

国际劳工大会，第 99 届会议，2010 年

局长报告——1(C)

# 拥有体面劳动的复苏和增长

国际劳工局 日内瓦

ISBN 978-92-2-521916-9(print)  
ISBN 978-92-2-521917-6(web pdf)  
ISSN 0255-3449

---

2010 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。

请访问我们的网站，网址为：[www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)。

---

版式由 TTC 设计：参考 ILC99-DG 1(C)-2010-05-0181-Ch.doc  
Printed by the International Labour Office, Genève, Switzerland

---

# 目 录

|                                  | 页 次 |
|----------------------------------|-----|
| 前 言 .....                        | 1   |
| 1. 在平衡中求复苏.....                  | 9   |
| 2. 应对危机中吸取的政策经验教训 .....          | 15  |
| 3. 保障恢复、塑造一个公平的全球化：重要的政策挑战 ..... | 21  |
| 4. 加强劳工组织能力面对新的挑战 .....          | 37  |

---

# 前言

## 将有质量的工作摆在恢复的中心位置

1. 一年前，正值全球金融和经济危机蔓延之际，国际劳工大会汇集各方人士，一致同意将全球就业契约作为解决自大萧条以来最严重的世界就业危机的一项政策性贡献。这一契约得到了各个地区的支持，<sup>1</sup>包括匹兹堡 20 国集团领导人峰会以及劳动和就业部长在华盛顿特区召开的后续<sup>2</sup>会议的支持和赞同。
2. 经济恢复乏力的一些迹象更加明显，一些国家，特别是在亚洲，正在加快增长速度。但现在，围绕着主权债务的金融危新阶段的风险已经显现出来，破坏了一些国家的经济增长前景，对全球经济产生了潜在影响。为此，再度对国际金融和货币制度的稳定产生了怀疑。由一些国家通过国际货币基金组织所支持，由欧盟筹集的 7500 亿欧元的救助计划见证了这些新出现的不稳定，因此，这是一项快速的和决定性的反应。
3. 我们在考虑如何解决将复苏建立在坚固的世界基础上这一重要问题时，同时要面对高额公共债务和庞大的预算赤字现实必须牢记，对于许多工作妇女和男子以及对实体经济中的许多企业而言恢复并未显现。
4. 尽管就业的增长再度出现，但是全球失业仍处在新高水平。这对于失去信心的求职者、非自愿的临时和非全日制工人、非正规就业、削减工资和削减待遇而言只是冰山之一角，很多国家境遇则更遭。不安全和不稳定严重困扰着企业和工人。
5. 我们都知道，没有工作岗位的恢复就不可能有可持续的复苏。我们面临的考验是要确保并且提速就业富足型恢复，走上一条强劲的可持续的和平衡发展之路，实现社会稳定为所有人提供体面的劳动。这是减轻债务和赤字可持续性进程的基础。
6. 以我们的三方性和实体经济的经验，在国际劳工组织中我们承担着主要责任，帮助策划国家和全球政策引领我们走向复苏。我已经几次三番地听到各个地区的三方成员向我传递的这一信息。但这也是主要国际行为者所关注的，他们已经将有质量的工作的目标置于复苏的中心位置。

---

<sup>1</sup> 地区的声明可在全球就业契约网址的地区网页上查询：<http://www.ilo.org/jobspact/lang--en/index.htm>（2001 年 5 月 19 日评定）。

<sup>2</sup> 在“将有质量的工作摆在复苏的中心位置”的章节中，2009 年 9 月匹兹堡峰会上 20 国集团领导人声明中指出：“我们也欢迎国际劳工组织最近通过的从危机中复苏：全球就业契约，我们承诺我们的国家贯彻其总体框架中的重点，推动全球化的社会影响。国际机构在对危机和后危机进行分析和开展决策活动中考虑国际劳工组织的标准和全球就业契约的目标”。

7. 在我们于 2010 年年中会晤时，人们日益表示关注的是，由于十分危险的新的未能预料的金融危机的出现，在广为接受的目标方面所取得的进展可能会遇到风险。在本报告中，我强调指出了这一威胁的性质，对劳动世界及我们组织的影响，我们最近汲取的经验教训，以及我们今后必须解决的重要政策问题。

## 2008 年宣言为我们提供了一个可靠的指南针

8. 当我们前进时，我们必须有一个引领我们的精准的指南针：2008 年关于争取公平全球化的社会正义宣言。这一宣言告诉我们，促进社会正义必须继续是我们政策和行动的指导，宣言告诫我们，公平的全球化为所有人提供了机会，这是非常必要的。宣言告诫我们，——国际劳工大会、理事会和国际劳工局——我们必须依靠自己，进行必要的治理和改进管理，为我们的三方成员提供更好的服务并且履行我们肩负的国际义务。我希望，本报告能在本届大会期间对有关就业的循环议题进行的讨论做出贡献——这是 2008 年宣言的一个重大创举。

9. 该宣言为我们提供了一个远视的愿景，我们如何坚持章程中原则上的遗产，建立起的这个组织能够满足劳动世界中三方成员的不同需求：这些需求由于金融部门规模影响的迅速扩大以及它的系统性波动和反复爆发危机而发生转变<sup>3</sup>。在动荡的时期，宣言重述了我们基于权利方法的重要性以及我们在社会对话方面所取得的进展，为我们奠定了坚实的基础，以此来评价和选择政策方向。

10. 政府和政府间机构面临的许多政策选择将主要围绕在这些方面，由于人类价值和市场价值之间以及周期性投资和生产性投资之间存在着内部矛盾，因此必须对其做出选择：但所做的选择必须尊重工作尊严和支持稳定家庭和和谐社区的方法。这些准则还提出了平等的问题：社会中的哪一部分人员应承担危机的代价以及最脆弱的群体如何才能得到更好的保护和赋权？工作家庭和小型企业决不能成为最后的实际纳税人。

11. 社会正义的观点启发我们采用一种方法，完成了全球就业契约，加之采用了一种生产性的方法——这种方法是根据投资、革新和可持续的企业，这对于进行有质量的工作是至关重要的。

## 稳定金融市场

12. 根据费城宣言和 2008 年宣言的权责，今天的国际劳工组织有义务从实体经济的角度判断全球金融市场的发展和改革的建议，是否能够实现创造和维持稳定的长期增长、可持续性的企业和体面劳动的目标。

---

<sup>3</sup> 80 年代的拉丁美洲、90 年代的亚洲危机，以及“互联网”泡沫经济和 21 世纪早期的次贷危机，更不用说经济危机在过去 15 年已经影响到了下列这些国家，如阿根廷、墨西哥、土耳其、巴西和俄罗斯联邦。

13. 最近全球金融危机不可预测到的“主权债务”已经启动了极为艰难和痛苦的社会措施，这些措施对任何一个政府来讲都是很难执行的。随后引发的紧张局势已经显现出来。我在这里所指的措施或是由许多国家自动采取的或是成为对金融体系做出大量的公共保证以及对政府的国际救助的一个条件。这也许在一些国家在短期是抑制了增长并且最终会危及全球的复苏。这就是当前所发生的一切，主要是在欧洲；这种连锁反应是否会波及到其它地区，在现阶段仍不清楚，但是可以肯定地说，风险确实存在。

14. 政治、社会和金融稳定是相互关联的——这是我们必须牢记的一个历史教训并且应采取行动，如果我们要避免在这种相互关联受阻时产生的灾难。

15. 2009 年，政府救助了金融机构，帮助它们摆脱了制度性的风险——即著名的说法“银行过大不倒闭”。此后它们迅速复苏：评价、效益和红利上扬；以及“恢复正常营业”的感悟遍及金融市场。但是许多有毒财产并未即时处理。在很多国家，我们还远远未回到前危机私人信贷流向实体经济的正常的状况，尽管大多数央行不断以极低的利息率扩大兑现率。所以我们还未真正摆脱金融危机。虽然已经恢复了自信，但是金融市场现在对欧元区某些国家的高公债水平缺乏信心，——的确许多人称这些金融市场已经开始进行推测，降低了它们的债券等级并且引起了潜在的全球多米诺骨牌效应，这一效应在目前已经得到了扼制。正如国际货币基金组织所证实的那样，在最近一个时期，短期游资走向不稳定的资本流动大大增加<sup>4</sup>。

16. 毫无疑问，许多国家的公债和公共赤字的问题是实际存在的并且需要加以解决，因为这两点都是国家的和全球的稳定问题。公债和公共赤字即使在危机前为什么或达到了如此高额的水平，这些都是立法问题。这些问题必须加以解决。这些问题直接产生了国家责任和国际监管的重要问题。

17. 每一个人既有债务人也有债权人都会犯错误，因为轻信轻松赚钱和广泛接受高水平债务曾风靡一时。现在双方都应负起责任，为寻找解决方法做出贡献。

18. 20 国集团的先进国家公债从 2007 年占国内生产总值中的 72.9%增加到 2009 年的 90.6%，7 国集团国家财政赤字与 2007 年 1.1%相比现保持在国内生产总值的 8.8%。现在我们似乎已经忘记了，就是这些资源才使得银行得以救助，避免萧条，为所有人提供普遍的救济。相比之下，新兴的 20 国集团国家的公债与 2007 年 36.9%相比已达 2009 年占到国内生产总值 38%的比率，。在 2007 年这一部分国家虽略有财政盈余，但是现在赤字相当于国内生产总值的 4.9%<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> 国际货币基金组织：全球金融稳定报告，(华盛顿特区，2010 年 4 月)。请查阅特别是有关全球兑现率扩展，第四章。

<sup>5</sup> 国际货币基金组织：驾驭未来的财政挑战，财政观察，世界经济和金融调查(华盛顿特区，2010 年 5 月)，可在以下网址查询：<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/fm1001.pdf>(2010 年 5 月 19 日评定)。

19. 赤字的规模和债务的水平必须减小；但必须应采取一种有序的方法进行运作。许多国家已经在国家和国际层面做出了承诺，采取出路战略，按照与保障复苏特别是就业的速度进行。正如 20 国集团财政部长在 2010 年 4 月所指出的，“我们必须都从超常的宏观经济和财政支持政策中详细制定可信的出路战略，这些战略专门适用各国的具体情况，同时也要考虑任何外部因素。必须保持这些出路战略直到私营部门强有力地推动复苏并且更加牢固稳定为止。我们还强调，有必要落实协调的良好经济政策，这些政策与良好的公共融资一致；价格稳定；稳定的、有效的和适用性更强的金融体系；创造就业和减贫<sup>6</sup>。”
20. 占世界总产量相当比例的国家做出的承诺，在最新爆发的危机之前就已鲜为人知。那么为什么市场选择这个特殊的时期，当出路战略正在实施时检验，政府整顿财政的意志？
21. 这一新出现的临时性的投资者的“羊群效应”是否正在一个仍动荡不安的氛围中寻找短期的利润呢？一个计算过的投注是否又削弱了欧元并且检验欧洲人的决心呢？许多主要的发达国家因长期不可持续的债务和赤字水平才对危机表示关注呢？或传统的投资者、养老基金和其它，担心今后出现通膨环境使其财产贬值呢？
22. 也许这仅仅是一个有意的和无意的金融市场与政府之间谁能最终制定政策方向的一次较量。我们都知道，市场经常起到这一作用——迫使政府去做它不愿意做的事情。但是我们还应懂得，贸易商在动荡的金融市场中所做的私自决定对公共政策只是一个误导——在危机时期更是如此。
23. 这也可能反映出某种更深层次的但仍不十分明晰的地缘经济转变，起到了对下列事实曝光的作用，发达世界从整体上讲也许入不敷出，而发展中世界的消费需求却得不到满足。这是否宣布了未来的全球重新调整平衡生产和消费的开始呢？——设想一下，在发展中世界的投资和增长的主要原因是由于释放了捆绑在发达世界公共债务的资源所致！
24. 这些问题是非常重要的，因为——我强调——这些问题的产生正值政府同意必须落实刺激性一揽子计划中的出路战略。许多政府已经开始实施这些措施，围绕全球合作问题举行的各种论坛已经就此进行了微妙的会谈，如何确保它们的时间表与私人需求和增长的变化相联系。突然增加的主权压力瓦解了实现有序的退出战略的努力。
25. 牢记这一点是非常重要的。实体经济中的现实是，看起来金融世界越来越脱离这一现实，很多国家这面临着恢复乏力，而又得不到保证，特别对工作家庭更为重要的是：恢复就业。

---

<sup>6</sup> 20 国集团财政部长公报，华盛顿特区，2010 年 4 月 23 日。

26. 但现在，为了应对金融市场的压力，许多国家不得不采取紧缩财政政策，这些政策损害了复苏，因此不太可能实现投资、增长、就业和工资在短期内得到提升或者税收在任何短暂的时间内得到恢复。最终的结局是，减少赤字和偿还债务都变得更加困难。

27. 在恢复疲软的极为动荡的时期，现在为什么主权债务问题，虽然困惑不解，已经成为市场中主要的、紧迫的和压倒一切全球政策的优先事项呢<sup>7</sup>？如果这将导致更大规模的经济滑坡甚至导致双重的萧条，那么这对市场将是不利的。就是这种反应导致了 20 世纪 30 年代的萧条。我们不应忘记，今天的负面的财政处境更多的是由于国内生产总值增长下跌造成税收大大低于刺激性一揽子计划支出的水平。顺便强调一下，去年市场对刺激性一揽子计划支出表示了极大的欢迎<sup>8</sup>。

28. 事实是，以突出创造就业为目标的强劲的、可持续的和平衡的全球增长是今后唯一的明智之举。这将应成为全球经济的优先事项。在财政有限的形势中，很重要一点，是要优化政府的计划，对那些有限的生产和就业能力的人提供就业和社会保护。我们必须坚持以刺激投资和创收增长为重点，精心选择的生政策计划，这将有助于挽回政府的收入损失，并且扩大财政空间。尽快实现有序地减少赤字和债务。这就是全球就业契约的方法。

29. 最重要的是，还要考虑所有人的优先事项。在全世界，工作家庭分享全球化繁荣的份额是有限的。所有的调查研究指出，在最近的几十年中，增长是不公平的。从另一方面讲，毫无疑问工作家庭为危机付出了代价，而且非常之巨大，只解决主权债务而不是去解决创造增长和就业这一中心问题，这种代价更大。拉丁美洲在 80 年代，亚洲在 90 年代我们有着太多的经历，经历了用不平衡的人民的生活去平衡帐目给人类带来的影响。

