

国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年

报 告 四(1)

争取社会正义和公平 全球化的社会保护底线

议程项目四

ISBN 978-92-2-524493-2(print)
ISBN 978-92-2-524494-9(Web)
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 Geneva22,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，或发送电子邮件至：pubvente@ilo.org 索取。

请查阅我们的网站：www.ilo.org/publns。

目 录

	页次
缩略语	v
导 言	1
第一章 社会保护底线：一个确保全民基本社会保障的概念——挑战与机遇概览	5
1.1.背 景	5
1.2.国际劳工组织讨论“社会保护底线”概念的演变	6
1.3.全球保护的差距	8
1.4.目前国际劳工组织扩大社会保障的法律框架	9
1.4.1.第 67 号和 69 号建议书：全面社会保障体系的蓝图	10
1.4.2.社会保障公约：发展社保体系的参考	11
1.5.临时结论：需要弥补劳工组织社保文书中的法律差距	13
第二章 提供基本收入保障和必要医疗服务的法律与实践	15
2.1.人口覆盖面	15
2.1.1.国际法律和概念框架	15
2.1.2.国家法律和实践	16
2.2.社会保护底线担保的福利范围	18
2.2.1.国际法律和概念框架	18
2.2.2.国家法律和实践	19
2.3.提供福利的水平	22
2.3.1.国际法律和概念框架	21
2.3.2.国家法律和实践	24
2.4.权利的法律性质	27
2.4.1.国际法律和概念框架	27

2.4.2.国家法律和实践	28
2.5.发放机制和组织	30
2.5.1.国际法律和概念框架	30
2.5.2.国家法律和实践	30
2.6.与其它政策目标的协调	32
2.6.1.国际法律和概念框架	32
2.6.2.国家法律和实践	32
2.7.融资的安排	36
2.7.1.国际法律和概念框架	36
2.7.2.国家法律和实践	37
2.8.治 理	40
2.8.1.国际法律和概念框架	40
2.8.2.国家法律和实践	42
2.9.扩面进程	46
2.9.1.国际法律和概念框架	46
2.9.2.国家法律和实践	47
2.10.临时结论：确定一项有关社会保护底线建议书的内容	49
调查问卷	51
附 件 1	67
附 件 2	69
附 件 3	81

缩略语

CEACR	实施公约和建议书专家委员会
CESCR	经济、社会和文化权利委员会
ICESCR	国际经济、社会和文化权利公约
ILC	国际劳工大会
ILO	国际劳工组织或国际劳工局
NREGA	国家农村担保法(印度)
OECD	经济合作与发展组织
RSBY	贫困家庭医疗保险计划(印度)
SPF	社会保护底线
UDHR	世界人权宣言
UN CEB	联合国行政首长协调委员会
UNDP	联合国开发计划署
UNGA	联合国大会
WHO	世界卫生组织

导 言

1. 在2011年6月召开的国际劳工局(ILO)理事会第311次会议上, 理事会决定在第101届(2012年)国际劳工大会的议程上纳入一个制定社会保护(社会保障)标准的议题, 旨在细化关于社会保护底线的自主建议书(一次性讨论)¹。此决定的依据是2011年国际劳工大会第100届会议通过的关于社会保护(社会保障)周期性讨论的决议(2011年关于社会保障的决议)², 该决议请国际劳工组织理事会开展这项工作, 其目的是跟踪《国际劳工组织争取公平全球化的社会正义宣言》³项下对社会保护(社会保障)的周期性讨论。国际劳工大会的结论是, 有必要就这个议题以自主建议书的形式通过一套国际劳工标准, 从而补充国际劳工组织现有的社会保障标准, 并对成员国在依各自国情和发展水平建立的全面社会保障体系中设立“社会保护底线”提供灵活但有意义的指导⁴。所以理事会依据议事规则第38条, 决定此议题作为一次性讨论的内容。⁵

2. 因此, 国际劳工局准备了这份关于法律和实践的摘要报告。该报告含有一些来自不同地区、不同法律制度、不同传统和不同情况(收入和发展水平)的成员国的现行法律和实践的例子。该报告对有关国家在建立社会保护底线的主要进展和新趋势或相关要素进行了比较分析。

3. 本报告的目的不是提供全面和深入的分析, 而是列出一些和讨论建议书可能有关的要素, 正如在2011年国际劳工大会第100届会议通过的关于社会保护(社会保障)周期性讨论的结论(2011年关于社会保障的结论)中所确定的⁶。编写该报告的基础是筹备2011年国际劳工大会关于社会保护(社会保障)的周期性讨论期间收集到

¹ GB.311/6。

² 根据国际劳工组织章程, 本报告所用“社会保护”一词指的是通过社会保障计划在某成员领土内向普通居民提供的保护, 有关社会保障计划提供收入保障和获得医疗保健物品和服务的途径。

³ 国际劳工组织: 第 24 号临时记录, 《社会保护周期性讨论委员会报告》, 关于社会保护(社会保障)周期性讨论的决议, 2011 年国际劳工大会第 100 届会议, 日内瓦。

⁴ 国际劳工组织: 第 24 号临时记录, 《社会保护周期性讨论委员会报告》, 关于社会保护(社会保障)周期性讨论的决议, 2011 年国际劳工大会第 100 届会议, 日内瓦, 第 31 段。

⁵ 理事会文件 GB.311/6。

⁶ 国际劳工组织: 第 24 号临时记录, 《社会保护周期性讨论委员会报告》, 关于社会保护(社会保障)周期性讨论的结论, 2011 年国际劳工大会第 100 届会议, 日内瓦。

的实际信息，2011年社会保障文书总一般性调查情况⁷，以及国际劳工组织能够获得的其它信息来源。具体包括：2011年关于社会保障文书的一般性调查中成员国提供的答复；劳工局社会保障司为准备社会保护(社会保障)周期性讨论撰写的分析报告，特别是为《国际劳工组织争取公平全球化的社会正义宣言》项下关于社会保护(社会保障)周期性讨论起草的报告(关于社会保障周期性讨论的报告)⁸。应结合这些文件和本文提到的下述文献来阅读本报告：

- 国际劳工局：《2010/11 年世界社会保障报告：在危机中和危机后提供保护》(日内瓦，2010 年)；⁹
- 国际劳工局：《把社会保障扩大到所有人：一种通过挑战 and 选择的指南》(日内瓦，2010 年)；¹⁰
- 国际劳工组织关于扩大社会保障覆盖面战略专家三方会议的主席总结：《局长报告，第二份补充报告：关于扩大社会保障覆盖面战略的三方专家会议(日内瓦，2009 年 9 月 2-4 日)》，理事会第 306 次会议附件，日内瓦，2009 年 11 月；
- 国际劳工局：《社会健康保护：国际劳工组织关于全民享有医疗保健的战略》。社会保障政策简报，一号论文(日内瓦，2008 年)；
- 国际劳工局：《在全球社会里制定社会保障标准》，对国际劳工组织制定全球社会保障标准的现状实践和未来选择的分析。社会保障政策简报，二号论文(日内瓦，2008 年)；
- 国际劳工组织：《关于阿拉伯国家社会保障未来的跨区域三方会议》，安曼，2008 年 5 月 6-8 日，社会保障政策简报，五号论文(日内瓦，2008 年)；
- 国际劳工组织：《关于拉丁美洲社会保障未来的跨区域三方会议》，智利圣地亚哥，2007 年 12 月 12-14 日，社会保障政策简报，四号论文(日内瓦，2008 年)；
- 国际劳工组织：《亚太地区关于扩大社会保障覆盖面的社会包容战略高级会议》，印度新德里，2008 年 5 月 19-20 日，社会保障政策简报，六号论文(日内瓦，2008 年)；
- 国际劳工组织：《全民社会保障是对社会正义和经济发展的投资》，社会保障政策简报，七号论文(国际劳工组织，2009 年)；
- 国际劳工组织：《低收入国家能够提供基本社会保障吗？》，社会保障政策简报，三号论文(日内瓦，2008 年)；

⁷ 国际劳工局：报告三(1B)及附件，根据《2008 年国际劳工组织争取公平全球化的社会正义宣言而开展的社会保障文书的一般性调查》国际劳工大会第 100 届会议，(日内瓦，2011 年)。

⁸ 国际劳工局：报告 VI，争取社会正义和公平全球化的社会保障，2011 年，国际劳工大会第 100 届会议，日内瓦。

⁹ 称为《2010/11 年世界社会保障报告》。

¹⁰ 称为扩展社保指南。

- 国际劳工组织：《用全球就业契约建立社会保护底线：雅温得第 2 届非洲体面劳动研讨会》，2010 年 10 月，(日内瓦，2010 年)；
- 《关于实施社会保护底线的雅温得三方宣言》，雅温得第 2 届非洲体面劳动研讨会，2010 年 10 月，(雅温得，2010 年)；
- 国际劳工组织、联合国开发计划署、全球南南发展研究院：《社会保护底线的成功经验：分享新的经历》，第 18 卷，(纽约，2011 年)；
- 国际劳工组织：《关于性别平等是体面劳动核心要素和结论的决议：性别平等委员会报告》，国际劳工大会第 98 届会议，(日内瓦，2009 年)。

4. 本报告附有一份问卷调查表，旨在为“社会保护底线建议书”做准备。欢迎各国政府将其具体答复交给国际劳工组织，根据这些信息，后者会根据议事规则第38条第2段准备一份最终报告，对答复内容进行汇总，并在此基础上提出建议书草案。根据理事会允许更短间隔的决定¹¹，并按照议事规则第38条第3段的要求，各国政府应在2011年11月1日以前将问卷答复交给国际劳工组织，使其有时间起草最终报告，而这个报告至少要在国际劳工大会第101届会议开幕前三个月发给成员国政府。

5. 国际劳工组织希望各国政府注意议事规则第38条第1段，该条款要求各国政府在完成答复前征求最具代表性的雇主组织和工人组织的意见。政府答复中应反映这类咨询活动的结果，指出咨询了哪些组织。

6. 社会保护底线的概念框架符合联合国行政首长协调会(UN CEB)2009年4月通过的“关于社会保护底线的倡议”中的转移支付内容¹²。该联合倡议促进一系列基本补助和福利权利，使人们能够获得必要的商品和服务。

7. 本报告对有关定义采取了务实的立场。“最低收入保障”、“基本医疗保健”、“充分的社会保障”和其它类似术语仅为国家社会保护底线的目的而使用，其具体定义留给成员国自己决定。我们不是要用这些词汇取代国际劳工组织、世界卫生组织或联合国内部为更高或不同层次社会保障、社会保护或卫生保护通过的定义，而是把确定术语内涵的工作明确留给国家对话进程。

8. 本报告分为三章。第一章概括了扩大社会保障面临的主要挑战和机遇。为此，该章对照国际劳工组织成员国社会保障覆盖面方面发现的差距(包括参考2010/11年世界社会保障报告)，检查了国际劳工组织现有社会保障标准的框架，说明了为弥补现有标准存在的保护差距制定一份新建议书的必要性；从而对世界人口的需求做出反应。第二章研究了各国在相关国际法律和概念框架内提供基本收入保障和必要医疗服务方面的法律和实践。第三章包含一份问卷调查表并简要介绍了其用意。

¹¹ 理事会文件 GB.311/6，第 7 段。

¹² 联合国：行政首长协调会议题文件：《全球金融危机对联合国系统工作的影响》，2009 年，第 20 页(见网页 www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/CEB_Paper_final_web.pdf)。

第一章

社会保护底线：一个确保全民基本社会保障的概念——挑战与机遇概览

1.1. 背景

9. 自从1919年国际劳工组织成立以来，社会保障一直是该组织的一项核心工作内容，因此也是其标准制订的重点领域之一。(1944年)《费城宣言》¹呼吁国际劳工组织“在世界各国推进能够…扩大社会保障措施的计划，向所有需要保护的人提供基本收入和全面医疗卫生服务…”。对人人享有社会保障权利的承认随后被纳入1948年《世界人权宣言》²，1966年《国际经济、社会与文化公约》³和许多其它区域及国际人权条约。⁴

10. 一些国际和区域人权文书以及国家立法包含的社会保障内容，也是对社会保障是一种人类需求的承认。有效的国家社会保障体系被认为是提供收入保障、防止和减少贫困与不平等、促进社会包容和尊严的强大工具。⁵社会保障也是一种经济上的需要。如果设计得当并与其他政策配合实施，社会保障可以促进生产力和就业能力，支持经济发展。在危机时代，它的职能是经济和社会稳定器，可

¹ 关于国际劳工组织宗旨和目标的宣言(费城宣言)，1944年5月10日在费城召开的第26届国际劳工大会通过。费城宣言是国际劳工组织章程的组成部分。

² 世界人权宣言，联合国大会第217 A (III)号决议，1948年。

³ 经济社会文化权利公约，联合国大会第2200 A (XXI)号决议，1966年。

⁴ 包括下列公约：关于消除各种形式的歧视妇女公约，1979年12月18日联合国大会第34/180号决议通过，第11(1)(E)，11(2)(b)及14(2)条；儿童权利公约，1989年11月20日联合国大会第44/25号决议通过，第26，27(1)，27(2)及27(4)条；消除一切形式的种族歧视公约，1965年12月21日联合国大会第2106(XX)号决议，第5(e)(四)条。保护所有移徙工人及其家属权利的国际公约，1990年12月18日联合国大会第45/158号决议通过，第27条和54条；残疾人权利公约，2006年12月13日联合国大会第A/RES/61/106号决议通过；关于人的权利和义务的美洲宣言，美洲国家组织第XXX号决议，由美洲国家(1948)第九届国际会议通过；关于美洲人权公约经济社会文化方面人权的附加议定书——“圣萨尔瓦多议定书”(1988年)；非洲人权宪章，1981年6月在肯尼亚首都内罗毕召开的非洲国家元首和政府首脑第十八届大会通过；非洲儿童权利和福利宪章，1990年7月11日非统组织第CAB/LEG/24.9/49号文件通过；(1950年)保护人权和基本自由公约，CETS第005号；欧洲社会宪章(1961年)，1996年修订。

⁵ (2011年)关于社会保障的结论，第5(b)段。

以减轻经济滑坡带来的经济和社会影响，增强抵抗力，实现朝着包容性增长的快速复苏。⁶

11. 虽然社会保障具有一些基本作用和职能，但是对于世界上大部分人民而言，享有社会保障依然是一个梦想，因为他们尚未得到任何社会保护，或者仅仅得到了少得可怜的社会保障。鉴于社保覆盖面的差距巨大，国际劳工组织估计大约80%的世界人口得不到充分的收入保障和医疗护理服务，国际劳工组织三方成员在过去十年里曾多次重申社会保护的重要性，也多次重申了国际劳工组织帮助成员国扩大社保覆盖面的重要职能。国际劳工大会第100届会议通过的结论指出：不仅应该通过实施国际劳工组织的社保标准开展这项工作，特别是1952年《社会保障(最低标准)公约》(第102号)，而且应制定一份新的建议书补充现有标准，为成员国建立社会保护底线提供指导，使所有需要社保的人获得基本收入保障和医疗服务。⁷

1.2. 国际劳工组织讨论“社会保护底线”概念的演变

12. 2001年国际劳工大会第89届会议就社会保障达成了新的共识，高度重视为现有计划尚未覆盖的人们提供社会保障的政策和倡议。为此，国际劳工组织在2003年启动了“全球社会保障与全民覆盖运动”。2008年国际劳工大会第97届会议通过的《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》重申了在体面劳动议程框架内把社会保障扩大至所有需要保护者的三方承诺。

13. 2009年4月，联合国行政首长协调会发起了“联合国社会保护底线倡议”。2009年6月，国际劳工大会第98届会议肯定了社会保护政策在应对危机中的关键作用，而《全球就业契约》呼吁各国“酌情考虑…建立充分的全民社会保护体制，设立一套社会保护底线。”⁸

14. 2007年至2008年在拉丁美洲、阿拉伯国家和亚太地区召开的区域国际劳工组织区域性三方会议讨论了扩大社会保障的战略。形成了一个总体的二维扩大战略，把通过各国定义的社会保护底线覆盖面扩大至所有人与通过全面的计划逐渐实施更高水平的社会保障结合起来。这项战略得到了2010年雅温得第2届非洲体面劳动研讨会通过的《雅温得三方宣言》的支持，也获得了2009年“扩大社会保障覆盖面战略”三方专家会议主席总结的肯定。

15. 与此同时，根据2008年《关于争取公平全球化的社会正义宣言》，实施公约和建议书专家委员会在2009年和2010年对实施社会保障文书的情况进行了一般性

⁶ 同上，第 5(c)段。

⁷ 同上，第 31 段。

⁸ 国际劳工组织：《危机后的复苏：全球就业契约》，2009年6月19日国际劳工大会第98届会议通过，日内瓦，第12(1)(ii)段。

调查⁹。根据一般性调查中116个成员国的答复，专家委员会报告¹⁰认为“2008年《关于争取公平全球化的社会正义宣言》所确认和更新的国际劳工组织的社会保障任务已经超出了实施标准的范畴，现有手段无法满足新的目标，该问题在扩大社保实现全民覆盖目标方面尤为突出；要向正规经济以外、生活在贫困和不安定状况下的群众提供社会保护，这是国际劳工组织授权和使命的核心。”¹¹实施公约和建议书专家委员会指出：“全面提供社会保障的任务要求劳工组织用一套新的标准补充现有规定，将新的高效社保文书纳入新的发展政策体系，其内容让国际劳工组织所有成员国都能接受。”¹²报告进一步指出：“用全面社会保障支撑世界经济的想法可能会再一次改变社会保障的概念，改变未来社会保障的提供模式和方法，使基于风险的社保模式朝着更加一体化的综合模式方向发展。”¹³对此，实施公约和建议书专家委员会表示全力支持扩大社会保护的二维战略，但是重申“现有社会保障标准提供的法律框架需要得到加强。”¹⁴

16. 最近，2011年6月国际劳工大会第100届会议确认了大会(2011年)关于社会保障的结论：“为使经济平等增长，促进社会和谐和所有妇女与男子享有体面劳动，最优先的任务是缩小社保覆盖面方面的差距，符合国家发展重点的扩大社保国家战略，行政可行性与可承受性会有助于实现这些目标。这类国家战略应争取实现全民享有起码的保护水平(横向维度)，并按照劳工组织最新的社保标准，逐步确保更高水平的保护(纵向维度)。覆盖面的二维扩大符合1952年《社会保障(最低标准)公约》(第102号)的要求，两者同等重要，在条件允许时应同时推进。横向推进的目的是迅速实施国家社会保护底线，确保所有需要得到保护的人终身享有基本医疗服务，并按国家最低标准享有收入保障。社保底线政策应便利人们有效获得基本商品和服务，促进生产性经济活动，并多管齐下，与促进就业、减少非正规性和危险性、创造体面就业和刺激创业的其他政策措施一并协同实施。”¹⁵

17. 国际劳工大会最后指出：“鉴于人们支持通过建立社会保护底线提供起码的社会保障，有必要通过一份建议书补充现有标准，为成员国根据各自国情和发展水平在全方位社保体系内建立社会保护底线提供灵活有效的指导”，大会进一步

⁹ (2011年)关于社会保障文书的一般性调查涉及：1952年社会保障(最低标准)公约(第102号)，1988年关于促进就业和保护失业的公约(第168号)，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)。

¹⁰ (2011年)关于社会保障文书的一般性调查；国际劳工组织《实施公约和建议书专家委员会的报告》(章程第19、22、35条)，报告II(第IB部分)，2011年第100届国际劳工大会，国际劳工组织(日内瓦)。

¹¹ (2011年)关于社会保障文书的一般性调查，第30段。

¹² 同上，第31段。

¹³ 同上，第53段。

¹⁴ 同上，第626段。

¹⁵ (2011年)关于社会保障的结论，第8段和第9段。

指出了关于社会保护底线建议书的一些要素。¹⁶本报告第二章讨论了这些要素。(2011年)关于社会保障的结论强调了缩小社保覆盖面差距的极端重要性,呼吁各国制定出自己逐步实施的时间表。¹⁷

1.3. 全球保护的差距¹⁸

18. 尽管人们普遍承认社会保障是一项基本人权、也是社会经济发展的重要组成部分,但是世界上大多数人口尚未得到任何保护。估计世界上只有20%的工作年龄人口(及其家庭)能够得到有效的全面社会保障体系的服务。¹⁹

人口覆盖面上的差距

19. 虽然世界有些地方在拓展社会保护覆盖面上取得了一些进展,但是其它地方却停滞不前,甚至出现了倒退。在许多国家里,非正规工作的增加导致了覆盖率的停滞甚至是下降。在缴纳保险的覆盖面方面,这些变化与就业趋势密切相关,特别是与正规经济中就业的数量和质量相关。建立社会保险的初衷是服务于挣工资的工人,他们在正规企业里签订了明确的合同,有固定的收入和明确的雇佣关系。在这些条件下,收入得到监测,履行缴费义务的情况得到控制。在中低收入国家,当工人的工作条件不太正规时,他们往往得不到社会保险。非正规就业的个体户、自谋职业者或其他工人基本上都属于这种情况,他们往往占了非正规经济工人中的绝大多数。不仅如此,有些国家小企业的雇主和工人被有些劳动和社会保障法律规定排除在缴纳社保费用之外。而在另外一些国家,许多工人虽然从法律上讲是受保护的,但执行机制方面的问题使得他们实际上得不到社会保护。他们占了中低收入国家总就业人口中相当大的比重。

20. 另一方面,在许多社会保险覆盖面低的国家,主要是中低收入国家,由税收支撑的免费社会保障机制还很不完善;这种机制向不具备正规就业关系的人们提供一点基本的保障,从而缩小覆盖面差距。虽然许多事例表明大量的免费社保计划在缩小覆盖面差距方面起到了某种作用,但是许多国家的政策缺失严重,缺乏管理能力,也缺乏实施这类计划和提供必要预算资源的政治意愿。

社会保障覆盖情形方面的差距

21. (按照1952年《社会保障(最低标准)公约》(第102号)的规定,至少在最低福利水平上得到社会保险所有分支险种覆盖的)全面社会保护对世界上大部分人来说还

¹⁶ 同上,第31段和附件。

¹⁷ 同上,第8段及第31段。

¹⁸ 有关社保覆盖质量的更多细节,见2010/11年世界社会保障报告。

¹⁹ 2010/11年世界社会保障报告,第33段。

是一个梦想。在具有信息的165个国家里，只有59个国家具有覆盖至少八种社保情形的全面社保制度。许多国家社保仅限于少数几个种类，而且仅有少部分人可以享受现有计划，从法律上和实践上都是如此。

