



第二项议程

至关重要的领域：建立并扩展社会保护底线

文件的目的是

本文件阐明了关于“建立并扩展社会保护底线”这一至关重要领域的战略，并概述了该战略的重点领域、实施以及取得的进展。

邀请理事会就该战略及其实施提供指导意见(见第 39 段的决定草案)。

相关的战略目标：所有。

政策影响：理事会的指导意见将指导劳工局有关“建立并扩展社会保护底线”这一至关重要领域战略的实施，包括指导劳工局向其三方成员提供的支持。

法律影响：无。

财政影响：需要筹措预算外资金。

需采取的后续行动：将理事会的指导意见融入该战略和工作计划之中。

作者单位：社会保护司(SOCPRO)。

相关文件：2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)；理事会文件 GB.316/INS/5/1(修订)；1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号)；2014-15 两年期计划和预算。

I. 该至关重要领域的背景说明¹

1. 对世界上绝大多数人而言，社会保障作为基本人权至今仍未实现。全球人口中，只有 27% 享有全面的社会保障；余下的 73% 只有部分享有或完全没有社会保障。²
2. 在当代，社会保护底线(SPFs)是一个令人关注的问题。社会保护既是一项人权，也是一项稳健的经济政策。社会保护对减少贫穷、排斥、脆弱性和不平等贡献卓著，同时也极大地提高了政治稳定性和社会凝聚力。社会保护也通过对家庭收入的支持而维持国内消费水平，从而促进经济增长；这在经济增长缓慢和全球需求偏低的时候尤显重要。此外，社会保护提升人力资本和生产率，也能支撑积极的劳动力市场政策和青年就业，从而成为一项重要的国家发展政策。
3. 实施 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)对加速减贫进度和促进可持续发展而言是一个不可或缺的工具。将社会保护扩展至非正规经济、农村地区和弱势人口是一项重中之重的工作。在人口日益老化的国家，也有必要确保社会保护福利的充足性和社会保护体系的可持续性。社会保护带来实际效果，切实改变了大众的生活。例如，在莫桑比克，800,000 人正受益于由国际劳工组织制定的现金转移计划，而在柬埔寨，医疗保障给 700,000 人带来了实惠，产生了立竿见影的正面影响。
4. 关于“建立并扩展社会保护底线”这一至关重要领域(以下简称 ACI 3)是在 2014-15 两年期计划和预算的框架内予以批准的，³ 并且与关于社会保障福利及其三个指标之成果 4 是相关联的。ACI 3 有助于履行国际劳工组织权责，即根据社会保障扩展二维战略，支持三方成员建立、完善和管理国家综合社会保护体系，该体系使全民获得充足的社会保障福利。⁴ ACI 3 极其重视对第 101 届国际劳工大会于 2012 年 6 月通过的、关于在第 202 号建议书的背景下努力使社会保护底线在全世界成为一个国家现实的决议采取后续行动，⁵ 也极其重视由理事会于 2012 年 11 月批准的行动战略的实施工作。此外，ACI 3 也与由理事会于 2011 年 11 月通过的 2011-19 年社会保障行

¹ 见 2014-15 年 ACI/SPF 工作计划。

² 国际劳工组织：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(日内瓦，2014 年)。

³ 国际劳工组织：局长的 2014-15 两年期计划和预算，报告二(补充)，国际劳工大会，第 102 届会议，日内瓦，2013 年；理事会文件 GB/317/PFA/1。

⁴ 国际劳工组织：临时记录第 24 号，国际劳工大会，第 100 届会议，日内瓦，2011 年，第 8-11 段。该二维战略旨在至少实现最低水平的社会保护的全覆盖(水平维度)并且逐步保证在国际劳工组织最新社会保障标准的指导下实现更高水平的社会保护的全覆盖(垂直维度)。

