



国际
劳工
组织

► ILC.113/报告一(B)

► 就业、权利与增长：强化纽带联系

国际劳工大会
第113届会议，2025年



报告一(B)

► **就业、权利与增长：强化纽带联系**

总干事报告

第一项议程

© 国际劳工组织 2025 年
第一次出版于 2025 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。请访问以下网址了解具体信息：<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：《就业、权利与增长：强化纽带联系——总干事报告》，日内瓦：国际劳工局，2025 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。

有关版权和许可的问题，请发电子邮件至：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 978-92-2-041585-6 (print)

ISBN 978-92-2-041586-3 (Web PDF)

ISSN 0255-3449

另有以下语言版本：

阿拉伯文：ISBN 978-92-2-041583-2 (print)，ISBN 978-92-2-041584-9 (Web PDF)；

英文：ISBN 978-92-2-041577-1 (print)，ISBN 978-92-2-041578-8 (Web PDF)；

法文：ISBN 978-92-2-041579-5 (print)，ISBN 978-92-2-041580-1 (Web PDF)；

德文：ISBN 978-92-2-041587-0 (print)，ISBN 978-92-2-041588-7 (Web PDF)；

俄文：ISBN 978-9-22-041589-4 (print)，ISBN 978-92-2-041590-0 (Web PDF)；

西班牙文：ISBN 978-92-2-041581-8 (print)，ISBN 978-92-2-041582-5 (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。详细信息请访问：www.ilo.org/disclaimer。

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。

▶ 前言

近年来，我对世界各地劳动人民身上流露出的幻灭情绪感到愈发忧心。许多人觉得自己的声音无人倾听、自身权利得不到保护，自己与那些影响其生活的决策脱节。对制度的信任正在流失，且对太多人而言，“付出与贡献将换来尊严与机会”的承诺业已破灭。这不仅仅是一个经济问题——更是一场信心危机，一场触及社会凝聚力与社会正义核心的危机。

让我深受触动的是，人们在表达这些忧虑时，往往不是泛泛而谈，而是一语中的：“明天我还能有工作吗？”、“我能维持生计吗？”、“我对未来有发言权吗？” 这些问题并非杞人忧天。我们不应回避承认民众期待与现实体验之间的鸿沟正日益扩大。

然而，我坚信，面对这些挑战，我们绝非无能为力。相反，我们深知解决之道。国际劳工组织成立于 1919 年，其章程开宗明义：“鉴于现有的劳动条件使很多人遭受不公正、苦难和贫困，以致产生如此巨大的动荡，使世界和平与和谐遭受危害……改善此种条件是当务之急”。《1944 年费城宣言》也提醒我们，一切国家与国际层面的政策与措施，尤其是经济和财政性质的政策与举措，都必须以是否促进社会正义为衡量标准。我们肩负机构责任，必须予以回应。

这份报告——我向国际劳工大会提交的第三份报告——重申，社会正义的实现有赖于强化就业、权利与增长之间的纽带联系。本报告还进一步阐明，这种稳固关系由民主价值观和民主制度共同维系——它们确保问责、参与、公平，以及至关重要的民主参与。我们深知：社会对话让人民能够对那些与他们切身相关的问题发声，从而确保他们不再只是被动接受结果，而是主动参与制定关乎人类共同未来的解决方案。

换言之，社会对话是践行这些价值观的平台。它是重建信任的途径，是调和利益分歧的手段，更是实现持久进步的阶梯。在这个瞬息万变与深度不确定的时代，它也是我们实现包容性经济增长、推进体面劳动、增强机构响应能力的最有效途径。

我们肩负使命，我们拥有工具、掌握知识。我们现在需要的是决心——去深入倾听，去付诸行动、促进政策协调，并再次认识到我们可以构建一个公正的劳动世界。我相信，这份报告将助力我们携手前行，迈向社会正义，实现持久和平。

总干事

吉尔伯特·洪博

▶ 目 录

	页次
前 言	3
第一章	7
第二章	11
第三章	17
第四章	25
第五章	31
第六章	35

► 第一章

新的动荡时代，由来已久的问题

1. 世界正在全力应对各种日益严峻复杂的挑战，危机与常态之间的界限变得模糊不清。这些危机涵盖卫生、气候、地缘政治、经济和社会领域，此起彼伏，相互交织，带来巨大冲击。
2. 劳动世界因这些动荡而深受创伤，因此，一项紧迫而艰巨的任务是探索切实有效、普遍认可的解决方案，构建更具复原力的未来。在此背景下，我在 2023 年向各位阐述了我的愿景：在一个分化且不确定的世界中推进劳工组织章程规定的促进社会正义的使命。去年，我就此作了进一步阐述，探讨了新的社会契约如何能够作为一项关键战略，确保在不同社会政治环境下，在各国创建一个公正公平的劳动世界。
3. 当前，世界又面临着另一个充满动荡和不确定性的时期——我称之为一个“不满的时代”。这一次，它不仅事关气候、技术或通货膨胀，还事关受到这些变革冲击的人们，他们正在以各种各样的形式，表达在多年经济变革和地缘政治摩擦中累积的矛盾。最近在世界各地举行的选举的结果严正提醒我们：置人们日复一日的艰难困苦于不顾，迟迟不采取行动，这会带来严重政治后果。历史告诫我们，经济和社会分化将不出所料地造成政治上的两极分化，进而威胁到民主社会和共同繁荣的根基。
4. 正如约翰·梅纳德·凯恩斯所言，“人类的政治问题是将三件事结合起来：经济效率、社会正义和个人自由”。这正是当今世界有所欠缺的。更具体而言，人们希望看到如何在日常生活中落实这“三件事”，正在要求决策者拿出切实可行的解决方案。另外，他们希望参与探索解决方案的进程，而不仅仅是作为结果的接收者，此类结果往往不符合他们的实际需求。
5. 这一问题触及劳工组织的核心使命，事实上，它深深扎根于劳工组织的历史。工作是全世界数十亿人日常生活的基本组成部分，是衡量我们应对“人类的政治问题”的决心和能力的一个关键指标。从媒体到投票箱到街头，显而易见的是，人们对当前政治不满的主要原因在于他们感到被抛在后面，无依无靠。这种被抛弃感因为一系列日益严峻的挑战而加剧，其中包括生活成本飙升、紧缩措施和债务激增，它们令许多人的财务状况雪上加霜，也压缩了政府提供帮助的财政空间。当前，劳动世界受到最为深切的影响，长期缺乏且无法平等获得体面就业。
6. 我想从劳工组织角度出发，借鉴凯恩斯的理念，推进我们自己的三件事：就业、权利与增长，关键问题在于我们怎样才能确保通过经济增长，创造更多更好的就业岗位，同时促进尊重所有人的劳工权利。这事关我们如何能够将就业和权利置于经济和财政政策的核心——去年我提出了这一理念，以此作为社会契约的一个关键支柱。简而言之，我们怎样才能打造就业、权利与增长之间的更坚实联系？这一问题由来已久，是《1944 年关于国际劳工组织的目标和宗旨的宣言》（《费城宣言》）的核心，也是劳工组织在其历史上始终致力于解决的问题。我今年的报告聚焦于这一问题，因为它比以往任何时候都更具有现实意义。在“不满的时代”，该问题直接回应了人们最深度的关切。
7. 在讨论就业-权利-增长的关系之前，需设定三个重要前提。第一个前提涉及的问题经常被称为“增长的两难困境”。经济增长——特别是生产力提高所推动的经济增长——被普遍视为创造生产性就

业和体面工作岗位的必要条件，但它从来都不是一个充分条件。增长可能成为一把双刃剑，有时会加剧不平等、破坏环境、削弱社区，甚至会破坏民主和劳工权利。

8. 这并非不可改变。实现就业、权利与增长之间的良性关系从来都殊非易事，需要适当的政策、制度、资源、对话和政治意愿，但是，这个所谓的三难困境完全有可能转变为一个所有三个要素相互强化的动态三角关系。当前的真正挑战不是三者之间的内在冲突，而是未能采取行动，将愿景变成现实。在近期的经济政治环境下，不采取行动是更加危险的，将给全球合作和政策协调的基础带来挑战。
9. 第二个前提是承认体面劳动的充分社会价值。国内生产总值这一最为常用的经济增长指标不能准确地反映福祉水平，同样，体面就业的货币价值也往往不能充分体现其真正的意义。劳动世界的未来全球委员会的报告——《为了更加美好的未来而工作》开宗明义，有力地阐述了这一点，指出：

工作维系我们的生活。工作使我们满足物质需求，摆脱贫困并过上体面生活。在物质需求之外，工作还可以赋予我们认同感、归属感和目标感。工作可以扩大我们的选择，使我们乐观地看待未来。

工作能够提供联系和互动网络，形成社会凝聚力，因而也具有集体意义。劳动和劳动力市场的组织方式在决定社会平等程度方面发挥着重要作用。

然而工作也可能充满危险、危害健康、报酬低廉、不可预测、缺乏稳定。工作非但没有扩大可能性，反而让我们在现实中和情感上感觉受困。而对于无法找到工作的人而言，工作还可能成为遭受排斥的来源。

