



国际
劳工
组织

► ILC.112/报告一(B)

► 迈向新社会契约

国际劳工大会
第112届会议, 2024年



报告一 (B)

► 迈向新社会契约

总干事报告

第一项议程

© 国际劳工组织 2024 年
第一次出版 2024 年



知识共享署名 4.0 国际许可协议 (CC BY 4.0)

本作品依照《知识共享署名 4.0 国际许可协议》(CC BY 4.0) 获得许可。要查看本许可协议的副本，请访问以下网址：<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>。如许可协议所述，使用者可以重复使用、分享(复制和再发行)和改编(二次加工、转换原作以及基于原作进行创作)作品。使用者必须清晰标注国际劳工组织为材料的来源，并说明是否对原始内容做了改动。不允许在翻译、改编或其他衍生作品中使用国际劳工组织的会徽、名称和标志。

署名 – 使用者必须说明是否对原作做了改动，并必须按如下方式加以引用：《迈向新社会契约》，日内瓦：国际劳工局，2024 年。© 国际劳工组织。

翻译 – 如翻译本作品，则必须在注明署名的同时添加以下免责声明：本作品是对国际劳工组织版权作品的翻译。本翻译作品未经国际劳工组织编制、审定或认可，因此不应当被视为国际劳工组织的官方翻译作品。国际劳工组织对其内容和准确性不承担任何责任。责任完全由翻译作者自负。

改编 – 如改编本作品，则必须在注明署名的同时添加以下免责声明：本作品是对国际劳工组织版权作品的改编。本改编作品未经国际劳工组织编制、审定或认可，因此不应当被视为国际劳工组织的官方改编作品。国际劳工组织对其内容和准确性不承担任何责任。责任完全由改编作者自负。

第三方材料 – CC BY 4.0 许可协议不适用于本出版物中非国际劳工组织版权的材料。如果材料归属于第三方，则材料的使用者独自负责与权利人进行版权清算，并对任何侵权索赔独自负责。

因本许可协议而产生的任何争议如不能加以友好解决，则必须根据《联合国国际贸易法委员会仲裁规则》提交仲裁。各当事方必须服从因此类仲裁而作出的任何仲裁裁决，作为此类争议的最终裁决。

有关版权和许可的任何疑问，应当联系国际劳工组织出版单位(版权和许可)，邮箱：rights@ilo.org。有关国际劳工组织出版物和数字产品的信息，可访问以下网址：www.ilo.org/publns。

ISBN 978-92-2-039664-3 (print)

ISBN 978-92-2-039665-0 (web PDF)

另有以下语言版本：

阿拉伯文：ISBN 978-92-2-039662-9 (print)，ISBN 978-92-2-039663-6 (web PDF)；

英文：ISBN 978-92-2-039658-2 (print)，ISBN 978-92-2-039659-9 (web PDF)；

法文：ISBN 978-92-2-039660-5 (print)，ISBN 978-92-2-039661-2 (web PDF)；

德文：ISBN 978-92-2-039666-7 (print)，ISBN 978-92-2-039667-4 (web PDF)；

俄文：ISBN 978-92-2-039668-1 (print)，ISBN 978-92-2-039669-8 (web PDF)；

西班牙文：ISBN 978-92-2-039670-4 (print)，ISBN 978-92-2-039671-1 (web PDF)。

国际劳工组织出版物和数据库中所用名称符合联合国习惯用法，出版物中材料的编排方式不代表国际劳工组织对任何国家、地区或领土或其当局的法律地位，以及其边境或边界的划定表达任何意见。

本出版物中表达的意见和观点是作者本人的意见和观点，不一定反映国际劳工组织的意见、观点或政策。

提及的企业、商业产品和流程的名称不意味其为国际劳工组织所认可，而未提及的某一特定企业、商业产品或流程也并非意味着其不被认可。

版式由 RELMEETINGS 设计：ILC112(2024)-I(B)-[CABINET-240423-001]-CH.docx

瑞士印刷



对财富的持续关注将致使这个国家有一天会面对一大群敌视其制度的人，蔑视所有曾经被视为神圣的东西，并把自己交到最野蛮的煽动者手中。

丹尼尔·罗格朗，瑞士实业家，19 世纪 40 年代。



非洲有一个称为“乌班图”的理念——其深刻含义是只有通过他人的人性，我们方能成其为人；我们若能在这个世界上有所成就，同样也归功于他人的努力和成就。

纳尔逊·曼德拉，2008 年。



我所理解的民主是：在这一制度中最弱者应当有和最强者一样的机会。

圣雄甘地，1952 年。



我们对于什么是社会福祉的理解随着时代的进步而不断发展，在那些令人绝望的时代，能够勉强维生已然算是一种成就，而在当前的伟大时代，“福祉”包括所有人都能享有融洽稳定的文明、每个人发展自己独特才能的机会以及相互助益的荣幸。

弗朗西斯·珀金斯，美国劳工部长，1934 年。



我们不是从祖先那里继承了地球，而是从子孙那里借来的。

西雅图酋长，美国原住民领袖，1854 年。

► 前言

社会正义仍然是当务之急，依然是实现普遍持久和平的必要条件。

然而，我们深知，人们对国家治理和国际治理的信心正在减弱。我们生活在一个地缘政治严重不稳定的时代，世界上一些地方战火纷飞、延绵不断。社会融合受到压力，政治极化愈演愈烈。许多人非但没有感受到不被抛在后面，反而觉得该体系受到操控，对其不利。许多社会曾经在集体责任共担、集体利益共享以及困难时互助共济方面保持着微妙平衡，但这种平衡现在似乎已向少数特权阶层倾斜。每当经济危机或极端环境事件发生之时，最先经受冲击、承受最大苦难的几乎总是我们社会中最脆弱的群体——往往是妇女。

我们如何应对当前所面临的不公正、不平等和不安全问题？

这是我向国际劳工大会提交的第二份报告，本报告弘扬社会正义主题，聚焦于社会契约：它是公正社会的根本基础，我们在此之上打造实现体面劳动的各种机会和机制。

何谓社会契约？简而言之，我指的是对我们相互之间集体责任的隐性亦或显性认知，体现于各种规范、集体机制和政策，以此履行《费城宣言》的承诺，即“全人类不分种族、信仰或性别都有权在自由和尊严、经济保障和机会均等的条件下谋求其物质福祉和精神发展”。

当前，我们如何重塑社会契约，实现作为持久和平、共同繁荣、平等机会和公正转型之基石的社会正义？作为国际劳工组织，我们具备一个优势，也面临一个机遇。

首先，我们掌握重塑社会契约的制度化手段。社会对话，使我们得以塑造劳动世界三方伙伴之间的承诺，是我们重塑社会契约和推进社会正义的先决条件。这正是我们组织创立的宗旨所在。

其次，联合国将于 2025 年召开第二次社会发展问题世界首脑会议，这将是摆在我们面前的一个重大机遇。

我希望，在我们准备参与世界首脑会议之际，我的报告能够激发关于如何确定优先事项与重塑社会契约的讨论。

吉尔伯特·洪博

总干事

▶ 目录

	页次
前 言	5
第一章. 社会契约具有普遍重要性	9
第二章. 社会契约经受压力	11
第三章. 社会契约：妥善调适还是推倒重来？	15
第四章. 重塑社会契约	25

