



经济及社会理事会

Distr.: General
8 December 2000
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第三十九届会议

2001年2月13至23日

临时议程*项目3(a)(一)

社会发展问题世界首脑会议的后续行动：主题

优先主题：在日渐全球化的世界里加强社会保

护及增强人们的应变能力

在日渐全球化的世界里加强社会保护及增强人们的应变能力

秘书长的报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	3
二. 社会保护的性质	6-47	3
A. 社会保护的定义	6-8	3
B. 社会保护和人权	9-11	4
C. 利益相关者的作用	12-15	4
D. 社会保护的目标和职能	16-23	5
E. 社会保护的政治经济	24-26	6
F. 多边努力	27-47	6

* E/CN. 5/2001/1。

目录 (续)

	段次	页次
1. 联合国系统各专门机构的社会保护方案.....	27-44	6
2. 欧洲联盟.....	45-47	9
三. 变化中的世界面对的社会保护的发展.....	48-62	9
四. 广泛的政策和体制框架的关键要素.....	63-80	12
A. 支助性的政策框架.....	63-64	12
B. 支助性的体制框架.....	65-80	12
1. 提供服务.....	65-67	12
2. 体制和执行情况.....	68-75	13
3. 行政与条例.....	76-80	13
五. 社会保护措施的经费筹措.....	81-93	14
六. 在全球化社会中促进发展有效的社会保护政策：建议摘要.....	94-98	16
A. 国家一级的行动建议.....	95-97	16
1. 所有国家.....	95	16
2. 发展中国家和转型经济国家.....	96-97	17
B. 国际一级的行动建议.....	98	18

附件

一. 关于题为“超越安全网：全球化世界中社会保护的挑战”的专题的专家小组会议与会者名单，2000年10月10日至12日，柏林.....	21
二. 关于题为“在悲惨条件下的竞争：发展背景下的传统和现代社会保护计划”的专题的专家小组会议与会者名单，2000年10月30日至11月1日，南非开普敦.....	22

一. 导言

1. 社会发展委员会在其 2000 年 2 月召开的第三十八届会议上为其第三十九届会议确定了以下优先主题：“在日渐全球化的世界里加强社会保护及增强人们的应变能力”。经济及社会理事会在其 2000 年 7 月 27 日的第 2000/238 号决定中通过了社会发展委员会第三十九届会议议程，包括上述优先主题。本报告是应该项要求编制的。以关于这个问题的讨论为起点，将展开一系列的政府间审议工作，审议作为社发问题世界首脑会议后续行动的大会第二十四届特别会议所通过的许多社会保护倡议的执行战略。

2. 作为委员会第三十九届会议的准备工作的，联合国秘书处分别与德国政府和南非政府合作在柏林和南非开普敦举办了两次关于社会保障的专家小组会议。¹ 会议的目标是探讨如何为缺乏应变能力和保护的群体制订社会保护制度，并就在条件不同的国家境内确保这些制度的可持续性的新的机制提出建议。专家们以个人身份参加会议，会上就以下问题征求了他们的意见：如何建立或改善一种能够为受益者承担他们自己所不能控制的风险以及使人们陷入贫困的风险的社会保护制度。还请他们提出政策性的建议，这样的建议应考虑到各国不同的情况以及有助于实现确保所有人取得社会保护的目标。附件一和附件二载有与会人员名单。

3. 本报告广泛吸取了专家组会议的讨论。但是，本报告的总体目标却更广泛，即包括以下各个方面：帮助说明当今世界社会保护领域的状况；审查全球化以及其他全球性趋势中社会保护所面临的挑战以及使委员会能够就国家和国际二级促进人的发展和有效社会保护政策提出具体的建议。

4. 对社会发展委员会来说，如何加强社会保护及增强人们的应变能力并非是新的问题。作为社会发展问题世界首脑会议的后续行动，委员会在其第三十六届会议上讨论了如何加强社会保护、增强人们的应变能力以及为具有特殊需要的群体增加就业机会等问题（见 E/CN.5/1998/5）。

5. 社会保护是一个多方面的普遍性问题。对社会保护采取统一办法方面所存在的困难是，关于社会保护的资料，无论是从数量还是从质量上来说，都是不完整和分散的，因而往往很难看到并叙明社会保护问题各组成方面的全貌。本报告寻求提出各项主要问题，但却不能够具体阐明社会保护领域所包含的所有技术问题。本报告的目的是帮助社会发展委员会的审议工作，并为委员会要提出的建议和创新性解决办法提供必要的参考意见。

二. 社会保护的性质

A. 社会保护的定义

6. 就如何定义和处理社会保护问题而言，各社会之间存在着很大的不同。传统、文化和组织及政治结构的不同会影响对社会保护的定义，并影响社会成员对如何取得保护的选择。在本报告的范畴内，社会保护大致上被看做是各社会针对各种不可预料的事件所采取的一整套公共或非公共的政策和方案，其目的是弥补没有工作收入或工作收入的大量减少，向有子女的家庭提供补助，以及向人们提供保健服务和住房。上述定义不是详尽无遗的，它基本上只是本报告分析的起点，也是帮助做这一分析的方法之一。

7. 总的来说，在定义社会保护政策框架时可以指出以下各个方面：

(a) 社会保护体现了社会对被认为达到了不可接受程度的风险或贫困作出的反应。因此，社会保护制度运作所依赖的是关于基本价值的社会共识（可以是暗示或明示的共识），这些基本价值所涉及的是人们的基本需要得到满足、基本权利得到实现的可接受的程度和保障。这些包括有保障地取得收入、生存途径、就业、保健和教育服务、营养和住房。因此，社会保护是多方面的，而不仅仅是指通过公共资金转移或规定的保险来解决现金收入的浮动问题（这仍然是些国家绝大部分人的理解）；

(b) 社会保护的基础是社会团结、文明和友爱以及责任和自助等价值观。社会保护制度的存在促进实

现更人道的社会。然而，社会保护制度以及支持这一制度的价值观并非一成不变，因为对社会团结以及其他一些原则的理解和运用已经发生了变化；

(c) 社会保护针对的是最穷者的赤贫和无助问题，也针对目前非贫穷者面对生命周期性事件（特别是老龄）冲击所需要的保障；

(d) 有关的对策可能涉及一系列不同的机构：中央或地方政府、民间社会（志愿组织或社团、工会和非政府组织）以及私营部门；

(e) 社会保护有两类。社会援助这一公共行动的目的是将资源转移给因贫穷而符合条件的群体。社会保险是一种根据保险原则通过纳捐集资的社会保障，即许多面临同样问题的个人或家庭将资金集中起来以防备风险。

8. 各国的社会保护制度结构各不相同。社会保护的狭隘的解释或多或少地限制在一种基本上属于职业性的保险计划这样一种社会保险制度——提供的保障可以是公共或私有性的。应该说，社会保障仍然是社会保护的一个组成部分，而社会保护比社会保障包括更多的内容，范围也更广。社会保护还包括针对穷人的社会援助方案，这些是不自缴保费办法，目的是确保最起码的人生尊严，向老人、儿童和其他无助群体提供社会服务。应整体地，而不是孤立地看待社会保护，并应将其纳入政治、经济和社会目标，并应确定其优先地位。

B. 社会保护和人权

9. 应将社会保护的存在看作是二十世纪最伟大的社会成就之一。社会保护在许多国家已成为一个重要的社会政策目标，它往往被看成是个人的基本权利，包括享有以下两个方面的有效方案：缓解因疾病、老龄、失业与社会排斥等社会风险所造成的困难的方案以及通过粮食保障、工作培训、补充教育和可承担的住房来保障人们收入的方案。

10. 在概念上，可以将社会保护看成是确立已久的社会保障目标的进一步发展。包括 1948 年《世界人权

宣言》（大会第 217 A (III) 号决议）和 1966 年《经济、社会、文化权利国际盟约》（见大会第 2200 A (XXI) 号决议，附件）在内的关于人权的基本国际文书都直接提到了社会保障。《世界人权宣言》第二十二条指出：“每个人，作为社会的一员，有权享受社会保障。”《经济、社会、文化权利国际盟约》第九条提到“人人有权享受社会保障，包括社会保险。”

11. 1995 年在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议强调了公平、参与、增强能力和团结的重要性，强调应采取范围更广的社会保护方法。该首脑会议通过的《哥本哈根社会发展宣言》载有一项承诺，即“制订和执行各项政策，确保所有人在失业、生病、怀孕、育儿、丧偶、残疾和年老时有适当的经济和社会保护”。²2000 年 6 月在日内瓦举行了大会第二十四届特别会议，以评价执行哥本哈根各项承诺的成就和遇到的障碍，并就为所有人加速社会发展的进一步措施作出决定，该次会议强调了建立或改进社会保护制度以及交流这一领域最佳做法的重要意义（见大会 S-24/2 号决议）。

