

► 政策简报

日期：2020年5月

在应对 2019 冠状病毒病(COVID-19) 危机过程中开展社会对话的必要性

导 言

2019 冠状病毒病大流行正在夺走人们的生命，给卫生系统带来巨大压力，在全球范围内造成大规模经济和社会混乱。

这一复杂的危机将对所有人产生深远影响，政府需与劳动世界的社会伙伴共同行动起来，通过全社会参与的方式应对危机。为此，需有效开展三方社会对话与合作，集政府、雇主组织和工人组织之力，综合评估健康、社会和经济等所有层面的需求，制定有效的战略和政策，以减轻危机的社会-经济后果，保护工人及其家庭（特别是最脆弱的工人及其家庭），使其免于失去工作和收入，并保护企业，使其免于破产。2017 年 [《面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》](#)（第 205 号）呼吁开展具有性别包容性的社会对话，制定和促进所有危机应对措施，并呼吁各成员国考虑到 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》（第 87 号）和 1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》（第 98 号），承认雇主和工人组织在这方面的作用。

社会对话是妥善治理复杂局势的关键工具，至少有三点原因：首先，通过三方成员之间的信息共享，能够提高政策制订及危机应对与复苏战略的质量；其次，社会对话能够促成对这些政策的主导权和承诺，为迅速和更有效地执行这些政策铺平道路；第三，在各国致力于重建长期经济和社会结构的过程中，社会对话有助于建立必要的信任，从而克服分歧，增强社会凝聚力和复原力。

危机之际的社会对话： 我们从以往的经验中学到了什么？

社会对话以尊重结社自由及有效承认集体谈判权利为基础，在设计促进社会正义的政策方面发挥着关键作用。社会对话和三方机制对于民主和善治至关重要，能够成为经济和社会复原力、竞争力、稳定以及包容性增长和发展的驱动力。社会对话在任何时候都能够促进最直接相关的人员民主参与决策进程。在危机之际，利益攸关之时，这种参与尤为重要。

尽管 2019 冠状病毒病大流行危机有其独特性，但仍可借鉴以往危机中的某些经验，发挥社会对话的作用，制定及时、有针对性的对策，支持就业和经济复苏。特别是，

在应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)危机过程中开展社会对话的必要性

2008-09 年金融危机管控能够提供一些有益启示。自金融危机伊始，社会对话即成为许多国家在宏观和微观层面有效管控危机的重要工具。在宏观层面，社会对话帮助各国政府经与社会伙伴协商，采取一揽子重要刺激措施，这些措施有助于保护工人的就业岗位和收入，促进企业可持续性，加速复苏。在中观层面，社会对话有助于针对一个部门的特定情况，量身定做应对措施。在微观层面，社会对话使雇主和工人及其各自的组织能够就适合部门和企业一级具体情况和挑战的创新解决方案进行谈判，同时促进接受、支持有时堪称痛苦的企业重组措施。在国际层面，通过了国际劳工组织《全球就业契约》，旨在促进以投资、就业和社会保护为中心的生产性复苏。

► 专栏 1：大萧条期间的《全球就业契约》

国际劳工大会 2009 年通过的《[全球就业契约](#)》就如何应对危机影响向国际劳工组织三方成员提供了政策指导。它强调了社会对话能够发挥的作用，即促成雇主和工人承诺与政府联合采取必要行动，克服危机，确保可持续复苏，激发对取得的成果的信心。《契约》为在危机期间和后危机时期加强社会凝聚力和团结铺平了道路。

从以往危机中获得的经验教训包括：

- 具有社会伙伴关系经验和完善社会对话制度的国家更有可能制定迅速、有效的三方对策；
- 政府应尽可能在应对危机的最初阶段即让社会伙伴参与进来；
- 社会伙伴应积极主动地迅速提请公共当局注意到基层劳动力市场行动方的关切；
- 在具备政治意愿的情况下，三方伙伴能够就有针对性的措施达成共识，从而为受危机影响特别严重的工人和企业提供帮助；危机形势甚至能够提供一个机会，扭转此前对立的产业关系；
- 在应对危机即时后果的同时，应致力于从更长远角度优先关注通过可持续企业和优质公共服务来保护和促进就业，并促进充分尊重劳工标准和体面劳动；
- 有效社会对话的基本前提条件是自由、独立、强大、具有代表性的雇主和工人组织，行动方之间的信任以及政府对社会伙伴自主权的尊重。
- 社会对话是弥合分歧、建立共识的重要工具，但仅靠社会对话并不能解决所有问题。在危机背景下，健全的公共政策和法规以及适当的财政空间尤为重要。

开展社会对话，应对 2019 冠状病毒病大流行：新兴做法

国际劳工组织有关各国 2019 冠状病毒病危机对策的评估表明，许多国家在应对危机的初期阶段即开展社会对话，取得了良好效果。

社会伙伴参与的时机：许多国家的政府从一开始就让社会伙伴参与制订应对危机及其后果的措施(德国、摩洛哥、大韩民国和瑞士)。在某些情况下，政府(例如大韩民国)呼吁工人和雇主组织提供支持。这有助于迅速实施所采取的紧急措施，体现了社会伙伴在政策应对措施的所有阶段的参与所带来的附加值。

