

第 15 届亚太区域会议—日本京都，2011 年 4 月



国际
劳工
局

在亚太地区建设一个享有 体面劳动的可持续未来



局长报告

在亚太地区建设一个享有体面劳动
的可持续未来

第 15 届亚太区域会议
日本 京都，2011 年 4 月

在亚太地区建设一个享有 体面劳动的可持续未来

局 长 报 告

国 际 劳 工 局

ISBN 978-92-2-524652-3(print)
ISBN 978-92-2-524653-0(web pdf)

2011 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，或者可通过电子邮件：pubvente@ilo.org

参阅网址：www.ilo.org/publns

序 言

建立一个可持续的体面劳动未来

自上一次区域会议以来，全球经济经历了巨大的动荡。本区域未能从金融和经济危机的影响中幸免，该危机迅速影响到劳动世界，并转变成对企业造成的挤压、广泛的工作岗位丧失、非正规就业的扩展以及家庭收入的下降诸方面。

从经济方面来看，本区域恢复得较快，目前正处在强劲的经济复苏中。该地区在实施由体面劳动指引方向的恢复战略方面展示了领军风范。存在有这种范例，即：各国政府、雇主组织以及工人组织承诺利用社会对话的工具，使就业和社会保护成为可持续恢复的一个重要要素。面对经济危机，国际劳工组织的三方成员利用《全球就业契约》的处理方法，将体面劳动议程运用到危机反应中。无论是从国家还是从区域来看，《全球就业契约》中概括的政策措施在亚洲和太平洋地区激发出了危机反应措施。危机蕴含的机遇是显而易见的，因为绿色增长概念已开始扎根，具有促进体面绿色工作岗位的潜力。

当前，本区域的生机在支撑起脆弱的全球经济方面正发挥一种重要的作用。2010 年本区域的经济增长估计达到 7.5%，尽管存在一些不同情况，而世界其他地区的增长只有 3.1%。来自本区域发展中国家的最新统计数据表明就业水平出现了扩张，而且失业也恢复到了危机前的水平。相对迅速的恢复得益于 1997-98 年亚洲金融危机的经历，这使得各国得以更好地管理其金融市场、加强其经济并为缓解危机的影响扩展了社会保护和社会对话。中国和印度的继续强劲增长在恢复中是有帮助的。

但恢复危机前状况的迹象不能成为自满的原因。第 14 届亚洲区域会议早已承认，尽管强劲的经济增长带来了包括显著减贫在内的多种益处，但亦伴随着本区域中重大的体面劳动缺失，例如：青年妇女和男子陷入失业的可能性是较年长成人的三倍之多，而且存在着持续的性别不平等。约 11 亿工人，或本区域工人的 60%陷入脆弱的就业，而且本区域的工作穷人占世界工作穷人的约 73%，有 4.22 亿工人与其家庭一道生活在每天不到 1.25 美元的极端贫困中。海外移民近年来急剧增加，但由于移民治理框架未能得到同步发展，导致对虐待和剥削问题的忧虑。对工作中的基本原则和权利的更广泛的尊重仍然是一个挑战，同时集体和个人劳动争端数目的日益增长——导致争端解决机构疲于奔命，则是劳动力市场治理薄弱的症状表现。

这一形势的严重性又由于可能会对本区域的经济和劳动力市场产生严重影响的其它发展情况而加剧，为社会不稳定火上加油，并损害经济增长的可持续性。本区域发达经济体中的劳动力市场尚未充分恢复；受日益增长的粮食和商品价格的推动，许多国家的通货膨胀迅速增长；外国资本正在涌入本区域，导致对资产泡沫以及这些流入突然逆转的担心；而且有关汇率的全球压力导致日益增加的保护主义的危险。

此外，本区域不得不面对自然灾害的威力、气候变化的现实及其对生存和生计的严重影响。

所有这些要素突出强调，一种更平衡和可持续的增长模式：一种反映出口、消费和投资之间的更好的平衡的增长模式势在必行；此种模式更多地依靠区域需求；更具包容性和公正；而且更加有利于环境。体面劳动在实现这些目标方面发挥有一种作用，而且其本身由于这些目标的实现而得到加强。上届亚洲区域会议批准了有关政策和计划的一致和综合处理方法。此类处理方法在制定有效的对策方面将继续是不可或缺的，必须加以深化。

以劳动和劳动者的尊严作为一个出发点，它是体面劳动议程的核心并源自于《国际劳工组织章程》“劳动不是商品”的创始原则，建立一个可持续的体面劳动未来将要求：

- 更加大力强调作为宏观经济政策框架的一个基本目标的充分和生产性劳动。这将包含就业目标，确保税收和津贴制度以及贸易和投资政策支持就业创造，包括通过一种有利于企业发展的环境，并确保从增长和生产率中获得的收益能够得以更广泛的分享。
- 特别关注中小型企业(SMEs)的需求，以及它们对经济活力和工作创造的贡献。
- 突出生产率、竞争力和技能开发，关注工作条件以及确保工资水平跟上日益增长的生产率的措施。
- 致力于由基本社会保障和现金转移政策组成的一种社会保护底线的可持续融资，与该底线有关的形式有老年养恤金和残疾养恤金，儿童津贴，针对失业和就业不足者的收入支持；以及卫生、住房、供水和卫生、教育和粮食安全领域的重要的社会服务。这是一种创新型处理方法并基于在国家、区域和国际体系范围内的所有层面对政策一致和协调的一种承诺，它将使得这样的底线成为保护和赋权以及可持续需求的一个有效手段。
- 有效地支持社会对话以及确保工人在工资确定和保护方面具有足够的判力量，这对于建立一个更牢固的依靠对工作中的基本原则和权利的尊重以及核心和治理公约的批准与实施的发展框架来说将是决定性的。它要求明确突出机构建设——包括劳动行政、强大的劳动和就业部以及雇主组织和工人组织——它们是在这一领域取得进展的重要渠道。

三方成员在釜山作出的关于使人人享有体面劳动成为相关国家、区域和国际政策以及国家发展战略的中心目标的承诺得到了实施。劳工局致力于在政策和计划层面伴随这一进程。

如同在上届区域会议上呼吁的那样，劳工局参与了区域一体化的相关进程，在多边体系和区域组织范围内开展了工作，加强并发展了与南北方以及公共和私营的伙伴关系，以便在本区域推动体面劳动目标。

亚洲和太平洋区域积极果断地踏上了体面劳动的征程。或许最困难的一段征程目前就在眼前。重申对人人享有体面劳动目标的承诺并加快步伐是及时的。它将要求信念和勇气：这一信念已体现在2008年《关于争取公平全球化的社会正义宣言》中，并将需要朝着《宣言》中描述的新的政策环境方向发展的行动的勇气。具有远见，领导能力和承诺，本区域具有在竞争中胜出，实现作为社会正义的一个主要工具的体面劳动的能力和手段；其成功将是朝着社会正义的全球化方向迈出的一大步。第15届区域会议是为这一决定性征程的下一阶段绘制里程碑的机会。

胡安·索马维亚

目 录

	页 次
序 言	v
缩略语	xi
引 言	1
第一部分 创建美好未来：包容性增长和平衡增长	9
概 况	9
第一章 宏观经济、就业和社会保护政策协调	11
高就业增长宏观经济政策	11
财政政策	15
社会保护底线	17
为实现包容性和平衡增长，以及人人享有体面劳动促进政策协调一致	20
第二章 有效就业、企业可持续发展和技能开发	23
有效就业	23
可持续发展的企业	25
推进中小企业可持续发展和促进农村就业	29
教育和技能开发	31
第三章 绿色工作和合理转型	37
环境变化对就业政策的影响及应对措施	37
不断变化的消费方式以及商界和公民社会的自愿行动	40
创造绿色工作：进程和潜力	40
绿色经济倡议	43
完善“合理转型”数据并促进对话	44
促进绿色就业的政策	46
第四章 工作中的权利与社会对话	49
国际劳工标准	49
工资滞涨，差距拉大和劳动力市场治理	51
集体谈判和组织权利	51
就业保护法	55
临时工作和劳动合同	57
确定最低工资和工资政策	59
劳动行政管理和监察	60
第二部分 四年来的成就与挑战：2006-10	63
概 述	63
第五章 提高竞争力和生产率并创造就业	69

国际劳工组织战略.....	70
将就业置于经济和社会政策中心.....	70
通过企业发展提高竞争力和生产率.....	74
提高技能和就业能力，包括残疾人.....	77
支持绿色就业.....	82
改善劳动力市场信息分析.....	85
第六章 改善劳动力市场治理.....	89
国际劳工组织战略.....	89
国际劳工标准.....	90
产业关系趋势.....	97
劳动行政和监察.....	101
性别平等.....	102
第七章 扩大社会保护.....	105
国际劳工组织战略.....	106
社会保障.....	106
劳动保护.....	109
就业密集型公共工程.....	113
危机应对.....	114
地方经济发展和社会保护战略.....	116
第八章 终结童工劳动，为青年创造机会.....	119
国际劳工组织战略.....	120
终结童工劳动工作取得的成绩.....	120
促进青年就业的成果.....	127
第九章 改善劳务移民治理.....	133
国际劳工组织战略.....	135
区域合作.....	135
改善劳务移民治理.....	136
结束语和讨论要点.....	141
结束语.....	141
讨论要点.....	142
附 件 第十四届亚太地区会议的结论.....	147

表

表 1.1 GDP 和就业的年增长.....	13
表 2.1 亚太地区 2010-2011 年和 2008-2009 年全球竞争力指数.....	26
表 3.1 亚太地区刺激计划中的绿色投资	41
表 3.2 孟加拉国与环境相关的工作	44
表 4.1 与工资政策相关国际劳工公约的批约数	60
表 8.1 尚未批准第 138 号或 182 号公约的亚太地区国家	121
表 8.2 亚太地区青年失业状况(2010 年).....	128

图

图 1.1 对促进就业数量和质量满意度	12
图 1.2 亚太地区平均税率	16
图 1.3 按世界地区表示的公共支出中社会保护.....	18
图 2.1 2000 年和 2009 年生活贫困和极度贫困的工人比例	24
图 2.2 部分经济体高等教育学生人数占人口比例	32
图 3.1 环境和气候变化对劳动力市场及生活的影响.....	38
图 3.2 在可再生能源和清洁能源中的绿色就业.....	46
图 II.1 亚太地区和阿拉伯国家的技术合作发展趋势	66
图 5.1 国际劳工组织支持提高竞争力和生产率并创造就业事例	69
图 6.1 ILO 在劳动力市场治理领域部分活动掠影	89
图 6.2 按区域划分尚未批准八项基本公约情况.....	91
图 6.3 亚太和阿拉伯国家批准 ILO 基本公约情况	92
图 7.1 国际劳工组织在扩大社会保护方面部分活动掠影	105
图 8.1 终结童工劳动，增加青年机会.....	119
图 9.1 改善劳务移民治理	133

专 栏

专栏 1.1——蒙古的经济增长未能减少农村贫困人口	13
专栏 1.2——失业保险.....	17
专栏 2.1 新加坡预算加大对提高生产率和工作质量投入.....	24
专栏 2.2 印度性别平等就业政策.....	29
专栏 2.3 全球食品链中的工人代表性.....	31

专栏 2.4 移民管理政策	36
专栏 3.1 绿色经济倡议	43
专栏 3.2 澳大利亚的绿色工作培训	48
专栏 5.1 尼泊尔经济增长的制约因素	71
专栏 5.2 起草印度的就业政策	72
专栏 5.3 起草约旦的就业政策	72
专栏 5.4 《全球就业契约》在亚太	73
专栏 5.5 斯里兰卡“促进增长”项目	76
专栏 5.6 印度国家技能开发政策	78
专栏 5.7 孟加拉技术和职业教育与培训改革	78
专栏 5.8 绿色就业国家试点项目	84
专栏 5.9 通过技术合作加强劳动力市场信息分析	86
专栏 6.1 柬埔寨成衣制造业更好的工作条件促进销售额增加	90
专栏 6.3 柬埔寨的仲裁委员会	101
专栏 6.4 促进性别平等的务实措施	103
专栏 7.1 越南和菲律宾基层农民的职业安全卫生保护	111
专栏 7.2 通过基础设施投资和创造就业促进地方发展	114
专栏 7.3 尼泊尔支持地方经济发展	117
专栏 8.1 青年就业教育和技能培训项目在印度尼西亚对青年男女进行培训	120
专栏 8.2 在柬埔寨消除童工劳动的成本	127
专栏 8.3 社会对话与青年就业	127

缩略语

ACFTU	中华全国总工会
ACTRAV	国际劳工局工人活动局
ABD	亚洲开发银行
AIDS	获得性免疫缺损综合症
ALO	阿拉伯劳工组织
APEC	亚太经济合作组织
ASEAN	东南亚国家联盟
ASEAN-OSHNET	东南亚国家联盟职业安全卫生网络
CCT	有条件的现金转移
CEB	行政首长协调理事会（联合国）
CO2	二氧化碳
COMMIT	湄公河次区域协调打击人口贩运部长级倡议
CSR	企业社会责任
DFID	英国国际发展部
DWCP	体面劳动国别报告
EAST	青年就业教育和技能培训
EC	欧盟委员会
ECOSOC	联合国经社理事会
EMPLED	基于当地经济发展
ESCAP	联合国亚太经社理事会
ESCWA	联合国西亚经社理事会
EYB	扩大你的经营
FAO	联合国粮农组织
FDI	外国直接投资
G20	二十国集团
G8	八国集团
GCC	海湾合作理事会
GDP	国内生产总值
GMS	大湄公河次区域
HIV	人类免疫缺损病毒(艾滋病毒)
IFC	国际金融公司
IMF	国际货币基金组织
IPEC	国际消除童工劳动计划

KAB	了解企业
LED	地方经济发展
LFS	劳动力调查
LMIA	劳动力市场信息和分析
M&E	监测和评估
MDG	千年发展目标
NFE	非正规教育
NGO	非政府组织
NREGA	国家农村就业保障法
OECD	经济合作与发展组织
OSH	职业安全卫生
PIF	太平洋岛国论坛
RBSA	正常预算补充账户
ROAP	亚太地区局
SAARC	南亚区域合作联盟
SCREAM	通过教育、艺术和媒体支持儿童权利
SIMPOC	关于童工劳动的统计信息与监测方案
SIYB	创办和改善你的企业
SMEs	中小企业
SPF	社会保护底线
TREE	农村经济赋权培训
TVET	技术和职业教育培训
UNAIDS	联合国艾滋病联合方案
UNDAF	联合国发展援助框架
UNDP	联合国开发计划署
UNEP	联合国环境规划署
UNESCO	联合国教科文组织
UNICEF	联合国儿童基金会
UNIDO	联合国工业发展组织
UNIFEM	联合国妇女发展基金
UNOPS	联合国项目事务办公室
WFP	世界粮食计划
WHO	世界卫生组织
WIND	当地发展中的工作改进
WISE	小企业中的工作改善
WTO	世界贸易组织
YEN	青年就业网络

引言

体面劳动是本地区
未来前景之关键

1. 自代表们 2006 年 8 月聚会在大韩民国釜山召开的第十四届亚洲区域会议以来，本区域各国发生了深刻的变化。¹ 在会议举行之时及之后的一年，本地区的年产出增长在 7% 和 8% 之间，达到了数十年来的新高，其基础是劳动生产率和出口的惊人增长。但这种发展在 2008 年受到威胁，由于能源和粮食价格飙升降低了生活水准，特别是穷人，他们将自己有限收入的大部分用于粮食和燃料。到 2008 年底，本区域各国开始承受全球金融和经济危机带来的全面冲击。2009 年本地区的经济产量增长了 3.4%，比 2007 年高峰时下降了近 5 个百分点²。

2. 今天，本地区显示出比 1997/98 年亚洲金融危机发生之后更强劲的活力，并正引领全球恢复。但有一点很清楚，亚洲和太平洋地区无法承受如此频繁的经济兴盛和衰败——这既不符合大多数工人及其家庭的利益，也不符合企业、经济体的利益。在危机期间，更为迫切的需要是建立更平衡的和可持续的增长模式，而体面劳动在这一过程中亦可发挥作用。

3. 经济增长为推动体面劳动提供了基础；而体面劳动则可确保更高的和更可持续的劳动生产率增长，本地区各国日益需要依靠劳动生产率提高来推动未来经济增长。本地区未来前景将是经济增长必须与推广体面劳动齐头并进。正如局长在许多场合所说的，最普遍的一个愿望就是有一个获得一份体面工作的公平机会³。

4. 釜山区域会议认为，显著的经济增长无疑带来了许多实惠，但未能满足多数工作男女的需求。还必须采取行动，鼓励企业发展，特别是中小企业，它们是创造工作岗位的主要来源。在遵守工作中的基本原则和权利、社会保护和社会对话方面存在的严重差距也必须加以解决。因此，本地区的三方成员重申，体面劳动议程可以为“摆脱贫困的可持续发展道路作出贡献，帮助解

¹ 就本报告而言，亚洲和太平洋地区覆盖西亚的阿拉伯国家、南亚、东亚和东南亚、太平洋岛国发展中国家和发达(工业化)经济体澳大利亚、日本和新西兰。

² 国际货币基金组织：世界经济展望数据库(华盛顿特区，2010 年)。

³ “……你和我都能看到，大多数人头脑中一个主要想法就是，“我想找到一份好工作”。这是人们思想现状，工作是我们与城市、国家和全世界建立联系的纽带”。见 J.Clifton：全球迁移模式和创造就业，盖洛普民意测验(华盛顿特区，2007)，可在下列网址获取：

http://www.gallup.com/se/File/127637/GlobalMigration_Whitepaper.pdf。

决本地区各国国内和国家之间日益扩大的经济不平等……(并表明它)能促进实现充分兼顾经济发展和社会平等的公平全球化。”⁴

5. 三方成员都对《亚洲体面劳动十年》作出了承诺，并确定了国家行动、区域举措的优先事项和伙伴关系以及劳工局的行动，这些包括：

- 促进批准和全面实施有关结社自由和有效的承认组织权利和集体谈判权利，消除所有形式的强制或强迫劳动以及消除最恶劣形式的童工劳动，和有关就业和职业歧视的国际劳工组织公约；
- 帮助制定以国际劳工组织的《全球就业议程》为基础的国家政策；
- 为中小型企业提供支助服务；
- 加强劳动监察、争议预防和处理，以及就业服务；
- 促进批准与实施有关职业安全与卫生国际劳工组织公约，包括 2006 年关于促进职业安全与卫生框架的公约(第 187 号)；
- 促进批准 2006 年海事劳工公约；
- 审议举行一次有关增长、就业和体面劳动的区域会议的可行性；
- 制定有关将社会保护扩展到所有工作男女及其家庭的基准和良好做法；
- 促进开展采集最新和可靠的统计和数据，以帮助以事实为依据的研究、比较和决策。

必须以协商一致和相互支持的方式来实现经济、社会和环境目标

6. 本地区三方成员还认为，为了成功实施《亚洲体面劳动十年》，需要以一种协调一致和相互支持的方式来实现经济、社会和环境目标。⁵在劳工局的支持下，国际劳工组织的三方成员在确立的优先事项方面取得了富有成效的进展。报告的第二部分回顾了五大领域取得的成就：(i)提高竞争力、生产率和创造就业；(ii)改善劳动力市场治理；(iii)扩大社会保护；(iv)消除童工劳动和为青年人创造机会；和(v)改进劳务移民管理。对实施亚洲体面劳动十年的战略实施机制和伙伴关系也进行了分析，并指出了对今后产生的影响。

⁴ 国际劳工组织：第十四届亚洲区域会议的结论(2006 年 8 月 29 日-9 月 1 日，大韩民国，釜山)。结论的全文见附件一。

⁵ 国际劳工组织：亚洲就业论坛：增长、就业和体面劳动(2007 年 8 月，中国，北京)，该论坛是作为落实第十四届亚洲区域会议结论的后续措施而组织的。

案例 A：斯里兰卡

“体面劳动关系到实现你的梦想”

库马拉先生，25 岁，斯里兰卡，凯格勒

库马拉是一名三轮车车夫。对他来说这不是一项理想的工作。他说，“我的工作时间太长，而报酬又太少”。在国际劳工组织/日本青年就业项目的帮助下，他得以开办了自己的企业，生产并销售扫帚把和其它厨房用品。

“我一直就想自己当老板。我接受了营销和诸如簿记和企业规划等良好企业做法方面的培训。此类培训帮助我创办并发展了我的企业。”库马拉正在计划通过雇用两名工人并添置更多的生产设备扩大他的企业。

“体面劳动关系到实现你的梦想，以及为你和你的家庭提供生计，但它也关系到为其他人提供良好的就业机会。”

通过体面劳动综合方法促进争取公平全球化的社会正义

7. 自上一届区域会议以来，国际劳工大会通过了两个主要国际劳工组织行动框架。2008 年国际劳工组织三方成员通过《关于争取公平全球化的社会正义宣言》反映了一种共识，即体面劳动对于实现公平全球化的社会正义可以发挥重要作用。因此，《宣言》强调，要实现“人人享有改善的和公平的结果”，需要采用体面劳动综合方法，即体面劳动议程中的所有战略目标是“不可分割、相互关联和相互支持的。”

全球就业契约：
复苏的关键是就业
和社会保护

8. 2009 年 6 月通过的《全球就业契约》是运用体面劳动议程应对危机的产物。《契约》确保危机复苏之路能通过扩展体面劳动机会弥合全球化的断层线。《契约》呼吁国家、地区和全球采取紧急行动，解决全球危机对社会和就业造成的影响，其影响使现存的劳动力市场挑战进一步复杂化。《契约》提出了一套以就业和社会保护为中心的平衡和现实可行的政策措施，以体面劳动议程为框架，因此可以缩小经济复苏和就业复苏之间的时间差。捐助国和多边机构被要求支持实施契约中的政策选择和建议。

9. 《全球就业契约》，既具有现实性又具有前瞻性，引起了广泛的反响。这已在以下案例中得到证实，如，在由国际劳工组织和阿拉伯劳工组织共同举办的阿拉伯就业论坛上(2009 年 10 月 19-21 日，贝鲁特)，以及在一次题为太平洋地区可持续发展体面劳动三方高层会议(2010 年 2 月 10-12 日，维拉港)⁶。在联合国系统中，该《契约》还得到了联合国经济和社会理事会(ECOSOC)、联合国开发计划署执行委员会(UNDP)和联合国系统行政首长协调委员会(CEB)的赞同。它的关联性也得到匹兹堡 20 国集团和 8 国集团的认

⁶ 提交给阿拉伯就业论坛的背景文件和阿拉伯就业议程文本可在以下网站获取：
www.ilo.org/arabstates/aef。

同。⁷当前它仍是得到国际社会全球认同的唯一的政策框架，以此处理国际金融危机和经济危机对社会和就业的影响，同时为有效和平衡复苏奠定了基础⁸。

10. 第 15 届亚太区域会议考虑了新的进展，为审议实施亚洲体面劳动十年的进展状况和交流经验及教训提供了一个机会。

亚太必须担当强有力的领导

11. 在这一关键时期，亚洲和太平洋地区被要求为一个更加包容的、平衡和可持续的全球经济奠定基础方面发挥强有力的领导作用。本地区在全球发展中变得日益重要：它在全球国内生产总值所占份额在 1980 年到 2009 年期间，从不到 20% 增长到 34% 以上，而且目前本地区的劳动力占到全球的近 60%。目前中国是世界上最大的出口国。本届区域会议非常及时，将为体面劳动可持续的未来确定方向。

全球化的不平衡性

亚太引领全球复苏

12. 亚洲和太平洋地区情况丰富多样，从自然资源丰富的海湾国家，到全球经济引擎国家，再到太平洋岛国。这是一个极具活力的地区，拥有许多研发中心和全球生产网基地。在全球经济和金融危机中，它的经济复苏强劲并在当前擎起脆弱的全球经济中发挥着举足轻重的作用。2010 年，本地区经济增长预计会达到 7.5%，而美国和欧元区经济增长分别为 2.6% 和 1.7%。⁹

危机前劳动力市场的不平衡性

13. 但是，本地区的繁荣并未使其免受全球化不平衡发展带来的负面影响。在危机前，2007 年本地区 8,700 万劳动力失业——但这一数字到 2010 年已增长到 9,200 万人。¹⁰随着本地区劳动力以每年 1.5% 增长，要避免失业的增加就意味着每年要创造约 2,800 万个工作岗位。即使是在危机之前，青年男女失业的可能性是成年人的三倍多，而且由于危机的原因，要保持就业则更加困难。而自相矛盾的是，数百万理应上学的儿童却沦为童工，其中有些还是最恶劣形式的童工劳动。

⁷ 见八国集团领导人声明：面向一个可持续未来的负责的领导(2009 年，阿奎拉)；经社理事会决议：从危机中复苏：全球就业契约(2009 年，日内瓦)，第 E/2009/L.24 号文件；联合国开发计划署执委会和联合国人口基金(UNFPA)：应对全球金融和经济危机的就业计划(2010 年，纽约)，第 DP/2010/12 号文件。

⁸ 匹兹堡 20 国集团峰会也承诺“确定一个制定政策和我们开展共同行动框架，创造强劲、可持续和平衡的全球增长。我们需要创造一种人民需要的良好工作岗位的持久的复苏”。峰会还承诺“实施支持体面劳动、帮助保持就业以及优先就业增长的复苏计划，”并欢迎“最近通过的有关从危机复苏：全球就业契约的国际劳工组织决议，而且我们承诺，我们的国家采用推进全球化的社会影响的全部框架中的各项重要要素。”见：20 国集团：领导人声明：匹兹堡峰会(2009 年 9 月 24-25 日)。

⁹ 国际货币基金组织，同前。

¹⁰ 就本报告而言，全球、区域和次区域总的就业、失业、脆弱就业、工作贫困和劳动生产率数据来源于：国际劳工组织：计量经济模式趋势：方法回顾(2010 年，日内瓦)。2010 年的数字为国际劳工组织的估计数值。

14. 在许多国家，严峻恶劣的工作条件加重了人们对失业情况的担忧。许多工人根据间歇性和无保障的工作安排，经常在非正规就业中从事着低报酬的工作。在 2009 年，有 60% 的工人属于脆弱就业——人数高达 11 亿之多。¹¹ 亚洲和太平洋地区的工作穷人也约占全世界工作穷人的 73%。大约有 8.68 亿工人——本地区的工人中约有 46%——与其家庭每天依靠不足两美元维持生活，其中有 4.22 亿工人生活在每天不足 1.25 美元的极度贫困中。同时，尽管许多工人从低生产率的农业转向具有更高附加值的工业和服务业部门工作，但生产率总体落后于世界较富裕地区，每名工人产出的总水平仍仅约为北美和欧盟的六分之一。

恶劣的工作条件
加重了对失业情
景的担忧

15. 此外，除普遍的贫困和较低的生产率外，长期存在男女不平等。妇女代表了一个未开发的潜在的重要来源，与男性相比，在劳动力参与方面她们无法同男性享有同等的机会。2010 年，本地区女性劳动参与率仅为 51%，与男性相比低了近 30 个百分点。从事与男性同样工作的妇女的收入低于男性，而且她们过多的集中在非熟练技能职业和非正规经济部门。

16. 本地区的大多数工人在经济困难时期，和在发生家庭成员患病、伤残或年老以及工伤的情况下，缺乏基本的社会保护。职业安全、卫生和工作条件标准也是参差不齐——从符合国际标准的条件到最危险的和剥削性的条件。尽管亚洲艾滋病毒平均流行率较低，但在某些国家流行病却比较集中，特别是在高危人口当中。当人们最需要保护时，较不完善的社会保护和劳动保护降低了总需求。

本地区大部分工人
缺少社会保护底线

17. 全球经济危机加剧了产业关系体系固有的紧张状态，近年来导致纠纷大幅度增加。由于批准基本的国际劳工组织公约的水平低和速度减缓，这一挑战变得更加严峻，特别是有关结社自由和集体谈判权利的公约。为使工人能够分享生产率提高带来的收益，本地区需要建立一个坚实和公正的体制基础。2001 年到 2007 年，是亚洲和太平洋地区经济增长惊人的阶段，但一些经济体的抽样调查表明，平均实际工资每年仅增长 1.9%，大大低于年均劳动生产率的增长。¹² 最近几十年间，亚洲许多国家劳动在国民收入中占的份额出现下降，反过来又加剧了不平等。随着这些变化而来的是，一些国家过于依赖出口型增长。有许多国家已采取措施，加大工资和收入政策的力度，因而营造了稳定工资增长、强劲国内需求和良好经济发展之间的良性循环。

必须更突出强调
工作中的权利

18. 在亚太地区，区域移民是经济活力的重要来源。本地区的劳务移民每年增长 6%，而亚洲内的移民流动在增大。由于全球危机的影响，移民的流动和汇款或许会暂时放缓——但由于移民输入国和输出国之间劳动力供应的不

有关移民管理
的重大关切

¹¹ 脆弱就业被界定为独立核算工人和无偿家庭工人的合计数。

¹² 国际劳工组织：2008/09 年全球工资报告：最低工资和集体谈判：迈向政策一致(2008 年，日内瓦)。

平衡和长期存在的收入差异，其速度已重新开始加快。然而不幸的是，危机又引起了人们对移民管理的密切关注，包括高昂的招聘成本、工人受虐待、剥削以及强迫劳动和人口拐卖的情况。在有关结社自由以及批准国际劳工组织有关移民和移民工人文书记录欠佳，表明存在一些特定的问题。

重新平衡区域增长的驱动力

19. 全球危机加剧了全球化的负面影响，为此需要进行政策调整以实现可持续复苏和加强公平和可持续发展的基础。报告的第一部分对可能的政策考虑进行了探讨。实现出口、国内消费和对可持续性企业进行有效投资之间更加平衡的增长辅之以广泛的生产率提高和工资增长，应成为一项重要的政策目标。

需要审议经济、
就业和社会保护
政策

20. 第一步需要重新评估宏观经济政策框架。特别是，危机突显了利用潜在的财政政策扶持增长和就业的重要性，并揭示了建立并加强社会保护“自动稳定器”的迫切性。一个促进更具包容性和平衡增长的后危机宏观经济框架，必须承诺将充分和有效就业作为宏观经济政策的核心目标，确保无论是税收和福利制度还是贸易和投资政策都支持就业，同时确保更广泛地分享增长和生产率带来的收益。它还意味着，筹资建立社会保护底线制度，包括享有卫生医疗、老年人保障和残疾人的收入、儿童津贴和收入保障，以及针对失业者和工作穷人的公共就业保障方案。所有这些将需要在全世界、区域和国家层面，实现经济、就业和社会保护政策更大程度的协调和连贯性。

通过可持续性企
业和技能开发把
生产率和工资更
紧密联系起来

21. 各国可以通过根据生产率提高工作质量和工资水平，实现重新平衡增长的驱动力。为此，劳动力生产率的进一步提高至关重要。尽管在危机爆发前和复苏时期，本地区劳动生产率总体增长强劲，但是生产率水平仅约为更高收入国家的六分之一。与此同时，确保工资随生产率的增长而提高，对于可持续和平衡增长至关重要。许多中低收入国家，必须确保正规经济更大发展和更具吸引力。要实现可持续的复苏并创造工作岗位，那么就必须支持并促进企业可持续发展，特别是中小型企业；发展基础设施；以及鼓励创业和农村生产商。还需要在教育、培训和终身学习方面进行更多的投资。培训对缩小性别差距，以及改善移民、残疾人、艾滋病毒感染者和老年工人的就业前景也很关键。重视改善工作条件，包括工人的安全与卫生也必须是未来战略中的一部分。

促进绿色工作和
合理转型

22. 与此同时，三方成员除了着手解决本地区持续和互为关联的粮食、能源和水源危机外，还需要应对气候变化、生产和消费方式的改变带来的机遇和挑战。支持创造绿色工作岗位——有质量的工作既有助于保护环境，又促进机遇和平等——需要制定充分协调的社会、经济和环境政策，并通过开展社

会对话来确保合理转型。为此，国际劳工组织三方成员必须提升能力，以便更有效地参与对气候变化的辩论。

23. 重要的是，确保本地区复苏和可持续增长，需要强调尊重工作中的基本原则和权利，加强对话、组织权和话语权机制。在整个亚太地区，集体和个人争议的日益增加，使得争议处理机构疲于奔命。为减少争议和保障工人的权利，采取的重大措施应包括：缩小非正规经济规模；调整雇佣关系；以及处理好长期存在的歧视问题。确保工人在确定工资和保护方面具有足够的谈判影响力，最终有利于解决收入不平等和支持以收入为导向的增长。有效的劳动力市场制度和社会对话将重建生产率 and 工资之间的联系，并帮助赢得对实现更具包容性、更加平衡和更可持续未来进行改革的政治支持。

工作中的权利和
社会对话为亚洲
创造繁荣的未来

24. 通过南南合作和各种区域一体化举措扩大区域“内部市场”规模，是确保更强有力的和更公正发展战略的关键。此种战略旨在减贫并且通过创造体面劳动使其可持续实施。已有举措包括：东南亚国家联盟(ASEAN)；南亚区域合作联盟(SAARC)；阿拉伯劳工组织(ALO)；海湾合作委员会(GCC)；太平洋岛国论坛(PIF)和太平洋共同体。

25. 重新平衡发展驱动力需要富有远见的领导承诺，在经济、社会和环境政策之间保证更大的一致性和连贯性。如果三方成员准备做出必要的政策调整，那么它们必须依据实际经验知识和劳动力市场信息，并且有能力更好地参与相关进程。

需要富有远见的领导

26. 第十五届亚洲和太平洋区域会议，为审议亚洲体面劳动十年实施中的进展情况，以及分享取得的经验和教训提供了一个机会，以便构建一个享有体面劳动的可持续未来。

报告的结构

27. 第一部分确定在国家、次地区、地区和全球层面的重大政策和计划的考量事项。它们涉及以下方面：

- 宏观经济、就业和社会保护政策协调；
- 有效就业、企业可持续发展和技能开发；
- 绿色工作和合理转型；
- 工作中的权利和社会对话。

28. 第二部分描述了自上届亚洲和太平洋区域会议以来，三方成员在国际劳工组织的支持下取得的主要成果，以及主要经验教训。

29. 在危机和复苏背景下，国际劳工组织运用《全球就业契约》，结合各国不同需求，对计划进行了调整。本部分按五大优先领域进行组织：

- 提高竞争力和生产率并创造就业；
- 改善劳动力市场治理；
- 扩大社会保护；
- 消除童工劳动，为青年创造机会；
- 改善劳务移民的管理。

30. 结论部分归纳了主要信息并为第十五届亚太区域会议提供了一些讨论要点。

第一部分

创建美好未来：包容性增长和平衡增长

31. 如果亚太地区国家能够采取收入主导型和高就业增长政策，实现经济、社会和环境政策更加一致，同时加强劳动力市场治理和促进社会对话，就能确保经济复苏并实现更加平衡和可持续增长。

概 况

32. 亚太地区经济从全球金融危机中强劲反弹，在脆弱的全球经济复苏中起着至关重要的作用。预计 2010 年亚洲经济增速达到 9.4%¹³。亚洲在全球经济中的地位日趋提高，GDP 占全球份额从 1980 年的不足 20%增长到 2009 年的 34%。金融危机进一步强化了本地区在全球经济中的地位。

33. 为确保经济复苏和迈向可持续增长与发展，并实现人人享有体面劳动，本地区必须成功应对一系列相关挑战。第一，确保经济、就业和社会保护政策更加协调，这意味着需要将就业目标纳入宏观经济和社会政策决策。即便是在金融危机以前，本地区的快速经济增长也未能切实转换成体面的工作机会，因而削弱了社会总需求。亚太地区要实现更加平衡的增长模式，必须把实现充分有效就业作为宏观经济政策的核心目标。税收、福利体系以及产业和贸易政策都应支持就业，确保经济增长和生产率提高的成果能更广泛分享。同时逐步建立基本社会保障制度，这将有利于提供必要的社会保护、减少贫困和稳定社会总需求。

34. 第二个主要挑战是提高工作质量和工资水平。要实现这一目标，提高劳动生产率是关键。虽然在金融危机前和危机复苏中，本地区的生产率增长总体一直很强劲，但其水平仍只相当于高收入国家的六分之一。确保工资增长和生产率提高同步是可持续和平衡增长的关键。在亚洲仍有大多数劳动者在不能令人满意的非正规条件下从业。要向正规化转型，需要积极和一体化战略：促进就业机会；提高生产率；加强社会保护¹⁴。要实现可持续复苏和高就业增长，就必须通过加强基础设施建设、鼓励发展企业家精神和农村生产

¹³ 国际货币基金组织：《世界经济展望：复苏、风险和再平衡》(华盛顿特区，2010 年 10 月)。

¹⁴ 参考《总结及行动指导》“亚洲就业论坛：增长、就业和体面劳动”(中国北京，2007 年 8 月 13-15 日)。

商来支持和促进企业的可持续发展，特别是中小企业的发展。国家还需要在教育、培训和终身学习方面加大投入。培训对消除性别差距以及提高移民、残疾人、艾滋病患者和老年人的就业机会也十分重要。同时未来的战略还必须关注实现包括劳动者卫生安全的更好的工作条件。

35. 第三个挑战是确保经济、社会和环境政策更加协调一致。适应和缓解对气候变化的措施及可持续的生产、消费模式对亚洲劳动力将产生重大影响。通过投资、政策扶持和适当的技能开发政策，能创造数百万个绿色就业机会。另一方面经济转型显然也会带来劳动力市场的动荡。通过社会对话达成三方协议有助于“合理转型”——平稳、公平地向绿色经济过渡。

36. 第四个挑战是以工作中基本原则和权利为基础，强化劳动力市场治理，促进社会对话，加强工人组织和工人的声音。要解决收入不平等問題并支持收入主导型的增长，需要劳动者在工资决定和保护中享有充分的谈判权。各国可以借助有效的劳动力市场制度、最低工资、劳动监察和社会对话实现劳动生产率和工资之间更好的联接。本地区有许多国家正在进行劳动法改革，关键是在确保公平就业机会同时，努力实现劳动者对社会保护和工作稳定的需求与雇主对其员工队伍的规模、构成灵活性需求之间的平衡。

37. 上述努力都需要在国家、区域和全球层面加强政策协调。本地区融合正在加速，这将有助于通过提供体面劳动和增进社会正义，推动向包容性和平衡增长转变。

第一章

宏观经济、就业和社会保护政策协调

38. 在整个亚太地区，各国政府都致力于实现千年发展目标确定的“充分和有效就业以及人人享有体面劳动，包括妇女和青年”。体面劳动已经广泛地被认为是提高家庭、社区和国家生活质量的主要途径。盖洛普民意调查公司的测试结果显示，人们的生活关注已经从 25 年前对食物、住所、安全、和平的需要转变为对一份体面工作的需要。“这是人们的思想现状，工作是我们与城市、国家和全世界建立关系的纽带”。¹⁵

体面劳动已经广泛地被认为是提高家庭、社区和国家生活质量的主要途径

39. 无论发展水平如何，本地区对体面劳动的渴求显而易见的(图 1.1)。为使体面劳动渴望成真，各国应采取协调一致的政策和做法，关注就业、社会保护、工作权利和参与对话，这些都需要经济和社会政策一致。这也意味着在国家层面，劳动部必须加强与经济、财政、计划及产业部门的合作以及加强与中央银行、统计部门、工人及雇主组织等部门的协调。

高就业增长宏观经济政策

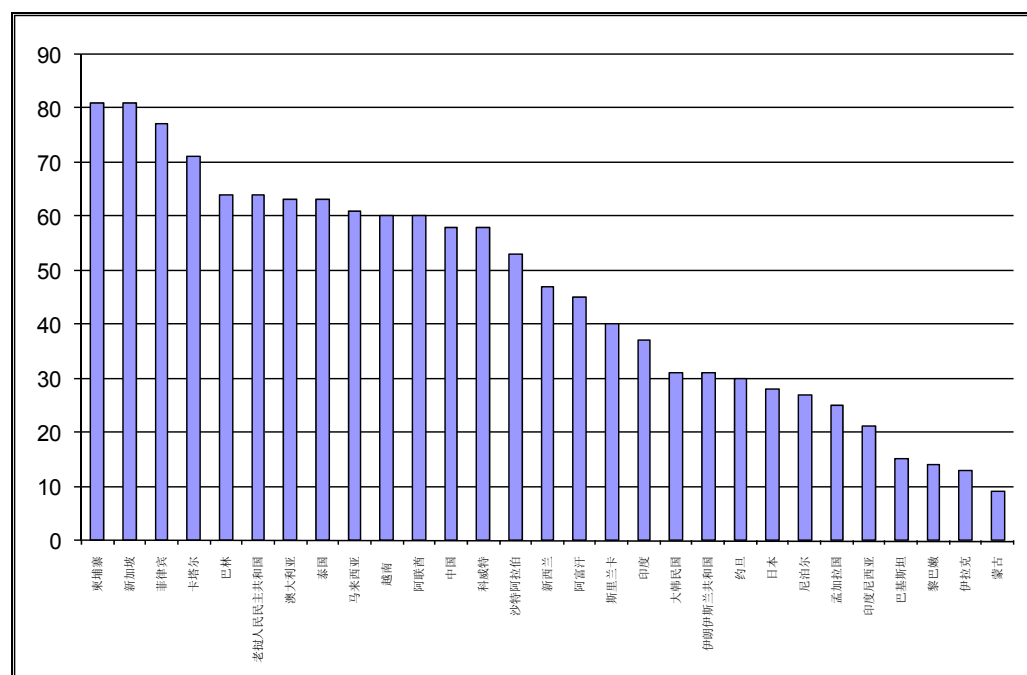
40. 全球经济危机充分暴露了亚太地区经济结构的不平衡，并使既有的就业挑战更加突出。尽管危机前的经济活力使亚太地区引领当前的世界经济复苏，但本地区的可持续性发展在很大程度上仍取决于经济复苏的质量以及经济发展战略的重新定位。各国不仅要关注经济增长是否能带来更多、更好的就业机会，同时要关注并建立更加公平的分配体制，让全社会共享生产提高带来的利益。对一些国家而言，经济增长模式必须从出口依赖型转向出口、内需并重。同时建立社会保护底线体系也相当重要，因为这不仅有助于扩大总的内需水平，还能保护并促进贫困劳动者和不稳定就业者的工作机会。这都需要经济政策、社会政策和社会保护政策之间的协调。

全球经济危机充分暴露了结构的不平衡

41. 工作的起点应是制定一个宏观经济政策框架，努力保证平衡、包容性的经济增长，实现充分、有效就业。这往往还需要转变思维模式。亚太地区和其他地区一样，传统的宏观经济政策往往集中于调整利率控制通货膨胀，控制财政赤字保障财政收支平衡，并实现经常账户盈余。全球经济危机后，人

¹⁵ J. Clifton: 《全球移民方式和就业创造》，同前引书。

图 1.1 对促进就业数量和质量满意度(答复者的比例)



资料来源:《盖洛普世界观点》网站: <https://worldview.gallup.com/> accessed on 3.02.2010。

们开始认真审视这一宏观经济政策框架¹⁶。另外,虽然这些传统政策在总体上支持了经济增长,控制了物价水平,促进了出口,但同时也制约了总需求(也就制约了就业),无法避免经济危机重现。宏观经济稳定和控制通胀固然重要,但宏观经济政策也应该包含一些更平衡更广泛的目标。

42. 2001 至 2008 年间,亚洲经济增速虽然很快,但就业增长却令人失望(表 1.1),从而导致了本地区的高失业率,特别是青年失业。以阿拉伯国家为例,2010 年青年人失业率高达 27%。即便就业增加了,许多工作还都是不稳定的或者是临时性的。所以本地区有近 11 亿人,相当于工人总数的 60%,处于脆弱就业状态。

低就业增长率也
影响了扶贫努力
的效果

43. 低就业增长率也影响了扶贫努力的效果(专栏 1.1)。大多数政府认同促进有效就业是保障经济增长,减少贫困与不平等的最好方法。然而,政府并非总是能将就业问题纳入经济政策框架。因此需要有更加深思熟虑的办法——从估算 GDP 增长、就业弹性和劳动力供给入手,并以此为依据制定经济增长和就业增长目标。这些战略的制定要求劳动部门咨询其他部门、工人组织、雇主组织等利益相关者。以下经济领域活动可以更好地促进就业效果:

¹⁶ O. Blanchard 等:对宏观经济政策的再思考,国际货币基金组织员工观点系列报告 10/03 (华盛顿特区,国际货币基金组织,2010 年 2 月 12 日)。

表 1.1 GDP 和就业的年增长

	平均 GDP 增长 (2001-08)	平均就业增长 (2001-08)
亚太地区		
中国	10.5	0.9
印度 ¹	7.0	2.4
印度尼西亚	5.4	1.7
日本	1.4	-0.1
大韩民国	4.4	1.4
马来西亚	5.7	1.8
蒙古	8.2	3.2
巴基斯坦	5.3	3.7
菲律宾	5.3	2.8
斯里兰卡	6.0	1.7
泰国	5.2	1.7
越南	7.6	2.0
阿拉伯国家		
巴林	6.7	2.2
约旦	7.3	4.4
科威特	7.9	2.9
黎巴嫩	4.8	2.1
阿曼	4.6	2.3
沙特阿拉伯	4.2	3.2
叙利亚共和国	4.2	4.0
阿联酋	7.9	5.0
也门	3.9	4.2

¹: 指 2000-05 期间。

资料来源：国际货币基金组织：《世界经济展望数据库》(2009)；国际劳工组织劳动统计局：《劳动力市场主要指标》第 6 版(2009)；世界银行：《世界发展指标》(2009)；联合国开发计划署：《2009 年阿拉伯人类发展报告》(2009)。

专栏 1.1 蒙古的经济增长未能减少农村贫困人口

2002 至 2008 年间，蒙古的平均经济增长率达到 9%，但贫困问题却几乎没有起色，仅从 36.1% 下降到 35.2%，而与此同时农村贫困人口却从 43.4% 增加到 46.6%。因此，即使得益于因人口出生率快速下降带来的有利的人口抚养比，蒙古的经济增长仍然没有创造充分有效就业以减少贫困。这反映了就业增长弹性的降低，从 2000 至 2003 年间的 0.94 下降到 2003 年至 2007 年间的 0.26。从 2002-03 年到 2008 年，贫困工作者的人数从 343,000 增至 376,000，而反映收入差距的基尼系数从 30 增加到 33。

资料来源：P.Ronnas 著：在蒙古实现包容性富含就业的增长的限制和挑战——最初的调查分析（国际劳工局，2010 年日内瓦）

44. 发展规划和国家预算——国家发展规划和扶贫战略应系统地纳入定量和定性的就业目标，并包含针对不同就业群体的政策和产业举措，包括最弱势群体。同样，中期的财政支出框架和国家预算需要为实现这些目标提供预算保障。

45. 产业政策和部门举措——由知识、技能、能力带来的产出及就业增长需要明确具有高就业潜力和竞争优势的领域，并消除各种障碍。为实现该目标，各国政府需要促进产业升级，并加大在基础设施和社会保护方面的投资，今后由此增加的税收收入应能弥补前期的投资¹⁷。

46. 基础设施投资——政府在发展基础设施时，特别是在劳动力过剩的国家，需要探索与劳动力相适宜的技术，同时保证质量和效率。

47. 私营部门——政府也需要探索鼓励私营部门特别是中小企业的办法。政府应为这些企业提供融资渠道，并通过税收体系，把它们引导到劳动力密集型增长方向上来。这往往需要政策的变化。例如，印度新就业政策法案要求重新审视财政和货币政策，因为过去的财政和货币政策过多地鼓励资本密集型产业。

48. 贸易——亚太地区的经济增长过多地依赖于出口型的制造业，因此就业内容很大程度上受制于发达国家的市场需求。海湾国家也属出口型经济，虽然它们出口的石油、天然气以及衍生品领域长期以来并非劳动力密集型产业。后危机时代，许多政府开始质疑这种过分依赖国外市场的经济模式，并开始寻求贸易与就业政策之间的平衡。出于类似的考虑，国家也在审视与贸易相关的国外直接投资政策——今后也许所有的外商投资项目都要经过“国家利益”的检测，评估这些项目是否能够创造持续的有效的就业机会。

宏观经济政策应该 照顾妇女的权利

49. 性别平等——宏观经济政策应该照顾妇女的权利。目前政策制定者很少将妇女当作活跃的经济参与者来考虑，通常想当然地把她们当作家庭的次要经济来源。妇女的就业也经常受到社会文化传统方面的约束。事实上，特别在东亚和东南亚，出口主导型的增长主要依靠廉价而灵活的妇女劳工，特别是在服装、电子产品和玩具制造业。还有许多妇女从事非正规经济和农业生产，通常作为家庭劳动者没有给支付工资。由于占主导地位的思想观念与经济现实之间的差距，女性劳动者经常遭受到广泛的歧视，如招聘、工资、技能培训、获取贷款和社会保护的机会等。比如，在亚太地区她们的收入通常只相当于男性的 54%到 90%¹⁸，在南亚妇女比男性更容易面临失业的威胁¹⁹。妇女在获取社会保障方面的权利相对较少，而国家也在降低对护理服务的支持。在南亚和阿拉伯国家，情况有所不同。妇女很少有机会从事正

