



第一项议程

**对 2008-09 两年期计划预算建议
和相关问题的预审**

(b) 对计划预算建议的预审

引 言

1. 在理事会(三月)和国际劳工大会(六月)讨论和通过计划预算之前，从五月到一月的一段时间内劳工局编拟计划预算建议(每隔一年)。对计划预算的预审为理事会带来了审查这些建议早期版本的机会。它使劳工局可根据理事会的指导修订其建议。
2. 目前的预审给出了政策与战略的初步导向。从其本质来讲是初步性的，它不包括在战略、指标和具体目标方面的详尽文字，也不包括将在其 2007 年 3 月的届会上向理事会提交的建议中所提供的详细预算信息。
3. 在编拟 2008-09 两年期计划预算建议的目前阶段，理事会的指导对于拟议成果和最初战略表述的内容、数量和平衡以及对于解决国际劳工组织面临的财政挑战的适当方法来说具有特别的价值。

计划建议概观

对体面劳动议程获得的强烈支持作出回应

4. 2008-09 两年期计划预算建议的编拟工作是在与两年前非常不同的背景中进行的。这一背景可从四个方面加以界定。首先，对体面劳动议程的高层政治支持和三方支持的各种表现增加了。其次，朝“一个联合国”方向的改革也加快了步伐。第三，与地区和全球倡导一起，体面劳动国别计划正迅速成为国际劳工组织在各国向三方成员提供支助的主要工具。最后，国际劳工组织将继续加强管理的总体方法，它基于为取得最大的影响力和结果对稀缺资源加以管理基础之上。

5. 将这些方面加以综合，它们规定了 2008-09 两年期计划预算建议的中心思想：对三方成员根据各地区和各国特点实施体面劳动议程提供支助。
6. 体面劳动现已明显地成为一个全球目标。这在 2005 年 9 月联合国大会通过的世界首脑会议成果文件中(特别是其第 47 段中)得到了回应。2006 年 7 月通过的联合国经社理事会《部长宣言》中也对此作了回应，其第一段称：

我们确信，迫切需要在国家和国际层级创造一个有利于实现充分的生产性就业和人人享有的体面劳动，将其作为可持续性发展的一个基础。一个支持着投资、发展和企业家精神的环境对于创造新的工作机会来说十分关键。为男子和妇女提供获得在自由、公平、有保障和人类尊严条件下的生产性工作机会对于确保根除饥饿和贫困、改善所有人的经济与社会福利、实现各国可持续的经济增长和可持续性发展以及实现一个有充分包容性和公平的全球化来说具有根本意义。

7. 《部长宣言》进一步呼吁“联合国基金、方案和机构以及……金融机构对使充分的生产性就业和人人享有体面劳动目标在其政策、方案和活动之中成为主流的努力提供支助。”这一呼吁再次确认了体面劳动议程与 2015 年千年发展目标相并列的贴切性。
8. 美洲区域会议(2006 年 5 月)和亚洲区域会议(2006 年 8 月)都呼吁开始一个“体面劳动十年”以实施体面劳动议程，将其作为实现 2015 年千年发展目标国家战略的核心重点。
9. 落实“一个联合国”的改革措施已加快了步伐。尽管改革措施的细节仍在考虑之中，对于需要加大联合国系统基金、方案和机构之间的政策趋同，以及提高各种进程(特别是在各国的各种进程)的实施与协调工作中的机构间合作已有了广泛的共识。国际劳工组织已倡导这一变革多时并将在“一个联合国”的改革努力中继续担当积极的拥护者和参与者。国际劳工组织努力的推进将对全球政策趋同和体面劳动国别计划产生影响。
10. 体面劳动国别计划将继续是国际劳工组织向各国的三方成员提供支助的主要工具。¹ 将把注意力集中在提高国别计划的质量和影响力之上以证明体面劳动政策的可行性。对体面劳动国别计划的定期评估将普遍化，并汇集经验教训以改进质量。² 体面劳动国别计划的战略目标将是在各国和各地区推进体面劳动议程。通过体面劳动国别计划使国际劳工组织在“一个联合国”的框架内在各国的工作更加有效，是这些建议所依据的主要内容之一。
11. 理事会正在考虑一份关于“持续改善国际劳工组织基于结果的管理战略”的平行文件，³ 该文件勾画了路线图和重要标志。建议了对总体管理作法和计划预算的管理以及对与 2008-09 两年期相关的体面劳动国别计划的管理等方面的一些改革。

¹ 更新内容请参见对体面劳动国别计划的审议(理事会第 GB.297/TC/1 号文件)。

² 见国别计划评估：菲律宾(理事会第 GB.297/PFA/2/3 号文件)。

³ 理事会第 GB.297/PFA/1/1 号文件。

12. 2008-09 两年期建议的总体内容来自于 2006-09 年战略政策框架和理事会对该框架的讨论。⁴ 国际劳动组织的主要作用是，协助成员国的三方成员落实体面劳动议程。这涉及在权利、就业、社会保护和社会对话方面持续的和和平的改善。为实现这一目标，国际劳工组织与其在各国、各地区和全球各地的三方成员共同努力，并与赞同这一见解而且愿意促进体面劳动议程的全球和区域伙伴密切协作。

