



国际
劳工局
日内瓦

消除贫困举措

国际劳工组织与 2030 年议程



国际劳工大会，第 105 届会议，2016 年

局 长 报 告

报 告 I (B)

消除贫困举措： 国际劳工组织与 2030 年议程

国际劳工局，日内瓦

ISBN 978-92-2-529703-7 (print)
ISBN 978-92-2-529704-4 (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-DG_1B[CABIN-160413-1]-Ch.docx
瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

前 言

与我此前向国际劳工大会提交的三份报告一样，今年的报告论及了一个对我们的组织及其未来工作方向具有关键战略意义的专题。报告借此机会审视了国际劳工组织及其三方成员在执行联合国 2030 年可持续发展议程方面所面临的责任和机遇。

报告在作此审查时铭记三个特定目标：向三方成员介绍 2030 年议程对体面劳动的影响及其带来的挑战；倡导三方成员全力以赴地参与执行该议程；请三方成员就国际劳工组织自身为支持这些努力而务必付诸行动的事宜予以指导。

政府、雇主和工人代表的贡献对于构建消除贫困举措起着至关重要的作用，该举措已经被确立为国际劳工组织推进这项工作的工具。

因此，我谨一如既往地促请所有与会人员就一个明确处于国际劳工组织持久社会正义权责核心的问题发表坦诚而具体的意见。

盖伊·赖德

目 录

	页 次
前 言.....	iii
第一章 国际劳工组织与 2030 年议程.....	1
第二章 国家主导权，国际支持	5
第三章 建设全球伙伴关系	13
第四章 扭转潮流.....	19

第一章

国际劳工组织与 2030 年议程

从 1919 年到 2030 年

“……现有的劳动条件使很多人遭受不公正、苦难和贫困，以致产生如此巨大的动荡，使世界和平与和谐遭受危害；改善此种条件是当务之急……” 1919 年，《国际劳工组织章程》序言。

“……任何地方的贫穷对一切地方的繁荣构成危害；……反对贫困的斗争需要各国在国内以坚持不懈的力度进行，还需要国际间作持续一致的努力……” 1944 年，《费城宣言》。

“……消除一切形式和表现的贫困，包括消除极端贫困，是世界最大的挑战，也是实现可持续发展必不可少的要求。” 《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，2015 年。

新的机遇

1. 2015 年 9 月，全世界在联合国大会上齐聚一堂，通过了《2030 年可持续发展议程》，决心“在现在到 2030 年的这一段时间内，在世界各地消除贫困与饥饿；消除各个国家内和各个国家之间的不平等；建立和平、公正和包容的社会；保护人权和促进性别平等并为妇女和女童赋权；永久保护地球及其自然资源”，还决心“创造条件，实现可持续、包容和持久的经济增长，让所有人分享繁荣并拥有体面劳动，同时顾及各国不同的发展水平和能力。”
2. 2030 年议程是国际社会给自己配备的一个工具，去完成国际劳工组织成立时所确立的本组织核心使命之一——让贫穷成为历史。它是一个普遍性议程，各成员国都参与执行这一议程。它是一个雄心勃勃的议程，从 8 个独立的千年发展目标(2000-2015 年)迈进到 17 个全面的、经谈判达成的一整套目标，这些目标构成了可持续发展的整体愿景。由此，它兼顾了可持续发展的三个层面——经济、社会和环境层面，不仅指出了所涉挑战的重要性，而且指出了其紧迫性。正如联合国秘书长所强调的，我们是有史以来有能力在地球上消除贫困的第一代人。但同样也是有机会拯救地球的最后一代人。
3. 国际劳工组织及其全球三方成员有充分理由把执行 2030 年议程作为其今后十五年活动的核心目标。实际上，他们通过动员起来，尤其是通过由安哥拉和比利时

驻纽约的联合国大使联合担任主席的可持续发展“体面劳动之友”小组，确保 2030 年议程在相当大的程度上涵盖体面劳动议程的要素，已经取得了很大成就。正如本报告封面所示，可持续增长目标，作为一个整体，涉及了体面劳动议程的每一个战略目标——就业、社会保护、权利和标准、社会对话。

4. 可持续发展目标 8 最为显著地体现了这一点，该目标要求成员国承诺“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”。但是，《体面劳动议程》和 2030 年议程之间的全面关联性体现在所有这些相互联系的目标及其包含的 169 个具体目标中。2030 年议程是当今时代争取社会正义的综合性全球议程，因而成为国际劳工组织的一个重要机遇。该机遇也带来了在执行议程方面的相应和特定责任。

国际劳工组织的作用

5. 国际劳工组织在其自身的活动计划中，并在作为多边体系中一个负责任的团队成员与其他组织联合开展的工作中，需抓住这一机遇，担负这一责任。

6. 国际劳工组织在自身工作中已经为承担这一职责作好了准备。作为国际劳工组织在 2019 年 100 周年大会框架下所通过的七个百年举措之一，“消除贫困举措”是为推进这项工作而专门打造的工具。2016-17 年两年期计划和预算的政策成果与可持续发展目标之间具有高度关联性，这为该举措提供了支持，理事会制定国际劳工组织 2018-21 年战略计划时将进一步加强这种关联性。

