



国际
劳工
组织

► ILC.109/报告五

► 为一个以人为本的劳动世界 创建社会保护的未來

国际劳工大会
第109届会议，2021年



报告五

▶ 为一个以人为本的劳动世界 创建社会保护的未來

根据 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的后续措施开展有关社会保护(社会保障)战略目标的周期性讨论

第五项议程

ISBN 978-92-2-132564-2 (print)
ISBN 978-92-2-132565-9 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2021 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。

有关国际劳工局出版物和电子产品的信息可从以下网站获取：www.ilo.org/publns

▶ 目录

	页次
缩略语	7
导言和目标.....	9
导 言	9
目 标	10
结 构	10
第一章：提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展	13
1.1. 承认社会保障是一项人权，扩大劳工组织的授权，为全民提供社会保障	13
1.2. 阻碍社会保障普及的情况错综复杂	14
1.3. 国际社会对社会保护的重新承诺	15
1.4. 社会保护是可持续发展的先决条件 —— 《2030 年可持续发展议程》	17
1.5. 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》 —— 承认普遍、全面和 充足的社会保护制度 是建设可持续未来的关键组成部分	18
1.6. 抓住机遇，顺势而为，落实《2030 年议程》	18
第二章：进展值得称道，但巨大差距依然存在	19
2.1. 建立社会保护制度的进展	19
2.2. 社会保护有效覆盖的趋势	21
2.3. 社会保护待遇的充足性	29
2.4. 社会保护投资	34
第三章：实现普遍社会保护的挑战、机遇和对策	41
3.1. 缩小覆盖面和充足性差距，实现普遍社会保护	41
3.2. 强化社会保护制度	50
3.3. 确保社会保护制度的可持续性	54
第四章：劳工组织支持三方成员将愿望变为现实	61
4.1. 政策制定和与标准相关的活动	62
4.2. 知识开发与知识共享	64
4.3. 全国社会对话	68
4.4. 技术咨询服务：在体面劳动国别计划框架内对三方成员的支持	70

4.5. 能力发展.....	81
4.6. 建立和加强伙伴关系, 促进普遍社会保护和劳工组织的作用	83
4.7. 若干结论.....	86
第五章: 全民社会保护制度: 以《2030 年议程》和从新冠疫情中复苏为背景, 用九年时间实现变革	89
若干结论和可能的前进方向	89

表

表 4.1. 机构间社会保障评估工具和其他联合国工具	66
表 4.2. 劳工组织为社会保护干预措施可持续筹资提供技术支持后的主要成果实例	77
表 4.3. 劳工组织为缴费型社会保障计划提供精算服务的若干主要成果实例	78

图

图 1.1. 有效的国家社会保障扩展战略: 建立全面制度(规范依据: 第 202 号建议书)	16
图 1.2. 载入《2030 年议程》的社会保护: 相关目标和具体目标.....	17
图 2.1. 按政策领域分列 1900 年前至 2020 年纳入国家立法的社会保护计划的发展情况(占国家的百分比).....	20
图 2.2. 第 102 号公约和其他最新社会保障公约的批准情况	21
图 2.3. 按类型(左侧)和功能(右侧)分列的已公布措施的分布情况	22
图 2.4. 按区域分列的 2020 年社会保护有效覆盖范围 — 全球和区域估计数 (可持续发展目标指标 1.3.1).....	24
图 2.5. 养老金的有效覆盖范围: 按区域分列的超过领取养老金法定年龄者 领取养老金的百分比(有据可查的最近年份)(可持续发展目标指标 1.3.1).....	26
图 2.6. 养老金的有效覆盖范围: 按区域分列的养老金制度活跃缴费者 占劳动力和工作年龄人口的百分比(有据可查的最近年份)	27
图 2.7. 选定国家工作年龄男女向养老金计划缴费的比例和领取养老金 (缴费和非缴费型)的适龄男女的比例(最新现有数据).....	28
图 2.8. 社会健康保护覆盖面(加入某项计划的受保护者占总人口的百分比).....	29
图 2.9. 带薪产假的水平和期限(占以前收入的百分比和周数)(有据可查的最近年份)	30
图 2.10. 2019 年或有据可查的最近年份选定国家工伤保护计划中永久和 暂时残疾的替代率(百分比).....	31
图 2.11. 有据可查的最近年份单人非缴费型养老金占国家贫困线的百分比	32
图 2.12. 有据可查的最近年份灾难性医疗支出生率(占人口的百分比) (可持续发展目标指标 3.8.2).....	34

图 2.13. 与可持续发展目标指标 1.a.2 和可持续发展目标指标 1.3.1(均不包括医疗保健)相关的公共社会保护支出(最新现有数据).....	35
图 2.14. 按各区域和收入水平分列的公共社会保护支出(不包括医疗保健)占国内生产总值的百分比(有据可查的最近年份).....	36
图 2.15. 按社会保护职能分列的支出(有据可查的最近年份).....	37
图 2.16. 养老金公共支出占国内生产总值的百分比和老年人占总人口的百分比(有据可查的最近年份).....	38
图 3.1(a). 政府社会保护支出(不含保健)占国内生产总值的百分比(最新可用数据).....	55
图 3.1(b). 受至少一项社会保护现金津贴覆盖的人口比例(百分比, 有据可查的最近年份).....	56
图 3.2. 2016 年选定国家社会缴款占社会保护公共支出(包括医疗保健)的百分比.....	57

专栏

专栏 1. “社会保障”和“社会保护”的概念.....	11
专栏 2.1. 劳工组织社会保障标准的批准和实施情况.....	20
专栏 2.2. 应对新冠肺炎危机的社会保护措施.....	22
专栏 2.3. 监测养老待遇的充足性.....	33
专栏 4.1. 对劳工组织建立和扩大社会保护底线战略和行动的高级别评估(2012-2017 年)的一些要点.....	62
专栏 4.2. 社会保障良好做法指南.....	63
专栏 4.3. 劳工组织的旗舰报告《世界社会保护报告》和数据库.....	64
专栏 4.4. 在制定社会保护政策时将有效的全国社会对话纳入主流.....	68
专栏 4.5. 支持社会伙伴加强社会保护的若干实例.....	69
专栏 4.6. 劳工组织支持赞比亚扩大社会保护覆盖面.....	72
专栏 4.7. 劳工组织支持扩大社会保护的若干实例.....	73
专栏 4.8. 劳工组织支持三方成员应对新冠肺炎疫情.....	76
专栏 4.9. 阿尔及利亚社会保障高等学校.....	82

▶ 缩略语

ABND	基于评估的全国对话
ASEAN	东南亚国家联盟(东盟)
BRICS	五大新兴国家经济体联盟：巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非(金砖国家)
CEACR	实施公约与建议书专家委员会(专家委员会)
DG INTPA	欧盟委员会国际伙伴关系总局
DWCP	体面劳动国别计划
Flagship Programme	建立全民社会保护底线全球旗舰计划(旗舰计划)
GDP	国内生产总值
GIZ	德国国际合作署
IFI	国际金融机构
IMF	国际货币基金组织(基金组织)
ISPA	机构间社会保障评估(机构间社保评估)
ISSA	国际社会保障协会(国际社保协会)
ITC-ILO	国际劳工组织国际培训中心(都灵中心)
OECD	经济合作与发展组织(经合组织)
SDG	可持续发展目标
SME	中小型企业(中小企业)
SPF	社会保护底线
SPIAC-B	社会保护机构间合作委员会
SSA	社会保障管理局(社保管理局)
SSI	国际劳工组织社会保障调查(社保调查)
UNCT	联合国国家工作队
UNDAF	联合国发展援助框架(联发援框架)
UNDG	联合国发展集团(发展集团)
UNICEF	联合国儿童基金会(儿基会)

UNSDCF	联合国可持续发展合作框架
UN SPF Initiative	联合国社会保护底线倡议
USP2030	实现可持续发展目标的全球普遍社会保护伙伴关系 (社保全球伙伴关系)
WHO	世界卫生组织(世卫组织)

▶ 导言和目标

导言

1. 2019年，国际劳工大会第108届会议通过了具有历史意义的《国际劳工组织关于劳动世界的未來百年宣言》（《百年宣言》），重申并重振了国际劳工组织（劳工组织）为所有人开创一个体面劳动世界未來的创始使命。与一百年前一样，《百年宣言》承认，只有在社会正义的基础上才能实现普遍和持久的和平，而实现社会正义需要改善全世界的劳动条件和工人的权利，包括获得社会保障的权利。在全球化、技术创新、人口结构变化、公共卫生与气候危机推动的大变革背景下，社会保护仍然是劳工组织使命的组成部分，也是体面劳动、社会正义和可持续发展的关键推动因素。
2. 尽管世界许多地区在扩大社会保护方面取得了重大进展，但正如2019冠状病毒病（新冠肺炎）大流行所充分揭示的，对世界大多数人口来说，享有社会保障权尚未成为现实。全球只有45%的人口实际上获得至少一项社会保护待遇，而其余55%的人口（多达40亿人）没有得到保护。¹
3. 社会保护的理由是令人信服的。它既属于全人类的权利，也是一项有着巨大社会和经济效益的投资。它有力地促进了减少贫困、脆弱性和不平等，同时增强了政治稳定性和社会凝聚力。它通过提高生产力，加强人们从不断变化的劳动世界中受益的能力，支持总需求（特别是在经济滑坡之际），进而促进经济活力。社会保护带来的成果是，收入保障和获得医疗保健对人们的生活产生了切实影响。因此，社会保护在实现《2030年可持续发展议程》（《2030年议程》）目标方面的潜力得到了认可，新冠肺炎疫情有力地强化了这一点。
4. 2011年6月，在国际劳工大会第100届会议上首次举行了关于社会保护（社会保障）的周期性讨论。劳工组织关于扩大社会保障的二维战略因而得到核准，目的在于建立和维护普遍、全面、充分和可持续的社会保障制度，为2012年6月大会第101届会议近乎一致通过的《2012年社会保护底线建议书》（第202号）铺平了道路。重要的是，该建议书为成员国在逐步完善的社会保障制度内创建社会保护底线、从而实现全民社会保护提供了指导。
5. 大会第105届会议（2016年）通过的评估《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》影响的结论，再次确认了应继续开展这一周期性讨论。理事会在第328届²和第331届³会议上，就下一轮周期性讨论做出了决定，将关于社会保护（社会保障）的周期性讨论列入大会第109届会议（2021年）议程。

¹ 劳工组织，《2017-2019年世界社会保障报告：全民社会保护以实现可持续发展目标》，2017年。

² 理事会文件 GB.328/INS/5/2 和决定。

³ 理事会文件 GB.331/INS/3。

6. 第二次周期性讨论的时机恰到好处，它有助于在《2030 年议程》以及致力于从新冠肺炎造成的社会经济破坏中迈向包容性复苏的背景下，根据《百年宣言》确定的优先事项，完善劳工组织实现全民社会保护目标的战略。
7. 理事会在其第 331 届会议上还决定了经修订的周期性讨论框架。本报告是由劳工局根据由总部和外地代表组成的工作队提供的指导意见编写的。2019 年 3 月和 4 月，与政府、雇主组和工人组就报告大纲草案进行了协商。鉴于大会第 109 届会议因新冠疫情而被推迟至 2021 年，与相同的小组就如何修订报告以反映新冠疫情的发展情况进行了协商。根据 2020 年 11 月与工人活动局和雇主活动局讨论的有关新冠肺炎的拟议修订大纲对本报告作了修订，并在劳工局内广泛分发以征求意见。

目标

8. 在理事会的指导下，⁴ 报告力求通过以下方式向劳工组织三方成员提供信息：
 - 概述世界各地的社会保障现状；
 - 查找成员国面临的各种社会保障挑战和机遇，并概述各国的应对措施；
 - 概述劳工组织为支持三方成员努力应对挑战和利用自 2011 年上次周期性讨论以来出现的社会保障机会所采取的行动；
 - 为劳工组织未来行动的方向提供建议，以期为计划、预算和其他治理决定提供依据。
9. 本报告审议了标准实施委员会在大会第 108 届会议(2019 年)上讨论的关于《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)的普查(下称 2019 年普查)结果，⁵ 及理事会 2017 年 11 月讨论的对劳工组织 2012-2017 年期间建立和扩大社会保护底线的战略和行动的独立评估结果，⁶ 以及 2019 年对劳工组织社会保护(社会保障)干预措施的综合审查。⁷

结构

10. 报告分为五章，其中包括总结从评估报告中吸取的教训或从劳工局提供的技术咨询服务中获得的经验。**第一章**回顾了劳工组织在将人权作为社会保障的基础和支持建立基于权利的社会保护制度(包括社保底线)方面的关键作用，并讨论了范式的转变，不再将社会保护视为一种成本，而是实现人的尊严、社会正义和可持续发展的一个先决条件。**第二章**描述了近年来社会保护制度的逐步发展情况，特别侧重于全球和区域趋势。**第三章**评估了成员国为克服扩大社会保障和建立国家社会保护制度方面的挑战以及落实第 202 号建议书中提供的指导所采取

⁴ 理事会文件 GB.331/INS/3，第 1 段和第 6 段。

⁵ 劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展：关于〈2012 年社会保护底线建议书〉(第 202 号)的普查》，国际劳工大会第 108 届会议，报告三(B)，2019 年。

⁶ 理事会文件 GB.331/PFA/9。

⁷ 劳工组织，《社会保护(社会保障)干预措施：哪些有效？为什么？从 2012-2018 年综合审查中得到的经验教训》，劳工组织评估办公室编写，2020 年。

的对策和行动的趋势。**第四章**介绍了劳工局采取的行动，包括通过“建立全民社会保护底线全球旗舰计划”采取的行动，以回应三方成员在实现人人享有普遍社会保护方面的不同现实和需求。**第五章**重点介绍了从前几章的分析和大会百年会议(2019年)的成果中得出的主要观点和经验教训，以此作为确定劳工局未来优先事项建议的基础，帮助成员国建立强有力的社会保护制度，包括社保底线，根据劳动世界的未來对其加以调整，并更好地为未來的冲击和危机做准备。

► 专栏 1. “社会保障”和“社会保护”的概念

“社会保障”和“社会保护”的概念在本报告中可互换使用，涵盖通过缴费或非缴费机制(或两者的混用)提供福利待遇的所有措施，无论是现金还是实物，以实现社会保障权并确保保护，除其他外，免受：

- 疾病、残疾、生育、工伤、失业、年老或家庭成员死亡导致的工作相关收入丧失(或收入不足)；
- 缺乏或负担不起医疗保健；
- 家庭支持不足，尤其是对儿童和成年受抚养人而言；
- 普遍贫困和社会排斥。

国家立法和实践缺乏对这两个概念的统一理解。“社会保障”有时但并非总是指社会保险机制，而“社会保护”有时被理解为具有更广泛的性质(包含额外的社会服务和措施)，有时被认为是狭义的(仅指针对社会中最贫困、最弱势成员的措施)。

▶ 第一章

提供普遍社会保护，实现人的尊严、 社会正义和可持续发展

11. 本章概述了支持社会保障人权的国际法律和政策架构的发展情况。本章回顾了劳工组织在其 100 年历史中被赋予的艰巨任务，即通过以权利为基础的方法将社会保障扩大到所有人，同时考虑阻碍社会保障进展的情况以及促进积极行动的契机。本章讨论了将社会保护与人的尊严、社会正义和可持续发展结合在一起的最近范式的变化，这一变化导致许多国家将社会保护列为优先事项，而且这一领域的国内和国际行为者激增。本章最后指出，需要加强政策的连贯性和协调性，以引导社会保护的可持续发展，包括适当考虑到国际商定的标准和原则。

1.1. 承认社会保障是一项人权，扩大劳工组织的 授权，为全民提供社会保障

12. 2018 年是《世界人权宣言》发表 70 周年纪念。《宣言》第二十二和第二十五条果敢宣布，每个人，作为社会的一员，有权享受社会保障，并有权获得与其健康和福祉相适应的生活水平。由 170 个国家批准的《1966 年经济社会文化权利国际公约》确立了一项法律义务，即实际上在全世界范围内，在现有资源最大限度内逐步落实社会保障权(第二条和第九条)。

13. 自 1919 年以来，劳工组织根据章程赋予的使命，制定了重点为劳动世界，包括在生育、患病、因工致病和受伤的情况下，提供保护以及提供养老待遇的标准。《费城宣言》(1944 年)以“任何地方的贫穷对一切地方的繁荣构成危害”为前提，呼吁劳工组织实现“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”(第 III 节(f)段)。《费城宣言》强调，所有政策都应确保人人享有自由、经济安全和繁荣的基本人权，并呼吁劳工组织“有责任按照此基本目标来审查和审议一切国际经济和财政政策及措施”。

14. 根据这一扩大的授权以及从过去的危机中吸取经验教训的共同意愿，制定了一个全面的国际法律架构，通过基于权利的方法充实和落实社会保障人权。在劳工组织创立后的 100 年中，其三方成员通过了 31 项社会保障公约和 24 项建议书，占整个国际劳工标准体系的六分之一以上；因此，社会保障被认为是“国际劳工组织标准制定和监督活动的主要领域之一”。⁸

15. 劳工组织三方成员制定的全面国际认可的规范框架是独一无二的，它为劳工组织在政策和法律层面的活动奠定了基础，确立了明确的基准和原则，并为逐步实现社会保障人权指明了方向。《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)履行了《费城宣言》的普世使命。它仍然是唯一系统性处理社会保障问题的国际条约，该条约赋予国家总的责任：参照核心原则及最低质量和数量基准，通过综合采用缴费和非缴费机制，建立和维持一个针对人们一生中面

⁸ 劳工组织，《社会保障与法治：根据 2008 年《关于争取公平全球化的社会正义宣言》针对社会保障文书的普查》，国际劳工大会第 100 届会议，报告三(1B)，2011 年，第 22 段。

临的一系列意外情况(包括因系统性冲击而造成的意外情况)而确保为其人口提供保护的制度。这些意外情况包括在生病、失业、年迈、工伤、生育、残疾和丧偶时以及对有子女的家庭而言需要有医疗护理和收入保障。特别是,第 102 号公约确立了与相关机构的管理和经费有关的主要原则,辅之以对这些意外情况(除家庭福利外)设定更高保护水平的更高级的标准,⁹以及针对移民工人状况的标准。¹⁰

16. 许多国家通过批准人权条约和劳工组织文书,致力于实现社会保障权。然而,即使没有得到批准,这些标准仍然指导各国拟定社会保护政策和法律框架,以及国际社会做出扩大社会保障的承诺,特别是联合国可持续发展目标。

1.2. 阻碍社会保障普及的情况错综复杂

17. 尽管取得了这些重大的法律进展,但世界上大多数人口仍被排除在任何形式的社会保障之外。若干挑战阻碍了社会保障人权的落实。非正规就业持续存在,60%以上的就业人口在非正规经济中谋生,导致主要是在发展中国家出现保护方面的巨大差距。¹¹不仅限于高收入国家,具有挑战性的劳动力市场转型、结构性失业和劳动力市场碎片化,导致灵活、临时和非典型就业形式的增加,并刺激自营职业,更多地诉诸复杂的分包和民事或服务合同,而这类合同往往缺乏适当的社会保护,并处于受金融、经济或卫生危机打击最为严重之列。¹²自 20 世纪 70 年代中期经济衰退以来,常常通过基于放松管制、私有化、灵活劳动力市场、社会保障改革以及降低劳动力成本和社会支出的经济和结构调整政策寻求复苏。¹³然而,在许多情况下,这导致福利国家明显倒退,并将责任从国家转移到私营部门和金融市场,从而将更大的风险转移到个人身上。¹⁴国际劳工标准被描述为可能阻碍经济增长和竞争力,当然,这被经验证明是错误的。¹⁵
18. 虽然全球化无疑有助于使众多人摆脱贫困,但它也伴随着不平等和社会经济不安全的加剧,以及世界许多地区经济增长的好处分配不均,致使千百万人在新冠肺炎疫情来袭时毫无保护。¹⁶这一现象对社会保护产生了重要影响,至少有两个原因:(1) 社会保险的资金来源主

⁹ 《1964 年工伤事故和职业病津贴公约》[附表一于 1980 年修订](第 121 号);《1967 年残疾、老年和遗属津贴公约》(第 128 号);《1969 年医疗和疾病津贴公约》(第 130 号);《1988 年促进就业和失业保护公约》(第 168 号);《2000 年生育保护公约》(第 183 号);以及相关建议书。

¹⁰ 《1962 年(社会保障)同等待遇公约》(第 118 号);《1982 年维护社会保障权利公约》(第 157 号)及相关建议书。

¹¹ 劳工组织,《非正规经济中的女性和男性:统计图解》,第三版,2018 年。

¹² 劳工组织,《世界非标准就业:理解挑战,塑造未来》,2016 年。

¹³ 劳工组织,《捍卫价值,促进变革:全球经济中的社会正义:国际劳工组织议程》,总干事报告(第一部分),国际劳工大会第 81 届会议,1994 年,日内瓦,第 71 页;Gerry Rodgers 等,《国际劳工组织与追求社会正义,1919-2009 年》(劳工组织,2009 年),第 33 页。

¹⁴ 劳工组织,《捍卫价值,促进变革》,第 10 页;劳工组织,《社会保障与法治》,第 119-123 段;Francis Maupain,《国际劳工组织在全球经济中的未来》(牛津:哈特出版社,2013 年)。

¹⁵ 经合组织,《贸易、就业和劳工标准:核心工人权利与国际贸易研究》,1996 年;劳工组织,《捍卫价值,促进变革》,第 69-75 页。

¹⁶ 劳工组织,《社会保护底线 — 争取公平和包容性的全球化》,由迈克尔·巴切莱特主持的社会保护底线咨询小组的报告,2011 年,日内瓦,第 1-4 页。

要是基于劳动收入份额的缴费，自 20 世纪 80 年代以来，劳动收入份额一直在稳步下降；(2) 社会保护制度往往被不恰当地视为经济增长的成本和副产品，而不是对人的投资和持续经济发展和发展的先决条件。

1.3. 国际社会对社会保护的重新承诺

1.3.1. 重新发现社会保护的益处是实现 可持续包容性增长的先决条件

19. 在 1997 年亚洲经济和金融危机之后，社会保护明显成为实现可持续包容性增长和解决全球化的社会影响的先决条件。在许多国家，主要因失业、就业不足、非正规就业、劳动力市场的灵活化和放松管制程度持续攀升而导致贫困、不平等和社会排斥现象日益加剧。在此背景下，各国经验证明了社会转移支付和有效获得医疗保健服务作为一种补救形式的有效性。¹⁷
20. 自 1999 年以来，将社会保护扩大至所有人被认为是体面劳动的四个组成部分之一，并且对于在日益放松管制和非正规化的背景下解决全球化的社会层面问题至关重要。¹⁸
21. 近十年后，在 2008 年全球经济和金融危机的动荡中，《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》强调，本组织所有成员国都负有关键责任，为实现体面劳动目标做出贡献。这包括“将包括为需要此类保护的所有人提供基本收入措施在内的社会保障扩展到所有人，修订其范围和覆盖面，以满足和应对由于技术、社会、人口统计和经济变革引起的新的需求和不确定性”，来实现社会保护的目标。
22. 在危机发生后，《2009 年全球就业契约》呼吁各国“利用基本社会保护底线，为所有人确立充分的社会保护”，并敦促“国际社会提供发展援助，包括预算支持，在国家基础上建立基本社会保护底线”。联合国系统行政首长协调理事会委托劳工组织和世界卫生组织(世卫组织)牵头于 2009 年 4 月发起联合国社会保护底线倡议，作为抗击危机和加快经济复苏的若干联合倡议之一。

1.3.2. 劳工组织利用标准制定作为其主要比较优势， 为实现全面社会保护铺平道路

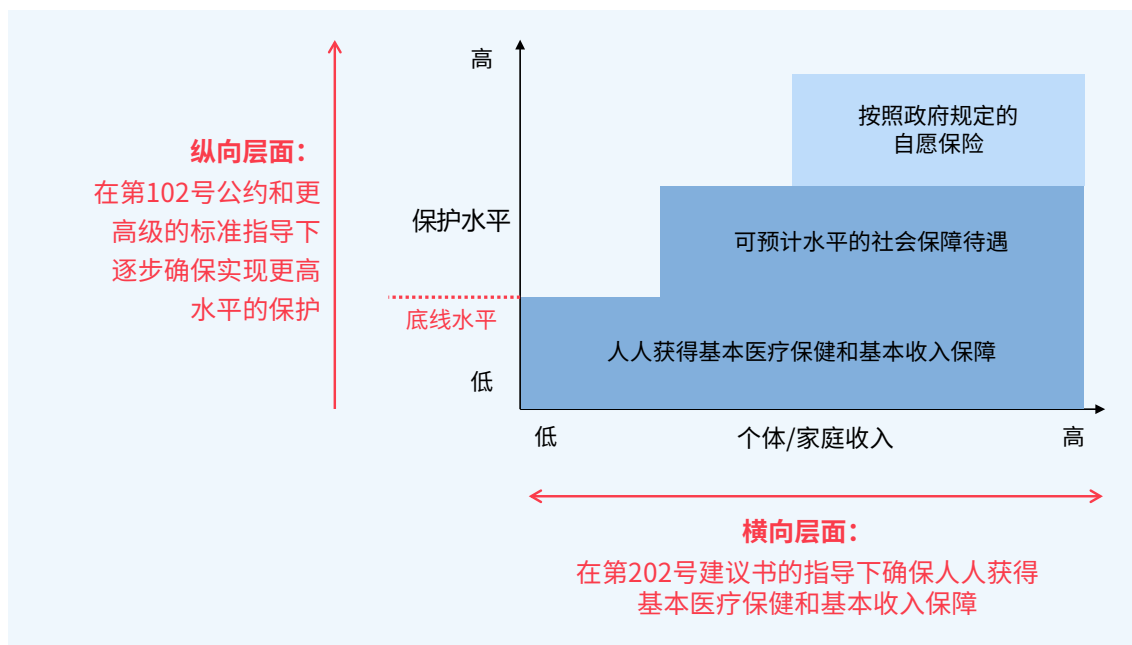
23. 一次性的危机应对措施并不能实现以权利为基础的必要社会保护发展，需要通过持续行动和承诺来建立可持续、全面和逐步普及的制度——这一认识为 2012 年通过第 202 号建议书铺平了道路。劳工组织通过这一新的里程碑式文书恢复了它在社会保护方面的标准制定活动，该文书列出了指导制定社会保护政策和战略的原则，旨在确保：(i) 受保护人员的普遍覆盖；(ii) 对所覆盖的各种风险的全面保护；(iii) 适足保护水平。
24. 极为重要的是，该建议书申明，所有国家都应优先考虑建立国家社会保护底线，作为其社会保障体系的一个基本要素，通过一项二维战略，保证所有人至少获得基本水平的收入保障和

¹⁷ 劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第 19 段。

¹⁸ 劳工组织，《公平全球化：为所有人创造机会》，全球化的社会层面问题世界委员会，2004 年。

基本医疗保健(称为横向面),并在第 102 号公约和更高级的标准的指导下,尽快为尽可能多的人提供更高水平的保护(称为纵向面)(图 1.1)。

► 图 1.1. 有效的国家社会保障扩展战略: 建立全面制度
(规范依据: 第 202 号建议书)



25. 第 202 号建议书描绘了在二十一世纪为建立和维持普遍和可持续社会保护制度而制订规范和政策框架的蓝图，而不仅仅是临时、一次性或零散的方法。国际社会在《2030 年议程》中迅速认可了该建议书的前瞻性，《2030 年议程》敦促各国“执行适合本国国情的全民社会保障制度和措施，包括最低标准”（可持续发展目标 1.3）和“实现全民健康保障”（可持续发展目标 3.8）。¹⁹
26. 第 202 号建议书的通过也加强了对劳工组织在社会保护领域任务的承认。为了应对包括联合国机构、国际金融机构和其他国际组织在内的多个国际行为方越来越多地参与这一领域，各种倡议旨在精简社会保障领域的政策指导和发展合作，以提高政策一致性，确保协调，避免重复。2012 年设立的社会保护机构间合作委员会和 2016 年成立的实现可持续发展目标的全球普遍社会保护伙伴关系(社保全球伙伴关系)，都由国际劳工组织和世界银行共同主持，为加强社会保障领域的政策一致性做出了贡献。然而，要根据《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》(2016 年)，²⁰ 按照国际商定的原则和价值精简联合国系统和国际金融机构的政策框架，仍需要做大量的工作。扩展社会保护的势头(包括在新冠肺炎大流行的背景下)要求各有关国际行为方在政策咨询和发展合作行动上更加协调一致，以实现基于国际商定原则和价值的普遍社会保护。

¹⁹ 联合国大会第 67/81 号决议，《全球卫生与外交政策》，A/RES/67/81(2012 年)，第 3 段，强调“国家保健系统全民覆盖的重要性，特别是通过初级保健和社会保护机制，包括国家确定的社会保护底线，实现全民覆盖”。

²⁰ 详见第四章。

1.4. 社会保护是可持续发展的先决条件 ——《2030 年可持续发展议程》

27. 国际社会认识到社会保护是一种社会、经济和政治需要，因此在《2030 年议程》中占据突出位置，在 17 项目标中有 5 项目标明确承认社会保护在应对全球挑战和为所有人创造更美好和更可持续的未来中的作用，不让任何一个人掉队(图 1.2)。

► 图 1.2. 载入《2030 年议程》的社会保护：相关目标和具体目标



28. 特别是，通过人人享有社会保护制度，社会保护在消除贫困方面发挥了关键作用(可持续发展目标 1.3)。此外，联合国系统承认了劳工组织在社会保护方面的全球性使命，并赋予劳工组织正式监管数据汇编以及通过相关指标 1.3.1 报告在实现可持续发展目标 1.3 方面所取得的进展的责任。此外，具体目标 1.a 呼吁从各种来源充分调集资源，以消除贫困，并特别考虑政府在卫生、教育和社会保护方面的支出(指标 1.a.2)。社会保护底线由于保障在没有困难的情况下(指标 3.8.2)获得基本保健(指标 3.8.1)，也有助于实现关于全民健康保障的可持续发展目标 3.8。《2030 年议程》还强调了社会保护作为在全球范围内实现可持续的经济和社会效果之手段的作用，例如性别平等(可持续发展目标 5)、体面劳动和经济增长(可持续发展目标 8)、减少不平等(可持续发展目标 10)以及创建和平、包容的社会以促进可持续发展和在各级建立有效、负责和包容的机构(可持续发展目标 16)。新冠肺炎疫情给实现这些目标带来了严峻挑战，在许多情况下，疫情暴露了新的脆弱性和不平等，或进一步加剧了现有的脆弱性和不平等，因而需要为 2030 年之前的阶段作出新的、强有力的危机后承诺。

1.5. 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》 ——承认普遍、全面和适足的社会保护制度 是建设可持续未来的关键组成部分

29. 为纪念劳工组织成立第一个百年，《百年宣言》强调了社会保护在以人为本的增长和发展模式中的关键作用。人口老龄化、全球化、劳动力迁徙、数字化和气候变化对现行社会保护制度的充足性、财政和经济可持续性及其扩展构成挑战。因此，《百年宣言》呼吁所有成员国通过“普遍获得全面和可持续的社会保护”（第三部分 A 段第(iii)小节），加强所有人从不断变化的劳动世界中受益的能力，以便在工人和雇主的生活和工作过渡期给予他们更好的支持和保护。重要的是，新冠肺炎大流行及其破坏性影响使《百年宣言》有关要求劳工组织致力于“发展和加强适足、可持续和适应劳动世界发展的社会保护制度”（第二部分 A 段第(xv)小节）的呼吁引起了更大反响。
30. 2019 年 9 月，联合国大会的一项决议²¹ 欢迎劳工组织的《百年宣言》，并呼吁联合国各机构考虑将劳工组织的政策建议，包括通过联合国可持续发展合作框架，纳入其工作。²²

1.6. 抓住机遇，顺势而为，落实《2030 年议程》

31. 围绕迫切需要切实保障全民社会保护的共识从未如过去十年期间那样明显，当社会保护在应对新冠肺炎大流行的后果方面发挥了关键作用之后，这种共识更为强化。这种空前的环境契合有可能促进对可持续发展采取统筹办法，并使所有国家和发展行为方围绕一个共同的范式行事，即承认投资社会保护和保障人权、尊严和社会正义以及可持续和包容性增长所具有的价值和迫切性。现有的最新数据显示，在新冠肺炎疫情爆发之前，世界业已在实现可持续发展目标方面落后于预期：尽管取得了某些进展，但仍有 7.36 亿人生活在极端贫困中，特别是在农村地区；8.2 亿人生活在饥饿中；世界上许多地区的不平等正在加剧。迄今采取的行动显然不足以实现普遍社会保障权，尤其是没有通过划拨必要的财政资源来实现。新冠肺炎危机导致在实现 2030 年目标的很多方面出现相当大的倒退，这要求负责社会保护的部委和机构，包括经济部和财政部、行业部委以及工人组织和雇主组织之间在国家一级就社会保护做出更多承诺，开展更多合作。同样，劳工组织和包括国际金融机构在内的其他发展伙伴都有责任加强合作，齐心协力，同时充分认识到每个伙伴的使命、独特性和附加值。这将成为避免紧缩、重建得更好以及将言辞和善意变成所有人的现实的决定性因素。

²¹ 联合国大会第 73/342 号决议，《国际劳工组织成立百年之际关于劳动世界未来的宣言》，A/RES/73/342(2019 年)。

²² 另外，联合国大会确认了社会保护对于在联合国所有会员国实现全民健康覆盖的重要性。联合国大会第 74/2 号决议，《全民健康覆盖问题高级别会议政治宣言》，A/RES/74/2(2019 年)。

▶ 第二章

进展值得称道，但巨大差距依然存在

32. 本章按照生命周期的方法，概述了全球社会保护制度的现状、覆盖面、全面性、待遇和支出水平。它根据劳工组织世界社会保护数据库和国际社会保障协会提供的信息以及社会保护立法的发展情况，强调了近几十年来在扩大社会保护(包括可持续发展目标 1.3)方面取得的进展以及有待弥合的差距。

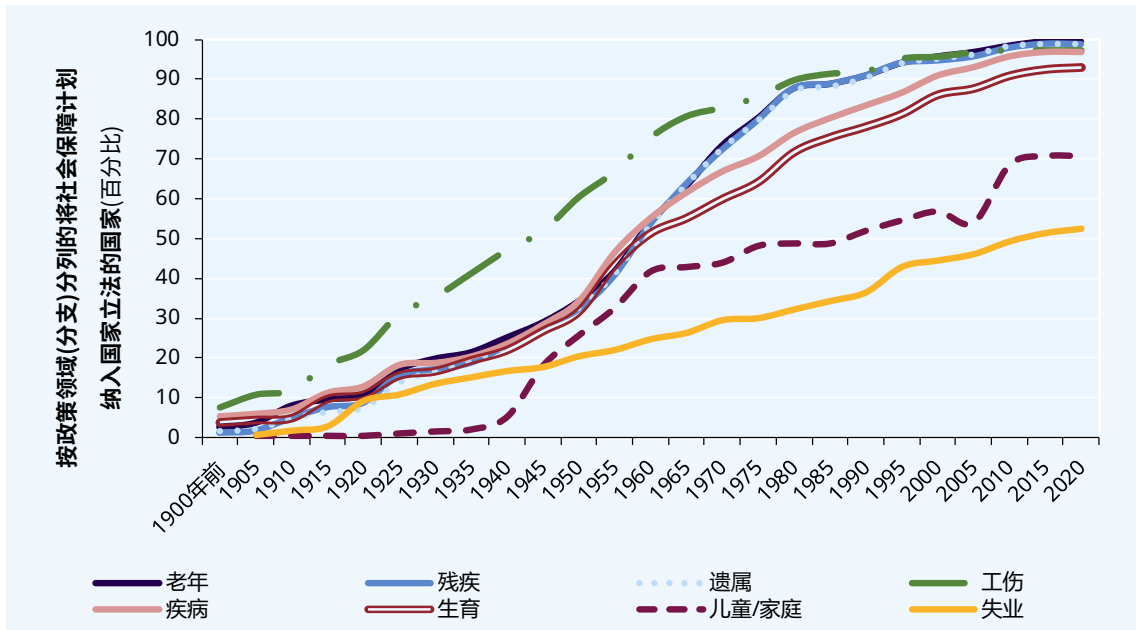
2.1. 建立社会保护制度的进展

33. 近 100 年来，社会保护制度的发展令人瞩目。目前，大多数国家都有立足于国家立法的社会保护计划，涵盖社会保护的全部或大部分政策领域，尽管在某些情况下，这些计划仅涵盖人口的少数群体。然而，虽在法律覆盖方面取得了这些值得称道的进展，但特别是在亚洲和非洲，仍存在着巨大的实施差距。

