

理 事 会

第 343 届会议，2021 年 11 月，日内瓦

机构部分

INS

日期：2021 年 10 月 8 日

原文：英文

第三项议程

与国际劳工大会第 109 届会议 (2021 年)工作相关的事项

关于“全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现包容性、
可持续和有韧性的以人为本复苏”决议的后续措施

文件目的

国际劳工大会第 109 届会议第一部分会议(2021 年 6 月)通过的《全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏》明确指出“劳工组织[……]必须与其三方成员一起并在国际体系中发挥领导作用，推动从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏。通过重点和加速实施《百年宣言》，劳工组织将大力支持成员国的复苏工作，并利用其他多边组织和国际机构的支持，同时积极推进联合国系统加快落实《2030 年议程》的努力。”

本文件介绍了劳工局可采取的后续行动，供理事会审议。这些行动旨在有效支持三方成员的国家复苏战略，并加强国际支持和政策一致性，从新冠肺炎疫情中实现以人为本的复苏(见决定草案：第 40 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：全部。

政策影响：有。

法律影响：无。

财政影响：见第 39(g)段。

需采取的后续行动：有。

作者单位：主管政策的副总干事办公室(DDG/P)。

相关文件：理事会文件 [GB.340/POL/6](#)、[GB.341/POL/4](#)、[GB.341/INS/8](#)；大会决议 [ILC.109/Resolution I](#)。

► 导言

1. 国际劳工大会第 109 届会议第一部分会议(2021 年 6 月)通过了《[全球行动呼吁：从新冠肺炎疫情危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本人本复苏](#)》(《全球行动呼吁》)，其中概述了各国政府及工人组织和雇主组织可以采取的政策措施，以加强为应对危机和促进实现以人为本人本复苏所做的持续努力，同时为塑造一个包容、可持续和有韧性的危机之后的世界做出贡献。在 2019 年《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》(《百年宣言》)的基础上，它呼吁劳工组织利用一切行动手段，包括通过发挥领导作用和加强与多边体系其他机构的合作，支持设计和实施不让任何一个人掉队的复苏战略。
2. 根据这一雄心勃勃的目标，本文件提出了劳工局建议的主要战略行动路线，以支持三方成员落实《全球行动呼吁》，并加强对以人为本人本复苏战略的多边支持力度和相互间的协调一致性。劳工局建议的后续措施旨在集中力量，在多边体系内形成合力，实现最大影响。

► 当前的全球复苏背景

3. 与上一年相比，2021 年世界经济呈现大幅增长。在 2020 年萎缩 3.2%后，国际货币基金组织(基金组织)预测 2021 年增长率将达到 6%，2022 年为 4.9%。然而，这些令人鼓舞的总体增长伴随着不同国家和人口之间在经济表现和前景方面的显著差异，以及巨大的风险和不确定性。预计到 2022 年，高收入国家的国内生产总值将恢复至危机前的水平，而中等收入和低收入国家的国内生产总值仍将分别低于危机前水平的 3.8%和 6.7%。¹与此同时，全球失业人口——2019 年为 1.87 亿——预计 2021 年将达到 2.2 亿，2022 年为 2.05 亿。²受危机影响最严重的劳动力群体——尤其是妇女和年轻人，以及在经济活动中受影响最严重的行业工作的人——在这些数字中占比甚高。
4. 所有这些都表明复苏是不平等、不确定和脆弱的，而非以人为本人本。按照目前的发展轨迹，世界更有可能将众多国家和人民远远抛在后面，而不是朝着实现联合国《2030 年可持续发展议程》(《2030 年议程》)的目标迈进。人们已充分认识到复苏过程中出现“大分化”的原因，并越来越多地在国际政策辩论中探讨解决方案。³
5. 首先，新冠疫苗获取机会不平等意味着，各国在寻求重新开放工作场所和恢复经济和社会活动时面临迥然不同的境况。促进人人均能获得疫苗的国际行动将是以人为本人本复苏政策的关键一环。

