



第一 项议程

体面劳动国别计划在加强了的 技术合作战略中的作用

导 言

1. 在理事会第 306 届会议(2009 年 11 月)上，委员会讨论并通过了在联合国(UN)改革进程背景下一项强化了的技术合作战略。该战略涵盖各种方法，资源动员、技术合作资金与体面劳动国别计划和全球成果统一调配以及改善技术合作计划和项目的质量、管理和监督。¹ 该战略还呼吁加强三方成员的技术和机构能力，以便通过体面劳动国别计划成功地参与发展规划。委员会在同一届会议上，讨论了有关体面劳动国别计划实施的一份文件。²
2. 在讨论这两个文件期间，提出了以下若干问题，体面劳动国别计划在技术合作方面的作用、在联合国发展援助框架(UNDAFs)和其它发展计划的背景下促进体面劳动以及由于第一轮体面劳动国别计划结束时今后的发展。本文件是委员会上次会议讨论的继续，寻求从第一轮体面劳动国别计划中吸取经验教训，并依据技术合作战略为制定今后的国别计划提供某些指导原则。

从第一轮体面劳动国别计划中获得的经验教训

3. 体面劳动国别计划作为一个计划概念是首次在 2003 年 11 月³正式采用的，并于 2004 年在国际劳工组织的规划中被制度化。截止 2010 年 1 月 31 日，共有 44 个执行中的体面劳动国别计划。有 11 个体面劳动国别计划在 2009 年年底之前结束，另外 12 个将于 2010 年结束。目前正在制定的计划有 80 多个。

¹ 理事会文件 GB.306/TC/1。

² 理事会文件 GB.306/TC/2。

³ 见理事会文件 GB.388/PFA/10。

4. 目前已对 6 个国别计划进行了评估：阿根廷、印度尼西亚、约旦、菲律宾、乌克兰和赞比亚。定期向评估执行委员会报告评估的后续措施。还通过目前正在筹备中的体面劳动国别计划评估的比较分析对评估进行审议。⁴ 这些评估，以及一些双年度国别计划审议和各外地办事处的经验。突出表明体面劳动国别计划正在使国际劳工组织在国家层面的运作以及对三方成员的服务方式发生变化。它们还提出，已经获得的经验教训，可用以指导今后体面劳动国别计划的制定。
5. 深化体面劳动国别计划的所有权。所有体面劳动国别计划的评估均强调了通过加大三方成员参与的力度，改善其所有权的重要性。尽管三方成员普遍都参与了计划的起草工作，但相关伙伴在整个计划有效期期间的参与有时显得薄弱。与三方成员的会面太少而且往往流于形式。三方成员表达了开展更频繁、互动和非正式交流的愿望。同时，三方成员往往报告，充分参与发展进程的能力不足。伙伴之间在某些情况下缺乏互信，这表明，需要在体面劳动国别计划背景下进一步发展社会对话。往往流行着这样的一种观念，国际劳工组织是提供服务者，而三方成员只是受益者而不是参与的伙伴。在必要的情况下，通过三方成员正式的三方审议机制深化体面劳动国别计划的所有权可导致更好的参与制定与实施计划，并鼓励国别计划与三方成员各自的计划和优先事项结合在一起。三方性的总的看法还可支持与体面劳动国别计划有关的所有技术合作的努力。
6. 加强三方成员的能力。深化三方成员的所有权取决于其在国别计划有效期所有阶段的参与和领导能力。尽管在九个国家早已报告了三方成员参与监督和评估的情况，但从评估中提出了进一步建议是，创造具体的产出，重点是突出三方成员有效地参与制定和实施体面劳动国别计划和其它发展计划的能力，以及基于结果的全面管理。在阿拉伯叙利亚共和国和也门的体面劳动国别计划中早已做到这一点。为确保适当社会伙伴的参与，第一步可加强协调雇主组织和工人组织的投入。雇主和工人专家以及指定的牵头方在这方面可发挥一种重要的作用。
7. 改善体面劳动国别计划的可评估性。评估普遍认为，很难对第一轮国别计划业绩和产生的全面影响进行任何令人满意的分析。如同在前几份文件中提到的那样，第一轮体面劳动国别计划往往是三方讨论有关国家体面劳动优先事项后达成的初步协议。优先事项在许多情况下是广泛和表述的成果不可衡量的，而且具有明确的实施、监督和评估计划或业绩指标的体面劳动国别计划非常少见。它们还必须迎合正在开展中的活动。尽管这种情况使得报告成果很困难，但应当忆及，首批联合国发展援助框架、减贫战略和类似的发展框架一开始也缺乏以成果为基础的框架。
8. 在这方面，在第二轮体面劳动国别计划中可看到的一个重大改善是，采用健全的监测和评估框架，该框架不仅应允许对国际劳工组织的业绩进行评估，而且也允许在体面劳动成果取得的实际进展进行评估，即使这种实际进展发生在较晚的阶段。在这一目标取得的进展在南部非洲国家的体面劳动国别计划中早已很明显，该计划包

