



第一项议程

**落实全球就业议程：**

**C) 关于在体面劳动国别计划范围内评估  
全球就业议程的建议模式**

1. 委员会在其 2005 年 11 月会议上要求劳工局准备一份将就在体面劳动国别计划范围内评估全球就业议程的模式提出建议的文件。更具体地说，委员会将希望此类评估就下列两个问题作出报告：(a)无论是在总部还是在地区，劳工局制定并实施国家就业战略的工作在部门或地方级别产生的影响或增值情况；和(b)全球就业议程的贡献，即国家就业政策是否受到全球就业议程及其实施框架的影响，假如是，如何产生影响。委员会将其视为是一种增长的过程，该过程建立并改善早已存在的一些机制，并建议为长期的未来对影响进行更有力的评估。现阶段的目标是考虑简单但有效的手段和反馈机制，以便更好地确保国际劳工组织有关就业的国别工作利用全球就业议程，以及就业和社会政策委员会有关全球就业议程的讨论借鉴来自地区的成果。
2. 为根据这一思想提出模式建议，已作出努力以避免与将由国际劳工组织新成立的评估单位<sup>1</sup>开展的工作，以及根据就业和社会政策委员会的预览将要进行的国家经验的审议发生重复。实际上，为就全球就业议程在国家就业战略和体面劳动国别计划制定方面的实施获得尽可能最好的反馈，建议的模式试图最大限度地发挥这两者之间的协同效应。
3. 因此，本文件的第一部分提出下列模式：(i)通过将国别介绍与全球就业议程框架如何为国家就业战略的制定与实施做出贡献以及国际劳工组织如何支持这一做法更明确的联系起来而改善就业和社会政策委员会目前的介绍程序；(ii)利用将要由国际劳工组织的评估单位开展的体面劳动国别计划的评估来分析全球就业议程如何为体面劳动国别计划的就业方面的内容做出贡献；和(iii)为改善国家内部和国家之间就业的

<sup>1</sup> 理事会第 GB.294/PFA/8/4 号文件为国际劳工组织的评估以及评估单位的实施安排和作用提出了一个新的政策和战略框架。

数量和质量而对具体的文书或政策文书的组合进行评估。可由就业和社会政策委员会确定有待接受评估的具体工具，然后首先由有关的技术单位开展评估并与就业和社会政策委员会分享评估的结果。

4. 文件的第二部分指出有此愿望的国家有机会在汲取全球就业议程的经验基础上对国家就业战略的影响开展一种更为有力的评价。该评价可依据有待国际劳工局为此类评价所制定的方法学，包括利用所采取的类似举措，如欧洲就业战略。
5. 在建议或评估可供选择的方法学方面牢记早已存在的一些国际劳工组织报告程序是重要的，可利用这些程序开展全球就业议程的审议。它们包括国际劳工大会通过的国际劳工公约和建议书的法定报告程序，如 1964 年就业政策公约(第 122 号)、1975 年人力资源开发公约(第 142 号)、1983 年(残疾人)职业康复和就业公约(第 159 号)、1988 年促进就业和失业保护公约(第 168 号)、1998 年在中小型企业创造就业建议书(第 189 号)和 2002 年促进合作社建议书(第 193 号)。<sup>2</sup>
6. 与国际劳工组织目前在基于成果的管理框架和战略预算项下开展的活动一道，2006-07 两年期计划和预算为具体的实施目标提出了实际的成果和成功指标，这些指标与全球就业议程密切相关，而且须向理事会报告针对这些指标取得的成果。<sup>3</sup>然而，这些指标涉及在全球就业议程的目标和核心要素方面取得的成果，而不是直接涉及在实现这些成果过程中对全球就业议程框架的使用。

## 第一部分：关于审议全球就业议程对国家就业战略的贡献的建议

### 就业和社会政策委员会上的国家介绍

7. 作为定期更新有关全球就业议程的实施情况的组成部分，阿根廷、加纳和菲律宾在 2005 年 3 月和 2005 年 11 月的就业和社会政策委员会上介绍了它们在各自的体面劳动国别计划范围内发展国家就业战略的国家经验。然后，就业和社会政策委员会的三方成员对这些国家的三方介绍发表了评论。然而，从介绍来看，全球就业议程和国际劳工组织的技术支持如何为这一进程做贡献并非总是明确的。
8. 建议邀请一个择定国家介绍其经验的目前程序得以延续以去，从 2007 年 3 月起每两年期邀请两个国家介绍情况，但需做出下列改进，以便更加明确全球就业议程如何使它们的做法增值，以及使就业和社会政策委员会上关于介绍的讨论更具有互动性和富有意义。它们将包括：

<sup>2</sup> 关于涉及就业政策的相关公约的清单见理事会文件 GB.295/ESP/1/1 的附录。

<sup>3</sup> For instance, in the Programme and Budget 2006-07, Outcome 2a.1: Employment as central to economic and social policies, which is the principal objective of the GEA, provides under Indicator 2a.1 (i) that “Countries improve labour market information and analysis and formulating, implementing and evaluating employment and labour market policies, with special attention to employment and income security and equal access to decent and productive employment for all women and men”, with a target of 50 countries.

