



国际劳工局

全民社会保护：关键概念和国际框架

全民社会保护概要

2019年4月

过去数年，许多国家显著扩大了儿童津贴、生育津贴、老龄津贴、健康保护以及其他津贴的社会保护覆盖面，充分表明全民社会保护切实可行。国际社会越来越关注促进全民社会保护，目前已有多国和发展伙伴加入《全民社会保护全球合作伙伴关系》（USP2030），以期根据《2030年可持续发展议程》，特别是可持续发展目标（SDGs）中的目标 1.3，加快建立可持续的全民社会保护制度的进程。

本简报介绍全民社会保护的几个关键方面，强调全民社会保护如何立足于当前国际法律和政策框架，总结迄今取得的进展并区分全民社会保护与当前政策讨论中出现的其他观点和术语。此外，还提出一些帮助评估全面社会保护实施进展的关键指标。

可持续发展目标中的全民社会保护

全民社会保护在实现《2030年可持续发展议程》方面发挥着核心作用。可持续发展目标（以下简称 SDG）1（在全世界消除一切形式的贫穷）将具体目标设为“执行适合本国国情的全民社会保护制度和措施，包括最低标准，到 2030 年在较大程度上覆盖穷人和弱势群体”（SDG 目标 1.3）。此外，全民社会保护有助于实现其他 SDG，特别是关于健康（目标 3.8）、性别平等（目标 5.4）、体面劳动和经济增长（目标 8.5）、减少不平等（目标 10.4），以及建立和平、正义和强大的机构（目标 16.6）。

正如劳动世界的未来全球委员会（2019）给出的图表所示，全民社会保护是以人为本的劳动世界未来议程的一项基石。

全民社会保护综合框架

全民社会保护的概念被写入国际人权框架并在若干条约中予以体现，例如《世界人权宣言》（1948）规定“每个人，作为社会成员，有权享受社会保障”（第 22 条）；《经济、社会和文化权利国际公约》（1966）确认“人人享有社会保障权利，包括社会保险”（第 9 条）；其他还包括有关适足生活水准的权利。人权的普遍性原则强调每一位社会成员享有这些权利，与其生活地点、性别、种族、宗

关键点

- ▶ 全民社会保护在实现《2030年可持续发展议程》中发挥关键作用，特别是关于 SDG 目标 1.3 “全民社会保护制度和措施，包括最低标准”。
- ▶ 全民社会保护包括三个方面
 - 受保护人全覆盖；
 - 对所覆盖风险提供全面保护；以及
 - 充足保护
- ▶ 实现全民社会保护没有统一适用的解决方案。提供社会保护的手段、方法和路径有多种，且需要适应国家国情。
- ▶ 全民社会保护牢牢植根于国际权利框架：《世界人权宣言》《经济、社会和文化权利国际公约》《社会保障（最低标准）公约》（第 102 号）以及《社会保护底线建议书》（第 202 号）。

教信仰、文化或民族背景、语言或其他可能造成歧视的理由无关。

ILO 社会保障标准是国际商定的社会保护制度发展框架的组成部分，尤其 ILO 《社会保护底线建议书》（第 202 号，2012）和《社会保障（最低标准）公约》（第 102 号，1952）是发展全民社会保护制度的基石：首先，国家社会保护制度应保证所有人在其一生中至

少享有基本水平的社会保障，包括切实获得基本医疗保健和收入保障——这是社会保护底线。其次，应通过逐步实现更高水平的保护进一步强化国家社会保护制度，确保充分保护。

全民社会保护的几个关键方面

根据国际框架，全民社会保护包括三个方面：

- 受保护人全覆盖
- 对所覆盖风险提供全面保护；以及
- 充足保护

全民覆盖

根据 ILO 第 202 号建议书，国家定义的社会保护底线保障每个人在其一生中至少享有基本水平的社会保障，并确保所有有需要的人都能有效获得社会保护。这些保障应至少覆盖所有居民和儿童，同时履行其他国际义务。

