



第二项议程

就业和社会政策委员会

《全球就业议程》的实施：最新情况

1. 本文件继续对《全球就业议程》的实施情况提供经常性报告。除了最新情况报告外，本报告程序还采取了一个新的举措。记得在 2004 年 11 月的届会上，本委员会表示非常希望亲耳聆听国家政策制定者在实施《全球就业议程》中所取得的经验。因此，劳工局邀请阿根廷和加纳的三方成员向委员会介绍经验并进行交流，因为在这两个国家，国际劳工组织及其三方成员已经拟定了体面劳动国家计划并正在这一框架里实施《全球就业议程》。作为这些介绍的背景资料，本文件简要回顾了这两个国家经济和劳动力市场最近的发展动态以及在国际劳工组织支助下它们为使体面就业在经济社会政策的制订中占据更为中心的地位而正在采取的措施。应委员会的要求，本文件还包括了一份报告，介绍国际劳工组织为实施 2004 年 9 月在布基纳法索瓦加杜古举行的非洲联盟国家和政府首脑关于就业与扶贫特别峰会所通过的行动计划而正在提供或准备提供的支助。
2. 2004 年 11 月份届会以来发生的又一重要事件是 2004 年 12 月在安曼举行了国际就业大会：伊拉克未来的就业。该会议是伊拉克政府和联合国伊拉克发展集团(发展集团—伊拉克)联合举办的，国际劳工组织是技术牵头机构。出席会议的有伊拉克政府、伊拉克雇主组织和工人组织的代表、地方当局和公民社会以及联合国及其机构、世界银行集团和捐助界的代表。会议通过了肯定就业在伊拉克重建和发展中的中心地位的《安曼宣言》和一项在伊拉克创造体面劳动即期、中期和长期措施的行动计划。正单独向委员会提供该宣言的拷贝件。该宣言也可在 <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/crisis/activ/iraq.htm> 找到。

国家就业议程

阿根廷

3. 2001 年 12 月，阿根廷经过三年漫长的衰退和日益恶化的失业，遭遇历史上最为深重的金融和经济滑坡。部分是由利率急剧上升所造成的、日益严重的债务迫使政府拖欠公债并放弃与美元的固定平价。到 2001 年末，金融和货币制度发生崩溃，引发经济的严重滑坡。
4. 这些发展导致本来就已经很高的失业率急剧攀升，从 2000 年 5 月的 15.4% 上升到 2002 年 5 月的 21.5%。这些数字并未充分反映劳动力市场中劳动力队伍所面临的高水平失业、危险和缺乏社会保障等危机的实际方面。在 2001 年 10 月和 2002 年 10 月期间，实际工资下降 30%，工资差距急剧上升，贫困率从 2000 年 5 月的 35.9% 攀升至 2002 年 5 月的 57.5%。
5. 2001 年末，危机刚开始，国际劳工组织就应政府的要求对阿根廷立即作出干预。在 2002 年 3 月阿根廷劳工部、雇主代表和工会代表与国际劳工组织签署的谅解备忘录框架下，国际劳工组织外地和总部单位联合启动了由国际劳工组织快速行动资金所资助的行动计划。在广泛对话(“阿根廷对话”)的框架中，三方成员宣示有合作处理危机的社会和劳工影响以及协调劳工政策与经济政策的强烈意愿。行动计划包括向可能立即产生就业的那些生产部门提供直接的支助以及向那些深受危机严重影响的企业提供技术支持，使那些被迫关闭的企业重新运作。根据该计划向劳工部提供了援助，帮助改善经济补贴计划和拟定提高劳动生产率、加强技术创新、保护就业和改善实际工资的政策和措施。行动计划还支持促进社会政策与经济政策之间更好的协调并监督和突出它们对就业复苏的影响。
6. 2003 年 2 月，正在进行之中的“处理阿根廷危机中的体面劳动挑战”项目所反映的更为广泛的中期对策替代了该行动计划，目的是要减少社会和经济政策的负面影响，推动就业恢复进程，减少贫困和匮乏并降低社会经济的易受害性。该项目提供咨询服务和能力建设，持续地支持失业补贴、公平评估和修正工资和薪金政策、将失业人员和遭受社会排斥人员重新纳入劳动力市场、评估危机对社会保护体系的影响并部分通过改善三方成员机构和技术能力来加强社会对话机制等措施，和改善它们的监督和交付。迄今为止，该计划所规划的项目几乎全部实施，并且有 90% 的项目资源也已确定用途。
7. 在从救急过渡到中期对策以及协助阿根廷为可持续发展奠定基础过程中，《体面劳动议程》对该国经济社会复苏所具有的中心作用得到了承认并且已经采取了将该内容纳入国家政策的步骤。阿根廷还将体面劳动作为一项目标纳入国家千年发展目标之中，确定了阿根廷政府致力于实现就业在经济增长、创造新的就业机会和更公平地分配收入方面所具有的中心地位。2002 年 12 月，劳工部与雇主组织和工人组织签署了一份三方协定，宣布通过实施国家体面劳动计划实现体面劳动目标的意愿。2004 年 3 月，阿根廷政府将国家、省和地方在各相关政策领域推动体面劳动作为一项优先和劳工部的明确任务列入新的劳动法中。

