



第一 项 议 程

全球就业契约：政策一致和国际协调

导 言

1. 《全球就业契约》设想为在国际劳工组织、联合国(NU)和其它相关国际组织之间实现其目标而进行密切合作，以便改善政策的一致性和国际协调。自六月份以来，在这一走势方面已采取了一些重要的步骤，并在一些国际场合对《全球就业契约》表达了支持。本文件概括了有关《全球就业契约》在政策一致性和国际协调方面取得的进展并提出了今后的行动方针。
2. 本文件中涉及的组织和会议包括联合国、20 国集团、8 国集团和其它一些国际和区域组织。本文件还附带有局长在匹兹堡给 20 国集团首脑峰会上的致函和国际劳工组织的报告以及近期世界经济预测的概述补遗。

联合国

3. 联合国于 6 月 24 至 26 日在纽约举行的大会上批准了世界金融和经济危机及其对发展影响的联合国大会成果。¹ 大会高度关注“最近几年期间取得的经济和社会进步，特别是有关包括千年发展目标在内的国际一致认可的发展目标，目前在发展中国家，特别是在最不发达国家正在受到威胁”，全面的成果文件以有关前进方向内容作为结尾，提到邀请“国际劳工组织于 2009 年 7 月向经济和社会理事会的实质性会议介绍《全球就业议程》……，该会议旨在利用体面劳动议程促进从危机中恢复就业密集型，并为可持续增长设计一种模式”。
4. 经济和社会理事会(ECOSOC)主席邀请局长在其 7 月份会议上介绍了《全球就业契约》，此次会议随后通过了题为“从危机中恢复：全球就业契约”的一项决议，欢迎国际劳工组织通过《契约》。经社理事会鼓励成员国将《契约》作为一个普遍框

¹ 联合国大会：关于世界金融和经济危机及其对发展影响的大会成果，2009 年(A/RES/63/303)。

架予以促进和充分利用，在该框架下各国可制定适合其国情和优先事项的一揽子政策方案。该决议进一步要求联合国基金和计划以及专门机构通过其适当的决策程序，在其政策和计划中考虑到《全球就业契约》，并考虑将该《契约》的政策内容纳入驻地协调员体系以及联合国国家工作队的活动中。它还敦请国际金融机构和其它相关国际组织，根据其权责将《全球就业契约》的政策内容纳入其活动。决议认为落实《全球就业契约》的建议和政策选择需要考虑到财力和能力建设，而且需要特别支持那些在采取应对和恢复政策方面缺乏财政空间的最不发达、发展和转轨国家。该决议以在结尾部分要求秘书长向经济和社会理事会 2010 年的下一次实质性会议作出有关进展报告。² 联合国开发计划署(UNDP)执行委员会在 2009 年 9 月 8-11 日举行的其第二次例会上决定在其 2010 年 1 月 19-22 日的例会上列入一个有关经社理事会决议后续措施的议程议题。

5. 在下一步的一项类似发展中，作为协调联合国努力的手段，采取一体化行动帮助各国和全球社会应对危机、加速恢复以及建立一个公正和包容性的全球化，联合国系统行政首长协调理事会(CEB)于 4 月通过了 9 项联合危机举措³。国际劳工组织的《全球就业契约》确认了支持国际劳工组织在联合国系统行政首长协调理事会中的作用。国际劳工局局长主持的高层规划委员会制定了这些举措。这些举措包括有关促进长期可持续环境的投资；《全球就业契约》——促进就业、生产、投资和累计总需求和促进人人享有体面劳动；以及一项《社会保护标准》，确保享有基本社会服务、住房以及穷人和弱势群体的赋权和保护。自 4 月份以来，牵头机构已就促进有关 9 项举措的联合工作与一些支持机构开展了共同工作。国际劳工组织是《全球就业契约》举措的牵头机构，并与世界卫生组织(WHO)一道作为有关《社会保护标准》举措的牵头机构。国际劳工局局长作为高层规划委员会的主席于 2009 年 7 月 7 日在日内瓦召集了联合国系统行政首长协调理事会 9 项联合危机举措牵头机构的执行首长会议。作为一项后续措施，联合国开发集团(UNDG)主席海伦·克拉克向各国的所有驻地协调员送交了一份信函，敦促他们与联合国国家工作队一道进行努力向对联合危机举措表明有兴趣的政府提供迅速和相关行动支持的手段。
6. 有关联合国系统范围内其它领域的联合行动包括有关实现千年发展目标(MDGs)的工作。在消除极端贫困和饥饿的目标 1 项下，指标 2 旨在实现包括妇女和青年人在内的充分和生产性就业和人人享有体面劳动。国际劳工组织为 2009 年联合国千年发展目标报告作出了贡献，报告表明危机影响到了许多千年发展目标的实现。⁴ 此外，“第二个联合国减贫十年”(2008-2017)将以“充分就业和人人享有体面劳动”作为主题，并将与秘书长的的一份报告一道在联合国大会第 65 届会议上进行审议。⁵ 为支持以消除

