

体面劳动：面临的一些战略挑战

局 长 报 告

体 面 劳 动： 面临的一些战略挑战

国 际 劳 工 局
第 97 届会议，2008 年

报 告 I (C)

国 际 劳 工 局
日 内 瓦

ISBN 978-92-2-519500-5
ISSN 0255-3449

2008 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或通过电子信箱 pubvente@ilo.org。

Printed by the International Labour Office, Geneva, Switzerland

目 录

1. 引言：推动体面劳动议程	1
战略挑战	1
体面劳动议程进展	2
2. 金融危机：起源和后果	5
需采取国际行动减弱危机对实体经济的损害	5
金融领域的通胀给劳动领域带来不稳定	6
全球经济增长和经济、社会失衡的积累	8
受金融驱动的全球化带来的增长加剧了社会鸿沟	10
危机引发政策反思	11
3. 把体面劳动放在社会、环境和经济发展的中心位置	15
生命周期视角	16
分享进展	17
应对不平等	18
对社会救助和社会保障的公共转移支付	20
反对歧视和童工劳动的行动	21
正规与非正规工作之间的不平等	21
不平等的技能和能力	21
基础广泛的繁荣以及中产阶级的增长	22
意识到工作中的权利	23
通过可持续型企业及包容性的劳动力市场为所有人创造机会	25
体面劳动和绿色议程	27
建立连贯性	28
国内协调	28
全球连续性	29
4. 一个更强大的国际劳工组织	31
加强国际劳工组织独特的三方管理	31
国际劳工组织工作的更为坚实的知识基础	32

有效管理国际劳工局的资源	33
与国际劳工组织角色相称的资源基础	34
庆祝国际劳工组织成立 90 周年	35
5. 结论：向战略政策框架迈进	37

1. 引言：推动体面劳动议程

战略挑战

1. 在我向大会提交本报告之际，正是我们深处全球金融风暴、飙升的食品价格以及经济滑坡之时。危机的程度和后果尚不明了，但无论是其对企业 and 就业的短期影响，还是它们给工人及其家庭带来的不安全感 and 不确定性，都是人们主要关心的问题。在这个动荡的世界，体面劳动议程可为促进平衡与公正发挥重要作用；这正是本报告的主题，它涉及当今国际劳工组织和体面劳动议程所面临的一些关键战略挑战。它是我去年关于面向可持续发展体面劳动报告的后续。在我们准备 2010-2015 年战略政策框架时，需要就一些关键问题进行反思和辩论。两篇报告本身说明了我们为之付出的努力。我邀请国际劳工组织的所有三方成员以他们的视角和观点，对劳工组织近期乃至下一个十年中期的工作进行指导。
2. 当今世界正处在一个经济、社会 and 环境的十字路口。一方面，我们目睹了经济全球化的变革力量，这种力量从科技、投资和贸易方面为经济增长创造了新的契机。另一方面，对于经济增长质量、对环境、社会凝聚力和稳定的影响以及经济增长不平衡现象，我们也听到了诸多质疑之声。近来，经济“金融化”对生产性实体经济产生影响，进而影响到企业和就业岗位，我们也看到了对此产生的真正不安。
3. 我们还未像出席国际劳工大会的许多代表近年来所呼吁的那样，掌握利用全球化的潜力推动实现人类真正发展目标的最佳途径。我们知道，在社会民众的呼声、政府调节功能、市场创新和生产功能以及个人、家庭和社会团体的需求渴望之间需要找到更好的平衡。这些因素的恰当结合有利于维持广泛的经济增长、社会进步 and 环境保护。本报告认为，正因为植根于全世界女性和男性日常劳动生活，我们的体面劳动议程为平衡各国及全球治理演变系统的主要政治目标提供了一个现实可行的途径。

展 望

选择方向

平衡优先领域

减 贫 第一步：

4. 这反映了人们对于公平机会的深切渴望，期待能继续前进、摆脱贫困，过上受保障的富裕生活，从而使之能够实现个人和家庭的希望 and 梦想。千年发展目标是这条道路上必要的第一步。但我们的雄心壮志并不局限于摆脱极度的物质贫困。诸如人均国内生产总值增长等经济指标无论如何令人印象深刻，都不能反映人类发展目标的全部内涵。再者，如果我们体面劳动的核心价值——自由、公平、安全和尊严——没有同时得到相应发展，物质方面的进步是不可持续的。

体面劳动议程进展

全球对于体面劳动的支持

5. 世界领导人听到了你们的呼声。在联合国和地区组织中，在你们国家的辩论中，都有着对体面劳动和公平全球化的强有力支持。

体面劳动： 我们时代的议程

6. 国际劳工组织受到的政治支持反映了这个事实，即体面劳动是我们时代的议程。我 1999 年向大会作报告时首次提出了这一国际劳工组织议程，在短短几年时间里，它已成为一个引起各地区共鸣的全球目标。

进展评估

7. 当展望 2015 年时，我们也应该反思对体面劳动理念的贯彻程度、面临的困难和局限。你们手中有我们向大会定期所作的计划实施报告，从中可以看出我们如何运用该理念更有效地筹划工作。国际劳工局协同我们的三方成员发展和应用了体面劳动国家计划这一工具，我对他们采取的方式感到自豪。对于任何新的政策手段，我们都会在实施过程中基于三方成员的各种经验对其进行完善。国际劳工局起草、联合国首席执行官委员会签署了主流就业和体面劳动工具箱文件。在此激励下，我们与其他国际机构的合作正迈上新的台阶。

体面劳动理念的 政策影响

8. 我观察到，一个又一个国家以自己的方式，探索通过对经济和社会政策的重组而获得均衡的成果。无论是在国际劳工局工作人员向我提交的报告中，在我与你们中许多人的讨论中，还是在我前往你们国家出席的地区会议中，我都注意到了一种对经济政策中强烈社会倾向和社会政策中良好经济基础的深切关注。你们中的许多人利用体面劳动理念，达成政策共识，并组织实施新的或经过拓展的各种项目。

为体面劳动优先领域 制定更多政策

9. 与 10 年前的情况相比，如今有更多国家的公共政策更加侧重于尊重工作中的基本原则和权利、通过包含所有劳动要素的市场提供就业机会、有效平衡工人安全和企业弹性的劳动力市场制度以及社会保障的广泛覆盖等方面。

政策环境改变

10. 我感到，我们已通过改变政策环境使其更有利于企业的可持续和体面劳动的发展。前面的道路还很漫长，因为我们的目的不仅仅是为了改变政策目标，而是使世界各地的职业生活更加完善。

11. 我们正在实现这个目标吗？从现在起到 2015 年的首要任务是由各国建立一个涵盖体面劳动所有方面的进展评估系统。你们在大会年度会议和地区会议上谈及，一些国家正在一个广泛的战线上前进。其余国家在一些领域取得进步，而在其它领域则出现了倒退。一些国家的退步是惊人的。所有这一切都是在劳动领域迅速改变和社会差距扩大的背景下发生的。
12. 我也听说，那种只关注通过结构调整来修复经济，希望社会问题由此自我解决的时代一去不复返了。对市场满足社会民众需求能力的信任正在削弱。不断出现的市场过剩，包括最近发生的次贷危机，已侵蚀了对管理不佳的市场的信心。许多国家的赤贫人口正在减少，但收入不平衡却在此背景下不断加剧。此外，许多新增的就业岗位质量并不高。在许多发展中国家，大多数岗位并非正式岗位，当街贩卖成为增长最快的职业。在许多工业化国家，劳动不稳定呈增长态势，尤其是对职业妇女的生活带来了不稳定。
13. 我认为，体面劳动议程最重要的特征之一是让我们找到通向劳动领域各种过渡的方法。这些方法能让我们进一步提高效率和深化改革，不论是在农村还是在城市劳动，从事农业还是从事制造业或服务业，还是在我们人生各个阶段，从童年到青壮年，从学生到参加劳动，或是从劳动到积极的老年生活。世界经济本身正朝低碳生产体系发展，体面劳动议程和社会对话能帮助我们找到调整生产和就业模式的方法，实现劳动场所的“绿化”。我们必须在未来充分发挥体面劳动议程富有活力这一特质。
14. 我们在贯彻政策方面仍面临很多困难。主管就业、劳动和社会事务的部门并不总能拥有所需的权威和资源。我们知道基于牢固社会对话的政策能发挥更好作用，——有代表性的及民主的雇主和工人组织可就政策的制定和实施进行谈判。但许多国家在过去二十年里就业结构发生彻底改变，社会伙伴的组织 and 代表制策略需要重新进行重大调整。基于结社自由的永恒价值对面向二十一世纪的三方性进行调整将是我们面临的又一挑战。
15. 我们就体面劳动议程达成的高度一致(我们自 1998 年宣言以来共同取得的成绩)有利于对话作用的发挥，同时对话本身也是国际劳工组织的一个特征。但最终分析显示，认为国内良好的社会对话是国际三方机制的基础，也是我们为生产性企业和就业——劳动领域——在逐渐形成的全球治理体系中充当发言人的基础。
16. 大会的此次会议将考虑有关提议，即如何在全球化背景下提高国际劳工组织为其三方成员服务的能力。一个更强大的国际劳工组织意味着继续对资源管理进行改革，使其更有效率，在国家、地区和全球范围进行密

但是，对职业生活的影响是什么？

对管理不佳的市场的信心不断减弱

寻求实现体面劳动目标的途径

调整二十一世纪的三方性

良好的国家社会对话：国际劳工组织全球作用的基础

巩固国际劳工组织

切协作。你们的国家有着丰富、日益增多的政策和项目创新经验，它们提供了通往体面劳动各要素的途径。国际劳工组织是劳动领域政策和经验相关信息和知识的理想交换场所。

资源

17. 国际劳工组织在提高其操作效率方面取得了很大进展。正如执行报告反映的，我们在预算的实际价值未发生变化的情况下为三方成员做了大量工作。尽管要求我们提供服务的需求继续增加，我们将在能力范围之内继续努力提高效率，满足成员们的合理要求，为其提供意见和协助。为此，本组织的财政资源基础问题不可避免地需要得到解决。

向前迈进

18. 当面向未来时，我们可以对一起进行的改革的正确性、永恒价值的复兴及体面劳动理念中所体现的三方机制的独特性感到自信。但在劳动领域正以前所未有的速度发生变化的情况下，我们决不能停滞不前。

计划未来

19. 每年六月举行的大会会议是国际劳工组织三方管理机制的高潮。我希望今年我们能就劳工组织从现在起至 2015 年的发展方向广泛听取各种意见。我们正在步伐坚实地向前迈进。我们拥有一个牢固、务实和动力十足的议程来推动体面劳动。体面劳动是实现经济、社会和环境方面可持续发展的国际推动力的一部分。然而，我们必须充分考虑到，持续的金融风暴和世界重要地区严重经济滑坡的风险将带给我们新的挑战。

报告结构

20. 本报告下一节将讨论体面就业议程如何应对最初由美国次级贷款危机引发的金融风暴产生的经济社会影响。次贷危机现已逐渐令全球范围经济出现衰退。经济恢复的措施能为全球发展的可持续模式和更公平的全球化铺平道路。如这些措施对实现体面劳动目标有所贡献，将会更有效率。报告以下部分希就体面劳动在国家和世界范围的社会进步方面发挥的重要作用进行讨论。这将引发我们深入思考，如何建设一个强大的国际劳工组织，为各三方成员努力推动更多的女性和男性就业者享有体面劳动方面提供支持。

