

局长向国际劳工大会作的介绍：

面向可持续发展的体面劳动

ILC96-2007/报告 I(A)

导 言

国际劳工大会是来自世界各地的国际劳工组织的三方成员聚集在一起并认真思考工人、雇主和政府正面临的挑战，以及国际劳工组织在帮助它们应对这些挑战方面可以发挥的作用的一个理想的场合。它是在经验教训的基础上着眼于未来和规划的一个场合。

我们将我们的共同目标包含在人人享有体面劳动的概念中。这一概念总结了我们对国际劳工组织的当代使命的理解，这一使命是以《章程》中确立的价值观和目标为基础的。它是作为一个可行的目标抓住了全世界的关注的概念，可以使世界各地人民的生活发生显著的变化，并能帮助我们将千差万别和有时存在分歧的世界聚集在一起。

通过对我们过去几年来的工作通盘进行检查，我了解到我们为我们自己和我们的机构创造了一些重要的机会，从而帮助确保全球和地方层面的政策以促进投资和贸易以及将工作和劳动力市场组织起来的方式将公平和效率结合在一起。

在其 2005 年世界峰会以及在更详尽的程度在 2006 年 7 月经社理事会的高层会议上，联合国和国际体系赞同将国际劳工组织关于人人享有体面劳动的目标作为国际发展

议程的一个重要组成部分，以及实现一个公平的全球化的必不可少的要素。我们关于将体面劳动作为一个全球目标的决定迅速被多边体系所采纳。对我们如此重要，但其价值被许多其他方面所低估的三方性作法再次表现出其提出能够获得广泛支持的愿景的弹性和能力。正如葡萄牙劳动和社会保障部长何塞·安东尼奥先生今年早些时候在亚的斯亚贝巴举行的国际劳工组织非洲区域会议上发言时指出的那样：“体面劳动或许是国际社会所能够提出的最强有力的概念和有效的工具，因为它提供了可能会对全球化的影响做出有效反应的政治选择。”

我们必须抓住这一机会，因为在相当长的一段时间内可能不会再次出现这样的机会。我们对于根据在许多人的心中重新燃起希望的一种理念的承诺提供服务负有道德责任。为此，在当前全球化的环境下，我们需要使国际劳工组织继续做好应对劳动世界中日益加速的变革的准备。我们还需要为我们的组织定位，以便使它能够联合国和多边体系的复兴中发挥其充分作用。

在我今年提交给国际劳工大会的计划和预算建议，以及有关增强国际劳工组织的能力和有关促进可持续的企业的实质性讨论中，保持我们的组织重点突出这些挑战是一个重要的主题。¹ 此外，在国际劳工组织在美洲、亚洲和太平洋以及刚刚在非洲举行的最近一轮区域会议上，通过体面劳动国别计划为截止到 2015 年的这一段期间制订了行动计划，目的是为包括千年发展目标(MDGs)在内的国际发展议程做出重大的贡献。

但，坦率地说，在报纸上以及电视和广播中，我看到并听到一些政治评论员和分析人员说，社会对话模式将无法应对全球化的竞争压力，而且三方性根本无法做出能够跟上快速变革的迅速反应。我的内心告诉我他们是不对的，但我的头脑告诉我，假如三方性生存并保持其相关性，则我们最好确保三方性能够表明其创新力。我们必须加倍努力，以确保三方性是一个生机勃勃的国家和国际现实。

本报告的目的旨在探讨国际劳工组织的三方性必须加以处理的若干问题。它们中的大部分是过去 25 年来所遵循的国际政策的结果。

在国际劳工大会去年的会议上对我的报告《劳动世界中日益变化的格局》进行的讨论突出了四个主要主题，这四个主题应在今后的数年指导我们的政策制定和机构能力建设：

- 全球化以及投资和就业结构的改革；
- 工作与社会——同贫困、歧视和社会排斥做斗争；
- 劳动世界治理的现代化；和
- 体面劳动和国际发展议程。

¹ 见提交给国际劳工大会本届会议的下列报告：2008-09 两年期计划和预算草案及其他财务问题，报告二，第二项议程；加强国际劳工组织协助其成员国为在全球化背景下达达到其目标所做努力的能力，报告五，第五项议程；和促进可持续的企业，报告六，第六项议程。

所有这些主题对于世界，作为一个机构的国际劳工组织的未来，以及作为政策制定和政策实施的一种方法的三方性来说都是关键性的。

我今年的报告论述了涉及为实现可持续发展促进体面劳动的一些关键问题。它突出了大会议程上的项目，我认为三方性和社会对话在这些项目方面面临重大的挑战，为此，无论是在政策制定还是在机构能力建设方面，我们需要表现出我们已做好了进行创新性思维和采取紧急行动的准备。我敦请大会代表接受能够有效地推进体面劳动议程的这些挑战、机会和责任，从而在进一步发展我们的战略方面帮助指导理事会和劳工局。根据下列标题将这些问题进行了分类：

- 有关可持续发展的一种平衡的处理方法；
- 有关贸易、金融、投资和就业的更连贯的政策；
- 促进一种就社会而言公正的向环境友善型工作的过渡；
- 工资缩减和日益加大的不平等威胁可持续发展；
- 更好的政策制定要求以衡量体面劳动缺陷的更丰富的劳动市场信息为基础；
- 有关社会保护的一种全球处理方法：每个社会都需要一个社会最低标准；
- 劳动世界治理的现代化；
- 使联合国和多边体系更加有效。

1. 有关可持续发展的一种平衡的处理方法

我认为，我们在国家和国际层面正在面临的一个统领一切的问题是，就实现可持续发展实施一种完全平衡的处理方法的更为有效的方法达成一致，此类方法将其社会、经济和环境支柱充分结合在一起。在国际劳工组织内部，我们需要将有关可持续发展的愿景作为压倒性的政策示范固定下来，体面劳动议程在这方面可为发展做出重要贡献。

我们应当忆及，2002年9月有关可持续发展的约翰内斯堡世界峰会所作的承诺，即“将促进可持续发展的三大要素的结合——经济发展、社会发展和环境保护——作为相互独立并相互加强的支柱。减贫、改变不可持续的生产和消费方式以及保护并管理经济和社会发展的天然资源基础是可持续发展的统领一切的目标和至关重要的要求”。它构成了1992年关于环境和发展的里约热内卢宣言的第四项原则，该原则声明：“为实现可持续发展，环境保护应构成发展进程整体的一个组成部分，而不能孤立地加以考虑。”

国际劳工组织承认，就在约翰内斯堡峰会上达成一致的所有事项开展后续行动是一个巨大的挑战。正如我在约翰内斯堡的发言中指出的那样：“是的，这是一个令人生畏的挑战，但它也是技术突破、投资、技能开发、性别平等和体面劳动的一个重大机会。”我还强调，一个充分一体化的可持续发展战略必须以工作场所为根基，而且管理变革

需要政府和组织起来的工人和雇主之间的密切合作，以进行可持续的技术过渡。国际劳工组织对约翰内斯堡峰会通过的实施计划中对对话以及关于工作中的基本原则和权利宣言的重要性给予的承认表示欢迎。²

在约翰内斯堡峰会五年和里约热内卢峰会十五年之后，我们落在了进度表的后面。包括国际劳工组织在内的国际体系尚未能够在社会、环境和经济的可持续性之间建立起强有力的协同作用。于是，在政策趋同和实际成果方面没有取得什么进展。许多企业、工会、社区组织以及其他重要团体开展了一些重要的环境举措，这些举措至少具有某些趋同一致的抱负。但我并没有看到涵盖社会、经济和环境各方面的一体化战略，而这对实际取得进展来说是至关重要的。

我认为，这一困难似乎部分是由于这一事实，即存在着另外一种一体化战略，主要是由布雷顿森林机构在过去的二十五年期间促进的全球发展的另外一个愿景。该愿景通常被贴上华盛顿共识的标签。尽管已被多次搁置不用，但它仍继续对政策施加重要的影响。

