



第一项议程

审议部门活动计划： 在 2004 – 05 年实现更大的灵活性和影响

导 言

1. 自从委员会 2002 年 11 月召开会议以来，正在开展的对部门活动计划的审议包括与全球联合会联盟（GUFs）、国际自由工联（ICFTU）和国际雇主组织（IOE）的磋商，在与部门活动计划审查工作组进行磋商之后，2002 年 12 月向所有成员国和理事会的雇主和工人组秘书处散发了一份调查表。
2. 调查表的目的是确定下述问题：在国际劳工组织内实施部门活动的一项战略措施；经济部门中的劳工和社会问题；以及建立一个磋商机制。对截至 2003 年 2 月 5 日收到的 28 份答复所作的概要¹，列于下述第 6 – 15 段。在上述日期之后收到的进一步信息将在委员会的会议期间提供。
3. 在编制这份文件时尽可能考虑了磋商的结果和调查表中的意见。本文件的目的是为国际劳工组织 2004 – 05 年的部门活动计划提出一套明确和暂行方案，它将实施审议的结果并结束这项审议。如果要以一种及时的方式制定并实施一项 2004 – 05 年计划，要求在本届委员会的会议上，并由官员们在 6 月份以及在委员会的下两届会议上对这些方案作出决定（见第 33 – 35 段）。

¹ 收到如下国家政府的答复：奥地利、玻利维亚、保加利亚、加拿大、克罗地亚、古巴、捷克共和国、埃及、厄立特里亚、芬兰、德国、匈牙利、印度尼西亚、意大利、拉脱维亚、马来西亚、墨西哥、尼泊尔、新西兰、挪威、菲律宾、葡萄牙、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其、美利坚合众国；并收到理事会雇主和工人组秘书处的答复的副本。还收到几个国家雇主和工人组织的答复的副本。一些政府要求延长编制文件的期限。

4. 这项审评从始至终的目的是确认国际劳工组织对部门活动计划的承诺并通过增强磋商制定一项利用现有资源能够对有关部门三方成员，更一般来说是对国际劳工组织产生更大影响的一项计划。为此，劳工局将开始制定一项方法，开展以部门为基础的对重点劳工和社会问题的评估，从而委员会能够更好地提出下一个两年期最适宜的部门活动计划。
5. 2004 – 05 两年期计划预算也设计得更为灵活，更好地结合国际劳工组织范围更广的工作以及反之在总部，特别是在外地基层的工作，并与有关国际组织建立了更强有力和持久的相互关系。此外，预计一项创新和成功的部门活动计划将吸引更多资源。

对调查表的反应

概 况

6. 对调查表作出的反应重申了三方对一项部门行动计划的广泛支持。工人组秘书处强调：“部门工作是使工人、雇主和政府官员充分理解和接受国际劳工组织工作的基础，这实际上应成为国际劳工组织主流活动每个方面的核心。”此外，工人组将反对任何试图完全致力于研究工作的企图并寻求在部门与国际劳工组织各司局和其它国际机构之间加强联系。雇主组秘书处强调从总体上对部门活动给以支持，并可能以一种不同的方式特别对部门会议给以支持。它们均强调在计划和开展部门活动时三方成员的需求应被置于最高地位。它们还强调继续尊重这些团体自主权的重要性。
7. 在 2 月 5 日对调查表作出反馈的 26 个国家政府中，大多数着重于具体问题，而没有作出一般性评论。然而，埃及政府承认着眼于部门的措施的价值，并称部门会议是就特定产业中的条件、情况和雇主/工人问题进行对话和交流意见的重要国际论坛。芬兰和新西兰政府的意见强调同意将部门活动纳入国际劳工组织活动的一项战略措施，凭借这项措施可以更加协调和富有成效地组织工作。加拿大、瑞典和美利坚合众国政府欢迎更加强调非会议的活动。此外，美利坚合众国政府认为应停止以自动轮换的方式处理 22 个部门的做法。加拿大政府指出，在目前部门逐渐减少或出现新部门的实际情况下在确定重要部门方面需要具有灵活性，同时建议与国际劳工组织外地机构进行联系，以便在确定具体国家和地区中的部门方面获得它们的帮助。

战略措施和拟议行动计划

8. 政府对拟议行动计划的反应相当积极。择定的三个部门（农业、教育以及纺织、服装和制鞋）实际上被作出反应的所有政府所认可，尽管一些政府提出了具体建

议（已对这些建议进行了及时的考虑）。这些部门被看作是一项新措施的一个良好开端。这些行动计划可能有助于脱贫、促进体面工作和推动就业。没有一份回答说对这三个部门的选择是不恰当的。葡萄牙政府认为这些方案可包括更广泛的范围，以便涵盖不同国家的战略兴趣。瑞典政府说农业部门的一项及时行动计划将有助于农业的安全和卫生公约（2001 年第 184 号）的批准。几个政府提出，旅游部门及信息和通讯技术（ICT）应是今后开展的行动计划的内容。很多国家政府愿意在国家级进行人力资源配备，以帮助在这些国家中制定和实施行动计划。

9. 工人组支持在三个被确定为采取行动计划的部门中采取一项战略措施原则的条件是这项措施不会占有其它部门的资源。它们担心的是确定某些“战略性”部门将使那些不被认定为战略性的部门边缘化。从而有必要对每一部门的劳工和社会问题制定一项战略措施，以便对正在进行的工作形成一项计划。因此有必要建立针对 22 个部门的三方工作组，它们将由部门活动计划给以资助。如同雇主组和几个政府一样，他们力图明确三项行动计划建议的若干方面。工人组重申他们的关切所在，即部门会议缺乏后续行动，并暗示行动计划措施不一定能满足他们对采取更多具体后续行动的期望。为了保持有效性和透明度，任何地区和分地区的活动均应在国际级进行协调并达成一致意见。应确保有足够的资源能对紧急情况下出现的问题作出迅速而有效的反应。对于会议来说具有很大程度的灵活性。
10. 雇主组对每项拟议行动计划的若干方面提出了很多问题，它认为这些问题需要在计划确定之前加以解决。需要与雇主组的秘书处在制定计划预算的基础上讨论部门活动计划的资源问题。

