



国际
劳工
组织

► ILC.110/报告一 (A)

► 国际劳工组织 2020-2021两年期 计划执行报告



► **国际劳工组织**
2020-2021 两年期
计划执行报告

版权 © 国际劳工组织 2022

首次出版 2022 年

国际劳工局出版物享有《世界版权公约》第二项议定书中规定的版权。未经允许，在标明出处的情况下，可以转载简短摘要。如需复制或翻译，应向国际劳工局 - 国际劳工组织出版社(权利和许可部)提出申请，地址：CH-1211 Geneva 22, Switzerland，或发电子邮件至：rights@ilo.org。国际劳工局欢迎此类申请。

已在复制权组织注册的图书馆、机构及其他用户可根据许可复制。关于贵国复制权组织的相关信息，请访问复制权组织国际联盟网站 www.ifrro.org。

国际劳工组织 2020-2021 两年期计划执行报告/国际劳工局 — 日内瓦：国际劳工组织，2022 年

ISBN 978-92-2-034064-6 (print)

ISBN 978-92-2-034065-3 (Web pdf)

也有英文版：ILO programme implementation 2020-21, ISBN 978-92-2-034057-8 (web PDF), ISBN 978-92-2-034056-1 (print); 法文：Exécution du programme de l'OIT 2020-21, ISBN 978-92-2-034059-2 (web PDF), ISBN 978-92-2-034058-5 (print); 西班牙文：Aplicación del programa de la OIT en 2020-2021, ISBN 978-92-2-034061-5 (web PDF), ISBN 978-92-2-034060-8 (print); 俄文：Выполнение программы МОТ в 2020–21 годах, ISBN 978-92-2-034062-2 (web PDF), ISBN 978-92-2-034063-9 (print); 阿拉伯文：تنفيذ برنامج منظمة العمل الدولية للفترة 2020-21, ISBN 978-92-2-034067-7 (web PDF), ISBN 978-92-2-034066-0 (print); 和德文：Durchführung des Programms der IAO 2020-21, ISBN 978-92-2-034069-1 (web PDF), ISBN 978-92-2-034068-4 (print)。

国际劳工局出版物中所用名称与联合国惯用法保持一致，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。

署名文章、研究报告和其它文稿，文责由作者自负，出版发行并不构成国际劳工局认可其观点。

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。

有关国际劳工局出版物和电子产品的信息可从以下网站获取：www.ilo.org/publns

封面：劳工组织与日本联合开展的项目为菲律宾棉兰老岛“邦萨摩洛” (Bangsamoro) 穆斯林自治区的社区提供了清洁安全的饮用水。© Copyright ILO/R. Pablo

► 前言

本 2020-2021 年执行报告涵盖了劳工组织旨在落实《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》(2019 年)目标的首个两年期计划。在本两年期,劳动世界饱受新冠疫情影响,人们奋力抗击病毒、拯救生命、统筹卫生健康与经济社会目标。

本报告总结了劳工组织两年来的行动和成就,着重介绍了本组织为应对由新冠疫情引发的前所未有的劳动世界危机以及政府、雇主和工人所面临的挑战而采取的对策。2021 年 6 月,首届虚拟劳工大会通过了《实现以人为本的复苏全球行动呼吁》,重申了劳工组织在制定包容性、可持续和有韧性的复苏战略方面的领导作用。《全球行动呼吁》既是一项政治承诺,也是指导全球努力支持就业密集、基础广泛的复苏的路线图。由联合国秘书长提出并于 2021 年 9 月启动的“全球就业和社会保护加速器”倡议,还使劳工组织在共同努力支持各国建立全民社会保护体系并推动世界走上实现《2030 年可持续发展议程》可持续发展目标 1 和 8 的轨道方面发挥了主导作用。

在本两年期,劳工组织继续努力创新服务内容并调整服务交付方式,以满足三方成员紧急和不断变化的需求,并确保劳工组织的业务连续性,包括确保其治理和监督机关的持续运行,同时确保劳工组织职员和三方成员的安全和福祉。应该强调的是,本两年期的所有调整都是在理事会和劳工大会于危机爆发前确定的政策优先范围内进行的。两年期的特殊经历表明劳工组织为应对新冠疫情形势做出了多么显著的调整,也证明了其战胜疫情的能力、决心和韧性。

这就是劳工组织《2020-2021 年两年期计划执行报告》的故事情节,也是报告发出的主要信息:此场危机使《百年宣言》比以往任何时候都更具现实意义,也使其实施更为紧迫。劳工组织的计划包含八项政策成果目标和三项保障性成果目标,是 2020-2021 年并依然是 2022-2023 年落实《百年宣言》的适当载体。

本报告和随附的“体面劳动成果汇总表”中的补充信息显示,在 151 个成员国和两个领地取得了进展,在八项政策成果目标中取得了 896 项成果,在许多情况下助力及时应对新冠疫情。这些成果还表明,劳工组织及其三方成员对下列受危机影响最严重的群体给予了特别关注:微型企业及非正规经济中的雇主和工人、青年、妇女、移民工人和难民、残疾人和其他在劳动世界遭受歧视的人。

劳工组织在 2020-2021 两年期结束时加强了承诺和能力,以便为向前建设更美好的劳动世界未来作出重大贡献。在 2022-2023 年及以后,疫情的持久影响将继续使劳动世界面临巨大的不确定性和持续的体面劳动挑战。三方成员的优先事项正从立即应对危机举措转向更长期的解决方案。这就要求在实现劳工组织的价值主张方面取得持续进展,即《全球行动呼吁》所强调的通过体面劳动实现以人为本的复苏。

劳工组织将需要建立并加强基础广泛和多样化的伙伴关系,将不让任何人掉队的道义和政治愿望转化为具体行动。2021 年多边组织业绩评估网(MOPAN)对劳工组织的评估承认,劳工组织完全有能力继续成为一个值得信赖的合作伙伴。我相信,劳工组织将与国际社会和我们的伙伴一道,继续迎接未来的挑战,促进从新冠疫情中实现以人为本复苏,塑造一个使人人享有社会正义和体面劳动的更美好的劳动世界未来。

盖·莱德
总干事

▶ 目录

前 言	iii
缩略语	viii
导 言	ix
第一部分. 应对新冠疫情危机，进行更好的向前建设.....	1
动荡中的劳动世界	2
劳工组织在行动：领导新冠疫情应对和以人为本的复苏工作	4
应对新冠疫情影响的强有力政策框架	5
行动呼吁：以人为本的复苏指南针	6
推进创新性研究、有影响力的知识管理和数字化，提高三方成员的机构能力	6
批准方面的里程碑：历史性的首次和持续进展	8
强大的劳工组织处于国际社会应对危机行动的中心	9
保持业务连续性以服务三方成员并保护职员	10
预算和支出重点	11
劳工组织的资源从何而来？	12
劳工组织的资源投向何处？用于什么？	13
第二部分. 2020-2021 两年期工作成效	19
各国成果概览.....	20
对性别平等和非歧视的贡献	21
对《2030 年可持续发展议程》的贡献.....	23
各区域的进展情况	24
按政策成果目标分列的成果	27
成果目标 1：强有力的三方成员与具有影响力和包容性的社会对话	28
成果目标 2：国际劳工标准与权威有效的监督	33
成果目标 3：旨在实现充分、生产性和自由选择的就业与人人享有体面劳动的 经济、社会和环境转型	37
成果目标 4：作为就业创造者与创新和体面劳动促进者的可持续企业	41
成果目标 5：旨在促进进入劳动力市场并在其中进行转型的技能和终身学习	45
成果目标 6：面向劳动世界所有人的性别平等、机会均等和待遇平等	49
成果目标 7：为所有人提供充分和有效的劳动保护	52
成果目标 8：为所有人提供全面可持续的社会保护	57

保障性成果目标	62
成果目标 A: 促进体面劳动的权威知识和具有高影响力的伙伴关系	62
成果目标 B: 国际劳工组织的有效和高效治理	65
成果目标 C: 高效的支持服务和国际劳工组织资源的有效利用	66
第三部分. 经验教训和未来前景	73
以体面劳动构建以人为本的复苏	74
通过权威的知识开发和宣传, 扩大劳工组织的覆盖面和影响力	75
深化劳工组织在多边体系中的参与	76
充分利用新冠疫情带来的新工作方式	78
提高劳工组织干预措施的可持续性 with 成本效益	80
附 录	85
附录一. 详细财务数据	86
附录二. 政策成果目标、产出和指标: 目标和取得的成果	91
附录三. 保障性成果目标、产出和指标: 目标和取得的成果	99
图	
图 1. 2020 年工作时间和就业损失	4
图 2. 劳工组织应对新冠肺炎危机的社会经济影响的四大支柱框架	5
图 3. 新冠肺炎: 职员政策、指南和服务选编	11
图 4. 劳工组织 2020-2021 两年期预算和支出	12
图 5. 2020-2021 两年期预算外资金的前 20 名捐款者	13
图 6. 2020-2021 两年期经常预算补充账户的捐款者	13
图 7. 按政策成果目标分列的总支出(以百万元计)	14
图 8. 按区域分列的总支出(百分比)	15
图 9. 按政策成果目标分列的经常预算技术合作支出的分配情况	15
图 10. 按政策成果目标分列的所取得的成果总数和目标	20
图 11. 成果对应对新冠肺炎的贡献, 总数和按区域分列	21
图 12. 成果分布情况, 按对性别平等和非歧视的贡献分列	22
图 13. 成果对性别平等和非歧视的贡献, 按政策成果目标和指标分列	22
图 14. 劳工组织成果对选定的可持续发展目标的贡献	23
图 15. 按区域分列的成果分布情况	24
图 16. 成果目标 1 下取得的成果, 按产出指标和区域分列	30
图 17. 成果目标 2 下取得的成果, 按区域分列	35
图 18. 登记的批准书数量(2014-2021 年)	35
图 19. 成果目标 3 下取得的成果, 按产出指标和区域分列	39
图 20. 成果目标 4 下取得的成果, 按产出指标和区域分列	43

图 21.	成果目标 5 下取得的成果, 按产出指标和区域分列	46
图 22.	成果目标 6 下取得的成果, 按产出指标和区域分列	50
图 23.	成果目标 7 下取得的成果(产出 7.1、7.2 和 7.3), 按产出指标和区域分列	54
图 24.	成果目标 7 下的成果(产出 7.4 和 7.5), 按产出指标和区域分列	55
图 25.	成果目标 8 下取得的成果, 按产出指标和区域分列	59
图 I.1.	国际劳工组织各司局和区域计划在政策成果目标 1 上面的投入	86
图 I.2.	国际劳工组织各司局和区域计划在政策成果目标 2 上面的投入	87
图 I.3.	国际劳工组织各司局和区域计划在政策成果目标 3 上面的投入	87
图 I.4.	国际劳工组织各司局和区域计划在政策成果目标 4 上面的投入	88
图 I.5.	国际劳工组织各司局和区域计划在政策成果目标 5 上面的投入	88
图 I.6.	国际劳工组织各司局和区域计划在政策成果目标 6 上面的投入	89
图 I.7.	国际劳工组织各司局和区域计划在政策成果目标 7 上面的投入	89
图 I.8.	国际劳工组织各司局和区域计划在政策成果目标 8 上面的投入	90

表

表 1.	2018-2021 年体面劳动指标的主要趋势	3
表 2.	与成果目标 1 相对应的战略预算和支出	32
表 3.	与成果目标 2 相对应的战略预算和支出	37
表 4.	与成果目标 3 相对应的战略预算和支出	41
表 5.	与成果目标 4 相对应的战略预算和支出	45
表 6.	与成果目标 5 相对应的战略预算和支出	48
表 7.	与成果目标 6 相对应的战略预算和支出	52
表 8.	对应于成果目标 7 的战略预算和支出	57
表 9.	对应于成果目标 8 的战略预算和支出	61

专 栏

专栏 1.	《全球行动呼吁》的主要特点	6
专栏 2.	劳工组织监测报告: 传播关键劳动力市场信息以制定疫情应对和 复苏战略的创新性工具	7
专栏 3.	《第 182 号公约》获得普遍批准	8
专栏 4.	全球就业和社会保护加速器	9
专栏 5.	有关新冠肺炎和劳动世界的区域知识产品精选	25
专栏 6.	了解新冠肺炎危机期间社会伙伴的需求和作用	29
专栏 7.	斐济应对新冠肺炎的三方合作和社会对话	29
专栏 8.	雇主和企业会员组织开展的宣传对哥伦比亚、塞舌尔和塞尔维亚 关于从新冠 肺炎中复苏的公共政策的影响	31
专栏 9.	新冠疫情期间哥伦比亚和马来西亚的工人组织在吸纳新成员加入 工会方面的创新	31

专栏 10. 格鲁吉亚振兴劳动监察和社会对话	32
专栏 11. 新冠疫情期间劳工组织的监督机制	34
专栏 12. 大韩民国批准基本公约的情况	36
专栏 13. 将国际劳工标准纳入联合国工作的主流	36
专栏 14. 乌兹别克斯坦协调实施社会保护和积极的劳动力市场政策	38
专栏 15. 评估新冠肺炎对经济和劳动力市场的影响	39
专栏 16. 科特迪瓦国家绿色就业战略的制定和验证	40
专栏 17. 津巴布韦绿色中小型企业的发展	42
专栏 18. 为苏里南的可持续企业创造有利环境	43
专栏 19. 企业在实现可持续发展目标 8 中的作用	44
专栏 20. 柬埔寨、印度尼西亚、菲律宾和乌克兰的数字技能和技能 系统的数字化	46
专栏 21. 快速评估技能再培训和技能提升需求，以应对新冠肺炎危机	47
专栏 22. 劳工组织与教科文组织合作，为刚果民主共和国有复原力的 技能开发系统提供支持	47
专栏 23. 玻利维亚、埃及、印度尼西亚、乌克兰和津巴布韦在性别平等 方面取得的进展	49
专栏 24. 让世界免于暴力和骚扰	51
专栏 25. 中国、危地马拉和尼日利亚在机会均等方面的进展	52
专栏 26. 尼泊尔在确保人人享有工作中的保护方面取得了多方面进展	53
专栏 27. 2020 年全球童工劳动估计	55
专栏 28. 卡塔尔设立最低工资	56
专栏 29. 联合国加强莫桑比克社会保护的联合行动	58
专栏 30. 劳工组织《2020-2022 年世界社会保护报告》	60
专栏 31. 对服装工人的社会保护	60
专栏 32. 劳工组织合作改善东加勒比、坦桑尼亚和越南的劳动力调查	63
专栏 33. 数据收集、研究和传播方面的创新	63
专栏 34. 国际劳工大会走向虚拟化	65
专栏 35. 识别政策创新的新方法	67
专栏 36. 劳工组织《2020-2021 年人力资源战略》的实施情况： 取得进展的领域和需要改进的领域	69
专栏 37. 疫情期间对劳工组织服务作出调整：“更好的工作”计划实例	78

► 缩略语

ADB	亚洲开发银行(亚行)
ASEAN	东南亚国家联盟(东盟)
AUC	非洲联盟委员会(非盟委员会)
BRICS	巴西、俄罗斯、印度、中国和南非(金砖国家)
COVID-19	2019 冠状病毒病(新冠肺炎)
DWCP	体面劳动国别计划
EBMO	雇主和企业会员组织
ECLAC	联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)
ESCAP	联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)
ESCWA	联合国西亚经济社会委员会(西亚经社会)
EU	欧洲联盟(欧盟)
FAO	联合国粮食及农业组织(粮农组织)
IADB	美洲开发银行
IGAD	政府间发展组织(伊加特)
IOE	国际雇主组织
ITU	国际电信联盟(国际电联)
ITUC	国际工会联合会(国际工联)
OECD	经济合作与发展组织(经合组织)
UN	联合国
UNCTAD	联合国贸易和发展会议(贸发会议)
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)
UNICEF	联合国儿童基金会(儿基会)
UNDP	联合国开发计划署(开发署)
UNOPS	联合国项目事务厅
WESO	世界就业和社会展望
WHO	世界卫生组织(世卫组织)

▶ 导 言

计划执行报告是国际劳工组织(劳工组织)对其理事会、国际劳工大会(劳工大会)及其三方成员和发展伙伴的主要问责手段。本报告描述了劳工组织在《2020-2021 两年期计划和预算》中所做承诺的履行情况，介绍了劳工组织使用被委托的资源所取得的成就，并强调了有待进一步改进的领域。

这是劳工组织关于以《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》为基础的两年期工作计划的第一份执行情况报告。然而，计划执行工作是在全球范围内抗击新冠疫情的卫生和社会经济影响的背景下展开的。因此，本报告分析了劳工组织为应对劳动世界所面临的前所未有的挑战而做出调整的情况，调整旨在对雇主、工人和政府不断变化的需求做出即时响应，同时倡导以人为本的复苏，以向前建设一个更美好的劳动世界未来。

本报告的结构如下：

- ▶ **第一部分**描述了本两年期内的体面劳动趋势，以及劳工组织在政策和规范指导、知识管理、多边伙伴关系和影响以及商业模式和运营服务调整方面开展的具有重要里程碑意义的全球性工作。本部分还介绍了 2020-2021 两年期预算和支出的亮点。
- ▶ **第二部分**聚焦两年期的工作成效，介绍了取得的成果以及劳工组织对《2020-2021 两年期计划和预算》的政策和保障性成果目标项下划拨预算的执行情况。
- ▶ **第三部分**介绍了从计划执行和评估工作中汲取的经验教训。这些经验教训有助于 2022-2023 两年期计划的制定，并将有助于为计划执行提供指引。

计划执行报告是劳工组织总部所有部门和各地办事处通力协作的产物。报告编写过程中产生的信息量太大，单份文件无法加以汇总。因此，本报告只是更广泛问责和宣传工作的内容之一，其中包括交互式的数字新闻(InfoStory)和新版“国际劳工组织体面劳动成果汇总表”。这些平台发布按成果、区域和国家分列的详细信息，并提供一系列视频、故事和评语，以彰显在这个非常动荡的两年期，劳工组织的工作对人民生活 and 履行其社会正义使命的影响。





第一部分

► 应对新冠疫情危机， 进行更好的向前建设

2020-2021两年期开始三个月后，新冠疫情使世界陷入了现代最严重的经济和社会危机之一，造成巨大的人类痛苦，使数以百万计工人和企业的极端脆弱性暴露无遗。劳工组织将《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》作为路线图，得以有效回应其三方成员的紧急需求，并支持其努力追求以人为本的复苏，实现体面劳动。这在151个成员国和两个领地取得了进展，在《2020-2021两年期计划和预算》的八项政策成果目标中取得了896项成果。

本部分总结了劳工组织在两年期取得的主要成就。内容涵盖疫情危机对劳动世界的主要影响，描述了劳工组织对工作计划实施作出调整以满足三方成员面对疫情时的紧急需求的情况，并介绍了两年期的预算和支出。

► 动荡中的劳动世界

国际货币基金组织 2021 年 10 月发布的《世界经济展望》证实，2020 年新冠疫情导致全球 GDP 严重萎缩，降幅高达 3.1%。这场疫情还加剧了劳动世界中的经济不安全状况、非正规性和本已存在的不平等。疫情对经济和社会的破坏性影响远超 2009 年金融危机。30 年来，贫困人口首次上升。

雇主组织和工人组织经历了诸多挑战，包括会员和收入来源减少，这在许多情况下影响了其提供服务和参与社会对话的能力。劳动行政管理部门也受到了负面影响。从积极的方面看，在危机的前 12 个月，各级政府与雇主组织和工人组织之间开展的社会对话促使 102 个成员国和领地通过了联合协议和声明，为设计和实施可持续复苏战略铺平了道路。

劳工组织的模型估测显示，2020 年就业和体面劳动条件普遍恶化，2021 年全球复苏乏力，不足以让世界回到实现《2030 年议程》可持续发展目标的轨道(表 1)，特别是：

- **这场危机导致全球范围内的工作岗位大幅减少**，失业率自 2019 年的 5.4% 上升至 2020 年的 6.6%，约 **3,500 万人陷入失业状态**。就业人口比率的下降表明，**另有 1 亿人放弃了劳动力市场**，这是因为他们不再工作，也不再寻找工作。尽管全球就业在 2021 年略有回升，但与危机前的趋势相比，危机引发的就业缺口估计 2021 年为 7,500 万个，2022 年为 2,300 万个。¹
- 许多留在工作岗位的人经历了收入下降。**在职贫困率**自 2019 年的 6.7% 上升至 2020 年的 7.2% 和 2021 年的 6.9%。
- 在全球和所有地区，**女性受到的影响比男性更大**。虽然在绝对数量上男性失业人数多于女性(这反映了劳动力参与率方面长期存在的性别差距)，但 2020 年全球女性就业人数下降了 3.6%，而男性下降了 2.9%。此外，2021 年女性的复苏速度慢于男性。同样，**年轻工人的失业率**(2020 年为 7.9%)**远高于成年人**(2020 年为 2.5%)。
- 截至 2020 年，**全球仅 46.9% 的人口得到了至少一种社会保护福利待遇的有效覆盖**，约 **41 亿人完全不受保护**。这场疫情推动各国采取了前所未有的政策应对措施，以保护健康、就业和收入。如果没有这些措施，危机的后果会严重得多。反过来，这又进一步表明迫切需要继续和加大努力，建立普遍、全面、充分和可持续的社会保护体系，以缩小持续存在的差距，增强社会和经济的复原力。
- 在消除童工劳动方面的进展停滞不前。在童工比例保持稳定的同时，2020 年**全球仍有 1.6 亿儿童陷入童工劳动困境**，比 2016 年增加了 840 万。在不采取缓解措施的情况下，由新冠肺

¹ 劳工组织，《世界就业和社会展望：2021 年趋势》，2021 年 5 月。

炎危机导致的贫困加剧可能会使另外 900 万儿童成为童工。但如果社会保护覆盖面出现滑坡，这一数字可能会高得多，约为 4,600 万。²

► 表 1. 2018-2021 年体面劳动指标的主要趋势

指标	2018 (%)	2019 (%)	2020 (%)	2021 (%)
失业率	5.4	5.4	6.6	6.2
(可持续发展目标指标 8.5.2)				
女性	5.5	5.5	6.4	6.3
男性	5.3	5.3	6.6	6.1
青年(15-24 岁)	13.5	13.5	15.2	暂无数据
就业人口比率	57.3	57.3	54.8	55.4
(15 岁及以上)，按性别划分				
女性	45.0	45.2	43.0	43.4
男性	69.6	69.4	66.6	67.3
在职贫困率	6.8	6.7	7.2	6.9
生活在国际贫困线以下的就业人口比例				
(可持续发展目标指标 1.1.1)				
女性	7.2	7.1		
男性	6.6	6.5		
未受教育和未就业或培训的青年人 (15-24 岁)比例	22.0	21.8	23.3	
(可持续发展目标指标 8.6.1)				
女性	31.0	30.6	31.5	
男性	13.7	13.5	15.7	
妇女在管理岗位任职的比例	27.9	28.2	28.3	暂无数据
(可持续发展目标指标 5.5.2)				
社会保护最低标准/系统覆盖的人口比例			46.9	
(可持续发展目标指标 1.3.1)				
5 至 17 岁儿童中从事童工劳动的比例			9.6	
(可持续发展目标指标 8.7.1)				
女性			7.8	
男性			11.2	

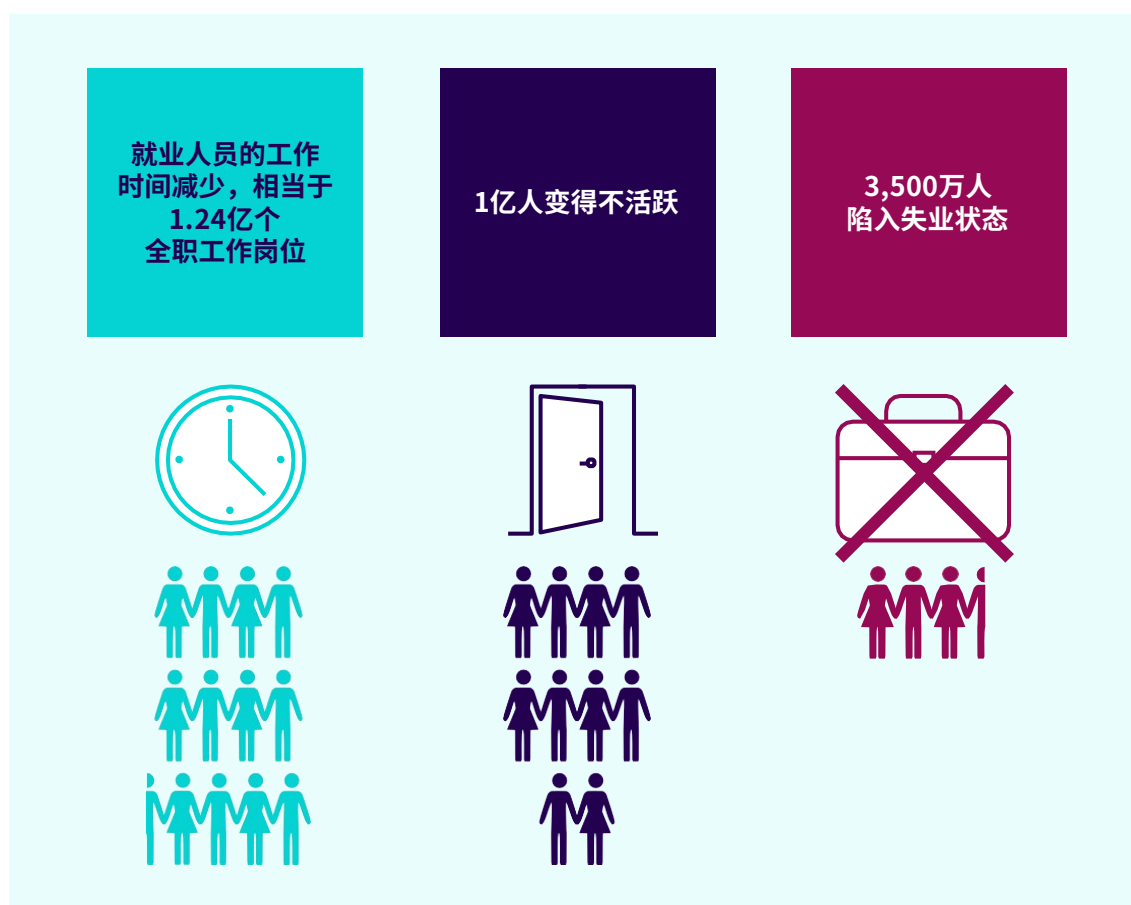
资料来源：劳工组织模型估测，2021 年 11 月。

全球范围内工作时间的减少是危机严重程度的又一明确指标。据劳工组织估计，与 2019 年第四季度相比，2020 年的工作时间减少了 8.9%，相当于 2.59 亿个全职工作岗位，对应的劳动收入损失为 3.7 万亿美元。不活跃和失业上升解释了这一数字背后约 52% 的原因(假定同等的全职工作岗位)，其余 48% 则与仍在就业工人的工作时间减少有关(图 1)。尽管近期高收入和中等偏上收入国家的就业有所复苏，但据估计，2021 年底时的全球工作时间仍比 2019 年水平低 4.3%。

² 劳工组织和儿基会，《童工劳动：2020 年全球估计、趋势和前进之路》，2021 年。

2021 年早期，受益于疫苗和相对强劲的财政刺激一揽子计划，高收入和中高收入国家的就业得以复苏。相比之下，发展中国家尤其是低收入国家的复苏较为缓慢，且复苏主要基于非正规经济扩张，因而与发达经济体之间的“生产力差距”扩大。2021 年下半年，新一波疫情、新病毒变种的出现以及发展中国家疫苗接种推广的不均衡，提高了全球对这一事实的认识，即从危机中复苏尚需多年，并需全球采取协调一致的行动。

► 图 1. 2020 年工作时间和就业损失



► 劳工组织在行动：领导新冠疫情应对和以人为本的复苏工作

2020 年 3 月新冠疫情暴发后，劳工局迅速调整了其业务工作计划以回应三方成员不断变化的需求，全面评估了危机对就业、企业和生计的影响，并提供了分享知识、工具和指南的平台，为在国家层面立即开展应对工作提供支持。劳工组织领导全球努力应对新冠肺炎对劳动力市场造成的有关影响，同时调整工作方法，以确保与三方成员不间断的互动和联系、其在世界各地运营的业务连续性，并确保其治理流程顺利运行。

应对新冠疫情影响的强有力政策框架

劳工组织应对新冠肺炎危机的经济和社会影响的政策框架围绕四大支柱构建，以国际劳工标准为基础，并与《2020-2021 两年期计划和预算》保持一致，因此符合《百年宣言》的原则(图 2)。该框架为国家战略调整、全球知识和能力发展举措的设计以及资源配置提供了指引，以加强三方成员的能力和复原力，并保护就业、工人和企业。2020 年 11 月，向理事会报告了劳工组织在应对新冠疫情方面取得的进展情况。

► 图 2. 劳工组织应对新冠肺炎危机的社会经济影响的四大支柱框架



2020 年 7 月举办的新冠肺炎与劳动世界全球峰会，是有史以来规模最大的工人、雇主和政府在线盛会，展示了以劳工组织《百年宣言》和《2030 年可持续发展议程》为指导路线图，应对疫情暴露出的脆弱性并在疫后复苏中更好地向前建设的高水平的共同目标和决心。51 位国家元首和政府首脑在峰会上发言，来自 98 个国家的许多高级别政府、雇主和工人代表参会。联合国秘书长和多位国际组织负责人也在峰会上发表了讲话，峰会还将主要利益攸关方联合起来采取一致行动，进一步证实了劳工组织的政策框架在塑造疫情应对工作方面的相关性。

考虑到各国将重点放在受疫情打击最严重或在危机背景下变得至关重要的行业和供应链上，劳工组织加强了指导和合作，以在酒店、旅游、运输、卫生、教育和照护等关键行业使用劳工组织的工具、指南和核查表。劳工组织采取的行动包括特别关注那些工人尤其容易受到新冠肺炎影响的行业，包括公共部门，强调有必要改善这些行业的工作条件并增加投资，以未雨绸缪，防范未来危机。

行动呼吁：以人为本的复苏指南针

在 2021 年劳工大会上，来自 181 个成员国的政府、雇主和工人代表一致通过了《[以人为本的复苏全球行动呼吁](#)》。劳工组织的三方成员承诺追求就业密集型复苏，以大大加强劳动和社会保护并支持可持续企业。会议呼吁多边机构加强对以人为本的复苏战略的协调和支持，并强调劳工组织需要发挥领导作用。

► 专栏 1. 《全球行动呼吁》的主要特点

《全球行动呼吁》：

- 以劳工组织的《百年宣言》为基础，推动将其作为国家政策、企业行动和国际合作的重中之重，助力实现基础广泛、全面包容的复苏。
- 呼吁各国将充分就业和体面劳动、最脆弱群体和受疫情影响最严重群体的需求以及对可持续企业、就业和收入的支持，置于符合国家优先事项的促进性别平等的复苏战略的核心。
- 概述了促进包容和就业密集型增长、保护所有在职工人、全民社会保护和社会对话的措施。
- 承诺劳工组织将在多边体系内发挥领导作用并加强合作，并利用一切行动手段，支持制定和实施不让任何人掉队的复苏战略。
- 要求劳工组织于 2022 年召开一次重要的全球政策论坛，与其他多边机构携手合作，动员力量开展强有力和连贯一致的应对工作，为成员国以人为本的复苏战略提供支持。

《全球行动呼吁》将作为指南针，通过执行《计划和预算》加速实施劳工组织的《百年宣言》。2021 年 11 月，[理事会为落实《全球行动呼吁》提供了指导](#)，即利用好相关领域的政策制定机会，通过劳工组织监测报告跟踪复苏进展情况，促进三方对话以制定以人为本的国家复苏战略，倡导投入足够规模的资金以实现这一目标并促进多边行动。

推进创新性研究、有影响力的知识管理和数字化， 提高三方成员的机构能力

本两年期，劳工组织推进了其统计、研究和知识管理议程，其首要目的是收集和传播关于新冠肺炎对劳动力市场影响的优质、及时和相关的数据和分析，作为向三方成员提供政策建议和支持的基础。

2020 年 4 月，劳工组织建立了一个关于[新冠肺炎与劳动世界](#)的知识共享平台。到 2021 年底，该平台上已有数百份[政策简报](#)、[行业简报](#)、准则和工具，还有一个[政策应对措施资料库](#)，其中包含 188 个国家和地区所采取措施的信息。该平台定期更新，为分析和经验交流提供便利。劳工组织在本两年期成功发布了五份关于就业、社会保护和工资的全球[旗舰报告](#)，其中包含疫情影响相关信息。劳工组织还与联合国儿童基金会(儿基会)一道，发布了[2020 年全球童工估计](#)，表明这一问题在世界范围内持续存在，而消除该问题的进展已停滞不前。

国家层面的官方数据收集工作因封锁而严重受阻, 特别是在那些除了面对面访谈之外选择有限或别无选择的国家。劳工组织支持国家统计局向在线或电话调查过渡, 实施了创新建模技术来提供相关数据和分析以促进决策, 还建立了新型宣传和传播渠道, 如关于新冠肺炎与劳动世界的《国际劳工组织监测报告》。

► 专栏 2. 劳工组织监测报告: 传播关键劳动力市场信息以制定疫情应对和复苏战略的创新性工具

2020 年 3 月 18 日, 劳工组织制作了一份名为“[国际劳工组织监测报告](#)”的简报, 初步评估了新冠肺炎对劳动世界可能产生的影响。

三周后, 即 2020 年 4 月 7 日, 随着封锁措施影响到世界上 80% 以上的职工队伍, [劳工组织监测报告第二版](#)提供了危机对工作时间减少的影响方面的信息。工作时间计算通过创新的“临近预报”模型进行, 该模型使用的数据几乎是实时可用数据。在缺乏更传统的劳动力市场数据来源的情况下, 这被证明是一个能够反映新冠肺炎对劳动世界影响的非常有用的指标。

随后的六期劳工组织监测报告就一些问题提供了最新信息和分析, 如新冠肺炎对非正规经济的影响、检测和追踪对劳动力市场的好处、年轻人面临的多重冲击、危机对女工的过大影响、财政刺激措施在缓解劳动力市场混乱方面的有效性以及疫苗接种和刺激措施对就业复苏的重要性。

总体而言, 劳工组织监测报告系列出版物为应对疫情而及时开展的估计和高质量分析, 受到了三方成员和国际社会的称赞, 为制定各级复苏政策和措施提供了重要建议, 并展示了劳工组织在劳动世界问题上的领导地位。

此次疫情对劳工组织在发展政府和社会伙伴组织的机构能力方面的优先事项和方法造成了影响。本两年期的主要优先事项是加强三方成员有效应对疫情影响的能力, 同时向社会伙伴提供支持, 重点是确保其组织的生存和向其会员提供服务的连续性。为此提出的主要方法是数字化, 以劳工组织理事会 2019 年批准的劳工组织全系统[机构能力发展战略](#)为指引, 同时考虑到危机造成的挑战性环境。

本两年期, 劳工组织都灵国际培训中心(都灵中心)在能力发展方面发挥了至关重要的作用, 并成为转变交付模式的典范, 将面授和在线课程融为一体, 将个人和机构培训相结合, 并提供咨询服务。都灵中心利用数字技术扩大服务范围和降低成本, 巩固了其作为卓越体面劳动培训中心、学习创新领导者以及提供协作性解决方案(特别是与其他联合国实体协作)的可信赖的合作伙伴地位。之所以能做到这一点, 是因为疫情前对远程学习的投资; 作为培训补充的咨询服务; 未来前瞻、大数据、人工智能等新培训产品; 以及诸如使用增强和虚拟现实应用程序进行培训等创新。

2020-2021 年, 都灵中心的转型步伐加快。由于在线培训激增, 参加中心活动的人数增加了一倍多。“工人和雇主活动计划”将其远程学习推广范围扩大了两倍, 作为对暂停面对面培训活动的弥补措施。远程学习的成本效益, 也促使与当地培训机构合作开展的活动大幅增加。这一转变并未影响培训质量。2021 年[对都灵中心远程学习活动影响的外部评估](#)覆盖了 9,000 多名参训者。结果显示, 与之前的评估相比, 知识获取和知识应用的比率相似或更高。

批准方面的里程碑：历史性的首次和持续进展

2020 年 6 月,《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)成为劳工组织历史上首个被全体成员国批准的劳工组织公约。这一具有里程碑意义的成就证明了劳工组织所有成员国的坚定承诺和决心,以确保世界各地的每一个儿童都免受童工劳动及其最恶劣形式的侵害。这项公约的普遍批准将大大加快实现到 2025 年消除一切形式的童工劳动的宏伟目标的努力。随着就业机会普遍减少、工作条件恶化、家庭收入下降以及学校临时关闭,在新冠肺炎疫情可能使最近取得的进展发生逆转之际,这一点尤为关键。

► 专栏 3.《第 182 号公约》获得普遍批准

“这体现出国际社会的承诺,即最恶劣的童工劳动形式,如奴役、性剥削、使用儿童参加武装冲突或其他可能损害儿童健康、道德或心理健康的非法或危险工作,在我们的社会中没有立足之地。”

► 劳工组织总干事盖·莱德

“第 182 号公约获得普遍批准有力而及时地提醒了人们国际劳工标准的重要性以及对全球问题采取多边解决方案的必要性。”

► 国际工联总书记夏兰·巴洛

“普遍批准劳工组织关于最恶劣形式童工劳动的第 182 号公约是一个历史性时刻[……]在新冠疫情时期,这就更为紧迫[……]我们可以共同努力消除一切形式的童工劳动。”

► 国际雇主组织秘书长罗伯托·苏亚雷斯·桑托斯

尽管 2020 年新冠肺炎危机迟滞了劳工标准批准工作的进展,但由于 2021 年批准公约和议定书的数量较多(69 项),两年期内 51 个成员国共批准了 95 项标准,其中 20 项为基本公约。

