

► 概念说明

1. 大流行病疫情之前

2019 年，在国际劳工组织(劳工组织)纪念其成立一百周年之际，国际劳工大会通过了《关于劳动世界的未来百年宣言》。

《宣言》承认，在技术创新、人口结构变化、气候变化和全球化的推动下，劳动世界正在发生根本性变革。《宣言》为劳工组织及其三方成员制定了一个行动路线图，在长期贫困、不平等、不公正、冲突和灾难持续威胁共同繁荣和人人享有体面劳动的背景下，采取以人为本的方法构建劳动世界未来，从而塑造和引领这些变革。《宣言》强调，必须加强所有人的能力，使他们能够受益于工作中的变革；强化劳动制度，确保对所有工人的充分保护；促进持久、包容、可持续的增长以及充分、生产性就业和人人享有体面劳动。

《宣言》同样强调了国际劳工标准和社会对话在推进这些目标方面的关键作用。

《百年宣言》在国家和国际层面上受到广泛欢迎，包括在联合国大会通过的一项决议中受到欢迎，该决议承认《宣言》与联合国系统的工作特别相关，并要求所有联合国实体考虑将其内容纳入《联合国可持续发展框架》。

2019 年 11 月，劳工组织理事会批准了旨在具体落实《宣言》的《2020-21 两年期计划》。

2. 2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情

在《百年宣言》通过九个月之后，世界卫生组织宣布 2019 冠状病毒病为大流行病。

2020 年上半年，该病毒已夺走 40 多万人的生命，使世界陷入了当代最严峻的人类、经济和社会危机。根据联合国秘书长 3 月份发布的“应对 2019 冠状病毒病的社会经济影响”报告，重中之重是持续的健康应对措施以及尚未完成的遏制传播和拯救生命的任务。秘书长把这一点与以下两点密切联系起来：一是采取行动，减轻疫情对人们生计和物质福祉的影响；二是需在紧急突发卫生事件之后重建得更好。不容忽视的是，2019 冠状病毒病疫情爆发时，国际社会正在迈向“行动十年”，以落实《2030 年议程》的 17 项可持续发展目标。

3. 对劳动世界的影响

大流行病疫情沉重打击了劳动世界，造成了巨大的人类苦难，凸显了数百万工人和企业的极端脆弱性。

根据劳工组织的最新估计，在 2019 冠状病毒病疫情的影响下，世界各地的工作场所大规模关闭，导致今年第二季度全世界的工时减少了 10.7%。按照每周工时为 48 小时来计算，这相当于损失了 3.05 亿个工作岗位。受影响最严重的起初是亚洲和太平洋地区，但目前受影响最严重的是美洲地区，其次是欧洲和中亚地区，这反映了疫情震中在全球范围内西移。其未来轨迹仍不确定。

在医学上，病毒不具有歧视性。但就其对劳动世界的影响而言，它以最严重和最残酷的方式打击了处境最不利和最脆弱的群体，从而显示了不平等所造成的破坏性后果。每 10 个劳动者中就有超过 6 个人每天在非正规经济中谋生。在这 20 亿工人中，有 16 亿人的生计面临迫在眉睫的威胁，因为在疫情爆发的第一个月，非正规经济部门的平均收入缩减了 60%。随之而来的是贫困剧增，世界粮食计划署因而在 4 月份发出警告，称接下来可能会面临饥饿大流行。

大流行病疫情对劳动世界的妇女和男子产生了不同影响。妇女在受影响较大的行业中所占比例偏高，例如，在服务行业或应对疫情的一线职业中，特别是医护人员中，妇女占总数的 70%。妇女获得社会保护的机会也较少，在提供照护方面负担过重，学校或照护设施的关闭更加剧了其负担。此外，非正规经济中的妇女往往处于最脆弱的境地，例如，作为家庭工人，她们的处境常常极为困难。

许多年轻人在疫情之前即已在劳动力市场上处于相当困难的境地，而疫情使他们面临的前景急剧恶化。培训和教育受到严重干扰，有 50% 的学员称需延迟完成课程，10% 的学员怀疑自己根本无法完成课程。在疫情发生前处于工作状态的年轻人中，有六分之一的人不再处于工作状态，而其他工人的工时减少了 23%。目前，那些结束学业的人在因病毒影响而步履艰难的劳动力市场中面临着暗淡的前景。明显的危险是“封锁一代”正在形成。

企业，特别是缺乏储备、连短期不景气都无从应对的中小微企业，面临着巨大不确定性，甚至可能更糟的不确定性。仅在受疫情影响最严重的四个行业 — 批发、零售业及汽车修理；制造业；住宿和食品服务；房地产、工商及行政管理活动 — 就有不少于 4.36 亿家企业面临遭受严重干扰的巨大风险。