22. 各国的社保制度都以某种形式覆盖医疗领域，因而理论上能够获得有限的医疗服务。包括享受一些免费公共医疗服务，或通过医疗保险为某些群体提供服务。大部分国家都有缴费式的养老金制度，但有些国家仅限于不大的正规经济中的某些类别的工人享受这种待遇。许多这类社保计划比较新，所以老年人中实际已经享受养老金的比率非常低。大部分国家正规经济中的就业者在遇到工伤时能得到某种保护，但是这类保护在范围和津贴类别往往达不到第102号公约的要求。依照劳动法的规定或集体协议，大部分国家的至少部分工人可以带薪休病假和产假。然而，这些条款的实际执行率比较低，实际覆盖面也同样地低。

提供福利程度方面的差距

23. 通过社保津贴提供的保护至少应使各种年龄的人能够购买或获得必要的物品和服务，包括医疗卫生服务，能够体面地生活。这意味着他们的收入应超过贫困线或最低工资水平，能够有效获得基本医疗物品和服务，后者应通过透明的国家程序来确立。持续的贫困、社会排斥和可以避免的疾病负担表明，社会保障的福利待遇常常无法应对让所有人有尊严地生活的挑战。专家委员会在2011年社会保障文书一般性调查中发现，“高收入国家和低收入国家的社会保障体系在提供福利的价值和充分性方面存在着鸿沟。高收入国家的福利水平通常比有关社保公约规定的先进标准还要优越，而中低收入国家的福利水平甚至达不到…让受益人维持本人和家庭‘健康与体面’生活的最低标准”。²⁰

1.4.目前国际劳工组织扩大社会保障的法律框架

24. 国际劳工组织的公约和建议书是开展工作的主要工具，通过这些工具劳工组织可以履行把社会保护延伸到所有需要保护的人们的职责。劳工组织理事会²¹更新后的两个重要的建议书和六个公约是劳工组织关于社会保障和生育保护法律文书的核心内容，这两个建议书是：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)。

- 1952年《社会保障(最低标准)公约》(第102号);
- 1964年《工伤津贴公约》(第121号);

²⁰ (2011年)关于社会保障文书的一般性调查，第460段，对应第102号公约第67条。

²¹ 国际劳工组织：理事会文件 GB.276/LILS/WP/PRS/1，日内瓦，1999年11月。

- ❑ 1967年《残废、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);
- ❑ 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)。

25. 此外,正在审议两个关于移民工人社会保障权利的公约: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)。

26. 这些文书的汇总构成了各国设计本国社保体系有用的参考框架。然而,它们留下了一些严重的空白,需要由一份提供指导作用的补充文书加以填补。

1.4.1. 第 67 号和 69 号建议书:全面社会保障体系的蓝图

27. 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)是劳工组织社保文书的开山之作,在通过它们的时候曾预期把这两个建议书变成有约束力的公约规定。它们一起构成涵盖九类传统社保情形的全面收入保障和医疗护理保护体系,另外还涵盖一般贫困(1944年叫做“穷困潦倒”),旨在救助穷人,防止贫困。²²

28. 第67号建议书提议建立全面的社会保障体系,对以下八种情形提供收入保障(现金补贴):生病,生育,残疾,老年,养家糊口者亡故,失业,紧急支出,以及工伤。²³这份建议书的一个关键原则是普遍覆盖,通过把社会保险和社会救助相结合,让所有人享有收入保障。²⁴该文书具体建议,要尽可能在覆盖所有工人及其家庭的强制社会保险的基础上建立收入保障机制,包括个体户在内;社会救助计划应成为社会保险的补充,用以帮助正规社会保障计划所不覆盖的那些人,从而确保全面覆盖所有人口。²⁵社会救助的基本措施应包括:帮助维持未成年儿童的福利,按规定标准为残疾人、未参加强制性保险的老人和寡妇发放特殊生活津贴,以及向所有不需要拘留管教²⁶的穷困潦倒者提供一般性帮助(第3项指导原则)。

29. 第69号建议书的核心也是普遍覆盖的指导原则,认为充分的医疗护理是社会保障的一个重要内容。²⁷根据第69号建议书,可以有两种提供医疗服务的方式:通

²² 第 67 号建议书,第 1 至 4 段。

²³ 同上,第 7 段。

²⁴ 同上,前言。

²⁵ 同上,第 2 和 3 段。

²⁶ 同上,第 3 段。

²⁷ 第 69 号建议书,第 8 段。

过社会保险服务辅以社会救助的方式，或者通过公共医疗卫生服务的方式。²⁸无论采用哪种方式，医疗服务应覆盖社会全体成员，不论他们是否获得有偿就业²⁹。

1.4.2. 社会保障公约：发展社保体系的参考

30. 在目前六个社会保障公约中，1952年《社会保障(最低标准)公约》(第102号)是举足轻重的旗舰。它是唯一定义了九类传统社保情形的国际公约(医疗护理，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)³⁰，并对每种情形规定了最低标准。

31. 为每种情形制定了下列最低目标：

- 在发生某种情况时受到保护人口的一个最低比例；³¹
- 在发生某种情况时提供津贴的一个最低水平，以及；³²
- 享受有关津贴的条件和期限。³³

32. 应当通过实施第102号公约规定的主要原则来实现这些最低目标，不论是何种安排，均应符合这些原则：

- 国家在确保提供福利和妥善管理有关机构和服务方面的总体责任。³⁴
- 受保护者参与管理社会保障计划。³⁵
- 社会保障计划的集体融资。³⁶
- 国家担保有关福利。³⁷
- 养老金支付的调整。³⁸
- 福利被拒上诉的权利和对津贴质量与数量投诉的权利。³⁹

²⁸ 同上，第5段。

²⁹ 同上，第8段。

³⁰ 第102号公约第8，14，20，26，32，40，47，54，50条分别对此做了规定。

³¹ 第102号公约第9，15，21，27，33，41，48，55，61条。

³² 同上，第10，16，22，28，34，36，49，50，56，62条。

³³ 同上，第11，17，23，29，37，51，57，63条。

³⁴ 同上，第71条，第3段。

³⁵ 同上，第71条，第1段。

³⁶ 同上，第72条，第1和2段。

³⁷ 同上，第71条，第3段。

³⁸ 同上，第65条第10段，第66条第8段。

³⁹ 同上，第70条。

33. 第102号公约的一个突出特点是含有灵活性条款，使批准该公约的成员国可以逐步实现全民覆盖。根据每个国家应有权自主决定实行收入保障的最佳途径的理念，各国的选择反映其社会和文化价值观、历史、体制和经济发展水平，该公约依据大家同意的原则制定了一套目标或标准，作为所有成员国可接受的最低社会标准。所以，公约旨在逐步实现更全面的保护，包括社保覆盖的情形和受保护的人数两个方面，规定了批准国应遵循的一些起码要求。具体规定是允许批准国在九种社保情形中至少承诺三种，而这三种社保情形中至少有一种覆盖长期需要或失业救济，并计划今后进一步扩大对其它情形的社保覆盖面。⁴⁰

34. 此外，第102号公约里规定的个人覆盖范围允许根据成员国的就业结构和社会经济状况的差异和一国内部居民的不同类别考虑其他方式。所以，对于社保覆盖的每一钟情形，公约让成员国自主决定是否只覆盖部分人口。不仅如此，在实施社保类别时，公约允许经济和医疗水平比较弱的国家利用临时例外方式，如解决覆盖人口比例的问题。⁴¹公约在成员国建立何种制度实施公约和实现目标方面也提供了灵活性：

- 只根据居住期限享受福利的普遍制度；或
- 缴纳费用的社会保险制度，或
- 核验经济状况的社会救助制度，即遇到困境时所有收入不超过规定限度者均有权享受补助。

有关福利可以与收入挂钩，也可以按单一标准发放。

35. 社会保障领域的其他现有公约为不同社保领域制定了更高的标准，特别是在人员覆盖范围和提供的最低福利水平方面。(见专栏一)

⁴⁰ 同上，第2条。

⁴¹ 同上，第3条。

专栏一

劳工组织其它现有社会保障标准的主要特点

1964年《工伤津贴公约》(第121号)-第121号公约涵盖的情形有：生病状态，不能工作，由于工业事故或有关职业病而发生残废或丧失能力，由于工伤后养家糊口者死亡而失去生活着落。“工业事故”的定义由批准国政府确定，包括在什么条件下本概念适用于通勤事故。第121号公约指出了什么情况下国家立法应认定为工业事故，什么条件下应假定疾病是工作造成的。各国职业病清单应至少包括公约疾病表一中列出的那些。第121号公约要求所有雇员都受到保护，包括公共和私营部门的学徒，以及合作社雇员。该公约具体规定了三种津贴：医疗护理，在丧失工作能力和挣钱能力(残废)时的现金补贴，以及在养家糊口者死亡时的现金补贴。

1967年《残疾、老年和遗属津贴公约》(第128号)-第128号公约覆盖所有雇员，包括学徒，或至少75%的全体经济活跃人口，或在某种情形中收入不超过一定限度的全体居民。残废津贴的定期支付率至少应为参考工资的50%。此外，该公约规定采取措施提供康复服务。老年和遗属津贴的最低额度应至少等于参考工资的45%。

1969年《医疗和疾病津贴公约》(第130号)-该公约覆盖两种情形：医疗护理津贴和现金疾病津贴。这两种情形应涵盖所有雇员，包括学徒，或至少75%的全体经济活跃人口，或收入不超过一定限度的全体居民。医疗护理方面还包括雇员的妻子和孩子。除了第102号公约要求的医疗护理外，第130号公约对牙齿护理和医疗康复也做了规定，包括提供、维持和更新假肢和矫形设备。第130号公约规定在相关偶发事件的整个过程中均有权享受津贴，并对限制领取疾病津贴期限的可能性加以制约；只有当受益者不再属于受保护人员类别和如果疾病发生时受益者属于这类人员时，才能够实行与26周相对应的限制。

1988年《促进就业和失业保护公约》(第168号)-第168号公约的目标主要有两个：通过定期支付津贴和促进就业的方式保护失业人员。失业保护提供的最低安置津贴和提供失业津贴的方式必须有助于促进全面、生产性和自由选择的就业，且一定不能削弱雇主提供就业机会和工人寻求生产性就业的积极性。受保护人员必须符合有关雇员类别规定，人数不少于所有雇员的85%，包括公职雇员和学徒，或在规定情形中收入不超过一定限度的全体居民。

2000年《生育保护公约》(第183号)-第183号公约规定受保护人员必须涵盖所有就业的妇女，包括从事依赖性工作等特殊形式的就业。公约进一步规定发放生育津贴的时期至少为14周(包括生孩子以后六周的法定产假)。休产假的妇女有权获得现金津贴，金额至少是其原来收入的三分之二。受保护人员获得的医疗津贴必须包括产前、生产和产后护理。第183号公约还规定了工作期间休息哺乳的权利，在健康保护、就业保护和非歧视方面也做了规定。

1.5. 临时结论：需要弥补劳工组织社保文书中的法律差距⁴²

36. 正如国际劳工大会(2011年)关于社会保障的结论确认的那样，劳工组织现有社保标准，特别是第102号公约，为国家社保体系提供了一套国际上接受的独特的最低标准。在各国逐步建立全面社保覆盖体系的过程中，第102号公约继续发挥着标杆和参考的作用。几个成功实施新的扩大社保政策的国家最近批准了第102号公约，还有几个国家已经表示它们打算批准该公约。此外，国际经验表明，劳工组

⁴² 进一步信息见国际劳工组织：《为全球化社会制定社保标准，对国际劳工组织社保标准制定现状、实践和未来选择的分析》，社会保障政策简报，第2号论文(日内瓦，2008年)。

织的社会保障公约，特别是第102号公约，是防止全球社保体系退步的手段，因为作为评判是否符合要求的标准，它们有助于在全世界建立平等的社会条件。⁴³

37. 然而，在发展中国家，这些标准的影响往往仅限于正规就业，原因是公约规定的传统社保体系的人员覆盖范围不包括农民和其他生存型工人、农村工人、非正规经济中的工人及其家庭，而这些构成了发展中国家人口的大部分。实施公约和建议书专家委员会认为：“虽然旨在落实费城宣言的第67号、69号建议书希望促进社会包容和普遍覆盖，但是社保公约未能实现这些目标，可能使相当比例的人们被排除在社保覆盖之外。”⁴⁴ 因此，实施公约和建议书专家委员会指出：“作为国家法律和实践及劳工组织向全民拓展社会保障的指导原则，”⁴⁵第67号和69号建议书提出的全面社保方式、基本目标和原则依然有效。但是，它们提出的确保全民覆盖的手段有局限性，没有考虑到许多中低收入国家过去20年建立的社保覆盖的现代形式和概念。⁴⁶

38. 第102号公约不要求普遍覆盖，也不要求提供整套的社保福利(即国家社会保护底线)来确保人人终身享有基本保护。在提供福利的重点和顺序方面，在根据需求的轻重缓急安排使用国家有限资源方面，该公约没有什么指导作用。

39. 鉴于劳工组织现有社保标准在促进人人享有社保权利方面的局限性，需要有一个新的建议书。通过在法律和实践方面尽快细化全面社保的概念，使所有需要的人都能得到保护。最重要的是，这是为了保护目前得不到保护的人，即穷人和最弱势的群体，包括非正规经济中的工人及其家庭，确保他们的一生中享受有效的基本社会保障。这个文书还应支持现代发展战略，强调通过减少贫困、不平等和不健康状况，追求经济和社会的同步发展，帮助劳工组织成员国尽快向所有需要的人提供基本社会保障，消除长期存在的覆盖面差距。

⁴³ 关于社会保障的周期性讨论报告，第 436 段。

⁴⁴ (2011 年)关于社会保障文书的一般性调查，第 628 段。

⁴⁵ 同上，第 53 段。

⁴⁶ 见关于社会保障周期性讨论的报告，第 3.6 章。

第二章

提供基本收入保障和必要医疗服务的法律与实践

40. (2011年)关于社会保障的结论确定，扩大社会保障的优先任务是建立各国的社会保护底线，确保最低收入保障和基本卫生医疗服务。¹对照劳工组织有关标准和国际法律及概念框架，本章研究了各国如何确保人的一生都享有基本收入保障和必要医疗服务。²本章也借鉴了基本收入保障和基本卫生医疗服务的结论。本章列举了为人民提供保障国家的法律和实践，包括分析这些社保计划的制定和管理过程，研究有关福利的性质、申请标准、福利水平、期限和获得福利的难易程度等情况。考虑到拟议新的建议书的目标和宗旨，本章关注的几乎全部是免费社保计划，具体解决法定计划不予覆盖或保护不够的人们的社保问题。关于基本收入保障和基本医疗服务，它要回答谁得到什么的问题，还要回答什么时间、怎样得到和为什么的问题。

41. 本章借鉴并补充关于社会保障周期性讨论的报告，(2011年)关于社会保障文书的一般性调查和劳工组织现有的研究成果。

2.1. 人口覆盖面³

2.1.1. 国际法律和概念框架

42. 2011年国际劳工大会承认并重申了《世界人权宣言》规定的社会保障权利，国际劳工组织在履行其章程职责的过程中，承诺努力实现人人享有充分的社会保障⁴。

¹ (2011年)关于社会保障的结论，附件里。

² 为了节省篇幅，本文重点关注主要的联合国文书和国际劳工组织社保标准，即那些得到广泛批准和具有参考价值的文书，如 1948 年《世界人权宣言》，1966 年《经济、社会与文化国际公约》，国际劳工组织第 102 号公约和第 67、69 号建议书。请注意《世界人权宣言》只具有声明的性质，不是具有约束力的规定，所以没有监督机制，而落实《世界人权宣言》的《经济、社会与文化国际公约》对批准的国家有约束力。经济社会与文化委员会负责监督该公约的实施。为此，本章参考了经济社会与文化委员会对《经济、社会与文化国际公约》规定的人人享有社保权利的解释。

³ 进一步信息见扩大社保指南第 2.1.1 章；关于社会保障周期性讨论的报告第 5.1 章；(2011 年)社保文书一般性调查第三部分第 1B 章。

⁴ (2011 年)关于社会保障的结论，第 5 段。

因此，普遍覆盖作为一项基本原则，是各国扩大社会保障战略的基础，也是它们前进的目标⁵。

43. 除《世界人权宣言》外，由160个国家批准的《经济、社会和文化权利国际公约》规定人人享有社会保障的权利。⁶在经济社会及文化权利委员会关于社会保障权(第9条)的第19号一般性评论中⁷，该委员会(CESCR)⁸描述了这项权利的关键特点和各国的相应义务。它指出成员国有义务在其领土内逐步确保人人享有社会保障权利。⁹为此，社会保障体系应覆盖所有人民，特别是那些处于最不利地位和被边缘化的群体，不得以任何《国际经济、社会和文化权利公约》禁止的理由进行歧视。¹⁰它进一步补充道：“为了确保普遍覆盖，免费计划是必要的。”¹¹

44. 关于社会保护(社会保障)周期性讨论的结论，把人人享有社保的普世原则转化为一套基本社会保障承诺的标准(构成国家社会保护底线)，并呼吁尽快实施。¹²这“并不意味着福利的性质和联系受保护者的机构对所有群体来说都千篇一律。”¹³“在有些情况下，普遍覆盖不可避免地带有渐进目标的特点，在特定的时间框架内得以实现。不是所有国家都有能力提供整套的社保福利，也不是所有国家都有现成的物流体系可以马上照顾到所有人民。”¹⁴尽管如此，普遍保护是一个明确的目标，这个目标可以逐步加以实现。

2.1.2. 国家法律和实践

45. 为了实现向全体人民提供基本社会保护的目标，各国的战略可谓五花八门，融资方法有缴费的，有补贴的，也有免费的；受益对象有的是全体人民，有的是特定收入、年龄、地域、部门或技能水平的群体；有些社保福利是有条件的，有些是无条件的；提供福利的形式有现金，也有实物。

⁵ 同上，第 12 段。

⁶ 《经济、社会与文化国际公约》第 9 条。

⁷ 经济社会及文化权利委员会：第 19 号一般评论：社会保障权利(第 9 条)，2007 年 11 月 5-23 日第 39 届会议通过，联合国文件号 E/C.12/GC/19 (UN)。

⁸ 联合国经济社会及文化权利委员会是负责根据《经济、社会与文化国际公约》解释和批准国家义务及审核各国实施该公约义务情况的独立专家监督机构。见经济社会及文化权利委员会第 19 号一般评论。

⁹ 经济社会及文化权利委员会第 19 号一般评论，第 4 段。

¹⁰ 同上，第23段。如29段列出的，这些理由包括“所有意在和实际否定或损害社会保障权利的...种族，肤色，性别，年龄，语言，宗教，政治观点，民族社会来源，财产，出生，身心残疾，健康状况(包括艾滋病)，性倾向，公民政治社会地位等因素。”

¹¹ 经济社会及文化权利委员会第 19 号一般评论，第 23 段。特别是免费社保计划和养老金计划。又见联合国关于现金补助项目和免费养老金与人权和极度贫困问题独立专家的建议书，联合国大会文件 A/HRC/14/31 (2010 年 3 月 31 日)。

¹² (2011 年)关于社会保障的结论，第 9 段。

¹³ 关于社会保障周期性讨论的报告，第 363 段。

¹⁴ 同上，第 364 段。

体制成熟的国家¹⁵

46. 有些国家已经达到了准普遍覆盖的程度，如奥地利、比利时、丹麦、芬兰、德国、荷兰和瑞典，而保加利亚、希腊、意大利、拉托维亚、立陶宛、马耳他、波兰等其它国家的覆盖面仍然是不完全的。除了希腊和意大利以外，所有其它欧盟成员国¹⁶在国家层面都有核验工资的免费最低收入计划。这类计划是社会保险不覆盖的、需要保护的人们的最后希望所在，或是保险已经过期人们的最后救命稻草，因而旨在确保普遍覆盖。大部分计划重点关注失业人群，但是有些国家以此补助低工资工人的收入。各国在实现全民覆盖方面的成功程度是不一样的。经常有关于比较全面的计划对具体群体覆盖不够的报道，例如对未登记的移民，无家可归者和年轻人。拉托维亚、斯洛文尼亚和斯洛伐克等国家报告，最近加严管理审核标准和提高条件的趋势使覆盖面有所下降。此外，奥地利、比利时、捷克、丹麦、芬兰、德国、匈牙利、葡萄牙和英国等国家反映，因程序复杂、怕受到歧视、管理不善或信息不够而没有领取社保补贴是实现普遍覆盖的一个障碍。

能够迅速缩小某些覆盖差距的国家

47. 有些面临大的覆盖面差距挑战的国家制定了新的计划，将某些类型的社保服务迅速扩大至(几乎)全体人民，或推出了一揽子全面社保承诺。过去几十年里有些国家在健康保护方面取得了人口覆盖面的迅速扩大。在亚洲，中国、韩国、印度、斯里兰卡和泰国在较短时间内实现了完全或接近完全的人口覆盖。其中大部分社保计划依靠混合融资的模式。

48. 下面的表一提供了更多扩大社保的成功例子。取得这种进步的关键因素是：坚定的政治承诺，必要的财政资源保障，创新社保方式，在福利、设计、递交、管理和监督方面运用新技术，并让大家参与设计、实施和管理这些计划。在有些时候，采用务实的办法设计混合融资形式对社保项目的成功发挥了积极作用。

¹⁵ 本段概况了欧洲社会排斥独立专家组网络写的“欧盟成员国最低收入计划”，2009年10月。更多信息见2010/11年世界社会保障报告第3-6章；关于社会保障周期性讨论的报告第3章；社保文书一般性调查第三部分第1章；扩展社保指南第2.1和2.2章。

¹⁶ 欧盟27个成员国包括以下国家：奥地利、比利时、保加利亚、捷克共和国、塞浦路斯、丹麦、芬兰、德国、爱沙尼亚、法国、希腊、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、匈牙利、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛文尼亚、斯洛伐克、西班牙、瑞典、英国。

