



第十一项议程

关于通过小企业发展促进就业 国际重点计划的评估

1. 导言和背景

1. 为与理事会于 2002 年 11 月审议的国际劳工组织评估战略¹和国际劳工大会通过的 2002-03 两年期计划和预算的备付保持一致，特在此提出通过小企业发展促进就业国际重点计划(IFP/SEED)的评估。它是以从不同的来源收集的透明和客观的信息为基础的一项独立评估，与一线管理有着明显的区别。
2. 目前的评估评价了通过小企业发展促进就业国际重点计划是如何通过微型和小企业发展(SED)朝着其促进就业的目标向前发展的。评估审议了所有重要的工作领域，并根据计划的更大授权、其战略、重要成就的实现以及取得的教训考虑了其设计的正确性。此外，对五个贯穿性主题中的三个进行了分析——职业的质量、社团建立和性别平等——重点是其与所有重要工作场所的结合。
3. 通过小企业发展促进就业国际重点计划是 2000 年制定的。该计划建立在国际劳工组织范围内几十年小企业发展工作的基础之上，特别是在制定完善的《创办你的企业》和《改善你的经营》培训成套教材基础之上。它适合于所有的企业：微型、小型和中型企业，小型合作社和生产者小组，家庭工人和自营就业者，正规和非正规企业中独立生产或作为全球生产链中的最小单位的男子和妇女。

¹ GB.285/PFA/10 号文件。

4. 评估涉及初期的部门审议以及与来自不同地区的政府、雇主和工人代表进行的几轮会晤；通过小企业发展促进就业国际重点计划的核心工作人员；总部和各地区办事处内部的管理和牵头单位；国际劳工局协作单位的成员；以及与伙伴组织的接触。在加纳、塞内加尔、斯里兰卡和哥斯达黎加开展的国家一级的实例研究被用以评估实用性，并就有关通过小企业发展促进就业国际重点计划的技术性工作如何在成员国内部的政策、市场和服务级别补充并加强了国际劳工组织的全面小企业发展工作提供了情况反馈。
5. 评估已被彻底汇编成一份评估报告，供理事会的成员索取。该文件概括了结论和建议，突出了在政府级别引起特殊兴趣的那些问题。评估已导致计划管理部门采取了一些行动，而且在计划本身范围内继续开展了一些后续行动。

2. 结论和建议

2. 1. 对成员国有小企业发展了解和支

6. 小企业发展与国际劳工组织的《体面劳动议程》密切相关。通过小企业发展促进就业国际重点计划的战略扩展了国际劳工组织的知识、倡导和在一些重要领域为成员国提供的服务。
7. 1998年通过的在中小型企业中创造就业建议书(第189号)明确提出了国际劳工组织关于小型企业发展方面的四个主要组成部分，即政策和法律框架、企业文化、有效的服务基础设施以及支持雇主与工人组织。成功的小企业发展取决于一整套需要在一种综合方式下运作的条件、政策、工具和服务。
8. 通过小企业发展促进就业国际重点计划战略拥有处理低水平的生产率和收入的综合方法学，特别是在发展中国家。提高小企业生存并改善现有职业的质量以及产生新的工作的能力已成为直接支持《体面劳动议程》的一个中心主题。通过小企业发展促进就业国际重点计划的直接成果是显著的，并代表了国际劳工组织有关支持小企业的知识和方法的重要扩展。国家实例研究和项目文件还表明，大多数这些成果的实施取得了积极的效果。
9. 在国家一级，在较好的企业做法、提高了的工作条件和在经常是不利的经济和政治环境下加强企业的存活力方面看到 IFP/SEED 的成果。在微观一级，注意力被集中在为小企业服务创造持续的需求方面。
10. 通过小企业发展促进就业国际重点计划参与了国家政策审议和改革措施，并将微型和小型企业政策与更广泛的减贫和就业创造战略联系在一起。特别是，它确定了一个使全国的利害相关者在微观、中观和宏观级别处理政策和管理问题的优先国家行动计划。

