

社会保障 与深化改革

S HEHUI BAOZHANG YU SHENHUA GAIGE

■ 郑造桓 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

↓ 社会保障 与深化改革

S HEHUI BAOZHANG YU SHENHUA GAIGE

■ 郑造桓 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障与深化改革 / 郑造桓主编. —杭州: 浙江大学出版社, 2015. 12

ISBN 978-7-308-15315-7

I. ①社… II. ①郑… III. ①社会保障—研究—中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 266103 号

社会保障与深化改革

郑造桓 主编

责任编辑 田 华

责任校对 杨利军 陈晓璐

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州时代出版服务有限公司

印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 18.75

字 数 330 千

版 印 次 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-15315-7

定 价 50.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式: (0571) 88925591, <http://zjdxcb.tmall.com>

序

中共浙江省委书记 夏宝龙

社会保障是社会公共服务、社会管理、社会建设的重要组成部分，是人类社会文明进步的重要体现。改革开放以来，我省坚持从实际出发，积极探索符合国情、省情的社会保障发展之路，创新体制机制，加大保障力度，使社会保障、社会管理领域的许多工作走在全国前列，为浙江改革发展、和谐稳定作出了重要贡献，有力促进了经济社会的协调发展。一个与社会主义市场经济体制相适应的社会保障体系框架已初步形成，并日益发挥着保障群众基本生活、增进人民福祉、维护社会公平稳定、促进经济发展的重要功能。

随着改革的不断深入和经济社会的转型发展，社会保障在促进国民经济和社会发展中的作用将不断凸显，建立与我省经济社会发展水平相适应、覆盖城乡的社会保障体系任务日趋繁重。我们要继续发扬“干在实处、走在前列”的精神，以科学发展观为指导，以构建社会主义和谐社会为目标，进一步完善社会保障体系，发展社会保障事业，使全省老百姓过上更加幸福安康的生活。

在新的历史时期，适应广大人民群众对社会保障和政府社会管理创新的新要求，加强对社会保障新情况、新问题的研究显得十分必要和紧迫。研究越透彻，决策的科学性就越强，在实践中就可以少走弯路。以浙江大学为依托组成的浙江省社会保障发展研究中心，作为一个跨学科、综合性的研究机构，长期以来正确把握社会保障事业发展方向，坚持理论与实践相结合，组织开展了一系列社会保障课题研究，取得的成果具有很强的针对性、指导性，已成为省委、省政府在社会保障和社会政策方面的重要思想库，发挥了应有的作用。衷心希望浙江省社会保障发展研究中心的专家学者继续发挥自身优势，与时俱进、开拓创新，把学术研究与服务浙江发展紧密结合起来，为我省社会保障事业的可持续发展作出新的更大的贡献！

前 言

中共十八届五中全会对我国“十三五”规划的制定提出宏伟的目标。习近平主席在北京“2015 减贫与发展高层论坛”的主旨演讲中指出：中国是全球最早实现联合国千年发展目标中减贫目标的发展中国家。未来 5 年，我们将使中国现有标准下 7000 多万贫困人口全部脱贫。这是中国落实联合国发展峰会提出的 2015 年后发展议程的重要一步。这一庄严承诺，这不仅对我国告别千百年贫困历史具有里程碑意义，也是对世界脱贫的重大贡献。

在中国，社会保障具有悠久的历史。中国共产党执政之后，更加重视社会保障。早在中华人民共和国成立前夕，作为临时宪法的《中国人民政治协商会议共同纲领》，就明确规定了公民的社会保障权益。规定公民在年老、疾病和丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利，这是社会救助制度的宪法依据；规定国家建立劳动保险制度，包括养老、医疗、工伤、生育等风险的保障项目，这是社会保险制度的宪法依据；规定每一个人都负有赡养老人的义务，这是家庭责任的宪法依据。1954 年《中华人民共和国宪法》重新确认了公民的这一系列社会保障权益。

据此，国家逐步建立起一套全新的社会保障体系。1950 年代实施《劳动保险条例》、公职人员社会保障制度和农村五保供养制度。1960 年代实施农村合作医疗制度。同时，建立了面向全社会的社会救助制度、针对公职人员和企业职工的职工福利制度，并支持农村集体经济组织发展农民福利。这一系列社会保障制度，为经济发展、社会进步和人民生活水平的提高发挥了极其重要的作用。