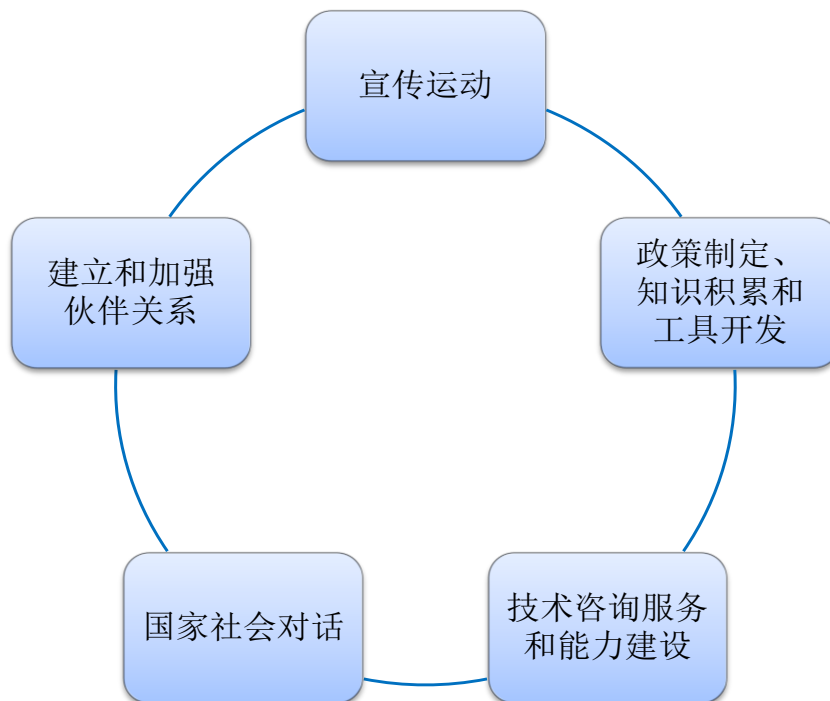
⁵ 理事会文件 GB.316/INS/5/1(修订)。

动计划相一致，⁶ 该行动计划是作为社会保护(社会保障)周期性讨论的决议和若干结论的后续措施。

II. 干预行动的重心和战略领域

5. 根据 ACI 3 的设想，国际劳工组织是一个在社会保护知识积累上傲视全球的组织；一个提供和分享政策知识、技术、精算、财务以及法律咨询并依此展开行动的组织；一个支持建立伙伴关系并开展国家对话，以使这些组织有能力推进社会公正和推动人人享有社会保护的组织。
6. 在 ACI 3 之下的战略是以理事会在其第 316 届会议(2012 年 11 月)上通过的行动计划为基础，并确定了五个行动领域(图 1)。

图 1. 五个行动领域



7. 根据不同的重视程度(全球、地区、次区域或国家)，将在以上领域采取不同的干预行动，并兼顾高中低收入国家的不同国情。

领域 1：有关社会保护底线的宣传和游说运动

8. 三方成员重申了围绕社会保护底线营造声势的重要性。围绕 ACI 3 开展的工作包括：

⁶ 理事会文件 GB.312/POL/2。

- 制定一项宣传战略，以让三方成员和普遍大众了解第 202 号建议书的内容以及国际劳工组织社会保护扩面二维战略并促进批准第 102 号公约；
- 在区域、次区域和国家一级的培训班上开展宣传活动，并辅之以有关国家的经验教训方面的材料和案例；
- 与国际劳工组织都灵国际培训中心(简称都灵中心)一起开发一套在线社会保护课程和其他培训课程。

领域 2：建立和加强伙伴关系

9. 要确保将社会保护置于政策议程中的显著位置，那么相关的国际、区域、次区域和国家机构以及社会伙伴就必须采取统一协调的行动。有关工作是围绕以下两方面的干预行动展开的：

- 与世界银行一道，在协调社会保护跨机构合作委员会(包含所有相关国际组织、国家代表、捐助者等)的工作以及协调跨机构社会保护评估工具的开发工作上发挥领导作用；
- 引领联合国——社会保护底线倡议的实施工作，通过在全球和地区一级的联合国发展集团(UNDG)、联合国国别工作组以及社会保护工作组来加强彼此工作的协调性并促进南南合作。

