



国际劳工局·日内瓦

2000年世界劳动报告

WORLD LABOUR REPORT 2000

中华人民共和国劳动和社会保障部
国际劳工与信息研究所 译

变化世界中的
收入保障和社会保护



中国劳动社会保障出版社

2000 年世界劳动报告

变化世界中的收入保障和社会保护

中华人民共和国劳动和社会保障部
国际劳工与信息研究所 译

国际劳工局·日内瓦

中国劳动社会保障出版社

版权所有

翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

2000 年世界劳动报告/国际劳工局编; 中华人民共和国劳动和社会保障部国际劳工与信息研究所译. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2001.9

书名原文: World Labour Report, 2000

ISBN 7-5045-3320-3

I. 2...

II. ①国... ②中...

III. 劳动经济-世界-2000-研究报告

IV. F249.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 063670 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

中国青年出版社印刷厂印刷 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 16 开本 15.5 印张 481 千字

2001 年 10 月第 1 版 2001 年 10 月第 1 次印刷

印数: 2000 册

定价: 30.00 元

读者服务部电话: 64929211

发行部电话: 64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权©2000 年国际劳工组织

2000 年第一次印刷

此书中文版经允许授权翻译和复制发行。

根据《世界版权公约》之议定书 2，国际劳工局的出版物享有版权保护。不过，这些出版物的简短摘录可不经批准予以使用，条件是说明资料来源。关于再版或翻译的权利，应向国际劳工局出版局（权利和批准科）提出申请，地址是：国际劳工局，CH - 1211 日内瓦 22，瑞士。国际劳工局欢迎提出这类申请。

在英国版权批准机构，90 Tottenham Court Road, London W1P 0LP [Fax: + 44 (0) 207 631 5500]，在美国版权批准中心，222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Fax: + 1 508 750 4470]，或者在其他国家联合再版权利组织登记的图书馆、机构和其他用户，可根据为此目的发给的批准证书出版复制本。

国际劳工局

World labour report 2000: Income security and social protection in a changing world

日内瓦，国际劳工局，2000 年

社会保护·收入·低收入·发达国家·发展中国家。02.03.1

ISBN 92 - 2 - 110831 - 7; ISSN 0255 - 5514

还有法文版： *Rapport sur le travail dans le monde 2000. Sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation* (ISBN 92 - 2 - 210831 - 0; ISSN 0255 - 5506)，日内瓦，2000 年；

和西班牙文版： *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación* (ISBN 92 - 2 - 310831 - 4; ISSN 0225 - 5522)，日内瓦，2000 年

国际劳工局出版数据编目科

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

署名文章、研究报告和其他文稿，文责完全由作者自负，其发表并不构成国际劳工局对其中所表示的意见的认可。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可以通过大书店或国际劳工组织在许多国家的地方办事处获得，也可以直接从国际劳工局出版部门获得，地址是：国际劳工局，CH - 1211 日内瓦 22，瑞士。新出版物的目录清单可从上面的地址免费获得。

中文版序言

新世纪伊始，国际劳工组织在《2000年世界劳动报告》中向各国政府提出了如何实现全体劳动者的收入保障以促进社会和谐稳定和经济持续发展这样一个十分重大的问题。全球化为世界经济增长创造了新的巨大机遇。它使各生产要素在世界范围内有效结合，并使商品的销售市场扩大到全球各地，一些国家和地区的经济得到了跨越式发展。但另一方面，机遇的分布在各国之间及各国内部差异很大。激烈的国际竞争导致许多国家失业增加、贫困人口扩大。大规模的短期资本流动使得经济更加不稳定，金融危机时有发生。这一切变化，影响着广大劳动者的安全感和稳定感。

解决收入保障问题的根本出路在于发展生产和促进就业。同时，建立健全社会保障体系也有着不可替代的作用。国际劳工组织最新出版的《2000年世界劳动报告》在广泛调查和深入研究的基础上，从社会经济特别是家庭、人口和劳动力市场结构变化的现实出发，分析了世界上现有社会保障机制的状况，总结了成功的经验，指出了存在的问题，提出了改善社会保护的政策建议，具有较高的理论性、现实性和指导性，受到了各国政府的普遍重视。我部国际劳工与信息研究所在部规划财务司、国际合作司和科技办的大力支持和帮助下，及时地将这份报告译成中文出版是非常有意义的。

建设有中国特色的社会主义的根本目的在于不断提高全体人民的物质文化生活水平。在劳动保障领域，为了适应社会主义市场经济发展的需要，我国正在建立健全养老、医疗、失业、生育和工伤保险制度，并实行城镇居民最低生活保障制度，这对于保障广大劳动者的基本生活、维护社会稳定起到了重大作用。我们的目标是，建立独立于企业之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系。这项任务是非常艰巨的。要实现这个目标，就需要我们振奋精神、大胆实践、勇于创新，同时，还需要我们认真研究借鉴国外的做法和经验，从而为建立具有中国特色的造福于广大劳动者的社会保障制度服务。

常言道，“他山之石，可以攻玉”。我希望劳动保障系统的工作人员，有志于研究社会保障制度的专家学者，一切关心社会保障事业的人们，认真地读一读这本《2000年世界劳动报告》。这样，不出国门即可获得涵盖世界各地、既有理论分析又有实践做法的好材料。它可以开阔视野，启迪思路，提供借鉴。我坚信，在党中央和国务院的领导下，只要我们脚踏实地，博采众长，齐心协力，扎实工作，就一定能够把我国的社会保障事业不断推向前进。

