

第六项议程

后 2015 年发展议程中的体面劳动

文件的目的是

提交本文件是为就国际劳工组织对制定后 2015 年联合国发展议程进程作出贡献开展辩论和作出决定。邀请理事会讨论提出的问题，确定国际劳工组织的优先事项，并要求局长采取相应的行动。(见决定草案第 28 段)。

相关的战略目标：所有战略目标和特别是有关政策一致性的战略成果。

政策影响：有。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：见决定草案第 28 段。

作者单位：政策一体化司(INTEGRATION)。

相关文件：理事会文件 GB.316/POL/3。

执行概要

本文件概括了有关后 2015 年发展议程辩论正在其中发生的背景情况，特别是由联合国(UN)发起的行动。它还叙述了国际劳工组织在这一进程中的参与。强调了新的发展议程对国际劳工组织及其战略目标的潜在意义。通往就后 2015 年发展议程达成最后一致的道路可能是复杂的，但对于国际劳工组织强调使人人享有体面劳动成为一个核心目标的重要性来说机会尚存。实现这一点将要求劳工局在联合国进程中的不同阶段发出重点突出的信息，并要求国家三方成员协助国家谈判者，特别是在最后的起草阶段。劳工局将为此制定一个战略。该战略建议向三方成员提供定期情况简介，以支持其努力，并将深化其有关进展指标的技术性工作。国际劳工大会 2013 年 6 月有关可持续发展、体面劳动和绿色就业的一般性讨论可帮助加强国际劳工组织的核心信息，强调体面劳动在经济、社会和环境方面发挥的主要作用，包括未来全球框架项下的行动建议。可寻求由国际劳工局长向联合国大会提交上述信息的权责。国际劳工组织三方成员须确保体面劳动议程构成全球发展议程和国家发展战略整体的一个组成部分。

I. 体面劳动和发展挑战

1. 在全球金融和经济危机的长期后果下，无论是在富余还是贫困国家，就业和社会保护均已成为优先关注。这一新的重点正在扩展国际发展议程的范围，超出了上一个十年突出的减贫和对赤贫者的人道主义援助。当前的危机证明，尽管人们通过援助可摆脱贫困，但除非存在有包容性、公平和可持续的增长和发展的更广泛条件，他们仍将是脆弱的，生计是无保障的。展望未来，考虑到全球经济展望仍然不确定和反复无常；令社会和政治困难加剧的不平等的扩大，以及由于气候变化的结果所造成的新的脆弱性，承认需要一种更全面的全球发展框架变得更为迫切。
2. 把重心从将非常贫困者提升到一系列福利水平上，例如每天收入 1 美元，转向一种将减贫与包容、平等和可持续性联系起来的更广泛的视角，突出体面劳动议程对于国际发展努力的相关性。例如，如同在理事会的一份单独文件中讨论的那样，2012 年联合国可持续发展大会(里约+20)的成果文件多处提及了充分和生产性就业和体面劳动。该文件还鼓励有关青年就业和社会保护的全球举措。¹特别是，大会发起了一个界定一套可持续发展目标的进程，以便为以一种平衡的方式处理 2015 年以后的经济、社会和环境方面的发展提供一个框架。
3. 与此同时，在多边体系范围内发起了有关生产能力、结构转变、企业发展和工作创造对于发展战略的成败所具有的重要性的一场新的对话。由第四届联合国最不发达国家大会(LDC-IV)于 2011 年 5 月在伊斯坦布尔通过的《2011-20 年最不发达国家行动计划》的主要目标之一是通过投资于基础设施、农业、能源、科学与技术、私营

¹ 理事会文件 GB.316/POL/3。

部门发展以及人类和社会能力提高这些国家的生产性能力的方式，克服最不发达国家在消除贫困方面面临的结构性挑战。²与此类似，联合国贸易和发展大会第 13 届会议(UNCTAD XIII)于 2012 年 4 月在“多哈商业中心”达成的一个主要结论是，在一个有活力和以发展为导向的多边贸易体系中，生产性投资、企业家的能力开发、竞争力、技术改进和经济多元化是处理贫困挑战的主要渠道。³联合国经济和社会理事会(ECOSOC)2012 年 7 月于纽约举行的年度部长级审议，在使有关更包容性增长和发展议程的范围思考具体化方面采取了进一步的步骤。⁴