2. 金融危机：起源和后果

需采取国际行动减弱危机对实体经济的损害

21. 国际货币基金组织、国际结算银行和其它论坛等国际组织应承担起主要责任，寻求正确的策略，解决全球金融系统的结构性失衡和当前的危机。但在国际劳工组织根据费城宣言的要求，检验和考虑所有国际经济和金融政策手段对其价值观及目标的影响时，我们必须对这些问题拥有自己的看法。劳动领域的稳定和进展非常明显地受到世界金融不稳定和衰退的影响。对获得信贷代价的不确定正由引发次贷危机的震源地--美国的房地产金融领域——扩散至经济的其它领域和其它国家。关于经济滑坡的规模、深度和国际影响的预测越发悲观，国际货币基金组织的《世界经济展望》对 2008 及 2009 年的全球经济增长速度预测为 3.7%，并表示“2008 及 2009 年全球增长有 25%的可能降至 3%或更低，这等于全球经济衰退”¹。美国的失业人数开始增加，欧洲减少失业人口的步伐也可能受阻。发展中国家过去发生的金融危机和经济滑坡导致了贫穷和非正式就业人口的增加。今年的一个额外因素是食品价格上涨，这对许多国家低收入群体造成了伤害。
22. 正在进行的金融结构重组的规模以及信贷紧缩的严重性，可能使当前的金融危机成为自大萧条以来最严重的一场危机，也可能导致美国及其他工业化国家在两至三年内经济增长显著放慢。² 尽管发展中国家的重要经济体可能在应对信贷紧缩和工业化国家增速放缓方面游刃有余，国际货

对稳定和发展
的威胁

国际货币基金组织
就危机的严重性
发出警告

¹ IMF：世界经济展望，2008 年 4 月，执行汇总。

² 《美国 2007 年次级贷款是如此不同？一次国际历史比较》卡门·M·莱因哈特，马里兰大学和国家经济研究中心，肯尼诗 S·罗格夫，哈佛大学和国家经济研究中心（2008 年 2 月 5 日版）。

币基金组织仍指出“最大的风险来自于金融市场尚未暴露的问题，尤其是对与美国次级抵押贷款和其它部门相关的结构性信用严重受损可能性的担忧，因为它将严重损害财务制度资产负债表并导致信贷紧缩转变为彻底的信贷萎缩，从而对经济活动产生严重影响。”³

金融领域的通胀给劳动领域带来不稳定

货币市场与现实脱节

23. 以国家账目衡量的金融资产的份量与总产值相比在过去几年中有大幅度增长。2006 年全球金融资产(包括股票市场融资、债券和银行资产)⁴相当于全球国内生产总值的 4 倍。2007 年 4 月的任何一天日均利率收入和非传统外汇交易衍生合同达到 20900 亿美元，比 3 年前高出 71%。⁵ 这相当于世界日均出口额的 50 倍。⁶ 由对冲基金操控的资产从 1990 年的 390 亿美元增加到 2007 年的 19000 亿美元。⁷ 美国金融公司的利润占总利润(税后)的比率从 1982 年的 5% 上升到 2007 年的 41%。⁸ 纽约三分之一的工资流向了金融领域的从业人员。⁹

不现实的利润目标给生产投资造成扭曲

24. 高利润和高工资已成为金融领域的定式。这种金融“市场预期”膨胀的后果之一是给生产性的公司季报带来巨大压力，鼓励其采取支持收益的短期策略而非中期投资战略。这种经济“金融化”导致企业本质和战略前景的改变，进而依次影响到工人、社会对话、劳动关系和社会稳定。从不同的新型金融产品及投机的机会中获取短期收益的诱惑吸干了生产性经济的资源。次贷危机向更广泛的信用结构和经济低迷危机的演变，凸显了有声誉的大型金融机构对于通过不透明的纸面交易进行投机的关注程度，这种投机给生产性经济带来了损害。

汇率的浮动损害可持续型企业

25. 金融市场浮动性的另一方面明显表现在主要货币汇率的大幅波动。主要货币汇率的混乱直接影响到出口竞争力、各国贸易稳定及企业的可持续发展。管理者与员工为提高生产力好不容易达成的共同努力受到严重影响，给劳动关系和社会稳定造成破坏性的后果。

是实体经济提高调门的时候了

26. 不稳定、浮动且倾向于投机的金融体制不利于经济增长和生产性投资。国际劳工组织三方成员在许多方面代表了问题的另一面：为市场生产产

³ 国际货币基金组织：《世界经济展望：执行汇总》，包括前面引用的文献和说法。

⁴ 国际货币基金组织，2007 年，《全球金融稳定报告》，华盛顿州，表格 10。

⁵ 世界贸易组织，2007 年年度报告，日内瓦。

⁶ 里昂·斯蒂夫，C·安珀，G·范比德，2007，《国际银行和金融市场活动集锦》，季度回顾，12 月，国际结算银行，巴塞尔。

⁷ 《经济学家》：“诸多选择”，第 11 页，2008 年 3 月 1-7 日。

⁸ M·沃尔夫，《金融时报：为什么限制金融领域是如此困难》2008 年 2 月 5 日。

⁹ 琼·格兰拉，《美国金融领域在 6 个月内裁减了 52000 个职位》2008 年 2 月 14 日。参见 www.reuters.com/article/bankingFinancial/idUSN1355313320080214。

品和提供服务，并为就业者提供劳动的创新型和生产性经济。“实体经济”要求有一个健康、稳定的货币和金融体系。这种体系能提供通胀低、利率合理和为生产性投资所需的信贷，不会将自身的浮动性转移到经济增长和生产领域。从国际劳工组织三方成员的观点来看，也许通用集团的前副总裁鲍勃·鲁茨对此做出了最好的诠释：“真正的经济增长是由价值增加的生产带来的。你不能通过交易几张纸就实现真正的经济增长。我们必须再次不断汲取这个教训。”¹⁰

27. 对于发生这一切的主要原因可以列出很多，但今天只有一个被普遍接受的结论，那就是缺乏信任。对金融和货币权威机构及时发现和应对潜在危机缺乏信任；对评估机构正确评估风险的能力甚至独立性缺乏信任；因银行未来注销帐目的不透明而对其相互拆借缺乏信任；对金融市场的自我监管能力缺乏信任。因此，消费者信心总体呈下降趋势。

**对金融体系的
信任降低**

28. 公平是修复金融危机所带来损害的一种基本手段。社会中最弱势的群体应得到最有力的支持。危机已促使许多人大声疾呼，要求金融市场和机构具有更高的透明度，以及更完善的监督和管理，包括对金融机构的激励和薪酬机制进行改革。建立在信任和恢复信用基础之上的信用市场将需要国家和国际社会阻止轻率借贷，鼓励对可持续型企业进行投资。再者，恢复措施必须针对社会、经济和金融不平衡，因为这些不平衡导致了不稳定的全球增长模式。

**为可持续发展
采取恢复性措施**

29. 国际金融巨资的流动一旦与导致不稳定的更大危险相联系，将会使经济面临新的风险。自 1970 年以来，世界上已发生了超过 100 种各类体制性金融危机。1997 年以来，我们经历了亚洲金融危机，俄罗斯联邦、土耳其、巴西和阿根廷相继发生的危机，2000 年爆发的网络经济泡沫，目前发生在美国的次级贷款危机及其对全世界的冲击。这对于十年时间来说，发生的实在太多了。这也同时意味着，如果当前危机的恢复需要较长时间，新的全球经济机制中一些根本性的失衡需要得到关注。

**避免易引发危机的
体制**

30. 危机的规模和全球性质要求全世界协调一致采取行动维持世界经济的发展。我们都希望美联储、美政府和国会所采取的措施将避免出现深度和漫长的经济滑坡，希望遭受最直接影响的工业化国家所采取的行动能防止危机的蔓延。正如国际货币基金组织主席多米尼克·斯特劳斯·卡恩所说，“随着金融危机扩散至实体经济，世界经济已进入一个困难时期。这已演变成一个全球性问题，需全世界协调一致解决。新兴市场需要与工业化国家一道，在宏观经济和管理政策方面采取应对措施。这种

**全球危机呼吁
全世界的回应**

¹⁰ 《新闻周刊》第 44 页，2008 年 3 月 31 日。

协作将为维持世界经济的稳定带来最大的希望。”¹¹ 由主要商业投资银行以及其他金融机构组成的国际金融协会也呼吁“采取坚定措施恢复对金融市场的信心，促进全球经济增长，保持外汇交易市场的稳定有序。”¹²

体面劳动建议 ——连贯性政策 回应的一部分

31. 对于国际劳工局、其成员及多边伙伴来说，重中之重的问题是多边体系在应对全球经济滑坡方面形成一致而连贯政策的合作能力。当然，如果金融风暴只是在应对全球性失衡方面遭到失败的一个征兆，那么持久的经济恢复将需要比最近几年程度更高的国际政策一致性。体面劳动议程框架内的政策建议可以成为上述国际应对政策的一个重要组成部分。¹³

全球经济增长和经济、社会失衡的积累

由国际市场开放推动的世界经济增长

32. 自 2003 年起也就是互联网泡沫经济恢复以来的 4 年中，全球经济平均增长超过 5%。发展中国家在 2004 年之后，平均增长率为 7%-8%，亚洲和独联体国家则更快，在 8%-10% 之间。出口年均增幅接近 7%，超过全球国内生产总值的增长。跨国直接投资以每年接近 13% 的速度增长。世界出口与国内生产总值的比率预计将从 1995 年的 20% 增加到 2015 年的 30%。¹⁴ 净资产市场的价值年均增值幅度已超过 8%。外国直接投资在 2006 年达到 1.306 万亿美元，比 1996 年增加了三倍。尽管发展中国家的对外直接投资呈上升势头，发达国家企业仍继续垄断全球对外投资(占总额的 84%)。¹⁵

大量的盈余和赤字的形成

33. 然而，在经济回升的过程中，国家间的经济不平衡也在增长。三个国家(中国、日本和德国)的资本输出几乎占世界资本输出总额的一半；美国一国的资本输入就占世界总额的约 60%。新兴市场和发展中国家 2006 年接收的资金流入总额为 9930 亿美元，但资金流出额达到 1.724 万亿美元，新兴市场和发展中国家 2006 年转移至发达国家的净金融资产总额达到 7310 亿美元，是官方发展援助总额的 7 倍还多。就业者 2006 年的汇款额达到 1990 亿美元，¹⁶ 也使发展援助相形见绌。同时，官方的借贷急剧下降，公众债权人的还款额大幅增加。许多国家积累了大量的外汇储备，其中一些情况是为了避免未来的多边借款。低收入国家继续依靠多

¹¹ 《金融市场危机的教训：全世界和国际货币基金组织的优先考虑》，国际货币基金组织主席多米尼克·斯特劳斯卡恩在印度国际经济研究理事会(ICRIER)的演讲，新德里，印度，2008 年 2 月 13 日。

¹² 《致国际货币基金组织国际货币和金融委员会主席的政策文件》，2008 年 4 月 3 日，参见：<http://www.iif.com/>。

¹³ 理事会全球化的社会影响工作组在 2008 年 3 月会议上讨论了“体面劳动当前展望和政策：多边合作挑战和公平的全球化所需的政策一致性”，GB301/WP/SDG/1。

¹⁴ 世界银行，2007 年，《2008 年全球经济展望》，华盛顿特区。

¹⁵ 联合国贸易和发展会议，2007 年，《世界投资报告》，日内瓦，第一章。

¹⁶ 国际货币基金组织，2007 年，《全球金融稳定报告》，包括前面引用的文献和说法。

边贷款作为主要的新资金来源。近来能源和食品价格的大幅上涨造成了更大的不平衡。非洲国家的经济和金融部长们已表示，“近来国际食品价格的急剧增长，可能代表一种长期的结构性调整，将会对非洲的经济增长、和平和安全构成重大威胁。”¹⁷

34. 近年来，每天生活在只有 1、2 美元贫困线以下的人口大幅减少。据估计，2004 年发展中地区人口总数的 18% 生活在 1 美元或以下的贫困线之下，而 1990 年为 28.7%。¹⁸ 贫困人口的数量也在下降。1990 年约有 12 亿贫困人口，到 2004 年降至 10 亿以下。根据当前的预测，千年发展目标中关于减少一半赤贫人口的目标到 2015 年将可能总体上实现，但非洲次撒哈拉地区不太可能实现这一目标，¹⁹ 同时食品价格上涨带来的影响也应被考虑在内。一些食品生产商将从高价中获准，但对贫困的总体影响肯定是不利的，会有数百万的人被拉回到贫困线以下。