经济部门中的劳工和社会问题

11. 除了为行动计划择定的三个部门和劳工局已拨付大量其它资源的海事部门之外，来自政府的反馈强调五个部门（由于轮换的原则，一些部门未列入建议中，见第 17 段）这些部门按重要性顺序排列如下：建筑；公用事业；旅馆；餐饮业和旅游业；卫生服务；以及商业部门。但是 22 个部门中的大多数都被一个或更多的政府所强调。一个政府建议劳工局编制一份简短的标准文件，概述目前的活动和问题并对今后的活动提出方案。尽管被认为最重要的部门中的主要社会和劳工问题千差万别，但是最经常提到的需要改进的领域如下：工作条件；职业安全和卫生；社会保障系统；教育和培训；以及劳资关系。政府普遍赞成的一项做法包括：地区会议；劳工局的研究计划和传播研究结果；就某一特定问题制定部门性准则和业务守则。由于不同的部门需要不同的后续行动，综合采用上述方法被视为提供了最大的灵活性。一项答复建议建立一个三方咨询委员会，帮助制定一项具体部门的研究议程并对结果进行审评，以期确定今后的行动。
12. 雇主组将旅馆、餐饮和旅游以及交通部门确定为 22 个现有部门中最重要的两个部门，鉴于信息和通讯技术部门在现代经济中相关性的日益增强，它也被认为很重

要。这些部门中的主要问题包括经济合理化、环境、教育和培训，以及必须发展新形式的工作。雇主组强调这些问题应与该组秘书处进行磋商，根据不同的情况加以改善，并重申他们反对采纳一项新的部门性文书。

- 13.** 工人组没有准备根据每个全球工会联盟的关注为其三方成员按顺序排列部门。然而，它们有机会审议会议的轮换问题，目的是避免在同一个两年期中为相似的部门召开所有会议。但是任何有关重新安排或减少会议的讨论都必须有明确的标准。需要考虑的主要部门议题包括工会权利、集体谈判、社会对话、全球框架协议、集中企业权力、发展就业、平等、卫生与安全、知识产权、私有化和结构调整、出口加工区、暴力、压力和滋扰，以及移民工人。应通过最适合有关部门的方法解决这些问题。这些方法包括地区和国际会议及专家会议、研究、制定部门性准则以及修订现行准则。

磋商机制

- 14.** 大多数政府指出可确定与部门相关的联络点。
- 15.** 雇主和工人组的秘书处将作为协商的联络点，至于工人组织，其联络人为相关全球工会联盟的秘书长。

划定范围

- 16.** 在拟定 2004 – 05 两年期草案时考虑了审议过程中确定的下述标准：
- (a) 根据劳工局范围的预算编制，部门活动司可得资源（现金和工作月）为 2002 – 03 两年期水平的 95%；
 - (b) 维持目前现有的 22 个部门的轮换做法，并给以适当的灵活性；
 - (c) 为多部门活动和/或需要建立的分部门或新部门的专项活动留有余地；
 - (d) 制定计划和活动，目的是吸收国际劳工组织内部或其它来源的额外资源，并更好地整合国际劳工组织内的部门工作；
 - (e) 选择一项行动计划并不排除重新参加下一周期的一个国际部门会议，反之亦然；
 - (f) 在 2004 – 05 两年期有一个两年期的综合行动计划，2004 年召开小型磋商会议制定 2005 年为期一年的行动计划，于 2004 年末和整个 2005 年期间召开部门会议；
 - (g) 充分进行协商，特别是与政府进行协商，制定一年期的行动计划并完成两年期行动计划的定稿；

- (h) 尽可能结合会议的实际情况选择每个部门会议的题目、规模、类型和目的并对每项标准采取灵活处理方法；
- (i) 继续对于 2002 – 03 两年期召开会议的部门给以关注；
- (j) 根据劳工局的能力，在更具有灵活性的部门活动计划的第一阶段将每一部门的大型和小型行动计划的数目限定为三个；
- (k) 继续邀请所有成员国的所有政府参加《议事规则》所规定的部门会议。

部 门

17. 在轮换的基础上通常作为并建议作为 2004 – 05 两年期行动重点的 10 个部门如下：

- 农业；
- 碱性金属；
- 建筑；
- 教育；
- 财政和专业服务；
- 林业和木材；
- 旅馆、餐饮和旅游；
- 传媒、文化、绘图；
- 纺织、服装、制鞋；
- 运输设备制造。

18. 这份部门名单系根据目前的 22 个部门名单和达成共识的轮换做法拟定。由于现有的部门（22 个）比两年期传统上为会议和其它活动（24 个）分配的资源要少，因此存在着一些固有的灵活性。为了实现具有更大灵活性的要求而同时又不损及相关部门召开会议或开展其它活动的“机会”，在拟定活动计划之前如果及早与政府和雇主组达成协议，负责 17 段中所列部门的全球工会联盟所涵盖的其它部门或分部门可对所列部门进行替换。此外，至多可增加涉及一个或多个部门的两项活动，使两年期的这一数字达到 12 个。从而，可根据新部门、分部门或联合部门的长处对它们加以考虑。委员会目前可能倾向于这一做法，而不是定期对将要考虑的部门数目进行重新讨论。

19. 由于海事部门持续不断召开的一系列专题会议完全占用了国际劳工组织负责海事活动官员的时间，因此未将此部门列入 2004 – 05 两年期的部门名单中。

一系列部门活动：从行动计划到会议

20. 本文件的这一章节为 2004 – 05 两年期三种不同类型的部门活动提出了建议，内容包括将在 2003 年最后确定详细内容并在整个两年期期间开展的三个部门行动计划，将在 2004 年制定并于 2005 年开展的三项联合的短会议行动计划，以及六个国际三方成员部门会议，其中的一个会议将于 2004 年第四季度举行，其它会议于 2005 年举行。原则上讲，除非它们是多部门活动的组成部分，否则每个部门的活动不是包括一项行动计划、一项联合会议行动计划，就是包括一项国际三方成员部门会议。

