

第一项议程

保持政策连贯性以实现强劲、 可持续和平衡的发展

概 述

所涉问题

本文件概述了国际劳工组织参与多项国际举措，以实现创造就业的复苏和向新的更可持续的全球发展和增长方式的转变，并应 2010 年国际劳工大会通过的关于就业周期性讨论结论第 50 段的要求，从这些经验中总结出用于制定一项促进政策连贯性的可能框架的组成要素。

政策影响

参见关于促进体面劳动的政策连贯性的可能框架的第 67-72 段。

财政影响

无。

需作出的决定

无。

参考其它理事会文件和国际劳工组织文书

理事会文件 GB.309/2/1；理事会文件 GB.303/PFA/2；理事会文件 GB.301/WP/SDG/1；理事会文件 GB.303/17(Rev.)；理事会文件 GB.304/15/2(&Corr.)，理事会文件 GB.304/4；关于就业的周期性讨论的决议，2010 年。

全球就业契约，2009 年。

国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言，2008 年。

执行概要

本文件的第一部分概括了国际劳工组织最近为确保一种就业富集型恢复以及向一种更可持续型全球发展和增长模式过渡而采取的一些国际举措。

在 2010 年 4 月举行的二十国集团劳动和就业部长会议上，国际劳工组织提交了一份伴有统计概观、国家政策和统计简况和培训战略草案的一份讨论文件。该次会议向二十国集团领导人提出了一些重点突出加快工作岗位创造的必要的建议。

到 6 月底及二十国集团多伦多峰会时，政策演说已急剧地转向财政可持续性和调整的速度，对仍在许多国家盛行令人的无法接受的失业水平表示了关注，并对劳动和就业部长的建议以及国际劳工组织的培训战略表示了欢迎。

在 7 月份，联合国经济和社会理事会(ECOSOC)对由国际劳工组织准备的一份报告进行了讨论，该报告审议了从国家对危机的反应中得出的经验教训，并呼吁更强劲的就业和社会保护政策和更大程度的国际政策协调。一项决议强调了各国可利用《全球就业契约》，欢迎将该《契约》的政策内容结合进国际金融机构和其它相关组织的活动的努力，并强调了国家层面的融资和能力建设的重要性。

国际货币基金组织/国际劳工组织于 9 月份举行的关于增长、就业和社会凝聚力的挑战大会处理了重要的政策问题：失业的急剧上升和使增长及减贫遭受的挫折。发表了一份国际货币基金组织/国际劳工组织联合文件，讨论了萧条的人力成本以及为强劲、可持续和平衡的增长打造一个以就业为导向的框架的途径。两个机构同意共同努力探讨有关社会保护底线的范围以及促进就业创造增长的政策。有效的社会对话在应对由危机引起的挑战以及确保充分考虑到其社会影响的中心作用得到了承认。两个机构还同意在支持二十国集团方面深化它们的合作。国际货币基金组织(IMF)的总裁同意 2011 年 6 月在国际劳工大会上发言。

联大关于千年发展目标高层全体会议(千年发展目标峰会)于 9 月通过了一个到 2015 年实现 8 个反贫目标的行动议程并激励了对加快进展的承诺。根据 2010 年千年发展目标报告，一些最贫困的国家取得了重大的成功，表明千年发展目标(MDGs)是可以实现的，但假如没有额外的努力，许多国家可能达不到其中的一些目标。危机对工作岗位和收入的负面影响加剧了全球贫困，同时许多捐款国正在采取财政紧缩措施。千年发展目标峰会成果文件承诺加快有关千年发展目标的进展，将体面劳动议程的四个支柱和促进《全球就业契约》作为有关恢复的一个相关框架。文件承认国际劳工组织的国际标准为基于人权的问责制框架的组成部分，并声明雇主代表和工人代表是实现千年发展目标的重要同盟。由于局长为实现千年发展目标和为促进社会发展所开展的工作，而获得了“终身成就奖”。

国际货币基金组织执董会的国际货币和财务委员会 10 月份承诺继续开展合作努力，以确保强劲、可持续和平衡的增长，并避免可能会偏离这一共同目标的政策行动。摒弃所有形式的保护主义被作为协调应对危机的一个关键要素予以强调；认为迫切需要为成功地结束多哈回合的谈判采取一些新的努力。

在世界银行/国际货币基金组织联席发展委员会上，国际劳工局局长呼吁重振旗鼓，并通过承诺利用体面劳动而使全球经济恢复到健全状况来协调复苏。重要的是避免可能会使全球经济陷入又一个脆弱增长阶段，或第二次萧条的竞相贬值和/或通货紧缩的风险。索马维亚先生还强调了二十国集团首尔峰会将工作创造作为一个基本目标的重要性。

在首尔峰会的筹备会议上就二十国集团有必要出台相互支持的政策以改善全球经济业绩达成了共识，但在有关全球利益中适宜的国家行动方面存在着意见分歧。值得注意的是国际货币和财政委员会同意“用以揭露大型发达经济体中的脆弱性的更强有力和甚至联合监督是一个优先事项”，并欢迎使对拥有系统财务部门的成员进行的财务稳定评估成为强制性的决定。局长将在定于 11 月 11-12 日举行的二十国集团首尔峰会的工作组会议上作一个口头报告。

本报告的第二部分介绍了促进应对危机的政策一致的可能框架的要素。

政策一致是国际劳工组织的战略政策框架的组成部分。由 2010 年国际劳工大会通过的有关就业的周期性讨论的结论要求局长就在国际层面实现经济、财政和社会政策之间更好的一致发起与相关国际机构的广泛讨论，并向理事会本届会议提交一份有关概括此类一致的框架文件。

对话和协调是在预防重叠和冲突的同时识别并开拓潜在的协同作用的关键要素。体面劳动政策一致框架建设的一个重要步骤是扩展有关优先事项方面的一致。

从 2007 年危机的首个迹象开始，国际劳工组织便寻求就其对形成中的针对就业和体面劳动的威胁所作的分析，与诸如以下国际伙伴进行讨论：世界银行、经济合作与发展组织(OECD)、国际货币基金组织、加勒比开发银行和联合国开发计划署(UNDP)，其负责人在全球化的社会问题工作组上做了发言。2008 年 3 月理事会官员的声明在讨论中对劳工局和三方成员提供了指导，这种讨论导致了全球就业峰会的召开并于 2009 年 6 月通过了《全球就业契约》。

该《契约》获得了众多和不同国际会议和组织的赞同，包括：

- 联合国系统行政首长协调理事会(CEB)，该理事会先前通过了 9 个联合危机举措，包括有关《全球就业契约》的一个举措和有关社会保护底线的另外一个举措；国际劳工组织的《全球就业契约》中对这些举措表示了欢迎。
- 联合国经济和社会理事会(ECOSOC)和匹兹堡二十国集团领导人峰会。经设理事会决定在其 2011 年的议程中继续实施该《契约》的后续措施。

- 联合国开发计划署和联合国人口活动基金(UNFPA)。联合国开发计划署/联合国人口活动基金执行委员会于 2010 年通过了鼓励其地区结构与国际劳工组织一道促进《全球就业契约》的决定。国际劳工组织/联合国开发计划署的一次技术会议最近审议了研究情况，并就进一步展开合作的事项达成了一致。
- 国际劳工组织寻求在联合国框架范围内促进体面劳动政策一致框架，特别是通过有关计划的高层委员会(HLCP)和联合国发展集团(UNDG)，以及通过联合国国别工作队和联合国发展援助框架(UNDAFs)在地区层面促进这一工作。在进一步的政策一致方面存在有其它一些非联合国机制。它们包括二十国集团，该集团已成为应对危机而进行政策协调的一个聚焦点，以及一些区域集团，这些集团也要求国际劳工组织在其中发挥一种积极作用。

迅速演变的国际政策协调的经历提出了有关本组织、其三方成员及其伙伴的若干战略性问题。最重要和复杂的四个问题是：

- 通过改善那些关注就业和社会问题和那些重点突出财政、货币和金融问题的成员之间的政策对话，来处理成为国际不平衡的基础的劳动力市场中的不平衡。
- 探讨全球经济和社会治理机制是否需要加以修订或改革，以反映全球经济、政治变化，以及扩大将就业和社会政策更显著地包括进来的政策一致性议程。
- 找出促进更连贯的国家政策决定并改善它们之间的相互联系以及国际政策一致性机制的方法。
- 确定是否可将国际劳工组织参与这些进程的框架界定为指导三方成员促进政策一致以及加强本组织在国际政策一致论坛中的作用。

