



国际  
劳工  
组织

► ILC.114/报告一(B)

# ► 抉择时刻： 利用人工智能促进体面劳动

国际劳工大会  
第114届会议, 2026年



## 报告一(B)

# ► 抉择时刻：利用人工智能促进体面劳动

## 总干事报告

### 第一项议程

© 国际劳工组织 2026 年  
第一次出版于 2026 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：《抉择时刻：利用人工智能促进体面劳动——总干事报告》，日内瓦：国际劳工局，2026 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](mailto: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](http://www.ilo.org/publns)。

---

ISBN 978-92-2-042573-2 (print)  
ISBN 978-92-2-042574-9 (web PDF)  
ISSN 0255-3449

**另有以下语言版本：**

阿拉伯文：ISBN 978-92-2-042571-8 (print)，ISBN 978-92-2-042572-5 (web PDF)；  
英文：ISBN 978-92-2-042561-9 (print)，ISBN 978-92-2-042562-6 (web PDF)；  
法文：ISBN 978-92-2-042563-3 (print)，ISBN 978-92-2-042564-0 (web PDF)；  
德文：ISBN 978-92-2-042567-1 (print)，ISBN 978-92-2-042568-8 (web PDF)；  
俄文：ISBN 978-92-2-042569-5 (print)，ISBN 978-92-2-042570-1 (web PDF)；  
西班牙文：ISBN 978-92-2-042565-7 (print)，ISBN 978-92-2-042566-4 (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](http://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

人工智能(AI)正在改变我们经济和社会的方方面面。我看到，人工智能正在劳动世界迅速推广应用，重塑工作组织方式、价值创造方式和决策方式。对于国际劳工组织及其三方成员而言，这是一个振奋与不安交织的时刻。

一方面，人工智能能够提高生产力，既为工人也为企业创造新机遇。通过加强劳动力市场治理和社会保护体系建设等，它还能够改善公共服务和劳动行政管理。另一方面，人工智能引发了对权利、平等和社会包容——以及更广泛的社会正义——的深刻关切。有些观点则更进一步，甚至预测未来将出现大规模的就业岗位稀缺，工作将成为例外而非常态。

我并不否定这些关切。它们反映了人们对技术变革速度和规模的真切担忧。但我也认为，它们可能会掩盖我们从经验中获得的认知。历史表明，技术变革往往伴随着市场扩张，并创造出前所未有的新就业岗位。

显而易见，人工智能暴露程度存在很大差异，取决于不同的任务、职业和行业，也取决于不同的技能、性别、年龄和国情。这些差异反映了根深蒂固的数字鸿沟。一些经济体在人工智能投资和部署应用方面处于领先地位；而许多中低收入国家则更为间接地感受到人工智能的影响，对它们而言，这些影响来自更广泛的数字化进程，而不是大规模人工智能开发。

因此，我深信，技术变革不是一种不可抗拒的力量，其带来的结果是多种多样的。面对颠覆性变革，我们并非无能为力。政策选择、制度和治理至关重要。人类智能同样至关重要。

在通过《2019 年国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》时，我们承诺采取以人为本的方针塑造劳动世界的未来。在人工智能背景下，我认为其含义非常具体：不要想当然地认为技术进步将自动推进体面劳动和社会正义，而要根据劳工组织的权责管控风险、把握机遇，积极主动地引领技术进步的未來方向。

正如《费城宣言》所提醒我们的，工作不仅仅是收入的来源，还是尊严、自主权和人类发展的基础。因此，人工智能如何重构工作意义，对于构建以人为本的劳动世界未来至关重要。

在我看来，这次关于如何利用人工智能促进体面劳动的议题探讨正当其时。在当前背景下，不仅劳动世界的未来面临不确定性，而且多边主义举步维艰，民主出现倒退。正如我在以前向国际劳工大会提交的报告中所强调的，工作和民主是一种共生关系。正因如此，必须以实证为基础，冷静地探讨分析人工智能的影响以及我们面临的政策选择。我相信，劳工组织将凭借其三方结构和规范方面权责赋予的独特优势，为这方面的探讨分析作出贡献。汇聚政府、雇主和工人三方之力，我们能够助力塑造以人为本的人工智能方针——该方针将把人、权利和尊严置于这一技术进步新篇章的核心。

总干事

吉尔伯特·洪博

在撰写本报告期间，总干事使用了开放人工智能研究中心(Open AI)的聊天生成预训练转换器(ChatGPT)企业工具来提高本报告部分文本的可读性和语言质量。在使用这一工具后，总干事认真审阅和编辑了所有内容，对本文件内容承担全部责任。没有未经确认和许可而使用任何受知识产权保护的资料，包括第三方资料。

▶ 目 录

---

|                                         | 页 次 |
|-----------------------------------------|-----|
| 前 言 .....                               | 3   |
| 第一章 抉择时刻：利用人工智能促进体面劳动 .....             | 7   |
| 第二章 人工智能重塑劳动力市场：对就业数量和就业质量可能产生的影响 ..... | 11  |
| 第三章 不平等加剧的风险 .....                      | 17  |
| 第四章 支持以人为本的转型，应对人工智能和数字化.....           | 21  |
| 第五章 强化体制机制：人工智能时代的治理与社会对话 .....         | 27  |
| 第六章 筑造前行之路.....                         | 33  |

## ► 第一章

### 抉择时刻：利用人工智能促进体面劳动

1. 我今年报告的主题是，“抉择时刻：利用人工智能促进体面劳动”。在思考这一主题时，我的切入点是一个朴素的观点：过去的经验教训在今天依然具有高度现实意义。几个世纪以来，技术变革切实重塑了工作与劳动力市场。从机械化、电气化到数字化，每一波重大创新浪潮都改变了工作组织方式、价值创造方式以及风险与收益分配方式。这些变革从来不是自动发生的，对社会的影响也从来不是中性的。我认为，人工智能正在沿着这一长期变革路径前行。与以往的每次技术转型一样，人工智能将带来就业岗位流失，也将创造新的就业岗位，并改变工作方式。新的职业将会涌现，现有就业岗位的任务也将重组，包括通过新型人机交互方式。与此同时，工作性质的变化也可能影响某些职业的价值评估，对社会地位和劳动力市场格局产生影响。
2. 人工智能涵盖广泛的计算系统和技术，使机器能够执行通常需要人类智能来完成的任务，例如模式识别、预测和内容生成。一些应用业已融入日常生活，包括自动更正和垃圾邮件过滤。另一些应用则是在多款生成式人工智能工具发布后，才新近崭露头角。劳动世界现在已成为人工智能部署应用的核心领域，其应用范围涵盖生产流程、服务供给及劳动力市场治理，包括通过越来越多地支持并塑造工作场所决策的算法管理系统。
3. 尽管人工智能影响的总体程度、时间节点及分布情况尚不明确，但当前的投资规模、部署应用范围及政策关注度均意味着这是一场可能产生深远影响的变革。这些影响的范围远不止于工作场所。它们影响到更广泛层面的社会正义，包括社会凝聚力、制度信任和民主进程。它们还引发了新的问题，涉及到不断扩展的数字和人工智能基础设施带来的环境足迹。
4. 正如我在以往报告中所强调的，技术变革的结果在很大程度上取决于政策选择和制度安排。这种变革是会带来共同繁荣，还是会加剧不平等，这取决于如何治理创新。人工智能能够补充人类劳动，支持技能开发，提高生产力。但它也会加大工作强度，取代某些任务，将风险转嫁给最脆弱的群体。我认为，要确保劳工组织三方成员乃至整个社会获得平衡的结果，必须投资于人的能力，建立旨在确保充分保护所有工人的强大劳动制度，制定促进持久、包容和可持续的经济增长、生产性就业及体面劳动的政策。这一观点完全符合《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》），该《宣言》为塑造技术变革提供了一个以人为本的框架。
5. 在此背景下，我希望在本导论章节中提出四个指导性问题，这些问题将在后续章节中进一步展开讨论：人工智能成为社会经济领域变革力量的标志是什么？关于人工智能对劳动世界的影响，哪些是已知的，哪些仍不确定？人工智能可能会如何重塑人类的主体性与智能以及劳动治理体系？最后，在我看来，有效人工智能治理的关键前提是什么？
6. 历史不仅提供了一般性的经验教训，还提供了关于技术变革如何重塑劳动世界的具体实证。工业革命深刻改变了生产方式和生活水平，但工业革命的早期阶段却伴随着就业岗位流失、工作时间延长、劳动强度加大以及工资停滞。同样，信息技术的推广应用提高了效率和连通性，但也助长了劳动力

市场的两极分化，催生了新的外包形态，它们往往伴随着劳动保护的削弱。在这两种情况下，生产率收益最初都是不均衡的，只有在劳动制度、社会保护体系、工会行动和集体谈判的支持下，才能随着时间的推移而转化为更广泛的社会进步。人工智能也不例外。决定结果的不是技术本身，而是政策和制度。

