



第二项议程

国际劳工大会的议程

大会第 100 届会议(2011 年)的议程

导 言

1. 在其第 304 届会议(2009 年 3 月)上，理事会就大会第 100 届会议(2011 年)的日期、地点和议程进行了讨论。理事会决定第 100 届会议将在日内瓦举行，并被告知将在以后提交有关日期的最后建议。
2. 大会第 100 届会议(2011 年)的议程将包含下列常设议题：
 - 理事会主席报告和局长报告；¹
 - 2012-13 两年期计划和预算建议和其它财务问题；和
 - 公约和建议书实施的情况和报告。
3. 按惯例，大会还将处理三个技术性议题。其中一个议题将是第二次讨论：家庭工人的体面劳动，以便在大会第 99 届会议(2010 年)上的第一次讨论之后制定一个标准。
4. 理事会 2009 年 3 月决定，根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(社会正义宣言)的后续措施，将题为《关于社会保护战略目标的周期性讨论》(社会保障)的议题列入第 100 届会议(2011 年)的议程。理事会还在同一届会议上决定将第三个技术性议题的选择推迟到其第 306 届(2009 年 11 月)会议，以使劳工局考虑 2009 年大会对有关国际劳工组织危机反应的讨论结果。

¹ 包括根据国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言后续措施准备的有关就业和职业歧视方面的《综合报告》(取决于大会可能就审议该后续活动的实施做出的任何其它决定)。

建 议

5. 因此，再次提交了劳工局于 2009 年 3 月提交的五项其它建议。对这些建议进行了必要的更新，主要是反映当前危机的情况。关于微型融资的问题，对标题进行了稍微改动并对案文内容做了重新调整，以便更全面的处理金融体系，对家庭和企业的需求做出反应并纳入社会责任。这五个议题如下(见附录)：
- (a) 全球供应链中的体面劳动(一般性讨论)；
 - (b) 具有社会目的的融资(一般性讨论)；²
 - (c) 在经济全球化条件下作为一个促进适应变革工具的灵活的保障(一般性讨论)；
 - (d) 青年人创业能力的开发：将求职者转变成工作创造者(一般性讨论)；
 - (e) 经济结构调整背景下的知情权和磋商权(一般性讨论)。
6. 此外，作为 2009 年大会有关国际劳工组织的危机反应讨论和特别是大会通过的《全球就业契约》的一个后续措施，劳工局提出了可能采取一项建议书为形式的一项标准制定的新建议(见附录中的第一节；由于它涉及四个战略目标，未将其置于一个具体的目标项下)。
7. 根据上述情况，敦请理事会通过选择下列六个建议之一，完成确定国际劳工大会第 100 届会议(2011 年)的议程：
- (i) 作为《全球就业契约》的一个后续措施，有关标准制定的建议；
 - (ii) 全球供应链中的体面劳动(一般性讨论)；
 - (iii) 具有社会目的的融资(一般性讨论)；
 - (iv) 在经济全球化条件下作为一个促进适应变革工具的灵活的保障(一般性讨论)；
 - (v) 青年人创业能力的开发：将求职者转变成工作创造者(一般性讨论)；
 - (vi) 经济结构调整背景下的知情权和磋商权(一般性讨论)。

2009 年 10 月 1 日，日内瓦。

待决问题：第 7 段。

² 以前的标题为：《具有社会议程的融资：体面劳动的微型融资》。

附 录

大会第 100 届会议(2011 年)的议程建议

1. 作为《全球就业契约》的一个后续措施，有关标准制定的建议

概 要

全球经济和就业危机仍在影响着每一国家的劳动人民和实业(特别是中小型企业 SHEs)，而且工作岗位损失预计将持续到 2010 年。大会 2009 年 6 月通过的《全球就业契约》通过将充分就业和体面劳动置于必要反应的核心，处理了在日益增多的贫困、失业、需求疲软和购买力下降方面的迫切政策挑战。《契约》提出了有关经济恢复的多方面计划，该计划将以工资为引导并以加强所有国家的国内需求为基础，明确承认发展中国家在包括国际金融机构在内的国际社会的援助下，需要有发展其自己的经济基础的政策空间和资源。

作为该《契约》的后续措施，建议在大会议程中列入一个可能以建议书为形式的标准制定议题，以便在危机时期为政府、雇主组织和工会提供指导。

1. 第 98 届国际劳工大会(2009 年 6 月)上通过了《全球就业契约》《契约》，是对危机作出的旨在保持并创造就业、加强社会保护、促进劳工标准、减少不平等、加强集体谈判和保持工资标准三方综合反应的一个框架。该《契约》以《体面劳动议程》和《社会正义宣言》为基础，并囊括了国际劳工组织体面劳动议程的四个支柱。
2. 《契约》不仅确定了由于危机而引起的就业挑战，而且承认了如欲实现并保持任何恢复时所需处理的社会、经济和结构方面的原因。此类结构问题需要全球经济和金融体系的改革，以及在社会中进行更公平的收入分配。
3. 《契约》专门为今后的阶段提供了一个框架，并为多边体系、各国政府、工人和雇主提出了一系列实用性政策。该框架确保了社会进步和经济发展之间的联系。除基本公约外，《契约》强调了一些国际劳工标准对全面危机反应的相关性。这些标准包括涉及就业政策、工资、社会保障、雇佣关系、终止雇佣、劳动行政管理和监察、移民工人、公共合同的劳动条件、职业安全和卫生、工时和社会对话机制方面的文书。
4. 当前的危机表明，迫切需要采取：
 - 减少经济和金融危机风险的政策；
 - 缓和危机的社会 and 就业影响的劳动力市场和社会政策文书。
5. 承认政策指导的必要，大会标准实施委员会在其 2009 年 6 月的会议上讨论了劳工标准对处理危机的相关性并强调需要制定一个未来文书：¹

