将外部赠款作为一个长期可持续的财政空间来源予以依赖。因此，对许多国家而言，官方发展援助是一个有吸引力的融资来源，但它也有其不足之处，例如带来本可避免的依赖援助的风险。官方发展援助，不能作为一个系统的长期的社会转移的资金来源。国际劳工局局长 2010 年报告说，“国际劳工组织的计算表明，一个基本

²²发展委员会：促进增长和发展的财政政策-一份临时报告，为发展委员会会议准备的背景报告，2006 年 4 月 23 日(华盛顿特区，世界银行，2006 年)。

的社会底线福利一揽子计划[...]每年将耗资约 460 亿美元[...]这些资源将足以使约 4.42 亿人摆脱最严重的贫困。该费用将达到[...]2009 年官方发展援助(ODA)总额的 38%。²³若将符合条件的国家名单从最不发达国家扩大到欠发达国家,将使一个基本的社会福利一揽子计划成本增加到每年约 1170 亿美元,从而到达正式官方发展援助的 112%。让全球社会在长期的基础上拨出足够的官方发展援助,通过社会转移弥补全球贫困差距,这是不太可能的。对于一些选定的短期内获得其它资源渠道有限的低收入国家而言,官方发展援助可作为一个临时资助的重要来源。然而,这将需要为所需资金进行谨慎的中期预算规划,以备以国内资源替代外部赠款之需。

268. 赤字财政。向外和向内借贷是创造财政空间的潜在途径。然而,借来的资金需要偿还,因此,岁入开源迟早将发生,以偿还所借资金。对于那些债台高筑已高的国家,增加借贷水平可能变得不可持续。如果借款被用于资助政府财政赤字,而不是一个具体的项目,那么将需要根据该国整体债务状况来考虑贷款的可持续性。²⁴考虑到国际债务的历史和影响,借款人和贷款人都应汲取过去的错误教训,认真规划和评估任何新的借款前景。

269. 变更支出优先秩序和提高支出效率。在探求财政空间过程中,变更支出优先次序和提高支出效率,都必须提上重要议事日程。这将要求对所有的公共支出项目进行广泛和全面的审查,以确定需要改善的地方。支出跟踪机制,内部控制制度和稽核程序,可能有助于优化资源配置。适当的财政规划机制可以而且应该支持这一进程。

270. 国内岁入开源。有广泛的共识认为,对贫穷国家而言,也有必要将动员国内资源作为对公共支出融资以实现持续发展的一个重要来源。²⁵动员国内资源并不意味着要牵涉外部资源的负面影响,但这个过程在行政能力和技术能力两方面可能要求很高,而且通常需要若干年才能实施广泛的改革。在中等收入和低收入国家,尤其是在具有庞大的非正规经济和自给自足的农业的国家进行税制改革,应该采取措施,包括扩大税基,设计有效的累进税率,使税收管理现代化和打击逃税。作为国家建设的重要组成部分,税收是一个国家的生命和发展的核心,其作用远远超出了政府简单的融资目标。

²³见国际劳工组织:拥有体面劳动的恢复和增长,局长报告,报告 I(C),国际劳工大会,第 99 届会议,2010 年,第 134 段。

²⁴Heller, 同前。

²⁵Heller, 同前; Roy 和 A.Heuty: 财政空间:人类发展筹资问题的政策选择(伦敦,联合国开发计划署/Earthscan 出版社,2009 年); D.Bräutigam., O.-J.Fjeldstad 和 M.Moore(编者):发展中国家的税收与国家建设:能力和一致意见(纽约,剑桥大学出版社,2008 年); P.S.Heller:“撒哈拉以南非洲加强岁入开源努力”,在 WallaceL.(编者):非洲深化结构改革:东亚的经验教训(华盛顿特区,国际货币基金组织,1997 年),第 39-53 页。

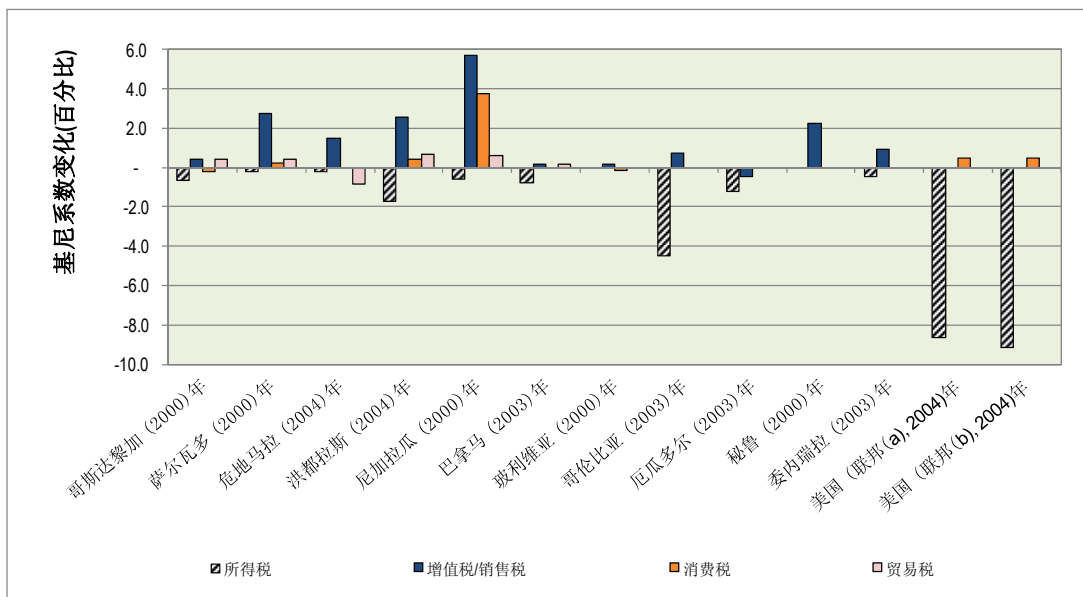
专栏 4.7

拉丁美洲不同形式税收对收入分配的影响

最近的一项研究分析了拉丁美洲选定的国家实行不同形式税收对收入不平等的影响。下图描述了税收对收入不平等的一些主要量化影响(根据基尼系数衡量)。这些影响证实了理论推理,但总体而言,不同的税收对收入不平等的影响仍然相对较小。与美国的对比表明,理论上所得税可对不平等产生重大影响,但这一潜力尚未在拉丁美洲使用。其原因是,整体税收占 GDP 的比例在选定的国家大大低于经合发组织国家,从而影响收入分配的潜力仍然相对较小。逻辑上,转移的金融量潜力也仍然相对较小,因此拉丁美洲对收入平等的税收和转移的综合效应与经合组织国家相比同样地很小,即只有欧盟 15 国集团的三分之一。

这项研究的结论是:“税收有限的再分配潜力,特别是相对于社会支出的,表明了在中美洲税收政策的重点应该是高效率地提高岁入。[...]在税收的累进与岁入的提高之间经常需要进行权衡:如果税收的累进行生于减免或不同的税率,其根基可能会遭到削弱。扩大税基——即使这意味着取消累进免税——以扩大可用资源总量,通过社会支出重新分配,有可能提高财政政策的总体累进。然而,这些结论并不意味着,在税收政策辩论中不应考虑公平问题。证据[...]表明,在一些国家中比在另一些国家中,所得税累进得少得多,而增值税和销售税递减得少得多。在某种程度上,这可能反映了不同国家在经济结构方面的差异,但税收设计方面的缺陷也很可能发挥作用。这些缺陷可能同时损害公平、效率、效益、以及精简管理。例如,过分偏袒社会富裕阶层的豁免,可能使税收更加累退,便利逃税,减少收入。”

美洲选定国家不同形式税收对收入不平等的影响



注释: (a)包括社会保障缴费(b)不包括社会保障缴费。

资料来源:根据 R.Cubero 和 I.VladkovaHollar: 公平与财政政策: 中美洲收入分配税收效应与社会支出, 华盛顿特区, 国际货币基金组织工作文件, 第 10/112 号(华盛顿特区, 国际货币基金, 2010 年), 第 33 页(报价), 38 页, 自己的计算。

271. 各国如何挖掘出未开发的岁入开源潜力？据估计，在低收入国家，通过税收获得的岁入量在未来十年可能会提高国内生产总值的 1-4 个百分点。²⁶然而，据较合理的评估，增加国内岁入的可能性因国而异的程度极高。例如，撒哈拉以南非洲国家平均显示的税收与国内生产总值比率约为 20%(相比经合发组织平均为国内生产总值的 36%)，而且该比率过去三十年来相当稳定。虽然在这期间的整体比例仍然维持不变，但税收收入的构成变化很大：来自国际贸易的收入比例下降，这反映了继最近全球化浪潮之后的关税下降；而来自直接和(在较小范围内)间接税的收入有所增加。有证据表明，当低收入国家从低收入水平晋级到高收入水平时，这些低收入国家的岁入水平可以提高；不过，岁入与国内生产总值之间的最佳比率因国而异的程度极高。税收政策受结构性因素以及税收征管工作的影响。虽然结构性因素通常长期才变化，但税收征管力度，可以在短期内改变。

272. 增加岁入开源的可能战略，需要区分岁入的主要类别：直接税(通常是所得税、财产和财富税、企业税)；间接税(其中价值增加税，即增值税，是最重要的，但也包括消费税和销售税以及贸易税(进出口货物的关税)，确保在广阔的税基上进行充分和公平的征税。虽然具体的综合手段将取决于每一个国家现行税收的绩效，但所建议的策略大部分都适用于绝大多数国家。过去几十年来，大多数低收入国家从贸易税征缴的岁入已急剧减少，并可能进一步减少。低收入国家仍然需要加强自身能力以征收国际贸易税。这将可能需要进行海关制度改组和海关程序合理化，以使具有成本效益和高效率的系统到位。继贸易税收下降之后，政府的岁入缺口主要依靠间接税来弥补。

273. 许多国家已成功地引进了价值增加税(即增值税)，但可能需要进一步调整，以确保公平实施和遏制有害于用户(如烟草、酒精)或有害于社会(如汽油)的货物消费。表 4.1 显示，在像巴西和加纳这样的国家，货物和服务的间接税(相对容易征收)在政府总岁入中所占的份额往往高于一般欧洲国家。这并不意味着，增加间接税是解决增加岁入需要的公平办法。

274. 当进行税务改革时，对国民收入分配的影响值得密切关注，并且不能与转让政策相隔离。政府有两个可使用的主要手段来改变国民收入分配：税收(包括社保缴费)和社会转移。这两个手段在理论上都有累进和累退的功效，或可相互抵消。关键是要看，税收和转移的综合结果。所有社会转移的总体功效显然是为了累进。征缴的税款和保费允许资助社会转移，但会减少或增加转移的累进效应。这种效应取决于不同形式的税种在国家税收制度中的相对权重和各个组成税种的具体设计。虽然税收的具体形式往往与累进或进步相关，但一个税种的实际设计可能会改变这些一般的特点。例如，所得税，一般认为是累进，但例外也是可以感

²⁶S.Gupta 和 S.Tareq: “岁入开源：加强国内岁入基础是创造非洲发展所需要的财政空间的关键”，载于金融与发展，第 45 卷，第 3 期，2008 年。可从以下网址下载：<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fda.htm>。

知到的。针对消费和销售的间接税，被认为是累退，但其某些效果可以通过免除一些基本货物和服务的间接税或使用差别税率来加以减少。社会保险缴费，如果按工资或收入的一个统一的百分比收取，那么一般是中性。然而，如果给予低收入的人暂停缴费的待遇和/或对高收入者的社保缴费给予最高限额，那么不同的效果就会发生。专栏 4.7 对不同形式的税收在发展中国家中的实际效果进行了分析。

275. 从公平与效率的角度看，所得税和公司税以及财产税，可能需要进一步调整，以便简化税制，扩大税基，抑制豁免，以及在所有收入分配水平确保适当和公平的税率。审查税务管理方面的法规和制度安排，也会产生积极的效果。

表 4.1. 政府岁入占国内生产总值百分比

	经合发组织国家			发展中国家		
	英国	德国	瑞典	西班牙	巴西	加纳
来自税收和缴费的总岁入	35.55	36.31	43.01	32.86	31.70	23.78
直接税	14.23	11.64	17.09	10.08	6.88	6.41
货物和服务税	10.29	10.54	13.08	8.28	10.17	10.56
一般商品和服务税	6.36	7.07	9.58	5.13	9.84	7.83
消费税	2.89	2.55	2.73	2.04	0.32	2.50
其它	1.04	0.92	0.91	1.06	0.00	0.28
社会缴费	6.87	13.27	11.69	12.13	13.01	*
其它税	4.16	0.86	1.15	2.37	1.64	6.81
其它收入	6.52	8.17

*加纳数据是指政府预算，没有包括社会保障基金。

资料来源：根据来自经合发组织(德国、西班牙、瑞典和英国)、国际货币基金组织(加纳)、应用经济研究所和(巴西)财政部的数据。

276. 对于大多数低收入国家，未来几年最大的挑战之一，将是非正规经济的税收。非正规经济在这些国家中的重要性，是其从非正规经济获得的收入绩效不佳的原因之一；这些非正规经济以单位小、异质性高和预期回报低为特点。除了增加(对公平具有潜在负面影响的)增值税，建议用两种主要办法对非正规经济征税：行会税和小企业开销税(forfeittax)。行会税的优点是，它是政府与(代表其成员讨价还价的)企业行会之间讨价还价的结果。要成功实施行会税，需要满足两个条件：政府需要面对提高额外岁入的巨大压力，以及必须有一个(其成员认可的)代表非正规业务类别的行会对应者。成功实施行会税的一个例子是，加纳于 1987 年推出的关于非正规运输部门所得税的协议。第二项建议，涉及开征针对小企业

的“开销”税。在该税制下，企业将缴纳与一些可观察特性，比如支付的房租、营业额、或经营场所的大小相关的税。

277. 寻找和扩大财政空间是一项挑战，需要由政府应对，需要得到与社会伙伴和其它利益攸关者广泛社会对话的支持。这就需要广博的知识基础，包括对现有开支和岁入水平，以及根据重要的人口、宏观经济和劳动力市场变数的发展情况预计未来的开支和岁入水平的知识。社会预算方法，可以作为一个支持这一政策规划过程的有用工具(见附录中的专栏 A-II.1)。同样，基于家庭的模拟税收和转移对家庭收入影响的微观分析模型，有助于预测转移和收入筹措机制的可能分配效应，并进而将重要信息提供给国家的协商一致决策过程。不幸的是，在大多数发展中国家中，这些有利于良好治理的重要工具和有效的社会对话，仍欠发展。

278. 实际上，国际开发社会一直忽视增加岁入与良好的参与治理之间的关系，将大部分的努力放在减少支出，而对增加收入做出的努力则较少。虽然最近的改革给低收入国家的税收制度和税收征管带来了成绩，但产生了一个问题，即在强制征税与纳税人知情以及参与有关需要和使用一般岁入的对话之间，是否找到了正确的平衡。

4.2.2. 成熟社会保障制度的可负担性

279. 成熟的社会保障制度的可负担性，已在人口变化的背景下得到了广泛讨论。未来几十年对经济依赖比率的预期增长，引起人们对欧洲和其它发达经济体可持续性的关切。预计 2050 年在欧洲联盟将只有两个适龄工作的人抚养一个老年公民，而不是目前的四比一。

调整以适应人口变化

280. 老龄化将推高未来几十年养老金、医疗和长期保健的支出。然而，鉴于过去二十年来许多国家已采取了加强支出管理的措施，这种升高不会对国家社会保障制度的财政平衡和/或政府预算收支平衡构成主要威胁。即使是人口问题处理不当(最坏的情形)，对国家社会转让制度的可持续性的影响(即使在制度高度发达的国家)，可能小于一般认为的那种程度。然而，这需要政策调整，如针对疾病模式转变的社会医疗保护措施的调整，提高卫生和社会服务的协调，减少卫生保健工作者的短缺(特别是护士和护工)，并扩大覆盖范围和长期照顾的福利。

281. 欧盟经济政策委员会提供的最新预测显示了作为人口老龄化结果的最重要社会保障福利的综合成本。这个最新预测表明，仍然有理由认为欧洲人口转变式是可驾驭的(见表 4.1)。在社会保障方面，欧洲的所谓“人口灾难”的重要指标一直是老年抚养比率。然而，这个问题可能并不是看上去的那么严重，原因很简单。显然，在西欧人口结构迅速老龄化的基础上，增加就业的实际年限，可能是针对大多数养老金计划的解决方案。这是可以通过各种措施提高 15 至 64 岁年龄段劳动人口的参与率实现的，例如提高妇女劳动人口参与率，以及较早进入劳动力市场

而提高整体劳动力参与率。但首先，通过将事实上的退休年龄从 60 岁(截至目前)逐步提高到 65 岁，欧洲老年人口抚养比率在未来五十年最有可能保持在目前的水平。

表 4.2. 2007 年至 2060 年欧洲联盟预期增加的社会支出

年水平	占国内生产总值百分比		比 2007 年变化的百分点	
	2007 年	2035 年	2035 年	2060 年
养老金	10.2	+1.7		+2.4
医疗保健	6.7	+1.0		+1.5
长期照顾	1.2	+0.6		+1.1
失业救济	0.8	-0.2		-0.2
教育	4.3	-0.3		-0.2
总计	23.2	+2.8		+4.6

资料来源：欧洲委员会：2009 年老龄化问题报告：欧盟 27 个成员国经济和预算预测(2008 年至 2060 年)，欧洲经济丛书第 2 卷，2009 年(卢森堡，2009 年)，表 1。

282. 表 4.2 显示，未来五十年，预计国家社会支出平均增幅低于国内生产总值的五个百分点，尽管增加不少，但不应该难以驾驭。然而，在个别国家之间有显著差异，这些国家与老龄化进程本身关系较少，而与计划的特点，包括融资、资格和福利慷慨度的关系更多。这些预测考虑到了，已经立法和实施的社会保障制度改革(包括新的给付公式和延长的退休年龄)的预期效果以及劳动人口参与率和就业率的预期提高。欧洲委员会已采取措施，积极管理老龄化对社会保障制度以及对整体经济的影响。一个重要的步骤是，2010 年 7 月发布了关于欧盟养老金的绿皮书，第一次明确地寻求在维持财政可持续性和维持社会适度性两者之间保持平衡(见专栏 4.8)。

283. 然而，比关切养老金和其它社会保障制度财政可持续性可能重要得多的是，随着人口老化和可受雇劳动力人口的萎缩，国内生产总值和人均国内生产总值的增长率可能将处于危险之中。老龄化，在现状条件下，可能会对经济增长起到刹车的作用，使长期增长水平每年平均下降 2.0-2.5%，如果没有人口老龄化约束就业增长，这个下降速度会减半。

专栏 4.8

欧盟退休金制度：欧盟绿皮书(2010年7月)： “走向适度、可持续和安全的欧洲退休金制度”

一般而言，欧盟成员国设计的国家社会保障养老保险制度，旨在让本国人口中的老年成员能够享有合理水平的舒适与尊严。这些计划，大部分属于“确定给付”、一般与收入相关的类型，或者包含这样的主要内容；很多计划的资助是以“现收现付”为基础，而不是通过先融资或储蓄安排。然而，除此之外，每个成员国已根据其自身条件和看法制定了其自身的养老金规定，目前相当广泛而多样的办法大行其道，没有丝毫迹象表明会走向一个“放之四海而皆准”的解决方案。

然而，目前普遍认为，在社会保障的更宽泛范围内提供养老金，正在日益增加对国家财政的压力，尤其是因为以下两个因素。第一个因素是双重人口趋势：即寿命更长及生育率下降；结果“活跃”的奉献工人与受益人养老金领取者之间的平衡不断变化和难以驾驭。第二个因素是，2007年以来全球经历的造成巨大损失的严重经济衰退。

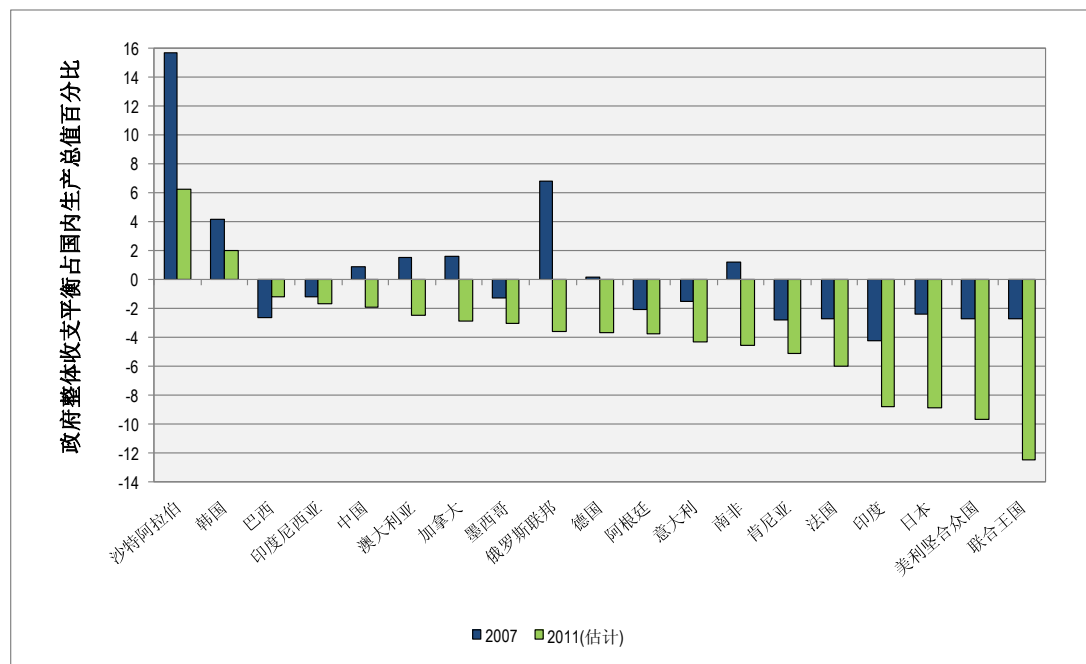
欧盟委员会已开展了广泛的研究，以查明这一共同经验的基本特点以及对成员国开放的可能的政策办法。欧盟委员会因此于2010年7月发表了一份绿皮书：“走向适度、可持续和安全的欧洲退休金制度”，在临时基础上载列了这项工作的成果，随后将根据意见和反馈给予更新。

除了人口老龄化和全球金融危机(现在紧随着的是大规模财政紧缩)带来的挑战外，该绿皮书指出了一些寻求财政可持续性的国家近年来实行改革的背景下正在出现的一系列问题；这些改革已给提供适度的养老金增加了挑战。

绿皮书提出了一个目标框架，在此目标框架范围内可寻求政策解决方案。其首要目标被确定为共同维护适度性和可持续性。正如绿皮书所指出的，这代表着同一问题的两个方面；欧盟各地养老金制度的可承受能力，可能极大地取决于除了已进行的改革之外的进一步措施。绿皮书也列出了一系列需要解决的突出事项，包括：那些来自欧盟内日益增加的劳动力流动性、监管方面、根据内部市场最新发展对养老金的风险分布(与投资及其它相关)、以及改进金融教育和宣传的必要性。一个重要问题是，日益迅速增加的老年抚养比率以及由此产生的影响问题；这个问题在较大或较小的程度上存在于欧盟所有成员国中，并逐年增加了提供养老金的成本。正如所指出的，寿命日益延长，本身是值得欢迎的，但导致的结果是，在欧盟现在人们平均将寿命的三分之一花在了传统上被视为退休的年龄段，而且这种积极的趋势看上去远未终结。一个重要的方法是，使老年工人，无论妇女还是男子，留在劳动力市场更长的时间；与之相呼应的国际劳工组织最近的工作指出，有必要整合社会保障养老金政策与适当的就业政策。然而，欧洲工会联合会对于绿皮书的早期反应明确的指出，如果有必要鼓励延长工作年限被简单地解释为提高法定退休年龄，那么这样的政策，可能会招来激烈的反对。

资料来源：欧洲委员会：“绿皮书：走向适度、可持续和安全的欧洲养老金制度，”COM(2010年)365最终版(布鲁塞尔，2010年7月)。

图 4.3. 国际货币基金估计的危机前后政府赤字水平(占国内生产总值百分比)



资料来源：国际货币基金组织：财政监测报告，财政退出：从战略到执行(华盛顿特区，2010年)。

284. 近年来有关人口变化和社会保障的辩论，也反映了人们对这种关系复杂性的理解有所加深。现在普遍接受的观点是，对人口结构变化的调整，需要充分考虑经济绩效/就业/社会保障之间的关系，而不是看人口老龄抚养比率。这反映了人口变化对劳动力市场和就业的影响。综合对策需要：解决可能的技能短缺；促进生产率；利用更多样化的劳动力，不论其性别、年龄和种族背景；促进妇女和男子的工作与家庭平衡；并确保收入保障和获得社会服务。²⁷

紧缩时期确保社会保障财政资源

285. 在全球金融和经济危机之后，许多国家正面临着庞大和日益增长的政府赤字。所有发展水平的国家，情况均如此。如图 4.3 所示，除两个有数据可查的国家外，预计 2011 年所有国家政府预算将由于收入减少和支出增加而出现赤字。这一发展揭示了政府支出，包括社会保障，所面临的压力越来越大。

286. 显然，这种程度的财政赤字对紧缩公共支出造成了巨大的压力。然而，发达经济体(特别是在欧洲)对债务危机的即时反应，不应当在实体经济发展还没加速时就节制支出。削减支出很可能会影响转让和公共部门的工资以及公共投资。其结果将是，顺周期的需求收缩和基础设施折旧，不利于长期增长。

