



第一项议程

落实全球就业议程：最新进展

1. 本文件旨在定期报告全球就业议程 (GEA)执行的最新进展情况。在2005年3月的会议上，劳工局邀请了阿根廷、加纳的三方成员与本委员会一道就其以体面就业为中心制定经济、社会政策的经验进行探讨和互动。鉴于对继续分享和学习别国第一手经验所表现出的兴趣和意愿，劳工局邀请到来自菲律宾的三方成员，交流其在发展战略中优先就业目标，运用体面劳动概念应对巨大的就业挑战的经验。本文件作为该经验介绍的背景材料，简要地回顾了菲律宾近期经济和劳动力市场的发展情况，以及在国际劳工组织的支持下，政策制定者和社会伙伴为使体面劳动成为国家发展努力中明确无误的优先目标所采取的措施。
2. 2004年9月在布基纳法索的瓦加杜古举行了非洲联盟国家元首和政府首脑有关非洲就业和减贫的特别峰会，其后续工作正在积极展开。鉴于本委员会有意及时了解2005年3月会议的进展情况，在提交有关这方面进展的报告时，文件包含了在国际劳工组织的支持下，为具体落实峰会通过的行动纲领所采取的一些主要举措和计划。
3. 本委员会还表示，希望劳工局随时通报在全球就业议程以及与之相关的10项核心要素的整体框架内制定就业战略和政策方面，向各国提供支持的情况。为了简明扼要地介绍国家一级的活动情况，本文件提供了有关一些国家制定国家就业议程和全球就业议程核心要素，以支持由三方成员在国际劳工组织的技援助下制定的体面劳动国别计划 (DWCPs) 的情况。
4. 本文件应委员会的要求，还简要回顾了如何把有关全球就业议程要素的讨论反映到劳工局的分析和咨询工作中的情况。

在菲律宾促进体面劳动：一项共同的议程

5. 体面劳动概念在菲律宾已突显成为实现就业目标和抱负的指导原则。2001-04年菲律宾发展中中期计划(MTPDP)包括了有关“促进全面、体面和生产性就

业”的一个章节。2004-2010中期计划进一步重申，“劳动政策要以提供体面和生产性就业为指导原则”。

6. 中期计划启动伊始，菲律宾所面临的重大挑战是创造体面工作，以应对劳动大军约3%的增长率和大大超过8%的失业率¹（2004年底的数字）。失业问题主要是城市问题。每三个失业者当中大约两人是城镇居民。失业者大多为15-24岁的青年。他们既无技能又无经验，但却受过比已就业人员更好的教育。在过去的两年中，尽管刺激经济增长的政策受到了难以持久的高预算赤字和约占GDP 80%的极高的官方债务的制约。但在过去两年，该国仍设法达到了超过4%的经济增长率。经济的增长，辅之以就业增长的措施，使劳动力市场条件得到改善。然而，这仍然低于所需要的增长，没能达到原计划在2005年创造100万个工作岗位的目标。达到这个目标要求大大提高工作岗位创造率。
7. 解决国内就业和劳动力市场问题依然面临着重大挑战，特别是在实施经济改革、减少预算赤字和油价高涨方面所面临的困难。尽管如此，政府在协助菲律宾人海外就业方面相当成功。2005年上半年，安置了约50万海外劳工（OFWs）。此举明显地有助于缓解国内劳动力市场压力。此外，近年来海外劳工的回汇款约为100亿美元，占国民生产总值的10%，大大平衡了国际收支，增加了海外劳工家庭的收入。2005年1-4月，回汇款达到31亿美元，同比增长17.2%。对医务人员和保姆的需要日益增加，尤其是在象美国和欧洲一些人口老龄化的工业国家。
8. 在国际劳工组织技术支持下，三方成员共同拟定了菲律宾“2005-07年体面劳动国家行动计划：共同议程”。该议程与2004-10年的中期发展计划所提出的战略目标相一致，也是国际劳工组织及其三方成员对该国家发展议程的贡献。该计划特别关注创造和保留工作岗位的政策和项目，以及发动与那些项目相关的经济和社会行动者。同时，人们普遍认识到，针对确定体面劳动不足的措施应该以参与、对话和达成共识为基础。目前启动的这份体面劳动行动计划基础坚实，是2002年开始的行动计划基础工作和成就的延续。
9. 在行动计划项下，已确定为在菲律宾创造更多体面就业机会的5个主要支持领域如下：（i）微型、中小企业的就业创造，弘扬创业精神，尤其是针对青年、妇女和背井离乡的劳工（全球就业议程第5项和第7项核心要素）；（ii）终身技能的开发和培训（第6项核心要素）；（iii）促进当地就业（第10和第5项核心要素）；（iv）竞争力、生产力和部门结构调整（第1、6和7项核心要素）；（v）进入劳动力市场，尤其是青年、妇女、背井离乡的劳工和海归劳工(LOFWs)（第7项核心要素）。