生活在极度贫困中的人口数量下降……

35. 自 1999 年以来，发展中国家作为一个群体，实现了人均收入年均 5% 的增长率，这意味着在一代人(25 年)的时间内人均收入将翻两番。然而，正如我们所了解的，平均收入增长并不能完全说明问题。每人每天靠不足一美元生活的人口数量比不到两美元的要减少得快。我们可由此预想到从赤贫中解脱出来的人加入到每天靠一到两美元生活的人群里。这意味着如果当前的推测是正确的，我们到 2015 年仍将面临实质性的相对和绝对贫困，超过 2 亿人口每天仍将依靠不到两美元生活。发展中国家将有三分之一的人口属于这种情况。²⁰ 再者，贫困国家约一半的贫困人口属暂时性贫困，不能算作长期贫困人口；这些人受就业、健康、生活风险或新挑战等条件变化的影响，时常陷入或脱离贫困。²¹ 这意味着经历贫困或易陷入贫困的人口要比在任何一个特定时间都生活在贫困线以下的人口多。

……但许多生活在发展中国家的居民仍很脆弱

36. 尤其是在经济规模小的发展中国家，女性和男性就业者中的贫困人口相当多。在次撒哈拉的非洲和南亚地区，约有 80% 的就业者和家人依靠人均每天不到两美元生活，在东南亚为 50%，中欧、东南欧和独联体国家为 22%。大多数贫困就业人口很可能在非正规经济中勉强维持生活。在

贫困就业者人数仍很多

¹⁷ 联合国非洲经济委员会和非洲联盟委员会，非洲联盟首届经济和金融部长年会及非洲财政、计划和经济发展部长经济委员会大会，2008 年部长声明草案，亚的斯亚贝巴，2008 年 4 月 2 日。

¹⁸ 世界银行，2007 年，《2008 年全球经济展望》表格 1.5，华盛顿特区。

¹⁹ 世界银行，《全球检测报告：前年发展目标和环境》华盛顿，2008 年。

²⁰ 另一防止误解的说明是，全球贫困评估采用概念性的汇率——购买力平价来进行计算，考虑到了价格的差异。最近采用新的更全面的关于价格和消费模式的信息再次对这些平价进行了计算。新的贫困数据将会被重新估算，届时将可能超过 1990 年的基数和最近几年的数字。但贫困减少的趋势是相同的。

²¹ 史蒂芬·德肯和 J·沙皮罗，2007 年，《向前，倒退，迷失：从纵向数据得出贫困流动性的教训》，世界贫困研究集团，2007 年 3 月，牛津。

劳动力调查中，这些人通常被当作自负盈亏的就业者。值得注意的是，这个群体的增长速度超过了近年来就业人员的数量。2006 年世界就业人口的 33% 属自负盈亏，次撒哈拉非洲地区这个数字最大，达到 48%，南亚为 47%。发展中国家非正规经济中就业者的大部分属于自负盈亏、小型和超小型企业的就业者和临时工。²²

贫困和低收入在一些富有国家持续存在

37. 2000 年经济合作与发展组织 20 个成员国中的工业化国家相对贫困水平(最低门槛为中等收入的 50%)²³达到 10.6%，20 世纪 80 年代中期为 9.4%。24 个经合组织成员中超过 17% 的国家存在低收入现象(薪酬少于中等收入的三分之二的工人比例)。²⁴ 欧盟国家 2000 年至 2006 年的就业快速增加，达到近 6%，超过一半的新增就业来自兼职。²⁵ 1979 年至 2005 年美国最贫困家庭的税前收入年增长为 1.3%，中等收入家庭税前收入年增长低于 1%，而占家庭总数 1% 的富裕家庭税前收入则增长了 200%，令人更为吃惊的是，其税后收入增长了 228%。这种收入增长分配不平衡的结果是，2005 年处于最底端 1/5 的家庭税后的年平均收入为 1.53 万美元，处于中间 1/5 的家庭为 5.02 万美元，塔尖上 1% 的富裕家庭则超过 100 万美元。²⁶ 类似的分配方式也反映在其他一些国家中。

受金融驱动的全球化带来的增长加剧了社会鸿沟

市场压力和政策变化导致不平衡的增加

38. 很多发展中和发达国家的工薪家庭未能从最近五年尤为显著的“金融化”增长中受益。一些国家收入最多的人，尤其是占总人口 1% 的高收入者的收入急剧增加，这加剧了收入的鸿沟。²⁷ 偏重技术的科技变革、自由化贸易、金融开放和国外直接投资等其他理由经常被引用，解释这种不断加剧的收入不平衡。很难孤立地看待这些因素，但它们的结合可能是导致劳动力市场急需技术工人的薪酬不断加码的原因。此外，计划中的劳动力市场改革就是为了增加灵活性，降低劳动成本，削减福利，制定不太累进的税收政策，减少集体谈判和社会对话以及不考虑最低工资，这削弱了多数国家最底部的半数靠劳动为生者的地位。²⁸ 另一方

²² 国际劳工局数据：劳动力市场主要指标，第五版，2007 年。

²³ 中等收入是指人口的半数高于该工资水平，其余则低于此水平。

²⁴ 经济合作和发展组织，2007 年，《就业展望》，表格 H，巴黎。

²⁵ 欧洲委员会，2007 年，《欧洲的就业》，第一章，表格 5。

²⁶ 向众议院劳工、卫生与人员服务、教育委员会以及其他相关机构的陈述，2008 年 2 月 13 日，杰尔德·伯恩斯坦，高级经济学家，经济政策研究所，华盛顿特区，参见：http://www.epi.org/webfeatures/viewpoints/20080213_bernstein_testimony.pdf。

²⁷ 安东尼·亚金森，2007 年，《国际劳工回顾：经济合作和发展组织国家的分布》，第 146 期，No. 1-2，日内瓦。

²⁸ 国际劳工局局长胡安·索马维亚对国际货币和金融委员会和发展委员会所作的声明(华盛顿特区，2007 年 10 月 20-21 日)，参见：<http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2007/imfcdc.pdf>。

面，在通过社会对话和灵活保障方法对劳动力市场机构与管理进行调整和现代化方面，亦有一些积极的经验。

39. 贸易的扩张、跨越全球的生产体系和国际资本的流动加剧了劳动力市场就业者的竞争。不同性质的就业的增加削弱了劳动力的谈判地位。力量的权衡转至对劳动者不利，却对那些擅长于外包生产的企业带来了好处。企业面临新的更激烈的竞争压力，总的来说，它们对劳动更加密集型领域的劳动力价格和固定价格变得更为敏感。
40. 全球化在为国家间创造重要经济渠道的同时也繁殖了衰退。劳动力市场的发展不仅受其它市场发展的影响，还受消费和储蓄等经济增长驱动力的影响。再者，发展中国家，尤其是最大的发展中国家，日益与八国集团和其他工业化国家相互作用、相互影响。

激烈的竞争对劳动关系造成压力

导致全球化失衡危机的根源

危机引发政策反思

41. 金融危机的严重性已逐渐变得明朗，各国中央银行已采取一致行动保证拥有足够的流动资产来履行责任。此外，美联储大幅下调官方利息。其他中央银行也纷纷效尤，小幅度降息或像欧洲央行那样不再调高利息。低息也许不足以扭转经济向下的势头，因为，随着需求的减少，企业或许没有准备进行投资。同样的，低息虽可能让公司和家庭的债务变得少一些，但不足以鼓励他们消费。因此，对政府而言，采取一种更为扩张性的财政政策是另一种选择。
42. 2008 年 2 月 13 日，布什总统签署了经济促进法案，通过削减家庭和商业机构税收，向美国经济投入 1520 亿美元，增加失业和退役人员的福利。这相当于美国国内收入总值的 1%。法案将在年中初见成效。这一揽子计划在 1 月中旬提出，很快受到国会两党支持并获得通过。尽管联合国最近争辩说“如美国经济滑坡并未导致衰退，且不向世界其他地区蔓延，那么我们就需要刺激全球的需求”，但很少有其他国家采取类似措施。²⁸ 联合国除其他事项外建议：增加公共支出，用于社会安全、卫生和教育服务，尤其是像中国这样的国家应针对农村人口采取相应措施，而欧盟和日本则应停止货币紧缩政策。²⁹
43. 下调利息、鼓励财政和使美元贬值对美国经济的滑坡产生一定的抑制作用，但也导致潜在的不平衡，尤其是国内储蓄和消费的不平衡，政府赤字和经常帐目收支平衡可能持续。美国经济在世界经济中可能难以继续

中央银行带头采取一致行动阻止金融危机的蔓延

衰退的威胁导致政策改变

为美国经济可能持续下滑做准备

²⁹ 联合国：《世界经济局势和展望》，2008 年，第 8-9 页。

发挥“最终消费拉动者”的作用。³⁰这也对一些发展中国家依靠出口作为经济增长动力及贸易顺差国家继续为美国财政赤字提供资金的程度带来疑问，至少不是简单考虑国家债券的回报率低和美元呈现弱势的问题。

为全球增长打下 宽广的基础

44. 发展中国家近年来经济增长的一个重要组成部分是对美国和其他工业国家的出口。中国和东南亚国家在制造业商品贸易中已占据重要地位，它们对燃料和原材料的高度需求也导致了产品出口商的增长。³¹包括调整政策刺激国内投资和竞争在内的其他一些因素也对发展中国家的加速增长发挥了作用，但出口市场的缩小对整体经济运行的影响令人担忧。尤其是那些财政和外汇帐目尚有余地的发展中国家，通过刺激国内消费和对创造就业进行投资，降低对以出口作为经济增长动力的依赖，可在寻求中短期政策、减少和抑制美国经济的重新平衡措施造成的影响方面发挥重要作用。这些政策也可重点关注就业和低收入女性和男性就业者的社会保护需要，从整体经济角度看，上述群体有很高的消费倾向。

稳定体制

45. 金融不稳定将不仅在短时期内影响增长、收入和就业，从更长远来看，可能导致诸如亚洲金融危机带来的后果。³²体面劳动议程框架内的政策提议能够成为国际应对政策的一个重要组成部分。³³

增加不太富裕 人口的购买力

46. 发展中国家发展一种更宽泛的社会保障制度，将解决社会和经济失衡问题对持续发展的冲击。尤其是亚洲中等收入的发展中国家储蓄率很高，(在某些国家甚至达到国内生产总值的 25%)部分原因是没有普遍的健康、养老和教育保险。计划周全的社会保障体制将给予国民全面的保障，同时又能让其拿出收入进行消费，刺激国内和全球需求。固定最低工资标准的政策也能对最低收入就业者的弱势谈判地位予以补偿，保障由经济增长带来的益处更平等地被劳资双方分享。

鼓励可持续性 企业的政策

47. 在给予社会保障的同时，许多国家能采取措施营造有利于企业的创造、增长或转型的环境，让其在可持续发展的基础上合法地获取利润——经济增长的主要动力——同时考虑尊重人的尊严、环境的可持续和体面劳动的发展需要。国际劳工局促进企业可持续发展的战略在 2007 年的国际

³⁰ 短语“最终消费拉动者”经常用于描述美国经济，由常春藤学校的维恩·戈德里和比尔·马丁在 1999 年的《美国储蓄可以变得如何负面》一文中杜撰。

³¹ 2005 年美国是中国 21.4% 出口商品的目的地，比 1990 年增长 8.5%，根据联合国贸易和发展会议(2007)《统计指南》2006 年。

³² 国际劳工局：《增长，投资和就业岗位：国际金融方面》，理事会，第 294 届会议，日内瓦，2005 年 11 月 GB.294/WP/SDG/2(& Corr.)。

