

第三项议程

**国际劳工大会第 102 届会议工作提出的事项：
关于新的人口变化背景下的就业和
社会保护决议的后续措施**

文件的目 的

本文件对国际劳工大会第 102 届会议通过的新的 人口变化背景下的就业和社会保护决议及附带的结论做了简要总结，并且为落实这一结论确定了一项可能的行动战略的优先事项。

敦请理事会 对后续行动战略给予指导(见第 45 段决定草案)。

相关的战略目标：就业和社会保护。

政策影响：理事会的指导将为劳工局计划和实施新人口变化带来的影响开展的工作提供依据。

法律影响：无。

财政影响：影响 2014-15 年计划和预算中制订未来的优先事项以及在未来的计划和预算草案中反映新的优先事项或工作方法。以支持后续行动计划的实施筹集预算外资源。

需采取的后续行动：见第 19-22 段。

作者单位：就业政策司(EMPLOYMENT)和社会保护司(SOCPRO)。

相关文件：《青年就业危机：行动呼吁》(2012)；国际劳工大会第 101 届会议(2012 年)工作中提出的事项：通过决议后的后续行动《青年就业危机：行动呼吁》(GB.316/INS/5/2)；2012 年《关于国家社会保护底线的建议书》(第 202 号)；1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)；1980 年《老年工人建议书》(第 162 号)。

第一部分 导 言

1. 国际劳工大会在其第 102 届会议(2013 年 6 月)上,通过了一项关于新的人口变化背景下的就业和社会保护的决议及其附带的结论。¹会议敦请理事会在规划未来工作时对结论予以适当的考虑并要求局长在未来的计划和预算草案中考虑这些结论并在执行 2014-15 两年期计划和预算时尽可能将其落实。

背 景

2. 新的人口变化背景的特点是,世界范围内的生育率下降以及寿命延长,结果导致人口老龄化。这个趋势影响了所有国家,工业化国家和发展中国家,尽管速率不同并且在不同的时间跨度内。到 2050 年,65 岁以上的人口预计将会增加两倍,而 15 岁以下的人口将保持稳定。四分之三的老年人将生活在发展中国家并且其中大多数为女性。同时,据估计,未来十年要比今天将新增 4 亿 2 千万劳动力。据推测劳动力的增长在发展中国家尤为强劲。而在大多数这些国家中,大多数人在非正规经济部门工作。相比之下,在许多发达国家,劳动适龄人口的增长将停滞甚至出现下降。
3. 新的人口变化背景对劳动力市场和社会保护制度产生影响。这既提出了挑战也带来了机遇。
4. 与此同时,全球经济危机、随之采取的调整措施以及增长放缓持续影响劳动力市场和社会保障制度,出现了新的挑战并助长了较长期的结构性挑战,如青年就业危机、日益加剧的不公平、企业面临更加不确定性的环境、对社会保护需求的增加以及社会对话的削弱。
5. 如国际劳工局局长在他提交 2013 年 6 月国际劳工大会的报告中所强调的,人口变化是转变劳动世界的主要推动力。对劳工局而言,关键是理解这种推动力并帮助各国将这一变化转变成一种机遇。局长确定了劳工局自身工作应对人口变化带来的影响的五个领域:创造就业岗位、社会保护、劳务移民、脆弱性和受冲突影响的国家以及行星的极限。这意味着劳工局承担积极承诺对加大工作力度并拓展与人口变化相关及其对劳动世界的影响的所有工作。

一项全面的政策组合的指导原则和要素

6. 决议强调,为了应对人口挑战,建立在就业、社会保护和发展良性循环基础上的一体化就业促进和社会保护政策是至关重要的。结论给出了指导原则并提出了可以指导三方成员的一个具有创新性的、全面的政策组合。这一政策组合必须能识别人口结构变化、就业、劳务移民、社会保护和经济发展之间的相关性。

