

理 事 会

第 341 届会议，2021 年 3 月，日内瓦

机构部分

INS

日期：2021 年 3 月 1 日

原文：英文

第四项议程

2019 冠状病毒病(COVID-19)与劳动世界

关于从 COVID-19 危机中实现以人为本复苏全球对策的
国际劳工大会(第 109 届会议)潜在成果文件的要素

文件目的

请理事会就国际劳工大会成果文件的组成部分提供指导。根据理事会的指导，将编写并分发一份成果文件草案，供在国际劳工大会之前进行协商(见决定草案：第 12 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：全面涉及各项与以人为本复苏问题相关的成果目标。

政策影响：有。

法律影响：无。

财政影响：可能有，取决于理事会的决定。

需采取的后续行动：如决定草案所示。

作者单位：研究司(RESEARCH)。

相关文件：理事会文件 GB.340/HL/2；《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》。

1. 理事会第 340 届会议(2020 年 10 月至 11 月)讨论了一份题为“2019 冠状病毒病(COVID-19)与劳动世界”的文件。¹ 它审议了如何最充分地贯彻《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》中阐述的以人为本方针，应对 COVID-19 危机给劳动世界带来的非同寻常的复苏挑战，并建议应将国际劳工组织对复苏的贡献纳入一项总体计划，以推动综合应对这场危机。
2. 经过讨论，理事会要求总干事：(a) 考虑到理事会提供的指导，拟订有关全球复苏对策的建议，目的在于通过加速和重点落实《百年宣言》，从 COVID-19 危机中实现以人为本、可持续和有复原力的复苏；(b) 组织开展三方协商，确定可能的备选方案，以供国际劳工大会第 109 届会议(2021 年 6 月)进行审议，并以期就此类对策的内容和形式以及达成三方一致意见的进程向理事会第 341 届会议(2021 年 3 月)提交适当建议。²
3. 编写了一份简短文件，其中概述了可能的要点草案，并在 2021 年 1 月 11 日这周期间与三方成员进行了协商。
4. 经过这些初步协商，为进一步确定可能的成果文件组成部分而编写了第二份文件，并在 2021 年 2 月 12 日的三方协商中加以了讨论。
5. 协商期间讨论了一系列广泛的问题。本文件吸收了此次讨论的成果，试图提交经修订的成果文件组成部分，供理事会进行讨论并提出指导意见。
6. 协商期间，各方意见明显趋于一致，认为成果文件应当是一份鼓舞人心、以行动为导向的文件，立足于《百年宣言》，构成从 COVID-19 疫情中以人为本复苏的基础。与会者指出，《百年宣言》是一份经慎重商谈而达成的文件，成果文件应与其措词保持一致。
7. 若干代表表示倾向于一份包含具体建议并确定劳动世界复苏所需紧急行动领域的成果文件。与会者明确支持成果文件应关注受 COVID-19 危机影响最大的群体，包括妇女、青年和其他弱势群体。许多与会者提到职业安全与卫生在复苏计划中的重要性。其他重点领域包括社会保护，特别是对最弱势群体的社会保护，技能发展的重要性和处理非正规性问题。
8. 与会者建议，在复苏中实现持续、包容性和有韧性的增长应纳入针对所有类型工人和所有企业(特别是中小型企业)的战略。成果文件可讨论有关工作安排的问题，例如远程工作，包括为此类措施提供适当支持和培训。它应纳入利用包容性、有韧性和绿色复苏带来的机遇的必要性。
9. 与会者表示强烈支持确定一个具体的政策选项清单，供成员国在应对危机和复苏的背景下予以考虑。与会者建议考虑根据国际劳工组织的四大支柱复苏政策框架拟订各种备选方案。许多代表强调，社会对话和三方合作以及国际合作和团结互济对于真正实现更好的重建至关重要。

