



第一项议程

## 成果 3：建立并扩展社会保护底线 (包括旗舰项目)

### 文件的目的是

本文件解释了有关《建立并扩展社会保护底线》的成果 3 的战略。本文概述了聚焦的主要领域、战略的实施以及截至目前的进展情况，同时简要描述了成果 3 的旗舰项目。

邀请理事会为战略及其实施提供指导(见决定草案，第 53 段)。

相关的战略目标：所有目标。

政策影响：理事会的指导将有助于成果 3 劳工局所采取战略及其旗舰项目的实施，包括劳工局向其三方成员提供的支持。

法律影响：无。

财政影响：通过旗舰项目开展预算外资源动员。

需采取的后续行动：2016-17 两年期计划和预算中界定的成果 3 的落实。

作者单位：社会保护司(SOCPRO)。

相关文件：GB.316/INS/5/1(&Corr.); GB.323/POL/2(Rev.); 2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号); 1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号); 国际劳工组织 2016-17 两年期计划和预算。

## 引 言

1. 成果 3 建立在有关“确立并扩展社会保护底线”的至关重要领域，并在 2015 年 3 月得到了理事会的指导。理事会赞同劳工局开展的工作。肯定了社会保障工作的成效，包括在符合国家优先事项原则的《体面劳动国别计划》中实施的社会保护底线(SPF)。应当在全面的社会保障体系内发展社会保护底线。强调了参与社会保护底线设计和实施的社会合作伙伴的重要性以及进一步加强三方成员能力建设的需要。实施的进展、寻找所需的财政空间、确保社会保护系统的可持续性和善治被确定为需要劳工局支持的一些关键问题。采取紧缩措施并开展社会保障改革也被突出视为关键方面。整合性别维度内容；将覆盖范围扩展至非正式经济、流动人口和其它群组；以及关注脆弱且饱受战乱之苦的国家也得到了支持。鼓励劳工局继续建立伙伴关系并在联合国(UN)团队中发挥领袖作用。要求劳工局继续扮演“政策和知识促进者”的角色，传播来自南方国家的好的做法。
2. 理事会于 2016 年 3 月批准了国际劳工组织 2014-15 两年期的计划实施情况，<sup>1</sup>展示了劳工局遵循理事会建议进行干预的成果。成果 3 战略在实施过程中将继续落实理事会在 2015 年 3 月提出的指导意见。

### 《2030 年可持续发展议程》

3. 社会保护是一项人权，也是一种经济和社会必要属性。社会保护系统在减轻贫困、消除不平等；提高居民收入、扩大国内需求及实现包容性增长；强化人力资本和生产率；支持非正规经济的正规化和建立社会和平等方面发挥着关键作用。它们是为实现以取得公平社会成果为目的的包容性增长和可持续发展而采取的国家发展战略的必要组成部分。
4. 认识到社会保护在消除贫困和不平等中发挥的重要作用，《可持续发展 2030 议程》（“2030 议程”）将其确定为实现可持续发展目标(目标 1.3 和 3.8)而需达到的目标。社会保护进一步被确定为实现体面劳动目标 8.5、1.1、1.2、3c、5.4 和 10.4 的一种手段。<sup>2</sup>具体而言，可持续发展目标的具体目标 1.3 致力于推动各国“在全国范围内落实适当的社会保护体系，采取面向包括底层在内所有阶层的措施，并且到 2030 年实现对贫困和弱势群体的实质性覆盖。”
5. 尽管在最近几十年在扩展社会保护方面取得了巨大进步，覆盖差距和实施挑战一直存在，贫困和不平等仍然蔓延而社会进步是不均匀的。仍然需要付出艰辛努力确保

<sup>1</sup> 理事会文件：GB.326/PFA/1；GB.326/PV，第 563 段。

<sup>2</sup> 见：[www.sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld](http://www.sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld)。

社会保护系统在财务和经济方面的可持续性，回应不断变化的劳动世界的现实需求，并确保为所有人提供充分的保护。

6. 普遍的社会保护覆盖是国际劳工组织的核心使命，此项工作在国际劳工组织社会保障标准，特别是 2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)和 1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)的指导下开展。因此，有关《确立并扩展社会保护底线》的成果 3 被批准为国际劳工组织 2016-17 两年期计划和预算的一项政策成果。

