



供辩论和指导

第七项议程

实施体面劳动国别计划：社会保护政策领域的清单

目 录

	页 次
A. 导 言	1
B. 社会保护政策与国际劳工组织：主要目标、原则和工具	2
C. 主要目标和战略	3
得到加强的社会保障	3
促进体面工作条件	4
保护弱势群体	4
总体战略	5
通过促进国际劳工标准的方式运用基于权利的做法	5
运用社会对话的方式取得社会保护方面的进展	6
使性别平等主流化	6
D. 主要工具	7
社会保障	7
工作条件	9
保护弱势群体	12
移民工人	12
携带/罹患艾滋病毒/艾滋病的人们	13
非正规经济中的人们	15
E. 社会保护：综合性战略的重要性	17
自身就是一个目标的社会保护	17
作为实现其他目标的工具的社会保护	18
社会保护与就业和生产力	18
社会保护与减贫	19
F. 结论：把社会保护纳入体面劳动国别计划和国家发展战略之中	20
附 件	23
人人享有社会保护和体面劳动：目标、政策与工具详细清单	23

A. 导 言

1. 本文旨在对劳工局为支持将社会保护目标和政策纳入体面劳动国别计划之中所能提供的主要工具进行说明，以及：
 - 规划出社会保护部门工作的战略愿景；
 - 总结社会保护目标所覆盖的主要政策领域；
 - 从生命周期的角度突出社会保护政策一揽子计划的相互关联的性质；以及
 - 阐明社会保护在全球化世界中对体面劳动战略和国家以及国际发展的重要贡献。
2. 在 2006 年 3 月的届会上，就业与社会政策委员会(ESP)的负责人同意将提供一份实施体面劳动国别计划的文件(DWCPs)，即：社会保护政策领域的清单。然而，为了解该清单的背景，有必要对与社会保护相关的原则、政策和实际做法进行说明。同时忆及，在讨论就业与社会政策委员会的文件“体面劳动国别计划的就业战略：实施全球就业议程的理念、做法和工具”时¹，委员会成员提出有必要对社会保护部门的做法有更多的了解。相对于仅提供其中几项内容来说，将该文件列入就业与社会政策委员会议程，为从总体上审视社会保护计划提供了特有的契机。一个相关的目的是，与委员会共享该部门对劳工局在组合“一个新的发展工具：实施体面劳动国别计划的一体化政策咨询框架”方面的工作所作贡献的发展工作。这是劳工局局长在 2006 年国际劳工大会的报告中所指出的。²
3. 社会保护是国际劳工组织于 1919 年成立时的推动力量。国际劳工组织章程的序言特别呼吁紧急地改善与“不公正、苦难、贫困”相联系的劳动条件，诸如“工时规定，包括规定每个工作日和工作周的最高工作时限”、“足以维持普通家庭生活工资的薪酬”、“对工人病痛、疾病和工伤提供的保护”、“老年和工伤条款”，以及“保护在国外工作的工人利益”。1944 年的费城宣言拓展了该重点。扩大社会保障措施，为所有需要保护和综合性医疗保健的人们提供基本收入，以及提供儿童福利和生育保护，这些均在要实现的目标之列。宣言还将国际劳工组织的权责扩大到社会和经济政策，并使根除贫困成为一项总体目标。³
4. 21 世纪伊始，世界依然面临着持续的全球社会弊病，这使国际劳工组织有关社会保护的权责比以往任何时候都更具相关性和紧迫感：
 - 每年不仅约有 1000 万 5 岁以下的儿童死于暴力冲突，而且缺乏最低限度的温饱和医疗保健。

¹ GB.295/ESP/1/1。

² 局长向国际劳工大会所作的报告，第 95 届会议(2006 年)：《劳动世界的变化格局》，报告 I，前言，第 9 页。

³ E. Lee: “费城宣言：回顾与展望”，载于国际劳工评论(国际劳工组织，日内瓦)，1994 年，第 133 卷，第 4 期，第 468 页。

- 约 14 亿工人，即全世界工人的一半，其工作所得难以将自己及其家人的生活水平提升到每日 2 美元的贫困线以上。
 - 全球 80% 的人口享受不到足够的社会保障福利；其中 20% 的人口生活在赤贫之中，尽管全球 GDP 的 2% 便足以所有人提供基本的社会保障；越来越多的家庭得不到应对失业、残疾、疾病、生育、家庭支柱亡故以及年迈等变故的收入保障；许多家庭，特别是非正规经济、农业和乡村家庭，得不到负担得起的良好医疗保健或其他形式的社会保护。
 - 近 4,000 万人携带艾滋病病毒，其中 80% 处于生产力的高峰阶段(15-49 岁)。有 1 亿至 2 亿人直接或间接地受到感染，对其家庭的完整乃至整个社会机体造成威胁。
 - 尽管无法估算处于危险和不安全工作条件下工人的数字，但每年他们其中有 220 万人死于工伤事故和职业病，另有 2 亿 7 千万人受伤，每年有 1 亿 6 千万人患职业病，造成的经济损失估计达全球 GDP 的 4%。
 - 据估计，全球移民工人约 9000 万至 9500 万，大多数不能享有公正的工资、社会和职业保障，许多人身处危险的工作条件、歧视和暴力的境地。即使他们正在为输出国和输入国的经济表现作出重大的贡献。15% 的移民完全得不到任何社会保护。
5. 社会保护在许多国家是基于生命周期的一整套战略，有助于解决社会弊端。在国际劳工组织体面劳动的整体战略中，社会保护是一项关键性内容。没有社会保护，就不可能有体面的劳动和生活。社会保护就是要在正规和非正规经济中保护工人在工作场所免遭不公平、危险和不卫生的工作条件，并且为收入低于贫困线的民众提供健康服务、起码的收入，以及支助有孩子的家庭。为因疾病、失业、生育、残疾、丧失家庭支柱或年迈的失业者提供收入替代。此外，社会保护部门注重弱势群体和弱势群体的特别社会保护需求，把它作为一个贯穿性议题。这些群体是移民工人及其家庭、艾滋病病毒携带者或感染者，以及非正规经济中的一般民众。

B. 社会保护政策与国际劳工组织：

主要目标、原则和工具

6. 国际劳工组织在社会保护方面的目标、原则、政策和工具均列入、概括于以下的清单中。之后还附有另一份更详细的清单。该清单根据国际劳工组织社会保护划分为两个层面，即社会保障和工作条件，以及保护弱势群体的贯穿性议题。该清单也列出了国际劳工组织三个总体战略与社会保护政策领域的关系，即促进国际劳工标准，运用社会对话确定国家政策以及促进性别平等。因此，一旦国家体面劳动国别计划在国内对话程序中得到确立，该清单可为三方成员和其他使用者对社会保护部门可作的贡献提供一个便捷的指南。本文以下部分对该表的各项要素进行详细的阐述。

7. 人人享有社会保护和体面劳动：目标和原则、政策和工具的概要清单

目标和原则	政策领域	工具
得到加强的社会保障	对失业、丧失能力、工伤、生育保护、年迈和主要供养者亡故提供收入支持，确保享有医疗保健；儿童福利体制	政策咨询和技术咨询服务，培训服务，信息和分析
促进体面劳动条件	工作场所安全与卫生，危害性工作的预防与保护，公正和有尊严的工作条件，劳动监察	政策咨询和技术咨询服务，信息和分析
保护弱势群体 移民工人	移民工人就业政策、针对移民工人的非歧视性、保护和融入的移民工人政策	政策咨询和技术咨询服务，信息和分析
受艾滋病感染的工人	工作场所艾滋病政策；使感染艾滋病的工人免遭歧视，使工人及其家庭获得预防、保护、治疗、关爱和支持	政策咨询和培训服务，信息和分析
非正规经济中的人们	把非正规工人和企业纳入国家和当地政府管理体制，减轻贫困	政策咨询和技术咨询服务，培训服务，信息和分析

总体战略	政策	方法
国际劳工标准的批准和实行	倡导、技术咨询和监督，以协助成员国	参见相关的国际劳工标准纳入国际劳工组织社会保护工作的所有方面的方法；定期普查
运用社会对话建立和实行社会保护	支持国际劳工组织三方成员获取有效的社会保护	国际劳工组织支持社会伙伴和政府制定适当的治理机制
促进性别平等	把性别层面纳入到国际劳工组织社会保护政策的各个层面	参见相关的国际劳工标准和最佳做法。

C. 主要目标和战略

得到加强的社会保障

7. 工作是大多数人一生中的中心部分。它是收入的主要来源，因而是生活的物质标准。它也是个人身份、社会角色 的重要的决定因素，因而也是自尊的决定因素。虽然在大部分人的生活中，工作的全部所得将覆盖其非工作期的需要，但也会有一些时期，收入和储蓄不足以满足需求。为确保这些时期的收入支持，需要有一项在工作和挣钱人口与非工作和依赖性人口之间进行收入调整的社会保障体系。在传统社

会，扩大的家庭发挥着重要的社会保障功能，但是这种支持机制正在打破，而且从未在任何情况下对所有需求者提供过充分、有效的支持。健全的社会保障政策对竞争日益激烈的世界平等发展是必不可少的。

