



理事 会

第 344 届会议，2022 年 3 月，日内瓦

机构部分

INS

日期：2022 年 3 月 11 日

原文：英文

第七项议程

以人为本复苏问题全球论坛成果报告

文件目的

本文件概述了 2022 年 2 月 22 日至 24 日举行的以人为本复苏全球论坛的情况，包括与会机构所作政策承诺的概要。它着重指出了提升全球论坛对加强多边政策一致性和推进《体面劳动议程》贡献的潜在机会(见决定草案：第 33 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：就与以人为本复苏相关的问题跨成果目标开展工作。

政策影响：有。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：有。

作者单位：负责政策的副总干事办公室(DDG/P)。

相关文件：理事会文件 GB.341/INS/8、GB.343/INS/3/2。

▶ 导 言

1. 国际劳工大会 2021 年 6 月通过的《全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏》(《全球行动呼吁》)呼吁采取“强有力和协调一致的全球应对行动，支持成员国以人为本复苏战略”。各国际和组织之间的联合倡议和强化机构安排被专门确定为可能推进这一目标的手段，为此，《行动呼吁》要求劳工局与其他多边组织合作召开一次重要的政策论坛。
2. 在第 343 届会议(2021 年 11 月)讨论¹之后，理事会要求劳工局在 2022 年初召开“以人为本复苏全球论坛”。论坛由体现《全球行动呼吁》内容的四场专题会议组成：体面劳动和包容性经济增长；普遍社会保护；保护工人和维持企业；公正过渡。论坛汇聚了国家元首和政府首脑、劳工部长、雇主和工人组织代表以及国际组织和国际及区域金融机构的领导人，旨在讨论确保从新冠疫情中实现以人为本复苏的紧迫性、为成员国以人为本复苏战略提供支持的手段以及可通过更有效和协作性的多边主义加以推进的解决方案。
3. 理事会就全球论坛应如何力求加快执行劳工组织《关于劳动世界的未来百年宣言》(《百年宣言》)和《全球行动呼吁》提供了指导，在此基础上请受邀组织的代表详实介绍他们与《全球行动呼吁》各项主题相关的工作，包括正在或计划与劳工组织共同开展的工作，讨论他们可能为“强有力和协调一致的全球应对”做出的更多贡献。专题会议的讨论要点着眼于引发关于以下问题的讨论：强化政策一致性的潜力，以更有效地处理受危机影响最严重的群体(如妇女、青年和一线工人)的状况，支持业务连续性，特别是中小微企业的业务连续性，促进体面劳动。
4. 社会伙伴的代表在各专题会议上发表了他们的看法，强调了关键优先事项，并与国际组织的代表进行了讨论。
5. 在全球论坛召开之际，许多国家正在取消与疫情相关的限制措施。事实上在同一周，“新冠疫苗实施计划”(COVAX)的疫苗供应首次超过需求，一些人可能由此认为疫情已经“终结”。²然而，新冠疫情加剧了国家内部和国家之间的危险的不平等，虽然各国政府采取了前所未有的措施来保护工人和维持企业，但全球贫困和不平等状况恶化。不同的疫苗获取机会和财政空间造成国家之间越来越分化、越来越危险的复苏轨迹，给数十年来在减贫和实现可持续发展目标方面取得的进展带来威胁。
6. 因此，全球论坛的明确目标——推动更为互联、更包容和更有效的多边主义形式，确保支持促进以人为本复苏——受到欢迎，被认为是及时和有希望的。

¹ 理事会文件 GB.343/INS/3/2。

² COVAX 是由流行病防范创新联盟、全球疫苗免疫联盟和世卫组织召集的获取 COVID-19 工具加速计划中的疫苗支柱。

► 全球论坛会议情况

7. 以人为本复苏全球论坛于 2022 年 2 月 22 日至 24 日以完全虚拟的方式举行。在时间安排上，全球论坛力求最大程度地促进所有时区的积极参与。理事会负责人主持了开幕和闭幕会议，社会伙伴派代表参加了各专题会议。有十二位国家元首或政府首脑在全球论坛上发言，确保了高级别参与。联合国秘书长致开幕辞。国际组织同样也派出了高级别代表(见附录)，参加专题会议的有世界卫生组织(世卫组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际货币基金组织(基金组织)、世界贸易组织(世贸组织)和伊斯兰开发银行的行政首长和联合国开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国气候变化框架公约秘书处、经济合作与发展组织(经合组织)、世界银行、非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行和欧盟委员会的高级领导以及联合国气候行动和融资特使。