因而，有关一个可能框架的讨论涉及几个方面。对于国际劳工组织来说，或许可将政策一致框架的基本内容分类为：(i)改善知识共享机制，以使三方成员和其他人士具有可靠的最新信息；(ii)深化对增长、发展进程、政策及其对体面劳动影响的研究与分析；(iii)扩展与在相关领域具有能力组织的政策对话；(iv)体面劳动的目标在政策战略中的主流化；和(v)参与有助于实现体面劳动的政策一致机制。

为三方性能为改善国家政策一致作出的贡献下个定义，对国际劳工组织来说将是一个自然的行动过程。

大会敦请理事会考虑形成一个政策一致框架可采取的可能形式。非相互排斥性的选项包括：

- (1) 由理事会对政策一致的不同方面和要素进行定期讨论的框架；
- (2) 就国际劳工组织如何看待体面劳动议程与其它重要政策领域之间的联系制定一个以政策为导向的声明；
- (3) 更多地突出有关政策一致的制度安排以及如何在国家和国际层面对它们加以制定的一份声明；

- (4) 诸如建议书一类的一个文书，该文书将表明三方成员在促进有关体面劳动的政策一致方面的义务；
- (5) 国际劳工组织有关国家和国际政策一致的总体目标，以及在 2010-15 年战略政策框架余下阶段期间对它们加以执行的战略的声明。

目前处在一个紧要关头的政策一致讨论情况的极端不固定性是理事会将希望加以考虑的要素。

敦请工作组：

- (a) 审议国际劳工组织在促进连贯一致的国际政策处理方法以形成一种就业密集型恢复和可持续的强劲和平衡的增长的近期经验，； 和
- (b) 考虑这一经验是否为有关体面劳动的政策一致性的可能框架提供要素。

1. 2008-2009 年度的全球经济衰退和 2010 年正在进行中的不平衡的复苏，严重破坏了人人享有体面劳动的目标的进展。根据国际劳工大会 2009 年通过的《全球就业契约》和 2008 年通过的《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(社会正义宣言)，国际劳工组织及其三方成员已积极敦促制定有力和协调一致的对策，以应对全球就业危机。
2. 本文件第一部分，简要总结了国际劳工组织近期参与多项国际举措，以实现创造就业的复苏和向新的更可持续的全球发展和增长方式的转变。一份单独的附件提供了有关全球经济前景近期报告的摘要。第二部分，则应 2010 年国际劳工大会通过的关于就业周期性讨论结论第 50 段的要求，从这些经验中总结出用于制定一项促进政策连贯性的可能框架的组成要素。

第一部分：促进复苏以及强劲、可持续和平衡增长的国际举措

3. 2010 年初，经济产出开始从 2009 年严重的经济衰退中缓慢而不平衡地恢复。然而，失业和其它劳动力市场困境指标，在许多国家中仍居高不下。今年四月在华盛顿举行的二十国集团劳工和就业部长会议一致同意向二十国集团领导提出建议；¹ 这些建议的重点是：加快创造就业机会以确保持续的恢复和未来的增长；加强社会保护体系和促进包容的积极的劳动力市场政策；将就业和减贫置于国家和全球经济战略的中心；改善我们人民的工作质量；以及为我们的劳动力做好应对今后挑战和机遇的准备。国际劳工组织提交了一份标题为“在二十国集团国家中加快创造就业的复苏：总结经验不断前进”的讨论文件；一并提交的还有：统计概况、国家政策和统计简报以及培训战略草案。²
4. 此外，在四月，二十国集团财长一致认为，“增长仍高度依赖于政策支持并符合可持续公共财政的各经济体，应维持政策支持直到复苏牢固地由私营部门推动并变得更加稳固。”³
5. 至六月底多伦多二十国集团首脑会议之时，随着欧元区一些国家以主权债务为中心的新的金融动荡之后，政策讨论已明显转向。领导人宣言指出：“..... 近期的事件凸显了可持续公共财政的重要性，以及我们各国有必要根据本国的国情制定合理的、分阶段的和有利于增长的计划，确保财政的可持续性。面临严重财政挑战的国家需要加快巩固的步伐” 宣言还表示关注：“..... 在许多国家，失业率依然高居不

¹ 美国劳工部 2010 年 4 月 21 日致二十国领导人的建议：
http://www.dol.gov/ilab/media/events/G20_ministersmeeting/results.htm.

² 国际劳工组织：在二十国集团国家中加快创造就业的复苏：总结经验不断前进。一份国际劳工组织提交给 2010 年 4 月 20 至 21 日在华盛顿特区举行的二十国集团劳动和就业部长会议的报告；经济合作与发展组织(经合组织)对此报告做出了实质性贡献。

³ 二十国集团：公报：财政部长和中央银行行长会议，华盛顿特区，2010 年 4 月 23 日。

可接受的水平，危机对社会的影响仍然普遍存在” 并欢迎劳动和就业部长的建议以及由国际劳工组织与经济合作与发展组织(经合组织)协作编写的培训战略。⁴

6. 在七月，联合国经济和社会理事会(经社理事会)讨论了国际劳工组织编写的一份报告：从危机中复苏：全球就业公约。⁵ 该报告审查了国家应对危机的政策经验方面的主要经验教训，呼吁制定更强的就业和社会保护政策以及开展更多的国际政策协调，以加速和保持复苏，特别要注意财政空间有限的中低收入国家。在一项有关从危机中复苏的决议中，经社理事会强调：各国可利用《全球就业契约》加快恢复，将充分的生产性就业和人人享有体面劳动纳入到国家和国际政策框架中，并在这方面认识到在各个层面政策连贯性的重要性。⁶ 经社理事会也欢迎将《契约》的政策内容纳入国际金融机构和其它有关组织的活动中的各种努力，并要求联合国各基金和方案以及专门机构进一步考虑通过它们适当的决策过程将《全球就业契约》纳入它们的政策和方案中。该决议强调，在缺乏财政空间以采取复苏对策的国家，融资和能力建设是非常重要的。
7. 九月十三日，由挪威首相延斯·斯托尔滕贝格做东，在奥斯陆举行了国际货币基金组织和国际劳工组织关于“增长、就业和社会凝聚力的挑战”的联席会议。会议旨在解决困难的 – 然而至为重要的 – 由急剧上升的失业以及增长和减贫遭到的挫折所带来的政策问题。会议汇聚了政府高级官员、劳工及商界领袖以及著名的经济学家，以解决可能是长期和短期的针对就业危机的对策问题。国际货币基金组织总裁多米尼克·斯特劳斯卡恩和国际劳工局局长胡安·索马维亚主持了会议。到会发言的国际人士包括：利比里亚总统埃伦·约翰逊·瑟利夫、希腊总理帕潘德里欧、西班牙首相萨帕特罗、法国财政部长拉加德、英国就业与养老金事务大臣伊恩·邓肯·史密斯、国际工会联合会会长沙兰·伯罗、挪威雇主组织理事长约翰·白南德。会议采取了在被邀请的小组成员之间以及与会者互动对话的形式。在一次工作午餐上，与会者还详细讨论了主要议题。有关这些内容丰富的热烈讨论的总结，已刊载在会议的网站上。⁷
8. 国际劳工组织和国际货币基金组织工作人员在会前编写出版了一份联合讨论文件。⁸ 它包括两个内容：一个是对经济衰退的人力成本进行评估，以及研究如何降低这一成本(由国际基金组织工作人员撰写)；另一个是，关于建立一个促进强劲、可持续和平衡增长的就业为导向的构架(由国际劳工组织编写)(见方框插文)。

⁴ 二十国集团：多伦多首脑会议宣言，2010年6月26-27日，第4段；可查阅 http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20_declaration_en.pdf。

⁵ 经社理事会：从危机中复苏：全球就业契约，联合国秘书长报告，2010年实质性会议，纽约，2010年6月28日至7月23号，E/2010/64。

⁶ 经社理事会：“从世界金融和经济危机中复苏：全球就业契约”，决议 E/2010/L.9/Rev.1。

⁷ <http://www.osloconference2010.org/>。

⁸ 国际货币基金组织/国际劳工组织：增长、就业和社会凝聚力的挑战(日内瓦，2010年) <http://www.osloconference2010.org/discussionpaper.pdf>。

增长、就业和社会凝聚力的挑战：国际货币基金组织/国际劳工组织讨论文件

“我们奥斯陆会议的目的是：提高就业和社会政策与国际和国家宏观经济政策的战略整合”，讨论文件说道，并“将思考和行动侧重于如何确保将各项政策与人放在同等重要位置——创造更多更好的工作”。提高政策的连贯性，“在寻求一种更好的方式来塑造一个更公平的全球化过程中，很可能发挥重要的作用”。

