



国际
劳工局
日内瓦

报 告 六

推进社会正义

对国际劳工组织《关于争取公平全球化的
社会正义宣言》的影响进行评估



国际劳工大会

第 105 届会议，2016 年

国际劳工大会，第 105 届会议，2016 年

报 告 六

推进社会正义

对国际劳工组织《关于争取公平全球化的
社会正义宣言》的影响进行评估

议程项目六

国际劳工局，日内瓦

ISBN 978-92-2-529727-3 (Print)
ISBN 978-92-2-529728-0 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2016 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。

国际劳工局出版物和数字化产品可通过主要书商和数字化销售平台获得，或直接从 ilo@turpin-distribution.com 订购。如需要更多信息，请访问我们的网站：www.ilo.org/publns 或与 ilopubs@ilo.org 联系。

版式由 TTC 设计：参考 ILC105-VI[DDGMR-160209-1]-Ch.docx
瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

目 录

	页 次
缩略语	v
引 言	1
第一章 变化中的全球形势	3
1.1. 金融和经济危机	3
1.2. 劳动世界	5
1.3. 发展挑战与机遇	7
第二章 成员国所采取的行动	11
2.1. 对《宣言》的总体认识及其实施战略	12
2.1.1. 对《宣言》的总体认识和理解	12
2.1.2. 实施《宣言》的方式	13
2.2. 在国家层面的实施情况	14
2.2.1. 国家政策、计划和战略	15
2.2.2. 适宜的指标和统计数据	16
2.2.3. 批准和实施国际劳工标准	17
2.2.4. 促进可持续企业	18
2.2.5. 通过社会对话等手段加强协调	18
2.3. 通过成员国之间的协调加以实施	19
2.3.1. 交流经验	20
2.3.2. 发展合作	20
2.3.3. 贸易和投资协定	22
2.3.4. 在地区层面上的协调行动	23
2.3.5. 地区移民协定	24
2.3.6. 多边协调	25
2.4. 观察与挑战	26
第三章 国际劳工组织所采取的行动	29
3.1. 通过周期性讨论了解和回应成员国的现实与需求	29
3.1.1. 模 式	30
3.1.2. 作为知识和治理工具的周期性讨论	31
3.2. 最充分地发挥国际劳工组织三方结构和标准制度的独特优势	35
3.2.1. 改进理事会和国际劳工大会的运行	36
3.2.2. 强化标准作为实现所有战略目标的一种手段的作用	37

3.3. 在国际劳工组织内促进综合战略.....	39
3.3.1. 劳工局富有效率和成效的工作	39
3.3.2. 以政策和宣传倡导为导向的研究和知识建设工作.....	40
3.3.3. 技术合作和专家咨询	41
3.4. 观察和挑战.....	48
第四章 国际和地区组织采取的行动和与其共同开展的行动	53
4.1. 国际组织	53
4.1.1. 联合国系统.....	53
4.1.2. 与全球经济机构的协作	56
4.2. 地区组织	59
4.3. 国际劳工组织与国家集团的合作.....	61
4.4. 非国家实体.....	62
4.5. 观察和挑战.....	65
第五章 充分发挥《宣言》的潜力	69
5.1. 关于影响的实证和今后的挑战	69
5.2. 为国际劳工组织第二个世纪作好准备.....	70
5.2.1. 改进《宣言》实施的具体行动领域.....	70
5.2.2. 满足对社会正义的普遍渴望.....	72

缩 略 语

ADB	亚洲开发银行
AfDB	非洲开发银行
APEC	亚太经合组织
ASEAN	东南亚国家联盟
AU	非洲联盟
BRICS	巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非
CARICOM	加勒比共同体
CEB	联合国系统行政首长协调理事会
DWCP	体面劳动国别计划
ECOSOC	联合国经济及社会理事会
EIB	欧洲开发银行
EU	欧洲联盟
FAO	联合国粮食及农业组织
G7	七国集团
G8	八国集团
G15	十五国集团
G20	二十国集团
G77	七十七国集团
GDP	国内生产总值
IMF	国际货币基金组织
IOE	国际雇主组织
ICLS	国际劳工统计学家大会
ISO	国际标准化组织
ITUC	国际工会联合会
JIU	联合国联合检查组
MDG	千年发展目标
MERCOSUR	南锥体共同市场

MNE	多国企业
NGO	非政府组织
OAS	美洲国家组织
OECD	经济合作与发展组织
PPP	购买力平价
RIAL	泛美劳动行政管理网络
RBSA	经常预算补充帐户
SADC	南部非洲发展共同体
SDG	可持续发展目标
SRM	标准审议机制
UNDAF	联合国发展援助框架
UNDP	联合国开发计划署
WEF	世界经济论坛
WTO	世界贸易组织
XBTC	预算外技术合作

引言

1. 国际劳工组织《关于争取公平全球化的社会正义宣言》(简称《宣言》)于2008年通过,这反映出一个广泛共识,即随着劳动世界正发生深刻的变化,国际劳工组织(简称“劳工组织”)有必要帮助所有人获得更好、更公平的结果。《宣言》实现了体面劳动概念的制度化,并提出了一项实现体面劳动的综合战略,其基础是由国际劳工组织章程所确定的、相互关联的四项“战略目标”:创造就业、社会保护、社会对话与三方性、以及工作中的基本原则和权利。促进性别平等与消除歧视等问题将贯穿于这些目标实施的全过程。
2. 劳工组织及其成员国¹在《宣言》中承诺将采取一项综合举措,实现体面劳动和推进社会公正。²这一举措强调有必要将体面劳动和创造就业置于国家、地区和多边机构经济社会政策的中心位置。对各成员国而言,该承诺意味着在国家范围内并在相互协作下全面实施战略目标。劳工组织的承诺则意味着加强自身能力,协调自身行动并提高其在多边体系中行动和政策的有效性,以此支持和协助各成员国的努力。
3. 2014年3月,根据《宣言》后续措施的规定,理事会决定将有关《宣言》影响的评估工作列入国际劳工大会第105届会议的议程之中。³根据后续措施的要求,大会有望集中讨论《宣言》在多大程度上通过在成员国全面实施战略目标为促进劳工组织的宗旨作出了贡献。评估工作也应包括针对机构性后续措施的具体步骤,正如与《宣言》一起通过的决议所提出的那样。⁴

¹ 就本报告而言,“成员国”是指那些接受了国际劳工组织章程义务的国家。国际劳工组织成员国通过代表政府、工人和雇主的三方成员来开展工作。

² 综合举措包括:全面推进四项战略目标;战略目标具有相互关联、不可分割和相互支持的特性;尊重成员国根据自己的国情以及雇主和工人的需求和优先方向开展工作;各成员国之间相互依赖、相互团结和相互合作;以及国际劳工标准的原则及规定。《宣言》,第I节。

³ 国际劳工组织:《国际劳工局理事会第320届会议的会议纪要》,2014年3月,日内瓦,理事会文件GB.320/PV,第351段。

⁴ 国际劳工组织:《关于加强国际劳工组织在全球化背景下协助成员国实现其目标能力的决议》,国际劳工大会,第97届会议,2008年,日内瓦。

4. 正如《宣言》中所指出的那样，大会有望根据其评估结果，就进一步评估的可行性得出结论，或者就为充分实现《宣言》的潜力而参与任何适当行动进程的机会作出结论。大会评估也恰逢其时，因为这将引领与劳工组织百年庆典相关的活动、《2018-21 年战略计划》以及劳工组织有关《2030 年可持续发展议程》的后续行动。

5. 本报告是根据理事会的思路和指导而起草的，⁵ 同时考虑了在非正式三方协商会上所发表的看法以及 100 多个成员国三方成员的问卷答复。报告的结构如下：

- ❑ 第一章简要回顾了各成员国及劳工组织采取行动、落实《宣言》中所面临的日益变化的全球经济和政治形势。
- ❑ 第二章涉及各成员国为实施《宣言》而采取的单独和协同行动。
- ❑ 第三章聚焦于劳工组织所采取的措施，目的是为了通过周期性讨论，了解和回应各成员国的诉求，加强自身的治理以及在工作中推行综合战略。
- ❑ 第四章包括相关国际和地区组织及其他国际参与方针对《宣言》所采取的行动，以及国际劳工组织与其合作的情况。
- ❑ 第五章提出了有关《宣言》总体影响证据的观察，列出了大会对《宣言》影响进行评估时需要审议的问题，以及确定了未来行动的可能方向。

6. 报告提供的信息和分析主要依据劳工局调查问卷的答复，劳工组织众多官员的经验，劳工组织的报告、决定和相关文件，统计数据库和其他数据库，以及劳工组织相关的评估报告及内部组织审查报告。⁶ 报告也借鉴了联合国和其他国际和地区组织的相关正式决议和报告，以及与若干国际组织和其他组织秘书处的成员⁷ 就其组织在为实现多边政策一致性所采取的综合处理方法和未来可采取的步骤中作出的贡献而进行的协商。

⁵ 理事会第 320、322、323 和 325 届会议提供了指导意见。见理事会文件 GB.323/INS/3 及 GB.325/INS/3。

⁶ 有关本报告着重使用的国际劳工组织信息源清单，请登录网站：www.ilo.org/sjd2008。

⁷ 非盟委员会、欧盟委员会、联合国粮农组织、泛美开发银行、国际金融公司、国际货币基金组织、国际移民组织、国际贸易中心、美洲国家组织、经合组织、联合国艾滋病署、联合国难民署、联合国贸发会议、联合国经社部、联合国发展集团、联合国开发计划署、联合国欧洲经委会、联合国妇女署、联合国教科文组织、联合国环境署、联合国全球契约、联合国高级别规划委员会、联合国工发组织、联合国训研所、联合国社发所、联合国系统行政首长协调理事会、世界粮食规划署、世界银行集团、世界卫生组织以及世界贸易组织。

第一章

变化中的全球形势

7. 在《社会正义宣言》通过时，劳动世界正面临广泛的不确定性，人们越来越担心全球化的影响，同时认为国际组织有必要开展更密切的合作，共同解决这些问题。

8. 《宣言》在全球金融危机于 2008 年年末暴发前的三个月得以通过，这带来了多方面的好处。《宣言》提出了体面劳动的概念，呼吁提高政策协调性，从而重申了国际劳工组织的价值，为《全球就业契约》奠定了基础。该《契约》作为应对危机的策略，于 2009 年 6 月由大会予以通过。¹ 随后，《契约》得到了联合国经济和社会理事会(“经社理事会”)、² 八国集团、³ 二十国集团、⁴ 联合国系统行政首长协调理事会(“行政首长协调会”)及其他国际和地区组织的支持(见第四章)。

9. 目前大会对《宣言》影响的评估工作必须考虑危机的影响及其对策，以及自 2008 年以来影响劳动世界的其他全球主要趋势和转型，其中包括，但不限于，气候变化、人口增长、自然资源枯竭、天灾人祸、前所未有的人口流动以及信息流和信息技术的迅速发展。

1.1. 金融和经济危机

10. 2008 年金融和经济危机给发达国家和发展中国家都带来了影响。这是自二十世纪 30 年代大萧条以来发生的最大规模的全球性衰退，实际上导致一些欧洲经济体几乎陷入债务违约的处境，使人们担心欧元也有可能崩盘。由于非燃料商品价

¹ 国际劳工组织：《从危机中恢复：全球就业契约》，国际劳工大会，第 98 届会议，2009 年，日内瓦。

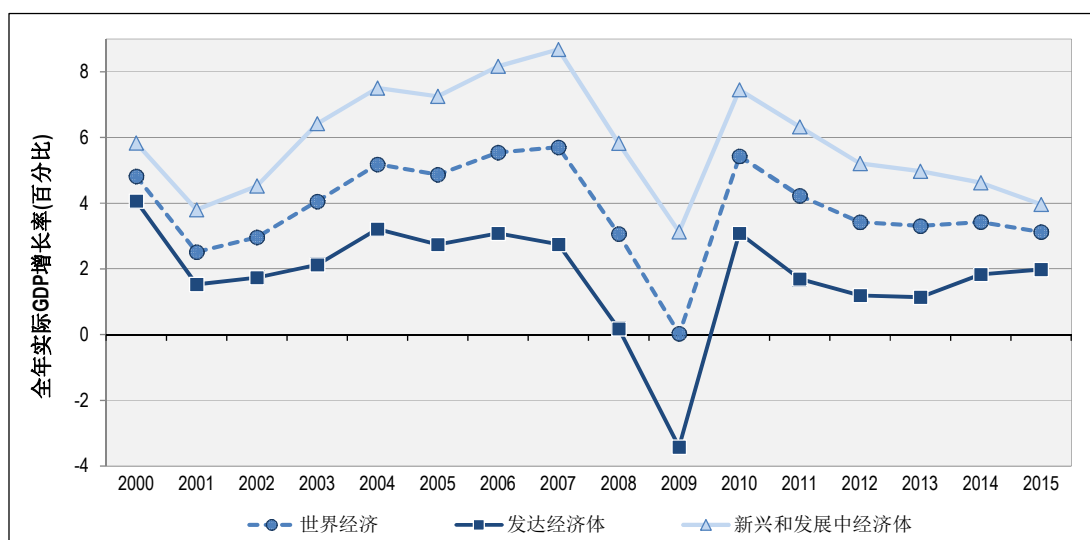
² 联合国经社理事会：《从危机中恢复：全球就业契约》，第 2009/5 号决议。该决议鼓励各成员国在其危机后恢复计划中充分运用该契约。

³ 2009 年 7 月，八国集团领导人宣布，《全球就业契约》是“关系到在世界范围内应对危机和促进全球化的社会影响”：《为建立一个可持续的未来而担当领导责任，八国集团领导人声明》，2009 年 7 月，拉奎拉，第 37 段。

⁴ 2009 年 11 月，二十国集团领导人对《全球就业契约》表示欢迎，将其视为“一个以就业为中心的未来经济增长框架”：《二十国集团领导人声明》：匹兹堡峰会，第 46 段。

格在 2005 年至 2008 年期间已经上涨 50%，⁵ 许多发展中经济体也正面临着粮食危机。

图 1.1. 国内生产总值(GDP)的增长率(2000–15 年)



资料来源：国际货币基金组织：世界经济展望数据库，2015 年 10 月。

11. 全球 GDP 增长率从 2000 年至 2007 年期间的平均 4.5% 降为 2009 年至 2015 年危机后的平均 3.3%。受危机影响最大的当属发达经济体，其年均 GDP 增长率从 2.7% 降为 1.1%。新兴和发展中经济体的 GDP 增长率也从危机前的平均 6.5% 放缓到危机后的平均 5.1%。发达经济体的疲软状态继续蔓延至新兴和发展中经济体，其中 GDP 年平均增长率在过去六年从下滑 3% 以上至 2015 年的 4%。⁶

12. 在危机发生的初期，正如《全球就业契约》所呼吁的那样，各国政府对其财政措施进行了协调，以应对危机带来的社会和经济影响以及刺激包容性增长。在某些国家，由于采取了全面应对危机的政策措施，因此受到的冲击较少。⁷ 然而，危机也暴露出一些经济体中存在的深层次问题，同时一些发达经济体已从经济刺激转向财政紧缩。截止到 2011 年，主要经济体所采取的开支紧缩政策造成了总需求的赤字、消费和商业的不确定性以及投资率的低下。主要经济指标，如私人消费和投资的平均增长率，依然没有恢复到危机前的水平。⁸ 中小微企业因其较低的

⁵ 国际货币基金组织：世界经济展望数据库，2015 年 10 月。

⁶ 巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非(“金砖五国”)经济出现了相对较大的放缓，而且其 2010-14 年平均投资增长率比危机前平均水平低 4.5 个百分点。世界银行：世界发展指标数据库。

⁷ 澳大利亚和巴西等国家采取具体步骤，完善社会救助计划，以维持或提高家庭收入。国际劳工组织：《劳动世界报告：应对全球就业危机》(2009 年，日内瓦)，第 ix 页。

⁸ 危机后(2008-13 年)平均增长率仍然比危机前(2000-07 年)的平均增长率分别低 1.5 和 2.4 个百分点。世界银行：世界发展指标数据库。

生产率和面临更大的融资困难而往往被置于特别不利的处境，同时它们继续面临着需求疲软的状态。

13. 在后危机期间，创造就业处于显著停滞状态，直到最近在一些经济体才有所恢复。2015 年，全球拥有 1.97 亿失业人员，比危机前多 2,700 万。⁹ 在许多国家，青年失业率比平均失业率要高出两倍，而女性劳动力参与率仍比男性低 26%。¹⁰

14. 全球实际工资率在 2008 年和 2009 年显著下降，在 2010 年有所恢复，但随后一直处于下降之中。¹¹ 尽管情况各不相同，但在多数发达国家以及许多发展中国家的不平等状况日益加剧。这已引起极大的担忧，因为不平等有可能侵蚀社会和政治凝聚力，也因为越来越多的研究成果表明，高度不平等可能导致经济增长出现放缓和更加不可持续。¹²

1.2. 劳动世界

15. 在出现与危机和复苏相关的周期性变化的背景下，由于受到人口、新技术、工作组织形式和生产新模式等驱动因素的影响，劳动世界仍在进行着深刻的结构转型。

16. 劳动力人口正在改变劳动世界，这是因为在非洲多数国家，人口迅速增长，而在其他发展中经济体和发达经济体中，人口增长则出现准停滞和老龄化现象。¹³ 为了恢复到危机前的就业水平，给每年新进入劳动力市场的 4,000 万男女青年提供就业岗位以及根据国际公认的目标提高女性的参与率，¹⁴ 全球需要在 2030 年前创造 6 亿个新的就业岗位，其中大多数在发展中国家，这是世界面临的一个巨大挑战。

17. 劳动世界也因技术的快速进步而在发生变化。微电脑和信息技术、机器人的发展、软件和人工智能以及无数互联网服务的出现，已经改变了生产物资、提供服务的方式。这些创新成果加强了制造业、农业和服务业之间的联系，因此不可避免地对工作组织形式产生影响。

18. 无论在发展中国家还是在工业化国家，随着常规工作岗位的消失，知识经济、绿色经济和护理经济中正在出现新的就业岗位。根据国际劳工组织的估计，随着

⁹ 国际劳工组织：《世界就业与社会展望：2016 年趋势》(2016 年，日内瓦)，第 3 页。

¹⁰ 同上，第 25 页。

¹¹ 国际劳工组织：《2014/2015 全球工资报告：工资和收入不平等》(2014 年，日内瓦)，第 5 页。

¹² 国际劳工组织、国际货币基金组织、经合发组织和世界银行集团：《在 20 国集团国家内的收入不平等与劳动收入占比：趋势、影响与成因》(2015 年，日内瓦)，第 2 页。

¹³ 国际劳工组织：《世界就业和社会展望：2015 年趋势》(2015 年，日内瓦)，第 57-59 页。

¹⁴ 国际劳工组织：《2012 年全球就业趋势：防止就业危机的加深》(2012 年，日内瓦)，第 9 页。

向绿色经济转型，全球可能在未来几十年中创造额外的 1,500 万至 6,000 万个就业岗位。¹⁵ 智能手机和独立工作形态在促进工人与雇主之间的衔接并提供灵活空间的同时，也给确保体面劳动条件方面带来挑战。在没有正规合同的情况下，这样的工作安排可能导致超长的工作时间和社会保护的缺失。这些工作岗位因其分散化的特质而使工人更难以组织起来和行使集体谈判权利。例如，“群集包活”¹⁶ 为全球基于互联网的工人提供了就业机会，但在劳动规范和保护方面也构成了挑战。

19. 全新的生产模式促进了全球供应链广泛深入的发展。当前，全球供应链已成为全球经济中普遍采用的组织投资和生产的方式。这带来了经济社会发展机遇，从而为许多工人在劳动力市场提供了一个立足点以及为许多国家提供了一个摆脱贫困的途径。这也提升了全球供应链中企业的生产率。然而，也有证据表明，全球供应链能全方位地影响到就业岗位质量，例如工资或工作合同的性质等。¹⁷

20. 国际劳工组织最新研究成果显示，非正规就业形势出现了显著变化。一个趋势是在大多数发达经济体中，工薪阶层的人数出现下降，而在新兴和发展中经济体中，工薪阶层的人数仍然在增长之中，但增长的幅度有所放缓。¹⁸ 在发展中国家，尤其是工薪岗位提供了扩大就业选择的机会，以及将那些有可能遭受体面劳动赤字的妇女、青年和其他工人带入劳动力市场的机会。因此，数据显示，全球有将近一半的职工没有长期就业合同，这影响到劳工权利、收入保障、工资与收入不平等、社会保护覆盖面以及更为广泛的社会经济进步。¹⁹ 与那些拥有传统的雇佣关系的工人相比，没有签定长期合同的工人也通常处于更为不利的境地，更容易受到工作场所安全卫生危害的影响，而且其报酬水平更低。²⁰

¹⁵ 国际劳工组织：《努力实现可持续发展：绿色经济中的体面劳动和社会包容的机遇》（2012 年，日内瓦），第 viii 页。

¹⁶ “群集包活”是指单个工人个体为回应网上呼请而借助网络平台来承担众包的任务。“群众”可能生活在世界的任何角落，只要他们能上网。见国际劳工组织：对“零工经济”中的工作进行规范，2015 年：iloblog.org/2015/07/10/regulating-work-in-the-gig-economy。

¹⁷ 国际劳工组织：《世界就业与社会展望：变化中的工作性质》（2015 年，日内瓦），第 140 页。全球供应链对劳动世界的影响是此次大会一般性讨论的议题。

¹⁸ 同上，第 13 页。在一些地区，例如撒哈拉以南非洲和南亚，工薪就业处于增长之中，其中涉及到将近 20% 的工人。余下的工人从事非标准形式的就业。

¹⁹ 同上。在中低收入国家，将近 72% 和 87% 的工薪族没有签定长期合同，而在高收入经济体中，该比例要相对较低，占 25%，但是自 2004 年以来，由于新增了一个无就业合同工人的类别，该比例略有上升。

²⁰ 例如，临时工人通常得不到足够的安全卫生培训或其权利义务的解釋。美国劳工部：www.osha.gov/temp_workers/。

21. 一方面，劳动世界正面临新的转型难题和机遇，另一方面，每年有 230 万工人死于工伤事故和职业病，²¹ 2,100 万人沦为强迫劳动的受害者²² 以及 1.68 亿儿童从事童工劳动，²³ 这是对持续存在的体面劳动赤字给予的一个鲜明警示。这其中包括剥夺工作中的权利，缺乏足够多的高质量就业机会，没有充分的社会保护和缺乏社会对话，尤其在吸纳了全球一半以上劳动力的非正规经济中，情况更糟。

22. 随着生产和岗位的构成与组织上的变化及体面劳动赤字的持续存在，也出现了岗位管理的难题。在许多国家近年来日益放松管制的同时，国际劳工标准正越来越被视为区域和次区域一体化进程的关键内容，并且正被纳入各个层面上的贸易协议之中。与此同时，跨国企业数量和规模的扩大伴随着私营合规倡议数量的增加，其中包括企业社会责任，也伴随着经过谈判达成的、旨在促进跨国企业与供应链中工人代表对话的协议的增加。

23. 要解决劳动世界的转型问题，需要对体面劳动进行前瞻性的全方位研究。这包括要问一问：在我们的生活和社会中工作意味着什么以及如何发生变化的；哪里正在创造就业岗位；哪些因素正在驱动岗位和生产的组织以及它们对体面劳动意味着什么；以及为了治理日益变化的劳动世界，在法律框架和机构内的哪些方面有必要进行调整。根据未来工作举措的要求与三方成员和广大利益攸关方进行的对话将提供探讨这些问题的机会，并且最终将为成立一个高级别专题委员会以及 2019 年大会的讨论工作奠定基础。²⁴

1.3. 发展挑战与机遇

24. 正如联合国所指出的那样，数十亿妇女和男人继续生活在贫困之中并且被剥夺了有尊严的生活，其中包括超过 3.27 亿在职妇女和男人生活在极端贫困之中，以及 9.67 亿人生活在中等贫困或接近贫困状态之中。²⁵ 在国家内部和国家之间，不平等现象正日益加剧，在机遇、财富和权利等方面存在巨大差距。性别不平等

²¹ 国际劳工组织：《工作中的安全与卫生：可持续预防愿景》，2014 年第 20 届工作中安全与卫生世界大会，全球预防论坛，2014 年 8 月 24-27 日，德国，法兰克福 (2014 年，日内瓦)。

²² 国际劳工组织：《国际劳工组织全球强迫劳动估算：结果与方法》(2012 年，日内瓦)，第 13 页。

²³ 国际劳工组织：《在抗击童工劳动方面取得进展：2000-2012 年全球估计和趋势》(2013 年，日内瓦)，第 1 页。

²⁴ 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》，报告 I(A)，国际劳工大会，第 102 届会议，2013 年，日内瓦；以及《劳动世界的未来百年举措》，报告 I，国际劳工大会，第 104 届会议，2015 年，日内瓦。