¹ 国际劳工组织:《临时记录》第 13 期,国际劳工大会,第 102 届会议,日内瓦,2013 年。

7. 在国际劳工组织关于工作中基本原则和权利的指导下并且为追求整个生命周期体面劳动的目标，政策必须做到有的放矢。
8. 政策必须能预防和打击年龄歧视，推动整个生命周期中的性别平等，促进残疾工人的融入，消除童工并确保管理良好的劳务移民。
9. 政策必须是长效性的——涵盖整个生命周期并促进承担个人责任——三方成员共担责任，代际间以及人口群体间的团结。这些政策必须立足于良治、责任和透明度。
10. 青年就业在大多数国家仍旧是重中之重的事项。推动并实施多管齐下的政策组合，包括国际劳工组织在 2012 年劳工大会上通过的应对青年就业危机的行动呼吁²，是应对人口结构变化挑战的核心。
11. 提高代表性不足群体的劳动力参与程度是应对该问题的基本要素。这可以通过以就业为本的经济政策和发展战略来实现，从而为人口中所有劳动适龄群体创造出体面的和生产性工作岗位。这包括促进公共和私人投资一个可持续发展企业的扶持型环境，技能开发政策，创业精神，劳务移民的良好管理，公平的收入分配，以及积极的劳动力市场政策的利好就业宏观经济和调整框架。
12. 优质工作岗位以及家庭支持和兼顾工作——生活的政策(包括育儿和养老设施，生育保护，双方同意和自由选择的非全日制工作)是提高劳动力市场参与的关键。
13. 与劳动力市场需求和终身学习机会相结合的一体化和统一的培训方式，同时考虑人口变化的影响，是创造就业、社会保护、生产率、包容性增长和发展良性循环的根本。
14. 社会保障是一项公认的人权。应当建立并维持全面、适当的、可持续的社会保障体系。作为优先事项，国家社会保护底线应保证所有人有机会享有教育和基本医疗护理以及基本的收入保障。根据 2012 年《关于国家社会保护底线的建议书》(第 202 号)，应当逐步保证尽可能多的人员享有更高水平的社会保障。
15. 解决非正规经济中工人的困境以及促成多种渠道使非正规经济向正规经济转型的政策措施是新的人口变化背景下的优先事项。这包括将社会保障扩展到非正规经济部门的工人当中。
16. 人口结构转型增加了对关怀行业部门的需求。促进该行业部门及其长期的可持续性 是保护人民并确保他们有尊严地生活和养老的关键。
17. 通过不同的方式，如加强税收和履行缴费义务，包括采取措施防止逃税，能够筹集必要资源有效实施政策组合。
18. 根据基于相互信任和尊重国家政策和实践进行的及应对新的人口变化背景带来的挑战，有效力和高效率的社会对话和集体谈判是关键。社会对话对于寻找应对人口变

² 国际劳工组织：《临时记录》第 20 期，国际劳工大会，第 101 届，日内瓦，2012 年。

化挑战的有效、公平、可持续的解决办法是必不可少的。只有通过社会对话才能对改革进程进行最佳管理，以便平衡就业、社会保护和相关的金融和财政的需求。

第二部分 拟议的后续行动战略

19. 结论(第 35 段)强调了劳工局在应对人口变化及其对劳动世界影响方面扮演全球引领者以及作为卓越中心所能够发挥的作用。本文概述了后续行动战略的主要组成部分。
20. 在理事会的指导下将准备一份今后三个两年期(2014-19 年)更详实的工作计划。这项工作由就业政策司和社会保护司牵头并与其它各相关部门合作。
21. 有关全面的政策组合的开发，劳工局确定的行动分属于下列三组标题：
 - (i) 技术合作，包括能力建设；
 - (ii) 知识开发、传播和后续行动；以及
 - (iii) 伙伴关系和宣传。
22. 计划在 2014 年的国际劳工大会上有关就业的下一周期讨论，讨论也将包括对人口变化挑战的关注。