开幕会议

8. 联合国秘书长、瑞士总统、塞内加尔总统(非洲联盟轮值国主席)、印度尼西亚总统(二十国集团轮值国主席)和阿根廷总统、德国总理(七国集团轮值国主席)以及国际工会联合会和国际雇主组织秘书长在全球论坛开幕会议上致辞。联合国秘书长定下了论坛基调，他指出，全球突破和全球崩溃之间的平衡取决于现在做出的选择。若干发言者赞扬全球论坛推动整个多边体系加强政策一致性和协作的雄心。
9. 发言者着重指出不平等的危险加剧，因为与贫穷国家相比，富裕国家能够将更高比例的国内生产总值投入到复苏中。他们呼吁公平分配疫苗，强调在所有人都安全之前，没有任何人是安全的，并承认卫生危机也是一场就业危机，均对最弱势群体造成最为严重的打击。对人投资和为人投资的以人为本方针得到坚决支持。体面劳动和可持续且有韧性的企业是一个硬币的两面。若干发言者强调，联合国秘书长于 2021 年 9 月启动的“促进公正过渡的全球就业和社会保护加速器”战略是促进复苏的重要工具，能够实现体面劳动、扩大社会保护、推进气候行动。³
10. 各国元首和政府首脑表示强烈希望加强多边政策一致性，强调促进向正规部门过渡、扩大社会保护和支持中小微型企业的业务连续性的重要性，公正过渡的必要性以及社会对话在制定国家政策方面的关键作用。瑞士总统指出，作为许多国际机构的东道国，瑞士希望看到多边体系内更多的跨领域联系，因为劳动世界、环境、贸易、和平紧密交织。
11. 雇主代表和工人代表着重指出了多边主义的重要性，强调需提高一致性，加强信任和包容性。他们指出，创造体面劳动、促进社会保护、公正过渡和社会对话以及加强应对冲击的复原力对于从新冠危机中复苏至关重要。雇主代表强调了企业在创造就业方面的作用以及支持业务连续性的必要性。工人代表强调处理非正规性和性别平等问题是复苏努力的关键。

³ 联合国，Secretary-General's Policy Brief: Investing in Jobs and Social Protection for Poverty Eradication and a Sustainable Recovery, 2021 年 9 月 28 日。

专题会议 1：体面就业和包容性经济增长

12. 在大韩民国总统作出对团结的呼吁之后，卫生、金融、贸易和发展机构的领导人齐聚第一场专题会议，讨论以人为本复苏面临的挑战及其所在的机构正在和计划为复苏作出的贡献。虽然缺乏公平获得疫苗的机会显然是发达国家和发展中国家在复苏方面“大分化”的主要动因，⁴ 这也是一个采取重要和成功行动，支持多边政策一致性的领域。日益危险的分化是由疫情之前的不平等造成的，需要更多和持续的团结来应对就业危机和不断扩大的不平等。专题发言人承认危机期间在这方面所做的巨大努力，敦促多边系统开展系统化合作，加紧行动，支持最需要帮助的人和国家。
13. 在开放讨论中提出的要点包括有必要：对不断上升的债务水平采取行动；应对日益扩大的性别差距和青年失业的持续挑战；保护和优先考虑社会支出；促进绿色经济；增加中小微型企业获得融资的机会；鼓励正规化；建立可持续的社会保护体系。所有与会者一致认为有必要共同努力应对这些挑战，建设包容性、可持续、有韧性的社会。