1980 年代开始，随着经济体制改革的逐步展开，中国在社会保障领域进行了全面改革，陆续颁布和实施了一系列新的制度与政策，一个与社会主义市场经济体制相适应的新型社会保障体系框架已经基本形成，并朝着覆盖城乡、惠及全民的方向发展。但是，应该看到社会保障事业发展中还存在不少矛盾和问题，集中表现为社会保障资源配置不合理，制度公平性不足，可

持续性令人担忧,管理服务效率和能力有待提升。

中共十八届五中全会就“十三五”规划作出部署,并公布了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,其中关于保障和改善民生有一系列重要论述,明确提出要建立更加公平更可持续的社会保障制度,并强调积极开展应对人口老龄化行动,体现出理念、制度和措施诸方面的创新,这对于“十三五”乃至今后一个时期老百姓的生活及其相关的制度政策都会产生积极的影响。

在这样的背景下,我们从事社会保障和社会发展的教学科研工作者,需要有更深入的调查研究,有更深刻的思考,要进一步研究社会保障学理和普遍性规律,探求经济社会转型背景下的社会保障事业发展问题,研究新形势下的社会保障制度安排与政策设计,为学科繁荣发展,为党和政府建言献策,使“十三五”时期的社会保障事业发展得更好。

本中心成立十七年来,在学术界和从中央到地方各级政府及有关部门的支持下,立足浙江,面向全国,放眼世界,扎实开展研究工作,取得了一系列成果,受到学界同行、政府部门和社会的认可和期待。同时,与兄弟院校、科研机构一起搭建了开放式的研究和交流平台,形成了一支充满生机和活力的研究队伍。

“十三五”期间,创新、改革、绿色、分享的集结号和动员令,催人奋进,令人鼓舞。更加公平、更可持续、更有效率的社会保障制度,需要有正确的决策,需要有科学的管理,需要有优质的服务,需要有全民的参与,需要有学者的智慧。让我们在这波澜壮阔的新时期,奋发努力,在为国家为人民作贡献的过程中,实现自己的价值,成就自己的理想!

编 者

2015 年 10 月

目 录

综合研究

从社会保障到社会保护:社会政策理念的演进	唐 钧(1)
正确认识与有效化解大学生就业难	姚先国(12)
风险、个体化与社会治理	王小章 冯 婷(20)
“成功老龄化”理念及其政策含义	张旭升 林 卡(29)
依法落实老年人的社会服务权	黄元龙(39)
浙江人口老龄化新态势	姚引妹 李 芬 尹文耀(43)

养老保障

在制度赡养率背景下合理降低我国基本养老保险缴费率的研究	路锦非(57)
我国企业年金发展的困境与出路	孙胜梅 黄佳莺(79)

养老服务

论老年期长期生活的服务保障	王先益(89)
老年照护服务补助制度及其成本分析	何文炯(95)
浙江省养老服务价格管理问题研究	张 翔 王佳丽(105)
浙江养老服务补贴制度实践与发展	董红亚(120)
浙江省社会养老服务体系创新的构想	戴卫东(138)
政府在养老服务中的责任分析	张 晖(149)
“老年宜居社区”建设过程中社区管理对老年人幸福感的影响 ——以杭州市的调查为例	何 铨 张 实(159)

健康保障

我国医疗保险费用总额预付制实施现状及发展前瞻 黄佳莺 孙胜梅(169)

我国医疗保健产品创新设计发展战略研究 王 健(179)

社会医疗保险对老年人健康水平的影响

——基于浙江省的实证研究 刘晓婷(191)

中国生育保障制度改革研究 何文炯 杨一心 王璐莎 徐 琳(213)

基于公平视角的我国职业伤害保障研究 周慧文 刘 辉(230)

杭州市老年人意外伤害保险调研报告 施 红(239)

社会福利

论经济适用住房制度之改革 李苏芳 陈信勇(252)

杭州市农民工住房需求及影响因素实证分析

——基于杭州市 2075 份问卷的研究 米 红 余红霞(267)

职工探亲假制度改革及其立法完善 许建宇(285)

后 记 (292)

