

第15届亚太区域会议—日本京都，2011年12月



国际
劳工
局

在亚太地区建设一个拥有 体面劳动的可持续未来



对局长报告的补充

第 15 届亚太区域会议

日本，京都

2011 年 12 月

在亚太地区建设一个拥有 体面劳动的可持续未来

对局长报告的补充

国际劳工局

ISBN 978-92-2-525542-6 (print)
ISBN 978-92-2-525543-3 (web pdf)

2011 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国惯用法保持一致，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。

署名文章、研究报告和其它文稿，文责完全由作者自负，其发表并不构成国际劳工局对其中所表示的意见的认可。

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。

请查阅我们的网站：www.ilo.org/publns。

目 录

页 次

导 言.....	1
有效增长，社会正义与繁荣共享.....	5
减少不平等，解决脆弱性	5
社会保护：通过投资于人民促进有效增长	7
促进符合国际标准的包容性劳动力市场	9
支持富含就业岗位的增长	11
为今天的青年创造就业，为明天的老龄劳动力做准备	14
释放中小企业的潜力	15
绿色工作岗位和合理过渡	17
以人为本的灾后复苏和风险管理	18
加强区域一体化及合作	19
前进的道路.....	23
国际劳工组织的作用	25
结 论.....	26

自 2011 年初我为第 15 届亚太区域会议准备的报告发表以来¹，形势的发展强调了促进社会正义和新的有效增长模式的重要性，这已经是我原先报告的一个核心信息。此补充报告进一步阐述了体面劳动有利于坚持高效、可持续发展的道路，有利于社会正义和公平全球化的观点。这需要有多层次的战略，涵盖基层的政策制定和行动，并建立在市场能动性、社会对话的力量，以及最根本的劳动尊严的基础之上。具体办法要根据各自国情来制定和调整。这次第 15 届亚太区域会议是制定共同议程、应对我们的各种成员现实需要的一个重要场合。

预计在几十年内，亚太地区会占据全球生产、贸易和投资的一半。除了快速的经济增长外，该地区在其它一些领域也取得了显著的成就，包括减少贫困。然而，该地区生产力发展是不均衡的，不平等问题在扩大，社会保护有限，就业的脆弱性和非正规性顽固存在，代表性和“发言权”不足，包括限制结社自由和集体谈判的情况。此外，脆弱的经济形势和美欧等重要的传统出口市场持续的高失业和增长乏力意味着，未来增长需要更多地依靠国内需求和更加深入的区域一体化与协作。

该地区具有充满活力、动力和创造力的特点，为了利用好这些特点，实现未来的可持续发展，提倡建立经济、社会和环境方面均高效的新的增长模式。综合性政策配套措施可以更好应对就业和社会挑战，促进该地区朝着公正的繁荣共享、可持续平衡发展的方向迈进。

这种增长模式的一个重要内容是体面劳动；基于生产力广泛提高的经济增长，对人力资源和社会保护进行投资，尊重工作中的权利，具有健全的劳动力市场制度。

环境的可持续性是一种情景里面的重要一环。在应对气候变化的时候，该地区要关注它们对劳动世界的影响，包括对就业、技能和一些经济活动中企业机会的影响。用社会对话的方式尽早采取行动来管理合理过渡是必不可少的。

近几个月日本发生的大地震和海啸以及粮食与大宗商品价格的轮番上涨，提醒着人们该地区许多地方在自然灾害和外部冲击面前的极度脆弱性。防范和应对措施必须包括对劳动世界的扶持。

一些重要的事态发展表明我们不能自满。2011 年初始于突尼斯和埃及的政治起义浪潮已经扩展到了阿拉伯世界的许多地方。虽然这些大众运动的命运各不相同，但是已经可以清楚地看到，它们给该地区带来了过去半个世纪以来最富有戏剧性的变化。

¹ 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》，第 15 届亚太区域会议局长报告(日内瓦，2011 年)。

这些事件突出表明了，拒绝民主权利和自由，加上社会和经济缺陷(表现为青年的高失业率，工资不平等加剧，私营部门增长受限制等)是如何导致社会和政治动荡的。突尼斯、埃及和也门等国的年轻人带头要求进行改革，许多其它不同背景的人们跟进，显示出对体面工作岗位、基本权利和自由以及尊重人的尊严的普遍要求。

在西亚的许多阿拉伯国家，人民希望政治变革终将带来较大的经济和社会利益，包括让年轻人口释放出他们被压制的创造力和创业能量，提供给他们新的机制和劳动制度，而发言权、参与和民主可在其中发展繁荣。

虽然在文化、政治体制和发展水平方面存在差异，但是全球各地的人们享有同样的基本人文理想。因此，作为国际劳工组织三方成员的政府、工人和雇主的代表们，在今年六月参加国际劳工大会第 100 届会议时，坚决支持“社会正义新时代”的倡议，呼吁公平增长、“发言权”和由体面劳动作支撑的可持续发展。²

在亚洲和太平洋地区，各国政府及其社会伙伴需要现在就行动起来，进行必要的改革，根据人民的根本愿望，调整增长方式，追求可持续发展。

高效的生长模式还可以帮助亚太地区国家避免滑入“中等收入陷阱”，即增长放缓，而经济未能实现从低收入生产者到高技能创新者的转型，被卡在两者之间的某个地方³。在过去十年里，该地区已经实现了较高的(但不均衡的)生产力增长，基本上靠的都是制造业和个别高端服务部门。今后需要追求更加均衡的生产力增长，途径是生产多元化，向价值链上端发展，创造更多更好的就业机会。这就需要下大力气营造鼓励和便利创办企业和投资于技能开发的环境，以此来带动创新、增长和创造就业机会。同时，加强社会保护、尊重工作中的权利、完善相关劳动体制可以确保增长的好处得到公平的分享。

克服“中等收入陷阱”对于本地区的未来至关重要。过去几十年里中等收入国家在该地区强有力增长中占了大头，现在它们的国内生产总值超过了本地区 GDP 的 70%，人口占本地区总人口的 80%以上⁴。中国、印度、印度尼西亚、马来西亚和泰国属于必须对付中等收入陷阱的国家，它们必须继续推动其创新、技术、人力资本和生活水平朝着更富裕国家的水平靠拢。其回报是在社会正义和公平全球化愿景的指引下，走上更加平衡的可持续发展道路，从而帮助本地区在追求繁荣的过程中应对体面劳动(长期面临的和新)的挑战。

² 国际劳工局：《一个社会正义的新时代》，局长报告 I(A)，国际劳工大会第 100 届会议(日内瓦，2011 年)；及国际劳工组织 6 月 17 日新闻发布稿：《国际劳工组织第 100 届年会闭幕，呼吁迈向社会正义的新时代》，(日内瓦，2011 年)。见网页：http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/media-centre/news/WCMS_157996/lang--en/index.htm。

³ 最近有些报告发现，中国和该地区其它一些中等收入经济体的人均收入水平不久将达到历史上其它一些国家曾经经历的拐点：经济快速扩张后增长迅速放缓，它们可能陷入中等收入陷阱。见 B. Eichengreen, D. Park 和 K. Shin 著作：《当快速增长经济体放缓步伐：国际证据和对中国的影响》，国家经济研究所系列论文第 16919 号(剑桥，麻省，2011)；亚洲开发银行：《亚洲 2050：实现亚洲世纪》(马尼拉，2011)第 33 页；及《纽约时报》《避免中等收入陷阱》，10 月 25 日(纽约，2011)，见网页：<http://www.nytimes.com/2010/10/26/business/global/26inside.html>。

⁴ 中等收入国家的定义是根据世界银行收入分类进行的。见 <http://data.worldbank.org/about/country-classifications>。GDP 数据来自国际货币基金的世界经济前景数据库(2011 年 4 月)。

与此同时，海湾国家产油国的经济政策重心是继续实施经济多样化措施，促进投资和劳动力市场改革，旨在为本国人民创造生产性就业机会。有别于基于石油收入的发展模式的劳动力市场新制度应重视人力资源开发和解决严重影响外国工人的体面劳动赤字问题。这些工作具有经济上和道义上的必要性，推进它们需要有果敢的领导和大胆的措施。

有效增长，社会正义与繁荣共享

减少不平等，解决脆弱性

该地区过去几十年经济发展的出色表现使千百万人民摆脱了贫困。总体上看，今天亚太地区的人民比他们的父辈和祖父辈更加富有，更加健康，而且受到了更好的教育。预期寿命和成人识字率有了改善。然而，该地区的快速增长伴随着贫富差距拉大、长期存在的脆弱性和贫困地区。这些问题威胁到社会和谐，并对长期发展前景产生潜在的负面影响。

在我原先的报告里已经提到，存在着普遍的和加剧的收入不平等问题。底层和顶层之间的工资两极分化愈演愈烈，低收入工人的比例在扩大，工资增长落后于生产力增长，收入的性别差异也是一个挥之不去的顽疾。