然而，全民社会保护并未止步于基本水平的保护。第 202 号建议书规定：各国应逐步确保尽快为尽可能多的民众提供更高水平的社会保护。

社会保护制度应尊重并促进非歧视、性别平等以及快速响应特殊需要的原则；促进社会包容（包括非正规经济就业人员）原则；尊重人的权利和尊严。

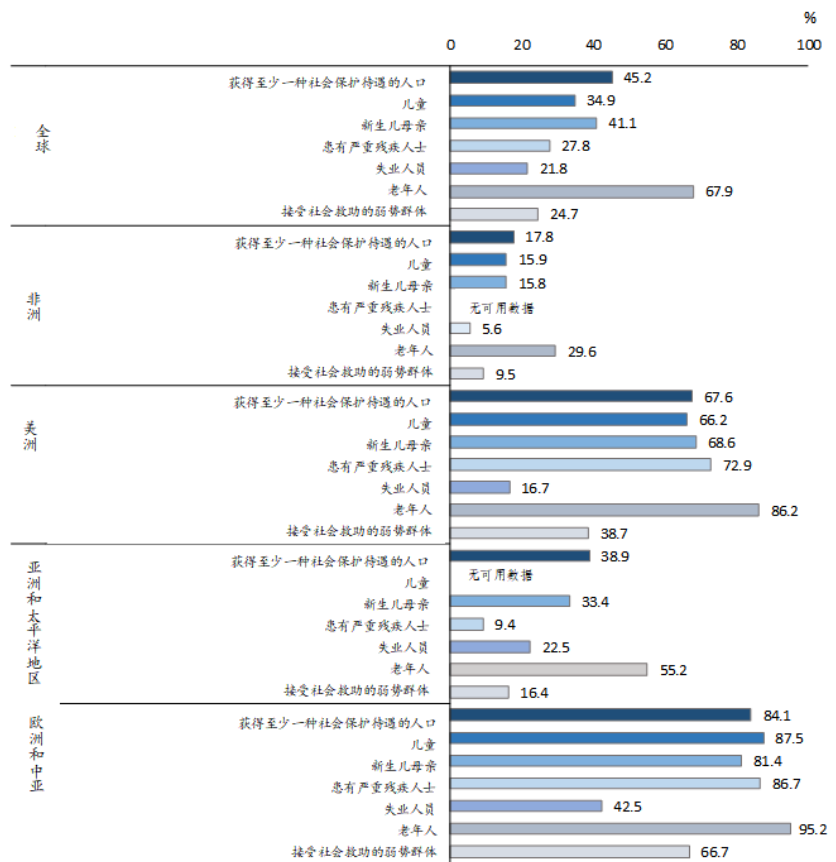
图 1 展示了根据 SDG 指标 1.3.1 预测的全球和

地区性不同人口群体的社会保护有效覆盖率，该图同时表明了被保护人和被保护风险的覆盖面。

全面保护

全民社会保护还要求在发生广泛的社会风险和突发情况时提供全面保护，尤其是对社会保护制度核心领域的保护，即：医疗津贴、失业津贴、老龄津贴、工伤津贴、儿童或家庭津贴、生育津贴、失能/残疾津贴以及遗属津贴。上述领域在第 102 号公约和 SDG 目标 1.3 中均有所体现，此外，第 102 号公约还包括获得医疗服务的权利，对应 SDG 目标 3.8——全民健康覆盖。

图 1 指标 1.3.1：按人口组别分列的全球和地区性社会保护有效覆盖率预测（百分比）



信息来源和注释：ILO（2017a，第 169 页）

图 2 展示了过去几十年在推进前 8 个政策领域（不包括医疗保护）的全面社会保护制度建设中取得的进展。未来还将必须解决可能出现的新的社会风险（如长期护理）。

保护充足性

必须确保充足的全民社会保护以实现预期政策成果。ILO 社会保障标准就社会保护制度提供了一种国际公认的最低标准框架。对于社会保护底线，基本社会保障担保应防止或至少减轻贫困、减少弱势群体和社会排斥，确保过有尊严的生活。