它的许多政策处方已变得普遍流行，包括宏观经济稳定、低通货膨胀、主要由私营部门驱动的投资以及贸易和金融方面的更大程度的开放。然而，它也有着重大的缺陷：它是以市场在平衡经济、社会和环境需求方面可以取代公共政策的信念为基础的。

经济学家所称的市场失败实际上是政策失败。这些政策造成了严重的不平衡，并伴随产生社会和政策反应，这些反应可在民意测验中加以衡量、在选举中观察到以及越来越多地在街头上看到。伴随着可以看到某些类别在许多国家已获得的许多好处，全球化的社会影响世界委员会告诫我们说：“目前的全球化进程正在国与国之间和国家内部产生不平衡的结果。(……)这些全球不平衡是道德上不能够接受的，而且政治上也是不可持续的。”³

国际劳工组织的三方性很好地植根于劳动力市场的良好治理，以图实现公平、生产性和具有竞争力的市场经济。因此，我相信，在规定实现对可持续发展至关重要的平衡所需的公共政策以及市场机制的趋同方面，三方性可发挥一种中心作用。

因此，在今年的大会上对促进可持续的企业进行讨论是特别及时的。促进可持续的企业就是加强培育企业的机构和管理制度——强大和有效的市场需要强大和有效的机构。它还在于确保合理和有效的综合人力、财力和自然资源，以便实现创新和提高生产率。这就要求政府、企业和社会之间新的合作形式，以确保最大限度地优化当前和今后生活(和就业)的质量，同时捍卫地球的可持续性。

² 在约翰内斯堡实施计划有关减贫的第 10(b)段中包含就“考虑到国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言，为增加创收性的就业机会提供援助”采取行动的呼吁。该节还包括明确提及童工劳动和 1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)，以及为城镇穷人提供“体面就业”，促进微型和中小企业的发展，以及小规模采矿活动中的安全和可持续的生计机会。

³ 国际劳工组织：为所有人创造机会，全球化的社会影响世界委员会的报告(2004 年，日内瓦)。

国际劳工组织能够为驱动可持续发展的全面综合处理方法注入更多的动力，因为社会、经济和环境方面的影响在工作场所中是不可分割地结合在一起的。我还相信，为确保我们的体面劳动议程的进展，我们必须更明确地将其置于一个可持续的发展框架中。我们需要更多和更好的工作，特别是在遭受广泛的贫困的社会中，但它们也必须具有可持续的性质。这意味着什么呢？

从社会方面来看，此类工作必须对所有人平等开放，而且相关的报酬必须公平。不公平和歧视激发挫败感和愤怒，而且是社会混乱和政治不稳定的温床。⁴ 从经济方面来看，工作必须是生产性的，而且能够在竞争性的市场上进行竞争。此外，从环境方面来看，它们必须涉及以为将来数代保护好地球的方式利用自然资源，同时这种利用对工作妇女和男子以及对社会来说应是安全的。

由于全球化的好处和代价的不公平分配而加剧的国家内部和国家之间的社会不平等是可持续发展的一个严重威胁。开放市场导致国内和出口市场竞争的激化，从而造成全世界的企业需要保持不断地改善其业绩，或是冒有业绩下降的风险。将我们的资源消费转向对环境破坏少得多的模式，将会为通过体面劳动减贫创造许多机会，而且还将促使在企业 and 就业方面进行重大调整。

人民的可持续生活、可持续的企业和地球的可持续环境是相互联系的；它们的建立需要通过地方和全球层面的集体行动。我们必须进行超前式思维，而不是全神贯注于市场中的日复一日的生存。所有这三个方面的可持续性使国际劳工组织的三方成员负有这样的义务：计划将如何利用这些机会，并以公平的方式管理调整。

假如没有有效的公共政策和强有力的社会伙伴相配合，受市场驱使的经济既不能自动促进社会融入，也不能为弱势群体开辟足够的生产性和体面劳动渠道。而且，未加管理的市场也不能够将环境成本内在化，或在价格结构中将它们反映出来。假如我们要对由于国内经济对更强大的国际和国内竞争开放所引起的社会、经济和环境转变的日益加剧的影响进行预测并制定适宜的政策，则有必要加强国家采取行动的能力和开展三方合作的能力。

可持续的发展需要强有力和普遍认同的条例和规则的国家框架。然而，目的必须是避免伴随有抑制创新和竞争风险的过分集权和官僚主义国家的负担。三方性是发展一个强有力的社会基础设施的最有希望的途径之一，雇主组织和工会通过这一途径可以促进对话和确保遵守普遍认同的规则所需的信任，从而减少对代价高昂的国家实施机制的需求。

⁴ 国际劳工组织：《工作中的平等：应对挑战》，根据国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施的要求编写的综合报告，局长报告，报告 1(B)，国际劳工大会第 96 届会议，2007 年，日内瓦。

2. 有关贸易、金融、投资和就业的更连贯的政策

变革的驱动力之一是贸易。因此，我对今年标志着世界贸易组织/国际劳工组织关于贸易和就业的联合研究的初次发表感到高兴。⁵ 该研究是有关贸易和就业政策之间复杂关系的当前认识的一个丰富的信息来源。该研究表明，贸易自由化触发了结构调整，所采取的形式是公司倒闭和经济的某些部分的工作损失，以及新公司的创办、对增产的投资以及经济的其它部分出现的空缺通知。

贸易自由化是与工作破坏和工作创造联系在一起。从短期来看，纯就业影响可能是正面或负面的，取决于具体国家诸如劳动力和产品市场的运行以及贸易规则的公平等因素。

然而，从长期来看，由于有一个公平的竞技场，由于贸易自由化造成的效益增加，可能会在工作的数量、所挣取的工资或两者的结合方面产生积极的整体就业效应。然而，平均工资的增加可能会掩盖对某些工作妇女和男子产生负面影响的收入不平等。在贸易自由化对部分劳动力产生有不利影响的情况下，则劳动和社会政策有必要重新分配某些收益。找到有关政策变革对工作的影响的预测方法也是重要的，以便能够根据雇主和工人所面临的调整挑战考虑贸易措施的速度、深度和先后次序。总而言之，公平的贸易规则将是扼制负面影响的最佳保障。

贸易和就业议程有一段时间是行驶在根本行不通的轨道上的。帕斯卡尔·拉米和我做出了一项决定，由国际劳工组织和世界贸易组织秘书处通过客观的分析，以一种以知识为基础的坦率的方式处理这一问题。我对这一决定在世界各地获得接受感到高兴，我相信它已为进一步建设性的政策方向研究开辟了道路。

这是我们能够带入潜在的政策协同的进一步关键领域的一个教训，而这些领域的工作过去遇到了障碍，例如，金融稳定。只有在有关增加体面劳动的机会和不断提高生活标准的社会期待亦得到满足的情况下才最有可能保持金融稳定。然而，正统的政策建议坚持说，低通货膨胀和严格控制公共财政是如此的重要，以至于为它们作出牺牲是正当的，即使是牺牲贫困国家处于极端不利地位的人口部分。财政附加条件得以实施的方式，使之在众多的国家加剧了社会和政治的不稳定，并使遵循一条公平和可持续发展道路的努力遭受挫折。

一些国家利用世界经济当前的上扬迅速偿还国际货币基金组织的债务，并建立起了非常强大的外汇储备，以使它们今后能够避免被迫接受此类限制性的政策建议。尽管这一战略是可以理解的，但它亦具有代价。假如可以以合理的条件随时利用普通国际储备，

