



## 第一项议程

# 体面劳动国别计划的就业战略：实施 全球就业议程的概念、方法和工具

## 关于实施体面劳动国别计划就业成分的“憧憬”文件

### 导 言

1. 在 2005 年 11 月就业和社会政策委员会(ESP)的会议上，就业部门的执行主任建议在委员会 2006 年 3 月的会议上向其提交一份劳工局 2006-2007 两年期及以后的就业工作的“憧憬”文件。
2. 国际劳工组织对各国和世界经济，以及国际劳工组织及其成员面临的就业方面的挑战所具有的洞察力已涵括在体面劳动概念之中。该憧憬的目标是达到充分的生产性就业，并使包括妇女和青年在内的所有人获得体面工作。朝着这一目标迈进是国际劳工组织的根本使命。该憧憬和相关挑战包括在一系列重要文件之中：解释并阐述体面劳动概念的文件<sup>1</sup>、1964 年就业政策公约(第 122 号)<sup>2</sup>、全球就业议程(GEA)<sup>3</sup>。其他文件，如有关全球化的社会影响世界委员会的报告，<sup>4</sup>及连续的世界就业报告均涉及该憧憬。

<sup>1</sup>见局长连续向国际劳工大会所作的报告：《体面劳动》(1999 年)；《减少体面劳动的缺陷：全球性的挑战》(2001 年)；《通过劳动脱贫》(2003 年)。

<sup>2</sup>1964 年国际劳工组织成员国通过了第 122 号公约：就业政策阐明，“为了刺激经济增长和发展，提高生活水平，满足人力需求，克服失业和就业不足，全体成员声明，制定积极政策，促进充分的、生产性和自由选择性就业，并以此作为主要目标”。迄今已有 95 个成员国批准了此项公约。

<sup>3</sup>2000 年第 24 届联大特别会议确认，“有必要制定一项连贯的、协调一致的国际就业战略，以增加人民实现可持续生计和就业的机会。支持由国际劳工组织于 2001 年举办一届世界就业论坛”。为响应这一决定，2003 年理事会通过了全球就业议程(GEA)，其主要目的就是就业为经济和社会政策的中心，对体面劳动的努力作贡献。

<sup>4</sup>全球化社会影响世界委员会报告，《公平的全球化：为所有人创造机会》(2004 年)。

3. 有鉴于此，本文件无意阐述已确定好的总体憧憬。在此介绍的“憧憬”内容着重于就业部门如何增强对扩大体面劳动议程做贡献的战略构想。在体面劳动国别计划(DWCPs)即将成为国际劳工组织政策咨询和能力建设的主要载体的情况下,尤为如此。本文件所论述的是如何更好地将体面劳动化憧憬为现实的理论与实践问题，特别是有关国家就业战略(NES)方面的问题。
4. 正如全球就业议程所述，政策的落实分为两类：由国家政策落实的一类和需要全球政策响应的一类。本文件尽管就该部门对促进将就业目标置于全球社会和经济政策框架的中心所起的作用也作了评述，但重点在前者。
5. 本文件是建立在就业和社会政策委员会有关全球就业议程核心要素的充分讨论和辩论之上，同时也吸收利用了劳工局自 2003 年 3 月通过议程以来对之加以落实方面的经验。
6. 特别是，本文件的目标在于为全球就业议程提供实施重点，作为体面劳动国别计划的就业成分。
7. 希望本文件及其中所述行动和进程的结果将：
  - 鼓励相关的政府当局和社会伙伴更好地制定并执行国家就业战略，鼓励就业部门人员和劳工局地区分局更好地进行能力建设和政策咨询，以此作为达到充分的生产性就业和人人享有体面劳动目标的组成部分；
  - 激发和促进深入的战略构想和与三方成员进行对话，尤其是与就业和社会政策委员会成员进行对话，以及在该部门和劳工局内部的对话。对话所涉内容是完善国际劳工局就业战略途径、更好地制定和落实国家就业战略所面临的挑战，以及劳工局有关就业方面的活动可为体面劳动议程作出的贡献；
  - 有助于使就业部门的工作更切实际、更具重点，并进行更有效的交流；
  - 为更好地监控和评价国际劳工组织在就业创造方面的政策咨询和工具的影响力提供基础框架。
8. 为使本文件在国家一级更便于管理和运作，文件将全球就业议程的十个核心要素归纳成六个主要政策领域，将各个政策领域又细化为若干分领域。然而，并不可视其为万应良方。而应作为在社会对话的基础上，根据每一特定情况的特殊性和基本条件对关键问题进行考虑、优先排序并加以适应的一张灵活的明细表。
9. 本文件由六部分构成。第一部分展望全球和国际劳工组织所面临的就业挑战。第二部分概述就业战略重要组成部分的憧憬：基本概念、六个关键政策领域，以及国际劳工组织的工具。第三部分至第五部分更具体地讨论这些组成部分。第六部分探讨在落实方面的主要挑战，并审评近来就业部门为达到重点更加突出、提高效率、促进继续学习和就业问题知识管理所进行的、或正在加强的一些工作。

## I. 背景：全球化、当今国际劳工组织就业领域的变革和挑战

10. 千年伊始，就业赤字的挑战依然严峻。全球三分之一的劳动力要么失业，要么就业不足，要么沦入工作贫困族。<sup>5</sup>就业创造的数量与质量成为绝大多数地区和国家的关注焦点。
11. 新的两年期伊始，要求国际劳工组织提供有关就业政策和劳动力市场知识和信息、政策咨询以及能力建设的需求剧增。需求的剧增系由多种因素所致，其中：
  - 全球化带来的加速变革，以及随之而来的更紧密的相互依存、更深入的一体化和更激烈的竞争趋势，但同时也增加了被排斥和边缘化的危险；
  - 需要在灵活性(旨在加强个人及整体经济的竞争力)与保障性之间平衡(灵活保障)；
  - 许多国家中的非正规经济、非全日制工作以及新就业形式的增长；
  - 经济结构调整的加速，包括发展中国家由农业向制造业和服务业转移，以及发达国家进行的产业结构调整；
  - 就业与劳动力市场问题是经济增长和减贫之间一个决定性、然而却被忽略的纽带，这一理念逐渐被更多人所接受；以及
  - 最为重要的是，体面劳动并非一个抽象的概念，而是一个全世界人民切实的需要，非常具体的要求。
12. 这些力量和其他力量驱动着劳动世界经济和体制的变革，加之国际劳工组织有目共睹的努力，使体面劳动成为了一个全球目标。因此，2006年新的现实是，体面劳动不再仅仅是国际劳工组织和社会伙伴正在倡导的一个简单的理念，它已逐渐成为国家政府、联合国系统、其他国际机构以及发展合作界的一个中心目标。
13. 与此同时，这些力量催生了2005年联合国世界首脑会议成果，同时也对国际劳工组织提出了额外的要求。在此会议上，首脑们用以下文字把体面劳动确定为国家和全球目标：“我们坚决支持公平的全球化，决心将包括妇女和青年在内的所有人都享有充分的生产性就业和体面工作这一目标作为国家和国际政策，以及包括减贫战略在内的国家发展战略的中心目标，以此作为我们实现千年发展目标工作的组成部分。”不仅如此，“在国家国际一级为有益于创造充分的生产性就业和为所有人享有体面劳动创造环境，及其对可持续发展造成的影响”已确定为2006年经社理事会(ECOSOC)高级别会议的主题。
14. 总之，将体面劳动作为发达国家经济和社会政策、发展中国家发展战略，以及包括减贫战略在内的国际政策的核心，此举确立了明确的新方向。国际劳工组织在使体面劳动成为全球目标方面获得成功。目前的挑战是如何使目标成为现实；特别是在