主要行动计划

21. 为 2002 年 11 月的委员会会议拟定了农业、教育，以及制鞋、纺织和服装部门的行动计划²。根据当时的讨论³、随后与三方成员进行的磋商，以及对调查表作出的答复，对这些建议加以精心制定（附录 I）。
22. 将于 2003 年通过与三方成员及在劳工局内部开展的协商确定包括这三项计划的活动，将于 2004 年开始这些活动并持续至 2005 两年期结束时。每项计划从头至尾将由一个小型三方成员指导小组加以指导。它们在开始时的资金水平与列入 2004 – 05 两年期会议计划的部门持平。然而，如果这些行动计划获得预算外资源的资助，可对它们加以发展和/或扩大。

形成短期行动计划的小型规划会议

23. 从剩余的七个部门以及任何可能将被考虑的新部门的角度提出了在小型三方计划会议中将制定和确定三个部门或一组部门的一项为期一年的行动计划。这类规划会议的咨询作用在很大程度上是为满足全球小型领导小组或指导小组能够密切参与制定和执行短期行动计划的要求。将根据部门及其在活动发展周期中出现的问题重新组建小型三方成员小组。

² GB.285/STM/1 号文件，附录 I。

³ GB.285/14 号文件。

24. 也可考虑对多部门的活动和/或通常不包括在内的部门活动采取综合会议行动计划，这类内容包括：关键部门的人体免疫缺损病毒/艾滋病；若干部门的促进性别平等；出口加工区（见 27 段）。
25. 为了鼓励广泛考虑将作为综合会议行动计划基础的相关问题，劳工局将与相关的全球工会联盟，雇主组织和政府磋商，就委员会同意的一项议题为每项计划撰写一份议题摘要文件。为征求意见将广泛传阅这份文件。在对意见进行考虑并作出修订之后，将于 2004 年召开一个小型的短期三方规划会议（假定三个组中的每个组各派遣四名或五名代表出席两天的会议），利用有关部门剩余的专款为 2005 年拟定一项为期一年的行动计划。这类行动可包括：一项或一项以上的区域活动，例如培训、现有部门准则的实施、制定新准则。将尽可能寻求额外资源以增加部门的投入。在行动计划活动的全过程中将向规划会议的成员报告情况并征求他们的意见。
26. 确保在每个部门部门活动周期的全过程中以这种方式加强与相关机构的磋商，要比建立一个正式的三方常设工作小组的方法更为经济有效并更具灵活性，至少在新活动的第一个两年期中是如此。
27. 在最近召开的会议基础上，同时考虑到对调查表的答复，或通过与社会伙伴磋商，或为满足预测的需求，为综合会议行动计划拟定了下述方案：
- 碱性金属。促进实施关于有色金属工业、小型铸造和回收业务的安全和卫生业务守则，并促进将其列入几个发展中国家和经济转型国家的规章与集体协议中。
 - 财政和专业服务。财政服务部门对就业和工作条件调整的效果。
 - 林业。林业中的体面工作和有社会持久性的中小型企业。在该部门和通过小型企业发展促进就业的国际重点计划的工作基础上建立一个知识库，促进良好实践，提供咨询服务并编制一本原始资料集和一本该部门的专家名册和政策准则，包括将非正规活动纳入中小型企业的活动。
 - 旅馆、旅游和餐饮。通过协商和专家会议编制一本良好政策和实践手册，以提高该部门在企业、社区和国家级的就业率。利用目前正在发展的用以衡量就业情况的业已完善的概念，以便就提高该部门工作吸引力问题提供咨询服务，同时制定采取灵活性的方式。
 - 运输设备制造。发展、建立和管理关于运输设备制造业（以及机械和电子工程及碱性金属工业）的社会和经济统计资料数据库。

- 农业、教育、卫生、旅馆和旅游、采矿及运输部门的人体免疫缺损病毒/艾滋病。制定促进和实施有关人体免疫缺损病毒/艾滋病和劳动世界的业务守则的部门性计划（与国际劳工组织 — 艾滋病计划共同开展）。
- 促进性别平等。在对两个或三个部门（例如林业和木材工业，旅馆、餐饮和旅游）就诸如工薪妇女的作用和境况及公司有关性别平等的举措等问题收集并分析了部门性资料之后，将为每个部门制定促进性别平等的重点并在一些目标国予以实施。
- 出口加工区。根据委员会对就业和社会政策的讨论结果，劳工局（部门与其它司局协同）将以部门为基础收集和分析有关出口加工区发展情况的信息并于 2005 年召开一个三方成员小型会议讨论产生的结果，以便在 2006 – 07 年期间制定一项关于充分扩大出口加工区经济效益的计划，同时确保体面工作的所有方面得到确认和实行。

28. 出于人员编制和确定时间的目的，部门活动司认为最好具有来自每个“行业”和“服务”部门的一项上述活动和一项多部门活动。

部门会议

29. 为了保持各部门解决问题的连贯性，根据过去部门会议的结果以及目前可能对它们产生影响的问题，建议为 17 段中没有入选作为一项行动计划的部门召开六个国际部门会议。对临时作为每个部门实例提出的下述议题，对在提出一项议题之前的任何其它相关议题，以及对希望每个会议继续改进其有效性而作出的投入和产生的结果等方面将通过三方协商做进一步考虑，以便在随后的委员会（见下文）上做出一项决定。然而，如果选择了五个部门，在 2004 年 3 月之前可留出一段空闲时间留待制定一项多部门建议或考虑未预料到的发展情况。

- 碱性金属。(a)召开专家会议修订 1981 年关于钢铁工业的安全和卫生业务守则；(b)关于充分发展钢铁工业对可持续发展做出贡献的三方会议：社会伙伴的作用。
- 建筑。(a)召开三方会议进行讨论并就充分扩大就业和改进建筑项目中对主要劳工标准的实施的途径达成一致意见，目的是加强目前国际劳工组织针对尽量扩大建筑业的生产性就业和体面工作政策的工作，从而有助于消除众多国家的贫困现象；(b)通过社会对话实现建筑业中的可持续经济和社会发展的三方会议。
- 财政和专业服务。关于银行业中新的集资渠道中的工作和就业条件的三方会议：社会对话的作用。

