

理 事 会

第 340 届会议，2020 年 10 月至 11 月，日内瓦

计划、财务和行政管理部分

PFA

计划、财务和行政管理分项

日期：2020 年 11 月 8 日

原文：英文

第一项议程

国际劳工组织 2022-2025 年战略规划

文件目的

本战略规划是一份高层次、前瞻性的文件，提出了国际劳工组织 2022-2025 年期间的战略愿景，明确了实现这一愿景的实质性和组织性步骤。

提请理事会审议并批准《国际劳工组织 2022-2025 年战略规划》(见决定草案：第 52 段)。

相关战略目标：全部四大战略目标。

主要相关成果目标：全部政策与保障性成果目标。

政策影响：理事会的指导意见将引领 2022-2023 和 2024-2025 两年期计划和预算草案的起草工作。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：无。

作者单位：战略规划与管理司(PROGRAM)。

相关文件：理事会文件 GB.340/PFA/2、GB.340/PFA/5、GB.340/PFA/7、GB.340/INS/4、GB.340/POL/3、GB.340/POL/6、GB.340/HL/2、GB.328/PFA/1。

► 目 录

	页次
导 言.....	5
制度背景	5
COVID-19 疫情的影响.....	6
国际劳工组织的责任	6
2022–2025 年战略规划 — 政策	7
利用长期比较优势：标准与三方机制	8
应对劳动世界变革	8
应对不让任何一个人掉队的需求.....	8
应对全球社会保护赤字	9
应对工作中的安全与卫生.....	9
应对全球从 COVID-19 危机中复苏	10
2022–2025 年战略规划 — 改善组织绩效	10
提升领导作用和治理水平.....	10
改善知识能力	11
加强合作与伙伴关系	11
优化国际劳工组织资源的利用	11
国际劳工组织 2025 年战略愿景	12
执行与报告.....	12
决定草案	13

► 导 言

1. 理事会在其第 320 届会议(2014 年 3 月)上决定,国际劳工组织应制订一项与联合国系统规划周期保持一致的中期战略规划。为此,理事会批准了 2016-2017 年过渡性战略框架,然后在其第 328 届会议(2016 年 10 月)上通过了《国际劳工组织 2018-2021 年战略规划》¹。现提请理事会通过《2022-2025 年战略规划》(《战略规划》)。
2. 三方成员支持高层次和前瞻性的战略规划,认为此类规划应有别于国际劳工大会通过的计划和预算,但又与之相辅相成。鉴此,下两个两年期的计划和预算将旨在具体落实本战略规划。
3. 出于上述原因,理事会本届会议的其他议程项目,特别是 2022-2023 两年期计划和预算草案预览²以及与 2019 冠状病毒病(COVID-19)有关的议程项目,与拟议战略规划的审议直接相关。联合国大会很可能于 2020 年底前通过关于四年期全面政策审查的决议,这也将产生重要影响,关系到国际劳工组织战略规划的执行工作如何助力整个联合国系统的工作特别是《2030 年可持续发展议程》(《2030 年议程》)的实施工作并从中受益。

► 制度背景

4. 《2018-2021 年战略规划》再次承诺履行国际劳工组织争取社会正义的历史使命,应对当今劳动世界的挑战,并制定了应对之策。下一个规划必须担负同样的使命,但所面临的形势已发生根本性变化。
5. 在国际劳工组织成立一百周年之前,劳动世界加速转型变革,《体面劳动议程》所有四个战略目标(就业、社会保护、社会对话与三方机制、标准与工作中的基本原则和权利)的落实工作都存在严重不足。在这一背景下,国际劳工组织开启了对劳动世界的未来进行深入思考的重要进程,其最终成果是在 2019 年国际劳工大会上通过了《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》(《百年宣言》)。
6. 几个月后,COVID-19 病毒开始在世界各地蔓延,世界卫生组织于 2020 年 3 月宣布将其定为全球性大流行病。这场卫生危机以及为应对这场危机而采取的措施非常迅速地引发了空前严重的世界经济和社会危机,其总体规模仍在不断扩大。尽管如此,但以 2008 年爆发的金融危机为参照,似乎势在必行的是国际劳工组织将不得不在 2022-2025 年期间推行一项战略,着力帮助劳动世界持续应对 COVID-19 疫情的巨大影响,实现复苏和重建。
7. 这一局势的来临恰逢国际社会迈入旨在落实《2030 年议程》的“行动十年”。特别是最近在改革后的联合国发展系统的背景下,国际劳工组织的计划和工作已与《2030 年议程》实现紧