C. 利益相关者的作用

12. 简言之，社会保护就是社会的一种集体性干预，在公民遇到风险和处于无助困境时向他们提供保护，帮助他们保持安康并加强他们处理风险的能力。社会保护包括公共和私人的行动。国家在这方面的作用尤其重要，因为国家必须确保有充分的体制和法规框架的存在，并确保人们了解自己在这方面的权利和应享有的保障。社会保护的有效性与国家的合法性密切相连。如果各项制度的构想和社会保护的提供是基于民主政治、有信誉的长期性政策和健全的机构，就会创造一种真正的有利环境，从而可促进可持续的社会保护制度的发展，并为可能需要的制度改革铺平道路。各国政府有责任与民间社会的各种组织密切合作，设计出某种机制，以防止特殊利益集团“控制”社会保护制度，它们还有责任应确保私营部门自主的规范制度。

13. 在许多国家，特别是在发展中国家，政府都鼓励非正式的安排，包括支持人口生存的社区性机制。尽管这种办法可能有效，但却不应将它看作是提供基本保护的公共行动的替代物，在全球经济日益一体化的环境中尤应如此。一种参与式的方法可能需要采取创新的社会保护措施，以缓解全球化的不利影响，特别是必须考虑到弱势群体的需要。

14. 如果政府和民间社会在制订社会保护制度时征求穷人的意见，并找到他们需要优先解决的问题，通常制订出的方案对受惠者来说就更好。在这一方面，国家的政治参与机制在制订、审查和评价社会保护制度方面发挥重要的作用，从而可以考虑到所有利益相关者的意见和利益。同时，如果作出努力，使法律制度能更加针对穷人的需要（例如为自营职业的工人消除法律/行政障碍），这些制度就更加便利使用者，并更符合穷人的真正需要。通过改善社会保护制度的统辖、管理和有效实施，可以降低其费用。

15. 对社会保护采取综合性的方法可能有利于划分政府、私营部门、社区和家庭在社会保护中的作用。与其他利益相关者合作行动的私营部门的作用对有效的社会保护来说十分重要。同时，尽管家庭的性质在变化，其界线也往往是流动的，但家庭仍然是在重大意外事变中向个人提供保护的中心和关键因素。但是，对许多老人来说，家庭不再提供他们所需要的越来越多的个人照料。单亲家庭特别不能应付经济震荡。在许多社会中，由于贫穷和其他社会弊病，家庭在社会保护方面的机制受到很大的压力：因此，向家庭提供公共帮助极其重要。

D. 社会保护的目标和职能

16. 社会保护的最终目的是增加能力和机会，从而促进人的发展。尽管从本质上来说，社会保护的目的是使处于绝境的人的生活达到最起码的标准，使他们能够有尊严地生活，但同时，不应该将社会保障仅仅看成是保证最穷者的生活的次要政策职能，而应该将其看成是各社会促进社会正义和社会凝聚力、发展人的能力和助长经济活力和创造性的基础。

17. 消除贫困仍然是最优先的事项，但具体的社会保护目的可能因国家而异。这些目的可以包括以下广泛但很具体的目标：例如为所有人提供营养；全民医疗保健和全民教育；创造就业机会，包括将农村工人、非正式工人和微型企业的业主有效地纳入已登记的劳动力和社会保护系统；有效地结合采用公共和私人办法来防备社会风险；进行有效协调，以避免重叠、过高的方案费用和低劣的质量；进行有效的监督和评估，以减少/消除道德方面的问题、不良选择、“免费搭车”、社会排斥和歧视。上述目标的列举并非穷尽，因为各个国家对优先事项和目标持有不同的看法。

18. 可以从四个方面来看社会保护的职能：向人们提供防备突发事件和风险的主动和基本的保护；提供基本需要的持久职能；进行能力建设的发展职能；以及促进社会团结和一体化的社会正义职能。尽管这些职能可能需要不同的手段来执行，但是它们密切相关。此外，所采用的手段会不可避免地有些重叠。例如，社会援助、社会工作和社会服务等手段可以被有效地用来实现各种不同的职能。

19. 在大多数国家，社会保护的目标通常包括短期和长期的考虑。短期的措施包括保护性措施，目的是处理诸如自然灾害一类的紧急突发事件。另一个领域是在经济改革的环境中提供援助。一个关怀人民、有包容性的社会不能容忍排挤和排斥穷人和弱势群体。对穷人提供直接社会援助是为了要将他们从上述突发事件造成的困境中解脱出来。

20. 十分重要的是，政府应提供由民间社会参与的备灾救助方案，以确保穷人和弱势群体能够得到这些方案的帮助。这类方案可包括：提供民防和人民行动培训；管理资源和运输工具；恢复以及管理基本的备灾物资；动员媒体进行社区培训和及时传播新闻；以及协调政府和社区的努力。

21. 确保防备由疾病、受伤、人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症（艾滋病毒/艾滋病）、残疾和老龄所引起的健康方面的风险，这些都是社会保护制度的中心组成部分。短期措施的另一个重要组

成部分是缓解由于经济自由化所带来的经济和社会困难。这部分职能还包括向被裁减的工人提供培训和失业保险，使他们能够重新就业。

22. 长期的目标通常与促进性和预防性措施有关，这是社会保护的长期政策的组成部分。这类措施的重点更多的是增加个人的能力，其手段包括改善社区的保健和教育。减少财产分配的不平等也是一个重要的组成的部分。土地改革是减少不平等的一个例子。在许多发展中国家，无技术工人和有技术工人之间的收入不平等正在扩大，因此，可以将提高无技术工人的技术作为长期措施的另一个组成部分。一个重要的目标应该是使社会保护的手段着眼于风险的来源。

23. 应该强调社会保护方面的性别问题。在许多社会中，现有的社会保护制度存在对妇女的歧视。许多妇女由于担负持家和育儿的责任，因而仍然不能得到有薪资的工作。由于她们得到保健、教育和培训的机会较差，使她们在劳务市场处于不利的地位；绝大部分妇女从事的是低收入、地位不高、非全日制或合同性工作，这类工作提供的社会保险机会有限。在一些体制中，全日制操持家务者仅被看作是其丈夫的受抚养人，她们的薪资津贴只是男性工人薪资的一个零头。此外，妇女也不能平等地取得诸如土地、资本、信贷、技术和推广服务等生产资源，其结果是减少妇女的收入和储蓄，因而限制了妇女自我保护的能力，增加了她们对家庭的依赖。尽管许多国家政府作出了努力，提供平等的机会，与歧视作斗争，但是在大部分社会，将两性平等问题纳入发展目标和政策的任务仍然没有完成。

E. 社会保护的政治经济

24. 从表面上看，社会保护方案似乎会成为政府的财政负担，消耗国库资源，减少在其他优先领域投资的机会。基于经济原因批评社会保护的人士认为，它对整个经济的运行有着不利影响，因为它的代价太高，或者因为它妨碍结构性改革。但是，事实证明这种态度是短视和肤浅的。在经济、政治和社会领域取得成功的各个国家的经验表明，经济发展和社会保护是相

辅相成的，它们基本上是同一个模式的要素。社会保护是社会生活的一个重要方面，它促进社会融合，减少社会病症。公共开支项目之间及各种经济需要和社会保护需求之间的任何交换取舍，都必须顾及社会病症的长期不利影响。各国政府财政部在严格估算社会方案的经济和社会利益时，也应严格计算这些方案的代价。

25. 社会保护通过减轻有关国家经济转型和结构变革的代价，促进社会和经济变革的进程。社会保护通过提供缓冲，鼓励进行必要的经济改革。虽然社会保护与宏观经济稳定应当分开来考虑，但不能因为局势的因素而牺牲社会保护权。社会保护必须与稳定宏观经济的措施及旨在结构调整的其他努力同步进行。缺乏社会保护会产生高昂的机会成本，并可能导致社会冲突和动荡。因此，社会保护开支不应被视为非生产性支出，而应被视为投入人力资本和社会融合的因素以及作为人道社会的一项必要条件的重要投资。

26. 历史经验表明，社会保护是作为辅助现代就业关系的一种重要手段而演变的，它在今天更为重要，因为劳动力市场已变得更加灵活。社会保护可以奖励人们在教育和培训上投资，从而增加人力资本。总体上说，社会保护已经对 20 世纪经济的发展产生了积极影响。³ 在许多情况下，社会保护同时有益于雇主和雇员，并可造福整个社会，因为它可促进劳工的生产率，而这进而又导致经济发展。当代的重大挑战就在于找到办法来使社会保护充分满足不断增长的需求，以便能积极地促进经济的运行。

F. 多边努力

1. 联合国系统各专门机构的社会保护方案

27. 在国家一级，社会保护改革正在从事为诸如下列难题找寻答案的艰巨任务：保险、援助、自助计划、社会服务，以及公共-私人伙伴关系之间的最佳组合是什么？价值、远见、阶段和进程方面的优先秩序是什么？应当提供哪一种覆盖范围，以及向谁提供？为了帮助各国作出困难的选择，联合国各专门机构正在