专题会议 2：普遍社会保护

14. 在会议开始时，莫桑比克总理宣读了莫桑比克总统的致辞，比利时首相也发表了致辞。会上指出，新冠疫情暴露了社会保护方面的严重不足。在疫情期间和之后，社会保护制度的相对强度是控制危机对人类造成损失的“成败”因素。在本场会议和其他会议上的讨论强调了成员国采取的行动，包括那些资源有限的成员国所采取的行动，以便将社会保护及工资和就业措施扩大到此前未覆盖的群体(包括非正规经济中的群体)。
15. 除强调亟需弥合社会保护覆盖面缺口外，与会者还指出疫情使人们更加认识到包容性和全面社会保护制度的重要性。发言者认为，新冠疫情和当前的气候危机可能有助于在这方面形成新的全球视角。与会者认识到在资金缺口和确保长期资金可持续性方面的挑战，一致认为对社会保护制度的投资是对包容性和可持续经济发展以及社会和政治稳定的投资。

专题会议 3：保护工人和维持企业

16. 在西班牙首相致辞后，许多代表谈到了在新冠疫情期间保护工人和维持企业的重要性以及在经济复苏扎根之前保持这些措施的重要性。一个仍然存在的事实是，相比冲突，工作夺取了更多生命，每年有数以百万计的工人在工作中受伤或患上与工作有关的疾病，这意味着职业安全与卫生具有至关重要性。与会者审议了有利于可持续企业的环境是由什么构成的，这种环境须如何有助于对工人的有效保护。由于工人保护和可持续企业的概念被放在一起讨论，它们事实上是相互依存的，并非一个非此即彼的选择。
17. 与会者指出，作为经济增长和创造就业的主要来源，私营部门在复苏中是一个关键伙伴。然而，在许多情况下，其复原力取决于更广泛的制度和财政方面因素以及政府为可持续企业提供有利

⁴ 例如，见克里斯塔利娜·格奥尔基耶娃，《防止出现“大分化”：全球经济站在岔路口》，基金组织博客，2021年2月24日。

环境的能力。支持中小微型企业(包括非正规经济中的中小微型企业)尤为重要,因为它们创造了大部分就业机会。至关重要的是,复苏政策需促进妇女和青年人享有平等机会,他们受到了疫情的沉重打击,面临着进一步掉队的风险。事实证明,在有效运用的情况下,社会对话是打造危机应对措施的有力工具,各国政府应继续促进和依靠社会对话,找到有效解决方案。

专题会议 4: 公正过渡

18. 埃及总统(联合国气候变化大会轮值国主席)和萨摩亚总理在会议开始时致辞。会议的中心议题是政策一致性和为减缓、适应和抵御气候变化而推行雄心勃勃的气候政策的必要性;创造体面和可持续的绿色就业;国际组织能够如何支持经济复苏努力和合作,实现面向所有人的公正过渡。
19. 与新冠疫情一样,气候变化已经并将继续带来不均等的影响,那些已经处于脆弱状况的人面临更为严重的后果。从新冠疫情中实现复苏和应对气候危机既不能相互脱节,也不可厚此薄彼。相反,为了实现强劲、协调和可持续的复苏,必须同向发力、同时发力。另外,所认识到的是公正过渡方面需关切的问题远远超出了能源产业的范围。根据前几场会议的讨论,所存在的理解是社会支出需被视为一种投资,而不是一种成本,事实上,社会保护必须处于公正过渡战略的核心。最后,与会者强调了国际合作、多边主义和团结互助在这方面的关键作用,指出“全球加速器”战略在已根据“气候行动促进就业倡议”开展的合作基础上为此提供了途径。

闭幕会议

20. 在牙买加总理致辞后,最后一场会议讨论了全球论坛在过去三天中所听到的内容以及可得出的结论。约旦、秘鲁和卢旺达的劳工部长呼吁国际组织共同努力,加大力度支持国家政策,特别是针对最弱势群体和旨在维护有利的工商业环境的政策。如果没有团结互济,许多国家将继续艰难地构建应对未来冲击所需的复原力,这将严重影响它们应对气候变化带来的新挑战的能力。从根本上说,人仍然是发展的核心,他们对复苏的认知和体验将影响到从生产力到社会稳定等各个方面。对青年人而言尤其如此。
21. 工人代表和雇主代表明确表示,要成功管理以人为本、可持续和有韧性的复苏,需开展有效社会对话。强大、独立、有见识的雇主和工人代表组织以及它们之间的全球团结将比以往任何时候都更加重要。在一个相互关联的世界中,除非每个人都不再受到疫情影响,否则对任何人而言疫情的影响都不会终结。各级社会伙伴都表示愿意与各国政府和国际机构合作,实现联合国秘书长在发言中所强调的“突破”。“全球加速器”战略为加强多边合作和将国际资源用于国家战略指明了一条潜在前进道路。