领域 3：技术咨询服务以及能力建设

10. 根据体面劳动国别计划的优先项目，有关工作包括：

- 支持正在贯彻落实第 202 号建议书的国家逐步创建适合本国国情的、可持续的社会保护底线和综合社会保障制度。这其中包括有关政策、法律、精算和财务问题以及治理、社会保障统计等方面的技术咨询，还包括促进社会对话；
- 增强社会伙伴、相关部委和社会保障机构职员的能力，使其能够制定、实施、监测并评估国家社会保护底线政策和社会保障扩面战略，其中包括有关弱势群体的社会保障扩面战略。

领域 4：政策制定、知识积累和工具开发

11. 该领域旨在增强劳工局的调研能力，以支持三方成员实施第 202 号建议书，其中包括：

- 通过积累相关知识、撰写和出版有关政策概览和国家经验的书籍，包括 2014-15 年全球社会保护报告来强化有关有效制定和高效实施社会保障体系的事实依据；

- 借助模块化方式，制定有关社会保障最佳实践的指南，该指南以各国所开展的工作为基础，其目的在于支持三方成员设计、实施和监测社会保护底线以及社会保障体系；
- 开发简便易行的工具，以分析社会保护底线赤字和确定社会保护的财政空间。

领域 5：国家社会对话

- 12.** 国家社会对话对确保所作决定是否关切社会问题并拥有国民特性是至关重要的。有关工作包括：
- 设计基于评估的国家对话程序，以创建社会保护底线和记录所吸取的经验教训；
 - 开发针对各地区的工具以更好地与联合国国别工作组和联合国发展集团就社会保护底线方面的工作进行协调；
 - 与经济和社会理事会以及相关的机构建立伙伴关系，并召集一次国际会议，探讨其在国家对话中促进建立社会保护底线中的作用。

III. 与其他 ACI 的联系及在其中的作用

- 13.** 针对区域和次区域的优先重点工作，上述五个行动领域与下列 ACIs 相辅相成：非正规经济的正规化(ACI 6)；农村经济中的体面劳动(ACI 5)；就业，包括青年就业(ACIs 1 和 2)；不可接受形式的工作(ACI 8)。
- 14.** 国家层面干预的目的在于，保证每个人在其生命周期内享有基本的卫生保健和最低收入保障，不论其劳动力市场地位如何，以加强经济、就业和社会保护政策之间的联系，同时推进就业的正规化。
- 15.** 将开展进一步的实证研究工作，探究社会保障在促进非正规经济向正规经济转型中的作用，以及在提高可持续力、治理能力和机构能力上的作用，包括完善法律框架和执法机制，以改进守法工作。
- 16.** 将社会保护扩展至农村人口需要综合运用各种策略，其中包括需要加强非缴费型转移支付的力度，干预行动应将获得最低收入与公共就业保障相结合，也应将食品安全与就业创造相结合。目前正与联合国粮食和农业组织开展相关的工作。
- 17.** ACI 3 将支持 ACIs 1 和 2 项下的工作，其中涉及到制定宏观经济框架和宏观经济政策。这些宏观经济框架和政策将有助于创造高质量就业和建立可持续及高效的社会保障体系，其中包括通过精心设计劳动力市场激活政策。
- 18.** 社会保障扩面对减少那些从事非保护性形式的就业和自谋职业工人的脆弱性是至关重要的。特别是，ACI 3 将促进工人组织和雇主组织以及其它相关和代表性组织参与制定和实施社会保护体系。