此外,本两年期在劳工组织的规范工作方面有两个值得注意的里程碑:

- 劳工组织《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)于 2021 年 6 月 25 日生效。该公约得到了来自 4 个区域的 10 个成员国批准,截至 2021 年底,已在其中 3 国生效。
- 《<1930 年强迫劳动公约>的 2014 年议定书》(P029)的 13 份新批准书,使该文书的批准总数达到 56 份,超过了“自由 50 运动”所设立的里程碑,表明了全球对结束一切形式的强迫劳动的决心。

2021 年 11 月,劳工组织理事会决定将一项关于将安全健康的工作条件纳入劳工组织工作中基本原则和权利框架的议题列入劳工大会第 110 届会议(2022 年)议程。这再次证实了疫情期间获得的相关职业安全和卫生标准在增强工作场所、企业和工人的复原力方面发挥的重要作用。

强大的劳工组织处于国际社会应对危机行动的中心

本两年期，在疫情引发的紧急情况和不确定性中，劳工组织得以提高其全球知名度和在多边领域的影响力。

鉴于新冠肺炎危机的全球性和严重性，需要采取大规模、全面的多边应对措施。联合国通过全球人道主义应对计划和[关于采取即时社会经济措施应对 2019 冠状病毒病的框架](#)，在调动可以团结的力量方面发挥了领导作用。劳工组织是制定上述社会经济框架和在所有区域实施社会保护、职业安全与卫生、创业、性别平等、青年就业、正规化、劳务移民和绿色复苏等领域的国家社会经济应对计划的主要参与者。

2021 年联合国秘书长的[共同议程](#)反映了多边承诺，并呼吁重续政府与民众之间的社会契约，以加快速度实现包括可持续发展目标在内的全球目标和具体目标。该议程旨在应对新冠肺炎的长期影响以及气候变化和环境退化对人类和地球造成灾难性后果。劳工组织在实施该议程的不同组成部分方面，特别是在全民社会保护及加强终身学习和体面劳动方面，发挥了主要作用。劳工组织还在有关领域发挥了关键作用，包括确保绿色和公正的过渡，通过体面劳动、社会对话、三方机制、人权和劳工标准促进和平与复原力，以及在劳动世界实施变革性的性别平等战略。在此背景下，劳工组织领导着“[全球就业和社会保护加速器](#)”倡议。

► 专栏 4. 全球就业和社会保护加速器

“全球加速器”是一项加强多边合作的倡议，将不同利益攸关方聚集在一起，创造一个全民社会保护、绿色和就业机会丰富的增长的新时代，并使世界重回实现可持续发展目标 1 和 8 的轨道。

“全球加速器”的目标是在现有举措的基础上，创造至少 4 亿个就业岗位，主要是在绿色和照料经济领域，并将社会保护底线扩大到目前尚未覆盖的 40 亿人，重点关注低收入和中等收入国家、小岛屿发展中国家和处境脆弱的国家。

其实现方式包括为财政刺激措施和社会保护底线调动财政资源，开发一个汇集联合国系统专门知识的技术支持设施，并创建一个雄心勃勃的国家联盟，以促进数字经济创造就业，支持向正规经济转型并增加妇女就业。

本两年期，劳工组织加强了与儿基会、妇女署、开发署、世卫组织、教科文组织和国际电联等联合国实体在工作场所的卫生和安全、技能发展和妇女创业等问题上的全球和区域伙伴关系。

《[联合国开发计划署-国际劳工组织行动框架](#)》(2020 年 9 月)旨在实现协同效应并推动创新，以在新冠疫情应对工作中发挥更大作用，包括在正规化、社会保护、社会对话、青年就业、工作中的性别平等以及人道主义-发展-和平关系等方面。

劳工组织是七国集团、二十国集团以及巴西、俄罗斯、印度、中国和南非(金砖国家)高级别会议的积极贡献者，重点关注新冠肺炎危机对劳动力市场的影响、重建绿色家园、社会保护融资、远程工作、对妇女的影响、对零工经济中平台工人的影响等议题。劳工组织带头实施联合国秘书长宣布的“气候行动促进就业倡议”。在《联合国气候变化框架公约》第 26 次缔约方大会上发挥了非常积极的作用，推动 30 多个国家通过了《公正过渡宣言》，承诺政府要确保工人、企业和社区在向绿色经济过渡的过程中得到支持。

与其他国际组织的知识共享和合作也有所增加，特别是世界银行(关于数据收集、技能和数字劳工平台)、国际货币基金组织(关于社会保护和社会支出)以及区域银行(关于劳务移民、青年就业、技能开发和社会保护等主题)。

在区域层面，劳工组织与拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)和开发署共同领导了拉丁美洲公平增长联盟；与教科文组织、联合国人口基金、世卫组织共同领导了利用人口红利、性别和青年促进非洲发展的联盟；与儿基会共同领导了亚太地区包容和赋权联盟。

在国家层面，劳工组织积极参与了 30 多项联合国共同国家分析和联合国可持续发展合作框架的制定，并制定了培训计划，以促进雇主组织和工人组织参与这些进程。所有合作框架都侧重于《体面劳动议程》的关键组成要素。本两年期制定的 10 项体面劳动国别计划都借鉴了合作框架的内容，并为实施合作框架做出了贡献。劳工组织还在数个国家的联合国基于具体问题的机构间联盟中发挥了日益积极的作用，特别是在社会保护方面，并参与实施联合计划，为各国在该领域的努力提供支持。

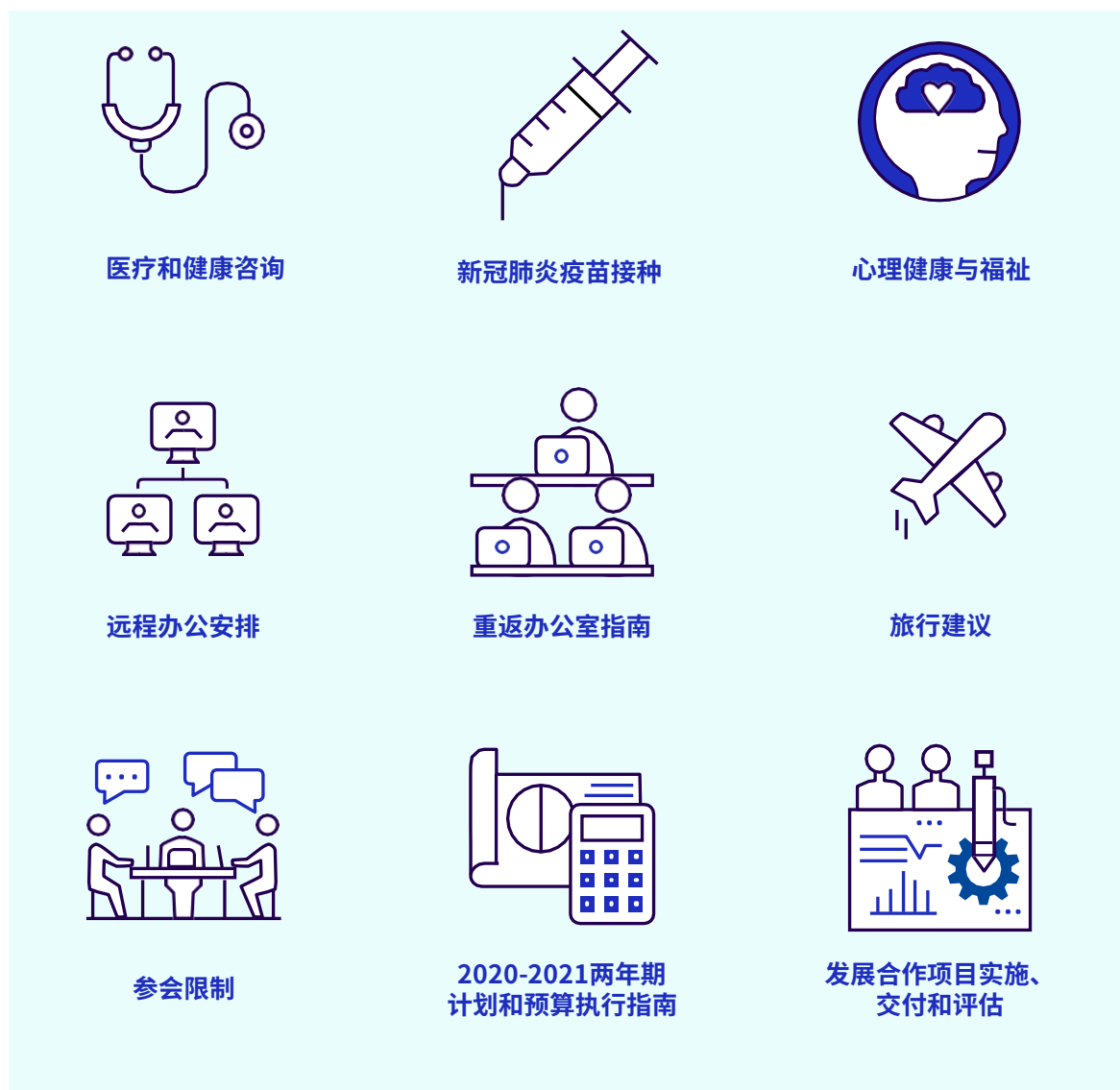
保持业务连续性以服务三方成员并保护职员

此次疫情给劳工组织的工作方式及其许多政策、做法和制度带来了深刻的变革。劳工组织总部在封锁后立即实施了数字化，大多数外地办事处亦是如此。自疫情开始时，劳工组织管理层就力求在危机应对中实现双重目标：确保所有职员的安全与健康，履行继续有效工作的义务并向劳工组织三方成员提供服务和支持，特别是帮助其应对疫情。由总干事主持的一个在线危机管理小组定期举行会议，以监测疫情形势发展，讨论应采取的措施并评估应对措施的有效性。

劳工组织通过迅速、务实的调整和创新，确保了其治理机关和监督机构的连续性和有效运行。由于实行了特殊程序安排、使用了数字技术并完善了在线意见征询，劳工组织得以在 2021 年成功举办虚拟大会，并分别于 2020 年 11 月和 2021 年举办理事会虚拟会议和混合会议。劳工组织的监督机构得以通过虚拟形式开会和运作，以履行职责，分析悬而未决的案例并提出建议。

劳工局已尽一切努力向职员提供所需的信息技术设备，加强技术基础设施和职员能力建设以扩大虚拟会议和向三方成员提供在线服务的能力，从而保障总部和外地办事处的有效远程办公业务。加强职员沟通和对职员的照护责任一直是劳工局的优先事项。对职员队伍规则、流程和服务进行了调整，以便职员在远程工作中保持良好的联系并平衡工作和家庭责任，包括提供医疗和心理健康服务。采取了安全健康措施并提供了指导，以降低风险并确保职员安全返回办公室。

► 图 3. 新冠肺炎：职员政策、指南和服务选编



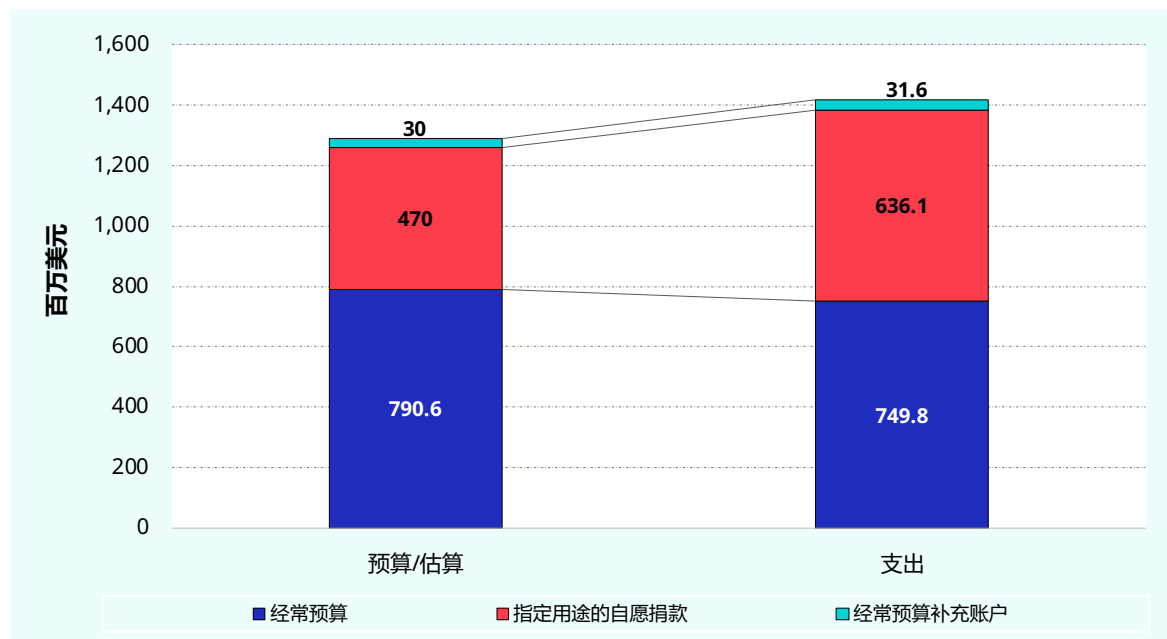
劳工组织在改变工作做法和政策方面表现出了敏捷性、承诺和智谋，使劳工组织得以继续执行其工作计划并保持与三方成员的联系，同时维护职员的健康和安全。麦肯锡公司于 2021 年对劳工组织职员进行的一项衡量组织健康状况的调查显示，81%的劳工组织职员认为劳工组织向他们提供了信息、给予了支持并征求了意见，以限制新冠疫情对其日常工作和福祉的负面影响。此外，88%的职员还表示感谢劳工局对远程办公给予的支持，包括提供设备和培训机会以及技术升级。

► 预算和支出重点

劳工组织 2020-2021 两年期的经常预算为 7.906 亿美元，其中 4.966 亿美元专门用于实现政策成果目标。此外，劳工组织估计，两年期内的预算外支出将达 5 亿美元，其中 3,000 万美元来自

经常预算补充账户。两年期实际经常预算支出总额为 7.498 亿美元，占预算的 95%，预算外支出为 6.677 亿美元(3,160 万美元来自经常预算补充账户)，高出估计数 33%。

► 图 4. 劳工组织 2020-2021 两年期预算和支出



劳工组织的资源从何而来？

劳工组织计划执行工作的资金来自成员国对其经常预算的会费摊款以及捐助方的自愿捐款。劳工大会在批准两年期预算时确定会费摊款数额。既定做法是劳工组织成员国的摊款比率与联合国的摊款比率统一起来。

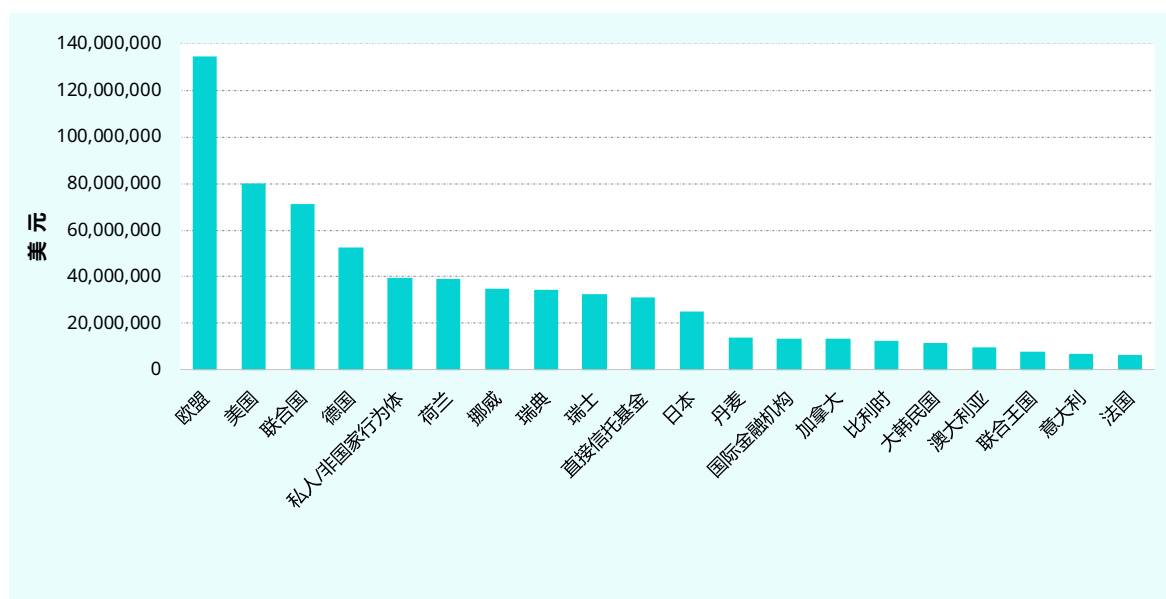
自愿捐款提供给发展合作项目或通过经常预算补充账户作为未指定用途的资金。这些捐款来自发展伙伴，包括捐款国政府、多边组织和私人机构。劳工组织的自愿捐款中，亦有一部分来自请求劳工组织援助的成员国的国内资源，这些资源通过直接信托基金来提供，或作为南南合作和三角合作协定的一部分。

2020-2021 年新批准的自愿非核心资金达 6.725 亿美元，较 2018-2019 年的创纪录水平下降 15%，但考虑到新冠肺炎在全世界造成的财政限制，这一数额仍非常可观。这反映出劳工组织的捐款者继续在全球保持团结一致，以及其对体面劳动在应对疫情和复苏努力中作用的赞赏。

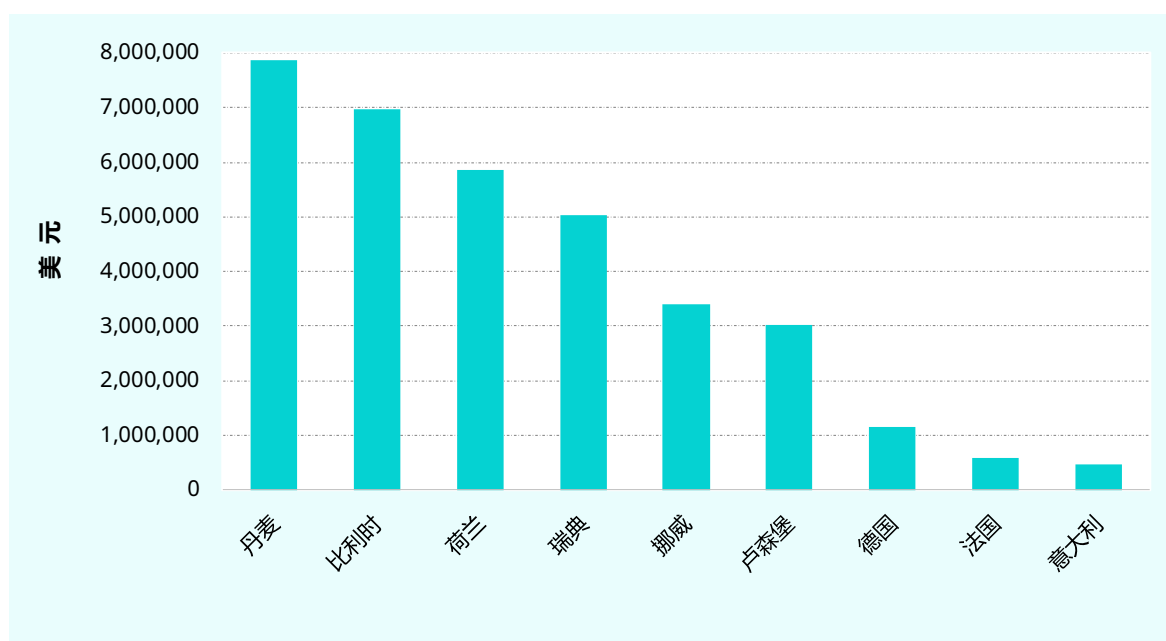
劳工组织前 20 名捐款者占自愿捐款总额的 95%。2020-2021 两年期内，经常预算补充账户的 9 个捐助者提供的未指定用途的自愿捐款总额为 3,440 万美元，比 2018-2019 两年期增加了 650 多万美元。³

³ 关于劳工组织发展合作战略和资源的更多信息，见保障性成果目标 C。

► 图 5. 2020-2021 两年期预算外资金的前 20 名捐款者



► 图 6. 2020-2021 两年期经常预算补充账户的捐款者



劳工组织的资源投向何处？用于什么？

2020-2021 两年期内，劳工组织支出了 11.046 亿美元用于实现其《计划和预算》中包含的 8 项政策成果目标，其中，4.583 亿美元来自经常预算，6.192 亿美元来自指定用途的自愿捐款，2,710 万美元来自经常预算补充账户。自愿捐款支出占政策成果目标总支出的 59%。这表明劳工组织的发展伙伴对在全球、区域和国家层面实现体面劳动成果特别重要。劳工组织还将经常预算中的 1.392 亿美元用于提供支持服务，以实现政策成果目标，并将自愿捐款中的 2,140 万美元（其中 450 万美元来自经常预算补充账户）用于实现保障性成果目标。

此外，劳工组织在决策机关运行方面花费了 1.522 亿美元，用于理事会、劳工大会和区域会议，管理服务，机构投资以及其他不可预见的项目或特殊项目。

新冠肺炎危机导致支出水平下降，特别是差旅支出，其次是会议、研讨会、讲习班支出和职员发展支出。与此同时，尽管世界各地普遍采用远程办公安排，但职员工资、办公场所、水电、安保和建筑维护的费用保持稳定。

另一方面，由预算外捐款供资的发展合作项目支出比本两年期开始前确定的估计数高出 33%。除关于性别平等和非歧视的成果目标 6 外，其他所有政策成果目标的支出均高于估计数。大部分预算外资源用于关于为所有人提供劳动保护的成果目标 7 以及关于就业和体面劳动转型的成果目标 3。⁴ 占经常预算补充账户支出最多的是成果目标 3(占总支出的 26%)，其次是成果目标 7(16%)、成果目标 4(15%)和成果目标 1(15%)。成果目标 6 所占的支出最少(2%)。

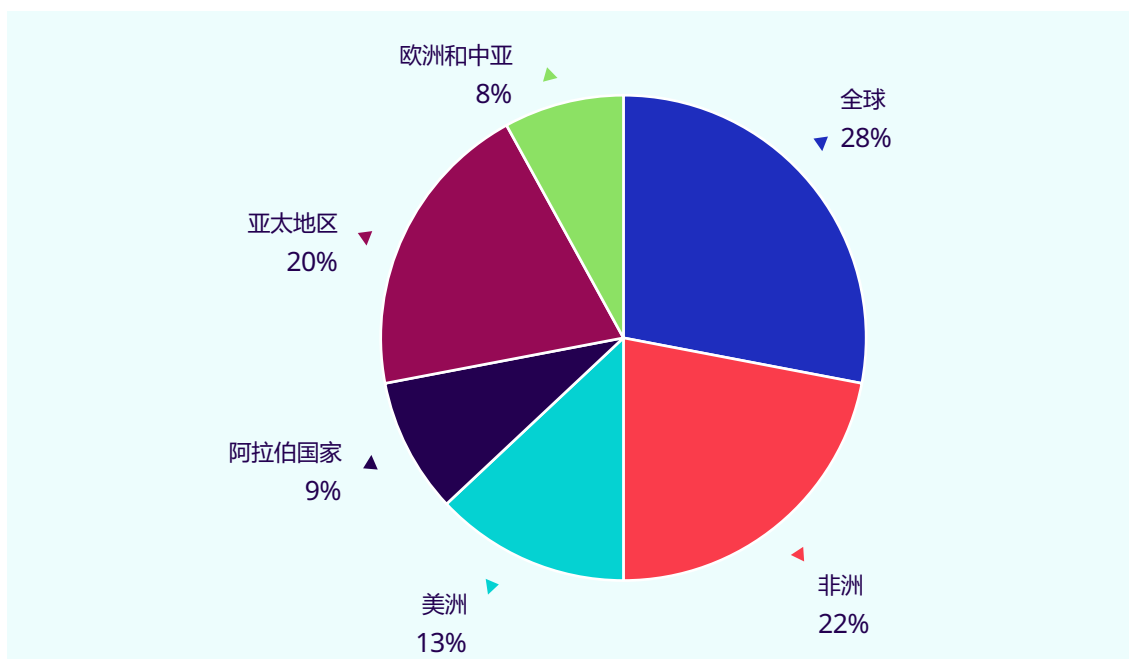
► 图 7. 按政策成果目标分列的总支出(以百万美元计)



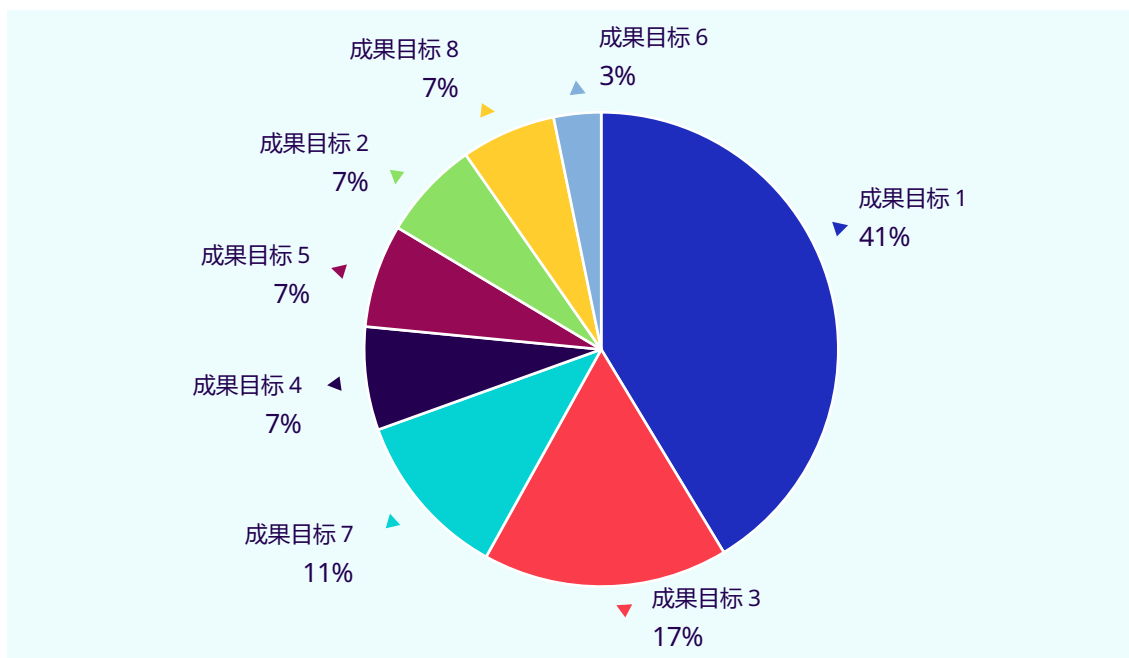
72%的支出用于各地区实现政策成果目标，而其余 28%的支出则专门用于全球性知识和能力开发以及政策和规范咨询活动。

⁴ 附录一按政策成果目标列出了 2020-2021 年劳工组织支出的更多信息。

► 图 8. 按区域分列的总支出



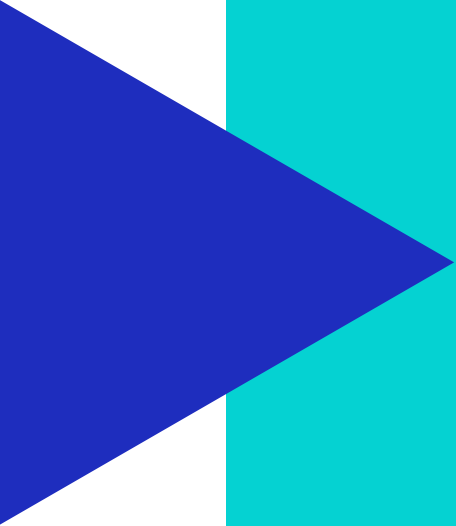
► 图 9. 按政策成果目标分列的经常预算技术合作支出的分配情况



经常预算中有总计 3,820 万美元用于技术合作，以支持实现政策成果目标，开展体面劳动宣传工作以及通过都灵中心及南南合作和三角合作进行机构能力建设。关于社会对话和三方机制的成果目标 1 获得了经常预算技术合作的最大份额。尽管新冠肺炎危机也影响了经常预算技术合作资源的支出，但交付情况与 2018-2019 年相似。



秘鲁年轻女子在远程工作。© ILO/Leslie Moscoso.





Viorica 是摩尔多瓦卡胡尔区的一名养蜂人。她是劳工组织资助项目的 882 名受益者之一，该项目旨在为残疾人创造商业机会。© ILO.

第二部分

► 2020-2021两年期工作成效

本部分报告分析了劳工组织在2020-2021两年期的执行情况，其中考虑了《计划和预算》中设定的承诺与目标以及应对新冠肺炎危机所需的调整。在对国家层面所取得的成果进行综述后，本报告介绍了与八项政策成果目标和三项保障性成果目标相关的进展与挑战，本两年期工作计划即由这些成果目标组成。

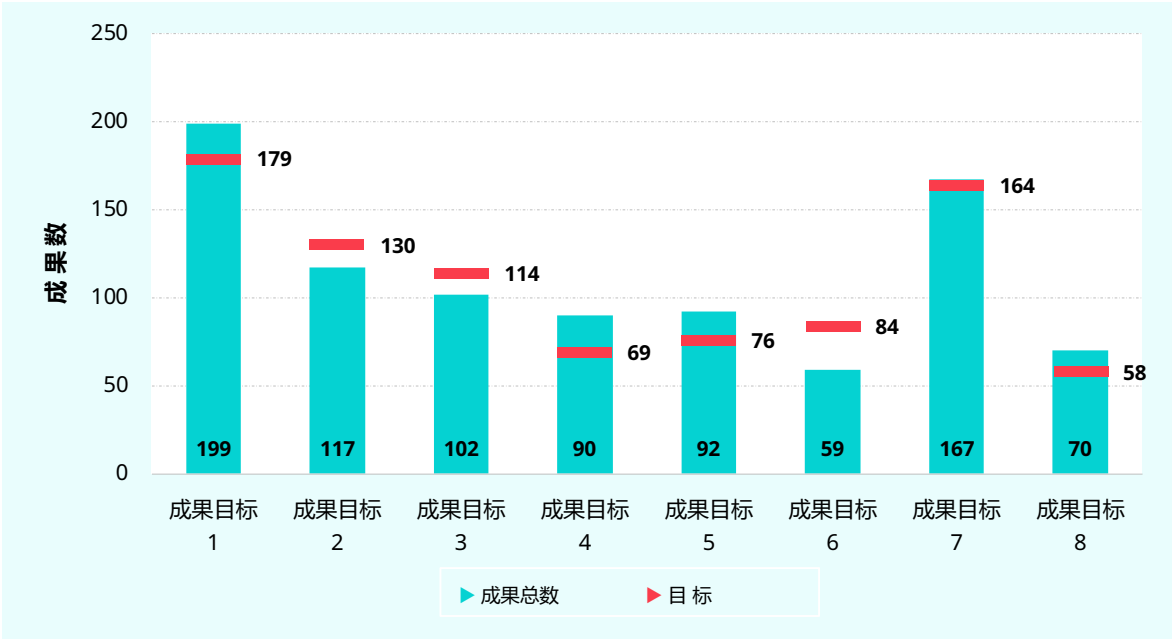
“国际劳工组织体面劳动成果汇总表”涵盖关于所取得的每项成果的详细信息、劳工组织的贡献以及在各政策领域和各国所取得的进展的其他相关详情。

▶ 各国成果概览

劳工组织帮助 151 个成员国和两个领地在八项政策成果目标(图 10)下取得了 896 项成果⁵，比为本两年期设定的目标高出 3%，其中：

- ▶ 成果目标 1(产出 1.1 和 1.2)项下取得了 115 项成果，比目标高出 4%，这些成果与雇主和企业会员组织和工人组织的机构实力、复原力、服务提供和宣传能力都得到了提升有关；
- ▶ 成果目标 2 项下取得了 117 项成果，比目标低 10%，这些成果对应于 51 个成员国的共 95 份国际劳工标准批准书以及 22 个成员国在建立三方机制使三方成员有效参与实施国际劳工标准方面取得的进展；
- ▶ 成果目标 1(产出 1.3 和 1.4)和成果目标 3 至 8 项下取得了 664 项成果，比目标高出 5%，这些成果与成员国增强了应对劳动世界未来挑战的能力有关，各政策领域的挑战因疫情而加剧。

▶ 图 10. 按政策成果目标分列的所取得的成果总数和目标

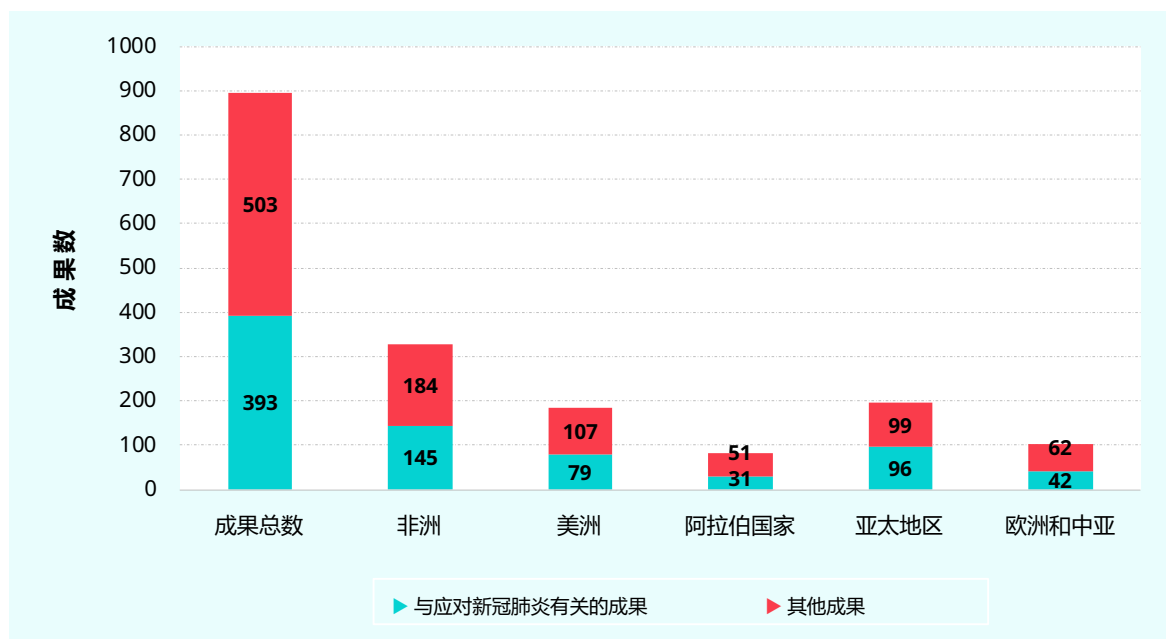


在全球和各地区取得的成果中，约有 45%直接助力应对新冠疫情危机(图 11)。

除政策成果目标项下的成果外，劳工组织还为 28 个成员国改善劳动力市场统计和信息系统提供了支持，几乎是为本两年期设定的目标的两倍(见关于保障性成果目标 A 章节的具体信息)。

⁵ 成果指成员国在劳工组织的支持下，在两年期内提高体面劳动的能力、改进体面劳动政策或立法的情况，包括批准劳工组织标准，成果可通过《计划和预算》中设定的产出指标加以衡量。

► 图 11. 成果对应对新冠肺炎的贡献，总数和按区域分列



对性别平等和非歧视的贡献

虽然由于一些原因，与成果目标 6 有关的性别平等和促进劳动世界机会均等和待遇平等的目标未能实现，⁶但劳工组织在本两年期内在这一领域取得了重大进展，为《2022-2023 两年期计划和预算》执行期间取得持续性和颠覆性的进展奠定了基础。例如，这包括创建和宣传有关**新冠肺炎对男女及残疾人的不同影响的知识**，制定关于性别平等和多样性的能力建设和辅导举措，加强伙伴关系，特别是与联合国妇女署以及在同酬国际联盟(EPIC)框架下的伙伴关系。

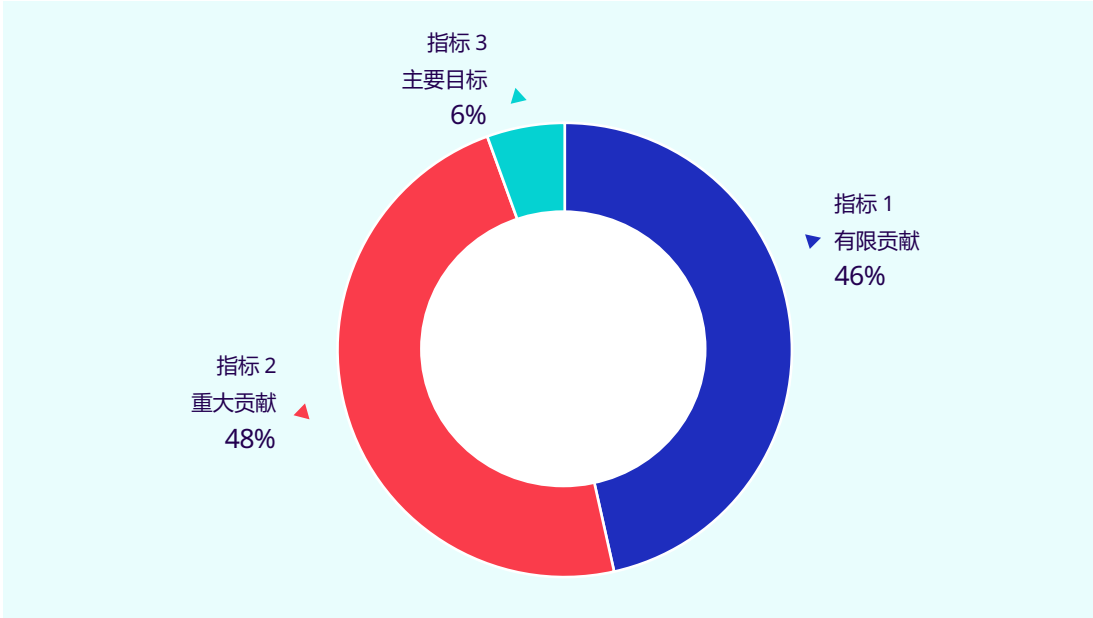
实现劳动世界性别平等和非歧视，是劳工组织所有计划和干预措施一以贯之的目标。因此，在成果目标 6 项下采取针对性行动的同时，还需在所有其他成果目标项下为实现性别平等和非歧视主流化付出努力。为便于监测和报告，作为联合国实体的普遍做法，劳工组织成果管理制度包含一个通过应用三级指标，根据对实现该目标贡献的大小对所有政策领域的国别计划成果进行分类的系统。⁷