¹ 国际劳工组织：标准实施委员会的报告，临时记录第 16 号(第 1 部分)(修订本)，国际劳工大会第 98 届会议，2009 年，第 97 和 100 段。

“委员会就国际劳工标准在处理当前危机中的重要的作用达成了明确的共识。委员会强调不得将危机用以作为降低标准的一个借口。没有可持续的和最新的劳工标准……则不可能实现可持续的经济恢复。

委员会认为，当面临严重的全球危机时，通过设想在 2010 年大会上再次审议这一问题，以便通过一项文书指导各国政府的政策制订和行动以及社会伙伴，全体委员会可能被国际劳工组织在以前的危机和经济衰退或萧条时期所发挥作用所鼓舞”。

6. 理事会 2009 年 3 月预见到对 2009 年大会有关危机反应讨论的成果采取后续措施的可能性。在这一情况下，建议在 2011 年大会的议程上列入一个可能以建议书为形式的标准制订议题，以便指导各国政府和国际社会创立一个防止重大经济和金融危机及其社会影响的政策框架。
7. 在大萧条之后，各国政府出台了一些重大的创新政策，以实现市场经济中更大程度的稳定性。在主要工业化国家长期的繁荣和相对稳定期间，许多惨痛的教训被置于脑后，而且一些重要的法规被取消。在一项国际文书中总结从一次危机中取得的经验和教训在保护社会免遭风险过大的商业活动方面可发挥重要作用。
8. 经济周期在一个市场经济中是不可避免的，但各国对危机作出反应并保护其公民免受严重经济下降的最严重后果之苦方面具备不同的手段。当前的危机突出了社会保障供应作为自动稳定器的重要作用以及完善的劳动力市场文书的积极作用。社会需要预防性文书和机构，而且也需要在经济繁荣阶段期间予以保持，因为它们是危机情况下作出有效和及时反应的一个前提。
9. 建议，新文书吸收《费城宣言》和《社会正义宣言》以及有关体面劳动议程和《全球就业契约》的原则，以确立处理预防危机保护和有效地危机反应的指导原则和政策导向。文书就应处理宏观经济和金融政策以及就业和社会政策之间综合处理方法的需要。此外，还应强化国家之间的政策协调以及改善不同国际组织之间政策的一致性。它应以对当前危机的实际经验和理论分析为基础以确保，全球危机的悲惨经历有助于在国家和国际层面创造一种更好的管理机制。

就 业

2. 全球供应链中的体面劳动(一般性讨论)

概 要

全球化日益加深，跨越国界、并且常常是分布在全球的供应链亦在增加，引发了对这些发展对全世界就业的数量、质量和分布之影响的众多辩论。辩论的问题包括各国和各公司在保持或提高社会标准的同时挖掘全球供应链的经济发展潜力的机遇和挑战。拟议的讨论议题将涉及与全球经济主要行业中正在进行的结构调整产生的社会 and 就业影响，特别是要确定政策、计划和工具，以在全球供应链中实现体面劳动的目标。为了使讨论具有重点和基础，报告可选择几个有代表性的供应链来引导讨论(例如，与信息 and 通讯技术相关的设备，全球食品链以及诸如工业设计、软件开发或旅游一类的服务业)。

10. 供应链在全世界对产品、服务和劳动力市场的结构产生重大影响。参与全球供应链在一些发展中国家推动了大批企业的成立、发展壮大，创造大量就业，是许多发展

中国家融入全球经济的主要方式。这使得服务、生产和农业市场和生产能力在这些国家得以扩展。

11. 目前仅有一些发展中国家能抓住这些机遇，这一事实明确表明各个国家，尤其是发展中国家，在如何支持发展、多样化并使其产业基地升级以利用增长的全球供应链方面，同时面临机遇与挑战。
12. 市场越来越开放和外国直接投资，以及包括交通和通讯体系在内的技术变化，对生产组织和企业关系产生了重大影响。在许多部门，企业决定将业务集中在核心能力方面，从而将大量生产和服务活动进行外包。反过来这也导致国际供应链越来越长并且通常也是越来越复杂，涉及到产品和服务的研发、生产和销售中的各类企业。
13. 日益增加的外包反映了由于这些变化所带来的企业关系的变革。在重要经济部门中，对产品和服务进行营销的企业力量相对于生产性的企业有所上升，这种转变对劳动世界产生了深远的影响。过去，全球供应链中的大部分主要公司设在发达国家。然而，以发展中国家为基地的跨国公司的增长是新的趋势。
14. 外包的决定通常也是转移到海外的决定。这些决定都是基于对一系列因素的考虑，包括劳动力成本、生产和服务能力、产品质量、营销时间、可靠性、是否具备基础设施以及其它因素。选择供应商也可涉及对国家的选择。其标准可包括政治和经济稳定，是否拥有人力资源以及他们的能力、工人的语言能力、基础设施(交通、通讯)的质量、是否拥有有效的金融服务、法制能力、包括保护和执行知识产权、是否具备解决冲突的机制，以上仅为几个例子。因此，各国能否融入全球供应链、促进生产性就业和体面劳动很大程度上取决于国家的政策框架。
15. 为更好地挖掘全球供应链的潜力以刺激经济增长、生产性就业和减贫，各国可采用范围广泛的战略。利用全球供应链机遇的战略可包括针对性计划以便提升特定部门和企业集团的技能、生产率和竞争力。基础设施发展、产品开发、检验设施、技术转让和供货商发展计划可成为扶持企业以有益和可持续的方式融入全球供应链的有效方法，特别是在发展中国家。此外，在国家和国际层面努力利用价值链，将非正规经济中的 13 亿多的工作穷人与更具有生产性的工作机会相联系可构成减贫战略的组成部分。
16. 供应链和外包现象的增加在围绕实施劳工标准方面提出了问题。贫困国家的政府在监督劳工方面的做法和执行劳工标准方面通常不够充分，原因很多，包括缺乏资源。企业面临的激烈竞争的压力，尤其是处于供应链低端的企业，影响到制定和实施法律。因此，人们越来越感到担忧，国际劳工标准，包括那些被承认为工作中的基本权利，在国际商业活动中的许多领域中并未得到遵守。
17. 许多采购公司，出于多种原因，其中包括对它们各自供应链中的劳动和社会问题的关注日益增加，以及希望提升管理做法和生产率，都已经开始就其供应商的劳动做法采取负责任的措施。这些措施通常涉及通过旨在让供应商遵守的行为守则，并伴有不同的实施和监督方案。这些措施引发了许多问题，特别是涉及到一个企业，这是该企业所不能掌控为另外一个企业的劳动做法承担某些责任的问题。