¹ 劳工组织基于《经济学家》资料处、基金组织、经济合作与发展组织(经合组织)和联合国的数据作出的估计。

² 劳工组织，《[世界就业和社会展望：2021 年趋势](#)》。

³ 例如，见 Kristalina Georgieva, “防止出现‘大分化’：全球经济站在岔路口”，《基金组织博客》，2021 年 2 月 24 日。

6. 其次，各国在国内财政空间和国际金融市场准入方面存在巨大差异，这意味着一些国家在刺激和支持经济复苏时相较其他国家拥有更大的回旋余地。在危机期间，高收入国家的刺激措施占到国内生产总值的 16.4%，但中等收入和低收入国家分别只占 4.2%和 1.7%。虽然世界各地公共债务水平均大幅飙升，但恰恰是低收入国家面临迫在眉睫的债务危机威胁，其中 35 个国家已陷入债务困境或正面临陷入债务困境的高风险。这些情况使得国际发展筹资议程在复苏进程中至关重要。
7. 应当指出，上述两个风险因素的影响通常是相互叠加的，疫苗不足的国家也是缺乏所需财政资源的国家，反之亦然。第三个风险因素正愈发凸显，似乎可能在国家内部和各国之间以不同的方式产生影响。其反映是，随着经济活动的恢复，一些国际供应链在重启时遇到了障碍：半导体、天然气、食品和家用电器以及与疫苗有关的产品都出现了供应短缺。这些障碍究竟只是暂时现象，还是会在供应链重组的背景下产生更持久的影响，尚有待观察。
8. 对于疫情期间所采取的措施和做法在复苏期及之后是应予以撤销、调整还是保留，也面临着类似的问题。这一点在远程工作上表现得最为明显，但亦延伸到消费模式、不断变化的社会偏好以及就疫苗接种和工作场所采取的政策和做法等方面，所有这些均有助于形成“新常态”——尽管在过去的 18 个月里该词被反复提及，但它仍是一个难以界定的概念。
9. 上述各项考虑突出表明，迫切需要采取协调一致的国际行动，以《全球行动呼吁》所指明的方式，加快落实《百年宣言》。

► 落实《全球行动呼吁》

10. 理事会将忆及，《2022-2023 两年期计划和预算》及劳工组织《2022-2025 年战略规划》均是其抱着在新冠疫情的影响下落实《百年宣言》的目的明确制定的。《全球行动呼吁》亦是基于相同的目标加以讨论并获得通过，从而为执行工作计划和战略规划提供了进一步指导和动力。正因如此，落实《全球行动呼吁》对劳工组织拟在下一个两年期工作计划的所有八项政策成果目标下开展的活动以及《战略规划》中明确设定的目标均有影响。此外，似乎需要在相关领域制定重点明确的政策，从而优化资源调动和使用，包括通过自愿供资伙伴关系，并在以下领域施行新的举措。

制定政策的机会

11. 建议采取行动，加强劳工局在包容性和可持续经济发展、创造生产性就业和减贫领域的研究和工具。这将包括加强劳工组织对加速落实可持续发展目标的就业和社会政策影响的分析，从而帮助强化开展就业密集型投资(特别是在数字和绿色经济中)以及向环境可持续性公正过渡的经济依据，同时充分考虑到农村经济。⁴有必要扩大对体面劳动与数字经济之间关系的研究，包括性别相关方面。在等待将于第 109 届国际劳工大会第二部分会议

⁴ 《全球行动呼吁》，第 13(a)和 14(g)段。

(2021 年 11 月至 12 月)期间进行的关于技能和终身学习的一般性讨论的成果(讨论成果将指导劳工局今后几年的工作)的同时,劳工局可以加快关于技能差距评估的工作,以支持在优先行业以及数字和绿色经济中创造生产性就业。⁵ 劳工局将继续开发有关供应链中的体面劳动的知识和分析工具,以促进实现经济转型和就业密集的复苏。⁶ 这可能涉及受新冠疫情封锁严重影响的特定行业(如旅游业和运输业),或对复苏至关重要的行业(如农业、建筑业和制造业)。

