

第二项议程

国际劳工大会的议程

大会第 101 届会议(2012 年)和
第 102 届会议(2013 年)的议程

概 述

所涉问题

关于大会第 101 届会议(2012 年)的议程现提出下列议题：(i)新的人口背景下的就业和社会保护(一般性讨论)；(ii)可持续发展、体面劳动和绿色工作岗位(一般性讨论)；(iii)有关社会保障周期性讨论的一项可能的后续措施；(iv)有关经济、财政、就业和社会政策之间的政策一致的一项可能建议书(遵循有关就业的周期性讨论)(标准制定)；(v)全球供应链中的体面劳动(一般性讨论)；(vi)具有社会目的的融资(一般性讨论)；(vii)青年人的创业能力开发：将求职者转变成工作创造者(一般性讨论)和(viii)经济结构调整背景下的知情权和磋商权(一般性讨论)。

关于国际劳工大会第 102 届会议(2013 年)的议程，建议包括在第 101 届会议(2012 年)议程框架内已提交而未入选的议题，以及根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》后续措施，有关社会对话的周期性讨论议题。

政策影响

根据本文件作出的决定将确定 2012 年和 2013 年大会的计划。

财政影响

列入大会议程中的议题产生的正常影响。

需作出的决定

第 12、18 和 19 段。

参考其它理事会文件和国际劳工组织文书

理事会文件 GB.309/2/1,GB309/2/2,GB.309/3/1,GB.309/10,GB.309/WP/SDG/1,dec-GB.308/5,GB.307/PV, GB.304/PV, GB.303/ESP/3,GB.298/PV, GB.298/2,GB.294/11(修订版.), GB.283/16/3。

2010 年关于就业的周期性讨论的决议。

2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》。

《全球就业契约》

导 言

1. 作为一个一般规则，理事会每年的 11 月份都将对列入在 2 年半后举行的国际劳工大会议程中的拟议议题进行首次讨论。理事会将在次年的 3 月确定该议程。然而，如同其在前三届会议上(2010 年 3 月、2010 年 6 月和 2010 年 11 月)作法一样，理事会亦可决定，对 2012 年大会议程问题推迟做出最后决定。可以回忆到，2010 年 3 月，理事会根据 2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言的后续措施决定将关于工作中基本原则和权利战略目标的周期性讨论列入 2012 年大会议程，这一战略目标包括了所有四方面的基本原则和权利。¹因此，敦请理事会在本届会议上完成确定 2012 年和 2013 年大会议程的工作。
2. 在其第 309 届会议上(2010 年 11 月)，理事会有关于国际劳工大会议程的两个文件：大会第 101 届会议(2012 年)的议程²和大会第 102 届会议(2013 年)议程的建议³。
3. 关于大会第 101 届会议(2012 年)的议程的文件包含下列建议：
 - (i) 新的人口背景下的就业和社会保护(一般性讨论)；
 - (ii) 可持续发展、体面劳动和绿色工作岗位(一般性讨论)；
 - (iii) 将在 2011 年 6 月进行的有关社会保障周期性讨论的可能的后续措施；
 - (iv) 有关经济、财政、就业和社会的政策之间的政策一致的一项可能建议书(遵循有关就业的周期性讨论)(标准制定)；
 - (v) 全球供应链中的体面劳动(一般性讨论)；
 - (vi) 具有社会目的的融资(一般性讨论)；
 - (vii) 青年人创业能力的开发：将求知者转变成工作创造者(一般性讨论)；和
 - (viii) 经济结构调整背景下的知情权和磋商权(一般性讨论)。
4. 关于大会第 102 届会议(2013 年)议程建议的文件提到的但未被 2012 年选中的建议并这一文件包括有关社会对话战略目标的一次周期性讨论的建议⁴。
5. 2010 年 11 月，在第一份文件的背景下，理事会被要求完成 2012 年大会议程的两项议题；在第二份文件的背景下，理事会被敦请就其第 310 届会议(2011 年 3 月)上

¹ 理事会文件 GB.307/PV, 第 13 段(c); GB.308/PV, 第 100 段(c); 理事会第 309 届会议关于第二项议程的决定。

² 理事会文件 GB.309/2/1。

³ 理事会文件 GB.309/2/2。

⁴ 此外，关于今后大会的会议提出了两项建议——例如：2013 年之后——：出口加工区——进行一次一般性讨论的可能性；和在预防和解决产业纠纷工作的新趋势 – 进行一次一般性讨论(考虑到有关标准修订政策工作组的结论)的可能性。

对建议作出选择后进行更深入审议，以便最后确定 2013 年大会的议程，并就今后大会议程中将确定的主题提出指导。

6. 在第一份文件的基础上进行一次讨论后，似乎在本届会议上可能无法达成共识。因而，理事会决定：
 - (a) 关于国际劳工大会第 101 届会议(2012 年)议程问题，将推迟到理事会第 310 届会议（2011 年 3 月）再做最后决定；
 - (b) 成立一个由工人组和雇主组秘书，以及政府组的区域协调员组成的一个非正式工作组，以便就将被列入大会第 101 届会议(2012 年)和第 102 届会议(2013 年)议程的议题达成共识，并提出建议便利理事会于 2011 年 3 月对这些议题作出决定。
7. 有关国际劳工大会议程的非正式工作组于 2011 年 1 月 28 日在日内瓦举行了会议。工作组认为要对两个问题进行审议：第一，为 2012 年选择议题——或许是 2013 年，和第二，关于确定大会议程方法的一般问题。
8. 关于 2012 年议题的选择，在工作组的要求下，劳工局敦请理事会理事在陈述的基础上非正式的表明在第 3 段中所列举的 8 项议题中倾向选择 3 项议题。向理事会通报这一进程的结果。
9. 关于一般的方法问题，工作组建议将这一问题列入关于理事会和国际劳工大会的运行工作组的议程中。

大会第 101 届会议(2012 年)的议程

10. 理事会目前被要求完成 2012 年大会包括两项议题的议程。向理事会提交的建议与向上届会议提交的那些建议相同(见前面第 3 段和附录一)。⁵
11. 需要忆及，考虑到做出的决定的时间选择，假如理事会亦为 2012 年选择了有关政策一致的建议书的建议，则根据《大会议事规则》第 38 条（一次性讨论）或第 39 条(两次讨论)的规定，需要批准大会议事规则为标准制订讨论筹备阶段确定的缩短时限的机会。⁶缩短的时间安排如下：伴有一份调查表的概况报告须在当届大会开幕前不少于 11 个月送达各国政府，即 2011 年 7 月；政府的答复须在当届大会开幕前不少于 6 个月送达劳工局，即 2011 年 12 月；要求提交的报告须在当届大会开幕前不少于 3 个月送达各国政府，即 2012 年 3 月。关于社会保障周期性讨论的可能后续措施，见附录一第 3 节中的建议的第 31 段⁷。

⁵ 关于青年人创业能力的建议已做了调整。

⁶ 了解更多细节，请查阅，例如理事会件，GB.308/5。

⁷ 本计划类似于 2002 年 3 月通过的旨在为 2003 年通过的海员身份证公约(修订本)(第 185 号)作准备的计划。在这一背景下，确定了深入磋商和筹备工作的进程(见理事会文件 GB.283/16/3)。

大会第 102 届会议(2013 年)的地点和议程

地 点

12. 建议大会第 102 届会议(2013 年)在日内瓦举行。

议 程

13. 大会第 102 届会议(2013 年)的议程将包括下列常设议题：
- 理事会主席报告和局长报告；
 - 2014-15 年计划与预算草案和其它财务问题；和
 - 实施公约和建议书的情况和报告。
14. 大会原则上每年审议 3 项技术性议题。经审议但未被列入特定年份大会议程的议题通常可作为下届大会议程的建议再次提出，但取决于由理事会做出的任何其它决定。因此，向第 102 届大会(2013 年)议程建议的议题将包括未被列入 2012 年大会议程的那些议题。
15. 这三项议题之一应是根据《关于争取公平全球化的社会正义宣言的后续措施》的一次周期性讨论(见附录二)。在这方面，关于该后续措施的指导委员会在其 2010 年 11 月会议同意 2013 年周期性讨论的内容应为社会对话的战略目标。⁸
16. 关于其它议题，取决于理事会是否完成大会第 101 届会议(2012 年)议程中议题的选择，因而有两种可能性。如果理事会为 2012 年选择一个具有两次讨论程序的制定标准的建议，除周期性讨论外，理事会须选择一项议题，即可完成大会第 102 届会议(2013 年)的议程。在任何其它情况下，除周期性讨论项目外，理事会将必须选择两项议题。
17. 考虑到上述情况以及可能进行磋商后的结果，敦请理事会确定国际劳工大会第 101 届会议(2012 年)和第 102 届会议(2013 年)的议程。
18. 关于第 101 届会议(2012 年)的议程，敦请理事会从下列建议中选出两项建议：
- (i) 新的人口背景下的就业和社会保护(一般性讨论)；
 - (ii) 可持续发展、体面劳动和绿色工作岗位(一般性讨论)；
 - (iii) 有关社会保障周期性讨论的可能后续措施；
 - (iv) 有关经济、财政、就业和社会的政策之间政策一致的一项可能建议书(遵循有关就业的周期性讨论)(标准制订)，提出一个按照前面第 11 段中建议的缩短间隔的计划；
 - (v) 全球供应链中的体面劳动(一般性讨论)；