287. 一个更合理的对策是扩大国内岁入。没有明显的理由为何奥地利(占国内生产总值的 48.8%)、丹麦(55.6%)、芬兰(47%)、瑞典(51.9%)可支持大约 50%的公共收入占国内生产总值的比率；而其它国家，如德国(44.4%)、希腊(36.9%)、英国

²⁷欲了解更详细的讨论，参阅劳工组织：新的人口背景下的就业和社会保障(日内瓦，2010年)。

(36.9%)、美国(30.4%)只能支持大约 35-45%的公共收入占国内生产总值的比率。²⁸也没有理由认为,通过税收再分配会自动降低总需求。

288. 据国际货币基金组织估计,法国、德国、意大利、日本、英国和美国的岁入增加潜力介于其国内生产总值的 4%至 6%之间。²⁹答案似乎是,一些长期持续存在基本收支赤字的国家应该增加其岁入。如果将这些增加中的一部分投资于生产领域,如教育、卫生、绿色生产、修复基础设施,而且也投资于社会保障,作为国内需求的激发器,那么这可以促进增长,尤其是公共就业。同样,在中等收入和低收入国家,呼吁扩大国内岁入开源,以资助发展。³⁰似乎有必要实施增税政策,这有利于提高生产率和投资,同时促进平等。

289. 随着钟摆从危机引发的财政扩张摆向危机后的财政紧缩,存在着财政紧缩措施可能会影响复苏的风险,特别是在扩大生产性就业和保证社会保护达到适当水平方面;从短期和长期来看,这可能导致贫穷和脆弱性的增加。这部分是由于某些国家的财政紧缩措施有结构性偏向;在这些国家,主要紧缩措施的是社会保障和劳动力市场支出的计划,影响的主要是低收入群体,而同时高收入者和大公司却已看到他们的税务负担减少。³¹

290. 1980 年代和 1990 年代的经验已表明,平衡欠佳的紧缩措施可能对国家经济和社会发展造成灾难性后果。从结构调整政策汲取的主要教训之一是,在紧缩时期对人的发展的投资,如果不能扩大,也需要得到保持,以便不牺牲未来生产率、增长和社会凝聚。特别是在新兴经济体中,加强社会保护制度有助于刺激国内需求,减少过多的储蓄,压缩过高水平的不平等,并有助于更公平和可持续发展的经济和社会发展。³²

291. 实现妇女和男子在更高层次参与就业,对于维持老龄化社会生活水平是必不可少的,而不仅仅是稳定养老金计划。事实上而非法律上,并以公平的方式,进一步提高退休年龄(正如目前许多欧洲国家正在尝试的),仍将是一个不可避免的政治挑战。然而,未来十年最重要的任务是,确保为老年工人提供足够的就业机会——这是将老龄化危机成功地降低到可驾驭程度的关键。

²⁸2009 年政府一般岁入占国内生产总值的百分比,引自国际货币基金组织世界经济展望数据库。

²⁹国际货币基金组织:《游览前方的财政挑战》,财政监测报告 2010 年 5 月 14 日,华盛顿特区,第 45-47 页。

³⁰联合国非洲经济委员会:《2010 年非洲经济报告:在非洲推动高水平可持续增长以减少失业(亚的斯亚贝巴,2010 年)》。

³¹国际劳工组织:《2010 年劳动世界报告:从一个危机到下一个危机(日内瓦,2010 年)》,第 57-75 页。

例如参见 R.Torres:“不完整的危机对策:社会经济成本及政策影响”,在《国际劳工评论》,第 149 卷(2010 年),第 2 期,第 227-237 页。

4.2.3. 成本与效益的考虑：财政成本与成果之间的关系

292. 虽然人口变化已要求并可能继续要求进行调整，但是发达国家的社会保障制度仍然是它们所有经济体的社会经济结构的组成部分。在欧盟和其它高收入国家，社会保障计划在达到它们的主要目标方面：压缩收入不平等和减少贫困，一直都很有成效(另见第 1.2.1 节)。

293. 现在普遍认为，普遍的贫困和经济不安全对各种发展水平的国家的经济持续增长是一个威胁。³³ 也很显然，促进就业、减少贫困和解决分配问题的综合政策，已成功地减轻了危机的影响并成功地走向快速恢复。精心设计的社会保障计划，在促进均衡的经济和社会发展方面，发挥了关键作用。

294. 有证据据理反驳这样的论点，即鉴于全球竞争，高水平的社会支出是负担不起的。从历史和全球的角度来看，事实表明那些实现长期可持续增长和减贫的国家大都建立了广泛的社会保障制度，同时它们都有开放的经济。虽然迄今为止可能还缺乏有力的实据来证明社会保障与积极的经济表现之间具有因果关系，但是我们所知道的是，这两者共存于所有成功的国家中。经合发组织国家已决定大力投资于社会保障——一般超过其国内生产总值的 20%——作为其长期增长和减贫战略的组成部分。也许更重要的是，当他们贫困时，他们就开始这样做。这些国家都在某个阶段开始执行促进公平增长的战略，而这些战略证明是成功的。

295. 然而，它们最近的历史也已表明，仅仅靠高的社会支出，并不能成功减少贫困和不平等以及支持经济增长。经验表明，良好的治理，从广义上说，是成功的一个必要条件。在这样的框架内，虽然经济好转，但社会支出理所当然应该得到明智的配置和控制，避免对转让的不合理依赖，并且在经济和社会危机时期视需要还可扩大这类支出。

296. 在国家和全球经济危机时期，社会保障制度，作为社会和经济的稳定器，发挥了重要作用。向失业工人和其他弱势受益者提供社会保障救济金，不仅有助于防止个人及其家庭陷入深重的贫困，而且同样地控制了总需求的下降，从而限制了经济衰退的潜在深度并打开了复苏的道路。在许多存在着失业救济和其它社会保障和收入支持计划的国家，将加强这些计划的措施(诸如放宽资格条件、增加津贴金额或增加预算拨款)包括在一揽子经济刺激计划中，是极其重要的。

297. 然而，社会保障制度目前面临不可避免的困境，即在最需要它们提供收入支持时，它们却经历着最低水平的收入。这可能需要各国政府相当份量的反周期支出，辅以允许社会保障储备枯竭。为应对较早期的一次危机，美国政府于 1935 年推出了养老金和失业救济金，作为“新政”政策的组成部分。此外，在 2008 年 9 月，美国国会众院通过了一项扩大失业救济金的措施，作为更广泛的一揽子经济刺激计划的组成部分，以促进创造和保护就业机会，投资于基础设施，并提供经

³³国际劳工组织：2008 年劳动世界报告：金融全球化时代的收入不平等(日内瓦，2008 年)。

济和能源援助。同样，欧洲经济复苏计划也包括了增加对不同社会保障计划拨款的重要组成部分，并建议对受危机严重影响的家庭暂时提高失业救济金水平和延长领受期限。³⁴显然，社会保险和社会救助计划是扼制这种危机所产生的不利社会影响的主要手段。

298. 此外，继 1990 年代后期的金融危机之后亚洲共识结论之一是：如果有支持计划到位，危机影响的破坏性会少得多。然而，尽管一些国家(如大韩民国)，加速实施它们针对正规经济部门工人的失业保险计划，并总体上加强社会保障覆盖(泰国后来跟进实施此战略)，但大多数世界人口仍然缺乏任何渠道获得社会保障。

299. 在一些工业化国家，需要制定政策，以便为社会转移确保财政空间，特别是当面临按需资助大型经济刺激计划而不断累积的预算压力之时。已有迹象表明，未来都不得不对社会支出做出调整，因为这些国家需要偿还由危机产生的债务。

4.3. 设计、治理和管理有效和高效的社会保障制度

300. 当它们以适当的成本达到其政策目标且没有出现不希望的副作用时，社会保障制度是有成效和有效率的。只有当设计它们的目的是为了满足不同人民的需要以及只有看到它们得到适当和可靠的管理，社会保障制度才能是可持续的。没有什么能比浪费金钱和不回应民众需要的恶劣管理更能破坏社会保障制度的信誉。最近几年，出现了一些值得进一步讨论的问题。尤其是，一直在讨论的问题是，用哪一种最好的办法确保所提供的福利覆盖整个人口，或作为优先事项，覆盖某些具体的目标群体，确保提供的给付是适度的，以及如何确保执行和监督。

4.3.1. 设计和实施计划以扩大社会保障覆盖范围

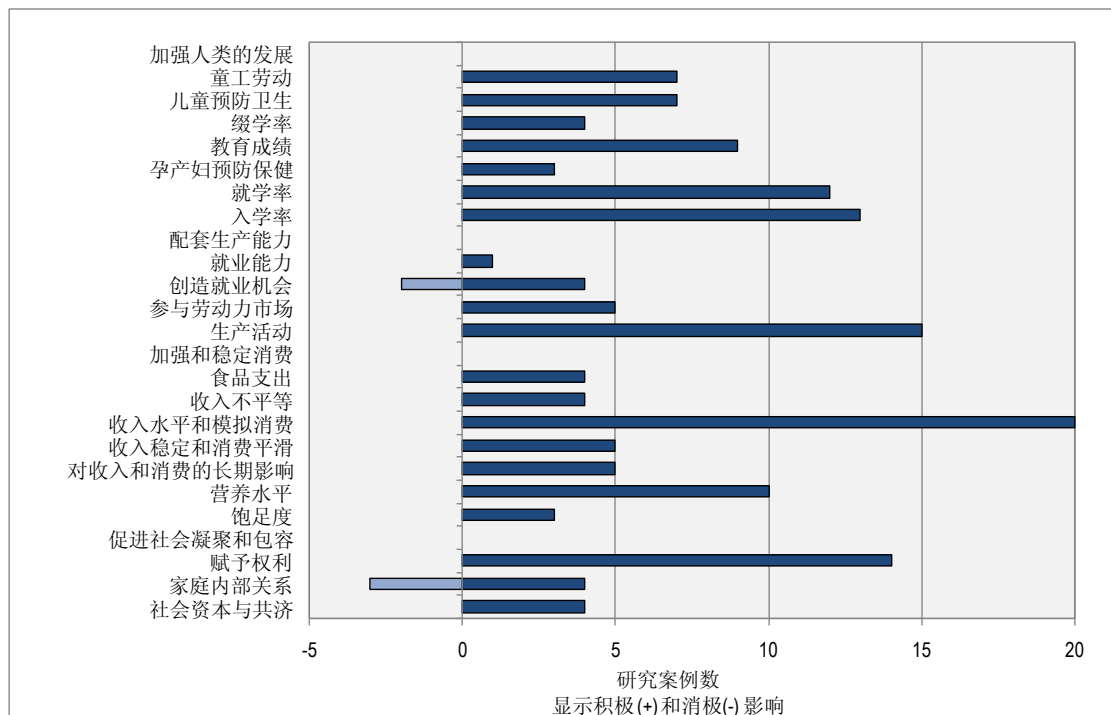
应对覆盖面挑战

301. 近几年对社会救助计划的更加重视反映出人们承认，即使在建立了良好缴费计划的情况下，仍有很大比例的适龄工作人口缺乏享受体面生活的最低经济先决条件。社会救助计划加强了穷人的收入保障，体现了对社会贫困成员的社会共济，贫困成员也应受益于社会创造的财富。

302. 在这个再分配功能范围内，社会救助基本上被理解为一个“安全网”，保护那些由于某些原因其收入保障不能为社会保险/就业关系确保的人。在大多数情况下，这种保护被理解为是暂时的，因为预计社会的经济运作会自然地将受益人重新融入经济体系。再分配的另一项重要方面是，受益人继续获得“社会资产”(如教育和卫生)，因此改善他们面对贫困时的恢复能力。

³⁴欧洲共同体委员会：委员会致欧洲理事会的通信：欧洲经济恢复计划(布鲁塞尔，2008年)，第8页。

图 4.4. 30 个国家现有社会转移计划影响评估概要



注释：本图显示的是表现出清晰的积极或消极效果(仅涉及由三个或更多的研究覆盖的类别)的那些研究。效果未显示或显示不清的研究未反映在该图中。

资料来源：根据 I.Orton,庆贺的理由：国际劳工组织对全球社会转移的分析预测基本收入形势良好及一些告诫，提交文件于：基本收入地球网络(BIEN)第 13 届国际大会，圣保罗，2010 年 6-7 月；国际劳工组织(2010 年)，同前。

303. 有确凿的证据表明，社会救助计划在实现其目标方面是有效的。国际劳工组织已根据大约 80 个现金转移计划个案研究汇编了“元研究”成果；在过去 10 年期间，这些现金转移计划在世界各地大约 30 个国家‘主要是发展中国家’推行，并且已为最低社会转移提供了组成要素。³⁵图 4.4 以一个对不同现金转移计划的总结性评估，浓缩了这个元研究成果。该图显示，在这 30 个国家的现金转移计划，对于提高人的发展、支持充分利用生产能力、加强和稳定消费以及促进社会凝聚力和包容性，具有明显和积极的影响。

304. 国际劳工组织和其它各种对现有社会转移计划的研究得出结论：总体上，社会转移计划对贫困、健康和营养、领取者的社会地位(特别是妇女)、以及经济活动和小规模创业投资(特别是农业)，具有积极的影响，而且避免了它们服务的贫困人口对参与劳动力市场的重大不利影响。

305. 除了发现现金转移的非常积极的社会效应外，这些研究还分析了现金转移计划的经济效应，并发现现金转移对受助家庭的创业行为起到了积极作用。许多家庭将现金转移的一部分投资于小规模农业活动，包括牲畜的购买。因此，这些家庭力求创造的收入来源，也能提供某种程度的保护，应对未来的经济冲击，特

³⁵国际劳工组织：在发展中国家中非缴费社会转移的效应：概要(日内瓦，2010 年)。

别是食品价格危机。例如，在纳米比亚，全民老年和残疾退休金刺激了当地生产的商品和服务的市场。在中等收入和低收入国家—正如在工业化国家那样——社会转移已展现了它们作为经济稳定器的能力。

306. 国际劳工组织最近发表的一份报告，描述了在选定国家的一系列计划。³⁶它指出，这些计划的影响一般来说都令人鼓舞，促成了许多预期的成果，如营养、卫生、教育，减少贫困和缩小不均、提高技能和获得机遇。

307. 这一系列的实例表明，低收入国家确实可在相对短的时间内有效地实现提高覆盖率。显然，在一个国家的收入水平和劳动市场结构以及所取得的覆盖面之间存在着一种强有力的联系，但可以肯定的是让许多国家以非凡的速度取得进展是可能的。对当前做法的审视也说明，在提供福利方面的设计和安排是多种多样的。事实上，有很多方法可以实现基本的社会保障的保证。对于医疗保健而言，在所审查的大多数国家中，有若干个计划(社会/国家保险、税收资助的计划、补贴卷等)同时共存。各种计划也体现出与其它政策，如获得基本社会服务或就业政策领域的不同水平的融合。虽然通常是由政府承担提供适度给付的全面责任，但也可以多层次的权力下放，通过公共或私营部门(营利或非营利)的渠道提供给付。每一种方法都有其优势和存在的问题，并且每一种方法都会有沿用历史上的作法。在任何情况下，设计和提供福利，都应对受益人的需求和能力(如缴费能力)保持敏感。最终，重要的是，所有的人都应获得基本的保障。国家重要社会保障战略的结果是首要；其次才是国家用以取得这些结果的方法和途径。

308. 全球各地涌现出来的这些新计划表明：无论一个国家处于何种发展水平，将社会保障覆盖全民的重要性获得了的共识日益增多。这标志着在实现社会保障的人权方面取得重大进展。这一进展反映的是，人们更为确信社会保障对减少贫困和人类发展的重要贡献。收入保障和获得医疗卫生保健是这些新计划所规定的保护的核心。

获取设计权

309. 在减贫的背景下，在中等收入和低收入国家，出现了大型非缴费收入支持计划；这些计划的出现，已将基于“资源”(收入或财富)条件确定目标的辩论带到了前沿。推动此辩论的一些考虑因素包括：可负担能力、成本、效益、收入不平等、价值观、权利、就业趋势和政治支持。此辩论的一些内容介绍如下：

³⁶国际劳工组织：将社会保障覆盖全民(日内瓦，2010年)。

310. 根据个人的自身状况来确定目标，可以采用多种方式：

- 财产调查(收入或支出调查)，虽然这需要高质量数据，许多国家不提供这类数据，而且使这些数据到位可能很昂贵，但可通过“间接”的财产调查方法进行估计；
- 地理定标，即据此向生活在贫困发生率高的地区的所有人提供转移给付；
- 以社区为基础锁定目标，这种方式使用社区结构来确定一个社区中的最贫困成员，或按商定的标准确定符合条件者；
- 类别给付，提供给那些被确认属于人口中某一特定弱势类别的人(例如土著人)；
- 自我定标，如在某些提供低于市场工资的工程计划中，基于只有贫困的人才愿意选择参加这类工程的逻辑。

311. 许多税收资助的计划都要求确定目标；这些税收资助的计划提供养老金、儿童福利，并向适龄工作人口中那些不能通过有报酬的工作养活他们自己的人提供福利。如上所述，确定目标也被用于保健计划。获得福利，除了其它条件外，往往也引入了诸如年龄(如老年退休金)、居住地(如农村计划)和行为(如就学)的资格条件要求。

312. 支持确定目标的明确依据，涉及可负担能力、效率和收入平等。简言之，这是由于人们认为有针对性计划的受益人比全民计划的受益人数少，更便宜，更具有可持续性。³⁷理论上，通过重点对贫困人口的收入再分配，有针对性的干预措施创造了以较少的资源取得相同的减贫结果，并且因此而更加有效。出于同样的原因，有针对性的干预措施也被视为是要比全民再分配机制更有效的减少收入不均的措施。

313. 这些论点，在世界各国广泛实施的财产调查或类似定位的计划中，已经并仍在发挥重大作用。尽管如此，它们的理念基础在若干方面受到了挑战。由于几方面的原因，提出了批评。

314. 首先，上文很简单地提出的论点没有考虑到贫困的动态特性，因为仅将转移给付针对穷人是绝对不能防止贫困的。更觉知性的和前瞻的办法是，勿将资源仅针对于那些已处于贫穷的人，也应当包括那些将陷入贫困风险的人。

315. 第二，以上(以定向性计划的特定效率为重点)的论点，在贫困人口比例高的地方是根本站不住脚的一般性说法(因为任何产生于定向性“节约”的成果可能都是很低的)，而且实施定向也是昂贵和困难的，从而导致大量的纳入和排除的错误；

³⁷例如参见 D.Coady、M.Grosh 和 J.Hoddinott：在发展中国家确定转移目标：回顾经验和教训(华盛顿特区，世界银行，2003年)。

这种情形在低收入国家中是很典型的。³⁸人们更普遍地认为，并非所有确定目标的方式适合于所有类型的给付，并非在纳入/排除的错误方面具有相同的效应；并认为统计和管理的要求也极为不同。而且从根本上说，在成本费用方面这些办法也是各不相同的。

316. 第三，目标确定的成本，其本身就是一个需辩论的领域；而且有人认为，有些方法会过于昂贵。财产调查就是一个例子，其中实施该种目标确定的成本就可能占计划总成本的很高份额。出现这种情况，是因为在缺乏可靠的人口数据(和数据系统)的情况下，准确地确定穷人和更新这些数据是非常复杂和昂贵的。然而，某些计划已能以相对较低的成本通过间接调查的方式实施确定目标。人们已注意到，一般来说，越是有效的目标确定机制(在减少纳入错误的方面)，很可能越是昂贵，越是与排除错误有关。总之，若无提及所产生的纳入和排除错误，将无法评估确定目标的成本。

317. 第四，重要的是要确保制度的透明度，受益者和潜在受益者必须能够了解他们是否有权获得福利，只有这样，他们才能有能力和自己的权利(包括反对决定的上诉机会)。这有助于遏制不良影响，确保福利惠及意欲达到的目标群体，并防范腐败。

318. 最后，有些人认为，目标确定的成本不仅应考虑到实施计划的直接管理成本，而且还应考虑到计划参与者的间接成本。这意味着，成本低的计划(如常有的自我选择方法的情况)，当将参加者引发的费用考虑在内时，仍然证明是非常昂贵的。例子包括：花费的时间、交通、丧失其它收入的机会、获取必要文件所支付的费用(有时贿赂)、污名的可能性、自尊和社会凝聚力的侵蚀、以及对非正式支持网络的潜在的破坏的成本。

319. 围绕确定目标的另一个有争议的方面，是其可能的排除效应。一方面，赞成确定目标的人认为，这些计划最大程度减少了排除性，因为它们的设计使它们对穷人的具体需要和能力更加敏感；认为这种设计灵敏性，也许比基于“标准家庭”而设计的全民计划的更加流行。另一方面，有人担心确定目标会因下述原因而增加计划的排除性：即设置难以评估的(与收入或财富有关的)条件、对潜在受益者产生的直接和间接成本、以及对当地机构执行的要求太高。

320. 重要的是要牢记，定向性计划的技术复杂性和广泛经验差异以及它们的实证成果。正是这些特点推动了，并承诺延长，有关根据个人的资源或情况确定目标的辩论。事实上，这种辩论与政治因素有着密不可分的联系。除了纯技术问题

³⁸例如参见 T.Mkandawire：减贫的针对性与普遍性，社会政策与发展计划文件，第 34 号(日内瓦，联合国社会发展研究所，2005 年)。

外，政治和意识形态已影响了确定目标被纳入辩论的相关性，并为是否推出基于资源的定向问题和界定资格资源门槛问题确定了背景条件。这些问题本身，在很大程度上，反映了不同的价值体系和不同的行动者在广阔的政治舞台上可能拥有的促进他们价值观和利益的权力。在过去十年中，定向性计划的社会合法性显然已有所增强，这也许是因为它们被视为公平的计划；从某种意义上说，它们声称解决了那些最需要帮助的问题，而这样做，可有助于减少现有的不平等。然而，也有潜在的怀疑，即界定享受福利资格的过程，也并不总是符合独立性和透明度的有关标准。

321. 最后，在这方面，正如在社会保障诸多其它方面一样，每种选择都有其自身优缺点。重要的是，不应孤立地而应全面地考虑这些优缺点。如上所述，改善某些方面可能会对其它方面造成负面影响。有关根据收入、财富或其它资源条件来确定目标的辩论，总是倾向于使讨论脱离具体的计划目标，脱离其执行的背景和脱离受益人的特点。确定目标只不过是一个工具，其相关性和设计应根据其对这些目标的贡献来评估。有效确定目标的计划已证明对减贫具有非常积极的成果。然而，它们既不应被视有效率地向穷人转移收入的唯一手段，也不应视为足以单独战胜贫困。

应对适度性的挑战——确保给付的可靠性

322. 显然，长期而言社会保障制度需要两类稳定：金融的和社会的。过去几十年的改革辩论，大多是由意识到的或实际的金融稳定需要直接或间接地引发的。政策侧重于国家社会预算内的两大部分主要支出，即养老金和医疗保健。养老金和医保计划的财政稳定，在很大程度上已被公众心照不宣的共识理解为，保持缴费资助的退休金计划的缴费率不变，或保持国内生产总值或政府总支出对税收资助的养老金计划的大比例支出不变。在这方面，大多数养老金改革似乎尚算成功。医疗改革不太成功，而医疗保健成本控制自 1970 年代末以来已成为一个很大的政策关切问题——主要是对护理的质量和适度性的费用的关注。

确保老年收入保障

323. 确保养老金制度的可持续性和适度性，一直保持在重要议程上，迄今已至少有 25 年之久。世界银行 1994 年的一份出版物拉开了激烈的国际辩论和一系列养老金改革的序幕。³⁹这份出版物主张由三层支柱组成养老金制度。第一层是，以一个小

³⁹世界银行：避免老年危机：保护老人和促进增长的政策(牛津，牛津大学出版社，1994年)。

规模定向性的或全民的由税收资助的社会救助养老金形式构成；第二层是，由一个基于智利模式的强制性个人储蓄计划构成；而第三层是，由自愿性个人储蓄计划构成，作为一种避免养老金成本预期螺旋上升的手段。世界银行的模型在过去三十年期间先在拉丁美洲而后在中欧和东欧生根，而国际劳工组织却一直持怀疑态度。国际劳工组织主要的批评观点是，基于定额缴费的改革，不会导致可预测的给付水平，因而不能提供真正的老年收入保障。同时，不幸的是，危机对定额缴费(DC)养老金计划的影响已证实了这一观点。养老金辩论的简史，请见专栏 4.9。

324. 新的养老金制度，将大大降低所有“典范”改革国家的替代率。据欧盟最近预测，⁴⁰一些国家改革后的养老金总支出在 2007 至 2060 年间会停滞或者甚至可能减少。这引起了那些从定额给付向定额缴费原则转变的国家的关切，例如爱沙尼亚、意大利、拉脱维亚、波兰和瑞典。所有这些国家当前和未来的人口状况类似：人口抚养比率到 2050 年将增加一倍。这有一个简单的数学结果：即替代率将不得不下降。它们也将会高度地不确定，这主要是由于不可预知的资本市场表现。在波兰，据养老基金监管机构计算，未来的替代率中值，男性将达到 51%，妇女将达到 33%(假设按照目前的法定退休年龄，男性工作 44 年并在 65 岁退休，而妇女工作 39 年并在 60 岁退休)。这些替代率，远远低于改革前的水平，而改革前的平均水平远高于 60%。此外，改革的效果相当小：例如，在波兰，对那些收入最低者替代率将降低得最多，而对那些最高收入者替代率实际上反而有所提高。欧盟最近的一项研究也得出类似的结果，它考虑了平均收入工作者就业 40 年后的理论替代率(见图 4.5)。

