



国际
劳工局
日内瓦

报 告 六

促进可持续复苏和 发展的就业政策

根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》
进行的周期性讨论



国际劳工大会

第 103 届会议，2014 年

国际劳工大会，第 103 届会议，2014 年

报 告 六

促进可持续复苏和 发展的就业政策

根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》
进行的周期性讨论

议程项目六

国际劳工局 日内瓦

ISBN 978-92-2-527756-5 (Print)
ISBN 978-92-2-527757-2 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2014 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，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。

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，或发送电子邮件至：pubvente@ilo.org 索取。

请查阅我们的网站：www.ilo.org/publns。

目 录

	页 次
缩略语	v
导 言	1
第一章 就业挑战.....	3
1.1. 持续性经济危机及其影响	3
1.1.1. 经济增长及就业数量和质量趋势.....	3
1.1.2. 危机及其余波期间的政策反应	19
1.2. 结构性趋势和变革的驱动力.....	23
1.2.1. 全球化、增长地理学以及结构转型、竞争力和生产力的挑战.....	23
1.2.2. 新的人口变化背景.....	27
1.2.3. 不平等及其影响	30
1.2.4. 劳动力市场中的性别平等	34
1.2.5. 向在环境方面可持续发展转型	38
1.2.6. 技能不匹配	40
第二章 促进全面的、体面的、生产性和自由选择就业的行动.....	43
2.1. 国家的就业政策	43
2.2. 支持就业宏观经济政策框架.....	53
2.3. 贸易、产业和部门政策	56
2.4. 企业的扶持型环境和对中小企业的支持	60
2.5. 对基础设施的就业密集型投资和公共就业计划的创新	62
2.6. 改进就业能力和生产率	64
2.7. 非正规经济和向正规化转型.....	66
2.8. 关于青年就业危机行动呼吁的后续措施	68
2.9. 就业战略目标与标准相关的行动.....	71
2.10. 针对促进就业的全球倡导	72
第三章 总结和可行的前进道路	77
第四章 建议讨论要点.....	81

缩略语

ACI	至关重要领域
ADB	亚洲开发银行
AfDB	非洲开发银行
Cedefop	欧洲职业培训发展中心
CIS	独联体
EU	欧洲联盟
G20	20 国集团
GDP	国内生产总值
ICT	信息和通信技术
IDB	泛美开发银行
IFC	国际金融公司
ILC	国际劳工大会
ILO	国际劳工组织
IMF	国际货币基金组织
IOE	国际雇主组织
MDGs	千年发展目标
MNE	多国企业
MSMEs	小、微和中型企业
OECD	经济合作与发展组织
SMEs	中小型企业
UN	联合国
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
UNDG	联合国发展集团
UNDP	联合国发展计划
UNECA	联合国非洲经济委员会
UNECLAC	联合国拉丁美洲及加勒比地区经济委员会

UNESCAP	联合国亚洲和太平洋地区经济和社会委员会
UNESCO	联合国教育、科学和文化组织
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
UNIDO	联合国工业发展组织
WIEGO	非正规就业妇女：全球化和组织化
WTO	世界贸易组织

导 言

1. 历经六年金融和经济危机，许多国家的劳动力市场均处于无序状态，全球就业赤字比 2008 年全球金融危机爆发之前更为严重，而 2014 年甚至以后，全球都将面临经济复苏疲软与不平衡。在这种情况下，要在未来十年吸纳 4.04 亿新人进入劳动力市场，同时使 2.02 亿失业者获得体面和生产性就业机会，挑战是巨大的。走可持续复苏和发展之路，需要在全球和国家层面采取积极和以就业为中心的包容性增长战略，并制定连贯的政策框架，这对工业化经济体、新兴经济体和发展中经济体来说都是如此。
2. 在此背景下，2014 年国际劳工大会(ILC)第 103 届会议关于就业问题的第二次周期性讨论，将为国际劳工组织的(ILO's)三方成员提供一个以批判的眼光审议成员国和劳工局所采取行动的机会，以评估有关对策迄今为止的有效性并考虑未来行动方案。
3. 2010 年国际劳工大会上有关就业问题的周期性讨论开启了由 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》引入的有关国际劳工组织战略目标的讨论周期。那届会议是在 2009 年通过《全球就业契约》一年后召开的。当时，国际社会正采取协同行动，防止衰退进一步深化，支持经济和劳动力市场复苏。四年后，关于就业问题的第二次周期性讨论召开之际，全球经济放缓，许多国家采取了财政紧缩和整顿措施，企业面临不确定的环境，这一切限制了通过投资和积极措施解决结构性和周期性就业危机问题的空间。
4. 本背景报告由国际劳工局根据理事会第 317 届会议所提供的指导而编写。¹ 报告分三部分：第一章首先回顾了持续的全球危机对不同国家和地区经济与就业趋势的影响。第 1.1.2 节讨论了应对危机的政策及关于其有效性的后续辩论。除了危机之外，第 1.2 节还分析了六种全球趋势和变革的结构性驱动力，及其对新一代就业政策设计的深远影响。
5. 第二章报告了所采取的行动，主要是劳工局采取的关于就业问题第一次周期性讨论的 2010 年决议的后续行动，涵盖国际劳工大会确定的、理事会于 2010 年

¹ 国际劳工组织：关于就业问题的周期性讨论报告(2014 年)，理事会，第 317 届会议，日内瓦，2013 年，GB.317/POL/1，http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_04976.pdf。

11 月第 309 届会议背书的优先行动领域。² 在基于特定背景且连贯一致的框架下，有效和包容性的就业政策汇集了需在广泛政策领域采取的措施，这些措施既影响劳动力供需关系，还影响通过劳动力市场机制进行的中间介绍环节。因此，这里所做的分析是基于国际劳工组织的四项具有相互关联、相互支持特点的战略目标，2008 年《关于争取公平全球化的社会正义宣言》对这一特点予以了强调。本次关于就业目标的第二次周期性讨论，因关于社会保护(2011)、工作中的基本原则和权利(2012)和社会对话(2013)的周期性讨论及其各自的结论而得以充实。前述周期性讨论和结论都强调了与就业政策的协同作用。

6. 由于本背景报告的篇幅有限，而所考虑的政策领域范围广泛，本报告力求简练和有选择性的叙述，只举了少数国家的例子。审议期则限于 2010-2013 年。有关就业战略目标的职责和政策框架的背景信息，特别是 2003 年《全球就业议程》及《全球就业契约》，已在 2010 年有关就业问题第一次周期性讨论报告中充分阐述，这里不再重述。同时希望国际劳工组织三方成员提供反映各国实际情况多样性和丰富性的更多信息，及其关于实施 2010 年决议的结论中有关就业政策方面的经验，以促进讨论的开展。

7. 第三章以可能的出路结尾，特别是关于劳工局局长发起的内部改革，以及 2014-2015 两年期计划和预算中涵盖的至关重要领域(ACIs)。

² 国际劳工组织：国际劳动大会第 99 届会议(2010 年)工作提出的事项：关于就业问题周期性讨论决议通过后的后续措施，理事会，第 309 届会议，日内瓦，2010 年 11 月，GB.309/3/1，http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_146211.pdf。

第一章

就业挑战

1.1. 持续性经济危机及其影响

1.1.1. 经济增长及就业数量和质量趋势

8. 本节概述了金融和经济危机及其余波冲击下的近期经济增长趋势，总结了其对劳动力市场的影响，尤其是对就业和失业、工资、劳动贫困、就业保障、非正规性以及企业的影响。

9. 2010 年出现了自 2008-09 年经济和金融危机以来的明显复苏，全球增长率反弹至 5.2%。发达国家增长 3%，而新兴市场和发展中国家的增长率则达到了骄人的 7.5%(亚洲 9.8%，拉丁美洲和加勒比 6.0%，撒哈拉以南非洲 5.6%)。这一世界经济命运的转机在很大程度上归功于对一些濒临破产的国家金融体系的快速救援行动，及扩张性宏观经济政策的广泛应用。

10. 然而，2011 年以来，每年增长呈下滑态势。从全球来看，产出增长率在 2011 年下滑至 3.9%，2012 年为 3.2%，2013 年为 2.9%。在发达经济体，相应的数据分别是 1.7%、1.5%和 1.2%。在新兴市场和发展中国家，下滑虽略平缓但仍明显，2011 年的产出增速率为 6.2%，2012 年为 4.9%，2013 年为 4.5%。¹

11. 这一复苏停滞背后的一个主要原因是 2010 年欧元区主权债务危机的爆发，以及随后许多发达经济体转而采取的财政整顿政策。这使得恢复增长的重任落在了通过采用诸如由中央银行大规模购入金融资产等手段的扩张性货币政策上。

12. 2013 年后期，依然不能确定基础广泛的持续复苏多久才能到来。国际货币基金组织(IMF)预测，全球产出将自 2013 年的 2.9%增长至 2014 年的 3.6%，但同时警告下滑风险仍然存在。

13. 发达经济体持续低增长，加之中国转向更为内向型的增长战略，经济增长放缓，预示着一个不利于出口增长和外国直接投资流入的全球经济环境。对于商品出口企业来说，则担心价格下降。由于发达国家的货币紧缩导致利率上升，国际

¹ 所有增长预测均采自 2013 年《世界经济展望》数据库。另参见，国际货币基金组织：世界经济展望：希望，现实和风险(华盛顿，2013 年)。

资本市场准入可能变得更为困难。若发达经济体持续疲软，则低收入国家将面临政府开发援助和其他优惠性资金流入的减少。

14. 在非洲，人们担心使之成为全世界第二大快速增长区域的经济势头会消退。若全球增长下跌导致商品出口收益降低，其他商品出口量萎缩，来自旅游、政府开发援助、外国直接投资和工人汇款的收入减少，非洲经济体要取得更快的结构转型，将更加依赖内需驱动型增长。²

15. 2013 年亚洲和太平洋地区预计增长 6%，大大低于危机前的水平。³ 这很大程度上是由于中国和印度的经济放缓。⁴

16. 由于全球低增长，拉丁美洲和加勒比地区 2013-17 年的增长可能会比 2003-07 年低近 1 个百分点。预期会出现大宗商品的实际价格下降，贸易条件降低，个人消费增长减弱以及投资增长急剧减少。财政收支平衡状况出现恶化，与金融危机前相比仍处于相当疲软的水平。⁵

17. 2010 年以来全球经济中弥漫的混乱状态，已给全世界劳动力市场带来了严重后果。劳动力市场本已因总需求乏力而疲软，又进一步受到了许多国家施行的财政紧缩计划的冲击。信心的减弱和不确定性的增加正妨碍着投资力度的加强和更快地创造就业机会。不确定性、投资疲软和生产率增长降低三方面一起继续阻碍工资增长，进而抑制消费和进一步削弱总需求，形成恶性循环。⁶

18. 自 2010 年以来，大多数地区的失业率一直停滞不前，未来两年可能会延续这一趋势(见图 1.1)。在北非，一定程度上由于政治动乱，失业率已实际上升了 1.8 个百分点。

19. 到 2013 年底，全世界有 2.02 亿人没有工作。尽管 2013-14 年的产出增长有望温和上升，但预计全球失业人数会在 2014 年增加 420 万人，2015 年增加 300 万人。⁷

² 非洲开发银行(AfDB)，经济合作与发展组织(OECD)，联合国开发计划署(UNDP)和非洲经济委员会(UNECA)：2013 年非洲经济展望：结构转型与自然资源(巴黎，2013 年)。

³ 联合国亚洲及太平洋经济和社会委员会(UN ESCAP)：2013 亚太经济和社会调查：促进包容性和可持续发展的前瞻性宏观政策(曼谷，2013 年)。

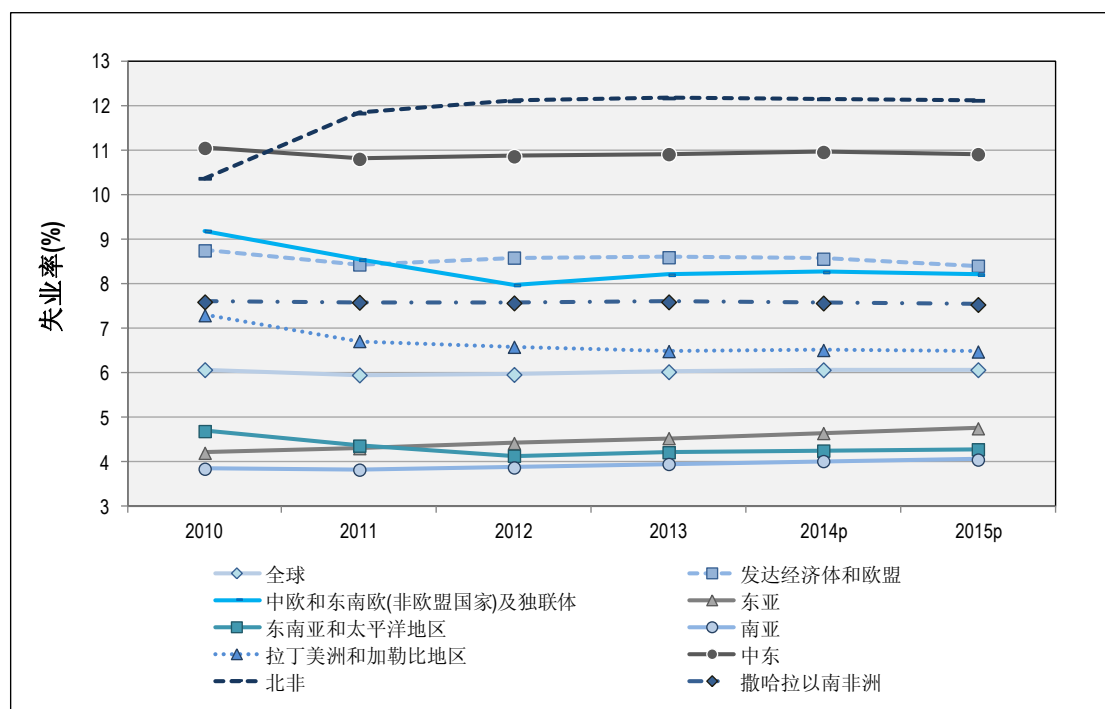
⁴ 亚洲开发银行(ADB)：2013 年亚洲发展展望：亚洲发展所面临的挑战(马尼拉，2013 年)；及国际劳工组织：亚太劳动力市场最新动态(日内瓦，2013 年)。

⁵ 泛美开发银行(IDB)：2013 年拉丁美洲和加勒比宏观经济报告(纽约，2013 年)。

⁶ 国际劳工组织：2013 年全球就业趋势：从第二次就业衰退中复苏(日内瓦，2013 年)，第 38 页。

⁷ 国际劳工组织：2014 年全球就业趋势：失业复苏的风险？(日内瓦，2014 年)。

图 1.1. 按地区统计的失业率，2010 年至 2013 年，包括至 2015 年的预测



p=预测。

资料来源：国际劳工组织：趋势计量经济学模型，2013 年 10 月。

20. 在发达经济体，失业率自 2010 年短暂企稳后近期再次上升。尽管这一国家群体仅代表不足 16% 的全球劳动力，但却占到了 2008 年危机爆发以来增加的 3,180 万失业总人数的一半。

21. 导致危机期间全球就业/人口比率下降的最大的总体因素是劳动力参与率的下降，人们因缺乏工作机会而沮丧，因而离开了劳动力市场。2013 年，全球就业/人口比例为 59.6%，远低于危机前的水平。下降幅度最大的地区在发达经济体和欧盟(EU)，从 2007 年的 57% 下滑到 2013 年的 54.8%。

22. 尽管劳动力参与率下降，但预计到 2024 年将有比今天多 4.04 亿人加入劳动力队伍。因此需要在全世界创造 6 亿工作岗位，以适应目前的失业者和新进入劳动力市场人员的需要。⁸

青年首当其冲受到影响

23. 这场危机对青年造成不成比例的严重影响。青年日益成为高失业群体，即便真的找到了工作也是低质量的工作，不得不忍受劳动力市场不平等，时间更长和更无保障的从学校到工作的过渡，以及其技能与劳动力市场需求之间日益严重的错配。青年人的愿望和能力与可能的就业机会间的差距不断加大。

⁸ 国际劳工组织：2013 年全球青年就业趋势：有风险的一代(日内瓦，2013 年)。

24. 从全球范围看，青年失业的可能性继续是成年人失业的近三倍(见表 1.1)。在东南亚和太平洋地区，几乎达到六倍。全球青年失业率在 2009-10 年达到 12.9%的峰值后，出现小幅下降，但随后又再次上升，达到 2013 年的 13.1%(见表 1.1 和图 1.2)。预计这一趋势从目前到 2018 年难有大的改观，2018 年的失业率预计在 13.2%。⁹ 从全球来看，年青女性的失业率超过男性(2013 年，与年青男性 12.8%的失业率相比，年青女性的失业率则为 13.5%)。这一差异在有些地区尤为明显，特别是北非和中东地区。

表 1.1. 青年劳动力市场关键指标，全球和地区，2010 年和 2013 年

地区	劳动力参与率		就业 - 人口比率		失业率		青年/成人失业率占比	
	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013
世界	47.7	47.4	41.6	41.2	12.9	13.1	2.8	2.9
发达经济体和欧盟	47.4	47.3	38.8	38.6	18.1	18.3	2.4	2.5
中欧和东南欧(非欧盟国家)及独联体	40.9	40.5	33.1	33.2	19.0	18.0	2.5	2.7
东亚	54.2	55.1	49.3	49.6	9.1	10.1	2.8	2.8
东南亚和太平洋地区	52.3	52.4	44.7	45.6	14.5	13.0	6.0	5.7
南亚	41.4	39.6	37.4	35.5	9.7	10.2	4.1	4.1
拉丁美洲和加勒比地区	52.6	52.5	44.7	45.3	15.0	13.6	2.8	2.8
中东	30.9	31.1	22.8	22.7	26.2	27.2	3.5	3.6
北非	33.4	33.6	25.5	23.7	23.7	29.4	3.3	3.6
撒哈拉以南非洲	54.1	54.3	47.6	47.8	12.0	11.9	2.0	2.0

资料来源：国际劳工组织趋势计量经济学模型，2013 年 10 月。

25. 正如国际劳工组织数个报告中注意到的，青年失业只是冰山一角。¹⁰ 在高收入经济体中，越来越多的人被迫从事临时和/或不自愿的非全日制工作。¹¹ 欠发达国家所面临的挑战不仅是创造就业，还需提高青年可获得的就业机会的质量。在这些国家，相当大一部分从事着某种形式工作的青年属于未充分就业，或在非正规经济中就业。由国际劳工组织在数个中低收入国家开展的从学校到就业过渡期调查的结果表明，发展中国家平均六成的青年工人，其所获得的工资低于全国平

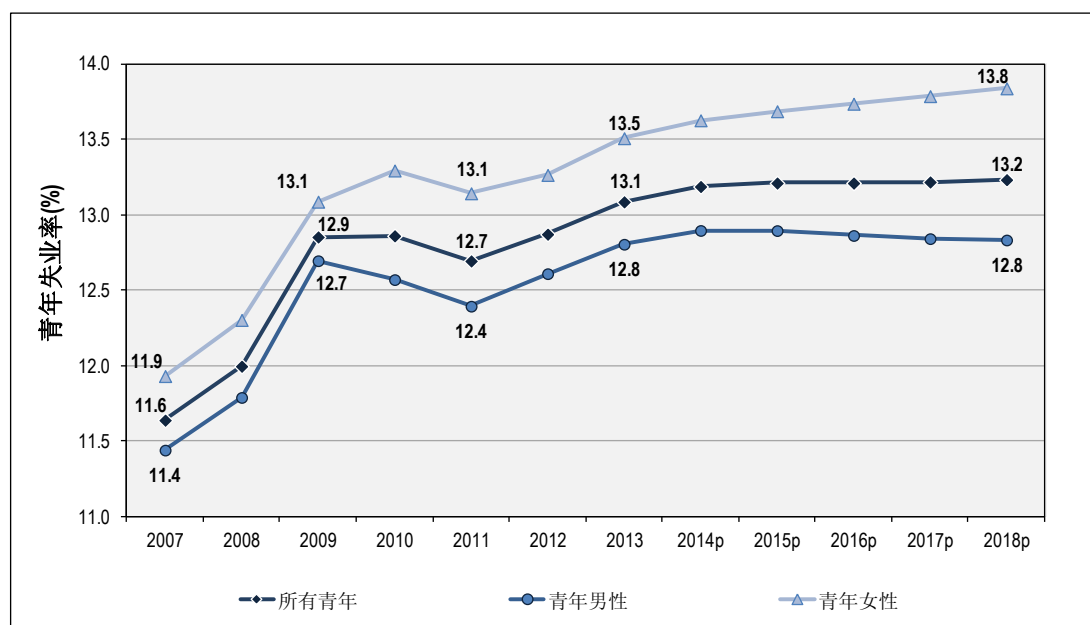
⁹ 国际劳工组织：2014 年全球就业趋势：失业复苏的风险？出处同前。

¹⁰ 参见，比如，国际劳工组织：青年就业危机：该行动了，国际劳工大会，第 101 届会议，报告五，日内瓦，2012 年。http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/reports/reports-submitted/WCMS_175421。

¹¹ 国际劳工组织：2013 年全球青年就业趋势：有风险的一代，出处同前。

均水平。类似比例的青年工人没有签订就业合同。¹² 调查覆盖的撒哈拉以南非洲国家，有 80% 的青年工人在非正规经济中就业。¹³

图 1.2. 青年失业率，男女总数，2007 年至 2012 年，包括至 2018 年的预测



p=预测。

资料来源：国际劳工组织：趋势计量经济学模型，2013 年 10 月。

日益上升的长期失业

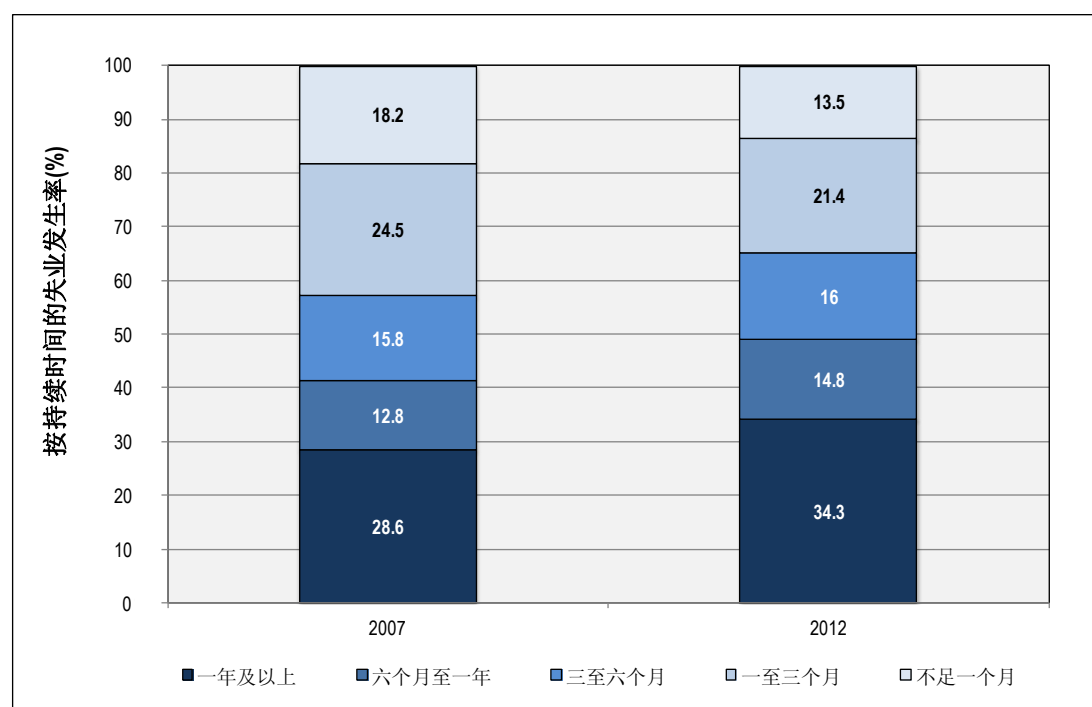
26. 长期失业，¹⁴ 这一至今未得到充分研究的课题，¹⁵ 在大多数经济合作和发展组织国家中呈上升态势。虽然长期失业已成为许多经济合作和发展组织国家的家常便饭，甚至在危机之前(见图 1.3)也是如此，但这一现象在美国却历来罕见。自 2007 年到 2011 年第一季度，美国失业六个月以上的人口占美国总失业人口的比例已经从 17% 跃升至 44%。然而这一数据仍然要低于许多欧洲国家，甚至低于危机前水平：2007 年，比利时、捷克共和国、爱沙尼亚、德国、希腊、匈牙利、波兰、葡萄牙、斯洛伐克共和国以及西班牙失业人口中的 60% 失业时间超过了六个月。尽管美国的失业率自危机高峰后缓慢下降，失业人口的平均失业月数却持续上升。2012 年，美国的平均失业持续时间约为九个月，相当于 2007 年经济衰退前水平的 140%。在经合组织国家，2007 年至 2012 年间，平均失业持续时间从八个月上升至十个月。

¹² 从学校向工作过渡调查结果见：www.ilo.org/w4y。

¹³ 国际劳工组织：2013 年全球青年就业趋势：有风险的一代，出处同前。

¹⁴ 对于长期失业有着不同的定义，有的认为超过六个月没有就业的，也有的指超过一年的正文中明确注明了它所指的定义。

¹⁵ 劳工局近来委托的调研包括：R. Ghayad：大萧条和长期失业，(国际劳工组织，日内瓦，即将进行)；和 M. Hengge：经合组织国家的长期失业，(国际劳工组织，日内瓦，即将进行)。

图 1.3. 按失业持续时间计算的失业人口占总失业人口的比例，2007 年和 2012 年

资料来源：经合组织；数据摘录。

27. 我们未对经合组织之外的长期失业数据进行系统分析。根据可获得的资料，这一现象在亚洲似乎并不严重。在北非，长期失业率徘徊在 10% 左右。在一些东欧国家(前南斯拉夫的马其顿共和国和黑山)，这一比例超过 15%，但该地区其他国家相对较低(约为 5%)。同总体失业状况相似，所有地区的长期失业问题对于妇女和青年有着不成比例的影响，进一步加重了这些原本在劳动力市场处于弱势的群体的受害程度。

28. 重要的是对长期失业的性质做出诊断。若长期失业是结构性的——比如，由于工人的技能与空置岗位所需的技能之间的差距加大，或存在地域方面的不匹配——则有数种可能性。对求职者做扼要介绍，以及关于促进从学校到就业过渡的倡议，都有助于为那些最易成为长期失业者的人提供援助。与社会伙伴合作开发的培训措施，可以防止技能退化。同样，直接创造就业机会的倡议，有助于失业者保持其技能和维持与劳动力市场及社交网络的联系。关于禁止歧视长期失业者的法规，也有助于降低从业门槛。然而，包括国际劳工组织在内的许多国际组织，¹⁶ 以及主要经济学家和政策制定者¹⁷ 都坚持认为，高失业率和长期失业，尤其是发达经济体的高失业率和长期失业，在很大程度上是周期性的，反映了总需求的不足。

¹⁶ 例如：国际货币基金组织：劳动力市场政策以及国际货币基金组织对于经济大萧条期间发达经济体的建议(华盛顿，2013 年)。

¹⁷ 例如，Janet Yellen，美国联邦储备委员会主席。

在这种情况下，政策在增加总需求方面就可以发挥一定的作用。此类适当的劳动力市场政策，经常需要辅以有效的宏观经济措施，如反周期性支出和税收措施。

29. 失业津贴计划是保护求职者及其家庭免于财政困难并帮助其寻找与自身技能相匹配的工作的一项重要机制。没有证据证明“失业津贴越高，失业持续时间越长”的观点。¹⁸ 尽管如此，几个经合组织国家实施了相互义务要求，失业津贴的领取以受助者积极参与诸如求职、技能升级和接受就业机会等激活措施为条件。总体而言，应寻求一个能平衡保障和激发积极行动的方法，以解决人们对公平和效率问题的关注。需要就针对不断上升的长期失业问题的有效对策开展更多政策导向性研究。

劳动贫困

30. 在许多发展中国家，很大一部分就业者的收入不足以满足其基本需求。目前，大约 3.75 亿工人和其家庭生活极度贫穷中(每个家庭成员每天的收入低于 1.25 美元)；另有 4.64 亿工人经常难于满足其基本需求。当劳动贫困逐步减少的时候，全球经济危机也放缓了下滑的步伐。¹⁹

31. 在中欧及东南欧，本世纪头十年间的劳动贫困骤减，但 2009 年危机爆发后触底反弹。目前，该地区 3.6% 的工人被认为处于极度或中度贫穷，每个家庭成员每天的收入不足 2 美元。这一比例有望在 2018 年降到 2.8%。

32. 在拉丁美洲和加勒比地区的一些国家，劳动贫困在过去十年里大幅下降。2000 至 2013 年间，每天生活费不足 2 美元的工人比例从 16% 降到了 7% 以下。同期处于极度贫穷的工人占总就业人口的比例，从约 8% 下降到 3%。这一趋势与下面谈到的非正规就业的减少相一致。

33. 表 1.2 表明，南亚是劳动贫困率最高的地区之一，超过 60% 的工人生活在每天 2 美元以下。青年劳动贫困率经常更高：印度人口占南亚人口的四分之三，2010 年印度有 33.7% 的青年工人处于极度贫穷，而相应的成人工人占比则为 28.5%。²⁰

34. 在北非，尽管极度劳动贫困率较低，但 2013 年处于 2 美元水平的劳动贫困比例仍高达 14.2%。预计这一比例将比过去下降地更为缓慢。

35. 撒哈拉以南非洲劳动贫困正在下降，只不过比其他地区更为缓慢(尽管增长稳健)。虽然如此，这一地区的劳动贫困率仍然最高，2013 年 40% 的工人处于每天 1.25 美元的水平。

¹⁸ R.Ghavadi: 经济大萧条和长期就业(国际劳工组织，日内瓦，即将出版)。

¹⁹ 联合国：2013 年千年发展目标报告(纽约，2013 年)。

²⁰ 国际劳工组织：2013 年全球青年就业趋势：有风险的一代，出处同前。

表 1.2. 劳动贫困指标，全球和地区，2000 年至 2018 年
(每天 1.25 美元和 2 美元)

	2000 年总数 (百万)		2013 年* 总数 (百万)		2018 年* 总数 (百万)		2000 年占就业 总数比 (%)		2013 年* 占 就业总数比 (%)		2018 年* 占 就业总数比 (%)	
	1.25 美元	2 美元	1.25 美元	2 美元	1.25 美元	2 美元	1.25 美元	2 美元	1.25 美元	2 美元	1.25 美元	2 美元
世界	693	1199	375	839	285	736	32.0	55.4	14.0	31.4	10.0	25.8
中欧和东南欧 (非欧盟国家) 及独联体	6.6	18	1.6	6.0	0.9	4.7	4.6	12.3	1.0	3.6	0.6	2.8
东亚	232	413	43	112	19	52	31.1	55.1	5.2	13.5	2.3	6.2
东南亚及太平洋 地区	83	151	34	94	25	76	34.2	62.3	11.2	30.5	7.5	23.0
南亚	225	399	155	388	112	360	44.2	78.5	24.6	61.5	16.2	52.2
拉丁美洲及 加勒比地区	16	33	8.5	19	6.9	16	7.9	16.0	3.0	6.7	2.3	5.3
中东	0.6	3.8	0.7	5.0	0.6	4.9	1.5	9.3	1.1	7.4	0.8	6.4
北非	3.1	11	1.8	8.8	1.6	8.6	6.9	23.8	3.0	14.2	2.4	12.6
撒哈拉以南非洲	126	170	130	207	119	214	55.8	75.4	39.2	62.8	30.8	55.6

*2013 年：初步估计；2018 年：初步预测。

资料来源：国际劳工组织趋势计量经济学模型，2013 年 10 月。

36. 劳动贫困的减少总体上是结构变化及工人从农业转向更高生产率行业的结果。这些转变使得一些国家出现了一个有工作的中产阶层(每天赚取 4-13 美元)，现已占发展中国家劳动力的 30%以上。然而，这一阶层的壮大会受到危机后减贫速度放缓的阻碍。