¹菲律宾最近修改了失业者的定义，使之与国际劳工组织的定义一致，即，15岁和15岁以上无工作的求职人员。以前的定义则包括无法工作的某种类别的工人。依据新定义，失业率接近8%，而按以前的估算则超过11%。

10. 这五个主要领域的重要举措包括美国劳动和就业部资助的“农村经济权力的赋予培训(TREE)”项目；近期启动的由加拿大国际发展署(CIDA)支助的促进青年就业项目；在纺织品、服装和制鞋部门通过体面劳动促进竞争力的行动计划；当地发展和体面劳动举措及菲律宾调整应用“发展你的商业理念(GYB)和创办你的企业(SYB)”模式。
11. 有关“促进菲律宾青年就业：政策与行动”的项目旨在为正规经济中的青年妇女和男子提供就业机会，通过有效影响国家和当地政府政策，针对包括失学和从事低技能劳动的青年和非正规经济中的失业青年在内的关键青年团体，通过社会对话和落实行动计划，缩小非正规经济部门青年体面劳动缺口。国际劳工组织还协助劳动和就业部监测多种纤维协定(Multifibre Arrangement)后制度（2005年生效）对纺织品、服装和制鞋工业产生的影响，以及制订措施增强过剩工人的竞争力，为其提供社会保障网。

非洲联盟国家元首和政府首脑就业和减贫特别峰会的后续措施

12. 劳工局在2005年3月的会议上提交了总体战略框架文件。它将指导国际劳工组织对峰会后续措施的技术支持。该文件指出，国际劳工组织将从国家、地区、各大洲和全球层面，继续支持把体面劳动议程纳入国家发展计划和框架的主流。在地区一级，国际劳工组织将成为非盟进一步加强地区经济体（RECs）进程的一部分。该地区经济体将在后续措施进程中发挥领军作用。在非洲大陆一级，国际劳工组织将在包括社会伙伴论坛在内的后续行动机制中，与非盟委员会、劳动与社会事务委员会和社会伙伴密切协作。在全球一级，将在制定发展援助伙伴框架和计划中，致力于直接支持就业战略和政策的主流化。
13. 更具体而言，在地区一级，非盟委员会正在筹备2005年9月的地区经济体磋商会议。这将成为与国际劳工组织的一项联合举措，旨在鼓励和加强有关非洲就业和减贫的瓦加杜古宣言以及促进就业和脱贫的行动计划落实的机制。
14. 在次地区一级，国际劳工组织设在哈拉雷的南部非洲次地区局将于2005年10月举办“南部非洲青年就业的挑战”的大会。来自九个国家的三方领导和青年代表将集思广议，讨论本地区青年失业的挑战、范围、特性和成因。会议将产生次地区和国家就业创造和减贫的行动计划，以及国际劳工组织支持的一个项目。鉴于青年就业问题在诸如千年宣言、青年就业网络和第93届国际劳工大会等举措中的重要性和紧迫性，此次大会的召开是及时的。
15. 2005年5月在桑给巴尔召开了有关非盟特别峰会的后续措施的东非次地区部长会议。东非共同体秘书长和各国部长与会。部长们同意在14个领域采取行动，支持峰会通过的宣言和行动纲领的执行以及后续行动机制的运行。授权国际劳工组织支持后续行动实施进程。这使国际劳工组织有机会与一个在该

