



第二项议程

关于中小企业生产率和 工作条件的至关重要领域

文件的目 的

本文件提供了关于这一至关重要领域(ACI)的理论根据、重点和战略方向的总体情况。要求理事会就其重点和战略方向提供指导(见第 37 段决定草案)。

相关的战略目标：全部。

政策影响：理事会的指导将为劳工局实施有关中小企业生产率和工作条件这一至关重要领域的战略提供信息。

法律影响：无。

财政影响：这一至关重要领域的工作将在现有的预算拨款下进行，主要依赖预算外资源。

需采取的后续行动：将理事会的指导融入战略和工作计划。

作者单位：企业司(ENTERPRISES)。

相关文件：2010-15 战略政策框架；2014-15 计划和预算；国际劳工大会关于推动可持续企业的结论(2007 年 6 月)，1998 年中小企业创造就业建议书，(第 189 号)。

I. 该至关重要领域(ACI)的愿景、理论根据和重点

1. 国际劳工组织 2014–15 两年期的计划和预算¹ 确定了八个与劳动世界相关的至关重要领域作为行动重点。这包括第 4 项关于中小企业生产率和工作条件的至关重要领域。

理论根据

2. 三方成员的需求和它们所面临的关键政策挑战是选择八个至关重要领域的基础。中小企业生产率和工作条件的状况及它们之间的关系是国际劳工组织三方成员非常关注的问题。正如保罗·克鲁格曼的名言：“生产率不代表一切，但从长远来看它基本代表一切。一个国家随时间推移改善生活标准的能力几乎完全取决于它提高每个工人产出的能力。”²
3. 在大部分经济体，中小企业提供了 60%到 80%的正规就业。如果将非正规就业也算在内，这一比例在发展中国家更高。中小企业，特别是初建企业和小企业，几乎创造了所有新的就业，即使是将企业倒闭情况考虑在内。但是，中小企业在达到高水平生产率和采取可持续、负责任工作场所实践方面也面临着最大的挑战。
4. 中小企业就业质量通常较差，这包括实地工作条件例如工作场所设备和职业安全与卫生，也包括薪酬、社会保护、教育水平、技能发展机会和社会对话等方面，在发展中国家尤为如此。而且，中小企业一般来说生产率都明显比较低，即使考虑到大企业较高的资本禀赋。它们还面临着获准进入要求非常高的全球价值链方面的困难。在很多发展中国家，绩效不佳的中小企业还导致某一部门生产率与平均值较大的差距，从而降低了整个经济的生产率。³ 这意味着中小企业工人处于不利地位，中小企业正在错过参加国内和国际竞争的机会，也意味着对经济和社会发展潜在的巨大贡献正被错失。
5. 就业质量至少是与就业数量同等重要的问题。一个消除工作穷人的十年计划将必须升级达到每年至少 8,000 万个工作岗位，而吸纳新进入劳动力市场的劳动力和当前失业人员则需要创造 6,000 万个体面劳动岗位。

¹ 国际劳工组织：2014–15 计划和预算草案，理事会，第 317 届会议，日内瓦，2013 年 3 月，理事会文件 GB.317/PFA/1。

² 保罗·克鲁格曼：期待值缩水的时代：美国二十世纪九十年代经济政策(华盛顿，华盛顿邮报公司，1994 年)。

³ 世界银行：2013 年世界发展报告，华盛顿，2012；美洲开发银行：生产率的时代：从下到上变革经济，华盛顿，2010 年，国际劳工组织：2004–05 世界就业报告：就业、生产率和减少贫困，日内瓦，2005 年。

6. 中小企业中工作条件差和生产率低两者并存，这并不纯属巧合。国际劳工组织很久以来就主张这两者是相互依存的。研究和实地经验⁴表明在企业层面投资改进工作条件能产生更高的生产率，从而创造更多可供分享的财富，形成良性循环。这可能极大地促进经济发展，推动更加可持续的生产模式和为全球很大一部分劳动力改善条件。
7. 由国际劳工组织委托进行的研究表明，中小企业生产率每提高 1 个百分点就可带来国内生产总值(GDP)0.6%到 0.7%的增长。⁵ 中型公司(50 至 250 名工人)是特别重要的，因为这些企业的生产率增长有很高的倍增效应。这部分企业表现乏力的情况有时被称为“中位缺失”，这被认为是一些发展中国家低生产率的主要因素。小型企业(10 到 50 名工人)的重要性在于很多这样占就业比例很高的企业都有未充分开发的潜力，但是很难以具有成本效益的方式发挥其潜力。
8. 在更快增长所产生的收入分配效应方面，国际劳工组织此前的研究表明中小企业生产率和工资都比大企业低。但是，它们的确将其增值的更大比例以工资的形式支付。连同中小企业的地域扩展，这意味着额外的增值将先验地导致更大的收入平等。第二个重要的变量是雇主和工人之间关于额外收益的分享。这一至关重要领域的目的是形成对这些相互关系更充分的理解，以便用于在企业层面产生有效的政策和干预措施。

