



第十项议程

2006-09 年战略政策框架的初步协商

导 言

1. 战略政策框架每隔 4 年为理事会提供机会，在没有需要立即作出财务决定的压力下，就计划和预算方面长期性政策大问题提供指导。初步的磋商对于拟定 2006-09 年的战略政策框架至关重要。
2. 本文件基于劳工局最近几个月就战略政策框架选择方案所作的非正式磋商。许多三方成员以高度的热忱抓住这次机会，向劳工局提供了内容翔实的指导。
3. 非正式磋商已经得出三个初步的结论：重申《体面劳动议程》围绕四大战略目标展开；为了争取产生更大的影响，必须通过查明重大优先事项，使劳工局的活动更具针对性；以及支持加强国际劳工组织援助在国家中所产生的效果。
4. 有关战略政策框架的初步磋商会指导劳工局编写将提交 2004 年理事会的最后建议。
5. 文件首先讨论国际劳工组织行动的背景，然后用 4 个章节介绍变革的基础、计划的优先事项、行动手段和国际劳工组织的能力。

国际劳工组织行动的背景

6. 理事会已经批准以四大战略目标为中心的《体面工作议程》。为了结合实际处理这些目标，考虑在哪些领域可以期待国际劳工组织作出重大贡献将是有益的，有助于更好地为劳工局确定轻重缓急。国际劳工组织 2009 年以前面临的三大挑战查明如下：全球化、贫困和企业中的体面工作。

全球化的挑战

7. 全球化是客观事实。它既是必需的，又是不可避免的。然而，全球化的益处对于太多的人来说是可望而不可及。大家普遍认为，现行的规则和惯例不能为所有的人、特别为那些最需要的人确保机会公平。人们用就业和社会保护的后果评估全球化。被排斥者希望全球化的机会惠及他们。那些受到不利影响的人寻求援助希望获得其他出路。在太多的国家和区域，紧张局势和冲突的根源可追溯到缺乏足够的投资、就业和基本保障的机会。随着更多的国家开放经济，人们也提高了对强有力社会协商一致的必要性的认识。国际劳工组织作为一个三方机构，在多边体系中享有非常独特的地位，可以同时在全球范围和地方一级推动拟定基于公平和社会经济包容的规则、政策和惯例。全球化社会影响面世界委员会的结果将使国际劳工组织在指导国际发展议程朝着更具包容性的全球化方向发展方面，发挥主要作用。

贫困的挑战

8. 富足与大规模贫困长期并存，此乃当今令人堪忧的特征。特别在亚洲，一些国家在减贫方面取得重大进展。国际社会已经制定了到 2015 年贫困减半、消除饥饿这一雄心勃勃的目标。千年发展目标继而动员国家努力、捐助界和多边开发机构。国际劳工组织有责任为推动就业和企业创建成为脱贫手段的政策和计划提出令人信服的理由。2003 年 6 月，国际劳工大会核可了局长报告中提出的、通过体面工作实现脱贫的做法。这就为体面工作成为国家和多边政策与计划的核心、使穷人脱贫打下了坚实的基础。

企业中的体面工作挑战

9. 创业精神、企业和创造工作是充满活力社会的基础。但是，找到一个其保障程度足以维持社会融合、个人自由和家庭稳定的就业，对于许多人来说，是一个可望而不可及的期望。国家资助的保障体系，从社会保护到教育，都受到削弱。企业面临激烈竞争，努力增加灵活性以减少调整成本。在工作场所，敬业和合作减少。在非正规经济中，企业和工人个个自危，社会凝聚力在减少，排斥在抬头。答案是兼顾包括微型、小型企业和跨国公司在内的企业与就业、机会与保障。国际劳工组织必须从正面应对创造好的工作、在企业内并以企业为中心组织社会生活的挑战。