18. 企业和政府之间在采购公司如何才能有效地监督其供应商的劳动作法以及应如何处理违反情况方面缺乏明确的责任分工；以及在政府对这些标准本身不承担或不遵守其义务的情况下，企业是否以及如何才能有效地实施通常是参照国际劳工标准的那些守则。
19. 工人组织对以下情况尤其表示担忧：供应链之间疏远的关系可能变成采购公司在尊重工作中基本权利方面规避其责任的一种方式。它们认为，采购公司相当大权力可能会对集体谈判保护工人的潜力产生消极影响，使在产业链下端的工人无法接触直接决定他们工作条件的决策者。在当前经济和金融危机的情况下，知情和磋商权尤为关键。雇主组织担心，守则和监督制度的扩展会给企业带来更高费用和不确定性，不一定会改善劳动条件。还有人担心，企业被要求承担本应由相关的政府承担的责任。一些政府，尤其是发展中国家政府，担心这种安排会成为出口的非关税壁垒。
20. 供应链在以下领域会极大影响国家决策，如国家税收政策、竞争或投资政策，甚至在涉及例如提供社会保障和福利方面的社会政策领域。

供讨论的一些问题

21. 讨论应集中在如何促进全球供应链中的就业和体面劳动。可供讨论的问题包括：
 - 全球供应链中发生的主要结构性变化是什么？
 - 这些趋势的主要趋动因素是什么？
 - 经济和金融危机如何影响到这些趋势？
 - 这些变革对就业数量、质量和分布影响如何？
 - 国际政策在处理全球供应链中的结构性变革方面可发挥怎样的作用？
 - 在全球供应链中提升竞争力、生产率和体面劳动的最有效的政策是什么？
 - 促进生产性就业并将人数众多的工作穷人与国家和全球供应链联系在一起的国家、地方和部门政策和战略可能是什么？
 - 哪些公共立法和其它的监管体系可处理与全球供应链和体面劳动相关的问题？
 - 私营部门自愿措施和其它办法在供应链中管理社会问题的作用及可发挥的作用分别是什么？
 - 供应链对集体谈判和社会对话的影响如何？
 - 全球供应链中的结构性变革对政府、工人和雇主组织的影响如何和它们如何影响生产性就业和体面劳动？
 - 国际劳工组织可开发怎样的咨询服务、工具和技术援助以支持全球供应链中创造就业和企业升级？
 - 雇主组织和工人组织如何才能在全球供应链中促进遵守行为准则和国际劳工标准？

计划取得的成果

22. 大会一般性讨论计划取得的成果可以是：

- 在国际劳工组织体面劳动议程框架内，就有关全球供应链结构性变革对就业的数量、质量和分布的影响展开全面的国际辩论；以及
- 为国际劳工组织的工作提出建议，增强为三方成员提供技术援助的连贯政策、战略与工具，促进在全球供应链中的生产性就业与体面劳动。

3. 具有社会目的的融资(一般性讨论)

概 要

金融危机表明了服务于实体经济和对家庭的需求作出反应的金融战略的重要性。微型融资是这些战略之一。其发展和影响证明对社会负责的融资是可能、可行和可持续的。

在金融危机的背景下，大会讨论将是就有关政策制订创新方法吸取教训的一个机会。因而，它将是确定国际劳工组织有关对社会负责融资立场的一个及时的机会，将《费城宣言》和《社会正义宣言》转变成行动。

依 据

23. 无论是在可持续型企业、农村发展、青年就业、合作社、社会保护、性别平等、非正规经济还是移民的情况下，几届大会会议均将获得贷款和融资确定为涉及体面劳动和生产性就业的一个关键制约因素。理事会也要求劳工局探索将金融体系更多的引向体面劳动和使融资的范围更加广泛的方法。为深入分析、更好地理解这些机制和确定政策的切入点，劳工局在有关体面劳动微型融资的联系成果框架中开展了一些试点举措。与全世界 21 个牵头机构合作，在当地雇主组织和工人组织的引导下，劳工局试验了切实处理体面劳动问题的不同金融创新方法。与这一举措相平行，劳工局发起了一些旨在加强工人和雇主组织引导并帮助其成员获得并管理融资能力的举措。这一举措也涵盖在旨在缓解金融危机的冲击的社会基金的设计和管理方面寻求劳工局的建议的那些政府。

24. 大会讨论将回顾利用金融机构促进生产性就业和体面劳动方面的一些良好作法，并确定其对政策制订的影响。讨论确定社会伙伴和劳动部的能力建设方面的良好作法，并帮助它们与财政部和中央银行进行更有效的互动。