研拟一些创新方式来制订社会保护的模式、政策和方案。

国际劳工组织

28. 国际劳工组织（劳工组织）自 80 多年前成立以来一直在从事社会保护的发展工作。劳工组织的远见所依据的信念是：应当通过劳工保护和社会安全来发展社会保护，促进形成人人享有普遍正义和基本保障的环境。为了应付如今全球化的经济挑战，劳工组织正在调整其资源和活动的目标，使其围绕最近重新措辞的任务说明，即为每一个地方的男女人们争取象样的工作。基于国际劳工标准的规范背景，劳工组织协助成员国改善和扩大他们在各种紧急情况时向社区的所有成员提供的保护：在出现医疗、生病、老龄和残障、失业、工伤、临产、家庭责任和死亡等急需情况时提供基本的收入保障。在社会保护方面，劳工组织的目标是确定政策和体制，以便为越来越多的世界人口提供社会和经济上的保障。它谋求确定符合成本效益和公平的方式，以便以这些方式向所有群体提供社会保护，并且就关于促进社会和经济上保障的各种计划向政策制订者们提供协助和咨询。

29. 提供个人的社会保护已成为当今社会保护制度所面临的重大挑战之一。为了提供这种保护，劳工组织着重于研拟各种特殊计划，以保护那些自营职业者和在非正规部门没有任何可确定的雇主的工作者，同时敦促应尽可能地使这些计划成为必须遵守的计划。在这种计划不可行的地方，例如在低收入的发展中国家，应当支助微型保险及可以提供某种形式的风险分摊的其他基层主动措施。应当为劳动力队伍以外的最易受伤害的群体研拟适当的社会援助措施。⁴

世界银行

30. 世界银行在以下方面提供了技术援助和财政支助：劳工市场干预（以协助政府和个人应付不断变化的世界的技术挑战，方法是开展就职前和在职的改进技能方案，改善劳动力市场的运作，以及研拟积极和被动的劳动力市场方案）；养恤金（协助政府建立或改善私营养恤金分配制，强制性的储蓄和政府的老年

人收入支助计划）；社会安全网（协助政府向最贫穷的人口群体，以及/或那些因经济逆转、自然灾害、或构成重大风险的其他事件而需要援助的人们提供有对象的收入支助和获得基本社会服务的机会）；以及社会基金（向小型项目提供赠款供资以协助贫穷社区设计和实施其自己的项目的机构）。

31. 由于社会发展问题世界首脑会议的驱动，世界银行现已大幅度调整其活动，使它着重于减少贫穷，并加强对社会发展的支持。世界银行参与联合国关于社会发展问题世界首脑会议的后续活动的成果之一是两年前成立了一个社会保护小组，目标旨在汇集和扩大世界银行同各客户国家一道作出的努力，以便研拟适当的劳动力市场方案、安全网和社会保险计划。由于资料不对称和有着不同类型的风险，世界银行现在所涉及的社会保险方式采用社会风险管理的理论框架，强调风险管理手段的双重作用——保护基本的生活以及促进风险承担。它特别着重于穷人，因为他们是最容易受到风险危害的群体，而且他们通常都无法支付应有的风险管理能力的费用。人们承认，在信息层面，这一新方式需要一套新的或至少不同的数据，以便进行检验和评价和改善分析技能。然而，现在并不具有可用于衡量评价其他社会风险管理手段之有效程度的数据。今后要提供这种数据，就可能需要各国、国际机构及其他的国家和国际行为者之间进行合作努力。⁵

世界卫生组织

32. 世界卫生组织（卫生组织）含蓄地承认社会保护是其压倒一切和最重要的目标之一。卫生组织的总目标是“使所有人获得尽可能高的健康水平，并特别着重于缩小国与国之间和国家内部存在的差距。”⁶虽然卫生组织没有明确拟定的社会保护方式，但其若干总体政策方向在这方面却有着直接的关联。

33. 卫生组织已经突出地强调，减少给人的健康构成威胁的各种风险因素是十分重要的，这些风险因素中有许多产生于间接同健康有关的社会因素。如果不能充分地预防诸如贫困、缺乏基本教育、住房不足、社

会排斥、环境退化、失业和丧失收入或低收入等风险，则人的健康会受到威胁。人们认识到，虽然卫生组织的中心目标是实现人人普遍获得基础保健服务，但决定保健成果的某些重大因素却与提供保健服务并非直接有关。因此能否改善保健也取决于是否能在包括社会保护在内的其他领域成功地克服各种风险。

34. 卫生组织的辅助政策方向之一是改善保健系统的效能，它与社会保护的许多中心问题是重叠的。加强保健系统效能的方式包括发展和促进公正的、响应性和财务上公平的制度。为保健服务供资的公平性与社会保护的问题密切相关，这对个人医疗保险的整体方式来说更是如此，同时这也涉及到因健康问题而陷于贫困的风险。如果遭受突发的疾病或高昂的医疗费用，那些没有获得充足和可付得起的医疗或医疗保险的人们就会受害于诸如丧失收入或耗尽家庭储蓄的这种更加高得多的风险。

35. 卫生组织提高医疗保健供资的公正性和公平性战略的基本要素包括增加医疗保健的预付额，其方法是提高公共供资的数额、减少医疗服务供资的个人承受部分——该部分对穷人影响极大，以及通过扩大医疗保险计划的供资人数来为穷人提供补贴。

联合国儿童基金会

36. 联合国儿童基金会（儿童基金会）认为，社会保护不仅仅是一种保险计划或一种安全网。社会服务在保护儿童方面发挥着重要作用。儿童基金会十分强调促进获得基础社会服务的机会，它认为这是打破代代相传的贫困循环的最为有效和代价最低的方式之一。在这一方面，儿童基金会的战略可以概述为一句口号：“减贫应从儿童开始”。

37. 儿童基金会的政策和方案采用一种人权的方式致力于减少贫困，强调每一个人的平等价值和尊严，突出地说明“不受歧视是社会保护和有效参与社会的基础。”⁷

38. 儿童基金会政策措施的主要领域包括基础教育、初级保健、营养、供水和环境卫生、特别保护以及政策宣传。关于儿童保护领域，儿童基金会的主要活动是向各种易受伤害群体提供援助，这种群体包括残疾儿童、暴力和性剥削的受害者、从事有害劳动的儿童、被遗弃和无家可归的儿童、遭受女性生殖器切割的受害者、面临艾滋病毒/艾滋病危险的儿童和青少年，以及受武装冲突和地雷影响的儿童。

39. 儿童基金会主张，为面临危险的儿童提供社会保护的主要措施就是实现人人普遍享有社会基本服务。儿童基金会根据其基于权利的减贫方式，宣传促进普遍性原则。关于收取使用费来作为社会基本服务供资的方式之一是否值得的问题已受到置疑。儿童基金会虽然强调使用费在公平性和效率方面带有不利影响，但它却认识到某些国家严重的预算困难可能暂时使政府必须与使用者和社区一起分担提供社会服务的费用。在这种情况下，应当首先就非基本服务征收费用。儿童基金会强调，不能因为规费及其他费用，例如制服费等而将任何儿童排斥在小学校门之外。

联合国开发计划署

40. 联合国开发计划署（开发计划署）把社会保护作为根除贫穷的中心努力。开发计划署通过为社区和国家层面的扶贫努力提供资助，努力确保加强微观与宏观层面行动之间的联系。开发计划署认识到贫穷不是一个部门问题，因此支助广泛的政策和社区方案，这些方案的重点现在是社会动员和通过建设有生命力和可持续的生活方式来帮助穷人取得社会保护。⁸ 开发计划署致力社会保护的方式着眼于在收入以外致力于克服人类贫穷问题——缺乏人的基本能力，例如识字、保健和充足营养等能力是实现社会保护的主要障碍。

41. 在克服贫穷方面，多数的扶贫方案现在都强调应调整社会经费使之转用于社会基本服务。但是，提供更多的基本服务并不一定导致更多的穷人使用这些

服务。除了调整支出以增加供应之外，努力措施还应当着重于确保穷人能够利用向他们提供的基本服务。

联合国难民事务高级专员办事处

42. 联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）的国际保护职能⁹包括确保难民的各项基本权利，以及他们的人身安全和保障。虽然保护难民各项基本权利的主要责任在于国家政府，但难民专员办事处的法定职责是协助政府采取必要措施，从提供庇护开始，直到最终实现长远的解决办法。难民专员办事处的任务说明强调，它有责任领导和协调世界各地在保护难民和解决难民问题方面的国际行动。

43. 妇女、儿童、青少年和老年人的保护问题受到特别和优先的重视，以确保他们的需求被纳入难民专员办事处业务的规划和执行的主流工作中。加强保护难民妇女的特别方式之一是鼓励她们积极参与方案的设计和实施，包括参与分发救济物品或参与社会服务。人们关注的另一项主要的保护问题是获得教育的机会问题。已经采取主动措施为难民儿童提供小学教育和社会心理协助（见 A/AC.96/930）。