¹⁷ J.Y. Lin: 《结构性新经济：重新思考发展的框架》，政策研究报告第 5197 号(华盛顿特区，世界银行，2010 年)

¹⁸ 联合国开发计划署：《2010 年亚太人力发展报告：权力、发言权和权利：亚太地区性别平等的转折点》(科伦坡，2010 年)

¹⁹ 国际劳工组织：《计量经济模型发展趋势》，同前引书。

式的工作，只能依靠非正式的工作维持生计。在正式的工作领域，大多数阿拉伯国家妇女们通常只从事公共行政工作，比如教育、卫生领域。应该通过一揽子全面的服务，保障所有地方的男女都享有同等的机会：反就业歧视方面的立法；卫生、教育和技能方面的投入；平等就业机会和家庭友好型的就业政策等。

案例 B：柬埔寨人

“我能把食物端上餐桌”

坎空(Kang Kong)，49 岁，荣胶省，柬埔寨

“没有工作意味着没有钱。我是科摩妇女手工艺品协会的成员。这个组织为我提供了一份工作。正是由于这份工作，我能把食物端上家人的餐桌。”

50. 生产率——生产率通常以每人新增的 GDP 或价值来计算。短期内，特别是在某些领域，生产率和就业可能真的存在此消彼长的关系。但经济增长时，GDP、就业和生产率都能得到提高。通过充分考虑一国的工业状况、人口结构和发展目标，可以实现科技与就业，工资与生产率，投资与就业之间的合理平衡，从而鼓励走成果共享的包容性经济增长模式。有些国家仍可继续享有充足的劳动力供给，然而另一些国家则必须面对人口老龄化所带来的劳动人口减少的问题。

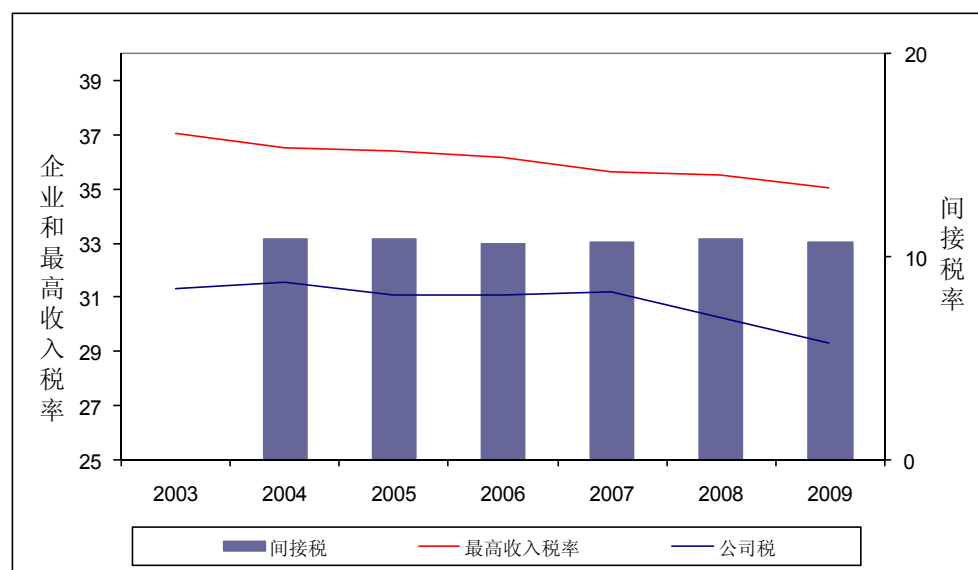
财政政策

51. 本次危机前，许多政府也许是受到过去应对危机的影响，倾向于使用货币政策，而较少地使用财政政策。事实上，过去使用财政政策来解决体面劳动缺失的效果十分有限。此次危机后，各国政府都各自使用了财政政策，这些政策包含在一揽子的经济刺激计划中。各国经济刺激计划往往规模很大，从菲律宾占 GDP 的两个百分点到中国的十个百分点。然而各国一揽子刺激计划的组成却有差异。例如，印度尼西亚主要是依靠减税，而其他国家如沙特阿拉伯和柬埔寨则倾向于增加公共支出，也有一些国家将社会保障体系作为经济自动稳定器。

52. 各国的刺激计划包括刺激劳动力需求，稳定工作岗位和保护失业人员，扩大社会保护，促进社会对话等重要举措。事实上有些国家已经制定了具体的劳动力市场目标。比如澳大利亚，计划将危机后失业率降低 1.5%，同时也制定了如创造绿色工作岗位这样的长远目标。这些政策与 1997 年发生亚洲金融危机时截然不同，那时许多国家都大幅度地消减了公共支出。由于实施了上述政策，本地区保留或创造了近 900 万个工作岗位²⁰。

²⁰ 国际劳工组织：《保护人民，保护就业》提交给 20 国集团领导人峰会（2009 年 9 月 24-25 日，匹兹堡）的一份国际劳工组织报告。（日内瓦，2009 年），附录 4 “预测 G20 国家应对危机所采取的刺激性政策对就业的影响”。

图 1.2 亚太地区平均税率（百分比）



注释：为 15 个亚太国家平均数：澳大利亚、中国、印度、印度尼西亚、日本、韩国、马来西亚、新西兰、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、菲律宾、斯里兰卡、泰国和越南。2003 年的间接税率尚无。

资料来源：国际劳工组织根据“2009 年毕马威会计事务所对企业和间接税率的调查以及 2009 年毕马威会计事务所对个人所得税和社会保险税的调查”进行计算。

53. 目前，经济才刚刚开始复苏，尽管还相当脆弱，许多国家政府对不断攀升的财政赤字和国债忧心忡忡，被迫削减或者退出财政刺激政策，因为政府希望迈向中期财务状况稳健的局面。但是在缩减和退出政策之前，政府必须确信家庭消费和商业投资已经复苏，并开始创造新的岗位和经济增长。此类努力将有助于中期财政健康，因为就业增加不仅能增加税收，还能消减失业补偿。

财政政策的良好表现也取决于有效的税收制度

54. 财政政策的良好表现也取决于有效的税收制度。由于亚太地区的税收体系相对比较薄弱，这就限制了政府在资助服务和进行收入再分配时的能力。同时全球化也使得政府的征税能力进一步复杂化。当企业能够轻而易举地从一个国家转移到另一个国家，他们可迫使政府下调税率。对资本而言尤为突出，因为资本的流动性比劳动力强，高收入者的流动性又比低收入者强。因此，政府可能被迫维持企业和高收入人群低税收水平(图 1.2)。相比之下，近年来间接税收如消费税的变化甚微。这种趋势对累进税收体制的影响较大，由于穷人的日常消费占收入的比重相对更大，所以消费税对穷人的冲击更大。

社会保护底线

55. 公平的税收是有效社会保护体系的基础。强有力的社会保护底线包含广泛的项目和措施，如为有子女的家庭提供实物和现金津贴，提供基本收入保障并促进营养、健康和教育；为民众提供支付得起的卫生健康；为老年人和残疾人提供收入保障；为穷人和失业者提供社会援助；提供获得就业机会等。

案例 C：阿富汗人

“织毛毯损坏了健康，却无力支付医疗保险”

沙西亚，16岁，阿富汗人

沙西亚抱怨织毛毯给她和她的姐妹们的身体带来了伤害。她的鼻子和一只眼睛已经受伤，其中有几次伤口是被织毛毯所使用的锋利工具所致。她们的屋里充满了毛毯的粉尘，她的妈妈每说一句话都会不停地咳嗽。

母女俩都在抱怨胸痛、手痛、感染和皮肤病的问题。她们每天不得不以同样一个姿势连续坐好几个小时，这对她们来说是难以忍受的痛苦。沙西亚希望自己能上学并当一名教师，也希望妈妈能享受到她能支付得起的医疗服务。

56. 在迅速全球化的背景下，强有力的社会保护体系尤为重要。在贸易和投资自由化的环境中，劳动者面临的国际市场更加不确定，经历的劳动力市场流动也更加频繁。因此需要平稳地应对这些变化，同时保护穷人，并确保稳健平衡的经济和社会发展。如果劳动者家庭能够依赖有效的社会保护，他们就会减少存款加大对生活用品的即时消费，并乐于投资子女的健康和教育(专栏 1.2)。

专栏 1.2 失业保险

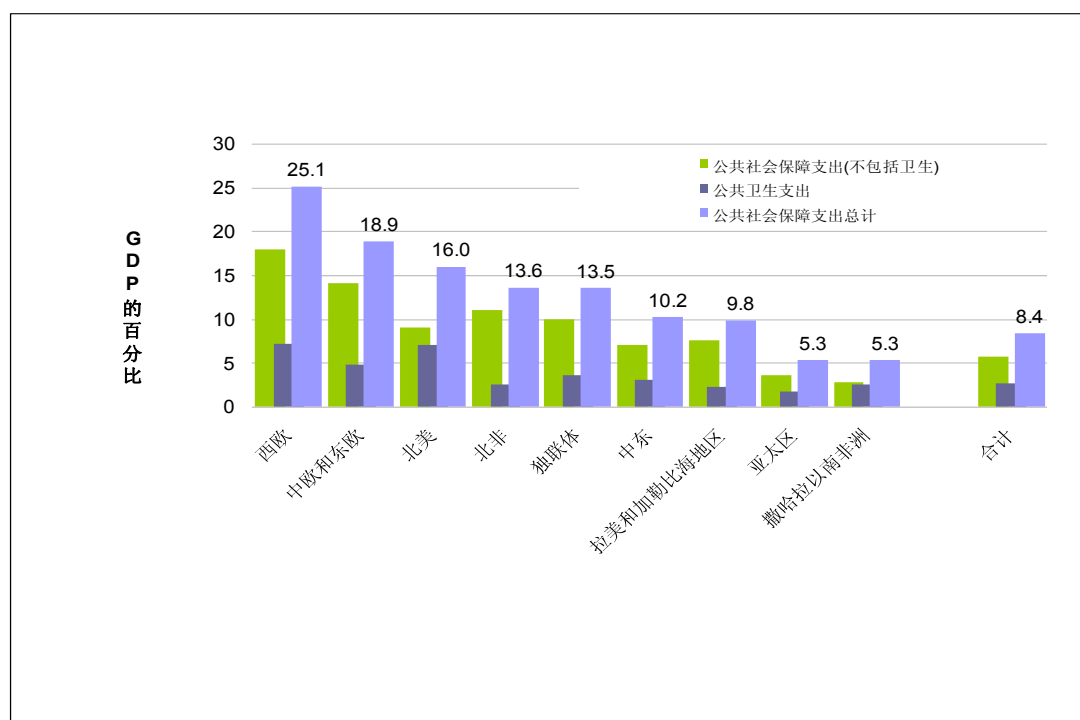
失业保险的作用就像经济自动稳定器，能够缓冲经济波动所带来的冲击并保持总需求的稳定。享有失业保险的工人会自动减少存款，而增加消费。同时，失业保险制度也为劳动力市场提供了大量的信息，可作为政策制定和投资的依据，有利于寻求经济平衡发展时的结构转型。虽然经济危机以后，有些国家如菲律宾已经在考虑建立这种制度的可行性，可是目前大多数亚太地区国家尚未建立失业保险制度。在阿拉伯国家中，巴林走在前列，它已于 2007 年引进了失业保险计划。

57. 然而目前许多国家在社会保护方面的支出还是很少。就医疗保险和社会保障的平均支出而言，亚太国家(阿拉伯国家除外)仅占 GDP 的 5.3%，阿拉伯国家占 9.8%(图 1.3)。其原因是政府通常觉得无法为每一个人提供保护。但事实上，大多数亚太地区国家具备建立社会保护底线体系的能力。为所有老年人、有子女家庭、贫穷的工作人口提供基本现金福利，在印度只需 GDP 的 2.2%；巴基斯坦只需 2.4%；越南只需 2.9%；孟加拉 4.6%；尼泊尔 5.7%²¹。

许多国家在社会保护方面的支出还是很少

²¹ 国际劳工组织：《低收入国家能承受基本社会保障吗？》社会保障政策报告第三期(日内瓦，2009年)；S.Mizunoya 等：《低收入国家能支付社会保护底线吗？》五个亚洲国家的模拟首批结果，社会保护问题讨论报告第 17 期(日内瓦，国际劳工组织，2006年)

图 1.3 按世界地区表示的公共支出中社会保护（占 GDP 的百分比）



注释：基于最新年度可获得的数据，经过人口加权。

资料来源：国际劳工局——社会保障司估算。

58. 非缴费计划——对最贫穷家庭的社会保护资金应来自一般税收。如泰国，几乎为所有国民都提供了基本的医疗保险服务；印尼和越南也为穷人提供了非缴费型的基本社会医疗保障(完全由财政补贴)；印度的 RSBY 计划为贫困线以下的穷人提供完全财政补贴的医疗保险；巴基斯坦 2008 年启动了一项名为贝纳其尔收入支持项目(BISP)，通过现金转移支付手段为 500 多万贫困家庭提供帮助。其他国家正在考虑对老年人提供收入保障，随着老年人口的增加，这一举措变得越发重要。尼泊尔一直为 75 岁以上的老年人提供基本养老金，政府正在考虑把这一年限降低到 65 岁，并提高标准。孟加拉、印度、斯里兰卡和泰国也正在实施或考虑实施各种非缴费型的养老金计划。太平洋岛国正在扩大对卫生和教育财政预算。

最有效的目标定位方式是自我定位

59. 目标定位——大多数非缴费计划都有目标定位问题，以保证绝大多数的援助能够以低成本、高效率的方式到达最穷困的家庭。然而这有成本代价，因为必须制定一套制度确认穷困和弱势家庭，当然也难免会出现差错。最有效的目标定位方式是自我定位，即通过调整项目，使受益者在需要的时候参与进来，而在发现有其他更好的机会时便主动退出。印度的国家农村就业保障计划(NREGS)就是一例，尼泊尔和巴基斯坦也在制定类似的项目。泰国的全民健康保险项目也采用了这种方式。虽然自我定位方式在一些计划中能发挥作用，比如公共工作计划或者通过医疗卡享受基本医疗护理等，但对于最

低收入支持，如现金转移支付，教育津贴，最低养老金等则不适宜。考虑到特定预算的福利水平不同，此类现金福利既可以是普惠性的，也可以是有针对性的。

60. 有条件的现金转移支付——有些计划不仅仅是为了提供社会援助，还旨在影响家庭的行为方式。典型案例就是印度尼西亚，2007 年开始试点有条件的现金转移支付计划，要求所有受益家庭必须送孩子上学，并接受诊所的医疗服务。但有条件的现金转移支付计划的成败，取决于足够的行政能力以及很容易获得的、具有基本质量标准的服务。否则，受益者将不能满足条件。印尼还开展了“为下一代聪明健康国家社区赋权”计划，该计划为社区提供固定资金，帮助儿童购买学习资料或者建设通往学校和卫生中心的道路。巴基斯坦在信德省也开展了一个有条件的现金转移支付计划，要求所有的受益家庭选派一名成员参加职业培训。虽然有条件的现金转移支付计划不能取代全民的社会保护底线，但它能扩大现行教育和卫生体制的覆盖面，同时有助于减少使用童工。

61. 缴费型计划——本地区一些国家已在建立保险计划。比如中国正在将养老保险和医疗保险向农村人口拓展。2006 年，巴林引进了两种失业津贴：一种是失业津贴，取决于之前的缴费工资。另一种是为那些第一次找工作的人或者那些不够领取失业津贴资格标准的其他人，支付统一津贴。同年，越南出台了《社会保障法》，规定 2007 年引进强制性的社会保险，2008 年引进自愿性社会保险，2009 年引进失业保险。从事正规部门的劳动者的保险自然是缴费型的，而非正规部门和农村人口的保险缴费方式往往是混合型的，由社会保障计划进行补贴。这些战略正在不断发展，比如越南的社会医疗保障对不同的覆盖人群进行不同的缴费补贴；中国实行缴费型的个人账户和非缴费型的基础养老金相结合的养老保障政策；泰国养老保险计划由国家储蓄基金以及 500 泰铢的基础养老保险构成，“养老储蓄”在由工人缴费的同时享受政府补贴，保障了工人缴费的积极性。

62. 移民工人——一个特别值得关注的问题是国家社会保护计划往往将外国移民工人排除在外。即便移民工人在输出国拥有社会保护体系，他们在外务工期间仍然无法累积享受保护资格。一些海湾国家正在考虑可转移接续的待遇，允许移民工人享受其输出国的福利待遇。此种合作的拓展需要缩小国家间在社会保护方面的差距。比如东盟国家已经开始致力于缩小该地区的发展差距，也包括社会保护体系。

为实现包容性和平衡增长，以及人人享有体面劳动促进政策协调一致

63. 本地区的经济复苏比预想的要快速和强劲。这不仅归功于从 1997/98 年亚洲金融危机中吸取的教训，更得益于史无前例的全球、地区和国家财政刺激计划的同步协调，抵消了经济危机中通货紧缩效应对产出、消费和就业的影响。现在本地区也需要从这次危机中吸取教训。实现充分、有效的就业和体面劳动需要类似的协调。考虑到本地区在危机前就长期存在多层次的就业不充分和体面工作缺乏的问题，各国更需要加强宏观经济政策，就业和社会保护政策的协调。

64. 多数国家通过单独行动促进就业和社会保护的力量还十分有限，因为就业水平很容易受到其他国家的贸易和投资决策的影响，所以有赖于更好的全球政策协调。一国的行动也可能导致国际资本市场的制裁，这一点在最近的欧洲主权债务危机中得到了见证。可以考虑协同政策，防止规范和税收降低，导致政府财政能力的大幅削弱。更加强劲、公平的增长也需要更有力的南南合作来提供更大的区域市场，如东南亚国家联盟、南亚区域合作联盟和太平洋岛国论坛。政策协调和一致性也需要应对经济复苏中的问题：包括大量的国际资本流入本地区；全球汇率紧张提高了保护主义的风险及其对贸易和投资带来的负面影响；食品和商品的价格再度走高等。所有这些将对本地区的劳动力市场产生重大影响。

65. 全球和地区的协调也需要建立社会保护底线制度。本地区许多发展中国家缺乏财政和政策空间，所以在一段时间内必须部分依赖国际合作。例如，经合组织发展援助委员会中有亚洲国家会员，该委员会认为需要通过和谐、协调的援助机制支持亚洲国家发展和实施社会保护制度战略²²。

66. 全球协调应对危机有赖于有效的多边体系，比如联合国系统机构首脑协调委员会致力于九项联合举措，其中包括“全球就业协定”，旨在“促进就业、生产、投资和总需求”，并努力建立社会保护底线制度“保证穷人和弱势群体能享有基本社会服务、住房、权力和保护”²³。构建更加平衡、包容性的世界经济需要更强有力的跨组织协调，加强与其他多边组织和区域组织的合作，特别是亚洲发展银行、东盟、阿拉伯劳工组织、海湾合作委员会劳工和社会事务部长理事会、伊斯兰发展银行、南亚区域合作联盟、国际货币基金组织、太平洋岛国论坛、世界银行、世界贸易组织等。

全球协调应对危机
有赖于有效的多边
体系

²² 经合组织：“让经济朝着更有利扶贫的方向发展：就业和社会保护的作用”，政策声明，发展援助委员会，高级别会议(巴黎，2009年5月27-28)

²³ 联合国秘书处，机构首脑协调委员会(巴黎，2009年4月5日)

67. 同时，在国家层面宏观经济、就业、社会保护政策的协调也至关重要，同时劳动、经济、财政、计划的部委间以及行业部门间包括中央银行、统计局、工人组织、雇主组织之间应保持协调。如果要采取措施积极主动地创造就业和加强社会保护，劳动部需要加强能力。同时，工人组织、雇主组织也需要加强能力建设，因为有效果的政策协调和一致需要有效的社会对话。

第二章

有效就业、企业可持续发展和技能开发

68. 体面劳动是平衡增长内涵的核心。即使在经济危机之前，非标准和非正规就业规模不断扩大，常常涉及不安全和不健康的工作条件。解决这一问题关键在于教育和培训。良好的教育和技能，能提升工人和企业的生产率，为未来发展奠定良好基础，能鼓励和创新，有利于提高工资、改善工作条件和降低失业。

有效就业

69. 在过去十年中，亚洲经济得到快速发展，但创造体面劳动不足。2009年亚太地区 60%的工人(约 11 亿人)处于弱势就业地位。南亚国家弱势就业比例最高达 77%，其次为东南亚国家 62%，东亚为 51%；阿拉伯国家比例在 25%左右。在弱势就业人口中，女性尤为突出比例占 63%，而男性为 58%。

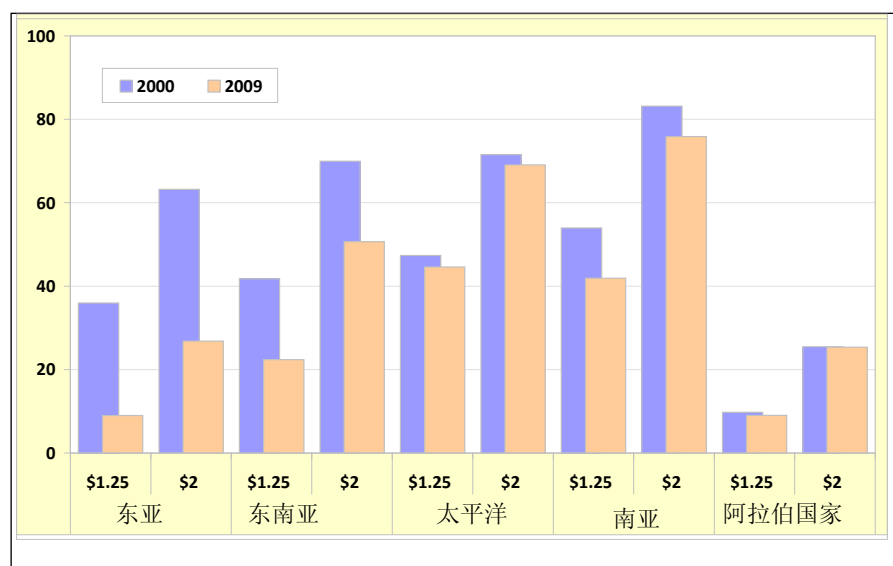
70. 大多数弱势就业人员，在非正规经济部门工作，他们没有法律和社会保护，在工作场所也不太可能有自己的代言人或发言权。这种低生产率、低工资就业的长期存在制约了国内市场的发展，阻碍了劳动力需求、工资提高和生产率发展之间的良性循环。

大多数弱势就业人员，在非正规经济部门工作

71. 不过还是取得了一定进展。2000 年至 2009 年间，亚太地区极端贫困工人人数比例从 41%下降到了 23%(见图 2.1)。降幅最快的是东亚地区，从 36%下降到 9%；其次是东南亚，从 42%下降到 22%；南亚从 54%下降到 42%。不过，亚太地区还有 8.68 亿工人(约占 46%)每天生活费用低于 2 美元，其中约 4.22 亿妇女每天仅靠 1.25 美元艰难度日。亚洲贫困工作人口仍占世界总数的 73%。

72. 在亚太地区，多数新工作岗位将分布在工业和服务业。许多工业部门的工作将继续以出口加工为基础，不过这些将是具有较高附加值的产品如计算机芯片、汽车等。然而，产品中日益增加的比例将用于满足国内需求(特别是在中国)。随着人口老龄化对健康护理需求的增加，服务业也将转向国内需求。无论是工业还是服务业许多新工作将是绿色工作，结构调整将导致一些工作岗位消失，但同时创造出新的绿色工作岗位。不过，这些新的工作应该达到体面劳动的标准。

图 2.1 2000 年和 2009 年生活贫困和极度贫困的工人比例



资料来源：ILO：《计量经济模型趋势》，同前。

推进体面劳动的起点 是提高劳动生产率

73. 推进体面劳动的起点是提高劳动生产率。近年来，受大规模投资驱动，亚洲企业按人均产值计算的劳动生产率大大提高，提升了生产链并成功进入高附加值竞争市场。总体来看，2000 年到 2009 年期间世界其他国家工人人均产值年增长仅 0.4 个百分点，而亚太地区平均增长了 4.1%。

74. 生产率增长最快的国家在东亚地区，年均增幅 8.3%，其次是南亚为 3.9%，东南亚国家为 3.0%。但亚洲发达经济体阿拉伯国家年均增幅仅为 0.7%。分国别看，2000 年至 2009 年期间中国为 10.5%、印度 4.9%、越南 5.1%、巴林 3.7%。但亚太地区作为一个整体，与世界发达经济体相比还有一定差距，其工人人均产值仅是北美和欧盟的六分之一。

专栏 2.1 新加坡预算加大对提高生产率和工作质量投入

新加坡在东盟国家中人均收入最高，但在过去十年生产率每年大约下降了 1 个百分点，工人人均产值与美国和日本相比仅为 50% 左右。因此，该国 2010 年的预算着力于可持续发展和包容性增长。新加坡将 3300 万新元预算中的 10% 用作提高生产率专项资金，目标是在今后十年每年提升生产率 2-3 个百分点。该预算着重强调技能培训，为此专门设立了国家提高生产率和继续教育委员会。新加坡财政部长在做预算说明时指出“去年全球经济危机中，我们的优先目标是维持工作岗位。今年我们的优先目标是改进工作质量”。

资料来源：《新加坡 2010 年预算讲话》- 和 M. Wijaya“千方百计提升新加坡生产率”，亚洲时报，2010 年 3 月 23 日。

75. 然而，工资和工作条件未能与生产率同步提高。要实现体面劳动，生产率提升所带来的收益应由工人和企业分享，如提高工资待遇、改善工作条件等。国际劳工组织职业安全卫生培训工具和计划，如《职业安全管理制度指南》(ILO-OSH 2001)或者“小企业工作改进计划”(WISE)，能够为包括小企业和非正规部门企业，改进其职业安全卫生和提高生产率提供帮助。共同的经历，能促进工人和雇主之间的合作和对话，营造更具竞争力和体面劳动的环境。

76. 以下举措有助于推动上述目标的实现：加大教育和培训投入；营造有利于创新和企业发展的环境；实施健全而平等的劳动和社会保护法律法规；改进基础设施和企业服务。但最终要依靠良好劳资关系及在尊重工人权益基础上，协商谈判解决问题。

77. 这样做有利于维持生产率、就业和经济之间的良性循环，从而实现安全和体面劳动。工人可从强化培训、改善工作条件和提高工资待遇中受益。工人的生产率提高后，企业从中受益，工人消费能提高国内需求并创造更多的商业机会。全社会则可享受高质量产品和服务，实现公平合理的收入和财富分配，减少贫困，尊重劳工权益，同时促进社会平等和提高国家竞争力。

可持续发展的企业

78. 更加强劲和平衡发展，需要有可持续发展的企业，需要法治作保障，以及鼓励投资和企业精神的制度和体系，重要的是还要通过推进体面劳动及环境可持续发展，实现商业利益和社会价值与原则之间的平衡²⁴。

**更强劲与更平衡的发展
需要有可持续的企业**

竞争力

79. 企业可持续发展和创造就业的关键在于提升竞争力。从亚太地区看，那些经受住经济风暴冲击并复苏较快较好的，都是属于竞争力得到较大提升的经济体。如中国和印尼 2005 年以来在全球竞争力排名中往前跃升了 20 位。虽然如此，亚太地区各国差异较大，其它国家排名靠后，如尼泊尔排名第 130 位，东帝汶排名第 133 位(见表 2.1)。

80. 在阿拉伯国家中，能源出口国利用石油收入支持以提高生产率为内容的改革；因此，卡塔尔、阿联酋和沙特已经成为新兴市场领先国家。非石油出口国通过吸引外资及外汇收入从石油行业的发展中获益，但竞争力提升缓慢。

²⁴ ILO: 《关于促进可持续发展企业的结论》，第 96 届国际劳工大会，日内瓦，2007 年。

表 2.1 亚太地区 2010-2011 年和 2008-2009 年全球竞争力指数

国家/经济体	2010-2011 年 GCI*排名	2008-2009 年 GCI 排名
新加坡	3	5
日本	6	9
澳大利亚	16	18
卡塔尔	17	26
沙特	21	27
韩国	22	13
新西兰	23	24
阿联酋	25	31
马来西亚	26	21
中国	27	30
文莱	28	39
阿曼	34	38
科威特	35	35
巴林	37	37
泰国	38	34
印尼	44	55
印度	51	50
越南	59	70
斯里兰卡	62	77
约旦	65	48
菲律宾	85	71
黎巴嫩	92	n/a
叙利亚	97	78
蒙古	99	100
孟加拉	107	111
柬埔寨	109	109
巴基斯坦	123	101
尼泊尔	130	126
东帝汶	133	129

注释：2008-2009 年度排名国家共有 134 个，2010-2011 年度国家排名共有 139 个。

*GCI = 全球竞争力指数

资料来源：世界经济论坛：《2010-2011 年度全球竞争力报告》，日内瓦，2010 年。

81. 亚洲经验表明，在危机期间维持长期竞争力非常重要。澳大利亚、孟加拉、印尼、卡塔尔、新加坡、斯里兰卡和阿联酋等国，通过实施改革措施加强宏观管理，渡过了危机并且较快复苏。但是，危机也暴露了一些国家的弱点，如韩国、巴基斯坦、菲律宾以及叙利亚等，造成其排名位次下滑。

基础设施

82. 增强国家竞争力、扩大市场和消费，都有赖于良好的基础设施。在亚太地区基础设施尤为重要，本地区有数据的 29 个国家中 23 个其基础设施排名比国家竞争力排名更后。高标准公路、铁路、港口和机场，有利于企业在市场上方便及时地向市场获得产品和服务并便于工人转移到适合的工作岗位。如果孟加拉、印度、印尼和越南等国的基础设施得以改善，既能创造出数百万工作岗位，又可缩小了收入差距²⁵。

83. 难怪在应对全球经济危机所采取的经济刺激计划中，基础设施建设投入比例较大。中国在 2010-2011 年间共投入 5860 亿美元，用于建设铁路、地铁和机场以及地震灾区重建。澳大利亚正在建设有史以来最大的项目，花费 430 亿美元建宽带网，预计今后八年每年可创造 2.5 万个工作岗位。印度政府计划到 2012 年投资 3540 亿美元加上 1500 亿美元民间资本，用于基础设施建设。印尼的经济刺激计划将大量资金用于地方资源型基础投资。阿拉伯国家为实现海湾合作委员会区域整合，正在实施雄心勃勃的跨国基础设施建设项目。如正在建设的阿联酋、沙特、卡塔尔和科威特交通项目预计投入 1700 亿美元。

法律法规环境

84. 健全、透明、可靠的法规体系有助于企业适应变化，革新和发展，推动有序竞争和创造就业机会。健全企业法规要求与企业密切合作，排除影响企业多元化发展的种种障碍，并在保障劳工权益和环境标准的同时进行必要的干预。

健全、透明、可靠的法规体系有助于企业适应变化

85. 许多国家一直致力于完善法规环境，如阿拉伯国家中八个自 2005 年以来，降低或取消了创办企业的最低资本金要求，使得创办企业更为容易²⁶。还有不少国家简化了公司注册登记程序，缩短了开办企业审批时间。总体来看，约旦和阿联酋在市场自由化改革上最为积极。在伊拉克，由联合国六家机构和其他伙伴共同发起了联合国“私营部门发展支持计划”，并致力于帮助伊拉克完善法律法规环境。

²⁵ 基础设施投资对就业的影响参见：国际劳工组织(ILO)《保护人民促进工作》，同前。

²⁶ 世界银行报告：《从特权走向竞争-中东和北非促进私营部门增长》，华盛顿特区，2009 年。

86. 太平洋岛国发展私营部门和创造就业的主要制约因素，一是距离全球市场遥远，二是国内市场容量有限。2009 年为了应对全球经济危机，太平洋岛国经济部长会议同意“继续支持提升竞争力方面的改革，构建充满活力的私营部门主导的经济广泛发展的有力平台”²⁷，改革已经取得了一些成效。一些太平洋岛国由于开放航空服务，往返澳洲机票价格下降了一半多。在 2006 年到 2007 年期间，到巴布亚新几内亚、所罗门、瓦努阿图旅游的人数增长了一倍。同时，一些岛国修订法律，允许土地出租促进旅游饭店开发。过去五年多时间，旅游业已经成为最重要的工作和收入来源²⁸。

创业精神

在亚洲发展中国家，
创业精神有着厚实的
传统

87. 充满活力的企业环境需要创业精神、创新和创造力，在经济结构转型期间尤其重要。创业精神远不只是经营一个企业，意味着要不断改进产品、流程和技术。在亚洲发展中国家，创业精神有着厚实的传统、自发产生并代代相传。创业精神和改革创新，也应该在教育中得到培养。中国、印尼、老挝和斯里兰卡将国际劳工组织“了解企业(KAB)”培训列入了职业技术和高等教育中，培训包括尊重工人权益的内容。

88. 阿拉伯国家在年轻人中培养“创业文化”，其重要性日益提高，已成为职业技术教育培训主管部门和高等教育部门的工作重点。除叙利亚、伊拉克、约旦、黎巴嫩、阿曼外，巴基斯坦、沙特和也门正努力在大学和中学引进基本商业课程。也门和巴勒斯坦权力机构还将创业教育引进大学课程。

89. 促进“创业文化”必须着眼于年轻人，特别是存在大量非正规经济以及青年劳动力增长较快的国家。2010 年至 2020 年阿富汗经济活动青年人口将增长 44%，巴勒斯坦被占领土 35%，东帝汶 35%，巴新 30%，所罗门群岛 25%²⁹。各国制定青年就业战略，必须为年轻人自谋职业作好准备，并提供有效的支持与帮助，满足男女青年的需要。

90. 还要为女性提供支持帮助他们抓住出现的机会。在南亚和阿拉伯国家大多数女性经济上不独立，女性失业率是男性的两倍。需要通过性别平等政策加以解决，使男女平等享有技能开发、创业、资金帮助和工作机会(见专栏 2.2)。

²⁷ 澳大利亚和新西兰政府：《走出全球危机-促进太平洋地区的经济增长和复苏》，(堪培拉，2009 年)。

²⁸ 国际劳工组织：《太平洋地区劳动力市场展望-经济危机、气候变化和体面劳动》，“太平洋地区可持续发展体面劳动”三方高层会议背景报告，瓦努阿图，2010 年 2 月。

²⁹ 国际劳工组织：《经济活动人口预测数据》第五版，日内瓦，2009 年。

专栏 2.2 印度性别平等就业政策

印度的就业政策法旨在使女性工作显性化，从低效就业如农业向高效部门转移，从低工资无保障向高工资有保障就业部门转移。拟议的政策包括：

- 信贷—女性创业包括从事家政服务业可以获得贷款。
- 性别敏感技术—利用新技术降低女性从业集中部门的劳动强度，以创造更多的就业和体面劳动机会并提高生产率。如农业、食品加工、渔业、种植业、林业、园艺、出口加工业、旅游业和护理业。
- 互助团体—妇女互助团体(SHG)与正式信贷和就业机构相配合，提供广泛服务。
- 创业—将为由妇女掌管的微型和小型企业提供技能。
- 信息—信息中心和组织机构将帮助女性在新兴部门和行业获得体面工作。

推进中小企业可持续发展和促进农村就业

91. 整个亚太地区 50-90%的劳动力在中小企业就业。中小企业生产率较低，一般仅相当于大型企业的 20-40%，印度、印尼、菲律宾和韩国中小企业差别更明显。中小企业受经济危机冲击最为严重，因为他们难以获得资金继续营业。为应对危机，中国、印度、日本和新西兰等国的国有银行，增加了对中小企业的贷款额度。

中小企业雇用了本地区 50%-90%的劳动力

92. 进一步促进中小企业发展，可以大幅度提高生产率和工资水平，从而提高生活水平以及国内消费。亚洲开发银行指出经济平衡增长有利于中产阶级形成，反过来经济再平衡将给亚洲经济特别是中小企业注入活力³⁰。因此，新加坡等国不断加大对中小企业的扶持力度³¹。

93. 改善中小企业融资措施包括：放宽担保条件；加快贷款审批；建立循环信贷额度；创建担保和风险分摊基金以及风险投资基金等。尽管政府努力加大在资金方面的扶持力度，但与需求相比仍然不足。此外，还需要全面和连贯的整套政策配合，包括获得技术、技能和市场的机会。区域性举措可以对各国政策给予支持，如《东盟 2004-2014 年中小企业发展蓝图》，与《全球就业协定》相呼应³²。

微型企业

94. 除支持中小企业外，促进高就业增长还需要支持微型企业的发展。微型企业大多数为自谋职业，如在孟加拉、印度、印尼、巴基斯坦、菲律宾和泰

³⁰ 亚洲开发银行：《2009 年亚太国家主要指标》-“亚洲发展中小企业活力”，马尼拉，2009 年。第 21 页。

³¹ 新加坡标准、生产力与创新局是企业发机构，负责实施帮助新加坡企业发展的计划。参见 <http://www.spring.gov.sg/aboutus/pages/spring-singapore.aspx>。

³² “2004-2014 年东盟中小企业发展政策蓝图(APBSD)”。参见 http://www.aseansec.org/pdf/sme_blueprint.pdf。

国等亚洲发展中国家，占非农业就业的 30%以上。扶持微型企业的措施主要有，提供技能提升和培训机会，特别是对教育程度较低的妇女在其进入劳动力市场时急需技能的培训，这同时也有助于改善对工人及其家庭的保护。由于许多微型企业和小企业从事非正规经济，帮助其从非正规经济转向正规经济是现实的途径。

95. 阿曼“自营职业和国家自治发展计划 (SANAD)”，提供低息贷款、技能培训、企业管理辅导以及咨询等服务。2009 年韩国政府宣布的“小额信贷基金”，计划在今后十年内为低收入微型企业和小企业及创办企业提供 17 亿美元资金支持，有望为 25 万户低收入家庭提供帮助。

农业企业

本地区四分之三的
穷人生活在农村地区，
依靠农业为生

96. 本地区四分之三的穷人生活在农村地区，依靠农业为生。农业工人通常就业不充分、收入低，国家劳动法和劳动力市场的制度大多不适用他们，几乎没有社会保护。他们缺乏代言人，权利很少也难以得到保障。在田间劳作的一般是妇女，许多时候还带着孩子，她们是弱势群体。童工劳动现象在农业生产中最为普遍，其中大多数儿童为家庭提供无偿劳动，劳动环境恶劣。

案例 D：尼泊尔

“我还清了债务”

阿诗玛·卡彤，穆斯林妇女今年 45 岁，尼泊尔人。

家有八口人，居住尼泊尔特努什(Dhanusha)地区。

“我们拥有土地 1700 平方米，年产量仅够维持三个月的吃用。我在做月嫂工作时每月挣 500 至 1000 尼泊尔卢比。后来，我加入了劳工团体担任一个小组的负责人，并为由国际劳工组织资助的农田灌溉项目工作，一年 200 多个工作日。我从事田间工作时，一年收入 5.5 万尼泊尔卢比。

“我一生中从来没有挣过那么多钱，为女儿付清了 4 万尼泊尔卢比的贷款。现在我们无债一身轻。我非常高兴继续在自己土地上投资，希望在今后几个月内食品产量能够增加。”

97. 提高最贫穷的农业工人的生产率和收入水平，需要结合农业的特点为吸纳大量农村人口的小农场提供其所需要的支持和服务，如基础设施、资金、技术、财务知识、技能培训和市场准入等。中国和越南加大对农业和农村开发为我们提供了好的例子。由于农业生产率提高和农村基础设施得到改善，农业发展的扶贫效果是工业和服务业的增长速度的四倍³³。

³³ 参见世界银行：《2008 年世界发展报告》：“农业发展”，华盛顿特区，2007 年。

98. 同时，要通过发展中小企业包括合作社和其他社区组织，提供非农就业机会。农村企业已成为日益重要的就业来源，农村企业的发展既可提升国内需求，又能更好地融入全球食品和生产链，如棉花生产加工就是一个例子。但是，要使农村人口在实现这一进程中分享其带来的利益，在价值链分配中(专栏 2.3)农民应该享有更高比例的收入。不过，农村发展要充分考虑到自然资源等方面潜在的压力，确保环境等方面可持续发展(参见第三章)。

专栏 2.3 全球食品链中的工人代表性

农民和消费者通过全球供应链联系在一起，但是农民仅得到最终销售价格中相对较少的一部分。大部分利润归供应链中的大公司所有，因为许多国家的超市主要依靠价格来进行竞争，这些大公司往往对上一级供货商进行压价。结果是，食品供应商发现难以向工人支付体面甚至是合法的工资，也不能提供比较好的工作环境，造成供货商日益寻找灵活的劳动力。

但有些公司的经验值得其他公司借鉴，如缔结内容广泛的集体协议，包括尊重工会权利、机会均等、采用新技术协商、缩短工时和信息交流等。

资料来源：国际劳工组织：《全球食品链对餐饮业就业的影响》，全球食品链对就业影响三方会议讨论报告，日内瓦，2007 年。

教育和技能开发

99. 《体面劳动议程》强调对提高生产率和技能工人投入对扩大增长潜力和男女发展机会的重要性³⁴。许多亚洲国家需要着力发展高质量的普及教育、职业培训，核心工作技能和就业能力以及终身学习。受过良好培训、生产率高的劳动力是提高就业能力和企业可持续发展的支柱。此外，还有助于劳动力从非正规向正规经济部门转变，有助于劳动者抓住经济和技术变化过程中的机会。

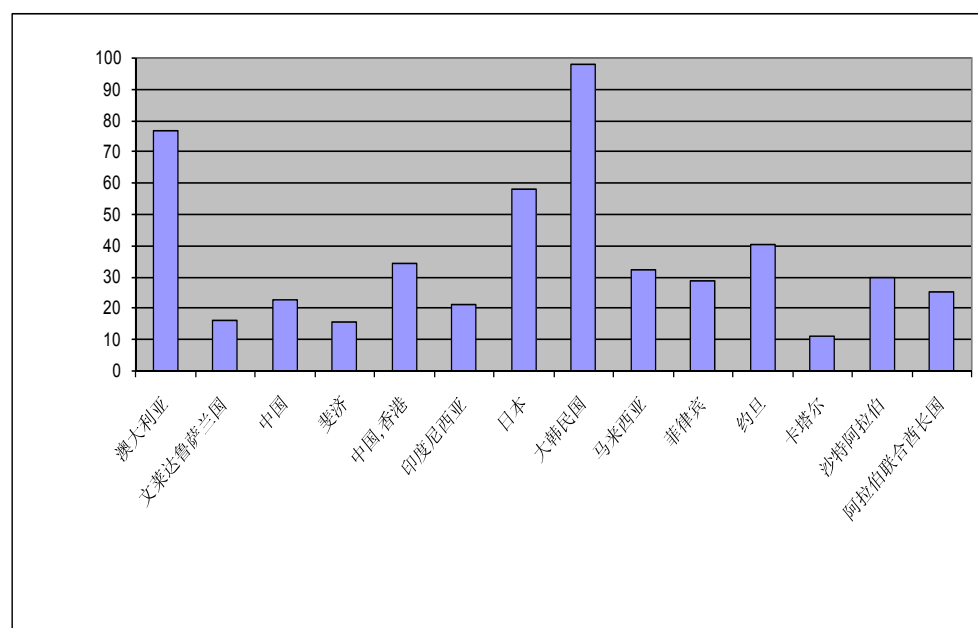
100. 为全面提高教育水平及青年就业能力，许多发展中国家致力于加强受过基本教育和具有技术能力的劳动力储备。印度的“十一五”规划(2007-2012 年)，目标是把技能劳动者的人数从 250 万人增加到 1000 万人。中国、马来西亚和一些阿拉伯国家的就业战略略有不同，为了实现高附加值产品及服务的目标，他们加大了对中等和高等教育的投入。例如，叙利亚“十一五”规划(2011-2015 年)通过具体措施将高等教育与技能开发相衔接，以提高就业率，降低失业率。

101. 但是，图 2.2 显示大多数国家中的高等教育学生人数与本地区的发达经济体相比差距较大。

《体面劳动议程》
强调对具有高度生
产性和技能的劳动
力进行投资的重要
性

³⁴ 国际劳工组织：《开发技能促进生产率提高，促进就业增长和发展结论》，2008 年日内瓦第 97 届国际劳工大会。

图 2.2 部分经济体高等教育学生人数占人口比例(%)



资料来源：世界银行，EdStats 数据库，2010 年。

102. 许多国家越来越注重以市场为导向和有效的技能培训，政府鼓励建立公私伙伴关系共同参与培训项目的计划、筹资以及标准制订。马来西亚设立了“全国技能开发委员会”，人员由公共部门和私营部门共同组成，确保培训课程与国家职业技能标准(NOSS)相一致，并能适应相关行业的需求。新加坡也是如此，确保私营部门和利益攸关方参与。约旦也设立了“就业-职业技术教育和培训委员会 (E-TVET)”这一新机构，由利益攸关方包括私营部门组成，以保证技能开发改革的顺利实施。伊拉克在国际劳工组织的帮助下，采取了一系列措施如职业技术教育和培训政策，新的短期培训课程和教学大纲，培训师技能提升，重建培训中心以及提升技能管理能力等，恢复因战争停止的职业技术教育和培训制度。

技能培训

如为满足劳动力市场需求量身制订将能产生更好的培训效果

103. 几乎所有的经济刺激计划都包含加大技能培训和再培训投入的内容。一些项目针对求职人员进行培训，提高其就业能力；也有一些项目针对在岗人员培训，利用无活时间提高技能，并使他们不离开企业。多数国家还着眼于长远目标，以良好培训和高效率劳动力提升竞争能力。解决技能不匹配和劳动力就业能力已经成为各国政策的优先重点。澳大利亚 2008 年开始实施的“未来技能倡议”，旨在促进生产率提高、提升劳动参与率和解决长期技能短缺问题。新加坡“技能更新与适应力(SPUR)”计划是 2008 年末经三方协商制定的旨在降低劳动成本，帮助个人提升劳动技能和适应转岗需要。此类项目

如果针对劳动力市场需求并面向青年和失业人员等弱势群体，将能产生更好的培训效果。

就业服务

104. 大多数亚太国家通过提供公共就业服务帮助下岗失业人员实现再就业。中国通过向农村延伸公共就业服务为失业农民工提供帮助，菲律宾设立了海外流动工作组，帮助在迪拜和韩国工作的移民工人。柬埔寨、印度、老挝、马来西亚、巴基斯坦以及越南等国加强了各自就业中心的网络建设。所提供的服务有赖于提供及时的劳动力市场信息，如果能与私营部门包括中小企业密切合作，将更加有效。当然，一般来说公共就业服务很难触及非正规经济部门的企业。

劳动力质量

105. 在后危机时期，各国工作重点要转到提高劳动力的质量上来。出现危机后，作为迈向更强劲、平衡和可持续发展的举措，许多国家对教育和培训进行了改革。尽管各国采取的措施因国情不同而有差异，但共同的做法是以市场为导向，吸收私营部门参与，以培训质量为基础。从农业、采矿业和非正规服务业向制造业转型的低收入和中低收入国家，正大力发展中等职业教育，改善培训质量和提高就业能力。有一些国家需要普及教育，尤其是对女童。2010年4月印度出台了一部具有里程碑意义的法律，规定印度6-14岁的儿童享有接受免费教育的基本权利³⁵。

106. 中国、印尼、约旦和马来西亚等具有大规模制造业的中等收入国家，希望提高中等职业和高等教育的入学率。2010年3月揭幕的马来西亚“新经济模式”，确定了到2020年把马来西亚发展成为发达经济体，其中主要措施是通过教育培养高质量的劳动力³⁶。

教育质量

107. 在提高接受教育人数的同时，许多国家希望改进教育质量。由经合组织(OECD)实施的“国际教育质量评估”报告显示，印尼、约旦和泰国的教学质量低于中等收入国家平均水平，比经合组织国家的平均水平低很多³⁷，中等收入的亚洲国家学生中较高比例在数学、科技和阅读方面能力较差；在职业教育和培训方面，性别歧视现象比较明显。女生只能获得被认为适合女性的技能

许多国家希望
改进教育质量

³⁵ 法新社：R.J. 奈尔，印度为所有儿童实施普通教育，2010年4月1日。

³⁶ “马来西亚公布新增长战略”，纽约时报，2010年3月30日。

³⁷ 经合组织：2006年国际学生评价项目：分析报告(第一卷)，巴黎，2007年。

领域培训，妨碍了女性未来的就业能力。青年男女都应该按照劳动力市场需求去掌握相关技能，并按其兴趣和特长而不是性别选择工作。

108. 在政府、大学、工会及教师工会和私营部门的共同努力下，通过引进质量保证体系和认证、师资培训、改进管理能力等措施，可以提高教学质量和促进创新。要关注教师政策，首先保证师范教育质量，其次加强师资专业化继续培训，再次提供与其他同类职业较为优厚的薪酬待遇。最后，要提供体面的教育、学习条件，来吸引、留住和维持高质量教师 and 培训师队伍³⁸。

