

第二项议程

贸易和就业

文件的目的是

这份文件当初是为理事会高层部分起草的，公布了 2011 年由国际劳工组织主编和出版的两本引人注目著作中的调查结果。它描述了这些出版物中的实证是怎样被运用到国际的和国家层面的政策辩论中。本文件敦请理事会审议这些出版物中的调查结果和这些出版物中建议的政策方向。

相关的战略目标：就业(为妇女和男子创造更多的机会，确保体面的就业和收入)和政策一致。

政策影响：见第 26-29 段。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：无。

作者单位：贸易和就业计划(ED/EMP/MSU)和政策一体化司(INTEGRATION)。

相关文件：理事会文件 GB.309/17。

I. 背景¹

1. 在最近的几十年里，许多经济学家和决策者明确表示，贸易自由化由于对促进增长具有极大的潜力，其影响自然会益于就业。然而多年以来，民意调查反映出了公众对全球化的某些影响表示关注，特别是贸易开放对就业、工资和工作岗位的不安全性的影响。²
2. 全球化的社会影响世界委员会 2004 年报告的题目是，一个公平的全球化：为所有人创造机会，该报告强调指出，全球化在日增的关联性和生产能力方面具有巨大的潜力。但这份报告做出的结论是，这种潜力并未在世界上许多男子和妇女身上得以实现，在一个开放的市场背景下他们对体面的劳动、生活以及他们孩子的更好的未来所抱有的希望并未实现。
3. 最近，贸易政策的制定者对贸易和就业之间的联系问题的兴趣大增，因为公众对贸易对工作岗位的影响表现出的关注已经被认为是给贸易谈判带来负面影响，驱动贸易保护主义情绪增加的一个因素。
4. 例如，贸易政策决策者对贸易和就业之间联系问题的兴趣倍增的反映是，在 2010 年由经济合作与发展组织(OECD)创建的贸易和就业国际合作倡议(ICITE)。还有一点很清楚的是，国际商会研究基金(ICCRF)在 2009 年要求国际劳工组织以及世界贸易组织(WTO)出版一册关于全球化的社会可持续性的联合书籍。贸易、生产能力和就业的这一主题也在 2011 年 6 月联合国贸易和发展大会(UNCTAD)的贸易和发展委员会的会议进行了详尽的讨论。³
5. 在这一背景下，国际劳工局于 2011 年的 9 月和 10 月发行了两个题为全球化和劳动力市场的主要刊物。这两份刊物对在国家层面、地区和全球层面目前正在进行讨论的贸易和就业之间联系问题做出了积极的贡献。特别是，这两份刊物提出的建议是，统一制定贸易和社会政策如何推动有质量的工作并且在开放市场的背景下具备足够水平的保护。这两份刊物的电子版可在国际劳工组织网站上的“贸易和就业”的栏目下查询：www.ilo.org/trade。
6. 第一份刊物是由国际劳工组织/世界贸易组织共同出版的，题目是使全球化在社会方面具有可持续性，国际商会研究基金会为此刊物提供了资金。第二份刊物的题目是贸易和就业：从神话到现实，由欧盟提供资金。国际劳工局进行编辑，原因是这两份出版物中的章节是由外部作者所编写的，包括知名度很高的学者，如 David

¹ 这份文件是理事会文件 GB.313/WP/SDG/1 的更新版本，在 3 月会议上未经审议。

² 例如见，由 M. Bacchetta 和 M. Jansen 主编的第 3 章和第 5 章中引证的调查实证：使全球化在社会方面具有可持续性(日内瓦，国际劳工组织—世贸组织，2011 年)。

³ 见联合国贸发大会文件 TD/B/C.I/15，第 23-30 段。

Blanchflower, Carles Boix, Olivier Cadot, Margaret McMillan, Nina Pavcnik and Dani Rodrik。