⁸ 理事会文件 GB.309/10，第 10 段。

(vi) 具有社会目的的融资(一般性讨论);

(vii) 青年人创业能力的开发: 将求职者转变成工作创造者(一般性讨论);

(viii) 经济结构调整背景下的知情权和磋商权(一般性讨论)。

19. 关于大会第 102 届会议(2013 年)的议程, 敦请理事会:

(i) 将有关社会对话战略目标的周期性讨论列入大会第 102 届会议(2013 年)的议程中; 和或是

(ii) 如同前面第 16 段叙述的那样, 取决于理事会对大会第 101 届会议议程的选择, 通过选择未被列入大会第 101 届会议(2012 年)议程的一项或两项议题完成这一议程; 或

(iii) 推迟确定议程。

2011 年 3 月 1 日, 日内瓦

待决问题:

第 12 段;

第 18 段;

第 19 段。

附 录 I

I. 先前被列入大会第 98 届会议(2009 年)议程的一项建议

1. 新的人口背景下的就业和社会保护

概 要

在为数众多的发达和发展中国家中，人口变化及其对就业和社会保护的影响在政策议程立场上继续享有优先地位。大会第 99 届会议(2009 年)的议程首次列入了有关新的人口背景下的就业和社会保护的讨论。由于经济危机的爆发以及讨论其影响和应对之策的迫切需要，该讨论被推迟。2010 年有关就业的周期性讨论的结论建议尽快重新安排这一讨论。因此，建议将该议题列入大会第 101 届会议(2012 年)的议程进行一般性讨论。

尽管人口老化是不可避免和无法逆转的，但假如落实正确的政策措施它将不是一场灾难。应将此类应对机制纳入劳动力市场和社会转移体系。就业和社会保护政策是不可避免的联系在一起，因而，在人口变化的背景下，一种整体处理方法变得更显而易见。全球经济和金融危机的影响，以及恢复的应对措施清楚地表明了这些相互关系。国际劳工组织在制定应对这些挑战的创新型和综合战略方面可发挥一种关键作用。

2012 年进行一次一般性讨论的时机将使得大会能够考虑到有关就业的周期性讨论(2010 年)和有关社会保障的周期性讨论(2011 年)的结论，并像《社会正义宣言》要求的那样提供一个综合性的体面劳动观点。

1. 自国际劳工组织成立以来，它始终对人口变化表现出关注。于 20 世纪 30 年代通过并于 1967 年修订的有关这一事项的第一份文书提出了提供伤残、老年和遗属保险。1962 年，局长向大会作的报告承认了老年工人可为经济和社会作出的重要贡献。¹ 老年工人于 1979 年再次被列入大会的议程，² 并由大会于 1980 年通过了有关这一主题的最全面的文书：1980 年老年工人建议书(第 162 号)。该建议书旨在保护老年工人享有待遇平等的权利，并突出了为保护他们的需求应实施的措施。
2. 国际劳工大会 2009 年会议的议程最初包括了对新的人口背景下就业和社会保护议题的讨论。然而，由于 2008 年第 3 季度全球经济和金融危机的爆发以及由此而引起的对讨论危机的影响及应对措施的迫切需要，有关人口变化的讨论被推迟。³
3. 人口变化及其对就业和社会保护的影响在政策议程上继续享有优先权，并且是三方成员感兴趣的一个主题。2010 年有关就业的周期性讨论的结论强调了这一点，并建

¹ 国际劳工组织：老年人，工作和退休，局长报告，第二部分，国际劳工大会，第 46 届会议，1962 年，日内瓦。

² 国际劳工组织：老年工人：工作和退休，报告六(2)，国际劳工大会，第 65 届会议，1979 年，日内瓦。

³ 理事会文件 GB.304/PV，第 291 段(c)。

议尽快重新安排这一讨论。⁴ 因此，建议将该议题列入大会第 101 届会议(2012 年)的议程进行一般性讨论。

4. 到 2012 年，自 1982 年在维也纳举行第一届世界老龄大会以来将过去了 30 年，而且自 2002 年在马德里举行第二届世界老龄大会以来将过去了 10 年。该讨论应为三方成员提供有关知识、政策问题和干预手段的综合观点，并促进本组织的综合和一致战略的制定。
5. 由劳工局为 2009 年讨论准备的报告论述了人口变化，或人口“老化”对社会和特别是对劳动世界的影响。尽管以不同的速度和在不同的时间范围内，新的人口背景正影响着，并将继续影响所有地区，无论是处于发达还是发展中的所有国家。老龄化是不可避免的。它在发达国家处于一种高级阶段，而在发展中国家正迅速发展。到 2050 年，60 岁或以上人口将达到 20 亿，其中 80%将生活在发展中国家。
6. 在不同的发展背景下，对经济运行和劳动力市场，以及特别是对就业和社会保护带来了众多影响。目前正在制定一些政策解决办法，进行讨论，特别是在处于此类人口转变的较高阶段的那些工业化国家。在那些继续经历着较高水平的贫困和非正规性的国家来说，人口转变构成了巨大的挑战。有证据表明，全球的认识正在提高，并广泛的意识到一个地区的发展可通过人口流动和劳务移民而影响到其它地区。
7. 人口老化虽是不可避免和无法逆转的，但假如落实正确的政策措施，它将不是一场灾难。可在劳动力市场和社会转移体系中寻求此类应对机制。处理人口变化的政策解决办法需采取一种全球、生命周期和世代之间的观点。处理“老龄化挑战”不仅仅涉及老龄政策，而且涉及整个生命周期和跨年龄组的政策。就业和社会保护政策不可避免的存在着联系，而这种整体处理方法在人口变化的背景下变得更加显而易见。全球经济和金融危机的影响，以及恢复措施，清楚地表明了这些相互关系。那些最弱势的人口群体，如青年人和老年工人由于失业和就业不足的增加而尤其受到影响，在他们福利支出预计会增加之时，其税收和缴费基础的萎缩使得社会保障制度正在面临严重的财政压力。
8. 在 2012 年进行一次一般性讨论的时间安排将使得大会能够考虑到有关就业的周期性讨论(2010 年)和有关社会保障的周期性讨论(2011 年)的结论，并像《社会正义宣言》要求的那样提供一种综合体面劳动观点。

⁴ 见国际劳工组织：有关就业的周期性讨论的决议，同上，结论，第 51 段。

II. 有关一般性讨论的一项新建议

就 业

2. 可持续的发展、体面劳动和绿色工作岗位(一般性讨论)

概 要

日益恶化的自然环境、气候变化和向一种低碳经济、可持续增长道路过渡正日益影响着劳动世界，既产生更多的机遇，也有潜在的威胁。全球和在许多国家正在制定重要的政策。对体面劳动产生的积极成果要求一致的政策。通过确定优先事项、良好的政策实践以及支撑可持续发展的有效的制度和机制，该讨论将帮助三方成员在可持续企业中以及在公正的转轨过程中，有效地创造体面工作岗位。

依 据

9. 污染、过度消耗自然资源、气候变化和相关的灾害早已影响到全世界数以亿计的男男女女，并危及到过去十年来在实现《千年发展目标》(MDGs)方面所取得的进展。环境挑战，以及应对环境挑战的政策正在对经济、企业和劳动力市场产生越来越大的影响。
10. 《全球就业契约》中呼吁必须转向一种可持续、低碳的发展道路正在得到越来越多的认可和落实。在克服危机的经济刺激一揽子方案中，许多政府列入了大量的“绿色”组成部分。全世界数目更多的国家正在制定转向一种更加绿色和更有益于气候恢复的经济政策和计划。为帮助发展中国家解决气候变化的问题，正在着手建立旨在使其数目到 2020 年达到每年 1,000 亿美元的一个大型基金。
11. 在国际层面，由于 20 国集团承诺取消对能源的不正当补贴并根据联合国气候变化框架公约继续进行激烈的谈判，气候变化和可持续发展在议程上继续处于优先地位。2012 年，由巴西主持召开的联合国可持续发展大会或“里约热内卢+20”将重点突出绿色经济以及环境的可持续治理的主题。
12. 环境方面的制约、气候变化以及向可持续、低碳经济的过渡，将会对生产和消费模式以及企业和工人产生深远的影响。假如整个经济中没有朝着绿色企业方向发展的广泛努力，则这一转变将是不可能的。此外，温室气体排放的减少正在经济部门内部和之间以及地区之间导致变化。低碳产业和服务部门、垃圾管理和回收以及自然资源的恢复部门的产出和就业出现了迅速的增长。另一方面，能源和资源密集型部门很可能出现停滞或甚至萎缩。
13. 尽管气候变化在许多国家早已影响到经济活动以及损害或甚至破坏着企业和工作岗位，但设计完善的适应措施正表现出气候恢复可与工作岗位创造和减贫携手并进。绿色工作岗位可在千年发展目标 1(消除极端贫困和饥饿)和千年发展目标 7(确保环境的可持续性)之间发挥一种桥梁作用。
14. 日益增多的研究机构指出，企业的绿化以及在这一进程中所创造的绿色工作岗位超过了环境不可持续活动方面的损失。取决于国家和政策，向一种低碳经济过渡实现的就业平衡中应能获得从适度到显著的收益。