¹ 理事会文件 GB.340/HL/2。

² 理事会文件 GB.340/HL/PV，第 78 段。

10. 与会者要求劳工局在未来几个月参与互动协商进程，并就国际劳工大会审议成果文件的可能安排提供进一步信息。关于后者，提请理事会注意向其提交的关于大会第 109 届会议 (2021 年)安排的文件。³
11. 根据迄今为止的协商情况，理事会不妨请劳工局编写一份成果文件草案，供 2021 年 4 月至 5 月间协商。

▶ 决定草案

12. 理事会就关于实现以人为本复苏的全球对策潜在成果文件的组成部分(详见理事会文件 GB.341/INS/4 附录)提供了指导，并要求劳工局编写一份供协商的成果文件草案。

³ 理事会文件 GB.341/INS/3/2。

▶ 附录

国际劳工大会成果文件的组成部分： 从 COVID-19 危机中实现以人为本复苏的全球对策

一. COVID-19 疫情对劳动世界的影响

考虑到：

- COVID-19 疫情对人类产生了深远的影响，凸显了社会所有成员的相互依存性和人类安全的不可分割性；
- 除了惨痛的生命损失外，大流行疫情还对劳动世界造成了破坏，包括：
 - 失业率和不活动率增加，特别是对年轻人和妇女而言；
 - 劳动收入的巨大损失，以及非正规性和不稳定性的加剧；
 - 企业倒闭和破产，特别是在受影响最严重的行业；
- 疫情不成比例地打击了劳动世界中最弱势和最脆弱的群体，暴露并加重了原有的体面劳动赤字，加剧了贫困，并给实现社会正义带来了更多的严峻挑战；
- 对劳动世界的影响(其中包括远程工作的加速)将远远持续到疫情本身之后，有可能产生更大的不平等、社会不公正和不安全，对实现国际劳工组织及《联合国 2030 年议程》的目标具有深远影响；
- **因此**，需采取全球对策，确保从危机中实现的经济和社会复苏能够产生以人为中心的影响，以应对危机造成的以人为中心的冲击。

二. 以国际劳工组织《百年宣言》作为以人为本复苏全球对策的基础

还考虑到：

- 旨在从 COVID-19 疫情中实现以人为本复苏的有效全球对策要求各国政府、工人组织和雇主组织以及国际组织采取联合行动；
- 此对策需应对劳动世界先前存在的挑战以及大流行疫情的即期影响，以便更好地向前建设；
- 业务连续性、收入保障和团结互济是防止病毒蔓延的关键，也是保护生命和生计以及支持和建设富有韧性的经济和社会的关键。为此，全球经济需采取紧急措施和政策，它们应触及实体经济、所有工人，包括自营就业者和非长期工人、临时工和非正规工人，以及所有企业，特别是中小型企业；

- 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》为实现这一目标提供了一个国际商定的行动路线图，而这场危机使得通过提高重视程度和加大投资力度来加速落实《百年宣言》成为当务之急；
- 《百年宣言》呼吁加强所有妇女和男子从不断变化的劳动世界机会中获益的能力；加强劳动制度，确保为所有工人提供充分保护；促进有韧性、包容性和可持续的经济增长、充分和生产性就业以及人人享有体面劳动，以便为在公平、共同繁荣和环境友好型增长和发展的基础上实现以人为本的复苏创造条件；
- 这些行动和其他行动为成员国同步加强其社会契约和有利于可持续企业的环境方面的努力奠定了坚实基础，成为那些保护所有人免受 COVID-19 病毒感染所需的紧急卫生措施的自然和必要补充；
- **因此**，应将在这些领域持续加大工作和投资力度作为公共政策和国际合作的重中之重。