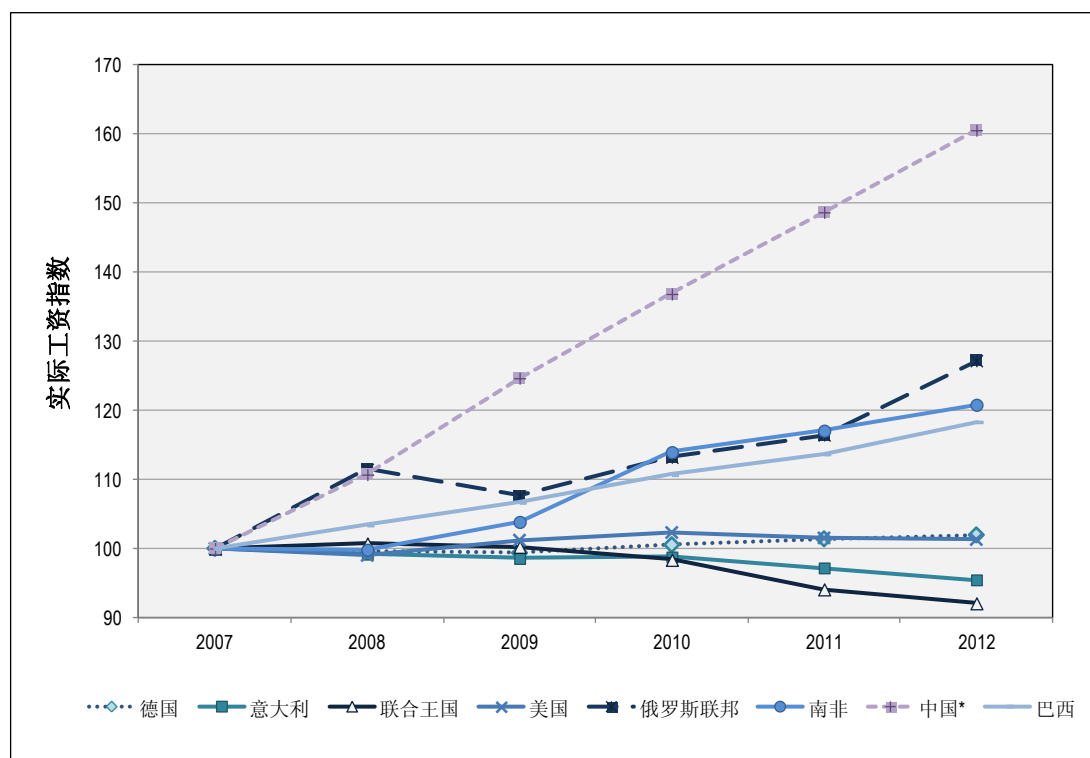
工资趋势

37. 在发达经济体集团中，许多国家平均实际工资的增长自危机爆发以来或下降或减缓。总体而言，这一国家群体的平均实际工资在 2010 年增长 0.6%后，2011 年下降了 0.5%，2012 年在零增长附近徘徊。²¹ 如图 1.4 所示，先进国家之间存在着差异。在实施紧缩计划和‘内部贬值’的欧元区国家——通过价格和削减工资取代货币贬值——实际工资的下降有时非常严重：如希腊，2010 年和 2011 年实际工资累计下降了 15%。总的来说，这些趋势引发了人们关于工资停滞不前对家庭消费和总需求影响的担忧。²² 然而，德国和美国的实际工资却真的增长了。在东欧和独联体国家，危机导致 2009 年工资下降；此后，工资开始再次增长，例如俄罗斯联邦增长了 27%(图 1.4)。

²¹ 国际劳工组织：2012-2013 年全球工资报告：工资和公平增长(日内瓦，2013 年)。

²² 出处同上。

图 1.4. 择定国家的实际平均工资趋势，2007 年至 2012 年(指数：2007 年=100)



*=估算。

资料来源：国际劳工组织：全球工资数据库。

38. 在新兴和发展中国家，实际工资增长是不均衡的：东亚地区更高(以中国实际工资的快速增长为主导，使得上文中讨论的劳动贫困大幅减少)，非洲和拉丁美洲及加勒比地区更为温和。图 1.4 表明，在整个 2007 年至 2012 年期间，巴西(18%)、南非(21%)和中国(61%)的实际平均工资出现了增长。发展和新兴经济体的实际工资趋势倘若当时与生产率增长保持了同步，则会更为显著。

非正规就业

39. 非正规性仍是劳动力市场的一个巨大挑战，在发展中国家尤其如此。近期对超过 47 个国家和地区进行的相关数据汇编表明，发展中国家平均超过 40%的非农就业属于非正规就业。²³

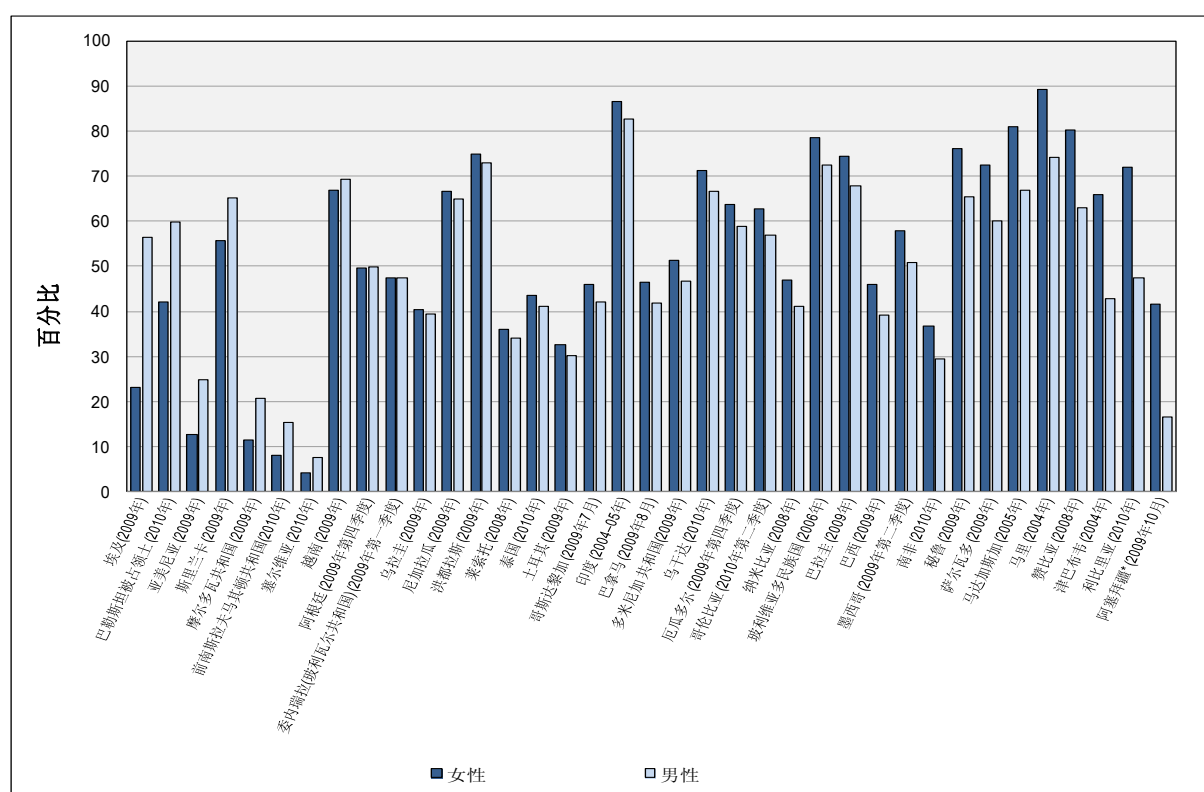
40. 将非正规就业作为整个非农就业中的占比来计算，就排除了众多的在农业部门中从事非正规工作的人。特别在低收入国家有许多人在农业部门从事非正规工作，对很多人来说从事农业工作是不得已而为之。²⁴

²³ 国际劳工组织和非正规就业妇女：全球化和组织化(WIEGO)：非正规经济中的妇女与男性：一张统计图(国际劳工组织，日内瓦，2013 年)。

41. 近年来，向正规化转变的进程放缓了，其中的部分原因是危机期间和危机后创造正规就业机会的步伐迟缓和了。²⁵

42. 尽管如此，在一些拉丁美洲国家，²⁶ 如巴西和阿根廷，²⁷ 由于综合采取了多项政策，非正规就业减少了。虽然出现了此积极势头，但这一地区的许多国家非正规就业的比例仍然居高不下。在一些国家，如秘鲁、洪都拉斯、萨尔瓦多和玻利维亚，非正规就业占到了非农就业总数的三分之二(见图 1.5a 和 1.5b)。国际劳工组织在五国(哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥、巴拿马和秘鲁)进行的一项家庭调查显示，危机期间正规部门岗位数量下降，从事非农活动的非正规个体工作的比例上升了近 3%。²⁸

图 1.5(a). 择定国家按性别统计的非正规部门之外的非正规就业占非农就业的比例，到现有数据最近的年份(%)



*仅雇员。

资料来源：国际劳工组织：统计司。

²⁴ 国际劳工组织：由非正规向正规经济过渡，国际劳工大会，报告五(1)，第 103 届会议，日内瓦，2013 年，以及经济合作和发展组织/萨赫勒和西非俱乐部秘书处(SWAC)：“非正规经济与粮食安全”，西非的未来，第 6 期，2011 年 11 月 6 日。

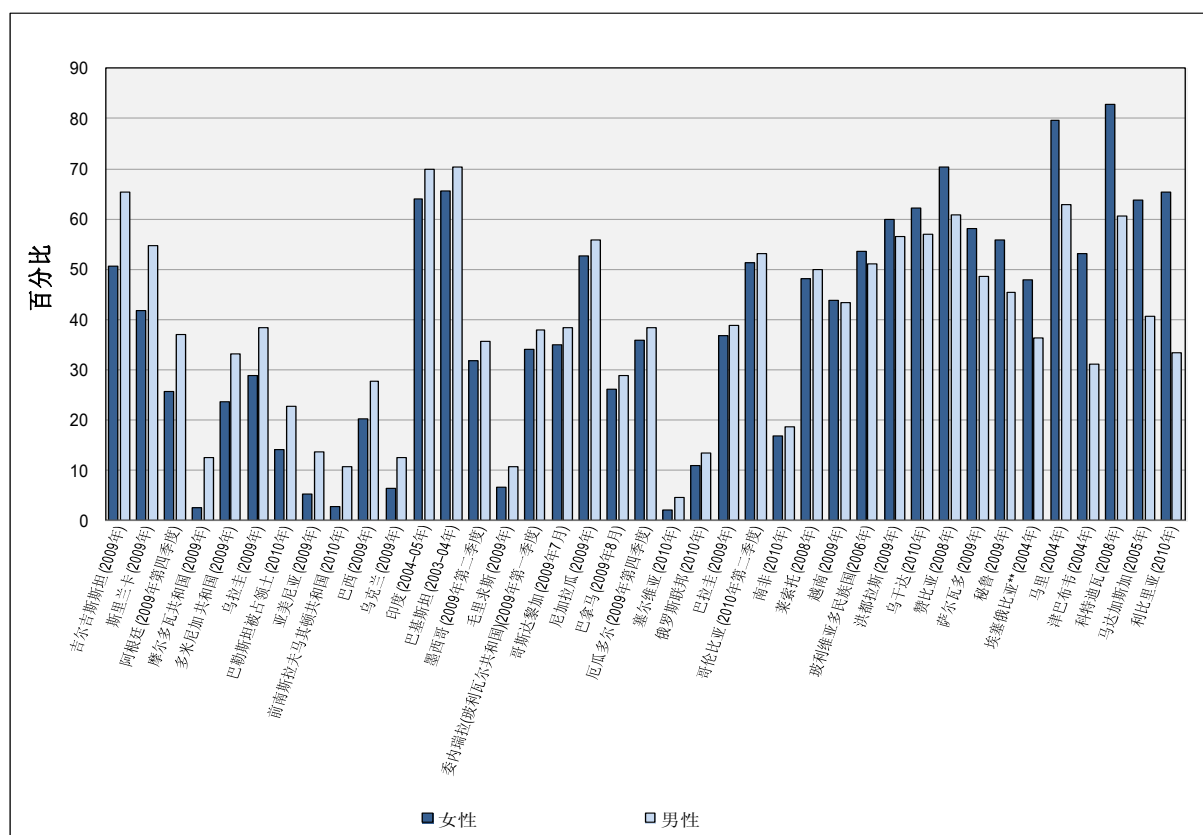
²⁵ 国际劳工组织：2012 年世界劳动报告：更好的就业带来更好的经济，出处同上，第 9 页。

²⁶ 国际劳工组织：由非正规向正规经济过渡，出处同上，第 65 页。

²⁷ 世界银行：2013 年世界发展报告：工作岗位(华盛顿，2013 年)，第 212 页。

²⁸ 国际劳工组织：2010 年劳动力概览：拉丁美洲和加勒比地区(利马，2010 年)。

图 1.5(b). 择定国家按性别统计的非正规部门中就业占非农就业的比例，
到现有数据最近的年份(%)



**仅城市地区。

资料来源：国际劳工组织：统计司。

43. 在所有地区，非正规就业中的年青人和妇女人数都不成比例。²⁹ 在拉丁美洲，六成就业青年只能找到非正规工作。³⁰ 在非正规就业比例总体较低的俄罗斯联邦，在首次进入劳动力市场的所有青年工人中有 50.9%从事非正规工作。在亚美尼亚，64.2%的年青人处于非正规就业；在埃及这一数字则是 91.1%。非正规工作通常是低质量工作，条件差，技能和能力建设的前景暗淡。³¹

44. 国际劳工组织近期开展了一项调查，在其覆盖的超过三分之二的国家从事非正规非农就业的女性比例都高于男性。³²

45. 导致非正规比例上升或下降的原因是复杂的，需要具体国家具体分析(见第 2.7 节)。一些国家非正规就业增加，而另一些国家非正规就业减少，原因之一是

²⁹ 国际劳工组织：2012 年世界劳工报告：更好的就业带来更好的经济，出处同前。

³⁰ 国际劳工组织：2011 年劳动力概览：拉丁美洲和加勒比地区(利马，2011 年)，第 65 页。

³¹ 国际劳工组织：2013 年全球青年就业趋势：危险的一代，出处同前，第 43 页。

³² 国际劳工组织：非正规经济中的就业和性别差异(日内瓦，2012 年)。http://unstats.un.org/unsd/gender/Jordan_Mar2012/Presentations/Panel%201.b/Panel%201.b_1_ILO_informal%20employment%20Jordan%202012.pdf。

与经济复苏的速度和强度有关。³³ 在非正规就业下降的六个国家，就业率是增长的；然而，在其他国家，随着经济和就业的增长，非正规就业也增加了。³⁴

46. 以上部分实例和大量实证清楚表明，大量非正规经济可与良好的增长表现共存。不仅发展中国家如此，中等收入国家，尤其在亚洲地区，亦是如此。³⁵

47. 面对正规化的挑战，最有效的对策是根据每个国家的具体情况出台解决非正规化具体根源的政策组合(见第 2.7 节)。

工作不稳固

48. 工作不稳固是许多发达和发展中国家所面临的一个紧迫问题。尽管没有达成一个明确的定义，但对工作不稳固有一个基本共识，那就是其包含“客观”和“主观”两个纬度。³⁶ 客观的工作不稳固源于工作的具体特性，通常与非自愿性临时或非全日制工作(如短期合同或被迫减少工作时间)及非自愿性加班有关。主观的工作不稳固则更多的与个人感受相关，包括害怕失去工作。³⁷

49. 鉴于劳动力市场以及上述就业趋势低迷，自 2010 年以来，客观和主观上的工作不稳固都维持在一个较高的水平，也就不足为奇了。工作不稳固的普遍性与模式在各国间有重大差异；然而在所有国家都对妇女、青年和其他易受伤害群体造成了不成比例的影响。³⁸

50. 在发达国家，客观上的高度工作不稳固持续存在。³⁹ 自全球经济危机爆发以来，非自愿性临时就业(被定义为临时就业工人无法找到固定工作⁴⁰)和非自愿性非全日制就业(被定义为希望工作更长时间的工人无法工作更长时间)都成了问题。⁴¹ 如图 1.6 所示，在几乎所有欧洲国家都出现了非自愿性非全日制就业的增加。2010 年西班牙非全日制工作者中 56.2%的男性和 49.8%的女性因为无法找到全职工作而不得已为之。⁴²

³³ 国际劳工组织：2012 年世界劳工报告：更好的就业带来更好的经济，出处同前。

³⁴ 国际劳工组织：非正规经济中最近就业统计(日内瓦，2012 年)。

³⁵ F. Lapeyre and A. Lemaître：撒哈拉以南非洲非正规经济的公共政策和做法，(Louvain-la-Neuve，哈麦丹学术界，即将出版)。

³⁶ H. De Witte：“工作不稳固：关于定义、流行、前因和后果国际文献回顾”，南非工业心理学杂志，31(4)，第 1-6 段，2005 年；L. Greenhalgh and Z. Rosenblatt：“关于工作不稳固研究的演变”，国际管理和组织研究，40(1)，第 6-19 段，2010 年。也见 E. Lozza et al.：“临时就业，工作不稳固及其组织外结果”，经济和工业民主，34(1)，第 89-105 段，2013 年。

³⁷ D. Bustillo and P. Pedraza：“欧洲五国工作不稳固的决定因素”，欧洲劳资关系日报，16(1)，第 5-20 段，2010 年。

³⁸ 国际劳工组织：2012 年全球就业趋势：预防更深的工作危机(日内瓦，2012 年)，第 9 页。

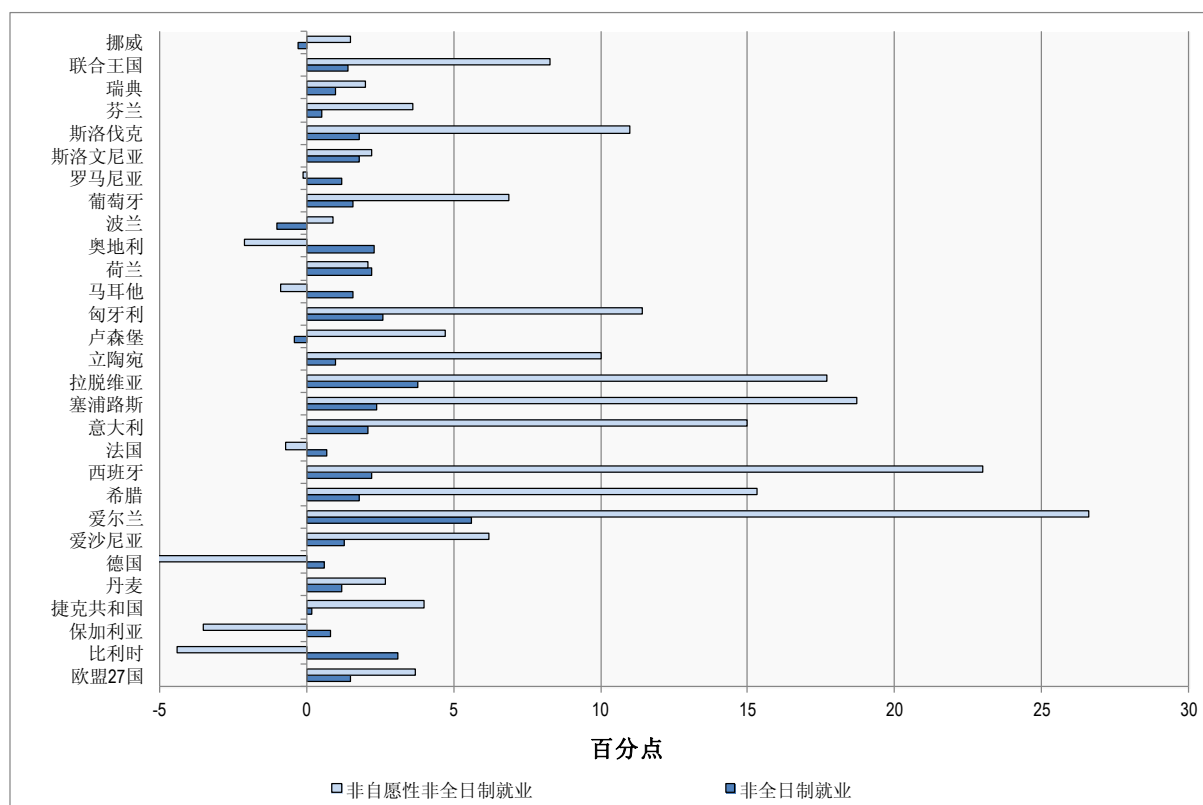
³⁹ 国际劳工组织：2013 年世界劳工报告：修复经济和社会架构(日内瓦，2013 年)，第 8 页。

⁴⁰ 同上，第 12 页。

⁴¹ J. Messenger and J. Ray：非全日制工作“解构”(国际劳工组织，日内瓦，2013 年)，第 5 页。

⁴² C. Fagan et al.：探求高质量的非全日制就业：国际评论(国际劳工组织，日内瓦，2013 年。即将出版)。

图 1.6. 非全日制就业和非自愿性非全日制就业变化, (2007 年至 2011 年), 百分比



注释：非全日制就业占比是按其占总就业数量的比例测算的，非自愿性非全日制就业占比是按其占总的非全日制就业的比例测算的。

资料来源：欧盟统计局，2013 年。

51. 即使在那些已恢复就业增长的发达国家，非自愿性临时就业和非全日制就业的份额也在增加。在总体就业率方面表现最佳的劳动力市场，分别有三分之一(对非自愿性临时就业而言)和二分之一(对非自愿性非全日制就业而言)出现了这种情况。⁴³ 例如，2010 年至 2011 年间，匈牙利的就业率上升了 0.5 个百分点，伴随它的是非自愿性非全日制就业占比上升 4.2 个百分点。⁴⁴

52. 先进经济体中的妇女不成比例地遭受客观上的工作不稳固。例如在意大利，如果把不充分就业加到失业总数中，那么妇女的失业率将增加 3.2 个百分点，而男性仅增加 2.2 个百分点。⁴⁵

53. “边缘”非全日制工作自危机以来也出现了增长。这是一个复杂的现象，但其以高度非典型工作时间为特点，标志是工作小时数少(通常每周 15 小时或更少)、轮班时间长短差别大、工作小时和工作排班缺乏可预测性。实例包括德国作为特种“小型工作”的“根据需求工作”，联合王国的“零小时合同”及澳大

⁴³ 国际劳工组织：2013 年世界劳工报告：修复经济和社会架构，出处同前，第 9 页。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ 国际劳工组织：2012 年全球妇女就业趋势(日内瓦，2012 年)，第 12 页。

利亚的临时雇用。鉴于这种安排的高度内在脆弱性，“边缘”非全日制工作须得到密切关注。⁴⁶

54. 自危机以来，大多数欧盟国家主观上的工作不稳固也加大了。⁴⁷ 如表 1.3 所示，2007 年至 2012 年间，斯洛文尼亚对可能失业的感知变化最大，达到 24.9 个百分点，依次是希腊和塞浦路斯的 22.4 个百分点，爱尔兰为 12.5 个百分点。

表 1.3. 在全欧洲感知工作不稳固的水平和动态，2007-12 年

国家	2007 年感知的工作不稳固(%)	2010 年感知的工作不稳固(%)	2012 年感知的工作不稳固(%)	2007 年至 2012 年间感知的工作不稳固的变化(百分点)
斯洛文尼亚	8.8	9.5	33.7	+ 24.9
希腊	8.2	36.5	30.6	+ 22.4
塞浦路斯	9.3	—	31.7	+ 22.4
爱尔兰	5.2	20.5	17.7	+ 12.5
捷克共和国	9.9	21.8	21.9	+ 12.0
葡萄牙	11.4	15.8	22.8	+ 11.4
西班牙	8.4	13.7	19.3	+ 10.9
意大利	7.9	—	14.9	+ 7.0
联合王国	8.3	14.7	13.4	+ 5.1
匈牙利	8.2	18.0	12.1	+ 3.9
法国	11.1	—	14.9	+ 3.7
丹麦	9.3	10.0	11.6	+ 2.2
芬兰	13.4	7.7	11.6	-1.9
德国	6.1	10.8	3.7	-2.4

— = 没有数据。

资料来源：ESS(2012 年)(见脚注 47)；欧洲生活质量调查(欧洲基金会，2013 年)。

55. 在新兴经济体和发展中国家，工作不稳固同样很高。在这些地方，非正规就业和定义上的劳动贫困的发生率更高，致使受影响者更为弱势，更缺乏安全感。

56. 此外，一些发展中国家正经历着与发达国家相似的非自愿性非全日制和临时就业的增长。例如，2011 年印度尼西亚 11.5% 的就业人口和 2013 年菲律宾约 20% 的劳动力都表示宁愿工作更长时间；这两个数字均高于往年。2012 年埃及有 11.2% 的 15 至 29 岁的青年处于令人不爽的个体经营或非自愿性临时就业状态；这一数据也是在往年基础上的增长。

⁴⁶ J. Messenger and P. Wallot: “边缘”非全日制就业的多样性，国际劳工组织研究摘要草案(日内瓦，2013 年)。

⁴⁷ 数据源自欧洲社会调查(ESS)：ESS-5 2010 年文件报告，第 2.0 版，布鲁塞尔，2012 年；以及欧洲基金会：欧洲生活质量调查(布鲁塞尔，2012 年)。

57. 工作不稳固对那些直接受影响者和更广泛的社会都有许多负面影响。⁴⁸ 它严重影响从业人员的身心健康和幸福感。⁴⁹ 对职场也有负面影响，包括敬业度低，劳资关系薄弱，缺勤及工作满意度低。⁵⁰

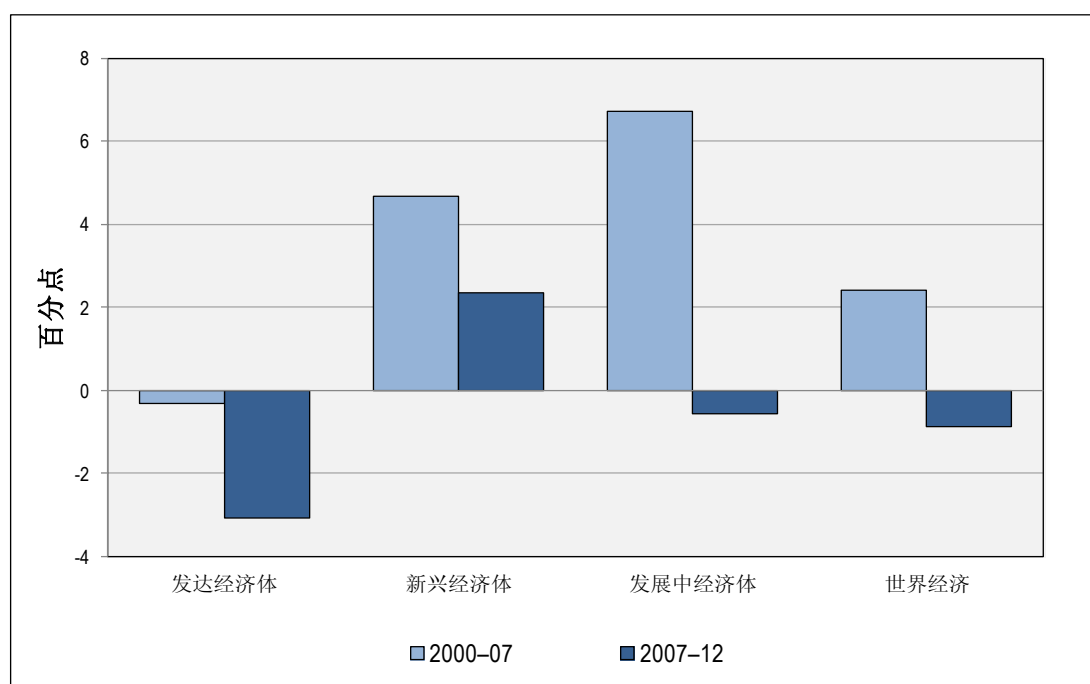
58. 从更广泛的社会看，工作不稳固不仅影响长期生活计划(如结婚、生子)，⁵¹ 还影响消费行为(如买房、对孩子教育的投资)。近期研究表明，工作不稳固促使工人节省每月收入，并减少家庭其他成员的消费。⁵²

59. 工作不稳固给社会保障体系带来额外的资金压力，这是因为非自愿性临时或非全日制就业的工人通常仍依赖可获得的工资补贴或社会福利。⁵³

企业的不确定环境

60. 近年来，经济危机及随之而来的需求疲软和信贷紧缩，对许多国家的企业造成高度不确定的环境，导致失业和投资减少。

图 1.7. 投资占国内生产总值(GDP)份额的变化(百分比)



注释：总投资指公共和私营部门固定资本形成总值。加权平均值是基于按购买力平价计算的 2011 年 GDP。

资料来源：2013 年劳动世界报告，见脚注 39。

⁴⁸ E. Lozza et al.: 2013 年，出处同前，第 90 页。

⁴⁹ N. De Cuyper et al.: “重组期间失业和形势不确定性造成的客观威胁：与感知的工作不稳固和压力的相关性”，商业与心理学杂志，(2010 年 25(1))，第 75-85 段。

⁵⁰ T. Staufenbiel and C. König: “工作不稳固对业绩、人员变动打算和缺勤的影响模型”，职业和组织心理学杂志，(2010 年，83(1))，第 101-117 段。

⁵¹ E. Lozza et al.: 2013 年，出处同上。

⁵² M. Klemm: 工作不稳固对德国家庭储蓄行为的影响，(DIW 柏林，2010 年)，第 1-26 段，。

⁵³ 国际劳工组织：中等收入国家工作分享方面的发展，工作政策简报第 2 期，(日内瓦，2010 年)，第 4 页。

61. 始于 2010 年和 2011 年危机后外国直接投资的复苏, 在 2012 年停滞不前, 资金流入比上一年下降 18%, 至危机前水平以下。2013 年, 发达国家的资金流入停滞, 但发展中国家略有增长。⁵⁴ 这种停滞可归因于全球金融体系的结构性疲软, 欧盟增长乏力, 及关键领域重大政策的不确定性影响投资者信心。

62. 私营部门是创造就业的主要引擎, 是全世界近 90% 工作岗位的源头,⁵⁵ 不同地区或发展水平在这方面均变化不大。⁵⁶ 中小企业(SMEs)是创造此类就业机会的中坚力量, 提供了三分之二的就业岗位。然而, 比总就业中所占份额更重要的是中小企业创造的净就业机会。在 20 国集团(G20)国家中, 平均 68% 的新工作岗位来自中小企业。在发展中国家, 这一份额甚至更高, 达到 90%。⁵⁷

63. 危机的影响因公司类型和规模而异。欧洲的数据表明 2008 年至 2010 年间, 中小企业的工作岗位数量年均减少 2.4%, 而大型企业则减少 1.0%。⁵⁸ 非正规经济中的中小微企业(MSMEs), 虽然与正规经济中的企业同样受到了危机的严重打击, 但却从政策反应中受益最少。有趣的是, 合作社似乎受危机的影响较小。⁵⁹

64. 新创企业是创造新就业机会的特别重要的来源。危机最严重时, 所有有数据的经合组织国家新企业创办率急剧下降。2009 年第二季度, 新企业创办率开始好转, 指向危机前水平。但自 2011 年第四季度始, 这一势头似乎停滞了, 欧元区和美国尤其如此。其中原因之一是融资渠道有限和贷款条件限制。⁶⁰

65. 由于受到各国立法影响, 有关破产的数据不易在国家间进行比较; 然而, 澳大利亚和联合王国的破产数据与企业较高的进入率和退出率大体一致, 只不过近年的破产率略高一点。美国的破产率大大低于危机高峰时的峰值, 近年还出现了强劲的下行趋势。挪威和法国的破产率最近企稳, 接近危机前水平。⁶¹

⁵⁴ 联合国贸易和发展会议(UNCTAD): 2013 年世界投资报告: 全球价值链: 投资和贸易促进发展(日内瓦, 2013 年); 世界银行: 全球经济展望, 2014 年 1 月; 联合国贸易和发展会议: 全球投资趋势观察, 第 15 期, 2014 年 1 月。

⁵⁵ 世界银行: 2013 年世界发展报告: 就业, 出处同前。

⁵⁶ 非洲开发银行: 支持非洲私营部门转型: 2012 至 2017 年非洲发展银行集团私营部门发展战略(阿比让, 2012 年); 联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会(UNECLAC): 2009 年拉丁美洲社会概览(圣地亚哥, 智利, 2010 年)。