促进体面工作条件

8. 工作条件是决定个人、家庭和社区福祉的进一步的主要决定因素。大多数人获取收入的主要资本为其体力和脑力。雇用关系历来是不平等的关系，雇主对雇员的工作条件具有决定性的影响。由于大多数雇主必须通过销售其产品和服务从事商业竞争，因而存在着工作条件被压至低于社会所能接受的标准或体面标准的风险。因此，许多国家都运用法律制定某些领域的最低工作条件，诸如职业安全和卫生、工资和最低工资保护、工时、节假日、生育保护以及影响工人福祉的其他事项：这些问题在雇主和国家法律的作用下确定了工人的工作条件的质量，代表着工作场所体面劳动的现实。此类法律通常确定了最低限度，雇主、工人及其代表组织可在此基础上进行集体谈判。此外，大多数国家已建立起劳动监察机构。这些机构具有进入工作场所并确保遵守法律和法规的权力。

保护弱势群体

9. 在任何社会，都有某些群体需要社会保护。在国际一级，把移民工人作为重点，是鉴于在保障其福祉方面国际合作的重要性；把受艾滋病影响的工人作为重点，是由于艾滋病在国际上的迅速蔓延，对工作年龄的妇女和男人造成了严重影响。更一般地说，大多数非正规经济中的工人及其家庭缺乏足够的社会保护，使其在面对健康和安全风险、非公正的工作条件、缺乏必要的医疗保健以及贫困方面尤为束手无策。
10. 劳工移民弥补了许多目的地国低出生率和人口老龄化的问题，但却使输出国(如：部分东欧国家)的此类情况更为恶化。需要高技能的移民，但同时也需要许多从事为本人所不屑的低收入工作的移民。海外移民社会和海归人员对投资和技能传授都作出了贡献。然而，今天许多移民面临着可怕的挑战，包括虐待、缺乏社会保护、种族主义和歧视。妇女移民面对人口贩卖和强迫劳动尤为脆弱。许多移民还缺乏工会、组织和机构，以在劳动力市场和政策制定方面进行有效呼吁。此外，发展中国家越来越关注其技能工人的流失(人才流失)。由于国外优越条件吸引造成大批医务工作者外流，许多国家已不能再维持其足够的公共卫生队伍。另外一些国家由于诸如工程师等称职专业人员的流失，对国家公营和私营部门的生产力水平形成了威胁。汇款转帐费用及其在母国的使用也引起了高度关注。在招聘方面存在的繁复的官僚程序、腐败和不当做驱使法移民工人转向更冒险的途径并身负债务。
11. 担心名誉受影响和遭到歧视是有效保护受艾滋病影响的工人及其家庭的主要障碍之一。结果，许多公司感到实施治疗的机会很低。正因为如此，国际劳工组织注重通过下述战略要素创造一个非歧视性的工作环境：一项禁止歧视的国家法律和政策框架；雇主和工人的联合行动；一项以国际劳工组织行为守则为基础的工作场所政

策；以及诸项工作场所教育计划，对政府官员进行培训，在社会伙伴中建立领导地位。行为守则鼓励应该将艾滋病作为可能影响工人的“任何其它严重的疾病或情况”加以对待。通过鼓励自愿接受检查、分发抗病毒药，或者系统性地引导和建议工人及其家属进入到社区服务设施，并对长期优惠治疗提供支持。即使是小企业也能得到保健和支助。⁴ 国际劳工组织针对艾滋病的战略途径是，通过雇主和工人组织深入到工作现场，并与其一道，必要时，推动部一级的行动。

- 12.** 缺乏社会保护是非正规经济的一个“关键性说明特征”。⁵ 在一些中小企业，即使是工作相对稳定的工人往往也无法获得正规的社会保护。解决这些获得保护的问题最可行的方式是改善劳动力市场的政府管理，以确保现行保护体制扩大到这些工人群众。然而，虽然并非在非正规经济部门的每一个人都贫穷，但非正规经济中的相当大的一部分人都贫困。而正因为贫困，他们往往人微言轻，受到排挤，处境危弱。在许多情况下，发展中国家扩大非正规经济的社会保护与减贫是并进的。扩大在非正规经济中的基本社会保护迫在眉睫，但向正规化转变的一系列措施与此相辅相成。非正规经济涉及越来越多的工人和企业的不同群体。重要的是锁定那些对症下药的具体群体。扶助赤贫的政策应该包括免费保健或者低收费保健。由于非常贫困的人们几乎没有财富，因而扩大社会保护的做法，如建立短期和长期目标，其中包括提高生活水平、资产转让和社会动员实属必要。⁶ 为帮助那些因危机而沦为穷人的人们，或挣扎在贫困线的人们，应该向其提供诸如保险、帮助成立合作社、培训(包括职业安全和健康)等保护措施。审查法律法规和程序的执行情况，以减轻微、小企业负担，由此加速向正规化的转变。⁷

总体战略

- 13.** 正如在其他政策领域一样，在设计有效的社会保护政策和干预政策时，国际劳工组织运用三项基本战略。

通过促进国际劳工标准的方式运用基于权利的做法

- 14.** 国际劳工标准确立了社会保护的“规则”——规章管理框架。它们确定了一个规范，为“应该如何”，“应该做什么”提供了指南，也为衡量进展提供了标尺。它们在国家政策和 workplaces 条件方面构成了道德框架的基础。社会保护的各个标准之间是相互作用的，与其他类别标准之间也是如此。例如，当工作受到威胁时，职业安全和卫生标准就可能打折扣。当收入替代不予提供，生育保护便受到殃及。各项标准是互补的。某些标准的存在使其他标准更为有效，反之，某些标准的缺失又削

⁴国际劳工组织/艾滋病 和 SEE: 帮助微小型企业对付艾滋病: 服务提供者手册, 即将出版。

⁵国际劳工组织: 体面劳动与非正规经济。国际劳工大会, 第 90 届会议, 2002 年, 日内瓦, 报告 VI, 第 55-70 页。

⁶ Armando Barrientos、David Hulme 和 Karen Moore(长期贫困研究中心): “为赤贫者提供社会保护: 扩大视野”, 社会保护——现金转移的作用(巴西利亚, 国际贫困问题中心, UNDP, 2006 年 6 月), 第 6-8 页。

⁷ GB.289/ESP/1。

弱了其他标准的潜在实惠。⁸标准的这种“整体”特性在制定体面劳动国别文件的有效社会保护措施时应予以考虑。

15. 改善社会和工作条件的要求不应因劳工标准条件达到了某些标准所规定的水准而停滞。社会保护问题不应该简单地被归纳为最低标准的规则问题。正如一架楼梯一样，进展的取得可不论起点。此外，工作和工作岗位形式和性质的改变、工作关系以及工作环境的改变，导致要求日益增多和多样化，超出了“基本”社会保护的范畴。国家社会保障体系只能与财政空间共同成长，以合理渐进的方式解决正在发展的优先重点需要，从而在经济发展的情况下提升保障水平。⁹实际上所有国家在改善其社会保护体制方面都有足够的空间。

运用社会对话的方式取得社会保护方面的进展

16. 如果三方成员共同发现问题、制定恰当的解决方法，并制定出现实的时间表，社会保护问题会更具有实效。此外，如因经济环境恶劣导致供社会保护的资源减少，一项经过对话和具有三方性的国家政策将能发挥更大的作用。有关职业安全与卫生、艾滋病与工作世界，以及扩大社会保障的国家行动计划，是社会对话和三方行动的产物。在一些国家，这些国家行动计划构成了制订体面劳动国别计划基石的组成部分。政府干预、对话以及社会伙伴之间的谈判在确定最低工资和工资政策时发挥着重要的作用，保护了贫困工人，并对基本社会保障福利产生影响¹⁰。工时安排常常也是集体谈判的议题。社会保障制度和养老金计划的活力取决于国家对社会转移所达成的共识。达成这种共识的最佳途径是通过有关成本、融资模式以及受益幅度和形式的广泛社会对话。一旦国家社会保护法律法规不具可行性，社会对话可达成共同协定。历史上这类做法往往为其后立法铺平道路发挥了先驱作用。
17. 无论社会保护议题主要是否通过立法、集体谈判，或者两者兼有来调控，加强政府能力，以及雇主组织和工人组织充分发挥其作用都是至关重要的。¹¹显然，国家一级强有力的三方伙伴关系有益于制定更有效的政策，并且有益于改善政府管理，以确保保护惠及哪些应予以保护的人们。

使性别平等主流化

18. 提供获得工作和工作中免受歧视的保护，以及满足妇女的具体需求，应该与积极促进性别平等相结合。生育保护、工资(包括同工同酬)以及对免于超时和某些形式的

⁸ Werner Sengenberger: “保护—参与—促进：标准的内吸收性质和效果”，引自 Werner Sengenberger 和 Duncan Campbell(eds):《创造经济机会：工业化调整中劳工标准的作用》，(日内瓦，国际劳工问题研究所，1994年)，第45-60页。

⁹ 国际劳工组织社会保障司，2006年：《人人享有社会保障：对全球社会和经济发展的投资：一次社会保护方面议题的磋商》，供讨论的文件(日内瓦：国际劳工组织)。

¹⁰ GB.291/ESP/5(及订正)。

¹¹ 例如，反对社会排斥和贫困项目战略和工具(STEP)的第二阶段(2004-2007年)，覆盖面超过30个国家，正如其第二项目标所指出，“加强工人和雇主组织在实施扩大社会保护政策与战略方面的作用”。