表一 中等收入国家一些税收支撑和混合融资型社会补助计划的覆盖水平

计 划	类 型	覆盖率
阿根廷，普遍津贴计划 儿童-家庭津贴计划	有条件的普遍儿童津贴 缴费型家庭津贴	阿根廷 86%的 18 岁以下儿童和青少年
玻利维亚， Renta Dignidad 计划	普遍养老金	97%的所有符合条件的受益者
巴西，Bolsa Familia	核验经济状况的有条件现金转移支付	总人口的 26%， 估计占目标群体的 94%(有孩子的赤贫家庭)
巴西，农村社会保险计划	老年、遗属、残疾、生病和生育的社会福利	80%的小个体农民； 66%的农村人口
中国，最低生活标准保证。	社会救助	收入低于官方标准的所有家庭。2010 年有 5.4% 的人口享受了该计划提供的福利。
哥伦比亚，普遍健康社保制度	全面健康覆盖	90%的人口
加纳，国家健康保险制度	普遍医疗保健	30-70%的人口
墨西哥， 机会计划	核验经济状况的有条件现金转移支付，也提供实物福利，如获得基本医疗服务和营养补充	25,000,000 人，占总人口的 25%。
南非，儿童支持赠款	核验经济状况的现金转移支付	78-80%符合条件的儿童
泰国，普遍覆盖计划	普遍的医疗服务	75%的人口

¹SEDESOL, 2008 年，机会计划，2008 年专题研讨会介绍，参见网址：http://archivos.diputados.gob.mx/Comites/Inf_Gest_Quejas/Taller_Operacion_2008/PONENCIAS/10_Oportunidades.pps [2011 年 7 月 10 日可登陆]。

资料来源：国际劳工组织/联合国开发计划署/全球南南发展研究院：《社会保护底线的成功经验：分享新的经历》，第 18 卷(纽约，2011 年)；以及国别信息。

2.2. 社会保护底线担保的福利范围¹⁷

2.2.1. 国际法律和概念框架

49. 关于社会保障周期性讨论的结论的附件(2011年)，明确提到了国家社会保护底线应提供的福利或担保类型。这四种基本社会保障担保是由各国确定的童年、工作年龄和老年阶段最低收入保障水平以及适用的医疗卫生服务。

50. 这些社保内容对应《世界人权宣言》、《经济、社会和文化权利国际公约》¹⁸规定的社保权利的核心要素，以及国际劳工组织第67号和69号建议书包含的情形。

¹⁷ 关于覆盖范围的更多信息见扩展社保指南第 2.3 章；关于社会保障周期性讨论的报告第 3 章；2010/11 年世界社会保障报告第 1.2 章。

¹⁸ 经济社会及文化权利委员会第 19 号一般评论，第 2 段和第 59-61 段。

51. 在此基础上，为了保护人的一生免于遭受主要风险，国家社会保护底线提供的基本保障应努力实现下列要求：

- ❑ 所有居民享有必要的财政保护，并能够享受各国规定的基本医疗服务，包括生育保健服务；
- ❑ 通过旨在帮助他们获得营养、教育和护理的现金或实物家庭儿童津贴，所有儿童享有收入保障；
- ❑ 通过社会救助、生育津贴、其它现金或实物形式的社会转移计划，或通过公共就业项目，活跃年龄段里无法在劳动力市场上获得足够收入的所有居民享有最低收入保障；
- ❑ 通过现金或实物形式的老年津贴或残疾人津贴，所有老年居民和无法从事营利活动的残疾人至少按国家规定的最低标准享有收入保障。

2.2.2. 国家法律和实践

52. 虽然大多数国家承认每种情形的合理性并在每个领域做出了努力，在欧盟和经合组织之外只有少数国家建立了明确、完整的社保底线政策，确保任何人终生都能够享受一套协调有素的最低收入保障和医疗服务。然而，有些国家¹⁹提供相当广泛的最低担保：

- ❑ 在巴西，统一社会救助体系、国家食品营养保障及现金转移计划(家庭补助计划—家庭赠款，老年、残疾人及贫困者津贴)向需要的人们提供全面的一揽子福利。
- ❑ 智利的社会保护体系“保护网”在2006到2010年间得到了细化完善，支持并指导人民的一生。该体系由三个核心部分组成：贫困和弱势群体社会保护制度(智利团结)；全面的儿童保护制度(智利与你成长)；以及劳工社会保护制度。
- ❑ 墨西哥“更好的生活”计划是一种考虑到个人及其家庭终身的跨部门协调的综合性社会战略。它包括向墨西哥贫困家庭提供教育、食品、医疗和体面住房的所有项目和安全网项目，使公民们能够更好地应付一生中可能碰到的各种困境与风险。
- ❑ 在南非，政府采取了更广泛的社会保护框架，旨在保障社会转移支付(医疗卫生，资助儿童，资助老年人，保护工作年龄人口)和基本社会服务(免费基本服务，包括有补贴的住房和免费基本电力)。

¹⁹ 摘自国际劳工组织/联合国开发计划署/全球南南发展研究院：《社会保护底线的成功经验：分享新的经历》第18卷(纽约，2011年)，第3、7、13和16章。

53. 以下部分分析了社会保障文书一般性调查(2011年)的答复,观察各国实现四项社会保护底线保障的程度。有些国家²⁰报告,它们计划建立一套全民基本收入保障和医疗服务制度。

终身收入保障²¹

54. 过去20年里有些国家已经有了一些承诺为人民提供社会保护底线的经验。最普通的免费最低收入保障形式是社会养老金,其次是儿童或家庭津贴。只有少数国家通过失业保险、社会救助津贴或就业担保计划为工作年龄的人提供收入保障。社会救助计划和失业保险在正规经济比重大、社保体系成熟的国家比较普遍。社会救助的典型方式是通过核查经济状况,向工作收入不足的人和不再有资格享受失业保险或其他社保福利的人提供津贴。其它国家向弱势群体提供社会救助或其他福利,这些内容虽然符合社会保护底线的要素,但往往是以零散和自主裁量的方式提供。

55. 印度根据“马哈特马·甘地国家农村就业担保法”(NREGA)²²首先实践了通过担保每户每年的最低就业天数或失业津贴提供收入保障的就业担保新方式。许多国家在公共工作计划中提供临时的或一次性的就业机会,然而印度的计划、埃塞俄比亚生产性安全网项目(PSNP)的就业担保成分和南非小规模修路项目为工作年龄人口提供了基于权利的保障。

56. 关于家庭或儿童福利,许多国家²³在社会保障文书一般性调查(2011年)中报告,他们提供社保福利帮助家庭抚养和教育儿童,防止童工劳动。虽然定期现金支付是大部分家庭福利计划的核心方式,但是也常常辅以其它各种现金或实物津贴,包括社会服务,免费或优惠的日托服务,或者弱势群体津贴,如残疾儿童、孤儿或艾滋病家庭津贴等。各国进一步强调了义务教育立法和提供免费初级教育的重要性,包括进一步的支持措施,如免费课本、文具、校服或上学接送服务。

²⁰ 安提瓜和巴布达,贝宁,玻利维亚,波黑,中国,科特迪瓦,吉布提,萨尔瓦多,印度尼西亚,马达加斯加,纳米比亚,塞内加尔,苏丹,叙利亚,坦桑尼亚。(2011年)关于社会保障文书一般性调查,表6,第124-128页。

²¹ 更多信息见关于社会保障周期性讨论的报告第3.2-3.6章;扩展社保指南第3.3章;2010/11年世界社会保障报告第3-7章。

²² 国家农村就业担保法,印度公报2005年第42号,2005年7月1日。

²³ 包括欧盟成员国和阿尔及利亚,安哥拉,阿根廷,阿塞拜疆,孟加拉,智利,吉布提,斐济,加蓬,毛里求斯,墨西哥,摩洛哥,新西兰。(2011年)关于社会保障文书的一般性调查,第192-204段和国别信息。

57. 在一些中等收入国家，家庭福利是普遍提供给每一个儿童的，而且有时向贫穷家庭提供额外的补助。其它国家²⁴家庭津贴的对象是贫穷家庭。这类补贴经常附有一些行为条件，如要求孩子必须上学或接受一定的医疗服务等。

58. 至少82个国家对一定年龄的老人提供某种形式的养老金，大部分要核验经济状况，且津贴水平不高。²⁵此外，经常会根据需求提供更多的福利，如护理安排，住房、取暖和交通补贴。在社保制度成熟的国家，社会养老金通常是向缴费退休金计划缴费不足或不全者的最后指望。在非正规经济比重大和面临长期老年贫困挑战的国家，社会养老金已经成为重要的社会包容机制，对全家都有正面影响。

医疗保健²⁶

59. 十八个成员国报告它们的做法大致符合第69号建议书关于医疗保健的规定，然而更多的国家正在努力落实该建议书的目标，或者正在朝着这个方向开展工作。²⁷

60. 最近国际劳工组织对社会医疗保护覆盖面的审议发现，大约50个国家²⁸在社会医疗保护方面实现了“普遍覆盖”，其定义是已成为某医保计划的成员或享有免费医疗。这个人口覆盖数据不等于人人享有全面的有效服务。保护水平可能是不够的，因为许多项目要求费用分担，特别是比较贵的服务，或者面临着人手和技术短缺，而且医疗服务的地域密度不够。像中国和越南这样的一些国家已经制定了明确的目标，并且在认真开展工作，争取在今后五到十年里实现全面医保服务。

²⁴ 例如：白俄罗斯，波黑，巴西，厄瓜多尔，萨尔瓦多，危地马拉，莫桑比克，塞内加尔，南非，苏里南，乌干达，美国，乌拉圭，委内瑞拉，津巴布韦。同上，第199-204段和国别信息。

²⁵ 帮助老人国际养老金观察数据库，<http://www.pension-watch.net/download/4e11c05090f58>[2011年6月20日访问]。

²⁶ 关于社会医保覆盖面的更多信息见关于社会保障周期性讨论的报告第3.1章；2010/11年世界社会保障报告第2章；扩展社保指南第3.3章；以及国际劳工组织《社会医疗保护：国际劳工组织实现普遍医疗保障的战略》，社保政策简报，第一号论文(日内瓦，2008年)。

²⁷ 这些包括阿尔及利亚、奥地利、波黑、哥斯达黎加、捷克、萨尔瓦多、法国、洪都拉斯、印度尼西亚、以色列、韩国、科威特、马来西亚、黑山、新西兰、秘鲁、叙利亚、委内瑞拉。(2011年)关于社会保障文书的一般性调查，第52段。

²⁸ 这些国家包括：安提瓜和巴布达、阿根廷、亚美尼亚、阿鲁巴、澳大利亚、奥地利、巴哈马、巴巴多斯、比利时、加拿大、古巴、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、印度、爱尔兰、以色列、意大利、日本、韩国、卢森堡、毛里求斯、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、卢旺达、俄罗斯联邦、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、斯里兰卡、瑞典、瑞士、台湾(中国)、泰国、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、英国、乌拉圭和乌兹别克斯坦，《2012/13年世界社会保障报告》，即将出版。

2.3. 提供福利的水平²⁹

2.3.1. 国际法律和概念框架

61. 正如关于社会保障的结论(2011年)指出的那样,社会保护底线要求提供的福利是“确保所有需要者能够至少按各国确定的最低标准,终身享有必要的医疗服务及收入保证等基本社会保障。社会保护底线政策的目标应是便利获得有效的基本商品和服务…”³⁰该结论的附件进一步指出,这些保障规定了各国确定的“最低保护水平是所有社会成员在需要的时候都有权享受的保护。”³¹关于社会保障的结论(2011年)还提出,充分福利原则应是指导各国扩大社会保障政策和战略决策的原则之一。³²

62. 关于社会保障的结论(2011年)对充分性的具体定义采取了务实的态度,让成员国自己去确定本国的定义,因为成员国之间对贫困线、最低工资、平均工资水平及其他基本标准的定义是不一样的。

63. 经济、社会和文化权利委员会也认为,提供充分的社保福利是确保实现《经济、社会与文化权利国际公约》规定的社保权和足够的生活水平权³³而在任何情况下都要实施的要素之一。具体而言,经济、社会和文化权利委员会在其19号一般评论中指出,落实这项原则要求“无论现金还是实物福利,在数量和期限上必须能够让每个人实现其…足够的生活水平权…”,正如《经济、社会与文化权利国际公约》第11条规定的那样。³⁴

64. 关于社会保障权利(《经济、社会与文化权利国际公约》第9条)和人人享有条件允许的最高身心健康标准的权利(《经济、社会与文化权利国际公约》第12条),经济、社会和文化权利委员会认为,确保每项权利起码水平的核心义务是保证所有个人和家庭至少享有基本社保福利和必要的初级医疗服务。³⁵虽说这个水平无法

²⁹ 进一步信息见社保周期性讨论报告第2.2章;扩大社保指南第2章。

³⁰ 关于社会保障的结论(2011年),第9段。

³¹ 关于社会保障结论的附件(2011年),第A6段。

³² 关于社会保障的结论(2011年),第9段。

³³ 《经济、社会与文化权利国际公约》第11条规定:“本公约的成员承认人人享有充分的生活水平的权利,包括足够的食品、住房,并继续改善生活条件。成员国将采取适当措施,确保实现这种权利…”

³⁴ 经济、社会和文化权利委员会第19号一般评论第22段。

³⁵ 经济、社会和文化权利委员会第19号一般评论第59段;经济、社会和文化权利委员会第14号一般评论:享受条件允许的最高健康标准的权利,2000年8月11日该委员会第22届会议通过。联合国文件号E/C.12/2000/4(UN)(称为CESCR第14号一般评论),第43-44段。

抽象地加以确定，因为这是各国自己的任务，但是确立下述核心义务可以指导各国确定工作重点：³⁶

- (c) 确保获得基本住所、房屋和卫生设施，以及提供足够的安全饮用水；
- (d) 按照世界卫生组织基本药物行动计划时不更新的目录，提供必要的药物；
- (e) 确保所有卫生设施、用品和服务的公平分配；
- (f) 根据流行病证据，制定并实施国家公共卫生战略和行动计划，解决全体人民的健康关注；应以参与和透明的方式制定并定期修改有关战略和行动计划；它们应包括诸如卫生权指标和标准等方法，以此密切监督进展情况；制定战略和行动计划的进程及其内容应特别关注所有弱势或边缘群体。³⁷

65. 此外，经济、社会和文化权利委员会指出，根据第12条，下列义务比较重要：

- (a) 确保生殖、(产前及产后)母亲和儿童的医疗卫生；
- (b) 对社会出现的主要传染病进行免疫；
- (c) 采取措施预防、治疗、控制流行病和地方病...”³⁸

66. 在国际劳工组织标准的框架内，第67号建议书的附件里含有确定“社会救助”福利或“生活补助”标准和水平的一些指导原则，旨在确保其充分性。关于社保计划提供的福利水平，它建议“生活津贴应足以维持全部的长期生活；根据生活成本，津贴水平可以有差异，城乡之间也可以有差异。”³⁹至于福利标准，对于其它收入不超过规定水平的人，“生活津贴应全额发放，否则，津贴可按降低的标准发放。”⁴⁰

67. 关于医疗津贴，第69号建议书规定，医疗护理应该全面(预防和治疗)，应无期限满足个人的需要并尽可能提供最高标准的护理和专业技能与知识，以使受保护者的健康得到维持、恢复和改善，只有该服务的技术组织可以施加合理限制。⁴¹

68. 第102号公约对检测经济状况的社会救助计划也设定了最低福利标准。根据这类计划，有关福利不能低于支付给简单劳动的通行工资水平的规定比例。此外，福利总额和受益者其他收入“应足以维持受益者家庭的健康和体面生活。”⁴²

³⁶ 在该委员会第14号一般评论第43段里，委员会指出，结合国际人口与发展会议行动纲领等比较新的文书，“阿拉木图宣言”对第12条涉及的核心义务提供了明确指导。应当指出，根据第9条和第12条，该委员会确定了其他核心义务。然而作为社会保护底线的社会补助部分，此清单仅限于保证“所有居民获得基本卫生保健服务”的那些内容。

³⁷ 同上，第43段。

³⁸ 同上，第44段。

³⁹ 第67号建议书，附件，第29(3)段。

⁴⁰ 同上，附件，第29(3)段。

⁴¹ 第69号建议书。

⁴² 第102号公约，第67(c)条。

2.3.2. 国家法律和实践

69. 各国采取的确保基本收入保障和必要的医疗保健措施包括现金和实物津贴。以实物形式提供的福利往往采用发放食品、豁免、证券等方式，以支付医疗和教育服务的费用，或者采取现金和证券相结合的方式。⁴³

70. 对以现金形式提供的福利，可以使用各种参考指标确定津贴幅度，包括绝对和相对的贫困线，(个人或平均的)工资水平或总体收入水平。各国各地区在确定福利标准、定义足够水平、决定是否全国统一标准、是否根据家庭特点、地理位置⁴⁴或其他因素差别处理方面的做法是不尽相同的。下面的表二列举了一些基本收入保障计划中的福利水平或确定津贴幅度的参考标准。

⁴³ 此类例子有玻利维亚的 *Bono Juancito Pinto* 计划，哥伦比亚的家庭在行动计划，萨尔瓦多的团结网计划，洪都拉斯的家庭津贴计划，牙买加卫生和教育进步计划(见 Barrientos 等人著《发展中国家的社会救助数据库》，曼彻斯特大学慢性贫困研究中心，曼彻斯特，2010 年)。

⁴⁴ 中国报告，虽然中国没有确定统一的贫困线，但是各地方订立了不同的贫困标准。

表二 一些国家现金补助计划的类型和福利水平，绝对额及占最低工资的比例

项 目	类 型	补助水平	补助额占最低工资的百分比
阿根廷，儿童普遍津贴计划	普遍儿童津贴，一家最多5名儿童受益	每位儿童每月补助 220 阿根廷比索； 每位残疾儿童 ¹ 每月补助 880 比索(指数非自动确定)	最低工资：1,740 比索 (2010 年 9 月) ² 补助占最低工资比例：每位儿童 12.5%； 每位残疾儿童 51%。
玻利维亚，Renta Dignidad 养老金计划	普遍的养老金	相当于每月 200 玻利维亚比索的收入补贴。根据受益者需要，可以按月、按季度或按年领取。 ³	最低工资： 679.5 玻利维亚比索(2010) ⁴ 补助占最低工资比例：29.5%
巴西，家庭补助计划	核验经济状况的有条件的现金补助	极度贫困家庭(每人每月少于 140 巴西雷亚尔)：16 岁以下儿童每位 32 雷亚尔(限 3 个孩子；自 2011 年 9 月起，限 5 个孩子)；16 至 17 岁的孩子每位 32 雷亚尔(每家最多 2 个孩子)；加上每月额外的 70 雷亚尔。	最低工资： 545 巴西雷亚尔(2011) ⁵ 补助占最低工资比例：每个极度贫困家庭 9%，加上每位儿童 3%。
巴西，农村社会保险项目	老年、遗属、残疾、生病和生育社会救济金	此类免费福利的最低金额对于官方确定的最低工资水平。 ⁶	最低工资：545 巴西雷亚尔 (2011) 补助占最低工资比例：100%
印度，马哈特马甘地国家农村就业担保计划	每农户每年一人基于权利的就业担保(包括残疾人，不限年龄)	按照 1948 年最低工资法规定的水平，男女同酬(每天 100 印度卢比) ⁷	最低工资：现行标准 ⁸
毛里求斯	最低基本养老金	每月 2,802 毛里求斯卢比 ⁹	2006/2007 年月平均家庭收入的一半：7320 卢比 ¹⁰ 补助占月平均家庭收入一半的百分比：38%
墨西哥，机会计划	发给学龄儿童和老人的有条件的现金补助； 电、住房、食品现金补助	每月现金或实物补助。根据年龄、性别和其他适用标准 ¹¹ ，现金补贴额在 60 至 925 墨西哥比索之间，最高每户 2,345 比索。补贴水平等于 2010 年下半年的标准。	最低工资：每天 54.47 到 57.46 比索 (2010 年每月 1634.1 至 1723.8 比索) ¹² 补助占最低工资比例： - 1634.1 比索，占比从 3.7% 至 56.6% - 1723.8 比索，占比从 3.5% 至 53.7%
南非，儿童补助赠款	核查经济状况的现金补助	最早按儿童的食品费用，后来提高了标准。2011 年 4 月补助额为 18 岁以下者每月 260 南非兰特 ¹³ ，单亲家长每户年收入低于 31 200 兰特，结婚夫妻年收入低于 62400 兰特。	2010 年保安类最低工资(批发和零售部门雇员)：1999.62 南非兰特(甲类地区)和 1902.02 兰特 ¹⁴ 补助占最低工资比例： 13.0% (甲类地区) 和 13.7% (乙类地区)
南非	核查经济状况的老年赠款	每月 1,010 南非兰特 (132 美	2010 年批发和零售部门最低级职

项 目	类 型	补助水平	补助额占最低工资的百分比
	款和残疾赠款	元) ¹⁵	业雇员的最低工资：1999.62 南非兰特(甲类地区)和 1902.02 兰特； 补助占最低工资比例：50.5%(甲类地区)和 53.1%(乙类地区)。

¹ 阿根廷国家社保管理局 ANSES 网站 http://www.anses.gov.ar/AAFF_HIJO2/index.php?p=1 ² 阿根廷劳动就业社保部网站 <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/index.asp> ³ Barrientos 等人著作，第 15 页。 ⁴ 玻利维亚经济财政部 http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=contenido&id=1215&seccion=306&categoria=446 ⁵ 巴西劳动就业部网站 http://www.mte.gov.br/sal_min/default.asp ⁶ 国际劳工组织/联合国开发计划署/全球南南发展研究院：《社会保护底线的成功经验：分享新的经历》，第 18 卷（纽约，2011 年），第 81 页。 ⁷ 1948 年最低工资法 <http://labour.nic.in/annrep/files2k1/lab5.pdf> ⁸ 印度劳动部网站 <http://labourbureau.nic.in/wagetab.htm> ⁹ Barrientos 等人著作，第 103 页。 ¹⁰ 毛里求斯没有国家贫困线或国家最低工资标准。但是家庭月平均收入的半数可以用作贫困指标。 http://www.gov.mu/portal/site/cso/menuitem.dee225f644ffe2aa338852f8a0208a0c/?content_id=6dda3f48c654c010VgnVCM1000000a04a8c0RCRD ¹¹ 机会项目操作规则和 SEDESOL 墨西哥概况小册子，2009 年。 ¹² 墨西哥税务局 http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/default.asp ¹³ www.capegateway.gov.za/eng/directories/services/11586/47468 ¹⁴ 南非劳工部 <http://www.labour.gov.za/downloads/legislation/sectoral-determinations/basic-conditions-of-employment/wholesaleretail2009-2010.doc> ¹⁵ Barrientos 等人著作，第 113-114 页。

