



## 第三项议程

### 治理、社会伙伴关系和全球化：对有关问题的初步探讨

#### 一. 引言

1. 去年 11 月份，工作组决定在 2003 年 3 月就“治理、社会伙伴关系和全球化”这一主题举行第一次讨论，并要求劳工局准备一份概念性文件，概括供讨论的主要问题。可以预见，本文件的讨论将确定在 2003 年 11 月提交和讨论的更实质性文件的内容。
2. 治理及社会伙伴关系在其中的作用与如何才能改善全球化的社会影响问题高度相关。良政是成功发展的先决条件，这一点目前已得到广泛承认。这包括利用全球化达到更高的经济增长率和更广泛地分享其好处的能力。在目前迅速的经济一体化的环境下，全球治理问题已呈现相当的重要性，然而，本文件并不涉及这些问题，因为全球化社会影响世界委员会正在处理这些问题。
3. ‘治理’一词，当在社会科学文献中使用，可以定义为控制、指导或调节决定一个经济和一个社会运行的一整套制度和政策的影响。它是一个比政治权力结构和政府的作用，包括支持经济运行的经济和社会制度的作用更加广泛的概念。这些制度包括指导非政府参与者，诸如雇主组织、工会、以及非政府组织（NGOs）之间相互作用的正式和非正式准则和规定的框架。社会伙伴关系指为达到相互认同的经济和社会目标，政府和雇主组织及工人组织之间的协作关系。

#### 二. 治理、社会伙伴关系和全球化的相互关系

4. 治理与全球化及其社会影响的相关性可以陈述如下：为了获得全球化在实现更高水平的增长和创造就业方面的经济利益，许多国家对贸易和投资流动实行了自由化，但如此自由化的实际影响在很大程度上取决于治理的质量。例如，有限的设计和实施经济政策的能力也

许会导致自由化措施的范围、时间选择和顺序安排不恰当，因此产生不利的结果<sup>1</sup>。与此相类似，例如，表现在政治和社会不稳定、腐败严重、产权无保障、合同执行不力、宏观经济不稳定以及市场严重扭曲方面的不良治理会妨碍一个国家获得全球化的全部好处。这种情况妨碍了国内投资者开拓出口市场的新机会，国家也吸引不到外商投资。类似地，还会阻拦对经济结构的必要调整。

5. 上面描述的不良治理因此严重限制了可以从全球化中获得全面的经济利益。它同时也会加大社会成本。经济的对外开放，尤其是在不良治理的情况下，会使之面临更大的经济波动甚至经济危机的风险。调整的过程也会产生输家和赢家。所有这些会转化成更大的经济不稳定，而这必须通过强大的社会制度来补救，以增加社会保护，向输家提供调整援助，以及使其能够公平获得新的经济机会。而在治理差的国家，这样的制度薄弱或缺乏，这个事实大大地增加了全球化的社会成本。
6. 社会伙伴关系是治理和全球化总体关系的一个重要部分。良政的基本要求是应该有这样一些制度，它们能够使利益团体有效参与影响他们利益的政策的设计和 implementation。在这个框架之中，自由而独立的工人组织和雇主组织可以充当压力集团以促使产生有着更多参与的、透明和负责任的政府。同时，社会伙伴关系可以是提高生产率 and 经济竞争力的重要力量。正因为如此，有效的社会伙伴关系在使全球化社会成本减到最小，以及确保有更公平的机会获得其好处方面起关键作用。

### 三. 对治理问题的兴趣日益增加

7. 之所以有越来越多的注意力投入治理这个广泛的问题是由于几个相互联系的源由造成的。一个是人们认识到治理不善是发展失败的一个基本原因。这方面的极端例子是不断增多的“政府失败”的发生或政权的垮台，从而导致了无政府状态和经济衰退<sup>2</sup>。更广泛而言，将注意力只集中在经济政策上，诸如“纠正物价”，私有化或宏观经济稳定，要想取得经济发展是远远不够的，这一点越来越得到公认。基于这一方式的 80 年代早期结构调整政策的失败已有力地证明了这一点。通过 90 年代转型经济的经验，这种认识得到了加强，该经验突出了适当的制度对于市场经济运作的至关重要性。如果不在事先发展一套有效的产权和合同实施制度以及控制掠夺性市场行为，私有化和经济自由化会产生让人失望的结