⁵⁷ 国际劳工组织和德国国际合作署(GIZ): 小的仍是美好吗? 关于中小企业推动创造就业的近期实证研究文献综述(日内瓦和埃施波恩, 2013 年)。

⁵⁸ J. De Kok et al.: 中小企业创造更多更好的工作机会吗? (祖特尔梅尔, 2011 年)。

⁵⁹ 国际劳工组织: 合作社需要为 2015 年后的发展框架和可持续发展目标做点什么? (日内瓦, 2013 年)。

⁶⁰ 经济合作和发展组织: 2013 年企业家精神概览(巴黎, 2013 年)。

⁶¹ 经济合作与发展组织: 企业家精神的实时指标(ISIC4), 经合组织数据摘录。http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIMELY_BDS_ISIC4。

1.1.2. 危机及其余波期间的政策反应

66. 2009 年 4 月，当 20 国集团领导人在伦敦会面时，重点强调了关于财政刺激政策一揽子计划的全球协作，避免全球经济严重衰退。⁶² 根据国际劳工组织/世界银行开展的 77 国政策盘点，无论收入水平高低，大多数国家均颁布了退税和增支相结合的财政刺激政策一揽子计划，⁶³ 这一政策反应附以货币和相关政策，以推动劳动力需求。高收入国家专注于为获得信贷提供便利，而中低收入国家则优先考虑直接创造就业机会和提供就业激励。

67. 在供给方面，所有收入水平的国家都优先考虑技能和培训措施，但高收入国家在危机期间有更多资源向青年人提供支持。

68. 对企业的支持，尤其是对中小型企业的支持，是为创造劳动力需求而采取的五项最重要的措施之一；其他措施包括创造直接就业机会，改善信贷渠道，向维持工作岗位的雇主提供补贴，以及降低非工资劳动力成本。

69. 2010 年 6 月，20 国集团领导人在多伦多峰会上声明：“发达经济体决心致力于到 2013 年将至少使赤字减半和到 2016 年稳定并减少政府债务对 GDP 之比重的财政政策”。20 国集团声明是以全球复苏已走上正轨，且适宜采取从一揽子财政刺激政策中退出的战略为前提的。⁶⁴

专栏 1.1

《全球就业契约》

2009 年 6 月国际劳工大会通过的《全球就业契约》，包含了在区域和国际机构支持下各国可采取的政策组合，以促进经济复苏和就业，保护人民，并对有关政策进行再平衡，使其符合更具可持续性和包容性的增长进程及更公平全球化的需要。

劳工局用以鼓励三方成员运用《全球就业契约》战略的要素包括技术支持，研究和分析，知识共享和能力建设，以及国际政策对话。

一些国家请劳工局为《契约》的综合应用提供便利。为此，劳工局开发了危机应对政策综合诊断应用程序，名为《全球就业契约国家概览》。截至 2011 年 12 月，《国家概览》已在阿根廷、保加利亚、萨尔瓦多、印度尼西亚、约旦、蒙古和南非发布。这些国家还开展了基于《概览》的国家政策对话，以加强危机应对一揽子计划。四个国家制定了路线图或其他形式的行动计划，其中最突出的案例是《印度尼西亚就业契约》。

2011 年后期对这些《全球就业契约》综合应用程序的审议显示，尽管某些情况下有所延迟，但《概览》、国际劳工组织与其三方成员间随后开展的对话，以及围绕路线图和能力建设支持开展的社会对话，都对全国性磋商和复苏政策产生了积极影响。

⁶² 20 国集团：伦敦峰会领导人声明，2009 年 4 月 2 日。http://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/London_Declaration.pdf。

⁶³ 国际劳工组织和世界银行：应对金融和经济危机的政策反应盘点，联合综合报告(日内瓦和华盛顿，2012 年)。本次盘点采用了 77 国样本，包括欧洲和中亚 22 国；国别详细分析，见 <http://www.ilo.org/dyn/crisis-inventory/f?p=17030:2:6463839110160789::NO>。

⁶⁴ 20 国集团：20 国集团多伦多峰会声明，多伦多，2010 年 6 月 26-27 日，http://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Toronto_Declaration_eng.pdf。

70. 2009 年后期至 2010 年早期，刺激政策向整固政策转变，这是由新兴的欧元区主权债务危机引发的。结果，公共债务和财政赤字的可持续水平问题开始成为政策讨论的焦点。

71. 另一因素支持了向财政紧缩政策转变，即紧急金融援助和财政刺激相结合，在预防发生第二次经济大萧条灾难方面取得了明显成功。国际货币基金组织工作人员的一项讨论记录简明地表达了这一观点。记录显示“在危机早期”采取“强有力的财政刺激政策”是适当的，“防止了比实际情况糟糕得多的需求减少。经济崩溃一旦避免，债务增加……导致国际货币基金组织建议从财政刺激转向财政整顿。”⁶⁵

72. 到 2013 年底，人们对已采取政策措施的有效性，及自此应采取何种适当的行动方案问题上，意见分歧很大。财政紧缩政策的倡导者的案例基于“扩张性财政紧缩”概念，据此认为回归审慎财政政策将增进商业和金融市场之间的信心，从而为恢复增长铺平道路，好处大于其对总需求的负面影响。这一主张基于一项有影响的研究，该研究称可提供实证证明财政整顿带来了更高的增长。⁶⁶ 进一步的支持来自另一项有影响力的研究，该研究称，根据先进经济体的历史经验，公共债务在 GDP 中的比重超过 90% 会导致显著的低增长。⁶⁷

73. 财政整顿政策的批评者对此回应指出，后一项研究声称公共债务达到某一特定门槛就会导致较低增长，该研究有严重的技术缺陷。⁶⁸ 同时，显而易见的是，无论利率还是通货膨胀，都未因危机爆发后立即出台的刺激计划而上升。

74. 财政紧缩的反对者强调说，从削减公共部门就业、公共服务、住房补贴、儿童津贴和残疾福利，到积极的劳动力市场政策增加不足，都会将巨大的社会成本强加在社会弱势群体头上。

75. 反对财政紧缩的观点获得了新证据支持，即危机时期(尤其是危机初期)公共支出的乘数效应远高于正常经济条件下的乘数效应。⁶⁹ 此外，财政刺激是唯一可用的宏观经济政策工具，这是因为常规货币政策对陷于凯恩斯流动性陷阱的萧条经济体不起作用，这时名义利率已接近于零，因而无法进一步下调以促进增

⁶⁵ 国际货币基金组织：劳动力市场政策和国际货币基金组织对于发达经济体在经济大萧条期间的建议，出处同前，第 14 页。

⁶⁶ A. Alesina: 财政调整：近年来的历史教训，大会报告，马德里欧洲经济和财政事务理事会会议，2010 年 4 月 15 日(哈佛大学)。

⁶⁷ C. Reinhart and K. Rogoff: “债务时代的增长”，自美国经济评论(2010 年，100(2)，)，第 573–578 段。

⁶⁸ T. Herndon, M. Ash and R. Pollin: 高比例的公共债务会一贯地扼杀经济增长吗？Reinhart and Rogoff 的批评者，政治经济研究所，工作文件第 322 号(马萨诸塞大学，艾默斯特，2013 年)。

⁶⁹ O. Blanchard and D. Leigh: 增长预测错误和财政乘数，国际货币基金组织工作文件 13/1(华盛顿哥伦比亚特区，2013 年)。也见，D. Holland and J. Portes: “弄巧成拙的财政紧缩？”国家经济研究所经济评论(11(1)，2012 年)。

长。主要高级经济体的中央银行尝试通过采取非常规的货币政策措施来规避这一限制，但其效果存疑。⁷⁰

76. 在经济增长放缓时期，针对生产性投资的财政扩张也比财政紧缩更能有效地实现财政整顿。所创造的更高增长将意味着一定水平的公共债务将在更高水平的新 GDP 中占更小的份额。政府收入也将随着 GDP 增长而增加。财政刺激政策的支持者同时称，通过避免因长期脱离劳动力市场造成技能丧失和滞后现象，随后而来的长期失业的减少将可缓解滞后效应，在滞后效应作用下，失业率会持续高于危机前水平，甚至持续到复苏以后。

77. 刺激计划的另一个好处是，如果它旨在集中解决生产性经济和社会基础设施所急需的投资，将能通过提高经济增长潜力带来长期收益。鉴于当前环境下的较低的实际利率，此类投资的成本效益比会高得很具吸引力：的确，它将能在中期达到实际上的经费自给，这类投资的增长推动效益将会得以实现。⁷¹

78. 财政刺激政策的支持者承认必须充分重视与不可持续的公共财政相关的感知风险。公布可信的财政整顿中期目标，会使金融市场确信，最初为财政刺激计划筹措资金而增加债务，并不意味着完全置公共债务水平于不顾。第一步是为了表明政府认真对待中期财政整顿，执行有时限的财政刺激计划后，还有可靠的计划去实现目标。财政刺激期过后，经济应能很好地走上复苏之路，从而更有条件进行中期债务削减。

79. 日本近期采用的政策反应说明这一方法具有潜在的实际效益。2012 年 11 月，日本实施了量化宽松和财政刺激相结合的新政策。早期的迹象是积极的：失业率处于五年来最低水平，然而预测表明季度增长在加速。与此同时，政府表示有意在中期框架下，通过增加销售税创造更多收入，抵消财政刺激政策一揽子计划引发的财政赤字的增加，以处理高公共债务问题。⁷²

80. 尽管宏观经济政策在有关危机应对的辩论中处于中心地位，但从就业的角度看，它绝非唯一重要政策。各国重视积极的劳动力市场政策、工资政策、工资性津贴、工作分享计划和社会对话的程度有着显著差别。

81. 一些国家为阻止长期失业率和青年失业率的上升，加大了关于积极劳动力市场政策的支出。如前文所述，这类政策对预防滞后效应也十分重要。

⁷⁰ M. Woodford: 低利率水平下的宽松货币政策方法，为杰克逊霍尔研讨会准备的演讲稿，“变化中的政策格局”，2012 年 8 月 31 日至 9 月 1 日。

⁷¹ 例如，B. De Long and L. Summers: 经济萧条期的财政政策，布鲁金斯经济活动论文，2012 年春，第 233-298 段。他们开发了一个形式模型，为“自筹资金论文”提供支持。

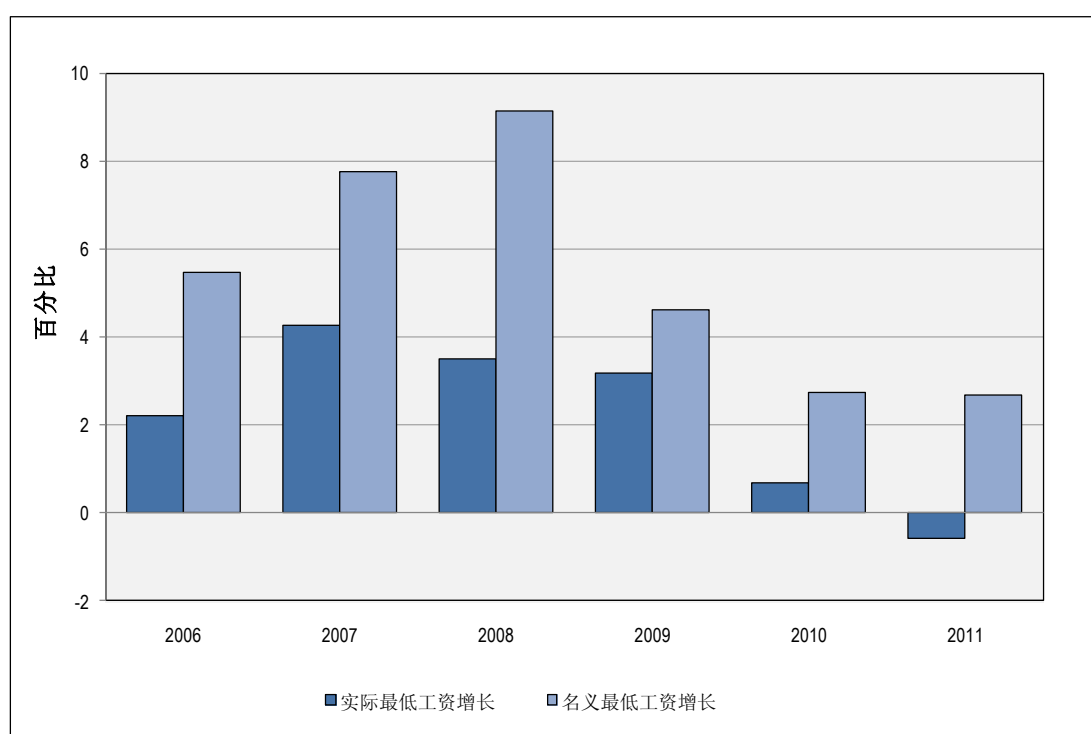
⁷² 纽约时报：日本中央银行投票决定维持财政刺激计划，2013 年 9 月 5 日。<http://www.nytimes.com/2013/09/06/business/global/central-bank-says-japans-economy-is-recovering.html>。

82. 有趣的是，即使是在强烈关注财政紧缩的国家，也采取了特别针对青年就业的措施。⁷³

83. 在财政刺激计划下，几个国家实施了工资性津贴和工作分享计划。这些措施有助于直接和间接地增加就业，直接增加就业是通过激励效应发挥作用，间接增加就业是通过额外就业对总需求的积极影响发挥作用。这类计划在德国尤为有效，德国通过社会伙伴间的合作执行更短的工作时间安排，在帮助公司维持业务的同时，保持了雇员与劳动力市场的附属关系。

84. 自危机爆发至 2009 年，发达国家的政策制定者积极运用最低工资作为提高最弱势工人收入保障的手段。然而此后几年，调整最低工资的目的大多仅限于弥补通货膨胀造成的损失，通常是为了保持就业率见(图 1.8)。大多数新兴和发展中经济体也使用最低工资，然而许多国家的最低工资仍低于贫困线或家庭最低生活水平。⁷⁴

图 1.8. 发达经济体最低工资增长，2008 年至 2011 年



注释：基于 26 个发达经济体实际和名义最低工资预计增长率的非加权简单平均值。

资料来源：国际劳工组织全球工资数据库。

85. 从当前的经济减速中复苏依然是 20 国集团议程中的首要议题。2013 年 9 月出席圣彼得堡峰会的领导人重申：“巩固经济增长和创造就业机会是我们的首要任务，我们将充分致力于采取果断行动，以回到拥有丰富的就业机会、强大、可

⁷³ 国际劳工组织就业政策司定期收集青年就业政策信息，以分析全世界青年就业政策趋势。

⁷⁴ 国际劳工组织：2014 年普查最低工资确定工具，(日内瓦，2013 年)。

持续和平衡的增长道路上来。”他们进一步提到：“我们将致力于合作解决重要的全球经济挑战(包括)……失业和就业不足，尤其是青年。我们将联合起来，坚决创造更高质量、更具生产性的工作机会。协调和一体化的公共政策(宏观经济、金融、财政、教育、技能开发、创新、就业和社会保障)是达到这一目标的关键。”⁷⁵

1.2. 结构性趋势和变革的驱动力

86. 除危机影响外，政策制定者和国际劳工组织三方成员必须清楚地了解正在深刻改变工作世界的长期结构性趋势，以及这种趋势如何影响劳动力市场。本报告的这一节将讨论其中一些关键趋势和变革的驱动力，及其对发达和发展中国家的就业政策构成的主要挑战。

1.2.1. 全球化、增长地理学以及结构转型、竞争力和生产力所面临的挑战

87. 自 20 世纪 90 年代以来，全球化已成为全球经济中增长和就业格局变革的主要驱动力。这一全球化具有国际贸易、投资和资金流动快速增长的特点，而遍及发达国家和发展中国家一波又一波的经济自由化使上述增长成为可能。新型信息和通信技术(ICT)的出现使得协调复杂的跨国公司生产体系更加经济和简单。

88. 这些进展大大扩展了发展中国家寻求融入全球经济的机会，从出口初级商品和/或工业制成品到在全球生产体系中找到一席之地，再到参与迅速发展的服务贸易。服务业活动不可交易的传统观点已被颠覆，结果是服务贸易快速发展，包括将服务业工作离岸外包到一些发展中国家。开始的时候是简单的重复性作业如数据录入和处理，此后离岸外包在技能方面上了一个台阶，通过呼叫中心之类的中级职业，到包含大量复杂技能的专业任务。

89. 自 1990 年起，出现了新的增长地理学。发展中国家作为一个群体，其平均经济增长率始终高于高收入国家。1990 至 2000 年间，发展中国家的年均增长率为 4.2%，比高收入国家实现的 2% 增长率的二倍略高。2000 年至 2012 年，这一差距大幅拉大，发展中国家年均增长 6.3%，而高收入国家仅 1.7%。⁷⁶

90. 这一显著增长发生在所有发展中地区。相比之下，之前数十年增长主要是由亚洲地区的增长驱动的，包括中国、印度和亚洲新兴工业化国家。2000 年至 2012

⁷⁵ G20: 20 国集团领导人声明，圣彼得堡峰会，2013 年 9 月 5 至 6 日，第 3 页。http://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf。

⁷⁶ 世界银行：世界发展指标数据库，2013 年。

年间，非洲年增长达到 5.0%，仅次于亚洲和太平洋地区的 9.3%。拉丁美洲和加勒比地区及中东和北非地区相应的数字分别是 3.5%和 4.5%。⁷⁷

91. 这些增长趋势见证了发展中国家在全球 GDP 中的份额从 1990 年的 17%达到 2012 年 36%，发展中国家对全球经济增长的贡献从 1990 年的 28%达到 2003 到 2007 年间的约 40%，自 2008 年以来进一步接近 75%。⁷⁸ 鉴于发达经济体正努力恢复增长即使到危机前水平，这一增长分布不可能很快改变。

92. 乐观主义者认为，新的全球经济将是推动增长和创造就业机会的强大引擎，不断扩大的全球经济将使越来越多的发展中国家加入到人均收入增长速度快于发达国家的“趋同俱乐部”。

93. 然而，其他研究人员强调，至今只有少数发展中国家实现了快速的出口拉动型工业化，或在离岸外包服务业工作中占有一定份额。同样，外国直接投资和其它资金高度集中流向少数几个成功的国家。例如，2012 年，尽管接收外国直接投资最多的 20 个经济体中有 9 个是发展中经济体，但这些资金大部分流入了中国和巴西，且前 20 位中没有一个是非洲国家。⁷⁹

94. 总体上，保持几十年高增长是非常困难的。1950 年以来保持三十年甚至更长时间年均增长超过 4.5%的国家非常少，实现了这种增速的国家包括经历矿业繁荣的南欧国家及东亚和东南亚的“小龙”。包括中国在内的亚洲数个中等收入国家，面临着所谓的“中等收入陷阱”，感到难于向上跻身高收入国家之列。

95. 同样，很值得为非洲的经济增长复苏喝彩：不仅在本世纪头十年增长加速，而且 2012 年当全球外国直接投资总流入下降时，非洲大陆吸引的外国直接投资流入也在上升。⁸⁰ 但从长期看，非洲的增长复苏只是抵消了其在 1980 年至 90 年代中期中位数增长率长期下滑的影响—这种现象被称为“失去的十年”，不仅非洲，发展中国家作为一个整体也如此。⁸¹

96. 迄今为止，相对鲜有发展中国家成功启动了由制造业拉动、基于技术变革的生产性结构转型过程。韩国、中国台湾和中国香港经常被作为发展中经济体所能取得成就的范例。这些国家已经成功地从进口原材料的简单组装上升到工业发展的最高阶段，拥有自己的原始品牌制造商，凭借自身实力跻身于全球产业之中；他们还构建了区域供应链，为低收入亚洲国家提供了进入制造业活动的切入点。

⁷⁷ 同上。

⁷⁸ 联合国贸易和发展会议：贸易和发展报告，(纽约和日内瓦，2013 年)。

⁷⁹ 联合国贸易和发展会议：2013 年世界投资报告：全球价值链：促进发展的投资与贸易，第 14 页。

⁸⁰ 同上。

⁸¹ W. Easterly: “失去的数十年：尽管 1980 至 1998 年进行了政策改革，发展中国家处于经济停滞”，经济发展日报，(6(2)，2001 年)，第 135-1557 段。

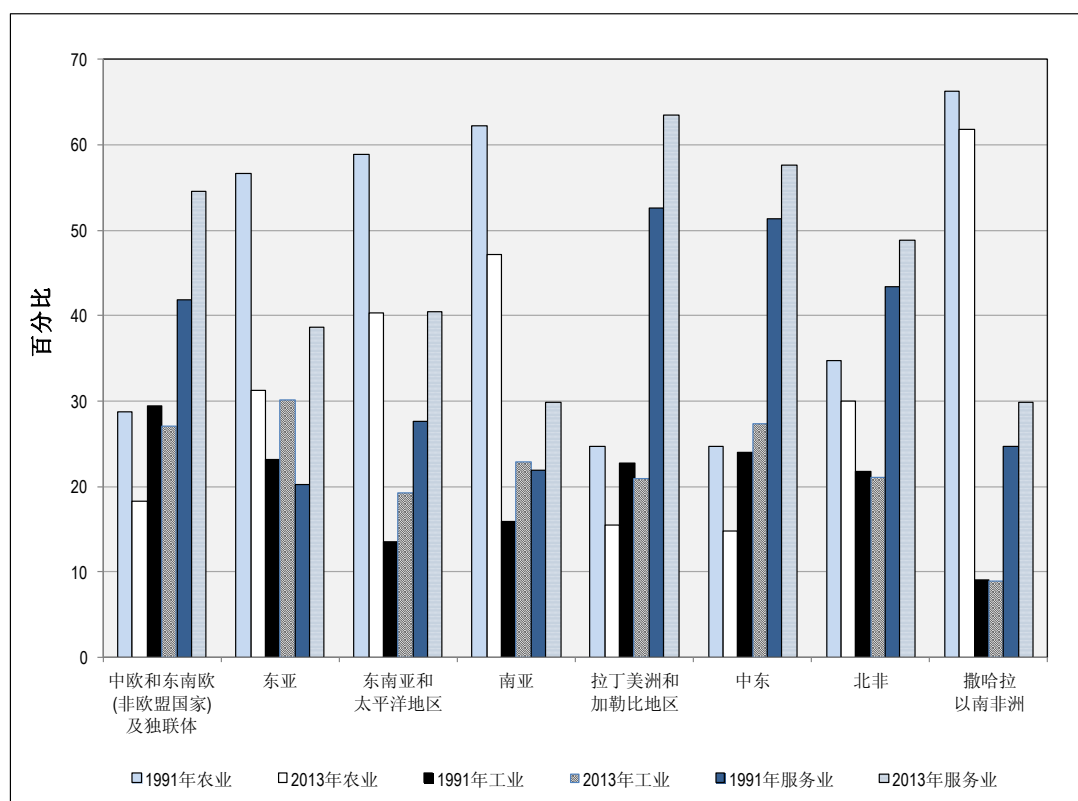
新技术的引进带来了企业和行业层面增长和竞争力的改善(通过增加市场份额和降低生产成本),鼓励了投资,而投资又创造了新的就业机会。

97. 通过个人工作生涯中所得收入和工作时间,将生产力提高后的收益分配给工人,由此抵消技术变革带来的劳动力被取代效应,这一做法所发挥的作用值得注意。随着劳动力市场体制的弱化及非传统形式工作的增长,许多国家工资占国民收入份额的减少,在那些经济体成功中的这种因素现今已不甚明显。

98. 然而,由富国向穷国快速的技术转让并不总是有益的,考虑到富国典型的更大规模的资本密集型生产方式,因此这种技术转让经常会加剧无工作岗位增长现象。其潜在积极作用的发挥也会因劳动力未对技术需求做好准备而受阻。

99. 这些因素有助于解释为何其他地区的发展中国家难以复制东亚的成功案例。虽越来越多的国家创建了劳动密集型产业,尤其是服装和鞋类,但很少有国家能在增值链上更上一个台阶。⁸²与此同时,从农业向服务业的跨越,延续了非正规就业的优势,鼓励了服务业低生产率部门的发展。事实上,如图 1.9 所示,在过去的二十年里,所有地区——甚至是东亚,工业就业份额的增幅要少于服务业就业份额。

图 1.9. 按部门划分的就业份额, 1991 年和 2013 年



资料来源: 国际劳工组织趋势计量经济学模型, 2013 年 10 月。

⁸² R. Wade: 危机后: 低收入国家的产业政策和状况, 全球政策, (2010 年, 1(2)), 第 152 页。

100. 有些人对发展中国家“过早的去工业化”表示担忧。其基本论点是，发展中国家从制造业向服务业转型时，其收入水平要远远低于工业化国家历史上经历的情况。因此，发展中国家无法享受更高生产率与制造业带动的结构转型相结合所带来的好处，从而缩小富国与穷国间的生产率差距。⁸³

101. 与此同时，通过积极政策促进生产性结构转型的新思维正在向前发展。工业生产投资通过扩大产能和引进技术变革，在刺激生产力增长方面发挥着重要作用。而快速增长的工业部门又推动了总需求的增加，并进一步刺激投资和技术变革。⁸⁴

102. 麦肯锡全球研究所近期有关非洲就业的一份报告主张“政府和商业领袖实施有针对性的战略，激励有创造最多就业机会潜能的部门增长”。⁸⁵ 这将包含“采取点对点的方法，消除具体产业价值链上阻碍增长的众多障碍，并落实目标产业繁荣所需的基础设施、融资、商业环境和劳动力技能。”⁸⁶ 这些积极政策不仅可运用于制造业，也可用于农业的高产能领域，⁸⁷ 及现代服务业，前提是目标产业具有创造生产性就业机会的潜力。同时，在未来五到十年，农业多样性仍将是许多非洲国家一切增长和就业促进战略的核心。⁸⁸

103. 关于结构转型的一个重要讨论主题是就业和生产率之间的关系。国际劳工组织近期开展的关于就业和生产率之间关系的工作强调指出，首先，生产率增长是由部门内部和部门间的资源分配驱动的；其次，在全部样本国家和不同收入水平的所有子样本中都可发现就业增长和劳动生产率增长之间的负相关关系。⁸⁹

104. 尽管如此，一些人乐见发展中国家和先进国家在过去二十年来的趋同化持续下去，这是因为使之变为可能的因素还将继续存在。发展中国家的投资率一直高于先进国家，这一点易于保持下去。⁹⁰ 同时，许多发展中国家将在今后几十年里继续享有“人口红利”（见第 1.2.2 节）。

105. 即便如此，虽然全球化大大增加了发展中国家加速增长和创造就业的机会，但仍然存在重大障碍。

⁸³ D. Rodrik: “过早去工业化的危险”，辛迪加项目，2013 年 10 月 11 日。

⁸⁴ 联合国贸易和发展会议：2013 年全球投资报告：全球价值链：促进发展的投资与贸易。

⁸⁵ 麦肯锡：工作中的非洲：就业机会的创造和包容性增长，(2012 年)，第 2 页。

⁸⁶ 同上，第 3 页。

⁸⁷ 这将在农村经济中的体面劳动至关重要领域(ACI)项下讨论的一个重要方面。

⁸⁸ C. Hidalgo: “发现南非和东非的产业机会”，2011 年经济政策文件系列，美国德国马歇尔基金会，(华盛顿哥伦比亚特区，2011 年)。

⁸⁹ I. Islam and D. Kucera: 宏观经济稳定之外：结构转型和包容性发展，第 5 章，(国际劳工组织和帕尔格雷夫·麦克米伦出版社，日内瓦，2014 年)和 P.N. Junankar: 就业与生产率之间是此消彼长关系吗？IZA 讨论稿第 7717 号(2013 年 11 月)。

⁹⁰ K. Dervis: “趋同，相互依存和分歧”，金融与发展，(2012 年 9 月，49(3))。

106. 全球化和发展的进程本来就是不平衡的。投资往往集中于那些能够提供跨国公司所需的最起码的临界数量的良好基础设施、技能和配套服务的国家。关键问题是，初始条件方面的细小差别往往会累加起来，于后来者而言障碍就加大了，因此就会妨碍国家间的普遍趋同。

107. 这其中的一部分障碍中只能通过在全球层面采取协作行动才能予以克服；但国家政策，包括就业政策，在设法成功融入全球经济方面也面临严峻挑战。

108. 因此讨论新的增长地理学就必须从就业和发展两个角度来考虑趋同性和结构转型的前景。政策所面临的主要挑战，是如何把近年来发展中国家良好的增长表现转化为有形和广泛共享的就业效益和社会福利。

109. 有利于宏观经济稳定、市场自由化和良好经济治理的政策是成功的必要条件，但并非充分条件。积极推动向高生产率活动结构转型也是必不可少的。⁹¹ 就业友好型宏观经济框架(如第 2.2 节中讨论)将为促进创造高质量就业机会的可持续增长提供基础。

110. 既促进投资又能促进工业生产的政策，应在国家就业战略中发挥关键作用。这类政策应结合使用以公平分享生产力收益为目标的收入分配和工资政策。这一双轨方法可能是在处理就业与生产力关系问题的最适当方法。

1.2.2. 新的人口变化背景

111. 2013 年国际劳工大会讨论了当前和未来人口变化背景对就业和社会保护的广泛影响。⁹²

112. 尽管生育率趋于下降，但全球人口仍将继续增长，将从 2010 年的 69 亿增加到 2050 年的 93 亿。这一人口增长将集中于欠发达地区，而较发达地区的人口将保持平稳。预计未来人口增长几乎全部在城市地区。

113. 几乎所有发达国家的生育率都低于维持现有人口规模所必须的每个妇女 2.1 个孩子的水平。到 2040 至 2045 年，非洲将成为唯一生育率明显高于更替水平的地区。

114. 另一决定人口趋势的因素一出生时预期寿命预计在所有地区都将增加。然而在一些国家，特别是撒哈拉以南非洲，艾滋病病毒/艾滋病正对预期寿命产生深远的负面影响。

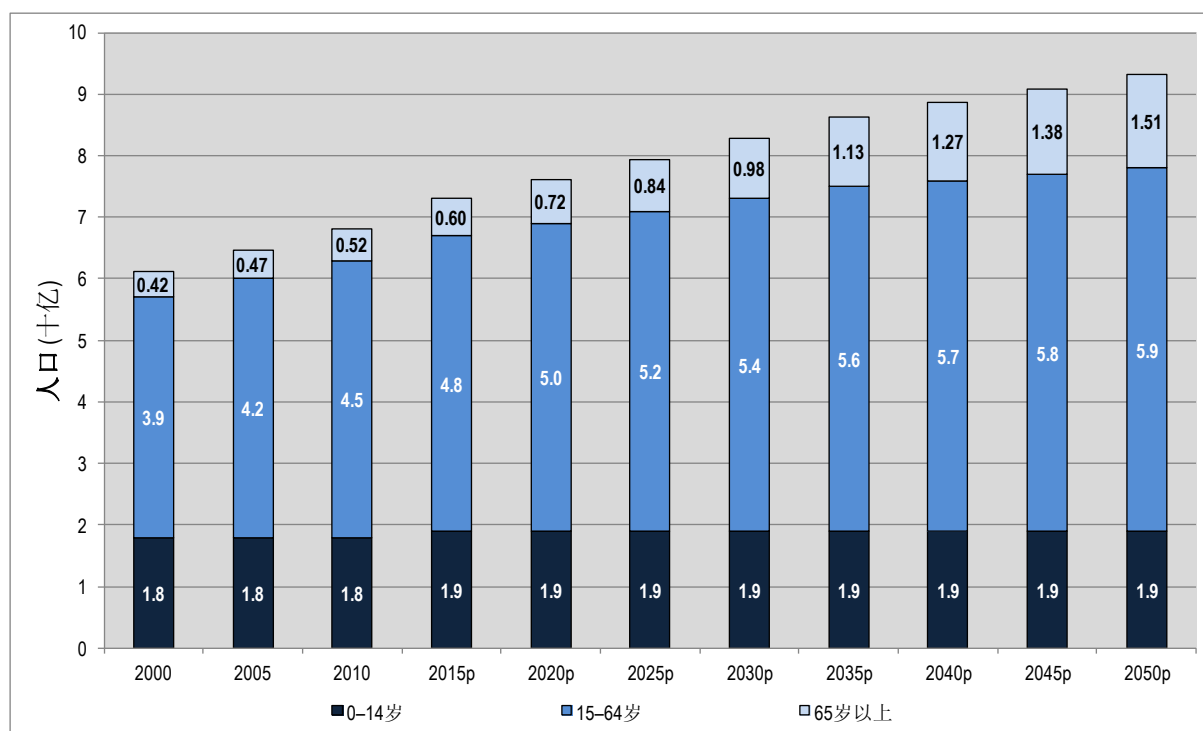
115. 由于这些和其它因素，世界人口的年龄分布正经历着深刻的转变。据预测，至 2050 年 65 岁以上人口将达到 2010 年水平的 3 倍，而 15 岁以下人口则保持稳