劳动和社会保障部 王东进

2001年9月27日

序

今天，人们最普遍的需求是获得保障。在一个持续的、日益加剧变化的世界上，忧虑和无保障感大大增加了。全球化创造了极其巨大的新机遇，这是世界经济获得新增长的主要动力。但是，无论是在一国内部还是在各国之间，机会的不平等同样也是极其巨大的。开放型经济和开放型社会的优越性为大多数人作为一种现实加以接受。现在，日益明显的事实是这种好处并没有足够惠及人们。无保障不再是社会被排除阶层的特有现象。今天，这一问题常常影响到中等阶层的态度和反应，有许多父母担心自己的孩子可能不会有比自己更好的生活。在许多国家，激烈的全球竞争导致了工作岗位的丧失，或者带来了灵活的就业安排，这种安排常常是缺乏保障的，提供的是大大少于正规工作岗位的社会津贴。短期资本的流动使得经济更加飘忽不定，从而导致更频繁、更严重的金融和经济危机，而危机又导致失业和贫困的急剧扩大。所有这些变化进一步加重了广大劳动者的无保障感，这在很大程度上可以解释世界上许多地区发生的对全球化的抵制——这种抵制最终可能损害国际一体化的进程，使得向世界各地人民提供的好处化为乌有。

在去年我向国际劳工大会提交的《体面的劳动》报告中，我曾经强调指出了使所有劳动者获得保障的重要意义。保障是一个多面性概念。它涵盖工作中安全与卫生、稳定的工作、生产上适用的技术和能力、获得收入和公共服务的保证、年老和生病时有恰当的收入以及预防多种风险的保护。它还包括组织权利和维护自己权利的权利，免受暴力和压迫的自由的权利。我相信，解决这一系列令人关注的问题决不仅仅是一个普通目标。这是一个体面社会的真正基石，是经济蓬勃发展的基础，因为它是社会合法性的首要来源。尽管有一些危言耸听的说法，但社会保护即使按推想中在最先国家存在的高成本的形式也是可以长期支撑下去的。之所以可以支撑下去，主要是因为它是以人为本的，同时从长期看也是生产性的。一个社会如果不能充分关注保障问题特别是社会脆弱成员的保障问题，很可能要忍受破坏性不利后果的折磨。

然而，奇怪的是，世界上大多数人还没有享有恰当的保障。上个世纪中在工业化国家发展起来的社会保护体系对于处于低收入岗位和非正规工作中人口的覆盖仅仅是一小部分。在许多发展中国家，只有不超过 20% 的经济活动人口被包括进正规社会保障制度，在撒哈拉以南非洲的许多国家甚至不超过 10%。在许多上述国家中，大多数劳动人民和他们的家庭没有任何社会保护，有时甚至缺乏最起码的卫生保健，这简直是对全人类价值的侮辱。即使在工业化国家，覆盖范围也远不是全面的。还有大量的事情要做。必须找到恰当的途径，将社会保护扩大到千百万尚未享有的人们。在探索可操作性的办法过程中，新的优先重点需要确定，新的技术方法需要试点。但最重要的是，我们不应落入这样一种想法的陷阱，即认为可以通过降低保护水平来扩大社会保护。要使今天受到社会保障覆盖的劳动人民辛辛苦苦获得的利益发生逆转是不可想像的。我们不可能通过破坏一部分劳动者的社会保护来改善另一部分劳动者的社会保护。

这项报告提供了一种概览，一种对收入保障和社会保护总体进展情况的回顾——正在解决的主要问题、使用的手段、成绩与不足、未来的挑战等等。报告考察了变化中的人口模式和社会模式如何改变着对保障的需要，考察了社会保障开支的趋势，考察了年金、医疗保险以及残疾、失业和其他津贴等专门问题。报告还讨论了保护制度如何扩大到全体居民，如何调整以适应新的需要。

我高度关注的优先目标之一是在所有国际劳工组织的活动及有关事情中都体现性别平等。这一报告对这一目标给予了具体落实。许多人声称社会保护在性别方面基本上是中性的。但是，事实并非如此。社会保护制度并不仅仅是反映了劳动力市场上存在的男、女之间的不平等；而且在某些情况下还加深了这种不平等。通过揭示出什么类型的制度在这方面效果不佳，报告对这些常常成为抽象的、意识形态争论焦点的问题给予了新的启发，诸如关于强制性和自愿性年金制度的各自作用问题等。在报告的结论中，突出的是提出了一系列措施，这些措施将有助于克服至今置妇女于社会保

护极低水平上的令人不能接受的偏见。

这项报告讨论的是收入保障，特别是关于能够提供收入保障的社会保护的形式。这就意味着报告相对较少地论及就业、创造就业机会的企业以及创造或抑制增收机会的劳动力市场机构和政策。这些也是实现收入保障的源泉，而且实际上是收入保障的首要源泉。正如报告在第一章中所指出的，“社会保护在一定范围内可以应付就业的波动，但是长期性的就业问题肯定会破坏任何社会保护制度”。事实上，同一问题存在着不同方面，它们最终需要一起加以考虑，因为是相互关联的。让所有的妇女和男子都有体面的工作，应是实现保障的关键。所谓体面的工作，我们指的是这样的工作，它不仅能提供今天恰当的收入，而且能提供预防劳动者在工作中以及退休后面临的经济无保障的风险的长期性收入保障，并能提供尊重权利和愿望的工作环境，它还应促进团结和参与。