15. 一些国家的经验表明，该过渡可导致就业质量方面的改善。在诸如垃圾管理和回收一类的部门中，该部门在全世界早已雇佣有数千万工人(根据世界银行的统计，占发展中国家城镇人口的 1%)而且必定还会继续增长，企业和工作岗位的正规划以及工作质量方面的改善不仅是可能的，而且对一个有效和环境有益的回收利用业来说实际上是一个先决条件。
16. 经济的成功和社会有益型转型将取决于一致的政策和有关公正和顺利转轨的规定，包括积极劳动力市场政策以及技能提升方面的重要投资。
17. 局长在 2007 年提交给国际劳工大会的报告中确定了可持续发展、体面劳动和绿色工作岗位的挑战。⁵ 它导致了与联合国环境规划署、国际雇主组织和国际工会联合会合作发起了绿色工作岗位举措，并导致于 2008 年设立了一个迅速增长的国际劳工组织绿色工作岗位全球计划，该计划结合了体面劳动的所有四个方面内容并囊括了跨劳工局总部和地区的相关国际劳工组织专门知识和能力。全球计划目前在 15 个成员国中开展活动。
18. 在 2007 年和 2008 年理事会和 2009 年大会上就《全球就业契约》进行的讨论，以及 2010 年有关就业的周期性讨论强调了有关体面劳动创造和包容性经济增长的机会，但也强调了经济、环境和社会以及劳动政策之间必须协调一致，实现积极的成果。绿色工作岗位并不是投资的消极成果。数百万企业家和经理人员，以及数以亿计的工人的积极参与对于使转变成为可能来说将是不可或缺的。
19. 劳动世界一致的政策以及顺利的过渡的这种参与，要求政策制定与实施方面的社会对话。在国际政策方面的社会对话对向所有层面的绿色经济过渡，能作出贡献，这类范例令人信服。

提出供讨论的问题

20. 大会上的讨论可包括下列问题：
 - 气候变化和其它环境问题以及对气候和环境政策的体面劳动和劳动世界的最相关影响是什么？
 - 由环境要素和政策以及经济和社会结果之间的相互关系导致的机会和挑战是什么？
 - 导致同时向一种低碳、能源和资源效益型经济以及伴随有体面劳动的包容性增长转变的行之有效的政策和计划是什么？
 - 社会对话如何才能为可持续发展和顺利的过渡作出贡献？
 - 在国际、国家和部门层面实现必要的政策一致的机制和机构是什么？国际劳工组织如何才能为有效和一致的政策作出贡献？

⁵ 国际劳工组织：面向可持续发展的体面劳动，局长报告，报告 1(A)，国际劳工大会，第 96 届会议，2007 年，日内瓦。

预期成果

21. 大会讨论的预期成果将是：

- 有关可持续发展、体面劳动和绿色岗位之间相互关系的全球知识和经验的盘点与综合。
- 帮助三方成员处理气候变化和可持续发展的社会影响的政策经验教训和良好做法的清单。
- 就国际劳工组织能够有效地将体面劳动议程与国家和国际政策结合在一起以应对气候变化和实现可持续发展的方法提出指导。

III. 有关周期性讨论后续措施的建议

3. 有关社会保护的周期性讨论的可能的后续措施(社会保障)

概 要

理事会在其第 304 届会议(2009 年 3 月)上决定，2011 年的第二个周期性讨论将是社会保护的战略目标(社会保障)。预计 2011 年的周期性讨论的结论将强调需要一种有关国家社会保障扩展战略的一种指导框架机制，并要求通过大会开展一种后续措施。至于大会是根据一种标准制定程序，还是作为无约束力的机制制定这一指导机制将取决于 2010 年周期性讨论的结论。

考虑到社会保护基本标准对旨在实现千年发展目标的社会保障覆盖面的扩展和其可能的后续机制的制定的重要性，以及其对缓解经济、财政和政治危机及自然灾害的社会影响的贡献，于 2012 年对早已于 2011 年进行过的周期性讨论的后续措施早一点讨论是有利的。理事会或许希望以讨论有关扩展社会保障的政策引导机制的一个议题以完成大会第 101 届会议(2012 年)的议程。

背 景

22. 根据其《章程》(1919 年)序言中提出的宗旨和目的，世界范围社会保障的扩展始终是国际劳工组织的主要目标之一。1944 年在《费城宣言》中重申了这一权责，明确“承认国际劳工组织在各国推进各种计划的庄严义务，以达到：……扩大社会保障措施，以便使所有需要此种保护的人得到基本收入，并提供完备的医疗”，以及“提供儿童福利和生育保护……”。⁶ 在 2001 年国际劳工大会上，三方成员重申了国际劳工组织在社会保障的促进和扩展方面的重要作用以及其义务。社会保障委员会那次达成了这样的结论：“那些使社会保障惠及尚未被现行制度所覆盖人员的政策和举措才是最高的优先权”。⁷ 它进一步强调了所有国际劳工组织有关社会保障领域的活动依托于《费城宣言》、体面劳动议程和相关国际劳工组织社会保障标准的重要性。在这方面，除其它事项外，建议开展一次重要运动，以便促进社会保护覆盖面的扩展。⁸ 2003 年发起了有关社会保障和人人享有覆盖面的全球运动，以便：

⁶ 国际劳工组织：关于国际劳工组织的宗旨和目的的宣言，国际劳工大会，第 26 届会议，第 3(f)和(h)段，1944 年 5 月 10 日，费城。

⁷ 国际劳工组织：社会保障决议，国际劳工大会，第 89 届会议，结论，第 5 段，2001 年，日内瓦。

⁸ 同上，第 17 段。

在尽可能多的国家实现社会保障覆盖面的切实改善；加强社会伙伴和个人有关社会保障领域的专门知识并为重要的行动方开发实用工具；以及将社会保障置于国际政策议程的优先地位。

23. 大会在其第 97 届会议上(2008 年)通过了《社会正义宣言》，由大会引入了周期性讨论的方案。⁹ 理事会在其第 304 届会议上(2009 年 3 月)决定 2011 年第二个周期性讨论议题将是社会保护的战略目标(社会保障)。¹⁰ 此届会议还决定，实施公约和建议书专家委员会的一般调查将涵盖择定的社会保障文书。¹¹ 过去的 10 年来，社会保障体系在缓解和预防贫困、支持《千年发展目标》的实现以及平衡国家社会和经济发展战略方面的中心作用得到了国际上的广泛接受。当前的危机使公众坚信了这一点，社会保障体系在危机时期也发挥了一种社会和经济稳定器的重要作用。

国际劳工组织和联合国的背景关系

24. 有关社会保障和人人享有覆盖面的全球运动已成为国际劳工组织有关社会保障领域活动的催化剂，在 2008 年 11 月提交给就业和社会政策委员会的一份报告中对其进行了审议。¹² 根据该委员会的要求，于 2009 年 9 月 2-4 日在日内瓦举行了一次有关扩展社会保障覆盖面战略的三方专家会议。
25. 此届会议主席的总结，明确赞同劳工局为扩展社会保障的覆盖面，从实际出发制定的两面战略。一个方面包括将某些收入保障担保和享有卫生医疗扩展到整个人口，即使是在一种较低的基本水平。这一方面可被称之为“横向”扩展。第二个方面，在发生人生最大转变事件时，如失业、生病、伤残、丧失收入来源和老年，为保护人民的生活标准而提供较高水平的收入保障和医疗保护。这一方面可被称之为扩展的“纵向”方面的内容。从理念上看，横向方面的内容类似于由联合国系统行政首长协调执行委员会作为 2009 年 4 月其联合危机举措之一而制定的社会保护基本标准举措的社会转移部分。在国际劳工组织和世界卫生组织的领导下，该举措促进允许个人购买必不可少的商品和服务的一整套社会转移和权利。从而为实现《千年发展目标》作出贡献。社会保护基本标准举措的核心是建立一个国际机构和捐款援助国联盟，以规划并实施可持续的社会转移方案和必须的社会服务。该举措设立了一个由智利前总统米歇尔·巴切莱特女士牵头的高层咨询小组。该咨询小组预计 2011 年下半年向联合国系统联盟提交一份指导报告。
26. 社会保护还构成了大会于 2009 年 6 月通过的《全球就业契约》的一个关键要素。¹³ 通过将社会保护基本标准纳入进《全球就业契约》，国际劳工组织重申了《社