在应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)危机过程中开展社会对话的必要性

► 专栏 2：大韩民国

为应对 2019 冠状病毒病危机，政府和社会合作伙伴早在 3 月 6 日即发表了《三方宣言》，提出了相关措施，旨在保持就业，保护最易暴露于病毒的工人，并减轻小企业主的税负。3 月 19 日又补充签署了《卫生部门三方协议》。该协议具体规定了劳资双方的义务，旨在促进职业安全与卫生及病人安全，阻止病毒传播，防止医务人员过度劳累，改善卫生机构工作环境，保护该部门的就业。

资料来源：<https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm#KR>

经济、社会与劳动理事会：“卫生部门委员会商定应对 2019 冠状病毒病的措施”；简报，2020 年 3 月 26 日。

社会对话的性质：开展了各种对话，包括在政府和社会伙伴之间开展信息交流和协商(例如，博茨瓦纳、法国、摩洛哥和联合王国)，也包括正式达成三方协议(例如，巴巴多斯、捷克共和国、丹麦、埃塞俄比亚、被占领土和瑞典)。鉴于有必要保持社交距离，许多国家利用视频会议及信息与通信技术资源开展了“虚拟”对话(例如，捷克共和国、法国和西班牙)。一些国家建立了三方机制，制订政策应对措施并落实所作决定(例如，比利时、博茨瓦纳、巴基斯坦、南非和瑞士)。在瑞士，继联邦政府和社会伙伴于 2020 年 3 月 5 日召开第一次三方会议之后，目前正在四个三方工作组的框架内定期举行会议(分别涉及法律、财政、工作场所和部门方面的议题)。

政府代表的类别和级别：在一些国家(如日本、葡萄牙、塞尔维亚和西班牙)，除劳工部长外，负责经济、旅游、交通和基础设施等特定部门的部长们也参加了三方协商。在另一些国家(如阿根廷、捷克共和国、法国、大韩民国、西班牙和突尼斯)，最高国家当局 — 总统、政府首脑或议会议长参与了对话。这种做法体现了对与社会伙伴对话的重视，也表明政府认可社会伙伴为国家遏制 2019 冠状病毒病大流行并减轻其社会经济影响工作做出的贡献。

► 专栏 3：南非

南非国家经济发展和劳工委员会与拉马福萨总统举行了一次紧急会议，讨论在就业和劳工领域的国家对策。在失业保险基金下设立了一个临时雇主-雇员救济计划(TERS 19)，为停工的工人提供报酬(以 3 个月为限，上限为原工资的 60%；隔离期应与病假同等对待等等)。

此外，成立了一个三方“应对冠状病毒工作组”来处理以下问题：工作场所适应措施，如在家/远程工作、短时工作和轮班工作、扩大和缩小工业活动的规模、发现新机会；工人特别假/病假补偿基金和失业保险基金；支持处于困境的公司，同时采用适当机制，避免滥用；有必要避免对 2019 冠状病毒病可能携带者/患者的污名化或歧视；有必要监测宏观经济影响，采取适当的政策应对措施；有必要进一步开展公共交通方面的工作(以尽量减少病毒传播)，并进一步应对粮食保障(包括学校膳食)方面影响。

资料来源：南非卫生部：

<https://sacoronavirus.co.za/2020/03/17/national-economic-development-and-labour-council-on-measures-to-combat-covid-19-coronavirus/>

南非劳工部：https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202003/43161gen215.pdf

通过社会对话采取的政策措施的类型：通过社会对话采取的措施包括遏制病毒的紧急行动(例如，增加卫生系统的财政和人力资源)，照顾不上学儿童的育儿假，保护就业和工人收入的措施(例如，扩大部分失业机制、收入支持、短时工作)以及对企业的支持措施(例如，工资补贴、贷款担保、弹性纳税时间表、弹性社会保障缴费时间表)。在各区域，许多政府(包括阿根廷、阿塞拜疆、法国、德国、意大利、大韩民国、葡萄牙、瑞典和突尼斯)经与社会伙伴协商宣布了一揽子经济刺激计划，以减轻 2019 冠状病毒病危机的经济和社会影响。¹

1 更多信息见国际劳工组织：“COVID-19 与劳动世界 — 国家对策 — 依靠社会对话寻求解决方案”，<https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm>。

在应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)危机过程中开展社会对话的必要性

国家社会对话机构的作用：这些机构多种多样，包括正式机构(如经济和社会理事会、全国社会对话理事会、劳工咨询委员会等)，也包括特设机构。这些机构将国家一级的三方伙伴（即政府、雇主组织和工人组织）汇集在一起，有时也酌情纳入其他利益攸关方团体。一些此类机构讨论了危机后果及对劳动世界的实际影响（例如，博茨瓦纳、捷克共和国、摩尔多瓦、荷兰、北马其顿、塞尔维亚、南非和大韩民国）。新加坡国家三方工资委员会专门召开了会议，讨论 2019 冠状病毒病疫情下的工资问题，巴基斯坦信德省启动了一个三方机制，以减轻 2019 冠状病毒病对企业和劳动力的影响。