计划预算建议的编拟工作

13. 2008-09 两年期计划预算建议的编拟工作得益于理事会对基于结果的管理的讨论。2006 年 5 月初签发的局长计划指导函，对这些讨论和对需改善建议的拟定工作做了专门提及。向负责编拟计划的职员提供了广泛支助，这包括在拟定成果和指标方面由外部咨询人员提供的培训与建议。所有建议都经过了一个同行评审过程，涉及到来自各地区、部门、雇主活动局和工人活动局、政策一体化和性别平等局的代表。整个劳工局做了专门的努力以提高建议的性别层面内容的水平。对治理、支助和管理职能给予了特别注意，理事会对这些方面已要求提供行文更加紧凑的建议。
14. 对所有建议进行了审议，使之符合局长关于精简和效率的指导。这一指导包括通过更大程度地依赖管理支持部门的方式精简行政部门的措施，以及在专业人员和支助人员比率方面采用良好作法。
15. 这些建议的编拟工作使用了改进的综合资源信息系统功能。体面劳动国别计划，在制定工作的各个阶段，为确定区域优先事项和为各指标确定地区专门具体目标提供了参照点。在战略建议的制定过程中，综合资源信息系统继续支持着劳工局上下的合作，国际劳工局所有职员在各个阶段上都可获取战略建议方面的信息。

区域优先事项和计划预算建议

16. 计划预算建议与以往任何一个两年期相比都在更大程度上以区域优先事项为依据。首先，建议充分反映了最近国际劳工组织区域会议和区域首脑会议的成果。其次，各地区首先表达了它们为 2008-09 年设定的优先事项，其它单位随后被要求着手这些问题。第三，各地区充分参与了同行评审，审查了所有建议草案。第四，所有地区现在都在使用体面劳动国别计划作为向三方成员提交国际劳工组织援助的主要手段。
17. 下表提供了各地区为国际劳工组织在 2008-09 两年期确定的主要优先事项的概要。这些优先事项是在最近和未来的国际劳工组织区域会议(它们为国际劳工组织在各地区界定着总体方法)框架内设定的。

⁴ 见理事会 GB.291/PFA/9 号文件和所附的战略政策框架文件。

地 区	主要 优先 事项
非 洲	<p>(i) 就业创造: 国际劳工组织的非洲计划的出发点是, 支持三方成员实现使就业创造成为各国、地区和非洲大陆经济政策明确目标和核心目标的技术能力, 这是2004年非盟特别首脑会议所要求的。国际劳工组织将把援助重点放在劳动力市场信息、青年就业计划、妇女的企业家精神和就业密集型基础设施投资计划之上。</p> <p>(ii) 社会保护: 强调使非正规经济可得到社会保护和在工作场所与艾滋病毒/艾滋病作斗争。</p> <p>(iii) 社会对话和三方机制: 为社会对话和社会伙伴参与国家减贫战略提供支助, 落实工作中的基本原则和权利。</p>
阿拉伯国家	<p>(i) 减贫和就业岗位创造, 特别是青年就业: 将对劳动力市场信息、就业政策、培训政策、就业服务、小企业开发和非正规经济等方面予以强调。</p> <p>(ii) 三方性和社会对话: 国际劳工标准以及工作中基本原则和权利, 雇主组织和工人组织的能力建设与劳动行政管理。</p> <p>(iii) 社会保护, 并强调加强社会保障机制改进其治理和拓展覆盖面的能力。</p> <p>(iv) 向受危机影响国家和地区提供援助, 并强调社会与经济康复和就业创造。</p>
亚太地区	<p>(i) 竞争力、生产率和工作岗位: 提高特定经济部门的经济增长、就业、生产率和收入的政策。</p> <p>(ii) 劳动力市场治理: 劳动法、劳动监察、就业服务和纠纷解决机制。</p> <p>(iii) 社会保护: 社会保障的扩展(特别是在城市非正规经济中和在农村地区), 和在新的促进框架的基础上对职业安全与卫生的促进。</p> <p>(iv) 消除童工劳动和为青年人创造体面劳动机会: 使童工劳动和青年就业问题在国家发展政策和减贫战略中实现主流化。</p> <p>(v) 改进对劳务移民的管理: 信息与数据交换、职员培训、促进移民工人的招聘与保护方面的业务守则。</p>
欧洲和中亚	<p>(i) 作为国家、欧洲和全球目标的体面劳动: 国际劳工组织向各国提供援助的核心目标是, 将体面劳动牢固地树立为一项国家目标并通过体面劳动国别计划为其实施做出贡献。</p> <p>(ii) 就业和社会保护: 就业服务、就业战略、根除童工劳动、对社会包容和有效率的劳动力市场起支持作用的社会保护计划; 与强迫劳动和贩运作斗争、保护移民工人权利、管理劳务移民流并鼓励移民工人返回的立法、制度和政策。</p> <p>(iii) 通过工人的权利与社会对话的方式加强治理: 促进基本公约和其它重要公约、改革立法、培训法律专家、提供法律和政策咨询; 加强三方社会对话和双边集体谈判; 向雇主组织和</p>