12. 此外,建议劳工局制定全面、创新和综合的办法,遏制非正规经济的蔓延,并通过国家一级的实际行动议程,加快向正规经济转型。⁷ 在这方面,将于第 109 届国际劳工大会第二部分会议(2021 年 11 月至 12 月)期间进行关于不平等和劳动世界的大会讨论,而在该讨论的后续措施中采取的相关行动和其他行动将十分重要。鉴于《全球行动呼吁》中大量提及生产力和韧性,劳工局可以在促进面向体面劳动的生产力生态系统的基础上,进一步制定方法。考虑到可持续企业作为优质就业创造者及创新和体面劳动推动者的重要作用,劳工局可以加强技术咨询,以支持增强企业韧性,并为创新、生产力增长和可持续企业,特别是为中小微型企业,创造有利环境。⁸
13. 还建议劳工局深化职业安全与卫生方面的工作,包括加强职业安全与卫生制度,同时考虑到非正规工作场所、中小微型企业和高风险行业的优先事项。这包括应对现有的职业安全与卫生风险以及与新冠肺炎大流行有关的新风险,并采取疫苗接种等措施减少工作场所传播。⁹
14. 劳工局可以就疫情暴发后劳动力市场的新动态开展深入分析。¹⁰ 这需要包括编制和提供循证指导,以制定和执行创新战略,将疫情期间大规模采用的各种形式的工作安排纳入社会保护的覆盖范围。¹¹
15. 在所有这些领域,国际劳工标准都将指导循证政策的制定和宣传进程。

劳工组织行动领域

跟踪以人为本复苏的进展

16. 2020 年 3 月至 2021 年 1 月期间,劳工组织发布了总共七版《国际劳工组织监测报告:新冠肺炎与劳动世界》,其中通过使用创新的“临近预报”技术,提供了关于疫情对劳动世界影响的数据。《监测报告》引起了大众媒体和三方成员的极大关注和兴趣,对了解新冠肺炎的影响作出了重要且具有权威性的贡献,并为制定对策打下了基础。与此同时,劳工

⁵ 《全球行动呼吁》,第 13(a)和 14(b)段。

⁶ 《全球行动呼吁》,第 14(d)段。

⁷ 《全球行动呼吁》,第 14(f)段。

⁸ 《全球行动呼吁》,第 13(a)和(b)段。

⁹ 《全球行动呼吁》,第 13(d)段。

¹⁰ 《全球行动呼吁》,第 13(d)和 14(h)段。

¹¹ 《全球行动呼吁》,第 13(b)和 14(c)段。

组织建立了一个**国别对策**在线信息中心，收集和分享成员国提供的就疫情采取的政策行动方面的信息。该信息中心也受到好评，成为三方成员的宝贵资源。

17. 劳工局将继续在复苏过程中制作《监测报告》并运行信息中心，根据复苏和相关政策的演变情况予以补充和修订。例如，纳入疫苗接种政策和接种工作方面的内容似乎是有益的。
18. 此外，建议劳工局建立一个全面的复苏跟踪框架，以监测国家一级的主要劳动力市场指标，并通过对策归类和比较政策分析，提供关于各国所开展工作的信息。跟踪框架将：使劳工局能够对国家一级复苏的数量、质量和社会包容性进行循证评估，并从以人为本的角度审查如何改进复苏战略；并促进三方成员和其他各方之间的知识分享。在这一过程中产生的知识和分析成果将进一步为今后的各版《监测报告》提供素材。

为实现以人为本复苏的国家战略开展三方对话

19. 无论全球性问题如何影响复苏进程，劳工组织各成员国都面临着各自的挑战和机遇，并将决定怎样应对。此外，精心策划并最终开展旨在实现以人为本复苏的国家决策必须牢固扎根于国家一级的实质性三方对话，以确保自主性、合法性和务实性。
20. 基于上述考虑，并借鉴推动发起劳工组织“劳动世界的未来百年倡议”的约 120 个成员国开展的全国对话实例的经验，在此建议邀请所有成员国就实现以人为本的复苏问题展开全国对话，以期从《全球行动呼吁》中汲取灵感，制定国家战略。¹²
21. 劳工局将在其能力范围内促进和支持这些对话进程，但这将在很大程度上取决于直接相关的三方成员的兴趣和积极参与。如果理事会核可了这项建议，劳工局可以通过向所有成员国发出一份邀请及框架问题文件，启动国家对话。对话进展和成果可纳入上一节提到的信息中心和新的跟踪框架，并有可能编写一份综合文件供理事会之后讨论。倘若如此，不妨邀请一定数量的国家三方成员直接与理事会分享他们的经验。