- 林业。(a)召开专业会议制定在林业工业中使用承包人最佳做法的指南，以确保体面工作与可持续发展之间的关系；(b)关于将可持续发展和社会对话作为促进实施《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》中所体现的原则和权利的一项手段的三方会议。
- 旅馆、餐饮和旅游业。关于如何促进在旅馆、旅游和餐饮部门中流动工人的就业率和工作条件的三方会议，并为政策和做法提出建议。
- 媒体、文化、绘图。(a)关于发展信息和通讯及其影响的三方会议；(b)关于绘图业新经济问题的三方会议。
- 运输设备制造业。(a)关于汽车配件制造业的就业和工作条件的演变情况三方会议；(b)关于运输设备制造业中劳动力构成的演变、改变雇佣关系和技术要求的三方会议。

对部门会议的参与

- 30.** 在 2002 – 03 两年期间邀请所有的成员国政府参加了五个会议，由于成员国政府代表派出大批人员与会，而且与会人员日益增加（平均每个会议为 30 人，而七个相同部门会议的平均人数为 15 人），劳工局建议在 2004 – 05 两期间保持邀请所有成员国政府参加《议事规则》所涵盖的部门会议的做法。附录二列有关于政府参加 2001 – 03 两年期部门会议的进一步情况。在多数情况下，增补的与会者来自国家首府而不是驻日内瓦的代表团。
- 31.** 如果本文件所提的建议获得通过，在两年期中仅召开六次会议和一些小型的短会，而不是如以往的情况召开 12 个部门会议，这种情况将抵消为每个会议提供国际劳工组织所有七种正式语言口译所增加的费用。

正在开展的后续活动

- 32.** 各部门为 2002 – 03 两年期的会议所开展的活动将继续侧重于已通过的结论和决议中包含的实施后续行动的建议，并考虑一些具体领域，例如促进部门公约、建议书和业务守则的落实和实施。将竭尽全力补充部门司的资源以落实国际劳工组织其它单位作出的贡献，特别是在外地。在制定或开展后续活动时劳工局将通知三方成员并与他们协商。

作出决定的程序

- 33.** 如果要在 2004 年进行最后的磋商，确定计划并开展活动，在本届委员会上必须就三项两年期行动计划原则上达成共识。

34. 这届会议必须就将制定为期一年行动计划的所有部门达成共识。由于每个议题的独特特点，必须在每次会议之前留有充分时间编写一份议题文件进行散发，征求意见，在这次会议上还应该决定每个议题至少有一份议题文件。剩余的两项议题应在三个月内达成一致意见。为遵守这一期限，可在部门范围的磋商之后根据工作组的建议由负责人进行定稿并提交给 2003 年 6 月的理事会。
35. 由于第一个国际部门会议将在 2004 年末以及其余的在 2005 年举行，因此目前没有必要确定讨论的议题。但是需要在这次会议上确定将召开国际三方部门会议的部门，以便开始就议题进行协商并考虑会议的时间表。前三个会议的针对部门、议题和会议类型最晚应于委员会 2003 年 11 月的会议上确定，剩余三个会议于 2004 年 3 月确定。在决定会议的时间表时应考虑到一些国际劳工组织的专家涉及的不仅是一个部门的工作这一事实。根据所确定的议题和所追求的结果，每个会议将成为当前召开的三方部门会议的版本 — 以往没有“公共”部门在轮换制中召开联合会议，但建议作为一项行动计划的教育部门例外 — 平均有 19 名雇主和 19 名工人代表参加主要在日内瓦召开的会议。
36. 委员会或许希望建议理事会：
- (a) 在 2004 – 05 两年期间将开展三项行动计划；
 - (b) 将在 2004 年为三个部门召开小型三方规划会议，以便制定于 2005 年开展的为期一年的行动计划，至少提出一项议题供考虑；
 - (c) 将在 2004 – 05 两年期间为五个或六个部门召开国际三方会议；
 - (d) 将在 2004 – 05 两年期保留 22 个部门和轮换的原则，但是在选择部门、分部门或多部门，以便根据需求开展一种形式或另一种形式的部门活动时应加强灵活性；
 - (e) 继续邀请所有成员国的政府参加于 2004 – 05 两年期召开的符合《议事规则》的部门会议。

2003 年 2 月 21 日，日内瓦。

待决问题：

第 36 段。

附 件 一

三项拟议行动计划

1. 农业中的体面工作

问 题

没有一个经济部门比农业部门存在着更多的体面工作缺陷。全球大约一半的劳动力从事于这一部门的工作。在这一部门中贫穷和社会无保障很普遍。然而国际劳工组织在加强农业工人的发言权、其赚钱能力，对他们提供的服务及在其参与决策方面作出的努力过于分散，以致不能取得持久效果。如果国际劳工组织要想有效地对千年发展目标的实现作出贡献——到 2015 年时将生活在贫困中的人口减半——必须大力加强对农业工人的重视，他们受贫困的折磨最为严重。脱贫确实被约翰内斯堡可持续发展首脑会议视为当今世界面临的最严重挑战，而且认为农业与脱贫工作密不可分。

应该发起一项农业体面工作行动计划，以加强国际劳工组织对 11 亿务农人口的支持工作。这些人无论是作为小型农场主还是就业于付薪农业工作的 4.5 亿人中的成员，大多数农业工人生活在贫困中。他们的收入大约是城市工人的一半，而且这种收入随着季节变化而发生变化，使他们的家庭在一年当中时饥时饱。普遍存在的零散、临时和季节性工作造成农业生计的不稳定，缺乏其他替代就业机会破坏了为改善工作条件而付出的努力。世界上贫困人口的大约 70% 是农业人口。成年工人的贫困造成农业中存在着大量童工的现象并不为怪，这种现象位居任何经济部门之首。