这就是未来的挑战。为迎接这种挑战，国际劳工组织推出了一项新计划——“社会经济保障主体计划”（the InFocus Programme on Socio-economic Security）。这一新的重大举措将致力于考察如何将经济的、劳动的和社会的政策结合起来以促进对于所有妇女和男子的社会经济保障，作为实现社会正义和经济繁荣社会的基础。要做到这一点，应采取一种新鲜的观点来分析劳动力市场和企业中、工作和岗位上现有保障的各个层面，分析这些层面是如何与其他形式的社会保护和收入保障，包括这一报告所分析的那些形式发生相互作用的。应当分析在不同经济背景下缺乏保障的主要原因，分析世界各地的社会和劳动政策对不同的群体产生了何种影响，又有什么样的政策选择可以改善这种状况。

这就需要开展新的调查研究和取得新的数据。报告随后的篇章证明，如果要使经济和社会政策建立在坚实的基础上，除了进行正确的分析和实证研究外别无他途。仔细阅读这些实证材料是对否定社会保护可持续性言论的最好反驳。重要的是应当扩充我们的知识并使之系统化，找出最好的实际做法以及开发我们用以评判是否取得进展的标准。取得进展的关键在于找到解决办法，解决困难问题的实际途径。

最后，应予特别强调的是，自由和民主才能为劳动者提供参与事关他们的决策的环境。对于社会保护制度来说，要准确地反映劳动者的正当愿望，必须建立起民主性机构并使之正常运作。1998年诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森在1999年国际劳工大会上的演讲中提醒我们，从来没有民主国家发生过饥荒。我的愿望是为建设一个所有劳动者都享有体面的最低水平保障的世界而不懈奋斗。为达此目的，重要的是代表劳动者和雇主的代表性机构、国家以及其他民间社会力量共同努力，将这一目标真正融入到经济和社会的机体之中。

胡安·索马维亚

2000年4月

鸣 谢

这项报告是在科林·基林和埃马努埃尔·雷诺主持下由社会保障司完成的，编写小组由罗杰·比阿蒂负责，成员包括克莱夫·沃特·冯·吉内肯和科尔齐斯托夫·哈日梅耶；迈克尔·西乔恩和戴维·德洛尔也参与了编写。在卡鲁娜·帕尔、何塞·托萨和黛安娜·韦尔纳的协助下，科尔齐斯托夫·哈日梅耶编写了统计附录。帕特莉西娅·弗雷内特和希瑟·米特切斯提供了管理和秘书工作支持，尤苏拉·库尔克提供了国际劳工标准方面的咨询，盖伊·贝苏提供了文献方面的帮助。

报告中有多处引用了下列人士著作中的内容：托尼·阿特金森、阿尔曼多·巴利安托斯、马克·冯·英斯库特、琳达·卢克霍斯、安·肖拉·奥尔洛夫、布鲁诺·帕里埃、戴维·普雷斯顿、马丁·罗德斯、艾德里安·辛菲尔德和科恩·弗莱明克斯。此外，报告中使用的材料还选自于以下共同作者的著作：希拉里·莫里斯和阿里森·蒂勒；克里斯·德·诺布和夏恩·莫里斯；查尔斯·诺曼、皮特·里约德－谢洛克和苏萨·瓦瓦索夫斯基；克劳斯·肖曼、斯特法妮·弗莱克内、拉尔夫·米特塞克和伊莎贝尔·肖曼。报告中的专门计算内容是由科恩·弗莱明克斯和李·兰瓦特利用卢森堡收入研究所（LIS）的数据库完成的。

背景材料是由来自国际劳工局以外的其他专家准备的，他们是：雅克·奥迪贝、安娜·吉伦、埃德温·卡塞克、阿兰·勒图米、理查德·明斯和约翰·米勒斯。

许多国际劳工局工作人员提供了建议、评论和指导。他们包括：拉希德·阿姆扎德、皮特·奥埃尔、保罗·贝利、桑德莉娜·卡泽斯－谢内、阿尔弗莱德·孔特－格朗、乔治·科贝、亚力山大·埃戈洛夫、萨拉·埃德、戴维·弗雷德曼、埃莱娜·福尔茨、英格伯格·希德、安·赫尔伯特、罗尔夫·冯·德·霍温、劳伦斯·约翰逊、弗朗索瓦·吉扬斯勒、拉里·科勒尔、埃迪·李、玛莎·卢特菲、让·马日雷斯、瓦伦·麦克吉里弗莱、穆内托·奥萨基、路易斯·雷戈拉、皮特·理查德、盖里·罗杰斯、贾尼娜·罗杰斯、科尼娅·斯凯尔－阿德伦、让－米歇尔·塞尔维、盖伊·斯坦丁、雷蒙·多尔、科莉娅·瓦尔加、帕特里西娅·韦内特、约翰·伍达尔以及社会保障司多名其他工作人员。在编写统计附录时，还得到了法赫德·迈赫兰和迈萨德·哈姆亚的专门帮助。

本报告的英文版是由杰拉登·菲斯杰拉德主编的。

The International Labour Organization

The **International Labour Organization** was founded in 1919 to promote social justice and, thereby, to contribute to universal and lasting peace. Its tripartite structure is unique among agencies affiliated to the United Nations; the ILO's Governing Body includes representatives of government, and of employers' and workers' organizations. These three constituencies are active participants in regional and other meetings sponsored by the ILO, as well as in the International Labour Conference – a world forum which meets annually to discuss social and labour questions.