地 区	主要优先事项
	工人组织提供扩展会员支助。
拉美和加勒 比地区	<p>(i) 落实工作中的基本原则和权利: 改善劳资关系、根除童工劳动和强迫劳动、促进性别平等和消除种族与民族歧视。</p> <p>(ii) 减贫和社会排斥: 强调就业促进、小企业开发、职业培训和人力资源开发、与生产率增加和通货膨胀相关的工资政策。</p> <p>(iii) 社会和劳动保护: 扩展社会保障覆盖以减少贫困和社会排斥, 用更好的信息系统减少职业事故和疾病, 在工作场所与艾滋病毒/艾滋病作斗争; 对劳务移民进行有序管理并对移民工人提供保护。</p> <p>(iv) 加强民主治理: 劳动制度和劳动监察的现代化。</p>

2008-09 两年期的拟议成果

18. 在制定计划预算建议以及基于结果的管理方面的建议过程中, 特别强调了理事会在多个场合提出的衡量问题。针对拟定改进的成果和指标的讲习班确定了一些潜在的改进方面, 包括需要简化劳工局制定的逻辑框架并使之条理化。
19. 在衡量方面的某些改进只能通过改革计划制定周期的方式才能充分引入。这特别与在较长时段上进行的衡量和与实施情况报告和评估目的之间的明确区分有关。然而, 就引入 2008-09 两年期建议的某些改进提出了建议, 这些改进与较长期计划相一致。
20. 对现有成果、指标和具体目标的分析显示, 对三方成员的优先考虑(中间成果)和劳工局承担问责的结果(立即成果)加以区分是很重要的。理事会审议的一份关于持续改善国际劳工组织基于结果的管理战略的文件,⁵ 提供了对这一经修订逻辑框架背后的理由更加充分的讨论, 并建议对术语作一些改动, 这些改动在下文讨论中得到了反映。目的是简化和澄清基于结果的总体框架并使国际劳工组织的术语更加符合结果管理中使用的标准。建议 2008-09 年两年期使用“中间成果”和“立即成果”术语和相联系的指标。
21. 下表列出了拟议中间成果及相关主要战略的概要。在 2006-09 年战略政策框架和 2004 年 11 月理事会对该框架的讨论中界定了国际劳工组织中间成果。⁶ 对该战略框架中反映出来的国际劳工组织主要优先事项有着广泛的共识。

⁵ 理事会第 GB.297/PFA/1/1 号文件。

⁶ 理事会第 GB.291/PFA/9 号文件和理事会 GB.291/8/1(Rev.2)号文件。

22. 理事会可能希望就下文建议的中间成果的数目、制定和分配等问题做出评论。将资源作跨战略目标和成果的广泛分配，与 2006-07 年相比，在 2008-09 年不可能有太大的变化。因此，显而易见的是，较少数量的成果会使每个成果获得更高水平的资源。这是与为结果管理资源的原则相符合的。

第一项战略目标：标准和工作中的基本原则和权利

拟议成果	两年期战略的主要内容
工作中的基本原则和权利得到广泛落实	对工作中基本原则和权利的全球监测将继续进行，并把重点放在加强政府、雇主组织和工人组织发现问题、制定有效措施和加以落实的能力之上和放在影响联合国国家方案之上。将提炼技术合作中的教训供三方成员和地区局使用。将引入对基本原则和权利的落实工作进行性别敏感的国别评估的工具，将其作为加强三方成员能力的一种手段。
采取有针对性的行动逐步根除童工劳动	该战略将包括：(i) 对三方成员的能力建设和向他们转授能力以实施有时限的计划来消除最恶劣形式的童工劳动；(ii) 尤其是通过高层次倡导和经验交流的方式加强世界范围的反童工劳动运动；和(iii) 在国际劳工组织计划内进一步整合有效的反童工劳动措施，这包括国别计划和统计指标。将制作反童工劳动知识库，并配有成功作法的实录与倡导。
国际劳工标准得到了有效实施	提高劳工标准有效性的战略将把重点放在加强监督体系、改善根据第 19 条和第 22 条的要求提交的报告中的信息质量、使社会伙伴更大程度地参与监测在各国和工作场所对劳工标准的实施情况，并对标准可更好地整合于政策咨询和技术合作之中的方式建立起更高程度的认识；将开发新的工具并进行新的分析来促进对国际劳工标准更加广泛的理解。