34. 各国往往根据本国国情和优先事项，逐步建立起自己的社保制度。从历史上看，各国首先处理工伤领域，其次引入养老金、残疾和遗属津贴，随后是疾病、医疗和生育保护。儿童和家庭救济金以及失业救济金通常排在最后(图 2.1)。

35. 构建国家法律框架和扩大法律覆盖范围对于基于权利的方法至关重要。然而，法律覆盖面的扩大本身并不总能通过充足的福利待遇来确保人口的有效覆盖。由于实施和执行方面存在问题，缺乏政策协调，资金不足，有效提供福利和服务的机构能力薄弱，正如 2.2 节所示，有效覆盖范围的扩大严重滞后。

► 图 2.1. 按政策领域分列 1900 年前至 2020 年纳入国家立法的社会保护计划的发展情况(占国家的百分比)



注释：根据 186 个国家的现有资料。考虑的政策领域是第 102 号公约中的政策领域，不包括医疗保健。这些估计数包含法律规定的所有方案，包括雇主责任计划。

资料来源：基于国际社保协会/社保管理局的估计，《世界各地的社会保障计划》。

36. 自 2011 年以来，越来越多的国家批准了第 102 号公约和其他公约(见专栏 2.1)，公约和建议书在国家一级得到实施，这表明劳工组织的社会保障标准仍然是指导各国建立社会保障制度、扩大法律覆盖和实现有效覆盖的重要来源。

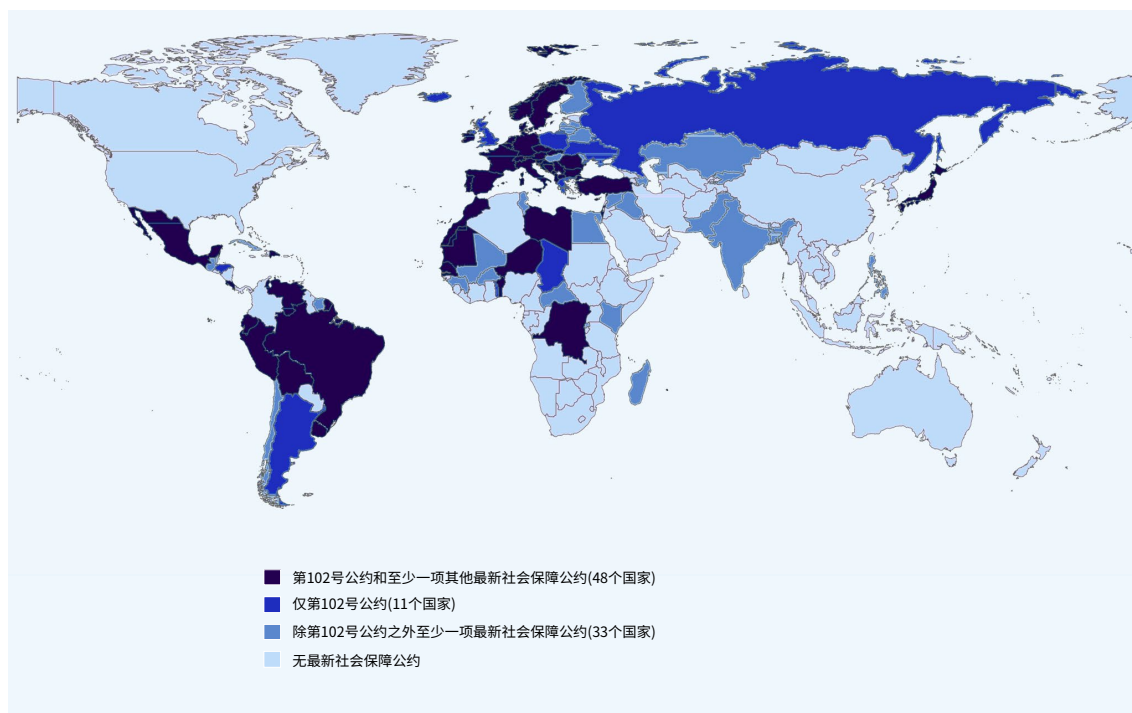
► 专栏 2.1. 劳工组织社会保障标准的批准和实施情况

正如大会第 100 届会议(2011 年)通过的关于社会保护(社会保障)的周期性讨论的结论(第 29 段)和最近的《百年宣言》所强调的那样，第 102 号公约和其他最新的社会保障公约(图 2.2)的批准和实施仍然是劳工组织成员国的一个关键优先事项。自 2011 年以来，12 个成员国(阿根廷、贝宁、佛得角、乍得、多米尼加共和国、洪都拉斯、约旦、摩洛哥、俄罗斯联邦、圣文森特和格林纳丁斯、多哥和乌克兰)批准了第 102 号公约，使批准国总数达到 59 个。此外，自 2011 年以来，已有 18 个成员国批准了其他社会保障公约或相关的《2000 年生育保护公约》(第 183 号)，其中包括比利时、布基纳法索、哈萨克斯坦、马里、毛里求斯、尼日尔、北马其顿、挪威、塞内加尔以及圣多美和普林西比。

这些新的批准数表明成员国对劳工组织标准及其实施的坚定承诺，包括通过相关的监督机制。劳工组织的社会保障标准为国家社会保障计划提供了一个广泛接受的国际指导框架，甚至为尚未批准相关公约的国家以及联合国和其他国际或区域组织提供了一个重要的参考。

资料来源：NORMLEX 国际劳工标准信息系统。

► 图 2.2. 第 102 号公约和其他最新社会保障公约的批准情况



资料来源：NORMLEX 国际劳工标准信息系统。

2.2. 社会保护有效覆盖的趋势

2.2.1. 全球和区域发展情况

37. 世界许多地区的国家在扩大社会保护覆盖范围方面取得了重大进展。然而，对于世界上大多数人来说，享有社会保障人权尚未成为现实。全球仅有 31%的人口能够从儿童补贴到养老金在内的所有领域获得全面社保制度的保障，而其余人口只能得到部分保障或毫无保障。全球仅有 47%的人口实际上获得至少一项社保现金津贴，而其余 53%的人口(多达 40 亿人)没有受到保护(可持续发展目标指标 1.3.1)(见图 2.4)。²³
38. 老年人的社保覆盖面有了实质性的扩大：由于非缴费型和缴费型养老保险的扩大，78%的退休年龄以上的老人领取养老金。然而，仅有 19%的失业者获得失业现金津贴，仅有 34%的重度残疾人领取残疾现金津贴，仅有 35%的雇员被工伤津贴覆盖，全世界仅有 26%的儿童有效得到社会保护，仅有 45%的产妇获得生育现金津贴。此外，社会救助现金津贴仅覆盖 29%的弱势人群，包括儿童、工作年龄的人和不受缴费型社保计划保护的老年人。
39. 新冠肺炎危机表明了社会保护制度对于保护人们的健康、工作和收入的重要性。然而，它也揭示了许多国家存在的高覆盖缺口的后果，暴露了人们在应对危机对健康和就业的破坏性影响时的脆弱性。作为对策，几乎所有国家都采取了社会保护措施来应对危机(见专栏 2.2)。

²³ 除非另有说明，本章中的估计数均摘自劳工组织《2017-2019 年世界社会保障报告》。

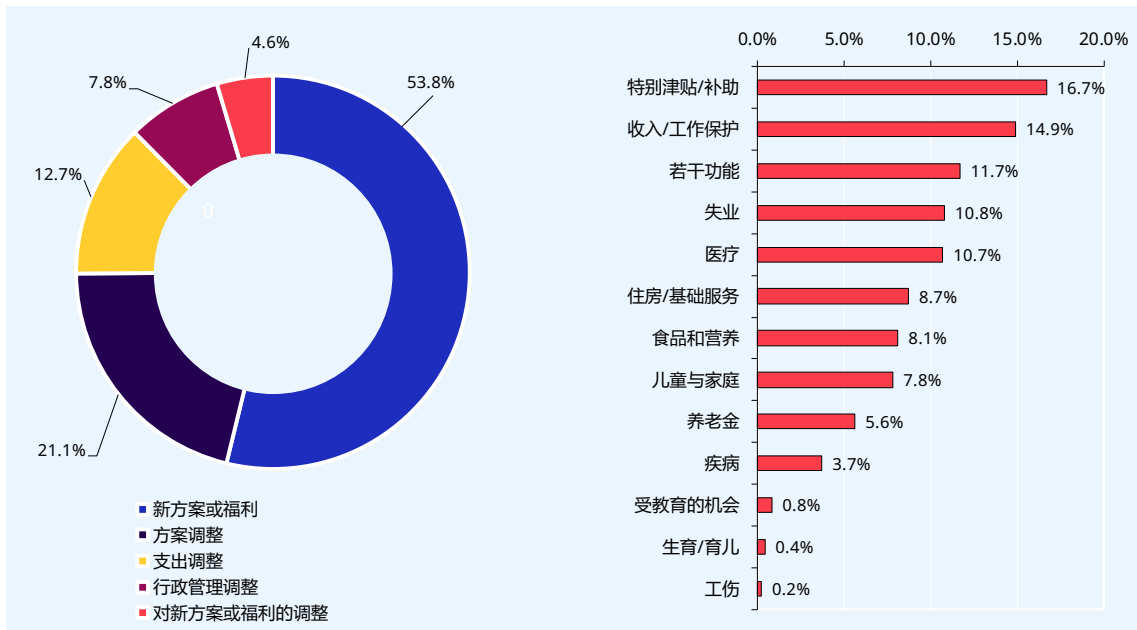
► 专栏 2.2. 应对新冠肺炎危机的社会保护措施

2020年2月1日至11月30日，209个国家和地区的政府宣布了至少1,596项社会保护措施(大多是短期措施)，以应对新冠肺炎危机。大多数措施引入了新的方案或福利(53.8%)，然后是对现有方案做出调整的措施(41.6%)，详见图2.3。到2020年下半年，对新的方案或福利也在做出修订(4.6%)。

大约16.7%的应对措施可归类为特别津贴，然后是旨在保护收入/工作的措施(14.9%)、同时履行若干职能的措施(11.7%)、失业保护措施(10.8%)以及图中详细列出的其他措施。总体而言，75.8%的措施是非缴费性的，特别是新的方案和福利(90.8%)。值得注意的是，虽然81.7%的欧洲和中亚国家能够依靠缴费性措施来应对新冠疫情，但在全球这一比例为57.8%，非洲仅为32.7%。

资料来源：NORMLEX 国际劳工标准信息系统。

► 图 2.3. 按类型(左侧)和功能(右侧)分列的已公布措施的分布情况

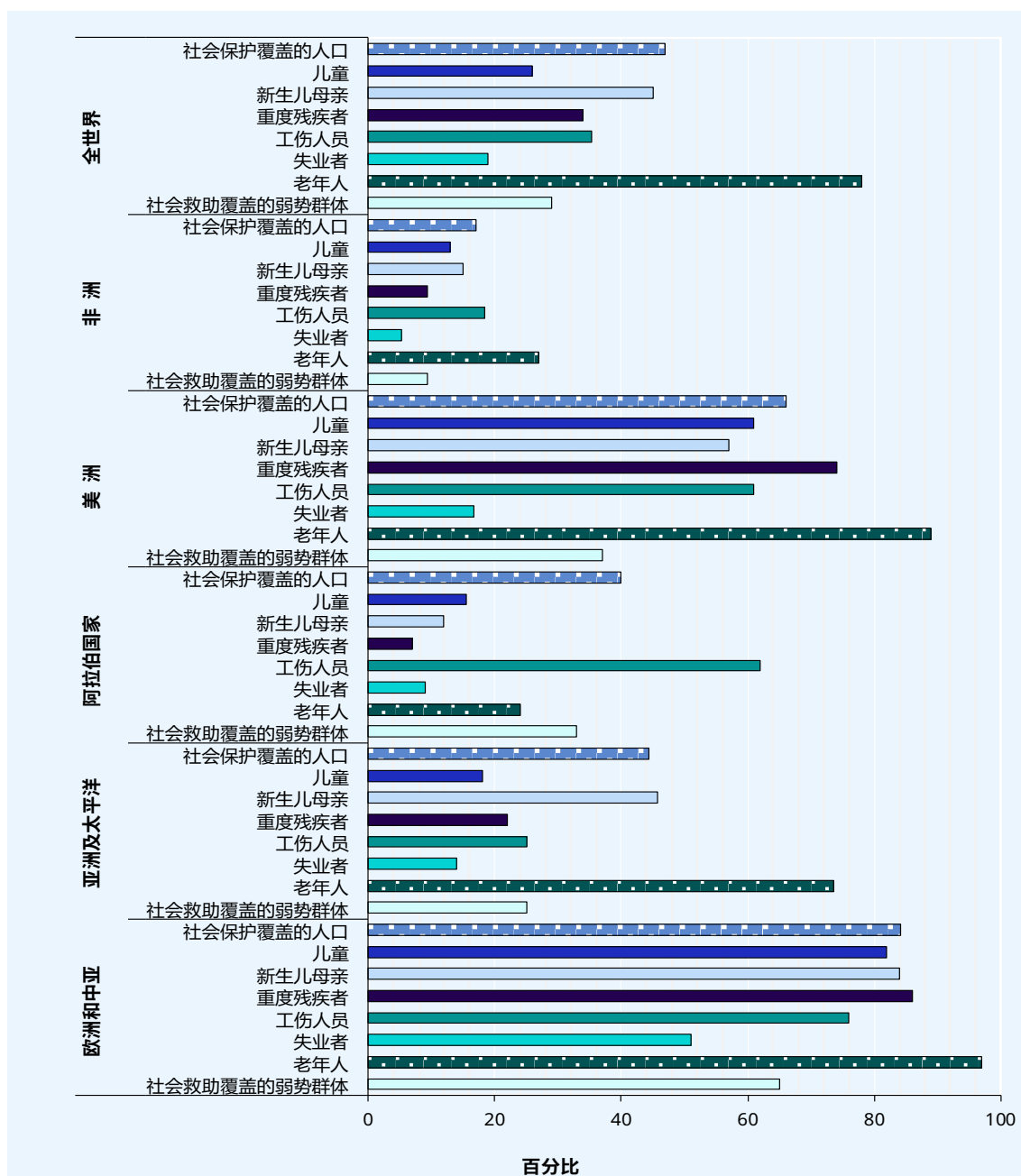


资料来源：劳工组织，“世界各地应对新冠肺炎危机的社会保护措施”，《社会保护监测》，2020年。

40. 在非洲，尽管在扩大社会保护覆盖范围方面取得了重大进展，但仍仅有17%的人口获得至少一项社保现金待遇，且各国之间差异很大。由于加大了扩大养老保护面的力度，27%的非洲老年人口现在领取养老金。博茨瓦纳、佛得角、莱索托、毛里求斯和纳米比亚等国家已经实现或接近实现养老保护全覆盖。然而，在儿童、新生儿妇女、失业工人、残疾人以及弱势人群方面，整个区域的覆盖面仍然存在很大差距。
41. 在美洲，66%的人口实际上至少享有一项社会保护现金津贴，这主要是近几十年来扩大社会保护制度重大努力的结果。超过一半的儿童、孕妇、新生儿母亲以及老年人享受社保现金津贴，但失业津贴的缺口较大。一些国家成功地实现了对儿童(阿根廷、巴西、智利)、新生儿母亲(加拿大、乌拉圭)、残疾人(巴西、智利、美国、乌拉圭)和老年人(阿根廷、多民族玻利维亚国、加拿大、特立尼达和多巴哥、美国)的全覆盖。

42. 在阿拉伯国家，40%的人口至少享有一项社会保护现金津贴。尽管与其他社会保障领域相比，养老保险制度发展得很好，但其覆盖范围有限，估计为 24%，而且由于养老保险体系的积极缴费者在全部劳动力中所占比例较低(39%)，预计将持续下去。产生积极影响的举措包括：巴林、科威特和沙特阿拉伯等国制定了失业保险计划，以及伊拉克和约旦扩大了生育保护的覆盖面。该区域的众多社会救助方案覆盖了 32%以上的弱势人口；但是，必须扩大覆盖面，包括将其扩展到非国民。
43. 在亚洲及太平洋地区，尽管在加强社会保护制度和建立社会保护底线方面取得了重大进展，但仍仅有 44.1%的人口有效地获得至少一项社会保护现金津贴。各次区域的覆盖率各不相同，南亚的覆盖率仅为 22.8%，东亚的覆盖率为 72.3%。在儿童和家庭津贴、生育保护、失业保护和残疾津贴方面，覆盖面上仍然存在很大缺口。然而，值得注意的是，一些国家实现了对儿童的全覆盖(澳大利亚、蒙古)，另一些国家扩大了生育保护覆盖面(孟加拉国、印度、蒙古)，还有一些国家出台并扩大了非缴费型和缴费型养老保险计划，以实现老年人的全覆盖(蒙古、新西兰、泰国和东帝汶)。然而，在许多国家，待遇给付的充足性仍然是一个令人关切的问题。
44. 在欧洲和中亚，鉴于相对全面和成熟的社会保护制度，包括社保底线，84%的人口至少可以获得一项社会保护现金津贴。儿童和家庭津贴、生育现金津贴、残疾津贴和养老金的区域覆盖率估计为 80%以上，有几个国家甚至已实现了全民覆盖。然而，鉴于人口结构的变化和宏观经济的压力，在失业保险覆盖面领域以及在养老金和其他待遇的适足性方面，仍需进一步取得进展。
45. 虽然社会保障覆盖率较高的国家通常与经济发展水平较高有关，但博茨瓦纳、中国、佛得角和东帝汶等一些国家的经验表明，处于任何发展水平上的国家都可以成功地持续努力扩大覆盖范围(见第 3.2 节)。
46. 尽管在通过缴费型社保计划扩大覆盖范围方面取得了重大进展，但许多人仍得不到保护，这主要是由于存在着大量的非正规就业，特别是在农村地区。然而，全球只有不到三分之一(29%)的被视为弱势群体的人(所有儿童、不在社会保险范围内的工作年龄者和老年人)领取非缴费型社保待遇，如社会救助(关于弱势群体的可持续发展目标指标 1.3.1)。在欧洲和中亚，大约有三分之二的弱势群体领取非缴费型社保待遇(65%)，而美洲只有 37%，亚洲及太平洋地区为 25%，非洲为 9%。

► 图 2.4. 按区域分列的 2020 年社会保护有效覆盖范围 — 全球和区域估计数
(可持续发展目标指标 1.3.1)



注释：按相关人口群体加权的全球和区域估计数。由于方法改进、可用数据扩大和国别修订，估计数与 2016 年的区域估计数不具有严格可比性。

社会保护覆盖的人口：领取缴费性或非缴费型社保福利待遇，或向至少一项社会保障计划积极缴费的总人口比例。**儿童**：领取儿童/家庭津贴的儿童/家庭占儿童/有儿童家庭总数的比率。**新生儿母亲**：领取生育现金津贴的妇女占同年产妇的比率。**重度残疾者**：领取残疾津贴的人数占重度残疾人总数的比率。**失业者**：领取失业救济金的人数占失业总人数的比率。**老年人**：超过法定退休年龄领取养老金(包括缴费和非缴费型计划)者占超过法定退休年龄者总人数的比率。**社会救助覆盖的弱势群体**：领取社会救助的人数占弱势群体总数的比率(定义为所有儿童加未享受缴费型社保待遇的成人和超过退休年龄未领取缴费型社保待遇(养老金)的人)。

资料来源：劳工组织，[世界社会保护数据库](#)，基于社保调查；劳工组织劳工统计数据库；国家信息来源。

2.2.2. 实现全民覆盖

47. 谈到人口覆盖率时，各国倾向于优先考虑两大群体。缴费社保机制的建立往往始于公共和私营部门的雇员，特别是那些从事稳定全日制就业的雇员。在收入水平的另一端，非缴费型社会救助方案的出台通常针对人口中最贫困的部分或特定类别的人口(如5岁以下儿童或老年人)。然而，这种双管齐下的战略往往会无法保护到绝大多数人口，特别是就业形式不稳定的工人和自营职业者，即所谓“缺失的中间阶层”。然而，一些国家正采取社会保险与社会救助相结合的方式(见第 3.1.1 节)，逐步将覆盖范围扩大到这些不受保护的群体，以实现全民覆盖。

儿童

48. 低收入和中等收入国家加大了对儿童的现金转移支付力度，超过 23 个国家采取将社会保险金和社会救助金相结合方式或普遍提供儿童津贴的方式，实现了社会保护对儿童的全覆盖(例如阿根廷、巴西、智利和蒙古)。然而，待遇水平往往仍旧不足。对儿童的现金转移支付有助于减少童工现象。²⁴

工作年龄人口

49. 工作适龄人口的社会保护包括生育、陪产和育儿、疾病、失业保护、工伤和残疾等津贴。²⁵

50. 西欧大多数国家、加拿大、蒙古、乌克兰和乌拉圭都实现了生育全覆盖，包括阿根廷、哥伦比亚和南非在内的其他国家也取得了重大进展。

51. 失业保护在应对新冠肺炎危机中发挥了至关重要的作用，特别是在那些近年来扩大了覆盖面的国家。²⁶ 这包括诸如佛得角、马来西亚、泰国、突尼斯和越南等各种中低收入国家，它们推出或扩大了失业保险计划，将其与促进就业措施和其他劳动力市场政策结合起来，作为一揽子综合计划的一部分。

52. 关于工伤津贴，一些发展中国家热衷于建立工伤保险计划，而不是雇主责任计划，以确保所有雇员都能得到充分覆盖，所有受伤工人或亡故工人的家属都能根据其需求获得适当的补偿。在亚洲，一些国家，如日本、马来西亚、菲律宾、大韩民国和泰国，有着逐步扩大工伤保险覆盖范围的悠久历史，而另一些国家，如柬埔寨和老挝人民民主共和国，最近推出了工伤保险计划。孟加拉国致力于建立全国工伤保险保护和康复计划。一些国家正在探索如何将保险范围扩大到自营职业者。另外，新冠肺炎危机凸显的一点是采用工伤保险制度的国家能够比提供雇主责任计划的国家更迅速地确保更广泛的覆盖。²⁷

53. 一方面，吉尔吉斯斯坦、尼泊尔和南非等一些国家正在将残疾津贴扩大到所有残疾人，但另一方面，巴西、智利、蒙古和乌拉圭等国却已经实现了全民覆盖。

²⁴ 劳工组织、经合组织、移民组织和儿基会，《消除全球供应链中的童工劳动、强迫劳动和人口贩运》，2019 年。

²⁵ 有些福利待遇(如残疾)可以被认为是贯穿整个生命周期的。

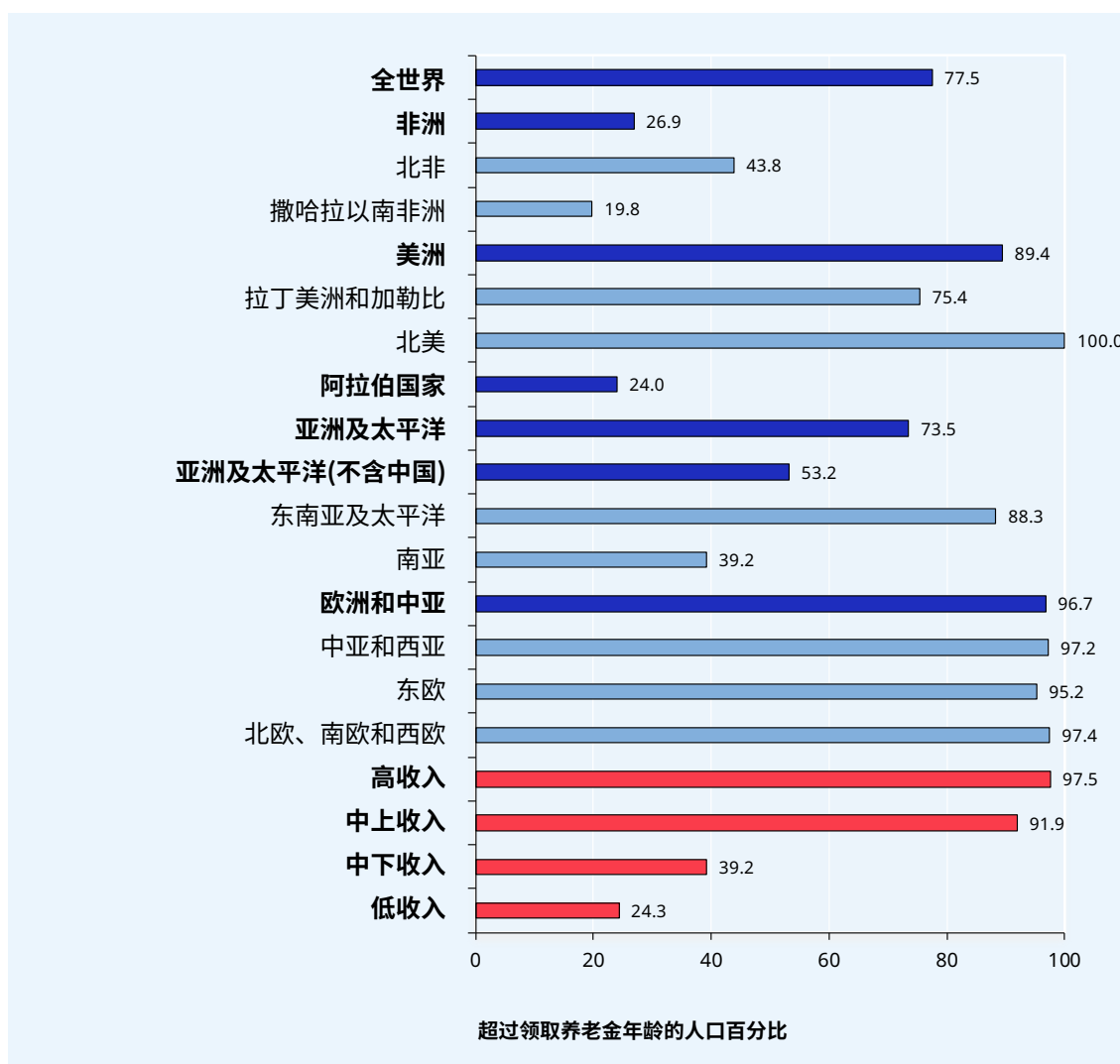
²⁶ 劳工组织，《新冠肺炎危机中的失业保护：国家应对措施和政策考量》，2020 年。

²⁷ 劳工组织，《将感染新冠肺炎作为工伤予以处理的国家实践》，2021 年。

老年人

54. 各区域已有 20 多个国家实现了养老保险的全覆盖，还有更多国家接近实现这一目标。在全球范围内，78%的超过法定退休年龄的老年人领取缴费型养老金或税收资助型养老金(图 2.5)。

► 图 2.5. 养老金的有效覆盖范围：按区域分列的超过领取养老金法定年龄者领取养老金的百分比(有据可查的最近年份)(可持续发展目标指标 1.3.1)

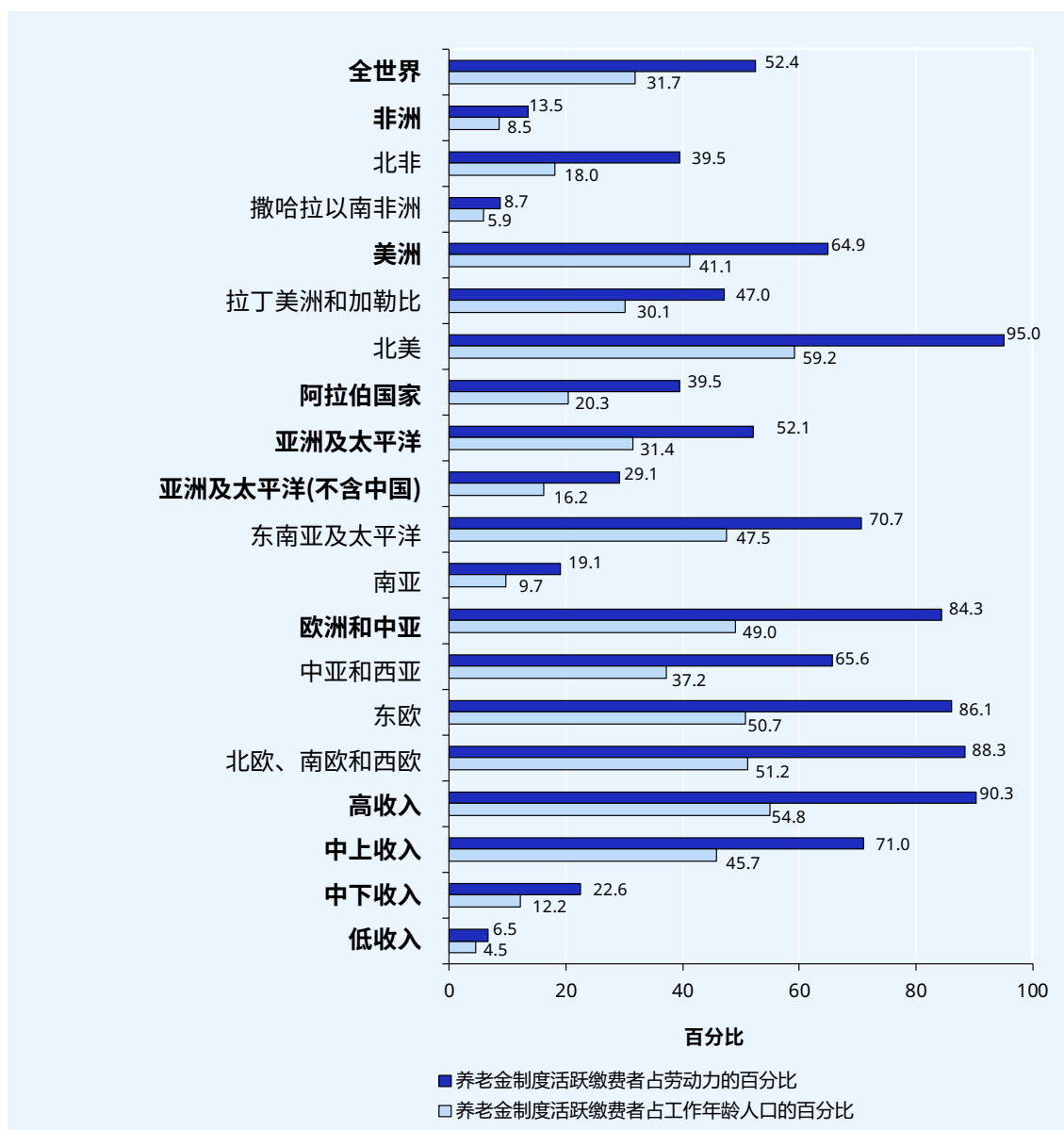


注释：领取养老金的老年人比例：超过法定退休年龄领取养老金的人数占超过法定退休年龄者总数的比率。按退休年龄人口加权的区域和全球估计数。

资料来源：劳工组织，[世界社会保护数据库](#)，基于社保调查；劳工组织劳工统计数据库；经合组织社会福利接受者数据库；国家信息来源。

55. 由于非正规就业的比例很高，全球劳动力中仅有一半的劳动力，即 32%的工作年龄人口，缴纳养老保险费，从而确保获得比税收资助型养老金更高的保护；参加这类养老保险的人口在撒哈拉以南非洲只占劳动力的 9.0%，在南亚只占 19%，在阿拉伯国家、北非以及拉丁美洲和加勒比地区所占的比例远远不及劳动力的一半(图 2.6)。

► 图 2.6. 养老金的有效覆盖范围：按区域分列的养老金制度活跃缴费者占劳动力和工作年龄人口的百分比(有据可查的最近年份)



注释：按工作年龄人口加权的区域和全球估计数。

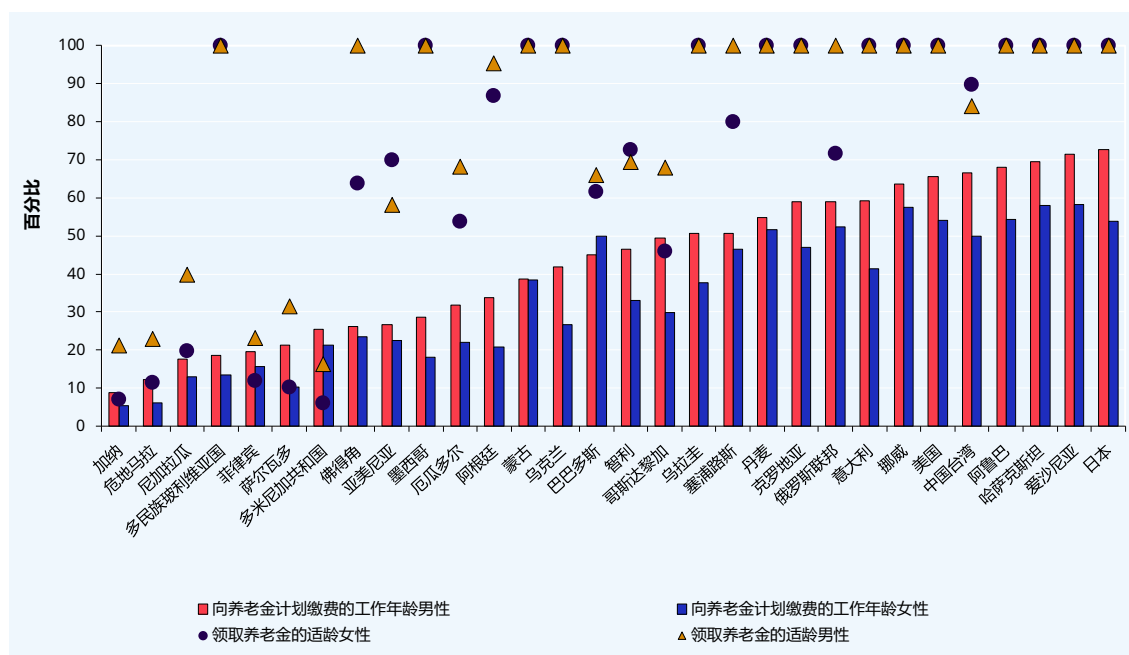
资料来源：劳工组织，世界社会保护数据库，基于社保调查；劳工组织劳工统计数据库；国家信息来源。

56. 老年收入保障和养老保险待遇的获得与劳动力市场和就业中存在的平等密切相关。妇女在缴费型安排中所占比例较低，这往往是由于她们薪酬较低、从事非全日制工作的人数较多、因照护方面原因而中断职业生涯的情况较多、在不稳定和非正规工作形式(包括在农业)中所占比例过高。共有 55 个国家的妇女领取养老金的年龄仍然较低，或者缺乏将照护期间记入缴费的机制。²⁸ 非缴费型养老金可以在确保妇女获得至少基本养老金方面发挥关键作用，但待遇水平往往很低，不足以完全满足基本需求，因此往往仅能部分弥缴费型保险的不足。图

²⁸ 基于国际社保协会信息的估算。

2.7 显示，工作年龄男性参加养老保险计划的比例往往高于女性，导致老年妇女的养老保险覆盖率较低。

► 图 2.7. 选定国家工作年龄男女向养老金计划缴费的比例和领取养老金(缴费和非缴费型)的适龄男女的比例(最新现有数据)