7. 而且，重要的是需充分发挥“消除贫困举措”和其他百年举措之间明确的协同作用，因为这对于 2030 年议程及其综合性特征都至关重要。“工作中的妇女举措”是对目标 5——“实现性别平等并为所有妇女和女童赋权”的重要回应；“绿色举措”必须成为国际劳工组织为可持续发展目标 13 呼吁的应对气候变化及其影响的紧急行动所做出的贡献；“企业举措”开启了贯穿 2030 年议程的新的行动方式和伙伴关系机会；“治理举措”旨在使国际劳工组织自身的决策更富有成效并因而改善其在地多边体系中的互动能力；“标准举措”有力地响应了可持续发展目标 16 提出的“创建和平、包容的社会，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构”；“劳动世界的未来举措”的雄心正是让国际劳工组织做好准备，更好地理解 and 回应劳动世界发生的变革，从而谋求其社会正义权责——可持续发展目标十五年的跨度确实为利用该举措所涉及的特大变革驱动因素提供了一个适当的时间框架。

8. 按照这一方式来定位国际劳工组织的规划、计划和举措，使它们为 2030 年议程作出最大贡献，这符合本组织自身决策机构的权限和职责范围，这些决策机构已表明了对该方面努力的坚定承诺。这至关重要，但仍不足以确保充分发挥国际劳工组织的作用。在此基础上还需辅以相应努力，加强国际劳工组织在整个多边

体系中的合作与伙伴关系，并按照 2030 年议程相互关联性的要求，提高多边体系政策一致性。

伙伴关系与一致性

9. 面对提高多边体系一致性和执行能力的任务，国际劳工组织有两方面的独特优势。

10. 首先，2030 年议程的内容表明国际社会认识到体面劳动既是可持续发展的一个手段，也是一个目标。国际劳工组织与三方成员为此共同付出了至少二十年的努力。国际劳工组织在 1995 年哥本哈根世界社会发展峰会上发挥了突出作用，该次会议达成了关于以人为核心的可持续发展的共识，承诺消除贫困、促进充分和生产性就业、促进工作中基本权利并推动社会融合，构建稳定、安全和公平的社会。其后，局长向 2003 年国际劳工大会提交的“努力摆脱贫困”的报告确立了体面劳动在减贫发展中的核心作用，为 2030 年议程的主要理论依据作了铺垫。

11. 第二，与此同时，国际劳工组织一贯并长期倡导在国际体系中实现更大的职能性和实质性政策一致。国际劳工组织历年来的许多举措体现了这一点，近期改革进程中对加强伙伴关系的重点关注也体现了这一点。但从机制层面看，是 2008 年《争取公平全球化社会正义宣言》使国际劳工组织最为坚定地承诺致力于提高一致性，在此要忆及本届大会正在评估《宣言》的影响。《宣言》确认了其他国际和地区组织对实现体面劳动统筹兼顾方式的重要贡献，并在后续框架中要求局长促进“与联合国和多边体系的有效伙伴关系”。

12. 赢得多边体系对体面劳动在可持续发展中关键作用的认可，促进多边体系在努力实现体面劳动方面的一致性——这些进展成为执行 2030 年议程的一个充满希望的起点。但是，它也凸显了两个进一步挑战：所有成员国有必要发挥对本议程的充分主导权；作为执行这一议程的工具，多边体系的运行有必要更加“胜任其职”。令人鼓舞的是，各方正在齐心协力探索加强多边系统绩效和能力的途径。国际劳工组织正在抓住所有机会，为这方面工作做出贡献。但是，首先应关注最初的挑战——将 2030 年议程及其体面劳动组成部分纳入国家政策战略。对于国际劳工组织的 187 个成员国而言——无论是发达、新兴或发展中国家，这一公认的普遍性议程是每个国家的责任。

第二章

国家主导权，国际支持

13. 本议程的成功离不开成员国的行动——这一基本理念在 2030 年议程中得到了坚决支持：“我们工作的中心是制定国家主导的具有连贯性的可持续发展战略，辅之以综合性国家筹资框架。”

14. 但是，本议程同样也强调了这些国家战略必须以适当的国际行动为后盾：“各国的发展努力需要有利的国际经济环境，包括连贯的、相互支持的世界贸易、货币和金融体系，需要加强和改进全球经济治理。”

15. 2030 年议程的普遍覆盖范围意味着国家和国际层面共同努力开展的工作需应对成员国纷繁多样的情况。这一现实提醒我们关注从国际劳工组织的历史和经历中获得两个基本经验。第一个经验是，尽管各种国家战略显然需应对非常不同的挑战和优先事项，但是在设计和执行这些国家战略时所采取的方式必须是互惠互利的，不能损害他人的合法权益和目标。各国必须妥善平衡、调和其对本国公民和他国公民的责任。这不是什么新理念。在国际劳工组织创始之日，其章程的序言中即有一句名言：“任何一国不采用合乎人道的劳动条件，会成为愿改善其本国状况的其他国家的障碍”。这非常恰当地涵盖了 2030 年议程中内在的相互责任，直接指出了国际合作对于实现 2030 年议程的重要性。事实上，这些责任在当前比以往任何时候都更为紧要，因为当今的经济、社会和环境挑战在规模和性质上都明显是全球性的，并因此而加深了相互依存的关系。