社会伙伴之间的两方对话：一些国家的工人和雇主组织举行了两方协商，这使其能够提出建议，供政府紧急审议。在许多情况下，所建议的措施（除其他外）重点关注保护最弱势的工人(例如，休病假或被隔离或处于不稳定就业关系的工人)以及企业，特别是中小企业(例如，爱尔兰、摩洛哥、荷兰和西班牙)。

► 专栏 4：西班牙

社会伙伴于 3 月 12 日召开会议，讨论危机问题并向政府提交了他们的联合要求。² 除其他事项外，他们提出了以下建议：

- 因 2019 冠状病毒病休病假的工人应从病假第一天起 100%领取工资，直至他们复工；
- 政府应把向中小企业提供支持的措施作为优先事项，这些企业面临着 2019 冠状病毒病危机的经济影响所带来的最严峻威胁。

资料来源：<https://www.lavanguardia.com/economia/20200317/474233465315/qobierno-medidas-patronal-sindicatos-coronavirus.html>

国家一级社会对话与国家以下各级社会对话之间的关系：如意大利的例子所示，国家一级的社会对话成果能够带动国家以下各级的对话和谈判，如部门和企业一级的对话和谈判。

► 专栏 5：意大利

3 月 14 日，政府和社会伙伴签署了三方“关于抑制和控制 2019 冠状病毒病在工作场所蔓延的措施的联合议定书”。该议定书将在所有公司和工作场所实施，工人代表将参与实施工作。

《议定书》载有 13 个行动要点，涵盖社会安全网、智能工作安排以及旨在维持经济活动并确保安全工作环境的总体措施。它还呼吁社会伙伴进一步出台各行业/部门的具体措施。集体谈判将涉及诸如带薪休假等问题。在此基础上，在工会的要求下，意大利银行业雇主和工会协会于 3 月 24 日签署了一项新的集体协议，其中包含针对银行及其雇员需求的措施，如营业时间和客户预约等。此外，若干公司和工会还与临时关闭工厂、暂停生产等问题有关的一些措施达成了协议。

资料来源：国际劳工组织：<https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm>

工会咨询委员会：<https://tuac.org/news/covid19-crisis-mapping-out-trade-union-and-social-partners-responses/>

社会伙伴组织的咨询和构建共识作用是有效开展社会对话的关键：工人组织和雇主组织积极参与摸清危机对其成员的影响，以便更好地了解他们的关切和需求，在关键时刻向他们提供咨询，在有关 2019 冠状病毒病危机的政策讨论中发挥影响，并尽可能达成两方和三方共识。职业安全与卫生、带薪休假安排、业务连续性计划、裁员计划、扩大失业救助和社会保护措施等核心问题吸引了雇主和工人组织的努力和参与。

² 更多信息见：<https://www.elperiodico.com/es/economia/20200312/coronavirus-patronal-sindicatos-medidas-laborales-erte-7886628>。

一些初步政策结论

- ▶ 虽然每个国家和行业的情况不同，不存在某种“放之四海皆准”的对话，但是在当前和今后的时期，所有形式和级别的社会对话都至关重要。
- ▶ 必须尽早启动社会对话进程，以最大程度地发挥其影响；社会伙伴应参与各阶段的危机应对工作：从最初的需求评估到相关措施的制订、执行、监测和评价。
- ▶ 最高级别国家当局参与社会伙伴的三方社会对话，这能够提高该进程的可信度。
- ▶ 鉴于社会伙伴深入了解公司和工人的需求和现实情况，他们在决策中的有效参与将促成采取目标明确、有效的预防措施，帮助工人和企业限制2019冠状病毒病在工作场所的蔓延，还将促成采取支持就业和企业的措施。
- ▶ 社会伙伴组织还能发挥关键作用，就如何最妥善地应对和减轻危机影响向雇主和工人提供支持和建议。
- ▶ 根据联合国会员国“不让任何一个人掉队”的承诺，社会对话应优先处理为最弱势工人和企业提供保护方面的需求。

不让任何一个人掉队

- ▶ 这场危机提供了一个克服以往社会对话障碍的机会，因为在严峻形势下，各方伙伴愿意抛开分歧，着力处理根本问题。
- ▶ 若社会对话机构处于休眠状态，可重新启动这些机构，处理与2019冠状病毒病危机及其影响有关的问题。
- ▶ 可利用现代技术，促进政府和社会伙伴之间的虚拟协商，避免面对面会议带来的健康风险。
- ▶ 应注意避免任何可能破坏政府与社会伙伴在危机初期阶段建立的信任和凝聚力的行动。
- ▶ 可能需就国家一级社会对话商定的措施采取后续行动，在部门和公司一级开展补充性的两方对话和集体谈判，以更好地回应特定行业或企业的需求。

联系方式

International Labour Organization
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22
Switzerland

Governance department
电子邮箱：governance@ilo.org