



供作讨论和指导

第三项议程

2010-15 年战略政策框架初步磋商

导 言

1. 2007 年 11 月，理事会决定下一份战略政策框架(SPF)将涵盖 2010-15 年，并就其作用与内容提出了一些初步指导意见。¹ 2008 年 2 月，劳工局组织了一场非正式磋商活动，以在本次理事会本委员会上讨论之前从三方代表身上了解到初步的非正式意见。
2. 本文件为准备下一份战略政策框架提出建议。劳工局在准备战略政策框架各阶段愿意与三方代表和劳工局职员公开、广泛交换意见。我们希望本委员会就下一份战略政策框架中要处理的主要问题以及我们拟定的准备程序发表看法、提出指导意见。
3. 本文件分四个部分。第一部分简要强调了战略政策框架作为国际劳工组织的核心计划文件的重要作用，并指出与以往战略政策框架相比存在的优势与提供的机会。第二部分提出下一份战略政策框架的三个主要组成元素，这是基于迄今为止我们得到的支持与结果，并考虑到了新出现的情况与需求。第三部分简要概述了资源情况，这对构建切合实际的战略政策框架具有影响。第四部分描绘了准备战略政策框架的拟议过程。

I. 战略政策框架的意图与作用：机会通道

4. 战略政策框架是国际劳工组织在基于结果的计划周期内的主要计划文件。它确定国际劳工组织在计划时间内运作的背景，为达到结果而采用的战略和计划，以及实现这些结果所需要的能力。因此，下一份战略政策框架应该确定可能影响国际劳工组织优先重点和行动方式的经济、社会、环境和劳动力市场趋势。像联合国改革这样

¹ 理事会文件 GB.300/PFA/9/1 及 GB.300/12/1，第 79-105 段。还可参考 2008—09 两年期计划预算，以了解国际劳工组织计划工作详情。

的具体发展情况应该成为分析的一部分内容。还应该考虑目前正在进行的加强国际劳工组织行动的进程，尤其是加强国际劳工组织能力(SILC)的结果文件以及地区结构性改革。

5. 战略政策框架应该是“活”的、针对性文件，确立追求实现国际劳工组织职责的中期优先重点任务和核心战略，战略框架具有足够的灵活性，能够根据新情况以及理事会和大会讨论决定出现的优先重点任务，包括通过加强国际劳工组织能力建设，进行动态调整适应。它应提供一个稳定的框架，但不至于过于僵化。因此，战略政策框架应该在稳定性和可预见性之间、以及在灵活性和可调整性之间都求得适当平衡，使本组织可根据现实和需求变化而做出调整。
6. 下一份战略政策框架覆盖六年时期，不同于以前四年期的战略政策框架。延长计划时期使之与千年发展计划和在几个地区确立的体面劳动十年行动相一致。这样，我们有机会提出一份时间跨度更长的战略计划框架。同时，它也包括针对计划时期稳定的结果框架，包括中间结果和即时成果以及所运用的指标。这样，一段时间内连续性和可比较性会提高，包括比较标准的运用。过去做法和评估所获得的经验教训，包括体面劳动国别计划(DWCPS)和 2006-07 年计划实施报告，² 将会用来进行调整，以形成采用更具有活力、更有效和基于结果的办法来进行计划。
7. 战略政策框架会朝着结构更合理、结果更全面的战略而发展。因此，它将为每两年制定计划预算提供坚实的基础，计划预算文件中将包括详细的即时成果战略、结果、目标和资源。它将包括针对每项战略的标准格式，涉及的内容包括与三方代表的合作和三方性、国际劳工标准、知识库与知识分享、通讯、与联合国体系内部和捐款国的伙伴关系、性别、贫困和全球化。
8. 最后，战略政策框架将澄清核心管理战略之间的关系(如人力资源、信息技术、知识、教育、基于结果的管理)。这样，各战略之间一体化程度提高，目的是提高落实结果的质量和执行计划的有效性。

II. 下一份战略政策框架的构成元素：为更有效的 执行和更大的影响提高一致性

战略背景

9. 对于影响劳动世界中期发展的具体情况的确存在不确定性，但确定国际劳工组织可能面临的主要挑战与机遇，并相应制定优先重点任务非常重要。
10. 前两个战略政策框架(2002-05 年和 2006-09 年)分别将“巩固体面劳动议程”和“使体面劳动成为全球目标”作为国际劳工组织的战略主题。2010-15 年要向前迈出一关键一步。它与联合国努力帮助各国实现千年发展目标同步，而体面劳动已成为其内在的一部分。