⁴ Martin, J. : 多国体面劳动国别计划评估：Meta 分析报告(草案)。

含计算成本的实施和监测计划。⁵ 根据约旦的国别计划评估的依据，为支持新计划的制定以及其监测和评估计划，成立了一支三方技术工作队。某些改善归功于 2009 年为工作人员和三方成员开展的有关基于结果的管理以及体面劳动国别计划和技术合作的设计而开展的集中培训。

9. 在检查和评估框架方面的改善应能允许更好的评估一个本组织如何有效率和有效力地实现体面劳动国别计划的产出和在取得结果方面取得进展。全面影响评估仍将是困难的，因为国家成果只有在长期基础上才能够看得出来，而且获得某些成果指标可能需要十年或更长的时间。例如，为了能够就其国家计划的有效性和影响形成一种适当的看法，国际农业发展基金要观察一个国家的为期十年的活动。然而，当有关国家已获得足够经验，以其作为引起变革的一种模式评估其业绩的时候，长期影响评估在第二轮体面劳动国别计划结束时则是重要。
10. 评估干预的模式。第一轮体面劳动国别计划面临的另一个挑战是缺乏干预的明确的符合逻辑的模式。成果的实现大多取决于技术合作项目，而后者往往是相互分别精心拟定和资助的。此类项目有效采用了众所周知的国际劳工组织战略和方法，如：消除童工劳动国际计划(IPEC)的有时限的计划；农村经济赋权培训(TREE)；了解企业(KAB)；和女企业家的能力开发和性别平等(WEDGE)。今后将评估扩展到这些和其它战略将是重要的，不仅是在具体的项目范围内，而且也评估它们如何对更广泛的国别计划成果做出贡献。同时，需要协同部署一些有效的干预，以创造能够吸收国际劳工组织所有领域的专门知识的综合计划。国际劳工组织有关青年就业方面的工作被列为是这一处理方法的一个成功范例。⁶
11. 确保体面劳动国别计划源源不断的资金供应。在所有体面劳动国别计划中，大多数优先事项属于“对号入座式的”，即其实现这些优先事项取决于以确保实现为目的的专门的技术合作项目。假如捐款方热心于为体面劳动国别计划的优先事项提供资金，则这种处理方法是成功的。在捐款方资金供应没有到位的情况下，此类目标将难以实现。此外，项目处理方法存在使计划陷于分散化的风险；例如，国际劳工组织的雅加达办事处在 2006-09 年体面劳动国别计划期间，管理有由 17 个不同捐款方资助的 40 个技术合作项目。尽管此类安排可以发生作用并成功地动员资源，但按项目的处理方法还会对那些资源有限的办事处提出大量的技术和行政要求并削弱跨领域的干预协同作用。在这方面，做更多的努力，可重点突出确定综合国家计划和支持更广泛的技术合作计划，如消除童工劳动国际计划或更好的工作，此类努力可在一些国家引起范围广泛的干预。
12. 劳工局基于成果的工作规划和加强了的技术合作战略的实施还应能引导更多的资金流向那些有资源需求的成果。未明确注明用途的资金连同经常预算补充帐户(RBSA)应允许劳工局将资金拨给那些最需要的体面劳动国别计划成果方面。加强与联合国发展援助框架的联系也应能易于获得联合国的资金，此类资金已成为国际劳工组织

⁵ 博茨瓦纳、莱索托、纳米比亚、南非和斯威士兰。

⁶ 见理事会文件 GB.306/PF/13/3(加强成员国制定重点突出青年就业政策和计划能力的国际劳工组织战略的独立评估)。

预算外资金供应的第二大来源。⁷ 尽管体面劳动国别计划起到了为发展援助制定规划和资源动员平台的作用，但通过社会伙伴就社会和经济问题进行磋商的持续进程，它们可努力成为加强社会契约的一个可持续的三方平台。它们最终不再依靠援助，因为三方成员动员内部资源和制定有效的发展干预能力的改善，以及体面劳动优先事项纳入国家预算。在有些情况下，在一些例子中一些国家的政府早已通过从国家预算资源中划拨资源用于体面劳动国别计划优先事项，表明对体面劳动成果承担的义务。求助于私营部门和缔结公共——私营伙伴关系也可以是改善资金来源的一个重要战略。在国家预算由贷款资助的情况下，将体面劳动优先事项纳入进减贫战略是重要的。