⁴⁰欧洲委员会，社会保护委员会欧盟指标分小组：目前和预期的理论养老金替代率更新，2006 和 2046 年(布鲁塞尔，2009 年)。

专栏 4.9

养老金改革辩论简史

世界银行的改革模式，主要针对的是，作为多支柱养老金计划“第二层面”的私人管理的全资养老金。“避免老年危机：保护老人和促进增长的政策”的主要信息是，这个制度可隔绝老龄化社会对养老金计划的影响，并因国民储蓄的增加而提高增长。

将近 1990 年代末时，世界银行模式(特别是其侧重于强制储蓄的内容)招来了布雷顿森林机构内部和外部的批评。批评集中在几个关键问题上。结果一点也没有明确表明，国家资金预先到位实际上会使养老金计划较少地受到老龄化、治理不善或经济冲击的影响。影响增长的证据，也被认为没有定论。结果表明，现收现付(PAYG)制度和资助的制度都需要良好的治理和持久的经济产出确保其可行性。私有化本身并未提高治理质量。系统的改革常常掩盖实际给付水平随时间减少的事实。许多作者也指出，从现收现付或部分资助过渡到充分资助的计划的融资，在大多数国家引起了过渡性财政问题。

2000 年，国际劳工组织在“社会保障养老金：发展与改革”中提出了其对多层次养老金制度的立场。国际劳工组织对其模式着墨较少，但强调重要的是：给付(提供老年收入保障，从而赋予人们负担得起的退休权利)水平适度、覆盖面扩大(具有使其变为全民性的最终目标)、以及良好治理作用，作为所有养老金制度正常运作的必要条件。2000 年，来自经合发组织的一位作者将国际劳工组织的立场基本要点总结为：“国际劳工组织根本不愿意接受不能保证有足额缴费记录的被保险人享受任何高于最低生活水平的给付的制度。”(Queisser[2000 年]，第 37 页)。鉴于 1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)所要求的最低替代率接近许多国家的相对贫困线，国际劳工组织一直维持其立场。

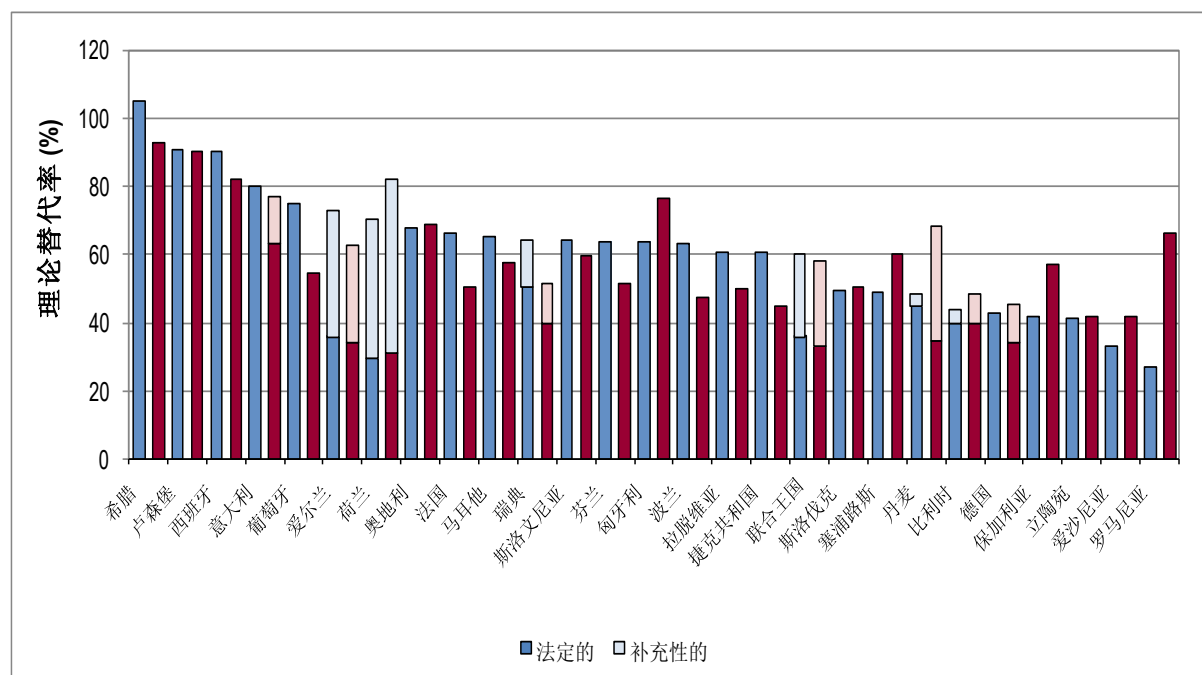
虽然学术性政策辩论在机构内外激烈进行，但在 1990 年代和 2000 年代初，一些国家引入了各种养老金改革。继智利改革之后，又有 11 个拉美国家将强制性储蓄纳入其养老金体系。继这一波在拉丁美洲进行的这种系统性模式改革之后，接着进行改革的是：中欧、东欧和中亚的 13 个国家(保加利亚、克罗地亚、爱沙尼亚、匈牙利、哈萨克斯坦、拉脱维亚、立陶宛、前南斯拉夫马其顿共和国、波兰、罗马尼亚，俄罗斯联邦、斯洛伐克和乌克兰)，它们实施的多层次系统改革基本上是缩小版的拉丁美洲模式。

2008 年及其以后的危机导致养老金改革历史有了新的发展。阿根廷和玻利维亚有效地扭转了基于个人账户的改革。在中欧和东欧，一些国家(克罗地亚、匈牙利、波兰)正在辩论调整他们养老金体制中私人层面的规模。

然而，有相当数量的(往往被忽视的)欧洲国家对其养老金制度改革采纳的是所谓的参数改革，并未从根本上改变老年收入的保障模式。这些国家包括德国和法国。这些改革通常侧重于对某些参数的调整，主要是：通过提高可领取退休金的年龄，修改资格条件，通过养老金公式和标引规则的改变降低福利权利，以及在养老金体系中添加一个新的层面。瑞典和意大利引进的改革，虽然它们保留了主要养老金计划的现收现付特点，但是这些改革也引进了名义定额缴费(NDC)的原则来确定未来的给付水平。国际劳工组织一直倡导这种改革并参与了其中一些改革。

资料来源：根据 Diop, A: “从全球视野看中欧和东欧的养老金改革：汲取的教训，”2008 年 4 月 2 日于柏林举行的 Wissenschaftliches Kolloquium “Internationale Entwicklung geninder Rentenpolitik” 科学讨论会上的发言；国际劳工组织：人人享有社会保障：投资于全球社会和经济发展的咨询，社会保护问题讨论文件，第 6 号(日内瓦，2009 年)；世界银行：避免老年危机：保护老人和促进增长的政策(牛津，牛津大学出版社，1994 年)；C.Gillion, J.A.Turner, C.Bailey 和 D.Latulippe(编者)：社会保障养老金：发展与改革(日内瓦，国际劳工组织，2000 年)。另参见 C.Gillion: “社会保障养老金的发展和改革：国际劳工局的做法，”《国际社会保障评论》，第 53 卷(2000 年)，第 1 期，第 35-63 页；以及 M.Queisser: “养老金改革与国际组织：从冲突走向融合，”《国际社会保障评论》，第 53 卷(2000 年)，第 2 期，第 31-45 页。

图 4.5. 2006 年和 2046 年欧盟国家老年退休金理论替代率



注释：图中每个国家有两条柱。每个国家的左柱表示 2006 年基期情况的理论替代率；对某些国家，这还包括补充退休养老金(较淡色柱)。右侧柱显示的是 2046 年理论替代率。基期情况是指一个男性全职就业者被该国针对私营部门员工的一般法定养老金计划覆盖，如果适用，还包括补充职业养老金，并拥有 40 年工龄。

资料来源：根据欧盟委员会，社会保护委员会指标分小组：目前和预期的理论养老金替代率更新，2006 和 2046 年(布鲁塞尔，2009 年)。

325. 在一些国家，养老金领取者的相对收入水平预计将会下降，预计将会比改革前有更大的变化和波动。此外，有充分的理由预计，改革也将使低收入群体受到极为不利的影 响。考虑到受经济转型冲击最严重的群体过去非常高的失业率，许多低收入者的福利水平将会非常低，并可能导致庞大的老年人和残疾人群体被社会排斥，他们的收入可能会下降到社会救助水平。

326. 然而，早先提到的欧盟计算表明，已开始所谓的范式改革的国家将不会是唯一的替代率下降的国家——除非人们大幅延长缴费年限和推迟退休年限。为法国和捷克共和国做的模拟显示，即使是进行了所谓参数化改革的国家将后可能也会看到未来的替代率减少颇大。然而，这些减少比典范改革产生的减少更可预测。

327. 如果在设计阶段所做出的承诺变得过度慷慨(如公职人员养老金计划的替代率在 某些情况下接近 100%)，那么在某些情况下可能会有一些理由减少给付水平。国际劳工组织已在若干国家项目中制定了成本控制机制的具体“建议”。所有这些都是基于精算和社会预算分析，并制定一份作为国家社会对话进程事实依据的选择清单。

328. 养老金计划的保护功能，亦值得更详细地研究。对许多人而言，国家劳动力市场的动荡——在日益全球化的劳动力市场上不断变化的分工模式——加上全球调整过程，可能会导致职业生涯“断裂”；这样的职业生涯，充满着失业的魔咒或不断的再培训。对于这些人，来自定额缴费计划的退休金，即受到典范改革的那些养老金，未来将下降最多。造成的结果替代率可能不再满足甚至是国际劳工组织公约的最低要求——这意味着他们不再确保提供老年贫困和残疾保险。因此，收入的不确定性可能会悄悄潜入到欧洲许多工人和养老金领取者的生活。

329. 社会稳定的理念被忽视已有时日。社会稳定意味着：养老金水平不得下降到低于一定的最低基准。国际劳工组织社会保障公约是全球商定的确定这种基准的唯一法律文书。第 102 号公约规定退休金将至少达到 30 年服务后“受益人以往收入总额”的 40%(第 65(1)条)，在这些以往收入低于平均水平的情况下也应如此。因此，这可以被视为退休金计划社会稳定所必不可少的最低替代率的基准。这意味着，任何养老金改革都不应该导致替代率低于这个基准。30 年后 40%的给付基准替代，可以被转换成每一年缴费最低应计率为以往收入的 1.33%，并且可同样地适用于定额给付和定额缴费养老金计划。在任何计划中，付给计划的缴费率及实现的回报率与退休时预期寿命和隐含应计率以及因此由计划提供的替代率之间存在一种关系。⁴¹在被资助的定额缴费计划采纳固定缴费率的情况下，当某个计划寻求实现第 102 号公约规定的基准替代率时，利用这种关系可以轻松评估出必须保证的回报率。

确保适度的医疗保健

330. 将医疗费用保持在合理水平同时又确保质量达到可接受水平和服务适度，其关键是保障人人都应获得享受一揽子基本福利计划。这种战略最近已为许多低收入和中等收入国家所采纳。通过卫生保障计划提供的一揽子福利已进行了改革，以创造更大的公平和效率，并解决各种方法中所固有的覆盖全民与照顾穷人的矛盾以及配给的照顾和质量之间的矛盾。事实上，许多改革导致限制获取充分适当的卫生保健；充分适当的卫生保健应是实现诸如那些载入千年发展目标的有关孕产妇和儿童卫生保健的全球卫生优先事项的关键；它们也缺乏对人口和流行病变化、需求和观念的适应，造成提供的服务效率低下。一些国家一直成功地侧重于综合办法，而非将一揽子计划限制在低价区或非常基本的干预。

331. 根据卫生的优先事项界定一揽子计划内容是不够的，执行的问题也很重要。在系统和全球层面上，要成功地实施基本的一揽子福利计划以实现社会卫生保障的整体目标，有一些先决条件。这些先决条件包括：

⁴¹欲了解更多细节，参见 A.Drouin 和 M.Cichon：“促进可持续退休制度的最佳融资和自我调节机制：在危机时期和今后养老金的社会稳定化：三十年养老金改革及其成果述评，”提交给“社会保障精算师和统计人员国际大会”的文件，召开于渥太华，2009 年 9 月 16-18 日。

- 创造财政空间并筹集国内资金，以拨出足够的资源给农村和城市地区，并加强整个金融体系；
- 加强需求方以期加强贫困和弱势群体的权利，例如，通过提供优惠券和有条件的现金津贴以及使用第三方支付人；
- 按支付能力设定缴费；
- 以协调的方式利用一切现有的——多元化——卫生筹资机制，以使能够缩小覆盖面差距，实现全民享有卫生服务。可能的方式包括建立联系，例如，在国家卫生系统和社会以及以社区为基础的计划之间的联系。此外，提供服务的效率应通过明确界定服务提供者不同层次的责任、索赔程序等予以机制化；
- 确保社会和国家对话、信息和参与，以期确保公民社会不同群体的权利；
- 建立针对质量改进的支持，例如通过战略采购、质量管理，确保适当的培训和卫生人员体面的工作条件，以及监测供应商的表现和审评一揽子福利计划。

通过社会保障促进人类发展目标：

取决于参与其它社会计划情况的福利潜力和限制

332. 在过去数十年增加的所有社会保障新模式当中，使用得越来越多的是有条件现金转移，这也许是最重要的发展之一。许多有条件现金转移计划是针对有孩子的贫困家庭。认为它们具有创新且独特，是有一些原因的：(一)它们的定向机制，(二)受益人收取的是现金而不是实物福利；及(三)转移是有条件的，它们常常对收取福利的个人/家庭施加行为条件。这些条件迫使个人采取一些满足人类发展目标的行动(即孩子就诊或确保高就学率)。他们仍然是日益受欢迎的手段，改善人类发展成果和减少贫困。然而，关于这些条件对这种计划有效性的影响和意义，一直存在着争论。以下各段详细讨论有关有条件现金转移的性质和应用的若干关键问题。第一，纳入有条件现金转移计划中的条件服务于人权吗？第二，这些条件带来了显著的效果差异吗？第三，它们推动或限制穷人的“能动作用”吗？第四，鉴于迄今大多数的经验一直是在拉丁美洲，它们能向别的地方推广吗？

333. 关于有条件现金转移的条件性在人权方面的影响，存在着不同看法。一些人认为，它们在性质上是矛盾的，并且有碍于人权议程；而另一些人强调补充这些权利义务的重要性。

334. 第一个论点是，人权是无条件的。鉴于社会保障、卫生和教育代表普遍公认的人权，因此通过在有条件的现金转移中推行和强制执行一些条件来否认根本的人权，这是不能接受的。⁴²使这个问题变得更为严重的事实是，满足这些条件不仅取决于受益者，而且取决于基本社会服务的提供及其质量。此类服务不存在，意味着事实上剥夺了一群需要获得社会保障权人员的权利。有人认为，这种情况

⁴²例如参见 R.Künnemann 和 R.Leonhard：实现千年发展目标社会现金转移的人权观(斯图加特，2008年)，第22页。

在没有社会服务的贫困地区以及传统上脆弱性也较高的地区，特别显著。此外，满足有条件现金转移条件的机会成本(在金钱和时间方面)可能使那些最弱势的并且往往在满足条件方面面临最大困难的人，处于非常不利的地位。有人也认为，履行条件的责任完全落在个人/家庭身上，因此有条件现金转移计划含蓄地表达了“值得同情”与“不值得同情”穷人的理念，这引起了从人权角度的关切。权利具有普遍性，而不能以“值得”为基础。

335. 然而，如前所述，条件性也已从权利的立场得到提倡。事实上，有条件现金转移已被用作为一种促进权利和协助权利实现的综合方法。这是观念上的一个重要转变，因为，虽然原则上是全民，但在实践中对于许多(如果不是大多数)穷人而言，权利仍然是一纸空文。换言之，有条件现金转移可能代表一种实际的方式，用以缩小权利的法律基础与它们的切实履行之间的差距。有人认为，这是可以实现的，因为人们承认受益者的情境见识和行为，是权利具体化的关键因素。有条件现金转移还可积极地影响可能也希望参与的非受益者的行为。更广泛地说，有人认为，只要条件不仅约束受益者，而且还约束公共当局，那么这些方案可以帮助创造必要的条件实现权利(即提供基本的服务)。这就是为什么现在推介有条件现金转移，作为共同责任的手段，例如，在支持巴西的“家庭补助金计划”的论述中(见专栏 3.11)。进行有关供应方面裨益的广泛讨论将超出本次审查的范围，不必多说，有条件现金转移倾向于暴露现有的基本社会服务的局限性，并可在鼓励它们升级的方面发挥宝贵的作用。

336. 此外，在评估有条件现金转移计划中的条件作用时，必须考虑公共机构如何强制执行这些条件。在现实中，不遵守对不同的计划会有不同的影响。它可以触发一个惩罚性方法导致受益人被排除。同样，不履行可以被理解为具有揭示个人脆弱性的功能。这阐明了所提供的解决方案与受益人的需求之间存在着平衡，或者不存在这种平衡。对此，可以建立一个“反馈回路”，在这个回路中，进一步的调查将导致解决方案的逐步改善。

337. 最后，行为经济学最近的调查结果表明，“目光短浅的家庭通常会采取一些减少他们自身长远福利的行动，(...)条件性约束，可以限制这种短视的不利影响。”⁴³ 换言之，有条件现金转移可提供一个保障，防止与人类发展目标不符的不当决策，或者说提供一个符合家庭成员最佳利益的保障。

338. 第二个主要论点，是宁愿采用有条件现金转移计划而放弃无条件现金转移计划。条件对家庭投资提供了强大的激励作用，尤其是在卫生及其子女教育方面。条件性也作为一种刺激，如果不是一种义务的话，推动公共当局在相关服务的可用性和质量不能令人满意时对它们进行投资。在实践中，有条件现金转移已导致了良好的结果，倾向于证实这种断言，虽然迄今只有相对较少的系统性研究纪录

⁴³A.deBrauw 和 J.Hoddinott, 在有条件现金转移计划中的条件性是必要的吗? 来自墨西哥的实证, 国际政策中心一页重点报告, 第 64 期(巴西利亚, 国际扶贫中心, 2008 年), 第 1 页。

在案。据评估，墨西哥有条件现金转移计划对与教育有关的学校入学率和出勤率的条件产生了影响，显示出显著的效果。尽管如此，无条件现金转移(UCTs)也可产生有利于人类发展的成果。在巴西，老年退休金帮助提高了学校出勤率；并有证据表明，尽管没有设置条件，通过纳米比亚退休金计划支付的现金已被最终用于对孩子的教育。因此，不能自动地假设，条件本身是满足人类发展目标的关键。然而，条件要素有助于改善针对穷人的社会转移的接受程度。条件性可提高计划在政治上的接受度，因为它反映了社会互惠的道德—即给予穷人的这种福利(像对待社会其它成员的情形一样)，应以某种责任的方式予以平衡。

339. 在人类发展目标方面，有条件现金转移也可能有一些弊端。例如，如果一个家庭不能满足关于健康的条件，它可能被排除而不能享受同一个有条件现金转移计划内的其它发展福利，如减少贫困和改善营养。以不履行义务为由，终止或将该家庭排除在计划之外来“惩罚”这些家庭，直接受害的很可能是孩子，而不是那些实际上应履行义务的人，人类发展的目标也将难以得到促进。

340. 第三，有人认为，由于有条件现金转移计划帮助人们获得卫生、教育和更高的收入，所以这些措施促进了贫困人口的“能动作用”。条件性也可加强家庭中妇女和儿童的讨价还价能力和地位。这方面可能对妇女和儿童尤其重要，因为他们历来在家庭中处于从属地位。这样的条件可能还有助于克服与福利支付相关的羞辱诱导效应。另一方面，有些人认为有条件现金转移计划代表了卑鄙的家长制，显得穷人并不懂得自己和家人最需要什么。

341. 第四，辩论中的另一个重要问题是，有条件现金转移计划是否不仅在拉丁美洲这些“尝鲜者”中而在其它国家也可操作的一个问题。这些计划，在现有基础设施不太发达的中低收入国家，真的适合和可行吗？在巴西等大型的中等收入国家可能的事情，在低收入的撒哈拉以南国家不一定可行。低收入国家可能受到主要供应方的局限、学校和诊所的严重不足以及有限的预算资源的制约。许多人持续关注的是，在低收入国家，可能更有效的是，重新定向那些管理这些条件所需的资源，以及将其应用于改善现有的社会服务。供应方的局限性，在较贫困的国家以及这些国家内的地区，显然是更为迫切的问题。

342. 这种辩论在可预见的将来不太可能结束。然而，有条件现金转移计划已成为一个充满希望、减少贫困和改善人类发展成果的新手段。

4.3.2. 确保良好的治理和健全的行政绩效

343. 虽然对有必要保证人人获得收入保障和基本卫生保健的共识越来越多，但对如何能够有效和高效地提供这些福利，仍需进行大量的辩论。最终，良好的管理和治理是决定国家社会保障计划是否起作用的决定性因素。良好的管理和治理能够抵消一定的系统设计欠佳的负面影响，但仅有良好的设计，而没有良好的治理和管理，将永远无法向人们提供真正的社会保障。

344. 实施一系列的社会保障福利，办法多种多样，但也需要遵循一定的通用步骤和原则有条不紊地进行：

- 设定明确的政策目标(例如，提供收入保障给特定群体应对特定的意外，目标群体内减贫，缩小收入差距，确保男女平等和回应等)；
- 设计机构、给付规定和交付机制，包括设计对应这些目标的适当的筹资机制和立法框架；
- 利用社会对话实现和维持国家对目标和交付机制的共识；
- 在立法过程中将设计法典化，并且
- 在长期基础上监测、评估和调整实施。

345. 执行、管理和行政、治理和监控的整个过程，必须符合透明度、可预见性和问责制的要求；并且必须通过有效、包容和具有代表性的社会对话和社会伙伴关系让它们参与管理和治理。然而，对社会保障计划的管理在不同的国家表现出显著的变化。在世界范围内，选择的管理方式，从通过部委或专门机构、(半)自治机构(半官方机构)实施公共管理，到公共和私营部门混合式管理，再到公众监督下的部分或全部私有化系统管理。为了在这样一个多元化的环境中实现透明度和社会伙伴务实的积极治理，需要训练有素的管理人员和“治理者”以及完善的管理工具。从国际劳工组织对国家社会保障计划的许多精算估值定期检测中发现行政费用比例居高，表明许多计划和系统在这些领域的长期投资不足。

346. 对社会保障计划经理人员和机构领导的培训，在许多国家计划中仍然长期落后。在财务和一般管理以及社会保障政策设计方面，有必要加强努力，以提供足够的培训。再分配全国国内生产总值 5-30%的制度，其效益和效率方面值得给予更多的投资。

347. 应用得越来越多的一套管理工具，是绩效指标；这套指标使制度的总管者能够评估国家社会保障制度及其组成部分是否仍然在它们既定目标的“轨道上”。许多国家计划已制定这类指标，例如指标显示：计划是否花太多时间去处理索赔，是否占用了过量的行政费用，或是否不答复客户投诉。国际劳工组织正在开发一套将在其技术咨询服务中使用的标准指标。

348. 此外，国家经验表明，重要的是使监督机制制度化，以便以综合的方式(宏观经济、劳动力市场、社会条件)追踪社会保障制度绩效及其环境，并可作为早期预警系统，用来识别和必要时适应不断变化的条件。

349. 国家体制环境的多样性不允许用“一刀切”的方法来达到良好的社会保障治理，但呼吁采纳符合本国国情的解决方案以最有效益和最高效率的方式实现各自的政策目标。正如在国际劳工组织社会保障标准和原则中所体现的那样，国际经验表明以下的工作需要落实，以保证有效的体制框架：

- 国家需要负总责，以便确保正在以一种平衡的方式追求社会目标；
- 三方参与管理社会保障计划，确保那些资助和受益于社会保障的人的代表性；以及
- 国家主导权和和社会保障计划的应对性。

350. 国际劳工组织社会保障公约和建议书中包含了许多良好治理的原则。这些文书包含了确保受保人权利的一些规定(包括上诉和非歧视性待遇的权利)、他们参与决策的权利以及有关问责制和健全而公正融资的规定。

351. 第 67 号建议书高度重视对社会保障制度的适当协调：应在社会保障服务的总体系统内统一或协调行政管理，并且缴费者(雇员和雇主)应通过其组织派代表参与决定行政政策的机构并提供咨询意见，并提出立法建议或制定管理规定。如果有单独的社保管理机构，该机构应在一个协调机构中与管理社会救助、医疗保健服务和就业服务的机构共商共同关心的事宜。除了代表工会和雇主外还代表农民协会、妇女协会和儿童保护团体的中央和地方协商理事会应建立起来，以便就法律修正案和行政手段提出建议，并且保持政府与受保护的人之间的接触。

352. 社会伙伴积极参与社会保障计划的管理，是社会对话的主要领域之一。受保护人员参与社会保障计划的管理被纳入第 102 号公约，以及若干其它社会保障公约。这种参与包括参与社会保障机构的董事会，以及参与国家社会经济理事会(见专栏 4.10)。在一些正式的国家社会对话机构仍欠发达的国家，社会保险机构三方董事会则是社会伙伴与政府交流与合作的少数几个正规渠道之一。

353. 在第 89 届国际劳工大会(2001 年)的结论中，国际劳工组织三方成员呼吁在社会对话的基础上制定与就业战略和其它社会政策等密切协调并相互关联的国家社会保障战略。⁴⁴