- 从 2000 年到 2009 年间，亚太地区人均工人产出的增长比世界其它地区快十倍⁵。但是，生产力的提高是不均衡的；在不同部门、地区和企业类型之间人均产出的差距较大。此外，工资和工作条件没有与生产力发展同步提高，原因是劳动制度不健全和该地区集体谈判的作用有限。其结果是工资占国民收入的比例在下降，许多国家的收入与财富之间的不平等在拉大。
- (用基尼系数衡量的)收入不平等要么居高不下，要么在本世纪头十年变得更加严重了。中国和印度是世界上人口最多的国家，也是高增长伴随着收入差距拉大的例子(两国 1990 至 2008 年间 GDP 年均增长率分别是 10.1%和 6.3%)；这两个国家的基尼指数在同期分别上涨了 12.2 点和 3.8 点。⁶
- 在有数据记载的所有亚太国家，从 1995 到 2000 年间和从 2007 到 2009 年期间，低收入工人(定义为收入低于平均工资的三分之二)的比例增加了。⁷
- 男女收入差别一直存在，妇女工资水平大约等于其男性同行工资水平的 70%至 90%之间。在约旦，女性专业人士比男性专业人士少挣 33%。⁸造成这种差异的原因有许多，但其中一个因素可能是歧视，歧视对其他工人也有影响，如移民，残疾人、艾滋病患者和艾滋病毒携带者。

⁵ 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》同前，第 22 页。

⁶ Isabelle Ortiz 和 Matthew Cummins：《全球不平等在底层十亿之外》：141 个国家收入分配概览，社会经济政策工作文件(纽约，儿基会，2011 年 4 月)；及世界银行：《2011 年世界发展指数》(华盛顿，哥伦比亚特区，2011)。

⁷ 国际劳工局：《2010/2011 全球工资报告：危机时代的工资政策》(日内瓦，2010 年)第 35 页。

⁸ 国际劳工局：《克服收入歧视：约旦的例子》，2011 年。见网页：http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/insight/WCMS_155417/lang--en/index.htm。

- 虽然亚洲大部分地区的收入不平等普遍存在，但是也有例外。2005 至 2009 年期间，印度尼西亚努力用教育、卫生和社会政策来解决收入的不平等问题。2001 至 2007 年期间，东帝汶的收入差距也缩小了；2004 至 2008 年期间，越南缩小了收入差距。⁹

亚太国家，特别是东亚和东南亚国家，在减少赤贫工人¹⁰的数量和比例方面取得了巨大的进展。但是该地区有大约一半的人口仍有可能落入贫困的境地。大部分工人的收入水平日趋集中在大约或刚刚超过每天两美元的贫困线之上这一相对狭窄的收入段里¹¹。这使他们在遇到外部经济冲击、事故、疾病和家庭紧急情况时很容易再次陷入贫困境地。这也使他们难以采取长期消费和投资方式，如教育、保险、创办小企业等，而这些活动有助于提高个人和国家的生产力及收入。

脆弱性不仅是收入问题。如果亚洲不能创造更多更好的就业和解决贫困背后的社会及环境问题，亚洲的成功之路将无法继续下去。社会和环境因素特别影响到妇女、少数民族、移民、家庭工人和那些无声无息、缺乏代表权的群体。

- 大约 11 亿人(占本地区工人的 60%)的就业状况是脆弱的，典型特征是从事质量差、收入低的工作，工作条件糟糕，工作的连续性和稳定性都比较差。¹²
- 5.66 亿人营养不良；4.69 亿人得不到安全的水源；18 亿人没有卫生设施。快速的都市化、不断增长的环境压力和气候变化将进一步加剧这些问题的严重性。¹³
- 中东女性劳动力参加工作的比例在全世界是最低的，只有 24.8%，而全球平均水平是 52.7%。¹⁴
- 据估计，2008 年有 1.14 亿儿童仍然在劳动，其中 4800 万从事条件危险的工作。¹⁵

即使在增长恢复到危机前水平的今天，在有些国家，大部分人感觉不到他们的生活水平在改善(图 1)。同样令人吃惊的是，(除西亚外)该地区没有一个发展中国家进入“盖洛普 2010 年幸福指数”的前 20 名里。该指数通过人民给生活打分(“欣欣向荣”，“奋力挣扎”，“受苦受难”)来评价有关国家。¹⁶在印度、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和越南，认为自己的生活是“欣欣向荣”的人的比例不到 20%。在孟加拉、中国、蒙古和也门，认为自己的生活“欣欣向荣”的人的比例还不到 15%；在柬埔寨、尼泊尔和斯里兰卡，认为自己的生活“欣欣向荣”的人的比例甚至不到 10%。

⁹ 世界银行：《2011 年世界发展指数》，同上。

¹⁰ 联合国：《2011 年千年发展目标报告》(纽约，2010 年)，第 6-11 页；和国际劳工局：《在亚太地区建设一个享有体面劳动的可持续未来》，同上，第 21-22 页。

¹¹ A.Bauer：《东南亚的社会包容：为什么需要包容性增长？》7 月 21 日东南亚社会和谐专家会议文件(曼谷，2011)。

¹² 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》，同前，第 4 页。

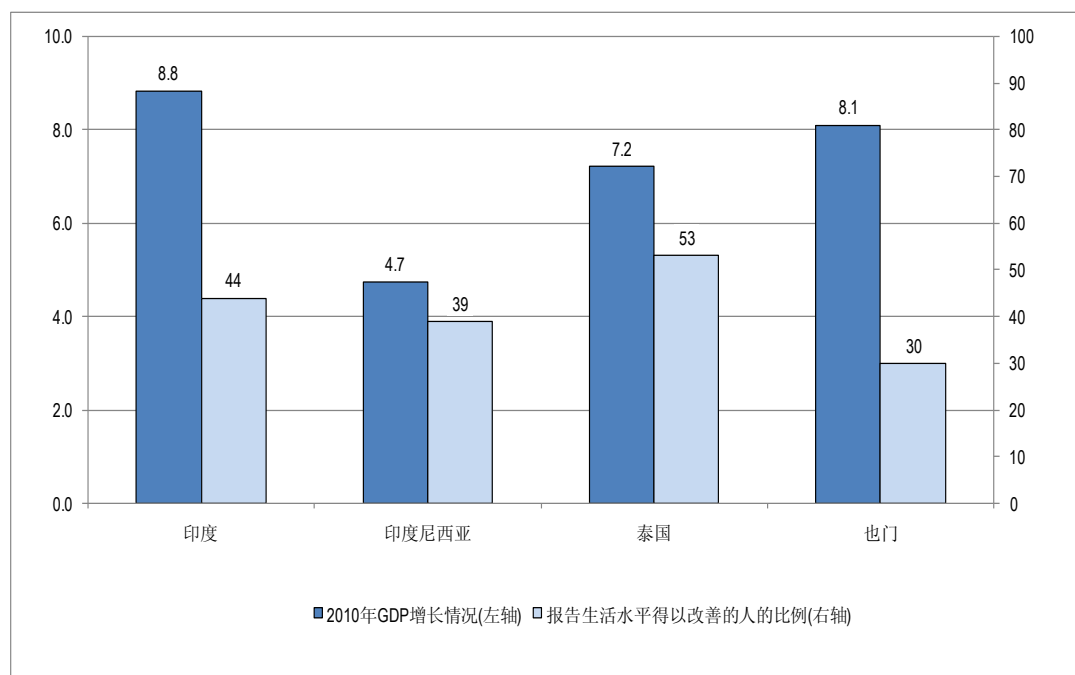
¹³ 联合国亚太经社理事会，亚洲开发银行及联合国开发计划署：《通向 2015 年的道路：亚太地区千年发展目标重点：亚太千年发展目标报告 2010-11》(曼谷，2010)第 8 页和 15 页。

¹⁴ 国际劳工局：《2011 年全球就业趋势：就业复苏的挑战》(日内瓦，2011)表 8A。

¹⁵ 国际劳工局：《加快消除童工的行动》，国际劳工大会第 99 届会议局长报告(日内瓦，2010)，第 10 页。

¹⁶ J. Ray：《世界上大部分国家的高福利与老百姓无缘》，(华盛顿，盖洛普，2011)。见网页：<http://www.gallup.com/poll/147167/high-wellbeing-eludes-masses-countries-worldwide.aspx>。

图 1. 高增长把许多人甩在了后面



资料来源：盖洛普世界普查；及国际货币基金：世界经济前景数据库 (2011 年 4 月)。

保持强劲的增长势头需要广泛提高生产力和更加公平地分配其成果。这不仅是在支持社会和谐的问题，也符合经济规律的要求。通过社会保护和其他措施减少贫困、不平等和脆弱性会产生更多的国内需求，因为低收入家庭收入中拿出来消费的比例会提高。确保工资与生产率同步增长会使国内消费成为增长的强劲引擎。这种联系应使生产率的提高、不平等的减少和可持续发展形成并保持一个良性循环。

在这种方式中，社会保护、劳动标准和社会对话是确保强劲、平衡、可持续未来的必要手段。这也凸显出为什么《体面劳动议程》比以往任何时候都更加重要。

社会保护：通过投资于人民促进有效增长

社会保护既是对人力资本的投资，也是对社会经济发展的投资。对于国家及其人民而言，社会保护不仅是一种福利和社会责任，而且是一种权利。正如联合国副秘书长兼亚太经社理事会执行秘书诺琳·海泽女士(Noeleen Heyzer)在亚太经社委员会第 67 届会议部长级部分所言：“它是与人民签订的社会契约”¹⁷。在国际劳工大会第 100 届会议期间，这个概念也得到了西亚经社委员会执行秘书丽马·卡拉芙女士(Rima Khalaf)的响应。¹⁸

¹⁷ 联合国亚太经社理事会新闻发布稿：《亚太国家政府同意将普遍基本社会保护作为摆脱贫困和排斥的阶梯》，5 月 23 日(曼谷，2011)。见网页：<http://www.unescap.org/unis/press/2011/may/g20.asp>。

