

第一项议程

至关重要领域：为实现包容性增长而创造更多更好的工作岗位

文件的目的是

本文件提出了“为实现包容性增长而创造更多更好的工作岗位”这一至关重要领域战略(ACI)的主要内容，并报告了实施该战略所取得的进展情况。这一至关重要领域的目标是支持国际劳工组织三方成员努力制定和实施有助于创造更多更好工作岗位、解决不平等问题政策。为此，提出了一项综合性战略，其中包括对“什么管用”进行研究、开发政策工具、提出政策建议以及加强能力建设。敦请理事会就该战略及其实施提出指导意见(见决定草案，第 31 段)。

相关的战略目标：为妇女和男子创造更多的机会以确保体面就业和收入。

政策影响：理事会的指导意见将指导国际劳工局实施有关“为实现包容性增长而创造更多更好的工作岗位”这一至关重要领域战略。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：整合由理事会提出的有关该战略和实施方案的指导意见。

作者单位：就业政策司(EMPLOYMENT)和研究司(RESEARCH)。

相关文件：关于就业第二次周期性讨论的决议和若干结论：2014-15 两年期计划和预算；理事会文件 GB.322/PFA/1；理事会文件 GB.322/INS/4/1。

I. 有关“为实现包容性增长而创造更多更好的工作岗位”这一至关重要领域的背景和目标

1. 最新数据显示，从全球危机中的复苏既不稳固，也不平衡。¹ 全球大约有 2 亿人处于失业状态，其中将近 40% 是青年人。长期失业、强制性非全日和临时就业以及工作不稳定现象已经增加。从校门到厂门的过渡时间越来越长，也变得越来越不稳定，同时许多青年人已经与劳动力市场脱节。尽管在减少极端工作贫困上取得了实质性进展，但是世界上仍有近三分之一的工人处于贫困状态，其中绝大多数在非正规经济中就业。劳动力市场性别不平等的问题仍然存在。现有信息表明，在多数国家，工资增长的速度通常慢于生产力提高的速度，收入差距正日益扩大。
2. 这种发展态势已经对总需求造成不利影响，同时也阻碍了投资环境、企业的创立和发展以及创造工作岗位。为了吸纳当前的失业大军和即将进入劳动力市场的新增劳动力，未来十年全球需要创造近 6 亿个工作岗位。
3. 除了上述就业和收入差距之外，劳动世界正发生深刻的变革，其驱动力包括技术的迅速发展、新的全球化格局、人口结构变化、绿色经济转型、自然资源的快速衰竭、经济增长成果的不平衡分配以及日益严重的技能脱节。
4. 这些发展趋势突显了有关“为实现包容性增长而创造更多更好的工作岗位”这一至关重要领域的相关性(以下简称 ACI 1)。具体而言，ACI 1 的目标是支持国际劳工组织三方成员努力制定和实施各自战略，以应对上述挑战。
5. ACI 1 有助于实现国际劳工组织关于促进充分、生产性、体面和自由选择的就业这一职责，对其各地区的三方成员而言，这是一个给予高度重视的政策领域，也是社会稳定和经济繁荣不可或缺的关键条件。国际劳工大会第 103 届会议(2014 年)在对就业进行周期性讨论时以及在关于就业第二次周期性讨论的若干结论中对此目标予以了确认。²
6. 2014-15 两年期计划和预算草案中提出了 8 个至关重要领域，其中 ACI 1 包含了最为广泛的问题。³ 因此，一方面，该拟议战略是建立在已开展的工作和现有知识的基础上的，另一方面，该战略确定了关键的知识缺口，提出了一个系统性的解决方案，包括综合运用研究、政策咨询、能力建设和技术合作以及传播知识来解决这些差距问题。这项 ACI 工作由就业政策司和研究司共同领导并由国际劳工组织工作小组，包括地区局来实施。

¹ 国际劳工组织：2014 年全球就业趋势；2014 年劳动世界报告：为创造就业的发展；2012/13 全球工资报告：工资和平等的增长。

² 国际劳工组织：临时记录第 12 号(修订)，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年。

³ 国际劳工组织：局长的 2014-15 两年期计划和预算，报告二(补充)，国际劳工大会，第 102 届会议，日内瓦，2013 年；理事会文件 GB.317/PFA/1。

