



第二项议程

减贫战略文件(PRSPs) : 国际劳工组织的经验评估

导 言

1. 定期向本委员会汇报了减贫战略文件（PRSP）的拟定过程以及国际劳工组织自该过程启动以来所发挥的作用。2001 年 11 月，向委员会提供了一份国际劳工组织在 PRSP 五个试验点或特别重点国（柬埔寨、洪都拉斯、马里、尼泊尔和坦桑尼亚联合共和国）的工作进展报告，¹ 这些国家是与世界银行和国际货币基金组织合作挑选出来的，专门用于努力示范体面的劳动在减贫战略中的作用。本委员会曾要求以两个国家为重点提供一份进一步的、更为详尽的、对国际劳工组织 PRSP 经验的评估报告，² 供 2002 年 3 月份的理事会会议讨论，但是，由于时间的制约，该报告推迟至 2002 年 11 月份的会议。本文件是对三月份文件的修正和更新。
2. 下文介绍了 PRSPs 的背景，然后讨论国际劳工组织及其社会伙伴在推动 PRSPs、帮助低收入国家设计和实施这些文件方面所带来的增值。下一节则侧重介绍国际劳工组织为将体面劳动纳入减贫战略（PRS）以及赋予国际劳工组织的社会伙伴以影响进程的力量而所采取的切实步骤和过去两年在 PRSP 五个特别重点国所

¹ GB.282/ESP/3 号文件，第 9-20 段和附件一。

² EB./282/9 号文件和增编，第 77 段。

取得的经验，侧重介绍其中两国的经验。³ 文件最后总结了所获得的主要经验教训并对随着减贫战略文件进程的重点从设计转向更多地强调实施这一整个过程而出现的挑战进行了描述。

背景情况

3. 1999 年，布雷顿森林机构商定，国家所有的参与性减贫战略，应该构成世界银行和国际货币基金组织根据强化的负债累累的穷国（HIPC）举措提供减让性借贷和债务减免的基础。这种以全面发展框架原则为基础的做法体现在减贫战略文件中。该文件介绍了一个国家在三年或更长时间段中的经济、社会和政治政策及计划。它是一份全面的文件，由政府在世行/货币基金小组的支持下编写，文件查明穷人群体并拟定扶贫战略，包括政策和开支目标。它应该由本地产生并由本地所有、通过广泛的参与性对话编写出来。此外，减贫战略文件应该鼓励政府对自己的人民和国内的三方成员、而不是对外部资助者负责，使穷人能够成为发展的积极参与者，而不仅仅是被动的受援者。迄今为止，几乎有 70 个国家被世行和货币基金认定为有资格参加该项举措，将近 50 个国家已经编写了临时减贫战略文件，另有 20 个左右的国家已经出台了正式减贫战略文件。
4. 在这方面，国际劳工组织正努力确保就业和体面劳动的其它方面成为举措中包括的经济社会分析与政策的有机组成部分。这项工作提供了一种框架，使国际劳工组织能与其三方成员合作将《体面劳动议程》引入发展和减贫进程，⁴ 并通过社会对话推动更广泛的参加以及国家对这些进程的拥有。这就要求与国家当局密切合作对就业和构成体面劳动的其它内容在减贫中的作用进行分析，在各国举办三方会议来影响减贫战略文件的设计和实施，以及除了国际劳工组织的三方成员外，还要针对双边捐助者、非政府组织、多边开发银行、联合国其它组织、智囊团等不同的利害攸关者，不断开展联网、宣传倡导和施加影响的工作。

³ 这些活动的资金来自联合国国际开发局。荷兰政府提供的资金推动了有关 PRSPs 中有效社会对话的能力建设的相关工作。

⁴ 世界银行对贫困的一个定义说到：“贫困就是饥饿。贫困就是无栖身之地。贫困就是有病而无力去看医生。贫困就是没有能力上学、不识字。贫困就是没有工作，对未来充满担忧、朝不保夕。贫困就是孩子由于饮用不干净的水而病死。贫困常常具有女性的面孔。贫困就是没有权利，缺乏代表和自由。”在评估世界范围贫困时，必须采用同样的贫困参照线，并在各国采用共同的表达单位。因此，为了全球汇总和比较的目的（如世界银行和联合国系统所使用的那样），普遍的做法是采用以 1993 年购买力平价为基准的、每天 1 美元和 2 美元的参照线，购买力平价衡量的是各国货币的相对购买力。然而，这是对贫困第一次做的不完善的贫困近似值计算，并不能充分地反映出其多面性的特点。

5. 减贫战略文件被视为实现千年发展目标（MDGs）的工具，这些目标是 2000 年 9 月近 150 位国家和政府的首脑以及联合国 189 个成员国在纽约千年首脑会议上通过《千年声明》之后制定的。⁵ 体面劳动涉及到大多数的千年发展目标，国际劳工组织在推动目标的实现方面可以发挥作用，包括推动实现到 2015 年将收入贫困率减少一半的重大目标。特别值得关注的是目的 8 下的目标 16：青年就业以及关于男女平等和赋予妇女以权力的目标 3 下的指标 11：妇女在非农业部门有薪酬就业中的比例。
6. 许多国家尚无能力完成一份充分、全面的减贫战略文件。为了避免那些国家按照负债累累的穷国举措寻求债务减免和其它减让性融资时遭遇延误，可以拟定临时减贫战略文件。临时减贫战略文件的意图是为编写一份全面的减贫战略文件提供指南（一个贫困诊断时间表、确认需要评估和改革的政策领域、拟议中的参与性进程等），临时减贫战略文件出台后，为了支持继续获得援助的决定，需递交进展报告并配上世行和货币基金作出的员工联合评估，一旦正式的减贫战略文件出台后则需每年提交这种报告。
7. 货币基金组织和世界银行都调整了各自的供贷方案，以便与国家的减贫战略文件接轨。至于货币基金组织，预计会从减贫战略文件中衍生出减贫促进增长信贷（PRGF）额度和金融方案编制框架，原有的“扩充结构调整信贷款方法”已经被取代。至于世界银行在低收入国家的活动，国家援助战略以及所有贷款——包括直接相关的减贫支持信贷（PRSC）——和赠款都必须基于减贫战略文件。联合国开发援助框架的进程（UNDAF）也根据减贫战略文件作了调整。确实，减贫战略文件的决定性影响已经超越了债务减免和减让性信贷范围。该文件已经成为低收入国家与更为广泛的捐助者社会关系中的一个关键性工具。