- 13. 改善知识共享。**体面劳动国别计划的评估还强调在实施干预中知识共享的重要性。尽管在单个技术合作项目中能积累大量知识，但在更广泛的国家层面以及本组织的其它部门加以分享仍有待改善。亚洲和太平洋地区有关青年就业和技能方面的社区做法发展中涌现出的某些良好做法可提供有关这方面的指导。将在国际劳工组织知识战略项下开展有关这一领域的行动。⁸
- 14. 在保持灵活性的同时择优为先。**灵活性也被证明是体面劳动国别计划成功的一个重要因素。印度尼西亚和阿根廷在其体面劳动国别计划期间，都分别遇到了印度洋海啸(2004年)和阿根廷金融危机(1999-2002年)引起的严重危机。在两种情况下，与三方成员强有力的磋商机制使得体面劳动国别计划优先事项和实施计划能够巧妙地做出危机反应并适应进一步的发展。对体面劳动国别计划优先事项加以修订，以迎合在《全球就业契约》基础上对经济危机做出的反应，也表明体面劳动国别计划在哪些方面可应对危机。
- 15. 扩展伙伴关系。**在体面劳动国别计划中，扩展伙伴关系和认识的提高也被证明为是一个重要的战略。尽管计划实施的结果常常使成员国加深了对体面劳动的理解，但国际劳工组织和体面劳动议程在某些情况下仍未被广大的公众所知晓。有一项评估描述了国际劳工组织的“不引人注目的”特征，国际劳工组织有时在宣传其工作方面力度不大，而其它一些机构则开展了有更加咄咄逼人的公关活动。一些评估提出了有关这方面的建议，除深化与三方成员的联系外，在体面劳动国别计划范围内扩展伙伴的范围，将其它政府部委、劳动监察员、政策制定者、公民社会团体、大学、议员和媒体都包括进来，以确保将重要的信息转化成当地的语言。与三方成员的磋商应是这一进程的一个重要组成部分，以便能在负责处理劳动问题的其它机构和组织加强联盟和协同作用。例如，将体面劳动的概念纳入阿根廷中等教育的课程被引证为有效扩展伙伴关系的一个范例。印度尼西亚对媒体的有效利用也被引证为扩展公众对国际劳工组织和体面劳动的认知的一个成功要素。
- 16. 惠及非正规经济。**针对体面劳动国别计划提出的其它问题更具实质性。关于一些计划的优先事项，它们将如何处理大规模的非正规经济仍存在着挑战，非正规经济往

⁷ 依据 2006-09 年阶段的平均年缴费(基于 2009 年的初步数据)。

⁸ 理事会文件 GB.306/PFA/12/3。

往处于劳动立法的权限以及雇主组织和工人组织的代表权以外。此外，非正规经济在体面劳动国别计划的制定中并未给予详尽的阐述。根据国际劳工大会 2002 年通过的有关体面劳动和非正规经济的结论，体面劳动国别计划可通过诸如非正规经济行动者的更大程度的代表权一类的措施起到针对非正规经济的一个平台的作用，特别是妇女，通过雇主组织和工人组织，支持立法改革以促进更多的就业机会、更好的工作条件和扩展社会保障覆盖面。扩展当前国际劳工组织涉及非正规经济的工作，如有关童工、青年就业和地方经济发展的项目，以更好地满足非正规部门工人的广泛需求。