¹ 理事会文件 GB.328/PV, 第 622 段和理事会文件 GB.328/PFA/1。

² 理事会文件 GB.340/PFA/2。

密对接。联合国大会在 2020 年 9 月 11 日通过的一项关于全面协调应对 COVID-19 疫情的决议中³重申了其对《2030 年议程》的充分承诺。

8. 综上所述，面对这一形势，国际劳工组织未来几年的战略务必善加利用围绕《百年宣言》所达成的强有力三方共识，支持和推进从 COVID-19 危机中实现以人为本的复苏，从而既有助于提高劳动世界的能力、重建得更好，也有助于实现《2030 年议程》。联合国大会在 2019 年 9 月通过的一项决议中对《百年宣言》表示了欢迎。⁴

► COVID-19 疫情的影响

9. 这场疫情带来了国际劳工组织和平时历史前所未有的巨大和严重影响。疫情和为应对疫情而采取的必要行动波及了全球经济和劳动力市场的供给侧和需求侧，从而导致全球经济衰退和贸易与投资急剧下降。
10. 国际劳工组织率先记录了其成员国为减轻疫情给经济和社会造成的后果及其对劳动世界带来的破坏性冲击而采取的行动。其中最重要的调研结果是，2020 年前三个季度累计损失了相当于 3.32 亿个全职工作岗位，全面和早日复苏的前景非常渺茫。劳动世界中最脆弱的人群遭受了尤为严重的工作和生计损失。最令人瞩目的是，在 20 亿参与非正规经济的人员中，有 16 亿人面临着生计毁于一旦的威胁，这反映了在缺乏足够社会保护的情况下，经济和社会危机可能迅速演变成全面人道主义危机。此外，在劳动力市场上处境本来就脆弱的年轻人因教育和培训中断、失业、进入劳动世界之路受阻而遭受严重打击。
11. 同样，妇女的处境也很不利，特别是因为她们集中在受到严重打击的行业，并且随着学校和各类设施的关闭，其照护责任所带来的负担加重。移民工人也经常发现自己处于极度不稳定甚至危险的境地，面临被迫返回原籍国的前景，或因其住宿和工作条件而面临更高的感染风险。
12. 国际劳工组织估计，2020 年前 9 个月全球劳动收入损失为 3.5 万亿美元，并注意到各国政府为支持企业、就业和收入所做的努力极为不均，这反映出各国政府可用的财政空间不同。不可避免的后果是，当世界开始走出 COVID-19 带来的紧急卫生状况时，它将面临失业、贫困、不平等和社会矛盾剧增的形势。这对实现《2030 年议程》具有明显影响，对国际劳工组织履行其社会正义和社会融合的使命也会产生影响。

► 国际劳工组织的责任

13. 自疫情爆发以来，国际劳工组织倡导立足于四大支柱的社会和经济对策：
- 刺激经济与就业；

³ 联合国文件 A/RES/74/306。

⁴ 联合国文件 A/RES/73/342。

- 为企业、就业和收入提供支持；
 - 保护工作场所的工人；
 - 依靠社会对话寻求解决方案。
14. 许多成员国已根据其具体情况和资源能力采取了此类政策。
15. 鉴于今后疫情的走向以及摆脱疫情影响、迈向经济和社会复苏的道路均存在不确定性，因此无法断言到 2022 年初，即本战略规划付诸实施之际，这些政策在多大程度上仍将发挥作用。这些政策本质上是为了应对疫情的直接影响而出台的，并非长久之计。它们对公共财政提出了很高要求，即使人们认为应该且能够在必要期限内保持这些政策，但几乎无从得知这一期限会持续多久。
16. 尽管如此，在应对 COVID-19 疫情的社会经济政策方面已显现出五大政策挑战：
- 寻求卫生政策措施与经济和社会政策措施之间的适当平衡和次序，实现劳动力市场的最佳和可持续复苏；
 - 在公共财政可能受到限制的情况下，制定和维持适当的政策干预措施，支持就业、企业、收入和生计；
 - 向劳动力市场脆弱性因疫情影响而凸显和加剧的群体提供支持；
 - 鉴于任何一个孤立的国家都不能彻底克服疫情所带来的挑战，且物质响应能力分布很不均衡，因此需促进采取协调一致的国际行动，制定和资助应对 COVID-19 全球危机的真正全球性对策；
 - 确保社会伙伴充分参与应对措施。即时应对 COVID-19 疫情的措施在很大程度上依靠社会对话，社会对话能够在非常紧急的条件下推动制定协商一致、切实可行的社会和经济措施，这证明了其价值。由于疫情持续存在，需在劳动力市场困难和财政拮据的情况下做出更长期的政策决定，所有行动方均需再度致力于三方合作。