⁹ 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，附录，第 2 部分(b)。

¹⁰ 理事会文件 GB.304/PV, 第 52 段(b)。

¹¹ 理事会文件 GB.304/PV, 第 211 段。

¹² 见理事会文件 GB.303/ESP/3。

¹³ 国际劳工组织：从危机中恢复：全球就业契约，第 12(1)(ii)段和第 22(9)段。

会正义宣言》¹⁴强调的其战略目标的不可分割、相互关联和相互支持的原则，并为 2011 年的周期性讨论报告提供了分析和概念框架。本报告将为有关政策的大会讨论以及国际劳工组织过去和今后在支持三方成员实施国家社会保障政策方面的作用提供理念性基础，而 2011 年的一般调查¹⁵将分析作为指导政策框架的国际劳工组织标准的效率以及平行的国家法律和惯例。根据《国际劳工组织章程》第 19 条而撰写，该报告涉及四个社会保障文书(1952 年社会保障)(最低标准)公约，(第 102 号)；1988 年促进就业和失业保护公约(第 168 号)；1944 年收入保障建议书(第 67 号)；和 1944 年医疗护理建议书(第 69 号)，并将进行有关这些文书的潜在效果以及概念上的优势和不足的实质性深入研究。有关社会保护的周期性讨论委员会(社会保障)将有机会得出一些结论，这些结论将考虑到在有关综合调查的标准实施委员会上讨论的成果。

可能的后续措施

27. 2009 年 9 月的专家会议上还达成了这样的共识，即国际劳工组织将需要以这样一种机制充实其当前的一套最新公约和建议书，这些公约和建议书早已为国家的纵向发展战略提供了指导。该机制促进作为实现横向覆盖面扩展的一种手段的社会保护基本标准，并指导各国以这样一种方式建立并发展其社会保障制度，即作为一优先事项向所有需要者提供基本社会保障。
28. 预计 2011 年周期性讨论的结论，将强调对此类国家扩展战略指导框架机制的必要，并将通过大会要求采取后续措施。至于该指导机制将采取一项国际劳工标准的形态，还是采取另外一种形式，将取决于讨论的结论。
29. 考虑到最低社会保护对扩展社会保障覆盖面以实现《千年发展目标》并制定其可能的后续机制的重要性，以及其对缓解经济、财政和政治危机以及自然灾害的贡献，于 2012 年对已在 2011 年周期性讨论中讨论过的后续措施早一点讨论可能是有利的。

结 论

30. 在这一背景下，理事会或许希望将用一个 2011 年有关社会保障的周期性讨论的成果作为一项议题来完成大会第 101 届会议(2012 年)的议程。
31. 取决于上述结果，假如作出了涉及标准制订议题的后续措施的决定，则根据《大会议事规则》第 38 条(一次性讨论)或第 39 条(两次性讨论)，理事会可能需要于 2011 年 6 月授权减少《大会议事规则》为标准制订讨论的筹备阶段规定的时间限制。考虑到积累并通过 2011 年周期性讨论报告和一般调查传播的国家法律和惯例的事实和政策分析知识，劳工局将有资格服务于一种已加速的标准制订程序。

¹⁴ 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，第一部分(b)。

¹⁵ 根据 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》开展的有关社会保障文书的一般调查。

4. 关于经济、财政、就业和社会的政策之间政策一致的一项可能建议书(遵循有关就业的周期性讨论)(标准制定)

概 要

遵循大会第 99 届会议(2010 年)上有关就业的周期性讨论,为 2012 年大会的议程提出了制定一项可在国家层面改善经济、财政、就业和社会政策之间的一致,以促进充分、体面和自由选择的就业提供指导的建议书的建议。该建议可能从有关政策一致的讨论,以及预计在理事会的本届会议期间进行的有关就业的周期性讨论的后续措施中获益。

32. 这一点长期得到了承认,范围广泛的经济和社会政策将会影响任何国家中的工作的数量和质量。因此,现实体面劳动需要跨许多政策领域的合作与一致。
33. 国际劳工组织具有明确权责促进政策一致在国家还是国际层面都寻求体面劳动。该权责在不同的重要文件中被加以了明确阐述。
34. 例如,《费城宣言》(1944 年)规定国际劳工组织有责任根据社会正义的基本目标来检查和考虑国际间一切经济和财政政策。
35. 2004 年,全球化的社会影响世界委员会注意国家和国际层面需要政策的一致。其结论指出:

保证政策间更大的一致性不仅是多边体制组织的责任,也是政府和监督其工作的议会的责任。特别是,国际组织应被赋予明确的政治职权以获得更大的政策一致性……¹⁶

36. 最近,《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(社会正义宣言)呼吁“成员国和本组织实施国际劳工组织章程权责的承诺和努力,包括通过国际劳工标准和将充分和生产性就业以及体面劳动置于经济和社会政策的中心”。¹⁷
37. 《社会正义宣言》还指出:

在密切相关领域也负有权责的其它国际性和区域性组织可对这种综合处理方法的实施作出重要贡献。国际劳工组织应当要求它们来促进体面劳动,铭记每一家机构都对其自身的权责拥有完全控制权。由于贸易政策和金融市场政策均影响就业,因而国际劳工组织的作用就在于评估这些就业影响以实现该组织把就业置于经济政策中心地位的目标。¹⁸

38. 自 2008 年的全球金融危机以来,急剧变化的劳动力市场和萧条带来的社会影响表明,尽管对政策一致做出了上述承诺,但这一目标尚未实现。因此,无论是在国家还是国际层面,都必须对政策一致在实践中应包含的内容提供更多的指导。国际劳工组

¹⁶ 国际劳工组织:一个公平的全球化:为所有的人创造机会,全球化的社会影响世界委员会的报告,第 605 段,2004 年,日内瓦。

¹⁷ 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》,第一部分(A),2008 年。

¹⁸ 同上,第二部分(C)。

织的三方成员在 2010 年国际劳工大会上强调，需要就如何实施政策一致提供更多实际可行和详尽的指导。大会通过有关就业的周期性讨论的结论是：

要求局长立即与其它主要的国际金融和经济机构以及其它相关的国际组织展开讨论，其主要目的是在经济、金融、就业和社会政策方面在国际层面上取得更大的一致性。邀请局长向 2010 年 11 月理事会提交一份文件，概要说明以促进这些政策之间一致性为目标的可能框架的形式和内容。这份文件应规定一个一致性的框架，向政府和社会伙伴提供尽可能最佳的咨询，实现将充分和生产性就业和体面劳动置于经济和社会政策的中心，同时加强它们之间的合作和经验交流。在策划这一框架的主要内容时，劳工局应与主要的经济和国际金融机构进行磋商，目的是在国际层面上实现经济、金融、就业和社会政策之间更好的一致性，同时铭记这一框架亦可在国家层面促进政府政策之间的一致性，以及在国际层面对其加以倡导方面作出的贡献。¹⁹

39. 在 2010 年大会讨论期间，工人组建议上述政策一致的框架应采取一项建议书的形态。一些政府支持这一建议。
40. 这类文书可在国家层面为改善经济、金融、就业和社会的政策之间的一致性提供宝贵的指导，以便促进充分、体面和自由选择的就业。它的做法是通过促进拟议的政策措施对就业影响进行评估，以及政策磋商机制包括三方性政策协商和部门内协调。
41. 所以，该建议书可以促进国内经济的加强和可持续经济增长。

IV. 以前提交的一般性讨论的四项建议

就 业

5. 全球供应链中的体面劳动(一般性讨论)

概 要

由于全球化日益加深，跨越国界并且常常是分布在全球的供应链亦在增加，为此引发了对全世界就业的数量、质量和分布之影响的众多辩论。辩论的问题包括各国和各公司在发掘全球供应链的经济发展潜力同时保持或提高社会标准方面面临的机遇和挑战。拟议的讨论议题将涉及与全球经济主要行业中正在进行的结构调整带来的社会和就业影响，特别是要确定政策、计划和工具，以在全球供应链中实现生产性就业和体面劳动的成果，特别要关注经济危机对全球供应链带来的潜在的经济、社会和就业的影响。为了使讨论具有重点和基础，报告将采用《关于多国企业和社会政策三方原则宣言》(多国企业宣言)的框架，提供有关外国直接投资的概观和分析，并可选择几个有代表性的供应链来引导讨论(例如，与信息和技术相关的设备，全球食品链以及诸如工业设计、软件开发或旅游一类的服务业)。

42. 供应链在全世界对产品、服务和劳动力市场的结构产生重大影响。参与全球供应链推动了一些发展中国家创建和发展大批企业，创造大量就业，这是许多发展中国家融入全球经济的主要方式。这使得服务、生产和农业市场和生产能力在这些国家得以扩展。

