



劳工世界

中华人民共和国人力资源和社会保障部中国劳动社会保障出版社与联合国专门机构国际劳工组织合作出版

2010.4 (总第81期)

应对危机

——建立最基本的社会保护



ISSN 1671-0096



9 771671 009005

04 >

从俾斯麦到贝弗里奇

——覆盖全民的社会保障



© ILO PHOTO

1943年7月9 2日，国际劳工组织社会保障专家会在蒙特利尔举行。图为《英国社会保障计划》的作者威廉·贝弗里奇爵士与国际劳工组织理事会主席卡特·古德里奇在一起。

120年前，德国成为世界上最早实施养老保险制度的国家之一，该制度是由奥托·冯·俾斯麦建立的。为了提高工人的福利，从而使德国经济一直保持最高效的运行，同时平息要求进行更加激进的社会主义选择的呼声，这位德国首相非常积极地将社会保障引入德国。

德国于1883年颁布的《疾病保险法》，以及于1884年实施的工人伤害补偿计划，合力为德国人民提供了一套基于社会保险原理的全面收入保障系统。

尽管俾斯麦以其保守主义著称，但在引进社会保障措施方面，他甚至可以被称为一位“社会主义者”，70年后罗斯福总统就是这样称呼他的。1935年，这位美国总统签署颁布了《社会保障法》，从名称上看，它是由“经济安全”(economic security)和“社会保险”(social insurance)两词结合而成的一个新的专有名词。

第一次世界大战后，社会保险制度在多个地区迅速发展起来，而社会保护被纳入新成立的国际组织的议事日程中。这些新成立的国际组织包括于1927年10月在布鲁塞尔召开的国家联盟国际大会上成立的互助津贴社团以及疾病保险基金会和国际劳工组织，前者后来更名为国际社会保障协会 (ISSA)。

1941年，在《大西洋宪章》中，罗斯福总统和英国首相温斯顿·邱吉尔承诺要致力于劳动标准的改善、经济的增长和覆盖全民的社会保障。1942年，在第二次世界大战正在激烈进行时，英国政府公布了贝弗里奇报告。这部以其主要作者贝弗里奇爵士的名字命名的报告，推动了第一个统一的社会保障制度的建立。在法国，皮埃尔·拉罗克推动政府努力把社会保护范围扩大到覆盖全体公民，一个全国性社会保障制度于1946年建立起来。

1944年，随着战争转折时期的到来，国际劳工组织具有历史意义的《费城宣言》呼吁对社会保障措施的覆盖范围进行扩大，并且提倡在一种国际或区域的基础上促进各国社会保障机构之间的系统而直接的合作，定期交流信息和开展对有关社会保障管理共同问题的研究。

一年后，联合国大会通过了《世界人权宣言》，其中第22条确认了“每个人作为社会的一员，有权享受社会保障”的权利。国际劳工组织通过了第102号公约：《1952年社会保障(最低标准)公约》[Social Security (Minimum Standards) Convention]，并于2001年在全球范围内发起了一场“全民社会保障运动”。

变挑战为机遇

——社会保障的作用



© M. Crozet/ILO

早 在这次经济危机之前，各国的社会保障政策就已经在承受社会和经济的双重压力。工业化国家认为社会保障的费用过高，而很多发展中国家无力支付社会保障费用。经济危机的到来使得各方的观念发生了转变。在危机时刻，社会保障对社会的稳定作用越来越明显。ILO 社会保障部主任迈克尔·齐雄研究了经济危机期间的社会保障状况，预示了一个新时代的来临。

眼下的经济和社会危机对于全球经济造成了很大的影响。据估计，2010年还会有成千上万的人被挤出就业队伍，经济状况恶化。

对于世界上的很多人来说，生存已经成了问题。全世界人口中有40%的人每人每天生活费用不足2美元。千百万的儿童由于家庭无法提供足够的营养和医疗保健，在5岁之前就夭折。无数工人的收入不足以养家。大量的老年人不得不一直劳动到基本丧失劳动能力为止，因为他们没有养老金，也没有可以依赖的社会救助。

最有效的减少贫困的社会政策工具是社会保障。因此，我们现在的社会政策需要超越眼前的经济危机，去解决全世界人们根本的社会需要。

在过去的几十年中，欧盟以及OECD国家的社会保障制度建设对于消弭收入差距以及减少贫



© M. Crozet/ILO

困起到了不小的作用。宏观来看，社会支出率越高，贫困率越低。

而社会保障制度不仅能够满足人们的社会需求，还可以调节经济。在经济危机席卷全球之前，一种观念就已经逐渐深入人心了，那就是社会保障能促进而不是拖累经济增长。而经济危机的爆发，更进一步推动了这一观念的普及。

在经济危机时期，收入再分配，尤其是向失业工人和其他弱势群体支付的社会保障待遇，能起到稳定经济的作用。社会保障待遇不仅防止贫困范围的扩大，还能有效抑止社会需求的缩小，从而避免了经济进一步恶化。

如今，大部分国家的政府都认可社会保障可以稳定经济的这一说法。发达国家现在已经制定了一系列刺激经济的政策，其中就包括通过加强社会保障体系建设来降低失业率，为国民提供更稳定的保障。主要措施有，提高失业待遇水平，放

宽领取失业待遇的条件，提高弱势群体的社会保障待遇，以及扩大社会保障的覆盖面。

危机时期，人们更需要社会保护，大部分国家仍旧维持现有的收入再分配政策来为人们提供保护，这说明持续性的社会保障政策对应对危机非常重要。2009年匹兹堡G20峰会上，ILO提交的一份报告声称，通过稳定就业来维持社会内需的政策，对于经济的刺激作用与其他经济政策大体相当。