体面劳动的相关性

25. 金融机构可以不同方式促进体面劳动：

- 改善获得融资的加强了创业能力、投资和生产率并刺激了对劳动力的需求；金融代理机构的运作与更小型企业越接近就越能更好地为它们的金融需求作出迅速反应。具有社会目的的金融机构，特别是如信用合作社、城市储蓄银行、创

业银行、社会银行和微型融资机构以不同的方式表明，如何能够在以市场为基础的原则下运作的同时保持对家庭以及实体经济中的企业的需求进行金融调解作出坚实的反应。这种情况也适用于个人金融产品和服务的设计。贷款配套产品，可以是这样的方法，即吸引父母将其子女送到学校而不是使他们从事工作。例如，摩洛哥的一个机构采取这样的做法，假如父母能够出示子女入学的证明，则在利息方面给他们打折。

- 孟加拉国的一个计划涵盖向约 100 万最容易受到饥饿威胁的以女性为户主的贫困家庭提供为期 18 个月的免费食物。该计划利用粮食救济援助吸引最贫困者并满足其即时消费需求，但之后则增加技能培训以及储蓄和贷款服务以培养他们的发展能力。因而，当免费粮食援助的周期结束时，参与者能够从事创收的活动并成为正规微型融资计划的客户。在粮食危机持续的情况下使人们更好地了解这一处理方法将是有益的。
- 融资还可成为处理债役问题这是对劳动权利的严重侵犯的一个有效手段。例如，巴基斯坦的一个机构将社会动员、技能培训和储蓄三者结合，目的是确保“haaris”——一批曾沦为债役工的人，不再重新陷入债役困境。
- 融资合同代表了摆脱非正规化的一个途径。处于种种原因，一些金融机构为其客户提供正规化的鼓励措施。例如，埃及的一个商业协会将发放贷款与客户逐步获取证明文件的努力挂钩。从而鼓励借款人逐步“摆脱”非正规经济地位。需要出据的证明文件之一涉及雇员的社会保障状况。
- 获取资金能够改变男女之间工作时间的分配状况。现已发现，微型融资能够使妇女在与信贷资助的活动相关的家庭内部决策，以及在整个家庭预算管理方面拥有更大的发言权。但是，由于掌握文化知识和获得产权方面的歧视以及不良社会观念的存在，许多妇女尤其是农村妇女在获取资金服务方面仍然面临困难。
- 具有社会目的的金融机构还可以处理大量的其它体面劳动问题：
 - (a) 帮助受艾滋病毒/艾滋病影响的工人进行储蓄，以便支付医疗费用；
 - (b) 为收到移民工人汇款的家庭设计储蓄和投资产品；
 - (c) 获取的途径人寿保险和健康保险；
 - (d) 帮助家庭雇工或合同工成立储蓄和信用会所；
 - (e) 为求职青年提供创办企业的机会；
 - (f) 将残疾人纳入服务主流；
 - (g) 使非正规经济部门的雇主能够向其工人提供福利，如健康保险等。

目 标

26. 大会上的讨论将：

- 创造有关良好作法的知识：什么知识有帮助，何时和在什么情况下将融资引向体面劳动，以及在全球就业契约的背景下如何才能最好的推广这一知识；
- 确定社会伙伴、政府和金融机构之间可能的伙伴关系。辩论将重点突出有关社会伙伴能力建设的可能领域并指导政府政策支持此类举措。

需要讨论的要点

27. 需要讨论的要点反映国际劳工组织有关这一领域工作的政策声明²并将包括：

- 融资手段和融资机构如何才能促进生产性就业和体面劳动？
- 融资如何才能帮助经营者从非正规经济转向正规经济？
- 工人组织和雇主组织怎样做才能更好地保护工人和独立生产者，防止滥用融资、避免过度负债，确保价格透明以及提高银行工作人员的职业道德行为？
- 如何以最佳方式协助劳动部管理为帮助由于金融和经济危机而遭解雇的人员或是被排斥在劳动力市场以外的人员创造工作岗位而设立的基金？
- 雇主组织怎样才能：
 - (a) 影响金融机构的业务向开发创业方面倾斜；
 - (b) 金融机构为处理影响中小型企业的贷款困境进行更好的互动，降低投资成本并推动适合于中小型企业的分担风险安排；
 - (c) 了解其成员在有关更好地获得资本方面的需求；
 - (d) 鼓励工人储蓄，为汇款提供便利等等？
- 工人组织怎样才能：
 - (a) 通过养老基金和对社会负责的投资促进社会融资机构；
 - (b) 同地方融资机构结成伙伴关系，确保为工人提供负担得起和安全的储蓄、保险以及贷款便利；
 - (c) 提高工人的融资能力、以确保更清楚地了解融资合同的风险和机遇，补充集体谈判努力以保护工人的实际购买力？
- 劳工局如何才能全面帮助三方成员与财政部和中央银行更好的进行互动，特别是有关可能会影响到生产性就业和体面劳动的有关金融政策的磋商？

² 理事会文件 GB.294/11(修订本)，附录。

4. 在经济全球化条件下作为一个促进适应变革工具的 灵活的保障(一般性讨论)

概 要

灵活和可靠的合同安排、全面的终身学习战略、有效的积极劳动力市场政策和现代化的适当和可持续的社会保护体系是当前称为灵活的保障这一连贯的政策复合体的主要成份。灵活的保障政策是应对经济全球化中的变革的手段，应通过社会伙伴之间的社会对话和集体谈判加以制定并实施，并使之适用于特定公司/部门和国家的情况。尽管就共同的要素达成了普遍的一致，仍然需要就体面劳动和全球就业议程框架中灵活的保障政策的可行性进行一次彻底讨论。

