

国际劳工大会在其第 100 届 会议上通过的决议

(2011 年 6 月，日内瓦)

I

关于努力使体面劳动成为全世界 家庭工人的现实的决议¹

国际劳工组织大会在其第 100 届会议上，
通过了 2011 年家庭工人公约和建议书，
注意到开展家庭工作所依据的特殊条件，
承认确保全世界家庭工人的体面工作条件的重要性和迫切性，
敦请国际劳工局理事会要求局长根据资源的可得性考虑具有成本效益的措施，以便：

- (a) 通过适当的举措，促进公约的广泛批准以及公约和建议书的有效实施；
- (b) 支持政府以及雇主组织和工人组织分享有关家庭工作的知识、信息和良好做法；
- (c) 促进政府以及雇主组织和工人组织确保家庭工人的体面工作条件的能力建设；
- (d) 鼓励国际劳工组织与其它相关国际组织之间有关促进家庭工人体面劳动的合作。

II

关于劳动行政管理和劳动监察的决议²

国际劳工组织大会于 2011 年举行其第 100 届会议，
以报告五《劳动行政管理和劳动监察》为基础进行了一般性讨论，

承认劳动行政管理和劳动监察是服务于国际劳工组织三方成员的良好治理的机构，而且对以下内容至关重要：实现体面劳动目标；促进劳动立法的遵守与实施；保护工人的权利，包括工作中基本原则和权利；结社自

¹ 于 2011 年 6 月 15 日通过。

² 于 2011 年 6 月 16 日通过。

由和有效地承认集体谈判权、消除所有形式的强迫和强制劳动、有效地废除童工劳动、消除就业和职业方面的歧视；以及建立解决劳动世界中的复杂问题的机制，

承认劳动部无论是在制定社会和经济政策方面，还是在工作场所和国家层面实施此类政策方面都发挥有一种中心作用，

确信尽管面临金融和经济危机，迫切需要建立、促进并保持健全的劳动行政管理和监察体系，并将其覆盖面扩展到日益多样化的全球劳动力中的所有工人，包括已扩展的全球供应链、出口加工区、非正规经济中的工人，以及处于隐蔽雇佣关系中的工人，

承认由于缺少政治支持或财政、人力或物力资源的短缺，当前劳动行政管理的战略、政策制定和协调作用在许多国家受阻，

承认健全的劳动行政管理和监察体系对实施劳工标准、社会对话、社会保障、就业服务、促进可持续企业以及制订就业政策的重要性，

铭记自国际劳工组织创建以来，劳动行政管理和劳动监察始终是该组织的优先重点，而且强有力的和有效的劳动行政管理和监察的重要性在《国际劳工组织章程》、《费城宣言》、《关于争取公平全球化的正义宣言》和《全球就业契约》以及一些国际劳工组织公约、建议书和其它文书中都得到了承认，

1. 通过以下结论；
2. 请局长提请成员国以及雇主组织和工人组织关注这些结论；和
3. 请国际劳工局理事会在规划今后的行动时，特别是在技术合作计划以及体面劳动国别计划的交付范围内，对其给予适当的考虑，并要求局长在划拨 2010-11 两年期可利用的其它资源以及实施下一个两年期计划和预算时对其予以考虑。

关于劳动行政管理和劳动监察的结论

1. 劳动行政管理和劳动监察的原则是以国际劳工标准为基础的。这些标准，特别是 1947 年劳动监察公约(第 81 号)及其 1995 年的议定书、1948 年职业介绍设施公约(第 88 号)、1964 年就业政策公约(第 122 号)、1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)(第 81 号和第 129 号公约被认为是“治理标准”)、1978 年劳动行政管理公约(第 150 号)、1981 年职业安全与卫生公约(第 155 号)和 2006 年促进职业安全与卫生框架公约(第 187 号)而无论其经济发展水平，适用于所有国家，有关遵守并促进工作中基本原则

和权利公约的批准与实施，对于加强劳动行政管理和劳动监察的国家体系来说是至关重要的。

2. 有效的劳动行政管理和劳动监察体系对于劳动事宜的良治以及经济和社会进步来说是不可缺少的。通过实施劳工标准以及改善工作和就业条件，这些体系可使体面劳动成为工作场所中的一个现实，从而增进体现社会公平的问责制、职业安全与卫生、竞争力和生产率。同时，通过制定并实施旨在创造更高的就业率、社会凝聚力和体面劳动的经济和社会政策，劳动行政管理体制可帮助刺激经济增长。