第二项战略目标：就业

拟议成果	两年期战略的主要内容
连贯性的政策支持着经济增长、就业创造和减贫工作	该战略是通过宣传倡导、政策对话和咨询、示范项目和能力建设等方式向三方成员提供支助使生产性就业和体面劳动成为经济和社会政策的一个核心特征。将对减贫战略文件内的经济增长、企业开发、就业、社会融资和减贫之间的关系、并对贸易、就业和劳动力市场政策之间的相互联系给予特别注意，考虑进国际劳工组织对企业开发、技能和就业能力以及社会融资等方面采用的方法。将监测全球、区域和国家就业趋势。
工人、雇主和社会从更广泛的获得相关而有效的技能开发和就业服务机会之中受益	基于《人力资源开发建议书》(第 195 号)和相关公约，国际劳工组织向三方成员提供了研究分析、国际经验交流、政策咨询和技术支持，他们有意于改革和加强职业教育和培训体系或就业服务机构以便更好地将技能开发与就业和新出现的经济机会联系起来并为青年人和妇女与男子的边缘群体开启就业大门。
青年妇女和男子有体面就业的机会	该战略是通过知识开发、政策咨询、和能力建设等方式实施一体化和包容性的青年就业干预措施。对教育、童工劳动、就业和从学校向工作的转移

拟议成果	两年期战略的主要内容
为体面劳动进行了可持续性的企业开发	<p>之间的联系给予特别注意。将制定国家行动计划，与青年就业网络合作，将青年就业的政策与计划加以主流化。将向提高青年人就业能力和促进体面就业机会的操作性计划提供支助，并特别注意弱势青年。</p> <p>制定一个三头并进的方法，以加强企业的能力(包括合作社、社会融资和社会经济举措在内): 通过消除针对企业和妇女企业家的偏见、基于企业群和价值链的地方经济发展和提高生产率和工人权利的工作场所作法等方式促进有利于企业的扶持性环境。与各国和国际联盟结成的坚固的伙伴关系将继续下去; 作为危机应对措施恢复与重建将利用就业与企业工作。</p>
就业密集型基础设施开发投资政策	<p>将与国际劳工组织三方成员进行能力建设和示范项目，以将就业和社会政策整合于公共和私人基础设施投资政策与计划之中。工作将集中在三个领域: 评估主要的公共与私人基础设施投资的就业影响; 设计和促进小企业和有利于体面就业的采购与承包制; 改善公共与社区工程计划的效率和成本效益，将就业与社会保护的目标结合起来。</p>

第三项战略目标：社会保护

拟议成果	两年期战略的主要内容
更多人可获得管理得更好的社会保障福利	<p>劳工局将提供技术咨询、信息、能力建设和工具(合并到国家社会保障行动计划之中)，将其作为拓展社会保障体系的覆盖面、提高福利水平和范围、和在国际劳工组织社会保障标准框架内加强这些方面的监测、治理和管理。社会保障与全民覆盖全球运动将把未来步骤的重点放在将覆盖面的扩展与岗位创造和创收融为一体之上。将准备两个主要产品：一份“拓展社会保障覆盖面指南”和一份“世界各国社会保障状况”报告。</p>
工作场所是安全的、工作条件是体面的	<p>在“促进职业安全与卫生框架”和全面考虑工作条件各个方面的基础上，劳工局将把重点放在知识、工具和培训之上，以职业安全与卫生和工作与就业条件方面的政策、计划和工作场所改善等形式向三方成员提供支助。将特别强调有危害的工作、劳动行政管理部门的能力和正规经济。将通过应用研究和国际数据库来使对信息的获取得到加强与支持。</p>
劳务移民得到管理，移民工人享有保护和体面就业	<p>根据国际劳工组织劳务移民多边框架，劳工局将以对性别敏感的劳务移民政策和制度协助三方成员，强调待遇平等、非歧视、就业和开发、社会保障福利的可携带性和与贩运作斗争。社会对话和相关国际劳工标准在劳务移民政策中的作用将得到加强。劳务移民方面的统计与研究将得到开发。</p>
工作场所政策支持着艾滋病毒/艾滋病的预防和治疗	<p>劳工局将支助三方成员对各国的艾滋病毒/艾滋病应对措施贡献，包括反污名和反歧视、通过工作场所进行预防和提供关爱、支持和治疗机会。基于现有的国际劳工组织/艾滋病方案的工具，将向职业卫生设施提供对性别敏感的指导和支助并在特定部门和在正规工作场所之外采取行动。</p>

第四项战略目标：社会对话

拟议成果

两年期战略的主要内容

雇主和工人有强大的代表性组织

劳工局将使用各种工具和培训包加强雇主组织和工人组织的能力和机构管理，以便帮助它们向其成员提供新的更好的服务并扩展代表性。工人组织将通过体面劳动把重点放在减贫之上(特别注意劳工标准、社会保护、帮助正规与非正规经济以及出口加工区中的工人组织起来)，和放在提高有关全球化的对话能力之上。雇主组织将把重点放在职员能力建设之上，这包括会员的招收和保持、游说、倡导和联络等技能，以及政策能力。还将强调可创收的直接服务，这些服务可帮助雇佣和保持有能力的职员。

