

► 简报

2022 年 2 月

国际劳工组织 1952 年《社会保障（最低标准）公约》（第 102 号） 与完善中国社会保障体系的相关性

要点

- 第 102 号公约是唯一定义了九种社会保障项目的国际公约，并明确了达到社会保障最低标准所需要遵循的重要原则。
- 第 102 号公约引导社会保障改革遵循中国“十四五”规划（2021-2025）的政策目标，从而推动消费驱动型和包容性增长，将新就业形态从业人员平等纳入社会保障体系，增强社会契约并着力发挥社会保障（包括危机时期）的社会经济稳定器作用，以及建立一种性别平等的多层次养老保险政策框架。
- 批准第 102 号公约将为中国成为亚太地区领跑者提供机遇，并为其他希望效仿中国做法，扩大并完善国家社会保障体系的全球南方国家树立表率。

本简报概述了国际劳工组织 1952 年《社会保障（最低标准）公约》（第 102 号）的主要规定和最低要求，并阐述在中国国情下批准第 102 号公约的重要性。

国际法律框架

国际劳工组织主要社会保障标准

第一代社会保障标准与自国际劳工组织成立至第二次世界大战结束期间通过的文书相对应。这些标准旨在为特定险种建立强制性社会保险制度，覆盖主要经济部门和主要工人类别。第二代标准与社会保障时代相对应。该时期采取新的社会保障方式，即在单一的社会保障体系中统一协调各类社会保障计划，包含所有险种并将社会保障覆盖范围扩大到所有工人。这一新构想体现在社会保障旗舰公约中，即 1952 年《社会保障（最低标准）公

约》（第 102 号）。第三代标准对应于第 102 号公约之后通过的文书。这些文书以第 102 号公约为蓝本，在覆盖面和待遇水平方面提供了更高水平的保障，并修订了第一代标准。



图片来源: 123RF.COM



图片来源: 123RF.COM

社会保障项目的主要参数

第 102 号公约是唯一定义了九种社会保障项目的国际公约，即：医疗、疾病、失业、老年、工伤、家庭、生育、伤残和遗属。公约就每个项目包含的五项参数设置了最低标准：

覆盖的意外风险

指保障项目能够覆盖的意外风险范围，如失业保障待遇覆盖的风险包括：受保护人有能力且适宜从事工作，但因无法得到合适的就业机会而中断收入；老年保障待遇覆盖超过规定年龄后生存无收入保障的风险。

受保护人范围和最低受保护人口比例

每个保障项目可有 2-4 个口径选择，如规定类别的雇员、规定类别的经济活动人口、收入不超过法定水平的居民、雇佣 20 人或 20 人以上的工业企业等。对于不同的覆盖范围，受保护人的最低比例也不同。

待遇领取资格

设置该参数的目的是明确领取待遇或补贴的资格条件。例如，老年保障待遇部分规定挂钩就业或居住的资格期限。

最低待遇发放标准

待遇最低标准着重解决待遇数额问题，并设置了每种待遇应达到的最低水平。关于替代率最低标准，除工伤待遇为 50% 外，其余长期待遇（如老年、伤残、遗属）的

替代率均为 40%，短期待遇（如疾病、失业、生育）的替代率均为 45%。

最短待遇领取期限

最短待遇领取期限可以是覆盖风险发生的整个时段，也可以根据具体情况另行规定。

第 102 号公约原则要求

不论建立何种类型的社会保障计划，公约批准国必须遵守第 102 号公约设定的以下基本社会保障原则，以此达到最低标准。公约规定的原则包括：

国家责任原则

该原则表示国家负有提供合理的待遇水平、恰当的经办管理服务的一般责任，因此需要依据适合的法律框架建立社会保障制度，并通过定期精算评估确保制度的可持续性。

集体筹资原则

指通过雇主和雇员缴费或税收进行社会保障筹资，或采取两者兼有的方式，以避免给收入微薄的人员带来经济困难。雇员缴费总额不得超过计划筹资来源总额的 50%。

待遇的充足性和可预测性原则

待遇水平应符合国家经济发展水平和社会保障体系的整体情况。根据公约最低要求设置待遇水平底线，且每种保障计划提供的待遇应覆盖整个意外风险期。长期待遇和定期待遇应具备可预测性，所支付的待遇应根据生活成本的大幅改变作出相应调整。

受保护人参与原则

受保护人应参与对社会保障体系的管理，或按规定要求参与协商。

受保护人上诉权原则

该原则指在被拒发待遇时的上诉权利或对待遇质量或数量提出申诉的权利。被保护人在受保护权利遭到剥夺或侵犯时，有权提出上诉。

平等对待非本国居民原则

非本国居民应享有与本国居民同等的对待。

国际劳工组织 1952 年《社会保障（最低标准）公约》（第 102 号）与完善中国社会保障体系的相关性

灵活性原则

第 102 号公约中的部分条款给予成员国高度的灵活性，允许其根据本国实际情况达成公约设定的目标。例如批约时至少选择九项社会保障项目中的三项，其中至少从长期待遇（老年、伤残、遗属或工伤）或失业保障中选择一项，公约批准后还可以再补充、追加（第 2 条）。此外，考虑到成员国之间、同一国家不同类型居民之间在就业结构和社会经济情况上的差异，在计算受保护人员覆盖范围时，公约设置了多种口径选择。