¹⁸ 见第 23 号专家组报告-第 3 专家组讨论报告摘要：《体面劳动在更加公平、绿色和可持续全球化中的作用》，6 月 14 日(日内瓦，2011)。见网页：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_norm/relconf/documents/meetingdocument/wcms_157819.pdf。

当然，快速的经济增长可以便利这类投资，亚太地区近年来对此有着广泛的经历(即使在经济危机时期)。该地区有引领世界实现平衡、可持续发展的潜力，条件是在快速发展的时候要加大对社会问题的关注力度，把社会保护置于国家发展政策的中心地位。

所有国家都应根据最低普遍社保标准建立起社会保护的底线，并使其具有财政可持续性，成为可持续增长、繁荣和民生保障战略的组成部分。就国与国而言，社保底线规定的保障内容和水平可以有所差异，但一般应包含基本医疗服务和确保有孩子的家庭、工作年龄人口、老年人和残疾人获得收入保障的措施。建立社会保护底线可以促进社会和谐与性别平等。同时，它也是遏制童工劳动和鼓励上学读书的有力工具。

社会保护还可以增强社会和个人抵御经济冲击带来的混乱和危险，是对付收入和消费滑坡的经济稳定器和缓冲器(正如 2008 至 2009 年经济滑坡期间看到的那样)。不仅如此，(特别是在该地区发生巨大变化的背景下)社会保护可以通过赋予个人以权力抓住市场变化的机遇而促进增长，有利于开展结构调整。

亚洲国家在社会保护方面的开支通常少于其它地区。亚太地区(西亚除外)公共卫生和社会保障占 GDP 的比例较低，估计为 5.3%；而拉美和加勒比地区为 10.2%¹⁹。在阿拉伯国家，这个数字占到 GDP 的 10.2%强，但是对其社保体系的分割状况和效率有一些担心。此外，大部分移民工人被排除在社保体系之外。

亚洲公共支出的低水平通常是由于存在着无力承担全民保护的顽固观念。然而有证据表明，只要设计合理、目标准确、分步实施，社保项目是办得下去的。

- 在印度，为非正规经济中的三亿工人制定的基本社保计划所需要的投入占 GDP 比例还不到 0.5%。²⁰
- 在 49 个最不发达国家，为儿童、贫困工人和老年人提供最低收入保障的社保底线将大约占这些国家 GDP 总和的 8.7%；如果逐步实施，这是可以为继的。²¹
- 国际劳工组织和联合国其它机构正在开展基于评估的国家对话，目的是发现政策差距，提出建立社保底线的建议，计算在几个亚太国家实施基本社保的额外成本。越南的评估结果显示，需要从 GDP 里额外拿出 2%。

我要传递的信息是：有关国家应开始更多地对社会保护进行投入，正像我向国际劳工大会第 100 届会议提交的报告中强调的那样。²²

¹⁹ 国际劳工局：《世界社会保障报告 2010/2011 年：在危机中和危机后提供保护》(日内瓦，2011)表 8.1，第 81 页。

²⁰ 《印度的就业挑战：非正规经济的视角》，在未组织部门中的企业问题全国委员会，第一卷(新德里，2009 年)。

²¹ 国际劳工局：低收入国家能够承受基本社保吗？《社会保障政策简报文件》第 3 期(日内瓦，2010)。

²² 国际劳工局：《一个社会正义的新时代》，同前，第 34 页。

通过缴费型或免费型社保计划，该地区许多国家在扩大社会保护方面已经取得了明显的进步。

- 泰国的基本医疗服务现在几乎已经覆盖了全体人民。
- 印度尼西亚和越南政府已经开始通过免费社保计划向最贫困的群体提供医疗服务。
- 从中国和约旦的养老金及医疗保险到巴林和越南的失业救济，保险型社保计划也在增加。
- 沙特阿拉伯正在实行一项针对沙特国民的失业保险计划和失业救助计划，并在考虑为移民工人建立公积金制度。

与此同时，印度尼西亚、尼泊尔、巴基斯坦和东帝汶等国的公共工程计划提供了自定目标援助的实例，不仅创造了基本就业，而且促进了重要基础设施的改善。这对减贫和地方经济发展产生了直接的积极影响。

至关重要的工作是在这些倡议的基础上，支持把社会保护底线逐步推广和扩大到整个亚太地区。亚洲发展中国家面临的主要挑战是，以财政上可持续的方式获得足够的公共资金用于卫生服务和社会保障。需要用新的计划解决目前税收方面的缺陷，包括税基不足的问题，其原因是非正规经济规模较大，限制了收入的再分配。²³ 西亚的社会支出要高得多，其挑战往往是如何改进分散的社保体系的连贯性、覆盖面和效率等问题。

在今后几年，本地区确保逐步为所有公民提供最低保护和福利的能力将成为其实现全面繁荣的一个关键因素。工作重点是国家 and 地区层面必须坚定其政治承诺，保证加强亚太地区发展的社会成份。

促进符合国际标准的包容性劳动力市场

坚持工作中的基本原则和权利是市场力量公平有效运作的一个基本框架。它会保障该地区经济变化的益处得到广泛的分享。然而，批准劳工标准方面的进展很有限，有的地方甚至出现了倒退。开倒车威胁着一些领域的权利，包括强迫劳动、债役劳动、贩卖人口、歧视、结社自由和集体谈判。

- 从全球看，国际劳工组织的成员国平均批准了 42 个公约；而亚太地区的成员国平均批准了 21 个公约，阿拉伯国家平均批准了 26 个公约。²⁴
- 在世界范围内，73%的国际劳工组织成员国已经批准了八个基本公约；而亚太地区批准这些公约的国家数目不到三分之一；阿拉伯国家批准的不到五分之一。

²³ 国际货币基金：《发展中国家的资源调动》(华盛顿，2011 年 3 月)。

²⁴ 截止到 2011 年 8 月，亚太地区的 34 个成员国(不包括图瓦卢和马尔代夫)总共批准了 698 个公约，阿拉伯国家批准了 282 个。从 2006 年起，亚太地区成员国(不包括图瓦卢和马尔代夫)和阿拉伯国家平均每国仅批准了 2 个新的公约。见：ILO-APPLIS：<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm>。

正如前面提到的，即使在经济危机发生前，我们也可以看到没有结社自由和集体谈判的权利，工资增长的速度往往无法跟上平均生产率的增长。该地区许多国家的收入差距在拉大，部分原因是非正规经济长期存在，获得培训和技能开发的途径不足。此外，存在着顽固的、广泛的歧视问题，强迫劳动和童工劳动(包括最恶劣形式的童工劳动)不仅是对人力资源和(当今及未来)生产力的浪费，也是对人的尊严的侵犯。显而易见，如果亚太地区的国家要走更加平衡、可持续发展道路的话，他们必须改善对国际劳工组织基本公约的批准工作并进行有效实施。

为了保证劳动力市场灵活性和就业安全之间的更好平衡，特别是在机构调整时期，政府需要更加关注劳动法改革并加大投入。包括集体谈判在内的社会对话应成为谈判和协商劳动法改革及工作场所灵活性的一个关键工具。然而，目前的改革趋于关注最低劳动标准，对加强劳动关系框架的关注不够。类似地，许多国家的立法者对劳动力市场的新趋势的关注也不够，如不确定工作的增长(包括临时就业)和劳动力流动的新格局。有些时候，这种变化已经侵蚀了工作条件和基本劳动标准带来的收获。

该地区劳动管理的一个突出问题是社会伙伴的能力常常有限。不仅如此，许多地方对集体谈判缺乏了解，应用范围十分有限。造成这种局面的部分原因是亚太地区有些国家的劳动法限制的结果，且缺乏对国际劳工标准的尊重。有的劳动法旨在控制工会，而不是为劳资双方建立和谐产业关系提供平等的机会。在许多国家，建立建设性的劳动关系依然面临着挑战，证据是(涉及个人和集体的)²⁵劳动争议激增，原因是劳动力市场和工作场所条件的迅速变化与应对新局面的改革步伐滞后形成的紧张关系，劳动法、争端解决机制和产业关系制度均不适应新的经济形势。²⁶

在劳动行政管理方面，资源配置不当和非正规经济的大量发展给劳动监察带来了严峻的挑战，加大了维护自由结社和谈判权利的难度。如果亚太国家要从过去出口拉动的发展逐步转向刺激内需和支持可持续增长的话，他们需要加强劳动管理制度，并审议其工资政策。

解决长期的体面劳动赤字要求加强劳动力市场机制，确保包容和平等的增长。在西亚，这些赤字助长了最近发生的动乱和政治运动，说明了进行改革的必要性。此外，在整个亚太地区，受过教育的中产阶级在不断扩大，他们将继续要求更完善的劳动力市场制度，加强治理结构，在塑造自己未来的过程中有更大的发言权。他们将呼吁有更多的参与制定影响自身职业、收入和福利政策的机会。他们想要有效的政府，它们要致力于消除腐败，并实行有利于企业发展、创造就业和尊重劳动权利的管理框架。

²⁵ 据国家统计局出版的《中国统计年鉴 2010》(北京, 2010), 劳动争议从 2007 年的 25424 起上升到 2008 年的 33084 起和 2009 年的 83709 起。越南在 2011 年头四个月里发生了 336 次罢工(其中许多是无组织的停工), 这意味着有可能打破该国 2008 年 762 次罢工的记录。见彭博社:《越南的劳工动乱》2011 年 6 月 23 日。网页: http://www.businessweek.com/magazine/content/11_27/b4235015577710.htm。