联合国人类住区中心

44. 联合国人类住区中心（人居中心）的主要目标之一是确保为所有人提供住所和社会服务。人居中心最近发起一项主动行动，促进保障土地保有权，因为这是住房权的一项基本内容。保障土地保有权是社会保护和使城市穷人融入社会的一项基本条件，它为防止强迫搬迁、骚扰和其他威胁提供了法律保护。通过减少丧失家园的风险，人们往往会投入更多的人力和财政资源来改善自己的家园和居住社区。因此，为城市穷人提供住房保障就可以起到催化作用，有益于稳定社区、改善居住条件、减少社会排斥和增进获得基本服务的机会。¹⁰

2. 欧洲联盟

45. 欧洲联盟的政治宣传的重要特点之一是就成员国的社会保护制度的现代化和改善方面的共同挑战和可能的方向问题开展过辩论。人们清楚地认识到，

有必要作出调整，以适应不断变化的工作环境、家庭的新结构和仍在不断发生的大幅度人口变化。与此同时，各国公民明确地表达了希望继续获得高水平的社会保护的愿望，为谋求改革提供了重要的依据，这种改革将影响到个人和家庭。

46. 欧洲联盟委员会提出了指导今后行动的四大目标，作为它使社会保护制度现代化的协调战略之一。第一项目标是使工作者得到报酬和提供安全的收入。人们认识到，如今劳动力市场的特点与建立社会保护制度的时候相比已经大不相同，这在新出现的工作安排方面更是如此。要适应这些变化，就必须在安全与灵活性之间以及在权利与责任之间找到新的平衡。第二项目标是提供安全的养恤金和使养恤金制度可以持续。新的战略要求预见到人口老龄化对社会保护制度的影响，从而在劳动力市场与养恤金政策之间订立统一的综合政策，并且在已获供资的制度与量入为出的制度之间找到适当平衡。第三项目标是促进社会包容和克服社会排斥。社会保护同其他政策手段一道，被视为提供最低收入福利与提供住房和医疗服务以及促进人们尽可能广泛地参与社会的重要方式。第四项目标是确保医疗保健的高质量和可持续性，它包括满足对保健服务制度的需求，并须顾及到老龄人口的需要和必须减少保健方面的不平等。

47. 为了促进人们在这些目标方面开展新的更加激烈的辩论和参与活动，欧洲联盟委员会计划对政策研制工作进行实质性监测、加强成员国之间在社会保护领域里的合作、以及促使民间社会广泛地参与设法解决这一问题方面的努力。¹¹

三. 变化中的世界面对的社会保护的发展

48. 社会保护的概念不是一成不变的。1990年代它受两个相互趋近的进程的影响而发展演变。一个是许多国家考虑、计划或推行社会保护（尤其是社会保障）制度方面的重大改革的潮流，因为这些国家需要适应全球化新趋势，包括财政压力、面向市场的改革、经济增长的新取向、结构调整和过渡等。另一个则是各

国、国际组织和其他机构设法制订在结构和性质上对社会和经济产生影响的改革方案。许多方面为研究对具体国家最为适宜的社会保护规模、范围和水平而付出了大量的努力。不过，改革的机会和可能性数不胜数，因为关于应如何在一个国家提供社会保护的问题是没有唯一的答案的。

49. 全球化的世界对社会保护提出的挑战很多。全球化及其对人类福利的影响这一论题十分复杂，其范围和内容无法述尽。但可以摘出一些重要的主题，对当今全球经济和全球社会变化中与社会保护问题特别有关的因素进行研究。主要的挑战可归纳如下。社会保护政策必须能够应付下列挑战：

(a) 适应全球贸易和资本市场相互联系的增强给风险和脆弱性的性质带来的变化；

(b) 减轻和缓和国内和国际上日益增长的不平等；

(c) 保持公共政策为社会保护提供资源的意愿和能力——以及在资源有限的情况下提高公共干预的成本效益；

(d) 应付全球化引起的权力和权威结构变化，并须考虑到跨国行为者（例如跨国公司）的影响，特别是促进加强私营部门的社会责任感和问责制方面的影响。

50. 关于新千年中风险和脆弱性的性质变化，问题因国情而异。对一些处于工业化进程中的国家和中等收入国家来说，1990年代的“危机”表明必须防止资本市场自由化超前于国家有效管理这种市场以维护社会和经济稳定的能力。随着资本越来越“自由”，公司可能会减少对员工及社区人力资源开发的投入，可能需要采取多种措施来防止这种趋势——包括国际消费者和投资者的压力、加强国家和国际调控，以及加强公司本身促进社区和谐与人力资源开发的能力。

51. 在发达的市场经济国家和转型期经济体中，一些现象表明长期在一个单位工作（“终身职业”）的传统就业保证总体上正在削弱。新趋势包括以定期雇佣合

同代替无限期合同，形式灵活的雇佣合同增多（包括兼职），自营职业增加，雇主长期义务方面的法律保证削弱等。在这种情况下，社会保护对帮助个人学习新技能，适应劳动市场条件和需求的变化具有关键作用。

52. 在发展中国家，大部分人口处在正式的社会保护制度之外，从事各种形式的农村或城市自营职业。如何向这些群体提供有效的社会保护是个艰巨的挑战。这也提出了关于社会保护含义的实际问题。因为很难将加强人们独立谋生能力的“促进”活动与向贫困者或处境危险者提供社会帮助的保证区分开来。另一个值得注意的问题是，许多参与的研究显示穷人接受的有效支助大部分不是来自政府，而是来自亲属、社区和民间社会机构（特别是宗教组织）。此外，这往往令人怀疑公共政策向最贫困者提供帮助的意愿和能力。妇女可能陷于不合理的困境——她们为照顾家庭操劳一生，然而由于许多社会重男轻女的传统，她们在需要非官方机构和官方制度的帮助时，却不能享受平等的待遇。

53. 经过十年稳定和改造的艰苦努力，转型期经济体中出现了显著的分化。一些国家走上了较为平衡的社会发展道路，目标明确地按欧洲合作伙伴的倡议同发达市场经济国家进行经济和政治上的融合。这些转型期经济体在成功稳定了社会救助的需求之后，需要更多地关注社会保险方面。而其他许多转型期经济体则还需在经济、社会和法律方面做大量基础工作，方可进行有效的社会保护制度改革。这些国家仍然面临社会救助方面的巨大压力，为减轻这种压力需要有协调的经济和社会政策措施，并消除过去遗留的不协调。最紧迫的需要之一是为围绕工业企业建立的小城市中的工人和其他群体提供社会保护。随着市场经济的来临以及“软预算约束”的消除，许多这种企业生存不下去了，而当地经济却能够提供数目非常有限的工作和稳定的收入。

54. 在许多转型期经济体（和一些中等收入的发展中国家）都存在着一个具体问题，它涉及企业对员工一般福利的责任的转变。以前企业（国营或私营）负责

为员工提供大部分社会服务——包括家庭和社区初级保健、住房和教育、福利工作、照顾退休人员等。这些国家轻率改用新自由主义的国家职能模式之后，往往导致没有有效的体制结构为广大群众提供社会保护和社会福利计划。无论这种改革在经济上如何必要，都必须保证社会保护在转型过程中不会消失，哪怕是暂时的消失。

55. 国内和国际二级的不平等日益增长对世界提出了严峻的挑战。认为不平等的增长与自由化和全球化有关的人提出了下列论据：

(a) 在发达国家，国际贸易和技术革新导致低收入非技术性劳动力成本降低，尤其是在那些面临国际竞争的部门。因此拉大了高薪和底薪阶层的收入差距；

(b) 过去 20 年中税收和汇划制度的改革使国家的再分配作用削弱；

(c) 劳动制度改革（减少管制、最低工资和工会制度受到侵蚀，劳动者流动性增大）；

(d) 由资本得来的收入（利息、利润、租金）在全球总收入中的比例有了上升。

56. 这一问题与维持全球和各国的社会稳定密切相关。加大区域及族裔群体之间的差别的种种不平等特别可能导致民间冲突，造成灾难性影响。从道德上和实用上看，减少全球不平等的措施都应作为国际社会的优先事项。在维护社会正义和公平方面，社会保护政策的作用虽然重要，但还不全面。以下各方面政策的再分配作用也很关键：税收、土地和其他资产保有、人力资本开发（保健、教育和营养），以及劳动力市场。有效的社会保护战略应当是一系列旨在减少贫穷和不平等现象的公共政策的组成部分。

57. 还应注意到许多国家在增加收入支持社会支出方面遇到越来越大的困难，许多时候这是由于贸易自由化的政策限制了政府以前所依靠的许多收入来源（例如关税）。这使得国家一级社会开支面临“财政紧缩”的危险。除关税限制增加之外，还广泛地由征

收工薪税转向征收间接税。另一个重要趋势是跨国公司的避税本领越来越高明，它们利用制订转帐价格和避税地等多种办法避免纳税。

58. 有一种相反的观点认为，全球化促进经济和贸易的增长，从而能增加收入来源。但是并不能保证会有这种效果，即使有，也只能是在中期和长期才能够见效。在大多数穷国，与不发达的（往往是递减的）国内税收制度相比，关税仍然是主要的收入来源。