30. 最关键的一点是，我们必须运用一致政策的方法在两条战线上采取行动以使整顿财政的目标与增长和就业的目标同步进行。这要求政策制定者有创新和创造力并且要有政治领导人的勇气和决心才能达到正确的平衡；而不仅仅是削减支出，相反，应该以公平的方式增加收益。只是简单的回归到危机前风靡一时的后周期性和传统智慧上将会留下深深的伤疤。贯彻在工作场所提高生产率、尊严和权利以及帮助和支持家庭和平的社区及社会和谐的社会保护计划才应是重点。

31. 在这次讨论的背后有一个信任问题。很多人有这样一种感觉，金融部门的许多行为者撕毁了他们与社会之间的社会合同。在美国最近一次的盖洛普民意测验显示，2009 年到 2010 年，对银行的公众信任已经达到了历史的最低点。<sup>9</sup>在欧洲

<sup>7</sup> J.C.Trichet，欧洲中央银行总裁，对这一形势做了如下的评论：“一些市场再也不能够正常运作，从雷曼兄弟公司破产之后形势看来很象 2008 年 9 月中旬的形势”。采访 Der Spiegel，2010 年 5 月，3 日，可在以下网址查询：<http://www.ecb.int/press/key/date/2010/html/sp100515.en.html>(2010 年 5 月 19 日评定)。

<sup>8</sup> 据估计，联合王国的税收，根据 2010 年 5 月 14 日的金融时报的分析 2010-11 年将比 2008 年低 16.4%。

<sup>9</sup> D.Jacobe| “美国人对银行的信任达到了历史最低点”，盖洛普民意测验，2010 年 4 月 6 日。  
<http://www.gallup.com/poll/127226/americans-confidence-banks-remains-historie-low.aspx>.  
(2010 年 5 月 19 日评定)。

有 60% 以上的投票者和在美国有 44% 的投票者支持对银行征收国际税，这次调查是由金融时报和哈里期斯民意测验进行的<sup>10</sup>。银行在全球市场经济中发挥特殊作用取决于信任，这一信任体现在，社会的储蓄放在它们手中是安全的，财政对人们赖以生存的实体经济的运行起到了润滑的作用。但是要重树这一信任确实是一条艰辛而漫长之路。

32. 此外，出色而艰巨的工作观应得到公平的待遇和报酬，市场机构的基础以及合同，这一道德标准因积累财富越来越与实体经济无关而遭到严重的破坏。更无需说“自我价值”这一特殊的理念，这理念早已成为无限制的工资收入和奖金的标志。就是在远离人们的实际生活隐蔽氛围中，金融市场虽然去年已得到政府的救助——今年在主权债务市场中却指向了人民，而它们的关注是正当的，对于普通的旁观者，这当然看起来象一种“咬断你吃饭的手”。

33. 但是同一个旁观者还观察到另外一种现象：政府目前遇到的严重困难，是同意如何更好的来监管全球金融体系。但自从次贷危机以来毕竟已经过去了三年。这是政府与金融市场之间进行意志较量的另一个方面。

34. 我们必须并且尽快要求政府采取有力的集体行动，重新调整全球金融体系以确保储蓄的安全性，向实体经济提供资金供应，保证公共财政的稳定管理。每个政府采取综合性的且可理解的单独行动面临着债券市场暴跌和扶摇直上的利息，这两者使全球受到挫折。采取更有效的地区和全球的集体行动是必要的，以便实现复苏、可持续增长和整顿财政的平衡成果。

35. 在一个合理的时间极限内，恢复更加良好的财政形势，如何才能与保证复苏和增长的需求相联系呢？这就要求有一个统一的政策，其中许多政策，许多国家和国际的行动者在进行讨论，包括欧盟、国际清算银行、金融稳定委员会、国际货币基金组织和 20 国集团。让我提及其中的几点：

- ❑ 避免干扰优先事项。为解决债务提供一个更长的时间表并且为采取近期必须的措施，刺激可持续增长和创造工作岗位创造空间。在开始实施在政治上和社会上可行的财政整顿程序时需要考虑全球增长的一个稳定复苏条件。社会对话对避免爆发社会动乱是至关重要的。
- ❑ 确保有条不紊地协调短期出路战略和减少赤字的政策需与循序渐进的恢复实体经济和工作岗位保护最弱势群体相联系。制定的措施对具体国家形势应具有针对性。在欧洲的各个国家中和国与国之间以及其它的发达国家、新兴的国家以及最不发达国家之间存在重大的差异。
- ❑ 根据实体经济的需求，重新启动正常的信贷流动——凡必要时——以及对金融体系提供全力的支持和激励，使其成为强劲的、可持续的和平衡的发展模

---

<sup>10</sup> R. Atkins: “政府未付债造成全球紧张”，2010年5月17日金融时报。

式的动力、引导储蓄向发明创造、投资、贸易和消费投资；这被有些人称为“单调乏味的银行事务”。

- ❑ 准备出台多边达成的政策，要考虑所有的选择并且允许建立一个偿还债务和成本分担有序的长期管理制度。
- ❑ 加快监管改革以便缓解金融市场的波动并且限制银行、对冲资金和私人股权的非生产性的和纯粹投机性的活动。改革的建议包括监管非银行金融活动、限制自己的银行帐户、减少银行去冒风险和确保金融机构为它们的市场行动承担责任。
- ❑ 为那些从全球化和金融的自由放任中的最大受益者包括个人企业和银行，以及低和中收入家庭之间通过公平的责任分配增加新的收入。在这方面有许多创意和举措，包括国际货币基金组织提出的举措。
- ❑ 大力加强与金融监管相关公共机构、国家和多边的，包括跨国境的活动，但也要涉及公共债务和赤字的监督和监测能力，同时开创一致同意的多边监管形式。
- ❑ 审议问责制并且根据他们的行动以及他们潜在的利益冲突增加划分机制级别的透明度。
- ❑ 首先，应尊重和保护人民。在今后，可能要做出一些困难的决定，但必须在设想和贯彻这些决定时将公正铭记于心，以及坚持工作中的基本原则和权利。只有在良好的宏观经济政策和良好的宏观社会政策联手时才有可能创造可持续的增长、可持续的就业岗位与可持续的社区。

## 一项以就业为导向的议程实现复苏和增长

36. 循序渐进的整顿财政战略要与一项在以就业为导向的框架中进行社会对话和行动的议程相联系，以便实现强劲的、可持续的和平衡的增长。在本报告中，我为这项议程在不同的政策领域选定了一些重要的和一致的目标，它们包括<sup>11</sup>：

- ❑ 将提高就业水平连同低通货膨胀和良好的财政管理作为优先的宏观经济的目标。
- ❑ 提高就业密集型增长。
- ❑ 促进一个以收入为导向的增长模式。
- ❑ 特别通过大力提升金融、管理和技术支持，支持所有形式的“小型经济”以便加强创造发明和在可持续性企业进行投资的有利环境。
- ❑ 实行更加公平的生产率和薪金之间的联系，阻止和转变对工资的萧条压力。

<sup>11</sup> 见我在 2010 年 3 月份国际劳工局理事会的综合发言，请查阅以下网址：

<http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2010/gbsynthesis.pdf>(2010 年 5 月 19 日评定)。

- ❑ 为最弱势群体制定社会保护基本标准。
- ❑ 推动一项“摆脱贫困”的方法加快推进实现千年发展目标。
- ❑ 通过绿色投资和绿色工作岗位，准备向清洁能源过度。
- ❑ 开发综合性的政策计划促进在可持续发展方法中不同政策领域之间的一致和协调。
- ❑ 加强国际协作，实现平衡增长，确保金融市场为实体经济服务以及阻止税收竞争并且保证受财政限制的国家能够参与促进复苏政策。

## 平衡和对话

37. 当我们寻求正确的政策选择以确保复苏和创造可持续增长，为所有人创造体面劳动时，平衡和对话是至关重要的。

我们需要一项建立在以下相辅相成作用基础上的政治平衡：

- ❑ 国家的公共政策作用。
- ❑ 市场的生产活力。
- ❑ 社会的民主声音，以及
- ❑ 个人、家庭及社区的需求和选择。

我们需要一个在以下各方面之间的政策平衡：

- ❑ 经济、社会和人民生活环境方面。
- ❑ 金融经济和实体经济。
- ❑ 资本利益和劳工的需求。

为了实现这一点我们必须依靠对话：

- ❑ 通过公民对话建立社会凝聚力和平和的生产性社区，使其成为充满活力社会的积极参与者。
- ❑ 通过政治对话加强民主和公开责任机构的权威性，为了公众利益加强市场监管。在危机时期整合国家利益的能力是政治领导艺术的重要体现。
- ❑ 在组织起来的工人和雇主之间以相互尊重为基础，开展有效的社会对话和集体谈判，根据加强实施国际劳工标准，在劳动世界建立互信和进行合作。
- ❑ 全球对话推动国家之间的合作，为应对共同的挑战寻求平衡的国际解决方案。

38. 国际劳工大会毕竟是一个以社会正义价值为基础的平衡的对话场所。我盼望着我们对面临的巨大挑战进行讨论。

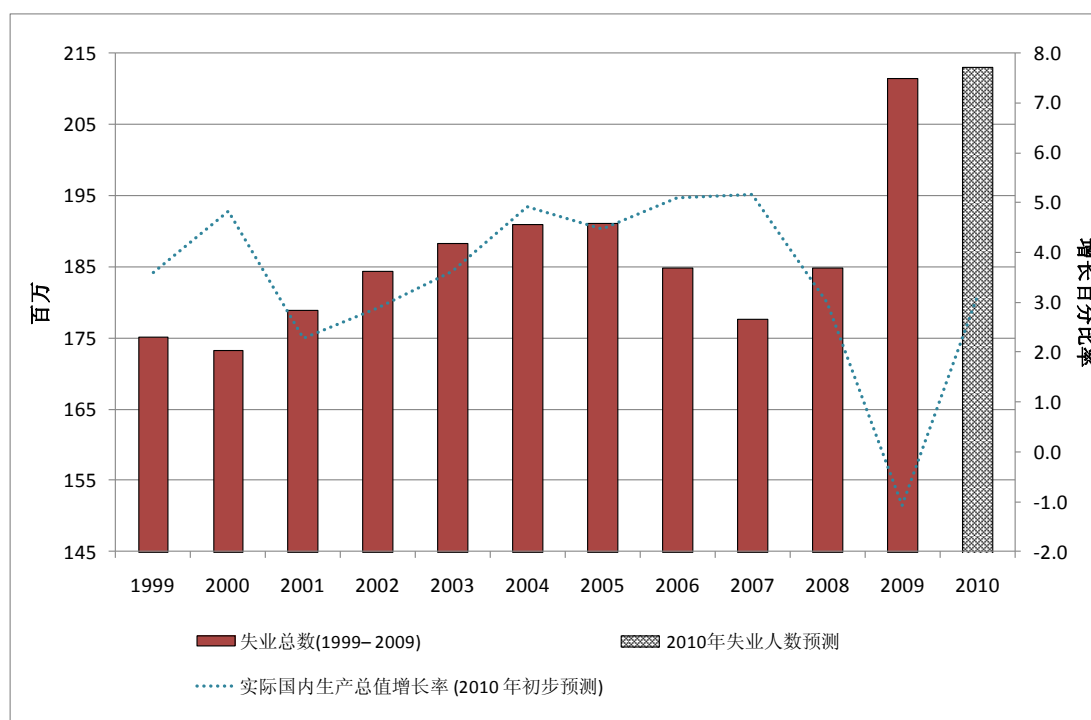
## 1. 在平衡中求复苏

### 2009 年生产急剧下降，失业大规模攀升

39. 当前的金融和经济危机导致了世界生产量在 2009 年减少了 2.2%，如此降幅是自二次大战之后首次。<sup>12</sup>因而使全世界失业人数从 2007 年至 2009 年底增加了 34 百万，相当于这一时期在全球失业率中预计增长零点八个百分点<sup>13</sup>。全球宏观经济趋势预测显示，国内生产总值预计从 2010 年余下时间至 2011 年出现回升。但是，这一恢复主要仍是政府刺激措施的驱动。工业化国家的消费可能仍处于疲软状况，其原因是消费者恢复了储蓄，公司优化了资产负债表。

40. 2010 年，很多国家失业仍继续攀升。即使在产量恢复之后亦是如此。虽然 2010 年的复苏仍十分脆弱，产量反弹后失业仍滞后，但是在很多国家仍处在严重的风险之中，失业保持在高水平甚至继续攀升(图 1.1)。失业现处于有史以来的最高水平，很多国家目前笼罩在一种无工作岗位复苏的恐惧中。

图 1.1: 全球失业和国内生产总值趋势 (1999-2010)



注释：2009 年和 2010 年是初步估计。

资料来源：国际劳工局：全球就业趋势（日内瓦，2010 年 1 月）；国际货币基金组织：世界经济展望（华盛顿特区，2009 年）

<sup>12</sup>世界银行：全球经济展望 2010：危机、金融和增长（华盛顿特区，2010）。

<sup>13</sup>国际劳工局：全球就业趋势（日内瓦，2010 年 1 月）。

## 失业增加，失去信心的工人以及非正规和不稳定的工作。

41. 失业在困难重重的劳动力市场中犹如冰山一角。失业的剧增引起了人们的关注，许多失去信心的工人或许将永远从劳动力市场中被剥离出来。2008 年到 2009 年之间已经发生了不稳定就业和工作穷人明显增加<sup>14</sup>。最先失去工作岗位的是临时工和合同工。<sup>15</sup> 许多工人的工资和待遇被削减。

42. 由于工资就业水平之低，所以在发展中国家估量危机对劳动力市场产生影响时，对失业的界定必须加补充。在很多国家，对不稳定就业中的工人以及那些每天生活不足 1.25 美元或 2 美元的工作穷人比例所做的分析更具说服力<sup>16</sup>。国际劳工组织全球就业趋势估计，不稳定就业人数在 2008 年和 2009 年之间将会增至一亿一千万人之多。结果 15 亿人，或者世界工人的 50.6% 在 2009 年加入了不稳定就业群体<sup>17</sup>。

43. 在非洲，危机的影响已经造成出口收入下降，商品价格下跌、汇款下降、海外发展援助的减少以及外国直接投资的减少，所以产生了早期的粮食和燃油价格危机的影响。消除贫困的目标受阻，农村人口，青年人、妇女和其它弱势群体受打击最大，因而非正规部门和社会排斥的范围在增大。<sup>18</sup> 亚洲和太平洋地区，很有可能危机扭转 2003 年至 2008 年工人在不稳定就业中的下降趋势（估计涉及到东盟国家妇女中的 65% 和男子中的 58%）。出口部门遭受重创，特别是制造业，妇女成为失业的直接受害者。<sup>19</sup> 在拉丁美洲和加勒比，经济危机阻断了五年期经济增长<sup>20</sup>，因此造成了城市失业人数剧增，同时也导致了失去信心的工人从劳动力市场游离出来（特别是青年人），非正规部门的增加以及工作质量下降，更多的工人无社会保护<sup>21</sup>。