4. 在 2012 年高层部分会议上通过的《部长级宣言》重申了经社理事会对促进作为实现包括《千年发展目标》(MDGs)在内的国际一致发展目标的手段而促进生产性能力、就业和体面劳动的承诺。⁵《宣言》重申了国际劳工组织的领导作用，并详述了促进可持续、包容和公平的经济增长政策一揽子方案的核心要素。尤其是列入了下列措施：宏观经济、就业和社会政策的一体化；一个有活力、包容、运转良好和对社会负责的私营部门；技能、教育和积极的劳动力市场政策；劳动立法、最低工资制度、集体谈判机构和劳动行政；国际劳工标准和工作中的基本原则和权利；以及基础广泛的社会对话。该《宣言》忆及对采纳《全球就业契约》中所包含的政策处理方法的承诺，并强调需要向社会的所有成员提供社会保护，鼓励根据国际劳工组织第 202 号建议书引进在国家层面确定的社会保护底线。它还敦促各国政府处理青年男女体面和生产性劳动的全球挑战。最后，《宣言》强调将充分和生产性就业和体面劳动作为联合国范围的一个重要跨部门主题的重要性，建议应将其作为后 2015 年讨论中的一个主要项目。
5. 在联合国体系之外，20 国集团国家成立了其自己的发展工作组，以补充现有的发展努力并填补差距。最近的洛斯卡伯斯会议强调了包容性绿色增长、基础设施和粮食安全的挑战，而 2011 年在首尔达成一致的《多年行动计划》涵盖一系列问题，包括人力资源开发、贸易、私营部门和就业创造，具有弹性的增长，财政包容和国内资源动员。⁶20 国集团在每一领域中依赖于不同的相关国际组织，国际劳工组织在技能开发和社会保护领域中发挥有一种领导作用。
6. 总的来说，最近的这些举措表明这一点得到了越来越多的承认，即减贫和发展属于包含体面劳动议程的主要要素的经济和社会变革复杂进程的最终结果。⁷有关援助效果的激烈辩论中的语气改变也清晰可见，这种变化从有关援助效果巴黎宣言开始，

² A/CONF.219/3/修订本 1。

³ 联合国贸易和发展大会，TD/500/Add.2。

⁴ 年度部长级审议 2012 年的主题是“在包容、可持续和所有层面公平经济增长的背景下促进消除贫困的生产性能力、就业和体面劳动，以实现《千年发展目标》”。

⁵ 经社理事会，E/2012/L.10*。

⁶ 20 国集团：发展工作组的 2012 年进展报告(洛斯卡伯斯，2012 年 6 月)。

⁷ 就业的课题也是世界银行 2013 年世界发展报告的主要主题(即将发行)。

并持续到在有关援助效果第四届高层论坛上达成一致的釜山有效发展合作伙伴关系；例如，对所交付援助效率的强调越来越多地伴随有这样的观点，即在核算更大的效益时应考虑到所有发展的溢出效应，而且应使范围广泛的国家和非国家行动方密切地参与进来。

7. 有关发展辩论中新的语调伴随着发展援助工具包方面的重大转变：由经济合作与发展组织发展咨询委员会(OECD-DAD)国家提供的多双边官方发展援助(ODA)的规模出现了下降；主要流向人道主义救济的私营部门援助大量增加；更多地依赖于受援国国内资源的动员；和新的援助模式的出现，使得政策处理方法与生产和就业更强有力地结合起来，如南南合作和三边合作和公共私营伙伴关系。⁸ 劳工局在依靠这些新资源方面采取了重要的步骤，例如，通过其与巴西、印度和南非开展的南南合作计划。然而，联合国系统仍然是国际劳工组织技术合作计划的第二大捐款方。⁹

II. 评估并重新思考联合国发展议程

8. 过去十年来，《千年发展目标》为协调一致的发展行动提供了一个重要的全球框架。它们加强了有关全球减贫和人类发展的倡导，动员公共支持并改善援助的协调。它们采用了一种有助于监督和问责的简单的目标和指标形式。由于 2015 年实现《千年发展目标》的日期临近，正在评估到目前为止实现的成果并审议所采取的处理方法。
9. 评估强调所取得的进展是重要的，但在国家和目标之间存在着不平衡。¹⁰ 贫困在许多区域仍普遍存在。在有关饥饿、营养不良和产妇死亡率方面仍存在重大缺陷。有关环境目标方面的进展不足，而且朝着更强劲的全球发展伙伴关系方向发展的措施也显得犹豫不决。因此，朝着 2015 年加快《千年发展目标》进展对联合国来说是一个最优先事项，尽管这一点现已得到承认，即它要求实现稳定、公平和包容性的经济增长努力。¹¹
10. 总的来说，就结束贫困形成一种全球共识被承认为是《千年发展目标》的主要成绩。由于它是在日益全球化之际出现的，突出社会支出以及基本社会服务提供的透明度也被认为是有价值的。另一方面，《千年发展目标》和指标也受到了许多方面的指

