

高级别对话会背景材料

“实现包容增长，促进社会正义”

本文件是为“实现包容增长、促进社会正义”高级别对话会(临时标题)准备的背景材料，作为提交给第16届亚太地区会议(日内瓦，2016年)局长报告的补充。

导 言

1. 近几十年来，亚太地区和阿拉伯国家已取得了重大成就：经济增长率远超过世界平均水平，生产率一直在快速提升以及贫困人数已经减少了一半以上。¹然而，在本地区的一些地方，收入不平等问题已经加剧甚至正趋于恶化，体面劳动赤字问题依然突出。工作贫困和不稳定就业的存在表明，女性和男性的就业机会不足，社会保护覆盖面太小，在一些地方不存在或不落实工作中的权利，以及社会对话中存在常规性的缺陷。因此，持续的不平等和体面劳动赤字已损害了该地区成就的共享性，从而令人怀疑该地区是否正在推进社会正义。
2. 第16届亚太地区会议是在《2030年可持续发展议程》通过后第一年召开的。17项可持续发展目标(SDGs)对广泛的社会、经济和环境挑战作出了回应，凸显了体面劳动的至关重要性。但是，亚太地区自身将感到因未来工作的巨大变化而带来的压力。这些变化包括重大的人口结构性变化（包括移民）、更大规模的区域一体化、前所未有的技术变革以及向更为绿色社会转型——所有这些对社会正义带来直接而重大的影响。因此，一个促进包容、就业密集型增长的体面劳动范式是至关重要的，为此比以往任何时候都需要协调一致的政策、富有活力的劳动力市场机构和强劲有力的社会对话和三方合作。

不平等的增长

3. 近十年来，亚太地区已经取得了可观的经济成就，截至2015年的十年中，年均增长率大约为6%，而世界其他地区的增长率同比仅约为2%。²未来五年，预计GDP增长率为5.4%，高于3.8%的全球平均增长率，但这标志着该地区将进入一个低增长的‘新常态’时期，其中以中国经济放缓最为突出。³
4. 在2006年至2015年期间，劳动生产率的年均增长率一直保持在4.8%左右，而世界平均增长率同比只有2.1%。这部分地反映了该地区正在迅速发生的结构变化。在亚太发展中国家，

¹ 因此，就本背景材料而言，“亚洲和太平洋地区”是指一个拥有47个国家以及巴勒斯坦被占领土的地区，包括处于不同收入水平的国家，覆盖了东亚、东南亚、南亚、太平洋岛国和西亚的阿拉伯国家，除非另有具体说明。

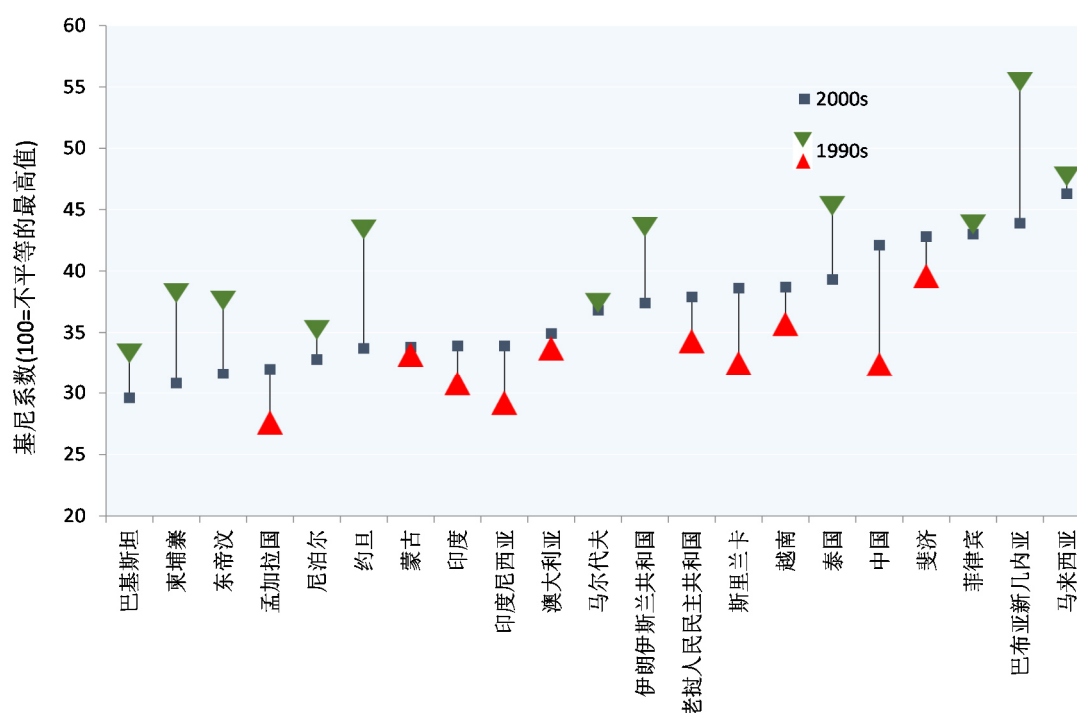
² 国际劳工组织：《2006-2015体面劳动十年的统计报告：亚太地区和阿拉伯国家》，(曼谷，2016年)。