国际货币基金组织报告说，“如果将过去经济衰退的影响作为一个参考，那么那些失业者的成本可能是一个持续的入不敷出，预期寿命缩短，子女学业成绩下降和收入减少。失业可能会以降低社会凝聚力的方式影响人们的态度，这是一个人人都将承担的成本”。国际货币基金组织表示，根据美国的研究表明，经济衰退对终生收入的影响“即使在经济衰退中失业过后 15-20 年，平均收入损失金额高达 20%”。在健康方面，裁员“往往与引发心脏病和其他与压力有关的疾病的更高的风险有关。从长远来看，下岗工人的死亡率高于在岗工人”。

国际货币基金组织还说，“总需求的恢复是医治失业的单一的最好解药”。它说，“作为一个总战略，大多数发达经济体在 2011 年之前不应收紧财政政策，因为紧缩迟早会破坏经济复苏。这些国家 2011 年的复苏巩固计划，意味着收支平衡平均变动为国内生产总值的 1.25 个百分点。但是很显然，各国财政状况各不相同，需要根据可用的财政空间采取这一总体战略。“货币政策也可以继续支持总需求，因为通货膨胀压力仍然不大。

谈到很多国家面临的公共债务挑战时，国际劳工组织警告说，“过早的财政紧缩可能会损害经济增长，并导致更大的赤字和债务。”它还呼吁“按部就班的和协调的短期退出战略以及削减赤字政策”；并补充说，这些战略和政策涉及到“实体经济和就业的逐渐恢复，并且对于共享调整中的利益和负担是公平的，特别是在对最脆弱群体的保护方面”。

国际劳工组织为当前全球就业形势描绘出了一幅严峻的画面：有 2.1 亿人失去工作——达到历史最高水平——并且全球 80% 的人口无法得到任何社会保障。它还说，“尽管近年来取得了重大进展，但是 2008 年约有 12 亿妇女和男子，或者说世界劳动力的 40%，仍然未赚取高于每天 2 美元的贫困线的足够的收入来维持自己及家人”。

分析了失业的长期政策挑战，国际劳工组织估计，“在今后 10 年，需要 4.4 亿多个新的就业机会，才能吸纳进入劳动力市场的新生劳动力，而要扭转危机所造成的失业还需要更多的就业机会”。

国际劳工组织解释说，全球化的压力通过增加工作强度、转向更灵活的合同、日益减少社会保护、以及工人谈判能力和呼声的下降等，增加了工人的脆弱性，并补充说：“提高就业质量——更多的生产性就业提供更好的收益——对于维持减贫和发展也是必不可少的”。

“劳动力市场机构的力量和质量可以为国际上创造可持续增长和发展的努力做出重大贡献”，会议的文件说到。“虽然每个国家的劳动力市场机构有特定的历史和特点，但是许多国家在制定为所有人创造体面劳动机会的政策方面，面临许多共同的挑战。一个共识是，协调建设努力优先就业增长，因为许多国家就业和家庭收入的强大而稳定的增长同时将支持全球需求，从而创造更多的就业机会。”

资料来源：国际货币基金组织/国际劳工组织：增长、就业和社会凝聚力的挑战(日内瓦，2010 年)。

9. 在该会议的联合新闻声明中，斯特劳斯-卡恩先生和索马维亚先生说，国际货币基金组织和国际劳工组织将在两个具体领域共同开展政策制定工作。⁹ 首先，他们同意探讨以下想法，即在促进发展的可持续宏观经济政策和战略的中长期框架内为贫困人口和弱势群体提供最低社会保障。其次，这两个组织将侧重于促进创造就业的增长的政策。也就有效的社会对话在建立共识中可发挥的核心作用达成了协议；需要这种共识来解决危机带来的困难的调整挑战，并确保充分考虑到危机及其余波的社会后果。这两个组织还同意继续和深化它们的支持二十国集团和旨在确保强劲、持续和平衡的全球增长的相互评估机制(MAP)方面的合作。作为这种持续合作的组成部分，斯特劳斯-卡恩先生接受了索马维亚先生的邀请，将在 2011 年 6 月国际劳工大会上致辞。
10. 9 月 20 至 22 日举行的关于千年发展目标的联合国大会高级别全体会议(千年发展目标首脑会议)汇聚了世界各国领导人，以承诺一项行动议程，实现至 2015 年目标日期的八项扶贫目标。世界各国领导人在《千年宣言》中设定的目标已经时过十年 – 距离实现千年发展目标的 2015 年目标日期只剩下五年 – 因此本次首脑会议旨在激励承诺，加快进展。
11. 国际劳工组织对联合国 2010 年千年发展目标报告(千年发展目标报告 2010)做出了重大贡献。¹⁰ 2010 年千年发展目标报告，描绘了一幅喜忧参半的景象。一些国家在与贫困作斗争，提高入学率和儿童保健，扩大使用洁净水，加强对疟疾和结核病控制，并提供更多的艾滋病毒治疗等方面，已经取得了重大成就。这些成就是在一些最贫穷国家取得的，这表明只要政策对头，投资足够和得到国际支持，千年发展目标确实是可以实现的。但进展并不平衡，而且如无额外努力，这些目标中的若干目标有可能在许多国家不能实现。在有数据的 87 个国家中，只有 45 个国家已经实现或有望实现赤贫人口减半的目标。约 14 亿人仍然以每天不足 1.25 美元来维持生活；约有 10 亿人挨饿；每年有将近 900 万人在达到他们 5 岁生日前死亡；成千上万的妇女每年因怀孕或分娩并发症而死亡；只有半数的发展中世界人口享有改善的卫生条件。根据 2010 年千年发展目标报告，经济危机已经给世界各地的就业和收入造成严重损失，严重影响了穷人养活他们家庭的能力。此外，许多捐赠国家，由于担心庞大的财政赤字以及随着全球经济危机而不断上升的债务问题，正在采取财政紧缩措施。“但经济的不确定性，不能成为减缓我们发展工作的借口，”秘书长潘基文说。
12. 千年发展目标首脑会议结束时通过了一项成果文件，“履行诺言：团结一致实现千年发展目标”；各会员国在该文件中制定了一项行动议程，以实现其 2015 年目标日期的八项目标。¹¹ 该文件做出承诺，要在最滞后的千年发展目标方面取得决定性进展，并在妇女和儿童的健康以及消除贫困、饥饿和疾病的其它举措方面做出了新的承诺。它建立了一个加速八项千年发展目标中的每一个目标的进展的路线图框架。它包含的内容，明确提及了国际劳工组织《体面劳动议程》的四个支柱，并将《全球就业契约》作为复苏的

⁹ 2010 年奥斯陆会议联合声明，可查阅国际货币基金组织网站 <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10339.htm>；和国际劳工组织网站 http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_144629/index.htm。

¹⁰ 联合国：千年发展目标 2010 年报告，目标 1.b 项，第 8-10 页 <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202010%20En%20r15%20low%20res%2020100615%20-.pdf>。

¹¹ 联合国大会：“履行诺言：团结一致实现千年发展目标”，决议 A/65/L.1，2010 年 9 月 17 日。

相关框架予以促进。这将有助于国际劳工组织及其三方成员将体面劳动作为国家发展政策和方案的中心内容。作为联合国国家工作队直到 2015 年工作的参考文件，它应该促进国际劳工组织在实地一级与其它姊妹机构的互动，增加行政首长协委会就业和体面劳动主流化工具包的价值。¹²

- 13.** 与以往的千年发展目标文本相比，这份成果文件承认，国际劳工组织的国际公约是以人权为基础的问责制框架的重要组成部分，并且承认雇主和工人代表在增加就业机会、促进农业发展和减少贫困方面是重要的盟友。¹³ 它也承认，过去数年中汲取的一个经验教训是，为男子和妇女提供更多的就业机会和加强获取最低社会保障的渠道，能够加快目标进展。¹⁴ 该行动议程包括各会员国的承诺如下：

- 增加人人享有就业和收入的机会，特别是要侧重于穷人。¹⁵
- 为所有人创造充分的生产性就业和体面劳动的机会，并决心进一步将《全球就业契约》作为一个总框架予以推动，在这个总框架内，各国可制订适合其本国国情和国家优先事项的一揽子政策，以促进工作密集型的复苏和可持续发展。¹⁶
- 采取有效措施，以促进社会包容和融合，并将这些措施纳入国家发展战略。¹⁷
- 促进对社会服务的普遍准入和提供最低社会保护，以便为巩固和实现进一步发展的收益做出重要贡献，因为解决和减少不平等和社会排斥的社会保护制度，对于保护在实现千年发展目标过程中所取得的成果是至关重要的。¹⁸

- 14.** 成果文件重申了“《联合国宪章》和大会已赋予经济和社会理事会作为负责协调、政策审查、政策对话和就经济和社会发展问题提出建议，以及负责千年发展目标后续行动的主要机构的职能。”它强调了由经社理事会年度部长级会议审查的国际后续行动以及发展合作论坛。¹⁹ 除了要求大会继续审查千年发展目标的实施进展情况，成果文件还要求大会第 68 届会议主席于 2013 年主办一项“特殊活动”，以跟进为实现千年发展目标所做的努力。它还呼吁联合国秘书长为采取进一步的措施推进 2015 年以后的联合国发展议程提出建议。