社会伙伴影响经济、社会 and 治理政策

劳工局将加强雇主组织和工人组织的谈判和影响政策成果的能力。工人组织将把重点放在以权利为本的参与式可持续性社会经济发展和减贫之上。将特别注意国家和国际治理的连贯性、扩展妇女在决策机构中的作用、促进青年人和脆弱群体的体面工作；提高技能和使人人都能享有教育。将加强雇主组织的谈判和倡导技能以确保企业具有有效的发言权，这是改善企业业绩和竞争力所必需的。

基于权利和规则的经济与社会治理取得了公平及高效的劳动力市场成果

在通过 2002 年国际劳工大会关于三方性和社会对话的决议、2006 年国际劳工大会关于国际劳工组织在技术合作中的作用决议和 2005 年对社会对话、劳动法和劳动行政管理国际重点计划作出评估之后，劳工局将向三方成员提供咨询和支助，以通过劳工标准、现代化的劳动立法、劳动行政管理和适当形式的社会对话等方式改善经济与社会治理，其中包括改善纠纷的预防与解决和集体谈判等作法。地区和次地区在一体化过程的社会影响方面的工作将把重点放在劳动政策和立法的统一之上。

部门三方对话促进着体面劳动和社会条件

通过三方会议、行动计划、培训和研究，劳工局将推动部门社会对话以改善特定经济部门中的劳动与社会条件。将积极促进部门公约、业务守则和指南。得到与最近通过的部门公约(譬如，2006 年《海事劳工公约》)相关的培训包和其它实用工具，将进一步开发，并用于建设三方成员的能力。

拟议联合成果

- 23.** 这些建议的一个重要的创新特征在于两项联合成果，分别是关于非正规经济(由部门 2 和 3 联合领导其实施)和关于社会对话和国际劳工标准及权利(由部门 1 和 4 联合领导其实施)。这些联合成果反映了劳工局在现有的协同作用基础上对促进各技术部门一体化的现有承诺。这应可促成联合制定战略以在各国和全球落实成果，从而有助于对资源的有效使用并减少部门分割和重复。
- 24.** 以下两项成果是各部门联合制定的。实施这些成果的责任将在两个部门之间分担，而所有部门都会做出贡献。两项联合成果与各地区确定的优先事项相吻合。

拟议成果	两年期战略的主要内容
促进主要国际劳工标准方面的三方对话	1976 年《(国际劳工标准)三方协商公约》(第 144 号)和《建议书》(第 152 号)以及(2002 年国际劳工大会)关于三方性和社会对话的决议框架内的三方对话将得到促进。将针对数目有限的国际劳工标准协助个别国家的批约以及解决从国际劳工组织监督机构的评论中产生的问题。将逐步推广协商、对话、谈判和合作的作法、对相关机制与过程的参与、以及基于规则的程序等。技术合作方面的协商将成为一项工具和一个指标。三方过程对于落实参照了 1998 年《工作中基本原则和权利宣言》之原则的相关政策和计划、对于贯彻特别是已批准公约的要求和监督机构关于需注意问题的指示至关重要。
为非正规经济制定的一体化政策	为提高非正规经济中贫困劳动者的就业质量,将打造一个把就业促进和社会与劳动保护结合起来的一体化方法,为非正规经济向主流经济过渡提供方便;将通过编制工具、良好作法和提升非正规经济的一体化政策指南等的目录,使知识库得到加强;将提供政策咨询使良好作法升格为国家的特定经济部门政策和(或)特定地区或居住区政策;这一成果回应了 2002 年国际劳工大会关于体面劳动和非正规经济的决议;它是对 2006-07 年在非正规经济重点举措下进行的工作的后续措施。

主流化战略

25. 五个主流化战略指导着每项成果的落实工作。这样,这些战略就不是各项成果实施战略的附加层面而是其特定层面。这五项战略是,公平的全球化、劳动脱贫、性别平等、国际劳工标准、社会伙伴和社会对话。为充分反映制定专门针对性别问题战略的需要,正在特别注意把性别问题主流化于各项成果、战略、指标和具体目标之中。

经修订的逻辑框架

26. 下表对经修订的逻辑框架作了说明,并提供了一个为各项战略目标制定一项中间成果、然后是一项立即成果和一项相连指标的范例。

	第一项战略目标	第二项战略目标	第三项战略目标	第四项战略目标
中间成果 (8-12 年)	妇女、男子和儿童的基本原则和权利得到了更好的落实	扶持性环境有利于小企业和合作社的茁壮成长	社会保障体系的治理与覆盖面的改进	社会对话和劳动法以及劳动行政管理支持着劳动力市场和工作场所政策
立即成果 (4-6 年)	成员国使用国际劳工组织的知识与工具实施有时限的计划终止童工劳动	三方成员使用国际劳工组织的政策咨询与工具改进小企业和合作社政策与规章环境	成员国的三方成员使用国际劳工组织的技术咨询、工具和培训以改进管理和拓展社会保障体系的人口覆盖面和福利范围	成员国使用国际劳工组织的知识和建议批准和实施关于社会对话、劳动行政管理和集体谈判的第 144 号、150 号和 154 号公约