► 成果

22. 在举行全球论坛的同时宣布了劳工组织与其他多边机构之间的广泛联合倡议和强化机构安排,包括:

- 劳工组织与开发署之间的新的伙伴关系，旨在为落实“全球加速器”战略制定一个共同路线图，发起和实施一项关于促进迈向正规化道路的全球联合倡议。劳工组织和开发署将与先驱国家一道制定创新的联合政策和实施方法，扩大对非正规工人的社会保护，提高非正规经济中工人和企业的生产力和复原力，促进他们向正规经济过渡。
 - 深化世卫组织与劳工组织在职业安全与卫生问题上的合作，加强医疗卫生行业和劳动世界机构之间的联系，更好地保护工人免受精神健康风险和职业伤害与疾病的影响，使工作场所为防范卫生危机做好准备。作为合作伙伴，两个组织将在国际和国家层面促进与劳动世界、医疗卫生行业和其他共同关心领域的行为者的对话。
 - 将与欧洲复兴开发银行拟定一项新的框架协议，加强在性别平等、公正过渡和气候促进就业行动等领域的项目和技术援助合作。
 - 将与伊斯兰开发银行签署有史以来首份针对以人为本复苏问题的谅解备忘录，设想在以下方面开展合作：青年人经济赋权、性别平等、危机环境下的体面劳动以及加强南南合作和三角合作。
 - 加强亚洲开发银行与劳工组织之间的合作，提高社会保护制度的能力和数据一致性，支持亚洲开发银行的气候变化融资和煤电站退出活动。
 - 深化经合组织与劳工组织在公正过渡和生产力增长方面的合作。
 - 加强非洲开发银行与劳工组织在技能开发和青年就业领域的合作。
 - 扩大劳工组织和联合国气候变化框架公约之间的合作，支持各国公正过渡规划。
 - 深化儿基会与劳工组织和更广泛的联合国大家庭的合作，确保在实现普遍社会保护方面取得进展。
 - 国际货币基金组织再次承诺保护和优先考虑社会支出，应对国家间在复苏方面的危险分化。
 - 世界银行对与劳工组织共同主导的普遍社会保护全球伙伴关系的坚定承诺，该伙伴关系旨在实现可持续发展目标。
- 23.** 许多国家和机构的代表表示支持“全球加速器”战略，其中包括阿根廷、比利时、德国、大韩民国、卢旺达、萨摩亚、世贸组织、儿基会和开发署。
- 24.** 其他多边伙伴的代表也提到了以人为本过渡的要素。粮农组织承诺调动额外资金，通过高效、有效和协调一致的伙伴关系和全球团结建立强有力的社会保护体系。世贸组织承认，亟需通过贸易来提高生活水平、创造体面劳动和造福人民。欧洲就业和社会权利专员提请关注欧盟推出了新的关于体面劳动的通报，以劳工组织体面劳动的四大支柱为指导，旨在实现全球公正过渡和可持续复苏。联合国气候行动和融资特使强调了以人为本的过渡对应对气候危机的必要性。

