

国际劳工大会

第 202 号建议书

关于国家社会保护底线的建议书

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
认识到享有社会保障的权利，如同促进就业，是实现发展和进步的经济和社会需求，并
承认社会保障对于防止和减少贫困、不平等、社会排斥和社会不安全，对于促进机会均等和性别平等及种族平等，以及对于支持从非正规向正规就业过渡，都是一个重要工具，并
考虑到社会保障是一项对人民的投资，这项投资赋予人民适应经济 and 劳动力市场变化的能力；充当社会和经济自动稳定器的社会保障制度，有助于在危机以及随后时期刺激总体需求，并帮助支持向更加可持续经济过渡，并
考虑到将旨在与社会包容相联系的长期可持续增长政策作为优先重点有助于克服极端贫困，减少社会不平等及地区内部和地区之间的差距，并
承认向正规就业过渡与建立可持续的社会保障制度是相互支持的，
并

忆及《费城宣言》承认国际劳工组织的庄严义务是推进“实现……社会保障措施的扩展，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，并

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)，并指出这些标准具有持续不断的相关性，而且继续是社会保障制度的重要参考，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》认可“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国际劳工组织现行的社会保障标准进行补充，而且在成员国构建符合其国情和发展水平的社会保护底线，将之作为其全面社会保障制度的一部分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

确定这些建议应采取一项建议书的形态，于二零一二年六月十四日通过了以下建议书，引用时可称之为 2012 年社会保护底线建议书。

I. 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，建立并保持作为国家社会保障制度中的一个基本要素的社会保护底线；并
- b) 在国际劳工组织社会保障标准的指导下，在扩大会逐步确保尽可能多的人员享有更高社会保障水平的社会保障战略的范围内实施社会保护底线。

2. 就本建议书而言，社会保护底线是一套国家确定的基本的社会保障担保，旨在预防或缓解贫困、脆弱性和社会排斥。

3. 承认国家在实施本建议书中的全面和首要责任，成员国应贯彻下列原则：

- a) 基于社会团结互助的普遍保护；
- b) 享有国家法律规定的津贴；
- c) 津贴的充足性和可预见性；
- d) 非歧视、性别平等和满足特殊需求；
- e) 社会包容，包括非正规经济中的人员；
- f) 尊重受社会保障担保覆盖人民的权利和尊严；
- g) 包括通过确定具体目标和时间框架而逐步实现；
- h) 在寻求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的同时，实行团结一致共同筹资；
- i) 考虑方式方法的多样性，包括收缴机制和发放体系的多样性；
- j) 透明、负责和良好的财务管理和行政管理；
- k) 适当关注社会正义和公正的资金、财政和经济的可持续性；
- l) 与社会、经济和就业政策相一致；

- m) 负责实施社会保护的各机构间的协调一致；
- n) 强化社会保障制度实施的高质量的公共服务机构；
- o) 投诉和上诉程序的效率和便于使用；
- p) 定期监督实施情况，并定期评估；
- q) 充分尊重所有工人的集体谈判和结社自由；及
- r) 包括雇主和工人代表性组织的三方参与，以及与其他相关组织和有关人员的代表性组织进行磋商。

II. 国家社会保护底线

4. 成员国应根据国情尽快建立并保持包括基本社会保障担保在内的社会保护底线。这些担保至少应确保，所有需要此种保护的人在一生中能够享有基本的医疗保健和基本的收入保障，两者共同确保实际获得国家一级所规定的必要物品和服务。

5. 第 4 段中提及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，构成包括生育保健在内的，符合可获取、可使用、可接受和高质量诸项标准的基本医疗保健的整套物品和服务；
- b) 至少是在国家规定的最低水平上针对儿童的基本收入保障，向其提供营养、教育、监护和其他必要的物品和服务；
- c) 至少是在国家规定的最低水平上针对处于就业年龄阶段但又无法获得足够收入的人员的基本收入保障，特别是在疾病、失业、生育和残疾的情况下这样做；以及
- d) 至少是在国家规定的最低水平上针对老年人的基本收入保障。

6. 成员国应按照现行的国际义务，至少向国家法律法规所规定的所有居民和儿童提供本建议书中提及的基本社会保障担保。

7. 应依法建立基本社会保障担保。国家法律法规应对旨在落实这些担保的津贴的范围、资格条件和水平作出具体规定。还应就公正、透明、有效、简便、迅捷、可使用和费用不高的投诉与上诉程序作出具体规定。申请者应免费使用投诉和上诉程序。应建立制度，加大遵守国家法律框架的力度。

8. 成员国在确定基本的社会保障担保时，应考虑以下因素：

- a) 有医疗保健需求的人员，不应由于享有基本医疗保健时的相关财务问题而面临困苦和增加贫困风险，还应考虑针对最脆弱人员实行免费产前和产后医疗护理；
- b) 基本收入保障应能够维持有尊严的生活。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、国家贫困线、社会救济起始标准或者与由国家法律或实践规定的其他可比标准相一致，并可考虑地区差异；
- c) 凡适宜时，应通过由国家法律法规或实践制定的一种公开透明的程序，定期审议基本社会保障担保水平；以及
- d) 在制定和审议这些担保水平方面，应确保有包括雇主和工人代表性组织的三方参与，以及与其他相关组织和相关人员的代表性组织进行磋商。