10. 鉴于工作在我们社会中的这些广泛影响，经济学家认为，体面就业岗位能够创造正面外部条件，而劣质就业岗位则会产生负面外部条件并削弱人们的能力。当此类负面外部条件普遍存在而又得不到处理时，社会将面临长期缺乏体面就业岗位以及劣质就业岗位过剩的问题。如果情况确实如此，我想我的经济学家朋友们会毫不犹豫地倡导采取积极的政策干预措施，促进更多更好地投资于体面就业岗位。这种情况并非虚构，在新冠疫情期间我们已经看到，从事关键经济活动的工人的价值被低估，造成了劳动力持续短缺和员工大幅度流失，影响了基本服务供给。这些工人被视为必需工人，但是他们的贡献经常被认为是微不足道的，他们的工作条件存在缺陷。¹
11. 第三个前提常常被熟视无睹——这就是民主价值观问题，它支持具有实施政策所需的能动性的行动方，维护有助于行动方介入和参与的程序和制度。由于社会中的所有人都需要获得此类机会，就业-权利-增长之间相互强化的动态三角关系必然需要一个民主化进程。圣雄甘地睿智地指出，在民主制度中“最弱者应当有和最强者一样的机会”。现在，我们还认识到，平等不是在经济步入成熟阶段之后才能获得的奢侈品，相反，它是发展引擎的关键部分。不平等会反噬我们，表现为迟缓、波动的增长和社会政治的不稳定。必须认识到，仍然能够并且应当开展有效的社会对话。要开展有意义的社会对话，必须尊重结社自由和集体谈判权等基本权利，无论主流政治制度如何。
12. 从这个角度看，受到重视的民主参与将成为一种结合力(或黏合剂)，把就业、权利与增长联系在一起，打造一个相辅相成的动态三位一体关系，通过包容性社会对话，纳入社会伙伴和所有其他相关利益攸关方，促进协调一致的行动，从而应对不断变化的矛盾和新的挑战。这一讯息呼应了我去年

¹ 劳工组织，《2023年世界就业和社会展望：必需工作的价值》，2023年。

传达的讯息：敦促通过社会契约推进“工作中的民主”。今年，我呼吁我们深化对民主参与价值观的承诺，这种价值观将使就业、权利与增长之间相互强化的三角关系成为动态现实。

13. 在本报告中，我将首先评估就业、权利与经济增长之间不断发展变化的联系。其次，我将把重点转向各种转型变革——技术进步、人口结构转变、气候变化和贸易动态，探讨它们对于就业-权利-增长之间的联系的影响。第三，鉴于这些评估指出了经济和社会选择对于决定转型变革的最终结果的至关重要作用，我将转而探讨与社会行动方、权力动态和制度框架相关的问题。接下来，我将讨论民主参与在维系和强化就业-权利-增长关系方面的重要价值。最后，我将进一步思考如何重申我们的承诺，加强经济增长、体面劳动与劳工权利三者之间的动态联系，确保它们以可持续和包容性的方式相互强化。

► 第二章

正在弱化的联系

14. 就业-权利-增长的关系方面的情况如何？这不是一个容易回答的简单问题。幸运的是，劳工组织的研究已经为评估提供了牢固的实证基础。总体情况好坏参半，遗憾的是，一些迹象表明三者的关系正在弱化。

增长与就业

15. 首先，有必要评估经济增长(通常体现为国内生产总值)转化为体面就业的情况。这个问题可能会立刻让我们想到关于“就业缺失型增长”的热烈讨论，但现实情况却更加复杂而微妙。过去二十年间，国内生产总值年均增长约 3.5%，这一增长相对稳健，尽管经济危机时有发生，各国和各地区之间也存在差异。²与此同时，就业年均增长 1.3%——虽然不算高，但我们也不能称之为就业缺失型增长。
16. 然而，值得关切的是，随着时间的推移，经济增长正在创造更少的就业岗位。过去十年间，经济增长的就业带动力(国内生产总值每增长一个百分点所带动的就业增长)为 0.40，而此前十年间为 0.32，相比之下略有改善，主要原因是妇女参与率不断提高，而且大部分就业岗位是由就业密集型的服务行业创造的。但所产生的影响各不相同，特别是，中上收入国家创造就业的速度变缓，引发了对经济停滞、不充分和不完整的结构转型进程以及日益加剧的不平等的担心。
17. 另一个关键问题是，这种就业增长大部分来自人口增长，并不一定来自更强劲的经济增长。其后果是在许多发展中国家，人们因正规就业机会有限而不得不从事非正规就业。因此，真正的问题是：我们怎样才能确保增长将创造正规就业岗位？
18. 这方面的趋势令人担忧。二十一世纪初，经济每增长一个百分点能够带动正规就业岗位增长 0.50%——快于总体就业增长。但在过去十年中，这一数字下降到 0.38%，表明增长与创造正规就业岗位之间的联系减弱。
19. 此外，在评估增长时，不仅要衡量所创造的正规就业数量，就业质量也很重要。在此背景下，让我们看看经济增长对工薪劳动者的影响，以及如何分享生产带来的经济效益。好消息是，过去三十年间，全球平均工资有所增长，大多数国家的工资不平等现象减少，极端劳动贫困人口(每天收入低于 2.15 美元)下降。³

² 特别是，拉丁美洲在过去十年中增长乏力，因此被称为“失去的十年”。《2024 年劳工概览：拉丁美洲和加勒比地区，执行摘要》指出，如果经济增长率得到确认，该地区“在 2015 年至 2024 年期间的年均增长率将为 1%，这意味着在此期间人均国内生产总值停滞不前……增长水平将远低于 1990 年至 2010 年期间约 3% 的年均增长率”。

³ 截至 2023 年，非洲劳动贫困人口的比例仍然最高，29% 的就业人口生活在极端贫困中；仅在撒哈拉以南非洲，这就影响到大约 1.45 亿工人，占就业人口的近三分之一。

20. 然而，工资持续落后于劳动生产率增长——这是影响人们对“公平工资”看法的一个关键因素，这一差距在近期进一步扩大。在发达国家，自 21 世纪初以来，实际生产率增长与实际工资之间的差距估计已增至 14.2 个百分点，劳动在经济进步成果中所占份额因而下降。⁴
21. 此外，对千百万人来说，这一问题非常严峻。简而言之，他们获取的收入能否满足他们和家人的基本需求？随着全球生活费用上涨，这变得越来越难以实现。在这种紧迫形势下，企业和工人都在越来越多地讨论如何落实“生活工资”的概念，确保体面劳动，减少贫困，促进工资与经济持续增长之间相辅相成的关系。⁵ 当工人收入足以负担体面生活水准时，他们的购买力就会增强，这将促进对商品和服务的需求，刺激工商业活动，扩大财政空间，最终促进可持续经济发展。
22. 总之，经济增长是确保创造更多就业岗位、提高收入和减少不平等的重要手段。我们需要了解为什么近年来经济增长创造的就业岗位(特别是在正规经济中创造的就业岗位)少于预期，以及这些就业岗位的报酬为什么往往低于它们对经济的贡献。我们不能忽视增长与就业之间的正面联系正在减弱这一事实，因为这对社会经济发展、平等以及未来的增长具有负面影响。

增长与权利

23. 增长和权利之间的联系的情况如何呢？经济增长是否通过改善物质条件，扩大了工人权利？或者，反过来说，我们是否看到拥有强大权利的工人对经济进步做出了更有效的贡献？事实上，就业和权利之间能够而且应该实现双向对接。正如诺贝尔奖获得者约瑟夫·斯蒂格利茨在劳工组织大力主张的：“竞争有不完善之处，公司治理也有不完善之处，赋予工人结社和集体谈判权的法律可能有助于恢复平衡，更有效地表达工人的关切，提高总体经济效率”。⁶
24. 劳工组织开展的分析反复证实了结社自由和集体谈判权的经济效益，特别是自 2022 年修正的《国际劳工组织 2008 年关于促进公平全球化的社会正义宣言》(《社会正义宣言》)以来，该宣言指出了这些权利在经济全球化背景下的特别重要性。关于结社自由和集体谈判权的讨论往往侧重于其对提高工会会员工资的影响，但是，在现实中，这些权利也带来积极的溢出效应，惠及非工会会员，减少总体工资不平等。发达国家和发展中国家的情况都是如此。通常，这些更高的工资会伴随着更高的劳动生产率，抵消对劳动成本的影响。这是“堂堂正正”雇佣实践的一个重要理念，向员工支付更多报酬，得到的回报是留住员工并提高生产率。⁷
25. 当前的悲剧是，虽然有很多期望和实证，但在经济持续增长的过程中，世界上许多地方出现了劳工权利受到侵蚀的迹象。⁸ 总而言之，遗憾的是，增长和劳工权利之间的联系在许多不同方面都面临巨大压力。

⁴ 劳工组织,《2024-2025 年全球工资报告：全球工资不平等正在下降吗?》，2024 年。

⁵ 通过本网页可查阅劳工组织与生活工资相关的文件和出版物：劳工组织, [生活工资问题](#)。

⁶ 在 2001 年全球就业论坛上的发言。

⁷ David Kucera 和 Dora Sari, “全球化与结社自由和集体谈判权”，载于 K. Elliot(编)《全球化和劳工标准手册》(埃德华·埃尔加出版社)。它表明，更强大的结社自由和集体谈判权对出口没有负面影响，即使对服装和鞋类等劳动密集型行业也没有负面影响。这项研究最明显的发现是，对于作为出口国的中低收入国家来说，更强大的结社自由和集体谈判权与几个行业的更高出口相关，因为生产力提高、劳动力稳定和买方信心是关键的竞争优势。

⁸ 劳工组织,《2024 年可持续发展目标 8 高级别政治论坛专题审查》，专家组会议的会议室文件，2025 年。

26. 以作为可持续发展目标 8(指标 8.8.2)的重要组成部分的结社自由和集体谈判为例。劳工组织负责根据劳工组织监督机构的文本信息源和国家立法，评估全球进展情况。在过去十年中，全球结社自由和集体谈判权的评分起初是停滞的，但自新冠疫情以来，这方面的趋势不断恶化，令人震惊。从 2020 年到 2023 年，约 40% 的国家的结社自由和集体谈判权状况恶化，只有 15% 的国家的状况得到改善——导致全球层面的结社自由和集体谈判权保护形势恶化了 7%。因此，虽然全球经济在发展，工人权利却在开倒车。⁹
27. 消除童工劳动和强迫劳动方面的进展也停滞不前。例如，截至 2021 年，全球有 2,760 万人从事强迫劳动，即每千人中有 3.5 人从事强迫劳动。十年前，每千人中有 3.4 人从事强迫劳动。比率上的变化可能看起来很小，但这意味着强迫劳动的绝对人数增加了 270 万人。总体上升的原因主要是私人施加的强迫劳动显著增加。¹⁰
28. 以牺牲人的生命和尊严为代价，聚敛了巨大的经济财富。当前，全世界每年从强迫劳动中获得极高的利润：2,360 亿美元。正如《利润与贫困：强迫劳动经济学》一书所指出的，“这一数字反映了实际上从工人口袋里偷走的工资或收入……这是从工人收入中扣除的钱，而这些工人往往已经在为养家糊口而挣扎。对移民工人来说，这是从他们寄给家人和亲戚的汇款中扣除的钱。对政府而言，这些非法利润意味着税收损失……更广泛而言，强迫劳动带来的利润会刺激进一步的剥削，加强犯罪网络，鼓励腐败，破坏法治”。¹¹ 几乎没有人能受益于恐怖的强迫劳动，但强迫劳动仍在发生，甚至愈演愈烈。
29. 为什么会开倒车？原因很多，但最关键的原因无疑是法治和尊重公民自由和人权方面的状况恶化、民主空间缩小和民主制度弱化以及公司权力增长。所有这些问题都严重妨碍了在一些国家实现所有工作中的基本原则和权利。