² 理事会文件 GB.301/PFA/2。

11. 最近几年，体面劳动在全世界得到越来越多的支持和赞同，体现在被作为一项新的目标列在千年发展目标项下。在国家层面，实现体面劳动目标取得了巨大进步，尤其是通过体面劳动国别计划。这赋予国际劳工组织独特的机会，也是重大的责任来履行其誓言，即体面劳动是发展和进步的核心。通向 2015 年的大路上，人们要求国际劳工组织加速将这一全球认同的目标转化为在不同国家、面临不同现实的男女工人日常工作生活中实实在在的进步，包括通过高质量的政策咨询和越来越多的项目产品。
12. 实现这一承诺要求我们思考经济、社会、环境和劳动力市场的主要趋势，以及这些趋势如何影响国际劳工组织的优先重点任务和效力。在这种背景下，我们建议战略政策框架处理与国际发展趋势相联的战略问题、全球治理结构以及基于三方性和国际标准的国际劳工组织职责。

地区优先重点任务

13. 体面劳动议程在各地区都受到强烈支持。美洲(2006 年)和亚洲(2006 年)分别通过体面劳动者十年行动，以及通过“非洲体面劳动者议程”(2007 年)充分说明了这一点。在欧洲和中亚，体面劳动目标通过制定和实施体面劳动国别计划、在东南欧国家加强就业政策区域合作、在东南欧和独联体国家通过青年就业目标等措施加以促进。在阿拉伯国家，与地区和次地区机构的合作加强了促进体面劳动目标，尤其是在职业安全与卫生和劳动监察领域。
14. 我们建议战略政策框架应知晓体面劳动十年行动和体面劳动国别计划以及与地区次地区一体化进程中所确立的优先重点。战略框架应考虑对这些优先重点做出反应的途径。重点应强调调整的方式方法，开发国际劳工组织政策工具，以适应成员国的特殊情况和三方成员的优先重点，同时促进将体面劳动议程结合进联合国体系的计划框架。

战略目标、共同行动原则和联合结果

15. 工作中的标准与基本原则和权利、促进就业、社会保护和社会对话四项战略目标反映了国际劳工组织的职责，为体面劳动政策方案提供了组织框架。跨部门问题通过两种不同的方式进行处理。一方面，五个共同行动原则指导国际劳工组织所有跨四个战略目标的行动。这些原则是：全平的全球化；通过工作摆脱贫困；性别平等；国际劳工标准为发展服务的政策内容；以及扩大社会伙伴的影响和三方性。另一方面，2008-09 两年期计划预算在五个领域第一次引入了即时成果，要求大量协调，并且涉及多个技术领域。这些领域是：一致性的经济和社会政策；非正规经济；劳动监察；性别平等；小额贷款。整体的重点在于强化一致性，调动资源，使本组织为所有人享有体面劳动做出最大贡献。
16. 将为所有男女工人创造体面劳动机会所需要的各种政策通盘联系起来一直是，而且将来仍将是一项主要挑战。在国际劳工组织所追求的体面劳动战略目标、政策和计

划之间，以及它们与其所运作的更宽泛的经济和社会环境之间提高一致性和共同点，对改进国际劳工组织工作的有效性仍将是至关重要的。这需要一方面对国际劳工组织行动进一步一体化、重点更突出，另一方面，对在多边体系中执行有益于体面劳动的政策和计划加深统一性。

17. 2008-09 年战略框架(见附件)标明了在这两年期为追求实现体面劳动目标三方成员所同意的优先重点任务。展望未来，我们必须思考，在 2015 年之前出现的趋势和挑战是否要求国际劳工组织增加或减少对这些优先重点领域的关注，这一点非常重要。另外一项重要事务是决定是否应增加(如绿色就业)或减少一些优先重点。
18. 相应的思考应集中在如何提高这些领域的政策、计划和执行政策工具的一致性和统一性。对这些领域特殊关注并不意味着不展开其他领域的工作，尽管可能会中止一些项目以便将资源转向最优先的重点。不过，这有助于将战略政策框架聚焦在国际劳工组织为国家和地方带来实质性变化的最佳知识、能力和工具这些关键领域。