从社会保障到社会保护：社会政策理念的演进

□ 唐 钧*

摘 要：“社会保护”的概念，自从 20 世纪 90 年代因联合国倡导而逐渐成为一种新的国际共识，迄今已经 20 多年了。从 80 年代及以前已经在国际上普及的社会保障概念到 90 年代以后普遍使用社会保护概念的历史演进，实际上蕴含的是社会政策价值理念的变化。如果教科书式地固守传统的社会保障概念而不关注国际上社会政策价值理念的新变化，是否会使中国社会保障制度改革迷失方向？

关键词：社会保障；社会保护；社会保护底线

在中国，一般把国家保障公民基本生活需求的社会政策和社会立法称为“社会保障”。究其原委，是因为 20 世纪 80 年代改革开放的中国开始摒弃计划意味浓郁的“劳动保险制度”准备与国际接轨时，“社会保障”（Social Security）正是国际劳工组织自二战结束以来力推的一个与公民社会权利相关的核心概念。但是，到了 90 年代以后，国际劳工组织常用的概念中又多出了一个词——“社会保护”（Social Protection）。这个变化，在中国的政界和学界似乎都没能引起足够的重视。

尚晓援在《中国社会保护体制改革研究》一书中特别强调：“社会保护，在中国是一个使用效率比社会福利、社会保障、社会保险低得多的概念。在西方发达国家的社会政策研究中，自 20 世纪 90 年代以来，社会保护概念的使用频率则日益增加。”^①

* 唐钧：中国社会科学院。

① 尚晓援：《中国社会保护体制改革研究》，中国劳动社会保障出版社 2007 年版。

社会保障和社会保护,这两个词面意义在中文语境中看起来相当接近的词汇,在国际通行的表述中实质意义却不尽相同。这样的差异背后又潜藏了什么样的重要变化呢?

一、社会保障与社会保护

社会保障的概念,在20世纪80年代及以前就已经在国际上被普遍接受和使用;然而到90年代以后,社会保护概念崛起并逐渐成为新的国际共识,要讨论这一历史演进过程中蕴含的社会政策价值理念的变化,不妨先看一下对这两个名词的一般性解释。

1. 社会保障

社会保障一词,译自英文 Social Security,美国1935年的《社会保障法案》(Social Security Act)第一次在社会立法中引入这个名词。二战以后,欧洲国家纷纷建立“福利国家”。但因为价值理念和文化传统的差异,远隔大西洋的美国却没有简单地附和及接受这个在当时得到普遍赞扬的新生事物,而是坚持本国较为低调的社会保障的概念。与此同时,国际劳工组织(ILO)可能是为了取得更广泛的国际共识,也采用了社会保障这个概念,并于1952年国际劳工大会通过了《社会保障(最低标准)公约》,制定了建立社会保障制度的基本准则。此后,社会保障一词逐渐被国际社会普遍使用,成为一个在相关的社会政策和社会立法中频频出现的专门术语。

国际劳工组织对社会保障所下的定义是:“社会通过一系列对付经济和社会风险的公共措施,为社会成员提供保护——否则,这种风险将导致薪给的停止支付,或因疾病、生育、工伤、失业和死亡导致实际收入的减少;同时它也提供医疗照顾和家庭津贴。”^①与此相一致,詹姆斯·米奇列(James Midgley)在其所著的《社会保障、不平等与第三世界》一书中,把社会保障的外延界定为社会救助、社会保险和社会津贴。^②

但是,到了20世纪80年代,国际劳工组织对社会保障的界定已经发生了较大的改变。在题为“21世纪社会保障展望”的报告中,国际劳工组织的专家组提出:社会保障的目标不止于防止或减轻贫困,应该更为广泛。它反映着一种最为广义的社会保障意愿。它的根本宗旨是使个人和家庭相信他

① ILO. Introduction of Social Security. ILO, Geneva, 1984.

② James Midgley. Social Security, Inequality and the Third World. Wiley, London, 1984.