44. 在危机期间，青年人的失业人数平均是成年人的两倍，而在大多数工业化国家呈上升的趋势，但是多数的政策框架不足以解决他们所处的不稳定的劳动力市场条件，<sup>22</sup> 移民工人的汇款已经下降，已经达到 2009 年预计的 8%，尽管这种不稳定的趋势在目的国、就业部门、他们状况的规则以及是男性或是女性是迥然不

<sup>14</sup>同前。

<sup>15</sup> 国际劳工局：私营就业机构、临时机构工人以及他们对劳动力市场的贡献，在促进批准 1997 年私营就业机构公约（第 181 号）研讨会上用以讨论散发的文件，2009 年 10 月 20 至 21 日，（日内瓦，2009 年）。

<sup>16</sup> 不稳定就业被界定为独立核算的工人和纳税家庭工人的总合。

<sup>17</sup> 国际劳工局：全球就业趋势（日内瓦，2010 年 1 月）。

<sup>18</sup> 国际劳工局：“从危机中恢复：在非洲实施全球就业契约”，首次非洲体面劳动研讨会，2009 年 12 月 1-2 日，瓦加杜古。

<sup>19</sup> 国际劳工局：“东盟国家 2010 年劳工和社会趋势：通过体面劳动实现可持续恢复和发展”，亚太地区局（曼谷，2010 年）。

<sup>20</sup> 国际劳工组织和拉美加勒比经济委员会：“美洲和加勒比产业形势”，通讯第 2 期，圣地亚哥 2009 年 9 月。

<sup>21</sup> 国际劳工局，产业综述，（利马，2009 年）。

<sup>22</sup> 国际劳工局：在 20 国集团国家提速就业富足型的恢复：积累经验，一份劳工局的报告，对此经合发组织作出了重大的贡献，提交给 20 国集团劳动和就业部长的会议，华盛顿特区，2010 年 4 月 20-21 日。

同的。<sup>23</sup>与以前的危机截然不同，在 14 个工业化国家中有 8 个妇女劳动力参与率在 2009 年下半年出现了增长，而男子的劳动力参与率在同期则出现下降。<sup>24</sup>这反映出，在更加传统的以男性为主的部门，例如制造业和建筑业，出现了大规模解雇工人的现象<sup>25</sup>，但这也许意味着，由于危机的影响，有些妇女在家庭中承担创收的作用日益突出。

## 不同地区复苏存在差异

45. 危机对各个国家和地区的影响迥然不同，国际劳工组织的数据大致汇总了四组 2009 年国家失业的情况：下降、略有增长、增长迅速以及增长超强(表格 1.1)。相对而言，大致有四组不同的国内生产总值增长的模式：国内生产总值增幅缓慢但十分明显、中度冲击、强度冲击、国内生产总值受到超强冲击。列入对角线的白色方块中的国家产量萎缩导致了失业的相应增长。但是，在表格中灰色和黑色阴影方块显示，在同一模式中有许多例外的情况。一些国家中经历的失业增幅要比因产量下降而可能预期的更高或者更低。

46. 产生这些差异大致有三个主要原因。第一，各国之间的起点有很大差异，这使得危机带来的影响存在不同。各国的国内金融体系在危机前形势差异很大。在那些银行体系未在新的衍生证券方面进行投资的国家中，信贷流动是稳定的，这使得私营部门继续运营。第二，一些进入危机之后的国家财政状况良好，因此它们具备了出台了大规模的刺激性一揽子政策和反周期性措施的条件，而其它国家的财政空间甚少。第三，外部影响的强度因国家而异，或是受到了国际信托的严重紧缩，因而出口下降，外来投资下降，汇款减少，或者全部因这些因素所致<sup>26</sup>。

<sup>23</sup> I. Awad: 全球经济危机和移民工人：影响和反应(日内瓦, 国际劳工局, 2010 年)。

<sup>24</sup> 国际劳工局：在 2007 至 09 年，20 国集团国家就业和劳动力市场的调整以及 2010 年的展望:统计概览，国际劳工组织的报告，经合发组织作出了重大的贡献，提交给 20 国集团劳动和就业部长会议，华盛顿特区，2010 年 4 月 20-21 日。

<sup>25</sup> 国际劳工局：全球经济危机覆盖的部门：按经济活动划分的就业和工作条件的趋势，工作文件第 271 号, 部门活动司(日内瓦, 2009 年)。

<sup>26</sup> 国际劳工局：同前。

表 1.1: 2009 年在 84 个国家中, 危机对这些国家实际国内生产总值(百分比)和失业率百分点的不同影响

|                                     | 失业率下降                            | 失业率略有上升<br>(0 到 1.5 百分点)                                                                                              | 失业率剧增<br>(1.51 到 3.0 百分点)                       | 失业率强度剧增<br>(高于 3.0 百分点)             |
|-------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------|
| 国内生产总值增幅缓慢但十分明显                     | 阿尔及利亚,<br>印度尼西亚<br>哈萨克斯坦、摩洛哥、乌拉圭 | 阿尔巴尼亚, 阿根廷, 澳大利亚, 玻利维亚, 中国, 多米尼加共和国, 厄瓜多尔, 埃及, 以色列, 约旦, 大韩民国, 毛里求斯, 巴拿马, 秘鲁, 菲律宾, 波兰, 沙特阿拉伯, 斯里兰卡, 塔吉克斯坦, 突尼斯, 乌兹别克斯坦 | 哥伦比亚, 越南                                        |                                     |
| 国内生产总值·<br>中强度冲击<br>(-2.5% 到 0%)    | 前南斯拉夫马其顿共和国                      | 巴西, 法国, 洪都拉斯, 马来西亚, 马耳他, 尼加拉瓜, 挪威, 新加坡, 南非, 瑞士, 泰国                                                                    | 智利, 哥斯达黎加, 塞浦路斯, 希腊, 新西兰                        | 美国                                  |
| 国内生产总值<br>强度冲击<br>(-2.51% 到 -4.99%) |                                  | 奥地利, 比利时, 波斯尼亚-黑塞哥维那, 萨尔瓦多, 荷兰, 委内瑞拉                                                                                  | 加拿大, 捷克共和国, 卢森堡, 葡萄牙, 塞尔维亚, 斯洛伐克, 瑞典, 土耳其, 联合王国 | 西班牙                                 |
| 国内生产总值<br>(-5.0% 和更低)               | 黑山                               | 亚美尼亚, 保加利亚, 克罗地亚, 德国, 意大利, 日本, 墨西哥                                                                                    | 巴巴多斯, 丹麦, 芬兰, 匈牙利, 摩尔多瓦, 俄罗斯联邦, 斯洛文尼亚           | 爱沙尼亚, 冰岛, 爱尔兰, 拉脱维亚, 立陶宛, 罗马尼亚, 乌克兰 |

资料来源: 国际劳工局: 同前。

47. 发展中国家工作年龄人口剧增, 它们面临的一个重大挑战是要实现就业增长率, 以便为新生劳动力、失业人口以及从农村转向城市地区的人员提供就业机会。由相对低生产率的工作转向更好收入的就业对减贫而言是一个至关重要的; 但是, 这一过程可能会随着萧条而有所减缓。由于危机的影响, 工作穷人的数量大增, 这种潜在可能性可通过对每天收入略高于 1.25 美元贫困线的工作妇女和男子收入累积下降进行模拟说明。假如这些工人的收入在 2008 年减少百分之十并且在 2009 年减少百分之二十, 那么将有 215 百万工作妇女和男子处于赤贫线之下。那些生活略高于贫困线之上工人的收入略微下降, 在 2008 年为百分之五和 2009

年为百分之十，那么将有大约一亿一千万人处于贫困线之下<sup>27</sup>。这些模拟作法的目的是，阐述在经济下滑影响的情况下，减贫的进程是非常脆弱的。

### 专栏 1.1

#### 危机在全球生产中对部门的影响

对很多国家而言，贸易危机是严重的冲击，而不是金融危机本身<sup>a</sup>。世界贸易的崩溃导致了生产的急剧下降、企业的破产和发展中国家出口导向型部门工人的大批失业，特别是在以全球供应链为特点的高密集型部门。在危机期间，发展中国家提供的出口信贷支持出口型企业<sup>b</sup>和公司经常并未利用，这一事实证实了，这次危机是需求的危机而不是供应的危机<sup>b</sup>。

与重要的消费者产品密切相关的生产部门，例如服装和汽车业，以及一些服务业，例如旅游业，受到的打击尤为严重<sup>c</sup>。部门的恢复是具有产业特性的，向地区之间以及各产业之间的差异日益明显。

根据国际劳工组织多国企业宣言<sup>d</sup>雇主和工人组织之间的社会对话以及其它的公营和私营部门的利益相关方之间的对话在这场危机的背景下发挥着重要的作用。就工会而言，全球生产的结构需要对产业关系和跨境合作提出一个新的理念<sup>e</sup>。重要的利益相关方要求提供工具、信息、良好作法的实例以及政策指导，目的是提供更加体面的劳动并且在全球生产中遵守国际劳工标准，国际劳工组织和国际金融公司之间进行合作执行的更好工作的计划正在对此进行实践活动<sup>f</sup>。国际劳工问题研究所在全球生产和体面劳动方面创建了一个国际研究网络，这一国际网络对择定国家的某些部门经济和社会进步的进程做了分析研究结果<sup>g</sup>。

a R. Baldwin: (修订):贸易大崩溃:原因,影响和前景,经济政策研究中心(CEPR,伦敦,2009年)。  
b.M. Jansen and E. Von Uexkull: 全球危机中的贸易和就业(国际劳工局,日内瓦,即将出版)。c.国际劳工局:全球经济危机影响的部门范围:同上。d.国际劳工局:关于多国企业和社会政策的三方原则宣言(多为企业宣言),第4版(日内瓦,2006年)。e.国际劳工局:国际劳工研究杂志,第1册,第1期,日内瓦,2009年。f.国际劳工组织和国际金融公司:更好的工作计划:第二期:2009年7月-2012年6月,国际劳工组织和国际金融公司的伙伴关系(日内瓦和华盛顿,2009年)。g.协调研究网络工作的有:曼彻斯特大学的布鲁克斯世界贫困研究所,英国国际发展部(DFID),和其它机构提供资金来源。

48. 在本次危机的第一次冲击后的两年中，复苏开始但其速度不尽相同。<sup>28</sup> 国际货币基金组织(IMF)在其 2010 年 4 月的世界经济展望中预测，世界经济今年的发展速度为 4.2%。<sup>29</sup> 这一综合性数字诠释了地区之间的重大差异。发达国家的复苏仍在全球经济中占绝对重要的地位，预计在 2.3%，但复苏乏力，而这一复苏主要是受政策特殊支持和存货周期拐点的驱动。信贷市场继续吃紧和高水平的失业将会在全年持续下去直至 2011 年，因而抑制了很多国家的消费。复苏在私营企业全面铺开之前，掌控刺激性政策的危险仍令人担忧。有些国家披露了银行提供无盈利效能的财产贷款以及可能的主权债务违约情况将进一步威胁着人们的信任。

49. 发展中国家和新兴的国家作为一个整体其增长预计今年将达到 6.3%，显然这一增长率快于先进国家，而更大国家实行的更强有力的刺激性措施将进一步促进增长。多数发展中国家的金融体系也比那些主要国家显出更加强劲的复苏趋势。

<sup>27</sup> 国际劳工局:全球就业趋势(日内瓦,2010年1月)。

<sup>28</sup> 联合国:世界经济形势和展望:月季简讯第18号(纽约,2010年4月).可在以下网站上获取:  
[www.un.org/esa/policy/publications/dpad\\_wespmnb.html](http://www.un.org/esa/policy/publications/dpad_wespmnb.html) (2010年5月10日评定)。

<sup>29</sup> 国际货币基金:世界经济展望:重新平衡增长,(华盛顿特区,2010年4月)。

然而，不同国家的前景存在着明显差异。以中国和印度为主导的亚洲国家，国内生产总值增长预测将达到 8.7%。中国增长反弹对这地区以及矿物出口商是一个重要引擎，因为中国大量进口了各种零部件和原料。在其它地区，墨西哥在 2009 年经历了急剧下降，降幅为 6.5%，但预计，2010 年将恢复到 4.2%。同样，巴西的增长可能将达到 5.5%。俄罗斯在经历了 2009 年的严重萧条之后，由于产品价格的回升，也将重新增长。其它发展中国家和新兴国家预计增长将在 4-5.5% 之间<sup>30</sup>。

50. 到 2010 年年中，在许多国家中，对于许多工作妇女和男子以及实体经济中的可持续性企业而言，复苏的迹象十分渺茫，甚至前景未卜。高失业率加之困难重重的劳动力市场的其它指标，可能会削弱许多国家的家庭消费。金融市场仍继续疲软并且依赖于政府和中央银行的支持，因而出现了对主权债务的严重关切，乐观表现的主要原因之一是，一些大的新兴和发展中国家恢复了活力。然而，就全球而言，严重的问题是私营部门的复苏引擎作用，家庭消费以及企业投资为确保恢复能否替代政府的刺激性政策。

---

<sup>30</sup> 同前。

## 2. 应对危机中吸取的政策经验教训

51. 我们仍能从应对政策中得到大量启发，采取这些应对政策，目的是处理 2008 年 9 月份爆发的金融危机时在我们眼前出现的戏剧性的经济形势变化。许多政策与全球就业契约的政策保持一致或受到其启发。这些政策助力于缓解大量失业、保持平衡消费和总体需求以及保护人民。

52. 国际劳工组织竭尽全力帮助政府和社会伙伴，向它们提供信息和分析，使其对 2008 年宣言的愿景有一个清醒的认识。现在，当许多国家正在争取实现从应对危机转入保持稳定的复苏时，回顾从这一经历中吸取的主要经验教训是十分重要的。之所以重要是因为这一回顾成为国际劳工组织三方成员中及其与其它国家及国际伙伴继续开展政策性对话的基础。