次地区致力于解决就业和劳工问题的机构携手合作。

16. 在国家一级，2005年7月在科特迪瓦举办了“采用何种国家就业政策反贫困并确保可持久和平”的研讨会。在该会议上，2005-09年国家就业发展计划（PNDE）得到了包括国际劳工组织在内的国际伙伴的认可以及技术和资金上的支持。来自各国部委、专业协会、工会、非政府组织和民间团体的代表参加了研讨会。此次研讨会的主要成果是，通过了“国家就业发展计划”，其目标是自2005年至2009年创造300万个就业岗位，从而大大减少失业和贫困。研讨会的结论应该作为科特迪瓦政府在劳工组织支持下确定新的就业政策的基础。
17. 在国家一级，国际劳工组织正为国家一级的后续行动调拨额外资源，在地区和总部技术部门的共同支持下提出了2005年将落实的如下四项具体建议，即：
 - 在科特迪瓦、肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达、埃及以及在南非和中非次地区的青年就业行动纲领，政策和计划；
 - 改善马里、马达加斯加、毛里求斯、塞舌尔和阿尔及利亚劳动力市场信息和分析能力；
 - 包括三方成员在内的能力建设，以及为使就业在发展框架中的地位举足轻重，向下列国家提供技术援助：布基纳法索、科特迪瓦、加纳、马里、塞内加尔、埃塞俄比亚、肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达、苏丹、摩洛哥以及中非次地区；
 - 应对风险：在科特迪瓦和苏丹冲突后的技能开发、就业创造和创收。
18. 在国际劳工组织支持下，作为峰会的后续措施的另一项举措是，在非洲创建一个为公共和私营部门的决策者进行战略策划、分析和提供建议的泛非思想库，促进私营部门发展以刺激非洲的就业创造。该举措将在2005年12月在都灵举办的大会上讨论。
19. 在其2006年3月的会议上，将就有关这些举措的成果和国际劳工组织在大洲、地区和全球层面所提供的持续不断的支持向委员会提交一份更完整的报告。

支持体面劳动国家行动计划的全球就业议程(DWCPs)

20. 体面劳动议程为国际劳工组织的工作提供了总体框架。在一批经筛选的试点国家制定出体面劳动国家计划之后，当前的目标是向一体化的体面劳动国家计划迈进。在三方积极参与以及国际劳工组织的技术支持下，通过确定优先事项和目标实现一体化。
21. 全球就业议程，作为体面劳动议程的支柱，即充实了体面劳动战略框架，又

获益于该框架。其主要目标是对国际劳工组织促进体面劳动的努力做贡献。在草拟体面劳动国家计划中，就业问题占有显著的地位。就业关注在许多国家已成为制定协调一致的体面劳动国家战略的准入点。

22. 全球就业议程在拟定体面劳动国家计划中的真正价值在于，通过审查对就业产生重要影响的具体的关键政策领域，为就业在经济和社会政策的决策中占有中心地位提供了框架。作为一份总体政策文件，它可作为分析一国就业问题并找出治理方案的基础。全球就业议程也可作为联接增长、就业和减贫的一个平台。² 它的第10项核心要素确立了解决失业和贫困的、连贯一致的途径。在某些情况下，三方成员鉴于紧迫的经济形势，可能要求把所选部门和/或所选要素作为体面劳动国别计划的重点。如，这一套政策本身将为创造体面工作提供强有力的动力。但是，随着体面劳动国别计划的执行，扩大部门和加强微观干预的需要日显突出，因为它们与总体经济政策环境相关联。在此情况下，体面劳动的国别计划作为涵盖全球就业 议程所选要素的一揽子政策，可通过三方成员以更广阔的宏观政策视野进一步拓展其范围。
23. 随着国际劳工组织对更多的国家就业进行分析，这本身就应该反馈并充实到全球就业议程总体框架中。因此，鉴于全球就业议程的具体要素业已实施，体面劳动国别计划也应提供有益的机会，来核实国际劳工组织技术支持对体面劳动国别计划中的“需求”的针对性。这一循环对于体面劳动国别计划和国际劳工组织支持计划以及一揽子政策建议都具有重要的价值。
24. 自2003年3月全球就业议程通过以来，在委员会上介绍的研究案例为如何将全球就业议程运用于发展全面的国别就业战略提供了样板（中国、伊朗、巴基斯坦）。例如在巴基斯坦，它为三方成员在准备巴基斯坦体面劳动国别计划的过程中找出应解决和确定的关键问题提供了帮助。同样，所介绍的国别研究（埃塞俄比亚和埃及），曾以积极的劳动力市场政策 (ALMPs) 为重点，支持体面劳动（全球就业议程第7项核心要素）。如今，它们都已扩大到制定全面的就业战略。正如埃塞俄比亚的例子所示，在决策者和社会伙伴的积极参与下，这一全面就业战略已成为埃塞俄比亚体面劳动国别计划的重要组成部分。