变革的基础

10. 全球化、贫困和企业中的体面工作是期望国际劳工组织引导取得重大成果的三个领域。这些挑战证明国际劳工组织的权责继续有用并提出了 2009 年之前的优先事

项。国际劳工组织对三个挑战中每一个挑战的真正贡献必须建立在国际劳工组织自身的比较优势上。

三方性

11. 雇主组织和工人组织与劳动和就业部的呼声、参与和行动能力是衡量国际劳工组织成功的标尺。国家、区域和全球三方行动的能力得以提高对应对三个挑战至关重要。关于三方性和社会对话的决议（第 90 届国际劳工大会，2002 年）恰当地忆及社会对话是实现国际劳工组织战略目标的手段。国际劳工组织的所有计划都是为该目标服务的。

为人民谋实效

12. 拥有不同就业身份、处于不同人生阶段和文化的人民享有劳动机会和有人情味的劳动条件，这是国际劳工组织任务的核心。对变革的衡量方法是人民和体面工作。地方、国家、区域和全球的政策与计划必须处理人民在工作世界之中和其周围生活的多面性并解决他们的不同需要。生命周期中的性别方面对于理解和纠正男女在家庭、社区和工作场所中机会和待遇的差别至关重要。对体面工作采取生命周期法，承认人在不同人生阶段会依靠不同的保护和机会组合，从为童工另谋出路到青年的就业能力、工作母亲的保护、包括终身学习在内的整个工作生活期的体面就业机会、和收入保障与老年护理。

政策整合

13. 《体面劳动议程》的中心是整合经济社会政策。公平的全球化要求全球经济、金融和社会发展政策更加连贯。同样必要的是 4 个战略目标进一步整合，为三方成员提供连贯一致的政策框架和技术咨询与援助，提出符合各国国情的方案和政策组合。必须进一步加强国际劳工组织在全球、区域、国家、部门和地方各级推动一体化计划的能力。

计划的优先事项

14. 为了实现更程度的相关性，到 2009 年，国际劳工组织必须已经对上述三大挑战作出重要的和公认贡献。战略政策框架提供了根据其对该目标的贡献评估现有优先事项和计划的机会。这就意味着其它重要领域的工作必须调整方向或减少受重视的程度。本节在各个战略目标中提出一些优先事项，请理事会以批判的眼光研究和讨论。

国际劳工标准和工作中的基本原则和权利

15. 充分实现和执行工作中的基本原则和权利为国际社会提供了一个普遍性社会基准所需的共同工具。这是更具包容性的全球化所必需的一个方面。对结社自由和集体谈判的重新重视，消除童工劳动、强迫劳动和歧视，这是衡量对该社会基准承诺的标尺。进一步巩固这一承诺至关重要。
16. 国际劳工标准是各国根据自身特点实现社会和经济平衡发展的有力工具。劳工标准给公平的经济社会发展提供了形式和内容。需要作出新的倡议，将国际劳工标准作为经济社会发展的工具加以推动和实施，使之获得新生。三方磋商是该进程的关键内容。
17. 必须从国际劳工组织标准与工作中的基本原则和权利的角度，评估层出不穷的自愿性行为守则、公司的社会责任、对社会负责的投资、指南、指数和评分。社会责任倡议能否更好地反映国际劳工组织的原则和劳工标准？推动对工作中的基本原则和权利给予尊重的活动进而如何能够指导企业争取改善社会责任？

为妇女和男子提供体面的就业和收入

18. 体面工作已成世界性的呼声。工作主要取决于包括合作社在内的私营企业和企业家有机会对新的能力、产品和服务投资。需要加强国际劳工组织就公营与私营、国内与国外、投资与工作之间的联系提供咨询的能力。三方成员期望国际劳工组织就贸易全球化对就业的隐含影响提供更多的指导。这就要求有新的政策分析能力。此外，国际劳工组织大多数成员国希望完善小企业政策，旨在建立一个有利于竞争力、生产率和就业的环境，同时改善工作条件、职业安全与卫生以及社会保护。要在快速变化的背景下使企业家的机会与工人的保障两者之间实现合理的平衡，可谓任重道远。在正规和非正规小型和微型企业中的体面工作机会是一个雄心勃勃而且是必要的议程。政策必须特别重视对技能的投资和提高妇女和男子的就业能力，特别要增加青年人和妇女的机会。