59. 全球化的分化性影响导致了国家内部和国家之间的不平等以及脆弱性的增加。因此，它成为社会保护方面的关键问题之一。例如，小国通常更容易受到全球化的伤害，这些国家需要利用社会保护减轻全球化的不利影响。在自由化和对市场机制的依赖加强的趋势下向全球公民提供社会保护是全世界面临的重大挑战。我们看到各国在纷纷选择以开放市场条件促进经济迅速增长之时，忽略了分配的公正问题。在这种情况下，如果没有适当的再分配措施，发展进程可能会把穷人抛在后面。

60. 简单地说，国家政府在社会保护制度中仍然担任着主要角色。国家公平有效地征收资金的能力对维持有效的社会保护制度有显而易见的意义。要用真正的全球性办法来解决这个问题，就必须超越国家的界限：必须研究如何利用现有做法和倡议来促进区域和全球二级的再分配，以支持社会保护制度。在国际一级维持社会团结是维持和发展这种办法的关键。

61. 总之，我们面前的挑战可以概括为：有必要设法建立一系列相互联系的新制度，由以下各方分担集体社会保护责任：

- 个人和家庭；
- 社区；
- 民间社会；
- 国家和地方政府；
- 私营部门（国内和国际）；

- 国际社会（全球和区域二级）。

62. 建立这一分担责任的网络需要上述各方进行广泛的对话，以促进制订新形式的地方、国家和国际团结方式，从而成为继续维持新的全球性社会保护办法的支柱。

四. 广泛的政策和体制框架的关键要素

A. 支助性的政策框架

63. 应在较广泛的政策范围内制定有效的社会保护政策，从而创造条件以透过在所有部门执行一致的公共政策来促进可持续的和有保障的生计和减少贫穷。特别应关切以下各项问题：

(a) 在公营和私营部门的施政应是透明的和可问责的。这是指建立一种气氛，在这种气氛下：人们可分享有关政策和预算进程的信息；民间社会各组织可公开活动；鼓励所有公民参与公开的政策进程；尊重人权；以及促进使所有人都可向司法系统申诉；

(b) 建立一种改进公共服务部门业绩和效率的文化。这就必须根据成果评价公共政策和方案、按照已说明的优先顺序分配资源并根据有关需要和结果的根据制定政策；

(c) 有效地结合社会和经济目标和政策。这就意味着在制定宏观政策和部门政策时应结合公平和社会正义目标；

(d) 制定负责的宏观经济政策，以确保社会保护措施在财政上的可持续执行。进行有效的中期预算规划对于确保稳定和可预见地获得支助社会保护措施所必需的公共资金是十分重要的；

(e) 在开发所有公民的人的能力方面进行投资，并特别注意被排斥的群体和处于边际状态的群体。这就必须强调幼儿的发展、在所有国家普及小学教育、扩大所有年龄组接受高质量的各级教育和培训的机会并在所有国家普及有效的初级保健服务；

(f) 尽可能充分地确保所有人——特别是贫穷男子和妇女——都能公平和可持续地获得关键性资产，从而使他们拥有尽可能最佳的机会以实现可持续和独立的生计。应承认，在最贫穷的国家，有效地管理共同财产资源在维持穷人的生计（林业、渔业和牧业）方面往往具有关键性重要意义。其他有关措施包括进行公平的土地改革和法律制度的改革以加强妇女，特别是寡妇的财产权。根据继承法，她们往往遭受双重歧视；

(g) 促进全民尽可能充分地进入劳动力市场和金融市场，以确保最广泛的民众有条件维持独立的生计。在所有国家，就业市场对于确保稳固的生计都是极为重要的，因此，均强调必须执行促进经济活力和经济增长的政策以及确保公平获得就业机会的政策。获得可靠和值得信赖的财务服务对于促进家庭的经济独立和机会也是十分重要的；

(h) 开发信息系统，有效地分析和监测贫穷、贫困和福祉的趋势，以期向决策者通报贫穷的性质、原因和分布情况，以及贫穷男子和妇女在公共政策方面的观点、需要和优先事项；

(i) 采取有效的政策办法，以规划如何减轻受到国家、地方和家庭各级发生的重大风险的易受伤害程度。鉴于最近发生的危机事件，人们所关切的一个领域是必须更好地管理新兴市场的资本流动。

64. 必须强调上述优先事项，以创造一种环境，在这种环境中社会保护政策可在促进普遍福祉、减缓贫穷、经济增长和形成社会凝聚力方面发挥最佳的作用。

B. 支助性的体制框架

1. 提供服务

65. 鉴于特别是公共部门的财务严重拮据，在为实现特定成果而加强、改革和执行新的办法时，应分清轻重缓急、按顺序进行规划、分阶段编制并订出适当预

算。应注意成立机构事宜并应注意增进已有机机构的现存实力并纠正其不足之处。

66. 在提供服务时有必要根据明确和透明的责任分工，让公营和私营部门适当地共同参与。直接提供公共服务应能解决市场的失误并能处理和规范私营部门的参与。尤其是政府应查明和补救被社会排斥的人面临的易受伤害性和不利处境。

67. 凡有大量人口处于贫穷和结构性失业状态的发展中国家均应采取重大步骤改善其社会保护制度，并以此作为其经济计划的一部分。为此，社会政策不应从属于其他有竞争力的目标。

2. 体制和执行情况

68. 各国政府应推动各种体制使社会保护方案有效运作。

69. 在国家一级，各国政府可能希望设立一个专家机构，用批判的态度审查现有的社会保护措施的范围并制定出综合性的社会保护战略，但须同时考虑到国家发展目标和现有资源的有效分配。如此确定的战略应作为具有成本效益和可持续的社会保护计划和方案的基础。

70. 各国政府应找出有效的办法为传统上获得服务不足的人提供社会服务，方法包括建立公营和私营机构之间的伙伴关系，与社区组织、地方协会、自助团体以及其他组织取得协调，通过明确拟订的安排，为受益者提供服务。所提供的服务必须有效和不间断，从而能够改善能力、增加收入并促进人的发展。

71. 应将受益者对其需要和提供服务机制的效率的意见纳入社会保护方案。在提供服务进程的任何阶段都可征求他们的意见，服务提供者应作出回应，采取灵活的态度来顺应变革，以期改进成果。

72. 在一些国家对政府方案进行了多项评价。一个引起共同关切的调查结果是，由于这些方案采取“自上

而下”的方式、缺乏民众的参与以及执行系统状况不佳，致使这些方案毫无实效。下放决策权可将改进执行制度及其问责制。

73. 加强各国政府和地方机构的问责制的一个办法是确保对社会保护计划所用资金的知情权。有关支出必须透明，且须经过社会审计。要求具有透明度是实现人民权利的一个方法。各国政府应制定各种办法以便向公民散播信息。

74. 在创造有助于动员社会 and 有效执行社会保护计划的环境方面，各非政府组织和以社区为基础的组织可发挥重要的作用。进行社会动员的主要目标是，鼓励穷人在经济社会背景各有不同的所有成员直接和全面参与的基础上，建立参与式的组织，而不论其收入、族裔、性别或其他容易引发歧视的特性如何。政府应着手进行战略规划，其中包括制定有利的框架、确立目标、承付资源、作为推动者特别促进能力建设，并开展社会动员，目标是把有关活动交给民众组织和民众自己管理。非政府组织和以社区为基础的组织在加强政府的能力方面可发挥重要作用。与此同时，也有必要改进非政府组织和以社区为基础的组织问责制。

75. 除此之外，大量现行政策、条例和法律存在着不利穷人的偏见，这些偏见贯穿所有部门，破坏了向贫穷社区提供福利的效能。社会保护政策应消除这些障碍。

3. 行政与条例

76. 为各种各样的风险提供保护意味着必须具有各种不同的专门知识和管理体制。政府在最大程度上应发挥规范和监督作用，为维持现行方案提供鼓励措施。私营部门应按其各类不同的身份，在管理执行制度上发挥积极作用。

77. 各国应确保改进其国家社会保护管理，从而使其能全面、有效地管理社会保护制度的工作。

78. 社会保护方案涉及国家和地方两级几个部门的工作。政府应确保这些部门的合作以有效实施这些方案。

79. 各国政府也应拥有关于实施方案的可靠数据和信息。还应建立适当的监测和评价制度。

80. 必须建立适当的规范机制，以使政府和私营部门方案和管理均能正常运作。然而，规章制度应具透明度。并应避免过分繁琐。

五. 社会保护措施的经费筹措

81. 各国对社会需要（社会支出）、各种风险和紧急情况提供服务的范围各有不同。具有重要作用的变数包括各种价值观、传统以及各国对协助其人民的人类发展和为此提供一个安全的环境所确定的优先顺序。确保为满足这些需求的立法和现行计划是另一个基本决定因素。短期的进程和活动，例如经济增长、和平与繁荣均有助于改善社会保护；相反，经济危机、金融危机、冲突和自然灾害则起着相反的作用。因此，社会保护制度既受到长期性或结构性决定因素的影响，例如信仰和法律，也受短期活动的影响，而后者或许是可以预料的，或单单具有随意性。