们的生活水平和生活质量会尽可能不因任何社会和经济上的不测事件而受很大影响。这就不仅是在不测事件中或已出现不测事件时去解决困难，而且也要防患于未然，帮助个人和家庭在面临未能避免或不可避免的伤残和损失的时候，尽可能做到妥善安排。因此，社会保障需要的不仅是现金，而且还要有广泛的医疗和社会服务。^①

此时的社会保障概念，已经远远超出了“社会保障=社会津贴+社会保险+社会救助”的传统思维。更重要的是，这种观点已经成为一个相当广泛的国际共识。在当今世界上，作为社会政策和社会立法重要领域的社会保障，其目标是试图建立一个尽可能全面防范所有可预见的社会经济风险，保障全体公民基本生活需求的国家制度。

2. 社会保护

到了20世纪90年代以后，在国际劳工组织、世界银行等国际组织推动下，另一个新名词——“社会保护”异军突起，逐渐成为国际上与社会经济发展相联系的一个重要议题。尚晓援认为：“社会保护这个概念……用以概括各种形式的国家干预政策，这些政策旨在保护个人免受市场不测造成的种种后果的危害。”“20世纪90年代以来，很多大的国际组织和学者倾向于使用‘社会保护’这个概念。”^②

英国海外发展研究所(ODI)对社会保护的定义是：社会保护是指为了应对脆弱、风险以及社会无法容忍的剥夺而采取的一种公共行为。^③

国际劳工组织给出的定义则要具体得多：社会保护是指通过不断的政府行动和社会对话而实现的一系列政策措施，其目的是确保所有的男人和女人都能享有尽可能安全的工作环境，获得充分的社会服务和医疗服务；并且在因疾病、失业、生育、伤残、丧失家庭主要劳动力或年老而造成收入丧失或减少时，能够得到足以维持生计的保障待遇。^④

世界银行(WBG)的界定也很具体，但角度却不尽相同：仅在遭遇风险时向低收入者提供临时性的救助和津贴是远远不够的，应该对人力资本投资（如对教育和医疗卫生投资）进行公共干预，帮助个人、家庭和社区更好地管

① 皮埃尔·拉罗克等：《21世纪社会保障展望》，唐钧等译，华夏出版社1989年版。

② 尚晓援：《中国社会保护体制改革研究》，中国劳动社会保障出版社2007年版。

③ 转引自谢东梅：《低收入群体社会保护的 policy 含义及其框架》，《商业时代》2009年第21期。

④ 国际职业安全与卫生信息中心：《提供全面保护，促进社会对话》，《中国安全生产报》2007年5月10日。

理风险;给受到社会剥夺的低收入者提供支持,创造更多的就业机会。^①

上述社会保护概念在表述上的差异是显而易见的。在学术界,迄今为止,关于社会保护的内涵和外延远远未能达成共识。

进一步分析上述三个国际组织的社会保护定义,可能要联系到界定者的“本职工作”,联系到机构本身的服务宗旨——英国海外发展研究所的定义与其“从事研究”的身份相符,学术研究的意味浓郁,也很简明扼要,但太讲原则,甚至有点忽视可操作性。国际劳工组织的定义看起来更像一个获取的手段或途径更加明确、庇护的范围更加广泛的社会保障制度。世界银行定义的基本立足点仍然是扶贫,或按国际惯例可称为“千年议程”或“减贫”。

关于社会保护的外延,《世界社会保障报告》列举了欧洲委员会(EC)、经济合作与发展组织(OECD)和联合国(UN)所作的分类:

欧洲委员会所作的社会保护分类包括8个分项,即:疾病/医疗服务保护、残疾保护、老年保护、遗属保护、家庭/儿童保护、失业保护、住房保护,以及其他未分类的社会排斥保护。

经合组织的社会保护的分类有9项:老年保护、遗属保护、丧失劳动能力保护、健康保护、家庭保护、积极的劳动力市场项目、失业保护、住房保护,以及其他社会政策领域。

联合国的社会保护分类建立在政府职能分类的基础上,首先被分成两个独立的功能:健康保障和社会保护。然后社会保护又被分成了9类:疾病和伤残保护、老年保护、遗属保护、家庭和儿童保护、失业保护、住房保护、其他未分类的社会排斥保护、社会保护研究和开发,以及其他未分类的社会保护。^②

综上所述,从以上国际组织界定的社会保护外延看,其范围是相当广泛的。正如尚晓援所说:社会保护是一个比社会保障更宽泛的概念,可以包括多种多样、正式和非正式的保护方式,并且突出对弱势群体进行支持的政策目标。^③

