

第一项议程

多边体系中的政策一致

概 述

概 要

本文件为国际劳工组织提出了一个框架，根据多边体系范围内的需要，为加强政策对话、协调和一致作出贡献，以便在一个多元化但相互依存的世界经济中增加体面劳动的机会，因为世界经济从全球危机中的恢复是脆弱和有差别的。

政策影响

本文件提出了在 多边体系范围内加强对话和伙伴关系的方法。

法律影响

在建议的行动中含有扩展与其它国际组织的伙伴关系的安排。

财政影响

有，在 2012-13 年预算的有关政策一致的备付范围内。

需作出的决定

第 20 段。

需采取的后续行动

有，取决于理事会的决定。

作者单位

政策一体化司(INTEGRATION)

参考其它理事会文件和国际劳工组织文书

理事会文件 GB.309/17；GB.309/WP/SDG/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。

《全球就业契约》，2009 年。

导 言

1. 实现由国际劳工组织制定并得到联合国、国际组织和许多大会广泛赞同的体面劳动和充分、生产性就业的目标，要求在国家、区域和全球层面综合实施各类经济、社会和环境政策。
2. 本文件为国际劳工组织提出了一个框架，根据多边体系范围内的需求，为加强政策对话、协调和一致作出贡献，以便在一个多元化但相互依存的世界经济中增加体面劳动的机会，世界经济从全球危机中的恢复是脆弱和有差别的。
3. 在国际劳工大会第 100 届会议的闭幕式上，通过了下列《宣言》：

我们国际劳工大会第 100 届会议的责任人，注意到三方成员当中对有关政策一致的战略重要性认识上越来越趋于一致，并且需要在多边体系范围内加大合作的力度，以及需要国际劳工组织在其权责范围内对关键要素的政策一致辩论作出贡献。

我们建议，国际劳工局理事会在其 2011 年 6 月的会议上将有关多边体系中对政策一致和国际劳工组织的作用进行实质性讨论列入 2011 年 11 月会议的议程。

我们注意到大会早已显出了高度的共识，即通过 1998 年《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》、2008 年《国际劳工组织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 2010 年国际劳工大会通过的有关就业的周期性讨论的结论。

我们相信，理事会内部进行辩论将会有助于深化目前正在进行的讨论。它将向劳工局在应如何处理政策一致问题提供明确的三方指导，更普遍地说，作为深化国际劳工组织权责的一个工具，并可提出并检查加强与相关组织伙伴关系的方法，以便促进体面劳动和充分、生产性就业¹。

4. 全球化的社会影响工作组于 2010 年 11 月对有关“政策一致为实现强劲、可持续和平衡增长”进行了一次广泛的讨论²。主席对辩论做的概括指出，“一些与会者认为，应进一步考虑……国际劳工组织关于国家和国际政策一致的整体目标的观点，和在战略政策框架于 2015 年前剩余期间落实目标的战略”³。讨论文件是国际劳工组织及其三方成员在 2009 年国际劳工大会通过的《全球就业契约》和 2008 年通过的《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》基础上应对全球就业危机的有力和一致政策采取行动的起点。文件概括了国际劳工组织参与的若干国际举措，以确保就业富

¹ 国际劳工组织：临时记录第 32 号，国际劳工大会，第 100 届会议，2011 年，日内瓦，第 17 页。

² 理事会文件 GB.309/WP/SDG/1。

³ 理事会文件 GB.309/17，第 17 段。

集型恢复和向一种新型、更加可持续的全球发展和增长模式的过度,并利用这一经验,如同2010年国际劳工大会通过的有关就业的周期性讨论结论的第50段中要求的那样,提出有关促进政策一致的可能框架的一些要素。

5. 自准备2010年11月的文件以来,国际劳工组织及其三方成员继续参与了其它多边机构和进程。2011年4月,与经济合作与发展组织(OECD)签署了一份新的《谅解备忘录》,开展并加强协调,以便从互补互助中受益同时避免无休止的重复和重叠。国际劳工组织参与了20国集团进程中一些会议的筹备工作,特别是5月23日在巴黎举行的有关“深化一致性改善全球化的社会影响”的高层会议。联合国经济和社会理事会(ECOSOC)于6月通过了一份有关《从世界金融和经济危机中恢复:全球就业契约》的决议,该决议“鼓励联合国系统行政首长协调委员会(CEB)的方案问题高级别委员会(HLCP)考虑采取进一步措施,以促进体面劳动以及可持续的包容和公平的经济增长领域方面的全系统的政策一致性。”⁴在其奥斯陆大会的后续行动中,国际劳工组织继续与三方成员和国际货币基金组织共同努力,促进保加利亚、多米尼加共和国、罗马尼亚和赞比亚的社会对话。