11. 不太显著但属重要和日益增长的工作是改善有利于小企业及其工人之发展的条件。加强针对小企业部门内部的雇佣关系的机构性支持已作为通过小企业发展促进就业国际重点计划的主题工作的一个显要组成部门而浮现出来，但该问题需要在下一个阶段给予更多的关注。
12. 通过小企业发展促进就业国际重点计划有关企业发展服务(BDS)方面的工作近年来日渐成熟，其重要举措明显转向了以市场为基础的处理方法。这些方法是建立在对现有的企业发展服务市场的一种可靠的理解基础之上的，评估当地服务提供者的需要和潜力并加快可实现获利的成本回收。
13. 将性别和贫困结合进通过小企业发展促进就业国际重点计划的主题工作和实地活动这一作法是明显的；这两个贯穿性优先事项得到了显著水平的资源和技术支持。然而，在表明这两个优先事项在核心工作领域范围内如何得到战略性的处理尚需用更多的文件证明。

建 议

14. 按照《全球就业议程》，通过小企业发展促进就业国际重点计划应提炼出国际劳工组织在小企业发展社会范围内的比较优势，以作为与为妇女和男子创造更多 and 更好工作相关事项和主题的促进因素。应以一种更明确和更全面的方式证明提高生产率和改善工作质量的方法，以便突出国际劳工组织的比较优势。
15. 通过小企业发展促进就业国际重点计划应通过对有关微型和小企业发展的促进政策和战略给予更多的强调而将其工作建立在生产发展的基础之上。它包括以可承受的价格开发最佳质量的产品和服务，而且，作为知识的收集和传播中心，亦包括国家政策的比较分析、趋势监测和建立数据库。
16. 从更广泛的意义上来说，作为在微型和小型企业中实现体面劳动的方法，通过小企业发展促进就业国际重点计划应使自己处于一种更为明显的地位，将非正规部门和地方经济发展战略结合在一起以解决贫困和就业问题。

2. 2. 战略性地利用国家和国际伙伴关系

17. 通过小企业发展促进就业国际重点计划在内部和外部伙伴关系的基础上追求一种一体化的处理方法。尽管合作的水平相当显著而且在促进创新产品方面被证实是行之有效的，但在针对更长期的共同优先事项方面的合作已成为通过小企业发展促进就业国际重点计划伙伴和劳工局的一个优先事项。

外部伙伴关系

18. 在开展计划活动的那些国家，通过小企业发展促进就业国际重点计划与负责企业政策和计划的那些政府机构建立有积极的工作关系。与雇主组织和小企业协会的

合作很普遍。部分由于许多企业雇有很少的雇员，因而与工人组织开展联合行动不太普遍。由于工人组织正在逐渐变得更多地参与小企业发展计划，与它们的合作过去几年有了增加。

19. 通过小企业发展促进就业国际重点计划在择定产业的非正规经济中扩展知识基础以及对在组织工人方面面临的挑战和制约提高认识的工作，更加清楚明白地显示出正在由社会伙伴实施的面向非正规经济的方法和战略。
20. 通过小企业发展促进就业国际重点计划面向非正规经济中弱势工人的权责促进了与非政府组织、旨在盈利的服务提供者、媒体专业人员以及私营部门发展的其它提供者和促进者的工作。与非传统的国际劳工组织伙伴进行合作的灵活性表明它本身非常适合于开创有效和可持续的技术性举措。