Over the years the ILO has issued for adoption by member States a widely respected code of international labour Conventions and Recommendations on freedom of association, employment, social policy, conditions of work, social security, industrial relations and labour administration, among others.

The ILO provides expert advice and technical assistance to member States through a network of offices and multidisciplinary teams in over 40 countries. This assistance takes the form of labour rights and industrial relations counselling, employment promotion, training in small business development, project management, advice on social security, workplace safety and working conditions, the compiling and dissemination of labour statistics, and workers' education.

ILO Publications

The International Labour Office is the Organizations' secretariat, research body and publishing house. The Publications Bureau produces and distributes material on major social and economic trends. It publishes policy statements on issues affecting labour around the world, reference works, technical guides, research-based books and monographs, codes of practice on safety and health prepared by experts, and training and workers' education manuals. It also produces the *International Labour Review* in English, French and Spanish, which publishes the results of original research, perspectives on emerging issues, and book reviews.

Catalogues and lists of new publications are available free of charge from ILO publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Please visit us at the World Wide Web at: www.ilo.org

目 录

概论	(1)
变化的环境	(3)
社会保护的现有机制	(6)
未来需要和预测	(8)
主要政策结论	(9)

第一部分 变化的环境

第一章 收入保障和社会保护	(13)
收入保障的概念	(14)
收入保障的各种来源	(15)
家庭和地方互济网络	(15)
民间社会机构	(15)
企业和商业市场	(16)
公共机构	(16)
法规	(16)
经济和就业政策	(17)
社会津贴的组织和提供	(17)
税基津贴的提供	(17)
社会保护的定义和范围	(18)
第二章 人口、家庭和劳动力市场的结构	(19)
人口和家庭的结构	(19)
离婚和单亲家庭	(20)
儿童贫困	(21)
人口老龄化	(24)
家庭贫困率、社会保障及所得税的影响	(26)
劳动力市场结构	(28)
小结评论	(32)
第三章 社会保障的开支与经济	(34)
社会保障开支相对于 GDP 的变化趋势	(34)
非洲	(34)
阿拉伯国家	(36)
亚洲	(36)
拉丁美洲	(36)
经合组织国家和中东欧	(37)
社会保障开支前景预测	(37)
对经济效益影响的评估	(39)
经济机制	(39)
经济目标	(41)
税收成本与特殊影响	(41)
体制结构以及整个制度的重要性	(41)

结构调整	(43)
结构变革	(43)
转型过程	(44)
全球化	(44)
国际资本更大流动的影响	(46)
地区经济联盟的问题	(46)
小结评论	(47)
 第二部分 社会保护的现有机制	
第四章 医疗保险	(50)
医疗保险对社会保护制度提出的挑战	(50)
医疗服务的筹资	(53)
税收筹资制度	(54)
基于保险的医疗筹资制度	(54)
社会医疗保险	(55)
私营医疗保险	(55)
社会医疗保险和私营医疗保险混合制度	(56)
微型保险	(56)
其他形式的医疗保险	(58)
非保险型筹资制度	(58)
医疗储蓄账户	(58)
患者付费	(59)
患者付费的重要性及其影响	(59)
外部筹资	(60)
医疗服务筹资的改革趋势	(61)
管理医疗	(61)
小结评论	(62)
第五章 丧失工作能力期间的社会保护	(64)
现金疾病津贴和病假工资	(64)
雇员的病假工资和疾病津贴	(65)
缺勤	(66)
长期残疾津贴	(67)
发展中国家的残疾津贴	(68)
残疾津贴发放与劳动力市场	(69)
就业伤害和职业病保险	(70)
康复	(71)
津贴的经济影响	(71)
小结评论	(72)
第六章 老年和遗属年金	(74)
发展中国家的年金制度	(74)
非缴费型年金	(74)
缴费型年金	(76)
社会保险	(77)
强制性退休储蓄	(77)
经济发达国家的年金制度	(80)
公共—私人混合型年金制度	(80)

年金筹资制度	(81)
缴费型年金制度的改革	(82)
提高准领年金的年龄	(82)
使津贴与缴费联系更紧密	(83)
社会保险制度的复兴	(84)
税基年金制度的改革	(84)
转型国家的年金改革	(86)
年金与性别	(87)
遗属津贴	(87)
社会救助和性别	(89)
年金分割	(89)
小结评论	(89)
附件 6.1 强制退休储蓄制度中年金的不可预测性	(91)
附件 6.2 公共年金和家庭储蓄	(93)
第七章 针对失业的社会保护	(95)
失业津贴和就业保护	(95)
工业化国家	(95)
高失业保护水平国家	(96)
中等失业保护水平国家	(96)
对失业水平和分布的影响	(97)
失业津贴、失业与就业	(98)
90 年代失业保护制度的共同趋势	(99)
中东欧国家	(101)
日益恶化的失业津贴	(101)
未来展望	(101)
中等收入发展中国家	(102)
拉丁美洲和加勒比地区	(102)
南亚和东南亚	(102)
为不充分就业者提供就业保障	(103)
就业密集型计划 (EIPs) 的特点	(103)
就业保障是一种失业保险的形式吗?	(105)
小结评论	(107)
第八章 父母及儿童社会津贴	(109)
生育保护	(110)
家庭和儿童津贴	(111)
小结评论	(113)
第九章 社会救助	(115)
人员覆盖和津贴水平	(115)
家计调查和其他资格认定标准	(117)
筹资和管理	(118)
小结评论	(121)