重 点

9. 国际劳工组织已经发展并且成功采取了在改善工作条件 and 生产率之间产生协同作用的方式。可持续、有竞争力和负责任的企业(SCORE)项目，一体化衡量和改进生产率系统(SIMAPRO)和小企业工作改善(WISE)以及面向大企业的更好工作计划都展示了在企业层面可以取得相当大的成果。
10. 这些方式所针对的是大多数国家经济体中总生产率增长的主要驱动因素：自身业务渐入佳境的公司。企业内部持续改进已经成为工业发展的标志。实际经验表明，公司的产品和流程创新是和生产率及就业增长相关联的。
11. 实证表明，在公司层面所实施的改进工作组织方式、工作条件和工作场所合作等旨在改进生产率的干预措施是有成效的，并且对所有规模的企业都能产生有利的成本/收益率。中小企业本身的资本禀赋几乎都比较低，因此国际劳工组织注重如何更好地使用现有资源而不是对技术进行资本投资的方式更可能被接受。这一方式还因生产率提高从而加强公司有效使用新技术和进行投资的能力。

⁴ 克罗杰等：更好的工作条件能改进中小企业绩效吗？：国际文献阅评(日内瓦，国际劳工组织，2013)；布朗、德加、罗伯森：国际劳工标准能够产生效率吗？(日内瓦，国际劳工组织，更好的工作讨论文章系列：2013 年 12 号)；国际劳工组织：SCORE(可持续、有竞争力和负责任的企业)第一阶段最终报告，2013 年，小企业处，企业司(日内瓦，2013 年)。

⁵ 斯特尔，维来司和科克：中小企业生产率提高的宏观经济效应(日内瓦，国际劳工组织，即将出版)。

12. 基于以上考虑，这一至关重要领域的重点是：

- 小企业和，特别是，中型企业；
- 工作条件改善和生产率提高之间的协同作用以及工作场所合作、良好的产业关系在获得这些收益方面所发挥的关键作用；
- 具有成本效益和可持续的培训模式及企业层面的后续措施；
- 使三方成员能够成功地倡议有益政策；刺激提高生产率和改善工作条件的投资；为成员提供相关服务。

愿景和目标

13. 在关键部门的中小型企业大规模地引入负责任和可持续工作场所实践，推动国家的可持续发展：经济(生产率)、社会(工作条件、对话、收益分享)和环境(绿色企业)。

14. 这一至关重要领域的目的是表明可以通过对工人和工作条件的投入来大大提高中小企业的生产率并且展示如何能大规模地做到这一点，从而加速经济增长并使其更加可持续。其目的是在实施私营部门发展政策和机制的越来越多的国家引入这种方式。

15. 这转化为三个主要目标，即：

- 国际劳工组织三方成员采用这一至关重要领域所发展和检验的中小企业改善生产率和工作条件的方式，这些方式被证明是有效的、能产生影响和规模而且可持续。
- 三方成员和国际劳工组织职员使用一个强大的、建立在这一至关重要领域所做研究和机构学习基础上的知识库，其内容包括因果链、可达到的改进水平、公司和国家层面成本/获益率、产生大规模改进的政策和企业实践。
- 国际劳工组织三方成员和伙伴获得了在政策制定中推动上述方式和在实践中实施该方式的能力。

16. 这一至关重要领域的结果将有效地结合目前战略政策框架中的几个成果，特别是企业发展、技能、社会保护、工作条件、职业安全与卫生和工人及雇主活动。

与国际劳工组织主要政策框架的联系和协调一致

17. 这一至关重要领域涉及到体面劳动议程全部四个战略目标的相关方面：生产性和体面劳动、工作中基本原则和权利、社会保护和社会对话。与这一至关重要领域所包含问题相关的国际劳工标准为这一方式提供了信息，并且还将为监督和评估指标的选择和定义提供信息。