⁴⁴国际劳工组织：关于社会保障的决议和结论，国际劳工大会，第89届会议，日内瓦，2001年，第16段。

专栏 4.10

荷兰：通过社会对话改革养老金

荷兰具有优良的社会对话传统，这一传统也一直是一个主要的贡献因素，致力于建立和管理覆盖了大部分劳动力的大型职业养老金计划。全球金融和经济危机的影响，导致了许多养老基金出现不能满足法规要求的情况。此外，养老金计划受到了较高的预期寿命的影响，结果面临较高的抚养比率。2009年3月，内阁要求经济理事会(SER)不晚于2009年10月就修改退休年龄事宜提出建议；经济理事会是一个由雇主代表、工会代表和独立专家组成的咨询和协商机构。然而，荷兰社会伙伴之间的谈判因问题的争论而失败。荷兰工业和雇主联合会(VNO-NCW)希望将养老金某些投资风险转嫁到计划的成员身上，而荷兰工会联合会(FNV)不同意提高退休年龄，除非为弱势工人或有较长职业生涯的人，即年轻时进入劳动力市场的员工，建立保障。

同时，荷兰政府联合政党之间达成一项关于提高法定退休年龄的协议：第一，2020年将领取养老金的年龄从65岁提高到66岁，2025年则提高到67岁。当荷兰政府于2010年2月垮台时，社会伙伴之间关于退休金改革的讨论再次被推迟。经过数周谈判后，社会伙伴承认有必要达成一项双边协议，以避免政府单方面的行为。2010年6月，他们就职业养老金计划中关于领取养老金年龄的新规定达成一项协议，特别是同意2020年将年龄从65岁提高到66岁。为了应对预期寿命上升，希望在65岁退休的工人将面临退休金给付减少6.5%。进一步提高领取养老金的年龄将是符合条件的，从2015年开始，每五年定期评估预期寿命的发展情况。

资料来源：根据 M.Grünell：“社会伙伴同意退休年龄和退休金计划。”载于欧洲产业关系观测站在线，2010年8月2日；Y.Ghellab：通过社会对话从危机中复苏，对话简讯，第1期，国际劳工组织产业和就业关系部(日内瓦，2009年)。

354. 过去十年的经验已表明，制定国家社会保障战略，会是一个相当具有挑战性的过程，因为它需要高层不同部委(诸如劳工部、社会事务部、社会发展部、卫生部、规划部、财政部、以及负责性别问题的部委)、其他政府单位、社会保险机构、以及雇主组织和工人组织和其它利益攸关者之间的协调。然而，这是一个极其重要的过程，需要考虑到社会保障政策及其之间的联系以及与其它政策领域的相互作用的复杂性。社会伙伴参与这些过程，对于达成平衡和可持续的解决方案，是非常重要的(见专栏 4.11)。

355. 只有在充分知情的社会对话条件下，才能确保良好的治理机制，高效益和高效率地提供性别敏感的福利，视需要做出调整，以满足日益变化的需要。找到高覆盖率、适度给付和可持续融资的各种挑战之间平衡的唯一实用方法就是，通过对话和共识。如何达成这样一种平衡，是辩论有关调整社会保障制度以适应人口结构变化而进行必要改革的一项极为重要的内容。这个问题在当前的后危机时代迅速获得人们的重新重视；在当前的后危及时代，大的一揽子经济刺激计划必须从公共收入中扣款补回。在压力下，存在着社会对话机制可能被绕过从而可能对社会和平与稳定产生消极影响的危险。

专栏 4.11

2007-2008 年乌拉圭社会保障全国社会对话进程

近年来，至少有 18 个拉美和加勒比国家建立了社会对话进程，支持社会保障政策的发展。从 2007 年开始，乌拉圭全国社会保障对话(DNSS)召集了约 80 个机构参与，包括政府、雇主、工人、受益人、国际组织和学术界。九个月的辩论，由一个委员会筹备，并由五个技术委员会给予支持。国际劳工组织应邀参加了对话进程于 2007 年的发起，并陪伴辩论以及对辩论报告的编写给予支持。在 2008 年第一期结束时，对话进程达成了 10 个基本协议。

各种建议中有若干个建议提出了改革的理由；两个最突出的关切是养老金和失业救济金规定。老年退休金计划的改革包括：降低符合条件领取养老金的最低缴费年限、促进对劳动力市场中那些不具有完整正规就业生涯的工人的覆盖面的措施、妇女养育每个孩子的对应保险年奖金促进性别平等。失业救济金计划的改革，加强了与其它社会保障计划和积极的劳动力市场政策的协调；这些市场政策包括：延长老年失业工人福利期限、推出随时间逐步降低给付水平的毕业津贴公式、以及在经济衰退期给付自动延长两个月的措施。

除了作为这个社会对话进程结果而进行的改革，“平等计划”(即扩大儿童津贴覆盖面，改进劳动力市场中介)、税务改革(它引进了所得税，并使税制更加累进)和医疗改革(它扩展了健康计划的强制性隶属关系)已在扩大覆盖范围和与贫困作斗争方面产生了巨大的进步。新任总统已宣布 2010-11 年间为社会保障政策社会对话进程第二阶段。

4.4. 第四个结论

356. 本章回到社会保障政策的主要挑战，并列明国家政策的选择和选项。鉴于对社会保障极大的需要及其帮助缩小贫富差距、增加平等、促进经济绩效和适应劳动力市场进程、以及配合其它社会政策等方面的巨大潜力——也许其最乐观的结论是，几乎到处都可有所作为。一旦目标明确并采取切实和务实的态度，就可通过致力于良好治理建立机构和财政空间。长期成功的先决条件是明确连贯的经济和社会政策愿景、基于维护和培育全民对话达到全民共识的健全治理、不断监测国家社会保障制度绩效的意愿、以及适应变化的灵活性。时新的社会保障制度，需要不断求变，以立于不败之地。有效治理的先决条件之一是，投资于设计、运行和监管社会保障制度的人才；在这方面，同样是处处可有所作为。

第 5 章

本组织未来的政策方向

357. 根据以上所作的分析，国际劳工组织已经开始采纳多种战略方针。它们大致可分为两套战略，建立和扩大国家社会保障制度覆盖面战略和维持社会保障制度长期可持续性的战略。这两套战略在本章有所概述。

5.1. 扩大社会保障覆盖面的战略

358. 如前所述，在 2009 年 9 月举行的国际劳工组织扩大社会保障覆盖面战略三方专家会议批准了一项关于人人享有社会保障全球行动双层面战略，这两个层面是“横向”扩大和“纵向”扩大覆盖面(见专栏 5.1)。

359. 在这次会议之前在拉丁美洲(2007 年 12 月)，亚太(2008 年 5 月)以及阿拉伯国家(2008 年 5 月) 分别进行了区域的三方会议讨论，这些讨论为专家会议奠定了基础，表明了劳工局极大重视社会保障政策协商进程。2010 年 10 月，在雅温得举行了题为“通过全球就业契约建立社会保障底线”的第二次非洲体面劳动问题研讨会，与会的 47 个非洲国家的政府代表，以及 26 名雇主代表和 26 名工人代表作出的承诺，确认了双层面战略对于迄今为止国家的十分有限的社会保障覆盖面是适宜的(见专栏 5.2)。²

¹国际劳工组织社会保障政策简报系列：第 4 号文件，拉丁美洲社会保障未来区域三方会议(2008 年)；第 5 号文件，阿拉伯国家社会保障未来区域间三方会议(2008 年)；第 6 号文件，亚太地区扩大社会保障覆盖面社会包容性战略区域高级会议(2008 年)。

²国际劳工组织：“在第二次非洲体面劳动问题研讨会上通过的关于落实社会保障底线的雅温得三方宣言”，雅温得，2010 年 10 月 8 日。

专栏 5.1

扩大社会保障覆盖面战略三方专家会议的结论

(2009年9月,日内瓦)

主席本次会议的总结指出,三方会议与会者就这一点在很大程度上形成了一致意见©,即“社会保障不仅在个人福利方面发挥着重要作用,而且也在广泛的经济增长和发展方面发挥着重要作用。在获得社会保障的普遍权利和社会保障的必要性方面达成一致意见,而且提醒各方注意社会对话的重要性”。

主席在总结中强调,国际劳工组织提供的关于扩大社会保障覆盖面的双层面战略,已经得到广泛接受,并且吁请国际劳工组织加紧努力在今后几年的工作议程中推动批准和执行社会保障相关的主要公约。©

主席在总结中强调,需要通过执行和制定一套基本公共政策横向扩大覆盖面,这些政策旨在为工作年龄人口提供基本收入保障,为每个人提供基本医疗保健服务,在一揽子政策中与教育/卫生保健/劳动力市场和家庭政策相协调的突出儿童的收入津贴,并且为老年人和残疾人提供基本养老金,政府的发言者将这些视为也将有助于可持续经济发展的社会投资。工人代表赞同这一观点,他们还同一些政府一道主张确立一项关于社会保障底线国际劳工标准。雇主方表示,就业和达到雇用条件是发展社会保障和社会保障融资的重要组成部分,但他们倾向于建立一项不具约束力的机制,因为他们认为基于最佳做法的务实方针是实现扩大社会保障覆盖面这一目标的最有效的机制。

专栏 5.2

“关于落实社会保障底线的雅温得三方宣言”

题为“通过全球就业契约建立社会保障底线”的第二次非洲体面劳动问题研讨会于2010年10月在雅温得举行。47个非洲成员国的代表,包括26名雇主代表和26名工人代表出席了这次会议。会议于2010年10月8日通过了“关于落实社会保障底线的雅温得三方宣言”。

各代表团呼吁非洲政府和社会伙伴“采取坚决措施,采纳旨在扩大有效社会保障覆盖面的双层面战略,从而提高非洲国家每个人的社会保障水平”,具体如下:

- “横向层面应当包括:迅速落实国家社会保障底线,即:制定一个最低限度转移给付、权利和资格一揽子方案,以便使所有需要得到社会保障者都能获取基本医疗服务,并向所有需要此类保护的人员提供足够的收入”。
- “纵向层面,即:至少按照国际劳工组织1952年《最低标准社会保障公约》(第102号)的覆盖面和福利要求,尽快向社会中尽可能多的人员提供更高水平的社会保障;此种社会保障作为一项先决条件,以逐步使非洲非正规经济正规化的政策为基础”。

与会代表还呼吁,“加紧努力,以便迅速采取行动,争取使第102号公约尽可能获得最广泛的批准”,并请国际劳工组织“设法采用一项新机制,指导各国在国家一级落实社会保障底线。”会议请国际劳工组织发挥主导作用,帮助制定一项战略行动计划,以便同非洲联盟、雇主和工人组织以及其它方面一道共同采取后续行动。

资料来源:国际劳工组织“关于落实社会保障底线的雅温得三方宣言”在第二次非洲体面劳动问题讨论会上得到通过,雅温得,2010年10月8日。

5.1.1. 关于扩大社会保障覆盖面的原则

360. 2001 年在国际劳工大会第 89 届会议上，进行一次有关社会保障问题的一般性讨论³。由此得出的关于社会保障问题的决议和结论，详细列出了技术、社会和政治问题的清单，国际劳工组织认为，在社会保障政策和做法方面制定一种方法考虑这些问题是可行的。

361. 相关结论可大致分为四个部分：

- 系列基本原则，首先，申明在《费城宣言》中，“国际劳工组织在世界各国推进各种计划的庄严义务，以达到扩大社会保障措施，以便使所有需要此种保护的人得到基本收入，并提供完备的医疗。”(《结论》第 1-3 点)。
- 一套关于应为国家社会保障方案的制定提供指导的原则和选择的意见，首先提出了如下原则：“适度的社会保障模式并非只有一种”，(《结论》第 4-6 点)。
- 一套关于在体面劳动框架内将这些基本概念变为实际的社会保障制度的意见。基本前提：“对处在就业年龄的人来说，提供可靠收入的最佳途径是从事体面劳动”，随后是结论 16,即：“在基本原则框架内，各国应当确定一项与其就业战略密切相关的争取使人人能享有社会保障的国家战略。”所涉及的问题有：人口问题(包括老龄化问题)，资金问题(包括需要确保资金的可持续性)，跨部门问题，尤其是有必要制定注重性别的政策问题，以及一致原则对社会保障制度的重要性(《结论》第 7-16 点)。
- “前进之路”概述，侧重关于提倡扩大社会保障覆盖面规模运动的建议，同时提出了一些指导意见，指出国际劳工组织应当如何建立与其三方成员，国际相关专门知识界以及其他国际机构的协同作用联系。

362. 从 2001 年进行的一般性讨论中，以及国际劳工组织的权责和章程和上述的法律文书，以及《世界人权宣言》中，可以归纳出一套基本要点或原则，即普遍覆盖、逐步实现这一覆盖同时立即提供保护以防止歧视适度性，包括同等福利待遇、基于权利的福利、多元、资金可持续性、善政以及突出结果。这些原则可以指导国家政策和战略决定。

普遍覆盖

363. 普遍覆盖是指政策目标，人人至少享有适当的最低限度水平的正规社会保障。这并不一定意味着福利的性质以及接受福利者所依靠的组织在各人口次级群体中应是相同的，也不意味着普遍覆盖会立即实现，这也许令人遗憾，但却是现

³国际劳工组织：社会保障：问题，挑战和前景，报告四，国际劳工大会第 89 届会议，日内瓦，2001 年。

实。然而，普遍覆盖在这里意味着各国应该首先侧重落实“一揽子基本福利计划”，即是一种“社会保障底线”的转移给付。

364. 显然，普遍覆盖在某种情况下，具有在特定时间框架内逐步实现目标的特点。并非所有国家都有能力提供全面的社会保障福利，或具有立即向所有人提供帮助的后勤体系。所以，普遍覆盖必须是一个明晰目标，只能逐步实现。

逐步实现普遍覆盖

365. 各国的发展规划可提出的途径是在实际可行的时间框架内使人人普遍享有一套基本福利。这就不可避免地要求对优先事项和福利计划顺序作出决定，同时保证立即提供保护以防止歧视。首先，可侧重加强社会保障制度的相关方面，这些方面能够在短时间内和较长时间内提供减贫的最大潜力，以及确保提高人口的生产能力。

366. 将国家社会保障制度比作多层建筑，是一种恰当的比喻。显然，社会保障制度的发展不应停留在底层。一个社会期盼——取决于迄今为止所达到的发展阶段——将落实一揽子社会保障底线福利作为优先事项，正如以下所述，这仅仅是上楼梯的第一步，因为随着国民经济的不断发展，其目标，可能的情况下，是向尽可能多的人提供更高水平的社会保障。

367. 经济增长带来的更多的财政空间，为此应该为国家社会保障制度的发展提供机会。关键是如何设计社会保障制度，使其在资金不断增加的同时，既具有合理性，能够按照轻重缓急处理各项优先需要，又能够随着经济的发展使社会保障水平得到提高。在国民资源总体框架内，在任何特定发展阶段，划拨给社会保障优先事项的缴款和税收的数额都应该在国民共识的基础上加以决定。

适度性和同等福利

368. 适度性具有两个层面。第一，福利必须能够满足所有居民的基本需要。这是适用于所有居民的最低限度水平的适度性，不论其是否为纳税人或缴款人。福利必须使受益人能在社会上过有意义的生活，换句话说，设定的福利水平必须使受益人的收入达到贫困线，卫生保健服务达到现有基本服务的国家标准。显而易见，在确定适当最低收入水平、贫困线以及一套适度的卫生保健服务方面，各国拥有相当大的决策空间。一个统一的定义看来既不可能也不实际。然而，如果提供的福利无法使受益人购买或获取使他们免于挨饿的商品和服务，也不能保证他们享有在社会上有类似病史(享有卫生保健服务者)的一般收入者那种同等的健康状况，那么这样的福利可被视为是不适当的。

369. 适度性的第二层面被描述为同等福利概念，即有必要保证人们在缴款或纳税后得到适当回报的原则。显然，在向养老金制度缴款多年后，他们的福利水平应

该在某种程度上接近缴款数额上的应有待遇，而不仅仅反映满足基本需要的水平。现金给付制度须获得的关键成果是收入保障，如果一项计划能生成可预见水平的收入替代，收入保障就会得到保证。国际劳工组织公约——特别是第 102 号公约——确定的适度性水平是将最低限度替代率与缴款年数相挂钩。

作为一项法定权利的福利规定

370. 作为一项法定权利的福利规定具有两个层面：基本人权因素；以及缴款者获得的享有与其缴款同等或相称的福利的权利。必须以具体的方式规定应得的福利，以便说明居民和/或缴款者享有的可预测的权利。福利应该保护所有居民，使其免遭贫困的厄运，这是一项明确规定的权利。

371. 如果福利基于缴款或指定的税收，法律须明确说明应缴款项与缴款者应得福利的范围和水平之间关系的具体性质。最低限度福利水平应符合第 102 号公约，或符合提供更高保护水平的更新的公约。

多元

372. 适度性和普遍性并不意味着实现目标的途径的统一性。按照以上提到的不同方面，一套基本社会保障或更高水平的社会保障可通过多种办法在一项全面的国家社会保障战略内得到落实。

373. 一些国家寻求扩展社会保险，并将兼顾社会援助，另一些国家通过补助，帮助贫困者获得社会保险覆盖(可能是基于社区的)，还一些国家则可能实施由税收提供资金的普遍计划。在一系列融资文书中、应得福利的规定和积累以及行政安排，包括例如保证遵守缴款义务以及在最大程度上降低道德风险的机制方面，提供了众多选择和结合办法。每种办法都各有利弊，每种办法都将根据以往作出的承诺和全民价值观加以确定。中心目标,是最终让所有人享有基本保障。

374. 全球经验和证据表明，在提供社会保障和卫生保护方面，“正确的”模式不止一个，在实现普遍覆盖方面道路也不止一条。

资金、财政以及经济可持续性

375. 为社会保障制度提供资金的方式应该在最大程度上保证其资金、财政和经济的长期活力和可持续性。没有稳定的收入基础，就不可能维持综合社会保障制度。正如“正确的社会保障制度不止一个”，社会支出的正确水平也不止一个。社会支出每年在国内生产总值中所占份额反映出两大因素：人口比率，即受惠者平均数目与总人口相比；资金比率，即每年每位受惠者所得平均福利的平均数或货币价值和人均国内生产总值相比。第一个因素在很大程度上，但并不绝对地取决于有关国家的人口、发病率和就业结构，也可能取决于行为或管理方式，例如，“允许”或甚至鼓励人们何时退休脱离劳动力市场。第二个因素，资金因素，在很

大程度上反映出—个社会在福利水平适当性方面的标准价值。这两个因素都清楚地反映出—个社会所作的一些政策选择，因此也会受到这些政策选择的修正。计划之所以无法维持，不是因为人口或资金比率的增加，而是因为：

- 保障制度慷慨度方面的明确或不明确的政策决定与为整个制度或某些个人福利计划确定财政空间的政策决定不协调；或者
- 福利计划造成的诱因损害了整体生产率水平，从而使国内生产总值总量下降到对整个社会来说不能接受的程度。

376. 资金、财政和经济可持续性必须明确确定所作的承诺与支付意愿相符，这就要求在预期的长期支出水平方面，以及为此类福利提供资金所需可能的财政空间方面具有绝对的透明度。长期的保险统计和社会预算方案可确保这一点，同时也保证资源不会因管理不善而浪费。

治理责任

377. 国家应该一直是社会保障权利的第一保证人，同时资金提供者/缴款者和受惠者都应该参与对计划和方案的管理。这就意味着为生活在其国土上的所有人提供社会保障的责任首先应由国家承担。然而，只要雇主和工人为社会保障计划资金直接提供缴款，他们就应该在计划的监督和管理方面发挥直接作用，并且保证提供的福利符合法律条款。在以税收融资的计划中，雇主、工人和其它公民社会群体都应该以顾问身份参与。鉴于社会保障计划的经营和管理越来越复杂，监督和管理机制成员应该得到适当培训以履行责任。这就越来越需要人们资金方面的最基本知识，并要求设定一套健全的业绩指标，以测定—项计划的业绩。

注重结果

378. 就国家社会保障战略而言，重要的是结果，而不是各国为取得这些结果所采用的方法和途径，正如以上段落所述，方法和途径可能并应该因各国国情而异。从本质上来说，社会保障是一个具有一定技术复杂性的项目，长期以来，本项目的—个工作特点是，理论家及实践者都试图更深入地了解其技术性，以及更深入地了解，例如在受惠者福利最大化和在经济效益最大化之间拟议的“平衡兼顾”问题。

379. 务实的政策方法的—个中心原则，是将侧重点和重心转移到社会保护政策所取得的结果上，而不是取得这些成果的方法和途径，即为那些有权享有或需要享有此类福利的人实际提供适当的福利，并相应地脱离开计划设计出的繁琐机制。

380. 在执行与社会保障相关的技术咨询和能力建设服务时，所采用的方法——自然在《章程》所规定的、以及在《公约》和《建议书》中所反映的国际劳工组织的任务范围内——从根本上来说意图是实用的，侧重寻求获得最佳的社会效果，

而不是陷入对实现这些结果的进程和方法的深入的学术讨论中。测量结果以上述所列原则为标准，这些原则从根本上反映了法律文书包含的价值观，正是这些法律文书赋予国际劳工组织合法性。在评估国家保障制度时，国际劳工组织必须基本上肯定是否已获得上述原则所规定的社会结果。

5.1.2. 扩展社会保障的横向和纵向层面：“社会保障阶梯”政策范式

381. 根据国际劳工组织在采纳方法所依据的基本原则，扩大社会保障覆盖面行动的概念性战略在本质上可被视为是双层面的。一个层面包括将一定程度的收入保障及对卫生保健的获取扩展到所有人，即使在较低的基本水平上。这层面可称为“横向”扩展。第二个层面将寻求提供更高水平的收入保障，并获取更高质量的卫生保健，达到即使在面对生命中重大不测，如失业、生病、病残、丧失养家之人及年老时，还能维持生活水准的水平。这一层面可被称为“纵向”层面扩展。这两个层面应该齐头并进，并符合国情。

382. 横向层面寻求将基本水平的核心福利尽快扩展到尽可能多的人群，而纵向层面寻求扩大覆盖范围——福利的范围和水平——达到第 102 号公约中描述的水平，更可取的是达到最近的其它国际劳工组织公约所规定的更高的水平。

横向层面

383. 不管风险多大、多重，不管应对能力如何，社会保障必须保证每个人的两大基本需要得到满足，即基本收入以及享有卫生保健。同时，强调社会保障的重要性，不应该掩盖还存在其它许多减轻风险的干预办法这一事实，也不应该削弱加强社会保障的提供和公众行为其他方面的关系的必要性。

384. 世界上每个家庭每个人(至少)拥有基本收入的重要性是无需争辩的。说到底，在现代社会中，无论在何处，不言而喻获取一份收入是生命中的关键重心和动机之一。1944 年《收入保障建议书》，(第 67 号)，进一步详细描述了收入保障计划的目的是。例如：“收入保障计划应该减轻匮乏、防止赤贫，方法是在合理的水平上恢复因丧失劳动能力(包括年老)、或无法获得有偿劳动、或因丧失男性养家者而失去的收入”(第 1 段)。

385. 何为“合理水平”是一个公开的问题。这也同样适用于对基本收入保障的界定，同样何为基本卫生保健也是一个问题。这与在国家一级需要相关的卫生保健、以及政治选择和关于承担能力的讨论有关。尽管收入保障、享有卫生保健以及普遍享有社会保障权利的必要性是有目共睹的，但是正如本文件在别处详细讨论的那样，在世界范围内，特别在发展中国家，未被覆盖的人口比例依然很高。

386. 2009年4月，联合国系统行政首长协调委员会指出了一个通过在更广泛的社会保护底线框架内倡导一套基本社会保障措施，从而实现横向扩展需要的新的战略方法(见以下5.1.3部分)。⁴

纵向层面

387. 社会保护底线概念是一个面向弱势以及被排斥群体——尤其是处在非正规经济中的——实现横向覆盖扩展的关键战略方法。在短期内，财政能力有限的国家无法提供国际劳工组织社会保障标准中所规定的福利水平以及风险范围内的综合性社会保障的保护。

388. 随着国家财政空间的增加，预计将会在《公约》⁵框架内采取步骤，落实相应的更高水平的保护。目标要比仅是在底层水平再提高一个以层次，水平更高，且视角更广。

389. 显而易见，收入水平高于“贫困线”的群体将寻求并有权为自身创立社会保障措施，这些措施将为其在丧失收入时，提供远远高于可能被视为仅够免于贫困的收入替代。实现此种水平收入代替以及获取优良卫生服务的机制已相当完善，包括社会保险、基于社区的保障制度、由税收资助的界定利益的福利计划、以及强制性私人保险。国际劳工组织公约对最低福利水平作出了规定，从而有助于在公约批准国中推行有效的收入替代。对其它国家而言，公约提供了一套独一无二的，为国际上所接受的最低福利水平基准，据于对国家社会保障制度设计作出的评估，从而有助于确定以国家社会保障发展规划为形式的长期国家愿望。国际劳工组织通过提供一套最佳做法基准，支持政府和社会伙伴制定的切实可行的国家社会保障发展方案。

