

有关就业的国际劳工标准

国际劳工组织北京局

目 录

	页数
国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言	1
第95号公约：一九四九年保护工资公约	7
第85号建议书：一九四九年保护工资建议书	13
第122号公约：一九六四年就业政策公约	16
第122号建议书：一九六四年就业政策建议书	18
第142号公约：一九七五年人力资源开发公约	32
第169号建议书：一九八四年就业政策建议书	35
第189号建议书：一九九八年关于在中小企业刺激创造 就业的一般性条件的建议书	46
附件一	55
附件二	57
 促进就业－政策、技能、企业（文件节选）	59
导言	61
第一章 就业政策	63
第五章 社会伙伴对政策设计和实施的参与	117
最终评论	124

国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言

鉴于国际劳工组织之建立，系确信社会正义是保障世界持久和平之必需；

鉴于经济发展对确保公平、社会进步和消除贫困是必要的但并非充分的条件，确认，国际劳工组织有必要促进强有力的社会政策、正义和民主体制；

鉴于国际劳工组织现在比以往任何时候都更需要在其所有权限领域，特别是在就业、职业培训和工作条件领域中利用标准制定、技术合作和研究所有这些手段，以保证在全球经济和社会发展战略中，经济政策和社会政策是互相加强对方的组成部分，从而创造有广泛基础的可持续发展；

鉴于国际劳工组织应特别重视有着特殊社会需要的人员的问题，特别是失业者和移民工人的问题，动员和鼓励国际、地区和国家各级为解决他们的问题所作的努力，并促进旨在创造就业的有效政策；

鉴于为寻求保持社会进步和经济增长之间的这种联系，保证工作中基本原则和权利具有特殊重要意义，因为它能使有关人员在机会平等基础之上自由要求公平分享其为之作出贡献的财富，以及全面实现人的潜力；

鉴于国际劳工组织是根据章程授权制定和处理国际劳工标准的国际组织和主管机构，并在促进作为其章程原则之体现的工作中基本权利方面享有普遍的支持和认同；

鉴于在经济上相互依存不断增强的形势之下，重申本组织《章程》中体现的基本原则和权利之永久性并促进其普遍实施刻不容缓；

国际劳工大会，

1. 忆及：

- a. 在自愿加入国际劳工组织时，所有成员国都已接受其《章程》和《费城宣言》陈述的原则与权利，以及保证为实现本组织的总体目标而尽力并充分根据自身具体情况从事工作；
- b. 这些原则和权利在被国际劳工组织内部和外部承认是基本公约的公约中以具体权利与义务之形式得以体现和发展。

2. 声明，即使尚未批准有关公约，仅从作为国际劳工组织成员国这一事实出发，所有成员国都有义务真诚地并根据《章程》要求，尊重、促进和实现关于作为这些公约之主题的基本权利的各项原则，它们是：

- a. 结社自由和有效承认集体谈判权利；
- b. 消除一切形式的强迫或强制劳动；
- c. 有效废除童工；以及
- d. 消除就业与职业歧视。

3. 承认，为实现这些目标，国际劳工组织有义务根据成员国所确定并表达的需要，向其提供支援，可通过充分利用其章程手段、行动手段及预算手段，包括动员外部资源及支助，以及根据《章程》第十二条的规定，通过鼓励国际劳工组织与之已建立关系的其他国际组织支持这些努力；

- a. 通过提供技术合作与咨询服务，以便促进批准并实施基本公约；
- b. 通过支援尚未能够批准这些公约中的某些公约或全部这些公约的成员国为尊重、促进和实现关于作为这些公约之主题的基本权利的各项原则所作努力；以及

- c. 通过帮助成员国为创造有利于经济与社会发展之气候所作的努力。
- 4. 兹决定，为全面落实本《宣言》，将根据应被看作是《宣言》之不可分的组成部分的附录具体说明的办法，实施有意义的和有效的促进性后续措施。
- 5. 强调，不得将劳工标准用于贸易保护主义之目的，并且本《宣言》及其后续措施中的任何内容不得被援引或被以其他方式用于此种目的；此外，无论如何不得因本《宣言》及其后续措施而对任何国家的比较利益提出异议。

附录

《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》 的后续措施

一、总体目的

1. 下面叙述的后续措施的目的，是鼓励本组织的成员国作出努力，以促进《国际劳工组织章程》和《费城宣言》所包含并在本《宣言》中得到重申的基本原则和权利。
2. 按照严格属于促进性质的这一目标，本后续措施将使得可以确定一些领域，本组织在这些领域中通过技术合作活动提供的支援，可能会证明有益于帮助其成员国实施这些基本原则和权利。它即不是既定监督机制的替代，也不会妨碍其运转；因此，将不会在本后续措施的框架范围内对那些机制范围内的特定情况进行审查或复审。
3. 下面叙述的本后续措施的两个方面是以现行程序为基础的：有关未批准的基本公约的年度后续措施，仅会对实施《章程》第十九条第5款(e)的目前形式进行某些修改；而综合报告将有益于从根据《章程》实施的程序中获得最佳结果。

二、有关未批准的基本公约的年度后续措施

A. 目的和范围

1. 目的是以简化的程序取代理事会于1995年采用的四年一次的审查，为每年审查尚未批准所有基本公约的成员国根据《宣言》所作的努力提供机会。
2. 后续措施每年涉及《宣言》中规定的基本权利和原则的四个领域。

B. 方式

1. 后续措施将以要求成员国根据《章程》第十九条第5款(e)提交的报告为基础。将制定报告的格式，以便在适当考虑《章程》第二十三条和既定惯例的情况下，从尚未批准一项或多项基本公约的政府那里获得关于其法律和惯例可能已有任何变化的资料。
2. 由理事会审查经劳工局编辑的这些报告。
3. 为对如此编辑的报告加以介绍，以提请注意可能需要进行更深入讨论的任何问题，劳工局可以要求理事会为此目的任命一个专家小组。
4. 应研究对理事会的现有程序进行调整，以允许在理事会中没有代表的成员国在理事会讨论期间能以最适宜的方式提供可能证明是必要或有益的澄清，补充其报告中所包含的资料。

三、综合报告

A. 目的和范围

1. 本报告的目的是就前一个四年期期间注意到的有关每一类基本原则和权利的情况提供一幅总的能动画面，作为评估本组织所提供援助效力的基础，并以特别旨在动员实施技术合作所需的内部和外部资源的技术合作行动计划的形式，确定下一个四年期的优先重点。
2. 报告将每年轮流涉及四类基本原则和权利中的一个类别。

B. 方式

1. 本报告将在局长负责之下、在正式资料或根据既定程序收集和评估的资料的基础上加以汇编。对尚未批准基本公约的国家，报告应特别以前面提到的年度后续措施的结果为依据；而对已批准相应公约的成员国，报告应特别以根据《章程》第二十二条提交的报告为基础。

2. 本报告将作为局长报告提交给大会，供三方讨论。大会可以将本报告和根据《大会议事规则》第十二条提交的报告分别加以处理，也可以在专为针对本报告的一次会议上，或以任何其他适宜的方式，对其进行讨论。然后，应由理事会在尽早的一届会议上，根据对下一个四年期要实施的技术合作优先重点和行动计划的讲座结果得出结论。

四、当然：

1. 应对实施上述条款所需的对《理事会议事规则》和《大会议事规则》的修订提出建议。
2. 大会应在适当时候根据所取得的经验对本后续措施的运转情况进行审议，以评估其是否充分实现了第一部分中表达的总体目的。

以上是在日内瓦召开并于1998年6月18日宣布闭幕的国际劳工组织大会第八十六届会议正式通过的《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》及其后续机制的正式文本。

我们于1998年6月19日签字于后，特此作证。

大会主席，
让·雅克奥克斯兰 (Jean-Jacques OECHELIN)
国际劳工局长。
米歇尔汉森
(Michel HANSENNE)

第95号公约

保护工资公约¹

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九四九年六月八日在日内瓦举行其第三十二届会议，并

经决定采纳本届会议议程第七项关于保护工资的若干提议，并

经确定这些提议应采取国际公约的形式，

于一九四九年七月一日通过以下公约，引用时得称之为“一九四九年保护工资公约”：

第1条

在本公约中，“工资”一词系指不论名称或计算方式如何，由一位雇主对一位受雇者，为其已完成和将要完成的工作或已提供或将要提供的服务，可以货币结算并由共同协议或国家法律或条例予以确定而凭书面或口头雇用合同支付的报酬或收入。

第2条

1. 本公约适用于一切向其支付或应向其支付工资的人员。
2. 主管当局在与直接有关的雇主组织和受雇人组织（如存在此种组织）协商后，可将下列类别的人员，即其就业环境和条件不适于应用本公约的全部

¹ 生效日期：一九五二年九月二十四日。

或任何规定者，以及从事非体力劳动者或被雇用于家庭服务或类似职业者，排除于本公约的全部或任何规定的适用范围之外。

3. 各会员国在其按照国际劳工组织章程第 22 条的规定提交的关于实施本公约的第一次年度报告中，应说明它按照上款的规定建议排除在公约全部或任何规定的适用范围之外的任何类别的人员。自提交第一次年度报告之日起，任何会员国，除上面列举的各类人员外，不得再除外其他人员。
4. 任何会员国，如在其第一次年度报告中列举了建议排除在适用本公约全部或任何规定之外的人员类别，在其以后的年度报告中，应指出它对哪些类别的人员放弃援引本条第 2 款规定的权利以及在对这些类别人员应用本公约方面可能取得的任何进展。

第3条

1. 应用货币支付的工资，应一律发给法定货币，用记名期票、付款凭证、息票或以其他据称可代表法定货币的形式来支付工资，应予禁止。
2. 主管当局得允许或规定使用银行支票、邮政支票或汇票支付工资，条件是这种支付方式属于通常惯例，或出于特殊情况有此必要，或有集体协议或仲裁裁定作出明确规定，或虽无此种规定，但已征得有关工人的同意。

第4条

1. 在产业或职业部门，如由于该产业或职业的性质以实物津贴的方式支付部分工资已有惯例或合乎需要，国家法律或条例、集体协议或仲裁裁定得允许部分工资以这种津贴的方式支付。但在任何情况下，都不得允许以含高度酒精的烈性酒或毒品的形式支付工资。
2. 在部分工资以实物津贴的方式支付得到批准的情况下，应采取恰当措施，以保证：
 - (a) 实物津贴适合于工人及其家属个人使用，并符合他们的利益；
 - (b) 归属于实物津贴的价值是公平、合理的。

第5条

工资应直接发给有关工人，除非国家法律或条例、集体协议或仲裁裁定另有规定，或有关工人同意其他办法。

第6条

禁止雇主以任何方式限制工人支配自己工资的自由。

第7条

1. 当企业内设有向工人出售商品的小卖部，或开办与企业有关的服务设施时，不得向有关工人施加任何压力以迫使他们去利用这些小卖部或服务部。
2. 当有关工人不可能去其他商店或服务设施时，主管当局应采取恰当措施，以期保证小卖部出售的商品和服务设施提供的服务的价格的公平合理的，或保证雇主设立的小卖部或服务设施的经营目的不为营利而为有益于有关工人。

第8条

1. 只有国家法律或条例规定或集体协议或仲裁裁定予以确定的条件下和范围内，始得对工资作出扣除。
2. 应以主管当局认为最恰当的方式，将作出这种扣除的条件和范围通知工人。

第9条

任何以确保工人向其雇主或雇主代表或任何中间人（如签订合同或招聘劳动力的中间人）直接或间接交纳一笔钱以换取或保留工作为目的的扣除工资的作法，应予禁止。

第10条

1. 只有在国家法律或条例规定的方式下和范围内，始得对工资进行扣押或转

让。

2. 在维持工人及其家属生活所需的范围内，工资应受保护，不得扣押或转让。

第11条

1. 当企业倒闭或判决清理时，该企业的工人，无论在取得根据他们在企业破产前提供的服务而应得到的、其金额由国家法律或条例规定的工资方面，或在取得不超过国家法律或条例规定的工资金额方面，均应享有优先债权人的地位。
2. 工资构成一种优先债权，应在普通债权人提出任何分割资产的要求前予以全部支付。
3. 由工资构成的优先债权和其他优先债权相比，其先后次序应由国家法律或条例予以确定。

第12条

1. 工资应定期支付。除非已有其他妥善安排保障工资定期支付，否则支付工资的间隔期限应由国家法律或条例加以规定，或由集体协议或仲裁裁定加以确定。
2. 在雇用合同终结时，全部应付工资的最终结算应按照国家法律或条例、集体协议或仲裁裁定来进行；在没有适用的法律、条例、协议或裁定时，结算应根据合同的约定，在合理的期限内完成。

第13条

1. 当工资用货币支付时，其发放只应在工作日和在工作场所或工作场所附近进行，除非国家法律或条例、集体协议或仲裁裁定另有规定，或者如有为有关工人所熟知的更为合适的其他安排。
2. 禁止在酒店或其他类似地方发放工资，并在有必要防止乱花钱时，也应禁

止在零售商店和娱乐场所发放工资，但那里的雇员除外。

第14条

如有必要，应采取有效措施保证以恰当和通俗易懂的方式通知工人：

- (a) 在他们就业前，或有任何变动之时，他们的工资条件如何；
- (b) 在每次发放工资时，在工资构成细节易有变动的范围内，说明在该付酬时期，其工资的构成细节。

第15条

使本公约的规定生效的法律或条例应：

- (a) 使有关人员了解；
- (b) 规定负责执行此种法律或条例的人员；
- (c) 针对违反法律情况制定恰当的制裁或其他适当补救措施；
- (d) 在一切情况下，以经过批准的形式和方法保存适当的记录。

第16条

根据国际劳工组织章程第22条提交的年度报告中，应包括为落实本公约的规定所采取措施的全部情况。

第17条

1. 如一个会员国的领土中有大片地区由于人口稀少或基于各地区的发展阶段而使主管当局认为不宜实施本公约的规定时，经与有关的雇主组织和工人组织（如存在此种组织）协商，该当局可对此类地区或全部豁免其实施本公约，或只对它认为适当的特定企业或职业实施本公约。
2. 各会员国在其按照国际劳工组织章程第22条提交的关于本公约实施情况的第一份年度报告中，应列举其建议援用本条规定的任何地区并陈述建议援用该规定的理由；自提交第一份年度报告之日起，除已列举的地区外，会员国不得再援用本条的规定。

3. 凡援用本条规定的会员国，应在不超过三年的间隔期内，经与有关的雇主组织和工人组织（如存在此种组织）协商，重新考虑将本公约的适用范围扩大到根据第 1 款豁免的地方的可行性。
4. 凡援用本条规定的会员国应在以后的年度报告中说明它对哪些地区放弃援用本条规定的权利，并说明在这些地区逐步应用本公约后可能取得的任何进展。

第 18, 19, 22 – 27 条：按标准最后条款。²

第 20 和 21 条：非本土领地的适用声明。³

² 见附件一。

³ 见附件二。

第85号建议书

保护工资建议书

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九四九年六月八日在日内瓦举行其第三十二届会议，并

经决定采纳本届会议议程第七项关于保护工资的某些提议，并

经确定这些提议应采取建议书的形式，作为对一九四九年保护工资公约的补充，

于一九四九年七月一日通过以下建议书，引用时得称之为“一九四九年保护工资建议书”。

大会向各会员国建议，一旦本国条件许可，应即实施下述规定，并依照理事会的要求，向国际劳工局提交有关实施措施的报告：

一、关于扣除工资

1. 应争取一切必要的措施对工人工资的扣除予以限制，以保护工人及其家庭使能维持其生活所需为度。
2. (1) 凡在赔偿对雇主的产品、动产或设备造成有损失或损坏的名义下所进行的工资扣除，应仅在确有损失或损坏、并能完全证明该工人确为责任者时，始得允许。
(2) 这种扣除的金额应是公平的，不应超出损失或损坏的实际金额。
(3) 在作出决定进行这种扣除之前，有关工人应有适当机会说明不应进行扣除的理由。

3. 为雇主提供工人使用的工具、原料或设备而扣除工人的工资时，应采取恰当的措施，把这种扣除限于下列情况：
- (a) 在有关行业或职业中是公认的惯例；或
 - (b) 为集体协议或仲裁裁定所规定；
 - (c) 为国家法律或条例承认的某种程序所批准。

二、发放工资的周期

4. 对于发放工资的最大间隔期限应做如下规定，使工资发放作到：
- (a) 对于以小时、日或周计算报酬的工人，每月至少发工资两次，间隔期最多为十六天；
 - (b) 对于按月或按年计酬的雇用人员，至少每月发工资一次。
5. (1) 如果工人的报酬以计件劳动或产量为计算基础，其工资发放的最大间隔期应尽可能规定为：工资的发放每月至少两次，间隔期最多为十六天。
- (2) 如果雇用工人从事一项需二周以上才能完成的任务，他们工资的发放间隔期并未经集体协议或仲裁裁定作另外规定，则应采取适当措施，以便做到：
- (a) 工资的分期发放应每月至少两次，间隔期最多为十六天，其发放数量按工作已完成部分计算；
 - (b) 工资的最后结算不得迟于任务完成后二周。

三、向工人通知其工资条件

6. 应让工人了解的工资条件细节，如属适宜，应包括以下内容：
- (a) 应付工资标准；
 - (b) 工资计算方法；
 - (c) 工资发放周期；
 - (d) 发放地点；和
 - (e) 可能进行扣除的条件。

四、关于工资和工资状况的说明

7. 在一切合适的场合，每次发放工资时，对该付酬期的下述情况，在可能发

生变化的范围内，应让工人了解：

(a)应得工资总数；

(b)任何可能作出的扣除，包括扣除的理由和金额；

(c)净得工资金额。

8. 应要求雇主在合适情况下保存工资记录，其上载有他所雇每个工人的上款所规定的工资细节。

五、工人参与企业小卖部的管理

9. 应采取恰当措施，鼓励作出安排，让有关工人代表，特别是企业福利委员会或类似组织（如存在这种组织）的成员参与出售商品的小卖部或类似的、和企业有关的、为工人提供各种服务的设施的一般管理工作。