### 反周期措施减缓了全球失业的上升

53. 国际劳工组织对危机反应分析得出的一个重要结果显示，强有力的反周期政策已经缓解了经济震荡对劳动力市场带来的影响。国际劳工组织估计，如果不是刺激性措施和自动稳定器的效应，那么全球失业将可能会达到第三个更高点：那么 20 国集团国家在 2009 年和 2010 年也就不会创造和挽救 2100 万个工作岗位（表 2.1）<sup>31</sup>。

表 2.1. 自主决定的财政刺激措施和自动稳定器按地区对 20 国集团国家 2010 年失业水平的影响

| 挽救或创造的工作岗位数量 ('000) |                 |       |        |         |
|---------------------|-----------------|-------|--------|---------|
| 地区                  | 自主决定的<br>财政刺激措施 | 自动稳定器 | 总计     | 失业水平变化% |
| 非洲                  | 323             | 11    | 334    | 2.38    |
| 亚洲                  | 7,921           | 1,260 | 9,181  | 0.62    |
| 欧洲                  | 1,910           | 1,710 | 3,620  | 1.71    |
| 拉丁美洲                | 1,850           | 2,060 | 3,910  | 2.57    |
| 北美                  | 2,680           | 1,060 | 3,740  | 2.26    |
| 总计                  | 14,684          | 6,101 | 20,785 | 1.03    |

资料来源：国际劳工局，2010，《20 国集团国家应对危机采取的刺激措施对失业影响的估计》，日内瓦

54. 这些政策无论从其规模还是其范围都明显的别于在前几次危机中所采取的措施。占全球国内生产总值约 1.7% 的刺激性计划是史无前例的。与 1997 年亚洲危机期间进行的削减相比，当前危机期间许多国家通过实施反周期政策，提高了公共支出并且扩大了社会保护面。

<sup>31</sup> 国际劳工局：20 国集团国家提速工作富足型恢复：积累经验，一份劳工局的报告，经合发组织对此作出了重大的贡献，提交给 20 国集团劳动和就业部长的会议，华盛顿特区，2010 年 4 月 20-21 日。

## 加大了国际政策协调的力度

55. 本次危机大大激励各国之间做出努力进行重大的协调。在向于 2010 年 4 月 21 日召开的 20 国集团劳动和就业部部长会议的领导人提出的建议中，部长们强调，现在需要做出更多的努力，以确保经济复苏是持续的并实现快速就业。他们指出：“……国际劳工组织全球就业契约和体面劳动议程对我们的政府来讲是宝贵的资源，尤其在我们设计今后的措施，解决就业和社会保护制度的问题时亦是如此。<sup>32</sup>”

## 全球就业契约的方法得到了广泛的支持和采纳

56. 2009 年 6 月通过的全球就业契约是经广泛的协商通过的，也是在国际劳工组织三方成员之间形成的共识，运用最适当的方法应对危机。的确，这一方法的核心要点在 2008 年 11 月理事会<sup>33</sup>官员声明中加以了归纳整理，并已经在 2009 年 3 月召开的当前全球金融和经济危机高级别三方会议上得到确定。契约提供了一个框架，尝试和确立政策，将其作为国家和全世界讨论和做决定的一项议程。这一契约适用于国家的具体情况，同时鼓励在国际间开展合作。许多国家在此框架范围内已采用了具体方法，一些国家明确表示，具体借鉴了这些方法。契约的价值在于，它既鼓励一致性又不苟求千篇一律。

57. 自契约通过以来，国际劳工组织三方成员在不同的层面和不同的地区自始至终都在进行会晤，以便在全球层面促进体面劳动和贯彻契约的落实作出的承诺。

58. 在 2009 年 10 月举行的阿拉伯就业论坛上，劳动部长和社会伙伴呼吁进行广泛的“……地区合作以及整合可持续的和公正的恢复……”这对于成功地落实体面劳动议程是至关重要的<sup>34</sup>。

59. 美洲国家组织在其第 16 届美洲间劳动部长会议的 2009 年 10 月 8 日的宣言中呼吁，协调促进就业和保护工人权利的政策和计划<sup>35</sup>。

60. 于 2009 年 11 月 30 日举行的启动社会对话实施非洲的全球就业契约第二届非洲社会伙伴论坛，呼吁在全国贯彻实施全球就业契约并且提出了五项必要条件和十点优先事项<sup>36</sup>。

---

<sup>32</sup> 在 20 国集团劳动和就业部部长会议上的声明。华盛顿特区，2010 年 4 月 20—21 日，可以在以下网站获取 [http://www.dol.gov/ILAB/media/events/G20\\_ministersmeeting/index.htm](http://www.dol.gov/ILAB/media/events/G20_ministersmeeting/index.htm)（2010 年 5 月 11 日评定）。

<sup>33</sup> 提交给国际劳工局理事会第 303 次会议（2008 年 11 月）。见网址：理事会第 303 次会议的记录。[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_104657.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_104657.pdf)（2010 年 5 月 11 日评定）。

<sup>34</sup> 国际劳工局和阿拉伯就业论坛：恢复和增长就业契约：促进就业阿拉伯行动议程，贝鲁特 2009 年 10 月 19 日—21 日。可以下列网址查阅：[http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/aef/conclusion\\_eng.pdf](http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/aef/conclusion_eng.pdf)（2010 年 5 月 11 日评定）。

<sup>35</sup> 美洲国家组织，第 16 届劳动部长美洲间会议（IACML），2009 年布宜诺斯艾利斯行动计划和宣言，以发展、体面劳动和社会保护面对危机，布宜诺斯艾利斯，2008 年 10 月：在以下网址可以索取：<http://www.ilo.org/jobspact/partners/lang--en/index.htm>。（2010 年 5 月 11 日评定）。

61. 在阿拉木图召开的关于东欧、中亚和土耳其经济危机的社会影响联合国部长级会议在 2009 年 12 月 8 日通过了一项声明，声明中部长们承诺“……制定就业、社会保护和食品安全政策，确保每一个工作妇女和男子有机会参与经济……”<sup>37</sup>。

62. 高级别三方会议：在瓦努阿图维拉港举行的这次题为太平洋地区可持续发展体面劳动会议，并在 2010 年 2 月 9 日通过了一项声明，重申“……承诺在太平洋地区落实全球就业契约”<sup>38</sup>。

## 刺激措施创造就业

63. 为了应对全球经济危机，众多国家采取了一系列措施，整合了增加财政支出，减免企业税收和购置特殊产品的税收。自动稳定器发挥了重要的作用，特别是社会转移支付使有高消费倾向的低收入家庭受益。“绿色刺激性”措施促进了在低碳能源方面的投资、节能和水资源管理，这些措施显示出重要性。

### 用于基础设施的公共支出创造工作岗位

64. 在经济衰退时期，用于基础设施的公共支出刺激了经济活动，创造了工作岗位，而排挤私人投资的风险微乎其微。在社会领域的基础设施投资（教育、用水和下水排污以及经济适用房）以及在经济部门的投资（道路、港口、铁路、水陆和资源保护）都为长期发展奠定了坚实的基础，提高了劳动生产率和增长的前景。平均而言，新兴的 20 国集团国家从国内生产总值中划拨出约 1% 以及发达的 20 国集团国家从国内生产总值中划拨约 0.4% 用于基础设施投资。地方化的公共投资用于小型的招标、更小型的企业和地方经济，而且运作更顺畅并提升了创造工作岗位的规模<sup>39</sup>。

### 针对处境不稳定社区的就业计划

65. 针对处境不稳定的社区和弱势群体而制定的公共设施计划若无其它就业机会可选时被认为是有效的，而且在社会上和经济方面是合理的。印度的全国农村就业保证方案，为赤贫家庭中的一个成员每年提供了 100 天的工作机会，这是此类方案中最大规模的计划并且已经为其它国家所广泛采纳和应用。这些就业保障方案是社会保障的一种形式，通过扶持基本收入与基础设施投资相结合提升了它的价值。

<sup>36</sup>国际劳工局：“启动社会对话实施在非洲的全球就业契约”第二届社会伙伴论坛（瓦加杜古）2009 年 10 月 3 日）请见网址：<http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/events/socialpartner2nd.htm>（2010 年 5 月 11 日评定）。

<sup>37</sup>联合国部长级会议：东欧、中亚和土耳其经济危机的社会影响：“阿拉木图部长级宣言”，阿拉木图 2009 年 12 月 8 日。可在以下网址查询：[http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/download/events/almaty2009/ministerial\\_declaration\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/download/events/almaty2009/ministerial_declaration_en.pdf)（2010 年 5 月 11 日评定）。

<sup>38</sup>关于太平洋地区可持续发展体面劳动的高级别三方会议：体面劳动维拉港声明，维拉港，2010 年 2 月 9 日。可在以下网址查询：[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/meetingdocument/wcms\\_122277.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/meetingdocument/wcms_122277.pdf)（2010 年 5 月 11 日评定）。

<sup>39</sup>国际劳工局：20 国集团提速工作富足型恢复：积累经验。同前。

## 扶持中小企业使其成为工作岗位的重要创作者

66. 扶持中小企业的措施有助于挽救和创造工作岗位。大多数刺激性一揽子措施包括为中小企业制定专门的措施，例如，获得融资的便利条件，税收待遇、鼓励就业的措施、支持企业家和促进市场机会。<sup>40</sup>采取的有效措施包括保证更高额贷款的、加速分期偿还、透支的便利措施以及加快发货单结算。有些国家也已扩大了减免税收的范围，从社会保障到资本收益以及附加值税收。2009 年新兴国家，例如巴西和中国，向中小企业提供贷款稳步提升，而在先进的国家有迹象表明，正常的信贷流动仍受到限制。部门特殊应对政策一直是很重要的<sup>41</sup>。

## 缩短工时避免工作岗位流失并稳定熟练工人

67. 缩短工时加上部分的失业津贴以及技能开发在避免公开失业方面被证明是行之有效的。工人与行政之间进行谈判作出的企业安排或是调整工作时间的国家方案，在发达的和新兴的国家中早已屡见不鲜，这些计划不仅防止了失业的增加，而且也使企业稳定了熟练工人队伍，使他们能更好的利用复苏带来的有利条件<sup>42</sup>。

## 社会保护减缓危机

### 社会制度保护工人和家庭

68. 在一次大规模的衰退期间，工人及其家庭因丢失工作岗位受到严重影响并且陷入贫困的风险中，此时向他们提供基本的社会保护是第一道防线。自从危机突然爆发以来，许多 20 国集团国家已经提高了失业津贴、医疗保险、养老金及儿童津贴。已经采取其它针对低收入家庭的措施。

#### 专栏 2.1

#### 危机期间扩大社会保护的覆盖面

危机加速了制定计划扩大基本的社会保护覆盖面。印度正在扩大为低收入家庭的医疗保障。一些国家，包括巴西、法国、印度和俄罗斯联邦，提高了基本的养老金待遇和覆盖面。中国在 2009 年 12 月进行了一次重大的改革，出台了一项为农村 7 亿人口的基本养老金方案。在德国，为家庭制定了临时的津贴，但在阿根廷已经成为永久性的措施。巴西、墨西哥和土耳其已对低收入家庭扩大了现金转移支付计划的覆盖面。

### 社会保护是维持总需求的一种手段

69. 失业津贴是一种强有力的反周期措施——它能在收入下降和避免人们陷入贫困时维持消费。对稳定社会保护影响方面的调查显示并且再次确认了它在缓解收入和支持需求方面的有效性<sup>43</sup>。

<sup>40</sup> 国际劳工局：从危机走向恢复及未来的就业和社会保护政策；回顾经验，国际劳工组织提交给 20 国集团劳动和就业部长会议的报告，华盛顿特区，2010 年 4 月 20-21 日。

<sup>41</sup> 国际劳工局：部门特殊刺激一揽子政策以及应对全球经济危机政策的回顾，部门活动司和计划（日内瓦，2009 年）。

<sup>42</sup> Statement to the Meeting of G20 Labour and Employment Ministers, op. cit. Available at [http://www.dol.gov/ILAB/media/events/G20\\_ministersmeeting/index.htm](http://www.dol.gov/ILAB/media/events/G20_ministersmeeting/index.htm) (accessed 11 May 2010).

<sup>43</sup> 国际劳工局：将社会保障扩大到所有的人：一项对挑战和选择的指导，社会保障司（日内瓦，2010 年）。

## 危机措施扩大了社会保护基本标准

70. 社会保护津贴的基本标准（包括通过社会转移支付计划和制定最低的社会保障津贴提供服务、收入支持）是一项保护低收入家庭抵御危机带来影响的重要机制。已建立社会保护制度的国家已经见证了，不稳定消费已有所缓解。许多发展中国家已经采取了危机应对措施，进行了结构改革，目的是扩大社会保护津贴的覆盖面<sup>44</sup>。

## 促进恢复就业

### 加强公共就业服务（PES）重新吸纳求职者

71. 很多国家为了应对危机已经加强了公共就业服务的工作岗位匹配的服务和与私营就业介绍机构的伙伴关系。具有特点和最常见的措施包括提高技能开发、求职服务和咨询。很多国家为了补偿岗位空缺的急剧下降扩大了失业人口的短期计划，例如，短期职业培训、普及和补习培训、信息研讨会、工作经验和实习计划。为了应对求职者人数急剧上升的局面，增加了就业服务机构工作人员数量。

### 技能开发为复苏做好充分准备

72. 利用经济衰退作为提升技能的一种机会是准备应付复苏和未来情况一种通常的作法。缩短工时经常与在技能开发投资共同运作，这表明综合性政策的范围内如何进行相互支持，以便发挥更大的影响。这些计划通常是在企业一级或部门一级通过协商制定的，以便帮助确定私营部门的需求。

### 低报酬者的政策

73. 在发达国家，高失业和复苏乏力，预计可能会限制实际工资增长的幅度。在这种背景下，很重要的一点是保护低报酬工人的消费水平。在那些更高收入的国家，在业津贴计划与工资挂钩，而维持或防止低工资工人购买力下降对于防止贫困进一步恶化以及萧条进一步的加深是非常重要的。

### 临时雇佣津贴加快雇佣新的雇员

74. 在经济恢复时期，以及提高失业者以及低技能工人的就业能力时，采用临时雇佣补贴被证明是最有效的。将这种津贴与培训和职业指导结合可为弱势群体创造更好的长期就业前景。这种激励性的支付在恢复时期第一阶段一般来说应该高一些，在以后可以适当降低。

## 社会对话是管理危机和促进恢复的关键

75. 危机和复苏问题是雇主、工会和政府之间进行磋商的重中之重。许多国家已经开展了各种形式的社会对话，突出保护工人权利。特别是在社会紧张局势加剧的时期，加大尊重和利用社会对话的力度，包括集体谈判，对于制定符合国家优先事项的政策来讲是极为重要的。雇主和工人从中作出承诺，与政府采取共同行动，共渡危机，实现可持续复苏。