能力

19. 为达到结果，劳工局必须加强机构能力(如扩大伙伴关系，体面劳动的传播战略，三方成员的能力开发，扩展并分享国际劳工组织知识，加强统计能力)和管理做法。劳工局可能会面临由三方成员在全球范围确定的优先重点与可利用的资源不匹配的局面。不过，现在有更好的方式来确定并优先考虑劳工局的工作，尤其是通过体面劳动国别计划。
20. 劳工局现有的关于人力资源、知识、信息技术、性别、基于结果的管理、评估和筹集资源战略已经涉及到国际劳工组织 2015 年所需的能力的许多领域。最近几年在所有这些领域都取得了进步，尽管这些战略还需要修订和更新以适应新的战略政策框架的要求。
21. 讨论支持劳工局落实体面劳动的其他领域同样重要。这些领域包括：一体化资源信息体系(IRIS)的未来及向地区覆盖；持续不断提高内部治理和行政管理程序；总部大楼的修缮与现代化；地区服务调整和提高地方安全性；提高知名度，增加在联合国家庭内、与其他多边组织和捐款国的伙伴关系等。这样的讨论对以劳工局不断努力提高透明度、任责制和效率为基础，确定战略政策框架中的核心战略元素非常重要。

III. 资源

22. 局长提议在讨论和通过计划预算限制之外讨论资源问题。³ 这样的讨论有助于将战略政策框架建立在切实了解可供使用的资源基础之上。因此，一些与就资源问题交换意见相关的想法在此列了出来。

³ 理事会文件 GB.298/8/3(修订)及报告 II，《2008—09 年计划预算草案及其他财务问题》，第 96 届国际劳工大会(2007 年 6 月)。

23. 国际劳工组织资源的总体趋势在多种场合进行了讨论，最近一次是决定成立正常预算补充账户(RBSA)的 2008-09 年计划预算讨论。简要情况如下：

- 国际劳工组织正常预算显示长期实际下降，相对于联合国预算、发展援助、或者几乎所有国家国民收入比较下降量更大，而同时成员国数量从 140 上升至 181 个国家。
- 过去十年，预算外资源一直稳定增长，但并没有达到二十年前的实际水平。
- 体面劳动国别计划所体现的对国际劳工组织行动的需求远远超出已有的资源。
- 《巴黎宣言》中呼吁的供灵活使用的资源自从成立正常预算补充账户后数目增大，但在资源总数中所占份额仍然很小。

24. 理事会对一些预算方面的问题表达了关注，尤其是：

- 需要提高服务于三方成员的资源水平，尤其是在地方层面。
- 需要维持国际劳工组织的知识库以及在核心问题方面的专家知识量，尤其是在总部。
- 需要降低对预算外资源的依赖。
- 一些成员国在缴纳会费方面遇到的实际困难，尤其是汇率不利时。
- 需要将资源集中用于最优先领域，在使用资源时达到效力和效率最高水准。

25. 这些资源挑战因投资修缮和现代化总部大楼的迫切需要而变得更为困难。此外，还必须储备一些资源，用于以后对国际劳工组织其他资产的装修和修缮。

IV. 准备战略政策框架的进程

26. 局长要求在准备下一份战略政策框架的各个阶段与三方成员和劳工局职员进行最广泛的磋商。这样的程序对于最大利用现有专业知识，以及保证达到广泛共识、获得广泛支持至关重要。

27. 对战略政策框架的意见将通过多种途径加以收集。地区将处于这一过程中的前沿，通过体面劳动国别计划、体面劳动十年行动以及与三方成员的磋商提出意见。国际劳工大会、理事会和区域会议讨论和决定中的指导意见将会反映在战略政策框架中。在劳工局内部，相关部门和单位会就自己负责的领域发表意见，做出重要贡献。此外，2008 年 2 月通过知识共享程序开始与劳工局职员进行广泛磋商，这一过程还在继续。这包括就以上第二部分中列出的主要问题由主持人激发讨论的电子论坛。

28. 三方成员通过国际劳工大会、区域会议和理事会的讨论已经为战略政策框架提出了许多意见。注意到大会的讨论和决定，对下一份战略政策框架有特别关联的问题在强化本组织进程中得以考虑，这是通过加强国际劳工组织能力程序、标准、大会通过的结论和决议、以及对局长报告在全会上的辩论进行的。通过体面劳动十年行动

与议程表现了一种特殊的地区层面，开发体面劳动国别计划也是如此。理事会及其委员会对计划优先重点、行动方式、战略、预算与计划实施进行讨论并做出决定。此外，理事会还特别注重加强计划周期、更好确定在这一周期中战略政策框架所处的位置。