第三部分 未来需要和预测

第十章 扩大覆盖范围	(123)
人口低覆盖的原因	(123)
扩大法定社会保险计划	(126)

促进微型保险计划	(127)
医疗保险优先	(127)
以工作和居所为基础组建社会保护	(129)
实现有效脱贫	(131)
扩大社会保护的政策	(131)
第十一章 社会保护体系的结构调整	(133)
改善社会保护范围和水平的必要性	(133)
就业模式的变化	(133)
性别作用和家庭结构的变化	(135)
扩大覆盖范围	(136)
资金分配和责任划分的趋势	(137)
扩大对社会救助的依赖	(138)
扩大对职业年金和私人年金的依赖	(138)
改善社会保障制度运作	(139)
完善社会保护体系和改进战略规划	(139)
选择最恰当的管理机构	(140)
在操作层面上改善管理	(141)
小结评论	(142)
第十二章 主要政策结论	(143)
扩大社会保护的覆盖范围	(143)
改进管理的必要性	(144)
社会保护与性别问题的联系	(145)
社会保护的支撑能力及其积极的经济效应	(145)
民众的参与、支持和缴费的意愿	(146)
参考书目	(149)
统计附录	(164)
表格	
1. 人口趋势：赡养比	(164)
2. 人口趋势：老龄化	(169)
3. 生育率、儿童和产妇死亡率、预期寿命	(174)
4. 经济活动人口	(179)
4A. 15~64岁劳动力参与率	(179)
4B. 青少年和老年劳动力参与率及总经济赡养比	(184)
5. 经济发展：水平和增长	(189)
6. 失业率	(193)
7. 非正规部门就业	(196)
8. 贫困	(198)
9. 收入分配	(201)
10. 获得医疗服务的情况	(203)
11. 社会保护的覆盖面：参保人和缴费者，1996年	(207)
12. 年金制度的覆盖面：受益比率	(210)
13. 津贴水平：年金	(217)
14. 公共社会保障开支	(222)
来源和注释	(225)

概 论

在一个世纪以前，法国革命的精神横扫整个欧洲，将工人们从行会主义的压迫性桎梏下解脱出来，工人们确实可以自由流动了。但是，面对威胁，他们生活的风险却显得孤立无援。

尽管人人在法律面前一律平等以及在理论上拥有支配自己生活的自由，但是，实际上只有在确保自己生存手段的前提下，人们才享有这种平等和自由。

当一个人除了自己的体力或智力别无收入来源时，一旦发生丧失体力或智力的情况，他将无法通过自由来使自己从贫困中获得自救。

——《社会保险的普遍问题》（日内瓦，国际劳工局，1925年），第126页。

收入保障是国际劳工组织长期以来关注的重点。国际劳工组织在75年前的早期出版物中所表述的观点对于今天的收入保障问题仍然具有充分的现实意义，尽管在言词表述上有所不同。在发展中世界部分，许多劳动者及其家庭生活生活在极端贫困中。从整体看来，在所有发展中国家，差不多有1/3的人口每天的生活费不足1美元¹，30%的成年人是文盲，30%的人没有卫生的饮用水供给，60%的人没有卫生设备，还有30%的5岁以下儿童体重达不到标准²。甚至在一些中等收入的国家，不公平的收入分配也导致许多劳动者及其家庭陷入极度贫困。贫困就是缺少必需的物质生活资料。贫困是与健康状况差、缺乏公共卫生服务设施、缺乏获得医疗保健的资金、预期寿命低、教育水平低或根本受不到教育、文盲、住房状况恶劣、饮水不卫生和卫生设备极差、缺乏公共基础设施等联系在一起。对于经济境况好的人来说，生病和老年这类风险是能够应付的，但对于穷人来说，就变得格外严重甚至是灾难性的。特别是贫困常常与缺少政治民主权利和缺少对社区事务的参与权结合在一起。最终，所有这些因素共同作用于劳动者及其家庭，可能使他们的贫困延续到下一代乃至更远。

贫困的分布不是平均的，也不是随意的。人口中的某些群体要较其他群体更容易陷入贫困。儿童、妇女和老年人要比工作年龄的成年男子在更大程度上暴露在贫困风险之下。一国经济中的非正规部门劳动者——没有正规工作的人——要比正规部门劳动者更容易贫困化。贫困特别严重地影响儿童，因为贫困制约着儿童成长时期的经历，为他们造就了一种可能永远不能攀升之路。根据人文条件，儿童贫困是无收入保障的底线。这一报告表明，即使在富国也有千百万人经历着童年缺乏物质保障的苦痛。而且，主要是由于贫困，千百万其他地方的儿童，特别是在发展中国家，被迫陷于童工劳动。如此不幸的生活开端，对许许多多的人来说还意味着成人生活中缺乏保障。对于妇女来说，贫困意味着必须依附一名男性养家的人（他本人也可能是穷人），或者是过一种极其艰难的个人生活，如果该名妇女是有孩子的家长，其境况更加凄惨。当这些人年老之时，即使他们仍能工作，勉强处于贫困线之上，也面临一种贫困化的老年生活，他们必须依赖子女，从而加重子女的负担，如果子女本人为寻找工作而远离身边，他们的困难就变得更为严重。