社会保障面临的挑战

经济危机对社会保障产生了非常直接的影响：一方面，社会保障筹资受到限制；另一方面，人们对社会保障的需求更加强烈。人们对社会保障的依赖性增强，在一个比较长的时期内，将给社会保障制度建设带来一系列挑战。

在工业化国家，对社会保障筹资制度造成影响最大的因素就是人口条件。在过去的20年中，养老保障制度改革的最重要的原因就是老龄化的加剧。而这些制度改革的依据是一个谬论：只要用个人储蓄制取代现收现付制，养老保障的支出就会减少。然而，制度资金来源改变了，制度的支出问题却没有解决，要想解决支出问题，只有削减待遇。病残人员的养老保险待遇需要从GDP划拨，在职人员必须为病残人员和退休人员的养老进行转移支付。

显然，如果老龄人口不断增加，那么养老和医疗费用也会随之增加。然而，由于过去20年中，很多国家一直在采取加强社会保障支出的政策，所以现在这些国家需要平衡社会保护制度的支出，或者政府预算。

如果出现最不利的情况，人口状况没有大的改观，由此而给社会保障体系造成的冲击即便在高度发达的国家，也不如原先人们想象的那么可怕。欧盟经济政策委员会最近预测，在未来50年，平均算下来，社会保障支出的增加在GDP中占5%，这个份额不小，但没有到失控的地步。

不过国与国的情况不一样。与老龄化比起来，各国社会保障制度的特点对社会保障支出的

影响更大，包括筹资渠道、领取待遇资格控制的松紧程度、待遇水平的高低。要想解决这些问题，有时候需要统筹采取控制成本、增加投入、在各制度之间重新分配资源等政策。老龄化对社会保障制度是一个冲击，但远不到击垮这个制度的程度。

扩大社会保障覆盖面

虽然发展中国家在某种程度上也面临着和发达国家一样的老龄化问题，但是对它们来说，目前最重要的是扩大社会保障覆盖面的问题。现有数据表明，全世界大概有80%的人口得不到充分的社会保护。

当务之急是要为人们提供基本的社会保护，使他们免受生存威胁。ILO曾经作过的金融研究表明，即便在低收入国家里，也可以为老百姓建立一种完整的或部分的“最基本的社会保护”。在某些情况下，需要暂时在一定的限制条件下引进一些捐赠。或者，正如ILO总干事胡安·索马维亚几年前说的那样，“这个世界上不缺消除贫困的资源，只是需要得当地运用这些资源”。

大约有30个发展中国家已经采取措施，通过转移支付的方式在本国建立了最基本的社会保护。从而，在经济危机时期，这些国家可以比较从容地应对社会风险，因为转移支付可以当做一个灵活的应对机制。

即便国际经验和ILO的研究表明，任何国家都可以在一定程度上构建最基本的社会保护，这一概念还需要进一步推广，还需要进一步丰富可供选择的政策。有很多方式可以选择，如提高税收，采取累进税制，提高收税的效率，确保现有体系在社会经济变化中不动摇。

联合国和ILO采取的行动

联合国高级项目委员会为推广最基本社会保护提出了“同一个联合国”的概念。ILO正在带领世界卫生组织和其他国际机构实现这一概念。这一项目的核心是众多机构联合捐赠方帮助各国为构建最基本社会保护设计并实施有效的转移支

付制度。

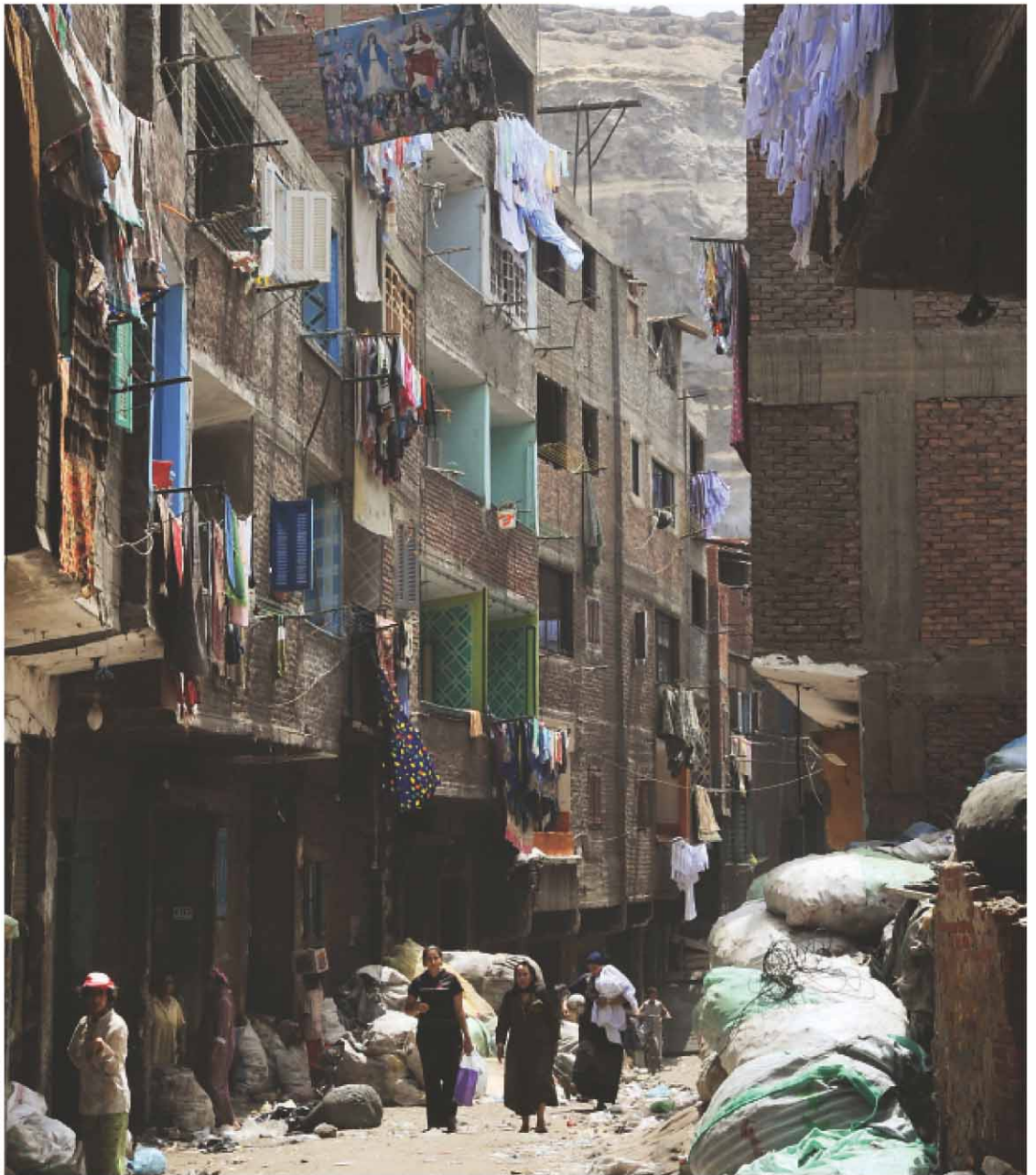
于2009年6月召开的国际劳工大会上签订的全球就业协定对最基本社会保护这一政策表示支持。该协定要求，目前尚未为国民提供全面社会保障的国家要“为全体国民提供足够的社会保护，为国民构建一个最基本的社会保护”。该协定还督促国际社会为社会保障提供支持，包括资金支持，以及各国在本国范围内建立最基本的社会保护。