► 第一章

社会契约具有普遍重要性

1. 社会契约决定了一个社会将在集体基础上提供什么、如何提供以及由谁提供。社会契约将个人和社区联系在一起，是社会繁荣的原动力。它们隐含不成文的期望，促进个人和机构之间有关集体利益的交流。在情况好的时期，社会契约是一个社会或社区的成员和政府之间关于各自的责任和彼此之间的义务的表达式。社会契约反映了对一些问题的共识，例如，如何满足我们一生中的需求，包括获得基本服务以及就业机会和社会保护。它们往往提供规范个人和机构之间关系的规则，例如关于妇女权利和社会许多其他方面问题。它们涉及纳税等各种责任，界定国家的作用和期望。事实上，治理的合法性往往来自于社会契约。在充满挑战的时期，例如在疫情或自然灾害期间，这些协议可能包括由国家作为兜底保险人。通过这种方式，社会契约增强社会凝聚力、经济复原力和政治稳定性。
2. 社会契约是由一定空间和时间内的人类经验所打造的。一些传统强调复杂的人际互动网络。在我们自身的各种个人行动中存在一种补充义务——一种心照不宣的协定——即不仅要促进当事方的福祉，还要促进更广大社区的福祉。这种相互关联性培育了对彼此的责任感，使个人收益与共同繁荣齐头并进。另一些传统将社会契约视为一种保护手段。鉴于任何社会都存在权力失衡，社会契约提醒我们对彼此应尽的义务，提醒我们的相互依存性。按照这一传统，一些人对自身利益的执着追求将由一项维护和保护所有人基本自由的集体协议加以平衡。第三种观念认识到当局在维护社会和谐方面的作用和责任。此类传统赋予领导者在依照道德原则决策方面更大的自由裁量权。他们的任务超出了治理的范围；他们向往培养道德高尚的人，维护社会和谐。在这种情况下，社会契约为社会提供了一个道德指南针。
3. 所有社会都有一个共同的基础：对社会正义、自由、尊严、经济安全和平等机会的永恒和普遍向往。社会通过这些契约，努力在个人责任和集体责任之间取得平衡。实现这一目标并非是没有挑战的。权力失衡和利益分歧会增加平衡社会契约各组成要素的难度。这对于《1944 年费城宣言》所载的“任何地方的贫穷对一切地方的繁荣构成危害”的认知，具有尤其重大的意义，因为它强调了国际合作和团结对于实现我们的共同议程的重要性。
4. 为了保持合法性和维系支持，社会契约需定期加以更新，以应对不断变化的情况。为此，需重新调整作为这些协议之基础的政策和制度。还可能涉及集体重新审视我们的角色和责任，审视我们对彼此应尽的义务，审视我们应有何作为，在前所未有的变革时代实现社会正义。
5. 不能用孤立的指标来轻易衡量社会契约的有效性。例如，粮食价格补贴或较高教育水平可能会减少某些方面的贫困。但是，如果劳动力市场不能为年轻人提供机会，那上述措施就难以满足他们的愿望；如果劳动者希望在年老时继续做出贡献并在无法继续工作时得到照顾和供养，但却几乎不存在这种机会，那么上述措施也难以满足老龄化社会的需求。

6. 衡量社会契约有效性的一个明确指标是其通过体面劳动实现社会正义的能力。工作是个人和社区生活的核心。它是我们谋生的方式，我们能够由此获得所需的商品和服务。工作还能为我们提供机会，实现生产潜力，使我们对社会的贡献得到认可和尊重。它能够为我们生活提供结构和目标。因此，我们的工作经验是我们身份的重要组成部分。正如我在向国际劳工大会第 111 届会议(2023 年)提交的报告中所阐述的，提供和获得体面劳动在促进社会正义方面发挥着核心作用。同样，社会正义和体面劳动对于在国家层面和全球层面构建有效和可持续的社会契约至关重要。¹

¹ 劳工组织，《[推进社会正义](#)》，总干事报告，ILC.111/I(A)(Rev.)，2023 年。

► 第二章

社会契约经受压力

7. 1995 年，时任联合国秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利在社会发展问题世界首脑会议上发言时指出，需要在全球层面达成新的社会契约，以消除贫困、反对社会排斥和社会解体、创造生产性就业并唤醒新的社会责任意识。² 世界首脑会议通过的《行动纲领》承认，自联合国成立以来，在实现创建人人共享的社会这一目标和谋求人道、稳定、安全、宽容和公正的社会方面的状况“充其量只能算是好坏参半”。³ 此后，气候变化、结构性不平等、人口变化、技术变革和公民空间萎缩造成了破坏性影响，严重损害了我们为推动社会发展作出的集体努力。
8. 事实上，气候变化正在对劳动力市场产生深远影响，重塑我们的工作和生活方式。向更可持续的未来过渡将在环境保护、可再生能源和可持续实践方面创造新的就业机会。然而，许多工人正在从碳密集型行业工作岗位转向与其现有技能不匹配的其他活动。海平面上升正导致人口流离失所。环境退化正在威胁工人生计和粮食安全。极端天气事件对暴露在极热、极湿或极寒环境中的工人构成重大健康风险。这些变革正在令社会契约(包括当代人与后代人之间的社会契约)经受压力。
9. 这些变革可能是无法避免的，不太可能在不引起社会和经济动荡的情况下发生。逐步废除不可持续做法方面的努力已经遭到那些依赖此类生活方式的人的抵制。引入包括人工智能在内的数字技术正在给雇主和工人带来不安全感，引发了对透明度、数据保护和尊重工作中基本原则和权利的关切。例如，人们对导致歧视性做法的算法偏见提出了关切。我们目前的一系列规范、政策和制度能否解决这些转型带来的不确定性和不安全感的新源头问题？
10. 其他因素也令社会契约经受压力。面对金融和卫生危机，公共透明度、问责制和应对能力方面的不足削弱了人们对公共机制的信任。我们必须扪心自问，这些危机对民主、人权和法治的核心原则造成了什么损害？在对国家和国际治理机制(无论是公共还是私营机制)缺乏足够信任的情况下，我们对于共同繁荣、持久和平、社会正义和环境可持续性的追求将会怎样？因恐惧而产生的压制性、孤立主义或赤裸裸的种族主义反应在迅猛袭来的一系列危机和冲突中提供了一种虚假安全感。
11. 国家内部和国家之间的高度收入差距和不平等以及社会排斥威胁着社会稳定。期望破灭和信任缺乏助推了政治极化，意味着似乎没有可能达成妥协、形成共识及创造性解决问题。这条道路上的鸿沟因缺乏桥梁而难以跨越。
12. 新冠肺炎疫情加重了我们社会中的不平等性以及最弱势群体的不稳定性，暴露了我们全球经济中的深刻断层。此类不平等和不公正现象已经成为我们各经济体的结构性特征，并因气候变化、人口激增(或减少)、自动化和数字化的必然影响而加剧。支撑我们现有社会契约的一系列政策和制度在这

² 联合国，《社会发展问题世界首脑会议报告》，A/CONF.166/9，1995 年，第 125 页。

³ 联合国，《社会发展问题世界首脑会议报告》，第一章，决议一，附录二，第 66 段。

些变革面前似乎疏于准备，束手无策。我们深知，通常的对策可能不太奏效，因此必须调整我们的政策和机制，就我们对彼此的责任形成新的认识。

13. 联合国大会于 2015 年通过的《2030 年可持续发展议程》旨在应对这些紧迫挑战。它提供了一个雄心勃勃、范围广泛且适用普遍的框架，旨在促进国家承诺和多边承诺之间的联系，从而消除贫穷和减少不平等。迈向 2030 年的征程已经过半，记分卡显示出承诺和现实之间存在巨大差距，提出了以下方面问题：我们对变革复杂性的共同理解以及不单纯为实现生产性经济更为实现生产性公正社会而可能需要调动的支持。可持续发展目标的进展停滞不前，在某些情况下甚至出现逆转。
14. 让我们思考其中一个目标。实现目标 8，即促进持续、包容和可持续的经济增长、充分的生产性就业和人人享有体面劳动，需要采取行动，实施全方位国家就业政策和青年就业战略，并创造促进投资的有利环境，包括在实现净零碳排放所需的过渡和创造体面生产性就业方面。
15. 虽然全球失业率在 2022 年恢复到疫情之前的水平，但与时间相关的不充分就业率和更广泛的劳动力不充分利用率尚未恢复。此外，低收入国家在失业方面的恢复水平远远低于中高收入国家。全球青年失业率一直是成年人失业率的三倍。将近 22% 的年轻人处于非就业、非接受教育或培训的状态（尼特族）。年轻女性成为“尼特族”的可能性是年轻男性的两倍，这需要与她们参与无薪工作的情况一并加以考虑。全球近 60% 的劳动力从事非正规就业，在一些地区这一比例上升至近 85%。员工人数在 10 人以下的企业中，竟有高达 77% 属于非正规企业。
16. 某些工人、公司和社区面临经济不安全加剧和偏态结果，这削弱了他们履行自己那部分社会契约的意愿。当一个经济体不能提供获得充足营养、清洁用水或者优质教育等公共产品和服务的机会，也不能保护权利或根本不能开辟更美好的生活前景时，这将损害对公民参与的信心，形成对制度的冷漠，破坏正义将会得到实现的信念。在最坏的情况下，这将引起社会不稳定，触发暴力冲突。重建社会契约，确保其胜任使命，这可能会阻止阵阵不满之风煽起熊熊燎原之火。