9. (1) 成员国在提供基本社会保障担保时，应根据国情考虑采取不同方法，实施最富有成效和最有效率的津贴和方案组合。

(2) 津贴可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及工伤津贴，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可包括全民津贴计划、社会保险计划、社会救助计划、负所得税计划、公共就业计划和就业支持计划。

10. 成员国在设计和实施国家社会保护底线时，应：

- a) 对预防、促进和积极的措施、津贴和社会服务加以整合；

- b) 通过考虑包括公共采购、政府信贷提供、劳动监察、劳动力市场政策和税收刺激的政策，以及通过考虑促进教育、职业培训、生产技能和就业能力的政策，来促进生产性经济活动和正规就业；及
- c) 确保与其他加强正规就业、创收、教育、读写能力、职业培训、技能和就业能力的政策，与那些减少就业不稳定性的政策，以及与在体面劳动框架内促进安全工作、创业能力和可持续企业的政策相协调。

11. (1) 成员国应考虑采取多种方法筹集必要的资源，确保国家社会保障底线的资金、财政和经济的可持续性，同时考虑不同人群的缴费能力。这些方法可包括单独采取或合并以下几种方式，即：有效执行纳税和缴费义务，重新确定支出的优先次序，或充分扩大累进税基。

(2) 成员国在采用这些方法时，应考虑有必要实施措施，以防止欺诈、偷税漏税和不缴纳社保费行为。

12. 国家社会保护底线应由国家资源出资，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。

III. 国家社会保障扩展战略

13. (1) 成员国应在通过有效的社会对话和社会参与开展的国家磋商基础上，制定和实施国家社会保障扩展战略。国家战略应：

- a) 在没有最低水平社会保障担保的国家，将优先实施社会保护底线作为起点，并作为其国家社会保障制度的基本要素；及
- b) 在反映成员国经济和财政能力的情况下，尽快向尽可能多的人员提供更高水平的保护。

(2) 为此目的，成员国应逐步建立并保持与国家政策目标相一致的全面和充分的社会保障制度，并努力使国家社会保障政策与其他公共政策协调。

14. 成员国在制定和实施国家社会保障扩展战略时，应：
- a) 制定体现国家优先重点的目标；
 - b) 查明保护方面存在的差距和障碍；
 - c) 努力通过适当和有效协调的缴费型和非缴费型计划，或两者兼具，弥合保护方面存在的差距，包括通过将现行的缴费型计划扩展到所有具有缴费能力的相关人员；
 - d) 用积极的劳动力市场政策补充社会保障，凡适宜时，包括职业培训或其他措施；
 - e) 规定资金要求和资金来源，以及逐步实现目标的时间框架和先后顺序；及
 - f) 提高对其社会保护底线及其扩展战略的认识，并开展包括通过社会对话在内的信息宣传计划。

15. 社会保障扩展战略应既适用于正规亦适用于非正规经济中的人员，支持增加正规就业和减少非正规性，并应符合及有利于成员国实施社会、经济和环境发展计划。

16. 社会保障扩展战略应确保支持处境不利群体和有特殊需求的人员。

17. 成员国在建立体现国家目标、优先重点和经济及财政能力的全面社会保障制度时，其目标应是实现 1952 年社会保障(最低标准)公约(102 号)，或国际劳工组织规定更高标准的其他社会保障公约和建议书中规定的津贴水平和范围。

18. 一旦国内条件具备，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国际劳工组织规定有更高标准的其他社会保障公约和建议书。

IV. 监 测

19. 成员国应通过由国家确定的适当机制，包括有雇主和工人代表性组织的三方参与，以及与其他相关组织和相关人员的代表性组织进行磋商，监测在社会保护底线的实施以及在实现国家社会保障扩展战略其他目标方面的进展情况。

20. 成员国应定期召集全国磋商会，以评估进展情况并对社会保障横向和纵向的进一步扩展政策进行讨论。

21. 就第 19 段而言，成员国应定期采集、编写、分析和出版一套适用的社会保障资料、统计数据和指标，尤其要按性别分类。

22. 成员国在设计或修订用于社会保障资料、统计数据和指标编制的概念、定义和方法时，应考虑国际劳工组织提供的相关指导，凡适宜时，特别是第九届国际劳工统计学家大会通过的关于开发社会保障统计数据的决议。

23. 成员国应建立一个法律框架，以保证和保护社会保障数据系统中所包含的个人隐私资料。

24. (1) 鼓励在成员国之间并与国际劳工局一道在社会保障战略、政策和实践方面交流信息、经验和专门知识。

(2) 在实施本建议书时，成员国可向国际劳工组织和其他相关国际组织(按照其各自权责)寻求技术支持。