资料来源：劳工组织，世界社会保护数据库，基于社保调查；劳工组织劳工统计数据库；国家信息来源。

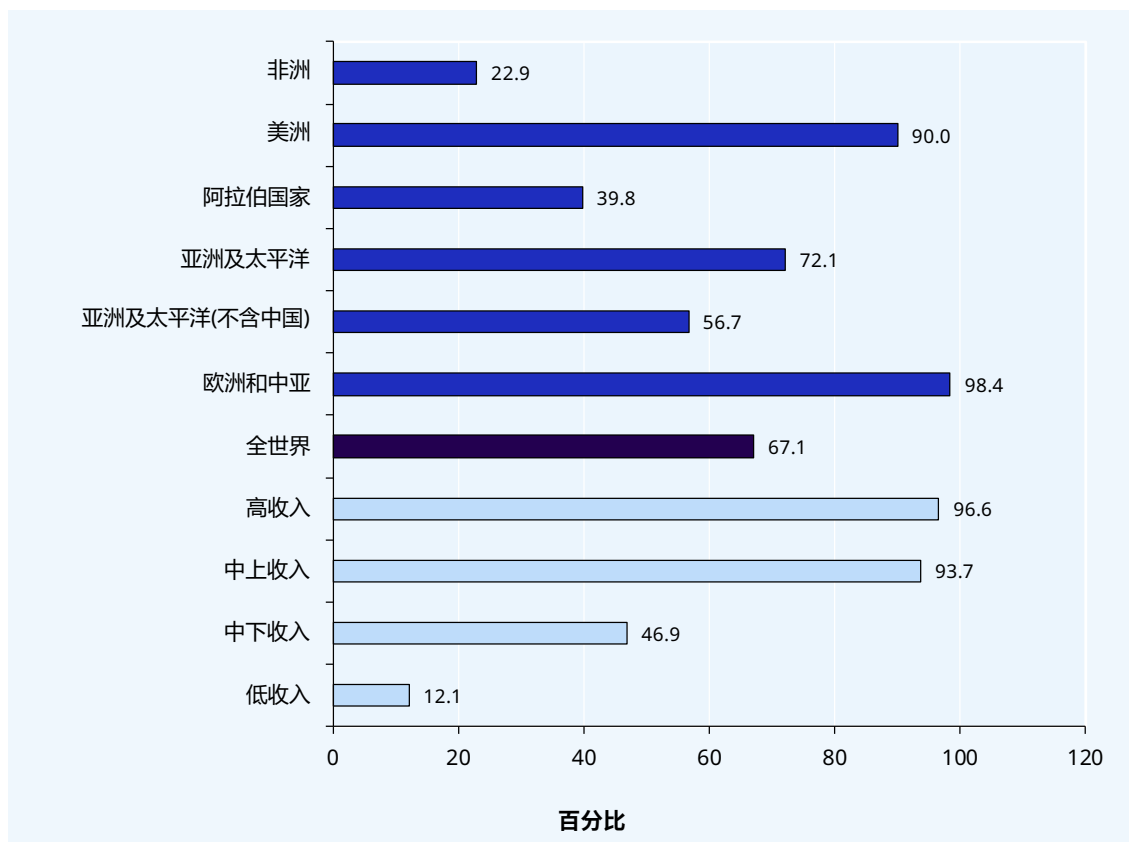
社会健康保护

57. 许多不同收入水平的国家力争实现普遍社会健康保护，²⁹ 在扩大加入社会健康保护计划(缴费型、非缴费型或二者复合型)方面取得了值得称道的进展，使得世界三分之二的人口加入了一项计划(图 2.8)。哥伦比亚、卢旺达和泰国等国实现了全民覆盖。
58. 然而，新冠疫情揭示了疾病待遇和社会健康保护方面的重大覆盖缺口，凸显了采取措施弥合覆盖面和适足性缺口的必要性。为应对危机，有 104 个国家在健康保护和疾病待遇领域采取了紧急短期措施。³⁰

²⁹ 普遍社会健康保护包括有效获得负担得起的优质医疗保健和生病时的经济保护。见劳工组织，《社会健康保护：国际劳工组织实现普遍获得医疗保健的战略》，社会保障政策简报，论文 1，2008 年。

³⁰ 从 2020 年 2 月至 2021 年 1 月，基于劳工组织社会保护监测作出的估计。

► 图 2.8. 社会健康保护覆盖面(加入某项计划的受保护者占总人口的百分比)



资料来源：劳工组织，世界社会保护数据库，基于社保调查；劳工组织劳工统计数据库；国家信息来源。

59. 重度残疾人，包括因身体或精神状况而自理能力有限的老年人，最需要长期照护。全球只有 5.6% 的人口享有获得长期照护的机会，而在大多数国家，许多人因狭义的经济状况调查或者缺乏相关立法而被排除在外。缺乏长期照护保障往往导致家庭成员，特别是妇女，承担无报酬的照护工作，对她们参与有报酬的工作产生负面影响。³¹
60. 新冠肺炎加剧了全球照护危机，明显暴露出在照护服务方面的长期投资不足，以及与低薪酬和工作负荷过重的照护人员令人不满意的工作条件相关的缺点。特别是，在疫情期间，对于面临更高重疾率和死亡率的老年人以及面临高度感染和死亡风险的照护提供者而言，长期照护设施一直都属于高风险环境。³²

2.3. 社会保护待遇的充足性

61. 除了覆盖面之外，社会保护的全面性和充足性对于实现消除贫困的可持续发展目标 1 至关重要。虽然取得了重大进展，但各国在确保全面和充分保护方面仍面临挑战。

³¹ 劳工组织，《未来体面劳动 — 照护工作和照护岗位》，2018 年。

³² Mary Daly，“新冠肺炎与英格兰护理院：发生了什么？为什么？”，《社会政策与行政管理》，第 54(7)卷，2020 年。

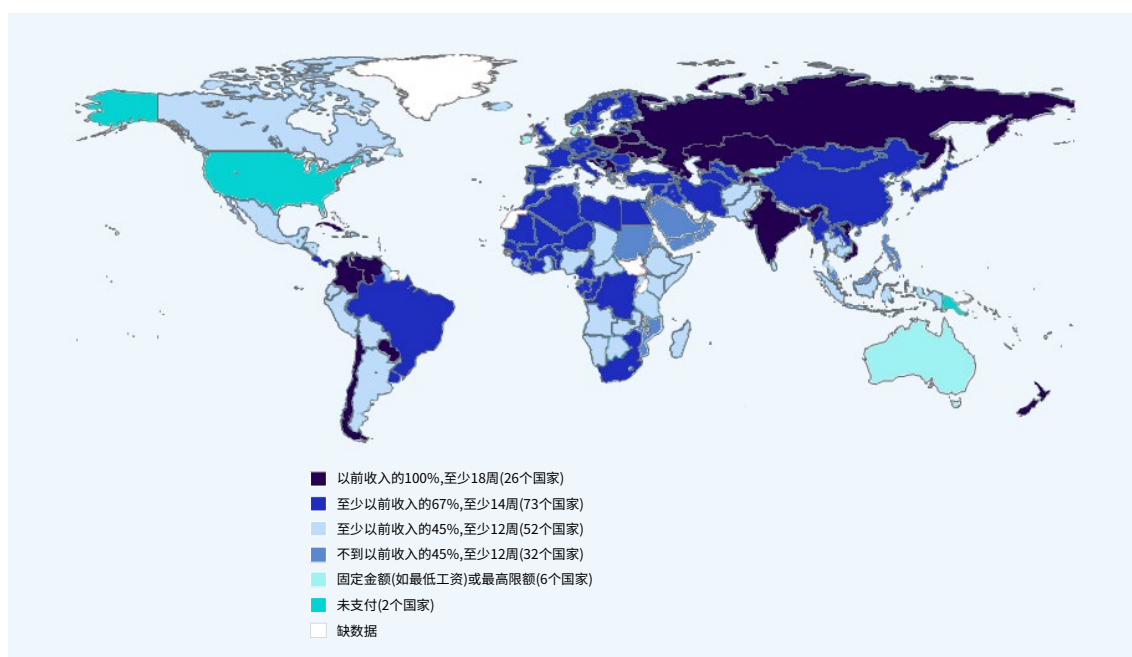
儿童和家庭待遇

62. 尽管许多国家在扩大儿童覆盖方面出现了积极趋势，但社会保护方案依然面临待遇水平不足、分散和机制化薄弱的问题。作为财政紧缩措施的一部分，一些国家削减了津贴，使 3.85 亿儿童陷入了极端贫困。³³ 新冠肺炎危机揭示了确保适足的儿童和家庭待遇的必要性；73 个国家调整了现有待遇的水平和期限，或新增了实物或现金待遇。³⁴

生育和陪产保护

63. 生育现金津贴的充足性取决于其水平和期限，并且因国家而异(图 2.9)。根据《2000 年生育保护建议书》(第 191 号)，26 个国家的妇女有权在至少 18 周内获得 100% 的正常工资。在 191 个国家中，有 73 个国家的妇女有权享受至少为其正常工资三分之二的带薪产假，假期至少为 14 周，达到了第 183 号公约的要求。在 52 个国家，妇女有权在至少 12 周内享受不低于收入 45% 的津贴，这符合第 102 号公约的最低要求。然而，在 32 个国家，生育现金津贴仍然低于该标准，支付的津贴在至少 12 周内不到以前工资的 45%。另外 6 个国家提供固定水平的津贴(例如最低工资)。

► 图 2.9. 带薪产假的水平和期限(占以前收入的百分比和周数)(有据可查的最近年份)



注释：倘若津贴水平高低不齐(假设例子：前 4 周占原先收入的 100%，其后占 80%)，取整个产假期间津贴水平的平均值。

资料来源：劳工组织，[世界社会保护数据库](#)；国际社保协会/社保管理局，《[世界各地的社会保障计划](#)》。

64. 继 2000 年通过第 183 号公约之后，包括中国、哥伦比亚和马耳他在内的一些国家虽尚未批准该公约，但为遵守其规定而在法律上延长了带薪产假时间。孟加拉国、智利、印度和越南

³³ 劳工组织和儿基会，《[迈向对儿童的普遍社会保护：实现可持续发展目标 1.3](#)》，劳工组织-儿基会关于儿童社会保护的联合报告，2019 年。

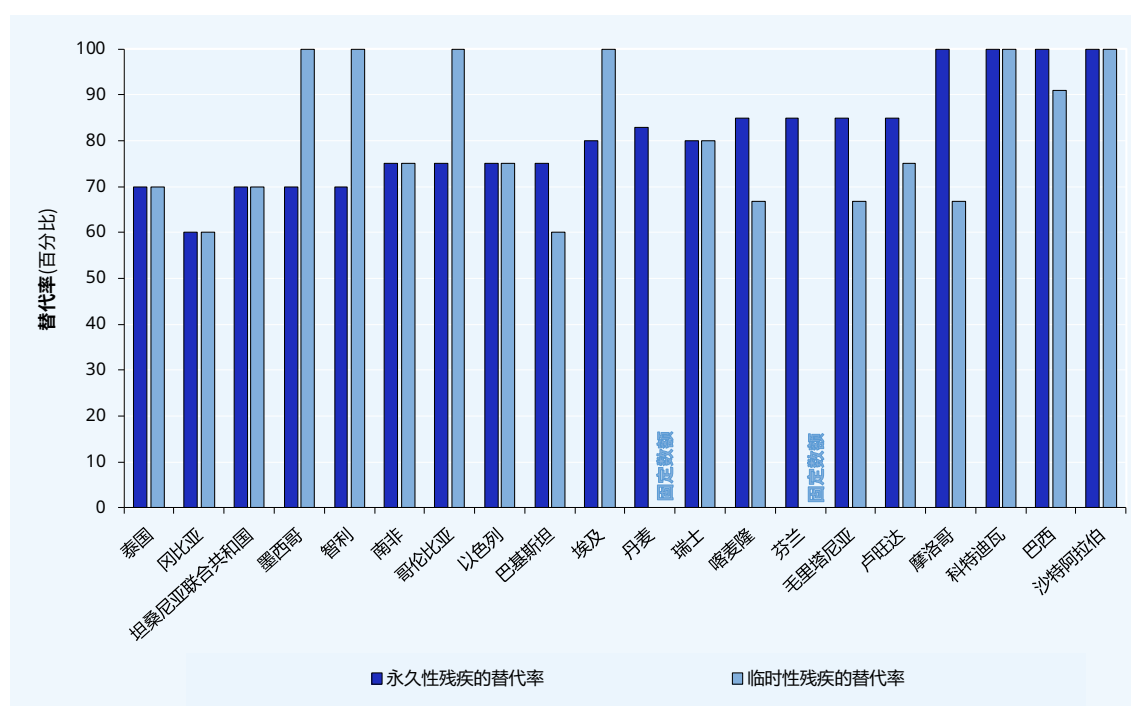
³⁴ 从 2020 年 2 月起，基于劳工组织“[世界各地应对新冠肺炎危机的社会保护措施](#)”（社会保护监测，2020 年）作出的估计。

则走得更远，超过了该公约设定的基准。其他一些国家(包括芬兰和爱尔兰)提高了最低待遇水平。

工伤保护

65. 工伤保险待遇通常以养恤金的形式发放，即定期予以支付并按生活指数变化适时调整。替代率定义为残疾前收入的百分比，其差异很大(图 2.10)。根据《1964 年工伤事故和职业病津贴公约》[附表一于 1980 年修订](第 121 号)，在暂时或永久丧失劳动能力的情况下，定期伤残津贴应至少达到以前收入的 60%，如果养家糊口者去世，有两个孩子的尚存配偶至少应领取以前收入的 50%。

► 图 2.10. 2019 年或有据可查的最近年份选定国家工伤保护计划中永久和暂时性残疾的替代率(百分比)



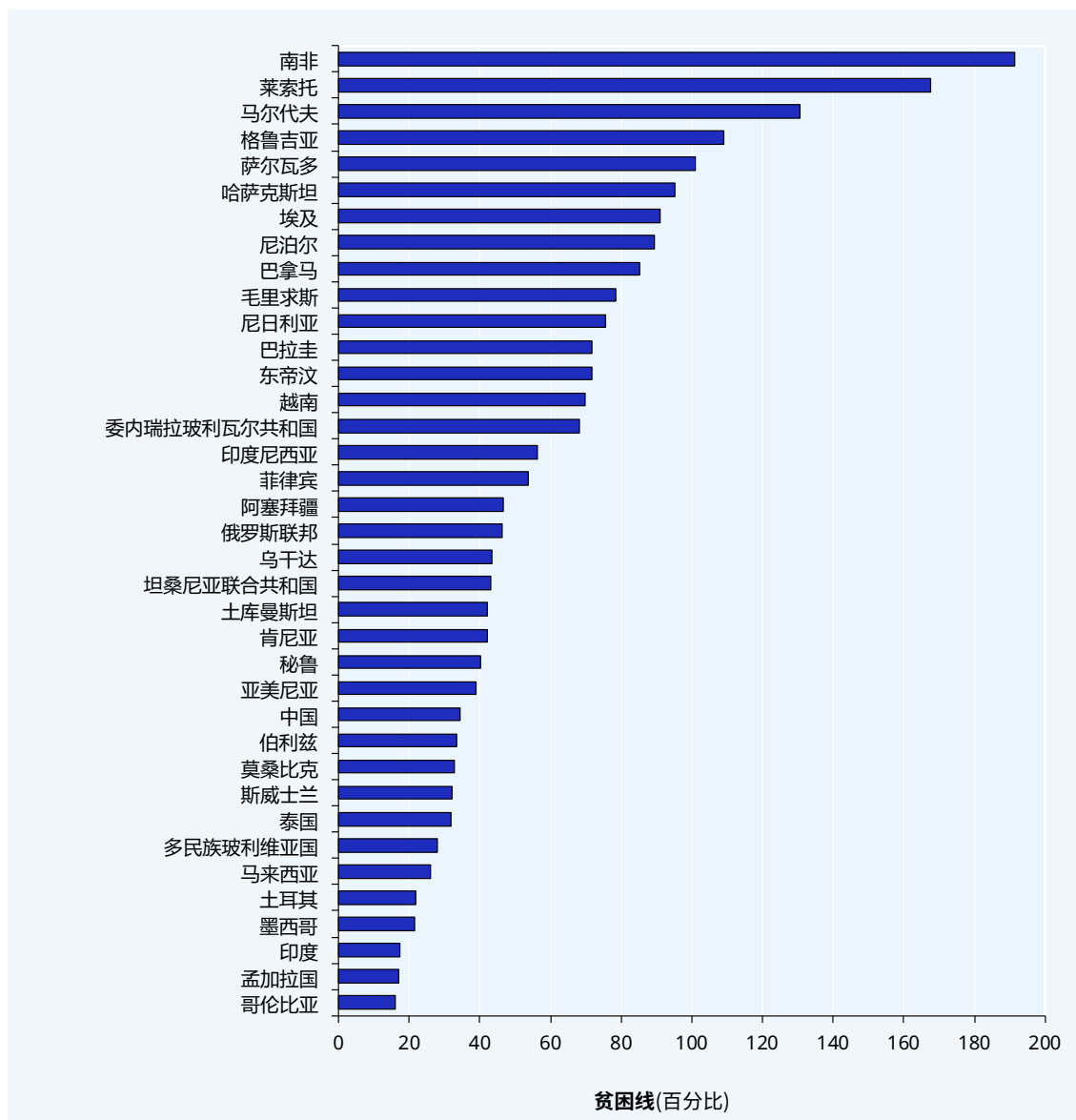
资料来源：劳工组织，[世界社会保护数据库](#)；国际社保协会/社保管理局，《[世界各地的社会保障计划](#)》。

66. 各国正在脱离雇主责任机制，转而采用和施行符合第 102 号和第 121 号公约规定的社会保障原则的工伤保险计划；预计这将提高有效覆盖面，增加可预测性，并提高保护水平。

养老金

67. 尽管全球在老年人社会保护覆盖方面取得了进展，但养老保险待遇的充足性仍然是一个重大挑战。在许多国家，非缴费型养老金水平仍然远低于国家贫困线，也低于第 102 号公约和《1967 年残疾、老年和遗属津贴公约》(第 128 号)规定的最低基准(图 2.11)。

► 图 2.11. 有据可查的最近年份单人非缴费型养老金占国家贫困线的百分比



资料来源：劳工组织，[世界社会保护数据库](#)，基于社保调查；国际助老会；国家信息来源。

68. 如果养老保险制度提供的待遇水平不足以保障最低生活水平，即至少达到国家贫困线水平，它们就没有发挥其预防和减轻老年贫困的作用。此外，在一些国家(如莫桑比克和乌兹别克斯坦³⁵)，养老金在老年人与子孙同堂的家庭中发挥着重要的减贫作用。
69. 虽然有足够的数据来评估养老保险覆盖范围，但鉴于很难确定可在全球适用的可比方法和基准(见专栏 2.3 中的例子)，对养老保险待遇的充足性作比较评估颇为困难。

³⁵ 劳工组织、儿基会和世界银行，《乌兹别克斯坦社会保护制度评估(基于核心诊断工具)》，2020年。

► 专栏 2.3. 监测养老待遇的充足性

在一些国家，养老金改革导致了待遇水平的提高，而在另一些国家，养老待遇却减少了。值得注意的是，最近的财政整顿措施正在对许多国家养老待遇的充足程度产生负面影响。

为了改善低收入者的养老保险待遇充足程度，**大不列颠及北爱尔兰联合王国**将统一费率基本养老保险和与收入相关的额外养老保险合并为新的统一费率基本养老保险，以便提高最低养老保险待遇。

在**斯洛伐克**，一项新的指数化公式将养老金与 2018 年的平均收入增长脱钩。**阿塞拜疆、捷克、洪都拉斯和西班牙**对指数化公式进行了类似的调整，作为这些国家养老保险制度更广泛改革的一部分。

白俄罗斯、中国、格鲁吉亚、爱尔兰、毛里求斯、纳米比亚、尼加拉瓜、巴拿马、菲律宾、葡萄牙、俄罗斯联邦、塞舌尔、土耳其和津巴布韦最近宣布上调养老保险待遇。**亚美尼亚**的全国社会养老保险体系在 2014 年和 2015 年也将养老待遇提高了 15%。

西班牙引入了可持续性调整因素，以自动调整新领取养老金者的养老待遇，同时考虑到 2019 年其增加的预期寿命。**芬兰**的公共养老保险计划采取了类似的调整，预计到 2060 年养老待遇将减少 21%。

资料来源：劳工组织，“2019 年 1 至 6 月世界各地的社会保护措施”，《社会保护监测》，2019 年。

70. 大多数发展中国家的重点是扩大覆盖面，而高收入和中上收入国家的讨论重点是如何确保在人口老龄化背景下在养老待遇水平的充足性与成熟养老保险制度的财政可持续性两者之间取得平衡。³⁶许多发达国家³⁷通过提高退休年龄、改革养老金公式和降低总体待遇水平，以及使养老收入保障的资金来源多样化，包括实行个人账户等结构性改革，推出了以财政为目标的节省开支改革。财政巩固政策主导了围绕养老保险制度的讨论，往往强调养老保险制度的财务可持续性，而忽视了劳工组织社会保障标准中确立的其他原则，如普遍性、互助共济、集体筹资、待遇的充足性和可预测性。这些其他原则在确保养老保险制度能够确保老年人的收入保障方面发挥了重要作用，这是而且应该继续是任何养老保险制度的首要目标。

社会健康保护，包括生育保护

71. 医疗保险待遇的充足性包括：(1) 人们能够有效获得所需医疗服务的程度；以及(2) 人们必须自掏腰包支付医疗服务费用的比例，它反映在可持续发展目标指标 3.8.1 和 3.8.2 中。
72. 世界上有一半的人口没有得到所需要的基本服务，各国在有效获得基本医疗干预措施方面存在着很大差异。³⁸大多数国家在有效获得生殖、生育、新生儿和儿童保健服务以及防治传染病(特别是结核病、艾滋病毒/艾滋病和疟疾)方面取得了进展。³⁹提供医疗保健服务的一个核

³⁶ 在人口覆盖率高的环境下，当一个国家的养老保险制度在缴费人数和领取养老金的人数方面变得稳定时，国家养老保险制度就变得成熟了。

³⁷ 劳工组织，“2019 年 1 至 6 月世界各地的社会保护措施”，社会保护监测，2019 年。

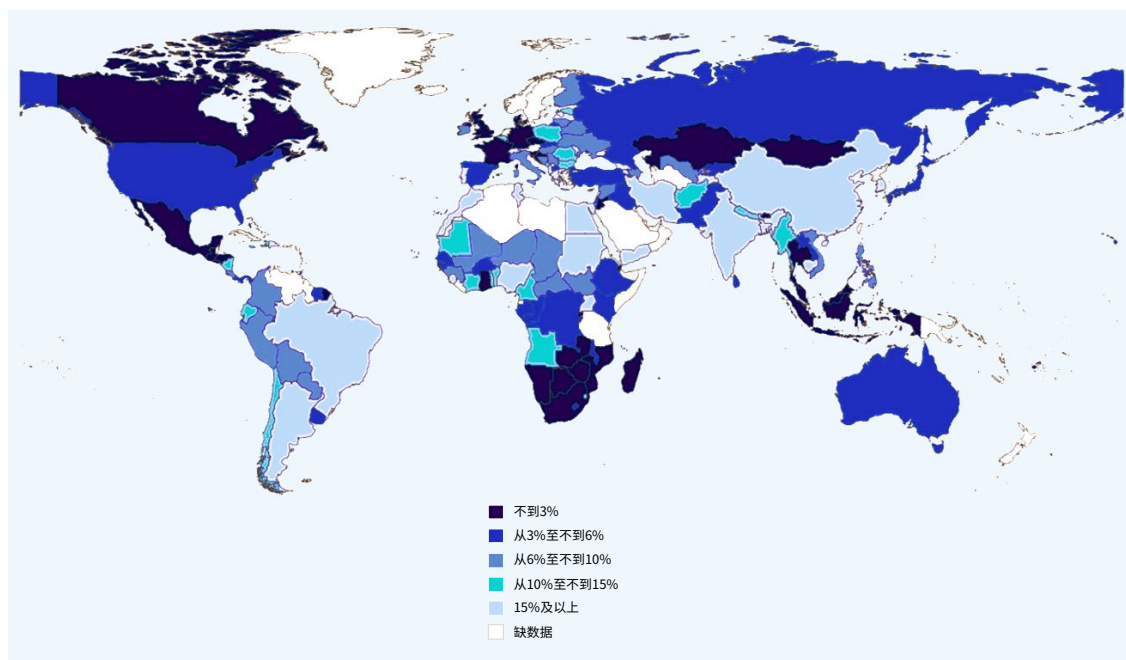
³⁸ Daniel R. Hogan 等，“监测可持续发展目标中的全民健康覆盖范围：基本健康服务指数的发展和基线数据”，《柳叶刀》全球保健系列之六，第 2 期(2018 年)，e152-e168 页。

³⁹ 世卫组织和世界银行集团，《追踪全民健康覆盖：2017 年全球监测报告》，2017 年。

心组成部分是招聘和留住合格的卫生行业医护人员。这包括为卫生行业创造体面的就业机会，该行业目前面临 1,740 万的员工缺口(2018 年)，预计到 2030 年还会进一步扩大。

73. 每年，全世界有 8.08 亿人(2018 年估计数)发生灾难性的医疗支出，这被定义为自付费用，超过家庭年总消费或总收入的 10%，造成重大的贫困风险(图 2.12)。最新的分析表明，即使是非灾难性医疗支出也会产生显著的致贫效应，特别是在农村地区。⁴⁰ 当前的形势为推进基于公平和互助原则的社会健康保护既提出了挑战，也创造了机遇。特别是，收入最低的五分之一人口和农村地区的人口仍然落在后面，因此帮助他们应成为一个优先事项。在社会保障体系内推进社会健康保护，并与生命周期中的其他社会保护担保协调和衔接，为进一步解决健康的关键决定因素创造了机会。

► 图 2.12. 有据可查的最近年份灾难性医疗支出发生率(占人口的百分比)
(可持续发展目标指标 3.8.2)



注释：灾难性医疗支出：医疗支出占家庭消费或收入的 10% 以上。

资料来源：世卫组织和世界银行集团，《跟踪全民健康覆盖：2017 年全球监测报告》，2017 年。

2.4. 社会保护投资

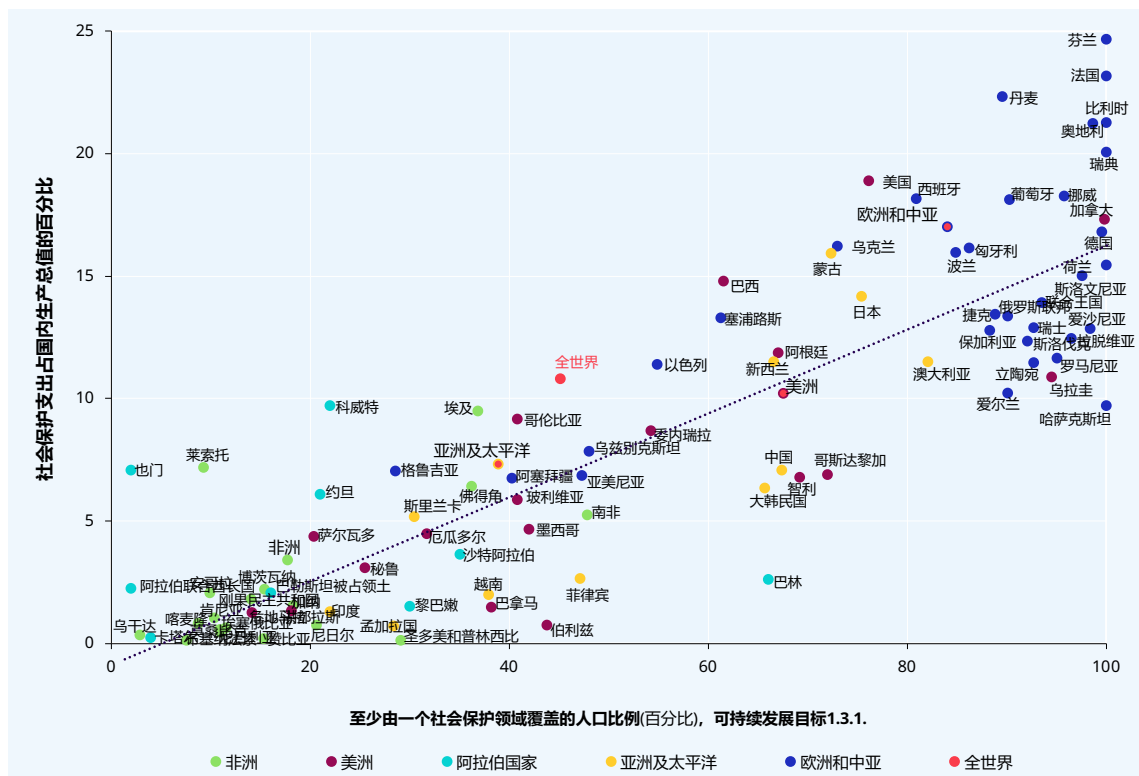
74. 缩小社会保护覆盖面和适足性差距，同时确保社保制度的财政可持续性，需要必备的资源(图 2.13)。对社会保护投资不足，特别是在非洲、亚洲和阿拉伯国家，构成包容性增长和实现可持续发展目标的障碍之一。⁴¹ 新冠肺炎危机显示了社会保护方面不可接受的巨大覆盖缺口及

⁴⁰ Adam Wagstaff 等，“122 个国家解决因病致贫问题的进展：一项回顾性观察研究”，《柳叶刀》全球保健系列之六，第 2 期(2018 年)，e180-e192 页。

⁴¹ 劳工组织，《2014/15 年度全球社会保护报告：促进经济复苏、包容性发展和社会正义》，2014 年；劳工组织，《2017-2019 年世界社会保障报告》。

低投资的严重后果，致使发展中国家需额外投资 1.2 万亿美元——相当于其国内生产总值的 3.8%——来弥合 2020 年在实现国家社会保护底线方面的年度资金缺口。低收入国家在这一总的资金缺口中占 779 亿美元，相当于其国内生产总值的 15.9%。⁴²

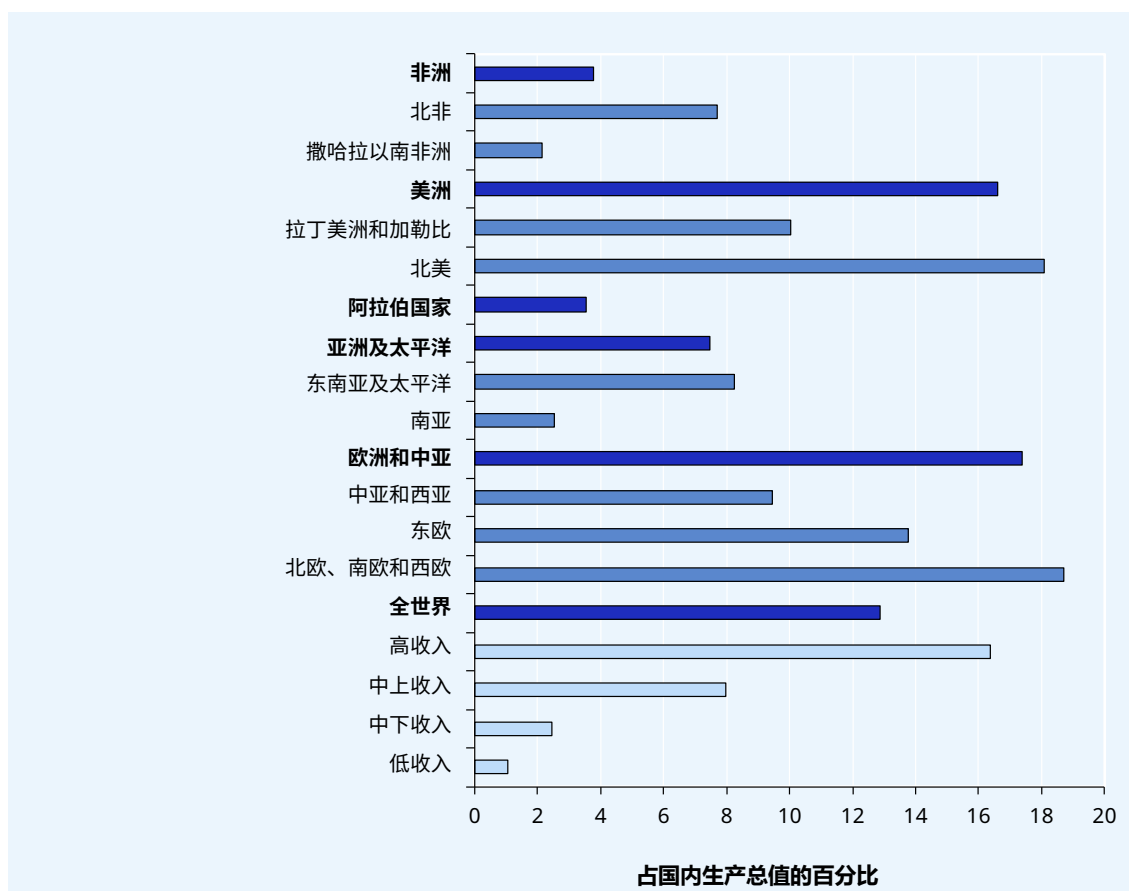
► 图 2.13. 与可持续发展目标指标 1.a.2 和可持续发展目标指标 1.3.1(均不包括医疗保健)相关的公共社会保护支出(最新现有数据)



75. 虽然各国平均将国内生产总值的 12.8%用于社会保护(不包括医疗保健)，但不同地区和经济发展水平的支出水平差别很大(图 2.14)。高收入国家的投资平均占国内生产总值的 16.4%，中上收入国家的支出约为这一数值的一半(8%)，中下收入国家和低收入国家分别仅为 2.5% 和 1%。

⁴² 劳工组织，《社会保护筹资缺口：新冠肺炎及其后的发展中国家全球估计和战略》，2020 年。

► 图 2.14. 按各区域和收入水平分列的公共社会保护支出(不包括医疗保健)占国内生产总值的百分比(有据可查的最近年份)