¹⁹ 国际劳工组织：关于就业的周期性讨论的决议，国际劳工大会，第 99 届会议，结论，第 50 段，2010 年，日内瓦。

43. 目前仅有一些发展中国家能抓住这些机遇，这一事实明确表明各个国家，尤其是发展中国家，在如何支持发展、多样化并提升产业基础方面既有机遇也有挑战。
44. 市场开放程度和外国直接投资在增加，伴随着包括交通和通讯体系在内的技术变化，这些都对生产组织和企业关系产生了重大影响。在许多部门，企业决定优化核心业务而将大量生产和服务活动进行外包。反过来这也导致国际供应链的延伸并且通常变得复杂化，涉及到产品和服务的研发、生产和销售的各类企业。
45. 日益增加的外包反映了由于这些变革带来的企业关系的变化。在重要的经济部门，营销产品和服务企业的力量相对于生产性的企业有所提升，这种转移对劳动世界产生了深远的影响。在过去，全球供应链中的大部分主要公司设在发达国家。然而，立足于发展中国家的跨国公司数量的增长则是新的趋势。
46. 外包的决定通常也是转移到海外的决定。这些决定都是尤其是根据对一系列因素的考虑，包括劳动力成本、生产和服务能力、产品质量、营销时间、可靠性和享有基础设施。供应商的选择影响到对国家的选择。其选择标准可包括 2007 年大会关于促进可持续企业结论中确定的全方位要素，包括政治和经济稳定、是否拥有人力资源以及他们的能力、工人的语言能力、基础设施(交通、电讯)的质量、是否具备有效的金融服务、法制能力、包括法制能力涉及的保护和执行知识产权、是否具备解决冲突的机制，以上仅为几个例子。因此，各国能否融入全球供应链、促进生产性就业和体面劳动在很大程度上取决于国家的政策框架。
47. 为更好地挖掘全球供应链的潜力以刺激经济增长、生产性就业和减贫，各国可采用各种战略。利用全球供应链机遇带来优势的战略可包括针对性计划，提升特定部门和企业集团的技能、生产率和竞争力。基础设施发展、产品开发、质量检验设施、技术转让和供货商发展计划可成为有效方法扶持企业，特别是在发展中国家，以受益和可持续的方式融入全球供应链。此外，在国家 and 国际层面努力利用价值链，将非正规经济中的 13 亿多的工作穷人与更具有生产性的工作机会挂钩可成为减贫战略的一部分。
48. 供应链和外包现象的增加产生了有关实施劳工标准的问题。发展中国家的政府在监督劳工方面的做法和执行劳工标准方面通常力度不够，其中有很多原因，包括缺乏资源。企业面临的激烈竞争的压力，尤其是处于供应链低端的企业，影响到法律的制定和实施。因此，人们越来越感到担忧，国际劳工标准，包括工作中的基本原则和权利，在国际商业活动的许多领域中并未得到遵守。
49. 许多采购公司，由于种种原因，其中包括日益关注各自供应链中的劳动和社会问题，以及希望优化管理办法和生产率，都已经开始处理其供应商的劳动做法。这些措施通常涉及为供应商制定行为守则和不同的实施和监督方案。这些措施引发了许多问题，特别是一个企业要为另外一个企业的劳动做法承担某些责任的问题，而该企业又无法掌控局面。

50. 企业和政府之间在采购公司关于如何才能有效地监督其供应商的劳动作法以及应如何处理违反情况方面缺乏明确的责任分工；以及在政府对不承担或不遵守这些标准及义务的情况下，企业是否以及如何才能有效地参照国际劳工标准实施的那些守则。
51. 工人组织尤其担忧的情况是：供应链之间疏远的关系可能成为采购公司在尊重工作中基本原则和权利方面规避其作为雇主责任的一种方式。工人组织认为，采购公司拥有的相当大权力可能会对集体谈判保护工人的潜力产生消极影响，使在产业链下端的工人无法直接接触最终决定他们工作条件的真正的决策者。在当前经济和金融危机的情况下，知情和磋商权尤为关键。雇主组织担心，守则和监督制度的扩展不一定会改善劳动条件，但却会给企业带来更高成本和不确定性。还有人担心，企业被要求承担本应由相关政府承担的责任。一些政府，尤其是发展中国家政府，担心这种做法会造成出口的非关税壁垒。
52. 供应链在以下领域会极大影响国家决策，如国家税收政策、竞争或投资政策，甚至在涉及例如提供社会保障和福利方面的社会政策。
53. 大会(2010年)关于为多国企业宣言发展一种新的促进型后续机制做出的最近决定，亦具有潜力。为在三方基础上一致通过提供了知名度和渠道的开展了与唯一国际框架联系在一起的行动。
54. 亦将对现有的一些国际劳工组织计划，如更好的工作、可持续的竞争力和负责任企业(SCORE)以及中小型企业价值链开发，进行讨论，包括在其它部门中的可能推广。

供讨论的一些问题

55. 应集中讨论如何在全球供应链中促进就业和体面劳动。可供讨论的问题包括：
 - 全球供应链中发生的主要结构性变化和趋势是什么？
 - 这些趋势的主要趋动因素是什么？
 - 经济和金融危机如何影响这些趋势？
 - 这些变革对就业数量、质量和分布影响如何？
 - 国际政策在处理全球供应链结构性变革方面可发挥怎样的作用？
 - 在全球供应链中提升竞争力、生产率和体面劳动的最有效的政策是什么？
 - 促进生产性就业并将人数众多的工作穷人与国家和全球供应链挂靠的国家、地方和部门政策和战略可能是什么？
 - 哪些公共规则和其它的监管制度可处理与全球供应链和体面劳动相关的问题？
 - 诸如更好的工作、可持续竞争力和负责任企业和其它举措一类的计划在供应链中管理社会问题的作用及可能发挥的作用是什么？
 - 供应链对集体谈判和社会对话的影响如何？
 - 全球供应链中的结构性变革对政府、工人和雇主组织意味着什么以及它们如何影响生产性就业和体面劳动？

- 国际劳工组织可开发怎样的咨询服务、工具和技术援助以根据《多国企业宣言》支持在全球供应链中创造就业和企业升级？
- 雇主组织和工人组织如何才能在全球供应链中促进遵守行为准则和国际劳工标准？

计划取得的成果

56. 大会讨论计划取得的成果可以是：

- 在国际劳工组织体面劳动议程框架内，就有关全球供应链结构性变革对就业的数量、质量和分布的影响展开全面的国际辩论；以及
- 建议国际劳工组织通过针对三方成员的技术支持政策的连贯性、战略与工具加强运用《多国企业宣言》，从而促进在全球供应链中的生产性就业与体面劳动。

6. 具有社会目的的融资(一般性讨论)

概 要

金融危机表明了服务于实体经济和满足家庭和企业的需求的金融战略的重要性。微型融资是这些战略之一。微型融资的发展和影响证明对社会负责的融资是可能、可行和可持续的。

在金融危机的背景下，大会讨论将是一个就有关政策制订创新方法吸取教训的机会。因而，它将对国际劳工组织是一个及时的机会确立其对社会负责的融资立场，将《费城宣言》和《社会正义宣言》付诸行动。

依 据

57. 无论是在可持续型企业、农村发展、青年就业、合作社、社会保护、性别平等、非正规经济还是移民的背景情况下，几届大会会议均将获取贷款和融资的途径确定为对体面劳动和生产性就业的一个重要的制约因素。理事会也要求劳工局探索方法，将金融体系更多的引向体面劳动和使融资的范围更加广泛。为深入分析、更好地理解这些机制和确定政策的切入点，劳工局在有关社会融资的共同成果框架中进行了试点。与全世界 21 个牵头机构合作，在当地雇主组织和工人组织的引导下，劳工局对不同金融创新方法进行审查，具体处理体面劳动问题。同时，劳工局采取措施，加强工人和雇主组织的能力，引导并帮助其成员获得并管理融资。这一举措也涵盖那些政府，它们为缓解金融危机冲击在设计和管理社会基金方面寻求劳工局的咨询。
58. 大会讨论将审议利用金融工具促进生产性就业和体面劳动方面的一些良好作法，并确定其对制订政策的影响。讨论确定社会伙伴和劳动部的能力建设方面的良好作法，并帮助它们与财政部和中央银行进行更有效的互动。