ILO在全球社会保障及全面覆盖运动中，一直坚持通过收入再分配加强向最基本社会保护的投入。这场运动的战略分为两个维度。从横向来看，就是要扩大基本收入保障以及医疗保障覆盖面，要保障全体国民能够享受适度的基本收入保障和医疗保障。从纵向来看，要确保人们在面临失业、患病、失去赡养人、年老等境况时仍可以保持一定水准的生活。

然而，制度的可持续性是一个谁也无法回避的问题。当一国制定前瞻性的社会保障战略，并对各项社会保障需求的迫切程度进行全面评估时，就可以给各项社会保障需求以及政策工具的运用排个先后顺序。随着各国经济发展水平的提高，社会保障制度也可以同时改善，扩大社会保障覆盖面，提高社会保障待遇和社会保障服务质量。ILO第102号公约的精神即为此。

© M. Crozet/ILO





© M. Crozet/ILO

所以，当前需要解决这样几个问题：怎样实施一个针对全体国民，包括弱势群体的基本社会保护；如何通过预算制定、预算支出的方式确保并提高向社会保障制度中的转移支付；一个成熟的社会保障制度如何在有限的预算约束以及经济危机损耗资金储备的情况下保持财务上的稳定性，同时还可以支付充足的社会保障待遇。

答案是进行有力的监管，而不是设计新方案。近些年的社会保障发展历史表明，制度设计合理、资金充裕是确保社会保障制度稳定的必要

因素。所以各国都需要为社会保障制度尽可能多地争取资金支持。

残酷的经济危机告诉我们，需要对社会保障概念进行大胆的设想，要寻求让所有人受益于经济发展全球化的渠道。全球经济发展的不平衡、人民缺乏保障以及面临风险加大，都意味着社会保障制度需要进一步改善。

今天的问题是我们是否处于一个历史性的节点：将经济和社会政策融为一体，抑或经济向好时，继续沿用原有的运转模式。

全球医疗保障

——切实可行的目标



© M. Crozet/ILO

全世界每年大约有 1.5 亿人需要支付高昂的医疗费用，也就是说，在满足基本生活需求后，他们需要将高于 40% 的剩余可支配收入用于医疗。还有 1 亿人因病返贫，他们需要在满足基本的衣食住行和接受治疗之间进行痛苦的抉择。这给当事人的生活带来了极大的痛苦，也对经济的发展造成了一定的障碍。因病而贫，贫困又会导致健康状况进一步恶化。加利·汉弗莱对医疗保障覆盖不全面的问题进行了深入研究。

医疗保障覆盖不全面不只存在于发展中国家，但是，这些地区的有关问题更严重一些。一般而言，发达国家通过一个风险共担的社会保险机制支付国民的医疗保健费用。以德国为例，该

国年人均收入约为 33 000 美元，个人只承担医疗保健费用的 11%，其余部分通过社会保险制度或者税收制度来支付。另外，在大多数发展中国家，人们需要自行支付大部分的医疗保健费用。如刚果的年人均收入约为 120 美元，而人们需要自行支付大约 90% 的医疗费用。

解决这些问题的方法很多，但是比较有效的方法应该是：风险共担，预付费用，税收支持，社会医疗保险制度保障（即通过工人、雇主缴费以及政府的一些基金为社会医疗保障制度筹资，形成医疗保险基金）。风险共担机制意味着从所有参与人的缴费中支付病患人员的医疗费用，即健康人为病人进行补贴。

虽然预付费用机制和风险共担机制是实现平等的医疗保障全面覆盖的必要条件，但是 ILO 认

为，由于各国的环境不同，通向医疗保障全面覆盖的路径也有所不同。没有一个放之四海而皆准的方法。无论是在实行综合医疗保险制度的国家，还是实行单项医疗保险制度的国家，为全体国民提供医疗保障都是一个需要努力的目标。