109. 提供更好的奖学金机会，加强与著名大学和研究机构合作，能够进一步提升创新能力。韩国采取措施吸引了高水平研究人员，推动了技术革新和科技企业的发展。在职业和高等教育层面，课程需要强有力的产业参与，确保其以需求为导向，并包含足够的工作实习内容，以吸引雇主并争取他们雇用学员。教师的技能培训也要提高，如马来西亚“槟榔屿技能开发中心”所做的那样。国际劳工组织曾支持该组织与联合国教科文组织教员建议书实施联合专家委员会对日本进行真相调查，向政府、私营部门和教师工会就如何按照国际标准和建立高质、高效教育体系的要求，改进教学质量评估方法及绩效薪酬体系提出了建议³⁹。就业能力或者核心工作技能对满足雇主对素质的要求非常关键，作用越来越大。此类课程也将有助于增强工人的权利意识。

工作场所学习

110. 在岗培训和工作场所学习也非常重要。事实上，大多数学习都是在工作场所发生的，这使得私营部门对企业和国家竞争力的提升作出了重大贡献。为了鼓励职工特别是中小企业的职工培训，政府可以在向企业劳动力开发投资进行激励的同时，鼓励职工个人利用各种机会进行终身学习和职业发展。政府、工会以及雇主组织能够一起研究行之有效的工作场所学习架构，确保对以前的工作经验和学习进行评估和认证。新加坡就是这样做的。

明确未来技能需求

111. 保证工人获得相关技能，意味着需要建立良好的机制和信息系统来确定未来的技能需求。这有利于各国调整教育课程设置和培训提供者制订有关培训计划。这些信息也可帮助青年人在现实的就业形势下择业并选择合适的培训课程，也可帮助在岗职工及其雇主在获得有效信息基础上选择培训课程和相关技术。

³⁸ 国际劳工组织和联合国教科文组织：教员建议书实施联合专家委员会报告，第10次会议，2009年9月30日-10月2日，(巴黎，2010年)。国际劳工组织：论坛共识，职业培训和教育全球对话论坛，日内瓦，2010年9月(待出版)。

³⁹ 国际劳工组织和联合国教科文组织：审议对日本因违反实施《教师地位建议书》指控真相调查报告，2008年4月20-28日。

112. 为此，收集现有劳动力技能数据并跟踪不同高增长行业的潜在就业和技术发展趋势非常重要。培训机构和社会伙伴，通过建立行业机构、双方或三方机构可以对此提供支持。

移民、技能与发展

113. 亚洲国家移民人数在今后十年还会继续增长，对高技能专业人员和熟练劳动者需求将大于低技能劳动者，随着区域一体化深化，这一趋势将加快。随着人口不断老龄化和劳动力供给下降，亚洲经济高增长经济体将展开对本地人才竞争，因为欧美国家高薪待遇和更好的工作条件对这些人具有很大的吸引力。这将对移民流动管理和国家劳动力市场产生重要影响，影响教育、技能和培训。

114. 东盟国家近年来专业人员和熟练工人劳动力市场区域一体化不断发展。开始在特定的职业融合和开发共同的职业标准，如旅游和健康护理业，以便建立能力标准和技能互认区域框架。更发达的经济体将从高技能工人移入中受益，因为移民有助于提高所在国的生活质量和福祉。对输出国家来说，其后果尚不清晰。尽管输出国可以从境外移民的汇款中获益，但其人才流失问题将引起关注，会进一步削弱本已薄弱的人力资源基础。如南太平洋地区国家，人才外流已经阻碍了该地区经济改革和社会发展。

115. 劳动力输出国和接受国在全球劳动力市场高度竞争的条件下，要制定和考虑前瞻性人力资源政策和规划。专栏 2.4 列举了相关政策内容。

促进社会包容

116. 教育和培训能帮助弱势群体打破低技能、低效率和低工资等恶性循环，并使他们得以抓住各种可能出现的机会。重点关注非正规就业部门工人和防止对妇女的歧视。如，阿拉伯国家女青年较少有机会参加技术和职业培训，因为技能培训内容主要以面向男性体力劳动者为主。如果培训课程能体现性别差异，培训方法更适应女性需求并鼓励女性有更多的职业选择，她们就会更愿意参加培训。

教育和培训能够
帮助弱势群体打破
导致贫穷的恶性循环

117. 保护残疾人的就业权利也很重要，亚太地区残疾人比例超过总人口的10%，多数残疾人在劳动力市场、工作场所遭受严重歧视⁴⁰不能获得培训和教育。如果残疾人在工作中没有歧视，其工作业绩会在平均值之上，斯里兰卡雇主残疾服务网络就是最好的说明。

⁴⁰ 密特斯(R. Metts): 《世界银行：残疾人问题、趋势及建议》，华盛顿，2000年。

专栏 2.4 移民管理政策

- 劳动力流动自由化包括逐步放宽专业人员流动，消除区域内流动障碍能带来巨大利益；
- 对专业人才跨区域流动签证和工作许可进行标准化处理，允许独立的服务提供者在工作许可的基础上短期入境；
- 促进劳动力流动，同时伴以工作努力以保持和改善教育和职业能力标准；
- 帮助教育机构发展和扩大教育培训能力，以便使本国和移民工人能够适应、融入和提升技能；
- 承认制定劳动力输入和输出政策不可避免，通过向公民说明和宣传有必要吸纳更多的熟练和非熟练工人来实现平衡；
- 加强数据统计，在各国出入境管理部门和劳动力管理部门的配合下，做好对专业人才存量、流入、流出等方面信息的收集和分析工作；
- 加强劳动移民基础设施建设，培训移民专员。澳大利亚和新西兰的移民政策经验，可为其他国家处理劳动力流动问题时借鉴。

第三章

绿色工作和合理转型

118. 亚太地区各国政府目前都更加关注人类行为对大自然环境造成的影响，尤其是对气候的影响。此外，还在认真思考一系列彼此关联的压力，包括最近发生的食品能源危机以及长期的水资源短缺等。因此决策者更加关注平衡发展模式，即在创造体面劳动机会的同时实现可持续性的生产、消费方式。其中最为有效的一种方式就是创造更多的“绿色工作”，即高质量的工作，既能保护环境又能提升机会和促进公平。

119. 为适应不断变化的环境并创造更多的绿色工作，应该确保在企业、雇主和员工之间有一个“合理的转型”。本章主要探讨环境与劳动力市场之间的联系，列举部分创造绿色工作的实例，并介绍“绿色经济倡议”(及合理转型的三要素)。

创造更多绿色工作，
应该确保在企业、雇主和员工之间有一个
“合理的转型”

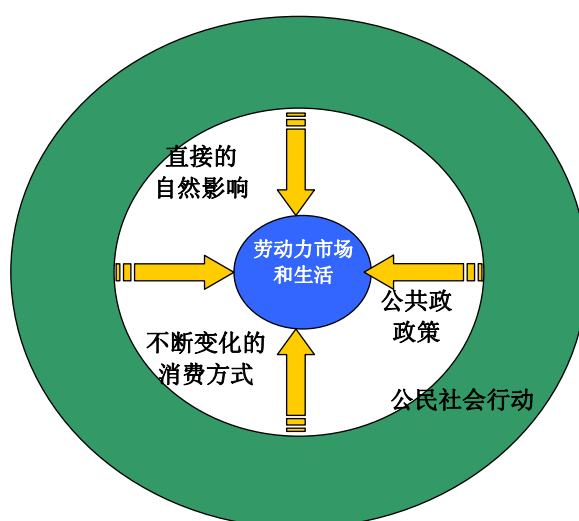
环境变化对就业政策的影响及应对措施

120. 环境对工作的影响——直接的影响包括环境恶化和自然灾害，此外还包括其它反应，例如当人们转向青睐环境友好型产品和服务时所带来的不断变化的消费方式以及公民社会、政府采取的行动。

121. 由于气候变化会造成海水侵蚀、海平面上升，这使得沿海国家将面临最为直接的影响。例如，马尔代夫共和国大部分可能被淹没，孟加拉国土五分之一将被淹没⁴¹。同样在阿拉伯国家，海平面每上升 1-5 米就会影响到 5%-12%的沿海地区。巴林作为一个小的岛国就显得更加脆弱。许多特大城市都位于沿海地区，比如在最容易受到洪水泛滥和极端天气影响的世界八大城市中，亚洲就占六个。同时，由于农业、工业对海洋资源的污染、不可持续的海岸管理政策以及过渡捕鱼等因素，沿海地区的人们将最容易受到影响。

⁴¹ 世界银行：《2010 年世界发展报告：发展和气候变化》(华盛顿特区，2010 年)。

图 3.1 环境和气候变化对劳动力市场及生活的影响



由于高温和极端天气的出现会导致农作物减收减产可能高达 10%

122. 在农村地区对就业方面影响最大的是农业。到 2020 年，由于高温和极端天气的出现会导致农作物减收，特别是在南亚地区，减产可能高达 10%。这还可能伴随着大面积的森林砍伐、多样性消失、土壤侵蚀、水污染及不良的垃圾管理。预计到 2020 年约有 12 亿人口可能面临淡水短缺，而且淡水供给的下降将发生在东南亚、东亚、南亚和阿拉伯国家。在阿拉伯地区，气候变化可能导致约旦、阿拉伯被占领土以及叙利亚阿拉伯共和国平均降雨量下降；叙利亚阿拉伯共和国可再生水资源将下降 50%；也门将面临更加严峻的水资源短缺问题。根据降雨方式和水蒸发之间的变化估计⁴²，在黎巴嫩气温每升高 1.2°C，可用的水资源就将减少 15%。由于沙漠化和海平面上升，数以百万计的人们可能成为环境难民，并造成资产和商业损失。

123. 总之，气候变化的代价是巨大的。根据《斯特恩报告》估计，气候变化可能导致人均消费降低 5%-20%。如果得不到进一步缓解或适应，印度尼西亚、菲律宾和越南可能要在长期内承受每年 5.7% 的 GDP 损失⁴³。

124. 环境政策的影响——本地区某些新兴经济体既是气候变化的受害者，又是温室气体的主要排放者，它们通常与生产或者森林砍伐有关。在发达国家，例如美国，超过 70% 的二氧化碳排放是由于消费相关行为引起的。然而在高速工业化进程中的国家例如中国，超过 70% 的温室气体排放则是来自钢铁、水泥、铝及其它工业生产。阿拉伯国家由于其工业化程度相对较低，因此目前它们的温室气体排放比较少，但也处在快速增长中。亚洲各国政府针

⁴²联合国开发计划署：《2009 年阿拉伯人类发展报告：阿拉伯国家人类安全挑战》（贝鲁特，2009）。

⁴³ 亚洲开发银行：《东南亚环境变化经济学：地区性概要》（马尼拉，2009）。

对控制碳排放的行动将首先影响从事制造业和工业行业的工人，同时也会影响到生活在靠近森林缓冲区的人们。

125. 走低碳和有气候适应力的经济发展道路，政府需要有清晰的远景目标和长期策略，并进行强有力的干预。后京都国际气候变化协议中有关区域性和全球性碳排放的规定，旨在建立一个平等的竞争平台并防止“碳泄露”。市场力量能发挥一定的作用，但在短期内特别需要政府政策和激励措施的引导，这势必对就业创造和维护产生影响。

126. 根据哥本哈根协议(2009 年 12 月)，本地区一些国家已经制定了温室气体减排目标。比如印度尼西亚计划到 2020 年温室气体排放较 2005 年下降 26%，如果得到国际援助则有望下降 41%。马尔代夫宣称在未来 10 年它将成为碳平衡国家。阿拉伯环境部部长在 2007 年发表了气候变化部长级声明，并在 2009 年再次重申促进使用清洁能源和提高能源利用率。但会采取什么政策和行动将承诺付诸实现则有待观察。

127. 低碳政策对就业的影响有待进一步研究，但我们清楚的是绿色工作数量将增加，这将对劳动力市场产生积极的(尽管有限)的影响并导致市场结构转变。此外，随着亚洲的发展需求将不断扩大，生产部门的劳动力将增长。在面临价格上升压力的情况下，生产部门就需要对生产流程和供应链进行再造，投资有利环境可持续发展的科技，并对劳动力重新进行技能培训。例如在印度直接从事钢铁行业的劳动力将由 2010 年的 21.3 万人增长到 2012 年的 43.9 万人，到 2020 年将达到 75 万人⁴⁴。预计在 2010 年至 2030 年期间，亚洲地区能源需求将增长至少 50%，虽然再生能源在国家能源总额中有所提升，但是煤使用量仍将增加。

128. 目前全球约有 38%左右的劳动力受雇高碳行业，他们可能面临结构调整和工作不稳定的风险，因此在过渡期为他们，特别是受影响最严重者，制定扶助措施至关重要。比如 2010 年在中国，一些从事在钢铁、造纸、水泥和印染业的能效差和不安全的工厂接到通知后不久就被迫关闭。

目前全球约有 38%左右的劳动力受雇高碳行业

129. 为实现减排目标所采取的措施包括征收碳排放税以及碳排放限制和交易方案，使公司和消费者内化碳排放成本。这些措施不仅会对企业及消费者行为产生影响，而且带来的利润还可以投资到新能源技术从而创造更多就业机会。据 2009 年国际劳工组织《世界劳动报告》估计，如果有配套的就业支持政策，例如削减非工资性劳动成本，那么未来五年，征收碳排放税和实施碳排放限制和交易方案将给发达国家增加 260 万个工作岗位，在世界范围内则可能增加 1430 万个岗位。征收碳排放税和实施碳排放限制和交易方案需要高效的数据收集系统和执行系统，然而不幸的是目前许多国家并不具备这种能力。一种更直接、技术上更直截了当的办法是改革化石燃料项目和农药补助项目。在这种情况下，关键是进行改革时要对那些在再分配方案中最弱势群体给予支持。

⁴⁴ 印度政府，钢铁部：“2009-2010 年度报告”(新德里，2009 年)。

不断变化的消费方式以及商界和公民社会的自愿行动

130. 由于消费习惯的不断变化和不断增强的对产品质量及其环境足迹的信息需求，商界面临更大的压力，以增强环保交流并提供更多环境友好型产品。虽然大多数消费者是根据产品的价格和维护成本做出购买决定的，但是人们的绿色经济意识也在不断加强——比如有机水果蔬菜、清洁汽车、环保旅游等。因此商界不断调整他们的研发预算，增加对员工在环保和健康相关领域的培训和教育。

131. 在非正规经济部门或僻远地区，公共政策一般不太有效，商界和公民社会则能发挥作用。比如有些产业在工作场所之外采取自愿举措，倡导对环境和社会负责任的做法。不少本土和国外公司成立了“绿色工作委员会”，旨在创造更多的绿色工作，它不局限于工作场所而是延伸到整个供应链。这种结构方式能增强员工的话语权，促进了员工与管理者就这些新议题之间的对话，而不替代正式的工人组织或社会对话渠道。

132. 地方和国际公平贸易非政府组织的行动，也促进了环境友好型工作的发展。此外，妇女协会与地方合作社也创造了有效的工作机会，促进了在可再生能源、废物管理和有机农业领域的体面劳动。

133. 社会性企业的作用日渐提高。在孟加拉国，名为 **Grameen Shakti** 的企业正在试图提升农村地区的可再生能源。名为 **Grameen Danone** 的公司通过创造绿色工作，用环保的方式为当地贫困人口提供有营养的、支付得起的食物。虽然社会性企业在亚太地区还处于起步阶段，但是他们能提高低技能人群的收入并提供多样化的生活方式。

社会性企业能提高
低技能人群的收入
并提供多样化的生
活方式

创造绿色工作：进程和潜力

134. 为创造更多的绿色工作而采取的措施在最近的一揽子财政刺激方案中成了一个亮点（见表 3.1），包括对铁路运输、水利设施、电网建设以及提高建筑节能投资。在中国，约一半的投资用于铁路建设和水利设施建设。在金融危机爆发前，政府就预计绿色投资的需求将占到 GDP 的 1.35%⁴⁵。韩国也热衷于鼓励绿色增长，在整个刺激方案中约 80% 的投资用于环境项目，例如可再生能源、建筑节能、低碳交通和治理四大主要河流等。2009 年 7 月通过的“绿色增长五年计划”，提出将 2% 的 GDP 用于气候变化、能源、可持续交通以及发展绿色科技。这些有可能在绿色产业创造大量的体面劳动机会。

⁴⁵ 联合国环境发展署/绿色经济举措：《全球绿色新政：G20 匹兹堡峰会资料》，新版（日内瓦，2009）。

表 3.1 亚太地区刺激计划中的绿色投资

国 家	绿色基金占 GDP 的%	能源环境相关的支出单位 (十亿美元)	绿色基金占经济刺激方案支出%	就业增长评估	
澳大利亚	0.87	2.5	21	尚无数据	建筑、交通、能源
中国	5.24	218.0	34	尚无数据	铁路基础设施、电网、建筑节能、低碳交通、废水处理、林业
日本	0.74	12.3	6	1,000,000 份环境友好产业工作，交通、建设、制造业	绿色举措覆盖节能和新能源技术；发展高铁；投资节能和新能源领域；研发，包括 CO ₂ 的捕捉和存储。
韩国	6.99	37.0	79	4 年内增加 960,000 份在交通、能源和制造业的工作	绿色新政工作创造计划在可再生能源和节能方面投资 58 亿美元 (170,000 份工作)，在森林恢复投资 17 亿美元 (130,000 份工作)，在水资源管理投资 6.9 亿美元 (160,000 份工作)，在河流治理投资 100 亿美元 (约 200,000 份工作)
菲律宾	尚无数据	尚无数据	尚无数据	110,000 份工作	在森林恢复、农村可再生能源、改造公共多用途运载车以及建设自行车道领域创造更多就业机会。
新加坡		0.7	5	到 2015 年增加 11,000 份与环境及水技术相关的工作；7,000 份清洁能源产业工作。	对环境可持续性提供有力支持。
泰国		尚无数据	尚无数据	40,000 份新的清洁工作	计划到 2022 年替代能源结构占到能源需求的 20%；增加在生物燃料领域以及从沼气、生物质中联合生产热电领域中的就业。

资料来源：联合国环境发展署/绿色经济举措：《全球绿色新政》前面应用的文献；N. Robins, R. Clover 以及 C. Singh：《全球绿色复苏？是，但是在 2010 年》（伦敦，汇丰全球研究，2009 年 8 月）；国际货币基金组织；政府资源和新华社（中国）；新加坡 CNBC 电视台。

创造绿色就业还取
决于根据职业培训

135. 此种性质的公共投资以及对环保友好行业的扶持活动都有利于创造更多的“绿色工作”，如减少对能源和原材料总需求，防止温室气体排放，最大限度地减少废弃物和污染，或者提供诸如干净水、防洪和生物多样化的生态系统服务。绿色工作在引导经济朝低碳、环保的道路前进的同时，又能给社会、经济和环境带来福利。

136. 然而绿色工作的潜力往往因各国“增长极”，以及人口、经济、环境等因素的不同而有差异。对于低收入、劳动力丰富的国家，通过公共或私人投资项目就能创造许多绿色工作，特别是在水土保持、灌溉基础设施、水坝、可持续建筑、防洪抗洪、防旱抗旱和土地开发领域，这些新工作也应是体面劳动。在国际劳工组织的帮助下，孟加拉、加沙、印度、印度尼西亚、尼泊尔和菲律宾实施了劳动密集型公共投资项目。国际劳工组织关于“印度全国农村就业保障法”的研究也反映了绿色工作和体面劳动的潜力⁴⁶。虽然现在这项工作还处在起步阶段，但是它前景广阔。2010年5月召开的联合国可持续发展会议筹委会，呼吁对课题开展更多的研究⁴⁷。

137. 创造绿色就业还取决于根据产业要求而专门设计的职业培训和技能开发项目。许多国家都反映新兴行业存在严重的技能不足。例如中国在太阳能电池板制造业，孟加拉在太阳能板安装和维护，菲律宾在农业企业都存在技能不足。对黎巴嫩绿色工作评估的初步结果显示，技能差距已经成为政府努力在全国范围内提高太阳能使用的主要障碍之一。澳大利亚、中国、日本、韩国和马来西亚都把这次危机看成是解决新兴绿色技能需求的一次机会⁴⁸。

138. 澳大利亚为绿色工作项目投入了 9,400 万澳元，预期新增 50,000 份新的绿色工作，希望解决长期失业人员和被社会边缘化的青年人的就业问题。斐济也在绿色就业方面进行了投资：全国就业中心和全国就业基金致力于增加绿色工作和发展绿色产业。今年国际劳工组织对斐济、萨摩亚、所罗门群岛和瓦努阿图四个太平洋国家进行了界定性研究，评估其受气候变化影响的部门与产业。研究显示对在该领域的潜在就业机会意识较差、准备不足。

⁴⁶ 发展的替代方式/国际劳工组织：《全国农村就业保障法：比哈尔邦的凯穆地区体面劳动与绿色工作研究》（新德里，2010年3月）。

⁴⁷ 联合国：实施可持续发展领域重要峰会成果的最新进展以及现存的差距，及会议主旨分析，秘书长报告，联合国可持续发展会议筹委会，第一次会议，2010年5月A/CONF.216/PC/2,第19页第54段。

⁴⁸ 八个亚太国家对绿色过渡和政策反映的技能需求评估纳入了国际劳工组织的绿色就业技能报告。澳大利亚、孟加拉、中国、印度、印尼、韩国、菲律宾和泰国的背景报告请参考<http://www.ilo.org/skills/what/pubs/lang--en/index.htm>。

绿色经济倡议

139. 国际劳工组织是联合国“绿色经济倡议”的参与方，这显示出对以就业为中心的增长潜力和推动可持续复苏方式的重视。据估测，要在全球范围内启动“绿色经济”，需要利用各种经济手段和创新的资金计划将 GDP 的 1% 用于绿色投资。为支持这些政策，印尼出台了一项 10 亿美元气候基金计划，特别是用于减少碳排放(因破坏森林引起的)和开发可再生能源。亚洲其他政府也采取了措施，比如为绿色公司提供零利率贷款，采购绿色产品和服务，为节碳型的基础设施建设比如高速铁路提供补贴，对节能和新能源领域的研发提供税收优惠等。

140. 绿色经济倡议旨在明确动态协同效应，并以在各国能力范围内的那些绿色增长“极”为目标。同时，它还关注更好的生产方式，包括：

绿色经济倡议旨在
明确动态协同效应

141. 能源和材料节能——在全球范围内，每额外增加 1 美元的节能投资就能减少至少 2 美元的供给投资。劳动密集型活动包括对建筑进行节能改造，如使用太阳能热水器，绝缘材料以及更好的照明控制。总的来说，虽然可再生能源技术的就业强度可能差别很大，但它有望成为体面劳动日益重要的来源渠道。在中国，由于有比较完善的节能法律，地方政府已将建筑节能放在首要位置。

专栏 3.1 绿色经济倡议

绿色经济倡议旨在帮助政府通过重塑和调整政策“绿化”本国经济，引导向以下领域进行投资和支出：清洁技术、可再生能源、水服务、绿色交通、废物管理、绿色建筑、可持续农业和林业。

绿化经济指的是重新配置商务和基础设施的过程，旨在使自然、人力和经济资本的投入获得更大回报的同时，减少温室气体排放、挖掘和使用更少自然资源、减少废物和降低社会不平。

资料来源：联合国环境规划署

142. 材料和资源节能——在回收和废品管理领域可以增加很多的就业机会，但往往属于非正规经济中质量不高的工作。因此非常有必要使这些活动正规化，并加倍关注与职业安全卫生和预防工伤及职业病有关的劳工标准。

143. 农村地区可再生能源——农村地区最好的解决方法通常是使用独立、分散的供电设备。为了实现就业最大化，这些设备要尽可能地运用简单的科技并在当地进行生产。但是在清洁能源真正具备竞争力之前，往往需要对这些举措进行补贴，比如中国和印度的沼气池建设，泰国、斯里兰卡的太阳能系统建设。

表 3.2 孟加拉国与环境相关的工作

	直接的“绿色”工作	间接的“绿色”工作
可持续发展农业	尚未公布	47,482
可持续共享性林业	尚未公布	28,121
可持续能源	18,823	50,561
废物管理与再利用	尚未公布	212,753
水收集、净化/分配	尚无数据	尚无数据
气候适应活动	616,052	967,849
制造和节能	10,934	21,472
可持续交通	178,510	54,049
可持续建设	536,000-670,000	1,416,364
总计	1,427,000	2,798,651

资料来源：盈智经济/国际劳工组织：预测孟加拉国绿色工作(2010)。

144. 可持续农业——有机农业也日渐成为一种选择，有些情况下，它既属于劳动力密集型产业又能创造高收入，同时还能大大降低每公顷 CO₂ 的排放⁴⁹。但是鼓励大规模发展有机农业就意味着要减少对农用化学品、矿物肥料、燃料或某些特定农作物如玉米的补贴，因此它们会削弱有机技术的竞争力。此外据估算，有超过一半的水资源因为水渠和水系统问题而流失，因此通过完善这些设施，可以增加数百万份的新工作。

完善“合理转型”数据并促进对话

引领经济走更可持续发展
和更多绿色就业的道路，需要
更为完善的信息

145. 完善绿色就业数据——引领经济走更可持续发展和更多绿色就业的道路，需要更为完善的信息，特别是有关环境、经济和就业相互联系的信息。阿拉伯国家在这方面处于劣势。亚太地区的一些国家虽然已经对具体行业向绿色经济转型进行了经济影响评估，但是尚未充分考虑就业因素。国际劳工组织计划在此领域开展一系列的研究工作。国际劳工局在孟加拉的试点研究经验表明，与环境有关的核心产业直接创造的“绿色”就业，至少能占到劳动力的 1.9%(142 万)，而相关行业的间接就业将是这一数据的 2 倍(表 3.2)。孟加拉国的许多就业与气候适应活动相关，而国与国之间的这种就业增长潜力往往会各不相同。

⁴⁹ 由 N. Scialabba 和 C. Hattam 编辑：《有机农业、环境和食品安全》，环境和自然资源服务可持续发展(罗马，粮农组织，2002)。

146. 促进绿色就业和合理转型——发展环境友好型经济需要社会和就业政策及其决策过程更好地融合。国际劳工组织理事会报告分析了可持续发展和气候变化给体面劳动带来的挑战，指出“需要将应对气候变化作为努力实现可持续发展的重要内容，并发掘政策协同效应潜力的观点已广泛得到认可”⁵⁰。尽管取得了一些进步，但在 1 培训促进创造绿色就业，同时为失业者提供安全网并保障社会正义和劳工权利，包括职业安全卫生权利。受转型影响较大的包括部分能源密集型产业：回收利用、建筑和交通部门。另外，农业、林业和渔业从业者也将受到直接影响。灾难易发区的居民需要防范风险的安全保护网，实现生活来源的多样化，社区福利最大化并提高适应能力。

147. 气候变化不光影响环境，也会造成经济和社会后果。制定发展战略需要在多层考虑气候变化的影响，包括国家、行业和地方，也应包括国际劳工组织的三方成员。现在越来越多政府已经意识到这一点。例如印度，劳动和就业部牵头举办了一个多方绿色就业论坛，提高社会各界对气候变化对社会影响的意识，同时也促进国际劳工组织三方成员参与制定发展行动计划和寻求解决方案。

气候变化也会造成经济和社会后果

148. 面临的问题是，国际劳工组织许多三方成员缺乏气候变化与国际劳工组织使命相关的意识和知识。在这方面需加强培训，特别是要了解适应和缓解气候变化政策对劳动世界的影响。要使应对气候变化措施促进社会公平正义，就需要强化社会保护、企业发展、就业创造等战略。正在孟加拉、印度尼西亚、尼泊尔、菲律宾和斯里兰卡实施的亚洲绿色就业项目，将加强本组织成员在这一议题上的能力，并促进对国家应对气候变化政策社会影响的认识。

149. 经验已经证明，政治持续稳定需要对话和构建共识，帮助受到影响的人们实现公平合理过渡。不少企业将面临更加严格的环境和能耗标准及温室气体排放指标，工人将面临绿色流程和产品对劳动力市场新技术的要求。因此，需要着重解决工人技能脱节问题，通过培训促进创造绿色就业，同时为失业者提供安全网并保障社会正义和劳工权利，包括职业安全卫生权利。受转型影响较大的包括部分能源密集型产业：回收利用、建筑和交通部门。另外，农业、林业和渔业从业者也将受到直接影响。灾难易发区的居民需要防范风险的安全保护网，实现生活来源的多样化，社区福利最大化并提高适应能力⁵¹。

150. 合理转型中的社会对话——国际劳工组织在国际标准制订和社会对话方面的长期经验为应对气候变化挑战提供了坚实基础。比如，政策制定中社会对话的潜力在菲律宾就得到体现。菲律宾政府、工人和雇主之间签订了“绿色协议”，以促进可持续增长、绿色就业和绿色工作环境。在企业一级，工会也有机会参与决策。国际劳工组织在泰国和菲律宾开展的“亚洲绿色商业项目”展示了社会对话在促进体面劳动机会的同时，提升企业竞争力和环境保护的经验。

⁵⁰ 国际劳工组织：《体面劳动促进可持续发展——气候变化挑战》，第 300 届理事会(日内瓦，2007 年 11 月)GB.300/WP/SDG/1。

⁵¹ 联合国发展援助框架/国际劳工组织菲律宾北阿古桑省气候适应性农业社区试点项目。

图 3.2 在可再生能源和清洁能源中的绿色就业

	工作强度	长期成本的减少	降低 CO2
建筑翻新			
转用更环保汽车			
风能，太阳能			
智能仪表			
电池开发			
清洁能源研发			
碳俘获和存储			
影响	高	适中	低

资料来源：国际能源机构，2009 年。

151. 另外，现行促进安全工作条件机制可以作为引进环保问题的平台。如果设计合理，不被用于规避工人组织工会的合法权利，这些平台可以作为将环保和劳动问题相嫁接的基础。国际劳工组织在太平洋地区开展的废物循环利用与管理工作调整项目就是一个例子。

152. 国际劳工组织在亚太地区的绿色就业倡议应该提供更多的佐证，表明社会对话能为应对气候变化提供可持续的解决方案。同时，在引进新议题的同时，对话机制本身也会得到加强。

促进绿色就业的政策

绿色工作需要积极的劳动力市场服务

153. 将就业政策、社会保护和绿色工作有机衔接——绿色工作政策需要就业安置和积极的劳动力市场服务之间的良好协调。它们必须以政府、产业、工会之间的社会对话为基础，并确保对低碳技术和绿色技能的投入。同时也需要为下岗工人提供失业津贴和其他援助。这也与联合国系统行政首长协调会建立社会保护底线倡议相一致，以便为工人求职提供合适的条件。

154. 对低碳和环境友好型商品和服务需求的增加，将促进某些经济领域的增长。在韩国，与低碳发展相关的绿色工作约占总就业的 2.5%，而且预计将

以每年 3.4% 的速度增长⁵²。在德国，与绿色市场相关的岗位以每年 13-15% 的速度增长⁵³。不过，各国仍需要尽力创造条件扩大绿色就业。这需要明确机会，保证就业需求沟通良好，并采取新的财政和税收政策鼓励发展中小企业，如为环境可持续技术投资提供减税优惠等。

155. 本地区中小企业在以下领域创造绿色工作岗位中能起非常积极的作用：建筑翻修(节能)；有机种植；绿色社会住宅项目(建筑)；可持续旅游；液态天然气驱动机车的改装和维修(交通)；设备制造和安装(沼气利用装置，太阳能热水器等)。多数绿色工作属于中低端科技行业，并且在当地就可以实现就业。应该实施专门的政策和举措，为中小企业发展创造良好环境，使它们能够把握这些新领域发展的潜力并创造就业机会。

156. 取消化石燃料补贴——如果政府要鼓励节能型科技投资和绿色工作，就必须取消化石燃料补贴。但这需要保护穷人和弱势群体，包括：健全社会保障网络并尽量避免社会保障流向高收入群体⁵⁴；降低城乡贫困地区享受教育、卫生服务的费用；临时性扩大公共工程项目和现金转移支付等。另外，可以随着政府提供专门社会援助能力的提高，逐步减少化石燃料补贴。比如，约旦政府拟用数年时间逐步取消化石燃料补贴。

157. 绿色工作技能开发——在准备发展绿色经济时，各国面临着两个技能方面的挑战。首先是工人技能再培训和补充现有技能，以便他们能使企业和行业绿起来，特别是一些对环境影响大的行业，包括建筑、能源、交通和农业(亚洲发展中国家)。其次是保证下一代掌握他们在不断发展的绿色经济中工作所需的技能。

158. 少数国家制定了绿色工作技能开发项目(专栏 3.2)，许多国家报告称它们在众多领域缺少技术工人，如太阳能板制造、农业经营、太阳能板安装和维修等。国际劳工组织《背景国家绿色工作技能研究(2010 年)》显示，创造绿色工作岗位的潜力并没有充分发挥，而且随着各国开始走低碳发展道路，绿色技能工人不足的问题将进一步突出。与低碳和环境相关的人力资源开发战略，应构成一国技能开发框架的有机组成内容，并需与社会伙伴协商，立足于国家气候变化政策。

绿色工作关注应构成
一国技能开发框架的
有机组成内容

⁵² 韩国就业信息服务：绿色韩国 2010 (首尔，2010 年 9 月)。

⁵³ 联邦职业教育培训所：2010 年绿色韩国报告。

⁵⁴ 斯里兰卡案例显示国家安全保障网及其主要构成。Samurdhi 食品券项目针对性远好于煤油补贴项目。源自国际货币基金组织：“燃油补贴范围和分布：玻利维亚、加纳、约旦、马里和斯里兰卡做法”工作报告 WP/06/247 (华盛顿特区，2006)。

专栏 3.2 澳大利亚的绿色工作培训

政府计划为 5 万名青年人和弱势群体提供培训，帮助他们获得未来绿色工作所需技能。国家绿色工作队是一个长达 26 周的环保培训项目。该项目拟在两年的时间里帮助 1 万名 18 到 24 岁的年轻人获得必要的工作能力。活动包括：灌木恢复，本土植物种植，野生动物和鱼类栖息地保护，人行道和自然小道建设，培训和传授建筑节能安装经验等。

澳大利亚将就新的国家绿色技能协议进行谈判，使所有年轻“学徒工”都具备未来需要的绿色技能，并使可持续的实用培训成为所有职业培训计划的基础内容。绿色实用技能包括：智能加热制冷设备电工；节水、循环用水管道工；绿色汽车机械工；隔热设备安装工等。为了帮助长期失业人员和弱势群体获得稳定工作，政府将提供 4000 个培训机会，为正从事和有意从事隔热材料安装的人员提供培训。地方经济工作的重点是提供环境可持续工作，如灌木恢复；在湿地地上方搭建木板路；节能灯、节水管道的安装等。

第四章

工作中的权利与社会对话

159. 工作中基本原则和权利以及国际劳工标准，对实现“亚洲体面劳动十年”确定的目标尤为重要。它们不仅能使劳动力市场行为更加规范，也有利于统筹公共和私营部门的力量实现体面劳动。本章还涉及其他四项重要的劳动力市场制度，即：集体谈判和争议处理制度、工资政策和工资形成机制、劳动立法，以及劳动行政管理和监察。

工作中基本原则和权利以及国际劳工标准，对实现“亚洲体面劳动十年”确定的目标尤为重要

国际劳工标准

160. 推动国际劳工标准的批准并监督其实施是国际劳工组织的核心任务。在亚洲，标准工作取得了积极的进展，如：核心公约批约取得明显突破，东盟成员国在长期搁置后重启批准程序，以及太平洋地区和其他地区的新成员对国际劳工组织表示出兴趣等。但是，令人忧虑的是亚太和阿拉伯地区仍有相当数目的国家未能批准重要公约或未对旧的标准进行更新。因此，亚太地区和阿拉伯国家必须付出更大的努力，将人人享有体面劳动目标转化为更加务实的行动，以工作中基本原则和权利以及国际劳工标准为支撑持续推动目标的实现。

161. 2009 年的阿拉伯就业论坛通过了阿拉伯就业行动议程，重申对遵守国际劳工标准的承诺。这次论坛强调工作中基本原则和权利的重要性，并确立了一系列行动重点：为有代表性雇主和工人组织创造有利的法制环境；建立集体谈判制度；就业和职业中无歧视；打击使用童工；批准并实施国际劳工标准；以及加强劳动监察等。

162. 这个行动议程重申了首届阿拉伯发展和就业论坛(多哈，2008 年)上通过的《多哈宣言》中的承诺，以及阿拉伯国家领导人在阿拉伯经济、发展和社会高峰会上(科威特，2009 年)上对就业和失业所做出的承诺。

163. 国际劳工标准的目的不仅在于强化就业保护法律，也同样在于为改善劳动世界治理提供指导。东南亚国家在这方面取得了明显的进步，2007 年通过的东盟宪章明确指出要尊重基本自由，促进社会正义；2009 年又成立东盟政府间人权委员会。如果东盟的工会和雇主组织有意利用这些机会，它们就需要更加积极地参与联盟的构建。

164. 如果工会和雇主组织无法享有它们追求发展壮大、代表性和独立性所需要的基本条件，就不能发挥有效作用。事实上，它们常常不能享有结社自由

如果基本服务领域劳动者却无法行使基本权力，那么进行实质性社会对话的前景堪忧

和集体谈判等基本权利。在接受国际劳工大会标准实施委员会审查的两个地区的 16 个国家中，有将近半数受到了有关其实施第 87 号和第 98 号公约情况的审查。目前，亚太地区有超过 50 个案例，包括阿拉伯国家两例，正在接受审查或者受到国际劳工局理事会结社自由委员会的后续监察。该委员会不断地接到投诉，这一方面表明工会运动生生不息、韧性十足，另一方面也暴露出十分严重的问题。

165. 最严重的问题莫过于针对工会人士的谋杀、骚扰和恐吓等行径，这些都会对工会的发展造成残酷打击。在本报告时间跨度内，监督机构曾授权前往柬埔寨和菲律宾检查两国侵犯公民自由的情况。检查组的到访促使柬埔寨释放了已经被审判和监禁的嫌疑人，并表示将对其它谋杀案件加大侦破力度。柬埔寨各方给予检查组的配合和承诺将有助于进一步厘清合法工会活动与非法支持颠覆行为之间的界限。如果移民工人、家政工、临时工以及在出口加工区就业的人员不能享有组织权利，就可能造成一种事实上的劳动力市场分割，引起更严重的不平等，从而使这些劳动者长期身陷非正规经济之中。另外，在日益发展的“基本服务”领域，如果劳动者却无法行使基本权力，那么进行实质性社会对话的前景堪忧，经济结构调整也会遭遇挫折，社会影响微乎其微。反工会的歧视行为(包括因参与合法的工会活动而遭解雇)会阻碍集体谈判进程，并导致家庭收入在国民生产总值中所占的比重下降，抑制居民消费，抬高出口依存度。此外，还会限制工会在增加劳动力市场灵活性方面所发挥的合理作用。因此，强大的、有代表性的和独立的工人和雇主组织是解决劳动力市场灵活性的有效办法而不是问题和障碍。

166. 还需要做大量的工作来完善和实施越来越多的法规，包括消除剥削劳动的人口拐卖、奴役劳工以及虐待移民工人等。同样重要的是要转变思维模式，即有些工作“适合”女性、少数族裔和其他(否则)会被剥夺权利的人群。此外，将法律转变为行动也意味着，要将政策对这些群体造成的特定影响反馈给政策制定者；为歧视受害者提供救助；让雇主、工人和职业介绍机构了解公平的就业行为等。本地区部分国家已经开始成立专门机构承担这些技术性职能，创造出了不少好的典型，如：中国香港(机会平等委员会)，新加坡(公平就业行为三方联盟)，澳大利亚(人权和平等机会委员会)，以及韩国(韩国国家人权委员会)。

167. 印度和一些太平洋岛国尚未批准关于童工的两个核心公约，即第 138 号和第 182 号。但是，即便是已经批准上述两个公约的国家在实施相关建议书方面仍然需要做很多工作，主要包括：确定未成年人不能从事的危险职业并加以禁止；保证最低年龄的规定与完成义务教育的年龄相衔接；执行劳动法，以及寻求补救措施等，同时，还需要收集有效、连贯的数据。难度最大的任务还是如何接触到那些以隐蔽形式辛苦工作的童工，例如：从事家庭服务、卖淫和非法活动的童工。

168. 2006 年《海事劳工公约》有望大大改善海员的工作和生活条件，为整个航运业创造一个公平的竞争环境。2006 年第十四届亚洲区域会议呼吁要推进《海事劳工公约》批约进程，但迄今只有马绍尔群岛批准了该公约。其他几个国家已经处于批准公约的最后阶段。期间，国际劳工局向中国、印度、斯里兰卡、泰国、菲律宾及五个太平洋岛国提供了支持。这方面的工作仍需提速，如果世界上主要的航运国能较早批约，预计该公约可在 2011 年或 2012 年生效。

工资滞涨，差距拉大和劳动力市场治理

169. 前文说过，亚洲的工资增长落后于劳动生产率的增长，工资在国民生产总值中所占比重不断下降。按照中华全国总工会的估计，职工工资占国民生产总值的比重在改革开放后下降了 20%，而同期资本回报率上升了相同比例。这不仅不利于提振消费，而且对抑制贫富差距扩大和未来经济增长都有深远影响。

170. 由于技能水平、努力程度和教育背景不同造成一定程度的工资差别既是自然的，也是可取的。但是，如果差别是由于存在偏见和歧视，那就不再是激励问题，而是能不能有效激发潜能保证生产率持续发展的问題。⁵⁵

171. 纵观整个亚太地区，很多国家都在寻求经济再平衡，降低外贸依存度，扩大内需。实现这些目标的重要手段之一就是通过劳动力市场改革来提高劳动者的消费能力，包括鼓励集体谈判，定期调整最低工资，同时，加强劳动力市场各种制度建设等。

172. 在阿拉伯国家，工资差距也在不断拉大。有的原因与其它地区类似，但是在产油国，低工资的移民工人承担了大量的工作，特别是在建筑和家庭服务业，而本国国民不愿工作，仍可受益，造成了财富和收入堆聚。因此，对不少国家来说，需要提高国民的劳动参与率，缩小工资差距。

集体谈判和组织权利

173. 国际社会都认识到强大的、独立的和有代表性的工人和雇主组织的重要性，以及他们参与集体谈判的权利。工会是改变个体劳动者和雇主之间力量不对称的制衡力，同时也有助于加强政治民主。

174. 实证研究反映了集体谈判对提高工资和缩小工资分配差距的作用。工会会员女性职工的工资高于非工会会员女性职工。另有证据表明男性和女性职工之间的工资差距也会因此缩小，而在一些亚太国家，这一差距仍高达 40%

国际社会都认识到强大的、独立的和有代表性的工人和雇主组织的重要性

⁵⁵国际劳工组织：全球工资报告 2008/2009(日内瓦，2008 年)。

以上。从宏观经济层面看，工会组织化程度与缩小收入差距和工资差别呈正相关。⁵⁶

175. 国际劳工组织研究发现，集体谈判的覆盖率与工资弹性呈正相关。集体谈判覆盖率低于 30% 的国家，GDP 每新增加一个百分点，将有 0.65% 转化为工资收入。在集体谈判覆盖率超过 30% 的国家，这一比例将上升到 0.87%。后一种情况下实际工资与经济增长的联系更为直接。⁵⁷

工会组织化高与低薪酬的低发生率相关

176. 国际劳工组织的研究还发现，在已有数据的国家中，工会组织化高与低薪酬的低发生率相关。工会组织化程度低于 15% 的国家中，低薪酬可能影响平均 25% 的劳动者。工会组织化程度在 15% 至 30% 之间的国家，低薪酬则可能影响到 21.6% 的劳动者，而在工会组织化程度超过 50% 的国家，这一比例则降低到了 12.3%。⁵⁸

177. 中国的发展情况值得深入研究。除快速经济增长，中国还为超过 8 亿的劳动者建立起劳动力市场制度。中国目前是亚洲收入差距最严重的国家之一，也是世界上城乡收入差距最大的国家之一。工资性收入占国民生产总值的比重从 1999 年的 52% 下降到 2007 年 40%，同期个人消费占国民生产总值比例从 47% 下降到了 37%。

178. 快速但不平衡的增长导致劳动争议数量上升。官方数据显示，劳动争议仲裁委员会受理的劳动争议案件数量从 1998 年的不到 10 万件增加到 2004 年的 25 万件，2005 年至 2008 年之间的案件数量又翻了一番多，从 31.4 万件增加到 69 万件，其中，约有三分之二的争议案件与工资支付和社会保险有关。⁵⁹

179. 面对新变化，为实现构建和谐社会的总体目标，中华全国总工会决心调动组织功能，扭转会员人数下滑趋势。经过努力，集体谈判协议覆盖的职工人数从 1999 年的 4270 万人增加到 2008 年的 1.5 亿人，尽管 2007 年集体工资协议覆盖的职工人数“仅为”3960 万人。2010 年广东省发生的一系列停产罢工事件反映出对群体性劳动争议的广泛认可，即劳动者采取集体行动是为了追求更好的工作条件并非聚众闹事，是有组织的私人利益之间的冲突，这些冲突完全能够也应当由专业的争议处理制度来化解。广东省还趁机出台了新的条例，要求在企业建立“工资集体协商”制度和“争议协调处理”机制。

⁵⁶ T.Aidt 和 Z.Tzannatos: 《工会与集体谈判：全球环境中的经济效应》(华盛顿特区，世界银行，2002 年)。

⁵⁷ 国际劳工组织: 《全球工资报告》2008/2009,日内瓦，2008 年。

⁵⁸ 同前。

⁵⁹ 引用于 Yang. Lin 所著“抓住机遇 重新评估劳动关系，消除隐患，重塑政策”，《瞭望》，从《中国劳动通讯》上获得，2010 年 1 月 8 日。参阅：<http://communicatinglabourrights.wordpress.com/2010/01/08/china-a-resumption-of-tripartism-and-collective-bargaining/> (2010 年 2 月 14 日登录)。

政策制定和协商过程中邀请工会参与有助于降低职工流动率

180. 国际劳工组织的研究表明，工资谈判对参与谈判的劳动者和工会工作都有利。区域性和行业性的谈判试点也证明有助于提高最低工资水平。尽管对结社自由的实质性限制仍然存在，但包括集体谈判和职工代表大会在内的产业关系制度的不断发展还是产生了一些积极的成果。一项对 205 家企业展开的调查显示，直接选举产生工会领导的会员比其他职工享有更高工资、更短工时和更多福利待遇⁶⁰。另一对 600 家企业的调查显示，工会参与集体谈判和工作场所协商，企业工会组织健全等可变因素，与工资差距和劳动争议问题存在负相关关系⁶¹。政策制定和协商过程中邀请工会参与有助于降低职工流动率，从而减少短期合同的比率。作者总结，企业采用集体谈判的方式大大缩小了企业间的收入差距，增强了就业稳定性。

181. 劳动争议数量的上升也可能反映出法律的调整和劳动者对自身合法权益的认知提高。《劳动合同法》(2007 年)引进了劳动合同制度，以加强和稳定劳动关系，保障职工获取劳动报酬的权利，同时也要求用人单位在涉及工作场所重大事项时，应当与工会或者职工代表平等协商确定。《劳动争议调解仲裁法》(2007 年)减少了劳动者享受这些权益所面临的障碍。《就业促进法》(2007 年)中关于公平就业的规定确保劳动者不因性别、民族、出身、婚姻状况或健康状况等原因而无法获得有效的和有报酬的就业。2006 年批准的第 111 号公约为中国政府应对不平等和促进公平就业提供了有力支持。

182. 越南也面临着相似的挑战。越南政府和社会伙伴也试图通过推进集体谈判应对这些挑战。然而，企业层面工会代表能力偏弱，法律框架存在缺陷，不能适应发展的劳动关系的需要，这些因素持续阻碍政府努力的效果。2005 年至 2008 年，罢工次数翻了四倍，主要是在低工资、劳动密集型的外商直接投资企业，普通劳动者别无选择。发生罢工原因各有不同，但往往与工资问题有关。

183. 根据越南劳动、荣军与社会事务部(MOLISA)的统计，在四个工业化比较发达的省份，只有 6%的企业实行集体协议制度，无独有偶，80%的罢工也恰恰发生在上述省份。这些集体协议中的绝大部分也不过是照搬法律规定的最低工资标准，多数企业简单地将法定最低工资作为工资支付参照标准，沿用的仍是前市场经济时期“标准加系数”的模式。产生这样的问题不仅是因为企业中工会组织薄弱，也因为工会官员未能发挥应有的管理作用，根源还是在于对工会工作的认识调整过慢，不能满足市场导向型企业的需求。雇主可能会在工会领导层中安插企业管理人员，这样做不利于劳资双方的有效沟