² 联合国经济和社会理事会：从危机中恢复：全球就业契约，2009 年 7 月(E/2009/L.24)。

³ 请查阅网址：[Http://hlcp.unsystemceb.org/JCI](http://hlcp.unsystemceb.org/JCI)。

⁴ 联合国：2009 年千年发展目标报告，可查阅：www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2009_ENG.pdf。

⁵ 联合国大会：联合国第二个减贫十年(2008-2017)，2009 年 3 月(A/RES/63/230)，可查阅：<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/484/59/PDF/N0848459.pdf?OpenElement>。

穷困为目的的促进就业和体面劳动的国家努力，联合国系统的 21 个机构合作制定了联合国系统范围的行动计划旨在按照其各自的能力和专长范围内实现更大程度的一致和协作。与有关消除贫困的这一更加细致的工作一样，国际劳工组织继续积极促进联合国系统行政首长协调理事会开发的“使就业和体面劳动成为主流工具包。”

匹兹堡 20 国集团领导人峰会

7. 20 国集团的领导人于 2009 年 9 月 24-25 日在匹兹堡举行会议。应忆及，2009 年 4 月 20 国集团伦敦峰会敦请国际劳工组织与其它相关组织一道评估已采取和今后要采取的就业和社会保护政策行动，并在《契约》中对这一工作表示了欢迎。为对这一要求作出反应，国际劳工局局长受邀出席峰会并以“保护人民，促进就业”为标题提交了两份文件。⁶

国际劳工组织向 20 国集团领导人峰会提交的报告

8. 国际劳工组织向 20 国集团领导人峰会提交的报告估计，自经济危机开始以来，20 国集团政府所采取的就业和社会保护措施今年在 20 国集团的国家中创造或挽救了 700 万到 1,100 万工作岗位。国际劳工组织还预测，与 2007 年相比，2009 年全世界劳动力市场的继续恶化将导致全球失业工人数增长在 3,900 万到 6,100 万之间，从而导致全球失业人数达到 2.19 亿至 2.41 亿之间——创有史以来的最高水平。《保护人民，促进就业：应对全球经济危机国家就业和社会保护政策调查》审议了从 2008 年年中到 2009 年 7 月 30 日之间在 54 个国家采取的行动，涵盖所有收入水平和区域并涉及按四个领域分类的 32 项具体措施：即刺激劳动力需求；支持工作岗位、求职者 and 失业者；扩展社会保护和粮食保障以及实行社会对话和保护工作中的权利。
9. 根据该报告，由 20 国集团所采取的措施挽救或创造的工作岗位占 2009 年上半年失业总增长的 29%到 43%，意味着假如不采取此类措施，这些国家的失业将会更高。国际劳工组织的研究发现，最通常采取的六项措施包括：基础设施的额外支出；小企业的补贴和减税；小企业贷款；培训计划和设施；与雇主组织和工人组织磋商；以及通过现金转让实施社会保护。这些措施均属《全球就业契约》中概括的政策选择之列。
10. 尽管初步的应对措施旨在延缓突如其来的就业下降和缓解对最弱势群体的冲击，但国际劳工组织的报告发现，各国正在越来越多的寻求通过新的基础设施投资以及帮助劳动力做好应对诸如由于转向低碳排放而造成的结构性变革为恢复做准备，国际劳工组织的报告指出，低收入国家在加强应对危机的就业和社会保护反应方面将需要更大的支持。

⁶ 见保护人民，促进就业：从危机反应到恢复和可持续增长。国际劳工局局长致函 20 国集团领导人(理事会文件)和保护人民，促进就业：应对全球经济危机的国家就业和社会保护政策调查。国际劳工组织为 20 国集团领导人峰会提交的一份报告(理事会文件)。这两份文件均于 2009 年 9 月 22 日送交理事会理事征求意见。从两名理事那里收到的答复收录在本文件的附录中。

11. 报告还指出了对下列方面应采取更多措施不够重视：打击劳工贩卖和童工；促进小企业与公共供货商联系；促进部门层面的磋商；加强劳动监察能力和保护移民工人。
12. 报告还突出了这一事实，每年约有 4,500 万青年男女进入全球劳动力市场，主要是在发展中国家，对劳动力市场增添了额外的压力而这一早已饱受数目众多的非正规工人、失业者、对找到工作丧失信心的人员以及那些被迫从事非全日制工作人员。新增劳动力连同日益增长的失业对当前和不远的将来提出了非常严峻的就业挑战。强劲的经济增长和增长的高就业含量都是不可或缺的。否则，即使恢复开始得以持续，而可获得的就业的严重缺失将保持若干年。这种情况要求采取决定性行动。