“非标准”工作的保护，以及工时协定和预防暴力和性骚扰政策，所有这些在促进性别平等方面具有重要意义。非正规经济中，妇女在家工作、非正式工、临时工的百分比高于男子，往往得不到甚至最低的社会保护。保护妇女免遭拐卖，保护从事具体工作的妇女，比如在家工作的妇女，这些在制定移民工政策时均属重要的考量之列。¹²妇女的地位低下，贫困更是雪上加霜，致使其患艾滋病的风险更高，因而更突出了保护措施的必要性。同时，由于她们在家庭的关键作用，妇女们处在抗击艾滋病、提供关爱和支持的前沿。同样，协助男子和妇女平衡他们的工作和家庭生活，也是应对性别平等、低就业率和人口老化这一综合性挑战的一个关键步骤。在社会保障方面，性别平等可通过几个途径加以保证：生育期工资替代；促进就业性别平等和在离婚情况下的社会保障应享待遇分割，从而保证妇女自身权益，摆脱依附；反对工资歧视，使妇女获得更好的社会保障待遇。¹³

D. 主要工具

19. 社会保护的主要三个政策层面 — 社会保障、促进体面工作条件，以及保护弱势群体 — 从社会的这几个主要方面入手，使个人体面地生存得以保障。社会保护体系的建立、扩大和现代化在大多数国家议程中占有重要地位。良好的政策有助于确保经济增长和促进和谐社会的发展。国际劳工组织成立多年来一直致力于社会保护政策的制定工作。该方面的服务有很大的需求。伴随着体面劳动国别计划地进行，以及对其在国家和国际发展议程中所具意义逐渐加深认识，要求国际劳工组织支持建立社会保护的呼声可能增加。以下段落对几种实用工具作一个总结。这些工具是国际劳工组织已经开发或者想要开发的，旨在协助各国在主要政策领域制定良好的战略。

社会保障

20. 正如国际劳工组织有关社会保障(最低标准)的纲领性公约(第 102 号)所阐明的，社会保障体系旨在为民众提供收入支持，尤其是在发生失业、丧失工作能力、工伤、生育期、年迈，或者家庭主要劳动力亡故的情况下。社会保障的另一个目的是确保获得医疗保健。对于穷人来说，社会保障是挽救他们免陷于贫困的生命线。因此可以理解，把社会保障扩大到不为现有社会保障体系所覆盖的人们是主要的优先重点。为鼓励把扩大社会保障作为反贫困、反社会排斥的一个方式，2003 年发起了人人享有社会保障的全球运动。业已证实，反社会排斥、反贫困战略和工具全球计划 (STEP) 不失为扩大在非正规经济中的覆盖面的强有力的载体，而且通过建立和实施以社区为基础的医疗保健融资体系，还开发了一系列可供指导社区和其他利益相关方的工具。

¹²国际劳工组织：在全球经济中为移民工人谋求公平待遇，国际劳工大会，第 92 届会议，报告四，2004 年。

¹³国际劳工组织：社会保障：一项新的共识。国际劳工组织，日内瓦，2001 年。

21. STEP 活跃在 40 个国家，在开展以社区为基础的计划的方面，诸如微型保险、合作医疗组织，被誉为对非正规经济中贫困人口所作的实事。¹⁴ 例如在塞内加尔，STEP 正在加强国家一级的合作医疗保险制度，这通常是非正规经济中的工人得到某些保护和照顾的唯一渠道。同时，国家社会对话委员会的能力也在加强，因而社会伙伴得以参与实施扩大战略。已进行了财政和可行性研究，有关农村和运输工人社会保护的可行性前期研究正在进行。
22. 微型保险的经验不仅仅表明对这类机制的兴趣，也表明了其局限性。微型保险计划可持续性地覆盖大批民众的能力问题，应该与其在国家体制内扩大覆盖面的作用一并进行评估。¹⁵ 为确保这类计划可长期坚持下去，必须与国家或国际的中心机构建立金融联系。加纳新出台的健康保险法律便是在国际劳工组织的协助下赋予该原则以法律效应的首个实例。它突显了国家社会保障行动纲领在国家体制内，以及在一体化总体框架内扩大覆盖面的重要性。
23. 鉴于发展中国家社会支付转移的经验相对有限，国际劳工组织在其全球运动框架中运用模拟工具开展了研究活动。其结果显示，社会支付转移可帮助发展中国家治理贫困。因而对此作了说明。在非洲(布基纳法索、喀麦隆、埃塞俄比亚、几内亚、肯尼亚、塞内加尔、坦桑尼亚联合共和国)和亚洲(孟加拉、印度、尼泊尔、巴基斯坦和越南)，针对由基本医疗保健、基本养老金和儿童福利构成的基本社会保护一揽子计划是否负担得起所作的估算显示了基本社会支付转移的可行性及其对贫困产生的积极影响。¹⁶ 所采用的方法可适用于其他国家。
24. 扩大社会保障体系的覆盖面耗时长久。泰国便是一个例子，国际劳工组织一直是这一进程的合作伙伴。

与泰国一道建立起社会保障体制

提供一些小步骤的政策咨询起始于上世纪 60、70 和 80 年代。继 1990 年社会保险法案的生效，国际劳工组织就与社会保障组织在几个前沿领域联手工作，从建立法律框架到扩大覆盖面至最小企业的法定养老金计划。1997 年，由于该地区发生的金融危机，泰国提出对引入失业保险进行融资的可行性研究。2001 年，泰国采取了建立一项广泛的医疗计划的大胆的步骤(通称为“30 铢计划”)。符合条件的人员每次医生上门问诊或者到医院就诊只需象征性地支付 30 铢(约 0.75 美元)。开处方也是免费的。2003 年，提出要求协助审议该计划现行和将来可能的长期融资状况。2004 年，政府审议了进一步扩大社会保障范围至全体泰国公民，而不仅仅是医疗保健。目前，国际劳工组织正在实施由欧盟资助的“泰国医疗保健体系融资管理”项目。

25. 尽管全球运动主要是针对发展中国家的需要，但是在国家对话背景之下，国际劳工组织也运用其分析和咨询机制支持工业化国家制定社会保障政策。人口结构变化使

¹⁴ 见实例，“非洲被忽视的穷人建立起自己的安全网络”，纽约时报，8月28日，2005年。

¹⁵ Emmanuel Reynaud: 扩大社会保障的覆盖面：国际劳工局的做法，扩大社会保障(ESS)工作文件第三部分，日内瓦，国际劳工组织，2002年。

¹⁶ F. Gassman 和 C. Behrendt: 低收入国家现金的实惠：促进塞内加尔和坦桑尼亚的减贫效果。社会保护议题的讨论文件，第 15 部分(即将出版)；以及 K. Pal et al; 2006 年：低收入国家能负担得起基础社会保护吗？5 个亚洲国家示范性实验的初步结果，社会保护议题讨论文件，2006 年(日内瓦：国际劳工局)。

养老金改革尤其成为工业化国家的热门政策领域。对各种改革措施进行了辩论，其中包括由支付与工作并进式融资的固定受益养老金计划转为预先融资确定缴纳计划；将缴纳与未来受益挂钩，把再分配部分委托给社会救济；以及养老金基金管理的私有化，以期更高的回报。根据对其量化研究，国际劳工组织已表示，这类改革实际上将使老年的收入减少，使养老金变得不可预测，并且造成高额管理费用，缩小有效覆盖面。¹⁷目前，国际劳工组织正通过运用其国际金融和精算服务(ILO FACTS)的示范性机制，支持国家制定具有实用性的、多层次养老金制度解决方案，为建立良好的社会管理做贡献。这种方案将提供可靠实惠的需要与避免老年贫困结合起来，旨在保持有效率和长期的金融可持续性。

26. 然而，人口老龄化问题不应该简单地简化为养老金问题。所有年龄段劳动力的参与率的增加对维持老龄化社会生活水准非常重要。通过探索一个恰当的综合政策，包括社会保障措施、用以激活目前尚不具活力的劳动力储备的措施、提高生产率以及制定合理的移民政策，以支持国家避免因人口年龄结构的转变而导致的经济和福祉损失，这是一项至关重要的挑战。因此有必要加强研究能力，制定出政策试点模式的方法。
27. 另一个迅速改变人口环境的因素是新的公共卫生威胁。一些国家的社会保护体制就是在这种环境中运作，特别是在发展中国家。除了其他几种已知的传染性疾外，艾滋病的蔓延是最为突出的问题。社会保障处面临的一项关键性挑战是，通过将国家和国际风险汇总，来帮助国家树立在社会保障计划范畴内为预防和治疗提供资金的样板。
28. 为了应对全球经济一体化的挑战，许多国家的社会保障系统的基础构架将不得不作改变。与此同时，国际社会应该探讨对那些不足以其自身资源为基础社会保障福利提供融资的国家进行援助的方案。社会保障处目前正在探讨为建立国家社会保障体系提供资助的新途径。