³ 例如，一份研究显示，中国增长率每放缓1.6个百分点可能带来整个亚洲发展中国家的增长率放慢0.26个百分点，见F. Zhai和P. Morgan：《中华人民共和国增长放缓对新兴亚洲的影响：一般均衡分析》，亚洲开发银行研究院工作文件第560号(东京，亚洲开发银行研究院，2016年)。

女性和男性正从农业和低价值活动转移至高附加值的制造业和服务业，与过去相比相应地有更多的人从事有薪就业。

5. 尽管经济和劳动力出现了较大幅度的增长，但在一些国家收入不均问题依然严重，而在另一些国家收入不均问题日益恶化。在一直存在不平等现象的地方，收入不均问题通常与更为严重的工资不平等及生产率和工资增长不挂钩有关系，其中多数问题是因缺少对结社自由和集体谈判权的尊重而所导致的。自 2000 年代初以来，在中国、斐济、马来西亚、巴布亚新几内亚和菲律宾等国，收入不均的基尼系数一直处于较高水平(位于 40 以上)(见表 1)。在印度和印度尼西亚等国，基尼系数处于上升通道，但在柬埔寨、伊朗伊斯兰共和国、约旦、尼泊尔和东帝汶等国却处于下降趋势之中。

表 1. 在选定的经济体中收入不平等的基尼系数发生的变化



注释：基尼系数对应于从 1990-2000 年可获得数据的最早年份以及从 2001-2015 年可获得数据的最晚年份。

来源：世界银行，世界发展指标。[2015 年 11 月 26 日获取]

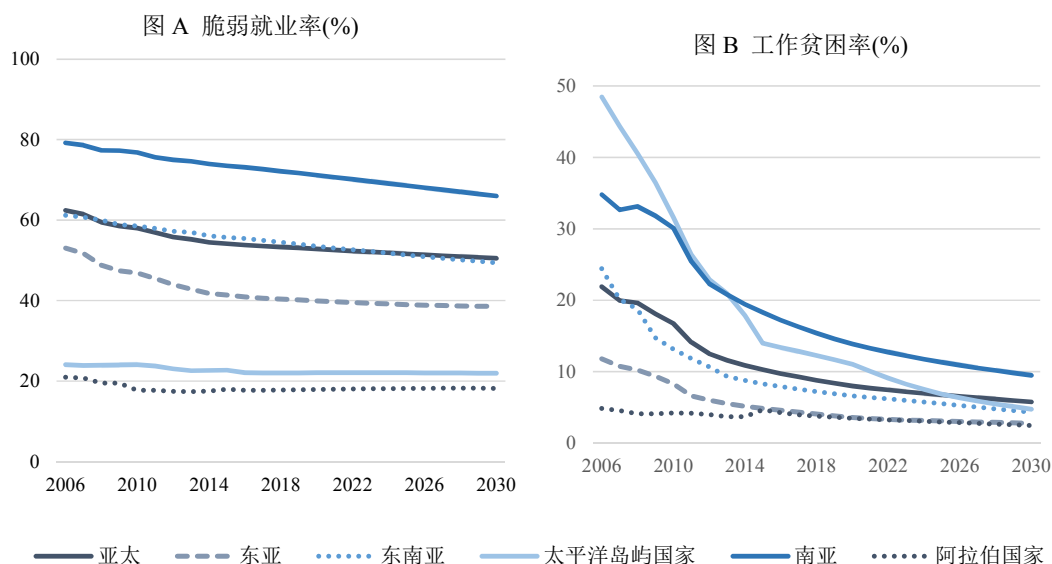
6. 此外，城乡、青年人和成年人以及男人和妇女之间存在着显著差距。这种差距不仅剥夺了个人和群体的机会，也突现了未被开发的巨大创新与创造资源。减少不平等现象和促进可持续包容增长要求促进人人获得体面劳动和社会正义。