28. 灵活的保障已从一个流行词语发展成一个严肃的政策问题。尽管它是在欧盟的背景下设想的，但由于它承受了在当今的全球经济中适应变革的强烈需要，其潜在影响是普遍的，这种影响反过来又要求劳动力市场保障。灵活性和调节保障是一枚硬币的两个方面，应帮助企业及其工人应对全球化经济的需求。当前的危机非常明确的说明了这一点：适应性改变是必要但痛苦的，而且尽管在大多数高和中收入国家扩展或新制定了应对危机的就业负作用的措施，但大多数发展中国家缺乏此类措施。
29. 在当前全球化经济背景下尽管做了努力进行了内部调整，在当今的企业不如从前能够保障其工人的终身或甚至长期就业保障，因此需要以公司以外的新型保障补充企业内部的保障。
30. 这一转变可从欧洲理事会于 2007 年达成一致的关于欧洲劳动力市场现代化的一套有关灵活保障的共同原则中观察到。它们是“灵活和可靠的合同安排、全面终身学习战略、有效的积极劳动力市场政策和现代化、适当和可持续的社会保护体系”的一种审慎结合。³ 欧洲理事会的结论还指出，应通过社会对话和集体谈判制定并实施灵活的保障政策，不存在一个单一的劳动力市场模式，而是使共同原则适用于特定的国情。这些原则还得到了欧洲社会伙伴的赞同，而且目前正在驱动 27 个欧盟成员国劳动力市场改革的日程。
31. 然而，尽管是在欧洲的背景下设想的，但由于支撑灵活保障的政策和程序可能亦适用于发展中国家。确实存在着扩展社会保护的必要以及随之而来的对建立或重新恢复社会对话的要求。假如一个国家补充积极劳动力市场政策，例如，工作培训措施，则灵活保障的基本条件已经具备。而且，尽管这些政策具有其本身的目标(提供最低收入、某些技能培训以及加强劳动力市场治理)，它们也构成了劳动力市场安全的一个额外保护层，可能会增加更安全的进行劳动力市场调整的可能性。
32. 从其本质来看，灵活保障的原则与体面劳动的原则相一致，并被纳入了全球就业议程和 1964 年就业政策公约(第 122 号)，因为它们提出了创造具有低分割程度和高就业水平的包容性劳动力市场的积极政策。然而，仍存在一些重大挑战可成为一般性讨论的主题：

³ 欧盟理事会：迈向灵活保障的共同原则——理事会结论草案(第 15497/07)号文件，2007 年，附件的附件，第 2 段(2)。

- 在发展中国家的条件下，有关灵活保障的争论往往暴露灵活保障政策缺乏重大要素，如积极和消极的劳动力市场政策以及具有代表性的行动者和强有力的社会对话机构。创建一种在工作场所以外允许某种程度的保障，同时又向企业及其工人提供加强的调整灵活性的一个健全和可持续的政策环境需要些什么样的政策呢？
- 灵活保障政策对企业、个人和公共当局来说具有什么样的成本与利得，以及如何才能公平的分享成本与利得？
- 灵活保障系指个人的生命周期以及企业对调整的需要。对个人来说，工作生涯的平衡要求将其工作生涯期间的灵活性与稳定的工作结合起来。⁴是否能够使个人以及特别是那些母亲和一般父母对灵活性、稳定性和保障的需求与雇主对灵活性的需要相吻合，以及考虑到不同经济部门的要求，为实现此种平衡需要一些什么样的政策？
- 灵活保障在当前的金融和经济危机条件下如何发生作用？

5. 青年人创业能力的开发：将求职者转变成工作创造者(一般性讨论)

概 要

减少青年人失业和使青年男女参与经济和社会是一个全球性挑战。青年人创业能力的开发日益被认为是解放青年人的生产力和创造力潜力的一个有价值的战略。它赋予青年人企业家的潜力，创造工作并为一个可持续的社会做出积极的贡献。国际劳工大会于 2005 年审议了有关青年就业的问题，并扼要地触及了青年企业家的能力开发。考虑到青年失业率以及全球金融和经济危机，进一步探讨青年人创业能力的开发如何才能促进体面劳动和全球就业议程似乎是适宜的。

33. 在当今世界上，年龄在 15 和 24 岁⁵之间的青年人超过了 10 亿，其中 85% 生活在发展中国家。根据联合国 2007 年的预测，世界上最贫困的 50 个国家的人口将从 2007 年的 8 亿增加到 2050 年的 17 亿，增长不止一倍。而且，据估计，今后的 10 年每年将有近 1 亿青年人进入全球劳动力市场。⁶ 从全球来看，2008 年失业青年的数目增长到 7 千 6 百万，而且青年人的失业率增加了 0.4 个百分点。鉴于处理青年人劳动力市场问题在更繁荣的年代期间尚缺乏进展，考虑到当前的经济衰退，青年人劳动力市场形势更加令人担忧。如同在近期以截止 2007 年的劳动力市场数据为基础撰写的报告中分析的那样，全球趋势表明，在改善青年人在劳动力市场中的地位方面没有取得什么进展，而且青年人仍不合比例的承受着由于体面劳动机会的不足而引起

⁴ “我们观察到青年人的更多灵活性和老年工人的更多稳定性” (P. Auer, S. Cazes: 灵活年代的就业稳定性: 来自工业化国家的证据, 国际劳工组织, 2003 年)。