7. 人工智能与以往技术变革浪潮之间的不同之处，在于其发展速度越来越快、影响范围越来越广。它迅速推广到各行各业，不仅影响到常规性任务，还日益影响到那些传统上与人类判断力相关的认知、沟通和决策活动。这种涵盖常规性和非常规性任务的扩展影响力显示出人工智能显著有别于以往自动化浪潮，后者主要集中于手工劳动和重复性劳动。因此，更大范围的职业——包括那些涉及更高技能和创造性职能的职业——可能会受到影响。在正经历快速工业和技术变革的国家，特别是大型新兴经济体，人工智能与机器人技术的联合部署应用可能会进一步加速自动化，影响就业模式、生产力以及结构转型。<sup>1</sup>
8. 我认为，我们必须以谦逊的态度对待这些发展态势。我们仍然未能充分了解人工智能的全部影响。尽管相关研究突飞猛进，但关于生产力提高、就业效应、分配结果及工作条件的实证仍然不完整，且在不断演变。许多方面仍存在不确定性，需要进行认真分析并开展持续政策学习。
9. 目前，已观察到的人工智能的影响大多集中在数字基础设施先进、技术应用水平较高的经济体和企业中。这表明，无论是在国家内部还是国家之间依然存在数字鸿沟。全球很大一部分人口可能受限于数字基础设施和接入方面的差距，难以从人工智能中获益。<sup>2</sup>在思考这一状况时，我观察到了一些尚未得到充分解决的重要问题，特别是对于许多中低收入国家而言。对尚未完全实现工业化的经济体而言，人工智能将如何影响结构性转型前景？在推动从非正规经济向正规经济转型的过程中，它能发挥什么作用？
10. 人工智能部署应用的不均衡性还会进一步提升市场集中度和生产力集中度，这在某些数字经济领域已显而易见。拥有更多数据和资本以及更强技术能力的企业在规模化应用方面更具优势。这可能会扩大生产率差距，扭曲竞争，使中小微型企业处于特别不利的地位。与此同时，人工智能驱动的变革可能会对某些群体产生不成比例的影响，其中包括妇女和年轻人，特别是在常规性任务所占比例较高的职业中。
11. 除了市场集中之外，人工智能还引发了更广泛的社会关切。人工智能助长了信息权力集中，包括应用人工智能来塑造政治信息和影响选举进程，引发了对民主问责制的质疑。在公民社会空间不断缩小、对结社自由和集体谈判权的尊重日益削弱的背景下，这一点尤为重要。正如我在以往报告中所强调的，民主不仅仅是一种政治价值，它还是实现高效、正当和可持续的经济增长与创新的必要条件。
12. 人工智能也引发了劳动世界中的治理和伦理问题。例如，算法管理系统能够重塑雇佣关系中的关键要素，包括监督、自主权和绩效评估。实时收集和处理工作场所数据引发了关于隐私、透明度和问

<sup>1</sup> 见蔡昉，《中国就业新趋势：人工智能如何重塑劳动力市场》（中信出版社，2026年）（仅有中文版）。

<sup>2</sup> 例如，见 Paweł Gmyrek、Hernan Winkler 和 Santiago Garganta，“缓冲还是瓶颈？拉丁美洲就业暴露于生成式人工智能的情况与数字鸿沟”，国际劳工组织工作论文第 121 号（国际劳工组织与世界银行，2024 年）。

责制的担忧。这些发展态势还可能对雇主组织和工人组织的作用构成挑战，因为人工智能驱动的决定会影响薪酬、工作时间、职业安全卫生以及获得社会保护等问题——而这些领域通常是由人类(即管理者和工人)通过社会对话谈判解决的。

13. 在我看来，另一个值得认真关注的维度是人工智能对人类智能本身的影响。<sup>3</sup> 人工智能系统的设计和使用方式可能会影响工人和管理者思考、学习、判断和决策的方式。过度或盲目依赖自动化系统可能会侵蚀人类的关键能力，包括推理能力、创造力和同理心。如果围绕机器指令而非人类主体性来组织工作，可能会出现意想不到的后果，包括压力增加和待遇不公平。因此，我坚信，以人为本的人工智能方针不仅必须保护就业和权利，还必须保护人类能力的开发与运用——这是《百年宣言》的核心要素。我们的根本原则，即劳动力不是商品以及所有人都有权在享有自由和尊严的条件下追求物质福祉和精神发展，一如既往地具有现实意义。
14. 当前对人工智能的热衷不应让我们忽视对其他新风险保持警惕的必要性。我特别关注的是，有必要思考人工智能系统在复杂价值链中是如何得以开发的，包括通过数据标注等往往不为人知的劳动。最新实证表明这方面存在严重的体面劳动缺口。<sup>4</sup>
15. 与此同时，我认为在开发和适当使用人工智能方面存在重要机遇。如果能够负责任地设计和部署应用人工智能，则不仅能够提高生产力和促进经济增长，还能够加强劳动行政管理，改善公共服务，扩大社会保护覆盖，加强劳动监察和合规审查，支持职业安全与卫生，促进向正规性转型。
16. 我想着重谈谈三个相互关联的观点，它们构成了本报告的分析基础。
17. 首先，我认为，明确、透明、可预测的“游戏规则”至关重要，旨在确保不会以牺牲人的尊严或福祉为代价来提高生产力。此类规则的重要性还在于它们能够在数字化转型过程中为企业和公共机构提供监管确定性。人工智能治理必须在促进创新与保护工人权利之间保持平衡。它必须处理数据使用、透明度及决策中的问责制等问题，并考虑到人工智能强化监测对劳动权利和劳动关系的影响。现有国际劳工标准依然具有高度现实意义，包括与就业政策、技能开发、终止雇佣、社会保护及社会对话相关的标准，当然还包括与工作中的基本原则和权利相关的标准。与此同时，我们应持开放态度，探讨是否需要提供新的指导，以应对新出现的挑战。
18. 其次，我认为，在人工智能时代，社会对话既是合法性的条件，也是提升效能的驱动力。各种形式的社会对话有助于确保人工智能技术适应国家、行业和工作场所的实际情况。它有助于减少人工智能系统的偏见和不准确性，同时还能帮助企业预见法律和运营风险。当工人能够切实参与工作场所人工智能系统的设计和部署应用时，往往会取得更好的结果——这不仅体现在权利保护方面，也体

<sup>3</sup> 见 Jordi Agustí-Panareda 和 Jaume Agustí-Cullell，“应对人工智能的挑战：通过劳动获取人类智能”，《国际劳工评论》第 164 卷第 4 期(2025 年)。

<sup>4</sup> 例如，见 Uma Rani、Morgan Williams 和 Nora Gobel，“人工智能机器中的人类齿轮：探索印度和肯尼亚人工智能驱动的业务流程外包部门的体面工作条件”，载于《体面劳动研究手册》，由 Ishbel McWha-Hermann、Christian Yao 和 Noelle Donnelly 主编 (Edward Elgar 出版有限公司，2026 年)。

现在生产力和组织绩效方面。<sup>5</sup>在此背景下，我认为，开展社会对话比以往任何时候都具有更充分的理由。

19. 第三，令人鼓舞的是，我看到人们日益认识到，任何国家都无法独自应对人工智能带来的治理挑战。正如《多哈政治宣言》<sup>6</sup>和《全球数字契约》<sup>7</sup>所重申的，国际合作对于弥合数字鸿沟、管控风险以及利用人工智能促进包容性发展至关重要。我认为，对劳工组织而言，这种共识既是机遇，也是责任。凭借其召集力和规范方面权责，劳工组织完全有能力为塑造以人为本的人工智能方针作出贡献，并帮助防止劳动标准方面的“逐底竞争”。
20. 我深信，以包容性方式——同时考虑到三方伙伴的观点——对人工智能进行治理的社会将能够更好地发挥人工智能的潜力，同时推进社会正义。这引发了一个问题：在实践中，如何在不同国情和发展水平下实现人工智能治理？

---

<sup>5</sup> 例如，见劳工组织，《2024 年社会对话报告：促进经济发展和社会进步的高层社会对话》，2024 年，第 129 页。

<sup>6</sup> 联合国大会，第 80/5 号决议，题为“第二次社会发展问题世界首脑会议”的“世界社会发展首脑会议”《多哈政治宣言》，A/RES/80/5(2025 年)。

<sup>7</sup> 联合国大会，79/1 号决议，《未来契约》，A/RES/79/1(2024 年)，附件一。

## ► 第二章

### 人工智能重塑劳动力市场：对就业数量和就业质量可能产生的影响

21. 历史经验表明，技术变革对劳动力市场的影响需要从两个密切相关的维度来衡量：就业数量和就业质量。就业数量指的是就业水平、就业岗位创造以及与新技术带来的取代效应。在公众讨论和媒体报道中，该维度历来受到更多关注，这往往出于对技术性失业的担忧。
22. 相比之下，就业质量则与工作条件有关。它包括工资、工作时间、职业安全与卫生、学习和职业发展机会，以及工人对工作任务和工作流程的掌控程度，包括自主权和工作强度。工作组织在塑造这些结果方面发挥着重要作用，特别是在越来越多地通过半自动化系统或算法系统调度各项任务的情况下。就业质量的许多维度(尽管不是所有维度)都受到国际劳工标准、国家立法和集体协议的影响，同时也受到工作场所协商与合作的影响。尽管在公共讨论中不太引人注目，但长期以来，就业质量的变化具有深远影响。
23. 我始终强调，无论就业数量还是就业质量，都不是技术上预先决定的。它们的发展变化取决于在实践中如何引入、设计和使用人工智能技术。这些选择是由治理框架、机构能力和社会对话塑造的。技术进步的结果不是单一或自动产生的。

