

第一项议程

2014-15 两年期计划和预算建议的预审

文件的目的是

邀请理事会就有关 2014-15 两年期计划和预算建议的初步信息发表评论，并将建议提交给 2013 年 3 月的会议向劳工局提供指导(见第 38 段中的决定草案)。

相关的战略目标：所有四个战略目标和治理、支助和管理。

政策影响：理事会有关预审的指导意见将使得 2014-15 两年期计划和预算草案的编制有据可依。

法律影响：无。

财政影响：2014-15 两年期计划和预算。

需采取的后续行动：理事会将在 2013 年 3 月其第 317 届会议上审议 2014-15 两年期计划和预算建议。

作者单位：计划和管理局(PROGRAM)。

相关文件：2110-15 年战略政策框架(GB.304/PFA/2(修订))；人力资源战略 (GB.306/PFA/12/2)；知识战略 (GB.306/PFA/12/3)；信息技术战略 GB.306/PFA/ICTS/1)；技术合作战略(GB.306/TC/1)；评估战略 (GB.310/PFA/4/1(修订))；2010-11 年国际劳工组织计划实施(GB.313/PFA/1)。

导 言

1. 对 2014-15 两年期计划和预算建议的此次预审将提出能使本组织更好地对劳动世界的迫切挑战做出反应，并在复杂和困难的条件下履行其权责的前进方向。
2. 计划和预算建议是在本组织正在进行的变革和改革背景下提出的，对本组织今后的成功至关重要。总而言之，这些建议将：
 - 增进本组织对其三方成员的相关性和有用性；
 - 加强国际劳工组织对其权责范围内事务的权威和影响；
 - 通过将大量重要资源集中在关键事项方面提高国际劳工组织的影响；
 - 通过加强管理和行政系统、实践和团队工作，更好地体现金钱的价值。

外部环境

3. 本审议是在实施工作开始之前一年多进行的，面临着世界劳动力市场条件的波动以及全球经济进一步衰退的风险，表明从危机中恢复的可能性仍不确定。该两年期可能会是对国际劳工组织三方成员的重大挑战之一，而且通过本组织对有效应对这些挑战做出贡献的能力，它将受到评判并将赢得支持和保证。
4. 当前的危机并没有中断劳动世界中发生的重大变革进程，而且在某些方面加快了这一进程。某些区域中持续的经济活力伴随着其它区域的停滞或萎缩。对世界人口的大部分来说，这意味着在为将经济增长转化成体面就业和社会进步开辟了新的前景的同时，其他部分人口早已享有的社会服务供给受到了质疑。此种情况是在整个全球经济中劳动力的持续重新分工的背景下发生的，工作场所做法在这一背景下正在发生迅速的变化。国际劳工组织必须理解这些发展并从这些发展中得出结论，以便能够对它们施加影响。无所作为——即使是在一个单一的两年期阶段期间——冒有使国际劳工组织变得无关紧要的风险。牢牢抓住现实，就为国际劳工组织在全球经济的强劲和可持续增长所需的重新平衡中成为一个主要行动方，并为推进其有关全球社会正义的使命提供了巨大的机会。

内部环境

5. 此种外部环境的一个明显后果是许多成员国的公共财政面临强大的压力，而且支出正面临实际的制约。因此，国际劳工组织本身的计划和预算建议必须：
 - 通过其实质性内容表明相关性和有用性；和
 - 以本组织履行其工作方法方面的变革为后援，更多地强调严格和节约意识，并承认其对体现金钱价值的责任。

6. 为应对这些迫切事项，在劳工局内部发起了一个重要的内部改革进程。早已实施了一些改革；大部分改革将于 2014-15 两年期开始之前生效；其它一些将在新的两年期期间继续。无论属于哪种情况，所有这些措施必须为计划和预算的有效交付做出贡献。它们将处理：