⁶⁰ C.-H.Lee:《中国的产业关系与集体谈判》，产业关系与集体谈判司，工作文件 No.7 (2009 年,ILO,日内瓦)。

⁶¹ C.-H.Lee:《中国的产业关系与集体谈判》，同前。

通，反而增加罢工的几率。这也说明建立一个强有力的雇主组织的必要性，以提升雇主与工会进行有效接触和开展实质性集体谈判的能力。

184. 在柬埔寨，社会伙伴正在开始创建一种对话文化。由于存在不同的工会，集体谈判也可以用来加强“唯一谈判伙伴”的力量，通过授予“最具代表性地位”的称号予以确认，由此可以促使工会之间的有规则竞争。2010 年 3 月，社会伙伴达成原则一致，同意通过集体谈判促进稳定，并依靠有约束力的仲裁解决权利争议。

在南亚地区，对结社自由和集体谈判权利的限制依然普遍存在

185. 在印度，集体谈判的覆盖范围还非常有限，数据显示，大约只有 2%-3%的劳动者被纳入集体协议。尽管取得的进展并不明显，但仍有些情况值得关注。部分工会更愿意就提高劳动生产率、分享收益、灵活工作安排、产品质量措施等进行谈判。合同工人已经从集体协议中获益。另一方面，无论是印度还是斯里兰卡，都存在谈判分散化趋势，在纺织业、种植园、印度的部分邦和斯里兰卡的银行业，集体协议已经消失。总体上，在南亚地区，对结社自由和集体谈判权利的限制依然普遍存在。

186. 在日本，要按照国际上关于社会对话，包括集体谈判的标准来调整本国的公共服务法律和做法仍然存在难度。国际劳工组织支持由国际劳工组织和联合国教科文组织共同组成的“教师专家委员会”(CEART)进行取证调查，以便向政府、私营部门和教师工会就加强教师政策社会对话方式提供咨询，推动建设符合国际标准的、高质量和高水平的教育制度⁶²。

187. 新加坡的经验表明集体谈判与竞争力可以齐头并进。国家工资理事会(NWC)根据竞争力、通胀、经济增长等经济指标，发布工资指导线，为集体谈判提供参考。

188. 大多数阿拉伯国家的雇主和工人组织还不认为自己是强大的、独立的和有代表性的社会对话伙伴。因此，还有很大的发展空间：通过提供代理、倡导和一系列增值服务，他们可以吸引并留住更多的会员。阿拉伯就业论坛确认了建立独立、民主、透明的雇主和工人组织的重要性，并提出了优先行动领域，包括促进社会对话文化和鼓励建立社会经济理事会等。论坛同时呼吁各国重启阿拉伯经济社会理事会，将其作为研讨发展问题和经济社会权利的三方机制。此外，论坛还鼓励政府批准并实施与社会对话有关的国际劳工公约，认为有效的社会对话与所有的公民自由密切相关，尤其是言论自由。

189. 鉴于集体谈判的经济意义和管理价值，以及亚太地区普遍存在不平等现象，集体谈判的推广值得期待。政府、工会和雇主应重新审查法律、政策和

⁶² 国际劳工组织/联合教科文组织：关于检查日本未实施教师地位建议书指控的取证团报告，2008 年 4 月 20-28 日(日内瓦/巴黎，2008 年)。

措施中涉及基本权利的规定，以此不断改进劳动力市场运行效果，同时，也可对最低工资形成机制进行评估。

就业保护法

190. 经济发展初级阶段需要一套最低标准来管理劳动力市场活动，因为经济多元化程度不高，雇主和工人组织还有待发展，需要积累集体谈判的技巧和遵守协议的能力。

191. 但即使在发达国家，就业保护法也同样重要。它是劳动关系的基石，为工资和其他工作条件集体谈判提供共同框架和起始标准，同时为那些由于工作的特殊性没有或仅部分纳入集体谈判制度的劳动者提供了一个参照基准和追求目标，比如家政服务人员、在家工作人员或海员等。

192. 法律也需要随着劳动力市场的变化而调整。以新加坡为例，2008 年，新加坡自 1995 年以来第一次修订了就业法，反映了劳动力市场的新变化，其中包括：白领职工比例上升；服务业超过制造业成为就业主渠道；外包和临时工的出现造成用工短期化；以及由于政府长期努力平衡工作/生活安排使妇女劳动参与率提高等。

193. 但是，最低法律标准不能替代集体谈判。正常的谈判可以使工资和工作条件随着劳动生产率的提高或企业、行业的业绩提升而得到改善。由于集体谈判范围更小且定期接受评估审查，它能给劳工标准注入一定的灵活性，但这些都是法律所无法做到的。

最低法律标准不能
替代集体谈判

194. 然而，就业保护法的制订也充满争议。原因在于这部法律需要在职工对保障、就业公平和就业稳定的需求与雇主对自主决定用工规模和构成的需求之间求得合理平衡。这是个没有答案的两难的局面，毕竟各个企业情况千差万别。因此，就业保护法应当确定最低标准，而集体谈判应当帮助雇主和工人根据他们的实际情况找到一个新的利益平衡点。

195. 以印尼为例，印尼正在就改革劳动法展开辩论，其中涉及的很多问题也是各国政府在处理稳定性和灵活性之间的平衡时所面临的挑战：

- 离职经济补偿和建立更全面的失业保险制度；
- 就业合同，特别是限制使用最长两年，之后可延长一次两年期的固定期限合同。
- 限制对工人实行转包，例如让职业中介机构承担遵守法定最低劳动条件的义务；严禁对企业核心工作岗位实行转包。
- 发挥地方政府推动工资形成机制的作用，根据满足“体面”最低生活需求(相对于“基本”最低生活需求)的一篮子科目的价值，快速提高最低工资标准。
- 根据工时、休息、休假、超时工作和加班费的有关规定实行的各种限制。

196. 国际劳工组织已经帮助成员审查就业保护法和就业政策之间的联系，认为，即使大幅度降低最低工资标准，也不可能增加多少就业岗位(尽管可能在非正规部门)。在管理上，更大的影响还可能来自建立失业保险制度，使之逐步替代离职经济补偿，真正起到收入安全网的作用。

197. 在亚太地区，大量的劳动者仍在非正规经济领域工作，他们中的大多数是无地农民、个体工商户、没有工资和劳动合同，或工资和合同不明确。后一种情况通常是女性和儿童，虽然从事工作但无法实现脱贫。对儿童而言，得到工作往往意味着失去教育机会，对他们今后成长为经济社会建设有用人才是非常有害的。要在较高收入，较好的工作条件和较高的劳动生产率之间建立起良性循环，关键在于加强治理，应从提高全民对非正规就业人员经济活动的认识入手。**2002** 年的国际劳工大会结论指出：“非正规归根结底是治理问题。”⁶³非正规经济的增加原因可以归为：由于宏观经济和社会政策制定没有经过三方协商，存在政策不合理、无效、指导性差、实施不力；缺乏有效的法律和制度框架；缺乏保障法律政策正确、有效实施的管理体制。

案例 E：印尼

“学习中心改变了我的生活”

萨尔敏，18 岁，马鲁古群岛，印尼

萨尔敏是印尼安汶岛冲突中的受害者之一。当他在狱中度过四年于 **2008** 年回到家乡时，他无所事事，对前途一片迷茫。但当他跟着他的朋友们一起参加当地的一所学习中心(PKBM Bougenville)后，他的生活发生了巨大的转变。

“学习中心改变了我的生活。这里的培训让我有机会开发和提高我的谋生技能，特别是我的个人和社会能力。同时，我也懂得了我有接受教育和技能培训的权利，”他说，他还喜欢这里的参与式教学方式，“老师鼓励每个学生，包括我，要积极主动并且自由地表达自己的想法。”

PKBM Bougenville 学习中心是由国际劳工组织的青年教育和技能培训项目建立并共同管理。教师们经过专门培训，培训教材由国际劳工组织编制，包括权利、责任和代表(3R)以及通过教育、艺术和媒体支持儿童权利(SCREAM)。

在完成培训后，萨尔敏决定开办自己的企业。他把在狱中学到的陶罐设计才能与在学习中心掌握的谋生技能结合起来。他每天可以生产一个陶罐，每十天把它们出售到吉打邦西斯兰岛的市场，按照陶罐的大小和制作难度，单个售价最高可达 5 美元。

萨尔敏不仅获得了 B 类课程证书—政府颁发的相当于初中学历非正规教育课程结业证书。他还和其他 19 名培训师一道参加了国际劳工组织于 **2009** 年 **12** 月在安汶岛举办的以能力为基础的培训课程。**2010** 年，他为他村里的

⁶³ 国际劳工组织：关于体面劳动和非正规经济的结论，第 90 届国际劳工大会(日内瓦，2002 年)。

20 个失学儿童组织了类似的培训。他还花时间特别为失学和失业青年现身说法，鼓励和激励他们改变现状。

“我的目标就是帮助这些失学青年创办自己的企业。我知道他们的真实感受和曾经有过的想法。我也都经历过，对前途一无所知。我所需要的就是一个能证明自己的机会，让我能发挥自己的潜力。所以，我的梦想就是要给那些失学儿童同样的机会和希望。”他说。

目前，他还不能完全相信自己经历的巨大变化——从一个没有文化、没有工作、没有未来的人到一个成功的，拥有美好未来的创业者。“我自己一直无法相信这是真的。这简直就像做梦一样。”他说。

临时工作和劳动合同

198. 临时工作通常由私营职业介绍机构来安排，是满足企业灵活用工需求的另一种手段。事实上，很多用人单位，特别是需要高技能劳动者的用人单位，会把临时用工的灵活性同企业日常培训支出进行权衡比较。

199. 当然，有些工作本身就是临时性的，在劳动者和用人单位都认为临时性工作安排确实对双方有利时，劳动法一般也允许订立这样的劳动合同。但是，国际劳工标准建议对无固定期限性质的工作尽量不使用固定期限劳动合同，目的在于减少随意解除劳动合同，特别是基于一些被禁止的理由，如：反工会歧视行为、生育保障等。国际劳工局已经在这个问题上为一些国家成员提供了援助(如：柬埔寨、中国、越南)。

国际劳工标准建议
使用固定期限劳动
合同

200. 韩国——2006 年，韩国政府通过了一项《非正规工人法》(NRWA)，禁止歧视固定期限劳动合同和非全日制劳动者，将这两类就业形式的期限限制为两年，之后应给予正规就业待遇。此外，该法律还规定非正规劳动者在遇到歧视性待遇时可向劳动关系委员会寻求帮助。但工会担心，该法只允许个体劳动者提出投诉，而不允许他们接受工会的代理。

201. 该法律还对劳务派遣行为起到了规范。劳务派遣由就业服务机构承担，韩国的劳务派遣制度建立于 1998 年，目前有 1400 多家劳务派遣机构，而只有 24 家获得认证，大多数劳务派遣机构的派遣职工人数不到 50 人。该法律只允许少数行业使用这种用工形式，并且最多不超过两年。2008 年，韩国高等法院，参照《2006 年雇佣关系建议书》(第 198 号)提出的标准，判决雇主不得在两年后将派遣劳动者转为外包劳动者。同年，为改善派遣劳动者的工作条件，韩国政府建立了质量控制和认证制度。它还变更了订立有正规合同的劳动者的解雇条款——缩短了集体解除劳动合同的通知期限并修改了对雇主的处罚条款。

202. 日本——2007 年，日本政府对劳动法进行了重大修改以适应临时用工的保障需求。首先，对颁布近 40 年的《最低工资法》进行修订，简化最低工资形成机制，为各类劳动者创造有效的安全网，包括临时(派遣)工，其中大部分是女性。⁶⁴ 其次，《非全日制劳动法》中增加严禁歧视非全日制劳动者，因为他们的工作本质上与全日制劳动者没有差别。第三，《雇用对策法》规定严禁年龄歧视，保障青年和老年劳动者的就业权利。最后，在《劳动基准法》中加入规范工时的条款，并于 2008 年 12 月获得通过。

203. 1985 年日本颁布《劳动者派遣法》后，限制逐步放宽，派遣劳动者人数也大幅增加。最初只允许 13 个专业技能要求较高的行业使用劳务派遣，后放宽到 26 个行业。1999 年，又放宽到除了个别行业(如：码头运输、建筑和制造业)的其他所有行业。2003 年，允许制造业使用派遣劳动者，最长工作期限延长至三年。

204. 受全球经济危机的影响，大量临时工作岗位遭到裁减。这促使政府对现有法律框架进行新的思考，尤其是：(a)临时用工是否只能出现在正规劳务派遣(与劳务派遣单位订立定期劳动合同并拥有稳定收入)或登记型劳务派遣中(临时工仅在有机会时与劳务派遣单位签订合同，因此不能保证稳定收入)？(b)临时用工是否可以在制造业持续采用？(c)将部分失业保险基金用于职业培训补贴的做法是否应适用于所有职工？

205. 在临时用工的治理结构中缺乏社会对话机制，工会无法保证临时用工安排是否出自劳动者的自主选择，是否经过有效谈判，是否会削弱社会保护和社会对话本身。这样的机制缺失可能增加工会的对立情绪，造成社会不稳定，对劳动力市场的法律干预，以及基本权利的侵犯等。韩国的一个案例，是由于法律不能有效保护临时工集体谈判权利免受侵蚀，被国际劳工组织结社自由委员会定性为“极端严重”。

206. 新加坡——该国的传统是通过三方机制和目标指南管理劳动力市场，而不是通过法律。这样的做法同样适用于对临时用工安排。2008 年 3 月，中央公积金和低工资职工工作相关福利三方委员会，发布了关于负责任外包行为的三方建议，帮助终端用户企业提高服务提供者的就业条件(特别是清洁和安保行业)。2008 年 11 月，作为应对危机的手段之一，颁布了关于管理富余人力的三方指南，提出了一系列防止因经济下滑而裁员的措施。

207. 泰国——2007 年底，泰国修订了劳动保护法，明确了用人单位要对分流人员，特别是对那些名义上被安排到一个生产单位，但实际上仍属于某个

⁶⁴ 参见 http://www.gender.go.jp/English_contents/pamphlet.women-and-men10/1-3pdf for statistics。

企业的劳动者的权利负责。这个修正案规定以此种方式转包的劳动者应享有与正规职工同等的工资、待遇和福利。

208. 菲律宾——为保护劳动者权益，菲律宾劳动法对劳务外包进行了限制，并授权劳工部长对使用各种形式劳务外包的用人单位的责任予以明确。在此基础上，劳动和就业司通过三方产业和平理事会，下发了代表工人代表、雇主和政府三方协议的各有关规定。**2009** 年，国会还对一法律草案进行了辩论，其中规定企业雇佣临时工和合同职工最多不得超过全体职工总数的 20%，并将对使用包工合同行为的处罚写进了法律。

209. 叙利亚——**2010** 年初，政府对劳动法进行了调整，其中包括，允许私营职业介绍机构安排临时工以满足企业灵活用工需求。与很多其他地方一样，这种做法的影响还需要密切跟踪监测，确保长期性、经常性工作不使用固定期限合同。

确定最低工资和工资政策

210. 最低工资能保护能力最弱职工的收入，是消除贫困的主要手段。这项制度主要是为了保护传统上女性劳动者。在非正规经济比较普遍的国家，这项制度对非正规经济部门的工资也有积极的影响。⁶⁵

最低工资能保护能力最弱职工的收入

211. 很多亚太国家都至少有一个最低工资标准，有的按照不同行业、区域，投资渠道(内资或外资)制定了多个标准。历史上，最低工资与集体谈判有着密切的联系，现在也是如此。如果缺乏有效的集体谈判机制，工资增长的要求就很可能引发争议和罢工。为了减少这些要求，政府往往采取调整最低工资的做法，而这却恰恰背离了最低工资制度最核心的意义(即：为最弱势群体提供一个工资底线，而并非对劳动做出的公平测算)，实际上会缩小集体谈判的空间，也可能会减少就业机会。

212. 这种现象在菲律宾比较常见。观察家发现省一级制定的最低工资挤占了可供谈判的余地，最低工资标准相当于工资中位数的 90%多，这一数据也侧面支持了上述观点。印尼和泰国的工会组织认为最低工资是确定工资的唯一机会，这样一来，最低工资基本上变成了实际工资⁶⁶。孟加拉、印度和斯里兰卡也都建立了按职业和区域划分的复杂、多层次的最低工资形成机制。

⁶⁵ F. Eyraud 和 C. Saget: 《最低工资制定制度的复活》，收入 J. Berg and D. Kucera 主编的《劳动力市场制度》(日内瓦，国际劳工组织，2008 年)。

⁶⁶ 国际劳工组织: 《世界工资报告》2008/2009, 如前，参阅: C. Saget: “确定发展中国家的最低工资水平: 共性问题和补救办法”，《国际劳工评论》，147 卷第 1 期，(日内瓦，国际劳工组织，2008 年)，25-42 页。

表 4.1 与工资政策相关国际劳工公约的批约数

批准数	全球总数	亚太总数	阿拉伯国家总数	2006 年以后的总数
第 94 号公约	61	v2	3	0
第 95 号公约	97	6	4	0
第 131 号公约	51	5	4	0
第 173 号公约	19	1	0	0

213. 在部分阿拉伯国家，雇主和工人组织也参与确定最低工资。比如，黎巴嫩政府在有关生活成本指数三方委员会提供的报告基础上确定最低工资标准。约旦的最低工资标准由最低工资三方委员会确定，只在委员会不能形成一致意见时，交由内阁首长决定。在叙利亚，社会事务与劳动部长根据确定地区最低工资三方委员会的建议制定私营行业职工的地区性最低工资。在沙特阿拉伯，法律规定应建立最低工资制度，但尚未开始实行，工资由雇主和职工双方在协议中商定。

合理设定最低工资 有助于拉平收入分 配底端的工资

214. 研究表明，合理设定最低工资有助于拉平收入分配底端的工资，换句话说，有助于提高处于收入结构底层人员的收入水平。最低工资对没有纳入这一制度的人群也有影响；拉丁美洲的研究发现，在调高最低工资后，非正规经济劳动者的工资也出现了明显的增长。

215. 尽管亚太成员国对国际劳工局就工资政策提供帮助提出的要求愈来愈多，但自上届区域会议以来没有一个成员国批准过任何一个有关工资政策的技术性国际劳工公约。考虑到理事会对这些有效公约给予的支持；最近国际劳工组织专家委员会重新给予的肯定；及有限批约数带来的改善空间(表 4.1)。这个形势有些不太协调。应根据《全球就业协定》的要求重新审视这一问题，《全球就业协定》警告“通缩型工资下降和劳动条件恶化可能带来破坏性后果”，并明确要以《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号)为指导。

劳动行政管理和监察

216. 第 95 届国际劳工大会(2006)的讨论确认，三方广泛承诺利用劳动监察作为实现体面劳动的重要手段。有效的劳动监察制度是实现劳动世界良性治理的基本条件，目前 135 个国家批准了《1947 年劳动监察公约》(第 81 号)也支持这一判断。加强劳动监察是改善劳动力市场治理结构的重要组成部分。只有法律没有执法是毫无意义的，需要让劳动者和用人单位真正懂得遵守法律的方式和好处。

217. 但是，劳动监察机构也面临严峻的挑战，人手不足，经费减少，缺乏培训。由于工作场所的变化，非正规行业的发展，传统劳动关系的剧变，以及工会的衰落和新型职业危害的出现等，它们承担的任务越来越复杂、艰巨。

218. 这同样给调解、仲裁、司法等其他劳动力市场制度带来了压力。纵容逃避法律的雇主相当于惩罚守法的企业，会打击企业加大内部投入预防职业安全卫生隐患的积极性。监察机构缺失会易因利益争议引发罢工，因为这些争议易造成职工和雇主之间的互不信任，给集体谈判机制和工作场所合作制造障碍。在亚太地区，大多数罢工事件的根源都是因为违反法律规定，这是今后工作的一个重点。

在亚地区，大多数罢工事件的根源都是因为违反法律规定

219. 中国、蒙古、菲律宾等国家已经采取改进措施。国际劳工组织建议欠发达国家平均 4 万个工人配一个监察员，转型经济体为 2 万个工人，工业化国家为 1.5 万个工人，工业化市场经济国家为 1 万个工人。其中，印尼、泰国、越南和菲律宾的比例都要远远低于上述标准。需要强调的是单纯增加监察员人数并不能促进企业守法，必须解决深层次问题。有效的劳动监察机构需要充足的资源、确定的职权和策略、合适的培训及设备以及社会伙伴的支持。

220. 大多数阿拉伯国家的劳动监察还只限于城镇的正规经济部门。由于法律障碍，加上资源匮乏，不少人群如家政服务人员、农业工人、非正规经济就业人员、移民工人等无法纳入监察范围。挪威资助了一个“加强劳动监察的有效性”项目，正帮助黎巴嫩、阿曼、叙利亚、也门等国家解决监察中存在的问题，增强劳动监察的有效性和影响力。成员国也需要确保劳动监察能保护农业工人，这就意味着要批准和实施《1969 年劳动监察公约(农业)》(第 129 号)。

第二部分

四年来的成就与挑战: 2006-10

221. 尽管受到全球金融和经济危机的影响，亚太地区仍是全球增长和变革的焦点。但是，这种活力也带来了各种挑战，迫切需要政府、社会伙伴、民间社团和公民予以关注。本章介绍三方成员如何与国际劳工组织一道，通过《体面劳动议程》推动经济和社会发展。

概 述

222. 为支持实施《亚洲体面劳动议程》，根据各国的优先重点和适应各种人为或自然灾害等紧急情况，国际劳工组织亚太局与各国政府、雇主组织和工人组织一直围绕如下五大优先重点开展合作：

- (1) 提高竞争力和生产率，创造就业岗位；
- (2) 改善劳动力市场治理；
- (3) 扩大社会保护；
- (4) 消除童工劳动并为青年人创造机会；
- (5) 改善劳务移民管理。

223. 本部分对每一项优先重点工作都描述了主要趋势和存在的问题，介绍了国际劳工组织三方成员对问题的应对措施，并且报告了所取得的成果。促进工作中基本原则和权利、国际劳工标准、性别平等和社会对话作为跨部门问题加以处理。

224. 国际劳工组织通过宣传、示范与合作相结合的方式帮助各国制定和实施国家体面劳动战略，建立有时限的“体面劳动国别计划”(DWCP)，由三方成员确定可实现的目标和成果。国际劳工组织支持联合国在国家一级的计划，包括《联合国发展援助框架》(UNDAF)。这使得国际劳工组织及其三方成员能够与联合国和多边金融机构和捐资机构密切合作，将充分有效就业、削减贫困和体面劳动的目标纳入政策对话和计划周期中。此外，各国可以加入国际劳工组织发起的次区域、区域或国际倡议或计划。

225. 总体战略包括许多相互补充的要素：制定“体面劳动国别计划”，与三方成员共同确定可实现的目标和成果；确定国际劳工组织在“一个联合国”框架下的作用，以便在联合国和布雷顿森林体系更广泛的政策对话和计划周期中

体面劳动国别计划
是国际劳工组织的
主要支撑工具

促进连贯性；知识传播；制定本地区各国可以参与的国际劳工组织次区域、区域或国际倡议。

226. 国际劳工组织的主要支撑工具是“体面劳动国别计划”- 2006 年上届亚洲区域会议后，国际劳工组织加倍努力，确保“体面劳动国别计划”成为国际劳工组织提供支持的主要载体。因此，本地区发展中成员有一半以上制定了“体面劳动国别计划”。三方成员已在 23 个国家制定了“体面劳动国别计划”：阿富汗、巴林、孟加拉国、柬埔寨、中国、斐济、印度、印度尼西亚、约旦、基里巴斯、蒙古、尼泊尔、阿曼、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、斯里兰卡、阿拉伯叙利亚共和国、东帝汶、图瓦卢、瓦努阿图和阿图也门，所有这些计划都经过了国际劳工局质量保证机制的评估。这些计划有 2 个已于 2009 年底到期，有 8 个拟于 2010 年期满。另外 8 个“体面劳动国别计划”处在不同的发展阶段，包括黎巴嫩、马来西亚、马绍尔群岛、菲律宾、泰国和越南，以及处于下一个周期的巴基斯坦体面劳动国别计划(2011-2015)和约旦。对于太平洋岛屿国家，2010 年 2 月在瓦努阿图维拉港召开的太平洋地区体面劳动促进可持续发展三方高层会议，通过了“太平洋地区体面劳动行动计划”，为“体面劳动国别计划”提供了补充。例如在伊拉克和阿拉伯被占领土等受到战争危机影响的地区，也正在制定支持和促进《体面劳动议程》的计划框架。

227. 三方成员参与了“体面劳动国别计划”的制定，支持并签署了相关文件。斯里兰卡、巴基斯坦、也门和叙利亚等国还成立了专门的三方机构，监督“体面劳动国别计划”的实施。三方成员制定“体面劳动国别计划”的目标是利用国际劳工组织在所有领域的专业知识制定一个综合计划。

228. 本地区有三个国家的“体面劳动国别计划”接受了独立评估，即 2006 年菲律宾、2008⁶⁷年约旦和 2009 年印度尼西亚。

229. 除了对“体面劳动国别计划”评估外，国际劳工组织还在孟加拉国、柬埔寨、老挝人民民主共和国、蒙古、尼泊尔、阿拉伯叙利亚共和国、也门和太平洋岛国组织了国家计划内部审议，为国际劳工局提供了“体面劳动国别计划”实施情况的反馈意见。

230. 这些评估和审议突出反映了“体面劳动国别计划”取得的成果，表明了三方成员在战略规划和效果导向型管理方面加强能力建设的重要性，以及“体面劳动国别计划”监测和评估(M&E)要与国家层面的监测评估框架和联合国发展援助框架，国际劳工组织的技术合作项目及计划和预算框架保持一致。

⁶⁷国际劳工局：国际劳工组织约旦国家计划独立评估，第 303 届理事会，日内瓦，2008 年 11 月，GB.303/PFA/3/4。

231. “体面劳动国别计划”采用效果导向型工作规划、通过强化技术合作战略和经常预算补充账户(RBSA)，帮助国际劳工局将资金运用到最需要的领域。此外，将“体面劳动国别计划”与“联合国发展援助框架”连系起来，为获取联合国的经费支持提供了便利。

232. “体面劳动国别计划”也为国际劳工组织的技术合作提供了指导。本地区的项目已获得个别政府的支持，还有来自欧盟、联合国机构、世界银行、区域开发银行、雇主组织和工人组织，以及私营部门基金会的支持。各项活动一般由劳动部、工人组织和雇主组织牵头，政府其他部委配合，尤其是主管规划、农业、工业、贸易、统计、基础设施/公共工程和财政部门，这些部门的支持配合对于实现体面劳动至关重要。此外，重要学术机构和基层协会做的工作发挥了补充作用。各项活动在实施过程中需要灵活性，以应对经济和金融危机带来的新挑战。

体面劳动国别计划”也为国际劳工组织的技术合作提供了指导

案例 F：尼泊尔

“致富路”

巴哈杜尔塔芒，51 岁，拉梅恰布，尼泊尔

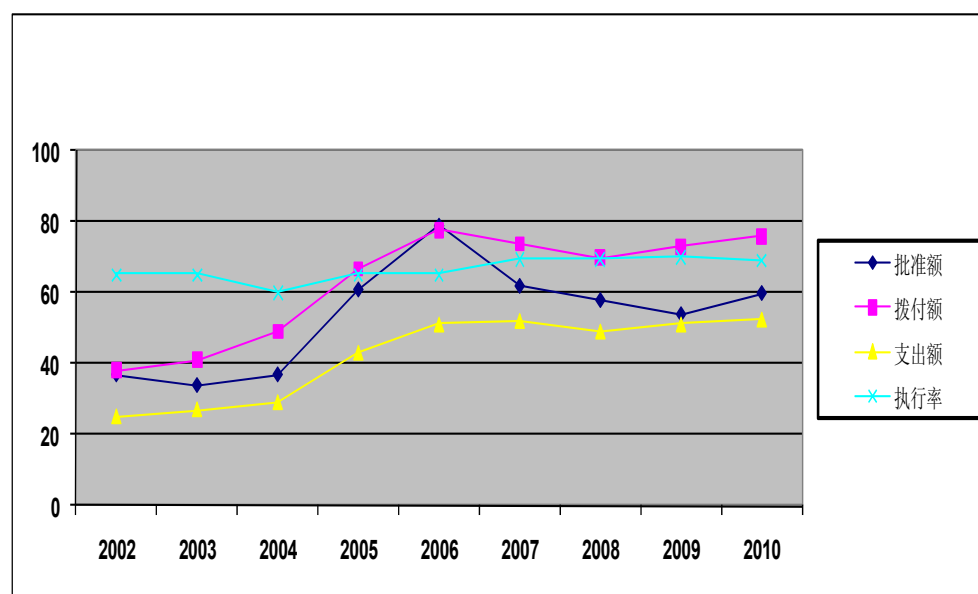
当地道路使用者委员会，在国际劳工组织有关依据地方经济发展创造就业与建设和平项目的技术援助下，完成了 Bhalukhop-Chayaunkethanti 道路的维护和升级工作。随后，巴哈杜尔塔芒先生投入 6 万卢比在盖塔村(Gaitar)开办了一家杂货店。

他通过电话进货。由于道路修缮后送货时间减少了至少两个小时，运输成本较低，成本价格下降了。

他每个月获得的利润增加了 12,000 卢比。他甚至开始将本地产品出口，特别是称为 junar 的当地甜橙。现在他的店里库存大米、糖、爆谷米、盐、食用油等日常消费品，总价值约 30 万卢比。修缮升级的道路为他这样的山区居民带来了方便，也提高了他们的生活质量。

233. 自 2006 年以来，大多数技术合作绩效指标都得到了改善(见下图 II.1)。批准额在 2005 年和 2006 年达到高峰，部分原因是应对 2004 年印度洋海啸，但自那时以来本地区每年的批准额一直保持在较高水平。2005 年以前，批准额每年平均为 3800 万美元，而 2006 年以后平均为 6900 万美元。执行力也有所改善，支出占拨款的比例已逐渐上升，2009 年达到 70%。取得成功的部分原因是在 2007 年采用了季度执行预警系统。此外，系统化的质量保证机制的采用，也提高了项目文件的质量。

图 II.1 亚太地区和阿拉伯国家的技术合作发展趋势



注释：批准额、拨付额和支出额的单位为百万美元。执行率以百分比计算。2010年的数字为估算值。

234. 资金来源也有了变化。在上一个报告期，为国际劳工组织亚太地区技术合作贡献最大的是美国。在本报告期内，最大的捐献者是欧盟委员会和荷兰，随后是联合国开发计划署和美国。联合国开发计划署成为第三大捐献者，表明国际劳工组织在联合国系统内加强协调的努力已初见成效。**2010**年，澳大利亚与国际劳工组织签署了一项协议，成为本地区的主要捐献者之一。在阿拉伯国家，期间也看到国际劳工组织从“联合国信托基金”收到的资源显著增加，例如，“黎巴嫩重建基金”和“伊拉克信托基金”。在黎巴嫩和阿拉伯被占领土，国际劳工组织得到了“联合国开发计划署/西班牙千年发展目标基金”的支持。

235. 在 **2008-09** 两年期的后半期，地区局和经常预算补充账户资金共计 **780** 万美元。这些资金主要用于支持本地区绿色就业、地方经济发展和小额贷款等优先事项，并促进性别平等。对部分由经常预算补充账户资助的计划进行评估表明，在为急需资金的有关国家计划提供支持的同时，有必要开发工具和启动创新方法。在本报告定稿之际，**2010-11** 两年期的拨款正在处理中。

国际劳工组织战略
核心内容之一就是
通过知识分享为三
方成员提供支持

236. 知识传播——国际劳工组织战略核心内容之一就是通过知识分享为三方成员提供支持。为回应三方成员在第十四届亚洲区域会议和 **2007** 年北京召开的“增长、就业和体面劳动亚洲区域论坛”上提出的要求，国际劳工局实行了多项举措，以提高知识管理服务水平。为了便于交流经验，国际劳工组织举办了学习活动、网上论坛、政策平台和研讨会。在区域活动中，三方成员确定了优先事项和需求，国际劳工局已经为此量身定制了适当的工具和产

品，如网上多媒体资源工具包，包括有关“亚洲体面劳动十年”的政策简介和详细的参考材料。国际劳工局还建立了关于青年就业、技能、移民、产业关系和绿色就业的“亚洲体面劳动十年”知识网络。这些网络为近 1000 家三方成员和从业人员开展合作和分享经验提供了支持，并帮助他们在各自工作领域为这一知识库做出贡献。2010 年 6 月对三方成员进行的网上调查显示，参与国际劳工组织亚太地区局主办的实践社区三个最受欢迎的方式是：参与组织良好并有主持人的在线讨论；通过邮件接收含有网络最新消息的简讯；参加定期会议审议所在网络的范围和未来议程。在受访者中，有 95% 建议其他人加入国际劳工组织亚太地区局主办的实践社区。

237. 区域活动——在北京召开的“增长、就业和体面劳动亚洲区域论坛”上，高层决策者和工人组织代表以及雇主组织代表确定了“亚洲体面劳动十年”和“联合国千年发展目标”的关键议题，强调将经济、社会和环境可持续发展与促进体面劳动相关战略联系起来。随后 2008 年 5 月在新德里举行的“亚太区域社会包容战略扩大社会保障覆盖面高层会议”，讨论了社会保障计划和经济、社会和劳动力市场重大改变造成的社会需求的变化。2007 年 11 月在大马士革举行的阿拉伯国家职业安全卫生三方区域会议，为该地区制定了一个职业安全卫生战略行动计划。阿拉伯国家社会保障未来发展区域三方会议(安曼，2008 年 5 月)，为讨论社会保障的发展趋势、新问题和最佳实践提供了一个论坛。2009 年 2 月，国际劳工局与亚洲开发银行(ADB)和菲律宾劳动和就业部合作举办了题为“应对经济危机：亚太地区增长、就业和体面劳动政策一致”高层论坛。

238. 2009 年 10 月，在贝鲁特举办了题为“复苏和增长就业协定”阿拉伯就业论坛，所有 22 个阿拉伯国家，包括西亚和北非地区的阿拉伯国家都参加了此次论坛。论坛旨在特别是通过体面劳动国别计划推动实施《全球就业议程》，最终通过了《阿拉伯就业行动议程》。2009 年 10 月，在斯里兰卡举办了南亚和中国在全球化时代体面劳动谈判三方会议，来自斯里兰卡、印度、尼泊尔、巴基斯坦、孟加拉国、马尔代夫和中国的三方代表团和专家就集体谈判的趋势、全球化对产业关系的影响以及集体谈判在缓解经济危机影响中的作用展开了讨论。

239. 2010 年 2 月，太平洋岛国聚集在瓦努阿图维拉港，召开题为“体面劳动促进太平洋地区可持续发展”三方高层会议，明确了在南太平洋地区促进和加快实施国际劳工组织“体面劳动国别计划”，特别是在全球经济危机和气候变化的背景下，面临的限制和机遇。会议通过了《体面劳动维拉港声明》，表示坚决支持《全球就业契约》，并制定了“太平洋地区体面劳动行动计划”。在越南担任轮值主席期间，东盟劳工部长们于 2010 年 10 月举办了首次劳动监察区域会议，将该地区乃至全世界的劳动监察人员和专家聚集在一起分享经验，并就开展区域合作和建立伙伴关系、知识共享和职业道德等问题通过

了一系列建议。2010 年 12 月，在拉巴特举行的社会对话区域会议讨论了社会伙伴对三方性原则的承诺，和在阿拉伯国家实现社会对话机制制度化的工作方式。

采用一体化方法需 要与区域机构及联 合国其他机构合作

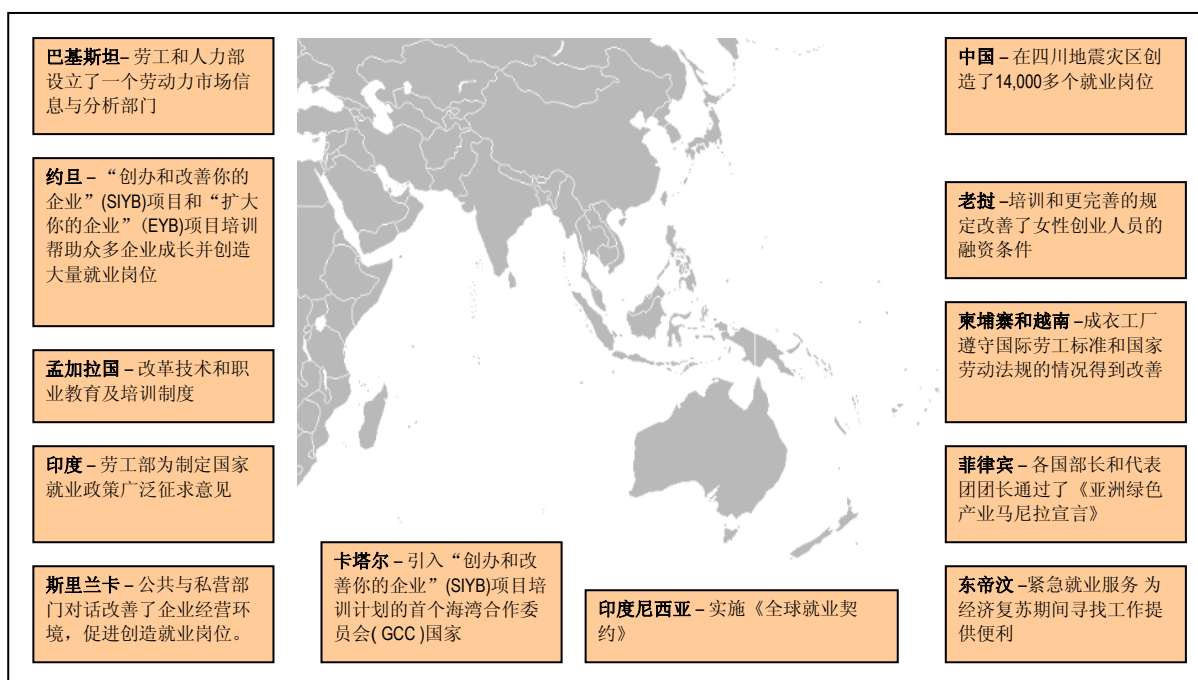
240. 跨机构合作—在国家和地方层面采用一体化方法需要更多的跨部门规划和与区域机构及联合国其他机构的合作。在这方面已经采取了一些重要的跨部门举措。国际劳工组织与联合国开发计划署最近就《全球就业契约》签署了一份合作协议。国际劳工组织进一步加强了与联合国工业发展组织(UNIDO)的合作，例如，从后者与各国国家清洁生产中心的联系中受益；国际劳工组织亦与国际金融公司(IFC)结成了伙伴关系，参与其“更好的工作”计划并监督供应链劳工标准状况。国际劳工组织还与联合国各机构一道参加了“西班牙/联合国开发计划署千年发展目标基金”和后来的“扩大千年发展目标基金”资助的跨机构计划。国际劳工组织在本地区的其他主要合作伙伴包括：联合国亚太经社委员会、联合国西亚经社委员会、亚洲开发银行、东盟秘书处、海湾合作委员会秘书处和阿拉伯劳工组织(阿拉伯国家联盟的一部分)。与这些组织以及其他机构，如南亚区域合作联盟和太平洋岛国论坛(他们在相关领域有共同使命)加深合作，有助于采取一体化的方法促进实现体面劳动。

第五章

提高竞争力和生产率并创造就业

241. 在 2006 年的亚洲区域会议上，国际劳工组织三方成员的结论指出，促进生产力增长、提高经济竞争力和创造就业是本地区实现体面劳动、削减贫困相互关联的优先重点。在 2006-08 年间，许多亚太国家在朝着这些目标努力中取得了重大进展，生产力大幅上扬促进了经济增长和竞争力，减少了贫困。但是，这些成就在 2008 年受到威胁，因为能源和食品价格的飙升给企业，特别是中小型企业，提出了严峻挑战，降低了生活水平，特别是贫困人群的生活水平。而在接近 2008 年底，亚太国家开始经受全球金融、经济和就业危机的全面冲击。危机呼吁以《体面劳动议程》为基础采取应对措施，保岗位，保民生，并采取政策和措施走收入主导型和高就业的复苏之路。这种应对措施需要将提高生产力和竞争力与在可持续发展企业创造更多更好工作目标紧密结合起来。

图 5.1 国际劳工组织支持提高竞争力和生产率并创造就业事例



国际劳工组织战略

242. 国际劳工组织帮助三方成员提高竞争力和生产率及创造就业岗位的战略集中在以下领域：

- 将就业置于各项经济和社会政策的中心；
- 通过企业发展提高竞争力和生产率；
- 提高技能和就业能力，包括残疾人；
- 支持绿色就业；
- 改善劳动力市场信息和分析。

243. 国际劳工组织为实施此战略采取了一系列干预措施：研究、收集、汇总和传播有关用工行为、劳动和社会趋势及政策措施的实时信息；为政策设计和评估提供技术咨询服务；为三方伙伴提高专业水平进行培训和能力建设；组织研讨会、联络会、考察等方式交流经验和良好做法；在行业层面实施试点计划，表明促进生产率、竞争力和体面劳动能在多大程度上齐头并进。这些工作得到了广泛的技术合作项目支撑，尤其是在劳动力市场信息、小企业发展、技能开发及绿色就业等领域。

244. 国际劳工组织应对国际金融、经济和就业危机的中心目标是：通过分析危机对就业、企业、社会和劳动条件的影响，为三方成员提供信息；举办三方论坛讨论发展形势和应对政策；为三方成员提供工具，以协助他们应对全球性危机造成的局面。国际劳工组织继 2009 年通过《全球就业契约》后，启动了一个双重战略：**(a)**协助三方成员致力于综合实施该协定；**(b)**积极回应成员国的需求，在危机局势下提供特别政策援助，将该协定或其中的政策建议纳入“体面劳动国别计划”。

245. 国际劳工组织一直遵循 2008 年《关于争取公平全球化的社会正义宣言》、2009 年《全球就业契约》和 1998 年《工作中的基本原则和权利宣言》。

将就业置于经济和社会政策中心

246. 国际劳工组织、各国政府和社会伙伴一直在努力确保就业目标和战略纳入所有国家经济和社会计划和政策，其中涉及国家发展框架(国家发展计划/或减贫战略)更好地确定就业目标和制定综合就业政策，涵盖多个政策领域，需要通过研究、三方成员能力建设、政策设计和危机应对援助等方式提供支持。

知识传播

247. 通过各种网络和伙伴关系，国际劳工组织一直在推动就业和劳动力市场政策研究(专栏 5.1)。自 2005 年以来，国际劳工局为本地区提供了数份“劳动和社会趋势”报告，深受好评，并催生了一些次区域和国家类似报告。这些报告为各国的工作提供了数据、分析和支持，推动将就业置于经济和社会政策的中心。

专栏 5.1 尼泊尔经济增长的制约因素

在 2008-09 两年期，国际劳工组织与亚洲开发银行和英国国际发展部(DFID)共同开展了一项研究，确定制约尼泊尔增长的主要因素。国际劳工组织的职责是研究有关劳动力市场供需相关问题，为此对私营部门企业进行了调查。从雇主的角度来看，主要制约因素是政治不稳定，其次是基础设施不足，尤其是电力和运输。其他制约因素为劳动争议、技能水平低和现行劳动法。但是，国际劳工组织的分析结论显示，这些制约因素既没有约束力，也非永久性的，特别是现在该国政治已走上了日益稳定的道路。该研究对尼泊尔国内的政策讨论产生了显著的影响，目前在国际劳工组织的支持下，该国正在进行若干项改革。

发展框架

248. 在国际劳工组织的支持下，成员国在其发展计划中将有效就业和体面劳动置于更加优先的位置。例如，中国将创造就业作为其社会经济发展的优先重点，推行积极的劳动力市场政策。印度在其“第十一个五年计划”中强调，就业和体面劳动是实现包容性增长和经济发展的先决条件(见专栏 5.2)。与之类似，印度尼西亚也将就业置于“中期发展计划(2010-14)”的中心位置。阿拉伯叙利亚共和国将创造就业定为其“五年发展计划(2006-10)”的优先重点，并且作为其整体社会经济改革方案的一部分，已为整顿劳动力市场设定了目标，重点放在提升非正规经济和劳动生产率上。巴基斯坦在其“一个联合国”联合计划中将体面劳动和有效就业作为优先重点。孟加拉第二份《减贫战略文件》(PRSP- 2)和尼泊尔的发展规划都将重点集中于有效就业。越南对关键政策领域进行了专题评估，作为下一个“社会经济发展计划(2011-20)”的基础。

成员国在其发展计划中将有效就业和体面劳动置于更加优先的位置

国家政策和计划

249. 除了在其国家发展计划和战略中将有效就业列为优先重点外，政府还制定促进就业的专门政策和计划。例如，2007 年中国通过了《就业促进法》，为促进就业增长提供了一个法律框架。2005 年，印度通过了具有历史意义的《全国农村就业保障法》(NREGA)，并于 2006 年首先在 200 个最贫困的地区实施，然后于 2008 年推至全国所有地区，为农村地区每个家庭提供 100 天的工作，按照农业最低工资支付报酬。尼泊尔也在特定地区实施了农村就业保障计划。第七章对劳动密集型公共工程还将详细论述。

250. 印度、伊拉克、约旦、也门和越南一直在努力制定全面的一体化的就业政策，强调宏观经济和行业政策、技术开发、积极的劳动力市场政策和企业发展。2008 年，马来西亚通过了一项“全国就业行动计划(2008-10)”，其目的是解决快速变化的劳动力市场需求，提高竞争力和减少对外国劳工的依赖。巴基斯坦于 2008 年完成《国家就业政策》和《国家技能战略》。尼泊尔、斯里兰卡、印度尼西亚和菲律宾针对青年制定了专门的就业战略。国际劳工组织通过提供劳工专业知识和政策咨询，为制定这些国家政策和计划提供了支持。在菲律宾，“千年发展目标基金(MDG-F)”为一个联合国青年、就业和移民联合计划提供了技术支持。

专栏 5.2 起草印度的就业政策

20 世纪 90 年代初以来，印度经济一直稳步增长，但在创造有效就业，特别是在正规部门创造有效就业方面，仍面临严峻的挑战。自 2008 年起，与国际劳工组织开展合作，政府已经起草了印度的第一份国家就业政策。为完成这项任务，组建了部际小组，并定期召集利益相关方举行三方或多方会议。国际劳工组织通过提供政策文件等形式为此提供援助，这些文件也构成国际劳工组织亚太地区系列工作文件部分内容。按照以下主题成立工作组：宏观经济政策、行业政策、劳动力市场政策、企业发展、技能开发和女工问题。加入工作组的各方包括：政府各部委、邦政府、工人代表、雇主代表、决策者、民间社团、联合国机构和著名学者。劳动和就业部和国际劳工组织综合考虑了他们的建议，形成了就业政策草案的核心内容并在政府网站、国际劳工组织网站和联合国网站上公开征求意见。目前政府正在对政策草案和一份行动计划做最后的更新，预计将于近期提交议会审议。

专栏 5.3 起草约旦的就业政策

约旦在 2008 年经济危机前经历了一段经济增长期。但是，即使在这一段增长期内，新的就业机会都是低质量的低技能岗位，从业者多为移民工人。因此，失业率居高不下。在 2006 年，约旦与国际劳工组织开展合作，政府开始起草约旦历史上第一份国家就业政策。为此组建了部际工作组，并将利益相关方聚集起来召开三方或多方会议。国际劳工组织与各方一道确定了各个优先领域。文件草案规定了相关机制，确保为所有约旦公民创造有效就业、增强社会凝聚力并建立一个具有包容性的劳动力市场。明确了就业领域需要解决的主要挑战，列出了各项目标；制定了主要政策应对方案，并配有具体战略。此外，该项政策还规定了实施、监测和评估机制。重点政策包括三个主要行动支柱：扩大就业的经济政策；劳动力市场政策、计划和制度；工作条件、权利和社会对话。预计这项工作完成后将制定一个行动计划。

251. 国际劳工组织还通过提高对当前和新出现问题的认识和知识共享，为促进青年就业(见第八章消除童工劳动和为青年创造机会)和年长人员获得体面工作做出了贡献，例如，国际劳工组织在中国、印度、日本、新加坡、斯里兰卡和泰国开展研究，强调与年长人员获得体面工作相关的问题，并提供适当的政策建议。

危机应对

危机爆发后，重点工作之一就是加强三方成员的分析能力和政策咨询能力

252. 在解决关键性的长期问题的同时，成员国在国际劳工组织的支持下，采取行动应对全球金融和经济危机的影响，保持和保护就业岗位。国际劳工局一方面积极回应各国的需求，同时在地区一级开展政策咨询和能力建设工作，并与区域组织、联合国和其他多边机构加强合作。危机爆发后，重点工作之一就是加强三方成员的分析能力和政策咨询能力。在国际劳工组织的支持下，各国政府进行了快速评估，并将其纳入了国家三方对话和政策应对的设计中，如孟加拉、柬埔寨、中国、印度、印度尼西亚、约旦、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡和越南。国际劳工组织为本地区工会应对危机的倡议和行动提供了支持，以便找到措施影响政府的就业政策，确保现有就业岗位并尽最大可能减少失业。