工作条件

29. 职业安全与卫生公约(第 155 号)与 1981 年建议书(第 164 号)、职业卫生服务公约(第 161 号)与 1985 年建议书(第 171 号)，以及有关职业安全与卫生的全球战略一直都是职业安全与卫生(OSH)一体化做法的指导方针。¹⁸最近通过的有关促进职业安全与卫生的框架公约(第 187 号)强化了该办法，并提出以一体化做法为基础制定国家计划和战略，以此作为系统和持续改善职业安全与卫生的关键载体。国际劳工组织为建立国家 OSH 概况提供支持。该概况概述国家形势，并为国家 OSH 概况的评估需要和确定优先重点提供基础。同时，它支持国家不仅在国家、地区和社区一级，而且在企业社会责任举措框架内为解决这些需要所进行的努力。在中国，在国家安全工作管理局的领导下，以及在负责劳动、卫生、建筑、农业各部委以及雇主和工人组织的配合下，有史以来首次建立了国家 OSH 概况，作为国家 OSH 计划制定和技术

¹⁷国际劳工组织：《劳动世界中的变化格局》，同上，第 133 页。

¹⁸见实例，Ben Alli:职业安全与卫生的基本原则(日内瓦，国际劳工组织，2001 年)。

合作活动的基础。在一些国家，国家行动计划针对有危害性的工作。例如在阿根廷，成立了一个三方建筑安全委员会，并制定了国家行动计划。

30. 加强职业事故和疾病数据的收集与分析能力是国家和企业一级职业安全计划的基本要素。在此方面，2002 年国际劳工组织职业安全与卫生公约议定书以及职业事故和疾病的记录和通报行为守则提供了指导方针。业已扩大覆盖面的雇员工伤保险计划，以及运用起诉案例的信息资料，都不失为有用数据的来源。一项重要的“工具”是国际职业安全与卫生信息中心(CIS)。它通过该网络的 140 个中心不间断地对全球的资料进行查询，提供最有用的出版物和产品的概述和引语，并以电子方式和印刷方式进行传播。它便利了国家政策与计划的制定者和执行者之间的信息交流。
31. 在企业一级，职业安全与卫生管理系统指南(ILO-OSH)为危险鉴别、风险评估、预防与控制、管理审查和绩效监管提供了渐进式的办法。通常这些指南被纳入到国家计划中，例如哈萨克斯坦国家计划，以及中国的国家概况。从另外一个角度，处理工作中的社会心理问题(SOLVE)的教育计划提高人们对工作场所社会心理问题的认识，也认识到如何将其融入到企业职业安全和卫生政策之中。自愿举措也可为在全球供应链中推进职业安全与卫生作出贡献。
32. **工资和收入**不论对工人、雇主和政府都是一个至关重要的问题。越来越多的国家正在寻求在工资制度和政策方面得到国际劳工组织的技术援助。其中许多要求来自转型国家(保加利亚、蒙古、俄国和越南)，特别关注公共部门的薪酬问题。阿根廷和印度尼西亚也提出了要求。正在就通过促进工作中的基本原则和权利宣言(DECLARATION)计划解决同酬问题进行研究。工作的一项主要重点是最低工资。这些议题值得予以特别关注。社会保护部门将就此议题于 2007 年 3 月向就业与社会政策委员会提交一份文件。
33. 同样，**工时**既是政府就业与社会政策的中心议题，也是工人和雇主的中心议题，而且自 1919 年工时公约(第 1 号)以来，一直是几个国际劳工标准的主题。一项实现“体面工时”的综合性办法已经确定。该办法审查工时安排的几个方面涉及，生产性、卫生与安全、有益于家庭、促进性别平等，以及在工时数方面允许选择和灵活性。¹⁹工时与其他政策优先重点有着紧密的联系。例如在毛里求斯，政府提出的工作与家庭政策的援助要求引起了国家三方大会要求审议私营部门的工时问题，结果于 2005 年 11 月出台了一批实行灵活工时安排的政策建议。
34. **工作中的尊严**是体面劳动的基本要素。它构成了创造劳动条件的相互联系的许多方面。在此条件下，劳动者可掌握自己的命运，充分参与到工作中，免遭歧视和暴力。这些包括改善工作的组织和与暴力、骚扰作斗争的措施。通过有关工作中的暴

¹⁹J-Boulin et al(eds): 体面工时：新趋势，新议题，(日内瓦，国际劳工组织，2006 年)。

力²⁰和性骚扰的比较研究、实际问题咨询和工具来支持三方成员增强这方面的认识。²¹

- 35. 生育保护、调和工作与家庭**是工作中的机会与待遇平等战略的重要因素。缺乏对工人及其家庭的支助体系对社会、家庭及子女已造成了明显的后果，如，低出生率、更严重的性别不平等、众多的贫困户、子女低入学率、高童工率、多发的青年暴力与犯罪率，以及更多的家庭伤害和解体。此外，尽管世界上工作场所生育保护立法取得进展，大批妇女继续面临着怀孕生育期间的就业歧视和缺乏工作场所的基本保护。为鼓励调和工作与家庭责任的举措，一些国家、社团和企业的相关具体实例都已介绍过。²²有关怀孕和哺乳期与工作相关的母婴风险方面的实用性信息资料，是对千年发展目标在改善母亲健康状况和减少儿童死亡方面的贡献。²³
- 36.** 特别关注在诸如工资、工时与工作-家庭问题之间的相互联系。这类办法的实例包括两个贯穿性项目，审议在新欧盟成员国和经筛选的亚洲国家就业状况所发生的变化。²⁴该份对新欧盟成员国的研究，即自 2004 年欧盟扩大后对工作和就业状况进行的首次综合性评估，显示出欧盟新老成员之间在工作条件方面的某些差距正在缩小的进程。²⁵然而与此同时，使用自营就业合同日益增多和临时合同大大增加，造成了典型的劳动时间更长和工作压力更大。社会对话无论有或无都对就业合同和工作条件形式的结果产生影响。促进批准 2000 年生育保护公约(第 183 号)依然还是基本的工作。
- 37. 劳动监察**在改善职业安全与卫生和工作条件方面发挥着至关重要的作用。根据 1947 年劳动监察公约(第 81 号)，它确保法律条款的履行；为雇主和工人提供履行法律条款的最有效方式的技术信息资料和咨询；提示有关当局注意尚不为现行法律条款所特别覆盖的缺陷和弊端。它在政府与工作场所之间建立起直接联系，对评估政府政策和收集供制定新政策的信息是一项有价值的工具。鉴于这些原因，加强劳动监察实属优先重点。另一份有关劳动监察战略和实践的文件已列入就业与社会政策委员会本次会议议程。²⁶
- 38.** 在今后的工作中要应对几个挑战。促进国家 OSH 计划和促进批准和履行卫生与安全公约，要辅之以监督进展并为国家决策者交流所获经验、教训的配套措施。好的做法的实例，以及作为与国际劳工组织其他部门合作的一体化途径的组成部分所进行的实质

²⁰ D. Chappell 和 V. Di Martino: 工作中的暴力(第 3 版, 日内瓦, 国际劳工组织, 2006 年), K. Rogers 和 D. Chappell: 预防和应对工作中的暴力(日内瓦, 国际劳工组织, 2003 年)。

²¹ D. McCann (2005 年): 工作中的性骚扰: 国家和国际应对措施, 工作与就业条件系列丛书, 第二部分。

²² C. Hein: 工作与家庭责任的调解: 来自全球经验的实用点子(日内瓦, 国际劳工组织, 2005 年)。

²³ J. Paul: 健康的开端: 工作中的母婴安全指南。

²⁴ S. Lee F. Eyraud(eds): 亚太地区的全球化、灵活性和就业条件(Chandos Publisher/国际劳工组织)即将出版。

²⁵ D. Vaughan-Whitehead(ed.): 新欧盟成员国的工作与就业条件: 同化还是异化?(日内瓦, 国际劳工组织, 2005 年)。

²⁶ GB.297/ESP/3.

性的比较研究，可加强与 OSH 和其他工作条件有关议题的预防和促进活动，并且强调加强工作条件政策框架不仅对发展中国家而且对工业化国家的相关性和重要性。另一项重要的挑战是开发实用方法和工具，特别是非正规经济所适用的方法和工具。

保护弱势群体

移民工人

39. 在移民与发展、返乡移民，以及发展和回汇这些议题目前重新得到强调之前，国际劳工组织早已就这些议程作了大量的先驱性工作。它倡导了管理国际劳工移民和保护移民工人的国际劳工标准。²⁷ 2004 年国际劳工大会有关移民工人的一般性辩论，最终通过了全球经济中移民工人公平待遇的决议，成为该方面的里程碑。²⁸ 决议呼吁一个有关劳务移民的国际劳工组织行动纲领。该纲领使移民工人受益最大化，负面影响最小化。该行动纲领的一个主要内容是有关劳务移民的非约束性的、以权利为基础的国际劳工组织多边框架。它旨在协助成员国改善对劳务移民的管理和政府管理，以保护和促进移民权利，使发展惠益最大化。
40. 一个所关切的主要政策领域是移民在东道国所遭遇的歧视。国际劳工组织为促进多样化和一体化，审议了歧视行为和补救措施，并通报成员国。²⁹ 它与其他计划协同工作，诸如 DECLARATION 和 IPEC，采用了许多措施与人口贩卖作斗争。这些措施包括，协助成员国实施对受害者的支持计划、监管私营招聘机构、建立国家三方论坛。它也包含移民工人代表其自身利益，以及参与制定劳务移民行动计划的途径。