⁵ 国际劳工组织和世界贸易组织秘书处：《贸易和就业：对政策研究的挑战》，国际劳工组织/世界贸易组织秘书处的一项共同研究(2007年，日内瓦)。

而这时将国家储备保持在高于需要的水平，则会产生从用于经济发展的投资中挪用资源的效应，包括社会基础设施的投资。当短期金融流动反复波动是一个现实的风险时，这种做法还会削弱国际货币基金组织，因此，需要有一个强有力的国际调节机制。一些新现象的出现，如私营股本基金和私营对冲基金，要求主管国际金融机构开展紧急研究，以确保透明度并实施必不可少的谨慎控制。国家和国际体系应鼓励稳定的生产性投资并扼制有损于公正和富有就业含量的增长的投资行为。

尽管如此，存在有变革的迹象。国际货币基金组织关于金融政策的社会后果的思维向前进了一步，转向更具有现实性的倡导资本市场自由化。过早地解除资本控制现在被视为促使发生金融危机，使许多发展中和转型国家的减贫工作受到重创。本着具有更大的相关性的精神就国际货币基金组织的改革继续展开了辩论，以便减少依赖其支持的国家数目，而且它们应构成与联合国改革一并发生的范围更广的多边改革议程的组成部分。国际货币基金组织的改革必须包含对其“促进并保持就业和实际收入的高水平”的能力具有影响的一些事项，⁶ 特别是其管理结构、其与重要经济体、金融危机、低收入发展中国家、金融不稳定的关系方面的作用以及其资源的总体水平。⁷ 所有这些事情最终会对体面劳动议程产生影响。

但我认为，对话和趋同是可能的。国际劳工组织就如何在促进人人享有体面劳动、金融稳定和市场开放的政策之间实现更大程度的一致方面设立了一个与包括国际货币基金组织、世界银行和世界贸易组织在内的其它国际机构展开讨论的论坛。⁸ 对许多最不发达国家来说，作为债务减免条件的组成部分，它们仍受到财政和货币紧缩计划的束缚，例如，为了使水平非常低的最低工资的购买力稍有恢复，扩大政策空间是至关重要的。这对公共部门的报酬来说尤为重要，在一些国家，公共部门的报酬如此之低，以至于妨碍了合格劳动力的招聘和保留。假如公务员的正常报酬不足以使一个家庭摆脱贫困并对工作生涯的前景提供一个健康的期待，则朝着减少腐败并建立一个拥有劳动力市场和社会对话机构的现代国家方向发展的努力必将受挫。

正如在提交本届大会的有关可持续企业的促进报告中争辩的那样，企业家的能力开发要求有益于生产性投资和体面劳动的稳定和可预测的金融环境。对于确保服务于整个社会的企业家的盈利和创造力来说，一个跟上金融创新发展的平衡良好的调节框架是不可或缺的。

我们的目标必须是发展有关投资、增长和就业的一致政策，此类政策确保全球以及国家经济遵循一条可持续以及生产力和就业平衡增长的道路。我们需要通过创造更多的

⁶ 引自国际货币基金组织协定条款第 1 条(目的)(ii)项。

⁷ E.M.杜鲁门编：《面向 21 世纪的国际货币基金组织的改革》，国际经济研究所(哥伦比亚特区华盛顿，2006 年)。

⁸ 见国际劳工组织：增长、投资和就业：有关政策一致研究和会议的最新情况，理事会，第 298 届会议，2007 年，日内瓦，理事会 GB.298/WP/SDG/2 号文件。

工作并改善工作的质量而在减少失业和工作贫困方面每年都取得进展。假如国际劳工组织的体面劳动议程和多边努力欲实现一致达成的国际发展目标,为了确定所付出代价的性质和所获得好处的范围,共同开展研究审议和有关不同政策领域之间的关系的对话是至关重要的。这一努力是对整个多边体系的基本挑战,而且必须考虑到保护自然资源和环境的需要。

3. 促进一种就社会而言公正的向环境友善型工作的过度

寻找政策配合领域的处理方法对于国际劳工组织的工作及其与其它机构的关系来说具有深远的影响。除了为与世界贸易组织和布雷顿森林机构和其它机构就贸易、投资和就业政策提供开展进一步的有益工作的范围外,这一方法的应用应反映出缓解气候变化政策和促进就业政策之间的关系。有关抑制并在适当的时候完全改变温室气体的排放的迫切性的证据越来越多,温室气体排放是导致全球变暖的一个重大因素。⁹ 我们国际劳工组织需要开展重大的研究和政策努力,以确定将伴随着向生产和消费的更加可持续模式的转变发生的就业改革的规模和性质,特别是转向一种低炭经济。应与联合国环境规划署和其它相关国际和国家组织合作开展这一工作。这是联合国秘书长潘基文确定的优先行动领域之一。

预计在就业模式和技能范围方面将会发生重大变化。它们可能会在劳动力市场将可能无法轻松地适应的规模和一段时间框架范围内发生。过去的过渡期经验表明,具有前瞻性是一个好主意。如同气候变化政府间小组委员会(IPCC)表明的使气候变化暂时停顿下来所需的那样,为准备并伴随这一过度期并确保到 2015 年停止温室气体排放的增加做些什么才是有益的呢?¹⁰ 现在就应开始有关调整生产和消费模式的行动,作为结果的就业调整的影响则随后很快发生。因而,到 2015 年的这一阶段期间对于过度期的建立来说是关键性的,需要最大限度地发挥就业机会并处理潜在的工作损失。基于其它就业调整挑战的经验,此类向有益于环境的工作过度的举措可能包含的一些优先事项将包括下列予以确定和实施:

- 制定并扩展所有利益相关者之间的有效对话,和特别是政府、雇主组织和工人组织之间就环境和劳动世界开展国家和国际社会对话的计划;
- 有关气候变化不同方案的后果以及有关生产和消费模式、减贫和今后的就业和收入机会缓解措施的重大研究议程;

⁹ 作为编写其第 4 份评估报告过程的组成部分,气候变化政府间小组委员会(IPCC)发表了 3 份报告。它们代表了范围广泛的国际专家就全球变暖挑战的规模和迫切性,以及及早采取缓解行动的可行性和好处达成的共识。特别是参见气候变化政府间小组委员会第 3 工作组的第 4 份评估报告,该报告得出这样的结论“自下而上和自上而下的研究表明,在今后的数十年缓解全球温室气体(GHG)排放具有显著的经济潜力,可抵消全球排放的预测增长或将排放减少到低于目前的水平”。

¹⁰ 气候变化政府间小组委员会,同上。

- 支持在一系列优先部门范围内创造新型“绿色”就业的计划，如可再生能源、能源消费、炭分离、新型低碳技术、建筑、公共运输和废物处置；
- 作为旨在支持针对技术和商业变革的就业调整的社会保护和积极劳动力市场政策的组成部分，促进受生产和消费模式方面的变化，包括缓解气候变化的政策的不利影响的工作妇女和男子、社区和企业的顺利过渡的措施；
- 支持教育和培训措施的计划，以促进创造新的绿色工作所需的技能开发以及促进将丧失其“旧”工作的那些工人的过渡；
- 用以改善估算的新的评估技术，以及在可能的情况下增强大规模公共和私营基础设施投资的就业和收入影响(运输基础设施以及在恢复、缓解和调试方面的投资，如炭分离、生物燃料和水灾防护)；及
- 增强更有效地处理可持续的发展举措的就业和收入影响的机构能力的措施，包括支持环境、就业、金融、教育和其它相关部委，工人组织和雇主组织以及城镇当局的措施。

4. 工资压缩和日益增加的不平等威胁可持续发展

国际劳工组织的章程权责是追求社会正义和处理劳动条件,它涉及“大量的人遭受不公正、苦难和贫困，以致产生如此大的不安，竟使世界和平与和谐遭受危害”¹¹。朝着向资本回报以及忽视劳工的方向转变，这方面的证据越来越多,连同收入的日益不平等是令人不安的，不仅仅是由于它在一个开放的世界经济中威胁着可持续发展。它提醒我们，对国际劳工组织来说，“劳动不是商品”和社会正义是和平的基础。