内部伙伴关系

21. 小企业发展贯穿于许多问题，而且与其它技术领域(例如合作社、社会金融、培训、就业密集型投资和童工)发生重叠和互补的现象很普遍。评估审议了通过小企业发展促进就业国际重点计划支持综合计划的管理做法，以三种不同的级别为基础(内部至通过小企业发展促进就业国际重点计划、内部跨各技术小组以及总部和地区之间)，通过小企业发展促进就业国际重点计划在促进合作与伙伴关系方面表现出了创新做法。
22. 在识别并支持优先领域方面，通过小企业发展促进就业国际重点计划的大多数工作是以国家为基础的，并与国际劳工组织的地区办事处(特别是小企业问题专家)进行协调。利用预算外资源和经常预算，通过小企业发展促进就业国际重点计划与约 16 个技术单位进行合作，并与以办事处为基础的国际劳工组织的企业专家保持有积极的对话。尽管其大部分工作与就业部门的其它工作联系在一起，但正在与所有其它部门和一些跨部门单位进行各种形式的合作。通过小企业发展促进就业国际重点计划承担了在发展新的工具、手册、联合调查、技术项目和新建议方面进行合作的大部分费用。
23. 大多数单位认为这些合作形式是有益的。然而，在对所收到的信息进行综合处理后，一些关注浮出水面：
 - 在更具实质内容的级别上建立的伙伴关系应包括拟议发展阶段的联合规划和国家或次区域级别的知识合并；
 - 国际劳工组织的预算程序必须促进技术合作项目的共同实施；
 - 进行合作的真正原因和利益需要得到一线管理人员的加强。它应包括跨部门的伙伴关系；

- 需要对共同支持的技术工具、项目和其它共享产品的“所有权”给予更多关注，特别是避免重复和竞争；
 - 对预算外资金的竞争使得国际劳工组织的单位不愿意作为那些可见度更大的其它单位的分包商而发挥辅助作用；
 - 技术合作资源分配机制并不总是奖励伙伴关系，但这一点需要给予一贯的支持。这并不是说应设想做到技术工作的一体化；
 - 需要在开展多专业技术援助、评估和共享咨询人方面进行更多的合作。
24. 许多提出的问题并非单单适用于通过小企业发展促进就业国际重点计划；而是建议在支持更长期的战略伙伴关系方面改变整个劳工局的态度和做法。

建 议

25. 建立在同亚洲和非洲雇主组织关系方面的成功基础之上，通过小企业发展促进就业国际重点计划在有关性别问题方面应增加与工人组织的对话，特别是有关妇女更高的工作丧失比率，而且亦应涉及女微型企业家参与以团体为基础的主动行动及自我管理的妇女组织的尚未得到充分发掘的潜力。
26. 劳工局可以学习通过小企业发展促进就业国际重点计划所遵循的良好的做法和管理风格。在针对司、部门和地区级别的这一评估中，应审议并突出那些对于更广泛和更系统的合作构成的障碍和问题。通过小企业发展促进就业国际重点计划可在其有关伙伴关系的初步成功基础上深化共同合作的级别。在劳工局范围内，应将注意力放在规划和实施阶段所利用的共同资源方面。

2. 3. 国家级别的举措

27. 在计划一级，通过小企业发展促进就业国际重点计划尚未确定实现针对优先群体的有益结果的目标政策和战略。此类政策的缺乏导致通过小企业发展促进就业的工作稀疏地散布在各种各样的国家、部门、职业群体和就业状况方面。
28. 在国际劳工组织经常和预算外资源分配给小企业发展的很大份额中，约 64% 属于集中管理，但具有朝着越来越多的分散化方向发展的趋势，特别是在亚洲和美洲(参看附录中的图表和表格)。通过小企业发展促进就业国际重点计划的挑战是确保日益分散化计划的连贯性，它取决于无法预测的工作量、各种各样的个人技术技能和工作人员的暂时短缺。通过小企业发展促进就业国际重点计划的比较优势不是项目管理，而是小企业发展政策、方法和工具方面的协调和技术指导。在这方面，通过小企业发展促进就业国际重点计划应在制定以技术能力和次地区优先事项为基础的资源动员战略方面发挥一种促进作用。

