

# 建立社会保护体系： 国际标准和人权文书

国际劳工局

日内瓦

## 导言

本汇编摘选了与确立社会保障人权、指导在国家层面建立全面社会保障制度<sup>1</sup>相关度最高的国际文书，包括国际劳工组织（以下简称 ILO）在社会保障领域通过的标准和结论，以及在联合国主持下通过的阐明社会保障权利的主要人权文书。

本汇编旨在为从业人员、政策制定者及其他利益相关方提供参考，并作为普通民众的指南，最终是希望该汇编有助于推动更广泛地了解和使用这些文书，以提升它们的影响力。

汇编的第一部分介绍相关文书及其内容，并解释文书宗旨和与促进全世界社会保护权利的相关性。第二部分转载了上述文书的内容。为便于参考，附录一列出了与社会保护有关的可持续发展目标，附录二用表格列出 ILO 社会保障标准规定的关键要求，附录三通过表格展示 ILO 社会保障公约批约情况，附录四通过世界地图显示 ILO 现行有效的社会保障标准的批约状态。附录五列出其他相关文书，包括区域社会保障文书、区域协调文书以及其他涵盖特定类别工人的 ILO 相关标准。附录六提供其他参考文献的列表。

## 第 102 号公约全球批约活动

经过新冠肺炎疫情，人们更加切实明显地看到世界各地根深蒂固的不平等以及社会保护在覆盖面、全面性及充足性上的差距，同时就社会保护在解决贫困和不平等、保障可持续发展方面发挥的关键作用增进了共识。

对此，在关于社会保护（社会保障）第二次周期性讨论的决议中，国际劳工大会邀请政府、雇主和工人投入更多努力，并根据 ILO 现行有效的社会保障标准中表达的愿景和原则逐步扩大社会保护覆盖面，实现全民社会保护。标准包括：1952 年《社会保障（最低标准）公约》（以下简称第 102 号公约）和 2012 年《社会保护底线建议书》（以下简称第 202 号建议书）。结论进一步强调了 ILO 为实施全民社会保护而亟须采取的一系列积极措施，包括采取与标准有关的行动，特别是通过发起全球活动促进第 102 号公约的批准和实施，以及系统推进其他 ILO 现行有效的社会保障标准的批准和有效实施。

换句话说，该活动旨在支持各国根据国际社会保障标准规定的核心原则和最低基准，逐步建成基于权利的全民社会保护体系（包括社会保护底线）。

因此，在关于社会保护（社会保障）的第二次周期性讨论决议，特别是全球批约活动背景下，本汇编的意义更加凸显。

---

<sup>1</sup>该术语可与“社会保护体系”互换使用。ILO 参考 1948 年《世界人权宣言》（第 22 条）、1966 年《社会、经济及文化权利国际公约》（第 9 条）以及联合国其他人权文书中规定的人人享有社会保障的人权，通常使用“社会保障”一词。该术语涵盖广泛的政策工具，包括社会保险、社会救助、全民待遇和其他形式的现金转移，以及确保有效获得医疗服务和其他旨在保障社会保护的实物待遇的措施。更多详细信息见 ILO：2020-22 年世界社会保护报告：十字路口的社会保护——追求更美好未来（日内瓦，2021），第 226 页。

批约活动围绕两个主要目标展开：

- 通过对照第 102 号公约建立的最低标准、良好治理和筹资的关键原则评估国家社会保障立法和实践，促进对第 102 号公约及 ILO 现行有效的社会保障标准的批准和有效实施；召开国家三方研讨会，论证比较评估报告并制定批约路线图；
- 帮助各国利益相关方提高认识并培养能力，使其能够以 ILO 社会保障标准为基础，设计实施健全的国家社会保护政策和基于权利的社会保护制度，确保人人享有全面、充足、可持续的社会保障。

批约活动通过与有批约意向的 ILO 成员合作，强调批准和实施第 102 号公约在采取基于权利的整体性方法解决社会保障问题方面的优点，实现到 2026 年将批准第 102 号公约的国家增加到 70 个<sup>23</sup>的目标。尽管活动聚焦于第 102 号公约，但也强调批准和实施其他先行有效的国际社会保障标准对建立全面充足并可可持续的全民社会保护体系的重要意义。

## 国际人权文书中规定的社会保障权利

从国际法律视角来看，对社会保障权利的认可是通过经普遍谈判获得公认的发展起来的，它们将社会保障确立为人人享有的一项基本社会权利。通过这种方式，联合国通过的若干人权文书已将社会保障权利列入其中，并在基本人权文书——《世界人权宣言》（UDHR）<sup>4</sup>和《经济、社会和文化权利国际公约》（ICESCR）<sup>5</sup>——中予以明确规定。

《世界人权宣言》第 22 条明确规定：

每个人，作为社会的一员，有权享受社会保障，并有权享受其个人尊严和人格自由发展所必需的经济、社会和文化权利，这些权利应通过国家努力和国际合作并依照各国的组织和资源情况来实现。

第 25 条规定：

(1) 人人有权利享受为充分维持其本人及家人的健康和福祉所需的生活标准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；在遭遇失业、疾病、残疾、守寡、老年或在其他超出控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障。

<sup>2</sup> ILO：关于社会保护（社会保障）第二次周期性讨论的决议，国际劳工大会第 109 届会议，日内瓦，2021

<sup>3</sup> ILO：国际劳工大会第 109 届会议（2021）工作中产生的问题：关于社会保护（社会保障）战略目标第二次周期性讨论决议的后续行动，GB.343/INS/3/1，2021