有关不平等的许多分析表明，近来的趋势很可能与劳动力市场受全球化影响的方式以及历史上的不平等有着渊源。这一点很重要，即在许多国家，劳工在国家收入中的份额正在下降，而利润正在上升。国际货币基金组织 2007 年 4 月《世界经济展望》的一章中包含的表格表明，对 16 个工业化国家来说，雇员酬劳(工资加雇主支付的社会保障缴费)在 1980 年和 2004 年之间从占国内生产总值的 58% 下降到约 55%。假如将自营就业者和其它独立核算工人的“劳动”收入包括进来，则自然收入中的劳动力份额的下降更为显著，从约 68% 降到 62%。尽管平均降幅不大，而且国与国之间有所不同，国际劳工组织对数目更多的一组工业化、转型和发展中国家进行的初步分析表现出类似的全面下降。¹² 随着一些人口众多国家被结合进全球经济体系，以及由于源自于发达国家的

¹¹ 《国际劳工组织章程》的序言。

¹² 劳动和利润份额的分析对于自营就业者和独立核算工人的收入分类以及这一类别工人在劳动力中的份额来说是非常敏感的。发展中国家这两个类别工人的数目一般要高得多，因而趋向于表现出较低的国民收入的劳动力份额。

劳动力节省型技术变革的影响，国民收入中的劳动力份额的下降与劳动力和资本的相对市场力方面可察觉到的改变是一致的。¹³

当国民收入越来越多地流向资本拥有者而不是工人时，收入分配中的不平等可能会增加，因为资本收益主要是使少数富人获益。¹⁴此外，专业人员和具有相对技能的人员的工资往往比非技术工人工资的增长快得多，尽管经济在增长，但非技术工人的工资却出现了停滞或甚至下降。由于这两种趋势的结果，在许多国家，无论是发达还是发展中国家，工资等级中的高收入人员比那些中等和低收入人员的收入增长快得多。

察看全球不平等的另外一个方法是比较国家之间的平均人均收入。从积极方面来看，一些发展中国家的平均人均收入，包括中国和印度这两个巨人，表现出比富裕国家人均收入更快的增长。因此，一些成功的发展中国家和工业化世界之间的差距显著缩小。然而，在其它地方，和特别是在非洲国家，收入增长大大低于发达经济体的收入增长。结果是，最贫困和最富裕国家之间的总体差距显著扩大：20个最富裕国家的平均人均收入现在比20个最贫困国家的平均人均收入高出112倍，相比之下20世纪60年代初期的差距是49倍。由于增长普遍有助于提高穷人的收入并抬高平均收入，¹⁵一些成功的国家，特别是中国，实现的进步使数亿家庭分别迈过了每天1美元和2美元的贫困线。¹⁶然而，尽管生活在绝对贫困中的人员数目占世界人口的份额出现了下降，但绝对数字仍然很高，而且在非洲没有出现下降。¹⁷

尽管增长始终是减贫的一个重要因素，然而，日益增多的国家内部不平等的证据表明当前的增长模式更有利于有钱人而不是穷人。以消费数据为根据的一项研究表明，在1993年和2001年之间，世界人口的最贫困的50%仅获得了9.5%的增长好处。而且世界人口的19%每天依赖不到1美元生存，从不断增加的全球消费中仅获得2%的好处。处于世界收入分配的上半部的那些“全球中产阶级”获得了增长的90%以上。它包括世界最富裕国家的大部分人口，以及中国和东亚及东南亚的其它一些国家的许多人口。¹⁸

联合国大学世界发展经济研究学院(UNU-WIDER)最近开展的一项开拓性研究提供了有关全球财富分配的信息，被界定为有形和金融财产的价值减去债务。该调查表明，

¹³ 国际货币基金组织：“劳工的全球化”，2007年4月《世界经济展望》第5章：全球经济中的外溢效果和周期(2007年，哥伦比亚特区华盛顿)。

¹⁴ E. Daudey 和 C. García-Peñalosa 《各类国家中人员和收入的分配因素》，GREQAM(2005年，马塞)。

¹⁵ 世界银行：2007年全球监察报告：千年发展目标：应对性别不平等和脆弱国家的挑战(2007年，哥伦比亚特区华盛顿)。

¹⁶ P. Collier 和 D. Dollar：全球化、增长和贫困：建设一个包容性的世界经济，世界银行(2001年，哥伦比亚特区华盛顿)。

¹⁷ M. Ravallion 和 S. Shen：针对发展中国家的绝对贫困措施，1981-2004，世界银行政策研究工作文件第4211号(2007年，哥伦比亚特区华盛顿)。

¹⁸ P. Edward：“审议不平等：哪些人从全球增长中实际获益？”，载于《世界发展》，第34(10)卷，2006年。

在 2000 年，单是最富裕成人的 1%便拥有全球资产的 40%，最富裕成人的 10%的资产占世界总资产的 85%。相比之下，处于世界成人人口的下半部仅拥有世界财富的 1%。要加入世界成人中最富裕的 10%的行列需要拥有 61,000 美元的资产，而加入最富裕的 1%的行列需要拥有 500,000 美元以上的资产。财富的所有权主要集中在北美洲、欧洲和一些亚洲和太平洋高收入国家。这些国家的人民合计拥有全球总财富的几乎 90%。尽管北美洲仅有世界成人人口的 6%，但却占有家庭财富的 34%。国家内部财富的集中变化很大，但估计收入最高的 10%的人口所占的份额在中国和美国分别约占 40%和 70%。¹⁹

需要深化并扩展这些不同趋势的分析，特别是为了获得有关收入和财富成果以及劳动力/资本份额以什么样的方式与劳动力市场的运转产生互动的更详尽情况，特别是在发展中国家。还需要以量化证据更系统地说明性别方面的情况，即有更多的妇女处在收入和财富等级的低部，而处在上部的不多。

具有挑战性的任务是努力建立对增长、投资和就业之间当前的关系，以及政策以什么样的方式对它们产生影响有一种更好的理解。在大多数发展中国家，影响劳动力市场的最大的单一因素是农村男子，以及越来越多的妇女不断地离开土地而流向城市。他们中的大多数在城市以街道商贩或临时工为生——他们的状况或许比务农稍微好一些，但不会太多。他们处于就业不足、利用有限的工具从事间歇性的工作，但他们必须做点什么以生存，因为，对她们来说，不存在任何社会支助制度。服务业各种各样的分枝既包括高技术和高报酬的工作，也包括妇女占主导地位的庞大的非正规和在很大程度上属于“生存性的”小商贩。当前全球化经济中的增长并没有惠及后者。这是由于它没有产生足够的体面劳动，因而无法促进更快速的减贫。

在国家内部减慢或扭转朝着更大的社会差距发展的趋势，同时在缩小国与国之间的差距以及大力减少绝对贫困方面保持进展是当前的一个政治需要。对于经济和社会政策制定者来说，这一点必须成为一个优先事项。投资和就业政策在为贫困的工作妇女和男子开创通往体面劳动之路方面的效力是非常重要的。在这方面，将非正规工作提升到正规经济的政策在加速减贫、抑制收入不平等的上升以及克服歧视，特别是针对妇女的歧视方面发挥了一种重要作用。减少技能短缺以及克服歧视和排斥现象的教育和培训战略对于实现更快、更具有就业内涵的增长，以及增进那些较低收入人员的收益能力来说也是关键性的。这一点也是可能的，即劳动法、社会保障制度、积极的劳动力市场政策和集体谈判方面的改善将能够为在灵活性和保障之间创造一种新的平衡做出贡献。这种平衡可以支撑竞争的活力，同时确保不断地增加机会，特别是为在劳动力市场上处境最不利的人员增加机会。