⁸ 2010 年非发展咨询委员会资源——包括私营部门资源、全球基金以及非发展咨询委员会多双边合作——估计占整个国际发展合作的近 40%，2006 年约占 25%(ECOSOC, E /2012/78)。

⁹ 国际劳工组织：“为体面劳动和社会正义而动员资源”(PARDEV, 2012 年 7 月，日内瓦)。

¹⁰ 联合国经济和社会事务部：《2012 年千年发展目标报告》，(2012 年，纽约)。

¹¹ 联合国：加快朝着《千年发展目标》取得进展：有关持续和包容性增长以及有关 2015 年以后推动联合国发展议程事项的选择，秘书长的年度报告，联合国大会，第 67 届会议，2012 年。

责，认为它使得发展议程过分简单化，导致分散了对迫切的发展优先事项的关注，如公平的全球化、不平等、性别、人权、宏观经济和就业。¹²

11. 人权社会、非政府组织和工会尤其是对缺乏对平等、参与和普遍性原则和标准的关注持批评态度。¹³ 其它一些方面认为，《千年发展目标》对在全球层面界定的目的加以侧重，导致忽视了对适宜政策开展国家层面的讨论和掌控权，而倾向于采用过分简单化的受捐款方驱动的处理方法。¹⁴ 对目标和指标的不良设计及其衡量发展进展的效率提出了置疑。¹⁵ 此外，尽管《千年发展目标》是在《联合国千年宣言》所包含原则的基础上制定的并得到了所有成员国的赞同，但目标和指标的制定进程是自上而下的，几乎没有利益攸关方的参与或充分的辩论。实际上，目标和指标是由联合国、世界银行和经济合作与发展组织发展咨询委员会的一个技术委员会堆砌在一起的。这种做法受到了公民社会的尖锐批评，并造成一些发展中国家政府对之反应冷淡。¹⁶
12. 就业和体面劳动属于批评者最通常引用的“遗漏内容”之列。考虑到就业创造和企业发展是与贫困作斗争的可持续手段，这是一个令人吃惊的疏忽。然而，在 2005 年的联合国世界峰会审议了自 2000 年以来的进展，在此之后，于 2006 年在《千年发展目标》1-消除极端贫困和饥饿项下增补了“实现包括妇女和青年人在内的人人享有充分和生产性就业和体面劳动”的目标和一系列相关的指标，同意“使包括妇女和青年人在内的人人享有充分和生产性就业和体面劳动的目标成为包括减贫战略在内的我们的相关国家和国际政策以及我们的国家发展战略的一个主要目的，作为我们实现《千年发展目标》努力的组成部分。”¹⁷ 未将该目标加以量化，而主要是将其作为一个期望的目标加以处理。

III. 构建后 2015 年发展框架

13. 在通过《千年发展目标》取得的经验教训基础上，正在联合国体系内外就后 2015 年发展议程应是什么这个话题正在组织数目日益增多的进程、筹备和辩论。首要目的是就符合今后数十年的发展挑战、得到公共舆论的支持并反映来自透明多边谈判的可靠承诺的国际议程达成共识。国际劳工组织在这一进程中的积极参与是绝对必要的，以确保体面劳动作为后 2015 年议程的一个核心要素而被接受。

¹² 联合国：《2015 年以后联合国发展战略》，政策注释，联合国发展政策委员会(2012 年 6 月)。

¹³ 联合国人权事务高级专员署：要求千年发展目标：一种人权处理方法(2008 年，日内瓦)。

¹⁴ Rolph von der Hoeven：后 2015 年千年发展目标：动荡时期的灯塔还是错误的信号灯？背景文件，关于后 2015 年联合国系统任务工作队。