泰国就是一个例子。2001年，泰国政府实行了一个由政府出资的医疗保障制度，该制度是自愿参加的制度，为那些不被已有医疗保障制度覆盖的私有部门的雇员、政府雇员、退休人员及其抚养人提供医疗保障。这个自愿参加的制度与已有制度一起，形成了一个全民医疗保健制度。ILO与泰国国际卫生政策项目紧密合作，致力于建立一个卫生预算模型，以衡量全国范围内的医疗卫生服务和筹资体系的变革成效。这一模型的建立，也便于预测未来医疗卫生资金的需求，还便于及早调整医疗卫生服务方案。听取社会合作伙伴以及终端服务对象，包括贫困人口的意见和建议，以及通过媒体与社会大众就新政策进行沟通，是整个预算模型建立过程的一个重要环节。

泰国政府对全民医疗保健制度提供了强有力的支持。制度的资金来源是税收。到2006年，泰国各种医疗保险制度共覆盖全体国民的98%，而全民医疗保健制度覆盖其中75%的人口，门诊率提高了4.3%，住院率提高了2.2%。



© R. Lord/ILO

加纳也对几大原本互相独立的医疗保险制度进行了整合，以期实现全民医疗保障。整合以及运营监督的工作是由全民医疗保险委员会进行的。该委员会也负责确定最低医疗保险待遇，对医疗保险提供者进行认证审批。ILO与加纳政府紧密合作，在社会保障改革以及医疗保险制度完善，包括提供将医疗保障覆盖面扩大到贫困人口的资金条件方面，进行政策建议和技术支持。

加纳国会通过法律，意图在2003年建立国家医疗保险制度，并将目标明确为“为我国居民提供基本的医疗保障服务”。加纳力争先将50%~60%的国民纳入国家医疗保险制度，在未来的5~10年内将剩余人口纳入该体系。但是任务着实艰巨。

让国民能够享受医疗照顾是21世纪初各国所面临的巨大挑战。ILO相信，如果对已有医疗保险制度覆盖面以及覆盖缺口进行充分分析，就有可能对全体国民，包括贫困人口提供医疗保障。ILO还相信，全民医疗保障制度不是奢侈浪费，它是经济发展的一个重要驱动力。

© P. Deloche/ILO



危机时期的失业保险



© M. Crozet/ILO

从 20世纪初开始，旨在帮助失业工人的系统计划已成为劳动力市场一个重要的项目，在现今世界有70多个国家建立了失业保险制度。但是围绕着这一制度的争议自其初设之日起到现在一直存在。《劳工世界》为此采访了国际劳工组织（ILO）的劳动力市场专家詹妮·博格。

《劳工世界》：“作为对全球经济和金融危机的一种应对措施，失业保险到底有多重要？”

詹妮·博格：“近来的金融危机再一次证明了失业保险的重要性。失业保险不仅能保护劳动者免受失业带来的经济重压，而且能通过拉动消费来降低经济衰退带来的不良影响。很多国家至今仍不具备能够有效保护失业者的系统计划，而另外一些国家虽然制定了失业保险计划，但是其覆盖率仍然较低。考虑到失业保险作为应对危机的一项政策的重要性，世界各国应当采取措施切实贯彻这一系统计划并扩大其覆盖范围。有些国家，比如美国和巴西，将扩大失业救济金的覆盖范围

作为其应对危机的财政手段之一。延长劳动者享受失业保险待遇的时间固然是一项重要的手段，但是如果实施扩大失业保险覆盖范围的政策，使那些以前无法获得失业保险金的劳动者也能享受失业保险待遇，那将会更好、更有效。”

《劳工世界》：“对于失业者的补偿有哪几种不同形式？”

詹妮·博格：“对于失业者的补偿可以采取多种不同的形式，如一次性支付补偿、失业保险、失业援助、就业计划以及传统的贫困救济。这些形式中的每一种都对应着不同的政策目标，对于劳动者、雇主和政府也都具有相应的优点和缺点。然而，所有这些形式都能降低失业给劳动者带来的经济冲击，从而减小经济衰退带来的不良影响。”

《劳工世界》：“您能向我们详细介绍一下不同形式的失业援助之间有何差别吗？”

詹妮·博格：“一次性支付补偿是由雇主在终

止其与雇员的劳动合同时向雇员支付的一笔费用。必须遵守一次性支付补偿法律的公司似乎要为其劳动力支付更多的成本，因为它们与其劳动力之间的联系纽带更加紧密。持批评意见的人声称这种制度破坏了流动性，在经济危机过程中它会令公司的财务状况进一步恶化，而如果公司宣布倒闭的话，那么劳动者失去经济补偿的风险则更大。”

“失业保险是典型的由雇主、劳动者和政府三方出资建立的。保险金可以为下岗工人在经济层面上提供一定的保护，同时保证他们有足够的¹时间找到更符合其技术水平的工作，这潜在地提高了社会经济的生产力水平，推动了社会经济结构的重组。但是持反对意见者批评说，如果失业保险金很高，就会使劳动者更愿意在家赋闲而不去工作，那么失业率反而会升高。”

“失业援助则是寻求以一种尝试性手段来为那些最需要帮助的劳动者提供援助的系统计划。传统的贫困救济机制，即我们熟知的社会救助或福利系统，同样也是面向那些最需要帮助的人。就业计划则是向劳动者提供工作机会，并向其支付相当于或低于社会最低工资标准的报酬，有时这种工资报酬是以实物的方式支付的。”

《劳工世界》：“从历史来看，让大众广泛接受失业救助的理念需要历经相当长一段时间，是这样吗？”