## I. 成果 3 的战略与实施

7. 成果 3 战略是在有关使社会保护底线在世界范围内成为各国的现实所作相关努力的决议指导下实施的，也是在第 202 号建议书和 2012 年由理事会通过的行动计划背景下开展的；<sup>3</sup> 以及关于社会保护(社会保障)周期性讨论的决议和结论和理事会于 2011 年批准的 2011-19 年的行动计划。<sup>4</sup>
8. 它由二维战略支撑，该战略旨在支持成员国实现具有最低保障水平的普遍的社会保障覆盖(在水平维度上)，并且在最新的社会保障标准指导下逐步实现更高水平的保护(在垂直维度上)。<sup>5</sup> 劳工局支持三方成员为建立和维持可持续、全面和充分的社会保障制度而付出的努力。
9. 在《2030 议程》和国际劳工组织百年举措，特别是《消除贫困及未来工作》框架内，成果 3 将通过为实现社会保障目标提供可持续发展目标监测框架做出贡献，同时，通过改革社会保障体系的知识更新，有效回应动态人口环境，特别是在劳动力市场面临老龄化和变革性变化这样一种大背景下，为战略实施做出贡献。
10. 该计划和预算确定了要求劳工局提供服务并有望取得变革结果的 45 个目标国家。为满足三方成员需求，增强能力，并在该领域实现概念上的全球领导地位与在地方的有效实施相结合，<sup>6</sup> 理事会同意确立有关建设面向所有人的 SPF 的旗舰项目(下文统称“旗舰”)，详见第二节。<sup>7</sup>

<sup>3</sup> 理事会文件：GB.316/INS/5/1(&Corr.)和 GB.316/PV(&Corr.)，第 69(a)段。

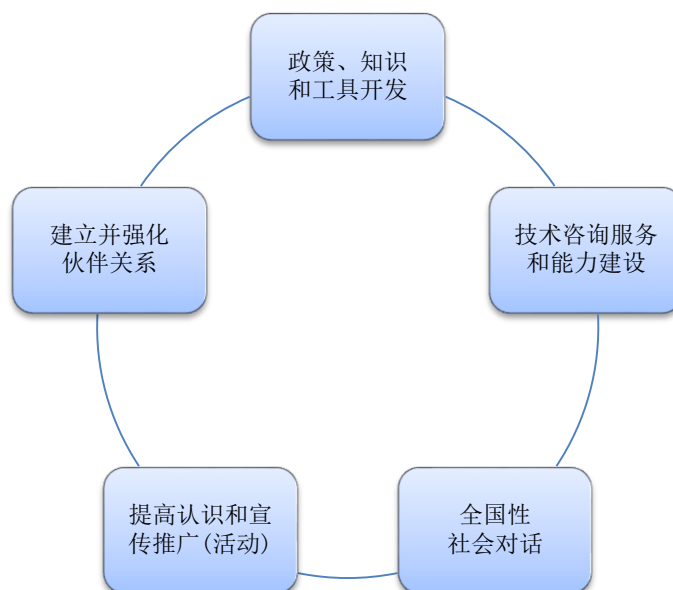
<sup>4</sup> 理事会文件：GB.312/POL/2 和 GB.312/PV，第 314 段。