16. 第二个经验来自在国家投入和国际投入为谋求议定目标而进行的互动中所获得的经验。《2008 年社会正义宣言》在此再次成为一个重要参照点。《宣言》强调“在经济全球化的情况下，所有成员国之间的相互依存、团结与合作比以往任何时候都更为紧迫”，它要求成员国必须根据其现有国际义务和工作中的基本原则和权利，并除其他内容外，适当考虑到国家条件和情况以及有代表性的雇主组织和工人组织的优先事项，自行决定如何实现体面劳动战略目标。国际劳工组织的责任则是更好地了解其成员国由此产生的需求，开展相关活动来为成员国的工作提供支持和帮助，包括通过与多边体系其他组织开展伙伴关系和合作。

17. 鉴于这些以及更具体的支持和指导，《宣言》是一个非常有用的框架，可用于协调国家和国际层面为执行 2030 年议程作出的贡献。

构建国家 2030 年战略

18. 各成员国对 2030 年议程的国家投入最具体的表现是在制定和执行国家 2030 年战略方面的进展。至关重要的是，要确保这些国家战略和 2030 年议程一样全面地涵盖体面劳动。对此最有力的保证是那些派代表出席本届国际劳工大会的劳工、就业和社会事务部门以及雇主和工人组织密切参与规划进程以及本议程的执行和监测。

19. 因此，国际劳工组织三方成员需确保作出适当安排，或调整现有机制，为国家 2030 年战略提供全面的三方投入。工人和雇主组织与政府共同参与的附加值源于它们对于劳动世界的实际知识和经验，监测进展并坚持对结果问责的能力，以及这种问责所带来的公平和合法性。社会对话将不仅更有可能形成切实可行的国家战略，并将有助于赢得对这些战略的广泛和普遍支持。

20. 让三方层面真正行之有效，这是一个不可低估的挑战。拟定国家 2030 年战略可能是，实际上也应该是，“整个政府”的行动——财政、规划和其他政府部门发挥核心作用，民间社团积极参与。这正是 2030 年议程呼吁的多利益攸关方伙伴关系的本质所在。还可能存在的一个风险是三方参与的作用无足轻重或流于形式。这种情况，乃至彻底排除三方参与，不符合 2030 年议程本身的理论依据，与体面劳动议程在 2030 年议程中的重要地位也不相称。

21. 因此，国际劳工组织三方成员需强有力地发挥作用，国际劳工组织需向他们提供帮助。

体面劳动层面

22. 可持续发展目标 8——“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”——处于 2030 年议程及其体面劳动层面的核心。该目标的措辞明确指出其目的是促进这样的经济战略：通过更多、更好的就业岗位来产生购买力，从而促进投资，投资后再提高生产率，在全球性市场上带来竞争力和成功。但这一进程并不能自动具有可持续性和包容性。要做到这一点，需要有涉及机构、组织和法律政策的一个框架以及社会对话文化来治理劳动世界和劳动力市场运行。

23. 可持续发展目标 8 下设的 10 个实质性具体目标为如何做到这一点提供了更加具体的指导：

- 将最不发达国家的人均经济增长率维持在每年至少 7% 的目标；
- 通过多样化经营、技术升级和创新，包括重点发展高附加值和劳动密集型行业，实现更高水平的生产力；
- 促进创造体面就业、创业精神、微型和中小型企业正规化并成长壮大；

- 使经济增长和环境退化脱钩；
- 所有男女，包括青年和残疾人实现充分和生产性就业，获得体面劳动并做到同工同酬；
- 大幅减少不就业、不接受教育或培训的青年人比例；
- 根除强迫劳动、现代奴隶制、贩卖人口和所有形式的童工劳动；
- 保护劳工权利，推动为所有工人，包括移民工人，特别是女性移民和没有稳定工作的人创造安全和有保障的工作环境；
- 促进能创造工作岗位的可持续旅游业；
- 扩大全民获得金融服务的机会。

24. 国际劳工组织现有活动和计划与这些具体目标高度相关。可持续发展目标 8 关于“执行手段”的具体目标中提及了执行国际劳工组织 2009 年全球就业契约和青年就业全球战略，进一步加强了这种相关性。但是，国际劳工组织的全面职责还体现在其他可持续发展目标下的一系列具体目标中：

- 实施社会保护制度(包括国家底线)是关于消除贫困的可持续发展目标 1 的一个具体目标；
- 关于教育和终身学习的可持续发展目标 4 下设的 3 个具体目标涉及了技术和终身学习；
- 消除对妇女和女童一切形式的歧视及认可和尊重无偿护理和家庭工作是关于性别平等的可持续发展目标 5 下设的具体目标；
- 在关于可持续农业的可持续发展目标 2 下提及了农村工人，在关于健康和福祉的可持续发展目标 3 下提及了卫生工作者，在可持续发展目标 4 下提及了教育工作者，在关于减少不平等的可持续发展目标 10 下提及了移民工人；
- 促进产业就业和把小规模产业及其它企业纳入价值链是关于基础设施、工业化和创新的可持续发展目标 9 的具体目标；
- 在可持续发展目标 10 下提及了采取政策，特别是财政、工资和社会保护政策，逐步实现更大平等；
- 在关于和平、包容的社会的可持续发展目标 16 下提及了促进法治和保护基本自由。