²⁶ 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》, 同前, 第 94 页。

支持富含就业岗位的增长

在 2010 到 2020 年期间，为了适应劳动力队伍的扩大，亚太地区需要创造至少 2.13 亿个就业岗位。这是在目前 9400 万失业人口所需工作岗位之外需要新增的岗位。²⁷ 然而，更加重要和急迫的任务不是仅提供足够的饭碗，而是要大力创造具有体面工资和工作条件的高质量工作岗位。这是一个巨大的挑战，需要有新的综合性对策。

2008-09 年经济和社会危机之前存在着创造生产性就业的挑战。该地区许多国家的就业创造率同过去相比，在危机前的十年里出现了下滑。即使是中国和印度这种经济增长率极高的国家，也面临着同样的问题。这种滑坡影响到减贫的速度，也破坏了发展所带来利益的公平分配。

正如上面已经强调过的，高质量就业与创造就业本身同样重要。就业质量的基础是广泛的生产力增长，就业质量决定着生活质量，最终也决定着社会质量。创造高质量就业以及与之伴随的体面劳动是亚洲未来竞争力和共享繁荣的关键组成部分。没有生产率的提高(以及通过它实现就业质量的提高)，低收入国家将无法改善竞争力与效率而进入中等收入状态，中等收入国家将无法使生产多元化而向价值链上端转移。

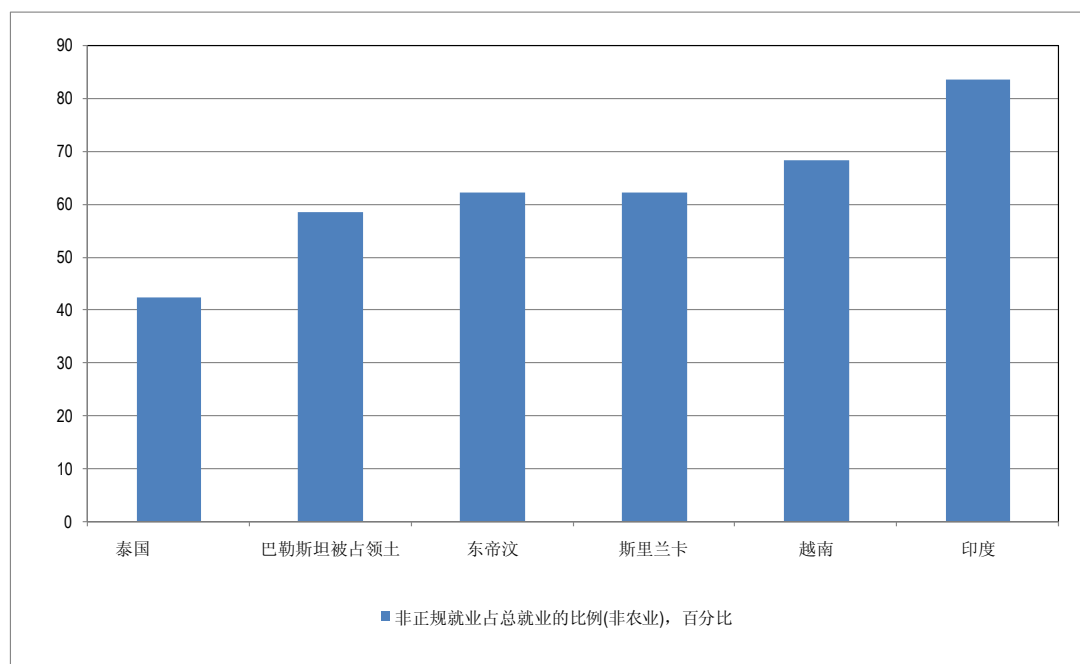
即使对发达国家而言，改善就业质量也是关键。新加坡财政部长沙木盖拉南先生(Tharman Shanmugaratnam)在介绍 2010 年预算时说：“去年全球危机期间我们的重点是保住饭碗。而现在我们必须把改善就业质量作为优先任务。”²⁸ 这个发言承认了体面劳动的重要性，就业质量的提高可以改善各国的长期增长潜力和全球竞争地位。

类似地，约旦国王阿卜杜拉已经承诺“为约旦公民建设最美好的未来，并让所有人都过上体面的生活”以及“通过发展成果的公平分配确保社会正义”²⁹

²⁷ 根据国际劳工局 2010 年 10 月《趋势经济计量模型》和 2009 年第 5 次修订版《经济活跃人口估计和预测》的估计。

²⁸ T. Shanmugaratnam: 《建设先进经济：出色技能，高质量就业，更高的收入》，2010 预算讲话，《海峡时报》，见网页：<http://www.straitstimes.com/STI/STIMEDIA/pdf/20100222/2010BUDGETSTATEMENT.pdf>。

²⁹ 约旦国王阿卜杜拉二世：《我们最后的良机：危险时代追求和平》(安曼，2011 年)。

图 2. 亚洲大部分工人属于非正规就业

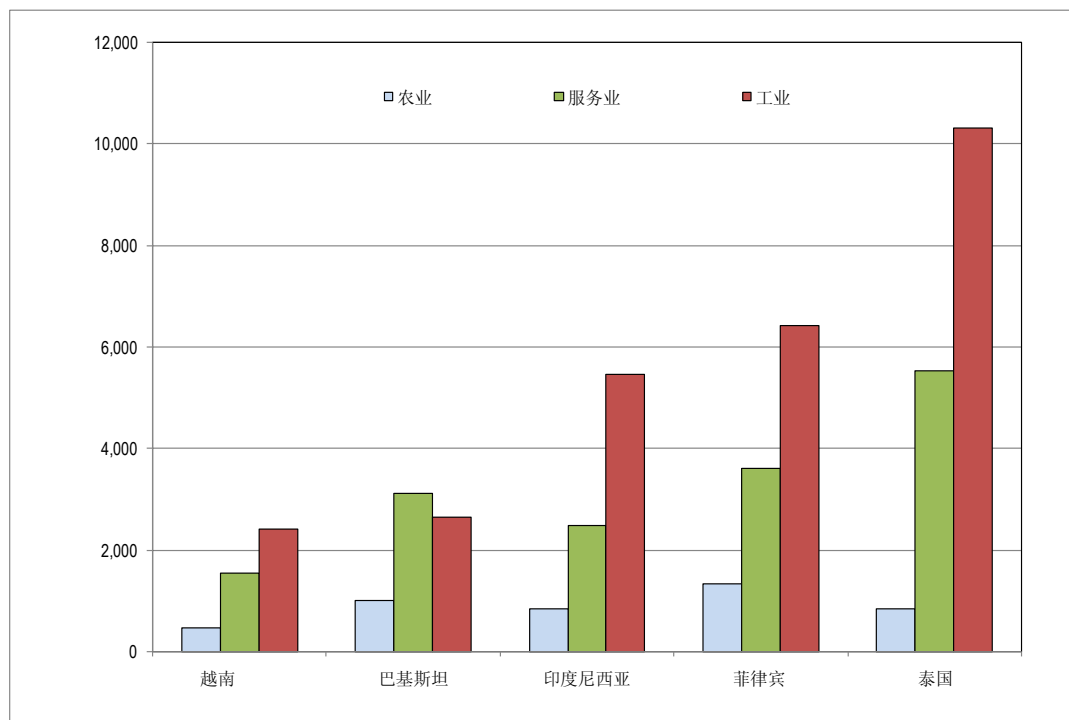
资料来源：国际劳工局《非正规经济中的就业数据更新》(日内瓦，2011年6月)，表1，第3页，网页见：http://laborsta.ilo.org/sti/DATA_FILES/20110610_Informal_Economy.pdf。

然而，正如我在前一份报告中指出的那样，本地区大部分工作妇女和男子谋生的方式是个体经营或帮助家庭成员。这经常是出于需要，而不是选择。非正规就业仍然是一种主要的就业形式，有时甚至是主导模式(图2)。从事这类工作的工人往往缺乏法律保护和社会保护，在工作场所也不大可能有代表权和发言权。妇女从事脆弱工作或非正规就业的概率高于男子。这类低生产率低工资就业的长期存在影响到生产率的提高和国内需求的增长，而后者会抑制生产率、工资和需求均攀升的良性循环的形成。

出现这种趋势的一个原因是经济增长的优先领域经常与社会和就业目标脱节。该地区政策制定者期望强劲的增长会为老百姓自动创造出足够的就业机会。然而，在许多情况下，这种假设是错误的。如果亚太国家要培育更有力的生产性就业增长的话，他们需要妥善处理发展战略与宏观经济和结构政策的关系，并使其与创造就业的明确目标协调一致。

另一个原因是，亚洲发展中国家的劳动生产率增长很快，但是仍然远远落后于发达国家的水平。生产率的提高也是不均衡的，不同部门的工人人均产出差异很大(图3)。在大部分亚太国家，过去十年生产率的提高主要是由工业和个别高端服务部门驱动的。结果是泰国工业部门人均工人产出比其服务部门高1.9倍，比农业部门高12倍。印度尼西亚、巴基斯坦、菲律宾和越南的情况也相似，农业生产率远远落后于工业。劳动生产率的不均衡增长导致收入差距拉大，并造成社会紧张局势，因为食品价格的上涨加剧了贫富差距。更加重视生产率的均衡增长并尊重工作中的权利有利于促进更加包容的增长模式，这最终会改善经济和社会的可持续性。