第122号公约

就业政策公约⁴

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九六四年六月十七日在日内瓦举行其第四十八届会议，考虑到费城宣言确认国际劳工组织在世界各国中促进获得充分就业和提高生活水平的纲领的庄严义务，以及国际劳工组织章程序言中规定防止失业和提供足够维持生活的工资，并

进一步考虑到，根据费城宣言的条款，国际劳工组织的责任是按照“全人类不分种族、信仰或性别都有权在自由和尊严、经济保障和机会均等的条件下，谋求其物质福利和精神发展”的基本目标，审查和考虑经济和财政政策对就业政策的影响，并

考虑到世界人权宣言规定“每个人都有享受工作、自由选择职业、公正和满意的工作条件，以及得到保护免遭失业的权利”，并

注意到现行的直接与就业政策有关的国际劳工公约和建议书的条款，特别是一九四八年职业介绍所公约和建议书，一九四九年职业指导建议书，一九六二年职业培训建议书，以及一九五八年（就业和职业）歧视公约和建议书，并

考虑到这些文件应置于以确保建立在充分的、自由选择的、生产性就业基础上，以发展经济为目的的国际纲领的更大范围之内，并

经决定采纳本届会议议程第八项关于就业政策的某些的提议，并
经确定这些提议应采取国际公约的形式，

于一九六四年七月九日通过以下公约，引用时得称之为“一九六四年就业

⁴ 生效日期：一九六六年七月十五日。

政策公约：

第1条

1. 为了促进经济增长和发展，提高生活水平，满足对人力的需求，并解决失业和不充分就业的问题，各会员国作为一项主要目标，应宣布并实行一项积极的政策，其目的在于促进充分的、自由选择的生产性就业。
2. 上述政策应以保证下列各项要求的实现为目的：
 - (a) 向一切有能力工作并寻找工作的人提供工作；
 - (b) 此种工作应尽可能是生产性的；
 - (c) 每个工人不论其种族、肤色、性别、宗教信仰、政治见解、民族血统或社会出身如何，都有选择职业的自由，并有获得必要技能和使用其技能与天赋的最大可能的机会，取得一项对其很合适的工作。
3. 上述政策应适当考虑经济发展的阶段和水平，以及就业目标同其他经济和社会目标之间的相互关系，其实施办法应合乎各国的条件 and 实践。

第2条

各会员国应在符合本国条件的方法和范围内：

- (a) 在经济和社会政策相互协调的范围内，决定采取和经常检查为达到第1条所列目标而制定的措施；
- (b) 采取必需的步骤，以实施这些措施，包括适宜时制订纲要。

第3条

在实施本公约时，对受到所要采取的措施影响的人员的代表，特别是雇主代表和工人代表，应就有关就业政策问题征询其意见，以便充分考虑他们的经验和见解，并在制订和争取支持此项政策方面得到他们的充分合作。

第4 - 11 条：按标准最后条款。⁵

⁵ 见附件一。

第122号建议书

就业政策建议书

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九六四年六月十七日在日内瓦举行其第四十八届会议，并

考虑到费城宣言确认国际劳工组织在世界各国中促进获得充分就业和提高生活水平的纲领的庄严义务，以及国际劳工组织章程序言中规定防止失业和提供足够维持生活的工资，并

进一步考虑到，根据费城宣言的条款，国际劳工组织有责任按照“全人类不分种族、信仰或性别都有权在自由和尊严、经济保障和机会均等的条件下，谋求其物质福利和精神发展”的基本目标，审查和考虑经济和财政政策对就业的影响，并

考虑到世界人权宣言规定“每个人都有享受工作、自由选择职业、公正和满意的工作条件，以及免遭失业的保护的权利”，并

注意到现行的直接与就业政策有关的国际劳工公约和建议书的条款，特别是一九四八年职业介绍所公约和建议书，一九四九年职业指导建议书，一九六二年职业培训建议书，以及一九五八年（就业和职业）歧视公约和建议书，并

考虑到这些文件应置于以确保建立在充分的、生产性的和自由选择的就业基础上，以发展经济为目的的国际纲领的更大范围之内，并

经决定采纳本届会议议程第八项关于就业政策的某些提议，并

经确定这些提议应采取建议书的形式，

于一九六四年七月九日通过以下建议书，引用时得称之为“一九六四年就业政策建议书”：

一、就业政策的目标

1. (1)为促进经济增长和发展，提高生活水平，满足对人力的需求，并解决失业和不充分就业的问题，各会员国作为一项主要目标，应宣布并实行一项积极的政策，其目的在于促进充分的、生产性的和自由选择的就业。
- (2)上述政策应以保证下列各项要求的实现为目的：
 - (a)向一切有能力工作并寻找工作的人提供工作；
 - (b)此种工作应尽可能是生产性的；
 - (c)每个工人不论其种族、肤色、性别、宗教信仰、政治见解、民族血统或社会出身如何，都有选择职业的自由，并有获得必要技能和使用其技能与天赋的最大可能的机会，取得一项对其最合适的工作。
- (3)上述政策应适当考虑经济发展的阶段和水平，以及就业目标同其他经济和社会目标之间的相互关系，其实施办法应符合各国的条件和惯例。

二、就业政策的总原则

2. 就业政策的目的应予以明确和公开规定，并尽可能用经济增长和就业的数字指标表示出来。
3. 应本着“一九六〇年（产业级和国家级）协商建议书”的精神，在制定有关对人的能力进行开发使用的政策时，同雇主代表和工人代表以及他们的组织进行磋商，并应在实施这些政策时，争取他们的合作。
4. (1)就业政策应以对劳动力、就业、失业和不充分就业的目前和未来的规模及其分布情况的分析研究为基础。
- (2)应拨出适当资金供收集统计资料、准备分析研究以及传播已取得的结果之用。

- 5.(1)会员国应认识到扩大生产资料以及通过教育、职业指导和培训、医疗服务、提供住房等充分开发人的能力的重要性，并应在用于这些不同方面的开支中力求保持适当的平衡。
- (2)各会员国应采取必要措施，以帮助工人，包括青年人和其他新成长的劳动力，找到适当的、生产性的职业并且使他们能适应经济变化的需要。
- (3)在实施本条规定时，应特别注意一九四九年职业指导建议书、一九六二年职业培训建议书和一九四八年职业介绍所公约和建议书。
- 6.(1)就业政策应与全面的经济、社会政策相协调，并应在此范围内予以实现，在以经济规划或计划作为政策工具的国家里也应如此。
- (2)各个会员国应在与雇主、工人及其组织进行磋商并注意到他们的自治权和在某些有关领域里的职责的情况下，审查就业政策同经济社会政策方面的其他重大决定之间的关系，使之相互促进。
- 7.(1)当有些人宜于工作并寻找工作而短期内又不可能找到工作时，政府应予以研究并公开发表声明解释如何满足他们的要求。
- (2)各会员国应在其现有资源和经济发展水平能允许的最大限度内，经斟酌社会保障方面的国际标准和本建议书第5条后，采取措施帮助失业者和不充分就业人员，在其全部失业期间解决本人和家属的基本需要，并使之能适应谋取有效职业的机会。

三、就业政策的一般和选择性措施

一般考虑

8. 对由于经济活动发生波动、结构变革以及特别是由于经济活动水平较低而造成的就业问题，应通过以下办法予以解决：
- (a)经济政策的一般措施；
- (b)与个别工人或某些类别的工人的就业直接有关的选择性措施。
9. 对适当措施以及实施时间的选择，应以对失业原因的仔细研究为基础，以便对不同情况予以区别对待。

长期的一般措施

10. 一般经济措施的拟定应有助于促进经济的不断发展并保持适当程度的稳定，从而为就业政策的选择性措施的成功创造最良好的环境。

短期的一般措施

11. (1) 短期性措施的制订和采用，应旨在防止伴随经济海运水平较低而出现的普遍失业或不充分就业的现象，还应抵消与劳动力市场失去平衡相联系的通货膨胀的压力。在这些情况已经出现或有出现的危险之时，应采取行动增加或必要时缩减私人消费、私人投资或政府的当前开支或投资开支。
- (2) 鉴于无论是对付衰退、通货膨胀或其他不平衡状态，采取对策的时间性很重要，就依照国家宪法，赋予政府通知可在短时间内采取或改变这些措施的权力。

选择性措施

12. 应制订和采取措施，以调节就业的季节性波动。尤其应采取适当行动，使对季节性职工的产品和服务的需求在全年较均衡地拉开，或为这些职工创造辅助性工作岗位。
13. (1) 应制订和采取措施，防止因结构变革造成的失业或不充分就业现象的出现和扩大，并促使生产和就业适应此类变革。
- (2) 就本建议书而言，“结构变革”一词系指以需要的转移，以国内外出现新的供应来源（包括生产成本较低的商品供应）、新的生产技术或劳动力规模发生变化的形式产生和长期的重大变化。
- (3) 适应结构变革的措施应具有下列双重目标：
- (a) 从经济和技术进步中获得最大利益；
 - (b) 保护因结构变革而影响就业的群体和个人免遭财政或其他困难。
14. (1) 为此目的，并且避免因补充职位空缺拖延时间而造成的生产损失，会员国应制订计划并提供足够的资金，帮助工人寻找和适应新的工作。
- (2) 此类计划应包括：

- (a) 参照一九四八年职业介绍所公约和建议书的规定，开办一个有效的职业介绍所；
 - (b) 参照一九六二年职工培训建议书的规定，提供或鼓励培训和再培训的条件，使工人能取得在发展中的行业里长期就业的资格；
 - (c) 使住房政策同就业政策相协调，在有职位空缺的地方提供足够的住房和公共设施，并由雇主或从公共基金中出钱向工人及其家属提供搬迁津贴。
15. 为缓解青年人的严重的、在某些国家而且是日益严重的失业问题，应采取特别优先的措施。在依照一九四八年职业介绍所公约和建议书、一九四九年职业指导建议书和一九六二年职业培训建议书的设想对年轻人作出安排时，应充分考虑结构变革的趋向，以便能根据经济变化的需要来保障发展和利用年轻人的能力。
16. 应努力解决因结构变革或其他原因而遇到特殊困难的某些类别人员的特殊需要，例如，特别是难以迁居或改变行业的年长工人、残疾人和其他工人。
17. 应特别注意落后区域和因结构变革而影响了大量工人的地区的就业和收入需要，以便使全国的经济活动得到更好的平衡，从而保证将一切资源用于生产。
18. (1) 已发生特大结构变革时，除了本建议书第 13 至 17 条规定的各类措施外，可能还需要附加其他措施以避免突然出现大规模的脱节现象，并使某个或某些变革的影响得以分布在一段适当的时期内。
- (2) 在此情况下，政府在与各有关方面磋商后，应及早研究确定临时和特殊性质的最佳方案，以便使受影响的产业部门适应结构变革，并应采取相应的行动。
19. 应建立适当的机构，就本建议书第 13 至 18 条涉及的问题赋予明确的职责，以促使生产和就业同结构变革相适应。
20. (1) 就业政策应考虑到这一共同经验，即技术进步和生产率提高的结果可能增加闲暇时间和需要参加更为强化的教育活动。
- (2) 应努力利用此种可能性，可采用适合本国条件和实践，以及适合各产业

的条件的办法，包括：

- (a)参照一九六二年缩短工时建议书，缩短工时而不减少工资；
- (b)延长付酬假期；
- (c)提高招工年龄，同时提高教育和培训等级。

四、与经济不发达有关的就业问题

投资和收入政策

- 21. 在发展中国家，就业政策应成为促进国民收入的增长及其公平分配政策的一个必要组成部分。
- 22. 为了使生产、投资和就业迅速扩大，会员国应按照一九六〇年（产业级和国家级）协商建议书，在制定和实施国家的经济发展政策时，听取雇主和工人及其组织的意见并争取他们的积极参与。
- 23. (1)在因资金短缺而出现就业机会不足的国家里，应采取一切适当措施增加国内储蓄，并鼓励外国和国际机构财政资源的流入，以求在不损害受惠国国家主权和经济独立的情况下增加生产性投资。
(2)为了使这些国家合理使用能得到的资金并尽最大可能增加就业，他们最好在投资和其他发展活动方面与其他国家，特别是与同一区域的其他国家协调。

促进工业部门的就业

- 24. (1)会员国应重视根据能得到的原料和能源，按照国内外市场需求格局上的变化并采用现代技术和进行适当研究来建立国营或私营工业部门的极端重要性，以便创造更多的长期就业机会。
(2)会员国应尽一切努力使工业发展达到一个阶段，即能够保证在经济平衡的范围内，利用本地人力，让经济生产最大限度地生产制成品。
(3)应特别注意采取措施促进效率高成本低的生产、经济的多样化和各地区经济的均衡发展。
- 25. 除促进现代化工业的发展外，会员国应在技术条件允许的情况下，通过下

列方法探索扩大就业的可能性：

- (a) 生产或促进生产更多的、需要大量劳动力的商品和提供更多的服务工作；
- (b) 在采用劳动密集型技术能更有效地利用现有资源的情况下，更多地推广这种技术。

26. 应采取措施：

- (a) 促使按照国内外市场需求的程度更充分地利用现有工业能力，例如，更为广泛地采用多班制，并要适当注意给夜班工人提供一些好处，而且要注意培训足够的骨干分子，使多班制得以顺利运转；
- (b) 创建手工业和小型工业，帮助它们适应技术进步和市场条件的变化，使它们能提供越来越多的就业机会而不依赖会妨碍经济发展的那些保护措施或特殊权利；为此目的，应鼓励发展合作社并应努力在小型和大型工业之间建立起相互补充的关系，为工业产品打开新的出路。

促进农村就业

27. (1) 在存在大量农村不充分就业的国家，应在综合性全国政策范围内，特别重视制定一项促进农业部门生产性就业的有广泛基础的计划；这项计划采取组织和技术相结合的措施，并尽可能充分依靠有关人员自身的努力。这样一项计划应建立在对农村不充分就业的性质、流行情况和地区分布进行深入研究的基础上；
- (2) 主要目标应为创造有利于在农业发展中更充分地利用当地人力的刺激因素和社会条件，以及提高生产率和产品质量。只要可能，应通过适当的研究和多种用途的试点项目，确定适合当地条件的措施。
- (3) 应特别注意有必要在农业和畜牧业中促进增加生产性的就业机会。
- (4) 在农业部门中促进生产性就业的制度上的措施应包括：适合有关国家需要的土地改革，其中包括土地改革和土地占有制度的改善；征收土地税办法的改革；扩大信贷设施；改善销售服务；以及在生产和销售领域发展合作社组织。

人口的增长

28. 在人口迅速增长的国家，尤其在人口增长已经对经济造成很大压力的国家

应研究影响人口增长的经济、社会和人口统计的因素，以便采取一些经济政策和社会政策，使就业机会的增长和劳动力的增长之间能更好地取得平衡。

29.(1)公营和私营部门的雇主、工人及其组织，应采取一切可行措施，促进实现和保持充分的、自由选择的、生产性就业。

(2)他们尤其应：

- (a)相互咨询，并尽早与主管当局、职业介绍所或类似机构进行适当的磋商，以便制定使各方都满意的适应就业形势变化的措施；
- (b)研究经济和就业形势，以及技术上的进展，并酌情及时建议政府及公营和私营企业采取能在整体利益范围内保护工人的职业安全和就业机会的行动；
- (c)使更多的人了解经济背景，了解在特定行业、产业部门或区域就业机会发生变化的理由以及了解人力的职业和地理流动的必要性；
- (d)努力创造一种气候，以便能在不损害国家主权、经济独立或结社自由的情况下，鼓励增加来自国内外的投资，使其对国家经济发展起积极影响；
- (e)提供或争取提供如培训和再培训等类设施和有关的财政津贴；
- (f)使工资、福利和物价政策同充分就业、经济发展、提高生活水准和稳定货币等目标相协调，而不妨碍雇主、工人及其组织的合法要求；并
- (g)考虑到一九五八年（就业和职业）歧视公约和建议书的规定，在就业和职业方面尊重机会和待遇均等的原则。

(3)在企业一级应同企业的工人组织和／或工人代表进行适当的磋商和合作，并且根据国家的经济和社会情况采取措施来对付失业，帮助工人寻找新的工作，增加工作岗位以及减轻失业带来的后果；此类措施可包括：

- (a)为在本企业内得到其他工作岗位而进行再培训；
- (b)在企业内调换工作；
- (c)仔细审查并采取行动来克服对增加多班制的障碍；
- (d)考虑到一九六三年终止雇用建议书的规定，尽早将终止雇用的决定通知工人，向公共当局作适当的通知，并对被终止雇用的工人在收入上给以某种方式的保护。

六、以促进就业为目标的国际行动

30. 会员国应在适当的政府间组织和其他国际组织的帮助下，在为促进实现就业目标的国际行动中进行合作，并应在其国内经济政策中，力求避免采取对别国、包括对发展中国家的就业形势和整个经济稳定有害的措施。
31. 会员国应支持为扩大国际贸易、促进经济发展和增加就业机会的一切努力。他们尤其应采取一切可能的措施来减少由于国际贸易条件、收支差额和清偿等问题的波动对就业水平带来的不利影响。
32. (1) 工业化国家应在其经济政策中，包括在经济合作和扩大需求的政策中，考虑到别国，尤其是发展中国家增加就业机会的需要。
- (2) 它们应在情况允许时尽快采取措施，从能够廉价地从事生产的发展中国家接受更多的进口产品，包括制成品、加工或半加工产品以及原材料，从而促进相互贸易和增加生产出口产品部门的就业。
33. 对于符合迁出国和迁入国经济需要，包括从发展中国家迁往工业化国家的、为就业而进行的工人国际迁移，应仿照一九四九年就业移居公约和建议书（修订）和一九六二年（社会保障）同等待遇公约的规定，予以方便。
34. (1) 在通过多边和双边渠道进行的国际技术合作中，应特别注意发展积极的就业政策的必要性。
- (2) 为此目的，此类合作应包括：
- (a) 在就业政策和组织就业市场方面所提出的建议，这些建议是总体发展规划和计划的必要组成部分；
- (b) 在培训当地合格人员，包括技术人员和管理人员方面进行的合作。
- (3) 培训方面的技术合作计划的目的是向发展中国家提供在其国内或本区域里进行培训的适当便利，还应包括提供设备的适当规定。作为补充措施，还应在工业化国家里为培训发展中国家的人员提供必要的便利。
- (4) 会员国应尽一切努力在一定时期内使对就业政策各方面都非常精通的专家能从政府和非政府的职务中解脱出来，以便到发展中国家工作。此种努力应包括做出安排使上述解脱对有关专家具有吸引力。
- (5) 在制定和实施技术合作计划时，应取得有关国家的雇主组织和工人组织的积极参与。