三. 在落实《百年宣言》基础上推进以人为本复苏的紧急行动

因此，成员国承诺：

- 分别和共同致力于重点和加速落实《百年宣言》，通过以人为本的复苏推动在实现可持续、有复原力和包容性增长以及人人享有体面劳动的轨道上取得进展，从而走出当前经济和社会危机，进行更好的向前建设；
- 利用社会对话、三方合作和尊重国际劳工标准，以此作为制定复苏战略的基础；
- 通过经济、社会、环境及卫生领域的国际和区域合作、团结互济和政策协调，处理危机的全球层面问题，使所有国家都能获得克服大流行疫情所需的工具和资源，作为加快执行《联合国 2030 年议程》和旨在实施《气候变化巴黎协定》的绿色过渡的一部分；
- 将充分、生产性就业和体面劳动的目标、对劳动妇女和男子的保护、最脆弱和受疫情影响最严重的群体的需求以及为企业、就业和收入提供支持置于从危机中实现以人为本的复苏和未来更好的重建的各项战略的核心。在这方面，它们将积极考虑：

1. 刺激广泛的经济增长和就业创造

- 保持宽松的宏观经济政策，促进充分和生产性就业。
- 向那些因危机而减少财政和货币政策空间或承担不可持续外债的发展中国家提供支持，促进全球团结互济。
- 特别是向中小企业和受疫情影响最严重的行业提供财政支持，以保持业务连续性和面对危机影响的复原力，以及维护国内和全球供应链。
- 刺激对就业密集型部门的投资，包括可持续基础设施、绿色经济、健康和照护经济以及数字经济。

- 在危机导致工商业活动减少的情况下，向雇主提供旨在保留工人的激励措施，包括共享工作、缩短工作周、工资补贴、临时暂停缴税和社会保障缴费，以及以保留工人为条件的各种工商业支持措施。
- 提供公共就业计划和补贴，以维持就业和生计、渡过危机，包括采取有针对性的战略，为青年、妇女、残疾人、低薪和低技能工人和移民工人等遭受严重打击的群体或弱势群体创造体面就业机会。
- 在支持正规企业的同时，采取措施帮助非正规小微企业的工人和雇主。

2. 为家庭收入和劳动力市场过渡提供广泛支持

- 保持对因危机而损失或减少收入的工人和家庭的收入支持。
- 继续通过工资补贴，补偿工人减少的收入。
- 增加对积极的劳动力市场政策的投资，对工人的培训(包括核心技能和就业技能)进行必要投资，促进重新安置或再就业及求职援助，并提供中介支持。
- 提供有针对性的干预措施，促使青年人有效地融入生产性就业，并扭转与危机有关的非就业、非受教育或非接受培训的青年人人数增加的趋势。
- 处理危机中的弱势工人(包括残疾人、移民工人、难民、土著和部落人民以及少数民族裔和种族群体)的关键收入和就业过渡需求。
- 确保家庭能够继续获得适当的医疗保健、住房、水电、教育和其他社会服务。
- 扩大带薪病假和家事假的覆盖范围，确保其覆盖检验隔离和自我隔离的情况，并建立更快速的待遇发放机制。
- 在管理层和工人之间对话和合作的基础上，通过远程工作等措施调整工作流程和灵活工作安排，同时为管理人员和远程工作者提供适当的设备、技术支持和培训。
- 在为实现以人为本复苏提供各种形式的支持时确保性别平等。

3. 通过更强有力的工人和社会保护、环境可持续性和经济复原力，更好地向前建设

- 认识到国际劳工组织规范性框架在促进包容性、可持续和有韧性的经济及以人为本复苏方面的重要作用，加强对国际劳工标准的尊重，特别关注危机所暴露出的存在严重差距的领域。
- 通过对基于预防性方法的国家和企业职业安全与卫生体系进行投资，促进对所有工人的充分和有效保护，提高工作场所的复原力。
- 通过调动国内资源和增强全球团结互济来增加投资，确保全民享有社会保护制度，包括社会保护底线，从而提供全面和适当的待遇，满足人民的需求，而不论其就业状况如何，包括通过根据国际保障标准来过渡临时危机措施并填补缺口，这是因为这种制度能够确保收入保障和健康保护，使人们能够适应生活和工作中的转变，促进性别平等，加快从非正规经济向正规经济转型，确保没有一个人掉队。