7. 使全球化在社会方面具有可持续性围绕着三个主题：贸易和就业、贸易和不公平以及贸易和不确定性。这三章分别针对这三项主题中的每一项主题均由三个章节加以论述。⁴ 有些章节对相关的经济关联问题现有的学术实证进行了概括。而其他一些章节审议了政策问题，如社会保护在受到外部冲击的劳动力市场中的作用，在全球化的世界中再分配政策的作用以及教育政策在使全球化更具包容性的作用。
8. 贸易和就业：“从神话到现实”是欧盟资助的技术援助项目的成果之一。⁵ 这本书的目的是帮助实现以下三项目标：(i) 通过汇总现有的贸易和就业方面的实证填补知识空白；(ii) 促进设计一些工具以便政府、社会伙伴和专家可以用于评估贸易对就业带来的影响；以及(iii) 推动设计综合型政策，以便在开放市场背景下促进拥有的相当保护水平的有质量的工作岗位。

II. 调查结果

9. “使全球化在社会方面具有可持续性”的调查结果在这本书中的前言部分进行了最充分的归纳总结，这一前言是由世界贸易组织总干事帕斯卡尔·拉米和国际劳工局局长胡安·索马维亚署名的。正如前言所示，这本书突出强调了决策者在全球化的社会可持续性发展方面面临的三大主要挑战。第一，由于增大了开放性而出现的就业结构和水平或多或少有益于劳动力和经济增长。第二，开放性虽然有助于缓冲国内冲击但可能会增加劳动力市场抵抗外部冲击的脆弱性，正如在大萧条期间所见证的。⁶ 第三，全球化中的收益并未得到公平地分配，一些工人和企业短期甚至在中长期都可能遭受很大损失。
10. 本书做出的全面的政策结论进一步证实了这一观点，贸易、就业和社会保护必须同步实施。因此出版物中的调查结果提出的建议是，政府在公共产品的投资方面以及加强不同市场的功能可以发挥重要的作用，这对于在贸易改革之后形成一个顺畅和有利于增长的重新配置进程是至关重要的。社会保护在开放性经济中所发挥的重要作用受到重视，分析强调必须针对各地的形势调整社会保护制度。⁷ 对这一出版物提

⁴ 这些章节中无任何一个章节明确地研究了国际贸易协议和国际劳工标准之间的关系。

⁵ 技术援助项目 INT/07/15/EEC，题目是评估和解决贸易对就业带来的影响。

⁶ 由 D. Kucera, L. Roncolato 和 E. von Uexkull 所著的对印度和南非的就业情况受到负面冲击的范围进行了量化，“在全球危机期间印度和南非的贸易紧缩和就业”，世界发展(2012 年第 40 卷，6 月第 6 期)，第 1122-1134 页。

⁷ 这些调查结果回应了早期国际劳工组织出版物中引用调查结果，这些调查结果重点是针对在大萧条时期贸易对就业产生的影响，见 M. Jansen 和 E.von Uexkull，在全球危机中贸易和就业(日内瓦，国际劳工组织和学术基金，2010 年)。

供的资料还强调指出了教育和技能开发政策在加强劳动力适当变化的能力方面和确保更广泛地分配贸易中所获得的实惠。

11. 贸易和就业的调查结果：从神话到现实符合上面所概述的情况并且又补充了一些新的实证。根据对非正规经济和国家对出口多样化贸易改革的回应分析，这一出版物强调了政府可以采取的一些措施以便在它们经济中加强供方应对措施以便创造就业机会。还强调了基础设施的作用以及工人教育和技能的作用。
12. 这一刊物还提供了自贸易自由化之后对调整阶段的详细分析，重点突出对劳动力市场的影响。根据国际劳工组织 — 世贸组织这一出版物，认为，一个设计完善的社会保护制度在推进调整进程方面可以是非常有效的，特别是如果这些制度涵盖了失业保险的成分。从经济的角度看，一个稳固的社会保障制度要比对贸易调整专项援助更加可取，尽管后者在一个特定的环境中是可调的。
13. 国际劳工组织/欧洲委员会(EC)的出版物也认为，贸易的性别方面必须通过性别平等政策加以解决，因为贸易不大可能减少性别不平等。更加公平地分配贸易发展带来的益处是可以实现的，但条件是在部门之间的分配、职业和技能水平方面就业中的性别差异必须是低的。