3. 从最近的金融和经济危机中得出的经验表明，劳动行政管理在政府机构当中发挥了重要作用，因为良好的劳动政策和有效的机构通过保护工人和企业抵御经济危机的最严重影响，以及通过促进经济恢复的同时缓解其经济和社会后果，可帮助处理困难的经济形势。

4. 劳动和就业部及其机构是全世界劳动行政管理体制的核心。它们在实施劳动法以及就工人和雇主的权利和责任向他们提供信息方面发挥有一种特殊作用，以便保护工人、使包括调解和解决争端在内的良好的产业关系成为可能并加以促进、促进体面就业和更好的工作场所做法、确保遵守雇佣标准以及改善劳动力市场的运行。劳动行政管理体制还有助于推行性别平等立法和政策。

5. 各国政府应通过真正和及时的三方社会对话建立有效的劳动行政管理和劳动监察体系。有效的三方参与要求尊重结社自由。工人组织和雇主组织的存在可促进劳动监察。

6. 许多国家当前薄弱的劳动行政管理阻碍了劳动部向其公民提供适当的服务，或有效地影响政策制定进程。加强并提高这些国家的劳动部在协调和制定就业和劳动力市场政策以及国家发展计划方面的领导作用是重要的。

7. 资源的缺乏构成了许多国家有效的劳动行政管理的一个重大障碍。在可利用资源的水平非常低的那些国家，需要大幅度和持续地增加资源。如同在所有国家那样，这些国家的重点应是开发并保持有技能的人力资源，因为假如没有合格、经过适当培训且训练有素的具有特别奉献精神的职员，则任何劳动行政管理都不可能奏效。

8. 公共就业服务完全属于劳动行政管理体制的一个组成部分。为了促进平衡和公正的政策并避免弊端，包括尊重弱势工人，如家庭工人和移民工人以及残疾人，需要在国家层面对这些部门进行强有力的协调和管理。

9. 当前的劳动行政管理和监察体系是在以剧烈的经济、机构、人口统计和政治变革为特征的迅速变化的环境中运行的，包括变化中的生产

模式、工作的组织、就业结构和关系、劳务移民和跨国任职、外包和扩展了的全球供应链以及非正规经济的扩展。

10. 为应对迅速变化的劳动世界中的挑战，劳动行政管理必须不断地加以调整和现代化。它们应探讨治理和管理的有力和有效方法并建立三方伙伴关系，以及与其它机构和行动方建立伙伴关系。然而，任何现代化努力必须尊重诸如法制、三方性、所有层面的社会对话、公共利益、民主、平等、良治和透明度等价值观。

11. 在其调整和进行现代化的努力中，劳动行政管理和劳动监察体系应利用信息和通信技术方面的进步，改善其内部工作方法，并在保持全面监察的同时扩展面向三方成员的服务范围和可得性。在线、移动和网络技术的多样化具有提高效率和减少成本、增加透明度、加强劳动统计数据的收集与分析以及协助可利用的有关劳动法和政策信息传播的潜力。尽管新技术的采用在各国之间是不平衡的，但发展中国家仍可从适于其本身技术发展水平的适度 and 具有成本效益的体系中获得大量的益处。

12. 作为劳动行政管理的一个主要组成部分，劳动监察是一种公共职能并属于有效的劳动法的核心，拥有包括应足以震慑违反情况的实施和惩戒在内的广泛的权力和职能，同时也提供纠正和重视发展的建议、指导、预防手段并促进工作场所的最佳做法。作为全面实施战略的一个组成部分，应对这些职能加以管理和平衡，以便确保体面的工作条件和安全的工作环境。

13. 劳动监察体系，特别是那些发展中国家的劳动监察体系，对作为一个整体的劳动行政管理来说面临共有的众多挑战，包括对不断增加财政资源、更多合格的监察员、更好的设备和更好的培训以及改善招聘程序的需要。

14. 为确保劳动监察的完整性，劳动监察员的服务条件应反映性别平等、促进职业稳定以及履行其职能过程中的人身安全，并得到一种适宜的管理框架的支持。

15. 成员国必须为列入预算的国家培训计划的制定与实施提供足够的资源，以便提升劳动监察员的技能、加强道德操守和确保独立性(如国际劳工组织第 81 号公约第 6 条要求的那样)。