- 高级管理结构和程序；
- 加强统计、研究和分析能力；
- 劳工局在日内瓦和各区域的结构及其各自的职能；
- 相关和优质技术合作的交付；
- 有效的行政管理制度；
- 加以改善的内部交流；
- 加以改善的基于结果的管理；
- 加强支出控制；
- 评估结果的更好利用。

7. 这些措施将补充实质性政策议程——例如，国际劳工组织与标准相关工作的情况——其中早已开展有重要进程。在这方面，如同其它方面那样，劳工局聆听、抓住三方成员的观点并对之做出反应将是极其重要的。

I. 重点和交付：成功的关键

坚实的基础

8. 2014-15 两年期计划和预算建议建立在坚实的基础之上。植根于《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的体面劳动议程，连同其四个具有内在联系的战略目标已获得了广泛的接受和可见度，并将继续指导本组织的工作。被组织进 19 项成果的 2010-15 年战略政策框架将继续是核心实施框架。尽管如此，国际劳工大会已就某些重要挑战和机遇的优先事项提供了明确指导，包括通过新标准的采纳和周期性讨论在内。

需要突出重点

9. 理事会还强调了国际劳工组织需要将其行动集中在能产生实际和可证明影响的数目有限的重要领域。

10. 国际劳工组织通过突出其战略框架的实施重点，实现资源的一种更有效的利用，可加强其对三方成员所面临的重大挑战做出反应的能力。

11. 战略政策框架驱动国际劳工组织的工作，并对大会和理事会希望在 2010-15 年阶段期间就其取得显著成果的那些主题加以界定，2014-15 两年期计划和预算建议应反映并支持 19 项成果项下的工作，同时优先考虑将几项成果项下的工作予以合并的有限数目的至关重要的领域的工作。
12. 通过促进团队工作并集中利用人力和财政资源，拟议的至关重要的领域将会为 19 项成果的实现做出贡献。它们并非置身于既定的成果以外，或作为成果的补充。通过克服现有努力的支离破碎和部门化，劳工局将获得工作效率、质量和影响。

选择至关重要的领域

13. 这一创新型处理方法的价值将严重取决于赢得所有区域和国际劳工组织三方成员支持的数目有限领域的选择。值此体面劳动机会的创造作为一项压倒性全球政策优先事项之际，所选择的领域必须是相关和有益的。
14. 牢记这一点，拟议的至关重要的领域应处理：
- 影响到全世界人数众多的雇主和工人的重大和主题性政策问题；
 - 国际劳工组织有潜力作出重大改观而且对其需求特别明显的那些问题；
 - 大会和理事会过去的决定以及由三方成员明确表达的关注。
15. 综上所述，在其全球成员的积极参与和支持下，下列七个领域能为国际劳工组织配备变革计划，而该计划则具有对亿万人的生活产生重大影响的潜力。
16. 除对国际劳工组织几个领域的专门知识加以合并外，这些领域的工作将充分考虑到促进工作中的基本原则和权利、社会对话和性别平等。

工作中的权利	就 业	社会保护	社会对话
保护工人免于不可接受的劳动形式 不可接受的劳动形式包括剥夺工作中的基本原则和权利或违背国际劳工标准的条件。将侧重于使工人的福祉遭遇危险的条件，对男女工人的弱势类别给予特别关注。该工作将充分利用国际劳工组织的行动手段并结合以经验为基础的政策建议，确定并处理保护方面的差距，通过技术合作和能力建设，补充国际劳工标准的促进与实施。它还将包括公共私营伙伴关系和其它合作社企业。 青年人就业和技能 2012 年国际劳工大会发出了一个通过制定经济、劳动力市场、技能和权利政策的多头战略处理青年男女面临的全球就业危机的行动呼吁。国际劳工组织将支持三方成员汇编有关这些政策的证据，以便更有效地交付技术支持和能力建议。将特别关注将培训与劳动世界联系起来，尤其是以健全的社会对话为基础的优质学徒培训；以及青年创业能力的开发和使之成为可能的支助环境。国际劳工组织将与支持或专门从事青年就业工作的范围广泛的机构结成伙伴关系。			