体面劳动的相关性

59. 金融机构可以不同方式促进体面劳动：

- 改善获得融资的途径加强了创业能力、投资和生产率并刺激了对劳动力的需求；金融代理机构的运作与更小型企业越接近就越能更好地为它们的金融需求作出迅速反应。特别是具有社会目的的金融机构，如信用合作社、城市储蓄银行、创业银行、社会银行和微型融资机构，以不同的方式表明，如何以市场原则运作的同时保持对家庭以及实体经济中的企业的需求进行金融调解作出坚实的反应。这种情况也适用于个人金融产品和服务的设计。贷款配套产品，可以采取这样的方法，即吸引父母将其子女送到学校而不去工作。例如，摩洛哥的一个机构采取这样的做法，如果父母能够出示子女入学的证明，则在利息方面给他们打折。
- 孟加拉国的一项计划覆盖向约 100 万最容易受到饥饿威胁的以女性为户主的贫困家庭提供为期 18 个月的免费食物。该计划利用粮食救济援助吸引最贫困者并满足其即时消费需求，但之后则增加技能培训以及储蓄和贷款服务，以培养他们的发展能力。因而，当免费粮食援助的周期结束时，参与者能够从事创收的活动并成为正规微型融资计划的客户。在粮食危机持续的情况下能使人们更好地了解这一处理方法将是有益的。
- 融资还可成为处理债役问题的有效工具，这是对严重侵犯劳动权利的一个有效手段。例如，巴基斯坦的一个机构将社会动员、技能培训和储蓄三者结合，目的是确保“haaris”——一批曾沦为债役工的人，不再重新陷入债役困境。
- 融资合同是摆脱非正规化的一条出路。由于种种原因，一些金融机构为其客户提供正规化的激励措施。例如，埃及的一个商业协会将发放贷款与客户逐步获取证明文件而努力挂钩。从而鼓励借款人逐步“摆脱”非正规经济地位。需要出据的证明文件之一涉及雇员的社会保障状况。
- 获取资金途径的改变能够转变男女之间工作时间分配的状况。现已发现，微型融资能够使妇女在与信贷资助相关活动的家庭内部决策过程中，以及在整个家庭预算管理方面拥有更大的发言权。但是，由于掌握文化知识和获得产权方面受到歧视以及不良社会观念的存在，许多妇女尤其是农村妇女在获取资金服务方面仍然面临困难。
- 具有社会目的的金融机构还可以处理大量的其它体面劳动问题：
 - (a) 促进携带艾滋病毒和感染艾滋病的工人及其家庭和受赡养者不受任何歧视地获得保险和小额贷款；
 - (b) 为收到移民工汇款的家庭设计储蓄和投资产品；
 - (c) 提供参加人寿保险和健康保险的途径；
 - (d) 组织家庭雇工或合同工参加储蓄和信用会所；
 - (e) 为求职青年提供创办企业的机会；
 - (f) 将残疾人纳入服务主流；
 - (g) 使非正规经济部门的雇主能够向其工人提供福利，如健康保险等。

目 标

60. 大会进行的讨论将：

- 创造有关良好作法知识：什么知识有帮助，何时和在什么情况下将融资引向体面劳动，以及在全球就业契约的背景下如何才能着力推广这一知识；
- 确定社会伙伴、政府和金融机构之间可能的伙伴关系。辩论将重点突出有关社会伙伴能力建设的可能领域并指导政府政策支持此类举措。

讨论的要点

61. 讨论的要点应反映国际劳工组织有关这一领域工作的政策声明²⁰并将包括：

- 融资手段和融资机构如何才能促进生产性就业和体面劳动？
- 融资如何才能帮助经营者从非正规经济转向正规经济？
- 工人组织和雇主组织怎样做才能更好地保护工人和独立生产者，防止滥用融资、避免过度负债，确保价格透明以及提高银行职业道德行为？
- 如何以最佳方式协助劳动部管理由以下原因而设立的基金，帮助由于金融和经济危机而遭解雇的人员或是被排斥在劳动力市场以外的人员创造工作岗位？
- 雇主组织怎样才能：
 - (a) 影响金融机构的业务向创业开发方面倾斜；
 - (b) 金融机构在处理影响中小企业的贷款困境中进行更好的互动，降低投资成本并推动适合于中小企业的分担风险安排；
 - (c) 了解其成员在有关更好地获得资本方面的需求；
 - (d) 鼓励工人储蓄，为汇款提供便利。
- 工人组织怎样才能：
 - (a) 通过养老基金和对社会负责的投资促进社会融资机构；
 - (b) 同地方融资机构结成伙伴关系，确保为工人提供负担得起和安全的储蓄、保险以及贷款便利；
 - (c) 提高工人的融资能力，以确保对融资合同的风险和机遇有更清楚的了解，配合集体谈判的努力以保护工人的实际购买力？
- 劳工局如何才能全面帮助三方成员与财政部和中央银行进行更好的互动，特别是可能会影响生产性就业和体面劳动的有关金融政策的磋商？

²⁰ 理事会文件 GB.294/11(修订本)，附录。

7. 青年人创业能力的开发：将求职者变成工作创造者
(一般性讨论)

概 要

增加青年人享有体面劳动的机会和使青年男女参与经济和社会活动是一个全球性挑战。青年人创业能力的开发日益被认为是解放青年人的生产力和创造力潜力的一个有价值的战略。它赋予青年人权利创造工作岗位并为一个可持续的社会做出积极的贡献。国际劳工大会于 2005 年审议了有关青年就业的问题，并扼要地触及了青年企业家的能力开发。考虑到青年失业率以及全球金融和经济危机，进一步探讨青年人创业能力的开发如何才能促进体面劳动和全球就业议程似乎是合乎情理的。

62. 在当今世界中，年龄在 15 和 24 岁²¹之间的青年人超过了 10 亿，其中 85% 生活在发展中国家。根据联合国 2007 年的预测，世界上最贫穷的 50 个国家的人口将从 2007 年的 8 亿增加到 2050 年的 17 亿，增长不止一倍。据估计，目前每年约有 1 亿青年人进入全球劳动力市场。²² 从全球来看，2009 年挣扎在找工作之中的青年人约有 8 千 1 百万。²³ 鉴于处理青年人劳动力市场问题在更繁荣的年代期间尚缺乏进展，考虑到当前经济衰退的形势，青年人劳动力市场形势更加令人担忧。在许多国家由于正规劳动力市场无法创造足够的工作岗位，从而迫使越来越多的青年人进入非正规经济。正如以截止 2007 年的劳动力市场数据为基础撰写的报告中分析的那样，全球的趋势表明，在改善青年人在劳动力市场中的地位方面没有取得任何进展，而且青年人仍不合比例的承受着由于体面劳动机会的不足而引起的苦难。²⁴ 为实现为所有妇女和男子提供体面劳动机会的目标，刺激一种健全的社会经济恢复的强有力的政策和计划对于当前和今后的几代人来说将是至关重要的。
63. 根据同一份报告，处于失业状态的青年人一般来说可能是成年人的三倍，占全球失业者的 47%。高失业只是问题的一部分，因为就业不足和恶劣的工作条件的问题也很突出。来自发展和发达国家以强有力的经验为依据的证据表明，青年的高就业率有助于社会经济的稳定。青年人容易在非正规、不连续和无保障的工作安排下从事更长小时的工作，其特征是生产率和收入低下以及社会保护不足。与其它年龄组相比，青年工人更容易陷入贫困。2008 年估计有 1.52 亿青年工人及其家庭一道依靠每天不到 1.25 美元生活，占世界所有青年工人的 28% 以上²⁵。青年就业在 40 多个体面劳动国别计划中是一项优先成果，这一实事反映出吸纳这一迅速增长的劳动力供应的重要性。还值得指出，联合国已宣布国际青年年从 2010 年 8 月开始。
64. 国际劳工大会在其第 93 届会议(2005 年)期间，在积极的劳动力市场政策项下对青年就业和青年人创业能力的开发进行了讨论。作为解放青年人的生产能力和创造潜力

²¹ 青年人的定义在国与国之间可能有所不同。联合国的标准定义涵盖年龄在 15 和 24 岁之间的年龄组。

²² 国际劳工组织：《有关青年人就业的事实》，2006 年 6 月，日内瓦。

²³ 国际劳工组织：《有关青年人就业的事实》，2010 年 8 月，日内瓦。

²⁴ 国际劳工组织：《全球就业趋势》，2009 年 1 月，日内瓦。

²⁵ 国际劳工组织：《有关青年人就业的事实》，2010 年 8 月，日内瓦。

- 以使他们能够积极参与本国经济的一项战略，青年人创业能力的开发获得了越来越多的理解、接受和采用。此外，有必要加强对包括青年人，特别是青年妇女在内的受危机影响最严重的弱势妇女和男子的支持，以及为失业青年提供专门为其开发的创业技能，是《全球就业契约》中促进恢复和发展的重要原则。最后《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》承认了可持续企业在为所有人创造更多的就业和收入机会方面的重要性。
65. 促进青年人创业能力开发是国际劳工组织青年就业计划的一个组成部分。越来越多的成员国在国家行动计划范围内促进青年人创业能力的开发，或是将其作为国家青年就业战略的组成部分。促进青年人创业能力的开发是创造就业以及确保国家能够从其青年人口在社会经济潜力中获益的一种手段。然而，作为青年人的一个职业生涯，需要认真规划促进企业家能力开发的计划；企业家的能力开发既存在着需求也不可避免的存在着风险，特别是对那些早已在其生涯中经历了一段贫乏和脆弱的过渡阶段的青年人来说亦是如此，同时他们还普遍缺乏商业经验和物质财富。
66. 应在年龄的早期阶段开展企业家的能力开发教育，而且青年企业家应得到一种有益的创业文化、可行的商业环境以及有效的企业家能力开发和企业发展工具的支持，以充分发掘其潜力。为取得成功，促进青年人创业能力开发必须采取一种综合处理方法，在采用将青年人与体面劳动机会联系的更广泛作法的同时，重点应放在具有工作岗位创造潜力的那些部门。通过企业家的能力开发教育和创办企业培训及支持计划，包括辅导、技能培训、价值链分析、合作社发展和小额贷款和小额担保，青年妇女和男子能够具备必要的态度、资源、知识、技能、行为、经验、支持服务和资产，从而通过更具备可就业技能或创办一个企业增加他们获得体面劳动的机会。加强青年企业家的话语权是处理其具体障碍的关键，并可促进从非正规经济中的自营就业向成功的企业家转变。
67. 青年人不是一个单一的群体，因而，计划战略必须符合具有不同教育程度和工作的青年妇女和男子的需求。青年人创业能力开发的计划应实施针对性的处理方法以服务于面临多种障碍的青年人的需求，如性别、贫困、残疾和艾滋病毒/艾滋病。对从危机形势中摆脱出来的年青人来说，自营就业往往是唯一可行的即时选择；而且为避免高企业失败率需要全面的支持计划。此外，采取不同的反应取决于青年人是否在学校上学，准备向工作和一种职业的过渡，或是以离开学校并早已在劳动力市场中谋求一份工作。为促进青年妇女创业能力的开发可能需要做出一些特殊努力。
68. 国际劳工组织在若干领域支持了成员国在促进青年人创业能力开发所做的努力，如企业家能力的开发文化、中等、技术/职业和高等教育机构中的企业家能力开发教育、创办企业和支持、针对性的企业发展服务、有利的环境以及支持青年合作社和微型融资。此外，青年人和社会创业能力的开发之间的联系是在失业青年和社会中的边缘化人口当中激励青年人创业能力开发的有希望的领域，可持续企业在这种联系中平衡其财政和非财政目标以及环境方面的企业选择。
69. 劳工局在过去的五年期间，发行了若干突出青年人创业能力开发的工作文件，而且目前正在对国际劳工组织在中等和职业学校以及大学中支持的企业家能力开发教育的影响开展一项全球研究。该研究着眼于企业家的能力开发教育的毕业生与其它年