图 3. 不同部门生产率的巨大差距



注：2009 年按部门工人人均实际产出(2000 年不变美元)。

资料来源：国际劳工组织根据各国统计局就业数据和世行《世界发展指数 2011》GDP 数据计算。

显而易见，更多高质量工作的起点是提高劳动生产率。生产率的改善可以促进工资的增长(不增加通货膨胀的压力)，可以改善工作条件并对人力资源进行更多的投资。然而要实现这种关联需要有强大的劳动力市场体制，得到工人组织、雇主组织和政府三方有效对话和工作场所有效集体谈判的支撑。工作条件也可以对就业质量和整体生产率做出重要贡献；职业事故和职业病对单个工人的生活和生产率均有影响。

提高农业生产率和农业就业质量是头号当务之急。目前农业仍然吸纳了大量的工人。农业对产出贡献小，而对就业贡献大，这种差异造成了农业与其它部门生产率之间的巨大差距。因此，增加对农业、农用工业和乡村企业的投资是促进体面劳动、减贫和缩小城乡差别的关键举措。今后十年预计对粮食和其它农产品需求的增长以及极端天气变化对粮食供应的影响可能会加大通货膨胀的压力。这些因素可能会推高近中期粮食安全和生计风险。提高本地区农业生产力可以有效遏制粮食涨价的压力并改善农村收入。

在亚太地区，服务部门已经是创造就业的主要动力，且很可能促进该地区中产阶级的扩大和国内需求的提高。但是，有太多的这类工作岗位是在正在扩大的城市非正规部门中创造的，从非正规挣工资者到街头小贩和(经常是流动人口的)家庭工人。如果有关国家想协调经济发展使之与改善就业质量齐头并进，它们必须特别注意劳动生产率和服务部门的就业质量。

为今天的青年创造就业，为明天的老龄劳动力做准备

由于就业质量决定社会的质量，所以社会的未来取决于其年轻工人的就业。³⁰当今该地区面临的最紧迫的问题之一是青年失业。青年男女的失业率平均比成年人高三倍。造成年轻人找不到工作的原因是多种多样的。在南亚，有时候这同低入学率和长期存在的童工劳动有关。在许多国家，毕业生找不到工作已经成为一个尖锐的问题。

- 在阿拉伯地区，青年失业率很高，2010 年高达 27.2%³¹。对青年妇女来说情况更糟糕，她们的平均失业率是 41.5%，这里的妇女参与劳动力市场的比例已经比世界上其他地方低很多。
- 即使是在年轻人有工作的地方，亦是工作条件很差，工资低。几乎没有什么社会保护，他们常常缺乏安全的合同，且其代表权和发言权要么不存在，要么很微弱。
- (中国)香港、印度尼西亚、新西兰、菲律宾和斯里兰卡的青年失业率也较高。³²

政府如何应对青年就业的挑战将决定其经济是否能够持续增长，如若处理不当，会出现人才流失、青年的创造力和能量得不到发挥，经济停滞等问题。为青年男女创造足够的体面工作岗位也是增强社会凝聚力和政治稳定的关键一环。

我们必须认真应对这种挑战。正如印度尼西亚共和国总统苏西洛博士(Susilo Bambang Yudhoyono)在国际劳工大会第 100 届会议上所言，他们必须团结协作，防止青年失业率的上升。他们需要连贯的政策和对创造青年就业岗位的部门进行更多的投资。³³

除了不让儿童工作和延长受教育时间的预防性政策外，青年就业的挑战还要求实施迎合企业需求的智能教育和技能政策。雇主可以发挥关键的作用，因为他们最有资格来表述这些需要。

根据各个国家青年失业的具体原因，可以采取一系列措施帮助年轻人实现从学校到工作的平稳过渡。这些措施包括劳动力市场信息，帮助寻找工作，就业服务，以及扩大学徒机会和其他形式的在职培训。³⁴支持经济可持续发展的宏观经济环境政策以及对就业潜力高的战略部门进行投资，将使亚洲国家处于充分发挥其未来劳动力经济社会潜力的有利地位。

展望未来，青年劳动力的快速增长会给某些中低收入国家带来巨大的压力，它们需要在今后十年为新进入劳动力市场的大批年轻人创造工作岗位(图 4)。妥善协调投资、产业、教育和培训政策可以使这些国家获得人口红利。

³⁰ 青年指的是年龄从 15 岁至 24 岁的人口。

³¹ 国际劳工局：《趋势计量经济学模型》(2010 年，10 月)。

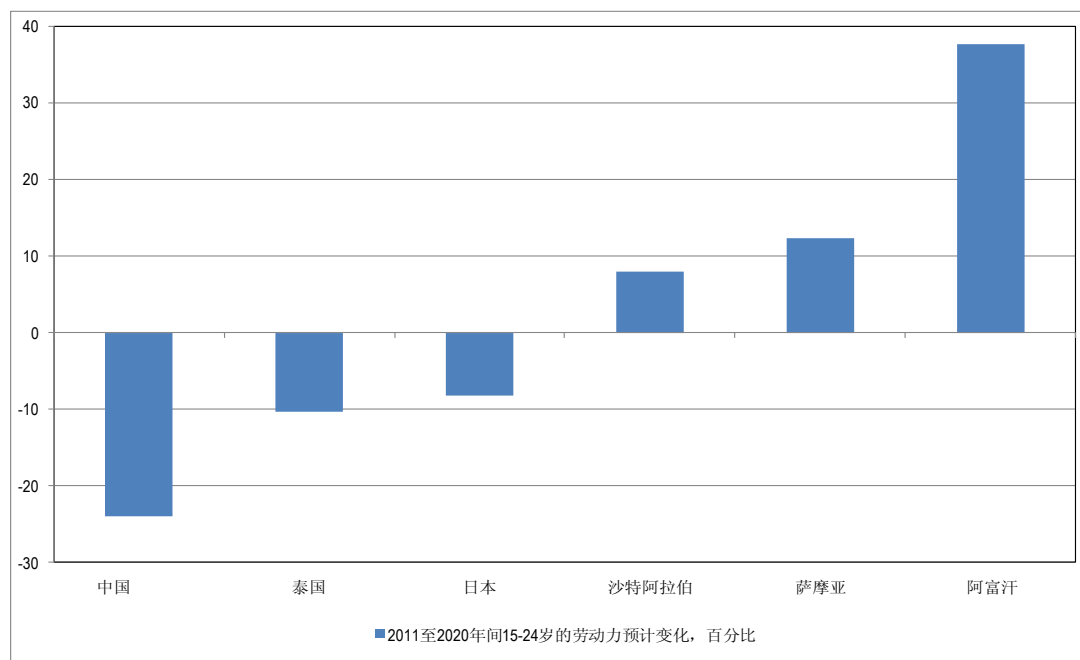
³² 国际劳工局：《亚太地区劳动力市场更新》(曼谷，2011 年 4 月)，见网页 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_154215.pdf。

³³ 国际劳工局：《印尼总统呼吁建立全球青年就业联盟》，ILO 新闻发布稿，2011 年 6 月 14 日(日内瓦)。见网页：http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/media-centre/press-releases/WCMS_157666/lang--en/index.htm。

³⁴ 国际劳工局：《2007 年东盟的劳工和社会趋势：一体化，挑战和机遇》(曼谷，2007 年)，第 30 页。

另一方面，东亚地区和东南亚一些较发达国家的人口在迅速老化。他们面临着“未富先老”的挑战。这些国家需要加强社会保护，支持本国逐渐步入老年的人们，进行结构调整，减少劳动密集型产业，转向知识密集型产业，通过提高妇女就业率和终身学习解决劳动力短缺的问题。还要注意通过适当的移民政策解决劳工短缺的问题。

图 4. 有些国家面临老龄化，而其他国家准备应对年轻劳动力暴增



资料来源：国际劳工局：经济活跃人口估计和预测(第五版，2009 修订版)。

释放中小企业的潜力

我的上一份报告强调了追求更加平衡和可持续的发展需要充分发挥技术、创新和创业的潜力³⁵。通过改善融资渠道，获得熟练劳动力和与大公司建立更紧密的联系，私营部门(包括迅速发展的合作社及类似组织)的中小企业和微型企业可以成为增长和创造就业的引擎，只要它们能够抓住内需不断扩张和深化区域一体化的机遇。

在整个亚太地区，中小企业和微型企业的数目远远高于大企业的数目，雇员总数也高于大企业雇佣劳动力的比重。但是，中低收入国家的大部分中小企业和微型企业从事的是非正规经济活动，它们的需求被政策制定者和管理者忽视。它们经常得不到融资、培训机会和其他支持。毫不奇怪，它们的生产率比大企业低很多。在政策制定过程中重视中小企业并帮助它们从生存走向可持续成长是提高经济整体效益的关键，也是遏制非正规活动的必要手段。

融资困难是制约发展中国家企业建立和发展的主要问题。虽然小额信贷帮助微型企业获得了资金，但是中小企业的资金需求往往较大，超出了小额信贷供应者的放贷能力，而银行都喜欢傍大企业。这在有些发展中国家造成了“中层空档”，在