---

<sup>5</sup>有超过5亿3千万工作年龄的妇女和男子生活在日人均收入低于1美元的家庭中。约有14亿工人靠日收入不足2美元生活，占全球劳动力的一半。

国家一级，如何根据各国的具体情况有效地倡导、实施国际劳工组织体面劳动议程要素，并使之处于优先地位；如何加强与三方成员、在劳工局内部进行的合作；如何与其他机构进行协调；以及如何进一步促进将体面劳动作为全球目标的这一明显势头。换言之，目前必须倡导一个富有活力的实施进程。挑战可分为两个层面。

15. 首先，存在一个概念上的或者说分析上的挑战。目前形势的特点是，人们的认识正在发生变化。<sup>6</sup>尽管人们对体面劳动这个新观点的分析特征刚开始形成，一些要素可简述如下：

- 从分析的角度看，新的趋势并非把就业视为增长和宏观经济改革的剩余成果，而是要将体面劳动视为一种生产性因素，“对生产性就业创造、发展和减贫战略的一种投入，而不仅是单纯的产出。”<sup>7</sup>这反过来又将个人特别是穷人视为财富和增长的创造者，将其视为行动者。他们有能力改善自己的生活，并且在此进程中得到赋权。这一点强调了人/个人，强调了他们的参与、组织及其在当地、国家、全球一级具有代表性的组织。这在有关政策的传统上的技术官僚的观点与体制上和政治上更复杂的有关良好进程、良政、赋权、包容与社会对话的观点之间找到了新的平衡。目前这些内容本身被看成是良好经济、社会和公平成果的成因。它也与创新和生产力的现代理论相一致，即强调工作场所实践和终身学习的作用。<sup>8</sup>
- 以人为本不仅仅是民主的内在体现，而且完全与价值驱动框架、人权和人权标准理念相一致。因而，国际劳工组织确信劳动力不是一种商品。就业(体面劳动)的质与量也是不可分割的两个层面。价值观与经济观的兼容并蓄提出了重要的“新的范例”的问题，诸如有关劳工权力经济学、劳工标准对就业的影响、商业道德和公司的社会责任。这些问题历来是国际劳工组织所关注的中心。
- 国际发展界正在探索“就业减贫之路”。体面劳动憧憬正成为围绕发展进行的讨论以及发展合作的中心，并对其产生了重大的影响。这意味着财政、货币和贸易政策领域的经济当局以及发展合作机构正在开始摒弃把充分的生产性就业视为事后考虑的陈旧惯例，更明确地将就业关注和社会层面结合到政策制定阶段和政策选择评估中。它也意味着更加希望对分析和政策进行整合，以及对政策连贯性采取“更整体的”处理方式。然而，政策框架将继续是支离破碎和互不相连的。在此，概念上和分析上的挑战是，如何更好地根据国家具体情况，朝着体面劳动的目标，将就业和劳动力市场分析结合到宏观经济分析和投资环境分析中，对国家和国际减贫战略政策(PRSs 和 PRSs)产生有效的影响。

<sup>6</sup>该转变的迹象显见于瑞典外交部于 2005 年 11 月 24-25 日在萨尔次约巴顿举办的“前面的工作：工作与减贫的联系”大会。

<sup>7</sup> GB.286/ESP/1, 第 11 段。

<sup>8</sup> 见 David Ashton、Johnny Sung(2002 年)：《支持在职学习，达到高效绩工作》，国际劳工组织。

16. 其次，有一种现实性的挑战。事实上，构成国际劳工组织主要使命的这些议题在国际、地区和国家的领域中处于前所未有的优先地位。这要求国际劳工组织提高其政策咨询、工具、能力建设活动的效力和影响力。随着更多方面参与提供体面劳动四个领域的合作和咨询而使这个领域越来越拥挤，竞争愈演愈烈。这使挑战的紧迫感更为加剧。虽然这本身是一个积极的发展方向，但却向国际劳工组织在这迅速变化的知识与发展合作的环境中，从战略上重新适应、调整其工作提出了挑战。这些分析和实践上的挑战要求国际劳工组织：

- (a) 对其已掌握的有关就业问题的丰富知识进行精包装，并加强交流；
- (b) 在基本数据统计与指标方面充实有关劳动力市场和主要趋势的知识和信息，并适应迅速变化的现实；
- (c) 在“核心能力”、相应的研究优先领域、政策途径，以及在交流与运用政策咨询研究的投资方面具有战略性；
- (d) 改善学习过程，从国家和项目实践中总结经验教训；
- (e) 有效地管理总部与地区局、总部与全球专业学术机构和实际工作者的网络知识；以及
- (f) 加强对政策干预给就业的质量与数量所造成的影响进行监测与分析的能力。

17. 因此，今后几个月乃至几年，国际劳工局旨在通过这些和其他相关领域实施恰当的进程，对其工作、专长和资源进行调整，以支持国际劳工组织三方成员应对实现充分的生产性就业和人人享有体面劳动基本目标的分析和实践上的挑战。

18. 总之，三方成员和劳工局应注重改善国家就业战略的制定和落实，完善和更好地交流就业战略及其评估的途径，适应迅速变化的环境。就如何战略性地调整国家就业战略作用的分析 and 实际工作，使其成为体面劳动国家计划的关键基础这一问题集思广益。本文件的主要目的就是这一过程作贡献。