<sup>44</sup> 国际劳工局：社区和社会保护政策，从危机走向复苏：经验回顾。同上。

专栏 2.2

社会责任挽救就业岗位

在危机期间，保护就业使企业在危机之后更好地对市场机会作出反应。这是几个月前许多公司采纳的对社会负责的劳资结论中在企业、部门、国家和跨国层面开展社会对话和集体谈判提出的一个主要设想。

主要措施包括如下：

- ❑ 促进培训、建立内部员工储备，或者执行员工向培训机构或“工作基金”转岗。
- ❑ 重新分配和调整工作时间，包括临时或长期缩短工作周，更多不同的工作时间作法，但不支付奖金，增加使用非全日制工、或者延长实际操作时间（例如，周末工作）；
- ❑ 稳定劳动力队伍，即为固定合同以及机构的工作提供条件，将不稳定的工作岗位转为更加稳定的工作岗位，为特殊人群提供更多的就业机会，（例如，青年人、长期失业者），在公司内部以及将原来的外包活动转为内包的活动中重新调配劳动力；
- ❑ 加工过程和产品创新包括工作组织的新形式（例如，团队合作）以及在新的产品和技术方面进行投资；
- ❑ 通过运用社会对话机制提高雇员的话语权，为雇员代表规定新的信息或磋商权利；
- ❑ 以及将保障就业作为与经谈判确定的临时性工资冻结和削减工资的交换。

资料来源：国际劳工局：“通过社会对话和劳资协议进行企业调整：在危机时期企业社会作用的作法”，简要介绍，产业和就业关系司，（日内瓦，2010 年，4 月）。

危机反应确认了综合政策方法的价值

76. 从危机迅速摆脱出来的国家再次体现了采纳综合政策方法的价值。这一点再次证实了 2008 宣言中已经强调的：体面劳动议程中的四大支柱是不可分割的，相互关联的和相互支持的。例如，澳大利亚一项大规模的刺激性措施（相当于 2008-10 年国内生产总值中的 5% 以上）包括向低收入家庭的现金转移支付，同时还进行了大规模的基础设施项目以及宽松的货币政策，所有这些缓解了对劳动力市场和产量带来的衰退影响。在巴西，社会保护的扩大、最低工资的大幅提升、对多数国内汽车生产商以及生产消费耐用品企业实行的税收刺激性政策以及通过公共开发银行提高信贷，维持了国内需求。大韩民国在经济刺激性措施方面投入了国内生产总值的 6% 以上，这一投入包括，对企业削减税收、基础设施投资、节能、支持小型企业和劳动力市场措施（包括提高失业津贴、工资补贴以及技能开发）。综上所述，对特殊人口群体、经济部门和机构采取专门措施被证明是特别行之有效的<sup>45</sup>。

77. 重要的是，这些政策经验教训不仅仅在危机期间是可借鉴的。2008 年宣言充分肯定了全球化带来的潜在受益，并且强调指出我们组织必须面临的挑战是在全球化经济中实现为所有的人改善的和公平成果。我们现在开始论述这些重要的政策挑战。

<sup>45</sup> 国际劳工问题研究所:劳动世界报告 2009 年: 全球就业危机之后。(国际劳工局，日内瓦，2009 年)。

---

### 3. 保障恢复、塑造一个公平的全球化：重要的政策挑战

78. 我们处在一个重要的关头。就业危机仍无处不在，即使政府采取的迅速和有效反应抢在更深刻的挫折爆发之前。正如我在此次危机早些时候所指出的那样：

“——经济社会和环境目标的重新平衡对于恢复和塑造一个公平的全球化而言是非常重要的”<sup>46</sup>。

79. 全球就业契约目的是为面对危机、复苏以及“振兴经济、公平的全球化、繁荣和社会正义作出贡献。在危机时世界应以一个崭新的面貌出现”。我们必须重新展示出创造性并且以契约的经验为基础向前发展并且推动形成一个以就业为导向的框架，实现强劲的、可持续的和平衡的增长。这是当务之急。

80. 在当前的危机之前，已经出现了一次危机——全球化的进程越来越令人担忧和不安，随之而来的是不断增大的不平等和不平衡。太多的在正规和非正规经济中工作的妇女和男子已经被剥夺了享有体面劳动和可持续的生活水准的机会。

81. 就业的挑战比以往任何时候都更加紧迫，它提高了所有希望参加工作达到工作年龄的人的工作机会的质量和数量。

82. 工作所必须具备的质量和数量有理由要求我们作出努力，保持可持续的和平衡的增长。

#### 走出就业危机的财政战略

83. 由于对不断上升的预算赤字的关注，政府受到的压力越来越大，因此要缩小甚至撤回财政刺激性措施。这些措施在减少经济和就业危机的范围起到了重要的作用，但是我们知道，这些措施不是长久之计。20 国集团国家政府的一般平均债务占国内生产总值的百分比从 2007 年的 62% 增加到 2009 年的 75.1%。

84. 很重要的一点是，突出强调赤字的不断扩大主要是由于税收损失所致，正如国际货币基金组织执行主任最近所指出的，赤字是由于金融危机引起的就业和产量下降所致。<sup>47</sup>此外，在那些金融危机爆发起点的国家，日益增长的公共赤字反映了对金融机构的救助。对金融部门增加税收可以回收这些救助，包括金融部门绝大多数高薪的高层管理人员的税收，增加这些税收也可应在财政整顿中发挥意义重大的作用。

---

<sup>46</sup> 国际劳工问题研究所：2008 年劳动市场报告：在金融全球化的年代收入的不公平性（国际劳工局，日内瓦，2008），序言。

<sup>47</sup> 国际货币基金组织：重要问题的说明，国际货币基金组织执行主任向国际货币基金组织委员会就全球经济和金融市场——愿景和政策反应作出的主要问题说明，（华盛顿特区，2010 年 4 月）。可在以下网址获取：[www.info.org/external/np/pp/eng/2010/042310.10.pdf](http://www.info.org/external/np/pp/eng/2010/042310.10.pdf)（2010 年 5 月 11 日评定）。

85. 考虑到在地区中和地区之间复苏乏力和多种速度的复苏发展以及在很多国家失业居高不下，国际货币基金组织为此建议，宏观经济政策在有可能的情况下在2010年全年必须适当的支持复苏。<sup>48</sup>（将在2011年开始出现紧缩）。这一目标是支持经济直到私营部门获得了足够的自治活力。同样的是，20国集团的财政部长同意，刺激性措施仍然可以发挥作用：“——在那些增长仍在很大的程度上依赖于政策的支持以及依赖于符合于可持续公共财政，那么就应保持这种增长直到复苏得到了私营部门的强力趋动并且已经变得更加牢固为止——”。<sup>49</sup>开展进行财政刺激性措施的时间和顺序必须考虑到这样一种影响，一种迅速的或者计划的很差的撤出刺激性计划和措施可能会对消费者的信心和国内需求带来影响。

#### 良好的中期财政战略需要一个快速的就业增长

86. 从早期的危机中学到的一个重要的经验教训是，在实现经济复苏之后，需要一定的时间才能使就业增长恢复到危机前的水平。在当前危机的情况下国际货币基金组织估计存在有一种风险，失业得到根本的转变可能滞后6个季度于产量的恢复——这意味着就业在危机结束几年之后才能恢复到危机前的水平。<sup>50</sup>因此，一方面承认财政刺激性计划不能继续肩负无限期复苏的重任，在逐渐的削减赤字之前，我们需要确保家庭的消费和商业投资已恢复了活力并且开始创造新的工作岗位和经济增长。

87. 继续实施精心设计的以工作岗位为中心的措施将有效的支持恢复就业，并且减少工资紧缩的风险，为此推动了富有活力的经济增长。根据最近国际劳工局的分析，这将有助于减轻与失业相关的公共支出并且加强了税基，因此有助于推动实现中期的财政目标<sup>51</sup>。

88. 相反，过早的撤回刺激性措施将不仅仅破坏就业的前景，而且即便是暂时的改善财政平衡也成为问题。的确，过早的撤出将减缓经济增长并且可吞噬根基，而且也会增加与失业相关的支出。从更长远的观点来看，实现财政目标也将大打折扣。

89. 所以，最佳的整顿财政的战略就是迅速的恢复就业。正如今年早期，国际货币基金组织国际货币和财政委员会所指出的，“很重要的一点是，财政政策方面赞同在实体经济方面尽最大努力创造就业岗位并且为最弱势的群体提供社会保护，

---

<sup>48</sup> 国际货币基金组织：世界经济展望：重新平衡增长（华盛顿特区，2010年4月）。

<sup>49</sup> 20国集团：联合公报：财政部长和央行行长会议，华盛顿特区，2010年4月23日。

<sup>50</sup> 国际货币基金组织：世界经济展望：重新平衡增长（华盛顿特区，2010年4月）。

<sup>51</sup> 国际劳工问题研究所：促进就业恢复，同时实现财政目标，政策简况（国际劳工组织，日内瓦，2010年）。

这应成为优先考虑的事项”。<sup>52</sup>最后，当到了开始实施出口战略的时候，就有必要进行协调；假如所有的国家都突然退出，这也许会造成双重的萧条。

### 对财政整顿给予国际支持

90. 很多先进、新兴的和发展中国家缺少足够的能源空间来资助刺激性措施，它们的国际收支存在赤字，并且富有巨额的外债。<sup>53</sup>造成这些赤字的根源经常是结构性的和周期性的，因此需要进行的长期重大经济调整。但是，许多这类国家现在受到金融市场的短期压力，迫使他们缩减公共开支和增加税收。然而，采取迅速的缩减赤字措施反而加重了劳动力市场困境受到威胁，进一步的降低了国内需求以及公共收入的减少，因而陷入了恶性循环。

91. 在主权债券市场采取新的扭转金融危机的措施在有些主要的地区或甚至也许在全球，深陷金融困境的国家通过有效的执行以就业为中心的框架实现复苏，这需要得到国际的支持以便就得时间和空间，实现财政整顿的战略，这并不会增加萧条的风险相反将促进就业的提升。<sup>54</sup>通过公共机构和银行提供的国际财政支持必须得到金融部门重新调整的配合，以便防止投机活动成为自我价值实现的一种预言。

### 满足实体经济需要

92. 危机以其最引人注目的方式展示，市场为什么不能自行调节，特别是金融市场具有鼓励短期冒险的激励结构。放开建立在风险和刻板基础上长期和复杂的信贷链显示，它们对实体经济将造成破坏性的影响。正如达拉斯储备银行总裁 Richard W.Fisher 先生所写到的，“金融体系的动荡造成了市场崩溃，可能产生了灾难性的影响，掀起了一股紧缩贷款流动、经济活动下降，居高不下失业的不利的金融反馈回路”<sup>55</sup>。

93. 我们必须针对全球金融市场重建调节机构，以便减缓长期的波动和不稳定。金钱必须用于人民。我们的金融体系必须支持而不是损害社会的公正性。我们需要一个促进生产性投资，扼制投机行为，保证透明度和重建对体系的信任的金融政策。

94. 自 20 世纪 80 年代以来，世界金融资产的增长大大快于国内生产总值，资本日益注入金融资产（图 3.1）。这种相互排斥的过程已经造成了通胀资产，形成了证

<sup>52</sup> 国际劳工局：建立一项以就业为中心的框架实现强劲、可持续的和平衡的增长，国际劳工局局长索马维亚在国际货币和金融委员会和发展委员会作的发言，华盛顿特区，2010 年 4 月 24-25 日。

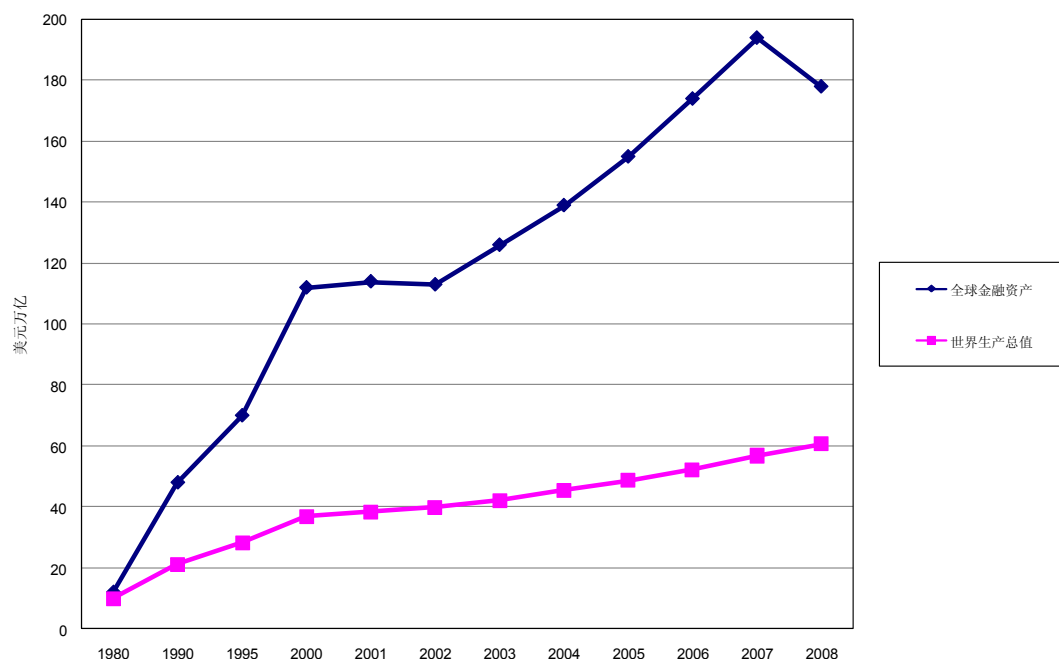
<sup>53</sup> 国际劳工问题研究所：劳动世界报告 2010（国际劳工局，日内瓦，即将出版）。

<sup>54</sup> 国际劳工局：复苏持续增长和发展：全球就业契约的贡献，经济全球化带来的社会影响工作组，理事会第 307 届会议，日内瓦，2010 年 3 月，GB307/WP/SDG/1。

<sup>55</sup> R.W.Fisher: “金融危机的反应：我们从此走向何方？一论文”达拉斯联储储备银行：2009 年度报告（达拉斯，2009 年）。可在以下网址查询：<http://www.dallasfed.org/fed/ammual/2009/ar09b.pdf>.(2010 年 5 月 11 日评定)。