⁹¹ D. Rodrik: 经济趋同的未来，教师工作论文系列 RWP11-033，(哈佛大学，波士顿，2011 年)。

⁹² 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 届会议，日内瓦，2013 年。

定(见图 1.10)。全世界四分之三的老龄人口将在发展中国家(尤其是亚洲), 其中大部分是妇女。

图 1.10. 按年龄组划分的世界总人口, 2000 年至 2050 年



p=预测。

资料来源: 联合国, 世界人口展望, 2010 年。

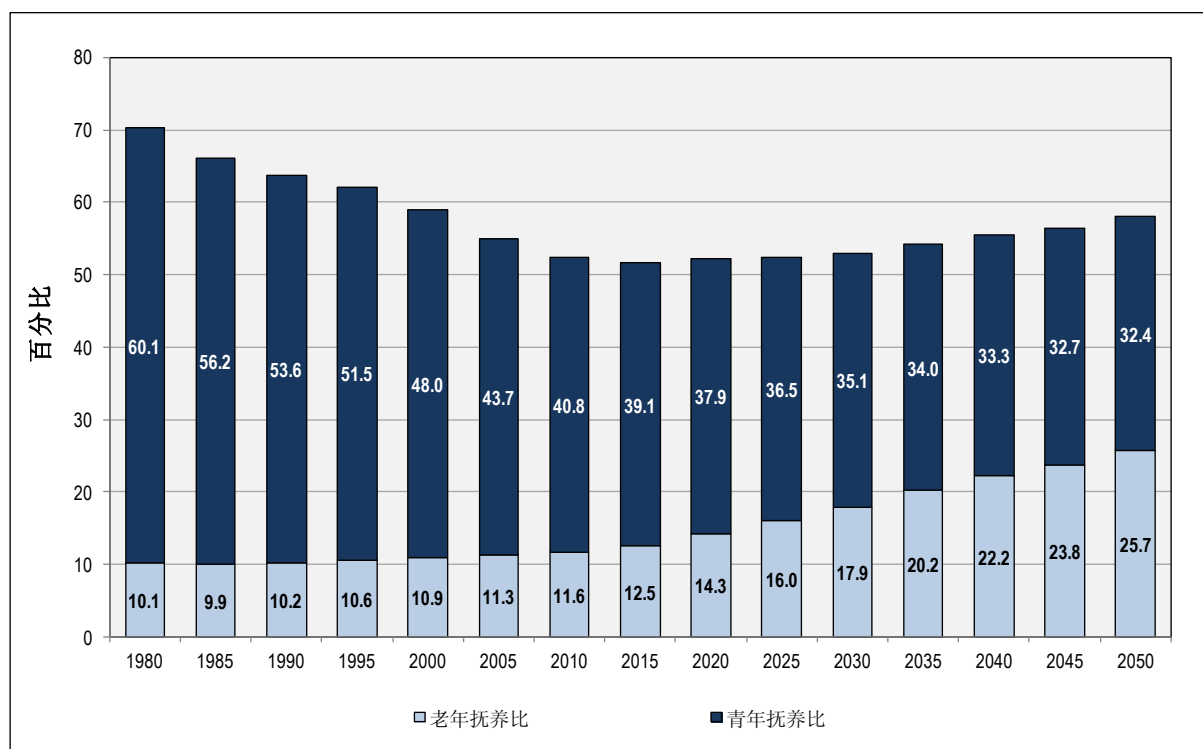
116. 尽管人口老龄化比例和时间段不同, 但人口老龄化趋势影响着所有国家。

117. 人口增长和老龄化趋势将给今后十年带来另外 4.04 亿人的劳动力。预期劳动力增长在发展中国家尤为强劲, 但在许多发达国家则将停滞不前, 甚至下降。

118. 新的人口变化背景及其与劳动力市场间的相互作用对移民动态产生深远的影响。现今, 估计有 1.05 亿移民从事着经济活动。就业移民日益被视为原籍地国和目的地国就业政策的一个重要方面。人口老龄化和潜在的劳动力和技能短缺风险, 可能会增加关键经济部门如健康和保健部门等对外来劳动力的需求。

119. 总体而言, 非劳动年龄人口与劳动年龄人口的比率(也称经济抚养比)在 2015 年之后将增加(见图 1.11)。2050 年, 每 4 个工作年龄的人就会有 6 人依靠他们的收入生活。在人口增长减速得以缓解的地方, 就会创造潜在的“人口红利”。发展中国家可以通过制定适当的政策, 利用这种有利条件。

图 1.11. 按年龄分列的世界总抚养比，1980 年至 2050 年



p=预测。

资料来源：联合国，世界人口展望，2010 年。

120. 人口红利的优势不会自动显现，而是取决于制度和政策。一项基本要求是要努力在最大程度上创造生产性就业。今天在许多非洲和亚洲国家普遍存在的青年高失业率、低质量就业及较低的劳动力参与率，减少了可从较大比例劳动力中的获益。

121. 相反，在大多数发达国家，人口老龄化成为人口问题的关键挑战。一些发展中国家已经受到了人口老化的影响。随着老龄抚养比的上升，筹措社会保障资金，尤其是医疗保健和养老金，变得更加困难。另一风险是劳动力和技能的短缺将限制经济增长。

122. 2013 年国际劳工大会通过的决议强调指出，在解决人口问题所面临的挑战方面，三方成员将需构想出一个创新和综合性的政策组合，承认人口结构转变、就业、劳务移民、社会保障和经济发展之间的相互依存关系。这一政策组合应包括相关政策，以促进青年就业，预防和反对年龄歧视，促进性别平等，包容残疾工人，消除童工劳动和确保管理有序的劳务移民等。所有政策均需有跨越生命周期的长远视野。⁹³

123. 增加未被充分代表的群体的劳动力人口参与率是政策应对的一项主要内容。为实现这一目标，至关重要是为家庭支持和工作生活间的平衡提供优质工作机会和

⁹³ 国际劳工组织：关于新的人口变化背景下的就业和社会保护的决议，国际劳工大会，第 102 届会议，日内瓦，2013 年。

政策，包括儿童保育和养老设施，生育保障及经双方同意、自由选择的非全日制工作。与劳动力市场需求和终身学习机会相关的综合和连贯性的培训是必不可少的。

124. 应建立和保持全面、充分和可持续的社会保障体系，将新的人口变化背景考虑在内。需建立社会保护底线，确保所有人至少可以获得基本医疗保健和贯穿整个生命周期的基本收入保障。⁹⁴

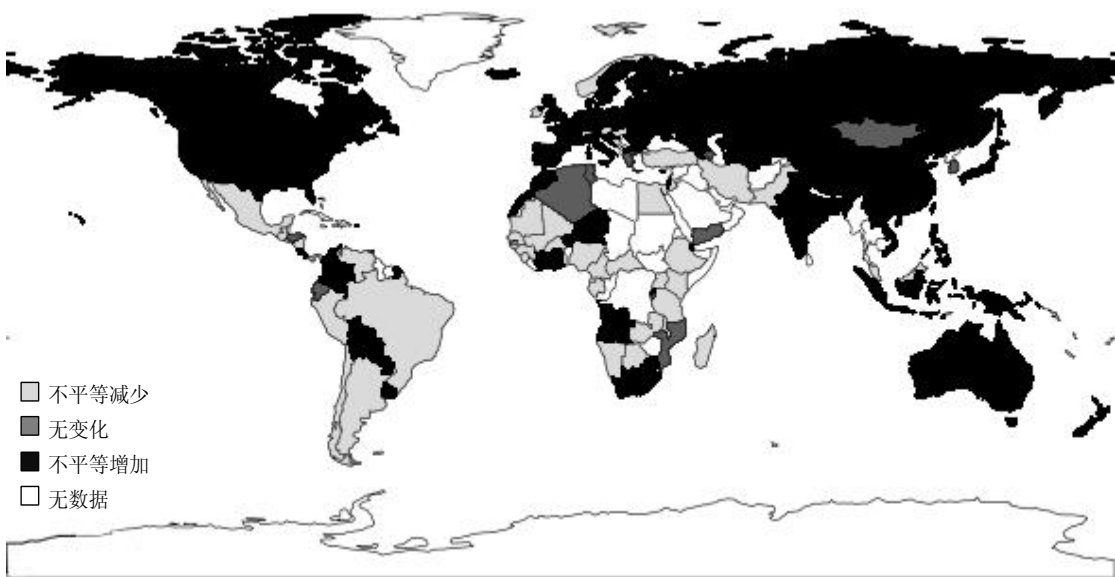
125. 通过社会对话解决新人口变化背景下所面临的挑战，将是有效、公平和可持续地应对人口挑战问题的核心。

126. 2013 年 11 月理事会通过的后续计划，从综合就业和社会保护角度确定了劳工局可以采取的措施，以支持国际劳工组织三方成员的行动。⁹⁵

1.2.3. 不平等及其影响

127. 收入不平等在全球范围内呈上升趋势。(见图 1.12)⁹⁶ 这既包括个人收入在个人之间或家庭之间的分配，也包括国民收入在利润和工资间的分配。

图 1.12. 全世界在不平等方面的变化



注释：所使用的衡量标准是有数据可供使用的 1990 至 1995 年之间的第一年和 2005 至 2010 年之间的最后一年基尼系数的比较；由于非洲国家的数据限制，通过使用下列国家和年份的数据，一个不怎么严格的定义得到使用：布基纳法索：1994 和 2003；喀麦隆：1990 和 2002；中非共和国：1992 和 2003；科特迪瓦：1990 和 2002；冈比亚：1992 和 2003；毛里塔尼亚：1990 和 2000；莫桑比克：1996 和 2005；尼日利亚：1990 和 2004；坦桑尼亚联合共和国：1990 和 2001。

资料来源：F. Solt: “标准化世界收入不平等数据库”，社会科学季刊，90(2)，第 231 至 242 段。标准化世界收入不平等数据库 3.1 版，2011 年 12 月。

⁹⁴ 国际劳工组织：社会保护底线建议书(第 202 号)，国际劳工大会，第 101 届会议，日内瓦，2012 年。

⁹⁵ 国际劳工组织：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，理事会，第 319 届会议，日内瓦，2013 年 10 月，GB.319/INS/3/3。

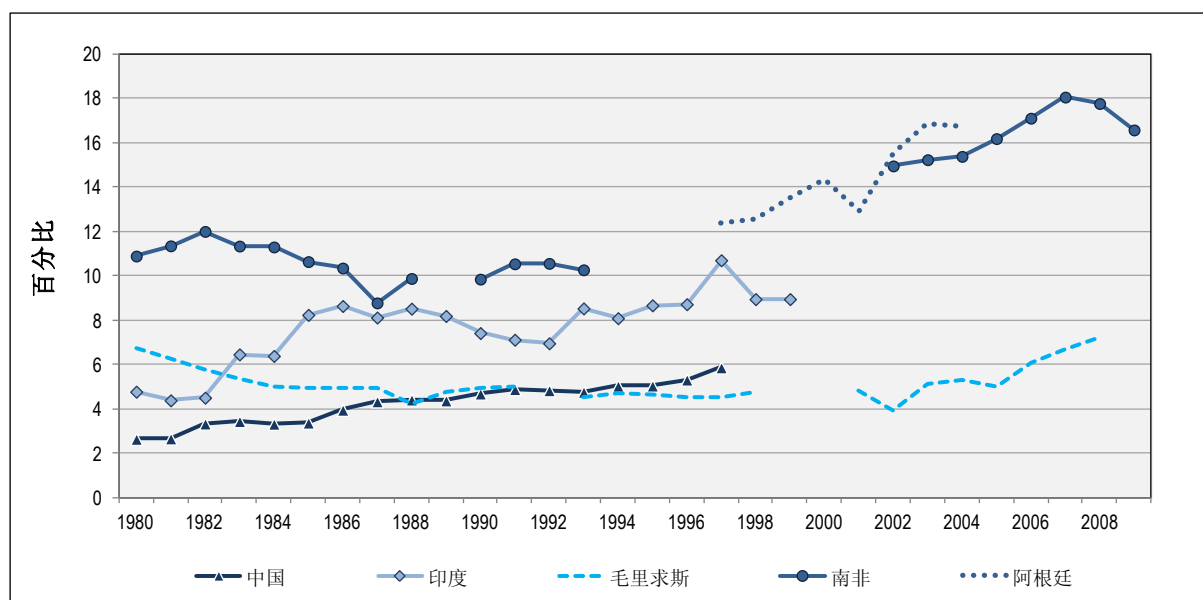
⁹⁶ J. Berg: 劳动力市场体系和不平等：在 21 世纪建立社会公正(切尔滕纳姆和日内瓦，即将出版)。

128. 总体而言,在过去三十年里,高收入国家的收入不平等(通过基尼系数衡量)的收入不平等)上升,1980年至2005年间中位值由28.7升至30.1。相比之下,中低收入国家的收入不平等在下降,中位值从1980年的43.0降至2005年的39.8。然而,这些数字也反映出发展中国家的不平等水平总体上明显高于发达国家。

129. 收入不平等方面的变化因地区而异。从1980年至2005年,东亚和太平洋地区,中东和北非,南亚及撒哈拉以南非洲地区可观察到收入不平等呈略微下降的趋势。相比之下,欧洲、中亚、拉丁美洲及加勒比地区的收入差距扩大了。⁹⁷

130. 应注意的是,有证据表明,在一些选定的中低收入国家,1%的最高收入群体的收入在国民收入中的占比呈上升趋势(见图1.13)。

图 1.13. 选定的中低收入国家中 1% 的最高收入群体取得的收入在国民收入中的占比, 1980 年至 2009 年



资料来源: F. Alvaredo et al.: 世界最高收入数据库, 2012 年, <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes>, 2012 年。

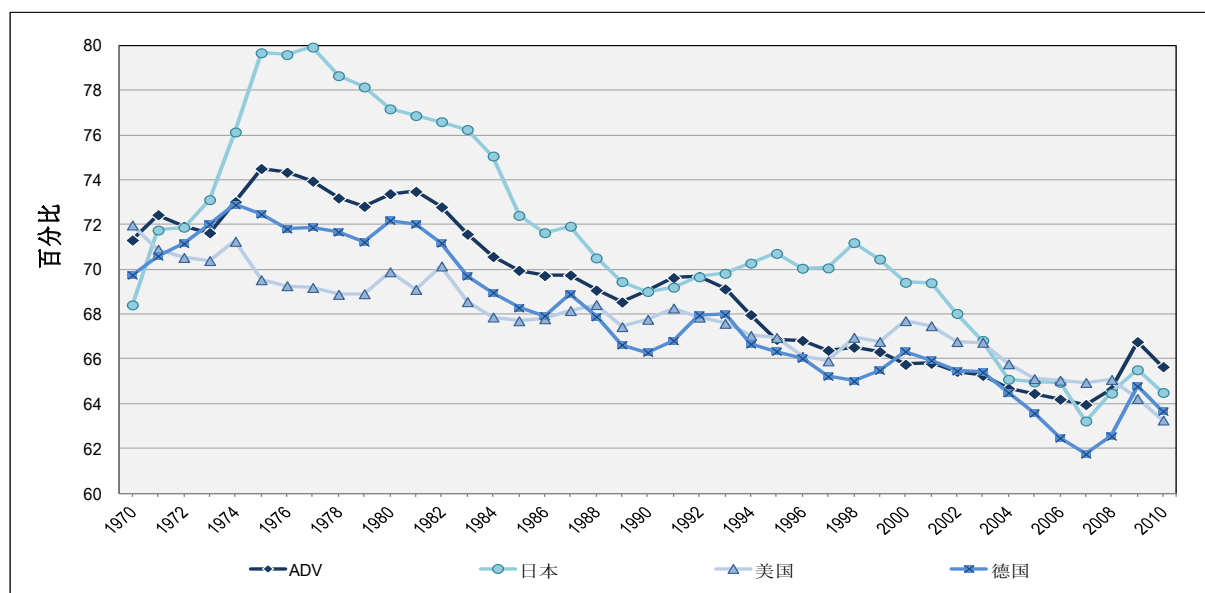
131. 即使在最近的危机之前,国民收入在劳资间的分配也日益受到关注。2012/13 年国际劳工组织《全球工资报告》记载,26 个发达国家群体的国民收入中的劳动份额在下降,从 70 年代后期的平均 75% 到刚好危机前几年的 65%。(见图 1.14a)。在 16 个发展中国家和新兴经济体群组,从 90 年代早期的 62% 下降到危机前几年的 58%。(图 1.14b)。⁹⁸ 这些趋势证实了早期的研究结果。⁹⁹

⁹⁷ 1980 至 2005 年间各地区基尼系数中位值的变化如下: 东亚及太平洋地区: -2.2; 欧洲和中亚: +7.1; 拉丁美洲及加勒比地区: +2.6; 中东和北非: -2.3; 南亚: -2.1, 以及撒哈拉以南非洲地区: -2.5。

⁹⁸ 国际劳工组织: 2012/2013 年全球工资报告: 工资和公平增长。

⁹⁹ 联合国贸易和发展会议: 2012 年就业展望(巴黎, 2012 年)。

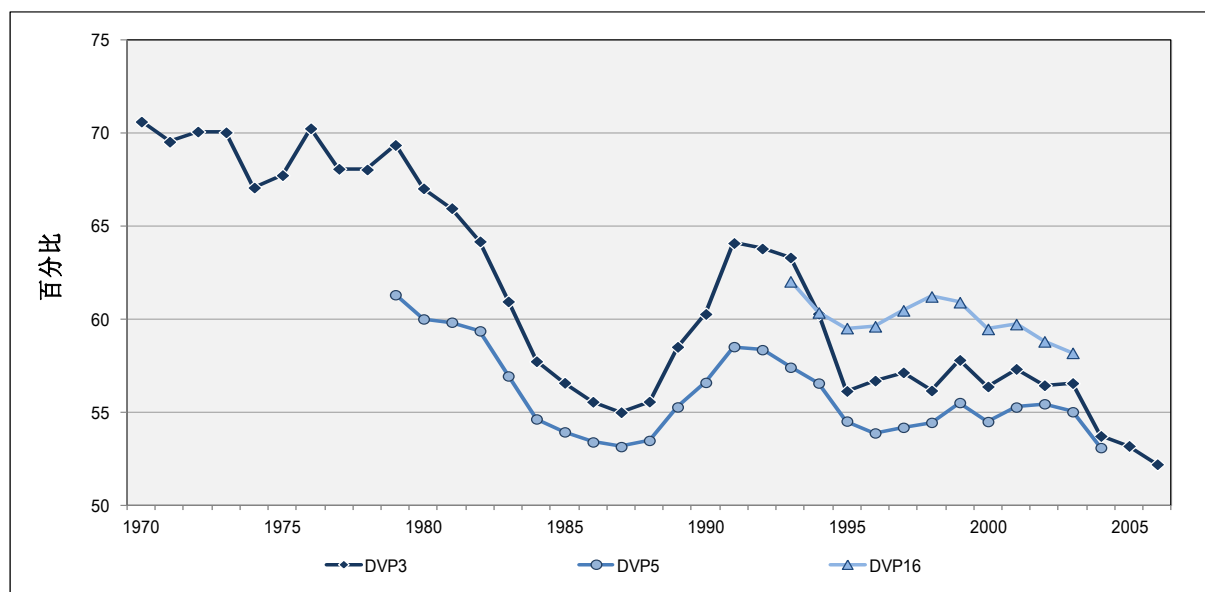
图 1.14(a). 先进国家调整后的劳动收入份额，1970 年至 2010 年



注释：ADV=16 个高收入经合组织国家的未加权平均数。

资料来源：E. Stockhammer：工资份额为何下降？功能性收入分配决定因素的面板数据分析，工作和就业条件系列第 35(国际劳工组织，日内瓦，2012 年)以及欧洲委员会：年度宏观经济(AMECO)数据库。

图 1.14(b). 发展中经济体和新兴经济体调整后的劳动力收入份额，1970 年至 2007 年



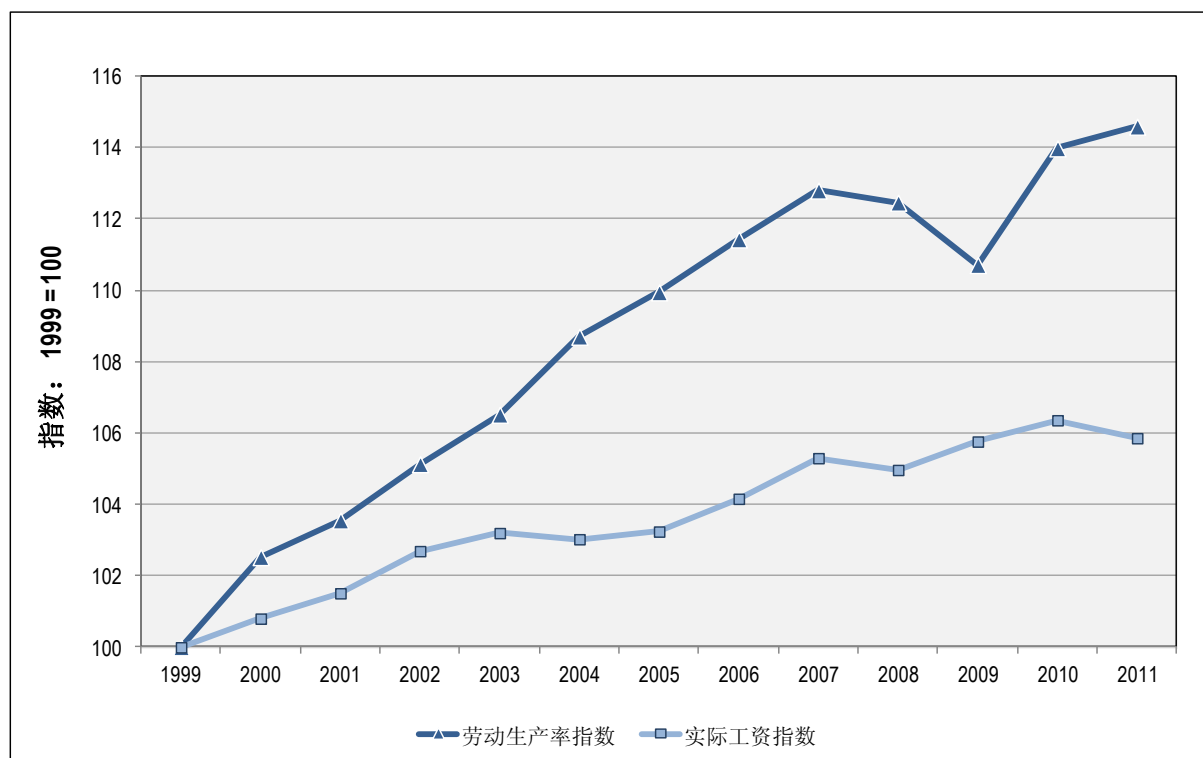
注释：DVP3：墨西哥、韩国和土耳其；DVP5：中国、肯尼亚、墨西哥、韩国和土耳其；DVP16：阿根廷、巴西、智利、中国、哥斯达黎加、肯尼亚、墨西哥、纳米比亚、阿曼、巴拿马、秘鲁、俄罗斯联邦、南非、韩国、泰国和土耳其(皆为未加权平均)。

资料来源：见源图 1.14(a)。

132. 萎缩的劳动份额与平均工资增长率和劳动生产率增长率之间日益加大的差距密切相关(见图 1.15)。自 1999 年以来，发达经济体劳动生产率增长是平均工资增

长的两倍多。¹⁰⁰ 然而，这一发现深受美国、德国和日本等大国趋势的影响，不一定适用于其他国家。经验证据将劳动份额下降归咎于多个因素，包括技术进步、全球化、金融市场对实体经济日益加大的影响以及工会会员的减少。

图 1.15. 发达经济体实际工资与生产率变化，1999 年至 2011 年



资料来源：国际劳工组织全球工资数据库和国际劳工组织趋势计量经济学模型，2012 年 3 月。

133. 全世界范围内劳动份额下降也与工资不平等的增加有关。根据国际劳工组织《2012-13 年全球工资报告》，31 个国家中有 23 个国家，工薪族的前 10% 和后 10% 之间的差距加大了；37 个国家中有 25 个国家，低工资(定义为少于工资中位数的三分之二)者所占的比例也增加了。与此同时，前 1% 收入者的工资和薪金增加了。这一现象在美国尤为严重，日本、荷兰、加拿大、意大利、西班牙和联合王国也不同程度地存在这一现象——但瑞典、芬兰和澳大利亚没有。¹⁰¹

134. 国际货币基金组织及其它机构近期研究发现，经合组织国家的财政整顿具有典型的重要分配效应，增加了不平等和失业，压低了国民收入中的工资份额。证据还表明，基于开支的调整通常比基于税收的调整具有更大的分配效应。¹⁰²

¹⁰⁰ 国际劳工组织：2012-13 年全球工资报告：工资和公平增长，同上。

¹⁰¹ F. Alvaredo et al.: 全球最高收入数据库，2012 年。http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes。

¹⁰² L. Agnello and R. Sousa: 银行危机如何影响收入不平等？，米尼奥大学，经济政策研究室，工作文件系列，30/2011；L. Ball, D. Furceri, D. Leigh and P. Loungani: 财政整顿的分配效应，国际货币基金组织工作文件，WP/13/151 (华盛顿，2013 年)；和 J. Woo et al.: 财政整顿的分配后果和财政政策的作用：数据说明了什么？，国际货币基金组织文件，WP/13/195，2013 年。

135. 不断上升的不平等除了以社会公正和凝聚力作为代价外，其与就业之间有多重联系，有必要进一步开展政策研究。高度不平等会使总需求和家庭消费减少，并会进一步抑制就业机会的创造。鉴于消费倾向更多地来自于工资收入而非利润收入，较低的收入份额会导致有效需求走低。从理论上讲，尽管有可能可以通过从利润中增加投资性支出，或者通过因劳动力成本降低而增加出口来抵消这种趋势，但正如之前所示，实践中并未普遍发生这种情况。¹⁰³

136. 不平等还与增长模式相关。经济中有活力的部门的劳动密集型增长，是加速增长和减贫的有力手段，且不会以增加收入不平等为代价。

137. 解决收入和劳动力市场不平等问题政策措施，包括创造高质量就业机会和减少非正规就业，同时辅以其他举措，如针对弱势群体的定向和有效的公共开支，工资政策尤其是合理设计的最低工资以保护工薪族免于过低工资，以及作为国家社会保障制度基本要素的有效的国家社会保护底线。

1.2.4. 劳动力市场中的性别平等

138. 虽然近几十年取得了进步，但世界劳动力市场仍以重大性别不平等为特点。在所有地区和几乎所有国家，女性的劳动力市场参与率远低于男性。就业女性仍在很大程度上比男性报酬低，更不稳定，且地位更低。

139. 2013 年，全球 49.1%的就业女性和 46.9%的就业男性属于弱势就业。这一弱势就业中总体上较小的性别差异掩盖了北非(24.5%)、中东(9.5%)和撒哈拉以南非洲地区(15.0%)的重大性别差异。¹⁰⁴

140. 基于性别的职业隔离仍在全世界持续存在，当然在许多经济体这种情况已经减少，这部分是由于人力资本中性别差异的相对重要性正在减弱，尤其是教育方面。¹⁰⁵

141. 按行业划分的就业构成上也有显著的性别差异。2013 年全球范围内 49.4%的女性工人受雇于服务部门，而男性比例则为 42.3%。同年，26.7%的男性员工在工业部门工作，而女性员工则为 17.4%；31.0%的男性就业于农业部门，而女性比例则为 33.2%。在南亚、中东和北非，从事农业劳动的妇女在全部就业妇女中所占的比例更高很多，但这些地区妇女的总体就业率大大低于男性：这里的性别差异分别为 23.9、13.1 和 12.4 个百分点。¹⁰⁶ 在南亚，妇女就业于农业部门的比例由

¹⁰³ 国际劳工组织：全球危机：原因、应对、挑战(日内瓦，2011 年)。

¹⁰⁴ 国际劳工组织：2012 年全球妇女就业趋势，同前。

¹⁰⁵ T. Sparreboom：性别平等，非全日制工作和隔离，在第 73 届体面劳动论坛宣读的论文，国际劳工组织，日内瓦，2013 年(未出版)。

¹⁰⁶ 国际劳工组织：2014 年全球就业趋势：失业复苏的风险？同前。

1992 年的 76.4% 下降到 2013 年的 64.8%，而同期男性的这一比例下降幅度几乎是女性的 2 倍，从 56.4% 下降到 40.9%。妇女趋向于在农业中被边缘化，这意味着无休止的女性贫穷。

142. 全球化加剧使发展中国家的妇女得以通过多种渠道进入有偿工作，许多人现在出口加工区和外向型农业部门工作，日益成为独立的流动工。然而，这种就业并不总是高质量就业或稳定就业。近期的危机见证了许多发展中国家外向型制造业中大批低工资女性工人下岗。由于缺乏替代性就业机会，她们往往成为非正规工人，结果变得更穷，甚至更少得到保护。¹⁰⁷

143. 如前所述，大多数国家妇女的非正规就业率要高于男性，尤其是农业之外的非正规就业。¹⁰⁸ 这在一定程度上解释了为什么妇女比男性更多地处于劳动贫困并更易受到伤害，尤其是危机、内乱和自然灾害时期。¹⁰⁹ 全世界范围内，男性比女性更多地受到社会保障制度的保护。

144. 在一些贫穷的发展中国家，尤其是撒哈拉以南非洲，艾滋病病毒/艾滋病流行的后果不成比例地由妇女承担。

145. 持续贫穷和可获得的替代性就业机会有限，日益迫使妇女从农村流入城市和向国外迁移。那些为工作而向国外移民的妇女大多数从事地位较低的工作，如家庭工。移民妇女和儿童受到的剥削、虐待和暴力趋势令人担忧，尤其是被贩卖进入家庭工作和性行业的妇女儿童。¹¹⁰ 据估计 2010 年全世界有 5,360 万家庭工人，其中 83% 是妇女，她们中许多都是移民。¹¹¹ 家庭工人中半数以上每周工作时间没有法定限制，五分之二以上没有资格享受最低工资，三分之一以上无权享受产假。¹¹²

¹⁰⁷ N. Otope: 全球经济危机，性别和就业：影响和政策反应，就业工作文件第 74 号(国际劳工组织，日内瓦，2011 年)；国际劳工组织和亚洲开发银行：亚洲妇女和劳动力市场：性别平等的再平衡，2011 年。

¹⁰⁸ 国际劳工组织：非正规经济就业情况的最新统计(日内瓦，2012 年)和国际劳工组织：体面劳动和非正规经济，报告六，国际劳工大会，第 90 届会议，日内瓦，2002 年；M. Carr, M. A. Chen 和 J. Tate：“全球化和家庭工人”，女性主义经济学，6(3)，2000 年，第 123-142 段；M. Chen, J. Sebstad 和 L. O’Connell “计算无形劳动力：家庭工人的情况”，世界发展(1999 年，27(3))，第 603-610 段。

¹⁰⁹ G. Hemmings-Gapihan：“气候变化、自给农业、粮食安全和贫穷：布基纳法索和科特迪瓦农业政策对妇女和男性农民的影响”，非洲政策杂志，第 4 期，(哈佛大学，波士顿，2008 年)。

¹¹⁰ 国际劳工组织：预防歧视、剥削和虐待女性移民工人：信息指南，日内瓦，2003 年；F. Laczko and E. Gozdziaik：“人口贩运数据和研究：全球调查”，国际移民，43(1/2)(国际移民组织，日内瓦，2005 年)。