注释：按国内生产总值加权的区域和全球估计数。

资料来源：劳工组织，[世界社会保护数据库](#)，基于社保调查；基金组织。

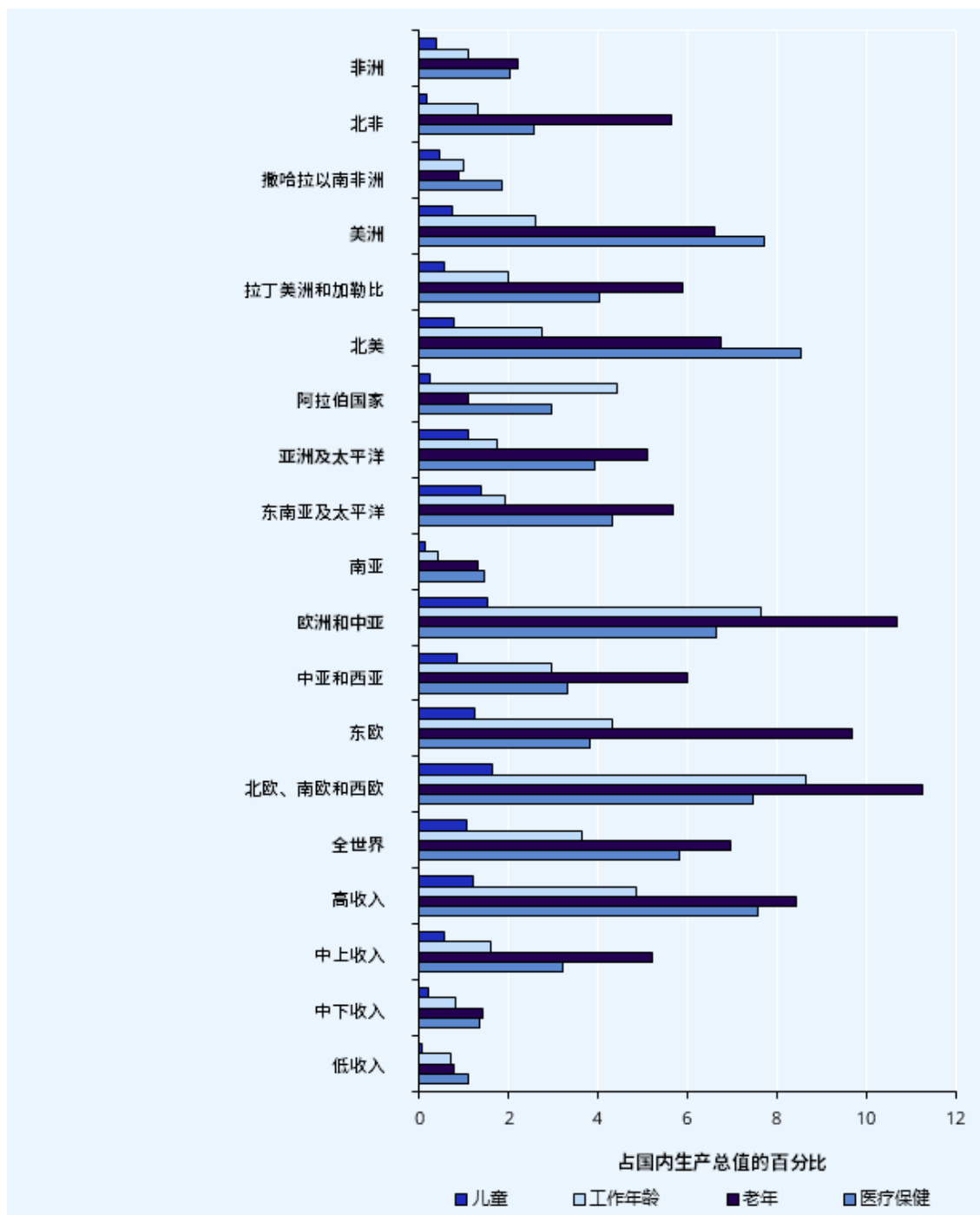
投资于儿童的社会保护

76. 平均而言，国内生产总值的 1.1%用于 0-14 岁儿童的儿童和家庭福利，表明对儿童的投资严重不足，这不仅影响儿童的整体福祉(五分之一的儿童生活在极端贫困中)⁴³和长期发展，而且影响到他们居住的国家未来的经济和社会发展，包括消除童工劳动。⁴⁴虽然北欧、南欧和西欧以及太平洋国家将国内生产总值的约 2%用于儿童福利，但在世界大多数其他地区，支出比率仍远低于国内生产总值的 1%，特别是在中下收入国家和低收入国家，尽管儿童在人口中占很大比例(图 2.15)。

⁴³ 劳工组织和儿基会，《迈向对儿童的普遍社会保护：实现可持续发展目标 1.3》，2019 年。

⁴⁴ 对儿童和家庭的现金转移支付是减少童工劳动的动力之一。见劳工组织，《到 2025 年结束童工劳动：审议政策和方案》，2018 年第二版。

► 图 2.15. 按社会保护职能分列的支出(有据可查的最近年份)



注释：按国内生产总值加权的区域和全球估计数。

资料来源：劳工组织，[世界社会保护数据库](#)，基于社保调查；世卫组织，[全球卫生支出数据库](#)。

投资工作年龄人口的社会保护

77. 在世界范围内，不到三分之一的非医疗保健公共社会保护总支出(相当于国内生产总值的 3.6%)用于工作年龄人口的保险待遇(图 2.15)。这些包括生育、失业、工伤、残障等方面的保

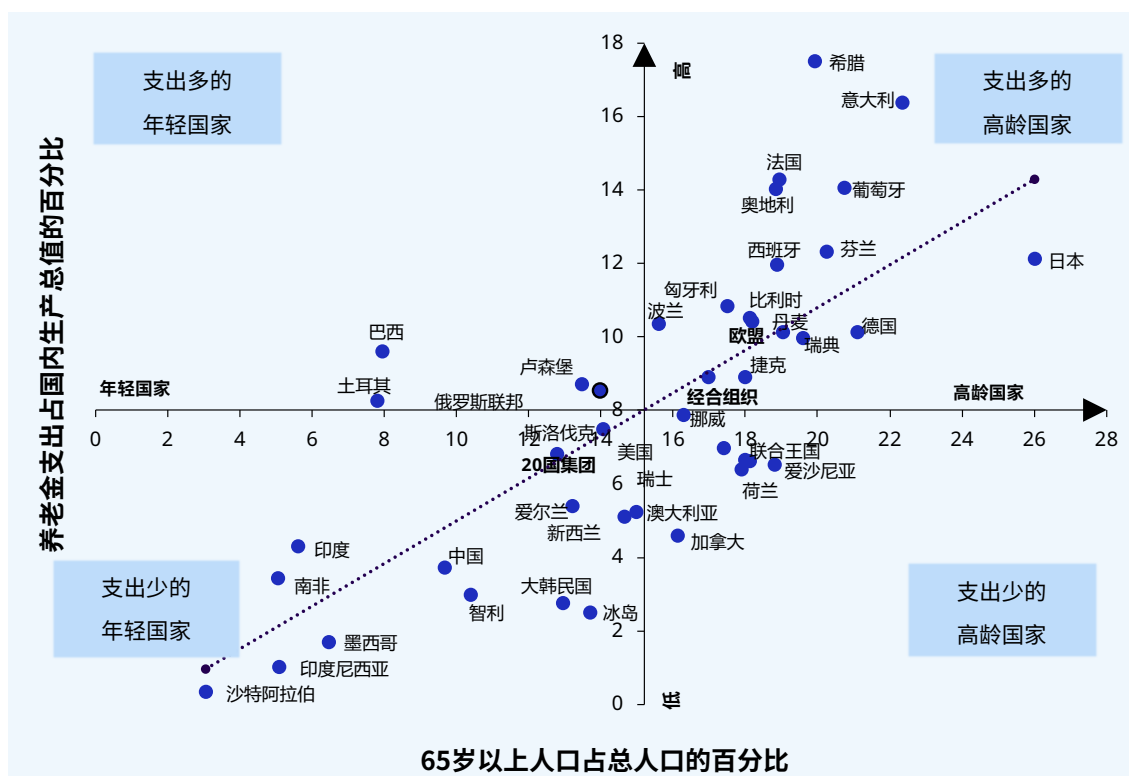
险待遇和一般性社会救助。⁴⁵ 在这一总的数字中，区域差异很大，从南亚的 0.4% 到北欧、南欧和西欧的 8.7% 不等。工作年龄人口的社会保护支出在非洲占非医疗保健社会保护支出的四分之一，在拉丁美洲和中东占一半。

投资于老年人的社会保护

78. 就全球而言，专门用于老年人的养老金和其他非医疗保健待遇的公共社会保障支出平均占国内生产总值的 6.9% (图 2.15)，从在低收入国家占不到 1% 到在高收入国家占 8% 以上不等。国家公共养老金支出水平受到复杂因素的影响，包括人口结构、有效覆盖范围、待遇是否充足、相对于国内生产总值的规模以及公共和私人养老金和社会服务政策组合的差别。⁴⁶

79. 养老金支出与老年人在人口中的比例密切相关 (图 2.16)。在某些情况下，相对较低的支出水平表明覆盖范围和充足性缺口，在人口老龄化的背景下，这可能会变得更加紧迫。

► 图 2.16. 养老金公共支出占国内生产总值的百分比和老年人占总人口的百分比 (有据可查的最近年份)



资料来源：劳工组织，世界社会保护数据库，基于社保调查；经合组织；基金组织；联合国，《世界人口展望》。

⁴⁵ 目前还没有疾病津贴支出的数据。

⁴⁶ 这些数据包括养老金，以及尽可能为老年人提供的其他现金和实物待遇，但不包括长期照护支出。

投资于社会健康保护

80. 资金不足是造成基本医疗赤字的主要原因。它导致财政困难的风险增加，无法有效获得适当的医疗服务。
81. 社会健康保护是通过使用两个主要筹资机制实现的：社会医疗保险缴费(保加利亚、日本和苏里南)和税收(新西兰、乌兹别克斯坦和委内瑞拉玻利瓦尔共和国)。在实践中，成功实现全民或接近全民覆盖的国家经常混合使用这两种资金来源，将社会缴费和税收相结合(菲律宾、卢旺达、泰国、越南以及西欧国家)。
82. 国内公共筹资是发展中国家医疗卫生筹资的最大来源。它在卫生总支出中所占的比例有所增加。因此，2000 至 2016 年间，家庭在医疗服务设施自付费用的相对份额有所下降，其中东南亚地区的降幅最大，其次是非洲地区。然而，自付费用仍然相对较高(平均占当前卫生支出的 44%)，这说明有必要进一步投资于公共国内医疗卫生筹资。在同一时期，卫生在公共支出总额中所占的份额下降了，这就更加需要倡导为社会健康保护提供更多的财政空间，并寻找筹措国内资源的创新方法。⁴⁷ 在中下收入和低收入国家，国内筹资仍然偏低，占国内生产总值不到 1.5%(图 2.14)。
83. 虽然自付费用在卫生总支出中的份额在减少，但其货币价值在增加，这与医疗费用的增加有关。这一趋势表明，许多国家的医疗服务供应有所改善，需要调整社会健康保护计划的采购政策，并适当考虑获得优质医疗服务的公平性。⁴⁸

⁴⁷ Ke Xu 等，《公共卫生支出：全球趋势的近距离观察》(世卫组织，2018 年)。

⁴⁸ Xu 等，《公共卫生支出》；[全球卫生支出数据库](#)(世卫组织，2020 年)。

▶ 第三章

实现普遍社会保护的挑战、机遇和对策

84. 在对最近趋势进行回顾的基础上，本章评估了各成员国采取的对策和行动，并确定了三方成员在强化社会保护制度和实现普遍社会保护方面的主要挑战、机遇、差距和需求。本章重点讨论三大挑战：(1) 缩小覆盖面和充足性差距；(2) 加强国家社会保护制度；和(3) 确保国家社会保护制度的可持续性。
85. 本章在 2019 年普查结果以及对新冠肺炎危机应对措施监测的基础上，特别回顾了各国如何在其国家政策和法律框架中实施第 202 号建议书、第 102 号公约和其他国际社会保障标准提供的指导，并讨论了各国在确保实施这些标准时所面临的挑战。在此过程中，本章特别强调社会对话的作用以及社会伙伴参与制定和实施社会保护制度，包括社保底线。
86. 根据《百年宣言》，本章强调国家社会保障制度在实现以人为本复苏以及应对持续存在的挑战方面发挥的重要作用，例如促进与人口变化、气候变化、全球化、技术进步以及由此带来的劳动世界变革相关的结构变革。这包括社会保护在支持人们驾驭生活和工作过渡，实现以人为本的劳动世界未来和可持续发展，确保任何人都不掉队方面所发挥的关键作用。

3.1. 缩小覆盖面和充足性差距，实现普遍社会保护

87. 尽管取得了进展，新冠肺炎危机暴露了在许多社会保护制度中持续存在的覆盖面和适足性差距所造成的不良后果，原因是非正规化和不平等程度高，财政空间有限，机构各行其是，优先事项相互竞争，以及气候变化、数字转型和人口变化等新的挑战。工作和就业关系的变化，加上劳动力市场机制的削弱，加剧了世界许多地区的不平等和不安全，削弱了许多社会的隐性社会契约。同时，社会保护制度对新冠疫情的有力应对凸显了其在保障公众健康、减少和防止贫困以及解决不平等方面的关键作用，这一如既往仍然具有现实意义(可持续发展目标 1.3、5.4 和 10.4)。

3.1.1. 缩小覆盖面差距

88. 许多国家通过建立国家社会保护底线缩小了覆盖面差距，重点是将覆盖范围扩大到非正规经济和农村经济中的工人，确保移民工人的社会保障，缩小性别差距，并确保覆盖所有类型的就业，包括通过数字平台协调的工作。

将覆盖范围扩大到非正规经济和农村经济中的工人

89. 新冠疫情有力地提醒了社会保障在危机及后危机时期如何惠及工人和雇主以及整个社会。工人受益于有效获得医疗保健和收入保障，这有助于打破脆弱、贫困和社会排斥的恶性循环，促进他们的人权、尊严和福祉。雇主通过改善工人的健康状况，降低缺勤率，留住了更多的工作岗位，并提高了积极性，从而得益于更高的劳动生产率和竞争力。对于正在为维持企业

生存而苦苦挣扎的中小企业和个体经营者，以及对于农民，特别是小农户，经调整后的社会保护可以帮助他们更好地管理风险，增强韧性和进行生产性投资。⁴⁹ 对于雇主来说，社会保险还降低了在发生工伤和疾病(正如在新冠肺炎危机中所体现的⁵⁰)以及生育和解雇时与雇主责任相关的财务风险。⁵¹ 对整个社会而言，扩大社会保障覆盖范围有助于促进从非正规经济向正规经济的转型，支持经济向更高水平的生产力结构转型，创造更多和更好的就业机会，并支持向可持续经济的公正过渡。

90. 新冠肺炎危机期间提供的支持表明，可以而且应该向非正规经济工人提供必要的保护，促进他们从非正规经济向正规经济过渡。⁵² 从紧急措施转向可持续地将覆盖范围扩大到这些工人，这需要一项有效的战略来消除阻碍他们受到保护的各种障碍，包括被排除在法律保护范围之外、合规能力薄弱、缴费能力有限、收入低且不稳定、缺乏参保的激励措施以及复杂的行政程序。对于农村工人来说，找到能够适应其收入季节性、偏远位置和自给自足农业情况的解决方案对于确保他们获得社会保障是十分必要的。⁵³ 土著和部落工人可能还面临文化障碍。⁵⁴ 各项战略需要考虑到非正规经济状况的多样性和某些类别工人的有限缴费能力。
91. 将社会保护范围扩大到非正规经济工人的成功例子侧重于两种互补的政策方针：⁵⁵

通过社会保险和其他缴费机制扩大覆盖范围

- 许多国家通过以下途径将社会保险覆盖面扩大到此前未参保的工人：逐渐将更多类别的工人纳入劳动和社会保障法律覆盖范围，促进遵守法律，使登记程序、保费收缴机制和其他行政程序适应工人的具体情况。
- 例子包括在巴西农村养老保险计划中为农村工人和生产者设计缴费模式时考虑季节性的措施；哥斯达黎加和菲律宾与合作社和专业协会建立伙伴关系；引入缴费类别，将佛得角和蒙古的自营职业者纳入社会保险覆盖范围；在阿尔及利亚为不领薪工人制定了一项计划；促进南非家政工人参加生育和失业保险的措施；在卢旺达通过调整缴费扩大健康保护；以及在阿根廷、巴西和乌拉圭通过单一税收机制为微型企业注册和税/费缴纳提供便利。
- 虽然这些例子优先考虑强制性社保覆盖面，但其他国家在自愿基础上向非正规经济工人和微型企业家开放了社会保险，不过成效较为有限。

⁴⁹ 大多数雇员(约 70%)在小微企业工作，其中许多没有或没有充分得到法律或正式安排的保护，见劳工组织，《“小”的力量：个体经营与中小微企业对于就业贡献的全球证据》，2019 年。

⁵⁰ 劳工组织，《病假和隔离期间的疾病待遇：新冠肺炎背景下的国别对策和政策考量》，2020 年。

⁵¹ 劳工组织，《2017-2019 年世界社会保障报告》。Arvo Kuddo 等，《促进就业的平衡法规：从雇佣合同到失业救济金》(华盛顿特区，世界银行集团，2015 年)。

⁵² 劳工组织，《在新冠肺炎危机中将社会保护扩大到非正规工人：国别对策和政策考量》，2020 年。

⁵³ 粮农组织和劳工组织，《将社会保护扩大到农村人口：联合国粮农组织与国际劳工组织共同方法视角》，2021 年；劳工组织，《将社会保护扩大到农村经济》，2019 年。

⁵⁴ 劳工组织，《土著人民的社会保护》，2018 年。

⁵⁵ 劳工组织，《将社会保障扩大到非正规经济中的工人：国际经验教训》，2019 年。

- 扩面战略的关键要素之一是提高人们对社会保障重要性及相关权利和义务的认识。例如，在乌拉圭，社会保障教育被纳入中小学和高等教育的学校课程以及职业培训和创业方案的主流。与工人组织和雇主组织，包括农村工人组织建立伙伴关系也是至关重要的。
- 将社会保险机制扩大到更大的以前未参保的工人群体，通过根据缴费能力分担融资负担，并通过长期内的经济正规化进程支持逐步扩大税基，从而有助于以更可持续和更公平的方式为社会保护制度融资。然而，从短期来看，可能有必要划拨财政资源，支持纳入缴费能力更有限的工人。

通过税收资助计划和其他机制扩大覆盖范围

- 许多国家通过税收资助的福利待遇扩大了覆盖范围，主要是通过来自税收的政府收入、矿产资源收入和外部赠款。许多非正规经济工人没有资格参加各类精准的扶贫方案，而以国家立法为基础并广泛涵盖各类人口的更具包容性计划能够提供急需的收入支持和获得医疗保健的机会。
 - 例子包括阿根廷、巴西和蒙古的儿童和家庭待遇方案；莱索托、毛里求斯、纳米比亚、尼泊尔、南非和东帝汶的社会养老保险；哥伦比亚、加蓬、加纳、墨西哥、卢旺达和泰国通过税收和缴费相结合的方式扩大健康保护范围；以及埃塞俄比亚和印度的公共就业方案。另外，许多国家向非正规工人提供支持，以此作为新冠疫情应对措施的一部分。⁵⁶
 - 这些方法认识到，通过社会保护对人进行投资有助于社会和经济發展，并使工人和企业家能够从不断变化的劳动世界机会中受益。
92. 根据第 202 号建议书和《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)，大多数成功地将覆盖范围大幅扩大到非正规经济的国家将这两种方法结合起来，作为社会保障专门政策的一部分，并纳入了促进从非正规经济向正规经济转型的更广泛的战略。⁵⁷ 对于为实现企业和就业正规化创造有利环境，促进生产力的提高、技能发展、技术变革、农村转型的包容性模式和更好地进入市场并融入价值链(特别是小企业和个体经营者)，以及加强社会保护、农村发展和行业政策之间的政策一致性，这些更广泛的战略至关重要。

确保移民工人的社会保障

93. 由于限制性法律框架和行政法规，以及原籍国和目的地国之间和各自内部缺乏协调，移民工人及其家人在获得社会保护方面面临具体挑战。此外，许多移民特别是妇女在社保覆盖面相对较小的经济部门工作，如家政或农业，在这些部门非全日制、临时或季节性工作非常普遍，这使她们不成比例地受到新冠肺炎危机的影响。⁵⁸

⁵⁶ 劳工组织，《迈向坚实社会保护底线？非缴费型保障在新冠肺炎危机及其后的作用》，2021 年。

⁵⁷ 劳工组织，《迈向坚实社会保护底线？》，专栏 2；劳工组织，《独立高级别评估：2014-2018 年国际劳工组织实现非正规经济正规化的战略和行动》，评估办公室，2019 年。

⁵⁸ 劳工组织，《移民工人的社会保护：应对新冠肺炎危机的必要措施》，2020 年。

94. 确保移民工人在社会保障制度中与国民享有平等待遇，对于保护他们的社会保障权和避免对劳动力市场造成不利影响至关重要。劳工组织的标准为根据基本原则保护移民工人的社会保障权利提供了国际法律框架。⁵⁹ 虽然许多国家在东道国和原籍国之间缔结了双边或多边社会保障协议，规定社会保障权利和待遇的可携带性，但现有协议的覆盖范围仍然相对有限。⁶⁰ 最近国际商定的文件明确强调了社会保护对移民的重要性，并再次呼吁加强社会保护的可及性和可携带性。⁶¹ 旨在解决实际障碍的补充措施也至关重要，包括宣传运动、社会和法律服务、便利登记、对移民问题敏感的保健服务、出发前的培训和相关语言的材料。
95. 体面劳动赤字和经济困难是移民的关键驱动因素。因此，在原籍国和目的地国加强社会保障制度，包括社保底线，不仅会减少脆弱性和社会排斥，而且还会解决移民的根源问题之一。体面劳动(包括社会保护)的作用和影响以及有序、安全、正常移民对可持续发展的影响已得到广泛认可，并反映在可持续发展目标 8.8 和 10.7 中。
96. 尽管向前推进可能并不容易，但制定和实施最终将为所有人，包括国民和移民，提供有效社会保护的方案，需要区域间和区域内的对话、三方协商、更强的机构能力以及更好的数据和信息技术。

缩小对妇女的社保覆盖差距

97. 新冠肺炎给妇女带来了特别严重的影响，暴露了导致妇女在社会保障方面仍然面临很大覆盖差距的一些驱动因素，包括在严重暴露于病毒的经济部门中从事非全日制工作、临时工作和非正规就业(特别是非正规自营职业)的比例较高以及薪酬较低和无薪工作比例过高的情况，造成劳动参与率较低、体面就业机会不足和性别工资差距。在很大程度上，这些结果与持续存在的平等、歧视和结构性不利因素有关。⁶²
98. 世界许多地区扩大了由税收供资的养老保险，这有助于保证许多在达到工作年龄时没有机会缴费的老年妇女至少有基本的收入保障(例如在肯尼亚、纳米比亚、尼泊尔和南非)。然而，完全依赖税收供资养老保险的女性往往因待遇水平低而捉襟见肘。此外，在税收资助的养老保险需要以家计调查为准才可发放的情况下，由于资格标准狭窄或担心受到羞辱，许多老年妇女可能仍旧没有从这一收入来源受益。⁶³ 以集体融资和团结互助为基础的促进性别平等的缴费型养老保险，特别是如果其中包括照料积分以承认和奖励照顾儿童或其他家庭成员的时

⁵⁹ 这些原则包括：待遇平等；保持既得权利、在国外支付待遇(可跟随性)和随后照管的连续性；决定适用的立法；并购过程中的权利保持(全包)；以及行政协助。

⁶⁰ Clara van Panhuys 等，《根据双边劳务协议移民获得社会保护：对 120 个国家和 9 个双边安排的研究》，扩大社会保障 — 第 57 号工作文件(劳工组织，2017 年)。

⁶¹ 劳工组织，《关于公平有效的劳务移民治理的决议》，国际劳工大会第 106 届会议，日内瓦(2017 年)；联合国大会第 71/1 号决议，《关于难民和移民的纽约宣言》，A/RES/71/1 (2016 年)，以及《亚的斯亚贝巴行动议程：监测承诺和行动》，2016 年就职报告。

⁶² 劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第 28 段。劳工组织，《性别平等的飞跃：为人人皆有工作的美好未来而奋斗》，2019 年；联合国经济及社会理事会，“通过社会保护制度、获得公共服务和可持续基础设施促进性别平等，增强妇女与女童权能”，妇女地位委员会第六十三届会议的商定结论(E/CN.6/2019/L.3)，2019 年。

⁶³ 劳工组织，《2017-2019 年世界社会保障报告》，第 85-88 页；劳工组织，《工作中的妇女：2016 年趋势》，2016 年。

间，并保证最低养老待遇符合国际社会保障标准，在为妇女提供足够的养老保险覆盖方面发挥着关键作用。⁶⁴

99. 将生育现金津贴和医疗保健扩大到迄今未覆盖的妇女，对于确保母婴健康和福祉至关重要，但许多妇女，特别是从事自营职业和脆弱就业形式的妇女，没有得到充分的覆盖。一些国家在缩小覆盖面和适足性差距、促进就业中的性别平等方面取得了进展，例如约旦用社会保险取代雇主责任机制，南非和越南将社会保险覆盖范围扩大到更多类别的工人，莫桑比克加强对社会保险未覆盖人员的社会救济福利。⁶⁵ 此外，实行陪产假和性别平等的育儿假也有助于父亲更多地参与育儿和更公平地分担家庭责任。
100. 在社会健康保护领域取得了值得称道的进展，一些国家优先提供免费或负担得起的优质产前和产后护理，确保生殖健康。尽管如此，妇女在有效获得医疗保健方面仍然面临障碍，特别是在未能提供足够保障来确保无论就业状况如何均予以覆盖并纳入缴费能力有限人口的情况下，以及在社会规范不允许她们就自己的健康做出决定的情况下更是如此。
101. 此外，长期照护方面的覆盖面缺口往往以两种方式对妇女造成过多的影响：鉴于妇女的寿命较长，她们在需要照护的人口中所占比例较大；她们更多地承担了额外的无偿照护工作，这进一步阻碍了她们参与有偿就业和社会保障。

确保对各类就业工人的保护

102. 关于劳动世界未来以及新冠肺炎危机的讨论引发了一场辩论，涉及亟需缩小工人在覆盖面和适足性方面的差距，包括通过数字平台调配的工作，以及更普遍的临时就业、非全日制工作、临时派遣工作和其他多方雇佣关系以及自营职业。虽然这些就业形式可能会为企业和工人提供更大的灵活性，但它们往往意味着收入较低和不稳定，收入无保障程度更高，工作条件差，以及缺少社会保障待遇或仅享有有限的社保待遇。不同就业类型之间的劳动力成本差异可能会产生不利的诱因，促使工人从事看似更廉价形式的就业，这还会破坏企业之间的公平竞争。社会保险覆盖面的差距也给社会救助和扶贫方案当前和未来的支出造成了更大的负担，从长远来看，这些支出可能会变得不可持续。
103. 关于社会保护制度和政策如何适应不断变化的工作性质，缩小覆盖面和适足性差距，正在讨论各种政策选项。一些观察人士认为，社会保障应该与就业“脱钩”，仅限于穷人的安全网，应以全民基本收入和/或医疗和养老保险计划或其他个性化安排取而代之。⁶⁶ 然而，这种脱

⁶⁴ Elaine Fultz, 《照护者的养老金积分：芬兰、法国、德国、瑞典、联合王国、加拿大和日本的政策》(华盛顿特区，妇女政策研究所，2011年)；Christina Behrendt 和 John Woodall, “养老金和其他社会保障收入转移”，见 Janine Berg(编)，《劳动力市场、机构与不平等：建设 21 世纪公正的社会》(Edward Elgar 出版社，2015年)，第 242-262 页。

⁶⁵ 劳工组织，《2017-2019 年世界社会保障报告》，第 3.2 章；劳工组织，“非正规经济中工人的生育津贴”，人人享有社会保障专题简报，2016 年；劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第 441-444 段。

⁶⁶ 例如，见世界银行集团，《2019 年世界发展报告：不断变化的工作性质》，2019 年。

钩是否会提供一个可行的替代方案，是值得怀疑的。⁶⁷ 虽然税收资助计划在提供贫困救济方面发挥了重要作用，但它们通常提供有限的待遇水平，在使工人得以维持其生活水平、助力稳定收入和总需求方面的能力有限。削弱现有的保护形式，转而支持个性化安排(个人账户、私人保险)，其风险分担和再分配的潜力有限，这往往会导致不平等加剧，包括扩大性别差距和贫困风险。因此，为了充分满足人民的社会保障需求，实现可持续发展目标 1.3、3.8、5.4、8.5 和 10.4，基于风险分担、融资互助和公平原则的包容性社会保险计划应继续与税收资助的保险待遇一道，在保障充分保护和普遍覆盖方面发挥关键作用。

104. 从新冠肺炎危机中复苏以及劳动世界的未来需要公平、包容和可持续的社会保障制度，包括社保底线，以建设更具包容性、更有力地抵御未来冲击的经济。许多国家承诺并采取措施，使其社保制度适应不断变化的工作和就业形式，确保对各类就业工人提供适当保护，促进福利待遇的可转移性，并通过混合征税和缴费来维护可持续性和足够大的再分配，新冠肺炎危机提高了在这些方面加大工作力度的紧迫性。⁶⁸ 例如，二十国集团共同承诺促进包括多种形式就业工人在内的所有工人获得充分社会保护和社会保障，并正确分类就业关系。⁶⁹ 欧洲联盟理事会 2019 年 11 月 8 日建议所有成员国应“向所有工人和自营职业者提供获得适足社会保护的机会”，体现了根据“欧洲社会权利支柱”倡议所做的承诺。⁷⁰ 作为新冠疫情应对措施的一部分，许多国家暂时将疾病待遇、失业待遇和其他收入支持扩大到以前被排除在外的工人，包括那些数字平台上的工人，⁷¹ 并正在探索更持久的解决方案。在新冠肺炎危机之前，包括阿尔及利亚、中国、法国、印度尼西亚、斯洛伐克和乌拉圭在内的几个国家已推行了调整后的社保机制，将覆盖范围扩大到自营职业工人和其他类别的弱势工人，例如通过：

- 简化税费征收机制，以确保保护所有工人和企业公平竞争；
- 采取措施，防止错误分类雇佣关系，以向工人提供适足的劳动和社会保护；⁷²
- 采取措施，使登记、缴费和待遇支付机制适应特定类别工人的情况和需求；
- 采取措施，加强社会保障体系的协调性，减少其分散性，同时确保地域或职业流动工人权益的可携带性和可转移性；

⁶⁷ 劳工组织，《为了更加美好的未来而工作》，劳工组织劳动世界的未来全球委员会，2019 年；劳工组织，“为未来工作确保普遍社会保护的创新方法”，为劳工组织劳动世界的未来全球委员会第二次会议编写的第 12 期简报，2018 年，日内瓦。

⁶⁸ 例如，见经合组织，《经合组织 2019 年就业展望：劳动世界的未来》，2019 年；劳工组织，《将社会保障扩大到非正规经济中的工人》。

⁶⁹ 二十国集团，《迈向包容性未来：塑造劳动世界》，二十国集团 2017 年劳工就业部长会议通过的部长宣言；二十国集团劳工就业部长宣言，2020 年。

⁷⁰ 欧洲联盟，“理事会 2019 年 11 月 8 日关于工人和自营职业者社会保护的建议” (2019/C387/01)，《欧洲联盟官方公报》；欧盟委员会，《欧洲社会权利支柱 20 点原则，原则 12》。

⁷¹ 劳工组织，“世界各地应对新冠肺炎危机的社会保护措施”，社会保护监测，2020 年；劳工组织，《病假和隔离期间的疾病待遇：新冠肺炎背景下的国别对策和政策考量》，2020 年；劳工组织，《新冠肺炎危机中的失业保护：国别对策和政策考量》，2020 年。

⁷² 劳工组织，《在不断变化的环境中促进就业和体面劳动》，实施公约与建议书专家委员会报告(《章程》第 19 条、22 条和第 35 条)，2020 年。

- 采取措施，通过调整后的解决方案，确保覆盖有多个雇主的工人和由数字平台调配的工人。
- 105.** 《百年宣言》以劳工组织现有的社会保障标准为基础，为劳工组织成员国提供了一个强有力的框架，以制定和实施协调一致的对策，强化其社会保障制度，从而实现以人为本的复苏和创建劳动世界的未来。以下原则对于建设更具包容性和更有韧性的社会保障制度(包括社会保护底线)特别重要：
- 保护、覆盖和有效获得的普遍性：确保所有类型就业的工人都能有效获得适应其情况和需要的机会，同时重申社会保障是劳动力成本的组成部分，而不是对其征税。
 - 适足性：确保社会保护制度不仅有效防止贫困，而且以公平和可持续的方式提供适当的收入替代和健康方面的财政保护。
 - 可转移性/可携带性：确保社会保护制度积极支持劳动力市场流动性，并考虑到劳动力市场和经济的结构转型。
 - 透明度：确保所有行为者充分意识到自己的权利和责任；法律框架对明确的资格标准和可预测的权利做出规定；行政程序尽可能简单明了，充分利用数字技术的潜力，同时保护个人数据和尊重隐私。
 - 风险分担：确保在社会保护制度中有程度适宜的风险分担，包括通过集体融资机制实现融资方面的团结互助，避免工人个人不得不承担过高的金融和经济风险。
 - 性别平等：确保社会保护制度对男女在劳动力市场、就业和社会中面临的现实情况保持敏感性，促进性别平等。
 - 财政可持续性和良好治理：确保社会保护制度以可持续和公平的方式获得资金，并确保高效的管理和行政。
- 106.** 从新冠肺炎危机中吸取的教训凸显了亟需强化协调一致的政策应对措施，以确保社会保护机制很好地适应工人的情况和需要，并缩小覆盖面和适足性差距。同时，这些措施的影响还取决于整体劳动法规的效力，特别是在防止就业关系的错误分类、最低工资和工作条件方面的效力。

3.1.2. 确保充分保护

- 107.** 虽然许多国家在扩大覆盖范围方面取得了重大进展，但确保待遇充足性仍然是一项重大挑战。只有在按照劳工组织标准社会保障待遇足以满足人民需求的情况下，到 2030 年才有可能实现可持续发展目标，特别是可持续发展目标 1.3 和 3.8。这不仅关系到社保待遇水平和质量，更关系到社保制度持续应对新需求新挑战的能力。
- 108.** 社会保护制度应至少保证基本的社会保障水平——社会保护底线——以确保收入保障和无困难地有效获得医疗保健，并应逐步实现更高水平的保护，以便在定期审查的基础上，在三方参与和协商的情况下，与其他有关人员的代表组织一起，充分实现人人享有社会保障的人权。

许多国家尚未达到劳工组织标准认为足够的待遇水平。⁷³ 鉴于全球竞争，一些低收入国家仍不愿提高社保待遇的覆盖面和充足性。在某些情况下，实施财政紧缩政策或未能根据生活费用变化来定期调整待遇水平，导致待遇水平下降，这意味着这些政策不再足以防止贫困，而且在许多情况下，待遇水平的可预测性受到损害。例如，围绕养老保险制度的讨论往往以财政整合目标为主导，强调养老保险制度的财务可持续性，而忽略了劳工组织社会保障标准中确立的其他原则，如普遍性、团结互助、集体融资、待遇的适足性和可预测性。其他原则在确保养老保险制度能够保障老年人的收入方面发挥了重要作用，这是而且应该继续是任何养老保险制度的首要目标。正如 2020 年 12 月关于养老金趋势和改革的三方圆桌会议所强调的，必须适当考虑到劳工组织的所有原则，因为置其中一项原则于不顾可能会危及整个养老金制度的财政、社会、经济和政治可持续性。⁷⁴

109. 虽然社会保护制度必须满足各种社会保护需求并提供全面保护，但在许多国家，社会保障制度并不完善；他们可以提供医疗和养老保险，但却使工作年龄人口在生育、疾病和失业方面得不到保护，正如新冠肺炎危机所痛苦揭示的。
110. 即使在相对富裕的国家，也有很多人觉得社会保障制度不能满足他们的需要。最近在经济合作与发展组织(经合组织)国家进行的一项调查显示，在接受调查的 21 个国家中，不到四分之一的受访者认为他们可以在需要时轻松获得公共福利，只有少数人认为公共福利很容易获得。⁷⁵ 不过，调查结果也显示，总体来看，对社会保护投入水平较高的国家满意度往往高于支出相对较低的国家，但差异较大。
111. 虽然社会保护规定的程度和范围以及被认为是社会可接受的最低标准随不同社会而异，但确保护根据劳工组织标准提供充分和全面的保护，对于以可持续的方式消除贫困和减少不平等、促进不同代人之间的团结互助和重振社会契约是不可或缺的。

3.1.3. 支持生活和工作过渡

112. 鉴于未来对社会保障制度的需求不断增加，政策和制度需要更好地回应人们的需求，使他们能够更好地驾驭生活和工作过渡，包括在结构转型、经济冲击和灾害的背景下的生活和工作过渡。
113. 在人口老龄化的背景下，解决长期照护需求是许多国家面临的一个关键挑战，这在新冠肺炎危机期间尤为明显。在一些国家(例如哥斯达黎加和瑞典)，长期照护是国家医疗和护理系统的一部分，而其他国家(例如德国、日本和大韩民国)已将长期照护设立为额外的社会保险项目，或者目前正在制定此类政策解决方案(例如中国)。⁷⁶ 提高适当长期照护待遇和服务的可