就业与权利

30. 鉴于增长与就业之间的联系以及增长与权利之间的联系出现了倒退，就业与权利之间的关系也不足为奇地出现了新的裂痕——我在上文已经提示了其中的一些裂痕。一个体面的就业岗位，即目标 8(促进持续、包容和可持续的经济增长、充分和生产性就业及人人享有体面劳动)承诺为每个人提供的那种就业岗位，伴随着某些权利，如社会保护、工作中的发言权和代表权，以及对所有劳工权利的尊重。但这与许多人的现实情况相去甚远。这方面亟需关注的问题是正规工人的绝对人数增加，致使总体非正规性比率居高不下，即使在疫情后的强劲复苏期间亦是如此。当然，正如我们在本届大会上所讨论的，非正规就业是一种高度多样化的现象。要应对这些挑战，需实施一系列明确

⁹ 劳工组织，《2024 年可持续发展目标 8 高级别政治论坛专题审查》。

¹⁰ 劳工组织，《利润与贫困：强迫劳动经济学》，2024 年。至关重要是将犯罪行为(通常由非法行为者实施)和致力于维护体面劳动的绝大多数企业区别开来。此外，需要提及的是，大多数童工劳动和强迫劳动发生在非正规经济中。

¹¹ 劳工组织，《利润与贫困》，2024 年。

精准的政策，而非正规就业工人所面临的一个共同挑战是，他们缺乏获得社会保护的权力，这加剧了他们缺乏收入保障的状况，并因降低宏观经济乘数而最终破坏更广泛的经济稳定性。¹²

31. 最近的发展情况引出了非正规性以外的更广泛的各种问题，我们不禁要询问：创造出了什么样的就业岗位？人们常说，任何就业岗位都好过没有就业岗位，但我们应该审慎看待这一宽泛笼统的结论及其背后的假设。在现实中，被归类为“就业”很容易，但被认定为“失业”要困难得多，即使许多人在工作，但其经济现实更接近于失业。
32. 为了更清楚地说明这一点，我将更深入地分析失业这一最为广泛使用但不全面的劳动力市场指标，探讨失业的含义是什么，它告诉了我们哪些情况，没有告诉我们哪些情况。令人惊讶的是，就失业率而言，全世界的情况正在趋同。2024年，全球失业率为5.0%，失业率最高的收入国家类别(中上收入国家，5.7%)和失业率最低的收入国家类别(中下收入国家和高收入国家，4.4%)之间仅相差0.7个百分点。¹³ 这种奇怪的趋同的原因很简单：发展中国家的许多工人无法承受失业。正如我前面提到的，对他们来说，真正的“选择”是在正规就业和非正规就业之间选择，而不是在就业和失业之间选择。非正规就业工人被算作就业人员，但几乎总是缺乏基本权利和保护。
33. 事实上，正如统计学家提醒我们的，目前对失业的定义很严格，必须辅以关于劳动力不充分利用情况的其他指标，才能充分了解失业的程度，以及不同群体在获得就业方面所面临的各种困难。例如，就青年人而言，通过衡量那些非就业、非接受教育或培训人员(尼特族)的情况，有助于我们更好地了解青年人在劳动世界所面临的严重挑战，以及这些挑战与他们接受教育之间如何相互影响。尼特族的比例仍然高得惊人，超过20%，青年妇女尼特族的比例尤其令人担忧(2023年为28.1%，是青年男子的两倍多)，这提示妇女在获得教育和就业机会等方面面临各种障碍，以及妇女过多地承担了无偿照护工作。
34. 同样，为了反映各种形式的劳动力不充分利用情况，国际统计界提出了综合劳动力不充分利用率，它不仅涵盖失业，还包括与时间相关的不充分就业和潜在劳动力参与(处于劳动力队伍之外，但可以就业或正在寻求就业)。一旦我们考虑到这一指标，总体情况就会有所不同，而且更加复杂。2022年，劳动力不充分利用率为14.1%，略高于2019年的13.7%。换言之，当前，全世界每六名工人中就有近一名工人未在从事充分的有偿工作。而妇女的情况又更加糟糕，主要由于要承担照护和家务责任，她们在劳动力市场上的处境往往更加艰难。¹⁴
35. 但是，有一份工作，即使是一份正规工作，也并不意味着一切问题都已得到解决。工作还有许多其他层面，它们对人们心目中享有劳动和社会保护权利的“好工作”具有影响。其中一个重要层面是就业稳定性。如果人们对持续就业的预期很低，他们就会感到不稳定。当他们困于临时工或散工(或者更糟，零工时合同)并且无望改变现状时，他们也会感到不稳定。在过去二十年中，签订临时合同的雇员比例呈上升趋势，在我们有数据的50个国家中，超过五分之一的雇员报告称持有此类合同。虽然有时候可能出于一些必要原因而签订临时合同——例如，如果一个人在接受教育或培训

¹² 例如，劳工组织的研究发现，社会保护支出带来积极的经济增长。2.5年后的累积乘数从爱尔兰的-2.1到墨西哥的7.4不等，中位数为1.52。这意味着在社会保护方面每多投入1美元，2.5年后经济产出就会增加1.52美元。见Dante Cardoso等人，《政府对会保护支出的乘数效应：多国别研究》，第18号工作文件，MADE/USP，2023年8月28日。

¹³ 劳工组织，《世界就业和社会展望：2025年趋势》，2025年。

¹⁴ 妇女劳动力不充分利用率为16.1%，而男子为12.8%。

——但在大多数情况下，工人会倾向于更稳定的就业形态。例如，在欧洲，持有临时合同的工人中，有三分之二的工人此前无法找到长期工作。

- 36.** 国家之间和国家内部不同工人群体之间根深蒂固的薪酬差距也令人关切。尽管前文提及全球工资持续正增长，劳动贫困人口大幅减少，但许多国家仍持续存在高度的工资不平等。例如，在工资不平等特别严重的低收入国家，22%的工薪劳动者被归类为“低收入”，即他们的收入不到工资中位数(工资等级表中位的人的工资)的一半。这种不平等带来了可怕的后果。在全球层面，收入后 10%的工人的购买力只有收入前 10%的工人的 6%。此外，在各国和所有收入群体中持续存在性别工资差距。劳工组织估计，在全球层面，妇女的薪酬仍然比男子的低大约 20%，尽管世界许多地方都提高了认识并采取了政策行动，但这一差距似乎没有缩小。¹⁵
- 37.** 在工作质量的其他层面，我们也看到了参差不齐的进展。首先，让我们看一下工时方面的情况。与工时相关的主要挑战之一是工时过长，这仍然是这个世界上千百万人面临的现实。要应对这一挑战，需规定每天和每周工时的合理上限以及足够的休息时间，如每周休息和带薪年假。与此同时，许多人苦于不充足或僵化的工时，这让他们难以获取体面收入或保持健康的工作生活平衡。尤其是在危机期间和之后，这两种情况(工时过多和工时过少)都阻碍了社会的复苏和复原力。劳工组织的最新估计显示，超过三分之一的工人每周工时经常超过 48 小时，而全球有五分之二的劳动力则正好相反，每周工时较短，不足 35 小时(通常称为非全日制工作)。¹⁶
- 38.** 职业安全与卫生也仍然是一个共同关切的问题。将职业安全与卫生纳入工作中的基本原则和权利是一项重大成就，但我们知道，这项权利并没有在所有地方都得到尊重。截至 2023 年，每年有近 300 万工人死于与工作有关的事故和疾病，与 2015 年相比增加了 5%。¹⁷ 鉴于气候变化和与之相关的极端天气事件日益增多，给全球约 70% 的劳动力健康带来风险，职业安全与卫生变得尤为重要。在此背景下，亟需制定适应性职业安全与卫生战略。¹⁸
- 39.** 人们有权全面获得体面就业，社会有义务提供此类就业岗位并减少不平等。我们决不能任由挫折感加剧，尤其是对青年人而言，他们感到自己对体面劳动的追求和对包容性社会的渴望无法成为现实。否则，这将会危及社会和平。

¹⁵ 劳工组织，《2024-2025 年全球工资报告》。

¹⁶ 劳工组织，《全世界工时与工作-生活平衡》，2022 年。

¹⁷ 劳工组织，《呼吁创造更安全与更卫生的工作环境》，2023 年。

¹⁸ 劳工组织，《报告一览：在不断变化的环境中确保工作安全与卫生》，2024 年。

▶ 第三章

一个选择问题：为动态三角关系提供机遇的转型变革

40. 我对就业、权利和增长之间纽带关系的评估凸显了一些日益严重的关切。要完成评估工作，就必须探讨推动各种转型变革的深层结构性力量。
41. 这些转型变革涉及技术、气候、人口和贸易。我们希望这些变革为实现繁荣和体面就业提供机遇，但没有任何结果是既定的。正如“机遇”一词所示，这只是一种潜力，取决于我们在政治决策、政策措施、制度建设和改革以及指导决策的民主进程方面作出的选择。
42. 鉴于这些变革对劳动世界影响深远，显而易见，除非我们能够妥善有效地管控这些变革对劳动力市场的影响，否则我们就有可能错失宝贵机遇，无法将三难困境转变为相互强化的动态三角关系。