82. 社会保护的经费筹措是社会保护制度最重要的核心。它显示了某个国家如何评价各种需要、紧急情况 and 风险提供服务。此外，为社会保护措施供资发挥了再分配、保险和维持与促进发展和社会正义的功能。尽管各国的社会保护制度不尽相同而且各具特色，但其中有些国家似乎体现了某些共同的组织原则。首先，政府通过从一般国库岁入转移而来的预算已用于社会支出/社会援助/社会工作，从而以起码的满意度保护了人民的基本需要。第二，政府都直接提供或借助国际机构/捐助界提供财政资助供作社会经费或供作其他特别指定用途的资金，以期帮助降低由于结构调整、疾病或自然灾害的影响、冲突或任何其他偶发事件造成的贫穷发生率。第三，在现代社会，对社会风险的保护，例如对家庭津贴、保健、孕产、

养恤金、失业和工伤的保护都与就业相关，并通过强制性的社会保险或私人保险业提供的直接捐款供资。第四，总是有可能获得自愿捐款所提供的额外保护。第五，在一些社会，除了上述之外，家庭也提供所谓“非正式的保护”。最后，社会保护计划的经费筹措应被人民视为公平并加以接受。

83. 向社会保护部门供资对于公共部门和私营部门都具有重要的影响。在公共部门，支出的组成和税收在国民收入中所占百分比反映了政府干预的程度和种类。一些国家的政府向其公民提供获得社会保护的权力，因此，所提供的普遍和易于得到的服务已导致巨额的政府社会支出。另外一方面，政府也可针对社会保护采纳面向市场的办法；因此，政府可能会把社会保护看成是可由营利的市场机制提供服务的部门。在这种情况下，政府明显减少其社会支出，并为最易受伤害的人提供最低限度的基线保护。公共和私营部门共同供资并不是一笔交易，因为社会保护支出来自于并用之于经济的大循环，从而促成了经济活动的良性循环。基本问题涉及再分配问题：是谁向何处直接提供经费，这种供资的成果如何？或换一种方式提供问题：多大程度的共同责任才是适当的？

84. 各国应评估其提供的社会保护的范围和程度，并查明资金是否得到公平分配。政府应采取措施以改进制度的公平性并且减少或消除覆盖面方面的差距。研究结果一再显示：进展情况与所有人的收入、财产和机会的分配是否公平具有密切和直接的关系。不公平和得不到服务的形式是多种多样的。大量工人阶级可能不合理地承担着福利制度的费用负担，而这种制度造就了一群永远靠领取救济金渡日并处于贫困线的人。相反，大量穷人和土著民众已被排除在外，缺乏与社会的融合，而与之共存的是处境很好的专业人员，后者包括例如武装部队人员或在金融和银行就业并已参加工会的工人，他们可获得来自公共转移金的各种福利。在每一此类情况下，政府应力求进行改革，以克服意想不到的结果。

85. 许多国家已着手改革其社会保护制度。这将产生重要的社会经济和政治后果。改革影响到国内市场的发展以及私人部门的相对规模。改革修改了保健及老龄人保护的财务结构,例如,摈弃了政府机构传统的再分配职能,转而采用面向市场的支付服务费的原则。改革重新确定了政府的作用,政府不再直接提供服务,而是转而履行在规范和监督方面的责任。在一些情况下,改革削弱了政府为保障向公民提供最低限度的保护在资源再分配上的判断力。在这种情形下,人民会感到失去了所有权和权利。其摆动幅度太大,以至于从有时政府的过度干预走到了干预全无的另一个极端。例如,传统的公共养恤金系统已改为由私营养恤金基金管理系统,而后者往往缺乏竞争力(此点可证诸提供的业务服务显然毫无差别、管理采取“监督行为”式的管理),已引起交易费用极高;存在有主要代理人的问题;造成了长期储蓄与面向增长的金融资产和证券之间的搭配失当;而且受制于关系停滞不前。

86. 社会保护支出既可由公共来源的资金,也可由私人来源的资金供资,因此,它与公共社会支出不同。社会保护支出包括:(a)教育、保健、住房和环境卫生基础设施方面的社会保护支出,可由各部或秘书在国家、区域或地方三级加以组织;(b)保健、丧失工作能力、老龄人、工伤、失业等方面的社会保险支出;(c)教育、保健、住房、环境卫生基础设施方面的私人支出,这是以私营部门或社区为基础的支出,用以补充公共支出;(d)各家各户为购买保险支付的费用;(e)为了公共部门或就业部门提供的保险所不包括的以及上文(c)项部分也不包括的个人风险而“自掏腰包”支付的费用;以及(f)非政府组织为目标人口的某些风险而支付的保险费。监测社会保护覆盖面进展情况的一个办法是制订出一种方法以预估国家在这些特殊方面的支出。

87. 鉴于社会保护的概念包括保健、教育、社会保障、与就业相关的服务以及其他领域,因此,社会保护不能局限在一个单一的预算类别。相反,政府应集中努

力于通过分析社会支出在政府总体支出中所占的比例及其影响来评价社会支出对实现社会保护的效果。政府的作用是不断地评估:国家的社会保护目标是否已达到、覆盖程度如何、哪些地方需要改进、如果为影响到人民安全的突发事件提供经费,那么公共补充资金的适当额度应是多少等等。在全球经济中,突发事件、特别是经济和社会的突发事件是否增多还有待观察。这方面的证据将有助于增加额外的保护以保证实现人类发展目标。

88. 如果没有强劲和持久的经济增长就难以调集社会发展资源。而经济增长进而又可使各国产生用于资助有效社会保护方案所必需的财政资源。

89. 有些国家由于贫穷以及收入分配不平均,对社会风险提供的保护范围非常狭小,因此这些国家的政府就应积极地运用累进税制,在教育、保健、环境卫生等方面直接提供社会服务。这些政府还应为预算支出重新制定优先顺序,以利实施社会保护方案。承诺通过社会援助提供基本的社会保护对于提高能力和促进人的发展特别重要。

90. 然而,总的来说,赚取收入者都应对社会保护方案作出贡献,他们最终还将从中获益。当经济在增长和人类在发展时,作为社会保护组成部分的社会援助将大幅度减少。

91. 有下列各种备选方案可用于调集资助社会保护的资源:

(a) 税收。通过减少逃税漏税以扩大税基并增加额外资源;

(b) 区别对待用户的费用。改善社会服务,从而使较为富裕者支付费用,较贫穷者只支付名义上的费用,特别是初级教育和基本保健费用;

(c) 在部门内重新分配预算资源。将低度优先的支出转移到高度优先的用途上——例如,从治疗保健转变为预防保健;从高等教育转向初级教育;

(d) 障碍因素。在各部门间重新安排预算优先顺序，例如把军事开支转移到社会部门。政府可采用混和式选择，包括减少国防支出，以资助社会保护方案。

92. 各国应明确界定财政责任。政府应负责所谓基本保护。与收入有关的福利则应来自各方的捐款。对调集资源采取有创意的做法，包括小型和以社区为基础的计划都是有助益的。

93. 小额贷款正越来越多地用作为贫穷妇女调集储蓄和贷款的手段。政府的支持以小额贷款为基础的团体方面可发挥重要作用，后者进而还可提供社会保护。

六. 在全球化社会中促进发展有效的社会保护政策：建议摘要

94. 有利于社会保护的框架应深深体现在社会发展问题世界首脑会议所通过的《哥本哈根宣言》和《行动纲领》的目标和承诺方面，从而强化对促进社会正义的承诺。这包括重申国际社会对人权的承诺，并重申对增进、尊重和实现所有人民的这些权利和团结一致的各項有关义务的承诺。由于各国政府都表明愿意在 2015 年前将生活在极端贫穷中的人的比例减少一半，用于这一目标的政策和战略必须包括各项社会保护措施，作为旨在实现这一目标而采用的更广泛战略的组成部分。

A. 国家一级的行动建议

1. 所有国家

95. 各国在制订社会保护制度时，应确定最适用于实现各项优先目标的提供、筹资、实施和管理办法。为确保这种制度的可持续性，应采用根据正常收入额进行法定缴款的办法，使保险计划社会化。然而，由于贫穷或其他不测事件而无法从事生产工作，有些人、家庭和社区的收入时有时无或十分微薄，因此应该以不需自缴保费的计划予以支助，使他们获得保险。由于社会正义的实现有赖于团结的原则，各国政府应依靠其一般性收入，资助向易受伤害和受排斥的

人提供基本保护。尽管其他经费来源（国际合作、捐赠、外援和慈善事业）可补充政府收入不足之处，但照料易受伤害和受排斥的人群是应由各国政府单独承担的责任，其中特别包括：

(a) 发展社会保护战略应的进程应由政府领导，但应同时与包括私营部门和贫穷社区在内的民间社会进行范围广泛的对话。在（按照在哥本哈根议定并于 2000 年在日内瓦经五年期审查后所建议的方针）进行规划、执行和监测方面，来自这些群体的多种机构的参与很重要。因此，各项政策应严格地针对具体的国家——同时在制订这些政策时，应考虑到可从其他国家和国际机构得到的所有关于有效做法的资料；