领导人声明

13. 峰会通过了一份《领导人声明》，⁷ 各国家和政府领导人承诺“提出一个框架，以便制定我们采取共同行动的政策和方法，创造出强劲、可持续和平衡的全球增长。我们需要一个可持续恢复为我们的人民需求创造良好工作。”在峰会之前、之中和之后他们发表的谈话中，许多领导人谈到了就业危机的挑战并对国际劳工组织对此次会议的贡献表示了感谢。
14. 某些迹象表明，重大的全球经济崩溃已得到避免，但许多国家的增长恢复仍严重地依赖于公共激励措施政策，针对这一背景，领导人“同意保持我们坚持措施支持经济活动直到恢复得以确保”。与发起新的《强劲、可持续和平衡的全球增长框架》一样，声明确定了“可持续经济活动的核心价值观”取向，以便根据德国总理默克尔女士的提议，制定一套全球经济的原则。
15. 声明包括了范围广泛的与危机相关的事项，设想将其作为形成《强劲、可持续和平衡的增长框架》的组成部分。这些事项包括在以“将优质就业置于恢复的中心”为标题的详尽承诺。其文本内容如下：

43. 我们这些国家所作出的迅速、有力和持续的反应拯救或创造了数百万工作岗位。根据国际劳工组织(ILO)的估计，截止今年年底，我们的努力将创造或挽救至少 700 万到 1,100 万工作岗位。如坚持采取行动，即使是在经济稳定之后，失业也可能在我们的许多国家继续攀升，并对我们人口中的最弱势部分造成不合比例的影响。随着增长的恢复，各国必须采取行动确保就业迅速恢复。我们承诺实施恢复计划支持体面劳动、帮助保持就业和优先考虑就业增长。此外，我们将继续为失业者和那些失业风险最大的人员提供收入、社会保护和培训支持。我们同意，当前的挑战不应成为忽视或削弱国际承认的劳工标准的借口。为确保全球增长带来广泛实惠，我们应实施与国际劳工组织工作中的基本原则和权利相一致的政策。

44. 我们新的《强劲、可持续和平衡的增长框架》要求进行结构改革，以创造更广泛的劳动力市场、积极的劳动力市场政策以及优质教育和培训计划。

⁷ 参见网址：www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm。

我们每一国家将需要通过其本身的国家政策，提升我们的工人适应不断变化的劳动力市场需求的能力，以及从创新和新技术、清洁能源、环境、卫生和基础设施投资中获益。我们不应再满足于培训工人应对其具体的当前需求；我们应确保他们享有那些支持终身技能开发和突出今后市场需求的培训计划。发达国家应支持发展中国家建立并加强其有关这一领域的的能力。这些措施将有助于确保新发明的收益和排除现有增长的障碍得到更广泛的分享。

45.我们承诺在我们的增长战略和投资中支持强大的培训努力。我们承认成功的就业和培训计划往往是与雇主和工人共同制定的，因而我们呼吁国际劳工组织在其它组织的协助下召集其三方成员和非政府组织制定一个培训战略供我们考虑。

46.我们同意为今后的经济增长制定一个以就业为导向的框架的重要性。在这方面，我们重申《伦敦就业大会》和《罗马社会峰会》的重要性。我们还欢迎国际劳工组织最近通过的关于从危机中恢复：全球就业契约的决议，而且我们这些国家承诺采纳其总体框架中的关键要素，以推进全球化的社会方面的内容。国际机构在其危机和危机后的分析以及政策制定活动中，应考虑国际劳工组织标准和《全球就业契约》的目标。

47.为确保我们继续重点突出就业政策，匹兹堡峰会的主席要求其劳工部长邀请我们这些国家的就业和劳工部长作为一个整体于2010年初与会，并在即将举行的经济合作与发展组织关于就业危机劳动和就业部长级会议基础上与劳资双方进行磋商。我们指示我们的部长对不断变化的就业形势进行评估，审议来自国际劳工组织和其它组织有关我们所采取政策的影响报告，就是否需要采取进一步措施提出报告，并审议中期就业和技能开发政策、社会保护计划和最佳做法，以确保工人做好从科学和技术进步中获得好处的准备。

16. 将于2010年6月在加拿大举行20国集团国家和政府首脑的下一届会议，再下一次会议将于2010年年底之前在大韩民国举行。20国集团被指定为“有关我们国际经济合作的首届论坛”。法国将于2011年主办20国集团领导人峰会，预计在此之后20国集团领导人峰会将改为每年举行一次。

阿奎拉8国集团峰会

17. 2009年8国集团峰会于7月8至10日在意大利阿奎拉举行，劳工局局长应邀出席了此次会议。峰会通过了包括《为一个可持续未来的负责任的领导宣言》。⁸ 该《宣言》应对危机的社会影响的部分内容如下：

37.在新的全球背景下，社会和就业政策是一个重要的支柱。应采取措施为人民和家庭提供收入救济并防止长期失业，并应特别顾及到最弱势群体和考

⁸ 关于为一个可持续未来的负责任的领导的8国集团阿奎拉宣言。参见网址：http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Declaration_08_07_09_final.0.pdf。