<sup>4</sup> 联合国：世界人权宣言，全体大会决议，第 217A (III) 号，1948

<sup>5</sup> 联合国：经济、社会和文化权利国际公约，全体大会决议，第 2200A (XXI) 号，1966

(2) 母亲和儿童有权享受特别照顾和协助。所有儿童，无论婚生或非婚生，都应享受同样的社会保护。

《经济、社会和文化权利国际公约》第 9 条规定：

本公约缔约国确认人人享有社会保障权利，包括社会保险。

社会保障权利也被载入多部联合国法律文书，规定特定人群的权利，例如：[《消除对妇女一切歧视公约》\(1979\)](#)<sup>6</sup> [《儿童权利公约》\(1989\)](#)<sup>7</sup> [《消除一切形式种族歧视国际公约》\(1965\)](#)<sup>8</sup> [《保护所有移徙工人及其家庭成员权利公约》\(1990\)](#)<sup>9</sup> [《残疾人权利公约》\(2006\)](#)<sup>10</sup>

尽管《世界人权宣言》对基本人权的声明无可置疑，但《经济、社会和文化权利国际公约》和其他具体的联合国公约具有条约的性质，在批约后产生具有约束力的义务。对于这些文书中规定的其他权利，各国在落实社会保障权利方面的义务是逐渐实现的——它们承诺在批约后采取措施并最大程度地利用其可用资源，充分实现社会保障权利。

负责监督《经济、社会和文化权利国际公约》实施情况的经济、社会和文化权利委员会（CESCR），通过对国家案例的审查和在第 19 号“一般性意见”（2008）<sup>11</sup>中对该权利的解读，逐步发展起社会保障权利的内容。ILO 章程文件及其通过的技术性社会保障公约和建议书，特别是[第 102 号公约](#)和最近通过的[第 202 号建议书](#)成为主要参考依据。根据这些文书，第 19 号一般性意见（2008）定义的社会保障权利包括：

不受歧视地获得和维持现金或实物待遇的权利，以确保在面临以下情况时获得保护：（1）因疾病、残疾、生育、工伤、失业、老龄或家庭成员死亡而丧失工资收入；（2）无力负担医疗护理费用；（3）家庭支持不足，特别是对儿童和成年被抚养人的支持。（第 2 款）

该文书进一步详细阐述了社会保障权利的构成要素，主要包括：

- **社会保障制度的可用性：**必须具备适当可用并可持续的社会保障制度及其构成计划，依法确立并由公共当局负责管理，以确保在今世后代遭遇相关社会风险和意外情况时为其提供相应的待遇。（第 11 款）
- **全面覆盖社会风险和意外情况：**社会保障制度应在法律和实践中为九种社会保障项目提供津贴，分别是：医疗、疾病、老年、失业、工伤、家庭和儿童支持、生育、残疾、遗属和孤儿。（第 12-21 款）

<sup>6</sup> 第 11 条(1)(e), 第 11 条(2)(b) 和 14(2)

<sup>7</sup> 第 11 条 26, 27(1), 27(2) 和 27(3)

<sup>8</sup> 第 5 条(e)(iv)

<sup>9</sup> 第 27 条和第 54 条

<sup>10</sup> 第 28 条

<sup>11</sup> “一般性意见”是 CESCR 对 ICESCR 所规定权利的权威解释声明，它们被大多数条约机构采纳，可用于指导各国落实权利并评估相关义务的遵守情况。值得一提的是，2013 年生效的 ICESCR 《任择议定书》拓宽了在违反 ICESCR 所规定权利（包括社会保障权）的情况下 CESCR 接受申诉的权限。

- **社会保障待遇的可及性**：必须无歧视地将所有人纳入社会保障制度并考虑特殊需要。必须确保待遇资格条件合理、恰当、透明，确保人人可负担社会保险缴费及制度需要的其他成本，确保待遇领取人能够参与制度管理。应及时提供待遇并确保待遇领取人切实获得社会保障服务；应适当考虑特定人群的特殊需要，以确保他们可以获得社会保障。（第 23-27 款）

## 与其他人权的关系

作为更广泛人权的组成部分，社会保障权利应连同《世界人权宣言》、《经济、社会和文化权利国际公约》以及《公民权利和政治权利国际公约》认可的其他权利一起看待。各项人权之间的确相互依存，不可剥夺。换句话说，它们应被视作一个不可分割的组合，地位平等，权利的实现相互依赖。有确凿证据表明，社会保护加强的同时其他经济、社会和文化权利也得到加强，这其中社会保护发挥着关键的推动作用。对此，CESCR 进一步认识到，各国对确保社会保障制度为所有人提供最低水平的基本待遇负有直接责任，以使它们至少能够获得“基本医疗、基本住房、水源和卫生设施、食品以及最基本的教育形式”。<sup>12</sup>

特别是根据《世界人权宣言》第 25 条和《经济、社会和文化权利国际公约》第 12 条规定，可达到的最高标准的身心健康权与社会保障权密不可分。同样的依存关系还存在于适足生活标准权，获得食品、水源和卫生设施权，教育权和住房权，劳动权以及某些公民权利和政治权利。<sup>13</sup> 这种相互依存要求紧密协调社会保护与其他经济、社会和政治政策以及法律框架之间的关系。

## 人人享有社会保障是 ILO 的核心职责

自 1919 年成立以来，促进社会保障权利一直是 ILO 的一项重要职责<sup>14</sup>，从那时起，ILO 被确立为社会保障领域的权威机构。对此，《国际劳工组织章程》序言中指出，组织的职责是改善工人条件，方式包括：