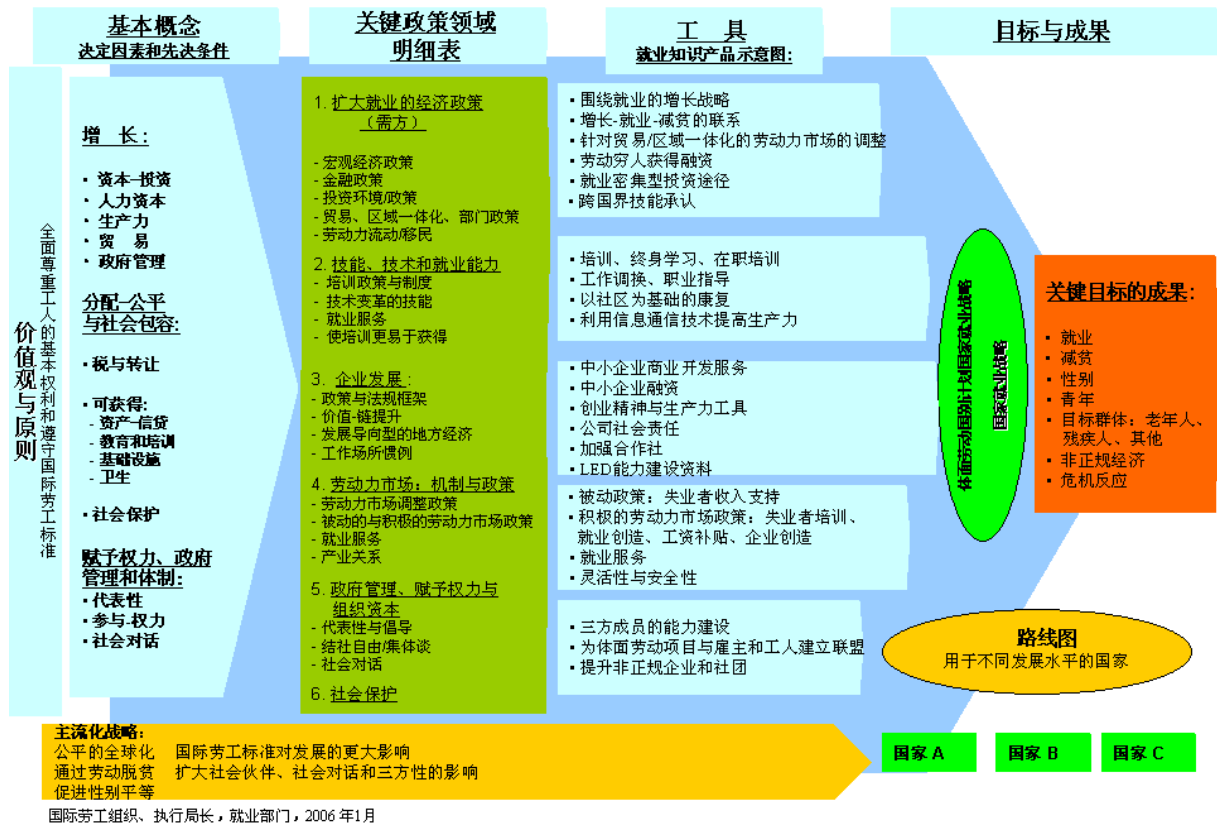
## II. 政策框架一览：基于全球就业议程的体面劳动国别计划的就业战略

19. 对国际劳工组织就业政策的基本原则、途径以及指南进行遴选和分类，以提供一体化、实用及便于运作的框架，这是国际劳工组织注重并调整就业工作，帮助国家确定优先重点，并就其采取行动的一项重大步骤。因此，经考虑第一部分中的目标和内容要点，并以全球就业议程的 10 项核心要素为基础，图 1 以概览的形式呈现了体面劳动国别计划的就业政策框架。<sup>9</sup>该图由四栏组成：基本概念、关键政策领域、说明性工具清单及目标与成果。

<sup>9</sup>该图的起草和修订是在与就业部门的职员和与三方成员进行密切和广泛对话的基础上形成的，并得益于劳工局范围内的磋商。还将通过与地区专家的磋商来进一步验证。

图 1

基于全球就业议程的体面劳动国别计划的就业战略：  
基本概念、途径和工具



A. 目标与成果

20. 该栏目建议在体面劳动国别计划 (DWCP) 的背景下, 国家就业战略目标和结果的结合可期望实现: 更多更好的工作、减贫、妇女和青年机会均等, 针对历来在劳动力市场上受歧视的具体群体, 诸如老年工人、残疾人、土著民族、弱势人群以及非正规经济中的工人。该图还突出了国际劳工组织将体面、生产性就业结合到对冲突状况和自然灾害的反应之中的方法, 强调了就业在发展与集体安全议程之间架起了一座桥梁这一事实。

21. 最理想的是, 国家就业战略不仅应对要实现的总体和具体目标有明确的表述, 还应尽可能通过以下作法这样做, 即为每项目标规定量化和可测量的具体目标, 以及结合进监测和评估机制。目标的量化和可测性可以促进监测进展情况, 以及对具体政策干预和就业成果二者之间的关系进行评估。因此, 为使国家战略、计划和项目具有可测性, 劳工局将把有益于开发评估就业政策工具的影响力和加强三方成员能力的途径和方法的研究作为优先重点。

22. 图表中所包含的要素不是万全之策, 而应该在社会对话的基础上根据各国具体国情确定重点和进行调整。

23. 从各国国家就业战略和就业战略工具中汲取的经验教训将为不同发展水平的国家提供潜在的实用的路线图。

## B. 基本概念：主要决定性因素和先决条件

24. 基本概念栏目列出了途径的基本构件或支柱：价值观和原则，尤其是奉行工作中的基本原则和权利及国际劳工标准；经济增长；分配、公平和社会包容；以及良政、赋予权力和体制。此外，除了作为基本概念或前提，这些支柱为就业战略的制定和阐述提供了战略方向和实践指南。换言之，它们构成了就业创造综合性解决办法的决定性因素和先决条件。此外，这些相互强化的层面之间存在重要的相互依存的关系。

## C. 关键政策领域：明细表

25. 作为朝具体化迈出的一步，图表的第二栏目包括将全球就业议程的 10 项核心要素归纳为政策干预的 6 个主要领域，其中包括主要的分领域。其目的是使政策途径更为透明、更便于管理、更实用、更具可操作性。该 6 个主要政策领域为：

- 扩大就业的经济政策(需方)；
- 技能、技术和就业能力；
- 企业发展；
- 劳动力市场体制和政策；
- 政府管理、赋予权力和组织资本，以及
- 社会保护(为完整起见而列入，该领域由部门三负责，就业部门与该部门，如同与其它部门均保持密切的工作关系)。

26. 此外，政策框架将需方与供方措施、宏观与微观层面的干预以及数量与质量方面加以区分。第四部分就该明细表，以及就就业部门正计划将它完善细化并将其运用到三方成员实施全球就业议程而进行的工作、能力建设之中的方法进行了更详细的阐述。