一些重要特点

25. 对构成 2030 年议程的目标和具体目标所作的这一颇有选择性的介绍着重指出了一些重要特点，它们将为国际劳工组织必须开展的旨在支持其成员国执行战略的工作提供参考。

26. 首先，本议程具有突出的规范性特征，规定了一条真正以人权为中心的可持续发展道路。其愿景是“一个普遍尊重人权和人的尊严、法治、公正、平等和非歧视；尊重种族、民族和文化多样性；尊重机会均等以充分发挥人的潜能和促进共同繁荣的世界”。这明确指出了国际劳工标准在实现该愿景方面的相应核心作用。除了具体提及单项和全部工作中基本权利，充分尊重所有已批准公约是法治的一个组成部分。而且，恰恰需要通过遵守这些标准，为可持续发展建立机构和制定政策。

27. 第二，本议程坚定、明确地认识到私营企业活动、投资和创新是生产率、增长和就业的重要动力，并因而成为可持续发展的重要动力。本议程认为所有类型企业——从微型、小型、中型企业到合作社到多国企业的贡献都非常重要，因此，国际劳工组织为促进对可持续企业的有利环境而开展的各方面活动都有实际意义。作为唯一一个在其成员中包括私营部门两方代表的国际组织，国际劳工组织在这一领域具有真正的比较优势。

28. 第三，2030 年议程高度关注行业层面问题，包括广泛论及农业、农村发展和工业化，并更具体地提及了卫生、教育部门 and 旅游业。当前，国际劳工组织需要思考如何使其行业部门活动产生最大附加值，值此时机，这一方式提供了可探索的新途径，在任何情况下都非常适合具体的三方举措和伙伴关系。

29. 第四，本议程的若干项目标，包括关于水和卫生、能源和可持续城市的目标，都强调了基础设施投资对于为生产的持续增长创造潜力和对于直接提供就业的重要性。要使这方面投资具有最大的体面劳动潜力，需对一系列错综复杂、影响广泛的选项进行整合，包括工程的劳动密集程度、培训、对小企业的促进、遵守劳动法和劳工标准，在所有这些领域国际劳工组织都能提供实际专业知识。

30. 第五，2030 年议程兼顾了可持续发展的经济、社会和环境层面，这意味着本议程特别关注气候变化，并认识到如果不能妥善应对这一问题，将妨碍实现很多可持续发展目标。2030 年议程通过之后，12 月份召开的联合国气候变化框架公约第二十一次缔约方大会通过了《联合国气候变化框架公约下的巴黎协定》。该协定着重指出“在国家制定的发展优先事项中，务必实现劳动力公正转型以及创造体面劳动和优质就业岗位”，各国在执行关于气候变化及其影响的可持续发展目标 13，并将针对气候变化的“在国家层面决定作出的贡献”纳入其 2030 年战略时需充分考虑到这一点。国际劳工组织的三方性“向人人享有环境上可持续的经济和社会公平转型的指导方针”在这方面可发挥重要作用。

与贫困和不平等做斗争

31. 这些值得关注的领域——以及除此之外的其他领域——足以确认国际劳工组织为执行 2030 年议程所作的贡献不应局限于其某些工作领域，而务必要集“整个组织”之力，触及体面劳动议程的各个方面。毫无疑问，2030 年议程贴切地描述了国际劳工组织在当今时代所负有的谋求社会正义的使命，这一看法的有力依据是本议程将消除贫困和不平等作为重中之重。

32. 本议程宣称“消除一切形式和表现的贫困，消除国家内和国家间的不平等，保护地球，实现持久、包容和可持续的经济增长和促进社会包容，是相互关联和相辅相成的”。换言之，我们要全面完成这些任务，否则将一事无成。

33. 将消除贫困置于一个普遍性议程的核心位置，这并非易事。2030 年议程把每天收入 1.25 美元作为全球性的极端贫困指标并呼吁消除极端贫困，同时还呼吁将按各国标准界定的陷入各种形式贫困的男女和儿童至少减半。大多数国家的确界定了此类标准，高收入国家界定的贫困线金额高于低收入国家。但它们还界定了一个匮乏状况，尽管是相对的，这种状况被认为在社会层面上是不可容忍的，应予消除。

34. 正是这一点使贫困成为一个真正的全球性挑战；尤其是因为收入贫困与其他形式的贫困密切相关，例如教育贫困、能源贫困、机会贫困和遭受不健康或危险的生活和工作条件。

35. 在本世纪初期，通过实现千年发展目标，减贫的进展加速并引起了关注。但在这方面并非一路坦途，受 2008 年爆发的全球危机的影响，进展已经趋缓。

36. 国际劳工组织对世界银行收入贫困数据的分析表明，2015 年在发展中国家和新兴经济体估计有 3.27 亿劳动人口处于极端贫困，9.67 亿处于中度贫困或近乎贫困。2007-2011 年期间，发达经济体根据国家标准界定的绝对贫困人口比例增长了一个百分点。在一些受危机和应对危机政策影响最大的发达国家，此类贫困的比例实际上翻了一番。