4. 全球经济形势

对全球经济的预测必须考虑到这场疫情演变过程中固有的巨大不确定性以及尚未确定的政策选择。

4 月，国际货币基金组织将其对 2020 年的经济增长预测从 2019 冠状病毒病疫情爆发前的增长 3.3% 调整为下降 3%，并随后多次发出警告称，经济形势正在持续恶化。世界银行和经合组织的最近预测显示，全球经济将萎缩 5% 至 8%，这是自二战以来最大的一次全球性衰退。

世贸组织给出的最好和最坏情况是，世界贸易总量将分别下滑 13% 和 32%。

与此同时，由于各国政府根据其“不惜一切代价”保护本国人民的承诺，前所未有地推出了总额约 9 万亿美元的财政和货币一揽子计划以应对 2019 冠状病毒病疫情对经济和社会的冲击，公共债务水平正在飙升。国际货币基金组织 4 月份估计，今年公共债务与国内生产总值的平均比率将从 69.4% 上升至 85.3%，而许多国家的水平则要高更多。

根据世界银行的数据，这次人类危机的最坏后果是，将有 7,100 万至 1 亿人陷入极端贫困，从而逆转过去数年取得的发展进步。

5. 迄今为止的政策应对措施

秘书长报告中提出的综合政策应对措施基于其卫生、人道主义以及社会和经济方面的相辅相成性，并基于这样一种理解，即在恢复阶段，这些方面必须通向一个重建得更好的进程。

不可否认的是，遏制疫情的必要努力具有经济和社会代价。它们引发了关于卫生健康与劳动世界政策目标间相互作用的辩论，这一辩论有时颇具挑战性。但若现在不能果断采取行动抗击疫情，必会导致今后付出更大规模的社会经济代价。

鉴于此，劳工组织已倡导基于以下四大支柱的 2019 冠状病毒病应对措施，许多成员国已对此加以落实。

政策框架：基于国际劳工标准，抗击 2019 冠状病毒病危机的四大关键支柱

支柱 1

刺激经济与就业

- 积极的财政政策
- 宽松的货币政策
- 向包括卫生行业在内的特定行业提供贷款和财务支持

支柱 2

为企业、就业和收入提供支持

- 扩大全民社会保护
- 实施保就业措施
- 向企业提供财务/税收及其他减免

支柱 3

保护工作场所的工人

- 加强职业安全和卫生措施
- 调整工作安排 (例如远程办公)
- 防止歧视和排斥
- 提供全民医疗保健
- 扩大带薪休假范围

支柱 4

依靠社会对话寻求解决方案

- 加强雇主组织和工人组织的能力和韧性
- 提高政府的能力
- 加强社会对话、集体谈判和劳动关系的机构和程序

劳工组织收集并分享了[各国政策应对](#)的情况，有证据表明，在这些领域所采取的行动是行之有效的。

但是，也存在一些明显的制约因素。

最为显著的是，即使被恰当地视为投资而非代价，财政和货币刺激措施以及帮助企业和支持就业及收入的努力事实上需要对资源进行大量投资。这些措施不能够，也不打算被无限期延长；但其依旧可能超出了一些国家的执行能力，或者执行时间不足，这些国家的过早退出可能会带来第二波巨大困难。

此外，近年来兴起的日益多样化的工作形式本身也阻碍了向所有有需要的人迅速提供支持。自营职业者、合同工、临时工、平台工人以及就业状况或权利情况不确定的其他群体在获得援助方面时常遇到困难。除此之外，还必须考虑到数百万处于极度不稳定状态的非正规工人。

保护工人健康涉及三种可能的选择：让他们离开工作场所，并能够居家工作；要求他们继续在通常的工作场所工作，但须配备适当的防护装备和遵守包括社交距离在内的行为规范；以及在紧急情况期间中断他们的工作。

这方面的制约亦很明显。劳工组织估计，仅有约 18%的工人在有条件远程办公的地方继续工作。这远非所有人都有机会实现的。遗憾且时而不幸的是，那些一如既往继续工作的人，如在危机当下被指定为重要人员的医护人员、运输工人和清洁工人，并不总能受到适当的防护装备和程序的保护。当移民在无保护的条件下工作和生活时，他们对公众和其自身健康都将造成严重后果。世界上 160 万名海员的情况暴露了特定缺陷，约有 20 万人长期滞留在船上，无法实现船员换班和遣返。