<sup>5</sup> 《临时记录》第 24 号，国际劳工大会第 100 届会议，2011 年，日内瓦，第 8-11 段。

<sup>6</sup> 理事会文件：GB.325/POL/7。

<sup>7</sup> dec-GB.325/POL/7。

11. 依据 2011-19 年行动计划及成果 3 成果框架，劳工局将在下列五个方面为三方成员提供服务：



12. 下文详述了劳工局在 2016-17 两年期在这些方面实施干预措施的具体亮点。

#### 领域 1. 政策、知识和工具开发

13. 这一领域的战略旨在加强政策知识基础，为评估在扩展社会保护方面取得的进展提供标准，促进南南学习。在 2030 年议程通过后，劳工局通过支持成员国扩展社会保护，监测相关可持续发展目标的指标，特别是可持续发展目标的具体目标 1.3，发挥关键作用。
14. 2016 年 6 月，对国际劳工组织“社会保障调查”进行了更新，目前成员国正在完成这一工作。开发了教程和教材，支持各国对可持续发展目标具体目标 1.3 和 10.4 进行监测。自 1940 年以来，“社会保障调查”已成为全球社会保护数据的主要来源。政策制定者、国际组织官员和研究者都使用“社会保障调查”，它成为监测可持续发展目标的具体目标 1.3 和 10.4 的主要信息来源。另外，它还是国际劳工组织的旗舰报告——世界社会保护报告的基础。
15. 为了支持设计和实施社会保护制度和面向脆弱群体的特定方式，劳工局正在扩展一系列政策和国家说明，编写了关于“如何做”的指南并正在对其进行实地试点，以便找出“行之有效的途径”。这些指南的内容包括：以评估为基础的国家对话；与国际社会保障协会合作编写的精算指南；法律起草(与成果 2 相关)；移民和难民社会保护(与成果 9 和国际劳工组织都灵国际培训中心相关)；非正规经济中工人的社会保护(与成果 6 相关)，以及社会保护机构间合作委员会的其他若干工具。
16. 劳工局正在提升关于国家经验、养老金、健康、长期护理和财政空间方面的以实证为基础的政策知识。同时，它正在提高关于改革趋势及其影响的认识，包括对紧缩

措施及其影响的认识。通过各种方式向政策制定者和社会伙伴介绍最新趋势和改革情况，包括通过社会保护通讯和国际劳工组织“社会保护监测”。国际劳工组织最近的知识产品有数千的下载量，得到了全球同业交流圈的赞扬。

## 领域 2. 技术咨询服务和能力建设

17. 劳工局在公认的专长、知识库和标准框架基础上，向三方成员提供咨询支持。这方面的支持工作针对各国国情，以有效社会对话为基础，提供以下方面的技术咨询：政策和法律框架、批准第 102 号公约、改革现有计划、扩展覆盖面和社会保护制度的管理/治理以及精算、财务、投资和财政问题。
18. 劳工局正在支持 20 多个成员国(例如在莱索托、利比里亚和东帝汶)制订国家社会保护战略和路线图，包括社会保护底线。在第 102 号公约以及 2011 年家庭工人公约(第 189 号)、第 202 号建议书以及 2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书(第 204 号)的指导下，对提高社会保护措施的性别敏感度的政策给予了特别关注，这些措施提供充分的覆盖范围，尤其体现女性的需求和境况。
19. 在脆弱性方面，劳工局支持采取一个全面的方式。这一方式包括应对经济冲击和自然灾害的社会后果的短期干预措施，也包括建立更长期的社会保护制度，包括社会保护底线和机构，以应对不利状况并减少脆弱性(包括在孟加拉国、喀麦隆、伊拉克、尼泊尔和巴基斯坦)。
20. 劳工局正在超过 14 个国家(包括博茨瓦纳、乍得和黎巴嫩)进行法律评估，支持起草社会保护法律。它正在若干国家(包括阿根廷、肯尼亚和蒙古)促进批准第 102 号公约，促进根据该公约扩展充分社会保护津贴。在实现 2011-19 年行动计划所确定的目标(到 2019 年之前有 60 个国家批准该公约)方面取得了很好的进展。<sup>8</sup> 2016 年，多米尼加共和国成为第 54 个批准该公约的国家。
21. 劳工局在 30 多个国家(包括那些考虑紧缩措施的国家)提供咨询服务，这些服务的内容是关于通过良好的财务治理建设可持续的制度，例如，查明财政成本、潜在资金来源以及投资战略。这些服务的补充措施还包括诊断、投资和成本测算工具以及以整个生命周期的普遍津贴为重点的教程。在不同国家，包括埃及、几内亚、约旦和马拉维，正在与相关部委(包括财政部)共同进行财政空间分析。另外，国际劳工组织正在十多个国家提供关于社会保险计划的精算估值和评估。
22. 劳工局正在编写一个良好实践指南，支持成员国有关提供全民卫生保护的工作。正在超过 17 个国家(包括佛得角、洪都拉斯和老挝人民民主共和国)提供技术支持，凡