总体而言，本两年期所取得成果的 6%将推进性别平等和非歧视作为主要目标，而另外 48%的成果对此目标做出了重大贡献(图 12)。这些数字与 2018-2019 两年期报告的数字相近，后者分别为 5%和 48%。

⁶ 见政策成果目标 6 对应的章节中有关劳工组织在该领域执行情况的信息。

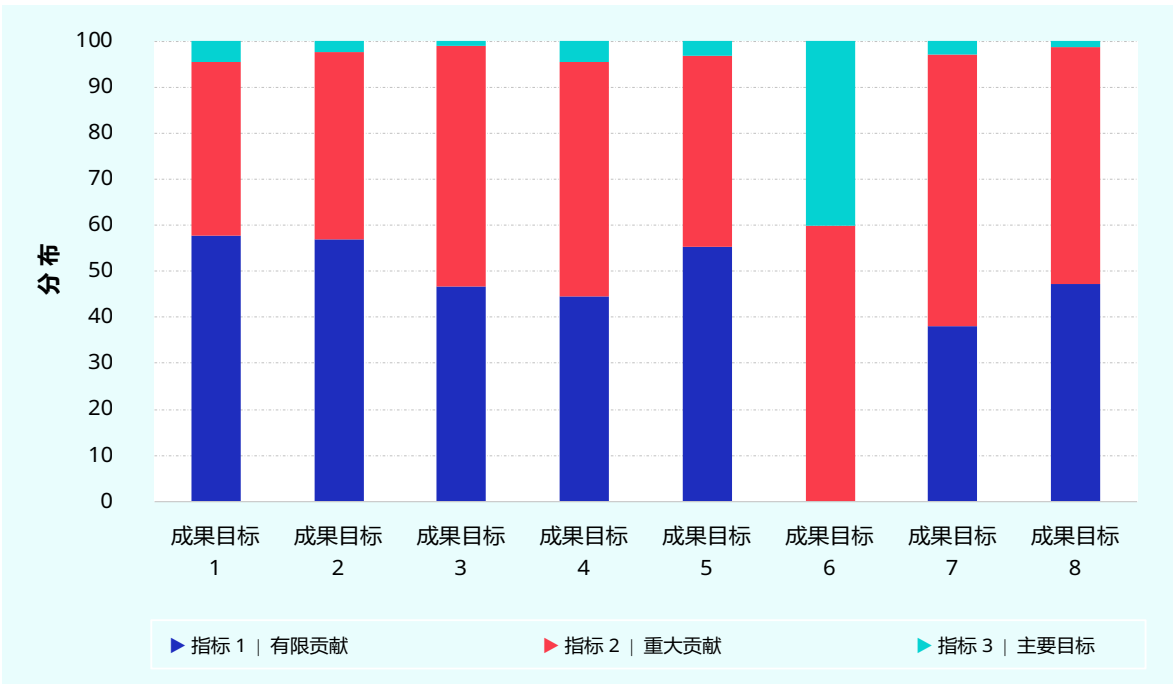
⁷ 当促进性别平等和非歧视是劳工组织行动和成果的主要目标时，适用指标 3。当劳工组织在其他政策领域的行动和成果通过解决不平等和歧视的根源，对推进这一目标做出重大贡献时，适用指标 2。当劳工组织在其他政策领域的行动和成果对促进性别平等和非歧视有一定的关注，但对该领域的进展贡献有限时，则适用指标 1。例如，这包括为确保妇女参与能力发展倡议或为生成关于劳动力市场不平等现象的信息和知识而采取的措施。

▶ 图 12. 成果分布情况，按对性别平等和非歧视的贡献分列



专门推进性别平等和非歧视的大部分成果都是在成果目标 6 项下实现的。尽管在这一成果目标项下取得的进展比原计划慢，但将其纳入劳工组织 2020-2021 两年期成果框架，有助于推进劳工组织的性别平等和非歧视议程，并解决工作中的暴力和骚扰问题。此外，在关于为所有人提供劳动保护的成果目标 7、关于可持续企业的成果目标 4、关于就业的成果目标 3 和关于社会保护的成果目标 8 项下，也有大量成果关注这一目标(图 13)。

▶ 图 13. 成果对性别平等和非歧视的贡献，按政策成果目标和指标分列



本两年期取得的一些成果侧重于促进因残疾、艾滋病毒感染状况、土著身份或三者的组合而在劳动力市场受到歧视的群体的平等权利。约 20%的成果促进了残疾人的机会和待遇平等，12%的成果侧重于艾滋病毒感染者，9%的成果针对土著居民。尽管在关于三方机制和社会对话的成果目标 1、关于劳动保护的成果目标 7 和关于社会保护的成果目标 8 中，也有实例和良好做法，该领域的大部分进展是在成果目标 6 项下报告的。

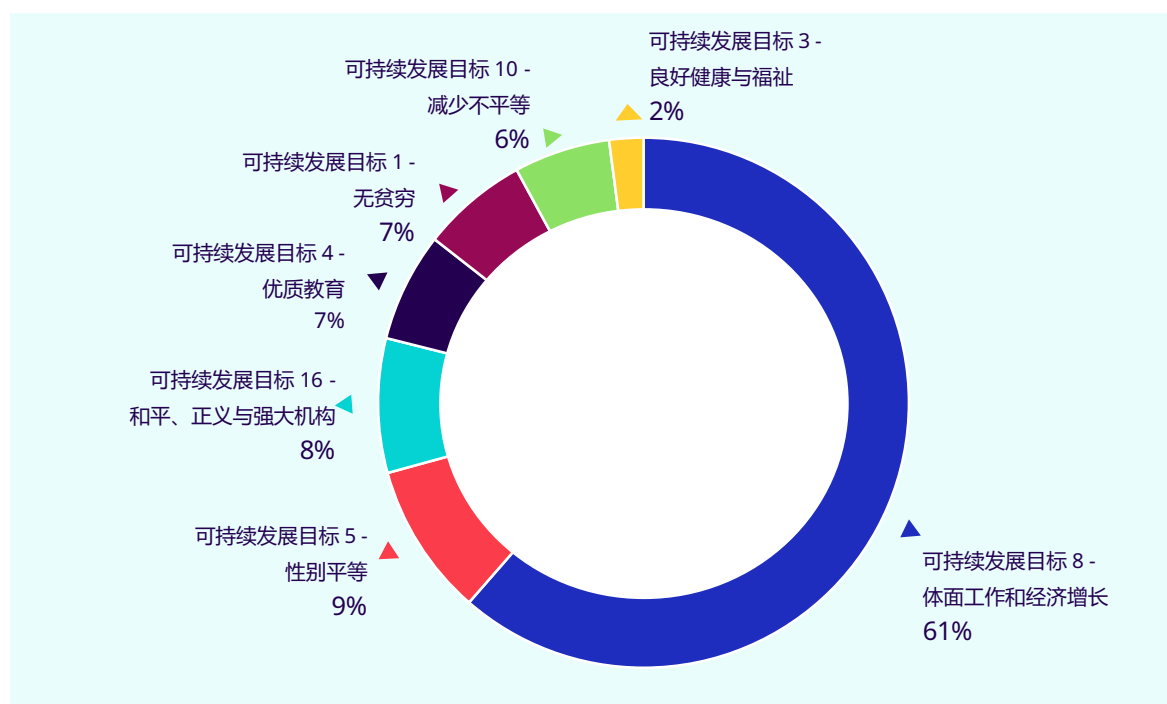
对《2030 年可持续发展议程》的贡献

《2020-2021 两年期计划和预算》明确将每项政策成果目标与与劳工组织比较优势领域密切相关的数量有限的可持续发展目标关联起来。因此，在劳工组织支持下，两年期报告的成果反映了本组织对《2030 年议程》的贡献。

总体而言，60%以上的成果有助于实现可持续发展目标 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工作(图 14)。重点放在可持续发展目标 8 的三个具体目标上：

- ▶ 可持续发展目标 8.3：推行以发展为导向的政策，支持生产性活动、体面就业创造、创业精神、创造力和创新，鼓励中小微型企业通过获取金融服务等方式实现正规化并成长壮大；
- ▶ 可持续发展目标 8.5：所有男女，包括青年和残疾人实现充分和生产性就业，有体面工作，并做到同工同酬；
- ▶ 可持续发展目标 8.8：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。

▶ 图 14. 劳工组织成果对选定的可持续发展目标的贡献



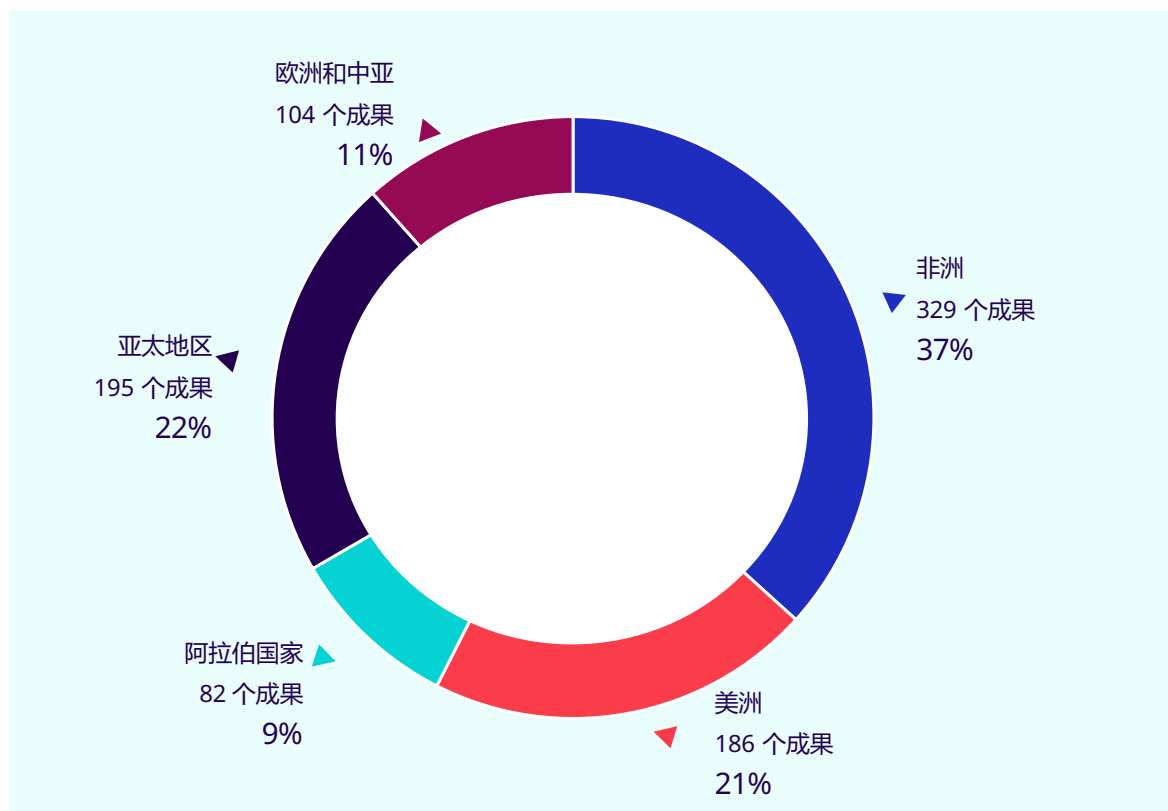
对劳工组织对其他可持续发展目标所做贡献的分析表明，大量成果有助于实现关于消除对妇女和女童的一切形式的暴力的可持续发展目标 5.2，这主要源于各国在《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)方面取得的进展。与社会对话和三方机制有关的成果，为可持续发展目标 16.7 关于反应迅速、具有包容性、参与性和代表性的决策做出了重要贡献。技能和终身学习方面的进展有助于实现关于就业、体面工作和创业所需的技术和职业技能的可持续发展目标 4.4。社会保障制度设计和实施方面的成就，有助于实现可持续发展目标 1.3，而劳工组织对减少不平等的贡献主要集中在劳务移民(可持续发展目标 10.7，关于有序、安全、正常和负责的移民和人口流动)以及工资和社会保护政策(可持续发展目标 10.4)领域。

各区域的进展情况

图 15 列出了成果的区域分布情况。非洲取得的成果最多，其次是亚太地区以及美洲。这在很大程度上反映了国别计划的成果目标分布以及与区域具体情况有关的资源地域分配情况。

新冠疫情的全球影响在各国和各区域的表现不同。为此需要开展快速评估和具体分析，并创建针对性强的国家和区域知识产品。

► 图 15. 按区域分列的成果分布情况



▶ 专栏 5. 有关新冠肺炎和劳动世界的区域知识产品精选

- ▶ 《劳工组织支持非洲成员国和非盟委员会有效应对新冠疫情对非正规经济的影响》
- ▶ 《新冠肺炎时期劳动力综述：对拉丁美洲和加勒比地区劳动力市场和收入的影响》
- ▶ 《迈向富有成效和包容的道路——在阿拉伯地区创造就业机会》
- ▶ 《2020 年亚太地区就业和社会展望：引领危机走向以人为本的劳动世界未来》
- ▶ 新冠肺炎对 11 个国家劳动力市场影响的快速评估和分析，发表在劳工组织的欧洲和中亚网站。

在**非洲**，围绕 2019 年 12 月第 14 届非洲区域会议通过的《阿比让宣言》及其实施计划确定的优先事项，对劳工组织援助的需求呈指数级增长，大量成果就是在这种形势下取得的。事实证明，该宣言在危机期间具有现实意义，并成为复苏的动力。

- ▶ 该区域就业战略取得了进展，包括重点关注青年、妇女、难民和国内的流离失所者。然而，这些领域需要得到进一步发展和资助，以解决该区域的高失业率、非正规化和在职贫困问题。
- ▶ 作为该区域的一个关键优先事项，社会保护方面也取得了进展，特别是在现金转移计划和将健康保险扩大到未受保护群体的措施方面。劳工组织启动了一项区域战略，支持三方成员努力扩大社会保护的覆盖面，目标是到 2025 年非洲大陆 40% 的人口至少享受一项社会保护待遇。该战略的实施将受益于与非洲联盟委员会(非盟委员会)、世界银行、开发署、儿基会和欧盟等组织的现有伙伴关系。
- ▶ 劳工组织还与非盟委员会合作，制定关于在非洲消除童工劳动、强迫劳动、贩运人口和现代奴役的十年行动计划(2020-2030 年)。两组织都强烈呼吁将承诺转化为行动，这是因为撒哈拉以南非洲的童工人数比世界上其他国家的总和还要多。
- ▶ 劳工组织在劳务移民问题上的知名度和领导力在本两年期大幅提升，特别表现在政府间发展组织(伊加特)《关于劳工、就业和劳务移民的吉布提宣言》方面，以及《安全、有序和正常移民全球契约》在该区域的实施方面。劳工组织在非洲和阿拉伯国家之间建立了一个区域间平台，以解决劳务移民问题，并为通过《南部非洲发展共同体劳务移民行动计划》做出了贡献。
- ▶ 劳工组织的规范工作促使 14 个成员国批准了 36 份文书。这是由于劳工组织提供了有针对性的援助以加快批约进程，重点是批准与区域发展优先事项有关的文书，包括推进非洲大陆自由贸易区，加强后内乱时期的法治，或增强对弱势工人的保护(特别是对移民工人、家政工人和性别暴力受害者的保护)。

在**美洲**，许多政府采取果断行动，审查和颁布劳动法，并实施就业保护政策，以应对卫生和经济危机。虽然其中许多举措不是社会对话的结果，但在一些国家确实进行了三方讨论，导致出台应对疫情影响的措施。在这方面，劳工组织对所有政策领域的国别成果和区域成就都做出了贡献。

- ▶ 正规化是该区域优先事项之一，劳工组织确定了 60 项通过使用技术减少非正规经济中工作的创新解决方案，并将推动在这一领域实施两个项目。劳工组织支持在旅游业、零售商业(市场)和渔业等行业以及农村经济中，通过社会对话促进正规化。
- ▶ 劳工组织宣介了支持中小微型企业的良好做法，制定了关于远程工作、业务连续性计划和生产力提升的虚拟能力建设举措，并与联合国妇女署合作建立了妇女企业家网络。
- ▶ 为确保安全返工和业务连续性，劳工组织开发了区域工具并开展了相关活动，包括侧重于农业、工业、服务业和家政工作等行业的生物安全准则和规程。
- ▶ 劳工组织与开发署合作制定了关于委内瑞拉移民在接纳社区实现社会经济融合的区域战略。
- ▶ 该区域的 11 个成员国在本两年期批准了 21 份文书，特别包括《<1930 年强迫劳动公约>的 2014 年议定书》和《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)。

在**阿拉伯国家**，劳工组织在冲突和经济挑战、社会不平等以及难民和移民人数增加的形势下，应对体面劳动的挑战。所有这些长期存在的问题都因新冠疫情而加剧。取得的许多国别成果都受益于具有相当规模发展合作工具组合的国家和伙伴关系。

- ▶ 劳工组织根据对新冠疫情对劳动力市场影响的分析，支持制定全面的国家就业政策，包括宏观经济、行业和结构性改革以及加强劳动力市场机构。
- ▶ 移民工人和难民更有可能遭受危机后果的影响，因此其处境仍是一个重要的关注领域。尽管在新冠疫情初期遭遇挫折，数个接纳移民工人和难民的国家仍在劳工组织的支持下，制定措施改善工作条件，并确保包括家政工人在内的移民能够安全和自愿返回。
- ▶ 同样，由于该区域需要大量支持以加强社会保护制度，因此在包括劳工组织、儿基会和联合国西亚经济社会委员会(西亚经社会)在内的区域专项问题联盟框架内，加大了这一领域的工作力度。
- ▶ 劳工组织在联合国应对危机的社会经济对策框架下，加强了与其他机构的合作，并开始实施数项联合计划，包括首次与联合国人居署和联合国项目事务厅合作。
- ▶ 两个成员国在本两年期新批准了五项劳工组织公约，而 2018-2019 两年期仅批准了两项，其中一项是第 29 号公约的议定书。

即便在新冠肺炎致使工作中断的情况下，劳工组织仍有效、高效地向**亚太地区**的三方成员提供了相关服务。这使得该区域在所有政策领域都取得了成果，涉及到劳动力市场特别容易受到危机影响的一些特点，如庞大的非正规经济、大量不稳定的移民工人、女性劳动力参与度低(尤其在南亚)、社会保护覆盖率低以及劳动力市场机构弱。

- ▶ 劳工组织对劳动世界的理解——强调危机在性别、年龄、就业行业和职业方面的差异化影响——得到了广泛认可，并有助于影响区域和国家层面的复苏政策和联合国支持战略。

- ▶ 劳工组织为湄公河国家的社会保护政策指导框架做出了贡献，支持制定了失业保险计划，并通过使用数字工具进行登记(电子正规化)以及将社会保护、技能认可和支持扩大到小微企业，促进正规化。
- ▶ 劳工组织特别关注医疗工作者和照护人员的工作条件，包括暴力和骚扰问题。全区域加大努力确保安全和卫生的工作条件，许多国家将从新冠肺炎中汲取的关于应对“突发风险”指南方面的经验教训，纳入到其职业安全和卫生政策和计划。
- ▶ 劳工组织加强了区域伙伴关系，将促进《体面劳动议程》作为复苏战略的核心内容，并与亚洲开发银行和联合国亚洲及太平洋经济社会委员会联合开发了知识产品。
- ▶ 在本两年期，6 个成员国登记了 9 份劳工组织文书的批准书，其中 6 份是对基本公约的批准书。这是一个需要劳工组织和其他多边组织持续重视和支持的工作领域。

在**欧洲和中亚**，新冠疫情暴发后，企业和政府通常通过社会对话采取措施保住工作岗位，并随后确保安全返岗。由于成员国对劳工组织专业知识(包括工作场所安全、远程工作和正规化方面的专业知识)的需求增加，所以在国家层面和区域产品方面取得了具体成果。

- ▶ 为了在社会对话、三方机制和劳动力市场转型方面取得进展，劳工组织向三方成员提供了支持，重点是：(a) 诊断危机的性质和规模；(b) 支持设计快速应对措施；(c) 促进向强劲、公平和公正的复苏转型的努力。
- ▶ 劳工组织开展了劳动力市场影响分析，在此基础上提出了政策建议、三方成员知识交流倡议，并与其他联合国实体合作，实施了发展合作干预措施，以应对危机影响，并将体面劳动问题作为社会经济复苏计划的重要组成部分。
- ▶ 通常专门针对工人组织和雇主组织的国家和次区域在线能力发展举措，着眼于危机减轻、就业战略、解决劳动世界的性别不平等、公共就业服务机构的作用、职业安全与卫生以及扩大社会保护的覆盖面。
- ▶ 该区域各国继续以良好的速度批准劳工组织公约(18 个成员国，24 份批准书)。劳工组织在发展三方机制和社会对话机制以及执行国际劳工标准方面加大了对三方成员的援助力度，这是因为社会对话和工作场所合作的文化是在危机期间和危机后影响复苏和防止就业和劳动条件恶化的关键。

按政策成果目标分列的成果

本章节介绍在《2020-2021 两年期计划和预算》的每项政策成果目标下取得的主要成果，包括国别成果的亮点和实例，以及劳工组织提供的一些重要的全球产品。⁸

⁸ 附录 2 包含一个表格，列出了八项成果目标下所有产出指标的设定目标和取得的成果。

成果目标 1：强有力的三方成员与具有影响力和包容性的社会对话

▶ 亮点

- ▶ 28 个成员国振兴了社会对话机制，特别是应对危机的社会对话机制。
- ▶ 27 个成员国的雇主和企业会员组织通过劳工组织的 16 个电子校园学习管理系统及其他培训举措增强了能力，在此基础上，扩大了对现有会员的虚拟培训服务，并吸收了新成员。
- ▶ 28 个成员国的工人组织扩大了与以前未入会工人的联系，成立了新组织或开发了新服务，以支持工人应对与新冠肺炎有关的挑战，其中包括通过新的数字工具和增加使用在线媒体为工人提供支持。
- ▶ 继 2020-2021 两年期新登记 6 份批准书(安哥拉、佛得角、克罗地亚、卢森堡、索马里和苏丹)之后，劳工组织 83% 的成员国现已批准《1976 年(国际劳工标准)三方协商公约》(第 144 号)。

为紧急应对新冠肺炎带来的多方面挑战，许多政府不得不做出艰难的政策决定，这往往会影响社会对话、公共服务的有效性以及雇主组织和工人组织的独立性。劳工组织根据其规范职责及三方成员结构作出的反应是，在危机期间和危机之后，增加对三方成员的支持，重振各级社会对话机制和机构。

最初，劳工组织为社会伙伴应对疫情对工作场所健康造成的直接后果提供了支持，使其能够继续运作并为其会员以及更广泛的雇主和工人社区开发服务、工具和资源。随后，劳工组织为创建知识以了解其需求、政策研究和宣传提供支持，其中特别重视经济复苏及维持就业和收入所需的业务连续性战略、技能需求、社会保护和就业措施。特别强调了中小型企业、非正规经济中的工人和经营者以及其他弱势工人群体。由于缺乏保护且被排除在支持措施之外，他们遭受到不成比例的打击。劳工组织在劳动监察机构的运作受到深刻影响的情况下，协助劳动行政管理部门对劳工问题简化为应对危机的公共政策，即与返岗选择、避免工作场所传染、保护最脆弱工人以及社会伙伴参与有关的政策。

在劳工组织的支持下，社会伙伴组织得以能够迅速评估新冠肺炎对劳动世界的影响，从而提高了其制定和倡导政策变革的能力。通过 420 项调查，近 50 个成员国的雇主和企业会员组织获得了关于疫情危机对企业影响的数据，并向政府提交了改革建议。26 个成员国的工人组织提出了关于加强劳动保护的建议，并在国家级论坛和社会对话机构中进行了讨论。

通过加强社会对话应对新冠疫情影响的对策和措施，成为许多成员国将三方成员团结起来的力量。将社会对话和三方机制作为社会凝聚力和社区复原力的指标纳入《[联合国 2019 冠状病毒病即时社会经济反应全球框架](#)》，促进了劳工组织在该领域的宣传工作和行动。⁹ 劳工组织创建了关于[社会对话在新冠疫情期间作用](#)的知识，作为一种在危机背景下调和相互竞争的利益、建

⁹ 根据 [UNINFO 新冠肺炎数据门户网站](#)，联合国国家工作队与 3,000 多个社会伙伴组织接洽，为 100 多个国家的 1,000 余个地方和国家级社会对话空间提供了便利。

立承诺和增加决策过程中的自主权的手段。2021 年，劳工组织完成了关于社会对话战略目标的旗舰报告，将于 2022 年出版发行。

► 专栏 6. 了解新冠肺炎危机期间社会伙伴的需求和作用

劳工组织和国际雇主组织于 2020 年 6 月发布的一份联合报告显示，受调查的 127 家雇主和企业会员组织受到了新冠疫情的严重影响，但其作为私营部门引领复苏倡导者的作用却得到了加强。2021 年 1 月，劳工组织发布了一份报告，全面盘点了雇主和企业会员组织如何在新冠肺炎时期领导企业，并审查了雇主和企业会员组织在引导经济和劳动力市场复苏方面的作用。这两份报告为重新将劳工组织技术支持的重点放在雇主和企业会员组织上提供了坚实的知识基础。

2021 年 1 月发布的一项全球趋势分析报告显示，133 个国家的工人组织在危机期间通过提供各种服务和开展社会对话，非常积极地保护工作条件。这包括设立应急基金、启动提高认识的运动和计划、提供法律咨询、分发个人防护设备、甚至在某些情况下承认新冠肺炎为工伤。2021 年 6 月，劳工组织还出版了一期《国际劳工研究杂志》专刊《新冠肺炎与复苏：工会在更好地向前建设中的作用》。

► 专栏 7. 斐济应对新冠肺炎的三方合作和社会对话

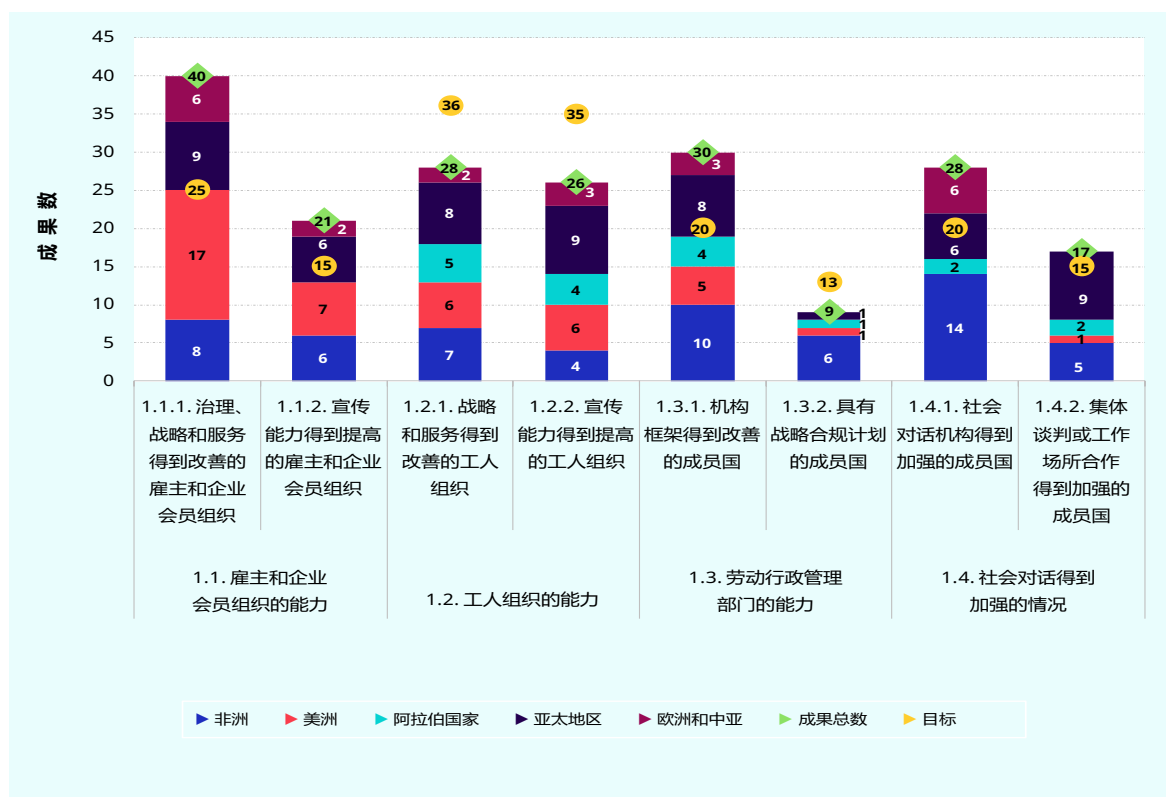
在劳工组织的支持和经常预算补充账户下捐款的帮助下，斐济商业和雇主联合会、斐济工会大会以及斐济就业、生产力和产业关系部牵头开展了一项关于新冠肺炎对就业和商业影响的快速评估。随后发布报告，提出了关于新冠肺炎应对和复苏计划的调查结果和建议，为联合国在斐济开展的新冠肺炎社会经济影响评估做出了贡献。其中数项建议被政府采纳并纳入了国家预算，包括斐济开发银行的“新冠肺炎复苏信贷担保计划”。

2020-2021 两年期目标和承诺的落实情况

在本两年期，劳工组织重点支持了四项产出的交付，其中三项与三方成员的机构能力有关，第四项与社会对话和劳动关系法、程序和机构有关。总体而言，所取得的 199 项成果比目标(179 项)高出 11%。在八项产出指标中，有五项指标下的成果高于目标。大约 60%的成果是在非洲和亚太地区取得的，而与雇主和企业会员组织有关的大部分成果是美洲报告的(图 16)。

新冠肺炎造成的不确定性和不稳定性催生了前所未有的需求，即扩大和深化劳工组织的支持，以增强**雇主和企业会员组织的机构能力**，从而使这些组织能够保留其机构，向政府有效反映私营部门的需求并参与社会对话，同时加快向其会员提供服务。在这一领域取得大量成果的原因是劳工组织对其干预模式进行了调整，以确保更有效地利用现有资源，特别是通过可根据国情定制的全球工具和雇主指南。

► 图 16. 成果目标 1 下取得的成果，按产出指标和区域分列



劳工组织发布了 12 项全球新冠肺炎知识产品，这些产品使雇主和企业会员组织能够在以下方面发挥领导作用：(a) 通过改善数据收集、分析和交流，协调企业发声；(b) 通过持续提供有关在工作场所管控新冠肺炎、家庭办公、安全返工、业务连续性规划和生产力驱动的复苏方面的指导，与其会员建立更强有力的联系；(c) 将其为会员提供的服务数字化。

同样，不顾新冠疫情带来的挑战，也正因为新冠疫情，劳工组织通过创新方法和数字工具持续加强**工人组织的机构能力**，将新的工人团体组织入会。在数个国家，工会能够与新行业、非正规经济和数字平台的工人建立联系。巴拉圭和汤加也成立了新工会。

在一些国家，新冠疫情导致社会对话受到挑战，劳工权利遭到限制，因而工会有效工作受到妨碍，向劳工组织监督机构投诉的数量增加。劳工组织加强了对工会的支持，使其能够影响政策并振兴社会对话。例如，包括促进各国的工会联盟，促进与雇主和企业会员组织的两方对话，以及提高工人组织参与国家和联合国规划进程以实施《2030 年议程》的能力。为此，劳工组织编写了一套关于工会在多边主义中作用的培训教材和《[关于联合国可持续发展合作与体面劳动议程的工会参考手册](#)》。

各国劳动行政管理部门为加强有效参与应对新冠疫情的能力，增加了对劳工组织服务的需求，促使比原计划更多的成员国制定了机构框架，以应对劳动世界的新挑战。然而，封锁措施和经济活动放缓影响了劳动监察部门的工作，并因此影响了在这一领域取得的成果数量。尽管如此，劳工组织还是提供了电子和在线辅助材料和平台，包括指南、工具包和良好做法汇编，其中部分是专门针对[应对新冠肺炎](#)的。9 个国家和领地的劳动监察部门通过劳工组织在 2020 年 8 月推出的战略合规门户网站，得以制订自己的计划，并在线监测监察活动的状态和结果。

► 专栏 8. 雇主和企业会员组织开展的宣传对哥伦比亚、塞舌尔和塞尔维亚关于从新冠肺炎中复苏的公共政策的影响

劳工组织对加强雇主和企业会员组织的宣传、沟通、分析和对话能力做出了贡献，提高了新冠疫情期间其在政策制定过程中的影响力。

哥伦比亚全国商业协会(ANDI)提出了一项关于延长“正规就业支持计划”的具体要求，该计划于2020年底获得国会批准，惠及超过14万家企业和390万名工人。

2020年7月，塞舌尔工商会根据五次商业调查结果以及对利益相关方的访谈获得的独特数据，编写了一份题为《复苏与繁荣之路》(RAP)的文件。塞舌尔总统下令要求与各部委合作实施RAP，该工商会于是与塞舌尔中央银行合作，为重新开放经济提供指导。

塞尔维亚雇主协会(SAE)开展了两轮企业调查，以收集新冠疫情对企业影响的证据，并主张针对特定行业采取应对措施，政府采纳了这些措施。措施包括扩大对酒店业的工资补贴，向运输行业的企业提供直接援助。

► 专栏 9. 新冠疫情期间哥伦比亚和马来西亚的工人组织在吸纳新成员加入工会方面的创新

面对与新冠肺炎有关的挑战，世界各地的许多工人组织在劳工组织的支持下，开始开展推介活动，特别是通过数字手段，为特定群体建立了信息热线和法律服务中心。

例如，哥伦比亚农业综合企业部门的数个工会组织实施了一项吸引和支持以妇女为重点的农村工人的战略，其中包括利用社区广播和电视开展宣传活动。

马来西亚职工总会(马职总)设立了“移民求助中心”，为无证移民工人登记提供帮助，并为那些面临不公平解雇的工人提供法律咨询，包括通过数字方式提供咨询。马职总还与马来民族统一机构(巫统)成立了一个工作组，以加强对平台工人的劳动保护。

在加强社会对话和劳动关系法律、程序和机构方面取得的成果数量超过了目标。大量成果涉及利用三方社会对话制定各国有效应对新冠肺炎的措施，非洲、阿拉伯国家以及欧洲和中亚尤其如此。劳工组织还为加强劳动争议解决体系作为应对新冠疫情后果的机制做出了贡献，特别是在亚太地区以及欧洲和中亚。¹⁰ 劳工组织为社会对话机构制定了一种自我评估方法，以提高其有效性、包容性和对政策制定的影响力。产业关系比较法律数据库(IRLex)、产业关系数据库(IRData)和产业关系在线培训工具(IRToolkit)得到了扩大。9个成员国的集体谈判得到了改善，而8个成员国的 workplaces 合作和申诉处理机制得到了加强，从而有助于改善工作条件并增强工作场所的复原力。“更好的工作计划”支持12个国家服装行业的工厂和工人在卫生与安全、遵守国际劳工标准、新冠肺炎预防和疫苗接种等问题上加强合作与对话。

¹⁰ 参见劳工组织《关于快速评估调查的报告：应对新冠疫情的劳动争议解决机制》。

总的来说，两年期内的经验和劳工组织的具体研究表明，更有影响力的社会对话和集体谈判有助于新冠疫情期间改善对工人的保护，增强企业(如卫生、海事和运输业中的企业)的韧性，并加快复苏的步伐。

► 专栏 10. 格鲁吉亚振兴劳动监察和社会对话

格鲁吉亚议会于 2020 年 9 月 29 日通过了劳动法改革一揽子方案，该方案是在劳工组织支持下制定的，与欧盟指令和该国在批准的劳工组织公约下的国际义务相一致。该一揽子方案包括劳动法修正案和一项关于劳动监察服务的新法律，该法律扩大了监察机构的职责，并要求就劳动监察战略和活动设立一个三方咨询委员会。

三方成员在**劳工组织理事会批准**的关于水产养殖、汽车、教育、城市交通、体育、纺织、服装、皮革和鞋类的 9 个**行业会议**上达成共识，并通过了结论、建议和工具。标准制定委员会审查了海事和教育行业标准的执行情况。¹¹ 美洲和亚太地区的次区域会议讨论了环卫、纺织和旅游方面新出现的主要问题，而两个区域间研讨会则讨论了信息和通信技术以及采矿方面的研究结果。专家会议于 2021 年 10 月制定了**关于纺织品、服装、皮革和鞋类业安全与卫生的行为准则**。

预算和支出

2020-2021 两年期，在成果目标 1 项下的总支出为 1.474 亿美元，其中 68%来自劳工组织的经常预算，29%来自预算外发展合作捐款，3%来自经常预算补充账户(表 2)。这一数额比两年期的战略预算高出 31%，这特别是由于调动了旨在加强劳动行政管理和劳动监察的自愿捐款。

► 表 2. 与成果目标 1 相对应的战略预算和支出

资金来源	战略预算(百万美元)	实际支出(百万美元)
经常预算	101.8	101.1
预算外发展合作	11.0	42.2
经常预算补充账户	未设定	4.1
合计	112.8	147.4