移民工人行动纲领主要内容

- 制定基于权利做法的、非约束性的有关劳务移民的多边框架，考虑到劳动力市场的需要，以最佳作法 and 国际标准为依据，提出政策性的指导方针和原则；
- 确定为更广泛地实行国际劳工标准和其他相关工具须采取的相关行动；
- 支持国际劳工组织全球就业议程在国家一级的实施；
- 能力建设、提高认识和技术合作；
- 加强社会对话；
- 改善以劳务移民、移民工人状况和保护其权利的有效措施的全球趋势为基础的信息和知识；
- 用以确保国际劳工组织理事会对行动纲领的后续行动以及国际劳工组织参与移民相关的国际举措的机制。

资料来源：有关全球经济中移民工人公正待遇的决议，国际劳工大会第 92 届会议，2004 年。

²⁷ 凡劳工标准皆适用于工作场所的移民工人，除另有其他规定。两个具体的移民公约，即 1949 年移民就业公约(修订本)(第 97 号)和 1975 年移民工人(补充规定)，加之 1990 年联合国保护所有移民及其家庭成员权利的国际公约，构成了权力的基本宪章。

²⁸ 有关移民工人委员会的报告，其中包含决议内容，可供查阅(英文)。网址：<http://www.ilo.org/public/english/standards/realm/ilc/ilc92/pdf/pr-22.pdf>。

²⁹ P. Taran, et. al :向就业中的歧视挑战：研究与措施类型概要，国际移民文件第 68 号(2004 年)；P. Taran 和 E. Geromini:全球化、劳工与移民：保护至上，劳工移民的前景系列丛书，第三部分 E,2002 年。有关反对歧视与融入的好的做法实例概况均可在国际劳工组织多边框架和网上国际劳工移民计划数据库查询。

41. 国际劳工组织支持成员国减少引发移民的成因，包括支持创造体面工作机会。例如，对劳动力市场进行分析，找出青年就业、妇女就业和部门就业与劳务移民之间的联系。国际劳工组织也在研究技能的“可携带性”，协助成员国为流出的移民提供能反映未来就业国家资格结构和技能标准的培训和适当的证书。³⁰它也通过技术合作帮助国家在促进移民和发展联系方面进行的能力建设。例如，覆盖了马格里布、西非和东非的技术合作项目“非洲劳务移民的一体化与发展”，已经产生了结果。它有助于详尽阐述在地区经济和一体化举措背景下的政策框架和三方执行机制。这些区域经济和一体化举措包括西非国家经济共同体(ECOWAS)、西非经济货币联盟(UEMOA)和东非共同体(EAC)。³¹亚洲劳务移民政府管理计划正在促进地区对话与合作，以加强劳务移民性别层面和基于权利的管理。
42. 至于社会保障方面，移民工人平等待遇原则的覆盖面和此类权利可携带性方面，在国家政策中和在双边、多边协定中得到促进。在孟加拉和菲律宾所进行的体面劳动试点计划，就是针对更好地管理劳务移民和社会保障权利的问题。就如何预防和控制移民工人艾滋病易感染和传染，特别在那些被拐卖从事性职业的人，有关艾滋病的司际间工作小组已就一批政策干预措施进行了详细说明。³²
43. 回汇的剧增，据估计达 1600 亿美元或者包括非正式回汇在内达 2500 亿美元，凸显出劳工与移民对来源国所作的积极贡献。国际劳工组织参与了由世界银行和 DfID 领导的有关回汇的机构间工作小组。该小组为了更好地把回汇与国内财政部门联系起来，正在审议一批国家的规定和政策框架。国际劳工组织将其工作的重点放在回汇与其生产性用途的接口上，包括在中小型企业发展和作为返乡人员和留守家庭就业来源之一的合作社和非正规经济的发展。
44. 未来的工作将加强目前的努力，即援助成员国对 2004 年有关全球经济中移民工人公平待遇的决议的后续行动。劳务移民多边框架中所包含的原则、指南和最佳做法的范例将作为用以在帮助三方成员制定和改善移民政策以及建立适当体制的工具包。将加强与就业部门的合作，以在国家一级实施全球就业议程(GEA)。鉴于目前社会伙伴和移民协会对劳务移民政策的介入有限，促进有关移民议题的社会对话将成为优先重点。国际劳工组织将一如既往地支持政府在简化办公程序、发起知识和信息宣传运动、规范招聘机构，以及促进国家之间更大范围的合作方面的努力。

携带/罹患艾滋病毒/艾滋病的人们

45. 国际劳工组织有关艾滋病和工作世界的行为守则基于三个层次的行动提供了框架：预防；关爱与治疗；以及消除羞辱与歧视。“国际劳工组织与艾滋病计划”的

³⁰ GB.295/ESP/2 (修订稿)。

³¹非洲项目文件，引自国际移民系列文件。网址：<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/publ/index.htm>。

³²艾滋病与就业(GB.292/ESP/5)。

任务旨在展示艾滋病对工作世界造成的影响，³³加强国际劳工组织及其三方成员采取有效的、持久性行动的能力，以及反对与艾滋病相关的羞辱和歧视。由局长在2005-06年主持的共同赞助组织委员会(CCO)为国际劳工组织提供了机会，进一步认识到了艾滋病是体面劳动议程的核心，鼓励联合国艾滋病规划署(UNAIDS)各赞助者之间的合作努力，以扩大国家通过工作世界应对艾滋病的规模。为从长计议确保努力的可持续性，艾滋病议题可利用的现行渠道、结构和活动已被确定。这些包括在政府/国家以及工作场所一级的职业卫生服务、职业安全与卫生机构；职业培训机构、学徒计划和公共行政管理学校；劳资法庭、工会和雇主计划、工作场所政策和协定、创收和企业家精神计划。

46. 与此同时，还努力把工作做到正规工作场所以外的那些人。由于经济不稳定和缺乏保护其权利的结构，他们所面临的风险更大。例如，国际劳工组织在加纳的企业伙伴，通过其代理人到边远地区收购可可的同时，提供有关艾滋病的信息和培训。
47. 工作场所被认为是全方位预防、治疗、关爱和支持的关键性切入点。在30多个国家的项目都具有共同的目标，即通过工作场所的教育加强预防，增加获得治疗和关爱的工人数量。正如2005年联合国艾滋病规划署共同赞助组织委员会决议所指出的那样，“国际劳工组织与艾滋病计划”确保国际劳工组织、联合国系统各机构和国家应对措施之间的谐调一致。³⁴针对卫生服务中艾滋病管理相关的特别议题，国际劳工组织与世界卫生组织合作，制定出国际劳工组织与世界卫生组织关于卫生服务与艾滋病的联合指南。
48. 预防包括两个关键性内容：教育和降低风险的切实可行的措施。国际劳工组织通过其制定的因人而异的预防计划促进行为的改变，并与当事人共同制定有针对性的讯息和办法。国际劳工组织与国际家庭健康联合出版了*艾滋病行为改变宣传资料：工作场所的工具包*。该宣传资料为行为改变的设计、实施、监管和评估提供了翔实的指南。随着获得关爱和治疗的范围的扩大，预防工作正在逐步升级。在工作场所，预防工作正纳入到现行的计划和结构中——尤其是职业安全与卫生委员会和劳资协议会。
49. 为减轻易受艾滋病毒/艾滋病影响的脆弱性，国际劳工组织针对受影响的群体，特别针对妇女和青年人，进行能力开发和创收活动。在赞比亚，“创办你的企业”的培训帮助携带艾滋病毒病毒的工人满足其基本需要，并赋予其参与经济活动和其他开发活动的权利。在印度，国际劳工组织与新德里乐观人网络一道，为丈夫死于艾滋病且艾滋病毒呈阳性的妇女开发技能，并提供物资。工作机会必须辅之以社会保护，包括获得社会保障、医疗福利和收入支持。由国际劳工组织在一些非洲国家试点的创新机制包括向贫困家庭的社会转移支付。
50. 持续的和正在出现的挑战有哪些？过去的五年积累了重要的经验和教训。运用工作场所作为预防和获得关怀与支持的切入点，有助于延长寿命，并使受到感染的父母

³³国际劳工组织与艾滋病计划：全球化世界中的艾滋病与工作：全球的估算、影响及应对——2005年(国际劳工组织，日内瓦，2006年)；艾滋病与工作：全球的估算、影响及应对——(国际劳工组织，日内瓦，2005年)。

³⁴ GB/295/16/4。

维持工作与抚养其子女的能力。在 40 多个国家开展了广泛的技术合作活动，帮助受影响最严重的国家迅速开展国家工作场所计划。把政策制定和国家三方成员能力建设与企业的举措相结合，包括在教育、行为改变干预措施以及医疗服务的安排方面，已被证明是行之有效的。有关艾滋病的社会对话也有助于反对羞辱与歧视。由于其他国家举措主要集中在有限的目标群体和医疗方面，这也使国际劳工组织的做法具有比较优势。国家艾滋病计划的局限性对未来国际劳工组织使工作场所政策与计划一体化的努力提出了挑战。即使计划周密的、目前正逐渐并更有效地融入艾滋病工作场所内容的国家计划，也同样面临着实施的限制。这些限制包括缺乏用以支持三方行动的专用资源和有关工作世界议题的有具体竞争力的专业人才，不可预见的和有附带条件的融资，繁复的支付和采购程序，以及为迎合各种出资要求而实行的多重管理、监管和评估系统。