## D. 工具

27. 图中第三栏是说明性工具清单，或者是在某些情况下进行政策干预的更具体的分领域。此处有国际劳工局已开发的具体文书或就业知识及信息产品。另一份文件列出了就业部门目前所使用的政策工具和文书的全部清单，并逐一作了简要说明，并介绍了索取更多资料的方法。

### III. 基本概念：决定因素和先决条件

#### A. 价值和原则

28. 价值和原则涵括了就业战略全部要素，构成了综合性就业战略的第一块基石。这意味着，就业政策目标不仅是创造更多的工作岗位，而且要确保工作中的基本原则和权利在现有的和新的工作岗位都得到全面遵守。由国际劳工组织制定并维系的国际劳工标准已发展成为有关工作和社会政策的综合性文书体系。该体系的后盾是为解决在国家一级实施这些文书中出现的各类问题而设定的监督机制。它们构成了国际劳工组织用以把握全球一体化、促进可持续发展、根除贫困，确保人人享有尊严和工作安全的战略的法律依据的组成部分。<sup>10</sup>由国际劳工大会(ILC)通过的许多国际公约和建议书为就业部门的相关工作指明了具体方向。附录中列出了把这些文书按就业战略 5 个关键政策领域进行分类的清单。

#### B. 优质经济增长

29. 经济增长是就业战略的第二块基石。经济的高增长率是扩大工作需求的动力。即使增长与创造就业(就业密集型增长)、增长与减贫之间的关系错综复杂，更谈不上是自然而然的，<sup>11</sup>但高增长率还是为实现就业和减贫目标创造了更加有利的环境。经济增长提供了更多的总体资源，拓展了体面劳动的机会，减轻了发展中国家在经济选择和调整过程的阵痛，拓展了从非正规经济向正规经济转化的机会。

30. 然而增长也遭到批评。有一种反增长思潮，与增长对环境和贫困造成的影响有关。但是，这场辩论不应以支持或反对增长为中心。问题的实质应该是，采用何种政策促进优质增长：可持续的、有益于环境的的增长，为当代人和子孙后代提高生活水平，包容、共享，更具社会正义和凝聚力。这是图 1 所展现的憧憬中蕴含的发展模式。

31. 有关增长的现代经济学确认了 5 种主要增长源泉，如图 1 所列：投资、人力资本、生产力、贸易/一体化，以及体制/政府管理。<sup>12</sup>从传统意义上说，经济学家仅考虑这几种要素的前 3 项，而“增长核算”论有充分的理由认为，这三个要素至关重要。它虽然没有概括国家之间收入增长率的所有差异，但的确从某种程度上透彻地阐述了相当一部分。近期研究表明，其他要素与增长的决定性因素同样具有举足轻重的

---

<sup>10</sup>国际劳工组织(2005年)：《游戏规则：国际劳工标准简介》，国际劳工组织，日内瓦。

<sup>11</sup>就业部门正在进行研究，以更好地理解就业密集型增长显现的疲软，并从中总结和吸取经验教训。

<sup>12</sup>有关这一论点的近期文件见 Dani Rodrik(2003年)：《寻求繁荣之路》。《经济增长分析纪事》，普林斯顿大学出版社，普林斯顿，新泽西；Elnahan Helpman (2004年)：《经济增长的秘密》，哈佛大学出版社贝克奈姆分社，剑桥，麻省；经合发组织 (2004年)：《了解经济增长》，Palgrave MacMillan, 纽约。

作用：一方面是贸易或者一体化的大市场，另一方面是体制、政府管理和政策。优质增长战略要求在经济增长的这 5 个主要潜在动力方面出台政策。

32. 良好的投资环境是以所有这 5 个领域为基础的。投资不仅是推动增长的力量，而且也能创造就业。因此，以就业与创造良好投资环境之间的关联为重点的战略是制定国家就业战略的关键。
33. 总之，就业(与减贫)政策必定与经济增长相辅相成，因而必须认真筹划经济增长的 5 个主要潜在动力的恰当政策。然而，图 1 中的其他“基本概念”和“先决条件”制约了该目标不会是哪一种类型的增长，或是不惜任何代价的增长，而应是优质、可持续发展型的增长。

### C. 分配、公平与社会包容

34. 社会公正的价值观要求在分配、公平、消除劳动力市场上的歧视、促进社会包容方面具有明确的政策。税与转让是在实行公平方面所采取的传统做法，仍将具有重要性。但是，近来以 Amartya Sen 和其他人的工作为基础，在此方面出现了一种以人的能力和有效获得生产性资产、教育，以及诸如基础设施(包括水)和卫生服务为基础的新的方法。就业政策公平原则的含义是，反对劳动力市场及整个社会存在的一切歧视，强调对人的投资，特别是最脆弱的群体——教育、技能培训、终身学习、获得质量好的工作、融资、卫生和安全——并鼓励他们的创业举措。
35. 同样，社会计划不应仅仅被视为保护消费能力或收入的安全网，而应视为对人力资本的投资。社会保护属于生产性要素：它帮助人们应付生活风险，它是管理变化的工具，有助于稳定经济。社会政策的这一措施明显地使社会政策成为了整体发展战略的组成部分。
36. 实现社会正义和公平的一个途径是赋予最脆弱和受歧视的群体以权力、参与和代表权。这一层面意义如此重大，其本身就构成了第四块基石。

### D. 政府管理、体制和赋予权力

37. 国际劳工组织及其政策制定和实施途径所独具的力量就是三方性。国际劳工组织作为统领价值的社会对话为基石，并将此运用到在全球、地区、国家和地方一级达成和表述共识和执行政策之中。正是通过社会对话，通过促进参与、代表性和赋予个人和代表性组织以权力，国际劳工组织开创了用以调动社会活动者、管理冲突、促进社会包容的进程与机制，确保这些憧憬和已通过的计划永具凝聚力和活力。而这一点既适用于全球问题，又适用于国家计划和当地举措。
38. 对国际劳工组织来说不仅社会对话是固有的，国际劳工组织还开发了各种具体工具来赋予人民权利，改善全球、地区、国家和地区与当地一级的管理。例如，贫穷不仅是收入的问题：无安全感和无发言权都属于这个范畴。因此，为穷人提供组织和参与机会，这是国际劳工组织和社会伙伴赋予穷人权力、促进非正规经济融入主流

经济的一个途径。就业能力这一概念的重点具有两层含义，既是指人的能力，个人利用教育、培训和工作机会的胜任能力，又是指公共部门提供平等获得这些机会的责任。赋予人们社会、法律和政治权利，这是对人类发展作贡献。因此，它不是经济发展的结果，而是在实现平等、社会公正和公平的全球化漫长的道路上促进增长和创造财富的途径。

39. 就业政策应该充分考虑社会伙伴的经验和观点，确保与其在就业政策的制定、落实和评估中的合作，其中包括在农村和非正规经济部门工作的社会伙伴的意见和参与。社会对话是在各级制定和落实可信而有效的就业政策的基石。