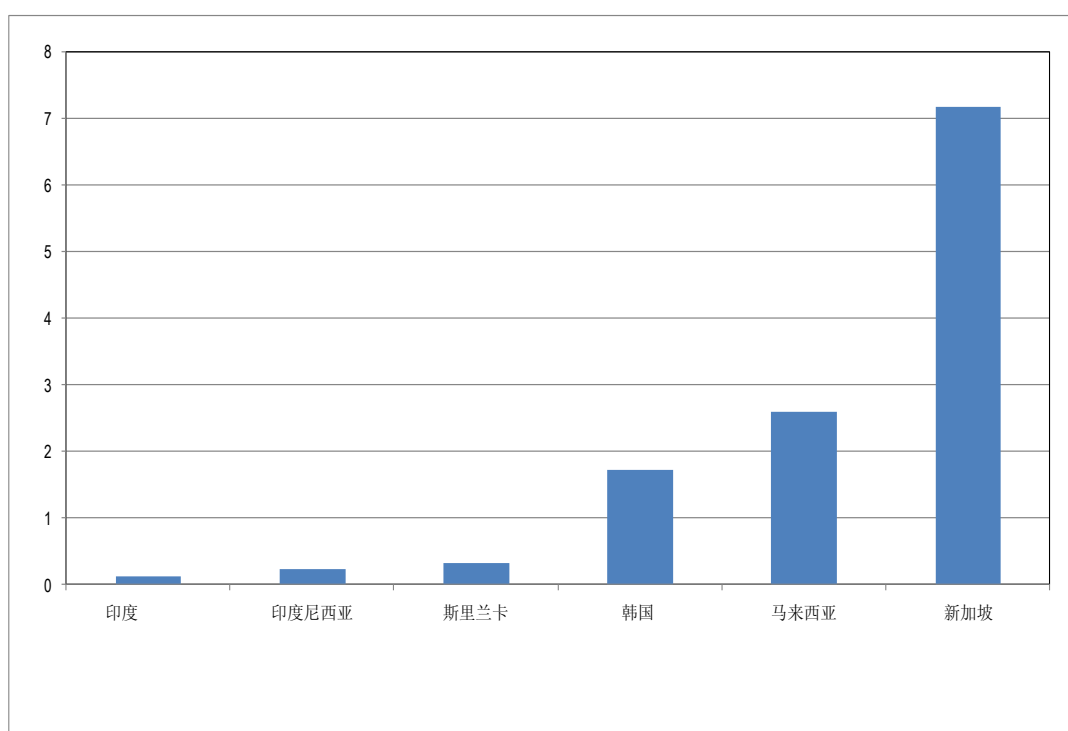
³⁵ 国际劳工局：《在亚太地区建设一个享有体面劳动的可持续未来》，同前，第 26 页。

这些地方微型企业的就业占大头，而家庭工人和中小企业的贡献往往非常有限。这同高收入国家的情况形成了鲜明对照，在高收入国家，中小企业是提供就业机会的主力。³⁶ 这导致收入不平等，技能发展机会不均，以及正规经济就业的不平等。

为了发掘中小私营部门创新、发展和创造就业的潜力，中央银行和金融机构需要提供更多的信贷支持。³⁷ 这对于中小企业至关重要，特别是中型企业，因为它们发展和创造就业的潜力最大。

必须密切关注企业监管环境，好的环境能使企业适应变革，积极创新和发展，提供生产性的就业机会。³⁸ 相反，缺乏合理性、严肃性和透明度的规定不利于正规经济中的企业开办和发展，落后的基础设施和苛刻的市场准入条件也会给企业发展带来困难。图 5 显示，印度、印度尼西亚和斯里兰卡在开办企业方面明显落后于高收入国家。

图 5. 2008 年工作年龄人口(15-64 岁)每千人新注册有限责任公司数目



资料来源：2010 年世界银行集团企业简介。

³⁶ 印度和印度尼西亚的制造业部门均存在着《中层空挡》。但是，菲律宾、泰国和越南的中小企业对正规经济就业的贡献率同高收入国家类似，而他们对 GDP 的贡献要低得多，且存在着大的非正规部门，这在高收入国家是不存在的。见 K. Yokota: 全球化、生产率变化和印度尼西亚制造业的《中层空挡》，东亚发展研究中心(北九州，2008)，第 2008-03 卷；M. Ayyagari, T.Beck 与 A.Demirguc-Kunt: 《全球的中小企业》，世行政策研究工作文件第 3127 号(华盛顿，2003)；D. Mazumdar: 《平衡增长和扶贫中的中小企业发展》，亚太扶贫论坛论文；改革减贫的政策和机制(马尼拉，2001)，见网页：<http://www.adb.org/poverty/forum/pdf/mazumdar.pdf>。

³⁷ G. Sziraczki 等：《发展中亚洲的复苏，就业质量和政策重点》，载于《全球危机：原因，应对和挑战》(日内瓦，国际劳工局，2011)。第 47-48 页。

³⁸ G.Buckley, J.M. Salazar-Xirinachs 和 M. Henriques: 《促进可持续企业》(日内瓦，国际劳工局，2009)。

改善企业管理意味着与私营部门密切合作，发现影响发展和多样化的障碍，进行必要的干预，同时确保遵守劳工和环境标准。约旦、阿拉伯联合酋长国和一些太平洋岛国最近的管理改革表明，这些努力没有白费，竞争力提高了，就业增加了。³⁹

生机勃勃的企业环境需要创业、创新和创造力，特别是在结构迅速变化的时代。提倡创业文化必须也把青年人作为目标，非正规经济庞大和青年劳动力增长迅速的国家尤其要这么做。此外，如果亚洲妇女的创造潜力得不到完全发挥，创业精神和包容性增长是没有意义的。在 2009 年，亚太地区工作妇女里只有 1% 的人经营着自己拥有雇员的企业，而男性中这个比例是大约 3%。⁴⁰ 我上一份报告已经提到，亚洲妇女需要超越其传统角色和套路。

如上所述，政府在完善教育制度和制定鼓励技术发展和新产业政策方面责无旁贷。在迅速变革的时代，最大的挑战是如何迅速发现新的技能需求，让工人抓住新机遇，让企业适应新技术和市场。把教育和技能开发同企业及工作场所的需要结合起来是关键的一招。⁴¹ 对高质量教育和技能进行投资会给工人、企业和社会带来许多好处，能够使政府、工人组织和雇主组织及培训机构之间建立联系的伙伴关系可以使学习扎根在劳动世界。

绿色工作岗位和合理过渡

气候变化是我们一生都要面临的最重要的长期问题之一，对地球上每个人都有影响。鉴于亚太地区的人口占全球的一半以上，该地区理论上比其它地区更应关注气候变化。⁴²

在亚太地区，绿色就业开始在政策议程中占据更加重要的位置，各国政府开始寻求用一体化的战略应对创造就业和气候变化的双重挑战。全地区存在着实施既关注气候又促进就业增长的新政策的机会。这不仅要求采用高技术，而且要求以新方式应用传统技能和工艺。⁴³ 不仅在创造新的绿色就业方面存在机会，在现有工作场所绿化方面也有机会。

劳动力丰富的低收入国家可以发挥重要的作用，财政和社会政策空间比较宽松的国家也可以大展宏图。它们可以通过私营和公共投资项目创造绿色就业机会，特别是在水利和灌溉管理、基础设施、可持续建筑和土地开发等领域。

³⁹ 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》同前，第 25-26 页。

⁴⁰ ILO 与 ADB：《亚洲的妇女和劳动力市场：为性别平等重新进行调整》（曼谷，2011）。

⁴¹ 世界经济论坛(WEF)：《在亚洲创造就业：创业等式》，WEF 东亚会议总结，6 月 12-13 日(雅加达，2011)。见网页：www.weforum.org/node/100251。

⁴² 亚洲开发银行：《亚洲 2050：实现亚洲世纪》同前，第 25 页。

⁴³ 国际劳工局(2011)：《亚太地区的绿色就业计划》，背景简报第 1 号，8 月(曼谷，2011)。

最近的趋势着重指出：

- 预计亚洲会超过北美和欧洲成为世界最大的能源消费地。因此，亚洲受能源进口趋势的影响和对能源进口趋势的影响都将是最大的。⁴⁴
- 该地区大规模的森林砍伐、丧失生物多样性、水土流失、水污染和废物管理不善已经毁坏了或威胁着数百万人的生计。
- 气温上升和极端天气威胁着农业数百万人的就业，并可能危害未来的粮食安全，像约旦、沙特阿拉伯和叙利亚等阿拉伯国家那样。
- 都市中心是生产和就业越来越集中的地方，也受到了极端天气、海平面上升和其它危害的威胁。亚太地区每八个大城市中就有六个面临这样的危险。

未来亚洲的竞争力和人民的幸福取决于对自然资源的有效利用并赢得奔向低碳未来的全球竞赛。⁴⁵ 国际劳工组织的三方成员需要应对气候变化本身带来的机遇和挑战，还要应对相关消费、生产和就业模式变化带来的机遇和挑战。

迈向可持续低碳社会必须是公平的。换言之，必须经过合理的过渡。经济和社会结构的调整会给工人、企业和社区带来深刻的影响，需要有整套正确的政策来分摊成本和传播福利。⁴⁶

社会对话是这种过渡的一个极为重要的成份。⁴⁷ 为了能够有效参与关于这些议题的社会对话，三方成员需要掌握适当的工具，预测劳动力市场和技能需求的变化，评估绿色政策对就业的影响和带来的机会。

许多工人将需要新的技能来适应技术变化和获得就业机会。在适应环境政策法规和及时利用优惠措施方面，中小企业将需要帮助。支持中小企业走低碳环保的道路可能会创造大批的绿色工作岗位。当然，新的生产形式也可能给他们带来新的风险，这一点决不能忽视。