8. 国际劳工组织支持阿根廷为所有人实现体面劳动目标所做的国家努力，这是根据 2005 年 1 月-2007 年体面劳动国家计划提供的支持。由于该计划涉及到拟定和实施一致的就业和劳工政策，查明了积极劳动力市场政策(《全球就业议程》核心项目 7)和将劳动力市场和就业政策与宏观经济目标结合起来(核心项目 4)作为该计划的基本内容。2004 年 9 月，在一次拟定体面劳动国家计划研讨会上，国际劳工组织的专家与三方成员共享了有关这些题目的知识和经验。
9. 在设计和实施有效、全面就业与劳动力市场政策以及在加强劳动力市场机制方面，正在根据 AREA 计划(“阿根廷重新振兴就业综合支持计划”)向阿根廷政府提供技术援助。该计划由意大利政府资助，并由国际劳工组织在意大利劳工部下属的一个技术机构 Italia Lavarò SPA 的合作下实施。该项目于 2004 年终起步，将运行至 2007 年，覆盖七个地区。其具体目标是为地方经济发展和促进微型、中小企业调整并巩固领土网络；促进就业能力和进入劳动力市场的机会和加强并改善就业与积极劳动力市场政策的制定。这三个领域也构成《全球就业议程》十大项目中的三项。通过经济和社会以及私人 and 公共行为者的积极参与和对话拟定并实施该项计划。
10. 国际劳工组织还开展分析工作，处理作为实施“全球就业议程”组成部分的阿根廷长期就业挑战。“应对就业挑战：全球经济中的阿根廷、巴西和墨西哥”的研究报告专门处理了《全球就业议程》中核心项目一(贸易和投资)、四(推动增长和就业的宏观经济政策)、七(积极的劳动力市场政策)和八(社会保护)并包括了使创造就业成为更明确的目标的政策建议。该研究报告的一项总的调研结果是，在所有政策领域(劳动力市场、金融体系、工业和服务政策)都需要有设计周密的机构才能实现这一目标。在 2004 年 11 月理事会期间的一次并行会上，向来自这三个国家的理事会成员介绍了研究报告的初步调研结论和建议。此外，正在计划于 2005 年 5 月在每一个国家举办研讨会，介绍研究报告的最后定稿并与社会伙伴进行讨论。