## E. 基础概念与国家作用之间的相互依存

40. 市场经济并不能自然而然地确保增长、社会公正乃至经济效率。在平衡这些互为依存的关系中，政府、政治制度和社会对话发挥着重要的作用。具体的实例包括：

- 如果低增长限制了创造就业，如果继续存在对贫困儿童的民族、种族或者性别歧视，如果贫困家庭无技能人员低收入的现状持续下去，那么扩大用于教育的开支只能提高贫困儿童的教育水平，却不能提高他们所期望的未来收入。
- 如果穷人不能积累物质资本和资金，如果经济波动和下滑迫使其有限的资产受到周期性的侵蚀，社会投资就不能提高收入。

41. 管理和平衡此类相互依存要素是政治制度、国家以及其他机构的工作。过去，经济改革方案常常旨在消减公共部门的规模。此举往往是正确的，因为国有部门由于低效率、低质量的公共服务和腐败以及其他因素常常成为增长的障碍。然而经济政策不应仅仅将重点放在减少国家作用的议程上。它们应该集中精力加强国家的能力，并使之现代化。否则，就不可能有效地制定发展政策，无论是就业政策、社会政策还是宏观经济政策乃至贸易谈判。

42. 政府必须“靠边站”的主张是错误的。具有各种机构、透明的管理规则和促进机制的政府是工商业和社区增长的关键性伙伴。国家需要强有力的、有效的政府机构，同时也需要强劲的和富有生机的市场—二者并非相互消长—以达到良好的经济和社会成效。为此，就业部门面临的一个挑战是，通过信息、分析和政策指南加强其在向政府决策者和社会伙伴提供制定和落实以就业为核心的战略的政策建议方面的能力。

## IV. 关键政策领域：一份明细表

43. 如上所述，为了使国际劳工组织的就业问题的政策措施更加透明、便于管理、具有实用性和可操作性，将全球就业议程的核心要素归纳成 6 个关键政策领域，将每一项政策领域又划分为关键的分领域，这样做是有益的。这一更为具体的细化或说清

单已概括在表 1 中。图中的最后一栏包括 6 个关键领域的每一个领域与全球就业议程相关核心要素之间的交错关系和相关性。

**表 1. 国家就业战略：关键政策领域的明细表**

关键政策领域/分领域	全球就业议程核心要素序号
<b>A. 影响需方的经济政策</b>	<b>1, 2, 3, 4, 5, 10</b>
1. 宏观经济政策	
2. 金融政策	
3. 投资政策与投资环境，包括基础设施	
4. 贸易和区域一体化	
5. 部门政策：工业、服务、农业、环境产业与服务	
6. 劳动力流动和移民	
7. 增长的就业密度	
<b>B. 技能和就业能力</b>	<b>2, 3, 5, 6, 9</b>
1. 培训政策和制度	
■ 职业培训政策审评和制定	
■ 培训机构和制度的管理	
■ 培训投资	
■ 核心工作技能	
■ 工作场所学习、在职培训和实习	
2. 技 术	
■ 通过信息与通信技术改进培训工作	
■ 提高创新和投资的能力	
■ 获得信息与通信技术的便利化，以减轻技能缺口	
3. 就业服务的开发与改革	
■ 公共就业服务的改革	
■ 私营职业介绍所的作用	
■ 职业指导	
4. 经改善的培训和就业机会的获得	
■ 青年	
■ 妇女	
■ 非正规经济中的工人	
■ 残疾人和其他弱势群体	
<b>C. 企业发展</b>	<b>2, 3, 5, 6, 9, 10</b>
1. 有利的商业环境：国家的和跨部门的主题	
■ 政府管理和政治条件	
■ 基础设施	
■ 规章管理与经营成本	
■ 创业精神	
■ 获得融资	

关键政策领域/分领域	全球就业议程核心要素序号
2. 价值链的提升和集群	
3. 当地经济发展	
4. 促进良好的工作场所实践	
5. 企业和企业家目标群	
■ 中小企业	
■ 跨国公司	
■ 合作社	
■ 非正规经济中的企业家	
<b>D. 劳动力市场、体制和政策</b>	<b>5, 6, 7, 8, 9, 10</b>
1. 体制和政策, 包括工资	
2. 调整劳动力市场的政策和计划	
3. 消极和积极的劳动力市场政策	
4. 就业服务	
5. 产业关系	
<b>E. 政府管理、赋予权力和组织资本</b>	<b>1-10</b>
1. 代表、参与和倡导	
2. 结社自由/集体谈判	
3. 体制建设	
4. 社会对话	
<b>F. 社会保护(第三部分)</b>	<b>7, 8, 9</b>
<b>44.</b> 有趣的是, 关键政策领域 A 中的政策文书主要是对就业战略的需求方产生影响, 领域 B 和 C 主要与供方要素有关, 而领域 D、E 及 F 则对劳动力需求与劳动力供给之间的相互作用至关重要。然而, 这些领域之间的区别不会总是那样分明, 因为它们之间存在着重要的、错综复杂的相互依存的关系。	
<b>45.</b> 图 1 中这份更为细化的明细表是通过与就业部门专家在每一个主要领域的大量对话而产生的, 具有广泛的基础。他们以就业战略的实践和研究经验为基础, 克服了如何以最佳形式列表、区分和表述对于处理制定国家就业战略的挑战具有针对性的关键问题及分领域的难题。	
<b>46.</b> 由此产生了图 1 中的这份更为细化的明细表。该明细表仍在完善过程中。就业部门正在就其进一步完善准备一份实质性的文件。对主题的每一项及其分项都有简要说明, 提及目前的知识状况并对一些主要政策信息进行综合概括, 包括对不同要素的关键性相互依存进行阐述。经与三方成员适当磋商, 计划出版这份文件。这个文件可以有多种用途:	
■ 作为把国际劳工组织有关对国家层面政策制定有关的就业问题方面的知识进行精包装并进行有效交流的方法;	

- 作为政府和社会伙伴以综合性和连贯性的方式处理制定国家就业战略挑战时，应该考虑的关键性问题的核对清单；
- 作为能力建设的手段；以及
- 作为一个载体，使就业专家和社会伙伴参与当地相关的、各行政当局倡导的有益于使就业成为经济和社会政策中心的行动，并对实现这个目标的多方面挑战进行解释。

47. 换言之，明细表将有助于全球就业议程在国家一级生效。它将辅之以一份包括国际劳工组织内容广泛的就业政策全部文书清单的文件。正如第五部分所述，这份文件是按各个关键领域进行分类的。