国际劳工组织与减贫

8. 经合发组织的大多数成员已经充分肯定了减贫战略文件的做法并同意按照减贫战略文件程序的结果确定各自对低收入国家的援助计划。许多成员还同意根据减贫战略文件的要求共同出资提供减贫信贷、赠款和技术援助。经合发组织发展援助委员会（DAC）减贫指南强化了世界银行、开发计划署和其它组织为推动在编制发展规划中采用更为全面的参与性做法而作的努力，国际劳工组织必须在其中主

⁵ 见联合国秘书长 2002 年 7 月向联合国大会提交的、实施《千年声明》的行动和进展报告 (A/57/270)。

动要求发挥社会对话的作用。该指南提及体面劳动，其思路与国际劳工组织非常相似，并且承认处理劳动力市场中围绕劳动力市场问题的政策是发展进程的中心环节。它们大大有助于国际劳工组织为推动《体面劳动议程》成为发展工具而作的努力。虽然它们并非作为象国际劳工组织这样的多边机构的指南而起草，但是，国际劳工组织可以方便地借用这些指南来研究本组织如何计划和实施发展合作活动并与其它机构合作。

9. 这个概念性框架强调经济增长是减贫的必须条件、但不是充分的条件。减贫要求朝着有利于穷人的方向对增长进行大规模的调整(即所谓的“有利于穷人的增长”)。这包括改革那些造成贫困并使之长久化的机构、法律、规章和做法，还要求有详细的、有的放矢的干预，使各个类别的穷人有能力更加充分地融入经济进程,以便使他们能够利用出现的机构改善自己的经济和社会福利。这就是为什么体面劳动这个将现实生活中的经济和社会目标结合起来的构想对于减贫是如此的重要。
10. 国际劳工组织一直努力解决贫困问题：“任何地方的贫穷对一切地方的繁荣构成危害”（1944年《费城宣言》）。因此，有许多方案和项目都是直接或间接地涉及扶贫，例如为非洲创造就业(JFA)；就业密集型投资计划(EIIP)；通过小企业发展推动就业国际重点计划(SEED)；和社会金融计划。此外，国际劳工组织的许多举措都涉及方方面面并都具有重要的减贫内容，例如有关性别的工作；社会经济保障《工作中的基本原则和权利宣言》；社会保护(STEP)；童工(IPEC)；和强迫劳动。然而，减贫战略文件工作方面面临的挑战是围绕体面劳动构想这个中心将这些活动结合起来，以确保它们具有共同的贫困定义并且与国家减贫战略文件中的、更为广泛的减贫战略联系起来，从而产生事半功倍的协同效应。总的来说，国际劳工组织敦促所有与减贫战略文件有关的方面集中拟定一套简单、可靠的进展指标并酌情努力争取让包括社会伙伴在内的所有利害攸关者参与进程的监督和评估工作。⁶
11. 国际劳工组织在减贫战略文件的设计和实施方式所具有的比较优势，从原则上讲，在于体面劳动具有综合性处理方法，它包括了权利、就业、社会保护和社会对话。虽然人们普遍承认任何个人的福祉并不仅仅取决于收入，但是，显而易见

⁶ 消除童工现象国际重点计划(IPEC)方法在这方面提供了一个很好的示范。

的是来自工作的收入对于穷人谋生具有压倒一切的重要性。⁷ 因此，减贫战略文件很少明确提及、更不用说包括对劳动力市场和就业问题的分析（社会保障/社会保护政策也是如此）倒是令人吃惊。这可能是因为在某些方面存在着这样的观点：就业等于正规经济部门的有工资的就业，而这不一定适用于世界上许多最贫困人群的情况（在大多数的减贫战略文件国家中，有工资的就业占劳动力队伍不足20%），并且还一种想法认为劳动力市场最好听任市场自由意志的支配。2002年国际劳工大会通过的有关体面的劳动和非正规经济的结论对于克服这些错误的概念有着相当大的帮助。在有些情况下，同样显而易见的是，这种对就业政策的相对忽视，可能也反映了在许多临时和正式减贫战略文件的磋商过程中劳动部和其它社会伙伴的相对缺席情况。

12. 此外，鉴于任何国家的减贫战略文件进程通常是由世界银行与财政部和/或规划部来推动，国际劳工组织及其三方成员总是不那么容易参与这个过程，尤其是在国际劳工组织尚未设立自己正式代表处的那些国家更是如此。仅靠断断续续的考察访问，是难于与这些机关或与其它机构和捐助者发展关系的。还必须认识到，在发展对话中，有的倡导者对工会运动的作用采取提防的态度，提出劳动力的需求应由市场决定，只有正规部门就业的人才能承担得起社会保护。持这种观点的人认为劳工标准与减贫战略没有关系。克服这种错误的想法，需要对体面劳动在减贫战略中的中心地位继续进行研究和宣传。
13. 但是，在许多国家、尤其是在五个特别重点国，国际劳工组织成功地提请人们重视把活跃的劳动力就业市场政策作为减贫工具。这典型地包括试图根据动态的比较优势确定经济的潜在领先部门；确定能够最好地支持该部门和其它部门劳动力需求的财政战略和有关利率、汇率、关税税率、工资率等一系政策；确定为推动劳动力需求而所需的机构和规章制度的关键性改革；提高劳动力质量和适应能力以提高生产率并从而提高对劳动力需求的政策；提供社会保护和让穷人特别是土著人等易受害群体参与增长进程的特别政策和计划。