加 纳

11. 加纳的实际国内生产总值(GDP)在过去十年以平均每年百分之四的速度稳步、积极增长。农业、工业和服务业等部门的部门增长率保持合理的正的增长，大大推动了整体的国内生产总值。然而，加纳的宏观经济绩效尚未推动所需的经济结构转型。经济多样化有限，包括对初级商品出口的依赖局面没有多大变化。农业增值约占国内生产总值的 36%，接近 1961 年的 35% 的数字。从 1997 年到 2001 年，初级商品平均占加纳出口的 61.2%，而制成品则为 11%。此外，加纳对外部金融流量的依赖意味着国家的外债在改革期间急剧上升。1983 年，总外债为国内生产总值的 41.4%，但是，到了 2000 年，外债增加到国内生产总值的 132.2%。
12. 由于加纳经济缺乏结构转型，限制了新的和更好的就业机会的发展以及劳动力队伍更加充分的利用。大多数的就业机会依然是低收入农业和非正规活动。正规的公营和私营部门的工作已经减少。顽固的失业、就业不足以及就业增长不稳定，依然是该国经济的主要特征。根据 2000 年加纳劳工标准调查，在 15 岁至 64 岁的劳动力队伍中，有 52% 为农业个体户，34.3% 在非正规经济中，只有 13.7% 在正规的公营或私

营部门就业。有关实际失业的可靠数据难以获得，但是，2000年的加纳劳工标准统计估计15岁至64岁的劳动力队伍失业率为6.7%。其他报告估计劳动力队伍的失业率高达30-35%。

13. 加纳政府目前正在结合加纳扶贫战略，推行各种就业的举措、计划和项目，旨在通过增加社会开支和增加收入机会以及创造就业机会实现减贫。国际劳工组织继续结合《体面劳动议程》提供技术咨询和其他支助服务。作为体面劳动试验国之一，加纳获益于为支持由国家三方伙伴所查明的优先事项所开展的各种活动，这些优先事项是技能发展、就业密集型基础设施、残疾人、生产力的改善、在更广的加纳减贫战略一体化框架中的工资和收入的分配以及非正规工商部门的升级。
14. 在加纳实施《全球就业议程》过程中，国际劳工组织采取了一些重要的举措并开展活动，使就业成为总体发展战略以及部门和地方一级的中心。国际劳工组织通过详细分析劳动力市场的形势以及与联合国开发计划署共同拟定加纳减贫就业框架¹(该框架反映在减贫战略之中)，支持将就业纳入加纳减贫战略。针对《全球就业议程》核心项目二(使用合适技术)和核心项目十(生产性就业促进减贫)，对建筑业在创造就业促进减贫中的作用做了部门研究并举办了三方研讨会。这些都基于国际劳工组织在加纳通过私营部门实施有利于就业的基础设施计划方面获得的实质性经验和世界银行/英国国际开发部/加纳政府的国家采购评估审查。国际劳工组织对国家采购评估审查的投入侧重于创造就业和工作条件这两个问题。这些活动促成编写了一份内阁简报文件(将于2005年第二季度讨论)，内有通过基础设施发展和维护以增加就业机会的实施战略的实际建议。
15. 为落实非洲联盟国家首脑关于非洲就业与扶贫特别峰会的后续行动，计划于2005年4月举办加纳总统就业峰会，作为把就业置于宏观经济和社会政策制定的核心的国家努力。该峰会旨在以下列办法为加纳推动创造体面劳动：(a) 动员地方和国家利害关系者查明妨碍创造工作的宏观经济、结构、部门政策和机构能力差距；(b) 查明拥有很高创造就业增长潜力的关键经济部门；和(c) 将就业问题纳入发展战略、行动、计划和项目的主流。人力发展和就业部为管理峰会活动的筹备而成立了一个由10名成员组成的国家执行委员会，已经查明了四个专题领域，供峰会集中讨论。这些领域是：(a) 促进国内和外国投资的、有利于就业的政策和战略；(b) 贸易与就业；(c) 参与、社会对话和创造工作；和(d) 人力资源开发和就业。2004年4月和7月之间举行的一些利害关系者磋商研讨会讨论了这些专题领域，就这些专题领域中存在的妨碍创造就业机会的障碍交流意见。该峰会的预期产出是在加纳减贫战略框架下创造就业机会和减贫国家行动计划和后续落实机制。
16. 在荷兰政府的资助下，正在以新颖的方式提供直接技术支持，即将国家政策目标与地方一级的行动联系起来，《全球就业议程》核心项目五(通过企业家精神促进体面就业)也是这样设想的。在贫困发生率很高的两个地区，拟定了一个特别侧重就业和推动非正规经济体面劳动的地方经济发展战略。由地方政府官员、当选议会成员和