为以人为本的复苏筹资

22. 迄今为止，应对新冠肺炎危机的公共支出规模空前，未来投资需求的规模巨大，可用资金分配极不平等，所有这些都使复苏筹资问题成为人们关注的焦点。关于筹资的辩论在疫情之前就已展开。2015 年第三次发展筹资问题国际会议通过的《亚的斯亚贝巴行动议程》提出了一个全球框架，以确保所有资金流动与实现《2030 年议程》中的 17 个可持续发展目标保持一致。《百年宣言》确定了对劳动世界未来至关重要的三个领域的投资议程：人及其能力；未来工作；以及劳动制度。
23. 成员国各自和国际社会共同面临的困境是，在经济复苏和就业、疫苗和公共卫生、社会保护、气候、教育和培训、数字连接以及许多其他方面的资金需求或许从未像今天这么庞大之际，资金供应却可能面临严重制约。

¹² 《全球行动呼吁》，第 13、13(e)和 14(e)段。

24. 为此，2020 年 5 月，联合国秘书长与加拿大总理和牙买加总理一道，发起了“[新冠肺炎及后疫情时代发展筹资倡议](#)”，旨在增加可持续发展资金，并将筹资问题置于新冠疫情复苏和可持续发展背景下全球政策议程的中心。随后，基金组织理事会于 2021 年 8 月批准了价值 6,500 亿美元的史上最大规模一轮特别提款权一般分配，以增强全球经济的韧性和稳定性，并帮助脆弱经济体。当下的一个关键政策问题是，通过发行特别提款权提供的资金怎样才能由其初始接受国导向那些急需资金的国家和用途。这一过程具有重大的技术复杂性，但可以通过现有的向低收入国家提供优惠贷款的“减贫与增长信托基金”以及目前正在探讨设立的新的“韧性与可持续性信托基金”等其他机制来达到目的。
25. 为了推进《全球行动呼吁》的目标，似乎至关重要的是，劳工组织及其三方成员充分发挥影响力，以确保为实现以人为本的复苏筹集必要规模的资金，特别是将《全球行动呼吁》的目标作为“宏观关键因素”列入所商定的筹资机制的职权范围。正是在这一背景下，劳工组织在“新冠肺炎及后疫情时代发展筹资倡议”中发挥了积极作用，包括在社会保护、性别平等、儿童、青年、卫生、教育和人权等领域领导关于新冠肺炎危机社会和经济对策的第二组工作。劳工组织以这一身份与联合国秘书长合作，于 2021 年 9 月 28 日在联合国大会框架内组织开展了一次关于“以就业和社会保护促进消除贫困”的高级别活动。秘书长在会议的政策简报中提议创建“全球就业和社会保护加速器”，目的是创造至少 4 亿个就业岗位，主要是在绿色和照护经济中，并将约 50% 的目前无保障的人口纳入社保底线的覆盖范围。¹³ 值得注意的是，可以将国内和国际资源相结合提供所需的投资，同时有必要在分配包括特别提款权在内的额外资金时，将社会保护和公正过渡作为侧重点。
26. 上文概述的背景和进程表明，劳工组织需要在国家一级积极行动，在就业和社会政策方面开展强有力的分析工作，以支持三方成员获得资金，包括在联合国国家综合筹资框架的制定过程中，并在国际一级积极参与正在铺开的发展筹资议程。¹⁴

多边行动

27. 新冠肺炎危机让人类付出了惨重代价，从中吸取的经验教训和对实现以人为本复苏的需要，以最令人信服的方式使加强多边行动成为可能：对全球挑战作出全球反应的必要性从未像今天这样明确并获得如此广泛的理解。对劳工组织来说，这提供了一个充满希望的有利环境，从而按照《全球行动呼吁》的要求，利用与其他多边行动方开展合作来支持实现其目标。
28. 自 2015 年以来，多边体系的共同目标已通过《2030 年议程》得以确立，其中反映了《体面劳动议程》、《百年宣言》和《全球行动呼吁》的诸多目标。在全系统各实体之间确保协调一致和持有共同目标的必要性源于各自章程确立的职责，由共同订立的计划和议程赋予实质内容，并因新冠肺炎危机而得以前所未有地凸显出来。这意味着，加强多边行动并确保协调一致的理由已然成立，当下的挑战是如何兑现。