¹⁵ Deepak Nayyar：2015 年以后的千年发展目标：有关可能性的某些感想，背景文件，有关后 2015 年联合国系统任务工作队。

¹⁶ 同前，注释 12。

¹⁷ 由联大通过的关于 2005 年世界峰会成果的第 60/1 号决议，2005 年 10 月。

14. 秘书长于 2011 年下半年成立了一个后 2015 年议程联合国任务工作队，由经济和社会事务部(UNDESA)和联合国开发计划署(UNDP)担任联合主席，由来自包括国际劳工组织在内的联合国组织和布雷顿森林机构的高级职员组成。该工作队于 2012 年 6 月提交了一份有关“实现人人享有我们所希望的未来”的报告。¹⁸
15. 该报告是制定后 2015 年路线图的首次努力。该报告强调《千年宣言》中所提出的原则仍然完全相关，并呼吁今后的议程需以人权的核心价值观、平等和可持续性为依托。报告承认以明确和简单的最终目标和指标为基础的《千年发展目标》形式的力量所在，但建议应根据四个相互关联的关键方面内容提出目标和指标：(1)包容性社会发展；(2)包容性经济发展；(3)环境可持续性；和(4)和平与安全。报告承认，应为国家政策制定和国家指标和目标的调整留有充分的余地；但报告建议在整套“使之成为可能的”核心内容方面的高度政策一致，应在不过于具有规定性的情况下提供政策指导。例如，包容性经济发展项下的目标和指标——即，消除收入贫困和饥饿、减少不平等、确保体面劳动和生产性就业——将会受到诸如公正和稳定的全球贸易制度、综合社会保护体系以及支持包容性和绿色增长的连贯一致的宏观经济政策一类的“使之成为可能的”诸要素的促进。
16. 该报告旨在为 2012 年 7 月任命的旨在就后 2015 年发展议程向秘书长提供咨询的重要人士高层小组委员会的工作提供构件。该小组委员会由来自政府、非政府组织、私营部门和学术界的 26 名代表组成，由印度尼西亚总统苏西洛、利比里亚总统埃伦·约翰逊·约瑟夫和联合王国首相戴维·卡梅伦担任联合主席。¹⁹ 该小组委员会将起草一份报告于 2013 年 3 月提交给秘书长，并将与由联合国大会责成制定在里约+20 大会上提出的可持续发展目标的一个政府间工作组协同工作。无论是局长还是政府间工作组，均将准备将提交给成员国的各自的报告，以供在 2013 年 9 月的联合国大会第 68 届会议上进行讨论。
17. 联合国大会于 2013 年 9 月有关后 2015 年发展议程讨论的一个重要内容将是在里约+20 大会上通过的《成果文件》的后续措施。向理事会提交的一份单独文件审议了里约+20 大会对国际劳工组织的影响，包括参与可持续发展目标制定的必要。²⁰ 此种情况似乎是可能的，即假如 2015 年以后将遵循《千年发展目标》的相同处理方法，则将需要纳入环境、经济和社会目标。就有关此类目标的一个易于管理的短名单达成一致，无论是在概念方面还是政治方面均可证明是一个重大挑战。

¹⁸ 联合国：实现人人享有我们所希望的未来，提交给秘书长的报告，联合国系统有关后 2015 年联合国发展议程任务工作队(2012 年，纽约)。可在网上查询，http://un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf。

¹⁹ 见网址：<http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2012/07/31/un-secretary-general-appoints-high-level-panel-on-post-2015-development-agenda.html>。正如国际工会大会(ITUC)评论的那样，尽管在小组委员会成员当中实现地理和性别平衡的努力，没有来自工人或工会的代表，见网址：<http://www.ituc-csi.org/un-high-level-panel-on-post-2015.html>。

²⁰ 理事会文件 GB.316/POL/3。

18. 为支持前面概述的进程并促进基础广泛和包容性的对话，联合国发展小组(由联合国开发计划署任主席)通过至少 50 个国家磋商、9 个主题磋商、一个门户网站和一个社会传媒宣传战略组成的计划，与政府、非政府组织、私营部门、工会和学术界就后 2015 年议程发起了一个全球对话。²¹
19. 在日本政府的赞助下，于 2012 年 5 月 15-16 日在东京举行了由国际劳工组织和联合国开发计划署共同组织的有关“增长、结构改革和就业”主题的第一次主题磋商。²² 工会和雇主组织的代表参与了该次活动。会议审议了经济、人口统计、技术和社会趋势，得出这样的结论，即失业、就业不足和非正规性问题在 2015 年以后的长期阶段仍将是发展关注的中心。会议还审议了有关增长的更大包容性和可持续方式的良好做法。会议强调了有关今后框架的若干符合需要的特征：重点突出直接影响到人民生活的少数优先事项的一个真正的综合范围。重点突出政策创新和务实精神的一个平衡的经济和社会措施的结合，符合国家的现实，以及私营部门和工会真正参与政策对话和结果的监督。²³