虑到性别问题。发达、新兴和发展中国家以及国际机构应共同努力以确保以就业为导向的培训和促进社会凝聚力。在国际劳工组织关于“从危机中恢复：全球就业契约”决议的基础上，推动国际劳工组织的体面劳动议程与在全世界层面应对危机和促进全球化的社会影响是相关的。各国政府和企业不应利用危机作为减少遵守工人权利或削弱工人保护的借口。我们承诺在全球层面促进就业和社会保护，并遵守国际上承认的并在《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》体现的劳工权利。我们还保证处理危机对人员方面的影响以及在更坚实的基础上恢复增长。

欧洲联盟(EU)、经济合作与发展组织(OECD)、 非洲联盟(AU)、美洲国家组织(OAS)、亚洲开发 银行(ADB)和阿拉伯就业论坛(AEF)等会议

18. 为了准备匹兹堡峰会在 9 月 17 日布鲁塞尔非正式会议上，欧盟国家和政府首脑同意：

……为避免长期被排斥在劳动力市场以外，应对下列方面给予特别关注：

(i)保持就业、创造新的工作岗位和促进流动性；(ii)提升技能和使技能符合劳动力市场需求；(iii)不断增加获得就业的途径。加强工人的能力以适应劳动力市场需求的不断变化，并使工人做好从清洁能源、卫生和基础设施领域的新投资中获益的准备也是有必要的。就业和社会凝聚力必须处于中心地位。在这方面，我们欢迎最近通过的国际劳工组织《全球就业契约》。

19. 经济合作与发展组织就业和劳工部长与来自巴西、智利、爱沙尼亚、印度、以色列、俄罗斯联邦和斯洛文尼亚的部长们共同于 9 月 28-29 日在巴黎举行了会议。国际劳工局局长应邀出席了这次会议并提交了一份有关匹兹堡 20 国集团峰会的报告。在它们的公报中，⁹ 部长们注意到：

……在国际和国家层面早已采取的重大行动应对衰退的影响，部长们对经济恢复的初步迹象表示了欢迎。然而，他们也强调了一点，是在恢复走上正轨后一段时间内，他们仍将不得不应解决高和持续失业的后果。他们同意，考虑到衰退的严重程度，综合和创新型就业和社会政策在应对就业危机和促进恢复健全的经济增长方面是至关重要的，并呼吁经济合作与发展组织评估其《重新评估的就业战略》的影响。

20. 非洲联盟的劳动和社会事务三方委员会在其 9 月 28 日至 10 月 2 日于亚的斯亚贝巴举行的会议结论中建议将《全球就业契约》纳入国家行动计划，以处理非洲大陆日益恶化的就业和贫困形势。该委员会重申了非盟对《全球就业议程》在非洲的承诺

⁹ 经济合作与发展组织就业和劳工部长：最后公报—应对就业危机：劳动力市场和社会政策反应，2009 年 9 月 29 日，巴黎。见网址：www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_34487_43790301_1_1_1_1,00.html。

并欢迎邀请布基纳法索总统布莱斯·孔波雷阁下出席将于 12 月 1-2 日在瓦加杜古举行的由政府首脑、就业和财政部长以及雇主组织和工人组织领导人参加的第一届非洲体面劳动研讨会。委员会要求国际劳工组织与相关的国际、区域和国家组织合作实施该《契约》，并同意将国家发展框架与该《契约》保持一致。¹⁰

21. 美洲国家组织第 16 届泛美劳工部长大会于 10 月 6-8 日在阿根廷布宜诺斯艾利斯举行，通过了题为“发展、体面劳动和社会保护面临的危机”的宣言。¹¹ 局长出席了此次会议。该《宣言》概括了广泛的合作计划并批准了“国际劳工大会第 98 届会议通过的关于《从危机中恢复：全球就业契约》的决议，该决议旨在指导以刺激经济恢复、创造就业和为劳动人民及其家庭提供保护为目的的国家和国际政策。”
22. 亚洲开发银行(ADB)于 9 月 28 至 30 日在河内组织了一次包括国际劳工组织在内的 9 个发展伙伴的大型高层会议，主题是“全球经济衰退对亚洲和太平洋地区的贫困和可持续发展的影响”。¹² 亚洲开发银行副行长 Schaefer-Preuss 女士在大会结束的发言中指出，近期全球经济下降使得本地区经济所依赖的出口需求下降，许多产业被迫将其产品输往海外裁减工作岗位，造成本地区成千上万人的收入减少。许多人可能不得不努力寻找替代就业。她说，“为良好的工作岗位创造条件，以及更为重要的是为那些无法找到体面劳动的人员提供社会保护计划，这是亚洲和太平洋地区各国政府一个迫切的优先考虑”。由亚洲开发银行连同越南和中国政府，东南亚国家联盟(ASEAN)秘书处和 9 个发展伙伴一道组织的此次会议聚集了来自亚洲开发银行、本区域的各国政府、公民社会、政府间组织和学术机构的 350 名代表，以讨论全球危机的社会影响以及进行社会政策改革的必要性。
23. 在由国际劳工组织和阿拉伯劳工组织(ALO)联合举办的阿拉伯就业论坛(AEF)(10 月 19-21 日，贝鲁特)上，来自中东和非洲 22 个操阿拉伯语国家的三方代表通过了一个在本地区落实《全球就业契约》的《行动议程》。该《议程》尤其强调了小企业发展、技术、社会保护、社会对话和工作中的权利。特别是，该《议程》认可了雇主和工人之间定期会晤，讨论突出的就业和劳动问题，以及包括通过国际劳工组织/阿拉伯劳工组织合作在内的一项更紧密的区域合作协议。