35. 会员国应通过发许可证和产业合作的其他形式，鼓励工艺程序的国际交流，以求提高生产率和增加就业。
36. 外资企业需要的人员应从当地人员中雇用，并对他们加以培训，包括对管理和监督人员的雇用和培训。
37. 应该作出安排，适当时以区域为基础，以便对就业政策，特别是就发展中国家的就业政策进行定期的讨论和交流经验，适宜时应争取国际劳工局的帮助。

七、关于实施办法的建议

38. 国际劳工组织的各会员国以及有关的雇主组织和工人组织，在执行本建议书的各项规定时，应尽可能根据需要，以附件中列举的有关实施办法的建议作为指导。

附件

一、就业政策的一般和选择性措施

1.(1)各会员国应:

- (a)对劳动力的规模 and 分布、失业和不充分就业的性质和程度及其趋势不断进行研究,并尽可能包括分析:
 - (i)劳动力按年龄、性别、职业类别、资格、区域和经济部门的分布情况;每一方面今后可能的发展趋势;人口统计因素的影响,尤其是对人口增长迅速的发展中国家的影响,以及技术变革对这些趋势的影响;
 - (ii)不同经济部门、区域和职业类别现有的生产性就业数量以及在未来不同时期可能有的生产性就业数量,同时考虑需求和生产率预计的变化情况;
 - (b)特别通过人口普查和抽样调查,大力改进此类研究所需的统计资料;
 - (c)承担和促进当前经济活动指标的收集和分析,研究国内外不同工业部门新技术特别是自动化的演变趋势,以便区别短期的波动和长期的结构变革;
 - (d)对就业、不充分就业和失业尽早作较详细的短期预测,以便为防止或补救失业或劳动力短缺问题而尽快采取行动打下基础;
 - (e)承担和促进对其他国家就业政策的方法和效果的研究。
- (2)会员国应努力使进行集体谈判的负责人了解国际劳工局及其他机构对就业形势(包括对自动化的影响)的研究结果。

2.为实现就业政策的社会目标,需要使就业政策同经济社会政策的其他措施相协调,尤其是影响下列问题的措施:

- (a)投资、生产和经济增长;
- (b)收入的增加和分配;
- (c)社会保障;
- (d)财政和货币政策,包括防止通货膨胀的政策和外汇兑换政策;
- (e)促进各国之间商品、资金和劳动力的更自由的流动。

3. 为了促进生产和就业的稳定，应考虑更多地利用财政或准财政措施的可能性，使之起自动稳定的作用，把消费者的收入和投资保持在一个令人满意的水准上。
4. 还可以采取以下各项措施来稳定就业：
 - (a) 针对税率和投资开支的财政措施；
 - (b) 以适当的货币政策措施刺激或抑制经济活动；
 - (c) 增加或减少公共工程项目或其他根本性的公共投资和开支，如公路、铁路、港口、学校、培训中心和医院；会员国应在就业高涨时期，将一些有益而又能推迟的公共工程项目留待经济衰退时期开工；
 - (d) 更为特殊性的措施，例如，对受到衰退的威胁而可能使其活动水平暂时下降的特定工业部门增加政府的订货。
5. 将就业的季节性波动拉平的措施可包括：
 - (a) 采用新技术，使没有这些新技术提供的条件就不能进行的工作得以进行；
 - (b) 对季节工进行培训，使他们获得辅助性职业；
 - (c) 制订计划，防止季节性失业或不充分就业；应特别注意将营造和建筑业方面各公共当局和私营企业的活动加以协调，以保证活动的连续性，解决工人的就业要求。
6. (1) 本建议书第 16 条所指各类人员由于结构变革的后果而可能遇到的特殊困难的性质，应由主管当局予以确认并提出采取适当行动的建议。
 - (2) 应采取特殊措施为此类人员提供适当的工作和减轻他们的困难。
 - (3) 如年长工人或残疾工人难以适应结构变革而遇到巨大困难时，应在社会保障制度范围内向这些工人提供适当的福利包括适宜时在规定的正常退休年龄前，提前支付退休金。
7. (1) 当结构变革涉及集中在某一特定地区的大批工人时，而尤其当该地区作为一个整体的竞争能力受到损害时，会员国应在区域开发的综合政策基础上，在该地区提供更多的就业，并应通过采取有效的刺激措施，以及与雇主和工人代表磋商，鼓励企业在该地区提供更多的就业。
 - (2) 为此而采取的措施可以包括：
 - (a) 使现有企业的经营多样化或促使建立新的工业部门；
 - (b) 公共工程或其他公共投资，包括扩大或建立公营企业；
 - (c) 为新工业部门建立的条件提供信息资料和建议；

- (d)采取措施,使该地区对新的工业部门有更大的吸引力,例如重新开发或改进基础结构,或提供专门贷款的方便条件,临时补贴或临时减税、或物质上的方便条件如为工厂提供地产;
 - (e)在分配政府定货时予以优先考虑;
 - (f)进行适当努力,防止工业过分集中。
- (3)此类措施应照顾不同地区由于资源、市场出路和其他经济因素而最适宜提供的就业类型。
- (4)在经过详细研究对其他地区,特别是对近邻地区可能产生的影响之后,应确定给予特殊待遇的地域的界限。

二、同经济不发达有关的就业问题

8. 增加国内储蓄和鼓励从别国引进财政资源以扩大生产性投资的措施可包括:
- (a)在符合一九三〇年强迫劳动公约和一九五七年废除强迫劳动公约规定的情况下,和在适当的最低劳动标准制度范围内,并经与雇主、工人及其组织磋商后,采取最低限度地辅以稀缺的资金来使用可利用的劳动力的办法以增加资金积累率;
 - (b)对储蓄和投资进行指导,从非生产性用途转向有利于经济发展和就业用途的措施;
 - (c)扩大储蓄的措施:
 - (i) 缩减非必要的消费,适当照顾保持足够刺激的需要;并
 - (ii) 通过各种储蓄方案,包括交纳保险金的社会保障方案和个人储蓄方案;
 - (d)发展当地资金市场的措施,促使储蓄转为生产性投资;
 - (e)鼓励从外国投资所得的利润中取出合理的一部分重新在本国投资,同时要收回本国资金,防止外流,使之流向生产性投资的措施。
9. (1)以鼓励劳动密集型产品和技术的方法扩大就业的措施可包括:
- (a)以下列手段推广劳动密集型的生产方法:
 - (i) 进行劳动研究以提高现代化劳动密集型作业的效率;
 - (ii) 研究和推广有关劳动密集型技术的信息,特别在公共工程和建筑业中;
 - (b)对有关企业在进口或其他定额方面给予减税和优惠待遇;
 - (c)充分探索劳动密集型的建筑工程在技术上、经济上和组织上的可能性,例如在多种用途的河谷开发工程项目和铁路、公路建设中。

- (2)在确定一种特定的产品或技术是否属劳动密集型时，应不但注意在最后加工过程中使用的资金和劳力比例，还要注意它们在一切生产阶段，包括在材料、动力和其他必要条件的准备中的比例；还应注意一种产品供应增加后，对劳工和资金的需要将各有相应的增长。
10. 在农业部门促进生产性就业的制度上的措施，除本建议书第 27 条已有规定者外，可包括与一九三〇年强迫劳动公约和一九五七年废除强迫劳动公约的规定不矛盾的促进社区发展的计划，以便召致有关人员，特别是雇主、工人及其组织积极参与制订和实施当地的经济和社会发展项目，并且鼓励将原来闲置或用于非生产性用途的当地人力、材料和财政资源用于这些项目。
11. 适合当地条件而在农村开发中能更充分利用当地人力的措施可包括：
- (a)当地的基本建设项目，尤其是有助于迅速增加农业生产的项目，例如建设中、小型灌溉和排水工程、建筑水库和道路支线和发展当地的交通运输；
 - (b)开发土地和定居；
 - (c)更多地采用劳力型的耕作方法，发展畜牧业和农业生产多样化；
 - (d)发展其他生产活动，如林业和渔业；
 - (e)促进农村社会服务事业，如教育、住房和医疗服务；
 - (f)在农村地区发展有竞争能力的小型工业和手工业，如就地加工农产品和生产本地区需要的简单的消费品和生产资料。
12. (1)仿照本建议书第 5 条并考虑到一九六二年职业培训建议书的规定，发展中国家应努力在一切部门的工人中消灭文盲和促进职业培训，并且为科技人员和管理人员提供适当的专业培训。
- (2)应考虑需要培训教员和工人，以改进农业和实现农业现代化。

第142号公约

人力资源开发中职业指导和职业培训作用公约⁶

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九七五年六月四日在日内瓦举行其第六十届会议，并

经决定采纳本届会议议程第六项关于人力资源开发：职业指导和职业培训的某些提议，并

经确定这些提议应采取国际公约的形式，

于一九七五年六月二十三日通过以下公约，引用时得称之为“一九七五年人力资源开发公约”。

第1条

1. 各会员国应通过并发展综合性的和相互协调的关于职业指导和职业培训的政策和计划，特别要通过公共职业介绍机构把职业指导和职业培训同就业紧密联系起来。
2. 这些政策和计划应考虑到：
 - (a) 在地区和全国范围内就业方面的需求、就业机会和存在的问题；
 - (b) 经济、社会和文化发展的阶段和水平；
 - (c) 人力资源开发和其他经济、社会和文化目标之间的关系。

⁶ 生效日期：一九七七年七月十九日。

3. 这些政策和计划应通过适合本国情况的方法来贯彻。
4. 这些政策和计划应旨在提高个人对工作和社会环境的理解能力，通过个人或集体去影响工作和社会环境的能力。
5. 这些政策和计划应鼓励并协助所有人在平等和毫无歧视的基础上，在考虑到社会需求的情况下，按自己的利益和愿望去发挥并运用其工作能力。

第2条

为达到以上目的，各会员国应建立和发展开放、灵活和补充的普通教育、技术和职业教育、教育和职业指导与职业培训制度，不论这些活动是在正规教育体制范围之内或之外进行。

第3条

1. 各会员国应逐步扩大其职业指导制度和连续的就业信息制度，以确保所有的儿童、青少年和成年人能得到全面的信息和尽可能广泛的指导，包括专为残疾人制定的适当计划。
2. 此种信息和指导应包括职业选择、职业培训和这方面的受教育机会、就业状况和就业前景、晋升的可能性、工作条件、工作中的安全与卫生和不同的经济、社会和文化活动部门及各层次上其它方面的职业生活。
3. 此种信息和指导应辅以关于集体协议和劳动法规定的所有有关方面的权利和义务的一般情况的信息；后一种信息应按照国家法律或条例和各国的实践来提供，同时考虑到有关的工人组织和雇主组织各自的作用和任务。

第4条

各会员国应逐步扩大、适应并协调其不同的职业制度，以满足所有经济部类和经济活动部门 and 所有专业技术和责任层次的青少年和成年人一生中的需要。

第5条

职业指导和职业培训的政策和计划应与雇主组织和工人组织，如有此需要并按各国的法律或条例和实践，与其它有关机构合作制定和实施。

第6－13条：按标准最后条款。⁷

⁷ 见附件一。

第169号建议书

就业政策建议书

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九八四年六月六日在日内瓦举行其第七十届会议，并

注意到一九六四年就业政策公约和建议书以及其他与某些类别的工人有关的国际劳工文件，特别是一九八一年有家庭负担的工人公约和建议书（修订本），一九七五年移民工人（补充规定）公约和一九七五年移民工人建议书中所包含的现行国际劳工标准，

忆及国际劳工组织根据费城宣言承担的责任，即按照“全人类不分种族、信仰或性别，都有权在自由和尊严、经济保障和机会均等的条件下谋求物质福利和精神发展的权利”这一基本目标，审议和考虑经济和财政政策对就业政策的影响，

忆及一九六六年联合国大会通过的经济、社会和文化权利国际公约中规定应承认特别是“工作权利，包括每个人应有机会凭其自由选择或接受的工作谋生的权利”，并规定采取适当措施以逐步做到充分实现和维护此项权利，

并忆及联合国大会一九七九年通过的消除对妇女一切形式歧视公约的规定，

承认由于近来来世界经济中相互依存的关系日益加深及经济增长率降低，有必要在国家和国际级别上协调经济、货币和社会政策，争取缩小发达国家和发展中国家之间的差距和建立新的国际经济秩序，以便尽可能充分利用资源来发展经济和创造就业机会，从而同失业和不充分就业作斗争，

注意到多数工业国家和发展中国家就业机会的减少，并表示确信，贫困、失业和机会不均等无论从人道还是从社会正义方面看都是不能接受的，这能引起社会的紧张局势，从而造成可能危及和平的条件，损害行使工作权利，包括自由选择职业、公正良好的工作条件以及免遭失业的保障，

认为一九六四年就业政策公约和建议书应以一九七六年关于就业、收入分配、社会进步和国际劳动分工三方世界大会通过的原则宣言和行动纲领，以及一九七九年国际劳工大会通过的关于世界就业会议后续行动的决议为其更广泛的基础，

经决定采纳本届会议议程第四项关于就业政策的某些提议，并

经确定这些提议应采取建议书的形式，作为对一九六四年就业政策公约和建议书的补充，

于一九八四年六月二十六日通过以下建议书，引用时得称之为“一九八四年就业政策（补充规定）建议书”。

一、就业政策的一般原则

1. 一九六四年就业政策公约和建议书规定的促进充分的、生产性的和自由选择的就业，应视为实际上做到实现工作权利的手段。
2. 会员国对工作权利的充分承认应与实施经济和社会政策相联系，其目的是促进充分的、生产性自由选择的就业。
3. 促进充分的、生产性的和自由选择的就业应是会员国经济和社会政策的重点和组成部分，在适宜情况下，也应是满足人口基本需要的计划的重点和组成部分。
4. 会员国应特别注意增加就业和生产的最有效手段，制订旨在鼓励增加基本产品的生产和服务，促进它们的公平分配，和全国收入的公平分配的各项政策，以及在适当情况下制定的各项计划，以便根据世界就业大会的原则宣言和行动纲领来满足人口的基本需要。

5. 根据本国惯例，在拟订和实施本建议书第3、4条提及的政策、规划和计划时，应与雇主组织和工人组织及代表有关人员的其他组织，特别是一九七五年农村工人组织公约和建议书涉及的农业部门中的组织进行磋商合作。
6. 国家和国际级别的经济和财政政策应反映出对本建议书第3、4条提及的目标给予优先地位。
7. 本建议第3、4条提及的政策、规划和计划应致力于消除任何歧视并保证所有工人在谋取职业、就业条件、工资和收入，职业指导和培训以及职业发展方面得到平等机会和待遇。
8. 会员国应采取措施，有效地与非法就业，即不符合国家法律、条例和实践要求的就业作斗争。
9. 会员国应采取措施，使工人逐步从非正规部门，如存在此种部门，向正规部门的转移得以实现。
10. 会员国应制订政策和采取措施，在考虑到本国法律和实践的情况下，这些政策和措施应：
 - (a) 有助于根据总体、部门和企业各级的结构变革作出调整，并有助于因结构和技术变革而失去工作的工人重新就业；和
 - (b) 在出售、转让、关闭或迁移公司、企业或设备时，保护受影响工人的工作或便于他们重新就业。
11. 根据本国法律和实践，实施就业政策的方法可包括就诸如下列对就业有影响的问题进行集体协议谈判：
 - (a) 促进和保护就业；
 - (b) 经济活动部门和企业的结构变革和合理化造成的经济和社会后果；
 - (c) 重新安排和缩短工作时间；
 - (d) 对特殊群体的保护；和
 - (e) 关于经济、财政和就业问题的信息。
12. 会员国在与雇主组织和工人组织磋商后，应采取有效措施鼓励多国企业执

行并特别促进一九七七年多国企业和社会政策三方原则宣言中规定的就业政策，并保证作到避免多国企业的投资对就业的消极影响，而鼓励其积极影响。

13. 鉴于世界经济中日益加深的相互依存关系，会员国除采取国内措施外，还应加强国际合作，以确保反失业斗争的成功。

二、人口政策

14. (1) 在保证充足的就业机会的同时，在适当情况下，并依照国家法律和实践，发展和就业政策得包括旨在通过为人口问题提供信息和志愿教育的计划致力于保证促进家庭福利和家庭计划生育的人口政策和规划。
- (2) 会员国，特别是发展中国家，在与国内和国际非政府组织进行合作时，可
- (a) 在其人口政策和规划中，特别注意对现在和将来的父母宣传计划生育的好处；
 - (b) 在农村地区增加卫生设施和为计划生育提供服务的社区中心以及从事这种服务的受过训练的人员；和
 - (c) 在城市中，要特别注意尤其是在贫民区发展适当的基础设施和改善生活条件的迫切需要。

三、青年和处境不利的群体和人员的就业

15. 在就业总政策的范围内，会员国应采取措施以满足往往难于找到持久职业的各类人员的需要，例如某些妇女、某些青年工人、残疾人、年长工人、长期失业者和在其领土上合法居留的移民工人等。这些措施应符合关于这些群体就业问题的国际劳工公约和建议书的规定，以及根据本国法律和实践规定的就业条件。
16. 在考虑本国国情，并符合本国法律和实践的情况下，本建议书第15条提及的措施可特别包括：
- (a) 所有人均可享受的普通教育，以及职业指导和职业培训计划，以帮助这些人找到工作，增加其就业机会和收入；
 - (b) 建立一套与教育制度和劳动世界相联系的培训制度；
 - (c) 提供咨询和就业服务，以帮助个人进入劳力市场，并帮助他们找到与其