²⁵ 国际劳工组织：《世界就业与社会展望：2016 年趋势》(2016 年，日内瓦)，第 19 页。按购买力平价计算，极端贫困标准被定义为每天不到 1.9 美元，而中等贫困则为每天 1.9 至 3.1 美元，及接近贫困被定义为每天 3.1 至 5 美元。

仍然是一个关键的挑战，例如其表现之一是，性别工资差距仍在 20%左右。²⁶ 全球健康威胁、更为频繁和剧烈的自然灾害、日益升级的冲突、暴力极端主义、恐怖主义和相关的人道危机和人民被迫流离失所，所有这些有可能使在近几十年来所取得的发展成果毁于一旦。自然资源枯竭以及环境恶化等不利影响正在加剧人类所面临的挑战。气候变化是最大的挑战之一，而且其不利影响正在损害所有国家实现可持续发展的能力。

25. 尽管面临着这些挑战，但是全世界在抗击极端贫困和饥饿、实现全民教育和性别平等以及提高儿童存活率和改善健康状况方面仍取得了进展。千年发展目标中的许多目标已完全或部分得到实现，包括目标 1.A 将极端贫困人口减少一半。千百万儿童以往有可能存活不了五年，但是现在已渡过了其关键年份，甚至其中许多儿童已经入学。在各地区和各国之间存在着巨大差异的同时，已有将近三分之二的发展中国家实现了初等教育的性别平等。可预防疾病发生率正在下降。正如在医药和能源领域所取得的科技创新那样，信息通讯技术的推广使用以及全球互联互通为加速人类进步、填补数据鸿沟和发展知识社会创造了巨大的机会。2015 年 12 月，为了创建一个低碳、有韧性和可持续的未来，联合国 195 个成员国在巴黎气候大会上签署了一项历史性协定，以共同应对气候变化、展开行动和进行投资。²⁷

26. 然而，在实现千年发展目标上的成果分布是不平衡的，尤其在非洲、最不发达国家、内陆及小岛发展中国家和脆弱国家中，所取得的成就较少。有些千年发展目标，尤其是与产妇、婴儿和儿童健康相关的目标没有实现。与《宣言》原则最为密切的目标 1.B，“所有人，包括妇女和青年人实现充分和生产性就业并拥有体面劳动”，仍遥不可及。正如联合国最近所作出的结论，有必要加大工作力度，以“提高生产率，促进可持续的结构转型以及为最为贫穷、最为弱势的工人及其家庭扩大社会保护体系”。²⁸

27. 《2030 年可持续发展议程》为在 2030 年前消除贫困、抗击不平等和不公正以及解决气候变化问题提供了新的机遇。17 项可持续发展目标超越了千年发展目标并以与《宣言》相同的变革原则为基础。《2030 年议程》具有普遍性，以权利为本，注重性别平等，并基于以下认识：即通过提高政策协调性和建立多利益攸关方之间的伙伴关系，全面推进经济、环境和社会三方面目标的实现。目标 8 是“促

²⁶ 国际劳工组织：《同工同酬：入门指南》(2013 年，日内瓦)，第 12 页。

²⁷ 协定特别强调“按照国家确定的优先发展方向，实现劳动力的公平转型以及创造体面劳动和高质量的岗位的必要性”。通过巴黎协定，《联合国气候变化框架公约》，签约方大会，2015 年 11 月 30 日-12 月 11 日，巴黎，FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1。

²⁸ 联合国：《2015 年千年发展目标报告》(2015 年，纽约)。

“促进持久、包容和可持续经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面劳动”，而且体面劳动也被全面纳入若干其他全球目标和任务之中。²⁹

28. 《2030 年议程》与 2015 年 7 月通过的《亚的斯亚贝巴发展融资行动议程》密切相关，其中呼吁动员国内公共资源、国内国际私营企业和金融及国际发展合作。³⁰ 最近在实施有关旨在提高协调一致性和行动有效性，尤其在国家层面的一致性和有效性的“统一交付”改革的基础上，联合国也进行了一系列的政府间对话和跨机构的讨论，以确保其“与时俱进”，协助各国实施《2030 年议程》。对话会广泛审议了联合国的融资基础和分散状况、治理结构和主要职能以及将其规范、标准制订和实施工作与发展、和平、人权和人道援助相结合的挑战。对话会强调联合国系统在许多方面正处于十字路口，这使得三方成员和劳工局参与政府间和跨机构间的讨论更显重要，以便确保《宣言》的宗旨能得到较好的理解并被恰当运用于《2030 年议程》的实施工作之中。

29. 体面劳动在《2030 年议程》中的中心位置对实现《宣言》目标具有深远影响。劳工组织及其成员国通过三方成员的积极参与以及对各国可持续发展战略的支持，有望在《2030 年议程》的实施中发挥充分积极的作用。《宣言》呼吁进一步提升劳工组织的能力，提高其行动方式的协调性以及强化其在多边体系中的行动和政策的有效性，以此强化对三方成员的支持力度。

²⁹ 联合国：《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，A/RES/70/1(2015 年，纽约)。

³⁰ 联合国：《第三届国际发展融资大会亚的斯亚贝巴行动议程》，A/RES/69/313(2015 年，亚的斯亚贝巴)。

第二章

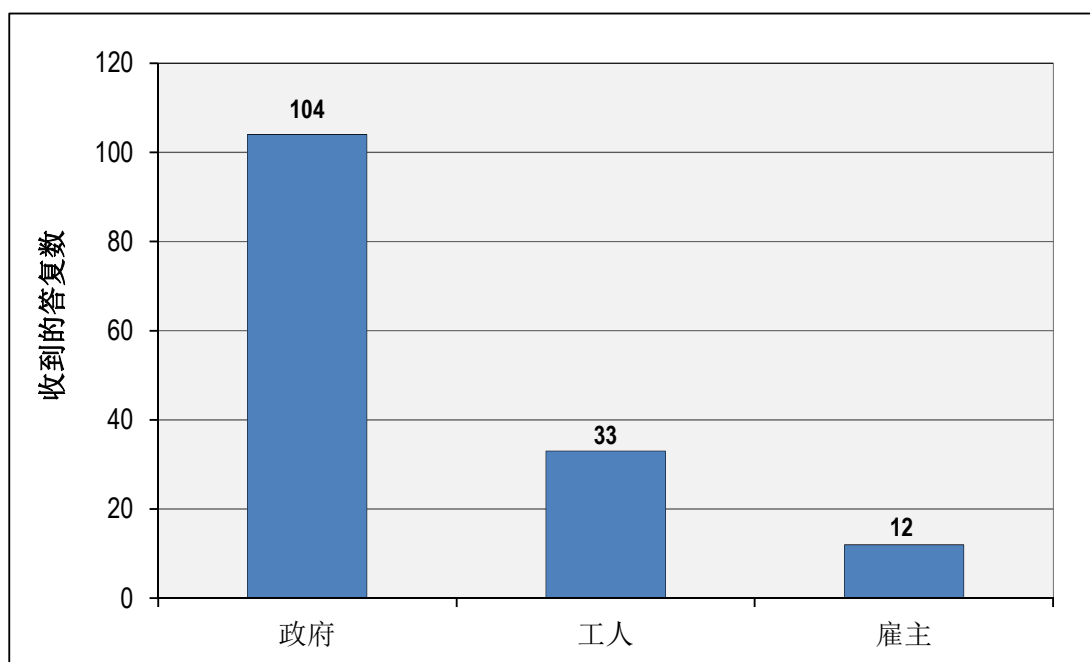
成员国所采取的行动

30. 国际劳工组织各成员国在《宣言》中重申它们决心实现这些战略目标，并认识到它们的相互依赖性以及采取综合策略加以实施的重要性。《宣言》提供了一个共同的参考框架，作为各成员国单独和协同行动的指南。

31. 根据《宣言》的设想，劳工局从三方成员中收集有关为落实《宣言》而采取行动的信息。已向各国发出了一份调查问卷，这是自《宣言》通过以来第一次涉及所有成员国的集体行动。调查问卷是在与三方成员协商后设计制作的，目的在于获得劳工局所不掌握的情况，其中要求各成员国在准备答复的过程中与最具代表性的雇主组织和工人组织进行协商。

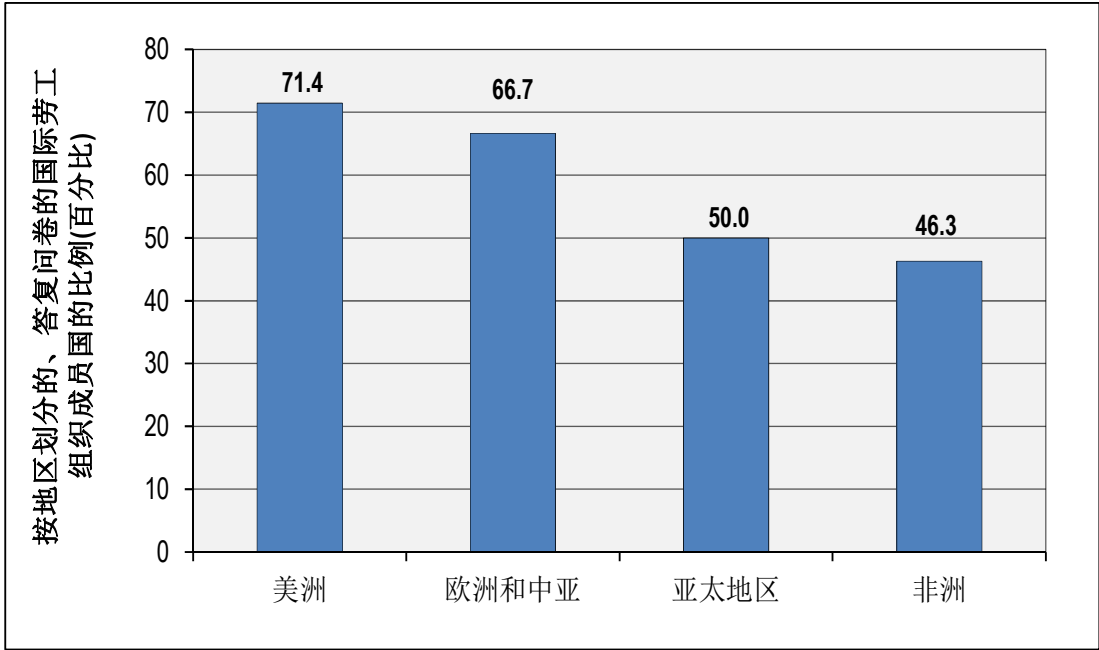
32. 本章内容在很大程度上基于 104 个国家政府所做出的问卷答复以及 45 个雇主和工人组织所提供的补充信息和评论。国际劳工组织有超过一半的成员国对调查问卷做了答复，其中包括理事会现在的大多数成员。

图 2.1. 有关问卷的答复



33. 欧洲、中亚和美洲的答复率是最高的。所有答复反映出各地区对有关《宣言》影响的评估工作怀有浓厚兴趣。有些答复显示，问卷激发了三方成员对《宣言》影响的讨论。

图 2.2. 按地区划分的有关问卷的答复



34. 答复中包含各成员国行动的丰富实例，形式包括批准国际劳工标准，立法，政策和计划，能力建设，研究与统计以及各层面行动的协调。这些包括，但不限于，《宣言》第 II 节第(B)段所列举的一些步骤，尽管其中没有明确提及。¹ 在可能的情况下，成员国的答复得到了劳工局已掌握信息的补充，包括有关批准率、各国就业政策、贸易协定以及发展合作的信息。

35. 以下章节概述了各成员国对《宣言》的总体认识和实施策略以及在国家层面所采取的行动，也包括各成员国通过南南和三角合作、发展合作、贸易和投资、区域一体化以及劳务移民协定等在地区和国际层面相互合作的情况。

2.1. 对《宣言》的总体认识及其实施战略

2.1.1. 对《宣言》的总体认识和理解

36. 答复显示，各成员国认识到《宣言》的存在，而且总体认为对国际劳工组织而言具有制度化的意义。一方面，所有答复重申将继续支持体面劳动的理念，但

¹ 所考虑的步骤包括：国家和地区体面劳动战略；监测和评估进展情况的指标或统计数据；批准和实施国际劳工组织的文书；在相关的国际论坛上就根据《宣言》所采取的步骤协调立场；促进可持续企业；分享有关体面劳动的国家和地区的好作法；以及提供资源以支持其他成员国的努力。《宣言》，第 II 节第 (B)(i)–(vii) 段。

另一方面答复也显示成员国更多地理解《宣言》的具体内容，而对《宣言》作为一项文书对成员国行动的指导意义则认识不足。这在有关实施体面劳动综合战略方面尤其明显。

37. 总体而言，答复所传递的信息更多的是关于促进就业和社会保护等战略目标，而较少是关于社会对话和三方性以及工作中的基本原则和权利。在所有答复都提及社会对话的同时，在有关该战略目标的信息中大都集中于三方协商的具体程序，而并非将促进社会对话和三方性作为一项战略目标。

38. 有些答复中包含有关于依靠国家宪法或法律或由司法机关来保障工作中的基本原则和权利的信息。然而，少有答复提供有关将工作中的基本原则和权利作为连贯一致的一组权利和扶持条件而予以促进、尊重和落实的战略与行动的信息。对于有关得到核心公约支持的工作中的基本原则和权利的战略目标与运用整个国际劳工标准作为促进、实施和实现全部四项战略目标，包括工作中的基本原则和权利的必要性这两者之间的差异，似乎不够明确。

2.1.2. 实施《宣言》的方式

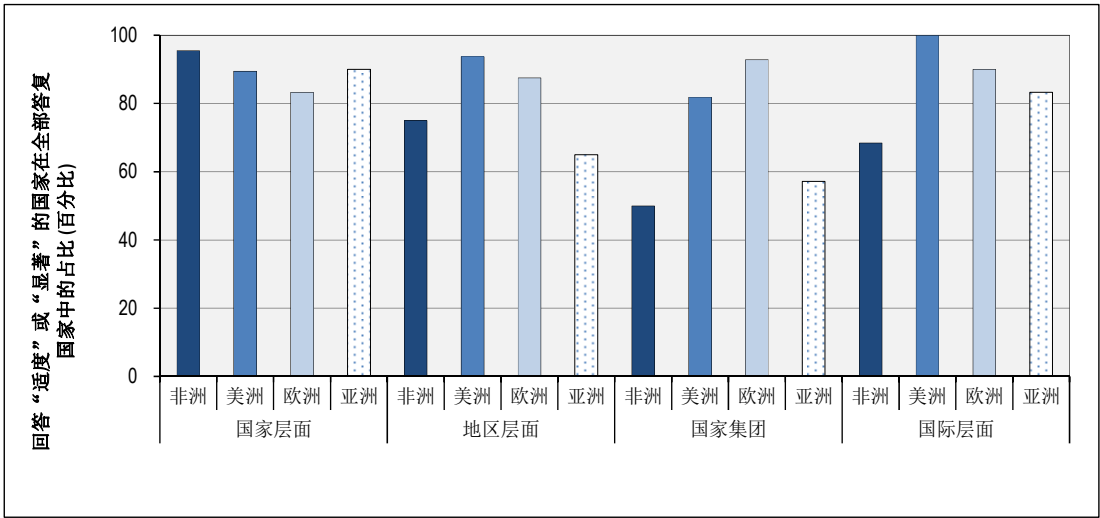
39. 《宣言》通过后，许多成员国将其文本下发至国家行政机关并提交给国家议会等其他机构。有些成员国也将《宣言》文本送达给具有代表性的雇主组织和工人组织。挪威、乌拉圭等国报告称，它们在联合国和南锥体共同市场等多边和地区机构内支持通过了有关《宣言》的决议(见第四章)。

40. 有几个成员国报告称，为了全面实施四项战略目标以及为了更广泛地实现经济、社会、贸易和投资政策的协调一致，它们已制定了有关《宣言》的实施战略。一方面，这些战略可能包含有各国的考量，另一方面，答复往往强调成员国如何通过发展合作、贸易和投资在其他国家推进体面劳动。

41. 与此相反，其他国家在答复中则表示，它们感到没必要采取具体措施来落实《宣言》，因为四项战略目标已经融入其现行政策和法律之中。在这些成员国中，许多强调了它们在国际和地区层面上促进《宣言》的做法。在某些成员国之中，雇主组织报告称，由于缺乏实施《宣言》的具体措施，这削弱了社会政策的有效性，因此呼吁在国家层面制定具体的实施战略。

42. 一方面，各国有关战略的后续行动和实施战略存在较大差异，但另一面，大多数成员国在其答复中认为，《宣言》在国家、地区和全球层面为实现体面劳动主流化作出了“中等”或“显著”贡献。欧洲和中亚以及美洲的成员国报告称，《宣言》在全球和地区层面为实现体面劳动主流化所作出的贡献要大于国家层面，与此同时，非洲和亚洲的成员国则认为在国家层面的贡献要大于地区和全球层面。

图 2.3. 《宣言》在各个层面上为实现体面劳动主流化的贡献



2.2. 在国家层面的实施情况

43. 大多数问卷答复认为,《宣言》在国家层面为实现体面劳动主流化所作出的贡献是显著的,尤其是在非洲、美洲和欧洲及中亚。与此形成对照的是,亚太地区大多数答复认为其贡献率处于中等水平。

表 2.1. 《宣言》在国家层面为实现体面劳动主流化的贡献(答复数)

地区	毫无	有点	中等	显著	未回答
非洲	0	1	4	17	3
美洲	0	2	3	14	3
亚太地区	1	1	12	6	3
欧洲和中亚	1	4	10	15	4
总计	2	8	29	52	13

44. 多数正在实施体面劳动国别计划的成员国在其答复中表示,这些计划在国家层面推进综合实施四项战略目标战略上是至关重要的。它们也显示,实施体面劳动国别计划在某种程度上提高了各国对《宣言》的认识。尽管在《宣言》通过之前一些成员国已经制定和通过了体面劳动国别计划,但自 2008 年以来体面劳动国别计划的数量仍有所增加,尤其是在非洲以及欧洲和中亚。

2.2.1. 国家政策、计划和战略

45. 各地区的答复显示，国家就业与劳动力市场政策、发展计划和经济增长战略已成为加强各战略目标之间联系的桥梁。在非洲，多数成员国在将体面劳动列入其国家发展战略和框架方面已取得进展。²

46. 各国政府报告称，它们已制定政策，将就业(尤其是实现非正规经济的正规化和促进青年人就业)、社会保护(尤其是最低工资和职业安全与卫生)以及社会保障衔接起来。这些政策的出台也考虑到了与金融、财政和贸易政策进行协调的必要性。劳工局已掌握的情况表明，自 2008 年以来，在劳工组织的援助下，超过 60 个国家已制定和实施了以综合全面和性别敏感战略为基础的全国就业政策。

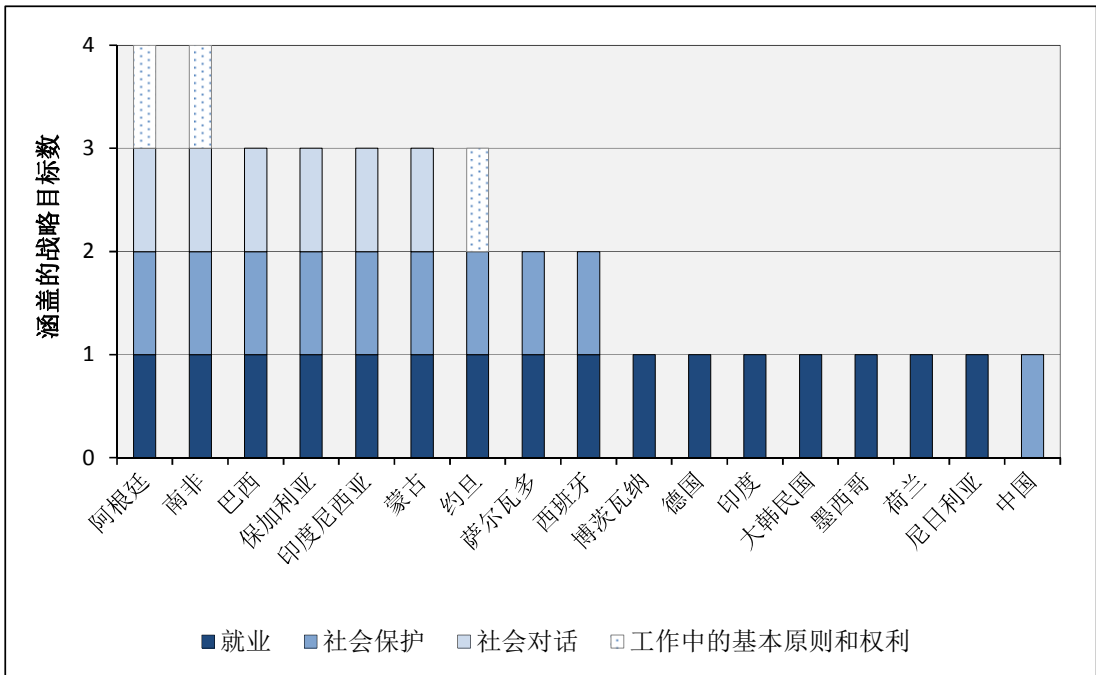
47. 有些答复报告说，已针对性别平等和抗击歧视等交叉问题采取了措施，尤其作为促进包容性增长综合措施的组成部分。通常采取了抗击歧视的措施，以便为特定群体，尤其是青年、妇女和移民工人甚至残疾人提供更好的保护。

48. 多数答复强调将社会经济环境作为制定和实施国家就业政策或发展计划的一个基础，而通常这些政策或计划追求经济增长和更好的就业机会的双重目标。这些环境包括，但不仅限于，全球金融危机的影响、贫困、财力和人力的缺乏甚至战争、恐怖主义和气候变化。

49. 劳工局有关在 17 个选定国家实施《全球就业契约》的情况揭示了有些国家是如何回应《宣言》要求采取综合战略的呼吁的，这一点得到了《契约》的强化。其中有七个国家已采取全方位的战略，涉及两个以上的战略目标。在这些战略目标之中，就业是最普遍的关注重点，其中 16 个国家开展了有关就业方面的工作，其后依次是社会保护(十个国家)；社会对话(六个国家)以及工作中的基本原则和权利(三个国家)。劳工局所掌握的情况也显示，围绕某一项战略目标所开展的行动通常也会导致其他战略目标取得成果。

² 国际劳工组织：《通过体面劳动，使非洲迈向包容和可持续发展之路》，局长报告，第 13 届非洲地区会议，2015 年 11 月-12 月，亚的斯亚贝巴，第 15 页。

图 2.4. 17 个选定国家为实施《全球就业契约》而开展的活动中所涵盖的战略目标(2009-12 年)



50. 答复也提供了有关为实现战略目标而作出贡献的国家机构信息，例如劳动监察和劳动行政管理机构、就业机构、劳动力市场信息制度和培训中心。一些美洲国家政府强调了司法机关，尤其是劳动法庭在实施这些战略目标，特别是有效保护工作中基本原则和权利方面的作用。

2.2.2. 适宜的指标和统计数据

51. 若干答复提到了制定指标，或提到了已开展的旨在监测和评估在实施就业和社会政策方面进展情况的调查，这也是《宣言》所鼓励的方面。其他答复提到了建立有关童工劳动、劳动力市场、集体谈判或劳务移民等数据的采集机构，以及国际劳工组织正在开展的旨在支持成员国在这个领域所采取行动的项目。劳工局所掌握的信息已确定，更多的国家已制定了有关体面劳动的统计测量指标，并将其纳入它们的劳动力信息系统和统计数据之中，这在很大程度上是应对全球经济和金融危机之举。许多国家所开展的新的劳动力市场调查有助于强化科学决策能力，应对劳动力政策和主要劳动力市场的挑战。其他国家将体面劳动指标纳入其信息系统和统计数据之中。

52. 然而，有些答复强调国际劳工组织有必要继续为建立适宜的指标和统计数据提供技术援助。劳工局所掌握的信息确定，在出台和使用有关体面劳动四个方面的统计指标和统计数据来源方面存在着差距。一方面，在就业和社会保障领域取得了进展，但另一方面，许多国家在提供有关权利和社会对话的基本数据方面

存在不足。总体而言，在劳工统计数据方面仍然存在较大差距，尤其是在最不发达国家。

2.2.3. 批准和实施国际劳工标准

53. 《宣言》呼吁各成员国审议有关国际劳工组织文书批准或实施的情况，逐步提高每个战略目标的覆盖面。³ 答复中所提供的信息表明，在全面推进批准和实施公约方面进展非常缓慢。

