

国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年

报 告 四 (2B)

# 争取社会正义和公平全球化的 社会保护底线

议程项目四

ISBN 978-92-2-524497-0 (Print)  
ISBN 978-92-2-524498-7 (Web pdf)  
ISSN 0255-3449

---

2012 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、物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、物品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

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

请查阅我们的网站：[www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)。

---

## 目 录

	页 次
导 言 .....	1
拟议的文本 .....	3
关于国家社会保护底线的拟议建议书 .....	3

## 导 言

在其第 311 届会议(2011 年 6 月)上,<sup>1</sup> 理事会决定将一项题为“制定一项有关社会保护底线的自主建议书”的标准制订议题列入国际劳工大会第 101 届会议(2012 年)的议程,以便通过一项建议书。理事会决定,根据大会议事规则第 38 条对有关这一程序准备阶段的规定,应采取一次性讨论的程序处理这项议题。并且通过了一项缩短间隔期限的计划。

为此,劳工局准备了一份关于成员国法律和实践的总结报告。该报告还包括了为准备一项建议书而草拟的一份调查问卷。<sup>2</sup> 此份报告已寄送国际劳工组织各成员国的政府。

政府被要求在与最具代表性的雇主和工人组织磋商之后将其答复一并在 2011 年 11 月前送交劳工局。对于已批准 1976 年(国际劳工标准)三方协商公约(第 144 号)的成员国而言,进行此类磋商是必须的。

报告四(2)将分为二册出版。当前的这一双语册(报告四(2B))包括了拟议文本的英文版本和法文版本,是根据政府、雇主和工人组织所发表的评论起草的。报告四(2A)收集了他们提出的实质性评论和劳工局对这些答复的评述以及对拟议的建议书文本的评论。

如大会作出这一决定,那么这一文本将作为第 101 届会议(2012 年)对议程项目四进行讨论的基础。

---

<sup>1</sup> 文件: Dec—GB.311/6 和 GB.311/6, 第 3 段。

<sup>2</sup> 国际劳工组织: 争取社会正义和公平全球化的社会保护底线, 报告四(1), 国际劳工组织大会, 第 101 届会议, 日内瓦, 2012 年。可在下列网址查询: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_160621.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_160621.pdf)。

## 拟议的文本

### 关于国家社会保护底线的拟议建议书

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于 2012 年 5 月 30 日在日内瓦举行了其第 101 届会议，并

重申，社会保障权利是一项人权并且是实现发展和进步的一种社会和经济的需要，并

承认，社会保障是防止和减少贫困、不平等、社会排斥和社会不安全，促进机会均等和性别平等的一项重要措施，并

考虑到，社会保障是对人民的一项投资，赋予他们适应经济和劳动力市场中的变化的能力，以及社会保障体系是危机时期及随后时期的自动稳定器，并

忆及，费城宣言承认国际劳工组织的庄严义务是推进“达到……扩大社会保障措施，以便向所有需要此种保护的人提供基本收入和完备的医疗”，并

考虑到世界人权宣言，特别是其第 22 条和第 25 条以及经济、社会、文化权利国际公约，特别是其第 9 条、第 11 条和第 12 条，以及

还考虑到国际劳工组织的社会保障标准，特别是 1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号)、1944 年收入保障建议书(第 67 号)和 1944 年医疗护理建议书(第 69 号)，并指出其仍具有相关性，并

忆及，国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言承认，“成员国和本组织实施国际劳工组织章程权责的承诺和努力，包括通过国际劳工标准和将充分和生产性就业以及体面劳动置于经济和社会政策的中心，应以……(ii)发展并加强……可持续和适合国情的社会保护措施为基础，包括……将社会保障扩展到所有人”，并

考虑到国际劳工大会在其第 100 届会议(2011 年)上通过的关于社会保护(社会保障)周期性讨论的决议和结论，认为需要制定一项建议书以便对现行的国际劳工组织社会保障标准进行补充，而且在成员国作为其全面社会保

障体系的一部分，建立符合其国情和发展水平的社会保护底线的进程中向其提供指导，并

决定就社会保护底线——本届会议议程项目四——通过若干建议，并确定这些提议应采取一项建议书的形式，于二零一二年六月 日通过以下建议书，引用时可称之为 2012 年社会保护底线建议书。

#### l. 目标、范围和原则

1. 本建议书在以下方面向成员国提供指导：

- a) 凡适宜时，建立、完善和实施社会保护底线，将其作为国家社会保障体系中的一个基本要素；并且
- b) 在国际劳工组织社会保障标准的指导下，在逐步确保尽可能多的人口享有更高社会保障水平的社保护展战略范围内落实社会保护底线。

2. 就本建议书而言，社会保护底线是国家确定的一套基本的社会保障担保，为旨在防止或消除贫困、脆弱性以及社会排斥方面提供保护。无论这种担保是否经过经济情况调整都可通过缴费或非缴费方案予以实现。

3. 成员国在实施这项建议书时应贯彻下列原则：

- a) 在社会团结的基础上普遍实施保护；
- b) 依法享有津贴；
- c) 非歧视、性别平等和满足特殊需求；
- d) 津贴的适度性和可预见性；
- e) 公平兼顾资助社会保障方案方与受益方之间的利益；
- f) 社会、经济和就业政策的整合；
- g) 逐步实现；
- h) 方式方法的多样性，包括融资机制和实施体系；
- i) 透明和良好的财政管理和行政管理；
- j) 资金、财政和经济的可持续性；
- k) 具有代表性的雇主组织和工人组织的参与以及同其它组织的代表和相关人员进行磋商；以及
- l) 国家的整体和基本职责。