III. 在国际层面传播调查结果

14. 为了最大限度地运用这两本出版物对强化政策一致的贡献，对于这两份出版物的传递战略的目的是确保它们在全球决策者之间的知名度，特别是在贸易领域。为达到此目的，这两份刊物已经常在国际劳工组织与其它机构共同组织的国际活动中进行了展示。
15. 国际劳工组织/世界贸易组织的共同出版物是在世贸组织 2011 年公共论坛期间在世贸组织在日内瓦的秘书处发布的。之后，这一出版物又在彼得森国际经济研究所进行了展示，这个研究所是设在华盛顿特区的一个高级智库。贸易和就业：从神话到现实也于 2011 年在欧洲委员会的总部布鲁塞尔予以发布并且于 2012 年 1 月在日内瓦由国际劳工组织和联合国贸发大会联合举行的一次活动中予以发布。
16. 从这两份刊物中的调查结果也在不同场合上发表，一次是经合发组织主导的贸易和就业国际合作倡议以及一次是世界银行在华盛顿特区总部组织的一次研讨会。
17. 在相关的政策辩论中，国际劳工组织一直强调社会保护制度在开放的经济中的作用。还强调了培训和教育在加强对贸易开放做出供方的应对措施以及推动可持续分配全球化带来的益处的重要作用。

IV. 调查结果对国家和国际层面的政策一致性影响

政策咨询和调研

18. 经合发组织、国际劳工组织、世界银行和世贸组织向 2010 年 11 月 11 日至 12 日在首尔举行的 20 国集团首脑会议提交了他们的联合最后报告，报告题目是将贸易中获取的实惠用于就业和增长，这份报告得益于以上所提到的目前围绕两份刊物开展的工作。20 国集团报告强调指出的事实是，贸易开放必须有配套的设计正确的国内政策，包括就业和社会保护政策，以便确保在贸易中获得的实惠能更广泛地进行分享。世贸组织总干事帕斯卡尔·拉米在 2010 年 11 月 15 日对全球化社会影响的工作组的发言中提到了这一观点。
19. 贸易和就业：从神话到现实这本书是在联合国贸发大会第 13 届部长级会议的筹备期间发布的，在日内瓦的驻联合国使团的许多代表都参加了这次会议，特别是那些参与大会筹备工作的机构。联合国贸发大会第 13 届会议的成果文件提到了联合国贸发大会在提供“为逐渐形成的社会保护底线的概念方面给予分析性和技术支持”发挥的作用。⁸ 这份文件还阐明了，联合国贸发大会应该“与国际劳工组织、世贸组织和其它相关的组织进行合作，继续开展在贸易对就业的影响和包容性的可持续发展方面的工作，但重点应针对贫困人群和青年人”。⁹
20. 国际劳工组织参与贸易和就业国际合作倡议在这份报告中所讨论的围绕两份出版物的工作中获益匪浅。于 2012 年 3 月举行的经合发组织部长级理事会会议期间，贸易和就业国际合作倡议的电子版在一次贸易和就业专题会议上发布了。¹⁰ 在这份文件中讨论的国际劳工组织的这两份出版物也在经合发组织出版物的概述章节中经常提到。此外，国际劳工组织在这一出版物中编写了三章。
21. “贸易和工作”在世贸组织公开论坛(2012 年 9 月)讨论多边贸易体制时被认为是“二十一世纪的问题”之一。这次论坛计划的特点是成立了一个关于“贸易和工作”的高级别的专题小组并且邀请了国际劳工组织的高级官员作为这一专题小组的专家。还邀请了国际劳工组织的官员在论坛之前为世贸组织网上的讨论就这一主题起草一份背景说明。¹¹

⁸ 联合国贸发大会：多哈授权，第 13 届会议，多哈，2012 年 4 月，TD/500/补充，1，第 31 段(a)。

⁹ 同上，TD/500/补充，1，第 56 段(o)。

¹⁰ 由 D. Lippoldt(编辑)：国际贸易和就业机会的政策优先选择(经合发组织，2012 年)，<http://www.oecd.org/trade/icite>。