将体面劳动和社会正义纳入可持续发展

17. 经济不安全性、不确定性和不平等性反映了关乎多个人类发展要素的社会契约的瓦解。因此，在谈论体面劳动和社会正义时，我们不能不注重涉及到这些要素的集体责任——正如《2030 年可持续发展议程》所反映的那样。其中包括切实获得适足生活水准，包括获得食物、水和环境卫生；获得优质教育；获得卫生保健。劳工组织很久以前就认识到，谋求关乎这些人类发展要素的社会正义对于完成其使命至关重要；还认识到没有体面劳动，就不可能实现可持续发展。
18. 然而，现实很严峻。据估计，2022 年全球每三个人中就有一人面临中度至重度粮食不安全，其中大多数人生活在非洲和亚洲。此外，自 2019 年以来，全球面临长期饥饿的人口有所增加。⁴ 粮食安全形势因一系列复杂因素所推动的食品价格上涨而正变得更加严峻，其中包括冲突、运输成本上升、供应链中断和贸易政策变化等因素。随着收入减少和农业公共支出下降，气候变化进一步加剧了粮食安全挑战。饥饿造成的影响远远不止饥肠辘辘——它影响到整个社区的福祉，削弱了政府促进可持续增长和生产性经济的能力。

⁴ 联合国，《可持续发展目标报告 2023：特别版 – 制定拯救人类和地球的计划》，2023 年，第 14 和 59 页。

19. 实现人人享有体面劳动的目标还取决于确保能够获得安全、可靠和负担得起的供水和适当的环卫服务，这是维系生命、健康和粮食生产的根本。确保获得水和环卫服务也为长期就业机会以及不同经济部门的发展和增长创造了有利环境。同样，提供和获得体面劳动机会能够在确保水的清洁、可获取和妥善管理方面发挥作用。然而，水的获取可能是造成城乡居民之间、不同性别之间以及最富有和最贫穷的人口群体之间根深蒂固不平等的一个根源。
20. 优质教育和学习为技能发展和获得能够为家庭提供适足生活水平的体面劳动机会创造了肥沃土壤。随着技术进步和产业转型，个体在一生中必须不断妥善调适自己的技能，从而确保其就业能力并增加获得正规就业的机会。⁵ 他们的调适能力取决于所受教育的质量。优质早期教育能够促进终身学习和社会福祉。
21. 2020 年，约有 7.63 亿成年人仍然是文盲，其中三分之二是妇女。⁶ 此外，社会中的各种弱势群体——如土著人民、农村人口、移民、年长者、残疾人和囚犯——在获得重要学习机会方面继续面临重大障碍。如果不额外采取干预措施，预计到 2030 年，将有多达 3 亿的学生缺乏基本算术和识字技能，这将严重限制他们获得有意义就业的前景。⁷ 我们必须对基本的学校基础设施进行战略投资，包括诸如电、水和环卫设施等基本服务。此外，必须优先确保所有教师具备其职业所需的最低资格并享有体面工作条件。但这只是故事的一个方面：全球在反对童工劳动方面停滞不前，三分之一的童工不上学，这损害了他们未来获得适足生活水平的机会。
22. 总之，非常明确的是，影响获得食物、水和环卫、教育和其他人类发展要素的政策不仅与成功促进人人享有体面劳动和社会正义相关，而且是其重要组成部分。因此，在考虑一种适合当今情况的更新的社会契约时，我们必须考虑这种契约对我们各方的要求，以及它与劳工组织直接使命范围之外的需求和义务是如何相关联的。

⁵ 见《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)，第 15(f)段。

⁶ 联合国教育、科技和文化组织，《全球教育监测报告：技术运用于教育 – 谁来做主？》，2023 年，第 271 页。

⁷ 联合国，《2023 年可持续发展目标报告》，第 20 页。

► 第三章

社会契约：妥善调适还是推倒重来？

劳工组织的创始者坚信，只有以社会正义为基础，才能建立世界持久和平，这促使他们将社会正义作为一个专注于改善劳动条件的组织的终极目标。这一初始社会契约——以承认结社自由原则为前提——促成了一种独特治理形式的兴起。各国政府、雇主组织和工人组织在劳工组织会聚一堂，处理当时往往令人无法接受的工作条件，以及普遍存在的无保障、贫困和劳资冲突现象。在劳工组织成立时，国家层面几乎还不存在三方机制，而当前这一机制已成为推进社会正义的既定程序手段。⁸

23. 一个多世纪前，劳工组织擘画了一幅全球社会契约蓝图。这一蓝图已证明了其价值：首先，在面对大规模工业扩张的情况下确立了经济和社会进步的条件；然后，在新独立的国家明确了政策目标并建立了具有社会公正性的劳动力市场所需的制度；近年来，决定了建立社会保护底线的必要性并确定了利用全球化惠益促进体面劳动的主要治理原则。
24. 近百年来，劳工组织利用社会契约的基础——社会对话、劳工权利和问责制(它们反映了联合国的民主、人权和法治原则)——建立了一个独一无二的规范体系，阐明并应对每个新十年和新时代出现的挑战。该体系无需推倒重来。
25. 然而，面对目前出现的挑战和正在进行的变革，迫切需要更新当前的社会契约和我们对彼此的承诺。更新可分三步进行，包括：首先，审视我们在当前社会契约下履行各自责任的力度；其次，明确当前社会契约中尚未应对的挑战和未满足的期望；最后，扩展当前社会契约，应对技术进步、气候变化和人口变化所带来的变革。
26. 更新社会契约涉及坚持长期原则，同时也涉及利用我们所掌握的工具，妥善调整我们的规范、政策和制度，使之适应不断变化的全球环境。劳工组织关于劳动力不是商品的原则一如既往地具有相关性，同样其下列认知也一如既往地具有相关性：三方机制和社会对话是制定旨在实现人道工作条件的普遍最低标准和政策的最有效和最合法工具。必须强调团结的必要性，这是建立信任的关键。所有利益攸关方都需发挥自己的作用，才能使这一进程取得成功。
27. 为了有效地进行妥善调适，必须在地方、国家和国际层面大力协调集体行动。毕竟，尽管不同国家和地区面临的挑战可能千差万别，但其中有许多挑战具有共性、相互关联。应对这些难题需要国际社会协同发力。新社会契约要想奏效，就必须扎根于国家社会契约，切合具体国情和优先事项，同时又融入全球共同框架和国际商定标准。
28. 如上所述，提供和获得体面劳动在促进社会正义方面发挥着核心作用。社会正义是任何社会契约的核心。因此，社会契约的有效性、合法性和回应性取决于它是否能够通过体面劳动实现社会正义。我们需要更新社会契约，这样我们才能推进人人享有社会正义。已经在进行一些三方讨论，根据正

⁸ 劳工组织，《推进社会正义》，第2段。

在发生的变革，确定需加以更新的政策和制度，确保社会正义。国际雇主组织和国际工会联合会都确定了它们在这方面的优先事项。作为实体经济中有代表性的行动方，它们的声​​音必须被倾听，它们的优先事项必须予以重视。