253. 在所有这些活动中，国际劳工组织力争最大限度地发挥危机应对措施、《全球就业契约》和正在实施的“体面劳动国别计划”之间的协同作用(见专栏 5.4)。

专栏 5.4 《全球就业契约》在亚太

《全球就业契约》是以《体面劳动议程》应对危机的产物。国际劳工组织正在帮助三方成员实施协定中确定的政策措施。

- 《阿拉伯就业行动议程》—国际劳工组织阿拉伯国家地区局将协定的政策取向纳入了 2010-11 两年期规划和行动计划。
- 《太平洋地区体面劳动行动计划》—太平洋岛屿国家的劳工部长和社会伙伴要求，在《维拉港体面劳动声明》(2010 年)中将太平洋地区作为国际劳工组织实施《全球就业契约》支持计划的优先区域。
- 东盟—2009 年，国际劳工组织为新加坡人力部主办的东盟“三方性和社会对话以及应对经济下滑措施”会议提供了支持。
- 行业支持—2009 年国际劳工组织在东京召开区域会议，汇集了来自整个地区的汽车行业三方代表，就运用社会对话为受到危机重创的汽车行业复苏制定对策、分享经验。

国际劳工局也与一些国家开展了单独合作，例如：

- 中国—在国际劳工组织的技术支持下，人力资源和社会保障部在 2010 年举办了一次促进实施《全球就业契约》与就业研讨会。研讨会旨在促进《全球就业契约》在国家一级的实施，并加强宏观经济政策和就业之间的衔接。研讨会也为亚太地区 9 个国家提供了一个平台，分享实施协定和有效应对国际金融危机的经验。
- 印度尼西亚—国际劳工局与经济事务协调部合作完成了一次快速评估并帮助建立了监测制度，用以评估 2009 年经济刺激计划中基础设施部分效果。政府将主办一次峰会，旨在通过国家就业协定，促进技能开发和创业，并将弱势工人群体纳入社会保障的覆盖范围。2010 年印度尼西亚更新了“体面劳动国别计划”，将会把关于《全球就业契约》的讨论意见纳入到新计划中。
- 约旦—政府已成立一个高级别委员会处理危机冲击，并已对劳动力市场进行了快速评估。最近成立的经济和社会理事会成为政府、社会伙伴和民间社团的对话平台。“体面劳动国别计划”已进入第二期，在 2010 年初就危机对约旦的影响进行快速评估后，国际劳工局正在准备对相关政策和干预措施进行审议。

在现有“体面劳动国别计划”框架下，对优先重点进行了调整以应对危机，例如：

- 孟加拉国—国际劳工局正在与政府一道改革培训制度，以实现高就业复苏。在国际劳工局开展技能调查后，政府将移民技能培训方案多样化。
- 柬埔寨—危机应对项目成为改善社会保护和发展国家社会安全网大框架的一部分。国际劳工局与柬埔寨发展研究院进行了危机影响快速评估。国际劳工局为服装行业下岗工人的自营就业战略提供了支持，并对就业密集型基础设施建设和区域职介中心提供了技术咨询。国际劳工局还支持工会促进结社自由和集体谈判，作为保护就业和改善纺织行业工作条件的一种手段。多次组织培训，宣传集体谈判的良好做法，并将集体谈判协议范文印发给工会会员。此外，国际劳工局与澳大利亚人健康、教育和海外发展机构 (APHRDA)，就服装行业下岗职工为应对经济危机影响而从事性服务进行了研究。针对研究中列出的需求，“柬埔寨工人教育项目”为食品和服务业工人联合会提供技术援助和培训，促进改善娱乐行业的工作条件和职业安全卫生状况。
- 巴基斯坦—危机应对是“体面劳动国别计划”的优先重点，为国际劳工局支持三方成员制定和实施危机后以就业为中心的复苏战略提供了框架。
- 黎巴嫩—国际劳工组织支持国家就业局的一个项目，正在根据求职者、新增劳动力和返乡移民工人不断变化的需求进行重新定位。国际劳工局还为劳动部进行全面的社会保障制度改革提供了技术援助。

254. 在印度尼西亚和蒙古，国际劳工局为三方成员提供了全面支持。在印度尼西亚，三方合作已经产生了一份行动计划草案，国际劳工局提供了培训和能力建设支持。国际劳工局还评估了危机应对措施、技能和就业政策倡议以及争取国际支持对就业产生的影响。《全球就业契约》带来的其他益处包括，增强了国际劳工局提供综合技术援助的能力；设计和实施综合研究；加强三方机制；促进政策协调；完善分析工具；和促进政策对话。

通过企业发展提高竞争力和生产率

255. 提高竞争力和生产率第二个关注领域是企业发展。通过下列措施已在这一领域取得重要成果：促进创业、企业发展和金融服务，尤其是针对妇女和青年的服务；改善经营环境，以及促进更好的工作场所实践。支持企业计划越来越追求以整合的多层面方式推动创造更多更好的就业岗位，在微观、中观和宏观层次同时推进。这些办法取得了成功，例如，促进微型和小型企业的就业和社会保障，这些企业的雇主和工人没有参加企业层面的保险，因此需要通过国家一级社会政策提供保障。

创 业

256. 国际劳工组织“创办和改善你的企业”计划(SIYB)仍然是本地区应用最广泛的创业计划之一。多个国家已引入该项计划，例如，中国、伊拉克、约旦、老挝人民民主共和国、尼泊尔、巴布亚新几内亚、菲律宾、卡塔尔、斯里兰卡、东帝汶、越南和一些太平洋岛国。促进青年创业已成为他们从学校到工作平稳过渡的重要战略(参见第八章中有关青年就业部分)。

案例 G：印度尼西亚

“从公司得到工作，我兴奋不已。”

妮可德姆·尼莎，18岁，印度尼西亚古邦市

尼科德姆·尼莎，大家也亲切地叫他尼科，在小学毕业后迫辍学。在他八岁那和他的五个兄弟姐妹在东努沙登加拉，印度尼西亚偏远的村庄由叔叔养大。

“我真的很想继续上学。但是家里负担不起。最终我遇到了机会，村里建了一个叫 PKBM Sonaf Marthin 的社区学习中心，”他说道。

尼科在参加了 SIYB 计划几个月后，于 2009 年 7 月参加了家具制作职业培训课程。学习中心和培训计划是与国际劳工组织“教育和青年就业技能培训”项目下合作建立的。“我在学习中心学到了很多，并且获得了创业技能，”他说。

完成培训后，尼科与其他五名学员一起获得在古邦一家名为 CV Abel 的私营公司实习的机会，提升家具制作技能。他的勤劳和技能给他的主管留下了深刻印象，于是尼科得到了这份工作。他至今一直在这家公司工作。

“从公司得到工作，我兴奋不已。国际劳工组织开展的培训计划给了我找到一份体面工作所需要的技能。我在工作中也变得更加自信，”他说他将在 2010 年 3 月参加“B 计划”继续接受教育，这是一个政府实施的非正规教育计划，相当于初中水平。

他计划继续工作几个月，多掌握一些技能，然后回到自己的村庄创办自己的企业。“当我的家人听说我在这里工作，他们非常自豪。我希望能够让我们的村也为我取得的成绩感到骄傲，”他说。因此，他的梦想就是回到村里分享他的知识和经验，发展和改善地方经济。“我想让我们所有人实现一个更加美好的未来。”

257. 实践证明，促进创业在灾后恢复重建中也能获得成功。例如，在中国四川地震灾区，人力资源和社会保障部启动一个 SIYB 项目，在一年内创办了 2400 多家小企业，创造了 14107 个就业岗位。通过这个项目，国际劳工组织与“红十字会与红新月会国际联合会”建立了新的伙伴关系，在 2010 年继续支持地震灾区的小企业发展。

赋予女性权力

258. 国际劳工组织相关计划通过促进创业和性别平等赋予女性权力。这些计划应用的政策和工具充分考虑了男女的不同需求，采用平衡的视角，包含业务培训、可行的后续行动建议、信贷支持，并强调经济和社会赋权以及性别平等。例如，在柬埔寨，政府机构和民间社团在国际劳工组织的支持下，增加了女性创业培训，使女性注册企业比例从 2006 年的 6.4% 提高到 2009 年的 10.8%。在老挝人民民主共和国，老挝银行已实施新的小额信贷规定，改善了农村妇女创业的社区储蓄和贷款计划制度环境。在印度的泰米尔纳德邦，多个国家级工会在国际劳工组织的支持下制定了一项性别平等政策，通过让女性更多地参与工会和公共领域的决策来赋予女性权力。此外，工会努力确保农村非正规部门工人，特别是女工，参与社会保护和劳动保障计划、小额贷款计划和各种政府计划。该计划还通过技能开发为妇女提供援助。在柬埔寨和尼泊尔，工会妇女联合委员会经过培训能力得到加强，确保反对性别歧视工作始终摆在工会议事日程的重要位置。

国际劳工组织相关计划通过促进创业和性别平等赋予女性权力

改善商业环境

259. 成员国在改善商业环境方面已取得了一些进步。例如，在越南平福省，更具包容性的公共和私营部门的对话和为商业登记和许可证办理提供一站式服务，使注册企业的数目翻了两番。在黎巴嫩、沙特阿拉伯和阿拉伯叙利亚共和国，对中小企业商业环境评估促成了相关政策对话。在黎巴嫩，主要问题是准入和退出程序困难，繁琐的财政和海关通关事宜，以及冗长而复杂的合同执行和争议解决过程。沙特阿拉伯和阿拉伯叙利亚共和国报告有类似的局限。

260. 为了改善商业环境，国际劳工组织一直在努力加强政府部门、雇主组织以及企业发展和金融服务提供商的能力建设，为企业和企业家提供援助。为此，国际劳工局为各类目标群体提供了培训工具 - 从不识字的微型企业创办者到成长型中小企业创办者。

261. 这项工作大部分涉及在地方一级建立公共和私营部门伙伴关系。由于许多政府已将部分职能下放，国际劳工局的一项重要工作就是要促进地方一级的社会对话和利益相关者之间的合作，以便在那些有潜力刺激地方经济增长和创造就业机会的行业发展价值链，促进创业精神和提升技能。实践证明，这在危机时期也有价值，有利于运用当地力量应对危机、恢复生计和创新，包括生态解决方案。国际劳工局提供进一步培训支持地方发展、价值链分析和公共与私营部门对话涉及的国家包括：印度尼西亚、伊拉克、黎巴嫩、尼泊尔、菲律宾、斯里兰卡(见专栏 5.5)和越南。

专栏 5.5 斯里兰卡“促进增长”项目

有效支持企业发展，以最大限度发挥协同作用并创造更多的就业岗位需要小心慎重行事，随着时间的推移渐进地采取干预措施。国际劳工组织“企业促进扶贫式增长”项目(2005-09)采用这一战略创建一个更为有利的商业环境、更好的市场准入机制，并提高了对创业文化的接受程度。通过实施该项目，四个区的 740 家小企业获得信贷或其他类型金融服务的支持，至少 800 家新企业开业，63% 的现有企业的销售额大幅提高。恢复或新建的商业协会共计 26 家。2009 年开展的影响评估调查显示，就业总体增长 15%。

负责任的工作场所实践

许多成员国的企业
采取了渐进式的工
作场所做法

262. 另一个重要成就是，许多成员国的企业采取了渐进式的工作场所做法。一些企业仍难以遵守劳动法律和行为准则，如使用童工和干扰工会活动以及存在危险产品和生产过程。因此，国际劳工组织支持各国政府、三方成员和其他社会伙伴，确保企业提升竞争力和就业质量。在印度、斯里兰卡和越南，国际劳工局开展了“工厂改善计划”试点，表明良好的工作场所实践与就业质量和生产率之间有着重大关联。在越南，国际劳工组织还支持工会活动，不仅达成了集体谈判协议，提高了工资水平，而且改善了工作条件，提高了生产率。在老挝人民民主共和国和中国，雇主推行核心劳工标准并提高了对《劳动法》的理解。在约旦，参加美国商会实施的“扩大你的企业”计划(EYB)的企业，有 60% 创造出新的就业岗位，96% 的公司增加了工资并改善了工作条件。在美国劳工部、美国“总统防治艾滋病紧急救援计划”(PEPFAR)、联合国艾滋病规划署(UNAIDS)“计划促进基金”和其他机构的资助下，国际劳工组织与三方成员合作在柬埔寨、中国、印度尼西亚、印度、老挝人民民主共和国、尼泊尔、菲律宾、斯里兰卡、泰国和越南，建立了“防治艾滋病工作场所计划”。

企业社会责任

263. 随着本地区对企业社会责任越来越重视，国际劳工组织对企业社会责任相关活动提供了支持，特别是针对供应链的活动以及与东盟等其他伙伴合作开展的活动。例如，国际劳工组织与印度工会合作推动企业社会责任，特别是为纺织工人开展的“清洁服装宣传活动”，为茶叶工人开展的“国际茶叶日”活动。在中国，国际劳工组织与中国纺织工业协会和中国企业联合会合作推动企业社会责任。在纺织行业 30 家中小企业实施了一个试点项目，提升工作场所实践，其中包括推行社会行为准则和环保的生产过程。

综合计划

264. 国际劳工组织越来越多地依靠技术合作综合计划来增加对就业创造的影响。这些计划与补充性干预措施依次结合，共同作用，比单一层面的努力更有成效。例如，国际劳工组织在更广范围内协调实施多项计划，积极支持技能培训、企业发展服务和劳动密集型基础设施建设。各项发展战略通过地方经济发展(LED)和农村经济赋权培训(TREE)项目在地方一级得到检验(见关于社会保障扩面部分)。从这些措施中得到的经验教训已纳入国家政策中。

危机应对

265. 国际劳工组织一直在帮助企业适应一系列危机。对于汽车行业等受到严重影响行业，国际劳工局召开了信息交流与社会对话区域圆桌会议。有几次，国际劳工组织倡导通过务实的协商手段进行转型管理，促进了对社会负责任的转型- 例如，提倡用其他措施代替裁员。在中国、印度尼西亚和菲律宾，国际劳工组织为各国劳动部制定相关计划提供建议，帮助中小企业提高生产率度过危机。

国际劳工组织一直在帮助企业适应一系列危机

提高技能和就业能力，包括残疾人

266. 如果本地区国家要保持竞争力，实现包容性、可持续发展，就要有足够的技术人员。但是，很难评估技能和就业能力的进展情况，因为许多国家缺乏有关职业培训和人力资本形成的可靠数据。他们不能持续报告毕业生人数，或毕业生是否找到了与其培训匹配的工作。尽管如此，在国际劳工组织的支持下，本地区国家已经取得了进展，主要得益于下列文书的指导：2004 年《人力资源开发建议书》(第 195 号)；1948 年《就业服务公约》(第 88 号)；1997 年《私营就业机构公约》(第 181 号)；以及(2008 年国际劳工大会通过的)关于技能开发的结论。

技能开发政策

267. 许多国家的政府已经完善了技能开发和培训政策，使之更适应劳动力市场或技术的发展，并便于易受歧视的群体获得。例如，东帝汶制定了一个全面的技能战略；巴基斯坦制定并批准了《国家技能战略》并配备了一个实施计划；印度通过了《国家技能开发政策》(见专栏 5.6)。国际劳工组织目前正在帮助孟加拉、蒙古和巴基斯坦政府制定和实施技能政策以及技术和职业教育与培训制度(见专栏 5.7)。

专栏 5.6 印度国家技能开发政策

印度“第十一个五年计划”(2007-12)的目标是根据雇主需求建立一个技术工人储备库。该战略包括：评估技能缺陷，通过公私伙伴关系采取有时限的行动；重新调整公共部门的现有基础设施；建立一个可信的认证体系；筹集可持续的培训经费；重新定位职业介绍所，作为向外延伸的网点。

最初由劳动和就业部与国际劳工局共同组织在全国范围内征求意见，涉及人力资源开发部和其他部委：计划委员会；邦政府；工会；雇主组织；学术机构；培训机构；联合国机构；培训工作者和专家。

各个委员会就如下问题提供了意见：治理与社会伙伴的参与；质量保证；国家资格证书框架；非正规经济；公平与准入；终身学习以及融资。为了扩大选择范围，国际劳工局组织了外部专家参与讨论。

专栏 5.7 孟加拉技术和职业教育与培训改革

在未来五年中，孟加拉国将投资超过 1.2 亿美元用于实施技术和职业教育与培训(TVET)改革综合计划。第一个重大项目正在由国际劳工局组织实施。技术和职业教育与培训改革项目有一个宏大的活动计划，针对优先重点进行系统化的多层次改革，具体包括：国家政策；法律法规；职业资格与课程改革；师资培训和机构发展；改善获得主要证券集团融资以及加强行业参与。

该项目试图实现几项重大创新，例如学历认可和国家职业资格新框架，将非正规技能培训纳入技术和职业教育与培训体系。该项目也将职业安全卫生列为学徒必备的技能之一。

这些新政策、新制度和新计划将被推广，并由亚行和世行资助的两个主要项目加以补充，这两个项目的社会伙伴也参与了正在进行的改革计划。

标准和资格

越来越多的国家认可 可将能力标准和 资格

268. 越来越多的国家将能力标准和资格纳入其职业培训制度，这反映出本地区培训整体朝着更加市场化的方向转变，并按雇主认可的具有可比性的标准进行技能开发。为此，国际劳工组织在日本和韩国举办区域培训班，在孟加拉、印度尼西亚、伊拉克、老挝人民民主共和国、巴布亚新几内亚、萨摩亚、斯里兰卡、东帝汶和越南开展了技术合作项目。这些国家采用了基于能力的培训标准，帮助三方成员开展行业合作，提供更加有效的培训。

私营部门

269. 加强职业培训和工作场所学习需要与私营部门更紧密地合作。这与2008年国际劳工大会的结论是一致的，大会呼吁国际劳工局帮助三方成员满足对技能开发与工作场所学习的多样化需求，并更加有效地运用社会对话和集体谈判。在孟加拉、印度尼西亚、黎巴嫩和东帝汶开展的一些技术合作项目，通过雇主协会、行业和私营培训机构的积极参与，促进了以需求为导向的培训。

270. 三方活动使雇主和工会能够在国家和企业层面更加积极地参与技能开发的规划和实施。其中，区域性三方技术会议包括：在亚太地区加强工作场所学习(2007年)；亚太地区工作场所学习问题(2008年)；提高技能认可、质量和职业资格制度(2008年)。2009年召开了关于公共与私营部门合作促进和支持东盟国家技能开发的区域研讨会。作为后续行动，国际劳工局组织蒙古官员赴马来西亚和新加坡考察访问，帮助他们制定以市场为导向的技能开发战略。国际劳工局以类似方式组织伊拉克官员访问了东欧的示范机构，这些机构在上世纪90年代进行了重大改革。

弱势群体

271. 一个重要关切是提高弱势群体的技能，包括失业青年、农村工人和非正规经济职工，他们不少是妇女和残疾人。他们很少有机会获得技能培训，造成低技能、低生产率和贫穷的恶性循环。为帮助这些人群，国际劳工组织一直在通过试点项目完善农村经济赋权培训计划(TREE)。在斯里兰卡，农村经济赋权培训计划已被纳入国家扶贫计划，为农村发展政策提供了依据。在巴基斯坦，通过“总理技能开发计划”将农村经济赋权培训纳入国家职业培训体系。在这些和其他一些国家，农村经济赋权培训的成功率很高。例如，在巴基斯坦，有91%的年轻女性和76%的年轻男性在培训后实现有酬就业或自营就业。在菲律宾，参加培训人员的就业率约为95%，平均收入增加了25%以上。2009年，也门技术和职业教育培训部成立了女性培训和教育司，并通过媒体对家长和教师进行宣传，从而让更多的年轻女性参加职业教育和培训。在中国，国际劳工组织支持中央和地方劳动部门、雇主和培训机构，根据雇主需求和实际培训需求，开发适合农村青年和进城农民工的职业技能培训项目。

提高弱势群体的技能一直是一个重要关切

非正规经济

272. 许多国家已经对非正规部门工人加大了支持力度。为了提高他们的生产率，国际劳工组织帮助政府设计适当的方法和运营框架，并为非正规经济集中的主要职业编写课程和资格标准。例如，印度为家政工人实施新型试点计划，如莫拉达巴德地区的铜制品业和费洛扎巴德地区的玻璃制品业。印度工

会加强了能力建设，为解决非正规部门工人的需求，将非正规经济作为工会工作的一个重点领域。孟加拉政府一直在探索将非正规学徒制和初期学习经历并入国家培训体系的可能性。在尼泊尔，各大工会在国际劳工组织/工人活动局挪威项目的支持下，已经可以组建并加强非正规工人的工会。尼泊尔工会联合会和尼泊尔工会大会(独立)一直致力于将农业工人、家政工人、杂务工和商店工作人员纳入工会，从事这些工作的人大多是没有受过教育的女性。在巴基斯坦，国际劳工组织帮助拟定了针对家政工人的国家政策。在印度尼西亚，国际劳工组织帮助非正规培训机构提供更好的、符合市场需求的职业培训，并在非正规机构和正规机构之间建立联系。在黎巴嫩，国际劳工组织帮助建筑工人实现技能正规化，包括重新修订培训课程并确保报名条件只要求具有基本的读写能力。在阿拉伯被占领土，国际劳工组织与联合国难民救济及工程局(UNRWA)共同帮助受以色列封锁加沙地带影响的人群提高技能和就业能力。为应对挑战和克服非正规经济中的体面劳动缺失，国际劳工组织与工会开展了密切的合作。国际劳工组织还就组织策略、方法和实践开展研究并于 2007 年公布了研究成果，随后在孟加拉国、印度、蒙古、马来西亚、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡和越南与工会召开了多次研讨会。国际劳工组织在 2008 年出版了非正规工人组建工会手册。

残疾人

273. 国际劳工组织另一项重要工作就是为残疾人提供平等的就业机会。这方面中国取得的进展引人注目——其中国际劳工组织所提供的指导方针催生了《残疾人就业条例》的制定。除了支持残疾人的权利外，国际劳工组织还努力解决为残疾人提供护理服务人员的需求。这些护理人员通常是女性，很少被当作工人，通常工资很少或者没有工资，而且设备不足并超时工作，尤其是在护理重度残疾人员时更加辛苦。在四川省，红十字会和国际劳工组织实施了生计恢复项目，为地震灾区的残疾人及其家属提供技能培训支持，帮助他们获得新的就业机会。在约旦和黎巴嫩，这个问题已经在技术讨论和政策对话中多次强调，国际劳工组织开展了非正规和正规护理工人状况国家评估。在老挝人民民主共和国和泰国，国际劳工组织为劳动部官员和其他相关人员提供了就业服务中心管理培训，使就业服务中心更具包容性，更加符合残疾人的需求。2010 年 4 月国际劳工组织召开研讨会帮助全国工会对残疾人问题采取措施，并制定了一个行动计划，并在那些有比较活跃工会的公司加以实施。在阿曼，国际劳工组织在三个领域为政府提供支持：一是对立法和政策提出改进意见；二是通过就业服务和职业评估扩展服务范围；三是为就业安置工作提供建议。

案例 H：中国

“我的女儿正在上大学，我希望她可以顺利毕业。”

庆红，中国北京

庆红就职于心联梦想工作室，一家由中国残联北京分部在 4 年前成立的公司。她五岁时由于严重的疾病接受了右腿截肢手术。她现在的工作是制作中国结，每个月收入大约是 220 美元。

工作单位为她提供了部分医疗保险，籍此她得以负担得起医疗费用。尽管收入不高，她对工作和同事们都感到满意。“我的女儿正在读大学，我希望她可以顺利毕业”。

目前国际劳工组织正在中国为残疾人开展题为“通过有效立法提高残疾人就业能力和促进残疾人就业”的技术合作项目。项目前期包括支持制定《残疾人就业条例》实施细则。条例规定促进平等和参与，禁止对残疾人歧视。

公共就业服务

274. 未来提高就业能力的进展取决于公共就业服务的质量，这在快速变化的劳动力市场中尤为重要。公共就业服务既为求职者也为企业服务，有助于劳动力市场平稳运转，并提供有关劳动力市场状况和技能需求以及培训方面的信息。在国际劳工组织的支持下，许多国家强化了现有计划或开发出了劳动力供需匹配新途径，在经济危机期间发挥有效作用。在经历海啸的印度尼西亚班达亚齐和遭受地震的巴基斯坦，政府在国际劳工组织的帮助下都成功建立了紧急就业服务中心。在中国，国际劳工组织帮助国家和地方的就业服务中心开发了一套就业服务指南，促进农村地区的男女青年安全有序流动。柬埔寨正在建立首批就业服务机构，并将国际劳工组织的技术培训运用其中。国际劳工局还就开发私营就业服务机构的潜力，推动就业匹配服务并依照国家政策预防人口贩运提供了建议。在黎巴嫩，国际劳工组织正在采用综合方法重振国家就业局，包括能力建设、成立新的办事处以及推出新的服务项目。与此同时，国际劳工组织管理着专门为生活在黎巴嫩的巴勒斯坦难民设立的 3 个就业服务处。

未来提高就业能力的进展取决于公共就业服务的质量

区域网络

275. 过去五年中，国际劳工组织将本地区政府、社会伙伴和学术界的技能专家联系起来，通过“亚洲体面劳动十年”知识网络建立“区域技能网络”，分享知识和经验。2008 年在韩国召开的一次会议上，伙伴组织确定了优先重点议题，包括技能短缺和差距、资格与承认、技能不匹配和工作场所学习等。各方还就合作框架和资源共享达成一致，并强调了国际劳工组织作为技术和研究机构在建立联系和分享国际经验中的重要性。此后相继举办了十多次区域性活动。在伙伴组织的资助下，日本、韩国和泰国政府举办了国家级和区域级研讨会，研究移民工人的能力标准和技能承认、工作场所学习、国家技能战略以及残疾人职业培训等问题。

技能承认

276. 在此领域，国际劳工组织为东盟和亚太经合组织提供了支持。就能力培训与评估、国家资格框架、技能承认以及公私伙伴关系等问题开展研究，并参加了相关的技术研讨会。为加强产业与培训机构的沟通，国际劳工组织与韩国和其他几个国家政府合作制定了“区域示范能力标准”，已在孟加拉、印度尼西亚、老挝人民民主共和国和泰国实施。这些标准促进了区域内技能和资格互认。因此，很多国家在制造业、旅游业、建筑业和农业等重要行业应用了“区域示范能力标准”。

生活技能

277. 尽管很多活动都涉及具体的职业技能，但职业对技能要求已日益广泛，涵盖生活技能和核心工作技能。在快速变化、以知识为基础的工作环境中，人们需要具备足够的灵活性，能够在不同情况下获取、适应、应用和转换他们的知识，并独立地、创造性地应对各种情况。国际劳工组织为开发生活技能和核心工作技能提供了支持，将其作为终生学习特别是青年就业计划的基础模块。在印度尼西亚，国际劳工组织的活动面对最落后省份年轻人，把职业咨询和生活技能融入了职业教育体系。在越南的一些省份也开展了类似的活动。菲律宾已将职业咨询和生活技能作为“创办和改善你的企业”能力标准的一部分。在中国，国际劳工组织预防以劳动剥削为目的的贩运项目制定了生活技能培训计划，为年轻女性提供安全流动和性别平等的信息。此外，在联合国千年发展目标基金保护和促进中国弱势流动人口的权利(MDG-F YEM)项目中，国际劳工组织与联合国其他机构共同为年轻农民工制定了一套生活技能培训教材，供这些联合国机构和国家一级的相关机构使用。该教材涵盖了城市生活、求职方法、保持健康和建立良好的人际关系等内容。国际劳工组织还与中国人力资源和社会保障部以及职业学校合作，将生活技能、预防艾滋病及生殖健康培训纳入职业学校的课程设置。这个项目覆盖了不同技术领域职业学校约 100 万学生。

支持绿色就业

278. 一个希望为当代和后代保护好环境并实现更清洁、更有益于气候、更加高效并更具经济竞争力的社会，需要创造更多的绿色就业岗位。从国际劳工组织的角度看，绿色岗位必须有两个主要维度：环境可持续性与体面劳动。重点应放在体面的绿色岗位上。不幸的是，新兴“绿色经济”中的很多岗位很不体面，如农业、建筑业、林业、废品回收利用行业以及生物能源产业等等。这些大多存在于非正规经济中的工作往往不稳定、收入低并且高风险，缺少劳动保护和权益保护。尽管如此，已经有数百万绿色岗位朝着正确的方向发展，即可再生能源、现有建筑翻新、大众交通、污水处理和节能领域。

在能源、工业(如钢铁业、制铝业、水泥业、造纸业)、循环利用(如翻新、再造)、以及在可持续农业、林业、渔业等行业具有创造更多绿色岗位的潜力。

绿色就业倡议

279. 2007 年 11 月, 为了回应全球气候变化关切, 国际劳工组织发起了“绿色就业倡议”。通过与联合国工业发展组织(UNIDO)、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(ESCAP)、联合国环境规划署(UNEP)、联合国开发计划署(UNDP)和其他伙伴合作, 国际劳工组织已经组织了一系列活动, 包括 2008 年在日本举办的“亚太地区首次绿色就业研究会议”; 2009 年在菲律宾举办的“国际绿色产业会议”; 2010 年在阿努瓦图举办的“全球经济危机的人道面孔太平洋会议”。特别是国际劳工组织为了推广宣传环境友好型工作场所, 于 2009 年 12 月在曼谷为亚洲工会安排了“绿色就业培训课程”。

280. 国际劳工组织还一直与一些联合国机构和伙伴合作开展研究并发布报告。包括《绿色就业: 在可持续的低碳世界里实现体面劳动》, 以及每五年发布一次的《环境现状报告》。此类研究报告涵盖了从宏观经济角度对环境—经济—就业相互关系的研究成果和创造绿色就业的潜力, 对孟加拉国和中国的研究尤为突出。在巴基斯坦, 绿色就业已经成为“一个联合国”环境计划的一部分。国际劳工组织在黎巴嫩与联合国开发计划署合作, 共同开展了一个评估关键经济部门(即能源、废物管理和建筑领域)绿色就业发展潜力的研究项目。此外, 本地区的一些国家参与了国际劳工组织发起的绿色就业技能需求评估工作并与其他地区分享相关信息。

项目示范

281. 孟加拉、中国、印度、印度尼西亚、菲律宾的示范项目(专栏 5.8), 都将绿色就业原则纳入国际劳工组织的现有计划和战略中, 如“创办和改善你的企业”项目(SIYB)、“提高女性创业能力”项目(GET Ahead)以及价值链分析。例如在孟加拉国, 国际劳工组织与教育、人力和培训局以及非政府组织“乡村能源”(Grameen Shakti)建立公私合作伙伴关系, 为农村太阳能技术人员, 特别是女性技术人员, 提供职业技能培训。在斐济, 国际劳工组织的参与式职业安全卫生培训方法已经广泛应用于废品回收行业的管理人员和工人以及社区代表和地方政府培训, 以建立安全高效的废品管理系统。

282. 绿色就业战略在本地区已经取得了成效。在中国, 中国社会科学院率先就创造绿色就业撰写和发表了评估报告。为应对全球经济危机, 国际劳工组织亚太地区的许多成员国推出了“绿色就业刺激计划”, 如印度尼西亚、日本、韩国和泰国。这些计划旨在创造出数百万个绿色岗位, 特别是在发电、节能、可持续建筑、可持续交通、垃圾管理和废水处理等方面, 为实现一个低碳的未来奠定了基础。

将绿色就业原则纳入示范项目

专栏 5.8 绿色就业国家试点项目

国际劳工组织正在通过开展研究、培训和技术合作为社会伙伴提供援助。具体包括：

- 孟加拉 — 国际劳工组织与孟加拉劳动和就业部以及非政府组织“废品问题”(Waste Concern)和“乡村能源”(Grameen Shakti)，合作开展与绿色就业有关的活动。合作伙伴组织了由多个利益相关部门参与的国家研讨会，劳动和就业部由此制定了一项促进绿色就业的战略，核心是研究、培训和能力建设。人力、教育和培训局、国际劳工组织以及“乡村能源”之间建立了公私合作伙伴关系，共同促进可再生能源领域尤其是太阳能发电领域的技能开发。
- 中国 — 国际劳工组织与人力资源和社会保障部及中国社会科学院开展干预试点，包括研究农业、林业、能源、运输业和建筑业的碳浓度。以国际劳工组织比较成功的“创办和改善你的企业”培训教材为基础，同世界资源研究所合作开发了“绿色经营方案”培训模块，帮助有潜力的创业者运用绿色经营理念。有 20 家机构为年轻人和其他受经济危机影响的人群开办了培训课程。
- 印度 — 国际劳工组织与印度劳动和就业部、塔拉民生学院(TARA Livelihood Academy)及其他社会伙伴，开展了促进干预试点工作。一个重要的成果是就气候变化和绿色就业问题成立了一个多部门参与的工作组，旨在解决更加环保和可持续发展的方式对就业和劳动力市场的影响。一项重要的研究活动是在“全国农村就业保障计划”中对绿色就业岗位进行识别和分类。
- 印度尼西亚 — 印度尼西亚已经开展了几项针对绿色就业的研究并召开了国家研讨会加以宣传，三方成员将参与发起一个国家绿色就业计划。在东爪哇地区，作为当地经济发展的一部分，国际劳工组织参与了一个沼气项目并创建了绿色旅游业总体规划。
- 菲律宾 — 国际劳工组织在北阿古桑省开展了一个“气候适应农业社区”试点项目，通过多元化的生计规划帮助弱势群体抵御气候变化造成的各种灾害，并改善他们的社会经济状况。风险转移机制，如周转基金和创新型保险计划将有助于扩大适应性。
- 黎巴嫩 — 国际劳工组织与联合国开发计划署合作，就黎巴嫩发展绿色就业的潜力开展研究。研究旨在评估主要经济部门的潜力，即能源、建筑和垃圾管理。计划于 2011 年初召开研讨会，向各个利益相关方介绍研究成果，并在全国内宣传绿色就业。同时，为促进当地发展，国际劳工组织正在开展一个项目，通过开发必备技能和改善劳动力市场准入支持政府推广太阳能工作。
- 在巴勒斯坦被占领土(加沙地带) — 国际劳工组织与联合国难民救济及工程局(UNRWA)推动使用当地制造的环保压缩土块作为建筑材料，并开展培训帮助当地人在建筑业找工作。国际劳工组织还与沙莱克青年论坛(Sharek Youth Forum)合作建立了一家培训中心，激发青年创业人员在非传统行业进行绿色创业。

案例 1：东帝汶

“项目教会我们关心自己的健康和关爱我们的环境。”

塞西莉亚·阿鲁尤，24 岁，西亚科尔，东帝汶

塞西莉亚·阿鲁尤是一位有四个孩子的年轻母亲。在 2006 年东帝汶危机后她的生活变得非常艰难。她是首批有权获得政府援助的流离失所人员之一。但是现在政府援助已经停了。尽管塞西莉亚有时能通过做兼职管家获得一些微薄的收入，但她和她的丈夫现在基本处于失业状态。

当地方当局宣布职业培训与就业部(SEFOPE)与国际劳工组织在澳大利亚国际发展署的支持下计划为当地社区落实工作活动后，塞西莉亚和她的朋友都非常高兴并决定立刻报名参加。

塞西莉亚的工作是道路清洁。她和其他 20 个朋友一起从事如割草、道路清扫和路面废弃物回收的工作。他们每天的工资是 2 美元，而这些工作也是为了防止雨季道路发生积水。对塞西莉亚来说，这份工作是她获得额外收入的机会，以便补贴她丈夫和四个孩子的家庭花销，尤其是孩子需要的牛奶和衣服等。塞西莉亚说每天 2 美元不足以维持家里的日常生活。但她表示这份收入还是非常重要，因为她工作 30 天就会得到总共 60 美元的收入。

塞西莉亚和她的朋友们希望这一地区的社区工作可以持续下去。她相信这些工作方法可以提高她们的知识，并鼓励人们特别是年轻人更多地关注健康和环境问题。她说，“这个项目非常有用，教会我们关心自己的健康和关爱我们的环境。”

改善劳动力市场信息分析

283. 如果政策制定者要对政策和计划进行设计和评估，促进竞争力、生产率和创造就业机会，那么他们就需要完善的劳动力市场信息分析，包括有关就业和失业、求职者和空缺岗位、技能和工作条件以及工资和薪水数据。数据必须可靠并及时更新，而且列入专门针对性别和年龄的劳动力市场统计，并应以国际定义和标准为基础。全球经济危机突显了及时劳动力市场信息分析对快速制定适当应对措施的重要性。

284. 为了支持各国在劳动力市场信息分析方面的能力建设，国际劳工组织已经开发了包括体面劳动指标技术指南在内的多种工具，并为三方成员提供了劳动力市场信息分析技术培训和能力建设(专栏 5.9)。此外，在国家劳动和社会发展趋势报告的设计和审议过程中向三方成员征求了意见。

政策制定者需要完善的劳动力市场信息分析

专栏 5.9 通过技术合作加强劳动力市场信息分析

国际劳工组织为本地区开展的多项活动提供了支持，以加强劳动力市场信息与分析。

- 巴基斯坦 — 劳动和人力部已经建立了劳动力市场信息分析部门，该部门从联邦和省收集劳动力市场信息并加以分析，为开展项目设计、制定就业政策、进行人力规划和发展提供依据。国际劳工组织通过“国际劳工组织/联合国开发计划署劳动力市场信息分析项目”(2007-09)提供支持，并提供了技术援助和培训。
- 越南 — 国际劳工组织/欧洲委员会“为越南创造岗位和技能开发提供更优质的信息”项目，帮助越南成立了一个新的劳动力市场信息中心，支持物理信息技术和运作基础设施开发，同时在调查设计、劳动力市场信息概念以及计算方法与分析方面现场开展能力建设。
- 也门 — 国际劳工组织/联合国开发计划署“为劳动和社会事务部在劳动力市场信息和就业政策方面提供支持”联合项目，正在帮助实施国际劳工组织援助制定的《国家就业战略》及其行动计划。该项目增强了劳动部劳动力市场信息分析部门在信息收集与分析方面的能力。

国际劳工组织/欧洲委员会在孟加拉、柬埔寨和印度尼西亚开展的“监测和评估体面劳动进展”项目，不仅与劳动部和国家统计局合作，还与工人和雇主组织以及研究机构开展合作，从而加强这些国家分析、监测和评估体面劳动指标的能力。

劳动力调查

285. 劳动力市场信息主要来自常规的家庭劳动力调查，一些没有常规劳动力调查的国家开展了单独调查，如黎巴嫩、尼泊尔、东帝汶和也门。此外，一些国家开展了专门调查：如孟加拉国开展了以单位为基础的全国职业工资调查，越南工商会开展了最低工资调查。国际劳工组织为国家统计局和三方成员开展调查和样本设计以及信息处理和分析提供了技术援助，确保调查采用国际标准和方法，并且全面收集分年龄和分性别的数据。

劳动力市场分析

286. 国际劳工组织成员国利用这些数据进行广泛的劳动力市场分析。在东帝汶，劳动力市场信息部发布了《劳动力市场信息快报》。在巴基斯坦，国家三方咨询委员会指导编写了 2007-2010 年《巴基斯坦就业趋势报告》，涵盖技能、妇女、青年、千年发展目标 1B(为所有人实现充分就业和体面劳动)和其他就业议题。其他国家首次发表了本国《劳动和社会发展趋势》系列报告，如柬埔寨(2010 年)、印度尼西亚(2008 和 2009 年)、尼泊尔(2010 年)、斯里兰卡(2009 年)和越南(2009/2010 年度)。报告分析了自 2000 年以来的发展趋势，对 2009 年全球经济危机的影响进行了调查研究，并讨论了“亚洲体面劳动十年”计划的优先重点问题。国际劳工组织对这些报告提供了技术指导，强调加强各国能力建设并确保三方成员参与报告的设计和审议。国际劳

工组织支持工会和研究机构建立联系，如 2006 年在印度建立的“印度劳动研究网络”，就劳工问题和研究成果交流信息，开展联合研究活动。此外，国际劳工组织协助孟加拉和印度尼西亚确定国家体面劳动指标，在制定国家体面劳动时将对这些指标进行监测和分析。

规划框架

287. 越来越多的成员国将劳动力市场信息分析纳入国家政策框架设计，以及制定、监测和评估“体面劳动国别计划”中。例如，印度尼西亚使用《2008 年劳动和社会发展趋势》中的数据，将青年人实现体面、有效就业等关键问题纳入本国《中期发展规划(2010-2015)》。印度尼西亚规划部也在本国千年发展目标报告(2007,2008)中，引用了国际劳工组织的劳动力市场数据分析，特别是关于有效就业的 1b 目标指标数据。尼泊尔使用 2008 年国家劳动力调查结果，与亚行、英国国际发展部和国际劳工组织共同开展了一项发展约束诊断研究。尼泊尔还将使用《2010 年尼泊尔劳动和社会发展趋势》报告中的分析，制定本国下一个三年中期计划(2010-13)。

完善的数据为制定“体面劳动国别计划”提供依据

288. 在太平洋地区，斐济、基里巴斯、马绍尔群岛、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、图瓦卢和瓦努阿图等国的三方成员，都根据国际劳工组织对劳动力市场发展趋势的分析，制定了各自的“体面劳动国别计划”。孟加拉在国际劳工组织提供的技术和资金支持下，以童工调查为基础审议《2006-2009 年体面劳动国别计划》实施情况。在阿拉伯地区，约旦、叙利亚阿拉伯共和国和也门利用劳动力市场信息与分析，制定和监测其“体面劳动国别计划”。

国际组织

289. 国际劳工组织与多边机构及战略伙伴紧密合作，特别是亚洲开发银行、东盟、联合国亚太经社理事会、经合组织以及联合国开发计划署。国际劳工组织协助这些机构监测并分析全球经济危机对劳动力市场的影响，以及为千年发展目标框架内衡量“工作贫困”提供技术指导。国际劳工组织与亚洲开发银行联手开发了调查工具，用于监测危机对工人和企业造成的影响，例如泰国的汽车制造业和柬埔寨的服装加工行业，并且分析了对家庭的影响和应对战略。

290. 因为国际劳工组织与其他组织紧密合作，越来越多的区域性机构和多边机构在其研究和出版物中使用国际劳工组织的数据。例如，联合国亚太经社理事会、亚洲开发银行和联合国开发计划署，在《**2009** 年亚太千年发展目标报告》中支持有效就业和扩大社会保障。联合国亚太经社理事会，也在《**2009** 年亚太地区经济和社会调查》中，使用了国际劳工组织的危机监测和分析数据。国际劳工组织，在 **2007** 年与联合国西亚经社理事会、联合国开发计划署以及其他国际组织共同编写了第二份区域报告《**2007** 年阿拉伯地区千年发展目标：聚焦青年》。这些报告和其他报告已经被国家和国际媒体广泛引用。

第六章

改善劳动力市场治理

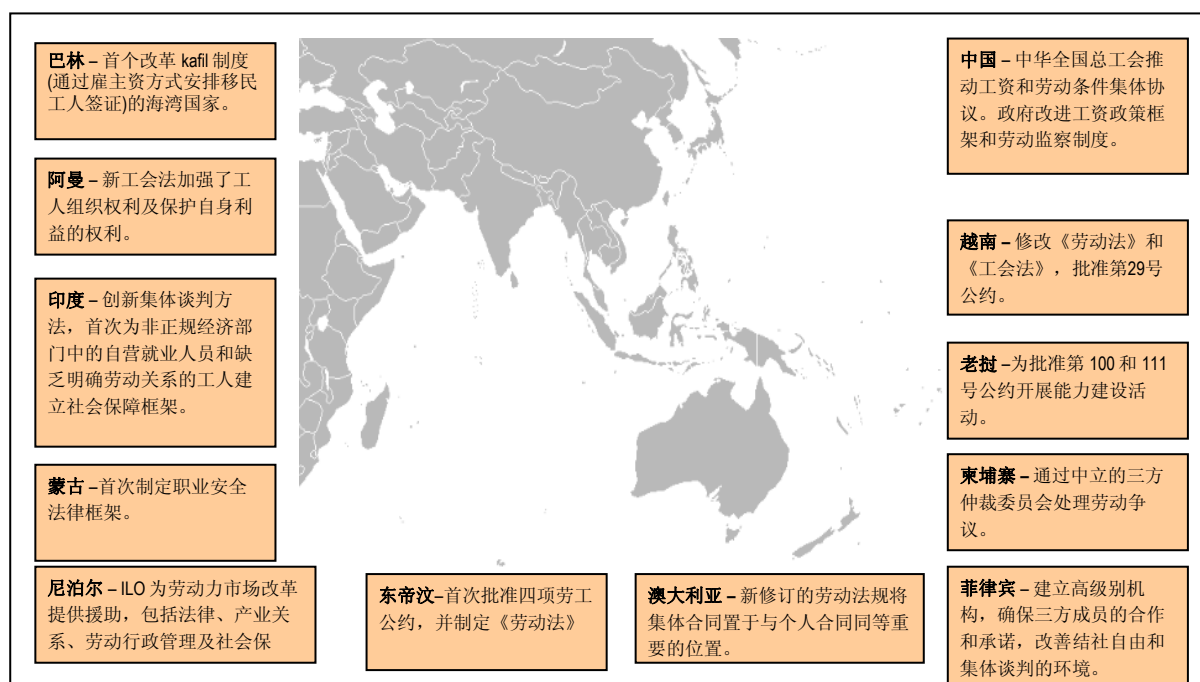
291. 劳动力市场治理包括政策、规范、法律、法规、制度、机制和程序。管理机构为了在可持续性的商业环境下追求社会正义，通过上述工具对劳动力市场活动进行监管。雇主与工人间的关系及其组织和集体谈判的自由，是劳动力市场治理的有机组成部分。因此，劳动力市场改革包括对劳动力市场治理要素重新审查，确保其结果高效、平等和公正，并为各方所接受。

雇主与工人间的关系是劳动力市场治理的有机组成部分

国际劳工组织战略

292. ILO 在本领域的战略包括：在尊重工作中基本原则和权利的基础上，促进国际劳工标准；强化劳动行政、劳动监察、集体谈判和劳动争议预防处理机制等制度；为了保持企业灵活性和就业稳定性间的平衡，评估劳动法律和社会政策；建立劳资合作和双方伙伴关系机制；并在上述所有活动中促进性别平等。

图 6.1 ILO 在劳动力市场治理领域部分活动掠影



293. 为了实现这些目标，开展了一系列活动：组织技术咨询服务和研讨会，以促进国际劳工标准并评估劳动法律法规；由国际和地区专家设计新政策，为三方伙伴开展培训和能力建设，以改进争议预防和处理机制；通过考察和其他方式分享经验和良好实践；在企业层面开展项目试点，展示劳资合作在实践中如何发挥作用。这些工作往往需要一系列技术合作项目予以支持。为此，ILO 正与世界银行集团旗下的国际金融公司开展一项创新型技术合作项目，即“更好的工作”项目。这是一个全球项目，旨在促进遵守国际劳工标准和提升企业在全球供应链中的竞争力。“更好的工作”项目是国际劳工组织战略的一个组成部分，目的是改进劳动力市场治理，支持并补充加强劳动监察和行政管理、促进健康产业关系等相关目标。“更好的工作”发端于 ILO 早前在工作场所监督童工劳动的经验，特别是从不久前在柬埔寨实施的“更好的工厂”项目中受到启发(见专栏 6.1)。⁶⁸

专栏 6.1 柬埔寨成衣制造业更好的工作条件促进销售额增加

由于成衣制造工厂工作条件得到改善，柬埔寨不仅保护了工人权利，也赢得了竞争优势。2001 年以来，ILO 柬埔寨“更好的工厂”项目将评估工作条件与改进和培训活动联系起来，以实现工作条件的持续改善。几乎所有接受评估的工厂现在都准确支付工资和加班费，其中 97% 的工厂提供带薪年假，90% 认同加班应当出于自愿。成衣制造业的产业关系也取得了进展，具体体现在双方的行业协议中，内容包括开展集体谈判，将罢工作为最后手段，遵守有约束力的仲裁结果。

对于大多数零售商和品牌来说，更好的劳动条件和产业关系成为将其成衣产品外包给柬埔寨的重要理由。一项世界银行的调查显示，2004 年，国际采购商将遵守劳工标准作为决定将其产品外包给柬埔寨的重要考虑因素之一，并将这一因素归因于本项目开发并执行的独立监督机制。

在 2001 年到 2008 年间，柬埔寨成衣制造业从业人员由约 120,000 人跃增到 350,000 人。因此，柬埔寨“更好的工厂”项目代表了成衣制造业、国际采购商及消费者希望购买非血汗工厂产品的共同利益。ILO 与国际金融公司合作的“更好的工作”全球项目最近在海地、约旦和越南开展了类似的活动。

国际劳工标准

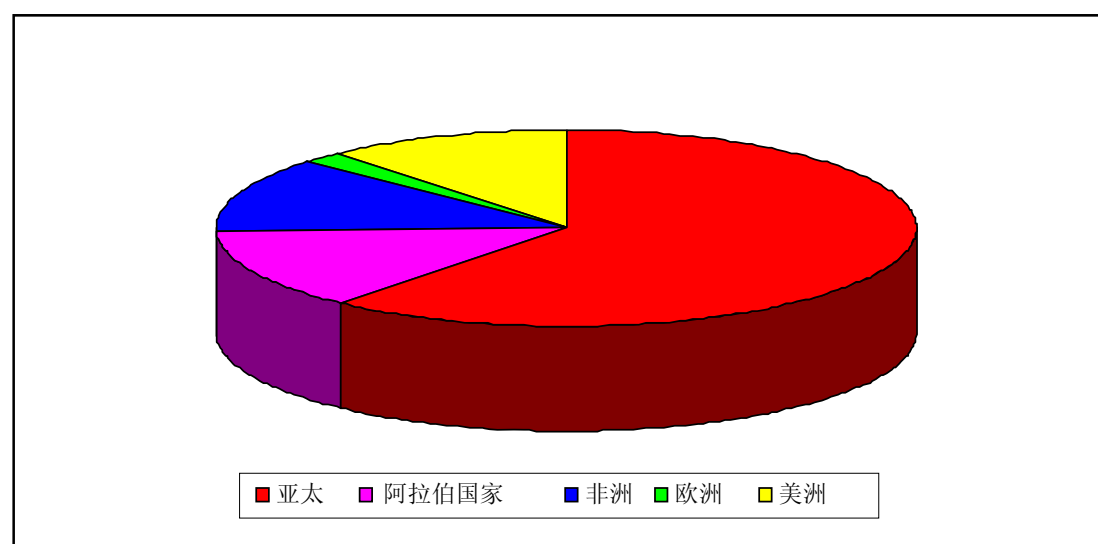
294. 尽管自 2006 年以来取得了进展，但 ILO 劳工标准的批准进程仍较缓慢。从全球来看，ILO 成员国平均批准了 42 项公约，而亚太成员国平均仅批准了 22 项，阿拉伯国家为 26 项。太平洋岛国平均仅批准了 11 项。而这些平均数中往往还包括了已经过时的公约。

295. 1995 年，国际劳工局发起了一场促进批准八项基本公约的运动，并确定到 2015 年要实现普遍批准的目标。全球超过 70% 的 ILO 成员国已经实现

⁶⁸ 更多信息,请访问“更好的工作”项目网站: <http://www.betterwork.org/EN/Pages/index.aspx>.