- 增加对面向所有人的有效技能开发、终身学习和优质教育的投资。
- 增加对性别平等变革议程的投资，重点是加强技能、培训和支持，实现男女更平衡地分担家庭责任，处理妇女工作价值被低估的问题(包括通过工资透明度)，改善照护经济中的工作条件，消除劳动世界的暴力和骚扰，包括由信息和通信技术带来的暴力和骚扰。
- 在危机期间和危机之后防止歧视和排斥，途径是加强和执行关于就业平等和不歧视的法律和政策，并采取有针对性的综合政策措施，以在实践中实现平等。
- 在社会对话和国际劳工标准的基础上，通过有利环境、业务复原力、生产力提高、环境可持续性、企业正规化、创业和基于负责任企业行为的企业发展来促进可持续企业(包括中小企业)。
- 加快投资，实施各项国家战略，以实现可持续发展目标，包括根据《巴黎协定》实现低碳公正过渡的目标。

4. 依靠社会对话，形成和保持有效的解决方案

- 政府、雇主组织和工人组织通过开展社会对话来设计和实施以人为本的复苏战略、政策和计划。
- 通过以国际劳工标准为基础的法律和制度框架以及促进和实现作为保障性权利的结社自由和有效承认集体谈判权利，在复苏过程中为良好的劳动关系创造有利环境。
- 为劳动行政管理部门和其他相关政府机构配备必要的体制能力和知识能力，使其能够履行其政策职能。
- 投资于有关工作和就业条件的社会对话制度，以确保对工人的保护，支持业务连续性，设计针对各产业、行业和企业具体需求的解决办法。

四. 国际劳工组织在以人为本复苏中的作用

并呼吁国际劳工组织通过一切可利用的手段，根据其计划和预算及战略规划，促进实施《百年宣言》，从 COVID-19 危机中实现以人为本的复苏和创建劳动世界的未来，并在此背景下：

- 充分支持其成员国以人为本复苏的战略，包括通过三方成员能力建设、循证政策咨询、研究、统计数据生成和在实施国际劳工标准和追求社会正义的基础上开展宣传；
- 通过加强与国际、区域和其他组织的制度化安排，在未来更好的重建中起带头作用，以便采取协调一致的行动，支持以人为本的复苏；
- 抓住一切机会，利用其他国际组织的努力，并促进与这些组织的切实合作，支持根据《百年宣言》实现以人为本的复苏，包括通过以下途径：
 - 采取综合方法，为以人为本的国家复苏战略提供技术和财政支持；
 - 合作设计和实施筹资战略，旨在以国际劳工组织社会保障标准为基础，根据全民社会保护的目标建立和扩大社会保护制度，提供坚实的保护底线；

- 将强化体面劳动政策和国际能力建设援助与国际贸易和投资政策相协调，以帮助确保广泛分享国际贸易和投资的好处；
- 分析和促进就业创造和更广泛的体面劳动在加速实现可持续发展目标方面的潜力，包括在绿色就业、性别平等和减少不平等方面，并提供技术合作，支持旨在实现这种潜力的国家战略；
- 衡量对《百年宣言》提出的以人为本方针的更多投资所产生的宏观经济影响；
- 在发展合作中将处理非正规性的各种战略(包括正规化措施)列为优先事项并纳入主流，并将减少非正规工人的体面劳动赤字作为第一步；
- 优先安排和协调对劳动机构能力的投资，以便将国际劳工标准转化为国家法律和实
践，并确保其得到充分执行；
- 为联合国系统在国家和国际一级的努力做出积极贡献，以确保落实《2030 年议程》，并促进所有领域的多边合作，应对 COVID-19 疫情。