<sup>1</sup> 参见向前两次工作组会议提交的报告：“贸易自由化和就业”（GB. 282/WP/SDG/2），以及“全球经济投资和体面工作”（GB/285/WP/SDG/2）。

<sup>2</sup> 参见《发展和变化》，2002 年 11 月第五号 33 期：特别问题；政府失败，跨台和重建。另可参见 Karl Wohlmuth, H. Bass 和 Frand Messner（编辑）：“良政和经济发展”（Lit Verlag, Munster, 1999）。

果。类似地，1997/8 年的亚洲金融危机提供了一个说明对金融部门的正确监管和良好的公司治理是多么重要的生动实例。

8. 在经济思想方面也有对应的转变，即把更多的注意力转到决定经济业绩的制度因素<sup>3</sup>。一个有保障的产权制度、降低经济交易成本以及在经济代理人之中消除腐败和“要租”行为的重要性越来越得到一致公认。“社会资本”或支持市场经济中代理人之间的相互作用的机构网络和价值（如信用）的作用也越来越被人们认可<sup>4</sup>。集体行动问题和将利益团体的活动引向共同利益的问题也得到承认<sup>5</sup>。
9. 支持加强基本人权和民主的运动也刺激了对良政问题不断增加的兴趣。人权的促进已经被认为不仅是一个基本目标本身，而且是确保良政和达到经济发展的一个重要手段。而且，良政反过来对于确保完全实现这些权利是必不可少的。
10. 将减少贫困置于发展努力的中心位置，这一新的国际共识也导致人们认可良政是有效减少贫困的一个必不可少的要素。治理不善的后果，诸如严重的腐败和通货膨胀，对穷人的冲击最大<sup>6</sup>。为精英阶层利益服务并且把穷人排斥在参与市场之外的制度是贫困长期存在背后的重要因素。例如，治理不善表现在这些特征上面：诸如缺乏获得贷款的机会、产权无保障、市场准入的监管障碍都起到了将穷人限制在非正规部门之中的作用<sup>7</sup>。同样，政府无能力提供基本的公共服务，诸如教育和医疗，也对穷人的影响最不利。更广泛而言，缺乏民主的治理导致忽视穷人的利益，并对他们的需要不能充分地做出响应<sup>8</sup>。

<sup>3</sup> 要全面回顾该文献，参见 Lin, Justin Yifu 和 Jeffrey B. Nugent “制度和经济发展”，由 J. Bherman 和 T.N.Srinivasan（编辑）的《经济发展手册》3A 卷，(1995 北部荷兰、阿姆斯特丹)。并参见 John N.Drobak 和 John V.C.Nye（编辑）的《新制度经济学的前沿》（学术出版社，1997 年）。

<sup>4</sup> Hall, Robert E. 和 Charles I.Jones: “为什么一些国家比其它国家生产更多的产量？”《经济学季刊》第 114（1）期，1999 年 2 月，第 83-116 页。

<sup>5</sup> Olson, Mancur: 《集体行动的逻辑》（剑桥大学出版社，英国剑桥，1965 年）是该研究领域的基本著作。

<sup>6</sup> 世界银行：《2003 年世界发展报告：为市场建立制度》（世界银行，华盛顿哥伦比亚特区，2002 年）。

<sup>7</sup> 关于治理不善和非正规经济的存在与发展之间联系的进一步讨论，参见第 90 届国际劳工大会（2002 年）通过的关于体面劳动和非正规经济的决议。

<sup>8</sup> A.K.Sen: “作为自由的发展”（Knopf, 纽约，1999）。

#### 四. 目标和促进性策略

11. 对于良政的关键要素现在正在日益形成共识<sup>9</sup>，它们包括下列内容：

- (a) 尊重基本权利，包括那些包含在《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》中的内容，法治以及廉洁、透明和负责任的政府。
- (b) 有效的产权和合同实施制度。
- (c) 对市场进行监管以制止欺诈和反竞争行为并促进良好的公司治理。
- (d) 确保经济稳定的财政和货币制度。
- (e) 提供社会保护和管理社会冲突的制度。这包括强有力的、符合国际劳工组织标准的劳动力市场制度。
- (f) 适当水平的社会资本和信用以支持经济交易。