³³ 联合国社会发展委员会于 2008 年 2 月采取了一项综合措施，旨在促进充分就业和体面劳动，这凸显了国际劳工局的体面劳动议程与联合国国际发展日程的紧密联系。(E/CN.5/2008/L.8)。

劳工大会³⁴上获得通过，许多国家可以采用该战略帮助保障私人投资，尤其是小型企业投资，这是阻止衰退或者刺激迅速恢复战略的核心。我相信，国际劳工大会关于可持续性企业的结论可以在我们四个战略目标的政策整合方面发挥重要作用，也为与其他国际组织的合作打下良好基础。

48. 投资于发展人力资源并将其与企业的需求联系起来，是准备恢复经济的另一重要手段。在许多国家，技术短缺已成为经济发展过程中不平衡不断增长的一个来源。³⁵

发展人力资源

49. 基础设施投资在很大程度上能直接刺激就业。在经济下滑的早期实施这种投资项目较为理想，这样就能在最需要的时候产生效果。作为减少温室气体排放的策略之一，许多国家正在计划更新基础设施。因此，创造经济和环境可持续的“绿色就业岗位”，可以成为抑制经济滑坡策略的一部分。投资于建筑物绝缘材料被证明是建筑行业就业的重要来源，对节约能源也做出了重要贡献。在其它行业也有类似机会。

迈向可持续发展的道路

50. 国家间的平衡发展将为一个更稳定的国际经济环境做出重要贡献。为解决全球失衡问题，在国际贸易、援助和金融政策方面保持很高的政策一致性是必须的。2004 年世界委员会在其报告中强调了这一点，国际劳工局为公平的全球化体面劳动里斯本论坛的参会者也再次重申此点。³⁶ 金融市场是全球经济融合程度最高的部分。信用挤压正在接连影响发达国家的投资和消费、生产和就业，并通过贸易渠道波及到了发展中国家。我们需要增加协调，以实现政策主动性效果的最大化。国际劳工局体面劳动议程提供政策工具、社会对话机制和就优先领域达成共识的国际劳工标准。那些在全球就业议程下³⁷发展起来的政策工具在经济下滑阶段有相当高的适用性。国际劳工组织三方成员近期的一个重要目标是将体面劳动与多边合作和国家对应全球经济下滑政策结合起来。在国家三方机构内和在国际劳工大会上进行的讨论将对此项工作做出贡献。

体面劳动议程对经济恢复措施的贡献

³⁴ 国际劳工局：《促进可持续型企业发展，委员会关于可持续型企业的报告》，国际劳工大会，第 96 届会议，日内瓦，2007 年。

³⁵ 这个问题已列入今年国际劳工大会的议程，报告五——提高生产力，就业增加和发展——深入探讨。

³⁶ 国际劳工局：《为公平全球化的体面就业论坛报告》，理事会，第 301 届会议，日内瓦，2008 年 3 月 GB.301/WP/SDG/2(Rev.)。

³⁷ 体面就业战略国别计划：《全球就业议程的理念、方法和执行工具》，理事会，第 295 届会议，日内瓦，2008 年 3 月 GB.295/ESP/1/1。

3. 把体面劳动放在社会、环境和经济发展的中心位置

51. 我们在采取行动实现体面劳动过程中取得的进展给我们带来了新的机遇。我们能在更多情况下巩固和增强体面劳动与其他目标的联系。我认为通往经济增长和社会进步的体面劳动途径在许多国家都存在。体面劳动是一个普遍、综合的议程，也是能满足具体需要的议程，这些需要反映家庭成员的生命周期，社会团体的集体渴望和国家的发展重点和目标。体面劳动的范围和重要性对上述更广泛目标的实现将做出重要贡献。在强调体面劳动的中心地位的同时，我们能合理说，其它领域的行动应对工作中的权利、就业、保障、代表权和对话的进展作出贡献。世界正在寻求崭新的、更稳定和公平的方式进行增长和发展，体面劳动议程将会提供诸多平衡性的选择。

体面劳动与许多其它目标有联系

52. 体面劳动是一个根本性的民主需求，而最近的全球看法调查对需求的性质提供了非常有价值的信息。2007 年 PEW 对 47 国所作的全球看法调查结果显示，对工作的满意度对全面的幸福感起到很重要的作用。³⁸ 世界价值调查对 79 个国家居民关于理想工作的性质进行了抽样调查。三个出现频率最高的答案分别是体面收入(超过 80%)，就业保障(超过 70%)和工作与个人能力匹配、有趣和能给个人提供机会实现某种东西等内在属性(超过 60%)。³⁹ 调查结果也表明大多数居民对不断加剧的不平等非常担

调查证实对体面劳动的需求很普遍

³⁸ Pew 全球看法调查项目：《许多国家的幸福感在不断提高——这是为什么？》，2007 年 7 月 24 日评论参见：www.pewglobal.org。

³⁹ 欧洲价值观调查研究组和世界价值观调查协会，欧盟和世界价值观四次调查统计数据文件 1981-2004 年，2006 年 5 月 2 日。

忧。全球审视公共意见调查 2007 年 12 月对 34 个国家进行了调查，约 64% 的接受调查者认为经济增长的益处并未公平地被大家分享。⁴⁰

体面劳动：世界 各国人民的优先 考虑

53. 国际劳工组织对观点如此集中并不感到惊讶。我们非常了解在一个公正的社会里人人享有机会，人民努力奋进，为家人和自己创造一个美好的明天。这些调查显示，不论是在发展中国家，还是在工业化国家，体面和生产性的劳动是全世界人民的首要选择。

生命周期视角

生命周期的方法： 一个强有力的工具

54. 当我们衡量对未来的政策意见时，我想强调生命周期方法在某个方面能让体面劳动理念成为发展中国家和发达国家一个特别有效的工具。

体面劳动的平衡 需要生命过程中 各种改变

55. 当人们和家庭成员经历生命周期的各个不同阶段，他们的需求和渴望会发生变化。在我们生命周期的每一个阶段，我们能确定体面劳动的关键方面。在一些阶段，优先重点可能是社会保护；在其他时候是就业；权力、代表和性别平等问题一直存在，它们之间的平衡随时间而改变。

在新生和婴儿时期， 孩子和他们的父母 需要保护

56. 在新生和婴幼儿时期，体面劳动的关键问题是保护儿童和他们的母亲的权利：生育保护和儿童护理以及父亲和母亲劳动时间的安排都是非常重要的问题。还有一个关键问题，即提供社会协助，应对生育和为人父母的经济需求，因为在这些时候家庭极易陷入贫困。

儿童的需求与童工 劳动的矛盾

57. 在整个儿童时期存在父母劳动时间的问题，反映出家庭责任的重要性。体面劳动包括在家庭、社会和事业方面保持一种平衡。儿童的权利变得尤为突出，包括受教育和个人发展的权利，这与使用童工相矛盾。诸如儿童津贴的社会保障或为童工提供教育替代政策等都是问题。

年轻人进入劳动力 市场需要专门政策

58. 从孩提时代过渡到青年时期，体面劳动议程的一个主要方面是进入劳动力市场问题，包括发展技能和能力，公正非歧视地获得进入劳动力市场的机会，为首次劳动经验和实习提供安排，工作导向和协助，同时尊重一系列基本权利。这与创造工作岗位的模式有关，与反映年轻女性、男性需求的方式有关。同时，也与保障诸如残疾人士这样的特殊群体对劳动力市场机会的特殊需求有关。

成年就业者需要 体面劳动的系列 政策

59. 体面劳动的所有政策完全适用成年时期，包括尊重工作中的权利和性别平等，组织、代表和对话，有关工作条件、安全和卫生的适当政策，应对诸如患病和失业等工作生涯中意外事件的社会保障。体面劳动事关实现工作渴望，在性别平等的基础上实现工作和家庭的平衡。它事关创造足够的生产性和高质量的就业，为所有人提供就业机会。它还可能事关

⁴⁰ 英国广播公司：《对于全球经济和全球化的不安在蔓延，全球调查公司》，2008 年 2 月 7 日，伦敦。

对移民的保护，发展和应用新技术的能力，增加生产活动和收入的途径。

60. 最后过渡到退休生活。需要提供足够的养老金和关爱。这可能包括在退休后继续为社团做贡献，适应各种需求，渴望和能力。

退休后的保障

61. 体面劳动方法能够也必须对这些不同情况做出一致和平衡的回应，因为它们是相互联系的。童工无法学习大量的技能并将毁掉自己的职业生涯；在个人的整个工作生涯中，充足的养老金与劳动中的其他社会保障紧密联系。父母和儿童，男人和女人的处境都是相互联系的。需要一个共同的视角，将他们不同的需求放在一起考虑。因此，这就呼吁社会对话，反映所涉不同工人和雇主群体以及国家的利益、需求及其所做的贡献。

需要一个一致、共同的回应

62. 对于职业生涯中的所有这些阶段，国际劳工组织将提供充分考虑性别因素的政策和专门知识，包括应对生育保护、童工和保护青年人等生命周期不同方面的主要公约。但最重要的是，它相信通过健康的生产性经济的运行，所有这些目标必能得以实现。在这样的经济活动中，企业的可持续发展得以推动，成为创造更多工作岗位、提高生产力和增加收入的经济源泉。企业的可持续发展为扩展真正经济的增长模式打下基础。

国际劳工组织在生产性经济理念的基础上提供政策和专门知识

分享进展

63. 我在最近向大会提交的多份报告中强调了体面劳动议程对削减贫困人口和实现千年发展目标的贡献。这是非常重要的贡献。就业是脱贫最可靠的途径；社会保障将发挥重大作用，在去年的报告中我强调需要一个社会标准；尊重工作中的权利是取得进步的前提条件；社会对话是国际劳工组织三方行动者参与制定并执行政策的方式。

体面劳动对减贫做出重大贡献

64. 然而，没有人能合理地证明发展随着贫困的消除就停止不前了。千年发展目标非常重要，但它是我们的出发点而不是终极目标。公众意见调查和国家选举辩论得出的民众需求和时常在街边举行的抗议活动表明，民众有对向上层流动和体面劳动的渴望，这种渴望超越了仅获得贫困线以上收入的需求。在国家的理想目标中我们也可以找到同样的东西。只有很少的国家将目标局限于消除贫困。

……但社会的目标走得更远

65. 体面劳动的优点在于其有能力为全盘解决问题做贡献。体面劳动对于减少贫困非常重要。但它同时也是一种手段，可以扩散发展带来的益处，提供一种平衡的、广泛的增长和发展模式框架。它是社会流动和世界上数百万人对达到和保持中产阶级富裕生活水平热切渴望的主要基础。

体面劳动有助于扩散发展带来的益处

应对不平等

不平等的水平在许多地区很高，且普遍呈上升趋势

66. 今天社会流动性的一个主要障碍就是不平等现象的快速增加。如表 3.1 所示，世界上存在广泛的收入不平等现象。在一些地区，尤其是欧洲大陆，不平等的现象很少。但在世界许多其它地方，不平等则相当严重。而且正如我在上节中所指出的，不平等在上升。地区经济委员会、研究机构、国际金融机构以及媒体都在对国家间收入不平等平稳上升进行报道。国际货币基金组织也注意到了这一趋势。最近一期的《世界经济展望》是这样评论的：“……过去二十年收入不平等在大多数国家和地区都呈上升趋势……”。⁴¹从全球的角度看，1990 年至 2000 年，80% 的最底层民众的总收入由 56.5% 下降至 53.7%。联合国指出，1990 年至 2004 年，发展中国家五分之一的最底层民众在国内消费中所占份额由 4.6% 下降到 3.9%。⁴²广泛的证据显示国民收入中劳动力所占的比重在下降。经合组织国家劳动力比重由 1971-1975 年的 58% 下降到 1996-2000 年的 52%。⁴³上世纪 80 年代初，拉美的劳动力比重也在下降，而非洲和中东的劳动力比重下降是从 70 年代中期开始的。⁴⁴