► 总体评估情况和下一步工作

25. 全球论坛成功地有力体现了以人为本方针背后的多边协调性,《百年宣言》订立了以人为本方针,《全球行动呼吁》将该方针用于应对当前社会和经济危机。十二位国家元首和政府首脑介绍了他们在国内政策和国际合作方面已经和继续采取的行动。布雷顿森林机构、区域多边开发银行和主要联合国机构的十四名负责人或代表阐述了他们如何加大努力,各自及与劳工组织一道,支持成员国以下方面的以人为本复苏战略:体面劳动和包容性经济增长;普遍社会保护;保护工人和维持企业;公正过渡。总之,全球论坛按照全球行动呼吁赋予的权责,在动员强有力和协调一致的全球应对行动,支持成员国以人为本复苏战略方面取得了重大进展。
26. 全球论坛是多边体系内一项独特的社会对话活动。工人组织和雇主组织的八名高级代表与国际组织的代表共同参加了专题讨论。社会伙伴的参与和投入为他们提供了一个向其他国际组织领导人提出对劳动世界至关重要的问题的机会,这些问题不一定属于劳工组织的直接权限范围。这是理事会第 341 届会议(2021 年 3 月)关于《百年宣言》决议后续行动指导意见的一个重要方面。⁵
27. 全球论坛起到的作用是推动和宣布了劳工组织和其他多边组织参与的一大批特定联合倡议和强化机构安排。在全世界亟需谋求实现体面劳动和社会正义之际,这些新的举措和安排将推动在多边政策一致性的重要层面采取更多行动。
28. 全球论坛得到广泛高级别参与,取得了实质性成果,对劳工组织而言是一次前所未有的行动,系统性地让多边组织更深入地参与劳工组织推进社会正义和促进体面劳动的使命。因此,这是劳工组织朝着《费城宣言》设定的、《百年宣言》第四部分(F)中重申的目标——领导多边体系提高一致性和影响力,应对与其权责相关的经济和社会挑战——迈出的重要一步。
29. 紧接着的下一步工作是与相应伙伴组织敲定和实施各项举措和机构安排。劳工组织的政策部门和外地业务与伙伴关系部门将相互密切合作,推进这项工作。
30. “全球加速器”是一个跨领域工具,旨在将为实施《百年宣言》和《全球行动呼吁》而提供更强有力、更协调一致的多边支持制度化。继联合国系统内部最近的磋商之后,将在理事会第 344 届会议(2022 年 3 月)举行之前提供一份概念说明,概述其实施计划。随后将编写一份最新说明,在国际劳工大会第 110 届会议(2022 年)召开之前提供。
31. 劳工局将力争就这一专题在多边系统内组织更多的高级别和以行动为导向的讨论,即如何加快实施旨在构建劳动世界未来的以人为本方针,包括在应对危机和复苏方面。例如,劳工组织在推广全球向低碳经济公正过渡的方针方面取得了重大进展,第二十六次缔约方会议通过的《支持促进国际公正过渡条件的宣言》体现了这一点。在全球论坛期间,《气候公约》秘书处宣布计划在 2022 年早些时候举行的第二十七次缔约方会议上与劳工组织共同主办一个公正过渡展馆。与欧洲复兴开发银行、亚洲开发银行以及原则上与经合组织商定了在公正过渡和气候行动方面

⁵ 理事会文件 GB.341/INS/8。

加强合作。2022 年早些时候的联合国大会会议可能会提供另外一个更普遍的机会，跟进全球论坛推动的联合倡议和机构安排，包括“全球加速器”战略。

32. 总之，劳工组织召开的多边和三方性全球论坛朝着联合国秘书长《我们的共同议程》报告⁶中设想的更加网络化和更有效的多边主义形式迈出了有意义的一步。要实现这方面潜力尚需做更多的工作，也需采取进一步措施来优化相关机构安排。然而，全球论坛可喜地展示了如何能够更好地将劳工组织的优先事项和资源与国际金融机构和其他多边机构的优先事项和资源整合，支持成员国努力在对其人民生活水平和基本保障具有重大影响的领域实现以人为本复苏和可持续发展目标。

▶ 决定草案

33. 理事会：

- (a) 注意到 2022 年 2 月 22 日至 24 日举行的以人为本复苏全球论坛的成功讨论和成果，包括众多机构加强与劳工组织合作的相关承诺；
- (b) 要求总干事：
 - (i) 根据联合国秘书长题为《我们的共同议程》的报告中提出的宏伟目标，继续在多边体系内开展工作，对各项机构安排予以强化和系统化，并提高其协调性；
 - (ii) 在继续实施《全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏》时考虑到其指导意见；
 - (iii) 适时报告这些倡议和安排的落实情况，考虑可能实现全球论坛常态化、机制化的好处和资源需求。

⁶ 联合国，《我们的共同议程：秘书长报告》，2021 年。

▶ 附录

全球论坛发言人(按出场顺序)