16. 劳动监察必须是一种公共特权，要符合国际劳工标准。然而，过去几十年见证了私营审计倡议的发展。例如，建立了社会举报和私人监测系统。但是有一种风险，一些形式的私人举措可能会损害公共劳动监察。私人遵守举措、自我调节和潜在的公共和私人伙伴关系问题都是值得由国

际劳工组织招集的专家进行更深入研究的问题。因此，本委员会建议，理事会考虑召开一次三方专家会议。

17. 促进和加强体面劳动的工作条件、安全与卫生的标准以及尊重工作场所中基本原则和权利是劳动监察活动中的核心。这应包括，例如，抵制未申报工作的行动、童工劳动和强迫劳动。劳动法中的各项条款应同样适用于所有工人和所有的工作场所。普遍遵守和预防措施，对于在工作场所中保持公正性是至关重要的，为此保证了可持续企业和经济增长。这些战略应覆盖所有的工人，包括那些在公共部门、非正规经济、农村经济和农业以及出口加工区(EPZS)工作的工人。有些出口加工区逃避执行基本的国家劳动法，这一点是不能接受的。劳动监察员面临的一个挑战是，为了确保在一些工作场所实施劳动法，但却难于对这些场所(例如在农业和建筑部门)，或者那些就业关系非常特殊的部门(家庭工作，以家庭为基础的工作)进行查处或者很难加以确定(新的就业形式、外包以及复杂的供应链)。在这方面应查阅国际劳工组织第 198 号建议书。

18. 对于政府而言很重要的一点，是制定一项目标，在监察活动中实施一项全面的整合战略并且确保 81 号公约所认可的中央机构的协调和监督作用。政府还应在部门和企业一级促进安全和卫生方面的社会对话，特别是针对预防。全国三方对话重点是针对存在风险的那些部门的具体预防工作，或者是那些普遍违反劳动法的部门。安全和卫生的倡议在可能的情况下应建立在尽可能获得的信息以及重点突出和有效的工作方法的基础上。

19. 要建立一个全面有效的劳动监察体系，计划和制定计划以及报告周期，对针对监察行动建立一个整合的和客观的基础是至关重要的，这种监察行动与普遍存在的工作条件相吻合以及预见到需要对哪些地理地区和部门采取行动。但是，大多数监察机构不能提供有参考意义的和可比较的统计数据，国际劳工组织采集的有关监察员人数、监察活动的基本国家资料和其它相关统计数据能够便利确定基准和进行有关最佳做法的交流。

20. 在推行一个预防性文化和确保贯彻实施过程中，劳动监察员应使用广泛的和各种干预措施和工具，包括预防举措以及实施预防。足以起到劝阻作用的处罚是任何劳动监察体系不可分割的一部分。一种恰当的各种预防措施的整合，例如应采取与处罚相结合的风险评估、促进一项领导文化以及良好的做法，实施职业安全与卫生管理标准、信息指导以及提高认识的运动。

21. 预防措施和实施处罚是对促进劳工标准整体目标的一种补充。对于劳动行政管理体系而言很重要的一点，是建立一个适当的和可行的程序，强制和实施罚款，以及符合适当程序原则的及时程序。