- 技能和倾向相称的职业；
- (d)在特定的区域或部门创造有酬就业计划；
 - (e)适应结构变革的计划；
 - (f)继续培训和再培训措施；
 - (g)职业康复措施；
 - (h)援助自愿流动；和
 - (i)促进白雇和工人合作社计划。

17.(1)应为青年采取其他特殊措施，特别是：

- (a)应鼓励公共和私人机构及企业通过适合本国条件和实践的方法招聘和培训青年；
 - (b)虽然重点应放在将青年纳入正规就业，但考虑到一九七〇年青年特别方案建议书的规定，也可制订特别计划在自愿基础上雇用青年执行社区项目，特别是具有社会性的地方项目；
 - (c)应建立培训和工作交替进行的专门计划以帮助青年获得第一次就业；
 - (d)应使培训工作适应技术和经济，发展并应改进培训质量；
 - (e)应采取措施以便于从学校向工作过渡并增进培训结束时的就业机会；
 - (f)应促进就业前景研究，作为制订合理的职业培训政策的基础；和
 - (g)应保护青年工人的安全和健康。
- (2)应对本条第(1)款提到的各项措施严加监督，以保证这些措施对青年就业产生有益的效果。
- (3)这些措施应该符合有关年轻人就业的国际劳工公约和建议书的规定以及根据本国法律和实践确定的就业条件。

18.为便于执行本建议书第15至17条提及的各项措施，可采取适合本国条件和实践的激励办法。

19.根据国家法律和实践，在主管当局与雇主组织和工人组织及其他有关组织之间应就制订、实施和监督本建议书第15至18条提及的各项措施和计划进行充分和及时的磋商。

四、技术政策

20.国家发展政策的主要组成部分之一应为促进技术发展，将其作为增进生产

潜力及达到创造就业机会和满足基本需要的主要发展目标的手段。技术政策应在考虑经济发展阶段的情况下，有助于改善工作条件、减少工作时间，并把防止丧失工作岗位的措施包括在内。

21. 会员国应：

- (a) 鼓励就新技术的选择、采用和发展及其对就业容量的结构、就业条件、培训、工作内容和技能要求的影响进行研究；并
- (b) 在保证独立研究机构参与的情况下，鼓励对最适合本国具体条件的技术进行研究。

22. 会员国应通过适当措施努力保证：

- (a) 使教育和培训制度，包括再培训，为工人提供充分机会以适应因技术变革而造成的就业要求的改变；
- (b) 特别注意对现有和将来的技能尽可能最充分地加以运用；和
- (c) 尽可能消除技术变革对就业、工作条件、生活条件以及职业安全和卫生的不利影响，特别是从新技术设计阶段起就要考虑结合人机工程学、安全和卫生等问题。

23. 会员国应通过所有适合本国条件和实践的方法，推动使用适宜的新技术，保证或改善与这些问题有关的单位和组织与有代表性的雇主组织和工人组织之间的联系和协商。

24. 应鼓励有关的雇主组织和工人组织及企业协助传播关于技术选择的一般消息，促进大、小企业之间的技术联系，并制订有关的培训计划。

25. 会员国应根据本国实践鼓励雇主组织和工人组织在全国、部门或企业各级就引进新技术的社会后果达成集体协议。

26. 当企业在其运转中引进对该企业工人易产生重大影响的技术变革时，会员国应按本国法律和实践，尽可能鼓励企业：

- (a) 使工人和 / 或其代表参与新技术的计划、引进和使用，即通知他们此种新技术提供的机会和带来的影响，并与他们先期协商以期达成协议；
- (b) 促使更好地安排工作时间，更好地分配工作；
- (c) 尽最大可行限度防止和减轻该技术变革对工人产生的任何不利影响；和

- (d)促进对直接或间接创造就业机会并有助于逐步增加生产和满足人口基本需要的技术进行投资。

五、非正规部门

27. (1)国家就业政策应该承认非正规部门在提供工作岗位方面的重要性，所谓非正规部门，就是指制度化经济结构之外的经济活动。
- (2)应制定和执行促进就业的计划，以鼓励发展城乡地区私人作坊中的家庭劳动和独立劳动。
28. 会员国应采取措施，促进正规部门和非正规部门之间的相辅相成的关系，并为非正规部门的企业提供获得更多资源、产品市场、信贷、基础设施、培训设施、技术专长和更为先进的工艺的机会。
29. (1)会员国在采取措施增加非正规部门的就业机会和改善其工作条件的同时，应设法促使其逐步与国民经济相结合。
- (2)会员国应考虑到非正规部门与正规部门结合可能降低其吸收劳动力和创造收益的能力。尽管如此，会员国仍应努力把管理措施逐步扩大到非正规部门。

六、小企业

30. 国家就业政策应考虑小企业在提供工作岗位方面的重要性，承认地方上创造就业的积极性对与失业作斗争和对经济增长的贡献。这些企业可具有传统小企业、合作社或协会等多种形式，尤其为有特殊困难的工人提供就业机会。
31. 与雇主组织和工人组织进行协商和合作，会员国应采取必要措施促进本建议书第 30 条提及的企业同其他企业之间的相辅相成的关系，改善这些企业的工作条件，并增加其获得产品市场、信贷、技术专长和先进工艺的机会。

七、区域发展政策

32. 根据国家法律和实践，会员国应承认区域平衡发展的重要性，它是减轻自然资源分配不均和生产资料流动不当而造成的社会和就业问题的手段，也是纠正一个国家内区域和地区间发展和就业分布不平衡的手段。
33. 经与有关的人口的代表，特别是与雇主组织和工人组织进行协商和合作，应采取措施以便在不发达地区或落后地区、衰落的工业区和农业区、边疆地区，总之，在那些未从国家发展中得到充分好处的地区促进就业。
34. 虑到国家的条件和每个会员国的规划和计划，本建议书第 33 条提及的措施可特别包括：
- (a) 建立和发展在创造就业机会方面有良好前景的发展样版和发展中心；
 - (b) 发展和强化地区的潜力，同时要考虑每个地区的人力和自然资源以及对协调一致和均衡的区域发展的需要；
 - (c) 扩大中小城市的数量和规模，以平衡大城市的发展；
 - (d) 使满足基本需要所必需的基本服务设施更为适用，分布更合理，更容易得到；
 - (e) 在努力改善工人原籍地区的生活和工作条件使之令人满意的同时，通过适当的社会福利措施，鼓励工人 在一个区域内或国内各区域之间自愿流动；
 - (f) 进行投资以改善区域的基础设施、服务、行政管理结构，包括部署必要的工作人员以及提供职业培训和再培训的机会；和
 - (g) 促进社区参与区域发展措施的制订和执行。

八、公共投资和特别公共工程计划

35. 会员国可以经济和社会方面实施可行的公共投资和特别公共工程计划，其目的特别是为了在具有大量失业和不充分就业的地区创造和维持就业，增加收入，缓解贫困，更好地满足当地的基本需要。在可能和适当的情况下，这类计划应：
- (a) 特别重视为处境不利的群体创造就业机会；
 - (b) 包括农村和城市的基本设施项目，为满足农村、城市和郊区的基本需要而兴建的各种设施，以及在能源和电讯这类部门不断增加的生产性

投资；

- (c)有助于提高教育和卫生等领域的社会服务水平；
- (d)在发展规划（如有这种规划）的范围内并与有关的雇主组织和工人组织磋商后制定和实施；
- (e)明确哪些人将从中受益，确定可供使用的人力，并为项目选择制定标准；
- (f)保证工人在自愿的基础上受雇；
- (g)保证不从其他生产活动中抽出人力；
- (h)规定符合国家法律和实践，特别是符合涉及就业途径、工作时间、报酬、带薪休假、职业安全和卫生以及工伤赔偿的法律所规定的就业条件；和
- (i)促进对参加这类计划的工人的职业培训，以及对那些由于生产和就业方面的结构性变革而必须改换岗位的工人的再培训。

九、国际经济合作和就业

- 36. 会员国应促进扩大国际贸易，以便互相帮助实现就业增长。为此目的，会员国应在致力促进国际贸易、技术援助和投资的持久互利发展的国际机构中进行合作。
- 37. 考虑到对其他主管国际机构所负的责任，会员国应以保证就业政策的有效性为目的确立下列目标：
 - (a)在为发展而进行国际合作的范围内和在权利平等及互利的基础上，以及在经济稳定和就业增加的条件下促进生产和国际贸易的增长；
 - (b)承认世界经济日益一体化所造成的各国之间的相互依存，会有助于创造一种气氛，在这种气氛中各国只要在适宜情况下便可制订旨在促进公平地分配结构调整的社会成本和收益，以及更为公平地分配国际收入和财富的共同政策，从而使发展中国家能够吸收增加的劳动力，使发达国家提高就业水平，减少有关工人的调整费用；
 - (c)协调有关贸易和结构改革及调整的国家政策，以便使发展中国家有可能在开放和公正的国际贸易体系中更广泛地参加世界工业生产，使商品价格稳定在生产者和消费者都能接受的水平上，并鼓励对发展中国家的商品生产和加工进行投资；
 - (d)鼓励和平解决国家之间的争端，和通过谈判达成削减武器的协议，使所

有国家得到安全保障，从而逐步转移军备开支和将军火工业重新用于生产基本产品和用于服务行业，尤其是满足人口基本需要和发展中国家所需要的基本产品和服务行业；

- (e)谋求在国际级别就协调行动达成一致意见，以改善特别是金融领域的国际经济体制，从而促进发达国家和发展中国家的就业；
- (f)通过经济交流，发展特别是在就业和人力资源方面相互补充的能力，以及依照私人财产所有权方面双方都能接受的法律和实践进行的技术选择、发展和转让，增加尤其在在不同经济发展水平和不同社会经济制度国家之间的相互经济和技术合作；
- (g)为世界经济无通货膨胀的持续增长，为建立会导致新国际经济秩序的、有所改善的国际货币体系创造条件；并
- (h)保证更为稳定的汇率，减轻发展中国家的债务负担，向发展中国家提供长期低代价的资金援助，以及制定促进就业和满足基本需要的调整政策。

38. 会员国应：

- (a)促进技术转让，以便使发展中国家能够根据公平合理的商业条款采用那些最适于促进就业和满足基本需要的技术；并
- (b)采取适当措施创造和维持就业，提供培训和再培训的机会。这些措施可包括建立国家、区域或国际的再调整基金，以帮助受世界经济变革影响的产业和工人进行积极调整。

卜、国际移居和就业

39. 考虑到有关移民工人的国际劳工公约和建议书，会员国应在发生国际移民的情况下制订政策，其构思为：

- (a)在迁出国创造更多就业机会和更好的工作条件，以便减少为求职而移居国外的需要；并
- (b)确保国际移民在为促进充分的、生产性的和自由选择的就业的条件下进行。

40. 经常或一再允许大量外国求职工人入境的会员国，当这些工人来自发展中国家时，应该通过适当加强资金流动、扩大贸易和转让技术知识，支援当地工人的职业培训等，对这些国家的发展尽力给以更加充分的合作，以便

建立一种替代迁居就业的有效办法，协助这些国家改善其经济和就业状况。

41. 经常或一再发生其国民为去国外就业而大量外流的会员国，可通过立法、与雇主组织和工人组织签订协议或符合本国条件和实践的任何其他方式采取措施，以防止容易在招聘或离境阶段造成非法进入别国或在别国非法停留或就业的不法行为，但这些措施不得违反人人可离开包括其本国在内的任何国家的权利。
42. 为促使掌握稀缺技能的本国侨民自愿回国，发展中迁出国应：
 - (a) 提供必要的刺激；和
 - (b) 谋求同雇用其公民的国家、国际劳工局，以及其他与此事有关的国际或区域机构合作。
43. 会员国无论是雇用国或原籍国，均应采取适当措施，以：
 - (a) 防止在招募工人至国外工作的过程中发生滥用情况；
 - (b) 防止对移民工人进行剥削；和
 - (c) 保证充分行使结社自由权，组织权和集体谈判权。
44. 会员国，无论是雇用国或原籍国，均应充分考虑到现行关于移民工人的国际劳工公约和建议书，在必要时就诸如入境和居留权、保护因就业而享有的各种权利，促进移民工人获得教育和培训的机会，社会保障以及帮助愿意返回原籍国的工人及其家属等问题缔结双边和多边协定。

第189号建议书

关于在中小企业刺激创造就业的一般性条件的建议书

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于1998年6月2日在日内瓦举行其第86届会议，并

认识到需要寻求个人、家庭、社会和经济、社会和精神福利及发展，

注意到在中小企业中创造就业的重要意义，

忆及1986年国际劳工大会在其第72届会议上通过的关于促进中小企业的决议，以及1996年大会在其第83届会议上通过的关于全球范围内的就业政策的决议中陈述的结论，

注意到，作为经济增长和发展重要要素的中小企业，日益承担着在全世界范围内创造大多数就业岗位的责任，并能有助于为创新和创办企业创造一种环境，

理解生产性的、可持续的和优质的工作的特殊价值，

认识到，中小企业为妇女和其他传统上处于不利地位的群体在较好条件下获得生产性的、可持续的和优质的就业机会提供了可能，

相信，促进遵守1930年强迫劳动公约、1948年结社自由和保护组织权利公约、1949年组织权利和集体谈判权利公约、1951年同等报酬公约、1957年废除强迫劳动公约以及1958年（就业和职业）歧视公约，将促进在中小企业中创造优质的就业，特别是促进遵守1973年最低年龄公约和建议书，将有助于成员国在其消除童工现象中所作的努力，

还相信，对有关在中小企业中创造就业的新规定的通过，应与下列内容同时考虑：

- (a)其他适当的国际劳工公约与建议书的有关条款，如1964年就业政策公约与建议书，及1984年就业政策（补充规定）建议书；1966年（发展中国家）合作社建议书；1975年人力资源开发公约与建议书；及1981年职业安全和卫生公约与建议书；以及
- (b)国际劳工组织其它已被证明行之有效的、可促进中小企业在创造可持续就业中的作用以及鼓励适当和普遍实施社会保护的新举措，包括“创办你的企业和改善企业经营”及其它计划，以及国际劳工组织国际培训中心在培训和提高技能方面的工作，

将为成员国在制定和实施在中小企业中创造就业的政策提供宝贵的指导，决定就在中小企业中刺激创造就业的一般条件问题——本届会议议程的第四个议题——通过若干建议，并

确定这些建议须采用一项建议书的形态；

于一九九八年六月十七日通过以下建议书，引用时可称之为1998年在中小企业创造就业建议书：

一、定义、目的和范围

1. 经与最有代表性的雇主组织和工人组织磋商，成员国应根据本国的社会与经济条件，参照可能被认为是适宜的标准，界定中小企业；当然，此种灵活性不应排除成员国为收集数据和分析之目的达成共同一致的定义。
2. 成员国应采取适合国情和符合国家惯例的措施，以便承认和促进中小企业在以下方面可以发挥的重要作用：
 - (a)促进充分的、生产性的和自由选择的就业；
 - (b)增加获得创收机会的途径和创造可导致生产性与可持续就业的财富；
 - (c)可持续的经济增长和对变革作出灵活反应的能力；
 - (d)加强社会中处于不利地位和边缘化群体的经济参与；
 - (e)增加家庭储蓄和投资；
 - (f)培训和开发人力资源；

- (g)平衡地区和本地的发展；
 - (h)提供更符合当地市场需求的产品和服务；
 - (i)获得有助于提高生活质量的较好工作和工作条件，以及使众多的人可以享受社会保护；
 - (j)刺激革新、创业精神、技术开发和研究；
 - (k)进入国内和国际市场；以及
 - (l)促进雇主与工人之间的良好关系。
3. 为了促进第2款提到的中小企业的重要作用，成员国应采取适当措施和建立执行机制，以便通过提供其他有关文书规定的基本保护，维护这些企业的工人利益。
4. 本建议书的条款适用于所有经济活动部门和所有类型的中小企业，不论其所有制如何（例如，私营和国营公司、合作社、合营公司、家庭企业和独资经营）。

二、政策和法律框架

5. 为创造有助于中小企业增长与发展的环境，成员国应：
- (a)采取和推行适宜的财政、货币与就业政策，以便促进有一个最理想的经济环境（特别是指通货膨胀、利率和兑换率、税收以及就业和社会的稳定）；
 - (b)制定和实行适宜的法律规定，特别是有关产权，包括知识产权、企业的定点、执行合同、公平竞争的法律规定，以及适当的社会和劳工问题的立法。
 - (c)通过避免对希望创办企业的人造成不利的政策和法律措施，以提高创办企业的吸引力。
6. 应有政策对第5款提及的措施加以补充，促进有效的、有竞争能力的中小企业，以在适当社会条件下能提供生产性和可持续的就业。为此，成员国应考虑以下政策：
- (1)创造以下条件：
 - (a)不考虑其规模或类别，为所有企业提供：
 - (i)平等机会，特别是在获取信贷、外汇和进口投入方面的平等机会；

以及

- (ii)公平征税；
 - (b)保证不带歧视地实施劳动立法，以便提高中小企业中的就业质量；
 - (c)促进中小企业遵守有关童工问题的国际劳工标准；
- (2)消除有碍中小企业发展与增长的各种障碍，特别是因以下问题而产生的障碍：
- (a)难以进入信贷和资本市场；
 - (b)技术和管理技能水平低；
 - (c)信息不足；
 - (d)生产率低和质量差；
 - (e)不能充分进入市场；
 - (f)难以获取新技术；
 - (g)缺乏交通和通讯基础设施；
 - (h)在注册、发放执照、提出报告和其他管理要求方面的不适当或负担过重的要求，包括妨碍对人员雇用的要求——但不得有碍就业的条件水准、劳动监察或工作条件与相关问题监督制度的效力。
 - (i)对研究和发展工作的支持不够；
 - (j)难以得到公共和私人的采购机会。
- (3)包括旨在支援非正规部门并使其升级成为求属有组织部门的特定措施和鼓励措施。