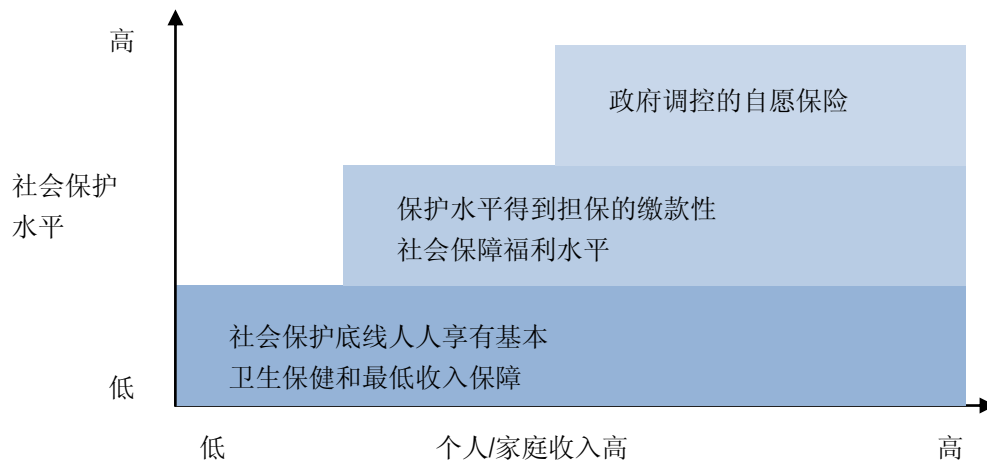
社会保障阶梯

390. 对扩大社会保障覆盖方面可以用一幅社会保障阶梯图做比喻(见图5.2)

⁴联合国系统行政首长协调委员会：全球金融危机联合国系统联合倡议(纽约：2009年)。

⁵第102号公约及之后的《公约》就各种风险规定了更高水平的保护。

图 5.2. 社会保障阶梯



391. 底线水平包括一套人人享有的基本保障。具有纳税或缴款能力的群体有权享有第二层水平的福利（法律规定和保护最低水平），最后，可为需要或希望得到高水平保障的群体作出“高层”自愿私人保险安排（但必须如所有私人保险计划一样得到调控和公众监督）。这一比喻适用于所有国家，尽管享有的唯一的保护只包括基本社会保障的人数自然要比收入水平低或财政空间有限的国家的人数大。

5.1.3. 横向层面：建立社会保护底线

392. 注意到目前未被覆盖的程度很高，为此国际劳工大会在 2001 年第 89 届会议上就社会保障问题的结论中声明：“在优先事项中占首要地位的是制定政策和倡议使保障制度覆盖那些尚未被现行社保制度覆盖的群体”。此后，2003 年国际劳工大会第 91 届会议发起了“人人享有社会保障全球运动”，目的是支持扩大覆盖面。

393. 为了落实为人人提供收入保障的目标，其中包括为难以承受的卫生支出提供的资金保护以及获取卫生保健服务，国际劳工组织在了解到很多中低收入水平国家面临严重的资金限制的同时，建议这些国家首先以落实一套基本的较低水平的社会保障担保。

四项基本社会担保

394. 就收入保障而言，所建议的社会保障措施包括向那些无法或不应该工作的人提供收入保障：尤其应该向儿童（与其它政策相结合，以便利其获取卫生、食物和教育）、孕妇、老年人及残疾人员提供保护。对那些能够并愿意工作，但却无法获得就业机会得到足够收入的人来说，应将收入支助与就业保障和/或其它劳动力市场政策结合起来。

395. 为具有特殊需要的特殊人群落实收入保障措施，在很大程度上有助于实现将社会保障扩大到所有人的总体目标。为家庭提供特定儿童抚养资助，是因为有必要确保受抚养儿童的福利。一般来说老年人和残疾人员无法通过工作赚取足够的或任何收入，如果要生活得有尊严就要直接依赖收入支助，因此，他们需要特别照顾。对工作年龄人口而言，收入保障可保护他们在面临失业或收入不足时，避免陷入贫困。在《体面劳动议程》这一更广阔背景下，收入保障应与促进男女享有同等机会获取有酬劳的就业机会的政策相联合。⁶况且，这样分类有助于各国可能根据优先事项和能力按顺序实施一套基本的保障。

396. 总而言之，国际劳工组织倡导的一套基本担保旨在实现以下目标：

- 所有居民享有必要的资金保护，从而能够承担并获取国家规定的一套基本卫生保健服务，在这方面国家应承担起确保多元资金(经常做法)和供应体系适当性的责任；
- 所有儿童都能通过家庭/儿童福利安排便利获得食物、教育和照料，享有收入保障，此种保障至少是在国家确定的贫困线水平；
- 所有处在活跃年龄段而无法在劳动力市场上赚取足够收入的群体应通过社会援助或者社会转移给付计划(例如为妇女在怀孕最后几个星期以及生产后最初几个星期提供的最低收入保障)或者通过就业担保计划享有最低收入保障；
- 所有老年和残疾居民⁷都能通过养老金和残疾抚恤金享有收入保障，此种保障至少是在国家确定的贫困线水平。

灵活性和担保概念

397. 在规定每项保障的福利水平和覆盖人口范围时(例如，基于社会养老金年龄的资格)，应考虑国内情况(潜在的财政空间、人口结构和趋势、收入分配、贫困率和差距等)、政治上的当务之急、被覆盖群体特点以及预计结果。然而，在任何情况下，福利水平都不应该低于确保享有基本需要量和其它基本物品和服务的最低水平。尽管一揽子卫生保健福利的内容必须在国家一级作出确定，但至关重要的是必须提供某些最低水平的福利，以便实现社会卫生保健的总体目标。设计一揽子福利时，不仅有必要考虑普通优先事项，也要考虑公平原则及负担能力，并且

⁶因此，收入保障对这一群体而言具有赋予能力的功能，即提供机会培养自立能力，从而加强他们应对风险和满足其需要的能力。

⁷指无法进入劳动力市场的残疾。

顾及需要、要求和个人看法各事项。⁸在关注普遍性原则的同时，这一定式应该以综合方式侧重照顾最脆弱人群；也许有必要采取针对性干预行动。建模工具有助于对不同福利情况的成本和预算所涉问题作出评估。国家一级的决策可借鉴已证实了的其它国家类似行动的结果和通过微型模拟技术获得的结果。

398. 在这一背景下，应该指出上述四项社会保障明确反对采用“一刀切”做法，从而各国在社会保障福利采用何种方式实现这些担保时具有相当大的灵活性。福利的形式，可能是普遍性福利(如人人享有的税收资助的养老金或普遍国家卫生保健服务)，或是全面覆盖社会保险计划(也许意味着对某些群体提供补贴保险覆盖)，还可能是有条件的或无条件的，或是社会援助计划，此种计划为那些没有风险覆盖的群体提供收入保障和卫生保健。至关重要的是，每个需要收入转移或卫生保健的人都能获取现金转移给付或类似形式，而无须符合那些实际上会将他或她排除在覆盖以外的条件。“担保”一词也意味着收入转移给付和卫生保健服务，要求福利是一项有效的法定权利，不管这种福利是普遍性的还是针对性的。此类保障应是每个体面社会中明确或隐含的社会契约不可分割的部分。

399. 担保方法产生的灵活性，使社会保护底线的概念适用于任何形式的国家社会保障制度。如何将概念——一个经常提出的问题——与现有国家社会保障组织机构结合起来的困难已不存在了。四项基本担保实际上为国家社会保障制度的收入保障和卫生保健的获取、范围和水平确定了最低水平标准。所有国家社会保障制度都能够而且应当达到这种质量标准。

400. 提出一套基本社会保障，依据的理由是权利，但是一个特定国家的福利水平和范围将反映出为福利安排提供资金的现有能力。一项前瞻性的国家社会保障战略和对优先需要的分析判断，有助于确定落实各项社会计划和政策文书所涉各项担保的先后顺序。许多中低收入水平国家的例子表明，基本保障中的有些因素是所有国家都能负担的，但另一些可能需要等待财政空间的扩展，这种扩展或者通过政策和管理决定实现，或者是经济增长的必然结果。

401. 即使并非每项社会保障担保能够立刻得到落实，仍然有必要将一揽子四项担保作为一项政策目标，但是可能需要逐步落实各项保障。这样，各国不会失去为所有居民实现全面保障的总体目标，并使他们能够在为优先事项作决定时，评估并时刻不忘被搁置一边的其它保障方面的机会成本。因此，如果拟定一揽子担保作为底线，就能作出基于成本——效益的政策决定。

⁸这涉及：(a)从疾病的形态和规模入手负担卫生保健费用；(b)满足质量和期待方面的需求；(c)确定初级保健、中级保健(以及三级保健，如存在)和预防性保健方面的福利安排；(d)确保法定健康权、法定休病假和产假的权利。

402. 随着国家财政能力的加强，社会保障制度也应同步前进，从而扩大所提供的福利和服务的范围，并提高其水平和质量。

5.1.4. 纵向层面：争取建立一项社会保障最佳保护指南今后的步骤

403. 如上所述，社会保障不能停留在“底层”。随着经济的发展，实力的加强，收入保障和卫生保健的获取应该得到同步提高和改善。正如前面几章所描述的那样，工业化国家的社会保障制度的覆盖面和范围在 20 世纪的大部分时期内得到了扩展。目前的危机——一场重大压力考验——已证明社会保障制度在保证社会的协调一致性方面发挥着重要作用。国际劳工组织为各国完善社会保障制度的各个阶段都提供了支持，以便它们能够建立一个符合不断更新的更高水平的社会保障标准的愿望的长期愿景。

404. 国际劳工组织在今后的两年期内，可对业绩良好的社会保障计划和制度在以下几方面作出深入的分析：

- (1) 范围和保障水平，包括应对出现的新挑战的能力，例如为“老龄社会”提供长期照护，或者为从事非正规就业岗位者提供适当保障；应对劳动力市场调整的能力，以及有效雇用年老工人、残疾人员和承担家庭责任者的能力；
- (2) 确保提供福利和税收机制的有效性和效率的措施；
- (3) 确保就社会保障的未来进行活跃且认真的国家对话进程的能力，以便通过理想的、负担得起的社会保障水平方面强有力而知情的国内共识，建立必需的政策空间；
- (4) 确保长期可持续性和充足的财政空间的部署机制。

405. 这些国家的经验可汇编成《社会保障最佳保护指南》，成为各国社会保障完善计划或长期愿景备选方案的基准。一旦《最佳保护指南》编制完成，国际劳工组织就可以开始审查，最新的社会保障公约——提出更高水平的社会保障(即 1964 年《工伤津贴公约》(第 121 号)，1967 年《残疾、老年及遗属津贴公约》(第 128 号)，1969 年《医疗和疾病津贴公约》(第 130 号)以及 1988 年《促进就业和防止失业公约》(第 168 号))——以便确保它们仍然满足社会快速全球化带来的利益和风险对社会保障的愿望。

5.2. 确保可持续性战略

406. 如果不再得到广泛的社会共识的支持，社会保障制度的可持续性就会受到威胁。而一旦计划被认为脱离或违背更广泛的社会和经济政策议程；无社会适当性；在财政和经济上无法持续；或者管理不善(即浪费)，社会共识就会受到威胁。

5.2.1. 确保国家的社会和经济政策以及体面工作议程其它目标的一致性

407. 社会保障和更广泛的社会保障政策的设计和不可能单独进行，只有成为既全面又一致的全国经济和社会发展战略的一部分，它们在长期内才能获得成功并且具有可持续性。发展中国家和新兴国家的发展战略是非常明确的，但是社会和经济的发展并不会在达到经合发组织国内生产总值水平时就停止。所有国家、所有社会都在不断发生演变，从而需要制定综合的社会和经济政策战略。

408. 国际劳工组织的发展模式是由体面劳动议程的战略目标决定的。《国际劳工组织争取公平全球化的社会正义宣言》声明，这些目标是“不可分割、互相关联并且互相支持的”。国际劳工组织发展范式在《结论》中得到了明确的陈述，《结论》是在2010年国际劳工大会第99届会议进行的就业周期性讨论后得出的。⁹

409. 前面几章以及国际劳工组织的研究报告《人人享有社会保障》(2010年)载有大量事实，证明一些采纳了社会保护底线或至少采纳了其中有些内容的发展中的新兴经济体正在推行这一发展范式，发达经济体在经济发展成熟过程中也采用过这一发展范式。

410. 一个社会要具有最低限度的社会保障、社会公正和体面的生活水准，就必须有程度高的正规性。没有高程度的正规性，政府就无法征收维持一个体面社会所需的税款。

411. 实施体面劳动发展范式国家版的最明显的效果之一，是许多国家制定了具体的政策文书，以便尽快实现千年发展目标所定的相关发展目标(目标1-5)。

412. 为支持该政策范式制定的具体社会保障政策——根据各国国情的千年发展目标——包括：

- (1) 投资于促进基本教育的政策，例如：有条件或无条件的儿童和家庭福利待遇，以便确保未来在正规劳动力市场的可雇用性；
- (2) 投资于提高人口健康和营养状况的政策，包括现在和未来的劳动力在内，例如：社会卫生保健和确保适当最低营养水平的现金或类似的福利政策；

⁹ 《全球就业契约》中不可分割、互相联系并且互相支持的四个战略目标，不仅越来越被视为是有效的危机应对和恢复战略，而且也越来越多成为以就业为中心、收入引领兼顾公平的增长的新的社会和经济范式的框架，(1)如果人们不能受益于基本社会保障，社会经济和社会发展的潜力就不能充分实现；(2)同样，没有健全的经济和就业基础，社会保障计划就无法获取资金；(3)没有对工作场所基本原则和权利的尊重，就不能自由选择职业；(4)没有社会对话，就无法确保公平地分配生产率上升和增长带来的益处以及在经济危机时分担调整造成的负担；(5)可持续企业如果没有一个扶持性环境，就不会有生产率的提高和就业机会的增加。国际劳工组织：《有关就业周期性讨论结论》，国际劳工大会，第99届会议，2010年，第42段。

- (3) 投资于直接鼓励参与劳动力市场的福利安排，如就业担保计划；
- (4) 投资于促进培训、再培训和终身学习的福利安排，例如：为求职者提供培训费；便利劳动力市场的调整和结构变化，此种调整和变化往往是由全球市场的相互关联性、生产链以及环境和气候变化造成的人口组成的变化、就业性质的变化以及生产模式的变化所造成的；
- (5) 在确保适当水平的就业、工资、收入和劳工条件的同时，社会保障福利的制定要既能维持人口的缴款能力，又能避免对社会保障福利的不必要的依赖；过早地或者不必要地脱离劳动力市场，往往会造成对社会保障的过度依赖，因此可能有必要加强鼓励和劳动力市场条件，使人们能够保持或找到比较体面的工作或者较晚退休，等等；
- (6) 投资于鼓励劳动力市场参与以及妇女终身学习的福利安排，方法是通过落实便利父母亲履行照料责任的政策，例如照料儿童的福利和服务，以及为中低收入国家的祖父母提供社会养老金，使他们能够减少劳动力市场的参与，照料儿孙，使其父母能够从事有酬劳的工作；
- (7) 投资于诸如部分伤残抚恤金以及部分失业金之类的福利安排，使那些——由于疾病(包括艾滋病毒/艾滋病感染者)、残疾、照料责任等——获取收入的能力下降的人员在最大程度上维持其经济活动；
- (8) 投资于促进消费当地产品和服务的福利安排，方法是通过为中低收入国家的农村人口提供基本养老金；
- (9) 设计简单易懂的福利规定以及满足人们优先需要的适当的福利水平，从而鼓励人们留在或加入正规经济；
- (10) 促进有助于平衡经济效果和国家社会保障制度社会目标的社会对话，从而维持经济和社会进步方面的社会共识，方法是：如鼓励雇主组织和工人组织参与确定由他们通过缴款或税款资助的福利安排的范围、水平和条件；以及
- (11) 投资于在危机时期可直接成为社会和经济稳定因素的福利安排。

413. 确保制定了国际劳工组织统一支持发展范式的文书。在国家一级，即国际劳工组织必须提供政策和技术咨询，社会保障政策绝不是孤立的政策。它们应被视为国家社会和经济政策中的因素和工具，并且会对国家财政政策产生明显影响。因此，在国际劳工组织技术合作和咨询的背景下，社会保障活动被包含在为实现千年发展目标而制定的体面劳动国家计划中，也被包含在“一个联合国”努力之内。

414. 劳工局提倡的社会保障政策，很明显在改善工作条件、保护移民工人以及保护艾滋病病毒/艾滋病感染者及其家庭方面发挥着补充和支助的作用。一个重大的政策挑战，如何随着全球市场的相互关联性、生产链以及环境和气候变化造成的人口组成的变化、就业性质的变化以及生产模式的变化促进劳动力市场的调整。

415. 在国家一级制定反映体面劳动议程各个战略层面一致的社会和经济政策的关键方法，是在更广泛的经济和社会政策背景下就国家社会保障制度的作用、本质和设计进行充分深入的社会对话。在这方面，第一个步骤是增加社会伙伴的社会保障专门知识。

5.2.2. 确保社会适度性

416. 在一个社会结构和社会需要不断变化中、日益老龄化的世界上，在一个必须面对许多复杂往往又互相关联的金融、财政、经济、政治和环境危机的世界中，国家社会保障制度不得不面对对其服务不断增加的需求。同时，此类危机又常常会限制社会保障所需要财政空间。此外，全球经济竞争的压力会对整体社会支出造成压力。必须找到避免社会支出不断下降并保护必要的财政空间的途径，以确保社会保障制度能够继续发挥经济和社会稳定器的作用。

417. 在尽可能多的国家建立和维持社会保障支出政策空间的一个方法，是作出新的更大的努力，提高对国际劳工组织社会保障公约的批准和实施水平，特别是对《第 102 号公约》的批准。最近巴西、保加利亚、罗马尼亚和乌拉圭批准了该公约，这表明此种努力是可能成功的。将于 2011 年 6 月国际劳工大会第 100 届会议上就社会保障文书(第 67 号和 69 号建议书，以及第 102 号和 168 号公约)的综合调查进行讨论并就该方法的潜在有效性提供大量的意见(见第 6 章)。综合调查是实施公约与建议书专家委员会(CEACR)向大会单独提交的一份报告，并将该综合调查与标准实施委员会的报告同时进行讨论。

418. 从国情出发确保社会适度性意味着，养老金水平不得低于某种最低基准。这可能由国家贫困线来决定——如涉及税收资助的普遍性福利，或者可能由相对的福利基准来决定。国际劳工组织社会保障公约是在确定此类基准方面唯一在全球范围内得到承认的法律文书。例如，为了保护那些具有不完全的或中断在劳动力市场中工作生涯者的利益，《第 102 号公约》规定，在经过 30 年服务后其最低养老金不得低于“以前全部收入的”40%。

419. 因此，国际劳工组织可以采取旨在保障社会结果的实用政策立场。没有必要就国家养老金制度的确切建构确定标准，只要获得结果，通过公共制度还是通过部分私营化制度无关紧要。

420. 这一方法也表明，将国际劳工组织社会发展政策咨询基于现有的社会保障标准显然仍是可行的，即使有关文书已经存在几十年了。因此，有充分理由加紧努力提高文书批准率——现在正在进行此种努力。

5.2.3. 确保金融、经济和财政可持续性

421. 正如以上概述的那样，确保财政和经济可持续性，不仅需要控制支出水平，而且需要保持现有财政空间与所作的允诺相一致。

成本控制机制

422. 成本控制方面的政策是有限的，而且在原则上是众所周知的。有些是属于社会保障政策自身范围内的，另一些则属于其它政策范围。这强调了社会保障政策和其他广泛的社会经济政策之间的相互联系。这些措施包括：

- 管理良好的国际迁徙；
- 在一些措施方面进行投资，通过生产技术有可能雇用较年老工人和健康欠佳工人从而提高生产率；
- 提高妇女及较年老工人的劳动力队伍参与率；
- 使妇女和男子更容易兼顾工作和家庭责任；以及
- 对改善工作和生活条件进行投资。

423. 也有一些成本控制机制是属于社会保障制度本身范围的。降低依赖性是实现长期成本控制的关键。可通过以下措施实现这一目标：

- 对人口健康投资，以便通过提倡更健康的生活方式削减卫生保健方面的支出；
- 将收入替代功能与失业福利计划中推动劳动力市场参与的鼓励措施相结合；
- 在允许人们脱离劳动力市场的年龄问题上作出社会上能够接受的规定，可能制定一条规则，规定每一团队(可能是职业团队)退休期平均年数和和劳动力市场活动年数之间的比率。如果要提前退休，就必须降低养老金水平，买断额外的退休年数，或者希望利用提前退休规定减少劳动力的雇主向养老金基金支付的实际保险费用。

创造必要的财政空间

424. 为适当的福利水平——为社会上一致接受的——建立和维持财政空间与成本控制一样是一个难题。高收入国家一般来说比低收入国家动用更多的现有资源用于社会保障。然而，社会保障不应该被视为奢侈品，低收入国家或者现有资源相对有限的国家也能够负担社会保障支出。随着社会保障制度日臻成熟，一般来说

各国在这方面的支出会增加，但是他们在决定社会支出和财政空间水平方面也享有很大的自由度——如第 2 章所描述。

425. 虽然全球金融和经济社会危机在总体上加强了对社会保护的支持，但是在许多国家即将开始的财政调整可能会压缩社会保障扩展的行动范围，因为各国政府可能试图减少社会支出。然而，人们有充分理由相信，越来越多的国家正在认识到——在目前的发展形势下——投资于社会保护的重要性，即使在紧缩时期也是如此，因此，它们正努力建立和扩展财政空间。

426. 在最大程度上扩展财政空间可能——不管如何不受欢迎——需要极大地关注国家税收和缴款机制的有效性。没有良好的税收机制就不可能对岁入进行再分配。每个国家面临的增加财政空间的挑战都是不同的。2009 年 9 月举行的扩大社会保障覆盖面三方专家会议确定了一项国家战略内容的清单¹⁰，包括：

- (1) 税收改革，以便增加财政资源，包括，具体而言，增加税收的有效性和效率；
- (2) 随着国内生产总值和总支出的增加逐步增加社会支出；
- (3) 在社会政策领域间进行重新安排，侧重满足最紧迫需要方面的支出；
- (4) 侧重社会部门和政策领域的支出，以便使用某些支出更加有效地减轻贫困和脆弱性。

5.2.4. 确保治理战略

427. 为确保社会保障计划的可持续性，必须对社会保障计划加以有效且高效率的控制和管理。一个普遍原则是，社会保障制度众多的利益相关者都必须参与其管理(须有受托人或董事会成员代表)。国家和社会伙伴的作用和中心责任有明确的分工，以及对国家有效履行其责任的权力的保障，仍然是至关重要——正如经济和金融危机再次表明的那样。

428. 只有加强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、本质和设计方面的社会对话，才能制定反映体面劳动议程各个战略层面内容一致的国家社会和经济政策。第一个步骤是为工人组织和雇主组织获取社会保障方面的专门知识，这是对治理的重要投资。对国家社会保障制度董事会成员和咨询小组的能力建设的一个重要计划已经开始实施，主要基地为都灵国际培训中心。正在制定一套经过测试并普遍适用的业绩指标，使社会保障董事会成员能够快速评估社会保障计划的资金。

¹⁰见国际劳工组织：人人享有社会保障，同前，第 30 页。

429. 治理的另一部分为良好的管理。良好的管理需要训练有素的管理者。很多计划都在人员培训方面进行了大量投资。国际劳工组织帮助创立了高校硕士培养计划和国际培训中心培训计划，并且还在扩大这方面的活动。但是，显然国际劳工组织和国际社会保障协会(ISSA)在培训管理者方面的努力只能有助于为良好的培训计划确定重要的标准，却无法造益全世界几百个国家社会保障机构所需要的大量培训人员。这一重担明显地要由国家计划来承担，也就是由国内利益相关者，即政府、雇主和工人来承担。

430. 国际劳工组织已经为良好的管理确定了一些方法，特别是能够在将来的人口和经济发展背景下对社会保障计划资金可持续性进行评估的资金管理办法。这些工具包括，例如，标准化的社会保障支出和业绩评估、社会预算技术和详细的养老金保险分析、卫生保健和失业福利计划。

5.5. 第五个结论

431. 今天，社会保障除了其主要的社会作用外，还被视为社会和经济发展的的重要组成部分，在发生经济危机时使社会富有适应性。人们普遍认为，没有社会保障底线，社会就无法在最大限度利用生产潜力，也就无法使所有人获得希望的福利水平。除非有更高水平的社会保障，否则，全球化就不会被普遍接受，因为伴随全球化而来的是经济的快速变化以及不安全感的增加而不是潜在福利。人们需要最低程度的保障，才能接受变化带来的风险。需要制定切实可行的政策以便为社会保障底线建立财政空间，从而在维持协同社会 and 经济发展重新分配总体水平的同时，能够负担更高水平的保障。

432. 国际劳工组织、其成员国和劳工局都为转变认识作出了贡献，并且制定了可能顺利并圆满实施和长期维持国家社会保障制度的战略；劳工局通过传播知识、制定政策范式 and 良好计划和管理工具正在促进国家良好政策的设计和落实。

第 6 章

指导国际劳工组织今后的社会保障工作

433. 根据对全球政策辩论和正在提出的国际劳工组织应对政策的分析，最后一章提出一些问题需要得到大会指导。考虑到资源有限，有必要选择一些优先事项，简化活动并加强和其它业务及战略目标之间的联系。活动应侧重帮助三方成员应对国家社会保障制度方面面临的四大挑战。因此，在今后几十年中，劳工局应针对以下几个方面开展活动：

