

保护人民，
促进就业：
从应对危机到复苏
和可持续增长

国际劳工局局长致函 20 国集团领导人，
匹兹堡峰会，2009 年 9 月 24-25 日

20 国集团从伦敦到匹兹堡

1. 在 2009 年 4 月 2 日伦敦峰会上，各位领导人曾保证“……我们关于复苏的全球计划必须在其核心部分中包括辛勤工作家庭的需要和就业问题……所以，我们保证做出一切必要努力，以恢复信心、增长和就业……”以便“……促进形成一种包容性的、绿色的和可持续的复苏”。
2. 各位领导人在对危机给人民带来的影响以及他们决心恢复增长与就业，同时为全世界构建一个更加平衡、稳定和富庶未来方面所给予的重视引起了强烈的共鸣。他们承认迫切需要着力强调就业和社会保护，将之作为遏制对世界上最脆弱群体产生负面影响一项关键手段。
3. 在匹兹堡峰会上，各位领导人有机会构建这一中期前景，也有机会处理在危机前业已存在的并引发了危机的社会经济不平衡问题。这种不平衡表现为日益扩大的收入差距、就业和社会保护赤字以及持续的贫困，还有正在削弱的劳动制度。特别是，各位领导人要求“国际劳工组织与其它相关组织一起，共同评估已采取的行动和未来所要求的行动”。
4. 国际劳工组织采取下列方式对这一要求做出了反应：
 - A) 根据世界各地和各收入组的 54 个国家采取的关于就业和社会保护措施准备一次调查和初始评估。失业和劳动力市场、劳动者苦痛的其它指标在过去 12 个月中有了明显上升。如果没有采取这些措施的

话，它们会上升得更多。国际劳工组织估计，以国际货币基金组织的计算为基础，审慎的财政扩张，连同自动稳定因素一起，将于 2009 年在 20 国集团的国家中创造或挽救 700 万到-1100 万个就业机会。调查报告和评估最后提出了关于近期行动的建议，各国可能愿意考虑，因为它们正在转向更加平衡的、可持续的增长模式。

- B) 在国际劳工组织的三方成员（183 个国家的政府、企业界和劳工界）中就“全球就业契约”达成一致。¹ “全球就业契约”的基本目标是为制定旨在缩短经济复苏和就业复苏之间的时滞的政策提供一种国际上普遍接受的观点系列。这是一个要求在国家、地区和全球一级采取紧急而协调的世界性行动的号召。“契约”在 2009 年 6 月由国际劳工组织召开的“全球就业危机峰会”背景下被通过，在峰会上各位领导人把应对危机与促进更为平衡的增长、战略、促进更为公平的可持续全球化、促进新型的全球管理结构的需求联系起来。²
- C) 处理对新的可持续增长模式的需要。这要求在以投资、增长和生产率为一方，以就业、劳动力市场和社会政策为另一方的二者之间建立起强有力的联系。

¹ “从危机中复苏：一项全球就业契约”。第 98 届国际劳工大会通过的决议，2009 年 6 月，日内瓦。

² 9 位国家和政府首脑和 6 位副总统参加，包括来自 20 国集团的阿根廷总统、巴西总统和法国总统，以及南非副总统。

A. 应对危机：就业和社会保护措施

国际劳工组织的调查

5. 正如在附上的技术报告³中所详细描述的那样，由 20 国集团和许多其它国家为解决就业和社会保护问题而做出的政策努力是很有意义的。尽管对所采取的单项措施的效果和影响做出全面评估为时尚早，但已有足够的证据表明，所采取的行动正在带来变化。通过扩大社会保护来保护最脆弱群体的措施、更多投资于教育和培训的措施以及实行更强有力的劳动力市场政策的措施已经受到了特别的重视。
6. 上面所提到的被创造或挽救的就业机会达到 20 国集团 2009 年上半年失业增加总量的 29-43%。如果没有这些措施，这些国家的失业水平将会高得多。然而，在世界各地劳动力市场的条件方面仍在急剧恶化，在最脆弱群体和不利群体的处境方面，还有更大量的工作要做。
7. 国际劳工组织在 2008 年年中至 2009 年 7 月 30 日期间采取的调查行动涉及 54 个国家，包括各个收入水平和各个地区，针对分成四个领域的 32 项特定措施。四个领域具体是：刺激劳动力需求；支持就业、求职人员和失业人员；扩大社会保护和食品安全；实行社会对话和保护工作中权利。⁴这 32 项调查措施反映了由 20 国集团伦敦就业会议（2009 年 3 月 24 日）、扩大的 8 国集团罗马社会峰会（2009 年 3 月 29-