► 2022-2025 年战略规划 — 政策

17. 《国际劳工组织 2022-2025 年战略规划》的总体目标是实施《百年宣言》的规定，走出 COVID-19 疫情的影响，实现以人为本的复苏。
18. 国际劳工组织三方成员在诸如劳工组织关于“COVID-19 与劳动世界”的虚拟全球峰会(2020 年 7 月 7 日至 9 日)及相关国际讨论等场合都采取了非常明确的立场：《百年宣言》阐述了关于更美好的劳动世界的三方理念，它不仅适于应对疫情带来的问题，而且被公认为是实现经济和社会复苏的一个富有远见、不可或缺的工具，也是国际社会的一项资产。
19. 因此，非常重要的一点是，国际劳工组织应在今后几年战略性地落实《百年宣言》。为做到这一点，首先要使 2022-2023 两年期和 2024-2025 两年期的政策成果目标与《百年宣言》的条款密切保持一致，正如为本两年期所商定的做法。

20. 落实宣言的工作必须以国际劳工组织的规范性文书和三方机制的中心地位为前提。它还需以若干战略考量为基础，方能产生最充分影响，并使国际劳工组织最充分地发挥其潜力、促进全球复苏。所有这些考量都将在《百年宣言》阐述的三个行动领域框架下予以处理：增强所有人从不断变化的劳动世界机会中获益的能力；强化劳动制度；促进持久、包容性和可持续的经济增长、充分和生产性就业以及人人享有体面劳动。

利用长期比较优势：标准与三方机制

21. 本战略规划旨在确保国际劳工组织能够具备必要条件，充分利用其两个独特和决定性的比较优势：国际劳工标准和三方机制。
22. 国际劳工组织在其标准倡议框架下进行了大量政治和资源方面的投入，以确保具有一套明确、有力、切合当前情况且受到权威有效监督的国际劳工标准体系。尽管已取得了进展，但还没有完全实现该目标。国际劳工组织必须坚持不懈地开展这方面工作，同时认识到要处理的问题具有技术复杂性和政治敏感性，并且相互密切交织，因此需作为一项整体工作，采取统筹兼顾的方式加以解决。尽管任务艰巨，但完成这项工作是规范体系的可信度和有效性的先决条件，而规范体系是实现以人为本的复苏和劳动世界未来的基石。
23. 同样，国际劳工组织必须在自身工作方法和决策中以及在向成员国提供咨询意见和与成员国互动的过程中维持和促进三方机制，其途径包括促进各级社会对话实践和制度，将工人组织和雇主组织以及劳动部的能力建设纳入其技术活动的所有领域。

应对劳动世界变革

24. 《百年宣言》强调需引领劳动世界的重大转变 — 其中最主要的是数字、环境和人口结构方面的转变。这些转变在 COVID-19 疫情之前即已出现，在疫情期间和之后仍将延续。但疫情引发了对工作组织方式基本问题的重新思考，这在审议新的政策选择时似有可能重新确定变革的步伐和方向。这些问题往往被作为工作和社会中的“新常态”来予以审视。还有人指出，COVID-19 疫情只是加速了已经在发生的变化，但是对许多国家而言，疫情致使近年来的积极变化发生逆转，使其在发展和脱贫的道路上出现倒退。另外，人们还在辩论是否需要重新思考全球生产体系，使供应链更加安全、更有韧性、更具社会正义性。
25. 非常重要的是，国际劳工组织应了解 COVID-19 疫情带来的新态势，在随之而来的政策讨论中发挥主导作用，特别是当世界本身从受到与病毒共存的限制转向一个限制较少的政策环境时。