非正规经济中的人们

51. 总的来说，非正规经济中的社会保障可从诸如以下的基本要素开始：

- 通过由公共税收融资的机构、社会和私人保险以及以社区为基础的单位构成的多重国家体制获得医疗保健；
- 允许孩子就学的家庭福利体制；
- 特定基本现金转移计划体制，即与公共工程计划和类似的劳动力市场政策相结合的社会援助(如：现金换工作计划)；
- 为老年、丧失工作能力者和遗属提供的、可有效维系整个家庭的基本普通养老金体制。³⁵

正如前面所提到的，国际劳工组织的 STEP 计划已出版了一整套系列手册，介绍如何建立和运作以社区为基础的卫生保健计划，以及如何将其与国家卫生保健融资网络建立联系。

52. 来自发展中国家，诸如巴西、毛里求斯、纳米比亚、尼泊尔和南非的极具积极意义的事实表明，提供基本的养老金和/或者实施儿童福利计划是与贫困作斗争的有力的办法。即使在非洲较贫困的国家，由涉及年迈和丧失能力人员的基础养老金和儿童津贴(可将其与就学相联系)构成的一揽子津贴计划，耗费 GDP 的 1-2% 之间，大约为国家预算的 5-10%。³⁶ 提供社会保障和其他形式的社会保护甚至可以在贫困中起步：关键的问题是优先重点。³⁷ 国际劳工组织的财务和精算服务科可以为政府提供专业技术，以探讨基本普遍津贴一揽子计划在金融和财政上的可行性。它正为政府探讨基本津贴一揽子计划的融资可行性开发了一项基本的工具。

53. 非正规经济中的安全与卫生预防措施是减贫的关键，因为伤病即意味着收入中断，如遭遇多次，便可致使家庭由积蓄足够的资源用于发展转向勉强糊口或更糟。改善

³⁵国际劳工组织社会保障司，2006 年：人人享有社会保障：对全球社会和经济发展的投资：有关社会保护议题的磋商，供讨论的文件(日内瓦：国际劳工组织)。

³⁶救助年龄国际：年龄与保障：社会保障如何有效地帮助贫困的老年人及其家庭(伦敦，2004 年)；以及 K.Pal et al:同上。(日内瓦，国际劳工组织 2006 年)。

³⁷R.Beattie: “为所有人提供社会保护：但以何种方式？” ，引自国际劳工评论，(第 139 卷，第 2 期)，2002 年，第 129-148 页，K. Pal et al, 同上。

非正规经济中的工作与就业条件的办法能否成功，取决于这些办法是否简单实用，是否反映了相关工人及其家庭的需要，而不是专家所认为的需要。国际劳工组织改善小企业的工作(WISE)和为农业家庭改善地区发展的工作(WIND)与其他计划进行合作，诸如企业发展计划、社会对话计划、消除童工劳动国际计划和部门活动计划等，正在进行修改、扩充和提高。WIND 在 WISE 的方法基础上独辟蹊径，正在改善工作和生活条件，将之作为农村生活相互关联的方面，确保村镇的男子和妇女参与改善的规划和实施，以及确保其与社区发展的密切联系。典型样板是吉尔吉斯斯坦。

吉尔吉斯斯坦：改善小农场主的工作和生活条件

吉尔吉斯斯坦是一个拥有 500 万人口的国家，有小农场主 244,000 个，农业占 GDP 的 80%。在少数拥有大型合作社的成功的农场主与大多数难以为生的农场主之间在收入、安全、卫生和工作条件方面差距悬殊。大多数农场主拥有和租赁 3 公顷土地，没有机械设备，难以养家糊口。

自 2004 年以来，改善地区发展工作(WIND)计划在全国迅速扩展，非常注重社会对话、邻里地区援助和自我发展。该计划经过改编，现在已完全成为吉尔吉斯的杰作。仅仅在两年间就在共和国七个地区举行了超过 460 次村镇座谈会。国际劳工组织的经常预算基金和技术援助为之提供了非常有限的支持：每次座谈会费用不到 50 美元。

农业联合工会与劳工监察系统和当地行政当局携手合作，在 WIND 的修正和采用过程中一直担当者着领导的作用，并且是座谈会的主要组织者。它积极地运用该项目发展其成员，并通过这一进程在三个地区成立了工会。

WIND 举措的一项成果是创建了国家农业雇主组织。该雇主组织与农业联合工会共同决定在几个地区组建当地三方委员会。此举将推动创立更高层次的三方机构。

该计划的可持续性扩大是建立在政府各部门体制性支持基础上：自我管理与当地行政管理部、农业和劳动部。国家农业 OSH 计划是在三方性基础上实行的。WIND 已纳入到体面劳动国别计划中。

54. 诸如工资管理、工时、生育保护和工作-家庭平衡的议题历来被认为与非正规经济毫不相干。一个优先行动领域就是要表明能够做些什么。例如，为了搞清楚非正规经济中的工资的确定情况，在巴西、印度、印度尼西亚和南非以劳动力和家庭调查为基础进行了一项研究。³⁸ 结果表明，在某些情况下促进最低工资标准可成为同时解决正规和非正规经济中的工作贫困问题的一个工具。研究案例中的法定最低工资似乎对非正规经济中的工资上扬产生了影响。
55. 如何通过更好的工作和就业条件最有效地使微小企业和非正规经济中的妇女和男子的生活有所起色，目前正在进行的工作旨在对这一问题有更深入的了解。³⁹ 迄今为止，什么样的途径和战略最为有效，能深入到弱势人群、改变工作和就业条件、使实践与政策变化制度化，并最终将这种变化长久地维持下去。已从这一角度对该设想进行了分析。这有必要更好地了解用以改善工作条件的计划的方式。该计划运用这些方式能对减贫、减轻金融风险 and 减轻与危害性童工劳动相关的风险因素作贡

³⁸ C. Saget (2006 年):非正规经济中的工资固定：来自巴西、印度、印度尼西亚和南非的情况，工作和就业条件系列丛书，第 16 期。

³⁹ R. Rinehart:制定改善非正规经济中的工作和就业条件的计划，工作和就业条件系列丛书，第 10 期，2004 年。

献。在工作场所的努力要达到更大的规模，显然需要辅之以政策或规则框架的改变，这包括中小企业或者非正规经济发展，或者工作与就业条件。这些改变不应仅仅是提高非正规经济的状况，而且最重要的是支持其向正规化的转变。然而，所需改变的性质及其对劳动保护的影响尚不为人们所理解。

56. 受艾滋病影响最深重的国家有大批人口处在非正规经济。有 11 个非洲国家的非正规经济和运输部门锁定了艾滋病预防工作，包括通过同伴相互教育，把应对艾滋病纳入到与发展相关的、更广泛的干预措施中。⁴⁰确保正规经济收入保障和医疗福利的努力也需要得到加强，以预防或尽量减少艾滋病病毒呈阳性的人员“流动”到非正规经济，使赤贫者行列更为膨胀。

E. 社会保护：综合性战略的重要性

57. 社会保护计划战略目的旨在“加强为所有人提供社会保护的覆盖面和有效性”。社会保护自身就是一个目标。任何体面的社会都应该向其公民提供某些层次的社会保护，从而消除其最糟糕的后顾之忧。大多数社会都有能力做到这一点。然而，社会保护，特别是在体面劳动框架范围内，在实现其他目标如就业、减贫和与非正规经济相关的体面劳动方面也能发挥实效，做出贡献。关键的是所有这些方面要一起抓，因为它们相互作用并对改善的可行性和持久性加以调节。在体面劳动国别计划框架内制定改善工人及其家庭福利的措施时，这样的做法能确保明确无误地考虑其日常生活所面临的所有现实问题。

自身就是一个目标的社会保护

58. 社会保护的各个不同方面相互之间具有多方的关联。工资影响着工时，也影响着工作的其他条件，如职业安全与卫生和享有优质的医疗保健，反之亦然。例如，超时工作不能不与工资联系在一起。当越南工人被问及是否愿意缩短工作时间(40 小时)时，大多数都不愿意。因为是计件工资制度，如果缩短工时，他们所挣工资便不足以养家糊口。⁴¹工时和这些工时的组织方法对健康和安全产生影响，并可能影响到工作与家庭责任的调和。⁴²社会保障规定确保工人及其家庭当遭遇疾病、丧失工作能力和失业打击时，或到年迈时不致即刻面临贫困。雇员工伤保险计划和职业事故与疾病的预防是紧密相连的，因为保险数据为预防提供重要的反馈，而预防可减轻保险金的偿付。因此，在制定体面劳动国别计划社会保障干预措施时，采取全方位

⁴⁰国际劳工组织/艾滋病计划：实施国际劳工组织有关艾滋病和工作世界行为守则的一个途径，日内瓦，2004 年，第 18-19 页。

⁴¹国际劳工组织：越南正规和非正规经济中男子和妇女的平等、劳动和社会保护：所倡导的议题与政策制定(国际劳工组织，河内，2003 年)。

⁴²A. Spurgeon:工时：它对安全与卫生所产生的影响(国际劳工组织，日内瓦，2003 年)；C. Hein:调和工作与家庭：从全球经验中得出的实用性点子，国际劳工组织，日内瓦，2005 年。