IV. 供讨论的问题

20. 就后 2015 年议程的范围达成全球一致的道路注定是复杂的。将不得不就下列内容的平衡与妥协进行谈判：利益冲突的国家和集团之间；相互竞争的优先事项和须着重突出的事项之间；寻求政策援助和过份命令的危险之间。然而，存在着使体面劳动议程处于一种强有力地位的众多机会。重要的是劳工局制定一个实现这一目的的综合战略。
21. 人们对于国际劳工组织有关《全球就业契约》、社会保护底线和青年就业的举措和建议早已表现出相当大的兴趣。劳工局还在处理技能开发、性别和绿色就业的机构间网络范围内发挥了一种领导作用，而且正在参与联合国机构和布雷顿森林机构有关就业和包容性增长问题的新的对话和合作。
22. 随着后 2015 年进程的展开，劳工局将使其三方成员对有关交流和辩论的国家和区域机会保持警觉，凡适宜时，开展促进其参与的努力。为跟上新观念的发展，还将继续参与联合国任务工作队的工作。劳工局将准备就今后数年辩论的进展情况向三方成员提供简要情况说明。

²¹ 见网址：http://www.undg.org/docs/12631/Post-2015%20webinar%20DOCO_6%20August%202012-FINAL.pdf。

²² 计划在 2013 年 3 月底之前就下列主题举行其它八个主题磋商：卫生；人口；冲突和脆弱性；环境可持续性；粮食安全和营养；治理；教育和不平等。国际劳工组织将参与后三个主题。

²³ 见网址：<http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/events/setting-development-agenda-beyond-2015/lang--en/index.htm>。

23. 鉴于重要人士高层小组委员会和就里约+20 大会之后的可持续发展目标而成立的政府间工作组为联合国大会准备其报告，必须向其提供突出重点的信息，以说明体面劳动议程对发展和减贫，以及其它正在涌现和迫在眉睫的全球优先事项是何等的重要。
24. 突出重点领域中的技术性工作还将影响到后 2015 年进程。²⁴ 可能的情况是，对于那些能够以数量加以表达而且能够精确衡量其进展的目标和指标，仍将保持对之的明确倾向性。加强有关体面劳动的不同方面的统计指标将会是一个重要的贡献。
25. 贫困的“地理”变化也改变着对有关发展援助模式的倾向性。不仅对大型传统发展援助交付的效率，而且也对更先进的“软”模式表现出更大的兴趣，如知识和良好做法的交流和对政策创新的支持。在这一领域中，劳工局将积累其为 20 国集团和为南南合作收集并传播良好做法的经验。
26. 最后，联合国大会的讨论将是形成后 2015 年发展进程的主要决定性时刻。2013 年 6 月，国际劳工大会有关可持续发展、体面劳动和绿色就业的讨论可为加强国际劳工组织的核心信息做出贡献，这些信息强调了体面劳动在经济、社会和环境方面发挥的至关重要的作用，包括在即将出台的框架下的行动建议。可能为国际劳工局局长寻求向联合国大会提交这些信息的职权。
27. 国际劳工组织的三方成员将需要确保体面劳动议程构成全球发展议程和国家发展战略计划整体的一个组成部分。为此，如同本文件中概述的那样，三方成员在劳工局的支持下尽可能积极地利用各种机会使联合国大会的讨论有据可依将是重要的。在这方面，国际劳工组织的三方成员可能希望向为国家代表团——在纽约的主要谈判者要采取的处理方法作出规定的外交部或发展合作部表明他们的优先事项。

决定草案

28. 理事会要求局长：

- (a) 制定并实施一项将体面劳动确定为 2015 年以后全球发展议程的一个核心优先事项的战略；
- (b) 就后 2015 年辩论的进展情况为三方成员准备情况简介，以支持其在有关全球发展议程辩论中的国家参与。

²⁴ 理事会文件 GB.316/POL/3 中包含有有关可持续发展方法的具体建议。