<sup>8</sup> 理事会文件 GB.312/POL/2。

相关时，与世界卫生组织和社会卫生保护网络(一个关于全民卫生的全球伙伴关系)的其他成员在这方面开展合作。

23. 一项持续的重点工作是把具有性别敏感度的社会保护扩展到非正规经济中的工人。超过 18 个国家(包括哥伦比亚、约旦和赞比亚)得到了这方面的支持。对政策和法律框架的评估将有助于把覆盖范围扩展到：家庭工人(包括哥斯达黎加、墨西哥和摩洛哥)，在相关情况下与成果 6 协同；农村工人(包括喀麦隆、中国和厄瓜多尔)，在相关情况下与成果 5 协同；移民工人(包括马来西亚、摩尔多瓦共和国和越南)和接收社区(约旦和巴基斯坦)，在相关情况下与成果 9 协同。将提供关于扩大生育/陪产保护的支持，包括在纳米比亚和斯里兰卡。正在与成果 1 协同，促进支持青年就业和生计的措施，包括通过公共就业计划(包括缅甸、尼日尔和坦桑尼亚联合共和国，特别关注青年妇女)。
24. 正在与成果 7 协同，在超过 9 个国家(包括孟加拉国、埃塞俄比亚和巴拉圭)支持发展工伤保险，这方面工作的基础是 1964 年工伤津贴公约(第 121 号)[第一部分于 1980 年修订]所确定的社会保险原则。孟加拉国的拉纳广场经验教训凸显了有效工伤保险计划的必要性，可以将其作为一个参照点，在全球供应链和供应链之外的其它低收入国家作出改进。

### 领域 3. 国家社会对话

25. 本战略着重关注通过有效的社会对话和社会参与，在国家层面协商的基础上制订、实施和监测社会保护制度和扩展战略。
26. 国际劳工组织开发的以评估为基础的国家对话方法得到了联合国机构和国际劳工组织 - 联合国社会保护底线倡议成员的支持，该方法支持通过三方参与来制定国家社会保护战略，包括社会保护底线(例如在伊拉克，包括库尔德地区，老挝人民民主共和国、尼日尔和塔吉克斯坦)。
27. 通过与都灵中心共同设计的具体举措和课程，加强社会伙伴参与国家对话以及作为变革推动者的能力。例如，在埃及，此类活动的重点是开展与改革相关的宣传；在越南，主要是关于社会保护的认识；在印度，主要是各邦之间的知识交流；在墨西哥，主要是在社会保障和就业正规化方面，帮助工会领导人在全国开展对工人的培训活动。与国际雇主组织、雇主活动局和都灵中心合作，正在编写关于企业在支持建立社会保护底线方面作用的良好实践指南和国别案例研究。在喀麦隆，将开展关于雇主和工人组织作用的研究。
28. 劳工局正在与国家经济和社会理事会开展关于社会保护的对话，提高对于关键问题和当前改革及其社会影响的认识，提供关于实现普遍社会保护、有就业的经济增长和社会正义方面的替代性建议，例如，在国际劳工组织与国际经济和社会理事会及类似机构协会 2014 年 11 月 20-21 日于首尔召开的关于经济和社会理事会及类似社会

对话机构在促进人人享有社会保护底线方面的作用的国际会议上，以及在 2016 年 9 月 14-16 日于科托努召开国际经济和社会理事会及类似机构协会委员会和大会上。

#### **领域 4. 认识提高和宣传倡导活动**

29. 本战略注重根据相关文书(从第 102 号公约到第 202 号建议书)的规定，通过积极利用社会保护平台(网址：[www.social-protection.org](http://www.social-protection.org))、全球和地区活动、在线活动以及新的政策倡导举措，在全球、地区、次地区和国家层面提高关于社会保护的认知。
30. 世界银行和国际劳工组织于 2015 年 6 月共同发起的普遍社会保护倡议成为新的全球伙伴关系的催化剂，汇集了大约 15 个合作伙伴，为可持续发展目标提供支持。计划于 2016 年 9 月在联合国大会期间举办一个高级别活动，展示所有地区的许多发展中国家已实现普遍社会保护的情况。
31. 2015 年，在第三届发展筹资国际会议上，各国在一个新的社会契约中承诺为所有人提供社会保护和基本公共服务。目前联合国正在举行关于社会保护底线的多利益攸关方协商。劳工局正在支持成员国落实新的社会契约的承诺。国际劳工组织关于扩展社会保护底线财政空间的一份政策文件已成为全球参考资料，有数以千计的下浏览量。
32. 国际劳工局局长于 2016 年被任命为联合国关于卫生领域经济和增长就业委员会的联合副主席。国际劳工组织支持编制政策建议、报告和媒体资料，以构建政治承诺。国际劳工组织还是社会卫生保护网络的一个积极成员。
33. 2030 年议程进一步推动了关于各国有必要建立全面社会保护制度(包括社会保护底线)的必要性的认识。二十国集团峰会之后，中国政府在北京主办了“通过南南和三角合作实现关于普遍社会保护的可持续发展目标——国际劳工组织 - 中国 - 东盟(东南亚国家联盟)高级别研讨会”(见 [www.universal.social-protection.org](http://www.universal.social-protection.org))。