- 15.** 在 2010 年 9 月 20 日的首脑会议期间，国际劳工组织与非政府组织“实现权力(NGO Realizing Rights)”共同举办一场关于“通过体面劳动加快实现千年发展目标”的论坛。出席论坛小组讨者包括：塔里娅·哈洛宁女士阁下(主席，芬兰)、胡安·索马维亚(劳工局长，国际劳工组织)、玛丽·罗宾逊(主席，实现权利和长者委员)、斯托尔滕贝格先生阁下(首相，挪威)、米歇尔·巴切莱特女士阁下(智利前总统和最低社会保护全球咨询集

¹² 联合国系统行政首长协调委员会：就业和体面劳动主流化工具包
<http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/relations/multilateral/toolkit.htm>。

¹³ “履行诺言”，同上，第 70 (d)段 和 72 (d)段。

¹⁴ 同上，第 23 (b) 和 (f)段。

¹⁵ 同上，第 47 段。

¹⁶ 同上，第 48 段。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 同上，第 51 段。

¹⁹ 同上，第 80 段。

团主席)、多米尼克·斯特劳斯卡恩(总裁,国际货币基金)、沙兰·伯罗(会长,国际工会联合会)、理查德·弗里曼(哈佛大学)、大卫·阿克列斯(总裁,负责企业和政府事务,人力资源公司)、雷塔·罗伊(首席执行官,万事达基金会)、安娜·沃克(全球经理,负责政府事务和公共政策,利惠公司)和阿德里安·里斯托(项目主任,包容性业务,可口可乐公司)。

16. 国际劳工局局长参加了这次会议的关于“解决新出现的问题和不断变化的途径”的圆桌讨论,并与联合国环境计划署执行主任共同主办了一场“关于通过确保环境可持续性实现千年发展目标”的会外活动。早些时候,劳工局长荣获了终身成就奖,表彰他为实现千年发展目标(MDGs)和促进社会发展所做的杰出工作。国际劳工组织还共同举办了一场关于“解决童工问题 - 千年发展目标取得进展的关键”的会外活动,并出席了联合国私营部门论坛关于绿色经济的圆桌会议。

17. 国际货币基金组织的国际货币与金融委员会(IMFC) 十月九日在华盛顿举行了会议。会议公报总结了对全球经济的广泛共识:²⁰

经济正在复苏,但仍很脆弱,在各个会员中也不平衡。面对这种潜在的压力源,我们强调我们坚定的承诺,继续开展合作,以确保强劲、可持续和平衡的增长,避免采取将有损于这一共同目标的政策行动。我们的优先事项是:解决余下的金融部门的脆弱性;确保私营部门需求和创造就业的强劲增长;确保安全稳妥的公共财政和债务的可持续性;认识到盈余和赤字国家的责任,致力于更加平衡的全球经济增长模式;应对可能造成扰乱的大量和动荡资本流动的挑战。反对所有形式的保护主义必须仍然是我们协调一致应对危机的一项重要工作;迫切需要做出新的努力,使多哈回合取得圆满成功。

18. 世界银行-国际货币基金组织联席发展委员会认为,“许多发展中国家在保持增长和产出,维护健康、教育和基础设施基本支出方面做得很好。保护弱势群体已证明是一个更大的挑战 - 尤其是在低收入国家 - 部分原因是财政上的限制和扩大有效社会保护机制方面的困难。²¹”

19. 国际劳工局局长在其致委员会的发言中,呼吁重振努力协调复苏,强调“这一努力,对于避免竞争性货币贬值和/或避免通缩将全球经济再次带入动荡和疲弱增长或二次衰退的风险,至关重要。正如二十国集团领导人仅仅一年前在匹兹堡所表示的,这种协调的核心任务应该是,承诺‘将全球经济恢复到充分健康水平’,以便‘使世界各地努力工作的家庭可以找到体面的工作’。我们需要一项针对未来经济增长的以创造就业为导向的框架,加速创造就业的复苏和加速向以创造就业机会为主的发展和增长模式的重大转

²⁰ 国际货币基金组织:国际货币基金组织理事会国际货币与金融委员会第二十二次会议公报,
<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10379.htm>。

²¹ 世界银行和国际货币基金组织理事会关于实际资源向发展中国家转移的联合部长级委员会,2010年10月9号,华盛顿特区,第3段。

变。”他还向国际劳工组织/国际货币基金奥斯陆会议委员会通报说，首尔首脑会议强调将创造就业机会作为其政策方向的根本目标的重要性。²²

20. 这两个委员会，不仅着重讨论了一些国家复苏日益疲弱以及数周前爆发的一直延续到开会时的汇率不稳定问题，而且还讨论了发言权和投票权问题。就国际货币基金委员会而言，就是重新安排表决权份额问题，结果执行董事会的席位未能解决，尽管本届执行董事会任期将于 11 月 1 日结束。类似的扩大发展中国家在该银行决策机构中的发言权的行动，仍然是令人紧张的问题。在首尔首脑会议之前的几个星期内，需要做出更大的努力解决这些问题。
21. 未能解决发言权和投票权问题被广泛认为是在关键时刻削弱基金的权威。就在货币金融委员会(IMFC)和发展委员会会议前夕，在华盛顿举行了二十国集团首尔峰会的筹备会议。这些标志着对财政、货币和汇率政策的协调是相当的紧张。随着复苏出现差异，改善全球经济表现要求二十国集团国家制定有差异但相互支持的政策。虽然这个逻辑被广泛接受，但是对于采取何种国家行动才是恰好符合全球利益的，也存在相当大的意见分歧。在这方面值得注意的是，国际货币与金融委员会一致认为，“实行更强和更公平的监视以揭示大型先进经济体系的脆弱问题是当务之急。监视最好还应侧重于金融稳定问题和它们与宏观经济的联系，以及更加关注跨国界的溢出效应。监视工具之间的协同作用也应得到加强。我们欢迎所做出的决定，将‘金融部门评估计划(FSAP)’金融稳定性评估作为监视的组成部分，强制监视成员系统性金融部门。”
22. 首尔二十国集团首脑会议将于 11 月 11 至 12 日举行。预计本次首脑会议将涵盖的议题有：确保全球经济复苏；强劲、可持续和平衡的全球增长的框架；加强国际金融监管体系；使国际金融机构现代化；全球金融安全网和发展问题。国际劳工局局长将出席会议并向工作组作口头报告。²³

第二部分：为促进政策连贯性的可能框架的要素

23. 作为经济日益相互依赖的结果，改善政策之间的互动方式以影响充分和生产性的就业以及体面劳动的重要性，已经进一步提高，由于有必要抵消由全球金融危机导致的劳动力市场条件的恶化，这一重要性变得尤为突出。然而，这个问题占据国际劳工组织议程的显著位置已有数十年之久；事实上，它是一个以不同方式表现的国际劳工组织《章程》的特征。
24. 2004 年全球化社会问题世界委员会报告的一个主要结论是：有必要提高政策的连贯性。这份题为“一个公平的全球化：为所有人创造机会”的报告，讨论了所涉及的挑战的许多方面及其在人人享有体面劳动目标方面的特别突出特点。它提请人们关注在国家和国际层面的政策连贯性的必要性。“确保政策之间更大的连贯性，不仅是多边机制组织的责任，也是监督其工作的政府和议会的责任。特别是，必须给予

²² 国际劳工局局长胡安·索马维亚声明，国际货币基金组织/世界银行年会，2010 年 10 月 9 日 http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Speeches/lang--en/WCMS_145415/index.htm。

²³ 二十国集团首尔峰会，<http://www.seoulsummit.kr>。

国际组织明确的政治任务，以取得更大的政策连贯性。”²⁴继对劳工局长致 2004 年国际劳工大会的报告“一个公平的全球化：国际劳工组织的作用”²⁵进行讨论之后，提高政策连贯性的目标，已成为本组织战略政策框架的组成部分。²⁶

25. 对于国际劳工组织而言，促进充分和生产性的就业以及体面劳动是制定政策连贯性框架的核心组织重点。建立在国际劳工组织对世界委员会报告的后续行动和工作组开展的关于全球化社会影响的一系列高级别政策对话的基础之上，国际劳工组织近来在制定针对就业危机的战略对策方面的经验，为体面劳动政策连贯性的可能框架的组成内容提供了一些指引。