确保全球恢复、重新平衡经济发展 以及不断提高增长的就业内涵

24. 自国际劳工大会闭幕数月来，已举行了几次重要的国际会议，要求增强政策一致性和国际协调以及《全球就业契约》中所包含政策选择。若干因素推进了对国际劳工

¹⁰ 非洲联盟：关于《全球就业契约在非洲的实施宣言》，2009 年 9 月 29 日，亚的斯亚贝巴。

¹¹ 美洲国家组织：2009 年布宜诺斯艾利斯宣言：“发展、体面劳动和社会保护面临的危机”，2009 年 10 月 8 日。参见网址：www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo_trab_XVI_CIMT.asp#_Hlk2。

¹² 参见网址：<http://www.abd.org/Documents/Events/2009/Poverty-Social-Development/>。

组织和《契约》的高层支持。特别是，失业的持续攀升和劳动力市场受压抑的其它指标、对日益增多的贫困表现出的越来越多的关注以及承认除非采取紧急行动，否则就业危机可能会延长、妨碍经济恢复以及加剧社会紧张局势，均突出了国际劳工组织举措的相关性和及时性。大量的资产问题继续拖累着金融市场。最新的预测表明，2010年会出现某些恢复，但国家的形势明显有别。¹³

25. 此外，国际劳工组织的三方成员开展了介绍和解释《契约》重要性的前所未有的运动。在各国政府范围内开展的确保国家和政府首脑以及其它部委了解《契约》的潜在的努力，由国际工人组织和雇主组织网络开展的高水平的倡导努力以及由劳工局对国际会议和其它相关国际组织工作的及时投入，均使《全球就业议程》的政策建议提升为政治议程。
26. 在今后的阶段中，关键问题是将这种国际支持转变为在数目众多的国家中有效的贯彻政策。关于“落实全球就业议程”的理事会文件 GB.306/3/1 根据支持三方成员努力利用该《契约》的进展情况概括了这项战略。国际劳工组织对匹兹堡 20 国集团领导人峰会做出的贡献和报告也提供了对各国在多大程度上实施该《契约》的建议措施的初步评估。它们表明许多国家正在采用该《契约》文件夹的要素，而且全面刺激措施可能将 20 国集团国家的失业减少了约三分之一。然而，为响应《契约》本身，国际劳工组织的贡献也表明了这一关注，即由于紧张的财政状况、沉重的外债负担以及有关政策实施方面的薄弱的机构能力，使得一些国家在没有国际支持的情况下可能无法充分利用该《契约》的处理方法。

资助国家努力利用《全球就业契约》的可能资源

27. 20 国集团领导人声明中并没有包括这句话，“国际机构应在它们处理危机和对危机前的分析以及决策活动中考虑国际劳工标准和就业契约的目标”。经社理事会也认识到，全球就业契约的建议以及政策选择是需要资金以及要求捐助国和多边机构提供资助，包括从现有的危机资源中的资助，以便贯彻执行契约。¹⁴正如在第五段中所描述的那样，国际劳工组织为实现这些目标正在与联合国发展集团以及联合国国家工作队的网络进行密切的合作。
28. 五月份，由 23 个捐助国和多边发展合作组织参与的经合发组织的发展咨询委员会高级别会议上，通过的一项政策声明，题目是“就业和社会保护的作用：使经济增长更亲贫”。这一声明认为需要对伙伴国家不断增加的要求做出反应，以便在社会保护和就业方面进行更多的公共行动。“生产性就业和体面劳动必须是发展合作的主要目标。”¹⁵

¹³ 理事会文件 GB.306/WP/SDG/1/补充/提供了近期世界经济预测的概括。

¹⁴ 联合国经社理事会：从危机中恢复：全球就业契约，同上。

¹⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/63/9/43514572.pdf>.