	第一项战略目标	第二项战略目标	第三项战略目标	第四项战略目标
立即成果的指标	实施两项新的或累进干预措施的成员国, 这些干预措施与有时限计划相联系(法律变化、数据收集、设定具体目标、监测体系、童工劳动政策的主流化)	实施第 189 号和 193 号建议书中确定的至少两项措施的成员国	引入了下列改革措施中至少两项措施的成员国: 在新的全球“社会保障调查”中记录下来的治理状况、财政支撑力、人口覆盖面的扩展、福利范围的扩展	对三项优先公约的新批准。对国际劳工组织知识与建议的要求和使用

治理、支助和管理

27. 为有效履行其权责和协助成员国三方成员促进和实施体面劳动政策和计划, 国际劳工组织得依靠涉及到对人力、财力、技术和物质资源、会议和文件制作等的管理的一系列内部服务。这些资源被用来为国际劳工组织的治理结构服务、监督在使用这些资源方面对国际劳工组织的规则、规章和决定的遵守情况, 并在总部和地区局提供直接服务。

28. 国际劳工组织的治理、支助和管理服务占国际劳工组织两年期预算的一个相当大份额。围绕三个主要成果为这些服务设计了一个新的结果框架。

拟议成果和指标

两年期的主要战略

1. 国际劳工组织的人力、财力、物质和技术资源有效地支持着计划的执行	对服务和偿付的及时处理; 成本效益好的采购; 通过培训和咨询(包括通过用户和顾客满意度调查)的方式, 改善服务质量; 使用综合资源信息系统提高区域服务。
2. 国际劳工组织管理人员使用健全的管理与法律原则, 包括为取得结果而管理的原则。	改变包括管理培训和总体绩效、审计报告和评估方面的既定审议程序在内的管理战略。
3. 国际劳工组织理事机构有有效运行所必需的信息、政策咨询、服务和支助	向国际劳工组织理事机构提供的服务与信息的总体质量, 在当前的预算分配内将会通过更有效率的文件处理和(借助于综合资源信息系统)提供更加详细的信息等方式得到改善。

29. 在此有三个已制定出来的经修订的指标范例:

- 指标1(为上文的成果1): 在国际劳工组织外部办事处可使用综合资源信息系统的功能(财务、人力资源、信托基金、会计和强化的战略管理模块)。
- 指标2(为上文的成果2): 计划管理人员数目的增加; 通过一个对计划在实现既定结果方面的有效性与效率进行评估的、经修订的职员绩效管理系统对这些人员进行评审。

- 指标3(为上文的成果3): 将资源与实施成果和体面劳动国别计划作透明的连接。

30. 一个详尽的战略将对上述成果的每一项作出补充，并配有一套经修订的指标、具体目标和基线(或基准)。注：这些成果是全劳工局范围的，它们依靠多个单位的贡献与合作。

知识与沟通的协调战略

31. 2008-09 年将实施一个协调的知识管理与沟通战略，以便加强国际劳工组织提供高质量且在业务上具有相关性的政策建议、服务和产品的能力。该战略横跨四个领域，即：研究、统计信息、三方成员的能力建设和沟通。在这四个领域中，一个协调的战略将确保以体面劳动议程为重心并向其提供支助。
32. 国际劳工组织将把资源集中在数目有限的优先研究项目上。一个内部机制将确保国际劳工组织研究努力的质量并使劳工局上下的协同作用最大化。这将带来数目有限、但却具有相关性而且是高质量的产品。将根据其对体面劳动议程的相关度，对国际劳工组织统计信息进行审议。国际劳工组织将为外部使用其信息与知识提供方便。这要求我们更加广泛地使用基于互联网的解决方案，使广大的受众可获得国际劳工组织的信息和知识(包括统计数据在内)。
33. 与国际劳工组织在都灵的国际培训中心合作，将设计一个协调战略，对三方成员在体面劳动四个支柱的每一个支柱方面的能力建设和以一体化方法执行体面劳动政策和计划的能力建设提供支助。这要求我们对培训中心和国际劳工组织的区域和技术计划之间作更大程度的规划与协调。
34. 对体面劳动方面的趋势和成就开展通讯交流是国际劳工组织倡导角色的一个主要部分。区域和技术计划与交流 and 公共信息司之间更大程度的协调将确保围绕体面劳动议程能有一个经常的议题通讯流。
35. 为支持这一点，将进行一次知识审计以确定国际劳工组织的知识资产和需要，并评估其知识共享活动。将用该审计揭示出适当的知识共享作法并形成国际劳工组织知识分享战略的基础。