(1) 支持国家政策的制定，方法是：

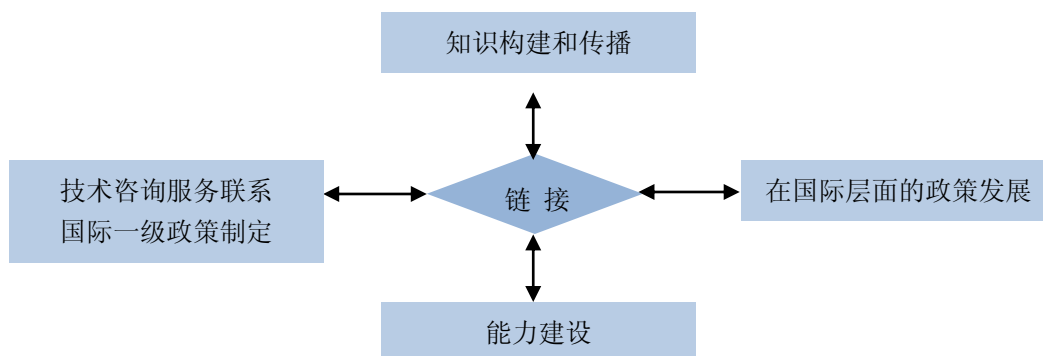
- (a) 建立一个新的通用指导机制，以便将覆盖面扩展到所有人，从而为保障制度扩展战略的横向层面作出贡献；
- (b) 制定一项新战略，以确保福利的适当性，并确保社会保障通过应用现有国际劳工组织标准发挥社会保障的社会和经济稳定器的有效作用；

(2) 支持改善社会保障管理，方法是：

- (a) 通过提供良好的经济、资金、保险和财政咨询服务确保可持续性；
- (b) 生成并传播知识、开展能力建设活动，包括加强社会伙伴参与管理社会保障制度的能力。

434. 显然，这些重要活动是相互关联的。所有活动的焦点应是在国际劳工组织指导下为制定国家政策提供支持。这类支持应采用其它所有的行动方式、知识推广和传播、技术咨询服务、能力建设、伙伴关系和协调以及政策制定以支持三方成员。

图 6.1. 国际劳工组织行动方式及其联系



6.1. 通过倡导现有标准及建立指导框架提供政策指导

国际一级和区域一级国际社会保障标准的相关性

435. 国际人权文书及监督机制虽然规定了社会保障的权利，却大多未提及此项权利的定义和具体内容。在缺乏此种定义的情况下，鉴于国际劳工组织的权责，国际劳工组织有义务为社会保障权利的范围和实质性条款作出规定。在这方面，国际劳工组织社会保障标准，尤其是《第 102 号公约》，成为解释和定义此项权利的主要依据，同时也为其详细实施提供指导。如上所述，在为社会保障权利提供实质性内容方面它们常被认为发挥着关键作用，况且，在过去十年中，经济、社会和文化权利委员会(CESCR)已几次向各国建议批准第 102 号公约，并将此作为他们履行《经济、社会和文化权利国际公约》(ICESCR)规定义务的途径。

436. 此外,国际经验表明，国际劳工组织社会保障公约,尤其是《第 102 号公约》，是在全世界范围内防止社会保障制度保障水准下降的手段，因为公约是评估是否达到要求的基准，因此，公约为全球范围内确立社会条件方面的水准作出了贡献。

需要补充性文书(复数)

437. 国际劳工组织的标准制定的职能加强了国际劳工组织技术咨询和合作活动、权威性、合法性以及基本政策的基础。其合法性的基石是全球三方达成共识。然而，在社会保障方面建立新标准的过程已沉睡 20 年左右。2007 年，国际劳工组

织对正在出现的社会保障和人人享有社会保障全球行动政策范式的标准基础作出了分析。国际劳工组织技术报告¹中所包含的主要调查结果总结如下：

438. 《第 102 号公约》，作为国际劳工组织社会保障方面的旗舰公约，载有国际上承认的社会保障原则的定义，并被认为是社会进步的象征。《公约》对在国际人权文书中对社会保障权利作出规定方面发挥了关键作用，迄今为止已有 47 个国家批准(欧洲 32 个国家，美洲 9 个国家，其中包括最近批准的国家：巴西和乌拉圭，非洲 5 个国家，亚洲 1 个国家(日本)。本公约和其它更新的社会保障公约已经(并且仍将)对世界上大多数国家制定社会保障计划产生了积极的影响，并且成为区域性文书和国家法律的模式。因此，《公约》仍然是扩大覆盖面“纵向层面”的有效文书。为了强调福利适当性的重要性，国际劳工组织加强了批准《第 102 号公约》运动的力度。

439. 然而，更新的社会保障公约，包括《第 102 号公约》，在确保一揽子界定的最低限度的福利方面存在着局限性。显然，它们既没有规定优先福利，也没有要求普遍覆盖。因此，应该考虑为“覆盖面横向扩展”确立一个机制，以便按照国际劳工组织章程规定的义务，进一步向各国就如何确定包含基本保障的社会保护底线提供指导。

440. 以上提及的国际劳工组织技术研究²提出了可加强运动战略合法性的一系列选择方案，其中包括：从一项倡导现有标准新的促进性战略到更有效地提倡普遍人权的更多机制到最低社会保障措施。2009 年 9 月扩大社会保障覆盖面战略问题三方专家会议，概述了扩大社会保障覆盖面双层面战略的各项标准内容，从而将此问题又向前推进了一步。与会者几乎一致支持在覆盖不足的国家推行以权利为基础的、扩大社会保障覆盖面的双层面战略的概念。³

441. 达成的一项广泛共识是，促进批准和实施国际劳工组织更新的公约是社会保障纵向扩展的催化剂。大会可能会为更新公约获得更多的批准确定目标。国际劳工组织为实现千年发展目标作出的贡献是，将目标定为：到 2015 年，《第 102 号公约》的批准国达到 70 个。然而，以《第 102 号公约》受益者在全球人口中的比例来确定目标会更有意义。目前，全球人口的 18.1%居住在已批准《第 102 号公约》的国家中，但各个区域的差别很大(见附录一表 A-I.1)。一个宏伟的目标是，到 2015 年将此指标提高到 1/3。

¹国际劳工组织：在全球范围内确立社会保障标准：国际劳工组织全球社会保障标准制定现状和做法及未来选择分析，社会保障政策简报，文件2(日内瓦，2008)。

²同上。

³国际劳工组织：局长报告，第二份补充报告：扩大社会保障覆盖面战略问题三方专家会议(日内瓦，2009年9月2-4日)，理事会，第306届会议，日内瓦，2009年11月，附录，主席的总结，第7-14点。

442. 专家会议上也达成了一项共识是，国际劳工组织需要通过一个促进社会保障底线的机制补充现有的更新的建议书和公约机制，并将其作为实现覆盖面横向扩展以及指导各国建立和确定其社会保障制度的手段，从而一个优先事项就是为所有需要的人提供基本的社会保障。

443. 然而，各不同小组未能就机制应该采取的形式达成一致意见。政府方面的小组意见涉及范围很广。有些国家强调有可能需要确定一个新的国际劳工组织标准，以指导确定社会保护底线中社会保障内容的工作。工人小组成员持相同的观点，但是，雇主小组成员表示倾向于建立一个不具约束力的机制，这一机制可通过编集最佳做法提供指导。

444. 本报告无法就文书或机制的形式提出明确的建议。大会委员会的讨论会提出建议以及后续措施的建议。

445. 然而，包含在一项文书中的一些基本原则可形成以下建议：

- (1) **普遍性：**应该通过一套界定的基本社会保障担保，尽快实现对所有居民的全覆盖；
- (2) **逐步有针对性的实现目标：**根据整体发展计划，一套基本担保可逐步得到落实，最终在一段指定的时期内全部落实所有重要担保，同时确保立即采取保护措施防止歧视；
- (3) **一致并合理确定优先事项：**在逐步落实方面，应该通过国家社会对话和合理程序确定优先事项，从而寻求尽快缩小各国总体贫富差距；
- (4) **资金和财政可持续性：**国家社会保护底线中包含的一套基本担保范围应该与现有的以及将来可能的财政空间相符合，这样才能为所需的社会转移给付提供资金。财政空间的大小应通过社会共识来决定；
- (5) **保障水平的适度性：**确定的担保水平应该能够保证所有年龄的人都能购买基本生活必需品和服务，使他们能够享有体面的生活；这意味着他们的收入应该超过通过公开透明的国家程序确定的贫困线；
- (6) **核心内容：**一套基本担保的目的应是实现以下条件：
 - 所有居民享有必要的资金保障，从而能够负担并获取国家规定的一套基本卫生保健服务，在这方面，国家承担确保多渠道资金(经常的)和实施机制是否适当的责任；
 - 所有儿童都能通过旨在便利获得食物、教育和照料的家庭/儿童福利安排，享有收入保障，此种保障至少是在国内确定的贫困线水平；
 - 所有处在活动年龄段而无法通过就业赚取足够收入的群体，应通过社会援助或者社会转移给付计划(例如为妇女在怀孕最后几个星期以及生产后最初几个星期提供的收入转移给付计划)或者通过就业担保计划享有最低收入保障；

– 所有老年和残疾居民⁴都能通过养老金和残疾抚恤金享有收入保障，此种保障至少是在国内确定的贫困线水平。

- (7) **突出成果：**“保障”这一词并不意味着偏向普遍福利或按财产调查而定的福利安排，重要的是能够实现所有居民享有最低水平收入保障这一目标。
- (8) **实用多元化：**只要保证所有居民能被其中一个子系统覆盖，对具体落实各项担保的组织或机构的设置进行选择则无关紧要。
- (9) **一致性：**各项担保不应是国家社会保障制度中孤立的因素，而应成为补充现有社会保障福利安排的第一个层次，并且确保国家社会保障制度的一致性和有效性。
- (10) **基于权利的方法：**担保应该由法律作出规定，每一个合法的男子、女子或儿童都有权要求获得他/她各自应得的福利，如有必要可在法院对行政的决定提出申诉。
- (11) **促进更高水准的国际劳工组织的标准：**随着各国经济的发展和财政空间的扩展，各国基本担保指导框架可鼓励各自国家遵守最新的国际劳工组织的社会保障公约。

446. 文书最后定稿的预定日期不应该晚于 2015 年，以便能够及时在千年发展目标后续措施的全球讨论中发挥至关重要的作用。国际劳工组织可通过其社会保障调查中一套简单而完善的指标，依据一整套社会保障底线的最低担保监测普遍覆盖方面取得的进展。

447. 在向大会标准实施委员会递交的报告中⁵专家委员会提出了一套更广泛的指导或标准制定议题，事实上，这也是将上述原则纳入国际机制的一个方法。专家委员会提出的建议将至少今后十年的工作计划。专家委员会的建议在专栏 6.1 中进行归纳。正如第 5 章所提出的，在落实建议之前，可通过《最佳保护指南》对业绩良好的社会保障制度作出系统的分析。

⁴这意味着，其残疾程度把他们排除在劳动力市场之外。

⁵ 见国际劳工组织：社会保障和法律原则：根据 2008 年争取公平全球化的社会正义宣言进行的有关社会保障文书的综合调查，报告 III(IB)，国际劳工大会 100 届会议，2011 年，日内瓦。

专栏 6.1

2011 年综合调查(社会保障和法律原则)

为了将实施公约和建议书专家委员会(CEACR)的综合调查与周期性讨论的报告一并讨论,理事会决定综合调查将覆盖 1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)、1988 年《就业促进和防止失业公约》(第 168 号)、1944 年《收入保障建议书》(第 67 号)以及 1944 年《医疗保健公约》(第 69 号)。

专家委员会对审议的社会保障标准中的整体情况做了认真研究后,在综合调查报告中指出,显而易见,现在需要采取新的补充性方法,以指导国际劳工组织三方成员对今后的政策作出选择。专家委员会还发现,国际劳工组织在社会保障方面的任务和使命(如《2008 年争取公平全球化的社会正义宣言》中重申和更新的那样)现已超越现有标准的规定(根据这些标准使命和任务得到落实)。按照委员会的意见,现有国际劳工组织的公约仍然适用而且的确重要,但是,应该采取新的行动对其加以补充,给“每个人,作为社会中的一员”享有社会保障的权利中注入新的内涵。

委员会明确支持双层面扩展战略,并且谋求制订一套新文书以加强这两个层面。

就战略的横向层面而言,委员会得出的结论是,为社会保障底线设想的文书应寻求弥合覆盖面之缺口,并按照以人权为基础的方法和非歧视原则将覆盖所有人。就委员会而言,社会保障全球化的任务明确要求国际劳工组织制订一个新的重大影响文书,以补充现有标准体系,这项文书会兼顾不太发达经济体的不同结构的现实,但是又能被几乎所有国际劳工组织成员国所接受。

就战略的纵向层面委员会也提出了建议:

- (i) 应该对《第 102 号公约》中过时的、对性别不敏感的语言加以修改,使其符合现在的社会现实,但是,语言修改不应该导致《第 102 号公约》保证的福利水平的下降。委员会还就建议如何进行修改提出了建议,以避免对《第 102 号公约》做出正式修订。
- (ii) 根据当前金融和经济危机方面的经验,对“基于谨慎融资、三方监督和最佳保险做法的良好治理指导方针和社会保险基金保护”加以详述;
- (iii) 制定一项新文书,对《第 102 号公约》加以补充,以便指导扩展覆盖面的工作,使越来越多的从事非正规就业的工人享有同等福利。这些工人到目前为止没有得到适当的保护;
- (iv) 使《第 168 号公约》的条款更具灵活性,从而使更多国家能够批准。

6.2. 支持国家社会保障制度的良好治理

448. 为确保本组织的政策得到落实，劳工局应加大其它行动方式的力度。

知识的构建和传播

449. 积累及分享知识是任何技术和政策咨询在实践上和方法上的基础。最近几年来，劳工局作出了相当大的努力，建立了一个基于网络的知识构建和传播的平台(社会保障全球扩展)。必须对这一设施进行一次重大升级，以便能够为社会保障的计划、经营和管理经验以及全面的社会政策基础研究和统计工作创立一个真正全球性的、交互式平台。但是，没有国际劳工组织三方成员的积极支持，成本效益的知识积累工作就无法开展。定期汇报国家经验及进展情况会造益所有其它国际劳工组织三方成员。因此，提议讨论，能否在劳工局和国内三方成员之间，达成一项标准合作协议(SCA 或谅解备忘录)，各国将凭借此项协议，经常向国际劳工组织知识平台提供投入。《最佳保障指南》(先前提及的)也是全球经验和知识分享的重要方法。

能力建设

450. 能力建设是一项有效投资，对良好治理而言是必不可少的。能力建设的成功方案能使各国迅速摆脱对外部技术咨询服务的依赖。国际劳工组织与一些高校开展的旨在将社会保障计划和管理引入大学课程的合作应得到扩展。然而，如果合作涵盖体面劳动的各个领域，并且如果将体面劳动原则纳入全球学术机构网将其讲授作为国家经济和社会发展战略的组成部分，这对不断推行国际劳工组织价值进行投资可能会更有效。在国际劳工组织体面劳动和社会保障主导项目的基础上，国际培训中心都灵(ITU)可能会在这方面起到牵头作用。劳工局也应与国际培训中心一起，进一步制订满足三方成员特殊需要的计划，特别是其代表在国家社会保障计划监督委员会担任职务的需要。

技术咨询服务

451. 要建立全球知识的坚实基础，技术咨询服务就需将三个要素结合在一起：对高度专门化职业技能的获取、国际劳工组织三方成员对开展工作的社会、人口、经济和政治环境的关切度和熟悉程度、以及与国内和国际机构合作中实施能力的范围。这就要求总部和国际劳工组织实地方机构之间有更明确的分工。

452. 总部有必要开发并提供专门技能，以补充区域提供的技能，即全球知识积累监督、技术工具开发、高度专门化援助提供，如法律服务以及资金、保险和社会预算服务。

453. 各区域，特别在总部，提供专门援助的情况下，需要能就国家计划、设计和 管理问题提出分析判断，提供技术咨询，并且组织重要干预活动。

454. 然而，能力的限制依然存在。最近的经验表明，对国际劳工组织咨询服务的 实际需求远远超过其实施能力。由于能力有限，已坐失了为国家利益相关者提供 支持的良机。必须寻求提高成本效益能力的新方法。第一个方法是联合国大家庭 内的密切合作：社会保障底线联合国系统行政首长协调委员会与社会健康保障德 国技术合作公司——国际劳工组织——世界卫生组织联合采取的行动表明，此类 安排具有相当大的潜能。为联合国计划框架(特别是向联合国开发援助框架)作出 贡献，应该成为劳工组织国别活动的标准。有必要和世界银行以及国际货币基金 开展紧密合作。

455. 聘用合格技术专家，依然是重大挑战，有一种创新办法可扩大国际劳工组织 技术专家的队伍，并且确保最先进的技术投入，这一办法是：在更大程度上利用 已经拥有相当先进的国家社会保障制度的国家技术专门知识。为此目的，合作中 的国家可与国际劳工组织签订协议，让国家机构中的专家支援国际劳工组织项 目，而仍由政府和社会保障机构支付薪水。这样，能力会得到扩展，项目费用会 降低，而且咨询质量会提高。国际劳工组织可与国际社会保障协会合作，建立政 府和机构合作网络。

6.3. 大会委员会讨论的建议要点

456. 在体面劳动议程中的作用，根据对世界上社会保障现状、目前政策辩论的性 质以及仍然面临挑战的分析，以下几点可作为确定大会委员会进行讨论的切入 点：

- (a) 社会保障促进经济增长和社会发展的作用是什么？社会保障在与其它政策互动 和协调一致时如何为提升参与正规的、体面的和生产性就业的力度，确保收入 保证以及加速实现千年发展目标方面做出贡献？社保措施根据全球就业契约在 经济危机和恢复中可发挥怎样的作用？
- (b) 哪种政策在发展的各个阶段对助力扩大适当的社会保障覆盖面的作用最大？政 府、雇主和工人如何进行协调落实这些政策？国际劳工组织扩大社保的双层面 战略怎样才能对他们的工作给予最强有力的支持？在扩大社保覆盖面的政策 中，性别问题如何加强？
- (c) 在人口、经济和社会变革的背景下，哪种政策可以确保可负担的承受力、适当 融资安排（如，现收现付资助方案、预付个人储蓄账户或两种办法不同的结 合）以及包容性的和有效的社保体制的可持续财政空间？
- (d) 政府、工人和雇主如何努力加强社会保障制度的设计、治理和管理？如何改进 体制框架以支持他们的工作？

- (e) 国际劳工组织的标准，今后在促进将社会保障覆盖面扩大到所有人将发挥怎样的作用？应采用哪些进一步的措施，加大批准和实施第 120 号公约和其它最新的国际劳工组织保障标准的力度？在社会保障覆盖面扩大到所有人的双层面战略的社会背景下，还需要制定哪些文书或其它机制（公约、建议书、指导方针、业务守则等等）指导实施社会保护底线？

在讨论这些问题时，大会委员会可就本组织和劳工局能如何对成员国三方在每一个领域提出的要求做出更有效率和效力反应提供指导。

附录一

最新可获得的社会保障统计数据的附录表和指南

专栏 AI-1

在 2010–11 年世界社会保障报告中采用的统计数据实证

2010–11 年世界社会保障报告列举了有社会保障支出、融资、覆盖面和适度性的丰富统计数据实证。2010–11 年世界社会保障报告可在网站上在线查阅报告全文的电子版以及所有图表(Excel 格式):

主要网站网址为: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1985>

全文(PDF): <http://www.ilo.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=15263>

图解: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowWiki.do?wid=76>

附录表(Excel): <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowWiki.do?wid=95>

主要统计资料来源:

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=10#globaldb>

2010–11 年世界社会保障报告的主要资料来源之一是国际劳工组织的社会保障调查数据库, 该数据库目前也可在线查阅。对众多参与国来说, 该数据库包含有关社会保障支出、融资、覆盖面和适度性的国家和方案两个层面的统计信息。该数据库还包含一些重要指标, 如按分项和按性别(凡可能时)分类的社会支出比率或覆盖率。

国际劳工组织社会保障调查数据库: http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.home?p_lang=en

表 A-1.1. 第 102 号公约的批准

国别	批准年份	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
		医疗	疾病津贴	失业津贴	老年津贴	工伤津贴	家庭津贴	生育津贴	残疾津贴	遗属津贴
阿尔巴尼亚	2006	x	x	x	x	x		x	x	x
奥地利	1969	x		x	x		x	x		
巴巴多斯	1972		x		x	x			x	x
比利时	1959	x	x	x	x	x	x	x	x	x
玻利维亚多民族国	1977	x	x		x	x	x	x	x	x
波斯尼亚和黑塞哥维那	1993*	x	x	x	x	x		x		x
巴西	2009	x	x	x	x	x	x	x	x	x
保加利亚	2008	x	x		x	x	x	x		x
刚果民主共和国	1987				x		x		x	x
哥斯达黎加	1972	x			x	x	x	x	x	x
克罗地亚	1991	x	x	x	x	x		x		x
塞浦路斯	1991		x	x	x	x			x	x
捷克共和国	1993	x	x		x		x	x	x	x
丹麦	1955	x		x	x	x			x	
厄瓜多尔	1974		x		x	x			x	x
法国	1974	x		x	x	x	x	x	x	
德国	1958	x	x	x	x	x	x	x	x	x
希腊	1955	x	x	x	x	x		x	x	x
冰岛	1961				x		x		x	
爱尔兰	1968		x	x						x
以色列	1955				x	x				x

国别	批准年份	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
		医疗	疾病津贴	失业津贴	老年津贴	工伤津贴	家庭津贴	生育津贴	残疾津贴	遗属津贴
意大利	1956				X		X	X		
日本	1976		X	X	X	X				
阿拉伯利比亚民众国	1975	X	X	X	X	X	X	X	X	X
卢森堡	1964	X	X	X	X	X	X	X	X	X
前南斯拉夫马其顿共和国	1991	X	X	X	X	X		X		X
毛里塔尼亚	1968				X	X	X		X	X
墨西哥	1961	X	X		X	X		X	X	X
黑山	2006	X	X	X	X	X		X		X
荷兰	1962	X	X	X	X	X	X	X	X	X
尼日尔	1966				X	X	X	X		
挪威	1954	X	X	X	X	X	X			
秘鲁	1961	X	X		X			X	X	
波兰	2003	X			X		X	X		X
葡萄牙	1994	X	X	X	X	X	X	X	X	X
罗马尼亚	2009	X	X		X		X	X		
塞内加尔	1962					X	X	X		
塞尔维亚	2000	X	X	X	X	X		X		X
斯洛伐克	1993	X	X		X		X	X	X	X
斯洛文尼亚	1992	X	X	X	X	X		X		X
西班牙	1988	X	X	X		X				
瑞典	1953	X	X	X		X	X	X		
瑞士	1977				X	X	X		X	X

国别	批准年份	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
		医疗	疾病津贴	失业津贴	老年津贴	工伤津贴	家庭津贴	生育津贴	残疾津贴	遗属津贴
土耳其	1975	x	x		x	x		x	x	x
联合王国	1954	x	x	x	x		x			x
乌拉圭	2010	x		x			x	x		
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	1982	x	x		x	x		x	x	x
批准总数	47									

* 根据第 102 号公约的第 3 条第 1 款所作的自愿声明 (范围条件的暂时例外)。

资料来源：国际劳工组织国际劳工数据库

表 A-I.2. 国际劳工组织社会保障公约的批准情况¹

分 项	医保	疾病	失业	老 龄	工 伤	家 庭	生 育	残 疾	遗 属
	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102
	- C.130	- C.130	- C.168	- C.128	- C.121		- C.183	- C.128	- C.128
国 家									
非 洲									
刚果民主共和国				C.102 (1987)		C.102 (1987)		C.102 (1987)	C.102 (1987)
几内亚					C.121 (1967)				
阿拉伯利比亚民众国	C.102 (1975) C.130 (1975)	C.102 (1975) C.130 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975) C.128 (1975)	C.102 (1975) C.121 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975) C.128 (1975)	C.102 (1975)
马里							C.183 (2008)		
毛里塔尼亚				C.102 (1968)	C.102 (1968)	C.102 (1968)		C.102 (1968)	C.102 (1968)
尼日尔				C.102 (1966)	C.102 (1966)	C.102 (1966)	C.102 (1966)		
塞内加尔					C.102 (1962) C.121 (1966)	C.102 (1962)	C.102 (1962)		
美 洲									
巴巴多斯		C.102 (1972)		C.102 (1972) C.128 (1972)	C.102 (1972)			C.102 (1972) C.128 (1972)	C.102 (1972)
伯利兹							C.183 (2005)		
玻利维亚 多民族国	C.102 (1977) C.130 (1977)	C.102 (1977) C.130 (1977)		C.102 (1977) C.128 (1977)	C.102 (1977) C.121 (1977)	C.102 (1977)	C.102 (1977) C.183 (1977)	C.102 (1977) C.128 (1977)	C.102 (1977)
巴西	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009) C.168 (1993)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)
智利					C.121 (1999)				
哥斯达黎加	C.102 (1972) C.130 (1972)	C.130(1972)		C.102 (1972)	C.102 (1972)	C.102 (1972)	C.102 (1972)	C.102 (1972)	C.102 (1972)
古巴							C.183 (2004)		

¹ 这一表格不包括 1962 年(社会保障)同等待遇公约(118 号)和 1982 年维护社会保障权利公约(157 号)。还应指出, 还有一些国家批准了不被认为是最新的国际劳工组织的社会保障公约。