防止失业，.....对工人因工患病和因工负伤予以保护，保护儿童、青年和妇女，对老年和受伤者提供保护。

1944 年通过的《费城宣言》扩大了 ILO 职责，它是首部规定人人享有社会保障权利的国际文书，也是国际社会首次表达了将社会保障扩大到所有人的承诺。该宣言后来被列入 ILO 章程，规定“国际劳工组织负有在世界各国促进将会实现的目标计划的庄严义务”，其中包括“扩大社会保障措施，以向所有需要这种保护的人提供基本收入，并提供全面医疗服务”，以及“提供儿童福利和生育保护”。<sup>15</sup>

<sup>12</sup> 第 19 号一般性意见（社会保障权利 [条约第 9 条]，200 年 2 月 4 日，E./C.12/GC/19, 第 59 款）

<sup>13</sup> 访问社会保护与人权平台：<https://socialprotection-humanrights.org/>，获取更多关于社会保障权与其他人权之间关系的信息

<sup>14</sup> ILO：国际劳工组织章程，1919.04.01，序言和第一条

<sup>15</sup>，ILO：关于国际劳工组织目标和宗旨的宣言（《费城宣言》），于 1944 年 5 月 10 日在费城举行的国际劳工大会第 26 届会议上通过，第三条 (f) 和 (h)

时隔 50 多年，2001 年举行的国际劳工大会重申将社会保障作为一项基本人权，并再次声明将所有有需要的人员纳入社会保障是 ILO 的一项基本职责，也是亟须各成员国认真应对的一项挑战。<sup>16</sup> 因此，2003 年 ILO 发起了“社会保障与全民覆盖全球活动”。2008 年国际劳工大会上通过的《争取公平全球化的社会正义宣言》再次重申了在体面劳动议程框架内将所有需要这种保护的人纳入社会保障的承诺。

2009 年召开的国际劳工大会第 98 届会议认可了社会保护政策在危机应对中发挥的关键作用；《全球就业公约》呼吁各国“利用基本社会保护底线，酌情考虑建立充足的全民社会保护”。

2011 年 6 月，国际劳工大会第 109 届会议通过了一份决议和若干结论，其中阐述了 ILO 为应对覆盖扩面和进一步发展社会保障制度所面临的挑战而制定的战略。<sup>17</sup> 基于社会保障是一项人权并为社会经济所必需这一前提，国际劳工大会指出弥合覆盖面差距是实现公平的经济增长、社会凝聚力以及所有女性和男性获得体面劳动的第一要务。国际劳工大会呼吁通过一种双维度方法扩大社会保障覆盖面，以期建立全面的社会保障制度。2012 年 6 月召开的国际劳工大会第 101 届会议上通过了第 202 号建议书，自此 ILO 建立了完整的社会保障战略。

根据第 202 号建议书，依据国情制定有效扩大社会保障的国家战略，确保至少获得最低水平的收入保障和基本医疗服务（横向），并在 ILO 现行有效的社会保障标准的指导下逐步确保更高水平的保护（纵向），以实现全民社会保护的目标。根据国家优先发展事项、资源和国情，这种双维度战略应旨在建立和维持全面充足的社会保障制度。<sup>18</sup>

在 ILO 成立百年之际的 2019 年 6 月，国际劳工大会通过了里程碑式的《国际劳工组织关于劳动世界未来的百年宣言》（以下简称《百年宣言》），旨在就未来工作面临的机遇和挑战向 ILO 及其成员提供进一步指导，包括从技术到气候变化，从人口变化到对新技能的需要。与《费城宣言》一样，《百年宣言》是 ILO 全体成员作出的权威声明，评估了当前挑战和环境并重申成员对核心价值和原则的重视。该宣言将指导 ILO 及其成员在未来的行动。

《百年宣言》强调，ILO 需要“进一步发展以人为本构建劳动世界未来的方法，坚持不懈推进章程赋予的社会正义使命”（第 1 款（D））

宣言指出社会保护在塑造公平、包容、安全的劳动未来中发挥的作用，呼吁 ILO 做出努力，特别是“发展和完善充足、可持续和适应劳动世界发展的社会保护体系”（第 2 款 A（15）），并由此认识到该体系在实现公正、可持续的未来中发挥的功能。

<sup>16</sup> ILO：社会保障：关于社会保障的新共识、新决议和新结论，国际劳工大会第 89 届会议，日内瓦，2021

<sup>17</sup> ILO：关于社会保护（社会保障）周期性讨论的结论，国际劳工大会第 100 届会议，日内瓦，2011；逐字记录（日内瓦，2011），第 24 号：关于社会保护周期性讨论的委员会报告（日内瓦），第 31 款

<sup>18</sup> 详细说明请参阅：ILO：全民社会保障：建立社会保护底线和全面社会保障制度 国际劳工组织战略（日内瓦，2012）

宣言还呼吁全体成员加强所有人的能力，特别是通过“普遍获得全面可持续的社会保护”在不断变化的劳动世界中抓住机遇并从中受益。（第3款（A）（3））

## ILO 社会保障标准：建立全民社会保护体系的参考框架

ILO 作为联合国专门机构，履行其在社会保障领域的使命，多年来通过了一系列标准，为各国发展和维持全面可持续的社会保护体系，落实社会保障权利规定了具体的义务和指导方针。ILO 社会保障标准采取公约或建议书的形式，并规定了社会保障领域的国际公认标准。公约为国际条约，用以批准并以此为各国规定法律义务；建议书不开放批准，而是提供一般或技术指导方针并通常作为相应公约的补充。

公约和建议书由 ILO 三方成员制定并通过：政府、雇主和工人组织代表 ILO 所有成员国出席国际劳工大会，它们是指导 ILO 社会保护政策和技术建议的主要参考资料。