政策一致的目的

6. 对国际劳工组织来说,政策一致的目的是在国家内部和全球范围内发展相为增强的经济和社会政策,通过体面劳动推进社会正义。全球化倾向于忽视社会方面的影响。政策一致是通过确保这些经济增长政策也能够促进生产性就业的增长、扩大社会保护和提高社会凝聚力,提高社会影响的一个手段。以工作中基本原则和权利为基础的社会对话和工资确定机制是提高工作家庭的生活标准和购买力的一个传统手段。小企业中的生产率增长是另外一个手段。这是一个国家的以及全球的一个议程。
7. 实现体面劳动和充分、生产性就业的目标要求在国家、区域和全球层面综合实施各类经济、社会和环境政策。2010年9月通过的联合国大会成果文件忆及了政策一致的重要性。⁵由国际劳工组织主办全球化的社会影响世界委员会强调了跨国组织间的政策一致的重要性。⁶

⁴ E/2011/L.21/Rev.1。

⁵ “我们呼吁在所有层面加强努力,为了发展增强有关政策的一致。我们确信,千年发展目标的实现要求在有关可持续发展跨经济、社会和环境问题的相互支持和综合的政策”(联合国大会:遵守承诺:团结起来实现千年发展目标,A/RES/65/1,2010年10月19日,第41段)。

⁶ 全球化的社会影响世界委员会:《公平的全球化:为所有的人创造机会》(国际劳工组织,2004年,日内瓦)。

应对危机和引导恢复的一致政策

8. 当前的危机表明，重点突出有关低和稳定的通货膨胀的宏观经济政策不足以确保解决不平等和贫困的强劲和可持续增长。因此，需要一个更广泛的目标和文书。
9. 强烈要求在政策之间实现更大程度的趋同、协作和一致来源于对不同领域政策之间密切的相互作用的认识，以及需要利用这些相互作用实现相互关联的政策目标。随着全球化的发展、日新月异的技术变革以及经济体之间更加密切的相互依赖，因此产生的关注不仅在国家层面，而且也在地区乃至全球层面都在增加。
10. 承认这些政策相互作用并决心采取积极态度对其加以利用，这将会进一步提高加强国家内部和国家之间，以及支持国家努力的多边机构内部和之间实现相互关联政策目标的可能性。
11. 政策主导相互互动，例如，就业和经济增长之间互动；社会保护支出、财政政策和劳动力参与；贸易政策和技能、劳动力市场和社会保护政策；通货膨胀目标和工资谈判机制等。以一种更有效的方式考虑到这些相互作用才能加大实现既定政策目标的力度。
12. 一个国家的政策可能影响到另外一个国家实现其自己的政策目标能力，这是一个国际劳工组织早先在重申“任何地方的贫困对一切地方的繁荣构成危害”⁷时就已确认的事实。这对世界经济中举足轻重的大国而言尤其如此。全球化的发展极大地扩展了国家之间政策的相互依赖。
13. 同样，一个多边机构采取的行动影响着另外一个多边机构的行动，而且它们各自的责任可导致在各个国家中出现重复的意见和行动。加强协调多边机构之间的行动将会提高影响并使各国进一步受益。正如世界委员会所认为的，多边机构在实际中行使其职权时都不应将其成员置于与他们在其他国际文书中所承担的义务相矛盾的地位。⁸
14. 建立体面劳动政策一致框架的一个重要步骤是寻求确定优先事项方面达成广泛的一致。发展国际劳工组织应对危机是一个良好的例证，在推进《全球就业契约》的通过开展与其他国际机构的大量对话。由于在 2009 年全球就业峰会上得到了许多国家和政府首脑的强有力的支持，该《契约》随后在包括联合国经社理事会和 20 国集团匹兹堡峰会在内的为数众多和不同的国际会议和组织的认可。早先对体面劳动议程及其在构建一个公平的全球化方面的作用给予类似的广泛支持，极大的促进了对该《契约》给予的快速和基础广泛的支持。
15. 另外一个例子是促进国际认同的有关多国企业的原则，特别是《国际劳工组织关于多国企业和社会政策原则的三方宣言》。国际劳工组织 and 经济合作与发展组织正在合作促进在经合发组织《多国企业指导原则》也得到认可的这些原则。