²创造体面工作是反贫困的最有效的方式。局长在 2003 年第 91 届国际劳工大会上所作的《通过工作脱贫》的报告，阐述了确保均衡发展的问题。全球就业议程对国际劳工组织参与减贫战略文件（PRSPs）过程的贡献已载入本届会议审议的文件 GB.294/ESP/5 中。

作为体面劳动就业支柱的全球就业议程：国家层面的支持

自 2003 年 3 月理事会通过全球就业议程以来，全球就业议程的框架已在一些国家被用来制定全面就业战略，把体面劳动纳入国家减贫和发展战略。这些国家包括阿尔巴尼亚、阿根廷、阿塞拜疆、中国、克罗地亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、毛里求斯和巴基斯坦。2005 年 11 月底即将在加纳举行的元首级就业峰会，将就国际劳工组织技术支持下的全面就业战略进行辩论和讨论，面对日益增长的全球竞争力，制定出具体的计划和项目，以加速就业创造和技能开发。制定综合就业战略的工作正在吉布提、爱沙尼亚、尼日尔、摩尔多瓦共和国、塞尔维亚和黑山共和国进行，在布基纳法索、喀麦隆、埃塞俄比亚和利比亚已经开始。全球就业议程框架的比较研究已在阿根廷、巴西和墨西哥进行，旨在对这三个国家就业情况的差异进行分析，对如何使就业成为经济政策的中心进行研究。年月，这三个国家的三方成员和就业专家分别在其各自的国家就该研究结果进行了讨论，结果将于今年晚些时候发表。

有关全球就业议程核心要素的正在进行的国家级活动的评估报告表明，2005 年中期，国际劳工组织与 71 个主要来自发展中国家和经济转型国家的三方成员一道工作。在所涵盖的各核心要素方面，它们在许多情况下与其他要素结合在一起，用以制定一整套协调一致的政策。所覆盖的国家数目为：知识和技能 (55)、体面就业和创业精神 (53)、为减贫的生产性就业 (47)、劳动力市场政策 (41)、宏观经济政策（包括微金融和金融部门改革）(24)、职业安全与卫生 (24)、贸易和就业 (23)、技术 (22) 以及可持续发展 (17)。

25. 阿根廷高层政策制定者和社会伙伴在 2005 年 3 月委员会上的发言，详细介绍了—个国家是怎样从对经济危机做出反应到在短期内稳定就业形势，再到制定—体化体面劳动国别计划，把全球就业议程的各项核心要素作为中期的优先领域，制定一整套协调一致的政策。作为对危机形势作出快速反应的一部分，国际劳工组织是如何协助各国把就业、创收活动和项目作为特别优先事项。国际劳工组织对印度尼西亚海啸灾害后提供的援助就是一个典范（见方框）。

就业议程在亚奇

2004 年 12 月 26 日，地震造成的海啸致使印度尼西亚的亚奇省有超过 12.5 万人死亡，近 4 万人失踪，70 万人无家可归，个人财产和重要的公共基础设施遭到严重破坏。国际劳工组织作出了快速、双重反应。迅速地评估出失去生计的人口约 60 万，致使该地区失业率从海啸前的 6.8% 飙升至 30% 以上。国际劳工组织所作的第二个反应是，提供直接的、具体的支持。制订了一项以创造就业为中心的计—划，其要点如下：

