

# 全球就业议程

ISBN: 92-2-515177-2

---

2003 年第一次出版

---

国际劳工组织出版物中所用名称，是与联合国的习惯相一致的，这些名称以及出版物中材料的编写方式，并不表明国际劳工组织对任何国家、地区、领土或当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

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，未提及的商号名称、商品和制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工组织的出版物可以从各大图书销售商及国际劳工组织驻各国的办事处获得，也可以直接同国际劳工组织出版机构联系，地址：国际劳工局，CH - 1211，日内瓦 22，瑞士。您也可以从上述地址免费索取最新出版物的目录和书单或发电子邮件到：[pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)。访问我们的网站：[www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

## 前 言

《全球就业议程》的主要目的是促进体面工作，提高自由选择的生产性就业的数量和质量。发展中国家的大部分人无法承受失业，许多人均生活费不足一美元。提高就业的质量由此成为一个严峻的挑战。

《议程》的主要目标是将就业置于经济和社会政策的核心。这一目标的实现必须基于过去的丰富经验和在《议程》的实施过程中，把它作为一项新的工作不断摸索与学习。首先，《议程》需要确立全球就业优先领域和一个协调一致的框架。在这个框架中，一个多边体系可以更好地促进体面工作的产生。其次，政府和社会伙伴应该根据各国的不同情况为国家就业政策和行动计划的制定确定优先次序。

国际劳工组织理事会在2003年3月的会议上通过了《全球就业议程》。2001年11月1日至3日，国际劳工组织在日内瓦举办了全球就业论坛，与会的高级政策制定者、工人和雇主代表、私营部门及非政府组织和学术界代表就《议程》的主要要素进行了辩论。2002年和2003年，国际劳工组织理事会就业和社会政策委员会的三方成员在随后的三次会议上进一步讨论了这些内容，之后被理事会通过。

《议程》的实施有赖于国内和国际社会的相互配合，以实现在制定社会和经济政策时把生产性就业置于首位的目标。

日内瓦国际劳工局

2003年11月

Göran Hultin

就业部门执行局长

## 全球就业议程

就业和社会政策委员会在 2002 年 11 月的会议上要求劳工局起草一份文件，重新审查《全球就业议程》的内容，吸收先前文件的内容和委员会就此主题进行讨论的结果。该文件力图把《议程》置于劳工局体面工作议程的大背景之下，吸收《议程》的主导原则和核心内容为指导，文件的最后部分提供了实施《议程》的建议。

1995 年的世界发展世界首脑会议和 2000 年的联合国大会第 24 次特别会议都达成了就业可以从根本上战胜贫困和社会排斥的共识。这两次会议都要求国际劳工组织制定出一个连贯和协调的国际性战略，促进自由选择的生产性就业。《全球就业议程》就是劳工局对这一要求所做出的回应。《议程》的主要目标是把就业置于经济和社会政策的核心位置；同《千年发展目标》一样，《议程》寻求通过创造生产性就业机会来努力提高失业者和那些收入不足的人们及其家庭摆脱贫困提高生活水平。

就业和社会政策委员会就《全球就业议程》进行了长达一年半的广泛磋商，对《议程》的内容达成了更加广泛的一致。但是，这并不意味着委员会内部对《议程》具体要素的重要性的内容都达成了一致。例如，合理的就业宏观经济政策的构成、国际劳工组织应该同哪些组织合作促进《议程》的实施以及合作的方式和层次，在委员会内均未能达成一致。未达成一致的问题将成为委员会未来建设性讨论的基础。

## 第一部分

### *更广泛的体面工作议程下的《全球就业议程》*

《体面工作议程》促进自由选择的生产性就业、同时也促进工作中的基本权利、足够的工作收入和社会保护。国际劳工组织的核心使命对此提出了道德上的要求。工作中的基本权利同公认的价值观相一致。单单就业本

身是不够的，事实上《全球就业议程》不是仅仅促进就业，而是促进符合国际劳工标准、能实现工人基本权利的体面就业。

同时促进工作中的基本权利和就业还有实践上的原因。劳动力市场和其它市场的运作并不一样。劳动力不是商品，劳动力市场同社会是结合在一起的。劳动力市场利用劳动力，依赖于人的动机和需要，包括对保障和公平对待的需要。不承认劳动力市场的独特运作方式会造成不良的社会和经济后果。经济增长的目的就是提高人的尊严和生活质量。国际劳工组织的基本国际劳工标准就是努力促进人权，同时反映劳动力市场最有效的独特运作方式。

就业部门的《全球就业议程》对劳工局更广泛的体面工作议程做出了双重贡献。第一，增加就业机会是体面工作的基础。《全球就业议程》可以促进全球自由选择的生产性就业机会的增加。为了达到这一目标，《议程》的主要目标是把就业置于经济和社会政策以及发展的核心位置。第二，如下所示，《全球就业议程》对提高就业的质量也有重要的作用：《议程》认为促进生产性就业的最好方法就是促进体面工作；同时劳工局的战略目标是相互促进的，能在创造就业机会方面有积极的作用。