17. 处理从国际劳工组织的治理结构中产生出的问题。体面劳动国别计划自然需考虑有关国际劳工标准在各国的实施情况，包括国际劳工组织监督机构的可能评论。目前，体面劳动国别计划很少将有关这方面的内容明确包括进来。体面劳动国别计划进程可被更充分地用以讨论并对技术合作活动达成一致，此类活动对从国际劳工组织的治理结构的意见和建议中涌现出的优先事项作出了回应。
18. 影响其它发展框架。最后，还可就体面劳动国别计划对其它国际发展框架的影响得出某些结论，特别是联合国发展援助框架和减贫战略。如 2009 年 11 月详尽说明的那样，所有联合国发展援助框架包含有涉及国际劳工组织的优先事项，如减贫、儿童福利和性别平等。然而，在所审议的 28 个联合国发展援助框架中，有 16 个可被认为反映了国际劳工组织的特别关注和处理方法。只有 7 个谈到了“体面劳动”，6 个提及“国际劳工标准”，和仅有两个提到了“社会对话”。除某些显著的例外(阿尔巴尼亚、哈萨克斯坦)，联合国计划很少专门提及作为实施伙伴的社会伙伴；它们通常被列为社会团体项下。另一方面，诸如就业促进、社会保护、童工劳动和性别平等一类的概念似乎被纳入大部分联合国发展援助框架。尽管这些概念并不排斥体面劳动概念，但它们为促进体面劳动提供了一个重要的切入点。⁹然而，其中某些概念，如社会保护的理解程度往往不如国际劳工组织那样宽泛。
19. 国际劳工组织对联合国发展援助框架的实际影响，在大多数情况下，似乎与强有力的国际劳工组织的成员国参与联系在一起。16 个国家在报告中在联合国发展援助框架专门提及国际劳工组织的权责，除纳米比亚外，都设有国际劳工组织办事处或国家协调员。在那些没有专门提及国际劳工组织的国家中没有国际劳工组织的代表。这一调查结果强调了有必要在国家层面提高国际劳工组织的知名度。
20. 体面劳动国别计划在有关国家发展计划和减贫战略方面也可发挥更大作用。国际劳工组织于 2001 年发起了一项旨在影响减贫战略进程的举措，取得了一些显著的成果，包括在埃塞俄比亚、加纳、洪都拉斯、印度尼西亚、马里、尼泊尔、坦桑尼亚和越南。¹⁰ 国际劳工组织影响国家层面发展规划的处理方法后来转移到联合国发展援助框架，当时于 2006 年发起的该框架在联合国改革举措项下变得更为重要。这一

⁹ 作为技术合作战略的一个期限，将准备就社会伙伴参与联合国发展援助框架进行一次更详尽的调查。

¹⁰ 国际劳工局：体面劳动和减贫战略：国际劳工组织职员和三方成员参考手册，2005 年，日内瓦。

转变反映了要求国际劳工组织积极参与联合国改革进程的呼声越来越高，反映出有关联合国项目的共同国家资金的重要性以及联合国发展援助框架宏大的覆盖面。国家发展计划中有关体面劳动概念的信息十分缺乏。此外，有必要指出，印度尼西亚的中期发展计划在不同方面提到了体面劳动，以及来自三方成员的投入。

21. 考虑到与制定宏观经济政策、国家预算和财政政策、结构改革以及治理及其在获得债务减免和特许资金方面的相关性，减贫战略仍然是一个重要的发展举措。在减贫战略中强调有关减贫和列入诸如就业、职业培训、社会保护、童工、性别平等和艾滋病毒/艾滋病一类的主题，以及作为体面劳动最本质的重要性是成为宏观经济政策指导原则，这才是国际劳工组织及其三方成员对这一进程给予进一步关注的充分的理由。全球就业契约进一步突出了国际劳工组织在这方面的相关性。三方成员在国家层面的一个重要决定，是使体面劳动国别计划能够影响到联合国发展援助框架和减贫战略，并能最大限度的使国别计划对这两个进程的影响投入时间和资源。

在技术合作背景下体面劳动国别计划的未来

22. 综上所述，考虑到取得的经验教训，理事会于 2009 年 11 月通过的加强了的技术合作战略对体面劳动国别计划的今后发展具有几方面的影响。首先，它强调了筹集资源将进一步转向填补为实现体面劳动国别计划成果所需资源的空缺。¹¹ 在这方面，劳工局采取了基于成果的工作规划做法，通过这一做法，对国家成果加以规划并选为直到 2015 年阶段期间的目标。劳工局各单位正处在将资源与这些成果联系在一起的进程中，而且为确保最大程度的合作和干预行动之间的配合，鼓励技术单位共同支持这些成果。为实现这些成果而开展的工作是通过经常预算资源、经常预算补充帐户、未标明用途的技术合作资金来源或通过体面劳动国别计划成果联系在一起的特定项目的资金资助的。这种做法应确保预算外资源与国家成果保持更好的协调，估计目前预算外资源占到支出的 58%。
23. 同时，体面劳动国别计划制定的重点可更多的放在综合性的计划相互关联的成果、战略和技术合作项目。目前被阻止为经常预算补充帐户做出贡献的那些捐款方可考虑资助整个体面劳动国别计划，而不是单个项目，在干预行动之间促进更大程度的结合。在倾向于采取逐项方法的情况下，可对使此类资金与明确的体面劳动国别计划成果挂钩给予更多的关注。体面劳动国别计划的制定可鼓励国家计划行使更大的所有权，以及旨在与国家发展规划和预算的长期结合。
24. 技术合作战略的成果 1 还呼吁为国际劳工组织的工作扩展捐款方的基础。在这方面，体面劳动国别计划可扩展其支持伙伴的范围，不仅包括重要的联合国国家基金，而且也包括公共私营伙伴关系以及来自欧洲委员会代表团和在国家层面的捐款方使馆的资金。进一步关注体面劳动优先事项纳入减贫战略，允许体面劳动国别计划更多的获得世界银行的资金来源。