新社会契约有哪些要素？

- 29. 社会契约需基于尊重人权，包括工作中基本原则和权利。**我们当前的社会契约还没有得到充分履行。自 2016 年以来，在反对童工劳动(包括危险童工劳动)方面的全球进展停滞不前，危及连续几代人努力脱贫的机会。强迫劳动正在使更多人陷于困境，产生了比以前认识到的更高的非法利润。⁹ 据估计，私营部门的强迫劳动施加者每年暴利令人震惊，高达 2360 亿美元，比过去十年增长了 37%。针对妇女、移民工人、难民以及族裔和宗教少数群体的暴力和骚扰体现了根深蒂固的歧视，促使劳工组织制定新标准。每天都有工人在工作中丧生或受伤。结社自由和集体谈判在很大程度上仍未实现。世界上有一半以上的劳动力在尚未批准与这些原则相关的基本标准的国家就业。
- 30.** 我们需要采取一个综合创新方法，尊重、促进和实现工作中基本原则和权利。2022 年将安全和工作环境纳入劳工组织工作中基本原则和权利框架，更新了对实现这些原则和权利的三方承诺。因此，以下方面的时机可能已经成熟：加强经 2022 年修正的《国际劳工组织 1998 年关于工作中基本原则和权利宣言》年度后续行动¹⁰，大力推动我们进一步迈向普遍批准基本公约，从而强化新社会契约。
- 31.** 法治要求各国保护人民的人权不受侵犯，包括由私营实体实施的侵犯和经营活动带来的侵犯。因此，国家有义务防止、调查、惩罚和纠正侵犯人权的行为。这涉及到为此制定和执行法律、法规和政策。然而，资源受限的国家往往难以充分履行这一义务。这更加需要所有企业，无论规模大小，都遵守适用的法律并尊重人权，从而促进植根于人权的包容性增长和可持续发展。
- 32.** 企业自愿举措是值得赞扬的，但它们不能取代有效执行和遵守国家法律以及尊重工作中基本原则和权利。全球社会契约日益要求所有企业遵循可持续的环境、社会和治理实践。全面尽职调查对于确定、预防和减轻负面人权影响以及促成补救措施非常重要。国家和企业都应在提供争议处理机制和申诉程序方面发挥作用。各国必须采取适当步骤，通过司法、行政、立法或其他手段，确保当在其领土或管辖范围内发生此类侵权行为时，受到影响的人能够获得有效补救。为了使申诉能够迅速和直接得到补救，企业应当建立或参与有效的业务层面申诉机制，这些机制应面向可能受到不利影响的个体和社区。遗憾的是，全球有很大一部分劳动力仍然无法充分诉诸劳动司法，这突出表明我们的社会契约需投资于这一社会正义维度。
- 33.** 更多的问题可能还有待解决，以确保企业在其经营活动的社会和人权影响方面切实承担更大责任，从而实现可持续发展。成员国和工会在这方面可以发挥重要作用。我们是否应当注重在每个国家创造一个有利于尊重工人人权的环境，同时为企业提供支持，激励它们开展有效尽职调查？我们如何

⁹ 见劳工组织，《利润与贫困：强迫劳动经济学》，2024 年。

¹⁰ 这是大会第 112 届会议(2024 年)周期性讨论的主题。见劳工组织，“工作中基本原则和权利正处于关键的十字路口——根据经 2022 年修正的《2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》后续措施，对工作中基本原则和权利的战略目标进行周期性讨论”，ILC.112/V，2024 年。

帮助建设雇主组织的能力，使其能够在构建一种承诺尊重工人权利的本地企业文化中发挥主导作用？我们如何支持工会在与企业合作开展人权尽职调查方面发挥更积极的作用？

34. 类似问题也可能出现在国际发展金融机构的借款和公共采购业务中，因为这些机构在重塑社会契约方面担负着重要角色。加强保障性政策有助于识别、预防和尽量减少与投资项目相关的环境和社会风险，使各国和客户能够采取可持续发展方面的负责任做法。
35. **社会契约取决于包容有效的治理。**治理包含一系列决策、规则制订和合规机制，它们塑造了社会契约。以各级社会对话为基础的包容性治理，对于实现我们当今的社会、经济和环境目标至关重要。良好治理本身也是一个目标，因为侵犯人权、腐败和治理短板会削弱社会契约的根本结构。
36. 在贸易和投资日益增进经济一体化的背景下，经 2022 年修正的《1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》在劳工组织三方社会对话的基础上重塑了社会契约。为了努力保持社会进步和经济增长之间的联系，劳工组织所有成员国现在都有义务尊重、促进和实现工作中基本原则和权利。这一保障具有特别重要的意义，因为它能使当事人“在机会平等基础之上自由要求公平分享其为之作出贡献的财富，以及全面实现人的潜力”。¹¹
37. 基本标准的批准数量稳步增加、贸易和投资协定中劳工条款越来越多，这表明建立一个由工作中基本原则和权利组成的全球化社会基底是一种创新治理形式，使许多国家、雇主和工人得以受益于全球化机会。这些劳工权利属于人权，因此仍应当处于社会契约的核心。
38. 但令人不安的阴云笼罩着基于规则的贸易和投资体系，阻碍实现人人享有体面劳动。各国维护工作中基本原则和权利的能力减弱、劳动收入份额下降、非正规就业持续存在以及对社会对话投资不足，这都表明需要让包容有效的治理形式成为新社会契约的一部分。如若不然，对国家和国际经济和社会制度的支持将会减退，因为那些在贫困和无保障状况中生活的人将认为他们没有受益于社会契约。
39. **新社会契约需要重新激活和重新设计那些能够创造充分、生产性和自由选择就业的政策和战略。**《1964 年就业政策公约》(第 122 号)呼吁促进充分、生产性和自由选择就业，阐述了工作权这一人权。尽管该公约被指定为治理(优先)文书，但自 2000 年以来却仅新获得 25 个国家的批准。¹² 无论是因为疲于实施、缺乏资源还是难以进行政策整合和协调，这都切实表明我们的社会契约中存在一个需要补齐的短板。
40. 一些问题可能有助于我们着手补齐这一短板。长期以来，传统观念认为工业化是经济增长和就业创造的关键驱动力。当许多国家是由服务业而不是制造业来推动经济和就业增长时，这类模式是否要求采取新的就业政策组合？我们应当如何妥善调适产业政策，应对当前挑战并推进结构转型？我们如何投资于在促进社会、环境和经济可持续性方面起关键作用的新兴产业，同时也为边缘化社区提供就业机会？我们如何针对在绿色经济、数字经济和照护经济等具有较高正规就业创造潜力的行业的投资(公共和私营)，设计全方位就业政策？面对技术变革，我们需要什么样的政策组合来推动向