历史上来说，是通过农业生产率的增长，产生大量财富，并将人力资源转至其它方面的工作，从而使经济获得增长，人民的生活得到改善。没有对农业部门的投资，大多数发展中国家的经济不能持续增长，也不能产生充足的工作岗位。这是以农业为主的发展中国家所面临的挑战。诸如促进农村脱离务农而从事其他就业，鼓励发展小型和中型企业（特别是在农村地区）以及将投资导向就业密集型农村基础设施发展的就业政策是以耕地为主的社会逐渐向更加以工业和商业为基础的社会过渡的主要因素。此外，一个形式多样化和生机勃勃的农业部门能够缓冲快速经济紧缩的影响或工作人口的不稳定性。需要开发国际劳工组织在农业就业战略方面的大量专门知识使其产生更大的效果。没有比体面工作更为直接的一条脱贫道路；农业就业战略是解决农村贫困最妥善的方法。

可持续的农业依赖于—支能够满足其基本需求并为今后作出计划的健康队伍。目前在很多国家中，贫困、不安全的工作条件和健康不良均造成农业部门的

低劳动生产率，这种情况反过来无限期地延长农村贫困的周期。不能获得基本的卫生保健和社会安全网意味着疾病、残障或死亡将农业家庭进一步推向贫困之中。需要采取具体措施改进农业卫生服务，解决人体免疫缺损病毒/艾滋病在农村人口中的泛滥问题，并保护日益增多的艾滋病孤儿。此外，国际劳工组织必须鼓励在三方成员中实施农业中的安全和卫生公约（2001年第184号），并使之成为致力于这一领域的联合国其它机构更为了解。随着在增加农业产出方面作出的努力，使雇主、农业付薪工人和小型农场主了解安全工作操作至关重要，这可保护他们不发生职业事故和罹患职业病，特别是那些与滥用农业化学品和机器相关的事件和疾病。

社会对话的基础是授予人民对其工作环境作出改进的权力。为此，国际劳工组织提倡结社自由，以使农民、小型农场主、付薪工人和农业雇主能够建立需要改进其生计的合作社、工会和雇主组织。国际劳工组织应以一种较过去更为积极和有针对性的方式继续促进这项重要权利，以使我们的农业三方成员能够更好地参加影响其部门未来的决策工作。必须加强社会伙伴参与国家减贫战略的制定和实施工作。

国际劳工组织的行动手段

有关农业中体面工作的行动计划方案将帮助国际劳工组织成员国从工作中的基本原则和权利、就业、社会保护和社会对话的角度出发，通过重视付薪农业工人和农村工人的具体问题努力缓解农村贫困并争取农业在社会上获得更持久的地位。这方面的工作将包括一项研究计划、政策指导、社会对话活动和技术援助。

虽然这项行动计划以部门活动司为基础，但是它具有综合性的特点，起到鼓励四个战略领域内所开展工作的作用。它将通过下述方面得以实现：(a)确保付薪农业工人和农村工人的具体问题在目前劳工局四个部门计划的工作中得到强调；(b)通过分摊费用鼓励增加部门交叉性活动；以及(c)在诸如农业中的职业安全和卫生，或在农业工人中提高对人体免疫缺损病毒/艾滋病认识的战略等众多领域发展国家和分地区的社会对话活动。

全球研究工作将侧重于结社自由和集体谈判权利这两项主要议题。缺乏结社自由已被确定为是改善农业工人和农村工人生计的主要障碍，但是国家劳动法中阻碍充分享有这项权利的具体特性总是不能得到充分阐明。因此建议开展一项有关国际劳工组织成员国在农业工人和农村工人结社自由方面的法律和惯例问题的综合调查。作为这项工作的补充，也应在工作中基本权利领域开展一项有关农业中集体谈判的综合研究，侧重于为改进雇主和工人成果的机会。

有关就业问题，根据成员国的要求劳工局将帮助制定国家农村就业战略，以创造脱离务农的就业机会并解决就业中的季节不稳定问题。这些方面例如包括调

查与其它形式的土地使用相关的可能性，例如林业或小型采矿，或其它活动，例如农业加工或地方基础设施发展。国际劳工组织在就业密集型发展方案，特别是建造能够改进农村流动能力和使农产品能够进入市场的小型道路方面的大量经验显示了这种就业密集型途径在成本、创造就业、技术转换、地方维持能力和正在开展的经济活动，特别是在地方小型企业发展方面的积极经济影响和相对优势。这种途径也可适用于其它基础设施的需求，例如约翰内斯堡实施计划中所确定的能够为经济增长和社会福利奠定基础的基础设施，特别是水的管理、以社区为基础的灌溉项目、环境卫生，以及农村能源的提供。也可在以国家为主导的减贫战略文件（PRSP）和体面工作国家计划的总体框架内制定有关农村就业的政策指南。将努力加强与致力于减贫和农村发展工作的国家伙伴和其它双边机构的合作。

为改进农业中的工作条件，国际劳工组织将在制定有关农业中的安全和卫生的国家政策以及社会伙伴推动国家和企业级发展的能力建设方面提供技术援助。国家级在直接支持三方成员方面的活动可包括向雇主和工人代表，农业合作社成员和农业劳工监察员提供有关安全工作操作和安全管理系统方面，诸如机器安全、处理和运输材料以及化学品管理等主要问题方面的培训。内容将包括在确保女工、青年工人以及临时工、季节工的健康与安全方面采取的具体措施。在社会保护领域，国际劳工组织也可促进政府和社会伙伴的共同努力，以便为种植园工人及其家庭提供卫生保健并促进健康结果，特别是在环境卫生和个人卫生、妇幼卫生以及人体免疫缺损病毒/艾滋病方面。

可在三个主要领域拟定社会对话活动：**(a)**国家或分地区关于农业中的安全与卫生会议，会议期间，代表们可讨论农村部门面临的具体问题，审议自通过第184号公约以来社会伙伴在推动安全和卫生工作的改进方面发挥的作用，并为国家级的进一步行动确定机会；**(b)**召开国家三方会议，会议期间代表们可考虑国家和企业级在为农业工人推动有关工作中基本原则和权利方面进展的适宜战略；**(c)**社会伙伴的能力建设，以便为确保国家农业政策和乡村发展目标符合农业雇主和工人的需求而加强他们参与制定和实施国家减贫战略的工作。与政府和社会伙伴的进一步协商以及农业体面工作座谈会（2003年9月）的结果将为可能对三方均有利的领域提供更多指导。