29. 有关战略政策框架更具体的初步讨论在 2007 年 11 月理事会和本届理事会进行。随后将在 2008 年 11 月理事会进行深入讨论，届时理事会将与初步审议 2010-11 年计划预算一起考虑战略政策框架。
30. 与三方成员磋商和理事会决策正式程序平行，还会展开其他非正式磋商。2008 年 2 月非正式磋商之后，劳工局将在日内瓦对个人、小组和各地区进行吹风。与三方成员的类似磋商在地区层面也会展开。一项专场活动，临时定于 2008 年 6 月国际劳工大会第三周，将再次提供一个机会，供大家讨论和思考国际劳工组织的未来及其未来行动的基础。
31. 为进一步支持三方成员就战略政策框架进行透明和坦诚的意见交流，2008 年 2 月，劳工局计划和管理局开设了专门网站门户。网站使三方成员可以获取就开发战略政策框架的内部信息，包括内部职员磋商总结。我们也邀请三方成员就战略政策框架应包含的内容在网上提出意见。
32. 总结来说，我们建议磋商过程的主要进程如下：
 - 2008 年 2 月：与三方成员就战略政策框架进行非正式磋商；启动劳工局职员内部磋商；为三方成员设立门户网站。
 - 2008 年 3 月：理事会初步讨论战略政策框架。
 - 2008 年 3 月至 8 月：三方成员通过网站就战略政策框架接收和发送信息，将特定要求发往 PROGRAM@ilo.org；与三方成员进行个人、小组和地区非正式吹风。
 - 2008 年 6 月：国际劳工大会会外专场活动。
 - 2008 年 9 月至 10 月：与三方成员进行个人、小组和地区非正式吹风。
 - 2008 年 11 月：理事会对战略政策框架进行深入讨论，并对 2010-11 年计划预算进行初步审议。
33. 我们希望，公开、广泛磋商程序所收获的意见不只对起草战略政策框架具有重要价值，而且可供 2008 年劳工组织更宽泛的计划过程加以参考，尤其包括 2010-11 年计划预算。
34. 计划、财务和行政委员会拟邀请理事会要求劳工局继续开发 2010-15 年战略政策框架，对本文件以及本委员会讨论中包含的建议予以考虑。

2008 年 3 月 3 日，日内瓦。

供作讨论和指导。

附 件

2008-09 年战略框架

战略目标	即时成果
战略目标：促进和实现标准与工作中的基本原则和权利	(1a.1): 提高成员国制定反映工作中基本原则和权利的政策和实践的能力。 (1b.1): 提升三方成员和发展伙伴制定或落实集中处理减少童工劳动的政策或措施方面的能力。 (1c.1): 提升成员国批准和实施国际劳工标准的能力。
战略目标：为妇女和男子创造更多获得体面就业和收入的机会	(2a.1): 提高三方成员制定集中在就业丰富型增长、生产性就业和减贫的政策和政策建议的能力。 (2a.2): 提高成员国和发展伙伴制定和实施有关集中在基础设施方面的就业密集型政策和计划的能力。 (2a.3): 提高成员国制定突出青年就业的政策或计划的能力。 (2b.1): 提高成员国和三方成员制定或实施培训政策的能力。 (2b.2): 提高成员国制定或实施就业服务的能力。 (2c.1): 提高三方成员和其他组织制定在可持续企业和合作社创造更多更好工作的政策或法规的能力。 (2c.2): 提高三方成员和其他组织制定地方经济发展计划、使价值链升级、开发创造更多更好工作的企业的能力。 (2c.3): 提高成员国开发危机后恢复计划的能力。
战略目标：增加人人享有的社会保护的覆盖面和有效性	(3a.1): 提高成员国制定重点在于提高社会保障制度的政策的能力。 (3a.2): 提高成员国管理社会保障计划和实施重点在于改进社会保障制度的政策方面的能力。 (3b.1): 提高三方成员制定或实施提高工作条件和工作中的安全与卫生政策和计划方面的能力。 (3c.1): 提高成员国制定集中在保护移民工人的政策或计划方面的能力。 (3d.1): 提高三方成员制定在工作场所并且在促进体面劳动框架内处理 HIV/艾滋病的政策或计划方面的能力。

战略目标	即时成果
战略目标：加强三方性和社会对话	(3d.2): 提高成员国落实在工作场所并且在促进体面劳动框架内处理HIV/艾滋病传染病的政策和计划方面的能力。
	(3d.3): 提高雇主和工人组织参与政策制定以及利用国家和国际融资。
	(4a.1): 增加雇主组织对现有和潜在成员的价值。
	(4a.2): 增加工人组织对现有和潜在成员的价值。
	(4b.1): 增加雇主和工人组织有效参与制定社会和劳动政策的能力。
	(4c.1): 通过三方成员之间更多的三方对话提高成员国制定政策和劳动立法的能力。
	(4c.2): 提高三方成员落实劳动政策和计划的能力，包括通过在地区和次地区层面的协调活动。
	(4d.1): 提高特定经济部门有关社会和劳工问题的共识层次。
	(4d.2): 提高三方成员就特定部门改善劳动和社会条件制定政策或计划的能力。