技术

43. 让我们从目前每个人都在思考的技术变革开始探讨。历史表明，技术变革造就了劳动力市场赢家和输家，并有可能加剧社会不平等。此外，所有技术创新，包括人工智能，都将对就业、权利和增长产生影响。技术的快速发展和传播将在未来几年带来新的挑战性和不确定性，同时，技术也具有刺激生产力增长和经济发展的潜力。
44. 当前，人工智能应用软件激增，其基础是长波数字技术浪潮和对大型数据集的访问，它们拓展了数字经济，重塑了我们生产、销售和分销商品和服务的方式。
45. 近几十年来，互联网接入激增，使用互联网的人口比例在 2005 年仅为 16%，2024 年增至 68%。然而，存在巨大的数字鸿沟：在高收入国家，使用互联网的人口比例达到 93%，而在低收入经济体，该比例仅为 27%。全球近三分之一的人口不上网，这限制了他们利用新技术(例如生成式人工智能)的能力。如果没有专门的政策和投资，那些已经拥有能源、数字基础设施和数字技能的国家将从这些技术中获益最多，将最不发达国家更远地甩在后面。
46. 挑战并不只限于千百万人无法上网。新技术，包括数字网络和通信基础设施，催生了新的平台和新的工作形态。虽然数据很难收集，但劳工组织估计，在大多数国家，数字劳动平台占就业的 3%至 5%，它们既创造了工作机会，也带来了工作条件和就业质量方面的挑战。¹⁹
47. 最广泛讨论的担忧是人工智能将破坏就业岗位，这对人们的观念有很大影响。虽然这种风险肯定存在，但我们需谨防以偏概全。据劳工组织估计，生成性人工智能的增强效应(仅将一部分任务自动化，为工作提供辅助)是自动化效应的六倍，后者是指将一份工作中的大部分任务自动化(全球 3.3%

¹⁹ 劳工组织，《二十国集团国家的数字平台和劳动世界：现状和政策行动》，在意大利担任二十国集团主席国期间为就业工作组编写的文件，2021 年。

的就业岗位面临潜在自动化风险，而 20.5%的就业有可能被增强)。²⁰ 此外，由于工作任务的不同，某些职业更容易受到自动化的影响，其中最明显的是事务性辅助工作。因此，妇女受潜在自动化影响的程度是男子的两倍。

48. 这些研究结果符合历史实证：一些工人比其他工人更多地受益于新技术，包括在技能水平方面。早期的观点集中关注以技能为导向的技术变革进程，技能较高的工人在这进程中更多地获益于新技术，包括在就业份额和工资水平方面。从计算机化和自动化对工作任务的影响这一更细的层面来看，一些国家的实证表明劳动力市场出现了两极分化(中等技能就业岗位和常规就业岗位的空心化)，不平等加剧。²¹
49. 与此同时，新创造了数据科学家和在线内容审查员等就业岗位，包括通过人工智能开发创造岗位。人工智能在过去几年间迅速出现，而在此之前，2018 年，美利坚合众国已有约 60%的就业岗位是 20 世纪 40 年代尚不存在的岗位。²² 新冠疫情中兴起的远程工作持续存在。远程工作创造了新的就业机会，包括对妇女而言。然而，它一直都是更多地属于高收入国家和某些行业和职业的特权。
50. 在这场关于新技术是创造就业岗位还是破坏就业岗位的辩论中，我们需铭记，新数字技术的最重要影响可能不是就业数量，而是我们的工作方式和就业质量。例如，在通常被视为管理性任务的领域，如雇用、调度、监督和评估工人方面，人工智能技术有很大潜力。与此同时，算法的使用以及某些任务和工作流程的自动化也引发了对工人能动性(或决策权)及其数据隐私的担忧。
51. 最后，技术的重点应该是如何确保其使用方式能够创造就业、保护权利、尊重尊严、提高生产力并建立信任。

人口结构变化

52. 现在，让我们探讨同样复杂的人口结构变化问题。人口结构变化(包括由移民驱动的变化)、社会保护和社会经济发展之间的相互作用深刻影响着就业、权利和经济增长之间的关系，特别是在转型时期。我们必须了解这些动态，以便促进包容性和可持续发展。²³
53. 根据联合国《世界人口展望》，到 2030 年，全球 60 岁及以上人口预计将达到 14 亿，而 10 岁以下儿童数量预计约为 13.5 亿。这意味着到 2030 年，60 岁以上老人将会多于 10 岁以下孩子。此外，预计到 2030 年，世界上将近四分之三的老年人口将居住在发展中国家。
54. 然而，全球人口结构状况仍然呈现两种截然不同的变化趋势：某些地区青年人口迅速增长，而另一些地区的人口由于生育率降低和寿命延长而趋于老龄化。在许多发展中国家，特别是在非洲和亚洲部分地区，很大一部分人口的年龄在 25 岁以下。这种“青年人口激增”既带来了机遇，也构成了

²⁰ Paweł Gmyrek、Janine Berg 和 David Bescond, 《生成式人工智能与就业：对就业数量和质量的潜在影响的全球分析》，劳工组织第 96 号工作文件(劳工组织, 2023 年)。

²¹ David H. Autor, 《为什么还有这么多就业岗位？工作场所自动化的历史和未来》，《经济展望杂志》，第 29(3)期(2015 年)，第 3-30 页；Daron Acemoglu 和 Pascual Restrepo, 《自动化和新任务：技术如何取代劳动力和让劳动力复职》，《经济展望杂志》，第 33(2)期(2019 年)，第 3-30 页。

²² David Autor 等, “新领域：1940-2018 年新工作的起源与内容”，《经济学季刊》，第 139(3)期，2024 年，第 1399-1466 页。

²³ 有关这一主题的上一次讨论是在 2013 年的国际劳工大会上进行的。提交大会的报告仍然具有相关性，其中载有详细分析和政策选择，见劳工组织, 《新人口结构背景下的就业和社会保护》，大会文件 ILC102/IV, 2013 年。

挑战。一方面，庞大的青年群体能够增加劳动力供应和消费，从而推动经济增长——这是一些亚洲国家取得成功的原因，也是传统增长理论所预计的。另一方面，青年人缺乏体面就业可能会造成浪费对人的能力的投资，加剧不平等、社会动荡和经济停滞，正如阿拉伯之春期间所发生的那样，而在许多发展中国家，特别是在非洲，这种情况仍在继续。

55. 如前所述，青年人的处境依然暗淡。虽然全球层面青年失业率处于历史最低水平，但仍然远远高于成人失业率，而且有太多人的职业生涯始于非正规经济(而且很可能永不离开)。尼特族比例居高不下，尤其是对女青年而言。当青年人的教育投资得不到回报时，这就会滋生对制度的不信任，破坏社会凝聚力。历年来，青年工人所从事的职业与其高等学位不匹配(教育不匹配，受教育程度过高)的比例不断增加，与此同时，世界各地的雇主却抱怨青年人不具备所需技能。在发展中经济体，每三名青年工人中就有两人的学历与其就业岗位不匹配，²⁴而在一些国家，超过 80% 的公司受到劳动力短缺的影响。²⁵此外，发展中国家在培养青年工人掌握数字和人工智能驱动经济所需技能方面面临着最大的挑战，它们的非正规性程度很高，阻碍了对教育和职业培训系统的充分投资。所有这一切对青年人而言是一种经济风险，对社会而言也是一种风险，不仅涉及经济层面，也涉及社会凝聚力层面，因为青年人越来越愿意争取自己的工作权和在体面条件下工作的权利。
56. 与此相反，发达经济体以及越来越多的新兴经济体正在努力应对人口老龄化问题，该问题导致经济扶养比上升以及潜在劳动力和技能短缺。然而，老龄化也带来了机遇，至少是在老年人口有机会积极健康地步入老年并得到防止贫困的完善保护的情况下。照护经济就是一个很好的例子，老龄化社会的需求增加，创造了经济增长机会，并有可能创造体面就业，尤其是对妇女而言，她们是老年贫困风险最高的群体。此外，照护行业的发展带来了提高老年人生活质量的机会，从而实现他们有尊严地安享晚年的权利。
57. 老龄化社会的另一个重要考量是“积极老龄化”的概念，让老年人能够继续参与劳动力市场。通过实施对年龄敏感的就业和劳动力市场政策，社会能够释放巨大的经济和社会潜力。当老年个体得到做贡献的机会时，他们将带来经验、技能和稳定性，从而促进增长。然而，尽管预期寿命不断延长，许多老年人仍被边缘化，他们的潜力未被发掘，这不仅是他们的损失，也是整个经济和社会的损失。
58. 此外，还有一个普遍人口趋势：农村地区劳动力正在老龄化。发达经济体往往通过更好地利用技术，应对随之而来的挑战，但在许多发展中经济体，这尚且不是一个选项。农村地区劳动力老龄化带来了很大风险，因为它减缓了农业生产，而农业生产仍然是许多发展中国家的增长核心。

气候变化

59. 去年，地球超过了气候变暖 1.5 摄氏度的上限。²⁶气候变化不是一个遥远的威胁，而是已成为一个现实，它正以惊人速度重塑我们的世界，将增长前景、社会发展和我们子孙后代的健康未来置于风险之中。劳工组织长期以来一直警告称，这场危机将对劳动世界产生深远影响，但国家和全球层面

²⁴ 劳工组织，《2024 年全球青年就业趋势：体面劳动，更光明的未来》，2024 年。

²⁵ 来自 STATISAT 公司的人力资源短缺调查。

²⁶ 世界气象组织，《气象组织确认 2024 年是有记录以来最热的一年，比工业化前水平高出约 1.55 摄氏度》，新闻稿，2025 年 1 月 10 日。气候变化 1.5 摄氏度的上限是指《巴黎协定》规定的国际商定目标，即把全球变暖保持在比工业化前水平高 1.5 摄氏度以下，以防止气候变化对环境、社会和经济造成最严重的影响。