詹妮·博格：“最早一种由政府提供资金实施的社会救助是1598年通过实行的《英国济贫法》(English Poor Law)，它是向那些贫困的老、幼、妇提供经济援助的。在19世纪，向失业者提供的援助大都来源于工会、劳动者联合会以及其他群众团体。考虑到从1596年到1905年间，各国不愿为失业者提供任何形式的保护，那么像失业保险这样具有革命性意义的制度变革在20世纪获得了广泛接受是一件多么了不起的事情啊。”

“由国际劳工组织召开的国际劳工大会通过的第一份建议书是《1919年失业建议书》(Unemployment Recommendation of 1919)，它建议各成员国都应该建立一套有效的失业保险机制。

很多欧洲国家的失业保险方案最初是基于自愿原则，尔后改为强制型，而条款也更加优惠，即提高了保险金的替代率，延长了保险金的领取年限。不过，20世纪90年代，这些失业保险方案大都对保险金的领取期限作出了限制，比如6个月或1年，从而尽量推动就业市场的复兴，使长期失业水平得以降低。”

《劳工世界》：“随着很多劳动力市场中非正规就业的兴起，失业保险依然可行吗？”

詹妮·博格：“在发展中国家，城市非正规就业的出现使监管的难度加大。正如有些批评人士所指出的那样，有些人在非正规就业领域就业的同时仍然可以领取到失业保险金。当然，对于非正规就业的主要关注仍然集中在有很多非正规就业人员仍被排除在失业保险的覆盖范围之外。我们所需要的是一个一揽子计划，来强调对劳动力的竞争性需求。这样，政府就可以将由政府、雇主和劳动者三方共同出资建立的某种保险机制与由政府埋单的积极劳动力市场政策结合起来。这些积极的劳动力市场政策包括培训计划、就业计划、企业就业津贴和劳动力市场服务。”

《劳工世界》：“失业保险制度对于那些发展中国家适合吗？”

詹妮·博格：“当今很多中等收入水平的发展中国家，其富裕程度已与那些工业化国家开始实施失业保险制度时的富裕程度差不多了。如果中等收入水平的发展中国家决定采用失业保险机制，它们仍需同时采用诸如公共工程或培训计划这样的其他系统计划，来保证非正规就业群体在困难时期也能在经济层面上获得一定的援助。”



ILO 和 WTO

对贸易和非正规就业的共同研究

——发展中国家的全球化和非正规就业问题



© M. Crozet/ILO

此次研究发现，由于转换工作的劳动者面临着贫困陷阱，发展中国家大量出现的非正规就业使得各国未能从贸易开放中获得很大的收益。这是由国际劳工组织国际劳工研究所（ILO International Institute for Labor Studies）和世界贸易组织秘书处（WTO Secretariat）共同进行的研究课题得出的结论。

聚焦于全球化与非正规就业之间的联系，该研究发现非正规就业在很多发展中国家十分普遍，这使得成千上万的劳动者处于没有任何工作保障、低收入、缺乏社会保障的境地。非正规就业所占比例在各国之间差异很大，低至有些拉丁美洲国家的30%，高至一些撒哈拉以南的非洲国家和南亚国家的80%多。

“此次研究印证了我们从历史经验

中总结出来的结论，即通过促进体面劳动目标与贸易之间的互补以及金融政策与劳动力市场政策之间的互补，发展中国家可以在从贸易开放中获益、推进全球化对社会领域的影响、应对当前的危机等方面处于更加有利的位置。”国际劳工组织总干事索马维亚在与世界贸易组织秘书长拉米一起发布此次研究结论时如是说。他还补充说，这与最近在G20峰会上倡导的实施“复兴计划，从而支持体面劳动，促进就业工作，优先促进就业增长……并且持续为那些失业者以及处于失业边缘的劳动者提供收入、社会保障和培训的支持”相呼应。

非正规就业所涉及的是些未经注册的私有企业，它们并不一定按照国家的相关法律制度办事，即可能并不参加社会保险，其工作人员都是些个

体户或其家庭成员。在这种情况下，非正规就业在有些国家，尤其是亚洲，仍然占到很大比例，甚至还有上升趋势。

拉米表示：“贸易为世界范围内的经济增长和社会发展作出了很大贡献。但是这并没有自动转化为就业质量的改善。贸易开放需要适宜的 internal 政策来创造良好的就业岗位。随着此次危机的出现，贸易活动受到很大影响，很多劳动者不得不去从事非正规就业领域的工作，这也再次印证了上述观点。”

分析资料显示，贸易开放对非正规就业的影响在很大程度上与各国的特定情况以及各国对贸易和内部政策的策略制定相关。此次研究中的实证分析显示，经济更加开放的地区出现非正规就业的比例相对较低。贸易改革的短期影响可能首先反映在非正规

就业的增长上。但是其长期影响应该是令正规就业领域得到加强，因为贸易改革更有利于促进就业，而且那时适宜的国内政策也应该已经到位了。

降低非正规就业比例能够释放富余生产力，促进多样化并增强国际贸易能力。由于非正规经济会阻碍企业的成长，非正规就业的负面作用主要体现在为无法实现生产力的提升，同时企业的平均规模也比较小。当非正规就业所占比例较高时，企业家精神和承担风险的精神就会被削弱，从某种角度来讲，这也是由不当的税收体系、较差的社会保障和商业监管水平造成的。非正规经济也会阻碍各国充分享受贸易改革为其带来的利益，因为非正规就业令转换工作的劳动者面临着贫困陷阱。

发展中国家非正规就业比例越高，在面临诸如当前全球性金融危机这样的冲击时，其抵御能力就越弱。非正规经济规模越大，该国家就会越频繁地受到冲击，其可持续发展速度较其他国家也更低。同时，非正规就业还会降低自动稳定器（automatic stabilizer，是指经济系统本身存在的一种会减少各种干扰对国民收入冲击的机制，能够在经济繁荣时期自动抑制通胀，在经济衰退时期自动减轻萧条，无需政府采取任何行动——译者注）的有效性。