7. 本文件提出了实施的愿景和战略并报告了所取得的进展情况。⁴

II. ACI 1 干预的重点和战略领域

8. 国际劳工组织的工作表明，要创造更多更好的工作岗位和确保经济增长成果的适当分配，关键取决于经济和劳动力市场政策之间的连贯性以及劳动力市场的包容性程度。⁵ 造成目前经济放缓和劳工状况疲软的一个因素是，宏观经济、就业和公平议程之间日益相互脱节。
9. 因此，ACI 1 的目标是扩大加强上述三者之间联系的知识、证据和经验，其途径是重点关注四个政策领域：(1) 宏观经济框架；(2) 部门政策和结构调整；(3) 劳动力市场机制；(4) 国家层面政策组合的连贯性和有效性——包括上述三个政策领域，考虑到各国的实际需要和不同国情。
10. 研究、政策咨询和政策工具、能力建设和对话是 ACI 1 主要相互关联的行动手段。需要在国家和全球层面开展研究工作，以便确定适合于不同国情和发展水平的战略。这项研究工作应该支持在特定国家以及在地区和全球政策论坛上进行的实证政策咨询和宣讲活动。重要的是确保所积累的知识能转变成实用的政策工具，以提高政府、雇主和工人的能力，参与有关为实现包容性增长而创造更多更好工作岗位的政策制定、实施和监督的社会对话。
11. 鉴于其广度，ACI 1 的战略是通过国际劳工组织总部及其地区分局的一项一体化和连贯性的实施战略来加强其他至关重要领域之间的协同。这是一项相互交叉的工作，因此需要政策司、研究司、统计司、工人活动局和雇主活动局以及在负责地区运行和伙伴关系的副局长领导下的相关单位和司之间的强有力的协作与协调。

领域 1：有利于就业和包容性的宏观经济框架

12. 除非获得宏观经济政策的支持并保持宏观经济的稳定，否则就不可能创造更多更好的工作岗位，实现可包容性的增长。这项工作将围绕两个主要干预领域展开：
 - 为了评估宏观经济政策对劳动力市场和分配的影响而建立一个国际劳工组织知识库；
 - 关于有利于就业和包容性的宏观经济框架的政策分析、指南和咨询，其中特别关注对三方成员的能力建设。

⁴ 截至 2014 年 9 月 10 日的进展情况。

⁵ 国际劳工组织：关于兼顾平等原则的经济增长研究丛刊。

领域 2：旨在促进创造更多更好工作岗位的 结构调整和部门政策

13. 通过创新性的研究、开发政策性工具和能力建设来支持制定在部门层面起作用的政策以及结构性调整政策，这项工作的主要预期成果包括：
- 强化国际劳工组织有关“什么管用”方面的知识基础，以使结构性调整(通过贸易、产业、投资、绿色、技能和企业政策)有利于就业和具有包容性；
 - 通过深入分析具体部门以及有关就业和生产力联系的更好做法，更好地了解部门之间和部门内外为创造更多更好工作岗位的动力以及确定推进结构性变化的技能要求；
 - 开发评估部门战略，尤其基础设施战略对就业影响的工具，以及找到劳动密集型技能对环境影响的新证据。

领域 3：旨在促进为实现包容性增长而创造 更多更好的工作岗位的劳动力市场机制

14. 某些类型的劳动力市场改革正从根本上改变现存的劳动力市场机制和规制的法律和契约基础。为了更好地了解和应对这些变化，在这一领域的有关工作包括：
- 通过运用定性定量的分析方法，包括在特定国家进行跨国比较分析、收集经验证据和进行国别研究，评估现有的劳动力市场、集体谈判权和社会政策机制的有效性；
 - 在处于不同发展水平的国家确定政策组合。这些政策综合了劳动力市场机制、劳动力市场规制以及社会保护，有助于为实现包容性增长而创造更多更好工作岗位目标的实现以及加强三方成员的有关能力。

领域 4：国家重点：为创造更多更好的工作岗位 而制定综合政策

15. 在国家层面，重要的是政策组合的结构，其中包括宏观经济、部门和劳动力市场政策的干预，这些干预应该整合进一个连贯的政策框架之中。在本两年期期间，该项工作将在六个国家(柬埔寨、摩洛哥、尼泊尔、巴拉圭、卢旺达和赞比亚)中展开，其目标是评估在不同的国情下最管用的政策组合。在以上三个政策领域积累起来的知识将得到系统的应用，并借鉴大量成熟和新型的诊断方法和政策组合。这项工作将围绕以下活动展开：
- 开展针对特定国家的研究和咨询服务，分享有关政策方面的最成功经验和知识以及与三方成员和其他相关伙伴合作，开发一种综合的劳动力市场诊断方法；
 - 在国家和区域层面对研究、工具和政策组合进行验证；