#### **领域 5. 建设和加强伙伴关系**

34. 在 2030 年议程通过之后，劳工局将重点关注通过建设和加强战略伙伴关系，保持其社会保护方面的领导作用。
35. 国际劳工组织和世界银行继续担任社会保障问题机构间合作委员会的联合主席，共同开展有关机构间社会保护评估工具的工作，例如，核心诊断工具、社会保护识别和公共工程计划，这些工具正在柬埔寨、巴拉圭和坦桑尼亚等国家试点和应用。这些工具将使发展伙伴为三方成员提供一致、协调和良好的咨询服务。2030 年议程呼吁“重振可持续发展全球伙伴关系”，社会保障问题机构间合作委员会在支持各国监测可持续发展目标方面大有可为。这些因素有助于在关于社会保护的发展伙伴中传播国际劳工组织的原则和价值观。

36. 与联合国机构之间的合作对于在国家层面实施社会保护底线是至关重要的。国际劳工组织正在推动建立联合国社会保护工作队，将社会保护(包括社会保护底线)纳入国家可持续发展目标的实施计划、体面劳动国别计划、联合国发展援助框架以及其他发展框架，并在这方面尽可能发挥领导作用。联合国正在提供协调一致的支持(例如，在喀麦隆、印度、巴勒斯坦被占领土和尼泊尔)，劳工局将确保这些举措受益于国际劳工组织三方成员的充分参与。
37. 根据国际劳工局局长和联合国发展集团主席 2014 年 3 月的联合承诺，正在加强社会保护底线方面的“一体行动”工作。正在与联合国地区发展集团共同起草联合声明(在欧洲和中亚、中东和北非)，在其它地区推广成功经验。机构间社会保护小组进一步推动了联合国国家工作队的知识分享、工具开发、认识提高和培训。正在与联合国系统职员学院共同开发一个关于社会保护方面一体行动的常规课程。与联合国社会发展研究所和其他联合国机构和伙伴共同建立的关于社会保护和人权的资源平台已经启动，目的是实施一个以权利为基础的社会保护方式。
38. 劳工局正在加强地区和次地区层面的伙伴关系，包括与非盟、东盟、加勒比共同体和欧盟的伙伴关系。劳工局正在支持非盟开展制订 2063 年议程的社会保护战略的工作，支持东盟扩展社会保护底线和养老改革的工作。
39. 劳工局还在社会保护领域为二十国集团积极提供支持(在中国、法国、俄罗斯和土耳其担任主席国期间)，例如关于“银发经济”和在世界经济论坛关于老龄化的全球议程理事会上提供支持。
40. 国际劳工局局长和国际雇主组织秘书长 2015 年 10 月启动的社会保护底线全球企业网络为多国企业和雇主组织提供了一个平台，交流实践经验，支持对其在全球供应链中的雇员和工人的覆盖，并更加密切地参与支持各国发展和治理国家社会保护制度，包括社会保护底线。
41. 正在进行的一个举措是在社会保护、工人自由和正义方面动员工人组织，其目的是构建地方主导权以及来自人民的基层政治支持，这对于为发展和扩展国家社会保护制度提供所需支持是必不可少的。
42. 除了三方协商外，通过全球社会保护底线联盟鼓励更广泛地参与国家对话，包括与民间社会组织、工会、经济和社会理事会的对话。