¹ 见加纳政府、国际劳工组织和联合国开发计划署，加纳减贫就业框架，日内瓦，2004年。

地方企业与社会团体代表组成的委员会就生活在该地区的人的经济潜力和社会需要开展磋商。随后的行动计划提出了进入新市场、小企业工人和企业家的技能升级、减少残疾工人的易受害性、让当地承包商参加农村公路建设并加强他们的地位、加强妇女的创业精神并改善工作条件和生产率等具体建议。除了为当地企业改善工作和创造新机会外，这种参与性做法还为加纳减贫战略的权力下放战略提供了新政策工具的学习场所，用以获得反馈和日后向全国推广。

17. 加纳是着手评估金融部门自由化对穷人影响的非洲四国之一。这样做正在加强该国有关金融部门改革社会影响面的研究能力以及设计合理政策、减轻这些改革对穷人和经济中的弱势群体的影响。

非洲联盟国家和政府首脑特别峰会的后续落实

18. 继 2004 年 9 月峰会举行之后，为支持峰会后续行动，国际劳工组织的一个特别工作队编写了劳工局全局的战略和业务计划指导说明文件。在提供技术援助方面，该指导说明文件提供了涵盖内容、知识库、伙伴关系和程序在内的一套原则。总体战略对策正在接受一个框架的指导，劳工局将在该框架内拟定自己的技术合作计划。
19. 将在国家、地区、大陆和全球各级实施干预。在国家一级，国际劳工组织将继续支持将《体面劳动议程》纳入国家发展计划和框架(减贫战略、共同国家评估/联合国发展援助框架、减贫战略文件)的主流。国际劳工组织对后续落实的支持将通过非洲联盟建议、由政府设立的国家后续落实机构来实施。将提供支助，帮助国际劳工组织的三方成员参与这些机构。有的国家，如贝宁、布基纳法索、布隆迪、刚果、刚果民主共和国、马达加斯加和塞内加尔，已经开始了建立这些机构的程序。联合国国家工作队在落实峰会决定的后续行动方面可以发挥催化剂的作用。国际劳工组织与联合国 15 个机构合作为峰会编写的专题文件为国家工作队提供了一个蓝图，在举行峰会的国家(如加纳和尼日利亚)，以连贯一致的方式支持国家行动计划和总统/国家就业峰会。该进程也将在机构间的合作和伙伴关系的基础上，为支持国家/地区行动计划的实施推动形式连贯一致。
20. 在地区一级，非洲联盟地区经济共同体将在非洲联盟/非洲发展新伙伴关系、国际劳工组织和联合国其它机构的援助下，在后续落实进程中发挥带头作用。可以举行会议，在地区一级宣传峰会的结果。国际劳工组织将参与非洲联盟强化区域经济共同体的进程。
21. 在大陆一级，国际劳工组织将与下列机构开展密切合作：(i) 非洲联盟委员会；(ii) 劳工和社会事务委员会；(iii) 社会伙伴，它们将通过参与后续落实机制以及社会伙伴论坛的机构化发挥更大的作用。国际劳工组织将继续为最后确定社会政策框架以及为欧洲联盟委员会推动就业扶贫提供技术和资金援助。国际劳工组织将继续为欧洲联盟委员会、选定的地区经济共同体秘书处、劳工部和社会伙伴提供具体的能力建设支持。

22. 在全球一级，非洲国家的就业战略和政策将继续纳入发展伙伴的发展援助框架和计划的主流之中。为支持《体面劳动议程》，将寻求与布雷顿森林机构、非洲开发银行、联合国、双边和多边建立战略联盟，包括对它们的总部进行战略性访问出差。
23. 为了有效落实国际劳工组织对后续行动的支持，有些关键性问题对整个进程至关重要。国际劳工组织知识库和劳动力市场信息系统的质量、能力建设、伙伴关系和资源动员等项目将需要评估。
24. 请委员会就此报告发表意见，以对《全球就业议程》的未来发展与实施提供指导。

2005年2月8日，日内瓦。

提交供讨论。