29. 通过定期审议与地区开展的现行项目和合作规划，通过小企业发展促进就业国际重点计划可在所有这些国家改善小企业发展工作的连续性和互补性，应支持更显著的次地区举措。
30. 政策咨询工作具有国家针对性。国际劳工组织将在长期基础上实现其影响，在那里，它将在国家级别与其他重要的利害相关者合作。实施综合国家计划要求特殊的知识和专长。这种处理方法要求专家、地区和总部单位以及其他伙伴之间有效地配合。在实施中实现这一点被证明是困难的。特别具有挑战性的是为支持一项综合计划而将一些独立单位适宜地聚合在一起。第二个挑战是在更大的政策舞台上发现与社会伙伴交往的有效方法，而不仅仅在那些密切反映其自身利益的那些领域。
31. 计划的制定如果没有有力地强调国家或次地区的条件，就忽略了为在一个级别影响成功以支持另外一个级别工作的协同作用和潜力。通过小企业发展促进就业国际重点计划早已拥有旨在实现纵向一体化的国家级规划的范例。通过小企业发展促进就业国际重点计划有关国家级战略的试点工作在提高国际劳工组织的效力方面具有很大的潜力，而且提供了支持联合动员资源的方法。
32. 通过小企业发展促进就业国际重点计划在就制定将小企业与其它国家和国际劳工组织举措有效地联系起来国家级综合计划提供技术支持方面具有潜力。这将使它能够一些国家最大限度地发挥其影响，并建立可从中传播教训的成功范例。

建 议

33. 在国家发展优先事项的范围内，通过小企业发展促进就业国际重点计划应与地区办事处一道工作，以便为与更广泛的国际劳工组织目标联系在一起的更综合的国际劳工组织计划确定一个更长期的水准。这将会加强对通过小企业发展促进就业国际重点计划工作的需求，而且会使国际劳工组织在希望改善其政策的国家那里获得更高的知名度和信誉。通过小企业发展促进就业国际重点计划应继续针对国家对政策改革的所有权，以技术支持服务加强国家更有效地计划、实施和监督小企业发展政策的能力。
34. 需要开展工作以增加在国家级别制定更强有力和更综合计划的能力和资源。这可能会要求活动范围放窄并更多地集中在针对额外资源和获得成果的机会最为明显的活动方面。

2. 4. 成果定向

35. 通过小企业发展促进就业国际重点计划将以成果为基础的框架实施于其计划战略并加强了旨在扩展其影响规模的努力。然而，由于其在协调国际劳工组织小企业

发展工作责任方面的不明确，这一努力受到了部分制约。从内部来看，在较大型国际劳工组织小企业计划范围内，通过小企业发展促进就业国际重点计划的计划成果可从日益增加的透明度和责任制中获益。

增加影响的规模

36. 尽管到目前为止的进展有限，政策制定者必须对规模问题给予继续关注。工作质量方面的更显著差距和制约是在非正规经济中。通过小企业发展促进就业国际重点计划在突出那些产生有影响的积极例子和取得的教训方面做出了重要贡献。将工作质量结合进就业政策具有真正的潜力；然而，汲取当地的经验并逐步建立并不是简单易行的。
37. 较大规模的影响将取决于雇主组织和工人组织以及三方对话，特别是在依赖于将那些在非正规经济中工作的人员联系在一起的努力方面。一个具有前景的战略是在分部门级别发展与相关利害相关者的合作为基础的。当社会伙伴将性别问题主流化工作作为一个优先事项时，通过小企业发展促进就业国际重点计划有关性别问题的举措在实现规模效益方面具有很大的潜力。其工作还加强了良好的管理和提供成员所需服务的能力，重点是自立能力。
38. 最后，通过小企业发展促进就业国际重点计划通过国际论坛和网络对小企业发展的国际处理方法产生影响，特别强调有关商业发展服务(BDS)和以媒介为基础的创新方法的市场和财政的可持续能力。此外，在这些网络中利用商业发展服务和协会建设作为促进代表权、性别和工作质量的基础获得了越来越多的支持。尽管已开展了显著的联合工作，但可以更加系统地规划这些内容之间的内在联系，以使综合产品和服务变得更为平常。