¹¹ 成果 1：国际劳工组织的预算外资源和经常预算补充帐户资源是与体面劳动国别计划以及计划和预算成果联系在一起的。

25. 该战略还呼吁通过建议评估和更积极的检查和评估机制，在技术合作项目中实现更大程度的质量担保。¹² 体面劳动国别计划应属于同样的情况，而且可在国家层面更广泛的部署针对技术合作的控制质量机制。通过改善质量保证机制加强质量管理应促进更好的制定和实施、检查体面劳动国别计划和评估规划、知识共享、利益攸关方的掌控权以及促进三方性的核心组织价值观、尊重国际劳工标准以及性别平等和非歧视。为支持更广泛的联合国计划，三方成员更多地参与可在国家层面推动技术合作的全面实施协调计划。
26. 最后，技术合作战略呼吁提高三方成员的技术和机制的能力建设以便影响发展进程。¹³ 评估表明，体面劳动国别计划早已在积累三方成员在国家发展规划中的经验方面发挥了一种重要机制上的作用。然而，即使是设计完善的体面劳动国别计划也不一定能转变成三方成员在联合国层面的规划或减贫战略中能发挥一种更大的作用。今后的体面劳动国别计划可更多的关注使三方成员提升机构能力的具体产出，如会员的发展、治理和问责制、基于结果的管理、发展政策、倡导、交流和谈判，以加强三方成员有效的履行其核心职责的能力，在发展进程中更好的系统的表达其需求，以及通过体面劳动和体面劳动国别计划促进国家发展。应认真评估此类产出，以确保体面劳动国别计划的干预在加强三方成员的能力以及促使在更大程度上参与国家发展规划和实施方面获得成功。此类产出还应考虑到国际劳工组织都灵培训中心(都灵中心)的相关服务。同时，应继续开展工作，以深化对体面劳动的方法在国家层面发展的理解，特别是通过联合国系统行政首脑协调委员会关于使就业和体面劳动主流化的工具包。
27. 在国际层面，国际劳工组织可继续采取其成功的举措，促进体面劳动议程的发展作用，承认近年来其发展作用在多边体系中明显增加。¹⁴ 最近，2010年1月，在当前的危机背景下，联合国开发计划署的执行局通过了一项决定，题为：“联合国开发计划署应对金融和经济危机：促进《全球就业契约》”。
28. 通过提高能力，三方成员应能更好的制定体面劳动优先事项并将这些优先事项纳入国家发展计划和预算、减贫战略和联合国发展援助框架，从而使体面劳动成果远远超出体面劳动国别计划举措的周期。此外，三方成员参与作为一个整体的发展规划将国际发展援助与利益相关方联系在一起，这不仅为国际劳工组织，而且为整个联合国系统提供了宝贵的指导和补偿选择。在这方面，体面劳动国别计划具有一种潜力，形成重要的三方机制，促进可持续发展，加强社会对话和集体谈判。

¹² 成果 2：国际劳工组织的技术合作计划和项目完全符合基于结果的管理和国际劳工组织的质量要求。

¹³ 成果 3：通过技术合作，国际劳工组织的三方成员在联合国发展援助框架和联合国改革的背景下，通过体面劳动国别计划成功的参与发展规划获得技术和机构能力。

¹⁴ 亦请参见理事会文件 GB.307/4。

29. 委员会可能希望建议理事会要求局长：

- (a) 责成劳工局采取具体措施，确保在今后的国家计划中适当处理体面劳动国别计划评估中确定挑战和机会；
- (b) 促进规划体面劳动国别计划具体产出，以确保三方成员加强参与体面劳动国别计划进程和整体发展规划的机构能力建设，以及在必要时加强雇主组织和工人组织投入的协调；
- (c) 促进具体产出的规划，以支持在国际劳工组织的治理结构中产生的优先事项的国家级行动，包括有关国际劳工标准；
- (d) 促进制定体面劳动国别计划有三方成员的积极参与、是完全基于结果以及实现包括通过捐款方资源在内的可持续的筹集资源战略；以及凡可能，通过日益增大国家所有权，努力实现最终摆脱援助；
- (e) 在今后有关体面劳动国别计划实施报告中要报告上述方面所采取的行动和取得的成果。

2010年2月22日，日内瓦。

待决问题：第29段。