- (i) 国家介绍应专门提到在其国家就业战略的制定和实施过程中直接和间接利用全球就业议程框架和国际劳工组织投入的情况，包括利用基本概念、方法和工具所开展工作的程度，包括重要的政策领域和相应的指导方针的清单(如同在“洞察力”文件中建议的那样<sup>4</sup>)。这些介绍的目的是识别良好的作法和吸取经验教训，以使各国能够从各自的经验中获益并改善国际劳工组织技术咨询服务的实施效果。
- (ii) 应在向委员会介绍之前的某个时刻使就业和社会政策委员会了解将由政府、雇主代表和工人代表所作的国家介绍。劳工局将准备一个基本问题清单以指导由国家代表团准备的书面文件和介绍。
- (iii) 由就业和社会政策委员会挑选的由一名政府代表、一名工人代表和一名雇主代表组成的一个三方代表团将访问该国，主要是与政策制定者和社会伙伴讨论国际劳工组织的技术支持对于制定就业战略、其实施和迄今取得的成果所产生的影响。三方代表团有时将在相应的就业和社会政策委员会会议之前与就业和社会政策委员会分享其报告，并在国家介绍之后向就业和社会政策委员会提交该报告。这一做法的费用将从本两年期就业部门的经常预算中支付。
- (iv) 在国家介绍、三方代表团的评论以及就业和社会政策委员会上的讨论基础上，劳工局专门向国际劳工组织的技术咨询部门提供有关重要的经验教训以及哪些有效和哪些似乎无效的反馈。
- (v) 一旦一些国家在就业和社会政策委员会上介绍过情况后，劳工局将起草一份汲取良好做法和经验的综合报告，将与就业和社会政策委员会分享该报告以及将其加以更广泛地分发。

### 国际劳工组织关于评估的战略框架

9. 国际劳工组织最近通过的有关评估的政策和战略框架旨在改善并加强国际劳工组织独立的评估作法。它还计划为计划绩效的系统自我评估确立了原则，以使它们共同为支持 2006-09 年战略政策框架的所有国际劳工组织活动提供全面的覆盖范围。
10. 在下一个两年期期间，根据国家计划评估，评估单位每年将至少开展一个国家计划的独立评估。这些国家评估将旨在加强体面劳动国别计划和有关这一进程的新方法的实施。鉴于工作创造在大多数国家的案例中是体面劳动国别计划进程的切入点，这些评估，特别是使就业目标享有高度优先权的那些国家的评估，将深入审议反映在体面劳动国别计划中的就业优先权如何在国际劳工组织的技术支持下得以实施并取得成果。可对照全球就业议程的框架以及在“洞察力”文件中实施的其主要政策领域审议此类评估。实际上，由于体面劳动国别计划目前作为国际劳工组织的政策咨询和技术咨询服务的主要载体，在体面劳动国别计划框架范围内评估全球就业议程的贡献将是重要的。

<sup>4</sup> 理事会文件 GB.295/ESP/1/1。

## 对具体文书或政策文书组合的评价

11. 为支持在世界各地为妇女和男子创造更多和更好的工作，国际劳工组织制定了一些特殊的文书、工具和方法。例如，它们包括：就业密集型投资方法、以社区为基础的康复、有关工作和企业创造的积极的劳动力市场政策、妇女的企业家能力开发、非正规企业的升级和基于社区的培训。
12. 这些文书和工具是实施国家就业战略的重要组成部分，特别是在部门和地方级别。其中许多已被作为国家技术合作项目的组成部分成功地进行了评估。在许多情况下面临的挑战是将这些成功的微型或项目一级的干预提升到国家一级以及将它们推广到其它国家。
13. 经与就业和社会政策委员会磋商，每两年期可确定一或两个重要的文书和工具并评估在国家一级的影响，包括涉及其规模扩大的问题，或是在择定的一些国家当中吸取经验教训，即它为什么在一些国家而不是其他国家得以更有效地实施并取得更好的成果。可与就业和社会政策委员会分享首先由有关的技术单位开展的这些评估。