22. 国际劳工局应使用一切适当的手段和实施所有适当的措施，包括以下的倡议，以便加强劳动行政管理和劳动监察：

- (1) 促进批准，落实和有效地实施相关的国际劳工标准，特别是第 81 号公约和其 1995 年的议定书、第 88 号、129 号和 150 号公约。
- (2) 在制定劳动行政管理和劳动监察政策和工具方面加强同工人和雇主及其组织的磋商和提升他们的能力，目的是实施体面劳动议程；
- (3) 鼓励开展国际合作和交流，包括南南合作并创建通过国际劳工局网站可获得的有关劳动行政管理和劳动监察方面的最佳方法数据库。
- (4) 与各国政府合作，促进以下方面良好做法的交流，公开招聘/选拔程序，体面劳动的条件，保障和保护劳动行政管理官员和劳动监察员适当的职业生涯；
- (5) 推动充分和有效地利用用于劳动行政管理和劳动监察服务方面的人力和财力资源；
- (6) 设计一种标准的方法，以便采集和分析基本的国家统计数据，包括按性别归纳的数据，以便对监察服务和活动进行国际比较，确立基准，提供给国际劳工组织的三方成员；
- (7) 开展研究和咨询服务，这些研究和咨询服务与国际劳工组织的管理战略更广泛的知识挂钩，这些战略领域是国际劳工大会委员会报告中对劳动行政管理和监察以及社会伙伴感兴趣而择定的领域，包括：
 - (a) 对政府采购推进实施国际劳工标准方面进行研究；
 - (b) 围绕以下对有效的劳动监察提出的挑战开展研究，日益增加的外包、分包、隐蔽的和三角型的就业关系以及就对所有拥有就业关系的工人实施和扩展立法的措施和方法进行研究；
 - (c) 研究和评估培训方法和内容，以便确保这种方法能够解决劳动行政管理和监察机构的需求和目标；并
 - (d) 对劳动行政管理和劳动迁移协调框架之间衔接的风险和做法开展研究。
- (8) 要求理事会考虑在下一个双年度根据国际劳工标准就私人的遵守举措组织一次国际三方专家会议；
- (9) 制定拓展战略以便促进实施和贯彻针对公共部门工人和弱势工人，特别是在非正规经济和农村经济中的工人、家庭工人以及在出口加工区工人的劳动立法；

- (10) 考虑到 2009 年性别平等讨论的结论以及忆及劳动行政管理，包括劳动监察体系对于加强性别平等立法政策是有帮助的；
- (11) 促进国家三方对话以便解决与新就业形式发展有关的劳动法实施和监察的问题，注意到第 198 号建议书是有助于解决隐蔽的雇佣关系的一项文书；
- (12) 开展一项技术合作综合计划，以便支持国际劳工局向成员国提供技术服务，目的是加强国家劳动行政管理和监察服务以及使行政管理和监察在体面劳动国别计划中成为主流。
- (13) 在国际劳工局内部和国际劳工局以外以及在多边体系中改进在劳动行政管理和劳动监察方面合作和信息交流，例如，通过国际劳工局支持的地区网络。

III

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”为基础进行了一次周期性的讨论，

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 于 2011 年 6 月 9 日通过。

关于社会保护周期性讨论的结论 (社会保障)

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保险覆盖的全球运动。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并通过综合体系逐步实施更高水平的社会保障两者相结合。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所有进步成果的关键。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巨大差距。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照护责任，妇女往往面临比男子遇到的更为严重的排斥。被排除在外人口的子女更可能在不利的卫生和营养状况下成长，从而影响到他们的前途及其社区的前途。

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)，并逐步确保受国际劳工组织最新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. 因为一刀切的处理方法是不适宜的，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限度的保护。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并尽快地提供较高水平的收入保障和享有卫生医疗的机会——同时考虑到，并首先朝着第 102 号公约的覆盖面和津贴规定而努力；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卫生医疗应得到加强。

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的公共税收基础。

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等有关的巨大代价。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. 作为其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。人口的老龄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) 整合以体面劳动为主的宏观经济、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) 改善工作能力下降工人的康复，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. 社会保障体系需要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良治的重要手段之一。

23. 国家对一个有力和有效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的政策、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下达成协议。

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找到一种合理平衡的需要。

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。然而，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¹国际劳工组织社会保障标准，和特别是第 102 号公约，为国际上接受的国家社会保障体系提供了一套独特的最低标准。它们提出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

¹ 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)。

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，包括土著民族、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投保人、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保险覆盖的全球运动背景下：

- (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、可行性和可持续性；
- (c) 进一步加强成员国制定、实施并监督对包括变化中的人口统计趋势和移民等挑战作出反应的社会保障体系的能力，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权责的实施，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的合作。通过国别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，主动和始终如一地突出性别主流化，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 录

有关社会保护底线的一个可能建议书的要素

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，是社会和经济发展的一个前提，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 and 指标作出重大贡献。

2. 目 标

A2. 建议书将突出强调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 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，以及那些已批准的成员国须确保其有效实施。

A3. 建议书的目的将是为成员国制定符合并支持更广泛的国家社会、经济和就业政策战略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别领导并对各国的需求、优先考虑和资源作出反应。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地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。