### ***使就业更具有生产性的全球议程***

综合的就业框架即使在经济和社会的最基层也是可能的。《全球就业议程》需要在全国范围内实施。但是，为了促进一个综合性的就业框架，《议程》必须具有全球视角。《全球就业议程》呼吁建立起一个全球的联盟和伙伴关系。《议程》认识到，在一个全球一体化的经济体系里，就业问题在一个国家的范围之内是无法得到全面解决的。

此外，全球化中的地区化越来越明显。地区合作可以为促进就业做出独特的贡献。例如，全球就业论坛的大会报告起草人说：“为了提高竞争力，需要通过地区合作，实现地区一体化，交流培训和劳动力市场方面好的政策。地区性的安排也可以巩固劳工权利。”地区一体化能够在创造就业机会、促进实施劳工标准和社会政策进步方面提供了机会。有时，地区内的外流人口影响可能是负面的，但地区一体化可以增加金融市场和汇率的稳定，这对投资环境特别重要。

《全球就业议程》特别重视提高劳动者的生产率，特别是提高贫穷劳工和他们所服务公司的生产率。《议程》的每一部分都解决某个特定的问题，都跟提高劳动者生产率的目标相一致。在通过工资和税收进行公平分配收入时，提高生产率可以提高生活标准，可以通向没有通货膨胀的经济增长。当然，只提高生产率是不够的，甚至还会对就业具有不良的影响。还可以通过其它政策杠杆特别是宏观经济政策促进就业。

## 第二部分

### 《全球就业议程》的原则

委员会以前就《全球就业议程》所进行的讨论基于以下七个原则：

- 1、生产性体面工作
- 2、就业的宏观经济框架
- 3、企业和私人投资
- 4、提高贫困劳工的生产率，增加机会
- 5、消除劳动力市场歧视
- 6、环境和社会可持续增长
- 7、就业能力和适应能力

其中的一些原则成为《议程》的核心内容，将在本文件的第三部分讨论。两个贯穿整个《议程》的原则在下文中说明。

### 生产性体面工作

无论追求基本的权利或者实施规定有劳工权利的国际劳工标准会造成何种经济影响，但它在道义上这是必须的。因此，追求体面工作就是一个超越狭隘经济利益的价值目标。《全球就业议程》所面临的一个主要挑战是探索权利和经济效益之间互补的程度，而不是相互矛盾和强制的交换。《议程》认为，体面工作同时还是一个生产性因素，是对创造生产性就业机会、发展、减少贫苦的一种投入，而不仅仅是产出。《议程》还从就业的角度来

看待劳工局其它的战略目标：基本权利，如结社自由、劳资谈判的权利；无歧视、无被迫劳动和童工。这些目标具有道德意义，同时可以提高生产性就业的匹配和总体生产率；社会保护同人们对保障的需求相一致，可以在总体上改善劳动市场的运作；社会对话通过劳资谈判显示了劳动者和雇主有结社自由、参与决策过程的权利，可以为更持久的解决问题，增加责任心、透明度以及快速的适应变化。在这个意义上，社会政策不是一项负担或者成本，它应该被看作是一个在经济健康发展和社会公正中起到重要作用的角色。

### ***消除劳动力市场歧视***

任何范围的歧视都是对人权的侵犯，会造成宏观经济损失，如剥夺女孩的受教育权利。剥夺自由选择就业，不能自由选择自己喜爱职业的人受到了人权侵害。另外，由于未能充分的利用人力资源，不能进行具有生产效率的职业匹配，经济作为一个整体为此付出了代价。

### ***总体价值观：社会对话***

现在讨论《全球就业议程》的核心内容。国际劳工组织的基本价值观是《议程》的所有核心内容的基础：基于完全自由结社、劳资谈判的双方和三方社会对话，是达成就业政策建议、政策行动共识的方法。无论目标是可持续增长、就业能力还是制定其它政策，最好的程序方法都基于社会对话、自由结社和劳资谈判，利益受到就业政策影响最大一方的利益在其中得到了体现。

## **第三部分**

### ***《议程》的十个核心要素***

《议程》的核心内容是促进就业、经济发展和社会公正。其中一部分谈到指经济环境，另外一部分谈到劳动力市场。经济环境是指促进就业成为

可能的条件。这些条件需要分析，因为它们是造成变化的因素，必须用恰当的政策进行构建。这就是贸易、投资以及技术的情况，这些条件是促进就业和职位损失的原因。国际劳工组织的作用是研究这些变化和这些领域内同就业相关的组织政策和参与其中的有关各方。