IV. 战略的实施和最新进展

19. 已与 ACI 全球工作组(其成员包括各司的专家、地区社会保障专家、雇主活动局和工人活动局)进行了广泛的讨论, 以确定在知识、政策和工具上存在的缺口以及确定 ACI 3 的优先领域。
20. 所有地区都将 ACI 3 确定为一个重要的领域。考虑到各地区存在的巨大需求, 尽管得到了国家和/或地区局的支持, 但为 ACI 3 工作计划遴选国家的工作(见附件)仍异常艰巨。选择标准包括一方成员所提出的要求、正在开展的工作和有关知识积累的活动。劳工局将继续向 ACI 3 工作计划非参与国家提供可能及适当的支持。
21. ACI 3 的战略和工作计划重点关注在国家层面是否产生影响和取得成效。例如, 国际劳工组织正在为阿根廷和巴勒斯坦被占领土扩大现金转移支付面而提供技术支持, 预计将有 350 万阿根廷儿童和 150 万阿根廷青年从中获益, 而巴勒斯坦被占领土的社会保障将于 2015 年扩展至 82,600 名私营部门工人。
22. 在全球、区域和国家层面, 上述五个行动领域的工作已经展开。
23. 关于 SPF 的宣讲和游说活动, 该宣传战略旨在宣讲社会保护底线并强调社会保护的关键作用。在全球层面, 目前正在开展有关 2015 年后发展议程(始于 2015 年 1 月)的谈判, 其基础是社会保护以及提交给 2014 年 9 月召开的联合国大会的可持续发展目标 1.3、5.4 和 10.4 中的社会保护底线数据。劳工局将继续做游说工作, 以让社会保护底线列入可持续发展目标之中并将继续向联合国有关进程提供技术帮助。将寻求建立社会保护底线全球联盟, 例如支持有关“全球全民享有健康保障”倡议的 533 个组织的全球联盟。劳工局也起草了一份背景报告, 题为应对全球健康危机: 全民健康保障政策。应有系统地制作和传播视频资料以及使用社交网络, 以进一步地传播并使更多的民众了解相关知识。
24. 2015 年, 为了推进 SPF 的工作, 已经举办和筹划了一系列全球性、区域性和次区域性的活动。2014 年 5 月, 在约旦阿曼举办了一个区域性的研讨会, 题为“反思变化中的阿拉伯地区社会保护”, 该研讨会鼓励各国政府继续提高对社会保护底线的认识并逐步建立社会保护底线。拉丁美洲和加勒比地区社会保护跨机构会议(2013 年 5 月)最终推出了一份联合战略。⁷ 社会伙伴强有力的支持在推动 SPF 工作上至关重要, 例如东南亚国家联盟(ASEAN)社会伙伴通过了若干建议书, 以实施东盟关于加强社会保护的声明。经验表明, 这些区域和次区域所做出的承诺对制定国家社会保护战略具有积极的影响。
25. 关于建立和加强社会伙伴关系, 有关工作已在不同层面上推进。通过社会保护跨机构合作委员会正有条不紊地开发和测试一套跨机构的社会保护评估工具, 这对协调

⁷ 国际劳工组织: *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT: El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina* (国际劳工组织社会保障体系发展战略: 社会保护底线在拉丁美洲和加勒比地区的作用), 日内瓦, 2014 年 11 月。