37. 国际劳工组织与贫困作斗争的职责不仅源于其历史使命，而且源于当前的现实。贫困并非只是“降临”到劳动世界头上。事实上，我们的劳动世界和劳动力市场正在制造贫困，或者至少无力消除贫困。

38. 就业方面的负面发展对贫困具有直接和明显的影响，这并不意外。2008 年以来，失业和不充分就业水平居高不下，实际工资停滞不前或增长缓慢，导致很多国家此前开展的减贫工作陷于停顿。但是，需要有更为详细的工作，才能充分理解劳动力市场和劳动力市场政策在消除贫困方面的潜力。

39. 今年大会前夕将出版的《2016 年世界就业和社会展望：变革就业，消除贫困》有助于满足该方面需求。另外，鉴于社会保护制度在帮助个人和家庭抵御陷入贫

困的风险方面显然起着重要作用，加上社会保护覆盖范围不足这一现实情况，国际劳工组织加大了普遍社会保护底线方面的工作力度。同样，重新引起关注的是建立或加强最低工资制度，特别是在集体谈判较弱的情况下，将其作为应对劳动贫困的一个方式。

40. 除了这些已有活动，国际劳工组织近期致力于应对劳动世界中那些积存贫困问题的、难以触及的领域。非正规经济的正规化和农村部门是当前计划的政策成果。有关社会脆弱性的问题已被列为一个新的全球旗舰计划的重点。接下来还可能有关创新领域；当前对生活工资——一个与国际劳工组织同样历史悠久的理念——的关注以及对普遍最低收入保障的关注可能开启一些新领域。

41. 2030 年议程指出贫困与不平等相互依存，明确呼吁采取行动消除和减少国家内部和国家之间的不平等，其程度之高不仅造成了严重的社会不公，威胁社会融合，而且严重阻碍了经济增长和创造就业，对此已有广泛认识。社会和经济因素的结合将为谋求实现可持续发展目标 10 添加助力，该目标旨在逐步实现和维持最底层 40% 人口的收入增长，确保其增长率高于全国平均水平，并反对歧视，实施更有利于平等的措施，“特别是财政、工资和社会保护政策”。

42. 这些领域的大多数政策干预措施将双管齐下，全面应对不平等和贫困问题，这种做法对于回应“不让一个人掉队”的要求是至关重要的。

43. 当前，在那些掉队或者被阻止向前的人中有如此之多的女童和妇女，这使得 2030 年议程把性别层面作为一个突出重点。性别层面不仅体现在关于性别平等和赋权的可持续发展目标 5 中，而且体现在所有 17 个目标中。它强烈地呼应了国际劳工组织在性别问题上所取得的成就——该组织大力推动很多国家在这方面取得巨大进展，也呼应了国际劳工组织的这一认识——与不平等的斗争尚未完成，需要新的创新性想法和行动。这也正是“工作中的妇女”举措的理论依据和目标，即查找并解决长期存在的不平等问题的根源，这些根源多种多样、错综复杂，包括明显的歧视性做法和深藏的结构性问题。

实现变革

44. 2030 年议程是一个全面、复杂、雄心勃勃、要求颇高的议程。这并非偶然，因为它是一个精心设计的全球发展进程变革框架。任何一个可靠的变革性议程都不可能简简单单或缺乏挑战。通过周密充分的多边谈判来制定和一致通过本议程的过程是一个巨大的成功。本议程真正的价值不仅在于它所包含的技术成就(这一工作正在完善，采纳了对执行情况进行衡量和问责的指标)，而且在于它所代表的共同政治承诺。

45. 因此，在将注意力转向执行 2030 年议程这一艰巨任务时，一个不必去处理的一个挑战则是说服成员国和国际劳工组织三方成员相信该议程的相关性或重要性。

联合国大会去年 9 月的决定已赋予了本议程相关性和重要性，该决定使本议程成为国际劳工组织每个成员国、国际劳工组织本身及其所属的多边体系的共同财产、共同兴趣点和共同责任。

46. 鉴此，问题在于国际劳工组织及国际体系应如何定位，以便有足够的 ability 应对成员国在就促进可持续发展和社会正义的转变与变革达成一致时所设定的挑战。

第三章

建设全球伙伴关系

47. 《2030 年议程》的序言表达了要调动手段来执行这一议程的决心，“通过一个重新注入活力的全球可持续发展伙伴关系，该伙伴关系本着加强全球团结的精神，在所有国家、所有利益攸关方和全体人民参与的情况下，尤其注重满足最贫困最脆弱群体的需求”。

48. 但是，全球伙伴关系的具体含义是什么？对国际劳工组织有哪些影响？

执行手段与《亚的斯亚贝巴行动议程》

49. 与千年发展目标形成鲜明对比的是，在《2030 年议程》的谈判过程中，为执行本议程而筹措资金成为一个主要问题。在本议程通过之前两个月召开了第三届发展筹资国际会议，达成了《亚的斯亚贝巴行动议程》，它随后成为《2030 年议程》本身的一个组成部分。