经济快速转型是其中一个因素

67. 经历经济快速转型的国家尤其容易出现收入不平等加剧。以中国和印度为例，经济增长速度以及由此引发的收入增长在不同地区差别很大。⁴⁵中国内地表现就不如沿海地区。印度东部地区就不如西部和南部地区。在上述这两个国家，农业发展速度滞后于制造业和服务业。一般而言，城市收入增长比农村要快得多，这种模式在世界上极为普遍。本届大会也将就促进农村就业、减少贫困进行一般性讨论。

⁴¹ 国际货币基金组织：《世界经济展望》，“全球化与不平等”，2007 年 10 月，华盛顿。

⁴² 联合国，2007 年，《千年发展报告》第 8 页，纽约。

⁴³ A. 古斯纳，《全球化对国民收入中劳动力所占比重的影响》，国际货币基金组织工作报告 06/294，华盛顿特区，国际货币基金组织。

⁴⁴ 马尔特·卢布科，《劳动力比重、国际劳工局和政策整合部门》，技术简讯第 1 期，2007 年，日内瓦。

⁴⁵ 萨布汗·肖度里和 M. 拉瓦里昂，《部分觉醒的巨人：中国与印度内部不平衡的发展》，世界银行政策研究报告第 4069 期，2006 年 11 月。

表 3.1：不平等呈现非常明显的区域模式

基尼系数	不平等的程度	区域模式
< 0.3	低	主要在欧洲大陆的中部、北部及西北部
0.3-0.4	中	主要在南欧，“盎格鲁-萨克逊”国家，波罗的海国家及部分亚洲国家
0.4-0.5	高	其它的独联体国家，许多亚洲、拉美及非洲国家
> 0.5	很高	主要是拉美及非洲国家

*这份图表中数据主要来源于《卢森堡收入研究》，主要数据采用 2007 年 12 月 31 日的版本及 2007 年 5 月联合国大学世界发展经济研究所出版的世界收入不平衡数据，2.0b 版本。它使用了衡量不平等的最流行的手段-基尼系数，这是约 100 年前意大利统计学家寇拉多·基尼(1884-1965)首次使用的。基尼系数用一个数字就总结了不平等的程度，理论上讲，这一数字是在零(代表完全平等，每个人收入相同)和 1 之间(1 代表完全不平等，收入全由一个人占有)。所有统计基于覆盖全国人口的国民收入状况，指的是税后及社会转移支付后的可支配收入；共享收入的单位是家庭，并以人员作为分析单位。这些系数不考虑可获得的公共物品，如教育、卫生等，它们会随着国家及收入群体的变化而改变。

68. 公共政策对两个问题尤为关注：提高赤贫人口的收入和通过累进税率减少不平等。关于第一个问题，国际货币基金组织报告称，最穷的那部分人口的实际平均收入在所有地区都上升了，这与政策在某种程度上的成功是分不开的。针对第二个问题，有明确的证据表明，税收制度不是更累进了⁴⁶，应该说是更不累进了。收入极度不平衡本身引发了重要而广泛的政策问题。减少不平等会使加快减贫步伐成为可能，因为增长带来的利益可以更多地惠及贫困人口。而且，极端的收入两极分化是对未来的潜在威胁，社会和谐也会受到损害。历史上就有高度收入不平衡的国家，以及目前收入不平衡发展很快的国家都将受到波及。
69. 出现在媒体的各种标题证明了它们对此的关切。2007 年 8 月 18 日至 2008 年 2 月 18 日间，24 家主要报纸以国际劳工局 3 种工作语言发表了 1936 篇关于收入不平等的文章和新闻报道。也就是说，每份报纸每星期就有 3 篇报道。《金融时报》在最近的一篇文章中谈及不平等增加时表示，“这是具有潜在危险的领域。比尔·格鲁斯，世界最大的债券基金 PIMCO 的管理负责人认为，当社会劳动成果分配不合理，富人越来越富，中产及低收入阶层象今天这样需要奋力拼搏才能将头冒出水面，社会体制最终将崩溃；船不是随潮汐平衡涨高，中心也不能稳定”。⁴⁷

需要公共政策

媒体对此问题
兴趣浓厚

⁴⁶ 雷蒙·托勒斯,《走向社会可持续发展的全球经济》：一项对全球化社会支柱的分析(国际劳工局,日内瓦,2001年)。
⁴⁷ 约翰·普林德,《注意差距》，金融时报，2008年4月7日。

体面劳动议程可以 发挥建设性作用

70. 关于不平等的讨论通常仅限于收入，全面的测量方法就是基尼系数。而一旦我们打开基尼系数这个盒子就会学到更多，就能更好地理解不平等的各种组成部分及背后的原因。体面劳动议程将帮助我们做到这一点。劳动和就业机会不平等，酬劳不平等，工作中的权利和社会保障的不平等都可以解释收入的巨大差异。有关人士进行社会对话有助于形成实现更多平等的共同看法。因此，在实现体面劳动目标方面的进展能够对实现平等作出巨大贡献。体面劳动议程的许多重要组成部分能说明这一点。

对社会救助和社会保障的公共转移支付

社会保护和社会 救助减少不平等

71. 成功的政策显示，通过累进税制和社会转移支付进行的收入再分配能够产生重要影响。平均来说，工业化国家的税收和转移支付体系使得收入不平衡的基尼系数降低 0.16 点。⁴⁸ 对于中等及低收入国家而言，这种影响要小一些——以拉美为例，税收和转移支付体系只略微使基尼系数降低了一点，平均只有 0.02 点(从高度不平等的起点开始)。然而，在上述地区社会转移支付还是发挥着重要作用。例如，巴西的“波尔萨家庭”和墨西哥的“机会”等项目在社会转移支付以最贫穷的人群为目标方面提供了途径。据估计，上述国家 1996 年至 2004 年间五分之一的可见收入不平衡削减都与这些项目有关。⁴⁹ 拉美和加勒比海经济委员会的数据显示，拉美国家 20% 的最低收入家庭平均一半的收入来自于转移支付，另一半来自于劳动所得。如果把所有家庭总数平均分为五部分，我们会发现，转移支付在各部分家庭收入中所占比重逐步下降，从第二部分的 30%、第三部分的 22% 直到第四部分的 16%。⁵⁰ 来自智利的数据则显示，转移支付在各部分家庭收入中所占比重出现急剧下降。如果把所有家庭总数平均分为十部分，则转移支付所占比重从最底端的第一部分的 63% 迅速下降到第六部分的不足 10%。⁵¹

即使在低收入国家 这也是支付得起的

72. 换句话讲，这些国家政府转移支付对弥补市场无力向贫困人口提供足够的收入方面发挥了重要作用。⁵² 有人经常说，低收入国家无法承担普遍意义上的社会保障体制，根据我去年向大会所做的报告，国际劳工局的研

⁴⁸ 典型的情况是，工业化国家的基尼系数税前在 0.38-0.48，税后可在 0.22-0.35 之间。参考马勒和杰素特(2006 年)，"发达国家的财政再分配：卢森堡收入研究的新视角"，《社会经济观点》，第 4 期，第 483-511 页。

⁴⁹ R·威拉斯·索勒斯，《从比较学的视角评估巴西波尔萨家庭现金转移支付计划的影响》，评估第 1 号，国际贫困中心，巴西利亚，2007 年 12 月。

⁵⁰ ECLAC，《拉丁美洲社会概论》，圣地亚哥，2007 年。

⁵¹ 卡森调查，规划部，智利，2006 年。

⁵² 毫无疑问，对不平等总体测量相对较小的影响来自于税收体系，它们要比在工业化国家的税收体系的累进程度更小。

究显示，在低收入的亚洲及非洲国家，国内生产总值的 3%到 7%可用于一揽子基本转移支付，将对减少贫困、实现平等和增长产生积极作用。

反对歧视和童工劳动的行动

73. 尽管我们不能像在社会保障领域一样用数据来衡量，反对歧视行动本身就是为了缩小无法接受的不平等。性别不平等是总体不平等的一个特别重要的来源，而且通常被忽略。很明显，童工劳动也是劳动力市场不平等的一个原因，它使受此伤害的人无法接受教育和职业技能培训。因此消除劳动力市场的不平等有助于减少总体意义上的不平等。

**反对歧视的行动
可以缩小无法接受的不平等**

正规与非正规工作之间的不平等

74. 在许多发展中国家，不平等的一个重要组成部分在于生产力、收入以及正规和非正规工作之间职业生活标准的差异。来自印度的证据显示，在尚未组织起来的领域，超过 98%的人生活在每日 1 美元贫困线之下，与有组织领域每天收入超过 2 美元者占 80%形成鲜明对比。⁵³在巴西的城市里，2005 年非正规工作的工资比正规工作低 35%。⁵⁴
75. 体面劳动议程面临的一个中心挑战就是提高非正规工作的标准及收入。要做到这一点很不容易，但国际劳工局已经为此形成了许多创新手段，如微型信贷、小企业发展、培训、组织及其它形式的行动。综合采用这些措施，对实现平等的目标以及直接促进就业、提高生产率和有关人员的收入有着潜在的重要贡献。

正规与非正规界限是不平等的重要方面

体面劳动议程必须应对这一挑战

不平等的技能和能力

76. 劳动力技能和能力的分布是不平等的另外一个重要来源。如上所述，全球增长模式似乎偏向于更高的技能，使利益向一小部分劳动者集中。但总的说，在绝大多数国家对劳动力的教育及培训资质是不均衡的。更公平的培训体系以及更高质量的教育一定会对减少收入不平等作出巨大贡献。这些问题将在大会关于提高生产率、就业增长以及发展技能的讨论中涉及。
77. 我还可以再举些例子。体面劳动议程的许多方面都会对公平的、平等主义的增长与发展模式产生直接影响。因此，突出体面劳动议程的重要性可以对这一目标的实现提供额外支持。一直以来，关键的因素是社会对话。针对体面劳动政策的三方承诺旨在削减不平等或防止其上升，它将

**获得能力的平等
机会也很重要**

**对体面劳动议程的
三方承诺对实现公平目标将发挥重要作用**

⁵³ A. Sengupta, K. P. Kannan 和 G. Raveendran: “印度的老百姓，他们是谁，有多少人及怎么生活？”《经济和政治周刊》，2008年3月15日。

⁵⁴ 丰达卡·席阿德：《Pesquisa de Emprego e Desemprego》，圣保罗，2005 年 (<http://www.seade.gov.br/produtos/ped/metropolitana>)。

对更多公平的发展模式作出重要贡献。而不同国家在这一领域的承诺不同，也是目前我们所看到的地区不平等模式的原因之一。

基础广泛的繁荣以及中产阶级的增长

- 中产阶级的出现……** 78. 有一种现象经常被提及，那就是中国、印度以及其它增长很快的发展中国家出现了中产阶级。这种发展重复了已经工业化的国家和拉丁美洲收入较高的地区很早以前就经历的过程。
- ……创造新的社会视角及期待** 79. 对于大多数穷人和“接近贫穷”的人而言，他们对于可能达到的中等收入地位的了解决定了不断上升的社会流动性范围，这就是所谓的攀登阶梯。同时，在高收入的国家，有相当多的中等收入家庭也存在着一种对于社会倒退或者顺着阶梯下滑的恐惧。在这方面，最常见的一种论调就是担心“我的孩子不会享有同我一样的生活质量”。经济和社会政策需要回应这些目标和感觉。
- 中产阶级有多大？** 80. 不同的作者关于中产阶级规模的估计各不相同。从定义上讲，这是一个相对概念，每个国家之间都有所不同。一种观点认为，中产阶级指的是中等收入群体，即聚集在中等收入范围内的人群。衡量方法是把中产阶级限定在收入处于中等收入(与各国情况相关)75%至 125%范围的人群，其所占总人口比例低的如拉丁美洲的 22%，高的如经合组织国家的 35%~40%，其他地区介于两者之间。⁵⁵
- 处于 20%~40%范围的人群，可以被
视为“中等收入”** 81. 另一种观点认为，收入在每天 2 美元贫困线以上即可算作中产阶级。根据对 13 个发展中国家进行的一项研究，占总人口 23%至 40%范围的人群每天收入 2 至 4 美元，或者说，人均年收入 730 至 1460 美元。⁵⁶在低收入及中低收入国家，这一统计也与以上提到的 75-125%中等收入群体不谋而合。
- 体面劳动的挑战** 82. 不管确切的数字是多少，中产阶级的数目很大，而且在不断增长。建设基础广泛的繁荣在很大程度上取决于能否向上流动到中产阶级群体中，享有增长和发展的利益，这对体面劳动议程提出了特殊的政策挑战。
- 政府和市场角色
之间需要平衡** 83. 首先，正如收入转移数据所显示，当人们从低收入阶层向中等收入阶层流动时，对政府转移支付的依赖可能会下降，市场机制也会变得更加重要。同时，中产阶级更容易受到最低工资政策的有效保护，以达到劳动条件标准或是从社会保障中受益。在拉美，处于中间 1/5 的人群所接受

⁵⁵ 南希·伯德索尔，《对发展中国家中产阶层宏观基础的反思》，工作论文，2007 年 10 月第 130 期，全球发展中心，华盛顿，网址：www.cgdev.org。当然，中产阶层比简单的中间收入群体含义宽得多。但对于考察繁荣是如何在社会内部扩散的，这一群体也是一个有用的参考。

⁵⁶ A. Banerjee and E. Duflo: What is middle class about the middle classes around the world? MIT, Cambridge, MA, Dec. 2007.