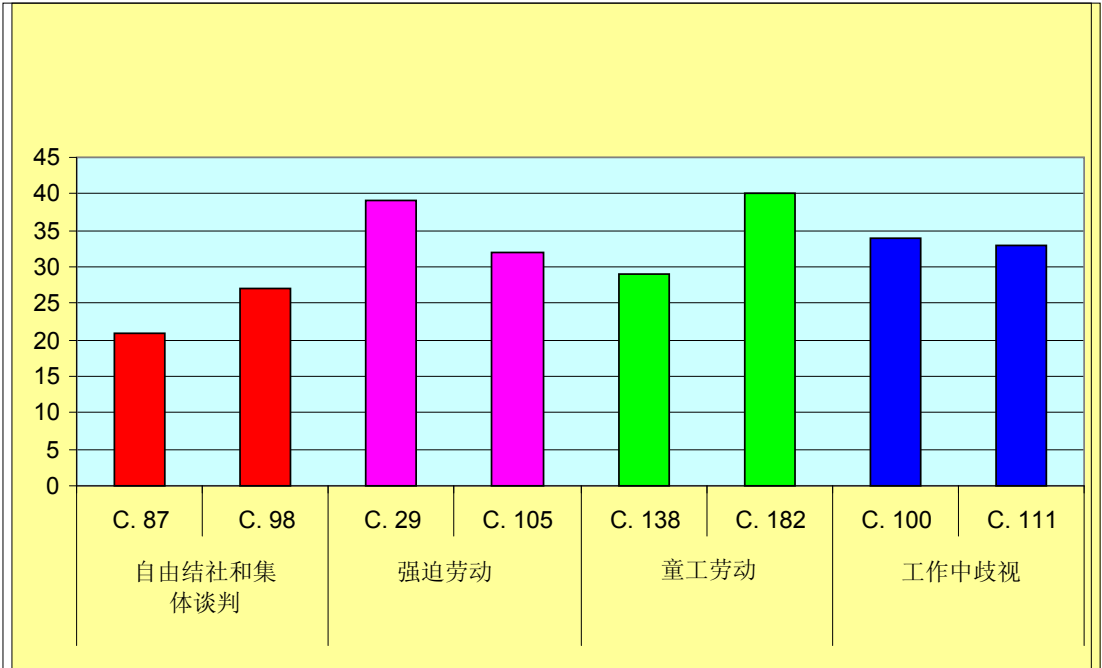
这一目标，而亚太国家不足 1/3,阿拉伯国家不足 1/5(见图 6.2 和 6.3)。如图 6.2 所示，实现普遍批约目标所需新的批约数，超过 75%要来自亚太和阿拉伯国家。下面几段文字反映了一些最重要的发展趋势。

图 6.2 按区域划分尚未批准八项基本公约情况



296. 结社自由和集体谈判——上届亚太区域会议以来进展缓慢：萨摩亚于 2008 年，东帝汶于 2009 年批准了这两项公约。在 44 个亚太和阿拉伯国家中，19 个国家批准了《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)，25 个国家批准了《1949 年组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)。11 个阿拉伯国家中只有 3 个国家批准了第 87 号公约。在印度、马来西亚、尼泊尔、泰国和越南，全国性工会正在发起促进批准两项公约的活动，并得到了国际工会运动的支持。2009 年，ILO 与国际工会联合会亚太分支机构合作发起了一项活动，促进批准基本公约，特别是第 87 和 98 号公约。在马来西亚召开的区域会议上，与会的工会组织决定批约活动重点关注 5 个国家：印度、马来西亚、尼泊尔、泰国和越南。随后，2010 年在印度召开了一次所有全国性工会参加的大会。因此，ILO 与政府开展磋商，采取共同行动促进批准关于结社自由、集体谈判和童工劳动的公约。泰国的情况很类似，工会加快了促进批准核心公约的行动。马来西亚会议之后，经与政府进行讨论，马来西亚工会大会参与了评估劳动法及批准第 87 号公约的对话。马来西亚政府也放宽了在电子行业组建工会的法律。

图 6.3 亚太和阿拉伯国家批准 ILO 基本公约情况



297. 强迫劳动——《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)及《1957 年废除强迫劳动公约》(第 105 号)正接近普遍批准目标。21 个尚未批约的国家有两个在亚太地区。ILO 提供了技术援助,以提高对这些标准和对以劳动剥削为目的的人口贩运、债务奴役和对移民工人非法对待等侵权行为的认识。在东帝汶和越南,此类援助推动批准了第 29 号公约。在中国,ILO 的援助促进批准了《关于人口贩运的巴勒莫议定书》,并将反对强迫劳动写入了在中国具有里程碑意义的《劳动合同法》及中国企业联合会的《行为准则》中。

最严重的关切是缅甸

298. 最严重的关切是缅甸。2000 年大会决议要求 ILO 在该国的所有活动都应以消除强迫劳动为核心,这一决议仍然有效。政府正在与 ILO 合作开展宣传和培训活动,并对根据 ILO 与缅甸签署的《补充谅解书》提出的控诉做出回应。该《补充谅解书》的有效期在 2010 年 1 月延长了一年。尽管如此,仍然不断收到控诉,包括指控强迫为军队运输物品、强迫从事农业收割、辅助设施建设中的强迫劳动及军队强征未成年人服役等。2010 年 11 月大选后建立起了议会制度。政府表示希望议会通过新的法律,将宪法中关于强迫劳动和工人的代表权的规定转换成法律条文,同时将解决政府对已批准的 ILO 第 29 号公约(强迫劳动)和第 87 号公约(结社自由)应承担的义务。人们对一些就强迫劳动提出控诉者及相关人员以及劳工活动人士继续被关押,依然表示担忧。

299. 鉴于缅甸的情况,数以百万计的人越过边境进入泰国,寻求更好的生活。据报道,在边境小镇美索,包括许多儿童在内的年轻移民在成衣业的血

汗工厂中作苦工。尽管泰国批准了第 29 号、182 号和 138 号公约，但 ILO“消除童工劳动国际项目下的湄公河打击贩运妇女儿童项目”的研究表明，这一地区存在普遍侵犯儿童和成人劳工权和人权的现象。剥削现象在泰国的捕鱼和海产品加工业中也存在，主要涉及来自缅甸、没有证件的移民儿童和成人。该项目认为，大多数剥削现象的原因是存在可供剥削的劳动力，而不是其他劳动力短缺。还发现存在对年轻移民“家庭工人”的剥削，也就是没有证件和任何正式社会保护的工人。在一些行业中，缺少证件以及劳动监察松懈造成了普遍的剥削现象。⁶⁹

300. 据信，有数以百万计的南亚人(孟加拉、印度、尼泊尔和巴基斯坦)因成为债役劳工而陷入赤贫。奴役劳动这一制度根源于劳动力市场运行失灵、信贷市场不健全、根深蒂固的社会排斥及权利意识淡薄。债役劳工被迫从事报酬极低或无报酬的劳动，因为其收入被雇主扣下用于偿还到期债务。他们大多集中于农业、采矿和宝石抛光业、砖窑、地毯和纺织业及家庭服务业。在过去十年中，国际劳工局在多个领域提供援助，帮助工人摆脱奴役劳动和预防陷入债务陷阱：微型融资项目；在奴役劳动受害人间建立自助团体；提高政策制定者和学者的认识；并协助律师就债役劳工案件提起诉讼。拒绝将奴役劳动视为一种强迫劳动，怠于采用恰当的统计方法调查奴役劳动状况，仍旧对消除债役劳工的努力构成阻碍。

国际劳工局在
多个领域提供援助，
帮助工人摆脱奴役劳动

301. 工作中的歧视——《1998 年工作中的基本原则和权利宣言》通过以后，《1951 年同酬公约》(第 100 号)和《1958 年(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)的批约进程明显加快。但 2006 年亚洲区域会之后，这一努力未能持续。相对发达的经济体——包括东盟的高收入和中等收入经济体——在保持进展方面似乎面临困难，尽管它们了解确保招聘、工资或就业稳定政策无歧视对它们有利。除阿曼外，所有阿拉伯国家都批准了第 111 号公约。老挝在 2008 年批准了第 100 号和第 111 号公约。中国在 2006 年批准了第 111 号公约，ILO 也为此提供了技术援助，解决针对妇女、农民工、残疾及有其他健康问题人群和少数民族的歧视。2007 年，中国出台了《就业促进法》，将多种形式的工作场所歧视(例如包括生育歧视)列为违法行为；《劳动合同法》为禁止针对临时工和其他弱势群体的歧视提供了法律基础。

302. 治理公约——自上一届亚太区域会议以来，ILO 开始为确立劳动力市场三项制度最低标准的公约提供技术援助。这三项制度对劳动力市场提供体面劳动至关重要：协调所有经济政策，通过充分、有效和自由选择的就业提高

⁶⁹ 国际劳工组织：《面对挑战：经过验证的在大湄公河次区域预防贩运人口实践》(曼谷，2008 年)；ILO：《湄公河的挑战：低报酬、过量工作并被忽视——泰国青年移民工人的现状》(曼谷，2006 年)；国际劳工组织：《湄公河的挑战：日夜劳作——泰国美索移民童工的困境》(曼谷，2006 年)。

生活水平；三方协商；有效的劳动监察服务。例如，这类援助促进阿富汗、老挝、新加坡和越南批准了《1976年(国际劳工标准)三方协商公约》(第144号)，也帮助中国和蒙古根据《1947年劳动监察公约》(第81号)和《1969年(农业)劳动监察公约》(第129号)，评估了各自的劳动监察制度。根据局长2009年6月启动的促进批约活动框架，及2009年11月理事会通过的广泛批准和有效实施治理公约的行动计划，一些国家最近向理事会发出了批准治理公约的积极信号。其中包括中国考虑批准第81和129号公约，印度尼西亚考虑批准第122号公约，约旦考虑批准第129号公约。需要继续努力批准并实施治理公约，以缩小与世界其他地区间的差距。特别是东盟国家，如果全部四项公约都批准的话，批约数应是40，而现在仅为12，近15年仅有3次批约。太平洋岛国和阿拉伯国家应关注《1964年就业政策公约》(第122号)和第144号公约，南亚则应关注第122号公约。

303. 技术标准——自上一届亚太区域会议以来，亚太成员国登记的技术公约批准数为21次，其中大约一半来自太平洋成员国(斐济、基里巴斯和萨摩亚)和东帝汶。这一数字低于同期基本公约的批准总数。低批约率及较慢的批约速度说明，亚太成员国必须采取更多措施，像《2008年社会正义宣言》所讲的，按照国际标准的要求，切实推动实现体面劳动四大目标。各国对职业安全卫生国际劳工标准的关注出现上升趋势。近年来，巴林、中国、斐济、韩国、新西兰和叙利亚已经批准了《1981年职业安全与卫生公约》(第155号)，而印度、菲律宾和斯里兰卡正在考虑批准。叙利亚还批准了《2002年第155号公约的附加议定书》。日本和韩国已经批准了《2006年职业安全与卫生促进框架公约》(第187号)，蒙古、菲律宾和新加坡正在考虑批准第187号公约。要评估其他标准的批约记录，应考虑利用ILO援助的情况，其中对工资政策和社会保障的援助需求日益增加。自上一届亚洲区域会以来，还没有国家批准《1949年工资保护公约》(第95号)和《1970年最低工资确定公约》(第131号)。理事会支持批准这些有现实意义、但批准数还不多的公约——6个国家批准了第95号公约(没有任何经合组织国家)，4个国家批准了第131号公约。

劳动法必须反映劳动力市场的社会、政治和经济层面问题

304. 劳动法趋势——劳动法必须反映劳动力市场的社会、政治和经济层面问题，并协调参与各方的不同利益：为了消除贫困而确保体面劳动最低标准；营造社会对话空间，使雇主和工人可以谋求公平分享共同创造的财富；提供企业灵活经营的稳定环境；帮助政府根据公共利益有效管理劳动力市场。自上一届亚太区域会议以来，本地区的大多数成员国都制定了劳动法，对现有法律进行了重要修改，或进行了重大的劳动法改革。尽管劳动立法活动不断加强，但仅关注最低劳工标准，而较少关注加强劳动关系框架的需要。立法者对临时工作的增加也未给予足够重视，这种工作形式可能会侵蚀体面的工作条件，将改善法定劳动标准的努力化为乌有。

305. 国家层面的劳动法改革——许多国家正在全面开展劳动法改革，评估就业保护的最低标准，加强劳动关系框架，以使根据当地对灵活性和稳定性的要求，逐步提高标准。在越南，国际劳工局协助修改了《工会法》和《劳动法》，涉及产业关系、雇佣合同、促进就业、童工劳动、非歧视和劳动监察等内容。目前正向越南提供援助，支持制定一部独立的残疾人权利法律。在柬埔寨，国际劳工局支持政府和社会伙伴制定新的工会法，包括协助开展三方磋商。在蒙古，国际劳工局协助三方成员分析现有法律，确定未来修改的范围。在尼泊尔，劳动法改革的进程包括修改《劳动法》、《工会法》和《社会保障法》。在 ILO 的帮助下，社会伙伴已经就绝大多数条款达成一致。1998 至 2004 年间，通过国际劳工局的援助，印度尼西亚通过了一系列劳动法规，涉及工会、产业关系、最低劳工标准、保护移民工人和社会保护等内容。在巴基斯坦，国际劳工局在劳动法修改进程中，对政府和社会伙伴提供了支持，包括修改《产业关系法》和《就业和服务条件法》。2007 年，斐济通过了《就业关系令》。国际劳工局参与了这一巩固和改进劳动法的整个过程。这一进程确定了：雇佣合同、童工劳动、工资保护和工时等领域的最低劳动标准；为消除工作场所歧视提供了法律框架；为劳动关系和劳动争议处理建立了类似的框架。在阿曼，政府通过了新的结社自由法，用更加有力的组织权利代替了工人代表委员会；而在约旦，内阁通过了一份法律草案，但有待获得议会批准。

306. 其他一些国家关注将其劳动法法典化。有些国家是首次进行此类活动，目的往往是使其法律与已批准公约保持一致，或是推动批准新的公约。在 2009 年加入 ILO 前夕，马尔代夫政府于 2008 年制定了新《宪法》，首次承认工人的组织权利和罢工权，还制定了新的《就业法》。文莱于 2007 年成为 ILO 成员，在 2009 年，该国以《就业法令》和《工作场所安全卫生法令》替代了独立前的劳动法，旨在使其法律与国际标准一致。国际劳工局帮助东帝汶当局修改并扩充了 2002 年由联合国过渡当局制定的《劳动法》，目的是在如劳动关系、雇佣关系、劳动行政、最低工资确定、职业安全卫生及劳动监察等关键领域建立治理机制。同样，萨摩亚的相关各方正在就《劳动和就业法》展开讨论，这部法案将对《1972 年劳动和就业法》进行更新，使劳动法总体上与已批准的 ILO 八项基本公约一致。在瓦努阿图，已经草拟了新的《雇佣关系法》、《工人补偿法》和《职业安全与卫生法》，三方正对此开展讨论。由于得到澳大利亚政府的援助，国际劳工局向基里巴斯、巴布亚新几内亚、萨摩亚和瓦努阿图提供的劳动法方面的援助正在加强。例如在伊拉克、黎巴嫩、卡塔尔、阿联酋和也门，正在对新的劳动法草案进行审议。

307. 在国际劳工局的援助下，其他国家也修改了劳动法。2006 年，国际劳工局协助老挝政府修改了《劳动法》，其中包括删除对女职工就业的限制。2008 年，老挝修改了《工会法》。经过超过 14 年与国际劳工局的磋商，孟加拉政府于 2006 年将 25 部法律和法令整合为一部《劳动法》。2007 年，斐济也通过了新制定或修改后的劳动法规。阿富汗在 2008 年，科威特在 2009 年也采取了相同的行动。叙利亚的法律正在等待批准。

308. 雇佣合同 — 只有在雇佣关系得到认定且具稳定性时，劳动法改革才能创造体面的工作条件，并提高生活水准。出于此种考虑，一些国家制定了建立或终止雇佣合同的最低规则。例如，2007 年，中国政府通过了标志性的法律《劳动合同法》，对包括沿海地区制造和建筑业中超过 1.5 亿农民工提供保护；《就业促进法》，认定多种形式的就业歧视为违法行为；以及《劳动争议调解仲裁法》。国际劳工局对立法提供了支持，现在正就执法向中国政府提供帮助，例如公平就业。

合同关系应允许 工人更换雇主

309. 合同关系应允许工人更换雇主，否则工人易遭强迫劳动和歧视。阿拉伯国家政府正在开始改革其“资助制度”或称为 **Kafil** 的制度，即移民工人在获得其资助雇主同意前，不能改变就业。2009 年，巴林成为该地区第一个允许雇员更换雇主的国家，尽管不包括约 70,000 名来自外国的家庭工人。

310. 另一种保护形式是对非临时工作使用固定期限合同的限制。这种限制保护工人免受与其本身能力或工作要求无关的解雇，特别是免受基于怀孕或工会成员身份的歧视。例如，中国的《劳动合同法》限制了对固定期限合同的使用；而本地区很多其他国家也通过成文法或判例法开展了相同的工作。在柬埔寨，国际劳工局正协助政府评估《劳动法》中的相关条款。在其他国家，如越南和印度尼西亚，其劳动法改革也遇到了相同的问题。

311. 一些政府为了满足企业的需要，通过立法将某些条件下的临时工作合法化，同时规定最低保护标准。在不少国家，临时工人的境况，特别是他们缺少保护或代表性，重新使公众的辩论重点落在日益严重的不平等和工作贫困现象上，从而引发对法律框架的重新评估。例如，韩国和日本在工业化国家中拥有最庞大的临时劳动力队伍。劳务派遣在中国也日益增加，往往涉及雇员、派遣机构和用工企业间的三角关系。从 2009 到 2010 年，国际劳工局帮助人力资源和社会保障部制定了劳务派遣法规框架。作为一种劳动力市场现象，临时工作包括所有通过契约安排所获得的工作，不同于典型的在雇主和雇员间不确定期间的全日制工作安排。因此，临时工作可能使用固定期限合同、兼职合同或有派遣机构参与的三角雇佣关系。

工资增长往往落后 于劳动生产率的增长， 工资不平等现象 日趋加重

312. 最低工资及工资确定 — 近年来，工资增长往往落后于劳动生产率的增长，工资不平等现象日趋加重。这种发展趋势的结果有多种形式，包括工资争议的数量和严重程度增加，社会紧张程度和动荡加剧，不可持续地依赖出口从而弥补内需的下降。因此，面临低工资和工作中贫困威胁的工人比例不断增加，因为处于劳动力市场底层的工人受工资缩水和不平等现象加剧的伤

害更大。鉴于这种趋势对经济社会的严重影响，本地区的很多国家正在采取多种政策。但这些出于良好愿望的举措往往遇到阻力难以成功，因为缺乏必要的技术支持。

313. 为了应对这些挑战，ILO 一直在对最低工资和公共部门工资确定机制提供技术支持。

- 蒙古—由于持续得到 ILO 的支持，出台了新的《最低工资法》，三方伙伴正为有效执行这一法律开展能力建设。
- 越南—国际劳工局为劳动、荣军和社会事务部在公共部门工资改革和最低工资确定机制方面提供了援助，其中包括区分工业领域的最低工资和工资集体谈判，统一国内企业与外资企业的最低工资。
- 中国—国际劳工局与三方成员正在讨论缩小收入差距，提高低收入工人工资的办法，包括集体谈判和确定最低工资的良好实践。已经就可能出台新的工资条例开展大规模技术合作。
- 菲律宾—根据 2009 年“工资政策国家论坛”的决议，国际劳工局正在协助对现行最低工资制度进行全面评估，并制定使最低工资更有效和可行的改革计划。
- 香港特别行政区—经过多年讨论和准备(国际劳工局一直参与其中)，2010 年出台了新的《最低工资法》。
- 巴布亚新几内亚—2008 年，根据政府、雇主联合会和工会大会达成的协议，全国最低工资理事会批准提高最低工资，这是 16 年来首次。

产业关系趋势

314. 2009 年 11 月 ILO 召开了“集体谈判高级别三方会议”。在评估亚太地区发展趋势时，会议指出各国劳动关系的制度框架处于不同的发展阶段。一端是劳动关系相对健全的国家，如澳大利亚、日本、新西兰和新加坡，而另一端是正在建立新的劳动关系框架的国家，如柬埔寨、中国、蒙古、尼泊尔和越南。本地区的法律改革反映了这种不同的发展阶段。如印度尼西亚等已经转向更民主的治理机构的国家，正在加强组织权利，并制定予以确认的立法。

315. 一些经济体开展了一系列立法和制度建设活动，旨在建立新的劳动关系体系。而马来西亚和新加坡则进行了程序性的法律改革，使国家在建立谈判机制和实践中发挥关键作用。

316. 在一些国家中，公共部门雇员仍不享有集体谈判的权利。澳大利亚和新西兰在对集体劳动关系大幅减少干预之后，最近的改革重申对集体谈判的支持，新西兰还将集体谈判制度扩展到公共部门。

317. 在大多数国家，谈判主要集中在企业层面。斯里兰卡种植园业达成的行业协议是个例外。在斯里兰卡，在数个行业中都设有社会伙伴参与的工资理事会，而在印度则是根据工人的类别而设立。尼泊尔正在开展的劳动力市场改革也旨在加强行业层面的集体谈判。面对非常规形式就业的增加，韩国的一些工会开展了一项全国性运动，将之前以企业为基础的工会改组为以行业为基础的组织。虽然集体谈判仍主要在企业层面开展，但在银行、医疗和五金行业，谈判已开始向行业谈判转变。

318. 集体谈判实践在中国也正在发生重大变化，特别是自 21 世纪初以来。本章下文中将详细分析这一现象。2008 年，根据官方统计，集体协议覆盖了 1.49 亿工人。政府和社会伙伴利用三方机制，推动扩大集体谈判的覆盖范围。尽管这些集体协议的质量和集体谈判程序仍然存在问题，但已出现一些改善的信号。

319. 由于企业层面的谈判在本地区占主导地位，特定的机制可以在整个经济中协调确定工资时发挥重要作用。例如，在新加坡，三方性的全国工资委员会在制订用于企业层面协商的全国指南方面发挥了关键作用。在斯里兰卡，雇主组织在协调集体谈判中发挥了核心作用，锡兰雇主联合会协助并参与了大量集体协议。在日本，“春斗”(春季工资斗争)传统上就发挥了重要作用。“春斗”是行业工会通过协调的方式领导工资协商的一种机制。然而，由于经济条件恶化，限制了工会实现报酬年度增长幅度的能力，这一机制近年来有所弱化。这也导致个别企业开始退出“春斗”工资确定机制，以保持竞争力。由于其传统作用的弱化，“春斗”正在探索新的功能，谋求重生。在国家层面，日本劳动组织总联合会利用“春斗”作为缩小大企业和中小企业工人之间、正规和非正规工人之间工资差距的一种手段。在行业层面，日本电器、电子和信息工会于 2007 年采用了一种基于职业的工资计算模式，以实现每个职业内同工同酬。

工会的多样性是阻碍集体谈判实践的要素之一

320. 本地区集体谈判的明显不足是社会伙伴能力较弱。阻碍集体谈判实践的要素之一是工会的多样性，如在柬埔寨、印度尼西亚、巴基斯坦和菲律宾。此外，雇主组织在经济转型国家里是近期才出现的，如在柬埔寨、中国、蒙古和越南。

321. 在很多国家，劳动关系可能呈现高度对抗性。2009 年印度两次大规模航空公司罢工就是证明。在斯里兰卡，公共部门集体性争议仍然频发。尼泊尔的劳动关系具高度对抗性，而争议解决机制还不健全。中国和越南的争议

也显著增加，其原因是以市场为基础的雇佣关系导致关系紧张，劳动法和有待健全的产业关系制度正在全力应对这些挑战。

322. 尽管在世界很多地区工会和集体谈判可能出现了停滞和萎缩，但其相关性在东亚和东南亚很多国家日益增强，这些地区的调整工业化导致劳动争议剧增。不少政府和社会伙伴希望发展集体谈判和争议处理机制，因此向 ILO 提出技术援助的要求。日本、韩国、澳大利亚和新西兰等经合组织国家也正在经历重大变革。国际劳工局正在立法方面协助一些国家以便改善产业关系。

- 柬埔寨—ILO 援助草拟工会法，目的是加强有代表性工会组织，并鼓励更多更好地开展集体谈判。
- 斯里兰卡—ILO 援助改革斯里兰卡关于结社自由和集体谈判权的规定，从而使其全面符合 ILO 标准。
- 尼泊尔—作为劳动力市场全面改革的一部分，新的法律将改革产业关系体系，并加强行业层面的集体谈判。
- 韩国—2010 年 1 月，政府废止了《工会劳动关系和调整法》中的某些条款，禁止由雇主给全职工会官员支付工资，并为企业层面的工会多元化设定了时间表。三方仍在就采用工会官员停工制度代替雇主给全职工会官员支付工资展开热烈讨论。
- 蒙古—国际劳工局正在帮助三方成员评估现行《劳动法》并做出调整，使之适应劳动力市场，即在所有经济部门中小企业和采矿企业已成为日益重要的就业岗位提供者。
- 巴布亚新几内亚—ILO 援助起草新的《产业关系法》。
- 巴林—2006 年，政府加强了针对反工会歧视的措施，正就允许集体谈判的法律草案进行三方磋商。
- 阿曼—2006 年《劳动法》修正案允许建立工会。2010 年阿曼工会联合总会举行了第一次全国大会。
- 中国—从 2005 年到 2007 年，ILO 帮助政府和社会伙伴评估其争议处理制度，并提出可供选择的制度安排。2007 年，中国通过了新的《劳动争议调解仲裁法》，取得了一些进展。根据中华全国总工会的数据，1999 年到 2008 年间，集体谈判协议覆盖的职工人数从 4900 万上升到 1.5 亿人。一些省级立法机构制订法规，为工会提供更有利的法律环境。目前，在 31 个省中有 22 个制订了各自的集体谈判法规。地区和行业层面的集体协议也越来越多。

- 越南—产业关系未能随经济体制变革取得相应进展。ILO 在产业关系、争议处理和集体谈判等方面支持各层级社会伙伴，并帮助政府和社会伙伴建立了全国产业关系三方委员会，在七个省建立了产业关系指导服务中心。
- 柬埔寨—劳动和职业培训部利用 ILO 的援助强化了企业最具代表性工会的认证制度，使之可以代表全体工人开展谈判。此举增加了覆盖全行业的集体谈判协议的数量，并有助于改善产业关系。2006 年，柬埔寨也在成衣制造和制鞋业进行了首次确定最低工资协商。国际劳工局通过在协商前为各方提供培训及提供中立的协商地点等方式帮助促进了这一进程。2010 年 9 月，成衣制造业雇主协会及六家主要工会签署了一项协议，通过使用集体谈判和对权利争议有约束力的仲裁方式促进和谐的产业关系。
- 印度尼西亚—政府和社会伙伴高度关注在国家、省和地方各级开展社会对话。2009 年的一项总统令将全国三方委员会的组成机制化，而此前则是一项临时安排。社会伙伴承认各省三方成员参与对话的能力差异悬殊。2008 年，全国雇主组织与三家主要工会联合会建立了一个双边论坛，以处理劳动争议并讨论劳动法改革。2008 年，通过一份法令，鼓励在企业层面建立双边委员会。对这一法令的执行将需要更多的时间和能力建设，并清楚地了解委员会和工会在企业中各自的作用。
- 斯里兰卡—ILO 正在帮助改善投资委员会管辖下的企业中的劳资关系。援助领域包括培训社会伙伴和劳动行政机构人员，确保工作场所有效合作；加强在自贸区的工人和雇主组织；在它们之间建立对话机制；在选定的企业建立合作机制。
- 马尔代夫—ILO 协助社会伙伴和政府建立产业关系制度。其中包括：通过举办社会对话基本原则研讨会提高认识；对劳动立法提供援助，培训劳动关系官员有效干预和处理争议。
- 尼泊尔—针对促进稳定的产业关系及预防争议的需求，作为劳动力市场改革的一部分，ILO 开展了实质性的研究和宣传活动。
- 印度—ILO 在泰米尔纳德邦帮助工人和雇主组织进行试点，通过社会对话开展合作，促进加强产业关系，其中包括研讨会、双方磋商会以及面向纺织行业年轻人的技能培训活动。工人和雇主组织签署了《谅解备忘录》，以加强纺织行业的产业关系。
- 巴基斯坦—2009 年，ILO 协助社会伙伴加大了对修订后的《产业关系法》的投入。
- 巴林和阿曼—2006 年至 2008 年间，国际劳工局实施了“促进并实现工作中基本原则和权利”项目，向政府及雇主和工人组织提供援助。通过培训向新的工会领袖提供有价值的信息，并帮助工会努力吸收外国工人。

- 约旦—ILO 实施了两期“加强社会伙伴能力，促进社会对话”项目。2009 年成立了经济和社会理事会。

323. ILO 对南亚产业关系的现状和发展历程进行了实质研究，如在孟加拉，印度的马哈拉施特拉邦、泰米尔纳德邦和西孟加拉邦，巴基斯坦和斯里兰卡。研究显示，工人在享受组织和集体谈判权利方面仍然面临着严重挑战，包括：不稳定的政治环境和限制性的劳动法规；工会的多样化；工人组织的政治属性；现有工会会员人数下降等。积极进展包括在合同工人和中小企业职工中开始出现某种形式的集体谈判。

专栏 6.3 柬埔寨的仲裁委员会

柬埔寨仲裁委员会成立于 2003 年，是一个全国性的法定机构。其突出特点是三方性结构。工会、雇主协会和劳动部各任命委员会 30 名兼职仲裁员中的 1/3。当一个案件提交到委员会时，将成立由 3 名仲裁员组成的仲裁小组。小组在举行听证之后，且于收到案件 15 日之内将做出裁决。在超过 800 个案件中，近 70% 的案件得到成功解决。所有裁决都在仲裁委员会的网站上公布*。委员会还充当企业层面争议和全国政策性事务的社会对话机构，在产业关系中发挥日益广泛的重要作用，特别是当产业关系依赖于集体谈判时。委员会为该国的整个地区的法院和法庭树立了透明、公正和高效的典范。

* www.arbitrationcouncil.org。

劳动行政和监察

324. 劳动行政在劳动力市场治理中发挥着广泛和重要的作用。国际劳工局在多个国家参与了对劳动监察制度的评估。例如在中国，这成为一项迫切需要的重点问题，特别是在新的《劳动合同法》实施以后。2009 年，人力资源和社会保障部劳动监察局与国际劳工局一道提出一系列政策建议，希望能在 ILO 的支持下于 2011 年得以实施。在 2009 到 2010 年间，ILO 在黎巴嫩、阿曼、叙利亚和也门实施了一项名为“提高劳动监察有效性”的次区域项目。该项目对国家能力进行了评估，并帮助国家主管部门建立架构和培训更多的监察员。阿联酋也计划开展相似的活动。

劳动行政在劳动力市场治理中发挥着广泛和重要的作用

325. ILO 帮助尼泊尔进行劳动行政改革，包括劳动监察。开始对劳动行政进行审议并制定了改革路线图，提高认识，加强培训，修改监察程序和监察访问方法，提升了劳动监察效果。

326. 国际劳工组织正在帮助印度比哈尔邦和马哈拉施特拉邦政府加强劳动监察体系，其中包括：草拟劳动监察政策；引进劳动监察规划；制定劳动监察员培训战略；工作程序和方法；汇总数据和信息；宣传良好实践。

327. 斯里兰卡也获得了援助，以强化其劳动监察机构，其中包括对其劳动监察系统进行信息化。

性别平等

许多国家强化了促进性别平等的治理框架

328. 自 2006 年以来，得益于国际劳工局的援助，亚太地区许多国家强化了促进性别平等的治理框架。在柬埔寨，劳动和职业培训部与工业、矿业和能源部获得了此类支持。在印度尼西亚，支持的对象是人力和移民部。在中国、印度、菲律宾和越南，国际劳工局与社会伙伴、地方政府和职业培训机构就性别审计和性别平等主流化开展了合作。在这方面，往往是与负责促进性别平等和提高妇女地位的部门或其他机构，及联合国相关机构开展合作。

案例 J：尼泊尔

“额外的收益帮助改善生活条件”

拉克萨那瓦提·达姆瓦，35 岁，尼泊尔奇达哈人

“我的丈夫 10 年前去世了。我和我的四个孩子及我丈夫的妹妹住在靠近卡玛拉河的德哈努沙区。我们靠经营一家小杂货铺为生，也卖从附近的树林和农田捡来的木柴，每天能挣 70 美分到 1.5 美元。

“我现在不捡柴火，加入了劳动组织，从 2008 年 12 月 16 日开始在 ILO“促进地方经济发展，创造就业并建设和平”项目中工作，为期 30 天。

“这种短期就业使我可以每天挣 3-4 美元。有这部分额外收入，我可以在我的货架上增加更多的商品。我们获得的额外利润正在帮助我们改善生活条件并偿还贷款。这也使得我们能够让孩子接受教育。

329. 在孟加拉，达卡高等法院于 2009 年制定了雇主预防及保护工作场所避免性骚扰的指导原则。这一指导原则是强制性的，直到议会通过相关立法。2007 年，泰国通过了《1998 年劳动保护法》修正案，将禁止性骚扰的范围由雇主扩展到经理、工长和劳动监察员。2008 年，斐济通过了《国家工作场所性骚扰政策》及雇主实施指南。

- 越南 —2007 年，通过国际劳工局的援助，越南通过了第一部《性别平等法》，旨在确保男女公平地获得就业和生产资料，如房产土地、融资和企业注册。该法生效后，劳动、荣军和社会事务部成为在公共部门负责性别平等主流化的机构。
- 菲律宾—2009 年，菲律宾通过了《妇女大宪章》(第 9710 共和国法案)，禁止歧视妇女，并在公共生活的各个领域促进机会和待遇平等。该法案要

求国家“逐步实现并确保妇女的体面劳动标准，包括创造质量可接受且符合自由、平等、安全、人类尊严条件的工作”。

- 印度尼西亚—自 2009 年起，政府和社会伙伴开始就起草工作中性骚扰行为准则寻求 ILO 的咨询服务。
- 巴基斯坦—2010 年制定了《工作场所骚扰预防法》，要求雇主制定工作场所预防骚扰行为准则，并对未能守法的雇主及被发现实施“性骚扰”或造成敌意环境行为的任何个人规定了处罚措施。
- 中国—2008 年，中国首次对工作中的性骚扰进行刑事判决。该判决是基于 2005 年制定的《妇女权益保护法》做出的。该法获得了国际劳工局的援助，将性骚扰列为非法行为，并鼓励受害人提出申诉。若干省份采取行动对性骚扰进行了定义，要求雇主改进预防措施并建立投诉机制。

330. 为实现更广泛的性别平等而开展的立法活动，应当与促进男女平等就业机会的务实措施相配合(专栏 6.4)。

专栏 6.4 促进性别平等的务实措施

澳大利亚—澳大利亚证交所正在引入一项新要求。根据该要求，在该所上市的每家公司需采用并在其年报中披露多元化政策，其中包括可衡量的性别目标。该要求将征求公众意见。

日本—广泛的经济刺激计划的重点是创造就业和提高生产率，该计划包括向有初中及以下年龄孩子的家庭提供每个孩子每月 13,000 日元(149 美元)的补助。这种补助 2010 年开始实施，在 2011 年将提高到每月 26,000 日元(298 美元)。这一项目有利于家庭支付照顾儿童的费用，从而帮助日本妇女重返工作岗位。

黎巴嫩—2009 年，ILO 支持建立了一个由三方成员组成的工作，负责在国家政策制定和劳动力市场规划中将性别平等问题主流化。

也门—国际劳工局利用社会对话，将妇女就业问题纳入社会伙伴的工作日程。在几年的时间内，通过三方框架，来自五个省公共和私营部门的 12,000 名妇女和男性接受了提高认识培训。

在中国和印度，在本报告周期内，国际劳工局还通过研究和能力建设等形式支持定期召开就业中性别平等三方会议。

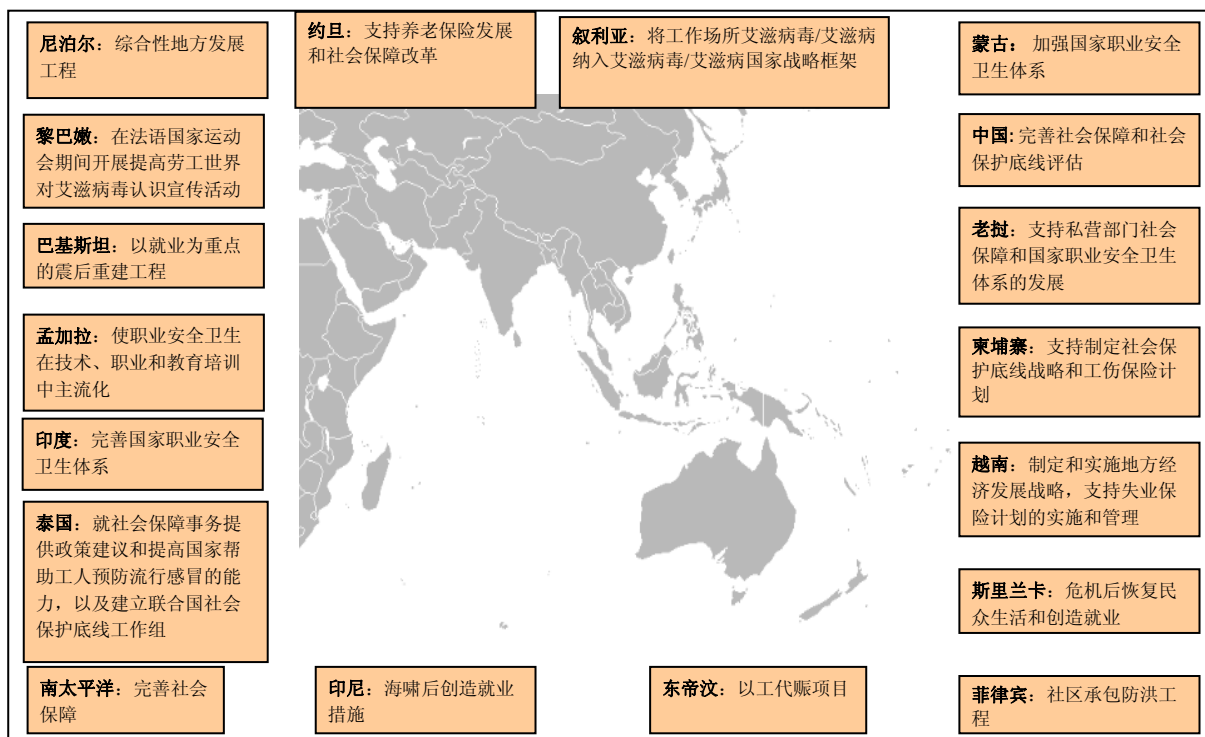
第七章

扩大社会保护

331. 第十四届亚洲区域会议极力赞同有必要扩大“面向所有人的社会保护的有效性和覆盖面，包括非正规经济工人”。为此目标，代表们要求为政府和社会伙伴在确定为所有男女工人及其家属提供社会保护的基准和良好实践方面予以支持。作为亚太区域会议倡议的后续行动，国际劳工组织于 2008 年在新德里组织了一次地区会议，对相关可行选择进行了回顾和评估。

332. 在阿拉伯国家，扩大社会保护覆盖面已定为政策优先重点。2009 年在贝鲁特举行的阿拉伯就业论坛制定的《阿拉伯就业行动议程》对此予以确认，展现了扩大社会保护覆盖面，建立社会保护底线，寻求社会保障公平、可持续筹资方式以及社会伙伴参与治理和管理的前景。

图 7.1 国际劳工组织在扩大社会保护方面部分活动掠影



国际劳工组织战略

333. 为此，国际劳工组织在以下领域开展了广泛的活动：职业安全卫生；预防艾滋病毒和艾滋病；医疗保险补贴；养老保险；失业保险计划；老人和残疾人最低收入保障；工伤保险计划；有条件的现金转移支付计划和应对危机就业密集型公共工程。国际劳工组织在实施联合国“社会保护底线倡议”中起着牵头作用。

社会保障

334. 社会保障能减缓危机，并为人们遭遇风险时提供收入支持，如失业、患病、生育、残疾和丧失工作能力、工伤、挣钱养家者死亡以及年老等。建立了完善社会保障制度的国家在本地区仅有三个：澳大利亚、日本和新西兰。近几十年，中国、韩国和泰国等国家建立了不同的保险模式并取得了快速发展。其他国家的社会保障体系尚待建立。

335. 国际劳工组织提供的技术支持包括：

- (1) 设计和实施以及改革和完善正规部门劳动者和/或公务员法定社会保障并扩大其覆盖面；
- (2) 设计和实施面向非正规经济和弱势群体的普惠型或有针对性的非缴费型计划，如最低养老金计划或补贴型医疗保险；
- (3) 将非正规经济部门劳动者纳入社会保险覆盖范围。

336. 更具体地说，国际劳工组织提供的技术支持包括：

- 在三方成员、社会团体、联合国机构中，通过国家和区域培训班和会议等形式，推广国际劳工组织的方法和工具并分享国际社会保护经验。在柬埔寨、印度、印度尼西亚、老挝、马尔代夫、尼泊尔，泰国和越南，国际劳工组织着手推广“社会保护底线”理念，这些国家的社会保护战略也借鉴了这一理念和方法。在尼泊尔，国际劳工组织与其他联合国及国际机构一道，帮助构建国家社会保护框架。在泰国，国际劳工组织为建立“社会保护底线”框架(基本医疗保健和最低养老保险)提供了技术支持。
- 参与社会保障和社会保护国家工作组，为“社会保护底线”工作小组和“一个联合国”团队提供便利，以改善在开发伙伴间开展的协调。在泰国，国际劳工组织最近牵头负责联合国“社会保护底线”联合工作组，除其他活动外，组织召开了一次发展合作研讨会。研讨会的结论和建议将提交给总理。在尼泊尔，国际劳工组织自 2007 年以来担任开发伙伴社会保护工作组(由联合国儿童基金会、国际劳工组织、亚洲开发银行、英国国际发展部、世界银行、联合国资本发展基金和联合国世界粮食计划署组成)的共同主席，支持尼泊尔政府：确保贫困和弱势群体得到保护；将贫困

人口和弱势群体作为社会保护政策的重点；夯实已见成效制度基础；以及整合保险项目，实现建立“社会保护底线”制度的目标。

- 制定和实施国家社会保护战略和行动计划。在柬埔寨，国际劳工组织帮助柬政府制定了针对贫困和弱势群体的社会保护国家战略，明显借鉴了社会保障阶梯和“社会保护底线”理念。在印尼，国际劳工组织帮助制定了以包括社会保护在内若干支柱为核心的《印尼就业协定》。受到国际劳工组织最低生活保障政策战略的启发，马尔代夫政府举办了“公平实现千年发展目标社会政策咨询研讨会”，在国际劳工组织的帮助下正着力制定面向全民的“社会保护一揽子政策”。斐济、基里巴斯、萨摩亚群岛，所罗门岛和瓦努阿图制定了扩大社会保障体系覆盖面和加强治理的国家行动计划。国际劳工组织还参与了越南国家社会保护战略的实施。
- 帮助政府开展社会预算，以支持国家社会保护战略的最终设计和相关计划的实施和推广，以及支持有关财政空间的讨论。在柬埔寨，国际劳工组织帮助完成了 2010 年社会预算。
- 为正规部门劳动者、公务员、包括贫困和弱势群体在内的非正规经济劳动者(部分或非缴费型计划)，设计和实施社会保障不同分支(养老保险、失业保险、医疗保险、工伤、生育保护等)的新计划，评估计划的可行性、设计程序和工具，并开展社会保障工作人员能力建设等。
 - 在柬埔寨，国际劳工组织帮助柬劳动部建立了全国私营部门雇员社会保障基金，并制定了工伤保险计划，该计划目前已覆盖 35 万工人。国际劳工组织目前正参与进行对正规部门劳动者和公务员医疗保险计划的可行性研究。
 - 在印度，国际劳工组织为低于贫困线家庭普及医疗保险计划(Rashtriya Swasthya Bima Yojana)的制定(政策指导)提供了技术支持。该计划在 2013-14 年将覆盖所有贫困线以下家庭。还为印度通过建立福利基金将未加入工会的建筑业工人纳入社会保障体系提供了技术支持，这一基金是根据 1996 年《建筑业工人法》建立的。
 - 在印尼，国际劳工组织与德国技术合作公司(GTZ)，共同参与将非正规经济劳动者纳入社会保障覆盖面的可行性研究。
 - 在阿曼，国际劳工组织就发展养老保险提出了建议。
 - 在泰国，国际劳工组织帮助建立了社会保障局并随后提供了政策和技术咨询。目前，泰政府正在评估社会保障基金的资金可持续性，并考虑将医疗保险覆盖面扩展至配偶和未来养老金领取者。国际劳工局还为新的非缴费型全民养老保险计划提供了技术咨询，该计划

自 2009 年以来为所有 60 岁以上的老人每月提供约 15 美元养老待遇。

- 在老挝，国际劳工组织一直为私营部门雇员社保扩面以及改革公共部门职员社会保障提供支持。国际劳工组织帮助老挝政府起草了公务员社会保障计划调整令及其实施办法。还参与了公务员医疗待遇改革试点计划。
 - 在越南，国际劳工组织帮助越政府制定了失业保险规定，并为实施规定在国家和省级开展工作人员能力培训。
 - 在约旦，国际劳工组织帮助“社会保障公司”进行精算评估，设计了生育保护计划，将产假期间女工工资由单个雇主支付转为社会保险计划支付。修订了《社会保障法》以应对“社会保障公司”面临的财务挑战。新的修订案将增强缴费人员间的社会公平，照顾中低收入者的利益并有利于社会保障覆盖全民。
 - 在马来西亚和菲律宾，对如何为失业者提供稳定的最低收入开展了可行性研究。
 - 在黎巴嫩，国际劳工组织就正在进行的养老保险改革提供了支持，帮助黎政府开展了养老保险改革精算评估，并提出了改革政策选择。
- 提供精算服务、评估养老保险计划并为今后发展提出建议。在约旦和科威特，国际劳工组织提供了所有上述服务。在马来西亚，第八次社会保障精算评估建议对缴费和待遇水平进行调整。
- 为现有法律的修订或主法的实施提出政策建议(通过起草法令法规和实施条例)。在巴林，国际劳工组织就评估新失业保险计划的可行性、法律起草以及计划实施提供了技术支持。巴林失业保险计划的实施是 2006-07 年更大范围劳动力市场改革的一个组成部分。在中国，国际劳工组织为《社会保险法》的制定做出了贡献。在印度，国际劳工组织为评估现行生育保护计划覆盖面提供了技术支持，并在为修订《生育保险法》提出政策建议。在蒙古，政府为了最终批准《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)，自 2009 年末开始对养老保险和社会保障立法框架进行了评估。在尼泊尔，三方成员已达成一致，建立适当机制以保护劳动者及其家属免受灵活就业可能造成的生活不稳定。为此，尼政府在国际劳工组织的帮助下起草了《失业保险法》(草案)和《国家社会保障组织法》(草案)。
- 为三方成员和国家和社会保障机构工作人员开展能力建设，包括：社会预算；精算模型；社会保障机构管理；社会保护底线评估和成本分