图片来源: 123RF.COM

批准第 102 号公约的现实意义

2021 年 6 月，国际劳工大会通过了关于社会保护（社会保障）战略目标第二次周期性讨论的决议和结论。决议邀请各国政府、雇主和工人根据国际劳工组织在现行有效的社会保障标准（包括第 102 号公约和 2012 年《社会保护底线建议书》（第 202 号））中表达的愿景和原则，建立和维护全面、充足、可持续的全民社会保障体系。

决议指出，为有效实现社会保障权利，国际劳工组织应就系统推进第 102 号公约批约工作发起一项活动。2021 年 11 月，国际劳工组织理事会第 343 届会议批准了 2021-26 年社会保护行动方案，设计并实施一项五年期批约活动，立志到 2026 年第 102 号公约批约国达到 70 个（2021 年有 60 个批约国）。

批准第 102 号公约的重要意义

多年来，第 102 号公约持续为世界各地社会保障事业的发展带来重大影响。批准第 102 号公约有助于实现全球可持续发展目标以及中国社会保障政策目标：

推动实现 2030 年联合国可持续发展议程和可持续发展目标

批准并实施第 102 号公约有助于达成 2030 年可持续发展议程，即可持续发展目标 1.3，为所有人建立包括社会保护底线在内的社会保护体系和措施，以实现全民社会保障，并推动实现与健康与福祉（通过全民健康覆盖）、性别平等、体面工作和减少不平等相关的其他可持续发展目标。

通往共同富裕和高质量发展的高速路

第 102 号公约引导社会保障改革遵循中国“十四五”规划（2021-2025）的政策目标，从而推动消费驱动型和包容性增长，将新就业形态从业人员平等纳入社会保障，增强社会契约并着力发挥社会保障（包括危机时期）的社会经济稳定器作用，以及建立一种性别平等的多层次养老保险政策框架。而这些，如《2020-2022 世界社会保护报告》所述，为进一步加强社会保护铺就了高速路。

为实现公正稳定的全球化提供国际法律框架，确保公平竞争

国家在批准第 102 号公约时需向国际社会表明接受公约规定的社会保障最低标准和基本准则。国际经验证明，国际劳工组织社会保障相关公约尤其是第 102 号公约可以更加切实有效地防止全球社会保障体系水平下降。

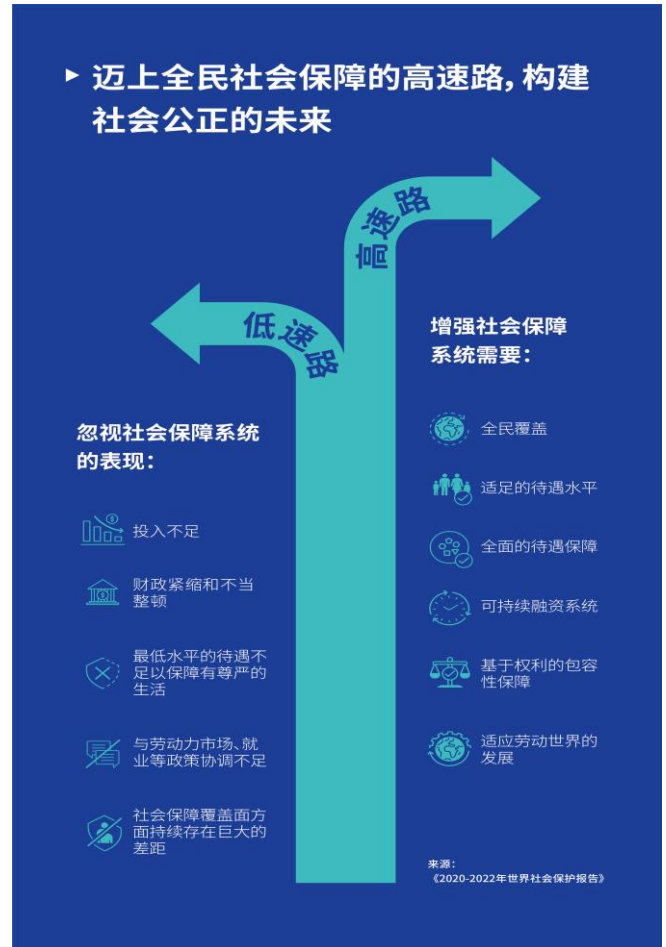
国际劳工组织 1952 年《社会保障（最低标准）公约》（第 102 号）与完善中国社会保障体系的相关性

帮助逐步建立统一连贯的社会保障体系和经办管理服务，提高待遇可携性

第 102 号公约规定的原则为减少制度碎片化、提高国家和地方政府在社保制度设计与经办管理之间的一致性方面提供了重要的现实指导。

为亚太地区和全球南方树立表率

批准第 102 号公约将为中国成为亚太地区领跑者提供机遇，并为其他希望效仿中国做法，扩大并完善国家社会保障体系的全球南方国家树立表率。



免责声明

欧盟为本报告撰写提供了资金支持。本报告中的观点不代表欧盟观点。

联系方式	国际劳工组织中国和蒙古局 中国北京朝阳区亮马河南路 14 号塔园外交办公楼 1 单元 10 层 邮编：100600	电话：+86 10 6532 5091 传真：+86 10 6532 1420
-------------	---	--