¹¹¹ 例如在斯里兰卡，女性劳务移民在过去的十年里日益增多，几乎构成移民工人出境总数的一半。2010 年，在所有女性移民工人中，86.36% 是家庭工人。(N. Otope: 斯里兰卡开放经济中的全球化、就业和性别，就业工作文件第 138 号(国际劳工组织，日内瓦，2013 年))。

¹¹² 国际劳工组织：全世界的家庭工人：全球和地区统计数据及法律保护程度(日内瓦，2013 年)。

146. 第 1.2.2 节讨论的人口转型有具体性别含义。越来越多的妇女面临老年贫穷风险，尤其是缺乏基本养老金的国家。妇女也是有偿或无偿照看服务的主要提供者。¹¹³ 在许多发展中国家，负担家务和无偿照看工作严重限制了妇女进入有偿就业的能力。时间使用方面的数据显示，在非洲和亚洲，妇女的责任是将其约 80% 的时间致力于无偿家庭工作。

147. 从积极的角度看，增加妇女的劳动力参与率可以作为应对人口转型的一项重要政策手段。它可以抵消老龄化引起的工作年龄人口的减少，避免老年抚养率显著增加。例如在埃及、印度和南非，将女性劳动参与率提高到男性水平的 90%，即可使经济抚养率几乎减半。

148. 家庭责任负担仍然是女性参与有偿就业比率较低的根源。发达国家甚至也是如此。通过雇佣家政服务将家务工作外包，支付儿童保育费用和购买预加工食品的成本，会消耗掉潜在工资收入的一大部分。

149. 提供负担得起的儿童保育服务，是提高妇女的劳动力参与率和实现薪酬和职业前景平等的一项重要条件。

150. 性别工资差距仍然是一大挑战。图 1.16 给出了 1999 年到 2007 年及 2008 年到 2011 年间平均性别薪酬差距的变化，说明了薪酬差距在所有经历了危机又有可用数据国家的演变过程。数据显示，多数国家危机年份的性别薪酬差距出现了下降。然而，这并不一定意味着妇女状况得到了改善。性别薪酬差距下降，可能说明男性的劳动力市场境况相对女性有所恶化。2009 年性别薪酬差距缩小，是因男性工作时间缩短致使其工资下降。¹¹⁴

151. 使劳动力市场性别平等成为可能的一项基本要求是将强有力的平等立法纳入一国法律框架。国际劳工组织的劳工标准在这方面提供了重要指导。

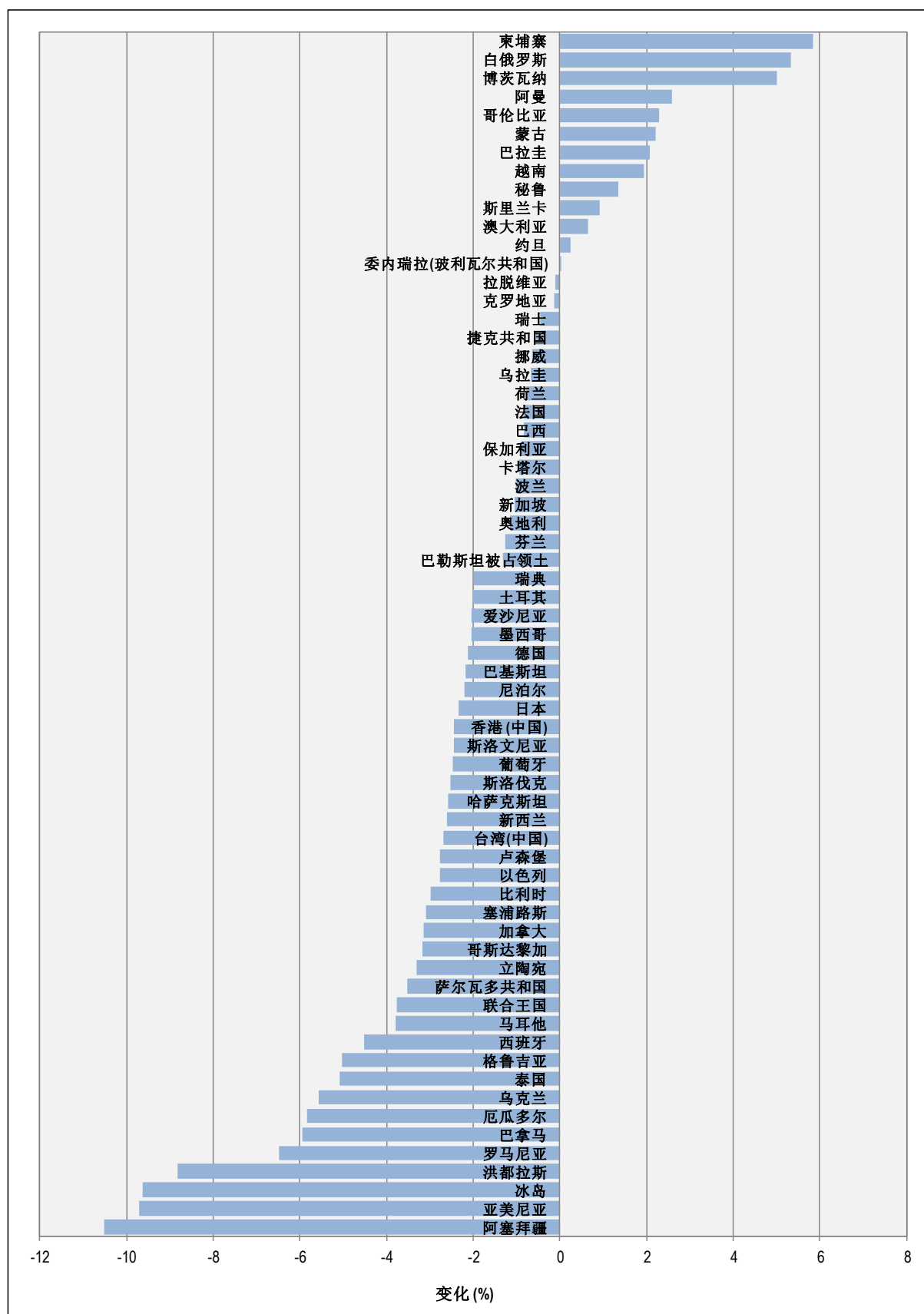
152. 集体谈判是促进性别平等的一项重要工具。有强有力的证据表明，集体谈判与总体上较低水平的工资不平等，尤其是较小的性别薪酬差距有关。尽管如此，如果女性工人中工会会员的比例较高及女性在工会拥有强有力的发言权，集体谈判对性别平等的积极作用会更大。

153. 制定和执行最低工资对降低性别薪酬差距有特别强的效果。

¹¹³ 国际劳工组织：新人口变化背景下就业与社会保护，出处同前。

¹¹⁴ S. Anspal, L. Kraut and T. Rõõm: *Sooline palgalõhe Eestis: empiiriline analuus*. [爱沙尼亚的性别收入差距：实证分析]，爱沙尼亚政策研究运用调查中心，社会事务部，2010 年。

图 1.16. 1999 年至 2007 年和 2008 年至 2011 年间性别薪酬差距的变化



资料来源：国际劳工组织全球工资数据库。

154. 若得到适当的规范和保护，非全日制工作和灵活工作安排有助于妇女协调好工作和家庭责任。否则，如上所述，妇女自身付出的代价将是较差的就业保障和福利。此外，为男性提供与女性工人相同的灵活时间安排，将有助于两性平等分担家庭责任。再者，由于妇女就业多属弱势就业，因此问题的关键是要提高妇女平等获得生产性资源、商业服务、贷款、技术和市场的机会，由此开发和支持妇女的创业发展及社会经济赋权。

155. 持续性别不平等削减经济增长的潜力。经济和社会政策，特别是就业政策，将必须对积极促进性别平等的目标保持更高的敏感度。劳动力市场制度和政策应方便女性更容易地就业，同时减少薪酬方面的不平等，并同等享受社会福利和就业条件。这些政策应纳入到处理劳动力性别不平等根源的一大套政策中，如确保平等的受教育机会，消除性别歧视，促进家庭劳动分工方面更大的性别平等。所有这一切都是国际劳工局局长提出的国际劳工组织百年倡议之一“在职女性倡议”的核心。¹¹⁵

1.2.5. 向在环境方面可持续发展转型

156. 正如 2013 年国际劳工大会讨论的那样，有多种长期趋势直接将环境与劳动世界关联在一起。到 2050 年，预计世界人口将达到 90 亿，世界经济规模将是现今规模的两倍或三倍，资源稀缺将对生产结构和就业产生越来越大的影响。气候变化、灾害、污染、环境退化以及资源耗竭将对经济增长、就业和社会发展产生严重的负面影响。

157. 环境耗竭、退化和气候变化的物理影响是巨大的，包括破坏农业和基础设施，增加淡水资源的稀缺性，并危及人类健康。如果不通过有针对性的政策对环境进行积极保护，穷人(尤其在农村地区)将受到不成比例的伤害，尤其是土地、水和食物价格将会上升，生活条件恶化。

158. 环境因素，尤其是气候变化，已成为向境内外移民的强大驱动力。据联合国难民事务高级专员办事处 (UNHCR) 估计，2002 年，全球有 2,400 万人因洪水、饥荒和其他环境因素成为难民，超过所有其他难民的总数，包括那些逃离武装冲突的人。据预测，由于海平面上升以及更为严重的洪水和干旱，到本世纪中期，1.5 至 2 亿人或将永久地背井离乡。最贫穷者将不可避免地最易遭受气候变化的影响，而这种不断增强的影响将有可能逆转过去十年减贫所取得的许多成就。

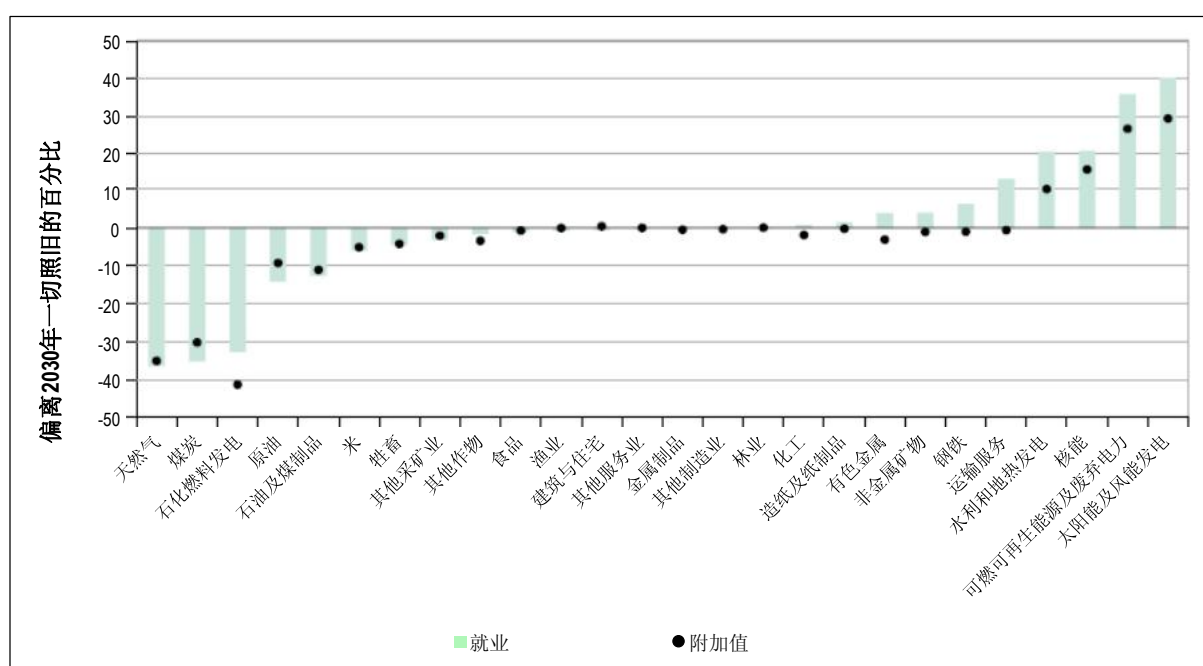
159. 包括私营部门在内，全球范围都有一种不断增强的紧迫感，都感到有必要将以就业为中心的转型策略应用于环境友好型可持续发展，以期发挥环境潜能，在

¹¹⁵ 国际劳工组织：迎接国际劳工组织一百周年纪念：现实、复兴与三方承诺，劳工局局长报告 1(A)，国际劳工大会，第 102 届会议，2013 年。

经济、社会和环境可持续方面取得共赢。“绿化”经济会带来深刻的结构性影响，包括对就业的影响，这种影响因国家发展水平而异。

160. 全世界越来越多的国家，包括美国、中国和欧盟成员国，正采取气候政策和绿色增长战略，加速低碳投资，并将需求转向环境友好型商品和服务。欧洲国家的信息和通信技术和全球化市场革命，导致了 1995 至 2005 年间共 20% 工作岗位跨部门再分配；到 2030 年，预计以二氧化碳减排 30% 为目标的低碳发展战略对所有工作岗位的影响不会超过 1%(图 1.17)。¹¹⁶

图 1.17. 经合组织国家与富有雄心的气候变化缓解政策相关的就业的行业构成方面的变化



BAU=一切照旧。

资料来源：Chateau 等，2011 年(见脚注 116)。

161. 然而，转型成本将由常受到特定地理区域局限的个别行业(如煤矿开采)承担。此外，尽管碳排放最高行业的就业比例相对较小，但雇用的低技能工人人数却较多。

162. 2013 年国际劳工大会广泛讨论的适当政策组合，有助于促进向更可持续经济的结构转型，缓解就业损失，甚至带来公正转型和就业增长。¹¹⁷

¹¹⁶ J. Chateau, A. Saint-Martin and T. Manfredi: 经合组织国家气候变化缓解政策对就业的影响：一般均衡视角，经合组织环境工作文件，第 32 号，巴黎，2011 年。

¹¹⁷ 国际劳工组织：社会保护底线建议书，2012 年(第 202 号)；和国际劳工组织：关于可持续发展、体面劳动和绿色就业的决议，国际劳工大会，第 102 届会议，日内瓦，2013 年。

163. 国际劳工局局长呼吁实施一项绿色倡议，以“实际实施向低碳、可持续发展道路转型中的体面劳动方面，并促进三方为此做出贡献”。¹¹⁸

1.2.6. 技能不匹配

164. 尽管发展中国家和工业化国家都在教育开发方面取得了相当大的进步，但技能不匹配仍受到持续关注。特定技能供给过多或过少都会导致更高失业率，并而造成技能丧失或进一步的不匹配。技能短缺还会延缓经济向更高生产率部门结构转型的进程，降低企业生产率，这是因为技能短缺会迫使企业雇用具备次优技能的工人或依靠次优技术和工作组织形式。技能短缺还会因不断上升的技能溢价导致更大的工资不平等。

165. 在发达国家和一些欠发达国家，不匹配问题通常或者是“过度教育”，或者是“大材小用”，即用于接受教育的时间或所取得的资质水平超出了劳动力市场需求。最近几十年以来，这些国家的受教育程度稳步上升。到 2020 年，欧盟具备高级(大专)资格的人口比例将上升到 37%。¹¹⁹ 大材小用趋势可能会因经济危机而加剧。由于缺乏就业机会，许多青年选择继续接受教育。

166. 整体上不断提高了受教育水平造成诸多影响。低资质或没有资质的青年会发现越来越难于参与就业市场竞争，而由于预料高资质工人供应的上升速度快于市场对高资质工人的需求，受过良好教育的青年则必须更努力地竞争可获得的就业机会。结果，人们可能更愿意接受对之而言属于大材小用的工作。¹²⁰

167. 尽管大材小用可能对工作塑造和升级及提高企业生产率有好处，但这种不匹配无论对个人还是对经济而言都带来教育和培训上的低投资回报。有证据表明，大材小用现象往往会在危机时代结束后继续存在。由于对自己的工作感到气馁和沮丧，以及因其未充分发挥的技能会变得过时，所以大材小用常常导致生产率的下降。¹²¹ 此外，社会正在失去其宝贵的技能，并因为这些青年未能在适合他们资质的岗位就业而丧失了更强劲的生产率增长机会。¹²²

168. 大材小用也会导致某些需要较低技能和中等职业技能的部门出现技能短缺。¹²³ 这一趋势不仅在先进国家是普遍现象，近来在一些发展中国家也很普遍，预测还

¹¹⁸ 国际劳工组织：迎接国际劳工组织一百周年纪念：现实、复兴与三方承诺，同上，第 28 页。

¹¹⁹ 欧洲职业培训发展中心(Cedefop)：未来欧洲技能供需：2012 年预测，研究报告，第 26 号，(卢森堡，2012 年)。

¹²⁰ 同上。

¹²¹ 欧洲职业培训发展中心：技能匹配挑战。技能不匹配和政策影响分析，(卢森堡，2010 年)。

¹²² 国际劳工组织：2013 年全球青年就业趋势：有风险的一代(日内瓦，2013 年)。半数青年不能肯定其大专教育提高了他们寻找工作的机会。也见麦肯锡：教育到就业：设计可行的制度(2012 年)。

¹²³ 万宝盛华集团：人才短缺调查：研究结果，(密尔沃基，2013 年)；欧洲职业培训发展中心：欧洲未来技能的供需：2012 年预测，同上。

会一直持续下去。到 2020 年，预计仅发展中国家的劳动密集型制造和服务业就将有 4,500 万具有合格资质工人的缺口。¹²⁴ 此外，尽管受过高等教育的人可能供应过剩，但仍不能满足知识和创新密集型经济领域对特别技能的需求：全球将普遍缺乏工程师、科学家和医生。

169. 在发展中国家，问题更多的可能是与之相反的教育不足或资质不足。例如，马拉维、柬埔寨和多哥分别有 82%、56% 和 55% 的青年在教育程度要求高于他们实际教育水平的岗位上工作。低收入国家的教育成就较低，导致较低生产率增长和经济多样化潜力不高。与他们大材小用的同事相比，资质不足往往更会造成青年人对工作的不满。¹²⁵

170. “向技能倾斜的技术变革”进程及向发展中国家的技术转让，既增加了对生产中趋于更少运用手工技能岗位的需求，甚至在传统职业岗位也越来越多地要求具备非例行认知技能和多技能能力。

171. 受教育水平越高，失业率越高，这在发展中国家日益普遍，其结果是降低了教育投资回报，浪费了本可用于生产性就业的人力资本。在北非，拥有大学学历人群的失业率是全球最高之一，2010 年阿尔及利亚、埃及和摩洛哥分别为 21.4%、18.9% 和 17.4%。在阿尔及利亚和埃及，其失业率甚至高于那些只接受过小学和中学教育的人。¹²⁶ 其原因也许包括私营部门创造的高质量、正规的就业机会有限，非正规经济规模大，及毕业生偏爱有更好工作稳定性（通常在公共部门）的高质量就业机会。

172. 失业和劳动力短缺矛盾共存，已成为常态。高需求不仅限于要求大学学历的职位，也包括技师、操作工和杂工，即接受过技术或职业教育或培训的工人。¹²⁷ 根据近期全球调查，受调查雇主中 35%-40% 发现由于技能短缺而难于填满职位空缺。这是 2007 年以来雇主对技能短缺问题表示担忧的最高比例。¹²⁸

173. 造成这种不平衡有多方面原因。有些由各种各样的市场失灵造成，而市场失灵与劳动力供求信息不对称有关。其他因素包括工资缺乏弹性，地域流动有限，培训和搬迁成本，以及关于职业选择或工资的主观判断。公共政策也产生影响：产业或投资政策可创造对特定技能的突发性需求，但这种机能又非即时可得。教育与培训质量也至关重要，职业培训和普通教育都亟需质量保证机制。

¹²⁴ 麦肯锡：劳动世界：35 亿人的就业、收入和技能。（2012 年）。

¹²⁵ 国际劳工组织：2013 年全球青年就业趋势：有风险的一代，出处同前。

¹²⁶ 同上。

¹²⁷ 世界银行：2013 年世界发展报告：就业。

¹²⁸ 万宝盛华集团：人才短缺调查：研究结果，出处同前；和麦肯锡：从教育到就业：设计有效的体制，出处同前。

174. 然而，并非所有的招聘困难都源自劳动力技能的缺乏。很多是因为工作条件不利，工资低，“费力不讨好”的工作，工作时间不具吸引力，地点偏远和形象差的工作岗位。虽然这些因素未必都与技能不匹配有关，但经常导致熟练工人流失到其他地域、产业或国家的竞争对手那里。例如，海地、牙买加、特立尼达和多巴哥具有大学学历的公民中有 70% 生活在海外。¹²⁹ 因此，有必要通过改善工作条件，提高工作岗位的吸引力，以及提供高效的再培训和职业发展措施，来招募人才。

175. 所谓的“低工资，低技能，低生产率平衡”，是一种不会带来增长和发展或增加体面劳动的“匹配”样板。基于低投入成本的“低端路线”商业策略，会抑制技能的获得，并妨碍私营部门提供技能。需要采取基于行业部门的战略或公共政策，提供激励措施帮助企业走“高端路线”、高技能生产力之路，并向价值链上游移动。

176. 应对技能不匹配的措施包括，改善劳动力市场供求信息的提供；使培训体系更加灵活，更能反映劳动力市场需求；公共就业服务部门进行高效配对和安置；及提供适当的再培训。

177. 预防性措施包括预测今后对技能的需求，目的是为培训政策决策提供信息，并通过就业咨询和职业指导为个人决策提供依据。当前对教育选择的决策就有必要建立在今后对技能需求的基础之上。这里人们担心的一个问题是教育的交付周期：设计课程需要时间，技能供应可能慢慢才能建立起来，对新兴和不断变化的技能需求的技能供应尤其如此。¹³⁰ 因此，关键是要及时提供关于当前和未来技能需求方面的信息，并通过协调一致的政策和规划措施满足这种对技能的需求。公共就业服务部门可在完善劳动力市场信息和防止信息不对称方面发挥作用。

178. 政策重点应着眼于准确识别具体背景下技能不匹配背后的原因，并确定应对措施。适当的技能发展战略，应成为国家就业政策、行业政策、贸易和投资政策以及技术采纳战略的组成部分。公私合作伙伴关系和社会对话机制应纳入教育和培训体系，使其根据不断变化的劳动力市场需求进行灵活调整。

¹²⁹ 世界银行：2013 年世界发展报告：就业，出处同前。

¹³⁰ 国际劳工组织：技能不匹配：如何发生，如何避免？就业技能政策简述(日内瓦，即将出版)。

第二章

促进全面的、体面的、生产性和自由选择就业的行动

179. 2010 年关于就业问题的周期性讨论¹ 和 2012 年呼吁对青年就业采取行动的决议提出了建议，这一章简要分析了特别是劳工局为回应这些建议采取的行动。² 由于这份报告必须是简洁明了以及由于广泛的政策和计划对就业的成果将产生影响，所以本章势必对所涉及的行动和实例有所选择。

2.1. 国家的就业政策

180. 1964 年就业政策公约(第 122 号)是 2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言中四项治理公约之一，它呼吁每一个批约国应明确地正式阐述该国的就业政策。该项公约要求将这项政策定为国家政策议程中一项主要的宏观经济目标。³ 该公约还要求进行三方磋商。2010 年国际劳工大会的结论重申了国际劳工组织支持制定和采纳国家就业政策(NEPs)的重要性。⁴

181. 在危机暴发之后，许多国家在国际劳工组织的支持下，着手制定了国家就业政策和/或在国家发展计划(NDPs)中强化了就业内容。自 2010 年以来，国际劳工组织支持审议和制定就业政策的国家不少于 60 个。

182. 2011 年，就业政策司建立了一个“就业政策网关”数据库，处理三方成员获取有关就业政策的最新及可比较的信息的要求。在数据库中，一项对 63 个国家的信息分析显示出采纳国家就业政策的国家之间所具有的共同之处，并且反映了具体地区和国家情况的有趣的种种差异。

¹ 国际劳工组织：有关就业的周期性讨论的决议和结论，国际劳工大会，第 99 届会议，日内瓦，2010 年。

² 国际劳工组织：青年就业危机：行动呼吁，第 101 届国际劳工大会决议和结论，日内瓦，2012 年，http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_185950.pdf。

³ 国际劳工组织：1964 年就业政策公约(第 122 号)，http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX_PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C122。

⁴ 国际劳工组织：争取社会正义和公平全球化的就业政策，国际劳工大会，报告六，第 99 届会议，2010 年，http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/WCMS_126682/。

183. 在撒哈拉以南非洲，为数甚多的国家已落实了全面的国家就业政策。第二轮减贫战略⁵ 日益强调生产性的就业创造作为一个关键因素在增长和可持续减贫中的作用。

184. 在北非，自 2010 年以来摩洛哥和突尼斯已经制定了国家就业政策，从侧重有限的针对青年毕业生的积极的劳动力市场政策转向处理这个地区所面临的多方面就业挑战的更加全面的政策。

185. 在中欧和东南欧(非欧盟国家)和独联体国家中，一些国家已经采纳了国家就业政策。重点是促进积极的劳动力市场计划(特别是针对青年人)以及提升就业服务的能力；改进劳动力市场的治理及运行；加强对失业人员的社会保护；促进人力资本的开发；以及鼓励积极的老龄化。对于准备加入欧盟的国家而言，制定一项符合欧洲社会模式以及欧盟就业战略的就业政策是入盟的先决条件。

186. 在许多亚洲国家，就业目标迄今仍由国家发展计划加以处理而不是通过专项就业政策文件。这一倾向正在发生变化，一些国家已启动了就业政策程序(例如柬埔寨和蒙古)以及采纳了就业政策文件(例如斐济、大韩民国、巴布亚新几内亚、萨摩亚、斯里兰卡、越南)。

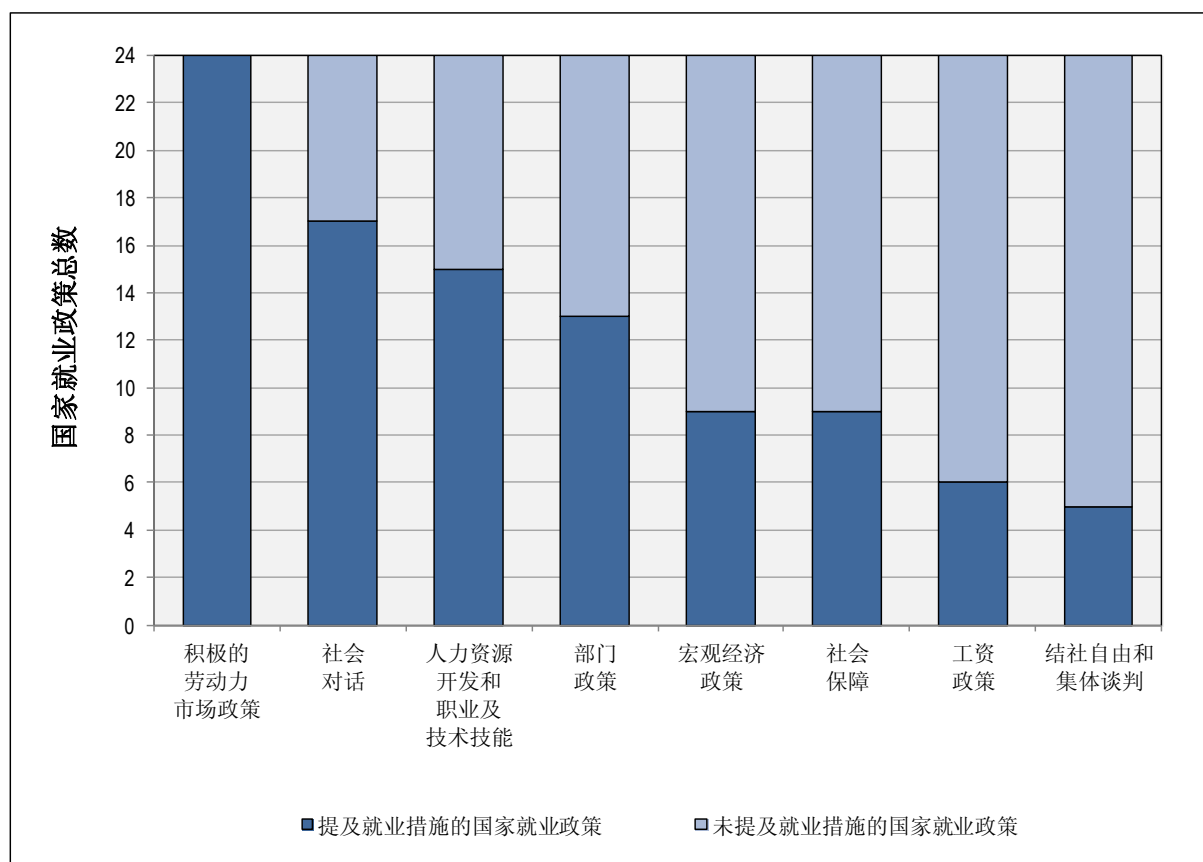
187. 在拉丁美洲，更经常是通过专项行动计划处理青年就业的挑战。在这地区的有些国家(例如阿根廷和巴西)正在采用综合性方法解决非正规经济和向正规经济转型。

188. 2010 年国际劳工大会的结论也强调了制定就业质量和数量的具体目标的重要性。虽然由这一数据库所覆盖的国家就业政策中有一半包括了就业目标，但在大多数情况下，这些就业目标只是提到了量化测量，例如，已创造的工作岗位数和/或失业人数，包括青年人失业。然而，在少数情况下，也制定了改善就业质量的目标(使用了指标，例如失业或工作贫困)。

189. 在大多数国家的就业政策中，突出了积极的劳动力市场政策、技能开发和专项青年就业措施的重要性。

190. 生产性部门创造就业的潜力比过去更加凸显。就业和宏观经济政策之间的联系正在被人们所接受，这在作出分析的国家就业政策的约三分之一中占据重要位置。约有半数以上的国家就业政策明确地提到了社会对话(见图 2.1)。

⁵ 减贫战略是根据改进重债穷国倡议，由国际货币基金组织和世界银行在 1999 年提出的，作为多边减轻债务的先决条件。这些战略已经成为国际金融机构在很多低收入国家发放贷款的基础，并且成为在这些国家指导发展政策的重要计划框架。今天总共约有 70 多个国家已经着手将减贫战略纳入了五年发展计划。

图 2.1. 在 24 个采纳国家就业政策(NEPs)的抽样调查中涵盖的政策领域，2005–12 年

注释：抽样调查包括的国家：贝宁、波斯尼亚—黑塞哥维那、布基纳法索、喀麦隆、中国、科特迪瓦、加纳、洪都拉斯、伊拉克、约旦、大韩民国、利比里亚、马达加斯加、摩尔多瓦共和国、莫桑比克、尼泊尔、俄罗斯联邦、塞内加尔、塞尔维亚、塞舌尔、西班牙、斯里兰卡、坦桑尼亚联合共和国和乌干达。根据可获得的信息质量选择国家。

资料来源：国际劳工组织、就业政策网，2013 年。

191. 仅有少数国家就业政策提到了工作条件和劳动行政管理。少于半数的国家就业政策提到了工资政策、结社自由和集体谈判，或社会保护。

192. 就业与社会保护之间的关系在一些国家就业政策中得到了处理(例如，在利比里亚⁶和斯里兰卡⁷)。国际劳工组织—欧盟的项目“改进社会保护和促进就业”交付了一系列关于设计整合社会保护和就业政策框架的高质量产品⁸，在三个低收入国家进行了试点：布基纳法索、柬埔寨和洪都拉斯。

193. 有实证表明，在最近几年制定的国家发展计划中，就业目标和战略的特点更加突出——在很多情况下，是因为得到了国际劳工组织政策咨询。在 24 项已审议过的计划中，有 16 项把就业作为它们的全球和/或战略目标中的一项重要内容，有 13 项把就业问题作为一个专门章节以及有些国家正式认定把突出就业的新重点作为他们计划的标题，例如，在喀麦隆的增长和就业战略或在多哥的加速增长和促进就业战略。

⁶ 利比里亚：国家就业政策——行动计划 (2013 年–2017 年)，劳动部，2013 年。

⁷ 斯里兰卡：斯里兰卡国家资源和就业政策，资深部长秘书处，科伦坡，2012 年，<http://www.nhrep.gov.lk>。

⁸ 详细情况，请见项目网站：<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectSpePage.do?pid=1175>。