⁵ 青年人的定义在国与国之间可能有所不同。联合国的标准定义涵盖年龄在 15 和 24 岁之间的年龄组。

⁶ 国际劳工组织: 《有关青年人就业的实事》, 2006 年 6 月, 日内瓦。

的苦难。⁷为实现对所有妇女和男子提供体面劳动机会的目标，刺激一种健全的社会经济恢复的强有力政策和计划对于当前和今后的几代人来说将是至关重要的。

34. 根据同一份报告，处于失业状况的青年人一般来说可能是成年人的三倍，占全球失业者的 47%。高失业只是问题的一部分，因为就业不足和恶劣的工作条件的问题也很突出。来自发展中和发达国家以强有力的经验为根据的证据表明，青年就业的高比率有助于社会经济的稳定。青年就业是 40 多个体面劳动国别计划的主要成果，这一事实反映了吸收这一迅速成长的劳动力供应的重要性。
35. 国际劳工大会在其第 93 届会议(2005 年)期间在积极的劳动力市场政策项下对青年就业和青年人创业能力的开发进行了讨论。作为解放青年人的生产性和创造潜力以使他们能够积极参与本国经济的一个战略，青年人创业能力的开发获得了越来越多的理解、接受和采用。此外，加强对包括青年人在内的受危机影响最严重的弱势妇女和男子的支持的必要，以及为失业青年提供专门为其开发的创业技能，是《全球就业契约》中促进恢复和发展的重要原则之一。最后《社会正义宣言》承认了可持续发展企业在为所有人创造更多的就业和收入机会方面的重要性。
36. 促进青年人创业能力开发是国际劳工组织青年就业计划的一个组成部分。越来越多的成员国在国家行动计划范围内促进青年人创业能力的开发，或是将其作为国家青年就业战略的组成部分。促进青年人创业能力的开发是创造就业以及确保国家能够从其青年人口的社会经济潜力中获益的一个手段。然而，作为青年人的一个职业道路，需要认真规划促进企业家的能力开发计划；企业家的能力开发既存在着需求也不可避免的存在着风险，特别是对那些早已经历了生涯中的一段贫乏和脆弱的过渡阶段的青年人来说，同时他们还普遍缺乏商业经验和物质财富。许多青年企业家从事非正规经济，而且五分之一的工作青年继续生活在极端贫困之中。
37. 应在年龄的早期阶段开展企业家的能力开发教育，而且青年企业家应得到一种有益的创业文化、可行的商业环境以及有效的企业家的能力开发工具的支持，以实现其充分潜力。为取得成功，促进青年人创业能力开发必须采取一种综合处理方法，在采用将青年人与体面劳动机会联系的更广泛作法的同时强调具有工作岗位创造潜力的那些部门。通过企业家的能力开发教育和企业创办培训及支持计划，包括企业孵化器、合作社和小额贷款，青年妇女和男子能够获得所需的态度、资源、知识、技能、行为、经验、支持服务和资产，从而增加他们的由于更具备可就业技能或创办一个企业而获得体面劳动的机会。加强青年企业家的话语权是处理其具体障碍的一个关键，并可促进从非正规经济中的自营就业向成功的企业家的能力开发的转变。
38. 青年人不是一个单一的群体，因而，计划战略必须符合具有不同教育程度和工作的青年妇女和男子的需求。青年人创业能力开发的计划应实施针对性的处理方法以服务于面临多种障碍青年人的需求，如性别、贫困、残疾和艾滋病毒/艾滋病。对从危机形势中摆脱出来的年青人来说，自营就业往往是唯一可行的即刻选择；而且为避免高比率的商业失败需要全面的支持计划。此外，采取不同的反应取决于青年人是

⁷ 国际劳工组织：《全球就业趋势》，2009 年 1 月，日内瓦。

否在上学，准备向工作和一种职业的过渡，或是以离开学校并早已在劳动力市场中谋求一份工作。为促进青年妇女创业能力的开发可能需要采取一些特殊努力。

39. 国际劳工组织在若干领域支持了成员国促进青年人创业能力开发的努力，如企业家能力的开发文化、中等、技术/职业和高等教育机构中的企业家能力的开发教育、企业创办、针对性的企业发展服务、有利的环境以及支持青年合作社和微型融资。此外，青年人和社区创业能力的开发之间的联系是在失业青年和社会上的边缘化人口当中激励青年人创业能力开发的一个有希望的领域，可持续企业在这种联系中平衡其财政和非财政目标。
40. 劳工局在过去的五年期间发行了若干突出青年人创业能力开发的工作文件，而且目前正在就国际劳工组织在中等和职业学校和大学中支持的企业家能力开发教育的影响开展一项全球研究。该研究着眼于企业家的能力开发教育的毕业生与其它年青人相比在多大程度更可能创办一个企业，从而成为他们自己和其他人积极工作岗位的创造者，而且由于他们更多地了解企业家能力的开发，该研究还着眼于弄清这些毕业生是否成为更好的雇员。然而，有关青年人创业能力开发的文献仍然很少，而且有关如何对其加以有效和全面促进的指导有限。作为全球就业议程的一个整体组成部分，进一步深入这一重要的领域以充分挖掘其就业创造、赋予权利和企业的潜力是绝对必要的。
41. 大会上的讨论可突出下列问题：
- 青年失业的性质、规模和原动力以及青年人创业能力的开发对就业创造和可持续企业发展的潜在作用是什么？
 - 青年人企业家能力开发的特殊障碍是什么？如何通过政策和计划对这些障碍加以处理以及取得的经验教训是什么？
 - 教育体系在教育今后的企业家方面发挥有什么样的作用以及可在哪一层面和年龄开始进行创业能力的开发教育？
 - 国际劳工组织青年人创业能力开发的定义是什么？
 - 雇主组织和工人组织的作用应是什么？
 - 与其它多边和双边机构和捐款方相比，国际劳工组织在这一领域的独特贡献是什么？
 - 在全球金融危机和青年失业的预测增长情况下，扩展了的青年人创业能力的开发计划如何才能对成员国当前面临的挑战作出显著的贡献？
 - 通过青年人创业能力的开发促进体面劳动的有效方法是什么？可成为国际劳工组织有关这一领域工作的最适宜战略是什么？
 - 存在什么样的伙伴关系以及国际劳工组织在这些关系中的位置是什么？
 - 青年人创业能力开发的有效和有力措施以及其对就业创造和可持续企业发展的影响是什么？