50. 因此，《2030 年议程》中列入了一项目标——可持续发展目标 17，该目标专门针对执行手段和全球伙伴关系，详细阐述了筹资方面的主要因素。特别是，它规定了国家和国际层面各自的责任以及私营和公共资金各自的作用。而且，它确认可持续发展目标 17 下的具体目标与其他所有可持续发展目标下的执行目标“同等重要”。

51. 关于国家 — 国际层面问题，根据在执行《2030 年议程》方面的总体国家主导权原则，本议程强调各国负有首要责任，应将综合性国家筹资框架置于伙伴关系的核心。但是也补充强调了国际公共资金，包括官方发展援助的重要作用，强调了为各国政策空间提供支持的国际金融机构。

52. 在公共和私营责任方面，本议程认识到经济增长是国内资源的首要来源，继而强调了私营企业活动的重要贡献以及为其创造有利环境的必要性。《2030 年议程》呼吁所有类型的企业利用其创造力和创新能力来应对可持续发展挑战。本议程承诺扶持有活力的企业部门，并根据国际文书，包括国际劳工组织标准和联合国关于企业和人权的指导原则来保护劳工权利，遵守环境与卫生标准。

53. 此外，可持续发展目标 17 还论及了一系列更为广泛的扶持性问题，包括提高全球宏观经济稳定性和政策一致性；获取技术的渠道；债务可持续性；促进投资；贸易；能力建设，包括通过南南合作和三角合作；数据和监测。

国际劳工组织与成员国的伙伴关系

54. 《2030 年议程》构想了一个雄心勃勃、周密充分的全球伙伴关系——其稳妥运行关系到本议程最终是否可行。国际劳工组织如何融入这一伙伴关系？

55. 答案始于国家层面——国际劳工组织通过与三方成员合作，实现国家主导权，在国家 2030 年战略中赋予《体面劳动议程》与全球议程中同等的地位。三方成员所面临的挑战可能不太在于找出与国家战略相关的体面劳动问题——因为机会很多——而更在于能够采取得到广泛国家层面支持的、协调一致并实际可行的方式来利用这些机会。劳工局应意识到有必要提高三方成员对《2030 年议程》的认识，在必要情况下努力促进三方成员对它的投入，并通过适当的技术咨询予以支持。

56. 在这方面，一个明显的优势是在计划周期的时间安排许可的情况下将国际劳工组织国家层面的重要计划拟订机制——体面劳动国别计划——作为这一伙伴关系领域的工具。下一步自然而然就是努力使这些要素全面纳入到联合国国别工作队的咨询和支持工作中。随着联合国系统一体行动得到越来越多的关注，国家 2030 年战略既可检验国际劳工组织与联合国发展系统其他部门在国家层面有效开展合作的能力，也可检验该系统是否有能力和意愿按照国际社会的明确要求，赋予体面劳动议程应有的地位和重要性。需妥善应对这两方面挑战，方能实现这一目标——交付一个旨在支持国家综合性 2030 年战略的联合国综合计划。走到这一步就已经能算得上一个重要进展。

57. 另外，还有相当大的空间来利用现有地区和次地区框架推进这些国家层面举措。这些框架在市场一体化方面已经发挥着日益重要的作用，并因此给各国带来了共同的发展挑战。鉴于地区和次地区机制能推动制定和实施相互支持的政策，利用此类集体行动来支持国家战略符合《2030 年议程》的逻辑。

58. 国际劳工组织正在采取行动，加强其应对国家和地区层面需求的能力。我们已开始把资源转向世界各地体面劳动工作队中新设的技术性岗位。与地区开发银行和联合国发展集团地区协调机制之间的合作正在加强，与联合国地区经济和社会委员会之间的合作也可能进一步深化。与那些活动范围涉及相关问题的特定地区和次地区集团之间的相互协作也应遵循同样的原则，这些集团包括东南亚国家联盟、欧盟、南方共同市场、非盟和南部非洲发展共同体。

59. 在这方面，国际劳工组织本身的地区会议可在执行《2030 年议程》中承担更多的责任，目前正在治理举措下审议地区会议的作用。在宣言通过之后召开的第一个地区会议是 2015 年 12 月的非洲地区会议。该次会议通过了《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》，该宣言与以下文件密切配合——非盟 2004 年通过的《关于就业、消除贫困和包容性发展的宣言和行动计划》以及《非盟 2063 年议程：我们想要的非洲》。

60. 这次会议的经验可为筹备将来的国际劳工组织地区会议提供指导——包括 2016 年底在亚太、2017 年在欧洲、2018 年在美洲的会议——地区会议的潜力值得认真探讨。

61. 这些工作的成效在很大程度上取决于国际劳工组织三方成员是否具备技术能力，能够实质性地参与处理那些通常很复杂、有时具有争议性的问题。《2030 年议程》明确认识到能力建设的必要性，国际劳工组织与此相关的责任是长期的。不过，所存在的一个真正挑战是通过确保所开展的活动切实在相关领域产生明显和持久改进，有效履行这些责任。必须将国际劳工组织国际培训中心置于战略性地位，以确保国际劳工组织的贡献产生实际影响。