多年来，ILO 累计通过 31 项公约，是在社会保护领域制定了最多约束力文书的国际机构。因此，ILO 社会保障标准（特别是具有里程碑意义的第 102 号公约）获得全球认可，成为建立健全以权利为基础并可可持续的社会保护计划和制度的关键参考。这些与雇主和工人协商制定的公约是政府寻求起草和实施社会保障法律，确立行政和财务治理框架以及制定社会保护政策的主要工具。具体来看，可以将下述内容作为主要参考：

- 制定国家社会保障扩展战略；
- 发展和维持全面的国家社会保障制度；
- 对社会保障计划的设计和参数调整；
- 建立和实施有效的追索、执行与遵守机制；
- 社会保障良好治理与行政和财务的结构优化；
- 落实国际和区域性义务，推动体面劳动国别计划的运作；以及
- 努力实现可持续发展目标，特别是目标 1, 3, 5, 8, 10 和 16 的实现。

## 社会保障三代标准

从历史和概念上讲，社会保障标准可根据其采用时所体现的社会保障方法分为三类不同的标准或几代标准。

第一代标准是自国际劳工组织成立至第二次世界大战结束所通过的文书。这些标准旨在为特定部门建立强制性社会保险制度，并覆盖主要活动部门和主要工人类别。

第二代标准的目的是在一个单一的社会保障体系内统一和协调各种社会保障计划，涵盖所有风险，并将社会保障覆盖面扩大到全部工人。这一新概念体现在最重要的第 102 号公约中。

第三代标准与第 102 号公约之后通过的文书相对应。这些标准以第 102 号公约为蓝本，在覆盖人群和待遇水平方面提供了更高水平的保护，并对第一代标准进行了修订。

2012 年通过的第 202 号建议书标志着 ILO 社会保障标准制定开始迈入一个新的阶段，可以称之为“全面覆盖的全民社会保障制度”。第 202 号建议书设想随着这些体系的发展，逐步将覆盖面扩大到全体社会成员，以实现社会保障人权。

### 完善社会保护体系结果的一套灵活独特的工具

当前，8 项公约和 9 项建议书确立了社会保护领域现行有效的国际标准。它们旨在确保向民众提供充足的收入和健康保护，应对因发生某些人身风险或意外情况而造成的收入不足或损失，并满足获得医疗保健与健康服务的需要（见表 1）。

**表 1. 国际劳工组织现行有效的社会保障标准清单**

- 1944 年《收入保障建议书》(第 67 号)
- 1944 年《医疗护理建议书》(第 69 号)
- 1952 年《社会保障（最低标准）公约》(第 102 号)
- 1962 年《(社会保障)同等待遇公约》(第 118 号)
- 1964 年《工伤事故和职业病津贴公约》(第 121 号)以及《1964 年工伤津贴建议书》(第 121 号)
- 1967 年《残疾、老年、遗属津贴公约》(第 128 号)以及 1967 年《残疾、老年、遗属津贴建议书》(第 131 号)
- 1969 年《医疗和疾病津贴公约》(第 130 号)以及 1969 年《医疗和疾病津贴建议书》(第 134 号)
- 1982 年《维护社会保障权利公约》(第 157 号)以及 1983 年《维护社会保障权利建议书》(第 167 号)
- 1988 年《就业促进和失业保护公约》(第 168 号)以及 1988 年《就业促进和失业保护建议书》(第 176 号)
- 2000 年《生育保护公约》(第 183 号)以及 2000 年《生育保护建议书》(第 191 号)
- 2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)

ILO 社会保障标准的独特之处在于：它们确立了各国为自身设定的标准。这些标准以世界各地国家为强化和扩大社会保护做出的良好实践与创新方法为基础建立，同时秉持社会保障不存在单一完美模式的理念；相反，每个社会都应制定保障所需保护的最好方式。因此，ILO 标准为其应用提供一系列选项和灵活路径，旨在确保总体保护水平最能满足每个国家的需要。这一目标可以通过结合缴费型和非缴费型待遇、一般和职业计划、强制性和自愿性保险以及不同待遇管理方式来实现。

此外，ILO 标准确立了定性和定量基准，二者共同确定在发生人身风险或意外情况时，社会保障计划应提供的社会保障（保护）最低标准，涉及：

- 对意外情况的定义（必须覆盖哪种风险或人身情况？）



- 被保护人（必须覆盖的对象？）
- 待遇类型和待遇水平（应提供什么？）
- 权利资格条件，包括资格期（个人为获得待遇领取权利应做什么？）
- 待遇期限和等待期（必须支付/提供多长时间的待遇？）

此外，标准规定了集体组织、社会保障筹资和管理的共同规则以及国家体系良好治理的原则，包括：

- 国家适当提供待遇和管理社会保障制度的一般责任；
- 团结、集体筹资和风险共担；
- 参与式管理社会保障计划；
- 保障待遇确定型待遇；
- 养老金给付调整，从而维持待遇领取人的购买力
- 投诉和上诉的权利

如此，ILO 标准为国家逐步实现保障权利并有效实施基于权利的社会保护方法提供了具体指导。如前文所述，它们已成为联合国条约机构根据国际人权文书解释社会保障权利的重要参考，并被其频繁用于衡量各国在该方面取得的进展以及义务遵守情况。