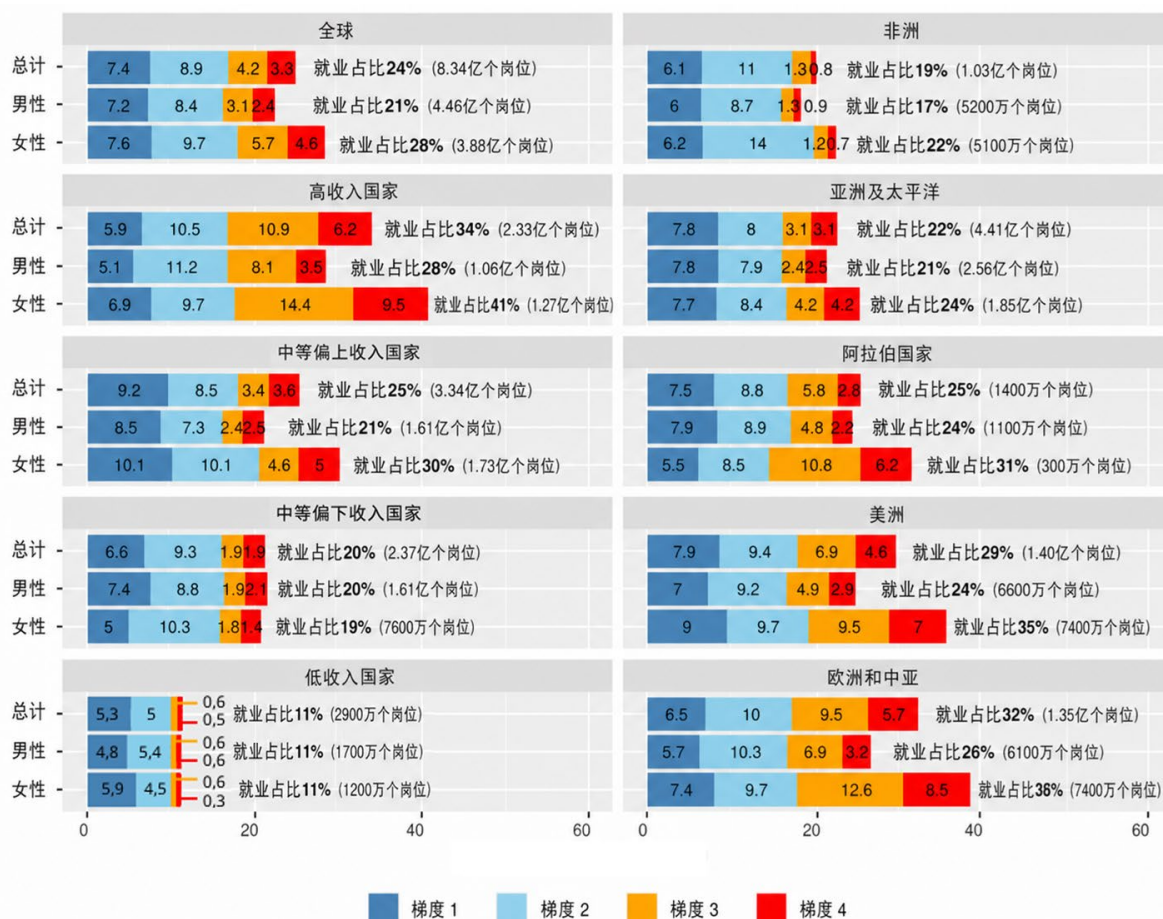
### 人工智能对就业数量的潜在影响

24. 直到不久前，各种新技术的自动化影响主要是与手工任务和常规性任务相关。将机器精准度与数字化执行相结合的技术进步主要影响了生产流程中的重复性活动。而当前人工智能浪潮的不同之处在于，其自动化能力不断扩展，不仅涵盖常规性任务，还涵盖非常规性、认知性任务——包括那些技能含量较高领域的任务——而这些任务此前被认为不太容易被技术所取代。
25. 正是这种变化引发了人们对就业岗位大规模流失的担忧。虽然要从劳动力市场数据中观察到这些影响的完整程度，目前还为时尚早，但劳工组织提出的基于任务的分析方法为评估不同职业的潜在暴露度提供了有用框架。
26. 在进行此类评估时，可将各种职业视为“任务组合”。工人从事一系列活动，新技术影响的是各种具体任务，而不是一下子影响整个职业。这些任务层面的变化会改变劳动力需求、技能要求和工作条件，对不同职业、行业和国家的影响往往是不均衡的。<sup>8</sup>
27. 如果一个职业中的大部分任务都可以被自动化，就业岗位流失风险就会增加。任务变化性较低的职业尤其如此。历史上的例子包括打字员、电梯操作员和电话接线员。

<sup>8</sup> 见 David H. Autor, “为什么仍然存在这么多就业岗位？工作场所自动化的历史与未来”，《经济观点杂志》，2015 年，第 29 卷，第 3 期，第 3–30 页；David H. Autor, “应用人工智能重建中产阶级就业岗位”，国家经济研究局第 32140 号工作论文，2024 年。

28. 然而，在许多情况下，一个职业只有一部分受到影响。更可能出现的结果是变革，而非彻底消除职业。人工智能将选定任务自动化，从而改变开展工作的方式，并能够在消除某些任务的同时，生成新的任务。在高度数字化的职业(如软件开发)中已能看到这种模式，这些职业的工作流程和任务构成已经发生迅速演变。
29. 为了更系统地评估这些动态，劳工组织构建了一个人工智能暴露指数，根据生成式人工智能潜在暴露度对职业进行分类。<sup>9</sup> 职业被分为“暴露”和“非暴露”两类，暴露职业又进一步分为四个暴露梯度。较低梯度(1和2)指的是估计面临低度和中度生成式人工智能暴露的职业，在这些职业中，人工智能更有可能补充和提升或“扩大”一个人的工作，而不是取代它。较高梯度(3和4)指的是估计面临重度和高度生成式人工智能暴露的职业，这些职业中有较大比例的任务面临被自动化的风险(见图)。<sup>10</sup> 如图所示，大多数面临“暴露”的就业人口处于较低梯度。

► 全球范围内可能暴露于生成式人工智能的职业估算(按性别分列的就业占比)



资料来源：Paweł Gmyrek 等，《生成式人工智能与就业：精细化的职业暴露全球指数》，国际劳工组织工作论文第 140 号，2025 年。

<sup>9</sup> 见劳工组织，“生成式人工智能会如何影响不同职业？”。

<sup>10</sup> 这项研究没有体现将生成式人工智能融入制造业，包括机器人，所产生的潜在效应，而这可能会对就业状况产生进一步影响。

30. 在全球层面，总就业中约四分之一属于这些面临暴露的类别，而男女之间存在显著差异。就男性工人而言，大约五分之一的就业人口面临暴露，其中属于梯度 3 和 4 的比例相对较小。就女性而言，总体暴露度和处于高梯度暴露的就业人口比例都高于男性。
31. 高收入国家的总体暴露度更高，而男女差异甚至更为明显。<sup>11</sup> 这些估计数据所体现的是技术上的潜在影响而不是实际结果，但它们表明，在人工智能的能力得到充分部署应用的情况下，女性就业可能会受到更大影响。
32. 不同国家的潜在暴露度也大相径庭。在高收入经济体，有更大比例的就业涉及到可能受人工智能影响的业务，这反映了更高的数字化水平。在低收入经济体，与基础设施、技能和成本相关的制约因素既降低了人工智能驱动的自动化风险，也降低了采用人工智能提高生产率的潜力，正如将在第三章进一步讨论的。
33. 总体而言，现阶段实证表明，人工智能正在重塑就业结构，主要是通过变革劳动任务和工作组织，而不是大规模消除就业岗位。这与以前的技术转型是一致的。在实践中，这些结果体现了取代任务和创造任务之间的平衡以及影响采用人工智能的经济和制度因素。与此同时，即使是相对微小的变化也可能具有重大分配效应，特别是在替代性就业机会有限和社会保护体系薄弱的情况下。

## 人工智能对工作和就业质量的深刻改变

34. 除了就业水平之外，人工智能还可能对就业质量产生深远影响。即使在就业基本保持稳定的情况下，这些变化依然有可能会发生，使就业质量成为人工智能影响的一个核心维度。
35. 一个关键渠道是工作强度。通过加快信息处理和任务执行的速度，人工智能可以减少某些活动所需的时间。然而，这些收益并不总是会转化为工作量的减少。视组织环境的情况，它们可能会导致预期产出提高，截止日期收紧，恢复时间压缩，从而增加工人的压力。
36. 人工智能还能够重塑自主权。在一些情况下，人工智能系统通过提供建议和实时信息来支持决策，增强专业判断。在其他一些情况下，这些系统规定工作流程和标准化程序，减少自由裁量权。这些变化影响了工作满意度、技能使用和工人从工作中获得的意义。随着人工智能能力的扩展，这些影响可能会超越常规性任务的范围，延伸到传统上与高度自主权和人类判断力相关的白领职业。
37. 在工作流程中纳入人工智能通常伴随着更多的数据收集和监测。人工智能系统能够实时跟踪产出、行为和工作节奏，带来新的绩效衡量形式。虽然这可能改善协调，但也引起了对数字驱动的监控和雇主与工人之间信息不对称的关切。工人可能并不总是能够了解到哪些数据被收集或这些数据如何被使用，特别是在监管保障措施薄弱的情况下。
38. 职业安全与卫生是另一个重要维度。人工智能有助于风险预防、预测性维护和危险状况的尽早发现。同时，工作强度增加、认知超负荷和持续监测可能会产生新的社会心理风险和人体工程学风险。

<sup>11</sup> 在这些国家中，28%的男性就业人口面临暴露，只有 3.5%处于暴露梯度 4。相比之下，41%的女性就业人口有可能面临暴露，近 10%的女性就业人口处于暴露梯度 4。

39. 人工智能还有可能影响学习和职业发展机会。通过将常规性任务自动化，它能够帮助人们腾出时间开展更复杂的活动，并支持在职学习。然而，它也可能减少获得技能的机会，特别是减少传统上作为年轻工人垫脚石的入门级岗位中的此类机会。新的实证表明，在一些高度数字化的行业，比如信息技术和金融行业，初级职位可能会减少，这一趋势将对职业发展和技能培养产生长期影响。<sup>12</sup> 在这种背景下，针对人工智能系统的设计与实施进行培训变得至关重要，有效的培训方法取决于工作场所层面的实践和两方社会对话，以确保工人能够适应技术变革并从中受益。第四章将继续讨论培训和技能提升的重要性。
40. 更广泛而言，人工智能能够通过在不同岗位之间重新分配任务、创建复合型岗位职能或拆解工作岗位，重塑工作组织。这些组织变革可能会改变团队结构和协调机制，且往往发生在就业水平出现明显变化之前。

## 人工智能与人力资源管理

41. 在劳动世界中，人力资源管理是人工智能正在重塑的最重要领域之一。人工智能系统被越来越多地用于招聘、报酬、排班以及绩效管理环节，以期提升效率与客观性。然而，这些系统的快速应用并非总是伴随着对相关风险的充分评估，无论是法律风险、伦理风险或组织风险。
42. 许多人力资源决策都涉及复杂和多维考量。当这些考量被缩减为可衡量的指标时，就有可能出现所测量的东西与组织真正看重的价值之间不相符的风险。人工智能系统看似精确，但所依赖的可能是不完整或带有偏见的代理变量，而这些变量往往基于过时的历史数据，可能无法反映当前的实际情况。<sup>13</sup>
43. 这些矛盾在招聘领域突显出来。人工智能工具能够处理大量求职申请，预测岗位适配度，但它们也可能会复制现有的歧视模式。机器学习系统能够识别历史数据中的相关性，但缺乏对这些相关性产生原因的明确理论认知，从而混淆统计关联性与因果关系。这会损害公平性与有效性。专有系统的不透明性也使问责制变得更加复杂，致使雇主和工人对决策过程的了解都非常有限，雇主可能面临法律风险。
44. 在薪酬与绩效管理方面也存在类似关切。旨在实现个性化薪酬或动态调整激励措施的人工智能工具可能会抵消过去十年间在薪酬透明度方面取得的进展，并有可能加剧性别薪酬差距。在绩效管理方面，依赖键盘输入次数或屏幕使用时间等容易衡量的指标可能无法体现工作的全部价值。当绩效指标过于狭窄，且由不透明的算法不断加以调整时，工人可能会面临更严格的监督，自主权也会被削弱，这将对就业质量以及职业安全卫生产生影响。
45. 经验表明，结果在很大程度上取决于治理。那些在工人参与下进行开发、设计过程透明的人工智能系统更有可能赢得信任，取得良好效果。相反，未经充分专业论证或协商就直接采用的现成解决方