54. 有一个国家政府表示，其批约政策是针对《宣言》而制定的宏大国家体面劳动战略的一个组成部分。一些政府提到了其国家批约政策，包括重新对未批准的公约进行审议，而其他国家政府则表示，《宣言》在国家层面激发了有关审议核心治理公约批准情况的讨论。另外，一些政府报告称，与标准相关的问题在国家层面由三方机制予以了讨论，甚至引起对国家劳动立法进行持续的审议，以适应日益变化的劳动世界。据报告，在体面劳动国别计划的框架内，或在国际劳工组织的技术援助下并在监督机制工作的基础上，也开展了标准的审查工作。

55. 自 2008 年以来，劳工局所登记的基本公约批准数要少于《宣言》通过前八年的批准数。这一趋势应该置于整个批约率之中予以考虑。要实现普遍批准全部基本公约的目标，还需要 123 个批约数。

表 2.2. 按地区划分的基本公约批准情况(2008–15 年) (答复数)

地区	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008–15	批约率 (百分比)
非洲	1	1	2	4	7	0	3	0	18	97.7
美洲	0	1	0	1	0	0	0	2	4	95.0
亚太地区	11	8	2	1	7	10	1	2	42	72.2
欧洲和中亚	1	1	1	0	1	0	0	0	4	99.9
所有地区	13	11	5	6	15	10	4	4	68	91.5

56. 2009 年 11 月，理事会通过了一项旨在促进批准治理文书的行动计划(2010-16 年)。⁴ 自那以后，四个成员国已批准了 1947 年《劳动监察公约》(第 81 号)；五个国家，1969 年《劳动监察(农业)公约》(第 129 号)；八个国家，1964 年《就业政策公约》(第 122 号)；以及 16 个国家，1976 年《(国际劳工标准)三方协商公约》(第 144 号)。这些新的批约数应与各地区总体批约率一起加以考虑。

³ 《宣言》，第 II 节第(B)(iii)段。

⁴ 国际劳工组织：《行动方案(2010-16 年)：迈向治理公约的广泛批准和有效实施之路》(2011 年，日内瓦)。

表 2.3. 按地区划分的治理公约批准情况(2008-15 年)(答复的数量)

地区	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-15	批约率 (百分比)
非洲	1	2	1	2	3	4	2	1	16	54.2
美洲	0	0	3	1	1	2	1	1	9	64.3
亚太地区	2	0	5	0	1	0	0	0	8	27.2
欧洲和中亚	2	5	1	3	0	1	2	0	14	83.8
所有地区	5	7	10	6	5	7	5	2	47	55.1

2.2.4. 促进可持续企业

57. 《宣言》承认生产性、可盈利和可持续企业在推动经济发展和创造就业机会方面发挥了关键作用，也承认创造一个有利于其发展环境的必要性。一些答复在表示一个有利的环境对经济增长和创造就业至关重要的同时，没有提供多少有关在国家层面上为促进可持续企业发展而采取具体步骤方面的信息。尽管如此，但劳工局所掌握的情况显示，在非洲，72%的成员国在制定促进可持续企业综合战略方面已取得进展，而实际上所有体面劳动国别计划都包含与企业发展有关的成果目标。⁵

58. 尤其是在《联合国关于企业和人权指导原则》以及《经合组织跨国企业指南》的背景下，有些答复提到了针对跨国企业所采取的具体措施，但并没有提及国际劳工组织《关于多国企业和社会政策的三方性宣言》(简称《多国企业宣言》)。其他答复则表示，体面劳动战略包含了鼓励企业履行社会责任，尤其是与工作中的基本原则和权利有关责任的措施。

2.2.5. 通过社会对话等手段加强协调

59. 一方面，社会对话是国际劳工组织一项法定的行动手段，另一方面，承认社会对话和三方性是一项战略目标，这凸显了其在使其他战略目标的实施行动适应每个国家的需求和国情以及在国家和全球层面上推动达成共识方面的重要性。⁶ 国家机构之间的有效协调，对提高公共政策的一致性也是至关重要的。

60. 若干答复报告称，有关《宣言》事宜上的三方协商是通过现有程序和机构进行的。这包括根据第 144 号公约建立的机构；为讨论重大的社会经济问题，例如全球金融和经济危机的影响而成立的全国三方专门机构；以及全国体面劳动国别计划三方指导委员会。

⁵ 国际劳工组织：《通过体面劳动使非洲迈向包容和可持续发展之路》，前引，第 17 页。

⁶ 《宣言》，第 I 节第(A)(iii)段。

61. 一些国家在其答复中表示，有关社会政策重大问题的三方协商解决了如何确保各战略目标之间平衡的问题，尤其是在应对危机的背景下，更是如此。有个国家在其答复中提到，政府与雇主和工人组织就优先议题和各战略目标之间的协调问题进行了深入的讨论。然而，多数工人组织强调了在开展社会对话，包括各自机构运行中所遇到的困难，并且质疑社会对话在减缓危机影响方面的有效性。

62. 2013 年社会对话周期性讨论报告中也注意到了这一趋势，其中提到，特别是在一些欧洲国家和高收入国家出现了“弱化社会对话制度的现象，因为未经社会对话就采取了紧缩措施和其他反危机措施”。报告还指出，有时候，“经过几代人才建立起来的集体谈判机制”正受到削弱。“相反，在世界其他地区，通过法律程序和体制框架逐步建立社会对话和集体谈判制度的工作已经取得了重要进展。特别是在亚洲和拉丁美洲的部分地区，加强社会对话和集体谈判已成为经济发展战略的一部分。”⁷ 在非洲，38 个国家已经建立起全国社会对话机制，包括经济和社会理事会。⁸

63. 一些答复表示，由某一个部委进行统筹有助于提高协调性和全面实现战略目标。实例包括由部委综合运用劳动与可持续企业、就业政策或贸易等措施，这被认为提高了协调力度和政策的一致性。然而，有一个雇主组织却认为，劳动部的权限已经变得过于宽泛，而劳工问题已不再被视为一个优先事项。

64. 若干答复描述了为促进具体战略目标，主要是就业战略目标在各部委和不同机构之间作出的协调安排。有些答复提到了建立包括中央银行在内的部际委员会，监督就业政策的实施。其他答复提到了有关可持续发展目标实施活动方面的协调，从而为与社会伙伴讨论可持续发展问题提供了一次机会。

65. 还存在其他负责协调各部委与其他参与方对话的机制，其中包括非政府组织和研究中心，以解决就业政策、社会保护、经济的正规化、性别和种族平等、劳务移民、消除童工劳动和劳动监察等问题。有些答复提到了有关中央与地方机构之间的协调工作，以解决与战略目标有关的具体问题。在拉美和加勒比海地区，这包括在国际劳工组织的支持下促进各地方或各省实施三方体面劳动计划和制定地方就业政策。

2.3. 通过成员国之间的协调加以实施

66. 《宣言》呼吁各成员国采取步骤，相互支持，共同实施其原则和目标。所设想的步骤包括就有关体面劳动的成功举措进行经验交流以及在双边、地区或多边

⁷ 国际劳工组织：《社会对话：〈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》，报告六，国际劳工大会，第 102 届会议，2013 年，日内瓦，第 365 段。

⁸ 国际劳工组织：《通过体面劳动，迈向非洲包容和可持续发展之路》，前引，第 6 页。

的基础上相互支持有关体面劳动方面的努力，包括通过发展援助、贸易和投资、以及有关移民事务的安排。⁹

2.3.1. 交流经验

67. 答复中强调加强协商，分享好的作法以及开展成员国之间的协作，并且根据各国国情和优先方向实现体面劳动。许多答复强调在国际劳工组织的援助框架内正在交流有关劳务移民、消除童工劳动以及劳动监察等方面好的作法。总体而言，答复显示各成员国期望劳工组织协助它们就在国家和国际层面实现体面劳动的典型实践和成功作法进行分享交流，包括通过大会开展周期性的讨论。

68. 一方面，各成员国进行双边合作，就通过对话和合作促进体面劳动方面的典型实践进行交流，另一方面，劳工局对这些活动的开展程度没有进行充分的总结。然而，就南南合作和三角合作而言，有证据显示自 2008 年以来有关体面劳动方面的合作已显著扩大，而且有报告称，这种合作形式已成为交流经验和加强三方成员能力的一个特别有用的平台。¹⁰

2.3.2. 发展合作

69. 许多答复将经由劳工组织加以提供的双边或多边发展合作视为交流体面劳动的良好做法和加强三方成员促进社会公正能力的关键。劳工局所掌握的情况证实，许多发展伙伴已作出具体努力，将体面劳动列入其发展政策之中。由国际工会联合会于 2011 年开展的一项分析研究确认了这一趋势，尽管该项研究报告也称，体面劳动并非总是被充分地融入到发展合作政策和实践之中。¹¹

70. 若干成员国在其答复中提到，为了支持其他国家实现一项或几项战略目标的计划而提供了大量的财政援助。由于经合发组织发展援助委员会统计数据并没有对由发展伙伴为促进战略目标而提供的双边援助或经多边机制提供的援助进行测量，因此，没有证据显示自 2008 年以来，发展伙伴已提高了这样的财政支持力度。然而，有关发展伙伴通过劳工组织提供的、用于促进体面劳动的资金数却已显著提高，从 2000-07 年的将近 14 亿美元上升到 2008-15 年的 21 亿美元。给劳工组织的自愿捐款增加额包括自 2008 年以来的近 1.727 亿美元，这是作为经常预算补充帐户下的非指定自愿捐款。劳工局已将这些捐款拨付给由三方成员在战

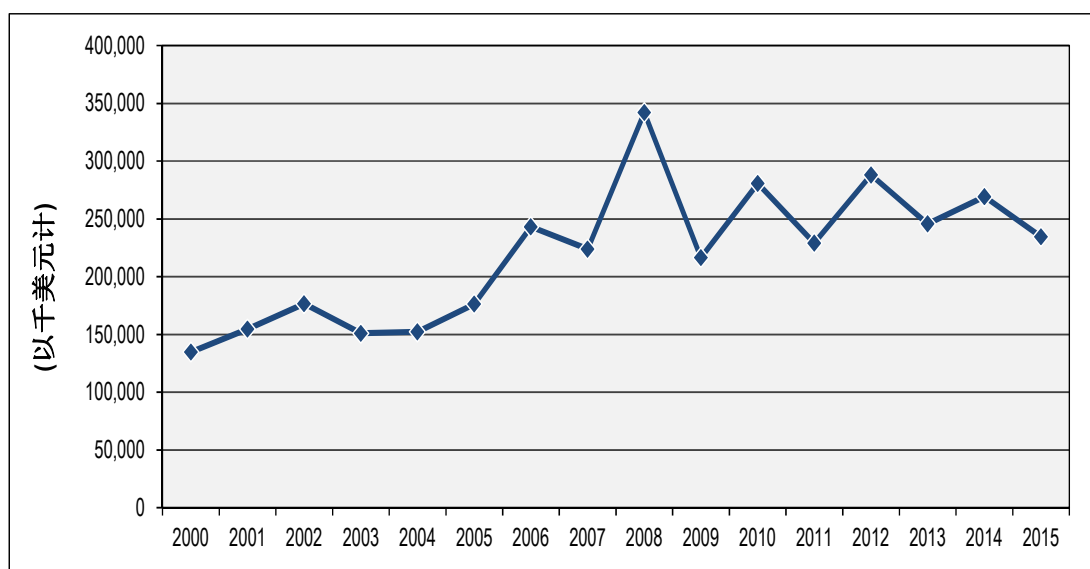
⁹ 《宣言》第 II 节第(B)(vi)及(vii)段。

¹⁰ 国际劳工组织：《三角合作和体面劳动：良好实践》(2015 年，日内瓦)；以及国际劳工组织解决方案论坛：《在 2015 年后发展议程中的南南合作：体面劳动解决之道》，2014 年全球南南发展展，华盛顿特区 (2015 年，日内瓦)。

¹¹ 请登陆国际工会联合会网站：www.ituc-csi.org/decent-work-in-donor-country。

略政策框架和体面劳动国别计划中所确定的成果目标和优先事项，用于支持单个的计划或项目。¹²

图 2.5. 发展伙伴的自愿捐款额(2000–15 年)



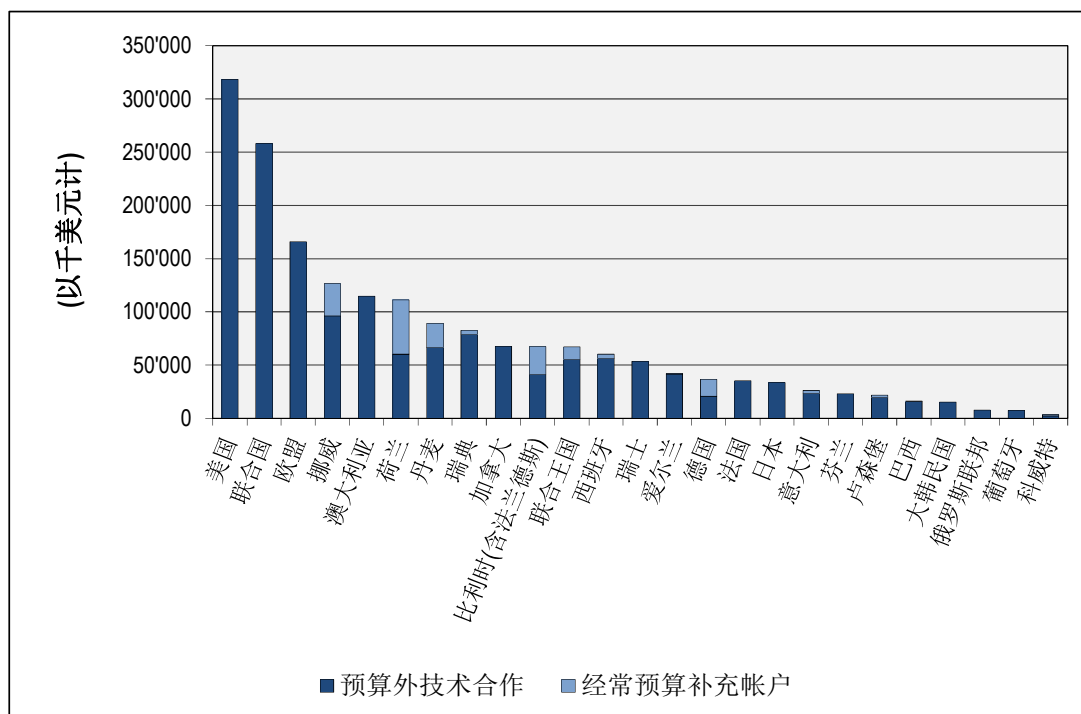
71. 同期，政府发展伙伴的数量从 2008 年的 25 个增加到 2015 年的 34 个，其中包括阿尔及利亚、中国、捷克共和国、以色列、科威特、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦和土耳其。然而，与联合国多数机构一样，劳工组织在很大程度上依赖于少数发展伙伴。在 2008 至 2015 年期间，前六大发展伙伴的捐款额占劳工组织全部自愿捐款额的一半以上。应当指出的是，这方面的捐款有时具有不可预测性，在许多情况下被指定用于具体的优先事宜或具体项目。

72. 越来越多的成员国正动员国内公共资源，向劳工组织为在其国家实施体面劳动议程所提供的技术援助提供配套资金。所谓的国内发展资金自 2009 年以来已达到 6,480 万美元，与 2002-08 年期间相比提高了近 40%。

73. 自 2009 年以来，基金会、私营企业和其他非国家实体捐助了 8,000 万美元，与 2002-08 年相比提高了近 50%，是对上述自愿捐款的一种补充。总体而言，值得指出的是，各成员国以及 200 多个非国家实体继续支持劳工组织的发展合作计划，而与此同时，联合国其他机构已面临发展伙伴数量减少和自愿捐款降低的处境。

¹² 经常预算补充帐户捐款来自比利时、巴西、丹麦、德国、爱尔兰、意大利、科威特、卢森堡、荷兰、挪威、波兰、西班牙、瑞典和联合王国。

图 2.6. 国际劳工组织 25 个主要发展伙伴的捐款额(2008–15 年)



2.3.3. 贸易和投资协定

74. 一些成员国在其答复中指出，贸易协定已促进了为实施战略目标而与其他成员国展开的协调工作。有一国政府提到了欧盟与中美洲协定包含有关工作中的基本原则和权利的劳工条款，并回顾说有必要根据 1998 年《宣言》制定宏观经济政策，通过相互合作、技术援助和交流经验来促进体面劳动。工人组织在其答复中也提及了贸易协定，但是在协定影响劳工组织目标的实施方面持有不同看法。

75. 劳工局现有信息表明，在评估期内，各成员国在贸易协定和双边投资协议中为实施战略目标而提高了协调力度。自 1994 年以来，已签署了 75 份含有劳工条款的贸易协定，其中 62% 于 2008 至 2015 年期间生效。自 2008 年以来签定的 103 项贸易协定中，39 项提到了 1998 年《宣言》和/或基本公约，有几项协定具体提到了《体面劳动议程》和/或《社会正义宣言》。最近签定的几份双边投资协议也在总则中涉及到劳工权益的保护问题。

76. 在多数协定中，签约方重申了其追求可持续发展的承诺，其中经济发展、社会进步和环境保护被视为相互依赖和相互加强的核心内容。一些协定对相互合作作出了具体的规定，要求加强贸易与劳工政策的协调一致以及推动就业和社会保护，其目的尤其是为了确保人人获得体面就业，尊重工作中的基本原则和权利以及促进社会对话。就《宣言》实施而言，在签署贸易伙伴协定的情况下，已开展了相关活动，以加强国内劳动立法和劳动法的实施工作，以及促进对话和三方性。这其中通

常包括在与国际劳工组织的协作下以及有时与其他相关国际和地区组织的协调下召开的研讨会、工作组、联合研究项目、技术援助、培训和能力建设活动。

2.3.4. 在地区层面上的协调行动

77. 在问卷答复中，多数成员国，尤其是非洲、亚太以及欧洲和中亚的成员国认为《宣言》在地区层面为实现体面劳动主流化的贡献率处于中等水平。

表 2.4. 《宣言》在地区层面为实现体面劳动主流化的贡献(答复数)

地区	毫无	有点	中等	显著	未回答
非洲	1	4	11	4	5
美洲	0	1	7	8	6
亚太地区	1	6	9	4	3
欧洲和中亚	0	3	16	5	10
总数	2	14	43	21	24

78. 问卷答复中提到了一系列将体面劳动置于经济和社会一体化进程中心的决议和宣言，其中许多是在各成员国在区域、次区域和跨区域组织中进行协调后才得以通过的。¹³ 与此同时，答复也反映出各地区在将这些承诺转化为行动方面存在的巨大差异。这也解释了为什么认为《宣言》在地区层面实现体面劳动主流化的贡献率处于中等水平而非显著水平的原因。

79. 美洲国家组织(OAS)的几个成员国提到了美洲劳工部长定期会议以及泛美劳动行政管理网络，后者负责协调经济、财政、社会 and 劳工政策，并重点关注完善社会保护制度，促进社会对话和集体谈判以及尊重工作中的基本原则和权利。该网络也促进了双边和地区合作，包括南南合作、经验交流和能力建设。加勒比共同体多数成员国在其答复中强调共同体在协调有关劳工和充分就业立场方面的作用。

80. 非洲地区的答复主要提到在非盟、西非国家经济共同体和南部非洲发展共同体框架内针对具体战略目标而采取的行动，或国际劳工组织文书的批准情况。例如，南部非洲发展共同体体面劳动计划(2013-19 年)就包含四项战略目标，强调标准的批准、实施和报告问题以及加强有关就业政策方面的经验交流。

¹³ 这包括：《阿拉伯就业行动议程》，由阿拉伯就业论坛予以通过，2009 年 10 月，贝鲁特；《部长级联合声明》，第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议，2010 年；《东盟领导人关于促进经济恢复和可持续增长的人力资源开发和技能开发声明》，2010 年；《斯里巴加湾青年创业和青年就业宣言以及东盟关于加强社会保护宣言》，2013 年；《麦德林宣言：促进社会正义和体面劳动泛美对话 50 年：迈向可持续发展之路的进展与挑战》，2013 年；以及《坎昆宣言：在美洲实现具有社会包容和可持续发展的体面劳动》，2015 年；均由美洲国家组织的劳工部长会议通过；《南锥体共同市场社会与劳动宣言》，2015 年；《非洲有关就业、消除贫困和包容性发展的宣言和行动方案》，由非盟国家元首和政府首脑于 2015 年 1 月予以通过。

81. 亚太地区在若干答复中提到了在东盟和亚太经合组织框架内就具体问题展开合作的情况，并提供了有关促进具体战略目标的信息。阿拉伯国家政府均提到了阿拉伯劳工组织和海湾合作理事会的会籍问题。有一个国家政府提到了在地区范围内因利益诉求和具体国情的不同而导致在《宣言》实施中困难重重。

82. 欧盟许多成员国在其答复中将地区层面的协调行动与欧盟所采取的措施实现对接，并强调针对四项战略目标所采取的行动受到欧盟法律和政策的驱动。有一国政府表示，欧盟社会和经济政策协调机制使得欧盟能够针对全球经济和社会的变化而迅速采取行动，因而满足了当代劳动力市场的需求。答复中也提到了在北欧国家理事会框架内为促进体面劳动而采取的行动。

2.3.5. 地区移民协定

83. 问卷答复中提到了若干移民协定和新举措，旨在加强深受移民和被迫流离失所人员剧增影响的地区协调。重点是确保对劳务移民进行更有效的治理，以及反对歧视，保护移民工人并采取措施防止其陷入被贩卖和强迫劳动的处境。

84. 近十年来，在 2006 年非洲移民政策框架的基础上，¹⁴ 非盟推出了一整套移民政策承诺和建议，尤其是《非洲就业、消除贫困和包容性发展的宣言和行动计划》，其中将劳务移民的管理置于地区一体化进程的中心位置。¹⁵ 移民政策框架建议通过旨在监测向移民提供体面就业岗位的机制，并且鼓励有关移民和人权的国际机构进行信息交流和行动协调。

85. 在欧洲，欧盟委员会移民议程制定了一项欧洲的应对之策，对策之一是寻求将目的地国的劳动力市场需求与输出国的发展需求实现对接。这一关键环节在 2015 年 11 月召开的瓦莱塔移民首脑会议上得到了进一步强化，会上欧盟和非盟成员国通过了一项联合行动计划，以解决非法移民和被迫流离失所人员的根源问题，包括通过强化移民的发展成果。¹⁶

86. 在亚洲，东盟移民工人年度论坛是一个开放式的平台，政府、工人和雇主组织以及公民社会借此就该地区移民工人所面临的主要问题交流好的经验和做法。论坛提出了有关促进实施东盟关于保护和促进移民工人权利宣言原则的建议。劳工组织也就有关跨区域劳务移民的问题提供了援助，包括促进亚洲和阿拉伯国家，尤其是海合会国家之间公平招聘移民工人。劳工局也越来越多地与其他地区机构开展合作，鼓励使其《劳务移民多边框架》融进它们的计划之中。¹⁷

¹⁴ 非洲联盟：《非洲移民政策框架》，由非盟执行理事会通过，2006 年 6 月，班珠尔。

¹⁵ 非洲联盟：《非洲就业、消除贫困和包容性发展宣言和行动计划》，前引。

¹⁶ 欧洲联盟：《行动计划》，瓦莱塔移民首脑会议，2015 年 11 月。

¹⁷ 有关制定基于权利的劳务移民策略的指南和制定双边劳务协定的良好标准框架等，可参阅国际劳工组织：《国际劳工组织劳务移民多边框架：关于制定一项基于权利的劳务移民策略的非约束性原则和指南》

2.3.6. 多边协调

87. 二十国集团和七十七国集团的 24 个成员国，其中多数来自欧洲和中亚，在其问卷答复中认为《宣言》为在该层面实现体面劳动主流化的贡献率处于中等水平。

表 2.5. 《宣言》为在国家集团层面实现体面劳动主流化的贡献(答复数)

地区	毫无	有点	中等	显著	未回答
非洲	2	6	4	4	9
美洲	0	2	5	4	11
亚太地区	3	3	6	2	9
欧洲和中亚	0	1	9	4	20
总计	5	12	24	14	49

88. 来自各大地区的 61 个成员国认为《宣言》为在国际层面实现体面劳动主流化的贡献率处于显著或中等水平。

表 2.6. 《宣言》为在国际层面实现体面劳动主流化的贡献(答复数)

地区	毫无	有点	中等	显著	未回答
非洲	2	4	5	8	6
美洲	0	0	7	8	7
亚太地区	2	1	8	7	5
欧洲和中亚	0	2	8	10	14
总计	4	7	28	33	32

89. 总体而言，答复中有关根据《宣言》设想在相关国际论坛上为协调成员国立场所采取具体步骤的信息有限。有一国政府在其答复中强调这些协调行动是如何具体根据《宣言》所采取的，同时强调这些协调行动有助于提高有关就业、社会保护和社会对话政策的协调一致，也有助于在联合国、经合发组织及其他国际论坛上促进工作中的基本原则和权利。与此相反，其他答复则表示，无论《宣言》是否存在，都会进行这样的协调行动。