收入保障并不仅仅是有恰当收入，还关系到收入的正规性。收入保障问题不仅关系到穷人，关系到接近贫困边缘的人，而且关系到所有通过劳动获取收入的人，不论他们是工资或工薪挣取者，是从事自营就业活动以获得收入的人，还是任何其他人，如在农村和城市的非正规部门劳动，或者是由于丧失劳动能力而陷于赤贫的人。但是，收入的波动对于以前收入低微的人影响尤为严重。

对于这些问题应予改善，人们很容易达成一致，但是对于应采取的措施，人们则不那么容易达成共识。显然，实现高水平——生产性的、报酬高并有保障的——就业是答案的主要部分，而促进就业显然也是实现国际劳工组织目标的一个主要突破口。实现这一目标是国际劳工局局长1999年国际劳工大会报告《体面的工作》的中心话题。这就要求不仅要创造收入，而且要走向各收入群体之间的更大程度的互济，以及在那些贫困原因至少部分上在于收入分配不均的社会中更公平地对待

穷人。

在这一报告中提出了可以采取的社会保护措施,实行这些措施既能够减缓贫困,又能够最大限度地降低人们陷入贫困的风险——如果他们本人不发生失误的话。改善教育和培训也是重要的措施,这个问题在《1998—1999 年世界就业报告》中作了充分阐述,因此本报告不再赘述。

收入保障可来自于多种渠道。在发达国家,向需要的人转让的 GDP 比例在过去 50 年中增长迅速,现在(包括健康照顾开支在内)已接近 GDP 的 25%。这在减贫方面是一个巨大的成绩,这种转让行动是与预防生病、年老、残疾以及失业的风险结合起来的,也是与广泛的积极的公共教育和培训政策结合起来的,鼓励人们在一旦失去工作时重新赢得就业。它又是与妇女广泛地就业,因而取得个人收入的权利吻合在一起的。这种转让行动是建立在强制性的社会保障缴费或者普税基础上的,无论缴费还是纳税都存在一种牢固的共识。这种做法还是与私人计划和个人储蓄规定相配合而实行的,私人计划和个人储蓄是对公共制度的补充。这样做的结果是居民的健康状况大大改善了。预期寿命增加了。性别间的不平等缩小了。老年贫困在许多国家普遍消失了。失业不再是贫困的同义语。残疾得到了良好照顾。

在很大程度上,这种发展赖以实现的基础不仅是经济增长,还包括良好的管理,充分的或接近充分的就业,正规化的劳动力市场,公平合理的收入分配,良好遵守关于纳税和社会保障缴费的法令,社会保障计划近乎完全的覆盖,以及相关的津贴和缴费制度等。

这种成功的做法不能适用于发展中国家,也不适用于许多中等收入国家。这些国家中劳动力的很大部分工作在非正规部门,大批劳动者处于不充分就业而不是失业状态。同初期的预料相反,非正规部门的规模在日益扩大而不是缩小。管理机制是软弱的,并与税法或社会保障法的不完善相结合,从而削弱了税收收入或社会保障缴费的基础。收入的分配是严重扭曲的,使人们难于就再分配达成某种共识。性别不平等依然普遍存在,尽管近年来开始了民主化进程,穷人的权利仍是被忽视的。其结果是,许多发展中国家既不拥有税收基础以支持社会救助计划,也不拥有缴费基础以支持缴费型制度。将发达国家的模式及时推广到发展中国家的希望变成了失望,进程被大大推迟了。

这种困境必须予以解决,其解决恐怕再不能长期等待普遍经济增长的来临、正规就业的大发展、更为公正的收入分配制度的建立或更大程度的民主化。应当尽可能地在发展中国家和中等收入国家建立起一定程度的社会保障体制,同时改善体制的领导和管理,提高津贴水平,特别重要的是扩大对人口的覆盖面。

报告中考虑的另外一种可能性,是在非正规部门的人口中发展自助自理制度。这种制度——基本上是微型保险计划——可以针对小额缴费者提供基本的社会保护,这在医疗照顾服务方面是十分必要的。这种制度是建立在互济和分担风险的原则之上。加入成员自己确定符合其基本需要的制度形式并参与制度的管理。这种微型保险体制的优点是凝聚力强、直接参与和管理成本低。但是也存在许多尚未解决的问题。这包括向自愿而不是强制缴费的受益人提供津贴的困难。还有一些与机构管理和领导联系在一起的技术问题。而且,这种机构必须依赖缴费人和受益者的一种集体的道义的保护观念。无论如何,尽管有这些问题,人们对其结果的期望是如此之巨大,以至于必须做出努力。人们最终设想的是一种正规的和非正规的社会保障机制的合二为一,从而得以把社会保护广泛地、普遍地扩大到全体居民。