31 日）和“全球就业契约”的政策组合所着力阐明的政策领域。

8. 表 1 提供了在择定国家中所采取措施的发生率
9. 具有最高发生率的六项措施是：基础建设支出；小企业补贴和税收减免；小企业贷款；培训计划和设施；与雇主组织和工人组织的协商；以及通过现金转移支付的社会保护。这些措施密切呼应了“全球就业契约”中表明
10. 六项最低发生率的措施是：反对贩卖劳工和童工劳动的新增措施；小企业获得公共投标；部门一级的协商；提高劳动监察的能力；以及保护移民工人。
11. 在对附上伴随的调查报告最后定稿时，国际劳工组织收到了来自经合组织的一份书面意见，已被收入技术报告中；还收到了来自国际货币基金组织、联合国贸发会议和世界银行的评论。国际劳工组织愿意继续在分析研究工作方面开展合作，因为各国在采取措施所产生的影响将提供更多的可比性数据和评估研究可供利用。

这些领域所采取行动的的证据说明以下各点：

12. 尽管初始应对措施是为了延缓就业的急速下降和减轻对最脆弱群体的冲击，但各国越来越寻求为经济复苏作好准备，主要是通过投资于新的基础设施和投资于为结构变革而准备劳动力，比如为适应更低碳排放而导致的变革。这种从紧急应对到更长期性重点的演变可能反映了这样的认识，即

³ 《保护人民，促进就业：国家就业和社会保护政策应对全球经济危机调查》。国际劳工组织提交给 20 国集团领导人峰会的报告，匹兹堡，2009 年 9 月 24-25 日。

⁴ 这份报告是在 2009 年 5-8 月期间准备的。

表 1：在择定国家中所采取措施的发生率

1.刺激劳动力需要	(%)	2.支持求职者、就业和失业者	(%)
基础设施方面追加财政开支	87,0	追加培训措施	63,0
带有就业标准	33,3	提高公共就业服务的能力	46,3
带有绿色标准	29,6	对移民工人的新措施	27,8
公共就业	24,1	工作时间的减少	27,8
新的或扩大的目标化就业计划	51,9	带有培训和非全日制工作的部分失业	27,8
中小企业获得贷款	74,1	工资减少	14,8
中小企业获得公共投标	9,3	扩大失业津贴	31,5
对中小企业的补贴和税收减免	77,8	增加社会救助和保护措施	33,3
3.扩大社会保障和食品安全		4.社会对话和工作中权利	
社会保障税减免	29,6	关于危机应对问题的协商	59,3
增加现金转移支付	53,7	全国一级协议	35,2
扩大获得健康津贴	37,0	部门一级协议	11,1
老年养恤金的变化	44,4	打击贩卖劳工的新增措施	3,7
最低工资的变化	33,3	反对童工劳动的新增措施	3,7
移民工人的新保护措施	14,8	劳动立法的变化	22,2
实行食品补贴	16,7	提高劳工行政/监察的能力	13,0
对农业的新支持	22,2		