### 明细表的使用

48. 图 1 中呈现的明细表有三方面潜在的用途，应予以区分：

- (a) **作为参考指南。**正如以上所建议的，它可作为促进就关键性问题进行社会对话的工具，政府、社会伙伴在以综合性方式处理制定国家就业战略挑战时应予以考虑。为此目的，不应把明细表视为万应良方，而是一个灵活的、关键领域和分领域的清单。在这些领域中的政策干预可能会对就业政策起作用。要根据各国的具体国情对明确的政策组合按优先重点进行排序和调整，同时要考虑到国家的基本情况、资源、体制限制，并且以社会对话为基础。
- (b) **作为制订就业政策影响评估方法的基础。**正如“全球就业议程评估方式文件”中所建议的，经慎重思考而划分的政策领域和分领域，为评估一体化就业政策的影响建立综合性方法迈出了必要的第一步。<sup>13</sup>
- (c) **作为对劳工局就业领域核心能力进行战略思考的工具。**它有助于劳工局正在进行的加强政策咨询和能力建设的努力。这些因素决定创造体面劳动的重要性、综合性和相互依存性。因此，在审议国家就业战略综合政策框架，综合性地处理体面劳动议程和全球就业议程所预见的经济和社会政策的同时，国际劳工组织必须抓住所有这些重点，即使在其中某些领域它并不具有广泛的专门知识。明细表中的若干项就属于这个范畴。就业部门的核心能力包括劳动力市场机制和政策领域；技能和就业能力；企业发展；某些宏观经济和需求方问题，诸如投资政策、投资环境、贸易和区域一体化及其对就业和劳动力市场进行调整的努力，以及对增长的就业密度产生关键影响的部门政策。财政、货币和汇率问题对整体竞争力、社会投资和就业创造也具有重要意义，特别是在某些具体国情的条件下。这些领域的工作将与劳工局其他部门进行密切协调，以满足三方成员在以一体化方式处理体面劳动国别计划方面需要支持的要求。

<sup>13</sup> 见 GB.295/ESP/1/3。

## V. 国际劳工组织的文书和工具

49. 作为就业促进战略的组成部分，国际劳工组织已开发出用于政府当局、工人组织、雇主组织以及具体目标受益群体政策咨询和能力建设的文书和工具，并将不断地努力完善。一份完整的文书和工具明细表已准备就绪，并带有注释。其中第二部分将文书按照 5 个关键政策领域进行分类，对各领域作了扼要说明，还介绍了索取更详细资料的方法。这份明细表是未来出版物的一部分，其副本可供索取。此外，将着重努力拓展由雇主组织、工人组织和政府开发的研究工具，开发针对迅速变化的环境和政策挑战的新政策工具。

## VI. 实施的挑战

50. 鉴于全球、地区和国家需求的规模和相对贫乏的资源，在体面劳动国别计划的背景下落实全球就业议程的下一个步骤面临着多方面的挑战。本部分列举并简要评述了主要战略取向以及所引入或所设想的几个管理层次的措施，以加强劳工局的有效性和在国家一级的影响。

### A. 战略取向

#### 1. 就业和社会政策委员会在实施中的作用

51. 本文件向就业和社会政策委员会介绍有关劳工局计划对其支持体面劳动国别计划工作重新调整重点和重新定位的主要构想，使委员会进一步参与有关这些计划的社会对话，为委员会确定其下一步工作提供更广泛的机会，说明为更好地确定和交流国际劳工组织就业战略途径的基本原则所采取的主要步骤(诸如关键政策领域的明细表和相关的工具清单)，以及为更好地进行监督和评估提供基础。这是加强正在进行的全球就业议程实施进程的一个重要步骤。期望这将使就业和社会政策委员会与劳工局的工作关系更具活力，也将为三方成员之间的共同努力注入活力，使劳工局在全球、地区和国家进入实施全球就业议程富有活力的下一个阶段。

#### 2. 体面劳动国别计划

52. 体面劳动和全球就业议程是根植于各国的全球目标。因为只有各个国家，体面劳动政策和计划才能对人民生活产生有意义的影响。体面劳动国别计划将成为 2006~2007 两年期计划和预算的主要实施载体。这意味着国家对全球就业议程的实施也将纳入体面劳动国别计划的框架中。劳工局将向政府当局和社会伙伴强调，国家就业战略不仅有必要确定总体和具体目标，还要尽量拓展各项目标和指南的具体量化和可测性，以增强政策的有效性和便于监管与评估。

### 3. 劳工局工作的优先领域和重点

53. 2006~2007 两年期计划和预算确定了整体优先重点和成果，包括指标。现行的体面劳动国别计划进程，通过三方成员间进行国别磋商确定国家具体优先重点和需要，对此予以补充。地区就业论坛和首脑会议通过了后续行动纲领，对国际劳工组织和该部门提出了具体要求。对千年发展议程和减贫战略(PRS)进程及其国家一级的实施所作的国际承诺，扩大了三方成员对国际劳工组织提供支持的需求。确保重点和应对多方面的、日趋增加的需求，是实施挑战的一个关键方面。这是一个连贯的进程。在此进程中，劳工局收到来自国际劳工大会和理事会的建议，并与政府和社会伙伴进行磋商。同时，工人活动局和雇主活动局也提供了便利。

54. 综上所述，自 2006 年起优先重点领域如下：

- **就业作为经济和社会政策的中心：**在联合国千年首脑会议、国际劳工大会和理事会以及局长确定的战略框架的指导下，明确地将“以就业作为经济和社会政策的中心”作为就业部门自 2006 年起全球优先重点。这是 2005 世界首脑会议成果第 47 段中的基本目标。这也是全球就业议程的中心目标，与计划和预算中的战略成果 2a. 1 相对应。它包括就业部门对体面劳动国别计划的贡献，成为国家一级能力建设的主要实施载体。目前这份文件是对更有效地实施该目标所作的贡献，并展示了如何看待就业部门的其他成果(成果 2a.2、2b.1、2b.2、2b.3)，以及为实现这一基本优先重点如何制定其他相应的战略。
- **青年就业：**鉴于绝大部分人口生活在发展中国家，该议题为制定就业政策的一致性提供了机会。鉴于 2005 年世界首脑会议成果将千年发展目标确定为优先重点，以及 2005 年 6 月国际劳工大会有关青年就业的决议均高度重视该问题，青年就业将成为 2006~07 两年期的重要优先重点。青年就业正在成为许多国家体面劳动国别计划的重点关注。在计划与预算中(成果 2a3)，该议题本身具有运作的成果。该领域的工作将遵循 2005 年 6 月国际劳工大会所通过的“促进青年体面劳动之路的结论”所确定的战略方向。支持国家和三方成员发展和实施国家青年就业的行动计划，并继续开展国际劳工组织青年就业服务网络(YEN)的工作，这将成为一项特别的重点。
- **非正规经济：**目前世界大部分人口工作在非正规经济领域。许多国家的非正规工作的增长快于正规就业。该主题的优先重点与 2002 年国际劳工大会通过的有关体面劳动和非正规经济的决议的后续行动相一致，并与将该主题作为 2006~07 两年期计划和预算的优先重点，使其通过国际重点举措将劳工局内部各计划的工作统一起来。该领域的工作将遵循 2002 年国际劳工大会结论所确定的有关非正规经济的战略取向。
- **满足非洲的特别需要。**各国首脑在联合国成果文件中重申了联合国将非洲确定为总体优先重点，并指出，“非洲是 2015 年以前实现千年宣言各项目标唯一没有上路的大洲。”就业部门将特别优先执行 2004 年非洲联盟特别首脑会议促进