全球市场整合应该与通过实施体面劳动政策来解决非正规就业问题结合起来综合考虑。扶持正规领域的企业、创造正规就业岗位能够使各国更加充分地享受贸易开放为其带来的利益，使人们的生活水平得到提高，使劳

动者可以获得体面的工作。要对工作转换给予支持、获得贸易开放所带来的利益，社会保障的作用也十分关键。我们应该将注意力更多地集中于社会保障政策的制定和贸易改革策略的构思上。

此次研究表明，应该以一种能够促进就业的方式来制定和实施贸易改革策略，进而使工作岗位重组更加有利于正规就业的发展。



G20 峰会：

经济重振的核心是提供高质量的就业机会



© AFP

2009年9月，G20峰会上达成了全球就业协定，并声称“在构建未来的经济增长时要以就业为导向”。

在匹兹堡举行的峰会邀请 ILO 总干事胡安·索马维亚作了一个关于就业和社会保护的政策报告。他说：“很

高兴看到各国领导人在经济复苏的计划中把体面劳动放在重要位置，确保了就业岗位增长在政策制定中的优先顺序。”

“ILO 带来了劳动者、企业以及社区的愿望”，他说。

在充分肯定各国在延缓世界经济衰退中的作用后，G20 的领袖声明认为，“我们只有等到世界上健康而且在努力工作的人都能得到体面劳动的机会后，才可以真正松一口气”。美国总统奥巴马于 2009 年 9 月 25 日在匹兹堡宣读了这一领袖声明。

“在匹兹堡的会议上我们看到，经济危机还没有过去，目前各国正在采取措施，力图在 2009 年保住 1 100 万个就业岗位，而刺激经济的政策同时还需要减少失业以及危险的就业岗位。”

胡安·索马维亚说。他说，他希望看到各国领导人对于促进就业的决心和挽救金融业的决心一样大。匹兹堡的峰会在这方面起的作用不小。

胡安·索马维亚注意到各国正在寻求一个更加平衡的经济政策方案。他说：“为确保渡过危机后，经济能够实现稳定增长，我们需要解决导致这场危机的根本问题。在很多国家，工资的增长速度远远低于生产率的提高速度，这使得消费和储蓄之间的关系严重失衡。我们过度重视了经济尤其是金融业的作用，而忽略了社会以及环境对可持续发展的影响。”

峰会提出要实现强大、持续和平

衡的增长，以确保“经济稳定恢复，为人们创造出好的就业岗位”。

在“经济重振的核心是提供高质量的就业机会”这一指导方针下，各国领导人承诺，“在经济重振计划中，要支持体面劳动的理念，保住就业岗位，把就业岗位增长放到首要位置。除此之外，还要为失业者以及即将失业者提供经济支持、社会保护以及培训。目前的危机并不是违背或者忽略国际劳工标准的理由，各国还应当在ILO工作中的基本原则和权利的框架内制定政策”。

各国领导人还承诺，“要实现强大、持续和平衡的增长，需要对目前的

体制进行改革，扩大劳动力市场的范围，实行积极的就业政策，提供高质量的教育和培训”。峰会恳请ILO为此而制定一个培训战略。

各国领导人同时还对全球就业协定表示认可，承诺在制定社会政策时体现全球就业协定的精神。国际机构应当在目前以及危机后时代的政策制定过程中，考虑国际劳工标准以及全球就业协定的原则。为确保各国对就业的持续关注，匹兹堡峰会的主席要求美国在2010年初邀请各国就业和劳工部的部长召开有关会议。

社会保障：ILO 要求扩大覆盖面



© M. Crozet/ILO

2009年9月2—4日，来自29个国家的工人代表、雇主代表和劳动行政部门代表在日内瓦召开会议。会议提请全球采取政策推动社会保障覆盖面的拓宽。

在这一为期3天的高层会议上，与会者认为，全球经济危机给了各国沉重的教训。巴西社会保障部副部长认

为，社会保护制度不应当是个奢侈品，也不应当成为社会的负担，因为它们减轻经济危机的负面作用以及稳定社会方面，起着至关重要的作用。

他认为，尽管几乎所有国家都建立了社会保障制度，无论是发达国家还是发展中国家，但国与国之间的社会保障覆盖面都各有不同。

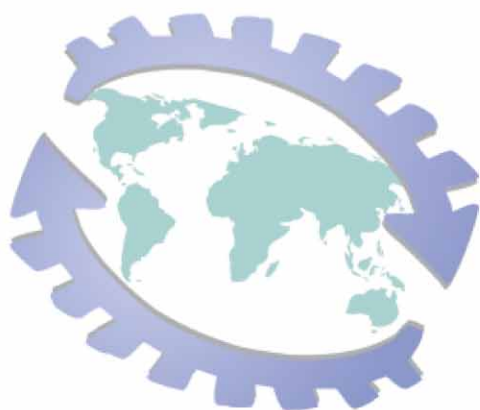
他特别指出，目前有效的6个有关社会保障的国际劳工公约，尤其是102号公约《1952年社会保障（最低标准）公约》。巴西、保加利亚和罗马尼亚最近刚刚批准第102号公约，另有几个国家正在考虑批准这一公约。这说明，即便在社会保障制度停滞多年后，一些国家仍有能力支付基本的社会保障待遇。

会议上形成了一个从两个维度来拓宽社会保障覆盖面的决定。一个维度是横向的，如通过公共政策的制定使越来越多的人进入社会保护制度的框架中，其中包括非正规经济部门的人，为老年人和残疾人提供补贴。一个维度是纵向的，即按照国际劳工公约和建议书的标准提高社会保障待遇。