的社会保障是处于最底层人群的两倍，而最顶层的 1/5 人群接受的社会保障则是中间 1/5 人群的四倍。⁵⁷ 为满足有关不同群体的需求和支持向上的流动，体面劳动政策需要寻求平衡。市场生产力与活跃的社会及劳动政策相结合的政策经验将为公平、平衡的社会经济政策提供关键的知识基础。

84. 其次，作为一个群体，中产阶级可能比穷人得到更好的教育，更具表达力和组织性。但其需求将取决于那些相关人员的职业背景。与私营部门的白领职业者或正规部门的技术型劳动者相比，公共部门的工作者可能会有不同的需求和期待。

中产阶级可以得到更好的组织，以代表不同的需求

85. 第三，中产阶级也会因高度的不平等而处于不利地位，这是因为经济增长所带来的利益通常集中于高收入阶层。再者，对于不断变化的全球市场，一些中等收入劳动者群体尤其显得脆弱。对他们而言，不安全感可能来自新的生存环境，而对穷人来说，不安全感则是生活中一种永恒存在的事实。收入再分配政策需要保持平衡，为此必须充分考虑底层和中产阶级的需求。

他们也可能因分配模式而处于劣势

86. 广泛地分享增长带来的利益不是对减贫议程的替代，而是对其不可或缺的补充。业已实现工业化国家的中产阶级的增长已经成为政治和经济的稳定剂，也是扩大财富和参与意识的一种手段。例如，可以看到，从二战后到上世纪七十年代，西欧出现了长时期的增长，这个时期的标志是失业率下降、参与意识增强、对生产力收益的共享、政府的支持性政策以及工人、雇主和政府之间的合作。通过改善工作环境、建立社会经济保障条件、推动权利普及、建立参与和对话机制，国际劳工组织三方成员在该组织的历史进程中对上述积极进展发挥了重要作用。

国际劳工组织三方成员需要就如何应对这些挑战进行反思

87. 这对于国际发展议程和减少贫困而言，意义重大。千年发展目标应该继续成为国际合作的目标，但不是唯一目标。正如许多人所认为的那样，千年发展目标必须赋予人们牢固的社会基础，使他们在沿着机会的梯子向上攀登时可以有所依靠。从这个意义上来说，它是最低的发展目标。当评估 2001 年千年发展目标的执行情况，我们也许不得不开始思考，国际社会也应该为发展一个强大的全球中产阶级做出努力。

千年发展目标应该提供机会的阶梯

意识到工作中的权利

88. 公平发展模式的基础在于实现人权，其中最重要的就是工作中的权利。

工作中权利的核心重要性

⁵⁷ ECLAC: 《拉丁美洲社会全景》，2007 年，包括前面引用的文献和说法。

现在是检验在行使重要权利方面取得进展的好时机

89. 今年，我们将荣幸地庆祝 1948 年世界人权宣言发表 60 周年、关于结社自由和保护组织权利的第 87 号公约发表 60 周年以及 1998 年工作中的基本原则与权利宣言发表 10 周年。这为我们提供了一个独特的机会，检验上述权利的行使情况。摆脱奴隶制和结社自由、享有社会保障和自由择业的权利以及同工同酬等基本原则都已经写入了国际上批准的文书以及国内立法当中，并被越来越多的国家践行。

加快批准基本的国际劳工公约……

90. 2008 年初，8 项基本公约已获得了 1293 项批准，与 1998 年(当时为 7 项基本公约)的 859 项批准相比，增长了 50%。距离国际劳工组织 181 个成员国完全批准所有基本公约还差 155 项。超过 70% 的国际劳工组织三方成员国已批准了所有 8 项基本公约，超过 80% 的成员国至少批准了四组基本公约中的其中之一。

……证明责任的增加

91. 我们应该衷心赞赏这些已取得的大量令人鼓舞的成果。1998 年工作中的基本原则与权利宣言的意图是推动相关原则在宣言未获正式批准的情况下得到广泛运用。但在实践中，越来越多的国家接受通过批约履行的义务。当他们在履行义务的过程中需要帮助时，就向国际劳工局寻求支持。通过技术合作进行的实践指导与我们的监督机制相结合的效力经常受到好评。当然，国际劳工局也必须继续确保其专业完整性、能力及为监督机制提供服务的透明度达到最高水平。

这项工作尚未完成，但仍有理由保持乐观

92. 把世界从强迫劳动的苦难以及最恶劣形式的童工劳动中解脱出来，是一项尚未完成的工作。据统计，2005 年强迫性劳动人口约有 1230 万。⁵⁸ 而据国际劳工局估计，2004 年约有 2.18 亿年龄在 5-17 岁的儿童还在充当童工。虽然这一数字在下降，但问题仍然很严重。当越来越多的女性进入劳动力市场时，传统上对女性的歧视趋于减弱，但在与劳动力市场运行的相关领域出现了新的歧视。虽然结社自由的基本民权利还常常被轻视，我们有理由期待终有一天大量剥削、滥用劳动力的现象将成为过去。

你们的支持使国际劳工组织能够发挥重要作用

93. 国际劳工组织的作用就是将国家借鉴国际经验的意愿与所需的捐助国的资源汇集起来实现这一目标。你们对消除童工和强迫劳动等项目的有力支持就是对此的最好证明。

目标：到 2015 年全部批准基本公约

94. 考虑到那些尚未完成的任务，我建议，共同确立到 2015 年全部批准这 8 项基本公约的目标。我知道这会给不同国家带来不同困难，但它肯定将成为国际劳工组织三方成员做出的非常重要的集体承诺。

⁵⁸ 国际劳工局：“反对强迫劳动的全球联盟”，根据国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施编写的综合报告，2005 年，国际劳工大会第 93 届会议，日内瓦；童工劳动的结束：可望可及，国际劳工大会第 95 届会议，2006 年，日内瓦。

95. 但我们知道光有批约是不够的。这些基本权利如果要在共享的经济社会发展以及体面劳动议程的核心领域充分发挥作用，就必须让所有的劳动者都享有这些权利。不平等的一个基本原因就在于尊重权利方面的不平等。在世界许多地方，权利只在相对较小的正规部门得到真正保障。因此当务之急就是通过富有想象力的创新手段，确保这些基本权利在非正规经济中也得到尊重。对工作中的权利尊重的不均衡也会特别影响到女性、移民以及土著居民。但基本权利是普遍的权利，应广泛地受到保障。这也是我们目前面临的挑战。

在批约之外：确保整个社会对各种权利的尊重

通过可持续型企业及包容性的劳动力市场 为所有人创造机会

96. 在巴西，政府最近发起了一场关于“非性别歧视市场”和“非歧视政策”的讨论，讨论范围也包括通过市场的方式。政策的重要组成部分就是为中小企业的巴西企业家接受培训、学习技术、吸收知识、获得贷款以及利用网络等提供便利。战略事务部长罗伯托·曼戈贝拉·翁格尔谈到，“这是我们在国内生活的许多领域必须做的，不是简单地对市场的不公平进行规范或补偿，而是必须重新创造和组织市场，使其更具包容性……朝这个方向努力的第一步就是制定一个包容性的工业化政策”。⁵⁹

巴西的倡议号召建立一个包容性的市场

97. 去年劳工组织大会关于可持续型企业的讨论和决议提供了重要的参考框架。它为创造有利于可持续型企业成长的良好环境提出了 17 项必须具备的条件，其中包括提高企业家能力、公平竞争、投资、科技、技术以及负责任的管理。决议指出，“当社会繁荣时企业才会繁荣，反之亦然。这就需要社会和经济的包容性以及资源的公正分配和获取。赋予女性在经济方面的权利对于可持续社会至关重要。它需要为创业、金融服务以及进入劳动力市场提供平等机会。”⁶⁰

2007 年的劳工组织大会：就可持续型企业的讨论提供了指导意见

98. 国际劳工局在许多领域中都很活跃，包括向中小企业提供帮助、小额贷款、培训以及在体面劳动国别计划中包涵的可持续型企业政策等。这些都是支持平等、基础广泛的增长及发展模式，建立生产性、包容性市场的强有力措施。

国际劳工局在这一领域已采取的行动

99. 包容性的劳动力市场也要求建立有效率的劳工机构，在支持企业和市场经济发展的同时，满足劳动者对自由、平等、保障和尊严的需求。这就是在民主的声音、政府规范与市场促进效率和生产的力量之间寻求正确平衡的问题。正如巴西采取的政策所述，我们的目标就是要建立一个包

需要平衡的劳工机构

⁵⁹ 采访手稿，金融时报，2007 年 12 月 10 日。

⁶⁰ 国际劳工局：委员会关于可持续型企业的报告，第 15 号临时记录，国际劳工大会，第 96 届会议，日内瓦，2007 年。

容性的市场。许多不平等来源于无法享有机会或市场带来的利益只由少数人分享。只有通过广泛而公平的市场机会，劳动者才能分享经济发展的成果。

劳工机构的积极作用被低估

100. 令人惊讶的是，许多经济著作及政治辩论显示，劳动力市场机构更多是因其成本和宣称的“不灵活性”而出名，而不是这些机构提供的保护及内在适应能力。还有一些文章认为，许多劳工机构都对收入分配产生积极的影响(它们的预期目标)，但对提高产量或就业的总体水平并没有产生重大作用。与前者相比，这类文章就不那么突出了。⁶¹

劳工机构需要提高效率 and 加强保障

101. 从广泛的意义上讲，劳动力市场机构就是要提供发出声音的渠道、确保稳定性和合法性，允许企业在易受快速变化和竞争性环境影响的开放市场经济中高效运转；它们为劳动者及其家庭提供所需要且应得到的保护和保障。有人认为，这样的机构对市场而言如同语言对于交流一样重要——缺少其中之一，另一方就无法工作。

建立平衡的劳工机构是国际劳工局的一项主要工作

102. 国际劳工局的许多工作都是通过三方谈判建立一整套平衡的劳工机构，并帮助它们找到自身定位。这包括许多保护性立法，制定法规支持好的做法或阻止不可接受的行为，组织模式、政策以及项目等。它涵盖了劳动法、集体谈判、职业安全、卫生法规、劳动时间、休息时间、工会代表性、就业保护和失业补贴，同时也包括更广泛意义上的技能发展、社会保障、公共工程及就业保障项目。