7. 为制定此类政策，凡适宜时，成员国应：

- (1)收集有关中小企业部门情况的全国数据，特别要有其就业数量与质量方面的数据；同时，要保证收集工作不会给中小企业带来过重的行政负担；
- (2)对现有政策和条例对中小企业的影响进行一次全面审查，要特别注意结构调整计划对创造就业的影响；
- (3)同最有代表性的雇主组织和工人组织磋商，审查劳动与社会立法，以便确定：
 - (a)此类立法是否能满足中小企业的需要，同时保证适当保护中小企业的工人及其工作条件；
 - (b)是否需要有关社会保护的补充措施，如自愿方案、合作性举措和其他措施；
 - (c)此类社会保护是否要扩展到中小企业中的工人，以及是否有适当的

条款，保证遵守诸如医疗、疾病、失业、老龄、工伤、家庭、生育、残疾和遗属津贴方面的社会保障条例。

8. 在经济困难时期，政府应努力为中小企业及其工人提供有力而有效的支援。
9. 在制定这些政策时，成员国：
 - (1)除最有代表性的雇主组织和工人组织外，可以同他们认为适宜的其他有关各方和主管部门磋商；
 - (2)应考虑涉及诸如财政与货币问题、贸易与产业、就业、劳工、社会保护、性别平等、职业安全与卫生以及通过教育和培训增强能力方面的其他政策；
 - (3)应设立机制，以便在同最有代表性的雇主组织和工人组织磋商的情况下，审查这些政策并予以更新。

三、开发企业文化

10. 成员国应采取经与最有代表性的雇主组织和工人组织磋商后拟订的措施，以便创造和加强有利于下列各方面的企业文化：主动精神、企业创办、生产率、环境意识、质量、良好的劳资和产业关系以及足够的公正的社会作法。为此，成员国应考虑：
 - (1)通过同就业需要和达到经济增长与发展相联系的教育和培训制度与计划，加强培育创办企业的态度，要特别强调良好劳资关系的重要性，以及中小企业所需的多种职业与管理技能；
 - (2)通过适当的手段，鼓励采取更为积极的态度对待承担风险和经营失败，承认其经验价值，同时也要承认它们对企业主和工人双方的影响；
 - (3)鼓励所有类别的工人与企业主终身学习；
 - (4)在有关的雇主组织和工人组织充分参与下，拟定和实施宣传活动，以便促进：
 - (a)重视法律规定和工人权利、提高工作条件、提高生产率和改进产品与服务的质量；
 - (b)企业主模范和奖励方案，充分考虑妇女以及处于不利地位和边缘化的群体的特殊需要。

四、开发有效的服务基础设施

11. 为了提高中小企业的增长、创造就业潜力和竞争能力，应考虑为企业及其工人提供各种直接和间接支助服务，并能为之所利用，包括：

- (a) 企业创办前、创办及发展支援；
- (b) 经营计划的制订及后续行动；
- (c) 经营扶植机构；
- (d) 信息服务，包括就政府政策提供咨询；
- (e) 咨询及研究服务；
- (f) 管理与职业技能的提高；
- (g) 促进和开发以企业为基础的培训；
- (h) 职业安全与卫生培训支持；
- (i) 帮助提高管理人员和雇员的文化、计算、计算机技能及基础教育水平；
- (j) 获取能源、通讯服务以及物质基础设施的服务，如水、电、场地、交通和道路，可直接提供或通过私营部门中介提供；
- (k) 帮助了解和实施劳动立法，包括有关工人权利的规定，以及人力资源开发和促进性别平等的规定；
- (l) 法律、会计和财务服务；
- (m) 支持革新和现代化；
- (n) 技术咨询；
- (o) 将停息和通讯技术有效利用到经营过程中的咨询；
- (p) 进入资本市场、获取信贷和贷款担保；
- (q) 财务、信贷和债务管理咨询；
- (r) 促进出口及国内和国际市场中的贸易机会；
- (s) 市场研究和销售支助；
- (t) 产品的设计、开发和展示支助；
- (u) 质量管理，包括质量检测与衡量；
- (v) 包装服务；
- (w) 环境管理服务。

12. 第 11 款提到的支助服务，其设计和提供，应尽可能通过诸如以下手段，保证有最高程度的针对性和效率：

- (a) 考虑普遍的经济、社会和文化条件，以及在规模、部门和发展阶段方面的差异，使服务及其提供的方式适应中小企业的特定需要；

- (b) 保证中小企业及最有代表性的雇主组织和工人组织积极参与确定要提供的服务；
 - (c) 让国营和私营部门参与提供此类服务，通过诸如雇主组织和工人组织、半官方组织、私人顾问、技术集散机构、经营扶植机构以及中小企业自身进行；
 - (d) 提供服务要分散化，从而使其在地点上尽可能接近中小企业；
 - (e) 通过“统一窗口”安排或连环式服务，使各类有效服务综合起来，便于利用；
 - (f) 通过向中小企业适度收费以及其他资金来源，使提供服务者能自我维持，以避免扭曲此类服务市场，并加强中小企业创造就业的潜力
 - (g) 保证对所提供服务的管理专业化、可信性；
 - (h) 建立机制对服务持续监督、评估和更新。
13. 服务的设计，应包括提高生产率的途径和其他途径，促进中小企业的效率和帮助它们维持在国内与国际市场中的竞争能力，同时改进劳动方式与工作条件。
14. 成员国应帮助中小企业能在满意的条件下获取资金和信贷。就此而言：
- (1)除特别脆弱的企业主群体外，信贷和其他金融服务应尽可能地以商业条件予以提供，以保证可持续性；
 - (2)应采取补充措施，以简化行政管理程序、降低交易费用和解决同抵押品不足有关的问题，例如，创办非政府小额金融业务代办处和消除贫困的金融开发机构；
 - (3)在相互担保协会中可以鼓励中小企业组织起来；
 - (4)应鼓励创建风险资本及其他组织，使之专门从事支助有创新的中小企业。
15. 成员国应通过保证不带歧视地实施劳动和社会保护立法，考虑采取适当政策改进中小企业就业的各方面的问题。
16. 此外，成员国还应：
- (1)凡适宜时，促进发展能够有效地帮助中小企业增长和增强其竞争能力的组织和机构。在这一方面，应考虑同最有代表性的雇主组织和工人组织磋商；
 - (2)考虑促进大型企业和中小型企业之间合作联系的适当措施。就此而言，

应采取措施，保护有关中小企业及其工人的合法利益；

- (3)考虑促进中小企业之间加强联系的措施，以鼓励交流经验以及分享资源和分担风险。就此而言，考虑到雇主组织和工人组织作用的重要性，可以鼓励中小企业组成诸如联营、网络和生产与服务合作社之类的结构；
- (4)考虑为择定人口类别中希望成为企业主的人采取特定措施和给予优惠，如妇女、长期失业者、受结构调整或限制性或歧视性作法影响的人员、残疾人、退役军人、包括毕业生在内的未成年人、老年工人、少数民族以及土著和部落民族。在具体确定这些类别时，应考虑国家的社会经济优先重点和形势；
- (5)考虑加强政府机构和中小企业及此种企业的最有代表性组织之间交流和关系的特殊措施，以便提高政府旨在创造就业的政策的有效性；
- (6)通过专门针对已是或是希望成为企业主的妇女的措施，鼓励支助妇女创办企业，承认妇女在经济中日益增强的重要性。

五、雇主组织和工人组织的作用

17. 雇主组织或工人组织应考虑用以下方式促进发展中小企业：

- (a) 凡适宜时，向政府提出中小企业或其工人关注的问题；
- (b) 在诸如培训、咨询、易于获取信贷、销售、有关产业关系方面的咨询，以及促进同大企业的联系等方面提供直接支助服务；
- (c) 同在诸如培训、咨询、企业兴办和质量控制等方面为中小企业提供支助的国家、地区和地方机构及政府间区域组织进行合作；
- (d) 参与国家、地区和地方各级为处理影响中小企业的政策和计划的重要经济与社会问题而建立的委员会、专门工作组织和其他机构；
- (e) 在具备适宜的社会安全网时，促进并参与发展有益于经济利益和社会进步的结构调整（如通过再培训和促进自营就业的手段）；
- (f) 参与促进中小企业的经验交流和在它们之间建立联系；
- (g) 参与监督和分析影响中小企业的社会与劳动力市场问题，涉及诸如就业条件、工作条件、社会保护和职业培训方面的问题，以及适宜时，促进纠偏行动；
- (h) 参与提高质量和生产率的活动，以及促进道德标准、男女平等和非歧视的活动；
- (i) 开展有关中小企业问题的调查研究工作，收集同这一部门有关的统计和其他类型的资料，包括按性别和年龄分类的统计；并同其他国家和

国际雇主组织与工人组织分享这些资料以及最佳作法的经验；

- (j) 就工人权利、劳动立法和中小企业中工人的社会保护问题提供服务和咨询。

18. 充分尊重结社自由，应鼓励充分代表中小企业及其工人。就此而言，雇主组织和工人组织应考虑将其会员基础扩大到中小企业。

六、国际合作

19. 应在下列方面鼓励适当的国际合作：

- (a) 确立收集可比数据的共同方法，为决策提供支持；
- (b) 就在中小企业中创造就业和提高就业质量的政策与计划的最佳实践，交流按性别、年龄和其他有关变量分类的信息；
- (c) 在参与中小企业发展的国家与国际团体与机构——包括雇主组织和工人组织——之间建立联系。以便帮助：
 - (i) 交流工作人员、经验和观点；
 - (ii) 交流培训材料、培训方法和参考资料；
 - (iii) 汇编有关中小企业及其发展的研究成果以及其他数量与质量数据，按性别和年龄分类；
- (iv) 建立中小企业国际伙伴关系和联盟、转承包安排以及其他商业联系；
- (v) 开发新的机制，使用现代信息技术，以便在政府、雇主组织和工人组织之间就有关促进中小企业所获得的经验进行信息交流；
- (d) 就通过发展中小企业创造就业的途径——包括为妇女创办企业提供支助的途径——的问题，召开国际会议和组建讨论组。创造就业和创办企业的类似途径，将有助于处于不利地位和边缘化的群体；
- (e) 系统地研究在不同的环境和不同的国家中促进中小企业成功的关键因素，这些企业既有效率，又能创造提供良好工作条件与充分的社会保护的就业；
- (f) 促进中小企业及其工人利用国家数据库和国际数据库，诸如有关就业机会、市场信息、法律和条例、技术与产品标准等议题。

成员国应向其他国际机构宣传本建议书的内容。当评估和贯彻本建议书各项条款时，考虑国际劳工组织在促进在中小企业中创造就业方面的突出作用，凡适宜，成员国也应同那些机构合作。

附件一

标准最后条款

一、批准

本公约的正式批准书应送请国际劳工局长登记。

二、生效

1. 本公约应仅对其批准书已经局长登记的国际劳工组织会员国有约束力。
2. 本公约应自两个会员国的批准书已经局长登记之日起十二个月后生效。
3. 此后，对于任何会员国，本公约应自其批准书已经登记之日起十二个月生效。

三、解约

1. 凡批准本公约的会员国，自本公约初次生效之日起满十年后得向国际劳工局长通知解约，并请其登记。此项解约通知书自登记之日起满一年后始得生效。
2. 凡批准本公约的会员国，在前款所述十年期满后的一年内未行使本条所规定的解约权利者，即须再遵守十年，此后每当十年期满，得依本条的规定通知解约。

四、向会员国通报批准情况

1. 国际劳工局长应将国际劳工组织各会员国所送达的一切批准书和解约通知书的登记情况，通知本组织的全体会员国。
2. 局长在将所送达的第二份批准书的登记通知本组织全体会员国时，应提请本组织各会员国注意本公约开始生效的日期。

五、联合国

国际劳工局长应将他按照以上各条规定所登记的一切批准书和解约通知书的详细情况，按照联合国宪章第 102 条的规定，送请联合国秘书长进行登记。

六、审查修订问题

国际劳工局理事会在必要时，应将本公约的实施情况向大会提出报告，并审查应将本公约的全部或部分修订问题列入大会议程。

注：本条在第1—98号公约中原规定，公约生效后每十年理事会提出一次报告。根据1961年最后条款修订公约（第116号），该款已由本文替代。

七、公约修订生效

1. 如大会通过新公约对本公约作全部或部分修订时，除新公约另有规定外，应：
 - a. 如新修订公约生效和当其生效之时，会员国对于新修订公约的批准，不需按照上述第16条的规定，依法应为对本公约的立即解约；
 - b. 自新修订公约生效之日起，本公约应即停止接受会员国的批准。
2. 对于已批准本公约而未批准修订公约的会员国，本公约以其现有的开工和内容，在任何情况下仍应有效。

八、正式文本

本公约的英文本和法文本同等为准。

附件二

第94 - 105 号公约

第……条

1. 按照国际劳工组织章程第 35 条第 2 款的规定提交国际劳工局长的声明书中应指出：
 - a. 有关会员国承诺将本公约的规定不加修改即行适用的领地；
 - b. 该会员国承诺将本公约的规定加以修改而后适用的领地，附送此项修改的详细内容；
 - c. 本公约不适用的领地，在此种情况下，说明不适用的理由；
 - d. 该会员国在对情况作进一步研究前，暂不作出决定的领地。
2. 本条第 1 款 a 项和 b 项所指的“承诺”，应视为批准书的一个组成部分，并应具有批准书的效力。
3. 任何会员国对于在原声明书中按照本条第 1 款 b、c 或 d 项所作的任何保留，此后得随时以另一声明书予以全部或部分撤销。
4. 任何会员国在按照第 22 条的规定可以解除本公约的时期内，得向局长提交一项声明书，在其他任何方面修改其以前声明书的内容，并说明其所举领地的现状。

第……条

1. 按照国际劳工组织章程第 35 条第 4 或第 5 款的规定提交国际劳工局长的声明书，应声明本公约的规定将不加修改或经个性后适用于有关领地；如此项声明书中声明本公约的规定将经修改后适用时，应列举修改的详细内容。
2. 有关的一个或几个会员国或国际机构，此后得随时以另一声明书，全部或部分放弃援用以前任何一个声明书中所作任何修改的权利。
3. 有关的一个或几个会员国或国际机构，在按照第 22 条的规定可以解除本公约的时期内，得向局长提交一项声明书，在其他任何方面个性其以前任何声明书的内容，并说明本公约目前的适用状况。

促 进 就 业

政策、技能、企业

（文件节选）

国际劳工局 日内瓦

国际劳工大会
2004 年第 92 次会议

报告 III （第 1B 部分）—— 节选

对 1964 年就业政策公约（第 122 号）、1984 年就业政策（补充规定）建议书（第 169 号）、1975 年人力资源开发公约（第 142 号）中关于促进充分的、自由选择的生产性就业的内容以及 1998 年中小企业就业岗位创造建议书（第 189 号）的全面调查

议程第三项：

公约和建议书实施的信息和报告

公约和建议书实施专家委员会报告

（《国际劳工组织章程》第 19、22 和 35 条）

导言

一、调查的背景

1. 根据《国际劳工组织章程》第19条第5(e)段的规定,国际劳工局理事会在第282次会议(2001年11月)上决定邀请尚未批准1964年就业政策公约(第122号)或1975年人力资源开发公约(第142号)的会员国政府,对与这些文件所订事项有关的国家法律和实际情况作出报告。据于同样的决定,并根据《国际劳工组织章程》第19条第6(d)段的规定,邀请所有会员国政府,对与1984年就业政策(补充规定)建议书(第169号)和1998年关于在中小企业刺激创造就业的一般性条件的建议书(第189号)所订事项有关的国家法律和实际情况作出报告。根据会员国政府按照这个决定和《国际劳工组织章程》第22条和第35条的规定提交的报告,委员会对所考虑文件的作用作了这个全面调查。

2. 委员会对关于就业和培训政策的文件进行全面调查并不是第一次。早在1969年国际劳工组织第五十周年庆典的时候,委员会对一套17个公约获得批准的前景作了检查,而第122号公约就是其中的一个公约¹。在1972年,委员会对关于1964年就业政策的文件的报告作了全面调查²。对第142号公约和其他关于人力资源开发的文件的全面调查是在1991年³。

3. 从1972年调查至今,全球经济的深刻变化及其对就业政策造成的影响使我们有必要对国际劳工组织有关标准在就业促进方面能起的作用作出新的研究。这一次,理事会邀请会员国政府根据《国际劳工组织章程》第19条的规定提交报告,目的是准备一份预期的建议,作为国际劳工大会以综合的方式对就

¹ 国际劳工局:50年后的批准前景:17个选出的公约,公约和建议书实施专家委员会报告,1969年第53届国际劳工大会,报告III(第4B部分)。

² 国际劳工局:对关于1964年就业政策公约和建议书的报告的全面调查,公约和建议书实施专家委员会报告,1972年第57次国际劳工大会,报告III(第4B部分)。

³ 国际劳工局:人力资源开发——职业指导和培训:对关于1974年带薪脱产学习公约(第140号)和建议书(第148号)以及1975年人力资源开发公约(第142号)和建议书(第150号)的报告的全面调查,公约和建议书实施专家委员会报告,1991年第78次国际劳工大会,报告III(第4B部分)。

业问题进行全面讨论的议程的一个组成部分。⁴

4. 这种想法确定了所考虑文件的选择，也确定了理事会对经过恰当修订的调查表的采纳。于是作出决定，要求提交对第122号公约以及补充1964年就业政策建议书（第122号）的第169号建议书的报告，但是报告不包括第122号建议书本身。而且，只要求对第142号公约⁵和第189号建议书中关于促进充分的、自由选择的生产性就业的内容作出报告。所以，委员会并没有象它通常的做法那样检查所考虑文件的所有条款的作用。最后一点，虽然在对报告的要求中没有明确提出下述这些文件，但是理事会批准的调查表包含了一个问题，就是批准1948年就业服务公约（第88号）和1997年私营就业机构公约（第181号）的前景，这是因为考虑到安置服务在实施就业政策措施中的作用。