¹³ 联合国，[秘书长政策简报：投资就业和社会保护，促进消除贫困和实现可持续复苏](#)，2021 年 9 月 28 日。

¹⁴ 《全球行动呼吁》，第 13(a)、14(a)和(g)段。

29. 在其最近发布的题为“[我们的共同议程](#)”的报告中，联合国秘书长将《全球行动呼吁》中强调的诸多问题置于国际政策议程的核心，为重铸全球团结、重续社会契约、与年轻一代和衷共济、保护全球公域、提供全球公共产品提供了依据。此外，他还主张建立更加网络化、更具包容性和更有效的多边主义，并指出“更加网络化的多边主义将现有的机构能力聚合在一起，克服各自为政的问题，确保所有各方都朝一个共同目标一起努力。”
30. 劳工组织在相当长的一段时间里都设法就上述问题采取行动。劳工组织系统性地阐明了其商定的政策成果目标与相关可持续发展目标之间的关系，并在全系统内积极发展伙伴关系。理事会将忆及，在第341届会议(2021年3月)上，它就加强多边合作以履行劳工组织的职责进行了广泛讨论。¹⁵ 作为后续行动，劳工局正在努力建立或加强现有的伙伴关系，包括在以下领域：
- 促进充分和生产性就业的经济政策；
 - 社会保护；
 - 国际劳工标准；
 - 促进就业的公正过渡和气候行动；
 - 贸易和生活水平；
 - 技能和终身学习；
 - 整合统计数据以增强政策一致性；
 - 与政府间集团在就业和社会问题上的区域伙伴关系与合作。
31. 《全球行动呼吁》要求劳工组织在国际体系中发挥领导作用并利用其他多边组织和国际机构的支持，这表明需要加大努力，特别是在新冠肺炎危机已使之成为当务之急的优先领域。
32. 在这方面，社会保护尤其重要。此次危机提高了公众和政界对社会保护重要性的认识，它不仅是不可或缺的一线和预防性公共卫生对策，也是稳定家庭收入和应对危机的措施。为助力实现“旨在实现可持续发展目标的全民社会保护全球伙伴关系”(“USP2030 伙伴关系”)的目标，劳工局建议继续开发分析工具，以计算社保底线的成本，估计资金缺口，并制定弥补这些缺口的国家战略。为此，可以定量编制国别综合融资方案，以阐明在发展中国家大幅改善社保底线的可行性。¹⁶ 除了与世界银行等其他主要行为体在“USP2030 伙伴关系”框架内开展合作外，劳工局还可以与基金组织建立更为正式、系统和有效的合作，共同促进为社会保护制度提供充足、可持续和稳健的资金。¹⁷ 劳工组织的三方成员对界定这一框架至关重要。可以筛选出一些试点国家，两个机构可以从中通过定期交流和参与国家相关主体的政策讨论，包括通过提供联合建议，开展系统合作。