26. 国际劳工大会第 99 届会议(2010 年)通过的有关就业的周期性讨论的结论包括了以下段落：

50. 敦请劳工局长迅速展开与主要国际金融和经济机构以及其它有关国际机构的讨论，目标是在国际层面实现经济、金融、就业和社会政策之间更好的协调一致。邀请劳工局长向 2010 年 11 月理事会提交一份文件，概述框架的可能形式和组成内容，以促进这些政策之间的协调一致。这份文件应提供一个连贯性框架，以使政府和社会伙伴得到最佳建议，从而实现处在经济和社会政策核心地位的充分和生产性的就业和体面工作，同时加强它们之间的合作和经验交流。在编制这一框架的内容时，劳工局应咨询主要的经济和金融国际机构，以在国际层面上实现经济、金融、就业和社会政策之间更好的协调一致，同时铭记这有助于在国家层面促进政府政策之间的连贯性和在国际层面对它们的宣传。

对话并就政策目标扩大共识

27. 正如会议所设想的，改善政策协调的一个关键要素涉及国家和国际层面上的对话和协调，目的是查明和利用潜在的协同效应，同时也防止相互矛盾的行动。在制定体面劳动政策连贯性框架过程中，重要的一步是：寻求扩大对优先事项的共识。

28. 从 2007 年金融危机的最初迹象开始，国际劳工组织即寻求与国际合作伙伴一起讨论其对新出现的对就业和体面劳动的威胁的分析。世界银行行长罗伯特·佐利克在 2008 年 3 月的工作组会议上做了发言；这次工作组会议也审议了一份文件，该文件审查了新兴趋势对体面劳动前景的影响，审议了国际劳工组织可在哪些方面对避免长期和广泛的全球经济下滑的努力做出贡献以及多边合作挑战和政策协调问题。²⁷ 经济合作与发展组织(OECD)秘书长葛利亚参加了工作组 2008 年 11 月的有关金融危机影响的讨论。²⁸ 不妨回顾一下，随后的理事会会议收到了理事会官员的声明，声明概述了要求采取的多项措施，以解决危机对实体经济的影响，保护人民，支持生

²⁴ 国际劳工局：一个公平的全球化：为所有人创造机会，全球化的社会影响世界委员会报告(日内瓦，2004 年)，第 605 段。

²⁵ 国际劳工局：一个公平的全球化：国际劳工组织的作用，劳工局长关于全球化社会影响世界委员会的报告，国际劳工大会，第 92 届会议，2004 年。

²⁶ 理事会文件 GB.303/PFA/2，第 66–69 段。

²⁷ 理事会文件 GB.301/WP/SDG/1。

²⁸ 理事会文件 GB.303/17(修订)。

产企业和保障就业。²⁹ 这份声明指导了劳工局及其三方成员筹备 2009 年 3 月有关当前全球金融和经济危机的高级别三方会议，³⁰ 以及筹备通过了《全球就业契约》的 2009 年国际劳工大会；国际货币基金组织总裁多米尼克·斯特劳斯卡恩在高级别三方会议上做了发言。

29. 《全球就业契约》在 2009 年全球就业首脑会议上得到许多国家元首和政府首脑的大力支持，该《契约》后来获得了多个不同的国际会议和组织的批准，包括经社理事会(ECOSOC)和二十国集团首脑匹兹堡会议。联合国系统行政首长协调理事会(CEB)此前通过了九项应对危机的联合倡议，包括一个关于《全球就业契约》的倡议 - 促进就业、生产、投资和总需求，促进人人享有体面劳动，以及包括另外一个关于促进提供最低社会保护的倡议，确保获得基本社会服务、住所、以及赋予穷人和弱势群体权力和保护。行政首长协调会的各项倡议在国际劳工组织的《全球就业契约》中受到欢迎。先前对《体面工作议程》及其在塑造一个公平的全球化过程中的作用所给予的类似广泛的支持，极大地促进了该《契约》迅速而广泛地获得支持。

参与国际政策协调机制

30. 联合国会员遍布全球，它是会聚所有会员国在大会讨论并商定共同行动的重要国际组织。《联合国宪章》设立了一个有 54 个会员国的经济和社会理事会(经社理事会)，轮流任职，负责“制作或发动关于国际经济、社会、文化、教育、卫生及其他有关事项之研究及报告；并得向大会、联合国会员国及相关的专门机构提出关于此种事项之建议案。”此外，经社理事会“为调整各种专门机构之工作，得与此种机构会商并得向其提出建议，并得向大会及联合国会员国建议。”
31. 鉴于国际劳工组织拥有的协调授权，它一直寻求在经社理事会中发挥积极作用。2008 年，经社理事会通过了一项关于促进充分就业和人人享有体面劳动的综合决议。³¹ 该决议“敦请各基金、方案和联合国系统机构，并邀请金融机构支持将充分和生产性就业以及让人人享有体面劳动的目标纳入其政策、方案和活动中的主流化努力。”
32. 2009 年，经社理事会进一步通过了一项决议，“敦促会员国促进和充分利用全球就业契约，将其作为一个总体框架，在此框架内，依据各国国情和优先事项制定一揽子政策.....”此外，“邀请国际金融机构和其它有关国际组织，按照其职责规定，将《全球就业契约》的政策内容纳入其各项活动中.....”。³² 正如上文第 6 段所报告的，经社理事会在其 2010 年会议上收到了一份关于 2009 年决议执行情况的报告，并且在进一步的决议中强调，重要的是支持最不发达国家、发展中国家和转型国家的融

²⁹ Statement of the Officers of the ILO Governing Body, November 2008, 国际劳工组织理事会主席团成员声明, 2008 年 11 月, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_100689.pdf; 理事会文件 GB.304/15/2(& Corr.)。

³⁰ 理事会文件 GB.304/4。

³¹ 经社理事会：“促进充分就业和人人享有体面劳动”，决议 2008/18。

³² 经社理事会：“从危机中恢复：全球就业契约”，决议 E/2009/5。

资和能力建设需要，这些国家缺乏财政空间采取应对和复苏政策。理事会同意继续将审议契约执行情况列入其 2011 年议程。³³

33. 联合国政府间机构的协调努力得到了联合国系统行政首长协调理事会框架内的机构间会议的支持。其两个下属机构，对于国际劳工组织促进一项体面劳动政策连贯性的框架，尤其重要。方案问题高级别委员会(HLCP)是联合国系统范围内对全系统方案进行协调的主要机制，其现任主席由国际劳工局局长担任。方案问题高级别委员会向联合国系统行政首长协调理事会报告，负责促进联合国系统中战略问题的方案层面的一致、合作与协调。方案问题高级别委员会有两个主要功能：(1)在全系统范围内跟进政府间决定和联合国主要会议和首脑会议，以便最大限度地使它们与行政首长协调会通过的战略方针和目标一道发挥它们的影响；(2)扫描和查明新出现的要求全系统做出反应的方案问题，以便制订共同应对战略、政策和工具；作为机构间对话的论坛，并筹备有关具有全球意义问题的行政首长协调会会议。方案问题高级别委员会近期的会议侧重于跟进 2009 年 4 月联合危机倡议、千年发展目标、可持续的全球化和气候变化。在这方面，行政首长协委会“就业和体面劳动主流化工具包”对于与国际机构伙伴和三方成员合作，促进一个更加一致的全系统方法而言，是一个有用的机制。
34. 由联合国开发计划署署长海伦·克拉克女士任主席的联合国发展集团(UNDG)汇集了 33 个在发展方面发挥作用的联合国基金、方案、机构、部门和办事处。其目的是向寻求实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标的国家提供更加协调一致、有效和高效率的支持。在发展集团的框架内，国际劳工组织一直侧重于加强在整个联合国系统中的协作，支持联合国发展援助框架和国家工作队的工作中使体面劳动和《全球就业契约》主流化的努力。联合国人口基金和联合国开发计划署执行局 2010 年第一次常规会议(1 月 19-22 日)通过了题为“开发计划署应对金融和经济危机：促进全球就业契约”的执行局决定。³⁴ 在决定的磋商过程中，德国和坦桑尼亚联合共和国提供了便利，执行局全体委员也给予了广泛支持。
35. 发展集团是筹备千年发展目标首脑会议的主角；而国际劳工组织在筹备向千年发展目标首脑会议提供系统投入方面，也发挥了积极作用。工作组不妨回顾其 2010 年 3 月会议上与克拉克女士的讨论；在这次会议上，提出了有关政策主题和国家层面合作的进一步联合工作的多项建议。9 月 30 日和 10 月 1 日举行了国际劳工组织和联合国开发计划署技术会议，审议了这两个组织近期的研究，并就一些进一步合作的问题达成共识。³⁵
36. 除了联合国基于其宪章的政策协调机制外，各国政府已形成了许多其它正式和特设的全球和区域集团，以进一步在与国际劳工组织《体面劳动议程》和《全球就业契约》有直接联系的经济和社会事务方面开展合作。为了在政策连贯性框架内容中体现这一点，在过去两年中作为应对危机政策协调牵头单位的二十国集团的出现，尤其值得