<sup>12</sup> 见 Erik Brynjolfsson、Bharat Chandar 和 Ruyu Chen，《煤矿里的金丝雀？关于近期人工智能就业效应的六个事实》，斯坦福数字经济实验室，2025 年。

<sup>13</sup> 见 Janine Berg 和 Hannah Johnston，“人力资源管理中的人工智能：经验主义的局限”，劳工组织第 154 号工作论文，2025 年。

案很难与组织的价值取向和劳工标准相契合。归根结底，结果取决于目标的明确性、数据的质量以及人类判断力和社会对话在决策中保持核心地位的程度。

46. 人工智能带来了风险，但也为改善就业质量与工作条件提供了机遇。在某些职业中，人工智能可以减少体力要求高或重复性的任务，降低认知压力，提升职业安全卫生水平，并有助于催生将人类判断力与技术支持相结合的新型或复合型岗位。<sup>14</sup> 这些收益能否实现则取决于设计选择和治理框架。
47. 综上所述，本章的分析证实了我的理念：人工智能对劳动力市场的影响并不是在技术上预先决定的。这些影响取决于如何引入、组织和治理技术。其影响范围超出了个别工作场所，显示了组织机构、治理框架以及社会对话的核心作用。后续章节将进一步探讨这些问题。

---

<sup>14</sup> 劳工组织，《卫生与安全变革：人工智能和数字化在工作中的作用》，2025 年。

## ► 第三章

### 不平等加剧的风险

48. 接下来，我要讨论劳工组织及其三方成员的另一个主要关切：人工智能技术对不平等的影响。我要开宗明义地指出，通用技术所产生的影响并不必然会导致不平等。同一项技术既可以用于拓展机遇，也可能会加深排斥，关键取决于其部署方式和治理方式。在我看来，人工智能也不例外。人工智能并非是在一个真空的环境中发挥作用；相反，它的变革潜力是在劳动力市场和社会中体现的，而这些领域早已受到发展水平、机构能力和资源获取方面结构性差异的影响。
49. 劳工组织近期关于社会正义现状的评估强调，过去几十年间，全球在社会和经济方面取得了显著进步。<sup>15</sup> 贫困率下降，健康状况得到改善，受教育水平不断提高，社会保护覆盖范围也日益扩大。但与此同时，深层次的不平等依然存在——在国家内部和国与国之间，残疾人与非残疾人之间，不同性别和年龄群体之间，以及不同收入阶层之间。在此背景下，人工智能的应用不太可能会产生整齐划一的结果。相反，人工智能的应用会与既有不平等的起点相互作用，而这种不平等主要体现在暴露程度、适应能力和受益能力方面。由此，我得出结论：人工智能很有可能会扩大工人、企业、行业、地区以及处于不同发展阶段国家之间现有的差距，且这一风险正在上升。

### 数字鸿沟与不平等

50. 这些不平等的起点通过若干相互关联的渠道产生影响，首先表现为数字基础设施和技术获取方面的差异。在人工智能应用背景下，数字鸿沟会显著放大不平等。如第二章所述，劳工组织的研究表明，高收入国家有更大比例的就业集中在可由人工智能增强的职业中，因此更有条件实现生产力提高。此外，高收入国家计算机普及率高，互联网连接稳定，数字配套工具齐全。这些国家的公共机构能力更强、财政空间更大、社会保护体系更为健全，进一步增强了其管理与技术变革相关转型的能力。
51. 相比之下，中低收入国家受人工智能影响的范围较为有限，反映出其就业结构仍主要集中在农业、体力服务和小规模贸易领域。表面上看，这种有限的影响似乎能在一定程度上抵御人工智能带来的冲击。但实际上，这种表面缓冲机制十分脆弱，甚至可能成为一种约束，限制了这些国家把握人工智能所带来的机遇。这还可能影响这些经济体在快速演变的全球环境中保持竞争力的能力。
52. 劳工组织与世界银行的联合研究表明，在许多低收入国家，有相当一部分理论上可受益于人工智能驱动增强的工作岗位，实际中缺乏实现这些效益所需的基本数字条件。<sup>16</sup> 从事具有人工智能增强潜力职业的工人，往往无法定期使用计算机或获得可靠的互联网连接。因此，即使这些工作的任务内容本应可以促使工人与人工智能系统之间形成有效互补，但生产力提高的效益仍难以实现。

<sup>15</sup> 劳工组织，《社会正义现状：一项正在推进中的工作》，2025年。

<sup>16</sup> 例如，见 Gmyrek 等，“缓冲还是瓶颈？拉丁美洲就业暴露于生成式人工智能的情况与数字鸿沟”。

53. 若将各国工作任务内容上的差异纳入考量，此类动态关系将更为显著。多数关于人工智能影响的全球评估都会默认各类职业在不同国家所涉及的任务大体相似。然而，源自统一的技能和任务调查实证却表明事实并非如此。将基于高收入国家的假设套用于低收入国家的情境中，往往会高估人工智能带来的变革潜力，同时低估其冲击影响与相应收益之间的不对等。<sup>17</sup>
54. 即使在同一职业内部，任务构成也会随着国家发展水平的不同而呈现系统性差异。与高收入国家的同类工人相比，低收入国家的工人通常较少从事非常规分析任务，而更多从事受人工智能影响较小的常规任务或体力活动。这一区别至关重要，因为人工智能特别是生成式人工智能带来的生产力提高，恰恰集中体现在非常规认知任务上。此外，与高收入国家的同类工人相比，低收入国家的工人使用计算机工作的时间往往更少，且互联网接入率也远低于前者(接入高速互联网则更为有限)，这进一步限制了他们从数字技术中获益的潜力。
55. 与此同时，即便在较低收入国家，从事最易受人工智能驱动自动化影响职业的工人，通常已经能够接触到数字基础设施。这导致了一种不对等现象：人工智能带来的冲击影响可能比生产力提高的收益更早显现。在这种情况下，人工智能可能会加剧不平等，因为它使工人面临风险，却未能让他们从相应的机遇中获益。
56. 这些状况呼应了此前关于发展路径不均衡的担忧。在人工智能时代，风险不再是工业化进程被延迟，而是低收入国家融入全球人工智能经济的进程受阻，且这一融入方式还可能制约其结构转型。数字鸿沟不仅会延缓人工智能的应用，更会改变风险与收益之间的平衡。无法接触人工智能的工人和企业仍可能受到其带来的冲击影响。在这种情况下，人工智能显然会加剧不平等——这不仅存在于能否利用其潜力的群体之间，也存在于更有能力应对冲击的群体与更容易被替代的群体之间。

## 人工智能对不同工人群体、企业及行业产生的不均衡影响

57. 在各国国内，不同工人群体受人工智能影响的程度各不相同，这取决于性别、年龄、就业状况、受教育水平和收入等特征。
58. 男女之间的职业隔离现象尤为显著。<sup>18</sup> 妇女通常在文职和行政岗位中占比过高，而这些岗位受人工智能驱动的自动化影响相对较大。虽然这些岗位历来是进入正规就业、实现向上晋升的重要切入点，但随着岗位转型或逐步缩减，妇女在劳动力市场中的发展前景可能会受到尤为明显的影响。
59. 与此同时，妇女在科学、技术、工程和数学(STEM)类职业以及人工智能系统开发领域中的代表性仍然不足。这限制了她们获取新兴机会的渠道，并削弱了她们对技术设计与技术部署的影响力。而无偿照护责任分配不均的问题进一步恶化了这一状况，持续制约着妇女在劳动力市场的参与程度和职业发展。
60. 在评估人工智能对不平等的影响时，与年龄相关的因素也是关键考量。现有证据表明，在高度数字化的行业中，初级和入门级岗位尤其易受人工智能驱动的自动化影响，因为这类岗位通常涉及常规

<sup>17</sup> 见 Paweł Gmyrek、Mariana Viollaz 和 Hernan Winkler，《没有红利的冲击？数字鸿沟与任务差异如何导致生成式人工智能的全球影响出现分化》，劳工组织工作论文第 166 号，2026 年。

<sup>18</sup> 见劳工组织，《生成式人工智能、职业隔离与劳动世界中的性别平等》，劳工组织研究简报，2026 年。

认知任务。此类岗位可作为技能获取和职业发展的起点，但其数量的缩减可能会压缩职业晋升通道，并限制年轻工人的发展机会。在一些国家，数字服务和业务流程外包等行业为受过教育的年轻人提供了正规就业机会。如果人工智能在减少此类岗位需求的同时未能开辟新的就业路径，那么其不仅会对就业造成直接冲击，还会对技能发展和社会流动产生长期影响。

61. 年长工人则面临另一类挑战。在许多劳动力市场中，早期的数字化浪潮已暴露出不同代际在掌握数字技能方面的差距。若此类差距持续存在，要适应人工智能驱动的变革，则可能需要进行大规模的再培训。在终身学习机会有限且收入保障薄弱的环境下，与年龄相关的不平等现状可能会进一步恶化。
62. 更广泛地看，能否从人工智能中获益在很大程度上取决于基础数字技能。许多低收入国家即便具备基本的基础设施，其工人团体间的技能差距依然显著。教育水平、数字素养以及获取培训机会等方面存在的差异，限制了工人将人工智能工具融入工作流程的能力。在以非正规就业为主的国家，工人往往难以获得系统化的培训机会。在这种情况下，人工智能的应用虽然可能会提高一小部分工人的生产力，却难以使更多工人从中受益。
63. 企业之间也存在类似差异。不难理解，较大规模的企业通常因拥有更充足的财力、更强大的技术专长和更丰富的数据资源，而更有条件应用人工智能。相反，小型企业，尤其是较低收入国家的小型企业，面临更为严峻的制约，这限制了其大规模利用人工智能获益的能力。
64. 人工智能应用的相关成本也是一个关键因素。相关许可、集成和维护费用可能会相当高昂。对于高收入国家来说价格合理的人工智能工具，可能成为其他国家的沉重负担。更先进的应用还需要在数据管理、网络安全和培训方面追加投资。在非正规就业普遍且融资渠道受限的国家中，这些障碍可能难以逾越，从而更容易使规模较大、正规化程度较高的企业提高生产力。
65. 行业层面的分布特征进一步强化了上述趋势。人工智能的影响往往集中于金融、专业服务和公共行政等行业。对于许多发展中经济体来说，这些行业是高质量正规就业的重要来源。因此，一旦这些行业遭受冲击，其影响可能通过更广泛的连锁效应，进一步加剧不平等并削弱社会凝聚力。