技术合作，包括能力建设

23. 进一步深化并拓展技术和政策咨询支持，从而确保各国能够开发那些考虑生命周期方法并认识到就业和社会保护政策相互关系的政策。劳工局帮助各国执行国际劳工组织关于青年就业危机的行动呼吁的不懈努力亦是为此目的；同样如此的还有，根据 1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)以及 2012 年《关于国家社会保护底线的建议书》(第 202 号)的指导建立并维持综合、适当的、可持续的社会保障体系的咨询和能力建设工作。应对人口变化挑战将在所有相关技术合作和能力建设活动中主流化以支持国家就业和社会保护政策。
24. 取决于可获得的必要资源，劳工局将利用顺利通过测试的和更新的工具和方法³，帮助各国开发应对人口变化的一体化国家行动计划。注意力还将放在改进国家监管框架，以支持无歧视的实践，即接受与年龄、性别和残疾有关的多样化和敏感性。这些工具建立在强有力的社会对话、扎实的分析、伙伴关系和国家优先和具体事项之上。虽然青年就业和社会保护在大多数体面劳动国家计划中属于优先事项，但这两者之间的联系以及针对老年人的专门政策通常不是优先事项。因此，迫切需要提高认识和提高决策者的敏感性。
25. 技术合作支持将包括对养老体系和社会健康保护制度加大关注力度。制度的可持续性必须通过合理的精心设计的政策和融资机制予以保证，从而解决对养老金的充足

³ 这些工具包括：国际劳工组织：《制定国家就业政策指南》(日内瓦，2012 年)以及劳工组织：《准备青年就业国家行动计划指南》(日内瓦，2008 年)。

性和可预测性的需求。这种支持应有助于各国应对往往难于做出的选择，凡出现转型问题时，要根据工人和雇主利益的尊重来解决这些问题。

26. 技术合作还将包括支持三方成员在就业政策中整合移民问题。
27. 就能力建设和工具开发而言，劳工局将尤为关注加强对国家机构，如劳动和统计部门的监管和职能的评估。现有的工具将适用于对就业和社会保护政策业绩的监管，包括与劳动力移民政策相关联的那些政策，并评估新的人口变化背景下对政策的影响。另外，国际劳工组织位于都灵的国际培训中心(都灵中心)将审议老龄化社会中的住校学习和远程学习计划的可能性。
28. 在对各国劳动力市场信息系统和分析领域提供的现有的以及将来的援助时，劳工局对上述确定的、与政策开发相关的、按年龄划分的数据和分析将更为关注。将特别关注进一步开发工具识别并预测技能需求，包括劳工局通过各种方式方法正在开发在国家和部门层面的预测和匹配技能需求的工具。
29. 对各国加强其就业服务的重点援助在劳工局行动中起着关键作用。有效贯彻针对性的劳动力市场政策取决于运作完备的劳动力市场机构和专项就业服务。
30. 在人口变化背景下，必须继续关注和非正规经济有关的问题。促进非正规经济向正规经济转型是 2014-15 年度计划和预算中至关重要领域(ACIs)之一。这确保额外的资源能够在这一领域加大工作力度和援助的可能性。该工作将考虑 2014 年和 2015 年在国际劳工大会上关于标准制定的讨论。现有的工具，如有关非正规经济的资源指南⁴，将有助于在国家层面提供必要的援助。
31. 劳工局采取的行动将包括提高认识和促进实施所有相关的劳工标准⁵。劳工局将支持成员国履行所有与人口变化有关的国际劳工标准的宪法义务。
32. 性别平等主流化将贯穿始终。

知识开发、传播和后续行动

33. 将发起并/或扩大以政策为导向的研究，以探究新的人口变化背景下出现的问题以及更好的理解在新的人口变化背景下宏观和微观层面就业和社会保护政策之间的关联。此类研究可包括：
 - (a) 主题研究，包括劳动力萎缩和老龄化对经济表现、社会保护体系、可用技能的影响以及移民对人口发展和就业——移民关系影响的分析；

⁴ 国际劳工组织：非正规经济和体面劳动：《支持向正规经济转型政策资源指南》(日内瓦，2013 年)。

⁵ 关于人口变化的相关国际劳工组织工具的列表，见国际劳工组织：《新的人口变化背景下的就业和社会保护》，报告四，国际劳工大会，第 102 届，日内瓦，2013 年。