1. 提供就业服务；
2. 职业培训和技能开发；
3. 企业发展和微型融资；
4. 劳动密集型的基础设施建设；
5. 预防童工劳动；
6. 当地经济复苏和发展

省会邦达亚奇的第一个就业服务中心的开业，为国际劳工组织的行动提供了中介。目前，这些行动已扩大到其他三个中心。7 月中旬，已有 4 万亚奇人登记注册，其中 1,000 人已直接填补了现有的工作空缺。求职者登记注册也有助于对该省现有的技能和能力的普查，有利于重建的需要和其他的就业机会，也有助于确定职业培训的优先领域。结果，国际劳工组织已开始提供短期职业培训，主要是在与建筑部门相关的技能方面。这使个人谋生的技能得到加强。第三个方面是，通过国际劳工组织的“创办你的企业”计划直接和间接地援助该省的灾民和其他居民，保证其生计。为支持在基础设施的重建中尽可能广泛地使用劳动力密集型技术，国际劳工组织为各组织参与“打工赚钱”计划的职员提供水泥制件、泥瓦工技能以及废墟清理监工的培训。此外，国际劳工组织还自行开展了把道路重建和使用人工的方法相结合的试点活动，重点是最大限度地使用当地劳工、本地土法建筑技术，以及把合同分包给当地的微型和小型企业 (MSEs)。

就业和社会政策委员会有关全球就业议程核心要素的讨论

26. 委员会就在劳工局提交的文件中详细论述的有关该议程核心要素进行的讨论已运用到加强和调整国际劳工组织对三方成员的技术咨询服务。该文件以及就业和社会政策委员会有关核心要素7的讨论，即积极的劳动力市场政策，³导致了一份评论在全球化经济中寻求新的安全的背景下，积极的劳动力市场政策在发达国家、转型国家和发展中国家的作用的国际劳工组织出版物的出台。⁴该评论也是对就业和社会政策委员会就劳工局所提交的文件提出的某些意见首次作出反应。讨论确定了一些国际劳工组织工作尤其应该侧重的关键领域：ALMPs在发展中国家可能发挥的作用；为应对全球化带来的后果，将ALMPs纳入更广泛的框架；劳动力市场的灵活性、安全性与劳动力市场政策的作用之间的联系；对ALMPs措施评估的重要性；ALMPs运用于弱势群体。有关这些议题的出版物和相关工作已在决策者和三方成员中广为散发和宣传。此外，有关劳动力市场灵活性和安全性工作的继续，使国际劳工组织得以与其它多边机构讨论为适应全球化经济设立新的劳动力市场机制的议题。这些机构包括世界银行、欧盟委员会和经合发组织（OECD）。
27. 就业和社会政策委员会有关第7项核心要素的讨论也继而对国际劳工组织的技术咨询服务产生了影响，诸如在阿尔及利亚、摩洛哥和土耳其有关劳动力市场中介的工作。经对这些国家的现有系统进行研究，提出了与三方成员紧密合作进行变革的建议。
28. 本委员会在2004年3月就劳工局有关第5项核心要素的发言“通过创业精神促进体面就业”⁵进行了讨论。此次讨论加强了劳工局在由委员会突出强调的该核心要素项下一些领域里的工作。针对更加关注合作社潜力的要求，开展了一项促进“第193号建议书”的实质性宣传运动：随后在三个地区会议和三个国别会议上作了介绍；翻译成另外4种语言，共计33种语言；此外，在执行中向六个国家提供了咨询服务。在南非，该“建议书”被用于修改国家合作社发展政策和合作社立法。
29. 在促进有利于微小型企业就业增长的环境方面，国际劳工组织的一个包括总部和地区单位在内的跨部门工作小组，就如何在适当保护微小企业劳工与减轻过度的行政监管和负担需要这二者之间保持有效的平衡问题，正在搜集经验教训和好的国际惯例。在委员会强调的另一领域，促进青年妇女和男子的创业文化，正通过在全球宣传“了解商业”（KAB）计划积极展开。“了解商业”计划已成为若干个国家职业培训机构正式的教学大纲的一部分，其中包括哈萨克斯坦和肯尼亚。正如委员会所建议的，劳工局已做出特别努力与联合国开发计划署一道实施有关联合国开发计划署“焕发创业精神：让工商