资料来源：国际劳工组织调查。

尽管已出现了全面增长的复苏迹象，危机对劳动力市场的影响很可能是持久性的。

13. 正如人们所预料的那样，各国应对的模式存在差异。较低和中等收入国家一般采取了一个较多数量的措施，主要是刺激需求和扩大社会保护而不是支持劳动力市场政策。相反，如人们所料，高收入国家则更多地投资于刺激劳动力需求和投资于劳动力市场政策。低收入国家采取的政策措施少于中、高收入国家，这表明除其它因素外可能还存在着资源和能力的限制。
14. 许多国家，特别是在亚洲和拉丁美洲，从过去的金融危机中吸取了经验教训，因而相对较好的地为应对冲击做好了准备。尤其是那些实现了较合理的财政状况、较低的通货膨胀、较

低的外部债务、较高的储备和在某种程度上较广泛的社会保护覆盖的国家，它们对迅速采取行动方面表现出更具活力和更有准备。

15. 大多数国家通过调整、改造和扩大现有计划以便利用业已建立的制度和技术能力，采取了一种务实的做法。但，在实施新计划和新措施方面已经有所创新的，例如，实施了相当数量的新的目标化就业计划。
16. 最具共同性的应对危机措施——对基础设施的公共投资——显示出了相对较高的就业倍增效应，特别是在把间接创造岗位也计算在内的情况下。生产技术的选择，究竟是以劳动力为基础还是以设备为基础，对于支出的就业成份有着重要影响。这一点对于农村基础设施的投资显得尤为重要。许多

表 2：采取措施的平均数量，按措施类别和国家收入分组划分

择定国家 按收入组划分	刺激劳动力 需求	支持就业、 求职者和 失业者	扩大社会 保护和 食品安全	社会对话 和工作中 权利	总计
低收入(10)	2,9	1,2	2,3	0,8	7,2
中低收入(10)	3,8	2,3	3,2	1,4	10,7
中高收入(17)	3,9	2,9	2,5	1,6	10,9
高收入(17)	4,4	3,7	2,3	1,8	12,2
平均	3,8	2,5	2,6	1,4	10,3

资料来源：国际劳工组织调查。

国家的政府创造了许多机会以支持既能改善环境可持续性又具有创造“绿色岗位”潜力的项目。存在问题是，在那些项目不得不从零起步的地方，充分的就业效应却迟迟得不到发挥。

17. 各国政府、雇主和工人对在劳动力市场疲软时期投资于培训的反应是很有根据的。就业保留措施把缩短工作时间与培训结合起来证明是有效的。企业正利用需求较低的时期投资于员工培训。现在为明天要求的新技能准备好劳动力确是一种良性投资。在培训系统和企业界之间建立起紧密的制度性联系常常证明是有益的。
18. 尽管收入在下降，但许多国家仍增加了社会支出。社会保护措施，包括机动性的和制度规定的，正在作为一种总需求的重要稳定因素发挥着作用。比较优先的选择是扩大失业津贴的期限和覆盖面，扩大老年养恤金，以及扩大健康保险和儿童津贴。目标化的现金转移支付在多个国家发挥了一种极其有益的功能。不过，在覆盖方面仍然存在着重大差距。
19. 为了给这些特殊的措施筹措资金，各国纷纷调整了预算基金，激活了积累的

储备和扩大了借贷。到目前为止，还没有多少证据表明，为了应对危机，各国新的特许开发融资有明显增长。

20. 危机推动了社会对话和集体谈判，使之找到了许多创造性解决办法，这包括工作分享安排、延长休假以及其它工作调整形式。在某些情况下，对话还包括了宏观经济战略以及关于特定政策领域的更为具体的协商。危机的严重性使得某些国家的政府和社会伙伴去寻求尽可能广泛的全国共识的基础，以便在危机背景下实现社会融和及经济稳定。这一过程本身在当时是颇为困难的，并不能总是能达成协议。

脆弱的全球经济复苏和微弱的就业增长

21. 2009 年年中，各国出现了不同程度的经济产出稳定化和经济复苏的初始迹象，在亚洲则更为强劲。各方面预测似乎更趋于一致认为，起码要到 2010 年年底才会出现一种非常渐进的、微弱的全球复苏，特别是在先进国家和中东欧地区。在亚洲，一种强劲的回升被发现是与特别强劲的财政扩张相联系的。