分 项	医保	疾病	失业	老 龄	工 伤	家 庭	生 育	残 疾	遗 属
	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102
国 家	- C.130	- C.130	- C.168	- C.128	- C.121		- C.183	- C.128	- C.128
厄瓜多尔	C.130 (1978)	C.102 (1974) C.130 (1978)		C.102 (1974) C.128 (1978)	C.102 (1974) C.121 (1978)			C.102 (1974) C.128 (1978)	C.102 (1974) C.128 (1978)
墨西哥	C.102 (1961)	C.102 (1961)		C.102 (1961)	C.102 (1961)		C.102 (1961)	C.102 (1961)	C.102 (1961)
秘鲁	C.102 (1961)	C.102 (1961)		C.102 (1961)			C.102 (1961)	C.102 (1961)	
乌拉圭	C.102 (2010) C.130 (1973)	C.102 (2010) C.130 (1973)		C.102 (2010) C.128 (1973)	C.102 (2010) C.121 (1973)		C.102 (2010)	C.102 (2010) C.128 (1973)	C.102 (2010) C.128 (1973)
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	C.102 (1982) C.130 (1982)	C.102 (1982) C.130 (1982)		C.102 (1982) C.128 (1983)	C.102 (1982) C.121 (1982)		C.102 (1982)	C.102 (1982) C.128 (1983)	C.102 (1982) C.128 (1983)
阿拉伯国家									
亚 洲									
日本		C.102 (1976)	C.102 (1976)	C.102 (1976)	C.102 (1976) C.121 (1974)				
欧 洲									
阿尔巴尼亚	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006) C.168 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)		C.102 (2006) C.183 (2004)	C.102 (2006)	C.102 (2006)
奥地利	C.102 (1969)		C.102 (1978)	C.102 (1969) C.128 (1969)		C.102 (1969)	C.102 (1969) C.183 (2004)		
白俄罗斯							C.183 (2004)		
比利时	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959) C.121 (1970)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)
保加利亚	C.102 (2008)	C.102 (2008)		C.102 (2008)	C.102 (2008)	C.102 (2008)	C.102 (2008) C.183 (2001)		C.102 (2008)
波斯尼亚和黑塞哥维那	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993) C.121 (1993)		C.102 (1993)		C.102 (1993)
克罗地亚	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991) C.121 (1991)		C.102 (1991)		C.102 (1991)

分 项	医保	疾病	失业	老 龄	工 伤	家 庭	生 育	残 疾	遗 属
	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102
国 家	- C.130	- C.130	- C.168	- C.128	- C.121		- C.183	- C.128	- C.128
塞浦路斯		C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991) C.121 (1966)		C.183 (2005)	C.102 (1991)	C.102 (1991) C.128 (1969)
捷克共和国	C.102 (1993) C.130 (1993)	C.102 (1993) C.130 (1993)		C.102 (1993) C.128 (1993)		C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)
丹麦	C.102 (1955) C.130 (1978)	C.130 (1978)	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1960)			C.102 (1955)	
法国	C.102 (1974)		C.102 (1974)	C.102 (1974)	C.102 (1974)	C.102 (1976)	C.102 (1974)	C.102 (1974)	
芬兰	C.130 (1974)	C.130 (1974)	C.168 (1990)	C.128 (1976)	C.121 (1968)			C.128 (1976)	C.128 (1976)
德国	C.102 (1958) C.130 (1974)	C.102 (1958) C.130 (1974)	C.102 (1958)	C.102 (1958) C.128 (1971)	C.102 (1958) C.121 (1962)	C.102 (1958)	C.102 (1958)	C.102 (1958) C.128 (1971)	C.102 (1958) C.128 (1971)
希腊	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)		C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)
匈牙利							C.183 (2003)		
冰岛				C.102 (1961)		C.102 (1961)		C.102 (1961)	
爱尔兰		C.102 (1968)	C.102 (1968)		C.121 (1969)				C.102 (1968)
以色列				C.102 (1955)	C.102 (1955)				C.102 (1955)
意大利				C.102 (1956)		C.102 (1956)	C.102 (1956) C.183 (2001)		
拉脱维亚							C.183 (2009)		
卢森堡	C.102 (1964) C.130 (1980)	C.102 (1964) C.130 (1980)	C.102 (1964)	C.102 (1964)	C.102 (1964) C.121 (1972)	C.102 (1964)	C.102 (1964) C.183 (2008)	C.102 (1964)	C.102 (1964)
FYR Macedonia	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991) C.121 (1991)		C.102 (1991)		C.102 (1991)

分 项	医保	疾病	失业	老 龄	工 伤	家 庭	生 育	残 疾	遗 属
	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102
国 家	- C.130	- C.130	- C.168	- C.128	- C.121		- C.183	- C.128	- C.128
摩尔多瓦共和国							C.183 (2006)		
黑山	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006) C.121 (2006)		C.102 (2006)		C.102 (2006)
荷兰	C.102 (1962) C.130 (2006)	C.102 (1962) C.130 (2006)	C.102 (1962)	C.102 (1962) C.128 (1969)	C.102 (1962) C.121 (1966)	C.102 (1962)	C.102 (1962) C.183 (2009)	C.102 (1964) C.128 (1969)	C.102 (1962) C.128 (1969)
挪威	C.102 (1966) C.130 (1972)	C.102 (1966) C.130 (1972)	C.102 (1954) C.168 (1990)	C.102 (1966) C.128 (1968)	C.102 (1966)	C.102 (1966)		C.128 (1968)	C.128 (1968)
波兰	C.102 (2003)			C.102 (2003)		C.102 (2003)	C.102 (2003)		C.102 (2003)
葡萄牙	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)
罗马尼亚	C.102 (2009)	C.102 (2009)		C.102 (2009)		C.102 (2009)	C.102 (2009) C.183 (2002)		
塞尔维亚	C.102 (2000)	C.102 (2000)	C.102 (2000)	C.102 (2000)	C.121 (2000)		C.102 (2000)		C.102 (2000)
斯洛伐克	C.102 (1993) C.130 (1993)	C.102 (1993) C.130 (1993)		C.102 (1993) C.128 (1993)		C.102 (1993)	C.102 (1993) C.183 (2000)	C.102 (1993)	C.102 (1993)
斯洛文尼亚	C.102 (1992)	C.102 (1992)	C.102 (1992)	C.102 (1992)	C.102 (1992) C.121 (1992)		C.102 (1992)		C.102 (1992)
西班牙	C.102 (1988)	C.102 (1988)	C.102 (1988)		C.102 (1988)				
瑞典	C.102 (1962) C.130 (1970)	C.102 (1962) C.130 (1970)	C.102 (1953) C.168 (1990)	C.128 (1968)	C.102 (1953) C.121 (1969)	C.102 (1953)	C.102 (1962)	C.128 (1968)	C.128 (1968)
瑞士				C.102 (1977) C.128 (1977)	C.102 (1977)	C.102 (1977)		C.102 (1977) C.128 (1977)	C.102 (1977) C.128 (1977)
土耳其	C.102 (1975)	C.102 (1975)		C.102 (1975)	C.102 (1975)		C.102 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975)
联合王国	C.102 (1954)	C.102 (1954)	C.102 (1954)	C.102 (1954)		C.102 (1954)			C.102 (1954)

附录二

国际劳工组织对社会保障需要的反应

1. 本附录分析了自目前仍进行的人人享有社会保障全球运动初期以来国际劳工组织对全球范围内社会保障需求的反应。2001年国际劳工大会第89届会议就社会保障进行的一般性讨论以及国际劳工大会随后通过的《结论和建议书》，为国际劳工组织响应三方成员需要须采取的行动确定了优先事项。全球运动已成为本组织在社会保障方面开展活动的主要推动力，因此，本报告侧重全球运动战略的相互关联的四个层面活动的有效性和效率，即：

- 知识的构建、管理和分享；
- 政策的制定；
- 技术咨询；以及
- 能力建设。

2. 本战略是根据国际劳工组织三方成员提出的需要，并按照新的发展政策动态讨论制定的，可以看出社会保障发挥着比先前更大的作用。

附录二.1. 第一层面：知识的构建、管理和传播

3. 知识的积累和分享知识的能力对任何政策的制定、技术咨询和能力建设来说都是必不可少的。这一层面的战略涵盖：采集和分析统计资料，通过研究和互联网的知识分享，传播和交流国内和国际经验，以及开发支持国家政策制定的新的技术工具。

社会保障调查(SSI)

4. 为了监测扩大社会保障覆盖面这一目标的进展，国际劳工组织及其三方成员必须能通过收集统计资料，测量现有覆盖面，以及人口和福利覆盖面方面的差距。由于提供社会保障总是需要投入大量的国内资源，因此，同样有必要掌握有关社会保障支出和社会保障资金来源及其形式的信息。在欧洲联盟和经合发组织国家以外，目前既无衡量覆盖面和资源使用情况的国际认可的统计标准，也无国际可比数据的数据库。新的国际劳工组织社会保障调查(SSI)旨在制定这样一种国际认可的统计标准，并帮助各国编集社会保障综合统计资料，从而为国家和国际

决策提供可靠的基准。目前，社会保障调查是唯一在全球范围内集支出、供资和覆盖面数据为一体的数据库。自 2004 年以来，尤其通过与其他国际组织（经合发组织、亚洲开发银行以及国际社会保障协会）建立伙伴关系，社会保障调查及其相关的在线数据库得到了改进和扩充。现正与劳工局统计司合作，开发收集覆盖面数据替代工具，尤其是通过使用家庭调查数据。该数据库目前在支出数据方面含有包括经合发组织在内的 80 多个国家的数据。国际劳工组织社会保障数据库可通过互联网使用，它为收集、储存、传播社会保障和体面劳动统计资料 and 核心指标提供了一项工具。社会保障调查数据库是国际劳工组织新的旗舰出版物，即社会保障双年度系列刊物的资料来源，该出版物为三方成员提供政策指导奠定了基础。这一《世界社会保障系列报告》第一卷¹于 2010 年 11 月推出。

知识和学习平台

5. 社会保障司正在开发一个以互联网为基础提供社会保障（全球拓展社会保障）（GESS）的知识管理平台。这是全球运动的一项关键手段，因为它以一种新的交互方式使社会保障司与其客户和三方成员相联系，这一平台开展劳工局和其它组织对开展的社会保障工作的信息交流，把旨在解决问题的国际网络汇集到一起，并且可以通过在线技术支持和远程学习，提高技术咨询服务质量，满足国际劳工组织三方成员的需要。该网络的第一版于 2007 年 9 月由国际世界保障协会在莫斯科举行的世界保障论坛上推出。该平台还包括全球微型保险信息系统（GIMI），该系统侧重微型保险，已经在世界上全球微型保险专家学术界得到确立。迄今为止，已有 132 个国家的 1350 个用户在 GESS 和 GIMI 平台登记注册。这两个平台现已有：一个由 700 多个来源组成的数据库，一个由 520 个社会保障术语组成的词汇系统，主题和国家网页（40 页），一个专家简历数据库（50 份），以及一个含有 100 多个主题问题和相关答案的数据库。

6. 另一个相链接的平台，（反对社会排斥和贫困计划战略和工具，葡萄牙项目），是一个交互式网络学习工具和知识管理系统（CIARIS），该系统在向 30 个国家的 1900 名人员提供扩大社会保障覆盖面和社会包容培训方面作出了贡献。该系统还有助于在一些领域形成知识，这些领域包括社会援助，社会保障在防止童工劳动现象方面的作用，以及将社会保障纳入地方经济发展战略等。迄今为止，CIARIS 已经帮助 400 多名人员制定和执行扩大社会覆盖面战略。

7. 劳工局力主创建一个完备平台，使属于同一地区和同一语系群体的国家集团能够进行信息和技术交流，例如，社会保障信息中心(CIPS)就是这样的一个平台，葡语国家是该中心的服务对象。社会保障信息中心在葡语国家共同体执行秘书处的领导下提供便利条件，在国家之间就交流信息和经验，尤其是就以下方面交流信息和经验：基本社会保护、社会保险覆盖面、社会保障立法框架以及在减贫和人类发展背景条件下将社会保障与其它经济和社会政策相结合。

¹ 国际劳工组织：《世界社会保障报告》，2010 年 11 月（日内瓦，2010 年）。

技术工具

8. 社会保障司已经开发了一些技术工具，这些工具能够评估政策选择或者为特定社会保障方案或国家保障体系中的良好治理和管理做法提供支持。多年来，社会保障司推广其保险统计和社会预算计算机模型（见叙述政策用途和某些应用情况的 A.II-1），以及社会保障支出分析和绩效审议方法(SPER)，免费提供给感兴趣的三方成员使用，目的是扩大此种模型和方法的实际使用范围。一个新的旗舰产品，“基本社会保障工具”，是一种模拟工具，它使政府和三方成员能够对特定国家国情中的基本社会保障福利费用进行估计。此外，比利时的 STEP 计划，开发了一种管理和监测软件程序（MAS Gestion 和 MAS Pilote），目的是提高卫生保健微型保险计划的管理质量。

专栏 A.II-1

采用社会预算进行政策规划

社会预算编制是协调公共支出政策和进行国家财政规划的一项工具。协调规划支出方案（主要是设法使公共和准公共支出与税收和缴款收入相协调）对于任何社会（不论经济制度如何）中负责任的管理都是必不可少的。社会预算编制在社会政策和国家财政规划日益敏感的分歧点上为政治决策进程提供支持。它有助于：

- 对照宏观经济和整体政府预算动态评估社会保障体系以往的资金业绩；
- 在关于供资和福利支出措施不变的情况下（维持现状预测）说明现行社会保障体系今后可能出现的资金绩效；
- 研究（借助模拟手段）新的福利方案和/或现有方案的修改将如何影响现有的财政空间；
- 研究新的收入机制和削减支出如何能够减少可能的资金亏空；和
- 研究新的福利、削减支出和/或新的收入增加机制如何能够改变整个社会福利体系或其他体系的社会经济影响。

社会预算编制对于具备完善的社会保障制度的国家来说必不可少，但它对于刚刚开始建立社会保障制度的国家来说同样必不可少。国际劳工组织已为保加利亚、德国、卢森堡、巴拿马、波兰、斯洛伐克、泰国等国家的社会预算编制提供支持刚刚开始建立基本社保体系的国家。已开始制定社会预算编制方法，这些国家包括布基纳法索、柬埔寨、埃塞俄比亚（由欧盟委员会供资）；早些时候在坦桑尼亚联合共和国和赞比亚制定了编制方法（联合王国供资）。在后两个国家对来自不同政府机构（包括“社会”部以及规划和财政部）的专家进行培训，使其学会使用开发的工具。在赞比亚，相关工具（适合当地需要）将用来评估可行性以及规划基本的非缴款性养老金制度的建立。

资料来源：W.Scholz 等：社会预算编制（日内瓦，ILO/ISSA，2000 年）；国际劳工组织：坦桑尼亚大陆：社保支出及绩效审查和社会预算（日内瓦，2008 年）；国际劳工组织：赞比亚，社保支出及绩效审查和社会预算（日内瓦，2008 年）。

研究活动

9. 过去五年中，国际劳工组织发表了一些有关社保覆盖面问题的论文，开展了一些重要研究，并出版了若干打击社会排斥现象战略基本内容的书籍。²这些活动的结果在一次主题为“社保与包容：全球视角的趋同努力”的大型国际会议上得到公布。这次会议是由国际劳工组织、葡萄牙劳工和社会团结部以及欧洲联盟共同组织的，于2006年10月2日至3日在里斯本举行。

10. 分别为以下会议准备了国际劳工组织关于社会健康保障的新立场：2005年12月在柏林举行的发展中国家健康保障国际会议；³2006年10月在马尼拉举行的非正规经济部门工人享有社会健康保险问题会议；以及法国总统萨科齐于2007年3月组织的发展中国家健康保险问题高级别会议。⁴关于国际劳工组织的这一立场，详见《社会保障政策第1号简报》⁵。

11. 在进行了一次社保在国家建设方面的作用问题高级别研讨会（2006年9月与英国国际发展部和GTZ联合举办）之后，推出了一个重要的出版物，该出版物提倡尽早投资于社会转移，以配合国家发展战略的实施。⁶国际劳工组织对于国家可“拥有公平的增长”这一新的、获得广泛接受的发展政策范式的重要贡献之一，是它开展了工作，分析了中低收入国家基本社保福利的负担能力。

12. 一些广泛散发的有关撒哈拉以南非洲和亚洲情况的讨论稿⁷显示，一套基本的社会保障福利（或至少其中的一些组成部分）从中期来看是负担得起的，即便对低收入国家来说也是如此。劳工局将这些结论汇集在《社会保障政策简报》系列的一个出版物中。⁸这份文件从权利和负担能力的角度出发，提倡设社保体系。各国可以依据经济发展状况和国家承诺，通过逐步落实社会保障，确保负担能力。此外，目前正在通过研究收集关于中低收入国家的非缴款性社会转移效果的证据，以便为政策制定和社保底线组成部分的落实提供支持。

² 例如，J.Estivill：与打击社会排斥现象有关的概念和战略：概述，（日内瓦，国际劳工组织，2003年）；国际劳工组织：社保与包容：经验和政策问题，（日内瓦，2006年），以及一些讨论文件。

³ 国际劳工组织、GTZ和卫生组织：国际劳工组织/GTZ/卫生组织的柏林行动建议：扩展健康社会保障覆盖面：发展中国的经验教训和建议，在发展中国家社会健康保险问题会议上递交的论文，2005年12月5日至7日。柏林（Frankfurt am Main, Vas, 2006）。

⁴ “发展中国家的保险覆盖面：打破疾病和贫困的恶性交替循环”，2007年3月15日至16日在巴黎举行。

⁵ 国际劳工组织：社会健康保障，国际劳工组织争取普及卫生保健战略《社会保障政策第1号简报》（日内瓦，2008年）。

⁶ 见 P. Townsend (ed.)：创建体面社会：重新思考社会保障在发展中的作用（Basingstoke and Geneva, Palgrave and ILO, 2009）。

⁷ K.Pal等：低收入国家能否负担得起基本社会保障？建模分析首批结果。《第13号社会保障讨论稿》中的问题（日内瓦，国际劳工组织，2005年）；S.Mizunoya等：某些亚洲国家的基本社会保障成本：建模分析首批结果：（第17号社会保障讨论稿）中的问题（日内瓦，国际劳工组织，2006年）。

⁸ 国际劳工组织：低收入国家能否负担得起基本社会保障？《第3号社会保障政策简报》（日内瓦，2008年）。

附录二.2. 第二层面：政策制定

13. 劳工局为保障运动制定了一项新的基线战略。2006年8月，向政府及工人和雇主组织散发送了题为《人人享有社会保障：投资于社会 and 经济发展》的政策文件第一稿⁹，以配合推进全球协商进程，该进程努力就基本政策信息达成尽可能广泛的共识。在详细审评了收到的所有评论之后，2008年政策文件最后定稿，并于2009年出版。¹⁰该政策文件的主旨是：社会福利是同贫困作斗争和实现千年发展目标(MDGs)的一项有力手段；在经济发展初期建立国家社保体系，是社会经济发展的一项关键性投资。

14. 这项政策制定工作形成的务实的政策范式的建议是，尚未实现普遍或广泛覆盖的国家，应首先努力制定一套基本的社会保障担保，作为社保底线（详见第5章）的要素。

15. 这一政策立场还分别在拉丁美洲、阿拉伯国家和亚洲举行一系列三方区域研讨会的背景下被推出。在这些研讨会上，国际劳工组织三方成员赞同这一立场。这些会议是与东道国劳动部联合举办的，有200多人出席，包括政府、工人和雇主代表，社保机构和其它公共机构的观察员，以及参与社保活动的国际组织的观察员。会议的主要目的是让与会者就如何扩大社会覆盖面交流经验，确定最佳做法，并就如何作为一项优先国策，设法进一步扩大社保覆盖面达成共识。会上进行的讨论促使国际劳工组织就各国和劳工组织在今后几年中需要解决的优先事项在保障运动和《体面劳动国别计划》(DWCPs)的背景下达成广泛共识。¹¹非洲区域于2010年11月举行了一次类似的会议（见专栏5.2）。

16. 经济发展的初级阶段投资于基本社保福利，以此项主张作为实现千年发展目标的一项关键手段以及应对全球化带来的一个实际的社会影响，现已被其它联合国机构（包括联合国经济和社会事务部以及儿童基金）和捐助机构（包括GTZ和英国国际发展部）以及主要非政府组织所采纳，并且着力加以推广。

附录二.3. 第三层面：技术咨询服务

17. 国际劳工组织在任何时候都准备提供着技术咨询，其中一些咨询是通过多年期技术合作项目提供的，这些项目与五大洲大约30国家的扩大社保覆盖面工作直接相关。2000至2010年，共向三方成员和捐助者递交了170多份重大的技术合作报告。¹²以下段落简要叙述了一些典型活动的情况。

⁹ 国际劳工组织：《人人享有社会保障：投资与全球社会经济发展：协商，社会发展中的问题：第16号讨论稿，日内瓦，2006年。

¹⁰ 国际劳工组织：《人人享有社会保障：投资—社会正义和经济发展》，《第74号社会保障政策简报》（日内瓦，2009年）。

¹¹ 见相关脚注关于区域会议报告的介绍。

¹² 技术合作报告和其它出版物可分别以下网址下载：<http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/tclist.pdf>；<http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/list.pdf>。

18. 由国际劳工组织提供的技术合作有一些国家和地区正式发起进行扩大社保覆盖面国家行动。在上述英国国际发展部支持的项目中，在亚的斯亚贝巴（为非洲区域）（2003 年），尼泊尔、塞内加尔、莫桑比克和肯尼亚（2004 年），约旦（2005 年），以及坦桑尼亚和赞比亚（2007 年）分别正式发起了相关行动。在所有这些国家，国际劳工组织都根据某国家需要开展后续活动，这些活动仍在所有有关国家进行。在肯尼亚，国际劳工组织也帮助制定了一项综合性社保政策。由于包含有劳工组织活动的国家社保发展规划日益成为国家体面劳动国别计划中的一部分，所以，单独发起国家行动今后将不会十分重要了。

非 洲

19. 技术合作中的一个亮点，是英国国际发展部资助的项目，该项目题为“国际劳工组织争取实现人人享有社会保障和覆盖以减轻非洲贫困全球运动”，重点是坦桑尼亚和赞比亚。这一项目旨在确定实施最低限度社保福利一揽子计划所需的财政空间。该项目首先确定了一个综合性基线，同时进行了维持现状支出和收入 15 年预测。随后进行了改革分析，为此同三方成员以及其它相关部委、联合国国家工作队和捐助者进行了深入讨论。分析结果确认了先前的研究结论是实行全民养老金制度似乎是力所能及的。

20. 在加纳，就在完善全民健康保险方面定期提供技术咨询服务。在南非和莱索托，劳工局根据体面劳动国别计划，就社会保险的未来展开长期对话。在津巴布韦，国际劳工组织支持改善执行孕产妇保护和国家健康保险方案的国家规划。

21. 在西非和中非，比利时 STEP 方案推动了贝宁、布基纳法索、刚果民主共和国、卢旺达、塞内加尔和多哥的活动。该方案在不同层面和体面劳动国别计划框架内展开活动。该方案支持旨在扩大社保覆盖面，执行国家战略的创新做法，如专业团体保健互助组织以及与微型融资有关的健康保险计划（塞内加尔的运输部门工人社保体系，以及贝宁的非正规经济部门工人社保体系）。比利时 STEP 方案开展了一些行动，并开发了一些工具，以加强这些体系的管理能力（如技术管理软件 MAS/Gestion）。在次区域一级，STEP 为拟订西非经济和货币联盟社会互助组织的共同立法提供咨询和支持。

22. 在卢旺达、贝宁、布基纳法索、多哥及刚果民主共和国，该方案为拟订一个新的全民健康保险计划提供了决定性的支持，特别是在非正规经济部门人口的覆盖机制方面，同时把常规保险和微型保险原则与融资相结合。在塞拉利昂，国际劳工组织还对健康保险备选方案进行了一次评估。

23. 在采取了社保底线举措后，以及在与世界卫生组织、其它联合国机构和双边伙伴的合作下，国际劳工组织为布基纳法索建立、扩大或调整社保体系的行动提供了支持。目的在于找到更好的途径，满足每个人，特别是因全球危机而遭受严重打击的最为贫困者和最脆弱者他们的社保需求。对此，国际劳工组织正在进行一次社保和绩效审查，以便为编制国家社会预算创造条件。类似进程在贝宁和多

哥展开。国际劳工组织还围绕健康保险举措，为乌干达扩大社保覆盖面和制定保健融资战略的工作提供支持。

24. 在卢旺达，比利时 STEP 方案在社区健康保险(CBHI)政策进程中和发展管理能力方面，为卫生部提供了支持。已拟定了新的健康保险法，卫生部正准备改革社区健康保险系统，以便制订一项更加公平和更可持续的计划。该方案还支持地方政府部门的社会事务单位采取与社保战略和社保底线相关的干预行动。该方案按照“一个联合国”倡议与其它联合国机构密切合作。

25. 劳工局与联合国系统、双边合作和国际非政府组织一道，参与西非和中非次区域社保工作组的活动，该工作组开展联合倡导活动及宣传、研究和培训活动。

26. 在一些非洲国家，通过德国政府资助的“支持非洲移民工人及其家属享受社会保险”项目（MIGSEC，2008-2011），国际劳工组织在拟订和执行协调该区域社保体系的法律文书方面提供技术援助。此外，该项目还旨在开发负责计划和执行战略以及将社会保障覆盖移民工人政策实体的机构能力。

27. 由于近年来困难重重，因此中非的一些法语国家在得到国际劳工组织技术支持的情况下，正努力加强其业务和资金能力。2009年11月，完成了关于如何加强中非共和国社保机构的业务和资金能力的研究，现正进行讨论，研讨在刚果民主共和国开展类似研究事宜。在布隆迪，在劳工组织提供技术支持的情况下，编写了一份关于执行国家社保政策所需基本要素的研究报告，该报告已提交政府，并在2010年4月举办三方研讨会之际获通过。在喀麦隆，劳工局提供技术咨询，为此成立一个委员会的目的是向国家社保制度的改组和发展提出建议；并且一直在国家社会保险基金的保险估价方面进行合作。