### 指导社会保障制度发展的全球参考框架

多年来，ILO 社会保障标准（特别是第 102 号公约）已经并将继续对社会保障发展和世界各地的覆盖范围扩大产生重大影响。正如 ILO 成员指出，在第 102 号公约通过 50 多年后，仍继续作为在国家层面逐步实现社会保障全覆盖的基准和参考。事实上，“受第 102 号公约启发，许多发展中国家已开始踏上社会保障之路”<sup>19</sup>。此外，如国际劳工大会指出，“成功实施创新性扩大社会保障政策的几个成员国近来已批准第 102 号公约，其他几个国家也表现出了批约打算”<sup>20</sup>。

从区域性和次区域性条约中也可以感受到 ILO 社会保障标准的影响。例如，在欧洲，第 102 号公约为《欧洲社会保障法典》（1964）勾画了蓝图并被确立为《欧洲社会宪章》（1961）应达到的标准；在非洲，第 102 号公约极大促进了《南部非洲发展共同体社会保障法》（2008）的制定；在美洲，《加勒比共同体社会保障协定》（1996）《美洲人权公约经济、社会和文化权利附加议定书》（《圣萨尔瓦多议定书》，1988）中均体现了第 102 号公约的相关内容。

<sup>19</sup> ILO：社会保障与法治，报告三（1B），国际劳工大会第 100 届会议，日内瓦，2011，第 81 款

<sup>20</sup> ILO：争取社会正义和公平全球化的社会保护底线，报告四（1），国际劳工大会第 101 届会议，日内瓦，2012，第 36 款

## 主要的 ILO 社会保障标准：关键特征

最重要的两项标准是第 102 号公约和第 202 号建议书，其他公约和建议书针对不同的社会保障项目设立了更高标准或详细阐述了移徙工人的社会保障权利，以作为对两项标准的补充。渔民、家政工人、海事劳工等其他类别工人的社会保障权利则在其他适用于这些具体部门的文书中予以进一步规定。

### 1952 年《社会保障（最低标准）公约》（第 102 号公约）<sup>21</sup>

历史悠久的第 102 号公约为全球社会保障标准提供了参考。作为 ILO 在社会保障领域的领先标准，第 102 号公约对社会保障原则的定义获得了国际认可，它重新划分了九种社会保障意外情况（医疗、疾病、失业、老年、工伤、家庭责任、生育、残疾和遗属），在一份单一、全面且具有法律约束力的文书中规定各国应承诺满足针对每种意外情况的最低参数，并确立了良好治理和可持续治理的原则。各国需要在法律和实践适用中适用这些标准，为相当一部分人口提供充足待遇。

第 102 号公约包含一些条款，允许成员国在实现其目标方面有一定程度的灵活性。首先，允许批约国至少接受九个社会保障项目中的三个，并至少包括一项长期待遇或失业待遇，并在下一阶段将覆盖范围扩大到其他保障项目（第 2 条）。此外，考虑到成员国就业结构和社会经济状况的差异以及国内不同类别居民之间的差异，第 102 号公约还为规定的个人保障范围提供了备选方案。因此，对于所接受的每个保障项目，公约规定成员国可以仅覆盖其一定比例的人口。此外，经济和医疗设施不够发达的成员国在实施社会保障项目时，公约还允许使用诸如覆盖人口比例等相关暂时性例外措施（第 3 条）。公约还规定了成员国为实施公约和实现公约目标而制定的计划类型的灵活性。这些目标可以通过非缴费型制度（普惠型或基于经济状况调查）或缴费型制度（与收入相关或统一费率部分或两者），或两者的结合来实现。

---

<sup>21</sup> 2011 年，实施公约与建议书专家委员会（CEACR）在《争取公平全球化的社会正义宣言》（2008）背景下进行了以第 102 号公约为主题的一般性调查，即根据 ILO 成员国关于某些选定公约和/或建议书的国家法律和实践编写的深度报告，包括审查标准产生的影响并明确克服应用中出现的任何困难的方法。具体而言，“社会保障与法治”一般性调查着眼于社会保障面临的挑战，详细阐述了作为加强社会保障法制化手段的扩展、执行和正当程序几个维度，最后以探索弥补社会保障监管方面赤字的方法作结。ILO：社会保障与法治，报告三（1B），国际劳工大会第 100 届会议，日内瓦，2011（[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_152602.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_152602.pdf)）

## 2012 年《社会保护底线建议书》（第 202 号公约）

至于第 202 号建议书 22，它为建立和维持全面社会保障体系弥合社会保障差距提供指导，实现全民覆盖。它呼吁各国将实施社会保护底线作为一项优先事项，向全民提供至少最低水平的社会保护，并逐步确保更高水平的保护。国家社会保护底线应包含基本社会保障担保，确保民众至少切实获得基本医疗和基本收入保障，以使其在整个生命周期中过有尊严的生活。社会保护底线的内容应至少包括：

- 获得基本医疗服务，包括生育护理；
- 儿童基本收入保障；
- 为无法赚取充足收入的劳动年龄人口，特别是在疾病、失业、生育和残疾的情况下，提供基本收入保障；
- 老年人基本收入保障；

作为对现有标准的补充，第 202 号建议书提出一套贯穿整个生命周期的完整连贯的社会保护方法，通过国家定义的社会保护底线突出保护的普适性原则，并承诺在待遇和所覆盖人口方面逐步实现全面保护。因此，第 202 号建议书旨在确保全体社会成员在其一生中至少享有基本水平的社会保障，确保其健康和尊严；将贫困、弱势和社会排斥确立为优先关注的领域，并制定了尽快减贫这一明确目标。第 202 号建议书进一步设想出一种可以在国家扩大社会保障的战略中有所体现的系统性社会保障方法，同时与更先进的 ILO 社会保障标准，特别是第 102 号公约（该公约应为达成此目标提供参考）建立明确联系，以期弥合基本保护差距并提高保护水平。第 202 号建议书呼吁建立由国家主导、符合国情、根据人口需求进行审查并让所有利益相关方参与的国家社会保障制度。此外，该建议书创新监测指南，帮助各国评估本国在加强保护和提升国家社会保障制度绩效方面取得的进展，以通过一系列充足的待遇和服务实现建立覆盖全民全生命周期的综合体系的目标。