其它核心内容同劳动力市场政策和促进就业的制度有关，可以通过分析、促进活动以及技术合作、具体的咨询服务来解决。

考虑到全球管理需要更认真的思考和协调，针对《议程》中十个要点的实施所提出的政策也可以分为用国家政策解决的和需要全球政策解决的两组。在多边体系中正在进行的关于金融市场稳定的讨论需要继续下去，因为单个国家没有能力维持金融稳定。通过《议程》所构想的全球联合，国际劳工组织建议研究国际金融和其它组织的就业政策带来的结果。

同经济环境相关的内容如下：

- 1、 促进生产贸易和投资，提高发展中国家的市场准入；
- 2、 促进技术革新以提高生产率，增加就业，提高生活水平；
- 3、 促进可持续发展和生活；
- 4、 促进增长和就业的宏观经济政策：要求政策一体化；

同劳动力市场相关的内容如下：

- 5、 通过企业实现体面工作；
- 6、 通过提高知识和技能提高就业能力；
- 7、 采取积极的劳动力市场政策，以促进就业、变化中的保障、公正和减少贫困；
- 8、 生产性社会保护；
- 9、 职业安全 and 健康：保障和生产率之间的协作；
- 10、 减少贫困、促进发展的生产性就业；



## 促进全球就业议程核心要素的行动

### 核心要素 1:

为发展中国家的生产性就业和市场准入促进贸易和投资

贸易和投资，包括较高额的国外直接投资，对于一体化水平日益增长的全球市场上的经济发展和就业以及就业增长都十分重要。释放发展中国家在贸易和投资上促进就业潜力的一个基本条件是，把出口基础从初级产品转换到制造业和现代服务上。通过促进相应的有形基础设施的建设，提高或者扩大与出口贸易体制相适应的劳动技能来完成这个转换。此外，这不仅仅是提供了一个一揽子方案。事实上，《全球就业议程》的作用之一是可以帮助发展中国家识别它们已经有或者可以发展的占有相对优势的特色产业，协助它们进行资源配置，提高价值链。国际劳工组织主要关注点是确保贸易自由化能够支持穷人和体面的就业增长。

在贸易和发展的背景下，全球化进程中有几个不对称。第一，很多发展中国家处于贸易自由化进程的边缘；第二，发展中国家不能自由的进入发达国家的市场；第三，至少在短期到中期阶段内，贸易自由化和投资决策可能会造成经济调整的负面就业后果。为了更公平的发展和创造更多的就业机会和减少贫穷，国际劳工组织能够提高国际社会（特别是那些贸易协议的谈判机构）考虑这些不对称因素的意识，获得更平等的贸易增长。贸易全球化从来就不是一帆风顺的进程，它既可以是包罗万象的有益的道路，也可以导致排他行为。很明显，有些对贸易全球化的不满在于管理质量的薄弱。普遍的腐败，不透明的政策都阻碍了创造就业的贸易和投资。很多在全球化进程中远远落后的国家都有这些特征。因此，为了解决就业问题，《全球就业议程》应该探讨不同方法来提高政府官员的责任心。

但是，除了管理的低效外，发达国家和发展中国家不同的需要和能力造成的不平衡是目前全球化的特点。例如，在全球就业议程的最后部分，大会报告起草人指出：“目前迫切需要建立一个更加平等和公平的国际经济秩

序，通过债务减免和其它措施使更多的资金流入发展中国家，并使其产品特别是农产品和劳动力密集型制造业产品进入发达国家的市场。”论坛的总结报告也指出需要对发展中国家加快债务减免和增加官方发展援助。这是一项重要的举措，是对发展中国家贸易和投资的增长的促进。

通过分析研究贸易自由化的就业含义，国际劳工组织可以促进对工人的基本权益的尊重和制定适当的政策来处理贸易带来的工人失业，在降低贸易自由化社会成本的同时提高劳动力市场的作用。《议程》可能包括一些实用的方法，这些方法中类似分析研究的结果可能会影响政策进程。此外，这是广泛政策协调可以发挥作用的一个例子。《全球就业议程》需要全面考虑在更大程度经济开放进程中产生的就业问题，例如围绕出口加工区的问题（EPZ）。

## **核心要素 2： 为创造更高的生产力和更多就业机会以及改善 生活标准，促进技术变革**

信息和通讯技术（ICT）在世界上的高速传播，改变了人们的工作，刺激了创新，创造了新的工作类型和更高的生产力。《2001年全球就业报告》显示，在那些信息和通讯技术传播最快的国家中，就业机会和生产力获得了更大的增长。这就是说，技术的传播非常不平衡，导致了国家内部、发达国家和发展中国家之间的不断扩大的数字差异。就信息和通讯技术应用而带来的经济增长范围来看，不断扩大的数字差异也意味着不断增长的经济差异。因此，促进加工和产品的信息和通讯在世界范围内的传播，特别是发展中国家的传播，对向高附加值产品的转化有益，将带来经济增长和就业机会。2001年就业论坛的建议书中还包含了信息和通讯技术的“配置计划”的建议。国际劳工组织能够通过参与2003年和2005年的信息社会世界首脑会议，与联合国ICT特别工作组密切合作。国际劳工组织可以专注于在教育和培训方面做贡献，这是信息社会的准入门槛。这些需要全球政策框架和其它（例如地区联盟，见下文）可以彻底实施的计划，如果在组织上和金融条款上的灵活性是可以分析并具有可持续性，就应该被积极推广。对新技术的利用是发展中国家长期关注的问题。增加对发展中国家