71. 为了确保充分性，必须采取措施来确定或保持津贴的购买力。在关于社保文书的一般性调查(2011年)里，实施公约和建议书专家委员会观察到，在其社保体系提供的福利价值和充分性方面，高收入国家和中低收入国家是有差异的。具体而言，专家委员会注意到“高收入国家的福利往往比有关社保公约规定的高标准还要好，而中低收入国家的福利水平常常达不到最低标准…受益者及其家庭可能无法维持健康和体面的生活。”⁴⁵在关于社保文书的一般性调查(2011年)里，福利水平低也是工人组织答复中提出的一个关键问题。⁴⁶有关答复指出，包括缴费项目在内的社保福利水平常常无法保证收入超过贫困线。

72. 福利水平经常成为国家辩论的议题。南非曾计划按客观需要设定儿童补助津贴水平：一名儿童的食品费用(1998年计算值是10.35兰特)⁴⁷儿童权益团体认为这个标准太低，因为生活成本较高。民间社会团体之间政治协商的结果是把补助额提高到13.80兰特。在德国，宪法法院裁定，社会救助计划“失业救济金2”中使用的确定补助水平的方法不尽合理，责成政府提供其福利额计算的具体方法和详细理由。

73. 除了设定福利水平的不同方法外，各国也采取了各种保持福利购买力的机制。有的自动调整，也有的定期或不定期调整。有些福利同生活成本挂钩，有的福利同平均工资或最低工资挂钩，还有的与经济增长挂钩，有的不定期测算或采用混

⁴⁵ (2011 年)关于社保文书的一般性调查，第 460 段。

⁴⁶ 例如，阿根廷，加拿大，哥伦比亚，多米尼加共和国，黑山，秘鲁，斯里兰卡，土耳其，美国及乌拉圭的工人组织是这么答复的。(2011 年)关于社保文书的一般性调查，第 539 段。

⁴⁷ 国际劳工组织/联合国开发计划署/全球南南发展研究院：《社会保护底线的成功经验：分享新的经历》，第 18 卷(纽约，2011 年)，第 372 页。

合方法计算。⁴⁸有些国家报告，他们不调整社保福利。⁴⁹正如关于社保文书的一般性调查(2011年)指出的那样，仅根据生活成本调整补助额可以防止救济对象陷入绝对贫困的境地(条件是最初福利水平定得比较充分)。然而，这无法解决他们相对贫困的问题，因为福利救济总是落后于工作人口平均收入的增长。

74. 关于医疗服务，讨论的问题是“必要的”医疗水平由什么构成。要解决生病带来的艰难处境，真正的社会保护会要求提供相当全面的医疗服务。许多国家想给全面医疗服务进行定义，但是却遇到了巨大的困难，因为人财物方面都面临着制约。在资金、训练有素的医护人员和必要的医疗设备及基础设施均不到位的情况下，要想为全体人民提供充分的医疗服务是相当困难的，特别是在农村地区。

2.4. 权利的法律性质⁵⁰

2.4.1. 国际法律和概念框架

75. 国际劳工大会关于社会保障的结论(2011年)认为，提供基于权利的福利是指导各国拓展社保战略的核心原则之一。⁵¹国际劳工组织的建议书和公约提议“通过国家法律或法规”落实社保覆盖和福利规定(例如第102号公约第1条)。

76. 因此，基于权利的社会保障在此可理解为提供福利是一种权利，即要求国家社保体系有健全的法律和制度保障，遵守国际上认可的良政原则和国家责任，符合国际人权规定及权威机构的解释。根据基于权利的方式建立健全的法律框架指的是：明确规定社保权利和受益对象，没有任何歧视，规定合适、合理、透明的福利水平和享受条件。对撤销、减少或中止福利的情况应进行限制，削减福利应有正当的理由，应经过适当的程序并符合国家法律规定。这样的框架通过法定的投诉程序，使义务具有法律份量，权利得以兑现。关于这一点，应注意国际劳工

⁴⁸ 例如，根据通货膨胀调整福利的国家有：阿尔巴尼亚，阿根廷，澳大利亚，阿塞拜疆，比利时，巴西(法定项目)，加拿大，克罗地亚，爱沙尼亚，法国，印度，拉脱维亚，马来西亚，新西兰，波兰，罗马尼亚，土耳其等。根据平均工资增长调整福利的国家例子有：澳大利亚，巴巴多斯，巴西(家庭补助金)，科特迪瓦，克罗地亚，芬兰，德国，拉脱维亚，蒙古，黑山，新西兰，波兰，罗马尼亚和土耳其。新西兰和芬兰根据消费品价格和工资运用混合方法调整福利。虽然缺乏定期调整福利立法但是进行不定期调整的国家有：阿尔及利亚，安提瓜和巴布达，中国，埃塞俄比亚，加纳，韩国，毛里求斯，纳米比亚，菲律宾，沙特阿拉伯，叙利亚，津巴布韦等。德国，日本，葡萄牙和瑞典报告：他们根据本国经济增长和其它宏观经济指标调整福利。关于社保文书的一般性调查(2011年)，第477-485段。

⁴⁹ 伯利兹，喀麦隆，泰国和乌干达。同上，第482段。

⁵⁰ 进一步信息见：(2011年)社保周期性讨论的报告第1章；关于社保文书的一般性调查(2011年)，第二部分；扩大社保指南，第1.2章。

⁵¹ (2011年)关于社会保障的结论，第12段。

组织社会保障标准，特别是第67号和69号建议书及第102号公约，明确规定了受益者就社会保障问题进行投诉和上诉的权利⁵²。

77. 实现人民享受社会保护的权力还需要全体人民能够获得法律规定他们应该享有的全面保护。实现的途径之一是建立有效发放福利的健全机制，确保人民知道自己的权利、权益和资源，并保证他们物质上和财政上能够获得公平待遇。最后，基于权利的社会保障要求社保立法和执法程序均落实平等待遇和非歧视原则，从而避免对提供的福利水平和形式产生负面效果。这就要求针对特定群体设计和实施的社保项目应考虑并反映他们的特殊需要⁵³。

78. 至于医疗服务，基于权利的方式要求各国确保在非歧视的基础上使人民获得社会保障体系和计划，及医疗设施、货物和服务，特别关照弱势和边缘群体⁵⁴。为此，应注意2010年《艾滋病和劳动世界建议书》(第200号)的规定：“在参加社保体系和职业保险计划方面，不应以真正或疑似艾滋病为由歧视工人及其家属；在获得这些社保计划提供的福利方面，也不能歧视他们，包括医疗、残疾、死亡和遗属津贴等。”⁵⁵

2.4.2. 国家法律和实践

79. 许多国家的宪法以不同程度的社会保障法律权益的形式，承认了“为所有需要的人提供基本收入和全面医疗服务”的目标(1944年费城宣言)(如孟加拉、玻利维亚、委内瑞拉、巴西、厄瓜多尔、希腊、印度、意大利、日本、肯尼亚、纳米比亚、巴基斯坦、玻利维亚、葡萄牙、南非、西班牙、斯里兰卡和瑞士)。各国立法旨在落实这些宪法规定。含有法定社保权益的国家立法的例子包括：欧洲大部分最低收入担保计划；印度国家农村就业担保法，2005年第42号；泰国免费普遍医疗覆盖计划的国家卫生保险法，B.E.2545 (2002)；加纳国家医疗保险法，2003年第650号，及其配套的国家医疗保险规定，2004年第LI 1809号；根据1992年国家养老金法制定的纳米比亚普遍养老金计划(10号法律)；南非儿童法包括的儿童赠款，2005年第38号；智利统一家庭福利法，2004年第19949号。宪法规定的形式是多种多样的，有约束性的，也有倡导性的，有笼统的也有具体的义务，涉及社会保障的不同方面，有时还包括赋予某些主管部门一定的职权，有的决定了社会保障如何实施⁵⁶。在实践中，各国向所有需要者提供有效保护是非常困难的，因为一是很

⁵² 见第 67 号建议书，附件，第 27(8)，(9)和 27(10)条；第 69 号建议书，第 63 和 112 段；第 102 号公约，第 70 条。

⁵³ 经济、社会和文化权利委员会第 19 号一般评论；联合国《关于人权和极度贫困的现金转移支付问题联合国独立专家报告》，联合国大会文件 A/HRC/11/9 (2009 年 3 月 27 日)。

⁵⁴ 同上，第 13 段。

⁵⁵ 2010 年《艾滋病和劳动世界建议书》(第 200 号)，第 20 段。

⁵⁶ 讨论这些规定的详情见(2011 年)关于社保文书的一般性调查第 234-293 段。

难确定谁是需要保护的人，二是如何确保福利融资和发放机制的有效性。为了贯彻宪法规定的社保权利，需要有详细的国家立法规定社保体系提供福利的设计、管理、发放、融资和监督安排。最终，政府需要拿出必要的资源实施社保立法，落实基于权利的福利。然而，持续不断的严重贫困、饥饿、营养不良、产妇和婴儿死亡、强迫劳动、童工劳动和社会排斥等现象表明，许多社会保障权益的覆盖面有限，或者实施工作不力。另一方面，许多国家的政府在酌情实施一些项目，或者不按国家立法而提供临时的福利。与政府没有合同关系或不代表政府及社保机构的非政府部门有时也提供某些福利和服务。虽然这些措施对受益者来说可以产生重要的减贫效果，但是它们达不到提供最低社会保护水平的标准，因为这种福利提供的过程不是透明的、可预见的、定期的和确定的，它们往往没有明确的申请标准，也不担保补助的水平。例如，有些国家建立了预算上限的体制，规定社保福利达到公共支出的一定水平，而不是基于权利的社保体制，即根据人民需要，按照确定的发放标准提供社保福利。预算上限显然无法满足向所有需要者提供社会保护的要求，只能是按先来先领的方式，酌情向偶然限定的受益者提供救助。然而，如果预算上限方式根据需求程度选择受益对象(例如，加纳的扶贫生计授权计划)且法律对限制有所规定的话，只要未被选择的人口的收入水平允许他们过上“健康和体面”的生活，这种模式可以被看做是类似于基于权利的方式。同样，如果某国按照社会保护底线概念规定的核心保障提供法定福利，该国也可以被认作遵守了基于权利的方式。

80. 大多数国家报告，它们保证投诉和上诉的权利，包括向独立于初期福利发放机构的一个部门投诉。各国投诉和上诉的法律程序与体制差别挺大，但基本上可以归纳为四类：(1)内部行政程序；(2)特别司法程序；(3)一般法院里的司法程序；及(4)混合程序。⁵⁷有几个国家已经建立了三方社保争端解决机制。

81. 大部分国家⁵⁸在一般性调查答复中强调的另一个关键问题是：平等和非歧视问题是贯穿其社保体制和国内立法的一项基本原则。有些甚至提到专门为处于不利地位的群体采取了保护行动，如针对找工作年轻人的特别计划。与此同时，有些国家⁵⁹报告法律和实践之间有差距，因为人口的重要部分仍然未被社会保障体系覆盖，男女之间的福利差异以及本国和外国工人之间的福利差异等一直是顽固存

⁵⁷ 关于社保文书的一般性调查(2011年)第403-438段详细讨论了不同国家的投诉和上诉机制。

⁵⁸ 阿尔及利亚、安提瓜与巴布达、阿根廷、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、孟加拉、伯利兹、贝宁、波黑、巴西、保加利亚、喀麦隆、加拿大、中非共和国、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、捷克、吉布提、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、斐济、芬兰、法国、加蓬、德国、加纳、希腊、危地马拉、印度、意大利、韩国、科威特、黎巴嫩、立陶宛、马来西亚、毛里求斯、墨西哥、摩尔多瓦、蒙古、黑山、摩洛哥、莫桑比克、缅甸、新西兰、尼加拉瓜、挪威、阿曼、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、罗马尼亚、圣卢西亚、塞内加尔、塞尔维亚、西班牙、斯里兰卡、苏丹、瑞典、瑞士、叙利亚、泰国、土耳其、英国、美国、乌拉圭、委内瑞拉、津巴布韦。关于社保文书的一般性调查(2011年)第208段。

⁵⁹ 例如，萨尔瓦多和加纳。同上，第209段。

在的问题。目前国际劳工组织在社保事物方面没有关于男女平等的标准。有些国家⁶⁰在缩小性别差异方面取得了进步，具体办法是允许或要求接纳兼职工人、家政工人或非正规经济部门工人，从事这些工作的大部分是妇女。

2.5. 发放机制和组织⁶¹

2.5.1. 国际法律和概念框架

82. 国际劳工大会关于社会保障的结论(2011年)明确提出了各国灵活设计和实施本国社保底线的必要性。在社会伙伴的参与下，各国可以根据其国情和工作重点确定自己的社会保护底线。国际劳工大会进一步指出，“虽然这些担保的预期结果应具有普遍性，但是成员国可以用不同的方式推行社会保护底线政策，包括普遍福利计划，社会保险，公共就业项目和就业支持计划，以及只向低收入者提供福利的社会救助计划，或者是这些措施的适当组合。为了使这些政策产生效果，需要同时采取适当的预防措施，并提供福利和社会服务。”⁶²

83. 第102号公约和第67号、69号建议书等其它社保标准也包含了各国提供社保方式上的灵活性原则。正如本报告前面提到的，第102号公约允许通过各种方式的结合提供社会保障，包括缴费的和免费的福利、一般的和职业的计划、强制或自愿等方式。通过公共和私人机构，可以采用不同办法管理各种福利，目的都是为了确保能够尽量满足需求的整体保护水平。正如实施公约和建议书专家委员会指出的那样，“所选择的方法必须反映有关社会及文化价值观、历史、制度和经济发展水平。”⁶³

2.5.2. 国家法律和实践

84. 提供基本社会保障、确保人民获得起码的收入和医疗服务的法律与实践，在各国之间和一些国家内部都体现了设计和实施福利战略及方法的多样性。发放的补助有现金，也有实物；有的福利按统一标准，有的分成不同档次；有的全年按月发放，有的按季度发放；有的津贴有时限，有的没有时限；有的是普遍享受，有的只针对特定收入群体、年龄段、特定地域、部门，或根据其它社会经济特征发放福利；发放福利的单位有公共部门，也有私营机构(但受到公共部门的授权和监督)，且资金来源五花八门。几乎所有的国家社保体系都采用不止一种福利发放、组织和融资形式。在如何向所有人提供最佳的社保底线担保方面，不存在一种最

⁶⁰ 阿尔及利亚，阿根廷，萨尔瓦多，斐济，洪都拉斯，印度。同上，第 219-223 段和第 321-322 段。

⁶¹ 进一步信息见：扩大社保指南，第 3 章；社保周期性讨论的报告第 4.3 章；国际劳工组织/联合国开发计划署/全球南南发展研究院：《社会保护底线的成功经验：分享新的经历》，第 18 卷(纽约，2011 年)。

⁶² 关于社会保障的结论(2011 年)，第 10 段。

⁶³ 关于社保文书的一般性调查(2011 年)，第 58 段。

佳方法或永远合适的单一模式。各国对建立本国社保底线的政策选择往往取决于现有社会救助和社会保险计划，因为社保措施应建筑在现有结构之上并对其进行补充。通过扩大现有机构的授权来推行社保底线政策可以形成规模经济，比建立新的可能与其竞争的机构效率要高。

85. 为了保证必要的医疗服务，必须确保在质量和地域上有足够的财政保障和医疗服务供应。提供医疗服务比发放福利确保基本收入要更复杂一些。医疗服务需要专业技术人员和大量的设备与基础设施，这比提供现金支付的挑战性要大。许多国家面临医护人员短缺，医疗基础设施的建设与维护面临严重的困难，难以保障全民获得充分的医疗服务。在有些国家，如加纳和一些中东欧国家，熟练医务工作者的外流加剧了医护人员短缺的状况，因此影响了人们普遍获得医疗服务。

86. 在有些国家内部，也无法对不同群体实行一刀切的政策。因此，许多国家为城市和农村人口、不同地区、正规和非正规经济部门的工人、妇女和男子等群体设计了不同的福利计划和发放机制。某国是否采取统一的社保结构还是多种融资发放机制取决于其国情和环境。只要确保人人享有基本收入保障和医疗服务的结果，采取哪种形式并不是最重要的。多元体制有时可能更有利于照顾各种群体，满足他们的需要。而另一方面，存在着割据的风险，比较多元的社保体制需要加强协调，较大的社保计划可以抵御较大的风险，用规模经济降低管理成本。

87. 各国发放福利的具体方法是各式各样的。在福利款无法打入受益者银行账户的国家，现金福利的支付方式因国家和计划而异。普通的支付制度包括：通过邮局或银行付款，设立特别支付点，如在学校；有时会利用国家社保机构的分支网点、彩票代售点或当地的商店。有些国家使用磁卡或手机等先进技术支付福利款。

88. 灵活发放机制的一个例子：在玻利维亚，**Renta Dignidad**养老金付款每天实时发放，确保国内1,100个支付中心有钱可发。支付中心挂在900多个金融机构的平台上，实时在线操作交易。关于福利支付的物流问题，操作创新的看点是动用了军队发放**Renta Dignidad**养老金补助。在军队设施和流动军事单位之间有200多个支付点。流动军事单位配备的移动卫星设备与福利受益者的主数据库相连接，使人们可以从国内任何一个地方在线获得付款。该系统的城市和农村地域覆盖面扩大了，而农村覆盖面的扩大尤为突出。

2.6. 与其它政策目标的协调⁶⁴

2.6.1. 国际法律和概念框架

89. 国际劳工大会关于社会保护(社会保障)周期性讨论的结论认为, 确保政策的协调极为重要, 而国家对此负有责任, 因此这成为了结论中的关键因素。结论特别建议“成员国政府应考虑并采取…促进社保政策与就业政策、宏观经济政策和体面劳动框架内其它社会政策的协调, 特别是要促进就业逐步正规化, 并支持生产性就业。”⁶⁵

90. 在国际劳工组织社会保障标准的框架中, 1988 年促进就业和失业保护公约(第 168 号)详细阐述了有必要对失业津贴和就业政策进行密切的协调和调整。国际劳工组织的体面劳动议程和国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言(2008)强调了整合经济和社会政策的重要性。实施公约和建议书专家委员会在其关于社会保障文书(2011 年)的综合调查中强调了对 1990 年代由于片面重视经济政策而带来的不利影响的关注。日益激烈的竞争、私有化和劳动力市场的非规范化对社会融合构成了威胁, 增加了不稳定性, 削弱了社会保护并吞噬了工作中基本原则和权利, 并且没有在增加就业或者经济增长方面带来更好的效果。只有通过全面的和平衡的去思考经济、社会、财政、货币、劳动力市场和发展政策所带来的经济和社会影响才能确保开辟一个公正的和可持续的发展道路⁶⁶。

91. 从第 200 号建议中还可以发现有关社会政策融合的提法, 这一建议书规定了有关艾滋病毒和艾滋病的国家政策和计划应与国家社会保障和健康卫生政策和计划进行协调⁶⁷。

2.6.2. 国家法律和实践

92. 当确定这些津贴, 促进人们在经历了失业阶段、疾病阶段、生育或者是残疾阶段或者由于经济结构的调整这些待遇便利劳动力在不同的工作之间发生的工作流动、重返劳动力市场时, 要对社会保障方案和国家经济政策进行积极的协调。当社会保障储备金用于生产性的公共和私营的投资(例如在智利)才能产生积极影响。但是, 在很多国家, 要改进协调或者整合社会、经济、劳动、财政或者货币政策

⁶⁴ 进一步信息见: 社保周期性讨论的报告第 4.1 和 5.2.1 章; 扩大社保指南, 第 2.5.2 部分; 关于社保文书的一般性调查(2011 年), 第四部分第 2 章。

⁶⁵ 关于社会保障的结论(2011 年), 第 33(b)段。

⁶⁶ 关于社会保障文书(2011 年)的综合调查, 第 I 部分, 第 2 章(A)。

⁶⁷ 2010 年关于艾滋病毒和艾滋病与劳动世界的建议书(第 200 号), 第 37 段(h)。

对于建立一个跨部门的以及各个部委之间合作与协调的机制是一种挑战⁶⁸。有些国家⁶⁹的报告中列举了通过在各部门之间建立工作组或其它协调机构改进了政策的一致性取得的积极实例。例如，在乌拉圭“政府建立的一个社会内阁，对共和国的总统、社会发展、财政、教育和文化、劳动和社会保障、卫生、旅游和运动、住房、国土计划和环境、计划和预算办公室以及市长大会主席进行了重组⁷⁰”。

增加经济活动人口的劳动力市场参与率

93. 社会支出是靠税收以及供款资助的，毫无疑问该社会支出将影响劳动力成本和社会的税收水平。一个仅仅依靠雇主和雇员缴费的狭小税收基础将可能不足以资助将社会保护扩大到所有人。并可能引发不良的刺激。对收入和财富的各种形式的税收可以避免给正规就业带来不适当的税收负担。不良的刺激可能会损害对社会保障投资后产生的宏观经济效益。如果福利待遇水平或者设计的水平引发了不希望的不活动人口水平或者退出劳动力市场，而又发生不必要的高赡养率，减少了产出，最终出现了经济的低效率，那么就会发生上述情况。

94. 应对如此挑战的有效政策，并不仅仅需要对社会保障制度进行适当调整，同时也需要解决有质量就业机会的可获性问题，以及劳动力市场政策，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适当协调问题。有必要采取措施，增加实际的和潜在的社会保障待遇受益人的就业能力，但是如果从收入或者工作条件来讲这样的体面的就业机会不具备，那么它将是不可行的。这包括可行的劳动力市场政策和特别是为青年人进入劳动力市场以及为老年人保留就业岗位所提供的适当的劳动力市场政策，特别是如果那些老年人以前从事的活动基本上都是依靠他们的体力。

95. 进一步深化社会和就业政策整合的近期趋势特别集中体现在为失业者提供津贴与激活政策和就业服务之间相结合⁷¹，如职业培训和指导或安置。例如，在阿根廷一项就业和培训保险计划(SCyE)将为失业者提供现金转移支付与专业培训计划联系在一起。一个强有力的管理和早期干预的做法可最大限度的减少失业支助的需求以及避免工人成为长期的失业者。制定社会保障待遇和津贴以及就业政策的目的是鼓励工人寻找生产性就业并且避免雇主不愿提供就业机会以及避免工人不

⁶⁸ 例如，安提瓜和巴布达、伯利兹、贝宁、加蓬、莫桑比克、尼加拉瓜、玻利维亚多民族国、圣卢西亚、塞内加尔和苏里南报告了它们在协调社会政策和就业政策方面采取的措施不力。关于社会保障文书的综合调查(2011年)，第508段。