调整作用和责任，确保透明度和负有责任

39. 通过小企业发展促进就业国际重点计划目前在管理国际劳工组织的小企业发展工作方面负有一种模棱两可的责任。在战略规划进程范围内，通过小企业发展促进就业国际重点计划被委以提出国际劳工组织的双年度小企业发展技术计划、确定国际劳工组织的目标和指标以及监督并就实施提出报告的工作。此外，通过小企业发展促进就业国际重点计划直接负责国际劳工组织的大部分小企业发展计划的实施。然而，由于项目工作日益变得在地区范围内加以管理，国际劳工组织小企业发展活动的日益增加的份额将不再由通过小企业发展促进就业国际重点计划加以协调。
40. 工作的组织反映了通过小企业发展促进就业国际重点计划在小企业发展的环境下实施体面劳动的早期努力。由于已转化成三个建筑模块和五个贯穿性主题，这一组织工作已导致了一种分成各自独立的几部分的结构。以一种透明、非等级制度

的作风进行的认真的技术交流为基础，通过小企业发展促进就业国际重点计划引进了一种创新性和分散化管理的作风。然而，尽管有谋求内部一体化的动力，但所有组成部分之间的协同作用却不太明显。此外，与邻近单位一道进行精简的努力还很薄弱。单位一级的实施目标和指标尚未得以限定并在整个两年期期间系统地加以实施。这种情况削弱了通过小企业发展促进就业国际重点计划的侧重点。

41. 最后，通过小企业发展促进就业国际重点计划的战略和实施分析表明，目前的计划和预算指标和目标未与计划的实际规划、实施和监督做法很好地结合在一起。如同需要在两年期期间与有关活动建立更明确联系和跟踪进展那样，目标的修订是必要的。

建 议

42. 为获得连贯性，通过小企业发展促进就业国际重点计划应制定一套地区和次地区计划，以便以一种更为前瞻性的方式提供指导和主题支持。通过对通过小企业发展促进就业国际重点计划方面的计划和进展进行定期审议，结合各地区围绕重要的主题组成部分采取的类似做法，将会改善整个国际劳工组织小企业发展计划的透明度和连贯性。
43. 国际劳工组织需要在诸如中小企业发展一类的重要主题方面澄清作用和责任，有几个单位为此做出了贡献。除了一线管理责任外，应通过限定属性采用一种主题协调责任。
44. 在即将到来的计划阶段，通过小企业发展促进就业国际重点计划应修订其确定单位级别的实施指标和目标的程序，将它们与其工作计划更直接地联系在一起。