- 开展能力建设，开发政策工具和信息源，以培养和加强公开的政策对话和支持国家实施这些政策。

III. 实施战略，取得的进展和汲取的教训

16. 自 2013 年年中以来，国际劳工局内部进行了大量的磋商工作，ACI 1 的战略和重点就是在此基础上逐步提出来的。2013 年 12 月召开的一次分享知识和计划务虚会启动了这一磋商进程。来自所有相关司和七个地区局的近 50 名专家与会，共同确定了重点的战略领域及成果，最终形成了一个工作计划。
17. 有关的实施工作正在展开。经常预算补充帐户为 ACI 1 拨出的第一笔款项(总计 3,307,833 美元)已经到位，(其中 74%拨付给各国和各地区以及剩余的 26%拨给总部)，重点放在很少得到国际劳工组织预算外资源支持的国家。除上述两个牵头司之外，五个政策司，以及工人活动局和雇主活动局、15 个国家分局和所有的地区分局都一起参与这一实施工作。
18. 通过国际劳工局行动体系将继续在实施阶段开展磋商工作并共同监督，以便评估相关成果以及从这一过程中汲取教训。在两年期结束之前将召开一次最后的评估会议，当然要取决于是否能拨付额外的资源。在局长 2016-17 两年期计划和预算草案中，ACI 1 和 ACI 2 有关“青年就业和技能”之实质领域是列于成果 1 之下的，这一点不应被忘记。⁶

IV. 在 ACI 1 四个领域所取得的进展

19. 在政策领域 1(有利于就业和包容性的宏观经济框架)，已开始了一系列国家层面的分析工作，旨在加强在宏观经济框架和就业成果之间联系的政策性研究工作。为此，2014 年 7 月 17-18 日在日内瓦召开了一个专题研讨会，题为“中央银行在应对发展和就业挑战中的作用”。该研讨会提高了对央行在应对发展与就业挑战中关键作用的认识。共有 30 多名就业、宏观经济学和发展领域的劳工局内部和外部专家以及央行的高级代表与会。会议成果将应用于国际劳工组织未来提供给发展中国家的有关国家就业政策的技术援助之中。会议成果也将应用于开发旨在加强有利于就业的宏观经济框架与就业政策协调的能力建设和政策工具，同时已确定研究工作的不足将进一步得到解决。
20. 此外，国际劳工组织一份新的旗舰报告，题为世界就业与社会展望，探索了税收制度与劳动力市场活力之间的相互关系以及全球经济增长放缓带来的社会经济挑战。
21. 在政策领域 2(旨在促进创造更多更好的工作岗位结构变化和部门政策)，有关生产率与有利于工作岗位的结构变化的研究工作已经在国家和全球层面取得进展。就前者而言，巴西、中国、印度尼西亚和土耳其等国家分局以及总部的相关政策司共同起

⁶ 理事会文件 GB.322/PFA/1。

草了概念说明书，以确保所有国家的案例研究采用统一的结构。与此同时，也启动了另一项研究工作，其重点放在支持企业层面的生产率与有利于工作岗位的结构调整的政策。

22. 在全球层面，也已委托起草若干份研究报告，这些研究报告深入探讨有关商业环境和工作条件对生产率影响的问题。
23. 在将近十个国家已经开展和/或正在开展部门和基础设施投资以及贸易政策对就业的影响的评估工作。通过与欧盟和欧洲投资银行以及开发银行签订新的技术合作和合作协议，该项工作得到了加强，也使参加国数目得到增加。
24. 2014 年 4 月，国际劳工局起草了一份关于在低收入国家进行基础设施投资带来的机遇和挑战的分析报告，并且发布了一份关于解决在低收入国家基础设施投资中的技能缺口问题的政策简报。对于确保投资项目的顺利完工以及对于通过培训当地工人获得基础设施和建设部门所需的技能而实现投资带动就业的潜力而言，重要的是预测技能需求以及将技能开发与基础设施项目和相关政策相结合。2014 年 5 月，20 国集团发展工作组在澳大利亚霍巴特召开了一次关于低收入国家基础设施投资的讨论会，会上提交了上述概念说明书和政策简报。2015 年，政策简报中将加入更多的案例，并将翻译成其他语言以供传播，并在技术合作项目建议书中使用。
25. 关于服务主导型增长路径及其对创造更多更好工作岗位影响的政策性研究，已经撰写了一份题为在经济发展中制造业——服务业的动力的论文并提交给了一个学术期刊。同样，有关垂直贸易专业化的影响分析工作正取得进展，并将解决贸易主导型增长的潜力问题。
26. 在政策领域 3(旨在为实现包容性增长而创造更多更好工作岗位的劳动力市场机制)，已经启动了关于新的工作形式的决定因素以及新的政策举措以及劳动力市场和就业保证改革影响的研究工作。后者的工作主要关注四个国家(阿根廷、中国、加纳和印度尼西亚)的案例研究，并为此起草了概念说明书。此外，在上述 2015 年版世界就业与社会展望将加入就业和工作模式的多样化及其政策影响的分析内容。
27. 在政策领域 4(国家重点：为创造更多和更好的工作岗位而制定综合政策组合)，有关详细的工作计划已由地区分局和总部共同制定。重点放在更好地了解政策制定的相互作用以及在六个国家，具体而不同的国情下创造更多更好的工作岗位的政策组合。这些国家的劳动力市场诊断已经扩大到包括新的领域，其中涉及社会保护、劳动力市场机制和劳动力市场的管制，取决于它们的具体需要和重点工作。此外，将推进开展更为广泛的社会对话，其中包括三方成员、负责经济政策的主管当局及其他相关利益方。这一过程将采取能力建设行动，具体满足三方成员和其他利益相关者的需要，包括开展活动以加大参与制定国家就业政策的力度。