¹⁹ J. B. Davies, S. Sandstron, A. Shorrocks 和 E. N. Wolff: 家庭财富的世界分配，联合国大学世界发展经济研究学院(2006 年，赫尔辛基)。

5. 更好地制定政策需要一个更扎实的劳动力市场信息基础，以测定体面劳动缺失

改进政策制定和实现体面劳动目标需要一个对劳动力市场发展进行跟踪和监控的扎实的信息和知识基础。为数不多的发展中国家增加了对以计算机数据储存和处理方法为后盾的基本工具的投资，例如劳动力调查。但多数国家已经落后了，在各优先重点竞相争取稀缺资源的情况下，甚至削减了这些重要的服务。有时是由与国际支持的调整方案相联系的紧缩政策造成的。同时，我们需要审视国际标准和基础概念，以确保正在进行的测定工作能反映我们所要了解的目前和未来若干年劳动力市场的情况。

例如，仅以就业(从事经济活动的人数)和失业(无工作的，求职和待业人数)作为就业或劳动力市场指标的常规测量往往是不够的。尤其是，这些常规测定无法反映发展中国家的本质特征。一个具体的问题是对受薪就业者或自营就业者的界定标准。当人们在特定期间内从事某工作至少 1 小时，便被确定为就业者。同样的标准适用于失业。失业人员可确定为没有工作的个人，在最近一个时期一直在寻找工作，目前待业。无工作是指在特定调查期间内(通常为 1 周)连续工作不足 1 小时。我认为，这种定义是不能为社会所广为接受的。它的确低估了被排斥于劳动力市场之外情况的真实水平。

此外，只有在以下两种情况下常规测定才足以作为指标：

- 正规的全日制工资就业是占压倒优势的就业形式；以及
- 所有劳动力大军的参与者均可享有失业救济。

这些条件在发展中国家几乎得不到满足，在发达国家也已经变得非常脆弱。

在许多发展中国家，失业救济金制度几乎根本不存在，正规经济中的全日制工资就业也只限于劳动力的 5%至 50%这个比例。因此，一方面，大多数人不能赋闲，必须工作以求生存，这使得常规测定的失业率往往不高。另一方面，大多数(往往是绝大多数)被常规测定视为被雇用的工作者，实际上不是自营就业就是城乡非正规经济中的临时工。许多此类工作妇女和男子面临各种形式的就业不足，包括非常低下的生产力。结果，对失业率的测定严重低估了生产性工作的缺乏程度，而所测得的就业率则大大高估了现有的生产性工作。

在许多发展中国家，自营就业者和临时工至少占劳动力的 60%。假定他们找到的工作为其可工作时间的 75%，并还在找工作，可视其“劳动力利用不足率”为 15%。再加上常规测定的失业率，如 5%，则总体劳动力利用不足率为 20%。这个数字似乎比目前可使用的统计标准所得报告更接近对发展中国家劳动力市场直观的实况。尽管非正规经济中的自营就业者和临时工找到的工作为其可工作时间的四分之三，这一假定尚需实证，但它能够说明在发展中国家工作机会缺乏的可能规模。更准确地测定体面劳动的这些缺

失，包括提供更多的按照性别和年龄划分的数据，这是朝着制定以改善工作质量及扩大就业以加速减贫的政策发展的最根本的步骤。

另一个相关的问题是，有必要提高我们对“工作贫困”规模的认识。许多妇女和男子是全日制工作者，一周每天长时间工作，却所挣无几。例如每天大部分时间都用来迎候顾客的大批的街头商贩也是如此。对于大多数劳动者来说，全职就业伴随着的是低生产力和低回报。通过住户调查收集的贫困数据为每日生活费用不足 1 美元或 2 美元的总体数字中所含的成人或“工作贫困”的数字提供了合理的估算。不过，为核实这些估算，改进就业收入调查工作非常重要。

极易被劳动力市场排斥在外的那些人的情况的信息不完整，这个问题并不仅限于发展中国家。发达国家也同样需要有关非正规就业、非自愿性的非全日工和临时工、劳动力市场低参与率的原因以及某些工作妇女和男子群体的贫困率的更确切的信息。

“国际劳工统计学家大会”正在筹备 2008 年下届例会。这为解决这些重要的概念问题，并制定出更多辅助指标提供了绝佳的机会。这些指标会产生决策者所需要的信息，并可为国家统计部门所用。国际劳工组织的三方性应对确保劳动统计更精确地反映劳动者现实生活情况作出重要贡献。

除了这项重要的工作以外，亟待考虑对发展中国家的统计部门提供国际支持。这些发展中国家目前尚不具备收集和处理其决策者所需要的信息的能力。而这种能力对完成全球趋势的概述具有日益重要的作用。收集和处理基本的就业数据对于有效测定和评估政策至关重要。牢固扎实的社会数据基础对于大多数国家为实现《千年发展目标》以及扩大国际发展议程设定可靠的基线和评估进展都是必要的。联合国已经开展了部分工作。国际劳工组织正在为重要的劳动力数据技术合作计划提出建议，以支持各国政府并提高国际数据集合的质量，扩大其范围。

6. 针对社会保护的全球处理方式： 每一个社会都需要有一个社会底线

每个社会都必须设计适合其需要和具体情况的社会保障制度。我们也需要能从全球的角度思考如何跨越国界将这些社会保障制度进行整合。此外，如果我们要维持开放的国际经济体系，就必须开始思考把社会保障作为关键性治理问题，并着手制定机制。通过这一机制可与那些最不能把握住体面劳动带来的机遇的人们共享全球化的实惠。

历史上，社会保障制度的建立或多或少是与今天工业化国家的崛起齐头并进的。一百年以前，北欧国家(今日强大福利国家的典范)还很贫困，高比例的劳动力仍在土地上劳作。它们通过社会对话而投资于社会保护始于 1930 年代，目前已全部完成，而且亦获得了回报。其贫困率、犯罪率为世界上最低，以及其他福祉指标，加之最高的人均收

入。经济增长和社会平等可并行不悖，但只有在所奉行的政策经深思熟虑，并得到组织起来的企业和劳工的支持及参与才有可能实现。

随着经济中生产率提高而实现公平结果的关键在于规划。这验证了国际劳工组织章程的一个核心信息：工作的组织不能与社会的社会责任的组织分离开来。

纵观历史，许多社会是经历危机之后才开始建立社会保护制度的。一些主要例证包括，一战以后创建国际劳工组织，美国和北欧国家设立社会福利机构以应对 1930 年代的危机，以及二战后建立的各种形式的欧洲社会模式。目前全球化的形式面对危机并非无懈可击。关键的稳定因素是必须形成一个全球性的共识，即所有社会都需要一个既定的社会底线，它既符合各社会的经济可能性，又得到国际合作的支持。

众所周知，全球市场竞争的加剧，加速了经济和社会的变革，造成工作方式的重大变迁，从而对工作妇女和男子及其家庭的生活经历产生影响。那些最无谋生能力的人们极易陷入贫困。正如根据《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》的要求编写的本年度综合报告《工作中的平等：应对挑战》所指出的，歧视、社会排斥和贫困是一个互为联系的劣势链，最好的解决方法是以行动来促进公平就业和工作场所的平等，尤其是要减少性别不平等。虽然大多数人一生中大部分时间在工作，但工作收入本身并不能提供一个稳定的、可在其基础上进行规划的终生收入源流。一些人比另一些人更有能力以其收入支付其不能工作时的费用。

在大多数社会中，家庭通过收入共享这一团结的行动给予家庭成员一定的支持空间，因而确保诸如子女在进入劳动力市场前都能享有一个时期的身心发展，老年人能够退休。在更传统的社会中，扩展性家庭有可能在其他非挣钱期间(如疾病或受伤、分娩、求职和农闲季节)履行尽力照顾家庭成员的责任。但是，这种以家庭或家族为主的农村和农业社会中的社会保障，过去是，现在往往也还是属于普遍带有性别歧视及其他形式的歧视、权力等级非常森严的结构。教育与人权和民主思想的传播，伴随着由于人员流动增加、城市化提高所产生的传统家庭经济单位的解体，使更为正式的、以权利为本的社会保障制度得以发展。