29. 在 10 月 4 日于伊斯坦布尔召开的国际货币和金融委员会的一次会上，国际货币基金组织(IMF)承诺：

……坚持支持性财政、货币和金融领域的政策直至取得可持续性的恢复并且，如需要，将随时准备采取进一步的行动恢复贷款、恢复失去的工作岗位和扭转在减贫当中所遭到的挫折。我们强调，应毫不迟疑地履行约定的金融部门和管理改革。我们重申我们集体的责任，以避免一切形式的保护主义。还有一点是重要的，继续对低收入国家在努力执行它们长期的发展计划，消除贫困以及继续监测对这些国家危机所带来的影响给予国际支持。¹⁶

30. 同样的是，在 10 月 5 日国际货币基金组织发展委员会和世界银行的公报中，部长们阐述到：

由于危机的发生，到 2010 年底为止，约有 9 千万人将面临着沦为赤贫的风险。在千年发展目标中历经千辛所取得的成就正处于被毁于一旦的危险之中。为了保护穷人，我们敦促成员国去履行其承诺，增加援助及其援助的效益，发展中国家在全球恢复中发挥着重要的作用，它们的进步对今后的增长是至关重要的。我们欢迎发展中国家继续作出努力，改进它们的政策框架，我们还认为，克服财政的拮据以及向发展中国家进行投资是可持续增长的关键所在。¹⁷

31. 四月份在伦敦召开的 20 国首脑会议上，他们承诺拨出 1 万亿美元“恢复贷款增长和在世界经济中的工作岗位。”这一承诺的大部分是向国际货币基金组织提供贷款以使它能增加它的贷款能力，但是这一承诺还包括 5 百亿美元“支持社会保护，振兴贸易和保护低收入国家的发展”。¹⁸国际基金组织已经增加了对主要是中等收入新兴国家的支持，运用它的灵活的信贷额度和高通入的预防性措施增加现有的储备。向低收入国家提供优惠贷款的资金已经增加了一倍。国际货币基金组织董事会执行主席在 2009 年年会的发言中说：“我们已经简化了我们的条件，只把重点放在宏观经济的稳定和增长的重要政策措施上。我们在优惠和非优惠贷款计划中已经调高了预算赤字。我们的计划现在已为保护最贫困的和最弱势的群体作出了特别的规定。”

32. 在世界银行，增加对社会保护支持的努力，主要是集中在新的快速社会反应基金方面，据设想将从捐助者吸纳新的资金，但迄今，快速社会反应项目贷款的大部分资金仍通过现有的贷款渠道。这一贷款的很大一部分将拨给在拉丁美洲、东欧和中亚的那些中等收入国家，而在这些国家中已经实行了危机前社会安全网计划，这些计划将很快按比例扩大。一项将捐助者的资金拨给有关安全网络，劳动力市场和就业以及基本的社会服务的多国捐助者信托基金目前还未予以实施。

¹⁶ [www.imf.org/external/np/sec/\[r/2009/pr09347.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/[r/2009/pr09347.htm)

¹⁷ [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/NewsAndEvents/22339018/FinalCommunique\(E\)100509.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/NewsAndEvents/22339018/FinalCommunique(E)100509.pdf)

¹⁸ www.londonsummit.gov.uk/en/summit-communiqué/

33. 国际劳工局局长在 10 月份向国际货币基金组织及其财政委员会和发展委员会的致辞中对以下情况表示了关注，设想的布雷顿森林机构的咨询政策重点以及就业和社会保护措施的资金规模的变革进展缓慢。

一些新兴的和发展中国家目前无法采取同其它国家为避开萧条所使用的财政或货币刺激措施。然而，假如它们必须通过紧缩来调整，那么将会削弱全球恢复的前景以及严重的扼制已经非常脆弱的社会结构。目前需要向受政策限制的国家提供高额的優惠手段和长期的国际支持，使它们能够有时间和余地通过增长实施战略调整。¹⁹

34. 进一步落实全球就业契约所认可的需求：

……鼓励国际社会，包括国际金融机构，提供现有的资源支持那些面临财政和政策限制国家的反周期行动；信守诺言、增加援助，防止在实施千年发展目标当中的重大损失；以及敦促国际社会提供发展援助，在国家层面建立基本的社会保护标准……

这是同在联合国体制中，同国际货币基金组织以及多边发展银行和经合发组织发展咨询委员会进行对话的一个优先事宜(见 GB306/TC/4)。

协调国际和国家行动以及确保恢复和平衡发展

35. 全球就业契约包括作为一种原则确保社会进步和经济发展之间的联系“将优先注重通过可持续性企业、有质量的公共服务和为所有人建立足够的社会保护以保护和增加就业，将其作为正在进行帮助恢复和发展的国际和国家行动的一部分。这些措施应以一种协调的方式迅速贯彻执行。”

36. 政策统一和协调的问题是 20 国集团领导人声明中的主旋律，它们的声明提出了

……一项制定政策，共同采取行动，创造强劲的、可持续和平衡的全球增长的框架。我们需要一个持久的恢复以便为我们的人民创造他们需要的良好工作。我们需要将公共和资源需求转向私人的资助需求，在所有国家建立一个更可持续的和平衡的增长模式，以及减少发展的不平衡性。我们要保证避免在资产和贷款价格方面的不稳定的大起大落以及采取宏观经济政策与价格稳定保持一致，目的是促进充足的和平衡的全球需求。我们也将结构改革方面取得决定性的进展，以便扶持私有需求加强长期增长的潜力。我们的一个强劲的、可持续和平衡的增长框架是一项契约，它赋予我们共同工作，评估我们的政策是如何相互关联、评估这些政策是否都能够与更可持续和平衡的增长保持一致，如有必要采取措施来实现我们的共同目标。

¹⁹ <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2009/imfc.pdf>.