应对不让任何一个人掉队的需求

26. 国际劳工组织的社会正义使命赋予本组织及其成员国一个长期的责任：关注并积极改善劳动世界最脆弱和最弱势群体的处境，而疫情以最严峻和最残酷的方式凸显了这一责任的重要性。在大多数情况下，那些在劳动力市场上已经处于相对有利地位的群体比那些处于最底层的群体能够更好地渡过 COVID-19 疫情难关。因此，在当前不平等和边缘化加剧的情况下，《2030 年议程》“不让任何一个人掉队”的要求起着尤其重要的作用。
27. 这一要求适用于国际劳工组织所有活动领域，但疫情的教训表明以下领域的需求尤为迫切：

- **非正规就业的正规化。**疫情提醒世界注意到这样一个现实：每三个工人中就有两个在非正规化条件下谋生，这有时会造成危及生命的后果。需抓住机会，按照国际劳工组织已经确定的方针加强国际政策干预措施，大幅度加快正规化进程。
- **推进变革议程，实现工作中的性别平等。**公平的复苏必须促进性别平等。这将需要与照护有关的就业、基础设施和服务进行投资，处理工作中的暴力和骚扰风险，特别是在多种形式工作安排中存在的此类风险。
- **保护弱势群体，增强其权能。**对于已经处于不利地位的群体或处境脆弱的人，特别是受疫情打击最严重的人，从危机中复苏和走向体面劳动的道路将更加艰难。需要创新性地制定政策，确保将其纳入 COVID-19 疫情后的复苏计划以及数字和绿色经济中的新兴行业，采取促进技能发展、劳动力市场过渡和获得社会保护的解决方案。
- **加强对多种形式就业的保护。**在各国政府力求向受到 COVID-19 后果影响的企业和工人提供紧急支持的过程中，它们经常遇到因处于不同工作安排的人员的不同身份(有时模糊不清)及与之相关的权利和待遇而带来的障碍。国际劳工组织认为必须确保所有工人能够按照体面劳动议程享有充分的保护，但这一目标尚未实现。如果疫情更迅速地引入创新工作安排，例如以数字技术为媒介的远程工作和零工，那么这种需求将变得更加迫切。

应对全球社会保护赤字

28. 虽然《百年宣言》已呼吁采取行动促进普遍社会保护，但是和非正规性方面的情况一样，疫情凸显了当前的社会保护状况 — 每三个人中只有一个人得到全面保护，一半以上的人根本没有保护 — 对人的影响。在这方面也存在潜力，即借人们认识提高之机来加快社会保护进展，将其作为基于权利的长期安排，而不是作为应对工作生活阶段性干扰的临时措施。国际劳工组织的长期章程责任和强有力规范框架使其应该并能够在这—领域发挥领导作用。然而，为取得必要的规模成果，国际劳工组织须与其他国际组织密切合作，这些组织负责这一领域工作，共同承担责任，助力实现《2030 年议程》的相关目标。这一领域的工作可能会受益于对现有国际合作架构的审查，其目的是改善国际资源的调动和使用，在国家一级结合使用国际资源与国内资源。

应对工作中的安全与卫生

29. 国际劳工组织估计，每年有 230 万人因工作所导致的伤害、事故或疾病而丧生。COVID-19 本质上是全球紧急卫生事件，它使人们深刻认识到卫生与工作之间的关系以及预防和补救措施不足所带来的风险。
30. 这些情况发生之时，国际劳工组织尚未就以下事宜做出决定：除了最初列入《1998 年宣言》的那些原则和权利之外，是否可能将工作中的职业安全与卫生也指定为一项工作中的基本原则和权利。国际劳工组织在这一领域的工作必定取决于在战略规划之前或期间就此进行讨论的结果。无论选择哪条路径，它都应该使国际劳工组织得以强化自身及其成员国的活动，使所有环境下的工作都是安全的，并有利于劳动世界所有行为者的总体福祉。