总而言之，创造绿色就业要求关注体面劳动的各个方面。

以人为本的灾后复苏和风险管理

提高各国管理自然灾害造成的经济和社会后果的能力应成为全面战略的组成部分。日本毁灭性的海啸和核灾害，中国与新西兰的地震，巴基斯坦、菲律宾和泰国的洪水，都清楚地暴露了该地区的脆弱性。在过去十年里，亚洲经历了一些最严重的灾害，造成了巨大的人身和经济损失(见图 6)。⁴⁸

⁴⁴ 亚洲开发银行：《亚洲 2050：实现亚洲世纪》同前，第 71 页。

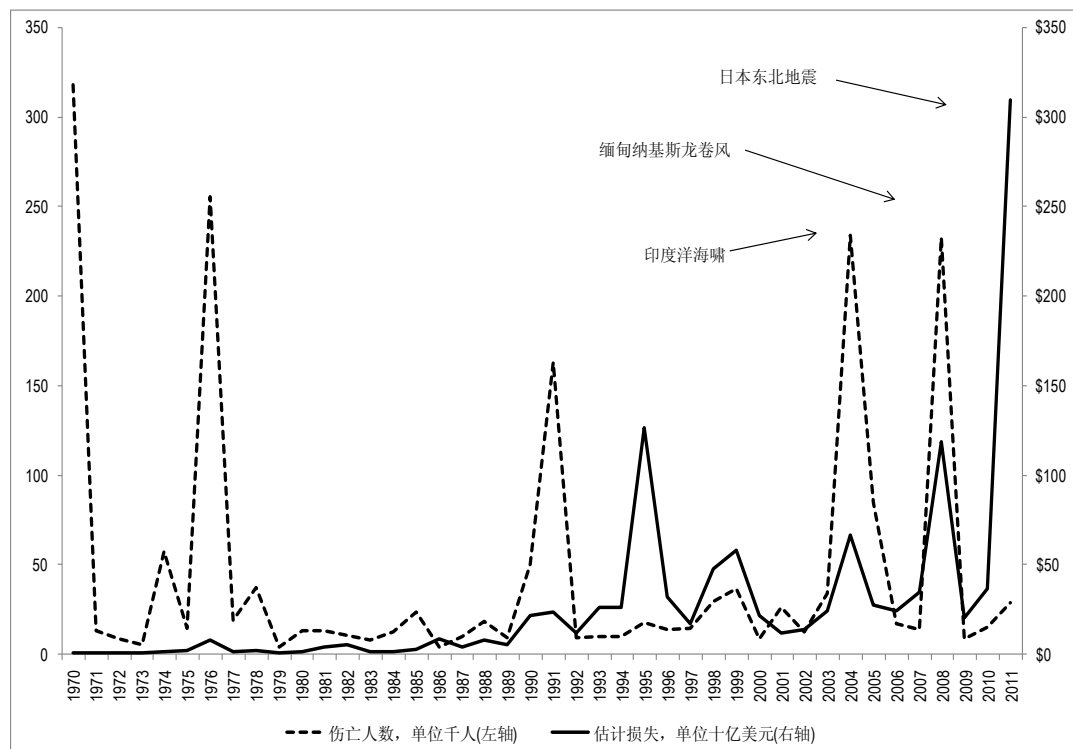
⁴⁵ 更多讨论，见世界银行：《保住现在，塑造未来》，东亚和太平洋经济更新(华盛顿，2011)，第 57-63 页。

⁴⁶ 细节见国际劳工局：《在亚太地区建设一个享有体面劳动的可持续未来》同前，第 35-45 页。

⁴⁷ 国际劳工局：《促进绿色经济中的体面劳动》，(2011，日内瓦)。提交给联合国环境规划署的背景文件：迈向绿色经济：通往可持续发展和消除贫困的道路，(2011，日内瓦)。

⁴⁸ 应注意该地区《人为的灾害》也不少，如阿富汗的战争，巴基斯坦和缅甸的政治动乱和冲突等，已经影响到数百万贫困人口和得不到什么保护人口的生活。

图 6. 该地区最近造成重大伤亡的自然灾害



资料来源：世界卫生组织灾害传染病研究合作中心(CRED)：国际灾害数据库(EM-DAT)，网页：www.emdat.be。

这些灾害告诉我们，有效应对要求公私部门密切合作和协调，还要求有完善的基础设施，仔细的计划，有针对性的社会保护措施，以人为本的复原和注重就业的重建。社会伙伴在加强预防、复兴和重建的过程中要发挥必不可少的作用。体面劳动可以帮助社会又好又快地恢复起来。

加强区域一体化及合作

更加密切的区域合作为该地区在实现更公平、更包容、可持续全球化方面显示领导作用开辟了巨大的机会。它为加强现有的合作机制和开辟新的促进体面劳动和社会正义的合作领域提供了机会。

一个有效实施区域对话与合作的例子是 2008-09 年全球金融危机期间，该地区为减轻危机对数百万亚洲工人的影响而采取的联合行动。亚洲开发银行行长黑田东彦称这次危机“触发”了亚洲的区域合作。⁴⁹ 在贸易、基础设施、金融稳定、劳务移民、气候变化、粮食和能源安全方面也可以发现其他的例子。

亚太地区国家一体化的主要动力是货物和服务贸易。该地区在开放边界，鼓励贸易、投资和工人流动方面取得了令人钦佩的进步。如果在国家和地区层面均采取呼应措施以便利调整和确保贸易的好处广泛分享的话，开放市场可以促进增长和更好的

⁴⁹ 黑田东彦：《欧洲和亚洲的一体化：成就与挑战》，在欧洲委员会的开场白(布鲁塞尔，2008)。

就业成果。贸易政策，劳动力市场和社会保护措施密切互动。对这种互动的认识能帮助确保，通过贸易而深化的区域一体化对增长和就业均产生明显的积极影响。⁵⁰

同样重要的是，2008 年《关于公平全球化的社会正义宣言》强调了国际公认的劳工标准对在开放的贸易体制中建立公平竞争环境的重要性：“……不得违反工作中的基本原则和权利，也不得用违规的做法作为合理的比较优势……且劳工标准不应用于贸易保护主义的目的。”⁵¹ 国际劳工组织可以为此目标提供有用的支持。

通过降低服务、物流和管理的非关税贸易壁垒可以发掘经济增长和创造就业的巨大潜力，发展高效的资本市场可以把亚洲庞大的国内储蓄引向基础设施投资，包括建设新的运输系统，这也具有创造就业的巨大潜力。

除了贸易和投资，各国通过国际移民的联系也越来越密切了。2500 多万亚洲工人在本国以外的地方工作。⁵² 随着人口趋势的变化，收入差距，人口安全和气候变化的影响，这个数字预计还会扩大。区域合作给保护移民提供了机会，也给承认移民工人对经济社会的巨大贡献、有效引导汇款及加强劳动力移民管理提供了机会。应通过实施国际劳工组织的移民工人公约和推广其《劳务移民多边框架》改善移民管理的信誉，达到互利互惠的效果。

维护金融稳定也需要区域合作。不仅要考虑金融系统本身的稳定，还要考虑如何使金融体系更好地满足工人、家庭和社会的需要。近年来资本快速流入亚洲发展中国家，突然逆转风险可能造成进一步的经济波动。鉴于宏观经济不稳定对贫困和脆弱工人的影响，必须改进区域政策的协调。需要重新考虑的倡议包括区域对话，汇率管理，资本控制措施，以及建立一个区域货币基金等。⁵³

区域合作还可以加速向低碳经济过渡，加快创造绿色就业。通过集体应对长期粮食和能源安全的挑战，该地区可以成为全球的典范。数百万人口面临贫困、粮食和能源安全的脆弱性不仅仅是一个经济问题，也是政治和社会问题。粮食和燃料危机的复发说明了集体行动的必要性。

- 从 2010 年初起，全球粮食价格迅速上涨，到 2011 年 6 月粮农组织的粮食价格指数比一年前升高了 39%。⁵⁴

⁵⁰ 经合发组织、国际劳工局、世界银行和世界贸易组织：《用贸易促进就业和增长》，为首尔 G20 峰会准备的报告，2010 年 11 月 11-12。见网页：www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_seoul_report.pdf。

⁵¹ 国际劳工局：《关于公平全球化的社会正义宣言》，国际劳工大会第 97 届会议通过，(日内瓦，2008)，第 11 页。见网页：www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf。

⁵² 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》同前，第 127 页。

⁵³ 亚行：《区域一体化机制：迈向亚洲经济共同体》(马尼拉，2010)。

⁵⁴ 粮农组织：《世界粮食形势：粮食价格指数》(2011 年 7 月)。见网页 <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>。

- 粮食涨价不仅影响到穷人，也会侵蚀来之不易的发展成果。更高的粮食和能源价格意味着亚太地区(西亚除外)在 2011 年有高达 4200 万的人可能会重新陷入贫困之中，这还不包括 2010 年已经受到影响的 1900 万人。⁵⁵

⁵⁵ 联合国亚太经社会：《亚太地区经济和社会调查 2011：保持活力与包容性发展》，(曼谷，2011 年)第 viii 页。

《体面劳动议程》及其相互促进的目标比以往任何时候都更重要了，特别是在亚太地区制定能够实现带来体面劳动的经济增长的新的道路过程中尤为如此。这条新的道路必须有利于社会正义和公平的全球化，同时保证环境的可持续性。西亚阿拉伯国家的形势说明，根据相互负责的社会契约，新的发展模式应基于新的国家/公民关系。在包容的社会经济治理制度的基础上，这种新的社会契约应确保法治，其根基是社会正义和人的尊严。