① 转引自谢东梅:《低收入群体社会保护的政策含义及其框架》,《商业时代》2009年第21期。

② 国际劳工局,《世界社会保障报告(2010—2011)》,人力资源和社会保障部社会保障研究所译,中国劳动社会保障出版社2011年版。

③ 尚晓援:《中国社会保障体制改革研究》,中国劳动社会保障出版社2007年版。

二、社会保护与社会保障的比较

在很多场合,谈及社会保障,常常会带出与其面貌极为相似的亲兄弟——社会保护;反之亦然。然而,即使一对亲兄弟在外貌上再相似,毕竟还是会有差异。所以,在社会保护和社会保障同时出现的场合,研究者就常常会情不自禁地对这两个概念进行比较。

1. 社会保护与社会保障的差异性

国际劳工组织的报告中指出:“社会保护与社会保障这两个术语,被人们以各种不同的,且并不总是完全一致的方式所使用。它们在各国和各个国际组织机构中的用法都有差异,甚至在不同的时期,它们的用法也不相同。”^①国际劳工组织的这段话,实际上是说,在时间、空间和组织这三个维度上,社会保护和社会保障都会表现出其差异性。

早在1993年,作为国际劳工组织亚太局社会保障顾问的林恩·维拉考特(Lynn Vellacott)就作过这样的比较,她认为:“社会保障”与“社会保护”概念各自代表了不同的范畴。根据国际劳工组织的划分,社会保障的范畴包括9个劳动风险方面,即:疾病、生育、养老、残疾、工伤事故、职业病、失业、死亡、家庭津贴。而社会保护政策包含的内容和使用的手段更为广泛,不仅包括上述内容方面,而且包括社会救助形式的补助甚至食物,以及提供职业培训和就业服务等。^②维拉考特的说法道出了一个事实,在20世纪90年代以前,社会保障的概念实际上在“圈内”已经形成了一个思维定式或称“刻板印象”。按维拉考特的说法,甚至社会救助都没有被包括在内。然而,社会保护的概念则是开放的,不仅包括通常列举的社会保障各个分支项目,还包括了其他提供保护的形式:维拉考特列举的有社会救助、职业培训、就业服务等,也用较多的篇幅谈及雇主责任制和储备积累制(中央公积金或私人公积金)。

同样是在1993年,在第80届国际劳工大会上,国际劳工局局长米歇尔·汉森(Michel Hansen)所作的题为《社会保障的发展历程:社会保险—

① 国际劳工局:《世界社会保障报告(2010—2011)》,人力资源和社会保障部社会保障研究所译,中国劳动社会保障出版社2011年版。

② 林恩·维拉考特:《亚太地区的社会保护政策:发展变化及争论焦点》,葛蔓译,《中国劳动科学》1993年第9期。

社会保障—社会保护》的报告指出：“近期来，也就是在过去的三四十年期间，社会保障的概念已进一步扩大到向所有公民提供普及化的基本社会支持的社会保护体制，而不再考虑交纳投保金情况或就业史，……在这些新的保护体制中，政府往往是根据需要而不是权利来确定津贴的数额。”^①在汉森的讲话中，至少披露了两点：首先是社会保护不再纠结于缴费以及工龄，即超越了一直以来可能已经被绝对化了的社会保险的政策思路和制度安排；其次是确定保障待遇的参照物是“需要”而非“权利”，这实际上否定了风靡一时的欧洲普惠主义的福利国家政策的普遍意义。最终汉森将社会保护的立足点界定为“向所有公民提供普及化的基本社会支持”。

20年过去了，前文所列举的欧洲委员会、经合组织和联合国所作的社会保护分类，应该是当今世界最新的关于社会保护外延的国际共识。显而易见，其中涉及的一些类别是超出了一般公认的社会保障范围的。譬如欧洲委员会分类中的住房保护和其他未分类的社会排斥保护，经合组织分类中的积极的劳动力市场项目、住房保护和其他社会政策领域，联合国分类中的其他未分类的社会排斥保护、社会保护研究，以及开发和其他未分类的社会保护。这些项目是应该在新的形势下形成的对社会保护的国际共识。看起来，积极的劳动力市场项目——职业培训、就业服务等——20年后仍然被强调，新的内容则加上了住房保护。在三大国际组织的社会保护分类中更有一个非常明显的政策取向，就是社会保护不再“关门”——欧洲委员会的“其他未分类的社会排斥保护”，经合组织的“其他社会政策领域”，联合国的“其他未分类的社会排斥保护”、“社会保护研究”和“开发和其他未分类的社会保护”都为社会保护外延的进一步发展留下了充分的余地。