转让技术的方式需要进一步探索，包括跨国公司的活动和增加劳动力准备的政策，然后是发展中国家劳动力市场的吸收能力。

信息和通讯技术克服了以前在时间和距离上的一些障碍。但是，经济增长和就业机会的增加需要现代的、有用的、有形的社会基础设施也是不容置疑的。这包括交通运输、电信、教育和健康设施。《议程》的一个重要目标是协助国家决定为提高经济增长而改善基础设施的方法。对建设这样的基础设施本身的进行投资对就业有直接的影响。劳动力密集型生产政策和就业标准在公共采购系统里可以改善类似活动的就业机会。

### **核心要素 3： 为可持续性生活环境促进经济可持续发展**

2002 年可持续发展世界首脑会议强调了环境保护和就业的外在联系。首脑会议的实施计划突出了国际劳工组织对可持续发展的贡献，在促进体面工作、工作场所的健康和安全的基本权力和致力于工作场所艾滋病方面所作的贡献。体面工作和可持续性紧密的联系在一起，而国际劳工组织的世界全球化社会要素委员会(world commission on the social dimension of globalization) 将解决社会可持续性全球化的相关问题。各种材料越来越明显的显示，环境退化与贫穷和非持续性生产和消费模式有关。这些反过来则与当前和未来的就业相关。越来越多的人认识到下一代产业和工作需要在环境方面保持可持续性。这显示世界上充满投资和创新机会，能够产生新的就业机会，在能够获利的经济活动中达到降低自然资源压力的目标。更多可持续性增长有利于创造更多可持续性工作。同时，世界经济的相互依赖性越来越强，它依靠的社会基础可以通过增加相互依赖的范围而得到加强，或者通过排外和扩大不平等来减弱。《劳动基本原则和权利宣言》如果得到完全实施，就为建设一个更加平等的世界提供了一个基础。《宣言》是社会各界合作的成果，它的实施过程应该包括产业双方的观点。勿庸庸言，《宣言》也提出了政府的责任。然而宣言只是个地基，要完成这栋大厦可以通过社会对话在地区和全球范围内提供更广泛的政策协调。无疑 2003 全球化社会因素委员会的结论也在建议书中提出。

#### 核心要素 4： 经济增长和就业的宏观政策：政策一体化的呼吁

国际劳工组织的核心使命（它的力量和明显的相对优势）是体面工作，这意味着要创造和维护与劳动基本原则和权利和其它国际劳动标准一致的自由选择的的生产性就业。然而这项使命和它的最终胜利受到了其它宏观经济核心政策的有力影响，例如货币、财政和汇率政策。认识到这些政策间的相互关系和他们的影响，国际劳工组织在《费城宣言》（1944）中把它的职责归结为表达它对那些通过对就业和工作的影响来影响它的核心使命的政策观点。然而，这不是它的核心使命。国际劳工组织能够提供它对不同经济政策引起的就业后果的专家性建议。事实上，现在就业挑战巨大的一个原因是它经常被作为其它政策的衍生物而不是所有经济和社会政策的核心问题。正如大会报告起草人在全球就业论坛中所言：“就业问题不应该是衍生物，而是终极目标。就业政策不应该是经济政策边缘的一部分。它应该是所有政策——宏观经济和结构政策——的成功协调”。一方面，世界范围内的劳动力市场由于劳动力供应的较差质量而导致了一些问题，而最严峻的挑战是为稳定增长的人口创造足够的就业机会。在未来10年中，成功的将10亿多人口（绝大多数在发展中国家）融入首次就业或者更具生产性就业，这样的融入伴有巨大的经济增长潜力，但是也可能造成有更多的失业、就业不足和贫穷。如果没有相应的政策行动，这会为社会动荡、非法移民和犯罪创造了孵化场所。大会报告起草人在世界就业论坛的总结中反应了这些关注点。她认为货币和财政政策必须在短期内为抵消经济不景气的风险发挥作用。

由于债务问题和结构调整计划，在很多贫穷国家中国宏观经济政策的自由度几乎为零，这是一个社会关注点。这是为什么全球就业论坛结论中指出发展中国家的稳定和结构调整政策应该与增加投资和提高教育、健康和社会发展相适应的原因。除了势在必行的提高宏观经济政策的国家自由度之外，新的全球促进因素如“债务工作交换”——通过这项计划，国家承诺投资就业密集型产业，就可以获得债务减免——或者新的经济起飞可能需要的其它的工具，这些工具正在讨论中（即更多的国外援助，如在蒙特雷结论中描述的）。杜绝国家（特别是但不仅限于发展中国家）在国际金融市场中的急剧变动也是至关重要的。稳定金融市场的策略带有给予国