就业和减贫行动计划，与外地办事处和专家密切合作支持非洲国家的三方成员。

55. 作为劳工局内部工作的组成部分，就业部门将领导和支持诸如危机反应、公司社会责任、和社会融资国际重点举措等一系列措施。后者是根据国际劳工组织政策声明文件：体面劳动的微型融资<sup>14</sup>。它要求劳工局实施国际劳工组织微型融资政策，并将之融入体面劳动国别计划之中。
56. 实施这些优先重点，要求在全球的社会和经济政策框架内进一步促进以就业为中心的目标。为此开展的活动有，与其他国际机构和行动者共同倡导以就业为中心的战略和政策，围绕具体议题的协调与合作，通过重要指标和主要出版物观察和分析全球趋势，与劳工局内部其他单位协作，为全球政策对话和论坛提供研究和技术投入。

#### 4. 重点国家

57. 为更加突出重点，从实践中总结经验教训，以及表明国际劳工组织的一体化的就业创造方法的有效性，实施体制将从数量有限的国家开始。这并不排除与其他国家的合作，而是意味着在重点国家中的工作力度更大，必须集中力量解决一系列相关的和相互依存的议题，并将严密地监控进展，认真总结经验教训。重点国家的确定将主要取决于三方承诺的力度。在其他国家，将继续按惯例在资源允许的情况下扩大参与和政策咨询的切入点。体面劳动国别计划和国家就业战略一体化的高力度措施，在总部和地方资源允许的情况下将应用于更多的国家。同时也要注重平衡发展中国家与发达国家的工作和研究，因为某些发达国家提出了明确要求，在许多领域它们提供了有关政策和工具的有益经验。

#### 5. 在国家一级与三方成员和伙伴携手工作

58. 要使全球就业议程和体面劳动国别计划在国家一级，尤其是在那些有意将体面劳动作为其经济和政策中心的国家产生实效，国际劳工组织和社会伙伴就需要作出特别努力，促进经济和社会政策最高决策层和较低的技术和地方政府层的参与，并与其他地方发展机构和捐助机构协调行动。这将要求这些国家的社会伙伴以及劳工局总部及其分局，作出强有力的承诺和发挥领导作用。正如关键政策领域清单所建议的，这将要求政府与就业战略各议题相关的主管部门广泛的参与。从地方到总部都必须为此高层次/大范围的国家参与调集人力和财力资源，一体化措施也将经受考验。这就是为什么不可能将该参与模式同时许多国家实施的根本原因。有必要实行渐进性措施，为这种大力度工作确定一组先行国家，进而逐渐在越来越多的国家推广。

---

<sup>14</sup> GB.294/ESP/3。

## 6. 研究和知识管理

59. 知识和研究在图 1 四个支柱中的作用举足轻重。它们将技术工作和附加值充实到基本理念和方法、关键政策领域以及在国家一级所提供的技术支持和政策咨询工具中。更具针对性的研究和经改善的知识管理在范例转变的时代将使理念更完善、方法论更具操作性、政策信息更明确，以及工具进一步改进。所有这些对继续为国际劳工组织的三方成员提供实用而具体的附加值、增强国家就业政策发展的有效性具有关键性意义。劳工局正在对以下四个主要领域进行审议以便在这个方面进行改进：

- **基本统计数据。** 需要从劳动力市场及其关键性趋势的基本统计数据 and 指标入手，加强信息基础。就业部门将与其他部门朝这一目标共同努力。
- **“上游研究”。** 第一部分所提到的分析挑战要求改进一系列领域的工作：(a)更好地将就业和劳动力市场分析融入宏观经济分析和投资环境分析中；(b)完善由贸易、技术和全球化导致的劳动力市场结构调整的分析和政策组合；(c)更好地理解特殊政策干预与就业/体面劳动成果(可测成果)之间的关系。就业部门所从事的上游研究将处理这些挑战。
- **从项目中学习。** 此外，不论劳工局支持多少国别项目，对全球产生的影响都是微不足道的，除非总结经验教训，使之形成规模并举一反三，转化为政策建议。由此引发了为实现这一目标如何改善项目立项和运作的问题。就业部门将切实努力，在项目中融入所需的理论框架和分析，在举一反三，形成规模和政策建议方面从项目中总结经验教训。这样才能对国际劳工组织所支持的关键政策领域明细表、议题以及各种论点和价值观的形成或增加重要的细微差别做出重要贡献。
- **不断改善国际劳工组织的工具。** 如何构建和管理就业知识工具的创新进程；把专长和学科结合起来应对挑战的具体领域方面已进行了哪些进程，例如非正规经济、集群发展技能的作用等等，都属于该部门予以关注的领域。

## 7. 确定和加强核心能力

60. 国际劳工组织在劳动世界和劳动力市场的某些相关核心能力方面必须成为全球的领导机构。为此目的，就业部门正在评估其核心能力并考虑各核心能力的优先重点。作为促进学习和改善运作的一个机制，正在促进各核心能力的 5 个活动形成相辅相成的周期：(1)知识资源和信息；(2)研究；(3)政策咨询；(4)能力建设/技术援助；以及(5)建立网络联系。

61. 例如，鉴于与技术和就业能力相关的技能领域对国家增长、就业和生产政策 and 全球“知识革命”的重要性，因而它是国际劳工组织有待加强的工作领域，尤其是要更明确地将技术、创新和知识层面结合到技能和就业能力领域的计划中。

## 8. 审评和评估

62. 对(a)国际劳工组织干预影响的评估, 以及(b)三方成员在国家一级工作中运用全球就业议程框架业已改善的评估, 是应就业和社会政策委员会要求准备的另外一份文件的主题。这是一个非常重要的领域。除更好地实现(a)和(b)所建议的模式外, 就业部门计划重新调整其部分政策研究议程重点, 更好地理解特别政策干预与就业/体面劳动成果之间的关系, 以及评估政策文书影响的可测性方法。