⁶⁹ 报告了就业和社会保护之间建立了行政管理联系的国家包括，哥伦比亚、埃塞俄比亚、马来西亚、马里和毛里求斯。同上，第509段。

⁷⁰ 同上，第507段。

⁷¹ 对改进就业和社会政策之间进行协调的国家包括，厄瓜多尔、蒙古、突尼斯和乌拉圭。同上 504—507段。

愿就业。大韩民国出台了一套创造性的待遇计划，确定了正确的鼓励措施，包括早期再就业津贴、职业技能开发津贴、广泛领域求职以及工作调动津贴。

96. 延长工作生涯和提高积极活动年龄组人员的就业率是很多国家政策议程上的优先事项。应对人口变化的主要挑战是，维持高劳动生产率的增长，这需要不断在基础设施、教育、终身学习以及工作条件、健康以及安全方面提供投资，这可以避免早衰。在一些欧洲国家，提前退休带来了一系列严重问题，例如在荷兰，55 岁到 64 岁这一年龄组的就业和人口比例在 1990 年已经低到了 29.7%。从提前退休的情况来看，养恤金体制并没有减少津贴水平。1997 年开始的养恤金改革成功的提供了一种激励，通过对提前退休作出精确的价格“计算”并且减少了提前退休的待遇，推迟了实际退休年龄。欧盟已就老年人就业问题为自己设定了两个主要目标。在 2001 年，斯德哥尔摩欧洲理事会确定的目标是，到 2010 年，欧盟 55 岁至 64 岁人口中至少有一半应就业。接着，2002 年巴塞罗那欧洲理事会作出结论：“应争取到 2010 年，将欧盟中人们停止工作的实际平均年龄逐步延长大约 5 年”，⁷²目的是加强努力，让老年工人留在劳动力市场中的时间更长。一些经合发组织国家采取了重大措施，在过去 20 年中，通过提高实际退休年龄，或者采取了鼓励晚退休的激励措施，或将养恤金水平与退休年龄联系在一起，与退休年龄时的预期寿命联系在一起或者两者兼顾来提高领取养恤金的年龄。在 29 个经合发组织国家中，有 13 个国家上调了退休年龄，在有些情况下，退休年龄超过了 65 岁(丹麦、德国、荷兰、联合王国和美国)。

97. 另一个重点是加大经济活动年龄人口融入劳动力市场的力度，特别是通过解决青年人就业问题。一些规定通过改进托儿服务、生育以及父母津贴在一些国家得到落实(例如，加拿大和瑞典)。实现了可持续的工作家庭生活兼顾，从而便利妇女劳动力市场的参与。家庭津贴政策在最近几十年中看起来似乎是取得了成功。

98. 一些欧洲国家出现了一种新的福利和以工带赈的组合措施，因此提出了需要对社会保护和就业政策进行政策上的统一。这些政策更多地强调了强制性的劳动力市场参与，这些政策倾重残疾人和长期的病人，因为他们必须面对的一种新的措施是，更加严格的资格条件、津贴待遇水平和期限的减少，按照对工作和活动的审核享有津贴以及加大了处罚力度、监视和管理。还有一些其它国家似乎已经采取了针对丧失劳动能力的重大步骤来减少退出劳动力市场的人员。荷兰残疾津贴的经验表明，由于实行了社会保障和就业政策之间的互动而出现了重大挑战。正如许多国家由于结构调整和经济转型而面临着日益增加的失业浪潮，所以残疾抚恤金计划被用作是针对被裁员工提前退出劳动力市场的一种途径。受益人数量的不断增加，破坏了这一计划的可持续性。因而导致了 1990 年代出现的一系列

⁷² 欧盟：主席的结论，巴塞罗那欧洲理事会，2002 年 3 月 15 日到 16 日，文件号 SN100/1/02REV1.(32 段)。

的改革，其目的是严格掌控享有残疾津贴的资格，同时促进老年残疾妇女和男子的就业。通过 2006 年实施的有关根据劳动能力的工作和收入法案而最近期出现的改革，着力强调将那些收入能力一般都在 20%以上人员融入劳动力市场，为此，向他们提供了津贴来弥补由于一段时间的残疾而造成的收入损失，在残疾阶段之后申请者可以求助于社会救济。

99. 关于社会保障文书(2011 年)的综合调查指出了兼顾社会保障制度的保护性目标与激活就业服务目标的重要性，尊重在 168 号公约和 102 号公约中规定“适当的和自由选择就业”的原则理念。有些国家⁷³严格限制了失业津贴的资格条件并且要求领取养恤金失业者需申请，并且要求他们必须立即从事任何一项力所能及的普通工作，这种趋势与失业救济金的基本目标是相悖的，其失业救济金的目标是要保护工人不能被迫去从事任何工作，甚至从事低于他们教育水平和技能水平的工作，至少在他们被解雇之后的一段时间内是如此。在确保按照求职者的素质和技能安排适当就业岗位时也应确保最有效地利用人力资源的潜力以及保持在经济活动中劳动力的整体素质。

促进就业的正规化

100. 对于一些国家而言，高程度的就业非正规化以及非正规化的进一步发展所出现的风险和特殊的和不稳定就业的增长是最大的挑战。绝大多数高收入国家与低收入和中等收入国家相比，其非正规化的水平更低。但几乎在各种收入水平的所有国家中，人们对日益增加的不稳定就业和非正规化表示关注。全球金融危机和经济危机所带来的影响使世界上许多国家非正规化加大，并且在中期和长期可能会对社会和经济发展带来负面影响。

101. 就业的正规化面临的挑战之一，是要确保社会保障覆盖到小企业和微型企业中的工人以及自谋职业者(见关于良好治理，保证遵守的章节)。将这些群体纳入劳动和社会保障立法所规定的社会保护之下是一项重要的措施，但是确保有效的覆盖是不够的，因为执行率一般比较低。一些国家已经开始促进对这些群体的扩面，例如，在约旦，通过将社会保障覆盖面扩大到不足 10 个雇员的那些企业，或者为小企业和自谋职业提供简便易行的纳费和税收制度。如在阿根廷、巴西和乌拉圭所实施的一项小型企业缴费(monotributista schemes)方案，部分地实现了覆盖面的大幅度扩大。实际上，可半被边缘化的工人纳入社会保障覆盖面中，因此正如南非所展示的那样，正规部门已经成为成功地将家庭工人纳入失业保险基金。

⁷³ 在这些国家是这种情况，例如，丹麦、德国或挪威，关于社会保障文书(2011 年)的综合调查，第 224 段。

提高劳动力的劳动生产率

102. 对社会保障的基本水平进行投资会带来良好的经济效益。那些通过基本的社会保护制度包括医疗卫生保护政策对人民进行投资的社会，可以进一步充分开发他们的生产性潜力。这些投资有助于造就身体健康状况良好，营养状况良好，受过良好教育和在正规经济中有更佳的就业能力的国民。从现行的转移支付方案分析的所有实例表明，这些福利待遇改善了儿童的健康、营养和教育状况⁷⁴。正如墨西哥的人力资源(Oportunidades scheme)计划的实例所表明的那些，这将转化为更高的劳动生产率⁷⁵。

2.7. 融资的安排⁷⁶

2.7.1. 国际法律和概念框架

103. 国际劳工大会在其有关社会保障结论中(2011 年)认为有必要通过从国内的资源以及岁入资助的国家的社会保护底线以确保其长期的可持续性。但是，还认识到“也许会出现有这种情况，在较短的时间框架范围内，这些资源不足以将社会保护底线扩展到所有人。”鉴于此种情况，“国际合作在帮助成员国启动这一进程并建立国家资源基础方面可发挥重要的作用，以确保可持续的融资机制。”⁷⁷该结论进一步指出“成员国的政府应该考虑和/或采取 [……] 通过与社会伙伴磋商，或视情况由社会伙伴制定的适宜的政策和不同的融资机制，确保社会保障体系的金融、财政和经济可持续性。”⁷⁸

104. 关于社会保障的融资问题，国际劳工组织社会保障文书以及特别是 102 号公约都是根据提供津贴的共同融资原则，根据这一原则，提供津贴所需费用以及管理这些津贴所需费用应通过交保险费或税收或者两者兼有的方式共同承担，并且在利益相关方之间公平的进行分担⁷⁹。根据 67 号建议书和 69 号建议书的普遍框架，即普遍原则同样运用于社会保障制度的所有分项，并且适用于医疗分项，并且要

⁷⁴ 见世界社会保障报告 2010/11，110 页。

⁷⁵ Levy, S: 与贫困斗争的进展：可持续的墨西哥的现金转移支付和人力资本计划(华盛顿特区，布鲁金斯协会，2006 年)。

⁷⁶ 如获取更多的信息请见关于社会保障周期性讨论报告 4.2 和 5.2.3 章节；关于社会保障文书(2010 年)的综合调查，第 4 部分第 1 章；世界保障报告 2010/11，第 8 章；扩展指南第 2.4 和 2.5.3 章；以及国际劳工局：低收入国家是否能负担得起基本的社会保障？社会保障政策简报，第 3 号文件(日内瓦，2008 年)；和国际劳工组织：以人人享有社会保障。在社会正义和经济发展中投资，社会保障政策简报，第 7 号文件(国际劳工组织，2009 年)。

⁷⁷ 关于社会保障的结论，(2011 年)，第 18 段。

⁷⁸ 同上，第 33 段(h)。

⁷⁹ 102 号公约第 71 条(1)以及 67 号建议书第 26 段。

求这些国家明确根据集资和统一的原则引导他们的医疗战略。医疗分项应由集体融资以便保证医疗的长期可行性并以渐进式的发展促进社会稳定和融合⁸⁰。

105. 就经济、社会和文化权利委员会而言，在全国一级对适当的财政和其他资源进行分配是国家制定一项充分遵守社会保障权利义务的一部分⁸¹。

2.7.2. 国家法律和实践

融资的安排和支出

106. 社会保障津贴可由不同资源来资助，从一般岁入到专项税收，到社会保障纳费，到私人保险缴费或者自费支付医保。大多数国家都采用了集资特殊组合⁸²。融资模式一般在社会保障历史上需要几十年才能形成，并且模式反映了国家在社会保障制度组织形式上的优先选择。税收和纳款之间的权重反映了税收支助制度中优先选择国民共济或者在基于保险的制度中优先选择集团单位共济。

107. 大多数国家的融资制度一般只能资助基本的津贴，即根据由一般税收确立的一种普遍的或者有选择的基础来提供有条件的、无条件的或者经财产状况调查的基本社会转移支付或者基本的医疗保健服务。对于医疗保健融资安排，这种融资安排千差万别，包括直接税收资助医疗保健，(补贴)保险制度或者组合方案。许多医疗保健制度长期资金不足。

108. 根据世界银行的一项调查表明，⁸³在 2008 年，72 个国家中从其提供的“基本社会安全网”的资料显示，其中有一半的国家用在这些津贴方面的费用还不到国内生产总值的 2%。欧盟国家平均不到国内生产总值的 3%，只占全部平均社会支出的 25%⁸⁴。大多数发展中国家和中等收入国家从其提供的数据显示它们用于基本的社会保障支出不到社会支出的 30%。作为一般的规律，社会救助的份额或者安全网络的支出作为国家社会总支出在减少，而经济趋于成熟和正规化而且平均收入却在增加。

109. 据国际劳工组织的预测，在一些发展中国家用于社会保护底线的现金津贴费用占到国内生产总值的 2.2%到 5.7%之间，这是普遍津贴费用的比例，但是用于经财产状况调查后提供的津贴比额更小。例如，毛里求斯是很少的非洲国家中的一个，在这一国家中它已经基本上实现了非缴费津贴的社会保护底线，用于社会保

⁸⁰ 第 69 号建议书，第 6 段(c)和第 7 段(b)。

⁸¹ 经济、社会和文化权利委员会一般性评论第 19 期，41 段。

⁸² 更详细情况请见关于社会保障周期性讨论报告，40 页到 41 页。

⁸³ 国际劳工组织世界社会保障报告 2010/11，75 页，引证了这个资料。

⁸⁴ 同上，第 73 页。

护底线的费用占国内生产总值的 3%⁸⁵左右或占政府全部支出的约 12%。例如象巴西的家庭资助计划和巴基斯坦的收入资助计划所显示的，社会保护底线的最基本的项目可用国内生产总值的 0.3%到 0.4%来支付，而国际劳工组织对越南的预测显示，在这个国家全部消除社会保护底线覆盖的差距可能需要支出国内生产总值的 2.6%⁸⁶。

110. 总体而言，看起来在成熟的社会保障制度中对税收资助和缴费资助的普遍津贴做出优先选择，现金社会保护底线支出不一定会超过所有国家社会支出的 10%到 30%。在分析了国家社会支出之后也许有一个最令人感兴趣的调查结果表明，在那些具有同样政府支出水平的国家中，将他们现有的资源用于社会保障的比额差异非常巨大。“所以，社会保障投资的规模 [……] 从很大的程度上取决于当时的政治和社会意愿[……]。⁸⁷”

111. 一些国家报告指出，他们已经采取了一系列措施，确保融资的适当水平，包括为社会保障支出的专项征收税以及通过改进税收以及增加新的税收，包括对酒或烟征税、奢侈品税收、对污染型活动以及对专门的部门，比如制药业征收税，扩大普遍税收基础。例如，阿尔及利亚自 2006 年以来从石油工业税务中抽出 2%拨给社会保障预算并且在 2010 年建立了一项社会保障资金，由烟草以及从进口药品的利润中以及对购买游艇的税收中拨出一部分划拨给这项基金。在加纳，规定增值税的 2.5 个百分点支付给国家医疗保险当局。

融资安排

112. 各国在对综合调查的答复中强调指出，制定融资规定、津贴水平、实施以及管理安排必须采取的方式是，要确保在支出和资源之间长期的融资平衡。尽管各国实施融资安排不尽相同，但同样应承认，这种安排需要根据以下的原则和良好的做法：

- 经常开展长期的精算估价以便纠正潜在的融资失衡，在计划对社会保障制度进行改革时也应开展精算估价⁸⁸；

⁸⁵ 根据社会保障统计数据 2003/2004/2008/2009 的预测，由政府统计局提供。毛里求斯。
<http://www.gov.mu/portal/goc/cso/ei827/socses.pb>[2011 年 7 月 1 日上网]。

⁸⁶ 国际劳工组织：国家社会保护战略和联合国社会保护底线举措的可行性分析。支出和金融的预测，实施社会保护政策，2011-2020(即将出版)。

⁸⁷ 世界社会保障报告 2010/11，99 页。

⁸⁸ 根据法律经常进行预算的审议，例如在喀麦隆、加纳、牙买加、老挝人民民主共和国、莱索托和纳米比亚。关于社会保障文书(2011 年)综合调查，第 468 段。

- 建立意外储备金或稳定基金，以确保在周期性经济波动或者发生无法预见的预算支出冲击情况下确保提供津贴，例如由于金融、经济或自然灾害造成了受益人数量突然增加的情况⁸⁹；
- 根据安全、收益和流动原则，为任何储备基金建立良好的投资规则；
- 建立一个良好的全面的调整和监测框架，以便最大限度地减少低效率、不良管理、欺诈和滥用行为；
- 采集用于良好方案管理所必要的可靠的统计数据(社会经济、人口、财政)；
- 提供受过适当培训的工作人员，以便保证随时提供必要的专家知识，开展管理业务、精算、统计和投资任务；
- 共同和统一的为津贴融资并且共担风险；
- 政府的首要责任，是确保社会保障制度的良好融资安排以及无论融资的资金和机制如何不同，应及时提供津贴⁹⁰。

113. 已经建立比较完善的社会保障方案的国家在其方案的可持续性方面日益面临着资金的压力，所以应做出努力改进制度管理，提高效率。报告中提到，自 1990 年代早些时候以来，各国政府采取了不同措施，包括⁹¹：

- 改善财政改革和社会保障改革之间的协调；
- 改善在不同的社会保障制度之间的协调和整合，以便减少行政管理支出并且确保进一步深化社会保障机构和其它政府部门及其公共服务之间的协作；
- 扩大社会缴费的基础将包括经济活动和资本收入；
- 加强社会保护和就业政策之间的联系；
- 改进协调开展监察活动以及旨在加大这方面工作的力度以避免逃避交纳费用、未申报的工作和欺诈行为的更强有力的惩处；
- 快速、简便以及更加顾客至上的管理措施，包括提供上诉、申诉和调节服务。

114. 提高效率的措施还展示出一种趋势，通过一种逐级分散提供各项服务管理整合的模式将一些机构集中整合成一个统一的机构。这一具体做法在挪威、葡萄牙和

⁸⁹ 一些国家报告，它们在其社会保障计划中已经建立了储备基金，除其他国家外，这些国家包括阿尔及利亚、喀麦隆、中国、芬兰、日本、卢森堡、摩尔多瓦共和国、菲律宾、波兰和罗马尼亚。同上，469 段。

⁹⁰ 有些国家在答复中指出，“政府公开表示，它们不能够接受并且履行对适当管理社会保障制度之责任，这些国家包括，安提瓜和巴布达和乌干达。”同上，457 段。其他国家在报告中指出，政府对提供津贴的担保已经写进了国家的立法中并且通过国家的预算发放津贴：阿塞拜疆、巴西、菲律宾、俄罗斯、罗马尼亚。同上，470 段。

⁹¹ 了解更详尽的信息，见同上，第 330-396 段以及 462-495 段。

西班牙特别的明显，在这些国家中，对负责社会保障的部门以及那些负责劳动、培训和就业的部门的责任进行了整合。同样的，提供就业服务的行政管理以及那些提供社会保障服务的行政管理部门在比利时、西班牙、瑞典和土耳其也进行了统一整合。

2.8. 治理⁹²

2.8.1. 国际法律和概念框架

115. 关于社会保障(2011 年)的结论承认社会保障治理的重要性以及特别是对社会保障的需求“需要进行妥善的治理和管理，确保有效的实现既定目标和透明度，有效地使用其资源……”。结论进一步强调，“所有利益攸关方的积极参与，和特别是工人和雇主通过有效的社会对话机制和三方监督机制进行的积极参与的重要性……”，这是确保社会保障体系的良治的重要手段⁹³。国家对于一个有效率的和有效力的社会保障体系负全责，社会对话在提出和确定优先目标，设计与其相符的方案发挥作用，并在监测社会保障方案的财政可持续性和社会适度性、管理的效率和效力以及行政管理方面发挥作用”⁹⁴。

116. 根据人权文书，实现享有社会保障的人权，根据经济、社会和文化权利委员会，需要根据国内的法律应建立起一个社会保障制度，公共部门应负责有效管理和监督这一制度。该方案也应是可持续的，目的是要确保为当代人和未来的几代人实现他们的权利⁹⁵。为此，“社会保障方案的受益人必须能够参与社会保障制度的行政管理工作。应根据国家法律，建立这一制度并且确保个人和组织有权以一种清晰和透明的方式寻求、获得并且了解所有社会保障的条件⁹⁶。”

117. 国际劳工组织社会保障标准为社会保障制度的良好治理规定了一系列总原则和指导方针。第 102 号公约明确规定：这一制度需由公共当局进行监督或者由雇主和工人组织联合进行管理，因为他们的缴费占到了社会保障制度收入的最大部分；凡行政管理权不交由公共部门，受保护人的代表，包括工资就业以外的社会组织将参与管理；以及国家对及时提供津贴以及机构的适当的行政管理和有关的服务负全责⁹⁷。67 号建议书也提出了社会保障良好治理的重要原则：提供明确的和定期的支持(方案的可持续性/津贴的调整以达到生活水准)，社会保障制度的民

⁹² 了解进一步的信息，请见关于社会保障周期性讨论的报告，第 4.3.2.章以及 5.2.4 章；关于社会保障文书(2011 年)的综合调查，第三部分；扩面指导，第 2.5 章。

⁹³ 关于社会保障的结论(2011 年)，第 22 段。

⁹⁴ 同上第 23-26 段。

⁹⁵ 经济、社会和文化权利委员会的总体评论，第 19 期，第 11 段。

⁹⁶ 同上，第 26 段。

⁹⁷ 第 102 号公约，第 71 款(3)和第 71 款。

主的和公开透明的治理；由受保护人进行监督(通过法律程序，以及国家的基本作用(职责/担保)保护他们的权利)⁹⁸。

118. 第 69 号建议书专门为医疗保健分项的组织和管理制定了基本原则。具体地讲，它规定了所有医疗保健必须在全国范围内进行合理布局，目的是尽最大可能节俭并且要有效率，集中统一监督并且与普遍的医疗保健服务进行密切的协调⁹⁹。

119. 更具体地讲，正如实施公约和建议书专家委员会在有关社会保障文书(2011 年)的综合调查中所指出的那样：

“适用于社会保障制度中所有分项的普遍原则也适用于医疗保健分项”，这一普遍原则要求国家引导其医疗保健战略 [……] 。

- (3) 根据国家负全责的原则，中央政府应负责制定国家医疗卫生政策并且负责监督所有医疗保健和普及的医疗保健服务，目的是确保适当地提供医疗保健和适当地管理所有这些机构和相关服务，无论采取哪种融资或行政管理办法。
- (4) 根据民主和公开透明治理社会保障制度的原则，受保护人的代表、纳费人的代表以及医疗和相关专业的代表应参与医疗卫生部门的管理，这一部门应该提供快速的和有效的申诉或者是上诉程序以便作出决定¹⁰⁰。

120. 1960 年(工业部门和国家一级)磋商建议书(第 113 号)，呼吁所有成员国“采取 [必须采取] 适合国情的措施在产业范围和全国范围内推动公共当局与雇主组织和工人组织之间以及这些组织之间的有效的协商与合作……¹⁰¹”。此外，这一建议书还规定了“这种磋商和合作的目的特别是应该 [……] 确保主管公共当局能以适当的方式，在诸如 [……] 全国性机构的成立和运转等问题，如负责社会保险和福利事业等项工作的机构……”¹⁰²。征求雇主组织和工人组织的意见、建议和寻求支持。

121. 对全面的社会保障制度的运行进行监督需要对统计报告制度相当规模公共资源的投资。关于社会保障统计的指导原则已经写入了 1957 年第 9 届劳工统计专家国际大会通过的有关开发社会保障统计的决议中。这项决议表明，每一个国家都应该鼓励开发一个能够服务于以下主要目标的社会保障统计体系：