## 第二部分：对国家就业战略的影响进行更有力的评价和审议的可能今后方向

### 影响评价<sup>5</sup>

14. 计划或项目的影响评价近年来得到了越来越多的关注，并已成为包括世界银行、欧盟和若干国家捐款机构在内的众多发展机构的工具和方法评估包的一个重要成份。被界定为对由特定的发展活动造成的影响——无论是积极还是消极，有益还是无益——的系统的鉴别，影响评价的范围可从大型抽样调查到小型快速评价和参与性评定。在此种情况下，影响的估计是从联合小组采访、重要报告者、案例研究和可得到的补充数据中得出的。影响评价可被用以衡量一个活动的成果和影响，帮助澄清一项活动的花费是否合理，或是为改善今后活动的设计和管理吸取教训。开展此类评价的好处是为重要的问题提供答案。此类干预在什么样的程度上才能有所作为？现场的成果是什么？怎样才能更好地干预？
15. 劳工局可在一个更长的时间阶段为衡量并评估就业政策干预在国家级别对就业表现的影响制定一个方法学。如同在重要政策领域清单中确定和在“洞察力”文件中概括的工具那样，其基础是全球就业议程的实施框架。<sup>6</sup>该方法学可包括有关为国家就

<sup>5</sup> There is large body of literature on methodology and experiences on conducting impact assessments. See for example Judy Baker: *Evaluating the impact of development projects on poverty: A handbook for practitioners*, World Bank 2000 and Cherp, A. George, C., Kirkpatrick, C.: *A Methodology for Assessing National Sustainable Development Strategies*, Impact Assessment Research Center (IARC), Working Paper Series No. 6, 2004. For materials and tools on how to conduct strategic level poverty and social impact assessments (PSIA) see the World Bank web site: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

<sup>6</sup> 理事会文件 GB. 295/ESP/1/1。

业战略以及为针对朝着实现如此界定的目标所取得的进展开展评价规定具体的量化和可衡量的指标的实际指导和工具。采取的方法将需要切合实际并具有在范围广泛的不同情况以及各种各样的资源制约的情况下实施的充分灵活性。同时，它将需要具有在全球就业议程的实施情况下就制定国家就业战略、政策和计划所进行干预的预期或实际影响向决策者提供明确和及时的信息的能力。

### 欧洲就业战略及其评价工具

16. 欧洲就业战略(EES)自 1997 年以来便成为欧盟试图藉以“为成员国就业政策的制定规定关于就业政策和详尽准则的共同目标”的手段。欧洲委员会目前关于就业战略目标的描述为：充分就业(更多的工作)；工作质量和劳动生产率(更好和更具生产性的工作)；促进具有凝聚力和包容性的劳动力市场(更大的社会凝聚力)。这些目标须反映在国家就业政策和目标中，即：将更多人吸引并保留在就业中；增加劳动力供应并使社会保护制度现代化；改善工人和企业的适应能力；以及通过更好的教育和技能增加对人力资本的投资。
17. 欧洲就业战略的实施取决于所谓的“协调的开放方法”。<sup>7</sup>欧盟一级的国家就业政策的协调是围绕一个年度报告周期而建立的：综合就业准则提出了在欧盟理事会一级达成一致的共同优先事项；国家改革计划(NRPs)属于成员国监督准则履行的报告；联合就业报告(由欧洲委员会起草，经欧洲理事会通过，评估所有国家的改革计划)；和建议书(根据欧洲委员会的建议由欧洲理事会做出决定)。然而，这一程序不曾以任何方式得到针对成员国的强迫性指令的支持或执行。
18. 为允许对进展进行更好的监督和评估，该战略采用了量化衡量、目标和标准。自 2003 年以来采用了 40 个关键指标和 64 个范围指标，后者系用以支持国家改革计划的分析。这些指标覆盖就业能力、企业家的能力开发、适应性和男女之间的平等机会(例如防止长期失业、激活失业人员、终身学习、弱势群体、企业的诞生和存活率、工作质量和性别差距)等领域以及劳动力市场的综合表现指标(例如就业、全日制等量就业、失业、青年失业、长期失业、就业增长、劳动力增长和实际单位劳动成本)。
19. 如何才能将欧洲就业战略模式用以发展一种评价和监督全球就业议程的实施的框架？“洞察力”文件中提出的“重要政策领域的检查清单”可帮助有此愿望的国家制定国家准则、标准和目标。对每一重要政策领域和分领域的政策干预来说，劳工局可着手制定旨在衡量进展情况的适宜的质量和数量指标供各国在制定国家就业战略以及监督其进展方面采用。<sup>8</sup>然后，国际劳工组织可与自愿希望采用这一方法学的国家共同努力。该国和劳工局可将有关这一实施的进展和成果向就业和社会政策委员会报告。

<sup>7</sup> 自 2005 年以来采用了一种结合有就业和广泛的经济政策准则的新的报告制度。然而，“协调的开放方法”仍然有效，而且年度报告周期也是如此。

<sup>8</sup> 这一点可利用国际劳工组织的劳动力市场重要指标(KILM)。

## 结 论

20. 基于对可能的评估模式进行的上述审议，敦请就业和社会政策委员会考虑提出的选择，主要是关于不远的将来(第一部分)，以及从更长期来看(第二部分)，其就发展一种对全球就业议程及其实施的影响开展更加有力的国家级评价之方法的可能性所持的观点。

2006年2月3日，日内瓦。

提交供辩论和提供指导。