⁷³ 这包括各种计划(包括社会保险和社会救助)的定期发放现金待遇水平的最低标准，以及不供付额或低共付额的医疗服务范围的最低标准，并辅之以劳工组织其他公约和建议书确立的更高基准。见劳工组织，《2017-2019 年世界社会保障报告》，附件三。

⁷⁴ 劳工组织，《关于养老金趋势和改革的三方圆桌会议报告》，2020 年 11 月 30 日至 12 月 4 日，即将发布。

⁷⁵ 经合组织，《不容忽视的风险：2018 年经合组织重要风险调查的主要结果》，2019 年；和在线附件 2 - A2.1.1 和 A2.1.3。

⁷⁶ 劳工组织，《2017-2019 年世界社会保障报告》，第 5 章；和劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》。

及性，对于满足人们的需求至关重要，对医疗保健系统和体面劳动都有更广泛的影响。通过将责任从无偿家庭照料者(主要是妇女)转移到熟练工人身上，可以更好地提供长期照护，促进了服务质量的提高。对于那些没有其他选择的人来说，它还避免了其在二级和三级医疗设施中接受不必要的住院治疗。与此同时，护理行业为在未来几年创造高质量的就业岗位提供了巨大的潜力，特别是为妇女提供了更多的体面就业机会。劳工组织估计，如果各国在长期照护行业进行足够的投资，就可以在该行业创造 3,000 万个额外的就业机会。⁷⁷

114. 加大对儿童和家庭福利的投资对于让儿童有一个良好的生活开端至关重要。⁷⁸ 社会保护在儿童教育和营养方面取得了更好的结果，并有助于在 2000 年至 2016 年期间将童工减少 38%。尽管如此，鉴于仍有 1.52 亿儿童从事童工劳动，迫切需要增加对儿童社会保护的投資，特别是在低投資与高童工率并存的地区。⁷⁹
115. 优质托儿服务是对儿童或家庭现金津贴的重要补充，有助于儿童获得幼儿早期教育，消除父母在正规经济中从事体面和生产性就业的障碍，尤其是对妇女而言。此外，引入陪产津贴(例如伊朗伊斯兰共和国)和精心设计的鼓励父亲承担责任的父母育儿津贴(例如德国、瑞典)也有助于父母之间更平等地分担照顾责任，承认母亲和父亲都有养家糊口和照顾他人的责任，符合关于性别平等的社会发展目标 5.4 和《1981 年有家庭责任的工人建议书》(第 165 号)。
116. 鉴于技术进步和气候变化，支持生活和工作过渡并促进经济的公正转型需要有效协调失业保护和就业政策。例如，如果将失业保护与就业服务、技能开发和其他劳动力市场政策相结合，则能够提供非常必要的收入保障，使工人能够在必要时重获技能，并进行转岗。⁸⁰ 许多国家加强了失业保护计划(例如大韩民国、越南)，或推出了类似计划(例如马来西亚、菲律宾)，并将其与就业服务挂钩。⁸¹
117. 包容残疾的社会保护制度可以使残疾人更充分地参与劳动力市场，支持在社区生活，并以适当方式补偿与残疾相关的费用。⁸²
118. 使养老保险制度适应劳动世界的变革和人口的老齡化，需要在劳动力流动的背景下促进权利和应享权利的可转移性，例如，通过统一养老保险计划，在确保养老金充足性的同时保证其财力可持续性，并通过促进积极老齡化的措施，在必要时提高领取养老金的年龄，从而避免对工人和宏观经济造成负面影响。
119. 促进性别平等的就业和社会保护政策需协同发挥作用，从危机中实现更强劲的复苏并确保以人为本的劳动世界未来，其中包括为进入劳动力市场的青年男女做到这一点。面对更频繁的

⁷⁷ 劳工组织，《未来体面劳动 — 照护工作和照护岗位》，2018 年。

⁷⁸ 劳工组织和儿基会，《迈向对儿童的普遍社会保护：实现可持续发展目标 1.3》。

⁷⁹ 劳工组织，《全球童工估计：2012-2016 年的结果与趋势》，2017 年。

⁸⁰ 劳工组织，《向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》，2015 年；劳工组织，《2018 年世界就业和社会展望：绿色就业》，2018 年。

⁸¹ 劳工组织，《2017-2019 年世界社会保障报告》；C.Peyron Bista 和 John Carter，《失业保护：良好做法指南和一揽子培训：来自东盟的经验》(劳工组织，2017 年)。

⁸² 劳工组织和国际残疾人联盟，《联合声明：建立包容性的社会保护制度，支持残疾人充分有效的参与》，2019 年。

生活和工作过渡，人们需要一整套全面的社会保护待遇、技能、就业机会以及劳动力市场方案和措施，如工作匹配、培训和再培训、职业咨询和创业支持，以及获取优质照护服务和其他社会服务，它们也为体面就业提供了一个重要来源。

3.2. 强化社会保护制度

120. 加强国家社会保护制度对于确保所有人在不断变化的工作环境中普遍获得全面和持续的社会保护至关重要。作为国家与其公民之间的直接接口，社会保护制度是有效、负责和包容的体制框架的重要组成部分，值得人们的信任并助推和平和包容的社会实现可持续发展(可持续发展目标 16)。在明确连贯的法律框架基础上，有效执行国家社会保护的政策和战略，是确保其有效性的关键。
121. 加强社会保护制度并使其符合新的需求，这要求确保以社会对话为基础的有效的国家社会保护政策和战略，加强社会保护的治理和管理，增强与其他经济和社会政策的协调，提高其应对危机的韧性和能力。

3.2.1. 以全国社会对话为基础制定、实施和监测国家社会保护政策和战略

122. 劳工组织关于扩大社会保护的二维战略强调在全国社会对话的基础上制定国家社会保护政策和战略的重要性。近年来，许多成员国在社会伙伴和其他利益攸关方的参与下制定和实施了此种战略，为社会保护覆盖面的扩大(横向和纵向)提供了明确的路线图，因而提高了国家社会保护制度的连贯性和全面性。⁸³ 与较有限的安全网或减贫战略相比，此类全面和系统的社会保护政策考虑到了全面的社会保障计划，有助于采取更具战略性的方针缩小覆盖面和适足性差距，通过加强协调和避免重复来确保政策一致性，并与其他经济和社会政策形成协同效应。⁸⁴
123. 社会伙伴参与国家社会保护政策的制定、执行和监督，对于确保政策符合人民的需求和实际情况，享有高度的获得感和共识至关重要。⁸⁵ 正如澳大利亚、德国和南非等国家经验所表明的那样，社会对话的质量是该方面的一个决定性因素，而社会对话的缺失阻碍了包容、公平和可持续的社会保护制度的发展。⁸⁶ 最近对国家社会保护政策和战略的审查表明，在 52 份接受调查的文件中，只有 9 份承认有社会伙伴参与。⁸⁷ 实施公约与建议书专家委员会注意到，体制框架往往不足以开展有足够代表性和有效性的全国对话进程，强调“为组织和实施参与性、包容性和有意义的社会对话所做的努力是一项有价值的投资，会带来广泛的社会和政治支持，并就此产生的政策选择达成共识，因此也会产生重大的积极经济成果”。⁸⁸ 伯利兹、吉尔吉斯斯坦、蒙古、缅甸、塞内加尔、塔吉克斯坦、泰国、多哥和越南等几个国家基于评

⁸³ 劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第 573 段。

⁸⁴ 劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第 581 段。

⁸⁵ 劳工组织，《综合审查》。

⁸⁶ 劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第 566 段。

⁸⁷ 劳工组织和妇女署，《走向注重性别问题的普遍社会保障？对国家社会保护政策的全球审评》，2019 年。

⁸⁸ 劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第 568-569 段。

估的全国对话的经验表明，社会合作伙伴以及其他相关且有代表性的组织的参与使实施更加顺利，确保了在实现政策目标方面取得更大的成功。⁸⁹

3.2.2. 社会保护制度的治理和管理

加强社会保护制度的治理和管理

- 124.** 良好的治理和高效的管理是有效实施社会保护制度并将其推广到以前未覆盖的群体的必要条件。⁹⁰ 促进问责制和透明度有助于增加公众对该制度的支持和信任。近年来，许多成员国加强了其法律框架，包括为税收资助的社保奠定法律基础，加强和扩大社会保险待遇并确保其可持续性，以及加强社会保险和税收资助计划之间的协调，以及现金和实物待遇之间的协调。⁹¹
- 125.** 使用数字技术管理社会保护体系，包括管理系统和信息系统以及新的服务提供模式，极大地促进了善政和高效管理，新冠疫情在这方面起到了进一步推动作用。数字通信和自动化程序等技术改进可以极大地促进优化行政程序，方便获取服务，并使服务更贴近民众。然而，在这样做的过程中，非常重要的一项是需保护个人数据和确保隐私，特别是在数据保护法律框架尚未完全发展的国家，并且保持非数字化服务提供选项，以避免将那些上网受限或无法上网的人以及那些几乎没有数字技能的人排除在外。⁹²

减少各自为政，加强协调，确保更有效的提供

- 126.** 许多国家的社会保护制度面临的一个关键挑战是高度分散，多个社会保险和社会救助计划由不同的机构管理，协调机制往往薄弱。确保这些机制和机构之间的有效协调对于确保有效提供的内部一致性和系统性方法、促进各种计划之间权利的可携带性和可转移性以及避免重复和覆盖缺口均至关重要。⁹³ 包括孟加拉国、加拿大、克罗地亚和加纳在内的许多国家努力减少各自为政，加强不同机构之间以及中央和地方各级政府之间的内部协调机制，确保采取更综合和全面的做法。例如，在加纳，“减贫生计赋权”（LEAP）现金转移方案的受益者自动在国家医疗保险计划中登记，以便利他们获得医疗保健服务。阿塞拜疆、中国、印度、蒙古、南非和塔吉克斯坦等国建立了综合交付机制，如“单一窗口服务”或“一站式服务”，以便利获取服务，特别是为农村人口提供便利，以更低的成本提供更全面的社保待遇和服务，并引导受益者获得补充性就业和其他服务。实施公约与建议书专家委员会强调了协调实体的重

⁸⁹ 劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第 566 段。

⁹⁰ 劳工组织，《2017-2019 年世界社会保障报告》；国际社保协会，《国际社保协会指导方针：良好治理》，2013 年。

⁹¹ 劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第 173 段。

⁹² Magdalena Sepúlveda Carmona，“社会保障项目中的生物识别技术是非法还是武断的？隐私和数据保护分析”，扩大社会保障—第 59 号工作文件(劳工组织，2018 年)。

⁹³ 劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第 11.2 节；联合国，《极端贫困与人权问题特别报告员的报告：数字福利国家和人权》(A/74/493)，2019 年。

要作用，它应该“有能力为社会保障体系确定优先事项，恰如建议书第 15 段所建议的那样，参与将社会保护的政策和做法纳入更广泛的发展规划框架”。⁹⁴

监测全面社会保障制度建设的进展情况

127. 建立全面的社会保障制度需要有效的机制，以监测根据第 202 号建议书(第四部分)在扩大覆盖范围和确保社会保障待遇充足方面取得的进展，包括社会伙伴和其他利益攸关方的参与，按性别分列数据的必要性，以及建立一个法律框架保护社会保障数据系统中包含的个人信息，劳工组织成员国之间和与劳工局之间的信息交流为此提供支持。
128. 尽管劳工组织许多成员国在加强社会保护体系监测框架方面取得了重大进展，但仍然存在以下挑战：某些计划和方案(特别是非缴费型计划)的可比数据有限，数据高度分散，可比性不足，以及缺乏协调机制和标准化方法。⁹⁵此外，相对较少的国家具有足够的分析能力，能够系统评估社会保障制度满足国家政策目标和人口需要的能力，以及其社会和经济影响，例如，对减贫、脆弱性和社会排斥的影响。这些挑战削弱了成员国系统跟踪一段时期进展情况的能力，以便找出差距，为社会保护制定适当的政策选项，并评估政策改革的影响。
129. 许多成员国面临的挑战之一是获得按性别、年龄组以及城乡居住地分列的缴费者和受益者的数据，以及按职能和支出类型分列的支出数据。这种分类对于为国家一级的决策提供详细的知识库以及为可持续发展目标监测框架提供必要的数据库至关重要。1957 年第九届国际劳工统计学家大会通过的关于发展社会保障统计的决议为数据分类和数据分列提供了有益的详细指导，可以更好地为此目的加以利用。⁹⁶
130. 尤其是考虑到在通过可持续发展目标后国际监测框架的变化，社会保护数据的逐步统一以及相关概念和定义的标准化至关重要。这需要制定数据收集的共同标准，对数据进行系统化和分类，并制定共同的统计框架，以确保数据的可比性，便利各国政府、社会伙伴和其他利益攸关方使用统计数据。⁹⁷考虑到劳工组织作为可持续发展目标 1.3 的国际托管组织的重要作用，实施公约与建议书专家委员会建议，“劳工组织三方成员可能认为有必要及时开始思考劳工组织今后可以继续指导社会保障统计发展的可能方式”，并指出，“更新和协调的国际统计框架在实现建立普遍、更全面和更适当的社会保护制度的目标方面具有很大的潜力”。⁹⁸

3.2.3. 与经济和社会政策相一致

131. 新冠疫情应对措施表明了社会保护与其他经济和社会政策(包括就业和产业政策)之间的协调对于增强政策的连贯性、协同效应和影响力非常重要，在变革时期尤为如此。在新冠疫情爆发之前，比利时、柬埔寨、菲律宾和葡萄牙在确保经济政策和社会政策相互支持以应对经济

⁹⁴ 劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第 661 段。

⁹⁵ 劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第 11.2 节。

⁹⁶ 劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第 12.3 节。

⁹⁷ 劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第 694 段。

⁹⁸ 劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》，第 696 段。

和社會的轉型方面取得了顯著進展。⁹⁹ 實施公約與建議書專家委員會的報告特別強調了從政策設計階段即引入明確的協調機制、將其納入法律和體制框架的重要性以及三方參與和與其他相關且有代表性的有關人員組織進行協商的關鍵作用。

- 132.** 更好的協調可帶來更好的結果，然而，各國應確保各種聯繫不會導致歧視、排斥或其他意想不到的副作用。例如，就有條件現金轉移方案而言，人們擔心設置與入學相關的行为條件會損害社會保障權，特別是社會最貧困成員的社會保障權，並強化傳統的社會性別角色。¹⁰⁰ 由於這種擔憂，許多國家更傾向於無條件的方案，這些方案仍然得到很好的協調並通過輔助措施來促進獲得服務。
- 133.** 積極的勞動力市場政策，包括公共就業方案，在促進求職者進入或重返勞動力市場方面發揮著關鍵作用。然而，在某些情況下，有人擔心，對有效享受待遇的不當限制侵犯了既得的社會保障權利，不符合國際社會保障標準中規定的原則。有效的社會保護和就業政策需要在確保收入保障和促進重返就業之間取得良好的平衡，同時符合人權和國際勞工標準所體現的原則。這些特別包括選擇就業的自由和適當就業的概念，確保享有社會保障的人權不受勞動要求的約束。¹⁰¹
- 134.** 雖然現金待遇、積極的勞動力市場政策和獲得服務之間的更好協調和連貫性有助於確保更好地滿足人民的需要，但應仔細設計政策和制定交付機制，以確保這些機制促進人們充分享有社會保障人權，並符合國際勞工標準。

3.2.4. 增強韌性

- 135.** 正如新冠肺炎疫情所表明的，包括社保底線在內的全面社會保護制度是國家災害風險管理戰略的一個重要組成部分，有助於預防危機、促進復蘇和建設抗衝擊的能力。¹⁰² 社會保護在這方面的重要作用反映在《2017年面向和平與復原力的就業和體面勞動建議書》（第205號）中，該建議書規定，“在應對危機形勢時，成員國應儘快：(a) 努力確保基本收入保障，特別是為那些工作或生計被危機中斷的人群；(b) 發展、恢復或加強全面社會保障計劃和其他社會保護機制，考慮到國家立法和國際協議；(c) 努力確保有效提供基本衛生保健和其他基本社會服務，這特別要面向因危機而處於特別脆弱境地的人口群體和個人”（第21段）。第205號建議書還呼籲各成員國應在考慮到第102號公約、第202號建議書和其他相關國際勞工標準的情況下，“建立、重建或維持”社會保護底線，並“尋求彌合在覆蓋面上的差距”（第22段）。
- 136.** 在危機和脆弱局勢中，包括人道主義援助在內的短期救濟措施與長期發展努力之間的戰略聯繫，對於促進採取持續的分階段多軌方法至關重要，這種方法可以更好地利用資源和體制機

⁹⁹ 勞工組織，《提供普遍社會保護，實現人的尊嚴、社會正義和可持續發展》，第11.3節。

¹⁰⁰ 勞工組織，《提供普遍社會保護，實現人的尊嚴、社會正義和可持續發展》，第11.3.3節；另見勞工組織，《2014/15年度全球社會保護報告》，以及勞工組織，《2017-2019年世界社會保障報告》。

¹⁰¹ 勞工組織，《提供普遍社會保護，實現人的尊嚴、社會正義和可持續發展》，第11.3節。

¹⁰² 勞工組織，《2017-2019年世界社會保障報告》；勞工組織，“國際勞工組織標準與新冠肺炎：常見問題”，2020年。

制来应对灾害的风险和影响。社会保护体系现在被广泛视为保持这种方法连续性的构成要素：¹⁰³

- **调整现有的社会保护体系，提高其能力和韧性，以迅速充分地应对未来的冲击。**业务连续性规划和应急计划的制定和使用，对于确保社会保护体系能够快速、充分地应对灾害事件和需求增加，减少延误，并提高国内应对措施的效率至关重要。墨西哥和莫桑比克提高了在受冲击情况下提供额外和补充福利待遇和有效扩大新受益人口覆盖面的能力。因此，可能需要增加分配给社会保护的预算，还可能需要提升行政能力，例如尼泊尔在 2015 年地震后的情况就是如此。
- **在灾后救援工作中利用现有的社会保护体系。**在已建立社会保护制度的国家，可以调整现有的计划和方案，向受影响的人口分发现金和实物救济。通过现有社保体系提供的外部支持也可用于转让新技术和提升能力，例如萨尔瓦多的情况就是这样，该国的消除贫困战略在旱灾期间进行了纵向和横向扩展。
- **支持建立可持续国家社会保护体系并由政府逐步实现其制度化。**在一场突如其来的危机之后，几个国际捐助方可能围绕救援工作资助不同的方案。更好的协调可以为一个可持续的、国家主导的社会保护体系奠定基础，该体系可能由政府运营。例如，在索马里，短期现金援助正在演变为政府拥有的长期社会保障机制。
- **将社会保护或服务扩大至被迫流离失所的人口。**2015 年，超过 6,500 万人要么沦为难民，要么在国外寻求庇护，要么在自己国家流离失所。对流离失所人口的人道主义援助解决了最紧迫的需求，但如果与其他形式的支持相结合，它有可能成为更可持续的解决办法。需要更长期的政策应对措施，以其他形式的支持补充应急服务，包括技能开发和参与选定的国家社会保护方案。此外，将社会保护制度扩大至难民，符合《1951 年关于难民地位的公约》和《1967 年关于难民地位的议定书》，¹⁰⁴ 其中委托各国负责扩大保护与援助范围，从而使难民享有与东道国人口同等的医疗服务和社会保障。

3.3. 确保社会保护制度的可持续性

137. 在设计或改革社会保障制度时，重要的是要仔细考虑覆盖面、社保待遇适足性、财政可持续性和团结互助。团结筹资不仅是道德上的当务之急，同时也是实现社会保护制度覆盖的普遍性、社保待遇的适足性和财政可持续性的最有效方式。

3.3.1. 可持续的融资

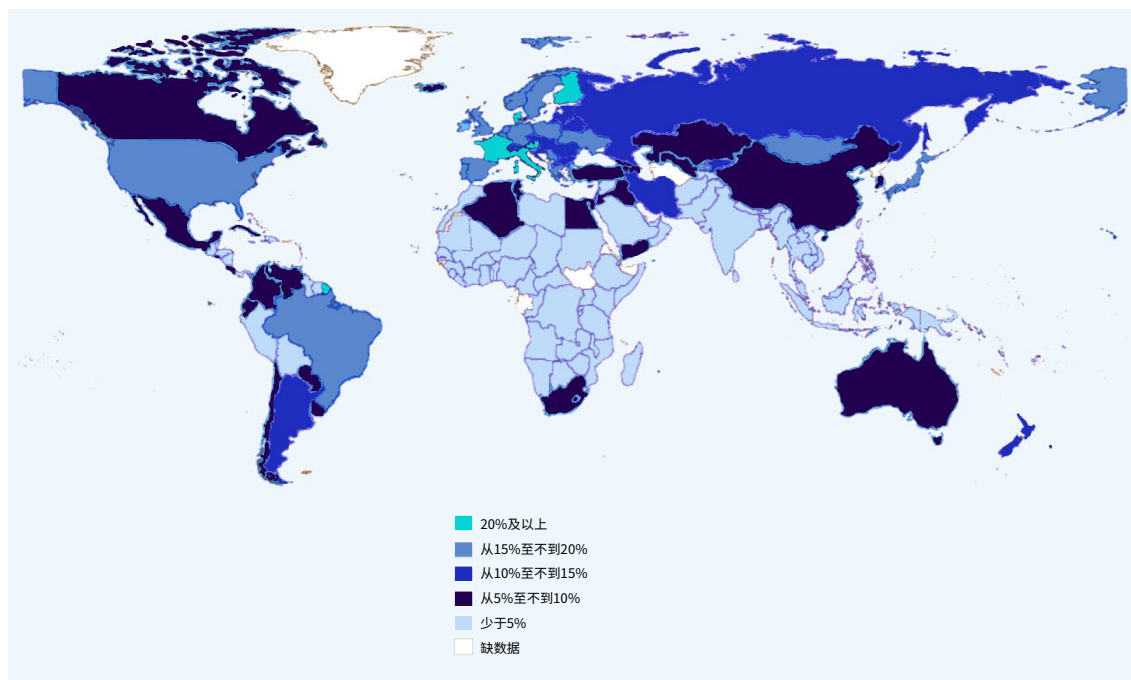
138. 社会保护制度支出是对人的长期投资，缺乏这种投资会破坏经济增长和社会进步，导致缺乏健康和有生产力的劳动力、社会动荡、社会排斥和经济不安全，新冠肺炎危机向世界提醒了这一点。通过社会保护体系投资于人，需要企业、工人、家庭等作为出资人和纳税人提供资

¹⁰³ 欧盟，“社会保护跨越人道主义与发展的联系：支持人们度过危机的改变游戏规则者”，欧盟委员会工具和方法系列—第 26 号参考文件，2019 年。

¹⁰⁴ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，《关于难民地位的公约和议定书》。

源。劳工组织第 202 号建议书敦促成员国“应考虑采取多种方法筹集必要的资源，确保国家社会保护体系的资金、财政和经济的可持续性”；这些融资方法可包括单独采取或综合采取以下几种方式，即有效执行纳税和缴费义务，或充分扩大累进税基，¹⁰⁵ 以及重新确定支出的优先次序或提高支出的质量。

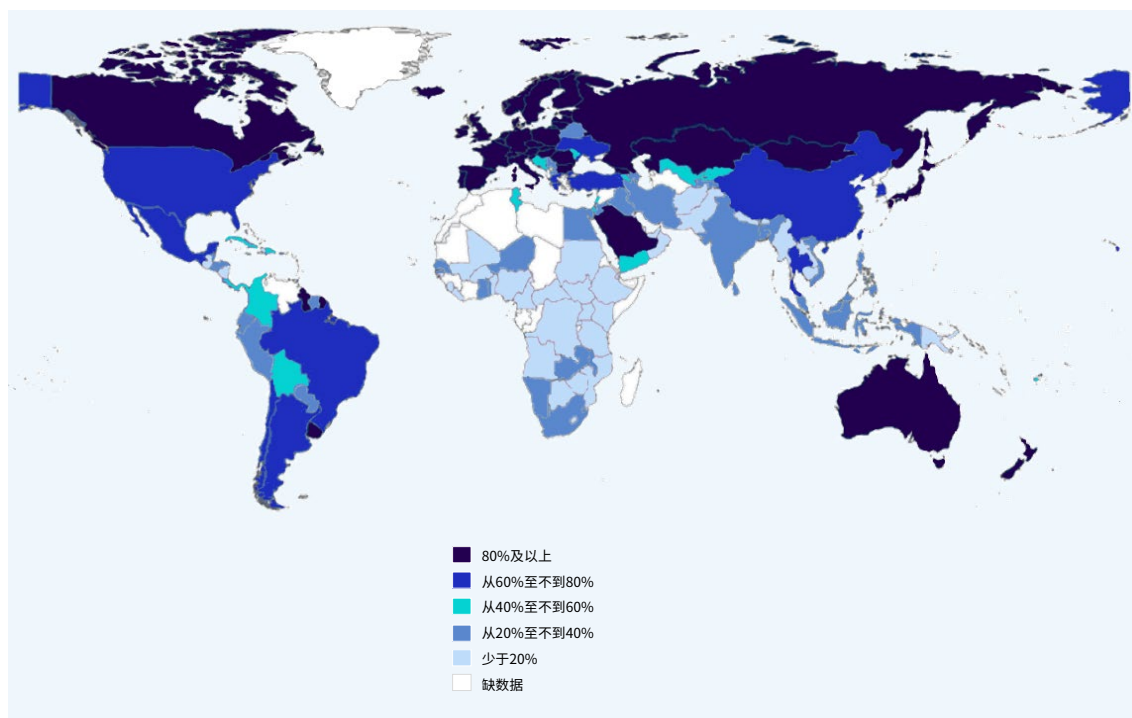
► 图 3.1(a). 政府社会保护支出(不含保健)占国内生产总值的百分比
(最新可用数据)



资料来源：劳工组织，[世界社会保护数据库](#)，基于社保调查；经合组织；劳工组织劳工统计数据库；基金组织。

¹⁰⁵ 第 202 号建议书，第 11 段。这一规定体现了缔约国根据《[经济社会文化权利国际公约](#)》承担的义务，即通过一切适当手段，最大限度地利用现有资源，并在必要时通过国际合作，逐步充分实现社会保障权(第二条)。

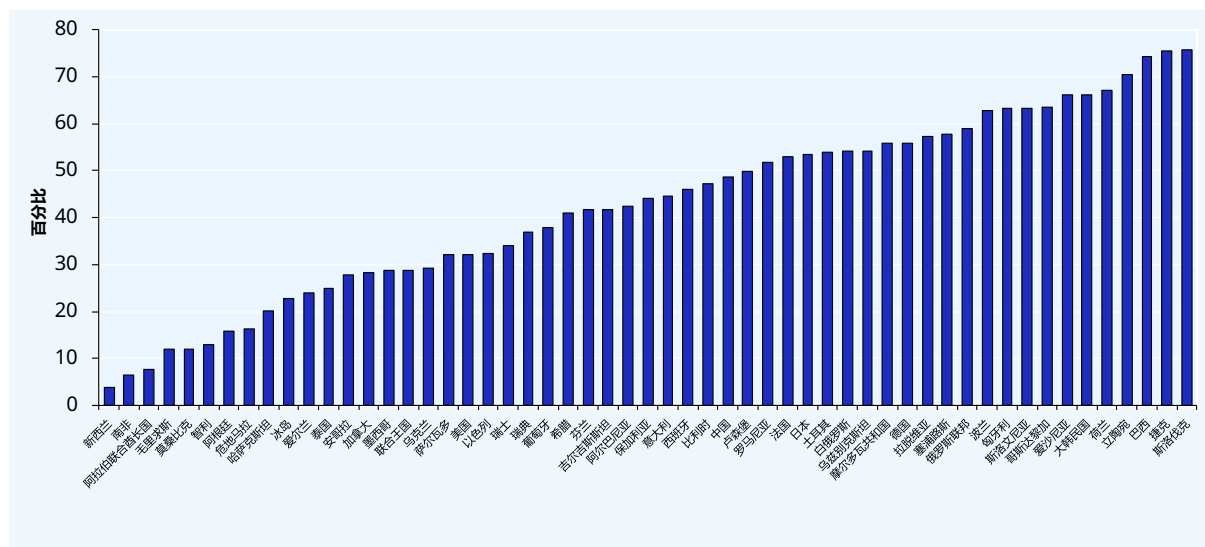
► 图 3.1(b). 受至少一项社会保护现金津贴覆盖的人口比例
(百分比, 有据可查的最近年份)



资料来源：劳工组织，[世界社会保护数据库](#)，基于社保调查；经合组织；劳工组织劳工统计数据库；基金组织。

139. 尽管取得了一些进展，但社会保护的筹资和覆盖面仍然存在巨大差距，而且这些差距密切相关(图 3.1(a)和 3.1(b))。为了克服这一挑战，应该更加重视在发展中国家创造财政空间，为社会保护制度，特别是为确保社会保护底线提供资金。
140. 如下所述，各国采用了数种方法来为社会保护创造财政空间。
141. 通过扩大税基**增加税收**，注重更有效的税收方法和提高合规性，确保对不同类型的收入(公司利润、金融活动、财产、进出口和自然资源)公平征税，并确保税收制度的累进性。多民族玻利维亚国、蒙古和赞比亚通过采矿和天然气税来为全民养老保险、儿童福利和其他计划提供资金；利比里亚和马尔代夫对旅游业征税，以支持社会保护方案；加蓬利用移动通信公司的公司利税收入为针对穷人和弱势群体的医疗保健制度提供资金；阿尔及利亚、毛里求斯和巴拿马等国通过征收高额烟草税来补充社会保障收入；同样，加纳、菲律宾和泰国动用烟草和酒精专项税为扩大社会健康保险进行补贴；巴西对金融交易征收临时税，以扩大社会保护覆盖面。中国和西班牙等其他国家利用彩票收入来补充社会保障支出。然而，增值税等累退税可能会给人口，包括贫困和弱势群体，带来额外负担，因为他们无法一直受益于社会保护方案(例如，在超目标现金转移的情况下)。
142. **扩大社会保障覆盖面**和缴费收入是为社会保护供资的可靠途径。许多国家的社保资金主要来自缴费(图 3.2)，这表明无论国民收入水平如何，这一选择对于创造财政空间的重要性。在巴西、哥斯达黎加、塞浦路斯、德国、日本、荷兰、大韩民国、俄罗斯联邦、斯洛伐克、土耳其等许多国家，社保缴费占社会保障分配资源总额的一半以上。

► 图 3.2. 2016 年选定国家社会缴款占社会保护公共支出(包括医疗保健)的百分比



资料来源：劳工组织，世界社会保护数据库；基金组织，政府财政统计；经合组织。

143. 在较少依赖缴费的国家中，有些国家沿袭了主要由税收融资的传统(如加拿大、瑞典和联合王国)，而另一些国家(如危地马拉或莫桑比克)仍处于相对早期的发展阶段，因此缴费型社会保障只惠及正规就业工人。调整和扩大非正规经济的缴费机制(如阿根廷、巴西和乌拉圭)可将资源从社会援助中解放出来，助力工人和企业的正规化，扩大税基，从而为创造社会保护的财政空间产生双重效果。¹⁰⁶
144. **消除非法资金流动。**据估计，每年有大量资源非法逃离发展中国家，其规模相当于所有官方发展援助的十倍以上。尤其是在联合国、经合组织和其他国际论坛(如二十国集团和二十四国政府间小组)上，越来越多地重视打击洗钱、贿赂、逃税、贸易不当定价和其他金融犯罪行为，这些犯罪既是非法的，也剥夺了政府为实现社会保护和可持续发展目标所需要的收入。
145. 根据公共支出审查、社会预算和其他类型的预算分析，**重新分配公共支出**；用具有较大社会经济影响的投资取代高成本、低效益的投资；改进公共财政管理框架，完善社会保障计划的财政治理，节约资金，消除支出低效现象；打击欺诈和腐败。哥斯达黎加和泰国将军事支出重新分配给社会健康保护；埃及、加纳、印度尼西亚和其他许多发展中国家减少或取消了燃料补贴，并将所得资金全部或部分用于扩大社会保护计划。
146. **利用财政储备和中央银行外汇储备**，例如通过动用储存在主权财富基金中的财政储蓄和其他国家收入，和/或将中央银行多余的外汇储备用于国内和区域发展。智利和挪威等国正在动用财政储备进行社会投资；挪威政府的全球养老基金可能是最著名的例子。
147. **管理主权债务：**在仔细评估债务可持续性之后，积极探索低成本的国内外借贷选择(包括优惠贷款)，**开展借贷和重组现有债务**，包括重新谈判/削减债务。2017年，哥伦比亚在发展中国

¹⁰⁶ 劳工组织，《将社会保障扩大到非正规经济中的工人》；劳工组织，《简易国税：针对自营账户工人、微型和小型企业家的单一税制：来自巴西的经验》，2019年。

家推出首支社会影响债券，南非发行市政债券，为基本服务和城市基础设施融资。近年来，已有 60 多个国家成功地进行了债务重新谈判，还有 20 多个国家(包括厄瓜多尔和冰岛)出现了公共债务违约或拒偿，让偿还本金的储蓄投向社会保护。

- 148. 采取促进就业的更为宽松的宏观经济框架。**这需要在不损害宏观经济稳定的情况下允许更高的预算赤字和/或更高的通胀水平，并促进体面和生产性就业，包括通过具有明确就业目标的公共投资政策。相当多的发展中国家在全球衰退期间利用赤字支出和更宽松的宏观经济框架来满足低增长时期的迫切需求，并支持社会经济复苏。
- 149. 在国内资源尚不足以满足人民社会保护需求的情况下，增加国际财政支持以补充国内资源。**第 202 号建议书建议，“经济和财政能力不足以实施担保的成员国有寻求国际合作与支持，作为对其自身工作的补充”。¹⁰⁷ 马达加斯加、纳米比亚、巴基斯坦、塔吉克斯坦和津巴布韦通过官方发展援助和其他方式获得了国际合作伙伴的支持，为它们的社会保护体系提供资金。此外，布基纳法索政府依赖国际合作来实施国家社会保护底线战略。在捷克，国家计划的实施部分依靠欧洲社会基金的资源。¹⁰⁸ 为缓解新冠肺炎危机而进行的国家和国际资源调动远远不足以弥合发展中国家的社会保护资金缺口。为了建立有韧性的社会保护底线，需要进一步加大这方面的工作力度，并防范随着危机消退而正在出现的紧缩措施。劳工组织最近关于可持续发展目标 1.3 和 3.8 的成本和融资缺口的研究表明，对于低收入国家而言，要在这些国家建立社会保护底线，每年需要额外投资 779 亿美元，相当于其国内生产总值的 15.9%。¹⁰⁹ 对于财政能力不足的国家，需要通过国际资源来补充国内资源调动方面的努力，包括履行目前尚未兑现的官方发展援助承诺，并考虑进一步的全球性、互济性融资机制。¹¹⁰
- 150. 国际货币基金组织(基金组织)指导其参与社会支出的战略**¹¹¹ 承认社会保护在促进持续和包容性增长方面发挥着重要作用。至关重要，这一战略框架的实施保障和扩大国内社会保护支出，将其作为发达国家和发展中国家社会保护资金的主要来源。特别是在危机时期，反周期经济措施起到了经济和社会稳定器的作用，有助于维持国内消费。然而，即使在当前危机期间，也讨论了将财政紧缩政策和削减社会支出的其他短期预算措施作为一项应对财政压力的措施。但是，经验表明，此类政策往往会导致经济活动和就业水平降低，从而减少有能力缴费的人数，同时增加需要保护的人数，进而使情况进一步恶化。
- 151. 鉴于人口结构的变化，社会保障体系的融资需要适应发展中国家不断增长的人口，包括老年人。**到 2050 年，世界老年人口的四分之三将生活在发展中国家，其中许多人是妇女，但与此同时，年轻的工作年龄人口数量庞大，并将继续增长。这为缴费型社会保护的发展和融资创造了机会之窗。高收入国家将需要为人口老龄化做好准备，包括满足 80 岁及以上“高龄老人”的需求，他们的人数将在未来 40 年内翻两番，同时确保儿童和年轻人获得必要的投资。