- (b) 关于人口变化趋势以及对劳动力市场和社会保障体系影响的国别评估和审议。
在过去已接受过多次评估的缺乏经验的国家中，将更多关注与非正规性的联系；
- (c) 应对新的人口背景行之有效的政策措施和良好实践的收集和分析；以及
- (d) 以实证为基础的政策比较分析，从而确定能减缓人口变化影响的政策。

研究工作的目的是让政策制定者知情并有助于编写主要报告。传播和沟通战略将确保惠及广泛的受众。

- 34.** 基于现有的和正在进行的工作，劳工局在下一年中，将开发一份关于护理行业的研究议程，包括一项对当前国际劳工标准存在的潜在差距进行基于实证的分析以供理事会审议。重点将放在分析护理经济的潜力和挑战。对该行业创造工作岗位的潜力、该行业所需投资的类型、合作社可能发挥的作用，与现有社会保护制度的联系以及工作条件等相关的问题将加以分析。对护理行业的研究还将参考 2011 年《关于家庭工人体面劳动的公约》(第 189 号)以及正在开展的后续行动，包括提供家庭护理的工人的工作条件。
- 35.** 对与年龄相关的劳动力市场信息的收集、监管和分析将被拓展并成为劳工局对国家和全球分析的组成部分。

伙伴关系和宣传

- 36.** 2013 年的结论强调国际劳工组织在推动政策以减缓新的人口变化背景对劳动世界的影响方面承担的领导角色。劳工局将致力于在多边和地区机构中提高对新的人口变化背景对劳动世界挑战和机遇的认识。
- 37.** 对许多国家而言，青年就业以及建立和拓展社会保护体系是优先事项。在这两个领域中，劳工局将在国家、地区和全球层面巩固已有的并建立新的伙伴关系以支持国际劳工组织关于青年就业危机的行动呼吁(2012 年)和实施第 202 号建议书。
- 38.** 结论为劳工局和三方成员提供了一个良好、平衡、全面的框架倡导并加强在新的人口变化背景下的就业和社会保护政策之间的联系。劳工局必须在全球、地区和国家层面通过提供信息、三方会议以及能力建设活动，和其他方式一道，确保人口变化问题提到所有国家优先议程上，尤其是那些青年人口激增但同时人口迅速老龄化的发展中国家的政策议程上。在与相关的全球、国际和地区组织和机构的合作下，尤其在后 2015 发展议程的背景下，劳工局将推动代际互动、性别意识、生命周期的方法，为此将再次确立与都灵培训中心的伙伴关系。
- 39.** 劳工局针对 2002 年 4 月第二届世界老龄问题大会上通过的马德里国际老龄行动计划后续措施，将加强与联合国及其它相关的全球、国际和地区组织的伙伴关系及其地区实施战略。

40. 开发和实施运行良好的劳务移民政策仍将是劳工局工作的重点。根据 2013 年 10 月联合国大会关于国际移民和发展的高级别对话会，劳工局应当有效地改善移民管理，即真正地尊重所涉及的劳动人民的权利。

实施安排以及资源筹集战略

41. 劳工局将加大工作力度，通过以结果为导向的计划和预算，在可利用的资源范围内，筹集和调配所需的人力和财力资源以实施后续战略。活动还将考虑提高国际劳工组织全球专家团队的能力以实施后续战略的优先事项。
42. 考虑到人口问题跨越多个至关重要领域(ACIs)的贯穿性，尤其是那些关于推动更多更好的工作岗位以实现包容性增长，建立和扩展社会保护底线以及将非正规部门正规化等领域，与至关重要领域相关联的资源可用于后续工作。
43. 此外，须筹集预算外资源，从而使劳工局提高认识并满足各地区劳工组织三方成员对援助和能力建设提出的越来越多的要求。
44. 通过大会关于就业战略目标以及社会保护的周期性讨论在新的人口变化背景下将对劳工局有关就业和社会保护的工作进行监管和评估。

决定草案

45. 按照本次讨论得出的指导意见，理事会要求局长在准备未来计划和预算草案时，以及制订资源筹集举措，考虑到实施有关新的人口变化背景下的就业和社会保护的结论的后续战略，并且在实施 2014-15 两年期计划和预算时，当尽最大可能实施之。