体面劳动国别计划和全球政策趋同

36. 国际劳工组织将以两种主要方式提交其计划。首先在各国，与三方成员一起，国际劳工组织将界定和实施体面劳动国别计划。通过设定成果和预算分配的方式，计划预算提供了制定体面劳动国别计划的宽泛框架。同时，体面劳动国别计划为计划预算提供了有关三方成员优先考虑和重点领域方面的信息。
37. 国际劳工组织将积极进行联合国国家方案与体面劳动国别计划之间的合作与整合。密切合作的最初迹象正在出现：在柬埔寨、多米尼加共和国、加纳、印度尼西亚、约旦和马里等越来越多的国家中体面劳动优先事项在联合国发展援助框架中得到了反映。国际劳工组织欢迎在各国新出现的“一个联合国”方案框架内拓宽对体面劳动议程提供支助的机会。未来的挑战是，在国际劳工组织有限资源范围内实现各项联

联合国国家方案所必需的质变点支助。同样，在各国以一个共同的联合国国家方案保持最低程度的实地影响将可拓展国际劳工组织的能力。将必须对当前资源分配内的创新解决方案加以修订以迎接这些挑战。

38. 其次，国际劳工组织将与联合国机构和组织一道实施联合国经社理事会的《部长宣言》：以与各自的权责相一致的方式“……将充分的生产性就业和人人享有的体面劳动目标主流化……”于各个机构各自的政策与计划之中。国际劳工大会、理事会和区域与技术会议中的决议、结论和讨论有助于促进体面劳动政策方面的全球与区域辩论。
39. 国际劳工组织将继续与联合国组织、机构、基金和方案、与全球和区域机构和开发银行、以及与非盟、美洲国家组织、欧盟、阿拉伯联盟、和东南亚国家联盟等区域组织密切合作。特别是，国际劳工组织在以下各方面与下列组织密切合作：国际农业发展基金(IFAD)和粮农组织(农村就业问题); 世界卫生组织(工作场所的安全与卫生问题); 联合国艾滋病规划署(工作场所的艾滋病毒/艾滋病问题); 联合国贸发会议(贸易政策和向最不发达国家提供援助); 联合国教科文组织(教育和培训问题，特别是青年妇女和男子的教育与培训问题); 联合国环境规划署(农村和城市的环境方案); 联合国难民署(难民方案); 联合国儿童基金会和联合国教科文组织(童工劳动); 联合国开发署(国家发展战略)。得到联合国共同国家方案帮助的国家中正在出现此种合作，在区域组织之间和在各组织的总部之间也出现了此种合作。
40. 国际劳工组织将加强其与布雷顿森林机构和与区域开发银行在劳工标准、就业和社会保护、以及减贫战略等方面的合作。

财政挑战和国际劳工组织预算

41. 国际劳工组织预算也面临着两项主要挑战。首先，国际劳工组织现在须应对针对其服务要求的增加。其次，需要做主要的资本投资以维持国际劳工组织资产的价值和功能。国际劳工组织预算的目前水平不足以解决第一或第二项挑战。
42. 对国际劳工组织服务的要求稳步上升，这在国际劳工组织成员国的数目(目前是 179 个)、对国际劳工公约的批准总数(2006 年 9 月初为 7,400 项，自 1999 年以来提高了 12% 以上)、对体面劳动议程表达出的强烈政治支持，和各地区所有三方成员反复提出的希望得到更大援助的请求(这在欧洲和中亚、美洲和亚洲最近的区域会议中得到了证明)中显示出来。
43. 国际劳工组织两年期预算几乎完全是一个经常支出预算，它为国际劳工组织在预算期期间的计划和相关支助费用提供资金。除了大楼与办公设施基金(大约 800 万瑞郎)有少量余额外，国际劳工组织预算没有任何投资能力。这种情况已持续了几十年。由于预算制约，为未来投资和负债提供准备金的较早期建议未获批准。

一成不变的国际劳工组织预算

44. 过去四个两年期以来(2000-01 年到 2006-07 年), 国际劳工组织预算基本上是一成不变的。以不变美元计, 国际劳工组织预算在 2004-05 年未变, 在 2002-03 年下降了(-0.43%), 在 2000-01 年(0.16%)和 2006-07 年(1.08%)仅有少量增加。此外, 对于通货膨胀和费用增加, 仅部分地对预算作了调整, 从而将重大的额外开销转嫁到预算上。在资源未增长和面临服务要求增加的情况下, 采取的战略是, 在支助服务中实现节余和效率增益, 以便保持或增加向(特别是各地区的)三方成员提供的直接服务。

职员组成和分布变化

45. 1998-99 年和 2006-07 年之间, 经常预算负担的职员总数下降了 603 个工作月也即 1.5%。更重要的是, 职员的地区分布和组成也发生了重大变化。驻各地区的专业类职员数目, 占有专业类职员的份额, 从 1998-99 年的 33.5%上升到 2006-07 年的 41.3%。此外, 专业类职位占职员总数的份额也增加了(从 1998-99 年的 42.5%增加到 2006-07 年的 48.9%), 一般事务类职位则有相应的下降, 特别是在总部。这表明对支助人员的使用更有效率。