青年人相比在多大程度更可能创办一个企业，从而成为他们自己的和为其他人的积极工作岗位的创造者，而且由于他们更多地了解企业家能力的开发，该研究还着眼于弄清这些毕业生是否成为更好的雇员。然而，记录有关青年人创业能力开发的文献仍然很少，而且有关如何在一项更为广泛的青年就业议程中对其进行有效和全面促进的指导也有限。作为全球就业议程的一个整体组成部分，进一步深入这一重要的领域以充分挖掘其就业创造、赋予权利和企业的潜力是绝对必要的。

70. 大会的讨论可突出下列问题：

- 青年失业、就业不足和非正规就业的性质、规模和原动力以及青年人创业能力的开发对生产性就业创造和可持续的企业发展的潜在作用是什么？
- 私营部门在支持青年企业家能力开发和青年人就业的作用是什么？
- 青年人企业家能力开发的特殊障碍是什么，以及如何解决帮助青年企业家在正规经济中发展就业，并得到社会保护，如何通过政策和计划消除这些障碍以及取得的经验教训是什么？
- 教育制度在培养未来企业家发展可持续企业的作用是什么？
- 社会和绿色企业如何为青年男女就业做出独特贡献？
- 国际劳工组织青年人创业能力开发的定义是什么？
- 雇主组织和工人组织的作用应是什么？
- 与其它多边和双边机构和捐款方相比，国际劳工组织在这一领域的独特贡献是什么？
- 在全球金融危机和青年失业的预测增长情况下，扩展了的青年人创业能力的开发计划如何才能对成员国当前面临的挑战作出重大的贡献？
- 通过青年人创业能力的开发促进体面劳动的有效方法是什么？可成为国际劳工组织有关这一领域工作的最适宜的战略是什么？
- 青年人创业能力开发的有效率和有效力的影响措施以及其对就业创造和可持续发展企业的贡献是什么？

71. 大会讨论的预期成果是：

- 对有关青年人企业家能力开发全面的国际辩论以及这一领域的全球行动者所实施的政策和计划进行清理；
- 审议国际劳工组织有关青年人创业能力开发的战略；
- 就有效的青年人创业能力的开发政策和计划向劳工局提供指导；
- 制定国际劳工组织青年人创业能力的开发定义；
- 就衡量创业能力开发向劳工局提供指导。

社会对话

8. 经济结构调整背景下的知情权和磋商权
(一般性讨论)

概 要

全球化和迅速变化的市场导致企业采取一系列战略努力保持并增加其竞争优势。当前的金融危机进一步增加了所需调整的必要性，并加快了调整的步伐。一个可能的方法是采取形式多样的企业重组。考虑到经济调整的结果可能会对劳动力、企业以及整个社会产生的重大影响，重要的是此类调整伴随有植根于企业中的适当形式的社会对话，为应对外部压力造成的挑战做出有效的反应。这一讨论将不会侵犯管理人员进行管理的权利，或也不会对企业在一些选择中考虑调整，以及保持在一个特定市场中的地位时侵犯其权利。相反，将这项议题列入 2010 年国际劳工大会的议程，将为三方成员提供一个思考机会，社会对话作为有效的应付变革的一个工具的重要性。它将使人们能够更清楚地理解：

- 这一政策工具在危机时期帮助缓解社会困苦和促进恢复措施方面的有效性；
- 企业结构调整期间需加以处理的问题；
- 良好的劳资关系如何才能促进从解决灵活性与稳定性的关注的平衡结构调整中获得结果；
- 国家和国际立法和做法出现的近期变化在此类问题方面提供信息和磋商；和
- 评估对国际劳工组织不同领域工作的影响。

背 景

72. 企业为应对国家和国际层面的变化发展而必须进行结构调整所受到的压力日益增加，主要是下列原因：国家经济中，包括公共部门在内的部门情况出现变化，新型生产组织增加，包括“大规模生产”下降后全球供应链的迅速扩张以及金融危机爆发后引起的全球化的影响。许多企业面临着比以往更为激烈的竞争。这种压力迫使工作场所必须适应市场领先者的效率、产品和服务质量，否则，在很多情况下，关闭工厂。²⁶ 不过，企业结构调整，不管起因如何，都会带来不同形式的社会代价，包括岗位损失、更高的失业率、工人不平等待遇、工作场所稳定性降低以及产业和社会冲突。
73. 有许多例子表明对由当前的危机引发的结构调整和其它变革，充分发掘企业的潜力方面，社会伙伴成功地进行了合作。²⁷ 还应提及的是，努力提高企业运用磋商办法的适应能力，确定了在“灵活性”和“保障性”之间达到平衡。尽管无需去挑战雇主以一种有力和有效的方式进行调整，但此种方法通过寻求劳动力对贯彻改革建议的理解与支持，提高了企业的竞争力，工人及其代表通过这一方法可继续从体面工资和其它工作条件方面受益，而且，通过对拟议变革的投入，这些拟议的变革有机会对劳动力获得的最佳的可能结果产生影响。在这种情况下，传统的劳资关系也在发

²⁶ 国际劳工组织：《劳动世界中的格局变化》，国际劳工大会第 95 届会议，局长报告，报告 I(C)，2006 年，日内瓦。

²⁷ Rychly.L：《危机时期的社会对话：谋求更好的解决办法》，国际劳工组织社会对话工作文件，2009 年第 1 期。

生变化。谈判的模式在发生变化，谈判的背景和谈判者的行为也在变化。这样，所有层面的社会伙伴也在谈判解决方案，通常能就诸如工作保障性、工作时间、工资、终生学习的可能性和新的工作组织方式达成一揽子协议。

74. 向雇员及其代表通报并与他们磋商的现行程序基本上包括两方面：首先，通过谈判，社会伙伴之间在各种层面达成非正式的规则；其次，建立法律框架，如在威胁要裁员或实际裁员、工厂迁移、工厂迁出原址、非本地化和其它影响企业结构调整形式这些问题上交流信息和磋商。在许多国家，法律规定通常是以被动的处理方法为基础的，而不是承认在企业层面进行社会对话的必要性，以及充分考虑做出的决定带来的经济和就业影响。
75. 资本、产品和劳动力市场日益全球化，意味着通常由跨国企业做出影响企业和工人的决定。在这一个层面的信息和磋商还不够完善，尽管一些跨国企业和地区一体化组织正在努力，尤其是在欧洲。欧洲于 1994 年通过了企业委员会指令，导致各种磋商和信息交流做法在整个欧洲的发展。然而，即使在这种情况下，实现让工人在企业决策过程中真正发表意见的目标也仅仅是少数。此外，许多欧洲企业委员会的相关程序绝大多数还是停留在提供信息方面，而可获取的最起码信息通常还是企业过去的而不是未来的信息。²⁸在这一背景下并考虑到加强欧洲企业委员会的作用，欧洲委员会于 2008 年 7 月通过了一项立法，建议改善欧洲企业委员会在与雇员进行沟通和磋商方面的作用，特别是在公司结构发生重大变化的情况下。²⁹欧洲企业委员会目前在整个欧盟管理 820 个公司，覆盖约 1,450 万名雇员。³⁰
76. 然而，所面临的问题以及在此类情况下采取的磋商和知情方法并不是欧洲独有理念。在列入国际劳工组织雇佣保护立法数据库(EPLex)的 72 个国家中，有 51 个国家在集体裁员的情况下报告了与雇员代表进行某种程度磋商的情况。³¹例如，南非劳资关系法规定，雇主无论何时因业务要求或雇佣期限和条件方面发生的变化而提议裁员时，需与雇员及其代表开展“具有实际内容的寻求共识的联合进程”。这一进程允许工人代表和资方在寻求避免解雇、将最大限度减少其人数、改变其发生时间或是缓解其不利影响的措施方面达成一致。该法还规定了获得有关此类措施信息的原因和必要性。在博茨瓦纳，关于雇佣终止的良好做法的一个法典(职业争端法)规定了企业重组将导致裁员时须进行磋商，社会伙伴已同意进行类似磋商，尽管该法尚不具有法律效力。