22. 联合国、经合组织和国际货币基金组织的预测⁵估计，劳动力市场在 2009 年和 2010 年的大部分时间内将继续恶化。2009 年前 6 个月可获得的最新数据表明，在负增长、微弱增长和较强劲增长的国家中，就业增长或是停滞的或是非常微弱的。国际劳工组织估计，到 2009 年年底，全球失业将比 2007 年增加 3900 万至 6100 万人。⁶
23. 世界经济活动人口每年增加约 4500 万人，大多数是处于劳动力市场门槛前的青年男女。根据过去对金融危机的研究，要达到危机前水平，生产复苏和就业复苏之间的时间滞后可能达到平均 4 至 5 年。⁷
24. 许多国际劳工组织的三方成员对于缺乏信贷、企业遭遇风险、工厂关闭、就业和收入减少表现出的关注和担心是经常性的，对未来感到忧虑。特别使劳动者家庭感到忧虑的是，即使是较为积极的预测也继续认为，在复苏开始后很长时间内高失业仍是不可避免的。世界不同地区的最新民间测验表明，世界人口的很大部分面临着高水平的劳动力市场无保障性。⁸

关于进一步行动的建议

25. 强劲的经济增长和强劲的就业增长都

⁵ 联合国，《世界经济形势和预测 2009》，最新版本，2009 年中期；经合组织《经济展望》，2009 年 6 月；国际货币基金组织《世界经济展望》，2009 年 4 月。

⁶ 国际劳工组织《主要劳动力市场指标体系》，第 4 版，2009 年。

⁷ Reinhart, Carmen M. 和 Kenneth S. Rogoff. 2009 年：《金融危机的后果》，NBER 工作文件 NO.14656。

⁸ 请特别参见美国盖洛普民意测验，2009 年 8 月 13 日；欧盟 27 国欧洲晴雨表 316，2009 年 7 月；墨西哥报业改革民意测验；路透社消息 2009 年 7 月 1 日；日本生产率中心民意测验；路透社，2009 年 6 月 30 日；华南晨报，2009 年 7 月 17 日；益普索市场调查(IPSOS)，2009 年 8 月，关于智利的情况。

- 是重要的。政策应依然瞄准这两个目标，以减少全球就业复苏过程中的滞后，并在经济复苏时期最大限度地发挥其对于就业增长的潜能。需采取措施以刺激就业密集型增长，也需采用更加完善的方法来评估不同投资选择方案的就业内涵。
26. 应当继续实行扩张性财政措施以创造就业和扩大总需求，并在必要时进一步加强这种措施，直至私人需求变得足够强劲有力以支撑增长和就业。这种措施的最佳规模和期限取决于每个特定国家的状况，并将要求进行国际协调。
27. 为促进协同和相互支援，将政策措施配合起来实行能发挥最大作用。深入分析国家经验和评估各种不同政策一揽子计划的影响，可以为决策提供进一步的指导。国际劳工组织承诺加强它的服务和专业知识，并为此目的将它们置于各国的支配之下。
28. 进展快得多的金融市场恢复应将明显推动经济复苏和就业复苏，因为它将恢复正常的信贷流量，恢复对内对外的生产性投资，包括对小企业的投资，而小企业在大多数国家中都是就业的支柱。这种情况在发达国家有强有力的金融监管，那里的开发银行和公共银行发挥着一种强大的反周期作用。
29. 在一些新兴发展中国家，危机进一步加剧了基础性结构问题。沉重的外债负担、扩大的预算赤字、贬值的货币、结构脆弱和其它症状严重限制着低收入国家还有某些中等收入国家的