析、社会保障调查；医疗保险政策；失业保险等。例如，国际劳工组织及其都灵培训中心，最近在曼谷举办了社会保护底线评估和成本分析培训班，来自印尼、越南、泰国、柬埔寨和老挝的代表参加。此外，对国家社会保险经办机构以及社会伙伴，特别是中国的工人组织，持续提供了支持。

- 通过出版物、报告和网络平台等整理和传播各国经验。国际劳工组织在 2008 年出版了一份报告，介绍了斯里兰卡的社会保险制度，包括全民医疗保险计划，为约 50% 的人口提供老残收入待遇，以及为约 40% 的贫困人口通过现金转移支付提供收入支持安排。2010 年，国际劳工组织在柬埔寨和泰国支持开展了两项关于“社会保护底线”研究，其成果将在联合国开发计划署和国际劳工组织南南合作特别工作组的主要出版物中刊登。国际劳工组织还在“全球社会保障扩面(GESS)”平台，公布和更新在线内容，以促进本区域分享各国经验⁷⁰。

劳动保护

337. 亚太地区的政府、工人和雇主越来越关注职业安全卫生，以预防职业事故和疾病发生。工伤和职业病不仅危害劳动者，还影响企业的生产力和盈利，并最终损害整个社会的福祉和社会经济发展。在国际劳工组织的支持下，许多成员国将实施主要职业安全卫生公约，《1981 年职业安全卫生公约》和《2006 年职业安全卫生公约促进框架》(第 155 和 187 号)，作为其体面劳动国别计划的一部分。

批约

338. 近几年，主要安全卫生公约的批约数还是不少。巴林、中国、斐济、韩国、新西兰和叙利亚已批准第 155 号公约，而印度和斯里兰卡正在考虑批准该公约。日本和韩国已批准第 187 号公约。

国家政策和计划

339. 根据第 187 和 155 号公约要求，亚太地区国家已经制定或者正在起草国家职业安全卫生政策。例如，巴基斯坦于 2005 年和 2006 年分别通过了劳动保护政策和劳动监察政策，而印度在 2009 年颁布了国家工作场所安全、健康和环境政策。孟加拉正在制定国家政策。三个国家都在制定或实施行动计划，并且社会伙伴为此做出了实质性贡献。柬埔寨、中国、印度尼西亚、老挝、马来西亚、蒙古、菲律宾、新加坡、泰国和越南，都参照第 187 号公约

⁷⁰ www.socialsecurityextension.org。

制定了国家职业安全卫生计划。在阿拉伯地区，巴林和叙利亚在 2009 年批准了第 155 号公约，并正在制定国家职业安全卫生政策。阿曼在国际劳工组织的支持下，准备了国家职业安全卫生状况报告，将用于未来政策制定。国际劳工组织正在向阿拉伯联合酋长国提供咨询服务，帮助阿起草新的建筑业职业安全卫生综合法规，以便将大量移民工人纳入社会保护覆盖范围。

国家体系

340. 许多国家正在给现有的国家职业安全卫生体系注入活力。尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡在制定全面的职业安全卫生法规，从而最终覆盖所有工作场所。文莱和蒙古颁布了新的职业安全卫生法，而柬埔寨和老挝增强了省级职业安全卫生服务能力，并在国际劳工组织的帮助下改进了职业安全卫生监察。通过国际劳工组织的培训，巴基斯坦、印度和尼泊尔包括职业安全卫生在内的监察员队伍得到了加强。泰国在劳动部内新设了职业安全卫生局。新加坡与东盟职业安全卫生网络(ASEAN-OSHNET)和国际劳工组织合作，在 2010 年举办了职业安全卫生监察培训班。

三方协商

341. 在许多活动中都开展了密切协商，并为政府、工人和雇主组织携手合作提供了机会。例如，印尼的工人和雇主代表，与国家职业安全卫生委员会和人力部、卫生部、能源和自然资源部以及农业部进行协商，起草了国家职业安全卫生规划。此外，雇主和工人组织通过为其成员举办研讨会和培训班推动了职业安全卫生发展。2009 年 6 个南亚国家雇主组织的会员和工作人员在国际劳工组织都灵中心参加了培训师培训。南亚的工人组织也组织了大量全国层面的职业安全卫生活动。如印度举办了 1995 年《煤矿安全卫生公约》(第 176 号)研讨会，纪念博帕尔联合碳化物公司事故 25 周年活动，巴基斯坦为工会活动家举办了提高安全卫生意识培训班。

小型和非正规企业

342. 东亚和东南亚的工人和雇主组织，已经将其职业安全卫生活动延伸到小型企业和非正规工作场所。印尼、老挝和菲律宾工会与日本国际劳动基金和国际劳工组织合作，举办了“工会参与改进安全倡议”培训班，并培养了自己的培训师。中国和蒙古的雇主组织利用“改善小企业工作条件培训项目”(WISE)对许多小企业给予了支持。其他许多国家也利用政府、工人和雇主组织以及非政府组织等人际网络，采取了创新和参与性方法。例如，柬埔寨、老挝和泰国，加强了对在家庭或小型建筑工地工作人员的职业安全卫生服务。

技术合作

343. 已经尝试将职业安全卫生纳入技术合作项目。例如，印度在海啸灾后重建中引进简单的风险评估，尼泊尔将“改善工作条件邻里发展项目”(WIND)引入“发展地方经济创造就业和建设和平项目”(EmPLED)。斯里兰卡将职业安全卫生纳入“改善工厂项目”，而在孟加拉，职业安全卫生已成为“技术、职业和教育培训改革项目”的重要内容。(专栏 7.1)

344. 职业安全卫生也成为区域技术合作的重点。例如，阿拉伯国家举行了跨区域三方职业安全卫生会议。在达卡召开了有 6 个南亚国家三方代表参加的次地区会议，推动批准和履行第 187 号公约。2009 年在新加坡，东盟职业安全卫生网络(ASEAN-OSHNET)举办了经验分享研讨会。韩国职业安全卫生机构举办了 2 次国际培训班。当然，最大的活动当属国际劳工组织和国际社会保障协会于 2008 年在首尔联合举办的第 18 届职业安全卫生世界大会。期间召开了首届职业安全卫生峰会，通过了《首尔宣言》，现在被越来越多地用来争取对改善职业安全卫生条件的政治支持。

职业安全卫生也已成为区域技术合作的重点

专栏 7.1 越南和菲律宾基层农民的职业安全卫生保护

“改善工作条件邻里发展项目”(WIND)，在越南通过培训大批志愿者将职业安全卫生的实用信息和方法提供给基层农民，包括材料、劳作姿势、机器和电器安全、工作环境、危险化学品控制以及福利设施。这些农民志愿者通过展示当地典型对他们的邻居进行培训。从 2004-2007 年，由国际劳工组织和日本资助的农业职业安全卫生项目，共在 14 个试点省份培训了 480 名农民志愿者。在菲律宾，土地改革部与劳动和就业部合作向农民进行 WIND 培训。越南和菲律宾开展项目的经验已经介绍给了柬埔寨、印度、韩国、老挝、尼泊尔、斯里兰卡和泰国。越来越多中亚、拉美、非洲和东欧国家开始应用该项目。

预防工作场所艾滋病毒和艾滋病

345. 在亚太地区艾滋病毒感染率相对较低，但在个别地方和特定人群局部感染率较高。依据国际劳工组织《劳动世界艾滋病毒和艾滋病守则》，国际劳工组织与社会伙伴合作在国家和企业层面开展有效预防艾滋病毒项目，其目的是提供预防服务，并为已感染者提供工作保护和保密护理及治疗，从而保护所有劳动者。在柬埔寨、中国、印尼、尼泊尔、斯里兰卡和泰国，国际劳工组织与三方伙伴一道，制定了保护艾滋病毒携带者就业权利国家政策和方针，并在 125 个企业工作场所实施了项目，涉及 65 万名工人。为了支持这些项目，国际劳工组织开发了一系列培训和宣传材料。

346. 国际劳工组织和国家伙伴对由于工作和生活条件感染艾滋病毒概率较高的劳动者非常关注。如在印度，由于有大批建筑工人远离家人，日益发展的建筑业已成为关注的重点。在中国，国际劳工组织着眼从事采矿、长途运

输、偏远地区制造业的年轻民工，他们中多数远离家乡和支持服务网络，据报道有些会发生高风险行为，如无保护的商业性行为和注射毒品。

347. 受全球经济危机影响，许多工厂的工人特别是女性移民工人，例如柬埔寨的服装厂女工，失去了工作。这种危险工作状态使许多失业工人从事色情服务，因而加剧了艾滋病的流行。国际劳工组织于 2010 年在柬埔寨、印尼、尼泊尔和斯里兰卡实施了技术合作项目，关注经济危机的性别影响以及对地区艾滋病传播的潜在影响。针对斯里兰卡回乡移民工人，国际劳工组织实施了一个以性别为重点的技术合作项目，在提供技能培训的同时确保艾滋病预防。

国际劳工组织同时还采取措施确保艾滋病毒携带者的就业权利

348. 国际劳工组织同时还采取措施确保艾滋病毒携带者的就业权利。研究表明本地区，超过 60% 的艾滋病毒感染者没有工作。在尼泊尔，国际劳工组织正在为艾滋病毒携带者开发包括就业安置和技能培训在内的一整套就业服务。在中国，国际劳工组织将艾滋病毒携带者纳入“创建并改善你的企业”(SIYB)，云南和广东省政府还为艾滋病毒携带者提供职业培训和就业服务。

案例 K：中国

“我不能告诉我同乡我感染了艾滋病”

中国，张小虎

张小虎是个沉默寡言的男人。当问及在大城市打工的日子时，小虎沉浸在孤单和恐惧的回忆中。并不是因为他没有朋友。他朋友挺多。但他的生活被一个秘密笼罩着。“我非常害怕。我不能告诉我同乡我感染了艾滋病。他们会躲着我的。没人愿意和我一起工作、吃饭和住在同一间宿舍。”

中国近年来在艾滋预防方面取得了进展，但要做的还很多。国际劳工组织一项调查显示，对艾滋病的负面态度在农民工中依然普遍存在。10 个工人中有 8 个表示他们不愿与艾滋病毒阳性者一起工作。

借助美国劳工部的资助，国际劳工组织在安徽、广东和云南三省实施了工作场所教育项目。项目还旨在帮助国际劳工组织的合作伙伴，即人力资源和社会保障部、中国企业联合会和中华全国总工会，实现体面劳动目标。

小虎希望改变这种态度。他是中国第一个宣布自己为艾滋病毒阳性的农民工。他最近与中国著名男演员王宝强共同出演了一则公益广告，而王本人也是一名农民工。这则广告由嘎纳电影节获奖导演顾长卫执导。小虎扮演一名由于艾滋病毒阳性被工友和朋友排斥的建筑工人。这部电影也是中国首次针对农民工预防艾滋病努力的一部分。

尽管在电影中担任主角，小虎面对镜头仍旧非常害羞。但是当向其他农民工宣传艾滋病毒预防和艾滋病阳性患者遭受的歧视时，小虎面容坚定，要宣传工作场所宽容和接纳的信念。

349. 国际劳工组织还参与了重要的公共宣传。国际劳工组织与联合国艾滋病规划署于 2009 年 9 月，在黎巴嫩共同参与“法语国家运动会”。在运动会会场和在贝鲁特城都张贴了“法语国家反对艾滋病”的标语，国际劳工组织在所有运动场馆都展示了“艾滋病毒 / 艾滋病和劳动世界”宣传材料。在地区层面，国际劳工组织与联合国艾滋病规划署，于 2007 年 4 月举办了由阿拉伯和北非国家参加的区域性三方会议，共有 17 个国家三方代表出席，这些国家都制定了加强艾滋病毒/艾滋病工作场所倡议国家计划。

350. 2010 年 6 月，国际劳工大会通过了《艾滋病毒/艾滋病和劳动世界建议书》(第 200 号)，这是关于艾滋病的第一个国际劳工标准。建议书规定了感染艾滋病毒和其他工作相关传染病(例如结核病或肝炎)的工人及其家属，获得预防、治疗、护理和支持服务的权利。在中国、印尼和尼泊尔还就有效实施建议书进行了三方协商。尼泊尔以该建议书为指导框架，正在起草下一个国家防治艾滋病五年战略。

就业密集型公共工程

351. 为了应对最近发生的一系列危机和自然灾害，以及普遍存在的严重贫困问题，亚太地区许多国家都将重点放在社会安全网建设上，即为保护贫困和弱势群体建立非缴费型转移支付计划。对一些中低收入国家而言，这通常包括通过就业密集型公共工程创造就业岗位，为无技能和半熟练工人提供工作机会。

352. 总之，国际劳工组织推动的项目不仅创造就业和收入，而且通过修建基础设施有利于获得设施、货物和服务，因而能促进实现千年发展目标。为此，国际劳工组织支持国家层面的劳动密集型项目，就地方参与和规划、劳动密集型技术、小型社区承包的劳动密集型项目等提供了技术支持、培训和信息服务。在区域层面，国际劳工组织制作了出版物、指南和手册，并参与国际网络和论坛。

能力建设

353. 国际劳工组织在不少国家都向地方政府、小承包商和社区提供有关就业密集型战略培训，并为“通过基础设施建设投资和创造就业促进地方发展”项目(专栏 7.2)提供额外资金。如在印尼，国际劳工组织自 2006 年开始，就推动利用本地人力和资源优势恢复在 2004 年海啸中损坏的农村道路。国际劳工组织的项目致力于培养当地人员推广这种做法和技术的能力，该项目得到了世界银行管理的多方捐赠者信托基金的资助。在东帝汶，国际劳工组织通过欧盟、爱尔兰开发署、挪威资助国家项目(TIM Works)，向就业密集型基础工程项目提供技术支持。

国际劳工组织提供有关就业密集型战略培训

专栏 7.2 通过基础设施投资和创造就业促进地方发展

国际劳工组织向“通过基础设施投资和创造就业促进地方发展”项目提供额外资金，支持五个国家实现体面劳动优先重点工作：

- 柬埔寨：国际劳工组织参与了为贫困和弱势群体提供社会保护战略的公共工程。目的是尽可能地提高基础设施工程的劳动密集程度。
- 印尼：国际劳工组织与印尼政府合作，提高经济刺激计划中基础设施的劳动密集程度。国际劳工组织研究了不同次部门的劳动密集程度，以及从资本主导转向劳动为主导的技术给劳动力市场带来的好处。
- 尼泊尔：国际劳工组织支持的活动，显示了在城市低收入社区开展由社区规划和实施的工程，以及在农村道路维护中使用绩效合同的效果。还制作了一系列有关在城市低收入地区的社区基础设施开发以及农村道路团队维护指南和手册。
- 菲律宾：国际劳工组织展示了如何利用本地资源解决灾害防备和适应气候变化的做法，即鼓励小规模社区洪水防治工程的受益者参与工程的设计、建设和维护。最终为当地政府制定了利用当地资源以及国际劳工组织就业密集型工程技术方法指南。
- 东帝汶：国际劳工组织通过社区分包建立了规范的和以就业为主导的道路维护制度，并开发了小承包商农村道路恢复能力。国际劳工局也开发了相关的培训教材。

创造就业计划

354. 在南亚，公共工程越来越多地被用作保障就业计划。在印度，《国家农村就业保障法》(NREGA)以最低工资向任何有需求的家庭提供每年 100 天的工作。国际劳工组织与劳动和就业部就该法召开了圆桌会，制定了服务提供路线图。印度政府正在考虑国际劳工组织提出的将体面劳动和绿色就业纳入该项目的建议。在尼泊尔，国际劳工组织评估了“国家卡纳利就业保障计划”，并与尼政府和世界银行合作完善该计划的设计和实施。国际劳工组织对国家规划委员会提出的技术支持做出了回应，可能将就业保障纳入未来发展规划。巴基斯坦也着手开展类似的活动。

应对危机

355. 国际劳工组织在本地区积极行动，支持政府努力应对危机和自然灾害并恢复贫困人口生活。

经济危机

356. 为了应对全球经济危机，亚太各国都制定了包括公共工程在内的一揽子经济刺激政策。在印尼，国际劳工组织与国家伙伴合作将就业密集型战略纳入经济刺激政策。在柬埔寨，国际劳工组织积极参与“国家贫困和弱势群体社

国际劳工组织一直在支持政府应对危机

会保护战略”的制定，该战略包括公共工程、有条件的现金转移支付、教育和消除童工劳动。

海啸

357. 亚太地区易遭受自然灾害，需要快速反应。近几十年来最近最严重的一次是 **2004** 年海啸。在斯里兰卡，国际劳工组织支持开展的社区培训和价值链项目帮助了 **30** 多万人，在东部省份帮助安置了 **3000** 人获得有报酬的工作，并与联合国项目服务厅联合开展了“农村可及性综合项目”。在印尼，国际劳工组织在艾克和尼阿斯参与了应对海啸活动，包括应急就业服务、道路和基础设施恢复、女性创业开发和技能培训。

水灾和热带风暴

358. 亚太地区最常见的自然灾害就是水灾。在菲律宾，**2009** 年马尼拉和周边省份的水灾之后，国际劳工组织帮助劳动和就业部在被淹地区开展以工代赈清扫项目。在印度，为了应对 **2008** 年的比哈尔水灾，国际劳工组织与地方政府合作帮助受灾家庭通过奶制品生产、手工艺品、手摇纺织机和其他小型制造业创造收入。另一种常见灾害是热带风暴。在孟加拉，在 **2007** 年热带风暴锡德袭击之后，国际劳工组织与联合国粮农组织、世界银行共同对其影响和重建的可能性进行了评估。在缅甸，**2008** 年纳尔吉斯热带风暴之后，国际劳工组织利用就业密集型战略开展农村基础设施重建。

冲 突

359. 亚太地区的几个国家还遭受冲突之害。在东帝汶，为了应对国内骚乱，国际劳工组织实施的“以工代赈”项目为 **4.6** 万受益者提供了工作。斯里兰卡内战结束之后，国际劳工组织提供了技术合作，并牵头负责在全国和地方恢复生计，还负责协调制定复员军人框架建议。在尼泊尔，国际劳工组织正在实施“工作换和平项目”，为受冲突影响的年青人创造就业机会。在阿富汗，国际劳工组织支持就业服务中心为退伍军人提供康复服务。在黎巴嫩，**2006** 年敌对状态结束后，国际劳工组织与其他联合国组织密切合作实施了创造就业项目。为了解决加沙冲突和封锁带来的紧急人道主义问题，国际劳工组织实施了一系列紧急干预措施，以解决建筑业的技工短缺并通过建造绿色避难所促进紧急就业。在伊拉克，国际劳工组织与北部省份实施地方发展计划推动中小企业的发展，为中小企业提供资金支持和创业培训，推动地方经济恢复和商业发展。

案例 L：斯里兰卡

“收入将帮我们过上更好的生活”

雅各布和吉苏玛丽，帕瑞纳塔卡，斯里兰卡

雅各布和他的妻子吉苏玛丽以及三个孩子都是斯里兰卡旷日持久内战的受害者。“我们在 1990 年就无家可归了。在差不多 20 年搬了若干次家之后，2009 年我们终于回到了我们的村里。”

“虽然我们有土地，但我们不能马上开始耕种。我们没有足够的资金、必要的设备和最新的农业知识，”雅各布说。

“国际劳工组织的官员访问了我们村子，帮助确定需要帮助的家庭。我们很幸运被选上并得到了帮助。靠着这个和我们自己的劳动，我们能够开始耕作了。收获的收入不仅帮我们维持生计，还让我们能过上更好的生活。”

应对大规模流行性感

360. 甲型 H1N1 流感严重威胁劳动世界。国际劳工组织与世界卫生组织以及其他联合国机构积极应对危机，重点帮助小企业保护其雇员并维持生产。根据国际劳工组织“改善小企业工作条件项目”(WISE)的经验，柬埔寨、印尼、马来西亚、泰国和越南开发了预防工作场所流感参与型和行动导向型培训教材。与工人组织、雇主组织以及政府机构合作建立了工作场所流感防治培训网络。世界卫生组织 2010 年 8 月 21 日宣布流感结束，国际劳工组织目前正在评估、分析和整理工作场所流感预防的经验，为今后快速应对类似事件提供有益借鉴。

地方经济发展和社会保护战略

高效的地方政府 变得日益重要

361. 随着亚太地区政府权力下放，并将更多任务和支出交给下一级行政机构，高效的地方政府显得日益重要，尤其是涉及体面劳动相关职能。国际劳工组织因而开发了地方经济开发(LED)战略，旨在强化地方比较优势并提供社会保护能力建设。

362. 例如在菲律宾，从 2006 年至今，国际劳工组织一直在整理地方经济治理，特别是在企业发展、青年就业和社会保护方面的经验，还利用一整套政策工具帮助地方政策制定者及其他人员推动实现体面劳动。在尼泊尔，国际劳工组织与地方发展部合作，致力于解决地区不平等和社会排斥问题(专栏 7.3)。在越南，国际劳工局利用价值链法、社区培训、女性创业开发和协会建设，制定了若干地方经济发展战略。在伊拉克，联合国开发计划署和国际劳工组织社区技能培训项目(2003-05 年)，给贫困妇女提供了支持，在 1201 名受训妇女中 92%获得了有报酬的工作。在黎巴嫩，国际劳工组织通过提供

国家报告，对经济合作与发展组织和中东北非(OECD-MENA)妇女创业开发投资项目给予了支持，报告强调有必要在学校早期开展商业教育和培训，并将“被遗忘的中小企业”作为提供资金和非资金支持的重点。

专栏 7.3 尼泊尔支持地方经济发展

在尼泊尔农村，达哈努沙(Dhanusha)和拉梅恰布(Ramechhap)两个贫困地区饱受常年战乱之苦。国际劳工组织与地方发展部、三方成员、社会团体和社区组织开展合作，促进地方经济发展、创造就业和实现社会融合。项目关注性别平等，将地方基础设施改善、技能开发和更好的市场准入，与确保工人的安全卫生、良好劳动实践以及承认工作中的权利联系起来。

建立的地方经济发展(LED)论坛，由地方政府、商会、工会、非政府组织和部分服务提供商组成。虽然没有选举产生的地方发展官员参加，但论坛还是建立了公共、私营和社会团体开展社会对话的伙伴模式。例如，地方经济发展论坛开发了两个社区旅游点，实施了基础工程并为 1500 人创造了就业岗位，为地方企业家改善了商业发展服务，并在一些领域提升价值链，包括旅游、农业、传统工艺。

原住民

363. 一些国家关注原住民。国际劳工组织在柬埔寨、中国和越南所设各局正在推动文化创意产业的发展，同时强化地方经济发展选择。通过千年发展目标基金，国际劳工组织在“一个联合国”框架下，在这些国家与相关政府部门和原住民社区开展合作，利用市场化和价值链开发方式，确定并推动与传统文化一致的经济机会和生活。

国际劳工组织正在推动文化创意产业的发展

卫生

364. 机构权力下放，通过强化中介组织促进职业安全卫生。在泰国，国际劳工组织与公共卫生部合作，加强了初级卫生机构的能力建设，以解决在职业条件方面存在的问题，特别是非正规经济部门劳动者的职业安全卫生。合作项目在 5 个省份试点：提供职业安全卫生教育；收集职业数据；调查工作条件；建立地方职业安全卫生数据库以及检测职业病。

危机应对

365. 地方政府在危机应对中也发挥了重要作用，包括：实施保就业和消费的刺激政策；制定适当的经济战略促进当地市场可持续发展；根据新重点和需求制定技能开发政策。这些也是国际劳工组织和经济合作与发展组织 2009 年印尼玛琅区域专家会议的议题，会议的主题为“危机之路：亚洲地方就业、技能开发和社会保护战略”。

第八章

终结童工劳动，为青年创造机会

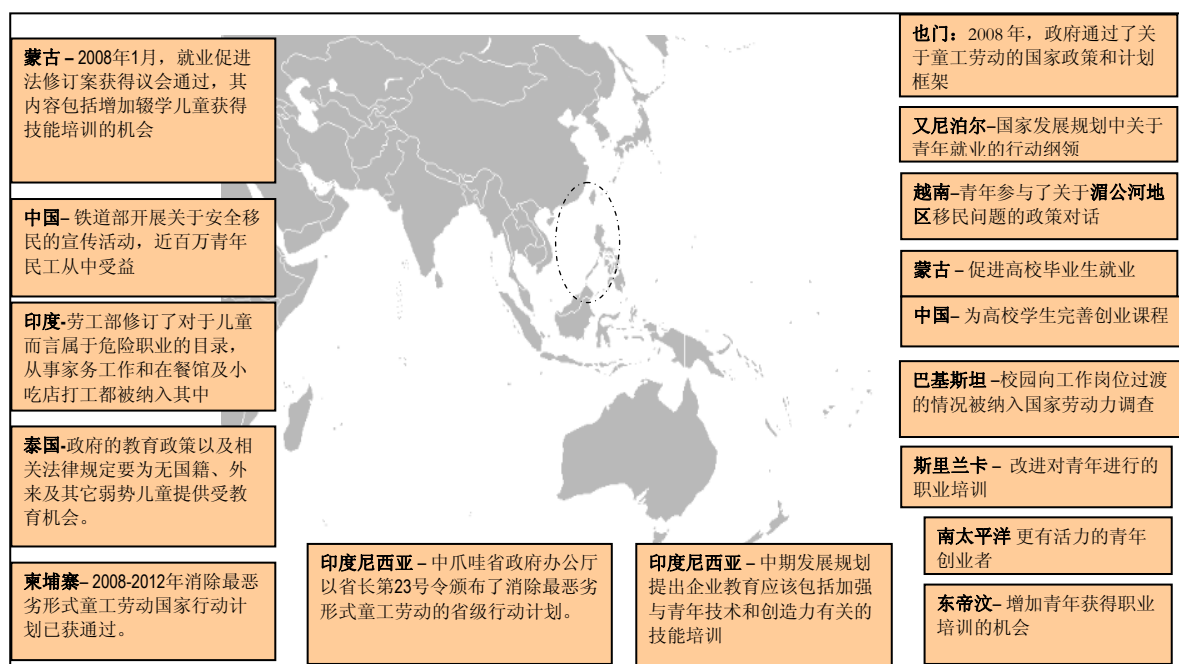
366. 2006 年召开的第十四届亚太区域会将消除童工劳动和促进青年就业确定为优先行动领域。自 2008 年以来，全球危机已使处理这些优先事项变得更加紧迫。最新数字显示，全球失业青年人数在 2007 年至 2010 年间增加了 420 万人。在亚太地区，约有 1.14 亿 5 至 17 岁的青少年从事童工劳动，其中许多人从事最恶劣形式的童工劳动。经济危机对儿童和青年的影响会损害各国的人力资本，并造成长期的经济后果。

367. 童工劳动与青年就业紧密相关。一方面，本应在校读书的儿童却在劳动；另一方面，青年男女又在艰难寻求有效就业。此外，童工问题影响青年劳动力市场需求和供给。廉价劳动力的存在会扭曲劳动力市场，使市场需求远离青年，转向儿童。同时，童工劳动使儿童无法接受基础教育，掌握基本技能，进而造成青年劳动力技能欠缺。

368. 应对这两个问题的战略可以以体面劳动生命周期方法为基础。关注成长阶段的孩子至关重要，特别是确保儿童在校学习，确保从学校向工作岗位的顺利过渡。同时，还要努力改善成年人就业前景。

童工劳动与青年
就业紧密相关

图 8.1 终结童工劳动，增加青年机会



国际劳工组织战略

369. 2006 年全球行动计划为国际劳工组织消除童工劳动工作奠定了坚实基础。国际劳工组织已就此采取行动：**(a)** 支持各国应对童工劳动，特别是将童工劳动问题纳入发展政策框架；**(b)** 帮助深化和加强支持各国行动的全球运动；以及**(c)**在国际劳工组织《体面劳动议程》总体框架下，努力协调更有效打击童工劳动，并将其与青年就业面临的挑战相结合。

370. 作为一个跨领域议题，青年就业需要汇集促进体面劳动各方面的技术专长。为加强协调和更好地帮助三方成员，国际劳工组织制定了一个跨司局和跨部门的全球青年就业计划。各国的应对措施也需整合协调，并让利益攸关方参与其中。为此，国际劳工组织在协调方面提供支持—包括政府相关部门之间以及与雇主组织和工人组织之间的协调(专栏 8.1)。

专栏 8.1 青年就业教育和技能培训项目在印度尼西亚对青年男女进行培训

在印度尼西亚东部五省开展的“青年就业教育和技能培训项目”(EAST)，主要关注从学校向工作岗位过渡 — 帮助中央和省级三方成员改善技能培训和企业教育。

项目获益颇丰。正规技术与职业教育和培训部门以及非正规教育部门，现在都对市场技能的供需问题有了更好的理解，职业培训计划与印尼“国家能力标准”日趋一致。学员从担保计划中受益，将接受培训与就业机会直接联系起来；这些安排立足于三方达成的一致，保证了培训的针对性。“青年就业教育和技能培训”项目还帮助青年创业者制定创业计划。

371. 国际劳工组织还与区域组织和多边机构合作，促进青年就业：东盟秘书处青年创业论坛；亚太经合组织人力资源开发工作组；英联邦青年计划；太平洋共同体秘书处。青年就业网络是一个特别成功的范例，通过网络国际劳工组织与联合国和世界银行建立了伙伴关系。国际劳工组织是该网络的资助机构，网络的秘书处设在国际劳工局。其它例子有“全民教育区域主题工作组”和“联合国女童教育区域倡议”。此外，国际劳工组织在中国、尼泊尔和菲律宾也实施了联合项目。

终结童工劳动工作取得的成绩

亚太童工人数仍
位居全球之首

372. 尽管 2010 年《国际劳工组织童工劳动综合报告》称，从事经济活动的儿童人数有所下降，从事危险工作的儿童人数也有所下降，但是亚太地区童工数量仍然位居全球之首，多达 1.14 亿，占儿童总数的八分之一以上。很多国家批准了 1973 年《准予就业最低年龄公约》(第 138 号)和 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)，但尚未充分有效落实。而且，有些国家有待批准其中的一个或两个公约：13 个亚太地区国家和 2 个阿拉伯国家尚未批准第 138 号公约，还有 6 个国家两部公约皆未批准(表 8.1)。

表 8.1 尚未批准第 138 号或 182 号公约的亚太地区国家

	第 138 号公约	第 182 号公约
澳大利亚	X	批准 (2006)
巴林	X	批准 (2001)
孟加拉国	X	批准 (2001)
文莱达鲁萨兰国	X	批准 (2008)
印度	X	X
伊朗伊斯兰共和国	X	批准 (2001)
马尔代夫	X	X
马绍尔群岛	X	X
缅甸	X	X
新西兰	X	批准 (2001)
沙特阿拉伯	X	批准 (2001)
所罗门群岛	X	X
东帝汶	X	批准 (2009)
图瓦卢	X	X
瓦努阿图	X	批准 (2006)

注释：X：尚未批准

加黑标注的国家：既未批准第 138 号公约也未批准第 182 号公约。

373. 各国取得的进展程度不同。一些国家制定了国家行动计划或有时限的计划框架，或其它类似的国家框架。遗憾的是，这些计划中有不少未能通过具体项目充分实施，或未纳入相关的国家发展项目。即使存在具体项目，也未必能着眼于消除最恶劣形式童工劳动 — 因为这些项目常常忽视参与武装冲突的儿童、从事强迫和债役劳动的儿童和从事家政工作的儿童。为解决童工劳动行动提供资金依然是个问题，尽管所需资金数额并不太大。

案例 M：泰国

“我希望我的孩子受到良好教育，但家里挣的钱不够。”

苏玛·德热普利，北大年府，泰国

苏玛·德热普利太太干清洗贻贝工作已大概 7 年了。她丈夫在海里捕捞贻贝，他们几个年幼的女儿和来自缅甸的季节性移民工人作帮工。他们的生计受季节、潮汐和天气影响很大。

萨菲娜只有 7 岁，已知道怎么用刀子刮掉海草。“她以前割伤过自己。不过她一点都不害怕。”苏玛太太说，几个女儿宁愿干活也不愿意在家陪伴祖母。“她们想挣点钱买零食。”

今天捕获颇丰。因此，苏玛太太得把所有帮得上忙的人都叫来。他们没时间送孩子去上学。对萨菲娜和她的妹妹来说，用锋利的小刀清洁贻贝就是游戏。

“我当然希望我的孩子接受良好的教育。”苏玛太太说。但是，家里目前挣的钱不够。他们的收入也不稳定。“奖学金能帮我们很大的忙。”

她很满意现在的工作，因为她可以跟丈夫和孩子在一起。能待在一起，她就可以很好地教育和照顾他们。“孩子们能看到父母挣钱多么不容易，他们就会知道钱的价值。”

374. 儿童的教育、健康和福利也受到全球经济危机的威胁，可能会导致在减少童工劳动和提高儿童受教育机会方面取得的进展出现倒退。中国、印度、印度尼西亚和菲律宾等许多国家，为保障就业和扩大社会保护采取的行动，应该对预防童工劳动有帮助。

研 究

很多国家已利用国际劳工组织的方法评估童工劳动现象存在的程度

375. 本地区很多国家已利用国际劳工组织的方法评估童工劳动现象存在的程度并报告其结果。例如，斐济的三方成员在 5 次行业调查中，采用了国际消除童工项目(IPEC)童工劳动统计信息和监测计划(SIMPOC)开发的研究工具。蒙古利用童工劳动统计理念培训原社会福利部员工，并开展了第二次全国童工劳动调查。在巴布亚新几内亚，国家研究院开展了见习研究员童工劳动快速鉴定技术培训。在尼泊尔，国际消除童工项目童工劳动统计信息和监测计划开发的调查问卷被应用于全国劳动力调查。约旦和也门中央统计局使用了国际劳工组织童工劳动统计信息和监测计划的方法，并得益于国际劳工组织实施的能力建设统计项目，完成了本国首次童工劳动调查。童工劳动的统计信息和监测计划工具还在孟加拉、印度、蒙古、菲律宾、斯里兰卡和越南得到应用。在巴勒斯坦管辖地区，2009 年与国际消除童工劳动项目和都灵中心合作，对最恶劣形式童工劳动进行了研究。这项工作的主要成果和建议，将成为国际劳工组织编写的冲突影响下最恶劣形式童工劳动专业手册的重要内容，为相关人道主义机构提供服务。

376. 在巴基斯坦，一些地区正在起草童工问题定期报告。2010 年初，印度尼西亚公布了 2009 年全国童工劳动调查结果。老挝人民民主共和国启动了第一次全国童工劳动调查。

能力开发

377. 国际劳工组织主要通过国际消除童工项目的培训材料支持能力开发。例如，在孟加拉，国际劳工组织与联合国教科文组织、联合国儿童基金会以及国际劳工组织都灵国际培训中心合作，支持消除童工劳动和儿童教育方面的能力开发。柬埔寨也得益于国际劳工组织国际消除童工项目的一系列工具，包括：柬语版“国际劳工组织通过教育、艺术和媒体培训扶持儿童权利(SCREAM)工具包”；劳动监察执法工具；“性别平等反对童工劳动”工具；以及“3-R 培训包：权利、责任和代表性”。在柬埔寨，妇女企业发展能力建设、家庭理财教育以及自助小组的形成，改善了 3,000 个家庭的生活，消除和预防了最恶劣形式童工劳动的发生。在印度，古吉拉特邦政府编译了国际消除童工项目支援手册和材料，用于劳工组织支持的消除童工劳动国家行动计划。在巴基斯坦，开伯尔—普什图省(以前被称为西北边境省)、信德省和旁遮普省也使用“消除童工劳动信息包”和教育、艺术和媒体培训扶持儿童权利工具包，向中小学教师以及家长与教师委员会的成员开展培训，提高他们对童工劳动的认识。在泰国，国际消除童工项目开发的国际劳工组织国际消除童工项目“青年安全工作”工具包经过改编，已用泰语和缅甸语出版，供青年工人使用。

立法

378. 许多国家都在调整本国的法律框架：

- 印度—根据 1986 年《禁止童工劳动及监管法》，劳动和就业部不断修订危险职业目录，现已将家政工作、在餐馆和小吃店打工列入该目录。
- 印度尼西亚—2008 年，在国际劳工组织支持下，西爪哇省苏加武眉地区通过了一项关于预防贩运妇女儿童地区法规。北苏门答腊省的丹戎巴来地区也通过了一项关于消除最恶劣形式童工劳动法规。
- 蒙古—2008 年，社会福利和劳工部修订并通过了未成年人危险职业目录。
- 斯里兰卡—2010 年，劳动关系和生产促进部根据 1956 年《妇女、青年和儿童就业法》(第 47 号)，颁布了危险职业目录。

目标锁定最恶劣形式的童工劳动

379. 在整个亚洲地区，不少政府还已将处理最恶劣形式童工劳动列为优先工作重点。2008 年，柬埔寨总理批准了《消除最恶劣形式童工劳动国家行动计划》。2008 年，巴基斯坦政府制定了《有时限的打击最恶劣形式童工劳动国家计划框架》(2008-16)。2009 年，泰国内阁通过了消除最恶劣形式童工劳动国家计划和政策(2008-2014)。斯里兰卡制定了 2016 年前消除童工劳动的路线图。同时，菲律宾消除最恶劣形式童工劳动国家行动计划已进入第二阶段。

不少政府还将处理最恶劣形式童工劳动列为优先工作重点

有条件现金转移

380. 对贫困和弱势家庭给予有条件现金转移(CCTs)的效果日渐明显，这种机制能够鼓励家庭送孩子入学。印度尼西亚、菲律宾和印度北方邦实行有条件现金转移与教育挂钩。其它类似制度，如儿童补贴在蒙古全国范围实行。孟加拉有一系列的现金转移项目，例如初等教育助学计划。在巴基斯坦，“柏图莫基金会(Bait ul Maal)”为有子女在校就读、并保证到校率 80%以上的家庭提供有条件现金奖励。在印度尼西亚，有条件现金转移制度，即“克鲁阿加·卡拉潘(Keluarga Harapan)计划”针对非常贫困家庭开展了试点工作。

381. 旨在终结童工劳动的其它重要政策措施还包括：

- 孟加拉— 2010 年通过了消除童工劳动国家政策。
- 柬埔寨—国际劳工组织为制定国家社会保护战略提供了帮助。该战略旨在帮助贫困和弱势群体，其中，消除童工劳动和促进教育普及是重中之重。
- 蒙古—政府制定了 2015 年前采矿业消除童工劳动的目标，并实施了牧民国家政策，其中特别强调了终结畜牧业最恶劣形式童工劳动。
- 巴基斯坦—在国际劳工组织的技术援助下，新的国家教育政策(2009)关注打工儿童的受教育问题，要求所有公立学校建立新的非正式教育班。在国际劳工组织三方成员倡导下，巴基斯坦社会保护战略把童工确定为一个特殊的目标群体。
- 斯里兰卡—童工劳动问题主流化已被纳入国家青年就业政策。

目标及监测

382. 一些国家还设定了数量指标。作为千年发展目标战略及体面劳动国别计划的一部分，柬埔寨计划到 2015 年将童工比例从 1999 年的 16.5%减少到 8%。印度尼西亚也为消除童工劳动设定了数量目标，实现 2008 年报告的最恶劣形式童工劳动发生率减少 25%，并作为体面劳动国别计划的一部分。还有些国家一直致力于强化监测体系。在印度，泰米尔纳德邦在韦鲁杜纳加尔地区建立了一个童工劳动监测系统，马哈拉施特拉邦在阿玛拉拔提地区也建立了一个童工劳动监测系统。在印度尼西亚，东爪哇省利用童工劳工监测预防儿童进入存在卖淫现象的地区。尼泊尔在村一级建立了由多个利益攸关方组成的童工监测委员会，判定需要接受服务的儿童并把他们推荐到服务机构，同时鼓励社会对儿童担负起责任。

社会伙伴

383. 在亚太地区，国际劳工组织一直在帮助雇主组织和工会组织采取行动消除童工劳动。这些组织已形成网络，致力于动员力量消除童工劳动，推动批准第 138 号公约和第 182 号公约，并采取措施增长知识、提高对问题的了解和认识。特别是工会组织一直参与甄别和监测童工劳动现象，并主动与雇主合作开展社会对话和促进核心劳工标准，努力确保成年工人享有体面劳动，儿童能够接受教育。雇主组织将消除童工作为其行为守则的有机组成部分。雇主组织和工会组织已同一批非政府组织建立了新的伙伴关系，为设计和实施直接作用于儿童及其家人的干预措施贡献力量。除在基层通过其会员做工作外，工会成员还将此议程递交决策者、指导和顾问委员会；此外，他们无论在村镇还是国际论坛上都呼吁关注童工问题，以保证全球化推动消除童工劳动，而不是让其持续下去。

国际劳工组织一直在帮助雇主组织和工会组织采取行动消除童工劳动

384. 为进一步强化工人组织的作用，国际劳工组织工人活动局和国际消除童工项目实施了一项计划，培训工人组织代表并建立一个联络人网络。

- 孟加拉—“明智商业举措联盟”汇集了各类不同组织，致力于提升意识、发展能力和实施改善工作条件项目。
- 柬埔寨—5 个工会联合会通过制定“消除童工劳动协定”建立了伙伴关系，形成了反对童工劳动工会联盟，并制定了工会行为守则和行动计划。与柬埔寨雇主和商业协会联合会开展了提升意识活动，实施了宣传战略。工会还成功进行直接干预，惠及制砖、渔业和盐业部门的童工。
- 中国—小企业改善工作条件网络(WISE)促进中小企业主和管理者采取务实和自愿行动改善工作条件。在云南省，妇联与省劳动部门以及中华全国总工会合作组织了消除童工劳动的联合宣传活动。
- 印度—在工人活动局和国际消除童工项目的支持下，工会组织了宣传活动，以促进批准童工公约。工会网络、安得拉邦消除童工劳动工会联合会和消除童工劳动雇主协会联盟也在继续努力。在国际劳工组织和联合国儿童基金会支持下，社会伙伴参与了国家儿童权利保护委员会组织的宣传活动。
- 黎巴嫩—国际劳工组织实施了一个针对工会和雇主组织的能力建设项目，包括建立童工问题部门并帮助其开展工作。
- 蒙古—教师工会组织了一次教育与童工全国性宣传活动。蒙古雇主联合会将消除童工劳动作为企业社会责任项目的组成部分。蒙古工会联合会则把重点放在采矿业、建筑业和非正规经济，致力于保护青年工人和消除童工劳动现象。此外，蒙古还建立了由包括社会伙伴在内的 26 个机构组成的消除最恶劣形式童工劳动全国网络，成为开展社会对话和实现三方性的论坛。

- 尼泊尔—两大工会中心，全尼泊尔工会总联合会和尼泊尔独立工会大会，以债役童工劳动为重点，在 8 个地区致力于农业领域实现支付最低工资和男女工资平等，并与政府和其他利益攸关方联合开展了活动。
- 巴基斯坦—2007 年，国际劳工组织在巴基斯坦组织了一场艰苦的协商。巴基斯坦三方成员、国际工会和雇主组织以及体育用品行业派代表参加。协商形成了 2007 年《锡亚尔科特倡议》，各方一致同意采用综合的体面劳动方法，解决锡亚尔科特地区的童工问题以及更广泛的劳动和民生问题。

伙伴关系

385. 国际劳工组织也一直在加强与区域机构和联合国的伙伴关系。2009 年年中，东盟(ASEAN)国家同意支持国际劳工组织倡议，制定一份 2016 年前在次区域消除最恶劣形式童工劳动的路线图。此外，国际劳工组织为东盟起草了一份战略文件，文件很可能在不远的将来获得东盟通过。国际劳工组织一直与亚太经合组织紧密合作，2006 年双方联合发表《离开校园参加工作：我们的发展挑战》。国际劳工组织与亚太经合组织还在继续合作，准备制定一份亚太经合组织终结童工劳动行动计划。国际劳工组织参与了南亚区域合作联盟打击贩运人口和儿童的很多活动，提高了人们对童工问题的认识。国际劳工组织与南亚终结暴力侵害儿童倡议和制止暴力侵害妇女儿童行动南亚协调组等实体开展合作，以期进一步将童工问题纳入南亚区域合作联盟及其所涉各国以及与国际劳工组织密切合作的各机构的工作。

386. 作为联合国发展援助框架进程的一部分，国际劳工组织与联合国其他机构在本地区各国密切合作。2008 年，国际劳工组织和联合国儿童基金会联合在印度组织世界无童工日活动。这场活动发展成一场大规模的民间社会运动，国际劳工组织三方成员也参与其中。联合国妇女发展基金也是重要的合作伙伴。在南亚，国际劳工组织与联合国妇女发展基金就南盟区域内贩运儿童的问题开展合作，为成立反贩运智囊核心小组提供技术支持。核心小组成员来自南亚各国政府、非政府组织、联合国机构、政府间组织和双边机构。在泰国，国际劳工组织与联合国开发计划署联合国跨机构关于人口贩运项目协作，研究经济危机对童工劳动现象的影响。在叙利亚阿拉伯共和国，国际劳工组织/联合国儿童基金会联合项目的执行得到叙利亚社会事务和劳工部直接的资金支持。

387. 跨机构研究合作的重要载体之一就是“了解童工状况”项目(UCW)。通过这个项目，国际劳工组织、世界银行和联合国儿童基金会在孟加拉、柬埔寨、印度的安得拉邦和蒙古出版了各种分析报告。例如，在柬埔寨，项目发表了两份报告，一份是 2006 年童工劳动状况分析，另一份是 2009 年发表的 2016 年前终结最恶劣形式童工劳动的资源需求评估报告(专栏 8.2)。

专栏 8.2 在柬埔寨消除童工劳动的成本

“了解童工状况”项目对柬埔寨按全球确定的 2016 年消除最恶劣形式童工劳动，以及实现柬埔寨 2015 年千年发展目标设定的将童工发生率降至 8% 的目标，所需成本进行了估算分析。为测算分析成本，项目着眼于一系列核心干预措施，其中包括：甄别、推荐、第二次机会/非正规教育(NFE)、正式就读、职业培训、家庭经济赋权、监测，以及能力建设和制度管理成本。结论是，9 年间的成本取决于柬埔寨的经济增长率和计划进展的速度，预计总成本将会在 5000 万至 9000 万美元之间。

促进青年就业的成果

388. 在亚太地区，青年失业的可能性是成年人的三倍以上，而且本地区失业青年人数占世界失业青年总数的一半(表 8.2)。青年人由于面临着缺乏经验、难以获得信贷以及缺少自己的组织和发言权等具体问题，更容易陷入失业。男女青年面临的情况往往不同，这意味着在解决青年失业问题时还需要解决性别平等问题。

青年失业的可能性
是成年人的三倍
以上

389. 失业数字，尽管有警示作用，但仅仅部分反映本地区青年就业问题。在失业人员中，青年往往是那些家境相对富裕和受过良好教育的，原因可能是他们力争找到符合自己资格条件的工作，有的可能是因为“后招录的人员先解聘”的政策。那些相对贫困的青年面临的情况就更糟糕，他们不能承受失业，更有可能在非正规经济中不充分就业，很可能是得不到社会保护或危险的职业。

390. 未来几年，一些国家的青年人口将大量增加。东帝汶、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、菲律宾，特别是阿拉伯国家将有更多青年需要有效就业机会。这些国家需要实现稳定的经济增长，并制定适当的就业和社会政策，帮助青年克服具体困难和弱点。将就业置于经济和社会政策的中心位置(参见第 5 章)是应对青年就业挑战的基石。

专栏 8.3 社会对话与青年就业

保护青年工人权利，增加技能培训以及提高生产率取决于有效的社会对话。例如，在印度泰米尔纳德邦，纺织行业工人和雇主组织已就一个谅解备忘录达成一致，支持 50 名青年在当地高职院校进行培训。这属首创，其中还有涉及结社自由和集体谈判权利的条款。同时，泰米尔纳德邦技术教育局已同南印度雇主联合会协作，共同开发高职院校课程，并在第一年培训了 280 名青年。在柬埔寨和越南，就业机构与政府部门合作，为重点商业行业开发了培训课程。国际劳工组织/挪威社会对话和青年就业跨区域项目对上述成功活动给予了支持，并在印度尼西亚和尼泊尔持续开展类似活动。

表 8.2 亚太地区青年失业状况(2010 年)

	东亚	南亚	东南亚	太平洋地区	阿拉伯国家
青年失业 (百万人)	11.98	16.13	7.96	0.06	2.17
男 性	7.03	10.64	4.56	0.03	1.46
女 性	4.94	5.49	3.40	0.03	0.71
青年失业率 (%)	8.3	10.1	14.3	6.4	27.2
男 性	9.7	9.6	14.0	5.5	23.3
女 性	6.9	11.1	14.7	7.4	41.5
青年与成年人 失业率之比	2.5	3.4	4.7	4.0	4.3