## 人工智能技术的集中化

66. 各国在人工智能产业链中的地位差异也会导致不平等。人工智能系统的开发依赖于全球价值链，其中包括数据收集、数据标注、内容审核和模型训练等环节。发达经济体往往专注于高附加值活动，例如模型设计、系统集成和平台所有权。相较之下，许多低收入国家参与的则是通常被外包的劳动密集型任务。我对此感到担忧，因为在这些国家，相关任务可能是在工作条件缺乏保障的情况下开展的，而工人提升技能和获取价值的机会则极为有限。<sup>19</sup>
67. 人工智能研发活动集中于少数企业和国家，这一现象又进一步强化了这种不对等关系。我在提交给国际劳工大会第 113 届会议(2025 年)的报告中指出，在数字时代，关于市场集中化和市场支配力的

<sup>19</sup> 尽管数字平台工作并不局限于与人工智能相关的活动，但人工智能系统的数据标注、内容审核以及其他训练任务中，有相当一部分是通过数字劳动平台组织的。见劳工组织，《在平台经济中实现体面劳动》，劳工大会文件 ILC.113/报告五(2)，2025 年。

担忧已显而易见。<sup>20</sup>事实上，高昂的投资要求——尤其是在算力基础设施、数据和研究能力方面的投入——构成了市场准入壁垒，并导致对核心技术的控制权分配不均。因此，生产力提高更有可能集中在技术能力最强的企业和国家之中。尽管部分发展中国家具备扩大数字基础设施的有利条件(包括物理空间和可再生能源潜力)，但技能和资金方面的限制制约了其参与人工智能生态系统中高附加值环节的能力。因此，我坚信，人工智能带来的收益分配不仅在很大程度上取决于各国国内政策，还取决于国际合作和技术转让。

## 宏观经济动态与制度治理的重要性

68. 人工智能对分配格局的影响，不仅取决于其对就业岗位的直接替代或增强作用，还取决于更广泛的宏观经济动态。在消费需求不断扩张的行业，生产力提高可能会创造新的就业岗位；但在需求稳定的行业，生产力提高则可能导致劳动力被取代，而非带动就业增长。近期的模型分析表明，人工智能还可能提高资本所得相对于劳动所得的比重，而这在很大程度上取决于各国制度安排。<sup>21</sup>此类影响的具体程度尚不确定。然而，其风险走向与以往技术变革的轨迹是一致的：技术进步往往会增加对高技能工人的需求，同时取代或减少对其他工人的需求；而当生产转为更加资本密集型时，收入分配也往往会进一步向资本倾斜。
69. 总体来看，这些发展态势表明，人工智能对不平等的影响既非单一的，也非统一的。若缺乏有针对性的政策选择和有效的治理措施，人工智能很可能会加深现有的结构性分化。最终结果将取决于各国机构能力(包括劳动力市场机构的能力)，社会保护体系以及技术变革管理框架。
70. 因此，核心挑战不仅在于人工智能的应用规模，更在于其治理方式。在工人代表性薄弱、保护措施有限的国家中引入人工智能，相关风险更容易集中在弱势群体中。相反，在制度更健全、社会对话更有效的国家中，生产力提高带来的收益可能会得到更广泛的共享。人工智能带来的收益分享与风险承担，归根结底反映出议价能力、代表性和机构实力方面更深层次的不平等。因此，关于技能培养、收入保障、资金筹措和技术推广的决策，将对最终结果产生决定性影响。

<sup>20</sup> 劳工组织，《就业、权利与增长：强化纽带联系》，劳工大会文件 ILC.113/报告一(B)，2025 年。

<sup>21</sup> 劳工组织目前正与世界银行开展分析合作，利用“MANAGE-WB”可计算一般均衡模型考察生成式人工智能的宏观经济影响。初步研究结果已在由劳工组织和国际电信联盟联合举办的“人工智能向善”系列活动中予以介绍。见劳工组织，“[人工智能的宏观经济影响](#)”。

## ► 第四章

### 支持以人为本的转型，应对人工智能和数字化

71. 在本章开篇，我想指出，人工智能等新兴数字技术的应用，很可能在未来几年引发重大的职业转型和技能结构变化。部分任务逐渐被自动化或得到技术增强，一些工人将需要适应新的工作内容，而另一些工人则不得不转换职业甚至跨行业发展。同样，企业尤其是中小微企业也将面临调整；它们或许能借助技术提高生产力，但也可能因为其他企业更高效地应用人工智能，而面临更大的竞争压力。
72. 秉持《百年宣言》的精神，以人为本的转型必须将人民置于变革的核心。技术必须是对人类能力的补充，而并非不加区分地予以取代。我们应当避免走上一条将人类智慧边缘化的低水平自动化道路。与此同时，同样重要的是，我们应当为可能对工人和企业产生不利影响的转型做好准备。在我看来，我们需要采取一种更全面、更系统的政策方法——既善于创造有利机遇，又懂得有效管控风险。
73. 在本章中，我要强调，强化技能发展、推行终身学习、健全社会保护体系，对于支持此类转型至关重要。这一行动方针与《百年宣言》的精神一脉相承，后者明确主张应当加强对“人”的能力投资。然而，单靠供给侧的政策措施仍显不足。我们需要采用一种更广泛、更综合的政策方法，同步促进体面劳动和生产性就业。关于这一方法与工人权利及其他保障措施之间的关联，我将在第五章对此作进一步阐述。

### 数字化和人工智能正在重塑技能需求

74. 如第二章所述，劳工组织的研究表明，至少在短期内，人工智能重塑劳动力市场的主要方式是改变职业内部的工作内容，而非直接淘汰大多数岗位。这一趋势已体现在对数字化及人工智能相关技能(如数据分析和机器学习)需求的增长上，尽管这些专业技能可能仍将集中于特定行业和国家。同时，我需要指出，这并不意味着各国仅应专注于培养高级人工智能的相关技能。对于那些希望发展本国人工智能产业的国家而言，此类技能固然重要，但它们仅是更广泛技能议程的一部分。<sup>22</sup>
75. 对于大多数工人而言，许多岗位已经涉及在应用端使用人工智能工具，而无需直接参与这些工具的开发。在这种情况下，关键在于能否把不同类型的技能结合起来加以运用。这些技能包括基础的数字技能和认知技能，以及社会情感能力，例如在非常规情境下解决问题和管理人员。<sup>23</sup> 即便人工智能工具已融入工作流程，特定领域的专业知识仍将不可或缺。
76. 在这一更广泛的“技能组合”中，人工智能素养正变得越来越重要。劳动者和求职者不仅需要有效使用人工智能工具，还需要了解这些工具的局限性，包括潜在的偏见、隐私问题以及误用带来的风

<sup>22</sup> 相关论述载于劳工组织旗舰报告《终身学习与未来技能》，2026 年；和劳工组织，《应对阿拉伯劳动力市场的数字化和人工智能革命》，2025 年。

<sup>23</sup> 表述参照劳工组织，《21 世纪生活与工作核心技能全球框架》，2021 年。

险。针对中小微型企业，需要通过定向支持提升企业主和管理者的意识与能力，包括实施专项培训计划，消除他们面临的具体制约因素，包括妇女企业家遇到的挑战。

77. 过往经验表明，为应对这些不断变化的需求，就必须采取灵活且协调一致的技能发展方式。终身学习体系必须在工人整个职业生涯中持续提供支持，帮助他们适应不断变化的劳动力市场状况。这要求加强正规教育、职业培训和在职学习之间的衔接，同时推动其与就业服务和积极劳动力市场政策更好地融合。
78. 国家技能政策和资格框架应当加以动态调整，并借鉴最新实证和社会对话成果。培训体系必须更具适应性，包括为成年学习者和失业劳动者提供模块化课程和更便捷的学习路径。职业技术教育与培训体系将在衔接技能供需方面发挥核心作用。
79. 微证书正日益被视为政策应对措施的一环。这些证书允许学习者以灵活的方式掌握特定技能。然而，其成效取决于质量保障措施，以及能否将其纳入劳动力市场认可的更广泛的资格认证体系。对既往学习成果的认可，对于促进包容性和流动性也依然至关重要。
80. 同时，我认为，必须认识到仅靠技能投资并不能保证带来更好的结果。如果培训项目与劳动力市场需求缺乏紧密衔接，就可能难以取得实效。在某些情况下，这些项目可能只会抬高期望，却无法提供实实在在的就业机会，对年轻人而言尤其如此。

## 强化数据支撑和循证方法

81. 夯实证据基础是为提高技能政策效能而迈出的第一步。劳动力市场信息系统仍是支撑明智决策的核心。然而，传统数据来源往往难以跟上技术快速变革的步伐。
82. 令人鼓舞的是，包括在线岗位空缺数据在内的新型数据源正日益成为识别新兴技能需求的重要依据。同时，这些数据源需要谨慎解读，并与劳动力调查和企业调查等传统数据相互印证补充。好消息是，人工智能本身正在帮助改进数据收集和数据分析，为加强劳动力市场信息系统建设、支持更及时的政策应对提供了机遇。
83. 技能预测与前瞻体系不应仅停留在监测职业发展变化上，而应更密切地关注任务层面的变化。这有助于更好地理解人工智能如何重塑具体工作活动和技能要求，其中既包括不断涌现的数字技能和人工智能相关技能，也包括上文提及的、能够与技术形成互补的基础认知技能和社会情感技能。
84. 根据劳工组织的经验，此类分析应当融入社会对话之中。雇主组织和工人组织在验证分析结果、研判行业趋势以及确保将洞察转化为政策调整方面发挥着关键作用。许多国家通过设立行业技能委员会推动社会对话制度化，已成为加强雇主、培训师和工人之间协调一致的一项重要举措。