减贫与社会伙伴

14. 国际劳工组织的社会伙伴是减贫战略文件的基本利害攸关者，因此在其设计和实施中应该发挥关键性作用。社会伙伴所发挥的实际作用以及它们所侧重解决的问

⁷ 国际劳工组织将其有关全球就业议程的工作应用于扩大体面劳动机会作为减贫关键手段的目标，同时鼓励所有那些拟定减贫战略文件的人将就业视为社会包容和融合的主要手段。

题因国家而异，但是，存在一些共同的主题，特别是认为，他们的参与就是使减贫战略文件走向正当化的过程。人们不断提出，如果不听取社会伙伴的呼声，政府或布雷顿森林机构就难以宣称减贫战略文件是广泛的国家参与和对话的结果。

15. 从原则上讲，国际劳工组织介入减贫战略文件，将使劳动部获益，主要因为这样做有助于劳动部更加接近决策中心。在一个典型的低收入国家，劳动部拥有广泛的技术权力和义务，但常常没有就业决策权，很少有减贫方面的决策权。此外，鉴于减贫战略文件进程主要是以预算为取向的政府内的程序，与卫生或教育等其它部门相比，劳动部常常难以在减贫战略文件讨论中获得同样的发言权。目的就是要确保劳动部在减贫战略文件讨论中占有一席之地，提高其地位和影响，增加其对教育与贫困相互关系的分析能力并推动拟定合理的政策。
16. 在许多国家，私营部门是推动增长的主要动力来源，这一点也已经在大多数减贫战略文件中得到明确的肯定。私营部门通常在减贫战略文件对话中被给予发言权，虽然常常是通过大公司或与企业的商业作用有关的机构、而不是通过雇主组织获得发言权的。工商界代表所重视的一些共同问题常常是围绕着可以称为扶持私人企业的有利环境这个主题，包括：
 - 稳定的宏观经济环境的重要性；
 - 确保政治稳定、善政和法制；拟定政策以推动开放、透明的市场，包括健全的产权和透明的财政政策；以及
 - 建设一套适当的硬件和软件基础设施。

减贫战略文件是推动该议程的一个重要工具，一直得到布雷顿森林机构和捐助者的有力支持。

17. 一般而言，工会觉得难以影响对减贫战略文件的讨论，一些国家的工会实际上被排斥在参与进程之外。有时这反映了企图将工会边缘化或排斥在外的“政治问题”，有时这有可能是一些工会参加国家扶贫对话的能力有限。有时，情况有可能是一个国家的减贫战略文件的主要设计者或协调者认为，工会由于其成员主要集中在城市中的公营部门和规模较大的民营企业，不会给侧重农村穷人以及非正规经济部门的减贫战略带来足够的增值。这可能是一个很普遍的观点，但也是狭隘、错误的观点，国际劳工组织试图通过参与减贫战略文件来驳斥这一观点。例如，国际劳工组织强调了城乡部门之间的互动联系（许多城市工人来自农业地区以及城市工人的汇款构成许多农业地区的主要收入来源）；国际劳工组织还强调了工会在改善公营部门工人条件和待遇方面的重要性，因为这有可能大大影响公共服务（包括小学教育和基本卫生服务）提供的质量，特别是因为这影响到穷人；国际劳工组织进一步强调工会作为公共教育与宣传的工具，如对宣传有关

HIV/艾滋病的政策，具有重要作用。在非洲，预防 HIV/艾滋病对于实现千年发展目标至关重要，对社会伙伴以及劳动世界中的其它利害攸关者进行的动员，构成减轻该流行病造成的社会经济影响的必要战略，尤其是对承受最大负担的穷人更是如此。也有人提出，工会由于在组织相当一大部分公民社会并为之奔走呼号方面拥有经验，因此工会可以发挥特别有用的作用。它们常常是团结原则的主要倡导者，是参与行动和民主组织的良好典范。但是，应该指出，一些工人组织自己不愿意介入，是因为有些人认为，这些内容是他们曾经反对的旧的政策在以新的简称而改头换面继续存在，一些雇主和工人组织已经决定将其有限的资源用于公共政策的其它方面。

- 18.** 最后，必须承认，在一些减贫战略文件国家，工人和雇主的结社自由和成立或参加他们自己选择的组织的自由受到了相当大的限制，从而妨碍了社会减贫对话的展开。有关建立工人和雇主组织或保护这种组织及其成员免受威吓和暴力行为的法律常常不适用于无地农业工人、小佃农、小商贩和生产者。这些领域必须进行改革，才能使穷人能够自我组织起来并在社会以及减贫战略文件进程中陈述自己关心的问题。

减贫战略文件的总体经验

- 19.** 已经对减贫战略文件进程作了大量的研究和审评。必须强调，减贫战略文件进程依然处于初级阶段，利害攸关各方均在边干边学，最大的挑战乃是实施。人们认为，由于减贫战略文件的目标非常艰难以及目标之间存在紧张，对各国及其发展伙伴均是极为棘手的任务。⁸ 最经常提出的问题有：改善参与进程；在起草过程中要在速度和质量之间取得合理的平衡；改善贫困的诊断、目标与指标以及监督与评估；澄清减贫战略文件中的公共优先行动；改善公共开支系统；更好地将减贫战略文件融入政府其它的决策进程；捐助者援助要更好地与减贫战略文件接轨；以及确保减贫战略文件的实施和更新。⁹ 2002年4月，劳工局局长在世界银行/货币基金组织发展委员会的发言中表示大体同意这些调查结果，但是他重申，“从隐含意义上讲，有利于穷人的增长就是要推动就业和生计机会，这一点需要在一些减贫战略文件中更为明确地加以处理”。