体面劳动与《2030 年可持续发展议程》

7. 《2030 可持续发展议程》为在国家、国际和多边可持续发展战略中再次将体面劳动列为优先方向创造了一次难得的机会。作为《2030 年议程》的一项重要原则，确保“一个人都不落下”将需要制定综合包容的国家战略和计划，而这些战略和计划得到了各利益攸关方尤其是国际劳工组织三方成员的强力合作的牵引。体面劳动不仅仅是一个目标，也是实现更广泛社会正义和可持续发展的一种手段。

8. 可持续发展目标 8 旨在促进充分和生产性就业以及人人，尤其是年轻人享有体面劳动。到 2030 年，包括阿拉伯国家在内亚太地区的劳动力预计将超过 22 亿。为了吸纳日益壮大的劳动大军，各种预测显示，未来 15 年该地区必须创造 2.49 亿个新的就业岗位，而这尤其需要为私营部门创造就业岗位营造良好的扶持环境。这些趋势可能给年青人带来最大的难题，因为其失业率现为 11.8%，预计将继续保持高出整体劳动力失业率近三倍的水平。此外，尽管接受了更高的教育，但预料年青人技能不匹配的问题将会持续下去。
9. 该地区有超过 10 亿人处于脆弱的就业状态之中，即要么作为自营劳动者或要么作为无薪酬的家庭工人，这意味着每两名工人中至少有一名归于此类。劳工组织的预测表明，从事脆弱就业的工人比例将逐步减少，但到 2030 年这依然是一个巨大的挑战，尤其在南亚和东南亚更是如此(图 2，图 A)。这些工人中许多人从事非正规就业，只获得有限的法律或社会保护。一方面，亚太地区工薪劳动者的比例将上升，但另一方面，其在关键行业的工作条件依旧是一个令人担忧的问题。

图 2. 按次区域分类的脆弱就业率和工作贫困率(每日 1.9 美元)的估计 (2006–2015 年)和预测(2016–2030 年)



来源：国际劳工组织：长期趋势计量模型，2015 年 10 月；2015 年 10 月模型更新：S. Kapsos 和 E. Bourmpoula：《发展中世界的就业和经济阶层》，国际劳工组织研究文件第 6 号(日内瓦，国际劳工组织，2013 年)。

10. 可持续发展目标 1 旨在使全球任何地方消除一切形式的贫困，包括每日生活费不到 1.9 美元工人的比例。实际上，这些工人的收入太少了，不足以使他们及其家庭摆脱贫困。尽管近十年来在减少工作贫困方面已取得了相当大的成就(见图 2，图 B)，但本地区依然有近十分之一的工人生活在极端贫困之中。未来 15 年，全地区有超过 7,000 万工人有望摆脱绝对贫困。
11. 实现可持续发展目标 1 的一个关键手段是加大社会保护力度。本地区社保覆盖面业已扩大，这已体现在政府加大了对社会保护底线的承诺，但就社保开支及政策领域的广度而言，社保覆盖面总体依然不大。将社会保护视为优先领域也有助于实现可持续发展目标 10；该目标旨在减少国家内部和国家之间的收入不平等。整体而言，尤其对中国、印度和印度尼西亚等亚太大国而言，各种指标显示近几十年来收入差距一直在扩大。