90. 来自不同地区的二十国集团成员国表示，它们参与二十国集团会议，尤其是其劳动与就业部长会议，将鼓励各成员国就围绕战略目标所采取的步骤协调其立场。然而，一些工人组织在承认这些协调行动存在的同时，要么指出协调行动没有取得具体成果，要么强调有必要评估其有效性。

(2006 年，日内瓦)，有关协议的样本，可见 1949 年《就业移民建议书(修订)》(第 86 号)的附件，以及 1949 年《就业移民公约(修订)》(第 97 号)及 1975 年《移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)。

91. 许多答复提到了在出台《2030 年可持续发展议程》的情况下那些有益于制定和通过可持续发展目标的举措，并强调各成员国为实现目标 8(充分和生产性就业和体面劳动)而展开有效的协调行动。与此同时，来自不同地区的若干政府强调国际劳工组织和联合国其他机构有必要加强合作，以提高在制定和实施发展合作项目上的协调一致，避免重复劳动和形成最大合力。

2.4. 观察与挑战

92. 问卷答复表示继续支持《宣言》中所体现的原则并承认其对劳工组织及其成员国的重要意义。一方面，答复所提供的有关全面推进体面劳动的实例不多，另一方面，三方成员肯定了促进四项战略目标的相关性。它们也提供了成员国单独采取不同步骤的丰富实例，形式包括批准国际劳工标准、立法、政策与计划、研究与统计数据，也包括各成员国在发展合作、贸易、移民和地区一体化等领域相互协调的丰富实例。尽管没有多少证据证明，这样的行动已构成一项更为连贯、更为宏大的体面劳动战略的一部分，或是与《宣言》密切相关的，但是它关系到《宣言》的实施工作，也有助于在全球化时代捍卫和促进体面劳动。

93. 答复中所提供的信息表明，政府和社会伙伴在应对全球金融危机及其经济社会影响方面面临着复杂的选择。这些挑战包括：财政紧缩措施对经济和社会权利的影响；实质性社会对话所面临的障碍，包括有必要提高社会伙伴的能力；以及人力、财力和技术资源的缺乏。若干答复强调在国家层面缺少协调，尤其是在主要部委和负责金融和经济政策的机构之间缺少协调，以及国际机构的应对举措不到位、缺少协调。许多成员国提到了《宣言》在这方面的潜力，并且期待劳工组织在如何全面实现经济发展、社会目标和环保目标方面提供咨询和援助。

94. 答复显示，将《宣言》的原则与目标作为一项基于权利的政策框架加以进一步推进，同时在其有效实施方面提供基于实证的政策建议，并充分考虑各国国情，这将强化有关全面实现劳工组织目标的工作，并提高社会和经济政策措施的凝聚力。在将体面劳动纳入国家发展战略和经济社会政策之中的同时，成员国把多数行动重点放在就业和社会保护上。答复也反映出劳工组织有必要在以下领域提高对成员国的援助力度：

- ❑ 推出足够的指标和统计数据，尤其是在权利和社会对话方面的指标和统计数据，以监测和评估在实施就业和社会政策方面所取得的进展情况；
- ❑ 将工作中的基本原则和权利既作为权利也作为充分实现全部战略目标的扶持条件加以推进；
- ❑ 强化国际劳工标准，包括基本公约和治理公约的批准与实施力度，以此作为实现全部战略目标的一个行动手段；

- 推进可持续企业的发展并且为其创建有利的发展环境；
- 通过国家层面的社会对话来加强各成员国行动的协调性，并在地区和全球层面提高政策的一致性。

95. 总体而言，大多数成员国报告称，《宣言》为在各个层面实现体面劳动的主流化作出了显著贡献，尽管这一贡献率显然能够而且必须得到提高。《2030 年可持续发展议程》要求各成员国和劳工局的积极参与，以此确保可持续发展目标的实现能进一步带动《宣言》宗旨的实现，以及成员国为在国家层面实现全球目标作出贡献。成员国建议未来工作应以《宣言》第 II 节第(B)段所确定的步骤为基础，因为这依然是提高成员国认识和鼓励其为实现四项战略目标采取有效行动的关键。为此，劳工局可以率先确定一系列优先事项或目标，既作为在国家、地区和国际范围内采取行动的重点，也作为《新的 2018-21 年战略计划》及新一代体面劳动国别计划的组成部分。

第三章

国际劳工组织所采取的行动

96. 《宣言》呼吁劳工组织“检查并修订其制度性惯例和加强治理及能力建设，以便能够最佳地利用”其资源以及“其三方性结构和标准体系的独特优势”，目的在于有效协助各成员国努力实现战略目标。¹

97. 理事会于 2009 年 3 月²通过了实施计划，其中包括一份在《2010-15 年战略政策框架》期内可采取重要行动的路线图。对路线图的分析结果显示，大多数行动要点已得到了落实。³

98. 本章概述了在以下三个主要领域所采取的措施：通过实施一项周期性讨论计划，使劳工组织更好地了解 and 回应其成员国的需求与现实；充分利用劳工组织三方性结构和标准体系的独特优势；以及在劳工组织内部全面推进战略目标的实施。

3.1. 通过周期性讨论了解和回应成员国的现实与需求

99. 从劳工组织制度实践的观点来看，《宣言》的一个主要创新之处是将一项周期性讨论议题列入大会的议程，这样便于劳工组织通过统筹运用所有的行动手段，包括国际劳工标准，⁴更好地了解 and 更有效地满足成员国的需求。

100. 周期性讨论具有双重功能。作为知识工具，它们为劳工组织提供了一种手段，使其能够“提供有关这些战略目标的趋势和政策的最新审议情况。这类审议还将起到加强劳工局的知识库和分析能力的作用”。作为治理手段，周期性讨论“有助于在三方成员的需求之间发展一种更直接的联系，并促进包括标准制订在内的有关今后行动优先事项的选择。[有关周期性讨论报告的]审议能允许

¹ 《宣言》，第 II 节第(A)段。

² 国际劳工组织：《实施计划：〈国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言〉》，理事会，第 304 届会议，2009 年 3 月，日内瓦，理事会文件 GB.304/SG/DECL/1(Rev.)。也可参阅理事会文件 GB.309/SG/DECL/2。

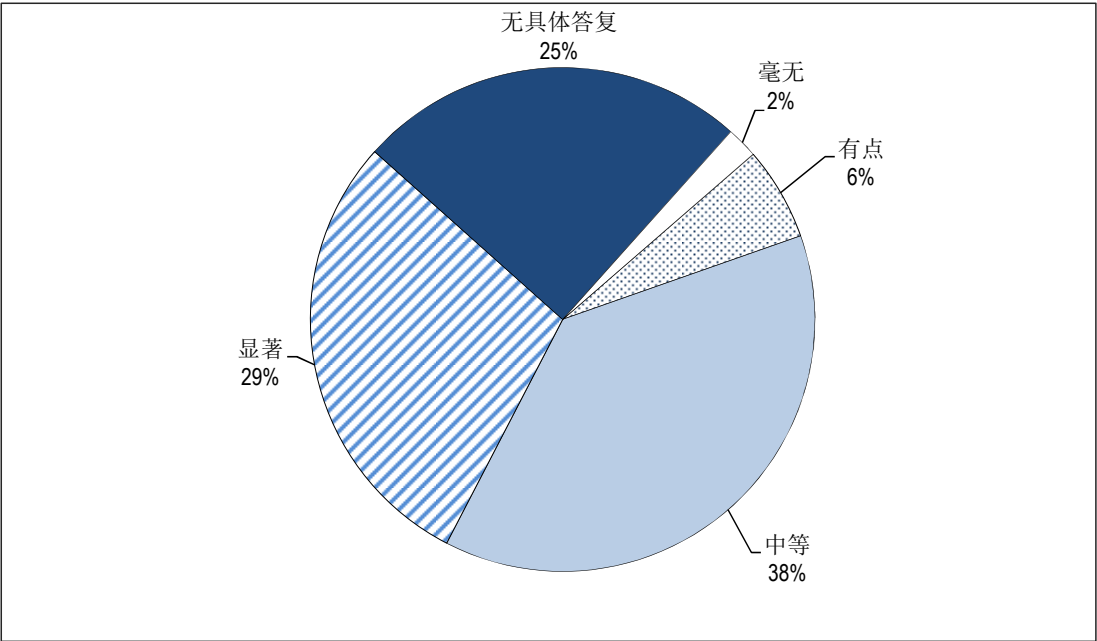
³ 例如，为建立同行审查制度的行动仍然悬而未决。

⁴ 《宣言》，第 II 节第(A)(i)段。

在来自三方成员反馈的基础上系统地评估此类优先事项的妥当性以及为其实施所采取措施的影响。”⁵

101. 若干问卷答复肯定周期性讨论的双重功能对成员国仍然具有针对性。答复补充说，周期性讨论为成员国提供了一个机会，使其能够制定一项旨在切实实施综合战略的全新的共同愿景，以及选择与战略目标相关的未来行动的优先方向。三分之二的问卷答复指出，周期性讨论为劳工组织更好地了解和回应各国的需求作出了“显著”或“中等”的贡献。答复中列举了因受具体周期性讨论的启发而开展行动的实例，其范围包括立法、政策、行政和规划改革到跨机构和三方协商。

图 3.1. 成员国关于周期性讨论对国际劳工组织了解和回应其需求影响的观点



3.1.1. 模 式

102. 在《宣言》通过后，劳工组织及时出台了周期性讨论计划。理事会决定头两次周期性讨论将涵盖就业和社会保护等战略目标，随后通过了一项周期性讨论七年计划，其中就业、社会保护和工作中的基本原则和权利将在此周期内予以讨论。⁶

⁵ 国际劳工组织：《关于加强国际劳工组织能力的结论》，国际劳工大会，第 96 届会议，2007 年，日内瓦，第 5 段。

⁶ 国际劳工组织：《国际劳工局理事会第 304 届会议的会议纪要》，2009 年 3 月，理事会文件 GB.304/PV，第 183(b)段。

该七年讨论周期将于 2017 年大会期间到期，⁷ 理事会将在大会的评估结果出炉后再决定新一轮的周期性讨论和讨论序列。⁸

103. 根据《宣言》后续措施的要求，⁹ 理事会于 2008 年 11 月决定将实施公约与建议书专家委员会提出的、并经大会标准实施委员会讨论过的¹⁰ 总调查主题与各自周期性讨论所涵盖的战略目标结合起来。自此以后，总调查已涵盖了所有或部分与战略目标相关的文书。在这方面，根据《国际劳工组织章程》第 19 条第(5)(e)和第(6)(d)款的要求向各成员国下发了报告表格，要求它们提供有关未批准公约和建议书的情况，而专家委员会将这些情况应用于总调查的筹备工作之中。该报表的形式已进行了调整，以兼顾大量的文书并促进其实施。正如 2010-13 年所进行的相关周期性讨论的那样，大会标准实施委员会在同一届大会期间对总调查进行了讨论。此后，为了推动将标准有关的内容融入到周期性讨论之中，大会标准实施委员会在相关周期性讨论举行前一年对总调查进行审议。¹¹

3.1.2. 作为知识和治理工具的周期性讨论

为周期性讨论起草的报告

104. 劳工局为周期性讨论起草报告，目的是为了：涵盖那些反映成员国现实和需求多样化的主要统计、立法等方面的趋势；分析这些趋势如何影响战略目标的实施以及在多大程度上国际劳工组织行动对所确定的需求产生了影响；以及审议国际劳工组织规划优先领域的影响。经验表明，简明扼要、基于实证的报告形式有助于三方成员讨论成员国的需求并就对劳工组织的行动和后续措施做出必要调整上达成共识。有几份答复指出，报告应避免提出过于宽泛的讨论要点，以便对战略目标的切实落实情况进行反思，并且应尽早地下发报告，便于各国进行协商。

105. 报告是根据劳工局所掌握的信息以及《宣言》关于调整第 19 条的现行模式的规定起草的，¹² 并没有增加成员国的报告义务。有必要进行深入研究和开发实证

⁷ 有关工作中的基本原则和权利第二次周期性讨论的时间已从 2016 年推迟到 2017 年，以便为在本届大会上讨论《宣言》影响评估议题腾出空间。

⁸ 国际劳工组织：《国际劳工局理事会第 325 届会议的会议纪要》，2015 年 10-11 月，理事会文件 GB.325/PV，第 56 段。

⁹ 《宣言》，附件，第 I 节第(B)段。

¹⁰ 在根据《章程》第 19 条规定所提供的信息基础上，总调查分析了成员国有关由理事会所选定的文书所覆盖的具体议题的国家法律和实践。调查审议了有关文书的影响及其在实施中的困难，并覆盖所有成员国，不管其是否已经批准了相关公约。

¹¹ 国际劳工组织：《国际劳工组织〈关于争取公平全球化的社会正义宣言〉后续措施指导组的报告》，理事会，第 309 届会议，2010 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.309/10，第 8 段。为了实现同步，2014 年没有开展有关就业第二次周期性讨论的总调查。

¹² 《宣言》，附件，第 I 节第(B)段。

知识，以反映成员国的现实和需要。一方面，各国有关综合战略的数据库和统计数字对现有的信息进行了充实，但另一方面，有报告称在某些领域的知识鸿沟依然存在。为了推进周期性讨论报告的起草工作，劳工局自 2013 年以来已就劳工组织的行动影响开展了独立的年度综合评估。¹³ 然而，仍然难以获得有关成员国需求方面的情况以及劳工组织行动对每一项战略目标及性别平等与非歧视影响方面的信息。因此，有必要加强劳工局全系统的协作，包括总部与地方的协作，以确保所有相关领域的专业知识融入到这些报告之中。对所起草的六份报告中的五份而言，劳工局就报告的主题征求理事会的指导意见以及通过在日内瓦召开非正式三方协商会征求其意见。¹⁴ 经验也表明，在对特定战略目标进行周期性讨论的前几年就开展大量的三方讨论，形成共识，从而为了解和满足成员国的现实与需要奠定了一个扎实的基础。¹⁵

周期性讨论和结果

106. 若干问卷答复表示，周期性讨论被视为交流看法、经验和做法的一个论坛。这些交流活动有助于推进对劳工组织行动的评估工作以及确定未来满足成员国需求的行动方向。然而，一些答复呼吁周期性讨论应更加聚焦于各国的现实与需要，并避免进行一般性政策辩论或讨论。在理事会的讨论中，一些理事也提到有必要依照各自的权责范围对周期性讨论与一般性辩论加以区别。¹⁶ 在这一方面，可以考虑推出一份周期性讨论的方案，其中将更有效地针对其知识和治理功能并使委员会成员能够从著名专家和其他关键利益方的发言中有所收获，例如通过举办交互式专题讨论会和更为集中的主题辩论会。

107. 周期性讨论的决议和结论概述了成员国和劳工组织将就所确定的优先事项采取的行动。最近四次周期性讨论的决议已提请理事会“指导劳工局实施”这些结论并要求局长“向理事会及时通报有关实施情况”，以及将结论传达给相关的国际和地区组织。¹⁷ 最近周期性讨论的结论已涉及到以下共同的议题：各成员国面临的形势；有关实施经讨论过的战略目标的指导原则和/或政策；性别平等的作用；

¹³ 国际劳工组织：《社会对话干预：成效及原因？2002-12 年综合评估》（2013 年，日内瓦）；《国际劳工组织促进就业干预所取得的体面劳动结果：从评估中吸取的教训》，2003-13 年（2014 年，日内瓦）；以及《为所有人提供有效的劳动保护：从综合评估中吸取的教训》，2004-14 年（2015 年，日内瓦）。

¹⁴ 鉴于 2011 年以前就社会保障二维延伸战略已进行了广泛的协商，因此理事会没有就 2011 年社会保障周期性讨论报告进行协商。

¹⁵ 例如，有关 2014 年就业周期性讨论报告的基础是理事会就就业问题所进行的讨论、非正式简报、在大会和理事会前几届会议中所进行的磋商，以及由成员国和地方分局报告中所提供的良好实践。

¹⁶ 国际劳工组织：《改进国际劳工大会的运行》，理事会，第 325 届会议，2015 年 10 月-11 月，理事会文件 GB.325/WP/GBC/1，第 5 和第 6 段。

¹⁷ 见国际劳工组织：《关于工作中的基本原则和权利周期性讨论的决议》，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦。

成员国甚或具体由政府和社会伙伴所采取行动的框架；以及劳工组织协助成员国的具体行动手段，包括与标准有关的行动。

108. 一方面，周期性讨论的成果似乎已越来越与《宣言》的宗旨相结合，但另一方面，仍没有与《宣言》实现充分对接，《宣言》的侧重点是各战略目标相互关联的性质、性别平等和非歧视等交叉问题的融合、以及呼吁实现体面劳动政策的协调等内容。此外，就计划预算后续行动的优先事宜和资源筹措与划拨等方面总体缺乏具体的指导。

109. 若干周期性讨论的结论强调了全部战略目标的相互关联性以及工作中的基本原则和权利的主要作用。例如，2015 年关于劳动保护的周期性讨论呼吁实现工作中的基本原则和权利，以此加强劳动保护。¹⁸ 在所有交叉性问题之中，性别平等问题在所有周期性讨论的结论中原则上都被提及，并总体上由理事会通过与《2010-15 年性别平等行动计划》挂钩加以跟进。与此相反，相关的非歧视原则在六次周期性讨论中只有三次予以提及。¹⁹ 这部分归结于该原则的过于笼统性以及缺少关于劳动世界歧视的全球估测。有关劳动保护周期性讨论的结论呼吁进一步开展有关非歧视的研究工作。

110. 几次周期性讨论及其后续措施的重点放在更多地利用劳工组织的行动手段，提高在国家和国际层面的经济、金融、就业和社会政策的连贯性。有些成员国呼吁在这方面做出更多努力。2010 年第一次有关就业周期性讨论的结论呼吁局长就该议题迅速启动与主要相关机构的讨论，并向理事会提交一份有关可能采取行动框架的文件。²⁰ 作为回应，理事会确定了国际劳工组织在二十国集团、联合国机构和地区组织中推动与体面劳动议程实现政策协调的角色，并且强调有必要增强知识和研究能力以及关注劳工组织三方成员参与这些机构的情况。²¹

国际劳工组织制度实践的调整

111. 周期性讨论的目的也是为了直接影响大会议程的设置。除了在七年讨论周期内将一项周期性讨论议程自动地列入大会议程外，周期性讨论也有助于进一步确

¹⁸ 国际劳工组织：《关于社会保护(劳动保护)周期性讨论的若干结论》，国际劳工大会，第 104 届会议，2015 年，日内瓦。

¹⁹ 平等和非歧视问题的内在联系仅出现在两次周期性讨论的成果之中。见国际劳工组织：《关于工作中的基本原则和权利的周期性讨论的若干结论》，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦，第 15(d)段；以及国际劳工组织：《关于就业第二次周期性讨论的若干结论》，国际劳工大会，第 103 届会议，2014 年，日内瓦，第 7(e)(v)段。

²⁰ 国际劳工组织：《关于就业周期性讨论的若干结论》，国际劳工大会，第 99 届会议，2010 年，日内瓦，第 50 段。

²¹ 国际劳工组织：《产生于国际劳工大会第 99 届会议(2010 年)工作的事宜：关于就业周期性讨论决议通过后的后续措施》，理事会，第 309 届会议，2010 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.309/3/1，第 14-17 段。

定大会标准制订和一般性讨论的议程。例如，有关社会对话周期性讨论的若干结论导致将有关全球供应链中体面劳动的一次一般性辩论列入本次大会的议程。

112. 周期性讨论也推动采取措施，调整和简化成员国的报告程序。除了总调查报表的新格式之外，理事会已经决定，为了便于报告，应按照战略目标来对公约进行分类，这是基于以下认识：这个分类有可能为选择在总调查中进行审议的文书奠定一个基础。有些问卷答复强调有必要进一步展开行动，以减轻根据《章程》第 19 和第 22 条规定的报告负担，以及若干调查问卷、调查和对成员国的报告要求，同时兼顾保证报告制度完整性的需要。

113. 此外，已采取措施优化周期性讨论与根据《1998 年工作中的基本原则和权利宣言》要求提交报告之间的协同效应。2010 年，大会决定将《1998 年宣言》的后续措施与《社会正义宣言》的后续措施实现对接。相应地，每年提交给大会的全球报告只包含工作中的基本原则和权利四大类中的一类，现已被有关工作中的基本原则和权利周期性讨论的一份单项报告所取代。然而，大会决定继续那些仍未批准全部核心公约成员国所做出相关努力的年度报告，该年度审议报告每年都提交给理事会，其中也包括为批准基本公约所展开行动的情况。

周期性讨论对与国际劳工组织标准相关的行动手段和其他行动手段的影响

114. 以总调查为基础的周期性讨论确定了在标准实施工作和劳工组织适当援助之间存在的差距，以及为每一项战略目标制订标准，包括修订标准的需要。作为周期性讨论结论的直接后续措施，已通过了以下几项文书：2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)，《1930 年强迫劳动公约 2014 年议定书》以及 2014 年《强迫劳动(补充措施)建议书》(第 203 号)。针对周期性讨论所采取的进一步行动也导致若干标准的通过，尤其是 2015 年《从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)的通过。

115. 周期性讨论的结论也呼吁采取以下行动，包括开展批约运动，对各国实践进行研究和开展培训与技术合作。随着《1998 年宣言》的通过而致使基本公约的批准数达到顶峰以来，理事会根据 2012 年关于工作中的基本原则和权利周期性讨论的结果，通过了 2012-16 年行动方案，其中再次呼吁全面批准基本公约。为此，也为成员国提供了咨询和援助，当然仍需要投入更多资源，以满足日益增加的技术援助需求。

116. 周期性讨论也直接导致国际劳工组织大量运用其他行动手段，包括调查研究和数据采集，咨询服务、技术规划和伙伴关系。例如，2010 年关于就业周期性讨论使得劳工组织工作更多聚焦于有利于就业的宏观经济框架、量化就业目标和贸易与就业挂钩。2011 年关于社会保护(社会保障)周期性讨论致使劳工组织强化了国家社会保护底线的技术工具，包括可行性研究、基于实证的政策文件和旗舰报

告《世界社会保护报告》。周期性讨论也推动了劳工组织协助成员国制定和实施社会保障二维扩面战略，进一步促进了劳工组织与世界银行和联合国发展集团在实施社会保护底线方面的合作。2014 年第二次关于就业周期性讨论也有助于推动各国制定一项新的综合就业政策框架并与联合国续签了有关青年就业的伙伴协议。

周期性讨论对国际劳工组织优先事项 和规划工作的影响

117. 一些周期性讨论促成了新的政策共识和关于解决方案的共同理解，继而导致了劳工组织优先事项的调整。例如，2011 年周期性讨论形成了新的政策认识，促使社会保障成为其后几年计划拟订的一项重点。与过去相比，2014 年关于就业的第二次周期性讨论在下列领域达成了更多一致意见：有利于就业的宏观经济框架和企业扶持性环境的重要性，以及这些框架的主要组成部分--社会对话、国际劳工标准、社会保护和性别以及非歧视问题的重要性。

118. 在计划预算和周期性讨论所确定的优先事项之间尚未形成自动关联。一些问卷答复强调有必要更好地协调周期性讨论的成果和理事会审议的议题。然而，也已经取得了一些进展，将周期性讨论所确定的优先事项纳入了计划周期。例如，2016–17 两年期计划预算和新旗舰计划比以往更多地立足于跨战略目标协作。²² 理事会还将周期性讨论所确定的优先事项与持续的行动计划联系起来。²³ 可以预计，随着周期性讨论的发展，由于之前关于各个目标的周期性讨论所确定的行动和优先事项而将使国际劳工组织的很多行动成为规划内容。据报告，在周期性讨论之后随即进行计划预算讨论也有一定好处(例如 2014 年的情况)。尽管如此，仍可开展更多工作，确保在劳工组织计划的优先事项和行动中体现周期性讨论的成果，包括在调动预算外资源方面。

3.2. 最充分地发挥国际劳工组织三方结构和 标准制度的独特优势

119. 为加强劳工组织在全球化时代向成员国提供帮助的能力，着力改进了三方治理机构的运行，特别是理事会和国际劳工大会的运行。劳工组织的标准体系牢牢扎根于三方结构，它所确保的广泛共识赋予劳工组织标准以权威性和对政策制定的影响力。

²² 五个旗舰计划是：(i) 《更好的工作》；(ii) 经修订的《国际消除童工和强迫劳动计划》；(iii) 《职业安全与卫生全球预防行动》；(iv) 《面向和平与复原力的就业》；(v) 《社会保护底线》。国际劳工组织：《国际劳工组织全球旗舰计划》，理事会，第 325 届会议，2015 年 10–11 月，日内瓦，理事会文件 GB.325/POL/7。