- (a) 对社会保障制度的行政管理监督以及评估其实施绩效提供一个基本数据；
- (b) 为方案的金融结构评估，为精算评估以及为短期和长期的预测提供一个基础；

⁹⁸ 第 67 号公约，第 27 段以及附件 27 段(1)-(10)。

⁹⁹ 第 69 号建议书，第 92-111 段。

¹⁰⁰ 关于社会保障文书(2010)的综合调查，第 47 段。

¹⁰¹ 1960 年(工业部门和国家一级)协商建议书(113 号)第 1 段(1)。

¹⁰² 同上第 5 段(b)(ii)。

- (c) 为评价社会保障制度提供一种手段，作为一项社会政策的文书，特别是为不同人口群体提供的社会保障保护的水平进行评估提供一个基础；
- (d) 提供社会保障的全面的信息；
- (e) 在社会保障领域提供国际比较的资料；并且，
- (f) 为了满足外部在劳动、经济、卫生医疗、人口和其他的统计数据方面外部的重要需求，从行政管理和和会计的记录中提供资料。

122. 不幸的是，自以上提及的决议通过后半个多世纪以来，仅有很少一部分国家，其中主要都是欧盟和经合发组织的成员国，建立了比较完善的统计系统，从而使它们可以监测并且评估国家社会保障制度的效率和效益。

2.8.2. 国家法律和实践

国家的全方位责任

123. 政府、社会伙伴和社会保障专家之间达成的广泛一致的看法是，国家应对其人口提供适当的社会保护负全责，及时提供津贴以及适当管理其机构和相关服务。这一原则在相关的社会保障标准中，例如 102 号公约有据可查。但是，委员会关于社会保障文书(2011 年)的综合调查中表示关切，注意到 1990 年代社会保障制度私有化趋势在逐渐使国家的责任萎缩，削弱了参与式的管理和治理原则。¹⁰³虽然这对政府用于社会支出的财政的可持续性带来了一些积极的结果，但却将日益增加的风险和融资的沉重负担转嫁给个人，在很多国家，在近期危机期间，这种趋势被遏制或者被扭转，由于政府做出了强有力的危机反应，包括采取强有力的措施，以确保或者增加享有社会保障的资格条件。有些政府重新承担了以前放弃的或之后由私人保险公司或企业承担的那些责任，特别是将原来私有化的养老金计划重新纳入公共方案。在其他国家，人们呼吁政府采取措施，对那些曾经向资助方案缴费的并且在追回资产之前在危机期间退休的且其养老金待遇被降低的养老金领取者进行补偿。

基于社会对话的设计以及监测制度的运行

124. 对关于社会保障文书(2010 年)综合调查的大多数答复认识到，结社自由和集体谈判以及社会伙伴参与制定和管理社会保障制度的重要性。在很多国家集体协议在补充国家的调节作用中起到重要作用。在阿根廷通过在具有工会身份的工人

¹⁰³ 例如，发生这种情况的国家：拉丁美洲(阿根廷、玻利维亚、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、萨尔瓦多、墨西哥、巴拿马、秘鲁、乌拉圭)以及中欧和东欧国家(保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克和斯洛文尼亚)，这是 1990 年代出现的养老金私有化浪潮中一部分国家。(447 段)。

专业组织与雇主的代表之间达成了集体协议，这种集体协议甚至推动了社会保障扩展到非正规经济中。

125. 然而，正如最近有些欧洲国家的例子所显示的，一些国家可谈判问题的性质和范围进行了调整，有些时候禁止讨论某些问题或特别是在经济危机以及财政拮据时期在某一层面上限制谈判。国际劳工组织结社自由委员会指出，有关当局则采取措施限制可谈判问题的范围或禁止在某一水平进行谈判，这违反工人和雇主组织的意愿，因而这些措施与 1949 年关于组织权利和集体谈判权利公约(第 98 号)是相悖的。

通过信息、公开透明和问责制建立对社会保障机构的信任

126. 对关于社会保障(2011 年)的综合调查的大多数答复强调了社会保障机构重要性和职责，体现在向受保护人通报情况和提供建议¹⁰⁴。应明确交待获取服务以及津贴的目标、程序 and 规定，对登记申请津贴和服务给个人带来的行政管理费用负担应降到最低水平。受益人的记录和资料必须保密和妥善保管。许多国家对这些机构的义务做了专门规定，向受益人通报情况和提供咨询自动保护个人信息。在墨西哥，在 2004 年通过的社会发展综合法(Ley General de Desarrollo Social, LGDS)为国家包括预算、评估程序和条件的社会政策奠定了基础，这些政策通过审计、季度的预算报告以及公布信息、保证了权责以及公开透明。公布这些信息必须依据透明公开和获取政府公共信息的联邦法律。根据这项法律，所有社会保护的计划必须在制定后并将其运行规则公布于众，以避免在制定和实施社会计划中由主管的官员自行决定。这些运行的规则包括：指定的覆盖面、指定的人口群体、资格标准、支持的类型和额度、参与的机构、做法、受益人的权利和义务、评估的指标和与申诉和控诉的有关问题。在印度，政府正在全力以赴提供最新的有关圣雄甘地全国农村发展担保计划的详细信息，主要是通过和政府数据库链接的网站并且定期进行更新¹⁰⁵。这一法案包括有关公共权责的进一步具体的规定。根据这项法定指令，通过了一个三点公共权责的战略。第一点涉及预先公布：授权提出有关议会和国家立法情况的年度报告。此外，农村发展部长自这法案通过之后已经在每一次会议上都提出了有关国家农业发展担保的报告。第二点涉及支付情况(RTI)：必须向公众提供有关规定缴费支付情况的文件。第三点关于社会审计：一项由革兰氏无党派评论会议(Gram Panchayat)所做的所有审计工作必须交由革兰氏塞卜哈(Gram Sahha)来予以执行，革兰氏无党派评论会议必须为这项任务提供所有的会议记录。

¹⁰⁴ 见关于社会保障文书(2011 年)的综合调查，第 397-402 段。

¹⁰⁵ 请见下列网站：<http://india.gov.in/outerwin.php?id=http://nrega.nic.in/>

有效的和良好的行政管理/确保工作人员较高的行政管理能力和培训

127. 确保国家社会保障方案和计划的统一和协调，无论是缴费和非缴费的方案，是社会保障制度的有效管理以及实现有效的和充分保护人民的一个先决条件。良好行政管理的其它方面，诸如明晰的调整框架、监督和监察机制、三方参与方案的管理、密切协调以及可能的整合不同的社会保障方案以及社会保障行政管理与就业服务相结合或其它公共当局联手的问题在本报告的其它章节进行了讨论(请见特别是有关财政的可持续性章节、有关合法资格和从非正规转向正规经济的过渡等章节)。总而言之，行政管理的制度必须能够做到公开透明、达到有预见性以及权责的要求。这可通过不同的安排，包括通过各部委、专门机构、半自治机构、公共和私营组合或在公共监督下的私有化制度来实现。许多社会保障行政管理面临的一个最主要的行政挑战是，确保这些方案的行政管理官员具有较强的技能水平。在国家实践中最近出现的一个趋势是，加大监测的力度并且建立运行和成果指标，以便评估这一制度在落实其既定的目标时是否运行良好。例如，巴西的家庭补贴计划以及墨西哥现金转移支付和人力资本计划在开始实施时就已纳入了监测和评估机制中。

确保遵守规定以及最大限度地限制欺诈和滥用行为

128. 许多国家在其报告中指出，雇主负责工人向社会保障机构注册登记。一般国家立法专门要求，注册登记的工作或者是在就业之前或者是紧其之后完成(例如在 3 天或 10 天之内)。雇主的另一项职责，是代表工人计算、收集和支付缴费并保存有关的记录。而国家拥有监督遵守这些规定的权利和职责。许多国家¹⁰⁶已经提出了保护性措施和制裁手段，以便确保雇主无法逃避干系并且委托劳动监察机构在现场监察过程中以及通过审计雇主提供的文件掌握其是否履行了社会保障义务。在其它国家¹⁰⁷，监察工作属于社会保障制度的范畴。例如，瑞典在 2009 年建立了保险监察机构，改进了遵守规定的状况。还有些其它国家，例如，贝宁、马达加斯加或塞内加尔建立了一种混合制度，社会保障监察员和劳动监察员共同承担社会保障立法的实施工作。最近一些国家的实践经验表明，例如，西班牙将社会保障和劳动监察服务合并为一个机构，既劳动和社会保障监察机构，证实了这种做法提高了效益及效率。这些机构的权限包括，有权提出行政处罚、有权启动法律程序并且有权将未申报工作的雇员向社会保障机构注册登记¹⁰⁸。但是，许多国家

¹⁰⁶ 例如据报告这一情况的国家有：阿根廷、塞尔瓦多、斐济、匈牙利、老挝人民民主共和国、莱索托、立陶宛、黑山、莫桑比克、西班牙和斯里兰卡。有关社会保障文书(2011 年)的综合调查，第 344 段。

¹⁰⁷ 例如这种情况的国家有：安哥拉、法国、芬兰、德国、希腊、印度、马来西亚、摩洛哥、纳米比亚、尼加拉瓜、菲律宾、波兰、坦桑尼亚联合共和国、突尼斯和美国，同前，第 345 段。

¹⁰⁸ 关于社会保障文书(2011 年)的综合调查在第 351-359 段中更详尽地讨论了有关规避这些权责和处罚的问题。

大规模非正规经济雇佣了劳动力的 95%，因此规避法律的现象屡见不鲜。一些国家和工会组织都报告，它们对执行现行法律规定力度不够表示担心，而且大部分经济部门长期以来拒不执行这些规定¹⁰⁹。一些注册的企业中也有类似情况，这些企业并没有申报它们雇佣的所有工人。还有些情况表明，一些未注册的企业，完全在社会保障监管范围之外进行运作或在劳工标准的范围之外进行运作，他们不纳税并且雇佣了未注册登记的工人。这些国家设计社会保护底线津贴与一些其它国家截然不同。在这些国家中绝大多数工人都已注册加入缴费的社会保障方案，而社会保护底线津贴仅仅覆盖了很少部分群体但不是通过法定的方案或未完全得到保护。

129. 所以，最大限度地减少逃避执行有关规定，是使社会保护底线更具可行性和更具有持久性的一个重要因素，所以有许多国家¹¹⁰采取了各种措施，抵制未申报工作和雇主和工人不执行有关规定的行为。这些措施包括，鼓励企业和工人开展进入正规经济的运动，建立举报欺诈行为热线、加大罚款额度和处罚手段以及改善所有有关机构工作人员的培训活动。社会保障机构官员的权利在与财政部、劳动监察员、税收部门和其他公共行政管理部門或者实体以及银行合作，交换信息资料以及汇集方面得到了扩大。其他的措施包括，集中管理记录和收缴费用。关于缴费的收缴问题，许多国家通过建立中央一级的社会保障机构收缴和管理缴费¹¹¹，或者通过将收缴费用与税收相结合的办法，提高工作效率和执法力度¹¹²。这为实现重大的规模经济留有了空间，降低了成本和欺诈行为、未申报的工作和逃避缴纳社会保障费用。相比而言，值得注意的是，那些社会保障制度不完善的国家，很多机构缺少协调和集中统一的监督实施有关规定，一般都存在严重的逃避执行规定的现象和高额的行政管理总体成本。

130. 在有关政策统一这一章节中已经讨论了采取措施鼓励从失业过渡到正规经济。最近出现的一种趋势，是将积极的就业政策与社会保障政策更紧密的相结合，包

¹⁰⁹ 例如，阿根廷、意大利或秘鲁的工会组织以及以下国家政府提出报告：阿根廷、澳大利亚、伯利兹、喀麦隆、加拿大、智利、哥伦比亚、吉布提、埃塞俄比亚、加纳、危地马拉、匈牙利、大韩民国、立陶宛、马里、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、巴拿马、菲律宾、玻利维亚多民族国、葡萄牙、斯威士兰、乌干达和乌拉圭。同上第 367-373 段。

¹¹⁰ 这些实例包括：阿根廷、法国、冈比亚、德国、意大利、老挝人民民主共和国、莱索托、马里、瑞士和土耳其。同上，第 364 段至 373 段。

¹¹¹ 例如以下国家采取了这种做法：阿尔及利亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、巴西、中国、捷克共和国、埃及、法国、加纳、以色列、日本、科威特、立陶宛、马达加斯加、墨西哥、纳米比亚、波兰、沙特阿拉伯、西班牙、泰国、突尼斯、乌干达和津巴布韦。同上，382 段。

¹¹² 例如采取这种做法的国家包括：阿尔巴尼亚、阿根廷、澳大利亚、波斯尼亚、黑塞哥维纳、保加利亚、加拿大、克罗地亚、爱沙尼亚、芬兰、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、摩尔多瓦共和国、黑山、荷兰、新西兰、挪威、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、瑞典、联合王国和美国。同上，381 段。

括通过整合的管理模式，使失业金领取者登记领取津贴并且通过一个专门机构寻求就业服务，从而大大改进了一些国家公共行政管理效率 and 效益。

2.9. 扩面进程¹¹³

2.9.1. 国际法律和概念框架

131. 2011 年国际劳工大会对缩小覆盖面的差距给予了高度重视。关于社会保障的大会结论(2011 年)重申，有必要“根据国家的优先考虑、行政管理的可行性和可承受性，扩展社会保障(……)。”结论还指出，“应旨在实现普遍人口覆盖面至少最低限度的保护水平(横向方面)，并逐步确保在最新国际劳工组织社会保障标准的指导下较高的保护水平(纵向方面)。覆盖面扩展的这两个方面与朝着遵守 1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号)的要求而努力是一致的和同等重要的，而且凡可能时，应同时进行。”¹¹⁴根据关于社会保障的结论(2011 年)，建议书“重点将覆盖面扩展到更广泛的人口群体(覆盖面的横向扩展)，并以此支持国家社会保护底线的实施。关于逐步确保较高水平的保护(覆盖方面的纵向扩展)，建议书将鼓励成员国批准，以及那些已批准的成员国应确保 1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号)和其它最新国际劳工组织社会保障公约的有效实施。”¹¹⁵

132. 逐步实现享有社会保障的权利的原则已在联合国人权框架中得到了充分认可和明确的阐述。关于其它经济、社会和文化权利，享有社会保障的权利是以一个国家的经济水平和社会发展水平以及已具有的财政资源同步逐渐实现的。在这方面，经济、社会和文化权利国际公约明文规定，国家的有关方面需采取必要的措施，以确保通过制定中期和长期的政策和计划，逐步实现为经济、社会和文化权利国际公约所承认的这一权利，最大限度地利用它已有的资源，包括通过国际援助和合作¹¹⁶。尽管“逐步地实现的概念在全面实现这一权利方面给予成员国某种自由度，实际上，联合国经济、社会和文化权利委员会要求缔约国明确表明，它们将尽可能快速和有效地朝着实现这一目标而努力。”¹¹⁷逐步实现这一权利也将意味着，缔约国一般应避免“任何有意倒退的措施”，因为这将降低根据社会保障制度所规定的津贴水平和覆盖面¹¹⁸。

¹¹³ 了解进一步的信息请见关于社会保护文书(2011 年)的综合调查，以及关于社会保障周期性讨论的报告第一章第三部分，以及 5.1 章；扩面指南，第 2.1 章。

¹¹⁴ 关于社会保障(2011 年)的结论，第 8 段。

¹¹⁵ 同上，附录 A2 段。

¹¹⁶ 经济、社会和文化权利国际公约第 2 条(1)。

¹¹⁷ 经济、社会和文化权利委员会一般评论，第 19 期第 62 段，在这方面第 68 段专门指出，为了监督取得的进展，缔约国应落实一项行动计划以便实现这一权利。这一行动计划应包括制定一个具体时间框架的目标和标准(完成的具体标准)。

¹¹⁸ 同上，第 64 段。

2.9.2. 国家法律和实践

133. 各个地区之间以及所处于发展水平在逐步扩大社会保障覆盖面以及采取的相关措施面临不同的挑战。对于那些具有大规模的非正规经济以及人口覆盖面较低的国家，农村人口以及城市非正规经济工人、家庭工人以及家务工人未能充分覆盖一直是一个特殊的问题。在那些体制比较成熟的国家，劳动力市场性质发生变化带来的问题经常包括，自谋职业逐步增加和不稳定工作的增加，包括通过已增加的临时工、季节工人以及非全日制工等等。

134. 在过去的 20 年到 30 年期间，扩大社会保障覆盖面方面积累的丰富经验在不同收入水平和发展水平的国家中得到推广。但所采取的战略迥然不同，主要是由于政治、文化、经济和历史的背景不同，从加大改进实施措施力度，以便扩大正规化，为享有现行保障方案创造条件，例如为自谋职业或非正规经济的工人创造条件，到为非正规经济工人制定具体的方案，或者为特殊类型的工人制定创造性的方案。为使未受保护的人员加入现行的方案而采取的措施包括，一个公司要为社会保障方案覆盖，需要减少雇员人数，或者放开某种资格条件，如工龄服务年限或者交费期限、减少纳费，免除未支付的报酬，或者允许有赎回未缴费期的可能性。

135. 例如，厄瓜多尔在 2010 年启动了一项进程，根据以下两项战略对社会保障制度进行了改革：强行加大工资收入缴费人口遵守规定的力度(即尽管这种隶属关系是强制性的，但那些人并没有申请加入)并且包括那些独立经营的工人和贫困人口¹¹⁹。除了专门针对非正规部门的不同方案，例如印度全国农村就业保障计划以及(RSBY)，通过了未组建工会部门的工人社会保障法案——2008 年，更进一步便利了制定政策和计划，将社会保障扩展到非正规部门。南非将失业保险扩大到家庭工人和季节性农场工人¹²⁰。直到 2003 年，家庭工人已成为这个国家中人数最多的一类工人，其数量大约在 100 万——但几乎所有这类工人都被排除在政府失业保险基金以外。2002 年通过的立法要求所有家庭工人以及他们的雇主向 2003 年启动的失业保险基金缴费。到 2008 年，已登记注册的工人人数已经达到了 633,000 人，其中 324,000 多名家庭工人已经领取了失业津贴、生育津贴或收养津贴，以及如一旦发生疾病或死亡领取相关的津贴。这表明，如果在考虑了工人的不同群体所处的特殊瓶颈的同时采取适当的战略，那么将社保覆盖面大幅度地扩大到非正规部门是可能的。阿根廷、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和乌拉圭也采取了措施，将社会保障覆盖面扩大到家庭工人。阿尔及利亚通过了两项法规，将非全日制工

¹¹⁹ 国际劳工组织/联合国开发计划署/全球南南发展机构：社会保护底线的成功经验。共同分享创造性的经验：第 18 卷(纽约，2011 年)，第 248 页。

¹²⁰ 国际社会保障协会，2009 年，工作文件，良好做法的审议回顾：非洲社会保障扩面，第 19 页 www.issa.int/content/download/91344/1830606/.../2-paper2-MSamson.pdf

人和家务工人纳入社会保障方案。其它一些国家也制定了专项的方案，将覆盖面扩大到农村地区或者农业工人。例如，巴西在 1971 年成功地启动了一项非缴费农村养恤金方案(主要是在农村)以及中国在 2009 年启动了一项农村工人的基本的养恤金方案。南非宪法明确地预见到，根据国家现有的资源内以及通过循序渐进的方式将逐步地实现享有医疗保健服务和社会保障的权利。例如，这个国家通过逐步提高年龄资格扩大了儿童津贴计划。尼泊尔降低了资格年龄扩大社会保障覆盖面。阿尔巴尼亚增加了农村的养恤金，目的是随着时间的推移逐步使城市的养恤金达到适当的水平。在墨西哥，通过减免工人和雇主交纳部分的费用而实现临时性农业工人的覆盖。其它国家明确拒绝，为特殊类型的工人或经济的某些部门制定社会保障方案的设想，而是按照年龄、生活来源和住地情况筹划社会保障方案¹²¹。

136. 最近几年，许多国家¹²²已经采取了措施，主要是通过强制性的或自愿加入现行的方案，改进了自谋职业者的覆盖，有时是通过免交部分费用吸引他们加入这一方案。其他国家通过启动普遍通行的方案将覆盖面扩大到非正规经济中的工人以及其他当前未受保护人员。14 个国家¹²³建立了税收资助的普遍的基本养恤金制度，而 22 个国家¹²⁴为那些未领取其他养老金的所有人员提供了普遍社会养老金¹²⁵。

137. 一些国家通过补贴或者免除那些不能缴费的人员的保险费用的方法扩大了社会医疗健康保护的覆盖面。这些例子包括，泰国的普遍医疗保健方案、加纳的全国健康保险计划以及卢旺达的全国互助医疗制度。

138. 扩大社会保护底线担保不仅适用于逐步扩大人口的覆盖面，同时也适用于津贴的水平和范围，由于一些国家通过生命周期以及获取医疗保护或许还无法立即创造确保收入保证所必须的各种条件，这些国家或许需要制定一项今后可逐一扩大范围较窄的资格标准，或者按照一种顺序根据国家的需求和优先事项来为儿童、老年人或是工作年龄的人口实行津贴。同样在有些国家，已经逐渐扩大了资格标准，并且根据经济发展和国内资源的水平提高了津贴水平。例如，尼泊尔在 1995 年为年龄在 75 岁和以上的人口提出了一项普遍社会养老金方案。在 2008/09 年财

¹²¹ 关于社会保障文书(2011 年)的综合调查在 307 至 329 段讨论了将覆盖面扩大到特殊类型的工人。

¹²² 这些例子包括：伯利兹、加拿大、智利、捷克共和国、多米尼加、芬兰、德国、洪都拉斯、印度尼西亚、牙买加、拉脱维亚、立陶宛、瑞士、大韩民国、摩尔多瓦共和国、苏里南、阿拉伯叙利亚共和国。同上，325-329 段。

¹²³ 玻利维亚、博茨瓦纳、文莱达鲁萨兰国、库克群岛、肯尼亚、基里巴斯、科索沃、毛里求斯、纳米比亚、荷兰、新西兰、萨摩亚、塞舌尔、东帝汶、赞比亚(国际助老养恤金观察数据库，同上)。

¹²⁴ 阿塞拜疆、巴哈马、巴巴多斯、白俄罗斯、百慕大、塞浦路斯、爱沙尼亚、芬兰、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、莱索托、立陶宛、马尔代夫、摩尔多瓦共和国、尼泊尔、巴拿马、斯威士兰、瑞典、泰国、塔吉克斯坦和越南。同上。

¹²⁵ 同上。

政年期间，尼泊尔政府降低了老年人的年龄限制，从 75 岁降至 70 岁，并且在最近为某些特殊弱势群体，将其年龄又一次降到 65 岁。同时，津贴水平逐步增加到当前的 500 卢比(合 7 美元平价购买力)。虽然降幅太大受到批评，但它标志着从 100 卢比的最初水平上一个重大的提升。同样，加纳为孕妇及以后又为 6 岁以下及再其之后为 18 岁以下的儿童相继出台了减免他们交纳国家医疗保险的计划。在加纳逐步推行一项生活赋权反对贫困(LEAP)的有条件的现金津贴计划，从每一个地区最穷的议会开始。