券、产品和房地产的资产泡沫，并且造成了资本的投机性流动，已经成为不稳定的痼疾。在联合王国，在过去的 40 年中，银行的资产一举从占国内生产总值的 50% 上升到超过了 555%<sup>56</sup>。

图 3.1 全球金融资产和世界生产总值 (GWP) 1908-2008  
(美元万亿, 各年均按 2008 年兑换率)



资料来源: McKinsey 全球研究所: 全球资本市场: 进入新的时代 (旧金山, 2009 年 9 月); 以及 McKinsey 全球研究所: 全面规划全球资本市场: 第 5 次年度报告 (旧金山, 2008 年 10)。

95. 银行部门变得高度集中; 美国三个最强的银行资产总合从 1990 年到 2009 年期间从占商业银行部门总资产的 10% 上升到 40%。“越庞大越不倒闭”的金融公司在金融部门相互挂靠的市场中一直在扩大它们的业务。”

96. 企业利润总合中金融部门占的份额从 20 世纪 80 年代早期的 25% 增至危机前一年的 42%。当在过去 15 年中, 非金融部门的实际工资停滞时, 而金融部门的收入却显著增长——这是由于高管人员的实际补贴不断增加所致, 包括不相适应的奖金支付。这一部门已经吸引了大量的顶级高素质人员, 雇佣了最负胜名的商业学院中 40% 的毕业生。<sup>57</sup>本来可能用于生产性部门的发明创造和企业管理的大量的人才和资源却被用在英国金融管理局局长 Turner 爵士所称之为“无任何价值的社会活动”<sup>58</sup>。

<sup>56</sup> A.G.Haldane: 大的危机小的经验教训, 在关于金融整顿芝加哥联盟储备银行 45 周年大会上的发言, 芝加哥, 2009 年 5 月 8 日。可在以下网上查询: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2009/speech397.pdf> (2010 年 5 月 11 日评定)。

<sup>57</sup> 国际劳工局研究所: 劳动世界报告, 2009: 全球就业危机及未来 (国际劳工局, 日内瓦, 2009 年)。

<sup>58</sup> P.Inman: “金融管理局主席支持对‘无社会用途’银行”的收税, 卫报 2009 年 8 月 27 日。可在以下网址获取: <http://www.guardian.co.uk/business/2009/aug/27/fsa-bonus-city-banks-tax> (2010 年 5 月 11 日评定)。

97. 此外，金融收益日益增长的压力在非金融部门对工资和工作稳定带来了不对等的影响。减少实物投资和增加股息分配的趋势在很多国家引起了注意；由私营证券基金进行的兼并和收购活动数量的增加，通过协调在短期投资领域的收购，导致了以前良好的和生产性企业的瓦解并且给经营带来了巨额债务的压力和负担。这些行动将减少工作机会作为结构调整的一部分并且对养恤金和退休待遇造成了不利的影响。许多人多年做出的承诺和奉献，使企业更具生产性和可持续性并且有劳工做法的良好记录，却为少数人获取短期效益做出了牺牲<sup>59</sup>。

98. 这些趋势在经济上效率低下在社会中具有破坏性。出色和艰苦的工作理应得到公平的奖励这是市场机构和合同的基础，这一理念被日益增加的与实体经济毫无关系的财富的积累所破坏，虽然在有些情况下是非常短暂地。管理者和所有者的资本收益与被解雇人员。收入下降以及劳动力更大的工作不稳定性形成了鲜明的对比。民意调查反映了这样看法，金融部门已经撕毁了与社会合同。最近的一次盖洛普民意测验表明，2009-2010 年，对银行的信心在美国已经降至历史的最低点<sup>60</sup>。

99. 国际货币基金组织指出，直接支持金融机构的财政成本在发达的 20 国集团国家平均保持在国内生产总值的 2.7%(目前收回款项的净帐目)。但在受影响最大的国家中，未收回的成本保持在占国内生产总值的 4%-5%不等。认购的额度包括担保和其它可能的意外债务，在危机期间平均在占国内生产总值的 25%。国际货币基金组织建议要考虑一项“金融稳定纳金”，这将可从政府对这一部门支持的财政成本中征收支付以及一项“金融活动税”(FAT)，这将从金融机构的利润和收入的总额中扣除，以及支付给一般收入。金融活动税将成为一个有效的增值税，这可部分地抵消金融部门不必要的成本，规模巨大的机构的风险主要是因为大多数的金融部门免于现行的增值税。很多国家金融部门附加值的规模表明，即使一个相当低的金融活动税也可能会以一种公平的和合理的有效的方式大大增加收入：例如在联合王国，金融活动税的 2%(在其基础上包括了所有的报酬)，可能会提高国内生产总值的 0.1%-0.2%，这一基金还要求加强国际间的合作，特别是在跨国境的金融机构的情况下，并且采取行动，转变当前税收扭曲的状况，表现为在大多数税收部门的情况下，支持债务而不是集资<sup>61</sup>。

<sup>59</sup> 同上。

<sup>60</sup> D. Jacobe: “‘美国人’对银行的信任降至历史最低点”，盖洛普民意测验，2010 年 4 月 6 日。可在以下网址获取：<http://www.gallup.com/poll/127226/americans-confidence-banks-remains-historic-low.aspx>(2010 年 5 月 11 日评定)。

<sup>61</sup> 国际货币基金组织：金融部门的公平的和可持续的贡献，向 20 国集团部长会议提出的中期报告(华盛顿特区，2010 年 4 月)。

100. 推进金融部门改革实现复苏是首要。必须采取补救的办法解决调整和监督的不利情况，建立更加稳固的金融体系<sup>62</sup>。在国际货币基金组织、20 国集团以及金融稳定委员会(FSB)以及联合国和地区 and 国家的论坛中都在讨论各种举措<sup>63</sup>。金融体系的进一步的稳定是最引人关注的问题。我想我们必须向前迈进。我们必须思考如何恢复金融体系的最本质的作用，资助实体经济。

101. 必须有一个更明智的和更有先见之明的监管，以便稳定国际体系并且鼓励资源流动，并将这些资源分配给那些可持续企业的长期生产性投资，提高产量和增加就业。国际监管改革的议程既是复杂的也是长期的，但是迫在眉睫。在解决系统性风险的同时，必须将重点放在持续性企业的资金流动，因为它们创造了体面劳动的机会。

102. 一些积木块可以考虑用于建立就业友好型的财政金融部门，既可包括，除其它以外，增加对长期生产性投资的刺激，以及相反，取消短期的非生产性的生产活动的刺激，实行短期征税好处那些“快速赚钱行业”如外汇交易。很重要的一点是大力提升计划以便使小型和微型企业获得贷款的机会和条件，需要它们提供特殊的方便条件，加上更有力地支持管理和技能开发的活动。必须通过调节并实行控制兼并和收购的规定，包括那些由私营证券基金，同时考虑到这些做法所产生的社会影响。还需要制定多边协议以便解决主权债务的结构问题，从长远观念来看，可使这些协议得到默认。这些协议可以明确地表示包括解决债务的结构调整程序和机制，同时要考虑一些违章和投机行动。国际货币基金组织所建议的“财政稳定纳款”一项“财政活动税收”应给予积极的考虑。从税收所得到的收益应通过建立一种全球再分配的机制用于金融的全球公共产品。

103. 采纳一种新的方法，实现金融财政在国际发展和增长中的作用，这对于形成更加强大和包容的全球化是一个至关重要的因素。

## 从复苏到可持续增长和发展

一项调整后的宏观经济政策方法，实现以就业为中心的增长

104. 目前正在对宏观经济政策进行重大的重新思考。由 Stiglitz 教授所主持的联合国专家委员会在 2009 年 9 月提交了一份发人深省的报告<sup>64</sup>，国际货币基金组织<sup>65</sup>，

---

<sup>62</sup> 国际货币基金组织：世界经济展望(同上)。

<sup>63</sup> 联合国：联合国大会主席的专家委员会有关国际货币和金融体系改革的报告(纽约，2009 年 9 月)。可在以下网址查阅：[http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport\\_CoE.pdf](http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf)(2010 年 5 月 11 日评定)。

<sup>64</sup> 同上。

<sup>65</sup> O. Blanchard、G.Dell's Ariccia 和 P.Mauro 重新思考宏观经济政策，国际货币基金组织职员政策通报 SPN/10/03(华盛顿特区，国际货币基金组织，2010 年 2 月)。

和是由 G.Soros 和其他学者发起的<sup>66</sup>新经济思维研究所<sup>67</sup>，已经认识到目前当务之急是在形成宏观经济政策决定方面集思广益，共同探讨前景。

105. 我赞同这种观点，它同国际劳工组织三方成员所表达的如出一辙，即呼吁一个在广泛的社会正义指导下的全球化。

106. 不断提出要求金融体系更加稳定的建议是非常及时的，但是金融稳定以外的诸多问题却吉凶难卜，这次危机是全球性的，它要求有全球性的解决方案。国际劳工组织必须为此次讨论做出贡献。

107. 衰退已经被避免，复苏正在进行。创造明天的全球经济仍停留在文字上。后危机全球化需要开设一门新的课程。这将受到 2008-09 年危机经验教训和那些自 2000 年以来全球化进程经验教训的严重影响。不断增加的全球不平等、持续的非正规经济的就业以及总需求不足是今天失衡的一部分现象，要求寻找新的和长期的解决方案。

108. 正如国际货币基金组织所阐述的，宏观经济政策必须包括众多的目标，增长和稳定通货膨胀率是这些目标中的两项目标，也是广泛平衡的公共预算中的目标。当然还有更多的目标。高水平的生产性就业，达到或者尽可能地接近充分就业，必须是覆盖所有公民的广泛的基本社会保护，而无论它们的国家如何不同。第三个目标必须是更好地使用自动稳定器，在严重危机发生的情况下保护低收入家庭。在所有这些领域，广泛地交换意见，更大的地域多样性以及彻底地重新审视这些思想的历史应为今后开展的辩论和建议提供情况。我现在承诺国际劳工组织应成为开展这些辩论的贡献者。

109. 我们需要开辟一条持续增长和发展的新道路，未来的路向需要宏观经济政策中的财政和货币工具与就业和社会政策更加密切地衔接。我们既需要提高发展和增长的速度也需要提高增长和发展中的就业含量以确保复苏和提速减贫的进程。一方面确保提高生产率带来工资和消费的增加，另一方面提升储蓄和投资，这需要一个政策一致进行协调的过程。社会保护的财政方面的良性扩展是一个核心的成份。这将也需要从债务带来增长的战略转向收入带来增长。此外，需要增加国际合作和协调以便支持强劲的平衡的但是可持续的增长和发展。

### 在经济活力和革新中进行投资

110. 迅速重新恢复强劲的、工作密集型就业增长应同降低赤字和债务的比额定为同样高的目标。在后危机时期，经济活力和创造就业必须受到更大范围革新的鼓

<sup>66</sup> 请见 N.Garcia: 宏观经济的危机(Marcial Pons, 马德里, 2010 年); 和 M.Muqtada: 政府的宏观经济政策危机: 重新承诺充分就业的案例, 就业工作文件 53 号, 就业部门(国际劳工局, 2010 年)。

<sup>67</sup> 新经济思维研究所(INET): 经济危机和在经济中的危机, 在剑桥国王学院举行的 INET 首次大会, 2010 年 4 月 8-11 日, 可在以下网址获取: <http://ineteconomics.org/initiatives/conferences/kings-college>(2010 年 5 月 11 日评定)。

励。大学和政府资助的研究中心显然要比私营部门具有更宽泛的研究领域。出于此原因，政府政策资金以及刺激性政策应作为一种补充和刺激性政策使私营部门在研究和发展方面进行投资(R&D)，特别是应支持提供跨众多产业的广泛的待遇和政策的的活动，但是这些都必须是个别企业所不能完成的。产业政策在先进的工业化国家发展方面发挥着中心作用在新兴的工业化国家也发挥着中心作用。研究和发展(R&D)的支出费用在新兴的国家得到了大幅提升。中国已经出台了一项全国性的科学技术战略规划，到 2020 年建成一个革新导向型经济和社会<sup>68</sup>。智利公司的出口，从农产品跨到信息技术服务，这些都得到了政府的支持，进行研究和发展的<sup>69</sup>。提高对创新和传递新技术的支持力度对于振兴现行的工业拓展与知识经济相关的新部门是至关重要的。因为它具有创造生产性的技术的和良好收入的工作岗位的潜力。

111. 然而，技术变革也可能引起竞争力下降和传统企业减少，为此需要进行干预，以便缓解由于调整所带来的经济和社会影响。雇主和工会作为伙伴必须参与这些进程。社会对话在谈判强硬的调整措施的条件方面发挥着重要作用。

112. 调查证实了，教育和技术可以提高工人和企业的生产率，提供今后革新的基础、鼓励投资和革新并且有助于提高工资降低失业水平。为工人提供更广泛的机会，接受相关的和高质量的培训是可持续性企业，特别是转向生产性的和与知识经济相关的革新部门以及新兴的绿色产业的基本的先决条件<sup>70</sup>。

113. 政府的刺激性计划能包括战略支出，推进调查和发展、革新、在新兴的部门技术普及和技能开发，这些部门是知识敏感型和高生产率的。当私营部门兴旺发达时，对于公营和私营伙伴关系存有一定空间，以便促进经济的增长和积极的结构调整，为带有更好报酬工作的结构调整铺平道路。

## 准备转向清洁能源和绿色工作

114. 适应气候变化和缓解的政策对于社会、经济、企业和工人来讲是变革的主要动力，在所有经济部门的工作都受制于“绿色”影响。在全世界范围内已经创造了几百万个绿色工作岗位，如果具备了投资、政策支持和适当的技能开发的条件，那么可再创造出几百万个工作岗位<sup>71</sup>。转向低炭、可持续的经济可能会带来工

---

<sup>68</sup> 经和发组织：革新政策的回顾：中国(巴黎，2008 年)。

<sup>69</sup> D. Rodrik：工业政策的回归，工会项目，2010 年。可在以下网址获取：<http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik42/English>(2010 年 5 月 11 日评定)。

<sup>70</sup> R.C. Altman 等等：从衰退到复苏的重建：实现广泛分担的增长的经济战略，战略文件 Hamilton 项目(布鲁金斯，华盛顿特区，2010 年 4 月)。