显而易见，上述所列的要求和机会已远远超出部门活动计划内的任一经济部门所具有的资源。必须筹集预算外资源以开展特定技术合作项目。然而，一项农业体面工作行动计划可以、而且应该促进下述四项战略领域中每一领域的活动：工作中的权利、就业、社会保护和社会对话。为实现这一目的，该项计划必须获得充足资源以吸引本组织内的伙伴和外部支持。确实需要与联合国其它机构，特别是粮农组织和世界银行开展强有力的协调，以保证将农业贫困所固有的社会 and 劳工问题置于国际减贫议程的最高地位。行动计划的最终目标应是帮助国际劳工

组织成员国实现在社会上可立于不败之地的农业 — 这种农业经济上可行，生态方面合理，社会方面公正 — 这就是农业中的体面工作。

2. 未来的教师：为实现人人享有教育而解决教师短缺问题

导 言

随着教育对知识和信息社会变得越来越重要，全球范围教师短缺的现象也越来越严重。最近由国际劳工组织和联合国教科文组织发表的一份题为“教学专业的一份统计概况（2002年）”的调查表明，尽管自1990年以来在招聘新教师方面取得大幅度进展，人口压力和减少大量失学人口的要求正在使很多发展中国家的这一长期存在的现象继续恶化。到2015年在所有国家实现人人享有教育（EFA）的这项具有挑战性的目标受到严重威胁。在发达国家中，全面短缺、某一学科或地域性的教师短缺（或三种情况都存在）现象日趋严重，以致很多经合组织国家的教育部长正在就一项具体项目进行合作，针对解决这些问题的措施交换意见和信息。争取普及终身学习制度的努力取决于能否成功解决这些问题。

问题和难题

各国存在的难题有所不同，在发达国家，教育工作者严重老龄化，与此同时，对作用和职责进行实质性重新定义的要求与日俱增，从而学校和教育系统成为包括所有公民在内的终身学习系统的支柱。在很多这些国家中，与薪酬较高和压力较小的职业相比，教学对青年人来说相对不具吸引力，加之选择从教的人在工作3-5年之后离开教学岗位速度的加快是造成这一现象的主要原因。国际劳工组织/联合国教科文组织联合专家委员会的报告（CEART）多年来已对这种情况提出警告（cf 1994、1997和2000年报告）。从而，国家、地区或国家内的各个地方开始采取广泛的特殊措施征聘和留用教师，其中包括大幅度调整工资和职业结构，放松资历和能力标准并在国内和跨国界展开专门的招聘活动。这些国家中需要解决的主要问题是教师培训标准，确保贯穿教学生涯的持续专业发展，根据新的期望值调整职业，寻求资源，以使工资水平与其它专业不相上下，工作组织、工时、学校中的压力和暴力以及随着信息和通讯技术变得日益重要时教师发挥的作用。

在发展中国家，几十年来存在着的教师长期短缺及缺乏基本教育和学习条件的情况造成人数过多的授课班、高淘汰率、不能获得最起码的准入，特别是女童，以及教育质量的普遍低下。在很多这些国家中人口持续的高速度增长超过了对教师的雇用水平，此外他们当中的很多人不符合起码的资历标准，以致屡次发生学校教学条件糟糕的情况。人体免疫缺损病毒/艾滋病目前在很多南撒哈拉非洲国家，并可能在今后几年中在其它贫穷国家或国家地区中的传播进一步摧残着教

育和教学专业。对一些非洲国家的估算表明，教师的死亡率高于教师培训机构培养的总人数。与此同时，几乎国际劳工组织所有成员国均确定了到 2015 年实现普及初级教育的目标，随着教师短缺现象的倍增，这项目标变得越来越不可能实现。在这些国家中必须解决的主要问题包括教师最初的教育水平，提供基本的在职培训，为吸引更好的教师候选人而提高工资以摆脱低薪水平，并在严重的预算和财务紧张的情况下提供其它创收活动，提供基本教学支持基础设施，不利于女童接受教育机会的性别不平等，以及解决人体免疫缺损病毒/艾滋病的蹂躏问题。

不同社会经济水平国家所具有的一个共同问题是如何使教育当局（公立和私营）与教师工会之间的重要社会对话制度化，这项举措能够促进和鼓励积极的教育改革。

国际劳工组织建议的行动手段

一项解决这些问题并帮助成员国及社会伙伴增强教学工作的吸引力并达到教育质量目标的行动计划的基础是一项研究计划、社会对话论坛和将于 2004 – 2006 年期间撰写的一份综合报告。这项计划将在地区的基础上以研究工作为开端，以便更好地了解国家内部存在的障碍和可能的解决办法。这项研究与国际劳工组织部门会议和国际劳工组织/联合国教科文组织联合专家委员会（CEART）此前提出的政策建议，以及代表们提出的国家分析和良好做法将共同形成每个地区社会对话论坛的基础，这些论坛的目的是更准确地确定主要障碍及解决这些障碍的政策、法律和其它必要措施。这些地区研究和对话结果将综合编入 2006 年由劳工局撰写，并向理事会、国际劳工组织/联合国教科文组织联合专家委员会和所有成员国提交的一份综合报告。作为行动计划的一部分，将建立一个监测和评价机制以评估这项计划对国家政策和行动的影响。

非经合组织国家的具有地区针对性的研究和信息交流

劳工局将在非洲、拉丁美洲和加勒比地区、亚洲和太平洋以及东欧/中亚利用适宜的方法（地区调查、国家案例研究、精心制定比较性指标等）对上述一开始提到的地区中的大多数国家面临的主要问题开展地区研究，以替代标准的国际部门会议。为了加强将这项工作融入体面工作总体计划和战略目标，在国际劳工组织内，研究方案将是与社会对话部门其它单位（工人活动局、雇主活动局、国际重点计划/对话），国际劳工组织分别负责政策整合和减贫战略文件（PRSPs、即整合）、教育和培训事务（国际重点计划/技能、消除童工劳动国际计划、都灵中心）的一些单位以及就地区确定的目标和工作计划与地区局进行协商的问题。为了尽可能筹集资源并避免重复工作，国际劳工组织、联合国教科文组织和其它组织将作出努力把有关教师指标的工作纳入这项研究。