3. 全面结论和下一步措施

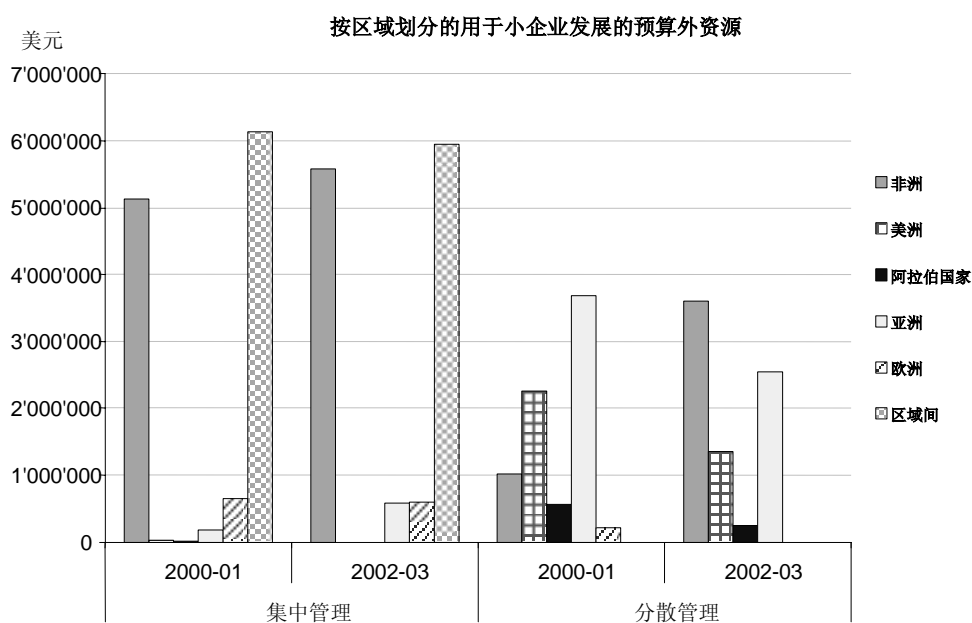
45. 在从 2000 年开始发起通过小企业发展促进就业国际重点计划到 2003 年年中这一审议阶段，在劳工局内外发生了朝着具有显著的产品开发和合作安排的更加全面计划方向发展的显著演变。这一演变得出这样的结论，即通过更广泛的计划以及将良好做法与工作的优先领域相结合，通过小企业发展促进就业国际重点计划在建设其知识基础方面取得了稳步和给人深刻印象的进展。
46. 通过小企业发展促进就业国际重点计划是国际劳工组织管理有关小企业发展知识和倡导宣传的中心能力；然而国际劳工组织有关这一领域的的能力不仅仅是包含通过小企业发展促进就业国际重点计划。对通过小企业发展促进就业国际重点计划和国际劳工组织来说，一个未解决的问题是通过小企业发展促进就业国际重点计划是否对整个国际劳工组织的小企业权责负有责任，假如是这样，如何界定这一作用。

47. 通过小企业发展促进就业国际重点计划似乎对作为有关小企业发展的技术知识和指导中心做好了充分的准备。在当前的计划范围内，存在着制定吸引国际和国家伙伴以及目标群体的具有独特的国际劳工组织特征的一套长期综合服务和产品的余地。在这方面，应将重点更多地放在地方、国家和区域级别的各种举措的纵向互补方面。
48. 此种方法将为在国际劳工组织内外的技术团体之间建立合作提供一个明确的基础。这一基础将最终使通过小企业发展促进就业国际重点计划具有一种更全面和共同的见解，将计划工作人员聚集在一起，并加强与国际劳工组织地区办事处的更顺畅的交流。
49. 委员会或许希望建议理事会要求局长在有关通过小企业发展促进就业国际重点计划的进一步实施方面考虑到上述结论以及委员会的讨论。

2003年9月22日，日内瓦。

待决问题：第 49 段。

附录



2000-01两年期

	专业人员工作年/月	美元	一般事务人员工作年/月	美元	非人员费用	总计	%
经常预算	22/02	3,160,302	10/04	1,091,689	1,030,861	5,282,852	17.1 (a)
经常预算技术合作						265,724	0.9
集中管理的预算外资源						13,825,287	44.9
分散管理的经常预算	26/00	3,715,296				3,715,296	12.1 (b)
分散管理的预算外资源						7,717,734	25.1
总计 2000-01						30,806,893	100.0

2002-03

	专业人员工作年/月	美元	一般事务人员工作年/月	美元	非人员费用	总计	%
经常预算	22/02	2,972,177	10/04	753,129	815,945	4,541,251	15.5 (a)
经常预算技术合作						160,000	0.5
集中管理的预算外资源						13,643,295	46.6
分散管理的经常预算	24/00	3,213,792				3,213,792	11.0 (b)
分散管理的预算外资源						7,709,604	26.3
总计 2002-03						29,267,942	100.0

(a) 包括司级管理费用，在通过小企业发展促进就业、管理层和公司的公民责任计划和合作社处之间按比例分配。

(b) 外地中小企业发展专家的费用，他们主要负责小企业发展，但亦涉及通过小企业发展促进就业以外的技术单位，如管理层和公司的公民责任计划和合作社处。