⁸ 有关减贫战略文件的批判性审评，参见“掌握自己的发展：减贫战略文件与穷人的前景”（2002年），由世界见解（Wold Vision）出版。

⁹ “审评减贫战略文件的做法：临时减贫战略文件和正式减贫战略文件的初步经验”（2002年），由货币基金组织和世界银行的工作人员编写。

20. 尚无很多证据证明减贫战略文件正在对贫困结果产生什么影响。对于取得什么样的进展应该抱有现实的期望，因为，一方面需要更快地推动减贫战略文件目标的实现，另一方面需要现实地照顾到国家方面存在的制约情况以及该过程需要有参与性和由国家推动，二者需要取得正确的平衡。运用减贫战略文件的做法需要有灵活性，世行和货币基金的工作人员似乎都同意减贫战略的进程和内容可以因地制宜，因国家的不同而不同。然而，在有的案例中，减贫战略文件进程似乎过于由世界银行所推动，以至于一些批评者提出，该进程既是为减贫战略打造新的工具，又是为了实现世行的政治目标和机构目标。
21. 从国际劳工组织的角度看，国家之间在减贫战略文件过程的经历方面差异很大，视本组织的一些内外因素而定，但总的来看，上文均已提及的三大主要关切问题频繁出现。首先，与增长形成对照的是，减贫战略文件对公平重视不够。例如在通过改革土地权利、拟定公平有效的财政政策和推动工作中的基本原则和权利以重新分配资产和交换权利方面，造成了政策影响的覆盖面不够广。第二，工会、雇主组织和劳动部难以参加减贫战略文件。第三，很少有减贫战略文件对劳动力市场、就业问题、社会保护、工作中的原则与权利以及体面劳动的其它方面作出很多的分析，以至于减贫政策也常常不包括这些内容。例如，需要经常地提醒世界银行注意自己的核心劳工标准工具包，该工具包介绍了“对核心劳工标准的遵守情况作出评估是如何有助于完善世界银行向借贷者提供的有关减贫战略的咨询意见”。

国际劳工组织在五个重点国家的经验

22. 国际劳工组织继续就减贫战略文件的政策与布雷顿森林机构和其它发展组织接触。例如，分别于 2001 年 7 月和 2002 年 7 月在日内瓦与世界银行负责减贫战略文件方案的局长举行了审评会议，2002 年 1 月，在华盛顿举行的货币基金组织/世界银行减贫战略文件全面审评会议上，介绍了国际劳工组织有关体面劳动与减贫的一份文件。2002 年 7 月，国际劳工组织内部在都灵举行了一次贫困问题研讨会，该次会议对于交流专门知识和使工作人员了解贫困在国际劳工组织工作中的重要性和在减贫发展文件中的地位具有重要意义。地方与总部保持了经常性的接触，参与减贫战略文件工作的国际劳工组织驻国家人员分别于 2001 年 7 月和 2002 年 6 月在日内瓦开会。
23. 在推动国际劳工组织为国家减贫战略文件作出贡献方面，工作的重点是采用综合性处理方法来支持旨在减少体面劳动方面缺陷的国家举措。这就利用了国际劳工组织已经在大多数国家实施的无数项举措，并试图说明以体面劳动主题为中心的、全面配套的政策措施是如何有可能比一系列互为独立的举措对贫困产生更为重大、持久的影响。虽然，显而易见，许多需要处理的因素是全球经济中的因素，

与贸易和资本流量有关。所以,推动体面劳动也意味着改变全球经济的运作方式,使更多的人从中获益。那么,体面劳动不仅仅是国家一级的发展目标,同时也是全球经济的指导原则。五个特别重点国家显示了国际劳工组织所采取的典型的务实步骤,目的是将体面劳动融入减贫战略并赋予社会伙伴以影响减贫战略文件的设计和起草的能力。¹⁰

24. 尼泊尔的减贫战略文件过程耗时多、脱节严重,主要是因为自临时减贫战略文件首次出台后的两年里,财政形势每况愈下,国内的安全形势很不稳定。尼泊尔的减贫战略文件过程基本上是由政府一手包办的,政府将减贫战略文件的起草与尼泊尔第十个五年计划(2002 – 2006年)和中期开支框架的拟定直接挂钩。与在其它许多国家不同,在编写减贫战略文件方面,世界银行在尼泊尔采取了比较放手的做法。国际劳工组织驻加德满都办事处一直积极地协助政府,因为国家计划委员会于2000年早些时候要求该办事处提供投入。国际劳工组织在尼泊尔减贫战略文件方面的工作加强了一些生气勃勃、充满活力的社会伙伴所作的工作,并协助了政府,因为该政府曾寻求国际劳工组织的咨询并且总的来说对与发展伙伴广泛磋商和对话持开放态度。国际劳工组织在尼泊尔的经历清楚地说明了拟定一套包括体面劳动不同要素的综合框架对于减贫所带来的增值(见专栏1)。