18. 这一至关重要领域在生产率、工作条件和社会对话之间将要产生的协同作用将会加强有关这些层面是相互联系、密不可分且互相支持的理念。其目的是获得大于这几个部分之和的结果。

19. 这一至关重要领域有力地体现了 2007 年国际劳工大会关于推动可持续企业的结论以及 1998 年中小企业创造就业建议书(第 189 号)。结论中所提出的负责任和可持续的工作场所实践的理念是这一至关重要领域的核心。但是, 这一至关重要领域还考虑到了这些实践与企业发展及更广泛的促成性环境之间的关系。除了工作中的基本原则和权利, 2007 年结论附件中所列出的标准也是特别重要的。探索性的工作包括对中小企业生育保护成本和潜力的分析。

II. 战略干预措施, 主要可交付成果和其他至关重要领域的联系

劳工局的方式和相关专长

20. 在 2012–13 两年期曾在—个全球性的产品项下对现有知识进行广泛总结, 查找差距并就弥补这些差距开展初步研究。即使这样一个有四个司(前就业司、技能司、工作安全司和企业司)参与的短期联合行动也展示了至关重要领域这一方式对于国际劳工组织的潜在价值, 包括改进知识分享、集思广益和使国际劳工组织以更实际、自我检评和整体化的方式应对重要挑战。
21. 这些结果表明关于生产率和工作条件的一些层面之间的协同作用存在相当多的实践和一些科学实证, 特别是在职业安全与卫生方面。但是, 大部分科学实证来自在经济合作与发展组织国家(OECD)所进行的研究, 这提出了能否将其移植到发展中国家的问题。
22. 国际劳工组织利用微观面板数据所作的新计量经济学研究获得了关于更好的工作条件和公司绩效之间存在正面因果关系的有意思的初步结果。根据从越南⁶得到的结果, 社会保障覆盖面扩大 10%从长远来看可以带来 1.1%到 2.4%的利润提高。但是, 在最初一到两年的调整期, 引入这些计划导致常常是在为生存而奋斗的中小企业成本上升, 利润下降。政府的监管性和支持性政策出台的时间可能与其内容同等重要。
23. 为使有效政策和干预模式有据可依而需要生成的重要知识涉及影响范围:
- 在中小企业经常不存在社会对话而且工人和雇主组织水平都比较低的情况下, 推动社会对话和良好产业关系的最佳途径是什么?
 - 国际劳工组织如何把企业层面干预和获得社会保护以及更广泛的技能发展政策相联系?
 - 如何通过改进环境绩效获得生产率收益?
- 与影响规模相关的:

⁶ 托姆和李: 更好地保护改进企业的绩效吗? 越南中小企业社会保障与公司绩效(日内瓦, 国际劳工组织, 即将出版)。

- 如何改进工具、干预措施和政策以使影响规模能够最大化(特别是对小企业而言)、反映性别层面并且保证它们是以需求为导向的。
- 在国家政策和机制中体现国际劳工组织方式的途径。
- 在企业和国家层面工作条件变化和生产率变化之间的成本/效益关系。
- 促成性环境、生产率和工作条件在企业和国家层面的联系。
- 在现有企业中因结构调整而不是生产率提高所导致的劳动再分配的作用。

战略干预措施

24. 战略干预措施既发生在企业层面，也发生在管理私营部门发展的机制及政策层面，重点是国际劳工组织三方成员在两个层面的作用。
25. 四个旨在产生规模影响的主要可交付成果：
- 进行宏观经济和政策评价以建立一方面是企业层面干预措施与成果之间，另一方面是政策与广泛经济成果之间的联系。
 - 面向三方成员和其他伙伴的特定能力建设战略和材料，仿效可持续发展企业有利环境项目工具包的成功经验。雇主组织正成功使用这一工具进行以实证为基础的政策对话。这将使社会伙伴能够收集实证、为政策制定作出贡献并为它们的成员提供相关服务。这方面的探索性工作已在加纳与工人共同开展，在博茨瓦纳与雇主共同开展。
 - 为小企业量身定制的新的培训，以现有的中型企业培训为基础、使用新的以信息技术为基础的授课工具和渠道(例如金融机构和非政府组织)。
 - 为建筑、基础设施、酒店和旅游业部门量身定制的新的培训。这些部门对很多国家的发展和创造就业是非常关键的。
26. 四个与范围相关的、包括评估和实施工具的主要可交付成果：(1)将社会保护扩大到中小企业工人；(2)职业技能开发；(3)中小企业绿色化；(4)中小企业产业关系模式和超越基本工作场所对话与合作的可能轨迹。
27. 至关重要领域的一个主要职能是管理相关知识并使这些知识可以获得。这包括监督和评估方法，通过随机控制试点进行的高质量影响评价及创建一个专门知识平台和一个运行中的实践社区。