42. 大会讨论的预期成果是：

- 对有关青年人企业家能力开发的国际辩论以及这一领域的全球行动者所实施的政策和计划进行清理；
- 审议国际劳工组织有关青年人创业能力开发的战略；
- 就有效的青年人创业能力的开发政策和计划向劳工局提供指导；
- 制定国际劳工组织青年人创业能力的开发定义；
- 就衡量创业能力开发向劳工局提供指导。

社会对话

6. 经济结构调整背景下的知情权和磋商权

(一般性讨论)

概 要

全球化和迅速变化的市场导致企业在保持并增加其竞争优势的努力中采取许多战略。当前的金融危机进一步扩大了所需调整的必要性，并加速了调整的步伐。一个可能的方法是采取形式多样的企业重组。考虑到经济调整的结果可能会对劳动力、企业以及整个社会产生的重大影响，重要的是此类调整伴随有植根于企业中的适当形式的社会对话，以对由这些外部压力造成的挑战做出有效的反应。这一讨论将不会侵犯管理人员进行管理的权利，也不会侵犯企业为保持其在一个特定市场中的地位而在一些选择中考虑调整的权利。相反，将这议题列入 2010 年国际劳工大会的议程将为三方成员思考提供一个机会作为有效的管理变革的一个工具社会对话的重要性。它将使人们能够更清楚地理解：

- 这一政策工具在危机时期帮助缓解社会困苦和促进恢复措施方面的有效性；
- 企业结构调整期间需加以处理的问题；
- 良好的劳资关系如何才能促进从结构调整中得出平衡灵活性与稳定性关注的结果；
- 围绕此类问题提供信息和磋商的国家、跨国立法和做法方面的近期变化；和
- 评估对国际劳工组织不同领域工作的影响。

背 景

43. 在国家和国际层面，企业为应对持续变化的情况必须进行结构调整的压力由于下列原因而不断加强：在国家经济中包括公共部门在内的部门情况的变化，随着“大批量生产”的下降以及与金融危机联系在一起的全球化的影响引起的包括全球供应链的迅速扩张在内的新的生产组织形式的增多。后一种情况中，许多企业面临越来越激烈的竞争。这种压力迫使工作场所，必须适应市场领先者的效率、产品和质量，或者，在很多情况下，关闭工厂。⁸ 不过，企业结构调整，不管起因如何，都会带

⁸ 国际劳工组织：《劳动世界中的格局变化》，国际劳工大会第 95 届会议，局长报告，报告 I(C)，2006 年，日内瓦。

来不同形式的社会代价，包括岗位损失、更高的失业率、工人不平等待遇、工作场所稳定性降低以及产业和社会冲突。

44. 有许多例子表明，通过调动其企业的充分潜力，社会伙伴在应对由当前的危机引起的结构调整和其它变革方面成功地进行了合作。⁹我们应提及，提高企业应变能力的努力应基于磋商的办法以在“灵活性”和“保障性”之间达到平衡为目的。尽管无需去挑战雇主采取一种有力和有效的方式进行调整，但此种方法通过寻求劳动力对贯彻改革建议的理解与支持提高企业的竞争力，工人及其代表通过这一方法可继续从体面工资和其它工作条件方面受益，而且，通过对拟议变革的投入，他们有机会对劳动力的最佳的可能结果产生影响。在这种情况下，传统的劳资关系也在发生变化。谈判的模式在发生变化，谈判的背景和谈判者的行为也在变化。这样，所有层面的社会伙伴也在谈判解决方案，通常能就诸如工作保障性、工作时间、工资、终生学习的可能性和新的工作组织方式达成一揽子协议。
45. 向雇员及其代表通报并与他们磋商的现有程序基本上包括了两方面：首先，通过谈判社会伙伴之间在各种层面达成非正式的规则；其次，建立法律框架，在如威胁要裁员或事实上进行裁员，转移工厂，工厂迁出原址、非本地化和其它影响企业的结构调整形式的问题上交流信息和磋商。在许多国家，法律规定通常是以反应性处理方法为基础的，而不是承认有必要在企业层面进行社会对话，以及适当考虑到所采取决定带来的经济和就业影响。
46. 资本、产品和劳动力市场日益全球化，意味着影响企业和工人的决定通常是由跨国企业做出的。在这一个层面的信息和磋商还不够完善，尽管一些跨国企业和地区一体化组织正在努力，尤其是在欧洲，欧洲于 1994 年通过了企业委员会指令¹⁰，导致各种磋商和信息交流做法在整个欧洲的发展。即使在这种情况下实现，实现让工人在企业决策过程中真正发表意见的目标也仅是少数。此外，许多欧洲企业委员会的相关程序绝大多数还是停留在提供信息，而要求获取的最低信息通常还是企业过去的而不是未来的情况。¹¹在这一背景下并考虑到加强欧洲企业委员会的作用，欧洲委员会于 2008 年 7 月通过了一项立法，建议改善欧洲企业委员会在与雇员进行沟通和磋商方面的作用，特别是在公司结构发生重大变化的情况下。¹²欧洲企业委员会目前在整个欧盟管理 820 个公司，涵盖约 1,450 万名雇员。¹³
47. 然而，所面临的问题以及在此类情况下采取的磋商和知情方法并不是欧洲独特现象。在列入国际劳工组织《终止雇用文摘》的 71 个国家中，有 45 个国家在集体裁