2.10. 临时结论：确定一项有关社会保护底线建议书的内容

139. 国际法律文书的目标，是提供一个普遍的覆盖和保护。但世界各地普遍存在覆盖的差距和津贴水平的差别。虽然在非洲、亚洲、欧洲和美洲的各个国家采取了一些创造性的方案，试图填补保护方面的差距，但是这些国家中制定的方案能够成为一个协调一致立法框架中一个组成部分的国家却不多，而这一法律框架恰恰是国家发展计划战略中一个重要的组成部分。即使它们已经存在，有效的实施这一战略经常是一种挑战。

140. 第 100 届国际劳工大会关于社会保障(2011 年)的结论已经阐明，对于国际劳工组织来讲，完全有必要通过国家的社会保护底线对基本的社会保障制定一项指导原则，所以关于社会保护底线的一项新的建议书将成为充分考虑社会保障方面新出现的现实的第一项国际文书。

141. 一项可能的新的建议书的某些关键内容可从以上对国家法律和实践的分析、针对这些问题的国际法律现状以及在第 100 届国际劳工大会的讨论中及其结论中获得。这些重要内容如下：

- (a) 必须将国家的社会保护底线作为一种统一的、全面的和协调的一整套在全国层面确定的社会保障担保纳入一个更广泛的国家社会保护扩展战略，反过来又可成为更广泛的国家发展框架的一个必要组成部分。
- (b) 最新的有关社会保障国际劳工组织文书在很多方面对制定高于底线水平的社会保障目标已经提供了并且应将提供有益的指导。
- (c) 已经采纳的一系列共同原则应管理那些坚持长期的政治、金融和经济可持续性的国家社会保障扩展战略。这些战略涉及：
 - (i) 必须为所有人，在整个生命周期以及根据国家的社会需求和经济和政治的能力，确定适当社会保护的最终目标；
 - (ii) 必须逐步地实行国家扩展战略，包括社会保护底线担保，尽管已经制定了明确的实施步骤和出现了转折点，但应牢牢把握整体目标；

- (iii) 通过制定社会保障扩展和社会保护底线战略，必须建立与就业和其它国家的社会和经济政策目标的明确联系和保持一致；
- (iv) 必须与消除贫困、防止社会风险和赋予个人权利的目标相结合，以便抓住体面就业和培育企业家能力的机会；
- (v) 必须以一种公开透明的方法，严格执行良好的融资方法和财政安排的做法，以便在社会保障范围和内容方面保持全国的一致统一；
- (vi) 有必要将担保和津贴写入国家的立法，以便确定待遇的可信性和可预见性；
- (vii) 有必要制定强有力的和公开透明的治理原则，包括国家集中统一的职责以及社会伙伴和受益人在制定，在全面的和金融的管理方面以及监督社会保障制度的作用；
- (viii) 必须特别关注性别敏感的方法。

142. 除了这些共同原则外，还有一些其它的方面需要成员国来承担责任，并且在技术上还不能全面描述。但它们与以下各方面有关：

- a. 津贴的确切范围和类别，实施社会保护底线担保的组织 and 概念的形式(即，普遍的津贴，基于保险的津贴，财产调查或有条件的津贴、现金或实物津贴)，这些形式只能在全国一级加以确定。
- b. 所提供的津贴水平只能根据国家的条件加以确定，例如，一个国家的收入水平和分配情况，医疗和社会服务基础设施的完善程度，以及国家财政空间的范围等等。

143. 以下一节，是将上述原则和有关方面的内容汇总成一份调查问卷，对此调查问卷的答复将为一项可能的新的建议书的内容提供指导。

调查问卷

导 言

理事会在其第 311 届会议(2011 年 6 月)上, 决定以一项题为“制定一项有关社会保护底线的独立的建议书”(一次性讨论)的标准制订议题完成国际劳工大会第 101 届会议(2012 年 6 月)的议程, 并且将批准提出的缩短间隔的计划¹。以下调查问卷的目的是了解成员国对拟议建议书的内容和范围的看法。在起草这份调查问卷时, 考虑了国际劳工大会第 100 届会议上通过的关于社会保护(社会保障)周期性讨论的结论², 特别是涉及一项可能的建议书的目的和内容。

根据议事规则第 38 条, 政府被邀请在与最具代表性的雇主组织和工人组织进行磋商之后发表他们的意见。凡已批准 1976 年(国际劳工标准)三方协商公约的成员国义务进行此类磋商。敦请收到此调查问卷的部委在编写对问卷的答复时与其他相关的部门进行磋商。

当准备提交它们的答复时, 成员国希望铭记, 根据国际劳工大会第 100 届会议(2011 年)并经在该届大会一般性讨论通过的有关社会保护(社会保障)周期性讨论的结论, 这一领域的标准相关活动将导向通过一项建议书, 此项建议书可以补充现行的标准并向成员国在符合国情和发展水平的综合社会保障体系范围内建立社会保护底线提供指导³。“社会保护底线”一词的使用, 是作为一个全球性的概念, 每个成员国可根据其国情和发展水平在国家层面予以实行; 在泛指各国背景时, 可使用“社会保护底线(复数)”一词。

为了使劳工局在为大会的讨论准备报告时能够考虑对此调查问卷的答复, 答复必须在不迟于 2011 年 11 月 1 日之前送达劳工局。这份调查问卷可在以下网址获取: www.ilo.org/。

¹ 见理事会文件 GB.311/6(2011 年 6 月), 第 3 段和附录。

² 见关于社会保护(社会保障)周期性讨论的结论和关于社会保护周期性讨论委员会报告中的附件, 临时记录第 24 期, 第 100 届会议, 国际劳工大会(2011 年 6 月)。

³ 同前, 第 31 和 37 段。

I. 初步问题

1. 根据章程第 19 条的规定，对提出的有关社会保障文书⁴调查问卷做出答复时，请指明你的国家是否还有哪些立法和实践，包括判例法、计划和政策尚未提供给劳工局(如有可能请寄送一份副本或网络链接)：

评 论：

II. 序 言

2. 该项建议书的序言应否忆及费城宣言；1948 年世界人权宣言；国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言以及国际劳工组织社会保障公约和建议书仍具有的相关性，特别是 1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号)、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)？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

3. 序言应否承认，社会保障是实现发展和进步的一种社会和经济的需求，并且是：

(a) 减少、消除和防止贫困，社会排斥和社会不安全的一项重要措施？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

⁴ 见根据 2008 年争取公平全球化的社会正义宣言进行的关于社会保障文书的一般性调查，报告 III(2B 部分)第 100 届会议，国际劳工大会(2011 年 6 月)(在附录 V 查找问题)。

- (b) 对人民的一项投资，使他们能适应经济和劳动力市场中出现的必要的结构变化，并且是危机时期及其以后的一个有效的自动稳定器？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

4. 应否将其它考虑列入序言？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

III. 目 标

5. 该项建议书应否在以下方面，为实现社会保障方面的人权，向成员国提供指导：

(a) 在符合国情和发展水平的更广泛的社会保障体系中建立社会保护底线？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

(b) 在一项逐步确保尽可能多的人口享有更高水平的社会保障以及与成员国的社会、经济和就业政策相一致的社会保障扩展战略范围内落实它们的社会保护底线？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

IV. 国家社会保护底线

6. 该项建议书应否规定，成员国应尽快建立和实施社会保护底线，这一底线包含确保所有有此种需要的人，在生命周期能够负担得起和享有基本医疗保健，并享有至少由国家确定的最低水平收入保障的基本社会保障担保？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

7. 该项建议书应否规定，每个成员国应至少提供下列基本社会保障担保：

- (a) 所有通常居住在某一国家的人员拥有必要的资金保护，从而享有国家规定的一套基本医疗保健服务，包括生育医疗保健？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

- (b) 所有儿童通过旨在便于摄取营养、教育和关怀的现金或实物形式的家庭/儿童津贴，享有收入保障，至少是国家确定的最低水平的保障？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

- (c) 所有通常居住在某一国家且处于活跃年龄组而又无法获得足够收入的人员,通过社会救助、生育津贴、残疾津贴,其它以现金或实物形式的社会转移支付,或公共就业计划,享有最低收入保障?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

和

- (d) 所有通常居住在某一国家的老年人,通过现金或实物津贴,享有收入保障,至少是国家确定的最低水平的收入保障?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

8. 该项建议书应否规定:

- (a) 基本的社会保障担保在法律上应被视为是一种权利,这一权利则通过由国家法律或法规确定的简便快捷的控诉和上诉程序加以实施?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

- (b) 法律和机构框架应阐明那些合情合理、比例适当、公开透明和非歧视性的津贴及限定条件?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

9. 该项建议书应否规定，在国家确立基本的社会保障担保时应适当考虑以下因素：

- (a) 最低水平的收入保障应与一个健康和体面生活水平所需的由国家确立的一系列基本物品和服务的货币价值相一致？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

- (b) 最低水平的收入保障可等同于得到认可的贫困线、已确定的领取社会救助津贴的最低收入标准或国家法律和实践确定的其他收入水准？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

- (c) 无论何时需要，在不增加那些需要医疗保健的人员的贫困风险和脆弱性的情况下，资金保护应足以确保提供基本的医疗保健物品和服务？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

- (d) 应通过由法律规定的公开透明程序定期审核基本社会保障担保的水平？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

和

- (e) 建立和审议这些担保的水平应包括由具有代表性的雇主组织和工人组织以及受益人和相关的公共部门参与的一个有效的社会对话？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

10. 该项建议书应否规定，社会保护底线应：

- (a) 便利有效地获得由国家层面确立的基本物品和服务？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

- (b) 促进生产性经济活动和正规就业？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

和

- (c) 与其他有关提升技能和就业能力、减少非正规性和不稳定就业、创造体面工作岗位，以及促进创业能力和可持续企业等政策密切协调加以实施？

☐ 是 ☐ 否

评 论:

11. 该项建议书应否规定，成员国可采取不同的措施和方法，落实它们社会保障底线中的各项社会保障担保，包括普遍的津贴计划、社会保险、公共就业计划和就业支助方案以及向低收入人群提供津贴的社会救助方案或是适当将这些措施合并？

☐ 是 ☐ 否

评 论:

12. 该项建议书应否规定，为使国家社会保护底线行之有效，需要提出一项集预防和促进性措施、津贴和社会服务于一体的适当的组合方案？

☐ 是 ☐ 否

评 论:

13. 该项建议书应否规定，

(a) 成员国可以选择不同方法来筹集必要资金，确保社会保护底线资金和财政的可持续性，同时要考虑不同人口群体的缴费能力？

☐ 是 ☐ 否

评 论:

以及更具体地来说：

- (b) 这些方法包括更好地执行征税和缴费义务，重新优化支出和扩大岁入基础？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

-
-
-
14. 该项建议书应否规定，国家社会保护底线原则上应由国内的资源提供资金，同时注意有些低收入国家或许需要求助于过渡性的国际财政支持？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

V. 国家的社会保障扩展战略

15. 该项建议书应否规定，成员国应通过一个有效的社会对话过程，设计一项查明保护方面的差距并通过建立一个全面的社会保障制度来消除这些差距的长期的社会保障扩展战略？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

16. 该项建议书应否规定，成员国的一项社会保障扩展战略应：

(a) 优先落实社会保护底线？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

和

(b) 同时尽快向尽可能多的人口逐步提供更高水平的收入保障和获得医疗保健的机会？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

17. 该项建议书应否规定，那些经济实力和财力不足以实施社会保障底线全面担保的成员应在其国家的社会保障扩展战略中规定出大概何时和按什么顺序可以引入一整套担保以及怎么才能筹集国内资金以便支付预测的支出？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

18. 该项建议书应否规定，成员国应考虑，在有效的社会对话的基础上，根据国家的社会需求和经济以及财政能力，按照 1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号)和国际劳工组织其他公约和建议书，建立机制以便进一步扩大社会保障覆盖面和建立一个完善的社会保障制度？

☐ 是 ☐ 否

评 论:

19. 该项建议书应否鼓励成员国，尽早在国家社会和经济的发展过程中采取措施，确保批准和有效落实 1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号)以及适合于国情的其他国际劳工组织的文书?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

20. 该项建议书应否包括一个附录，列出所有可能与国家的社会保障扩展战略相关的国际劳工组织的文书，以及该项建议书应否规定，这一清单以后可由国际劳工局理事会予以更新?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

21. 该项建议书应否规定，国家的社会保障扩展战略，包括社会保护底线，应成为落实成员国社会和经济的发展计划的一部分并有利于实施该计划?

☐ 是 ☐ 否

评 论:

22. 该项建议书应否规定，经济的逐步正规化和发展应有利于加强人民的收入保障和享有医疗保健？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

23. 该项建议书应否规定，国家的社会保障扩展战略应满足城市和农村特殊群体的需求，特别是土著人口、少数民族、移民工人、残疾人和慢性病患者、艾滋病感染者或受艾滋病毒影响人员，以及孤儿和弱势儿童？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

24. 该项建议书应否规定，社会保障扩展战略应详细说明成员国如何计划在一个具体的时间框架内改进现行的社会保护覆盖面？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

25. 该项建议书应否规定，社会保障扩展战略应具体确定有关逐步实现人口全覆盖、津贴的范围和水平以及支付相关支出的财政手段的目标？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

26. 该项建议书应否规定，社会保障扩展战略，凡适宜时，应寻求建立在现有机构能力和诸如社会保险或社会救助方案等社会保障方案的基础之上？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

27. 该项建议书应否鼓励成员国，凡适合时，通过缴款方案，弥合在具有缴费能力人员的覆盖面方面的差距？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

28. 该项建议书应否规定，国家社会保障扩展战略的制定、其时间框架和定期更新的问题应通过有效的社会对话来进行？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

VI. 对社会保障扩展的指导原则

29. 该项建议书应否规定，根据国际劳工大会第 100 届会议(2011 年 6 月)通过的关于社会保护(社会保障)周期性讨论决议中的结论，社会保障的扩展，包括在国家层面落实社会保护底线，应遵照以下原则：

- (a) 普遍覆盖；
- (b) 逐步实现；
- (c) 与宏观经济、就业和其他社会政策相一致；
- (d) 国家担负全面责任；
- (e) 措施和方法的多样性，包括融资机制和实施体制；
- (f) 津贴的适度性和公平兼顾资助社会保障方案方与受益方之间的利益；
- (g) 非歧视；
- (h) 性别敏感和性别平等；
- (i) 法律确定的享有津贴的资格；
- (j) 财务、财政和经济的可持续性
- (k) 良好的治理、包括良好的资金管理和行政管理；
- (l) 通过有效的社会对话机制，雇主组织和工人组织参与制定、治理和监督。

☐ 是 ☐ 否

评 论：

VII. 进展的监测

30. 该项建议书应否规定，成员国通过适当的机制监测社会保障的扩展，包括落实其社会保护底线和实现全覆盖以及更高水平保护的进展情况？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

31. 该项建议书应否规定，适当的监测机制应包括：

(a) 定期采集、编制和公布依据行政管理记录和住户调查的社会保障统计数据？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

(b) 其他任何机制？如包括，请详述：

32. 该项建议书应否规定，社会保障统计数据应包括每一类津贴项下的受保护人和受益人的数目、提供津贴的数额以及支出资金的水平和方式？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

33. 该项建议书应否规定，成员国在设计或者修改在编制社会保障统计数据中所使用的概念、定义或方法时，应考虑国际劳工组织的有关指导，包括劳工统计专家国际大会的指导，和如适当，其他国际组织的指导？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

34. 该建议书应否规定，成员国应为在它们之间以及与国际劳工局之间就社会保障政策与实践方面的信息、经验和专门知识进行交流作出贡献？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

VIII. 其它问题

35. 该项建议书应否包括本调查问卷中未提到的其他内容？

☐ 是 ☐ 否

评 论：

附件 1

关于社会保护(社会保障)周期性讨论的决议¹

国际劳工组织全体大会于 2011 年在日内瓦举行了其第 100 届会议，

根据国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言，并以报告六“致力于社会正义和公平全球化的社会保障”为基础进行的一次周期性的讨论，

1. 通过了下列结论，

2. 敦请国际劳工局理事会，作为一项关于社会保护(社会保障)周期性讨论的后续措施并且根据认定有必要通过一项建议书的下列结论，将一项题为“制定一项关于社会保护底线独立建议书”的标准制订议题列入 2012 年举行的国际劳工大会第 101 届会议议程，并进行一次性讨论以便通过一项建议书，并

3. 敦请国际劳工局理事会在制定社会保护(社会保障)今后的行动计划时适当地考虑以下结论，并且要求局长在准备和实施今后的计划和预算时以及在 2012-13 两年期划拨其它可供使用的资源时考虑这一结论。

¹ 选自国际劳工大会第 100 届会议(2011 年)，临时记录，第 24 期第 6 页。

附件 2

关于社会保护周期性讨论的结论（社会保障）¹

政策和机构条件

1. 2001 年国际劳工大会在其第 89 届会议上就社会保障达成了新的共识，对可使社会保障惠及那些尚未受现有方案覆盖的人员的政策和举措给予了最优先考虑。因此，国际劳工局于 2003 年发起了有关社会保障和人人享有覆盖面的全球运动。国际劳工大会 2008 年在其第 97 届会议上通过的《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，再次重申了三方承诺，在体面劳动议程框架范围内将社会保障扩展到需要此类保护的所有人。
2. 2009 年国际劳工大会在其第 98 届会议上承认了社会保护政策在应对危机中的重要作用，而且《全球就业契约》呼吁各国“视情况考虑利用基本的社会保护底线，建立面向所有人的社会保护”。2010 年 9 月联大关于千年发展目标高层全体会议（千年发展目标峰会）承认“促进普遍享有社会服务并提供社会保护底线可为巩固并实现进一步的发展收益作出重要的贡献”，并进而批准了联合国系统行政首长协调委员会于 2009 年发起的社会保护底线举措。
3. 2007 年和 2008 年期间，在国际劳工组织拉丁美洲、阿拉伯国家以及亚洲和太平洋国家区域三方会议上讨论了社会保障扩展战略。形成了一个具有两个方面内容的一般扩展战略，使通过国家确定的社会保护底线将覆盖面扩展到所有人与通过综合体系逐步实施更高水平的社会保障相结合的。该战略得到了 2010 年在雅温得举行的第二届非洲体面劳动研讨会上通过的关于实施社会保护底线的《雅温得三方宣言》，以及 2009 年有关扩展社会保障覆盖面战略的三方专家会议主席总结的赞同。
4. 有关社会保障的这一共识得到了体面劳动议程的支持，包括其四个支柱，就业、社会对话、社会保护和标准以及基本原则和权利。这四个支柱是不可分割、相互关联和相互支持的。有关社会保障的这些结论未超出这一范围。可持续的社会保障体系是促进公平的生产性经济增长的一个关键要素。它们与

¹ 引自国际劳工大会，第 100 届会议(2011 年)，临时记录 24 期 66-78 页。

体面劳动议程的所有要素密切相关，并应以一种法律框架范围内的权利为基础。以结社自由和有效的承认集体谈判权利为基础的三方性和社会对话是确保工人适当的工资的一个关键要素，从而帮助他们提高其缴费能力。它们还有助于非缴费和缴费方案互为补充，实现更广泛的社会保障体系的可持续性。

社会保障的作用和需要

5. 大会承认并重申：

(a) 社会保障是一种人权。

作为社会的一员，每个人都有权享有《世界人权宣言》第 22 条声明的社会保障权。从全球来看，大多数妇女、男子和儿童都不享有适当的或任何社会保障。国际劳工组织在《费城宣言》中承认“在世界各国推进各种计划……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”的庄严义务。其成员国确认了国际劳工组织对实现人人享有适当的社会保障的义务。

(b) 社会保障是一种社会需求。

有效的全国性社会保障体系是提供收入保障的强有力工具，以防止并减少贫困和不平等，并促进社会融入和尊严。它们是工人和一般民众福祉方面的一种重要投资，特别是通过提高享有卫生医疗待遇和提供收入保障，从而便利接受教育，并减少童工劳动和特别是根除最恶劣形式的童工劳动。社会保障提升社会凝聚力并进而为建立社会和谐、包容性社会以及人人享有体面的生活标准的公平的全球化作出贡献。

(c) 社会保障是一种经济需求。

充分、生产性和体面的就业是收入保障最重要的来源。社会保护是确保人人公平分享进步成果的关键。可持续的增长需要良好的卫生、营养和教育，它们可促进从低生产率和仅供维持生存水平的活动转向高生产性的体面就业，以及从非正规转向正规经济。设计良好并与其它政策联系在一起的社会保障可提高生产率、就业能力并支持经济发展。适当的社会保障鼓励雇主和工人进行人力资本投资，使得工人能够适应变革并促进由全球化引发的公平和包容性的结构变革。作为危机时期一个有效的自动稳定器，社会保障为缓解经济衰退带来的经济和社会影响、增强反弹并实现朝着包容性增长的更快恢复作出贡献。