与其他至关重要领域之间的联系

28. 八个至关重要领域之间有非常强有力的联系。这意味着它们之间存在互补的可能性，但也存在互相重复的潜在风险。政策部门和至关重要领域的负责人正在研究这两方面的问题。

29. 对于这一至关重要领域而言，经济需求和供给方之间的联系以及微观(在企业一级)和宏观(在整个经济)层面之间的联系提供了重要的互补和互相学习的机会。
30. 在概念文件和工作计划中所确定和包含的具体联系涉及到以下至关重要领域：
- 推动实现包容性增长的更多和更好工作：关于中小企业生产率提高对增长、收入和减贫在整个经济层面影响的研究；关于企业发展促成性环境、生产率和工作条件之间联系的研究；在就业政策中融入有关促成性环境和在生产率与工作条件之间产生协同作用的措施。
 - 建立和扩展社会保护底线：社会保护对工人和雇主的影响，特别是在小企业中的这种影响，以及对生产率和获得社会保护途径的影响。
 - 非正规经济的正规化：对正规化的经济意义、鼓励和阻碍因素、小型和微型企业正规化的一体化方式进行研究。
31. 另外，中小企业生产率和工作条件这一至关重要领域的结果可以对农村经济中有关体面劳动的未来工作有用，特别是使其中的部门处理方法有据可依，及通过劳动监察加强工作场所守法，特别是更好地了解不守法的模式和把工作有效延深至中小企业。

III. 实施战略

32. 这一至关重要领域的工作将重点在数量有限的国家开展。对这些国家的三方成员而言，这方面问题是体现在体面劳动国别计划、国家成果和目前三方成员对现有项目参与中的重点问题。例如，在南非，根据汽车工业谈判理事会的要求已经进行了规模化研究和磋商，探索如何将 SCORE 项目的方法在这一重要部门加以运用。这方面的工作是与联合国工业发展组织(UNIDO)共同进行的。
33. 这样有重点地开展也有助于实现人力和财务资源方面的关键规模，因为这一至关重要领域发展和运用了现有关于工作场所实践的技术合作。这一至关重要领域还汇集和利用了经常预算和国家伙伴的贡献。关于规模和范围的研究、发展、检验和能力建设则由现有资源出资。
34. 如所有至关重要领域一样，这是通过团队合作来进行的跨学科工作。一个来自全劳工局的任务团队对项目概念文件和工作计划的起草提供了指导。来自外地办事处和项目及来自总部的国际劳工局职员，包括来自工人活动局、雇主活动局以及都灵国际培训中心的职员为概念文件和工作计划的设计做出了贡献，并将负责实施。为了支持这一全劳工局范围内的工作，局长于 2013 年 12 月召集并主持了一个专题座谈会，介绍这个至关重要领域的概念并且征集劳工局在世界各地的同事的意见。
35. 为了保证“作为一个整体交付”，所有的活动、可交付成果和资源都作为该至关重要领域共同的逻辑框架的一部分。工作计划对责任进行了分配并确定主要在外地的各单位、办事处和项目的完成时限。资源由主要在外地的负责实施的单位来掌握。任务团队负责监督工作计划的执行和完成。

结 论

36. 这一至关重要领域提供了一个重要的机会来加强劳工局的能力，使其能够支持三方成员应对低质量就业和低生产率所带来的非常巨大和互相联系挑战。它的重点是那些提供和创造了大部分就业但目前还几乎没有发挥其为国家发展和福祉做出贡献之潜力的企业。这一至关重要领域是在劳工局现有知识和能力的基础上开展的，但是它针对的是范围和规模层面的问题，这些问题已经限制了通过现有方式帮助中小企业工人和雇主解决他们所面对的关键问题的能力以及三方成员实现规模影响的能力。期待这方面的工作能够通过弥补知识差距、产生结论性实证和开发实践工具为相关政策打下更加有力和全面的基础。

决定草案

37. 理事会请局长在实施关于中小企业生产率和工作条件这一至关重要领域的战略时考考虑理事会的指导。