¹¹ 《2006 年海事劳工公约》的三方专门委员会(STC)；联合海事委员会海员工资分委员会(JMC/SC)；以及劳工组织/教科文组织实施关于教学人员的建议书的联合专家委员会(CEART)。

在 2020-2021 两年期的总支出中，51%用于加强社会伙伴组织的机构能力(产出 1.1 和 1.2)。这些资源主要来自劳工组织的经常预算(91%)。此外，经常预算补充账户也为这些产出提供了非常可观的拨款，2020-2021 两年期这一来源的支出超过了 2018-2019 两年期用于促进强大和有代表性的雇主组织和工人组织的支出，为 21 个成员国取得的 23 项成果做出了贡献。

成果目标 2：国际劳工标准与权威有效的监督

► 亮点

- 《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)成为劳工组织历史上第一个得到普遍批准的标准。
- 本两年期共登记了 95 份公约和议定书的批准书，其中 69 份是 2021 年登记的，凸显了成员国对国际劳工标准的重视，以从危机中恢复到更美好的劳动世界未来。在本两年期内，安提瓜和巴布达批准了 8 项公约和 1 项议定书，塞拉利昂批准了 7 项公约和 1 项议定书，索马里批准了 7 项公约。
- 由劳工组织、联合国秘书处和国际海事组织牵头的多利益攸关方联盟解决了因新冠肺炎限制对船员更换所造成的影响，为新冠肺炎危机期间滞留在海上的数十万名海事工人提供了解决方案。
- 应墨西哥和美国政府请求，劳工组织对墨西哥锡劳通用汽车工厂的集体谈判协议的合法化进程进行了观察，该协议关系到履行墨西哥、美国和加拿大之间的自由贸易协定框架下的承诺。

劳工组织不顾新冠疫情造成的困难，继续按照《百年宣言》的要求，制定关于制定、促进、批准和监督国际劳工标准的前瞻性政策。标准审议机制继续致力于维持一个清晰、有力和切合当前情况的标准体系，本组织继续推进标准政策议程，在废除或撤销过时的文书和制定新标准以弥合监管差距之间取得平衡。2021 年，劳工大会决定废除 8 项公约，并撤销 10 项公约和 11 项建议书。此外，《2006 年海事劳工公约》三方专门委员会(STC)提议在 2023 年至 2030 年间废除或撤销 36 项海事文书。同时，理事会决定将优质学徒制标准项目列入 2022 年和 2023 年劳工大会议程，将生物危害防护标准项目列入 2024 年和 2025 年劳工大会议程。

数字版指南、数字资料库和报告编写工作流程等技术上的改进，使监督机构得以继续以良好的速度运作，并使三方成员能够更有效地使用监督机制，从而提高了透明度。与此同时，劳工组织开发了专门产品，以了解[国际劳工标准在新冠肺炎暴发和监督机构工作方面的作用](#)。

► 专栏 11. 新冠疫情期间劳工组织的监督机制

实施公约与建议书专家委员会(专家委员会)于 2020 年 11 月至 12 月成功举行了其首次全虚拟会议。在本两年期,专家委员会发布了 3,223 项评论意见和一份关于“在变化的环境中促进就业和体面劳动”的普遍调查报告。专家委员会在其 2021 年总报告中专门通过一节篇幅和数项一般性观察意见,讨论了在新冠肺炎危机背景下执行国际劳工标准的问题。

因劳工大会延期举行而于 2020 年推迟的标准实施委员会,于 2021 年以在线形式重新开始运作。该委员会审查了 19 个案例,并通过了关于由劳工局采取有针对性的后续行动的结论。

结社自由委员会在理事会 2020 年 3 月和 6 月会议上被推迟后,于 2020 年 10 月以虚拟方式恢复了工作,审查了 139 起案例,解决了案件积压问题。

理事会于 2020 年和 2021 年举行的虚拟会议期间,审查了根据《国际劳工组织章程》第 26 条提出的控诉和根据第 24 条提出的申诉,并就两个调查委员会建议的后续行动和其他案件作出了数项决定。劳工局在 6 起案例中为当事各方之间的自愿调解提供了援助,其中 2 起已被撤回。

2020-2021 两年期目标和承诺的落实情况

劳工组织在本两年期为成员国批准国际劳工标准提供了支持(产出 2.1)。在这一领域取得的成果低于为两年期设定的目标(图 17),这主要是因为受新冠疫情影响,2020 年的批准进程放缓。劳工组织还为三方成员实施标准提供了支持(产出 2.2),达到了为 2 项产出指标设定的目标。通过及时报告和促进三方成员参与,22 个成员国在规范周期的参与能力得到了提高(产出 2.3)。¹²

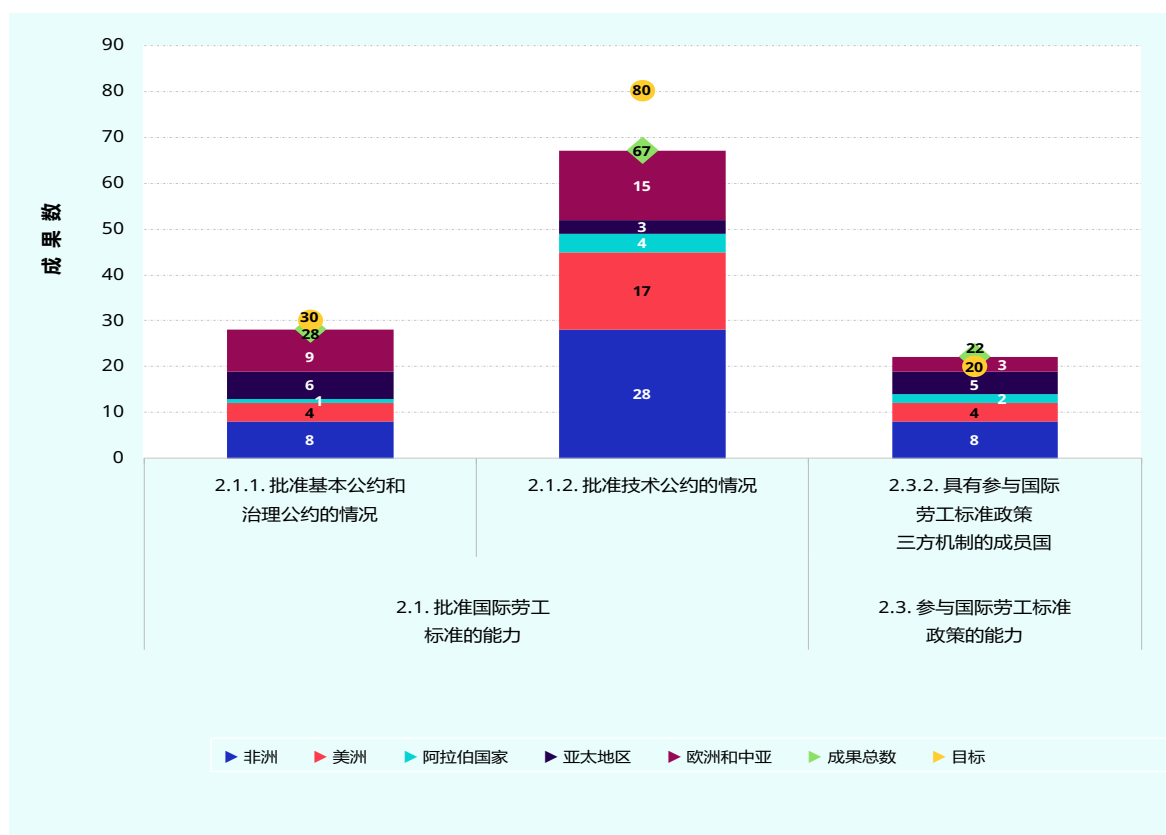
虽然新冠肺炎危机对 2020 年批准国际劳工标准的进展造成了影响,但 2021 年批准书登记数量大幅增加,达到了类似于 2019 年劳工组织百年纪念年的数量(图 18)。

在基本公约和治理公约方面,劳工组织取得了一项里程碑式的重要进展,《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)得到了普遍批准。在同一类别中,批准最多的文书是《<1930 年强迫劳动公约>的 2014 年议定书》和《1976 年(国际劳工标准)三方协商公约》(第 144 号)。

至于技术公约,由于职业安全与卫生与应对新冠肺炎的相关性上升,《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)和《2006 年职业安全与卫生促进框架公约》(第 187 号)获得了大量批准。其他获得高批准量的公约包括最近通过并于 2020 年生效的《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号),以及《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)。

¹² 具体信息,见附录二。

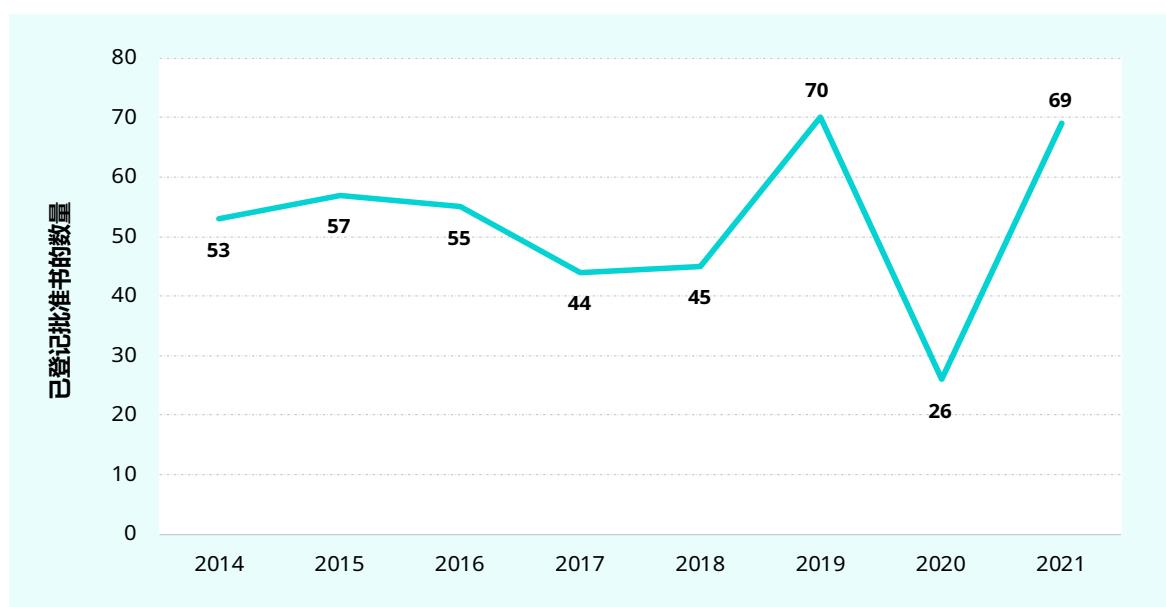
► 图 17. 成果目标 2 下取得的成果，按区域分列



注：

- 产出 2.2 下的两项指标和产出 2.3 下的一项指标使用不同的计量单位，因此图中未包括。
- 《计划和预算》文件中为指标 2.1.2 确定的目标(20 份批准书)对应于标准审议机制审议的关于职业安全与卫生、社会保护、就业政策和海事劳工的一套数量有限的文书。这一数字在本两年期被超过。80 份批准书的目标与过去三个两年期最新技术公约的平均批准数一致。

► 图 18. 登记的批准书数量(2014-2021 年)



► 专栏 12. 大韩民国批准基本公约的情况

2021 年 4 月 20 日，大韩民国批准了 3 项基本公约：《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)、《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)以及《1949 年组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)。这是该国三方成员自 1996 年开始的漫长承诺之旅的高潮，其中包括劳工组织高级别三方代表团和技术支持、与监督机构的对话以及法规方面的进展，所有这些都为批准公约铺平了道路。

劳工组织继续为三方成员**实施国际劳工标准**提供支持。监督机构满意地注意到各国取得进展的案例数量为 44 个，接近 45 个案例的目标。这反映出扩大了劳工组织技术援助的范围，并增强了对加强劳动保护以便在新冠疫情之后创造一个更美好的劳动世界的必要性的认识。

劳工组织这一领域战略的一项核心内容是，通过伙伴关系特别是在联合国系统内的伙伴关系，扩大和整合各方面的努力，将实施国际劳工标准主流化。结果是，劳工组织监督机构注意到的规范事宜被明确纳入秘鲁、土库曼斯坦、乌克兰和乌兹别克斯坦的联合国可持续发展合作框架，占经分析的 40 个框架的 10%，因此达到了预设的目标。在另外五个合作框架(孟加拉国、科特迪瓦、斯威士兰、南非和土耳其)中，战略是根据监督机构对结社自由、性别平等、童工劳动和促进就业等问题的评论意见而制定的，但未明确提及这些评论意见。例如，《2022-2026 年联合国-孟加拉国可持续发展合作框架》提及国际劳工标准、劳动法改革、加强劳动力市场治理和促进社会对话。

► 专栏 13. 将国际劳工标准纳入联合国工作的主流

劳工组织非常积极地参加了数个机构间小组，包括：(a) 不让任何人掉队、人权和规范议程工作队；(b) 联合国种族歧视和保护少数群体网络；以及(c) 联合国秘书长人权行动呼吁工作组。劳工组织为开发相关知识产品和为联合国国家工作队成员提供培训做出了贡献。虽然这方面的努力总体上成功，但经验表明，有必要进一步确定和发展劳工组织监督机构的评论意见与联合国人权机制之间的战略联系。

就**三方成员在全球和国家层面参与规范周期各个阶段的能力**而言，也取得了重要的积极成果。劳工组织在这一领域的努力包括对 20 个成员国的法律文书进行审查，并重新设计了培训举措，特别是与都灵中心合作开展的培训举措，如国际劳工标准学院培训，这些举措加大了在具体地区的虚拟交付和推广力度。尽管 2020 年及时报告已批准标准实施情况的比例较低(25%)，但 2021 年的比例显著增加(40%，达到了目标)。这使监督机构能够充分履行其监督职责。

在 22 个成员国，特别是在非洲、亚太地区和美洲，劳工组织为建立三方机制提供了支持，使三方成员能够在国家层面有效参与国际劳工标准的实施，包括向监督机构报告。在一些国家，危机应对为加强三方成员参与规范优先事项提供了机会，而在另一些国家，却恶化了社会对话的

条件。因此，有必要继续努力，使三方成员能够讨论和商定关于批准和实施国际劳工标准的国家计划，包括作为标准审议机制三方工作组各项决定的一项后续行动。

预算和支出

2020-2021 两年期，成果目标 2 项下的总支出为 7,250 万美元(表 3)。由于在本两年期内取消了数次面对面的会议以及由于旅行受到限制，经常预算的支出低于计划。另一方面，由于对在全球贸易和投资协定以及国际金融机构的社会保障政策框架内推广标准的兴趣增加，预算外支出高于预期。在许多情况下，标准实施方面的进展是劳工组织发展合作有效干预的结果，例如，“[贸易促进体面劳动](#)”项目和劳工组织卡塔尔技术合作计划。经常预算补充账户为 2 个成员国在该领域取得的具体成果做出了贡献。

► 表 3. 与成果目标 2 相对应的战略预算和支出

资金来源	战略预算(百万美元)	实际支出(百万美元)
经常预算	56.7	50.7
预算外发展合作	11.0	18.6
经常预算补充账户	未设定	3.2
合计	67.7	72.5

成果目标 3：旨在实现充分、生产性和自由选择的就业与人人享有体面劳动的经济、社会和环境转型

► 亮点

- 67 个国家制定了就业保护、促进和复苏的政策、计划和行动计划，特别旨在应对新冠肺炎危机。
- 20 个国家采用劳工组织的创新方法，对新冠肺炎对劳动力市场的影响进行了快速评估。
- 7 个成员国在其应对气候变化危机的国家自主贡献中，纳入了对公正过渡的考虑。
- 劳工组织在 2021 年 9 月的粮食系统峰会上发挥了核心作用，并利用伙伴关系，为世界上遭受粮食不安全之苦的 7.68 亿人促进体面就业，其中许多人是农业工人。

劳工组织在经济、社会和环境转型方面的工作，有助于支持三方成员努力应对危机对受影响最严重的行业、企业和工人造成的直接后果，并为实现就业密集、包容和绿色复苏制定更长期的政策和计划。劳工组织开发了新工具，如《[评估新冠肺炎国家层面影响的快速诊断](#)》。对指导和实施方法进行了调整，更好地促进就业和社会保护政策的协调，旨在形成合力并提升影响。

► 专栏 14. 乌兹别克斯坦协调实施社会保护和积极的劳动力市场政策

乌兹别克斯坦就业和劳动关系部请求劳工组织提供技术援助，以加强就业和社会保护政策之间的协调，从而提高对妇女和青年的覆盖率，并确定更有效应对危机所需的技能、制度和程序。劳工组织进行了两项体制性评估，一项针对公共就业服务，另一项针对公共工程计划，并就如何加强对弱势群体和青年男女的服务提出了建议。结果是，到 2020 年 10 月，该国得以为 50 万人提供临时工作岗位，其中 27 万是女性，与 2020 年 1 月相比，其提供公共工作岗位的能力翻了一番。

相关文章：《劳工组织如何在新冠肺炎危机期间支持重要的公共就业计划》。

在许多最不发达国家，劳工组织通过“就业促进和平与复原力”旗舰计划，为维持或创造就业的即时应对措施提供支持，重点关注适应新卫生条件的公共工程计划。农业食品系统的脆弱性在新冠肺炎疫情期间暴露无遗，需要特别重视农业食品系统在复苏中具有重要战略意义，许多国家的三方成员因此在农村地区落实了体面劳动措施，重点关注环境可持续性。

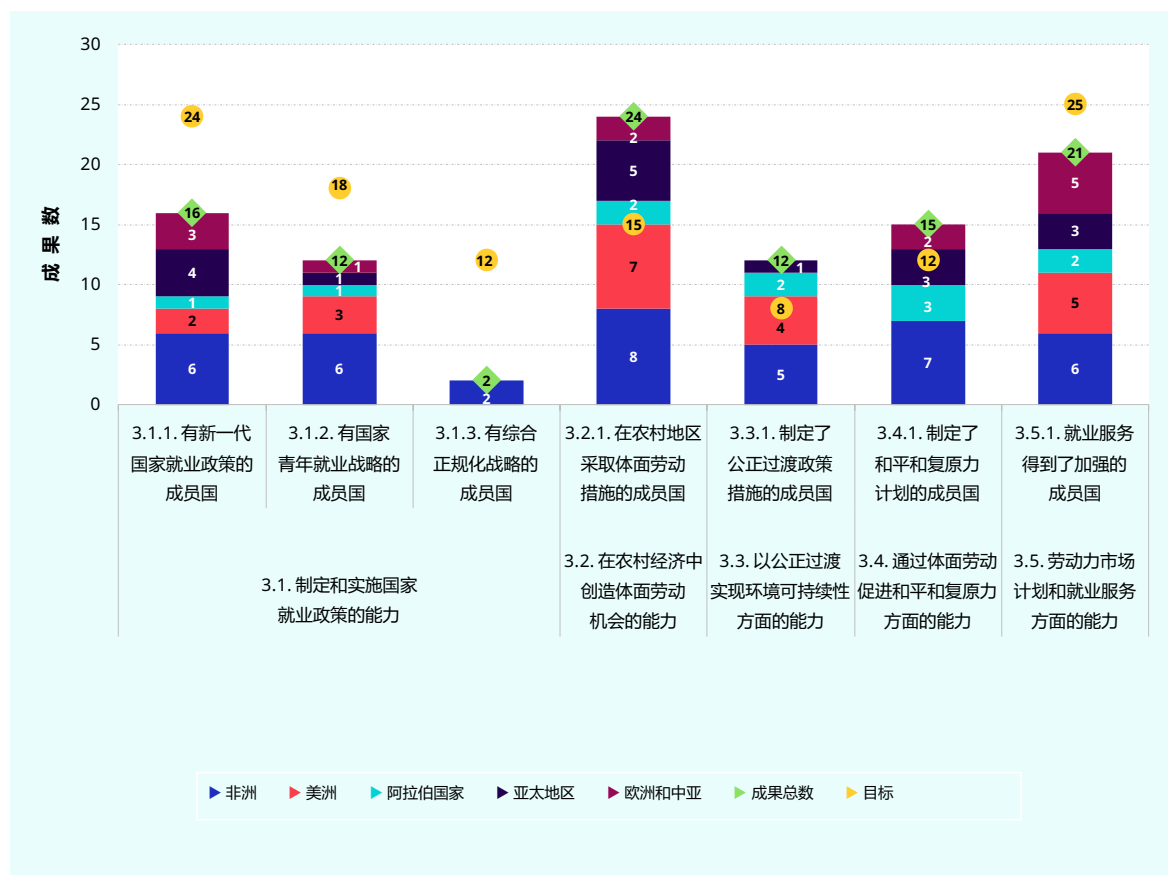
2020-2021 两年期目标和承诺的落实情况

在本两年期，劳工组织重点支持落实五项产出任务，以加强成员国制定和实施对农村和绿色经济等中就业数量和质量产生影响的政策应对措施的能力。总体而言，劳工组织在这一成果目标下促成了 102 项成果，略低于为两年期设定的目标(114 项)。7 项产出指标中的 3 项超过了目标，在采用正规化综合战略方面的成果显著低于目标，这是因为受新冠肺炎危机影响，许多国家将支持即时应对的行动置于长期措施之上(图 19)。

大约 40%的成果是在非洲取得的，这些成果特别涉及国家就业政策、农村经济中的体面劳动措施和就业密集型投资计划的批准通过。劳工组织还在美洲(特别是与农村经济有关的成果)和亚太地区促成了大量成果。阿拉伯国家的成果平均分布在各个成果目标领域，而在欧洲和中亚，大多数成果与国家就业政策及就业服务的加强相对应。

为响应三方成员的要求，劳工组织对制定和实施新一代促进性别平等的国家就业政策的援助重点转向了新冠肺炎危机对就业，特别是对妇女、青年和非正式工人就业的影响，以及促进就业密集型复苏战略。通过快速评估产生的国别知识，加上关于危机对青年影响的全球调查和关于危机对不同性别的就业影响的研究，为制定基于实证的就业战略以应对危机铺平了道路，在 17 个成员国取得了成果。联合国妇女署和劳工组织在五个国家联合实施的计划，支持了促进性别平等的宏观经济和行业政策方面的工作。就业和创造就业机会，成为联合国关于新冠肺炎的诸多社会经济应对计划的核心。

▶ 图 19. 成果目标 3 下取得的成果，按产出指标和区域分列



▶ 专栏 15. 评估新冠肺炎对经济和劳动力市场的影响

新冠肺炎疫情的暴发导致全球需求下降以及全球供应链、资本流动和一些行业的活动中断，进而导致经济下滑。危机发生后，劳工组织为评估危机影响和制定适当的复苏措施提供了指导和实时支持，编写并发布了关于快速诊断的新技术指南，以进行国家评估。这些评估辅之以一系列应对危机的政策简报，有助于为各区域开展政策讨论并制定就业促进战略提供支持。关于新冠肺炎对菲律宾就业和劳动力市场的多维度影响的评估侧重于：(a) 弱势群体；(b) 专门的青年部分，以便为国家就业复苏战略提供依据；(c) 联合国共同国家评估(CCA)；(d) 社会经济与建设和平框架；以及(e) 关于该国青年就业的一系列其他政策和措施。

一些国家侧重于紧急应对新冠肺炎疫情，导致在推行青年就业政策和正规化综合战略方面出现延滞。这些领域的工作仍是各区域三方成员的优先事项，今后数年需要在联合国青年问题机构间工作队和联合计划(其中数项计划由劳工组织牵头)以及一些重要的全球和区域性发展计划基础上，进一步加大投入。上述发展计划包括青年体面劳动全球倡议、劳工组织-非洲联盟青年就业联合战略、劳工组织与欧盟委员会关于在西巴尔干地区实施青年保障的联盟。

劳工组织支持三方成员制定和实施措施，推进**农村经济中的体面劳动**，在 24 个成员国取得了成果。劳工组织的工作重点是制定新冠肺炎对策，并采取措施维护劳工权利、促进性别平等和妇女赋权、提高农村部门的生产力和工作条件，并最大限度地发挥农食系统体面就业的潜力，特别是青年体面就业的潜力。**水产养殖**三方会议通过了结论和关于采取行动的政策建议。数个国家实施了通过基础设施和环境投资在农村地区创造体面劳动岗位的**就业密集型方法**。在二十国集团(G20)、**全球农村发展捐助者平台**、**世界香蕉论坛**和**联合国粮食系统峰会**的框架内，加强了关于农食业就业和体面劳动的全球宣传工作。在联合国粮食系统峰会上，劳工组织与国际农业发展基金(农发基金)联合发起了**所有粮食系统工人**体面劳动和生活收入及**工资行动联盟**。

请求劳工组织提供援助以促进**绿色就业密集型复苏**的数量增加，因此在 12 个成员国取得了成果，比原计划多 4 个。全球和针对特定区域的评估，为气候变化对交通、能源、农业和植物性食品生产、林业、建筑和制造业等行业的就业和社会经济的影响提供了新见解。劳工组织三方成员借助新的工具、方法和途径，得以在国家以下各级分析气候变化、环境退化和复原力的社会经济影响。

通过劳工组织的参与，体面劳动和公正过渡的目标在数个关键的国际气候相关政策进程中得到了突出体现，包括联合国气候变化大会(COP-26)和卡托维兹应对措施实施影响专家委员会(KCI)。劳工组织与其他联合国实体协调，还使成员国能够更新各自关于气候变化的国家自主贡献，根据劳工组织《**关于向人人享有环境上可持续的经济和社会公正过渡的指导方针**》，纳入体面劳动和公正过渡的目标。

► 专栏 16. 科特迪瓦国家绿色就业战略的制定和验证

从 2019 年 12 月至 2021 年 6 月，在就业和社会保障部以及环境和可持续发展部共同领导下，劳工组织与科特迪瓦三方成员合作制定了一项促进绿色就业的战略。成立了一个协商性的三方绿色就业专门工作组，进行了全面的政策审查和行业分析，并确定了促进绿色就业的国家优先事项。科特迪瓦通过这种方法，制定并验证了国家绿色就业战略，实施预算为 500 万美元。

劳工组织通过政策和战略咨询、知识产品和伙伴关系，支持在 15 个成员国**通过体面劳动促进和平、稳定和具有复原力的社会**的计划。这些计划显著促进了为弱势群体，包括贫困妇女和男子、年轻人、难民和境内流离失所者，创造体面的劳动岗位。非洲、阿拉伯国家和亚太地区的 8 个国家实施了就业密集型投资计划，在大多数情况下，采用的是劳工组织基于劳动力的基础设施开发方法。通过这种方法，在约旦和黎巴嫩创造了 120 万个工作日，使 21,500 名男女受益，其中包括叙利亚难民。在 7 个国家实施了企业和合作社发展计划，而在不同区域的 5 个国家支持了技能开发和就业服务计划。国际劳工标准，特别是《2017 年关于面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)，为所有这些举措提供了支撑。

在**劳动力市场计划和就业服务**方面,在 21 个成员国取得了成果,低于本两年期的目标。劳工组织行动的重点是重返工作岗位战略,扩大获得求职支持和提高就业能力的机会,包括对年轻人的机会。劳工组织对国家公共就业服务提供了支持,通过在线工作匹配系统、实施机制、信息平台和管理等来改进其提供的服务。政策和监管改革加强了积极的劳动力市场政策和计划。关于生命历程中的过渡、志愿者工作和青年以及提供就业服务的研究,为劳工组织三方成员实现其系统的现代化提供了指导。在全球和区域层面制定了能力建设工具和指南,包括与德国国际合作署(GIZ)的“Youmatch 计划”、世界公共就业服务协会、世界就业联合会和欧洲公共就业服务网络合作制定了能力建设工具和指南。

预算和支出

2020-2021 两年期,成果目标 3 项下的总支出为 2.251 亿美元,其中 27%来自劳工组织的经常预算,70%来自预算外发展合作捐款,3%来自经常预算补充账户(表 4)。这些数额比本两年期的战略预算高出 15%,特别是因为调动了自愿捐款和经常预算补充账户,以支持国家就业政策的制定和实施,并在面临脆弱局势的国家制定就业密集型投资计划。特别是经常预算补充账户为 9 个成员国的 10 项成果做出了贡献。

► 表 4. 与成果目标 3 相对应的战略预算和支出

资金来源	战略预算(百万美元)	实际支出(百万美元)
经常预算	69.5	60.8
预算外发展合作	127.0	157.3
经常预算补充账户	未设定	7.0
合计	196.5	225.1

成果目标 4: 作为就业创造者与创新和体面劳动促进者的可持续企业

► 亮点

- 30 个国家进行了市场系统分析,作为实行战略发展的基础,以确保关键经济部门的业务可持续性和就业。
- “绿色经济行动伙伴关系”作为支持包容性绿色转型和复苏的机构间倡议,现已扩大到 20 个国家。
- 劳工组织的国际劳工标准企业服务台,开设了新冠肺炎专栏,其网站访问者增加了 70%,每月访问量超过 3.6 万次。
- “支持具有竞争力和负责任的企业”(SCORE)计划帮助印度尼西亚的 350 家公司解决工作场所的性别不平等问题。

在 2020-2021 两年期间，劳工组织促进可持续企业和创业的战略不断发展，以应对疫情带来的挑战，并通过对性别问题具有敏感性的综合方法提供整体解决方案，其中特别重视复原力和生产力。通过“气候行动促进就业倡议”和“绿色经济行动伙伴关系”(PAGE)等方式，对环境可持续性给予了高度重视。劳工组织的方法是构建一个生态系统模型，以促进体面劳动与生产力，也适用于非正规经济，并基于市场系统分析，确定对企业增长和促进体面劳动造成潜在系统性制约的因素。劳工组织还收到了越来越多关于支持社会互助经济发展的请求，促使南非、突尼斯和土耳其等国家制定了具体战略。2022 年劳工大会将为该领域的行动提供进一步指导。

► 专栏 17. 津巴布韦绿色中小型企业的发展

劳工组织采取综合办法，促进津巴布韦绿色经济中的中小企业发展。通过与国家当局合作，在技术和职业教育课程中引入了环境可持续性和绿色就业。与此同时，还举办了企业创新挑战赛(“绿色企业奖”)，以支持青年企业家向更绿色的产品和服务以及更可持续的工作方式转型。劳工组织还在该国实施了“支持具有竞争力和负责任的企业”(SCORE)计划，以支持企业和生产力增长，重点关注职业安全与卫生以及新冠肺炎。

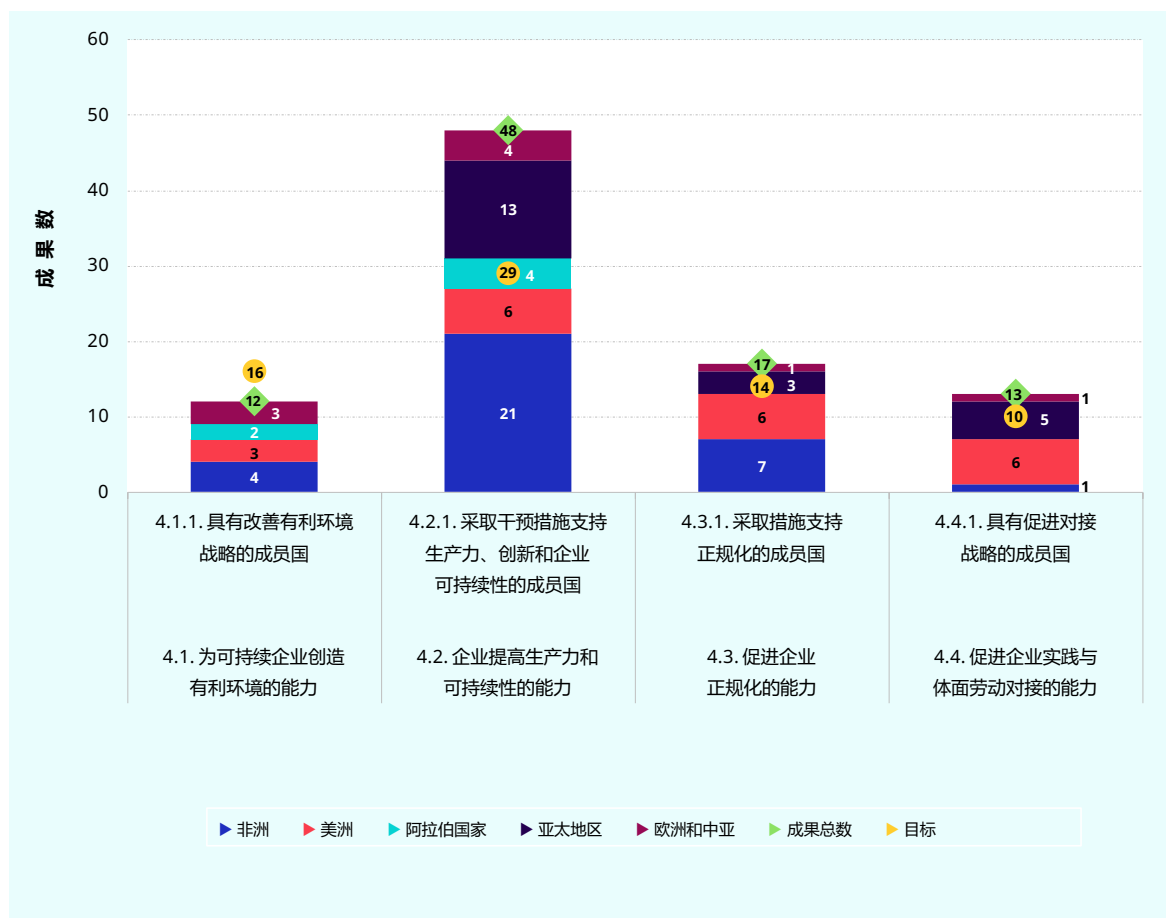
劳工组织加大推进数字化工作，作为促进企业可持续性的手段。2021 年的报告《小企业数字化：数字化如何为小微企业带来生产力增长》是劳工组织、国际雇主组织和康拉德·阿登纳基金会联合发起的。该报告全面审查了世界各地小微企业数字化状况的证据，旨在为政策制定提供依据。创建的“数字工资促进体面劳动全球中心”旨在加速工资支付的数字化。劳工组织还将自己的工具和产品数字化，使其得以更广泛、更深入地联系三方成员，尽管会面和旅行受到了限制。例如，这包括于 2021 年 10 月推出的“可持续和有复原力的企业”(SURE)培训计划。

2020-2021 两年期目标和承诺的落实情况

在本两年期，劳工组织将其对成员国的支持重点放在四项产出任务的落实上。总体而言，所取得的 90 项成果比《计划和预算》中设定的目标高出 30%。在四项产出指标中，有三项成果高于目标(图 20)。大约 37%的成果是在非洲取得的，这些成果特别涉及企业生产力和经济单位向正规经济转型。在亚太地区以及美洲也取得了大量成果，这些成果特别涉及生产力以及工商业实践与以人为本构建劳动世界未来的方针的一致性。在阿拉伯国家以及欧洲和中亚取得的大多数成果与生产力有关。

一些国家的改革计划因新冠肺炎而延滞，导致在创造对可持续企业和创业有利的环境方面的成果数量低于目标。尽管如此，劳工组织实施了范围广泛的干预措施，促成了不同领域的重大变化，包括在社会互助经济和促进妇女创业方面发生了重大变化。劳工组织为三方社会对话进程提供了支持，以制定全面的路线图，改善有利环境，使得北马其顿和苏里南等国作出了政策制定承诺并采取行动。

▶ 图 20. 成果目标 4 下取得的成果，按产出指标和区域分列



▶ 专栏 18. 为苏里南的可持续企业创造有利环境

劳工组织制定了一项标准调查表，用于对苏里南可持续企业的有利环境进行评估，重点是生产力驱动因素。调查报告于 2020 年发布。苏里南体面劳动国别计划的三方监督委员会验证了调查结果，并商定了优先事项，为制定国家行动计划以促进企业发展和提高生产力提供参考。经过讨论，苏里南劳动、就业机会和青年事务部、苏里南贸易和工业协会以及苏里南工会理事会的代表于 2021 年 6 月 15 日通过了三项行动计划。这些计划提议通过改革释放创业潜力，支持提升生产力，以及加强投资，以促进经济增长、创造更好的就业机会并减少贫困。

在提高企业生产力和可持续性的能力方面取得了大量成果，这是因为劳工组织的长期计划在概念化和数字化方面有所改进，更加重视绿色就业和不让任何人掉队，这些计划诸如“支持具有竞争力和负责任的企业” (SCORE)、 “创办和改善你的企业” (SIYB)，计划的受益者接近 2,400 万，以及“社会金融计划”。例如，SCORE 特别强调妇女赋权和性别平等，在哥伦比亚、印度尼西亚、土耳其和越南等国都取得了重大成果。“社会金融计划”开发了一种干预模式，以促

进 6 个国家的难民和接纳社区成员的金融包容性。在秘鲁，10,000 家小微企业通过劳工组织支持的 *Emprende Andino* 网络获得了数字营销、金融和职业安全和卫生方面的支持。在价值链和市场系统发展的强烈需求基础上，2020 年提出的生产力生态系统概念框架促进了这一领域一项具体计划的制定，该计划由瑞士和挪威政府资助，将自 2022 年起在南非、加纳和越南等国进行试点。

在劳工组织的帮助下，17 个成员国在**非正规经济单位正规化**方面发生了重大变化，超过了为本两年期设定的目标。新冠肺炎危机对企业的影响使这一领域对劳工组织援助的需求增加，结果是大量快速评估和诊断研究的开展，随后是以虚拟和混合方式向个体企业家和有雇员的企业定向提供的**能力发展计划**。劳工组织还实施了一些合作项目，包括通过提高认识、能力建设和改善获得企业发展服务和信贷的机会等多管齐下的战略，开展当地干预措施试点，重点关注妇女主导的非正规企业在市场上的正规化。