报告的第一部分分析了缺乏保障的程度和收入保障政策必须应对的变化的环境。人口、家庭和劳动力市场的结构(第二章)对于收入保障都具有决定性影响并发生着巨大的变化,许多因素是相互关联的,如妇女正规就业率的增长,出生率的下降,大家庭向青少年和老年人提供必要照顾的能力的下降,等等。不仅这些领域发生的变化对社会需求有着关键性的影响,而且就业和人口变化趋势也将严重影响社会做出反应的恰当程度。社会保障的开支与经济(第三章)是变化中环境的一个关键部分。报告中对社会保障开支占 GDP 的百分比变化趋势做了描述和预测。对于人们经常断言的社会保护对经济运行状况的影响,报告也进行了分析。

第二部分重点论述了社会保护的现有机制。健康照顾或医疗保险(第四章)自身是一个单独的类别,因为它的目标不是提供一种替代收入,而是保持或恢复人们的健康(以及他们的获取收入的潜能),并以人人获得照顾而又能避免对个人预算提出突然巨大需求的方式,为这种健康照顾提供

资金。在丧失工作能力期间的社会保护（第五章）涉及的是劳动者在生病或残疾时对一种替代性收入来源的需要。老年和遗属年金（第六章）几乎一直不变地是社会保护开支的最大部分，年金同健康照顾一起大概是对人们的生活，特别是对他们能否享有尊严和安定的晚年具有最大影响的因素。失业津贴（第七章）远不如社会保护的其他形式那样广泛存在，但是，它的存在作为运作良好的市场经济中的一个重要有机部分越来越得到承认。父母及儿童社会津贴（第八章）近几十年来相对受到忽视，但是，童工劳动以及加剧的儿童贫困问题表明，这种津贴永远是有现实意义的，不仅关系到人们童年时期的幸福，而且关系到以后成年生活中的谋生能力。没有任何一个国家要建立全面的其他社会保护计划而不设立社会救助的（第九章），社会救助作为所有人的退守防线，是一切社会应竭力提供的一种最低的保障形式。

第三部分考察的是未来需要和预测。最令人关切的是，需要将社会保护的覆盖范围扩大到仍然缺乏保护的世界人口的大多数（第十章）。社会保护体系还面临着许多其他挑战，需要进行调整和创新（第十一章）。这包括：性别作用的演变和对性别平等的要求；劳动力市场性质的变化和将灵活性与保障性恰当结合的需要；公众对实行民主管理的制度的要求，只有在此基础上他们才能指望得到周到有效的服务。最后，报告虽无意描绘一幅蓝图，但就社会保护制度在 21 世纪的发展道路提出了一些宏观的政策结论（第十二章）。

变化的环境

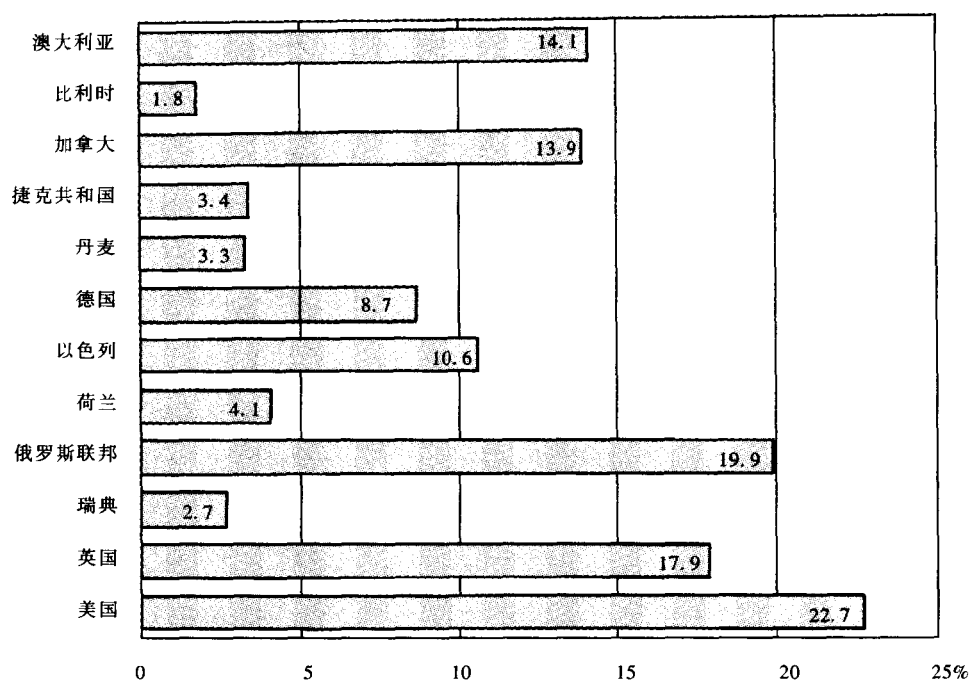
尽管在世界上大多数国家中整体的富裕水平在提高，但是，正在发生的许多变化却对收入保障带来负面的影响。这包括人口结构和家庭结构的变化，以及劳动力市场的变化。