其他社会保障标准和条例包括<sup>23</sup>：

- [1962 年《（社会保障）同等待遇公约》（第 118 号公约）](#) 强调以全球方式解决移徙工人的社会保障问题，规定对于本公约覆盖的每一种社会保障项目，一方批约国应给予在其领土内的其他批约国国民（及其被抚养人）与本国国民（如明确接受，包括难民和无国籍人员）同等的对待（对等原则）。第 118 号公约进一步规定了提供跨境待遇的原则，以及成员国应努力参加维护本公约生效的成员国国民根据国家

<sup>22</sup> 第 202 号建议书的全球实施情况是 CEACR 一般性调查的主题。本一般性调查报告强调各国在落实建议书过程中的良好做法和取得的进展，分析各国政府和社会伙伴指出的阻碍或拖延建议书实施的困难，明确克服这些阻碍的方法并提出切实可行的建议，帮助 ILO 成员国更好地应用第 202 号建议书。如此，它为所有利益相关方提供相关指导，以强化社会保护，实现全民社会保护，并加快实现 2030 年可持续发展目标的进程。关于第 202 号《社会保护底线建议书》（2012）的一般性调查：全民社会保护 实现人的尊严、社会正义和可持续发展

([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_673680.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_673680.pdf))

<sup>23</sup> 更多关于 ILO 社会保障标准主要要求的详细概述参见附录二的表格

法规在已经接受本公约义务的有关国家各项社会保障方面所取得的权利和获取过程中的权利的制度。

- [1982年《维护社会保障权利公约》（第157号公约）](#)及其随附的[1983年第167号建议书](#)具体解决有关维护移徙工人社会保障权利的问题并作为第118号公约的补充，重点关注待遇的平等性和可输出性。与第118号公约不同，第157号公约适用于所有社会保障项目，不论采取何种类型的计划——一般或特殊计划、缴费型或非缴费型计划，以及由立法规定雇主义务的计划。本公约的目标是促进不同的国家保障计划之间形成灵活广泛的协作形式，特别是通过双边或多边社会保障协定形成的结论，确立以对既得权利和获取过程中的权利的维护原则为基础的制度。第167号建议书针对所有意外情况缔结双边或多边社会保障协定提出示范条款，并制定了维护社会保障权利和输出待遇的规则以及协调双边或多边社会保障文书的示范协议。
- [1964年《工伤津贴公约》（第121号公约）](#)，在因工业事故或规定的职业病而患病、丧失工作能力、残疾或丧失官能，和因养家糊口者受工伤死亡而导致被抚养人失去支持的情况下提供保护。定义“工业事故”的概念（包括适用于通勤事故的条件）是批约国的责任。第121号公约列出应被国家立法认定为工业事故的情况和应被推定为职业病的条件，国家就业相关疾病列表中必须至少包含该公约附表一中所列疾病。第121号公约认为，所有公共和私营部门以及合作社的雇员（包括学徒）都应受到保护，并进一步规定了三类待遇：医疗保健，在丧失工作能力和赚钱能力（残疾）的情况下发放的现金津贴，在供养人死亡的情况下发放的现金津贴。本公约的随附标准—[第121号建议书](#)—主要建议扩大受工伤的被保护人范围，并提高现金津贴水平。
- [1967年《残疾、老龄和遗属津贴公约》（第128号公约）](#)将三种长期待遇（残疾、老龄和遗属津贴）重新组合归入一份文书，并将覆盖面扩大到（1）全体雇员（包括学徒），或（2）规定类别人口，占经济活动总人口的比例不低于百分之七十五，或（3）所有在此意外情况期间资产不超过一定限度的居民。本公约进一步规定定期支付残疾津贴且比率不低于参考工资的百分之五十，并设想采取康复服务措施；对于老龄和遗属津贴，最低金额应不低于参考工资的百分之四十五。本公约随附的[《第131号建议书》](#)扩大了对应纳入国家计划覆盖的意外情况的定义，同时建议放宽资格条件，并在满足这些条件后支付更高水平的津贴。
- [1969年《医疗和疾病津贴公约》（第130号公约）](#)覆盖医疗津贴和现金疾病津贴，反映建立全面医疗保险制度的趋势。覆盖人口包括（1）所有雇员（包括学徒），或（2）规定类别人口，占经济活动总人口的比例不低于百分之七十五，或（3）所有在两种意外情况期间资产不超过一定限度的居民。对于医疗，雇员妻子和子女也应被纳入覆盖。第130号公约进一步扩大了第102号公约要求的医疗服务，将牙科护理和医疗康复（包括对修复和矫形器具的供应、维护和更新）纳入覆盖。此外，还规定了在整个意外情况发生期间领取待遇的权利并制约设定疾病津贴发放期限的可能；只有当（1）待遇领取人不再属于受保护人类别，和（2）待遇领取人开始患病时仍属于这些类别时，才准许设置26周的期限。第130号公约随附的[第134号](#)