劳工组织继续努力加强成员国和企业的**能力**，以促进**工商业实践与体面劳动的衔接**，包括通过大规模在线公开课(MOOCs)的方式。特别是在亚太地区和美洲取得了成果，4 个国家通过了工商业与人权国家行动计划。经过三方协商，6 个成员国指定了国家联络点，以促进《**关于多国企业和社会政策的三方原则宣言**》(《**多国企业宣言**》)。劳工组织、联合国妇女署和欧盟共同努力创建了**新冠肺炎知识资源**，作为在七国集团(G7)国家通过负责任商业行为促进工作中的女性经济赋权工作的一部分。

► 专栏 19. 企业在实现可持续发展目标 8 中的作用

2021 年 9 月和 10 月，劳工组织与都灵中心合办了首期大规模在线公开课(MOOC)“工商业与体面劳动：企业如何为实现可持续发展目标 8 做出贡献”。这一课程是与经济合作与发展组织(经合组织)、联合国开发计划署(开发署)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、全球契约、联合国人权高专办、国际雇主组织和国际工联合作组织的，吸引了来自 114 个国家的 1,274 名参与者。大规模在线公开课加深了对企业如何为《2030 年议程》的体面劳动部分做出贡献的认识，并澄清了《**多国企业宣言**》作为对话和行动框架的作用。

预算和支出

2020-2021 两年期，成果目标 4 项下的总支出为 1.156 亿美元，其中 38%来自劳工组织的经常预算，58%来自预算外发展合作捐款，4%来自经常预算补充账户(表 5)。大部分预算外捐款(85%)专门用于加强企业提高生产力和可持续性的能力，特别是通过“支持具有竞争力和负责任的企业”(SCORE)计划。经常预算补充账户资源专门用于为可持续企业和经济单位的正规化创造有利环境，为 16 个成员国的 18 项成果做出了贡献。

► 表 5. 与成果目标 4 相对应的战略预算和支出

资金来源	战略预算(百万美元)	实际支出(百万美元)
经常预算	48.8	44.1
预算外发展合作	56.0	67.3
经常预算补充账户	未设定	4.2
合计	104.8	115.6

成果目标 5：旨在促进进入劳动力市场并在其中进行转型的技能和终身学习

► 亮点

- 41,951 人参加了劳工组织推动的技能发展活动，其中 17,050 人是女性，而估计有 70 万人间接受受益于劳工组织在 50 多个成员国开展的提高技能和就业能力计划的工作。
- 来自非洲、美洲和亚太地区的 400 多名教师和培训师通过与都灵中心合作实施的[数字职业技术教育与培训电子学习实验室](#)，提高了其在培训计划数字化转型方面的能力。
- 9 个成员国通过并实施了促进性别平等的政策框架，以承认先前学习，解决处境脆弱群体的需求，如返乡的移民、难民、家政工人、青年和非正规经济中的工人。
- 14 个成员国对新冠肺炎引起的技能再培训和技能提升需求进行了快速评估。
- 2021 年劳工大会为劳工组织提供了指导，使其能够在因疫情影响而不断变化的劳动世界中，加强技能和终身学习的战略方针。

请求劳工组织提供技能和终身学习服务的国家从 2018-2019 两年期的 28 个增加到 2020-2021 两年期的 54 个。劳工组织为三方成员提供支持，应对新冠肺炎危机对技能体系的直接影响，并使三方成员努力为未来做好准备并具有长期复原力。重点是对受影响严重的行业的工人紧急开展技能再培训和技能提升；由于学校、培训机构和工作场所关闭，设计和提供在线和远程课程；开发技能认可体系，特别是针对返乡移民的技能认可体系。

为满足这一高涨的需求，劳工组织调动资源并与多边组织合作，开发和实施专门针对新冠肺炎影响的新工具和计划。在新冠肺炎疫情暴发后，劳工组织立即开展了三项全球调查，以评估其对技能和终身学习系统的影响，并与都灵中心合作，为教师和培训师开发了[知识产品](#)并实施了能力建设计划。这些计划加强了各国实施和扩大远程和在线学习的努力，包括在学徒培训和以工作为基础的学习计划方面的努力，这一切旨在确保[所有人都能获得包容性技能发展的机会](#)。

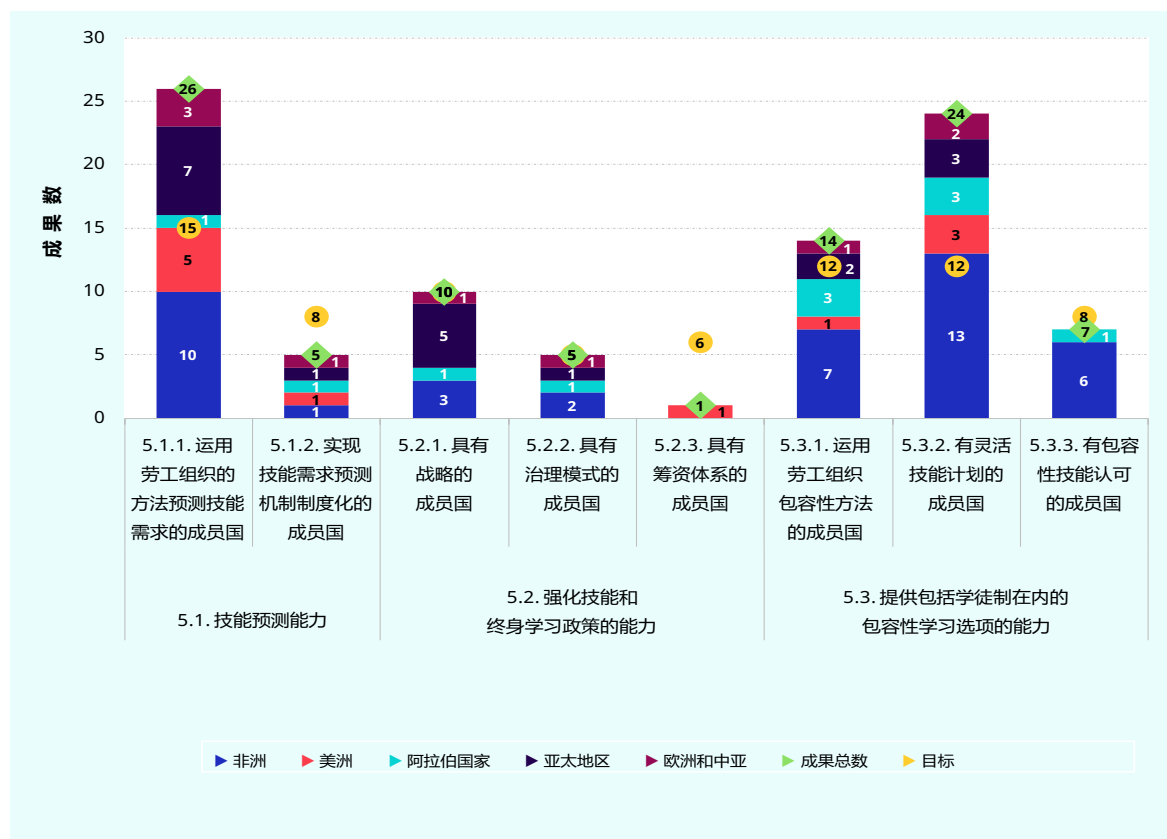
► 专栏 20. 柬埔寨、印度尼西亚、菲律宾和乌克兰的数字技能和技能系统的数字化

新冠疫情加速了数字化转型，并以前所未见的方式将人们联系在一起。在柬埔寨，劳工组织为一项能力建设计划提供了支持，以帮助三方成员和职业技术教育与培训机构设计、实施和监测数字化转型。在印度尼西亚，劳工组织与私营部门合作，通过促进数字技能和在线学习实现职业技术教育与培训的现代化，以满足行业需求。在菲律宾，劳工组织与技术教育和技能发展局开发了科学、技术、工程和数学(STEM)技能以及核心技能课程，并为妇女提供奖学金，受训人员超过 1,600 人。劳工组织“乌克兰的电子职业技术教育与培训：新冠肺炎期间及之后的培训连续性和现代化”项目帮助酒店、机电和服装行业的职业技术教育与培训机构开发了优质电子学习解决方案。建立了国家职业技术教育与培训电子学习平台，惠及 708 所职业技术教育与培训学校、35,000 名职业技术教育与培训教师和培训师以及 139,800 名职业技术教育与培训学生。

2020-2021 两年期目标和承诺的落实情况

在本两年期，劳工组织侧重于加强成员国在技能预测、技能和终身学习政策以及制定包容性的学习备选方案方面的能力。总体而言，劳工组织在这些领域促成了 92 项成果，比目标高出 21%。在 8 项产出指标中，有 5 项达到或超过了目标(图 21)。与技能系统的融资和技能预测计划的制度化有关的结果明显低于目标，表明这些领域的政策制定过程所需的时间、精力和劳工组织的持续援助超出预期。

► 图 21. 成果目标 5 下取得的成果，按产出指标和区域分列



大部分成果是在非洲取得的，其次是在亚太地区。美洲以及欧洲和中亚的成果专注于应用劳工组织的方法来衡量技能需求和制定包容性技能计划。后者也是阿拉伯国家的一个重点领域，同时还有基于工作的学习。

劳工组织向比原计划更多的国家提供了支持，以应用**劳工组织的方法衡量技能不匹配和预测未来技能需求**。这促使具有重要战略意义的经济部门运用劳工组织的工具，如贸易和经济多样化技能、快速评估、技能技术展望和大数据分析，确定对技能再培训和技能提升的需求。劳工组织和劳工组织美洲职业培训知识发展中心促进了全球和区域的同行学习和知识共享，并与领英(LinkedIn)建立了伙伴关系，利用其平台上的数据来确定各职业和工种的技能趋势，重点是绿色就业的技能趋势。劳工组织、劳工组织美洲职业培训知识发展中心和巴西国家工业培训局(SENAI)之间的伙伴关系，增强了三方成员在美洲 12 个国家应用最佳实践和大数据进行技能预测的能力。一项关于绿化职业技术教育与培训和技能发展的新工具在 6 个国家进行了试点，并将于 2022 年在更大范围加以推广。

► 专栏 21. 快速评估技能再培训和技能提升需求，以应对新冠肺炎危机

在 2020 和 2021 年间，劳工组织在 14 个国家支持了国家专门工作组实施《应对新冠肺炎危机的技能再培训和技能升级需求快速评估指南》。这一工具的应用，为积极的劳动力市场计划及就业前景看好的行业的终身学习战略提供了参考，并协助劳工部、公共就业服务机构、社会伙伴和其他利益攸关方就需要再培训的领域做出知情的决定。在 9 个非洲国家，该评估与“非洲技能倡议”(SIFA)关联在一起，该倡议是非洲联盟委员会在德国政府支持下实施的一项更广泛的干预措施。

► 专栏 22. 劳工组织与教科文组织合作，为刚果民主共和国有复原力的技能开发系统提供支持

新冠疫情打乱了全球各地的教育和培训系统，致使其部分或全部关闭，迫切需要建立更具复原力的国家技能发展系统。在刚果民主共和国，在劳工组织和教科文组织的努力下，政府颁布法令成立了国家三方委员会，以监督新战略和行动计划制定。国民议会同意新成立一个委员会作为监测机构，并确保与就业和技能发展有关的行动获得适当的预算拨款。鉴于新冠肺炎限制，劳工组织与都灵中心合作开发了一个在线门户和数字评估工具。因此，更大范围的三方成员得以能够为新政策和行动计划的制定提供意见。这一进程获得了该国其他主要发展伙伴的支持，这些伙伴现已承诺提供资金支持其实施。

劳工组织帮助 10 个成员国制定了**国家技能和终身学习政策和战略**，并为 5 个国家三方技能机构的建立和运行提供了支持，加强了雇主组织和工人组织的参与。在孟加拉国建立了国家资格框架，从而使能力为基础的学习计划得以实施，2,249 名青年男女从中受益，2,144 名产业工人获得了证书。为应对新冠肺炎危机，劳工组织与都灵中心合作开展了教育和培训数字化工作，为来自非洲、美洲和亚洲的培训师提升技能提供了支持。劳工组织美洲职业培训知识发展中心加大提供数字服务，并帮助职业技术教育与培训机构向数字世界转型。劳工组织提供了涵盖治理

和协调的政策简报、资源指南和研究报告；建立了三方技能机构；加强了雇主组织和工人组织在技能开发系统中的作用；并扩大了融资和激励措施方面的选择范围。

本两年期，**技能创新基金**得到了扩大。劳工组织在成功实施“首届劳工组织技能挑战创新呼吁”后，分别在国家和区域层面制定了类似的举措。¹³ 劳工组织托管的创新实验室为技能挑战开发原型解决方案。由此创建了一个非常活跃的技能创新网络。

劳工组织为建立和加强**创新、灵活和包容性的学习备选方案**提供了技术支持，其中包括基于工作的学习和优质学徒培训。柬埔寨通过了一项关于优质学徒培训的国家政策，而在中国，劳工组织的优质学徒培训模式和工具在 76 家企业、培训机构和地方政府得到了实施。在坦桑尼亚，一项涵盖非正规经济的综合学徒培训政策和国家质量评价框架，使 10,148 名男女在 2020 年获得了认证，而另有 14,440 人在 2021 年接受了培训。在全球层面，劳工组织为从业者编制了优质学徒培训指南、学徒培训政策评估工具和关于 21 世纪生活和工作核心技能的全球框架。为筹备 2022 年劳工大会关于学徒制标准制定问题的讨论，劳工组织发布了一系列概念性讨论文件，内含三方成员的回复和拟议的结论。

劳工组织在**促进社会包容的技能**方面的工作，将劳动力市场中处境不利的群体作为技能战略和计划的具体目标，推动了其融入进程。中美洲的职业培训机构通过了一项行动计划，将性别平等纳入职业培训的主流。越南技能发展战略的一个组成部分侧重于处境不利群体，劳工组织制作了数份关于技能和终身学习系统中的社会包容和性别平等的全球指导文件。劳工组织同国际移民组织(移民组织)、教科文组织、国际工联和国际雇主组织合作，在**全球移民技能伙伴关系**框架下，继续与东南亚国家联盟(东盟)国家和几个非洲国家开展技能互认试点工作。移民工人和难民被纳入肯尼亚承认先前学习的政策，约旦实施的首个承认先前学习的计划使 10,000 余名叙利亚难民和约旦人获得了认证。

预算和支出

2020-2021 两年期，成果目标 5 项下的总支出为 1.168 亿美元，其中 33%来自劳工组织的经常预算，66%来自预算外发展合作捐款，1%来自经常预算补充账户(表 6)。这一数额比本两年期预算高出 35%，特别是因为调动了自愿捐款用于确定和预测技能需求以及利用数字化和技术进步开发包容性学习方案。专门用于这一成果目标的经常预算补充账户为 5 个成员国的 5 项成果做出了贡献。

► 表 6. 与成果目标 5 相对应的战略预算和支出

资金来源	战略预算(百万美元)	实际支出(百万美元)
经常预算	41.7	38.0
预算外发展合作	45.0	76.7
经常预算补充账户	未设定	2.1
合计	86.7	116.8

¹³ 保障性成果目标 C 相对应的部分提供了关于“技能创新挑战”的更多信息。

成果目标 6：面向劳动世界所有人的性别平等、 机会均等和待遇平等

► 亮点

- 遍布各地区的 16 个国家对照第 190 号公约和第 206 号建议书中规定的标准，对国家法律和政策进行了评估，22 个国家启动或完成了实施措施。
- 14 个国家新加入了同酬国际联盟(EPIC)，使其成员总数达到 59 个。
- 24 个国家的三方成员在劳工组织的支持下，实施了艾滋病毒预防战略和计划，其中 14 个国家纳入了新冠肺炎应对措施。

尽管存在与疫情相关的制约因素和优先事项的转变，但全球和国家层面的势头增强，三方共识得到深化，一致认为当务之急是：结束暴力和骚扰，缩小性别薪酬差距，从性别平等角度并从整体上解决照护工作问题，同时推进劳动世界的多样性和包容性。

在劳工组织的支持下，三方成员利用相关的国际劳工标准和社会对话，在促进劳动世界的性别平等、机会均等和待遇平等方面取得了重大成果，尽管在国家数目方面少于预期。劳工组织在有关同工同酬、照护、暴力和骚扰、残疾人和土著居民等的全球论坛、伙伴关系、网络或问题联盟中发挥领导作用。劳工组织与联合国系统积极合作，对联合国行政首长协调理事会首次通过关于与土著人民合作建立包容、可持续和有复原力的未来的行动呼吁书至关重要，该行动呼吁书突出了《1989 年土著和部落居民公约》(第 169 号)的重要性，并与之保持一致。

► 专栏 23. 玻利维亚、埃及、印度尼西亚、乌克兰和津巴布韦在性别平等方面取得的进展

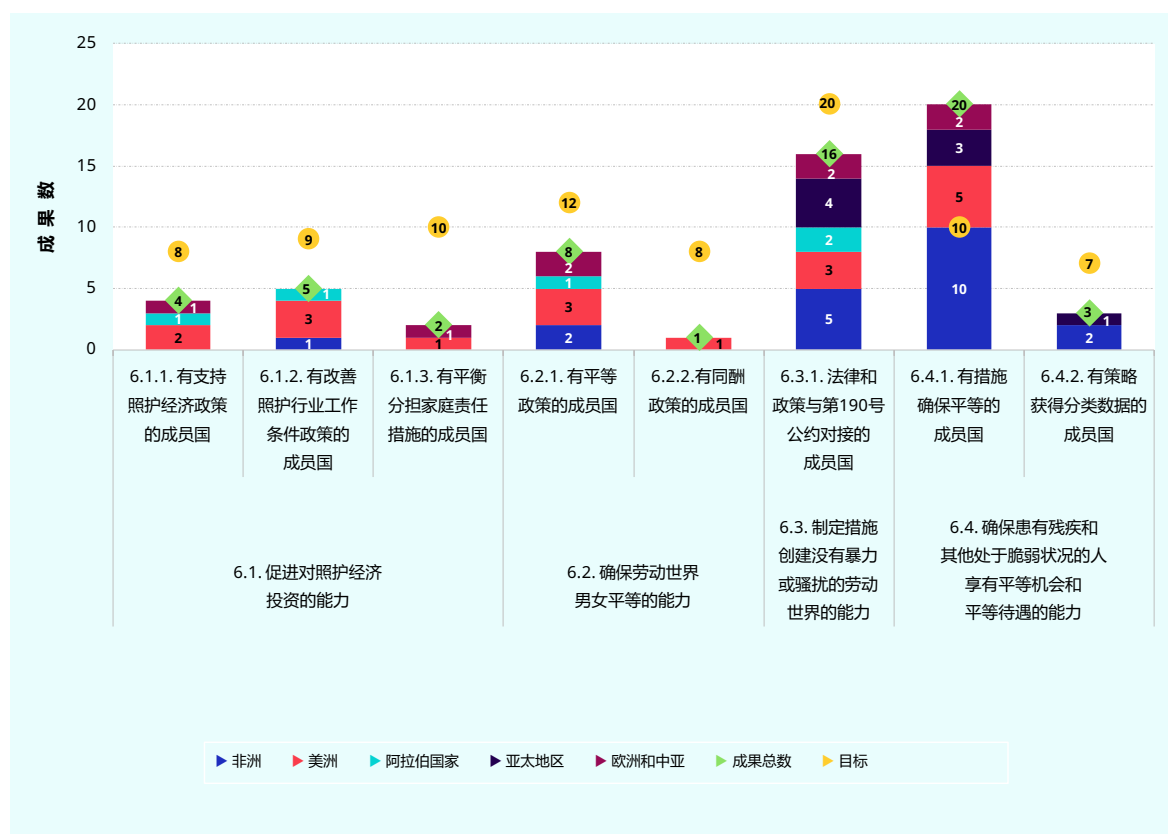
玻利维亚颁布了一项关于男女同工同酬的新法令。埃及取消了对妇女从事某些职业和行业工作以及夜间工作的限制。在印度尼西亚，棕榈油行业的一个工会联合会达成了一项集体谈判协议，其中包括防止工作中针对妇女的暴力和骚扰的条款。乌克兰作为同酬国际联盟的新成员，通过了一项关于缩小性别薪酬差距的国家战略，包括完善国家立法框架，实行性别中立的工作评估，并改进统计数据的收集和处理。津巴布韦性别委员会通过欧盟“聚光灯倡议”，并经与工人组织和雇主组织协商，于 2021 年 4 月发布了《津巴布韦关于消除工作场所性骚扰和基于性别的暴力国家战略》，公共服务委员会制定了性骚扰政策。

2020-2021 两年期目标和承诺的落实情况

本两年期，劳工组织重点支持了四项产出任务，分别涉及成员国促进照护经济投资的能力、劳动世界的男女平等、打击暴力和骚扰的措施以及面向所有人的机会均等和待遇平等。总体而言，劳工组织促成了 59 项成果，比总体目标少 25 项。三分之二的成果集中在两项产出上：工作中

的暴力和骚扰以及劳动力市场上面临歧视的群体的平等(图 22)。在照护经济和性别平等方面取得进展的国家数量有限,这反映出在危机时期推进对公共预算有影响的复杂政策问题所面临的挑战。此外,还凸显了继续投资于知识、认识和能力建设并继续为实现这些目标调动资源,包括调动金融伙伴的资源的重要性。大部分成果是在非洲取得的,其次是在美洲。亚太地区以及欧洲和中亚的成果主要是在反暴力和骚扰方面。

► 图 22. 成果目标 6 下取得的成果,按产出指标和区域分列



新冠疫情及其对劳动力市场的影响凸显了促进**对照护经济投资**的重要性,但在本两年期,仅 4 个成员国在劳工组织的支持下取得了成果。例如,在阿根廷,政府成立了一个部际特别工作组,实施了 100 项措施,承认无偿照护并改善照护工作者的工作条件。劳工组织需要在这—领域持续发力,使其成为各国政府、社会伙伴、国际组织和捐助伙伴可信赖的合作伙伴。劳工组织需要在 2020-2021 两年期全球可实现的成果的基础上,进一步努力开发知识、工具和方法,其中包括关于有家庭责任工人的报告、衡量无偿劳动的方法,以及与联合国妇女署、经合组织和世卫组织合作开发的一系列产品。与都灵中心合作,成功在线实施了 2021 年性别学院项目,其中有一个关于照护经济的专门模块。

就成员国确保**男女机会均等、平等参与和待遇平等(包括同工同酬)**的能力而言,在提供更多数据以衡量并有效解决劳动力市场上的性别不平等方面取得了重要进展。劳工组织劳工统计数据库(ILOSTAT)现在包括近 80 个劳动力市场指标,可以监测体面劳动中基于性别的差距。提供了对新冠肺炎对选定国家的性别差距影响的快速评估,以及衡量性别工资差距的指南。同酬国际联盟(EPIC)加大了知识分享活动的频率,并推出了新工具,包括**同工同酬全球立法数据库**。部分国家的雇主组织和工人组织在劳工组织的支持下,增强了在其机构内促进性别平等,向其成员提供信息、工具和培训,以及参与关于性别平等的国家政策辩论和社会对话的能力。虽然有少数国家批准了关于性别平等的新法律和政策,但仍有许多工作要做,特别是在有效实现同工同酬权利方面。

至关重要的是,支持三方成员利用关于**暴力和骚扰**的第 190 号公约和第 206 号建议书的良好势头和热情,通过国家政策、工作场所政策或集体协议中的规定等努力在文书批准和实施方面取得进展。劳工组织除与都灵中心合作提供专门培训计划外,还提供了工具和指南,其中包括劳工组织关于这些文书的**指南**。为全球、区域和国家层面的受众度身定制的宣传活动的成功启动。在部分国家,虽然因新冠肺炎相关限制或政治不稳定而进展延滞,但社会对话和三方合作仍在实现两年期目标方面发挥了核心作用。

► 专栏 24. 让世界免于暴力和骚扰

劳工组织在第 190 号公约于 2021 年 6 月 25 日生效之际,发起了“**让劳动世界免于暴力和骚扰**”的全球运动。该运动的构想得到了三方成员的支持,旨在提高对解决劳动世界暴力和骚扰问题紧迫性的认识,并呼吁批准并有效执行该公约。

在确保患有残疾和其他处于脆弱状况的人在劳动世界中享有平等机会和平等待遇的措施方面取得了大量成果。成果的取得,受到了在联合国艾滋病规划署框架内取得并由其资助的进展的影响。劳工组织在解决工作场所艾滋病毒相关问题和污名化方面的经验,被用于支持三方成员抗击新冠肺炎。**关于促进残疾人融入数字经济的报告**,在疫情期间做出了及时和创新贡献。**全球商业与残障网络**支持成立和加强国家分支网络,使雇主组织能够在残疾包容方面扩大对其会员的支持和服务。推介载有新的全球估计数的**关于第 169 号公约的重要报告**,为能力建设和宣传工作做出了贡献,但执行该公约的国家机构和机制仍然经常缺失或脆弱。

劳工组织的一系列干预措施和产品,正采用综合和交叉的方法来实现平等性、多样性和包容性。包括与盖洛普公司(Gallup)合作**开展艾滋病毒污名化和歧视全球调查**;与瑞典国际开发合作署(SIDA)共同编写**关于土著妇女参与障碍的研究报告**;以及多样性和包容性全球企业调查。

▶ 专栏 25. 中国、危地马拉和尼日利亚在机会均等方面的进展

在中国，在中国商业与残障网络和中国残疾人联合会的共同努力下，《国民经济和社会发展第十四个五年规划(2021-2025 年)》和《国家人权行动计划(2021-2025 年)》构想建立和推行全国残疾人就业辅导员制度。

在危地马拉，政府通过了一项关于土著居民的国家政策，其中规定设立一个跨文化事务副部长职位。土著企业家网络制定了一项正规化支持计划并开设了一家在线商店，使其在新冠肺炎危机期间能够继续进行销售。劳工组织通过经常预算补充账户为这项工作提供了支持。

在尼日利亚，一项工作场所艾滋病毒自愿检测计划惠及 6,680 名妇女和 7,076 名男子，其中包括残疾人和非正规部门的工人。开发并推出了为工作场所防控新冠肺炎而改变行为的宣传工具。

预算和支出

2020-2021 两年期，成果目标 6 项下的总支出为 5,720 万美元，其中 70%来自劳工组织的经常预算，29%来自预算外发展合作捐款，1%来自经常预算补充账户(表 7)。本两年期内，为这一成果调动和支出的自愿捐款有限，部分解释了取得的成果数量，说明需要加强与发展伙伴的联盟。虽然经常预算补充账户为这一成果提供的资源也有限，但这些资金为 4 个成员国的 6 项成果做出了贡献。

▶ 表 7. 与成果目标 6 相对应的战略预算和支出

资金来源	战略预算(百万美元)	实际支出(百万美元)
经常预算	40.7	40.1
预算外发展合作	35.0	16.6
经常预算补充账户	未设定	0.5
合计	75.7	57.2

成果目标 7：为所有人提供充分和有效的劳动保护

▶ 亮点

- ▶ 第 182 号公约的普遍批准为 7,900 万从事危险童工劳动的儿童提供了一个法律保护框架。
- ▶ 32 个成员国已经通过或实施了针对特定职业危害的职业安全与卫生政策和计划，包括惠及 1.38 亿工人的“全民安全+卫生”旗舰计划所覆盖的 15 个国家。
- ▶ 16 个成员国采取措施设定或提高最低工资。其中埃及、马尔代夫和卡塔尔三国首次实行了最低工资制度。

- 劳工组织为解决非正规部门工人的紧迫需求提供了支持，并在 25 个成员国制定长期解决方案，科特迪瓦 710 万人、布基纳法索 670 万人和塞内加尔 360 万人从中受益。
- 东盟国家 40 多万名受新冠肺炎影响的移民工人受益于紧急服务，包括食品、个人防护设备和法律援助。

为确保在工作中为所有人提供充分和有效的保护，劳工组织重新确定了计划中的活动和资源的优先顺序，以满足三方成员最迫切的需求。劳工组织将新冠肺炎应对工作重点放在高风险行业和最脆弱的工人身上，同时对快速增长的新工作安排带来的机遇和风险进行管理。

与职业安全与卫生相关的问题已上升为许多国家议事日程上的首要议题，这些国家寻求关于如何促进安全复工的指导意见，特别是在制造业、建筑业和农业等高风险行业。保护工人在疫情期间的收入和实现以人为本的复苏也变得极为重要，因此要求在制定最低工资方面提供援助的情况增加。政府强制实施的封锁措施加快了远程办公安排的使用，并引发了一波法律和政策改革。许多国家为处于弱势地位的工人制定了救济措施，其中包括非正规经济部门的工人、家政工人、移民工人以及返乡的移民工人。

仅 3 个成员国制定了包含四类工作中的基本原则和权利的综合方法。在童工人数不断增加，特别是在农业和撒哈拉以南非洲地区的童工人数不断增加而其他区域的童工人数停滞不前的背景下，许多国家重申了通过立法、政策和行动计划打击童工现象的承诺。相反，在结社自由原则以及有效承认集体谈判权和非歧视方面的进展放缓。

► 专栏 26. 尼泊尔在确保人人享有工作中的保护方面取得了多方面进展

尼泊尔体面劳动国别计划(2018-2022 年)的实施，有助于为该国所有人实现工作中的基本原则和权利以及体面的工作条件铺平道路。重大成就包括宣布 60 个城市无童工，为因新冠肺炎而滞留的移民工人实施遣返计划，为 10 万多名男女返回和重新融入社会提供便利。此外，政府通过有工人组织和雇主组织参与的协商进程，批准了一项国家职业安全与卫生政策，并完善了种植园工作场所监测。由就业、劳动和社会保障部牵头的三方工作组对非正规经济进行了评估。评估结果包括关于通过政府、社会伙伴和非正规经济工人组织的协调行动，以及通过实施劳动法支持向正规化过渡的政策建议。

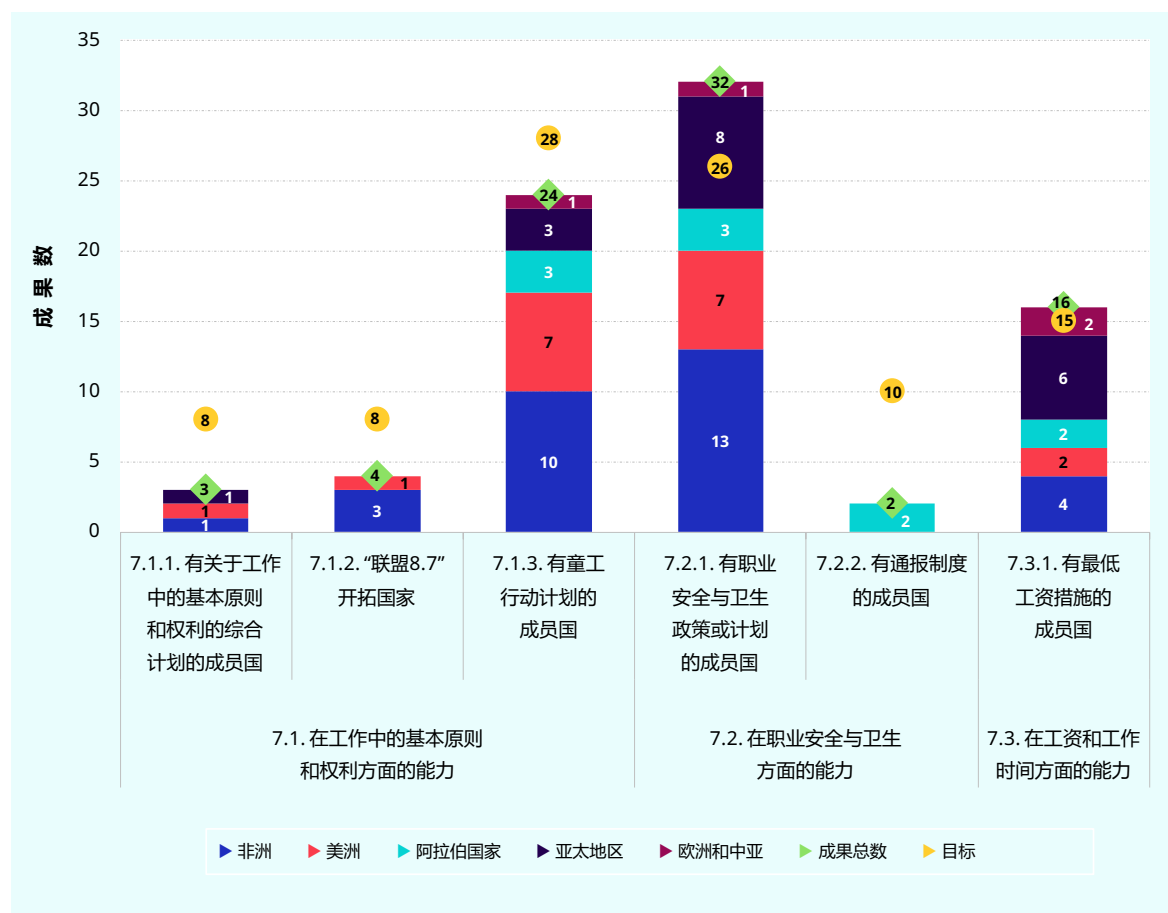
2020-2021 两年期目标和承诺的落实情况

本两年期，劳工组织为五项产出任务提供了支持，重点是工作中的基本原则和权利、职业安全与卫生、工资和工作时间、对不同就业形态工人和非正规经济工人的保护以及劳务移民。总体而言，劳工组织促成了 167 项成果，高出目标 2%。本成果目标下的 5 项产出中的 4 项以及 11 项产出指标中的 4 项达到或超过了目标(图 23 和 24)。在制定涵盖四类工作中的基本原则和权利的综合计划以及加强职业安全与卫生通报制度方面，成果显著低于目标，原因如下文所述。

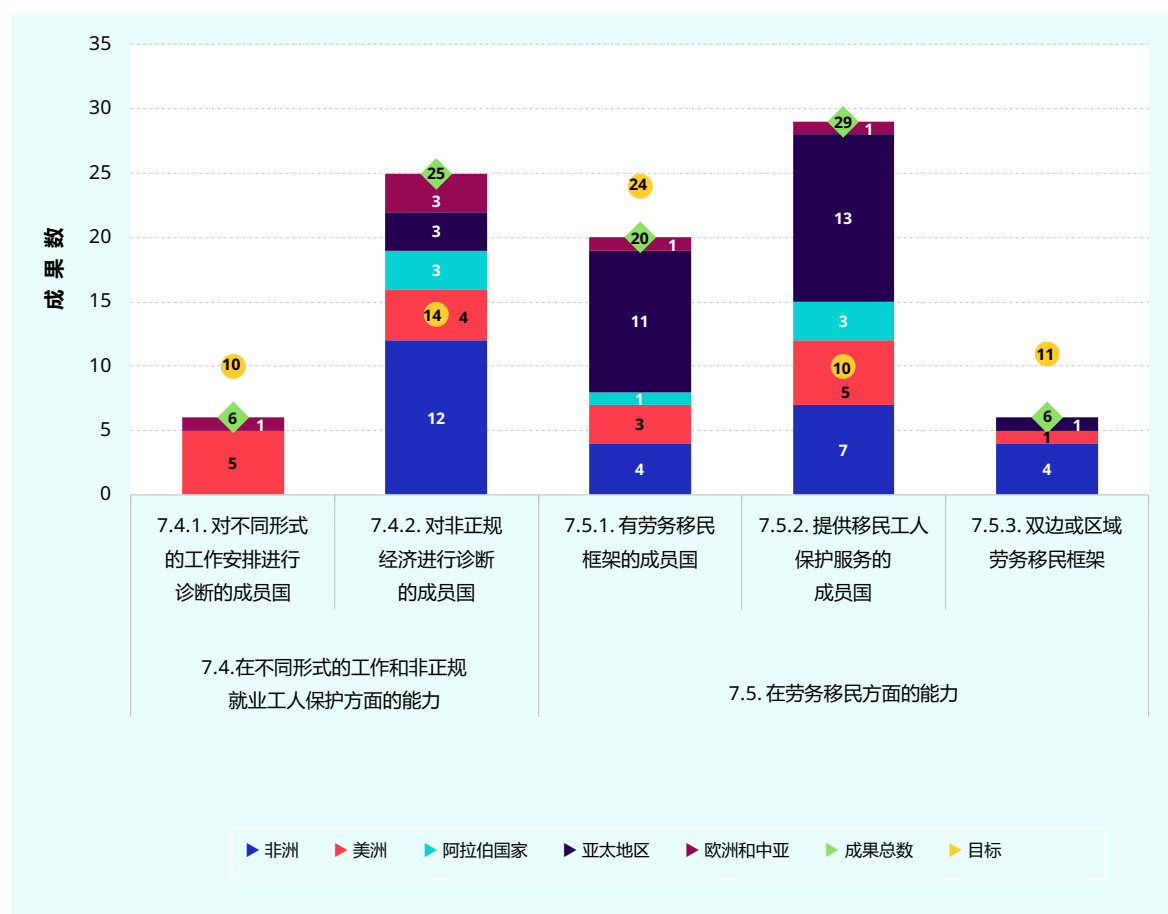
三分之一以上的成果是在非洲取得的，特别是在职业安全与卫生、童工劳动和非正规就业评估方面。与劳务移民相关的大部分成果是在亚太地区取得的。阿拉伯国家在职业安全与卫生方面也取得了很突出的成果，是唯一在国家职业安全与卫生记录和通报制度方面取得成果的区域。几乎所有对处于不同形式工作安排中工人的评估，特别是对数字平台工人的评估，都是在美洲进行的。