建立并扩展社会保护底线

2012 年通过的有关国家社会保护底线建议书(第 202 号)为成员国制定并维持作为其国家社会保障体系的基本要素的社会保护底线提供了指导, 该体系确保逐步提高社会保障水平。国际劳工组织将支持三方成员利用社会对话机构, 并与减少脆弱性和提高正规、体面就业的其它和社会经济政策相配合, 制定并实施社会保护底线。有关社会保障的专门知识将与技能和就业能力、企业家的能力开发和可持续型企业以及经济分析结合起来, 以确保在健全的财政政策范围内社会保护的可持续性。

危机应对、改革和对话

在经济下滑的情况下, 需要处理经济和就业的一系列改革。三方成员期待着国际劳工组织的支持。国际劳工组织将提供有关政策辩论的信息、数据和分析, 内容涉及对社会负责的财政调整计划, 包括工资确定机制在内的社会平衡措施以确保竞争力, 支持中小型企业(SMEs), 社会保护方案, 以国际劳工标准为基础的劳动法和其它改革, 以及促进就业的宏观经济政策和措施。以《全球就业契约》为基础, 通过三方成员和多边伙伴的积极参与, 国际劳工组织将为国家和国际战略做出贡献。

中小企业的生产率和工作条件

任何地方的中小型企业都面临着提高生产率和改善工作条件的挑战。后者往往被认为对成本和营利性具有负面影响, 因而无法承受。但通过促进生产率和竞争力, 体面的工作条件可成为良好的商业投资。这一领域将建立一个支持政策和做法的证据基础, 可促进一种改善了的工作条件和更高生产率的相互加强方式, 包括安全与卫生和其它工作条件、技能升级机会和集体谈判做法。将制定一种能够使中小型企业促进正规化的战略并将其转变成对三方成员的实际指导。

农村和非正规经济中的体面劳动

劳工局将支持能够使农村地区和非正规经济中的工作穷人享有体面就业的政策和计划。在农村地区, 国际劳工组织将支持三方成员收集证据并建立促销能力, 特别是通过合作社发起并建立非农商业, 开发就业密集型基础设施投资以及支持农村工人确保国际劳工标准的遵守。在非正规经济中, 国际劳工组织将审议并促进正规划的驱动力, 目标为择定经济部门中的微型和小型企业。通过适当的政策、立法和法规, 干预措施将支持有助于正规划的政策框架的建立。