应对全球从 COVID-19 危机中复苏

31. 持续的 COVID-19 疫情所造成的经济和社会危机的总体规模及性质尚不明确。疫情本身的未来走向、经济反弹的速度、对就业和企业造成的长期破坏程度及其引起的结构性变化都存在很大不确定性。因此，与通常情况下相比，更加难以预测劳动世界的近期前景。无论如何，众所周知的是，世界正在经历一场前所未有的剧烈冲击，其后果将对整个战略规划期产生影响。
32. 有三个领域需特别予以重视，着力应对：
- **促进终身学习路径和劳动力市场过渡。**工人需要得到更多的支持，以实现工作岗位之间的平稳过渡，包括有机会获得和更新技能。这对年轻人有效融入劳动力市场和支持年长工人实现积极老龄化尤为重要。数字技术为技能发展和终身学习提供了重要机会；但是，还需努力弥合数字鸿沟，为所有人创造一个公平的竞争环境。
 - **确保包容性和可持续增长，创造生产性就业和体面劳动。**有利于就业的宏观经济、贸易、行业 and 产业政策对于复苏议程和就业富集型复苏至关重要。必须特别努力支持最需要帮助的企业、工人和行业，同时促进结构性转型，迈向更高生产力、更可持续和更强韧性的经济。
 - **营造有利于可持续企业和创业的环境。**为企业提供的定向支持需侧重于生产力、业务连续性、正规化、中小微企业以及国内和全球供应链。将环境保护纳入复苏计划和长期发展战略，利用可持续企业的能力，这为加快向绿色经济公正过渡提供了机会。
33. 这种大背景要求国际劳工组织促进《百年宣言》和以人为本的劳动世界未来愿景。《百年宣言》的雄心壮志和 COVID-19 所带来的巨大挑战都要求国际劳工组织抱着与之相称的远见和雄心来采取行动。《2022-2023 两年期计划和预算草案预览》提出了基本要素，但国际劳工组织和合作伙伴还需要做更多事情，方能切实有望按照《百年宣言》所要求的程度和方式来构建复苏进程。
34. 因此，正如在其历史上其他关键时刻一样，有令人信服的理由表明国际劳工组织必须在联合国以人为本复苏全球倡议中发挥领导作用。理事会议程项目 GB.340/HL/2 的文件详细说明了这些理由。

► 2022-2025 年战略规划 — 改善组织绩效

35. 确保有效推行其《战略规划》的实质性政策和加强其在劳动世界问题上的领导作用，将要求国际劳工组织继续改善其在治理、知识管理、能力发展和外联以及资源使用方面的组织绩效。这些领域的持续改进需以国际劳工组织规范性文书和三方机制的核心地位为基础。

提升领导作用和治理水平

36. 发挥国际劳工组织在劳动世界问题中的领导作用要求其成员国在政治层面上充分参与确定本组织的优先事项、决策和对其的监督。

37. 这首先要优化理事会和国际劳工大会的运行。将在近几年改革的基础上继续采取战略性方式制订议程，并辅之以改善对成员国的服务，包括及时出版文件、扩大沟通和协商以及加强数字技术的应用。将确保采取后续行动，落实《百年宣言》及有关实现治理机关运行和组成民主化的决定，着力强化大会周期性讨论的运行。
38. 过去的经验突出表明，确保国家一级的活动与本组织的全球政策和优先事项完全保持一致，这具有重要性，也存在挑战性。充分落实本组织法定机关的决定需要强有力的战略规划。需在改革后的联合国发展系统框架下加大工作力度，确保对国际劳工组织体面劳动国别计划的充分三方自主权，以及在联合国国家工作队和计划编制中的三方参与。
39. 在继续加强问责制、监督和风险管理的背景下，评估工作仍将是改善绩效的重要推动力。重点是开展高质量的评估，培育强有力的评估文化，更多地采纳评估结果和建议。

改善知识能力

40. 《百年宣言》强调，国际劳工组织政策咨询的质量很大程度上取决于在统计、研究、知识管理能力和专长方面保持最高水准。国际劳工组织近年来的工作经验证实了这一观点的真实性，以及在在这些领域继续进行大量投资的必要性。
41. 在统计领域，国际劳工组织需为第 21 届国际劳工统计学家大会(2023 年)提供服务并采取后续行动，支持成员国发展其能力，履行在其监管的可持续发展目标指标方面的责任。将进一步努力确保对劳工局的所有研究活动进行规划和协调，并根据三方成员的需求和优先事项，重点关注《百年宣言》落实方面的关键问题。
42. 最近开展的国际劳工组织研究和知识管理战略高级别评估的结果和建议为改进国际劳工组织创造、分享和传播知识的方式提供了重要指导，为大力加强这方面工作奠定了坚实基础。