国家咨询支持活动是至关重要的。劳工局正努力确保这套工具符合国际劳工标准和国际劳工组织价值和原则。

26. 国际劳工局局长和联合国发展集团行政官于 2014 年 3 月 24 日共同签署了一份联合公函，呼吁联合国国别工作组支持实施第 202 号建议书，以及通过联合国发展集团区域分部并在国家层面加强协调统一行动。在国家层面，已在下列国家建立起伙伴关系：在缅甸，关于促进全国社会对话；在赞比亚，与国际货币基金组织一道，开展关于社会保护底线成本核算的工作；与尼泊尔、埃塞俄比亚和印度政府一起，开展社会保护政策框架的工作；在尼日尔，与联合国粮食和农业组织一道开展食品安全工作；在秘鲁，关于社会保护差距的评估工作；在坦桑尼亚联合共和国，关于社会保护财政空间的评估工作。从中所吸取的经验教训将有助于推广并强化未来国家之间的协同工作。在区域层面，例如在亚洲和太平洋地区，联合国发展集团社会保护工作组已推出一份问题简报和实用工具箱。通过该工作组，有关认识得到提高，以及有关社会保护“联合国一体化服务”的倡议也得到了支持；这种做法正在其他地区和次区域得到推广。
27. 关于技术咨询服务和能力建设，正为参与 ACI 工作计划的所有国家在建立社会保护底线和综合的社会保障体系方面提供支持。支持的内容包括：提高认识水平和促进跨部门的国家政策对话以及达成共识(埃及、摩洛哥、卢旺达、塔吉克斯坦和突尼斯)；对社会保护体系进行盘点和初步分析(吉尔吉斯斯坦和缅甸)；制定国家社会保护政策(埃塞俄比亚、洪都拉斯、印度、秘鲁和赞比亚)；进行成本核算和财政空间分析(萨尔瓦多、加纳、黎巴嫩、莫桑比克、尼日尔、巴勒斯坦被占领土、坦桑尼亚和多哥)；提供有关计划设计的咨询(孟加拉国和喀麦隆)；开展有关社会保护体系总体连贯性的工作(摩尔多瓦共和国、巴拉圭和乌克兰)，包括与就业政策和其他政策领域的协调工作(阿根廷、佛得角和尼泊尔)；为以权利为基础的社会保护提供技术指导(智利)；支持社会保护福利的稳健管理(约旦)、提供(柬埔寨、印度尼西亚)以及落实(厄瓜多尔)；以及加强国家能力建设(阿尔及利亚)。
28. 正如在阿根廷和尼泊尔所发生的情况那样，正在支持有关国家努力将社会保护底线延伸至非正规经济，而这是与 ACI 6 相关的。关于将社会保护底线政策和规划及其实施与现有劳动力市场政策相协调的调研受益于国家层面所开展的工作(阿根廷)。此外，正通过在劳动密集型公共工程中的宣传(加纳)和技能培训计划开展针对非正规经济中的弱势群体的工作，目的在于使其获得更多的生育保护，同时也开展针对家政工人的工作(印度)。
29. 秘鲁已制定了 2014–2016 年劳动正规化的部门战略，其中包括实施社会保护底线的措施。在秘鲁，正在开展有关与旨在降低私营部门薪酬工人劳动非正规化水平的就业政策的协调工作。
30. 劳工局将通过与都灵中心合作培训政府和工人组织和雇主组织的决策者，努力为扩大社会保护覆盖面和实施第 202 号建议书而营造国家氛围。借助于社会保障研究院在全球、区域、次区域和国家层面提供有关社会保护以及综合社会保障体系的成本核算培训。已经为社会伙伴组织了专门的培训，即私营部门论坛关于加强雇主组织

为生育保护做贡献的政策宣讲研讨会在约翰内斯堡召开(2014年9月);在阿曼为约旦雇主举行了关于国际劳工组织社会保障二维战略的培训班;以及为印度工会地区代表举办了专题研讨会。2015年预计将进一步开展能力建设活动,包括特别为社会伙伴开展的能力建设活动。

31. 关于政策制定、知识积累和工具开发,借助于国际劳工组织网站的社会保护平台和社交网络已制作并传播了一系列的政策简报、典型做法和国家经验,旨在加强实证基础,以协助各成员国努力扩大社会保障覆盖面。
32. 作为国际劳工组织新的旗舰出版物,2014-15年度全球社会保护报告显示了全球社会保护方面所取得的进展以及存在的差距,社会保护体系的建设情况及其覆盖面、福利水平以及公共开支。这是一份全球最为完整的社会保护统计出版物。
33. 为了弥合现有的知识缺口,需要在以下方面开展调研工作:公共就业政策和社会保护的创新方式、家政工人的社会保护方面的国际经验、社会保护在确保食品安全中的作用(与ACI 5相关)、补贴改革及社会保护的作用、欧洲社会保障福利的充足性、移民工人的社会保障以及其他应用主题。
34. 关于用户友好型工具的开发,已为大多数国家开发出一份快速评估各国确定的社会保护底线保障制度的成本计算表。目前正在起草一份分析报告,其中将揭示由各国制定的社会保护底线担保制度的可承受力。
35. 关于国家社会对话,ACI 3作为特定国家开展的以评估为基础的全国对话进程提供支持,而这对于创建各国社会保护底线来说是至关重要的;在莫桑比克,开展对全国基本社会保障战略的评估;在突尼斯,涉及到新的社会契约;在尼日尔,引进社会保障底线,尤其是实施全民医疗保障;在缅甸,提出了现有社会保障扩面的社会保护战略和路线图并将提交给三方签署。从中所吸取的经验教训将对未来国家层面的工作有所裨益,也将有助于制定以评估为基础的国家对话全球指南。
36. 劳工局将以经济和社会理事会及相关机构的承诺为基础推进SPF工作,而关于促进全球建立国家社会保护底线的首尔宣言(于2014年11月通过)对此承诺予以了强化。在首尔宣言中,来自世界各国的关键伙伴同意根据第202号建议书优先开展社会保护领域的工作;在进行社保改革和财政调整、以保证提供充足的福利以及确保社会保护体系的公正性时,它们也同意推动磋商进程。也将努力提高经济和社会理事会的能力以支持促进第202号建议书、第102号公约及其他现有的社会保障标准的贯彻实施,而这些社保标准在提供收入和医疗保障、提高人力资本和生产率以及在危机时代稳定需求水平和维护社会和谐上发挥着至关重要的作用。