IV

关于性别平等和在国际劳工组织法律 文本中语言的使用决议¹

国际劳工组织大会于 2011 年举行其第 100 届会议，

考虑到妇女和男子在劳动世界中的平等是国际劳工组织的一个核心价值，负有根据其《章程》以及通过包括国际劳工标准在内的其章程行动手段在其本身的运作中加以实施的义务，

注意到国际劳工大会一再重申的性别平等的原则，包括第 60 届会议(1975 年)通过的关于女工机会和待遇平等宣言以及旨在促进女工机会和待遇平等的有关行动计划的附属决议，第 67 届会议(1981 年)通过的关于妇女参与国际劳工组织会议的决议，第 71 届会议(1985 年)通过的有关男子和妇女就业中的机会和待遇平等的决议，第 78 届会议(1991 年)通过的有关国际劳工组织女工行动的决议，第 92 届会议(2004 年)通过的有关促进性别平等、报酬公正和生育保护的决议，以及第 98 届会议(2009 年)通过的关于处于体面劳动的核心的性别平等的决议，

确认促进性别平等措施的重要性，包括确保妇女和男子得到相同关注，

1. 决定应通过本组织正式法律文本中适当措词的采用反映性别平等。这一点尤其可通过第二段中所体现原则的采用加以实现。

2. 进一步决定在《国际劳工组织章程》和本组织的其它法律文本中，除非另有要求，根据适用的解释规则，一个性别的采用在其含义中包括对另一性别的提及。

¹于 2011 年 6 月 9 日通过。

3. 要求局长在官方公报以及劳工局的其它出版物《国际劳工组织章程》和案文摘要、国际劳工组织文书起草手册，以及凡适宜时，在国际劳工组织法律文本的任何今后编纂中转载本决议的案文。

V

关于2012年预算会费摊款额度的决议¹

国际劳工组织大会，

决定，根据将国际劳工组织成员国会费分摊率与其在联合国的会费分摊率相一致的既定做法，通过本文件附件 II 第 3 栏中提出的 2012 年摊款额度表草案。²

VI

关于国际劳工组织行政法庭的构成的决议¹

国际劳工组织大会，

决定，根据《国际劳工组织行政法庭章程》第 3 条，

- (a) 对 Agustin Gordillo 先生作为法官为行政法庭的工作所做的贡献表示感谢；
- (b) 将 Mary G. Gaudron 女士(澳大利亚)的任命展期三年；
- (c) 任命 Suzie d'Auvergne 女士(圣卢西亚)为法官，任期三年。

VII

关于通过2012—13两年期计划和预算和在成员国之间分摊收入预算的决议¹

国际劳工组织大会，

根据《财务条例》，通过了截至 2013 年 12 月 31 日的国际劳工组织第 73 个财务期，支出预算为 861,620,000 美元，收入预算为 861,620,000 美元，以 0.84 瑞士法郎兑 1 美元的预算汇率，数额为 723,760,800 瑞士法郎，并决定以瑞士法郎标价的收入预算须根据政府代表的财务委员会建议的会费比额在成员国之间加以分摊。

¹ 于 2011 年 6 月 15 日通过。

² 本决议中提及的会费摊款额度附在了政府代表财务委员会的报告之后，国际劳工大会第 100 届会议，第 14 号议事录，2011 年，日内瓦。

VIII

关于2010年财务报告和已审定的 财务报表的决议

国际劳工组织大会，

决定，根据《财务条例》第29条，通过2010年12月31日结束的财务报告和已审定的财务报表。

IX

关于任命国际劳工组织工作人员 养老金委员会的决议¹

国际劳工组织大会：

确认下列人员为其在国际劳工组织工作人员养老金委员会联合国工作人员养老金联合委员会中的代表，任期截止到2013年10月8日：

T. Montant 先生(瑞士)

J. P. Bernard 先生(雇主)

M. Blondel 先生(工人)

¹于2011年6月15日通过。

目 录

	页次
I. 关于努力使体面劳动成为全世界家庭工人的现实的决议	1
II. 关于劳动行政管理和劳动监察的决议	1
III. 关于社会保护(社会保障)周期性讨论的决议	8
IV. 关于性别平等和在国际劳工组织法律文本中语言的使用决议	20
V. 关于 2012 年预算会费摊款额度的决议	21
VI. 关于国际劳工组织行政法庭的构成的决议	21
VII. 关于通过 2012—13 两年期计划和预算和在成员国之间 分摊收入预算的决议	21
VIII. 关于 2010 年财务报告和已审定的财务报表的决议	22
IX. 关于任命国际劳工组织工作人员养恤金委员会的决议	22