12. 还有不断增多的关于良政决定因素的研究。正如前面提到的，一股很有影响的思潮强调尊重个人权利和民主过程是良政的先决条件。没有这一点，就不能适当地处理政府行动的合法性、负责性和透明问题。已经确认的其它对治理质量有影响的事物包括如下：

- (a) 政府的规模和对经济的控制程度。一些研究得出结论：政府越大，搞腐败和由特殊利害关系人把持监管过程的机会越大。
- (b) 更开放的国际贸易似乎与更好的治理相关。
- (c) 市场竞争力的大小似乎也很重要。进入经济活动更容易将有助于减少掠夺行为，并为贫穷的生产者扩大经济机会。
- (d) 已确认费时、花费昂贵以及难以获得的司法制度是经济交易和良政的重要阻碍<sup>10</sup>。
- (e) 在一些领域缺少的制度。这很重要，因为制度之间有强有力的互补性。在发展中国家缺少的制度的例子包括市场缺乏某种形式的保险、破产程序和知识产权。

<sup>9</sup> Rodrik, Dani: “高质量增长的制度：它们是什么以及如何获得之”（在 1999 年 10 月国际货币基金组织第二代改革大会上发表的文件）。

<sup>10</sup> Richard E. Messick “司法改革和经济发展：问题调查”《世界银行研究观察家》第 14 卷第 1 期（1999 年 2 月）。

(f) 非正规制度的不充足。尽管这些东西在治理方面常常起重要作用，但它们严重欠缺，即与正规制度相比，它们往往规模有限并且将某些群体排斥在外。

13. 这一类研究已经影响了捐资机构和国际组织的政策。改善治理已经成为援助政策<sup>11</sup>的一个重要目标，而治理标准在提供发展援助的条件中起重要作用<sup>12</sup>，现在一些捐资国家将尊重基本人权和民主政府作为获得发展援助的一个条件。针对加强治理的发展援助已经包括广泛领域的活动。这包括支持发展选举制度和民主政治制度；强化公民社会组织；加强政府机构的工作、负责性和透明度；改进金融制度监管的研究和培训项目；促进更好的公司治理；及改革司法制度。对此种援助的影响无疑很难加以评估，可得到的几个评估显示了结果有好有坏。
14. 然而，该领域并非不存在不同的观点。一些发展中国家拒绝基于人权和民主的前提条件，将此视为侵犯国家主权。它们倾向于以更狭隘的观点看待治理问题，即围绕增加政府机构的能力和效率而不管政治制度的性质<sup>13</sup>。暗含于这个观点中的东西是拒绝民主对于良政和成功的经济业绩是必不可少的主张。当然，在不民主的国家，也有高效的行政管理和成功的经济的事例<sup>14</sup>。民主本身并不总能确保良政，这也是千真万确的。但这样的论点忽视了根本的要害，即：尊重人权本身是一个重要目标。
15. 另一个不同点在于加强治理所采取的策略<sup>15</sup>。一种观点认为，良政的要求，包括所需要的制度的类型，对所有的国家都基本类似。它宣称，对于民主、自由市场经济而言，在经济制度方面的主要要求是政府对产品、资本和劳动力市场最低水平的干预。因此，包括一切的药方是贸易和资本账户自由化、劳动力市场灵活性和私有化。这个观点也意味着：由于对所有国家的制度要求都基本类似，发展中国家只要简单采用工业化国家成功制度的蓝图就会做得很好。与此相符的是，它们也不应担心在诸如金融监管和知识产权领域制度规则与共同的国际标准一致的问题。与之对照，相反的观点是，有着多种可能的成套制度安排，它们是可行的，并且与良政和成功的经济业绩可和谐共存。主张者通常提出发达国家本身制度安排的多样化来支持此一观点。从这个角度看，在文化、制度历史和可得到的物

<sup>11</sup> 关于这一点有一个很有影响的早期陈述，参见《开发援助委员会关于参与性发展和良政的定位》（OECD，巴黎，1993）。

<sup>12</sup> Crawford, Gordon: “评估欧盟促进人权、民主和良政：走向参与的方式”，《国际发展杂志》第14卷，2002年，第911-926页。

<sup>13</sup> Martin Boas “治理作为多边开发银行的政策：非洲开发银行和亚洲开发银行的案例”，《欧洲发展研究杂志》1998年12月第10卷（2）。