的行动仍显不足。除非我们改弦易辙，否则当前的发展轨迹将会危及劳动生产率和生计，损害重要的基本权利，阻碍迈向更加平等和包容的社会，有损于未来的繁荣。

60. 据估计，除非采取适当行动，否则到 2030 年，气候变化可能会将 6,800 万至 1.35 亿人推入贫困境地。²⁷ 此外，气候引发的灾害造成流离失所，迫使人们进行国内和国际移民，导致更多工人进入没有社会保护或无法实现其基本权利的非正规经济；一些估计表明，到 2050 年，可能会有 12 亿气候难民。这种权利侵蚀再次过多地影响到最弱势群体和那些已经最少受到保护的人，加剧了他们的脆弱性。²⁸
61. 更多人还将经历工作条件恶化。例如，如前所述，气温上升和极端天气事件威胁到工人享有安全和卫生工作条件的权利。例如，热应力不仅会降低生产力，还会危及生命，尤其是对户外工人而言。劳工组织的估计显示，超过 24 亿工人(或全球劳动力的 70%)可能在某个时间点暴露在极端高温下。²⁹ 据预测，到 2030 年，仅热应力一项将造成的生产力损失就相当于 8,000 万份全职工作。农业和建筑业尤其受到重创。³⁰
62. 在各国内部，农村地区受到的影响尤其严重：气候变化将加剧对土地和水资源的争夺，推高价格和总体通胀，让小农场面临最高风险。干旱、洪水和不可预测的天气模式越来越频繁，将造成农作物歉收和减产，直接影响农民的收入和粮食安全。由于气候变化的影响，预计到 2050 年，农作物产量将分别下降 2.6%(作物歉收)和 2.9%(减产)。³¹ 如果我们记得本报告中关于老龄化对农村地区的影响以及农村地区与现代技术脱节的讨论，我们可以看到，就世界面临的重大变革驱动因素影响而言，这些地区承受着三重负担。
63. 与其他变革驱动因素一样，气候变化影响着每个人，但是转型的负担过多地落在某些地区和人群身上，而他们往往对气候失调的责任最小。在这一过程中既有赢家，也有输家，毫不例外可言。然而，对人类和地球来说，应对气候变化和环境退化能够成为一个双赢进程。例如，我们估计，到 2030 年，向低碳和循环经济转移可以创造 1 亿个就业机会，包括通过可再生能源、可持续农业和资源效率方面的进步。³² 应对气候和环境变化的行动将带来许多经济机会。例如，目前可再生能源领域的就业岗位(3500 万)多于化石燃料领域的就业岗位(3,200 万)。³³ 超过 6,000 万人参与了涉及基于自然的解决方案的活动，³⁴ 常常是为适应性和复原力提供支持，到 2030 年，这些解决方案可创造多

²⁷ 联合国，《气候危机影响人类安全的五种方式》，全球减灾和灾后恢复基金和世界银行，《管控气候变化对贫困的影响》，特稿(2015 年)。

²⁸ 劳工组织，《2024-2026 年世界社会保护报告：促进气候行动和公正转型的全民社会保护》，2024 年。

²⁹ 劳工组织，《工作中的高温：对安全与卫生的影响—科学、政策和实践的全球概览》，2024 年。

³⁰ 劳工组织，《在一个更暖的地球上工作：热应力对劳动生产率和体面劳动的影响》，2019 年。

³¹ Techno Serve，《气候变化威胁小农生计的五种方式》，2022 年 8 月。

³² 劳工组织，《创造更绿色未来的技能：全球视角》，2019 年。

³³ 国际能源机构，《2024 年世界能源就业》，2024 年。

³⁴ 基于自然的解决方案是利用生态系统和自然过程来应对包括气候变化在内的社会挑战，同时创造体面劳动机会和促进可持续发展的方法。

达 3,200 万个新增就业岗位。³⁵ 随着对能源转型关键矿物的需求日益增加，世界所有地区都正在出现新的就业机会。

64. 然而，许多人将失去工作并因此而失去生计，其中受影响最大的是穷人，他们既没有手段也没有能力来减轻所受到的影响。其他人面临的严峻前景是不得不搬迁到出现新就业机会的地方，如果还有这种可能的话。这就是为什么各国在应对气候变化时，必须最大限度地利用气候行动带来的社会和经济机遇，同时谨慎管控并尽量减少转型可能带来的任何挑战。
65. 虽然一些人认为严格的气候政策会阻碍增长，但现实情况是，不加控制的气候变化将造成更剧烈的经济和劳动力市场动荡。经验清楚地表明，深思熟虑的促进创新的政策能够催生新技术、新产品和新市场，为就业增长和体面劳动提供新的机遇。
66. 我们不应害怕有政策，而应害怕没有政策。基础设施的破坏、生产力的损失和医疗费用的增加只是一小部分经济后果。真正的繁荣不在于短期收益，而在于兼顾经济活动和生态平衡的可持续发展。气候变化不仅构成一个环境问题和经济问题，还威胁到人权和劳工权利。

贸易与全球化

67. 已有迹象表明这三类转型变革可以也确实会解构就业、权利与增长之间的微妙联系。这种联系一旦断裂，将会触发反噬效应，引起对此类转型进程的质疑。这正是贸易和全球化所经历的。
68. 当前多边关系紧张的深层症结源于全世界劳动人民心中郁积的不满情绪。尽管全球经济持续增长，但不平等现象加剧，社会保护弱化，现实令人不安：对许多人而言，全球化承诺的“水涨船高”已然落空。相反，工人为了免遭浪潮吞噬而挣扎求生，在他们看来，现有体系已将他们甩在后面。
69. 我们的自由贸易体系面临严峻挑战。以短期竞争取代长期合作为标志的失序的贸易政策可能会破坏供应链稳定，侵蚀劳动力市场根基，打击投资者信心。更甚者，对待全球化的对抗性方法往往漠视社会和环境优先议程，可能会瓦解经济上的相互依存性，加剧不平等现象，使广大工人和产业首当其冲。
70. 贸易伴随着分配格局的重大重构，常衍生赢家与输家，而如何实现贸易普惠性，就成为化解上述各项矛盾的核心命题。多年来，我们劳工组织的追踪研究揭示了如何让国际贸易成为增长、福利和创造体面就业的驱动力，包括让妇女从中受益。³⁶
71. 然而，要想实现这些积极成果，须确保受贸易冲击群体能够向其他同等的经济机会过渡，还须确保各国将体面劳动列为优先事项。否则，贸易的差异化影响可能会成为加剧收入分配失衡的诱因。此外，实证显示贸易带动就业创造的能力正在衰减。世界银行近期的研究指出，继 2007 年全球金融危机以来，贸易对就业、收入和生产力的带动效应减弱。³⁷

³⁵ 劳工组织-联合国环境规划署-国际自然保护联盟，《2024 年基于自然的解决方案中的体面劳动：通过投资于技能和基于自然的基础设施发掘就业岗位》，2024 年。

³⁶ Marva Corley-Coulibaly、Pelin Sekerler Richiardi 和 Franz Christian Ebert(编)，《全球化和体面劳动的融合：贸易是否带来了更好的工作？基于劳工组织体面劳动指标的调查结果》，第 1 卷(劳工组织，2023 年)。

³⁷ Maryla Maliszewska 和 Deborah Winkler，《通过贸易创造更多更好的就业岗位》(世界银行，2024 年)。

72. 基于此，劳工组织一直是呼吁让贸易——特别是体面岗位富集型贸易——造福人民的主要倡导者。《社会正义宣言》敦促进一步采取行动，确保工作中的基本原则和权利能够使各国、雇主和工人受益于全球化机遇。纳入社会条款和劳工条款的贸易协定数量激增，印证了各国越来越认识到贸易有必要建立在坚实的社会基础之上。
73. 让贸易惠及人民，更意味着有必要创造体面的工作机会，尤其是针对那些深受贸易扩张所累的群体。因此，包容性岗位富集型贸易要求在全球、区域和国家层级采取协调一致的经济、产业和就业等政策，确保贸易促进体面工作和体面收入。³⁸
74. 但在这方面，情况仍是好坏参半。尽管取得了一些进展，特别是在将贸易与尊重劳工权利的进程挂钩方面，但其他关键问题又遭到忽视。简言之，全球贸易治理机制忽视了那些因全球贸易的缺陷而承担后果的群体。这种忽视并非没有后果，人们不再犹豫，表达出他们的沮丧。现在，全球贸易正处在一个转折点，其原则越发遭受质疑。那么，应该建立什么样的规则框架来支撑可持续的普惠贸易？
75. 全球供应链被割裂和破坏，区域化和本地化加速发展，集中化和脆弱性风险引人担忧，技术和人工智能兴起。这些都只是全球化和贸易正经历的深度转型进程的个别表象。割裂可能导致重大经济损失，而从商品生产到服务供给结构的剧变则让形势更加复杂，尤其是对发展中国家而言。
76. 此外，更加倾向于保护主义和干预政策的发展趋势折射出公众日益增长的不满情绪，许多工人和企业感觉自己没有从全球化效应中受益。在世界许多地方，人们认识到传统制造业岗位变得稀缺，这也加剧了经济安全感的缺失。
77. 在这种充满挑战的全球背景下，贸易政策对国内产业、消费模式、就业和劳动力市场、工资和收入分配的差异化影响呈现高度不确定性。目前没有人能精确预测最近一轮关税上调会产生什么影响，但历史经验表明，贸易活动收缩通常会阻碍经济增长。虽然贸易驱动的经济增长未必能转化为创造体面就业岗位和传播工人权利的途径，但若剔除治理有序的贸易这一选项，则更可能导致各国进一步疏远，国家之间和国家内部的不平等问题加剧。需要明确的是：解决这一问题不是要去伤害从贸易中受益的国家，而是要认识到有必要实现惠及所有国家所有人的双赢局面。