25. 应政府的要求,国际劳工组织委托对尼泊尔就体面劳动议程的不同方面进行了八项国家研究,2001年早些时候,地方和总部的官员组织了一次技术支援出差,以支持这项工作。随后在2001/2002年期间举行了一系列三方圆桌会议,这些会议有助于起草一套合理的框架和一份“体面劳动支持减贫(国际劳工组织对尼泊尔减贫战略文件的贡献)”的报告。经过2002年4月的一系列国家和区域三方会议以及与其它发展伙伴的磋商(收到了来自亚洲开发银行和联合王国国际开发局的实质性意见)后,进一步讨论并完善了这份文件。2002年5月,将这份文件连同一套十项建议(专栏1)呈交国家计划委员会。自此,国际劳工组织一直介入减贫战略文件的对话并继续试图影响减贫战略文件/第十个五年计划的最后起草工作(其核心是一套十项建议和支持性分析),这份文件定于2002年底完稿。同时,国际劳工组织通常与捐助者合作试图拟定项目,帮助政府实施其减贫战略文件中的承诺,包括拟定一个国际移民项目以及另外一个从体面劳动指标角度监督和评估减贫战略文件影响的方法项目。

¹⁰ 此处的目的是要显示各国采取的广泛做法,侧重介绍国际劳工组织在尼泊尔和马里两国的经验。这主要是用来简要介绍基本的方式方法并突出关键问题,而不是试图详细地介绍在各国开展的每一项活动。

专栏 1：国际劳工组织向尼泊尔国家计划委员会提出的 减贫战略文件政策建议

1. 将就业影响分析变成宏观经济政策决策的明确标准，并将就业密集型增长目标作为公共开支方案的明确标准。
2. 将基础设施的必要投资与私营部门的发展联系起来，重点放在尼泊尔拥有明显比较优势或有机会培养这种优势的产品和服务。
3. 为尼泊尔工人的向外移民提供培训，将对出国和回国移民的公共支持制度化并加以精简，使汇款的生产性使用具有透明度并加以扩大。
4. 开始改革尼泊尔的职业培训系统，将其更加密切地与就业政策目标和劳动力需求联系起来，并将其推广到非正规经济部门的工人。
5. 加强实施已经商定的措施，包括实施有关立法，如向原 kamaiya（包身工）家庭分配土地，最低工资法和禁止童工法以及将劳动监察服务有针对性地推广到非正规/未组织起来的部门。
6. 鉴于普遍存在的性别歧视，针对妇女的具体政策措施必须成为政策建议之战略和活动的“主流”内容。然而，减贫战略文件政策系列所包括的所有扶贫战略必须配有影响分析和扶助性行动的具体建议。
7. 在与社会伙伴进行充分磋商以及进行了全面的技术评估和设计工作之后，向议会递交社会保障更新法案的草案，通过增加对现有国家社会援助计划的拨款加强对社会最易受害成员的资助。
8. 拟定一项将社会保护扩展至使穷人和被排斥者的国家战略。优先查明办法来提供更好的卫生保健，包括 HIV/艾滋病、人寿保险、生育保护、牲畜保险等。
9. 在那些目前尚未组织起来的经济部门、行业和工作形式中推动工人组织和雇主组织起来。
10. 审评并拟定一整套配套的改革建议，用于改革劳动立法、社会对话机构、劳动行政管理、以及可能的话其它相关的政策领域，如工资政策、社会保障、培训和就业格局。推动对一揽子互利的改革达成一致并监督该改革战略的实施。

26. **马里的减贫战略文件**进程得到了马里当局的很好管理。采用了相当全面且具有广泛基础的参与性进程，临时的和正式的减贫战略文件均很好地覆盖了体面劳动的问题，同时又有国家就业行动计划作后盾。人们承认就业是一个涉及方方面面内容的主题，让雇主组织和工人组织参加了审查减贫战略文件草案的指导委员会，从而体现对其咨询作用的尊敬。确实，马里要比其它许多国家先走一步。经济合作与发展组织（OECD）的发展援助委员会已经在该国主动努力改善援助的协调并避免那些由援助者驱动、毫无整体性可言的举措。1988年似定了一项特别重视创造就业的国家反贫困战略。已经议定一项就业减贫国家行动计划，其中为每年举行两次部委间指导委员会和三方技术委员会会议留出了备付。该计划产生于国际劳工组织先前在为非洲创造工作计划（JFA）的框架内发起的就业研究。2001年8月签署了第一项三方团结以推动生产和发展条约，该条约的目的就是要创造工作并改善公营和私营部门的工作条件。雇主组织和工人组织通过该项条约承诺为帮助没有社会保护的工人谈判新的集体协定。减贫战略文件突出了团结条约。此外，工人和雇主还为马里经济、社会和文化理事会配备了主要的办事人员，该理事会向议会报告。因此，在编写减贫战略文件时，马里获益于先前做好的大量研究，特别是关于就业在减贫中的作用的宣传工作，同时还获益于政府所表现出的、让雇主组织和工人组织切实作为公民社会主要发言人的政治意愿。
27. 自减贫战略文件的编写工作开始以来，雇主组织和工人组织或分头或作为公民社会团体的成员参与此事，国际劳工组织在协助起草减贫战略文件中所扮演的技术角色得到了广泛的肯定。在确定并满足减贫战略文件起草的援助需要方面，以达卡为基地的多专业工作队频繁、有效地进行了干预。政府从而有能力在减贫战略文件有关就业的章节中增加了体面劳动的内容。在达卡，为就业部长、（来自财政和经济部）减贫战略文件协调员和雇主代表与工人代表举办的会议被认为特别有帮助，提出了减贫战略文件定稿所采用的详细框架。由于有了为非洲创造工作计划，已经建立了一个有效的网络，其成员完全可以积极地参与并主持一些减贫战略文件工作组。专门按照国际劳工组织和社会伙伴的咨询意见，成立了就业与培训工作组。总体而言，国际劳工组织在马里的经验说明，将综合、协调的政策框架建立在先前存在的结构和国际劳工组织正在实施的方案的基础上非常重要，这转而会为国际劳工组织和其它地方开展的政策一级的工作带来重要的“示范效应”。正如在其他国家，要评估这种就业政策对减贫的全部影响，还需作更多的工作。
28. 然而，马里的减贫战略文件酝酿时间很长（2001年8月，马里当局完成了减贫战略文件的暂定初稿），尚未提交世界银行/货币基金管委会。其原因尚不完全清楚。但是，总体而言，马里的经验显示了在起草减贫战略文件中国家拥有和具有广泛基础的参与的价值和重要性。如果不这样做，减贫战略文件最后就很有可能