展望 21 世纪，当今发展中国家的城市化发展迅速，扩展性家庭关系的弱化，劳动力更具地域流动性和职业化，这些国家需要在经济发展的同时逐渐扩大社会保障方面拥有政策空间和国际支持。自 1952 年通过 1952 年社会保障框架(最低标准)公约(第 102 号)以来，批准进展得缓慢，但批准数字稳定增加。这说明该进程有待加强。一般来说，当社会仍处在相对贫困的阶段，社会保障与公平必须成为国家发展的一个内在组成部分。那种“先增长，后分配”方式造成的差距日后难以削减和弥补。值得回顾的是，当 1930 年代挪威和瑞典在实际人均收入方面比现在的一些国家(例如巴西和南非)更为贫穷的时候，就已着手发展福利国家了。

是否只有在相对封闭的经济中，当税收开始上涨而资本又无法逃离时，发展福利国家才有可能呢？社会保护制度真的是不可避免地引进僵化、不利于创新、降低竞争力，从而削弱开放经济的绩效吗？虽然工业化国家之间的社会保障制度的规模差异相当大，但在其GDP成长业绩与其社会保障预算份额之间并无很强的相关性。²⁰

我认为，我们可以开始看到对这些问题的一些答案。但有一点是明确的。未来社会保障制度与我们安排工作的方法有着密切的联系。而这个方法同时反过来又受到由我们所创造的全球化世界的强烈影响。我们需要建立和逐步提高全球性的社会底线。我们还必须避免把社会保护单纯视为一种代价。北欧国家和其他国家的经验表明，社会保护实际上是一种具有高回报率的社会与经济投资。

确保向生活在贫困中的妇女和男子提供一条体面的、生产性的、相对稳定的就业之路，必须以减贫战略为中心。贫困击中的是那些最容易失去工作、最难以谋到一份新工作并且最可能获得低报酬的人们。贫困最易周而复始地代代相传。而健康不佳、受教育的底子薄弱、性别歧视及其他形式的歧视，加之许多其他贫困因素，使得找一份体面工作并站稳脚跟难上加难。社会必须以防止人们陷入贫困为目标，同时向那些面临巨大求职困难的人们伸出援助之手。

在大多数工业化国家，每年平均每6人中至少有1人变换工作，大多数出于自愿，但有些是裁员造成的。²¹许多发展中国家都在朝着类似的流动率发展。因此，为确保工作生涯中的这类转变能正常进行，为了不致面临沦为并深陷于贫困的高风险的灾难，用技能武装妇女和男子，管理就业转变和收入支持，这是至关重要的。这样的战略通过提高整体经济生产力，来创造更多的、可回馈到强有力的社会保护制度的资源。这种社会保护制度提供有助于防止人们陷入极端贫困的社会底线。正如八国集团劳动和就业部长于2007年在德累斯顿举行的有关塑造全球化的社会层面的大会的结论所指出，“因此，我们认为，在全球化进程中，加强和扩大社会保护是一项最为重要的任务。”²²

贫困的主要根源不是个别人的，而是结构性的，必须当作一项社会责任加以对待。社会底线到位，社会便有能力要求妇女和男子负起责任，抓住现有的机会通过工作脱贫。的确，较富裕的国家趋向于为难以保住其正常工作的个人提供更具体的支持。然而，在大多数发展中国家，压倒性优先重点是建立基本的社会底线。

²⁰ 几年来，北欧国家高水平的社会支出在《世界经济论坛全球竞争力索引》中一直高居榜首。见世界经济论坛：《2006-07年全球竞争力报告》(Palgrave Macmillan, 2006年)。

²¹ P. Cahuc、A. Zylberberg、W. McCuaig：《工作的自然生存：在持续增长的经济中创造就业与破坏就业》，麻省理工学院出版社(剑桥，麻省，2006年)。

²² 八国劳动和就业部长有关塑造全球化社会层面的会议，德累斯顿，2007年，主席的结论(<http://www.bmas.bund.de>)。

对社会保护的投资是防止因匮乏引起社会动乱以及建立经济的人力和社会资本的一种手段。然而，尽管于国于民均有明显的好处，但只有主要集中在较富裕国家的、约占世界人口 20%的人们从某种程度的社会保障覆盖面中获益。较为贫困的国家开始建立社会保护制度为何如此困难？

这个问题的部分答案是，近几十年传统派认为，增长最终能够惠及最为贫困者，即使没有政府刺激其重新分配，福利也能自上而下地扩散。这部分是事实。但是许多国家减贫的步伐缓慢得惊人。此外，尽管几年来有数亿人的生活水平达到了略高于 1 美元和 2 美元的贫困线以上；但在另一端，收入攀升却快得多，从而加剧了不平等现象。如果要加快减少赤贫的步伐，减少不平等现象，或者至少防止其加剧，就要有为最为脆弱的人们提供基本收入支持的制度。

国际劳工组织政策研究因而侧重于评估基本社会保障的一揽子计划，以确定其对贫困以及在发展中国家广泛推行的各项战略可能产生的影响。该一揽子计划将包括：

- 通过由公共税收资助、社会和私人保险以及以社区为基础并与强有力的中央系统挂钩的多元化的国家系统，获得基本的医疗保健；
- 允许子女上学的家庭福利制度；
- 建立一个老年人、残疾人和实际上支撑全家生计的遗属的基本的普遍养老金制度；
- 以自救为目标的基本社会援助(现金换工作计划)制度，该制度有助于克服身体健全却一贫如洗的现象；以及
- 工作中的基本权利。

国际劳工组织近期的研究发现，这一揽子计划中的老年与残疾、儿童福利与基础医疗保健的支出，在 7 个非洲国家会达到 GDP 的 5%至 7%，在 5 个亚洲国家会达到 GDP 的 3%²³，在大多数有关国家的政府开支中会占到约 20%。尽管研究假定的现金转移水平非常有限，但对赤贫的影响却非常明显，估计会使低于国家贫困水平的数字减少约 40%。因此，该一揽子计划对于低收入的发展中国家的财政来说具有可持续性，尽管来自国际合作的支持会加快该计划的引入，尤其是在起始阶段。此外，孟加拉、巴西和墨西哥有条件的现金转移计划的经验显示了收入水平的提高和病休假减少这类指标的明显改善。这说明，由于提高教育水平和健康素质，对生产力产生了积极影响。纳米比亚

²³ K. Pal 、 C. Behreult F.leger: 《低收入国家能支付得起基本社会保护吗？建模练习的初步结果》(国际劳工组织，日内瓦，2005 年)； S. Mizunoya 、 C. Behrendt 、 K. Pal 、 F. Leger: 《所选亚洲国家基本社会保护福利成本：建模练习的初步结果》，社会保护磋商文件中的问题，第 17 号，(国际劳工组织，日内瓦，2006 年)。

和南非已引入了基本养老金计划，并在减贫方面取得了积极成果。有趣的是，以养老金形式体现的祖父母的现金收入还导致儿童入学率和营养状况的提高。鉴于在艾滋病病毒/艾滋病流行和大量人员外出打工的国家，照顾儿童的任务越来越多地落到祖父母的肩上，预计这些趋势的发展将变得更为明显。

我们目前必须从人口发展机遇的窗口切入，扩大基础社会保障体系。在一些较富裕的国家，这一窗口开始关闭，因为老年人口的比例开始上升。因此，需要努力扩展较健康人口的经济活动期，尤其是 55 至 65 岁年龄组。在一些发展中国家，这个窗口将对另一代人照常开放，允许为基本的社会转移融资，这会使对赤贫者的生活产生的影响最大化。随着发展中的经济更为繁荣，将越来越有能力支撑得起人口的老龄化。