62. 另外，也切莫忘记《2030 年议程》对国际劳工组织自身的能力提出了要求。追求技术卓越和加强研究分析能力是近年来组织改革的一个重点领域，已初见成效。这对于执行本议程有两方面重要影响。

63. 首先，它为产出和分享劳动世界知识提供了一个不可或缺的起点。全世界的三方成员都强烈要求了解世界各地的三方成员如何应对他们自身面临的政策挑战。他们想知道“什么管用”，国际劳工组织很主要的一部分工作就是为此提供答案。这意味着不仅要收集和关于比较经验的信息，而且还要确保以有用的形式将信息迅速提供给那些需要的人。信息和通讯技术为完成这一任务提供了很多新的机会，国际劳工组织需要象别人一样充分利用这些机会。

64. 第二，它提供了一个平台，使国际劳工组织能有效参与和倡导国际政策制定，在执行 2030 年议程的框架下推进体面劳动目标。该议程的一个有力、鲜明的特征是它强调加强全球经济治理，旨在为可持续发展提供一个有利的国际经济环境，并致力于谋求政策一致性，将其作为一个主要执行手段。在二十国集团、联合国背景下，以及更为近期在金砖国家(巴西、俄罗斯、印度、中国和南非)背景下，国际劳工组织对政策制订的实质性投入日益增加，这些投入为本组织当前能够和应该为在更广泛层面上执行 2030 年议程作出的贡献提供了很好的铺垫。

65. 这些能力问题与统计和数据方面的问题密切相关，该议程中较为详细地讨论了这方面问题。国际劳工组织对制定本议程所作的最后一项贡献是设计了 241 项指标，用以衡量在实现商定的具体目标方面所取得的进展，在撰写本报告时这项工作仍在进行。本组织在这一领域的双重责任是确保能够收集到必要数据，使这些指标可操作，并向成员国提供支持，发展它们自身的能力。在这方面，2030 年议程强调有必要产出优质的数据，并且，除其他因素外，按性别、种族、民族、移民状况和残疾状况对数据进行划分。

国际劳工组织 – 国际体系中的伙伴

66. 构成 2030 年议程的各个可持续发展目标之间的紧密关联性要求国际多边体系的所有成员对此作出整体回应，这一点已得到普遍理解。因此，旨在执行该议程的全球伙伴关系具有一个全系统伙伴关系层面。这一认识已引发了对以下问题的高度关注：可以采取什么行动使本系统胜任其职，并使其作好准备，充分发挥作用，采取一体行动来履行其责任。这方面的努力包括在联合国系统专门机构行政首长所参与的联合国系统行政首长协调会和其他机构所进行的讨论，联合国经社理事会还建立了一个独立顾问团队，探讨联合国发展系统在 2030 年议程背景下的长期定位。

67. 要明确能够作出哪些改进，一个途径就是着手探究现有安排可能带来什么问题。

68. 最显而易见的风险是老调重弹，基于对每个组织权责的过于防御性或狭窄的解释而在机构层面各自为政。粗略浏览一下可持续发展目标清单即可发现，每个组织都可以毫不费力地将自身利益和责任与其中一个或多个目标相匹配(它们在通过这些目标时可能已发挥了积极作用)，宣称它们独占对这些目标的主导权，拒绝所有其他机构的任何影响。无须讳言，对国际劳工组织来说，在可持续发展目标 8 上就存在着此类诱惑，但由于体面劳动的重要内容在其它若干目标中得到体现，从而使之大大弱化。

69. 有两个因素加剧了这一负面机构反应的风险。第一个和资金有关。当前形势意味着国际体系中的大多数组织在经常预算和预算外资金上都面临着实实在在的压力，这种压力有时颇为严峻。这可能导致对日益稀缺的自愿捐助的不当竞争加剧。一些发展伙伴已经对此表示关切。事实上，如果为可持续发展筹资的任务被扭曲，演变成多边系统的不同组成部分之间对资金的争逐，这将是一个严重的退步，而不是各方需共同努力来实现的进展。

70. 第二个因素与可能阻碍跨组织合作的机构性难题相关。每个组织都就所开展工作的成果向其成员国负责，这是非常合理的，国际劳工组织也是其中一员，致力于满足成员国对更强劲的以结果为基础的管理方式的要求。同样可以理解的是，专门机构尤其清醒地认识到它们所提供的附加值源于它们以专业化方式充分履行各自权责的能力。这方面的一个不利因素是为跨组织合作而付出的努力和资源在据以进行绩效考核的结果体系中可能无法得到充分体现，也有可能被成员国理解为挤占了特定领域的职责，摊薄了技术专长和能力。如果不同组织就一个特定专题有分歧，那这方面的关切会更加复杂。可持续发展目标是一个有意思的例子：各个组织对于如何实现全球充分就业可能持有非常不同的观点，国际劳工组织的三方成员也同样如此。

71. 与此相反的意见是这些潜在隐患并不是不可逾越的，只要有正确的观念、领导作用和承诺，就完全能够克服这些隐患。但是，正如不应过于夸大这些问题一样，也不应低估这些问题。症结在于多边体系所具有的一些特点不知不觉地导致各个组织更易于独自开展工作，缺乏形成真正伙伴关系的动力。仿佛存在一股将这些行动方彼此推开的力量，需要动用强大的反作用力来使它们互相靠近。