成为由世界银行单方推动的文件，类似于减贫战略文件之前的那一类结构调整计划。与其它地方一样，在马里，这种挑战造就了新的工作方式，并为包括国际劳工组织和社会伙伴在内的所有利害关系者提供了强调综合减贫重要性的机会。与在其它国家一样，国际劳工组织通过参加马里的减贫战略文件进程开始了一个长期的过程。这样做，一方面可以在世界银行、关键部委、双边援助者、非洲开发银行和其它联合国组织等一些利害关系者心目中建立起可信度和干预能力。另一方面，又可以赋予社会伙伴以权力。显而易见，这个进程需要相互支持，相互信认，以便为国际劳工组织、社会伙伴以及最重要的是为马里的穷人充分争取到利益。

29. 柬埔寨政府很快拼凑了一份临时性的减贫战略文件（2000年10月），但是，与尼泊尔一样，政府一直步履维艰地试图将该文件转变成一份正式的减贫战略文件提交世界银行/国际货币基金组织。与尼泊尔一样，预计2002年末将完成定稿，政府也正试图将减贫战略文件与其它目前的国家规划框架（社会经济发展计划II）结合起来。柬埔寨拥有形形色色的（受到援助者影响的）计划和战略，使政府的能力变得捉襟见肘。一些评论员也已经对政府和公民社会的拥有程度提出质疑，它们指出，就柬埔寨的减贫战略文件进程而言，世界银行还是代劳过多，虽然在后期的磋商和起草阶段政府似乎在驾驶座上坐得较稳。

30. 国际劳工组织在当地没有地方办事处或专职于减贫战略文件的工作人员，从而难以充分参加柬埔寨的进程。此外，社会伙伴至少是在初期被排斥到减贫战略文件对话的边缘。然而，在赋予社会伙伴以权力方面和在影响负责正式减贫战略文件起草协调工作的社会发展理事会方面，已经取得长足的进展。之所以如此，是因为与工人组织和雇主组织举办了一系列能力建设和提高认识讲习班，并与负责推动减贫战略文件进程的政府官员和捐助者进行了讨论。这样做的部分结果是2002年8月，工人组织代表第一次被允许参加减贫战略文件的全国磋商（雇主组织已经有了参与的历史）。此外，在柬埔寨与各利害关系者进行了一系列的讨论以及举办双方和单方研讨会后，国际劳工组织向政府递交了一份全面的报告——“柬埔寨为减贫创造体面劳动：工人、雇主和政府的呼声”，以便为起草减贫战略文件提供情况。为了强化这种做法，2002年秋天，雇用了一名咨询顾问在最后起草过程阶段与减贫战略文件的作者直接合作。随后，曼谷的多专业工作队/区域办事处提供进一步的支持，并起草简短的政策吹风文件，方便各个部委将国际劳工组织的政策建议纳入各自的减贫战略文件政策。

31. 国际劳工组织在柬埔寨面临的挑战是巨大的。临时性减贫战略文件几乎没有提及体面劳动/国际劳工组织的问题。此外，减贫战略文件对于大多数社会伙伴来说是一个新的概念，它们尚不清楚如何可以最好地参与这个进程。从一开始就清楚地显示要让社会伙伴获得权力、以便在柬埔寨减贫战略文件进程中拥有发言权和施

加影响，就不可避免地需要开展更为基本的能力建设。对于工会来说可能尤其是这样，因为许多工会是新成立的组织（或者是旧的组织脱胎换骨而成）。柬埔寨主联合会（CAMFEBA）成立还不到两年，人力和财力都非常有限。为社会伙伴提供拥有广泛基础的能力建设问题，是国际劳工组织在柬埔寨减贫战略文件工作中汲取的一个关键性经验教训。国际劳工组织对减贫战略文件起草作出的最为突出的技术贡献包括就城乡经济间的重要联系以及利用基于劳工的适宜技术进行就业密集型投资的作用所进行的分析。

32. 与尼泊尔和柬埔寨、甚至也与马里形成对照的是，**洪都拉斯**自（2002年初）起草了临时减贫战略文件后，迅速、成功地编制出正式的减贫战略文件（2001年末），并提交世行/货币基金管委会，构成了援助决定的依据。世行/货币基金的员工联合评估似乎对该减贫战略文件的内容和参与性进程表示相当满意。遗憾的是，在有些情况下，国际劳工组织没有从世行/货币基金那里得到它希望得到的那种支持，难以动员它们参与社会对话过程。然而，虽然国际劳工组织和其社会伙伴未能有系统地介入参与进程或被征求意见，但是，减贫战略文件对劳动力市场和就业问题作了相当好的处理，对社会保护的说明有一定的深度。鉴于洪都拉斯减贫战略文件的发展现状，国际劳工组织的着眼点不像在尼泊尔和柬埔寨那样放在影响其设计上，而是要影响其实施，特别是要赋予社会伙伴以权力，让它们参与实施进程并监督其业绩。为此，围绕着就业与贫困这一主题举办了一些三方会议。向政府递交了一份报告，详细说明了就经济增长、创造就业和减贫之间的相互关系拟定合适政策的问题；宏观经济政策对经济增长和创造就业格局和速度的影响；和现有社会计划的影响及其对受排斥和易受害群体的影响。