¹¹ 经 2022 年修正的《1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》序言。

¹² 迄今为止，已有 115 个国家——约占劳工组织成员国的三分之二——批准了第 122 号公约。

零碳排放过渡？如果我们要继续依赖更加延长的供应链来促进经济增长，我们将如何准备应对透明度、道德标准、社会风险管理和复原力问题？

41. 在更新社会契约时，我们需要从一个全新、也许是更广阔的视角来看待就业政策及其社会目标。我们是否需要一个新的经济框架？我们如何确保就业优先的宏观经济政策？可持续企业也需要一个有利环境来发挥其在推动经济增长和创造体面就业方面的作用。如果辅之以社会对话及确保体面劳动和公正转型的政策，经济和生产增长、企业活力、技术和创新投资以及企业竞争力都能够实现就业政策的社会目标。
42. 在全方位就业政策框架内，一个主要挑战是保证经济政策与促进体面就业创造和公正转型的政策实现整合的复杂性。经济政策往往优先考虑金融和价格稳定的目标，这些目标具有狭隘性和排他性，有时以牺牲就业和劳动收入为代价。不幸的是，这种做法造成了社会和政治紧张局势，危及社会契约的根本基础。最近的危机凸显了保护对体面就业岗位投资的重要性。创造体面就业岗位不应被视为次要问题，而应成为经济复苏和经济重建的核心目标。尽管经验和实证清楚地表明需要采取就业优先政策，但我们仍然缺乏果断的政治行动。为了弥补这一缺陷，我们必须再次利用全方位就业政策，到 2030 年创造 6 亿个就业岗位，实现充分就业目标。
43. 长期以来，新技术的引入一直是争论的焦点：新技术的引入会导致就业岗位减少还是净增？历史相当令人信服地表明，技术进步是经济和社会进步的关键驱动力。在很大程度上，这是因为我们的社会契约确保了公平分享进步成果，并且在一些国家为最受就业岗位或收入流失影响的工人提供了支持。商业格局日益多样，企业利用技术进步的能力也参差不齐。如果不能解决这些数字鸿沟，推动生产力提高的技术(包括人工智能)所带来的益处将集中在一小批企业手中，而缺乏必要基础设施的国家、企业和工人将被排除在外。今年早些时候，联合国大会呼吁制定措施，“确定和评估人工智能系统的部署对劳动力市场的影响；提供支持，减轻对劳动力，特别是对发展中国家的劳动力产生的潜在负面影响”。¹³ 国际劳工标准也承认，有限的获得新技术的机会给中小企业发展和增长及其创造高质量就业的能力带来了重大挑战。¹⁴
44. 我们社会契约中的共同责任在以下问题上是否仍然能够胜任使命：最大程度地创造就业机会，同时防止出现与新数字技术相关的结构性不平等？这个问题不仅关系到面临流离失所风险的工薪雇员，也关系到资源不足的小型企业。在获得适当支持和激励的情况下，可持续企业和整个经济都能够从技术中获益。这个问题还关系到试图抓住数字技术催生的新兴就业机会的工人，亦关系到政府，其所关注的是最大程度地实现技术进步的益处，同时防止并尽量减少或减轻自动化或人工智能的引入对劳动力市场造成的不利影响。对于担心就业岗位被破坏和就业质量下降的工人而言，以及对于努力承担其责任和法律义务、保护工人免于遭受前所未有的安全健康危害的雇主而言，这也是摆在他们面前的一个问题。
45. 考虑到技术政策的社会目标及其对生产力和创新的影响，更新我们社会契约的诉求可能会激励我们遵循“不让任何一个人掉队”的范式。我们在规范方面的传承要求“促进大型和小型企业之间的技

¹³ 联合国大会，第 78/265 号决议，《抓住安全、可靠和值得信赖的人工智能系统带来的机遇，促进可持续发展》，A/RES/78/265 (2024)，第 6(q)段。

¹⁴ 例如，见《1998 年中小企业创造就业建议书》(第 189 号)，第 6(2)(f)段和序言。

术联系”以及“对技术进行投资，以直接或间接鼓励创造就业，并助力逐步扩大生产和满足人口的基本需求”。¹⁵

46. 可持续企业有何作用？可持续企业在加强社会契约方面发挥着关键作用。这些企业具有长期经营愿景，提供稳定、高质量的就业，通过创新推动环境管理，并积极与当地社区接触，增进信任与合作。这些企业的可持续性取决于众多因素，离不开社会合作。在扶持性政策与营商环境的赋能下，这些企业能够利用社会契约的力量，创造持久影响。
47. **社会契约需要内化环境维度和公正转型。**由于各经济体迈向一体化，却没有实现劳动力和环境成本的内部化，经济不安全和经济不平等是否因此而变得根深蒂固？在不同的国际论坛上不断提出诸如此类的问题。在 2023 年联合国气候变化大会上，《巴黎协定》缔约方通过了一项关于公正过渡道路的工作计划，首次呼吁“根据国家层面确定的发展优先事项，实现劳动力的公正过渡，创造体面劳动和高质量就业岗位，包括通过社会对话、社会保护和承认劳工权利等方式”。¹⁶
48. **社会契约需实现公平分享进步成果。**如何解决许多国家出现的劳动收入占比下降问题？我们如何加强必要的政策和制度，应对国家内部和国家之间日益加剧的不平等现象？新社会契约是否应当致力于缩小在生产提升方面的巨大差距？许多人担心，生产提升的收益日益由一批选定的企业集团垄断，这抑制了可持续收入增长和收入分配，并将某些个体、公司和整个国家排除在外。越来越多的实证表明，由此产生的不平等会转而损害经济增长和经济稳定。随着越来越多的人发现自己处于低增长、低生产率和非正规行业，也许我们应当将我们的挑战定位为设计或重新调整各种相辅相成的政策，促进所有社会成员共享生产提升的好处。
49. 实际上，问题在于，我们当前的社会契约是否足够强劲，能够为解决温饱问题铺平道路，而受困温饱是世界各地大部分非正规经济中显著存在的问题。我们熟知非正规性的前因后果，并已加倍努力，在免受不公平竞争的可持续企业中推介实现正规就业的各种途径。这些途径包括简化注册程序的监管改革、调整劳动法、保障非正规工人的社会保护权利。与非正规性作斗争还需要实现普惠金融、广泛获得正规银行和信贷服务，努力通过教育和技能开发提高工人的就业能力，最好是在终身基础上。我们必须通过支持小企业和促进投资来持续鼓励创造正规就业机会。我们还必须继续重新评估雇佣关系，让社会伙伴直接参与促进正规化的政策。
50. 我们是否可能忽略了这样一个事实：我们当前的社会契约并未充分应对从非正规经济向正规经济转型带来的挑战？当我们站在迈向 2030 年征程的中途时，全球失业总数已从 2020 年的历史峰值回落，当时，疫情的毁灭性影响造成了相当于 1.7 亿多个全职就业岗位的损失。然而，非正规经济工人数量从 2015 年的 15 亿激增到 2019 年的 20 亿。在这些非正规经济工人中，很大一部分是妇女和年轻人。

¹⁵ 《1984 年就业政策(补充规定)建议书》(第 169 号)，第 24 和 26(d)段。

¹⁶ 联合国气候变化框架公约，2023 年 11 月 30 日至 12 月 13 日在阿拉伯联合酋长国举行的作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议第五届会议的报告，增编，第 3/CMA.5 号决定，第 2(e)段。