⁴ GB.282/LILS/9 (2001年11月)。

⁵ 但不包括1975年人力资源开发建议书（第150号），该建议书的修改被理事会放入2001年3月召开的国际劳工大会的议程。

第一章 就业政策

一、实行一项积极的政策，以促进充分的、自由选择的生产性就业

62. 根据第122号公约第1条的规定，“各会员国作为一项主要目标，应宣布并实行一项积极的政策，其目的在于促进充分的、自由选择的生产性就业。”我们收到的报告几乎都提到，他们的政府正在实行这项政策。⁶

政策的宣布

63. 相当多的国家表示，这项政策体现在他们的宪法中。这样的国家包括巴林、柬埔寨、喀麦隆、古巴、萨尔瓦多、芬兰、加纳、印度、印度尼西亚、约旦、摩尔多瓦共和国、摩洛哥、西班牙、苏里南和乌克兰。有一些国家把他们的就业政策与其他基本立法文件联系在一起。捷克共和国⁷和阿曼⁸就是这样。

64. 许多国家把现行的或近期的国家战略或计划，表达为他们努力实行充分就业政策的反映。这样的国家包括阿根廷⁹、澳大利亚¹⁰、巴林¹¹、保加利亚¹²、布隆迪¹³、哥斯达黎加¹⁴、科特迪瓦¹⁵、克罗地亚¹⁶、塞浦路斯¹⁷、捷克共和

⁶ 伯利兹和斯威士兰政府报告称，他们目前没有实行促进充分的、自由选择的生产性就业的积极政策。

⁷ 捷克共和国：捷克基本权利和自由宪章第26条。

⁸ 阿曼：苏丹第101/96号国家基本法规。

⁹ 阿根廷：为解决青年人失业制定的计划。

¹⁰ 澳大利亚：未来就业行动计划——更多的就业岗位，更美好的未来。

¹¹ 巴林：就业和全国劳动力融入巴林劳动力市场战略。政府报告称，在设计和实行这个战略的整个过程中，巴林政府得益于国际劳工组织就业促进和社会保障多学科小组的详尽评论和建议。

¹² 保加利亚：就业促进法。

¹³ 布隆迪：国家就业促进战略草案正在审理过程中，审理结束后将提交给国务院实施。

¹⁴ 哥斯达黎加：已经制定了2002—2006年经济复苏计划。

¹⁵ 科特迪瓦：2002年7月引入了2003—2007年国家就业计划。

¹⁶ 克罗地亚：2002年1月通过的就业促进计划。

¹⁷ 塞浦路斯：通过实行促进就业持续高速增长和提高劳动力市场灵活性的政策，保持充分就业状态。这种理念已经融入1999—2003年战略性发展计划。

国¹⁸、丹麦¹⁹、萨尔瓦多²⁰、爱沙尼亚²¹、埃塞俄比亚²²、芬兰²³、加纳²⁴、洪都拉斯²⁵、印度²⁶、立陶宛²⁷、卢森堡²⁸、墨西哥²⁹、摩尔多瓦共和国³⁰、摩洛哥³¹、新西兰³²、巴拿马³³、秘鲁³⁴、菲律宾³⁵、波兰³⁶、葡萄牙³⁷、罗马尼亚³⁸、塞内加尔³⁹、泰国⁴⁰和乌克兰⁴¹。

65. 在欧洲的会员国中，奥地利、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、芬兰、法国、意大利、立陶宛、荷兰、波兰和罗马尼亚都明确提到了欧盟就业指导原则和行动计划⁴²。许多政府还提供了实际例子，说明他们国家正在如何制定目的在于促进充分的、自由选择的生产性就业的积极政策。有些政府详细叙述了他们的就业战略。例如，波兰指出，他们的就业战略考虑了欧盟提出的四

¹⁸ 捷克共和国：捷克共和国政府于2001年2月19日批准的2001年国家就业行动计划，已经以政府决定第165/01号的形式颁布。

¹⁹ 丹麦：2002年国家就业行动计划。

²⁰ 萨尔瓦多：称为新联盟的政府计划，目的在于在国家和地方创造更多就业和收入的机会。

²¹ 爱沙尼亚：爱沙尼亚就业重点联合评估，以及2003-2006年国家发展计划单独规划文件。

²² 埃塞俄比亚：国家就业政策。

²³ 芬兰：芬兰国家就业行动计划，每年制定一次。

²⁴ 加纳：国家就业政策框架。

²⁵ 洪都拉斯：减少贫困战略。

²⁶ 印度：就业促进是连续实行的几个五年计划的一个重要目标。第十个五年计划的增长战略突出了最有可能创造高质量就业机会的经济领域。

²⁷ 立陶宛：议会2002年11月12日第IX-1187号决议批准的国家长期发展战略；2001-2004年国家就业改进计划。

²⁸ 卢森堡：政府实行积极的就业政策的愿望，体现在强调与社会伙伴密切合作的国家行动计划。

²⁹ 墨西哥：2001-2006年国家发展计划。

³⁰ 摩尔多瓦共和国：2003年3月13日通过的求职者就业和社会保障法。

³¹ 摩洛哥：2004-2006年经济和社会发展计划。

³² 新西兰：2000年制定、2002年后修改、以后又经过更新的就业战略，该战略强调就业的质量和可持续性以及生产率的提高。

³³ 巴拿马：人力资本投资的经济、社会和财政发展计划。

³⁴ 秘鲁：劳动力和就业促进计划。

³⁵ 菲律宾：2001-2004年菲律宾中期发展计划。

³⁶ 波兰：国务院于2000年1月4日通过的2000-2006年就业增长和人力资源开发国家战略。

³⁷ 葡萄牙：国家就业行动计划，每年制定一次。

³⁸ 罗马尼亚：国家就业行动计划。

³⁹ 塞内加尔：从1999年开始实行的就业行动计划。

⁴⁰ 泰国：第九个经济和社会发展计划。

⁴¹ 乌克兰：2001-2004年国家就业和人口计划。

⁴² 捷克共和国、爱沙尼亚、立陶宛、波兰和罗马尼亚都提到，要遵循欧盟的指导原则并制定就业行动计划，并将此作为争取成为欧盟成员国过程的一个组成部分。

个支柱，认为这四个支柱应该成为国家就业政策的基础⁴³。在挪威，虽然国家面临着新的就业和经济挑战，但是今天的政策仍然以1992年通过的三方性团结战略为基础。实行积极的进结构调整、减少调整成本和保持失业人员与劳动力市场接触，这是该战略的要素之一。

66. 在科特迪瓦，国家就业发展计划建立在四组战略的基础上，这四组战略与所采取的具体措施相配合⁴⁴。在墨西哥，积极的就业政策由五个战略目标组成，这五个战略目标是创造就业岗位、促进人力资本开发、提高生产率水平、增强企业竞争性以及提高工人及其家庭的生活水平。在菲律宾，就业政策提倡四个关键战略，即就业创造、就业便利、就业促进和就业维持。突尼斯报告称，就业是各个领域的政策重点，突尼斯实行了一个通过鼓励私人投资和国有企业私有化，从而促进市场机制和就业创造的增长的政策，该政策证明很有竞争能力。

67. 其他国家更多地把实行积极的就业政策放在立法的角度。例如在瑞士，帮助求职者重新进入劳动力市场是失业保险法赋予地区安置办公室的首要任务。美国通过各种办法促进充分的、自由选择的生产性就业，其中包括一整套互相联系的法律法规和实际做法。⁴⁵

⁴³ 这四个支柱是：通过提高人力资源的质量改进可雇用性，发展创业精神，提高企业和雇员对市场变化的适应能力，以及强化劳动力市场平等机会的政策。

⁴⁴ 第一组战略是关于在国有和私营的有组织领域创造和促进就业，第二组战略中关于创造自谋职业以及使非正规就业活动正规化，第三组战略是关于提高收入，第四组战略是关于实施机构和管理措施。

⁴⁵ “劳动力投资法”规定，联邦政府应该对州政府给予补贴，便于他们向处于不利地位的和被排除在主流之外的失业工人提供培训和求职帮助。“瓦格纳—佩塞法”提供了一个州就业服务机构系统，既帮助失业工人寻找工作，也帮助雇主寻找填补岗位空缺的工人。“对困难家庭提供临时帮助法”对贫困的家庭和拥有被抚养儿童的家庭提供资金帮助，并且提供培训服务、托儿费用补贴以及成年家庭成员就业安置。

方框 1.1

欧洲经济转型国家的“充分的、自由选择的生产性就业”

公约第1条第2段阐明了充分的、自由选择的生产性就业的目标。根据这个规定，就业政策的目标应该是保证：

- (1)向一切有能力工作并寻找工作的人提供工作；
- (2)此种工作应尽可能是生产性的；
- (3)每个工人不论其种族、肤色、性别、宗教信仰、政治见解、民族血统或社会出身如何，都有选择职业的自由，并有获得必要技能和使用其技能与天赋的最大可能的机会，取得一项对其很合适的工作。

就业政策的宏伟目标，也是它的困难之处，就是调和就业的充分、自由选择和生产性这三个要求。这三个要求既互相联系又可能存在冲突。例如，只有所促进的就业类型是生产性的，才能不仅对解决失业、而且对促进经济增长和发展以及对提高生活水平作出有效的贡献（第1条第1段）。提高生产率在某些情况下看起来似乎对就业水平起着负面影响，但是如果不考虑提高生产率这个因素，就意味着忽视已经取得的就业岗位的质量，使以低技能和低工资为特征的不充分就业现象长期延续。按照公约的要求制定就业政策，应该成为各个国家在这三个要求之间寻求和检查平衡的机会。

中欧和东欧国家向多元化民主制度和市场经济转型的例子，反映了作为就业政策参考标准的这三个目标的相互关联性。在转型的第一阶段（1989—1995年），这些国家的政府在失业迅速增长的情况下作出承诺，保证以公约的目标为导向制定他们的新政策。他们在报告中表示，失业是打破了过去的所谓“平衡”的结果，那时的“充分就业”是牺牲了生产率和生活水平取得的，但是却掩盖不了广泛的不充分就业现象。因此，这些国家的政府深信，市场经济更能够实现公约的目标。他们很快采取了措施，与社会伙伴协商，共同建立了有关失业人员的安置、培训和社会保障方面的机制。他们这样做向世人表明了充分的、自由选择的生产性就业仍然是大家普遍关注的焦点，所有民主政府都有必要扮演保证者的角色。

方框1.2 欧洲就业战略

欧洲就业战略（EES）是对欧盟（EU）各成员国就业政策提供指导和协调的主要工具。

各成员国就业政策在欧盟的这种统一协调，是以下述几个要素为基础的：委员会和协会编制的年度联合就业报告，由委员会建议并由协会通过的对各成员国的年度就业指导原则（与经济和货币政策的形式基本一致），各成员国在此基础上制定的国家就业行动计划，以及委员会建议协会通过的对个别成员国的建议书。

在里斯本欧洲协会（2000年3月）上，欧盟为自己确定了以后十年的战略目标：到2010年欧盟重新取得充分就业并加强凝聚力。协会认为欧洲就业战略的总体目标应该是：到2010年将欧盟的总就业率提高到百分之七十，将妇女的就业率提高到百分之六十。斯德哥尔摩欧洲协会（2001年3月）增加了一个目标：到2010年老年工人的就业率应该提高到百分之五十。

资料来源：欧洲委员会

68. 有些国家提供的报告简要叙述了正在执行的各种计划，这些计划实施的目的是加速实现第122号公约的就业政策目标。例如，为了实施就业行动计划，爱沙尼亚社会事务部执行了一个称之为“增加就业、防止长期失业、防止将弱势群体排除在职业生活之外”的计划，目的是用改进劳动力市场服务、将弱势群体融入劳动力市场、提高劳动力市场行政管理机构的能力等方法，扩展积极的劳动力市场政策。危地马拉在其报告中提到，他们创建了“就业书亭”，求职者可以在那里找到获得就业的信息或者直接与有岗位空缺的企业取得联系。

69. 有些国家提到，他们组建了新的部委，作为他们实行积极的就业政策的一个组成部分。例如，丹麦成立了就业部，目前负责实施旨在帮助参保和未参保的失业人员的积极的劳动力市场政策。又比如说，阿曼成立了人力部，负责教育、培训、雇用和保护本国的劳动力，尽可能减少对外国劳动力的依赖

性。哥伦比亚建立了社会保障部，发展更具有活力的经济和减少社会经济对最容易受失业威胁的人群的影响，从而达到创造新的就业岗位的目的。

70. 委员会注意到，只有有限的几个国家，在一开始就建立了宏观经济政策与积极的就业政策之间的联系。委员会还注意到，要使实现这个目标的承诺真正能影响经济政策的制定，时效是至关重要的。芬兰的报告称，芬兰承诺用促进经济增长和稳定货币环境的方式，大幅度改善就业状况。马来西亚表示，他们国家实行了一种公开的和自由的贸易政策，在制造业吸引外国直接投资，从而创造就业机会。澳大利亚指出，对付失业的最好办法是促进国民经济的持续增长，由此带动就业的增长。因此，澳大利亚政府将工作重点放在创造良好的经济环境，通过妥善的宏观经济管理鼓励业务投资和发展。中国政府指出，它已经建立了一个以市场为导向的就业机制，通过经济增长促进就业，引导能够提供更多就业机会的工业和企业的发展。这种就业机制包括有竞争优势和市场潜力的劳动力密集型产业的发展，尤其是推动能够向大批人群提供就业机会的服务性行业和中小型企业的发展。

在协调的经济和社会政策框架内实施就业政策

71. 实施就业政策的关键是有一种信念，相信促进充分的、自由选择的生产性就业应该成为经济和社会政策的组成部分，而经济和社会政策应该在一个协调的框架内运作。第122号公约第2条(a)特别要求，在经济和社会政策相互协调的框架内采取措施并对其执行情况经常进行检查。比较近期的全球就业议程，其主要目的就是就业放在经济和社会政策和发展的中心。⁴⁶

72. 委员会注意到，有些报告证实了宏观经济政策的重要性。例如，美国就表示，其积极的就业政策就是在宏观经济政策、中央银行政策、税务和财政政策以及社会政策的总体框架内制定和实施的。芬兰的报告强调指出，芬兰通过一项政府计划承诺，用促进经济增长、稳定货币环境和进一步稳定价格的办法，改进就业状况。这项计划是政府各方代表一致同意的一项行动计划，由首相负责计划实施的协调⁴⁷。西班牙的就业行动计划的目标之一，是协调帮

⁴⁶GB.286/ESP/1(2003年3月)第6段。

⁴⁷ 报告还指出，由首相任主席的经济协会是一个协调政府、芬兰银行和主要利益集团之间合作的机构。经济协会负责解决有关增长、稳定和收入的政策问题以及带有结构性质的问题。另外，公共就业服务法(1295/2002)第1章第4节也包含有关公共就业政策与经济政策之间相互关系的条款规定。

方框 1.3

国际劳工组织、减轻贫困战略计划和就业

1999年世界银行和国际货币基金组织对减轻贫困采取了一个新的办法，这个办法称为减轻贫困战略计划。虽然国际金融机构仍然强调宏观经济稳定和机构改革，但是他们也开始努力寻求与各国减轻贫困政策参与者的伙伴关系和所有权关系。他们使用的是一种参与性方式，对民间社会的意见也大体加以考虑。显然，国际劳工组织必将会越来越多地参与到减轻贫困战略计划中，这不仅是因为它对贫困问题的一贯重视，而且也因为它的结构对民间社会两个主要群体的重要性。国际劳工组织参与减轻贫困战略计划的起始，是它与国际货币基金组织和世界银行签订了关于在柬埔寨、洪都拉斯、马里、尼泊尔和坦桑尼亚联合共和国五个国家开展国际机构间合作的正式协议。

国际劳工组织对减轻贫困战略计划实施的突出贡献，是它在减轻贫困工作中对就业这个中心地位的重视。尽管这似乎是一个不言而喻的事情，但是这一点在许多减轻贫困战略计划的活动中的确很少被强调。往往将就业当作其他经济和社会政策的副产品，而那些政策不把就业作为直接目标。通过对减轻贫困战略计划的参与，在减轻贫困工作中，国际劳工组织努力将就业摆到宏观经济和社会政策的显著中心位置。

国际劳工组织在尼泊尔对减轻贫困战略计划的参与，显示了这种做法的具体步骤。提高就业在政策议事日程中的地位，关键性的第一步，是国际劳工组织及其成员机构成功地说服关键经济决策机构以及财政部和计划部，因为是他们控制着减轻贫困战略计划的进程。在尼泊尔，由国家计划委员会征求了国际劳工组织对就业问题的建议，最后邀请国际劳工组织参与尼泊尔的第十个经济计划的制定。使就业成为宏观政策中心点的第二步，是建立一种机制。这种机制能事先评估任何宏观政策的制定对就业的影响。在国际劳工组织的建议下，尼泊尔政府正在向这个方向努力，目前已经组建了一个由最高层的经济学家和社会科学家组成的顾问委员会。最后一步，许多国家把兴建公共工程项目作为减轻贫困的手段，但是很少有国家能系统地坚持这样做。在国际劳工组织的建议下，尼泊尔政府同意在兴建和维护基础设施上，采用劳动力密集或就业密集的方法。劳动力密集方法可以很好地利用劳动力这个要素，而劳动力资源在绝大多数发展中国家极为丰富，在这个基础上进而取得资金这个要素的回报，而资金在这些国家都很缺乏。这种方法实行的结果，总要素生产率比其他任何生产方法都高，更重要的是创造了更多的就业岗位。

助促进就业创造和劳动力市场政策的各种措施。英国认为宏观经济框架与有关供应的政策是互相依存的，其中许多政策需要作跨部门协调。⁴⁸

73. 加拿大的报告称，艾伯塔省劳动力计划委员会在2001年发表了题为“准备迎接增长”的报告，报告简要叙述了艾伯塔省实施积极就业政策的情况，该政策当然是在协调的经济和社会政策框架内实施的，目的是促进充分的、自由选择的生产性就业。报告还提供了艾伯塔省的2005年前景规划，提出了对未来的增长和繁荣起关键性作用的人力资源开发支持战略。