经济保障对于负责任的公民来说是不可或缺的基础。它也是稳定的市场环境的先决条件。稳定的市场环境有利于生产性的创业精神和可持续发展。它培养了自信心和社会团结意识，并由此产生了强烈的使命感和富于创造性。我们所有人都看到过，经济和社会保障的缺失如何导致了信心的丧失以及社会紧张局势的加剧。缺乏保障是动荡之源，有损于公共和私营机构努力解决个人、家庭及社区问题的信誉。

7. 使劳动世界的治理现代化

使劳动法和社会对话机构适应劳动世界和市场的模式的转变，同时确保工作中的基本权利受到充分尊重。这是国际劳工组织全球三方成员的一项优先重点任务。国际劳工组织全面参与了协助根据具体国情寻找必要的平衡。

国际劳工组织的国际劳工标准为劳动法提供了一套国际约定的原则，因而也是一个持续地平衡工作中的灵活性与保障的框架。它们构成了当今运行的最大的以规则为基础的国际法律体系，各种公约的批准数超过 7,500 个。所有这些批准均反映了国家立法决定选择国际性的问责制，允许国际劳工组织监督机制的主管机构审议其国家法律和实践。这是国际法律制度的一个大的进步。但许多人认为这个进步尚未被充分利用。²⁴

国际劳工组织大多数成员国的劳动法彰显了国际劳工组织公约和建议书影响的深刻印记。即使尚未批准公约，也往往已根据这些公约规定的原则对法律作了修订。这一点不足为奇。国际劳工组织协助许多国家草拟国家法律，国际劳工标准的草拟过程中也广为借鉴了世界各国的经验。

国际劳工标准因而成为共同承诺，为新兴的全球市场经济中的劳动法提供了全球性的参照点。这对为提高具有竞争力的业绩而建立工作场所合作至关重要。也许正像情人眼里出西施之于美貌，就公平而言，亦是仁者见仁，智者见智。但是，当对工人是否受到公平

²⁴ 国际劳工组织：《加强国际劳工组织协助其成员国为在全球化背景下达到其目标所做努力的能力》，报告五，国际劳工大会，第 96 届会议，日内瓦，2007 年。

待遇这个问题引发争议时，为建设性对话提供一个商定的基准极为有益。同样有益的是有一个商定好的过程，通过这个过程可衡量业绩是否达到了期望值。国际劳工组织的标准体系，其中包括监督机制，提供了所有这一切。如没有它，或者使之受到削弱和任其凋敝，国际劳工组织三方成员为确保全球化成为竞攀高峰的比赛所作的努力将一事无成。

国际劳工标准是劳动关系准则金字塔的顶端，它的起始点在工作场所，需要组织合作社质的生产性活动。工人和雇主的惯常经验是，他们并非经常地以劳动法规范其关系。但是，法律奠定了基础和价值观，这使双方的集体谈判和个人工作合同都有了根据，甚至对许多无正式合同的工作男女也是如此。

在强有力的法律框架内营造一个工作场所的互信氛围，这是雇主和工人的首要责任。但他们往往需要帮助。其代表协会，雇主组织和工会，最为适宜为良好的工作场所关系提供支持。在地方一级通过谈判解决问题，构成了民主社会和经济多样化中良政金字塔的基础。

国际劳工组织有关结社自由的标准以及有关平等、强迫劳动和童工劳动的标准(工作中的基本原则和权利)，对于达到工作场所灵活性与保障之间的良性平衡至关重要。因为它们为非强制性关系、相互尊重和建设性对话提供了基础。

国际劳工组织标准还赋予了工人和雇主与政府打交道所需要的权利，以便在迅速变幻的世界中建立一个稳定的平台。这个平台可改造和发展为工作变更的方式。它们以国际劳工标准为精神和指南，为未来劳动法的发展提供了一个基础。

越来越多的公司、私营部门机构、非政府组织和国际机构，如国际标准组织(ISO)，以国际劳工标准作为其行为守则和社会审计服务的参照点。行为守则和社会审计服务是用来支持确保规章制度的实行和遵守。此外，50多个跨国公司已经签署了全球工会联盟的协议框架，其中许多内容是以国际劳工组织工作中的基本原则和权利为基础的。

国际劳工组织的标准体系是体面劳动议程的核心。没有它，企业的可持续发展和创造就业机会便失去了公平的重心。

正如国家法律和集体协议需要与时俱进一样，国际劳工标准也是如此。这意味着要适时制定新标准，修订和加强现行标准。它还意味着，要调查自愿机制如何能够支持国家法律和劳工组织标准体系。

去年，该体系随着新《海事劳工公约》的通过焕发了生机。理顺了几个制定已久的标准，为航运这一典型的全球产业整编出一套全新的航运规则。有人指出，如果没有集装箱革命(在工作生涯中改变了航运业)，便没有世界贸易的快速增长。我认为这是正确的。因此，一个综合性的、服务于全球海员和船东的新公约的通过，非常恰当地展示了国际劳工组织标准体系对治理工作的现代化作贡献的能力。这一新的生机还体现于1999年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第182号)的快速批准率。

正如我在导言中所指出的，我认为，我们要以这些成功为基础，进一步加强国际劳工组织。我们面临着一个巨大的机遇，证明基于权利的方法对建立在社会对话基础上的良政的相关性。它为使国际劳工组织的传统优势适应不断变化的世界提供了绝佳的机遇。

8. 使联合国和多边体系更为有效

国际体系正在发生演变，这对于我们根据近期发展情况而对其影响共同进行思考可谓及时。

我们行动的核心就是，尽我们的力量实施国家元首和政府首脑在 2005 年世界峰会上通过的体面劳动议程，以及去年经社理事会部长级宣言要求通过联合国系统将体面劳动主流化的呼吁。

我们正在采取步骤，通过一系列方式实施这些决策：扩展我们与联合国专门机构的工作，在治理方面我们有着类似的做法；根据我与 UNDP 负责人科马尔·德维斯所签署的有关国际劳工组织在联合国国别计划中推行体面劳动议程的联合协议，加强与 UNDP 的合作；与其它感兴趣的机构一道，通过联合国行政首脑协调委员会，开发和使用“就业和体面劳动主流化工具包”，以帮助这些机构评估其政策、计划和行动在就业和体面劳动成果方面的潜在影响。正如科马尔·德维斯于 2007 年 4 月在亚的斯亚贝巴举行的非洲区域会议上所指出的：“体面劳动是发展的核心，也必须成为联合国各项发展工作的核心”。

联合国系统的改革随着去年早些时候“联合国系统一致性高级别小组报告”的发布，也在另一个轨道上进行。²⁵我相信，我们大家都能够指出本系统可改革之处，改进回应和交付能力，更好地为三方成员服务，加强机构间合作和政策一致性，更好地利用其知识和财富。我们也拒绝任何削弱联合国系统的企图。

去年，国际劳工大会技术合作委员会的结论提出了指导方针：

“……联合国改革为国际劳工组织提供了一个机遇，即：凭借独特的三方结构，对国家和国际层面的成果施加积极的影响(……)。这将有助于提高国际劳工组织在国际机构间的声望、知名度和地位”。²⁶

我相信，我们可以作出重大的贡献。首先，我认为，高级别小组的建议融入了大量的联合国过去的改革举措，可能会产生另一层效果。虽然它的建议相对温和，而且主要

²⁵ 秘书长在“有关系统一致性高级别小组”所作的有关发展、人道主义援助和环境的报告，《统一实施》(www.un.org/events/panel/)。

²⁶ 国际劳工组织：“有关技术合作的结论”，《临时纪录》第 19 号，国际劳工大会，第 95 届会议，日内瓦，2006 年。

集中在加强国家实施方面，但是这些建议正逐渐引申到更广泛的讨论：多边体制的整体改革，其中包括布雷顿森林机构和世贸组织。

我们可能处在各类国际组织的作用重大改组的第一个阶段。全球的经济重心正在转移，民主呼声日益高涨，对布雷顿森林机构治理方式提出更强有力的质疑。发展中国家正在挑战附带条件，寻找新的途径和更大的政策空间。它们用集体的力量左右改革，这不仅是在联合国系统，而且还在国际货币基金组织和世界银行。