能力加入全球复苏努力。这些国家要求给予额外的国际支援，以便使它们也能刺激增长、就业和社会保护。

30. 此外，对低收入国家的多边和双边发展基金应当予以扩大并调整使用方向，以满足就业和社会保护日益增长的需要。最近，经合组织发展援助委员会关于就业和社会保护作用的政策声明就说明了这一目标。⁹大力实施一项亲贫式经济增长战略，并通过发展合作获得必需的支援乃是当前所急需的。
31. 这场危机之前，在高、中、低收入国家中普遍存在着社会保护覆盖不足的重大差距。这场危机促使许多国家扩大覆盖面和提高津贴水平。这种努力必须继续下去并通过达成一项全球协议加以扩大，协议内容应是所有国家都需要在一种财政合理的基础上发展基本的全民社会保护。保护人民有助于支撑总需求。
32. 促进制度建设和能力建设的国际援助以及基于世界范围的知识、最佳做法和经验教训的政策建议可以发挥明显的有益作用，特别是在较为贫穷和最不发达国家。南南合作应当发挥一种重要作用。
33. 危机对青年男女造成了重大冲击，2009年上半年与上一年相比显示了一种明显的失业上升趋势。需要从性别角度出发对复苏政策的性质和效果进行更为仔细深入的评估。尽管在某些

国家初始效果男性员工占多数的部门刚开始受到影响，但由于妇女占据着超高比例的脆弱岗位，她们也不断受到影响。

34. 在危机时期，工人权利的恶化、童工劳动的增加、移民工人缺乏保护、人口贩卖活动和其它对人的尊严的贬黜是一种实实在在的风险。国际劳工组织的调查表明，解决这些问题的新措施相对很少。为防止这类做法的进一步加剧，需要给予迫切的关注。加强劳动行政管理和劳动监察应是关键。
35. 平心而论，关于贸易的强烈保护主义措施在很大程度上被避开了。世界贸易组织关于金融经济危机和贸易相关发展的报告指出“……进一步滑向更多贸易限制和贸易扭曲的政策，但是，求助于名目繁多花样翻新的保护主义措施的冲动总的来说被抑制住了，尽管不是没有困难。”¹⁰ 保护主义措施的威胁依然存在，应当积极地加以阻止，同时保护好发展中国家的特殊情况。凡保护主义情绪在危机环境下因缺乏保障感而出现是可以理解的，但需要依靠社会政策和劳动政策做出有效的回答。
36. 通过提高统计数据 and 监控危机的工具的可获得性，应能大大加强关于政策对劳动者、企业和家庭影响的评估工作。重要的是，在就业和劳动统计薄弱的地方应当加强统计机构的能力，还应当拓宽指标范围以便把不那么突出的社会苦痛症状也包括进来，比如

⁹ 发展援助委员会，2009年：“使经济增长变得更为亲贫式：就业和社会保护政策的作用”，5月27-28日高级会议通过的政策声明，DCD/DAC(2009 14/REV2)。

¹⁰ 世界贸易组织，2009年：报告 WT/TPR/OV/W/Z，7月15日。

因受挫折而不再寻求就业的劳动者人数。统计系统密切跟踪就业和劳动问题，对于评估危机应对措施和为制定较长期性政策提供信息是迫切需要的。联合国 GIVAS 项目回答的正是这种关切。¹⁰

37. 在管理政策从应急过渡到逐步复苏，再到持续经济增长的过程中，创造就业和社会保护覆盖水平的提高应作为评判成功的关键标准。当考虑采取放松特殊的财政刺激措施时，这一点显得特别重要。
38. 谨记以人为本的观点是至关重要的。危机引起了人们发自内心不公平感。千百万人相信，他们正在为自己无法控制的决策和行动付出代价，而这些决策和行动却使他人受益。公平分担复苏的成本及需要努力克服危机是一种社会可持续性应对的重要组成部分。

B. “全球就业契约”

39. “契约”是各实体经济行为主体之间达成的一项强有力的共识。“契约”提出了一个均衡的、现实的政策系列措施，各国在地区性机构和国际机构的支持下完全可以采纳这些政策措施以加强它们应对危机正在进行的努力，同时继续寻求追求经济、社会 and 环境的可持续性。“契约”同时回答了以人为本议程和实体经济的两方面需要。
40. “契约”展示了一种经过试验和考验的政策组合，它把就业和社会保护置于危机应对措施的核心，把经济复苏摆在以促进投资和可持续性企业为基础