74. 有些国家提到了宏观经济目标或者宏观经济状况与就业目标之间的特殊关系，但是没有涉及协调的政策框架。克罗地亚把促进就业和提高生活水平作为宏观经济的两个主要的中长期目标⁴⁹。西班牙注意到，多年来努力实行的对宏观经济不平衡现象的纠正，已经表现出它在实现就业增长方面的效果。喀麦隆的报告称，喀麦隆政府承诺建立一个宏观经济框架，以实现大幅度的高质量经济增长，其目的是扭转经济中的结构性薄弱环节，刺激经济活动，创造就业。纳米比亚提到囊括了宏观经济政策的各种综合性国家就业政策，以实现可持续性的国内生产总值快速增长，并进一步提高吸收失业人员将其融入主流经济的能力。印度的报告称，印度已经实行了有关财政和贷款政策，开展了各种扶贫活动，目的是实现社会的就业目标。加拿大指出，1994年至2001年的联邦预算实施了一个恢复经济增长和就业机会创造的战略，对私营领域的发展提供必要的基本条件，其中包括连续四年提供预算结余、战略投资和税收减免。

75. 有些国家已经将协调作为重点，但是主要侧重于结构方面和部委与部委之间的协调。例如，在巴拿马，经济和劳工政策是放在部一级，通过经济和财政部以及劳工和劳工发展部进行管理的。而在罗马尼亚，劳工和团结部通过国家就业署和国家职业培训局负责协调就业政策、战略、计划和项目的实施。在其他国家，为数众多的政府机构参与主要就业计划或战略的制定，而协调工作就在这个基础上开展。例如，丹麦成立了一个由几个部委组成的委员会，负责制定称为“更多人就业”的行动计划。在英国，负责就业、经济

⁴⁸ 例如，工作和年金部、财政部和国内收入部都参与了保证工作待遇偿付的新税收贷款计划的实施。工作和年金部还与贸易和工业部合作解决低技能问题，以实现就业、技能和生产率目标。

⁴⁹ 克罗地亚表示，它已经建立了发展和就业基金，克罗地亚就业局实施的积极政策由该基金资助。

方框1.4

荷兰的政策协调

在荷兰，政府是通过一个多级程序，来保证就业和劳动力市场政策在经济和社会政策框架内取得协调的。这一点可以从2002年国家行动计划的制定得以证明。2001年9月，政府向国会提交了跨部门工作小组对未来劳动力市场政策的最终报告。报告认为，未来的劳动力市场政策应该更加坚定地努力降低对利益的依赖程度，并增加从就业政策补贴的工作转向不补贴的主流工作的人数。报告还建议政府建立一个更为明确的制度，以便评估劳动力市场政策的影响，并进一步强调评估数据的有效性。

然后，政府要求将有关报告的建议书变成若干行动计划，于2002年5月的大选之后向新一届政府推荐。工作和收入协会在2002年4月工作和收入政策的框架内，提出它对未来劳动力市场的设想。此外，社会经济协会也发表了对未来劳动力市场政策的中长期建议书。

和社会政策的政府部门和机构无一不积极参与年度就业行动计划的准备工作。⁵⁰

宏观经济政策对就业的影响

76. 《全球就业议程》的第四个要点是“要求就业与宏观经济增长政策的统一”。《全球就业议程》指出，国际劳工组织创造和维护自由选择的生产性就业这一宗旨的最终成功实现，“会受到组成宏观经济政策核心的其他政策的重大影响，这些政策包括货币政策、财政政策和汇率政策。”⁵¹

77. 在这方面，值得回忆的是与1964年的文件⁵²一起通过的“实施方法的几点建议”。该建议提出了一系列的宏观政策措施，包括财政和货币政策。这些

⁵⁰ 设计这种就业行动计划，要求它所包含的各种不同的政策和行动之间取得高度的统一。因此，该计划必须得到有关部门和机构的批准，并且防止可能影响该计划有效实施的其他计划。

⁵¹ GB.286/ESP/I 第26段。

⁵² 第122号建议书附件。

政策可以用于促进或稳定就业或促进商品、资本和劳动力在各个国家之间自由流动。

78. 委员会也回想起为了已经批准公约的会员国的使用便利，理事会在1977年对报告的形式作了修改，增添了对主要政策的问答，并列出了对投资政策、财政和货币政策、贸易政策以及价格、收入、工资政策等领域所采取的措施。

79. 负责其他政策领域的政府主管部门，对其管辖范围的重大决策对于就业所产生的影响的重视程度，是在协调的经济和社会政策框架内制定和实施积极就业政策的标志之一。多数会员国对这个问题没有提供明确的信息，这一事实证实了委员会在它第122号公约实施的某些评论中阐述的观点，这个领域的进展确实需要加快。

80. 在美国，充分就业和平衡增长法要求国家的经济活动突出强调充分就业的实现⁵³。在波兰，实施各种经济政策（财政、贸易、行业、地区和农村政策）的目的是同时实现就业增长和经济增长。正因为如此，对所有关于经济结构改革的决策都应该从它们对就业的影响这一角度加以审查。

81. 在洪都拉斯，组成国家经济计划的所有政策和计划，都是在国家、地区和地方各有关政府部门之间进行协调的对象。在印度尼西亚，根据总统令第228/M号，有些政府部门除了他们特有的职责和职能之外，对扩展充分的生产性就业有着互相关联的政策责任。⁵⁴

82. 某些欧盟国家如丹麦和意大利采取了统一的政策措施。根据欧洲就业战略指导原则，负责有关领域政策的各个部委都应该积极参与实现本国国家就业行动计划的活动。设计这种就业行动计划，要求它所包含的各种不同的政策和行动之间取得高度的统一。有关各部委在批准该计划时，应该防止可能影响该计划有效实施的其他计划。同样，在捷克共和国，国家就业行动计划的一个特殊目标是，设计并实行一个与政府的经济、社会、教育和地区政策相协调的就业政策。在2002年的国家就业行动政策中，决策者继续作出承诺，

⁵³ 包括联邦开支、税收、货币、贷款、贸易、投资、人力资源以及刺激经济的基础设施投资等方面的政策。

⁵⁴ 提到了如下部门：工业和商业、旅游、妇女权力和财政。报告也提到了经济、财政和工业协调部，据说这个部负责制定宏观经济政策并将政策发给有关部委如人力和移居部。

决心制定一个考虑经济和社会政策对就业影响的综合性政策。

方框 1.5
加纳的就业和减轻贫困

在加纳，贫困技术委员会就财政和货币政策、贸易政策、行业政策以及农村和地区发展政策对就业的影响作了研究和评价。贫困技术委员会受国家发展计划委员会领导，它是由各部委组建的减轻贫困委员会的技术部门，负责制定宏观政策和发展计划框架。贫困技术委员会有三个分会。负责就业的分会称为加纳网络顾问小组，它是减轻贫困就业战略的一个技术咨询网络。加纳网络顾问小组的成员遍布各个国有和私营经济领域。它的主要任务是实现向促进就业战略方向的政策转变。它的秘书处设在人力发展和就业部。该部负责制定和实施就业政策和处理其他有关劳工的问题。人力发展和就业部直接参与就业创造，作为贫困技术委员会的成员，它有力地保证了在全国范围实施的各种减轻贫困计划中包含丰富的就业内容。

83. 绝大多数国家的报告强调了个别政策与就业之间的联系，特别是财政政策。巴拿马的报告提到将财政开支用作创造就业的反周期措施。芬兰指出，本届政府决定在任期内（1999—2003）⁵⁵ 降低税收以促进就业。罗马尼亚的报告称，为了配合国家就业行动计划第 12 号令，已经实行了就业和培训的财政改革，目的是刺激新就业岗位创造。例如对小企业降低 20% 所得税，鼓励其创造更多的就业岗位。卢森堡表示，从 1988 年开始在国家年度预算之外建立了一个特别的基金，称为就业基金，以这种方式维持了积极就业政策的实施。纳米比亚的报告称，就业岗位的创造应该成为所有宏观和行业经济政策的明确目标和所有部委、雇主和工人的关注焦点。新西兰的报告称，它的“就业战略”的高层目标之一，是保证宏观经济政策能促进经济持续增长，从而带动就业岗位的创造。委员会指出，这一点非常符合《全球就业议程》的十个核心要素之一，即“要求就业与宏观经济增长政策的统一”。

⁵⁵ 降低税收的目的是作为一种对综合收入和经济政策的解决办法。实行的结果超过了预定目标。

84. 奥地利注意到,在作出财政和货币政策决策的时候,应该考虑对就业的预期后果,因为财政和货币政策对就业的负面影响会提高失业津贴的成本并降低税收收入,从而造成国家开支的增加。

85. 在农村和地区发展政策方面,波兰在重点任务中列入了对付失业和社会排斥。在芬兰,地区就业和经济发展中心的职能是执行中央政府支持地区发展的措施,这里涉及到许多部委如贸易和工业部、劳工部以及农林部。罗马尼亚的报告称,对地区发展政策作出倾斜和协调是发展和计划部的任务,而劳动力市场政策和职业培训政策属于地区的行动范畴。在立陶宛,地区发展法所规定的国家地区发展政策的关键目标,是缩小地区之间以及同一地区的行业之间的社会经济差别,这种差别包括失业率以及其他有关就业和劳动力市场方面的问题。在西班牙,平衡地区发展政策在基础设施方面已经取得了重大的进展,创造了大约 35 万个就业岗位。在保加利亚,1999 年开始实施的地区发展法建立了地区发展政策的立法框架。根据地区发展法在各地组建了地区发展局,后来就业促进法又将它们改为负责制定地区发展计划的就业委员会。

86. 西班牙也是提到行业政策的国家之一,并且将农业作为其中的一个领域。在 1994 年至 1999 年期间,西班牙的农业致力于增加就业。巴拿马在报告中提到兴办重大基础设施项目,目的是直接和间接地大规模创造就业机会。埃塞俄比亚的报告称,它的投资政策鼓励增加对广泛的就业机会的投资。布隆迪提到,它实施了一个公共工程和就业岗位创造项目,这个项目对国家的重建以及通过创造就业岗位减轻贫困作出了贡献。

就业政策领域的跨部委协调

87. 与严格的劳动力市场干预相比,就业政策所包含的政策问题要广泛得多,所以就业政策的设计和 implement 不应该被看成是劳工部的独家领地。理事会在批准公约的修改报告形式时就指出,在公约内容范畴内的积极的就业政策,包括了超出劳工部责任范围之外的其他政府行动。其他部委参与就业计划和政策行动的设计和实施的积极程度,是他们对促进充分的、自由选择的生产性就业作出承诺的严肃性的一个重要指标。

88. 相当多的国家已经提到，在就业计划的实际制定过程中各部委之间进行了合作。例如，在西班牙，就业行动计划是在一个跨部委员会的框架内设计的，而劳工和社会事务部在其中起领导和协调作用⁵⁶。在罗马尼亚，国家就业行动计划是劳工和团结部与国家就业署和几个其他部委和机构合作制定的⁵⁷。在爱沙尼亚，就业政策中最重要的战略性文件如就业行动计划也都涉及到各部委之间的合作⁵⁸。在丹麦，国家就业行动计划的制定也是各部委之间合作的结果，其中劳工部负责协调计划的起草工作⁵⁹。印度尼西亚的报告称，设计就业政策的权力在人力和移居部，而农业、贸易和工业以及林业部门加以配合。在意大利，国家就业计划由一个劳工部领导的工作小组负责准备⁶⁰。美国的报告称，它通过由几个机构组成的若干小组对就业政策的各个领域开展工作⁶¹。津巴布韦指出，它的就业政策框架草案是由一个跨部官员委员会通过社会服务行动委员会准备的。在萨尔瓦多，劳工和社会保障部在促进积极的就业计划的框架内采取的战略行动，主要集中在国家就业促进计划，而国家就业促进计划是以协调的方式设计的，执行局也参与其中⁶²。此外，萨尔瓦多还保留了一个永久性的跨部协调小组，负责发展旨在加强地方的生产性基地和促进就业的试点项目。在秘鲁，国家就业计划由一个包括社会伙伴在内的跨部委员会制定，最后由各有关方一致同意通过。

89. 有些国家提到，尽管一些机构尽管不具有跨部的形式，但是在制定就业政策过程中履行了协调职能或至少是顾问职能。例如，哥斯达黎加已经在劳

⁵⁶ 下述部门参加了委员会：劳工和社会事务部、经济和财政部、教育部、文化和体育部、科学和技术部以及公共管理和环境部。

⁵⁷ 参与的其他部委包括：公共财政部、发展和计划部、中小型企业部、教育和研究部、工业和资源部、农业部、食品和林业部、公共事业部以及运输和房产部。参与的机构还包括国家统计机构、国家成人职业培训局、劳工和社会保障研究院、商业和工业商会以及雇主和工人组织代表。

⁵⁸ 参与的部委包括：社会事务部、经济和交通部、教育和科学部、内部事务部以及财政部。

⁵⁹ 参与的其他部委包括：难民部、移民和协调部、社会事务和性别平等部、经济和商业部、教育部、财政部以及国家劳动力市场局。

⁶⁰ 参与的其他部委包括：经济部、教育部、大学和研究部、生产性活动部和环境部，并包括民政服务、创新和技术等部门以及国家男女平等和机会均等委员会。

⁶¹ 这些工作小组的组成根据具体任务的不同而有所区别，但是它们都包括劳工、教育、卫生和人员服务、农业、商业和交通等部门的职员。

⁶² 执行局包括经济部、农业部、公共事业部、房产部和环境部，以及职业培训机构、社会发展论坛和中央储备银行等自治机构。

工高级协会里组建了一个负责准备国家就业政策的三方性委员会⁶³。在保加利亚，三方性国家就业促进局在制定就业政策的过程中充当了咨询机构的角色。三方性国家就业促进局对就业政策和国家就业行动计划的制定和实施进行讨论并提出意见。在萨尔瓦多，除了上文叙述的跨部协调之外，由四个联盟组建了一个称为新联盟的机构，参与部门之间的协调⁶⁴。这个新联盟不仅参与中央和地方政府寻找更好的就业机会的行动，而且还参与更为广泛的人口问题。

90. 其他国家也报告了主要发生在实施阶段的跨部委合作情况。例如，克罗地亚已经建立了一个负责监督促进就业计划实施的检查和监督委员会⁶⁵。在立陶宛，政府督促各部委和其他政府机构，通过就业改进计划检查各种立法和计划对就业和减少失业所起的作用。此外，政府还要求这些部门，每六个月向社会保障和劳工部提供一份报告，报告的内容包括采取的措施和取得的结果的数据以及对措施作出补充和更新的建议。芬兰的报告称，协调的劳动力市场政策是地区负责实施的⁶⁶。阿曼指出，为了保证国家劳动力就业研讨会建议书的成功实施，在实施对劳动力市场有影响的政策有关的国有和私营领域之间，人力部努力建立一种真正的伙伴关系和前所未有的高度合作。为此，阿曼建立了17个甚至更多的行业联席委员会，每个委员会由一个有关的部委领导。澳大利亚有一个教育、就业、培训和青年事务部级协会，由国家、地区、联邦政府以及负责教育、就业、培训和青年事务的各部部长派出代表参加⁶⁷。土耳其的报告称，与就业和劳工世界⁶⁸有关的部长经常碰头，交换对就业和职业培训计划的意见，以便取得行动的一致。在管理层面上，国家计划组织和

⁶³ 哥斯达黎加的报告也称，与就业促进有关的不同部门如工业商会、职业培训机构、工会和协会以及与人资源有关的其他部门组成了战略联盟。

⁶⁴ 这四个联盟是劳工联盟、保障联盟、团结联盟和未来联盟。

⁶⁵ 委员会由下述部委的代表组成：劳工和社会福利部、科学和技术部、经济部、卫生部、旅游部和农林部。

⁶⁶ 劳工部的伙伴包括下述部委：贸易和工业部、财政部、内务部、教育部以及社会事务和卫生部。

⁶⁷ 协会负责下述领域：学龄前、小学和中学教育、职业教育和培训、高等教育、就业、就业/劳动力市场计划与教育和培训之间的联系、成人和社区教育、青年政策计划以及跨行业事务。

⁶⁸ 这些部委包括国家教育部、劳工和社会保障部以及工业和贸易部。

方框 1.6

加拿大（艾伯塔省）的跨部委协调

加拿大的报告称，在艾伯塔省，政府在设计财政、货币、贸易、行业、农村和地区发展政策时，考虑这些政策对就业的影响。正因为如此，艾伯塔省的劳动力市场运作情况比其他省都好。2001 年，加拿大四分之一以上的就业增长在艾伯塔省。当年艾伯塔省的就业率是全国最高的，也是本省二十年来的最高纪录。

为了考虑对就业的影响，上述政策领域的主管政府部门总是与艾伯塔人力资源和就业局协商。例如，艾伯塔省政府已经建立了一个贸易跨部委员会，委员会的成员就包括人力资源和就业局的官员。

为了促进在就业政策领域的跨部协调，艾伯塔省组建了一个跨部劳动力计划委员会，负责根据产业和职业审查劳动力供需预测，编制应付劳动力短缺的政府行动表格，识别和审查进一步解决劳动力市场需求的潜在政府战略。

跨部劳动力计划委员会由人力资源和就业局领导，成员包括来自经济发展局、教育局、卫生和福利局、农业局、食品和农村发展局、财政局、创新和科学局、儿童服务局、老年人局以及土著居民事务和北方发展局的代表。

就业研究机构负责保证就业政策的协调。在卢森堡，就业政策事务的跨部协调，是在三方协调委员会和就业常务委员会的框架内开展的，这两个委员会根据具体的议程选出四位部长负责。布隆迪的报告称，2003 年 4 月 23 日建立了一个国家就业政策设计指导委员会，跨部协调由劳工和社会保障部负责保证。奥地利指出，与就业政策指导原则有关的所有部委、部门和机构都参与