家在宏观经济政策上更多自由的目的。这些策略可以讨论，包括托宾税或者其它的工具，但是政策制定者对此没有达成一致意见。激励策略也应该发挥作用。国际货币基金组织可以激励国家追求更高的金融标准。一方面宏观经济政策需要以需求端为目标，还应该与供应端相协调，如教育、技能和劳动力市场政策。在后者，国际劳工组织要起到特殊的作用。

一般而言，如在《体面工作议程》中预言的那样，需要经济和社会政策一体化的方法。在与就业的关系中，《全球就业议程》需要解决的宏观经济政策方面的问题包括：（1）在符合就业利益的情况下，如何最好的增加需求；（2）怎样提高就业增长；（3）如何通过宏观经济和其它政策来确保融合增长；（4）如何通过改善政策协调把就业问题放在经济和社会政策的核心？这需要国际金融组织更多参与并对他们的政策对就业影响做出评估，如上文的建议。一个综合的宏观经济框架必须还要考察发展中国家和发达国家的不同关注点，为更平等的世界经济做出贡献。国际劳工组织的参与将确保社会各界在影响就业的宏观经济事宜上的观点得到重视。

### **核心要素 5： 通过企业促进体面就业**

公共部门是就业的主要来源，将继续发挥作用。但是，所有的证据都指出新就业机会的最大来源将是大企业 and 私营成分的中小企业，包括合作性组织（目前在世界范围内提供了一亿个就业机会）或者类似的组织，这些组织是经济快速发展的部分。企业创建、创新和业务增长是就业政策的重要部分，可以解决发展中国家的一个地方性问题：缺乏正式工作需求。较高的企业创建比率与较高的就业水平相关。政策必须从教育体系开始促进企业精神，在教育体系中年轻人被介绍认识了商业和企业文化、合作性组织的运作，劳动力以及业务运作的产品市场规范环境等等。在确保商业和产品市场规则不会限制新业务和自谋职业的增长的同时，给予男性女性在劳动和安全方面的权利的双重目的得到了加强。当然，规范起到了至关重要的经济和社会作用，应该发展适当的制度体制。政府的一个中心任务是降低成本，解决在企业创建、市场准入、信用和商业培训中的不必要的官僚障碍，以便能够在正式经济中很容易的建立业务，提供和增加生产性就

业机会。投资商业增加提供了动力。宏观经济的稳定，管理结构的透明和责任性，没有腐败，财产权明确（并且得到明确的保护），这些因素都刺激投资的增长。对这些权利的制度保障缺乏或者不充分，会停止刺激就业增长的动力。

### **核心要素 6： 通过促进知识和技能提高就业能力**

高就业能力和高劳动生产力的主要来源是劳动力的教育和技能（获得新技能的能力）。强有力的技能基础至少能够在两个方面促进生产力和就业。首先，它使企业能够快速适应变革，更轻松的进行创新和提高价值链。几个东亚国家的人均收入在非常短的时间内的巨大增长很大程度上是建立在技能的基础上。第二，技能和使人们有能力学习的教育体系为个人就业能力的提高打下了基础。这些反过来使新知识能够在企业内部得到快速的应用。当人们目前的工作有可能丢掉时，它还为他们提供了更多的劳动力市场保障。

如 2000 年 6 月的国际劳工大会的《结论》所指出的：“教育和培训是所有权利。政府应该与社会各界合作，确保这项权利在所有范围内得到实施。利用所提供的机会是所有权利。免费的、全民的初级和中级教育必须面向所有的儿童，而他们不应该作为童工被剥夺接受教育的权利<sup>1</sup>。”培训投资是政府、企业、社会各界和个人的共同责任。在最贫穷的国家，要优先促进基础教育的改善和提高读书写字的能力。此外，教育体系的改善是创造受教育的全体公民的有效途径，需要政府承担的责任和更多的民主参与，这二者与就业议程有关。《议程》将探讨实用的机制来提高培训资金。正如前面提到的结论指出：“这些可能包括企业征收系统和公共基金赠予，建立培训基金和各种培训和学习的激励措施，例如退税、培训证书、培训奖励、个人培训账户、集体和个人培训权利、公休假、集体培训协议和模拟国内国际最佳培训实践”<sup>2</sup>。

为年轻人促进就业是一项非常重大的挑战，特别是在当前全球经济减速的情况下更是如此。在这个十年开始时，青年失业人员达到了6600万人，年轻人就业不足的人数则是这个数目的若干倍，年轻人失业率平均是成年