通过劳动监察加强工作场所遵纪守法

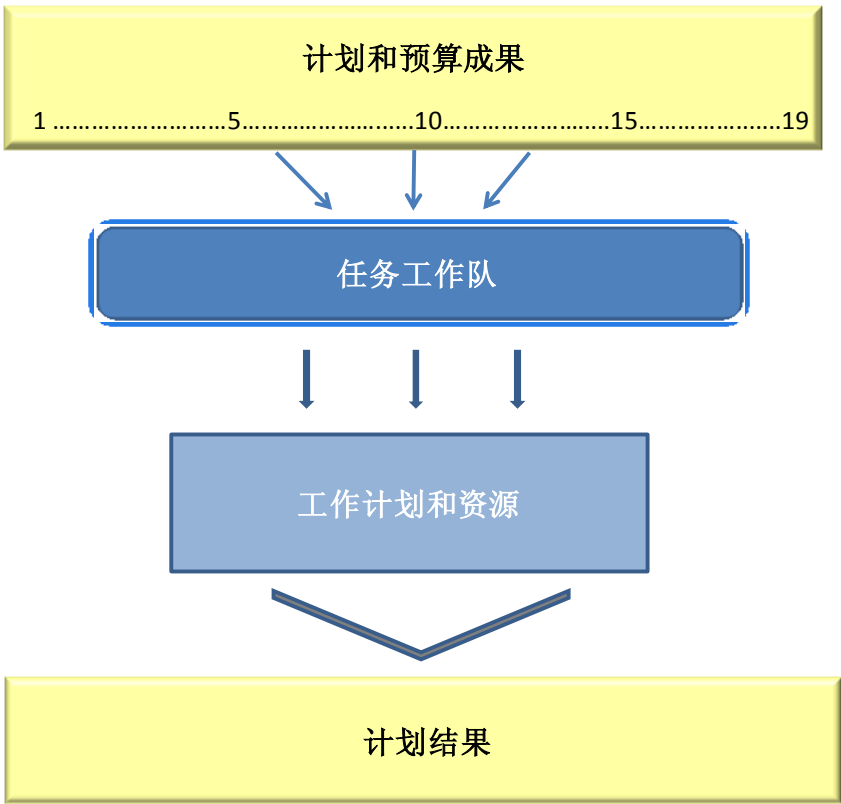
国际劳工组织的能力将集中在在所有工作场所实现国际劳工标准、国家劳动法和法规以及适用的集体协议的遵守方面。其实现可通过下列几个方面: 加强劳动监察和劳动行政部门的実施和预防职能; 改善雇主和工人合作; 提供技术援助和政府实施机构的能力建议; 协助制定劳动立法和有效的争端解决机制; 和公共私营伙伴关系。国际劳工组织将与三方成员共同制定工作场所遵纪守法方面的创新和互补性处理方法, 包括在非正规经济在内。

就 业	社会对话	社会保护	工作中的权利
-----	------	------	--------

重点的组织和管理

- 17. 确保巩固国际劳工组织的努力以交付这一改革计划将要求有新的工作安排, 这通过在第二部分中所概述的更广泛的组织改革议程得到了强调。
- 18. 当前的工作安排反映了单个成果和日内瓦现行管理结构之间的吻合。这一安排的并非故意后果是工作的部门化以及给跨结构和成果的团队工作带来的障碍。

19. 通过利用为每一至关重要的领域新成立的“任务工作队”，旨在实现重要的集中和实际影响的跨成果的拟议资源整合将会向三方成员交付更好的服务。表 1 中的图解可说明这一情况：