¹⁰⁷ 第 202 号建议书，第 12 段。

¹⁰⁸ 劳工组织，《提供普遍社会保护，实现人的尊严、社会正义和可持续发展》。

¹⁰⁹ 劳工组织，《社会保护筹资缺口：新冠肺炎及其后的发展中国家全球估计和战略》，2020 年。

¹¹⁰ 劳工组织，《社会保护筹资缺口》，2020 年。

¹¹¹ 基金组织，《政策文件：国际货币基金组织参与社会支出的战略》，2019 年。

3.3.2. 融资互助

- 152.** 有效实现社会保障权取决于是否有必要的财政资源来支付所有人口群体的福利开支，包括没有足够收入能力或毫无收入能力的人群的福利开支。国际劳工组织的社会保障标准建议在缴费计划的情况下在雇主和工人之间公平分配社保缴费，将工人的缴费限制在不超过缴费总额的50%，并为无法足额缴费的人提供充分的社会保护担保。
- 153.** 虽然世界各地的社会保护制度的结构千差万别，但绝大多数制度都是基于“互助融资”的原则。许多国家将一系列不同的工具组合运用，以实现再分配目标，如社会保险、税收资助的普遍福利或以家计调查为准发放的福利、就业保障计划和负所得税政策。例如，向广大的人口提供由税收资助的社会保障待遇(如普遍的儿童津贴或养老金)的国家通常依赖累进税收，包括通过所得税“收回”转移支付，作为其再分配政策的一部分。

3.3.3. 由国家负责的良好财务治理

- 154.** 政府有责任确保社会保护制度的偿付能力、可行性和可持续性，有责任在规范和业务层面实现社会保护体系各组成部分之间的统一性，并与其他经济和社会政策保持一致。国家的总体和主要责任包括：确保有足够的财政资源，通过充分和可预测的法定待遇和计划，为实施基本社会保障担保提供资金；将缴费和税率设定在足以支付待遇费用的水平，同时不给弱势群体带来太大的负担；确保费用在雇员、雇主和国家之间公平分担，以便“实现社会保障计划缴费者与受益者双方的责任和利益之间的最佳平衡”；建立“透明、负责和良好的财务管理和行政管理”，保持该体系处于相当稳定的财务平衡；并确保制度到位，以“加大遵守国家法律框架的力度”，最大限度地减少社会保障基金被滥用、丢失或被盗的可能性。¹¹²
- 155.** 虽然大多数国家通过各种机制确保良好的财务治理，但许多社会保障计划(主要是在发展中国家)治理和管理不善，损害了雇主和受保护人员的信任，往往导致遵守程度较低，包括逃避缴费。这反过来又限制了社保计划的有效运作和将其覆盖范围扩大到那些尚未参保群体的能力。因此，迫切需要改善财务治理，确保透明度以及遵守法律和监管要求，使资源足以支付所有福利待遇。
- 156.** 改善财务治理的措施包括：中央数据库系统，以交叉核对来自劳动监察、社会保险缴费和其他来源(如能源消耗)的信息；社会保障费缴纳自动化；在公共采购中要求提供遵守财政和社会保障义务的证明；告知工人为他们支付的社保费情况；开展宣传活动，打造社会保护文化；以及方便获得服务，包括通过在线和移动服务。例如，阿尔及利亚雇员社会保障基金中设立的一站式服务设施为获得社会福利提供了便利，并改善了财务管理。约旦和沙特阿拉伯已经采用了电子应用程序，以方便获取信息和收取缴费。摩洛哥国家养老基金的治理改革包括设立监管委员会。阿曼社会保险公共管理局已经引入了智能检查系统，而在突尼斯，国家社会保障基金正在利用技术来改善与社会保障用户的数据交换。
- 157.** 需要及时进行参数调整，以确保社保体系的长期稳定性和可持续性，并确保其有能力保证充分的保护水平。就税收资助的社会救助福利而言，需要采取措施确保随着时间的推移，获得

¹¹² 第 202 号建议书，第 3 段和第 7 段。

可预测和充足福利待遇的权利。各国采取了各种策略削减社会保护赤字。例如，一方面通过增加公共预算拨款(拉脱维亚和斯里兰卡)，改善财务管理(比利时)和审查缴费与福利之间的平衡(拉脱维亚和瑞士)，另一方面通过减少福利待遇，例如通过提高退休年龄(白俄罗斯、巴西、拉脱维亚、塞内加尔和越南)，提高缴费率(摩洛哥)和削减开支(立陶宛)。

- 158.** 说明三方参与原则及其与融资互助相关性的良好做法也显而易见。例如，在哥斯达黎加社会保障基金促进养老保险可持续性的社会对话圆桌会议上，利益攸关方提出了33条关于提高国家公共养老保险制度可持续性的建议。

▶ 第四章

劳工组织支持三方成员将愿望变为现实

- 159.** 按照关于努力使社会保护底线成为世界各国现实的决议，以及大会第 100 届会议(2011 年)关于社会保障讨论的后续措施——2012 年理事会核可的行动计划，¹¹³ 大会第 100 届会议(2011 年)通过的关于社会保护(社会保障)周期性讨论的决议和结论，以及理事会 2011 年通过的《2011-2019 年社会保障行动计划》，¹¹⁴ 劳工局重点支持各国建立和加强社会保护制度，包括国家社会保护底线。随着理事会于 2015 年批准了“建立全民社会保护底线全球旗舰计划”(旗舰计划)，劳工局还拥有了一个协调结构，以提供技术咨询支持并调动和引导资源。¹¹⁵
- 160.** 2017 年，对 2012-2017 年期间劳工组织建立和扩大社会保护底线的战略和行动进行了独立的高级别评估(2017 年高级别评估)，¹¹⁶ 这有助于指导劳工局进一步改进对三方成员的支持工作(专栏 4.1)。
- 161.** 本章是按照理事会核可的六个相互关联的行动领域编排的，¹¹⁷ 从而回应了 2011 年大会为劳工组织确定的优先行动事项。¹¹⁸ 劳工局提供与第 102 号公约界定的九类社会保护有关的支持，包括在以下方面的支持：政策制定、法律框架、融资、统计、精算分析、治理和行政管理。本章列举了选定实例，说明劳工组织在体面劳动国别计划框架内对三方成员的支持。
- 162.** 本章还重点介绍了劳工组织如何应对新冠肺炎大流行和危机。作为劳工组织四支柱政策应对措施框架中的一个跨领域政策行动，¹¹⁹ 以及联合国新冠肺炎危机即时社会经济应对措施框架的一个支柱，社会保护处于国家应对措施和复苏工作的核心。劳工组织通过其全球技术团队向三方成员提供支持，同时与社会伙伴开展协商并与联合国各机构进行合作。

¹¹³ 理事会文件 GB.312/POL/2 和成果。

¹¹⁴ 理事会文件 GB.316/INS/5/1(&Corr.)和决定。

¹¹⁵ 理事会文件 GB.325/POL/7。

¹¹⁶ 劳工组织，《对国际劳工组织建立和扩大社会保护底线战略和行动的独立评估(2012-2017 年)》，评估办公室，2017 年。

¹¹⁷ 全国社会对话是建立可持续的社会保护制度的关键，因此被列入劳工组织行动的核心领域。

¹¹⁸ 理事会文件 GB.312/POL/2 附录一(社会保障行动计划—2011-2019 年活动矩阵)中所列的活动这里以如下标题表示，例如 PAI.1 指的是行动计划活动类别 I 项下的活动 1。

¹¹⁹ 劳工组织，《应对新冠肺炎危机经济和社会影响的政策框架》，2020 年。

► 专栏 4.1. 对劳工组织建立和扩大社会保护底线战略和行动的高级别评估(2012-2017 年)的一些要点

主要结论：

- 按照劳工组织的全球成果目标、国家优先事项和三方成员表达的需求，劳工组织在全球、国家和区域一级工作的重要性；
- 第 202 号建议书通过后，社会保护底线获得广泛接受，并在包括《2030 年议程》在内的发展议程方面纳入普遍社会保护；
- 通过旗舰计划扩大地域聚焦度，并承认基于战略和循证框架的社会保护底线概念；
- 劳工组织在宣传和伙伴合作方面的战略重要性、领导力和附加值；
- 劳工组织基于以下方面的比较优势：国际劳工标准、三方机制、跨国知识共享和具有全面、综合和长期视角的专业技术咨询服务；
- 劳工组织工作成果的可持续性，特别是通过社会对话、机构能力建设和知识转让。

主要建议：

- 制定长期的支持成员国能力建设的方针；
- 在更长的时间范围内提高国别参与的连续性；
- 扩大对综合社会保护体系的支持；
- 进一步加强伙伴关系；
- 通过制定、采纳和实施政策，系统性地强化劳工组织的比较优势；
- 通过创新服务提供模式加强劳工组织的服务工作；和
- 继续努力强化和传播知识。

4.1. 政策制定和与标准相关的活动

- 163.** 虽然劳工组织在过去几十年中的政策支持主要侧重于建立正规经济工人的社会保险制度，并探索将覆盖范围扩大到非正规经济工人的创新方法，但 2009 年启动的“联合国社会保护底线倡议”以及 2011 年通过的劳工组织二维扩展战略和 2012 年通过的第 202 号建议书标志着一个转折点，将通过发展由国家定义的社会保护底线(PAI.1)来扩大覆盖面作为优先事项。
- 164.** “联合国社会保护底线倡议”也赋予劳工组织在联合国系统内的新职责。作为该倡议的共同牵头机构，劳工组织制定了“联合国一体行动”的方针，包括新的方法和工具，以评估社会保护状况，增加社会保护的财政空间，并支持实施社会保护底线。这也赋予了劳工组织新的召集权和切入点，以便向其三方成员、计划部和财政部以及总理办公室宣介其愿景和原则。
- 165.** 与此同时，劳工局继续通过提高认识以及促进对国家社会保护法律和制度与劳工组织相关标准的比较评估(专栏 2.1)，鼓励批准和实施第 102 号公约(PAI.4)和更高一级的标准。
- 166.** 由于认识到建立包括社保底线在内的国家社会保护制度需要与社会、经济、行业、技能和就业政策保持一致，劳工局的行动旨在加强它们之间的相互联系，例如通过确保所有人，无论其在劳动力市场地位如何，都能获得社会保护底线的保障，同时鼓励实现就业正规化。制定协调一致的办法(例如失业保护与技能开发和就业服务挂钩、单一窗口服务)对于支持未来劳动世界中的生活和工作过渡特别重要。

167. 将社会保护纳入劳工大会自 2011 年以来通过的五项国际劳工标准，即：《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)及其配套建议书(第 201 号)；《2014 年强迫劳动(补充措施)建议书》(第 203 号)；以及第 204 号和第 205 号建议书，这加强了政策一致性，特别是在应对未来劳动世界中新的社会保护挑战方面。
168. 此外，2013 年大会关于新的人口结构背景下就业和社会保护的讨论强调了当前和未来人口结构变化、就业、劳务移民、社会保护和经济发展之间的相互依存关系。为此，劳工局继续促进提高社会保护和就业政策之间的协调性，例如在布基纳法索、柬埔寨和洪都拉斯。¹²⁰
169. 劳工局为了实现其政策和技术支持的标准化，分享知识和促进南南学习，制定了一系列模块化指南(专栏 4.2)(PAI.3)。这些指南是在国家经验的基础上制定的，劳工组织的专家和三方成员利用这些指南为新的政策制定提供指引。这些指南是活生生的文件，得到了实地开发的新范例和新方法的充实。它们构成一揽子综合方案的一部分，该方案还包括在劳工组织国际培训中心(都灵中心)各种研修班和课程范围内的培训(PAIV.2(ii))。

► 专栏 4.2. 社会保障良好做法指南

- 《基于社会保护评估的全国对话：全球指南》¹
- 《失业保护：良好做法指南和培训材料》²
- “将社会保障扩大到非正规经济中的工人：国际实践中的经验教训”指南和电子平台³
- 《社会保护的财政空间手册》⁴
- 《向移民工人、难民及其家庭提供社会保护指南》(将于 2021 年发布)
- 《法律起草指南》(将于 2021 年发布)和线上版《国际劳工组织社会保障标准工具包》⁵
- 《联合国发展集团社会保护协调工具包》⁶
- 《难民社会健康保护手册：方法、经验教训及评估覆盖方案的实用工具》⁷

¹ 劳工组织，《基于社会保护评估的全国对话：全球指南》，2015 年。² 劳工组织，《失业保护：良好做法指南和培训教材，东盟的经验》，2017 年。³ 劳工组织，“将社会保障扩大到非正规经济中的工人：国际实践中的经验教训”，2019 年。⁴ 劳工组织，《社会保护的财政空间：融资选择评估手册》，2019 年。⁵ 劳工组织，《国际劳工组织社会保障标准工具包：学习、批准和应用》，2019 年。⁶ 劳工组织和联合国，《联合国发展集团社会保护协调工具包》，2016 年。⁷ 劳工组织和难民署，《难民社会健康保护手册：方法、经验教训及评估覆盖方案的实用工具》，2020 年。

经验教训

170. 自 2011 年上次周期性讨论以来，社会保护已在国际发展议程上牢固确立，因此许多国家已着手制定或修订本国社会保护政策、战略和制度。“联合国社会保护底线倡议”的启动和第 202 号建议书的通过是及时的，使劳工组织能够发挥决定性作用，通过强有力的证据基础和三方参与进程支持政策制定工作。¹²¹
171. 劳工组织作为“联合国社会保护底线倡议”的共同牵头机构，还能将其第 202 号建议书中基于权利的社会保护方法纳入许多联合国机构的政策和技术工作的主流。社会保护因而成为联

¹²⁰ 劳工组织，劳工组织/欧盟委员会项目：《改善社会保障和促进就业：最终独立评价》，2013 年。

¹²¹ 劳工组织，《综合审查》，第 3 章。

联合国发展援助框架(联发援框架)的主要支柱,并有望在新的联合国可持续发展合作框架中同样成为优先事项。许多机构(例如联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国儿童基金会(儿基会)和其他机构)在其战略框架中反映了这一点。需要在全世界和国家层面做出更多努力,进一步将劳工组织标准(包括社会对话)纳入其他联合国机构的工作和方法的主流,并确保国际金融机构对各国的指导不与国际劳工标准的规定相抵触。

172. 面对新冠疫情,需立即采取行动向工人及其家人以及企业提供救济和支持,这需要劳工局加强其应对冲击的措施。为此而采取的做法是确保各国采取的紧急措施能够反映劳工组织的指导原则,特别是第 202 号和第 205 号建议书,并将促进长期社会保护制度的发展。例如,劳工局为以下方面工作提供了支持:在佛得角、秘鲁、东帝汶和赞比亚等国实施新的待遇和计划,在柬埔寨、厄瓜多尔和尼日利亚等国扩大包括失业保险待遇在内的现有计划,在孟加拉国和埃塞俄比亚等国将工资补贴与失业保护计划的制定挂钩。
173. 《百年宣言》面向劳动世界的未来,进一步促进劳工组织的二维战略,因为在未来,无保护就业形式工人数量的增加可能会给实现普遍、全面和适足的社会保护进一步带来挑战。这一战略以税收资助的福利待遇和社会保险相结合为基础,得到了劳动世界的未来全球委员会的肯定。

4.2. 知识开发与知识共享

174. 劳工局根据 2010-2015 年和 2018-2021 年知识战略,战略性发展了其经验知识库,以便为三方成员在政策和技术咨询方面提供支持。这有助于加强其作为全球社会保护知识领导者的地位,增强三方成员和利益攸关方推进社会正义的能力,并促进人人享有社会保护。其标志性的知识产品,如旗舰报告《世界社会保护报告》(专栏 4.3)和区域报告¹²²,为上游政策建议提供依据,并确保在全世界推行劳工组织的价值观和原则。

► 专栏 4.3. 劳工组织的旗舰报告《世界社会保护报告》和数据库

《世界社会保护报告》是关于社会保护制度状况的全球参考资料。它是可比较的社会保护统计数据的最全面来源,突出了进展和差距、社会保护体系的组织及其覆盖面和福利待遇以及公共支出。自 2010 年以来,旗舰报告已经出版了三版。最新版本(2017-2019 年)侧重于实现可持续发展目标的普遍社会保护,已翻译成五种语言,下载近 7 万次(2020 年 12 月)(PAII.2(iii))。

世界社会保护数据库由定期开展的社保调查提供信息(PAII.2(iv)),是监测和报告劳工组织作为监管方的可持续发展目标指标 1.3.1 进展情况的来源,包括联合国秘书长关于监测可持续发展目标的报告。*然而,尽管世界社会保护数据库很重要,但由于资金分配不足,无法确保其不断更新和改进,该数据库的工作受到阻碍。另一个挑战是,许多国家在采集准确、可靠和高质量的社会保护数据,包括按性别分列的数据方面仍然面临困难,这主要是因为国家统计系统的资源和技术能力有限。

* 例如,见联合国,《2019 年可持续发展目标报告》(纽约)。

¹²² 例如,联合国亚洲及太平洋经济社会委员会与劳工组织,《我们想要的保护:亚洲及太平洋社会展望》(2020 年)。

- 175.** 在过去十年中，劳工局发展了广泛的资料基础，以支持第 202 号建议书的执行，并应对新的和正在出现的政策制定需求，如社会保护底线的设计、费用计算和筹资、长期照护、社会保护和气候变化、对新就业形式工人的社会保护以及难民和东道社区的社会保护。这包括良好做法指南(专栏 4.2)，以及下文所列的一些工作文件、政策简报和国家简报。
- 176.** 作为大会第 102 届会议(2013 年)的后续行动，劳工局审视了老龄化的趋势及其对社会保护体系的影响，并对覆盖世界 80%人口的 46 个国家的长期照护保护进行了研究。¹²³ 这项工作还促进了 2016 年联合国健康就业和经济增长高级别委员会的成果，¹²⁴ 并为劳工组织/经合组织为二十国集团就业工作组¹²⁵ 和从 2020 年开始的联合国“健康老龄化十年”编写的文件提供了参考。
- 177.** 为了应对三方成员因劳动世界的变革而面临的挑战，劳工组织开展了以政策为导向的社会保护研究，¹²⁶ 这有助于为劳动世界的未来全球委员会推动的以人为本构建劳动世界未来的对策¹²⁷ 以及二十国集团和金砖国家(巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非)的审议¹²⁸ 提供参考。这项研究为在国家层面给予进一步的政策支持奠定了基础。
- 178.** 为了满足三方成员保护其人口和本国社会保护体系免受气候相关冲击的迫切需求，劳工组织开发了关于社会保护在应对气候变化和确保公正过渡中的作用的知识。¹²⁹ 这项工作包括与法国开发署合作编写的国家经验文件，在此基础上正在提供进一步的政策支持。¹³⁰
- 179.** 为了迅速应对新冠肺炎危机和三方成员所面临的紧迫挑战，劳工组织编写了一系列出版物，记录各国如何通过社会保护措施应对此次危机，并提出政策考量，旨在提高经济和人民的复原力，应对未来冲击。一个专门的新冠肺炎在线门户网站对这些出版物以及其他实用工具进行宣传。¹³¹
- 180.** 在联合国发展筹资讨论的背景下，劳工组织 2019 年首次公布了实现可持续发展目标 1.3 的资金缺口估计，2020 年对这些估计进行了更新，以计入新冠肺炎危机的影响。弥补可持续发展目标 1.3 和 3.8 的资金缺口需要每年额外筹集 7,074 亿美元和 4,842 亿美元，相当于发展中国家平均国内生产总值的 2.2%和 1.5%。¹³² 这一证据支持如下全球呼吁，即通过各国努力创造

¹²³ Xenia Scheil-Adlung, 《老年人的长期护理保护：对 46 个国家覆盖面赤字的审查》，扩大社会保障 — 第 50 号工作文件，第 xi 页(劳工组织，2015 年)。

¹²⁴ 世卫组织, 《为健康和增长而努力：为医护人员队伍投资》，健康就业和经济增长高级别委员会的报告，2016 年。

¹²⁵ 劳工组织和经合组织, “老龄化社会中的新就业机会”，为二十国集团就业工作组第一次会议编写，2019 年 2 月。

¹²⁶ Christina Behrendt 和 Quynh Anh Nguyen, 《采取创新方法确保全民社会保护以利劳动世界的未来》(劳工组织，2018 年)；Isabel Ortiz 等, 《根据劳工组织标准提出的普遍基本收入提案：关键问题和全球成本计算》，扩大社会保障 — 第 62 号工作文件(劳工组织，2018 年)；Behrendt 等, “社会契约和劳动世界的未来：不平等、收入保障、劳动关系和社会对话”，《劳动世界的未来百年倡议》，问题说明系列 4(劳工组织，2016 年)。

¹²⁷ 劳工组织, 《为了更加美好的未来而工作》。

¹²⁸ 例如，劳工组织和经合组织在 2018 年二十国集团就业工作组第一次会议上提交的文件，“促进适足社会保护和社会保障覆盖所有工人，包括非标准就业形式的工人”。

¹²⁹ 劳工组织, 《2018 年世界就业和社会展望》。

¹³⁰ 劳工组织, “社会保障与气候变化：更绿色的经济和公正的社会”，未注明日期。

¹³¹ 访问“新冠肺炎社会保护应对措施”。

¹³² 劳工组织, 《社会保护筹资缺口》，2020 年。

必要的社会保护财政空间，必要时辅之以国际团结互助(见第 232 段)，并在实行财政紧缩措施背景下保护现有的社会保护制度不受削减开支影响。¹³³

- 181.** 劳工局最近还升级并扩展了一套全面的政策分析通用定量模型(PAII.2(i))。这些信息用来向三方成员提供建议，也为各国专家所用，他们受益于适当的知识转让。例如，劳工组织的养老和医疗模式正在许多国家(包括厄瓜多尔、斯威士兰、莫桑比克和秘鲁)的社会保障计划中得到应用。劳工局还开发了一个针对新冠肺炎的快速社会保护成本计算器，以支持三方成员评估应对危机的社会保护措施。该工具已被翻译成俄文，并向中亚次区域的 60 多个三方成员作了介绍。¹³⁴ 这些工具可供在线访问，¹³⁵ 2021 年将推出一个专门在线量化平台，以扩大精算工具和其他量化工具的覆盖面。
- 182.** 自“联合国社会保护底线倡议”启动以来，为支持协调一致的政策咨询，劳工组织积极推动机构间社会保障评估(机构间社保评估)工具(表 4.1)，以构建社会保障制度绩效的共同分析框架；它还有助于推动联合国基于问题的社会保障联盟，以制定联合政策和区域办法(联合国发展集团(发展集团)专题简报¹³⁶和协调工具包¹³⁷)。劳工组织在上述开发中的主导作用使其标准和原则，包括三方社会对话，得以纳入这些工具和联合国一体化工作的主流，而在当前联合国改革的背景下，这一点尤为重要。在最近对机构间社保评估工具的审查中，在 83 个受访用户中，有 87% 的用户表示会将再次使用这些工具。这些工具的用户包括联合国机构、发展行动方(包括世界银行)以及国家利益攸关方。

► 表 4.1. 机构间社会保障评估工具和其他联合国工具

工具	状态
核心诊断工具	已发表
社会保护付款	已发表
社会保护公共工程方案	已发表
社会保护识别系统	已发表
社会保护协调工具包	已发表
粮食安全和营养	已发表
社会保护政策选择工具	零稿可用
社会救助现金转移支付	编写中
社会信息系统	编写中
社会保护融资	编写中
促进性别平等的社会保护	编写中
残疾包容性的社会保护	编写中

¹³³ 劳工组织，《全球社会保护周：在劳动世界未来背景下对实现可持续发展目标 1.3 和普遍社会保障的呼吁》，2019 年。

¹³⁴ 劳工组织，“应对新冠肺炎危机影响的社会保护措施”次区域网络研讨会，2020 年。

¹³⁵ 劳工组织，[社会保障量化平台\(QPSS\)](#)。

¹³⁶ 发展集团欧洲和中亚地区，《基于问题的社会保障联盟：联合国发展集团欧洲和中亚地区：联合宣传信息》，2018 年；发展集团和劳工组织，《联合国发展集团亚太地区：社会保护专题简报》，2014 年；发展集团，《联合国发展集团东部和南部非洲地区：社会保护专题简报》，2016 年。

¹³⁷ 劳工组织和发展集团亚太地区，《联合国发展集团社会保护协调工具包：协调设计和实施由国家定义的社会保护底线》，2016 年。

- 183.** 为了支持各国之间的知识共享和学习，并激发新的政策制定，劳工局还一直在通过南南合作活动¹³⁸收集整理各国的经验。这些国别研究涵盖全民社保计划、扩大覆盖面的社会保护底线创新以及社会保护底线的治理和筹资(2017年)，包括与世界银行和其他伙伴合作开展的关于全民社会保护的研究。¹³⁹在劳工组织成立一百周年之际，出版了一卷包含50个案例的研究报告，第二卷将于2021年出版。¹⁴⁰
- 184.** 劳工局还通过劳工组织的社会保护监测，提高了对改革趋势(包括紧缩措施)及其影响的认识。¹⁴¹在新冠肺炎背景下汇编了新的社会保护监测，跟踪各国应对新冠肺炎的社会保护措施，这一网页自2020年3月开通以来，一直是社会保护网站上查询最多的网页。¹⁴²
- 185.** 在劳工局的协助下，2020年12月举行了关于养老金趋势和改革的三方圆桌会议，来自13个国家的三方代表根据劳工组织的指导原则讨论了养老金趋势、制度和改革。在审议中再次强调了国际社会保障标准所体现的原则为制订国家政策和实施社会保障制度提供了重要参考，强调在社会保护方面不存在一刀切的方法。
- 186.** 劳工局的知识 and 出版物定期通过劳工组织社会保护平台¹⁴³以及其他平台进行共享，包括都灵中心、联合国社会保护和人权共享平台、社保全球伙伴关系网站和发展集团网站。南南交流和三边交流也通过这些平台以及社会保护网站(socialprotection.org)平台得到了促进(PAII.3)。2019年劳工组织“全球社会保护周”活动的在线传播使其宣传范围扩大了十倍。决策者、社会伙伴和利益攸关方通过拥有6,000多名订户的“社会保护展望”通讯和社交媒体了解最新出版物。通过伙伴关系，例如研究机构、政府和大学参与的亚洲社会健康保护区域设施，进一步加强知识开发、共享和南南学习。2020年，由于新冠肺炎危机，许多活动完全在线举办，其中包括都灵中心关于社会保护的电子辅导课程，与社会保护网站(socialprotection.org)和其他伙伴合作举办的一系列关于新冠肺炎的网络研讨会，以及工人社会保护、自由和正义网络的第四次会议。
- 187.** 总体而言，自2011年以来，劳工局出版了106份发展合作报告，并提交给了各国政府；55份《扩大社会保障》系列文件；两期《世界社会保护报告》；36份报告和政策文件；25份专题简报；95份国别简报和各种文章(PAII.2(vi))。社会保护出版物数据库每年平均有13.3万次文件下载量。为2017年高级别评估进行的一项调查显示，接受调查的96%以上的联合国伙伴和捐助者了解劳工组织的全球产品，90%的联合国机构和捐助者以及劳工组织工作人员、三方成员和其他伙伴将劳工组织关于社会保护的全球产品(例如网站、手册、准则、政策简报和其他出版物)的质量评为良好和非常高。¹⁴⁴

¹³⁸ 劳工组织，《国际劳工组织-中国-东盟开展南南合作，促进社会保护底线》，2016年。

¹³⁹ 劳工组织和世界银行集团，《社会保障：国别案例》，社保全球伙伴关系，2016年。

¹⁴⁰ Isabel Ortiz等，《社会保护100年：通向普遍社会保护制度和底线之路，第一卷：50个国别案例》(劳工组织，2019年)。

¹⁴¹ 劳工组织，“世界各地的社会保护措施：2019年1-12月”，社会保护监测，2019年。

¹⁴² 劳工组织，“世界各地对新冠肺炎危机的社会保护对策”，社会保护监测，2020年。

¹⁴³ 以前称为全球扩大社会保障平台。

¹⁴⁴ 劳工组织，《对国际劳工组织建立和扩大社会保护底线战略和行动的独立评估》，第48页和图13。

经验教训

- 188.** 强有力的证据基础以及相关的知识产品和技术工具是制定政策、提供健全的技术咨询服务和建设三方成员能力的关键。宣传研究成果和国家经验广泛提高了决策者、工人代表和雇主代表以及公众的认识。
- 189.** 评价证据突出表明，劳工组织支持南南交流和网络的工作增强了与发展或扩大社会保护有关的伙伴关系、知识交流和培训经验。¹⁴⁵ 南南交流中使用了国别简报，在都灵中心散发，使劳工局能够加强循证咨询服务。人们使用普遍社会保护简报来证明，社会保障权可以成为现实。
- 190.** 需要进一步收集整理相关的国家经验和研究成果，以支持制订适当的战略，弥合覆盖面和资金缺口，实现普遍社会保护，并使社会保护适应劳动世界、经济和社会的变化。劳工局需保持其知识的卓越性，建立社会保护作为一项投资的证据，并提出通过国家和国际筹资对社会保护进行更多、更好投资的理由。应进一步促进劳工组织的指导原则，将其作为评估社会保护制度、建立普遍社会保护以及指导社会保护制度适应新的现实(如劳动世界的未来)的方法，包括在气候变化、环境冲击和疫情大流行的背景下，为实现公正过渡铺平道路。

4.3. 全国社会对话

- 191.** 大会第 100 届会议(2011 年)通过的关于社会保护(社会保障)周期性讨论的结论和第 202 号建议书呼吁劳工局在设计、治理和实行社会保障制度，包括社会保护底线时促进社会对话¹⁴⁶ (PAI.5)。为此，劳工局将社会对话纳入其所有活动的主流并作为优先事项。在过去五个两年期中，全国社会对话已成为计划和预算成果框架的一个重要组成部分。
- 192.** 劳工局推动了全国对话(专栏 4.4)，以促进发展可持续社会保护制度的全国共识，涉及各部委、工人组织和雇主组织以及民间社会，并与其他联合国机构和发展伙伴的参与。

► 专栏 4.4. 在制定社会保护政策时将有效的全国社会对话纳入主流

由劳工组织制定并得到联合国机构和“联合国社会保护底线倡议”成员认可的基于评估的全国对话方法，¹ 通过三方参与，为国家社会保护战略(包括社保底线)的制定、成本核算和筹资提供支持。该方法随后被纳入机构间社保评估工具组合的主流，并为联合国各机构提供了一个独特的机会，利用“联合国一体行动”的协同增效作用，提高效率，扩大影响。已有超过 25 个联合国国家工作队采用了这一方法。综合审查发现，基于评估的全国对话是“促进三方合作的有用工具”，也是“不同项目的有益组成部分”。²

在塔吉克斯坦，基于评估的全国对话是加强参与式利益攸关多方全国对话的推动力，以便从中长期角度确定社会保护方面的国家主要优先事项，并“有助于围绕社会保护问题调动和巩固利益攸关方的努力”。吉尔吉斯斯坦的可比调查结果发现，政府、雇主和工人之间在国家一级的对话与合作得到了加强。³

¹ 见劳工组织在线资源包，“基于评估的社会保护问题全国对话：良好做法指南”，未注明日期；劳工组织，《基于评估的社会保护问题全国对话：全球指南》，2015 年。² 劳工组织，《综合审查》，第 5 页。³ 劳工组织，《综合审查》，第 5 页。

¹⁴⁵ 劳工组织，《综合审查》，第 4.4 节。

¹⁴⁶ 劳工组织，“关于社会保护(社会保障)周期性讨论的结论”，国际劳工大会第 100 届会议，2011 年，日内瓦，第 35(h)分段。

- 193.** 为了促进与相关国家利益攸关方就扩大社会保障进行社会对话，劳工组织加强了与经济社会理事会国际协会及类似机构的伙伴关系，包括通过能力建设，促使该协会和类似机构于 2014 年通过了关于促进经济和社会理事会及类似机构为所有人提供国家社会保护底线的《首尔宣言》，加强了促进社会保障的承诺。¹⁴⁷ 在该宣言中，世界各地的伙伴同意根据第 202 号建议书优先参与社会保护领域，并在实行社会保障改革和财政调整时促进协商进程，以确保社会保障待遇的充足性和保障社保制度的公平性。
- 194.** 考虑到每个国家的体制状况，劳工局努力使社会伙伴有能力有效参与国家社会保护政策和改革(专栏 4.5)。劳工局还重点支持通过与都灵中心合作设计的量身定制的课程来加强三方成员的能力(另见第 4.5 节)。在社会保护设计和改革的背景下，一个关于社会对话的课程模块已纳入都灵中心社会保障研修班及其培训方案，并正在对其加以调整，以应对新出现的挑战(如劳动世界中的变革、新冠肺炎危机)。同样，社会对话和产业关系研修班也包括了一个关于社会保护的课程模块，强调社会对话在促进可持续社会保障政策和促进社会保障计划的健全治理方面的关键作用。
- 195.** 劳工局还一直努力确保依靠与社会伙伴协商来制定和实施新冠肺炎疫情紧急应对措施。通过德国政府资助的一个项目，劳工组织正在向孟加拉国、柬埔寨、埃塞俄比亚、印度尼西亚和老挝人民民主共和国的超过 26 万名服装业工人提供收入支助。劳工组织确保了三方伙伴在资金拨付的设计和執行中发挥核心作用。

► 专栏 4.5. 支持社会伙伴加强社会保护的若干实例

阿根廷：劳工组织支持通过三方协议建立协调委员会和监测组制定体面劳动国别计划，并确保劳动就业和社会保障部的战略计划与体面劳动国别计划保持一致。该平台是实现社会保护成果的决定性因素，例如将社会保护扩大到弱势群体，与巴拉圭签署关于移民家政工人的双边协议，以及批准第 102 号和第 189 号公约等成果。¹

柬埔寨：劳工组织通过促进政府、柬埔寨雇主和企业协会联合会、柬埔寨工会联合会及其他工人代表之间的持续对话，为实施强制性医疗保险计划提供了支持。在持续七年(2009-2016 年)的试验阶段，对话进程促使各方在计划的设计上逐渐形成共识，随后该计划于 2016 年通过二级法令全面启动。截至 2020 年，包括自营职业者在内的 260 万工人享有医保。该进程亦运用于养老金计划，预计后者将于 2021 年初启动。²

喀麦隆：通过喀麦隆雇主间小组与雇主组织合作，编写、分发了中小企业社会保障指南，并在培训课程中使用。工人组织和劳动和社会保障部也在使用和传播该指南。预计将在其他邻国与雇主组织合作推出类似指南。作为实施全民医疗保险制度的一部分，还向工人组织提供了支持，使其能够就制度的运作以及 2018 年医疗保险法草案向政府提出建议；而这让它们在全民医疗保险基金的理事会中拥有了代表席位。

刚果民主共和国：应刚果企业联合会和工人组织(工会联合会)通过国家三方劳动理事会提出的请求，劳工组织为解决国家社会保障机构和社会伙伴在养老金计算方法上的分歧做出了贡献。劳工组

¹⁴⁷ 新闻稿和《首尔宣言》参见[此处](#)。

织的回应包括 2016 年 5 月的三方会议和对国家社会保障机构的精算研究。劳工组织建议的改革于 2018 年 7 月获得国家三方劳动理事会的通过，各项建议于 2019 年 1 月生效，令各方满意。

厄瓜多尔：2017 年，厄瓜多尔统一工人阵线、全国教育工会和国际公共服务工会对厄瓜多尔社会保障所的财务和精算可持续性表示关切，要求劳工局提供技术支持。这使得社会伙伴能够凭借强有力的证据基础和劳工局的建议参与对话，促使厄瓜多尔社会保障所的理事会作出补救性决定，以改善该机构管理的保险计划的财务可持续性。