行动很重要，因为许多问题并非由单一因素的简单的因果关系链所致，而是由一连串事件的多方和累积效果造成的。

59. 国际劳工组织促进生命周期的做法，即考虑到在人们一生中的各个阶段所特需的社会保护。怀孕工人需要生育保护，以确保母婴安全和产假的收入替代。子女年幼的父母需要协调工作与照顾子女责任的措施。工人应该有老年收入保障和卫生保健。生命周期的观点也认识到一生中某阶段发生的某件事与另一阶段发生的事情之间的联系。此外，随着工作生涯日趋灵活性，工人有可能拥有不同的身份，也可能变换工作与非工作时间。他们可以在任何时期、因各种原因，做全日工作或当一名正式的雇员，也可能延长假期，做非全日制工，做临时工，自营就业，或在非正规经济中游走。社会保护应该使他们得以应对这些转变。包括职业安全与卫生措施在内的工作条件应该适应工人在其工作生命周期具体阶段的这些需要和能力。

作为实现其他目标的工具的社会保护

60. 鉴于社会保护本身就是一项目标，它也是实现就业、生产力和减贫目标以及千年发展目标的其他诸项目标的方法，并为此目标作出贡献。它的落脚点是国际劳工组织的目标——促进有质量的工作。社会保护的各个层面——工资与其他工作条件、安全、获得医疗保健和社会保障权利——都与工作的质量层面相关联。缺乏社会保护会导致社会经济脆弱，引发不利于投资和创造就业的冲突与动乱。此外，无保护的工人选择较低风险、低回报策略，这会对生产力和就业创造有害。

社会保护与就业和生产力的

61. 全球就业议程确认了社会保护与就业之间的协同作用。职业安全与卫生和社会保障均属于 10 项核心要素之列。⁴³其他核心要素也指出了这个相互关系。比如，由于技术变化可干扰劳动力市场，社会保护机制便日显重要(核心要素 2)。工作场所的安全与卫生以及对付艾滋病可对可持续发展作贡献(核心要素 3)。制定宏观经济政策应该包括社会保护措施和激活劳动力市场，以最大限度地降低劳动力市场需求的波动，减轻其负面社会效应(核心要素 4)。在促进企业家精神方面，就业质量包括防止工作场所的歧视，对艾滋病和少数族裔的歧视，并且促进“扶持性政策”，诸如良好的管理框架。即使在小企业也是可能做到的。一项特别的挑战是，即要减轻企业家履行义务的负担，又要确保对工人提供足够的保护。免除对微型企业执行劳动法和安全规定的要求可引发一个“增长陷阱”(核心要素 5)。歧视，包括对移民工人的歧视，会阻碍教育、培训和需求一方(包括移民)的强有力的政策，影响劳动力的更可就业性(核心要素 6)。积极的劳动政策与最低工资和工资政策、年迈和退休、收入保障和社会转移支付(核心要素 7)相关联。贫困在许多国家是由许多工作不能确保体面的收入和生活水平所造成的。对疾病、丧失能力和年迈的保护应该作为就业、贫困战略的补充。而在危机情况下社会保障体系尤为至关重要。税收政策和最低工资限制，强化了扩大增长和生产力的措施(核心要素 10)。

⁴³ 理事会 GB.294/ESP/4 号文件 和 理事会 GB.295/ESP/3 号文件。

62. 忽视社会保护是要付出代价的。“职业安全与卫生：保障与生产力的协同作用”一文涉及到 GEA 第 9 个核心要素，说明了职业事故与疾病的直接和间接影响，强调预防措施的成本常常低于所预防的危害造成的损失。⁴⁴好的工作条件在提高生产率、适应新技术和商业战略方面提供更大的合作空间。允许休息、闲暇和工时安排，特别是允许工人根据个人情况调整工作时间，更有可能降低缺勤率、减少员工流动、避免士气低落和低生产率的情况。⁴⁵即使在小企业，安全和工作条件的改善也能提高生产质量和生产率。⁴⁶正如“作为生产性因素的社会保护”一文所指出的，经合发组织(OECD 国家的统计分析显示，人均社会支出与每小时 GDP 劳动生产率之间具有非常积极而紧密的联系，说明有竞争力的经济与体面社会转移支付之间并非格格不入。⁴⁷建设性地和积极地应对工作场所的艾滋病，可产生良好的产业关系和“不间断的”生产力。⁴⁸非歧视与一体化通过确保移民工人和感染艾滋病的工人的技能不致因被排斥在劳动力市场之外造成浪费来提高经济效率。

社会保护与减贫

63. 社会保护通过保护贫困和受排斥的人们免受歧视，有益于为其减轻脆弱性、提供更多的机会，并赋予其权利。它不仅帮助穷人摆脱贫困，而且为其免于沦落贫困提供保护。虽然社会保护旨在为穷人提供最低限度的福祉和体面生活，但绝不能简单地视其为确保赤贫者福利的次要政策因素。相反，而应从社会的角度视其为促进社会公正、经济活力、社会凝聚力以及创造力的重要部分。
64. 总体上讲，人们日益认识到社会保障对脱贫的投资作用，因而越来越多的人支持以引入一套普及津贴为基础的社会保障发展新观念。该部门目前正在积极地探索普及津贴计划和限制性现金转移支付在管理和资金方面的可行性。与此同时，继续优化以社区为基础的保健体制的运作方法。该体制也属于国家保健体制和基础津贴一揽子计划的综合组成部分。
65. 失业是造成贫困的主要原因。然而，那些由于要削减开支或因采纳使人快速脱离福利的措施而被迫从事低报酬、低技能、没前途工作的工人(尤其是单亲父母)，他们具有脆弱性，往往不得不长时间工作或者周末工作以取得福利资格。⁴⁹这突显出社会保护措施和社会政策的必要性，以解决劣质工作、重新设置工作制度、新的学习机会、基于体面替代率的应享权利、积极的家庭政策、性别平等以及获得广泛的社会服务等问题。

⁴⁴ 理事会 GB.295/ESP/3 号文件。亦见 P. Dorman: “工作中的安全、卫生和福祉的经济:概要”(日内瓦, 国际劳工组织, 2000 年)。

⁴⁵ 国际劳工组织: 体面工时: 新趋势, 新议题。同上。

⁴⁶ 正如国际劳工组织改善小企业工作计划(WISE)所显示的。

⁴⁷ 理事会 GB.294/ESP/4 号文件。

⁴⁸ 国际雇主组织和联合国艾滋病规划署: 有关艾滋病的雇主手册: 行动指南。(日内瓦, 2002 年); 国际雇主组织/国际自由工会联合会向艾滋病作斗争的联合声明, 日内瓦, 2003 年。

⁴⁹ Roland Schneider: “取决于质量”, 引自 OECD 观察, 第 245 号, 2005 年 5 月。

66. 来自欧洲和 OECD 国家的资料显示, 社会转移支付成功地减轻了贫困和社会动荡。同时也显示出, 在这些转移的规模和水平与减贫效果的程度之间存在着强有力的联系。⁵⁰在这些国家, 工作年龄人口的相对贫困率最低, 而用于工作人口的社会开销(非健康方面)则最高。
67. 最低工资在与贫困作斗争中发挥着重要的作用。⁵¹最低工资往往使在薪酬范围底层的那些人的工资得到提高。某些津贴, 例如退休和丧失劳动力, 也与最低工资水平和最低工资的变动有关。在巴西、墨西哥、阿根廷和乌拉圭所从事的研究⁵²表明, 正规经济中的最低工资引发了非正规经济工资的上涨。
68. 社会保护计划直接与几个千年发展目标相呼应。社会保障通过确保收入能妥善处理疾病、丧失能力、年迈和亡故, 以及享有医疗保健, 为千年目标的首要目标—消除极端贫困和饥饿作贡献。有关生育保护、享有社会保障福利、以及女工享有全面的抗艾滋病服务的举措, 直接为第五项千年目标—改善母婴健康状况作贡献。作为工作场所议题的国际劳工组织有关艾滋病的计划响应了第六项千年目标—与艾滋病、霍乱和其他疾病作斗争。职业安全与卫生政策和工具, 诸如有关化学品安全、重大危害控制、工作环境(空气污染、噪音和振动)的政策与工具, 直接为第七项千年目标—确保环境可持续性作贡献。

F. 结论：把社会保护纳入体面劳动国别计划 和国家发展战略之中

69. 社会保护旨在保护人民免于社会动荡、贫困、社会排斥和歧视、不满意的工作条件和健康风险。它同时也是社会与经济发​​展的工具。如果在作为可持续性发展进程不可分割的一部份的社会保护领域没能取得决定性进展, 那末减贫和千年发展目标也是无法实现的。
70. 体面劳动议程框架内的社会保护强调不要孤立地看待政策干预, 而应着眼于更广泛的发展背景。它在社会保护层面与作为发展措施框架的体面劳动议程之间提供了“更坚实的、多渠道的桥梁”。⁵³国际劳工组织在体面劳动国别计划的根本目标是, 支持三方成员确定行动优先重点, 为其提供所需的政策咨询和技术援助。本文件中所提出的战略方法力图表明, 国际劳工组织具有能为实现体面劳动目标作贡献的政策办法和具体工具。

⁵⁰ Michael Förster 和 Marco Mira d'Ercole: 1990 年代下半叶 OECD 国家的收入分配与贫困, OECD 社会、就业与移民文件, 第 22 号, 2005 年。