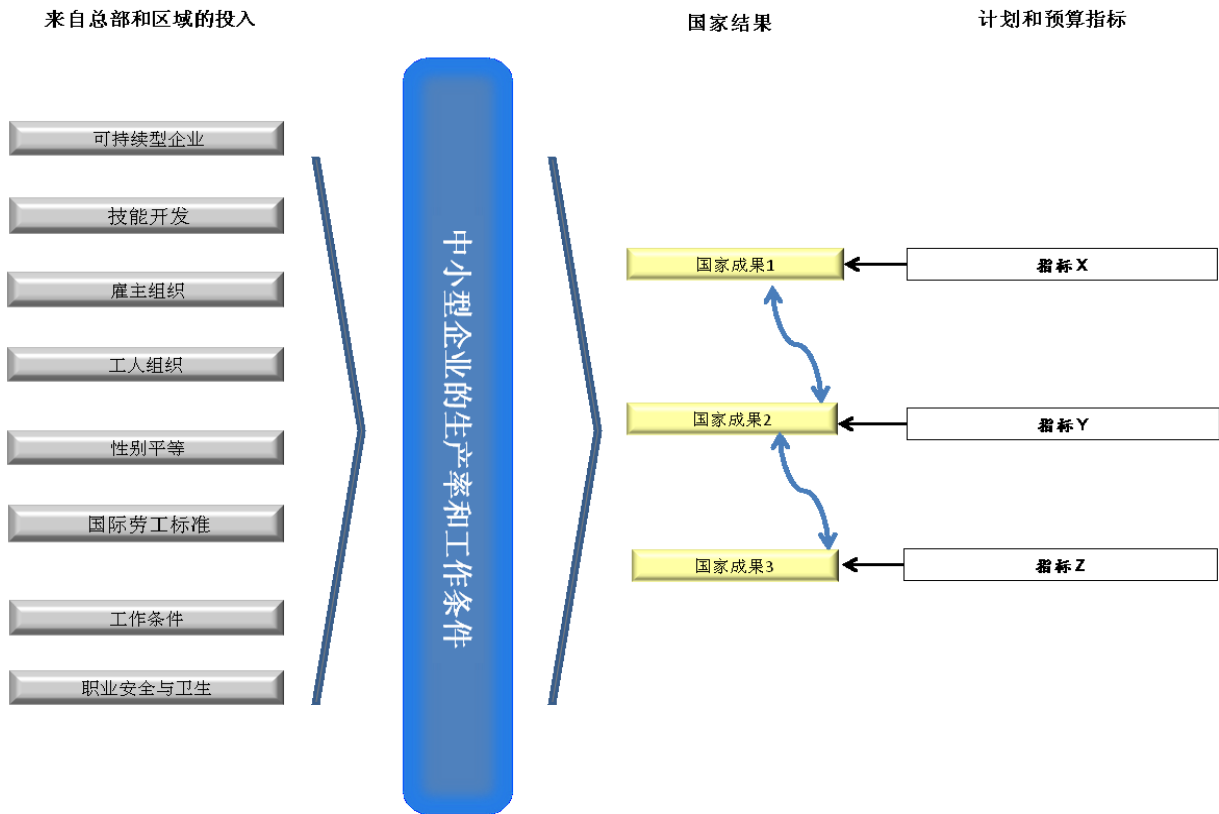


20. 为实现这一加强了的影响，将实现向一种更灵活和协作型工作方法的重大切换，管理层负有将它们结合在一起的责任和义务：

- 2014-15 两年期计划和预算中的每一成果战略将突出该两年期交付具体和相关服务的两个或三个优先事项。它们中的至少一个将处理一个至关重要的领域，并因而涉及联合工作。
- 在该两年期开始之前，将为每一优先事项制定工作计划，说明这些资源将如何在整个劳工局加以分配和协调。
- 这些工作计划将整合来自总部和各区域的投入。国际劳工组织通过经常预算和预算外资源可资利用的所有资金来源，将被用于资助这些工作计划。
- 将由一名高级管理人员监督每一至关重要领域项下的工作并由一或两名负有确保工作计划的实施责任的协调员牵头。国家局局长将负责国家内工作计划的实施。

21. 为最大限度地发挥影响，劳工局将整合总部所有部门和区域的工作和资源，将它们集中在择定的至关重要领域方面。其结果将是交付知识、政策建议和服务，以实现更大的影响。

22. 例如——中小型企业生产率和工资条件——其进程将如图 2 中所表明的那样：



23. 建立跨整个劳工局的任务工作队将导致向三方成员提供更连贯的服务。国家层面的每一成果与计划和预算中的一项成果联系在一起，然而其实现则要求来自总部和区域多单位的技术和财政投入。

II. 有利的环境：组织改革

24. 2014-15 两年期计划和预算的编制和实施将在持续的组织改革的背景下进行，它将使国际劳工组织更有效地利用其资源和更有力地履行其权责。如果本组织欲实现其下一个两年期的抱负，则这一有益的环境将需要包括下列要素。

强化知识基础

25. 在早已就知识网关开展的工作基础上，劳工局将重新审视有关数据收集、研究和分析工作的当前安排。国际劳工组织是一个由知识驱动的组织：其技术服务的质量、其政策建议的信誉及其主张的成功、的确其机构性权威将与其知识基础的强弱成比例——在当前的竞争环境下尤其如此。其提升是绝对必要的。

26. 这些领域的改革将巩固国际劳工组织的中央统计职能；在技术分析能力不充分的方面对之加以提升并弥补差距；有效地协调研究议程；以及在证据数据库中有更好的实地政策主张和建议。