明确概念：全民社会保护和其他概念

“全民社会保护”这一术语广泛用于政策讨论。为避免混淆并进一步明确概念，区分“全民社会保护”与其他概念有所帮助。

勿与“通用模式”混淆

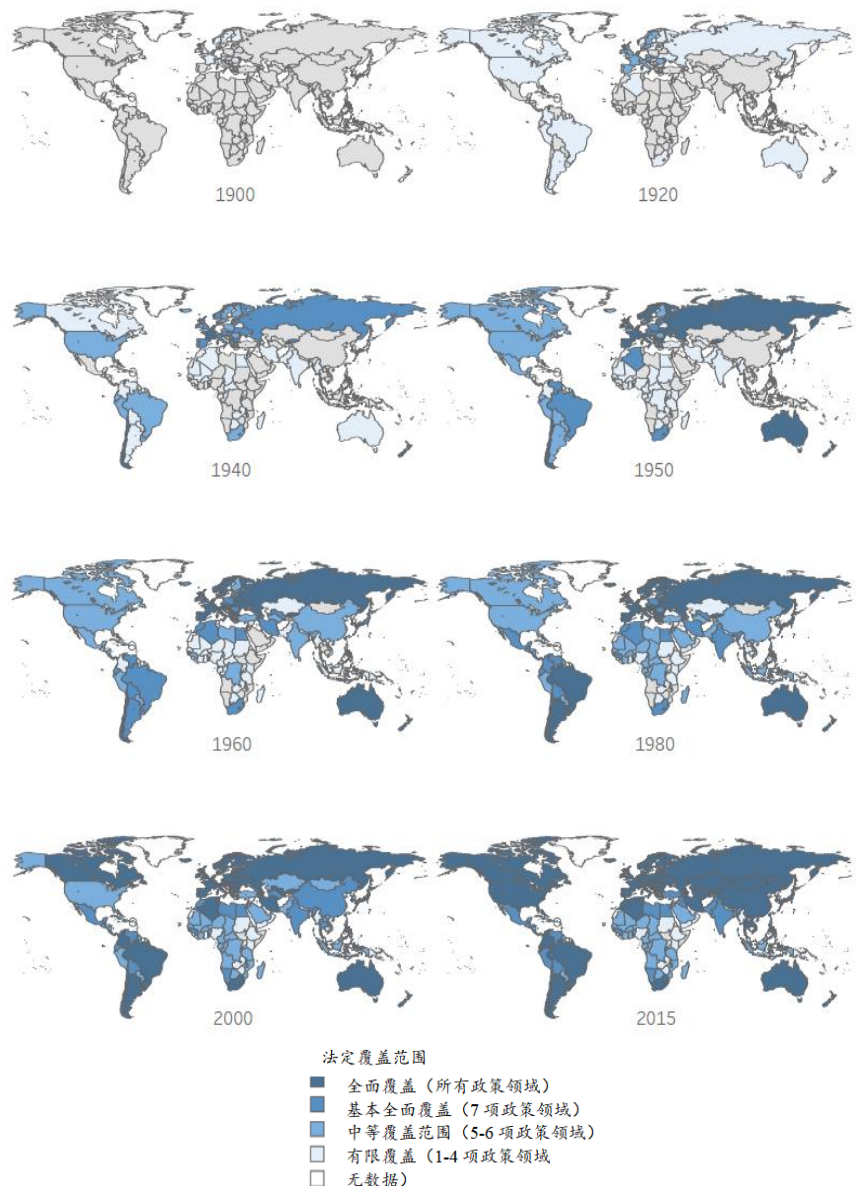
实现全民社会保护重在结果而非方式，因此没有放之四海而皆准的模式。

第 202 号建议书明确规定由国家定义社会保护底线，且应思考“在本国国情下，最富成效并最有效率的津贴和计划组合”。同样，各国还应考虑采取不同方法调动必需资源。这即是世界各地现状，各国选取了不同方式来实现全民社会保护。

勿与“全民计划或方案”混淆

根据上述国际商定的法律和政策框架，全民社会保护主要指社会保护制度，但“全民”一词也可用于描述具备“非缴费型、一般基于

图 2. 推进全面社会保护制度：基于国家立法的社会保护计划所覆盖的政策领域数量



信息来源和注释: ILO (2017a, 第 5 页)