33. **坦桑尼亚联合共和国**是完成正式减贫战略文件的首批国家之一，世界银行报告说“该文件的特点是强有力的国家所有权以及公民社会的广泛参与。它为扶贫斗争奠定了坚实的基础，与先前的扶贫努力相比是一个重大的进步……减贫战略文件的内容还在拟定之中，减贫战略文件仍然是一件进行中的工作”（世行/货币基金员工联合评估，2000年11月）。在此背景下，国际劳工组织推动结合进就业与技能培训内容以作为减贫战略文件进展报告的有机组成部分并承认童工问题。国际劳工组织还着眼于鼓励社会伙伴成立正式的三方论坛，在减贫战略文件进程中主动与非政府组织和捐助者以及其它利害攸关者磋商。由国际劳工组织举办的一系列三方会议最后产生了一份加强社会对话国际重点计划的工作文件，即“努力实现体面劳动战略、推动坦桑尼亚减贫”。该文件已经递交政府，以便在减贫战略文件的实施中掌握情况。社会伙伴将有关教育（特别是人人享有教育倡议）和农业的工作确定为优先事项，国际劳工组织随后以这些部门为突破口开展工作，当然，这些部门对于坦桑尼亚的减贫具有根本重要性。

主要经验教训以及未来的挑战总结

- 34.** 编写减贫战略文件对于所有有关方面：政府、雇主组织和工人组织、布雷顿森林机构与开发银行、国际劳工组织、联合国专门机构和双边援助者来说，都是一个学习的过程。在这样一种复杂、雄心勃勃的进程中，每一个利害关系群体不得不侧重于各自的专业领域和明显的比较优势。对国际劳工组织来说，则重的领域就是劳资关系和社会对话领域、劳动力市场分析和政策、劳动密集型基础设施建设、企业发展、社会金融、工作中的原则和权利、社会保护、技术和职业培训及性别等领域。所有这些领域都与反贫战略有关，并且通常均为政府和开发组织所承认，但是，迄今为止的经验表明，这并不是自然而然和普遍的情况。因此，国际劳工组织需要在减贫战略文件对话和其它发展论坛上有系统地并主动地强化这一讯息。
- 35.** 一般而言，虽然并不普遍如此，但是国际劳工组织的经验还是相当积极的，因为政府通常欢迎国际劳工组织主动提出在其专业领域帮助提供具体的技术投入，并欢迎推动与雇主组织和工人组织的磋商。国际劳工组织与联合国其它专门机构不同，业务面要比它们广，因为国际劳工组织既能在重要领域——权利、就业和社会保护——提供技术投入，又能通过三方磋商支持参与性进程。国际劳工组织、世界银行、货币基金组织和许多受援国和捐助国相信，公民社会的磋商以及对减贫战略的参与并不是象有的人所担心的那样费时费钱，而是改善对贫困面和贫困成因分析以及提高减贫战略效果的重要手段。国际劳工组织在一些国家获得的经验表明，减贫战略文件现在在这一方面已经得到更为广泛的理解并正深入到政治体制之中。
- 36.** 国际劳工组织鼓励各国政府请雇主组织和工人组织充分参与减贫战略文件进程的各个阶段。然而，在有的案例中，令社会伙伴表示担忧和沮丧的是，它们的意见和潜在支持似乎被低估了。对此有一些解释，包括：
- 许多低收入国家承受着巨大的压力，只有编写出减贫战略文件才有资格获得世行/货币基金的贷款、债务减免和赠款，几乎从定义上来讲，它们对捐助界的要求作出回应的能力是有限的。最近几年，捐助界非常强调初级教育和卫生部门以及扩大公营部门改革和完善宏观经济管理，对有的国家来说，这可能意味着它们的减贫战略文件趋于侧重这些领域和优先事项，以至于难以合理地包括

它们可能认为是其它相竞争的目标，例如体面劳动。¹¹ 这是一个特别相关的问题，因为减贫战略文件的活动和目标应该与认定的资金来源相联系作出合理的成本核算。

- 政府制定政策时采纳社会伙伴观点的传统途径是劳动部；然而，在许多国家，在一个依然有着严重预算取向的政府内进程中，劳动部发挥的作用相对较小。
- 强调公民社会组织的参与，可能会造成一些困难，因为很少有工会和雇主组织认同这个相对新的、包含一切的用词。此外，其它公民社会组织有时并不把工会和雇主组织当作它们运动的一部分。
- 在有的国家，政府不愿意与工会和/或雇主组织打交道，因为这些组织历史上曾公开挑战或反对政府，因此政府在减贫战略文件进程中故意将它们排斥在外。
- 世行和货币基金组织的一些官员不熟悉社会伙伴的工作，觉得没有必要提醒政府减贫战略文件小组寻求社会伙伴的介入，尽管它们自己的上级主管部门鼓励它们这样做。
- 一些工人组织自己不愿意介入这个进程，因为一些人认为这个进程是它们曾经反对过的、先前政策的继续。一些工人和/或雇主组织限制了自己的介入，因为它们质疑参加进程的真正价值和/或质疑政府开展这项工作的真正动机，或者是因为它们还有一些其它的优先事项，压倒了对减贫战略文件进程的参与。

37. 虽然减贫战略文件的范围是要利用国际劳工组织先前所作的分析和政策发展工作，但是，第一拨的临时和正式减贫战略文件基本上令人失望，因为对体面劳动问题涉及很少。减贫战略文件在就业政策方面比较薄弱，这可能部分地反映了劳动部和社会伙伴在首批文件起草的磋商进程中相对缺席的情况。这也可能起因于对贫困的性别层面重视不够，尽管近三分之二每天工作收入不到一美元的那些人是谋生计的女农和女农业工人。正如其他人已经表示过的，减贫战略文件还没有完全克服将讨论集中于外援对国家预算贡献的倾向。虽然在教育和卫生等关键领域的公共开支对于减贫具有重大的意义，但是，如何产生有利于穷人的增长这个更大的问题尚未完全纳入围绕大多数减贫战略文件的讨论。随着减贫战略文件的完善，这种情况可能会改变，国际劳工组织预期，如何提高劳动穷人的生产力以