## 人工智能转型时期的社会保护

85. 劳动世界的数字化转型对社会保护体系的设计、筹资和管理方式，以及对于我们推动全民社会保护的 efforts，都产生了重要影响。社会保护体系必须始终能够提供全生命周期的收入保障和医疗保健服务，同时适应新的就业形态，以及应对数字化转型和人工智能带来的劳动力市场风险。

86. 如第二章所述，我注意到，某些职业，特别是涉及常规认知性任务的职业，更容易暴露于人工智能驱动的自动化。这引发了人们对就业转型以及失业期可能延长等相关问题的担忧，这种情况在初入劳动力市场的年轻工人中尤为突出。
87. 因此，我认为，社会保护体系应当做好准备，为越来越多处于岗位转换期的失业工人提供支持，也为从学校到职场的初次求职者提供支持。加强社会保护体系、培训体系、就业服务与积极劳动力市场政策之间的衔接，对于促进工人融入或重返劳动力市场至关重要。<sup>24</sup>
88. 社会保护体系可能还需要扩大其覆盖范围，包括调整资格标准和缴费要求，以适应工人更加零散的工作经历。随着数字行业 and 传统行业的工作安排和雇佣关系不断演变，必须确保社会保护待遇与个人挂钩，而非与特定雇主或合同绑定。因此，确保社会保护待遇能够在不同岗位、行业乃至国家之间转移接续，将变得越来越重要。
89. 如第三章所述，数字鸿沟可能会进一步加剧现有的不平等，从而给社会保护体系构成新的挑战。随着自动化重塑劳动力市场——包括工资差距扩大，以及稳定性高、保障完善的“内部”岗位与更脆弱、保障不足的“外部”岗位之间日趋分化(即“二元化”)——对非缴费型待遇的需求可能会上升。同时，社会保护体系可能面临更大的筹资压力：一方面，随着雇佣关系的变化，社会保障缴款可能减少；另一方面，用于资助非缴费型待遇的一般财政收入，也可能因个人所得税和企业所得税收入减少而承受更大压力。
90. 令我感到鼓舞的是，数字技术能够支持从非正规经济向正规经济的转型，这为扩大税收和社保缴款的征收带来了巨大潜力。国际劳工标准规定，社会保护体系应当基于互助共济原则，通过集体、充足且可持续的方式筹措资金。要实现这一目标，可能需要采用多种融资机制，其中包括在数字化重塑财政收入筹措方式的背景下推进税收制度改革。在此背景下，对数字平台、机器人和数字利润分别征税的方案，正日益成为讨论的焦点。<sup>25</sup>
91. 这些发展态势也引发了关于税收公平的更广泛讨论，并推动了正在进行的《联合国国际税务合作框架公约》提案谈判取得进展。关于需要调整财政体制以适应这些变化的共识正不断累积。<sup>26</sup> 在一个日益数字化的经济中，确保税收制度始终保持公平有效，对于社会保护的资金筹措至关重要。
92. 正如前文在论及技能与终身学习体系时所强调的，社会保护体系也必须更好地利用数据来评估其对成本、收入和项目设计的影响，从而适应这一新的现实。卫生健康行业便是一个鲜明的例子。数字化转型——包括远程医疗、人工智能辅助诊断和个性化医疗——正在重塑服务供给的方式，并可能需要相应调整医保待遇方案和医疗服务提供者支付体系。正如各国新兴实践所反映的那样，社会医疗保险计划需要将这些发展变化纳入精算预测和报销框架之中。

<sup>24</sup> 见劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告：处于十字路口的社会保护——寻求更美好的未来》，2021 年；国际社会保障协会，《社会保障优先事项——2022 年全球报告：趋势、挑战与解决方案》，2022 年。

<sup>25</sup> 见经合组织，《数字化带来的税收挑战——2018 年中期报告：税基侵蚀和利润转移包容性框架》，2018 年。

<sup>26</sup> 见联合国大会，第 79/323 号决议，《塞维利亚承诺》，A/RES/79/323(2025 年)；和《多哈政治宣言》。

## 利用人工智能改善服务交付，支撑以人为本的转型

93. 除了要应对人工智能带来的影响外，我认为，人工智能也带来了明确的机遇，能够改善就业、技能培训和社会保护方面的服务交付，助力取得更优质的体面劳动成果。与此同时，必须推出相应的保障措施，防止自动化流程因未能充分考量个体的实际情况而产生偏见、歧视和其他有害后果。人工监督必须始终处于核心地位，尤其是在提供关乎民生的公共服务领域。
94. 在教育和培训领域，我观察到，人工智能已用于评估学习者的个体特征和具体需求，并可据此推荐符合劳动力市场需求的个性化学习路径。数字平台和人工智能赋能工具还能拓宽培训覆盖面，让那些尚未完全融入主流体系的群体同样获益。例如，对于残疾人而言，实时字幕、语音转文字和手语翻译等基于人工智能的应用，可以消除以往的沟通障碍，实现信息通达。<sup>27</sup>
95. 同样，数字技术为完善社会保护体系的管理和筹资机制带来了新机遇。移动缴费系统为自雇人员自愿参加医疗保险计划提供了便利，允许他们加入养老保险计划后拥有更为灵活的缴费方式。<sup>28</sup>与此同时，将理赔管理、登记和付款等常规行政流程自动化，可以实现降本增效。一些机构已经开始利用机器学习来侦测逃缴、差错和欺诈行为，从而加强合规管理，提高缴费征收成效。
96. 与此同时，也必须认识到数字技术的使用可能带来更高的成本。通过提高获取待遇的便利性、查找保障覆盖缺口、加强宣传推广以及降低行政门槛，这些工具能够提高社会保护待遇的实际享有水平。随着覆盖范围的扩大，所需资金投入也将相应增加，具体取决于各体系的筹资方式。
97. 同样重要的是，我也关注到人工智能正用于提升公共就业服务的效能，例如通过优化岗位匹配、分析求职者画像、评估技能水平和提供个性化职业指导等方式。但我认为，尽管这些工具能够扩大覆盖范围、提高服务效率，但它们应当作为人类顾问的补充、而非替代。人工咨询服务仍然不可或缺，特别是对于弱势群体以及那些难以接触数字基础设施的人群而言。在许多中低收入国家，仍需要进一步支持其加强数据系统和劳动力市场信息系统建设，并提升服务交付能力。<sup>29</sup>

## 促进体面劳动和生产性就业需要采取综合性政策方法

98. 本章中，我强调了技能发展、终身学习和社会保护在支持以人为本的转型、应对数字化和人工智能方面所发挥的核心作用。然而，这些举措唯有融入更广泛、更协调的政策框架之中，方能真正发挥作用。在转型过程中对工人的支持，必须与促进就业创造、提高生产力和推动企业发展等各类政策并行推进。
99. 劳工组织的经验表明，技能发展等供给侧措施必须与支持投资、提升生产力和创造就业的需求侧政策相结合。在人工智能时代，这意味着既要培育技术驱动型产业，也要支持能够大规模创造体面就业的行业，尤其是在发展中国家。诸如“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”等倡议

<sup>27</sup> 见劳工组织，《人工智能的双刃剑：残疾人就业的新前沿？》。

<sup>28</sup> 见劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》。

<sup>29</sup> 见劳工组织，《全球报告：加快迈向未来，公共就业服务中的技术应用》，2022 年。

的实践经验凸显了创造就业与社会保护、就业服务及积极劳动力市场政策相结合的重要性。支持中小微企业并创建可持续企业仍然至关重要，因为它们始终是就业增长的关键驱动力。

- 100.** 展望未来，我认为这些工作应当立足于国际劳工标准提供的指导意见，同时我们也必须密切关注可能出现的新缺口。随着数字技术和人工智能技术重塑经济生态，现有的政策框架也可能需要与时俱进，以应对更广泛的宏观经济变革和结构性调整。许多国家的人工智能战略都高度重视技能培养维度，却往往相对忽视体面劳动的其他维度。此外，人工智能产业政策日益凸显的地缘政治属性，也可能使规模较小的国家和发展中国家面临被边缘化的风险。正因如此，我们必须强化知识储备、数据收集和政策咨询，以便帮助三方成员顺利驾驭这些变革，推动人工智能带来的发展红利得到更广泛的共享。

## ► 第五章

### 强化体制机制：人工智能时代的治理与社会对话

101. 当前，人工智能正在重塑劳动世界版图。我深知，治理与监管问题自然成为关注的焦点。事实上，如前述章节所强调，最终结果取决于人工智能的引入、塑造与治理方式，尤其是依托于强有力的劳动力市场制度和社会对话。劳工组织自成立以来，始终致力于确保技术变革服务于公平与稳定；人工智能亦不应例外。在我看来，当下的关键不仅在于技术变革的速度，更在于我们的组织机构引领技术变革的能力，使之惠及所有人。
102. 请允许我开宗明义地指出，当前人工智能的监管格局仍然相当有限且零散，对于其给劳动世界带来何种影响，人们关注甚少。因此，在应对现有或潜在的工作条件挑战(包括算法管理可能产生的影响)方面，我们仍有显著的改进空间。与此同时，我们需要依托有效的社会对话，制定相关监管举措，推动采取更加协调一致的方式管理人工智能的应用及其影响。社会对话正是确保协调一致、合法合规与贴近现实的最可靠途径。