²³ 国际劳工组织：《国际劳工组织 2010–15 年性别平等行动计划 – 第二阶段：与 2012–13 年计划预算相关》(2012 年，日内瓦)。

3.2.1. 改进理事会和国际劳工大会的运行

120. 为回应《宣言》关于通过有效的政策制定、监督和实施工作来改进劳工组织治理的呼吁，理事会于 2009 年 6 月成立了一个关于理事会和国际劳工大会运行的工作组。改进重点首先是理事会，然后是大会。

理事会改革

121. 2011 年 3 月通过了改进理事会运行的一揽子计划，²⁴ 之后修订了理事会议事规则。²⁵ 2014 年 3 月审议了一揽子改革计划的实施情况，²⁶ 2015 年 3 月对该次审议的后续行动进行了审查。²⁷ 改革尤其旨在使理事会所有成员都能充分参与理事会的审议、决策和议程制定工作，并通过定期非正式磋商及理事会决定的后续行动提高透明度。理事会改革基于四个支柱。

- 将理事会分为五个全会部分，在此基础上精简了结构，鼓励根据《宣言》确定的方式全面地审议国际劳工组织行动²⁸，更有力地平衡了关于各项战略目标的政策和治理讨论。通过连续召开全会，而不是象以前那样同步召开几个委员会会议，使理事会所有成员都能够参与各项讨论和决策。
- 改进了理事会议程制定机制，该机制有助于以统筹兼顾和协调一致的方式制定议程，从而避免重复或漏洞，并重点关注政策和决策讨论。一个三方筛选小组负责审查拟列入理事会议程的议题，其中包括大会工作相关事宜的后续措施。关于至关重要领域(2014–15 两年期期间)和计划预算成果与《2030 年可持续发展目标》之间的联系(2016–17 两年期期间)的讨论是两个例子，说明理事会议程制定更加具有相关性和一致性。
- 提高了透明度并加强了劳工局对三方成员的支持，包括成立驻日内瓦三方机制，促进所有小组都积极参与关于理事会工作的磋商并加强对政府组的技术

²⁴ 国际劳工组织：《改进理事会运行一揽子改革》，理事会，第 310 届会议，2011 年 3 月，日内瓦，理事会文件 GB.310/9/1。

²⁵ 国际劳工组织：《国际劳工局理事会议事规则汇编》(2011 年，日内瓦)。

²⁶ 国际劳工组织：《理事会改革实施情况审议》，理事会，第 320 届会议，2014 年 3 月，日内瓦，理事会文件 GB.320/WP/GBC/2。

²⁷ 国际劳工组织：《改进理事会运行：理事会改革实施情况审议的后续行动》，理事会，第 323 届会议，2015 年 3 月，理事会文件 GB.323/WP/GBC/2。

²⁸ 这些部分是机构部分，政策制定部分，法律问题和国际劳工标准部分，计划财务和行政管理部分以及高层部分。

和后勤支持。²⁹ 理事会成员就某些长期有争议的问题所达成的一致意见彰显了加强磋商、高层参与和讨论在构建共识和解决问题方面的价值。

- 改进了文件和时间管理，包括缩短文件篇幅和在规定时限内提供文件，为会前在国家层面开展更有意义的协商提供了便利。关于在讨论的前一天提交决定要点修正案的要求也促进了在理事会讨论中和与国家三方成员的社会对话。

国际劳工大会改革

122. 国际劳工大会改革的主要目标是：加强作为劳工组织最高政策制定机构的大会；更好地满足三方成员和国际社会的需求；确保大会高效、透明和一致；通过讨论对当前劳动世界非常重要、有意义的议题而提高大会知名度和权威性。自 2011 年以来，理事会所确定的改进大会运行方面的关键问题主要与程序相关，包括大会结构和会期、全会、大会议程制定和大会委员会的工作方法。第 102 和第 103 届大会(2013 年和 2014 年)试行了改革措施。2015 年 6 月份试行将大会会期缩短为两周，在总体上受到欢迎，可在此基础上进一步加以完善。理事会确认未来国际劳工大会会期为两周，仍将审议 2016 年大会运行情况。另外正在考虑采取具体步骤，确保出席大会的三方代表团的完整性和平衡性，并处理这些代表团女性比例不足的问题。

123. 大会议程的制定方式对于劳工组织三方结构的有效运行起着关键作用。在这方面，理事会 2014 年 11 月同意采取一个“战略性和一致性方式”制定 2019 年百年大会之前各届大会的议程。这一战略性方式关注三方成员更密切的参与，着重提高大会议程项目确定工作与其他战略工作的一致性，包括与《2018-21 年战略计划》的拟订以及百年举措后续行动的一致性。

3.2.2. 强化标准作为实现所有战略目标的一种手段的作用

124. 《宣言》呼吁本组织“通过加强国际劳工组织的标准制订政策对劳动世界的相关性，将之作为国际劳工组织活动的基石加以促进，并确保标准作为实现本组织章程目标的一个有益手段的作用”。³⁰ 特别是，《宣言》确认了国际劳工标准在执行国际劳工组织章程授予的权责方面的突出作用，³¹ 国际劳工标准的原则和

²⁹ 2011 年一揽子改革之后，政府组主席和地区协调员的作用还包括参与磋商和负责确定理事会议程的三方筛选小组。国际劳工组织：国际劳工局理事会议事规则汇编，同前，介绍性说明，第 20 和第 22 段。

³⁰ 《宣言》，前言。国际劳工组织《标准政策包括以下组成部分》：确定使标准体系合乎当前情况的最佳方式；确定需要进行修订或采取其他行动的标准；确定符合当前情况的标准并促进这些标准；确定标准制订的新议题和方式；以及起草并通过标准。见国际劳工组织：《国际劳工组织标准政策与标准相关的活动方面的改进：建立和实施一个标准审议机制》，理事会，第 312 届会议，日内瓦，2011 年 11 月，理事会文件 GB.312/LILS/5，第 3 段。

³¹ 《宣言》，前言。

规定为成员国实现战略目标提供指导。³² 问卷答复表明三方成员支持国际劳工组织基于国际劳工标准的全球治理职能。

125. 在全球化背景下，更加充分地运用第 19 条所规定的报告程序已经成为旨在加强标准对实现国际劳工组织战略目标之影响的各项措施的一个重要组成部分。这确认了章程此项规定的原本意图，即通过收集关于公约(无论批准与否)和建议书对国家法律和实践影响的信息以及阻碍更广泛批约的因素的信息，使国际劳工组织能够掌握在标准相关行动方面的需求。

126. 但是，鉴于经验表明总调查和周期性讨论报告并未覆盖与一项战略目标相关的所有标准，理事会决定对这些信息来源和周期性讨论的结果进行补充，以便提供关于每个战略目标下需促进、修订或合并的标准以及可能需制订新标准的全面情况。为此，理事会于 2011 年 11 月建立了标准审议机制，³³ 2015 年 3 月成立了标准审查机制三方工作组。³⁴ 对标准的审议将按国际劳工组织的四个战略目标进行，³⁵ 并按《宣言》的要求适当考虑到它们之间的相互依存度。还可能根据理事会的要求处理任何与标准制订和标准政策相关的其他事宜，³⁶ 例如，确定、更新和促进治理性文书清单。

127. 在标准举措框架下，³⁷ 标准审议机制以及其他安排的目的在于促进实施国际劳工组织标准政策，并加强关于国际劳工标准在实现国际劳工组织目标方面的作用的三方共识。理事会在标准审议机制下进行的审议和周期性讨论所提供的指导——这两者之间相互协调的具体程序对于确保作为国际劳工组织各项活动基石的标准政策的一致性将起关键作用。

128. 在标准制订方面可以看到另外一个因《宣言》而产生的重要趋势：最近通过的文书中统筹兼顾了四类工作中的基本原则和权利。2011 年《家庭工人公约》(第

³² 《宣言》，第 I 节第(C)(iii)段。

³³ 国际劳工组织：《国际劳工局理事会第 312 届会议纪要》，2011 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.312/PV 第 577 段。

³⁴ 国际劳工组织：《国际劳工局理事会第 325 届会议纪要》，2015 年 10-11 月，日内瓦，理事会文件 GB.325/PV，第 612 段。

³⁵ 2011 年 3 月向理事会提出可按战略目标对标准进行分类，但未正式通过。见国际劳工组织：《国际劳工组织与标准相关活动的改进情况 - 国际劳工组织标准政策：一个实施强有力和有效的国际劳工法典的方法》，理事会，第 310 届会议，2011 年 3 月，日内瓦，理事会文件 GB.310/LILS/3/1(修订)，附件。

³⁶ 国际劳工组织：《标准举措：标准审议机制三方工作组职责范围》，理事会第 325 届会议，2015 年 10-11 月，日内瓦，理事会文件 GB.325/LILS/3，第 12 段。

³⁷ 标准举措是局长 2013 年所提出的七个百年举措之一。见国际劳工组织：《迎接国际劳工组织一百周年纪念：现实、复兴与三方承诺》，报告一(A)，国际劳工大会，第 102 届会议，日内瓦，2013 年；和国际劳工组织：《劳动世界的未来百年举措》，报告一，国际劳工大会，第 104 届会议，日内瓦，2015 年。

189 号)及与其配套的第 201 号建议书确定了一个实现四类工作中基本原则和权利的综合体面劳动战略,将其作为家庭工人就业和社会保护政策的一个基础。标准制订所关注的问题也更加广泛,例如,第 202 号建议书重申社会保障既是一项人权,也是一项社会和经济必需品。该建议书旨在帮助成员国覆盖全部有需要的人,包括未受保护、最贫困和最弱势的工人,以及那些处于非正规经济中的人员及其家庭。同样,旨在促进向正规化转型的第 204 号建议书也呼吁尊重工人基本权利以及在收入保障、生计和创业方面的机会。

3.3. 在国际劳工组织内促进综合战略

129. 在其他几个补充领域根据《宣言》采取了步骤并取得进展,促进了劳工组织采用更加统筹兼顾的工作方式。

3.3.1. 劳工局富有效率和成效的工作

计划拟订和以结果为基础的管理

130. 《宣言》对《2010-15 年战略政策框架》和三个计划预算周期分别产生了重要影响,重申了劳工组织权责并在此范围内重新审视了劳工局的优先事项、能力和工作方法。以结果为基础的新框架重点关注四个战略目标下 19 项成果中所包含的劳动世界重要优先事项,并在所有成果中将性别平等和非歧视问题主流化。为了通过多学科方式更加突出重点、提高“临界质量”和扩大影响力,2014-15 年确立了八个至关重要领域,每个至关重要领域分别整合了 19 项成果中若干项成果及两个或更多战略目标下的工作。2016-17 两年期计划预算将国际劳工标准、社会对话、性别平等和非歧视问题确定为跨领域政策驱动因素,体现了《宣言》的重点。

富有效率和成效地使用国际劳工组织资源

131. 局长 2012 年启动了全劳工局改革计划,该计划的关键目标之一是以最富有效率和最统筹兼顾的方式利用国际劳工组织的人力、财力和制度资源,满足三方成员的需求。³⁸

132. 改革举措的关键目标是提供最佳绩效,实现技术卓越,为三方成员提供优质服务并促进“一个国际劳工组织”的团队协作。改革涵盖了高级管理层改组、总部、外地办事机构和技术合作重组、人力资源管理、宣传工作和行政管理服务。人力资源战略和相关改革举措的实施为改善职员多样性、流动性、能力、团队协作和问责制提供了工具。改革还包括加强独立监督咨询委员会,并从 2012 年开始全面实施国际公共部门会计准则。2016-17 两年期计划预算将约 2,500 万美元的节

³⁸ 国际劳工组织:《内部改革的进展》,理事会,第 317 届会议,2013 年 3 月,日内瓦,理事会文件 GB.317/INS/12/2。

余从行政管理和支持性工作调整到技术工作，从总部调整到地区，³⁹ 体现了改革取得的显著收益。

以结果为导向的评估

133. 为统一全劳工局的评估实践并确保在《宣言》框架下开展评估，2010 年对国际劳工组织的评估职能进行了独立评估。制定了新的 2011-15 年评估战略，强调更好地使用评估、统一各种评估实践并加强评估能力。2009 年至 2014 年期间，在评估建议和所获得经验教训的后续行动方面有所改进。2016 年将开展一项独立外部评估，目的是衡量评估结果在多大程度上被有效地用于将劳工局工作与《宣言》目标相关联。

3.3.2. 以政策和宣传倡导为导向的研究和知识建设工作

134. 根据《宣言》关于加强国际劳工组织研究能力的呼吁，2010-15 年战略政策框架建立了一个加强劳工局技术能力、特别是知识管理能力的框架。理事会 2009 年所核准的知识战略重点关注三个相互关联的成果：以实证为基础的分析、知识交流和劳工组织知识的传播。⁴⁰

135. 在以实证为基础的分析方面，2013 年 6 月成立的研究司帮助实现了开展跨领域实证研究和政策分析的技术职员的群聚效应。《全球工资报告》、《世界社会保护报告》和《世界就业与社会展望》及《世界就业社会展望趋势》等旗舰报告的推出扩大了应对新出现的重要全球性议题的范围，提高了劳工组织知识的知名度。它还向全球性政策辩论贡献了国际劳工组织知识专长，为联合国、二十国集团、金砖国家(巴西、俄罗斯、印度、中国和南非)以及其他国际和地区论坛的讨论提供了支持。通过建立包含各地和总部专家在内的全球技术团队，加强了全球性分析结果与国家层面业务之间的协同作用。通过建立研究审评小组，提高了劳工组织研究工作的可信度和质量。⁴¹ 最后，加强了宏观经济分析统计能力和数据收集、分析，例如，通过劳动力调查。第 19 届国际劳工统计学家大会的结论重新审视了体面劳动的关键概念，为依据更准确的衡量标准来获得关于劳动世界的更好实证知识铺平了道路。

136. 2008 年至 2013 年，通过一个主要由欧盟委员会资助的试点计划，劳工局帮助 20 个国家制定了体面劳动指标并编写了体面劳动国别概况。这些国别概况提供了体面劳动主要层面的数据和信息，可据此分析在国家经济、劳动和社会政策框架

³⁹ 国际劳工组织：《2016-17 两年期拟议计划预算》，2015 年，日内瓦，第 18-19 段。

⁴⁰ 国际劳工组织：《2010-15 年以结果为基础的战略：知识战略 - 加强实施体面劳动和全球就业契约的能力》，理事会，第 306 届会议，2009 年 11 月，理事会文件 GB.306/PFA/12/3。

⁴¹ 国际劳工组织：局长报告 - 第二份补充报告：《对有关解散国际劳工问题研究所和建立中心研究司的讨论的后续》，理事会第 320 届会议，2014 年 3 月，日内瓦，理事会文件 GB.320/INS/14/2，第 10 段。

下取得的进展。⁴² 体面劳动国别概况被证明是非常有用的，提供了体面劳动状况的实证并为贯穿社会和经济领域的国家优先事项和政策制定提供参考。参照这些经验和其他经验，劳工局 2015 年制定了体面劳动国别分析技术指南，对开展体面劳动国别计划国家的增长、生产性就业和体面劳动状况进行概要诊断。这将成为制定体面劳动国别计划及其他框架，包括联合国发展援助框架时的重要投入。

137. 通过数字化、将媒体覆盖面扩大到社交媒体、开发新型多媒体产品及更有效地使用国际劳工组织网站(包括创建知识门户)，改善了劳工组织数据、研究和政策分析的知名度及传播。通过开展全劳工局协作及发展与政府、社会伙伴、国际和地区机构(包括联合国其他机构、研究机构和专家组)的伙伴关系，促进了知识建设和共享。

3.3.3. 技术合作和专家咨询

138. 为回应《宣言》关于劳工组织加强并精简技术合作和专家咨询的呼吁，制定并实施了《国际劳工组织 2010-15 年技术合作战略》，旨在将技术合作资源与体面劳动国别计划和计划预算结果相关联，满足以结果为基础的管理要求，并通过《联合国发展援助框架》及联合国改革参与联合国系统一致性方面的工作。⁴³ 自 2010 年以来，已经将劳工组织所有新项目 and 持续进行的项目与具体的体面劳动国别计划成果或全球性产品相关联，并与《2010-15 年战略政策框架》的 19 个成果中所体现的劳工组织三方成员的优先事项和需求充分保持一致。

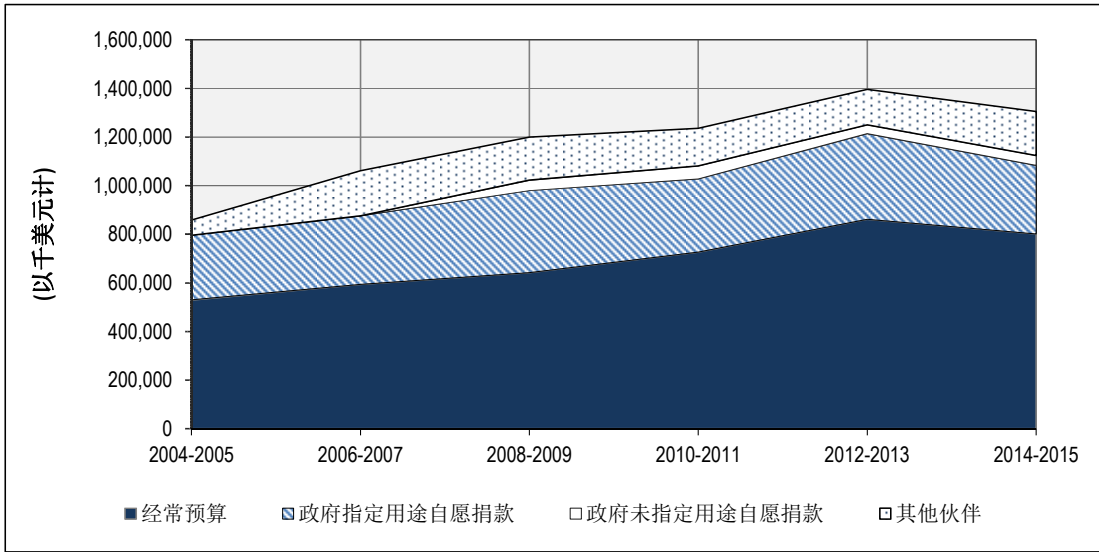
139. 自《宣言》通过以来，技术合作自愿捐助占劳工组织总体可用资源的比例一直稳定保持在 40% 左右。⁴⁴ 过去七年期间，劳工组织技术合作支出从 2009 年的 1.935 亿美元增加到 2015 年的 2.115 亿美元，已出现的一个重要趋势是实施更少但规模更大和潜在影响力更高的项目，平均项目规模从 2008 年的 100 万美元提高到 2015 年的 130 万美元。

⁴² 在联合国关于可持续发展目标指标框架的持续讨论中，对体面劳动指标的投资也被证明是一个有价值的资源。

⁴³ 国际劳工组织：《在联合国改革背景下的国际劳工组织技术合作战略与三方机制》，理事会第 306 届会议，2009 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.306/TC/1。

⁴⁴ “技术合作”一词指的是由发展伙伴通过指定用途的预算外技术合作捐助或通过经常预算补充账户的未指定用途自愿捐助而资助的国际劳工组织所有计划和项目。虽然理事会最近决定将“技术合作”一词更换为“发展合作”，本报告这一部分仍保留了原有术语，因为这是《宣言》使用的术语，而且劳工局直至 2015 年底也都使用这一术语。

图 3.2. 对国际劳工组织的捐款额(2004–15 年)



140. 自 2009 年以来，用于就业的技术合作支出几乎相当于其余三项战略目标的合计支出。社会对话支出增长了 121%，⁴⁵ 就业支出增长了 29%，⁴⁶ 而工作中基本原则和权利支出⁴⁷ 和社会保护支出分别下降了约 18%和 11%。这一结果是由多种因素导致的，其中包括发展伙伴和成员国优先事项的变化以及国家层面不同类型干预措施的费用差别。⁴⁸

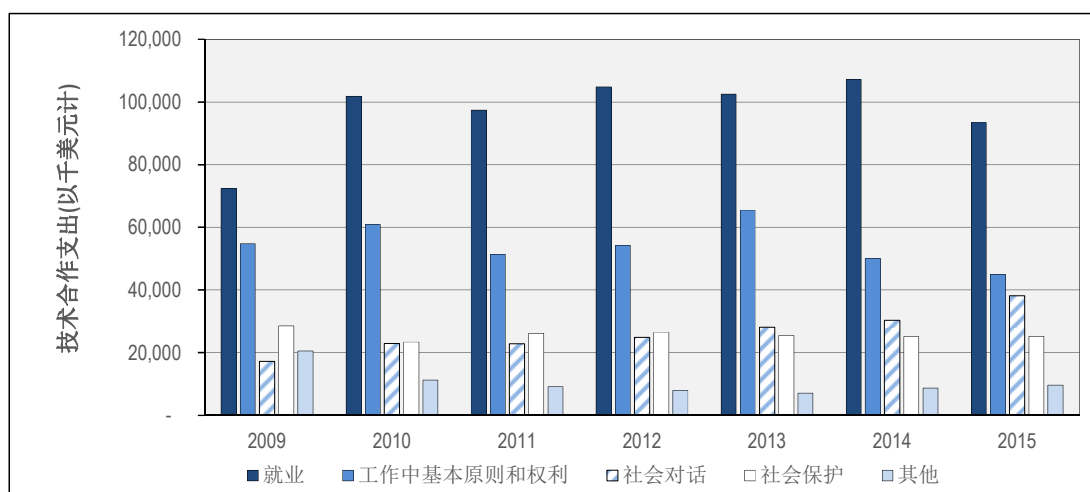
⁴⁵ 在社会对话战略目标下，部门活动领域的项目支出从 2009 年的 200 万美元多一点增长到 2015 年的近 1,200 万美元，这在很大程度上是因为“更好的工作”计划扩大到了八个国家。

⁴⁶ 在就业战略目标下，促进就业项目的支出从 2009 年的不足 3,600 万美元飞跃到 2010 年的超过 5,400 万美元，此后一直居高不下。

⁴⁷ 在工作中基本原则和权利战略目标下，反对童工项目的支出从 2009 年的近 4,300 万美元下降到 2015 年的 2,250 万美元，或者说从 2009 年占促进和保护工作中基本原则和权利项目总支出的 78.5%下降到占工作中的基本原则和权利预算外技术合作支出的 50%。

⁴⁸ 应当注意到国际劳工组织的数据库没有包含项目是否为一个以上战略目标作出贡献的信息。因此，无法分析成员国的技术合作支持工作在每个技术合作项目层面上是否及如何在以统筹兼顾方式实现所有战略目标方面所取得的进展。

图 3.3. 按战略目标划分的国际劳工组织预算外技术合作开支(2009–15 年)



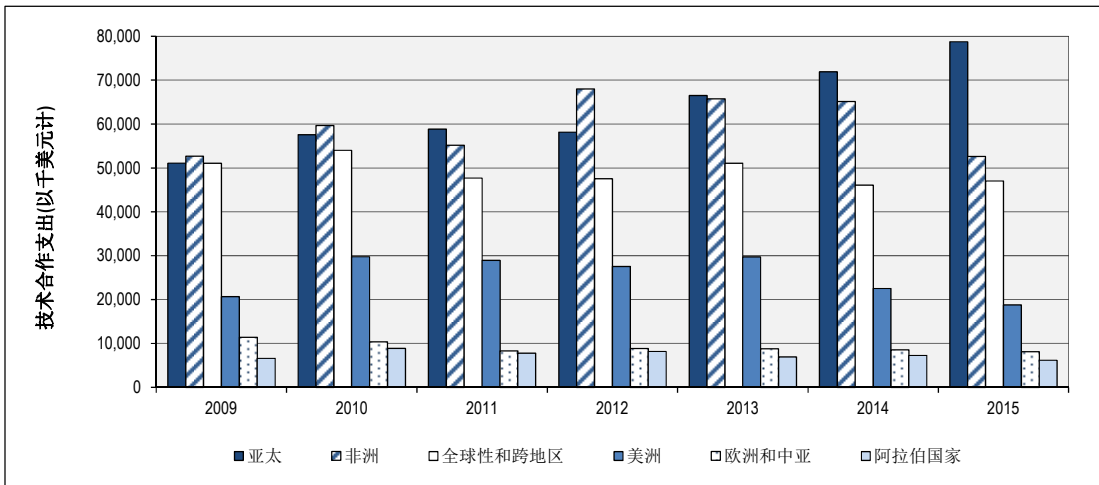
141. 在这方面，未能实现性别平等行动计划所确立的将“无视性别差异”或“对性别差异认识薄弱”的项目比例减少到 15% 的目标。目前，国际劳工组织带有性别标码一或二⁴⁹ 项目的比例为 77.5%，而 2010 年为 72%。理事会将于 2016 年 3 月审议在实现《国际劳工组织 2010-15 年性别平等行动计划》目标方面取得的进展，这将为讨论促进国际劳工组织技术合作项目中的性别平等的措施提供一个机会。