51. 考虑到寿命延长和人口老龄化，我们难道不应该谋求加强代际和国际团结吗？为什么全球 22% 以上的超过退休年龄的人，以及低收入国家几乎 77% 的超过退休年龄的人无法获得养老金？¹⁷ 促进获得医疗保健、教育和社会保护、防止或至少减轻贫困以及在正规经济中创造体面就业机会的综合政策是实现经济安全、减少不平等和保持财政可持续性的关键。此外，鉴于妇女因就业差距、非正规就业和不平等分担照护责任而经常面临独特挑战，必须处理在提供社会保护方面的性别差异问题。
52. 社会契约需要保证提供充分的劳动保护。纵观历史，人类戮力同心，将捍卫每个个体与生俱来的尊严作为共同的价值追求。面对政治与经济压迫，我们集体宣告了对人权的承诺，将其纳入法治框架。其中的一些人权已成为由工作中基本原则和权利所确立的社会基底的一部分。其他方面的人权，诸如有关工时上限、确保工人及其家人享有体面生活水准的薪资待遇、社会保障、生育保护以及获得充足衣食、住房和教育资源的权利，则为人们在劳动世界相互交织的转型进程中砥砺前行架设了同样重要的防护栏。事实上，《2019 年国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》也强调，有必要加强劳动制度，确保充分保护所有工人，同时推进一项促进性别平等的变革议程。
53. 当下，我们在精心谋划新社会契约时面临着一个关键问题：是否应该抓住这次机遇，构建一套劳动保护底线，涵盖与工作相关的各方面人权？答案就在于我们对正义、公平和所有人(无论其就业状况)福祉的集体承诺。
54. 工人们愈发希望对自己的工作时间拥有更多控制权。如何在提高灵活性方面平衡工人的期望与雇主的利益，给我们的社会契约抛出了一道难题。一方面，工人们通过技术发展的赋能，并且通过(往往在社会对话基础上确立的)弹性工时制、工作时间账户和混合工作模式的推行，有能力更好地掌控其工作时间，这至少在世界的某些地方正成为主流的一部分。这种发展变化似乎符合改善工作生活平衡的目标。而另一方面，据估计，全球三分之一的工人每周从事有偿工作时间通常超过 48 小时。在一些国家，大多数工人感到工作强度越来越大，要求越来越高，因此，繁重的工作量经常被认为是造成工作压力甚至长期病假的最常见原因。在当今世界的大部分地区，特别是某些地区，经常性长时间工作至今仍是一项严重问题。事实上，每周长时间工作超过 55 小时已被发现是造成工作相关疾病负担最大的职业风险因素，在 2016 年致使全球近 74.5 万人死亡。¹⁸ 这表明有必要重新在社会契约中就工作时间达成共识。《国际劳工组织章程》序言呼吁通过规范工作时间，包括设定工作日和工作周的最长限度来改善工作条件。我们是否应当重申我们的共同信念，即休息和休闲，包括对工作时间的合理限制是一项人权？¹⁹ 重新审视劳动人民的这一最古老要求，达成一项既能保障就业质量又致力于在生产力提高与休闲权益之间取得更好平衡的协议，这难道不是我们义不容辞的责任吗？
55. 在许多国家，不断加剧的通胀正在侵蚀实际工资增长。生活成本上升对低收入者及其家庭影响尤甚，抑制了解决收入不平等和消除贫困的成效。我们深知，我们必须关注工资与生产力脱钩以及劳动收入占比下降这两个劳动世界中不平等现象的关键推动因素。与此同时，在缩小性别薪酬差距方面陷

¹⁷ 数据来自劳工组织《世界社会保护数据看板》和劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告：社会保护处于十字路口——追求更加美好的未来》，2021 年。

¹⁸ 世卫组织和劳工组织，《世卫组织/劳工组织 2000-2016 年工作相关疾病和伤害负担联合估计：全球监测报告》，2021 年。

¹⁹ 另见《世界人权宣言》第 24 条和《经济、社会及文化权利国际公约》第 7(d)条。

入停滞，女性的收入始终比男性低至少 20%。她们还继续承担着大部分无偿家务和照护工作，这进一步加剧了不平等。

56. 最近的三方协议承认了社会对话对于社会契约的价值，涉及通过工资确定机制，包括通过考虑工人及其家庭的需求以及《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号)中列入的经济因素，将生活工资付诸实施。该协议是国际劳工组织向前迈出的重要一步。如今，许多国家都根据对当地最低工资不足的认识，在社会对话的基础上定期审查和调整最低工资标准。进入 21 世纪后，促进集体谈判方面的文书批准数量稳步增加，而对其他有关工资政策文书的规范性承诺却不多。我们的社会契约需要在这方面有所推进，从而使所有人都能享有适足的生活水准。
57. 通过工资确定机制在更大范围内落实生活工资，相当于对社会包容进行投资。2023 年，全球约有 7 亿人生活在国际极端贫困线以下，而近 7%的工人生活在极端贫困中。虽然近几十年来，总体人数已大幅下降，但仍不足以让我们如期实现为 2030 年设定的目标，尤其是考虑到因 2020 年新冠疫情冲击产生的进展逆转。我们已经证明，我们可以携起手来，共同解决结构性不平等问题，为建设一个更加包容的世界迈出关键性的一步。而当下挑战是，如何在国家、行业和地方层面的工资设定和确定进程中复制推广有关生活工资的三方协议。将落实生活工资与提供普遍社会保护结合起来，不仅可以满足一些国家改善在职贫困人群生活水平的愿望，也可以为打造更为公平的社会契约奠定基础。它或许还可以作为承认和重视无酬照护工作的一种手段，这些工作通常由妇女承担，并为社会做出重大贡献。
58. 社会契约必须推进劳动世界民主。

“为了使社会谈判能够成功地为社会契约或协定奠定基础并予以落实，必须在各级建立足够强大的雇主组织和工人组织，国家必须保证这些组织的存在，而不是放弃其作为仲裁者的职能……鉴于需要迅速采取行动，抵御在过渡时期或结构调整计划期间威胁民主的严重危险，国际劳工组织的援助因而具有特殊的紧迫性。”²⁰

1992 年，当全世界都把人民对自由、平等机会和真正参与本国社会经济生活的向往寄托在政治民主化和经济市场化转型之手时，以上正是那些试图激励劳动世界的人们的思想。这些思想有益地提醒着我们，无论改革或转型带来怎样的挑战，人民都希望参与创造一个能够使自己劳有所得的社会经济环境。个人自愿承担自己的经济责任，不是通过强制性手段或难以承受的困苦，而是通过参与建设性对话，就必要的改革达成一致意见。因此，工作场所民主、基本自由和社会正义是社会契约的重要支柱。

59. 强大的会员制雇主组织和工人组织是民主政治和民主决策的生命线。它们在制定和维护社会契约方面能否真正发挥作用取决于对基本权利和有意义的代表权的尊重。遗憾的是，两者都日渐式微。在许多国家，针对工会的歧视、恐吓和暴力持续存在。一些国家中雇主的结社自由也受到了威胁。社会对话的有效性和合法性取决于谁的声音和利益能在谈判桌上得到代表。一些国家工会组建率的下降和集体协议覆盖面的收窄，使得一支多样化的劳动力队伍越来越没有发言权，尽管有值得注意的举措暗示了扭转这一趋势的可能性。一方面，小企业已经组织起来，并越来越多地加入企业和雇主

²⁰ 国际劳工组织，《民主化与国际劳工组织》，总干事报告(第一部分)，国际劳工大会第 79 届会议，1992 年，第 61 和 64 页。

组织；另一方面，包括平台工人、家政工人、移民工人和非正规微型企业主在内的各类群体也已采取了富有创造性的战略，增强他们在工作场所的发言权，从而主宰自身的经济命运。值得注意的是，工会与代表性不足或未获承认的工人组织之间的合作表明，劳工运动正在拓宽其视野，从而弥合了在获得承认的就业结构中的工人组织与在这些结构之外运作的工人组织之间的分歧。

60. 挑战在于能否推广这些经验。我们如何扩大成功模式，创造一个更为包容、更加公平的劳动世界？或许现在正是探索合作战略、促进跨行业伙伴关系、推广增强各领域工人权能的政策并为各级社会对话机构提供更多资源的时候。
61. 社会对话是一种行之有效的催化剂，可以在需要之时和需要之处驾驭复杂局面并找到破解之道。若以充分代表性为基础，社会对话则可以促进包容性、平衡性和公平性。通过推进劳动世界民主，我们可以为保护公民空间的更广泛民主结构做出贡献。
62. 事实上，新冠疫情使我们重新发现并认识到强有力的社会对话可以为工作场所增添的巨大价值。在疫情高峰期，集体谈判成为一种反应迅速、至关重要的监管机制，在不确定的环境中为雇主和工人提供了确定性。这些谈判涉及一系列关键问题，包括安全卫生、病假、医疗福利、灵活工作时间和其他旨在平衡工作与家庭生活的安排，以及就业保障。达成的协议将健康保护范围扩大至病毒感染风险高的一线工人。此外，这些协议还为此前从事临时工作、没有适当医疗保险的工人提供了合同地位保障。涉及政府、雇主和工会的三方协议发挥了关键作用。雇主承诺留住他们的员工队伍；工会给予配合，为保持经济稳定而减少工作时间；政府则通过提供援助津贴和工资补贴，扶持工人和企业。²¹
63. 确保安全卫生的工作环境为社会契约如何促进体面劳动提供了一个范例。每年有近 300 万工人死于与工作有关的事故和疾病，比 2015 年增加了 5% 以上。气候变化加剧了这一挑战，在与工作相关的危害因素中增加了极端天气事件、热应激和空气污染，这些危害因素可能导致人类悲剧，并降低生产力，造成数百万工时的损失。我们深知，更为安全健康的工作环境与经济成就之间有着直接联系；而这一点在社会对话较为完善的国家体现得尤其明显绝非偶然。解决方案的要素——包括对享有安全卫生工作环境的权利的尊重，明确界定权利、责任和义务的制度，以及及时的预防措施——早已被纳入国际公认的标准。然而，要想产生事半功倍的效果，我们需要在各个层面建设社会对话文化，包括：为制定可行的监管框架开展三方协商；达成集体协议，在安全守则、培训计划和报告机制中解决行业或工作场所的具体问题；以及开展工作场所合作，确保随着风险因素的不断变化定期交流信息。
64. 2022 年，社会对话促成将安全卫生的工作环境认定为一项工作中基本原则和权利，从而填补了全球社会契约中的一项空白。现在，我们应该在开展合作、建立联盟和扩大伙伴关系方面重振旗鼓，打造所需能力并调动必要资源，以此推动在世界各地的各类社会经济政策中将安全卫生的工作环境列为优先事项。