¹⁵ 理事会文件 [GB.341/INS/8](#)。

¹⁶ 《全球行动呼吁》，第13(a)和14(g)段。

¹⁷ 《全球行动呼吁》，第13(c)和14(c)段。

33. 《联合国气候变化框架公约》第 26 次缔约方会议将于理事会第 343 届会议同期举行，作为对这次会议的后续行动，劳工组织将根据向环境上可持续的包容性经济公正过渡的目标，扩大“气候行动促进就业倡议”，以支持实现就业密集、绿色和包容性的复苏，亦将加紧努力，争取将国家和全球两级的所有利益攸关方都纳入其中，从而将该倡议的成员扩大到更多国际机构和所有区域的成员国。劳工组织将继续与其他全球伙伴一道制定联合举措和方案，包括通过“绿色经济行动伙伴关系”。
34. 另一个需要特别关注的领域是在整个多边体系内建立对国际劳工标准的支持。在这方面，多边开发银行是关键行为体，因为它们在对新冠肺炎疫情危机方面发挥着作用，而且需要扩大规模，以实现可持续发展目标。为了确保国家政策和发展合作将尊重工作中的基本原则和权利作为优先事项，劳工局可以继续与世界银行集团及区域多边开发银行合作，参与制定其社会保障措施，并协助处理在适用这些保障措施时出现的劳工问题。¹⁸
35. 关于贸易和生活水平，劳工局正在探讨各国的国际贸易政策与促进体面劳动的国内政策和投资之间的相互联系。这包括审查促进国际贸易和投资一体化方面的实践，以及在就业机会、技能、过渡、工人和社会保护方面加强以人为本投资的情况。世界贸易组织是这一领域举足轻重的行为体，两个组织可以制定一项联合研究议程，以支持政策对话和提供指导。¹⁹
36. 除上述具体领域外，劳工局将继续利用在二十国集团和七国集团以及金砖国家集团(由巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非组成)和其他区域和次区域集团中的作用，推动《全球行动呼吁》，支持集团成员之间就以人为本的方针开展政策对话，并为落实《全球行动呼吁》调动资源。

多边政策论坛的模式

37. 《全球行动呼吁》的最后一段要求劳工组织与其他多边机构合作举办一场重要政策论坛，其模式将由理事会决定，旨在动员各方采取强有力和协调一致的全球应对行动，通过在国际和区域机构之间推出联合举措并加强制度化安排等方式，支持成员国实施以人为本的复苏战略。²⁰
38. 该论坛的特殊意义在于，它补充了劳工组织包括计划落实、国家和区域一级的干预措施以及与姐妹组织的伙伴关系在内的一系列行动，提供了一个审议集体多边倡议的机会，从而响应了对劳工组织的要求，即在国际体系发挥中发挥领导作用，并与三方成员一道确保对《全球行动呼吁》采取全面的后续行动。
39. 在考虑论坛的适当模式时，理事会将以下列具体目标为指导：动员“强有力和协调一致的全球应对行动”以支持国家复苏战略，以及推进“联合举措”和“加强制度化安排”。鉴于此，建议作出以下安排：

¹⁸ 《全球行动呼吁》，第 14(b)段。

¹⁹ 《全球行动呼吁》，第 14(d)段。

²⁰ 《全球行动呼吁》，第 15 段。

- (a) **时间。**论坛将于 2022 年前几个月内召开。
- (b) **形式。**论坛将以混合形式举行会议，并确保所有时区都能够积极参与其中。
- (c) **参与。**将尽一切努力确保所有相关国际和区域组织最高领导层的参与。论坛将向所有成员国的三方成员开放，并允许各组的代表在密切协商的基础上，按照既定惯例进行发言。如果现场与会是可能的且被认为是有利的，也将就此展开类似协商。
- (d) **计划。**论坛的计划应使受邀组织的领导人有机会专门针对《全球行动呼吁》中提出的目标作实质性发言。各组均将作开场发言，并对受邀领导人的发言作出回应，尽可能与他们进行互动讨论。论坛随后可以就《全球行动呼吁》中着重指出的若干专题问题进行讨论，理事会认为这些问题是当前复苏环境的关键。闭幕会议应专门讨论下一步的措施和后续行动。
- (e) **成果。**将鼓励所有受邀组织的领导人在论坛上就采取联合行动和加强制度化安排提出具体建议或作出承诺。论坛不妨对此作出回应，并考虑旨在促进以人为本复苏的其他合作选项。
- (f) **后续行动。**理事会将收到一份关于此次论坛的报告，从而就论坛中提出的建议决定应采取的适当行动。
- (g) **财务事项。**论坛的费用将首先从劳工组织 2022-2023 年预算第一编可能产生的节余中支出，若不可行，则通过使用第二编中的意外开支准备金支付。

► 决定草案

- 40. 理事会要求总干事落实理事会文件 GB.343/INS/3/2 所载的后续行动，同时充分考虑到讨论期间发表的意见。**