V. 结 论

28. 共有来自国际劳工组织五个地区的 15 个国家参与了 ACI 1 的活动并从中获益(见附录)。ACI 1 的目标是：采用创新和最新的政策工具加大对三方成员的支持力度；加强相关领域的研究工作并提供更多的实证；进一步提高三方成员的能力以及加强社会对话。鉴于许多国家向国际劳工组织提出了支持其为实现包容性增长而创造更多更好工作岗位的更高要求，若获得额外的资源，更多国家可以借鉴这些教训。
29. 此外，ACI 1 将有助于使人们更好地理解经济、就业和社会政策的有效性，也有助于三方成员根据加强劳动力市场成果和使经济增长更具包容性方面起作用的因素，作出有依据的政策决策。实证分析工具、效果评估方法以及国际和全球的分析在实现这些目标上是有用的。
30. 在 ACI 1 的筹备阶段所进行的磋商以及在实施过程中所汲取的教训在制定 2016-17 两年期计划和预算草案成果 1 的战略的过程中发挥了积极作用。2014 年国际劳工大会关于就业第二次周期性讨论的若干结论明确重申了 ACI 1 的重要性，并为该领域的未来相关工作提供指导意见。⁷

决定草案

31. 理事会敦请局长在实施 ACI 关于“为实现包容性增长而创造更多更好的工作岗位”的战略时考虑其指导意见。

⁷ 国际劳工组织：关于就业第二次周期性讨论的决议和若干结论，同前文；理事会文件 GB.322/INS/4/1。

附 录

根据 ACI 1 开展的特定国家活动

领 域	成 果	国家/地区
1. 有利于就业和包容性的宏观经济框架	1.1.2. 四国关于有利于就业宏观经济战略对就业水平和质量的影响的案例研究。	阿尔及利亚、哥伦比亚、加纳、土耳其
	1.2.1. 关于一个有利于就业的宏观经济框架的主要内容的跨国分析、国别研究、对话与能力建设。	印度尼西亚、卢旺达、土耳其
	1.2.2. 有利于就业的预算的国别和跨国分析。并且为非洲制订一套有利于就业的预算指南。	赞比亚
	1.2.3. 为工人和雇主推出有关就业政策的特殊工具和能力建设战略(包括宏观经济政策框架)。	非洲、阿拉伯国家、亚洲、欧洲、拉丁美洲
2. 旨在促进创造更多更好工作的结构变化与部门政策	2.1.2. 在企业层面商业环境(宏观层)与工作条件(企业层)对生产率影响的分析,包括驱动和阻碍中小企业改善工作条件的四个案例研究。	巴西、中国、印度尼西亚、土耳其
	2.2.2. 结构调整与部门政策。	印度尼西亚、土耳其
	2.2.3. 关于在开采业(矿山)包容性商业行为的政策简报。	莫桑比克、赞比亚
3. 旨在为实现包容性增长而创造更多更好工作的劳动力市场机制	3.1.2. 关于近年来成功实现了机构调整的四个国家的案例研究。	阿根廷、中国、加纳、印度尼西亚
4. 旨在促进创造更多更好工作的综合政策组合	4.1.1. 以各国不同需求为基础的综合国别分析和政策制定(六个国家)。	柬埔寨、摩洛哥、尼泊尔、巴拉圭、卢旺达、赞比亚