194. 社会伙伴的特色日益突出，但是并未系统地在制定和实施国家发展计划中反映出来。有实证显示，社会伙伴的参与加快了就业政策计划的进程。⁹

195. 在 2012–13 两年期，63 个国家要求国际劳工组织支助国家就业政策。国际劳工组织通过一项精心设计的政策周期方法(见表 2.1)，以支持能力建设、促进社会对话以及定制政策工具，向三方成员提供技术咨询。由国际劳工组织全球就业政策工作队同其在地方和总部的成员开展这项工作并进行监测。

表 2.1. 国际劳工组织对国家就业政策发展的全过程提供支持

政策周期措施	国际劳工组织支持的领域
判断	根据广泛的实地调查、机构审议以及基于同所有的行为参与者的磋商确定有关事项(包括阻力和机会)。
制定	制定就业目标和成果；确定政策干预；起草政策文件；促进社会对话。
认可/通过/沟通	加强三方伙伴的能力；通过三方性的和部际之间的讨论形成共识；通过起草法律文本和/或将政策纳入国家的发展计划；向政策执行者和公众宣传这一政策。
制定计划/制定预算	帮助制定国家的和地区的行动计划并将其与预算和财政政策挂钩。
贯彻执行/监督	落实支持、监测和协调机制；能力和机构建设。
评估	对政策影响进行评估。

196. 非常重要的是，就业政策制定过程将聚集所有有关的行为者，包括各个部委和国家中央银行。为此，国际劳工组织发挥一种促进作用，特别是要确保在整个过程中开展社会对话。要向政府、雇主和工人提供技术支持以便加强他们积极参与对话的能力(见，例如，斯里兰卡的实例，专栏 2.1)。

专栏 2.1

斯里兰卡的综合国家人力资源和就业政策

在长达 30 年之久的冲突结束之后，斯里兰卡政府于 2012 年根据总统的倡议通过了一项国家人力资源和就业政策。根据国家和地区层面社会伙伴和行为者之间的一系列磋商，在国际劳工组织技术支持下，形成了一项政策文件。建立了执行政策的协调机制，在人力资源资深部长的主持下建立了一个国家指导委员会，对政策的五大支柱对应的五个次委员会进行监督。这一全面的无所不包的政策框架回应了重大的政策挑战，包括宏观经济政策、环境、职业技能和就业能力、部门发展战略、中小企业发展、非正规就业、工资和社会对话。

政府还在 2013 年制定了一项行动计划，这对贯彻执行政策是至关重要的。这项计划根据政府的十年发展计划保证了政策上的一致和协调。在不同的执行机构之间建立了协调和促进机制，已设计了一个监督和评估机制以及实施了一个筹措资源的战略。

⁹ 国际劳工组织：社会伙伴和他们参与国家发展计划：实施减贫战略十年汲取的经验教训(日内瓦，2011 年)。

197. 自 2010 年以来，¹⁰ 在国家层面进行的有效的三方机构系统的审议及其在就业政策制定方面发挥的作用提出了一些重要信息：

- 在就业政策方面的社会对话组织形式不存在一个单一的模式：应因地制宜。
- 一个有充分依据的就业政策需要建立一个拥有充分资源的机构和良好的法律支持的有效的社会对话框架，运用这一框架实现全面的实际效果。
- 就就业相关问题进行的多利益相关者协商的磋商机制，经常仅限于传统的三方结构。因此需求作进一步的努力，将磋商推向经济和财政部委，推向其他组织，例如小型的非正规企业、青年群组 and 农民协会。
- 关于从国家就业政策的准备阶段到监测和评估都让社会伙伴参与进来，政府的政治意愿是至关重要的。
- 社会伙伴参与就业政策的制定在整体上已得到了改进。然而，不是所有的社会伙伴都具备同等机会和能力定期参与和作出有效的贡献。
- 各级社会伙伴(企业、地方、产业和国家层面)必须是强大的、有能力的和积极主动的，且具有广泛的会员基础。
- 劳动行政管理应是积极的和信息灵通的。

198. 自 2011 年以来，就业政策司和三方性及治理司共同开发了一项能力建设一揽子计划。一个由都灵安排的年度就业政策课程的学习单元专门用于有关就业问题的社会对话。三个不同的指南也处理了这一重要问题：制定就业政策指南(2012 年)；国家三方社会对话：国际劳工组织关于提高业绩的指南(2013 年)；和国家就业政策：工人组织指南(即将出版，2014 年)。

199. 同工人活动局和雇主活动局共同编写了政策通报以及精选政策手册。在国家、地区和国际层面，在一些工作领域共同举办了培训和能力建设研讨会。

200. 专栏 2.2 和专栏 2.3 列举了各个国家政策工作的实例以及专栏 2.4 描述了两个与政策相关的成功的技术合作项目。

¹⁰ 同上；国际劳工组织：争取制定一个更具包容性的就业政策：过程和行为者的作用，印度尼西亚、尼加拉瓜、摩尔多瓦和乌干达(日内瓦，2012 年)。

专栏 2.2

一个就业政策的部门方法： 萨尔瓦多

为了解决前 10 年社会经济的不平衡以及不平等的问题，萨尔瓦多政府于 2010 年贯彻总统的指示，按照全球就业契约制定了第一个全国计划。通过三方协商，在将促进就业列为政策议程中最重要议题方面取得了实质性进展。

2011 年 6 月，在一次三方研讨会上，同意了有关就业的各个优先事项。确定了促进就业的部门方法，并且分别为工人组织和雇主组织举办了有关就业政策优先事项的跨部门研讨会。这些对话导致每个部门中工人和雇主优先事项的确定。2013 年，通过与就业政策司建立的伙伴关系，经济部和中央银行将有关就业问题的重点纳入了它们的社会核算矩阵模型。¹与此同时，通过公共支出和投资对已创造的就业机会进行估计的方法被公共工程部确认和实施。

在最近批准的生产性转型和多样化政策的背景下，在 6 个经济增长和创造就业的核心经济部门开展了对话：塑料、纺织、电子、航空、企业服务和制药业。²实施计划的制定以及部门对话的制度化(根据工作计划和监测以及评估战略)确保了就业富足型措施是政策方面的重中之重。

¹ 为国际劳工组织的伙伴、智库、公共机构和大学组织了有关就业乘数效应和创造就业部门的培训。² 在八个有关生产性转型和多样化政策研讨会上，115 名之多的雇主代表与公共机构进行了会晤，以确保就业目标融入这项政策中。

专栏 2.3

在国家发展计划中确立就业目标： 俄罗斯联邦

俄罗斯联邦总统已将创造就业岗位以及劳动生产率增长确定为俄罗斯经济和社会发展的主要指标。为向一个创新型经济过渡而创造就业并实现工作岗位现代化是国家政策中的重中之重。这已在 2012 年 11 月 22 日由政府批准的国家促进就业计划中反映出来。这项综合政策文件提出了三项目标：避免对劳动力市场的限制；吸引外籍工人以满足劳动力市场的需求；以及促进技能开发、职业安全与卫生和保护工人权利。这一计划的就业目标既是定量的(失业率)也是定性的(其工作条件需要改善的工人占比)。

在国际劳工组织技术支持下¹和经与社会伙伴磋商制定这项计划。

¹ 这项支持包括：对青年就业的审议以及非正规就业主要驱动力的政策审议；将国际劳工组织制定国家就业政策指南翻译成俄语并加以散发；国际劳工组织三方成员在国际劳工组织国际培训中心参加就业政策培训课程；以及促进对国家就业政策的主要问题的三方协商。

专栏 2.4 支持就业政策的技术合作

1. 由法国资助的支持促进就业和减贫项目是于 2004 年在瓦加杜古举行的非洲国家首脑特别峰会的一项后续行动，也是 2009 年全球就业契约建议的后续行动。
这一项目支持在择定的讲法语的非洲国家支持这些国家制定全面的和统一的国家就业政策和行动计划。在政策周期的每一阶段，从确定阶段到实施、制定预算和监测都将给予支持。
对公共就业服务——在政策执行方面是一项重要手段——也将给予了专门的和深层次的支持。
2. 在 2012–13 两年期，国际劳工组织和瑞典国际发展机构之间的一项合作项目已为 10 个国家的三方成员(柬埔寨、科摩罗、萨尔瓦多、吉尔吉斯斯坦、莱索托、利比里亚、马拉维、莫桑比克、阿曼和斯里兰卡)提供了巨大的支持，帮助它们制定符合国家发展计划优先事项的全面国家就业政策。
为每个国家的具体需求和要求提供专门的支持，包括：(a) 调查和知识开发，以便为政策制定过程提供依据；(b) 政策对话和宣传，和(c) 国际劳工组织三方成员参与制定就业政策的能力建设。由于在政策制定工具的开发和政策咨询方面已经建立了明确的联系，目前已经开发了全球产品工具。国家层面的活动已纳入了全球产品的开发，同时根据全球产品所开发的工具和培训教材也在国家层面的工作中被采用。

201. 自 2011 年以来，国际劳工局政策就业司已与都灵国际培训中心进行了合作，举办了一个为期两周的有关就业政策的培训课程，培训对象是来自参与设计和执行就业政策的就业和财政部门的政府官员和社会伙伴。在 2011-2013 年之间，共培训了约 140 多名学员，其中有三分之一是工人代表、四分之一是雇主代表，四分之二是政府代表(包括劳动部、财政和计划部)。根据成员国提出的特殊要求还组织了次地区¹¹和国家层面的课程¹²并且为国家层面的政策制定过程作出了重大贡献。

202. 于 2012 年出版的并已译成多种文字的国家就业政策制定指南，需求量很大并且在国家层面使用。一个为工会组织专门编辑的版本通过与工人的磋商正在开发中。其他工具包括，一个有关制定预算规划工具的指南，以加强就业关注在国家公共政策和预算中的主流化。国际劳工组织对加强搜集和分析劳动力市场信息能力的举措和工具做出了相当大的努力，目的是为以实证为基础的政策提供依据。

203. 一旦采纳了这些政策，国际劳工组织将为制定行动计划提供支持。例如，这些国家已经制定了这些政策，如利比里亚、马拉维、纳米比亚、南部非洲发展共

¹¹ 为阿尔及利亚、毛里塔尼亚、摩洛哥以及突尼斯举办了有关积极的劳动力市场政策的研讨会，拉巴特，2012 年 7 月 10–13 日，以及为非洲法语国家举办了全国政策课程，达喀尔，2013 年 4 月 15–29 日。

¹² 拉巴特，2013 年 2 月 5–6 日，马普托，2013 年 3 月；和斐济，2012 年 11 月。

同体、斯里兰卡和多哥，以及除其他国家外，在博茨瓦纳和乌干达也正在制定这些政策。对如何在预算制定过程中将就业主流化方面提供了专门的技术咨询。

204. 大韩民国支持的有关“就业政策执行机制的比较分析”的一个研究项目已对七个国家(阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、巴西、中国、大韩民国和南非)以及欧盟(特别要提及德国和联合王国)进行了研究，分析了国家就业政策协调和执行机构的效率。根据其调研结果编制的指南将于 2014 年出版。

205. 国别研究、政策分析、会议和高质量出版物为国际劳工组织就强化发展战略中的就业内容和制定良好的国家就业政策所进行的宣传工作做出了贡献。

206. 2012 年，由国际劳工局委托进行的一项独立评估对国际劳工组织自 2006 年至 2011 年的全球战略以及对支持成员国改进其生产性就业、体面劳动和收入机会的政策所作的贡献进行了评估。提交给理事会第 316 届会议的评估结果得出了这样的结论，即：国际劳工组织已经赢得了国际上的认可并在就业政策方面赢得了牢固的领导地位。这是凭借其影响力极大的支持其工具和服务交付的技术能力，和强有力的国家三方网络和伙伴关系。这一独立评估发现，国际劳工组织在完成其工作计划和实现绩效目标方面已显示出它的可靠性并且在国际金融和经济危机之后成功地改换了它的工作方法。独立评估建议，国际劳工组织战略的效益、可持续性和影响力可以通过描述一个长期的愿景，即如何才能在就业政策周期的各个阶段为各国提供支持。¹³ 独立评估的建议包括通过调研和分析进一步积累知识；推动有效的机构布局以便对实施国家就业政策进行试点；处理国际劳工组织三方成员具体的能力需求；加大工作力度将就业纳入国家的预算；与其他重要的国际行为者建立可持久的伙伴关系。

加强就业政策审议

207. 应政府的要求，对上述的综合性国家就业政策进行审议和诊断，大多是在制定或修改政策时期或是在制定计划的过程中进行的。

208. 2008 年关于争取公平全球化的社会正义宣言强调了加强政策审议以提高有效实施的重要性。宣言建议开展自愿的审议，通过：

- (i) 与有关国家的政府、雇主组织及工人组织的代表自愿合作，进行临时性研究；或
- (ii) 感兴趣的成员国可能希望在自愿基础上建立或加入任何共同方案，诸如同行审议。¹⁴

¹³ 国际劳工组织：高级别评估的讨论：战略和体面劳动国别计划，理事会，第 316 届会议，日内瓦，2012 年 11 月，理事会文件 GB.316/PFA/7/2，见网址：http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB316/pfa/WCMS_191164。

¹⁴ 国际劳工组织：关于争取公平全球化的社会正义宣言，2008 年，第 20 页。

209. 国际劳工组织的三方成员有时要求劳工局分析现有的系统政策审议机制并且评估这些机制对就业政策审议的适用性。目前的机制包括如下：

210. **国际货币基金组织第四条报告：**¹⁵ 当一个国家加入国际货币基金组织时，它同意其经济和财政政策接受国际社会的彻底审查。对一国进行的审查是一项始终进行的程序，它包括定期的全面磋商，即为人所知的第四条磋商，因为根据国际货币基金组织协定条款的第四条，要求进行磋商。第四条规定的磋商一般每年进行一次。国际货币基金组织的经济学家出访成员国，搜集信息并且与政府和央行的官员，并经常与私人投资方以及劳工的代表、议会议员和公民社会的组织进行讨论。在返回之后，该代表团将向国际货币基金组织的执行董事会提交报告进行讨论。之后，将对董事会的意见进行归纳并且提交国家当局。目前，十个成员国中有九个成员国同意发布一份公共信息通报，归纳职员和董事会的意见，五个国家中有四个同意发布职员报告。¹⁶

211. **世界贸易组织(WTO)贸易政策审议：**¹⁷ 为了确保条例和政策的透明度，各政府必须向世界贸易组织以及其他成员国通报其采取的具体措施、政策或法律。世界贸易组织还经常对各个国家的贸易政策进行定期审议。按照贸易政策审议制度，世贸组织的所有成员国都将依据各自国家占世界贸易比额定期接受审议。尽管世贸组织秘书处做了大量的实际工作。但实际上这些审议都是同行小组做的评估。这些审议是根据贸易政策审议机构按照接受审议的成员国提供的一份政策声明和世贸组织秘书处准备一份报告进行的。在准备报告时，世贸组织秘书处需要成员国的合作，但对提供的事实以及所表达的观点单独负责。秘书处的报告以及成员国的政策声明在审议会议之后予以发表，并附加会议议事录，以及贸易政策审议机构主席的总结性发言。

212. **欧洲就业战略：**¹⁸ 通过被称之为“开放式协调方法”，欧洲委员会提供了一个框架，欧盟国家在这一框架中能就其就业政策交换信息，进行讨论和协调。由欧洲委员会提议的以及由欧盟理事会批准的就业指导原则支持这一框架，就业指导原则向各个国家的就业政策提出了共同的优先事项和目标，并且涉及了以下年度活动内容：

- 一份联合就业报告，基于以下各个方面：(a) 评估欧洲就业形势；(b) 落实就业指导原则，和(c) 由就业委员会审议各国改革计划草案。这份报告是年度增长调查的一部分。由欧洲委员会出版并由欧盟理事会通过。

¹⁵ 国际货币基金组织：审查，<http://www.imf.org/external/about/econsurv.htm>。

¹⁶ 国际货币基金组织：国际货币基金组织第四条，职员报告，<http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=51>；I. Islam et al.：宏观经济政策咨询以及第四款磋商：一个发展的前景，国际劳工组织研究文件第2号(国际劳工组织，日内瓦，2012年)。

¹⁷ 世界贸易组织：贸易政策审议：简介，http://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp_int_e.htm。

¹⁸ 欧洲委员会：欧洲就业战略，<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>。

- 各国政府提交的国家改革计划，由委员会进行分析以使其符合 2020 年欧洲战略。
- 欧洲委员会根据对每个国家改革计划的评估提出国家专项建议。

213. 关于国家就业政策报告的布加勒斯特进程 2004–08 年：¹⁹ 关于就业问题的东南欧部长级会议于 2003 年 10 月在布加勒斯特举行，会议通过了布加勒斯特宣言，呼吁在解决就业挑战方面进行区域合作，以便对国家就业政策做出重大改进。国际劳工组织和欧洲理事会要求与社会伙伴和劳动力市场机构进行密切合作，通过审议这些政策对这项工作予以指导和支持，并且提供建议。

214. 《稳定契约》 国家的劳动部长批准并且更新了这一合作的目标，一个由就业总干事和国家就业服务代表组成的常设高级别委员会设计和监督其活动。布加勒斯特进程在东南欧成为一个就业政策发展的重要参照点。在 2005 年举行的第二次部长级会议上通过的索非亚结论支持这一进程并更加强调政策的一致性和社会对话。

215. 从 2004 年到 2008 年之间，开展了七国就业政策审议系列。²⁰ 每次审议都是根据由相关的劳动部与国家就业服务部门进行的合作并依据国家背景报告的共同要点。国际劳工组织和欧洲理事会，如需要，对提供的信息进行审议，以及补充了相关的建议。在国家三方会议上通过的就业政策审议为社会伙伴讨论和评估调查结果以及提出的建议提供了机会，这一审议还为同《稳定契约》的其他国家进行同行审议讨论提供了基础，组织这类讨论已成为布加勒斯特进程常设高级别委员会会议期间就业合作进程的一部分。

216. 国际劳工局理事会审议：在 2007–08 年这一短暂时期，国际劳工局理事会的就业和社会政策委员会提出了关于执行全球就业议程的国家审议。适用于三个国家(布基纳法索、巴基斯坦和越南)的这一进程包括一份国际劳工组织的报告以及每个国家由劳工部长率领的三方代表团提供的一份介绍。当重点已经转向了全球就业契约时，这一审议因全球经济和金融危机暴发而停止。虽然后者是在七个国家进行了试点(见专栏 1.1)，但它并未涉及此类同行审议进程。

217. 就业政策的同行审议可作为一个交流良好做法、加强国家专家之间的密切联系以及增进国家之间的相互理解的平台。这类审议的一项可持续计划需要有一个一致的参照框架；一个制度化的系统审议程序；一个后续行动机制；以及一个可行的范围(《稳定契约》国家就业政策审议的经验表明，每年进行深入有效审议的国家不能超过两个)。

¹⁹ 东南欧稳定契约：社会凝聚力举措—就业，<http://www.stabilitypact.org/zt2/ISCemployment.asp>。

²⁰ 阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、塞尔维亚、摩尔多瓦共和国、黑山和前南斯拉夫马其顿共和国。

2.2. 支持就业宏观经济政策框架

218. 如在 1.1.2 章节中讨论的那样，自 2008–09 年全球衰退以来以及在随后发生的欧元区危机，宏观经济政策及其对劳动力市场的影响已成为众人关注的焦点。2010 年国际劳工大会要求劳工局提高对支持就业宏观经济框架的认识，之后在 2012 年国际劳工大会对青年就业的讨论中又重申了这一点。

219. 为了应对这一形势劳工局开始采取下列举措，并特别提到了发展中和新兴的经济体：(i) 知识积累以及使用跨国数据，传播传统宏观经济的基于实证的评论；(ii) 国家专项宏观经济政策研究以及这些政策帮助或阻碍创造持久的和生产性就业的程度；(iii) 利用这些研究成果设计和开发针对三方成员和资深学者的能力建设措施；(iv) 向成员国提供政策咨询和技术服务。在所有这四个方面都已经取得了进展。

220. 通过国际货币基金组织第四条磋商已经完成针对通货膨胀的目标定位、财政紧缩和政策咨询的各项调研，并且通过举办技术性研讨会予以认可(包括向国际货币基金组织做了各种演示)并且通过适当的出版物进行了传播。²¹

221. 研究结果发现，至少到 2011 年为止，第四条磋商只关注控制通货膨胀和财政紧缩，对国家具体情况或重点发展和就业问题的关注未给予足够重视。国际货币基金组织 2013 年的就业和增长报告对其第四条进行了 30 次磋商，该组织作出的自我评估得出了同样的结论。²² 通过明确将劳工和就业的影响纳入职员报告，对扩大这些磋商范围进行了一次尝试。²³

222. 研究成果还表明，仅关注稳定的传统宏观经济学经常与关注主流发展相脱节，例如创造就业、经济多样性和减贫。极端的宏观经济不稳定性将阻碍增长，但恢复稳定并不一定促进和保持长期增长或者创造生产性的和持久的就业。现在所需要的，是一种“双重权责”的形式，宏观经济政策管理者可在其中展示微妙的平衡术，确保宏观经济稳定与创造就业共存。

223. 已开展了许多国别研究²⁴并在技术性研讨会上进行了讨论，得出了一系列重要的政策经验教训，在表 2.2.中对此做了归纳总结。正如人们看到的，对传统经济学的稳定和可信度的关注已转向了此类问题，如反周期性政策在“双重权责”的框架中应对经济的不稳定性，鼓励金融的包容性和筹集国内资源的作用，这一

²¹ 索取这些研究的最新版本，见：I. Islam 和 D. Kucera：超越宏观经济稳定：结构转型以及包容性发展，导言和第 1–3 章(国际劳工组织和 Palgrave Macmillan，2014 年)。

²² 国际货币基金组织：就业和增长：对基金进行分析性的和操作性的思考(华盛顿特区，2013 年)。

²³ 国际货币基金组织：分析和预测劳动力市场指标的标准(华盛顿特区，2012 年)。

²⁴ 例如见国际劳工组织就业工作文件，阿根廷(第 109 号)、孟加拉国(第 92 号)、约旦(第 118 号)、马拉维(第 93 号)、尼日利亚(第 107 号)、秘鲁(第 134 号)、斯里兰卡(第 110 号)、土耳其(第 108 号)和乌干达(第 91 号)。

点受到重视。央行、金融部门以及财政部在这种“双重权责”的框架中的适当作用得到了重视。关于货币和财政政策，中央银行和财政部门应鼓励高水平的投资，提高金融的包容性以及确保获得贷款，将贷款专门拨给那些具有创造高质量就业潜力的重点优先部门。财政部应提供可持续财政支持，支持在基础设施、积极的劳动力市场政策、针对脆弱劳动力市场群体的就业担保计划进行就业密集型公共投资以及在教育、培训和卫生方面的投资。

224. 银行账户和汇率政策应适合一个稳定的实际汇率规则，以便可事先影响在交易的和非交易的货物部门之间的资源分配，支持结构转型目标和创造就业的目标，并且为私营部门投资提供一个扶持型框架。最后，资本和银行帐户的管理应确保政策空间，具体是通过支持部门结构转型和创造就业举措来监管资本帐户。如果采纳在表 2.2 中列举的措施，经济体将具有更大的创造就业空间并且特别是支持弱势群体，例如寻找和保持体面工作岗位的青年人。

225. 研究结果与关于“2015 之后增长和就业议程”的全球协商提出的宏观经济政策主题思想是一致的，这一议程是由联合国发展集团(UNDG)实施的，国际劳工组织在其中发挥了重要作用，例如：“宏观经济政策应作为一种工具加以使用，通过提供稳定的投资和消费，加大公共投资的力度以及最大限度地减少为企业融资的成本”，²⁵ 支持结构转型和创造就业。

226. 这些调查结果在制定国家的就业政策中被用来支持政策咨询和能力建设计划，例如在下列这些国家：博茨瓦纳、柬埔寨、马拉维、纳米比亚和斯里兰卡以及在与国际培训中心合作举办的就业政策课程中(见 2.1 节)被采用。宏观经济政策问题在那些得益于能力建设和咨询服务的国家政策文件中特点明显。

227. 1.1.1 和 1.2.3 章节分析的收入功能性分配的变化产生了宏观经济影响。国际劳工组织的研究就这样一种发展对总需求和竞争性的影响给出了强有力的推断。经验实证(15 个国家总结的经验，包括一些新兴经济体和欧盟作为一个集团)表明，个人的消费随着劳动收入份额的下降一直呈下降趋势，但是进出口一直呈上升趋势，而投资则或是持平或是增加。²⁶

228. 研究表明，最低工资可持续增加将对支持个人消费起到重要作用，所以也对总需求的管理起着重要作用。

229. 劳工局各项倡议的汇总和政策影响将于 2014 年在题为就业目标：宏观和部门方法手册中发表。

²⁵ 联合国发展集团：2015 年后议程的增长和就业：全球协商的要点，2013 年，第 27 页。

²⁶ 国际劳工组织：全球工资报告 2012-13：工资和公平合理增长。

表 2.2. 宏观经济管理的多方面影响：从稳定到结构转型

政策领域	传统的宏观经济学： 稳定与信用层面	支持就业宏观经济学： 审慎与保护性层面	支持就业宏观经济学： 资源配置层面
货币和金融政策	低通货膨胀目标(一位数)和明确地向私营部门传达义务以便提高政策信用度	增加国内财政制度对外部冲击的复原力，为此提高对本国储蓄的刺激，为促进增长和就业支持生产性投资	中央银行和财政部门，在保持可行的价格稳定的同时，应支持创造生产性就业的目标，通过： ■ 保障中小企业获得贷款； ■ 支持运行良好的小额融资机构的发展； ■ 加强对“无银行帐户”家庭的金融包容性； ■ 运用透明和持续的标准向优先部门和产业发放信贷
财政政策	突出财政可持续性 监督债务和赤字以及如果必要制定明确的财政条例	在经济培训繁荣时期和正常的经济增长时期提升财政空间和适当的机构安排，弱化或者消除财政措施的顺周期偏差以及增大反周期措施的空间	财政部门应筹集足够资源，在财政方面提供可持续的支持： ■ 在基础设施方面进行就业密集型公共投资； ■ 积极的劳动力市场政策，扶持脆弱群体的就业(青年人、妇女、长期失业者)； ■ 支持贫困的和弱势家庭的就业担保计划； ■ 卫生医疗、教育和培训以便增进技能和就业能力
银行账户和兑汇率政策	运用兑汇率作为一种名义锚或由市场决定兑换率 – 是一种“角点解”	建立外汇兑换储备以便应对外部的经济动荡并且作为一种审慎的方法来加强反周期政策	采用一项适合于稳定的实际兑汇率规则的中期框架以便预先影响交易的和非交易的货物部门之间资源的分配，从而支持结构转型的目标和创造就业目标
资本账户管理	采取一个公开的资本账户以便加强宏观经济信用度和整合外部资源	通过降低对短期资本流动的依赖，参与积极的资本账户管理，采取的方法是运用各种审慎的措施以减少受到经济不稳定的影响	通过规范资本账户以支持结构转型和创造就业的投资和部门措施来创造政策空间

注释：第 2 栏代表的是宏观经济框架，例如显示在国际货币基金组织第四条磋商部分，第 3 栏和第 4 栏代表的是一项以就业为导向的宏观经济框架的起源。

2.3. 贸易、产业和部门政策

230. 2010 年国际劳工大会还强调了产业政策和部门战略对于经济多样化和扩大生产性就业的重要性。劳工局被要求加强其在贸易、投资和产业政策方面的专业知识，目的是评估此类政策对就业和体面劳动产生的重要影响。²⁷

231. 2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言指出：“贸易和金融市场政策均对就业有影响，为了实现将就业置于经济政策中心的目标，国际劳工组织有义务评估这种就业影响”。

232. 自 2010 年以来，劳工局在贸易和就业之间的联系方面所做的工作可归纳为三个主要方面：(i) 改进验证知识，(ii) 加强与其他国际组织之间的协调和伙伴关系，和(iii)开发政策咨询工具和技术合作。

233. 劳工局就贸易和就业这一主题出版了三册书籍。全球化在社会层面的可持续性²⁸ (与世界贸易组织共同出版并且由国际商会资助)提供的实证是，全球化扩大高生产率的就业和增长的目标在有些国家已经实现(最突出的是在中国和印度)，但是未在其他国家如愿(诸如拉丁美洲和撒哈拉以南非洲的一些国家)，并且强调了受到外部冲击的劳动力市场中的社会保护和使全球化更具包容性的教育政策的重要性。贸易和就业：从神话到事实²⁹ (由欧盟资助)重点放在发展中国家并且涉及了重大问题，例如非正规经济、性别和在贸易自由化之后的调整。共享丰收：农业、贸易和就业³⁰ (由联合国贸易和发展大会共同出版以及由欧盟资助)得出的结论是，来自农业的广泛发展收益只有在国家发展战略和国际贸易谈判能够充分考虑农业贸易政策以及对就业的影响时才可获得。

234. 国际劳工局还出版了一些其他关于贸易和就业的研究成果和工作文件。³¹ 这项调研得益于与学术界和其他国家及国际机构的研究分支机构之间的密切联系，该项调研使用了定性和定量方法并在国家和国际层面集中评估了贸易给就业带来的影响。

235. 加强在贸易和就业方面的技术专门知识以及加强部门之间和部门与地方单位之间的合作努力，在 2010 到 2013 年之间在这一领域大大提升了国际劳工组织的知识库和对该组织的专门知识的认可。

²⁷ 国际劳工组织：2010年劳工概览：拉丁美洲和加勒比，同上。

²⁸ 国际劳工组织和世界贸易组织：全球化在社会层面的可持续性(日内瓦，2011年)。

²⁹ 国际劳工组织：分享丰收：农业、贸易和就业(日内瓦，2011年)。

³⁰ 国际劳工组织和联合国贸易和发展大会：贸易和就业：从神话到事实(日内瓦，2013年)。

³¹ 这一调研可在以下网址查询：http://www.ilo.org/employment/areas/trade-and-employment/WCMS_181194。

236. 劳工局的目的是在全球决策者当中提高其研究成果的知名度，许多有关就业和贸易的研究成果已在一系列国际活动中进行了展示，其中有许多活动是与其他机构共同组织的。

237. 劳工局一直积极参与 2010 年创建的贸易和就业国际合作举措，它包括了联合国的主要机构和地区银行。通过这一举措，劳工局在贸易和就业之间的联系方面、在制定全球政策议程中发挥了主要作用。

238. 国际劳工组织还一直作为成员积极参与联合国机构间贸易和生产能力小组。国际劳工组织一直参与在国家层面的联合国发展援助框架中的小组建议，提供与贸易相关的技术援助以及实施技术援助。这项工作的一个实例是，关于“加强可持续旅游业、清洁生产以及出口能力”的项目，这一项目在老挝人民民主共和国已经实施，这些项目在坦桑尼亚联合共和国正处于开创阶段。

239. 自 2010 年以来，国际劳工组织一直在努力加强机构能力以便通过开展与政策相关的调研、整理经验实证以及为与贸易相关的技术合作筹集资金，处理贸易和就业的课题。在这一领域的技术援助项目和工具包括如下：

- (1) “评估和处理贸易对就业的影响”，这是一项由欧盟资助的项目，支持制定和分析有效和一致的贸易和劳动力市场政策，以便处理工人和企业主面临的调整挑战，并且扩大发展中国家创造体面就业的机会。在孟加拉国、贝宁、危地马拉和印度尼西亚实施的这一项目，将就业和贸易部长召集到一块儿，共同审议贸易给就业带来的影响。这一项目在一些国家建立了一个以三方性为核心的专门的多个利益相关方政策工作小组，目的是制定有效的和一致的贸易和劳动力市场调整政策。该项目的第二阶段预期在 2014 年启动。
- (2) 贸易和经济多元化技能(STED)方法为将技能开发纳入部门政策提供了战略性指导，其目的是在有增加出口潜力并对经济多元化做出贡献的那些部门支持增长和创造体面就业。这一工具已在孟加拉国、吉尔吉斯斯坦、前南斯拉夫马其顿共和国和乌克兰得到了运用。目前这一工具正在约旦和越南的一些择定部门予以使用并将在一些北非国家使用，可能还将在塔吉克斯坦加以使用。这项计划的主要目的是在贸易导向型部门，在雇主、工会和培训提供者之间提高认识和促进有关技能开发的对话。