一些国家通过转移支付现金，在很大程度上减轻了贫困。然而，巴西和墨西哥还需要提高有关机构的管理和投资水平。成功国家的经验表明，一个成熟的社会保障制度支出大概占GDP的0.5%，这是各国完全有能力负担的。

环球劳动

家政服务人员劳工标准讨论



在很多国家,有偿家政服务工作事实上一直是一种隐形就业形式,因此,很多家政服务人员长期忍受着包括被拖欠工资、劳动时间过长、个人隐私得不到保护以及遭受性骚扰的威胁在内的恶劣工作环境。在更极端的情况下,家政服务人员甚至处于类似于强迫劳动或是奴役的状态。当年纪较小的人员从事家政服务工作时,这种形式的就业就近似于一种最恶劣的童工用工形式。2008年9月,泰国和老挝政府、工会以及雇主组织对创建一套适用于全世界数以百万计的家政服务人员的首个国际劳工标准开始正式磋商。2009年7月,印度和印度尼西亚也举行了与此相似的磋商会。作为回应,国际劳工组织已经将这一问题列入了2010年国际劳工大会的议事日程,旨在通过一项新的相关国际公约或建议书。

ILO 支持“走向大海”行动计划



© M. Crozet/ILO

2009年9月7—10日,在巴巴多斯举行的国际劳工组织关于尽快广泛签署和有效履行《2006年海事劳工公约》的半球会议上,对海员培训进行战略性投资成为其中的一项建议。该会议认为,海运业可以成为年轻人初入劳动力市场择业的一种选择,因此应该积极响应并支持由国际海事组织(IMO)发起的此次“走向大海”行动计划。全球最大的两个船旗国巴拿马和巴哈马群岛都位于拉丁美洲和加勒比海地区,它们拥有大约1.05万艘注册

为该国籍的船只。这两个国家已于2006年批准了《海事劳工公约》,该公约可以被称作为海员量身定做的易理解、可执行的“权利法案”,而且该公约一旦正式生效,船舶公司仍具有一定的灵活执行空间。ILO成员国都将履行该公约。公约规定了海员商船工作和船上居住的最低要求,从而改善了人们对海员职业的看法,希望能使该职业对于求职者来说更具吸引力。

帮助孟加拉国创造绿色就业岗位

ILO 将为孟加拉国提供技术支持，以帮助该国推广可再生清洁能源。这一举措将增加该国的绿色就业岗位。孟加拉国劳动就业和培训局是该国的职业培训机构，它于 2009 年 9 月在达卡与孟加拉乡村银

行的 Shakti 支行签署了一份谅解备忘录。根据这一谅解备忘录，Shakti 支行将支持劳动就业和培训局在全国培养太阳能相关技术工人。这一备忘录是公私联手推广可再生能源的一个范例。孟加拉农村银行的 Shakti 支行已经为

225 000 个家庭安装了家用太阳能装置，并且以每月 12 000~15 000 个的速度增加着。这一举措搭建了通向 ILO 于 2008 年在孟加拉国实施的绿色就业项目的通道。

ILO 接受美国用于解救全球童工的基金

国际劳工组织消除童工项目 (ILO—IPEC) 日前接受了美国劳工部 5 900 万美元的捐赠，用于解救全球 19 个国家的童工。

5 900 万美元中，有 39 371 100 美元是直接给予 ILO 的。相当大一部分资金用于支持 ILO—IPEC 在非洲、亚洲和拉丁美洲的解救童工项目。这些地区的解救童工项目虽然已经取得较为明显的进展，但仍有成千上百万的儿童陷在强迫劳动的深渊中，健康没有保障，无法接受教育，看不到未来。

ILO—IPEC 的主任米歇尔·詹卡尼斯说，美国是我们在消除世界最恶劣形式童工方面的一个很重要的合作伙伴。美国提供的这些资助，将帮助我们寻求解决童工问题的最

有效的方法。

这些资金除了用于解救童工外，还用于进一步改善收集和分析童工数据，推动各国解救童工政策的实施，以及加强在农业领域解救童工的国际合作。

詹卡尼斯女士说，这些资金对于那些可怜的童工来说来的正是时候，因为全球金融危机把贫苦家庭推向了一个更惨的境地。2009 年 6 月，ILO 通过的全球就业协议号召各国逐步采取措施，消除童工，或者防止童工数量的增加。这些资金对这一目标是一个强有力的支撑。

ILO—IPEC 接受了 1 500 万美元的资助以帮助科特迪瓦、加纳、肯尼亚、马拉维、尼日利亚和赞比亚等非洲国家加强消除童工的立法。还有 1 150

万美元是用于玻利维亚、巴西、厄瓜多尔、墨西哥和巴拉圭的消除童工的项目；还有 500 万美元是用于菲律宾和印度尼西亚的消除童工项目的。ILO 还将得到 700 万美元的资金，用于童工数据收集和分析，其中有 280 万美元是用于 ILO—IPEC 的全球行动计划。