社会保护

19. 社会保护是体面工作和发展的有机组成部分。有四个突出的优先事项。第一、老年收入保障。世界人口趋势呈现生育率下降和预期寿命增高，使得各区域 60 岁以上老年人的比例增大。解决养老金制度所受隐含金融影响已成为中心问题。需要三方磋商，探索普遍实现社会保护和退休收入的可行性。第二、HIV/艾滋病流行病正吞噬着许多国家的资源和发展机会。但是，宣传运动和动员显示信息宣传、预防和承受得起的治疗能控制住流行病。国际劳工组织 HIV/艾滋病业务守则和工作中的世界所提出的工人的社会保护和平等待遇，是期望国际劳工组织作出贡献的领域。第三、重新研究全球化之后的国际劳工移民是必须的。是否需要这样一

份新协定，即除了保护移民外还要审查劳工移民对派出国和接收国有利的条件？国际劳工大会第 92 届会议将于 2004 年就该事项提供指导。第四、工作中的安全与卫生在太多的工作场所依然是可望而不可及的目标。需要为事故和疾病的预防以及扩大保险面作出新的举措。

社会对话

20. 在经济社会变化迅速的时代，需要真正的社会对话作为良政的基础。劳动部和强有力的、具有代表性的社会伙伴需要为对话和谈判作好准备。另有两个方面。一方面是全球化方兴未艾之际，三方的社会对话要能够处理经济社会发展战略和政策。在确定和实施政策议程过程中，雇主和工人的发言权、组织、代表权和与政府一道介入是包容性经济社会发展所必需的。一个具体的目的是国际劳工组织三方成员积极参加国家减贫战略和进程。另一方面，政府的部门、机构和行为者在多大程度上认识到三方对话的益处并支持《体面劳动议程》。

行动手段

21. 本组织继续收到对其服务的很多要求，这是证明其具有针对性的健康迹象。同时，国际劳工组织在竞争日益激烈的环境中运作，要求它交付高质量的、具有成本效益的服务。寻求国际劳工组织支持的问题错综复杂，要求高度专业化的知识以及在不同文化环境中采取全球性和地方性行动的能力。需要对组织的资源加以战略性的利用，以向三方成员和专门对象群提供政策咨询和技术服务。
22. 下文侧重介绍一些行动手段，理事会可能愿意评估这些手段是否适用。

有效的国际劳工组织国家计划

23. 国际劳工组织在国家一级提供给三方成员的援助应该增加连贯性并更多地突出重点。做到这点的最佳方法是通过能够集中资源和活动的体面工作国家计划，以便在国家、三方成员和国际劳工组织的优先领域中取得有意义的结果。这也会导致国际劳工组织的计划实现更好的配套并得到充实，使总部和劳工组织外地办事处协同应对所查明的国家优先事项。

与开发机构和捐助者建立伙伴关系

24. 与各大开发机构和捐助者建立伙伴关系对实现国际劳工组织目标是必要的。国际劳工组织必须建立起围绕《体面劳动议程》、特别是围绕体面工作国家计划动员发展伙伴的能力。这意味着要用战略眼光看待主要外部伙伴并建立密切的合作安排，包括专家的交流和能力建设。雇主代表和工人代表的直接参与显示他们在该

战略中发挥的领导作用。至关重要的是提供合适的政策摘要、案例材料和文献，以令人信服的论据说明四个战略目标推动平衡发展。

分析和统计能力

25. 劳工和社会问题将依然是国家关切和国际关注的中心。国际劳工组织必须加强就重大政策问题提出权威性分析报告以及满足对事实和趋势分析强烈需求的能力。包括对主要部门和产业在内的全球研究以及国家和区域研究对评估体面工作方面的最近趋势和问题是合适的。分析必须基于质量统计信息。国际劳工组织应该扩大援助那些努力制作数量有限的体面工作指标的国家。