因此，国际劳工组织的报告指出：社会保护这个术语，因其内涵比社会保障更为宽泛，而被世界各地众多机构所引用。它经常被理解为比“社会保障”具有更广义的特征（特别是它还包括家庭成员之间以及本地社区成员之间相互提供的保护），但它也同样被人们狭义地使用（被狭义理解为，仅对最贫困、最弱势或者是被社会排斥的群体所采取的措施）。^②

2. 社会保护和社会保障的共同性

因为社会保护的意义更为宽泛，因此有研究者建议用其取代社会保障：

① 米歇尔·汉森：《社会保障的发展历程：社会保险—社会保障—社会保护》，《中国劳动报》1993年6月22日。

② 国际劳工局：《世界社会保障报告（2010—2011）》，人力资源和社会保障部社会保障研究所译，中国劳动社会保障出版社2011年版。

“社会保障只是社会保护或促进人们福利和提供经济保障的手段之一，有其特定的功能和适用范围，并不能全面地协助所有的公民处理各种社会风险，满足多样的社会需求，我们有必要超越现有社会保障体系，在其基础上构建一个更为全面的社会保护制度。”^①

但是，国际劳工组织显然不准备接受这个意见，而是再次强调了两者的共同性。国际劳工组织认为，在许多情况下，“社会保障”和“社会保护”在很大程度上都可以互换。而国际劳工组织则根据表达内容和所提建议的不同，在不同场合都在使用这两个术语。对于这一点，在《世界社会保障报告》中，国际劳工组织是这样表述的：“相应地，本报告使用了‘社会保护’，主要基于以下两方面的考虑：（1）社会保护和‘社会保障’可以互换；（2）‘保护’是人们面临社会风险和社会需要时，由社会保障所提供的。”^②

在国际劳工组织的文献中，社会保护和社会保障确实常常在同一意义上被使用。有趣的是，有时它们都可以轻而易举甚至“自然而然”地互换。譬如，在国际劳工组织题为《增长、就业与社会保护》^③的报告中有这样一段话：“提供社会转移支付的社会保障体系是预防和减轻贫困的手段，它们直接而迅速地发挥作用，所谓的经济增长‘散布’效应可能带来的好处无法与之相比。经合组织国家多年的经验表明，社会保护是减少贫困和不平等的有力工具：在许多经合组织国家，社会保护使贫困和不平等减少了大约一半。”在以上这段话中，开始时用的社会保障到后文中不知不觉地就变成了社会保护。

当然，社会保护和社会保障在同一意义上的使用，是因为社会保障一开始就是而且迄今仍然是社会保护的核心内容。早在70年前，国际劳工组织在第26届国际劳工大会上通过《费城宣言》（亦即《关于国际劳工组织的目标和宗旨的宣言》）中就有这样的表述：“社会保障为所有需要这些保护的人提供了基本收入，并提供综合的医疗服务。”

如前所述，随着社会经济的不断发展，社会保障的内容也在变化，但这主要表现在其外延的不断扩张。也就是说，人们获得社会保障，包括相应的社会服务和社会转移的途径和手段正在不断地丰富，甚至超越了关于社会

① 曾群：《社会保护比社会保障有更大包容性》，《长江日报》2007年12月6日。

② 国际劳工局：《世界社会保障报告（2010—2011）》，人力资源和社会保障部社会保障研究所译，中国劳动社会保障出版社2011年版。

③ 国际劳工局：《增长、就业与社会保护：在全球市场经济中实现均衡增长的战略》，日内瓦，2007年6月12日国际劳工大会劳工与社会事务部长非正式会议讨论报告。

保障传统边界和传统模式的国际共识。于是,社会保障便有了更多的与其他领域交叉、渗透、混合的机会。譬如,传统的被动接受的社会服务中已经被赋予更多的积极参与的内涵;又如,社会转移已不再将强调权利和义务对等的缴费或工龄等条件绝对化;再如,不再用同一个制度模式作为标准来衡量和评价所有国家相关制度的优劣,等等。于是,一个以约定俗成的社会保障国际共识为核心,但又更具包容性和开放性的新概念——社会保护,在人类历史中某一不确定的时刻低调地悄然登台。