28. 在葡语非洲区域，葡萄牙 STEP 方案为佛得角国家社会养老金计划的扩展提供支持，具体做法是：优先业务程序，提示信息系统，以及改善社会养老金领取者的一揽子福利等。与此同时，该方案还为使家庭工人和自营职业者享受社会保险提供的支持。在莫桑比克，葡萄牙 STEP 方案正在支持政府，努力向最弱势者提供社会保障，并支持其逐步建立最低社会保障底线的工作。政府最近批准了国家基本社会保障战略和《基本社会保障条例》，该条例与社保底线极为相关。葡萄牙 STEP 方案通过在政策办法、成本估计及培训提供技术援助，以及支持主要利害关系方之间开展政策对话，为该战略和条例的拟订提供支持。该方案还与英国国际发展部、荷兰政府及儿童基金合作，加强政府管理、落实、监测及扩大食品补贴方案的能力，并且参与联合国协助莫桑比克政府行动，应对全球食品价格危机造成的影响。

美洲

29. 在乌拉圭，国际劳工组织为一项家庭津贴计划技术研究提供支持，这项研究便利了讨论全面改革问题，议会于2007年12月批准了改革方案。在智利，多年来，国际劳工组织一直就调整养老金制度提供技术援助（见专栏 3.6）。在秘

鲁，过去五年中开展了一些活动，目的是通过社会对话进程提高政府改革社保体系机构的能力。在这方面，国际劳工组织主要进行了社会健康保险资金和精算研究，并在起草全面享受医疗保险法方面开展了协作。国际劳工组织最近为关于有必要实施非缴款性养老金方案以保护老年人免遭贫困和赤贫问题所开展的讨论提供了投入。在厄瓜多尔、为拟订社保改革计划，向政府提供了技术和精算援助。劳工局的咨询包括：提供协助，确保通过缴款性和非缴款性方案，使所有 65 岁以上的人员都得到最低限度的收入；提供协助，通过健康保险与免费享受公共保健服务相结合，实现充分的保健覆盖；实行由一般收入工资的全民保健体系；以及制定自营职业者强制性养老金方案。在哥伦比亚，比利时 STEP 方案为支持制定帮助贫困者的国家补贴健康保险方案。特立尼达和多巴哥，国际劳工组织支持制定关于自营职业者享受社会保险的拟议安排的政策措施和备选办法。相关建议涵盖立法（基于社保方案的条例和现行劳动法）、行政及有关覆盖的资金咨询意见。

亚 洲

30. 在印度，国际劳工组织与政府合作，设法拟订让非正规经济部门（“未建立工会组织的部门”）的工人切实享受老年和健康保险的建议。一旦这些建议取得成效，再加上具有开拓性的国家农村就业保障方案，那么又有多达 3 亿的人可享受社保。劳工局还协助为农民制定具有创新性的卡纳塔克邦的“Yeshasvinin”健康保险方案，该方案可惠及 3 亿农民。

31. 在尼泊尔，国际劳工组织提供了支持，协助该国审查劳动法和社保法在中长期存在的问题，并协助在重组政府之前筹备政策讨论。此外，应儿童基金请求，国际劳工组织进行了一次资金状况分析，以支持关于出台基本社保福利计划的建议，该计划在冲突后环境中将意味着相当大的“和平红利”。这促使政府将领取老年津贴的年龄从 75 岁调低至 65 岁，并于 2010 年开始提供儿童津贴。在改革劳动力市场的背景下，国际劳工组织为失业保险计划的制订提供了援助。在斯里兰卡，国际劳工组织帮助社保体系应对海啸造成的影响，并对现行社保体系进行了一次总体审查，以协助政府加强全面覆盖。国际劳工组织还按照“健康保险倡议”为扩大社会健康保障和制定保健融资战略提供支持。

32. 在泰国，20 多年来，国际劳工组织努力改善和扩大私营部门工人的社会保障。国际劳工组织的许多建议书促使人口和福利覆盖面得到扩大。国际劳工组织最近为关于使未被覆盖的人口享受养老金问题的全国讨论，以及为加强全民保健计划的资金可持续性提供了技术咨询和能力建设。在柬埔寨，国际劳工组织提供了技术支持，以协助拟订首个私营部门工人社保方案，该方案已开始涵盖工伤，其它方面的保障正在准备中。在老挝人民民主共和国，国际劳工组织的一个项目为私营部门工人社保方案的出台和扩大，并为改革文职部门方案和制定国家社会

保障总规划作出了贡献。在越南，国际劳工组织的活动促使在 2006 年制定了第一部社会保障法。

33. 在中国，国际劳工组织对现行社保制度作了全面审评¹³，还在 2005 至 2006 年就提供老年保险覆盖进行了全面的政策研究，并通过长期技术对话对劳动部精算部门的工作提供了支持。国际劳工组织还依照传统对马来西亚的精算工作提供支持。国际劳工组织通过技术合作项目，支持印度尼西亚推进普遍社会保障覆盖的工作，在体面劳动国别方案的框架内，国际劳工组织强调有必要为落实里程碑式的《全国社会保障系统法》制定路线图，国际劳工组织还为新的健康保险和有条件的资金转移给付行动提供了支持。

34. 在太平洋地区，国际劳工组织于 2004 至 2006 年就太平洋岛国社会保障实施了一项重大的次区域举措，包括在以下国家开展了社保需要评估调查：斐济、印度尼西亚、基里巴斯、菲律宾、萨摩亚、所罗门群岛、泰国和瓦努阿图。项目的结果在有关扩展社会保障行动五卷本资料全集中有所概述。

阿拉伯国家

35. 在巴林王国，国际劳工组织为制定一项失业保险计划作出了贡献，具体做法是编写与拟议的计划的精算评估有关的政策概述，并且为起草《失业保险法》作出了贡献，该法于 2006 年获通过（见以上专栏 3.8）。

36. 在约旦，国际劳工组织就养老金计划覆盖面扩展、孕产妇福利计划制定（反映在最近通过的社会保障法中）、以及《第 102 号公约》的批准，为政府提供了法律和精算技术援助。在黎巴嫩，国际劳工组织审议了一项精算研究，并就私营部门工人离职津贴由定期养老金替代事宜提出了建议。

37. 在叙利亚阿拉伯共和国，现正制定一项扩大社会保障覆盖面的项目。在准备工作中，国际劳工组织为政府官员、社会伙伴和其它利益相关方在大马士革和都灵国际培训中心提供了若干能力建设的措施，并为社会保障统计工作组组建了一支国内工作队。国际劳工组织还审议了一项养老金改革建议，目前正在分析叙利亚社会保障立法是否符合《第 102 号公约》的规定。

欧洲和中亚

38. 与其它区域的情况不同，在中欧和东欧扩大覆盖面的重要问题与不遵守立法和规定的行为密切相关。国际劳工组织就收集养老金缴款事项开展了一项重要研究工作，并为参与国提供了政策咨询。国际劳工组织还为《东南欧稳定公约》的成员国提供了旨在扩大覆盖面的养老金咨询服务，并为改革养老金性别层面编写了培训手册。正在开展一项区域分析工作是，调查养老金妇女覆盖的适当性，还在拟订解决提供养老金中性别不平等问题政策建议。通过在亚美尼亚和吉尔吉斯斯坦进行的三方讨论提供改革政策咨询。旨在确保所有工人享有最低限度养

¹³ 见国际劳工组织：中国社保制度探讨，第25号社会保障实例文件（日内瓦，国际劳工组织）。

老金覆盖底线，以及防止妇女失去覆盖面。正在分析俄罗斯社会保障立法是否符合《第 102 号公约》的规定。

39. 在哈萨克斯坦，国际劳工组织就国内立法提供了技术援助，以便利 2000 年《保护生育公约》（第 183 号）的批准。劳工局就完善国内立法以及为诸如塔吉克斯坦、亚美尼亚和乌兹别克斯坦等独联体国家的社会伙伴有关工伤计划的能力建设提供技术支援。这些国家正在这一领域进行改革。

40. 近年来，由于独联体区域劳务移民的增加，劳工局在促进移民工人社会保障方面提供了大量技术援助，包括对国家立法的分析以及为促进社会保障双边/多边协议提供的培训。

41. 作为对 2009 年《阿拉木图部长宣言》¹⁴的一项后续行动，在 2010 年启动了由芬兰供资的覆盖 8 个苏联解体后的国家（亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦）的技术合作项目，这一项目的目的是为了采取三项技术组成部分（社会保险、就业以及职业安全和健康）的综合方法，支持国内社保改革行动，以便处理该区域在后危机所面临的复杂问题。

附录二.4. 第四层面：能力建设

42. 要成功地计划、落实及管理社会保障政策，就必须拥有能够规划、组织、管理福利计划并为其供资的训练有素的专家。

43. 国际劳工组织通过组建知识库和制定培训活动，对随后的方案和预算作了大量投入，从而为在中低收入国家改善管理者和规划者量化培训的大规模行动奠定了基础。迄今为止，国际劳工组织知识库在国际劳工组织/国际社会保障协会社会保障量化方法系列的 5 册高级教材中得到了概述。¹⁵

44. 自 2001 年起，在与马斯特里赫特大学的合作下，国际劳工组织社会保障司开办了一个社会保障融资和政策设计硕士班。自 2005 年起，在洛桑大学设置了社会保障专业硕士课程。迄今为止，有 70 多名专家毕业，他们正用所掌握的技能为本国服务（见专栏 A-II.2）。

45. 但是，为在中期内取得成果，必须大幅度提高训练强度。因此，2007 年，国际劳工组织发起了 QUATRRAIN AMERICA 方案，这是国际劳工组织为拉丁美

¹⁴ 《阿拉木图部长宣言》-2009 年 12 月 8 日。联合国关于东欧、中亚和土耳其经济危机的社会影响部长会议，阿拉木图，2009 年 12 月 7-8 日。

¹⁵ 见 M.Cichon 等：卫生保健资金建模：卫生保健供资量化技术手册（日内瓦，国际劳工组织和国际社会保障协会，1999 年）；S.Iyer：社会保障养老金精算数学（日内瓦，国际劳工组织和国际社会保障协会，1999 年）；W.Scoloz, K.Hagemejer, M.Cichon：社会预算（日内瓦，国际劳工组织和国际社会保障协会，2000 年）；P.Plamondon 等：社会保障精算做法（日内瓦，国际劳工组织和国际社会保障协会，2004 年）。

洲举办的第一个区域量化培训班。¹⁶在新的经常预算补充帐户设施资助下，于 2008 年 6 月启动了姐妹班 QUATRIN AFRICA 方案。这些培训班的基本目的是，建立或提高社会保障体系的国家资金规划和资金管理能力和。培训活动以政界决策者、社保体系管理和监督机构成员、社保体系管理者以及主要部委的精算和资金专业人员为对象。

46. 国际劳工组织国际培训中心 10 多年以来一直支持社会保障司的工作，开设社会保障标准课程、专门课程、远程学习课程并开展其它相关活动。实际上，国际培训中心社保方案的活动有半数针对社会保障涉及的各个问题。该方案举办的活动为社会保障司的政策和战略提供补充和支持，并满足三方成员和利益相关方的需要。政府机构以及工人和雇主组织的社保专家参加都灵中心举办的许多讲习班和研讨会，在成员国和三方成员中间传播了相关技能。国际劳工组织和国际培训中心一道及时创办了一系列活动，这些活动有助于推动“社会保障底线举措”。国际培训中心还积极联系 QUATRIN 方案推动培训活动，专门和常规培训活动为一些国家扩大社保覆盖面的政府政策提供支持。国际培训中心除了编制法、英、葡文的治理手册和协助编制阿文手册以外，还将以各种语言传授的治理课程纳入课程设置。国际培训中心还为毛里求斯大学的社保融资硕士课程提供某种支持。

47. 国际劳工局工人活动局还为工会两项社会保障能力建设区域举措提供支持。工会组织社会保障项目作为拉丁美洲的一项工会战略行动，为 11 个国家的 500 多名工会活动家的社会保障能力建设提供了支持和培训。美洲工会联合会主办区域社会保障工会大陆论坛向扩大社会覆盖面国家中心提供指导，并提倡充分遵守社保原则，以及批准和实施《第 102 号公约》。

¹⁶ 该培训班于 2007 年 11 月在智利创办，提供精算和金融技能课程，学员为一批经过挑选的政府部门工作人员。

专栏 A-II.2

马斯特里赫特和洛桑硕士培训班

2000年，国际劳工组织和马斯特里赫特大学商定联合开办一期社保融资专业一年期硕士班。该培训班旨在培养社保专业人员并为今后更多的专业人员建立一个长期培训基地，其长期目标是：通过改进国家政治决策进程的（数量和经验）基础，改善国家社保体系的设计和运行。在国际劳工组织的积极参与下，首期社保融资专业理科硕士班在2001/02学年开办，随后又增设了一个社会政策设计硕士班。在此之后，这两个班合并为一个总的公共政策和人口发展专业硕士班，该培训班设有以上专业，同时还设有其它四个专业。该培训班负责为社保机构、学术机构、政府部门及国际组织培养社保专业人员。

在自培训班开办以来的9个学年中，共有292名学员获得公共政策和人口发展专业理科硕士学位。这些学员来自60多个国家，其中54%的学员来自中低收入国家。许多学员受雇于国家社保机构，学成之后重返这些机构中工作。这些学员毕业之后在各自政府部门和国家社保机构担任要职（如加纳、约旦、尼日利亚、泰国、津巴布韦等国的状况所示）；另一些学员学成后曾在国际劳工组织牵头的开发项目中任职（如加纳、坦桑尼亚、赞比亚的状况所示）；还有些学员则加入了国际组织（儿童基金）。最近的经验显示，他们已在国际论坛成为国际劳工组织价值观和原则的有力倡导者，这是一项值得提及的成就，它表明，国际劳工组织有必要继续在这一领域投资。

除了与马斯特里赫特大学合办硕士班以外，国际劳工组织还参与在洛桑大学（Ecole des Hautes Etudes Commerciales）新开设的精算学硕士班中设置社会保障课程。该硕士班于2005年开设，侧重培养社会保障专业精算师。自该班于四年前开设以来，已有27个国家的76名学员（其中60%以上的学员来自中低收入国家）获得精算学硕士学位。

国际劳工组织与马斯特里赫特大学成功合办的硕士班证明，国际劳工组织有必要在世界其它地区开办类似的培训班。在QUATRAIN AFRICA方案的框架内，毛里求斯大学将在2010-11学年开办一个社会保障融资专业的行政管理硕士班。现在与曼谷大学协商，还可能与蒙得维的亚大学（乌拉圭）协商，商讨开办类似的培训班事宜。

总的来说，经验显示，较为大力地投资于培训、能力建设和知识传播，可使社保融资和政策领域的大量专业人员受益。加强社会伙伴的能力，确保他们妥为设计、运行和管理社保方案并成为国家社会辩论中的知性和有力的伙伴，是对社会讨论进程和《体面劳动议程》的一项贡献。

附录二.5. 建立伙伴关系

48. 加强四个领域的工作，工作重点向“所有有需要的人”提供社会保障¹⁷。然而这项任务十分艰巨，是一个组织无法承担的。因此，在国家与国际两个层面已建立了伙伴关系，它们主要有：“社会保障底线举措”联盟，参与“一个联合国”进程，和联合国爱滋病规划署共同资助，在技术合作上与欧盟密切协作，经合组织发展合作局——减贫网络小组，全球“提供卫生举措”，国际劳工组织/泛美卫生组织拉丁美洲扩大健康领域社保覆盖面举措，国际保健伙伴关系，维持与国际社会保障协会的密切关系，以及与各大洲的高校和一些知名非政府组织建立的一些战略联盟等。

附录二.6. 汲取的经验教训

49. 可将以上经验概括如下：

- (1) 人人享有社会保障和覆盖全球运动的任务，提出了一个重点，同时也是一个促进因素，促进劳工局的社保工作实现更大程度构想的一致性。这项任务也加强了社会保障在国际劳工组织《体面劳动议程》方面的作用和影响力。
- (2) 这场运动中的研究和政策拟定活动应注意把社保覆盖面这一重要问题列入国际发展政策议程。人人享有社会保障这一目标现已得到联合国、¹⁸欧洲联盟、¹⁹许多开发机构和八国集团²⁰的支持。与社会伙伴组织进行了对话并同其他联合国机构和主要非政府组织建立伙伴关系，要比以往任何时候都更具有积极意义。
- (3) 社会保障方面的技术合作活动的量、资源及构想一致性已经显著增加。国别活动日益转化为长期方案，这些方案与同社会伙伴和利益相关方进行持续的国内对话为基础，而不是基于临时、短期的投入。社会保障是新设置的经常预算补充帐户基金最突出的接受者。

¹⁷ 见《费城宣言》，IIIc 段。

¹⁸ 联合国，经济和社会理事会，E/2006/L.8，第 19 段；联合国行政首长协调委员会“社保底线举措”。

¹⁹ 欧洲共同体委员会：投资于人民：关于人类和社会发展主题方案和 2007-2013 年资金前景的通报，委员会致理事会和欧洲议会的通报（布鲁塞尔，2006 年）。

²⁰ 八国集团世界经济增长和责任峰会（2007 年 6 月在 Heligendamm 举行）表示，“我们认识到，在实现经济增长和执行积极的劳动力市场政策的同时，社会保障是推动实现可持续社会经济发展的一项手段”，《峰会宣言》（2007 年 6 月 7 日），第 29 段。

专栏 A-II.3

联合国行政首长协调委员会社保底线举措

2008 年爆发的金融和经济危机日趋严重以及随之产生的社会经济影响，突显了社会保障重要性，是通过收入替代和获取实物福利减轻这场危机造成的不利影响的一种途径。认识到适度的社会保障的必要性，2009 年 4 月，联合国系统行政首长协调委员会批准了“社会保障底线”，作为其一项“联合应对危机举措”。

一些国际和国家文件和机构随后核可了“社保底线举措”，其中有：在社会发展委员会第 48 届会议上通过的关于社会融合的联合国决议，20 国集团劳工和就业部长的建议，经合组织发展合作局——减贫网络小组，社会发展事务部部长论坛，国际社会福利理事会等等。国际劳工组织的《全球就业契约》也十分明确地将“社保底线举措”列为一项应对危机的措施。

“社保底线举措”提倡让贫困者和弱势者获取基本服务和社会转移给付，提出了一项突出社保供求双方的社保综合方针，并能确保有效获取。

目前，已有大约 30 个中低收入国家采取措施引入社保底线的核心内容。这些国家的经验表明，社保计划是抵御和缓解金融冲击和危机造成的社会经济后果的不可或缺、灵活的政策工具。它们的经验还证明，建立社保底线是可行的，同时也表明，必要的政治意愿、适度的能力建设资源和合理的实施进程，以及是能够建立和形成社保底线政策的有力的国内共识，本报告自始至终都对一些国家例子作了论述。国际劳工组织和联合国开发计划署南南合作特别单位请求提名推举成功的社保底线举措。请求一些获提名者编写“社保底线举措”实例研究报告，并在 2010 年 7 月在意大利都灵举行的一次国际研讨会上提出研究报告并讨论其经验。选拔委员会（国际劳工组织与南南合作特别单位和儿童基金共同组成）从 16 个国家中选出了 19 份实例研究报告，这些研究报告将由开发计划署南南合作特别单位作为系列文件第 17 卷（题为《交流创新性社保底线成功事例》）出版。

“社保底线举措”在与国家利益相关方协作下得到实施，它协调联合国机构的支持，同时考虑到各机构专门知识的附加值，确保以最佳方式使用专家、资源和后勤支助，从而充分满足三方成员的需要。参与合作的国际机构编制了联合国联合国别行动手册和战略框架，在国家一级实施社保底线中使用。

现正展开筹划一项包含“社保底线举措”南南对话的重要活动，目的是将这一概念纳入国家社会政策主流。联合国社会发展委员会框架内的首次活动于 2010 年 2 月在纽约举办，随后在 2010 年上海世博会上和巴西举办了进一步活动，并在 2010 年 11 月日内瓦全球南南发展展览会上举办活动。

在国际劳工组织和世界卫生组织的主持下，于 2010 年秋设立了一个智利前总统米切尔巴切莱女士主持的社保底线高级别咨询小组。设立该小组的目的是加强全球倡导，拟订有关社保底线的进一步的全球政策，并在这一领域提供总体指导。该小组还将协助确定全球最佳做法，推动交流经验和开展合作，包括南南合作。小组将编写一份研究报告，该报告将作为支持社保底线实施的全球、区域和国家政策和战略的倡导工具。

资料来源：依据国际劳工组织、世界卫生组织以及合作机构和发展伙伴集团，社保底线举措：行政首长协调委员会应对全球金融和经济危机及其对联合国系统的工作的影响的第六项举措：联合国的联合国别行动手册和战略框架（日内瓦，国际劳工组织，2009 年）。

专栏 A-II.4

2010 年对国际劳工组织扩大社保覆盖面战略的独立评估的结论

2010 年，对国际劳工组织 2005-09 年扩大社保覆盖面战略进行了一次独立评估，理事会于 2010 年 11 月讨论了这次评估的结论。评估认为，“活动的规模和影响显示，国际劳工组织正在切实执行其在社会保障领域的任务，并正在实现 2001 年国际劳工大会规定的目标方面取得进展”（第 19 页）。评估还指出“国际劳工组织在国家一级开展的工作与其体制任务之间存在一致性，而且与国家需求高度相关”（第 33 页）。考虑到国际劳工组织在国际劳工标准、三方性、技术咨询服务以及兼顾劳动力市场和保障分析和应用等领域具有的比较优势，评估认为国际劳工组织作为一个在社会保障方面倡导社会正义的组织，享有很高的信誉。不过，评估认为，应作出更大努力，把劳动力市场分析纳入社会保障工作，把社保问题纳入就业工作，并记录成功实例，列举就业、经济增长及社会保障的具体事例，并在同时是稳定的经济发展及扩大基本社保覆盖面相结合。

全球运动和社保底线获得了广泛认可，国际劳工组织极有成效地将全民社会保障列入了全球和国家两级议程。

评估指出，国际劳工组织已被视为社保领域的一个关键行为者，评估还确认一些与其它国际机构（世界卫生组织、儿童基金、世界银行、英国国际发展部）开展有力合作的例子，但评估也认为，需要更为明确地确定各单独机构的作用，并更好地把各机构工作结合在一起。

评估认为，劳工局的工作“极为有效地为基本社会底线的国内扩展的可行计划奠定了基础，并且还极为有效地确定了此种计划的框架，推进了对此种计划的讨论”（第 78 页）。评估认为，全球运动和社会保障底线获得了广泛认可。评估认识到，有证据显示，在某些国家，基本社保底线的要素已经得到落实，但同时指出，没有证据显示广泛的计划已在一个非常贫困的国家得到执行。评估人员指出，需要监测和评估国家一级的工作，以便明确吸取教训和与国际劳工组织的干预行动有关的国家成功事例，并确定政治意愿，因为从长期来看，政治意愿是确保可持续性的因素。评估人员指出，“国际劳工组织的技术能量和基于三方进程的长期关系使其能够确保可持续性”（第 81 页）。

劳工局侧重采用双管齐下的做法处理扩大社保覆盖面问题（纵向和横向扩大），评估认为这种做法对政策一致性非常有用、很有必要，应当继续采用，劳工局在联合国层面作出的旨在确保采取协调方针对待扩大社保覆盖面问题的倡导努力也应当继续作出。与性别、非正规经济部门的社会保障以及弱势群体的社会保障有关的问题，得到进一步处理。

评估人员认识到，劳工局在培训和能力建设方面作出的努力，对国家一级三方成员的能力建设和政策设计作出了重要贡献，但同时认为存在着吸收能力问题和消耗问题。评估人员建议劳工局记录其能力建设活动成果，并建议劳工局与工人活动局和雇主活动局协商，确定优先事项，处理某些国家的能力缺陷。

鉴于三方成员请求劳工局在社保领域提供支持，以及劳工局作为联合国行政首长协调委员会社保底线倡议的共同牵头机构发挥的作用，需要的资源要多于劳工局实际拨给社会保障的数额，这就需要筹集技术合作资源并提供灵活资金，特别是用于能力建设的资金，以便增加实地的专门知识。

资料来源：根据国际劳工组织：国际劳工组织扩大社保覆盖面战略：独立评估报告（日内瓦，2010 年）。

(4) 国家一级的相关活动也表明：成功的国家支持主要取决于两个关键因素：国家在扩大社保覆盖面问题上作出长期承诺，拿出政治意愿，通过相关立法，并拨出必要资源；国际劳工组织持续有能力进行这一进程。鉴于国际劳工组织的能力，这必然会集中引入越来越多的外部资源，用于少数扮演“开拓者”角色的国家。

(5) 过去五年对培训和能力建设进行较大规模的投资正在开始奏效，这些成效体现为管理和治理的改善，也体现为国家管理部门对劳工组织价值观和社保原则的认识的增强。

50. 这场运动在构想上的主要难题之一是，在需要顾及遭受社会排斥的人群（主要集中在非正规经济部门）之时，提供社保的两项常规方针（侧重正规部门的社会保险计划和社区保险计划）证明能可是有局限性。为完成这场运动的任务（《争取公平全球化的社会正义宣言》规定延长任务期限），此种缴款性福利需要辅以非缴款性福利，如有条件的和无条件的现金转移给付，以及税收支持的福利等。

51. 一项普及社会保障的可靠战略，从现实来看，首先需要重点放在人人享有起码的福利；其次需要随着经济的发展和转移给付的财政空间的生长，促进提供高水平的保障。不过，国际劳工组织的行动是否具有合理性，取决于为国际劳工组织的标准，履行一般章程义务。因此，这场运动的中心问题之一仍然是：侧重尽快向所有人提供某些基本水平的保障的做法是否得到国际劳工组织现行文书的充分支持。