## II. 旗舰计划： 建设面向所有人的社会保护底线

43. 建设面向所有人的社会保护底线的旗舰计划由理事会于 2015 年进行了讨论，<sup>9</sup> 2016 年初启动。它支持了成果 3 的战略，旨在为劳工局提供一个协调一致的结构，调动和划拨社会保护方面的资源。
44. 该计划的目的是在 2020 年之前帮助为 1.3 亿人提供更好的社会保护，并作为实现可持续发展目标的具体目标 1.3 的一个参与平台。该计划通过采取协调一致和综合的干预措施来为三方成员提供支持，将给当前缺乏充分社会保护的数百万人口带来显著变化。最终结果将取决于所调动资源的水平。
45. 这一战略关注在重点国家提供深入和协调一致的支持，实施量身定制和发挥作用的社会保护底线。对此进行补充的是在知识发展和分享方面的战略，它们将推动在更多国家实施社会保护底线，同时努力在所有层面构建社会保护文化。
46. 该计划的五年期实施计划(2016-20 年)立足于对此前干预措施的深入分析，以一个变革模式理论为基础，为其愿景和战略提供支持。该实施计划确定了 20 个重点国家和 1 个重点领土，以及知识宣传活动的专题领域。
47. 这 20 个重点国家和 1 个领土(见附件)是在一系列扶持性因素的基础上，由国际劳工组织专家、国际劳工组织地区局局长、伙伴关系与发展合作司、工人活动局和雇主活动局经过讨论评估而确定的。这些因素包括：(a) 三方成员扩展覆盖面的当前愿景；(b) 强有力的政治意愿和承诺；(c) 在未来五年内实现大幅度扩展覆盖面的潜力；(d) 对联合国而言的优先程度；和(e) 现有伙伴关系和捐助国支持的范围。
48. 这一旗舰计划的战略基础是承认国家在实施社会保护底线方面的总体和首要责任。将以国家层面关于社会保护底线的“一体化行动”为基础，通过联合国地区发展集团开展与联合国之间的战略伙伴关系。
49. 为了确保国家主导权和可持续性，旗舰计划需成为国家可持续发展目标实施计划和其他发展框架的一个有用工具，例如联合国发展援助框架和体面劳动国别计划。在设计、实施和监测社会保护制度方面，鼓励并促进具有代表性的雇主组织和工人组织的参与以及与其它相关人员的组织进行协商。已经建立了数个国家参与平台，为国家发展合作政策和该旗舰计划之间搭建了一个桥梁，旨在与发展伙伴国家建立长期伙伴关系。
50. 考虑到理事会 2015 年 11 月提供的指导意见，该旗舰计划的治理和管理框架将包括一个全球三方咨询委员会，它将提供关于实施工作的建议。该框架还将包括一个捐助者和伙伴小组，该小组将评估所取得的成就并支持筹集资源。在国家层面，现有

<sup>9</sup> 理事会文件：GB.325/POL/7。

的三方咨询委员会将评估该计划的实施情况。已经与评估办公室共同开发了一个监测工具，跟踪旗舰计划实施方面的进展情况。与宣传和公共信息司共同开发了一个宣传战略和具体工具。组织了能力建设计划、培训课程以及定期参与性工作小组，使总部和地方的同事能够参与。

51. 该旗舰计划仍处于初步阶段。葡萄牙政府正在为葡萄牙语国家加强社会保护制度的工作提供支持。新的合作伙伴包括中国、法国和日本政府以及法国开发署和博杜安国王基金会。第一次发展伙伴会议将于 2016 年 10 月召开。
52. 关于社会保护底线的旗舰计划为劳工局提供了一个机会来设计、尝试和实施创新和高效的全球团队工作方式。劳工局旨在通过这一计划创建资源和伙伴关系方面的临界质量，扩展社会保护制度，覆盖更多人口。与此同时，通过人人享有社会保护，为实现可持续发展目标 1(“在全世界消除一切形式的贫困”)作出贡献。

### 决定草案

53. **理事会要求局长，考虑到这一指导，进一步实施 2016-17 两年期计划和预算成果 3 的战略。**

## 附件

### 旗舰计划： 建设面向所有人的社会保护底线

	第1步：通过国家社会 保护战略(18个月)	第2步：设计或 改革计划(24个月)	第3步：改进 运行(36个月)
<b>亚洲(8个国家)</b>			
柬埔寨	√	√	√
印度	√	√	√
印度尼西亚			√
老挝人民民主共和国	√	√	√
缅甸		√	√
巴基斯坦	√		√
东帝汶	√	√	√
越南	√	√	√
<b>非洲(8个国家)</b>			
佛得角共和国	√	√	√
喀麦隆		√	√
马拉维	√	√	√
莫桑比克	√	√	√
尼日尔	√	√	√
塞内加尔		√	√
多哥		√	√
赞比亚		√	√
<b>欧洲和中亚(1个国家)</b>			
吉尔吉斯斯坦	√	√	
<b>阿拉伯国家(1个领土)</b>			
巴勒斯坦被占领土			√
<b>拉丁美国(3个国家)</b>			
萨尔瓦多		√	√
洪都拉斯		√	√
巴拉圭	√	√	