三、社会保障最低标准和社会保护底限

在国际劳工组织的文献中,近年来经常使用的一个词组是“Social Protection Floor”。在2010—2011年的《世界社会保障报告》的中文版^①中,这个词被直译为“社会保护地板层”。词组中的“Floor”,本义确是“地板”,其引申义可谓“基底”。就“Floor”本身的词义去推敲,在中文语境中是否可以用意译的方式,译成“底限”?这样,“Social Protection Floor”就成了“社会保护底限”。

前文中对社会保障和社会保护的描述和分析,可以说是为进一步分析“社会保护底限”打基础、作铺垫。而要讨论社会保护底限,应该先提到一个70多年前诞生的概念——国际劳工组织制定的“社会保障最低标准”。

1. 社会保障最低标准

成立于1919年的国际劳工组织,自称是“一个制定标准的组织”,这些标准包括公约和建议书。在社会保障方面,迄今在国际劳工大会上已经通过了31项公约和24项建议书。在2002年,国际劳工组织又将其中的6项公约确认为最新的社会保障公约,这6项公约是《社会保障(最低标准)公约》(第102号公约,1952年通过)、《工伤津贴条约》(第121号公约,1964年通过)、《伤残、老年和遗属津贴公约》(第128号公约,1967年通过)、《医疗和疾病津贴公约》(第130号公约,1969年通过)、《就业促进和失业保护公约》(第168号公约,1988年通过)、《生育津贴公约》(第183号公约,2000年通过)。

^① 国际劳工局:《世界社会保障报告(2010—2011)》,人力资源和社会保障部社会保障研究所译,中国劳动社会保障出版社2011年版。

其中的《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号公约),^①明文规定了 9 个社会保障项目。之后,又根据公约中关于“一般收入保障或一般社会救助计划”的规定,设定了第 10 个项目。这 10 个项目分别是医疗服务、(作为患病期间收入支持的)疾病津贴、伤残津贴、老年津贴、(负有赡养责任的家庭成员死亡后的)遗属津贴、生育津贴、(支持儿童抚养责任的)家庭津贴、失业津贴、工伤津贴和(防止贫困和社会排斥的)社会救助,由此而形成的社会保障外延,成为国际劳工组织所有与社会保障相关的讨论的参照系。公约还对每一个社会保障分支项目(计划)的最低待遇水平及其相应的权利和义务作出了规定。

《社会保障(最低标准)公约》表达了国际劳工组织坚守的一个几十年来一以贯之的理念,就是要为世界各国绘制一幅社会保障制度建设的基本蓝图,提供一套能够为国际社会普遍接受的社会保障最低标准,从而使有需要的个人和社会群体都能获得有效的安全保护。公约全面阐述了一个国家社会保障制度在制定、融资、治理和监督等方面的指导原则,在推动国家层面的综合性社会保障制度的发展,并逐步扩大在世界各国中的覆盖面等方面起到积极的作用。^②

然而,近年来,在很多场合,国际劳工组织都会提到一个关于社会保障覆盖面的基本判断:全世界被社会保障制度覆盖而且真正享受到了保障待遇的实际上只有一小部分人口,许多国家的社会保障实际上仅局限于少数几个保障项目。全世界只有 1/3 的国家建立了涵盖国际劳工组织《社会保障(最低标准)公约》所规定各个项目的综合性保障体系。据估计,世界上只有 20% 的劳动年龄人口(及其家庭)真正被综合性社会保障制度所覆盖。

鉴于以上的判断,国际劳工组织的成员国达成一项共识:国际劳工组织的现行社会保障最低标准也应该与时俱进,应该提供新的标准指导各国社会保障权利的实现。于是,在 2012 年的国际劳工大会上,通过了《关于国家社会保护底限的建议书》(以下简称《建议书》)。《建议书》明确界定了保障的内容和保障的水平,并且提出了适合于各国实施的方法。

此前,在联合国的另一个报告中,首先提出的是“社会经济底限”的概念,即必须为个人和家庭提供最低水平的社会保护,并将其无可争议地作为全球经济中社会经济底限的一部分。此后,“社会底限”或“社会保护底限”

① 国际劳工局:《世界社会保障报告(2010—2011)》,人力资源和社会保障部社会保障研究所译,中国劳动社会保障出版社 2011 年版。

② 吕茵:《国际劳工组织社会保障标准立法理念探析》,《理论界》2013 年第 1 期。