税收资助、无需收入测试、覆盖广泛人口”这些特征的单个计划和方案。全民计划/方案包括两种类型：

- 覆盖广泛人口类别的计划/方案，例如儿童或老年人（也称为类别型计划）
- 覆盖居民人口的计划/方案，例如国家卫生服务或全民基本收入（见下文）

许多已实现全民社会保护的国家依靠全民计划并辅以其他计划和方案，但这并不是各国的唯一选择，其他方法也符合全民社会

保护框架。例如，尽管多国通过普惠型儿童津贴实现对儿童的普遍社会保护，但也有其他国家通过多种计划并举的方式实现这一目标（ILO & UNICEF, 2019），例如阿根廷通过社会救助与社会保险相结合的方式将80%以上的儿童纳入保护覆盖。

勿与“全民基本收入”混淆

全民社会保护意味着人人获得充分保护，以在一生中免受各种风险的影响。这与全民基本收入（以下简称UBI）不同，不要求每个人在每个时间点都领取待遇。

全民社会保护可以通过已实现全民覆盖、全面保护并提供适足水平保护的UBI实现，但不同UBI提案的设计可能存在较大差异且并非每个UBI提案都符合全民社会保护要求的关键要素和原则（Ortiz等，2018）。例如，要使UBI符合全民社会保护原则，待遇范围和水平需能够充分满足领取人的需求。

如何实现全民社会保护？

为实现全民社会保护，国际人权框架、国际社会保障标准和《2030年可持续发展议程》共同制定了一个明确的国际商定框架。

《建立全民社会保护全球合作伙伴关系实现可持续发展目标》（USP2030）呼吁各国兑现承诺，建立符合国情的全民社会保护制度，包括最低标准；同时呼吁各国和发展伙伴采取以下五项行动，支持关于全民社会保护的全球承诺：

- **行动 1. 为整个生命周期提供保护：**立足国家战略和立法，确立全民社会保护制度（包括在整个生命周期内提供充足保护的最低标准）并结合社会保险、社会救助和其他手段。
- **行动 2. 全民覆盖：**提供全民社会保护，确保社会保护制度以权利为基础、对性别具备敏感认知并具有包容性，做到不让任何一个人掉队。
- **行动 3. 国家自主权：**与所有相关参与方建立密切合作，根据本国优先发展事项和国情制定社会保护战略和政策。
- **行动 4. 可持续和公平筹资：**优先发展可靠公平的国内筹资方式，并在必要时辅以国际合作和支持，确保社会保护制度的可持续性和公平性。
- **行动 5. 参与和社会对话：**通过机构领导、多部门协作以及社会伙伴与其他相关组织和代表组织的参与，加强社会保护制度治理，从而获得广泛支持，提升服务效能。

对于大多数高收入国家和越来越多的中低收入国家（如阿根廷、佛得角、中国、格鲁吉亚、莱索托、蒙古、纳米比亚、尼泊尔、南非和乌拉圭，详见www.usp2030.org地图和国家简介），其社会保护制度已在至少一个领域的全民社会保护上取得显著进展。

但要实现扩大覆盖面并确保全面充足的全民保护，还需要投入更多努力。

参考文献

- Global Commission for the Future of Work (2019) [Work for a brighter future](#) (Geneva: ILO).
- ILO (2017a) [World Social Protection Report 2017–19. Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals](#) (Geneva: ILO).
- ILO (2017b) [Building social protection systems: International standards and human rights instruments](#) (Geneva: ILO).
- ILO (2019) [Universal protection for human dignity, social justice and sustainable development](#) (Geneva: ILO).
- ILO and UNICEF (2019) [Towards universal social protection for children: Achieving SDG 1.3](#) (Geneva and New York: ILO and UNICEF).
- Ortiz, I., Behrendt, Ch., Acuña-Ulate, A. and Nguyen, Q. A. (2018) [Universal Basic Income proposals in light of ILO standards: Key issues and global costing](#) (Geneva: ILO).
- USP2030 (2019) [Together to Achieve Universal Social Protection by 2030 – a Call to Action](#) (Global Partnership for Universal Social Protection)