缺少的是什么？理念、能力和行动

78. 总而言之，我们看到的结果充其量是喜忧参半。重大转型变革在创造体面工作机会的同时，也使许多人被甩在后面，无法获得有效的扶持。有些人可能会说，我们需要更好的想法和更具创新性的方法，我完全同意。然而，我还认为，我们目前的困境不能完全归咎于知识的匮乏。事实上，我们并不缺乏政策思路。关于促进更多更好地投资于人、投资于制度建设、投资于创造体面工作岗位的政策选项——也正是你们在《2019 年国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》（《百年宣言》）中所呼吁的，我在先前的报告中分享了自己的看法。
79. 我们真正缺乏的是将政策思路转化成为人民做出具体切实变革的政治意愿、行动和能力。我们需要理解我们作为国际社会在这方面的作用。我们需要建立和加强有所作为的全球伙伴关系，确保现有

³⁸ 如需关于劳工条款和贸易协定的详细且有趣的信息，见劳工组织，“[贸易协定中的劳工条款中心](#)”。该中心允许用户通过互动式世界地图、趋势图和文本表格查找和分析贸易协定中的劳工条款。

的全球、南南、区域和国家等多层次的伙伴关系能够共同承担这些责任。我们需要更好地了解哪些经济和社会力量限制了社会行为主体采取必要行动的能力。这是我现在想要探讨的一个问题。

► 第四章

行为主体和权力

80. 在劳工组织，我们从未认为关键转型变革的影响是预先确定的。相反，我们必须坚持自己的意愿和行动，坚信我们制度的适应能力。然而，我们还必须面对一个关键问题。各个社会如何振兴其社会和制度结构，以加强就业、权利与增长之间的重要联系？当务之急是，我们必须挑战自己，理解为什么民主的劳动制度正在凋敝——以及为什么离心力正在撕裂这个相互强化的动态三角关系。这就提出了一个问题，即行为主体、能动性和他们调用向心力的能力，以及在我看来，他们抗衡社会分化和权力集中的能力。

割裂的劳动世界中的社会伙伴

81. 我坚信，回顾历史会为我们带来真知灼见，可以塑造我们对当下和未来的理解。为了纪念成立一百周年，劳工组织踏上了回顾自身历史的旅程，透过百年间几乎持续不断的剧变，评估从中吸取的经验教训。《百年宣言》援引“过去一个世纪的经验”，重申政府、雇主和工人在过去百年间为推动经济和社会进步而采取持续协调行动的关键作用。这种认可让人回想起 75 年前签署的《费城宣言》，该宣言确认了就业、权利与经济增长的三位一体关系。
82. 社会伙伴在维护就业-权利-增长关系方面发挥着强有力的独特作用，这一理念已载入国际劳工标准。因此，公共和私营部门的雇主组织和工人组织应推进符合充分和生产性就业、经济增长和提高生活水平目标，且不妨碍社会伙伴及其组织合法要求的政策。³⁹ 我们也看到了如何将这些原则转化为有所作为的行动。最生动的事例之一是新冠疫情危机期间出现的情况，当时许多国家通过集体谈判和其他形式的社会对话缓解了新冠疫情对就业和收入的影响，从而降低了不平等现象加剧的风险，增强了企业和劳动力市场的复原力。⁴⁰
83. 鉴于此，我们最新的《2024 年社会对话报告：推动经济增长和社会进步的高层社会对话》强调政府、雇主和工人之间的三方合作在协调经济、社会和政治目标方面的持续价值，也就不足为奇了。2019 年至 2024 年间，签署了约 80 份三方社会契约，其中许多契约旨在促成劳动、税收和养老金改革方面的共识，近期的契约还旨在应对生活成本危机的影响。⁴¹ 对就业、权利与增长的影响取决于社会对话成果的充分所有权和各项协议的有效落实。
84. 然而，还有另一个颇具挑战性的现实情况。在当今劳动世界中，就业的日益多样化伴随着新的风险性和脆弱性，对一致呼声和对话的需求显然在增长，但却未得到满足。这就要求建立强大、独立、有代表性的雇主组织和工人组织。

³⁹ 《1964 年就业政策建议书》(第 122 号)，第 29(2)(f) 段。第 29 段用了一整节列举雇主、工人及其组织为促进实现和保持充分的、自由选择的生产性就业而应采取的可行措施。

⁴⁰ 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。

⁴¹ 劳工组织，《2024 年社会对话报告：推动经济增长和社会进步的高层社会对话》，2024 年。

85. 但现实似乎并非如此。让我们首先看看工人组织。有几个因素可能会改变会员身份对所有社会伙伴、尤其是对工人的吸引力。从制造型向服务型经济的转变减少了传统建会行业的就业岗位。服务行业的就业，包括非正规经济就业，往往更加分散，因此更难以将工人组织起来。供应链的全球化使生产跨境分工，将工人分散到存在竞争关系的司法管辖区，使跨境团结复杂化，并降低了工人组织的影响力。非全日制工、临时工和零工经济岗位往往缺乏使工会会员身份具有吸引力的工作保障和福利待遇。此外，年轻工人以及农村工人等特定类别工人可能不太了解加入工会的好处，也可能不认为工会与其工作状况相关。
86. 赋予工会权能经常被认为是重建就业、工人权利与经济增长之间相互交织的动态关系的必要条件。政府在营造有利环境方面发挥至关重要的作用，通过提供监管和制度支持并投资于社会对话，让工会可以有效代表工人，参与经济政策以及劳动或就业政策等公共政策制定过程的每个阶段。
87. 然而，全球劳工运动战略也需要加大变革步伐，才能产生重大影响。几十年前向工会提出的许多提升入会率的建议今天仍然适用。这些措施包括将更加多元化的劳动力——如非全日制工人、临时工人和平台经济工人——组织起来以及将工会工作拓展到服务和技术等新兴行业。此外，有必要确保不断变化的劳动力队伍在工会领导层中拥有更大的代表性，特别是解决薪酬平等社会性别问题。工会还必须积极围绕自动化和数字化制定政策，在面临技术颠覆时维护工人的权利。此外，通过将工会目标与更广泛的社会目标(如社会正义和经济平等)相结合来争取公众支持，对于展现工会在瞬息万变的世界仍具有现实意义至关重要。若不加快采取适应性行动，工会在这些领域推动有意义进步的潜力仍将会受到削弱。
88. 尽管与混合或单一雇主制度相比，多雇主集体谈判制度大幅提升了平均覆盖率，更有可能提供包容性和响应型的劳动保护形式，但选择该制度的国家仍然太少，在存在该制度的国家，该制度面临的压力也日益增加。
89. 加强雇主和企业会员组织入会工作的战略也围绕类似的主题展开，其中包括适应不断变化的劳动力形势(例如，关于将非传统雇佣关系纳入商业模式的指导)；提高会员价值并扩大参与度(例如，提供定制服务和资源，应对不同行业和业务规模所面临的特定挑战，或为会员搭建平台，方便他们沟通联络、分享最佳实践、协同应对共同挑战)；为会员提供有关市场趋势、劳动法规和经济发展的基于数据的可操作见解；强调雇主和企业会员组织和可持续企业在推动经济增长、创造就业岗位和促进社会进步方面的作用。
90. 雇主和企业会员组织的坚实基础至关重要，但仍有待进一步巩固。雇主有效参与社会对话和社会政策的话语权依赖于雇主和企业会员组织的实力、代表性和独立性。这些因素使它们能够反映多样化的雇主利益，参与三方对话，倡导支持可持续企业和体面劳动的政策。
91. 然而，面对经济转型、非正规性和新的商业模式，雇主和企业会员组织在维系和发展会员方面面临挑战。许多雇主和企业会员组织的应对之策是与商会合并或建立战略伙伴关系，更全面地解决工商业问题。另一些雇主和企业会员组织拓展了会员范围，将中小企业、新兴产业和非正规经济企业涵盖在内，增强了其相关性。
92. 雇主和企业会员组织必须被视为合法组织，应具备充足资源和适应能力，从而有效为就业、权利与增长做出贡献。它们的实力和独立性不仅仅是技术问题，而且对劳工组织的三方体系和包容性劳动力市场政策至关重要。

93. 我们不能忘记，中小微企业对就业、权利与增长之间的联系至关重要，但它们也需要更大的话语权和影响力来对抗日益集中的市场权力。中小微企业约占全球企业总数的 90%，为全球提供了 50% 以上的就业岗位，是发展中国家就业的主要来源。在一些经济体中，中小微企业对国内生产总值的贡献率高达 70%。除了其经济影响力之外，中小微企业还在为弱势群体创造机会、创造本地就业岗位以支持农村经济、为女企业家提供重要平台以及培养危机期间的复原力方面发挥着关键作用。然而，中小微企业往往不能在最佳的营商环境中运营，这加剧了其持续面临的挑战，包括融资渠道受限、生产力低下、监管障碍和激烈的市场竞争。⁴²
94. 行业性协议历来被视为工资、福利、技能要求和工作条件标准化的一种手段。中小企业可能会特别受益于行业性协议，因为行业性协议降低了遵守不同法规的复杂性和成本，减轻了开展协商所需要的行政负担，并创造了更可预测、更加稳定的监管环境。此外，行业性协议有助于在中小企业和大公司之间营造公平的竞争环境。通过行业性社会对话实现的规模经济鼓励一些国家探索行业内共同监管，对企业一级的谈判和全域监管等传统做法形成补充。
95. 促进代表性参与以满足劳动力市场各领域不同类别工人和雇主、经济和社会行为主体的需求和愿望，毋庸置疑仍然是重建工作、权利与增长之间联系的最大挑战，这种联系可以支撑社会契约，赋予政治治理体系合法性。应对这些挑战需要工会以及雇主和企业会员组织调整其战略，与更广大的雇主和工人接触，探索新途径，在不断变化的经济形势下展示其价值。