<sup>14</sup> Leftwich, Adrian “治理，政府和发展的政治学”，《发展和变化》第25卷（1994），第363-386页。

<sup>15</sup> 参见 Rodrik, Dani 同前书，对这个问题进行了很好的探讨。

力和人力资源方面，当地条件的差别应该对制度发展产生决定性影响。引进的蓝图不大可能奏效，因为制度需要适应当地条件的差别。一个更好的方式是支持试验以及在制度发展的过程中学习。这也就意味着国家应该谨防“大爆炸”式的经济改革处方，因为这样会过低估计制度发展所需的时间和涉及的困难。

16. 在 2003 年世界发展报告中，世界银行总结了其关于制度发展战略问题的观点。它强调确认需要开发的不存在制度的重要性；确保补充的制度到位的重要性；在制度发展中促进适应和创新，考虑到现有的行政能力，人的潜在能力和技术的重要性；以及确保竞争力、开放贸易和信息自由流动的重要性。还应该将制度设计得简单而且与激励机制可和谐共存。一个压倒一切的目标应该是形成使市场更有效率、一体化和范围广泛的制度。

## 五. 国际劳工组织和社会伙伴关系

17. 国际劳工组织长期以来一直在促进良政的一个关键方面，即社会伙伴关系。国际劳工组织的三方性结构可以被看作是认可社会伙伴关系对达到社会正义以及经济和社会发展的重要性。还有促进治理的这个方面的长期一贯的战略<sup>16</sup>。从根本上看，它涉及促进基本劳工权利（尤其是结社自由和集体谈判的权利）；促进支持社会对话和协作产业关系的法律框架和制度机制的产生，通过培训和其它形式的技术援助，加强工人组织和雇主组织的能力。人们将注意到本战略的组成部分是目前通过诸如强化尊重基本人权和一般性的公民社会组织的能力和作用促进更好治理的类似战略的先驱者。
18. 国际劳工组织对促进社会伙伴关系承诺的长期理论基础也与最近出现的支持促进良好治理的一些论点相一致。从根本上说，在承认改善治理、经济业绩和社会公平的制度因素的重要性方面有共同点。关于通过使利益团体组织更加‘包罗万象’以调解局部利益的重要性在看法上也有类似的地方。对于国际劳工组织而言，这种一致就转变成这么一个观点，即加强社会伙伴关系，使它们参与制订和实施影响它们利益的政策是为社会共同利益调和冲突利害关系的最好方法；是调动力量支持经济改革和保持产业和睦及维护社会安宁的最好方法；是促进协作努力提高生产率和经济业绩的最好方法；是确保指导劳动世界的制度最适应当地特征的最好方法。另外，促进基于尊重基本劳工权利的社会伙伴关系对推进人权和民主、负责和透明的治理将作出重要贡献。
19. 最后，正如前面指出的，社会伙伴关系在应对全球化的部分关键挑战方面也可以作出重要贡献，诸如提高国际竞争力的需要，促进经济改革，提供更多的社会保护和调整援助，处理经济冲击和危机的后果，以及更公平地分享全球化的好处。

<sup>16</sup> 参见第 90 届国际劳工大会通过的关于三方性和社会对话的决议（2002 年）

---

## 六. 供进一步讨论的备选问题

20. 以上对问题的回顾提出了几个备选问题可供 2003 年 11 月集中讨论:

- (i) 国际劳工组织对促进良政的作用和贡献。考虑到国际劳工组织在促进良政方面一直是倡导者，尤其是在社会伙伴关系方面，审查在这一领域如何通过充分利用对治理问题新的兴趣增强国际劳工组织的作用，可以说是适时的。这将涉及评估已经取得的业绩，审查其目前的战略,以多边体制中其它主要参与者的战略作参考。
- (ii) 关于如何增进社会伙伴关系在使全球化的利益最大化，以及更加公平地分享其好处方面的贡献。
- (iii) 以回顾成功的经验为基础，对有效的社会伙伴关系如何可以为良政的其它方面，诸如良好的经济管理和改进的公司治理作出贡献作更详细的研究。
- (iv) 对有关良政决定因素的文献作实质性的研究，从中可以得出政策方针。

2003 年 2 月 5 日，日内瓦。