⁵¹ 理事会 GB.291/ESP/5 号文件。

⁵² 同前。

⁵³ Ashwani Saith: “社会保护、体面劳动与发展”, 引自 Dharam Ghai (ed.): 体面劳动: 目标与战略 (国际劳工问题研究所, 日内瓦, 2006 年), 第 127-172 页。

- 71.** 清单中的原则、政策与做法展示了社会保护的复杂性以及强化其实效和覆盖面的机遇。在制定和配置体面劳动国别计划的社会保护内容方面，它们可提供有关政策领域的协同作用和“组合”的真知灼见。
- 72.** 确保社会保护大规模、持续地得到改善的首要 and 最重要的挑战是，争取必要的政治意愿和承诺。毫无疑问，诸如社会保障、工作条件和就业等议题，如职业安全与卫生、工时和工资、移民工人状况以及国际劳工组织/艾滋病，被广泛地认为是几乎全球所有工人和雇主的优先重点议题。它们同样是政府在就业、竞争力和其他诸如性别平等关键政治议题方面的战略的重要因素。但是，使政府和社会伙伴感到为难的是，获得处理这些议题的足够资源，或者确保其纳入国家计划，比如在减贫战略文件和体面劳动国别文件中得到反映。更好地弄清困难的根源会使国际劳工组织的努力更有针对性，以满足三方成员的需要，不论这些需要是标准化指南，还是比较性国际统计数据，还是理论进展与政策的比较分析，还是开发工作场所行动的实用工具，还是国际劳工组织援助的其他领域。它也有助于确保在所需要的领域提供国际劳工组织的相关专长。

2006年10月11日，日内瓦。

供辩论和指导。

附件

人人享有社会保护和体面劳动：目标、政策与工具详细清单

目的和原则	政策领域	工具
<p>得到加强的社会保障</p> <p>建立保障体系，为人们不能工作时提供收入支持，确保获得医疗保健并促进儿童的福利和教育</p>	<p>在使人人享有社会保障的全球运动项下，改善社会保障计划的管理：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 对失业、丧失劳动力、工伤、生育、年迈和主要收入者亡故提供收入支持 - 确保享有医疗保健的保险和其他机制 - 预防家庭贫困、便于儿童受教育的儿童福利体制 	<p>关于以下内容的政策咨询和技术咨询服务：</p> <p>有关社会保障的一体化政策（融资和提高质量、可负担性和多样性方面的管理）</p> <p>消除贫困的战略和工具（STEP）（参见向社会排斥和贫困作斗争项下的内容）</p> <p>建立除养老金以外的收入保障计划（一揽子津贴计划）</p> <p>养老金体制的评估和改革</p> <p>设计卫生体系（覆盖面、津贴的设计、与微型金融和以社区为基础的机构的联系）</p> <p>培训服务：</p> <p>为社会保障官员提供远程、大学、都灵中心和以项目为基础的培训</p> <p>信息和分析：</p> <p>用以确定社会转移支付和绩效以及现行体制成本的社会保障数据库</p> <p>模拟和项目样板（对中期至长期支出和融资选项，包括分配影响和人口结构变化进行扶持性评估）</p>
<p>促进体面劳动条件</p> <p>确保工作条件和就业的安全与卫生，尊重工人的尊严，提高工人的福祉，增加其实现自我价值的机会</p>	<p>确保工作场所安全与卫生、有害性工作的预防和保护和树立安全意识的法律和计划</p> <p>工资（保护工资、最低工资、同工同酬，促进有效和公平的薪金制度）</p> <p>工时（预防超时工作，工时安排，节假日工资等）</p> <p>工作中的尊严（预防暴力和骚扰，促进更好地组织工作）</p> <p>生育保护和工作与家庭的调和（改善休假和福利，</p>	<p>关于以下内容的包括行为守则和指南在内的政策咨询和技术咨询服务：</p> <p>职业安全与卫生的基本原则</p> <p>职业安全与卫生的管理制度</p> <p>职业事故和职业病的记录和通知</p> <p>安全使用化学品、石棉，拆船安全</p> <p>工人健康监测的技术和道德指南</p> <p>工作场所酒精和毒品相关问题的管理</p> <p>评估工作和就业条件，制定改善行动的计划</p> <p>预防和应对工作中的暴力和骚扰</p> <p>确保工作中的母婴安全和工作与家庭责任的调和</p>

目的和原则	政策领域	工具
	生育健康保护，家庭服务，保护不受基于生育作用和家庭责任的歧视)	工时管理和工作场所实践
	在有效的劳动行政管理内部加强国家劳动监察制度	设定最低工资
		工资谈判、薪金政策和劳动监察审计
		关于以下内容的培训服务和一揽子计划
		- 解决工作中的社会心理问题(SOLVE)
		- 工作和就业条件、劳动与管理关系、质量和竞争力 (体面的和生产性工作场所)
		- 雇主组织的关键性平等议题 -工作与家庭模式、生育保护和性骚扰
		- 一体化的劳动监察培训制度 (ILITS)一揽子计划

信息和分析

国际职业卫生与安全信息中心 (CIS)

国家和地区法律、法规、守则和出版物的大型数据库

100 多个国家的有关生育保护、最低工资和工时的详细的最新法律资料互联网数据库

有关工时、工作与家庭、生育保护和最低工资的事实清单

发展中国家有关工作与家庭议题的研究

保护弱势群体

为弱势群体和劣势群体制定社会保护和就业促进的恰当措施:

- 移民工人

制定移民工人就业政策的国家行动和国际合作;确保非歧视和保护,以及移民工人融入的措施,并促进劳务移民机构和政策

促进在国际劳工组织有关劳务移民多边框架的行动纲领项下-针对劳务移民基于权利的做法的、非约束性的原则和指南

政策咨询和技术咨询服务, 使用以下内容:

在来源国和目的地国建立有效的劳务移民政策 (由欧洲安全与合作组织和国际劳工组织与国际移民组织(IOM)联合出版的手册

“多样化中的平等”-有关歧视和融合的工作人员手册

有待于用于劳务移民家庭普查的模块

保护女移民工行动指南, 特别是有关良好做法资料的国家数据库

目的和原则	政策领域	工具
- 感染艾滋病毒/艾滋病的工人	制定、促进工作场所艾滋病政策和计划，制定和加强使感染艾滋病毒/艾滋病的工人免受歧视的政策，改善艾滋病工人及其家庭成员获得预防、保护、治疗、关爱和支持	<p>信息和分析</p> <p>覆盖 86 个国家的全球互联网有关移民的数据库 – 目前劳务移民的趋势</p> <p>国际劳工组织有关艾滋病和工作世界的行为守则 – 企业、社区和国家一级政策制定的原则 和计划的指南</p> <p>政策咨询与培训服务</p> <p>实施国际劳工组织守则：教育和培训手册</p> <p>改变在工作场所的行为</p> <p>有关工作场所实施守则的政策，包括供雇主、工会、劳动法庭和法官、劳动监察员；教育和运输部门；微型、小型企业使用的手册</p> <p>国际劳工组织-世界卫生组织关于卫生服务与艾滋病的联合指南：涉及好的管理方法，包括预防职业中的暴露，以及确保工人医疗保健的福利</p> <p>工作场所有关艾滋病的行动：如何获得国家一级的资金</p> <p>挽救生命，保护工作：共享国际工作场所教育计划所积累的经验</p> <p>信息和分析</p> <p>艾滋病与工作：全球估计、影响和应对</p> <p>法律数据库</p>
通过渐进地在非正规经济部门扩大工人和企业政策、计划和规定，通过确保人人享有社会保护来反对社会排斥和贫困	制定促进把非正规工人和企业纳入国家和当地管理体制的社会保护政策和计划，特别注重减贫	<p>关于以下内容的政策咨询和技术咨询服务</p> <p>在农村和非正规经济中，通过以社区为基础的计划扩大社会保障覆盖面、反对社会排斥和贫困的战略和工具 (STEP)</p> <p>最低工资与非正规经济</p> <p>非正规经济中的工作与家庭平衡和生育保护</p> <p>培训服务和一揽子计划：</p> <p>改善小企业工作 (WISE) – 改善工作条件，提高生产力，以及非正规经济中在家工作者和其他群体的相关计划</p> <p>改善地区发展工作(WIND) – 改善小规模农场主的生活与工作条件</p> <p>信息与分析：</p> <p>对有关家政服务法律的分析</p>

目的和原则	政策领域	工具
促进国际劳工标准的全面批准和应用，尤其是有关社会保护的标准	倡导、技术咨询和监督，以协助成员国确保标准全面反映到国家法律和实践	参见相关国际劳工标准，已纳入到国际劳工组织有关社会保护的所有方面。定期普查。
在制定和实施社会保护规定、政策和计划方面，以及在尚未被法律所覆盖的领域实施集体谈判和协议方面，充分使用对话机制	支持国际劳工组织的三方成员从管理安排中获得全面价值。这些安排有益于与各国的资源和优先重点相统一的有效的社会保护政策。	国际劳工组织支持社会伙伴和政府制定恰当的治理机制，包括三方性理事会和三方成员的能力建设，以及通过集体谈判和协议的方式达成企业、部门和全国性社会保护协议。
促进性别平等	把性别层面纳入到国际劳工组织社会保护政策的所有层面	参见国际劳工标准和最佳做法指南，已纳入到国际劳工组织有关社会保护工作的各个方面。