加强合作与伙伴关系

43. 与广泛的行动方建立伙伴关系和合作关系已成为国际劳工组织的一个重要战略方针，历次计划和预算体现了这一点。可与各种非常不同的对应方 — 其他国际组织、私营公司、基金会、学术界、民间社会组织和联盟 — 建立伙伴关系，处理国际劳工组织职责范围内各种各样的问题。伙伴关系的先决条件是推进国际劳工组织的原则和目标，不影响或偏离国际劳工组织商定的活动计划。
44. 《百年宣言》特别呼吁国际劳工组织加强与其他组织的合作，与它们建立制度性安排，以便在多边体系中发挥重要作用。有三个因素使这一领域的伙伴关系特别有可能成功：《联合国 2030 年议程》的共同目标；通过改革联合国发展系统寻求更高一致性；需采取全球共同措施，应对全球疫情带来的多重挑战。鉴于这些情况，国际劳工组织更有充分理由在以人为本实现从 COVID-19 危机中复苏这一重要的新倡议中发挥领导作用。

优化国际劳工组织资源的利用

45. 实现国际劳工组织可用资源的最优价值并充分披露资源使用情况，这一长期责任是本组织持续改进及问责进程的关键。

- 46. 为此，将继续推进现有工作，进一步改进以成果为基础的管理体系，加强在经常预算和预算外资金使用方面的关联性和互补性。
- 47. 在联合国改革的背景下，贯穿整个系统的业务创新应带来新的节约成本的机会，这将对国际劳工组织自身精简其流程和业务的举措加以补充。
- 48. 创新是优化使用资源的一个重要组成部分，包括在质量和数量两个方面。除了投资于招聘和留住高素质、多元化的职员队伍及用以支持其工作的有形和数字基础设施外，劳工局还将探索和鼓励工作方法创新，促进团队合作、知识共享和内部沟通。

► 国际劳工组织 2025 年战略愿景

- 49. 成功执行《战略规划》意味着到 2025 年国际劳工组织将会做到：
 - (a) 采取果断行动，落实《百年宣言》的规定，并在此过程中巩固和加强其在实现《2030 年议程》方面的领导作用；
 - (b) 履行其历史性责任，领导国家和国际行动，从 COVID-19 引发的劳动世界危机中实现以人为本的复苏；
 - (c) 充分发挥其在国际劳工标准和三方机制方面的长期比较优势(包括通过一套明确、有力、切合当前情况且受到权威有效监督的国际劳工标准体系)，并加强其三方成员的能力；
 - (d) 加强其面向劳动世界中处境最不利或最脆弱的群体，特别是受疫情影响最严重群体的活动，重点是性别平等和非正规经济变革议程；
 - (e) 解决疫情所暴露的职业安全与卫生及社会保护方面的紧迫缺陷问题；
 - (f) 继续强化其治理机制和提供优质服务的能力，根据三方成员所表达的指导意见和客观事实，满足三方成员的需求；
 - (g) 通过最高水平的统计、研究和知识管理绩效，加强其作为劳动世界所有领域全球卓越中心的地位；
 - (h) 在一项综合战略中调动和使用经常预算资源和预算外资源，最大限度地发挥影响；
 - (i) 进一步改善组织绩效，以实现最优效益，并对这一绩效充分负责。

► 执行与报告

- 50. 《战略规划》将通过 2022-2023 两年期和 2024-2025 两年期计划和预算加以落实，并辅之以发展合作、人力资源、信息技术和评估等方面的具体战略。此外，面对日益加剧的不确定性，国际劳工组织将加强其风险管理系统，确保业务连续性。
- 51. 除了向理事会提交的两年期计划执行情况报告外，还将于 2024 年对《战略规划》进行中期评估，以便为 2026-2029 年预期规划的编制工作提供指引。

► 决定草案

52. 理事会批准了《国际劳工组织 2022-2025 年战略规划》，并要求总干事在执行《战略规划》及编制《2022-2023 两年期计划和预算(草案)》时考虑到所提供的指导意见。