这必须基于三方行动者之间进行的社会对话

103. 只有通过政府、立法机构及有代表性的雇主和工人组织之间的对话，运用国际劳工组织公约及建议书的灵活性，根据国家及当地的条件，才能实现这些劳工机构之间的平衡。这并不容易，在许多国家对话是被禁止的，但只有这类对话和谈判才能确保劳工机构与其它所有机构一样，能够应对不断变化的环境。

国际劳工局侧重于有效率的机构对体面劳动目标的支持

104. 这里的问题是什么？第一，对多数人而言，共享进步是通过参与企业和市场实现的；第二，如要运行良好，这些市场要依靠许多不同的机构；第三，这些机构应具有包容性，扩大而不是缩小开放的范围，限制不平等并且扩大广泛的代表性。同时，机构意味着成本，它们可能服务于特殊集团的狭隘利益。其中也可能会有些权衡，例如，就业保护可能意味着减少创造就业机会或制定过多限制企业发展的规章制度。国际劳工局的工作必须从更深层次探索这些问题。我们不能陷入争论这些机构是“好”还是“坏”的怪圈，我们需要做的是确定和发展最有效地支持体

⁶¹ R·弗雷曼：《世界范围内的劳动力市场机构》，NBER 第 13242 号工作论文，2007 年 7 月，剑桥大学。参考大卫·库策拉和简耐因·伯格撰写的《为劳动机构辩护》，PALGRAVE/国际劳工局，2008 年。

面劳动目标和可持续型企业的机构，这也需要进行一种牢靠的实证研究，支持我们的操作手段。

体面劳动和绿色议程

105. 国际劳工组织一直倡导可持续发展以及将其社会、经济和环境各个方面有机结合。我在 1992 年巴西里约热内卢召开的地球峰会中代表联合国经社理事会，在 2002 年约翰内斯堡召开的“里约+10”峰会中代表国际劳工组织，为可持续的生产和消费模式进行了辩论。过去 10 年，世界一直否认可持续发展和社会公正；它曾希望相信通过经济增长和全球化，这些问题会自己迎刃而解。

**可持续发展的
环境支柱**

106. 国际劳工组织对气候变化本身并无授权。但经济的巨大变化将对就业及人们谋生的方式带来重大影响。去年我在报告中谈到了这个问题。气候变化及令人烦恼的真相表明，人类的活动和不可持续生产、消费模式为可持续发展的紧迫性拉响了警报，这在公众意见、政策制定及商界不断增强的声音里均有体现。

气候变化与劳动领域

107. 在国际劳工组织内，我们已经非常积极，例如，帮助人们从日益频繁和严重的自然灾害中恢复过来。支持公众工程的国际劳工组织项目有助于创造工作机会，恢复自然资源，增强农村地区及沿海地区抵御风险的能力。我们在经济多样化方面已积累了有价值的经验，通过小企业、地方经济发展、合作社及小额贷款，为最脆弱的地区提供可以替代的生计。我们将草根阶层与国家的社会保障体制相结合的经验将会对避免未来出现大规模的破坏和环境性移民产生重大影响。⁶²

**从环境危机中
重建……**

108. 绿色工作并未过时。它们是我们经济转型的一部分。绿色工作的真正含义是在需进行变革方面蕴含的机会。在可再生能源、可循环或自然资源管理等领域新的绿色工作数量会带来变化，创造的就业比失去的多。这一点很重要。否则从社会化的角度讲转型将几乎不可能。对工业化国家而言，它们已经做了大量研究，我们完全有信心。但仍需对发展中国家的转型轨迹进行更多的跟踪，证明其与经济发展、减少贫困及社会发展并不相悖。企业是我们方法的核心，是向绿色经济转型的轴心。我们相信这种复杂、困难的转型，通过社会对话和强有力的三方参与能变得更加顺利、更加平稳。我相信，这也将是国际劳工组织最重要的贡献。

**……对绿色工作和
可持续型企业而言**

109. 最重要的条件可能是国际劳工组织各三方成员全面参与在国际和国内层面的政策制定及执行。他们的参与将使决策信息更加全面、政策及项目

**国际劳工组织三方
成员的参与至关重要**

⁶² 更多信息参见：国际劳工局：《可持续发展面临的全球挑战：绿色工作战略》，八国集团劳动和就业部长会议背景注解，日本，2008 年 5 月。

更富效率。它也会有助于解决冲突、达成共识和提供社会支持，这对坚持到底都是必不可少的。

建立连贯性

国际劳工组织一直在倡导一致的经济社会政策

110. 国际劳工组织凭借其三方结构及授权，一直非常重视一贯的经济社会政策。2004 年，国际劳工组织召开了全球化的社会影响世界委员会会议，首次呼吁在全球化带来新挑战的背景下加强全球政策的连贯性，支持体面劳动。这是一条双行道。以上部分证明了体面劳动是怎样对更广泛的政策日程作出贡献的。同样，在经济和社会政策领域采取的行动也应该为体面劳动作出贡献。

这已经得到了高层的政治支持

111. 当然是取得了一些进展。过去几年，我们已经得到了最高政治层面对体面劳动的大力支持，领导人签署了《2005 年世界首脑会议成果》，地区性机构、联合国经社理事会也给予我们支持。2007 年 6 月，八国集团领导人号召增强全球性政策的连续性以应对全球化给社会领域带来的影响。

连贯性是国际劳工组织参与联合国改革的核心

112. 从在全球和地区层面提出政策主张并共同参与，到在国家内部的联合行动，国际劳工组织全面参与了联合国的体制改革。我们一直作为联合国的相关伙伴，向其提供专家意见，我们三方成员也做出了贡献。在国际劳工组织和主要多边组织的联合倡议下，我们提出了一系列着眼于政策延续性的主张，并与联合国系统进行合作形成了“就业及体面劳动主流化工具箱”，为检查经济社会政策对实现全民体面劳动目标所作贡献提供了使用工具。工具箱促进了政策的连续性、知识的共享、互相学习以及能力建设。

国内协调

在这项工作中我们需要更广泛的国家伙伴

113. 为重新评估经济社会政策在实现全民就业和体面劳动目标方面所取得的进展，我们必须招兵买马、壮大力量。我特别想到了我的那些同事，他们影响、设计并执行重要的宏观经济、贸易及工业政策。财政部、经济部、规划部和劳动部之间应该加强合作，确保财政、货币及其它政策参数能在更长时期内保持不变，这些政策手段将集中于共同确定的就业和劳动力市场目标并根据目标进行调整。

通常会要求劳动部升级

114. 在许多国家，只有劳动部的技术和资源大幅度升级，它和财政部加强合作才是可行的。为扩大与其它关键性宏观经济部门同事的合作，劳动部需要大量的经济专业知识。这将需要劳动部增加财政资源，在可能的情况下，也要改变员工的技能水平，加强对现有员工的培训和再培训。

115. 鉴于需要这些必要的技能，劳动部和财政部的官员们应共同努力，使就业影响分析成为宏观经济决策的明确要素。这也意味着政府进行系统的评估，并向公众告知国内各种经济政策选择对就业和社会保障的短期和长期含义。实施这一建议需要开发必要的分析工具，衡量政策改革对就业造成的最初及下一步影响。

需要对宏观经济政策的就业影响进行分析

全球连续性

116. 关键的第一步是在全球层面达成一致，认同我们应该拥有一个公平的全球化、充分就业和体面劳动的世界，或世界银行董事长佐利克所称的一个包容的和可持续全球化的世界。现在的挑战是在全球和每一个国家层面，将这一目标转变为一整套可行的、可交付使用的政策和措施。

需要可在全球一级付诸行动的政策

117. 这也需要团队的努力。幸运的是，更多合作的迹象正在扩大。过去几年，国际劳工局与联合国经济社会事务部已经在一些课题上开展了密切的合作，与联合国工业发展组织关于小型企业的工作也正在进行。国际劳工局和联合国环境规划署共同参与了推广“绿色工作”。正如我以前所讲，向清洁能源转变对工业而言含义深远。联合国环境规划署及国际劳工局的技术专长，再加上社会对话，将对企业、工人以及政府为这一重大转型作准备提供有力的帮助。

联合国大家庭内的团队精神在增长

118. 布雷顿森林机构对工作中的基本原则和权利给予了更多的关注，在它们制定的政策和日常运行中均有体现。世界银行当前的采购政策也遵守国际劳工组织基本公约的规定。一些国家正在实施旨在促进遵守基本公约、提高全球供应链工作条件的项目，国际金融公司和国际劳工局是该项目的合作伙伴。另一方面，根据世界银行和国际金融公司涉及劳工组成部分的经营报告，仍有一些困难需要克服。

国际金融机构也应对此付出努力

119. 世界贸易组织秘书处与国际劳工局进行密切合作得到了你们中许多人的欢迎。我们如今更好地理解贸易自由化给劳动力市场带来的挑战。不可否认，贸易开放确实导致了劳动力市场的较大调整，就业方面有得有失。随着多哈进程回合具体谈判的进行，许多国家都对掌握劳动力市场可能需要的调整做了更充分的准备。同时，我们需要做更多的工作从而向各个国家提供最新知识和经验支持，以使它们能够修改劳动力市场政策及措施，支持一些领域的扩张，应对其他领域的收缩。技能缺乏是一种普遍现象，而工业重组、关闭企业和开办新企业也同样如此。

与世界贸易组织业已存在的合作富有成效……

120. 国际劳工组织和世界贸易组织可以携手合作，提供培训、知识和其他支持，以更好地评估包括双边协定在内的贸易协定对劳动力市场产生的实际及潜在影响。例如，世界贸易组织和国际劳工组织可以考虑建立一个联合研究项目和论坛，就提议中的贸易改革对所有可能涉及国家的就业数量和质量产生的影响进行客观讨论。

……能够得到拓展

**国际货币基金组织
和世界银行也有
同样合作的可能**

121. 国际货币基金组织和世界银行也可以拓展一些新的方法，评估国际金融和发展改革对就业带来的深远影响。相关国际机构间的密切合作将有助于将国际政策调整对全球就业的积极影响最大化。

4. 一个更强大的国际劳工组织

122. 自我们在 2000-2001 两年期预算中引入战略预算和基于结果的管理以来，加强国际劳工组织的能力建设一直是一个重点的优先考虑。此后，我定期向理事会报告国际劳工组织改革取得的进展，这些改革许多都是在劳工组织三方成员建议下开展的。但我们也知道，对国际劳工组织的工具及其机制框架进一步的改进和改革也是一直在不断进行的。

强化国际劳工组织的能力是目前的优先事项

加强国际劳工组织独特的三方管理

123. 关于加强国际劳工组织的能力建设以帮助成员国在全球化背景下实现自身目标，大会此次会议将继续我们去年就此进行的辩论。正如去年我在报告 V 的前言中所述，辩论应审议“如何在 21 世纪加强和运用国际劳工组织三方机制”。

为了一个更强大的三方机制的国际劳工组织……

124. 这一问题可以这样看。国际劳工组织所获得的授权与当今的主要经济和社会政策问题有明显关联。国际劳工组织的三方结构为讨论并跟踪对全球、地区及国家内部的体面劳动产生影响的重大问题，提供了一个独特的机制。当前的关键问题是：我们如何充分发挥授权及机制的全部潜力，向体面劳动的目标加速前进？

……我们必须充分发挥国际劳工组织授权及机制的潜力

125. 国际劳工组织参与主题式、实质性的三方辩论并带来对实践的指导，这种能力是该组织的一项基本力量。我们应该下定决心，充分运用这种权威。

辩论所产生的力量将带来指导政策……

126. 应当进一步扩大深入政策讨论的空间，使得国际劳工组织能够为国家三方成员提供更多的建议以供参考。应该使大会、理事会和国家三方讨论之间的联系更加显而易见。讨论在每一层次都应该产生清楚的、有迹可寻的结果，包括本组织和国际劳工局方面的后续工作。