142. 在地区层面，非洲和亚太地区的技术合作支出有所增长，而阿拉伯国家、拉丁美洲和加勒比以及欧洲和中亚地区的技术合作支出停滞或下降，全球性或跨地区支出仍然占技术合作总支出的 20%-25%。拉丁美洲和加勒比地区以及欧洲和中亚地区技术合作支出下降可能反映了这一事实：很多发展伙伴的技术援助重点为最贫困国家。削减对较为富裕发展中国家资助的趋势在经合组织发展援助委员会引起了争论，特别是因为贫困情况在发生变化，目前世界上大多数贫困人口生活在中等收入国家。⁵⁰

⁴⁹ 性别平等标码一被定义为：“项目未包括旨在促进性别平等的目标、成果、产出或活动”，性别平等标码二被定义为：“项目未将性别平等作为一个成果，但是有一些具体应对性别问题的产出和/或活动”。

⁵⁰ A. Sumner: 《全球贫困和反思“新的十亿底层人口”：探讨世界大部分极端贫困人口不再居住在世界上最贫困国家这一悖论》，工作文件(2012 年，伦敦)。

图 3.4. 按地区划分的国际劳工组织预算外技术合作开支(2009–15 年)



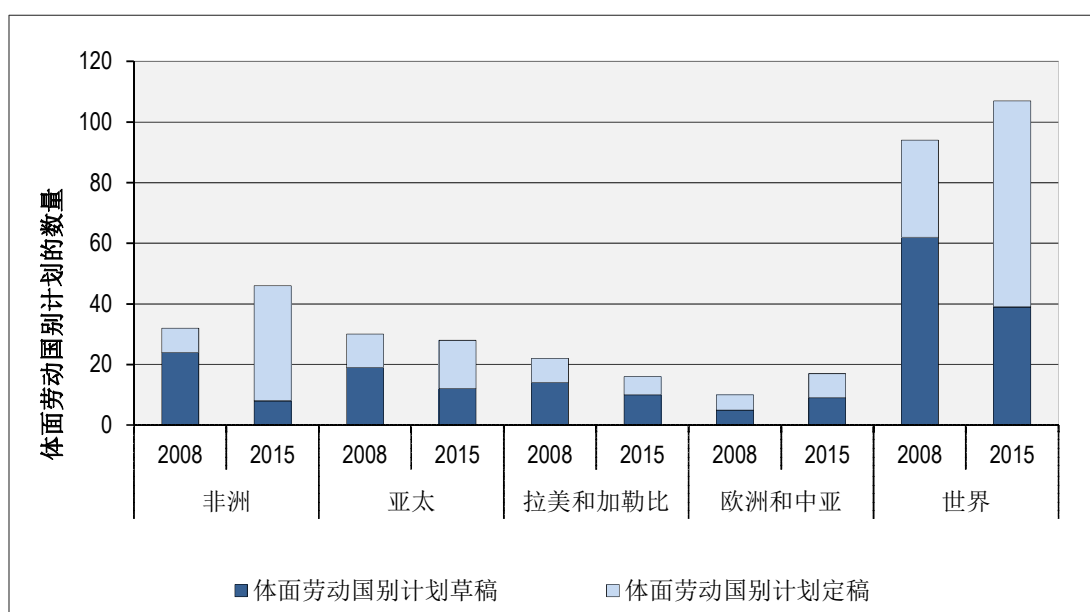
体面劳动国别计划和联合国国别计划的作用

143. 体面劳动国别计划是国际劳工组织支持和帮助成员国“在三方性的基础上朝着所有这些战略目标取得进展”⁵¹的主要方式。它们也是经与三方成员协商而制定的政策工具，为最富有成效和效率地使用国际劳工组织的资源提供指导，并帮助成员国完成相关结果，即国别计划成果，这些成果通常在一个国家实施，偶尔也在一个区域层面实施，为期四到六年。

144. 已在实施或正在制定体面劳动国别计划的成员国数目从 2009 年的 94 个增加到 2015 年的 107 个。在此期间，体面劳动国别计划数量在非洲、欧洲和中亚大大增加，在亚太地区保持不变，但在拉丁美洲和加勒比地区有所下降。

⁵¹ 《宣言》，第 II 节第(A)(ii)段。

图 3.5. 按地区划分的体面劳动国别计划状况，2008 年和 2015 年



145. 已在实施体面劳动国别计划的成员国在问卷答复中强调这些计划是执行《宣言》确定的综合战略的主要工具，其作用非常重要。据国际劳工组织三方成员的报告，体面劳动国别计划确保了三方成员和伙伴具有更大主导权，并因此而更加充分地回应了他们的需求。他们还认为体面劳动国别计划提高了国际劳工组织在国家层面的知名度、形象和地位，创造了调动资源的机会，促进以更加统筹兼顾和协调的方式交付互相关联的成果下的服务。

146. 在实施《2010-15 年战略政策框架》的过程中，劳工局取得了与国别计划成果相对应的 2,350 多项“结果”。⁵² 在这些结果中，工作中基本原则和权利领域的结果占 30% 多一点，社会保护领域占将近 30%，就业领域、社会对话和三方机制领域各占 20%。在工作中基本原则和权利领域，大多数结果是在童工领域(338)，其次为结社自由和集体谈判(33)，工作中的歧视(28)和强迫劳动(24)。⁵³

147. 尽管国际劳工组织数据库没有获得关于每项结果或成果是否有助于实现一个以上战略目标的信息，但对 78 个体面劳动国别计划的书面审评表明在所有国家的优先事项和成果中都以统筹兼顾的方式纳入了数项战略目标。所评估的体面劳动国别计划都包含了有关批准或实施国际劳工标准的内容，将性别问题和非歧视问题(在某种程度上)作为跨领域议题，尽管尚未采取同等系统化和协调的方式。而且，包含至少 35% 性别包容性指标的体面劳动国别计划比例从 2010-11 两年期的 17% 提

⁵² 此处的一项“结果”系指完成一个国别计划成果，这一般在体面劳动国别计划中确定。

⁵³ 国际劳工组织：《国际劳工组织 2014-15 两年期计划实施情况》，理事会第 326 届会议，2016 年 3 月，日内瓦，理事会文件 GB.326/PFA/1，附件。

高到2014-15两年期的50%。特别是根据“关于将性别平等置于体面劳动核心的决议”⁵⁴的要求，这一领域仍有改进空间，该决议呼吁在制定体面劳动国别计划时包含性别视角并明确指出拟完成的成果对男性和女性将有何影响。

148. 国际劳工组织在各地区都积极参与制定和实施《联合国发展援助框架》。国际劳工组织2015年的一项评估表明，在所分析的43个《联合国发展援助框架》中都纳入了四个战略目标中至少一项目标，创造就业和社会保护是总体上最经常被纳入的目标。在这些《联合国发展援助框架》中，分别有70%和60%的框架具体提及了社会对话和国际劳工标准，与2012年相比分别提高了6%和10%。

149. 总体而言，体面劳动国别计划和《联合国发展援助框架》之间的关联得以加强，一半以上的体面劳动国别计划是在更广泛的联合国计划的框架下开展的。国际劳工组织在各国内的服务也更多地受益于使用联合国多伙伴信托基金和其他集资机制，它们已经成为国际劳工组织技术合作计划的一个重要资金来源，特别是在非洲地区。2008年至2015年期间，国际劳工组织通过联合国筹集了约2.58亿美元的资金，占过去八年来国际劳工组织技术合作资金总额的13%多一点，比2000年至2007年期间提高了139%(见图2.6)。

机构能力建设

150. 《宣言》呼吁国际劳工组织“为促进有意义和连贯的社会政策和可持续发展，凡必要时，帮助成员国以及具有代表性的雇主和工人组织的机构能力”。⁵⁵《宣言》强调能力开发应当使三方成员能够既履行其自身职责，也能实现国际劳工组织的目标。⁵⁶

151. 2008年以来所制定和实施的大多数体面劳动国别计划包含了关于三方成员能力开发的指定成果或产出。2010年至2015年所完成的体面劳动国别计划结果中，约有17%的结果涉及在国际劳工组织支持下提高了国家机构、包括雇主和工人组织的能力。巩固现有支持结构和促进国家咨询小组是促进能力开发的有效方式。南南和三角合作、同伴学习和考察、知识交流及咨询服务形式的对口安排也有助于能力开发。

152. 当前，在国际劳工组织技术合作工作中，能力开发已经占有很大的比例。绝大多数技术合作工作的重点是开发成员国以及雇主和工人组织在国际劳工组织权

⁵⁴ 国际劳工组织：《关于将性别平等置于体面劳动核心的决议》，国际劳工大会，第98届会议，2009年，日内瓦。

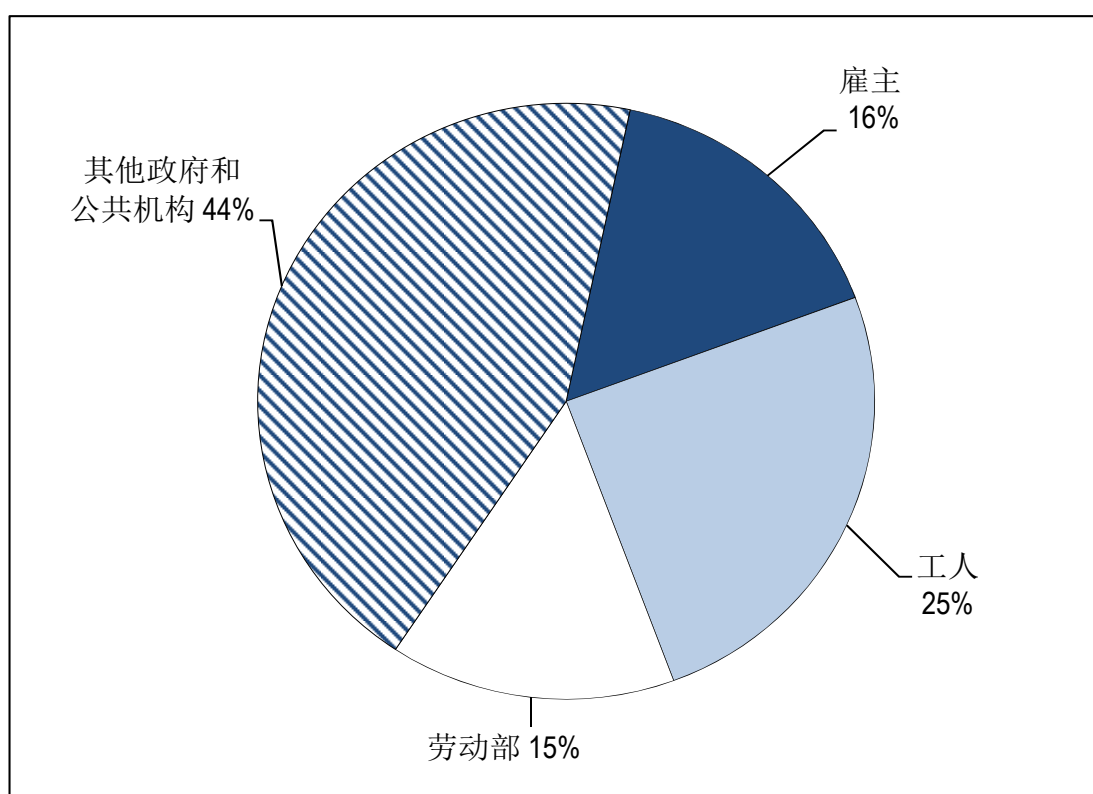
⁵⁵ 《宣言》，第II节第(A)(ii)段。

⁵⁶ 能力开发一般被理解为个人、组织和社会获得、加强和维持设定并逐步完成自身发展目标的能力一个过程。“能力建设”一词和“能力开发”一词相重叠：能力建设被定义为实现能力开发的方式。本报告酌情使用了这两个词。

责范围内专题领域的技术能力。2010年至2015年期间，国际劳工组织技术合作总支出中约有1,020万美元(0.8%)与成果9(雇主组织)相关，2,170万美元(1.7%)与成果10(工人组织)相关。这些数字可能仍然低估了在这方面的支出，因为它们没有体现其他成果下用于加强雇主和工人组织能力的支出。尽管如此，仍需进一步加强有针对性的机构能力建设措施，既包括分别针对单个的三方成员组的措施，也包括三方背景下的措施，以实现《宣言》所阐述的机构能力发展目标并使其影响最大化。

153. 国际劳工组织都灵国际培训中心(“都灵中心”)在能力建设培训方面已发挥了重要作用。2010年至2015年期间，都灵中心向来自劳动部、工人组织、雇主组织和其他政府和公共机构的约47,900名学员提供了培训和学习计划。为进一步加强在三方成员机构能力建设方面的作用，都灵中心制定了战略框架和工作方法，通过国际劳工组织三方成员能力建设，推动以统筹兼顾方式实现结果和体面劳动成果。

图 3.6. 参加都灵中心课程的三方成员组织人员比例(2010–15 年)



154. 虽说能力开发是劳工组织所有行动方式的共同基础，但劳工局评估和理事会讨论表明各种能力发展方式或按专题划分，分散割裂；或按项目组织，缺乏协调、

零敲碎打，没有形成一个整体能力开发计划。⁵⁷ 为解决这方面问题，经修订的《国际劳工组织 2015-17 年发展合作战略》将能力开发列为四个组成部分之一，为每一方成员制定了专门能力开发计划，并在大规模发展合作行动中列入两方和三方技术能力开发计划。

发展中国家的特殊需求

155. 《宣言》后续措施强调了有必要处理“发展中国家的特殊需求和能力”，⁵⁸ 因此，国际劳工组织的行动以最不发达国家、脆弱国家和小岛屿发展中国家的需求为重点。

156. 在最不发达国家，国际劳工组织重点支持的领域为综合就业政策、农村基础设施投资和城市非正规经济(旨在逐步推动向正规化转型)。2011 年以来，国际劳工组织在最不发达国家的国家层面技术合作支出的比例从 30.6% 提高到 44.6%，2014 年为 7,540 万美元。这是一个大幅度增长，但为确保一个都不掉队，仍需更多投入。

157. 2009 年至 2014 年期间，国际劳工组织约 11.4% 的技术合作支出用于 18 个脆弱国家。2015 年 11 月，理事会通过了国际劳工组织一个新的“面向和平与复原力的就业”旗舰计划，这是一个完全基于体面劳动议程、为受冲突和灾难影响国家制定的创造就业计划。本届大会将就一项标准制订议程(两次讨论)进行第一次讨论——面向和平、安全和复原力的体面劳动：修订 1944 年《(从战争到和平过渡期间)就业建议书》(第 71 号)。

3.4. 观察和挑战

周期性讨论

158. 当理事会按照大会要求对首次周期性讨论的影响和组织工作进行评估时，它强调了若干问题，这些问题仍然具有相关性，包括：将周期性讨论作为重要的治理工具，其成果应在计划预算草案和理事会其他工作中得到体现；有必要平衡政策挑战和国际劳工组织开展的活动及在实施过程中得到的经验教训；在理事会相关委员会中进行初步讨论是有用的；有必要及时提交重点突出的报告并在战略目标之间开展协作。⁵⁹

⁵⁷ 国际劳工组织：《体面劳动国别计划和技术合作中的三方成员能力发展：后续行动》，理事会第 312 届会议，2011 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.312/POL/9。

⁵⁸ 《宣言》，附件，第 II 节第(C)(iv)段。

⁵⁹ 国际劳工组织：《〈国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言〉后续措施指导委员会的报告》，理事会第 309 届会议，2010 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.309/10。

159. 很多问卷答复都赞赏周期性讨论的作用，认为周期性讨论使国际劳工组织更好地理解 and 回应了成员国的需求，国际劳工组织在周期性讨论的指导下也采取了若干重要措施，但仍然可以开展更多工作，提高周期性讨论作为知识和治理工具的价值。基于通过全劳工局广泛协作而更好地收集信息和交流知识、来自三方成员的投入及更标准化的报告格式，可进一步改善周期性讨论的报告，更深入地应对和分析国际劳工组织成员国多种多样的现实情况和需求。

160. 周期性讨论本身的组织工作可更加多样化和更具创新性，以鼓励更好地交流信息和观点，使所有利益攸关方，包括主要国际和地区组织的代表能够更加深入地参与讨论。可考虑将周期性讨论委员会指定为大会的一个常设委员会，以《宣言》目标为基础确定其授权范围。可进一步改进有关将周期性讨论成果纳入劳工局实践和程序的工作，例如，通过在计划预算中划拨指定用途的资源，在有时限的周期内用于周期性讨论成果后续行动。

理事会和国际劳工大会改革

161. 三方成员强调理事会改革在改进理事会政策制定和监督职能及提高所有成员参与度方面产生了积极影响，但改革的切实实施仍带来一些挑战，例如，进一步改进大会议程制定过程，理事会各部分/分项的适当规划和分配。⁶⁰

162. 对大会的持续改革旨在提高大会作为本组织最高政策制定机构的效率、透明度和权威性，以下因素将继续引导大会改革：2015 年试行两周会期制得到的经验教训、制定大会议程的战略方式、标准审议机制的运行和大会对《宣言》的评估。尽管要实现改革目标尚需开展大量工作，但经验表明三方成员和劳工局之间、各方伙伴彼此之间的信心和信任以及劳工局积极但中立的作用是治理改革成功的关键。持续进行的改革(包括大会改革和计划进行的地区会议改革)有望通过三方对话，提高国际劳工组织在不断变化的劳动世界中实行治理的代表合法性。

国际劳工组织与标准相关的行动

163. 《宣言》所确定的综合策略和周期性讨论的成果已经开始在国际劳工组织标准制订行动方面产生结果。标准审议机制的建立有望进一步加强标准在实现所有战略目标方面的作用，特别是通过确保国际劳工组织具备一个清晰、有力、符合当今情况的标准体系。

164. 存在的挑战包括进一步采取行动，使国际劳工组织及其成员国能全面审查每个战略目标下相关国际劳工组织文书的批准和实施状况。在完善三方治理和支持成员国审查文书的批准和实施情况、逐步提高每个战略目标覆盖范围的基础上，这一审查将为标准政策提供依据。

⁶⁰ 国际劳工组织：《理事会改革实施情况审议》，2014 年，前引。

劳工局富有效率的工作

165. 尽管已采取了一些措施在劳工局工作中贯彻综合战略，在实施上仍面临挑战，并且综合战略对于知识和执行方法也提出了更高要求。《2010-15 年战略政策框架》提高了用于技术能力的资源、执行渠道和支持四个战略目标的成果之间的关联性，2016-17 两年期计划预算也有所改进。《2018-21 年战略计划》需取得更多进展，包括统筹兼顾《2030 年可持续发展议程》。

166. 为了提高效率，劳工局目前正在审查和精简业务流程。需进一步在人力资源政策和实践方面采取改革措施，提高劳工局的能力、知识和技能。通过把需要国际劳工组织提供相似支持的成员国划为一组而制定了一个有差别的全球分类，这将使国际劳工组织的服务更加符合成员国多样化的需求。还需努力解决在衡量实质结果和影响方面缺乏指标和准确信息的问题。另外，还需要结合这些步骤，通过知识管理强化评估文化，加强与计划工作之间的联系，采取更多组织学习举措和鼓励措施，确保不断改进劳工局行动的相关性和有效性。

知 识

167. 实施知识战略方面存在的挑战包括信息和知识收集、产出和传播方式上的差距，以及总部和外地在这方面的不一致。特别是，在获得覆盖所有四个战略目标的统计指标方面还存在差距。可着重在以下方面作出改进：进一步提高统计能力；改进官方文件和出版物的传播；进一步建设国际劳工组织知识专长。为实施国际劳工统计学家大会关于体面劳动指标的结论，很多国家需要更多的技术和财政资源以及国际劳工组织的技术支持。这尤其关系到在可持续发展目标框架下对具体目标和指标进行监测。

技术合作和专家咨询

168. 技术合作对于履行国际劳工组织的核心权责仍起关键作用，评估表明国际劳工组织在大多数技术合作项目上的表现是“令人满意”或“非常令人满意”的。⁶¹ 但评估也发现在设计技术合作项目时应更加关注统筹兼顾的目标。国际劳工组织新的《2015-17 年发展战略》提供了一个重要机会，可借此机会为体面劳动筹集更多资源，使资金来源更加多样化，并通过实施更大规模的技术合作项目和计划，以更为统筹兼顾的方式实现四个战略目标。

169. 而且，尽管体面劳动国别计划具有潜力，可能推动在国家层面产生重大变化并使国际劳工组织干预措施对国家政策发挥最大影响，但评估表明三方成员对于他们对体面劳动国别计划的主导权缺乏清晰认识。很多体面劳动国别计划仍然只是概念性文件，往往没有以清晰的国情分析为依据。由于国际劳工组织资金方面

⁶¹ 国际劳工组织：《国际劳工组织技术合作的结果和成效：项目评估整合分析，2011-12 年》（2013 年，日内瓦）。

的局限、国家政府和/或发展伙伴的直接预算拨款水平有限或缺乏拨款，体面劳动国别计划几乎都没有得到充分预算和资金。另外，还有必要针对不同类型的国家采取更加灵活和快捷的国别计划拟订方式，并且随着《2030 年可持续发展议程》的通过，国际劳工组织及其三方成员需加大力度，确保四个战略目标更好地融入新的或经修订的国家可持续发展战略和/或联合国发展援助框架，⁶² 这是非常关键的。

170. 考虑到这些情况，有必要采取一个战略举措的方式：为实现《宣言》的目标而建设三方成员的能力——包括通过都灵中心，并在采取差异化的方式满足不同类型国家特定需求的基础上，以一种系统化、可比较和一致的方式监测和衡量这些能力开发工作的结果。

⁶² 国际劳工组织：《九个体面劳动国别计划评估经验教训和良好实践的综合分析》(2011 年，日内瓦)。

第四章

国际和地区组织采取的行动和 与其共同开展的行动

171. 国际社会对体面劳动作为应对全球化挑战有效途径的认可是一个源泉，在其鼓舞下通过了《宣言》。《宣言》确认，在密切相关领域负有权责的其他国际和地区组织将与国际劳工组织及其成员国一起为实施《宣言》的原则和目标作出重要贡献。

172. 由于认识到需要开展广泛协作来应对全世界的严重体面劳动赤字，国际劳工组织及其成员国在多边体系内并与经济主体和非国家实体逐步建立了伙伴关系，谋求更高政策一致性，实现体面劳动。¹ 在多边体系中，加强协作和提高政策一致性的重要驱动因素是全球金融和经济危机的影响和应对其社会后果，特别是与就业和社会保护有关的社会后果的必要性，以及社会对话在这方面的关键作用。

173. 正如 2014 年大会报告所述，“与其他国际、地区和国家机构的伙伴关系对于有效和及时地向三方成员交付服务和产生政策影响是很关键的”。² 以下部分讨论了国际和地区组织、国家集团及非国家实体采取的行动和与其共同开展的行动。

4.1. 国际组织

4.1.1. 联合国系统

174. 联合国系统支持《宣言》所阐述的关于劳工组织在全球化时代权责的现代化愿景。在《宣言》通过后，联合国大会迅速呼吁联合国成员国以及联合国各个基金会、规划署和机构通过促进统筹兼顾方式，在所有政策、计划和活动中将充分和生产性就业及体面劳动目标主流化。³ 正如第 1 章所指出的，体面劳动作为一个主要目标被纳入最近通过的《2030 年可持续发展议程》和《亚的斯亚贝巴发展筹

¹ 国际劳工组织：《工作中的国际劳工组织：2012–13 年发展结果》（2014 年，日内瓦）。在 2012 年和 2013 年，国际劳工组织与三方成员以外的其他伙伴共同开展了 800 多项活动，包括多边组织、发展伙伴、私营部门机构和基金会、大学、研究和知识中心及民间社会组织。

² 国际劳工组织：《国际劳工组织 2012–13 两年期计划实施情况》，报告 I(A)，国际劳工大会，第 103 届会议，2014 年，日内瓦，第 44 段。

³ 联合国：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，A/RES/63/199（2008 年，纽约）。

资行动议程》，标志着劳工组织成员国齐心协力，在联合国框架下将促进四个战略目标和提高政策一致性的工作推向了一个高潮，这也是体面劳动全球战略的一部分。⁴

175. 同样，联合国经社理事会 2008 年通过的一项决议进一步推动了体面劳动主流化的势头，重申了充分和生产性就业及体面劳动在消除贫困和社会融合方面至关重要的作用，呼吁联合国成员国批准国际劳工组织核心公约。该决议还鼓励联合国系统内所有相关组织开展协作，使用、调整和评估就业和体面劳动主流化工具包，⁵ 该工具包是国际劳工组织在《宣言》通过之前开发的，得到了行政首长协调会的支持。⁶ 此后，体面劳动在 2012 年、2013 年和 2015 年经社理事会“协调分项”中一直占有重要地位，其中 2015 年的重点是通过可持续发展实现体面劳动。