在提高实现**工作中基本原则和权利**的能力方面，在“消除童工现象国际年”（2021 年）以及与儿基会联合编制的全球估计的推动下，成果集中于童工问题战略和行动计划。劳工组织在这一领域向三方成员提供了支持，特别是通过“消除童工劳动和强迫劳动国际计划(IPEC+)”旗舰计划。劳工组织作为“联盟 8.7”的秘书处，在本两年期帮助将**开拓国家**的数量从 19 个增加到 26 个。其中约半数国家在劳工组织的协助下制定了行动路线图，并建立了多利益攸关方协调机制，以实现可持续发展目标 8.7(消除童工劳动、强迫劳动、现代奴隶制和人口贩运)。数个国家制定了与强迫劳动有关的具体政策措施。与四类工作中基本原则和权利的综合方法相关的成果低于目标，主要原因有三：(a) 国家层面的三方成员，特别是劳动部，倾向于分别处理四类基本原则；(b) 捐助者的优先事项是将童工劳动和强迫劳动置于其他原则和权利之上；(c) 劳工组织需要加大工作力度，设计国别干预措施，阐明与三方成员相关的原则。

► 图 23. 成果目标 7 下取得的成果(产出 7.1、7.2 和 7.3)，按产出指标和区域分列



► 图 24. 成果目标 7 下的成果(产出 7.4 和 7.5)，按产出指标和区域分列



► 专栏 27. 2020 年全球童工劳动估计

劳工组织与儿基会于 2021 年首次联合发布的《2020 年全球童工劳动估计》报告显示，在过去的四年里，亚太地区以及拉丁美洲和加勒比地区的童工比例和绝对值均呈下降趋势，而非洲地区自 2012 年以来则持续增长。总体而言，童工比例自 2016 年以来保持不变，而绝对数量在 2020 年初增加了 800 万，导致全球有 6,300 万女孩和 9,700 万男孩成为童工。这些发现有力且令人信服地说明，需要重点关注应对这一不断恶化的趋势，特别考虑到 2021 年新冠疫情可能产生的负面影响。该全球估计被用于形成区域数据和有针对性的政策建议，为计划于 2022 年在南非举行的第五届持续消除童工和强迫劳动全球会议做准备。

成员国为应对新冠肺炎对**安全**和**卫生**的直接影响，对劳工组织提供技术援助的需求不断增加，导致在这一领域取得的国家成果超过目标。优先考虑的是针对具体行业的职业安全与卫生计划，而不是职业安全与卫生通报制度，尽管可靠和最新的信息对于监测趋势和政策影响以及根据可持续发展目标指标 8.8.1 进行报告至关重要。劳工组织开始编写指导工具，以协助三方成员在从

疫情中复苏时改进其国家职业安全与卫生数据收集系统。劳工组织和世卫组织首次采用单一的统一方法，发布了《与工作相关的疾病和伤害负担的全球联合估计》报告。

通过国家、行业和企业层面的社会对话与合作，劳工组织为制定有针对性的职业安全与卫生协议和准则做出了贡献，以预防或应对那些远程工作或在雇主家中工作的人(家政工人)的职业危害，包括人体工程和社会心理风险。一年一度的“世界职业安全与卫生日”运动(2020 年，2021 年)以及与国际社会保障协会和加拿大政府合作组织的第 22 届世界职业安全与卫生大会(2021 年 9 月)，为劳工组织在这一领域的宣传工作起到了重要作用。继续为正在进行的关于可能将安全和健康的工作条件纳入劳工组织工作中基本原则和权利框架的讨论，以及应用关于生物和人体工学危害的标准审议机制提供技术方面的意见。

在提高成员国制定适足工资标准和推行体面劳动时间的能力方面的成果达到了目标，证实了三方成员对最低工资标准的重视程度，以在疫情期间和复苏阶段保护工人收入。数个国家实行了最低工资制度，其他国家则加强了法律措施，或为确定最低工资建立了更有力的证据基础，惠及数以百万计的低薪工人，其中许多是妇女。此外，许多国家推出了临时工资补贴计划，以减轻疫情造成的劳动收入损失。此外，劳工组织还支持开展工资集体谈判，并支持采取具体措施应对新冠肺炎对劳动力市场的不利影响。《2020-2021 年全球工资报告》和《新冠疫情期间和疫后远程办公实用指南》在这方面提供了宝贵的见解和指导。

► 专栏 28. 卡塔尔设立最低工资

劳工组织于 2020 年 8 月向行政发展、劳动和社会事务部提供的技术援助，使第 17 号法律获得了通过。该法律规定最低工资为 1,000 卡塔尔里亚尔(QAR)，适用于所有国籍和所有行业的所有工人，包括家政工人。该法律于 2021 年 3 月生效，是海湾地区首个覆盖面如此广泛的最低工资规定。除基本的最低工资外，雇主还必须确保为工人提供体面的食宿，或者支付 800 卡塔尔里亚尔的津贴以满足这些需求。这部新法律将有助于提高约 40 万工人的工资并改善他们的生活，这些工人占该国就业人口的五分之一。

新冠疫情对某些类别的工人造成了不成比例的打击，暴露出他们的极端脆弱性。由此产生了一种重要的援助需求，涉及向不同形式的工作安排和非正规经济中工人提供充分保护的能力。在劳工组织的支持下，就疫情对非正规经济和家政工作的影响开展了大量快速评估，这些评估已被一些国家用来制定政策措施。对家政工人组织的援助有助于及时向那些失业者提供服务，其中大多是非正规经济中的妇女。两份主要出版物《居家办公：从隐形到体面劳动》和《使家政工人的体面劳动成为现实》提供了深刻见解和指导。与不同形式的工作安排(主要是数字平台)中的工人状况有关的成果数量未达到目标，这是因为该主题相对新颖，加上劳工组织内部的专业知识有限，特别是在各区域的专业知识有限，以及不可能向各国派遣技术援助团。然而，《2021 年世界就业和社会展望：数字劳工平台在改变劳动世界中的作用》阐明了这一相对未被探讨的问题，而计划于 2022 年就此主题举行的三方专家会议的后续举措，将为劳工组织今后的行动提供借鉴。

因为疫情，还产生了对劳工组织向**移民工人**提供援助的额外要求，因此取得的成果数量远超目标。由于捐助方展现灵活性，资金用途得以迅速调整，因此能够对突然增加的支持请求做出快速响应。就新冠肺炎对劳务移民的影响开展的快速评估，有助于更好地了解滞留移民或返回原籍国的移民所面临的具体限制。这些评估为国家行动提供了相应的参考。在进行评估的同时，劳工组织还就在公平移民框架内促进难民的体面劳动等广泛的相关主题开发了工具和指南。然而，由于疫情期间的移民限制，因此就双边或区域框架和公平招聘运动、法规和行为准则提出的援助请求减少。尽管如此，劳工组织仍与联合国移民网络一起就双边劳务移民协议制定了首份全球指南，该指南为非盟和伊加特的行动提供了参考。

预算和支出

2020-2021 两年期，成果目标 8 项下的总支出为 2.806 亿美元，其中 30%来自劳工组织的经常预算，68%来自预算外发展合作捐款，2%来自经常预算补充账户(表 8)。调动了大量自愿捐款，特别用于劳务移民以及消除童工劳动和强迫劳动方面的干预措施，并为职业安全与卫生项目增加了预算外资源。“消除童工劳动和强迫劳动国际计划”以及“全民安全+健康”旗舰计划在这方面发挥了重要作用。经常预算补充账户资源特别投资于劳务移民以及职业安全与卫生，为 16 个成员国的 19 项成果做出了贡献。

► 表 8. 对应于成果目标 7 的战略预算和支出

资金来源	战略预算(百万美元)	实际支出(百万美元)
经常预算	94.7	84.8
预算外发展合作	147.0	191.4
经常预算补充账户	不适用	4.4
合计	241.7	280.6

成果目标 8：为所有人提供全面可持续的社会保护

► 亮点

- 鉴于新冠疫情的社会经济影响，劳工组织向 38 个国家提供了支持，以扩大社会保护机制。
- 劳工组织在制定联合国新冠肺炎联合应对措施方面发挥了核心作用，使得 20 个成员国提供了现金转移支付和临时工资补贴，东帝汶 30 多万户家庭和柬埔寨近 68 万户家庭从中受益，柬埔寨 35 万名工人也从临时工资补贴计划中受益。
- 本两年期新登记两份批准书(佛得角和巴拉圭)，目前已有 60 个成员国批准了《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)，实现了劳工组织理事会于 2012 年设定的目标。

社会保护一直处于应对新冠肺炎危机对健康和社会经济直接影响的政策应对措施的核心。世界上仍有 40 亿人未得到任何社会保护，这一事实凸显了通过提供基于权利的、全面和充分的福利待遇，在实现全民覆盖方面取得决定性进展的必要性，以及加强社会保护体系以确保其具有可持续性、复原力和抗冲击力的紧迫性。

这场危机要求劳工组织将资源转向与新冠肺炎有关的可交付成果，但劳工组织对成员国的支持仍以三方对话和劳工组织规范框架，特别是第 102 号公约和《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)为指导，并通过“建立全民社会保护底线”旗舰计划提供。劳工组织的援助促进了以健全的法律框架为基础并以可持续融资为支撑的社会保护制度的发展。本两年期的工作重点是加强缴费型和非缴费型计划之间的一体化和连贯性，加强与社会、经济 and 财政政策的协调性，并支持将覆盖面扩大到非正规经济中的工人。劳工组织还促进了国家对话和循证成本核算、财政空间和影响分析，以评估和设计失业保险和全民健康保护，这是许多国家应对新冠肺炎的核心内容。

劳工组织加强了在这一领域的伙伴关系，特别是与国际货币基金组织和联合国国家工作队内部的伙伴关系。在扩大社会保护、融资和善治方面开展合作，是劳工组织与开发署于 2020 年 7 月签署的全球协议的重点领域之一。劳工组织还在《健康生活和福祉全球行动计划》框架内加强了与其他 12 个联合国机构的伙伴关系。

▶ 专栏 29. 联合国加强莫桑比克社会保护的联合行动

2020 年，在瑞典、英国和荷兰资助的联合国社会保护联合计划的支持下，莫桑比克制定了《直接社会支持计划》，即紧急情况下的“PASD-PE COVID-19”直接社会支持计划。此前，劳工组织曾向该国《2016-2024 年国家基本社会保障战略》提供援助，为迅速确定受危机重创并有资格获得支持的家庭提供了便利。由于国家社会行动研究所和国家社会保障研究所之间的机构间协调得到了改善，因此将非正规经济中的工人纳入该计划成为可能。其基本非缴费体系的扩展，使该计划能够惠及 170 万户家庭，其中 68% 家庭的户主是妇女。

劳工组织抓住这一势头，在[关于社会保护\(社会保障\)的周期性讨论的决议和结论](#)以及 2021 年劳工大会通过的《全球行动呼吁》中，明确了劳工组织促进全民社会保护的工作。联合国秘书长提出的“全球就业和社会保护加速器”倡议，也使劳工组织在支持各国在更多国内国际融资基础上建立全民社会保护体系的共同努力中发挥了主导作用。

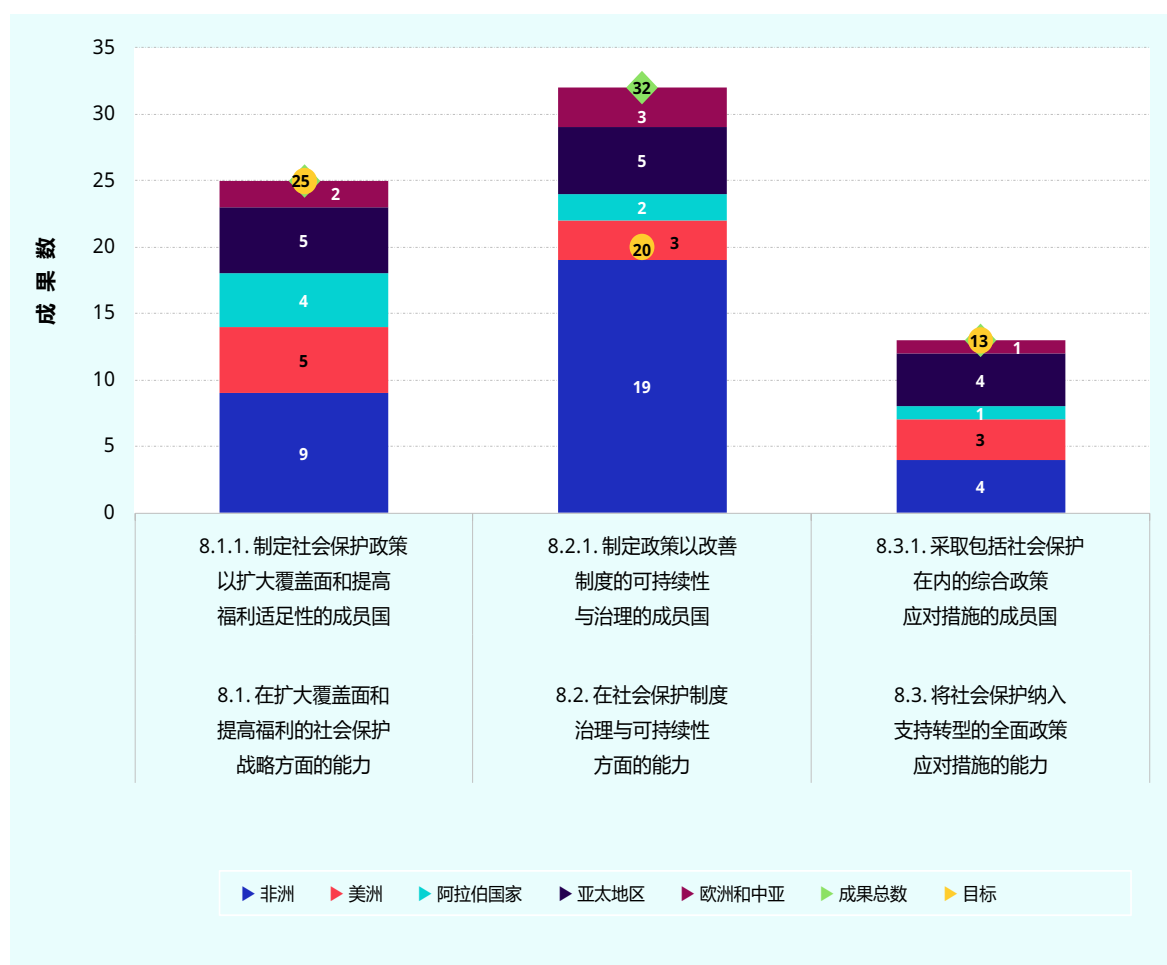
2020-2021 两年期目标和承诺的落实情况

在本两年期，劳工组织重点关注加强成员国扩大社会保护覆盖面和提高福利待遇、改善社会保护制度治理与可持续性以及将社会保护与其他政策相结合的能力。总体而言，劳工组织在该领域促成了 70 项成果，超出目标 21%。在扩大覆盖面和提高福利的战略以及基于社会保护的综政策响应方面，成果与目标持平，而在改善社会保护制度治理与可持续性方面则超过了目标(图 25)。

大部分成果是在非洲取得的，其次是在亚太地区 and 美洲。在阿拉伯国家，成果集中于扩大社会保护覆盖面和改善福利待遇，而在欧洲和中亚，重点是制度治理与可持续性。

在本两年期，劳工组织支持 25 个国家设计和制定**国家社会保护战略或法律**，促进了缴费和税收资助措施的融合，从而扩大了覆盖面，提高了医疗和失业保险的全面性和适足性。劳工组织在制定涵盖多个社会保险种的立法或为该行业提供总体框架方面提供了援助，而且还在设计和实施新的福利和计划以及扩大现有福利和计划以应对新冠肺炎危机方面提供了援助。

► 图 25. 成果目标 8 下取得的成果，按产出指标和区域分列



实现全民社会保护的根本在于加强社保制度**治理和财务可持续性**。在 32 个国家取得了成果，比两年期目标多 12 个。提供的支持包括社会保障计划的财务可持续性检查、投资管理建议以及通过精算估值扩大覆盖面可行性研究。劳工组织还为改善信息管理系统和技术基础设施做出了贡献，特别是通过一个新的在线社会保障量化平台。15 个国家提高了其社会保护数据的可用性和质量，包括对可持续发展目标指标 1.3.1 的监测。[世界社会保护数据库](#)得到了加强，增加了关于移民工人获得社会保护的特定数据模块(与东非和中非社会保障协会等机构合作)，并收集了关于医疗保健和疾病福利的法律覆盖范围的数据。三方成员能力建设是以虚拟方式开展的，包括通过都灵中心的社会保障学院。“[可持续未来的劳动与就业](#)”课程的社会保护部分已经启动，以扩大受益范围。

► 专栏 30. 劳工组织《2020-2022 年世界社会保护报告》

劳工组织《2020-2022 年世界社会保护报告》于 2021 年 9 月发布。报告主张增加对包括社保兜底线在内的全民社会保护制度的投资，呼吁各国走上一条高速之路，实现以人为本的复苏。该报告在世界社会保护数据库的基础上，对世界各地的社会保护状况进行了分析，强调指出，2020 年全球仅 46.9% 的人口有效获得了至少一项社会保护福利待遇。劳工组织对世界各地应对新冠肺炎危机的社会保护措施进行了互动式在线监测，并发布了一套政策简报，以分享有关新冠肺炎政策应对和复苏的国家经验和政策选项知识，为报告编写提供了素材。该报告的结论，连同劳工组织对社会保护底线融资缺口的估计，都支持了联合国秘书长关于“全球就业和社会保护加速器”倡议中关于社会保护的主张。

13 个国家在采取**包括社会保护在内的新冠肺炎全面综合应对措施**方面取得了成果，劳工组织也为此做出了贡献。劳工组织为社会保护政策融合提供了技术专长，其中数项政策寻求将社会保护覆盖范围扩大到非正规经济中的工人。例如，巴基斯坦启动了“Mazdoor Ka EHSAA”计划，扩大社会保护以促进正规化，有惠及 5,100 多万工人的潜力。社会保护平台上的[新冠肺炎门户](#)提供了知识产品，用于分享国家经验、应对措施，并为三方成员和合作伙伴提供上游政策选项参考。此外，劳工组织还编写了亚洲扩大健康保护创新汇编，以及《[难民社会健康保护手册](#)》。关于社会保险作用的研究报告，为将社会保护纳入绿色经济政策的呼吁提供了支撑。

► 专栏 31. 对服装工人的社会保护

劳工组织调动发展伙伴的资源，在受新冠疫情影响最大、财政空间也有限的服装生产国，支持了受影响工人的紧迫需求。同时还协助各国政府制定以国际劳工标准为指导的、基于权利的社会保护制度。劳工组织的参与，确保了社会伙伴参与到孟加拉国和埃塞俄比亚工作岗位保留计划的设计和实施过程，并参与印度尼西亚和老挝等国的收入支持措施，惠及 45,000 多人。

预算和支出

2020-2021 两年期，成果目标 8 项下的总支出为 8,950 万美元，其中 43%来自劳工组织的经常预算，55%来自预算外发展合作捐款，2%来自经常预算补充账户(表 9)。自愿捐款尤其促进了旨在扩大覆盖面和提高福利适足性的社会保护政策和立法的制定。专门用于这一成果目标的经常预算补充账户为 6 个成员国取得的 11 项成果做出了贡献。

► 表 9. 对应于成果目标 8 的战略预算和支出

资金来源	战略预算(百万美元)	实际支出(百万美元)
经常预算	42.7	38.7
预算外发展合作	38.0	49.2
经常预算补充账户	不适用	1.6
合计	80.7	89.5



保障性成果目标

劳工组织《计划和预算》中有三项具体成果目标关系到本组织的最佳运行，并为实现政策成果目标提供支持。

- ▶ 成果目标 A 指劳工组织作为体面劳动统计、研究成果和知识的创造者、编纂者、经纪人和传播者的作用，以及作为多边体系内有影响力的合作伙伴的作用。
- ▶ 成果目标 B 与劳工组织治理、监督和风险管理系统最佳运行有关。
- ▶ 成果目标 C 与劳工组织提供的支持服务的运作和委托给本组织资源的使用有关。

在本两年期，劳工组织不得不为全球紧急情况在这三个领域造成的后果做出调整。正如本报告第一部分所述，统计、研究、数据收集和交流的重点发生了重大变化。诸多伙伴关系，特别是在联合国系统内的伙伴关系得以建立或调整，以便在国家层面对危机做出多维度的应对。劳工组织治理机关的会议改为以虚拟方式举办，劳工组织的诸多服务和业务流程也实现了数字化。因此，本部分在考虑《计划与预算》确定的产出和产出指标的同时，介绍了在保障性成果目标方面取得的进展情况，¹⁴ 还介绍了本两年期发生的组织转型。

成果目标 A：促进体面劳动的权威知识和具有高影响力的伙伴关系

受疫情影响，劳工组织不得不进行创新，以应对不断变化的知识需求，并确保及时收集信息并加以有效传播。劳工局需要在全局范围内进行协调，并加强外部伙伴关系。不过，《计划和预算》中的承诺都得到了尊重，与该成果目标相对应的所有产出指标均超过了两年期目标。

开展更准确和更持续的体面劳动统计工作

劳工组织面临日益增多的需求，需要对调查进行调整，以准确反映新冠肺炎对劳动力市场的影响。结果是在 28 个成员国得到了改进，其中几乎一半在非洲。开发了许多统计产品，以支持成员国在疫情期间继续制作数据，包括衡量远程工作、维持劳动力调查和开展快速调查方面的数据。在劳工组织劳工统计数据库发表了数篇统计博客。

与其他国际组织(联合国系统内外的国际组织)建立了增强型伙伴关系。劳工组织为联合国《新冠肺炎如何改变世界：统计视角》报告做出了贡献。2021 年 3 月，劳工组织发起了各国统计局全球调查，以了解危机在多大程度上影响官方劳动力市场统计数据的编纂。从 110 个国家收到的信息将有助于完善劳工组织在该领域的援助工作。

劳工组织继续支持各国生成与体面劳动有关的可持续发展目标指标数据。2021 年，又有 22 个成员国报告了在劳工组织监管下的至少半数可持续发展目标指标。这些数据为秘书长 2020 年和 2021 年可持续发展目标报告提供了数据支持，主要取自劳工组织维护的业已庞大且不断扩大的数据库，其中包括来自 162 个国家的 11,700 多个调查数据集。向 196 个国家的国家统计局和劳动部发送了调查问卷以采集行政管理数据。2020 年收到并处理了 97 个国家的 261 份文件，2021 年收到并处理了 89 个国家的 241 份文件。

¹⁴ 附录三提供了一个信息汇总表，其中包括保障性成果目标各产出指标下的目标和取得的成果。

► 专栏 32. 劳工组织合作改善东加勒比、坦桑尼亚和越南的劳动力调查

劳工组织向东加勒比国家组织秘书处、坦桑尼亚国家统计局和越南统计总局提供了支持，以采用最新国际统计标准并根据最佳国际实践改进劳动力调查问卷。新调查将有助于更好地了解新冠肺炎对就业、劳动力利用不足和无薪工作的影响，从而可以深入监测疫情和复苏阶段劳动力市场演变的情况。

在制定关于非正规性测量和职业分类的新统计标准方面也取得了进展，将在 2023 年国际劳工统计学家大会 100 周年之际提交。1,000 余参训人参加了劳工组织与都灵中心合作在线举办的各类劳工统计课程。

权威创新性研究

在本两年期，劳工组织发布了备受瞩目的全球研究报告，¹⁵ 特别是五份旗舰报告：

- 《世界就业和社会展望：2020 年趋势》
- 《世界就业和社会展望：2021 年趋势》
- 《2021 年世界就业和社会展望：数字劳工平台在改变劳动世界中的作用》
- 《2020-2021 年全球工资报告》
- 《2020-2022 年世界社会保护报告》

在本两年期，采纳劳工组织研究成果的情况得到了改善，多边组织引用次数增加 29%就证明了这一点。

劳工组织还合作开发了创新性的建模技术，通过 2020 年 3 月至 2021 年 11 月期间出版的八版《国际劳工组织监测报告》，及时分析了新冠肺炎对劳动世界的影响。也研究了新冠肺炎对贸易和全球供应链的影响、近期中断的情况及其对就业和劳动条件的影响，特别是对弱势工人和中小型企业的影响。《国际劳工评论》于 2021 年庆祝了其创刊 100 周年，其中收录的问题涉及非正规性、技术与就业以及性别平等仍具有现实意义的经常性主题。

► 专栏 33. 数据收集、研究和传播方面的创新

新冠疫情说明危机能刺激创新。借助劳工组织新开发的“临近预报”建模技术，可以了解全球劳动力市场趋势，并通过将来自劳动力调查的传统数据与其他来源的数据相结合得出数据估计值。其他来源的数据包括谷歌移动报告、谷歌趋势数据、商业和消费者调查、全球封锁数据库、政府数据和对新冠肺炎的反应，以及由不同提供商在世界各地进行的其他情绪调查等。通过有效适应在线方法，例如包括通过为社交媒体设计的简短解释性视频，扩大了传播范围。

¹⁵ 两年期的部分主要出版物包括：《2020 年全球就业政策评论：促进包容性结构转型的就业政策》、《居家办公：从隐形到体面劳动》、《童工劳动：2020 年全球估计、趋势和前进之路》、《使家政工人的体面劳动成为现实：<2011 年家庭工人公约>(第 189 号)通过十年后的进展和前景》、《多样性的未来》。

为提高其研究成果的采用率并影响政策建议，劳工组织与其他多边机构在全球和区域范围内建立了研究合作关系。此项联合研究产生的部分出版物举例如下：

- 《拉丁美洲和加勒比地区的就业状况》(劳工组织-拉加经委会)
- 《拉丁美洲和加勒比地区净零排放未来中的工作岗位》(劳工组织-美开行)
- 《我们想要的保护：亚太地区社会展望》(劳工组织-亚太经社会)
- 《亚太地区应对新冠肺炎引起的青年就业危机》(劳工组织-亚行)

在欧盟委员会和其他伙伴的支持下，劳工组织制定了《劳工组织贸易与体面劳动一体化研究计划》，以开展这一领域的新研究并开发相关的工具。劳工组织与国际货币基金组织合作编写了《劳动力市场的包容性》联合论文，并通过共同主办 2021 年国际劳动和就业关系协会(ILERA)世界大会以及于 2021 年 7 月组织召开第七届体面劳动监管(RDW)大会，为传播循证研究成果做出了贡献。

关于劳动世界的高效、有效和创新性传播工作

全球对新冠肺炎对劳动世界的影响的兴趣激增，要求劳工组织加紧努力制作内容并提高其传播渠道管理的有效性。劳工组织大多数数字平台的受众成倍增长，特别是劳工组织新闻室和新网络平台，如[劳工组织之声](#)、[劳工组织会谈](#)、推特和领英。2020-2021 年，Instagram 的关注量增加了三倍以上。媒体报道大幅增长。

为了专注于新冠肺炎的影响和劳工组织的应对措施，劳工组织创建了一个特定知识产品和传播内容[在线中心](#)。完善传播渠道，推出多语种工具，其中包括举办 2020 年新冠肺炎与劳动世界全球峰会的[网络平台](#)。《劳动世界的未来》[播客系列](#)提供了关于劳动世界关键问题的第一手资料。2021 年首次以虚拟形式举办的劳工大会的专用在线页面和产品，使用了新方法以引起人们对大会和所讨论问题的关注，包括使用了一个兼有镜头存档和检索功能的[实时播放器](#)。

加强在多边体系内的伙伴关系，以人为本应对新冠肺炎危机

由于需要制定全球应对新冠肺炎的措施，并确保在国家层面特别是在联合国系统内提供协调一致的支持，这在全球、区域和国家层面转化为远超过预期的外部伙伴关系。[开发署和劳工组织之间的行动框架](#)提出了全球、区域和国别行动建议，其重点是加强合作，以立即应对新冠肺炎危机、人道主义-发展-和平之间的关系，实现可持续和包容性的复苏。[劳工组织和儿基会之间签署了一项新伙伴关系协议](#)，以加强“无限新世代”议程，其目标是提高年轻人的就业能力，促进其更顺利地由学校向职场过渡。

由荷兰政府资助的“[前景](#)”(PROSPECTS)计划，将劳工组织、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、儿基会、国际金融公司和世界银行联合起来，在埃及、埃塞俄比亚、伊拉克、约旦、肯尼亚、黎巴嫩、苏丹和乌干达联合开展行动，以改善被迫流离失所者和接纳社区的生活。关于具体主题的国家伙伴关系的其他实例包括在巴勒斯坦被占领土上与儿基会结成社会保护联盟，在伊拉克与国际移民组织(移民组织)开展以移民工人为目标的企业发展服务联合计划。

新冠肺炎危机促使在人道主义和社会经济领域加强了联合国系统内部的合作。劳工组织在制定[联合国应对新冠肺炎的社会经济框架](#)方面发挥了重要作用，并为国家层面的联合国评估和应对计划做出了积极贡献。在本两年期，劳工组织与都灵中心合作，提供了 9 套一揽子培训方案，培训对象超过 500 人，内容涵盖体面劳动促进可持续发展、社会伙伴在联合国改革中的作用、南南合作与三角合作，以及体面劳动融资。

成果目标 B：国际劳工组织的有效和高效治理

因旅行和面对面会议受到限制，2020 年 3 月理事会会议未能举行，2020 年劳工大会也被取消。尽管如此，劳工组织仍通过转向经调整后、主要是虚拟性的工作方法，确保了本组织持续有效和高效的治理、监督和评估。

完善治理机关和正式会议的程序

在疫情的特殊情况下，劳工组织通过快速调整和创新，在三方成员务实和灵活方法的协助下，确保了连续性以及对其治理机关运行的有效支持。

劳工组织在实现理事会运行和组成的民主化方面取得了进展。为此组建了一个三方专门工作组，于 2020 年 12 月举行了工作组首次虚拟会议。工作组提出了一项决议，旨在确认《1986 年国际劳工组织章程修正文书》的一部分内容实质上已经过时，因此消除了批准该文书面临的某些障碍。该决议于 2021 年 6 月举行的劳工大会第 109 届会议上获得[通过](#)。应工作组的请求，劳工局提出了《1986 年修正文书》生效后实施该文书所需的一系列措施。

随着“[百年治理倡议](#)”的落实，劳工局对治理机关的支持按计划得到了逐步改善。2019 年对业务流程的审查，以及 2020 年初制定的新工作方法，使劳工组织治理机关能够通过虚拟会议继续运行。理事会采取了以通信方式就紧急、无争议和常规事项作出决定的做法。为确保透明度和促进建立共识，会前协商和日常协商对此予以支持，以期保证特殊决策方法尽可能地复制常规程序。

► 专栏 34. 国际劳工大会走向虚拟化

2021 年劳工大会第一次虚拟会议之所以成为可能，是因为实施了包括特别程序性安排、加强使用数字技术和改进工作方法在内的一整套措施。以此形式成功举办会议的关键是，提前做准备、扩大虚拟会议的形式以便远程参会、及时提供文件、严格遵守发言时间限制以及给予广泛的信息技术支持。与认证、在线提交修正案、电子投票以及在全会上使用预先录制的发言有关的改进，进一步促进了会议的成功举办。

加强监督和风险管理系统

在本两年期，外聘审计员远程开展工作，并对 2019 和 2020 财政年度的合并财务报表发表了无保留审计意见。外聘审计员向理事会提交的报告，就人力资源管理以及疫情下的项目实施和交付提出了建议，这些建议对《计划和预算》实施而言尤为及时。

内部审计和监督办公室制定了 2021-2026 年新战略，以随着新风险的出现和环境变化而提供高质量的相关服务。由于疫情影响，确保业务连续性和远程工作安排成为优先事项，这增加了实施内部审计建议所需的平均时间。劳工局将加大对后续行动的监测和监督力度。

劳工组织修订了其风险管理框架，以进一步精简程序并加强高级管理层监督。开发了一个新工具，以迅速提请高级管理层注意重大新兴风险。总干事继续发布与 2019 年和 2020 年财务报表配套的内部控制声明，确定内部控制重大事项，并报告劳工组织为解决这些问题而采取的措施。

提高对问责制和机构学习评估的接受度

劳工组织继续更多地利用评估结果和建议，为战略指导和报告提供参考，实现了劳工组织基于成果的《评估战略(2018-2021 年)》的大部分里程碑。¹⁶ 在本两年期，大多数高级别评估结果为《2022-2023 年两年期计划和预算》以及劳工组织《2022-2025 年战略规划》的编制提供了参考。

2020 年 3 月，劳工组织评估办公室发布了[疫情期间评估方法指导说明](#)。随后于 2020 年 10 月出台了一项[规程](#)，以确保所有高级别、分散的评估均收集有关本组织应对新冠疫情挑战及其行动有效性的相关数据。此类评估和有重点的综合审议提供了[宝贵的经验教训](#)，反映出三方成员在需求和优先事项方面的变化、需要紧急关注的新兴问题以及劳工组织是否有能力应对这些问题。

在本两年期，进行了越来越多的集群评估，从而提升了成本和时间效率，减少了评估疲劳，并增强了三方成员对在国家或主题层面看待总成果的优势的了解。平均而言，一次集群评估可取代四次独立项目评估。

劳工组织还调整了其评估方法并形成文件，以更好地反映劳工组织的规范性和三方性任务以及对可持续发展目标的贡献。2020 年，95% 的项目评估为规范工作和标准推广提供了证据，100% 的项目评估为三方合作、社会对话和可持续发展目标提供了证据。

成果目标 C：高效的支持服务和国际劳工组织资源的有效利用

劳工组织继续努力更高效更有效地使用委托给本组织的资源。由于需要应对新冠肺炎带来的新挑战和工作环境的变化，创新因此激增，劳工局在工作方法、基于成果的规划、透明度、发展合作、人力资源管理和环境绩效方面均有显著改善。

创新和改进业务流程

这场疫情要求劳工组织在多维度加快工作方法变革，包括但不限于：本组织治理、向三方成员提供劳工组织服务的手段、业务连续性、有效开展虚拟协作和远程管理劳工组织的团队。总体而言，劳工组织超出了本两年期计划中创新举措目标数量的 55%，约四分之一的职员参与其中。此类举措跨越多个领域，包括：特派团信息和会议的数字化；以互动和吸引人的方式与合作伙

¹⁶ 见 2021 年 11 月提交给理事会的《2020-2021 年度评估报告》。

伴和全球受众举行会议；提高外地业务行政服务的响应能力；以及通过改善协作和简化流程提高效率。

新冠肺炎造成的干扰促使劳工组织迅速投入资源，利用信息技术推行新工作方法并继续为三方成员提供服务。劳工组织加速实施数项信息技术举措，并部署多种工具建立一个安全、有效的数字工作场所。劳工组织通过重新利用现有资源，并通过《2020-2021 两年期计划和预算》中批准的特殊投资，应对了对信息技术服务和解决方案日益增长的需求。

与职员就某个主题进行虚拟对话或与公众互动以“挑战征集”的形式众包解决问题的能力得到了加强。劳工组织将利用这一参与性工具，使职员能够为确定 2021 年劳工组织职员调查的优先事项和后续行动做出贡献。对于挑战征集，劳工组织将问题发布在其新合作平台上，对公共领域感兴趣的创新者可以提交其对可能的解决方案的想法。劳工组织于 2020 年初发布了首届挑战征集，即[技能挑战创新征集：寻找技能不匹配的解决方案](#)。这一模式目前已被全球和区域范围内的多个技术团队采用。

► 专栏 35. 识别政策创新的新方法

劳工组织技能创新基金发起了首届劳工组织技能挑战创新征集活动，供外部个人和组织提交解决任何形式或维度的技能不匹配的创新性想法。获胜者获得了 5 万美元奖金、在全劳工组织网络中的知名度，以及将概念转化为可试点的原型方面的技术支持。来自五个区域的 96 个国家的 473 项提案对这一挑战做出了回应。申请者包括职业技术教育培训机构、雇主组织和工人组织、初创企业、非政府组织、研究机构和年轻人。津巴布韦家政工人协会的提案获胜，该提案通过面授和在线课程提供现代家政技能培训，以提高工人的就业能力。该协会有了挑战奖金并在劳工组织技术支持下，为家政工人开发了课程，成立了一个培训中心作为课程培训场地，并开发了一个通过 WhatsApp 每周举办培训课程的系统。

劳工组织在虚拟协作、通信和服务提供方面作出了改进。信息技术能力的增强对内外部合作产生了积极影响，这包括在联合国机构间工作组和学习平台框架内的协作。向远程办公的调整推动了以前依赖面对面接触的流程创新，例如物理签名审批。流程简化和数字化带来了更快响应时间和效率。

改进基于成果的规划和管理系统

为了改进成果的规划、监测和报告，劳工组织为纳入工作计划的产出指标制定了技术和方法说明。同时，劳工局推出了一个信息汇总表，供劳工组织所有职员使用，以促进基于成果的工作规划进程。该汇总表汇集了来自不同来源的信息，按计划和预算的成果目标、产出和指标并按区域或国别提供计划和财务信息的综合视图。

劳工组织于 2021 年 1 月成为国际援助透明度倡议(IATI)的正式成员，表明了其对资源分配和使用以及所取得成果的透明度的承诺。在本两年期，劳工组织在国际援助透明度倡议和其他平台(如经合组织发展援助委员会和联合国数据立方体倡议)上的数据报告工作继续进行，并有所改进。

为了支持国家层面基于成果的规划工作，考虑到联合国改革的影响以及为支持《2030 年议程》而采取更一体化的联合国行动的历程，劳工组织制定了体面劳动国别计划具体指南。此举转化为制定出了与联合国合作框架更好地同步和协调的 10 项新体面劳动国别计划。此外，劳工组织通过联合国共同监测和报告平台联合国信息和通信网(UN-INFO)，更频繁地报告了其在越来越多国家开展的活动和进展。这一趋势将需要更新劳工组织的规划和资源管理平台，以确保互操作性，从而确保一致性并简化国家层面的报告任务。