资料来源：国际劳工组织：《计量经济模型趋势》，同前。

劳动力市场信息

391. 国际劳工组织工作重中之重是完善劳动力市场信息，了解青年面临的具体障碍，包括研究从学校到工作过渡难易程度。在国际劳工组织支持下，包括中国、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、约旦、蒙古、尼泊尔、菲律宾、斯里兰卡、叙利亚和越南在内的一些国家，对从学校到工作的过渡展开了调查。在巴基斯坦，国际劳工组织将该调查并入国家劳动力调查框架，形成覆盖 2,544 户家庭的试点项目。

国家行动计划

392. 包括印度尼西亚、伊朗和尼泊尔在内的一些成员国以在国际劳工组织支持下改善的形势分析为基础，制定了青年就业国家行动计划。在斯里兰卡，这一计划最近被纳入青年部工作计划。在东帝汶，政府已通过了一项国家青年就业行动计划，为创造就业、就业能力、创业和性别平等提供了一个框架。在柬埔寨，国际劳工组织与政府合作完成了国家青年政策制定工作。而在尼泊尔，国家计划委员会在国际劳工组织的支持下，将国家青年就业行动计划纳入未来三年的国家发展规划。

393. 一些国家也有针对青年的专项方案。例如，蒙古制定了促进大学毕业生就业方案。印度尼西亚建立了印度尼西亚青年就业网络，在青年就业网络框架内通过地方经济发展战略、知识共享和学徒制解决青年就业问题。在这方面，印尼是本地区的牵头国家。斯里兰卡最近已完成了申请程序。

案例 N：斯里兰卡

“指导新创业者”

普斯帕库马拉，凯格勒，斯里兰卡

普斯帕库马拉是一位年轻的创业者，在凯格勒经营一家维修电视和手机的店铺。这家店铺是他辛勤工作和高超技术的成果，同时得到了斯里兰卡商会和国际劳工组织在青年就业项目(国际劳工组织/日本)下共同开展的创业指导项目的支持。通过这个项目，训练有素的指导教师选拔有潜力的青年创业者，为他们提供经验建议。学员还可以获得小额贷款，并进入指导教师的商业和商业网络。

普斯帕库马拉刚一岁半时脊椎做了一次大手术。从那时起，他的双腿和一只胳膊就残疾了。八岁那年，他离开了父母，进入一个残疾人之家。一次偶然的机会，普斯帕库马拉遇到了商会项目的一位指导教师。这位教师很快发现了这个青年创业者的潜力。几周以后，普斯帕库马拉编写了一份企业计划书并成功获得了 35,000 卢比的贷款，还额外得到了他所在的残疾人之家提供的一笔津贴。

不仅如此，导师的人际网络帮普斯帕库马拉找到了一个店面。如今，普斯帕库马拉经营着一家不错的维修店，源源不断的客流教人不用怀疑他的工作水平。每天早晨，他自己到店里来，晚上有人接他走。邻近商店的人们帮他的店铺开门和关门，他也常常开车到镇上买些零配件。

在被问及如今继续经营和发展壮大过程中面临的主要挑战时，他的回答使人惊讶：“没什么特别的困难，就是人际网络过大有时会造成麻烦，如果很多客户同时也是你的朋友的话，你想涨价或者不让他们赊账就很难了……”

自营就业

394. 为青年人经济赋权的一个有力手段是自营就业。然而，创业是困难的，而且微型和小型企业的失败率相对较高。因此，创业教育和扶持服务起着关键作用。国际劳工组织提供了一个经过充分验证的教学课件——《了解企业经营》(KAB)——旨在通过提高学生的认识培养创业文化。目前，柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、蒙古、巴布亚新几内亚、菲律宾、斯里兰卡、东帝汶、和越南都在使用《了解企业经营》。例如，在印度尼西亚，国家教育部已在其师资培训课程中吸收了《了解企业经营》课程。在中国，中华全国青年联合会与国际劳工组织密切合作，自 2006 年起，在 25 个省的 92 所大学已开设《了解企业经营》课程，据估计，有 15,620 名学生选修了该课程。

395. 在阿拉伯国家培养创业文化，进展可能很缓慢：在海湾合作委员会(GCC)国家中，许多男子和妇女主要期望在公共部门谋职。近年来，政府开始正视这一挑战，现在把创业教育纳入职业和技术教育体系，如在伊拉克、黎巴嫩、阿曼、巴勒斯坦、叙利亚和也门。在叙利亚，国际劳工组织与叙利

在阿拉伯国家政府
现在把创业教育纳
入教育体系

亚发展基金青年创业会合作 — 一个由第一夫人支持的解决青年问题的非政府组织 — 于 2006 年在职业培训中心和技术学院开设了《了解企业经营》课程。如今，课程已成为国家教育大纲的一部分。目前，国际劳工组织/叙利亚发展基金青年创业会项目已培训了 9 个省份近 32,000 名学生。在也门，国际劳工组织与中小企业促进局合作，在社会基金的支持下，于 2008 年推出了《了解企业经营》项目，21 所职业学院的 1,657 名学生通过该项目接受了培训。2010 年，技术教育和职业培训部批准在全国推广《了解企业经营》项目，并将其纳入国家职业和技术教育大纲。

396. 不少国家一直在使用国际劳工组织《创办和改善你的企业》(SIYB)培训包来培养青年。这是一项实用的创业培训工具，目的是根据好的创业点子形成可以向银行融资的企业计划书。例如，在尼泊尔，当地政府已采用了适合青年微型创业者简化版 SIYB 培训包。瓦努阿图也采用了针对太平洋岛国的青年修订版 SIYB 培训包；该培训将由瓦努阿图商业和产业协会牵头。

获得资金

397. 国际劳工组织在对青年创业者进行创业培训和教育时，也帮助他们增加获得资金的机会。例如，在斯里兰卡，在国际劳工组织的援助下，锡兰商会青年团成立了创业指导服务处，并辅以小额信贷计划。在印度尼西亚，南苏拉威西和西巴布亚省政府在国际劳工组织的支持下实施了几个青年项目，其中，创办和改善你的企业培训就结合了小额信贷。

职业培训

398. 青年创业者和其他青年工人也获益于技术与职业教育和培训。以印度为例，在印度河试点项目中，印度与美国劳工部和国际劳工组织合作，制定了一个国家职业培训政策和计划及《技能开发倡议》(2004-2009 年)。在东帝汶，政府通过建立就业和职业培训基金，并由职业培训和就业部进行管理，增加了人们获得培训的机会。该部设计了一个监测方法跟踪受益者，并记录青年求职情况。

399. 在阿拉伯国家，技术与职业教育和培训机构吸纳的年轻人相对较少，特别是女青年很少。主要原因是，人们认为这些机构培训的技术大都用于以男性占主导的体力劳动。在也门和阿拉伯被占领土，国际劳工组织一直在为女青年更好地融入技术与职业教育和培训体系提供战略援助。

400. 一些国家的三方成员已将国际劳工组织的技能培训工具，纳入本国技术与职业教育和培训教学大纲。例如，巴基斯坦政府已采用了国际劳工组织的农村经济赋权培训(TREE)方法，在全国培训了大约 30 万青年。在瓦努阿图，国家培训委员会正在评审一个针对太平洋地区的、独立的农村经济赋权培训组件。

就业服务

401. 尽管获得相关培训至关重要，但青年也需要就业服务的辅助。例如，在阿富汗，劳工、社会事务、烈士和残疾人部为青年人设立了紧急就业服务署。而在印度尼西亚的东爪哇，人力署为年轻人建立了就业服务中心。

青年也需要就业服务的辅助

弱势青年

402. 许多国家政府重点对最弱势的青年提供支持，包括女青年、残疾青年、受冲突影响的青年和青年移民工人。在柬埔寨、老挝和越南，政府一直在帮助女性青年创业者创办和改善自己的企业。在印度尼西亚，在国际劳工组织的支持下，当地的经济发展战略重点关注农村青年。青年占到亚太移民工人总数的 30%，移民工人面临的挑战包括缺少社会保护和医疗保健，以及不公正和受剥削的工作条件。此外，青年移民最容易被贩运和遭剥削。国际劳工组织对由柬埔寨、中国、老挝人民民主共和国、泰国和越南的青年代表参加的湄公河青年论坛给予了支持。国际劳工组织还帮助受到复杂紧急情况影响的青年。在国际劳工组织的技术援助下，东帝汶政府正在执行一项 1000 万美元专门针对青年和妇女的就业密集型农村公路工程计划。

知识分享

403. 本地区各国都可以从知识分享特别是分享在促进青年就业中的“有效做法”中获益。2008 年，本地区三方成员、非政府组织成员、学术界和联合国同事们汇聚一堂，表达他们对建立一个知识共享机制的兴趣。为此，国际劳工组织就建立亚太青年网络进行协调。这是一个区域实践社区，着力通过《亚洲体面劳动十年》知识网络为青年创造更好的机会。500 多成员通过利用亚太青年网络的在线平台或面对面进行了交流，相互比较策略并分享好的经验。

第九章

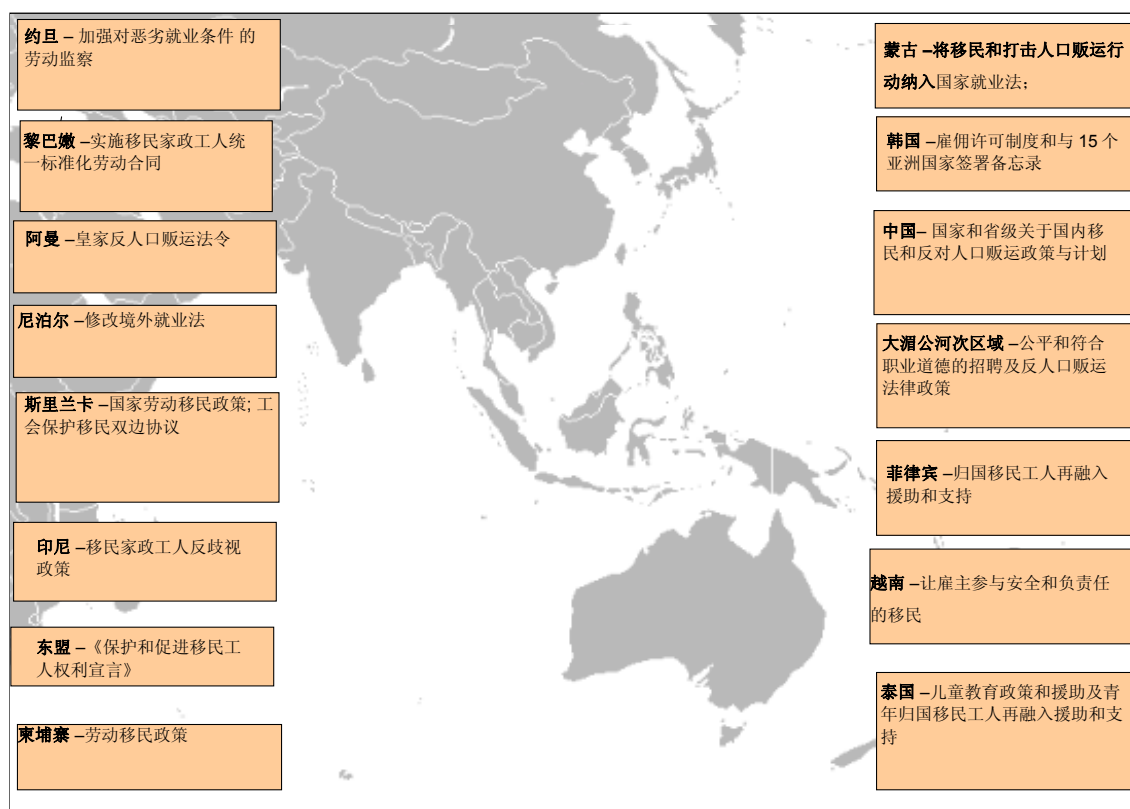
改善劳务移民治理

404. 亚洲是当今世界上最具经济活力的地区。因此，亚洲地区的劳动力也在“流动”就不足为奇了。超过 2500 万亚洲人在本国以外工作，占世界移民工人总数的四分之一。⁷¹ 由于经济增长、劳动力短缺、人口结构变化、收入差别、人身安全、移民网络和气候变化等因素的影响，预计亚洲地区移民数量将进一步增加。

超过 2500 万亚洲
人在本国以外工作

405. 近年来，移民状况发生了变化。虽然大多数亚洲人仍向海湾国家流动，但越来越多的人正流向东亚和东南亚国家。在东南亚，菲律宾、印尼和缅甸是主要移民来源国；在南亚，是孟加拉、印度、巴基斯坦和斯里兰卡，每个

图 9.1 改善劳务移民治理



⁷¹ 世界银行：2011 年移民与汇款实录(华盛顿特区，2010 年)。

劳务移民给来源国
和目的地国带来了
巨大好处

国家在海外就业的工人都超过 100 万。太平洋地区较小国家中，斐济、萨摩亚、汤加和瓦努阿图都有很大一部分劳动力在澳大利亚和新西兰工作。移民工人主要是男性，建筑业尤以男性为主，但女性比例在稳步上升，主要从事家政工作，她们大多来自孟加拉、柬埔寨、印尼、老挝、缅甸、菲律宾和斯里兰卡。以上多数国家的移民工人中女性占 50% 以上。

406. 移民工人女性化有据可循。例如，在泰国，来自柬埔寨、老挝和缅甸的登记移民女工比例从 1998 年的 29% 和 2004 年的 44% 上升至 2009 年的 46%。⁷² 过去 10 年中，由柬埔寨到马来西亚的正规移民工人中女性占 87%，其中，家政工人 100% 为女性，工厂工人 53% 为女性，这一数字仍在上升。⁷³ 菲律宾国家统计局 2009 年调查发现，海外菲律宾移民工人 47.2% 为女性，主要集中在 25-34 岁年龄段。

407. 本地区劳务移民数量正在增长，因为移民给工人、雇主、来源国和目的地国带来了巨大好处。对作为劳动力来源国的亚洲发展中国家而言，主要好处是汇款，目前每年汇款已达 1080 亿美元。⁷⁴ 对目的地国而言，移民工人支持了主要经济部门的发展，缓解了技能和工人短缺。例如，国际劳工组织 2007 年研究表明，移民工人对泰国经济的净贡献为年均 5300 万美元。

408. 本地区大多数移民是持短期雇用合同临时移民。他们经常须向私营职介机构交纳高额费用，并因此而负债或陷入债务劳役。非正规移民工人更容易受到虐待和剥削。亚太地区人口贩运的受害者占全世界的 60%，其中很多来自孟加拉、中国、印度、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、泰国和越南。⁷⁵

409. 随着全球经济危机的爆发，很多移民工人面临失去工作的危险。在东亚和东南亚地区，部分国家政府宣布冻结雇用移民工人或者削减移民工人配额。许多工人下岗，不得不提前回国，他们为获得移民机会往往背负债务。但是，危机对移民工人最大的影响可能是工作条件的恶化和权利的丧失。尽管如此，一些研究表明，过去一年移民工人向国内汇款仍在增加，原因可能是工人需要对处于更困难境地的家人提供更多帮助。

⁷² 国际移民组织(IOM)数据，引自“大湄公河次区域：全球经济放缓造成的性别层面影响-初步概述要点”所引用，在《性别与发展新闻》，亚洲开发银行东南亚分部(《性别与发展新闻》)，第 3 册，第 1 期(2009 年 10 月)。

⁷³ 柬埔寨王国政府：赴马来西亚移民工人统计，就业和人力司，劳动和职业培训部(2009 年 6 月)

⁷⁴ 世界银行：移民与发展简报 13，(华盛顿特区，2010 年)。

⁷⁵ 国际劳工组织：全球反强迫劳动联盟。国际劳工组织工作中基本原则与权利宣言后续措施综合报告，2005 年第 93 届国际劳工大会局长报告。

国际劳工组织战略

410. 国际劳工组织移民战略基于工作中的基本权利、国际移民公约和国际劳工组织劳务移民多边框架。这些原则和指导方针是良好移民政策和治理的基石，帮助确保移民工人、雇主和目的地国、来源国能够获得发展红利。

411. 国际劳工组织支持在有依据、考虑长期利益和尊重人权的基础上制定协调一致的、对性别敏感的和透明的政策。另外，国际劳工组织实施的一系列计划以最弱势群体为目标，包括儿童移民，被贩运人口，以及从事风险行业往往不受劳动法保护的移民，如家政服务业女工和男性渔业工人。干预措施涵盖移民周期的各个阶段：在来源国、中转国、在目的地国和归国后。

412. 国际劳工组织在移民方面的比较优势在于其三方性结构、构建广泛社会共识的促进机制以及在劳动世界无与伦比的专业知识。在制定和实施劳务移民政策和计划中发挥政府、工人和雇主组织的单独和共同作用。实际上，治理国际劳务移民也需进行广泛的双边和多边合作，以及与其他国际组织和区域机构的密切协作。

国际劳工组织在移民方面的比较优势在于其三方性结构

区域合作

413. 2006 年在釜山召开的亚洲区域会上，亚洲成员国要求国际劳工局更加关注劳务移民管理方面的区域对话。此后，国际劳工组织通过多个平台推动了区域对话，包括：

- **东盟—2007** 年东盟国家发表了《保护和促进移民工人权利宣言》。“东盟共同体 2009-2015 年路线图”也强调了保护移民工人权利的重要性。为推动实现东盟愿景，国际劳工组织为“东盟移民工人论坛”提供了支持。论坛加强了东盟三方成员的联系，推动成员国采取联合行动促进更加有序地移民并加强多双边合作。
- **大湄公河次区域协调打击人口贩运部长级倡议—大湄公河次区域协调打击人口贩运部长级倡议(COMMIT)**是柬埔寨、中国、老挝、缅甸、泰国和越南为打击人口贩运结成的正式联盟。秘书处设在“联合国机构打击人口贩运”项目办公室。国际劳工组织除了参加倡议委员会外，还在防止人口贩运，特别是解决剥削性中介行为和加强工作场所保护方面提供技术咨询服务。大湄公河次区域(GMS)政府通过了《打击人口贩运共同宣言》，为解决人口贩运问题制定了行动计划。宣言和行动计划明确承认大湄公河次区域人口贩运中存在的强迫劳动现象。
- **次区域咨询委员会—“湄公河次区域打击贩运儿童和妇女”项目**成立了次区域咨询委员会(SURAC)。委员会代表大湄公河次区域五国，将反对人

口贩运和关注劳务移民的主要利益攸关方召集起来，讨论共同面对的问题，研究输出国和输入国出现的新方法。

- 湄公河青年论坛—国际劳工组织与其他国际组织合作，推动青年参与有关人口贩运和劳务移民政策对话。来自 6 个国家贩运易发地区的青年移民和潜在移民参加了国内相关活动和湄公河青年论坛，探讨打击人口贩运的途径。在 2007 年的论坛上，参加“大湄公河次区域协调打击人口贩运部长级倡议”的高官们承诺，在制定未来政策时征求受影响群体的意见。

改善劳务移民治理

信 息

414. 2007 年以来，国际劳工局与马尼拉斯卡拉比利尼移民中心合作建立了“亚洲移民信息系统”(MISA)，建立了各国联系人或协调人网络。这些人负责收集 13 个经济体的移民数据：孟加拉、中国、香港(中国)、印度、印度尼西亚、马来西亚、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、韩国、新加坡、泰国和越南。“亚洲移民信息系统”数据库⁷⁶包含移民存量和流量数据，定期进行分析，并按性别分别统计。

研 究

415. 国际劳工组织出版了关于移民治理结构、移民工人社会保障覆盖面、移民监管方面的研究报告。国际劳工组织致力于改进招聘实践，并对大湄公河地区劳动剥削/移民和人口贩运之间的关系进行了分析。《湄公河挑战》系列出版物澄清了对人口贩运的普遍误解，推动了反贩运模式的转变，特别是推动了对出于劳动剥削的贩运进行干预，改变了过去此类反贩运行动资源不足的状况。国际劳工组织在泰国开展了关于公众对移民工人态度的研究。2010 年，在 3 个主要目的地国(马来西亚、韩国和泰国)也开展了类似研究。国际劳工组织在阿联酋和科威特开展了关于移民工人工作和生活条件调查。通过分析相关信息，明确了：导致移民工人在目的地国焦虑因素；不安全起因；采取何种经济、劳动和社会政策才能既改变移民工人处境，又能促进可持续的经济活力。

公平招聘和反贩运立法

416. 国际劳工组织关注的一个重点领域是公平招聘。例如，三方成员和招聘机构合作，制定了大湄公河次区域移民政策和实践建议指南，国际劳工组织

公平招聘是一个主
点关注内容

⁷⁶www.smc.org.ph/misa。

关于强迫劳动的特别行动计划支持越南人力供给协会制定了行为守则，作为对国家立法和规定的补充，保护弱势工人。作为大湄公河次区域协调打击人口贩运部长级倡议的一部分，泰国和柬埔寨政府制定了反贩运法律，中国、越南和老挝政府完成了国家行动计划。

417. 国际劳工组织与韩国在建立雇佣许可制度中密切合作。韩国政府通过该制度与 15 个亚洲国家签署了谅解备忘录：孟加拉、柬埔寨、中国、印尼、吉尔吉斯斯坦、缅甸、蒙古、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡、泰国、东帝汶、乌兹别克斯坦和越南。通过国家和区域研讨班，国际劳工组织对参与雇佣许可制度的政府官员进行了培训，帮助 15 个输出国改进了行前培训的内容。

工 会

418. 劳工局与工会合作，主要通过推动来源国和目的地国工会达成双边和多边协议，保护移民工人。2008 年，这方面的工作包括在阿曼召开的区域间工会会议。来自孟加拉、印度、印尼、尼泊尔、斯里兰卡、巴林、约旦、科威特、阿曼、也门和沙特的代表参加了会议。会议通过了亚洲来源国与海湾目的地国工会间关于保护移民工人权利的双边工会协议范本。此后，斯里兰卡 3 个工会与巴林、约旦和科威特工会签署了协议。2009 年，国际劳工组织支持斯里兰卡对口工会访问了上述三国，讨论如何具体落实协议和其他可能开展的后续活动。

419. 国际劳工组织还支持工会向移民工人提供帮助。例如，中国香港移民家政工人工会开展了各种活动，包括会员星期天聚会、文化活动、公共会议和与政府、印尼领馆和本地就业机构进行对话。

国际劳工组织还支持工会向移民工人提供帮助

移民教育

420. 2007 年以来，国际劳工组织开展了“明智旅行明智工作”活动，目标群体是大湄公河次区域有意移民工作、年龄在 15-24 岁的青年人。通过学校、非政府组织、政府伙伴和在火车及公共汽车站，广泛散发手册和其他宣传材料。中国在移民人口比较多的地方中学课程中增加了安全移民、性别平等和生活技能等内容。泰国雇主和工人组织也参与了查找剥削性工作场所和反对剥削性工作场所宣传活动。柬埔寨和印尼向移民工人提供理财教育，促进移民工人家庭更公平有效地使用汇款。

案例 0：印尼

“作为一个前移民工人，我很了解回国之后不知道下一步该做什么的感受。”

万尼提，东爪哇，印尼

万尼提因为缺乏资产和金融抵押反复被银行拒绝贷款，她的反映是积极的思考。她与其他东爪哇玛琅市的前移民工人合作，帮助成立了合作社，对其他归国工人和即将移民的工人提供支持。

“从前，我从来没想过要把收入存起来或进行投资。几年前，我从香港回国，不知道在村里靠什么谋生。我找不到新工作，也无法从银行贷款来自己创业。”她说。

在国际劳工组织跨国劳务移民项目的帮助下，合作社提供各种培训课程，如自我赋权、工作安全、如何把辛苦赚来的钱存下并安全汇回国内、如何创业。

合作社不断扩大，现在提供包括牛奶和化肥在内的各种产品。同时，合作社也是 29 名主要成员和 100 个移民家庭的主要贷款来源，总资本达 13,000 美元。

“作为一个前移民工人，我很了解回国之后不知道下一步该做什么或者如何对积蓄进行合理使用或投资的感受。”万尼提说，“所以，我们一直向移民工人提供关于如何储蓄、投资和创业的信息和帮助”由于在移民社区推动有效使用汇款和创造收入方面所做出的贡献和努力，万尼提在今年早些时候获得印尼人力和移民部的奖励。

家政工人

在一些发展中国家，
家政工人在就业中的
比例高达 10%

421. 2010 年以来，家政工人受到特别关注。在一些发展中国家，家政工人在就业中的比例高达 10%。在正常预算补充账户的支持下，国际劳工组织帮助柬埔寨、中国、印度、印尼、老挝、菲律宾、泰国和越南的三方成员，开展了 2010 年国际劳工大会制定家政工人体面劳动国际劳工标准讨论的准备工作，帮助在国家层面制定法律和实践措施，包括开展更好保护和组织移民工人的调查、宣传和磋商工作。经过与移民家政工人磋商，劳工局出版了“明智指南”，解释家政工作的好处和风险。指南用缅甸语、英语、克伦语(波克伦语和斯高克伦语)、老挝语、掸族语和泰语出版，通过工会、政府和民间社会伙伴散发。指南的散发配合支持了泰国工会和民间社会团体组织移民和本国家政工人建立自助网络。如下所述，几个阿拉伯国家也得到帮助开展类似行动。

422. 2010 年 11 月召开了会议，旨在增强阿拉伯工会对家政工人关注问题的敏感性的认识。在阿拉伯地区，能否持续改善家政工作条件取决于家政工人、包括女性家政工人的自我组织。移民工人经常既不加入来源国工会，也得不到目的地国工会的欢迎。这个研讨班的目的是促进形成地区性工会立场，帮助实现家政工人体面劳动。

归国和再融入

423. 作为总体亚洲区域劳务移民计划的一部分，国际劳工组织正在实施一个三年期项目：“归来/继续前行：移民工人，包括从欧盟和邻国归来的人口贩运受害者，经济和社会赋权”。这个项目的目标人群是从欧盟和邻国归来的泰国和菲律宾移民工人，项目向他们提供直接帮助和服务，项目建立在以前日本/人类安全基金(HSF)资助泰国和菲律宾开展归国人口贩运受害者经济和社会赋权项目的基础上，后者于 2006-2009 年实施。

424. 其他值得关注的国家活动包括：

- 巴林—巴林政府在改革“卡菲尔”(Kafil)资助人制度过程中征询了国际劳工组织意见，于 2009 年进行了改革，使移民工人可以更多在工作岗位间流动。
- 柬埔寨—国际劳工组织帮助柬埔寨起草了一份劳务移民政策文件，柬埔寨劳动和职业培训部采用了该文件。由于国际劳工组织的研究，政府同意把护照成本从 200 美元降到 20 美元，把护照办理时间缩短到 20 天。为提高潜在青年移民工人的意识政府作出了特别的努力，播放了 21 集电视连续剧《生活的滋味》，受到广泛欢迎。据估计，在几周内，400 万人观看了连续剧。在角色塑造过程中，国际劳工组织帮助设计的情节警示了人口贩运和准备不当的移民的风险。该剧后被改编成电影在柬埔寨影院放映。
- 中国—国际劳工组织通过各种计划与三方成员及全国妇联和商务部合作，保护国内和国际移民工人。这些活动全面多样，包括：加强国家和省级关于打击贩运的政策；提供关于安全移民的信息及向弱势工人提供法律援助；提高青年移民工人的技能；采取措施规范招聘行业并改善就业服务；推动对移民工人占多数的行业的劳动监察改革，等等。
- 印尼—移民工人项目帮助消除对印尼移民工人，特别是对家政工人的歧视和剥削。项目采取了一体化方法，综合解决最弱势移民强迫劳动和贩运的根源及产生的影响。项目战略包括移民政策宣传、机构能力建设、建立工人组织联盟、提供服务及专题研究。
- 约旦—在国际劳工组织的帮助下，劳动部招聘了更多的劳动监察员以解决在“合格工业区”的贩运和虐待性工作条件问题。国际劳工组织培训了这些工业区的雇主。2009 年，政府通过了反贩运法律，并在国际劳工组织的技术支持下制定了反贩运国家战略。
- 科威特—科威特政府就改进“卡法拉”(资助人)制度，更好地保护移民工人和改善移民治理征询了国际劳工组织的政策意见。

巴林政府在改革“卡菲尔”(Kafil)资助人制度过程中征询了国际劳工组织意见

- **黎巴嫩**—2009 年，政府采用统一的家政工人标准劳动合同，通过了关于监督和规范私营职介机构的法令。这些监管变化是由于国际劳工组织不断提供促进女性移民家政工人权利技术支持的结果。
- **马来西亚**—国际劳工组织与人力资源部共同组织了外国工人政策国家研讨会，探讨该国在管理移民工人方面面临的问题及其对劳动环境、劳动政策、职能和计划的影响
- **蒙古**—国际劳工组织对蒙古公民境外就业和外国公民在蒙古就业法律草案提供了意见。
- **尼泊尔**—国际劳工组织对修改境外就业法和设立新的境外就业促进委员会提出了意见。尼泊尔政府在该国移民工人主要目的地国委任了劳务官，并要求国际劳工组织帮助对劳务官进行培训。
- **阿曼**—2008 年，苏丹发布了皇家命令，颁布反人口贩运法律。在国际劳工组织支持下，人力部对劳动监察员进行了关于广泛基本权利和针对强迫劳动、人口贩运的培训。
- **斯里兰卡**—国际劳工组织帮助境外就业促进和福利部及三方成员，根据国际劳工组织劳务移民多边框架原则和指导方针，起草了劳务移民国家政策。在此基础上形成了一个参与型、以权利为基础的国家劳务移民政策框架模型，并正在坦桑尼亚、津巴布韦和尼日利亚应用。
- **泰国**—国际劳工组织与泰国内非政府组织伙伴教育机构合作，为移民儿童开发了一个预备性教育模型。儿童可以参加 6 个月的预备性课程，学习基础泰语、社会礼仪，泰国法律和生活技能。第一批有两个学校参加了项目，到项目最后一年，一些移民孩子可以和泰国的孩子一起学习常规学校课程。
- **阿联酋**—政府和国际劳工组织评估了法律框架，对改革提出了建议。与劳工部、国家人力资源开发和就业局、内务部进行了有关政策干预重点领域的讨论。
- **越南**—国际劳工组织支持劳动、荣军和社会事务部制定了一项新的劳务移民战略，帮助越南工商会组织雇主参与国内有关劳务移民和青年人贩运问题的活动。
- **也门**—2010 年，政府根据国际劳工组织的意见，建立了也门海外工人局，以促进国民在海湾国家就业。该局主要职责是，向部长提供信息，支持制定体现国际劳工组织以权利为基础的劳务移民政策。

结束语和讨论要点

结束语

425. 第十五届亚太区域会议提供一个独特的三方论坛，回顾“亚洲体面劳动十年”进展情况，分享经验教训，建设一个享有体面劳动的可持续未来。

426. 每隔四年，亚太区域会议汇集政治、经济和社会人士审议三方成员在国际劳工局支持下采取的行动，并确定未来工作优先重点。本报告突出介绍了本区域取得的许多成就，涵盖本区域五大优先领域的所有体面劳动目标：(一)提高竞争力和生产率并创造就业；(二)完善劳动力市场治理；(三)扩大社会保护(四)消除童工劳动为青年创造机会；(五)加强劳务移民管理。

427. 这些区域重点反映了“体面劳动国别计划”(DWCPs)中设定的国家优先重点，其中许多与“联合国发展援助框架”(UNDAF)的优先重点保持一致。同时，三方成员在此期间不得不面对许多特殊情况——特别是自然灾害及全球经济和金融危机。

428. 在全球、区域和国家层面，《体面劳动议程》的重要性已在国际劳工组织以外的许多国际和区域论坛上获得广泛认可。具体体现为“东盟社会文化共同体蓝图”；阿拉伯国家在“阿拉伯就业论坛”(2009年10月)上以《全球就业协定》为基础通过了一个区域行动议程；太平洋岛国通过了“太平洋体面劳动行动计划”(2010年2月)。此外，二十国集团和联合国等国际机构也做出相关决定。事实上，危机促进了亚太区域及其它区域的多边机构合作。

429. 尽管取得了很大成就，但未来显然还面临许多挑战。全球经济危机突出表明，要实现更具包容性和均衡增长以及公平全球化，仍然有许多基础工作要做。按照《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的要求，国际劳工局必须采取更加综合的方法，提高工作效率和成效，强调结果导向型管理和知识发展，促进协同合作的工作方法。在国家、区域和全球层面以及多边体系内也要采用这种综合方法。

430. 三方成员与国际劳工局要影响政策讨论和决定，就要有足够的知识和能力。这又需要有可用于经验分析及三方成员分享经验和良好做法的数据库。为此，“亚洲体面劳动十年知识网络”提供了一个良好的开端。但还需要做出更多努力。收集、汇编和实时发布各国实施的政策措施，应成为国际劳工组织在本地区职能和所有工作领域，特别是“体面劳动国别计划”中的固有内容。

431. 本地区已从全球金融和经济危机中强劲复苏，在擎起脆弱的全球经济中发挥着举足轻重的作用。然而，亚太地区的一个明显趋势是，各国在复苏速度、地理位置、经济规模和发展水平方面存在显著差异。国际劳工组织需要更好地向三方成员提供有针对性的援助，以满足其不同需求。必须不断提高“体面劳动国别计划”的质量，并加强政策整合。关注货币政策和通货膨胀指标的宏观经济政策框架，总体上未能实现经济和社会发展的广泛目标。这表明，需要拓宽宏观经济目标的范围，要包括社会目标，特别是通过企业可持续发展实现有效投资和就业增长；扩大和巩固社会保护；并加强劳动力市场治理。一个更加一体化的方法也需要国际劳工局加强跨部门协作。职员越来越多地被要求回答横跨经济、社会和环境领域的交叉问题，总目标是促进有效就业和人人享有体面劳动。

432. 国际劳工局围绕体面劳动与联合国系统、区域组织和区域开发银行建立了强有力的伙伴关系。国际劳工组织和联合国亚太经社委员会(ESCAP)签署了谅解备忘录，促进在社会保护底线、统计、绿色增长、劳动移民，以及应用“联合国系统行政首长协调委员会(CEB)就业和体面劳动主流化工具包”等方面的合作。2007年，国际劳工组织与东盟签署了一份合作协议，为联合制定计划和开展活动提供了框架。国际劳工组织与海湾合作委员会(GCC)劳动和社会事务部长理事会也制定了一个牢固的合作计划。国际劳工组织和亚洲开发银行(ADB)也在2002年签署的谅解备忘录的基础上继续加强了伙伴关系。

433. 国际劳工组织必须寻求和深化亚太地区区域和多边机构政策连贯性。在最近取得令人鼓舞的进展上，还有进一步加强伙伴关系的空间，包括与联合国系统、区域组织和区域开发银行的合作。国际劳工组织还要抓住区域一体化不断发展的势头，将与体面劳动一致的政策方法纳入区域一体化进程，确保取得更加均衡和可持续的效果。无论是在全球、区域或国家层面，亚洲的未来必须建立在社会对话和尊重工作中权利的基础上。

讨论要点

434. 第十五届亚太区域会议提供了一个三方平台，分享经验并确定实现“亚洲体面劳动十年”(2006-2015年)目标的可行步骤。关于小组会议讨论的具体要点建议如下：

协调宏观经济、就业和社会保护政策

435. 危机后促进本地区更具包容性和平衡增长的宏观经济框架，需要重申承诺将充分有效就业作为核心政策目标。框架应确保税收和福利制度以及贸易和投资政策支持就业，并通过提高工资、改善工作条件和扩大就业机会更广泛地分享增长和生产率带来的收益。此框架也应为社会保护底线提供资金，包括获得医疗保健，老人和残疾人收入保障，儿童福利，以及为失业人员和

工作穷人提供的公共就业保障计划。所有这些将需要在全球、区域和国家层面采取更大程度的政策协调和连贯性。

- 与会人员在实施价格稳定、财政可持续性和充分有效就业的宏观经济框架方面分享哪些经验和教训？
- 负责宏观经济、就业和社会保障政策的政府机构提升能力的主要需求是什么？工人组织和雇主组织如何在这一框架内发挥更有效的作用？
- 如何改进税收和福利制度及贸易政策，以支持创造就业和对企业可持续发展的有效投资，同时确保更广泛地分享增长和生产率带来的收益？
- 与会人员在基本社会筹资和建立方面能够分享哪些经验和教训？
- 如何通过全球，区域和国家层面的协调来加强各国的财政和政策空间以便采取协调一致的经济、就业和社会保护政策？

有效就业、企业可持续发展和技能开发

436. 如果不扩大体面劳动，亚洲无法成功实现经济增长再平衡。在危机之前，体面劳动缺失就已经是一个令人担忧的问题。非标准和非正规就业不断增长，伴随着低工资和恶劣的工作条件，造成亚洲发展中国家收入不平等日益加剧。许多中低收入经济体将需要确保正规经济就业机会和更有吸引力。这将需要一个有利的环境和扶持政策，促进企业可持续发展和提高非正规经济的效率和生产率，这是各国减少贫困和促进人民进入正规经济的先决条件。在强调国家努力的同时，讨论还将探讨增加开发人力资源投资和改善工作条件，以及社会伙伴的作用。

- 中小企业在创造财富和就业机会中发挥着重大作用，国际劳工组织三方成员可以采取哪些措施促进更有利的环境，使小企业能够创造更多更好的就业机会？
- 在确保所有工作场所提供安全健康的工作环境方面有哪些成功的例子？哪些文书和工具在推广职业安全及健康文化方面，尤其是在中小企业和非正规经济中这样做被证明是有效的？
- 在确定未来技能需求和为实施人力资源开发战略制定更加协调统一的方法，以实现包容和平衡增长方面，有哪些好例子？各国如何促进能力标准和技能认证区域框架，以支持劳动力流动和国际移民？
- 在帮助弱势群体摆脱低技能、低生产率和低工资就业的恶性循环，并使他们有能力利用新出现的机会方面，有哪些成功的技能开发手段？

绿色工作和合理转型

437. 三方成员不仅需要努力实现充分有效就业和人人享有体面劳动，还要应对包括气候变化在内的环境变化。为此，他们应该考虑推动“绿色工作”，即有利于环保并促进机会和公平的体面劳动。同样重要的是要确保实现合理转型，在不同经济部门创造绿色就业岗位，使企业，工人和社区能够适应不断变化的环境。关键问题是使各国政府和社会伙伴掌握各种工具，使他们能够诊断转型给劳动力市场带来的影响和机会，并确定与之相关的主要议题。

- 与会人员在促进绿色工作与合理转型方面能够分享哪些经验和教训？
- 具体的绿色工作政策如何促进体面和质量就业？在哪些行业？
- 向低碳、适应气候的经济合理转型需要针对最弱势群体扩大社会保护计划，包括灾害易发区人群，失业人员，妇女，青年，微型和小型企业。《绿色议程》能否促进整个亚太社会保障计划的发展？通过何种方式？
- 关于绿色就业的益处和挑战还有许多有待了解。三方成员需要相关工具来预测劳动力市场和技术趋势变化，评估绿色政策对就业造成的影响和带来的机遇。国际劳工组织三方成员开展研究、知识共享和能力建设中的优先需求是什么？

工作中的权利和社会对话

438. 本地区的未来必须扎根于核心公约的批准；尊重工作中基本原则和权利；有效的对话、组织权和话语权的机制。亚太地区的集体和个人争议数量不断上升，使争议处理机构疲于奔命。为了实现体面劳动和公平的工资，至关重要的是各国政府要缩小非正规规模，调整雇佣关系和解决长期存在的歧视问题。减少收入不平等和支持收入主导型增长的最好办法是，确保工人在工资确定和保护中拥有足够的谈判影响力。通过有效的劳动力市场制度和社会对话，加强生产率和工资之间的联系也很重要。

- 国际劳工组织《关于争取公平全球化的社会正义宣言》呼吁各国回顾其公约批准记录，“以逐步扩大各项战略目标的覆盖面，特别是核心劳工标准和有关治理的重要文书，包括三方性、就业政策和劳动监察”。各国该如何对此作出回应？
- 本地区各国也更加重视建立最低工资确定机制。在这方面有哪些经验和教训？与会人员在加强生产率和工资联系方面有哪些经验和教训可供分享？本地区各国采取了哪些政策通过提高平均工资而不是最低工资来减少不平等？

- 一些国家罢工次数和另一些国家个人争议数量上升的潜在原因是什么？大多数国家有预防和解决争议的制度和程序。这些制度和程序足以应对当前和未来的挑战吗？本地区在快速公平地预防和解决争议方面有哪些好的做法？
- 非正规和临时性工作上升会造成哪些影响？通过社会对话而不是增加脆弱就业加大劳动力市场灵活性方面有哪些好例子？劳动合同法改革对于不同类型的就业增长产生了什么效果？
- 统计数据显示，从事类似职业男女的工资和收入差距长期存在，而且妇女在非正规经济中所占比例过高。本地区在企业、行业或国家层面，或通过反歧视法律、政策和制度缩减这些差距方面可以吸取的教训有哪些？
- 在过去四年中，劳动法改革是亚太地区工作的一大特色。社会对话在提高立法质量和推动法律改革整体进程中发挥了什么作用？

第十四届亚太地区会议的结论

1. 参加国际劳工组织第 14 届亚洲区域会议的各国政府、雇主组织和工人组织的代表们感谢韩国政府主办了此届会议。韩国政府的慷慨、款待和高效组织为会议的成功做出了贡献。
2. 自上届亚洲区域会议以来，该区域许多国家取得了强劲的经济增长，繁荣也有了增加。令人遗憾的是，许多国家也经受了与重大自然灾害和政治、经济以及人道主义危机相关的巨大动荡。我们向受到影响的人民表示同情和声援，并决心为促进恢复、经济发展、和平以及为所有人争取社会公平作出我们的贡献。为促进重建和恢复饱受战争、冲突和灾难影响国家的生计而做的努力应给予适当的优先考虑。
3. 我们感谢局长的两份报告为我们描述了该地区在体面劳动和根除贫困方面的情况。我们注意到，报告反映出该区域极大的多样性，包括其取得的众多成功和面临的挑战。我们特别高兴地注意到，国际劳工组织的“体面劳动议程”已被纳入该地区许多国家的国家议程以及国际发展议程之中。我们强烈赞同 2005 年联合国世界首脑会议的《成果文件》以及 2006 年度联合国经济和社会理事会的高级别部分达成的《部长宣言》。

使体面劳动成为各国的现实的区域合作

4. 我们确信，国际劳工组织的“体面劳动议程”可有助于提供一条可持续性脱贫渠道、有助于解决该区域国家内部和国家间不断加大的经济不平等，从而为实现千年发展目标做出重要的贡献。“体面劳动议程”还使我们能够朝兼顾经济发展与社会公正目标的公平全球化方向取得进展。
5. 在 2001 年会议上我们率先提出了“体面劳动国家行动计划”这一概念，我们对此感到自豪，而且我们注意到，有几个国家(而不是所有国家)已制定了国家计划。我们要求该区域的所有国家都这样做，并且让社会伙伴充分参与进来。
6. 在使‘为所有人创造体面劳动’成为我们有关的国家、区域与国际政策以及各国的发展战略之中心目标方面，我们决心确保亚洲国家继续发挥全球政策的引领作用。

7. 因此，我们承诺到 2015 年这一期间为“亚洲体面劳动十年”，在这一期间内，我们将协同努力、持之以恒，在我们多样化大陆上的所有国家中实现体面劳动。

8. 我们欢迎“体面劳动国别计划”的制定，这些计划是国际劳工组织利用资源并在国家一级为推进体面劳动优先事项提供协调化支助的工具。“体面劳动国别计划”应充分反映出三方成员在优先考虑的确定、参与和主人翁精神方面的三方性。各国根据各自的国情和优先重点，在“体面劳动议程”的四个支柱(工作中的基本原则和权利、就业、社会保护和社会对话)的基础上并围绕这四个支柱设定可达到的体面劳动目标并制定各国自己的议程。这些计划使劳工局和三方成员能与联合国和布雷顿森林机构以及捐款方密切合作，将充分的生产性就业、减贫和体面劳动的目标在国家一级纳入到政策对话和规划过程之中。

9. 此外，我们还决心积极促进区域合作倡议，使各国能确定共同的需要、分享良好作法并制定战略和计划以携手解决具有共同利益并共同关心领域的问题。

10. 三方性和社会对话在兑现这些承诺方面不可或缺。在这方面，我们呼吁与有关国家、区域和国际组织构建战略伙伴关系，以确保社会伙伴的参与。

国家行动优先事项

11. 我们确认，为实施有时限的政策和计划以实现为所有人创造充分的生产性就业和体面劳动的目标，我们承诺拿出看得见的结果和实际措施。

12. 为今后十年中在实现该地区各国体面劳动和减贫的目标而确定的相互关联的优先事项是：

- 促进对核心劳工标准的批准和对工作中基本原则和权利的尊重；
- 促进生产率的可持续性提高和竞争性经济；
- 促进就业岗位创造；
- 促进非正规经济中、特别是农业部门中的体面劳动机会；
- 促进全民教育机会，包括有针对性的相关教育、培训和终身学习，以确保获取适当技能以提高现有的就业能力；
- 促进青年妇女和男子的体面劳动机会和创业机会，特别是通过为从学校到工作的过渡提供方便和分享良好作法的方式；
- 加强社会伙伴的能力和劳动行政管理；
- 打击国际劳工组织第 138 号和 182 号公约界定的各种形式的童工劳动；
- 完善对话和对劳务移民的管理，以使派出国和接收国都能受益，并更好地保护移民工人的权利和平等待遇；

- 参照“体面劳动议程”所遵循的充分和生产性劳动目标，以通过、实施和审议劳动法和社会政策的方式改善劳动力市场的有效治理；
- 建立劳资合作和双边伙伴关系机制以及其它适宜制度与规则，包括为社会对话制定框架，以作为劳动力市场有效和公正运行的要素；
- 通过促进体面和生产性劳动的平等机会赋予妇女以权利来促进性别平等；
- 对弱势工人的需求给予特别关注，包括那些有残疾的工人、贩卖和强迫劳动的受害者、受艾滋病毒 / 艾滋病影响的人员、土著民族和在工作场所中被拒绝享有其基本权利的工人；
- 将社会保护的有效性和覆盖面扩展到所有人，包括非正规经济中的工人；
- 促进职业安全与卫生。

13. 承认体面劳动议程的综合性质，我们赞同就此类政策和计划采取一种连贯和综合性的处理方法，使社会伙伴密切参与地方经济发展的努力。

区域举措和伙伴关系

14. 以区域合作框架为基础，我们强烈鼓励为促进体面劳动和减贫而分享信息、知识、经验和专门技能的三方举措。

15. 在这方面，我们注意到早已开展的区域举措：

- 伙伴组织的区域技能网络，如亚太技能和就业能力计划(Skills-AP)；
- 有关劳务移民的国际劳工组织多边框架；和
- 为旨在分享国家经验而建立的有关体面劳动指标的区域数据库。

国际劳工组织的行动

16. 为支持上述优先事项，我们要求劳工局在可利用的财力范围内帮助各国政府和社会伙伴发展进一步举措，以巩固并整合下列领域的行动：

- 促进有关结社自由和有效地承认组织权利和集体谈判权利、消除所有形式的强迫或强制劳动、以及消除最恶劣形式的童工劳动和有关就业与职业方面的歧视的国际劳工组织公约的批准和全面实施；
- 以国际劳工组织的全球就业议程为基础帮助制定国家政策；
- 为中小型企业提供支助服务；
- 加强劳动监察、争端的预防与解决和职业介绍机构；

- 促进批准并实施包括 2006 年促进职业安全与卫生框架公约在内的有关职业安全与卫生的国际劳工组织公约；
- 促进 2006 年海事劳工公约的批准；
- 审议就增长、就业和体面劳动举行一项区域活动的可行性；
- 制定将社会保护扩展到所有工作妇女和男子及其家庭的标准和良好做法；
- 为帮助以事实为基础的研究、比较和决策，促进发展最新和可靠的统计资料和数据收集。

17. 正如联合国经济和社会理事会的高级别部分于 2006 年 7 月呼吁的那样，我们邀请区域和其它国际组织，包括联合国亚洲和太平洋地区以及西亚地区经济和社会委员会(ESCAP 和 ESCWA)、东南亚国家联盟、亚洲开发银行、联合国开发计划署、世界银行、世界卫生组织、联合国工业发展组织、联合国粮食及农业组织以及联合国教育、科学及文化组织与国际劳工组织密切合作，以支持此类努力。

18. 我们重申第 95 届国际劳工大会(2006 年 5-6 月)通过的有关缅甸的结论。

实施亚洲体面劳动十年

19. 从本届会议开始，亚洲体面劳动十年将开始实施。根据各自国家的国情和优先考虑，本地区国家的三方成员就实现具体的体面劳动成果以及在区域一级就具体的举措开展合作做出了承诺，在那些领域开展联合行动并分享知识和专门技能将有助于使体面劳动到 2015 年成为一个现实。

20. 此外，我们呼吁国际劳工局理事会责成劳工局，在凡适宜和提出要求的情况下，在亚洲体面劳动十年期间帮助三方成员的努力。

2006 年 9 月 1 日