20 国集团财务部长被邀请在国际货币基金组织的支持下发起这样一项进程。在“将有质量的工作岗位于恢复的核心位置”的讨论中，声明还表示同意“为今后经济增长建立一个以就业为导向的框架的重要性”。

37. 在这方面，20 国集团领导人作出决定，要求召开一次就业和劳工部长的会议“以确保我们继续集中研究就业政策”，这一点是最受欢迎的，并要求国际劳工组织在今后的报告中报道政策的影响以及今后是否要采取一些措施，这对国际劳工组织而言是尤为重要的。20 国集团所预示到的这一框架与全球就业契约中的若干理念产生了强烈的共鸣，特别是在国际劳工组织行动的第五部分尤为如此。这一框架要求采取措施改善劳动力市场信息、收集和传递国家应对危机和恢复一揽子计划的信息，对已经采取的行动进行评估以及今后要求采取的行动也进行评估，加强同国际金融机构的伙伴关系，加强在体面劳动国别计划中国家的特征政策咨询以及优先作出危机反应。在文件 GB306/3/1 中对已经采取的措施以及增加在这些领域的活动作了详尽的阐述，确保，如有必要，国际劳工组织能够在其已被确认的权威领域对 20 国集团领导人所要求的政策进行分析作出贡献，增加了这些努力的紧迫感。
38. 关注恢复的可持续性以及形成公平的全球化，在众多国家很脆弱恢复表现在劳动力市场的限制是深层次的，这为社会结构划下了一道深深的划痕，同时又反而影响了微弱的增长，所以应该采取一项综合和协调的政策以避免出现这一严重的风险。
39. 很多最不发达的和一些中等收入的发展中国家以及新兴的国家无法按全球就业契约发起一项主要政策运动，原因是多方面的。这些原因包括紧缩的财政情况、严重的外债负担以及实施政策脆弱的体制能力。因此，需要作出国际性的努力以调集金融和技术支持来克服这些局限性和约束。
40. 一些国家走出衰退的低谷以及增长反弹的迹象主要取决于通过削减税收和刺激需求以及扩大支出，同时要放宽货币以极低的利息率向金融市场注入流动资金。²⁰然而，政府的预算赤字引发了对未来税收负担的恐惧以及可能增长的通货膨胀。于是决策者正在讨论去年所作出的特别政策努力所产生的可能的出路战略。但是，大多数决策者作出的结论是，仓促的展开这些政策将冒有或是阻止或是停止恢复的风险。实际上这种出路政策的空间和时间对于就业复苏的途经来讲是具有重大意义的，一些财政部长说到，出路政策在失业开始下降时才可启用。²¹
41. 在很多国家要实现可持续的复苏需要一个基础更广泛的和经济、社会以及环境更平衡的增长。尽管已经对国际的赤字和盈余给予了更多的关注，但仍存在一些经济、社会和环境不平衡的主要领域，如果纠正这种状况，那么将会有助于复苏并形成一個公平的、包容的和更稳定的全球化。解决这些不平衡现象的方法包括：
- 更多的就业密集型增长；
 - 在生产率增长中加大工资比额；同时缩小收入不平等；

²⁰国际货币基金组织：世界经济展望，华盛顿，2009 年 10 月，第 1 章。

²¹ Christine Lagarde 女士，法国经济工业和就业部长，金融时报，2009 年 10 月 7 日。

- 更注重社会保护标准；
 - 确保金融服务领域服务于实体经济；以及
 - 更加关注更绿色的经济以及创造绿色工作岗位。
42. 增长和恢复的一项重要的推动力来源于增加消费，反过来在很大程度上取决于就业的增长、在生产力提高的过程中加大工资比额以及加强社会保护。这将有助于避免长时间的停滞，开辟一条更包容的增长道路以及刺激众多可持续企业的发展。很多国家重新调整了国内生产总值，劳动收入比重的长期下降趋势日益被认为是今后一个更稳定和更包容的全球化的一项重要特征。²²
43. 主要是在新成立的金融稳定委员会的框架中正在深入讨论有关治理国际金融市场的新规则。这些会谈主要集中在防止某种灾难性的体制风险，这一风险发生在 2007 年之前，并且引发了全球性的萧条，使企业中的工作妇女和男子多年来受到严重影响。然而，目前还不大清楚的是这一新的机构在多大程度上能够推动增加实体经济的价值以及创造体面工作的机会。
44. 顺应全球变暖的消费、生产和就业的新模式的形成也是对体面劳动议程的主要挑战。认识到在任何新的 2009 年 12 月哥本哈根协议中转向一个低碳排放的经济的重要性将有助于确定一项统一的环境和就业政策的阶段，这一点是非常重要的。然而，目前主要关注的问题是实现环境可持续的全球增长道路。这也将有助于实现未达到的发展目标，包括消除贫困所面临的重大挑战。