### 现有法规的充分性

103. 监管不仅要为当前面临的问题提供解决方案，亦要为未来可能出现的问题未雨绸缪。在数字世界，这项创造性工作变得更为复杂，因其监管对象本身飞速演变，政策制定者往往难以跟上步伐。在这场广泛变革中，人工智能尤为凸显其跨领域性、变革性与难以界定性。
104. 然而，困难不应阻碍行动。我深信，当下比以往任何时候都更需要主动作为，既要寻找机遇，亦要研判风险。这就要求我们即便解决方案仍不完美，也要毅然前行，认识到“实践出真知”乃有效治理的题中应有之义。健全的监管框架能够增强信任，促进应用。因此，监管是一项持续的必然要求，需要审慎平衡私利与公益，确保在激发创新活力的同时提供充分保护。我们面临的问题在于如何有效实现这一目标。这需要与工人、雇主及其他利益相关方持续开展对话，同时保持行政负担的适度性以及监管方式的可行性和适应性。
105. 当前，我们正见证技术治理方式的显著转变。国际社会正从依赖自愿性伦理准则，转向更具约束力的监管框架。这反映了人们对人工智能认知的广泛转变：它不再被视为中性的效率工具，而是成为一种社会经济力量，需要加以监督以保护权利、确保体面劳动，并调整职业安全卫生框架以应对新型风险，尤其是在人工智能系统日益具备自主学习能力的背景下。
106. 各司法管辖区的监管举措不断出台，一些地区已采取基于风险的全面监管路径，力求在创新与基本权利保护之间取得平衡。与此同时，多边论坛亦日益将人工智能纳入议程，确立共同原则并推动协调行动。综合观之，这些进展表明，人工智能治理已成为政策辩论的核心议题，并凸显出国际合作的必要性，以防范劳动保护领域的“逐底竞争”。关于人工智能的高级别国际对话——例如近期多

场全球人工智能峰会上所开展的对话<sup>30</sup>——展现了各国如何开始协调优先事项，探讨共同的人工智能治理方略。

- 107.** 与此同时，重大缺口依然存在。许多关于人工智能应用的伦理准则虽涉及劳动世界的问题，但鲜少提及国际劳工标准，包括工作中的基本原则和权利。<sup>31</sup> 我们不能允许工作场所监控、招聘或自动化决策等领域的演进，缺乏现有国际劳工标准所提供的规范性指引。尽管现有劳工标准未明确涉及算法管理，但其所体现的消除歧视、职业安全卫生等原则，仍然具有直接相关性。<sup>32</sup>
- 108.** 除上述问题外，国际劳工标准也为管理与技术变革相关的更广泛劳动力市场调整提供了指南，其中包括企业重组期间关于集体裁员、收入保障以及社会对话的规定。就此而言，国际劳工标准不仅有助于降低风险，也为转型管理提供了框架，有助于兼顾企业持续运营与工人保护。
- 109.** 挑战在于，随着技术变革加速，如何确保治理框架始终与既定的工作中原则和权利保持一致。劳工组织可借助其三方机制，审视现有标准如何适用于人工智能时代，并酌情支持相关努力，以明确或制定保障体面劳动的指南。正在推进的平台经济标准制订进程，正是劳工组织响应请求、在既定原则基础上应对新兴就业形态与工作组织的范例之一。尽管如此，劳工组织亦认识到，标准制订仅是其若干行动路径中的一环，除此之外，还包括向政府和社会伙伴提供其他形式的指南、能力建设以及政策支持。

## 人工智能工具在支持合规建设与风险预防方面的潜力

- 110.** 人工智能的发展也为加强有关劳动法律以及工作中基本原则和权利方面的合规建设开辟了新的机遇。例如，雇主可利用人工智能工具改进内部合规制度。设计得当的应用程序可以支持职业安全卫生监测，协助预防风险，发现歧视迹象，并提升对工时和工资规定的合规水平。人工智能使实时分析成为可能，有助于从被动执法转向预防为主，在降低法律风险的同时，营造更安全、更公平、更透明的工作环境。同时，我希望再次提醒，若要使上述益处得以落地，则离不开强有力的治理。若无适当的保障措施——包括数据保护、社会对话和机构能力——人工智能便可能引入新的风险，例如监控手段的滥用以及合规执法效果的削弱。
- 111.** 劳动监察机构同样能够从人工智能中获益。人工智能有助于突破资源约束，提升监察效能。基于人工智能的预测工具可协助识别违规行为，确定监察的优先次序，使资源分配更具战略性。跨行政系统的数据分析能力能够强化风险评估，减少对被动执法或投诉驱动型执法模式的依赖。<sup>33</sup>

<sup>30</sup> 包括一系列峰会，最早是 2023 年在大不列颠及北爱尔兰联合王国举行的人工智能安全峰会，随后是 2024 年在大韩民国举办的人工智能首尔峰会、2025 年在法国举办的人工智能行动峰会，以及 2026 年在印度举办的人工智能影响力峰会。下一届全球人工智能峰会将于 2027 年在瑞士举办。

<sup>31</sup> 见 Daniel Samaan, “劳动世界中的人工智能治理：全球伦理准则评述”，劳工组织人工智能与工作系列，2025 年。

<sup>32</sup> 关于平台经济中体面劳动规范性缺口的分析得出结论：虽然现有标准原则上适用，但它们并未全面应对数字劳动平台和算法管理所带来的具体挑战。因此，理事会认为就此议题进行标准制订的两次讨论是恰当的。见劳工组织，《关于平台经济中体面劳动规范性缺口的分析》，理事会文件 GB.347/POL/1，2023 年，第 61 段。

<sup>33</sup> 见 Ada Huibregtse 与 Eleni Alogogianni, 《数据挖掘与机器学习：支持劳动监察机构应对未申报工作》(劳工组织，2024 年)。

112. 这些工具，一旦嵌入健全的治理框架，就能够提升决策的速度与质量。同时，其效能取决于持续的使用与学习。监察过程中生成的数据可用于对这些系统进行持续优化，从而增强其预测能力。<sup>34</sup> 因此，渐进实施与反复使用可形成改进的良性循环，值得探索。

## 社会对话在决定人工智能应用方面的作用

113. 人工智能是一个涉及多个层面的现象，对劳动世界带来了尤为深远的影响。因此，在我看来，问题不仅在于各个行动主体如何适应人工智能，更在于如何引领人工智能尊重国际劳工标准，尤其是工作中的基本原则和权利。在此背景下，社会对话成为一种务实且可信的治理机制，使技术创新与体面劳动相衔接。<sup>35</sup>

114. 双方对话和三方对话有助于确保有关人工智能采用的决策具有公平性与包容性，并植根于工作场所的现实。就人工智能的设计与部署开展谈判、协商和信息交流，可以在提高工人生产率与改善工作条件方面取得更佳成效，同时推出保障措施，确保这项新技术增强而非取代人类的主体性。<sup>36</sup>

115. 尽管近来已在国家和行业层面(顶层)围绕人工智能治理——特别是围绕隐私与数据保护、算法设计的透明度和问责制以及工人知情权保障——开展了社会对话，但其数量仍然有限，且主要集中在欧洲。在已进行此类对话、特别是企业层面对话的地方，社会对话有助于兼顾生产率目标与工人权利。工人的参与还可以改善人工智能系统的设计与部署，因为工人熟悉工作任务和 workflow 的具体情况。

116. 社会对话需要有利的环境。保护、促进和实现结社自由以及有效承认所有工人的集体谈判权这两项保障性权利，对于社会对话的存续至关重要。同时，有意义的社会对话要求各方在知情且平等的基础上行事。人工智能在这方面带来挑战，因为其快速迭代性和技术复杂性仍未得到充分理解。提升管理者、<sup>37</sup> 雇主、工人及其代表理解并参与人工智能系统的能力，对于工作场所的知情决策至关重要。<sup>38</sup> 一个值得深思的重要问题是：随着技术变革重塑工作安排，既涵盖正规经济，也涉及非正规经济，并模糊了从属性工作与独立工作之间的边界，这些权利应如何得以维护？

117. 在人工智能背景下，有效的社会对话有助于预测其对就业、工作条件、技能和社会保护的影响。它还可以通过确保各方获取关于人工智能系统的易于理解的相关信息，来化解信息不对称矛盾。在不同层面，社会对话可以支持关于数据保护、透明度和问责制的共同原则。鉴于人工智能具有跨越国界的特性，跨国对话在该领域变得愈发重要。

<sup>34</sup> 见 Ada Huibregtse, “人工智能为改进劳动法合规提供创新途径”，劳工组织人工智能与工作系列，2025 年。

<sup>35</sup> 例如，见 Virginia Doellgast 等人, “关于人工智能与算法管理的社会对话全球案例研究”，劳工组织工作论文第 144 号，2025 年。

<sup>36</sup> 见劳工组织, 《2024 社会对话报告》，第 129 页。

<sup>37</sup> 见 Janine Berg 与 Hannah Johnston, “人力资源管理中的人工智能”。

<sup>38</sup> 见 Uma Rani、Annarosa Pesole 与 Ignacio González Vázquez, 《正规工作场所中的算法管理实践：物流与医疗保健领域案例研究》(欧盟委员会与劳工组织, 2024 年), 第 49 页。

118. 与此同时，面对快速的技术变革，社会对话本身也必须与时俱进。为此，可能需要新的机构形态，以更好地整合技术专长并监督人工智能的部署。这可能包括专设的人工智能委员会、监督机构或伦理委员会。
119. 展望未来，我深信，加强社会对话各主体的能力，对于确保政策和制度在数字时代保持有效性和前瞻性至关重要。

## 人工智能化工作场所中的隐私、知情与谈判

120. 人工智能系统依赖于收集广泛的数据，包括个人数据、行为数据，在某些情况下还包括生物识别数据。这无疑对工人的隐私权和数据保护权构成了重大挑战。借助算法管理工具、可穿戴设备或数字监控平台进行的持续监控，可能模糊合法管理监督与侵入性控制之间的界限，进而可能侵犯工人的自主权和尊严。
121. 除上述隐私关切外，知情权亦是部署人工智能工具的工作场所中的核心问题。我尤其担心的是，工人可能受到自动化系统作出或辅助的决策的影响，却无法清晰了解这些系统的运作方式、所依赖的数据，或如何生成的结果。透明度不足可能限制工人有效行使其权利，包括与工作条件、职业发展和就业保障相关的权利。当人工智能系统被视为专有技术或其技术性过于复杂时，工人对其运行往往所知甚少，这既削弱其主体性，也影响其切实参与工作场所流程的能力。
122. 因此，人工智能的采用可能会加剧雇主与工人之间的信息不对称。我注意到，这些不对称并不完全是雇主决策的结果。在许多情况下，雇主依赖外部技术供应商提供的现成系统。这些系统可能不完全符合劳动法或伦理标准。虽然雇主对系统合规负有法律与伦理责任，但他们可能缺乏对系统运行方式的充分理解，其中包括其逻辑、准确性、偏见及数据实践。这可能使雇主面临责任风险，同时限制其评估或调整所部署工具的能力。与此同时，决定系统设计和数据输入的上游技术提供商，可能在很大程度上仍游离于直接监管审查之外。
123. 这些挑战已超出单个工作场所的范畴。劳动监察机构、法院和监管部门也可能缺乏必要的技术专长或数据访问权限，以评估人工智能系统是否符合劳动法规。这引发了关于整个价值链上责任分配的重要问题。问责是否应延伸至技术提供商？如何构建雇主与供应商之间的关系，以确保透明度与合规性？如果缺乏更清晰的界定，工人和雇主都将面临风险：工人可能承受工作条件因缺乏监管而受到的影响，而雇主则可能为其无法完全评估的系统承担责任。
124. 综上所述，这些问题——涉及工人权利、信息不对称及权力动态变化——凸显了社会对话在塑造数字转型中的重要性。这也表明，需要制定明确的规则和体制机制，使问责制和工人代表权在人工智能介入的工作场所中落地见效。