人的两到三倍。就业和培训体系和劳动力市场机构和解决年轻人就业问题的政策的一部分。促进年轻人的体面的和生产性就业是千年发展目标，这是与《全球就业议程》最直接相关的目标。促进年轻人就业也是青年就业网络的目标，这个网络是联合国、世界银行和国际劳工组织之间的全球联盟。

### **核心要素 7： 在就业、变化中的保障、平等和消除贫困方面 积极的劳动力市场政策**

制定和实施劳动力市场政策是在变化时期提供保障、增强变化的认同感、在周期性变化和结构变化时期提供收入、并帮助整合和再整合生产性就业中的劳动者，尤其是那些面临特殊困难的劳动者。一些政策的制定，是为了解决经济中被取代的劳动力的问题；而另外一些政策则可以保护并帮助维护生产性工作中的劳动力。因而，劳动力市场政策不仅是劳动者的保护手段，而且为经济政策和公司的调整提供了一种工具。劳动力市场政策是提供工作的个人和社会部门以及劳动力市场状况相互作用的一个重要因素，表现了有效的劳动力市场的特点。这些政策必须在劳动者保障和企业进行调整的灵活性之间找到最可能的平衡点，尤其是在企业不景气或改组的期间。此外，这些政策还有更广泛的意义，他们特别针对那些处在失业边缘或者已经失业的人们。同样的，这些政策可以消除劳动力市场的歧视，从而推动劳动力市场进一步达到平衡。

要全面获取贸易自由化的成果，一部分取决于积极的劳动力市场政策和制度的质量，如培训政策或公共/个人就业服务，这些服务促使劳动力市场的供求相匹配，从而帮助劳动者们适应他们的工作。然而，在劳动力供应快速增加的，供求之间在数量和质量上存在较大差异的情况下，尤其是在发展中国家，劳动力市场政策还有着临时需求函数。劳动力市场政策是一个组织框架（如在公共部门劳动力密集型临时性工作），这一框架可以提供一些临时性的工作，这些工作常规经济在转型期是无法提供的。事实上，在许多发展中国家，积极的劳动力市场政策就是公众或私人在基础设施建设方面的投资中，所采取的以劳动力为基础或就业密集型的方法。增

加这些用来丰富就业机会投资的份额，是为最贫困人们促进就业的一种方法，并且可以与捍卫工人的基本权益相结合。为了使劳动力市场政策方案和工作之间的过渡成为可能，必须根据国际和地方发展策略简化这些政策并使之更有效。劳资集体谈判是在企业或者更高层次实现劳动力市场政策和劳动力市场调节目标的重要制度。劳资集体谈判作为一种灵活的工具，在促进调节发生方面，有着特别的优势。例如，在决定工资和就业之间达到的较好的平衡。此外，劳资集体谈判还保证了就业质量。同时，劳动力市场政策强调了就业质量。劳资集体谈判反应了在提高就业质量方面的困难，并且找到克服这些困难的方法和途径。

全球化通常被认为需要提高生产过程中除人的因素以外的所有因素的灵活性，而这一观点已不适合当前的状况。国际和国内移民在明显的增加，现在有1.2亿人口在自己家乡以外的国家工作。为这些工人提供充足的保护是劳动力市场政策所面临的日益严峻的挑战。不仅如此，劳动力移民问题还是就业问题在更好的经济开放环境中向国际化转移的典型例子。

### **核心要素 8： 社会保护为生产性因素**

在许多方面，社会政策是一个劳动力要素。社会政策的主要目标是应对重大的生活风险，如疾病，丧失工作能力，老年或怀孕和育儿，以及由于各种因素而丧失收入的情况。在这种情况下，社会政策可以增强和维护工人的生产能力，并且通过巨大的就业潜力和高就业率使新型经济活动成为可能，尤其是对那些女性劳动者。和劳动力市场政策一样，社会保护也是变化管理的一个不可或缺的工具，因为它可以增强经济动力主义和劳动力的机动性。对于那些突然失去收入而没有任何形式保护措施的人，他们自然不愿意承担由于促进就业和更多生产性就业所带来的风险。社会保护还可以稳定经济，例如在萧条时期提供收入替代。在发展中国家、转型中的国家和部分发展中国家，社会保护将面临劳动力老龄化的问题。还有一个重要挑战就是只有不到20%的世界人口有适当的社会保障，而且大部分在工业化国家。此外，为了采用创新的方法更有效地减少风险，并消除促进就业和寻找就业机会的主要影响因素，需要对现有体制进行改革。这一



目标保持了社会保护一般体系在国家范围内的形成和拓展：不论在国家或公共层次，这样的体系，是用共同保险来规避风险的一种方法，也是通过风险社会化减轻个人所承担的不安全因素的一种途径。这一风险社会化将会促进对这一体系的资金筹措方法的讨论和创新，其中全球信托基金就是一个很好的例子。然而，与此同时，通过微观经济机制来提高地方社会保护的方法以及通过公众来协调这些机制的过程，已经被许多国家所采用。这些机制，以及他们提供的收入保障，有助于实现提供保护和刺激当地经济的双重目的。