经济强国坚持以非常具体的政策换取收支平衡或发展融资，这个时代已一去不复返。在一系列政策领域，它们以资源力量和附加条件为基础、扮演了标准制定者的角色。这些都超出了合法的专业领域和贷款机构的权责。由此造成的重迭和时常相互矛盾的政策建议，无疑都是不恰当地利用由整个多边体制支配的纳税人的资源。在各类国际组织 21 世纪初所应有的作用和地位方面，需要一个新的、更加平衡的方法来回应各国自行确定的重点，这一需要正在逐渐出现。

在此过程中(这个过程肯定不会在一夜之间发生)，国际劳工组织的职责将可能得到加强。我们所具有的三方性和治理制度使我们成为最为民主化的多边机构。我们章程所规定的权责是基于规则的国际体系的核心。我们的体面劳动议程作为发展和减贫的核心组成部分获得了坚定的政治支持。而我们强调全球化的社会层面及需要公平的全球化，这一作用获得了广泛支持。所有这一切都使国际劳工组织处于非常有利的地位，前提是我们必须加强三方在研究、政策制定和实施方面的能力。

我们所能提供的

此刻我们必须正视联合国改革。由于我们参与了这一进程，因此带来了丰富的内容：

- 我们的愿景：只有扎根于社会正义的基础上才能实现普遍和持久的和平。
- 我们的价值观：劳动力不是一种商品。
- 我们独一无二的三方性：政府、工人和雇主三方的增值效应，以及获得和平与稳定的方式。
- 我们制定标准的职权：得到了 7,500 个公约批准的支持。
- 我们的政策焦点：归纳为体面劳动及四项战略目标。
- 我们的实施体系：体面劳动国别计划。
- 我们的工作方法：我们协助三方成员落实其各自的优先重点。
- 公平的全球化的核心：这自然将我们与全世界人民要求公平地获得体面工作这一政治主张联系在一起。

国际劳工组织的参与

更实际地说，有效的改革将要求几个不同层面的行动：国家、整个多边体系、捐助国和联合国机构。

为支持这些努力，我们的工作集中于三个优先重点领域。政府、雇主和工人在各个层面的作用对确保国际劳工组织充分发挥其作用至关重要。

第一，在国家层面

高级别小组的报告建议建立试点国家，以试行“一体化联合国”的做法。我们正在参与所有八个试点国的工作。²⁷

我想强调的是，“一个联合国”试点国家只是试点、试验、试验场。试点国各有差异，显然没有万应良方。让 UNDP 发挥一个自主的、驻地协调员制度的作用的新设想，将具有特别重要的意义，尤其是对于专门机构。

我要补充的是，试点国家的成功在很大程度上将取决于国家一级社会伙伴的参与。这对国家一级显示工作中的三方性不失为一个具有巨大机会和责任的领域。我们打算在这一重要的领域最大限度地向三方成员提供技术支持。

第二，在机构间层面

我们正与三方成员共同努力，采取若干步骤加强整个联合国系统内的合作和协调，以在实现民众的优先重点方面更好地发挥我们集体的优势。我们已经开发了一个“将就业和体面劳动主流化的工具包”。该工具包已得到联合国行政首脑协调委员会的认可。这是围绕共同目标建立伙伴关系的独一无二的工具。

如果我们的共同目标是在国家一级(即在民众层面)的执行，为了简化和协调的目的，使各个国家所有关键发展行动者共同参与至关重要。这里指的是布雷顿森林机构和双边发展伙伴。没有这一点，改革会具有随意性、受到阻碍，最终将无法完成——错过了受益于发展合作一体化方式的机会。不过，一体化的关键是国家的掌控感。尽管该系统必须提供协调一致的建议和统一的思路，但是国家必须根据其优先重点和可能性决定其各自所需的配套、次序和步伐。

第三，随着改革工作的展开，加强国际劳工组织的支持系统，充分发挥其作用

我们已在本机构内成立了一个联合国改革专责小组，以确保：国际劳工组织全面参与一个联合国的试点活动；三方成员的积极参与；以及联合国国别计划包含体面劳动政策和办法。

²⁷ 这八个试点国为阿尔巴尼亚、佛得角、莫桑比克、巴基斯坦、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国、乌干达和越南。

挑 战

随着改革工作的进展，未来面临着一系列挑战。

- 重要的是要确保改革进程不受任何某个或某一组捐助者利益的驱动，因为改革具有被当作变相的捐助附加条件的潜在危险。
- 该进程应着眼于联合国系统每个单位更好地协同工作、相互赋予权力，在作为联合国力量所在的多样化中不使身份淡化或同化。我们的着重点为，确保我们的三方性特征和治理结构得到承认和尊重，从而使它们得以贡献自己的全部力量。
- 大多数机构实际上没有在所有各个国家设立代表机构。该进程必须通过承认业已加强的区域和次区域结构所发挥的作用，来确保充分的代表性。
- 改革进程不能去除实质性内容。一体化远不止是管理方面的努力：它是一项极其复杂的政策运作，国家正在要求得到支持，以确保处理所有关键性的政策主题都是通过各相关部和部际间的协作进行。非洲各财政部长支持体面劳动议程的工作是在此方面的一个重要的成功典范。
- 改革的步伐也是关键：我们必须确保一味地向前冲不致造成整个系统更加条块分割和反应更加迟缓而产生反作用力。重新界定驻地协调员的作用就是一个关键的实例。启动一个未经验证的、普遍使用的理念需要时间和策划。对所要求的进程的了解工作已引入到基于结果的管理框架。所有驻地协调员在行使这些新的职能之前必须经过恰当训练。

机 遇

体制改革的努力是一个巨大的机会，但前提是要把握好改革。否则，机遇就将与我们失之交臂。关键是要积极主动，并从去年的技术合作结论以及3月份的理事会所提供的极佳指导中汲取力量。

在八个国家的“一个联合国”试点中的参与和表现是对我们的直接考验。我们有机会展示，国际劳工组织的承诺和三方协议能够提高整个联合国系统的绩效。在此进程中寻求确保我们的身份特征，这是很自然的事情。但是，为了确保我们的存在，要求我们以自己的努力，通过我们的承诺、参与和行动来巩固和发展三方性，并使之现代化。这是我们只能一起来做的事情。在联合国进行改革的过程中，只有得到整个组织的系统支持，我们才能向前推进。联合国改革对加强体面劳动议程的价值具有非凡的潜力。

9. 结 论

对市场魔力的笃信已逐渐淡化，因为意识到要使市场运作良好，使其既未受到扭曲，又能均衡社会成果分配的不均，就需要具有有效的国家。一个现代的、富有成效的福利国家和具有活力的三方性仍然是以经济发展、社会发展和环境保护为三大支柱的可持续发展的核心。不过，全球化也提出了新的挑战，要求国际劳工组织的治理系统和资源基础作出新的回应并得以加强。

我相信，国家一级的和国际一级的三方性新一轮复兴的时机已成熟。我们需要通过加强尊重工人和雇主的结社自由、强化政府劳动行政管理的作用以及建立在社会对话基础上的积极的劳动力市场政策来确保三方性的立足之本。我们还需要建立国家和国际的伙伴关系。

我们倡导的体面劳动议程已被证明是非常成功的。我们已经提高了对国际劳工组织和三方性的认同和支持。你们就如何应对挑战和把握机遇以及如何履行我们为自身确定的责任提供的指导，是我们共同未来的关键。