在前进的过程中，我们必须借鉴实施“亚洲体面劳动十年”和“千年发展目标”的经验教训。由于该地区的多样性和各国国情的巨大差异，具体行动和时间安排将有所区别。

在国家层面，可以在以下三个广泛和相互关联的领域采取行动：

(i) 协调宏观经济、就业和社会保护政策

正如国际劳工组织《全球就业契约》强调的那样，改善国家层面宏观经济政策和就业及社会保护政策的连贯性对于制定有效的体面劳动战略至关重要，其基础是生产性投资、就业密集型增长和有充分资源保障的社会保护。承认社会保护在减贫中发挥的作用，加上生产性就业，促进结构调整和增强社会抵御冲击的能力，都会有助于在财政可持续的前提下逐步建立起社会保护的底线。

促进协调宏观经济政策和社会保护政策的要素应包括：

- 把充分就业作为稳健财政和货币政策之外的另一项重点宏观经济目标。
- 帮助中小企业和微型企业获得信贷和投资，改善它们的融资地位。
- 通过将确定不同政府支出和税收政策对就业及社会的影响作为正常议会程序的一部分，来制定预算重点。
- 根据各自国情，建立和加强针对最弱势人群的社会保护底线。
- 确保社会伙伴参与设计和实施政策，像有些国家在应对全球危机中采取的做法那样，如印度尼西亚和蒙古通过的本国全球就业契约计划及约旦制定的国家就业战略。

(ii) 生产性就业，可持续企业和技能开发

创造具有体面劳动的可持续未来需要重新关注中小企业和微型企业的需求，因为它们推动增长和创造就业方面发挥着作用，包括为青年男女提供就业机会。

提高生产率和改善工作条件对于企业竞争力和促进体面劳动都是重要的。应创造机会促进创业活动和农村就业，并支持绿色就业。

对于中小企业和微型企业而言，教育和技能对促进生产力和人与社会发展至关重要。要特别强调的是，对开发年轻人技能投资不足可能产生严重后果，使青年陷入低技能和低生产率的工作，使儿童离开学校。因此，这些领域的优先工作包括：

- 通过减少行政和管理负担并使税收制度有利于真正的投资，创造有利于企业可持续发展的环境，特别是中小企业(包括合作社)。
- 促进创业活动，包括青年男女的创业活动。
- 用实现强劲、平衡和可持续增长所需技能武装包括年轻人在内的劳动力队伍，包括让工人和雇主参与制定培训课程，也包括加强公共就业服务。
- 通过让有关社会伙伴参与对话来改善工作条件(包括职业安全和卫生)，重点是正规经济和中小企业。可考虑扩大国际劳工组织在这些领域开展的试点项目。
- 促进农村和农业发展，例如通过改善劳动生产率，刺激绿色增长和绿色就业，对这些部门的工人提供新型的社会保护。

(iii) 工作中的权利和社会对话

尊重工作中的基本原则和权利是国际劳工组织社会正义议程的基石，也是它对公平的全球化做贡献的基石。这是建立促进有效增长所需制度能力的出发点。

消除体面劳动赤字要求认真倾听实体经济的聲音，而国际劳工组织三方成员则是实体经济的代表。这是均衡政策制定的要求。

更加平衡的增长体现在国内消费和出口两个方面，要求采取改进工资与生产力增长联动的措施。实现这个目标需要社会伙伴在确定工资时发挥更大的作用。此外，这意味着要加强劳动力市场体系，包括劳动和就业部及雇主组织与工人组织。

因此，在下列领域有必要改进劳动力市场治理：

- 加大批准和实施基本劳工标准及国际劳工组织治理公约的力度。
- 改善工资制定机制，包括集体谈判和最低工资制定。
- 强化预防争端和迅速公平解决争议的机制和程序。支持劳动监察发挥平衡工人安全保护需要与生产率和竞争力要求的关键作用。
- 完善能使企业创造体面劳动和减少与工作岗位有关的不确定性与非正规性的劳动法律。值得注意的是，劳动法改革在许多国家都是一个重要的政策问题，包括在太平洋地区。中国最近加强了本国的劳动合同管理规定。
- 增强工人组织和雇主组织代表其成员并为之服务的能力，在不同的层面建立有效的社会对话和集体谈判机制。要特别注意用适当的知识和工具武装三方成员，以评估宏观经济政策的潜在就业影响，并预测向低碳经济过渡中技能及劳动力市场的变化。

在区域层面也需要促进经济与社会目标的协调一致。重点工作可能包括：

- 促进涉及一系列领域的区域组织之间的政策连贯性，特别注意把人民对社会正义的追求同区域市场管理联系起来。这对于推进地区一体化的社会内涵至关重要。最近的一个例子是东盟要求国际劳工组织和亚洲开发银行帮助其提高评估地区和国内贸易对就业影响的能力。
- 加强气候变化和环境保护方面的区域合作。可以通过交流经验教训，促进绿色就业及合理过渡。
- 完善在有效应对自然灾害方面的合作，特别是通过以民生为本和注重就业的重建措施和复苏措施。
- 提供移民工人对劳务输出和输入国均有经济贡献的证据，支持改善劳务移民管理，包括加强对话和更好地保护移民的权益。
- 加强工人和雇主在有关区域组织工作中的发言权。

到 2020 年，亚洲对全球经济的贡献率可能超过 40%，世界上可能有五分之三的人口生活在这个地区。⁵⁶ 随着亚洲领导人影响力的扩大和发挥更多的作用，他们也将有机会也有责任确保在全球议程中重点关注就业和社会问题。

强大的区域机制可以为巩固和加强该地区在促进经济繁荣和社会和谐方面的全球影响力提供一个平台。这将包括影响国际金融和贸易制度及气候管理框架。诸如东盟 10+3、南亚区域合作联盟和太平洋岛国论坛这样的现有机构可以得到加强，以作为就业和社会问题政策对话的区域论坛。

国际劳工组织的作用

对劳工局来说，它必须准备好在确定的领域支持三方成员，帮助他们根据各自国情和具体的区域及次区域环境实现体面劳动目标。工作重点之一必须是系统关注三方成员的能力建设。例如，国际劳工组织应能够根据成员的要求，帮助他们实施工作中的基本原则和权利及其他相关劳工标准，促进开放的贸易条件，便利生产力的持续增长，并提高经济竞争力。国际劳工组织还应该参与关于物价上涨时保护贫困工人的区域对话。

为了促进建立更有效的增长模式，劳工局必须能够为三方成员在生产率、工资和集体谈判等领域提供咨询服务。其它需要咨询的领域包括：建立社会保护底线的成本、承受能力和财政空间；有针对性的、高效的技能开发体系；建立中小企业高质量就业促进计划。

⁵⁶ 国际劳工组织根据国际货币基金组织的《世界经济前景数据库》(2011 年 4 月)和联合国《2010 年世界人口前景修订数据库》进行的估计。

国际劳工组织的另一项重要工作是满足三方成员对实时数据、知识和有关问题、政策及对(本地区或其它地方)成功经验进行分析的需求,支持三方成员开发和改进统计系统的倡议,这对于政策制定至关重要。

劳工局也将同有关国家和区域组织建立合作伙伴关系,促进政策连贯性,开展联合研究,应对不断变化的要求,如改进知识共享。

它将努力深化和扩大把国际劳工组织体面劳动使命同发展目标相结合的伙伴关系。合作项目(如国际劳工组织与澳大利亚、日本及韩国搞的那些项目)在促进务实应用体面劳动原则和方法方面发挥了重要作用。这些项目可以扩大范围,用于帮助制定国家政策。这类活动将继续成为推进体面劳动议程战略的重要内容。

劳工局将下大力气扩展南南合作和三边合作,作为对现有南北合作安排的补充。新加坡和国际劳工组织最近签订了支持东盟南南合作的协议;国际劳工组织也同巴西、印度和南非就南南合作建立了伙伴关系。中国的支持南南合作方面也发挥着重要的作用。

劳工局必须继续加强与联合国系统机构的活跃接触,包括区域委员会和其它国际组织。合作内容可以包括协调政策和行动的连贯性,对讨论改革问题做贡献,宣传三方机制,以及参加其它联合行动。

在面临挑战的时代,劳工局需要继续努力提高工作效率,包括按照 2008 年《争取公平全球化的社会正义宣言》的要求,实施成果目标管理,与三方成员一起优化工作重点,同时密切关注其工作价值。

结 论

当今亚太地区的环境既有巨大的机遇,又存在很多不确定性。在这种背景下,国际劳工组织价值观提供的指导比以往任何时候都更加重要,2008 年《争取公平全球化的社会正义宣言》重申了这些价值观念。随着亚太国家寻求重新平衡经济增长,克服中等收入陷阱,使人民摆脱贫困,或像阿拉伯国家那样,根据民主权利和自由制定新的发展道路,国际劳工组织确保体面劳动和社会正义的经济发展战略提供了重要的行动框架。这种战略基于实体经济主要行为者的需要并由他们参与制定,适用于各种发展水平。

本地区在建设以体面劳动为核心的新发展模式方面有着发挥领导作用的巨大机会。第 15 届亚太区域会议将有助于把国际劳工组织的贡献用于实现这个目标。