72. 鉴于对当前形势的评估和 2030 年议程的性质和重要性，一条构建更强有力的伙伴关系的道路显现出来。这可能包括建立若干专题性平台，用于执行 2030 年议程过程中的系统合作。这些平台应牢牢扎根于一个或多个可持续发展目标，面向所有机构开放，前提是明确承诺并有能力为执行具体目标作出实际贡献。然后，应当鼓励通过这些平台，以能够减少竞争压力并有助于提高一致性的方式来调拨现有预算外资源。

73. 当然，还有必要回答关于领导作用、决策权和此类安排运行过程中问责制等主要问题。如果不努力设想如何解决这些问题，那么就可能会有反对意见，主要是认为可能失去自主权和作为各组织成员的特权，并担心如果将筹集和划拨资源的责任外部化，可能导致边缘化。而且，任何被视作失去组织主权的情形在国际劳工组织可能会遭到最强烈的抵触，因为唯有该组织是由雇主、工人和政府共同进行决策的。但需重申的是，通过有意识地决定自国际劳工组织 2018-21 战略计划开始，将本组织的中期计划周期与联合国的计划周期相关联，本组织的三方成员已经表达了坚定的承诺，致力于通过与联合国系统其他机构的协调来规划国际劳工组织自身的活动。

74. 当前，2030 年议程的执行机制正在确立，联合国新任秘书长将于 2017 年就职，这显然开启了一扇机会之窗，可借此机会作出变革，在多边系统的运行中更牢固地植入全球伙伴关系这一理念。至于如何利用这一机会，尚需拭目以待。与此同时，完全有理由现在就行动起来，抓住一切机会和意愿构建伙伴关系。国际劳工组织非常高兴地响应联合国秘书长的号召，在创建全球青年体面就业倡议中发挥了领导作用，该倡议于 2016 年 2 月启动，有联合国的 21 个机构参加；另一个例子是为启动“8.7 联盟——共同努力，消除童工和现代奴隶制”所作的准备工作。

75. 联合国在建立 2030 年议程所呼吁的系统性后续落实和评估机制方面已取得顺利进展，该机制为执行本议程提供了一个问责机制。将在国家、地区和全球层面建立这些机制。已经鼓励会员国定期进行包容性进展评估，并确定最适合进行此类评估的地区性论坛。

76. 在全球层面，2030 年议程构想了一个可持续发展高级别政治论坛，该论坛将在联合国大会和经社理事会的主持下召开，在监督后续落实和评估工作方面将发挥核心作用。该论坛的年度评估工作的具体形式仍待确定，但预计它将审议全球进展报告，审查自愿提交的国家报告和来自联合国系统的地区报告。从 2019 年开

始，将在联合国大会的主持下每四年召开一次该论坛，为本议程及其执行工作提供高级别政治指导。

77. 所有这些机制，如得以有效利用，将提供更多机会来鼓舞和激励伙伴关系。

78. 可衡量性(通过目前正在制订的指标体系)和问责制(通过后续落实和评估机制)对于 2030 年议程的成功至关重要，也是成员国和国际体系之间以及整个国际体系的全球伙伴关系的一个组成部分。国际劳工组织将继续履行在这两方面的义务。

第四章

扭转潮流

79. 2030 年议程是在这样一个全球背景经过下经过谈判和得到通过的，当前也必须在此背景下执行本议程：政治和社会矛盾加据，国家各自和共同的未来都存在很大不确定性。人们越来越质疑公共生活中的机构和行动方是否有能力为他们最迫切关心的问题提供解决方案，甚至质疑它们在这方面所作尝试的诚意和合法性。需要的是崭新的方式和简明的答案，而正在提供的有些方式和答案则损害了民主、人权、宽容和团结的价值观。

80. 我们的时代多次明确地提醒社会正义才是持久和平的最佳保障。这恰恰是因为许多人所处的现实相当有力地证明了全球事态的进程正与社会正义背道而驰，和平与稳定的前景遭到极为广泛的质疑。

81. 这并非要否认亿万人民在生活上得到的改善。但是，如果全球经济体系继续将其收益大量分配给最顶层的 1% 的人，而极少或根本不分配给那些处于、接近贫困状态或受贫困威胁的人，那么可能无法保证任何人能获得一个更为安定的未来。

82. 如果不采取紧急行动来保障地球的未来，就不可能获得这样的未来。

83. 2030 年议程最重要的意义在于它提供了一个逆转这些严峻趋势的出路。如果得以执行，该议程将通过消除贫困和减少严重不平等而扭转潮流，回归全球社会正义。它将铺设一条通向经济、社会和环境可持续性的道路。它将从根源上解决那些比其他任何事物都更能给世界带来愤怒、绝望、仇恨、分裂、对立、不宽容、极端主义和非人道的问题。

84. 鉴于利害攸关，执行 2030 年议程是每个人的责任，尤其是负责指导国际劳工组织工作的政府、雇主和工人代表的责任。

85. 毋庸置疑，他们有能力也有责任拿起消除贫困举措所提供的工具，运用这些工具来促使世界坚定不移地重返社会正义之路。