市场集中与市场权力的挑战

96. 这种经济和社会割裂的另一面是集中导致的权力失衡。⁴³ 经济权力集中在某些行业可能会破坏公平竞争、市场准入、创新和包容性增长，这些因素原本可以造福就业者、自雇职业者以及中小微企业。当市场标准、准入、定价权和分销渠道都由占主导地位的企业操控时，参与市场竞争的中小企业和新兴企业往往面临真实存在的壁垒。
97. 在数字革命时代，增长似乎又一次不能托举起所有船只。以中小企业为例，由于大型科技公司占主导地位，它们面临着重大挑战。⁴⁴ 一项研究发现，在欧盟的科技产业，1% 的头部企业占据了 50% 以上的营收总额，这就挤压了小型科技企业的发展空间。在银行业高度集中的市场，中小企业面临更严苛的贷款条件。再举另一个例子，对 19 个亚洲发展中国家的 25,000 多家企业开展的一项研究表明，银行市场集中度与中小企业面临的抵押物困境之间存在着显著正相关性。⁴⁵
98. 市场权力的集中导致劳动和产品市场权力失衡，加剧了不平等现象，打压了工人的工资水平和就业机会，并对小企业造成了负面影响。在劳动力市场上，少数劳动力“买方”因在特定地域或行业中占据主导地位而形成垄断，进而获得市场权力，可以将工资设定得低于竞争性市场上的主流工

⁴² 在这种情况下，合作社作为另一种商业模式，尽管数量很少，却也发挥着至关重要的作用，因为它们有能力促进包容性增长和加强社区复原力，成为应对全球挑战的重要解决方案。

⁴³ Colin Crouch, 《后民主时代》(《政治》，2004 年)；Colin Crouch, 《危机之后的后民主时代》(《政治》，2020 年)。

⁴⁴ Annalisa Ferrando 等人，“货币政策、市场力量与中小企业”，《美国经济学会年会论文集》，113(2023 年)：第 105-109 页。

⁴⁵ Ei Ei Thein、Atsushi Niigata 和 Kazuo Inaba，“银行市场集中化与中小企业的抵押物问题：亚洲发展中国家企业实证研究”，《经济结构研究》，第 13 期，第 18 篇文章(2024 年)。

资。⁴⁶ 除了对工资产生抑制效应之外，这种市场权力还会导致就业规模缩减，限制工人为获得更好机会而进行流动。

99. 过去数十年的实证经验证明，这一现象对劳动力市场的影响超出了我们此前的理解。劳工组织的研究表明，更高的劳动力市场集中度与更大程度的工资不平等相关，同时对自动化带来的生产力红利向工资增长传导产生负面影响。⁴⁷ 还有证据表明，在四个欧盟国家，劳动力市场集中度的提高会导致工资小幅降低，降幅从 2.1% 到 3.5% 不等。
100. 全球供应链集中是对劳动力市场和工人选择产生重大影响的另一个现象。全球供应链集中是指少数大企业(通常是跨国公司)或特定地域中心在控制全球生产、分销和贸易关键环节方面占主导地位。这导致少数企业支配整个供应链规则，或者生产集中在少数几个国家，却没有任何令人信服的理由。这限制了工人的谈判能力，从而降低了工人的影响力，因为就业机会集中在少数占主导地位的企业或地域中心。如果生产在地域上集中，工人还可能面临流动障碍，这又进一步限制了他们在其他地方寻求更好机会的能力。
101. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)近期的报告⁴⁸ 展示了这种供应链集中效应，特别是在产业政策所针对的行业(如先进技术和可再生能源)和农产品交易领域。这些趋势表明，全球商品供应越来越多地由少数主要出口国主导，有可能使小型经济体被边缘化，激化全球贸易摩擦。
102. 在农业等特定行业，以及对于弱势群体来说，公司权力集中往往带来尤其严重的负面影响。产业集中度提高，尤其是与金融化相结合时，与企业投资下降、创新衰减和生产力增长减缓密切相关。研究发现，集中度提高会对工资产生下行影响，而在集中度较高和工会入会率较低时，这种趋势会加速发展。随着工人工资下降，劳动收入占比随之下降，这是经济不平等加剧的主要原因。⁴⁹ 即使企业利润增长，这种增长的收益也不会自动分享给工人，而整个经济可能会出现企业活力下降的情况：进入市场的小企业变少，现存小企业与占主导地位的企业艰难竞争。这种公司权力集中正在削弱经济活力和共同繁荣。
103. 我们决不能放任这些趋势发展而无动于衷。对公司权力集中和金融化的担忧可以通过劳工组织的政策建议加以解决，其中包括与负责任的企业行为和社会保障框架有关的政策建议。
104. 毫无疑问，权力动态和行为主体的变化导致了各种不平等，而此类不平等又通过威胁经济增长、权利与就业创造来反噬我们。收入高度不平等会产生许多影响，其中之一是导致人力资本投资不足，因为不平等社会中的弱势群体缺乏教育和培训机会，从而限制了他们对经济的潜在贡献。这种投资不足阻碍了生产力和创新力，而这二者是经济增长的重要驱动力。此外，不平等会导致总需求减少，因为与更公平的收入分配相比，财富集中在富裕阶层会导致消费率降低。这种需求不足会扼杀企业扩张和就业创造，进入经济停滞和持续不平等的恶性循环。因此，国际清算银行从近期研究中得出

⁴⁶ Alan Manning, 《垄断进行时：劳动力市场的不完全竞争》(普林斯顿大学出版社, 2003 年)。

⁴⁷ 劳工组织, 《世界就业和社会展望：2025 年趋势》。

⁴⁸ 贸发会议, 《2020 年世界投资报告：疫情后的国际生产》，2020 年；以及贸发会议, 《贸易和发展报告：在不满的时代重新思考发展》，2024 年。

⁴⁹ 如可参见 David Autor 等人, “劳动份额的下降和超级公司的崛起”，《经济学季刊》，第 135(2)期，2020 年 5 月，第 645-709 页。

结论，不平等程度越高，衰退往往因此而越严重、越痛苦——他们称之为“不平等滞后效应”，这一结论似乎并不出乎预料。⁵⁰

- 105.** 我们已经看到经济权力在发生变化，这对政治权力有什么影响呢？反过来说，政治权力的变化对经济权力有什么影响呢？这是我想要阐述的最后一个问题。

⁵⁰ Luiz Awazu Pereira da Silva 等人，《不平等滞后效应与宏观经济稳定政策的有效性》（国际清算银行，2022 年）。

► 第五章

民主：增长-就业-权利关系的重要黏合剂

106. 这将我引向民主价值观问题。首先，我们有必要提醒自己，要探讨民主价值观，就要特别注意维系这些价值观的行为主体和制度。

为什么民主价值观对劳动世界来说很重要

107. 有一种观点一直在以不同的表达方式反复出现，即民主是经济增长的制约因素。然而，这种观点总是受到实证和分析的驳斥。诺贝尔奖得主阿马蒂亚·森(Amartya Sen)在 1999 年国际劳工大会上根据自己的研究结果发表了深刻见解，他说：“饥荒史上一个值得注意的事实是，饥荒没有发生在民主国家……这是因为，事实上，如果政府想要防止饥荒，饥荒是非常容易防止的，而一个有选举和自由媒体的多党民主国家的政府有强烈的政治动机来防止饥荒。”简而言之，民主国家倾听人民的呼声，因此可以防止饥荒出现。20 年后，另一位诺贝尔奖得主达龙·阿西莫格鲁(Daron Acemoglu)和同事得出结论，“从长远来看，民主化使人均国内生产总值增加了约 20%”。⁵¹ 这一事实不以经济发展水平而转移。
108. 背后的原因众多且深远。要弘扬民主价值观，就要支持能够改变经济激励措施、为更多人带来更多繁荣的机制。这样的机制会更多投资于医疗保健等公共产品和公共服务，并鼓励开展创新创业和提升生产力水平——所有这些因素都有利于经济增长。民主价值观需要建立在包容性制度之上，这样的制度会增加体面工作机会，增强落后者权能。在民主国家，这一点是通过代表性组织和公民空间实现的。此外，民主制度促进社会性别平等和社会流动性，确保更大比例的人口能够参与经济，进一步增强发展潜力。
109. 在众多参与方式中，民主国家还通过与雇主组织和工人组织的社会对话促进社会和谐。社会伙伴在民主化进程中发挥了重要作用，因为它们有能力让政府承担责任。当处于民主治理之下，并且自身强大、独立、具有代表性时，社会伙伴也有能力防止两极分化，通过以事实为依据的理性辩论促进均衡，并通过机构合作推行长期战略。这就是为什么历史上如此多的社会伙伴为民主而战。在波兰、南非、巴西和大韩民国等许多国家，工会积极参与创建民主国家及民主制度。此外，企业往往支持民主国家，因为民主制度为经济带来稳定、透明、法治和公民空间，并提供教育、卫生和基础设施等重要公共产品——这是私人投资的重要前提。
110. 民主价值观将就业、权利与增长黏合在一起，引导社会走上包容性发展的可持续轨道。从这个角度来看，《哥本哈根社会发展问题宣言》(1995 年)认为民主对社会进步至关重要也就不足为奇了——这一主张后来在《百年宣言》(2019 年)中得到了呼应。它着重指出，民主制度和进程对于确保在决策过程中听取和考虑所有人，特别是边缘化和弱势群体的声音至关重要。它还强调了社会正义作为民主基石的重要性，确保所有个人都有平等机会从社会和经济进步中受益。