<sup>71</sup> 联合国环境规划署、国际劳工组织、国际雇主组织和国际工会联合会：绿色工作：在一个可持续的、低炭的事业中走向体面劳动(奈洛比，2008 年)。这份报告是受联合国环境规划署的委托和资助的，作为联合国环境规划署、国际劳工组织、国际雇主组织、国际工会联合会联合工作的一部分(奈洛比，2008 年)。可在以下网址获取：[http://www.unep.org/labour\\_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green\\_Jobs\\_Report.pdf](http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green_Jobs_Report.pdf)(2010 年 5 月 11 日评定)。

作的净增长。在各国和各个部门之间这种平衡不尽相同，取决于在多大程度上创造绿色岗位或取代现行的工作岗位，采取先见之明的措施在多大程度上可以使机会最大化并且补偿工作和企业的损失。关于绿色税收的讨论以及这些税收如何才能资助就业友好型的计划，是一个更积极的就业影响在多大程度上与绿色工业相连接的一个极好实例<sup>72</sup>。

115. 生产和消费形式和方式的深刻转变是可以预见得着的，涉及到了企业的变化和变革以及重新界定工作岗位状况。即将出版的 21 国调查证实了绿色就业报告中展示的调查结果，技术的短缺和不匹配十分普及，并且威胁到降低新技术带来的有效的收益并且减缓绿色产业的增长。新技术的条件的要求增加了对职业培训机构和新培训课程的需求。

116. 一些国家对危机反应促进了向绿色经济的转变。绿色刺激性计划的总价值估计在全球已达 5130 亿美元，通常占到了这些计划的 10%-15%<sup>73</sup>。通过家庭和企业对私营投资进一步的调节，绿色刺激性措施已经标出了绿色工作岗位增长的目标。在哥本哈根进行气候谈判之后，41 个工业化国家宣布了，到 2010 年 4 月为止的减排整体经济的目标以及 35 个发展中国家阐述了全国性的适当的缓解行动<sup>74</sup>。迄今，从全国的投资中已经筹集了成数千亿美元实现这些目标以及一项有 300 亿美元的环境基金已经被认购，以便支持发展中国家。

117. 劳动部长同社会伙伴可以引领就业转型。在国家层面采取的一系列措施被证明是十分有效的，包括在成员国之间参与国际劳工组织绿色工作全球计划。这一措施包括规划可预见的对气候变化和环境政策劳动力市场产生的影响(包括工作的质量和工作的数量)。社会保护和经济多样化计划可帮助地区和部门进行调整，包括中小企业以及帮助受气候影响或者新的环境政策影响的弱势群体工人。产业政策和精心设计的职业培训大纲以及培训在创建新技术产业以及高素质的工人方面是一个重要的工具，这些都是支持有活力的绿色产业所必备的条件。社会对话在所有层面的更绿化经济转型提供情况和指导应发挥作用。

### 着手解决产量和就业增长之间的脆弱关系

118. 在过去的 20 年中，直至 2008-09 年危机时，世界总体上讲增长较为迅速，但是，增长经历的四项内在相互联系的不平衡性引起了人们的关注，即使在危机之前也是如此。第一，在很多国家尽管国内生产总值增长强劲，但是就业增长的速度已经减缓。第二，在总收入中工资比额出现下降。第三，在很多国家收入的中

<sup>72</sup> 国际劳工问题研究所：“绿色政策的工作：双收红利？”，劳动世界报告 2009：全球就业危机和未来(国际劳工局，日内瓦，2009 年)，第四章。

<sup>73</sup> 联合国环境规划署：全球绿色新政策：20 国集团匹兹堡峰会的新情况(奈洛比，2009 年 9 月)。

<sup>74</sup> 联合国环境变化框架公约(UNFCCC)：有关国家关于它们全体经济目标和全国适当缓解措施认购的情况表述(波恩，2010 年)，可在以下网址查阅：<http://unfccc.int/home/items/5265.pdp>。

位数停滞，反应了在收入分配过程中下半部的工资增长减慢而收入增长过分集中在最上部。最后，世界增长伴随着经常帐户失衡的现象日益上升，因此对世界增长的整体格局的可持续性提出了质疑。

119. 展望未来并且总体考虑，必须扶持强劲的，可持续的和基础广泛的增长政策，很重要的一点和最终总体需求的模式是加深对过去 20 年中的经验的理解并且，特别要分析产量、就业、工资的趋势。国际劳工组织在研究产量增长和就业增长之间的关系表明，区分三种不同类型的“增长过程”是可能的<sup>75</sup>。

**第一类：快速的经济增长加之强劲的经济增长**——其中增长迅速且就业增长也是强劲的(在国内生产总值增长中就业的弹性在 0.3-0.7 之间)。劳动生产率和就业平均同步增长。

**第二类：快速的经济增长加之缓慢的或停滞的就业增长**——其中国内生产总值仍较迅速地增长但是就业增长十分缓慢或者完全停滞(就业弹性在 0.3 以下或负数)。

**第三类：缓慢的经济增长加之缓慢的或负就业增长**——其中国内生产总值和就业的增长都远远低于趋势，并且都在下降或者几乎进入了衰退时期。

120. 国际劳工组织的研究在 1990-2007 年这一时期，考察了 18 个国家的 53 种增长经历，所进行的分析显示强劲的就业增长(第一类)仅在 24 种增长过程中得到实现，占总的过程的不到一半。同时在 29 种增长过程中就业的增长是缓慢的以及停滞或出现下降(第二类和第三类)。这种研究结果意味着创造更好的成果是完全可能的，但是这些成果往往被忽视。

121. 最有希望的和最有可持续性的增长类型，特别是产量的快速增长，伴随着就业和生产力的提高。这需要工资增长以近乎于生产率提高的比例而增长，以便拉动内需，成为需求增长的主要动力。出口和进口，在大多数情况，应比产量增加更快。这是一种平衡的和可持续性增长，2009 年匹兹堡峰会的领导人呼吁实现这种增长。

### 扭转工资比额下降的趋势

122. 在危机即将来临之前，考察增长过程的另一个重要问题是工资的发展过程。很多国家，在 1995-2007 年之间，工资增长大大低于人均国内生产总值。在 20 世纪 90 年代和 21 世纪早期，生产率提高的速度快于实际工资增长速度的趋势造成了在总收入中工资份额的下降。国际劳工组织在两个时期，即 1995-2000 年和 2010-2007 年，对 71 个工业化国家和转轨国家的工资份额所进行的分析显示，50

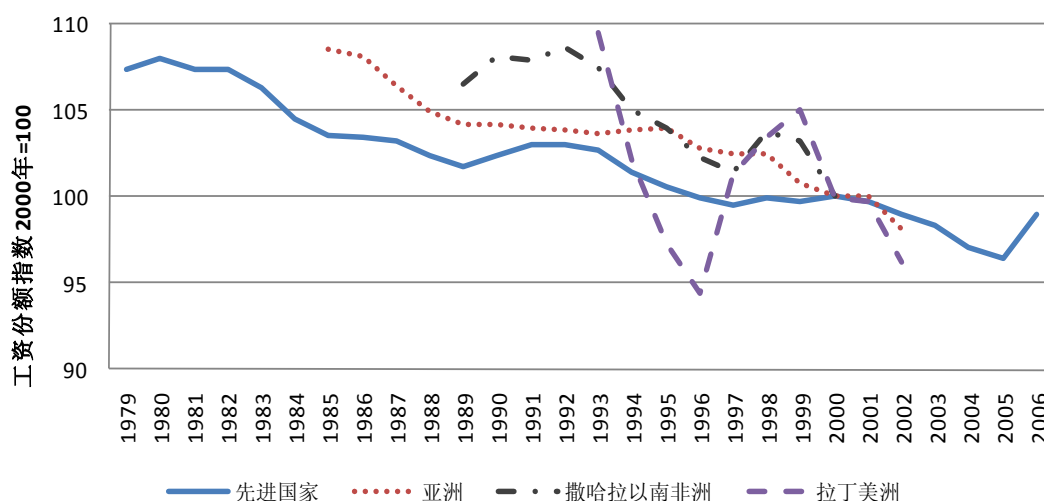
---

<sup>75</sup> M. Mahmood 和 C.Saget: “在 20 国集团国家就业密集型增长：从强劲的、可持续的和平衡增长汲取的教训”。就业工作文件第 55 号(日内瓦，即将出版)。

个国家呈下降的趋势<sup>76</sup>。总体而言，这一分析估计，在两个时间段，国内生产总值每年增加一个百分点伴随着工资份额下降 0.05 个百分点。

123. 另一个国际劳工组织的调查显示了类似的趋势，在这一趋势中，在考察的 73 个国家中 1979 年到 2006 年的这一时期工资比额几乎下降了三分之二(图 3.2.)。工资比额下降主要是归咎于在文件中所说的三个核心因素<sup>77</sup>：对熟练工人需求的基础导向转变，或者所谓的偏重技能的技术变化；参与全球贸易日益增加，其中大量的出现的低工资出口商在市场中寻找劳动密集型的产品起到了缓解工资的因素；以及在很多国家，工会的影响下降，这削弱了工人的谈判权利。这些文件倾向于忽略金融市场的发展对工资比额的影响，即使有证据表明，金融危机以及金融自由化对工资比额带来了令人失望的影响<sup>78</sup>。

图 3.2. 作为国民收入的份额，劳动收入趋势下降，1979-2006



注释：这一数字显示了雇员的总补偿比率与国内生产总值比率的比较，因自营职业发生变化而做了修正。

资料来源：国际劳工问题研究所：劳动世界报告 2008，同上第一章，附录 B。可在以下网址获取：  
<http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/world08.pdf>。

### 缩小扩大的收入差距

124. 在很多国家，随着工资份额在国民收入中的变化，收入等级的最上部以及中部和下部的差距已经扩大，这些工资和收入不平等的扩大在世界各地是很普遍的，无论国家的收入水平如何不同以及全世界绝对贫困整体下降。最近的一次调

<sup>76</sup> 国际劳工局：全球工资报告 2008/2009：最低工资和集体谈判走向协调一致的政策(日内瓦，2008 年)。可在以下网址获取：[http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_100786.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_100786.pdf)(2010 年 5 月评定)；以及国际劳工局：全球工资报告：2009 更新(日内瓦，2009 年)。

<sup>77</sup> 国际劳工局：全球工作报告 2008/2009，同上。

<sup>78</sup> 国际劳工局研究所：劳动世界报告 2008：在金融全球化的时代工资的不公平性(国际劳工局，日内瓦，2008 年)第二章，图 2.5 和 2.7。

查是根据一个跨国家的统计小组在 1960 年至 2000 年期间对 92 个国家做的研究确定的，收入的不平等除了破坏性的社会影响外对经济增长起到了负面影响<sup>79</sup>，。

125. 美国副总统约瑟夫·拜登最近指出：“中产阶级需要得到他们公平的一份”，生产率增长和工资之间削弱的联系必须进行重新调整，假如要确保政治上可持续的复苏。<sup>80</sup>20 国集团的劳动和就业部长在今年 4 月给 20 国集团领导人提出的建议中再次重申了这一目标。消费是实际总需求的一个重要成份。要考虑经济边际繁荣去进行消费的劳工收入要比对资本收入更高，以拉动内需为目的政策应在逻辑上突出提高就业水平，工资和改善收入的分配。

126. 在这方面，重要政策的机制将包括采取措施刺激更加协调的集体谈判，实现实际工资的协调，特别是在已经建立社会对话的代表性机制的情况以下和制定了工资政策亦是如此。<sup>81</sup> 大规模的人力资本供应带来了更低的收入不平等，<sup>82</sup> 为此技能开发和加强了的职业培训政策以及机构也将起到重要的作用。政府和社会伙伴之间的社会对话可以是一个特殊的有效的过程，以便讨论劳动力市场的改革，特别是讨论围绕社会保护并且实现更加精心设计的技能开发政策，以及助力实施任何已经同意的措施。同时，大量的非典型的和弱势的工人也将需要有一些措施，能为他们提供更加适合的就业条件和就业保证的水平。

127. 提高了收入和社会保护是支持内需和投资的重要因素，而不是作为前危机不平衡的债务驱动文化的一部分。实际工资的提升在收入导向增长政策中是至关重要的组成部分。

## 制定一项社会保护标准

128. 人们越来越认识到：社会保护带来的益处：它保护人民免于陷入赤贫和贫困；它赋予人们以权利市场抓住机会；以及它为稳定总需求作出贡献。

129. 在已经引入或者已经扩大了社会保护方案的国家，现在以其更加有利的地位处理危机带来的社会影响。然而，基本社会保护的普遍覆盖仍然是一个遥远的目标，尽管采取逐步的措施实现这一目标是可能的。

---

<sup>79</sup> R.J.Barro: 重现不平等和增长，亚洲开发银行，地区经济一体化工作文件系列，第 11 期(亚洲开发银行，马尼拉，2008 年)。

<sup>80</sup> 约瑟夫拜登“公开演讲”，在 Hamilton 项目论坛上的演讲，布鲁金斯学院，华盛顿特区，2010 年 4 月 20 日。

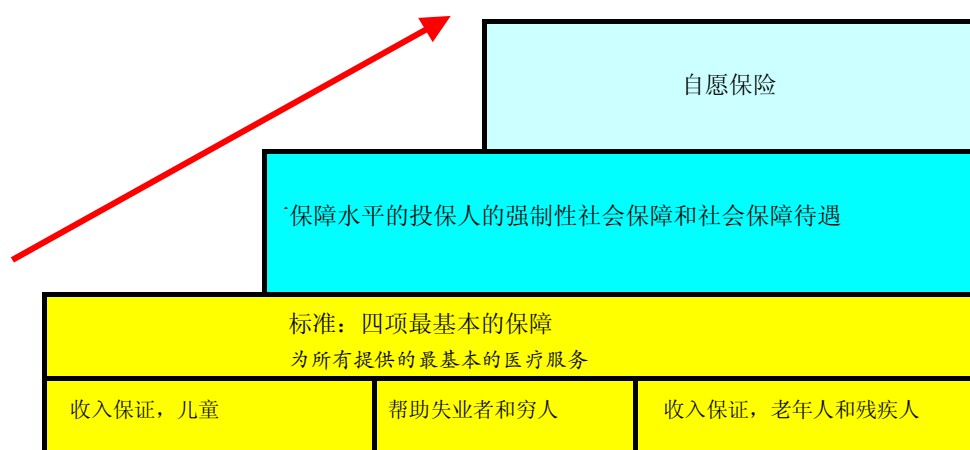
<sup>81</sup> 国际劳工局：全球工资报告 2008/2009，同前和全球工资报告 2009 更新，同前。

<sup>82</sup> 国际劳工问题研究所：劳动世界报告 2008，同前，第 3 章。

130. 在过去十年中，许多发展中国家已经采取了重大的步骤，扩大基本的医疗服务并且建立了大规模的社会转移支付计划，两者都是基本社会保护标准的重要成份。这一计划得到了进一步加强，特别是在危机时期，以及许多政府已经宣布继续推进这些计划，包括采取措施，在未来的几年中更广泛的扩大这些方案。

131. 从今年到 2020 年，我相信世界将经历最迅速和最大规模的社会包容和减贫进程。一项提升的和大规模的社会保护覆盖面的扩大正在进行，以确保为人口中更大部分的人员提供一个基本的社会保护标准。革新和试点是这项正在形成的全面的社会政策方法的标志。它结合了社会保护和体面就业政策成为通往摆脱贫困的主要途径。从这个意义上讲，这一标准应该被理解为是更高社会保护水平所采取的第一步，也是为减贫和处于不利地位人员提供保护进入市场创造条件并且改善劳动工标准。(图 3.3).