³见 GB.288/ESP/2。

⁴ P. Auer, U. Efendioglu 和 J. Leschke: 全世界积极的劳动力市场政策。适应全球化的后果，国际劳工组织，日内瓦，2005年。

⁵见 GB.289/ESP/1。

业造福于穷人”报告的后续行动。在与联合国开发计划署和联合国工业发展组织密切合作下，一项私营部门发展的综合战略已由国际劳工组织和坦桑尼亚贸易和工业部共同制定。

30. 正如所建议的那样，促使三方成员通过中小企业支持就业创造的努力得以加强。国际劳工组织与国际雇主组织（IOE）联合摄制了一盘题为“深入到中小企业—雇主组织的工具箱”的DVD。这是一套多语种的工具和方法汇编，有助于组织和加强中小企业倡导活动，并为之提供服务。已进行的另一项努力是，更广泛地推广工会合作社计划（SYNDICOOP）的成功理念。该理念最初形成于东部和南部非洲，促进了工会与合作社的合作，支持非正规经济从业者自行组织，提升运作，向正规化迈进。
31. 在以生产性就业促减贫和发展的领域，即全球就业议程第10项核心要素方面，开展了一系列有关2004年3月会议上就业和社会政策委员会讨论的后续活动。在全球和地区层面，与联合国开发计划署的联盟不断加强，从而使国际劳工组织在全球和国家的层面为减贫创造就业的倡导和咨询工作更为简便。国家一级有关把就业纳入发展计划的技术咨询工作已在越南展开。此类国家层面的工作还会更多。为探索将就业关注纳入今后的减贫战略文件中的行之有效的方法，已开始进行一项有关如何把就业纳入与具体政策措施和发展资源分配相关的基本政策框架的实验。为回应要求对在国家一级利用国际劳工组织各种工具采取更一体化的途径的呼吁，已拟定了一个有关实施有利于脱贫的增长的技术合作项目，并提交向捐助者筹资。
32. 有关增长和就业的宏观经济政策方面，⁶即全球就业议程第项核心要素，劳工局的工作已转向反映这个共识，即国际劳工组织的重点是评估宏观经济政策对就业和社会的影响；而这项工作应更多地在国家一级进行；工人、雇主团体需要得到更进一步的支持，以确保其更好地参与到宏观经济决策和减贫战略文件进程中。在此背景下，劳工局正在进行一些重点研究，用以扩大和验证国际劳工组织在替代性宏观经济基本政策对就业的影响方面的某些关注和观点。⁷这些观点也已载入由国际劳工组织与非洲经济委员会共同准备的一份立场文件。⁸即将召开的加勒比就业论坛的议程建议中，除其他议题外，将专门阐述如何将创造生产性就业作为宏观经济政策的中心目标之一。
33. 根据就劳工局有关第项核心要素的题为“以贸易和投资促进生产性就业及发展中国家市场准入”加以详述的文件进行讨论中的建议⁹，有关“发展中国家贸易、外国投资和生产性就业”的研究工作正在进行，特别是以贸易和就

⁶ GB.291/ESP/1。

⁷ 见，例如：A. Bhaduri：全球化时代提高就业的宏观政策，《就业战略文件》，2005年11月（即将出版）。

⁸ 非洲有利于就业的宏观政策，2005年（草案）。

⁹ GB.291/ESP/2。

业政策为重点的次区域研究。这项工作已经贯穿到即将召开的加勒比就业论坛的筹备中。在国际劳工组织技术支持下所准备的一系列国别文件，强调了就业从贸易和外国直接投资中获益最大化的政策。

结 论

34. 全球就业议程自2003年3月通过以来，它的实施一直以本委员会对其总体框架的讨论和核心要素的阐述为指导，并以国别经验为基础，学做相长。它协助三方成员实现将体面就业作为经济政策和社会政策的中心的主体目标，这的确是一项挑战。然而，目前的进展表明，全球就业议程为执行这一任务提供了有效的平台。
35. 体面劳动国别计划是在三方成员密切磋商以及在国际劳工组织的技术援助下产生的。当其成为国际劳工组织在国家一级主要运作框架时，全球就业议程就越来越多地被用于为体面就业成为国家决策和消除贫困战略的核心目标提供分析支持。
36. 请本委员会从指导全球就业议程今后的发展和执行的角度对本报告进行评论。

2005年9月26日，日内瓦。

供讨论和指导。