然后将把这项研究产生的背景文件提交给上述提到的非洲、拉丁美洲和加勒比、亚洲和太平洋以及东欧/中亚地区召开的按为此目的提供的总体经常预算和预算外资源比例邀请的由成员国政府、雇主和工人（教师）的代表参加的四个地区专题会议或座谈会供讨论。为了尽可能发挥它们与国际劳工组织其它战略目标相结合的实际效果和工作，将与部门和技术会议及相关问题部门内的地区政府协调员、雇主和工人组以及国际劳工组织地区局进行磋商，确定地区会议（大会、座谈会或其它会议）的确切内容。这些会议将有重要私营部门代表的共同参与，它们参加的人数按 2003 年召开的有关卫生服务和公共服务其它联合部门会议最初商定的百分比确定（在这些完全或大部分是政府作为唯一或主要雇主的公共服务部门中，每三名工人代表配一名雇主代表参加）。

还将向地区会议或座谈会提供国际劳工组织和国际劳工组织/联合国教科文组织过去关于就主要问题进行政策对话召开的相关会议的结果：

- 国际劳工组织以往教育部门会议的结论和决议（1991、1996 和 2000 年）；
- 国际劳工组织/联合国教科文组织关于实施有关教学人员建议的联合专家委员会（CEART）的结论和建议（主要是最近的四份报告 — 1994 年、1997 年、2000 年和将于 2003 年 9 月召开的会议的报告）；以及
- 提供两份适用于教学人员的国际标准文书 — 国际劳工组织/联合国教科文组织关于教师状况的建议（1966 年），以及联合国教科文组织关于高等教育教学人员状况的建议（1997 年）。

将在可得财务资源的范畴内邀请国际劳工组织/联合国教科文组织联合专家委员会的专家作为会议的顾问。也将邀请普及教育宣传运动内的主要机构运作者（首先是联合国教科文组织，还有联合国儿童基金会、联合国开发计划署和世界银行）参加会议，提供它们的知识和经验。

用以加强教育中的社会对话的政策对话论坛

涉及政府和社会伙伴的地区会议的目的如下：对劳工局编制的研究结果和背景文件作出反应并介绍它们自身的研究和经验；通过社会对话过程对解决地区中引起成员国政府和社会伙伴关注的国家中的主要问题和难题提出可行措施。地区会议的结果可根据地区所表达的要求采取建议、指导方针、结论或其它形式。预计将在所有四个主要地区中开展研究和政策对话论坛，不言而喻，开展这类广泛的活动将需要获得国际劳工组织地区资源和其它伙伴的额外预算支助。

劳工局也将通过技术咨询服务和/或创建一个信息互联网并与地区主要行动者沟通，根据具体国家的要求在贯彻会议结果方面发挥作用。这项技术支持将根据国际劳工组织开展这类工作的资源水平而定。然而，将在一揽子行动计划内为

这类支助提供少量种子金，以便吸引成员国、社会伙伴和有兴趣支持这些活动的国际政府间或非政府组织提供补充的财务和技术支持。

经合组织国家

对经合组织国家而言，劳工局建议继续和加强与经合组织在 2002 年 3 月发起的关于招聘和留用教师项目方面的合作。然而劳工局将与经合组织秘书处和成员国协商，探讨在该项目于 2004 年结束时为继续开展这项工作而选择几个愿意在国际劳工组织权责范围内确定的重点项目进行合作的国家的方法。将与部门和技术会议及相关问题委员会的地区政府协调员、理事会雇主和工人组、经合组织工会咨询组（TUAC）以及上述提到的认为适宜的国际劳工组织各单位进行磋商开展这类合作。

评估和监督

作为其影响分析的一部分，国际劳工组织将设计一种简易的监督手段，以评估研究、政策对话及与各国的合作对国家政策、立法及解决主要问题和难题的措施产生有效变化方面的影响。这项监督分析的结果将构成于 2006 年编制的综合报告的组成部分，对于研究、政策对话论坛以及与各国协作开展的技术合作/咨询工作方面的结果，以及在国家和国际级观察到的影响加以总结综合。内容还将包括吸取的经验教训汇总，有利的成果和遭遇的失败。

综合报告将提交给理事会考虑并作为向国际劳工组织/联合国教科文组织联合专家委员会 2006 年会议的一项主要投入。一旦经理事会批准后，它将以通常的方式提交给所有成员国。

3. 通过促进体面的劳动，提高纺织、服装、制鞋业（THC）的竞争力

2004 - 05 两年期整体行动计划建议

纺织、服装、制鞋产业（THC）由于其全球性质，正承受着国际竞争极为严重的压力。近几年来，随着多种纤维协定逐渐解体，以及将于 2004 年彻底取消联合配额制，这种压力更是变本加厉。纺织、服装、制鞋产业市场全面开放，将会特别冲击最易受到损害的发展中国家。没有配额，这些国家只能靠改进自己纺织、服装、制鞋业的生产，提高质量与竞争力。这些变化，将影响某些企业的长期生存能力，将改变竞争因素，还会左右就业与劳工惯例的发展趋势。在这种情况下，就务必在适当的框架内研究如何提高竞争力。这一框架有经济因素，也还要有社会因素，社会因素越来越决定着企业在国际上的竞争地位。

如果分析纺织、服装、制鞋产业的竞争力因素的发展趋势，就会发现社会因素的位置越来越重要。企业的内部竞争力，特别取决于有利的社会环境，有利的

社会环境的基础是良好的劳工惯例，还特别取决于各社会伙伴之间建设性的对话。社会环境恶化时，企业就无法满足市场新的要求（及时而高批量的需求——回应式生产），工人就不能主动地完善自身技能，也就不能保障所要求的质量水准。因此，竞争力就会降低，在竞争激烈的市场上，就会导致有关企业关门，损失就业机会。