176. 《2010-15 年战略政策框架》包含了明确战略和目标，要求劳工组织促使体面劳动在主要国际组织和多边机构的政策和计划中实现主流化，包括通过已有的联合国系统协作机制。这些机制包括行政首长协调会、方案问题高级别委员会、管理问题高级别委员会、联合国发展集团、地区委员会和联合国国家工作队，以及应对全球问题的机制(例如联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署)和联合研究、培训，包括联合国社会发展研究所和联合国系统职员学院。

177. 伙伴关系战略的双重目标是通过劳工组织及其三方成员积极参与关于“一体行动”的联合国改革举措以及 2007-10 年三年度全面政策审查的实施，在国别计划中将体面劳动主流化；⁷ 在全球和地区层面将体面劳动议程主流化。在这方面，推动了相关机构、政府和社会伙伴在评估政策、计划和活动时采用体面劳动工具包，将其作为一个体面劳动“视角”，促进在全球、地区和国家层面纳入和改善与体面劳动相关的成果。

178. 随着 2009 年危机的爆发，将注意力转移到了行政首长协调会通过的九个应对危机联合倡议。国际劳工组织被要求领导全球就业契约倡议，并与世界卫生组织共同领导社会保护底线倡议。这些倡议进一步促进了在全联合国系统的经济复苏、社会融合和可持续发展政策和计划中将体面劳动和充分、生产性就业作为主要目标。

⁴ 联合国：《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，A/RES/70/1(2015 年，纽约)。《2030 年议程》受到国际工联和国际雇主组织的欢迎。见国际工联：《工会的回应—改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》(2015 年，布鲁塞尔)；和国际雇主组织：2015 后发展议程及其对企业的影响(日内瓦，2015 年)。

⁵ 国际劳工组织：《就业和体面劳动主流化工具包：国家层面应用》(2007 年，日内瓦)。

⁶ 经社理事会：《促进人人享有充分就业和体面劳动》，2008/18 号决议(2008 年，日内瓦)。

⁷ 联合国：《联合国系统发展方面业务活动三年度全面政策审查》，A/RES/62/208 (2008 年，纽约)。

179. 联合国联合检查组(“联检组”)2015 年的一项评估发现, 在应用行政首长协调会工具包将充分和生产性就业及体面劳动主流化方面, 联合国系统各组织的总体回应是“中等成功”, 在组织层面的体面劳动主流化工作差别很大。联检组发现, 联合国没有任何一个组织充分应用了行政首长协调会工具包, 联合国职员对于体面劳动议程的认识水平很低, 特别是在总部。

图 4.1. 联检组关于联合国系统各组织实现充分、生产性就业和体面劳动主流化程度的全面分析



180. 相比较而言, 联检组发现通过联合国发展援助框架在国家层面采取的应对措施总体上更为有力。联检组还发现联合国五个地区委员会开展了内容丰富的体面劳动主流化工作, 尽管因各组织权责和各地区地缘政治情况不同而存在很大差别。

181. 根据联检组的报告, 具体战略目标(特别是创造就业和企业发展)被认为与几乎所有被评估组织的权责都高度相关。联检组还注意到, 很多组织开始认识到社会对话、标准和工作中权利与它们的权责相关, 但是“几乎没有组织一揽子接纳体面劳动的概念并以一个整体方式将其主流化”。⁸

182. 在撰写本报告过程中与 30 多个国际和地区组织所开展的磋商确认了以上这些结果, 指出了值得关注的最佳实践。例如, 联合国粮食和农业组织(“粮农组织”)展示了在粮农组织总干事坚定承诺的基础上, 如何成功地将体面劳动纳入战略规划, 导致在粮农组织战略框架中列入了一个关于农村体面就业的组织成果, 在粮农组织多个国别计划中纳入了体面劳动指标和具体目标, 编写了用于指导、培训和认识提高的材料, 并在项目评估和设计中将体面劳动作为衡量可行性和可持续性的标准之一。

⁸ 联合国联检组: 《联合国系统组织充分和生产性就业及体面劳动主流化情况评估》(2015 年, 日内瓦), 第 28 段。

183. 联合国开发计划署(“开发署”)也将体面劳动相关概念纳入战略计划和规划文件,独自和与联合其他国机构合作,在设计和实施《联合国发展援助框架》过程中促进体面劳动。开发署《2015 年人类发展报告》,这一旗舰报告着重关注“工作与人类发展”,体现了开发署已经充分认识到体面劳动对于人类发展的核心作用和《体面劳动议程》在实现《2030 年可持续发展议程》方面的关键作用。⁹

184. 为确保在使《体面劳动议程》有据可依的国际劳工标准与促进工人权利的联合国文书之间实现协同作用,国际劳工组织与联合国人权事务高级专员办公室开展了密切协作。这一协作包括向负责监督联合国人权条约和人权理事会及其特别机构和程序的专家委员会提交与标准相关的技术报告和简报。另外还促进了国家层面政策和业务方面的协同作用,特别是通过联合国商业和人权工作小组,促进了工作中基本原则和权利方面的协同作用。

185. 国际劳工组织与联合国其他机构之间伙伴关系的重点是将体面劳动纳入计划和业务的举措以及全球和国家层面的共同计划和项目。以体面劳动为重点的联合国共同计划的数量日益增长,特别是在没有国际劳工组织办事处的国家,这是值得欢迎的。但是,仍需付出更多努力,确保以统筹兼顾方式实现体面劳动成果。争取发展伙伴自愿捐助的竞争日益加剧,这导致其他机构不止一次在劳工局或三方成员没有参与的情况下设计和实施了明确属于国际劳工组织权责范围的计划或项目,在此形势下这一点尤为值得关切。

4.1.2. 与全球经济机构的协作

186. 2008 年以来,全球经济机构也采取了措施,在政策和业务上加强与体面劳动的一致性。国际劳工组织通过双边关系和应二十国集团要求而开展的机构间工作发挥影响,扩大了与这些机构在社会和就业问题方面的对话。国际劳工组织与国际货币基金组织(“基金组织”)、经合组织、世界贸易组织(“世贸组织”)和世界银行集团协作,共同为二十国集团、金砖国家政府和其他集团提供了分析性、以知识为基础的政策咨询。在与全球和多边经济机构的这些战略伙伴关系中,国际劳工组织坚持促进兼顾劳动力市场需求端和供给端的宏观经济政策,使就业和体面劳动成为全球发展议程的一个重要优先事项。

187. 与世界银行集团的协作近年来取得了重要进展,2015 年国际劳工组织和世界银行集团行政负责人关于普遍社会保护行动计划的联合声明阐述了这一点。¹⁰双方在应对危机过程中加深了协作,这方面协作始于应二十国集团要求而撰写的应对

⁹ 联合国开发计划署:《2015 年人类发展报告:工作与人类发展》。(2015 年,纽约)。

¹⁰ 启动世界银行集团和国际劳工组织普遍社会保护倡议,呼吁世界领导人关注普遍社会保护政策和筹资的重要性,世界银行集团行长和国际劳工局局长(2015 年 6 月 20 日,日内瓦)。

全球金融和经济危机政策措施清单，该清单沿用了《全球就业契约》的结构。¹¹ 国际劳工组织为世界银行《2012-22 年劳动和社会保护战略》¹² 和《世界发展报告：就业》所提供的帮助进一步加强了双方的协作，该报告强调了就业对于减少贫困的核心作用以及就业质量的重要性。¹³ 世界银行集团最近进行重组，成立了一个关于就业的“跨部门解决方案领域”，目的是在政策和业务中纳入就业和社会保护并使其主流化，另外还开展了“我们工作吧伙伴关系”¹⁴，这些都促进了国际劳工组织和世界银行集团之间更为密切的协作。其中包括制定了一个联合路线图，该路线图确定了在日益趋同的政策和业务领域的广泛协作议程，涵盖了共同关注的问题：收集和发布劳动力市场数据、联合研究计划、促进社会保护底线、国家层面协作以及扩大“更好的工作”计划。最近，世界银行集团在为其职员编写的劳动监管手册中纳入了国际劳工组织的广泛建议，其职员使用该手册向有关要求协助修订劳动法的政府提供咨询。2015 年 12 月联合发布了这一手册。¹⁵

188. 继 2010 年劳工组织 – 基金组织关于增长、就业和社会融合挑战的大会¹⁶ 之后，劳工组织与基金组织的合作在某些领域取得了进展，包括国家层面关于就业政策和社会保护的联合讨论。基金组织在其理事会于 2013 年发布关于就业和增长的文件¹⁷ 之后，加强了有关增长和就业挑战的分析性工作，包括开展了有关妇女劳动力参与率和收入分配平等的研究。基金组织关于就业和增长的指导说明要求职员与其他机构，例如世界银行集团、经合组织和劳工组织协作，并指出“在监督和计划方面确保与社会伙伴，包括工会和企业界的持续对话很重要”。¹⁸ 尽管如此，工作中基本原则和权利战略目标目前尚未成为基金组织促进增长和就业方式的一部分。

189. 国际劳工组织与经合组织 2010 年加强了协作，当时它们被要求在听取联合国教育、科学及文化组织(“教科文组织”)意见的基础上共同开展有关二十国集团培

¹¹ 国际劳工组织 – 世界银行：《综合报告：国际劳工组织/世界银行应对金融和经济危机政策措施清单》(2012 年，日内瓦)。

¹² 世界银行：《世界银行 2012-22 年劳动和社会保护战略：复原力、平等和机会》(2012 年，华盛顿)。

¹³ 世界银行：《2013 年世界发展报告：就业》(2012 年，华盛顿)。

¹⁴ 世界银行集团，www.letswork.org。

¹⁵ A. Kuddo, D. Robalino 和 M. Weber：《平衡监管，促进就业：从雇佣合同到失业津贴》(2015 年，华盛顿，世界银行)。

¹⁶ “增长、就业和社会融合挑战”，与挪威首相办公室合作召开的国际劳工组织—国际货币基金组织联合会议，2010 年 9 月 13 日，奥斯陆。

¹⁷ 国际货币基金组织：《就业和增长：基金组织分析和业务方面的考虑》(2013 年，华盛顿)。

¹⁸ 国际货币基金组织：《关于监督和计划工作中就业和增长问题的指导说明》(2013 年，华盛顿)。

训战略的工作¹⁹。劳工组织与经合组织的协作还包括联合国的国别就业政策和统计概况以及青年就业和绿色经济报告。2011 年签署的谅解备忘录进一步推动了双方的伙伴关系，备忘录中专门提及了《宣言》中确定的统筹兼顾方式、有必要提高公共国际组织之间的政策一致性并加强以下领域的协作：确保高就业经济复苏、就业和社会保护、国际劳务移民、多边企业和投资问题以及长期向低碳经济转型的影响。²⁰ 经合组织表示愿意与联合国、劳工组织和其他组织更加密切地协作，确保对经合组织《多国企业指南》的一致理解并以相互支持的方式实施指南。²¹ 经合组织新的工作领域包括不平等与增长、²² 一个新的就业质量指标框架²³ 和劳动世界的未来。

190. 劳工组织和世贸组织 2007 年首次开展了贸易和就业联合研究，此后两个组织联合出版了关于贸易和非正规就业²⁴ 及贸易和社会可持续性的研究报告，²⁵ 目的是扩大关于贸易社会成果的知识库并为拟定相关政策建议作出贡献。劳工组织和世贸组织还在更广泛的机构间协作框架下共同开展工作，包括与经合组织和世界银行共同为 2010 年二十国集团首尔峰会撰写了关于贸易、增长和就业之间关系的报告。

191. 尽管与世界银行集团、基金组织、经合组织和世贸组织在政策一致性及协作方面取得了这些进展，这些组织对体面劳动议程及战略目标与它们工作的相关性上的认识仍不均衡。已经与这些组织在研究、政策和宣传倡导方面联合开展了大量工作(特别是在二十国集团的背景下)，但是仍需建立国家层面的政策一致性，开展与三方成员的系统协调。²⁶ 虽然已采取措施来确保总部层面更加系统化的协作，但是联合国系统，包括劳工组织、世界银行集团和基金组织仍采用不同的国别诊断工具和国家层面计划拟定框架和周期。全球经济机构在制定国家层面经济、环境和社会政策和计划时，并不能一直做到给劳工组织及其三方成员提供作出贡献或评论的机会。

¹⁹ 国际劳工组织：《面向强劲、可持续和平衡增长的技能劳动力队伍：二十国集团培训战略》(2010 年，日内瓦)。

²⁰ 国际劳工组织 and 经济合作与发展组织谅解备忘录(2011 年，巴黎)。

²¹ 经合组织：《关于经合组织多国企业准则的年度报告：负责任企业行为在行动》(巴黎，2012 年)，第 10 页。

²² 经合组织：《关注不平等和增长》(2014 年 12 月，巴黎)。

²³ 经合组织：《2014 年经合组织就业前景》(2014 年，巴黎)。

²⁴ 国际劳工组织：《全球化与发展中国家的非正规就业》(2009 年，日内瓦)。

²⁵ 国际劳工组织：《使全球化在社会层面可持续》(2011 年，日内瓦)。

²⁶ 国际劳工组织从世界银行减贫战略文件中所获得的经验是，劳工局及其三方成员的从头参与是非常关键的，确保在国家层面对体面劳动不足进行适当分析并作为解决方案的一部分，提出实现体面劳动的统筹兼顾方式。

4.2. 地区组织

192. 2008 年以来，地区性、次地区性和地区内组织在一大批《宣言》中表示拥护《体面劳动议程》。²⁷ 劳工组织开展协作并参与了其中许多倡议，它们参考了劳工组织地区会议的成果。²⁸

193. 在非洲地区，《体面劳动议程》的实施依托于非盟三方劳动和社会事务委员会(2014 年成为社会发展、劳动和就业专门技术委员会)的工作。虽然已取得了相当大的进展，但非盟代表指出仍有很多待完成的工作，包括建设区域和次区域组织的能力，促进体面劳动。最近关于就业、减少贫困和包容性发展的《宣言》和行动计划提供了一个有效基础，在此基础上可进一步加强与非盟委员会的伙伴关系，在非洲实现体面劳动成果。非洲国家元首和政府首脑们还要求劳工组织与其他主要国际伙伴一起制定一个五年计划，确保《宣言》的实施。国际劳工组织和非洲开发银行继续在体面劳动方面谋求共同利益，一个例证是非洲开发银行最近要求其所有借款人遵守国际劳工标准，向工人提供关于工作条件和权利的书面信息，遵守基本职业安全与卫生标准，承担关于第三方工人工作条件的责任。

194. 在拉美和加勒比地区，根据美洲国家组织劳工部长会议于 2015 年 12 月通过的《坎昆宣言》和行动计划而设立了两个工作组，一个是关于统筹兼顾生产性就业、体面劳动和社会包容的公共政策；一个是关于加强保护工人和雇主权利的机构并促进合作。²⁹ 国际劳工组织还积极参与了联合国拉美和加勒比发展集团的工作，并召开了与地区性金融机构的会议，鼓励它们为体面劳动作出贡献。国际劳工局局长和泛美开发银行行长签署的谅解备忘录旨在促进相关联合举措和项目，通过更好的工作和非正规经济正规化来解决拉美和加勒比地区的低生产率、不平等和社会排斥问题。³⁰

195. 在阿拉伯国家，阿拉伯劳工组织及其五个附属中心或机构³¹ 在 2007 年签署的谅解备忘录中承诺促进体面劳动。阿拉伯就业论坛 2010 年 10 月通过的《阿拉伯行动议程》的基础是《全球就业契约》以及“阿拉伯就业十年”(2010-20 年)和 2009 年在科威特召开的阿拉伯经济、发展和社会峰会所作出的承诺。2013 年阿拉伯劳

²⁷ 见第 2 章，第 2.4 节。

²⁸ 国际劳工组织：《第 15 届亚洲和太平洋会议结论：通过人人享有体面劳动，实现亚太地区包容性、可持续发展》(2011 年，京都)；《奥斯陆宣言：恢复就业和经济增长信心》，第九届欧洲地区会议，2013 年，奥斯陆；《利马宣言》，第 18 届美洲地区会议，利马 2014；以及《亚的斯亚贝巴宣言：通过有利于可持续发展的体面劳动改变非洲》，第 13 届非洲地区会议，2015 年，亚的斯亚贝巴。

²⁹ 美洲国家组织：《2015 年坎昆宣言：在美洲实现体面劳动、社会包容和可持续发展》。(2015 年，坎昆)。

³⁰ 泛美开发银行和国际劳工组织谅解备忘录(2013 年)。

³¹ 五个中心或机构是：阿拉伯劳动行政管理和就业中心(突尼斯)，阿拉伯职业安全卫生机构(大马士革)，阿拉伯工人教育中心(阿尔及利亚)，阿拉伯社会保障中心(喀土穆)和阿拉伯人力资源开发中心(利比亚)。

工大会的《阿尔及利亚宣言》进一步承诺加大力度改善就业条件并实现“阿拉伯就业十年”的目标。阿拉伯劳工组织和国际劳工组织 2013 年在埃及联合组织了关于“不断变化的阿拉伯社会背景下的劳动力市场治理”地区会议，会议提出的建议中重申了政府和社会伙伴的承诺，即采取包括社会对话、社会保护和协调一致的劳动治理在内的包容性、有利于就业的发展政策。

196. 在亚洲和太平洋地区，过去十年期间，除了与联合国地区委员会和亚太国际移民专题工作组共同开展的工作之外，国际劳工组织还通过东盟劳工部长 2010-15 年工作计划的协作，促进了《体面劳动议程》。2008 年以来，与亚洲开发银行的合作形成势头，特别是在以下领域：劳动力市场分析和统计、社会保护和艾滋病毒与艾滋病、教育和技能开发以及包容性的创造就业战略和绿色就业。国际劳工局局长和亚洲开发银行行长 2012 年 12 月的联合声明重申了这两个组织对核心劳工标准的支持。³² 最近，亚洲开发银行将包容性、可持续增长领域作为亚洲开发银行 2020 年战略的一个优先事项，³³ 为国际劳工组织和亚洲开发银行在《2030 年可持续发展议程》的背景下加强有利于包容性增长的政策一致性提供了机会。

197. 在欧洲地区，题为“促进人人享有体面劳动”的欧盟委员会通告体现了欧盟的体面劳动方式，³⁴ 它包含的原则和目标与那些后来列入《社会正义宣言》的原则和目标相似。在至少十年期间，通告指导欧盟，特别是欧盟委员会采取行动，通过统筹兼顾的方式和保持政策一致性来促进体面劳动。《欧洲 2020 年战略》、³⁵ 《欧盟变革议程》、³⁶ “2012 年一揽子就业方案”³⁷ 以及最近新通过的“面向所有人的贸易”战略³⁸ 都体现了体面劳动、创造就业、绿色就业、社会保护、社会对话和工作中的权利对于包容性增长和可持续发展的重要性。容克委员会的一个重要优先事项是创造就业和促进增长，该委员会 2015 年主动在欧盟重启了社会对话。体面劳动在欧洲投资计划中得到体现，也得到欧洲重建和发展银行及欧洲投

³² 亚洲开发银行和国际劳工组织重申对核心劳工标准的支持，亚洲开发银行行长和国际劳工局局长的联合声明(2012 年，马尼拉)。

³³ 亚洲开发银行：《2020 年战略：亚洲开发银行 2008 年至 2020 年长期战略框架》(2008 年，马尼拉)。

³⁴ 欧盟委员会：《促进人人享有体面劳动：欧盟关于在全世界实施体面劳动议程的意见》，欧盟委员会致理事会、欧洲议会、欧洲经济和社会委员会和地区委员会通告，2006 年 5 月 24 日，COM(2006)249。

³⁵ 欧盟委员会：《2020 年的欧洲：智能、可持续和包容性增长战略》，委员会通告，COM(2010)2020 年。

³⁶ 欧盟委员会：《提高欧盟发展政策的影响：一个变革议程》，委员会致欧洲议会、理事会、欧洲经济和社会委员会以及地区委员会的通告，2011 年 11 月 13 日，COM(2011 年)637。

³⁷ 欧盟委员会：《走向高就业复苏》，委员会致欧洲议会、理事会、欧洲经济和社会委员会以及地区委员会的通告，2012 年 4 月 18 日，COM(2012)173。

³⁸ 欧盟：《面向所有人的贸易：趋向一个更加负责任的贸易和投资政策》(2015 年，布鲁塞尔)。

资银行³⁹的支持。2003 年以来，欧盟委员会对国际劳工组织项目的资金支持已超过了 1.658 亿美元(见图 2.6)。⁴⁰

4.3. 国际劳工组织与国家集团的合作

198. 国家集团，例如七十七国集团、二十国集团、十五国集团、八国集团和七加其他脆弱国家集团，⁴¹ 日益认识到有必要以创造体面劳动为重点。与国际劳工组织和全球经济机构的合作相同，本组织与这些国家集团的合作也遵循了《宣言》的指导，即评估贸易和金融市场政策对就业的影响并将体面劳动置于经济政策的核心。⁴²

199. 国际劳工组织从 2009 年开始应邀参与二十国集团峰会。自此以来，在二十国集团中也像多边系统一样形成了对实现体面劳动综合战略的认可与支持，因为国际劳工组织目前在二十国集团中占有一个协调员席位，并越来越多地被要求为二十国集团的工作提供技术知识专长和报告。国际劳工组织坚持呼吁的就业和社会政策方面的统筹兼顾和协调一致的方式在《2015 年二十国集团领导人安塔利亚公报》⁴³ 中和近年来劳工局撰写的若干报告(经常与其他国际组织协作完成)中得到有力体现，这些可在二十国集团和国际劳工组织网站查阅。

200. 经济政策的就业和社会层面问题已成为二十国集团的一项常设议题，2010 年以来召开了二十国集团劳工和就业部长会议，2014 年成立了二十国集团就业工作组这一常设机构。二十国集团劳工和就业部长年度会议的部长宣言反映了国际劳工组织的一系列立场。国际劳工组织还积极参与二十国集团金融工作组和发展工作组的工作。与其他加强宣传的领域一样，国际劳工组织日益增长的影响力来源于多重因素，包括产出高质量的统计数据、强劲的研究和以实证为基础的政策分析和以新的组织结构为基础，在全劳工局范围内加强内部协调和政策一致性。

201. 总体而言，国际劳工组织与世界银行集团、联合国、联合国贸易和发展会议(“贸发会议”)、经合组织和基金组织经常协作进行的分析性工作已促使各机构在某些情况下就国际劳工组织权责范围内的核心问题日益趋向一致，例如收入不

³⁹ 2015 年，国际劳工组织和欧洲投资银行签署了一项谅解备忘录，以加强和扩大这两个组织在就业和社会事务领域的合作。

⁴⁰ 国际劳工组织：《国际劳工组织与欧盟，体面劳动和社会正义的伙伴：十年合作的影响》(2012 年，布鲁塞尔)。

⁴¹ 2014 年 3 月，在一个关于脆弱国家体面劳动高级别专题小组会议上，国际劳工组织和七加其他脆弱国家集团签署了一项关于伙伴关系的谅解备忘录，在创造就业、技能开发、社会保护、南南和三角形合作、移民和劳动力市场监测方面进行合作。

⁴² 《宣言》，第 II 节第(C)段。

⁴³ 《二十国集团领导人公报》，安塔利亚峰会，2015 年 11 月 15–16 日。

平等对增长的负面影响、社会保护和劳动力市场政策在应对不平等方面的关键作用。

202. 自二十国集团成立以来，七国集团(以前为八国集团)不再发挥国际经济政策协调员的作用。但是，七国集团 2015 年邀请国际劳工组织参与筹备在全球供应链中建立职业安全与卫生“零伤亡愿景基金”。这一举措包括当地和全球层面的工人组织、公司和政府的集体行动，由国际劳工组织与世界银行集团、国际贸易中心、经合组织和联合国协作领导。⁴⁴

203. 近年来，金砖国家扩展了核心议程，纳入就业问题。第一步是在俄罗斯担任轮值主席期间，于 2016 年 1 月召开了首次金砖国家劳工和就业部长会议，通过了一个部长宣言，重点是就业和企业正规化、技能开发、就业质量和劳动统计。在此之前，印度、巴西和南非这三个国家的政府代表 2012 年签署了《劳工和就业部长宣言》。⁴⁵

4.4. 非国家实体

204. 在评估所涉期间，私营企业的国内和跨国经济、社会影响都显著提高。国际、地区和国家层面的非国家行动对实现经济和社会目标而言越来越重要。非政府组织、基金会、多利益攸关方伙伴关系和以议题为基础的联盟的捐助和其他行动大大增加和普及，更多公司正在谋求创建共同价值和为可持续发展作贡献的途径。⁴⁶

205. 在这一背景下，国际劳工组织响应《宣言》关于“发展与非国家实体和其他经济主体的新型伙伴关系，例如多国企业以及在全球部门层面运作的工会”的呼吁，⁴⁷增加了与非国家实体的接触，其中包括议会、⁴⁸企业和社会领导人、全球性的行业和供应链参与方以及其他非国家实体。在部门层面，国际劳工组织的三方部门会议持续促进在政府之间和在全球层面运作的 22 个部门的工人组织和雇主组织之间构建共识。