(b) 这要求为民间社会行动者及政府机构建设进行政策发展、研究和宣传的技术能力；

(c) 对于其私营部门在关键的社会保护领域（如提供养恤金）中发挥更大程度作用的国家而言，它们很有必要检查在公营部门中控制这些活动的做法和能力。保险市场是以很难有效运作著称的，在公共政策决定使私营部门在社会保险中发挥日益重要作用的情况下，只有在控制社会目标的能力很强时，才有可能产生有利的结果；

(d) 社会保护政策的目的应该是通过多种务实的办法，使人人都得到保障。必须有一种意愿作为这一概念的基础，那就是确保社会的所有成员都保证能享有某种最低标准的福利，而这种标准应与《世界人权宣言》概述的社会保护权利相称。然而，由于具体的国家背景各不相同，以致在可能被误导的所有情况下，会试图决定以某种具体的办法来实现这些权利（例如全民福利）。政策必须对有关国家的政治、文化、社会和经济背景很敏感；

(e) 能够分析贫穷的趋势和起因并能监测社会保护政策结果的各种发挥作用的系统是至关重要的。决策者必须能获取有关以下方面的精确资料：穷人面临的处境的现实状况，最可能有效的措施，以及被认为是提供支助方面值得信任和有效的机构；

(f) 所有国家一级的减贫战略(包括与重债穷国倡议和国际金融机构提供的其他减让性援助有关的减贫战略文件所载的减贫战略),都应做到对性别问题敏感,并且都应包括对社会保护及其在推动减少贫穷方面的作用的考虑。

(g) 社会保护战略应成为一种全面办法的组成部分,用以防止可能对穷人的生计产生有害影响的关键的危险状况,在产生这些危险状况时减轻它们的冲击,并协助人民对付冲击的后果。这些危险状况可能会在区域、国家、地区、社区或家庭各级出现。它们从国家金融危机到个人生病及其对家庭的影响各不相同。例如,如果出现金融危机的威胁时,预防措施可包括加紧管理短期资本流动,减轻措施可包括实施法定失业保险,而旨在协助当地的对付战略可包括向受影响最严重的人直接调拨现金;

(h) 为了强化向最贫穷者调拨现金在政治上的可持续性,公共政策必须确保此种方案得到监测和评价,并将其结果反馈给纳税的公众,以维持团结和支持。行之有效的社会调拨系统可发挥作用于产生一种活跃和灵活的经济:以此表明这种作用对于其长期可持续性是非常重要的;

(i) 因为普遍的不安全(无论是如同内部冲突中急剧的不安全,或是在不安全的都市环境中长期的不安全)对生计安全产生了最严重的影响,社会保护与有效地加强社会凝聚力的各项政策之间的任何潜在联系是至关重要的。发展可增强这一领域内社会保护效能的政策分析是重要的。同样,发展可有效地在“复杂紧急情况”(如内部冲突)的背景下实施的社会保护制度是优先事项;

(j) 为了提供一种框架,使最贫穷者能借以要求采取更有效的公共行动,国家应努力将人权条款变成经谈判后达成的对于(可以可持续地提供的)应享权利和标准的谅解。此种对话进程必须有来自当地和国家各级政府和民间社会的行动者参加;

(k) 如果社会保护的目标之一是要实现更大程度的平等并减少贫穷,那么,在财政状况允许时,从

税收中提供经费而进行社会调拨是十分有效的。澳大利亚和新西兰的经验,对于正在考虑在这些情况下调整社会保护制度的国家可能是适宜的;

(l) 当代社会和经济中与全球化相联系的各种趋势,比以往任何时候都更加提高了工作、培训、教育和社会保护制度方面的灵活性。有一种假设是,通过“生命周期”的进程是由确定的教育、工作和退休这几个阶段组成的。这一陈旧的假设现已越来越不能令人信服。社会保护制度必须(一)承认所有的公民(包括老年人和残疾人)都在经济方面作出贡献,(二)向生命周期所有阶段中的人提供支助,使他们学会技能,并适应劳力市场不断变化的要求;

(m) 为了能对长期的社会保护需求作出有效的个人决定,个人和家庭必须理解他们可采用的选择和备选办法。同样,为了使公共政策对其表现负责,一般公众必须获悉与社会保护有关的各种问题,及其在确保所有人特别是具有具体的易受伤害问题的人的福利方面的作用。为此目的,应强调加强对公众在社会保护问题方面的教育。

2. 发展中国家和转型经济国家

96. 本报告的大多数建议可广泛适用于所有国家的国家一级。但已认识到必须发展针对发展中国家和转型经济国家情况的一些建议。这一类别中显然有着极大的差异,但仍可强调几点,表明有必要在这一级提出一般性建议。

97. 在铭记上述几点(见上文第 51 至 54 段)的同时,我们可概述以下针对发展中国家和转型经济国家背景的建议:

(a) 社会保护战略应考虑到家庭、亲属和社区体系以及团体社会保护和微型保险制度所发挥的作用,创造一种有利环境,使“小型制度”不断浮动,与正式的社会保险和社会援助制度逐步连接;

(b) 国家战略的目标,应该是建立一个由公营和私营部门混合提供保护的多层和多元社会保护制度,政府在其中的责任是保障确保人人享有社会保护。这

种制度应是参与性的、对性别敏感的、负担得起的、并且是灵活的（能对付新的挑战），应是鼓励独立而不是鼓励依赖的，而且在经济、政治和社会方面都应是可持续的；

（c）必需在改善发展中国家和转型经济国家许多国家中的社会保护制度的良好管理方面进行大量投资：国际社会有义务对援助的要求作出反应；

（d）社会保护制度应该支持各项社会目标，那就是争取增进公平与平等、社会正义以及维护社会结构。那些助长分化、个体化和以契约办法提供照料的制度，对于受益人的全面福利可造成长期的代价。社会不妨维护由亲属和社区系统经管的社会保护制度，使之成为社会凝聚和团结的更广泛的模式。与此同时，公共政策有责任确保公平和包容。例如，“传统”的制度将大部分的照料负担强加在妇女身上，所以不应将这种制度视为神圣不可侵犯——因此也不应假定认为，实施这种制度就必然会将所有的人都包括在内；

（e）在迅速转型的国家中，社会重建必须与经济重建并驾齐驱。必须维持社会保护制度，以便能在安全和稳定的环境中产生迅速的经济和社会变革。转型期国家应争取实现更广泛的目标，而不仅是实现尽可能高的经济总增长。维持社会团结和凝聚力，对于积极的转型进程是必不可少的。

B. 国际一级的行动建议

98. 以下建议具体涉及区域和全球各级，并且涉及在这些级别适用的治理和执行的国际结构：

（a）2000 年各国政府在日内瓦进行的首脑会议五年期审查已经请经济及社会理事会发起一场消灭贫穷的全球运动。十分可取的办法是，应使旨在发展有效的社会保护政策的各项倡议在该运动中相互结合。联合国大家庭各组织更有效的协调，依然是社会保护领域内的优先事项，并建议该运动处理这一问题。在采用社会保护战略，国际机构和多边机构应协调努力，避免重叠，并加强建立区域间的联系。在这

方面，可利用行政协调委员会（行政协调会）的机制，充分保障有效地促进合作；

（b）社会发展委员会不妨审议是否可能发起一种进程，使各国讨论如何相互向身处原籍国境外的移民工人更好地提供社会保护。在处理这一问题时，必须考虑区域一级的解决办法以及是否存在将国家制度相互联系的可能性；

（c）委员会不妨支持国际劳工大会计划于 2001 年 6 月讨论社会保障领域现有的主要挑战。在有关这一进程方面，国际社会或许有必要讨论是否可能依据现有的协议（例如国际发展指标），概述希望达到的全球最起码的生活标准。应该考虑为不同国家的情况确定适合其背景的最起码的标准。在这种背景下，委员会不妨请劳工组织评估是否必须更新在这一领域中的劳工组织标准，包括诸如 1992 年《社会保障（最起码的标准）公约（第 102 号）》等文书。应该指出，在产妇保护方面，劳工组织最近于 2000 年 6 月通过了新的《产妇保护公约（第 183 号）》，以此修订了《第 103 号公约》。此外，1998 年通过的《关于工作中的基本原则和权利宣言》规定所有成员国义务承认结社自由，有效地承认集体谈判的权利，以及取消强迫劳动、童工和歧视，从而创造了一种有利的框架，使人们能努力争取实现更大程度的社会保护，以此作为可持续发展的组成部分。该《宣言》涉及核心劳动标准和享受社会保护的权利，这些标准和权利不应成为最高限度，而应成为逐步提高的最低限度；