墨西哥：2016 年，通过与劳动和社会保障部及工人和农民革命联合会合作，向来自 27 个州的 470 名工会领导人举办了一系列关于社会保障和就业正规化的 9 个培训班，加强了社会对话能力。2017 年，与工人和农民革命联合会共同举办了第二轮 8 个培训班，培训了约 400 名部门负责人。这些培训帮助工会领导人员成为提高工人合规登记的倡导者，促使加入墨西哥社会保障所的工人人数从 1,760 万人(2016 年 12 月)增加到 2,040 万人(2019 年 7 月)。

¹ 劳工组织，《综合审查》，第 25 页。² 劳工组织，《社会保护 100 年：通向普遍社会保护制度和底线之路》，2018 年，日内瓦。

经验教训

- 196.** 综合审查证明，社会对话取得了积极成果，成为制定社会保护政策和方案中的一个重要因素。此外，社会对话使成员国能够建立共识，集中精力和资源，扩大社会保障覆盖面。¹⁴⁸ 劳工组织推动的对话进程极大地影响了国家确定社会保护政策的优先事项。然而，应通过工人代表和雇主代表在社会保护制度(包括社保底线)治理中的有效参与，进一步提高三方代表性。
- 197.** 如上所述，尽管劳工局促进有关社会保护的社会对话行动在一些国家取得了成果，但在其他情况下，这证明是相对具有挑战性的。在劳工局的支持下建立或重整的全国社会对话机构在促进关于社会保护的三方讨论和协商方面仍然面临困难，特别是在养老和医疗保险计划改革、社会保护底线的设计和 implement 以及社会保护扩面的监测方面。在进行养老金改革或讨论社会保护的财政空间时，需要加强通过基于评估的全国对话启动的“政府一盘棋”方法，而在一些国家，这仍然被视为财政部的专属特权，而没有社会伙伴的参与。在管理新冠疫情紧急应对措施时，类似的趋势也很明显，出于权宜之计，社会伙伴的意见往往被忽略。¹⁴⁹ 至关重要的是，要确保与社会伙伴进行协商，并建设其能力，从而将短期措施与可持续社会保护制度的长期发展联系起来。

4.4. 技术咨询服 务：在体面劳动国别计划框架内 对三方成员的支持

- 198.** 劳工局应要求提供的技术咨询服务是满足三方成员需求(包括 2019 年普查中确定的需求)的关键服务，同时考虑到监督机构(特别是实施公约与建议书专家委员会和标准实施委员会)的建议。劳工局旨在根据体面劳动国别计划和联合国发展援助框架/可持续发展合作框架，向三方

¹⁴⁸ 劳工组织，《综合审查》，第 4.3 节。

¹⁴⁹ 劳工组织，“社会对话在制定 2019 冠状病毒病危机社会保护对策中的作用”，2020 年。

成员提供及时和高质量的技术支持，以全面审查其社会保障制度，加强现有计划或方案的具体改革，和/或新计划或方案的实施情况。

- 199.** 为了协调重点应对在社会保护方面的发展合作需要，劳工组织于 2016 年启动了其旗舰计划。¹⁵⁰ 该计划基于 4 个轴心：(1) 国内支持制定国家社会保护战略，设计和改革社会保护计划，实施这些计划或加强其运作；(2) 通过具体的“按需”技术和政策咨询服务提供专题支持；(3) 开发实用知识，以提高三方成员的能力，实现劳工局方法的标准化，并增加影响力；以及(4) 建立战略伙伴关系，以扩大劳工组织的行动。旗舰计划通过与传统和新涌现的捐助方(44%)、欧洲联盟(16%)、联合国共同基金(31%)，以及私营部门、国内供资和开发银行(各占 3%)之间的全球性或去中心化的伙伴关系，在不到 5 年的时间里成功筹集了 1 亿美元。这使得通过全球技术工作队向三方成员提供的直接支持，以及在各种专业领域(精算服务、社会健康保护、公共财政管理、政策和法律发展、向非正规经济的扩展、管理信息系统等)的技术支持设施的发展，扩大了外地的技术专长。2019 年，在亚太地区建立了一个关于社会健康保护的专门知识中心，并成立了区域精算服务科，以便为东盟成员国提供支持。
- 200.** 劳工组织通过旗舰计划，促进了机构改革，扩大了计划所在国的人口覆盖面，通过一个在线成果管理工具衡量和巩固成果，利用该工具可以展示劳工组织对实现社会保护方面的可持续发展目标的贡献。旗舰计划还能够调动优先国家以外的资源；这包括 30 个国家的“联合国一体行动国别方案”。
- 201.** 2016 年，劳工组织设立了全球工伤保险和保护计划，在孟加拉国拉纳广场悲剧发生后支持三方成员，该悲剧凸显了工人面临的劳动条件问题以及无法获得足够的经济和医疗福利待遇和其他相关护理。

4.4.1. 社会保障扩展战略

- 202.** 社会保护战略的制定是一个反复的过程，涉及以下方面的技术工作：分析法律覆盖面和有效覆盖面以及福利待遇的适足性，确定政策差距和执行问题，就计划设计或改革的设想达成共识，评估成本和影响，确定资金方面的可选方案，调整设想，并最终通过战略。劳工组织在发展伙伴中脱颖而出，促进基于混合方法和筹资机制(缴费和税收资助措施)的二维战略(见图 1.1)，在扩大覆盖面方面取得切实成果，并确保更多人获得全面和充分的保护。为此，劳工局支持各国努力制定国家社会保护战略和路线图。

性别平等和回应特殊需求

- 203.** 妇女往往在非正规经济工人中所占比例过高，工资低于男性，且因其过多地承担了无酬护理工作，职业生涯更易中断。为了帮助应对妇女面临的挑战，需要在设计和实施社会保护制度时促进性别平等。劳工局对各国加强基于税收的保险计划和社会保险计划均提供了支持，包

¹⁵⁰ 劳工组织，“建立全民社会保护底线：国际劳工组织全球旗舰计划”，未注明日期。

括通过调整养老金计算公式、纳入照护抵税和最低福利待遇、扩大生育保护、实行陪产假和育儿假，以及加强社会保护底线的兜底保障。¹⁵¹

- 204.** 劳工局的贡献包括：制定生育保护政策，例如在加纳(2015 年)和赞比亚(2015 年)；制定生育保险计划，例如尼泊尔 2017 年通过的《缴费型社会保障法》(2074 号)，或者，如莱索托创建莱索托社会保障组织(2012 年)；通过对法规的政策和法律咨询意见，扩大生育保险计划，例如阿根廷将家政工人包括在内(2014 年通过的第 26.844 号法案)；强化生育保险计划的规定，例如越南将产假延长至 6 个月，并实行陪产假；将雇主责任计划转化为社会保险，例如约旦(2016-2017 年)和卢旺达(2015 年)；确立支持性别平等的生育保险计划条例，例如领取养老金的退休年龄均等化，这增加了妇女的缴费年限，例如波兰(2012 年)；以及实行陪产津贴，例如塞浦路斯(2017 年)。

扩大到非正规经济中的工人和农村工人

- 205.** 劳工组织国家一级的干预措施提供了专门支持，将社保覆盖范围扩大到包括中小企业在内的非正规经济中的工人和雇主，并根据第 204 号建议书促进他们向正规经济转型。由此，干预措施将非正规经济中的雇主和工人纳入立法适用范围，并使社保计划适应他们的情况，同时特别考虑到他们有限的缴费能力和行政管理能力(专栏 4.6)。

► 专栏 4.6. 劳工组织支持赞比亚扩大社会保护覆盖面

劳工组织长期以来一直支持赞比亚政府扩大社会保护覆盖范围，包括非正规经济部门的工人。2014 年和 2015 年，劳工组织与劳动和社会保障部和赞比亚雇主和工人组织联合会合作，并在联合国、民间社会组织和其他利益攸关方的更大范围内，根据国际劳工标准(包括第 202 号和第 204 号建议书)，为制定国家社会保护政策做出了贡献。2017 年，在劳工组织的支持下，《国家社会保护政策法案》草案最终定稿。其中规定实行非缴费型基本社会保护制度和强制性缴费型国家社会保障制度(包括养老保险、产妇收入保护、工伤保护和社会健康保险)，并对此进行体制改革，且将覆盖范围扩大到包括家政工人在内的非正规经济中的工人。劳工组织还支持开展了宣传活动，特别是针对家政工人雇主的宣传活动。这些干预措施导致国家养老金计划管理局修订框架下的养老金覆盖面扩大到 85 万名正规部门工人和 3 万名非正规经济中的工人。

此外，劳工组织为《国家医疗保险法案》的制定工作提供了法律起草方面的支持，该法最终于 2018 年颁布。《国家医疗保险法案》旨在扩大医疗保险覆盖范围，包括非正规经济部门的工人。

劳工组织还促进了《基本社会保护方案综合框架》的制定。该框架于 2019 年启动，是赞比亚推广和协调政府运作的社会救助方案的第一项政府政策。

为应对新冠肺炎危机，该国政府在劳工组织和联合国的支持下，针对 249,200 个家庭(约 120 万人)实施了一项紧急现金转移方案，重点关注孤儿和弱势儿童、老年人、残疾人 and 非正规经济中的工人。

¹⁵¹ Elaine Fultz, 《加强国际劳工组织社会保护咨询服务中的性别主流化》(2017 年), 印刷本。

- 206.** 将工人和中小企业纳入社会保障和劳动立法是扩大覆盖面的一个关键步骤。简化行政程序、调整保费收缴和提高认识的额外措施亦属于所提供的综合支持的一部分。劳工局通过支持统筹就业、税收和社会保护政策，推动建立了若干有利于就业的宏观经济政策框架，以刺激创造正式就业机会，促进向正规化转型，并强化缴费型社会保障计划的财政可持续性(专栏 4.7)。¹⁵²
- 207.** 新冠肺炎疫情突出表明，迫切需要缩小社会保护覆盖面的差距，设计、扩大和加强社会保护计划。特别是，许多国家正在采取措施，与支持促进就业的积极劳动力市场政策和就业服务相协调，建立或扩大失业保护。劳工局收到了 23 项支持各国开展这些工作的请求，为将社会保护的短期措施与长期发展方案相结合提供了机会。劳工组织当前行动的实例包括：支持墨西哥制定一项综合办法，将短期紧急社会保护措施与长期解决方案相结合，以促进公正的过渡；协助亚美尼亚制定综合就业和社会保护政策措施，以应对新冠肺炎的影响；支持塔吉克斯坦将就业、社会保护和正规化结合起来并加以统筹规划；支持乌兹别克斯坦扩大公共工程方案，并与工人在社会保护系统中的注册挂钩；以及在斯威士兰发展失业保险。

► 专栏 4.7. 劳工组织支持扩大社会保护的若干实例

在**秘鲁**，劳动部通过了《2014-2016 年劳动力正规化部门战略》，旨在减少私营部门领薪工人的非正规就业。劳工组织为该战略的定义做出了贡献。与此同时，劳工组织为 2015 年国家社会保障政策做出了贡献，该政策强调需要为享有社会保障的生产性就业创造条件。此外，加强了三方成员的能力，特别是国家劳动和就业促进委员会中三方行为者的能力。

在**墨西哥**，2017 和 2018 年，劳工组织为三方成员通过的零售业中小企业正规化战略做出了贡献。从对 1,000 家中小企业进行的实地工作中获得的经验凸显了商业登记、税务当局和社会保障计划之间加以协调的重要性。

在**喀麦隆**，劳工组织的贡献简化了加入保险和保险费支付的行政程序，并在社会保障计划和非正规部门工人组织及合作社之间建立了联系，以推进非正规经济和农村工人的参保工作。该计划目前覆盖了非正规部门 20 多万工人。

在**泰国**，劳工组织为《社会保障法》(2015 年)的修订工作做出了贡献，将疾病和工伤、生育、死亡、残疾、老年和失业保险待遇的覆盖范围扩大到 300 万自营职业者和非正规经济工人。

在**越南**，2019 年开展了一项研究，分析中小企业工人社会保险覆盖率较低的原因。还在越南和印度尼西亚开展研究，以了解社会保障对中小企业生产力的影响。这些研究为越南关于扩大覆盖面的政策辩论提供了指引。

- 208.** 实现全民医疗保险和消除医疗保险赤字，特别是在非正规经济中，是许多成员国议程上的优先事项。新冠肺炎疫情进一步凸显了解决覆盖面差距的紧迫性。劳工组织的技术援助包括对当前社会健康保护状况的国家一级审查、全民医疗保险计划的设计、宣传和对三方成员的培训。例如，在喀麦隆，劳工组织一直在领导一些伙伴(世卫组织、世界银行、德国国际合作署、

¹⁵² 劳工组织，《综合审查》，其中概述了劳工局在扩大社会保护底线方面取得的积极成果 — “国际劳工组织的产品就各种文书、做法、规范和法律提供了有益的见解，可有助于在项目国及其他国家扩大社会保护底线”。

法国开发署和美国国际开发署)在医疗保险方面的努力。在扩大技术支持范围的情况下,劳工局在整个过程中促进了三方协商,这有助于增强国家主导权。该国政府通过了新的医疗保险计划并自 2021 年 1 月始加以有效实施,这将成为朝着实现可持续发展目标 1.3 和 3.8 迈出的的一大步。

- 209.** 在老挝人民民主共和国,劳工组织通过进行可行性研究、提高认识、对该国 2012 年通过的《国家医疗保险法令》给予法律协助以及制定关于实施试点计划的指导方针,支持该国发展国家医疗保险制度。基于上述和其他方面的积极进展,劳工组织创建了区域技术设施,其目的是向那些致力于实现医疗保险全覆盖的东盟国家提供技术和政策咨询服务。该设施为老挝人民民主共和国、缅甸和越南的社会健康保护计划提供就地支持和南南学习机会,以增强机构能力和财政可持续性。它还开发了关于社会健康保护的区域知识库。在东盟地区全面实施后,它的目标是在非洲和其他地区推广。
- 210.** 劳工组织根据其一整套广泛的资源,包括《关于艾滋病毒/艾滋病与劳动世界的行为守则》(2011 年)和工人自愿保密咨询和检测艾滋病毒倡议(VCT@WORK)(2013 年),支持将艾滋病毒敏感性的社会保护列为优先事项。例如,在肯尼亚,肯尼亚雇主联合会和中央工会组织与联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)合作,在 2013 年至 2019 年期间实施了一项创新方案,以增加在非正规经济中获得艾滋病毒检测的机会,并促进获得国家社会保护计划,包括提高对艾滋病毒的认识,以及提高对加入国家健康保险基金和国家社会保护底线的重要性的认识。现场/在线登记的便利措施惠及 10 万多名工作人员,是增加艾滋病毒检测呈阳性者获得护理和治疗的关键。¹⁵³

扩大至移民工人

- 211.** 确保移民工人和国民之间的待遇平等,通过社会保障协调和促进社会保护权利和待遇可携带性的措施,促进社保覆盖面的扩大和有效获取,一直是劳工组织政策支持的重点。
- 212.** 支持工作包括促进批准和实施劳工组织的相关公约,这促使摩洛哥于 2019 年批准了《1949 年移民就业公约(修订本)》(第 97 号),马达加斯加和毛里塔尼亚亦于 2019 年批准了《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)。
- 213.** 劳工局支持原籍国和目的地国之间签订双边/多边社会保障协定,以确保待遇平等和社会保障权利和待遇的可携带性。例如,在摩尔多瓦共和国,劳工组织通过宣传运动和培训活动,促进了该国与德国、匈牙利、拉脱维亚和立陶宛之间协议的起草、谈判和执行。为确保区域一级的承诺引领国家一级行动,2018 年和 2019 年,劳工局协助制定了一份路线图,以最终确定东非共同体理事会关于在东非共同体共同市场内协调社会保障待遇的指令草案(一份关于在东非共同体协调社会保障和确保可携带性的文书),供东非共同体伙伴国家通过;还协助南部非洲发展共同体(南共体)起草了《社会保障待遇可携带性准则》,由就业和劳动部长及社会伙伴于 2020 年 3 月通过。2017 年,与东盟共同提出了改善东盟国家移民工人社会保护的建議,这些建議将作为双边社会保障协定谈判的基础。在海湾国家,在阿布扎比对话进程中,

¹⁵³ 艾滋病署和劳工组织,“VCT@WORK: 工人自愿保密咨询和检测艾滋病毒倡议”,2016 年。

与原籍国和目的地国讨论了将社保覆盖范围扩大到移民工人的替代方案。提出了建立国际社会保障信息交换所的建议，以确保维护各国的社会保障权利，并克服目前服务终结赔偿安排的局限性。同样，劳工局的投入确保了《移民问题全球契约》(2018年)¹⁵⁴将根据双边劳工协定向移民提供社会保护列为目标之一。它还在移民工人的社会保护方面，为联合国编写关于劳务移民双边协议的指南做出了贡献。

214. 此外，劳工局继续支持将社保覆盖范围扩大到移民工人及其家庭。在萨尔瓦多，劳工局于2017年协助制定了萨尔瓦多外劳保障制度，为在国外的劳工家庭提供保险，以期逐步确保萨尔瓦多社会保障机构覆盖200万在外国生活和工作的萨尔瓦多人。在马来西亚，根据专家委员会的建议，劳工局就《1925年(事故赔偿)同等待遇公约》(第19号)向社会保障组织提供了支持。2019年通过了一项法律，将工伤保险的覆盖范围扩大到有身份证件移民工人，这可以作为其他国家的模式。

215. 新冠疫情凸显了移民工人社会保护方面的明显差距以及保护不足的不利后果。例如，在洪都拉斯，正在通过对回返移民和境内流离失所者是否被纳入社会保护系统进行摸底调查，制定一项加强国家综合社会保护对策的计划。作为欧盟委员会资助的南部非洲移民管理项目活动的一部分，劳工组织与工会和非政府组织合作，向博茨瓦纳和南非约1,000名移民家政工人提供现金和粮食支助。¹⁵⁵

216. 通过关于健康保护的联合咨询工作，劳工组织与联合国难民事务高级专员公署(难民署)在下列9个非洲国家确定了将难民纳入国家社会健康保护体系的途径：布基纳法索、喀麦隆、刚果民主共和国、吉布提、几内亚、毛里塔尼亚、卢旺达、塞内加尔和苏丹。经过可行性评估，拟定了将难民纳入国家社会健康保护计划的建议，并出版了更新后的劳工组织/难民署难民社会健康保护手册。

包容残疾人的社会保护制度

217. 劳工组织和国际残疾人联盟促成了一项联合声明，旨在根据联合国《残疾人权利公约》使社会保护制度包容残疾人。¹⁵⁶ 一个由联合国促进残疾人权利伙伴关系资助，国际残疾人联盟、劳工组织和儿基会联合开展的项目，正在根据国家经验，推动制定一套全面的实操性指导说明和培训材料。这些培训材料正在7个国家试用，并将纳入机构间社保评估工具。

在危机和脆弱性背景下的扩展

218. 劳工组织在越来越多具有人道主义风险的环境中开展工作。在这样的背景下，由于行政管理能力削弱以及冲突和其他冲击导致需求增加，由国家组织实施的社会保障和社会救助面临压力。劳工组织的方法旨在与相关国家和国际机构合作，利用而不是取代现有体系来提供福利待遇和服务，并将人道主义干预导向实现更长期的目标，即：创造基于权利的社会保护和就

¹⁵⁴ 联合国移民问题全球契约，《安全、有序和正常移民全球契约》，2018年。

¹⁵⁵ 在南非，劳工组织与伊兹维家政工人联盟和残疾移民权利网络组织合作，在博茨瓦纳，与博茨瓦纳家政工人及相关工人联盟合作。

¹⁵⁶ 劳工组织和国际残疾人联盟，《联合声明：建立包容性社会保护制度》。

业权利，建设地方能力和机构能力，以及增强社会保护体系抵御未来冲击的能力。各种培训和指导工具都强调了这一点，包括劳工组织关于第 205 号建议书的大规模开放在线课程中的社会保护教学模块。

- 219.** 劳工局在应对突发紧急情况方面也一直反应积极。2014 年西非爆发埃博拉疫情后，劳工组织和儿基会共同领导了基础设施和基本服务工作组。关于基础设施和基本服务的埃博拉恢复评估工具的开发，作为避免此类危机的可持续方式，特别是在受脆弱性影响的国家，为建立国家社会保护底线提供了证据。劳工组织在 2013 年菲律宾“海燕”台风之后支持了一项综合应对行动，该行动作为“综合生计和紧急就业方案”的一部分，通过该国的社会保障系统和菲律宾医疗保险公司，向紧急就业方案的受益人提供了社会保护待遇。¹⁵⁷新冠肺炎危机表明，劳工组织有能力根据三方成员的需求调整技术支持。在已经建立社会保护制度的国家，劳工组织支持社会保障机构调整/升级政策和计划，以扩大覆盖面，或提高福利水平或期限。在斯里兰卡，劳工组织正在领导联合国 2019 冠状病毒病多伙伴信托基金旗下的一个项目，旨在保护中小微企业的就业岗位和收入。
- 220.** 新冠肺炎危机凸显了与联合国其他机构和发展伙伴采取协调行动向各国提供有效支持的重要性。劳工组织积极响应了联合国可持续发展目标基金 2019 年和 2020 年的项目提案征集活动，争取到了 31 个新的劳工组织社会保护项目，与联合国其他机构共同实施，促进了劳工组织在国家一级对新冠肺炎社会经济对策的贡献(见专栏 4.8)。在区域一级，劳工组织在“联合国基于问题的包容和赋权联盟”的框架下，在亚太地区牵头编写了两份关于新冠肺炎与社会保护的区域报告：一份在危机之初概述了区域应急措施，另一份是对应急措施之后所需政策的前瞻性报告。这些报告为联合国国家工作队的新新冠肺炎干预措施提供了指导。

► 专栏 4.8. 劳工组织支持三方成员应对新冠肺炎疫情

东帝汶实行了现金转移方案，在三个月内每月向超过 21.4 万个家庭支付 100 美元。该方案是以往任何方案规模的十倍，并在发展伙伴的支持和协调下成功推出。劳工组织发挥了主导作用，在各机构之间开展协调工作，并为该方案的出台提供了支持。

在**佛得角**，为 3 万名非正规经济工人和月收入低于 200 欧元的工人设立了团结补助金，一次性支付 90 欧元。劳工组织通过具体规定受益人的鉴别标准和甄选合适的管理信息系统，支持了该方案的实施工作。该国政府之所以能够对新冠疫情的影响迅速作出反应，主要是因为以前与联合国机构合作开展了工作，建立了单一社会登记册，并改进了所有社会援助方案的交付方法。

在没有建立全面社会保护制度的国家，为实施紧急现金转移方案的特设机制提供了支持。在**柬埔寨**，劳工组织通过由欧盟委员会国际伙伴关系总局资助的社会保护和公共财政管理项目，并作为“联合国社会保护底线倡议”的一部分，支持设计了贫困家庭认证项目(IDPoor)的新冠肺炎现金转移方案。该方案于 2020 年 6 月启动，向 50 多万持有贫困家庭认证卡的柬埔寨家庭提供了支助。

在**马拉维**，劳工组织为制定“新冠肺炎城市现金干预措施”做出了贡献，特别是在案例数量的定义以及筛选标准、目标机制和协调架构的设计方面。这项措施将惠及该国主要城市中心的 18.5 万个家

¹⁵⁷ 劳工组织，《国际劳工组织应对台风海燕的紧急就业和生计恢复项目下通过医疗保险和社会保障登记实施的社会保护做法审查》，2015 年。

庭。此外，为了加强社会保护的长期落实工作，劳工组织与德国国际合作署合作，正在利用名为“转型”的南南同行学习资料包，提高城区负责人和官员管理社会保护方案的能力。

在**巴基斯坦**，该国政府利用劳工组织开展的新冠疫情对就业和劳动力市场的影响分析成果，设计并实施了一项紧急现金转移方案，向从事脆弱工作(日薪、非正规经济的) 1,200 万工人发放了 1,440 亿巴基斯坦卢比。

4.4.2. 确保社会保障的可负担性和其资金的可持续性

- 221.** 确定扩大社会保护福利待遇的成本，找到资助这些福利待遇的备选方案，并确保其得到持续、高效和统一的落实，对于实现社会保护全覆盖至关重要。为了使各国能够开展这项分析工作，劳工组织开发并提供了用于支出分析、精算评估和确定可持续社会保护制度筹资战略的工具(表 4.2)。此外，劳工组织对开发和应用机构间社会保护成本计算和筹资工具做出了贡献。
- 222.** 基于评估的全国对话流程的一个重要步骤包括评估落实有关社保底线扩展建议所需的财务承诺。开发了快速评估协议成本估算工具和财政空间分析框架，以确定各国可用于扩大社会保护体系和实施第 202 号建议书的筹资备选方案。

► 表 4.2. 劳工组织为社会保护干预措施可持续筹资提供技术支持后的主要成果实例

国家	劳工组织技术咨询服务	劳工组织支持的主要成果
柬埔寨	基于评估的全国对话，包括成本计算。	将社会保护底线纳入 2020 年之前的国家预算。
埃及	成本计算和财政空间分析。	为政府关于扩大社会保护的措施(作为 2017 年启动的社会保护倡议的一部分)提供信息。
蒙古	基于评估的全国对话，包括成本研究。	证明社会保护底线可负担得起，促使三方承诺设立这一底线。
泰国	基于评估的全国对话，包括成本研究和初步财政空间分析。	与联合国国家工作队合作，支持落实基于评估的全国对话报告的建议。计划进行第二轮基于评估的全国对话，以评估进展情况和持续存在的差距。

资料来源：劳工组织的各种报告。

- 223.** 劳工组织的社会预算编制方法，包括社会保护支出和绩效审查(社保支出绩效审查)，有助于完善许多成员国的社会保护公共财政管理(PAII.1)。在布基纳法索，2011 年进行的社保支出绩效审查分析确定了制定国家社会保护方案的机会，包括为年轻人创立社会保护底线，以及为正规和非正规经济中的工人改善和扩大社会保障覆盖面的方案。

- 224.** 为了进一步便于成本分析，劳工组织于 2015 年开发了社会保护底线成本计算器(PAII.2(i))。在线社会保护底线计算器¹⁵⁸是劳工组织 2017 年政策文件的来源，该文件¹⁵⁹强调了社会保护底线在大多数发展中国家的可行性。模拟结果可用于进一步深入的财务、精算和政策分析。
- 225.** 劳工局编写了财政空间手册，用于支持成员国制定财政空间分析框架(专栏 4.2)，并发行了各种出版物。¹⁶⁰在莫桑比克，自 2013 年以来与儿基会联合开展的针对议员、政党、财政部和媒体的年度《预算简报》是加强围绕社会保护财政空间辩论的一个重要工具。¹⁶¹此外，在关于实现可持续发展目标进展情况的全球辩论中，劳工局定期为发展筹资问题机构间工作队的《可持续发展筹资报告》做贡献。上文提到的对社会保护筹资差距新的全球估计，将支持全球倡导加强国家和国际社会对社会保护的互助共济，实现可持续发展目标 1.3 和 3.8。
- 226.** 关于健全的金融治理和规划，劳工组织通过提供精算支持和加强政府和/或社会保障机构的能力来协助成员国。自 2011 年以来，劳工组织就缴费型社保计划支持了 32 个国家的 52 个项目，特别是养老保险计划(表 4.3)。劳工组织的所有精算报告都包括关于计划参数修改的建议，还常常包括关于投资政策和管理或治理的建议，符合相关标准规定的原则。许多报告包括成本和设计选项，以及将社保覆盖范围扩大到自营职业者的建议和意见。这些项目在许多情况下导致了立法改革，改善了这些计划的长期财务可持续性，或导致通过了新的计划。例如，在尼泊尔，劳工局协助制定了 2017 年通过的《缴费型社会保障法》(第 2074 号)，该法设立了八个社会保障计划。劳工组织支持提高利益攸关方的认识；为社会对话提供参考；协助法案起草；并对 5 个新计划进行了精算估值，包括私营部门工人对雇员公积金的缴费型养老保险计划，还为起草该计划的条例提供了支持。

► **表 4.3. 劳工组织为缴费型社会保障计划提供精算服务的若干主要成果实例 ***

国家和年份	劳工组织促成的主要成果
阿拉伯国家	
约旦(2012-2014 年)	约旦养老金制度改革导致通过了新《约旦社会保障法》(2014 年第 1 号)
沙特阿拉伯(2014 年)	通过涵盖私营部门的失业保险立法，并建立新的失业救助计划
亚洲	
东帝汶(2016 年)	创建第一个国家公务员养老保险计划
泰国(2016 年)	改革增强了制度的可持续性(例如，提高退休年龄)

¹⁵⁸ 有关社会保护底线计算器，参见[此处](#)。

¹⁵⁹ Isabel Ortiz 等，《普遍社会保护底线：57 个低收入国家的成本估算和可负担性》，扩大社会保障 — 第 58 号工作文件(劳工组织，2017 年)，第 xi 页，第 1 段。

¹⁶⁰ Isabel Ortiz 等，《社会保护和可持续发展目标的财政空间：在 187 个国家扩大社会投资的选择》，扩大社会保障 — 第 48 号工作文件(劳工组织，2017 年)。

¹⁶¹ 儿基会等，《莫桑比克 — 2018 年预算简报：社会行动》，2018 年。

国家和年份	劳工组织促成的主要成果
非洲	
埃及(2018-2019 年)	2019 年通过养老金改革，确保养老保险计划的长期财务可持续性，同时保持适当水平的固定待遇
莱索托(2013 年)	建立社会保障计划，管理私营部门工人及其家庭的缴费型社会保障待遇
马拉维(2018 年)	将工伤雇主责任计划转换为基于保险的计划
拉丁美洲	
哥斯达黎加(2017 年)	对养老保险制度进行改革，以便改善该制度在 25 年期间的财务和精算可持续性，影响到近 160 万在职缴费者及其家庭
墨西哥(2019 年)	截至 2019 年 7 月，建立一个拥有 800 万人参保的全民非缴费型养老保险计划

* 资料来源：劳工组织，《成果报告：计划执行情况报告》，未注明日期。

227. 在财政压力下，必须大幅削减福利待遇，甚至废除社会保险计划，代之以有保障的最低收入和固定缴款计划。劳工组织对各国政府和社会伙伴的支持帮助各国维持在财政和社会上可持续发展的固定待遇养老保险计划，尊重国家根据既有权利发放待遇的义务。

4.4.3. 社会保障治理

228. 善政对于确保社会保护制度的可持续性和实现社会和经济目标至关重要。治理包括制度安排的设计、制度的法律框架、财务管理和行政管理，其中包括提高对社会保护的认知和教育，计划和方案的实施、监测和投诉管理，以及整个体系。劳工组织在这一领域的工作基于同国际社会保障协会的密切合作，并同时借鉴了劳工组织标准和国际社会保障协会相关准则。¹⁶² 劳工组织的支持使得有可能采取一种综合方法加强社会保护的管理，这种方法包括：(i) 改善参保和缴费的情况；(ii) 加强协调，例如通过单一窗口服务或综合转介系统；(iii) 改善管理信息系统；(iv) 加强交付机制；(v) 加强监测。

229. 在印度尼西亚，自 2011 年以来，劳工局一直支持发展综合转介系统，该系统有一个关于受益人和方案的综合数据库和一个信息管理系统，以促进登记、个案管理、利用现有的社会和就业方案以及系统监测。全国分阶段推广工作始于 2015 年 1 月。在东帝汶，劳工组织支持新成立的国家社会保障机构的业务流程设计和机构设置，该机构正在实施 2016 年建立的社会保障制度。在莫桑比克，2012 年至 2019 年期间，劳工组织为构思、设计、开发和推出国家社会行动机构的方案管理信息系统提供了技术援助。自 2019 年 7 月以来，这一“国家社会行动机构网上平台”已在中央和地方各级全面运行。¹⁶³ 2019 年，劳工组织还参与为国家

¹⁶² 国际社会保障协会，《国际社会保障协会准则》，未注明日期。

¹⁶³ Victoria Arboleda 等，《最佳做法：莫桑比克网上社会行动机构实例：发展社会保护管理信息系统》(劳工组织，2019 年)。

社会行动机构的所有方案建立综合全面的监测和评估系统，包括提供相关培训。事实证明，新冠肺炎危机期间，这些系统对于有效发放福利待遇至关重要。

从劳工组织技术咨询服务中吸取的经验教训

230. 劳工组织的旗舰计划按三步走的方法为各国提供技术支持：三方制定国家社会保护战略和政策；制定和完善社会保护计划及其在法律中的定位；以及实行社会保护制度，包括改进治理机制。主要的资源调动工作使项目能够就地提供技术和政策支持。通过一个配备专职专家的技术设施，可根据需要提供法律、卫生和管理信息系统、精算工作、融资和宣传方面的技术援助。劳工组织还利用其经验开发实用知识，为更多的国家服务，同时增加其影响力。在国家一级和全球一级与联合国和其他行动方建立战略伙伴关系也有助于扩大影响。
231. 劳工组织的经验有助于将社会保障普世权纳入国家政策、法律、治理和体制结构以及全球和区域框架。将社会保护作为实现《2030年议程》的一个目标，进一步加强了劳工组织三方成员向所有人兑现这一权利的承诺。然而，需要积累更多证据，包括通过依附发展合作项目的实践研究，来证明社会保护亦是一项社会和经济收益可观的合理投资。
232. 覆盖面缺口与资金缺口相关联。通过欧盟委员会国际伙伴关系总局资助的社会保护和公共财政管理项目和其他项目，劳工组织需要进一步支持三方成员与财政部和国际金融机构合作，拓展社会保护的财政空间，并基于互助共济的原则制定筹资和政策选项。需要进一步推动为社会保护分配额外的国际财政援助，并将其用于加强可持续的国内资源调动。劳工组织还需要进一步推动实施社会保障方面的国际指导原则，以引导向各国提供协调一致的财政和技术支持，建设由国家界定和主导的社会保护制度。该制度应保护全体人民，不让任何人掉队，具有财政可持续性和社会公正性，并依靠健全的管理和治理。劳工组织在社会保护和公共财政管理方面对各国的技术支持，正在为当下关于是否需要建立全球社会保护基金的讨论提供支撑。
233. 各国确保可持续和充足融资的一个关键挑战是一些国际行动方推动财政紧缩和减少公共债务，有时导致社会保护支出的削减。因此，合理的成本计算和财政空间分析应该为政策和改革决策提供依据。此外，如果劳工组织也能与各国财政部互动(例如，在与基金组织谈判期间，在其《协定条款》第四条框架内开展磋商时，或在方案的谈判阶段)，为保障和扩大社会保护投资的宏观经济和社会经济影响提供依据，将是很有价值的。关于社会保护和公共财政管理的发展合作方案将有助于劳工局在这方面取得成果。
234. 国家政治和经济背景、国家承诺和利益攸关方的能力直接影响劳工组织干预的结果，反映出需要在项目设计阶段进行更系统的风险评估，并系统地发展政府、工人组织和雇主组织在政策设计和实施社会保护制度(包括社保底线)方面的践行能力。¹⁶⁴
235. 加强社会保护制度也是一个体制建设问题，可能需要几十年的时间和长期的参与。劳工局面临的一个挑战是，通常长达 10 到 15 年的社会保护战略规划周期与劳工组织两年期内产生成

¹⁶⁴ 劳工组织，《综合审查》，第 40 页。

果的规划和报告周期不一致。劳工组织通过其旗舰计划开发的成果监测工具提供了长期证据，证明了劳工组织为落实社会保护战略和政策，实施最终影响人民生活的计划做出的贡献。

4.5. 能力发展

236. 劳工局将旨在提高三方成员和其他利益攸关方能力的举措纳入其所有干预措施的主流。

237. 针对 2017 年高级别评估提出的关于需要制定“满足国家一级三方成员需求的全面长期能力建设办法”的建议，都灵中心审查了劳工组织在该领域的战略。¹⁶⁵ 劳工组织对能力发展采取了三管齐下的办法，¹⁶⁶ 旨在对社会保障机构、三方成员和发展伙伴的技能开发需求做出系统性回应，并对广大公众进行教育。这种方法包括自学、面对面学习和在职培训。