12. 扩大社保覆盖面也将要求为实现非正规工人的正规化和为那些从事非标准形式就业的工人提供保护方面取得进展。⁴ 促进中小企业正规化和降低非正规程度是可持续发展目标 8 的另一个子目标。
13. 童工劳动和强迫劳动依然是本地区的一个重大问题。亚洲约有 10% 的儿童是童工，而这些童工中有一半以上的儿童深陷最恶劣形式的童工劳动之中，通常从事着危险的工作。⁵ 在全球强迫劳动中，亚太地区也占到 56%。⁶ 可持续发展目标 8.7 呼吁到 2025 年消除强迫劳动和童工劳动。
14. 正如可持续发展目标 5 所强调的，性别平等和妇女赋权对增长和发展具有多重影响。然而在整个亚太地区，劳动力市场中的女性继续落后于男性。她们不仅在劳动力参与率上，而且就工资、脆弱和非正规就业、无薪酬工作和剥削等而言也持续面临不利处境。这些性别差距的背后有许多潜在的驱动因素，包括经济结构、教育程度的差异、可获得的就业机会以及生育保护等社保程度。
15. 妇女也发现，她们的就业机会受到了社会文化规范和性别不平等的限制或遇到了歧视性政策和制度框架的瓶颈。这些因素可能迫使更多妇女从事脆弱就业和非正规就业，尤其是作为有贡献的家庭工人。据估计，2013 年，在亚太地区全部工薪岗位中妇女只占有 37%，而男性却占有 63%。与东亚(41%) 和东南亚及太平洋地区(40%) 相比，在南亚和阿拉伯国家，性别不平等问题尤为突出，其中妇女仍分别只占有 21.5% 和 14.9% 的工薪岗位。⁷ 一些估算也表明，亚太地区男女可支配收入的差距已显著扩大，从 2000 年的 31% 上升至 2013 年的 38%。⁸
16. 完善劳动力市场治理是实现可持续发展目标和减少不平等现象的一个关键。然而在一些国家，劳动法律对工人组织、集体谈判权或罢工权利实行了相当大的限制。例如在与结社自由和集体谈判相关的领域，该地区国家中只有一半——占该地区总劳动力的近四分之一——批准了 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号) 及 1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)。

影响未来工作的驱动因素

17. 是否在《2030 年可持续发展议程》和广义的未来工作上取得进展也将取决于劳动世界和相关的公共政策和国家法律如何应对即将出现的劳动力市场趋势和挑战。其中包括人口变化、技术进步及由贸易和投资带来的深度一体化。该地区也将不得不转向环境上更为可持续的生产和消费方式。

⁴ 欲了解更多有关非标准形式就业的讨论，请参见国际劳工组织：《关于非标准形式就业专家会议的结论》，理事会，第 323 届会议，日内瓦，2015 年 3 月，GB.323/POL/3。

⁵ 国际消除童工劳动计划(IPEC)：《2015 年世界童工劳动报告：为青年人铺就体面劳动之路》(日内瓦，国际劳工组织，2015 年)。

⁶ 国际劳工组织：《利润与贫穷：强迫劳动经济学》(日内瓦，2014 年)。

⁷ 国际劳工组织：劳动力市场主要指标，第 9 版，2015 年，表 R3。

⁸ 估算中不包括阿拉伯国家。

人口压力

18. 亚太地区人口活得更长，工作得更久。在 2015 至 2030 年期间，该地区 65 岁及以上的人口占比有望从 8% 上升到 12%，从而给不太发达的养老金制度造成压力并扩大对创造就业的需求，尤其在护理服务部门。除了区域内收入差距之外，人口老龄化正驱使数以百万计的工人跨出国境，大多流向域内临国，少数流向其他地区，包括从南亚和东亚流向阿拉伯国家，尤其是海合会国家。阿拉伯地区也存在着大量移民，接纳了 12% 的全球移民工人而且其劳动力大军中有 36% 属于国际劳务移民工人。

改变工作场所的技术

19. 高速的技术进步正在改变各行各业的工作场所。随着新职业和产业得以建立起来及其他职业和产业被重新定义或变得过时，亚太地区和阿拉伯国家面临着非常不确定的劳动力市场变化和机遇。技术变革促进了经济增长和生产率提高，提升了产品质量，创造了增收潜力并可能改善工作场所的安全卫生状况，但在这一过程中也有可能带来工作岗位的增加和消失。就业水平潜在变化的程度将有所不同，这要取决于技能构成、当前的生产结构以及政策和制度框架。

20. 投入节省劳动力技术的相对成本及劳动力技能水平将决定技术采用和工厂自动化的速度。该地区许多国家拥有丰富的劳动力资源，依然要比可能的替代技术要便宜。然而，即使在发展中的亚太国家工资成本正在上升，使机器人和技术更具有吸引力。工厂自动化也越来越成为一种趋势，正越来越多地采用自动化技术，目的是为了提高现有工人的生产率但并非一定要取而代之。