## 人工智能时代制定以人为本的劳动治理方针

125. 因此，核心的政策问题在于，如何以符合人权、国际劳工标准和体面劳动的方式治理人工智能。以人为本的方针要求在实践中切实践行公开透明、追责问责和工人参与理念。
126. 三方机制为此提供了坚实基础。政府、雇主和工人各自带来互补的视角。通过社会对话，这些视角得以相互协调，从而确保治理安排既对企业可行、又令工人信服。

127. 为使社会对话适用于人工智能背景，可能需要新的制度安排。例如，数据信托、共享数据池等结构化治理空间，以及公共中介机构，均可促进安全的信息交换和监督。这些机制有助于支撑验证、风险评估和争议解决，同时保护知识产权与合法的商业机密。
128. 在复杂的人工智能价值链中，责任分布于多个行为主体之间，因此建立此类数字治理结构尤为重要。这有助于确保人类监督始终处于人工智能开发与部署的核心位置，并保障劳动法义务在这些价值链中清晰、透明且可执行。
129. 展望未来，人工智能治理必须超越碎片化模式，转向更具整合性和参与性的框架。通过强化三方机制并维持人类掌控，这种治理可促成包容且可持续的成果。
130. 劳工组织凭借其三方原则以及在塑造劳动治理方面积累的经验，同时考虑到现有证据及其三方成员的优先事项(这一问题我将在下一章阐述)，能够发挥独特作用，为此项努力作出贡献。

## ▶ 第六章

### 筑造前行之路

131. 我从本报告的分析中得出明确的结论：人工智能能否促进体面劳动，将取决于我们所做的选择。因此，劳工组织及其三方成员面临的问题，并非人工智能是否会带来经济、企业和劳动力市场变革——这一变革已然发生，而是如何驾驭这一变革，使之带来体面就业与共同繁荣。
132. 基于上述分析，我相信，有四大关键要素有助于指引我们的思考，并为我们的抉择提供参考。
133. **第一，关于权利。**保护工作中的基本原则和权利，仍是一项以人为本人工智能治理方针的基石。新技术不会削弱其现实意义，反而使其比以往任何时候都更为重要。在人工智能介入的工作场所中，确保公开透明、追责问责和有效的人类监督至关重要，尤其是在招聘、绩效管理和工作场所监控等领域。现有国际劳工标准为此奠定了坚实基础，但须持续关注这些标准在人工智能背景下落地实施。
134. **第二，关于就业。**有证据表明，人工智能更可能改变工作岗位，而非大规模削减工作岗位。然而，即便是渐进式变化，也可能产生显著的分配效应，包括不同性别、年龄组和技能水平之间的差异。因此，支持转型至关重要。这可以通过积极的劳动力市场政策、技能发展以及对企业特别是中小微企业提供支持来实现。确保生产力提升转化为就业扩容提质，将是关键所在。如果不制定相应的政策，人工智能可能加剧现有劳动力市场的割裂和不平等。
135. **第三，关于社会保护。**制度体系必须适应流动性更强、不确定性更高的劳动力市场轨迹。这意味着要加强转型期间的收入保障，确保所有就业形态均能获得社会保护全覆盖。随着数字化重塑雇佣关系与计税基础，为确保社会保护获得持续且公平的筹资，政策层面需重新予以关注，包括通过国际合作加以落实。
136. **第四，关于社会对话主体与社会对话制度。**本报告的分析指出，它们在影响结果方面发挥着核心作用。当工人和雇主切实参与人工智能的设计与部署时，结果往往更加公平均衡。同时，社会对话本身必须不断演进以保持效能，包括通过加强能力建设、化解信息不对称以及探索新的制度安排。
137. 在上述各个维度上，处于不同发展水平的国家在人工智能背景下面临着各不相同且往往不对称的挑战。数字基础设施、技能水平、机构能力以及数据与资金获取能力的差异，既决定了风险敞口，也影响了把握机遇的能力。一些国家面临如何管理技术快速采用的挑战；而另一些国家则面对制约因素，这些因素限制了生产力提升，却仍使工人和企业暴露于竞争压力之下。此类不对称性，要求各国在考虑到各自国情和发展重点的基础上，采取协调一致且适度差异化的政策应对。确保所有国家都能切实参与人工智能的塑造进程并从中受益，对于避免加剧国与国之间不平等现象、支持更加包容的发展路径至关重要。
138. 此外，还须关注更广泛的结构性挑战。数字鸿沟持续影响风险暴露和机会获取，往往加剧国家内部和国家之间现有的不平等现象。人工智能生态系统部分环节的市场集中度，可能影响竞争、创新和

收益分配。不断扩张的数字基础设施所留下的环境足迹，同样值得更密切的审视。人工智能与机器人及其他技术的日益融合，可能会带来进一步的挑战。

- 139.** 劳工组织已经在支持其三方成员应对上述发展态势。劳工组织“人工智能与数字经济中的工作观察站”以及我们在该领域不断扩展的研究，有助于夯实实证基础。正在推进的关于平台经济的标准制订讨论，展示了劳工组织如何通过其规范性职能予以应对。将在国际劳工大会第 115 届会议(2027 年)上举行的关于利用技术促进经济结构转型、提高生产力水平和实现体面劳动的一般性讨论，<sup>39</sup> 以及各行业会议、技术会议和专家会议上的讨论——例如最近关于制造业中人工智能的会议<sup>40</sup>——进一步助力三方成员增进理解、凝聚共识。
- 140.** 更广泛而言，劳工组织正借助联合国系统内的现有倡议，作为《全球数字契约》后续行动的一部分，并在“全球社会正义联盟”的框架下，持续发挥其召集力。在此过程中，劳工组织力求确保政策协调，避免对数字化转型采取各自为政的方式。相应举措包括与法国劳动部和经济合作与发展组织共同建立的“人工智能与工作观察站网络”，以及劳工组织与国际电信联盟在“人工智能向善”倡议下的合作。此外，还包括参与支持联合国机构和各成员国应对数字化转型的诸多倡议，例如由大韩民国政府和瑞士政府牵头的若干倡议；瑞士政府将借助日内瓦所拥有的国际组织生态系统、专业知识与基础设施来支持数字治理及实用数字解决方案开发。随着我们深入了解人工智能为劳动世界带来的影响，确保国际峰会(包括将于 2027 年由瑞士主办的下一届全球人工智能峰会)等关于人工智能的全球讨论能够有效反映劳动世界的问题，仍将是我们的重中之重。
- 141.** 在此背景下，你们的指导对于筑造前行之路至关重要。如我所言，如果人工智能时代劳动世界的未来并非预先注定，那么，你们作为劳工组织三方成员，可以在以下方面发挥关键作用：帮助指明我们希望共同前进的方向；帮助厘清各国行动以及劳工组织对你们的支持工作中所应遵循的优先顺序，特别是在知识创造、规范性行动、政策咨询、能力建设和发展合作等领域。仍有诸多问题亟待回答。
- 142.** 关于权利：我们如何确保工作中的基本原则和权利在人工智能介入的工作场所中得到有效维护？现有国际劳工标准是否已足以应对，还是需要在诸如算法管理与工作场所监控等特定领域提供进一步指引？如何在实践中确保有意义的人类监督？
- 143.** 关于就业：在人工智能背景下，哪些政策最有助于支持就业富集型增长？各国如何确保生产力提升转化为就业扩容提质？这些政策如何消解对不同性别、青年与老年工人、不同技能水平工人的不平等影响？产业政策、创新政策和竞争政策在产生包容性结果方面应发挥何种作用，尤其是对中小微企业和发展中经济体而言？
- 144.** 关于社会保护：制度体系应如何适应更加割裂且动态变化的劳动力市场格局以及新就业形态？何种方法能够确保转型期间(特别是对那些最易被替代或排斥的工人)提供充分的收入保障？在日益数字化的经济中，社会保护体系如何实现可持续筹资？

<sup>39</sup> 劳工组织，《未来劳工大会会议议程》，理事会文件 GB.353/INS/2/1(Rev.1)，2025 年。

<sup>40</sup> 见劳工组织，“关于在制造业中人工智能为促进体面劳动、生产力和公正转型所带来的挑战与机遇的技术会议”。该会议于 2026 年 4 月 13 日至 17 日在日内瓦举行。

- 145.** 关于社会对话：我们如何加强雇主组织和工人组织有效参与人工智能相关问题的能力？可能需要哪些新的社会对话形式或制度安排？如何化解信息不对称矛盾，确保社会对话在知情且有意义的基础上进行——包括对那些声音往往更少得到代表的群体而言？
- 146.** 除此之外，还需要围绕若干跨领域问题进行持续反思。如何弥合数字鸿沟，使所有国家都能受益于人工智能？政策如何更好地应对不断扩大的不平等风险——在国家内部、不同工人群体、不同企业类型之间，以及在不同发展水平的国家之间？如何通过在各政策领域加强协同等方式将新出现的问题——例如人工智能与机器人技术的融合——纳入我们未来的工作范围？
- 147.** 对这些问题的回答——以及我们采取的行动——将决定技术进步这一崭新篇章是否为子孙后代维护尊严、公平与社会正义，从而彰显我们对以人为本的劳动世界未来的共同承诺。