## II. 国家社会保护底线

4. 成员国应尽快建立并且完善以及实施其包括基本社会保障担保的社会保护底线。这些担保至少应保证，所有需要此种保护的人在其生命周期能够享有基本的医疗保健和基本的收入保障，从而享有在国家层面规定的必要的物品和服务。

5. 在第 4 段中提到的社会保护底线至少应包括以下基本的社会保障担保：

- a) 享有由国家规定的一整套物品和服务，包括基本的医疗保健，以及生育保健；
- b) 面向儿童的基本收入保障，至少是国家确定的最低水平的收入保障，使他们能摄取营养、受教育、受到监护和其他必要的物品和服务；
- c) 面向那些活跃年龄组但又无法获得足够收入的人员，包括在患病、失业、生育和残疾的情况下，向他们提供基本的收入保障，至少是国家确定的最低水平的收入保障；以及
- d) 向老年人提供基本的收入保障，至少是国家确定的最低水平的收入保障。

6. 按照成员国目前承担的国际义务，它们应按照国家法律和法规的规定，至少应向所有的居民和儿童提供在本建议书中提及的基本的社会保障担保。

7. 当成员国确定基本的社会保障担保时，应适当考虑以下因素：

- a) 需要医疗保健的人员不应在由于享有基本的医疗保障而出现资金问题时，面临困苦和增加贫困风险；
- b) 基本的收入保障应维持一种有尊严的生活。国家确定的最低收入水平应与一系列必需品和服务的货币价值、国家的贫困线、领取社会救助的收入标准相一致，或者由国家法律或实践所规定的其他可比标准相一致，并可考虑地区之间的差异；
- c) 应通过国家法律法规制定的一种公开透明的程序定期审议基本的社会保障担保水平；以及
- d) 具有代表性的雇主组织和工人组织以及，凡适宜时，其他组织的代表及相关人员应参与制定和审议这些担保的水平。

8. 应依法建立基本的社会保障担保。在落实这些担保时，国家法律和法规应细化津贴水平、范围和申请条件。还应细化有效的、便捷的、快速的、可获得的程序以及低费用的申诉和上诉程序。

9. (1) 成员国在提供基本的社会保障担保时，应考虑采取第 2 段中规定的不同方法，以便根据各国情况，最有力地和最有效率地整合津贴和方案。

(2) 津贴或许可以包括儿童和家庭津贴、疾病和医疗保健津贴、生育津贴、残疾津贴、老年津贴、遗属津贴、失业津贴和就业担保和工伤津贴以及其他现金或实物形式的社会津贴。

(3) 提供这类津贴的方案或许可以包括普遍的津贴计划、社会保险方案、社会救助方案、负所得税方案、公共就业计划和就业支持计划。

10. 成员国在设计和执行国家社会保护底线时，应：

- a) 整合预防和促进性的措施，津贴和社会服务；
- b) 促进生产性经济活动和正规就业；以及
- c) 确保同其他提升技能和就业能力、减少就业的不稳定性和促进体面劳动、企业家能力和可持续企业的政策之间的协调。

11. 成员国应考虑采取不同的方法筹集必要的资金，确保国家社会保障底线的资金、财政和经济的可持续性，同时要考虑不同人口群体的缴费能力。这种方法或许可以包括以单独或整合方式，更好地履行纳税和供款的义务，重新优化支出，或扩大岁入基础。

12. 国家社会保护底线原则上应由国家资源提供资助，那些经济和财政能力不足以实施整套担保的成员国或许可以寻求过渡性的国际援助。

### III. 国家社会保障扩展战略

13. (1) 成员国应通过国家层面的磋商和有效的社会对话设计和实施国家社会保障扩展战略。国家战略应：

- a) 优先落实国家社会保护底线；以及
- b) 尽快向尽可能多的人口提供更高水平的保护。

(2) 为此，成员国应逐步建立并且实施与国家政策目标一致的全面的和适度的社会保障体系。

14. 成员国在制定和实施国家社会保障扩展战略时，应：

- a) 制定体现国家优先事项的目标；
- b) 找出保护方面存在的差距；
- c) 通过适当的、有效的及经整合的纳款和非纳款计划弥合保护方面存在的差距，包括通过将现行的缴款方案扩大到所有具有缴费能力的有关人员；
- d) 细化资金的要求和资源，以及逐步实现目标的时间框架和顺序。



15. 社会保障扩展战略应支持增加正规就业并且应符合以及有利于成员国实施社会和经济计划。

16. 社会保障扩展战略应特别支持处于劣势的群体以及有特殊需求的人员。

17. 成员国在建立体现国家目标、优先事项和经济以及财政能力的全面的社会保障体系时，其目标应是实现 1952 年社会保障(最低标准)公约(102 号)中所规定的津贴的水平和范围或者其他具有更高标准的国际劳工组织社会保障公约和建议书。

18. 国内条件一旦具备，成员国应尽早考虑批准 1952 年社会保障(最低标准)公约(102 号)。此外，凡可行时，成员国应考虑批准或实施其他具有更高标准的国际劳工组织社会保障公约和建议书。

#### IV. 监测

19. 成员国应通过具有代表性的雇主组织和工人的组织以及，凡适宜时，其他组织的代表及其相关人员参与的由国家确定的适当机制，监测实施社会保护底线以及实现国家社会保障扩展战略其他目标的进展情况。

20. 就第 19 段而言，成员国应定期采集、编写并且发布一套完整的社会保障资料、统计数据 and 指标。

21. 成员国在设计或更改在编制社会保障资料、统计数据和指标中使用的概念、定义和方法时，应考虑国际劳工组织的有关指导，特别是第九届国际劳工统计专家大会通过的关于开发社会保障统计数据的决议，以及，凡适宜时，其他国际组织的有关指导。

22. 成员国应在它们之间并与国际劳工局就社会保障战略、政策和实践相互交流信息、经验和专门知识。