开幕会议

- 国际劳工组织理事会主席安娜·贾尔德费尔特女士阁下
- 国际劳工组织理事会雇主副主席瑞内特·洪格-德劳斯女士
- 国际劳工组织理事会工人副主席卡特莱尼·巴斯希尔女士
- 联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯先生
- 瑞士总统伊格纳齐奥·卡西斯先生阁下
- 塞内加尔总统马基·萨勒先生阁下
- 印度尼西亚总统佐科·维多多先生阁下
- 阿根廷总统阿尔贝托·费尔南德斯先生阁下
- 德国总理奥拉夫·朔尔茨先生阁下
- 国际工会联合会总书记夏兰·巴洛女士
- 国际雇主组织秘书长罗伯托·苏亚雷斯·桑托斯先生
- 国际劳工组织总干事盖·莱德先生

专题会议 1: 体面就业与包容性经济增长

- 大韩民国总统文在寅先生阁下
- 世界卫生组织总干事谭德塞博士
- 国际货币基金组织总裁克里斯塔利娜·格奥尔基耶娃女士
- 世界贸易组织总干事恩戈齐·奥孔乔-伊韦阿拉女士
- 伊斯兰开发银行行长穆罕默德·苏莱曼·贾塞尔先生
- 非洲开发银行主管农业、人类和社会发展的副行长贝丝·邓福德女士
- 国际雇主组织主席米歇尔·帕米立女士
- 欧洲工会联合会总书记卢卡·维森蒂尼先生

专题会议 2：普遍社会保护

- 莫桑比克总理卡洛斯·阿戈斯蒂尼奥·多罗萨里奥先生阁下代表莫桑比克总统菲利佩·纽西先生阁下
- 比利时首相亚历山大·德克罗先生阁下
- 联合国粮食及农业组织总干事屈冬玉先生
- 世界银行主管发展政策与伙伴关系的常务副行长冯慧兰女士
- 联合国儿童基金会主管伙伴关系的副执行主任卡琳·赫尔索夫女士
- 尼日利亚劳工大会主席阿尤巴·瓦巴先生
- 墨西哥工业协会联合会主席何塞·阿布加贝·安东尼先生

专题会议 3：保护工人和维持企业

- 西班牙首相佩德罗·桑切斯·佩雷斯-卡斯特洪先生阁下
- 世界卫生组织主管全民健康覆盖/促进人群健康事务的助理总干事山本直子女士
- 联合国助理秘书长、联合国开发计划署助理署长兼政策和方案支助局局长徐浩良先生
- 欧洲复兴开发银行主管政策和伙伴关系的副行长马克·鲍曼先生
- 肯尼亚雇主联合会执行主任杰奎琳·穆戈女士
- 斐济工会大会国家秘书菲力克斯·安东尼先生

专题会议 4：公正过渡

- 埃及总统阿卜杜勒·法塔赫·塞西先生阁下
- 萨摩亚总理菲亚梅·纳奥米·马塔阿法女士阁下
- 联合国气候行动和融资特使马克·卡尼先生
- 欧洲联盟委员会就业和社会权利专员尼古拉·施密特先生
- 经济合作与发展组织副秘书长乌尔里克·努森先生
- 联合国气候变化框架公约副秘书长奥瓦伊斯·萨尔马德先生
- 亚洲开发银行主管知识管理和可持续发展的副行长班邦·苏桑托诺先生
- 巴巴多斯工人联盟总书记托尼·摩尔女士
- 印度尼西亚“企业 20”主席辛塔·维加加·卡姆丹尼女士

闭幕会议

- 国际劳工组织理事会主席安娜·贾尔德费尔特女士阁下
- 国际劳工组织总干事盖·莱德先生
- 牙买加总理安德鲁·霍尔尼斯先生阁下
- 国际劳工组织理事会雇主副主席瑞内特·洪格-德劳斯女士
- 国际劳工组织理事会工人副主席卡特莱尼·巴斯希尔女士
- 秘鲁劳工和就业促进部长贝齐·查韦斯·希诺女士
- 卢旺达公共服务和劳工部长范范·鲁万因多·卡伊朗瓦女士
- 约旦劳工部长纳耶夫·斯特蒂埃先生