预算外捐款和职员费用

46. 国际劳工组织支助技术合作的能力由于预算外捐款负担着计划支助费用而得到补充。这些费用是以美元计的。总部一般事务类职员费用自 1998-99 年以来用美元计增加了 22%, 专业类职员费用增加了 23%。结果, 可从一定水平的技术合作支助费用中支付的专业类和总部一般事务类职员数目减少了, 给经常预算职员带来了更大的工作量。尽管有这一制约, 技术合作交付得到了改善, 预算外支出从 2000 年的 8300 万美元增加到 2005 年的 1 亿 5 千 4 百万美元。如果没有相当大的效率增益, 这是不可能实现的。

效率增益和节余

47. 尽管自 2000-01 年以来国际劳工组织经常预算一成不变, 但人员费用之外的很多笔额外费用已被吸收。这些费用包括未作完全备付的成本增加(2006-07 年达约 600 万美元), 理事会决定的额外支出、在人员和办公场所安保方面的额外支出(2006-07 年的估算额为 240 万美元左右), 和劳工局为向预算外技术合作项目提供服务而承担的费用。这些额外支出已被国际劳工组织预算加以吸收, 并再次说明有了很大的效率增益, 以不变预算水平提交了更多的服务。

新支出项目

48. 劳工局的作法是, 从当前收益中为投资提供资金。当前, 国际劳工组织面临着重大的投资需要, 而没有足够的预算拨款。此外, 需要在安保、治理和监督方面做新的开支。这两个主要类别的投资与支出的详情如下:

资本投资

- (i) 为促进2005年3月理事会的一项决定,⁷ 2006年对国际劳工组织总部大楼作了一次技术性研究。这项研究的结果表明,需要对大楼进行重大的翻新和整修。该项研究结果的概要和估算的费用已提交给大楼维修小组委员会。⁸
- (ii) 大楼和办公设施基金的意图是,为资助对国际劳工组织拥有的所有大楼作定期翻新和重大的维护工程提供足够的资源。基金中目前的资源不足以满足可预测的需要。
- (iii) 2004-05年和2006-07年,国际劳工组织以引入综合资源信息系统的方式对更新其信息技术系统作了重大投资。然而,必须定期使信息技术系统升级以便保持其操作能力。目前,国际劳工组织未对这一未来支出作出备付。

额外的经常预算支出项目

- (i) 在安保方面的支出,从大楼标准到职员培训和设备等项目,在最近的过去一段时间内有了显著增加而且可能会进一步增加。联合国安保标准正在定期升级,劳工局有义务承担额外的遵守费用。
- (ii) 理事会建议加强内部审计。根据就联合国改革及其对国际劳工组织的相关性的讨论精神,理事会还将考虑建立一个独立的监督委员会并加强道德操守职能。
- (iii) 理事会已对外部审计员关于通过新的“国际公共部门会计准则”(IPSAS)的建议表示了支持。“国际公共部门会计准则”的通过对国际劳工组织的财务和其它影响在向该委员会提交的一份独立文件中作了说明。⁹“国际公共部门会计准则”要求在财务报表中对一些负债给予充分承认,譬如离职后健康保险(ASHI)、积存年假和国际聘任官员的遣返费等。联合国大会目前正在考虑离职后健康保险(这些负债中的最大项目)的经费问题,劳工局将遵循联合国大会就该项目和相关项目所作决定的指导。
- (iv) 理事会上一次审议服务终止津贴基金的水平是在1992年。该基金为合同终止时应付的遣返费和其它法定补偿作了备付,那时认为该基金应保持在一個与大致覆盖全部负债三分之一相当的水平上。截至2005年12月31日,该基金余额为1860万美元,也即1亿零590万美元终止服务偿付全部估算负债的17.5%。¹⁰在更加广泛的联合国改革背景中,如果国际劳工组织决定提供一个与向联合国提出的建议相似的“构思严谨的工作人员有偿离职方案”¹¹,那么,为此种措施可采用的灵活性将受到服务终止津贴基金中可使用的有限资源的制约。
- (v) 理事会还表示希望加强劳工局的评估能力。

⁷ 理事会第 292/9/1 号文件,第 62 段;和理事会第 292 届会议记录,第 177 段(e)。

⁸ 理事会第 GB.297/PFAC/BS/3 号文件。

⁹ 理事会第 GB.297/PFA/6 号文件。

¹⁰ 理事会第 GB.295bis/PFA/1 号文件。

¹¹ A/60/692 号文件(联合国大会)。

49. 国际劳工组织的预算面临着两项主要挑战。预算的目前水平不能使国际劳工组织对服务要求的增加作出充分的回应。此外，国际劳工组织预算没有能力资助上文概述的大型投资需要。将在理事会下一届会议上介绍的计划预算建议将考虑理事会就以适当的财务战略解决这些挑战所发表的观点。
50. 委员会可能希望向理事会建议，它要求局长，在为理事会 2007 年 3 月届会编拟 2008-09 年计划预算建议时，考虑该委员会成员在对其议程的该项目进行讨论期间所表达的观点。

2006 年 10 月 13 日，日内瓦。

待决问题：第 50 段。