有效的发展合作

劳工组织的发展合作仍是实施工作计划的关键行动手段，实施国家层面的工作计划尤其如此。劳工组织在来自公共和私营部门的 80 个供资伙伴的支持下，在所有区域的 95 个国家实施了发展合作项目。这些项目始终与体面劳动国别计划以及《计划和预算》的成果目标相互关联。¹⁷

新冠疫情要求劳工组织对发展合作计划和项目的用途迅速做出调整，以满足三方成员新出现的需求。这是由于供资伙伴理解并展示灵活性而得以实现的，所做的调整包括改变劳工组织援助的内容和修改援助提供机制。

2020 年，理事会批准了《国际劳工组织 2020-2025 年发展合作战略》¹⁸ 和实施计划¹⁹。该战略力求将发展合作更有效地纳入计划和预算进程，以提高劳工组织在向三方成员提供服务方面行动的连贯性，并确保劳工组织的全部资源得到最佳利用以取得可持续的成果和影响。该战略聚焦政策连贯性和供资方面的伙伴关系，以及效率、体面劳动成果和透明度。劳工组织在此框架下启动了**结构化的供资对话**，作为确保劳工组织优先事项获得可预测和充足资金的新途径。

2020-2021 年劳工组织登记的总核准额²⁰ 为 6.725 亿美元，与 2018-2019 年的高核准水平相比下降了 15%。此外，劳工组织为经常预算补充账户获得了 3,440 万美元自愿核心资金。虽未达到两年期目标，但考虑到许多关键资源伙伴面临与新冠肺炎应对和复苏开支有关的财政和预算挑战，2020-2021 年的捐款额仍是巨大的。

供资伙伴的承诺，对劳工组织在许多成员国开展的从新冠疫情中实现以人为本复苏应对工作而言至关重要。这包括主要来自德国、挪威和欧盟的新捐款，以及来自联合国多伙伴“新冠肺炎应对和恢复基金”的资助。这些经核准的资金支持了与社会保护、职业安全与卫生和现金转移等领域的应对工作直接相关的项目。供资伙伴还表现出很大的灵活性，同意将其前几年的捐款转用于为各国的新冠肺炎应对措施提供支持。

更有效更高效的人力资源开发

劳工组织《人力资源战略(2018-2021 年)》的部分关键目标已经实现，而其他目标尚有改进的空间。劳工组织的员工队伍与落实组织的优先事项要求大体上一致。考虑到实行新的法定离职年

¹⁷ 劳工组织，《体面劳动成果和劳工组织业务的有效性：发展合作评价的事后元分析，2020 年和 2021 年(部分)》，2021 年 9 月。

¹⁸ 理事会文件 GB.340/POL/6。

¹⁹ 理事会文件 GB.341/POL/4。

²⁰ 核准额指 2020-2021 年劳工组织和其供资伙伴签署协议的金额。

龄，员工队伍规划得到了加强。特别在疫情驱动的变革背景下，劳工局的组织敏捷性显著提高。劳工局还利用信息技术改进提供的机会，减少了流程时间和成本。

► 专栏 36. 劳工组织《2020-2021 年人力资源战略》的实施情况：取得进展的领域和需要改进的领域

取得进展的领域

发展合作人员招聘：平均招聘时间从 2016-2017 年的 200 天提高到本两年期的 148 天(显著改进，但仍未达到 120 天的目标)。

地域多样性：2020-2021 年招聘了 10 名来自代表性不足国家的职员，而 2017 年仅有 2 名(目标已实现)。

培训与员工队伍需求的相关性：2021 年，46%的职员表示接受了有效开展工作所需的培训，而 2015 年为 33%，2019 年为 38%(目标已实现)。

将管理者视为变革推动者的职员占比：2020 年，81%的职员持这种看法，而 2019 年为 77%(目标已实现)。

尊重和包容的行为文化：2021 年，64%的职员认为劳工局文化对职场上的行为产生了积极影响，而 2017 年这一比例为 45%(目标已实现)。

人力资源服务的数字化：与 2016-2017 年相比，2020-2021 年人力资源网络工具的使用增加了 38%(目标已实现)。

人力资源指标和分析工具的使用：2020-2021 年，有 650 名职员经常使用这些工具，而 2017 年为 100 名(目标已实现)。

需要改进的领域

岗位流动和地域流动：2020-2021 年有 248 名经常预算职员更换了职位或工作地点，而 2016-2017 年为 327 名，2018-2019 年为 325 名(目标未实现)。

遵守绩效管理框架：2020-2021 年，在截止日期后一个月内完成的周期结束报告仍保持在 83%至 85%之间，与前几个两年期的水平相似(未达到 90%的目标)。

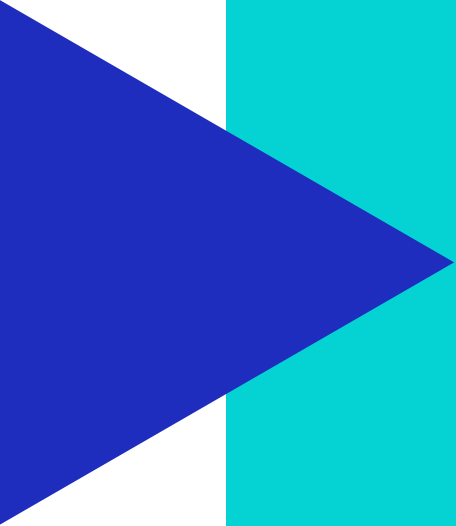
高级职位的性别平等：2021 年，P5 及以上职位的女性比例为 37.1%，仍远未达到至少 45%的目标。

人力资源服务已日益从流程驱动转向计划交付驱动。通过绩效管理框架对个人层面的成果问责制进行了监测。通过更有效的领导、人才管理和保障性工作环境，员工队伍的敬业度得到了提升。已落实并在新冠肺炎背景下进一步加强了特定照护责任和职员福祉和沟通举措，在返回总部和外地办事处的过程中尤其需要该举措。定期就有关措施征询职工工会和劳工组织职业安全与卫生委员会的意见。

劳工组织仍是一个有吸引力的雇主，自实施新的人才管理制度以来收到了 22 万份工作申请，就证明了这一点。但是，在劳工组织员工队伍多样性和确保性别均等方面仍有改进的空间。将根据改善劳工组织员工队伍多样性行动计划和理事会为实施《2022-2025 年人力资源战略》提供的额外指导继续努力。

为确保劳工局的环境可持续性而改进的做法

作为联合国环境规划署(环境署)“绿动联合国”战略的一部分,劳工组织在本两年期继续实施改善环境绩效的举措,重点是减少温室气体排放。2020 年,劳工组织首次实现了碳中和。劳工组织航空旅行的碳足迹下降了 83%,这主要归因于与新冠肺炎相关的限制,因此这项特殊的两年期成果不能用于今后的比较。然而,劳工组织总部大楼的碳足迹增加了 28%,这是因为与新冠肺炎安全措施相关的新通风规定要求加热和冷却系统不间断地运行,以确保随时都能向大楼用户提供新鲜空气。2020 年产生的废物较少,但本两年期的回收率也有所提高。





在由德国和荷兰支持的“劳工组织就业密集型基础设施计划(前景计划)”下，黎巴嫩国民和叙利亚难民在贝鲁特开展清理行动。© ILO.

第三部分

► 经验教训和未来前景

在整个2020-2021两年期，新冠疫情给劳工组织及其三方成员带来了前所未有的挑战和变革机遇。虽然疫情对劳动世界和劳工组织的全面影响尚待确定，但劳工局的经验，加之劳工组织三方成员的反馈以及独立评价和外部评估的结果，为本组织收集了宝贵的见解，有助于了解在执行劳工组织计划方面哪些工作有成效，哪些没有成效。劳工局致力于在这些具体经验教训的基础上，提高其2022-2023两年期的工作成效。

► 以体面劳动构建以人为本的复苏

新冠疫情暴露出了 2020 年之前已经存在的体面劳动赤字，也暴露出世界在应对规模空前的全球危机方面准备不足。劳工组织三方成员对疫情迅速做出反应，通过大胆和非凡的工作抗击疫情，确保工人安全和企业及工作岗位的可持续性，并在突发卫生紧急事件之后重振经济。大多数国家都采取了临时和短期干预措施，劳工组织记录的近 1,700 项新推出的社会保护措施证明了这一点。系统性的复原力和长期解决方案必须成为更好地向前建设的一部分，这一点在本两年期很快就显现出来了。迫切需要通过在经济、社会、环境、人道主义和卫生领域加强国际和区域合作、全球团结和政策协调来应对危机的全球影响。对此做出的明确承诺增加。

事实证明，《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》是一项重要资产，这是因为它提供了一个总体框架，帮助本组织确立了一个明确和相关的战略愿景，以实现以人为本的复苏，人人享有体面劳动。

劳工组织以《百年宣言》为指导的强有力的战略框架，为该组织提供了一个清晰的路线图。劳工组织凭借其强化的使命和长期愿景，并通过 2012 年启动的内部改革得到了加强，近年来为变革和创新创造了有利环境。当新冠肺炎危机来袭时，劳工组织能很好地适应并敏捷地做出反应。

► 资料来源：多边组织业绩评估网劳工组织评估简报，多边组织业绩评估网，2021 年，第 1 页。

随着三方成员的优先事项从即时反应转向更长期的危机解决方案，在《百年宣言》基础上形成并由 181 个国家于 2021 年 6 月举行的劳工大会上通过的《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》，提供了一个协商一致的非常宝贵的路线图，以指导全球努力支持基础广泛和具有社会包容性的复苏。它将进一步聚焦和巩固劳工组织的行动，并通过加强与多边体系其他机构的合作等方式，增强本组织在制定包容、可持续和有韧性的复苏战略方面的影响力和领导力。

劳工组织肩负着促进社会正义和体面劳动的使命，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。

► 资料来源：《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》，劳工大会，劳工组织，2021 年，第 12 段。

这场疫情不仅暴露出并加深了社会内部和社会之间的不平等，而且需要采取紧急和协调一致的行动来解决这些问题。那些更容易获得疫苗、有足够的财政空间来刺激经济、数字连通水平高的国家，更有可能迅速恢复到疫情前的繁荣和就业水平。对于大多数发展中国家而言，情况并非如此，至少在不久的将来，这些国家可能不会出现迅速复苏的有利条件。由于低收入国家以及青年、妇女和非正规经济中的工人等群体继续不成比例地受到危机后果的影响，因此存在一个现实的风险，即劳动世界会变得更不平等、更不公平、更缺乏复原力，最终更难以持续。展望未来，劳工组织必须进一步向最弱势群体伸出援助之手，并在发展中国家加倍努力，支持制定和实施不让任何人掉队的复苏战略。同样，还需要加大努力实现绿色复苏，并确保重新重视性别平等问题。

要实现共同繁荣，还需要为所有人提供体面工作的机会。随着工作性质和类型的迅速变化，这便需要按照《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》的规定，为所有劳动者提供最低限度的权利和保护，无论他们的就业安排如何。在涉及劳动者的收入、他们的工时以及他们如何应对生病或失业的情况时，劳动者不应承担所有的风险。

资料来源：《我们的共同议程》，联合国秘书长的报告，2021 年，第 28 页。

本两年期的经验还表明，《计划和预算》在疫情背景下仍具有高度的现实意义，同时允许必要的灵活性、敏捷性和适应性以支持三方成员应对危机。尽管情况非常困难，劳工局还是迅速换挡变速，调整了工作计划、成果目标和战略，以响应三方成员不断变化的需求，包括评估疫情对就业、企业和生计的影响，开发工具和指南，并设计和支持应对战略，同时考虑不同国家的不同需求。劳工组织基于劳工标准的**四大支柱政策框架**，有助于推动和传播本组织应对危机的关键政策信息。

劳工组织在 2022-2023 两年期的运作环境可能会具有异常波动性和不确定性。适应力、敏捷性和创新对于应对本组织面临的挑战至关重要。劳工局将继续深化其行动，履行两年期计划和预算中所作的承诺，同时通过利用自身在确定优先顺序、调整和创新方面的能力，保持敏捷应对新情况和新需求所需的灵活性。

▶ 通过权威的知识开发和宣传，扩大劳工组织的覆盖面和影响力

本两年期的经验表明，劳工组织对研究和知识管理工作的付出尤其有效。自新冠肺炎危机爆发以来，迫切需要制作劳工组织三方成员所需的特定内容，这促使劳工局专注于知识创建工作，开展创新活动并善加利用专业知识。各种出版物和政策指南，特别是《国际劳工组织监测报告》系列出版物，就是明显的说明。该系列出版物使劳工组织在国际知名媒体上得到持续报道，加强了劳工组织作为劳动力市场问题的领导者在多边体系中的地位。劳工组织的旗舰出版物，如《**全球工资报告**》和《**世界社会保护报告**》，为 2021 年联合国大会的辩论框架提供了宝贵建议。

展望未来，劳工组织有义务进一步提高其创建和传播高价值循证知识的能力，以加强其名副其实的卓越中心的地位，以体面劳动引领以人为本的复苏。

劳工组织的独特数据确保了其知识产品与全球、区域和国家各级劳动世界需求之间的相关性，并得到了劳工组织成果框架和确定全球、区域和国家需求的战略的支持。[……]劳工组织的[研究和知识管理]有助于为国际和国家议程和政策建议提供借鉴并对其施加影响。由于对研究和知识产出的有用性和吸收情况的了解有限，问责也有限，这可能会减少确定和推广良好实践的机会，不利于增加影响。

▶ 资料来源：《2010-2019 年对劳工组织研究和知识管理战略和方法的独立高级别评估》，劳工组织，2020 年，第 5 页。

整个新冠肺炎疫情期间的经验也突显了劳工组织作为劳动世界问题的知识中介发挥的关键作用。劳工组织为总结 187 个成员国政府和社会伙伴的国别政策应对措施而开发的信息中心，首次为三方成员提供了一个宝贵的知识共享平台。与此同时，由于突然需要虚拟化，劳工组织作出了特别努力，迅速开发新平台并调整传播方式。此举也有助于确保内外部受众能够获得其所需的信息和知识。

尽管在两年期取得了重大进展，但劳工组织的知识工作仍有进一步提高影响力的空间，劳工组织在公共领域的思想引领方面仍有发挥更核心作用的空间。劳工组织必须继续寻求扩大其全球影响的方法，特别是在青年中的影响，为此，2022-2023 年将更加重视受众研究和基于数据的营销方法。劳工组织推广的现有统计标准和方法继续证明对成员国有用，但本两年期的经验表明，方法创新，包括使用大数据和开发临近预测模型，有助于“实时”估计劳动力市场的演变情况。事实证明，这些创新有助于迅速制定应对突发危机的政策。需要付出更多努力，将研究扩展到前沿领域，并将三方成员的知识纳入劳工组织的产品和服务。因此，本组织必须在 2022-2023 年加强对劳工组织三方成员在数据制作和使用方面的支持。

▶ 深化劳工组织在多边体系中的参与

新冠肺炎疫情凸显了全球团结和国际合作对应对人类面临的集体挑战的重要性。对多边主义的信任和投资需要一个更有效、更高效和更有凝聚力的联合国系统，通过在全球和国家层面的联合行动，齐心协力解决问题。这就要求包括劳工组织在内的所有联合国实体努力提高绩效水平，充分履行承诺。

联合国大家庭及其区域、次区域和国家办事处的全球网络努力促进和平、人权、可持续发展和人道主义行动，一定会支持各国政府与我们的伙伴们开展合作，首先确保拯救生命，恢复民生，使全球经济和我们所服务的人民摆脱危机，更加强大。这就是实现可持续发展目标行动十年的逻辑。我们比以往任何时候都要更加团结一致，满怀希望，展示政治意愿和彼此合作，确保同舟共济度过危机。

► 资料来源：《共担责任，全球团结：共同应对 2019 冠状病毒病的社会经济影响》，联合国秘书长的报告，2020 年，第 2 页。

本两年期，劳工组织在联合国应对新冠肺炎的社会经济框架下与联合国实体密切合作，并通过在国家层面制定联合国社会经济应对计划，为联合国联合应对疫情做出了重大贡献。在全球层面，劳工组织在关于劳动力市场从新冠肺炎疫情中复苏的辩论中发挥了领导作用。劳工组织的体面劳动问题是《共同议程》和具有里程碑意义合作的关键要素，如 2021 年 10 月的二十国集团(G20)罗马峰会和 2021 年 10 月和 11 月在格拉斯哥举行的气候变化大会(COP26)。展望未来，劳工组织将继续努力加强多边系统中的机构关系，以期促进政策一致性，支持以人为本的复苏。劳工组织将于 2022 年 2 月主办以人为本复苏问题全球论坛，这将是这条道路上的一个重要里程碑。

秘书长呼吁更新社会契约，这需要在信任、包容、保护和参与的基础上采取行动。在增强世界抵御未来冲击的能力的同时，我们必须衡量和重视对人类和地球重要的东西。[……]从危机中实现以人为本的复苏，要求就业和社会保护政策齐头并进，不仅要提高人们的生活水平和减少不平等，还要增强人们的能力，以应对快速变化的劳动世界的挑战以及实现 2050 年净零排放目标所需的绿色和公正过渡所带来的挑战。

► 资料来源：《投资于就业和社会保护以消除贫困和实现可持续复苏》，联合国秘书长的政策简报，2021 年 9 月，第 7 和 9 页。

本两年期的经验证实了与其他联合国实体合作以协助设计和实施新冠肺炎国别应对计划的重要性。在国家层面，与驻地协调员和联合国机构的密切伙伴关系，使得劳动世界问题有机会扩大在联合国国家工作队议程中的影响，并使劳工组织能够进一步展示其在引导促进体面劳动、实现以人为本复苏方面的比较优势。展望未来，更密切地参与联合国进程，将有助于在现实中转化为更强的连贯性和一致性。例如，人权事务协调员将在参与联合国发展系统和国家级规划方面发挥日益重要的作用，并有可能将国际劳工标准推广为更广泛的人权框架的一部分。

在某些情况下，劳工组织难以向外地提供协调和及时的支持，这是因为在适当的时间在实地获得所需的技术专长方面面临挑战。此外，参与协调会议和联合活动的要求增加，联合报告也有了新要求，这表明响应联合国范围内的进程和倡议需要在时间和资源方面做出大量承诺。2022-2023 年，本组织将进一步优先考虑联合规划和报告框架及机制的合理化，这反过来又要求对报告流程自动化和建立联合国不同实体系统之间的互操作性进行相应的投资。劳工组织还将加强

其自身机制，确保迅速提供相关技术支持和政策建议，并让各区域体面劳动技术小组的专家和总部技术部门的专家参与其中。

■ 尽管联合国可持续发展合作框架可提供机会将劳工组织的跨领域问题纳入联合国不同组织的工作，但也带来了重要挑战。联合国驻地协调员往往对劳工组织的三方结构和社会对话的重要性缺乏了解。

▶ 资料来源：《对 2016-2019 年劳工组织在多民族玻利维亚国、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等安第斯国家的体面劳动计划的独立高级别评估》，劳工组织，2020 年，第 2 页。

还将努力提高联合国国家工作队成员和驻地协调员对劳工组织的三方结构、社会对话的重要性以及工人组织和雇主组织在实现可持续发展目标方面作用的认识。劳工组织需要进一步加强其三方成员能力建设，并为他们参与联合国平台和机制提供支持。为此，劳工局将做好准备，为各国提供更全面和更有针对性的援助，支持三方成员参与联合国进程，如共同国家分析和联合国可持续发展合作框架。

▶ 充分利用新冠疫情带来的新工作方式

尽管新冠疫情对行动和互动造成了前所未有的限制，但也使劳工组织得以探索创新工作方法。劳工局在所有区域都及时有效地采用了新交付模式，使劳工组织能够继续向三方成员提供高质量的服务和支持，并能够维持各治理机关的运行。

虚拟工作环境突显了劳工组织提高效能和效率的途径。适应数字工作空间有助于加强全局团队合作，促进跨技术领域和行政管理结构的协作，从而提高效率和规模经济，并加强对劳工组织外地办事处的支持。此外，向虚拟交付过渡，得以有机会对交付方式作出调整，以便为三方成员提供更好、更有针对性的服务。劳工组织服务的数字化扩大了服务的覆盖面，使本组织能够服务于更广泛的受众，包括劳工组织不是驻地机构的国家的受众。这些积极成果证明，即便在无法预测的情况下，也可以通过虚拟技术和面对面互动相结合的方式，持续提供劳工组织的服务。

▶ 专栏 37. 疫情期间对劳工组织服务作出调整：“更好的工作”计划实例

当发觉新冠疫情显然将持续扰乱整个两年期的工作实践时，劳工组织“更好的工作”计划推出了一些措施以适应新情况。

调整培训方法和咨询服务，转向频次更高、时间更短、班级更小的培训课程，以保持注意力并保持社交距离。社交媒体平台被用来分享信息，并提高工人对新法规以及避免暴露于病毒和传播病毒的认识。

虚拟合规检查在孟加拉国、柬埔寨和尼加拉瓜予以试行，因为“更好的工作”计划的职员长时间无法前往工厂。尽管很难通过此类检查来评估童工劳动和强迫劳动的情况，但也发现了与歧视和骚扰有关的其他敏感问题。

与三方成员联合实施，包括联合评估，在约旦和海地与能进行现场访问的劳动监察员一起进行，即使“更好的工作”计划的职员有时只能远程参与。尽管这需要投资于培训三方成员和协调预期，但也提供了扩大自主权和提升可持续性的可能。

“工厂大使”计划为来自柬埔寨和越南 115 家工厂的 218 名管理者和工人代表提供了关于“更好的工作”方法的培训，以支持培训，提供建议，并在企业顾问无法到现场时进行虚拟合规检查。

替代性方法，用以收集来自工人和管理者的数据，其中包括：电话调查；与外部研究人员一起收集数据；印度尼西亚的混合模式；以及“越南更好的工作”计划进行的一款应用程序试点，用于收集和分享来自工人和三方成员的数据。

与此同时，2020-2021 年的经验揭示了数字化和远程交付的局限性。事实很快表明，虚拟互动仅更适合劳工组织的某些活动，而未必适合另一些活动。相反，由于处理敏感问题需要人与人之间的接触和信任，劳工组织的某些工作仍是在现场开展更为有效。经验还表明，在信任和先前有过接触的基础上与三方成员进行虚拟接触方才更加有效。与此同时，数字手段的加速应用也暴露了由不可预测的连通引起的网络攻击和网络中断风险上升。

本两年期，劳工组织服务的数字化也明显会在包容性方面带来问题，这是因为一些机构和社区并不具备获得或使用数字方法的良好条件。发展中国家缺乏数字基础设施，这意味着连通性对三方成员而言是一个重要问题，往往会妨碍与社会伙伴的接触。弱势群体，尤其是农村地区的弱势群体，由于缺乏技能或无法使用数字设施，可能会被排斥在劳动力市场之外。从这个意义上说，一些国家实现数字化的能力有限，突显了以适当速度推出虚拟服务的重要性。展望未来，劳工组织必须小心避免无意中助长数字鸿沟，数字鸿沟只会加剧不平等。

然而，数字化趋势仍将持续下去，劳工组织必须拥抱这一趋势。劳动世界正在形成的新混合模式，使劳工组织得以反应更灵敏、更高效和更具协作性。本组织必须保持并在这些改进的基础上再接再厉，避免回到疫情前的做法——例如，疫情前旅行方面的做法。相反，随着物理存在变得不那么重要，重点应放在如何使专业知识的提供不受所在地限制上。为了继续与三方成员有效合作，劳工局将需要保持敏捷性，并努力在虚拟和面对面交付方式之间取得适当的平衡。这将需要增加投资，以保护劳工组织的系统并防止业务连续性受到威胁。作为逐步采用数字工作场所的一部分，劳工组织还需要继续探索和试验共同开展工作的创新方式。在此过程中，本组织应准备好承担风险，例如，在预知有些工具将证明比其他工具更适合劳工组织的服务的条件下，尝试新工具。

在疫情期间，劳工组织在干预行动中大大增加了对具有成本效益的虚拟/远程交付方法的使用，克服了过去在使用这些方法方面的犹豫不决。这些方法很可能在在疫情后的复苏阶段继续使用，有可能对劳工组织的效率产生持久和积极的影响。

资料来源：《劳工组织应对新冠肺炎对劳动世界的影响：关于如何在疫情后建设更美好的劳动世界未来的评估经验教训》，劳工组织，2021 年，第 3 页。

► 提高劳工组织干预措施的可持续性 & 成本效益

在供资不确定的环境中，再加上对多边体系支持从危机中复苏的期望值提高，劳工组织面临更大压力，需要向其三方成员和合作伙伴证明物有所值。这就要求坚定地确定优先事项，并提高影响、效率、透明度和增强机构问责。

劳工组织在两年期的总体成效表明，劳工局在应对疫情造成的干扰和挑战的同时，设法满足了对其服务不断增长的需求。尽管在项目实施方面出现了一些延误，但劳工组织成功取得了大部分预期成果。这在很大程度上可归功于劳工局迅速响应三方成员不断变化的优先事项的能力，包括战略性地使用委托给本组织的所有资源。在这方面，劳工局及时采取了措施，使劳工组织的管理者能够为劳工局应对新冠疫情应用和重新配置可用资源。

发展合作项目发挥了关键作用，使劳工组织能够继续开展和调整在外地的活动，并编制与新冠肺炎有关的全球产品。在疫情之初，劳工局就审查了早前就许多项目和方案商定的工作计划，以便根据未预见的情况作出必要的调整和延期，并加强了与发展伙伴的接触。劳工局通过建设性的对话和协商，获得了许多捐助者的支持，并得以重新调整许多项目的目标和资源用途，以响应三方成员的新需求，并调动特定自愿捐款应对新挑战。

随着劳工组织继续改进和简化其计划编制和资源分配流程，劳工局的目标将是确保所有活动都进行统筹规划和预算编制，不受供资来源的影响，并适应三方成员不断变化的需求。

劳工组织响应了《百年宣言》的呼吁，即紧急行动起来，抓住机遇，应对挑战，创造一个公平、包容和安全的劳动世界的未来，使人人享有充分、生产性和自由选择的就业和体面劳动。同样，劳工组织行政管理部门发布的一些准则服务于运营目的，以确保业务的连续性以及在充满挑战的工作环境中各类服务的落地落实。

► 资料来源：《截至 2020 年 12 月 31 日的年度财务报告和经审计的合并财务报表以及外聘审计员报告》，劳工组织，第 110 页。

2020-2021 年一个反复出现的经验教训是，劳工组织需要更加重视确保成果的可持续性，而不局限于实现有时限要求的项目目标。评估突显了这样一个事实，即实地合作伙伴的有限能力有时会妨碍计划在项目结束后扩大规模。在某些国家，尽管劳工组织和三方成员以前的工作取得了成功，但所取得的进展甚至会出现逆转。两年期的经验证实，劳工组织的干预措施如能实现其目标和取得成果，在有意义的社会对话的支撑下更有可能持续下去并保持其成就。还表明，不那么雄心勃勃但更有针对性的干预措施有时会带来更为具体、更可持续的成果。此外，事实证明，供资的可预测性对劳工组织干预措施取得成功不可或缺。展望未来，本组织将需要进一步思考如何将最初卓有成效的应对措施转化为长期影响，以及如何做更充分的准备，以适应环境的意外变化，为成果提供保障并确保其工作的可持续下游效应。

劳工组织未足够重视衡量其促进可持续企业工作的长期影响力和可持续性。劳工组织为监测成果付出了相当大的努力，但仅限于在项目实施期间，因此通常不掌握项目实施后的成果和影响。[……]长期支持可能会改善成果和影响。

► 资料来源：《对 2014-2019 年劳工组织促进可持续企业战略和行动的高级别评估》，劳工组织，2020 年，第 77 和 82 页。

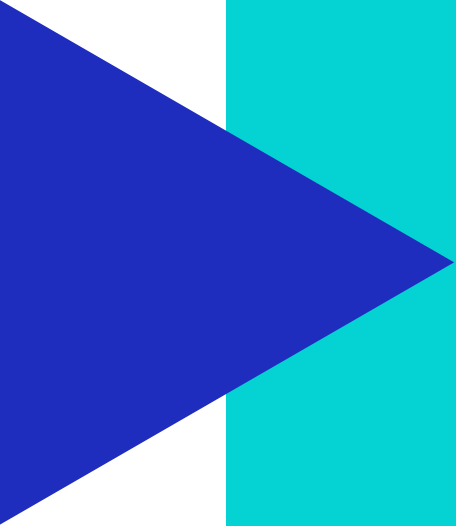
要提高成果的可持续性，还需要增强劳工组织的能力，以提高绩效数据的透明度，并加大对其所取得具体成果的宣传力度。为此，本组织必须更精准地跟踪其所开展的工作，并必须更好地掌握其影响，包括对最终受益者的影响，同时认识到国家层面的成果不能仅归功于劳工组织的贡献。这也要求在更长的时间范围内进行更强有力的监测，不仅要监测劳工组织具体干预措施的效果，而且要监测劳工组织在特定情况下较长时期内的工作。反过来，这可能意味着将劳工组织的某些核心活动(如能力建设)视为更长期的工作。这也可能涉及重新思考劳工组织可最有效地部署其所掌握的监测和评估工具的时间表。最后，劳工组织的三方成员需要认识到，本组织的工作在某些情况下往往会在多年后方才开花结果。

劳工组织凭借其技术专长、在为三方伙伴提供发声平台和争取共识方面的绩效、对成果管理制的承诺、高质量的评估、透明度和强有力的审计记录，完全有条件继续成为值得信赖的伙伴。

► 资料来源：多边组织业绩评估网劳工组织评估简报，多边组织业绩评估网，2021 年，第 3 页。



马里锡卡索的前童工正在上课。劳工组织干净棉花项目。© ILO.





International
Labour
Organization

100
1919-2019



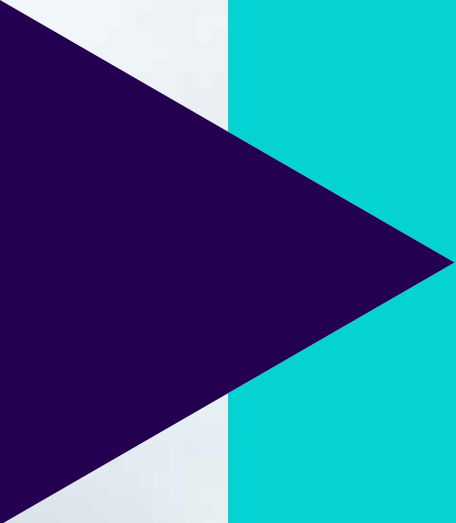
TRIANGLE
ASEAN

AND FAIR LABOUR MIGR

ilo.org/trianglein



附录

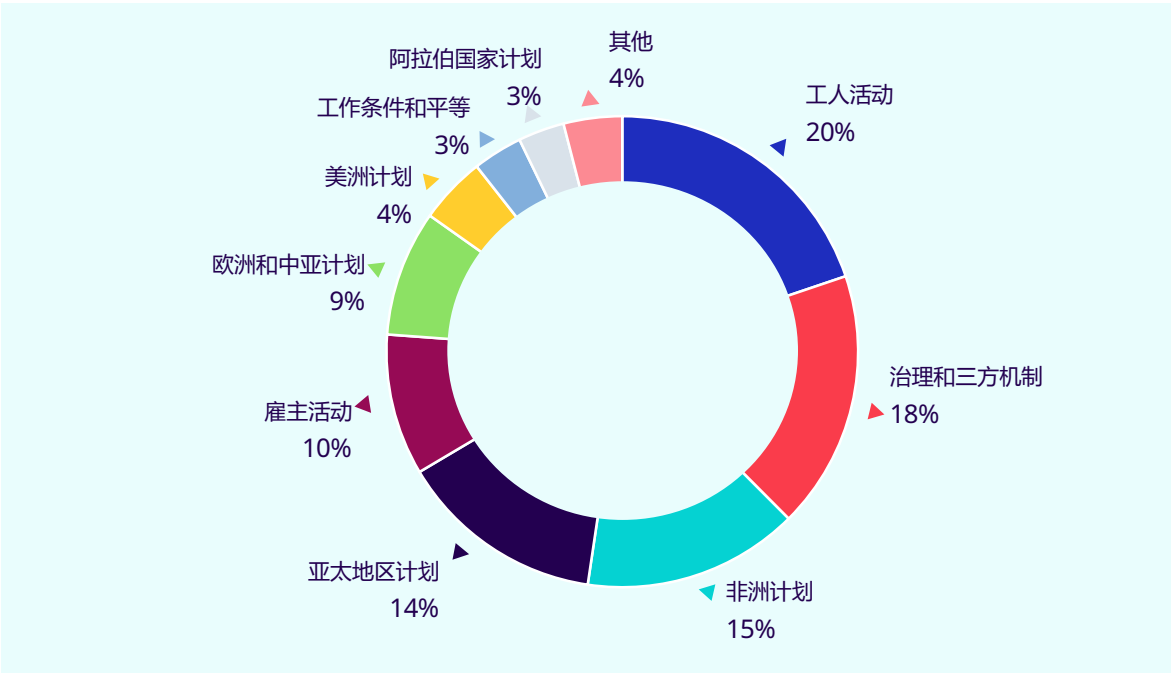


► 附录一

详细财务数据

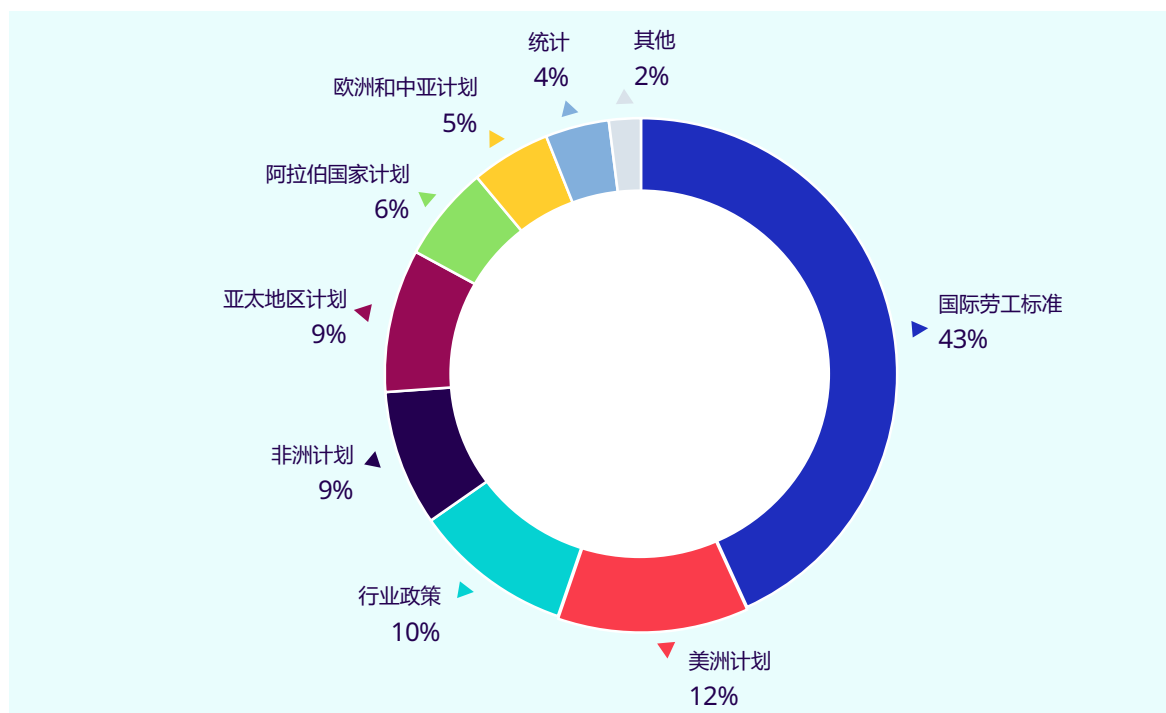
下图显示了国际劳工组织总部各司局和五个区域的各项计划在各项成果目标上的投入占总支出的百分比。按经常预算项下的国际专业类别职员投入在八项成果目标各项上面的相关技术性和分析性工作以及服务所用的时间来衡量。²¹ 鉴于人事费用占经常预算资源总额的 70%，这是衡量投入占支出比重的一个重要指标。