238. 为了确保以低成本尽可能扩大受众和访问量，劳工局通过在各种平台上传播的知识共享和其他自学工具，促进自学。其中包括劳工局开发的工具箱，提供关键学习材料，如养老金制度入门手册、批准工具包和劳工组织世界社会保护数据库。劳工组织还在开发一系列在线课程，以配合良好做法指南单元教材(专栏 4.2)。

239. 还需要对我们的合作伙伴，包括联合国机构和其他发展伙伴的工作人员进行培训，使他们了解指导国家支助的劳工标准和原则。通过 2009 年“联合国社会保护底线倡议”，劳工组织为提高对社保底线和第 202 号建议书的认识做出了贡献。在联合国改革的背景下，这变得比以往任何时候都更加重要。因此，2018 年，劳工组织与联合国系统职员学院可持续发展知识中心合作，为联合国工作人员开发了一个在线辅导课程，内容涉及《2030 年议程》背景下的可持续发展社会保护。此外，劳工局正在与联合国可持续发展解决方案网络的可持续发展目标学院合作，在开发一个关于可持续发展目标 8 的大规模网上公开课程，具有广泛的受众范围(4,000 名学员)，其中包括一个关于社会保护的章节。

240. 为了更深入地发展技能，与都灵中心合作开发了各种面对面的学习课程，以回应三方成员对专门培训的需求，包括社会保障政策、治理和筹资方面的培训需求(PAIV.1(ii))。与“健康筹资与社会健康保护网络”合作开发了健康保护课程。为期两周的年度社会保障研修班以英语和法语提供关于社会保障制度的治理、筹资、改革和扩展方面的多样化培训组合。自 2016 年以来，超过 4,700 名三方成员和合作伙伴参加了都灵中心举办的 190 多场培训活动，其中包括 400 名参加了社会保障研修班的学员。2019 年推出的新的都灵中心社会保护分析师文凭，旨在每年为一批量化分析师提供社会保护制度的设计、财政规划和治理这些必要分析方面的专门知识，以使资源与国家优先事项保持一致。自推出以来，已培训了 412 名分析师。在新冠肺炎疫情期间，以虚拟方式举办了面向 1,300 多名学员的 47 项培训活动，包括电子辅导和文凭课程。

241. 为具体解决社会伙伴的需求(PAIV.2(i))，与都灵中心合作设计了特别培训课程，如根据 2012 年制定的计划，关于工人组织在发展和实施社会保障制度中的作用的年度培训¹⁶⁷ 以英语和

¹⁶⁵ 都灵中心，《国际劳工组织社会保护能力建设战略》(2018 年)。

¹⁶⁶ 都灵中心，《国际劳工组织社会保护能力建设战略》。

¹⁶⁷ 都灵中心，“[对工会的社会保障培训](#)”，未注明日期。

西班牙语授课。自 2015 年以来，与都灵中心和国际雇主组织合作，一个名为“加强雇主对社会保护政策辩论的参与力度”的年度课程为雇主组织提供培训。正在中国三亚大学推广这套培训课程，同时在开发一套通用教学课程。

- 242.** 制定一揽子培训计划以满足具体的区域需求是向其他区域推广的起点。2017 年 3 月，劳工组织、儿基会和联合国开发计划署(开发署)推出了关于管理非洲社会保护底线的名为“转型”的学习教材汇编。它还被改编成由国际包容性增长政策中心提供的网上课程。¹⁶⁸ 迄今为止，围绕“转型”学习课程，已在 12 个国家和线上举办了 50 期培训班，培训了超过 1,250 名学员，其中超过 80% 的学员表示很可能向他人推荐该课程。“转型”学习课程现有一个由来自非洲 13 个国家的 40 多名英语和葡萄牙语认证培训师组成的网络，这将有助于长期能力建设。目前提供阿拉伯语、英语、法语和葡萄牙语版本。正在面向西非和亚洲地区对“转型”培训教材包进行改编。
- 243.** 为了满足成员国对本国熟练专业人员的需求，劳工局自 2000 年初以来通过其社保融资硕士课程(QUATRIN)倡议，支持在各国设置并实施大学一级的课程。这些课程提供社会保护政策、融资和治理方面的硕士学位，以及精算师专业课程(PAIV.1(i))(专栏 4.9)。经验表明，这些课程的毕业生在国家社会保障机构(包括厄瓜多尔、加纳、阿曼、泰国、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦)和全球一级(如国际助老会、德国国际合作署和儿基会)大力倡导劳工组织的原则和价值观。其中许多人在 2011 年、2012 年和 2013 年国际劳工大会关于社会保护的讨论中发挥了关键作用。劳工局基于这些硕士课程的成功和多年来积累的经验，正在为社会保护硕士学位开发核心课程，供各国大学认证。

► 专栏 4.9. 阿尔及利亚社会保障高等学校

2012 年 4 月，阿尔及利亚政府创建了社会保障高等学校(社保高校)，目的是满足区域对社会保护学位课程的需求。2015-2016 学年实施了认证课程和四个两年制硕士学位课程。硕士课程建立在劳工组织/马斯特里赫特大学和劳工组织/洛桑大学联合课程的基础上。劳工组织的支持包括制定社保高校的实施计划，设计硕士课程，培训教师和学生，以及为社保高校图书馆配备书籍。第一批 56 名社保高校硕士毕业生都被国家社会保障计划聘用，这证明了对专业知识的需求日益增加。

- 244.** 通过在职培训加强国家长期机构能力是所有技术咨询服务的一个组成部分。通过与坦桑尼亚联合共和国国家社会保障基金的一个合作项目，劳工组织与该基金精算和统计小组合作，于 2013 年和 2016 年对其进行了两次精算估值。该基金工作人员在收集和验证精算估值数据方面的能力得到了加强。在劳工组织的协助和支持下，社保基金工作人员目前正在对截至 2018 年 6 月 30 日的计划进行精算估值。同样，在劳工局的支持下，2019 年在泰国社会保障局内设立了区域精算服务单位，为社保局的工作人员提供了知识和专长。

¹⁶⁸ socialprotection.org, “社会保护知识共享平台”，未注明日期。

经验教训

- 245.** 对培训的大量需求表明，世界各地规划和推行社会保护制度的能力仍然存在不足。资源制约限制了劳工局应对这一巨大需求的能力。进一步加强当地的专门知识可以增强劳工组织技术援助和国别分析工作的影响和国家主导权，¹⁶⁹目前正在通过在职培训、建立由国家机构主办的区域专门知识中心、制定认证方案、与国家社保学校建立伙伴关系以及都灵中心的专门课程来解决这一问题。然而，需要更系统的方法来确保和衡量长期影响。
- 246.** 公共行政管理部门投资培养其工作人员的能力，但在留住专业人才方面面临困难。因此，国家社会保护机构需要对其人力资源管理采取长远的眼光。
- 247.** 正如 2017 年高级别评估所强调的那样，虽然有证据表明劳工组织打造能力的努力产生了效果，但劳工局应加强各类机制，监测这些活动，并基于证据衡量影响力和有效性，最好是作为劳工局加强社会保护能力战略的一部分。
- 248.** 将发展伙伴和联合国机构的工作人员纳入劳工组织的培训课程有助于向其他机构传播劳工组织的价值观和原则，并将“联合国一体行动”的方针纳入社会保护工作的主流。

4.6. 建立和加强伙伴关系，促进普遍社会保护和劳工组织的作用

- 249.** 建立全面、充分和可持续的社会保护制度以实现《2030 年议程》需要国家一级和国际一级的协同努力。伙伴关系也是提高劳工组织影响力的有效途径，通过将劳工组织的原则纳入主流，在国家和全球层面扩大影响。因此，努力的重点是在各级建立伙伴关系，从而将它们纳入可持续发展目标 1.3 下的利益攸关多方伙伴关系网。2017 年高级别评估注意到“对劳工组织在利益攸关多方伙伴关系中的有效性的总体评价，有助于劳工组织在全球和国家两级的对外活动”，并承认劳工组织在改善捐助方之间协调工作方面的作用，但注意到国家一级的工作仍然不平衡。¹⁷⁰
- 250.** 战略伙伴关系是在国家、区域和全球各级扩大劳工组织与联合国、开发银行、工人组织和雇主组织、发展伙伴和学术界的行动的核心战略。旗舰计划的年度发展伙伴会议促成所有伙伴与三方成员和劳工组织工作人员会面，并就取得的进展情况和未来优先事项进行交流。
- 251.** 作为重振“联合国一体行动”的势头以加强联合国国家工作队在社保底线方面联合协调工作的关键，“联合国社会保护底线倡议”启动了优先将社会保护作为重点干预领域的联合方案拟定工作。由劳工组织和世卫组织共同领导的该倡议有助于发展与其他联合国机构和布雷顿森林机构(包括基金组织)的战略联盟。在 2010 年劳工组织-基金组织奥斯陆联合会议上，劳工组织和基金组织同意“在可持续宏观经济政策和发展战略的中长期框架内……探讨社会保护底线的概念”，¹⁷¹特别是在萨尔瓦多、莫桑比克和越南。在莫桑比克，这种合作支持利

¹⁶⁹ 劳工组织，《综合审查》，第 7 页。

¹⁷⁰ 劳工组织，《对国际劳工组织建立和扩大社会保护底线战略和行动的独立评估》，第 50 页和第 53 页。

¹⁷¹ 基金组织，“新闻稿：奥斯陆会议呼吁致力于注重就业的复苏”，2010 年 9 月 13 日。

用国内资金逐步建立国家社会保护底线。¹⁷² 在越南，通过合作，在《协定条款》第四条框架内的磋商中，使社会保护底线的成本计算情景和预测与基金组织的预测和建议保持一致。目前正努力在最近的“基金组织参与社会支出战略”背景下重建这种合作，该战略承认社会支出(定义为社会保护、卫生和教育方面的公共支出)对于包容性增长、实现可持续发展目标和应对劳动世界新挑战的重要性。

- 252.** “联合国社会保护底线倡议”目前有助于将社会保护作为联合国发展援助框架/可持续发展合作框架中的一个关键问题纳入主流。发展集团的指导方针，以及发展集团主席和劳工组织总干事 2014 年发出的呼吁，¹⁷³ 都要求联合国国家工作队加大工作力度，为建立国家社会保护底线提供支持¹⁷⁴ (PAV.3)。该倡议还在区域一级引起了强烈反响，作为亚太、阿拉伯国家以及欧洲和中亚地区基于问题的社会保护联盟的一部分，联合国各机构在区域一级合作开展宣传并编制指南和专题简报，从而为联合国国家工作队提供指引。¹⁷⁵ 作为联合国整体社保底线工作的直接结果，联合国于 2019 年 3 月启动的总额为 7,000 万美元的可持续发展目标联合基金的第一笔拨款侧重于通过有效社会保护，不让任何人掉队。在获得批准的 35 个国别项目提案中，劳工组织参与了其中的 27 个项目。这提供了一个将劳工组织标准、社会对话和《体面劳动议程》纳入联合国系统各机构工作的主流、利用额外资金和增强驻地影响力的机会。与开发署(就社会保护治理、扩大覆盖面至非正规经济以及将社会保护与气候变化联系起来)、粮农组织(就扩大覆盖面至农村工人)和儿基会(就社会保护和公共财政管理)发展了关于社会保护的具体双边伙伴关系。
- 253.** 随着越来越多的发展伙伴致力于社会保护工作，加强协调性的需要变得更加迫切，并通过 2012 年设立社会保护机构间合作委员会得到解决(PAV.1)。该委员会由劳工组织和世界银行共同主持，为辩论社会保护趋势、开展联合宣传工作(例如《2030 年议程》、发展筹资战略)、统一数据集和指标以及开发机构间社保评估工具提供了一个论坛。虽然这些平台有助于实现更好的协调性和政策一致性，¹⁷⁶ 但世界银行两份最新出版物¹⁷⁷ 对承认国际劳工标准和原则与相互矛盾的政策建议提出了关切。这突显了在全球和国家两级继续开展对话、循证研究和战略伙伴合作的必要性。
- 254.** 由于认识到让各国代表汇聚一堂开展更聚焦于倡导普遍社会保护的全球运动的重要性，劳工组织和世界银行于 2016 年开启了社保全球伙伴关系。该伙伴关系的《行动呼吁》(2019 年)

¹⁷² Nuno Cunha 等，《走向莫桑比克社会保护底线 — 巩固莫桑比克的全面社会保护制度：政策选择和成本分析》，扩大社会保障 — 第 41 号文件(劳工组织，2013 年)。

¹⁷³ 此处见海伦·克拉克和盖·莱德签名的发展集团的来函。

¹⁷⁴ 发展集团，“社会保护底线倡议”，未注明日期。

¹⁷⁵ 发展集团，《基于问题的社会保护联盟》；发展集团和劳工组织，《联合国发展集团亚太地区》；发展集团，《联合国发展集团东部和南部非洲地区》；联合国，《中东和北非/阿拉伯国家地区 2019 冠状病毒病危机社会保护对策》(2020 年)；发展集团欧洲和中亚地区，《基于问题的社会保护联盟》；发展集团欧洲和中亚地区，《2019 冠状病毒病与欧洲和中亚地区的社会保护》(2020 年)。

¹⁷⁶ 劳工组织，《对国际劳工组织建立和扩大社会保护底线战略和行动的独立评估》，第 54 页。

¹⁷⁷ 世界银行集团，《2019 年世界发展报告》；Truman Packard 等，《保护所有人：为多元和多样化的劳动世界分担风险》(2019 年)。

- 敦促各国和国际伙伴支持全球承诺，通过以下五项行动，到 2030 年为所有人推出适合本国国情的社会保护制度和措施，包括社保底线(可持续发展目标 1.3)：(1) 整个生命周期的保护；(2) 全民覆盖；(3) 国家主导权；(4) 可持续和公平的融资；(5) 参与和社会对话。2019 年 11 月，在劳工组织“全球社会保护周”期间，社保全球伙伴关系举行了第一次会员大会，发展中国家会员数量正在增加。
- 255.** 正在加强与区域银行、二十国集团、金砖国家、东盟和非洲联盟的联盟和战略伙伴关系，与基金组织和经合组织的对话也在继续，以期将扩大社会保护(包括社保底线)覆盖面置于全球、区域和国家议程的优先地位。主要伙伴关系包括与国际社保协会的伙伴关系，该伙伴关系通过 2012 年签署的谅解备忘录得到加强，目的是通过更好的协调，加强劳工组织和国际社保协会向各自成员提供的服务(PAV.2)。例如，国际社保协会和劳工组织共同支持金砖国家社会保障合作框架虚拟联络处，¹⁷⁸ 为金砖国家之间的信息交流提供便利。
- 256.** 自 2007 年以来，劳工组织与世卫组织和世界银行共同主持了“健康筹资与社会健康保护网络”，以期共同努力扩大综合社会保护体系内的社会健康保护覆盖面。在这一框架内，劳工组织一直在次区域和国家一级协调政策咨询活动。劳工组织支持联合国全系统努力建立关于全民健康覆盖的国际共识，为此向全球全民健康覆盖 2030 年伙伴关系和两个主要高级别进程提供技术支持：(i) 全民健康覆盖 2030 年利益攸关多方平台，为 2019 年 9 月 23 日联合国大会全民健康覆盖问题高级别会议做了准备；(ii) 健康就业和经济增长高级别委员会和制定五年行动计划，以及制定劳工组织-经合组织-世卫组织联合健康工作方案，支持成员国落实该委员会的建议。2020 年，劳工组织加入了“人人享有健康生活和福祉全球行动计划”，并正在为该计划的若干加速指标做出贡献。
- 257.** 劳工组织与国际工会联合会(国际工联)和国际雇主组织一道，为雇主和工人建立了专门的网络。社会保护底线全球企业网络于 2015 年创立，以增加私营部门在扩大社会保护方面的参与。其工作领域包括为雇员建立社保保障，通过研究编制社保商业案例，以及发展国家社保体系。已举行了五次年度会议，汇集了 50 多家跨国企业和雇主组织，并建立了法语国家网络和巴基斯坦网络。成果包括法语国家网络于 2018 年和 2019 年出版了两份关于如何在不同国家制定企业社保底线的良好做法指南，以及全球企业网络参与方欧尚于 2017-2018 年与劳工组织合作，通过“编织我们的未来基金会”，在柬埔寨协助开展关于扩大社会保护的公共宣传运动，促使受益人口增加了一倍。展望未来，社会保护底线全球企业网络需要建立一个实现其会员制和治理正规化的架构。它还需要从最初五年的运作中吸取经验教训，并制定一项新战略，以增加私营部门参与实现社会保护方面的可持续发展目标。
- 258.** 2017 年与国际工联和全球社会保护底线联盟成员合作发起的工人社会保护、自由和正义网络，成为了一个知识交流平台，并通过加强工人组织在促进社会保障权和反对旨在减少福利待遇的财政紧缩措施和结构改革方面的能力来支持工人组织。为此，创建了专门的网页和内部通讯，分享与工人组织特别相关的社会保护政策文件、培训材料、工具和新闻。¹⁷⁹ 自成立以

¹⁷⁸ 社保协会，[金砖五国社会保障合作框架](#)，虚拟联络处，未注明日期。

¹⁷⁹ 劳工组织，[工人社会保护、自由和正义网络](#)，未注明日期。

来，该网络已举行了四次年度会议，这让来自世界各地的数十名工会代表汇聚一堂，他们有兴趣分享和学习彼此在推进和捍卫社会保护方面的经验和战略。对于工会在塑造或改革社会保护政策方面可发挥决定性作用的国家，其经验应更多予以收集和分享。通过与欧盟委员会国际伙伴关系总局的项目，劳工组织将与 4 个国家的工会和民间社会组织在社会保护和公共财政管理方面开展密切合作。

259. 劳工组织“全球社会保护周”活动作为百周年庆祝活动的一部分，于 2019 年 11 月 25 日至 28 日在日内瓦举办；600 多名与会者参加了这次活动，另有约 6,000 名与会者在网上参加了活动。高层讨论和技术讨论的结论可作为未来社会保护讨论的参考。¹⁸⁰

经验教训

260. 劳工组织的旗舰计划成功地促进了包括新兴伙伴、联合国、各国政府、工人组织和雇主组织以及民间社会在内的发展伙伴为国家社会保护制度(包括社保底线)统筹协调发展计划的设计、实施和供资工作的投入。这还增加了劳工组织在驻地的影响力，提高了在社会保护领域影响联合国国家工作队的能力，以及在许多情况下领导“联合国一体行动”项目组合的能力。¹⁸¹虽然需要继续调动资源，但劳工组织还须加倍努力，在社会保护和项目支助领域招聘和培训国际和当地工作人员，以取得成果和影响。全球技术支助队在社会保护方面的定期能力建设和经验交流活动将助推这项工作。
261. 通过全球、区域和国家各级的共同努力，利用战略联盟一向是确保社会保障权得到理解并成为现实的关键。劳工组织在相关伙伴关系中的领导角色在推进基于权利的议程方面发挥了作用，将社会保护纳入《2030 年议程》是这一共同努力的一个重要成果。然而，需加大宣传工作、相互协作和证据建设力度，将劳工组织的标准纳入联合国机构和国际金融机构的战略和发展合作框架的主流，而这些标准为如何落实与劳动世界有关的人权条款提供了指导。
262. 为了在国家一级做出有关扩大社会保护的政治承诺，全球一级的共识往往至关重要。然而，劳工组织在全球一级的强大地位和稳健的机构间合作并不能自动转化为国家一级同样强有力的机构间互动。这是一个挑战，特别是对缺乏劳工组织社会保护设点的国家更是挑战。
263. 在国家 and 全球一级，特别重要的是加强与财政部和国际金融机构的伙伴合作，以确保各国在扩大社会保护体系方面取得的成果不会因这些机构实施的紧缩措施而发生逆转，相反，各国应该为逐步实现全民社会保护划定和创造财政空间。

4.7. 若干结论

264. 劳工局通过上述六个工作领域，向三方成员提供了重要支持，帮助他们在建立包括社保底线在内的社会保护制度方面取得进展。事实表明，劳工局做出了敏捷且及时的反应，支持各国在社会保护方面做出努力，应对新冠肺炎危机造成的社会经济后果。这一切都在国家和全球

¹⁸⁰ 劳工组织，《全球社会保护周：对实现可持续发展目标 1.3 的呼吁》。

¹⁸¹ 劳工组织，《综合审查》，第 29 页。

层面产生了影响，但缺乏前后一致的证据。¹⁸² 劳工局需要更系统性地监测其导致体制变革和人民生活积极变化的干预措施的影响。

- 265.** 劳工组织的社会保障标准提供了基于三方共识的明确和系统性指导。此外，劳工组织作为肩负社会保护责任的联合国机构，是唯一致力于建立和加强社会保护制度(包括缴费型和非缴费型计划)及其相互联系的机构，也是唯一有能力面向所有社会保障系统和所有目标群体的机构。劳工组织还为社会保护带来了独特的劳动力市场视角，并能有效实现社保覆盖与正规化的挂钩。最后，作为唯一一家三方性的国际组织，劳工组织通过参与性进程和社会对话促进政治决策与实施。与其他行为方相比，劳工组织在社会保护工作方面拥有这些主要比较优势。

¹⁸² 劳工组织，《对国际劳工组织建立和扩大社会保护底线战略和行动的独立评估》，第 59 页。

► 第五章

全民社会保护制度：以《2030年议程》和从新冠疫情中复苏为背景，用九年时间实现变革

若干结论和可能的前进方向

- 266.** 面对不断变化和危机四伏的世界，劳工组织需要紧急行动起来，让所有人都能享有全面和可持续的社会保护。这将助力实现《百年宣言》中提出的愿景和可持续发展目标，并确保从新冠疫情中实现包容性复苏。在当今这一充满不确定性和深刻变革的世界中，劳工组织的使命和社会保护方针对为我们所期盼的未来铺平道路而言，比以往任何时候都更加重要。
- 267.** 以人为本构建劳动世界未来的方针，要求全民享有全面、适当和可持续的社会保护制度，在整个生命周期中及在应对协变量冲击时为所有人提供适当水平的福利待遇。实现《2030年议程》，包括目标 1.3，只剩下九年时间。在这个世界上，大多数人无法获得或没有足够的社会保护，并陷入脆弱、贫困和遭社会排斥的恶性循环之中，为此，劳工组织务必加紧努力，使人人享有社会保障权。今天，整个社会都面临着深刻的变革。与其他主要公共政策一样，社会保护是变革的润滑剂，在这方面的投资有助于引导生活和工作过渡以及结构转型，保护工人和企业并使其能够克服新冠肺炎危机带来的不利社会经济影响。在这一背景下，至关重要的是使国家社会保护政策和制度适应新的全球现实，以维护并强化其保护职能，为变革提供支撑。为了到 2030 年实现这些目标，需要强有力的政治意愿和社会对话，并将其转化为有效的政策和相应的实施战略、全面的法律框架和可持续的融资机制。¹⁸³
- 268.** 劳工组织在扩大社会保障方面的二维战略牢固地扎根于其规范性任务和三方机制，因此既坚实又符合目的。许多国家建立了社会保护底线，为所有人提供基本社会保障，以此作为提高正规化、生产力和保护水平的跳板。与此同时，许多国家捍卫并进一步扩大了尽可能面向更广群体的更高水平的社会保护，并在劳工组织社会保障标准的指导下，正在调整其社会保障制度，以应对新的挑战。然而，这些努力迄今为止受到了以下因素的制约：实施与经济和就业政策相一致的全面国家社会保护政策的能力不足；财政紧缩措施使社会保护的财政空间不足问题加剧；机构分散；工人组织和雇主组织参与度不足；而且政策建议(包括国际发展伙伴给出的政策建议)有时相互矛盾。新冠肺炎疫情突出了加强社会保护制度的必要性。这意味着，在这场危机中为缩小覆盖面差距而采取的临时措施是用来建立基于权利的国家社会保护制度的基石。
- 269.** 总的来说，从这次审查中吸取的经验教训表明，我们需要共同努力：

¹⁸³ 劳工组织，《全球社会保护周：对实现可持续发展目标 1.3 的呼吁》。

- 基于对社会保护作为高回报投资的共同理解，制定并有效实施全面的社会保护政策，以消除贫困，减少不平等，并成为重振社会契约的基石；
 - 将普遍社会保护作为政策优先事项，并加快努力，到 2030 年实现可持续发展目标 1.3 和 3.8，以及其他可持续发展目标；
 - 通过为社会保护创造必要的财政空间，缩小社保覆盖面和相应的融资差距；
 - 使人们更好地理解互助共济对缩小社保覆盖面和融资差距以及加强社会保护制度的财政可持续性至关重要；
 - 调整社会保护制度，以应对新的和迅速变化的现实、冲击以及国家经济和社会的重大变革；
 - 加强全球、区域和国家各级的政策一致性，并加强伙伴关系，以便提供协调一致的全球和国家支持；
 - 在促进和加强善治的同时，减少导致稀缺资源利用率低下、覆盖面差距和覆盖面重叠的机构分散现象；
 - 促进在劳工组织三方成员之中和之外实施国际劳工标准，并确保对监督机构的建议采取适当的后续行动；
 - 加强社会对话以及工人和雇主的代表性，同时加强其机构能力；
 - 履行对以人为本方针的坚定承诺，优先考虑以基于人权价值观和原则、可持续的长期解决方案来应对新的和持续存在的挑战，而非以有可能危及社会契约的短期措施予以应对。
- 270.** 这些政策目标可以为我们企盼的未来——一个拥有持久和平和社会正义的未来——架起一座桥梁。健全的社会保护制度有助于实现经济正规化，振兴农村经济，推进绿色和公正的转型，从自然灾害、大流行病和冲突中恢复，并在危机时期稳定总需求。劳工组织的价值观和标准为实现社会上公正和经济上可持续的过渡和从系统性危机中恢复过来绘制了蓝图。由于解决目前这些挑战需要多个行动方采取联合行动，因此，确保政策的一致性和建立强有力的国家、区域和全球伙伴关系，已成为下一个世纪成功建立和加强社会保护制度的必要条件。
- 271.** 鉴于吸取的教训、挑战和机遇，并考虑到《2020-2021 两年期计划和预算》成果目标 8 项下确定的优先事项，¹⁸⁴ 以下八项关键行动可以为劳工组织迈向 2030 年的道路指明方向。¹⁸⁵
- 272. 行动 1：通过强有力的国家社会保护、政策和法律框架，提高覆盖率和适足性。** 新冠肺炎疫情危机表明，劳工组织扩大覆盖面的二维战略，对于当前和未来的危机、劳动世界的未来以及到 2030 年实现社会保护方面的可持续发展目标，特别是可持续发展目标 1.3，都具有特别重要

¹⁸⁴ 提高成员国制定全新的或经改革的可持续国家社会保护战略、政策或法律框架，扩大社保覆盖面和提高待遇充足性的能力(产出 8.1)；提高成员国改善社会保护制度治理与可持续性的能力(产出 8.2)；提高成员国将社会保护纳入全面对策以支持和保护处于生活和工作过渡期间的工人和雇主的能力(产出 8.3)。

¹⁸⁵ 这些行动符合理事会先前关于成果目标 8：为所有人提供全面和可持续的社会保护的讨论，也符合 2017 年《对国际劳工组织建立和扩大社会保护底线战略和行动的独立评估》的建议。

的意义。劳工组织将在设计和实施社会保护政策方面尽力向成员国提供更多支持，这些政策须与经济和就业政策相协调，以促进性别平等和具有残疾包容性的法律框架为基础，立足社会对话，并考虑到劳工组织监督机构的建议。这包括支持三方成员努力将覆盖范围扩大到尚未得到充分保护的工人，包括农村工人、中小企业工人、自营职业者和移民工人，以提高待遇和服务的适足性，并更好地满足儿童保育和长期照护的需求。这还包括在联合国可持续发展合作框架下，参与或领导联合国对全球社会保护状况以及向各国提出的战略建议进行的统一评估。

- 273. 行动 2：根据互助共济、集体融资和广泛分担风险的原则，并适当考虑到社会正义和公平，通过确保充足和可持续的融资，缩小融资差距。**鉴于今后的挑战，以及实现可持续发展目标 1.3 的估计每年 1.2 万亿美元的资金缺口，劳工局将加大工作力度，主要依靠国内资源，但也通过国际融资(包括发展合作)，确保投入足够的资源用于建立可持续和公平的社会保护制度(包括社保底线)。这将包括尤其是在各国摆脱新冠肺炎危机之际，支持三方成员与财政部和国际金融机构开展合作，公平拓展财政空间，从而为普遍、全面和可持续的社会保护制度进行投资。这些措施还可以包括与联合国和国际金融机构一道制定一个共同的政策框架，或者分析社会保护的创新筹资来源。劳工局还将收集证据，以证明特别是在面对劳动世界的未来时互助共济对于社会保护制度的可持续性的重要性。
- 274. 行动 3：加强国家社会保护制度的治理和可持续性。**劳工局将根据劳工组织的原则和标准，在社会对话的基础上，支持其三方成员加强社会保护制度的治理和管理。这包括支持建立有效的监测系统，包括定期精算审查、综合管理信息系统和有实际意义的统计数字，以跟踪实现普遍社会保护和相关可持续发展目标的进展情况，并改进政策的设计和落实工作。这也包括使人们清楚地认识到社会保护措施的价值，从而建立对该制度的信任，培育社会保护文化。劳工局将开展技术合作，提高国家在社会保护制度的行政管理和金融治理方面的能力(包括通过使用数字技术和在线精算平台)，以及与诸如财政部、税务机关和劳动监察部门等机构的协调能力。此外，劳工局将提供支持，以改善包括养老金改革在内的社会保障计划的财务管理以及财政、融资和经济可持续性，使其保持充足性并适应劳动世界的发展，并助力实现其他政策目标(例如积极老龄化、公正转型、正规化)。
- 275. 行动 4：加强有效社会对话，**将其作为设计、执行、监测和改革社会保护政策并适应新挑战的关键一环。劳工局将继续增强三方成员参与关于社会保护和三方治理机制的全国社会对话的能力。应增强三方成员的能力，使他们能够参与财政部和国际金融机构关于社会保护制度的财政、金融、经济和社会可持续性及其改革的讨论。全国对话还应包括与其他相关和有代表性的相关人员(包括正规就业以外的人员)组织的协商。对国家社会保护制度进行三方审查时还应评估它们是否符合劳工组织的标准和原则，是否指导政策建议，以便落实劳工组织监督机构的建议，以及是否适应新的挑战。在通过社会保护底线全球企业网络和工人社会保护、自由和正义网络开展的现有能力建设和宣传活动的基礎上，促进全国社会对话和三方参与决策与治理方面以及联合国和其他发展伙伴的额外努力，将进一步完善国家、区域和全球各级的社会保护政策。
- 276. 行动 5：加强关于社会保护制度的知识库。**这包括基于统一定义、概念和来源，并遵循劳工组织社会保障标准，提高国家监测能力，以跟踪在加强国家社会保护制度方面的进展情况，

包括可持续发展目标指标 1.3.1 和其他相关可持续发展目标指标。在这方面，劳工组织世界社会保护数据库以及劳工局为衡量劳工组织支助的影响而开发的成果监测工具，为可持续发展目标框架提供了重要的补充信息。成果监测工具将被纳入主流，以确定发展合作的良好做法，并证明劳工组织为落实《2030 年议程》做出的贡献。劳工局将继续保持其知识的卓越性，方法是发布定期的劳工组织旗舰报告《世界社会保护报告》和其他相关的政策性研究成果，包括关于社会对话在可持续社会保护制度的设计、筹资和实施中的作用、国家养老保险制度的效能和可持续性、在促进性别平等的社会保护制度上投资的经济和社会影响、缩小实现可持续发展目标的覆盖面和筹资差距，以及社会保护制度适应不断变化的劳动世界的途径。劳工局将继续通过南南交流、政策简报、良好做法指南和机构间共用工具来宣传其经验和政策建议，并通过国别简报系列收录良好做法。

- 277. 行动 6：通过充分挖掘国际社会保障标准的潜力，扩大其作为劳工组织附加值核心要素的影响力。**劳工局将继续促进批准和实施第 102 号公约和其他最新的劳工组织社会保障标准，作为建立基于权利的社会保障制度的支柱，包括支持已经批准过时公约的成员国在标准审议机制范围内过渡到最新的公约，并落实监督机构的建议。劳工局将开展研究工作，以揭示各国和国际利益攸关方如何落实第 202 号建议书所确立的关于建立和维护社会保护制度的政策指导方针。还将寻求通过三方成员以外的其他部委和发展伙伴的参与，扩大国际社会保障标准在全球、区域和国家各级的影响力。虽然现有的最新社会保障标准，特别是第 102 号公约和第 202 号建议书，已经证明了其持续的相关性和影响力，但劳工组织仍应确保其标准体系有能力应对新的挑战，并在不断变化的环境中促进政策的一致性。
- 278. 行动 7：面对危机之后的形势和劳动世界的未来，调整社会保护制度，**以支持和保护处于生活和工作过渡期间的工人和雇主，并在促进从新冠肺炎危机恢复的过程中，帮助他们抓住新的机会。将特别关注从学校到工作和从工作到退休的过渡、劳动力市场的转型和劳动力流动、劳务移民、育儿和照护、康复和重返工作、向环境可持续的经济公正过渡，以及从非正规经济向正规经济的转型。此外，劳工局还将助力三方成员提高与其他政策领域的协调一致性，例如与就业、劳动力市场、行业、技能、工资、财政和其他社会政策领域。这可能涉及：将社会保护特殊应急措施转化为可持续的社会保护制度；制定指南以确保数字平台符合工人居住国或就业国的国家社会保障立法；支持企业确保其供应链中的工人获得社会保护；制定政策和措施来保护那些受经济、自然、公共卫生冲击和其他冲击，包括气候变化和环境退化影响的工人及其家庭；制定社会保护政策和措施来推动向环境可持续的经济和社会公正过渡；签订和执行双边和多边社会保障协议，加强单边措施，并将社会保护条款纳入双边劳务协议。
- 279. 行动 8：在联合国进行改革和应对新冠疫情的背景下，基于劳工组织章程赋予的权责，在多边体系中强化劳工组织在社会保护领域的领导角色，**以期加强政策一致性，落实劳工组织以人为本构建劳动世界未来的方针。¹⁸⁶ 鉴于社会保护领域的行为方越来越多，劳工组织应进一步加大工作力度，包括与相关部委、联合国和国际金融机构一道，在设计和实施社会保护政策、战略和计划并开展相应的公平和可持续筹资时，促进劳工组织的原则和标准，包括三

¹⁸⁶ 劳工组织，《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》，大会第 108 届会议通过，第四部分(D)；劳工组织，《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》，国际劳工大会第 105 届会议，2016 年。

方机制。劳工组织将继续在全球、区域和国家各级扩大与联合国其他组织、国际金融机构和其他伙伴的合作与协作，包括通过社保全球伙伴关系和社会保护机构间合作委员会，促进基于劳工组织标准、原则和社会对话的普遍社会保护。这可以包括在联合国一级制定一个共同的行动框架，以国际商定的社会保障标准所承认的原则为基础，促进全面、可持续和基于权利的社会保护制度，包括社保底线，以加快到 2030 年实现本组织目标和可持续发展目标的步伐。

280. 为了落实这些行动计划，劳工组织将强化其在全球、区域和国家各级的行动手段。将进一步完善和调整其“**建立全民社会保护底线全球旗舰计划**”，使之适应这一新的行动议程，加大资源调动力度，并通过就地支持、按需咨询服务、实用知识开发与共享以及战略性合作，提高其对三方成员的支持质量和响应速度。为此，劳工组织将推行一项长期全面的能力建设方针。