³³ 经社理事会：“从世界金融和经济危机中恢复：全球就业契约”，决议 E/2010/L.9/Rev.1。

³⁴ 联合国开发计划署/联合国人口基金：“联合国开发计划署应对金融和经济危机：促进全球就业契约”，执行局决定 2010/11。

³⁵ 劳工组织 - 开发计划署关于就业、危机和千年发展目标加速的联席技术会议，日内瓦，2010 年 9 月 30 日和 10 月 1 日。

关注。然而因此应该指出的是，国际劳工组织也被要求在许多区域集团中发挥积极作用，这些集团在制定影响《体面劳动议程》的共同政策方针过程中拥有越来越大的影响力。审议这种安排，可以作为今后会议的另一份文件的主题。³⁶

37. 二十国集团(G-20)是由时任加拿大财政部长的保罗·马丁于 1999 年提出的，目的是作为财政部长和中央银行行长就国际金融体系问题进行合作和磋商的论坛。它最初是由 19 个国家的代表和欧洲联盟组成。政府首脑或国家元首于 2008 年 11 月开始举行二十国集团首脑会议。二十国集团的经济总量占全球国民生产总值的 85%，占世界贸易(包括欧盟内部贸易)的 80%，人口占世界人口的三分之二。在 2009 年 9 月匹兹堡首脑会议上，二十国领导人宣布，他们已经“指定二十国集团作为我们国际经济合作的主要论坛”。
38. 在华盛顿举行的二十国集团首次首脑会议，主要重点在于遏制住 2008 年 9 月已显著恶化的金融危机。³⁷ 2009 年 4 月在伦敦举行的首脑会议，主要重点在于对国际货币基金组织资源的主要配置，以支持遭受日益加深的经济衰退最不利影响的国家。³⁸ 然而，在重点讨论金融问题时，也将审议内容扩大到包括许多国家日益恶化的就业形势(2009 年 3 月的就业会议为此做了准备)，而国际劳工组织对此次会议做出了重大贡献。³⁹
39. 伦敦首脑会议公报使二十国集团承诺“将通过创造就业机会和收入支持措施来帮助那些受到危机影响的人。我们将建立一个对男性和女性均友好的劳动力市场。……我们将借助刺激经济增长、投资于教育和培训来支持就业，通过积极的劳动力市场政策和关注最弱势群体来鼓励用工。我们呼吁国际劳工组织和其它相关机构共同工作，对我们已采取和未来有必要再采取的行动进行评估。”
40. 为跟进这项要求，国际劳工组织为 2009 年 9 月匹兹堡峰会编写了一份特别报告。⁴⁰ 劳工局长应邀出席了匹兹堡首脑会议，国际劳工组织官员也参加了筹备会议。领导人发表的声明包括了一个关于“把高质量就业置于复苏的核心”的实质性章节；除了承诺“实施复苏计划，以支持体面劳动，帮助保持就业，并优先就业增长”之外，它还同意美国劳工部长将“邀请我们的就业和劳动部长于 2010 年初举行会议”。要求部长“评估不断变化的就业形势，审查国际劳工组织和其它组织关于我们已通过的政策的影响的报告，

³⁶ 例如，国际劳工组织最近为东南亚国家联盟(东盟)和亚太经济合作组织(亚太经合组织)劳动部长会议提供了投入，并且与非洲联盟和联合国非洲经济委员会进行了密切合作，筹备 2010 年 10 月 6-7 日在雅温得举行的第二次非洲体面劳动学术研讨会。

³⁷ 二十国集团领导人在金融市场和世界经济首脑会议上的宣言，华盛顿特区，2008 年 11 月 15 日，http://www.g20.org/pub_communiques.aspx/。

³⁸ 二十国集团领导人关于通过国际金融机构提供资源的宣言，伦敦，2009 年 4 月 2 日，http://www.g20.org/pub_communiques.aspx/。

³⁹ 参见 2009 年二十国集团伦敦就业会议 - 主席报告，<http://www.ioe-emp.org/en/global-jobs-crisis/g-8-and-g-20/index.html>。

⁴⁰ 国际劳工组织：保护人民，促进就业：针对全球经济危机的国家就业和社会保护对策的调查，一份国际劳工组织提交给二十国集团领导人峰会的报告，匹兹堡，2009 年 9 月 24-25 日。

审议关于是否有必要采取进一步措施的报告，并审议中期就业和技能发展政策、社会保障方案和最佳做法，以确保工人做好利用科学和技术进步的准备。”⁴¹

41. 如上文第 3 段所报告，二十国集团就业和劳工部长 2010 年 4 月在华盛顿举行会议并借鉴了国际劳工组织编写的广泛的背景文件。多伦多领导人宣言欢迎劳工和就业部长建议以及由国际劳工组织与经合组织合作起草的培训战略。
42. 2010 年 6 月在多伦多举行的二十国峰会广泛审议了刺激措施退出战略的时间、规模和协调问题，得出的结论是“为了维持复苏，我们需要将现有的经济刺激计划执行到底，同时努力创造条件激发强劲的私营部门需求。与此同时，近期的事件凸显了可持续公共财政的重要性，以及我们各国有必要根据本国的国情制定合理的、分阶段的和有利于增长的计划，确保财政的可持续。”⁴²
43. 多伦多首脑会议总结了 2009 年 11 月在英国举行的二十国集团财政部长和央行行长会议上设计的“相互评估进程”(MAP)的第一阶段结果，将它作为“一种通过评估政策行动的集体一致性和加强政策框架来实现我们共同目标的手段”。⁴³ 这个相互评估进程(MAP)“发起了一轮新的咨询性相互评估进程，以评估我们的政策是否会共同实现我们商定的目标。”⁴⁴ 部长达成了协议，他们将“在评估的过程中酌情得到国际货币基金组织和世界银行的分析以及其它国际组织投入的协助，包括金融稳定委员会(FSB)、经合组织、多边开发银行、国际劳工组织、世界贸易组织和贸发会议”。⁴⁵ 这一评估进程的时间表，首先涉及的是，收集国家和区域的政策框架、计划和预测；第二是，在国际货币基金组织和世界银行分析的支持下并考虑机制安排，对照共同目标对所收集到的国家和区域政策的集体一致性进行评估；第三是，为 2010 年 6 月的首脑会议制定实现这些目标的一篮子政策选择；第四是，改善相互评估，并为 2010 年 11 月首脑会议制定更具体的政策建议。
44. 财长在二十国集团进程中具有非常重要的作用，并对多伦多宣言的起草产生过极大的影响。二十国集团是一个没有秘书处和东道国政府的政府间进程，因此即使它的确依赖国际组织，特别是国际货币基金组织的支持，它在制定议程中也发挥核心作用。国际劳工组织对起草部长报告的工作给予了多项投入，并曾与国际货币基金组织的官员举行过多次会议。然而，迄今为止，对就业、劳动力市场和社会保护问题的处理已经有点被置于一边，远离金融改革和财政政策立场的核心议题。鉴于迹象表明复苏正在减弱，就业尚未改善，今后需要重新关注就业问题。
45. 在首尔首脑会议的准备阶段，出现了越来越多的困难，难以保持年前在匹兹堡达成的协调行动的共识。随着全球经济非均衡复苏，有必要制定更有区别但相互支持的政策。这是一个相当复杂的任务，而由汇率和财政货币政策立场造成的紧张局势使这一任务变得更加艰难。疲软的就业机会创造和因此引起的高失业率以及非正规就业日益增加等问题，

⁴¹ 领导人声明：匹兹堡首脑会议，2009年9月24-25日，第43和47段。http://www.g20.org/pub_communiques.aspx。

⁴² 二十国集团多伦多峰会宣言，2010年6月26-27日，序言，第4段，http://www.g20.org/pub_communiques.aspx。

⁴³ 同上，第8段。二十国财长制订了一个框架，以追求强劲、可持续和平衡增长的目标。这确立了一个“相互评估进程”，通过该进程，二十国集团成员国对照共同目标评估各自的政策以及是否有必要改变政策。

⁴⁴ 财政部长和中央银行行长会议公报，英国，2009年11月7日，http://www.g20.org/pub_communiques.aspx。

⁴⁵ 同上。

再加上持续的工资缩水，在许多国家引起了潜在的政治压力，并增加了国际谈判的压力。随着人们日益担心不断减弱的复苏可能会暴露金融体系中尚未解决的问题，失败的风险也在不断升级。