► 图 I.1. 国际劳工组织各司局和区域计划在政策成果目标 1 上面的投入

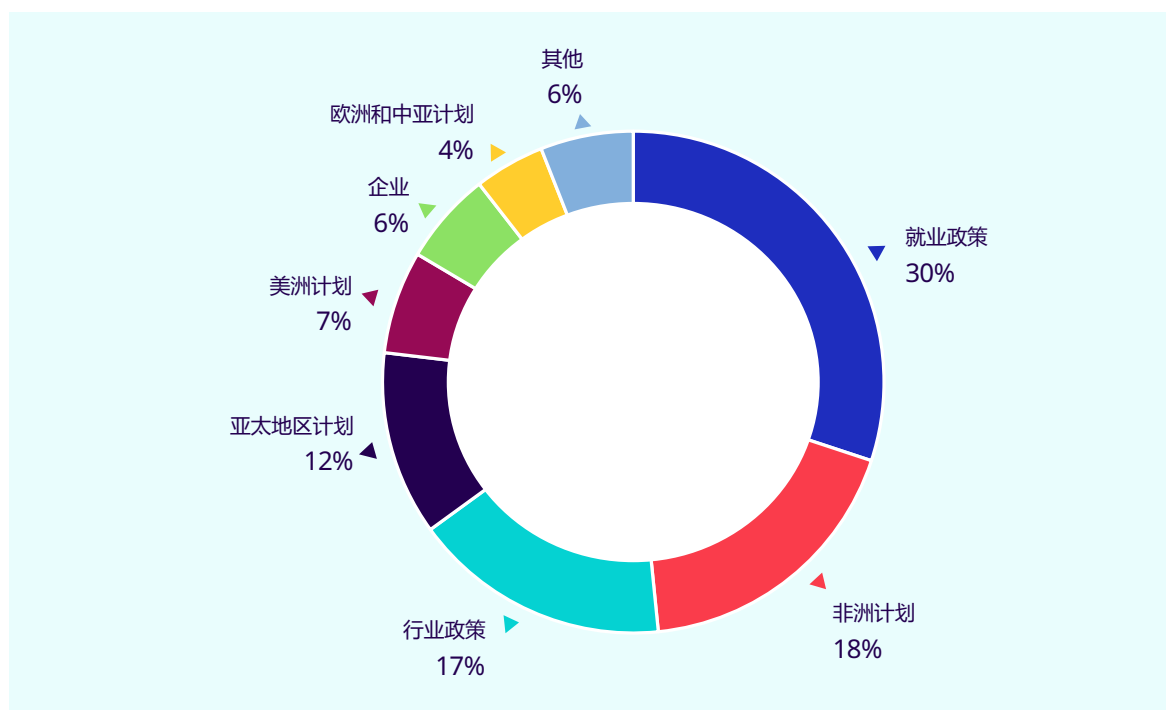


²¹ “其他”类别囊括了在各项成果目标上的投入少于该成果目标总支出的 2% 的司局和区域计划。

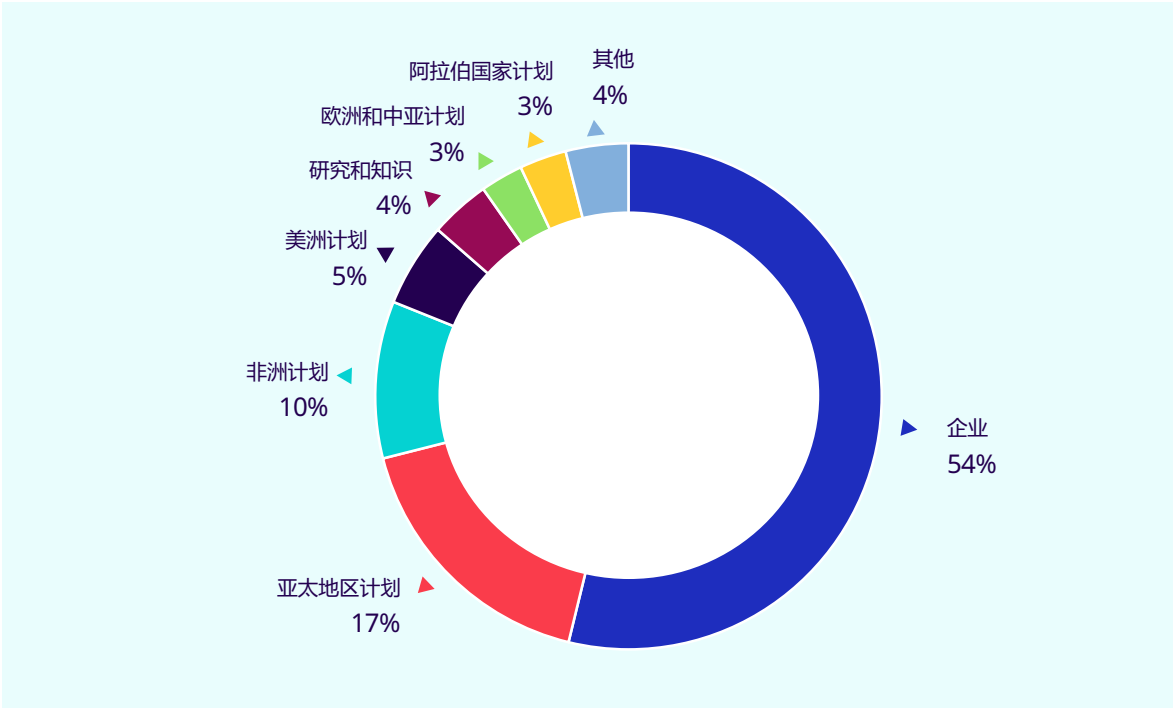
► 图 I.2. 国际劳工组织各司局和区域计划在政策成果目标 2 上面的投入



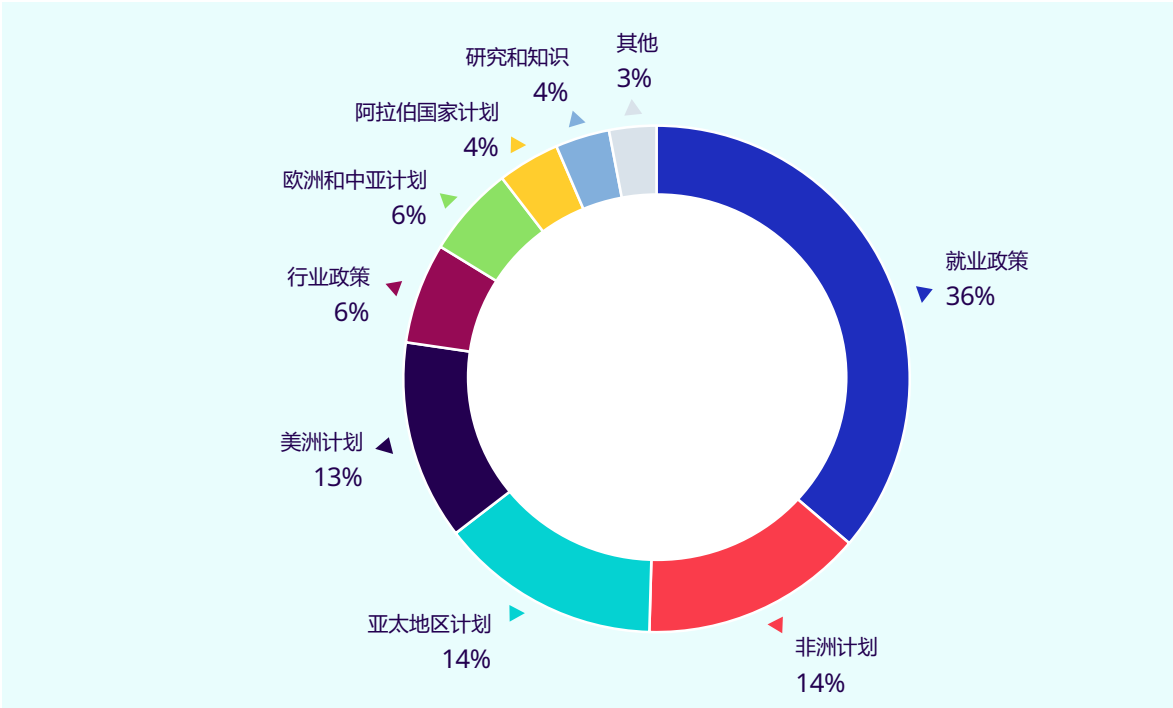
► 图 I.3. 国际劳工组织各司局和区域计划在政策成果目标 3 上面的投入



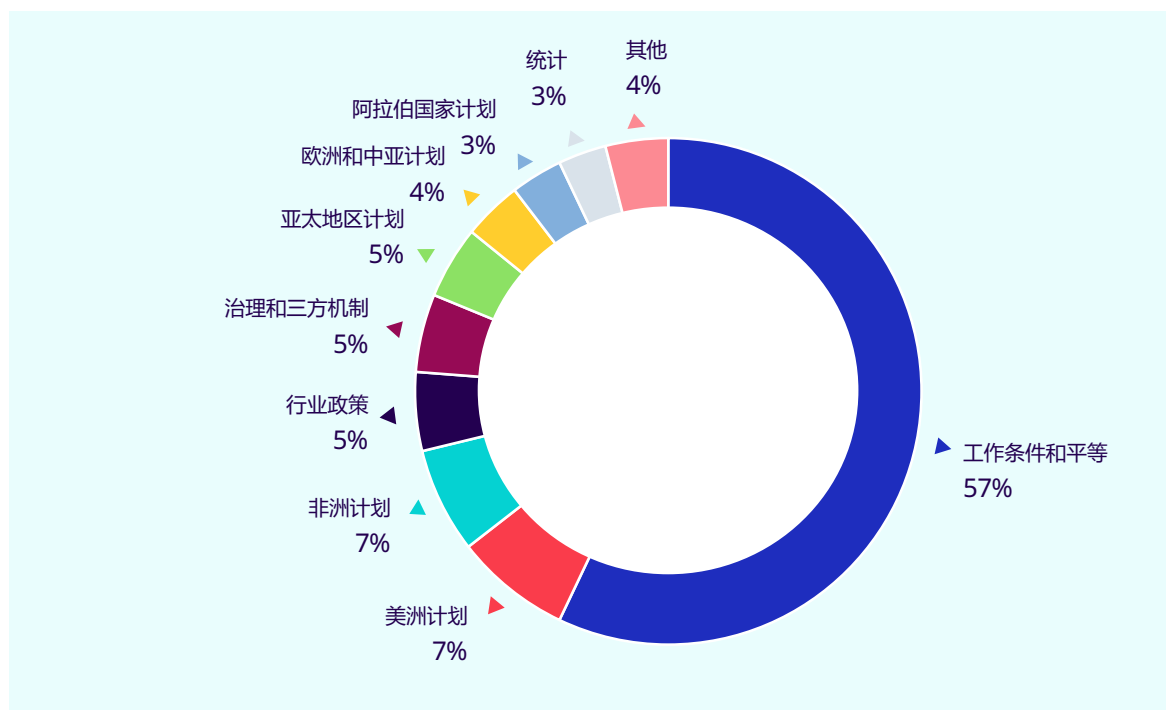
▶ 图 I.4. 国际劳工组织各司局和区域计划在政策成果目标 4 上面的投入



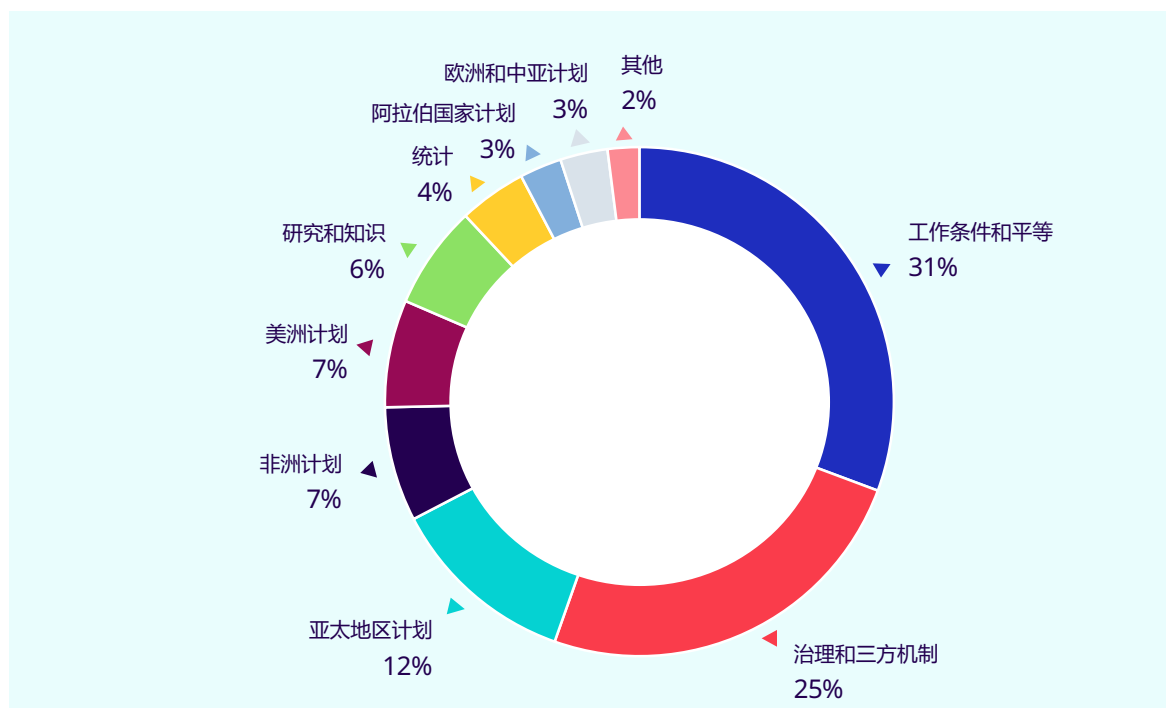
▶ 图 I.5. 国际劳工组织各司局和区域计划在政策成果目标 5 上面的投入



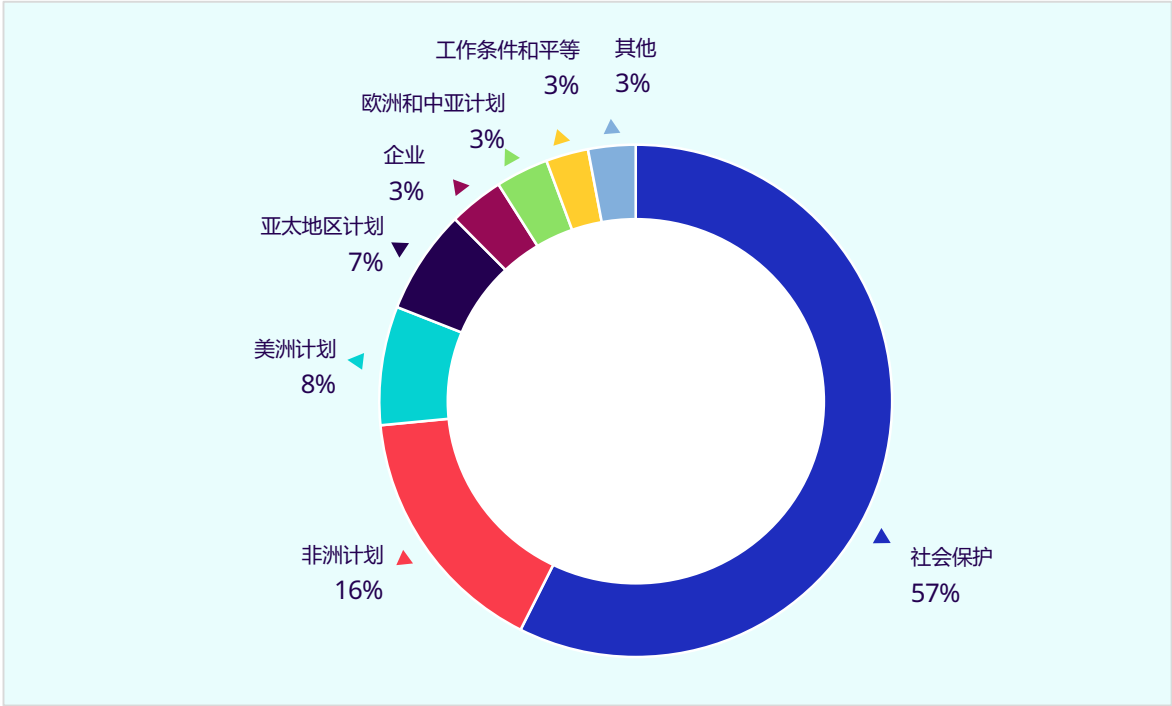
► 图 I.6. 国际劳工组织各司局和区域计划在政策成果目标 6 上面的投入



► 图 I.7. 国际劳工组织各司局和区域计划在政策成果目标 7 上面的投入



▶ 图 1.8. 国际劳工组织各司局和区域计划在政策成果目标 8 上面的投入



► 附录二

政策成果目标、产出和指标：目标和取得的成果

政策成果目标	产出	产出指标	目标	取得的成果					
				总数	非洲	美洲	阿拉伯国家	亚太地区	欧洲和中亚
1. 强有力的三方成员与具有影响力和包容性的社会对话	1.1. 雇主和企业会员组织的机构能力得到提高。	1.1.1. 扩大代表性的治理体系和战略得到改进、服务提供能力得到加强的雇主组织和企业会员组织的数目。	25	40	8	17	0	9	6
		1.1.2. 分析不断变化的工商业环境，开展对决策有影响力的宣传活动的雇主组织和企业会员组织的数目。	15	21	6	7	0	6	2
	1.2. 工人组织的机构能力得到提高。	1.2.1. 具有吸引新的工人团体和/或改善其服务的创新战略的国家工人组织的数目。	36	28	7	6	5	8	2
		1.2.2. 提出建议，供参与制定政策的社会对话机制参考的工人组织的数目。	35	26	4	6	4	9	3
	1.3. 劳动行政管理部门的机构能力得到提高。	1.3.1. 具有能应对劳动世界当前和新挑战，有利于劳工管理的制度框架的成员国数目。	20	30	10	5	4	8	3
		1.3.2. 具有与社会伙伴协商制定的、有针对性的战略合规计划的成员国数目。	13	9	6	1	1	1	0
	1.4. 社会对话及劳动关系法律、进程和制度得到强化。	1.4.1. 具有新近建立或已加强的能应对当前和新出现的劳动世界的挑战的、有利社会对话、劳资关系或预防/解决争端的机构、机制或管理框架的成员国数目。	20	28	14	0	2	6	6
		1.4.2. 促进集体谈判和工作场所合作的政策和/或做法得到改进的成员国数目。	15	17 *	5	1	2	9	0

政策成果目标	产出	产出指标	目标	取得的成果					
				总数	非洲	美洲	阿拉伯国家	亚太 地区	欧洲和 中亚
2. 国际劳工标准与权威有效的监督	2.1. 成员国在批准国际劳工标准方面的能力得到提高。	2.1.1. 批准基本及治理公约或议定书的数目。	30	28	8	4	1	6	9
		2.1.2. 批准最新技术公约的国家数目，包括理事会在标准审议机制范围内建议的技术公约数目。	80 **	67	28	17	4	3	15
	2.2. 成员国实施国际劳工标准的能力得到提高。	2.2.1. 监督机构已满意地注意在适用已批准公约方面取得进展的事例数目。	45	44	7	9	5	10	13
		2.2.2. 包括针对国际劳工组织监督机构提出的问题的应对措施在内的新的联合国合作框架的百分比。	10%	10%	-	-	-	-	-
	2.3. 国际劳工组织三方成员参与前瞻性国际劳工标准政策的能力得到提高。	2.3.1. 及时收到的应于 9 月 1 日前提交的关于实施已批准公约的报告的比例，其中包括对监督机构意见的答复。	40%	40%	40%	34%	33%	34%	47%
		2.3.2. 具有能让三方成员有效投入到将国际劳工标准在国家层面实施的三方机制(包括向监督机构汇报的机制)的成员国家数目。	20	22	8	4	2	5	3
3. 旨在实现充分、生产性和自由选择的就业与人人享有体面劳动的经济、社会和环境转型	3.1. 成员国在制定和落实对性别层面予以回应的新一代国家就业政策(包括面向青年的政策)方面的能力得到提高。	3.1.1. 采取应对特定国家工作未来挑战的新一代国家就业政策的成员国数目。	24	16	6	2	1	4	3
		3.1.2. 作为一项独特战略或作为国家就业战略一部分(根据可持续发展目标的指标 8.b.1)制定了国家青年就业战略的成员国家数目。	18	12	6	3	1	1	1

政策成果目标	产出	产出指标	目标	取得的成果					
				总数	非洲	美洲	阿拉伯国家	亚太地区	欧洲和中亚
		3.1.3. 根据第204号建议书制定推进正规化综合战略的成员国数目。	12	2	2	0	0	0	0
	3.2. 成员国在制定和实施在农村经济中创造体面劳动的政策和战略方面的能力得到提高。	3.2.1. 在农村地区采取体面劳动措施的成员国数目。	15	24	8	7	2	5	2
	3.3. 成员国在制订和实施向环境上可持续的经济和社会转型的政策方面的能力得到提高。	3.3.1. 采取政策措施促进通过体面劳动向环境可持续经济和社会公平转型的成员国数目。	8	12	5	4	2	1	0
	3.4. 国际劳工组织三方成员在通过体面劳动促进和平、稳定、有复原力的社会方面的能力得到加强。	3.4.1. 具有通过体面劳动倡导实现和平、稳定及有复原力的社会计划的成员国的数目。	12	15	7	0	3	3	2
	3.5. 成员国在制订和实施有利于在一生中向体面劳动转型的劳动力市场计划和就业服务方面(尤其着重关注青年和老年工人)的能力得到提高。	3.5.1. 加强就业服务以支持向体面劳动过渡的成员国的数目。	25	21	6	5	2	3	5
4. 作为就业创造者与创新和体面劳动促进者的可持续企业	4.1. 成员国在创造对创业和可持续企业有利的环境方面的能力得到提高。	4.1.1. 具有改善可持续企业创建和发展有利环境的战略和/或行动计划的成员国数目。	16	12	4	3	2	0	3
	4.2. 企业在采用新的经营模式、技术和技巧,提高生产率和可持续性方面的能力得到强化。	4.2.1. 采取有效干预措施支持生产力、创业精神、创新和企业可持续性的成员国数目。	29	48	21	6	4	13	4

政策成果目标	产出	产出指标	目标	取得的成果					
				总数	非洲	美洲	阿拉伯国家	亚太 地区	欧洲和 中亚
	4.3. 成员国在制订专门旨在促进企业向正规性转型的政策、立法和其他措施方面的能力得到提高。	4.3.1. 已采取措施促进企业及其雇用的工人向正规化转型的成员国数目。	14	17	7	6	0	3	1
	4.4. 成员国和企业制订旨在促进工商业实践与体面劳动和以人为本构建劳动世界未来的方法保持一致的政策和措施方面的能力得到提高。	4.4.1. 有政策或措施来促进工商业实践与体面劳动优先事项、以人为中心构建劳动世界未来的方法相一致的成员国数目。	10	13	1	6	0	5	1
5. 旨在促进进入劳动力市场并在其中进行转型的技能和终身学习	5.1. 国际劳工组织三方成员在确定当前技能不匹配情况及预测未来技能需求方面的能力得到提高。	5.1.1. 已在国家和/或部门一级采用国际劳工组织方法衡量技能不匹配和/或预测未来技能需求的成员国数目。	15	26	10	5	1	7	3
		5.1.2. 具有制度化国家或部门机制以衡量技能不匹配和预测未来技能需求的成员国数目。	8	5	1	1	1	1	1
	5.2. 成员国在强化技能和终身学习政策、治理模式及筹资体系方面的能力得到提高。	5.2.1. 具有包容性技能和终身学习战略的成员国数目。	10	10	3	0	1	5	1
		5.2.2. 具有包容性技能和终身学习治理模式的成员国数目。	5	5	2	0	1	1	1
		5.2.3. 具有能够实施包容性技能和终身学习政策的融资系统的成员国数目。	6	1	0	1	0	0	0

政策成果目标	产出	产出指标	目标	取得的成果					
				总数	非洲	美洲	阿拉伯国家	亚太地区	欧洲和中亚
	5.3. 国际劳工组织三方成员在设计和实施包含以工作为基础的学习和优质学徒制在内的创新、灵活和包容性的学习选项方面的能力得到提高。	5.3.1. 已采用国际劳工组织方法进行基于工作的学习和高质量学徒制的成员国数目。	12	14	7	1	3	2	1
		5.3.2. 具有针对妇女、青年或处于脆弱环境的人的创新、灵活和包容性技能计划和服务的成员国数目。	12	24	13	3	3	3	2
		5.3.3. 具有包容性技能认可机制的成员国数目。	8	7	6	0	1	0	0
6. 面向劳动世界所有人的性别平等、机会均等和待遇平等	6.1. 国际劳工组织三方成员在促进对照护经济的投资和更平衡地分担家庭责任方面的能力得到提高。	6.1.1. 具有为扩大与照护有关的基础设施、社会保护或公共照护服务提供资金，支持创造体面就业、促进性别平等的宏观经济政策或战略的会员国数目。	8	4	0	2	1	0	1
		6.1.2. 具有改善一个或多个照护行业的劳动权利和工作条件政策的国家数目。	9	5	1	3	1	0	0
		6.1.3. 采取措施促使男女之间更均衡地分担家庭责任的国家数目。	10	2	0	1	0	0	1
	6.2. 提高国际劳工组织三方成员执行政策和战略的能力，促进和确保男女机会均等、平等参与和待遇平等，包括同工同酬。	6.2.1. 具有促进劳动世界男女机会和待遇实质平等政策及其执行战略的成员国数目。	12	8	2	3	1	0	2

政策成果目标	产出	产出指标	目标	取得的成果					
				总数	非洲	美洲	阿拉伯国家	亚太地区	欧洲和中亚
		6.2.2. 具有促进有效实现男女同工同酬权利的政策及其执行战略的成员国数目。	8	1	0	1	0	0	0
	6.3. 提高成员国制定促进社会性别平等的法律、政策和措施的能力，以创建一个没有暴力与骚扰的劳动世界。	6.3.1. 根据第 190 号公约和第 206 号建议书已审查相关法律和政策，查明了差距，并采取了措施加以解决的成员国数目。	20	16	5	3	2	4	2
	6.4. 提高国际劳工组织三方成员加强立法、政策和措施的能力，确保患有残疾和其他处于脆弱状况的人在劳动世界中享有平等机会与平等待遇。	6.4.1. 已采取措施确保残疾人和下列至少一个群体机会和待遇平等的成员国数目：土著或部落民族、少数民族、艾滋病毒携带者或男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者。	10	20	10	5	0	3	2
		6.4.2. 具有加强收集和分析劳动力市场数据策略的国家数目，这些数据至少按以下一种分类：残疾状况、艾滋病毒状况、族裔、土著或部落特征。	7	3	2	0	0	1	0
7. 为所有人提供充分和有效的劳动保护	7.1. 提高成员国确保尊重、促进和实现工作中基本原则和权利的能力。	7.1.1. 具有关于工作中基本原则和权利综合计划的成员国数目。	8	3	1	1	0	1	0
		7.1.2. 已获得“目标 8.7 联盟开拓国家地位”的成员国数目。	8	4	3	1	0	0	0
		7.1.3. 已新近通过或更新解决一切形式童工问题的战略和行动计划成员国数目。	28	24	10	7	3	3	1

政策成果目标	产出	产出指标	目标	取得的成果					
				总数	非洲	美洲	阿拉伯国家	亚太 地区	欧洲和 中亚
	7.2. 提高成员国确保安全与健康工作条件的能力。	7.2.1. 具有应对特定风险的国家职业安全与卫生政策或方案，并附有体制框架的成员国数目。	26	32	13	7	3	8	1
		7.2.2. 具有国家记录和通知系统，可根据可持续发展目标指标 8.8.1 定期报告的成员国数目。	10	2	0	0	2	0	0
	7.3. 提高成员国设定适当工资和推行体面劳动时间的能力。	7.3.1. 三方成员已采取以实证为基础的政策或措施以制定或更新法定或商定最低工资的国家数目。	15	16	4	2	2	6	2
	7.4. 提高三方成员为不同工作安排(包括数字劳动平台)和非正规就业中的工人提供充分劳动保护的能力。	7.4.1. 对各种形式的工作安排(包括有关数字平台的工作安排)进行有效诊断的国家数目，这些工作安排确定了保证有效保护有关工人的可能措施。	10	6	0	5	0	0	1
		7.4.2. 对非正规经济和/或支持正规企业或家庭中非正规工人向正规工人转型的政策、条例或合规机制进行有效诊断的国家数目。	14	25	12	4	3	3	3
	7.5. 提高三方成员建立公平有效的劳务移民框架、机制和服务机构保护移民工人的能力。	7.5.1. 为保护移民工人的劳动权利和促进与就业、技能、社会保护和其他相关政策的一致性而建立了劳务移民框架或制度化机制的成员国数目。	24	20	4	3	1	11	1
		7.5.2. 具有新的或已改进保护移民工人劳动权利的服务的国家数目。	10	29	7	5	3	13	1

政策成果目标	产出	产出指标	目标	取得的成果					
				总数	非洲	美洲	阿拉伯国家	亚太地区	欧洲和中亚
		7.5.3. 具有为保护移民工人劳动权利而设立的监测和审查机制的双边或区域劳务移民框架的数目。	11	6	4	1	0	1	0
8. 为所有人提供全面可持续的社会保护	8.1. 提高成员国制定全新的或经改革的可持续国家社会保护战略、政策或法律框架，扩大社保覆盖面和提高待遇充足性的能力。	8.1.1. 为扩大覆盖面、加强全面性和/或提高待遇的适足性已制定新的或已经修订国家社会保护政策的成员国数目。	25	25	9	5	4	5	2
	8.2. 提高成员国改善社会保护制度治理与可持续性的能力。	8.2.1. 采取新的或已修订使社会保护制度可持续并提供充分福利的政策措施的成员国数目。	20	32	19	3	2	5	3
	8.3. 提高成员国将社会保护纳入全面对策以支持和保护处于生活和工作过渡期间的工人和雇主的能力。	8.3.1. 采取新的或经修订的综合应对政策的成员国数目，包括在工人和雇主生活和工作转型期间为其提供支持和保护的社会保护。	13	13	4	3	1	4	1

资料来源：体面劳动成果汇总表和国际劳工标准数据库(NORMLEX)。* 在取得的 17 项成果中，9 项涉及集体谈判(非洲 4 项，阿拉伯国家 2 项，亚太地区 3 项)，8 项涉及工作场所合作(非洲 1 项，美洲 1 项，亚太地区 6 项)。** 计划和预算文件为指标 2.1.2 设定的目标(20 份批准书)涉及标准审议机制审议的职业安全与卫生、社会保护、就业政策和海事劳工方面的一系列数目有限的文书。这一目标在本两年期内超额完成。80 份的目标与过去三个两年期批准最新技术公约的平均数一致。

► 附录三

保障性成果目标、产出和指标：目标和取得的成果

保障性成果目标	产出	产出指标	目标	取得的成果
A. 促进体面劳动的权威知识和具有高影响力的伙伴关系	A.1. 使用最新统计标准，开展更准确和更持续的体面劳动统计工作。	A.1.1. 通过改进统计调查和使用其他统计来源加强劳动力市场统计、标准和信息系统的成员国数目。	15	28
		A.1.2. 2021 年向联合国报告至少一半在国际劳工组织的监管下可持续发展目标指标数据的成员国数目。	15	22
	A.2. 开展权威性和创新性的研究工作，为政策制定提供支撑并在劳动世界的前沿问题上发挥引领作用。	A.2.1. 关于“前沿研究”问题的合作研究报告和相关活动的数目。	4 份主要报告和相关的多学科活动。	编制了 6 份报告，并在多学科活动中予以介绍。
		A.2.2. 多边机构在旗舰报告中引用国际劳工组织研究的次数。	多边机构发布的旗舰报告对国际劳工组织研究成果的引用数量增加 20%。	增加 29%(2018-2019 年基线：346 项引用；2020-2021 年：447 项引用)
	A.3. 开展高效、有效和创新的传播工作，确保国际劳工组织创造的知识与成果对劳动世界的未来产生有意义的影响。	A.3.1. 国际劳工组织关键数字平台的受众覆盖面增长百分比。	在以下方面增长 10%： ▶ 国际劳工组织新闻室的访问量； ▶ 注册国际劳工组织每周通讯的次数； ▶ Twitter、Facebook 和 LinkedIn 等社交媒体上的关注人数。	▶ 480 万国际劳工组织新闻室访问量；比 2018-2019 年基线(260 万)增长 87%。 ▶ 国际劳工组织通讯的英文版订阅数增长 15%；法文版订阅数增长 13%；西班牙文版订阅数增长 56%。 ▶ 英文 Twitter 关注人数增长 32%；Facebook 关注人数下降 3%(由于全球页面的关注者迁移到国家页面，因此没有实际损失)；LinkedIn 关注人数增长 140%。

保障性成果目标	产出	产出指标	目标	取得的成果
	A.4. 巩固国际劳工组织在多边体系内的伙伴关系，推进以人为本构建劳动世界未来的方式与关于实现可持续发展目标的全球辩论和政策的更深度融合。	A.4.1. 与联合国实体、国际金融机构及多边机构或联盟建立或更新的伙伴关系数目。	5 项伙伴关系。	13 项伙伴关系。
		A.4.2. 全球、地区和国家各级为三方成员提供的新的定向培训项目的数目。	5 个培训包。	9 个培训包。
	B. 国际劳工组织的有效和高效治理	B.1.1. 在两年期内全面落实《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》及其决议中的治理内容。	在实现理事会运行和组成的民主化方面取得实质性进展。	民主化问题三方工作组在 2020 年 12 月至 2021 年 9 月期间举行了四次会议。2021 年 6 月，国际劳工大会通过了一项关于国际劳工组织成员国之间平等原则和国际劳工组织三方治理中所有区域公平代表性的决议。
		B.1.2. 为所有官方会议及时提供电子形式的简明官方文件，并继续实施节纸方法(按需印刷，仅满足最低限度的具体和合理需求)。	100% 的官方文件均按时以电子方式发布。	100%
			印刷的会前官方文件不超过 15%。	未印刷会前文件。
			85% 的官方通信只以电子格式发送。	100%
		B.1.3. 有效、高效地做好理事会会议的时间管理。	与会议最初商定的工作计划相差最多 10% (+/-)。	这一指标是为实体会议设定的，在本两年期进行的远程会议期间未予以监测。引入了特别的节约时间措施，从而使理事会能够在每次会议的三个小时内完成工作。这些措施证明是有效的。
	B.2. 加强监督和风险管理系统。	B.2.1. 外聘审计员对合并财务报表的满意度。	无保留外部审计意见和继续完全遵守国际公共部门会计准则。	截至 2019 年 12 月 31 日和 2020 年 12 月 31 日的年度目标均达成。

保障性成果目标	产出	产出指标	目标	取得的成果
		B.2.2. 有效落实审计建议所需时间。	负责落实监督建议的单位在审计报告出具后三个月内提交行动计划。	平均时长为 11.4 个月。
			管理层接受的所有审计建议均在报告出具日期的六个月内得到妥善处理。	在管理层接受的建议中，98.5% 得到了妥善处理；1.5% 因规划考虑而延期。未能在六个月的时限内完成。
		B.2.3. 在后续审计中确定的未落实的内部审计建议的百分比。	10%	两年期内没有进行后续审计。
		B.2.4. 根据企业要求已更新风险登记的授权单位和职能的比例。	100%	100%
	B.3. 提高对问责制和机构学习评估的接受度。	B.3.1. 有效实施国际劳工组织基于成果的《评估战略（2018-2021 年）》。	达到或超过《战略》确定的 2020-2021 年里程碑。	在 19 个两年期里程碑和目标中，13 个“完全达成”，5 个“部分达成”，1 个进展不大，因此视为“未达成”。
C. 高效的支持服务和国际劳工组织资源的有效利用	C.1 创新和改进业务流程。	C.1.1. 国际劳工组织支持服务有效性做出正面评估的用户百分比。	增长 10%。	► 协调和控制：增长 34%(13 个百分点)。 ► 流程和能力：增长 17% (9 个百分点)。
		C.1.2. 过以下维度的创新提供新的或已改进的工作方式的数量：质量、用户关注点、透明度、效率和团队活力。	► 质量：50 项举措。 ► 用户关注点：50 项举措。 ► 透明度：35 项举措。 ► 效率：35 项举措。 ► 团队活力：35 项举措。	► 质量：73 项举措。 ► 用户关注点：70 项举措。 ► 透明度：61 项举措。 ► 效率：81 项举措。 ► 团队活力：53 项举措。

保障性成果目标	产出	产出指标	目标	取得的成果
		C.1.3. 两年期内参与创新举措的工作人员数量(创新文化)。	全劳工局共 600 人参与。	710 人参与。
C.2. 改进基于结果的规划和管理制度。		C.2.1. 两年期内制定的符合联合国《可持续发展合作框架》的体面劳动国别计划百分比。	100%	100%
		C.2.2. 通过联合国信息和通信网报告国际劳工组织对各国取得成果所作贡献的国际劳工组织国家局的百分比。	25%	2020 年为 69% 2021 年为 81%
C.3. 有效的发展合作。		C.3.1. 自愿捐款(预算外发展合作、经常预算补充账户)占劳工局可用资源总额的份额。	48%	46%
		C.3.2. 未指定用途(经常预算补充账户)和未严格指定用途资源占自愿捐款总额的份额。	15%	13%
C.4. 更灵活高效的人力资源开发。		C.4.1. 有效实施《人力资源战略(2018-2021 年): 敏捷性、参与性与高效性》。	达到或超过《战略》确定的 2020-2021 年里程碑。	根据《人力资源战略(2018-2021 年)》的 10 项指标, 劳工组织取得了以下进展: ► 《战略》10 项指标中的 6 项达到或超过了里程碑(从代表性不足的国家招聘职员; 职员培训的相关性; 对管理人员作为变革驱动者的看法; 相互尊重和包容的行为文化; 数字化服务的使用; 人力资源指标和劳动力分析的使用);

保障性成果目标	产出	产出指标	目标	取得的成果
				► 2 项指标(招聘发展合作项目专业职员所需的时间, 以及 P5 及以上高级职位中的性别平等)取得了超出基线的进展, 但未达到里程碑; ► 2 项指标(流动性和绩效管理框架的总体遵守情况)未在里程碑方面取得进展。
	C.5. 为确保劳工局环境的可持续性而改进做法。	C.5.1. 全国际劳工组织航空旅行的碳足迹。	减少 5%。	减少 83%。
		C.5.2. 国际劳工组织总部碳足迹。	减少 5%。	减少 48%。
		C.5.3. 国际劳工组织总部有效垃圾管理系统。	回收率增加 5%。	增加 7%。

成果目标 A 资料来源: 体面劳动成果汇总表、劳工组织劳工统计数据库、劳工组织网页、多边组织旗舰报告、劳工组织传播信息板、与外部伙伴达成的谅解备忘录、培训举措的报告。

成果目标 B 资料来源: 理事会的决定、官方会议管理系统、财务报告及经审计的合并财务报表、首席内部审计师的报告、企业风险管理框架、劳工组织年度评估报告。

成果目标 C 资料来源: 劳工组织关于组织健康的职员调查、业务创新科的跟踪系统、体面劳动国别计划信息库、劳工组织国家局报告、财务报告、劳工组织人力资源指标和分析、劳工组织温室气体清单; 大楼改造项目报告。