## B. 管理层措施

### 1. 地区归口单位

63. 为使全球就业议程具有可操作性, 总部与基层需要密切联系, 反之亦然。2005年11月, 就业部门建立了覆盖各国、地区局、次地区局的区域和次区域的归口单位制。就业部门在各地区局、次地区局和相应的国家都有归口单位。已出版的一份文件不仅包括总部归口单位人员的名单, 而且包括基层就业专家的名单。这使“地区就业队伍”一体化和促进总部与基层、总部与三方成员的交流和咨询的方式具有透明度。

### 2. 成果和成果协调员

64. 除归口单位人员的地域责任以外, 就业部门还有专人确保实现 2006~07 两年期计划和预算所确定的成果。确定优先重点和配置资源涉及“成果协调员”与“地区归口单位”之间的密切磋商和对话。

### 3. 与基层和其他部门的协调与合作

65. 该部门工作的有效实施和持续影响对与基层结构之间的协调与合作提出了高要求。该部门将寻求继续提高自身能力, 以有效地支持基层结构的工作。在体面劳动国别计划框架内对成员国和三方成员提供直接服务。这是基层结构的基本责任。一方面, 该进程通过战略管理进程和综合资源信息系统在某种程度上实现体制化; 另一方面, 该部门将以多种方式为这个进程提供额外的支持, 包括精心安排的磋商、联合工作规划、引入共享在线服务平台, 以及确保提供使用劳工局主要工作语言的相关文件。

66. 鼓励该部门各司的团队通过协作从事研究、开发工具, 以及与基层共同进行设计、咨询服务、实施和技术援助的评估。

67. 有效实施的另一个重要方面是, 为驻日内瓦各部门的工作提供便利。在与有关非正规经济和公司社会责任国际重点举措的必要合作, 以及作为上述应对危机和社会融资的总归口单位的同时, 还将鼓励在其他相关领域联合工作。

## 4. 筹 资

68. 在就业部门寻求优先重点领域和战略成果方面，筹资与公共-私营伙伴关系是该部门扩大资源规模的重要途径。该部门将与其他部门、捐助国政府和其他机构紧密合作，调动急需的额外资源。

## 结束语

69. 就业部门如何计划为其工作重新确定重点和重新定位以适应分析和实践上的挑战，支持国际劳工组织三方成员实现全面生产性就业和人人享有体面劳动的根本目标，以及如何向全球就业议程和体面劳动国别计划实施的第二个阶段迈进。本文就此提供了大量的建议和战略取向。这些建议和战略取向包括：

- 与就业和社会政策委员会之间富有活力的伙伴关系；
- 与基层三方成员和与国际劳工组织基层机构之间更强有力的、更紧密的关系；
- 在体面劳动国别计划范畴下，在国家就业战略、青年就业国家行动计划和非正规经济计划方面，与先行重点国家共同工作，争取这些国家高级决策层的广泛参与；
- 以满足非洲特别需要为优先重点；
- 以探索政策干预与就业/体面劳动成果(可测性结果)之间关系的具有可运作性的相关研究为优先重点；
- 建立可运作的全球就业议程框架，使全球就业议程在国家一级产生实效(关键政策领域明细表，就业政策工具清单)；
- 对把实施全球就业议程作为可运作的框架及对其政策影响的经改善的评估；
- 对劳工局拥有的丰富知识进行精包装，有效地进行交流，继续开发有关就业议题的知识；
- 劳工局从加强基本统计数据、指标和劳动力市场趋势入手，为加强知识和信息基础的努力做贡献；
- 为整个劳工局进一步提升国际劳工组织地位，使其在劳动世界和劳动力市场核心能力方面成为全球领导性机构的努力做贡献；
- 改善学习进程，从国家和项目实践中总结经验教训；
- 加强全球伙伴关系和关系网。

70. 就业和社会政策委员会不妨就这些战略取向以及三方成员与劳工局实现这些取向的最佳途径进行评述和向劳工局提供指导。

2006年2月8日，日内瓦。

提交供辩论和提供指导。

## 附 录

### 国际劳工大会所通过的与就业部门工作特别相关的文书

#### I. 扩大市场和增加劳动力需求的经济政策

- 1964 年就业政策公约(第 122 号)和建议书(第 122 号)。
- 1984 年就业政策(补充规定)建议书(第 169 号)。
- 1988 年促进就业与失业保护公约(第 168 号)及建议书(第 176 号)。

#### II. 技能、技术和就业能力

- 1975 年人力资源开发公约(第 142 号)。
- 2004 年人力资源开发建议书(第 195 号)。
- 1983 年(残疾人)职业康复和就业公约(第 159 号)和建议书(第 168 号); 1955 年(残疾人)职业康复建议书(第 99 号)。
- 国际劳工组织工作场所对残疾人的管理的业务守则。

#### III. 劳动力市场政策

- 就业政策标准, 包括职业康复和就业安全(如上所列)。
- 与历来受歧视群体的劳动力市场准入相关的标准:
  - 1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号)和建议书(第 111 号);
  - 1980 年老年工人建议书\*(第 162 号);
  - 1970 年特别青年计划建议书\*(第 136 号);
  - 针对残疾人需要的文书(如上所列);
  - 1989 年土著和部落居民公约(第 169 号)和 1957 年建议书(第 104 号);
  - 国际劳工组织有关 HIV/艾滋病和劳动世界的业务守则, 2001 年。
- 处理同等报酬的标准:
  - 1951 年同酬公约(第 100 号)和建议书(第 90 号)。
- 与移民政策相关的文书:

---

\*被理事会确定为临时性的文书。

- 1949 年移民就业公约(修订本)(第 97 号)和建议书(修订本)(第 86 号);
- 1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号);
- 1975 年移民工人建议书(第 151 号)。

#### **IV. 企业与合作社发展**

- 1998 年中小企业就业创造建议书(第 189 号)。
- 2002 年促进合作社建议书(第 193 号)。

#### **V. 业已改善的政府管理**

- 与就业促进体制建设相关的文书包括：
  - 1948 年职业介绍设施公约\* (第 88 号)和建议书\*(第 83 号);
  - 1997 年私营职业介绍所公约(第 181 号)和建议书(第 188 号)。
- 就与多国企业及其对经济和社会发展的影响相关的政府管理问题提供指导的文书包括：
  - 1977 年有关多国企业和社会政策原则的三方宣言(2000 年修订)。

#### **VI. 支撑所有 5 个领域的是国际劳工组织有关工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施中所载的文书**

- 1948 年结社自由和保护组织权利公约(第 87 号)。
- 1949 年组织权利和集体谈判权利公约(第 98 号)。
- 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)。
- 1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)。
- 1973 年最低年龄公约(第 138 号)。
- 1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)。
- 1951 年同酬公约(第 100 号)。
- 1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号)。

---

\*被理事会确定为临时性的文书。