知识分享和传播

26. 国际劳工组织若要保持其在劳工和社会事务方面作为世界性参考座标的地位，就必须审查其知识分享和传播的政策和制度。与三方成员、开发机构、研究中心以及在劳工局内部的知识分享，应该成为优先考虑事项，以便获取、组织、处理和传播信息与知识。这继而应该有助于发展建立能力和才干的培训方案。信息技术的不断更新是必要的，以满足对便捷访问国际劳工组织信息资源日益增多的外部需求以及扩大内部对处理能力的要求。传播必须是整个劳工局普遍关心的事项。必须针对三方成员、一般公众、专门受众和舆论引导人及时制作适宜产品，以广为传播国际劳工组织的信息。出版物应只限于重大项目。

预算外技术合作资源

27. 在 2002-03 两年期，预算外资源开支估计占经常预算的 52.0%，比 1998-99 两年期上升 34.2%。在过去三个两年期中，预算外开支的上升趋势（1998 年—2003 年之间上升 36.7%），这与国际劳工组织经常预算的实际零增长形成鲜明对照。这是令人欢迎的，但差别令人担忧。这会影响到国际劳工组织吸引和管理未来预算外资源的能力。预算外资源在国际劳工组织各计划间分配不平衡，这既反映了捐助者方确定的优先次序，也反映了吸引预算外资金的能力，但也增加了工作的难度。一个合理的目标是在经常性资源和预算外资源之间达成健康的平衡。此外，同时也是为了使国际劳工组织计划捐助者多样化，尤其在那些不太受外部捐助者青睐的领域，国际劳工组织应该加强其动员本地资金的能力。

战略性的和基于结果的管理

28. 战略预算编制的采用，大大促成国际劳工组织集中于更符合三方成员优先事项的、结果显著的行动。自 2000-01 两年期以来，战略管理已经演变为完全基于结果的周期，包括较长期的规划（战略政策框架）、编制计划（计划和预算）、业

绩监督与报告（计划实施报告）和评估。需将国际劳工组织的工作重心放在三方成员查明的国家优先和全球项目上，这方面依然有许多工作要做，包括改善业绩指标和评测，包括外部评估（如 2005 年对人力资源发展和战略预算编制的评估）在内的更系统的评估。此外，有必要重新审查国际重点计划，以此为手段，将资源和技能集中于数量有限的高优先领域，以便达到重大变革所需的临界质量。

加强国际劳工组织的能力

- 29.** 劳工局加强自己交付计划的能力非常必要。这样做的最好办法是采用一个能够指导横跨多个计划和预算的资源决定的中期政策框架。连续几年的实际零增长使许多领域的投资下降到不足于合理维护现有资产和跟上技术要求的水平。为了确保下述领域拥有合理水平的投资，理事会可能希望就合适的方式提出咨询意见。

人力资源开发

- 30.** 国际劳工组织的能力体现在其员工的技能和敬业精神。预算制约以及随之产生的低水平的招聘解释了为什么今天国际劳工组织面临着较高的平均年龄（70.5% 的员工的年龄在 46 岁以上）和随之即将出现的大批人员退休（2003 年—2009 年 52% 的 P-5 以上的专业级员工）。宝贵的技术知识和管理经验将会丧失。这既是一个机遇（招聘有一技之长、经验丰富的雇员并纠正性别和国籍上的不平衡），又是一个挑战（查找、招聘和培训全新一代的国际劳工组织员工）。这在很大程度上决定劳工局在今后几十年的能力。有鉴于此，为了招聘和培训国际劳工组织员工，包括管理培训，需要花大力气和付出大量资源。新投资对区域和总部的员工保障是不可或缺的。

技术和基础设施投资

- 31.** 对新技术的投资对于提高劳工局以少花钱、多办事的方式服务于三方成员是必要的。从中期看，这将方便从劳动密集型交易过渡到分析和向项目经理与三方成员提供有效服务。同样必要的是维持国际劳工组织大楼的功能和安全。这要求为楼房和住宿基金提供足够的备付金，以满足未来的要求。
- 32.** 委员会或许愿意向理事会建议请局长在编写 2006-09 年战略政策框架草案时考虑到理事会的审议意见。

2003 年 10 月 17 日，日内瓦。

待决问题：第 32 段。