²⁸ A. Weiler: 欧洲企业委员会实际情况，欧洲提高生活和工作条件基金会，2004 年。

²⁹ 经欧洲议会修订的指令的合并文本可查阅：www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&refer。

³⁰ 关于指令建议的全文，可查阅欧洲委员会网站，网址为：<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=458&langId=en>。

³¹ 雇佣保护立法数据库(EPLex)可在网上查阅：网址为：www.ilo.org/dyn/terminate/termmain.home。

77. 最后，最近几年全球市场增长迅速，但没有保障这些市场平稳和公平运作所需的经济和社会机构的平行发展，³² 这种情况在国家和企业层面都存在。在政府和(或)雇主及工人及其代表组织之间缺少或是不健全的对话的机制和程序，这对影响一国内的和跨国企业的重大问题上达成共识是很困难的。如同在近期有关社会对话的一份报告中指出的那样，当前的危机导致许多政府呼吁，要求社会伙伴进行谈判或参加联合磋商。这在那些对话导向不突出的国家亦是如此，不仅在欧洲，而且也发生在亚洲或拉丁美洲。³³

国际劳工组织的应对措施

国际劳工组织标准制定行动

78. 企业工人对影响他们的问题应有知情权和磋商权，以及在更普遍意义上，在了解和磋商有关企业发展的问题促进劳资双方进行不断合作，国际劳工组织对此的关注在 1944 年费城宣言中已做了明确阐述。宣言号召本组织制定计划，在不断提高生产率的情况下促进“有效承认集体谈判的权利和劳资双方的合作……”(第 3(e)款)。
79. 这一章程义务反映在以后多份文件中，如 1952 年企业合作建议书(第 94 号)、1960 年(行业和国家级)磋商建议书(第 113 号)以及 1967 年企业内信息交流建议书(第 129 号)。第 129 号建议书就企业内如何建立相互理解和信任规定了详细的指导意见，指出管理人员在涉及工人重大利益的事件做出决定之前，应向工人及其代表提供信息、进行磋商(第二款)。建议书规定，管理人员应该就各方面内容向工人提供信息，特别是包括涉及“(企业)的总体状况和前景或未来发展计划”，并解释可能直接或间接影响工人的决策(第 15(2)款)。1971 年工人代表建议书(第 143 号)(第 6(2)(f)款)专门提到在劳动力裁减的情况下承认工人代表的优先权。这些建议书都强调，通报信息与磋商过程应该与集体谈判机制并存，并对之进行补充。一些类似的规定，有的涉及更具体的情况，包括在许多其它的国际劳工组织文书中。³⁴

国际劳工组织技术合作

80. 国际劳工组织在社会对话和相关领域的活动和项目框架内，就有关向工人及其代表提供信息和开展磋商的问题进行技术咨询和援助，如劳动立法、就业、工作条件。在劳动法改革领域，国际劳工组织帮助成员国起草劳动法，包括处理经济重组的影响问题。
81. 例如，在加勒比地区共同体(CARICOM)，劳工局为起草关于终止雇佣协调立法的范本提供了技术支持。该立法范本提出，在经济调整期间涉及可能裁员的有关知情和

³² 国际劳工组织：《公平的全球化，为所有人创造机会》，同上。

³³ L.Rychly：同上。

³⁴ 例如，1982 年终止雇佣公约(第 158 号)和 1981 年集体谈判建议书(第 163 号)。同时，参见《国际劳工组织有关多国企业和社会政策的三方原则宣言》(例如，第 57 条)。

磋商的程序，这些程序符合相关的国际劳工标准。国际劳工组织继续向加勒比地区共同体及其成员国提供支持，促进与立法范本协调一致。

国际劳工大会的讨论及结果

82. 大会就该议题讨论除其它方面外可涉及到如下领域：

- 近期经济和社会发展对竞争力、就业保障、就业条件、技能要求、工作组织和企业地点产生重大影响的情况；
- 最近企业一级劳资关系发展的变化，包括通过被证明有助于缓解危机影响的信息和磋商达成共识的新形式；
- 国家和跨国级别社会对话方面的相关动态；
- 国家和跨国立法框架的变化和其它机构提供信息和磋商的规定和安排；和
- 国际劳工组织工作的结果，特别集中在技术咨询和合作方面。

83. 在一般性讨论背景下，也可考虑可能需要就有关在企业一级提供信息、磋商与合作方面修订现行的国际劳工标准。

附 录 II

2013 年有关社会对话战略目标周期性讨论的建议

1. 根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的后续措施采取的周期性讨论的框架，建议大会 2013 年的会议对社会对话进行周期性讨论。
2. 《宣言》强调了以下方面的作用：

“社会对话和三方性是以下工作方面最适宜的方法”

- 根据各国的需求和情况调整战略目标的实施；
 - 将经济发展转变成社会进步，反之亦然；
 - 就影响就业和体面劳动战略和计划的相关国家和国际政策促进共识建设；和
 - 使劳动法和机构富有成效，包括有关承认雇佣关系、促进良好的产业关系以及建立有效的劳动监察制度。¹
3. 鉴于理事会在其 2009 年 3 月份会议上决定周期性讨论七年为一轮，并达成这样一个谅解，即社会对话在这一阶段期间将被涉及一次，这一讨论将尤为重要。因此，2013 年有关社会对话的讨论应是一个特别的机会，突出三方成员确定的主要优先领域。
 4. 考虑到许多国家社会对话在处理经济衰退方面(已具有的和将具有的重要性)，以确保实现就业富集型恢复，这一建议尤为及时。鉴此原因，《全球就业契约》指出“特别是在社会紧张局势加剧的时期”，加强对包括集体谈判在内的社会对话机制的尊重和利用是至关重要的”。²针对这一背景，劳工局将这一讨论视为是一次机会，具有说服力地表明，社会对话如何为实现国际劳工组织的其它三个战略目标作出贡献，以及如何使大会进一步的分析并确定社会对话的作用及其与其它三个战略目标的相互关系。
 5. 国际劳工组织的三方性具有一种独特的比较优势。在这方面，劳工局强调了包括雇主活动局(ACT/EMP)和工人活动局(ACTRAV)在内的社会对话部门的特殊构成。与政府、工人组和雇主组积极进行接触将是筹备工作的中心环节，并将确保议程项议题的相关性和重点。还应考虑到部门层面社会对话的重要性。
 6. 周期性讨论应利用于 2011 年举行的大会上有关劳动行政管理和劳动监察的一般性讨论的成果。

¹ 国际劳工组织《关于争取公平全球化的社会正义宣言》，2008 年，第一部分(A)(iii)。

² 国际劳工组织：从危机中恢复：全球就业契约(2009 年，日内瓦)第 15 段。

7. 为确定周期性讨论报告中突出强调的优先领域，将在今后的几个月与三方成员进行磋商。为协调这一工作，正在劳工局范围内成立一个内部专门工作组，而且，考虑到主题的性质，还将在与所有其它部门和地区办事处密切合作开展这项工作。
8. 值得大会给予特别关注的若干事项，尤其是：
 - 审议和分析国际、地区和国家部门社会对话方面的趋势和良好作法，包括相比较的全球生产链；
 - 分析劳动法进展状况，以确定趋势、挑战和相关国家对策；
 - 根据 1981 年集体谈判公约（第 154 号）确定推广集体谈判和产业关系方面的最佳做法；
 - 审议并分析公共行政管理方面，部门社会对话的趋势和范例，尤其应关注 1978 年(公共部门)劳资关系公约(第 151 号)；
 - 审议国家三方磋商领域的趋势和发展情况，包括有关 1976 年(国际劳工标准)三方协商公约(第 144 号)；
 - 审议在与非国有实体和经济行动方发展新型伙伴关系方面的努力和良好作法，如在全球部门层面运作的多国企业和工会，包括在国际劳工组织《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》（多国企业宣言）的框架范围内运作的企业和工人；
 - 审议劳动行政管理和劳动监察制度方面的改善和发展情况，特别要考虑到 1947 年劳动监察公约(第 81 号)、1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)和 1978 年劳动行政管理公约(第 150 号)中所体现的原则，以及国际劳工组织对将在 2011 年大会一般性讨论期间确定的重要领域做出的反应，并确定新的行动领域；
 - 分析雇主组织和工人组织以及部委中的发展情况，以此着眼于进一步确定加强其机构能力的方法。
9. 参照国际劳工组织的所有行动手段，如标准、技术合作和研究，这次讨论的结果可能是在大会上通过今后几年的一项行动计划。