21. 此外，信息通信技术(ICT)正在改变企业运作方式，提供了巨大的机会，成为向全球数十亿人口提供公私服务的一个创新平台。尤其具有巨大潜力来应用信息通信技术，为生活在农村和贫穷地区的人口提供新的商业和劳动力市场服务。他们因缺少任何类型的数字链接方式而难以获得市场信息、金融服务、社会保护、教育和医疗卫生服务。信息通信技术对经济增长的影响力，连同旨在提高其减贫影响力的针对性举措将有助于减轻贫困工人和家庭的困境并提高全球市民，包括亚太地区市民的福祉。

地区贸易的深度一体化

22. 亚太地区约占全球贸易量的 40%，并紧密地融入进全球和地区价值链之中。此外，在亚太区域内和全球市场上，亚太地区经济一体化正在深化。2015 年年底，东盟国家的 10 个成员国成立了一个经济共同体，该共同体拥有 6 亿以上的人口和 2.4 万亿美元的经济总量。2015 年 10 月，一些亚太国家成为了《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP) 签约国。

23. 随着贸易壁垒的减少，这些区域一体化倡议为加快经济增长、创造新的就业岗位和推进劳动力流动开创了广阔前景。然而，这些协议所带来的好处并没有均衡地惠及全体劳动者，而且所有新增就业岗位也无体面可言。一项亚洲开发银行—国际劳工组织的研究显示，女性和非熟练工人从东盟经济共同体中获得的好处将更少，而且在新创立的就业岗位中脆弱

就业形态可能占有相当大比例。⁹但是，这可能在结社自由和集体谈判方面带来积极的进展，因为这些协议使签约国承诺坚持工作中的基本原则和权利，正如《跨太平洋伙伴协定》所规定的那样。

绿化生产和就业

24. 该地区的经济繁荣和社会进步受到环境恶化和气候变化的威胁，这将给就业和民生带来不利影响。多数破坏将来自如近年来出现在孟加拉国、菲律宾和太平洋岛国的极端天气以及阿拉伯国家的沙漠化。劳工组织研究显示，未来二十年中向更加绿色低碳经济的转型可能在全球创造高达 6,000 万个就业岗位。¹⁰ 这些岗位可能来自新型行业，如再生能源、回收、绿色服务和生态旅游以及现有的农业、渔业和林业、制造业、建筑业和运输业等高碳行业的转型。

实现《社会正义议程》的主流化

25. 劳工组织三方成员 2008 年在第 97 届国际劳工大会通过的《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》为解决体面劳动赤字问题提供了一个完善的框架。为此，《宣言》将体面劳动的概念制度化并在章程所赋予的权责基础上提出了四大“战略目标”，以助推体面劳动和社会正义牢固地融入经济和社会政策。此外，正如《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》所强调的那样，四大战略目标——(i) 促进就业，(ii) 社会保护，(iii) 社会对话和三方合作，以及 (iv) 工作中的基本原则和权利——是一个不可分离、相互支持的整体，并需要将性别平等和非歧视性贯穿于四大战略目标的实施过程。

26. 如何实现这些战略目标需要由各成员国根据各自的条件、国情和需要以及由雇主和工人代表性组织和政府确定的优先领域来作出决定。自《宣言》通过以来，尽管国际劳工大会第 105 届会议作出了新的努力，对有关进展情况进行了评估，但实际上是如何实施这些战略目标及在多大程度上成员国在其国家发展战略中实现了体面劳动的主流化，这仍非一目了然。¹¹

未来之路

27. 亚太地区面临的挑战是巨大的。整个地区普遍存在着社会不平等和劳动力市场赤字问题。此外，人口和移民、技术、区域一体化和环境变化等极大地塑造劳动世界的未来，而且若不采取强有力的政策行动，可能使这些挑战更难以解决。在此背景下，一个旨在促进包容、

⁹ 国际劳工组织和亚洲开发银行：《2015 东盟共同体：为了更好的工作和共同的繁荣而管理一体化》（曼谷，2014 年）。

¹⁰ 国际劳工组织：《为实现可持续发展而努力：绿色经济中体面劳动和社会包容的机遇》（日内瓦，2012 年）。

¹¹ 国际劳工组织：《推进社会正义：对〈国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言〉的影响进行评估》。国际劳工大会，第 105 届会议，2016 年（日内瓦，2016 年）。

就业密集型增长的体面劳动范式发挥着关键作用，因此比以往任何时候都需要协调一致的就业政策、富有活力的劳动力市场机构和强劲有力的社会对话。