澄清各区域的作用和责任

27. 国际劳工组织各区域局和职员处在向三方成员交付服务的前线。明确界定并理解他们的责任以及使他们具有实施能力是至关重要的。与此类似，必须阐明地区和总部任务的划分和互补并使之更为有效，并划拨与其责任相匹配的资源。
28. 这意味着需要进行一种彻底的审议，内容必须包括并超越地区结构的地点、任务和资源供应，以审议地区和总部应如何持续和系统地互动，以确保最佳结果。
29. 考虑到所涉问题的重要性，该审议应在 2013 年进行，以使其成果能够在 2014-15 两年期生效。

交付相关和优质技术合作

30. 对技术合作来说，国际劳工组织严重依赖于由成员国和其它伙伴自愿提供的资源。在当前的两年期中，其数目估计占有所有资金供应的 34%。维持并扩展技术合作活动将要求国际劳工组织加强其与现有和潜在伙伴的关系，并在严重的资源紧张阶段日益强调对可能向其提出的一系列相互关联的问题做出令人信服的反应：
- 国际劳工组织是否能够对属于国家和国际发展议程中优先事项的问题做出重大贡献？
 - 它是否能够通过最大限度地发挥金钱的价值而做到这一点？
 - 它是否能够以所要求的质量水平交付服务？
 - 它是否能够确保通过经常预算资金供应和通过预算外资源所从事工作之间的紧密结合？
 - 此种紧密结合是否来自有关评估结果的学习和行动？
31. 为应对这些挑战，劳工局将在 2013 年开展一次技术合作审议。一个必要的组成部分将是与技术合作伙伴的对话。劳工局将开展满足《国际援助透明度举措》的要求所需的行动。
32. 与此同时，国际劳工组织将需要在联合国“作为一个整体而交付”方法中作为一个完全和负责的行动方面运作，并将寻求并根据理事会在处理该事务的潜在困难——以及实际利好——方面的指导而行动。随着国际劳工组织在联合国国别计划中发挥其自身的作用保留源自国际劳工组织权责的具体身份并服务于其三方成员的绝对必要性将受到尊重。

管理和行政绩效

33. 国际劳工组织必须实行成员国所期待的最高标准的管理和行政。
34. 从新局长就职开始，已开始重新组织和精简高级管理结构和进程的行动。随后将是整个劳工局范围的重组进程。重点将是排除合作工作的内部障碍，统一支离破碎的结构以及劳工局不同行动方式的更好整合。将更明确地界定并下派管理责任，同时建立相应的问责制。
35. 重要的是使管理和行政体系的设计在不造成过分复杂或不必要的重复的情况下确保效益和问责制。这些进程的审议将构成管理和行政改革的组成部分，在具有成本效益的若干个领域深化支出审查委员会的工作。将继续开展完善和改善基于结果管理的进程和实施工作。

人力资源

36. 在 2010-15 年人力资源战略的实施背景下继续提升人力资源管理，这对于计划实施的成功以及在若干方面的更加广泛的改革进程来说是至关重要的。同样重要的是需要确保职员在变革中的充分参与，包括通过职员/管理进程的适当运行。还将对维持劳工局内部流畅和更有效的内部交流给予协同一致的关注。
37. 出于这些原因，四个优先行动领域将指导这一领域的管理：
- 将劳动队伍规划和领导能力纳入计划和预算实施；
 - 实施一种既服务于劳工局的要求又为职员提供机会的职能性和地理分布性流动政策；
 - 实行一种针对职员开发战略的更具战略性的处理方法；和
 - 修订国际劳工组织雇佣合同政策。

决定草案

38. 理事会要求局长，在编制提交给 2013 年 3 月第 317 届会议的 2014-15 两年期计划和预算建议时，考虑到预审讨论期间所表达的观点和提出的指导。