240. 自 2010 年以来，国际劳工组织国际培训中心在都灵开办了年度培训课程以及在别的地方举办了关于国际贸易和劳动力市场的课程和贸易对就业的影响的技术评估课程。

241. 如早期讨论过的，在就业政策框架中，出现了一股具有部门针对性的干预措施新热潮。³²

242. 国际劳工局已经开发了一个关于促进就业部门战略的连贯一致及整合的方法，并在一些国家加以实施。使用定量和定性方法的分析³³已在三方研讨会进行演示，目的是使政策制定者掌握针对就业密集型部门的工具以及评估有关就业成果的部门政策情况。

243. 例如，在刚果民主共和国的加丹加省进行了一项部门研究，对采掘业、当地供应商与当地劳动力市场之间的影响和联系的层次和性质进行了详尽的经验分析。它的目的是为形成一个一致和统一的政策框架开发一个重要工具。为此已举办了一个促进青年就业技术合作研讨会。

244. 成功地实施生产性的以就业为导向的部门战略需要三方对话以及政府与私营部门之间的密切合作。一个强有力的部门战略将提升实现技能开发目标的能力，加强企业的竞争性、较高的生产率和可持续的就业创造。国际劳工组织与国际雇主组织(IOE)合作于 2013 年在卡萨布兰卡举办了一次专题讨论会，其间来自非洲的雇主组织的主席和执行董事聚集一堂并且发起了一个非洲雇主就业工作队。同年早些时候在约翰内斯堡为来自撒哈拉以南非洲雇主举办的研讨会突出强调了雇主在技能开发政策和制度方面所起到的重要作用。

245. 这些和很多其他的研究项目推动了在结构转型、经济发展和产业政策方面进行国际政策辩论。这些研究项目对其他国际组织的旗舰报告产生了重大影响³⁴——本题目为生产性转型和发展的能力：产业政策的新视角的书³⁵探讨了在企业一级、

³² 一个良好的例证是，2012 年 McKinsey 全球机构的关于非洲的报告。另一个良好的例子是原世界银行主要经济学家 Justin Lin 有关“新结构经济学”的著作，他坚持认为，以市场为基础的原则应用来设计部门专项政策干预。

³³ 有关一些定量方法和相关文件请见：M. Bensaid et al.: 加蓬的减贫和增长战略文件框架——创造就业评估，就业部门工作文件系列，第 80 期(日内瓦，国际劳工局，2011 年)；G. Epstein et al.: 就业、贫困和经济发展，马达加斯加：一个宏观经济的框架，就业部门工作文件系列，第 58 期(日内瓦，国际劳工局，2010 年)；和在埃塞俄比亚和在卢旺达，咖啡部门和花卉采摘业的安全分析。国际劳工局：非洲的有效增长、就业和体面劳动：树立一个新愿景的时代(比勒陀利亚，2011 年)。

基于社会对话和调查的定性方法包括：O. Renard et al.: [在加丹加省增长领域和青年就业] (日内瓦，国际劳工局，2013 年)；A. Mitra: 工业是利于穷人的增长的重要因素吗？对印度的一项探索性分析(新德里，国际劳工局，2013 年)；人力发展机构：在印度制造业促进就业和技能发展：实地调查(新德里，国际劳工组织，2013 年)；F. Lapeyre et al.: [世界金融危机中的加丹加省增长模式：对工作岗位的挑战]，就业部门工作文件系列第 82 期(日内瓦，国际劳工局，2011 年)；D'Achon et al.: [危机对摩纳哥纺织业的影响：对就业的影响](日内瓦，国际劳工局，2010 年)；和 Chandrarat et al.: 在柬埔寨金融危机影响的快速评估(曼谷，国际劳工组织，2008 年)。

³⁴ 例如：联合国非洲经济委员会：最充分地利用非洲商品：实现工业化，实现增长、就业和经济转型(亚的斯亚贝巴，2013 年)；和联合国工业发展组织(UNIDO)：工业发展报告 2013 年：可持续的就业增长：制造业和结构调整的作用。(维也纳，2013 年)。

³⁵ I. Nübler(日内瓦，国际劳工局，即将出版)。

经济和社会层面，国内的能力在驱动这一过程的活力方面起到的作用和详述了一个综合的学习战略。另一个出版物，使产业政策为增长、就业和发展服务，³⁶ 对学习、结构转变以及追求生产性结构转变和就业增长的公共政策的作用采取了新的分析性思维。

246. 为了应对促进结构变革朝着低碳、更可持续经济的方向发展，以及确保人人都能享有公平过渡的挑战，国际劳工组织根据三大支柱一直在制定一项围绕绿色工作和绿色经济的战略(见第 1.2.5 章的讨论)。

247. 第一个支柱是提供激励与支持两者的正确组合。一个重要的工具是环境税收改革，将税收负担从劳动那里转出并放在使用资源和污染身上。创造收益的一部分将被用于绿色化教育、技能、研究和发展。国际劳工组织的全球经济联系模式指出，如果这类就业生态税与支持就业措施相结合，那么到 2020 年多要素生产率要比如果不采取支持就业的绿色税收提高 1.5% 而且到 2050 年将提高 5%。³⁷

248. 战略的第二个支柱是，确保在绿色化人力资本和就业、体面劳动和社会包容方面的投资是任何可持续发展战略的核心。就业和劳动力市场政策必须服务于向更绿色化经济的全面转型，更绿色化的经济是社会包容的、减贫和确保对妇女和男子的公平成果。重视技能和教育政策，推进工作岗位的转型以及提高就业能力是至关重要的。国际劳工组织的绿色工作技能报告分析了更绿色化经济的全球技能需求以及着重提到全世界 21 个国家的经验。³⁸ 此外，国际劳工组织关于在绿色建筑业和再生能源部门对技能和职业需求的报告中分析了 30 个国家与价值链培训反应相关的技能需求。³⁹

249. 社会保护干预可以补充其他的可持续发展政策，缓解社会、经济和环境危机带来的影响，同时还能促进结构调整转向更绿色化经济，例如，通过在被裁减的工人寻找新的机会或进行再培训时保护他们。

250. 这项战略的第三个支柱是将社会对话置于政策制定的中心。鉴于向环境可持续发展过渡将必然会对生产过程和技术以及工作岗位重新分配产生深刻变化。政府与社会伙伴之间的密切合作将是成功转型的重要环节。

³⁶ J.M. Salazar-Xirinachs、I. Nübler 和 R. Kozul-Wright(日内瓦，国际劳工局，即将出版)。

³⁷ 国际劳工组织：全球经济联系模式，国际劳工问题研究所。

³⁸ 国际劳工组织：绿色就业的技能：全球评论(日内瓦，2011 年)。

³⁹ 国际劳工组织：绿色建筑业中的技能和职业需求(日内瓦，2011 年)；和国际劳工组织：再生能源方面的技能及职业需求(日内瓦，2011 年)。

2.4. 企业的扶持型环境和对中小企业的支持

251. 企业一级的干预，如果在例如法律和调节框架、物质的基础设施和获得融资机会的环境中得到有关因素的支持，它们在创造更好和更多的工作岗位方面将更加有效。2007 年国际劳工大会关于可持续性企业决议的后续行动以及为了评估这些外部因素和就如何改善企业环境提供一项基于实证的咨询，劳工局已经制定了一项对企业运营的政治、经济、社会和生态环境条件进行评估的新手段。题为“可持续性企业的扶持型环境的方法”已在 22 个国家中被采用。

252. 在这些国家中的每一个国家，已在扶持型环境中确定需要进行改革的优先领域，将之作为新的或修订政策、法律、条例和机构安排的基础。在有些国家中，经与国际劳工局雇主活动局合作制定的立场文件和/或战略政策框架已经成为各雇主组织进行宣传的基础。例如，在非洲，在马拉维雇主磋商协会的领导下，马拉维工会大会与马拉维工业和贸易部制定了一项如何改善可持续性企业的扶持型环境的工作计划，重点是加强企业文化和中小企业法律框架。在欧洲，黑山雇主联合会制定了一项宣传议程以及一项题为黑山“五大企业杀手”战略，突出侧重不充分的调整框架、资源渠道不通、非正规经济、腐败和劳动力市场上的技能不匹配。在拉丁美洲，洪都拉斯国家企业理事会制定了一项企业环境改革计划和行动计划，这项行动计划已于 2013 年 10 月提交给全国企业大会。在亚洲，柬埔寨雇主和企业协会联合会起草了四项政策文件，重点是(i) 教育、培训和技能；(ii) 腐败；(iii) 社会保障；和(iv) 附带一项全方位愿景文件的社会对话。

253. 在企业一级，对创造或改进工作质量措施产生的影响进行评价尚为时过早。然而，人们期盼减少注册要求，简化税收制度以及建立可信的法律框架，这些都将以相对低的成本改进企业的运营。它还应帮助非正规企业进入正规经济，获得就业质量附带的效益。

254. 对可持续性企业的扶持型环境开展评估的结果和从中获得的改革建议可对国际劳工组织支持的国家就业政策做出有成效的贡献，确保就业和私营部门发展政策可以相互提供依据和相互加强。在一些国家中已完成了这一整合。

255. 多国企业(MNEs)通过外国直接投资和它们本身的运营，以及通过与地方企业的前后关联，在东道国的社会经济发展中经常起到主要作用。这项贡献已在国际劳工组织“关于多国企业和社会政策三方原则宣言中”(多国企业宣言)，得到了认可，其目的是实现多国企业积极贡献的最大化，这是整个有关就业章节及培训章节的特点，这些章节的重点是如何使多国企业的政策和做法与公共就业和技能政策保持一致。

256. 作为国际劳工局对多国企业宣言的原则开展活动的一部分，在三个非洲经济体(科特迪瓦、利比里亚和塞拉利昂)的重要部门，与多国企业一同开展了以行动为导向的研究，在多国企业自身的运营中以及它们的供应链吸纳当地中小企业方面

确认了招聘当地青年妇女和男子的机会和障碍。对这些调查结果进行有依据的私营—公营对话导致采取了集体行动。

257. 劳工局还执行了一些计划，标识出多国企业与东道国当地供应商之间现有的业务联系，目的是创造机会为当地创造工作岗位和技能开发做出贡献。一些国家的采矿部门目前正在开展这项工作，包括巴西、哥伦比亚、秘鲁和赞比亚，以及刚果民主共和国的加丹加省(结合以上第 246 段描述的活动)。

258. 与多国企业的联系对于改善供应企业中的就业质量是至关重要的。越来越多的多国企业已经制定专门的供应商法则，这些法则大多数都涉及相关的国际劳工标准，特别是国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言。多国企业一旦完全适应各国具体国情以及与国家的优先事项更加匹配，它们可以成为促进体面劳动议程的有效原动力，例如通过促进实现正规化。

259. 关于企业家能力和中小企业管理培训，针对不同类别的企业，从潜在的创办企业的初级入门到为现有企业(称为创办和改善你的企业)进行深层次培训，一整套培训计划和交付模式已提供给约 100 多个国家的当地同行。国际劳工组织继续是这类培训的最大提供者之一，自 2010 年以来已实现了培训 200 万学员的临界规模。根据最近的一项跟踪研究表明，⁴⁰ 据估计，已促进创造了 120 万个新的工作岗位。例如，越南劳动、残疾和社会事务部的职业培训综合司正式制定了创办和改善你的企业的计划，应用在它的“百万农民”农村技能开发计划中。

260. 国际劳工组织在第二产业和第三产业层面教授的企业家能力课程，被称之为了解你的企业，已被 33 个成员国改编、翻译和引入。总共有 56 个国家正在举办这一课程，自 2010 年以来有 140 万学员参加了这一课程的学习。

261. 针对女企业家需求专门设计开发的一套培训材料已在 25 个成员国中采用，覆盖了 60,000 名妇女，从而促使销售和利润增加。在一个国家(老挝人民民主共和国)进行的一项影响研究表明，女企业家领导的企业自从其领导接受培训之后，月赢利增加了 50%，月销售增加了 200%。

262. 国际劳工组织在价值链开发中扩大了它的技术合作组合，从 2010 年到 2013 年由 2,000 万美元增加到 5,000 万美元以上。这些项目支持了 20 多个国家的部门发展和创造工作岗位。国际劳工组织在发展价值链、提升国家能力方面也是一个重要的全球角色。会同国际培训中心，关于价值链发展的 40 多项培训课程从 2010 年至 2013 年已经交付给 80 多个国家的 1,500 多个项目实施者、政策制定者和其他的行为方。在巴西、哥斯达黎加、埃及、埃塞俄比亚、意大利、肯尼亚、尼日利亚、秘鲁、菲律宾、苏丹、泰国和乌干达举行了国内培训。

⁴⁰ 国际劳工组织：创办和改善你的企业：全球跟踪研究 2011 年 —— 国际劳工组织的企业管理培训计划 (日内瓦，2012 年)。

263. 促进中小企业中负责任的工作场所做法的保持有竞争性和负责任企业计划(SCORE)与 7 个新兴国家的 19 个部门进行了合作(政府机构、工业协会和培训提供者),通过更好的工作场所合作对 300 个中小企业共 60,000 名职员进行了提高生产率和工作条件的培训。劳工局还努力通过内部资源保障增加外部融资,从 2014 年到 2018 年的五年计划中,大规模扩大计划,使参与企业的数量翻了两翻。这项计划已完全纳入了有关中小企业生产率和劳动条件的至关重要领域的工作。

264. 合作社凭借自身的能力可作为就业岗位的创造者发挥重要作用,以及在支持中小企业克服规模小的问题方面发挥作用。2012 年开发了有关农业合作社管理的“我的合作社”培训套餐和计划,提升了为合作社成员服务的有效性和效益。与联合国粮食及农业组织、大学、农业发展机构以及合作社组织的伙伴关系有助于在三个地区九个国家实现良好外联。

265. 为在企业发展干预方面提出更多的实证以及进一步提高质量,已向劳工局和利益相关方提供了更广泛的报告和出版物。⁴¹

266. 关于可持续企业发展的夏季学院是一个在都灵举办的、为期两周的面向政策制定者和企业发展实践工作者的培训项目,该培训已成为一个经常性活动,自 2010 年以来约有 300 人参与。

2.5. 对基础设施的就业密集型投资和公共就业计划的创新

267. 加大对基础设施的投资为推动直接、间接和衍生就业创造了独特机会。政策制定者经常需要在惠及少数人且昂贵的基础设施和惠及更多人的低成本基础设施之间进行选择。基础设施的建造和维护方式对其倍增效应有很大影响。

268. 国际劳工组织的经验表明,一个以当地资源为基础的方式,⁴²特别在建设当地所需中小型基础设施的情况下,与没有当地投入的传统方式相比能够产生三到五倍的直接就业。这种方式还能够使直接创造的工作岗位数量增加一倍,使所购买的当地物品和服务的价值增加两倍。这些好处随不同的地点、项目的类型和规模而发生变化,最大的变量来自如何设计和实施基础设施项目。

269. 用于基础设施建设的经常性投资和逆周期支出的公共投资已被广泛用来扩大对私营企业的需求以及创造和保持工作岗位。

270. 成员国一直要求国际劳工组织通过就业密集型投资计划来提供大规模公共投资和就业计划方面的能力建设。该计划是国际劳工组织最大的技术合作计划之一,

⁴¹ 详见下列网站: <http://www.ilo.org/seed>。

⁴² 这是指最优化组合使用当地可提供的劳动力、材料、设备和工具,包括尽最大可能使用当地力量进行设计和实施,例如当地中小企业(咨询公司和小型承包商)。

捐助方投资大约 1.2 亿美元，目前正在约 45 个成员国开展。在有些情况下，政府为国际劳工组织的服务支出费用(上一两年期，发展中国家在这一领域购买国际劳工组织服务大约占技术合作资金的 30%)。在其他情况下，资金由发展银行计划提供。

271. 为了更好地向成员国政策制定者提供关于基础设施投资战略选择的指导，国际劳工组织改进了就业影响评价方法，并将其与传统的、以经济和技术分析为重点的项目评估方法相结合。

272. 就业密集型投资计划目前正在开发一个有关就业和基础设施投资的参考工具。在印度、印度尼西亚、莫桑比克、巴拉圭、南非和美国等国家已经开展了就业影响评价。在欧洲投资银行的支持下，在埃及、约旦、摩洛哥和突尼斯也开展了这方面工作。向政府和发展伙伴都提供了服务。在很多国家为公共和私营部门实施提供了能力建设：例如，该计划与印度政府签署合同，为参与使用世界银行贷款的、世界上最大的农村道路计划的私营部门承包商开展能力建设。

273. 在南南和三角合作的背景下，国际劳工组织在过去 10 年中与不同的非洲国家政府合作召开双年度地区研讨会。与劳动相关的实践工作者、规划者、政策制定者、研究人员、投资和发展伙伴及其他关键参与方共同与会，讨论通过就业密集型方式提供必备基础设施方面的进展并分享经验和想法。

274. 基础设施公共投资无疑是创造就业和推动经济发展的强有力工具。但是，实例资料表明，在高度不平等的情况下，穷人不太可能享受到经济发展的好处。在这方面，其他的干预措施例如公共就业计划⁴³可以惠及处于不利地位的群体。

275. 公共就业计划可以成为国家社会保护底线的一个重要工具，提供可预见的、稳定的工作和收入保障，这一点已得到认同。通过就业密集型投资计划及与社会保护司之间的司局间协作，国际劳工组织一直积极参与和海外发展机构、世界银行、双边捐助机构和联合国其他专门机构等伙伴之间有关利用公共工程计划推动社会保护和就业的辩论。

276. 公共就业计划的范围非常广泛，既包括在自然或人类危机时所开展的提供紧急救助的短期公共工程计划，也包括为减轻不充分就业和贫困的结构性问题而建立的制度性就业保证计划。公共就业计划能够实现多重目标且针对具体情况，从政策角度来说是非常可取的。

277. 为了提升国际劳工组织回应对此类计划日益增长的需求的能力，2010 年以来开展了大量工作。国际劳工组织开发了一个题为公共就业计划创新的知识和培训产品。在都灵国际培训中心举办了课程，并且通过地区层面伙伴关系也开展了相关的课程(例如，在南非与开普敦大学共同开展课程)。这一议题也成为国际劳工组

⁴³ 公共就业计划是指任何由政府通过就业计划而不是扩大公用服务所创造的直接就业。

织与印度、巴西和南非合作协议重点问题的一部分。2012 年 3 月在印度召开了关于这一主题的全球性研讨会。

278. 公共就业计划的数量在过去五年里大幅度增长。最大和最具创新性的是印度的甘地国家农村就业保证法。该法案保证大约 6,000 万人每年能获得 100 天的工作。国际劳工组织在体面劳动和工资方面提供了支持,这方面问题已成为印度的核心政策问题。国际劳工组织所支持的扩大公共工程计划的第二期(2009–13 年)已经在南非创造了 450 万个工作机会,第三期目标是再创造 750 万个工作机会。另外还在以下国家开展了公共就业计划技术合作咨询服务和能力建设:非洲的布隆迪、埃及、埃塞俄比亚、加纳、几内亚、尼日尔和南非;亚洲的柬埔寨、印度尼西亚、菲律宾和越南;美洲的哥伦比亚、萨尔瓦多和牙买加。

2.6. 改进就业能力和生产率

279. 2008 年第 97 届国际劳工大会通过了一个将技能开发与改进生产率、就业增长和发展相联系的概念和政策框架,指导劳工局随后进行的全方位工作。⁴⁴ 根据 2010 年就业周期性讨论的决议,2013 年启动了一个就业技能全球性公共—私营知识分享平台。⁴⁵ 平台的目的是分享政府、雇主和工人和国际组织关于在教育培训和体面、生产性工作之间构建桥梁的最佳方式的成果。与联合国教科文组织、经合发组织和世界银行的伙伴关系丰富了通过这一平台向国际劳工组织三方成员开放的资源库,这一资源库包括了大约 130 个国家的经验。

280. 通过协调 20 国集团发展工作组下设的人力资源开发支柱,⁴⁶ 劳工局支持在制定了改进技能开发行动计划的试点国家开展三方研讨班。在 2013 年 5 月于莫斯科举办的发展工作组研讨会上,有关政府代表介绍了行动计划的情况,并讨论了计划实施中的技术和财政制约因素。

281. 20 国集团圣彼得堡发展展望(2013 年 9 月)承诺支持就业技能试点国家行动计划的实施和评价并可能将这些计划推广到中等收入国家,推动就业技能全球知识分享平台的使用和维护。

282. 劳工局帮助三方成员发展和实施国家技能开发政策,推动三方产业技能理事会,改进农村地区培训的可获得性(通过农村经济赋权培训计划),将技能发展融入贸易战略(通过贸易和经济多样化技能计划),改进公共就业服务机构提供更好的职

⁴⁴ 国际劳工组织:关于有利于提高生产率、就业增长和发展的技能的决议,国际劳工大会,第 97 届会议,日内瓦,2008 年。

⁴⁵ 该平台可通过国际劳工组织主页及以下网址进入:<http://www.skillsforemployment.org>。

⁴⁶ 在 2010 年 11 月首尔峰会上,20 国集团领导人宣布了一个关于发展的多年度行动计划。该计划的人力资源开发支柱呼吁国际劳工组织与经合发组织、联合国教科文组织和世界银行共同帮助低收入国家在 20 国集团培训战略的基础上发展“更符合雇主和市场需求的就业技能,以吸引投资和体面工作岗位”,<http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html>。

业指导、培训和工作介绍服务的能力，将性别平等融入技能发展制度，并且进行了将残疾人纳入劳动力市场的能力建设。国际劳工组织国际培训中心的技能学院，2011 年启动，每年举办，和美洲职业培训技能发展中心推动了在这些领域的良好实践和南南学习。

283. 企业、部门和/或国家层面的社会对话和集体谈判在激励对技术和知识投资方面是非常有效的。

284. 社会伙伴的积极参与对于改善向工作的过渡、提高个人就业能力、减少技能不匹配和保持企业竞争力都是必不可少的。政府在教育、就业前培训、核心技能、失业人员和有特殊需求人员培训方面承担着首要责任，而社会伙伴在继续培训、工作场所学习和在职培训及高质量学徒培训方面起着重要作用。⁴⁷

285. 在前文(见 1.2.6 部分)所讨论的技能不匹配挑战方面，国际劳工组织与欧洲职业培训发展中心和欧洲培训基金会合作开发了一系列工具来帮助进行技能需求预测，包括宏观经济层面量化预报和质化预见，部门层面的方法和制度性方式，就业服务的作用，如何在雇主中进行调查以得到需求方面的第一手信息，实施追踪研究和学校毕业生就业能力，使用劳动力市场信息来回应关于技能预期和匹配的主要政策关注。

286. 学徒制也有助于避免技能不匹配。由雇主提供部分培训将使培训与需求相匹配并更有可能提供就业途径。在学徒制健全的欧洲国家，青年失业率和成年人失业率更为接近。⁴⁸

287. 根据三方成员日益增长的兴趣，实施了在传统上没有健全学徒制度的国家和部门推广高质量学徒制度的战略，主要活动包括研究⁴⁹，在非洲、阿拉伯国家和欧洲举办三方培训班，帮助国际雇主组织启动全球学徒制网络。⁵⁰

288. 国际劳工组织一直与三方成员合作展示社会对话在升级非正式学徒制方面的作用：例如，2013 年 4 月在约翰内斯堡召开了一个有关升级非正式学徒制的地区

⁴⁷ 国际劳工组织：学徒制和问题概况——国际劳工组织为 20 国集团就业工作组撰稿(日内瓦，2012 年)；国际劳工组织：高质量学徒制的关键因素(日内瓦，2012 年)；国际劳工组织：工作场所学习社会对话案例分析：欧洲、哥斯达黎加和以色列(日内瓦，2012 年)；国际劳工组织与国际雇主组织：学徒制全球企业网络可行性研究(日内瓦，2013)。所有文件都可在知识分享平台查阅。

⁴⁸ H. Steedman：学徒制和问题概况：国际劳工组织为 20 国集团就业工作组撰稿(国际劳工组织，日内瓦，2012 年)；和阿克斯曼和霍夫曼：通过高质量的学徒制克服无工作经验问题——国际劳工组织的贡献(国际劳工组织，日内瓦，2013 年)。

⁴⁹ H. Steedman：2012 年，同前文引用；阿克斯曼和霍夫曼：2013 年，同前文引用。

⁵⁰ S. Gopauls：学徒制全球企业网络可行性研究，(国际劳工组织，日内瓦，2013 年)和高质量学徒制的关键因素：B20 和 L20 的联合谅解，认识到政府、雇主和工会发挥学徒制作用方面的共同责任。

知识分享研讨班，认证了小企业协会开发的技能考试指南，分享了使用升级非正式学徒制指南的经验。⁵¹

2.7. 非正规经济和向正规化转型

289. 作为 2010 年国际劳工大会决议的后续行动，为应对 1.1.1 部分所讨论的非正规经济带来的广泛挑战，国际劳工组织在不同地区的 18 个国家进行了一系列研究，以便更好地理解非正规化的驱动因素和正规化的主要障碍，并通过三方对话制订推动向正规化转型的政策选择。⁵² 为了完善全球非正规就业知识库，国际劳工组织 2013 出版了衡量非正规性：非正规部门和非正规经济统计手册，2014 年出版了非正规经济女性和男性：统计状况(与 WIEGO 合作)的第二版。

290. 2013 年，国际劳工组织出版了题为非正规经济和体面劳动：政策资源指南——支持向正规化转型(目前有数个不同语言版本)的一体化和综合政策资源指南，支持三方成员在推动向正规化转型方面的能力建设。⁵³ 这本出版物中汇集了与向正规化转型相关的多重政策领域的最新知识、政策创新和工具。这一指南包括了在一系列政策领域的 28 个专题，例如就业促进、社会保护、社会对话和法律框架，示范了向正规化转型的多重政策道路和适合非正规经济不同群体和部门的不同方式。关于非正规经济正规化的至关重要领域将通过一系列能力建设举措积极推动指南的传播和使用。

291. 2013 年，国际劳工组织还在拉丁美洲和加勒比地区实施了劳动正规化计划，该计划有三个支柱：(i) 知识的产生和传播及对非正规经济挑战的分析，特别是正规化的政策选择；(ii) 在特定部门试点干预措施，并向国际劳工组织三方成员提供技术援助；以及(iii) 推动向正规化转型的机构能力建设。

292. 向正规化转型日益被视作国家就业政策的核心目标。有数个国家已经开发了创新性的方式，其中一些是成功的，特别是在拉美(例如阿根廷和巴西)和其他地方(例如，蒙古)。但是，几乎还没有任何国家已开发了全面和一体化的方式。

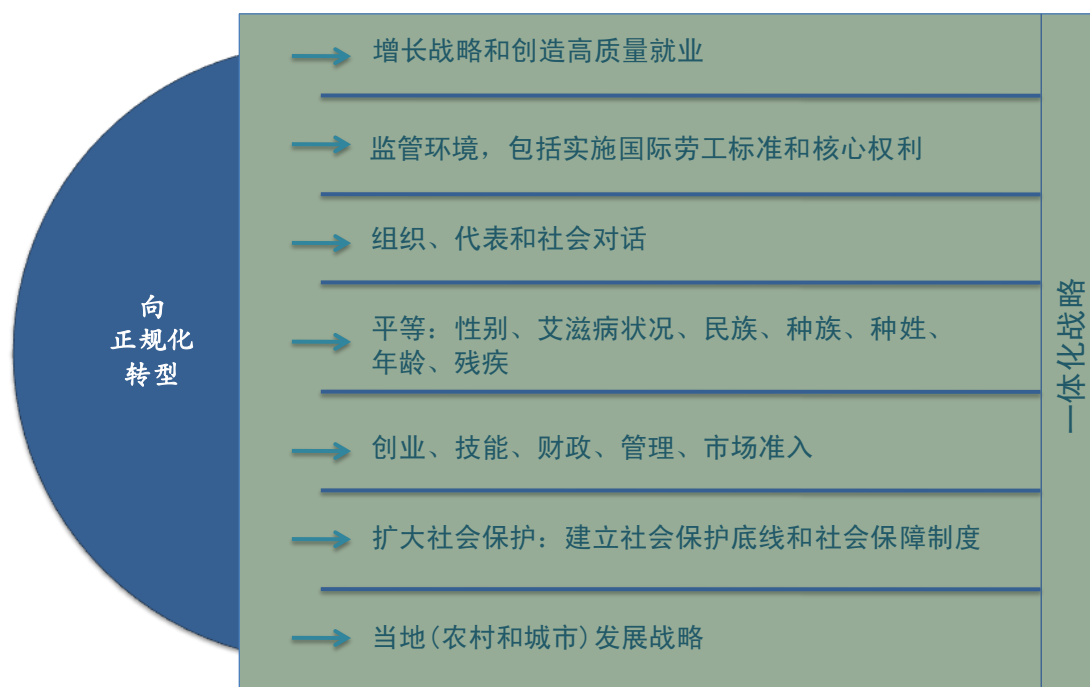
⁵¹ 国际劳工组织：升级非正规学徒制：对非洲的资源指南(国际劳工组织，日内瓦，2012 年)；和国际劳工组织：小企业协会技能测试指南(国际劳工组织，日内瓦，2013 年)。

⁵² 见，例如，F. Bertranou, L. Casanova 和 T. Lukin：阿根廷的劳动正规化：[最近的挑战和前进的道路]；(国际劳工组织，布宜诺斯艾利斯，2013 年)；M. Fortuny 和 J. Al Hussein：劳动力市场机制：一个综合报告：阿尔及利亚、约旦、摩洛哥、叙利亚和土耳其的案例，第 64 号工作文件(国际劳工组织，日内瓦，2011 年)；G. Kanyenze 和 F. Lapeyre：纳米比亚的增长、就业和体面劳动：情况分析，第 81 工作文件(国际劳工组织，日内瓦，2014 年)；F. Lapeyre 和 A. Lemaitre：撒哈拉南部非洲的非正规经济公共政策和实践；O. Koulaeva 和 F. Lapeyre：独联体国家非正规经济：主要趋势和挑战(俄语)(国际劳工组织，莫斯科，2014 年)。

⁵³ 国际劳工组织：关于推动从非正规经济向正规经济转型的三方专家会议的报告(日内瓦，2013 年，9 月 16-20 日)，局长报告，理事会，第 319 届会议，2013 年 10 月，和国际劳工组织：非正规经济和体面劳动：政策资源指南：支持向正规化转型(2013 年，日内瓦)。

293. 国际劳工组织通过将多个方面汇集在一个一致的政策框架下的方式来预防非正规化和积极推动向正规性转型 (如图 2.2 所总结的)。上文所提及的为准备 2014 年国际劳工大会标准制订讨论所召开的三方专家会议认可了这一方式。⁵⁴

图 2.2. 非正规经济体面劳动战略



资料来源：国际劳工组织、非正规经济和体面劳动(见脚注 53)。

294. 在政策制定者、社会伙伴和发展工作者重申对于制定向正规化转型政策之兴趣的当前背景下，国际劳工组织理事会在 2013 年 3 月的 317 届会议上决定将一项关于从非正规经济向正规经济转型(标准制订，两次讨论)的标准制订议题列入 2014 年国际劳工大会议程，目的是制订建议书。⁵⁵ 这一讨论将在以下工作的基础上进行：2002 年国际劳工大会通过的关于体面劳动和非正规经济结论，⁵⁶ 国际劳工组织关于非正规经济跨地区三方研讨会的成果(2007)，⁵⁷ 和国际劳工大会关于工作中基本原则和权利周期性讨论结论(2012 年)。⁵⁸

⁵⁴ 国际劳工组织：非正规经济和体面劳动：政策资源指南：支持向正规化转型，同前文引用。

⁵⁵ 国际劳工组织：第 103 届国际劳工大会(2014 年)及该届大会之后的国际劳工大会议程建议。(GB.317/INS/2(Rev.))和决定记录，理事会，第 317 届会议，日内瓦，2013 年 3 月。

⁵⁶ 国际劳工组织：关于体面劳动和非正规经济的结论，国际劳工大会，第 90 届会议，日内瓦，2002 年，<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>。

⁵⁷ 国际劳工组织：体面劳动和向正规化转型：最近的趋势，政策辩论和良好实践，非正规经济跨地区三方研讨会的报告：促成向正规化转型(2007 年 11 月 27-29 日)(日内瓦，2008 年)。

⁵⁸ 国际劳工组织：关于工作中基本原则和权利周期性讨论的结论，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年。

295. 为准备这一讨论，2013 年 9 月在日内瓦召开了一个关于非正规经济向正规经济转型的三方专家会议，目的是对拟议文书的性质和内容提供指导，特别是关于已证明能成功支持向正规化转型的创新性解决办法和符合当前情况的经验(立法、政策、机制性、治理和其他干预性措施)。

296. 劳工局的报告，从非正规向正规经济转型⁵⁹，概述了非正规经济现象、对实现所有工人和雇主体面劳动的影响及国际劳工组织向正规化转型的方式。报告还提供了国际和国家层面与非正规经济相关的监管环境的信息。另外，报告还审视了一个涵盖国际劳工组织的四个战略目标、与国家情况相适应的推动逐步向正规化和体面劳动转型的一体化政策框架的必要性。报告分析了成员国在这方面的创新方式。关于这方面讨论的报告提交给了第 319 届理事会，⁶⁰为准备 2014 年国际劳工大会标准制订讨论的报告提供了参考。

2.8. 关于青年就业危机行动呼吁的后续措施

297. 2012 年国际劳工大会的决议，青年就业危机：行动呼吁⁶¹要求劳工局向 2014 年国际劳工大会报告在这一重点工作领域所采取的行动。

298. 决议强调了立即采取行动解决青年就业危机的紧迫性。它呼吁政策制定者将创造就业作为一个主要政策目标，通过有针对性的干预措施解决青年人所面临的具体问题，改善工作数量和质量。确定了五个关键政策领域：(i) 提高总需求的就业和经济政策；(ii) 教育和培训；(iii) 劳动力市场政策；(iv) 创业；和(v) 劳工权利。

299. 通过国家发展战略、就业政策和有时间限制的青年就业行动计划，能够建立一系列全面的政策重点、目标和成果。在上一两年期，阿尔巴尼亚、希腊、马拉维、尼加拉瓜、巴拉圭、菲律宾、前南斯拉夫马其顿共和国和赞比亚都通过了这样的计划。

300. 青年就业政策中越来越多地包括了刺激总需求的措施。另外一个近期进展是将税收减免或减少劳动力成本作为鼓励招聘和培训青年工人的措施。但是以增加劳动力需求为目标的政策干预措施仍未得到充分利用。

301. 许多国家(例如希腊、意大利、约旦、利比里亚、巴拉圭、南非和乌拉圭)还采纳了一些政策，以便通过在职培训和教育中纳入工作经验来改进教育和技能开发，还有一些国家通过了建立或改革学徒制的政策。

⁵⁹ 国际劳工组织：从非正规经济向正规经济转型，报告五(1)，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2013 年。

⁶⁰ 该报告是局长的一份补充报告(GB.319/INS/14/6)。

⁶¹ 国际劳工组织：青年就业危机：行动呼吁，同前文引用。

302. 数个国家(如哥伦比亚、萨尔瓦多、秘鲁和南非)扩大了改进青年人就业的措施, 包括补习教育、劳动力市场培训、求职援助、鼓励雇主招聘处于不利地位青年人及帮助青年人创业的措施等有针对性的劳动力市场政策。

303. 为了提高政策一体化, 数个国家修改了劳动和社会保障措施的目标和顺序, 扩大了一揽子干预措施以满足多样化需求。最显著的例子是一些欧洲国家所建立的青年担保计划(见专栏 2.5)。

专栏 2.5

青年担保: 应对青年就业危机的措施?