46. 政策连贯性从来没有象现在这样重要或艰难。

制定政策连贯性框架的关键问题

47. 国际劳工组织已经比以往任何时候都更密切地参与了国际政策的协调。国际政策协调迅速演化的经验，给本组织、三方成员以及合作伙伴提出了一些战略问题。其中最重要和最复杂的四个问题是：

- 一方面，一些人担心就业和社会问题；另一方面，另一些人专注于财政、货币和金融问题。通过改善这两种人之间的政策对话，解决引起国际不平衡的劳动力市场失衡问题。
- 是否需要调整或改革全球治理机制，以反映全球经济和政治变化的转变，以及是否需要扩大政策连贯性的议程，以包括更加突出的就业和社会政策。
- 如何促进更连贯的国家政策决策和提高它们与国际政策协调机制的相互关联。
- 为国际劳工组织对这些进程的参与界定一个框架，利用《全球就业契约》和《社会正义宣言》等政策声明指导国际劳工组织三方成员促进体面劳动的政策连贯性，并确保和加强本组织及其所处理的政策问题在国际政策协调论坛内所具有的地位。

解决劳动力市场中的不平衡问题

48. 政策连贯性的主要挑战之一是纠正已经在劳动力市场出现并造成危机的一些失衡问题。在相当多的国家，工资在国民收入中的份额在下降而收入不平等却在扩大，使作为增长主要推动力的消费不断疲软。这导致了在某些国家依赖信贷维持家庭购买力，而在其它一些国家依赖信贷维持出口。工业化国家的金融危机和由其引起的经济衰退，主要通过大幅萎缩的贸易，于 2009 年传遍世界各地。2010 年的复苏证明是软弱和失衡的，引发人们预期劳动力市场困境可能会持续一段时间，从而进一步削弱经济增长，阻碍社会进步和减贫。此外，国际失衡仍然很大。

49. 就业和社会政策以及机构能够塑造劳动力市场结果，并解决这些基本的不平衡问题，特别是如果它们得到信誉卓著的财政、货币和金融宏观政策工具的支持，反过来它们也会支持这些工具。这些问题构成了国际货币基金组织/国际劳工组织奥斯陆会议讨论以及国际货币基金组织总裁与国际劳工局局长商定的联合后续工作的重要组成部分；它们也是各国为协调政策方针，以确保强劲、可持续和平衡增长而要讨论的关键问题。类似的对话进程，如国际劳工组织会员中的就业和社会部长、雇主和工人组织的领导人，与经济部长之间的对话，有助于确保在制定国家战略过程中对就业和社会政策给予更多的重视。

50. 进行重新平衡则需要盈余国家和赤字国家皆调整政策，以支持投资和生产性就业，并且需要基础广泛的工资和家庭收入的增长。这意味着开发多种机制，以确保提高生产率，并以增加工资和改善社会保障制度的形式来广泛分派经济成果。只有通过健全的宏观经济政策、健全的就业和社会政策一起发挥作用，才能产生可持续增长、可持续就业和可

持续发展社区。要促进创造就业机会的增长战略，需要加强劳动力市场机构，以解决三个相互关联的优先事项：

- 改善工资决定机制，以确保改善生活水平和提高工作家庭的购买力。
- 通过支持劳动力流动和微型和小型企业发展，促进生产力的增长。
- 通过更包容的劳动力市场和更强有力的社会保障制度，缩小收入差距。

51. 劳动力市场机构的有效运作和适配，在很大程度上取决于它们吸引的来自工作世界所有行动者的支持。公平关系重大，尤其是当许多人感到生活并非因自身过错而被破坏之时。强劲的劳动市场机构，有助于确保查明和解决就业和社会政策中需要协调和妥协的问题，并且确保一旦出现错误，迅速纠正这些错误。基于对基本原则和工作权利的尊重，工人和雇主的代表性组织积极地参与社会对话机制，这可确保充分理解有关政策影响的实用知识，并确保劳动力市场中的主要行动者承诺使政策确实发挥影响。国家对劳动力市场制度安排的选择，已经越来越多地参考其他国家的经验，并可借鉴国际劳工标准的指导。强有力的和优质的劳动力市场机构，能够为创造可持续增长和发展的国际努力做出重大贡献。尽管各国的劳动力市场机构有特定的历史和特点，但是在制定为所有人创造体面劳动机会的政策方面，各国都面临许多共同的挑战。

52. 正在建立一个共识，目的是协调促进就业增长和体面工作的各项努力的优先事项，因为许多国家的强劲而稳定的就业和家庭收入增长，同时将扶持全球需求，并创造更多的就业机会。然而，有必要开展进一步的工作，以便更好地了解在日益相互依存的全球经济中，就业、投资和增长如何相互作用。因此，国际劳工组织正在加强其自身在这一领域的工作，并扩大与其它国际机构的合作。继奥斯陆会议之后，国际劳工组织和国际货币基金组织计划共同研究有关促进创造就业机会增长的政策，以及共同研究为贫困和弱势群体设立最低社会保护的理念的问题。

调整 and 改革全球经济和社会治理机制

53. 随着有关政策连贯和协调的国际讨论的深化，有关全球经济和社会治理机制有效性的辩论已经变得极为激烈。一方面，认为较小的机构更可取，因为各国领导人能够承诺采取集体行动，每个成员也会跟进这些行动；另一方面，较小的集团又将很多国家排斥在对它们有影响的决策发言权之外。

54. 经社理事会是一个比其上级联合国大会小的机构，但仍然很大，要审议的报告和决定的议程巨量而多样。它与其自身的改革纠缠了多年，其自身程序有所改善，创造了一个高级别的部长级会议，从而提高了其决定的政治权威。然而，尽管在以条约为基础的政策连贯性机制中拥有核心地位，但是它显然没有对成员国产生实际的影响。

55. 二十国集团仍然是一个特设机构，没有条约束缚，也未正式与联合国挂钩。尽管如此，它确实在领导人和财政部长的层面，定期地将系统性强大经济体汇聚一堂，至少举行了一次就业和劳工部长会议。它取代了七国/八国集团作为首选的主要经济体的协调机制。虽然它没有秘书处，而是由现任主席国管理，但是它设有一个极具潜力的相互评估进程(MAP)，这个进程可增加对成员的压力，敦促它们采取国家行动，以兑现它们在国际上

的承诺。尽管在匹兹堡首脑会议声明中强调了解决就业危机的紧迫性，并启动了这一进程，但是将就业和社会政策纳入框架的工作仍然很薄弱。

- 56.** 在一定程度上，二十国集团正在接手本来可能期望由国际货币基金组织的国际货币和金融委员会或可能由世界银行和国际货币基金组织发展委员会解决的问题。然而，直到编写本报告之时，这两个机构一直受阻于长期悬而未决的有关国家代表权的改革的辩论。二十国集团的特设机制，可以比正规机构更快地允许接纳快速上升的经济大国进入决策过程。但是，二十国集团做出的许多决定都要求通过国际货币基金组织和世界银行来执行。
- 57.** 德国总理默克尔倡议制定一个可持续经济治理章程。这一倡议为匹兹堡二十国集团领导人声明所采纳，声明还通过了“可持续经济活动的核心价值”。当中提出的一个原则是，“我们有责任确保国际经济和金融体系结构，要反映世界经济中的变化和全球化的新挑战”。这个核心价值观还包括：“有责任投资于人民，方式是提供教育、职业培训、体面工作条件、卫生保健和社会安全网支持，消除贫困、歧视和一切形式的社会排斥”。应总理邀请，国际劳工局局长与主要经济机构的负责人一道出席了有关政策连贯性问题讨论的几场会议。
- 58.** 正如本文件所述，国际劳工组织在联合国的连贯性机制以及二十国集团中极为活跃。《全球就业契约》是由代表所有成员的国际劳工大会所制定，并已获得经社理事会和二十国集团的通过。定期通报理事会有关这些机构的工作，以及为促进所谓利用“体面劳动”走出危机协调政策所做的努力。《社会正义宣言》也是国际劳工组织对需要调整和改革治理机制以迎接全球化新挑战的反应。它解决的核心问题之一就是“加强国际劳工组织的能力，以协助其成员努力在全球化背景下，实现国际劳工组织的目标。”

连接国际和国家政策连贯性机制

- 59.** 经济相互依存度的提高意味着，一国政策选择会影响到其它国家，尤其是最大经济体的政策选择。国际合作机制为各国提供了一个影响其它国家决定的论坛，而且若有可能，找到一个国际共识，让各方都可从中获益。然而，政府首要的是向本国负责。协调政策使经济从全球经济衰退中复苏，而全球经济衰退又不同程度地影响了各国，这种复杂的协调问题，加剧了许多国家政府调和国际和国家承诺的困境。凡是在国际压力迫使改变财政政策的地方，都会极为明显地感受到这种困境，因为有关税收和政府开支的许多决定都是关系到民主问责制的核心问题。正确的国际行动是要求增加支出和/或减少税收，以刺激经济增长；但目前的国际安排，反倒使具有巨额财政赤字的国家承担起比具有财政盈余或少量赤字的国家多得多的责任。
- 60.** 政策自主与政策合作的类似问题，出现在其它许多领域，并且面对危机及其后果，已经变为特别急切的问题。例如，金融的监管，要求具有执法权力的国家机关责成有关银行和其他金融机构遵守与相应的金融中心相互一致的原则和惯例。⁴⁶ 汇率管理是一个引起高度紧张的问题，不仅仅是因为很多国家认为增加出口可以作为恢复经济增长和增加就业的办法，因而贬值货币。