[建议书](#)扩大了疾病的覆盖范围、个人保险范围和应提供的医疗津贴类型，并建议对医疗津贴的发放不设置资格期，疾病津贴在整个患病期间予以发放。

- [1998年《就业促进和失业保护公约》（第168号公约）](#)主要有两重目标：通过定期支付津贴为失业人员提供保护；促进就业。该公约认识到将社会保障与旨在实现一个优先目标的更广泛的社会和经济政策相联系的价值：促进充分并可自由选择的生产性就业。除了提供替代率不低于参考工资百分之五十的失业津贴，还呼吁批约国采取适当措施，协调本国的失业保护制度与就业政策。因此，失业保护制度应鼓励雇主提供、工人寻找生产性工作。受保护人必须包括规定类别的雇员，其在全体雇员（包括公共雇员和学徒）中的构成不低于百分之八十五，或（2）在发生本意外情况期间资源不超过规定限度的所有居民。第168号公约随附的[第176号建议书](#)就如何评估求职者的就业是否适合提供指导，包括考虑失业人员年龄、此前职业的服务期限、获得的经验、失业时长和劳动力市场状况。建议书还进一步提出扩大所覆盖意外情况的范围、个人保险范围和待遇期限。
- 根据 [2000年《生育保护公约》（第183号公约）](#)，所有就业女性，包括从事非典型从属性工作的妇女均应被纳入怀孕、分娩及产后生育保护覆盖，特别是，受保护人应有权获得不少于14周的生育津贴（其中包括产后为期6周的强制休假），且金额不低于其此前工资的2/3；提供给受保护人的医疗津贴中必须包含产前、分娩和产后护理。第183号公约还规定了哺乳期间的工作休息权利以及与健康保护、就业保护和无歧视有关的条款。本公约随附的[第191号建议书](#)规定了更高水平的待遇并延长了带薪产假的时间。
- [1944年《收入保障建议书》（第67号建议书）](#)和 [《医疗护理建议书》（第69号建议书）](#)是 ILO 文书中社会保障的发展起源，被视为勾画了全面社会保障体系的蓝图。除了一般需求，它们共同为九种社会保障项目一一确立了全面的收入保障与医疗保护制度，以期缓解和防止贫困。第67号和第69号建议书以全民覆盖的指导原则为基础建立，根据这一原则，应通过社会保险与社会救助相结合的方式，将全部人口纳入收入保障和医疗服务的覆盖范围。

在这一框架完成后，ILO 通过了若干公约和建议书，以解决劳动世界面临的具体问题并为保护特定类别的工人或部门做出规定，其中包括社会保障相关条款。<sup>24</sup> 例如 [2015年《从非正规经济向正规经济转型的建议书》（第204号）](#)指出非正规经济工人缺乏社会保护，并为改善对他们的保护和促进向正规经济转型提供指导。该建议书的指导意见还包括：通过社会保护底线将非正规经济工人纳入社会保障覆盖范围，以及关于覆盖扩面在促进向正规经济转型中发挥的作用的指导。与之相似，弥合社会保护覆盖面差距是 [2011年《家政工人公约》（第189号）](#)及其随附的[第201号建议书](#)所涉及的一个领域，呼吁成员国采取适当措施，确保家政工人享有不低于对普通工人适用的条件。[2017年《关于面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》（第205号）](#)承认社会保护在预防危机、促使恢复和建立复原力中发挥的关键作用，并就此方面为各国提供指导。

<sup>24</sup> 见附录五

## 批准 ILO 社会保障公约的重要性

如前文所述，各个公约是开放批准的。批约需要完成正式程序，由政府签署批约书，表明一国政府接受公约条款约束，并交存于 ILO 总干事。一旦批约，批约国有义务将批准该公约产生的法律义务适用于本国法规和实践中，并定期向 ILO 监督机构报告相关义务的履行情况。

目前 ILO 共有八项公约可供批准（见框 1），其中一些公约（如第 102 号和第 128 号）包含灵活条款，批约国接受公约的部分内容即可批准，且相关部分应在批约文件中予以说明；其他公约（如第 183 号）要求在批约文件中详细说明具体信息。这些要素对于批约的生效和登记至关重要，批约书自向 ILO 登记批约文件之日算起一年后生效。

近年来已证实，批准第 102 号公约对经历政治变革或全面劳动力市场改革或遭受危机的国家尤为重要，这为维持制度一些最关键的保障提供了法律激励。<sup>25</sup> 对于其他国家，批约充当着完善社会保障制度的催化剂，为国家进行参数调整、覆盖扩面以及某些情况下的制度改革提供指导。近期批约的国家包括阿根廷（2016）、贝宁（2019 年）、佛得角（2020 年）、科摩罗（2022 年）、多米尼加共和国（2016 年）、萨尔瓦多（2022 年）、摩洛哥（2019 年）、巴拉圭（2021 年）、俄罗斯联邦（2019 年）、塞拉利昂（2022 年）和乌克兰（2016 年）。<sup>26</sup>

批准 ILO 社会保障公约可以为各国带来如下好处：

- **通往体面劳动和减贫及其他全球目标的路径。** 一旦批准并在法律和实践中适用，ILO 的社会保障公约可以通过提供有保障的最低福利水平，促进体面的工作条件及减贫。特别是，批准和实施这些标准还有助于实现 2030 年可持续发展议程目标 1.3，即关于为所有人建立社会保护制度（包括社会保护底线）的具体措施，以期实现全民社会保护。它还有助于实现与消除贫困、良好的健康和福祉（即通过全民医保）、性别平等、体面工作和减少不平等有关的其他可持续发展目标。
- **提供了具体详细的指导框架，以落实宪法权利和促进人权，履行国际和区域义务。** 批准 ILO 社会保障公约并在法律和实践中加以适用表明了对落实社会保障人权的承诺，该权利在《世界人权宣言》（1948）《经济、社会和文化权利国际公约》（1966）以及其他国际文书中均设有相关规定。此外，批约可以为许多国家进一步发展其社会保障制度、扩大法定及有效覆盖面提供机会，从而实施规定了社会保障或社会保护权利的宪法条款。
- **为推动公平稳定的全球化提供国际法律框架，确保公平的竞争环境。** 经验表明，ILO 社会保障公约一旦获得批准，即可成为防止社会保障制度降级的一种方式。公约规定的最低要求和基准有助于为社会保护创造一个公平的全球竞争环境。因此，一国批准这些标准有助于预防标准在适用中降级和“逐底竞争”引发的不公平竞争，避免跌破公约规定的最低水平。