¹¹ 当然，实际上体面劳动被准确无误地视为涉及方方面面的主题，对许多政策选择和部门，包括在卫生和教育领域都具有针对性。

及增加他们的劳动回报这个基本问题将在未来处于更为中心的地位。在不可避免地强调增长的同时，还必须解决一个更为广泛的问题：在政策优先事项清单中将公平和再分配进一步移到靠前的位置。

- 38.** 迄今为止的经验清楚地表明，如果国际劳工组织要充分参与减贫战略文件的对话，那么，其地方的组织结构至关重要。经常性的、频繁的接触以及最好在国家建立办事机构是必要的，以便合理地介入和参与那些以典型的方式指导减贫战略文件程序的经常性工作组和专题组。此外，国际劳工组织负责减贫战略文件的工作人员需要跟踪许多正式和非正式的联网机会。到一定的时候，社会伙伴面临的挑战将是推进与国际劳工组织减贫战略文件目标相关的许多宣传倡导和施加影响的角色，但是在目前，在大多数低收入国家，这就要求有大量的能力建设支持。
- 39.** 总体而言，从将促进体面劳动政策纳入减贫战略以及在五个特别重点国赋予我们的社会伙伴以权力来影响减贫战略文件的设计和起草这个原有目标角度看，国际劳工组织可以通报相当多的进展。这产生了所谓的“示范效应”，因为这项工作的示范作用导致地方提出大量的要求，请国际劳工组织进一步介入其它国家的减贫战略文件工作。然而，这给减贫战略文件活动有限的财力和人力造成了巨大的压力。
- 40.** 国际劳工组织的减贫战略文件经验因国家的不同而大为不同。同样显而易见的是，有关各方都在学习，国际劳工组织的战略将继续演变。然而，总的来说，随着减贫战略文件的进程越来越多地从设计走向实施，国际劳工组织依然会有三大关切问题：
- (i) 减贫战略文件需要对就业和体面劳动的其它方面做一更加彻底的分析。这转面应该会在减贫战略中更加突出包括工作中的基本原则和权利和社会保护在内的体面劳动的作用。
 - (ii) 雇主组织、工人组织和劳动部需要更有系统地介入减贫战略文件的设计和实所依赖的参与性进程。没有社会对话，将会严重破坏减贫战略文件的参与和国家所有权原则，体面劳动战略就不可能获得足够的考虑。
 - (iii) 在最大限度地扩大增长对贫困造成的影响中，减贫战略文件需得到更多的注意。因此需要更多地涵盖，如与改革土地权，拟定一个公平、效率高、效果好的财政政策，推动工作中的原则与权利和其他公平问题有关的政策影响。
- 41.** “国际劳工组织将继续把大量的资源用于减贫战略文件举措。我们将利用迄今为止所积累的经验，尽可能对国家提出的支持要求作出响应，特别把重点放在社会

伙伴的能力建设上，以确保国家扶贫战略能够听取它们的声音，且扩延至穷人的声音并采取相应的行动”。¹² 迄今为止的经验表明，要取得实效，就意味着要加强国际劳工组织的地方组织结构，特别是在国家一级介入减贫战略文件进程的能力。

- 42.** 除了五个特别重点国外，国际劳工组织还在其它一些国家、特别是在政策环境与减贫战略文件的拟定密切接轨的非洲，开展了与减贫战略文件有关的活动。非洲发展的新经济伙伴关系(NEPAD)为国际劳工组织介入该大陆提供了整体性框架。随着国际劳工组织减贫战略文件的工作变得更为广为人知，有更多的国家会对有的资源提出越来越多的要求。在设计阶段以及越来越多地在实施阶段，国际劳工组织收到了对减贫战略程序提供支持的经常性要求。国际劳工组织试图对于这些要求作出积极的响应并且作出了内部的组织安排，以确保采取协调和连贯一致的做法。国际劳工组织在这样做时将强调对减贫采取综合处理方法的重要性。这是以体面劳动为中心并且借鉴了在许多国家已经实施的许多重要的部门举措。另外，还越来越多地需要建设社会伙伴的能力，使它们能够积极地参与监督减贫战略文件的实施；同时还需要拟定总的指导原则，帮助地方办事处和社会伙伴最大限度地利用机会参加减贫战略文件的对话。虽然援助者已经对支持减贫战略文件进程表示了极大的兴趣，但仍要求有进一步的资金支持。最后，将体面劳动计划与低收入国家的减贫战略文件结合起来，会增加国际劳工组织的知名度和影响力，这将加强在多个层次建立伙伴关系，包括与布雷顿森林机构、捐助者和其它开发组织建立伙伴关系。

43. 就业和社会政策委员会或许希望：

- (a) 就国际劳工组织参与减贫战略文件情况的审评发表意见；
- (b) 向理事会建议，继续开展这项工作，如财政和技术资源允许，还要扩大和深入该项工作；
- (c) 要求劳工局编写进一步的报告，供其在 2004 年审议，从而主要使国际劳工组织对 2005 年春季国际货币基金/世界银行对减贫战略文件的下一次联合审评作出贡献。

2002 年 9 月 23 日, 日内瓦。

待决问题：第 41 段。

¹² 劳工局局长在世界银行/货币基金组织发展委员会第 65 届会议上的发言，华盛顿特区，2002 年 4 月 21 日。