²¹ 见国际劳工组织，《2022 年社会对话报告：促进集体谈判以实现包容、可持续和有韧性的复苏》，2022 年。

65. 社会契约需要确保基本服务的提供和获取，以及人人享有社会保护。不断更新的标准体系牢固确立了一套系统性的社会保障方法，赋予国家以缴费和非缴费机制相结合的方式建立和维持一套保障体系的主要责任，从而使其民众终生享有抵御意外风险，包括由系统性冲击造成的意外风险的保护。
66. 确保每个个体，无论其社会经济背景如何，都能享受基本福利和服务的好处显而易见。当家庭能够获得医疗保健、教育机会和社会保护时，他们就可以投资于自己的未来发展，并通过增强边缘社区权能，提升自己经济的复原力和自己社会的包容度。对全民社会保护的投资会带动整体经济发展，促进创新、创业和生产力。全民社会保护超越性别、年龄和地域的界限，能确保及时获得医疗保健，从而减少疾病的传播，提高对大流行病的防范能力。全民社会保护是一项人权。它通过促进相互义务来加强社会契约，而非允许将社会保护福利仅视为一种施舍救济，任由他人予取予夺。全民社会保护是否可以成为我们激发全球团结、促使可持续发展目标重回正轨、进而建立一个更为公平可持续发展的世界的最美好希望呢？
67. 全民社会保护不再是一个抽象概念。旨在使其成为现实的具体建议已经提出。这些建议包括为最不发达国家设立一个全球社会保护基金，将发展援助资金的一部分指定用于社会保护并逐步加大份额，同时在国家一级实行财政改革。这些措施将大大有助于扭转全球收入中劳动收入占比的下降趋势，并减少目前正在侵蚀社会契约的不平等现象。
68. 要真正考虑普及社会保护以解决不平等问题并恢复国家间的团结互助，还需要将债务减免提上议程。过去，旨在稳定经济和重振经济增长的财政紧缩和财政纪律措施往往忽视了社会政策考量，致使其效果大打折扣。从国际金融机构获得贷款的条件主要集中在减少公共开支上，这对卫生、教育和社会保护等关键社会服务和基础设施产生了不利影响。此外，私有化使脆弱行业面临更激烈的竞争，对地方产业和就业机会造成打击，而它们往往是唯一的社会保护形式。当前的债务危机严重阻碍了许多发展中国家投资于社会政策的能力，再次凸显了恢复财政空间以维护社会正义的迫切需要。2010年至2022年间，中低收入国家的外债规模翻了一番，与此同时，其面对气候变化的脆弱性以及由此产生的支持公正转型的社保需求却急剧增加。国际社会必须加强全球团结互济，还需要思考如何填补社保资金缺口，包括通过大量未兑现的官方发展援助和新的国际融资机制。
69. 社会契约需要建立在能够与劳动世界与时俱进的规范体系之上。新社会契约能否奏效，取决于社会契约所涉规范是否具有持续相关性和合法性、是否明确界定了我们的共同责任。作为一家标准制定组织，我们的国际劳工标准体系保持清晰有力并切合当前情况，是对法治的重要贡献，也是在一个并非人人平等拥有经济权力的环境中对法律面前人人平等的持久坚持。
70. 在对标准定期开展三方审查的过程中，我们会发现监管空白，而随着劳动世界的变化加快，这种情况会越来越频繁。面对难以及时填补这些缺口的困难，我们应当能够转向一套更为简单的新程序，以对现有技术标准进行修订。这样，我们的标准制定机构就可以把重点放在社会契约中因变革性挑战而产生的结构性空白上。
71. 作为唯一有能力在国际一级制定标准推进社会正义的全球性三方组织，我们不妨探讨制定新标准的可取性，以应对由环境、技术和人口结构变化引发的各类转型及其对劳动世界的影响。在重续社会契约时，我们不妨重申，可持续发展建立在全球相互依存的基础之上，这反过来又意味着在国境内外共享利益，共担责任。正如在经济一体化问题上一样，在环境和技术问题上，正在发生的变革的

有害影响及其对发展的制约也不能落在最弱小和最无力应对的国家身上。一些国家面临青年人数激增的难题，无法在正规劳动力市场发挥他们的才能，另一些国家面临人口老龄化的挑战，无法提供所需的高质量照护服务，而在这些困难挑战面前，没有哪个国家能置身事外、独善其身。为此，需要协调国际社会、经济和金融政策，而这正是《费城宣言》赋予劳工组织的使命。一项可能的新标准可以在社会、环境和技术发展方面为成员国提供共同的参考框架和指导，从而促进实现社会正义和可持续发展。它可以详细阐述投资于人权和公正转型能力、普遍社会保护、工作中基本原则和权利、利益共享和责任共担的必要性，以及同样重要的是，投资于作为社会正义和持久和平之基础的国际团结与国际责任的必要性。

72. 在劳工组织成立一百周年前夕，我们商定了一套加强监督体系的干预措施，认识到落实标准和监督标准实施情况对于我们的社会契约与制定标准同等重要，甚至更为重要。也许有必要采取新的举措，推进更系统地反思在报告和监督过程中面临的过渡性挑战，并指引发展框架为标准落实工作给予更坚定的支持。
73. 还需要更多地了解那些尚未批准基本公约的国家为尊重、促进和实现这些公约原则所作的努力。这些信息可以帮助我们向普遍批准基本公约更进一步，从而强化新社会契约。