社会保障扩展战略

6. 许多发展中国家在过去的十年期间在扩展社会保障覆盖面方面取得了显著的进展。它们提供了最好的证据，社会保障的扩展是可能的。尽管取得了这些进展，但在世界许多国家的社会保障覆盖面仍存在着广泛差距。在一些地区，人口的绝大多数被排除在社会保障之外。
7. 被排除在覆盖面之外的风险在某些群体当中尤其高，包括非正规经济中的工人和非典型就业形式，农村和城镇地区的弱势工人、家庭工人、移民工人、非技术工人以及残疾人和慢性病患者，包括受艾滋病毒和艾滋病感染人员。由于整个生涯期间受到的歧视和她们通常在家庭中承受的负担和看护责任，妇女趋向被排斥高于男子。被排除在外人口的子女更可能在不利的健康和营养状况下成长，从而破坏到他们的前途以及他们的社会的前途。
8. 实现公正的经济增长、社会凝聚力和所有妇女和男子的体面劳动，缩小覆盖面差距是重中之重。根据国家的优先考虑、行政管理的可行性和可承受性，扩展社会保障的有效的国家战略有助于实现这些目标。这些国家战略应旨在实现普遍人口覆盖面至少最低限度的保护水平（横向方面），并逐步确保受最新国际劳工组织社会保障标准指导的较高的保护水平（纵向方面）。覆盖面扩展的这两个方面与朝着遵守 1952 年社会保障（最低标准）公约（第 102 号）的要求而努力是一致的和同等重要的，而且凡可能时，应同时进行。
9. 横向方面应旨在迅速实施国家社会保护底线，包含基本社会保障的各项保证，以确保在整个生命周期有此需要的所有人员能够承受得起并享有基本的卫生医疗，以及至少一种国家规定的最低水平的收入保障。社会保护底线政策应旨在便利有效的享有基本的商品和服务，促进生产性经济活动，并与其它政策密切协调加以实施，提高就业能力、减少非正规性和不稳定性、创造体面工作岗位以及促进企业家的能力开发。
10. 因为一种尺码适众人身是不适宜的，所以每一成员国应根据国情和在社会伙伴的参与下确定的优先考虑，制定并实施其社会保护底线保证。尽管这些保证的预期成果具有一种普遍性，但成员国可探索实施社会保护底线政策的不同方法，包括统一津贴方案、社会保险、公共就业计划和就业支持方案，以及仅为低收入人员提供津贴的社会援助方案，或此类措施的适当结合。为行之有效，这些政策需要一种预防性措施、津贴和社会服务的适当结合。
11. 建立综合社会保障体系的进程不能停止在最低程度的保护。因此，各成员国社会保障覆盖面扩展战略的纵向方面应寻求向尽可能多的人员和尽可能快的提供较高水平的收入保障和享有医疗保健——同时考虑到，并首先朝着第 102 号公约条款的覆盖面和津贴方向而努力；作为一个先决条件，以旨在鼓励非

正规经济中的那些人员的参与及其逐步正规化为基础。随着经济的发展和变得更具有弹性，人们的收入保障及其享有的医疗保健应得到加强。

12. 扩展社会保障的国家战略应在国家的资源和一套重要的原则基础上取得进展，即全覆盖和逐步实现，同时提供近期保护反对歧视、促进性别平等、社会和经济的适度性、基于权利的津贴、金融和财政的可持续性、体现国家整体普遍责任良治和进行中的社会伙伴参与，以及最后，机构和组织问题不应妨碍实现适当的保护性结果。这些原则应指导国家政策和战略决策。
13. 扩展社会保障的战略是与就业政策密切联系在一起的。因此，成员国应特别关注建立一个有益于创造可持续的企业以及体面和生产性就业增长的经济和社会框架。大规模的非正规经济对社会保障覆盖面的扩展构成了一个特殊挑战。社会保险在大多数国家中仍然是社会保障体系中的主要支柱，但是，它趋向于集中在正规雇员身上。然而，数目越来越多的发展中国家通过调整津贴的范围、缴费和行政管理程序，正逐渐将社会保险覆盖面的范围扩展到诸如个体工人、家庭工人或农村地区的工人以及小型和微型企业中的工人一类的其它工人类别。将这些群体纳入社会保险是雇佣正规化的一个重要组成部分，而且也可减少面对非正规经济中贫困工人的税收资助的津贴制度的成本。
14. 成员国应鼓励旨在实现从非正规向正规经济的过渡而做出的不懈努力。尽管社会保障政策在实现这一目标方面发挥着强有力的作用，但财政和就业政策以及旨在创造适当刺激加入正规经济和减少正规化的成本的行政管理程序必须对保障政策加以补充。应鼓励成员国加强对遵守政策的援助，包括通过适当的劳动、税收和社会保障监察在内的法律框架的促进与实施，以便减少欺诈以及包括隐蔽就业、未登记企业和未登记工作在内的非正规性。经济的正规化是长期增长的重要先决条件之一，并将增加为资助缴费者和纳税人较高的社会保障水平，以及为涵盖那些没有能力缴费人员的非缴费津贴所需要的公共收益基础。

确保社会保障的可承受性和融资

15. 资助社会保障体系所需的支出是对人民的一种长期投资。那些不投资于社会保障的社会，面临诸如与缺乏一支健康的和生产性劳动力大军、经济无保障和社会排斥有关的巨大代价。另一方面，通过社会保障体系投资于人民所需的资源必须由作为缴费者和纳税人的企业、工人、家庭和其它人员提供。因而很重要的是，在短期及长期成本与社会和融资人及受益人的不同群体的社会保障体系的津贴之间寻找一种合理的平衡。
16. 社会保障干预需要以一种有效和具有成本效益的方式在社会和经济适度性方面实现其目标。由社会伙伴对个别计划和社会保障方案的短期和长期效率和

效益进行长期监督和评估，包括精算研究在内，属于重要的机制，而且可能会导致必要时的改革和调整。在国家运作方案的情况下，透明度、磋商和社会对话是适宜的。在涉及工人组织和雇主组织的方案的情况下，社会对话和协议通常是适宜的。

17. 作为他们努力建立综合社会保障体系的组成部分，处于所有发展水平的许多成员国早已实施了国家社会保护底线的要素。成员国为确保必要的财政空间作出了不同的选择，包括重新排列支出的优先顺序和扩展收入基础。可持续的增长、经济的逐步正规化以及高水平的生产性就业，对于确保将社会保障扩展到所有人所需的财政资源来说是至关重要的。
18. 尽管国家社会保护底线应从国内收入来源中融资以确保其长期可持续性，但可能会存在这样的情况，即在较短的时间框架范围内这些资源不足以将社会保护底线扩展到所有人。国际合作在帮助成员国发起这一进程并建立国家资源基础方面可发挥重要的作用，以确保可持续的融资机制。
19. 在人口变化的背景下，对社会保障体系的可承受性进行了广泛的讨论。今后数十年经济赡养率的预期增长引起了对社会保障体系的可持续性的关注。人口的老齡化将会在今后的数十年导致养恤金、卫生和长期护理支出的增加。然而，有证据表明，这一挑战在组织适当的体系范围内是可控的。假如以一种信息灵通的社会对话进程为基础，则必要的改革进程将能成功地管理相当平衡的社会需求以及金融和财政需求。
20. 为了在社会保护、金融和经济政策之间创造可持续的增长和更高水平的体面就业，积极的配合是不可或缺的。为确保可持续的融资、处理可能的技能短缺、提高生产率、利用劳动力在性别、年龄、国籍和种族渊源方面的更广泛的多样性以及促进妇女和男子更好地兼顾工作和家庭责任，促进生产性就业的综合国家政策是必要的。一些政策选择属于社会保障政策本身的范围，而其它一些政策选择属于其它一些政策领域。此类选择可包括：
 - (a) 整合以体面劳动为先的宏观经济、就业和社会政策；
 - (b) 稳步地投资于社会保障储备；
 - (c) 建立加强有效的社会保障体系的优质公共服务；
 - (d) 促进社会对话、有效地承认集体谈判和结社自由权；
 - (e) 促进并加强体现就业增长和体面劳动的可持续企业的扶持型环境；
 - (f) 投资于教育、职业技能和终身学习；
 - (g) 促进劳务移民的良好治理；

- (h) 促进妇女和男子兼顾工作与家庭责任，并确保有效地获得综合社会服务，以处理包括儿童、老年人、艾滋病和艾滋病毒的感染者以及残疾人在内的护理需求。这包括生育保护，如适当的产前和产后护理和收入保障，以及妇女在妊娠的最后几个星期和产后的最初几个星期期间的其它支持；
 - (i) 包括那些非典型雇佣人员在内的所有工人可利用社会保障的政策；
 - (j) 通过更公平的待遇促进妇女劳动力的参与，创造更好的就业机会、减少男子和妇女之间劳动力市场的分割、消除工资方面的性别差距以及提供平等的职业发展机会；
 - (k) 促进从学校到工作的有效的过渡；
 - (l) 改善工作能力下降的工人的职业康复，凡适宜时，包括个人支持和培训，以便促进他们在劳动力市场中的参与；
 - (m) 将社会保障的收入替代功能与积极的劳动力市场政策以及促进在正规劳动力市场中的真正参与的援助和刺激措施结合在一起。
21. 确保老年妇女和男子适当的劳动力市场参与对于使社会保障体系适应于人口变化来说往往是至关重要的。除促进充分就业的政策外，促进老年工人就业的措施可包括：
- (a) 投资于允许老年工人以及身体不适和残疾工人的生产性就业的技术和职业安全与卫生措施；
 - (b) 通过消除年龄歧视，提高老年工人的劳动力参与率，并通过创新型工作安排为工人和雇主应对企业调整提供激励；
 - (c) 通过包括社会对话和三方参与在内的透明进程，就人们哪一年龄退出劳动力市场，采取社会可接受的规定，此类规定应反映工作生涯的持续时间和退休要求之间的一种可持续关系，考虑到诸如工作条件、工龄一类的事项，并承认退休是生命周期的一个合法组成部分。

社会保障治理

22. 对社会保障体系必须进行完善的治理和管理，确保有效地实现既定目标和透明度，以获得为它们提供资金的人员和从这些体系中获益的人员的信任。所有利益攸关方的积极参与，和特别是工人和雇主通过有效的社会对话机制和三方监督进行的积极参与，是确保社会保障体系的良治的重要手段之一。
23. 国家对一个有效力和有效率的社会保障体系负全责，特别是在作出政治承诺以及有关制定保障适当的津贴水平、良好治理和管理以及保护受益人和其它参与方的既得权利的适宜政策、法律和法规框架和监督方面。

24. 集体谈判和结社自由在帮助雇主和工人就包括职业和其它补充方案在内的社会保障条款的谈判方面发挥重要作用。应在一种国家管理框架的背景达成协议。
25. 社会对话在确定并规定优先政策目标；相应的津贴、应享权利和交付方法的制定；世代之间以及缴费人和纳税人之间的财务负担的分配；以及重要的是在社会期待和财政制约之间需要找到一种合理平衡。
26. 社会对话是为社会保障方案的财政可持续性和社会适度性、管理的效果和效率的长期监督作出贡献的一个重要手段。它对现行社会保障立法的实施来说也是重要的，以使所有那些有义务支付缴费的人员支付应缴的费用，并向所有符合条件的人员提供津贴。这种情况要求资源充足和经过很好培训的公共监察服务，以促进并确保法律的实施并防止逃避缴费、欺诈和腐败。不管怎样，它还要求由雇主、工人和其它利益攸关方开展的积极监督。
27. 为确保在良好的社会保障治理中发挥预期的积极作用，所有工人和雇主需要了解并理解现行社会保障规定和不断出现的挑战。各成员国应考虑将有关社会保障的基础知识列入国家教育体系中各种不同水平的教育和培训课程。雇主组织和工人组织必须大力提升能力，以便能够与其成员分享社会保障知识、积极参与有关社会保障政策的社会对话以及社会保障方案的监测和监督。

国际劳工组织标准的作用

28. 最新的²国际劳工组织社会保障标准，和特别是第 102 号公约，为各国社会保障体系提供了一套独特的且国际上接受的最低标准。它们阐述了指导国家社会保障体系的制定、融资、治理和监督的原则。第 102 号公约在国家层面的综合社会保障覆盖面的逐步发展方面继续起到了一个基准和参考的作用。最近一些成功实施和创新社会保障扩展政策的国家批准了第 102 号公约，其它一些国家也表明了这样做的意愿。
29. 加快第 102 号公约和其它社会保障公约的批准和有效实施仍然是成员国的一个重要优先事项。因此有一点是至关重要的，提高对国际劳工组织社会保障标准的认识和理解、确定覆盖面方面的差距这可能会阻碍今后的批准以及制定可能缩小这些差距的政策。特别是，它还应包括涉及这些文书的实施要求

² 国际劳工局理事会将下列公约认为是最新的国际劳工组织社会保障标准：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)《第一部分 1980 年修订》；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)。

的信息传播并开展社会伙伴的能力建设和培训的特别努力，从而加强社会对话在标准实施中的作用。

30. 如同在标准实施委员会 2011 年（社会保障）综合调查讨论的结果中指出的那样，第 102 号公约某些条款的用语往往被解释为具有性别偏见。有必要找到一种务实的解决办法，既能使其以一种具有性别敏感性的方法对文书加以解释，又不对文书本身进行修改，或削弱规定的保护水平和人口覆盖面。这样做可能会促进一些成员国的进一步批准。
31. 鉴于通过建立社会保护底线继续支持至少提供一种基本水平的社会保障，需要一个补充现行标准的建议书，该建议书将为成员国在符合国情和发展水平的综合社会保障体系范围内建立社会保护底线提供灵活但具有意义的指导。这样的建议书应是倡导型的，具有性别敏感性，并允许所有成员国采用不同的方法并根据其本身的需要、资源以及其逐步实施的时间框架加以灵活的实施。在这些结论的附录中概括了有关社会保护底线的一个可能建议书的要素。

政府和社会伙伴的作用

32. 政府对确保所有人有效地享有社会保障负有主要责任。有效的社会对话进程在为社会保障政策的制定、实施和监督，以及确保国家社会保障体系的良好治理作出贡献方面发挥关键作用。
33. 成员国政府应考虑和/或采取下列措施：
 - (a) 通过提供一种适宜的政策、法律和机构框架、有效的治理和管理机构，充分履行其有关社会保障的责任，包括妥善保管并保护其社会保障数据体系中所包含的私人的个人信息的法律框架；
 - (b) 在体面劳动框架范围内促进社会保障政策与就业、宏观经济和其它社会政策的一致性，特别是有关促进就业的逐步正规化以及为生产性就业提供支持；
 - (c) 通过以社会对话为基础的磋商进程，发展一种具有两个层次的国家社会保障扩展战略，确定更适宜的社会保障水平方面存在的差距，并寻求在一定的时间段，以一种协调和有计划的方式缩小这些差距，以便制定国家社会保护底线并建立综合社会保障体系；
 - (d) 确保社会保障政策考虑到妇女和男子在有关就业和护理责任方面角色的变化，通过确保妇女获得公平结果的措施促进性别平等、提供生育保护并支持妇女的赋权；

- (e) 确保社会保障政策在生命周期的所有阶段中处理城镇和农村地区妇女、男子和儿童的需求，以及弱势群体的特殊需求，包括土著人口、少数民族、移民工人、残疾人、艾滋病和艾滋病毒感染者、孤儿和弱势儿童；
 - (f) 加强劳动和社会保障监察体系，以加大对社会保障和职业安全与卫生立法遵守的力度并通过促进卫生与安全文化加强后者的预防潜力；
 - (g) 缔结双边、区域或多边协议，为此类协议覆盖移民工人提供有关社会保障方面的同等待遇以及享有、保持或延续社会保障权利；
 - (h) 通过与社会伙伴磋商，或视情况由社会伙伴制定的适宜的政策和不同的融资机制，确保社会保障体系的金融、财政和经济可持续性；
 - (i) 在社会伙伴的参与下，更长期平衡公共和私营社会保障方案的经济和社会适度性；
 - (j) 与社会伙伴联手并促进有效的社会对话，以确定最适宜的国家社会保障政策及其逐步实施的时间框架；
 - (k) 全面实施第 102 号公约和其它最新国际劳工组织社会保障公约的条款，并采取措施批准这些公约；
 - (l) 为成员国之间和与国际劳工组织有关社会保障政策和做法方面的信息、经验和专门知识交流作出贡献。
34. 雇主组织和工人组织应考虑和/或采取下列措施：
- (a) 在其成员和更广泛的公众当中提高认识，并建立公众对社会保障的支持，包括对国际劳工组织社会保障标准的支持；
 - (b) 积极参与旨在制定、实施和监督国家社会保障战略和政策的对话进程，以便对工人和企业变化中的需求和能力作出反应；
 - (c) 为创新型解决办法的发展作出贡献，包括那些可能会通过集体谈判处理经济冲击、结构变革和可持续性的解决办法；
 - (d) 参与旨在建立国家社会保护底线的政策对话；
 - (e) 共同开发举措，支持向正规就业和正规企业过渡；
 - (f) 支持良好业绩标准和有关效率和效益问责制标准的制定以及整个国家社会保障体系的可持续运行；
 - (g) 积极参与社会保障机构的治理，以便确保有效地代表受保人员、纳税人和缴费者；
 - (h) 协助工人和雇主与社会保障机构进行互动，确保收缴费用和提供津贴；

- (i) 与政府和国际劳工组织合作，促进第 102 号公约的批准和有效实施。

国际劳工组织的作用和后续措施

- 35. 大会呼吁国际劳工局在有关社会保障和人人享有覆盖面的全球运动背景下：
 - (a) 协助成员国，包括通过体面劳动国别计划和适宜的技术咨询部门，在更广泛的综合国家社会和经济政策框架背景下，支持扩展社会保障覆盖面的具有两个方面内容的国家战略的制定与实施，包括国家社会保护底线在内；
 - (b) 协助成员国制定并改善社会保障方案的治理、管理和有效交付体系，并定期评估社会保障政策的影响、生存能力和可持续性；
 - (c) 进一步加强成员国制定、实施并监督对挑战作出反应的社会保障体系的能力，包括变化中的人口统计趋势和移民，并确保它们的适当运行；
 - (d) 支持建立双边和多边协议，以便为移民工人及其家庭提供社会保障；
 - (e) 在三方成员的参与下并与其它国际组织合作，在国际和国家层面加强国际劳工组织在促进社会保护底线方面的领导作用；
 - (f) 支持包括激活措施在内的宏观经济框架和政策的制定，此类框架和政策有助于创造优质就业以及可持续和有效的社会保障体系；
 - (g) 经与雇主组织和工人组织磋商，支持成员国制定并实施旨在促进从非正规向正规经济逐步过渡的国家政策；
 - (h) 在国家和国际层面促进社会对话以及社会伙伴在面向所有人的全面和可持续的社会保障的制定、治理和实施中的作用；
 - (i) 就有关国际劳工组织社会保障标准方面，做出专门的努力，提高社会伙伴的能力建设和培训，通过实施标准的方式加强社会对话的作用；
 - (j) 通过适宜的培训计划、技术援助和其它手段的进一步发展，加强社会伙伴在国家层面参与政策对话和社会保障治理的能力；
 - (k) 在加强对国际劳工组织社会保障标准的认识和理解及其实施方面扩展对三方成员的援助，制定政策克服批准障碍并采取促进有关社会保障方面的最新国际劳工组织公约的创新型举措，特别是第 102 号公约；
 - (l) 与国际劳工组织的三方成员合作，开发社会保障良好做法指南，该指南向成员国提供实际指导和基准，评估和加强国家社会保护条款包括社会保障的一般和财务管理、津贴设计和良好治理；

- (m) 加强国际劳工局的研究能力，特别是有关国家社会保障政策和做法的分析，开发用以业绩评估的工具、编制可靠的统计数据并确保其高质量和知名度，以便帮助政府和社会伙伴作出信息灵通的决策；
 - (n) 通过成员国之间的相互协议促进经验和良好做法的交流、知识和技术的转让，包括促进经验和专门知识的南南交流和三角交流；
 - (o) 通过改善国际政策一致性、效率和效益，促进国际劳工组织有关社会保护授权的实施，包括通过协调其计划和活动以及深化与联合国系统、国际货币基金组织、世界银行、区域开发银行、经济合作与发展组织、欧洲委员会和其它区域组织、国际社会保障协会和公民社会组织的合作。通过国家领导的举措在国家层面开展这一合作是极其重要的；
 - (p) 在有关信息共享和动员支持国际劳工组织的技术合作的专门知识方面加强与国际社会保障协会和其它国家和国际社会保障协会及其成员组织的合作；
 - (q) 在上述所有活动中，主动和始终如一的突出性别主流化，以便促进性别平等。
36. 大会要求局长在制定今后的计划和预算草案时考虑到这些结论，并促进包括经常预算补充账户在内的预算外资源。
37. 大会敦请理事会将第 31 段中提及的有关可能建议书的讨论列入 2012 年国际劳工大会第 101 届会议的议程。
38. 大会敦请理事会根据有关性别平等的决议以及国际劳工组织的法律文本中采用的语言，考虑国际劳工组织社会保障标准中具有性别敏感性用语的问题并向下届大会提出报告。
39. 大会要求局长制定一个行动计划，实施这些结论中的其他建议和标准实施委员会的讨论成果，并要求理事会在 2011 年 11 月其第 312 届会议上对该计划进行审议。

附件 3

有关社会保护底线的一个可能建议书要素

1. 一般背景

A1. 如同《世界人权宣言》第 22 条中声明的那样，作为社会的一员，人人享有社会保障权。社会保障是一种社会和经济需要，是社会和发展的一个前提，并是所有妇女和男子享有体面劳动的一个要素。它可为实现千年发展目标和指标作出重大贡献。

2. 目 标

A2. 建议书将突出将覆盖面扩展到更广泛的人口群体（覆盖面的横向扩展），并以此支持国家社会保护底线的实施。关于逐步确保较高水平的保护（覆盖面的纵向扩展），建议书将鼓励成员国批准，以及那些已批准的成员国须确保 1952 年社会保障（最低标准）公约（第 102 号）和其它最新国际劳工组织社会保障公约的有效实施。

A3. 建议书的目的将是为成员国制定符合、支持更广泛的国家社会、经济和就业政策战略相一致的一种社会保障扩展战略提供指导，并特别寻求为减贫和非正规就业的正规化作出贡献。

3. 实施原则

A4. 社会保障的扩展应由国家领导并反映国家的需求、优先考虑和资源。为支持成员国完成这一任务，建议书将根据本委员会的结论明确提出一些有关制定与实施国家社会保障扩展战略的原则。

4. 文书的范围

A5. 建议书应鼓励成员国通过有效的国家社会对话进程制定一个社会保障战略，确定在实现国家所追求的保护目标方面存在的差距并寻求缩小那些差距，以及在一定的时间段范围内以协调和有计划的方式建立一个适当考虑非正规经济中的工人的综合社会保障体系。

A6. 社会保障扩展战略的横向方面应优先考虑国家社会保护底线的实施，该底线由四个基本社会保障的保证组成，即幼年、工作年龄和老年期间收入保障的最低水平，以及可承受的基本卫生医疗。这些保证提出了社会所有成员在需要的情况下应有权享有最低保

护水平。重点突出所取得的成果，这些保证没有明确规定津贴、融资机制或支付津贴组织的具体形式。

A7. 建议书可鼓励成员国通过缴费方案，缩小具有缴费能力人口的覆盖面差距。它将鼓励成员国在国家社会和经济发展进程中尽可能早的批准最新国际劳工组织社会保障公约并确保其有效实施。

A8. 建议书应鼓励成员国建立适当机制，监督社会保障的扩展以及其国家基本社会保障保证的实施。它还可敦请成员国遵循有效的国家社会对话，以第 102 号公约和其它最新公约为基础，进一步扩展社会保障覆盖面，并根据国家的社会需要以及经济和财政能力建立综合社会保障体系。