V. 结 论

37. ACI 3旨在通过其战略和工作计划,支持三方成员实施第202号建议书,填补知识缺口和进一步制定国际劳工组织政策。调研工作的目的在于向三方成员提供以实证

为基础的政策咨询，以便更好地了解和满足其需求。终极目标是提升国际劳工组织的能力，以向三方成员提供及时和高水平的技术支持。

38. 2016-17 两年期计划和预算草案⁸之拟议成果 3，题为建立并扩展社会保护底线，将吸收和借鉴在 2014-15 年两年期实施 ACI 3 的过程中所获取的经验与教训。

决定草案

39. 理事会要求局长在以下方面考虑其指导意见：尤其根据 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)，执行有关“建立并扩展社会保护底线”这一至关重要领域的战略；执行经由理事会第 316 届会议(2012 年 11 月)同意的、关于努力使社会保护底线在全世界成为一个国家现实的决议的后续行动战略；执行由理事会第 312 届会议(2011 年 11 月)通过的 2011-19 年社会保障行动计划；以及落实由第 100 届国际劳工大会(2011 年)通过的关于社会保护(社会保障)周期性讨论的若干结论。

⁸ 理事会文件 GB.322/PFA/1。

附 件

ACI 3 国家活动

国 别	宣讲活动	伙伴关系	技术咨询服务 (含政策研究) 和能力建设	国家对话	政策制定、 知识积累和 工具开发
非 洲	X	X	X		X
阿尔及利亚			X		X
喀麦隆			X	X	
佛得角			X	X	X
埃 及	X	X	X	X	X
埃塞俄比亚	X	X	X	X	X
加 纳	X		X	X	X
摩洛哥	X		X	X	
莫桑比克	X	X	X	X	X
尼日尔	X	X	X	X	X
卢旺达	X		X	X	
多 哥		X	X	X	X
突尼斯	X		X	X	X
坦桑尼亚联合共和国	X	X	X	X	X
赞比亚	X	X	X	X	X
美 洲	X	X	X		X
阿根廷	X		X	X	X
智 利	X	X	X	X	
厄瓜多尔	X		X	X	
萨尔瓦多	X		X	X	
洪都拉斯			X	X	
巴拉圭			X	X	
秘 鲁	X	X	X	X	X
阿拉伯国家	X	X	X		X
约 旦	X	X	X	X	X
黎巴嫩	X	X	X	X	X
巴勒斯坦被占领土	X	X	X	X	
也 门			X	X	
亚 洲					
孟加拉国			X	X	X
柬埔寨	X	X	X	X	X
印 度	X	X	X	X	X
印度尼西亚	X	X	X	X	X
緬 甸	X	X	X	X	X
尼泊尔	X	X	X	X	X

国 别	宣讲活动	伙伴关系	技术咨询服务 (含政策研究) 和能力建设	国家对话	政策制定、 知识积累和 工具开发
中东欧			X		X
吉尔吉斯斯坦	X	X	X	X	X
摩尔多瓦共和国			X	X	X
塔吉克斯坦	X	X	X	X	X
乌克兰	X		X	X	X