⁷ 费城宣言，I(c)。

⁸ 全球化社会影响世界委员会。

16. 国际劳工组织关于全球化社会影响世界委员会报告的后续措施、由全球化社会影响工作组开展的一系列高层政策对话、以及国际劳工组织制定就业危机的战略反应方面的最近经验，为一个可能的体面劳动政策一致框架的要素提供了若干建议。

国际劳工组织在多边体系中更大程度的政策一致的行动框架

17. 促进充分、生产性就业和体面劳动可在四项逐步的政策一致措施的指导下进行：

- (i) 相互价值的融会贯通：主要的国际组织的基本原则与目的是一致的，他们有着许多共同的目标，推进一个以价值为基础的全球化。⁹ 因此，每一多边机构促进的政策和标准不应损害其他机构的政策和标准。例如：体面劳动议程承认宏观经济平衡对增长的重要性。
- (ii) 相互承认：每一多边机构可在其权责范围内承认其它机构的政策和标准的价值作为对自身政策和标准的一个有益补充，努力实现公平全球化的共同目标。正如世界委员会所忆及的，国际法要求国际组织尽可能根据它们的最终目标以与其它组织相一致的权责来解释自身的。例如：国际劳工组织承认开放型经济和国际贸易的重要性。
- (iii) 积极促进：每一多边机构在其权责范围内参与另外一个机构的政策和标准的促进活动，当这些政策和标准与本机构行动相关时。按照这种方法，调整各机构在其行动的交叉领域之间的伙伴关系有助于实现公平的全球化。例如：国际劳工组织正在积极参与促进向绿色经济的适当过渡。
- (iv) 相互问题的解决：多边机构共同协作通过在它们之间协调各自的政策和标准有助于解决共同的困难。这可避免阻碍实现既定目标的单边行动，例如：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》声明：“工作中的基本原则和权利的违反不得被援引或甚至被用以作为一种合法的比较优势，而且劳工标准不应被用以作为保护主义的贸易目的。”¹⁰

18. 国际劳工组织在多边体系中促进加强了的政策一致方面具有五个主要渠道：

- (a) 劳工局和其他国际机构的秘书处/召集人之间的合作以及提交有关辩论、决定和后续活动信息和建议的进程。它可以是双边的，例如，与世界贸易组织(WTO)就贸易和就业开展联合研究，或是多边的，例如，在《全球就业契约》和《社会保护底线》方面通过联合国行政首长协调委员会和方案问题高级别委员会。国际劳工组织对 20 国集团的支持是最近实现此类接触的重要步骤；

⁹ 同前。

¹⁰ 《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 节第(iv)段。

- (b) 在多边体系中实现有效的伙伴关系包括从相互邀请出席相关的伙伴国际组织的会议提供机会到，凡适宜时，将这种做法扩展到制定政策和计划协调的章程机制；
- (c) 通过劳工局参与联合国国家工作队国家层面的支持协调，以便将体面劳动国别计划纳入联合国发展援助框架；
- (d) 成员国根据在《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》中所作的承诺采取行动的努力，以便“采取适当的步骤，确保在相关国际论坛上代表成员国所采取的有关立场与它们根据目前的《宣言》可能采取的步骤之间的适当协调”¹¹，和
- (e) 如有要求，向希望在双边或多边协议框架内共同促进战略目标的成员国提供援助，该援助将视其与国际劳工组织义务的相容性而定。¹²

19. 利用这些渠道开展对话和伙伴关系，国际劳工组织可：

- (a) 作为与相关国际伙伴组织和进程开展对话的基础，深化分析方法，以此体面劳动议程的战略支柱与宏观经济、金融、贸易和环境政策互动。在当前的优先主题中有，制定和促进社会保护底线，以及审议以国际劳工标准为基础有关就业和社会保护政策、集体谈判和三方社会对话的法律框架能为包容性、强劲、可持续和平衡的增长作出的贡献；
- (b) 继续理事会有关全球化的社会影响工作组邀请相关的国际伙伴组织高层人士参与其辩论的做法；和
- (c) 以第 17 段中概述的处理方法为基础，就加强政策一致的方法与择定的国际伙伴开展对话，例如，通过开展国际劳工组织/国际货币基金组织奥斯陆大会的后续活动，并调查与世界贸易组织就在相关会议中建立相互观察员地位的范围。

20. 理事会或许希望要求局长采取适当行动，考虑根据第 18 段和第 19 段中建议的行动方针提出的指导，并在今后的会议上定期报告重要的进展情况。

2011 年 9 月 29 日，日内瓦

待决问题：第 20 段。

¹¹ 《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 II 部分，B 节，第(iv)段。

¹² 国际劳工组织关于社会正义宣言，同上第 II 部分(A)(iv)段。