⁴⁶ 《巴塞尔协议 III》，参见 <http://www.bis.org/press/p100912.htm>。

61. 在就业和社会政策领域，一些与增长前景相关的问题日益频繁地出现。这些问题包括：法规如何兼顾就业的保障性和就业的灵活性；社会保障制度的保护水平和覆盖范围；以及确定工资待遇和工作条件的机制。国际劳工组织处于相对有利的地位找到这些往往是复杂和有争议的问题的前进道路，因为它拥有得到广泛接受的原则基础和长期建立的国际劳工标准体系。然而，国际劳工标准在应用原则时，往往为人们提供各种选择和选项。国际劳工组织的方法是，在做出这样的决定过程中更倾向于使用促进三方协商和对话的推进方法。因此，各国的三方机制，越来越多地需要考虑国际压力，无论这些压力是来自市场 – 例如由于竞争力的丧失、货币贬值或资本外逃 – 还是来自诸如国际货币基金、世界银行的国际组织，或对于欧盟成员国来说，来自欧盟。
62. 三方性(tripartism)的潜力，表现为许多不同的形式，在日益相互依赖的世界中作为协助制定更加协调一致的政策机制，其潜力在《社会正义宣言》中得到强调：“相信在日益相互依存和复杂以及生产的国际化的世界中……政府与具有代表性的国内和国际工人组织和雇主组织之间的社会对话和三方性作法对于取得解决办法以及建立社会凝聚力和法治来说，除其他手段外，特别是通过国际劳工标准，比以往任何时候更为相关”。
63. 各国的三方机构的作用可以放大，在有必要时，可以扩大它们的议程，以覆盖国家的经济和社会发展问题，包括审议国际因素和政府国际讨论和决定的投入。相反，当国际承诺需要国家采取后续行动时，三方机构可以成为一个重要渠道，供实体经济的主要行动者 - 雇主组织和工人组织、就业、劳工和社会事务部进行沟通。其他部委的参与，特别是直接参与国际经济事务的人士的参与，也可以促进国家与国际行动相一致。
64. 在一些国家，国际发展援助在支持国家政策方面发挥重大作用；社会伙伴参与目前又得到《千年发展目标加速框架》推动的《联合国发展援助框架》机制，是改善政策连贯性的关键手段，尽管这一手段常被忽视。国际劳工组织正在努力通过将其《体面劳动国别计划》与这种框架相结合的方式支持这一进程。在这方面，行政首长协委会“就业和体面劳动主流化工具包”，正在帮助各伙伴机构和国际劳工组织三方成员确定和利用提高政策连贯性的机会。若要为实现千年发展目标重新做出努力，则要求国际劳工组织三方成员更密切地参与确保在制定发展战略时，充分重视促进作为扶贫手段的体面劳动。审议国家对《全球就业契约》采取的后续举措，为促进国家层面的政策一致性以及与国际合作伙伴协调政策的一致性创造了类似的机会。
65. 侧重于三方性在进一步加强政策的连贯性方面的潜力，能够帮助国际劳工组织及其三方成员在经济上相互依存的世界处理由严重危机造成的日益刻不容缓的问题。该《宣言》还在其有关后续措施的附件中设想交流各国三方经验和加强能力的办法。适宜的步骤“可包括在国际、区域和国家层面的下列框架内对经验和良好实践的三方共享：(i)以有关国家的政府、雇主和工人各自代表性组织自愿合作为特定基础所开展的研究；或(ii)感兴趣的成员国可能希望在自愿基础上建立或加入的(诸如同业审议)任何共同方案。”
66. 这场危机已经表明：在一个具有国际可比性的基础上，包括关于政策的制定，三方成员是如何看重良好时新的资讯。它也表明了三方成员愿意分享和评估彼此的经验。

一个可能的促进体面劳动政策连贯性的框架的特点

67. 上述讨论表明，今后国际劳工组织及其三方成员将越来越多地参与围绕促进体面劳动政策连贯性问题的国家和国际讨论和决定。在某些方面，框架是不断演化的，但是以零碎和非均衡的方式演化。主要由于全球关注就业危机以及劳动力市场复苏可能极为缓慢，国际劳工组织及其三方成员，作为这些趋势的组成部分，正在对政策方向产生某些影响。然而，巨大的挑战依然存在。为了取得进展，将这一可能的框架的某些特点分列如下可能是有助益的。在分列中，应该承认讨论涉及到几个方面：
- 针对政策连贯性的国家框架应该加强；在这方面，更有效的三方性具有重要的潜力。
 - 国际政策的连贯性也很重要，并且需要在国际劳工组织和经济发展等机构之间开展更深入的政策对话。
 - 国家和国际政策连贯性机制之间的相互联系，在提供协调一致的经济复苏战略方面，可能会具有日益重要的意义。
68. 对于国际劳工组织及其三方成员而言，政策连贯性框架的“构件”，可分为以下几类：
- 改善知识共享机制，以便使三方成员和其它用户拥有可靠的时新资讯，包括有关政策制定的资讯；
 - 深入研究和分析增长、发展进程、政策以及它们对体面劳动的影响，尤其是如何使劳动力市场机构和成果能够支持强劲、可持续和平衡的增长；
 - 扩大与相关领域的专业组织的政策对话；
 - 使体面劳动目标纳入政策战略主流化；及
 - 参与致力于实现体面劳动的政策连贯性机制。
69. 国际劳工组织应确定三方能为提高国家政策连贯性做出哪些贡献，即使这将需要包括千姿百态范围广泛的三方形式。国际劳工组织本身当然无法确定其国际伙伴关系的具体形式，因为这需要对话和谈判，但是，《社会正义宣言》本身已经比较明确地提出了广泛的目标。在如何处理国家与国际政策之间连贯性方面，国际劳工组织可以协助三方成员更好地与国际政策或机构接轨。这的确是国际劳工组织工作的重要组成部分，例如，促进国际发展援助组织和国家三方成员之间的对话。将政策连贯性的方方面面和构件明确地纳入体面劳动的可能框架，可能需要根据不同重点对所涉问题进行选择。
70. 大会请理事会审议政策连贯性框架可能采取的形式。根据先前对国际劳工组织在促进政策连贯性方面的经验的审查，框架可以采用下述多种形式：
- 第一种选择可以是：界定一个框架，由理事会定期审议政策连贯性的不同层面和要素。这可能包括，对国家体面劳动审评报告或国家就业契约进行讨论，以加深了解追求更大政策连贯性的机会。国际劳工组织参与国际机制的报告，也提供了有关如何在国际层面制订政策连贯性框架的借鉴。
 - 第二种可能的形式是：制定一项关于国际劳工组织如何看待《体面劳动议程》与其它重要政策领域之间的关系的政策性声明。

- 第三种形式可：采取声明的形式，声明更加侧重于政策连贯性的机制安排，以及如何在国家层面和国际层面制订这些机制安排。
- 第四种形式可：采取文书的形式，如拟定一项建议书，由三方成员承诺采取行动，促进针对体面劳动的政策连贯性。⁴⁷
- 第五种形式可：采取声明的形式，声明中包含国际劳工组织对政策连贯性在国家层面和国际层面的整体目标以及在《战略政策框架》至 2015 年剩余的期限内追求这些目标的策略。

71. 这些可供选择的形式，当然不是相互排斥的，根据国际劳工组织围绕人人享有体面劳动的目标，追求政策的更大连贯性，特别是在应对危机方面的经验，都应该给予通报。在目前的政策连贯性的讨论非常不固定的性质也是一个因素，该理事会将要考虑。正如本文件所述，对于协调致力于强劲、可持续和平衡的全球经济增长的政策而言，证明 2010 年下半年是一个关键时刻。

72. 请工作组：

- (a) 审查国际劳工组织最近在促进协调一致的国际政策方针，实现创造就业的复苏以及强劲、可持续和平衡的增长方面的经验；以及
- (b) 考虑这方面的经验是否可为针对体面劳动的政策连贯性的可能的框架提供某些内容。

2010年11月3日，日内瓦

提交供讨论和指导

⁴⁷ 参见理事会文件 GB.309/2/1。