企业的外部竞争力，也受企业在遵守国际劳工标准方面的形象的影响。纺织、服装、制鞋业产品的国际市场，其实深受最终消费者态度的影响。他们越来越关心所购买的鞋或服装的生产条件。这就解释了行为守则以及其它私营自愿主动行动激增的原因，对纺织、服装、制鞋业而言，主要是指遵守国际劳工组织的核心标准。

国际承包企业，无论是设在工业化国家的纺织、服装和制鞋公司，还是主要分发链，当他们需要进行国际转包时，在招标细则上越来越经常地注明：遵守基本国际劳工标准与所在国的国家劳动立法。这种做法趋于普及，能左右国际定购人的战略决策，因而，也就影响着企业的竞争地位，这取决于企业遵守基本劳工标准和国家立法的能力，

鉴于竞争力的社会因素在纺织、服装、制鞋业中越来越重要，以及这些因素与国际劳工组织战略目标的一致性，建议于 2004—05 两年期内，在该领域的三方代表协作下，制订并尝试通过促进体面的劳动提高纺织、服装、制鞋业的竞争力的总体措施。该措施一旦制订，就应在总体行动框架内进行尝试。这个框架将包括少量试点项目，在经部门三方成员事先选出并且表示有意参与这种尝试的国家中实施。

通过促进体面的劳动，提高与改善纺织、服装业竞争力的第一项试点项目，最近已在摩洛哥推出。该试点项目是在国际劳工大会期间摩洛哥王国与劳工局之间签订的 2002—05 期间合作计划协议的部分内容。

在 2004—05 两年期内，劳工局提议把这种尝试扩展到其它国家，以便推广在摩洛哥取得的有关经验。

该项目的第一阶段，是在该领域的三方成员协助下，选定有意参与推广尝试的国家。这些国家的纺织、服装、制鞋业应是处于发展阶段，需要提高质量水准。在这方面，竞争力的社会因素又起着重要作用。

随后要做的是，在所选定的国家，首先重点突出在其与经济发展诸方面相互依赖的关系中对竞争力至关重要的社会因素。

总体目标是，在每个国家根据其特点，制定一项战略措施，从而提高纺织、服装、制鞋企业的水准，并且与社会经济层面相协调，以便在这些行业中促进体面的劳动。

即刻目标是：

- (1) 综合与评估有关纺织、服装、制鞋业的知识情况，查明包括社会因素在内的竞争力各主要方面的内容；
- (2) 确定并落实有助于通过促进体面的劳动，提高竞争力的总体计划和政策；
- (3) 发展该领域各社会伙伴的协作与对话能力，以便制订并实施纺织、服装、制鞋业社会经济发展的总体战略。

在每个国家开发的成果，将包括一项整体协调措施，通过促进体面的劳动，提高劳动生产率和竞争力。

主要活动是：

- (1) 开展纺织、服装、制鞋业的社会经济“现状说明”，以确定竞争力的社会和经济要素。“现状说明”可以由国家顾问在劳工局的技术支持下完成；
- (2) 在每个国家设立三方指导委员会，其职责是监督有关项目的良好运行。委员会将提出项目的方针，审批研究阶段（现状说明），在劳工局的协助下拟定权责与行动计划草案；
- (3) 在劳工局协助下由指导委员会制定的行动计划草案，将提交给有关通过促进体面的劳动提高纺织、服装、制鞋业竞争力的全国三方研讨会讨论通过；
- (4) 行动计划最后文本将包括两个部分：
 - 第一部分将包括要在国家一级落实的计划与政策；
 - 第二部分将确立部门三方成员希望劳工局特别协助的各个领域。

指导委员会将负责各项计划与政策的后续工作及落实情况。还将负责就向劳工局所要求的各项支助计划活动与之交涉。

预计劳工局也要负责协调各指导委员会及其秘书处的工作。

每个国家的各种实施方式可相互比较。

各项拟议活动的落实，要始终与国家三方成员协商。

项目的协调工作，由部门活动局负责，并且与有关地方分局和多专业工作队密切合作。

还要确保与政策规划局整合司以及工人活动局（ACTRAV）、雇主活动局（ACT/EMP）、对话和宣言国际重点计划（IFP/DIALOGUE et DECLARATION）的密切合作。如有必要，可设立一个小型协调科。

此外，将在劳工局设立一个扩大技术委员会，以便对每个国家提出的要求采取后续行动。每个技术委员会的组成，将根据所要求的性质区别对待。

* * *

上述一系列试点活动结束时，将对国家所实施的各项计划进行评估。并将有关这一评估情况以综合报告的形式提交所有部门三方成员。

附件二

2001—03 年部门会议与会政府

会 议	邀 请 数	与 会 数	地 区 分 类				使 团 ¹
			非 洲	美 洲	亚 太	欧 洲	
银行及金融部门	20	16	2	4	4	6	5
旅馆、餐饮和旅游	25	22	4	5	4	9	5
有色金属 ²	8	8	1	2	2	3	—
林 业	20	13	1	2	4	6	2
市政部门	18	11	4	1	2	4	2
建 筑	23	12	3	2	3	4	1
海事劳工标准 ³	12 / 22 ⁴	12 / 18 ⁴	7	5	4	14	—
石油和燃气	18	12	2	3	4	3	2
邮政和电信	22	10	2	1	4	3	2
民 航	全部 (20) ⁵	50 (11 / 20) ⁶	10	9	15	16	16
机械与电力工程	全部 (20) ²	20 (8 / 20) ⁶	7	—	7	6	2
矿 业	全部 (18) ²	26 (13 / 18) ⁶	7	5	6	8	5
卫生部门	全部 (18) ²	29 (6 / 18) ⁶	9	8	4	8	5
公共应急部门	全部	28	5	5	9	9	12
烟 草	全部	21/2 ⁴	4	6	6	7	11/2 ⁴

1. 只由驻日内瓦使团代表出席（地区分类中已包括）。2. 专家会议。3. 高级工作组。4. 与会者 / 观察员。5. 最初建议邀请数。6. 最初名单中的参加数。