¹¹ M. Jansen 和 J.M. Salazar-Xirinachs：贸易和工作：多边体制的作用是什么？(日内瓦，国际劳工组织，2012 年)。

技术援助

22. 根据上述对出口多样性和经济增长教育和技能的作用的实证进行的讨论，国际劳工组织开发了一个技术援助的工具，称之为贸易和经济多样化技能(STED)。STED 是一种方法，它为部门政策方面整合技能开发提供了指南。¹² 设计这一工具是为了在那些具有增加出口和推进经济多样化潜力的部门支持增长和创造体面的就业。为此，希望向从事贸易相关的技术支持工作的捐助方和各国相关的部委(例如贸易、经济、工业)提出呼吁。
23. 2012 年 3 月，国际劳工组织按阿拉伯国家联盟成员国在日内瓦的代表提出的倡议被邀请参加“为阿拉伯国家援贸倡议”，这一倡议是由国际伊斯兰贸易金融合作集团以及联合国开发计划署(UNDP)策划的，国际贸易中心(ITC)、联合国贸发大会以及联合国工业发展组织(UNIDO)都参与了这项倡议。这一倡议仍处于谈判阶段并且已经引起了经合发组织和世贸组织的关注，这两个机构在援贸框架中提供援助中起着协调作用。贸易和经济多元化技能也参与了这项倡议，劳工局已经收到了资金，将于 2012 年年底在五个国家启动项目的筹备工作。贸易和经济多元化技能在由俄罗斯联邦财政部资助的 800 万美元项目中也占据了非常重要的位置，以便实施国际劳工组织和 20 国集团的培训战略。这是与俄罗斯联邦建立的第一个技术合作伙伴关系，该项目的目的是帮助一些国家将教育和培训与出口增长、经济多样化以及创造更多和更好的工作之间建立联系。同加强了的一体化框架(EIF)的秘书处进行了初步的谈判，讨论了开展诊断性贸易一体化研究(DTIS)进行贸易和经济多元化技能分析的可能性。¹³
24. 贸易和经济多样化技能也在联合国系统行政首长协调理事会(CEB)机构间贸易和生产能力小组范围内对国际劳工组织的活动发挥着日益重要的作用并且作为小组成员在国家层面为联合国发展援助框架(UNDAFs)提出劳工组织建议方面已起了很重要的作用。

V. 促进贸易和劳动力市场政策的一致性

25. 在这份文件中讨论的两个出版物强调了社会保护制度在开放的经济体中的重要作用。这一点肯定了全球化的社会影响世界委员会的观点，这一观点强调，必须有一个全球承诺，以便解决社会和经济的不安全性，这是为全球化进程提供合法性的一个必要条件。¹⁴ 这一观点正如题为争取一个公正的和包容性的全球化的社会保护底线的报告中所详细阐述的已得到了广泛的认同，这份报告是由 Michelle Bachelet 先生主

¹² 如需了解 STED 方面的更详尽的情况可在下列网址查询：<http://www.ilo.org/sted>。

¹³ 在联合国行政首长协调委员会机构间贸易和生产能力小组的范围内，国际劳工组织根据加强了的一体化框架执行了一项由瑞士国家经济事务秘书处资助的(SECO)技术援助项目，该项目的题目是在老挝人民民主共和国进一步加强可持续性旅游业、清洁生产 and 出口能力。

¹⁴ 见理事会文件 GB.310/WP/SDG/1，第 1 段。

持的社会保护底线咨询小组起草的。¹⁵ 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)忆及, 国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言强调了“发展并加强社会保护措施[……]将社会保障扩展到所有人”的重要性。

26. 多哈授权赋予联合国贸发大会的一项重要的作用, 是在形成社会保护底线的概念时提供分析性和技术性支持。从广义上讲, 有关的与贸易相关的国际机构同样或许希望能考虑是否并且如何支持开放的经济体中发展社会保护制度或者支持经济体审议贸易改革。在此背景下, 伙伴关系机构或许会希望研究政策顺序以及在这方面援贸的可能的作用。贸易合作协议中的技术援助成分也可支持社会保护扩面。国际劳工组织或许希望能考虑在这方面与联合国贸发大会以及其它组织进行合作。
27. 在这份文件中所讨论的两份出版物强调了技能和教育在加强对贸易开放的供方应对措施以及推进对全球化中所获益进行可持续分配的重要作用。国际劳工组织关于贸易和经济多样化技能的工具已经得到贸易界的认同, 认为它是进行与贸易相关技术援助的理想的组成部分。
28. 邀请理事会审议在本份报告中所讨论的两份出版物的调查结果以及建议的政策方向。

¹⁵ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_165750.pdf。