的生产性构想框架内。这些政策可以根据国家和地方的情况作因地制宜的调整。正如政策调查所显示的那样，许多国家已经在实施其中的一些政策。以一种完整的、协调的方式采纳这些政策能够减少社会紧张，减轻危机对人民的负面影响，刺激总需求，并同时加强竞争性的市场经济和一种更具包容性的增长过程。

41. “全球就业契约”建立在国际劳工组织正在执行的“体面劳动议程”的基础上，它重申尊重工作中的基本原则和权利，促进性别平等以及鼓励话语权、参与权和社会对话，这一切对于复苏和发展是同样至关重要的。
42. 在意大利的亚奎拉（L'Aquila），8 国集团承认需要推进“国际劳工组织的体面劳动议程，以及借助全球就业契约……以便在全世界范围内回应危机和注重全球化带来的社会影响。”¹¹联合国经济和社会理事会鼓励成员国充分利用“全球就业契约”，并要求相关国际组织根据它们的职责将“契约”纳入其活动当中。¹²各国政府通过它们在管理机构的代表可以促进相关国际组织的活动。

C. 通过新的可持续增长模式解决全球不平衡问题

43. 在匹兹堡，领导人有机会为可持续增长构建一种中期前景。稳定金融市场和提高产出增长率的确尽管都是至关重要的，但这还不够。这场危机突出

¹¹ 8 国集团领导人关于一个可持续未来的负责任领导的宣言，2009 年 7 月。

¹² 联合国经济理事会决议：《从危机中复苏：一项全球就业协议》(E/2009/L.24, 2009 年 7 月 21 日)。

¹⁰ 联合国全球影响和脆弱性预警系统(GIVAS)。

表明了日益加剧的全球不平衡，要走出危机需要一种不同的可持续增长模式。这种全球不平衡本身又是与各国国内金融市场和实体经济之间、金融投资和生产性投资之间、生产率和工资之间、私人主动行动和公共调节之间的不平衡相联系的。

44. 在过去几十年中，那些高估市场自身调节能力、低估公共政策和政府的监管作用，并且压低社会政策、劳动尊严和保护环境重要性的政策促进了这些不平衡。结果是收入差距上升到不可接受的高度，而大量的群众被排除在基本社会保护和不足的生产性体面工作机会之外。
45. 在以投资、增长和生产率为一方，以就业、劳动力市场为另一方的两者之间建立起一种更为强劲有力的联系，并同时推进经济的逐步绿色化是十分必要的。简言之，就是要找到一种可持续发展方法。当前急需的是，审查如何对增长、经济绩效和社会进步进行测量。逐步扩大以收入为基础的全球有效需求将被要求用来代替不可持续的债务和资产泡沫化的作法；工作应当得到体面的回报，过分行为应被遏制。这将为实现出口导向型增长与扩大合理的国内消费之间一种更好的平衡开辟道路。
46. 经济部门的调整，包括促进清洁能源的行动在内，将要求有强有力的就业政策、社会政策和培训政策的配合，以使劳动力获得新职业所要求的技能，促进从衰落的经济活动中转型。气候变化政策必须解决对就业和劳动所产生的影响。
47. 尽管没有一种经济增长模式可以适用于所有国家的情况，但是某些基本因素是可以分享的。可持续全球增长必须放在促进生产性投资和提高生产率的国家政策和制度基础上；这些政策和制度还应尊重环境、体面劳动、男女机会平等，促进创新和企业发展，促进强大的劳动制度和强大的工人组织及雇主组织，促进为人员提供足够的社会保护，同时避免过大的收入差距和消除极端贫困。针对可持续经济活动的拟议“宪章”可以解决这些问题。
48. 所有国家，在相关国际组织的支持下，都可以参与一种围绕这些目标和其它一致同意的目标所进行的趋同化政策的努力，以确保强劲的经济增长带来普遍繁荣，并为实现一种公平的可持续全球化奠定基础。