⁵¹ Daron Acemoglu 等人，“民主的确会带来增长”，《政治经济学期刊》，第 127(1)期(2019 年)，第 47-100 页。

对民主价值观的新承诺

111. 然而，没有什么是必然的。我们不能将民主价值观视为理所当然。我们需要重新致力于平衡政治、经济和社会目标，同时在这一过程中满足人民所需。
112. 正如我的一位前任米歇尔·汉森在 1992 年世界民主运动的关键时期所说的：“这不仅仅是将选票放入投票箱的问题。只有全体人民参与并保持对公共事务的兴趣，它才能生存。没有这种参与，民主就无力满足人民的愿望；它充其量只是一个空壳。”⁵²
113. 民主价值观和民主制度不是凭空出现的，而是随着时间的推移而逐步形成的，往往是积极的劳动力市场以及新兴中产阶级收入和财富增加的结果，并且这些新兴的中产阶级随后能够让权力承担相应责任。但近年来，公民自由受到侵蚀，对机构的信任降低，法治受到削弱，以致于出于安全的考虑有可能超越多边合作和尊重人权，这些因素都导致了民主的衰落。⁵³
114. 对民主价值观和民主制度的侵蚀，伴随着对自由和独立的雇主组织和工人组织——这是我想要特别强调的一点——的组织力量和政治力量的侵蚀。除了入会率和谈判能力下降之外，我们自己的数据表明，侵犯这些组织的基本公民自由的行径激增，导致了这种以削弱劳动力市场治理和社会对话为趋势的转变。
115. 在一些地区，正如本文前一章中所述，这种衰落表现为工人和中小微企业的经济实力大幅下降，工资增长停滞，福利和就业保障减少，财富和市场权力集中，尽管经济往往仍在增长。对工人权利的侵蚀对少数群体和妇女造成更为严重的影响，使系统性不平等问题长期存在。
116. 尽管民主并无单一范式，民主国家的外在形态亦千差万别，但维系就业、权利与增长之间关系的核心民主价值观始终如一。唯有坚持“民治、民享”，方能维系这一相互强化的动态三角关系。
117. “民治”理念根植于《世界人权宣言》、《国际劳工组织章程》和国际劳工标准所载的基本人权与自由，包括人人平等、言论自由、结社自由、集会自由、宗教自由、保护个人与群体免遭暴政。人权对于所有人民和整个社会至关重要，也是独立工人组织与雇主组织发挥作用的基础。结社自由与集体谈判权不仅维系着社会伙伴组织的运转，更是民主自身存续的根本支柱。社会对话赋予工人和雇主参与经济社会政策制定的话语权，成为议会立法和政府决策的补充。通过推动平等参与、协商对话与共识凝聚，社会对话能有效提升公众对制度的信任，消弭冲突并维护稳定。正是通过这种方式，社会对话强化了民主治理，有助于抵御民粹思潮、修复民主赤字、遏制腐败。⁵⁴ 政府行动和决策必须保持透明，公职人员必须对其行为负责。公民需在知情的基础上，通过投票、公民活动与公共议事等渠道积极且自由地参与民主进程。唯有这样，我们的社会方能凝聚力量，应对当前日益加剧的经济与政治权力失衡问题。在此背景下，社会是我们践行“民治”原则、也因此是民主国家本身的独特工具。
118. “民享”理念要求民主制度以回应人民实际需求为框架，为人民日常生活提供实质性支持。这有赖于信任。然而全球范围内，民众对民主制度的信任持续走低。究其根源，并非人们否定基本人权与

⁵² 劳工组织，《民主化和国际劳工组织》，总干事报告(第一部分)，国际劳工大会第 79 届会议，1992 年。

⁵³ 经济学人智库(EIU)民主指数。

⁵⁴ 劳工组织，《2024 年社会对话报告》。

自由——事实上，这些民主价值观仍获广泛认同，信任缺失的根源在于制度屡屡未能兑现广大工人与企业的合法诉求。此种失灵体现于多重维度：体面就业与公平收入的匮乏；企业稳定竞争环境的稀缺；政治僵局的常态化；长效经济改革举措的缺位；以及人们对竞争环境有失公平的感知。

119. 尤其在多重转型交织的变革期，当部分群体获益而另一些人艰难挣扎时，我们的工作场所、经济体和社会必须彰显对落后者的托举。这种托举应以尊严与尊重为基础，要知道转型变革本就意味着部分群体会承担更高代价。从某种意义上说，社会对这部分群体有所亏欠，民主必须寻求途径予以补偿。

致力于民主价值观是一个持续学习的过程

120. 为确保民主制度具备复原力与反应力，需保持警觉，不断调适。应充分释放开放竞争市场的潜力以驱动创新、增长与就业创造，同时必须为落后者提供保护。
121. 市场运行规则绝不可与“丛林法则”相仿，让制衡权集中在少数人手中。如果没有健全的保障措施——如公平竞争和反垄断法规、公平税制以及促进机会均等和财富公平分配的政策——民主价值观和民主制度恐被一小撮经济精英所推翻。当前愈演愈烈的不平等现象与企业利益集团的超常影响力，有可能破坏作为民主治理基石的公平性与代议制原则。为此，社会必须发挥制衡作用：一方面，要激发经济活力；另一方面，要确保增长红利普惠共享，杜绝任何单一实体主宰政治或经济格局。
122. 此刻正是重申劳工组织根基性原则的契机——这些原则载于我们的《章程》与《费城宣言》。没有结社自由及由此衍生的自由独立雇主组织与工会组织，参与式民主的根基将不复存在。我们劳工组织的百年实践证明：作为工作中民主具象化的社会对话、集体谈判与结社自由，是在引领复苏、驾驭技术、应对气候变化等领域塑造我们未来的关键路径，更是实现就业-权利-增长三位一体良性循环的核心所在。百年历程同样昭示：劳工权利不仅建立在民主权利的基础上，更能反哺民主使其发扬光大。正因如此，劳工组织的规范性议程具有空前现实意义，因为它不仅守护人权，还在捍卫民主。
123. 民主本质上是“持续学习的过程”，其生命力源于调适、参与及应对社会挑战的进化能力。与僵化体制不同，民主国家奠基于自我修正机制——公民诉求、制度反馈与选举驱动持续优化。例如，将选举权逐步扩展至妇女、少数族裔与边缘群体，彰显民主国家通过学习和成长提升包容性的轨迹。此外，民主体系必须不断平衡利益之争(如经济增长与生态可持续性之争)，这需要反复的政策试验与公众参与。此种动态性虽保证民主国家具有复原力，但也要求公民保持警惕、接受教育、积极参与治理，以应对技术颠覆、不平等问题、气候变化等新兴挑战。由此可见，民主绝非静态终点，而是通向更高公平性、代表性与集体福祉的持续征程。民主作为一个持续学习的过程，高度依赖基本宪法权利的保护与行使。这些权利(如言论自由、集会自由、新闻自由)构成民主制度适应性与成长性的根基，使公民得以表达异议、挑战不公、问责权力，形成一个推动社会进步的反馈闭环。
124. 我们完全有理由保持乐观。值得关注的是，许多国家的宪法通过将经济增长、扩张或发展界定为实现财富公平分配、资源合理配置和提高生活水平的手段，凸显了就业-权利-经济增长之间的关系。全球逾 130 个国家和地区在宪法中明文规定劳动权，并依照《世界人权宣言》将其诠释为获得体面

劳动的权利。⁵⁵即便是保障市场竞争的权利——即通过法律保护个体与企业免遭垄断、价格操纵等反竞争行为侵害——也已成为各国宪法的常见条款。这种宪法承诺反映了劳工组织的一贯主张：可持续增长不仅要追求增加产出，还要确保繁荣共享、权利保护、无人掉队。

⁵⁵ 劳工组织，《2022 年社会对话报告》。

▶ 第六章

前路何从？

125. 历史表明，民主、社会契约与经济增长-就业-权利之间相互强化的三角关系深深交织在一起。二十世纪民主国家的兴盛，源于其将政治公平性(赋予人民治理话语权)与经济包容性(共享发展成果)结合起来。这种共生关系催生了社会信任、繁荣与稳定，民主国家通过投资教育、医疗、基础设施等公共产品带动经济增长，巩固民众支持。这为体面劳动奠定关键根基。反过来，体面劳动成为民主的根基，由此揭示体面劳动与民主之间的多维度关系，也彰显了劳工组织推动实现人人享有体面劳动的使命担当，实质上是在维护民主价值观与民主制度，包括在劳动世界中的民主价值观与民主制度。
126. 然而，过去数十年间，这种平衡已然瓦解：体面工作岗位供给不足，不平等现象激增，劳动收入增长停滞，生活成本飙升，债务负担扼杀了新兴经济体，制度公信力急剧流失。这使得就业-增长-权利的三角关系异化为三难困境。鉴于此，我重申去年发出的呼吁：若要维系民主的合法性，我们必须缔结新的社会契约。新社会契约应致力于强化各级民主治理制度、消除不平等现象、将民众诉求置于政治决策核心、与社会伙伴开展合作、拓展公民空间、弥合文化裂痕。
127. 弘扬民主价值观、巩固民主制度的社会可以为公民带来切实的好处，实现更快的增长与更大的稳定。正因如此，我们能够且必须将就业-权利-增长的三难困境转化为二十一世纪充满活力、相辅相成的三角关系。
128. 当今世界再次站在十字路口。人民有权利感到愤怒。我们能否将这种愤怒引向真正需要变革的领域：通过让民主价值观和民主制度保障人人享有体面劳动，重振民主价值观与民主制度的活力？
129. 我们能否唤醒民主价值观、民主制度与民主践行者生生不息、延绵发展的精神，以应对实现社会正义、构建普遍持久和平的复杂挑战？
130. 追求社会正义仍是我们每个个体、每个国家乃至全球层面共同的责任。在全球层面，伙伴关系需要建立在民主价值观的基础上。需要开展合作——无论是双边合作、南南合作、联合国合作还是多边合作，来支持这一目标。我们发起的“全球社会正义联盟”倡议，是依托劳工组织在政治承诺、投资和切实行动方面的百年经验搭建的促成此类合作的重要平台。我们有理念、有框架，知道什么可行，而当务之急是将承诺付诸行动。
131. 最近我回想起一句话：“民主叙事不仅是某位伟大思想家撰写的伟大著作，更是普罗大众以务实精神探索集体自治的实践史。”⁵⁶正是这种对蕴含在普通民众身上的民主价值观朴素、深刻的认知，历经百年淬炼和实践，塑造了劳工组织的根本，更指引着其工作方向。
132. 这一次，也别无二致。

⁵⁶ David Stasavage, 《民主的兴衰：从古至今的全球史》(普林斯顿大学出版社, 2020 年), 第 xii 页。