（d）为了提高全球社会协助贫穷国家和区域争取实现有效社会保护的能力，委员会不妨就新颖的创收形式从事工作。委员会可鼓励各成员利用近来各种令人鼓舞的情况发展，因为这些情况发展表明，过去 20 年中发展援助总量下降的普遍趋势已稍有逆转。人们认识到，沉重的偿债负担对许多低收入经济国家的减缓贫穷和提供社会服务产生了不利作用。在取消和减免债务时，捐助者和政府间机构应采取措施，确保腾出的资源用于提供社会服务、社会保护和减缓贫穷；

(e) 就全球而言，妇女在获取有效形式的社会保护方面处境很不利。委员会不妨发起一种进程，加强各种办法，将性别观点纳入社会保护的主流——包括规定指标，将社会保护扩大到妇女和其他受排斥的人群；

(f) 艾滋病毒/艾滋病的大流行，极度强调了对发展中国家许多地区的公众、志愿系统和社区系统提供社会保护和照料的能力。许多国家境内的本问题的幅度已变得极度恶化。这是对社会和经济发展的严重威胁。这种流行病远远不只是一项保健问题，因为它是对社会保护制度的直接挑战，也在实际上损害了个人和社区的福利。国际社会和各国政府应采用多部门预防战略，与艾滋病毒/艾滋病的大流行作斗争，同时向受影响的群体提供社会援助。国际社会应将社会保护的影响作用纳入其旨在协助国家对付这种流行病的影响的全球努力之中；

(g) 由于人们认为贫穷、财产极度不平等以及获取公共服务的机会不公平是种族冲突和内部冲突的重要起因，所以当务之急是政府和政府间机构应处理这些问题，提供资源供提供公共服务之用，因为在处理冲突预防和冲突后重建的问题时，似乎存在着一种明显的社会保护因素；

(h) 已提请在日内瓦进行的首脑会议成果五年期审查所产生的倡议注意在政府和民间社会之间分享有关社会保护的最好做法，以利于初步的学习。建立旨在分享社会保护文书的信息和经验的全球框架，将具体表明这一愿望。委员会不妨进行必要的基础工作，为此作出可行的安排，其中包括审查分享社会保护领域中的经验和做法的现有规定。在全球化的背景下，关于社会保障的相互协定至关重要。在诸如分享在制订社会保障制度最佳做法和其他有关经验等领域内的区域合作，也可成为重要的因素；

(i) 在旨在通过提高公司认识而鼓励公司承担社会责任的在日内瓦进行的首脑会议成果五年期审查所商定的承诺方面，委员会不妨采用一切方法，特别鼓励跨国公司并鼓励一般的私营部门发挥积极作

用，加强提供社会保护。在这方面，当地社区的关心最为重要。为鼓励供应链系统内符合道德标准的做法而发展的行为守则，应提及向所有的工人（包括临时就业者）提供适当和广泛的社会保护。就长远而言，以国家为中心的对人权做法的问责制必须扩大到非国家行动者，并将它们纳入社会治理的基本框架之中。企业界的社会责任也必须加以扩大，使之不仅涉及对直接受雇者的具体规定，而且应（通过供应链系统）将间接受雇者也包括在内，并对更广的社区中的人的能力和福利进行社会投资；

(j) 由于考虑到信息对贫穷和社会保护具有至关重要的意义，应鼓励国际社会采取措施，促进设立一个国际社会观察站，监测并评价全球化对不同类别易受伤害者的影响。特别需要集中了解对工作穷人的影响，因为关于社会保护的辩论往往忽视了他们。这种观察站可采用许多不同的机构形式，因为建立一种单一的新机构不大可能最有效地履行这种职能。关键的一点是应不断提供有关此种趋势的独立和可靠的资料，以供全球辩论使用；

(k) 必须强调旨在推动公共政策的有效的知识积累和研究的作用。下列这些关键问题应得到国际的协同努力，以便促进进一步的研究和分享知识：

(一) 必须对实践中的社会保护制度和文书进行更详尽的个案研究，以便为可供决策者使用的证据建立更有力的基础；

(二) 国际贸易的加强对贫穷的影响不明，因为这可创造新的就业机会，但也会破坏现有的就业机会。政府和政府间机构必须确保为工人在这方面提供充分的社会保护，在新的出口部门尤其如此；

(三) 需要有各种方法来提高评估社会保护收益的能力——目前往往难以判断各种方案和措施的效能；

(四) 必须更好地理解在公营、志愿和私营部门社会保护制度中实施的各种体制性奖惩办法；

(五) 人口变化、老龄化和社会保障问题依然是令人关切的方面。对公共政策的长期影响很少得到认真的审查，因此必须进行更有效的研究和培训；

(六) 一个令人不断关切的方面，是发展有效的方法和体制办法，用以为最贫穷者提供针对性的援助。根深蒂固的财政和体制能力问题以及治理和问责制问题，都必须加以解决，以便有效地提供对最贫穷者有针对性的援助。有效和可持续的社会援助策略，依然是令人关切的主要方面。艰巨的任务是查明可在哪些领域中维持非贫穷者对这些方案的支持。

注

¹ 会议的讨论题目如下：“进一步的安全网络：在日渐全球化的世界里加强社会保障方面的挑战”（2000年10月2日至12日，柏林）以及“应付困难：发展条件下的传统和现代的社会保护制度”（2000年10月30日至11月1日，开普敦）。

² 见《社会发展问题世界首脑会议的报告，1995年3月6日至12日，哥本哈根》（联合国出版物，出售品编号C.96.IV.8），第一章，决议1，附件一，承诺2（d）。

³ 例如，参见 Anthony B. Atkinson，“不断变化的经济中的社会保障和经济表现”，本论文在主题为“视社会保障为生产因素”的会议（波尔图（葡萄牙），2000年）上提出；作为题为“交流和课程”的讨论会的一个纲要性文件。

⁴ 见劳工组织，《2000年世界劳工报告，在不断变化世界里的收入保障和社会保障》（2000年，日内瓦）。

⁵ 参见 Robert Holzmann 和 Steen Jorgensen，“社会风险管理：社会保障的新理论框架及其他问题”，社会保护讨论论文第 0006 号（华盛顿哥伦比亚特区，2000 年）。

⁶ 见卫生组织，《2000年世界卫生报告：各国卫生系统：改善业绩》（日内瓦，2000年）。

⁷ 见儿童基金会，《减贫应从儿童开始》（纽约，2000年）。

⁸ 见开发计划署，《克服人类贫穷》（联合国出版物，出售品编号 E.99.III.B.2）。

⁹ 正如 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》（联合国《条约汇编》，第 189 卷，第 2545 号；和同上，第 606 卷，第 8791 号）中所规定的。

¹⁰ 见人居中心，“在一个不断城市化的世界里建设伙伴关系和寻求解决办法”，网址 <http://www.unchsh.org/unchsh/english/about1.htm>。

¹¹ 见欧洲联盟，《使社会保障现代化的一项协调战略》（1999 年）。

附件一

关于题为“超越安全网：全球化世界中社会保护的挑战”的
专题的专家小组会议与会者名单，2000年10月10日至12
日，柏林

专家

András Blahó (匈牙利)

Nieves Confesor (菲律宾)

Ma Fengzhi (中国)

Hans Gsänger (德国)

Brian Howe (澳大利亚)

Phil Jensen (加拿大)

Zarina Nahar Kabir (孟加拉国)

Garth Nicholls (圣文森特和格林纳丁斯)

Andy Norton (大不列颠及北爱尔兰联合王) ——
报告员

Ana Sojo (哥斯达黎加)

Jean-Philippe Viriot Durandal (法国)

观察员

国际组织

Michael Cichon (国际劳工组织)

Robert Holzmann (世界银行)

John Murray (欧洲委员会)

Peter Scherer (经济合作与发展组织)

东道国 (德国)

Bettina Dolle

Carola Donner-Reichle

Gudrun Kochendörfer-Lucius

Jürgen Meierkord

Gert Wagner

联合国秘书处经济和社会事务部社会政策和发展司

简李志英

Sergei B. Zelenev

Peter Lehmann Nielsen

附件二

关于题为“在悲惨条件下的竞争：发展背景下的传统和现代社会保护计划”的专题的专家小组会议与会者名单，2000年10月30日至11月1日，南非开普敦

专家

Nana Apt (加纳)

Maria Cruz-Saco (秘鲁)

Surydevara Mahendra Dev (印度) —— 报告员

Valda Frederica Henry (多米尼加)

Faith Innerarity (牙买加)

Edwell Kaseke (津巴布韦)

Angwara Denis Kiwara (坦桑尼亚联合共和国)

Osvaldo Larrañaga (智利)

Mohamed A. Maait (埃及)

Mikko Mäntysaari (芬兰)

Syed Mansoob Murshed (孟加拉国)

Jozef van Langendonck (比利时)

观察员

国际组织

Robert Holzmann (世界银行)

Guy Standing (国际劳工组织)

东道国 (南非)

A. J. Bester

Alex van den Heever

Pieter Le Roux

Fezile Makiwane

Ravi Naidoo

Luvuyo Ndimeni

Vivienne Taylor

联合国秘书处经济和社会事务部社会政策和发展司

Sergei B. Zelenev

Peter Lehmann Nielsen