青年担保为所有符合预先设定标准的青年人提供享有某些劳动力市场支助措施的权利。北欧国家在二十世纪 80 年代和 90 年代首先实施了青年担保。最近, 其他国家(如奥地利、德国和波兰)也实施了类似的计划。

青年担保计划的目标是推动青年人融入、防止长期失业和气馁。关于青年担保的影响的实例资料是非常有限的。根据 2011 年对瑞典的青年担保计划的评估, 参与该计划的青年人比参与其他措施的青年人能够更快找到工作。

国际劳工组织的评估表明青年担保计划在减少长期失业的持续损害方面可以发挥重要作用。评估提炼了关于青年计划良好运行必备条件的经验教训并分析了实施成本。成功的关键因素包括针对弱势青年进行及时干预、完备的能力、预算灵活性和强有力的公共服务和培训制度。国际劳工组织的估计表明青年担保计划可按占 GDP 的 0.5%–1.5% 年度成本实施。在基础设施欠发达并缺乏经验的国家移植青年担保计划应当考虑到加强实施能力所需要的资源。

资料来源: 国际劳工组织: 青年担保: 应对青年就业危机的措施?, 2013 年, 可在以下网址查阅: www.ilo.org/youth。

304. 数个国家(如亚美尼亚、贝宁、哥伦比亚、吉尔吉斯斯坦、利比里亚和乌克兰)已采取了以下措施推动青年创业: 在学校开展创业教育和培训; 通过有关可持续企业、合作社和社会性企业的法规; 提供融资便利, 特别是微型贷款; 加强对青年创业者的非金融支持。

305. 决议呼吁实施符合国际劳工标准、保证平等待遇和权利的青年就业政策。一些国家已经实施了推动青年人获得稳定就业的改革。例如, 意大利 2012 年劳动力市场改革包含了相关规定, 解决因合同安排而导致的劳动力市场分割问题并减少从事不稳定和低收入工作的青年人的人数。

306. 自 2012 年 6 月以来, 劳工局已采取了数项举措来实施决议。2012 年 11 月理事会⁶²通过了一个七年期后续行动计划(2013–19 年), 包含三个支柱: (i) 知识发展和传播; (ii) 技术援助和能力建设; 以及(iii) 伙伴关系和倡导。该计划还包括了推动行动呼吁和制定资源筹集战略的相关活动。

⁶² 国际劳工组织: 对通过的决议——青年就业危机: 行动呼吁的后续行动, 理事会文件 GB.316/INS/5/2, 理事会, 第 316 届会议, 日内瓦, 2012 年 11 月, http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB316/ins/WCMS_191163。

307. 青年工作和技能被列为国际劳工组织八个至关重要领域之一，这为在 2014–15 两年期开展多学科和协作性工作提供了一个重要机会。

308. 为拓宽知识库，国际劳工局制定了对有关趋势和新出现问题进行监测的研究议程。2013 年，劳工局出版了全球青年就业趋势，在 28 个国家开展了从学校到工作过渡的调查，举办了三方研讨会，对调查结果、政策影响和行动优先事项进行讨论。2013 年出版了两个地区性报告，描述拉丁美洲和加勒比地区及撒哈拉南部非洲地区不同的劳动力市场状况。新的研究目的是更好地理解特定青年人群就业的决定因素和工作条件，分析不同性别向体面劳动过渡的情况。在以下方面开展了主题性研究：宏观经济和财政政策的影响，青年收入方面的发展、非正规化、高质量学徒制、青年移徙和农村地区青年就业。这些研究为撰写国际劳工组织包括童工和工资在内的全球报告提供了参考。

309. 国际劳工局加强了在青年就业国别政策审查方面的工作。例如，对塞浦路斯的政策进行了审查和评估，为制定政策和设计国家青年担保计划提供了参考。在俄罗斯，通过政策审查促使在职业学校课程中纳入了工作经验，并帮助制定了一个国家青年就业战略。

310. 作为该至关重要领域“可行方法”的一部分，劳工局开发了有关加强计划评估及提高干预措施成效的工具。对严格评估创业计划效果给予了特别关注。

311. 确定了不同主题的良好实践以支持制定政策。这包括将劳动力市场和社会保护政策结合起来的措施和青年就业和移徙干预措施。进一步扩展了国际劳工组织良好实践试点数据库以包含来自不同机构的实践。开发了一个对良好实践进行审查和评估的工具，用来对不同国家和地区的信息进行比较。

312. 自 2012 年以来，向大约 40 个国家的政府和社会伙伴提供了政策咨询(其中有 15 个得到了更深入的援助)，帮助他们制定和实施政策、机制性改革、战略和有时间限制的国家行动计划以及与决议相关联的国别计划。2013 年 2 月，国际劳工局组织了一个发展伙伴会议，就提高向更多国家提供咨询服务的能力寻求支持。

313. 在能力建设方面，劳工局开发了一系列学习课程，这些课程涵盖了青年劳动力市场分析、方案开发、设计个人特征记录分析系统，用以鉴别处于不利地位的群体并改善针对性以及加强机构运行监测和评估的工具。

314. 国际劳工组织国际培训中心根据 2012 年决议，对住校和远程学习课程进行了审查。2013 年，中心在该决议全球政策框架的基础上开展了首个青年学院和地区性课程。

315. 劳工局采取了几方面措施以强化其全球领导作用，推动多边和地区机构在青年就业举措方面保持一致。它负责协调联合国全系统青年行动计划的就业和创业优先事项。这是一个 2013 年开始实施的举措，目的是在全球、地区、和国家层面

推动青年体面劳动。通过一系列联合举措，加强了与世界银行和联合国的伙伴关系。在地区层面，劳工局于 2013 年 9 月与非洲开发银行、非洲联盟和联合国非洲经济委员会签署了一个青年就业合作计划。在拉丁美洲和加勒比海地区，与美洲开发银行签署了青年就业合作的谅解备忘录。与欧洲委员会进行了更有力的合作，包括在建立青年担保计划方面提供咨询服务。在国家层面，劳工局加强了多边系统内的伙伴关系，特别是通过联合青年就业计划。例如，在赞比亚，国际劳工局负责牵头推动展开联合国全系统青年行动计划。

2.9. 就业战略目标与标准相关的行动

316. 国际劳工标准为政府和社会伙伴采取积极措施推动体面劳动提供了指导。2008 年争取公平全球化的社会正义宣言将 1964 年就业政策公约(第 122 号)列为重点治理性公约之一。该公约和 1984 年就业政策(补充规定)建议书(第 169 号)及其它国际文书为就业政策提供了具体的指导。在关于国家就业政策的第 2.1 部分讨论了第 122 号公约后续行动。

317. 截止到 2013 年 9 月，共有 108 个国家批准了第 122 号公约⁶³，其中 5 个国家(卢旺达、圣文森特和格林纳丁斯、瑞士、特立尼达和多巴哥和越南)在 2010 年国际劳工大会之后批准了该公约。2010 年到 2013 年，在选定的非洲法语国家开展了与就业促进相关的国际劳工标准能力建设研讨班。国际劳工局还编写了就业政策和国际劳工标准指南。⁶⁴

318. 标准实施委员会也在不同会议上对选定国家实施 122 号公约的情况进行了讨论。⁶⁵

319. 截止到 2013 年 9 月，89 个国家批准了 1948 年就业服务公约(第 88 号)，68 个国家批准了 1975 年人力资源开发公约(第 142 号)。

320. 2011 年社会保护的周期性讨论重申了 1952 年社会保护(最低标准)公约(第 102 号)的相关性，认为充分、生产性和体面就业是最重要的收入来源。2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)在前言中声明享有社会保障的权利和促进就业一样，是发展和进步的经济和社会必要条件。建议书还就保证公共政策之间包括就业和社会保障政策之间协调一致向成员提供了指导。

⁶³ 国际劳工组织：批准第 122 号就业政策公约，1964(第 122 号)。http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312267。

⁶⁴ 国际劳工组织：制定国家就业政策指南(2012 年，日内瓦)。

⁶⁵ 见国际劳工组织：第 122 号就业政策公约批准情况，1964(第 122 号)，同上。

321. 1998 年中小企业创造就业建议书(第 189 号)支撑了国际劳工组织在中小企业方面的工作,在政策和法律框架、企业文化、服务基础设施、雇主和工人组织的作用方面提供了指导。⁶⁶

322. 国际劳工组织关于多国企业和社会政策原则三方宣言(多国企业宣言)对中小企业和供应链提供了重要的指导。

2.10. 针对促进就业的全球倡导

323. 关于将就业和体面劳动置于国际发展议程核心及加强与其他组织伙伴关系和政策一致的全球倡导得到了强化。

千年发展目标及以后

324. 联合国大会于 2000 年 9 月通过的八个千年发展目标(MDGs)从通过之日起为国际发展提供了一个全球框架。每一个目标代表一个全球共识和自愿承诺;每一个目标下都确立了一系列量化的有时限的具体目标,包含了便于监测和问责的指标和数据组。⁶⁷

325. 2007 年,一个使所有人包括青年人都享有充分的生产性就业和体面劳动的新的具体指标被纳入千年发展目标 1(“消除极端贫困和饥饿”)。国际劳工组织提出了四个指标,⁶⁸ 并且提供了相关的数据和估计。但是,这些目标仅仅是志向性的,对其进展的关注较晚且有限。

326. 随着完成千年发展目标的时间临近,目前正在进行关于 2015 后发展议程的多重磋商和辩论。辩论的一个显著特征就是认识到作为变革经济和消除贫困的一个关键因素,就业问题在将来的全球发展目标框架下应得到重点关注。2012 年 11 月,国际劳工组织理事会提议将充分和生产性就业和体面劳动作为 2015 后全球发展议程的一个明确目标,包括了社会保护底线的必要性。

327. 在国际劳工组织之外也有这方面呼吁。联合国 2015 年我的世界全球调查中,来自 190 个国家的 800,000 份答复将就业与教育和卫生医疗一起列为前三位优先事

⁶⁶ 以下文书也高度相关:1947 年劳动监察公约(第 81 号);1949 年(公共合同)劳动条款公约(第 94 号);1971 年工人代表公约(第 135 号);2000 年生育保护公约(第 183 号);2004 年人力资源开发建议书(第 195 号);2006 年雇佣关系建议书(第 198 号)。

⁶⁷ S. Fukuda-Parrr 和 A. Yamin: 数字的力量:对人类发展和人权千年发展目标指标的评议(哈佛公共健康学院,波士顿,2013 年)。起初千年发展目标仅包括两个劳动力市场指数,即妇女在非农业部门工资就业中所占的比例(在第 3 个千年发展目标下,“推动性别平等和妇女赋权”)和 15-24 岁失业率(在千年发展目标 8 项下,“培育发展方面的全球伙伴关系”)。

⁶⁸ 就业人口人均 GDP 增长率;就业与人口比率;日均生活水平低于 1.25 美元(按购买力评价)的就业人员的比例;自营工人和为家庭做贡献的工人占总就业人数的比例。见国际劳工组织:千年发展目标指南:就业指数,第二版(2013 年,日内瓦)。

项。⁶⁹ 在联合国有关 2015 后问题国别磋商中，几乎所有国家都认为创造工作岗位是十分紧迫的问题。⁷⁰ 关于 2015 后发展议程的很有影响的报告强调，实现包容性增长和创造就业的经济应当是未来议程的主要支柱之一。例如，联合国 2015 后发展议程高级别小组的报告明确提出了一个示意性的第 8 项目标(在 12 个目标中)，
“创造工作岗位、可持续生计和公平增长”，并在示范性目标 1 “结束贫困”⁷¹ 项下建议了一个关于社会保护的具体目标。

328. 国际劳工组织和其三方成员积极地参与了有关 2015 后议程的辩论。劳工局起草了两份概念文件，定位了辩论中有关国际劳工组织的议题，阐述了单独设立一个就业和生计指标的理论依据并且审视了有关目标、具体目标和指标的选择。劳工局还为联合国 2015 后秘书处、各任务组、联合国大会可持续发展目标开放工作组和其他主题性讨论撰写了说明文件和政策简报。⁷²

329. 将于 2014 年 9 月开始的政府间谈判应当产生一个供 2015 年 9 月的联合国大会通过的文本。尽管目前尚不能预计谈判的最终成果，但是已经有一个关于应当保留千年发展目标模式的共识，即应该有一份包含简单、具体和可计量的可持续发展目标的短小清单，这一清单可以捕捉到公众的想象力。关于高质量就业对可持续和包容性发展的重要性已经有广泛的全球共识，但国际劳工组织所有三方成员仍需共同努力以保证充分、生产性就业和体面劳动成为 2015 后框架中一个重要的发展目标。通过确定创造更好就业机会的关键驱动因素，并将它们归纳成一个实际的、可适当衡量和监测的行动议程，此次就业周期性讨论的结论可以作为全球性倡导工作的非常有用的工具。

20 国集团

330. 从全球金融危机开始以来，国际劳工组织在 20 国集团进程中与全球领导人保持接触，保证对于工作和可持续复苏的关切能够得到足够重视，特别是强调需要通过集体努力来推动增长和就业。

331. 国际劳工组织在俄罗斯主办的首次 20 国集团劳动、就业和财政部长联合会议中发挥了重要作用。这一部长级会议将通常关注劳动力市场需求方面问题的部长和与他们对等的、主要关注供给问题的部长聚集在一起，产生了重要的突破性进

⁶⁹ 联合国：2015 年我的世界：联合国为了更好的世界全球调查，2013 年，<http://www.myworld2015.org/?page=results>。

⁷⁰ 联合国发展小组：一百万个声音：我们想要的世界，2013 年，见前文引用。

⁷¹ 联合国：一个新的全球性伙伴关系：消除贫困和通过可持续发展变革经济，2013 年；和联合国：使所有人享有尊严生活：加速千年发展目标进展和推动联合国 2015 后发展议程，2013 年。

⁷² 联合国发展小组：2015 后议程中的增长和就业：全球磋商传递的信息(纽约，2013 年)。

展。⁷³ 20 国集团劳动、就业和财政部长会议最终公报宣称：“我们将致力于确保我们将来对强劲、可持续和平衡增长的承诺能够反映我们关于就业、劳动和社会政策的共同看法及将这些政策与宏观经济政策相结合以支持经济增长、创造高质量就业和社会融合的必要性”。⁷⁴

332. 在 2013 年 9 月的圣彼得堡峰会上，20 国集团领导人表明了他们对采取决定性行动以实现高就业、可持续和平衡发展模式的充分承诺。

333. 国际劳工组织参与了 20 国集团财政部长和央行行长会议秘书处框架工作组的定期会议，还参加了发展工作组和 20 国集团就业工作组(创建于 2011 年)的会议。雇主组代表(B20)和工人组代表(L20)的磋商为该工作组的工作提供了参考。

334. 国际劳工组织将继续支持由澳大利亚担任主席的 20 国集团就业工作组的活动，特别是有关落实 20 国集团领导人将制定具体就业计划作为增长战略核心目标的承诺的后续行动。

其他多边框架

335. 过去，在布雷顿森林机构下，就业问题没有得到充分的重视。现在，就业问题作为全球发展议程的核心重新得到重视。近年来，国际货币基金组织、世界银行和国际金融公司(IFC)的主要就业报告代表了这方面的重大进展，表明国际劳工组织、布雷顿森林机构和国际金融公司之间的观点越来越趋于一致。⁷⁵

336. 世界银行的新领导对于加强与国际劳工组织在一系列领域的伙伴关系和合作做出了强有力的承诺，这些领域包括研究、数据生成、就业政策和青年就业。双方就一系列行动的具体伙伴关系已经达成一致。

337. 青年就业网络是一个包括世界银行、国际劳工组织和联合国全系统的长期机构间举措。这一举措正在演变成一个支持青年就业的全球联盟，正在通过扩展青年就业干预措施目录来构建一个用于政策评估的联合研究和实例资料库。⁷⁶

338. 国际劳工组织还与世界银行一起在与危机相关的工作方面开展了联合行动，包括编写了一个包含很多国家应对措施的政策目录。⁷⁷

⁷³ 国际劳工组织：国际劳工组织欢迎 20 国集团推动创造就业和增长的努力，莫斯科，2013 年 7 月 19 日，http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_218014。

⁷⁴ 20 国集团劳动、就业和财政部长公报，2013 年 7 月 19 日，莫斯科，第 3 页，http://www.ilo.org/global/publications/WCMS_218017。

⁷⁵ 世界银行：2013 世界发展报告：工作；国际货币基金组织：工作与增长：基金组织的分析性和运营性考虑；和国际金融公司：国际金融公司对工作岗位的研究：对私营部门创造就业和减少贫困作用的评估(华盛顿，2013 年)。

⁷⁶ 见 <http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/>。

⁷⁷ 国际劳工组织和世界银行：联合综合报告：金融和经济危机应对政策目录(日内瓦和华盛顿，2013 年)。

339. 国际劳工组织与国际货币基金组织的伙伴关系于 2010 年 9 月在奥斯陆启动，此后在包括保加利亚、多米尼加共和国和赞比亚在内的不同国家开展了合作活动。国际货币基金组织还就一个新设计的劳动力市场模板征求了国际劳工组织的反馈意见，该模板现已纳入其第 IV 条磋商。⁷⁸

340. 国际劳工组织对国际货币基金组织第 IV 条下磋商(见 2.2 部分)的评估对国际货币基金组织 2013 就业和增长报告产生了影响，该报告包含了对宏观经济政策的自我评估。

341. 近期的全球性举措(例如国际社会参与脆弱国家新政)致力于根据受冲突影响和脆弱国家所面临的独特挑战制定更有效的国际性应对措施。国际劳工组织直接参与了全球在脆弱形势下创造就业基金的工作，这一举措也得到了世界银行集团、非洲开发银行、联合国开发计划署、联合国非洲经济委员会和联合国建设和平支助办公室的支持。⁷⁹ 近年来还发展了与亚洲发展银行、东南亚国家联盟、非洲开发银行和欧盟等地区性机构在就业政策和青年就业方面的伙伴关系。

⁷⁸ 国际货币基金组织：国际货币基金组织关于劳动力市场问题的意见，2013 年 12 月 5 日，<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/labor.htm>。

⁷⁹ 全球基金设于联合国就业政策司和世界银行：2011 年世界发展报告：冲突、安全和发展(华盛顿，2011 年)。

第三章

总结和可行的前进道路

342. 在从危机中复苏尚为脆弱、不均衡和不确定的情况下，需要大大加强全球和国家层面支持就业促进政策的行动来迎接本报告中所审议的多层面就业挑战，同时应对正在重塑劳动力市场的结构性驱动因素。在全球层面，至关重要的是国际劳工组织三方成员在 2015 年后可持续发展议程，20 国集团和地区框架下坚持不懈地进行倡导。

343. 对创造高质量就业进行投资对于恢复增长、推动更加包容性和可持续的复苏和发展是非常关键的。在未来十年中，需要为包括当前失业人员、就业不足人员或将要进入劳动力市场人员在内的超过 6 亿的世界人口创造体面工作岗位，还需要为日均收入在 2 美元以下的 8.4 亿劳动贫困人口创造体面工作岗位。

344. 本报告第一章和第二章的分析展示了各国在人口、经济、财政和机构特点和条件方面的巨大差异。这一分析清楚地表明，推动充分、生产性和自主选择的就业需要采取符合国家具体情况、覆盖广泛政策领域的连贯一致的政策组合。分析还表明了国家之间在行动上相互依赖的程度，因此需要在全球层面实现高度连贯的一致、协作和协调。此外，报告还表明有效的就业政策需要在一系列的政策领域进行公共—私营对话和合作，从而加强私营部门创造就业关键作用和推动强劲、包容和促成性政策框架的公共政策、技能开发战略和劳动力市场机制之间的互补性和最大化协同作用。

345. 摆脱总需求过低所导致的对强劲复苏的障碍需采取一个更为平衡的方式，更多地依赖国内消费、投资和市场来应对出口不景气的状况。通过对有活力和高就业的生产性部门的更多投资、更加便利的中小企业融资、更好的社会保护和体面工资、与生产率增长相关联并有针对性的公共支出等措施可以创造一个包容性增长、生产性就业和发展的良性循环。

346. 所有地区的国家在通过国家就业政策并将这些政策置于国家发展计划、增长愿景和战略核心位置方面都取得了很大的进展。仍需进一步努力，以保证有效实施政策，有力监测和评估结果，不断改进和调整政策以及与预算和投资计划相联系。

347. 必须在有利于就业的宏观经济框架和推动就业的劳动力市场干预措施之间构建一致性和互补性，以便从长期角度能够应对变革和发展的结构性问题，从短期角度能够支持处于不利地位和弱势群体获得体面工作特别是青年人，妇女，长期失业人员和非正规以及非稳定就业人员。20 国集团劳工、就业和财政部长 2013 年 9 月圣彼得堡峰会联合宣言强调了宏观经济政策与劳动力市场政策之间的联系。

348. 必须扭转国内投资和外国直接投资下降的状况并且提高生产性投资，特别是对基础设施、农业(在农村就业占很高比例的国家)和有活力的制造业和服务业部门的投资，这对于创造就业和推动经济多样化及提高生产率的结构变化而言是必不可少的。通过在投资贷款中针对创造就业，地区发展银行可以起到更积极的作用。

349. 在 1.2 中所分析的有关变革的一些结构性驱动因素为创造就业和投资提供了机会。例如，向低碳经济过渡以及在新的人口背景下对护理服务需求的增长。对这些部门的技能需求预测和技能发展投资将有助于减少技能不匹配。

350. 在应对前所未有的青年就业危机方面，特别需要大规模和多层面的举措。有条件的激活措施被证明在那些具备适当机制和实施管理能力的国家是行之有效的。创造性和大规模的公共就业计划在大多数国家也是有效的。这些措施除了具有提供保护和减少贫困的即期结果以外，还具有倍增效应，例如刺激需求、增长和投资，为处于不利地位的群体开发技能和提供经营机会。

351. 在财政制约因素广为存在的情况下，比以往任何时候都有必要对所有这些计划的影响进行有力监测和评估。

352. 向正规化过渡已经成为就业和社会保障政策的一个优先目标。将就业促进、创办企业与社会保护、权利和守法相结合的创新、多层面和符合具体情况的方式产生了结果。将在 2014 年国际劳工大会开始、2015 年继续进行的关于这一题目的标准制订讨论可能会补充并大大提升现有与就业相关的国际劳工标准。

353. 社会对话对于在知情基础上构建共识是非常关键的，这对以就业为中心的复苏和发展所需要的挑战性结构改革而言是必不可少的。关于就业政策的社会对话应当不仅有传统上的三方伙伴参与，而且负责经济、金融和投资战略的部门和政府机构也应当参与。

354. 劳动部门经常承担倡导、协调和在就业政策实施方面建立一致性的主要责任。劳工局最近进行的跨国评估清楚地表明需要给劳动部门注入新的活力，建设三方就业委员会和跨部门协调机制的能力。

355. 国际劳工组织三方成员也被邀请考虑是否在国家层面进行强化就业政策评估，包括通过 2008 年国际劳工组织争取公平全球化社会正义宣言所设想的同行评议机

制进行评估。第 2.1 部分介绍了此前的例子和经验教训以及其他国际和地区组织框架下当前的例子。

356. 本报告所评估的国际劳工局对 2010 年决议的后续行动提供了需求层面干预措施的新的实例，以及针对具体国家情况的政策咨询、能力建设和工具开发所取得的结果。

357. 国际劳工组织内部改革，包括局长所倡议的一百周年纪念举措和 2014–15 两年期计划和预算中所通过的八个至关重要领域，为劳工局提供了一个平台，使其通过跨学科专业知识和广泛的劳工局内部合作集中精力在本报告所指出的几个重点领域开展工作，这些重点领域对于实现充分和生产性就业的目标是至关重要的。

358. 关于“促进面向包容性增长的更多更好就业”的第一项至关重要领域的全面目标能够在以下方面加强国际劳工组织的政策态势、工具和咨询能力：(1) 面向包容性增长的劳动力市场机制；(2) 有利于就业的宏观经济政策；和(3)创造更多更好就业的部门性方式。这一至关重要领域对国家层面行动的重点关注将帮助满足三方成员日益增长的需求，包括对他们所面临的具体就业挑战采取有效行动以有效实施所需要的条件和机制为重点和对国家就业政策进行监测和评估。将记录和广泛分享不同发展水平国家的良好实践。所获得的经验教训将有助于国际劳工组织在包括 2015 年后可持续发展议程，20 国集团和新的地区性框架在内的全球倡导中的领导作用。在所有这三个领域以及在国家层面的工作将基于更好的数据和对各国在收集分析劳动力市场信息方面的强化支持。

359. 在关于“青年就业和技能”的至关重要领域将大力开展上文所讨论的 2012 年行动呼吁的后续行动。正如审议所示，重点是分析在行动呼吁中所覆盖的五个政策领域促进青年就业的有效途径，考虑到需求和供给之间的平衡并起到中介作用。将在所有地区加强能力建设活动，推动跨地区交流。

360. 关于“生产率和中小企业工作条件”的至关重要领域所采取的干预措施的目标是，有说服性地展示如何能够通过对工人和工作条件的投资大大提高中小企业生产率，加速经济增长并使增长更加可持续。其目的是在越来越多的国家实施这一方式，采取有利于私营部门发展的相关政策和机制。将要应对的政策领域包括技能开发、职业安全与卫生、工资及其他劳动条件、社会保护和监管环境。

361. 关于“非正规经济的正规化”的至关重要领域，及在 2014 年国际劳工大会开始、2015 年大会继续进行的标准制订讨论将能够加强有关行动，分析在特定国家和发展背景下非正规性的驱动因素以及能够促进向正规化的可见和可持续过渡的政策组合措施。这一至关重要领域的一个主要方面是运用政策工具加强三方成员在向正规化转型行动方面的能力建设。

362. “创造和扩展社会保护底线”这一至关重要领域的工作将以本报告所讨论的社会保护和创造就业之间的协同作用为基础，这对于减少贫困和实现可持续发展是非常重要的。

363. 关于“农村经济中的体面劳动”的至关重要领域将重点关注农村地区收入、粮食安全和复原力方面的问题，以及在供应链和种植园中的农村劳动力的体面劳动。

364. 关于“保护工人免于不可接受形式工作”和“通过劳动监察加强工作场所的遵纪守法”的至关重要领域将包括与推动体面、生产性和自主选择的就业之间有很强联系的相关问题。

365. 一百周年纪念举措倡议中特别相关的是绿色举措、消除贫困举措、企业举措、工作中的女性举措和未来的工作举措。

366. 总而言之，本报告的分析和国际劳工局至关重要领域的筹备工作都指出了以下领域在知识性和政策工具方面存在较大的不足：

- (a) 结构性和长期失业：失业率居高不下和长期失业日益增加，包括青年人，要求对这些现象的结构性本质进行全新分析，从而更好地理解有关技能与年龄结构状况并找出适当应对措施。
- (b) 自营就业：作为很多发展中国家大多数劳动力的首要就业形式，需要对自营就业进行新的以政策为导向的研究，了解相关趋势、特点、就业、收入和生计模式，从而找到可以改进收入、生产率和减少脆弱性的可行途径。
- (c) 技术、就业和技能之间的联系：特别是，对劳动力市场分散化趋势和非标准形式用工增长的影响。
- (d) 不平等：特别是关于其对劳动力市场动态的影响。

367. 劳工局对就业战略目标第二次周期性讨论的后续行动应当更为雄心勃勃且规模更大。这些后续行动必须得到适当的资源，包括外部资源的支持和加强。同时还需要加强与多边和地区性机构之间的伙伴关系，包括本报告中所描述的机构。

第四章

建议讨论要点

1. 关于对当前就业挑战和变革驱动因素的共同理解
 - (a) 当前世界不同地方所面临的主要就业挑战是什么？失业和就业不足、非正规化、就业稳定性、工资、劳动贫困的趋势和根本原因是什么？
2. 审议国际劳工组织及其成员在促进就业方面所采取的行动，包括 2010 年国际劳工大会有关就业的周期性讨论的后续行动¹
 - (a) 根据 2010 年国际劳工大会结论所采取的各种宏观经济政策选择在其不同背景下所取得的就业和体面劳动成果是什么？
 - (b) 已经采取了哪些导致投资增长、结构性变革和更加可持续企业并实现体面和生产性就业的行动和政策？
 - (c) 哪些劳动力市场政策成功处理了不平等、体面就业和处境不利群体的融入等问题？
 - (d) 在国家和国际层面已经采取了哪些行动、实施了哪些政策协调机制来改进就业成果？我们如何进一步促进将就业目标纳入 2015 后可持续发展议程？
 - (e) 劳工局在以上领域采取了哪些行动来支持三方成员？结果如何？
3. 正在演变的外部 and 内部环境对国际劳工组织就业工作的影响
 - (a) 用以创造对于下一阶段既相关又有效的体面就业的综合框架的主要组成部分应是什么？
 - (b) 关于国际劳工组织四个战略目标在促进就业方面的相互关系，我们就此得到了什么经验教训？

¹ 2010 年国际劳工大会结论详见：http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/texts/WCMS_143164/lang-en/index.htm。