<sup>25</sup> 更多关于扩大社会保障覆盖面在危机恢复中发挥的作用的详细说明参阅 ILO：2020-22 年世界社会保护报告，出自第 63 页

<sup>26</sup> 见附录三中的批约国列表

- **作为政策与法律行动的工具和强化国家社会保护体系的路线图。**依照 ILO 社会保障标准的设想，逐步建立综合全面的社会保护体系，以社会团结和集体筹资原则为基础寻求全民社会保护。由此，这种规范性框架可以作为社会保障发展与改革的路线图，为逐步建立一个综合广泛、可持续的体系提供目标和指导方针，确保不让一人掉队。特别是第 102 号公约和第 202 号建议书，通过定义社会保护体系的基本要素指导体系的建立、维持和改革，确保它们可以根据界定清晰的权利与义务进行公平有效的可持续运作。高级标准为逐步确保更高水平的保护提供指导。
- **保证在危机期间维持最低水平保护。**社会保障自动收入替代功能及相关措施可以缓解金融危机和经济危机对工人及其家庭造成的社会冲击。通过批准 ILO 社会保障公约，批约国承诺利用法律框架实施社会保障最低标准，并时刻都要维持这些公约规定的最低标准。公约一旦获批，将成为从国家层面维护社会保障及相应权利的有力工具，继而保持体面的生活和健康标准。因此，批约可以防止国家倒退，即防止失去已取得的成果，并缓解危机引发的长期社会后果。
- **作为完善社会保障治理、管理和服务的工具，增强人们对制度的信心。**ILO 社会保障公约规定了健全治理和适当管理社会保障的基本原则（例如政府对确保必要待遇筹资的责任，至少达到公约规定的水平；定期对缴费清单和待遇清单进行精算审查；三方代表参与管理）。这些原则以法律形式存在时，为社会保障机构的建立或改革提供坚实基础，同时加强机构的问责能力；反过来又会提高公众对其合法性的接受和看法，并促进“缴费遵从”和社会风气。批约文件中表达的对 ILO 社会保障公约和对这些原则的承诺可以转化为确保定期提供可持续的待遇，确保健全的机构治理。这极大地帮助增强参保人对社会保障制度、国家社会保障管理以及国家整体政治制度的信心。在改革期间，批约可以向社会和社会伙伴发出极为强烈的信号：不论选择什么类型的计划，国家都将承诺遵守最低社会保障标准。因此，将特定公约变成社会保障改革的组成部分（就标准、基准和原则而言）可以推动社会对话进程。

### 国际劳工组织社会保障标准工具包：

#### 学习、批准和应用

国际社会保障标准工具包旨在增进公众对国际劳工组织社会保障标准的认识，促进批准相关公约并增强其在各国的影响和适用。工具包就批约程序、批约范本提供了非常实用可行的信息，并就这些标准的相关性和关键条款提供互动学习的机会。

点此访问工具包：<https://www.social-protection.org/gimi/Standards.action?lang=EN>

## 结语

上述国际社会保障法律框架为希望推动落实社会保障权利和建立全面充足、可持续的社会保障制度的国家提供了丰富的参考资料。从总体方向到技术要求，构成该框

架的文书中包含的规定及相关监督机构对这些规定的解释，都可以在指导各国建立健全法律框架方面发挥重要作用，使所有人都能享有社会保障权利。

通过确保个人享有社会保障权利，各国还将促进人的发展、政治稳定和包容性增长，从而减少和预防贫困，纠正不平等现象，鼓励根据可持续发展目标（SDGs）对经济财富进行公平的再分配。<sup>27</sup>事实上，社会保护在《2030年可持续发展议程》中发挥着核心作用，贯穿多个可持续发展目标（以下简称SDG）并强调社会保护政策的多维属性，认为其具有重要的“桥梁功能”（见附件1）。<sup>28</sup>最重要的是，可持续发展目标1承认社会保护体系（包括社会保护底线）在减贫和预防贫困方面作出至关重要的贡献，目标（1.3）指出：“执行适合国情的全民社会保护制度和措施，包括社会保护底线，到2030年在较大程度上覆盖贫困人群和弱势群体”。这为实现其他目标搭建了桥梁，它们与社会保障存在或明确或隐含的关联，相关目标包括：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），创建和平、公正和强有力的机构（目标16.3和16.6）。这就是强化社会保护体系对实现可持续发展目标如此重要的原因。希望本简编能够便于获取相关基本文书，同时以全球公认的原则为基础，帮助加快实施全面充足的社会保护体系，落实人人享有社会保障权利。

---

<sup>27</sup> ILO: 2017-19 世界社会保护报告：全民社会保护以实现可持续发展目标（日内瓦，2017）；另见 M. Sepulveda, C. Nyst: 基于人权的社会保护方法. 芬兰外交部, 2012

<sup>28</sup> M. Kaltenborn: 全球社会保护——2030年可持续发展议程的新动力，全球治理聚焦（2015），第7期