### **核心要素 9： 职业安全与健康：安全和生产能力的协同合作**

那些由于疾病或受伤而导致短期或长期失业的劳动者数量，很可能超过了世界的总失业人口。体面的健康状况应该被认为是劳动者的一项权利，此外，体面的健康状况还可以促进就业保障、就业能力、生产能力和产量增加。世界卫生组织（WHO）的健康策略和新国际劳工组织健康和安全策略以及安全工作旨在让世界了解，和工作相关的意外事故的范围，以及通过促进对所有工人的基本保护来提高安全性和生产能力。其中一个主要的目标就是增强政府和行业制定、实施更有效防范和保护政策的能力。社会伙伴可以改善职业安全与健康，例如作为劳资集体谈判的成果。与问题和风险最紧密相关的参与者，通常最了解如何解决这些问题。职业安全与健康条例是对工人生活质量的一种投资。但它是具有经济回报的投资，即健康的工人能够拥有高的生产能力，因此“安全支付”这一概念应该被广泛推广。

### **核心要素 10： 为消除贫困和发展的生产性就业**

在步入21世纪的过程中，贫困仍然是许多发展中国家所面临的最持久的、最严重的经济和社会问题。由于各种原因产生的经济危机（例如严重的经济问题、武装冲突和自然灾害）使许多国家的贫困状况更加严重。在这些国家，这些政策主要是通过基础设施、公共机构和保障服务等方面

的改建计划来重新寻求谋生之道。由于贫困不仅是公开失业的产物，更是由于贫穷劳工无法通过工作来赚取最低收入，而产生的结果。直接针对生产性就业必须作为消除贫困和发展的中心策略。需要创造条件鼓励生产性投资和提高劳动力的技能等级，这些做法应该特别针对农业和农村经济，因为这里是世界上大多数穷人聚集的地方。这些政策需要有助于增进就业密集型基础设施投资。国际劳工组织多年来一直朝着这个方向而努力，并且找到了有效的方法，在为其它失业和贫穷工人提供最大化工作机会的过程中，能够完全满足质量和效率标准。

全球就业议程必须针对非正式经济，通过非正式经济，世界大部分贫困的人和未充分就业的人可以找到求生的方法。在2002年6月的国际劳工大会（ILC）上对非正式经济讨论的结果是为国际劳工组织提供了达到这一目的的一种途径。通过税收政策和最低工资，进行土地改革和其它资产的再分配，也可以成为消除贫困的机制。贫困人口组织和劳资集体谈判是使穷人能够获得更多资源并控制影响其生活决策的方法。

最重要的是宏观经济结构，这一因素明显在就业因素之前，并且保证了健康和就业的重组投资。帮助农村贫困人口，既可以通过就业和创收能动性，也可通过保障食物消耗和获取服务的手段。就业是消除贫困的核心。经济增长也是如此。尽管如此，大家还是达成了共识，认为仅仅靠经济增长并不足够。消除贫困从来也未被证实是增长的结果。增长的概念，贯穿于“减少贫困战略报告（PRSP）”的始终，这一概念现在已经得到国际金融机构的赞同。该方法是让人们明白政策协调的重要性的第一步，也证明了不论宏观经济体制多么重要，仅靠健全的宏观经济基础，都不足以为贫穷劳工提供生产性就业。贫困是一个多方面的概念，体面工作也是如此。贫困不仅仅是由于没有收入，还包括由于缺少社会保护、劳动力市场歧视和缺乏劳动许可也是其产生的脆弱因素。国际劳工组织劳动力标准，尤其是基本标准，以及体面工作议程都是贫困劳工策略的工具。提高贫困劳工就业机会的手段，同样有着更广泛和积极的社会和经济影响，如在消除童工等方面。

国际劳工组织的核心使命是为世界范围的社会平等做出贡献，这必然要求长期为促进更平等的经济发展而努力。这还要求国际劳工组织不仅要找到完成自己的使命，为全球联盟做出贡献的方法，还要促进更好的全球

管理模式的发展，旨在建立一个更加平等化、经济化、社会化和环境可持续发展的国家。国际劳工组织所参与的这一系列联盟，将尽力保证社会各界的观点得到充分的考虑，享有体面的工作；因而创造最大就业的可能则成为这一目标的基础。

## 第四部分

### *议程实施*

正如在 2002 年 3 月的会议上提交给委员会的报告中所述：“全球就业议程首先被看作对政府、社会伙伴者、联合国机构的各个体系、布列敦森林机构和各区域发展银行的邀请书，供它们评论，重新考虑过去的政策，并重新调整他们的政策方向。”