……因此我们必须扩大辩论的规模及影响

在对大会进行改进之后应当对理事会也进行类似的改进

理事会的一项重要任务就是对取得的成果进行检验

2007 年的国际劳工大会强调需要改进国际劳工局的知识基础

需要不同类型的知识

127. 最近已对大会的结构和运作进行了检查和调整。大家就新的形式达成广泛一致。理事会也需要进行相似的改进。对委员会的授权、制定议程的程序、决策范围及其后续事务，以及非正式磋商的程序等，都需要进行分析和协商，以改善理事会的运作。

128. 理事会的一项重要责任就是通过国际劳工局计划预算对已经取得的成果进行检验。关于信息及报告的内容，理事会最近已经提出了建议，认为它需要完全履行这一责任。这包括对已实现的目标、已消耗的资源所进行的信息归纳，以及对国际劳工局行动的影响更加深入的分析。

国际劳工组织工作的更为坚实的知识基础

129. 在大会 2007 年会议上，加强国际劳工组织能力委员会得出结论认为：

“国际劳工组织必须在总部及地区层面，对所有领域的知识、技能基础、数据搜集与处理以及分析能力等进行提高。国际劳工组织的研究和政策发展质量必须精益求精，而且应该通过体面劳动议程所确立的目标、取得的成果和带来的影响对其进行检验。通过上述手段，国际劳工组织将全力以赴，努力成为全球优秀中心组织。国际劳工组织的三方结构使其具有独特的相对优势和信用，能够从自身研究和国家层面的研究成果中吸取经验。”

130. 在国际劳工组织内部，不同的活动需要不同类型的知识：

- 国际劳工组织的大量工作都是围绕特殊政策手段的发展或促进来开展的，所涉领域从小额贷款到反歧视法。这就需要掌握这些政策影响的准确知识。
- 支持可持续型企业需要掌握足够的知识，对不同规模和类型的企业中投资、技术、生产率、创造就业以及其它体面劳动成果之间的关系，尤其是良好的经济、社会及环境状况之间的联系，都要有所了解。
- 因为体面劳动国别计划是由针对不同体面劳动层面的一揽子行动组成，所以实施这些计划需要了解不同领域的政策干预相互之间是如何发挥作用的，什么样的政策组合能够对实现体面劳动目标产生最有效的作用。
- 国际政策观点的发展需要对一种不同秩序的理解以及对更广泛的经济社会关系的涵盖，比如导致全球经济变化的原因以及就业或贫困的含义。
- 国际劳工标准的制定则需要对不同类型进行分析，如确定法律和规章框架之间的差距、探索缩小这种差距的方法、设计相应的国际文书、对如何更好地应用这些文书进行调查等。

131. 国际劳工组织在很大程度上依赖于在充分研究的基础上提供相关知识。同时，作为劳工组织议程核心的劳动和社会政策带来复杂和常常引起误解的问题。在什么情况下能够实现普遍的社会保护或充分就业，优化设计劳动力市场规定的法律手段，或是发展一些机构以增强经济和社会目标之间的协调性，这些都是国际劳工组织三方成员最关心的问题，然而国际劳工组织能够用来解决这些问题的知识基础和资源还远远不够，需要得到加强。

这要求进行充分的研究

132. 因此，国际劳工组织需要巩固现有的知识基础，并试图缩小在这些知识方面的差距。它需要加强包括工作人员能力方面和可利用的外部网络能力方面的建设。我们应确立如下目标：

应确立明确的目标

- 指导组织战略和政策发展的更好的知识。
- 加强对尤其是国家层面的国际劳工组织运作、政策建议和技术支持的知识支撑，包括提供手段以评估国家体面劳动目标方面取得的进展。
- 国际劳工组织在其被授权的所有领域表现最优秀得到全球承认。
- 在三方成员中和国家层面上提高对劳动力和社会政策问题的研究能力。

有效管理国际劳工局的资源

133. 对国际劳工局的人力和财政资源进行管理，以支持体面劳动议程。在当前科技快速发展、出现新的地缘政治模式、关于社会、经济、劳动力和环境事务的公开争论日益复杂的背景之下，管理工作也面临很大的挑战。这里我提出四个主要领域的挑战。

管理国际劳工局的资源：优先考虑

134. 第一要务是对国际劳工局员工的更新换代进行管理。随着上世纪 40 年代末及 50 年代初出生的一代员工进入退休年龄，新一代员工即将到来。如何从不同的地理范围内吸引年轻的、有天赋的人并向其提供直到 2030 年及之后的职业发展前景，这是一个压倒一切的目标。国际劳工局员工的职业技能应该能够与这个组织未来的发展需求相适应。

确保培养出新一代水平最高的员工

135. 在提供劳动领域信息方面，确保国际劳工局作为最优秀的服务性机构的地位，这是第二大挑战。国际劳工局应该继续投资于以网络为基础的知识产品和服务，如分析、数据、报告、事实清单、总结最新发展趋势以及在线数据库等，同时要吸收上述知识战略。优先考虑将是让人们更容易获取国际劳工局提供的知识。

改进国际劳工局提供知识的方式

136. 基于结果的管理是为国际劳工局计划、预算、报告成果而建立的一套方法。第三个挑战就是要深化和提炼这一方法，包括使之简化。战略政策框架、计划和预算应该围绕关于良好的最终结果的稳定而简单的指标来

提高基于结果管理的透明度和关联性

建立。对于国际劳工局是做什么的、资源是如何使用的、已经和能够取得何种结果等问题，应该让每个人很容易就能理解。至关重要的是保证，通过大会、理事会、地区会议以及体面劳动国别计划，国际劳工组织各成员的指导意见被有效地结合进这一进程。

深化有效性并 提高效率

137. 第四个挑战是深化国际劳工局运作的有效性并提高效率，广义上就是要将人力和财政资源转化为服务和产品，以使三方成员能够获得有强大影响力和可确认的结果。向国际劳工组织三方成员提供高质量、成本高效型服务是压倒一切的目的。最重要的任务包括：

- 在各地区和国家建立理想的机构组织。
- 控制行政支出和技术支出之间的平衡。
- 在可能和正当的情况下，使国际劳工局的业务实践与更为广泛的联合国体制之间更加协调。
- 根据未来需求，调整计划的组成及规模。

与国际劳工组织角色相称的资源基础

国际劳工组织的 资源基础停滞 不前……

138. 在国际劳工组织理事会中，关于该组织资源基础的长期讨论一直在进行。国际劳工组织定期预算的实际零增长原则在过去十多年一直有效。该组织的全部资源只有通过额外的预算外资源的方式才能得以增加，包括新建立的经常预算补充帐户。

……而且作为联合国 全部努力的一部分， 显得十分薄弱

139. 更广泛的问题仍然是，国际劳工组织的资源基础与其三方成员期待该组织发挥的作用相比是否适合。2006 年，维持联合国体系日常运作的捐款为 157 亿美元，其中 68% 流向了 4 个机构(按重要性递减的次序分别为，联合国开发计划署、联合国世界粮食计划署、联合国儿童基金会和联合国难民署)。国际劳工组织(包括核心及非核心捐款)所占比重不到 3%。2006 年的支出分配按广义的项目分类，优先流向了卫生、人道主义援助、普通发展援助以及教育等领域，占到总量的 64%。而流向就业领域的比例只有 0.7%，社会发展的只有 2.4%。⁶³

这样的支出模式并 未反映出联合国经 社理事会给予体面 劳动的优先考虑

140. 很难不得出这样的结论，即根据联合国经社理事会的规定，充分和生产性就业和体面劳动应成为相关国家及国际政策的中心目标，在联合国体系的实际支出中这一优先领域并未得到充分的反映。

⁶³ 联合国大会，经社理事会：《对联合国体系发展金融操作活动的综合统计分析》，档案 A/62/74-E/2007/54, 2007 年 5 月 3 日。

141. 预算分配反映出优先次序。一同反思如何确保国际劳工组织及其三方成员的优先地位得到适当的重视，这是我们的共同责任。

我们应该考虑如何纠正这种状况

庆祝国际劳工组织成立 90 周年

142. 2009 年是国际劳工组织的 90 周年庆典。我利用这个机会启动了国际劳工组织世纪项目，该项目回顾国际劳工组织取得的成绩，对促使该组织朝社会公正和体面劳动方面取得进展的因素进行检验，并对未来 10 年直到 2019 年国际劳工组织一百周年纪念作出展望。在不同情况下支持并发展国家和国际政策，国际劳工组织在这一方面发挥了重要作用。三方机制的功能、其价值的力量及其文书的威力，使得国际劳工组织在经济繁荣与萧条、战争与和平、非殖民化与全球化、进步与倒退等过程中都扮演了中心角色。国际劳工组织充分展示了对于全球及国内环境中变化的极强的适应能力，而劳工组织反过来又通过正当的方式对这些变化产生了不小的影响。如果国际劳工组织还想在未来的数十年中继续发挥同样重要的作用，它就必须保持这种适应能力。

国际劳工组织世纪项目以回顾过去成就和展望未来的方式庆祝成立 90 周年

143. 世纪项目是以国际劳工研究所为基础的，但却使包括国际劳工局及各三方成员在内的国际劳工组织作为一个整体，致力于促进更好地理解我们的知识基础，确保我们的行动、方法以及取得的成功广为人知，而不局限于参加我们会议和劳工大会的人。当我们庆祝一百周年时，我们应当有了坚实的基础，从而在此基础之上向二十一世纪迈进。

这一项目涉及整个劳工组织

144. 2009 年 4 月的最后一周是凡尔赛和平会议最后通过国际劳工组织章程的 90 周年纪念日。那一周，我邀请所有三方成员举办高级别的三方活动，在每个国家内部展开讨论，议题就是在“体面劳动社会对话和公平的全球化”整体框架内你所感兴趣的问题，并向 2009 年国际劳工大会提交结论。这是一次关于我们的权责的时代意义的全球性庆典，它将把我们通过对话探讨解决问题方法的优良传统传承下去。单独一周的集中庆典应该能够产生真正的全球性影响。

2009 年 4 月，我建议在世界范围内发起三方参与的活动计划

5. 结论：向战略政策框架迈进

145. 在涵盖 2010-2015 年的下一个战略政策框架方面所做的准备工作，为各三方成员之间同心协力就我们在 2015 年希望看到的国际劳工组织达成高度共识，提供了一个独特的契机。我们期待看到一个更加强大的国际劳工组织与更为强有力的三方成员密切合作，通过对话增强力量，巩固和推进体面劳动议程取得进展。

战略政策框架将帮助我们建立一个更加强大的国际劳工组织

146. 这篇报告所要传递的信息就是，体面劳动议程使国际劳工组织在许多领域都扮演了中心角色。从全球性经济滑坡中复苏需要采用体面劳动方法。体面劳动议程为帮助减贫和消除不平等提供了途径，应该成为全球环境和社会可持续发展议程的一部分。我们的信誉部分来自于我们获得的授权，同时也来自于我们三方性建制。许多更广阔目标的实现，离不开在更加有利的社会经济环境中不断发展壮大的可持续型企业所作出的贡献；也离不开工人的代表性组织在对话及决策过程中的有效参与。国际劳工组织通过把这些生产体系内的因素与政府结合起来，提供了一个独特的论坛和与众不同的手段。

体面劳动议程使国际劳工组织成为一个中心角色

147. 基于我们已经取得的成绩以及仍需要作出的改进，我希望你们深思，如何更好地利用这一力量实现我们的原则、推广我们的价值和达到我们的目标。我们的能力建设应朝哪些方向努力？如果国际劳工组织的目标、价值和手段还要继续保持在国家、地区以及全球议程中的中心地位，我们需要解决的中心问题是什么？我们如何更好地解决这些问题？这正是我们今天面临的挑战。如果未来 10 年中我们能够妥善应对这些挑战，国际劳工组织将在被授权继续其全球性的努力，从而将女性和男性、工人、家庭、企业、社区以及国家的经济社会目标向前推进的情况下，顺利迈向成立 100 周年。

我们必须不断努力，赋予国际劳工组织更大权力