⁹ Rychly.L: 《危机时期的社会对话：谋求更好的解决办法》，国际劳工组织社会对话工作文件，2009 年第 1 期。

¹⁰ 欧洲议会和委员会 2002 年 3 月 11 日通过的 2002/14/EC 指令规定在欧盟地区通告雇员、与雇员磋商的总体框架。

¹¹ A. Weiler: 欧洲企业委员会实际情况，欧洲提高生活和工作条件基金会，2004 年。

¹² 经欧洲议会修订的指令的和平文本可查阅：www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&refer。

¹³ 关于指令建议的全文，可查阅欧洲委员会网站，网址为：<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=458&langId=en>。

员的情况下报告了与雇员代表进行某种程度磋商的情况。例如，南非劳资关系法规定，雇主无论何时基于业务要求或雇佣期限和条件方面的变化提议裁员时，需与雇员及其代表开展“具有实际内容的寻求共识的联合进程”。这一进程允许工人代表和资方就寻求避免解雇、将其数最大限度减少、改变其发生时间或是缓解其不利影响的措施达成一致。该法还规定了获得有关此类措施信息的原因和必要性。在博茨瓦纳，关于雇佣终止的良好做法的一个法典(职业争端法)规定了围绕企业重组将导致裁员的问题，社会伙伴已同意进行类似磋商，尽管该法尚不具有法律效力。

48. 最后，最近几年，全球市场增长迅速，但这些市场平稳和公平运作所需的经济和社会制度并没有得到平行发展，¹⁴ 这种情况在国家和企业层面都存在。政府和(或)雇主和工人及其代表组织之间缺少对话的机制和程序，或者很薄弱，影响一国之内和跨国企业对重大问题达成共识是很困难的。如同在近期有关社会对话的一份报告中指出的那样，当前的危机导致许多政府呼吁其要求社会伙伴进行谈判或加入联合磋商的加强。这种情况即使在不完善的以对话为导向管理型不足的国家也是如此，不仅是在欧洲，而且也发生在亚洲或拉丁美洲。¹⁵

国际劳工组织的应对措施

国际劳工组织标准制定行动

49. 国际劳工组织对企业工人对影响到他们的问题应有知情权和磋商权的关注，以及在更普遍意义上促进劳资双方围绕企业发展不断合作，在 1944 年费城宣言中得到明确阐述。宣言号召本组织开发计划，以促进“切实承认集体谈判的权利，在不断提高生产率的情况下劳资双方的合作……”(第 3(e)款)。
50. 这一章程义务反映在以后多份文件中，如《1952 年企业一级合作建议书》(第 94 号)、《1960 年(行业和国家级)磋商建议书》(第 113 号)以及《1967 年企业内信息交流建议书》(第 129 号)。第 129 号建议书就企业内如何建立相互理解和信任规定了详细的指导意见，指出管理人员就涉及工人重大利益的事件做出决定之前，应向工人及其代表提供信息、并进行磋商(第二款)。建议书规定管理人员应该就各方面内容向工人提供信息，特别是包括涉及“(企业)的总体状况和前景或未来发展计划”，并解释可能直接或间接影响工人的决策(第 15(2)款)。1971 年工人代表建议书(第 143 号)(第 6(2)(f)款)专门提到在劳动力裁减的情况下承认工人代表有优先权。这些建议书都强调通告信息与磋商过程应该与集体谈判机制并存，并对之进行补充。一些类似的规定，有的涉及更具体的情况，列在国际劳工组织许多其它的文书中。¹⁶

¹⁴ 国际劳工组织：《公平的全球化，为所有人创造机会》，全球化的社会影响委员会报告，2004 年，日内瓦。

¹⁵ 见注释 9。

¹⁶ 例如，《1982 年终止就业公约》(第 158 号)和《1981 年集体谈判建议书》(第 163 号)。同时，参见《国际劳工组织有关多国企业和社会政策的三方原则宣言》(例如，第 57 条)。

国际劳工组织技术合作

- 51.** 国际劳工组织在社会对话和相关领域的活动和项目框架范围内，就有关向工人及其代表信息和磋商提供方面提供技术咨询和援助，如劳动立法、就业、工作条件。在劳动法改革领域，国际劳工组织帮助成员国起草劳动法，包括处理经济重组影响的那些问题。
- 52.** 例如，在加勒比地区共同体(CARICOM)，劳工局为起草有关终止雇佣方面的协调立法范本提供了技术支持。该立法范本提出了在经济调整期间涉及可能裁员的有关知情和磋商的程序，这些程序符合相关的国际劳工标准。国际劳工组织继续在促进与立法范本的协调方面向加勒比地区共同体及其成员国提供支持。

国际劳工大会的讨论及结果

- 53.** 大会就该议题讨论可特别涉及到如下领域：
- 对竞争力、就业保障、就业条件、技能要求、工作组织和企业位置产生重大影响的最近经济和社会发展的情况；
 - 企业一级劳资关系最近发展的变化，包括通过被证明有助于缓解危机影响的信息和磋商达成共识的新形式；
 - 国家和跨国级别社会对话方面的相关动态；
 - 有关提供信息和磋商方面国家、跨国立法框架和其它机构的规定和安排的变化；
 - 国际劳工组织工作的结果，特别集中在技术咨询和合作方面。
- 54.** 在一般性讨论背景下，也可考虑可能需要修订现有的涉及企业一级提供信息、磋商和合作这一内容的国际劳工组织标准。