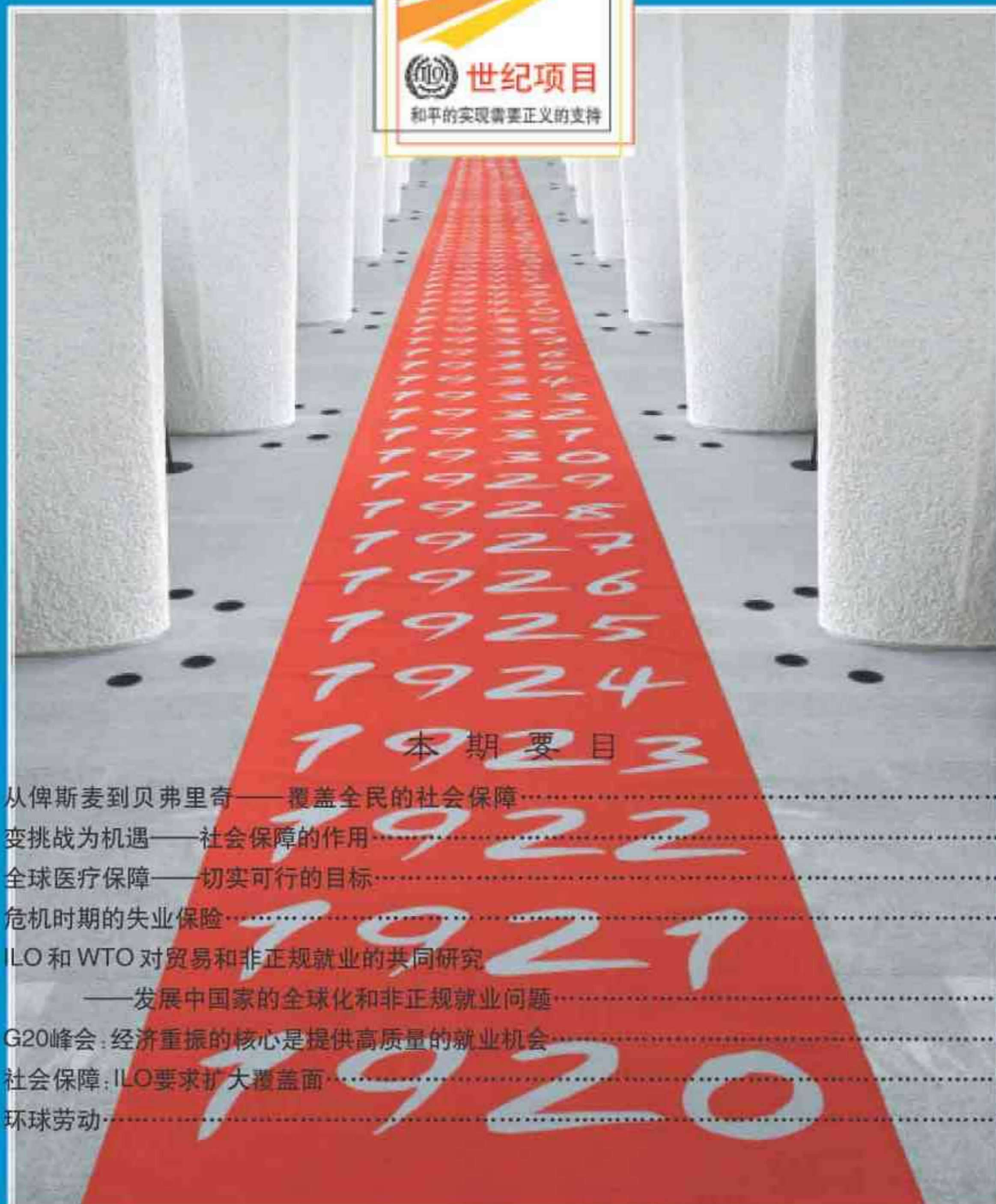
全球行动计划的目標是到 2016 年消除世界最恶劣形式的童工，并敦促 ILO 的成员国根据第 182 号公约制定一个消除最恶劣形式童工的时间进度表。《1999 年最恶劣形式童工劳动公约》的批准速度创了 ILO 之最。在 ILO 183 个成员国中，只有 12 个国家目前还没有批准这一公约。

ILO 与德国签署消除缅甸未成年工的协议

ILO 与德国政府签署一项协议，旨在消除缅甸的未成年工。截至 2009 年年底，德国政府已经为在 2009 年 7 月—2010 年 5 月的活动计划捐赠 737 055 美元。这一活动秉承 ILO《强迫劳动公约》(第 29 号) 的精神，力求达到这样的目的：用人单

位招募新员工时，要遵守国际标准和本国的法律；采取法律、行政或其他方法避免用人单位招募未成年工；一旦发现招募或非法雇佣未成年工，将一律采取强制措施。2002 年缅甸政府曾与 ILO 达成一致意见，允许 ILO 在缅甸派驻联络官员，帮助缅甸开展消除

强迫劳动的工作。2007 年，在缅甸实施了强迫劳工举报投诉制度。ILO 特派联络官员及其下属专门负责监督此项制度的实施。由此，大量被强迫劳动的未成年工浮出水面。



从俾斯麦到贝弗里奇——覆盖全民的社会保障.....	2
变挑战为机遇——社会保障的作用.....	3
全球医疗保障——切实可行的目标.....	7
危机时期的失业保险.....	9
ILO和WTO对贸易和非正规就业的共同研究 ——发展中国家的全球化和非正规就业问题.....	11
G20峰会:经济重振的核心是提供高质量的就业机会.....	12
社会保障:ILO要求扩大覆盖面.....	13
环球劳动.....	14

出版者敬告读者

《劳工世界》不是国际劳工组织的正式公报，署名文章的观点属作者个人意见，不一定反映该组织正式观点。但可供一切形式的宣传媒介使用。

联系信函请寄：中华人民共和国北京朝阳区亮马河南路14号国际劳工组织北京局。邮政编码：100600

主 编：王玉芬
 责任编辑：牛雅娜
 主 管：中华人民共和国人力资源和社会保障部
 主 办：中国劳动社会保障出版社
 国际劳工组织资助出版

编辑者：《劳工世界》编辑部
 地 址：北京朝阳区惠新东街1号
 电 话：(010) 64962327
 邮 政 编 码：100029

出版发行者：中国劳动社会保障出版社
 印刷者：北京京华虎彩印刷有限公司
 (原北京印刷三厂)
 统一刊号：ISSN 1671-0096
 CN 11-4618/D