► 第四章

重塑社会契约

74. 危机和变革不可避免。当今，作为政府、雇主组织和工人组织——正是这使劳工组织成为一家与众不同的三方组织，我们为重振原有社会契约作出决策，这将决定我们能否不负使命，在社会正义的基础上建立世界持久和平。人口变化和技术变革可能带来机遇，但我们唯有具备能力，方能把握机会。正如我在 2023 年向劳工大会提交的上一份报告所述，人人享有权利和能力是一切的根基。它们既是教育和有效获得公共服务的基础，也是实现结社自由等保障性权利的基础。正是在此之上，人民才能获得就业机会并参与生产活动。若要实现这些机会，我们必须重新审视、重新塑造社会契约。
75. 我们深知，社会正义既是一段旅程，也是一个终点。我在向劳工大会提交的上一份报告中阐述了社会正义相互关联、相互依存的四个维度，正是这四个维度体现了社会治理的方式和隐性社会契约的形式。它们是：普世人权和普遍能力；平等获得机会；公平分配；公正转型。我们需要从这四个维度重塑社会契约。
76. 我们亦已看到，目前的社会契约正在解体。因此，我们需要找到一种方法，通过重塑社会契约，重新构建我们以人民社区和人民国家的形式团结在一起的结构，并通过全球和衷共济加以巩固。如下所述，三条关键主线或要素将使我们朝着这一目标迈进。
- **问责。**我们各方都应扮演各自的角色。作为政府、雇主组织和工人组织，我们无论对自身还是对彼此都有义务。要做到负责，我们就须加倍努力，在新社会契约范围内承担起各自的责任，承诺对管辖范围内外的行动负责，提高透明度，当然还要保障作为法治基本原则的诉诸司法机会。这可能需要对各级规范性机制和社会对话机制进行额外投资。在我们努力推倒不信任之墙，重新致力于建设一个人人共享权利、共担责任、共创繁荣的未来而不是仅将其置于少数人手中时，努力加强合作、协调与配合将是必不可少的。
 - **调适、应对和包容。**这包括继续努力确保我们在新社会契约下的共同责任与我们的共同愿望相称。它应当促使我们填补现有的监管和政策空白。在此过程中，我们需要优先解决旧社会契约试图纠正的问题，即由可能损害长期承诺的结构性不平等和排斥引起并加剧的劳动力市场失衡。正如《百年宣言》所呼吁的那样，应当重视保障：为所有工人提供充分劳动保护，包括尊重其基本权利；法定或通过谈判达成的适当最低工资；以及工作时间的最长限度。在确保采取有效行动实现向正规经济转型的过程中，必须关注处于现有社会契约保护边缘的工人和企业，包括移民工人和难民、家政工人和家庭工人、农村工人、土著人民、医疗保健工作者、海员以及中小企业工作者。
 - **扩大我们实现社会、经济和金融政策协调的雄心。**我们需要开展更广泛行动，具备更全面能力，拥有更强大说服力，以驾驭有可能使我们的传统政策干预手段失灵的转型和变革。这将需要依照《费城宣言》赋予我们的使命，审视国际金融和经济政策，以评估这些政策是否符合社会正义的基本目标。还需要改进有关发展支出差距的数据收集、分析和研究工作，并提出相关建议。最后，

需要考虑所有相关经济和金融因素，并就有效推动各级社会对话提出建议，以重振社会契约，包括在扩大财政空间、税制改革、债务重组和为社会目标筹资等方面。

77. 在不安全、不稳定和不确定性的笼罩下，我看到，新社会契约的嫩芽已在我们组织破土而出，这可能对国际社会其他各方而言意味着一个转折点。我们看到，那些为实体经济代言的人——将多边论坛上作出的承诺转化为切实造福人民的政策和计划的政府、雇主和工人代表——在重塑社会契约的必要性以及再平衡和再塑造过程中应予以关注的领域和问题上，越来越达成一致意见。人民的声音需要被倾听。现实世界的知识需要用以指引领导人的决策方向。
78. 那么，让我们思考两个问题。第一个问题是，**我们应当如何重塑社会契约？**重塑社会契约本质上关乎对人民的投资，投资于他们的权利和能力，投资于他们获得就业保障和过上富足生活的机会，投资于他们公平分享自己的贡献所得和进步成果的能力，投资于他们抵御收入损失风险和享有养老保障的能力。这也关乎对人民和经济所需的能力和支持进行投资，以便在未来的诸多转型中顺利前行。其中许多优先事项已在上一章加以讨论。
79. 各国政府、雇主组织和工人组织对这些优先事项会存在分歧和争议。我们必须承诺通过社会对话这一行之有效的手段来解决这些分歧，重振社会契约。
80. 一直以来，在以下问题上都存在利益之争：发展速度；适当制度，其中纳入我们的社会和经济，从而使每个人均能在享有自由和尊严、经济保障和机会平等的条件下追求物质福祉；以及保证所有人公平分享进步成果的途径。尽管各方时而存有争议，但我们通过社会对话建立了信任，制定了国际规范，并在国家层面推行政策和措施，改善了数十亿人的职业生活，提高了各国的生产力和福祉水平。面对全球化的挑战，我们利用社会对话来重振我们肩负的职责使命，并在最近一次利用社会对话去打造一个涉及技术、环境和人口结构变革的劳动世界未来。
81. 今天，我们需要利用社会对话来重构社会契约，使之成为采用以人为本方针应对劳动世界中正在发生的、由技术创新、人口结构转型和环境气候变化驱动的根本性变革的基石。劳工组织为全球对话树立了典范，而正是通过它的努力，我们才能实现新型民主多边主义。
82. 全球社会正义联盟将发起许多新倡议，支持社会正义和体面劳动，并为现有倡议注入新活力。其目的是就许多合作伙伴致力攻克的一些挑战达成共同愿景——从确保公正转型到解决不平等问题。
83. 第二次社会发展问题世界首脑会议定于 2025 年举行，将是在我们时代扭转乾坤的最大机会。我们决不应，也不能坐失机会。
84. 我们还深知，我们需要加强国际合作，改革国际金融架构，确保各国能够投资于促进社会正义的社会政策和机制，并在国家层面为公正转型注入资金，而不是将大量资金用于偿还债务以至陷入困境。这些政策和机制必须为所有工人提供充分的保护和机会，这实际上也为所有国家和企业提供了充分的机会。劳工组织关于融资缺口的最新报告显示，投资于全球社会保护底线的成本并非高不可及，但其对社会、人口和经济的影响却巨大无比。以非洲为例，2024 年实现以国家贫困线为标准的全民养老金覆盖所需的年度开支仅占国内生产总值的 0.9%，约占全球年度官方发展援助的 9.7%。若加上来自“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”的投资，那么，我们正在推进颠覆性变化。

85. 第二个问题是，**我们如何能够扩大实体经济的声音？**劳工组织的“我们的共同议程新社会契约工作组”提供了一个机会，使我们能够确定优先事项，向 2025 年举行的第二次社会发展问题世界首脑会议提供劳动世界的三方意见与建议。这些优先事项和你们即将制定的路线图将是不同利益诉求表达的结果，涉及诸多颇具争议的领域。但这正是其优势所在。一旦达成共识，是你们将作为变革的推动者向其他合作伙伴和行动方推广这些政策，更是你们将着手把各自职责范围内的措施落实到位。一些国家正在为此组织开展全国三方对话，以便为这场全球性反思做出自己的贡献。
86. 我们拥有凝聚共识、加快行动、通过重塑社会契约履行社会正义使命的制度化手段，其中包括按照《国际劳工组织章程》的设想，深化与其他关键行动方的合作。不要让三方机制成为过时的行动方针，而要让其成为我们的优势所在。
87. 我们需要振兴三方机制以及作为其支撑的雇主组织和工人组织。这些民主机构是其他集体性社会机构无可比拟的。它们为必须被听到的声音提供了独特的合法性。它们是重建信任的基础。作为行动主体，你们雇主组织和工人组织必须让自己的组织重焕活力，并重新致力于开展建构于结社自由基础上的社会对话。而你们政府则必须为三方机制和社会对话打造有利的环境和制度，发挥其最大潜力。这样，劳工组织及其三方成员就可以在其技术援助的支持下，在各国打造并重塑社会契约的过程中发挥建设性作用。
88. 就在近 30 年前，国际社会在 1995 年第一次社会发展问题世界首脑会议上向前迈出了看似一小步，明确提出了一套核心劳工标准。²² 今天，我们有了经 2022 年修正的《1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》，而劳工组织所有成员国都因其成员国身份而负有尊重、促进和实现这些原则和权利的义务。2022 年，国际社会一致同意将安全和卫生的工作环境增列为第五项工作中基本原则和权利。在我们重塑社会契约之际，当下正是思考我们如何铺垫下一块社会和环境发展基石的时候。

²² 各国政府在《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》中承诺通过以下方法提高工作和就业质量：“维护并促进尊重工人的基本权利，包括禁止强迫劳动和童工、结社自由、组织和集体谈判权利、男女同工同酬和消除就业歧视，已批准国际劳工组织(劳工组织)各项公约的各国政府充分执行这些公约，而非缔约国则考虑到这些公约所载的原则以实现真正的持续经济增长和可持续发展。”见联合国，《社会发展问题世界首脑会议的报告》，第一章，决议 1，附件二，第 54 段。