结 论

45. 多边体系对通过全球就业契约所作出的反应使人倍受鼓舞。然而，保证一个全球恢复、重新调整经济发展和在增长中增加就业成份确实是一项重大的政策挑战，在这一挑战面前，要求国际劳工组织作出其贡献。
46. 正如许多国际劳工大会的参会者所强调的，达到契约所提出的目标，要求国际劳工组织与所有多边体制中的合作伙伴进行密切合作，目的是提高政策的一致性和国际合作。这将要求国际劳工组织的三方成员以及国际劳工局作出不懈的努力，以通告国家的代表关于其它组织的管理机构以及他们的职员与全球就业契约方面相关的使命，和在体面劳动机会方面对迅速恢复作出贡献的重要性，在诸如基本的社会保护为促进强劲的、可持续的和平衡的增长制定更加重要的有效政策和形成一种有益的环境。

2009 年 11 月 4 日，日内瓦。

供作参考。

²² Kemal Dervis, 在布鲁金斯学院全球经济和发展副主任：“风暴之后的增长？”，Per Jacobsen Lecture, 伊斯坦布尔，2009 年。

附 录

三方成员关于国际劳工组织保护人民、 促进就业报告的评论

日本政府的评论

请将信息附件 1 作以下修改。

专栏 3(27 页)应作如下修改:

日本: 已向贷款保障协会划拨了 12 万亿日元以放宽对中小企业的限制, 此外又拨给安全网络贷款 4 万亿日元。

专栏 6(29 页)应作如下修改:

日本: 就业调整津贴可直接付给雇主, 这一津贴已经从大企业雇员调整费用的一半增至三分之二, 从中小企业的三分之二增至五分之四(如果雇主避免解雇他现有的雇员并且采用其它类似的行动, 这一津贴比率将可能提高)增至最高每天最多 80 美元*(如果提供培训, 这数额在大型企业可能增至每天 41 美元, 中小企业增至每天 62 美元, 在三年中最多 300 天)。这一津贴从雇主缴纳的失业保险金中扣除。

*今天的数额是根据 2009 年 6 月 30 日当天的美元和日元的兑换比率(1 美元等于 96.32 日元)。

西班牙雇主组织联合会的评论(CEOE)

(2009年10月1日, 马德里)

西班牙雇主组织联合会欢迎这份报告, 它在就业发展的关键时期是一个积极的和急需的步骤。事实上这份报告是与 20 国集团峰会所同意的措施相互关联的。这份报告更具关联性, 有助于进一步加强国际劳工组织在新的国际场合中的作用。

另一个值得欢迎的迹象就是与经合发方组织更密切的合作(OECD)。在重点研究以及交流分析方法和结果加强了两个国际组织之间的合作, 这将毫无疑问为更大的知名度和效益带来益处。

进一步而言, 由国际劳工组织准备的一份措施清单(报告的附件 3)是十分有用的并且显示了一个具有特殊观察员地位的组织所提供的增加值, 使其能够提高和深化不同就业政策方面的知识。¹

同时, 尽管我们对此次报告作出了积极的和全面的评价, 我们也愿意就报告的内容作以下四方面的简短论述。

- 报告本身已经作了清楚的阐述, 对整体的就业趋势所作的分析仍有其局限性。主要的问题产生于就业的形势和趋势的不同性质, 这种形势和趋势的出现是由于世界各地的危机所造成的。也许这是我们第一次面临真正的全球危机, 这一危机影响到我们这个星球的每一个地区, 但是, 这一影响的性质有很大的差别(正如报告所清楚表述的那样)。结果, 关于在就业趋势方面所形成的一般性结论应采取谨慎态度, 并将有关全球就业恢复的分析包括进去(附件五)。
- 在编写这份报告中所选择的国家, 对它采取的措施进行评估也许过于量化, 而在其重点方面则质量不高。在不同的地区就其所采取的措施的数量和百分比所作的任何评估一定具有非常大的局限性, 当与一项可能的效果所作的分析相比(那些措施的)以及用于这些分析的资源。
- 同时, 不同措施存在的相互关系有时将在不同的领域进行归类是非常困难的(例如, 旨在减少社会保障纳款的措施同时也是支持就业的措施, 如果进行事先的磋商, 那么这些措施也以包括在危机反应的磋商部分中)。
- 附件四, 报告的最后一部分归纳了刺激性措施对就业带来了影响的估计。在这一部分中, 很明显的是, 全世界的就业在 2009 年当中它的增加幅度是在 2 百万至 5 百 70 万之间。就有关就业趋势全球的估计需要谨慎处理, 这一问题在以上所表示出的一般观点以外, 很难确定这些措施对就业将会产生中期的和长远的影响。换句话说, 这一评估最致命的局限性就是它没有能够指出所创造的就就业机会从中期和长远来看, 到底能保持多久。

¹ 专栏 7。青年就业计划: “利与弊”也是非常有益的并且提供了有价值的指导。