⁴⁴ 《采取行动促进公平生产》，部长宣言，七国集团就业和发展部长会议，2015 年，柏林。

⁴⁵ 印度、巴西和南非《劳工和就业部长会议宣言》(2012 年，日内瓦)。

⁴⁶ M.E. Porter 和 M.R. Kramer: “创造共同价值”一文中定义了共同价值的概念，见《哈佛商业评论》，2011 年 1/2 月。

⁴⁷ 《宣言》，第 II 节第(A)(v)段。

⁴⁸ 在这方面，国际劳工组织发展了与各国议会联盟、拉丁美洲议会，欧洲议会和泛非议会之间的合作。

孟加拉火灾和建筑安全协定

关于火灾和建筑安全的孟加拉协定是与多国企业和在全球部门层面运作的工会之间的一个特别具有创新性的伙伴关系，该协定是由孟加拉制衣行业的全球性工会联合会与多国企业共同签署的，与此同时还成立了一个某种程度上与其类似的孟加拉工人安全联盟。工人组织、工厂主、非政府组织、公民社会、技术和工程顾问、行业协会、教育和培训机构以及孟加拉政府通过该协定共同开展工作，对工厂进行监察并确保安全方面的改进在技术上健全、有效和可持续。这两项举措都是在有 1,129 名工人死亡的拉纳广场坍塌事件之后出现的，其目的是在孟加拉努力建设一个安全和健康的成衣行业。对国际劳工组织而言，该协定是一个新型参与方式，国际劳工组织在协定的设计、谈判和实施方面提供支持。并基于其技术和标准方面的知识专长以及召集方面的权威，担任指导委员会的中立主席，但它本身并不是这些举措的一个伙伴方。在国际劳工局的斡旋下，孟加拉政府、当地企业和工会与全球经济行动方签署了一个类似的安排，在国际劳工局专业知识的帮助下对拉纳广场灾难受害者的索赔进行评估并发放补偿，或，如属遇难者，则对被抚养人的索赔进行评估并发放补偿。

206. 2009 年以来，国际劳工组织加大了与多国企业的接触，包括按照《多国企业和社会政策三方性宣言》的指导促进可持续企业。这方面的进展包括认识提高活动和能力建设、国家层面援助、部门层面促进活动以及与其他国际组织的协作。2009 年以来，国际劳工组织“国际劳工标准企业服务台”收到的咨询数量和对其网站的访问都显著增长。⁴⁹ 为回应对于《多国企业宣言》及其后续措施未能充分反映当前全球化和可持续发展现实的关切，理事会要求劳工局提出关于《多国企业宣言》审议模式的建议。⁵⁰

207. 国际劳工组织和国际金融公司 2009 年建立了“更好的工作伙伴关系”，这是一个独特的全球供应链干预措施，在八个供应商国家实施，与当地工厂和三方成员、若干发展伙伴、全球部门性工会及 60 多个全球制衣行业零售商和品牌开展协作。该计划对工厂层面的合规守法情况进行监测并提供报告，建设管理者实施体面劳动条件和工资的能力，促进工作中基本原则和权利以及工作场所安全，并对工人和雇主进行培训。社会对话是“更好的工作战略”的核心，首先建立了两方委员会并在工厂层面促进管理方和工人代表之间的对话，然后扩大到由一个三方委员会对国别计划进行监督。该计划自 2001 年在柬埔寨启动以来，在雇员总数超过 300 多万人的制衣和制鞋行业工作场所促进了更好地遵守国家劳动法和核心劳工标准，包括工作中基本原则和权利及性别平等领域。事实表明，该计划所覆盖工厂的工人工资更高，汇款更多，从而减少了家庭贫困。

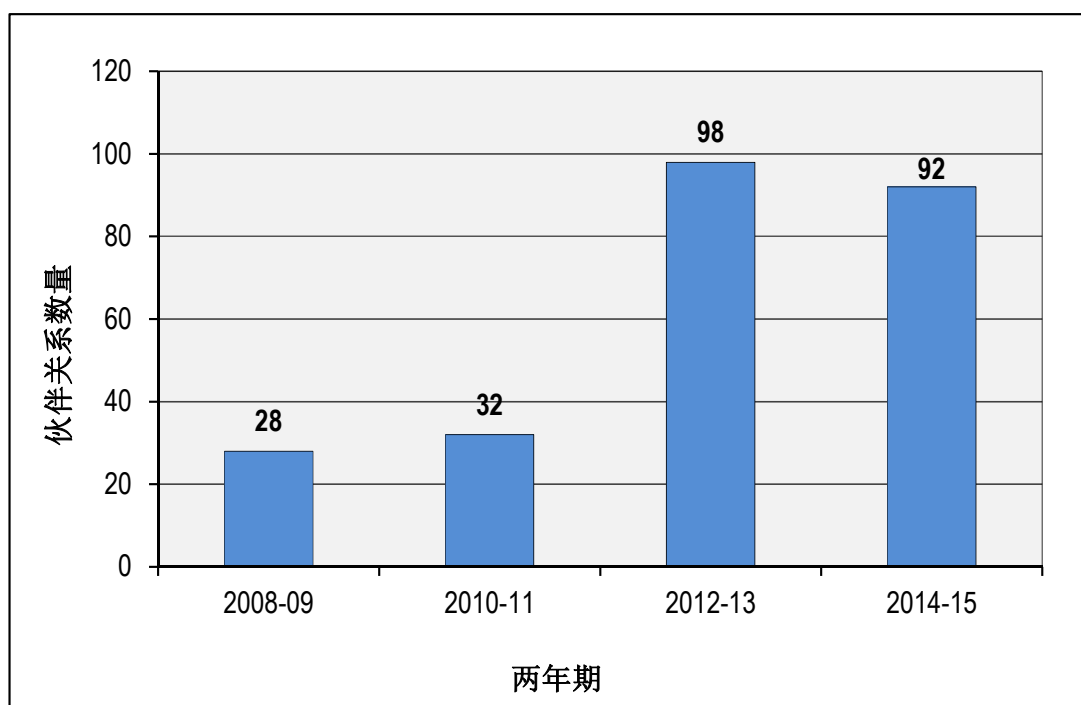
⁴⁹ 在服务台所收到的咨询 (2010 年以来超过 1,000 项) 中，有三分之二来自多国企业。

⁵⁰ 国际劳工组织：《〈关于多国企业和社会政策的三方原则宣言〉促进性框架和后续行动的最新实施情况，包括国际劳工组织与其他政府间组织和国际组织协作的最新情况》，理事会第 325 届会议，2015 年 10 月-11 月，日内瓦，理事会文件：GB.325/POL/9，第 31 段。

208. “维持有竞争力和负责任的企业计划”、“消除童工劳动国际计划”和“反对强迫劳动特别行动计划”和企业就供应链中的特定主题和议题建立了创新性伙伴关系，有助于实现一个或多个战略目标。2015 年，11 个多国企业成为国际劳工组织全球企业和残疾网络章程的首批签署方，国际劳工组织协助启动了一个新的“全球社会保护底线企业网络”，多国企业、雇主组织和公司基金会参与了该网络。

209. 总体而言，公私伙伴关系在评估所涉期间日益成为国际劳工组织发展合作的一个重要特征。自 2006 年通过国际劳工组织关于公共私营伙伴关系的基本原则⁵¹以来，与企业、基金会、学术机构、智库和其他非国家实体建立了 250 多个创新性伙伴关系。这些伙伴关系大部分旨在促进就业(35%)，然后是标准和社会对话(各占 26%)。根据理事会的指导原则和决定，⁵² 一个转变是从单项举措转向在三方成员的积极参与下，在最具有潜力促成供应链或部门系统性变革的领域中构建更有针对性的伙伴关系⁵³。

图 4.2. 国际劳工组织参与的公共私伙伴关系的数量(2008–15 年)



⁵¹ 国际劳工组织：《关于技术合作的结论》，第 19 号临时会议记录，国际劳工大会，第 95 届会议，2006 年，日内瓦。

⁵² 国际劳工组织：《对公共私营伙伴关系的分析》，理事会第 320 届会议，2014 年 3 月，日内瓦，理事会文件：GB.320/INS/5/2。

⁵³ 国际劳工组织：《国际劳工组织和公共私营伙伴关系》(2014 年，日内瓦，伙伴关系司)。

210. 为了在全球和行业标准化的背景下促进与国际劳工组织标准的一致性，国际劳工组织 2014 年与国际标准化组织达成了一项新的协议，旨在促进涉及国际劳工组织专业知识领域的、与相关国际劳工标准一致的国际标准化组织标准。目前正在试行这一协议，制定一项关于职业安全与卫生管理体系的国际标准化组织标准，理事会将于 2016 年 11 月对此进行审议。理事会将以这方面经验为基础，决定在制定此类与国际劳工组织标准交叉的社会政策问题行业标准时是否可进行协调。

211. 总体而言，私营标准倡议的激增成为国际劳工组织面对的一个日益重要的发展趋势。此类倡议有时拥有众多成员，可能适用于横跨数国的若干供应链。但是，此类倡议并非一贯包含国际劳工组织目标或正确适用国际劳工组织标准，国际劳工组织三方成员往往没有参与其设计、实施或监测。

212. 在企业和社会领导人方面，世界经济论坛是一个范例，说明与非国家行动方之间的多利益攸关方伙伴关系在汇集政治、企业和其他领导人，共同打造全球、地区和行业议程方面发挥着重要作用。国际劳工组织为若干世界经济论坛全球议程理事会，包括新成立的“工作的未来”全球议程理事会作出了贡献。

213. 2014 年 6 月，理事会通过了一项关于与私营部门更为广泛接触的战略，旨在实施企业举措，这是局长 2013 年提出的七个百年举措之一。⁵⁴ 认识到生产性、有盈利和可持续企业对于可持续经济发展和就业机会至关重要，外国直接投资显著增长以及多国企业具有相当大的产业集中度和权力，该战略建议采取更加协调一致的方式与企业共同开展工作，制定企业和供应链政策和作法，积累和普及知识并参与有关企业行为的国际举措。

4.5. 观察和挑战

214. 主要国际和地区组织以及国家集团的众多决议和声明体现了自《宣言》通过以来，多边体系日益认可和支持实现体面劳动的综合战略，在通过《2030 年可持续发展议程》时达到高潮。在撰写本报告过程中与之进行磋商的所有机构都认为体面劳动，特别是就业和社会保护，对于增长、创造就业和可持续发展起着日益重要的作用。

215. 但是，这些机构履行权责的方式在很大程度上决定了它们有多大余地能进一步与《宣言》呼吁的统筹兼顾方式保持一致并与国际劳工组织及其三方成员开展协作。联合国地区委员会和地区组织，例如美洲地区组织、欧盟和非盟已采取步骤，作为促进地区一体化工作的一部分，全面谋求实现四个战略目标，但其他国际和地区组织采取的行动及与它们共同开展的行动更具有临时性，特别是在社会

⁵⁴ 国际劳工组织：《与私营部门更广泛接触的战略》，理事会第 321 届会议，2014 年 6 月，日内瓦，理事会文件：GB.321/INS/6。

对话和工作中基本原则和权利战略目标方面。尽管通过加强与国际经济机构的合作提高了政策一致性(二十国集团在这方面发挥了重要作用),但在金融机构中促进体面劳动的工作仍更多地依赖一批愿意参与的官员,而不是已建立的机构性伙伴关系或协作机制。这方面的一个特例是国际劳工组织与世界银行集团之间的协作路线图。

216. 仍需开展大量工作,构建国际和地区性组织以及各国家集团内部和彼此之间围绕《体面劳动议程》的政策一致性。为了应对这一情况,与承认体面劳动重要性的决议、《宣言》和报告相配套,各机构的理事会应通过决定,将体面劳动优先事项纳入它们的政策和计划框架,并在其政策和业务中为实现体面劳动的主流化而划拨所需资源。在这方面,政府应加强不同领域部委之间的协调,提高政策一致性,并作为国际、地区性组织和国家集团的成员坚持不懈地促进体面劳动,这是至关重要的。

217. 一个持续挑战是将高层承诺转化为能在国家层面产生实际体面劳动成果并推进社会正义的政策和计划。联合国系统相对提高了政策一致性,与此相配套,应进一步提高与全球经济机构之间的政策一致性和国家层面各部委之间的政策一致性。在发展中国家,由于三方成员未能参与全球经济机构与财政和经济部委的磋商或联合国开发署与规划部委的磋商,实现体面劳动的综合战略经常面临困难。另外,在最贫困和受危机影响最大的国家,各个机构之间的合作也被描述为临时性的,体面劳动的相关性在这些国家和那些“非正规化是新常态”的劳动力市场也受到质疑。

218. 因此,有必要采取一个更加系统化的方式促进体面劳动,说服这些机构接受《体面劳动议程》与它们的权责和优先事项相关。基于世界银行新的消除贫困和促进共同繁荣的双重目标,应当有可能与世界银行集团在国家层面共同取得更多进展。对于非正规经济的增长、非正规和被边缘化劳动力队伍女性化的关切,为国际劳工组织在实施第 204 号建议书后续行动时与全球经济机构进一步共同工作提供了机会。在撰写本报告过程中与之进行磋商的代表敦促国际劳工组织加强研究和以实证为基础的分析,提高对最适合具体国情的体面劳动干预措施和政策的认识水平。

219. 与非国家行动方的协作在很大程度上是因事和随机而为,并不是由一个旨在提高国际劳工组织计划和活动成效或促进战略目标的全面和协调战略所推动的。在对资源的竞争日益加剧、与非国家实体的联盟和伙伴关系迅速增长的背景下,对于国际劳工组织而言,日益重要的是优先关注那些它将支持的举措,制定一个战略性和选择性方式,与国际和地区组织以及其他国际和非国家实体构建伙伴关系,促进以统筹兼顾方式实现体面劳动。

220. 考虑到《2030 年可持续发展议程》带来的挑战和机会,特别重要的是:

- ❑ 通过向旨在评估进展和查明挑战的国家报告和向将馈入可持续发展高层政治论坛年度评估的地区和全球报告提供投入，而为《2030 年议程》后续行动和评估框架作出贡献。
- ❑ 为 17 个可持续发展目标下的 169 个具体目标制定适当的体面劳动指标，并确保向国家统计局提供有关收集、分析和报告这些体面劳动指标的指导和支持。国际劳工组织积极参与了联合国统计委员会在全球层面的工作，以确保在最终的成套指标中采纳一套关于体面劳动的核心指标。随后还需要采取行动和提供支持，使国际劳工组织及其三方成员能够应对每个成员国在这方面与所有四个战略目标相关的多样化现实和需求。
- ❑ 领导或参与创新性的多利益攸关方伙伴关系和与社会伙伴之间以议题为基础的联盟，类似于《绿色经济行动伙伴关系》和新启动的《青年体面劳动全球倡议》。通过在那些涉及与体面劳动相关的第 8 项目标和具体目标的伙伴关系或联盟中发挥领导作用，将确保经与三方伙伴协商来执行这一目标。

221. 总体而言，加强国际劳工组织和三方成员的能力，对于确保它们能够为将体面劳动的综合战略纳入新的或修订的国家可持续发展战略做出贡献是非常关键的。很多成员国正在根据可持续发展目标制定或更新国家发展战略或经济和社会政策。可以预计，将会有大量关于将体面劳动层面纳入这些战略的技术援助要求。还需要与联合国国家工作队开展更为密切的协作，并特别注重确保为国家可持续发展战略提供支持的全球经济机构国别计划能促进实现体面劳动的综合战略。

第 五 章

充分发挥《宣言》的潜力

5.1. 关于影响的实证和今后的挑战

222. 充分发挥《宣言》的潜力需要长期的持久承诺，当前的评估表明《宣言》自通过以来已经产生了重大影响。《宣言》的目标和原则已经成为成员国、国际和地区组织的一个参照点，也成为国际劳工组织所提供服务的组织框架。成员国认可《宣言》的重要性并表达了对《宣言》的持续支持以及对进一步实施《宣言》的共同兴趣。

223. 《宣言》在应对金融和经济危机的社会影响和国家、地区和全球层面挑战方面发挥了重要作用。在地区行动中和国与国之间，包括在二十国集团和金砖国家等集团中，贸易、投资和移民政策日益与体面劳动联系起来。体面劳动在《2030年可持续发展议程》中占据核心位置也是国际劳工组织对《宣言》所呼吁的综合战略开展宣传倡导工作而产生的最切实的影响之一。

224. 成员国采取了不同步骤，单独或互相协调地促进体面劳动。传统和新兴发展伙伴提供了重要资源，支持其他成员国在这方面开展的工作，越来越多的国家具备了体面劳动国别计划。与此同时，成员国在推进体面劳动方面也面临着复杂的选择。有必要进一步开展工作，提高对于《宣言》作为指导未来行动的工具的认识和理解，在谋求实现战略目标的过程中执行《宣言》的原则。另外还需开展更多工作，制作充足的指标和数据，监测和评估在所有战略目标上取得的进展。国际劳工组织可进一步帮助成员国提高机构能力，通过国家、地区和国际层面的社会对话和政策一致性来加强协调。要推进综合战略就需要更加努力推动工作中的基本原则和权利，将其既作为权利、也作为扶持性条件；加大批准和实施国际劳工标准的力度；通过创建有利于企业发展的环境进一步促进可持续企业。

225. 《宣言》是国际劳工组织所坚持的改革承诺的源泉，改革旨在改进治理、提高针对性、追求技术卓越和效率并增加影响力。国际劳工组织从实施周期性讨论计划入手，对若干制度实践进行了评估和调整。在已取得的进展基础上，还可进一步改进周期性讨论模式和后续行动，提高它们作为知识和治理工具的价值。在改进大会和理事会运行方面的持续行动也受欢迎。持续着力开展了管理改革，

采用重点更加突出的规划框架、以结果为基础的管理和监督制度并开展精简业务流程的新举措。

226. 为回应《宣言》的呼吁，国际劳工组织正在实施标准政策，提高标准与劳动世界的相关性。需进一步采取行动，确保将标准作为实现国际劳工组织目标的关键方式，发挥其作用。正在取得进展的是改进国际劳工局的分析工作，在以实证为基础的分析和政策咨询方面实现效应最大化，帮助各成员国结合自身的具体国情并通过成员国之间的相互协调来谋求实现《宣言》目标。成员国已经将体面劳动国别计划作为一个统筹兼顾的方式，技术合作在这方面发挥了关键作用。仍有待开展更多工作，使技术合作资金来源多样化，以一个更具战略性的方式开发成员国能力，在向三方成员提供的服务中实现性别平等和非歧视问题的充分主流化。

227. 在撰写本报告过程中与之进行磋商的国际和地区性机构认为，体面劳动，特别是就业和社会保护战略目标对于增长、创造就业、包容性社会和可持续发展起着日益重要的作用。国际劳工组织和世界银行集团之间的协调日益加强，一部分原因是国际劳工组织在就业和社会问题方面的知识基础以及实地经验。国际劳工组织和全球经济机构应二十国集团和金砖国家的要求所撰写的文件正在促进国际机构间的趋同和国家机构间的磋商。通过采取一个更具战略性和针对性的方式建设伙伴关系，可以使国际、地区组织和非国家实体共同为体面劳动作出最大贡献。

228. 国际劳工组织、联合国以及在国家和多边层面运作的其他国际和地区组织之间的更高政策一致性和更深入的协作，将进一步帮助成员国努力将国际承诺转化为能够在国家层面产生切实体面劳动成果的政策和计划。《2030 年可持续发展议程》是一个分水岭，使成员国能够借此机会与三方成员协商制定可持续发展计划并筹集资金，强化以全方位的综合策略实现体面劳动。

5.2. 为国际劳工组织第二个世纪作好准备

229. 在本报告的帮助下，大会将根据评估，有望就“进一步评估的可取性或在采取任何其他形式的适宜行动的机会”作出结论。¹ 以下要点为这方面的审议提供了一个基础。

5.2.1. 改进《宣言》实施的具体行动领域

1. 提高认识、交流经验、知识建设和宣传倡导

- (i) 通过研究、信息交流和三方讨论，加强关于实现体面劳动的综合策略对于可持续发展的贡献及其实际应用的理解，重点是进一步认识国际劳工标准作为实现所有四个战略目标的一个有用方式所发挥的作用。

¹ 《宣言》，附件，第 III 节第(D)段。

- (ii) 制订具体可行的政策和工具，支持国家层面全面谋求实现四个战略目标的工作，包括通过国家发展计划。
- (iii) 更好地理解作为充分实现所有战略目标和促进经济社会进步的扶持性条件的工作中的基本原则和权利的重要性。

2. **改进周期性讨论计划**

- (i) 加强周期性讨论作为知识和治理工具的双重职能，更好地了解并回应成员国的具体需求，包括：
 - (a) 在加强全劳工局范围内协调的基础上，利用所有可供利用的方式，进一步将劳工局报告与《宣言》目标相关联；
 - (b) 将周期性讨论委员会指定为大会的一个常设委员会，为其具体命名并设定职责范围；
 - (c) 在周期性讨论的开始阶段组织更为广泛参与的互动性讨论来交流经验，在第二个三方性阶段重点关注未来的优先事项；
 - (d) 在理事会工作、计划预算和战略规划中具体落实周期性讨论的成果；
 - (e) 使国际、地区和其他组织参与周期性讨论，交流知识并审议协作行动。
- (ii) 指导理事会就下一个周期性讨论的周期做出决定。

3. **协调国际劳工组织的所有行动方式**

- (i) 进一步支持成员国全面推进实现体面劳动战略目标的协调努力，这方面的工作可包括：
 - (a) 继续改革大会和理事会，启动地区会议改革；
 - (b) 加强国际劳工标准在全面谋求实现四个战略目标方面的作用，包括通过实施标准审议机制和以监督机制的工作为基础，继续支持成员国更加广泛地批准并有效实施国际劳工标准；
 - (c) 在重点更加突出的优先事项基础上，加强战略规划，通过：将有相似需求的成员国划分到一组，使用差异化的全球分类；在将来的计划预算中使用体面劳动指标作为具体目标和衡量标准，制定新一代体面劳动国别计划；并
 - (d) 通过加强知识基础和知识分享，采取更新、全面和协调的方式，建设三方成员和国际劳工局职员的能力。

4. 利用伙伴关系

- (i) 以更具战略性的方式发展全球、地区和跨境伙伴关系，包括通过诸如下列行动：
 - (a) 加强与成员国和国际、地区和其他组织的协作以及它们之间的相互协作，特别是联合国及全球经济机构，在国家和地区层面促进和推动机构间对话；和
 - (b) 通过与发展伙伴、企业、产业工会以及其他经济主体和非国家实体建立更强有力和更具战略性的伙伴关系，促进体面劳动和可持续企业。
- (ii) 探讨国际劳工组织可以何种方式向成员国提供援助，在区域一体化进程中或在其他区域合作机制框架下共同促进本组织的目标。

5. 政策一致性

- (i) 加大成员国的工作和协调力度，在《2030 年可持续发展议程》和《联合国气候变化框架公约下的巴黎协议》的背景下实现体面劳动政策一致性，具体是通过诸如下列行动来实现：
 - (a) 召开一个关于“面向可持续发展的体面劳动”的国际劳工组织三方论坛，发挥国际劳工组织在体面劳动相关目标方面的领导作用(可在周期性讨论的互动性部分进行)；
 - (b) 考虑到国际劳工组织的四个战略目标，帮助成员国和国际机构“促进持久、包容性和可持续的经济增长、充分就业和人人享有体面劳动”(第 8 项可持续发展目标)及相关目标和具体目标；和
 - (c) 鼓励成员国确保社会伙伴充分参与制订和实施旨在实现可持续发展目标的国家可持续发展计划以及衡量进展的国家体面劳动指标。

5.2.2. 满足对社会正义的普遍渴望

230. 在《宣言》的前言部分，大会表示，它坚信国际劳工组织在不断变化的环境中对帮助促进并实现进步和社会正义可以发挥重要作用。当前，劳动世界正在发生深刻的结构性变化，体面劳动在《2030 年可持续发展议程》中占据核心位置，在此背景下或可考虑由大会传达一个讯息，重申《宣言》的持久相关性并为《宣言》的实施指明方向。

231. 这带来了以下问题：

- (i) 在不断变化的劳动世界中，在确保国际劳工组织工作方法的当代性和适应性方面有何选项？

- (ii) 需采取哪些行动来加强作为公平全球化核心组成部分的工作中的基本原则和权利的普遍实施，包括通过提高与其他相关国际组织之间的政策一致性？
- (iii) 特别是在国家和产业层面需采取哪些行动来促进作为实现社会正义要素的社会对话和三方合作，包括通过使三方成员和其他相关行动方参与进来，以综合协调方式推进体面劳动？