议程将在全球和区域范围内建立许多联盟和合作关系的方法，作为实施议程的途径之一。例如联合国秘书处的青年就业网络（已经在前面的报告中谈及）就是一个很典型的例子。近期，联合国大会还邀请国际劳工组织就有关青年就业问题的国家行动计划（该计划由联合国会员国拟定）进行点评。国际劳工组织劳工局已经在提供类似的建议方面有着充足的经验。

### *为更好的政策协调而联盟*

2002 年 3 月的报告对全球联盟做了如下定义：“全球联盟可以被描述为在国际劳工组织和一个或几个机构之间的一种有组织的、结构合理的合作关系。全球联盟需要针对特定的政策范围，并且旨在找到促进就业这一目标共同点，提出共同的行动方案。”

为什么要寻找这些有着不同使命和能力的机构的共同点，找到这一共同点的目的是什么？寻找共同点的好处取决于全球管理方法还比较薄弱并且不协调的事实。这一薄弱和缺乏协调性，依次成为全球就业挑战的阻碍。本议程所提出的联盟可以被认为是改善全球管理方法、引入全球政策协调的机制。国际劳工组织并未打算，也不会侵犯其它公司在自己领域内的权限。事实上，此议程的目的是将就业问题摆在经济和社会政策的中心，此外，国际劳工组织试图通过联盟的方式，就所制定的政策方针对就业的影

响发起讨论。由于贸易和金融市场政策都会影响就业，国际劳工组织有责任评估这些政策对就业的影响以达到将就业问题摆到经济政策中心的目的。

### **实施联盟**

劳工局可以通过两种方法，在全球和区域范围内实施本议程。第一，劳工局可以首先在全球层次，然后在区域层次，组织短期跨公司会议方面起到协调的作用，这些跨公司会议的目的是根据各个公司与就业问题的关系，促进同这些公司间的合作关系和活动。第二，劳工局可以为一个或多个潜在的合作者安排一系列会议，目的和上述相同。劳工局可以就这些途径向委员会征求意见。劳工局在这方面有许多合作伙伴，如与联合国教科文组织（UNESCO）在增强教育和职业培训之间的联系方面的合作、与世界卫生组织（WHO）在工作场所的安全和工作场所的艾滋病病毒（HIV/AIDS）防范方面的合作。国际劳工组织还可以在其它方面建立联盟，以促进人们对贸易和投资政策或宏观经济政策选择对就业影响的深入了解。

国际劳工组织的全球就业议程的网页是宣传充分实施最好就业政策的途径，该网页可以按照不同目的和主题提供不同的信息，该网页的功能与国际劳工组织在青年就业领域的网页类似。国际劳工组织还可以邀请就业问题的学术和政策专家举办圆桌会议，如在蒙特利尔举办的 2002 G8 劳动力和就业部门会议，作为宣传近期政策创新和近期研究成果的方法，并展开关于新的就业政策的自由讨论。

### **国家层面的行动**

全球就业议程的实施，依赖于各个国家本身；更具体一点说，依赖于国家政府面对挑战的意愿。然而，对于许多国家来说，他们面对挑战的意愿并不强烈，因为他们所采取的方法通常有很大局限性。全球就业议程必须侧重于主要国际和当地资源调动的需要，从而使各个国家能够在实施议程的过程中得到帮助。作为实施议程的第一步，国际劳工组织可以号召各个成员国将他们的意图告知劳工局，并且仔细考虑就业议程对他们每个国家情况的针对性；劳工局，连同国际劳工组织的成员国和其它相关合作者

可以根据他们的意图做出反应。此外，劳工局还会继续为国际成员国在起草国家就业计划方面提供技术支持。

国家层次上的挑战在很多方面反应了区域和全球层次的挑战。许多国家缺乏政策协调。因而，他们在制定宏观经济、贸易或产业政策的过程中，并不总是特别考虑就业问题。于是，这就给劳工局和成员国在国家政策讨论过程中，在寻找替代就业问题的方法上带来了一定的困难。国际劳工组织在一些国家已经成功地使用了类似的方法，例如确保就业政策问题成为国家计划委员会和经济部门的主流，或在金融财政支出计划部门引入以劳动力为本的方法论标准。虽然劳工局可以提供帮助，但是绝大部分的成员国本身应该积极采取措施。例如，作为经验积累，劳工局可以组织跨国同行审查；通过跨国同行审查，各成员国可以交换自己的经验并分享宝贵知识。该方法是特别为青年就业网络定制的，并且将成为劳工局长期采用的经验共享策略。

正如在2002年三月报告中所预测的一样，劳工局在其核心领域所提供的技术咨询服务可以被那些希望制定国家就业议程的国家所采用。然后，计划制定和分析可以推动就业议程的实施，并有助于促进成功基准和指标的发展，此外，通过互联网和区域会议广泛的共享这一资源。通过这样或其它类似的方法，委员会则会建议全球就业议程可以开始实施了。