图 3.3. 社会保障的阶梯



资料来源：国际劳工局：将社会保护扩大到所有人：通过挑战和选择和指南，社会保障司(日内瓦, 2010 年)。

132. 2004 年，全球化社会影响世界委员会做出结论，“为个人和家庭的最低的社会保护水平需要接受其作为全球经济的社会经济标准的一部分这是无可非议的——一项全球承诺处理无安全保障对于创造一个合法的全球化是至关重要的”，<sup>83</sup> 自那以后，以及在危机时期，对一个全球社会标准的认知已经得到全世界的广泛支持，也得到了联合国系统及 20 国集团在其发表的声明的的呼应<sup>84</sup>

<sup>83</sup> 全球化社会影响世界委员会：一个公平的全球化：为所有人创造机会 (国际劳工局，日内瓦, 2004年)。

<sup>84</sup> 联合国大会：联合国在促进全球化背景型的发展以及相互依赖的作用，联合国大会的决议，A/RES/53/169 (纽约, 1999年)。

133. 国际劳工局的计算显示，以税收资助的社会保护标准在大多数国家是可以实现的中期目标，有些最不发达的国家需要国际的金融支持，以便逐步启动和将其纳入实施方案的阶段计划<sup>85</sup>。

134. 国际劳工局的计算表明，一项基本的社会标准待遇计划，包括在 49 个最不发达国家中的针对贫穷的儿童、老年人和工人现金转移支付，每年将需要 460 亿美元的支出。<sup>86</sup> 假如转移给穷困的家庭，那么这些资源将足以使 4.42 亿百万人在第一年就摆脱最严峻的贫困处境，这将对实现千年发展目标 1 的一个最大的贡献。这种成本将相当于所有最不发达国家国内生产总值的 8.7%，但不不到全球世界生产的 0.1% 以及占到 2009 年官方发展援助总数的 38%。(ODA)。

135. 当然，要保持这种影响，应不断的进行国际支持并且要在受益国家逐步增加了它们自身的财政空间之后才能逐步收回这些援助。发展中国家最近的经验表明，货币资源流动直接注入到家庭各户将对当地的消费、投资、刺激总体需求、创造就业，产生重大的影响，因此有助于增强税基和财政空间。

136. 国际金融的援助不应该免去最不发达国家所承担的社会责任。相反，应激励它们在分担的基础上逐渐走向筹集国家资源，实施社会保护措施。

## 加强国际合作实现平衡的增长

137. 全球化经历的过去了 20 年已经深深的将我们的国民经济相互联系在一起。全球金融和经济危机显示，在一个国家、地区或部门所产生的负面影响将如此之快的蔓延到其它地区。国际协调在防止这一影响进一步扩延以及加强政策干预的积极影响都是非常有效的，所有今后必须进一步加强。

138. 我们需要的不仅仅是贸易和货币政策来纠正这种不平衡性并且使我们迈向新的道路。我们必须确保我们制定的包容和公平的劳动力市场政策也应与其它宏观政策是一致的。这将要求一个发展中的前景，所有国家和这些国家所有的人都参与这一进程。通过国际协调，我们可以获得更高质量的增长。反之，假如我们拒绝协调那么我们将会冒着在可持续的全球发展增长的道路跪倒的风险，加之不平衡的风险引发新一轮的，也许是更加严重的衰退。所以协调的双重目标可以掌控这种动荡和变化无常同时也可以扶持更公平的参与全球化。

---

<sup>85</sup> 国际劳工局：将社会保障扩大到所有人。同前。

<sup>86</sup> 在计算待遇计划包括老年和丧失劳动能力的津贴，为儿童和那些不能挣得足够的收入在劳动力市场的现金转移支付以及针对提高所有的穷人达到每天1.25购买力平价美元的水平国际贫困线的水平。这一计算还包括了行政管理费用，来实施这些津贴及费用，计算为津贴支出的20%。

139. 实现经济的重新再平衡比任何以往时候都更加重要，因此需要建立一个金融、贸易、就业和社会保护之间更有顺畅的联系，很多国家已经转向出口作为增长的一个便捷的途径。增加贸易意味着在出口和进口国家进行协调，而这一进程对劳动力市场产生影响。出口导向的增长不应视为全球的战略。它必须作为一项应对的进口导向型增长战略。所有的国家都不能简单的实施同一项出口导向型战略。当国际讨论重点放在保证一个脆弱的复苏时，出现赤字的国家做出努力，通过限制私人国内的需求减缓经济帐户的失衡，但顺差国家为了维持需要未做出同样的努力，这必然对世界经济带来通货紧缩的冲击力。为了抵制这种风险，需要做出协调性的承诺，以便延续全球有效的需求，包括发展中国家的需求，向它们提供获取长期的资本更多的便利条件，为此能够实现更顺畅的再平衡。正如 20 国集团劳动和就业部长所指出的：“我们支持协调的努力，将就业增长作为优先事项，因为在很多国家充分的就业和收入的增长同时也将支持全球的需求，创造更多的就业岗位。<sup>87</sup>”。

140. 国际支持对一时陷入财政困难的国家是至关重要的，资助它们的危机反应和复苏促进政策。这一支持必须是协调加强努力的一部分，以便增加援助发展资金的数量和质量。需要更多的充满活力和创新的国际援助手段，作为这个新的框架的一部分，保证它们通过增长和就业进行调整，保证复苏必须是全球性的。国际合作对于资助基本的社会保护以及农村发展的促进就业计划、基础设施和其它领域来讲是至关重要的。一个未能建立合理税基的国家将会缺少足够的收益，这笔收益将有助于社会支出。所以，希望建立社会保护标准的低收入国家在一定时期需要国际援助。

141. 国际合作可以发挥重要的作用，防止税收竞争，这种竞争可能会破坏国家所需要的收益基础，保证提供必须的公共产品。经验表明，在危机的背景下减税，通过增加的消费如果选择了贫困的家庭很可能对总收入带来影响。在不稳定时期，削减税收对于中高收入部门也许会转为增加储蓄，这将会产生积极影响，但是不会获得所期望增加需求的结果。

142. 作为联合国系统的一部分，我们赞同这一目标，加强实现千年发展目标（MDGs），因为所作的许多努力已经被危机毁于一旦。千年发展目标确定了发展的目标，围绕这些目标，所有机构应整合它们的努力。但是，需要建立一个更广泛的国际框架，以便实现这些发展目标。一个重大的问题，是关于创造体面劳动和可持续性的企业如何才能成为中心作出这些努力，返回迅速减贫正轨的。国际

<sup>87</sup> 20国集团：“劳动和就业部长向20国集团领导人提交的建议”，华盛顿特区，2010年4月21日。

劳工组织可为建立这一国际发展框架作出众多的贡献，因为我们具有我们的权责，有我们的专家支持，有我们的三方性和持续经济的行为者。我们期盼着参与在纽约联合国总部于 9 月份召开的千年发展目标峰会。我们还计划为在明年于土耳其召开的第四届联合国最不发达国家会议做出积极的贡献。这些都是非常重要的论坛，它们可以指导地区组织或集团，例如，20 国集团采取的行动。

---

## 4. 加强劳工组织能力面对新的挑战

143. 正如我的报告所强调指出的，各国政府已经采取的历史性的措施，作出了迅速和决定性的反应，因此防止了更严峻的全球就业危机的升级。根据我们对采取的危机政策措施的分析，我们学到了很多知识，并且已经开发了新的专业知识与其他所有人共享。但是，与所有事务一样，每前进一步都必将会遇到新的挑战。本报告确定了今后一些主要的挑战，我们 2008 年的宣言提供了指南，我们的组织应如何才能使自己帮助成员国在作出努力面对这些新的挑战时提供更好的服务。这表明“——本组织应审议并将其适应体制性的作法以及便加强治理和能力建设，目的是充分利用它的人力和财力资源以及它独一无二的三方结构的优势和标准体系——”。<sup>88</sup> I 我对以下一些活动进行了评述，国际劳工局正在开展这些活动目的是加强它的能力面对新挑战。我们对我们的劳工局所提出的要求正在作出反应。以下是一些前所未有的因素，我将重点加以论述。

144. 2008 年宣言呼吁我们应对全球化的挑战。现在全球化仅仅给我们一个历史上最大的危机。以下是我自己的观点。我很愿意知道你们对此问题的看法。

145. **开发一个国家的和国际就业指标的强大数据库。**一般而言，有一个广泛的劳动指标赤字供各国和各地区查询。资源广泛的经济指标一般可以查询，但是，就业和劳动指标的一套最新的数据却很少，除了有一些国家提供以外。在这方面我们现在准备帮助各个国家改进它们的数据采集、编制和更经常的公布它们的就业指标并且公布更广泛的一系列指标，而不仅仅是限于就业和失业者。例如，有些问题领域我们可以从改进的数据中受益，这些领域可包括劳动力利用不足、就业质量和工资的指标。

146. **加强知识管理和提供实时政策分析。**我正在提高劳工局机构能力，以便更有效的管理和传播知识。拥有这一新的能力，我们将可以建立一个实施的系统，使劳工局在实施中就体面劳动议程的领域贯彻政策的调整。我们可以更好的通过出版物传播这些知识，例如，短期的政策通讯。我们在今年已经展示了我们的知识能力，为一系列的不同区域的和国家组织的会议准备了有关信息采集、政策分析和从国家危机政策反应中所吸取的共同经验教训进行不同的研究。进一步加强这一能力意味着在我们的工作方法上进行重大的改革，根据我们的权责以及以提升我们国别的专门技能运用这一方法，贯彻实施我们的政策调整。

147. **就业和宏观经济政策之间的联系。**我正在努力提升劳工局的能力，目的是检验宏观经济政策的就业成果。这一加强了的分析性的能力将使我们能更好的支持

---

<sup>88</sup> 国际劳工局：国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言，国际劳工大会在第 97 届会议上通过 2008 年 6 月 10 日，章节 II(A) (日内瓦, 2008 年)，可在下列网址查阅：[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/cabinet/documents/publication/wcms\\_099766.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf) (2010 年 5 月 11 日评定)。

劳动和就业部参与普遍的宏观经济辩论。例如，我们审议了就业，或货币供应和贷款流动改变税收政策是如何影响微型、小型和中等企业以及它们的创造工作的潜力所带来的影响。我们的研究能力也将支持我们的成员国通过周期性的审议和通过国别研究以一种全面的方式开展我们的工作，把四项战略目标作为不可分割的、相互关联的和相互支持的，这是根据 2008 年宣言的原则所贯彻的，“——由于贸易和金融市场政策都对就业产生了影响，那么国际劳工组织就应发挥作用评估这些就业的影响，实现将就业置于经济政策中心地位的目标”<sup>89</sup>。

**148. 在国家层面实施技术支持。**劳工局正在加强它的能力，在国家层面提供技术支持和政策监督。我在最近宣布了一项新的两级地区结构，成立了一系列体面劳动技术支持工作队，在每一个地区实现了更高的临界质量，在没有地区办事处的那些地区大胆启用了当地协调员，但是，在那里我们的活动保证的劳工局更高的知名度。新的地区结构的建立，目的是加强国际劳工组织为在全球范围内，地区以及国家层面服务其成员。这是根据 2008 年宣言的要求，以另外一种方式由劳工局支持其成员，该宣言要求国际劳工组织“提供根据政府和有代表性工人和雇主组织的要求在全球范围内适当的援助，支持成员国努力通过一种一致的和统一的国家或者地区的战略中作出努力，在实现战略目标中取得进步。——”。<sup>90</sup>新的地区结构的目的是对联合国在国家层面的系统内迅速变化的发展和实施框架作出反应。这些新的安排在地区之内为技术专家提供了灵活性的安排布署。除了这些结构调整以外，同样重要的是，相继发生的工作方法的变化，特别是在全劳工局系统所实施的加强了的团队工作。<sup>91</sup>

**149. 提供知识共享和政策对话。**这次危机加强了劳工局与其它国际机构、地区发展银行、国际金融机构以及地区的经济委员会的合作。这次危机也进一步加强了在联合国系统中更普遍的良好工作关系。这对国际劳工组织而言，是在体制上向前迈进了重大的一步。掌握未来，我们必须进一步密切与世界银行、地区发展银行以及在联合国系统更加密切的伙伴关系。国际劳工组织必须根据 2008 年宣言的愿景承担在开发新的双边主义方面的重要作用，并且促进体面劳动，明显这是所有国家的优先事项。并且与广泛的经济、社会和环境目标是互相关联的。我们已经做好准备，积极与联合国开发计划署和其它的联合国机构进行配合，不仅是在总部同时也通过我们的地区办事处实现这种配合。我们同政府和社会伙伴对联合国发展援助框架（UNDAFs）作出了贡献。此外，我们根据 20 国集团在国际货币基金组织的参与下，目前正在参与长期政策的多边评估的活动。这些重要的关系必须进一步的加以确立和巩固，特别是在地区一级。

<sup>89</sup> 同上,第II(C)章节。

<sup>90</sup> 同前.第 II(C) 章节。宣言的后续措施。

<sup>91</sup> 国际劳工局：加强国际劳工组织向三方成员提供服务，局长的声明，国际劳工组织内部管理文件系统(I GDS),第 150号, 4月13日.日内瓦, 2010年)。

150. 按照 2008 年宣言的要求，首先开始是进行自我审议的进程，本次大会将讨论关于题为有利于社会正义和公平，全球化的就业政策的报告。循环议题的讨论使你们有机会就我们从危机中所吸取的经验发表你们的看法，劳工局如何做出反应加强国际劳工组织的能力去面对未来新的挑战的今后方向何在。