相比之下，借助社会对话来寻找解决因 2019 冠状病毒病引发的复杂的劳动世界问题的方法并不存在客观障碍。在不曾开展社会对话的地方，这通常是政治选择的结果，或是由于长期未能建立一个有利的体制框架，亦或是由于长期未能支持甚至容忍强大、具代表性和独立的雇主组织和工人组织。非同寻常的是，如在以往危机中一样，人们在此次危机期间更多地求助于社会对话，这是令人鼓舞的实例。带来的好处是显而易见的，并为更持久地致力于双方和三方行动提供了很好的理由。

各国政府为遏制 2019 冠状病毒病疫情而采取的封锁措施有时会严重限制个人自由。总体而言，人民接受了这些封锁措施，认为它们是适当的、成比例的、有时限的，因此在抗击疫情之战中是合法的。但是，没有任何合理的理由对劳动条件也应实行这类限制措施，从而损害充分尊重劳动标准，而劳动标准本身就是成功解决危机的重要工具。

最后一个制约因素显然是在应对 2019 冠状病毒病危机中展现的国际团结与合作水平。前所未有的大量资源被调动起来，但在绝大多数情况下却被用于纯粹的国家行动。为减轻债务负担采取了重要举措，但这些举措似乎不足以确保债务和发展的可持续性。我们尚未看到与世界面临的全球挑战相称的全球对策。

6. 接下来会发生什么？

世界各国和整个国际社会依然面临着 2019 冠状病毒病危机带来的卫生、人道主义和社会经济挑战。虽然疫情在持续，但仍需要有效实施现有的政策应对措施，作为逐步和安全返岗的必要前奏。但这并不意味着我们会回到以前的工作状态 — 至少在我们必须继续与病毒一起生活和工作的期间之内且在获得普遍可用的疫苗或疗法之前。

随着一种工作“新常态”观念的日益盛行，人们正在就疫情解除后劳动世界将会是什么样子展开激烈辩论。但在将来这种病毒造成类似当前的威胁期间需要采取的新做法以及那些解决起来并不受此限制的对未来的更长期展望之间，人们往往很少努力去加以区分。这样做的危险在于，我们忽略了以下想法，即不管今天面临什么样的限制，劳动世界的未来能够而且必须是我们所期待的样子。相反，复苏计划从一开始就需要为人们寻求的“更好的常态”奠定基础。

这正是为什么《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》及其以人为本的议程如此重要的原因，因为我们要致力于重建得更好的工作。

必须认识到，出发点不会令人鼓舞。不管未来的发展轨迹如何，这场疫情将会导致劳动世界的失业率提高；不平等增加；贫困加剧；债务水平升高；民众沮丧甚至愤怒的情绪很有可能高涨。

但是，这场疫情也极其残酷地凸显了按照《百年宣言》的原则和目标立刻采取行动的绝对必要性以及不这样做的人类代价。

既然如此，重建得更好的进程需要对一些紧迫的问题和挑战做出回应。

- (i) 它将如何促进持久、包容性和可持续增长，充分和生产性就业以及人人享有体面劳动？如何设计 2019 冠状病毒病应对措施，使全球经济迅速走出衰退并步入应对数字、人口和环境公正转型挑战的道路？
- (ii) 需要做些什么来解决劳动世界在这场疫情中暴露出的巨大脆弱性问题？我们如何加大实现非正规经济正规化的力度，并果断推进社会保护的全覆盖？
- (iii) 鉴于抗疫的经验，我们是否希望加快技术的应用，以实现新的工作方式？若如此，这类工作应该如何加以管理？
- (iv) 有哪些需要特别支持和关注的经济活动部门和工人类别？复苏进程能否体现出变革性的性别平等议程和促进年轻人在劳动世界中发展的平台？
- (v) 如何将减少和消除贫困以及促进权利和社会正义的需要作为复苏进程的中心目标？

- (vi) 在多边合作比以往任何时候都更加不可或缺，但也面临着前所未有的挑战的时候，国际社会如何才能为了真正的共同目标而携手并进，重新致力于落实《联合国 2030 年议程》？

7. 未来一年的劳工组织

劳工组织关于 2019 冠状病毒病与劳动世界的虚拟全球峰会是在国际劳工大会和理事会未能召开会议的一年里举行的。但是，对于劳工组织和劳动世界而言，今年是关键的一年。这是此次峰会能够提供至关重要的指导的背景。

需要确定劳工组织如何在其《百年宣言》及全球三方成员的集体努力和承诺的基础上，最大程度地助推劳动世界从 2019 冠状病毒病危机迈向其去年承诺构建的更美好未来。

在 2021 年国际劳工大会召开之前的这段时间里，劳工组织必须讨论并通过其《2022-23 两年期计划和预算》。此外，这次大会本身将提供一个独特的机会，使本组织在复苏进程中的作用具体化，这将对那些正在和可能遭受这场疫情影响的人具有持久的重要性。