对于发展中世界的大多数人来说，收入保障的传统支柱——大家庭，正变得越来越小和越来越分散。在主要发展中国家，大约有 20% 以上的家庭是由身边没有丈夫的妇女支撑的。这样一种变化对收入保障有着重大影响，要求在社会保障、社会服务和就业领域做出政策反应。但这种反应在许多情况下却是不恰当的，部分原因在于根据传统的或宗教的价值观人们不赞成离婚和单亲家庭。然而，人们日益认识到这一问题紧紧关系到儿童的福利，而司法判决的态度往往是对此十分不利的。即使仅考虑可获得的社会保障津贴水平，在主要工业化国家中一个由单独的母亲为家长的家庭要比双亲家庭陷入贫困的可能性大三倍。北欧国家在避免这类问题方面要比其他国家成功得多，它们的做法主要是提供良好的儿童福利和就业机会。近年来，人们看到在两三个重要发达国家中出现了很高的儿童贫困率，毫无疑问这与经济和社会政策有关，但同时也与家庭结构的变化有关系（见图 1）。

在世界的大多数地区，人口老龄化发展很快，部分原因在于预期寿命的延长，但首要原因在于出生率的下降。人们的注意力一直放在这会带来对老人的赡养比增长的问题上。但人们没有普遍认识到，在发展中国家未来几十年中总的赡养比将会出现下降，特别是在最不发达国家会出现急剧下降。因此，为达到学龄的、规模要小得多的儿童群体建立全民初级教育体制，以及进一步改善教育的质量应是一个难得的机遇，这也是这些国家实现收入保障的最大希望。

对老年赡养比的增长自然会对年金制度带来长期性影响。然而，这些制度的财政状况不仅取决于人口因素，也取决于其他变量，特别是劳动力参与率和制度的覆盖率，这两个因素直接影响经济活动人口中缴费者的人数。预计未来妇女的劳动力参与率会增长，年长劳动者中的参与率增加也有极大余地，特别是在今后一个较长时间内，因为将有千百万人在 50 岁以后被推向提前退休。由于人们无残伤预期寿命的提高，所以将有能力更久地留在活跃的劳动力中，特别是留在非体力劳动岗位上，这些人在劳动力中将占有一个越来越大的比例。只要机遇恰当，年老的人是可以为社会做出很多贡献的。因此，问题的实质不在于人口因素，而是经济问题，也就是说如何确保为一切愿意工作并有能力工作的人提供就业机会。

目前，全世界劳动力的 1/3 处于失业或不充分就业状态。自 70 年代中期以来，失业率在发达国家翻了一番多，在拥有数据的许多发展中国家登记失业率也很高。但世界各地失业率的增长并没有



¹ 生活在可支配现金收入低于中等家庭可支配收入 50% 的家庭中儿童的百分比，按家庭规模进行了调整。进一步情况，请参见表 2.3。

资料来源：卢森堡收入研究所数据库。

图 1 90 年代儿童贫困率（百分比）¹

反映出全部问题，因为它没有包括这种情况，即许多劳动者最终放弃了寻找工作，暂时地或永久地离开了劳动力行列。在某些国家，特别是在转型国家中，低失业率掩盖了这样一种现实，也就是有数百万劳动者虽然保留着同企业的关系，但他们的工作时间很少甚至没有工作和领不到工资。在多数国家，青年失业率为成人失业率的两三倍。长期失业——这还意味着技能的丧失、劳动积极性的下降和生产能力的降低——在失业总量中的比例现在要比 70 年代大得多。尽管在事实上无论青年还是长期失业者的津贴都很低或根本没有，上述情况还是有增无减。

就业结构也发生了变化，这种变化对于收入保障同样有重要影响，不过各国变化的方式并不一致。过去 20 年中，人们看到在许多国家劳动力中自营就业者的比例有了持续下降。但是，在其他一些国家特别是在转型国家中，这种下降停顿下来或者发生了逆转。

新的自营就业者中有一些人是以另一种面目出现的工资争取者。这种自营就业——实际上大量的的是非正规部门就业——可被视为是很初级的，或者是逃避收入扣除（税收和社会保障缴费）的一种方式，因为这种扣除通常只适用于工资和薪金。一些劳动者没有多少选择余地，只有在自营就业，甚至在隐蔽的基础上接受工作，只要存在着劳动力过剩的状况就无法避免这种现象。通常情况下，这部分劳动者得不到社会保障的覆盖，也得不到就业保护法规的保护，并一般缺乏就业保障。他们还得不到职业安全卫生立法的覆盖，这种立法只适用于正式雇员；他们更没有资格处于雇主或企业建立的年金或医疗制度的覆盖之下；他们的合同地位通常意味着他们不能加入工会，而只能单独地与他们为之工作的企业打交道。

其他一些就业形式也在扩大，如非全日制就业、临时就业、不定期就业、家庭工作和远程工作等。这些就业形式在多数情况下都能以这种或那种方式提供收入保障，但比在雇主单位工作的固定工、全日制工要低得多。然而，各国的社会保障体系在对待这些现象的方式上有很大差别，这既表现在立法上，也表现在立法执行的实际效率上。

社会保护在 20 世纪的最后 25 年中开始在大多数国家的经济中扮演一种重要得多的角色。开支水平以占 GDP 的一定比例来表示，在大多数国家中有了增长，尽管也有例外，主要是在非洲和拉丁美洲。这种比例在各国间仍然差别很大，在绝大多数人口被社会保护所覆盖的工业化国家中，这一