国家就业行动计划实施报告的起草工作⁶⁹。保加利亚的报告称，劳工和社会政策部在实施具体劳动力市场措施时与其他机构合作⁷⁰。突尼斯提到，2001年组建了一个人力资源发展高级协会，负责保证教育和培训部、就业部、高等教育部以及科学研究和技术部之间的优势互补。古巴也报告了就业政策和计划的协调实施情况⁷¹。报告称，就业政策目标已经成为经济和社会发展计划的组成部分，而且从一开始，人力资源开发就构成了计划的基本要素，没有人力资源开发就不能实现既定的经济和社会目标。

91. 有几个国家是通过建立新的机构开展协调活动的。喀麦隆的报告称，就业政策领域的跨部委协调通过一个新组建的国家就业和职业培训观察局来实现的，这个机构组合了15个与就业、岗位创造和职业培训有关的部委和部门。在波兰，劳工和社会政策部在2003年1月与经济部合并，成立了经济、劳工和社会政策部。政府的观点是，这个结构改革创造了在国家经济和就业政策领域进行更密切的任务协调的机会⁷²。

对政策目标实施进展进行监督的机制

92. 第122号公约第2条(a)要求各会员国经常检查为达到充分的、自由选择的生产性就业目标而采取的措施。委员会注意到，报告已经建立了监督进展机制的国家相对比较少。在报告中提到监督机制的国家中，葡萄牙的报告称，负责监督国家就业行动计划实施情况的跨部委员会，在工作中与有关部委的办公室密切合作。葡萄牙也与有些国家一样，在社会对话常务委员会实行监督的时候强调社会伙伴的参与。有关计划实施情况的报告每六个月一次提交给委员会审查。罗马尼亚2002年在劳工和社会保障部组建了一个部门，负责监督各部委、机构和社会伙伴，跟踪他们采取国家就业行动计划规定的充分就业措施的活动和实施结果。新西兰提到，它成立了一个就业高级官员

⁶⁹ 联邦教育、科学和文化部、联邦社会保障和人口部、联邦财政部、联邦农业、林业、环境和水管理部、联邦经济事务和劳工部、联邦大臣办公室、各级省政府以及产业双方，尤其是联邦劳工商会、奥地利工会联合会、奥地利商业商会和奥地利工业商会都作出了贡献。

⁷⁰ 保加利亚特别提到了经济部、农林部、运输和交通部、环境和水资源部、地区发展部、能源和能源资源部以及文化部。

⁷¹ 涉及协调的组织包括：生产性领域国家管理局、劳工和社会保障部、经济和计划部、教育部、各省市政府部门、共青团联合会以及古巴妇女联合会。

⁷² 波兰也提到，另一个负责协调的机构是最高就业协会。这是劳工部的一个顾问和咨询机构，由各政府行政部门的代表组成。

小组⁷³，负责监督实现就业战略目标的进展情况。该小组每年准备一份就业结果报告，每六个月准备一份进展报告。这些报告的内容还包括对就业结果产生影响的政府项目和活动。塞内加尔组建了一个就业政策审查委员会，由几个关键的部委如财政部、经济部、职业培训部和国家教育部参加。在卢森堡，劳工和就业部下面建立了一个就业委员会，负责定期检查就业和失业形势。委员会监督劳动力市场的形势、演变和运作情况，例如劳动力在经济和社会政策环境下如何得到最佳使用。2000年1月，就业常务委员会成立了一个产业关系和就业观察局，目的是跟踪国家行动计划以及从质和量两个方面监督旨在防止和对付失业的积极措施。荷兰提到国家每年在国家就业行动计划的框架内对就业政策作一次审查。

93. 会员国更加经常地使用数据收集和报告的办法，监督实现充分就业目标的进展情况。西班牙每年出版一期“就业行动计划观察追踪”，该出版物根据就业委员会指标工作小组的建议，提供西班牙经济和劳动力市场演变的综合指标。在芬兰，劳工部负责编写政府向议会提交的年度报告中的劳工政策实施情况这一章，并且答复议会对此部分的评论。该报告必须描述中央政府所采取的影响就业率的主要措施和实施结果。卢森堡的报告称，由经济部与劳工和就业部共同主持的三方性委员会每月碰头一次，根据就业管理局以及中央统计和经济调查服务局提供的统计数据分析劳动力市场形势。喀麦隆⁷⁴、萨尔瓦多、意大利⁷⁵、纳米比亚、挪威、巴拿马和波兰，也把对政策目标实施进展的监督与劳动力市场的统计数据或统计机构的运作联系在一起。

94. 在美国，对政策目标实施进展的监督采用国会监督的形式进行。劳工部部长和联邦储备局（中央银行）负责人每个月在国会前面作劳动力市场情况 and 经济情况的听政。

⁷³ 该小组由劳工部领导，成员是从许多部委来的高级官员，这些部委包括社会发展部、经济发展部、财政部、教育部、青年事务部、妇女事务部、太平洋岛事务部以及研究、科学和技术部，并包括首相办公室和内阁。

⁷⁴ 喀麦隆指出，它希望改进统计信息的生成和传播技术，以便更好地监督实现就业目标的进展情况。

⁷⁵ 意大利将劳动力市场统计数据的发展、评价和在未来国家就业计划中的运用看作是一个渐进的过程。

二、劳动力市场数据

劳动力市场调查，数据的收集和分析

95. 绝大多数提供劳动力市场数据的政府，都报告说他们进行了劳动力市场调查。这样的国家包括阿根廷⁷⁶、澳大利亚⁷⁷、巴西⁷⁸、保加利亚⁷⁹、喀麦隆⁸⁰、哥伦比亚⁸¹、哥斯达黎加⁸²、克罗地亚⁸³、塞浦路斯⁸⁴、捷克共和国⁸⁵、丹麦⁸⁶、爱沙尼亚⁸⁷、埃塞俄比亚⁸⁸、加纳⁸⁹、洪都拉斯⁹⁰、意大利⁹¹、立陶宛⁹²、马来西亚⁹³、墨西哥⁹⁴、摩尔多瓦共和国⁹⁵、荷兰⁹⁶、挪威⁹⁷、巴拿马⁹⁸、秘鲁⁹⁹、葡萄牙¹⁰⁰和乌克兰¹⁰¹。巴林的报告称，国际劳工组织的劳动力调查顾问小组一直在与劳工和社会事务部以及中央统计局合作，并在巴林开展第一次综合性的劳动力市场调查。

⁷⁶ 阿根廷：常住户口调查，从1973年开始。

⁷⁷ 澳大利亚：劳动力调查是一种每月进行的户口调查。

⁷⁸ 巴西：就业调查每月进行一次，从1980年开始。

⁷⁹ 保加利亚：劳动力调查从1993年开始常规进行，从2000年开始每季度一次。

⁸⁰ 喀麦隆：喀麦隆户口调查是主要的劳动力市场调查，从1996年开始。

⁸¹ 哥伦比亚：户口调查是劳动力市场信息的主要来源。

⁸² 哥斯达黎加：户口调查是劳动力市场信息的主要来源。

⁸³ 克罗地亚：劳动力调查表从1996年开始实行。

⁸⁴ 塞浦路斯：劳动力调查现在每季度进行一次。

⁸⁵ 捷克共和国：劳动力抽样调查是一种经常性的调查方式，调查结果每季度公布一次。

⁸⁶ 丹麦：劳动力调查在1984年至1993年期间每年进行一次，从1994年开始经常进行。

⁸⁷ 爱沙尼亚：劳动力调查从1997年开始每年进行一次。

⁸⁸ 埃塞俄比亚：劳动力调查是临时性的。

⁸⁹ 加纳：大规模的劳动力调查每五年进行一次。

⁹⁰ 洪都拉斯：户口调查每年进行一次。

⁹¹ 意大利：劳动力调查从1959年开始每季度进行一次。

⁹² 立陶宛：就业调查在1998年至2001年期间每年进行两次，从2002年开始每季度一次。

⁹³ 马来西亚：劳动力调查每季度进行一次。

⁹⁴ 墨西哥：国家户口调查，从1972年开始；国家人口普查和国家就业调查。

⁹⁵ 摩尔多瓦共和国：劳动力调查从1998年第4季度开始经常进行。

⁹⁶ 荷兰：劳动力调查经常进行，调查结果每季度公布一次。

⁹⁷ 挪威：劳动力调查在1996年之前每季度进行一次，以后经常进行。

⁹⁸ 巴拿马：户口调查是劳动力市场信息的主要来源。

⁹⁹ 秘鲁：工资和薪金调查以及户口调查，从1996年开始。

¹⁰⁰ 葡萄牙：劳动力调查经常进行。

¹⁰¹ 乌克兰：劳动力调查每季度进行一次。

96. 在相当多的国家，劳动力调查得到其他调查或关键信息来源的补充。这样的国家包括奥地利¹⁰²、加拿大¹⁰³、印度¹⁰⁴、纳米比亚¹⁰⁵、菲律宾¹⁰⁶、波兰¹⁰⁷、苏里南¹⁰⁸、瑞士¹⁰⁹、英国¹¹⁰，美国¹¹¹和津巴布韦¹¹²。

97. 在绝大多数国家，国家统计局负责数据的收集，通常也负责对数据的分析，尽管该机构的名称有所不同。这样的国家包括阿根廷、奥地利、澳大利亚、巴西、保加利亚、柬埔寨、喀麦隆、加拿大、哥伦比亚、哥斯达黎加、捷克共和国、丹麦、萨尔瓦多、爱沙尼亚、芬兰、危地马拉、洪都拉斯、印度尼西亚、意大利、约旦、立陶宛、卢森堡、马来西亚、毛里求斯、荷兰、阿曼、巴拿马、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、西班牙、苏里南、瑞士、泰国、乌克兰、英国和津巴布韦。

98. 有些国家，劳动力市场数据的收集和分析由几个机构共同分担。例如在美国，人口调查局在劳工统计局的配合下负责收集数据，然后由劳工统计局提出对数据的初步分析。在加纳，劳工部的就业信息局在加纳统计服务局的支持下开展劳动力市场调查，并对调查数据作出分析。在中国，国家统计局

¹⁰² 奥地利：劳动力调查在2003年之前在每年的春季进行，从2003年开始经常进行，其中包括每周一次的户口调查。另外两个调查是工资和薪金调查以及失业人员调查。

¹⁰³ 加拿大：加拿大的报告称，从就业公平的角度看，两个主要的信息来源是加拿大人口普查和临时性的残疾调查。

¹⁰⁴ 印度：国家抽样调查组织每5年进行一次综合性的劳动力调查。关于劳动力和失业数据的其他主要来源包括职业介绍所、人口普查和1998年的经济普查。

¹⁰⁵ 纳米比亚：主要的调查即劳动力调查每3年进行一次。其他调查包括1993年的机构编制调查、1993年的非正规部门调查以及1999年的儿童活动调查，也增添了国家劳动力市场信息系统的内容。

¹⁰⁶ 菲律宾：每季度进行一次劳动力调查是一揽子调查计划的组成部分。这个一揽子调查计划还包括每年进行一次的菲律宾企业和工业调查、每5年进行一次的菲律宾企业和工业普查、每年进行一次的就业、工作时间和收入调查，每2年进行一次的职业工资调查以及每4年进行一次的劳动力成本调查。

¹⁰⁷ 波兰：每季度进行一次劳动力调查，并得到登记失业人员调查和经济、劳工和社会政策部报告的补充。

¹⁰⁸ 苏里南：劳动力和劳动力成本调查每季度进行一次。

¹⁰⁹ 瑞士：每年进行一次劳动力调查得到如下活动的补充：每10年进行一次的联邦人口普查、每3年或4年进行一次的季度就业统计、每2年进行一次的工资调查、集体协议的季度调查、联邦企事业单位普查以及年度劳动力市场数据汇总。

¹¹⁰ 英国：英国采用户口和雇主调查与行政数据相结合的方式收集有关就业岗位的信息。

¹¹¹ 美国：美国每月进行一次全国性户口调查，收集美国人口的就业、失业和其他有关数据。现行就业统计调查和现行人口调查分别是一种企事业单位和户口调查，两者每月都进行一次。

¹¹² 津巴布韦：劳动力调查每5年进行一次，劳动力指标监督调查每3年进行一次。

以及劳动和社会保障部负责有关的劳动力市场调查。土耳其的报告称，它的劳动力市场统计数据由国家统计机构和就业机构负责收集。

数据的运用

99. 委员会注意到，大多数报告没有对数据如何运用于监督日的作详细叙述。另外一些报告只笼统地提到了数据用于监督实施现状或进展、开展常规劳动力市场分析或编写报告（当然，编写报告无疑对跟踪就业趋势是有帮助的）。

100. 委员会还饶有兴趣地注意到，在菲律宾，从劳动力调查中收集到的数据，在中期发展计划和综合性就业计划中用作制定和监督就业目标的基础。爱沙尼亚的报告称，数据被用于对劳动力市场形势的常规监督，同时还有助于识别需要得到特殊就业措施帮助才能回到劳动力市场的高风险群体。

101. 美国的报告称，每个月的第一个星期五，劳工部必须向国会的联席经济委员会陈述劳动力数据。在听证会上或在媒体上讨论这些数据对充分就业进展的影响。保加利亚的报告称，劳工和社会政策部下面的就业局负责准备就业和劳动力市场的分析，并将分析报告提交给国民议会、总统直属机构、中央各部委、外国使馆、科学院所、大学、专业协会以及众多的非政府组织。

102. 相当多的国家报告了对劳动力市场信息的广泛传播，尤其是在包括关键政府部委在内的决策者中间的传播。这样的国家包括奥地利、巴西、喀麦隆、克罗地亚、塞浦路斯、丹麦、芬兰、加纳、印度¹¹³、印度尼西亚、马来西亚¹¹⁴、墨西哥、荷兰、尼加拉瓜、秘鲁、葡萄牙、苏里南、土耳其、乌克兰、英国¹¹⁵、美国¹¹⁶和津巴布韦。

¹¹³ 印度：计划委员会是一个关键的使用者。

¹¹⁴ 马来西亚：主要的使用者包括：财政部、国际贸易和工业部、人力资源部、首相府经济计划办公室以及马来西亚中央银行。

¹¹⁵ 英国：关键的使用者中包括财政部以及教育和就业部。

¹¹⁶ 美国：在关键的决策者中提到了联邦储备银行。数据也广泛地提供给私营领域的经济学家和分析家。

方框 1.7

国际劳工组织的主要劳动力市场指标

劳工世界在急速变化，获得有关劳工世界及时和准确的信息的需求也越来越强烈，而这个参考性工具可以满足这种需求。劳动力市场主要指标向广大读者同时也向专家提供了对世界劳动力市场数据的简明解释和分析。

劳动力市场主要指标从国际数据库以及地区和国家统计数据中收集了大量的信息，向 200 多个国家和地区提供 1980 年、1990 年、1995 年和最近 5 年的数据。本书运用了 20 个主要的劳动力市场指标，便于研究人员在各个国家之间和各个地区之间逐年进行对照和比较。本书将劳动力、就业、失业、不充分就业、劳动力教育水平、工资、补贴、生产率、劳动力成本、劳动力市场流动、贫困和收入分布等数据作为市场指标，从而让使用者能够获得最新的信息。本书还运用地图和表格突出关键的要点。

劳动力市场主要指标互动软件拷贝了印刷出版物的全部内容，同时还包括 1980 年以后历年的信息以及用于计算本书所列指标的所有基本统计数据。劳动力市场主要指标软件的第三版赋予了新的功能。首先，使用者可以建立“国家报告”，用表格和打印报告等直观的格式保存某一国家的所有指标。其次，软件还包括制图功能，使用者可以根据所选数据的特点在各个地理位置观察数据。更加完善的“更新”功能可以允许使用者下载 6 个月更新一次的数据，因此使用者可以相信他所看到的是最新的劳动力市场信息。最后，使用者可以向国际互联网申请，作关于指标的简单询问并建立超文本链接（html）数据图形输入板。

103. 相当多的报告明确提到，劳动力调查的结果也向广大的公众传播。有时候通过专门的统计出版物传播，但是现在越来越多地可以从国际互联网获得信息。爱沙尼亚、卢森堡、菲律宾、西班牙和乌克兰都提到了国家统计局的网址，丹麦提到了其统计局的网址，巴林提到了劳工和社会事务部的网址。芬兰也提到了信息公开化，指出信息在国家 and 地区的媒体上广为传播。

对就业政策的影响进行评估

104. 劳动力市场数据有助于对就业情况进行逐年比较并监督实现就业目标的进展。此外，好的数据还能用于评价政策措施的影响，并在必要时对政策措施作出调整。在决定和检查为实现公约的目标而根据公约第2条采取的措施时，劳动力市场数据是一个至关重要的因素。保加利亚、喀麦隆、加拿大、塞浦路斯、丹麦、意大利、荷兰、挪威、阿曼、巴拿马、菲律宾、波兰、葡萄牙、英国和美国在报告中都提到，他们将劳动力市场数据用于衡量就业和劳动力市场的进展情况，更为经常的是，他们将数据用于评估就业和劳动力政策以及就业促进计划的有效性。

105. 劳动力市场数据也必然会导致政策的变化。但是委员会很遗憾地注意到，各国对数据的分析还不够详尽，详尽的分析本来肯定可以导致政策的修改，从而取得更好的效果。只有不多的几个报告提到运用数据对政策进行了修改。英国的报告明确提到，英格兰运用数据评估了“支出收入目标”的进展情况，进而评估了主要政策。土耳其提到，劳动力市场和就业调查的结果被用于评价就业政策和计划以及引入新的措施的依据。并且劳动力市场数据可以帮助决策者制定和修改法规。委员会将根据第122号公约经常检查的要求，密切注视数据分析方面的发展。

106. 委员会饶有兴趣地注意到，有好几个国家已经将数据的运用与预算准备或分配联系起来。芬兰、马来西亚和纳米比亚就是这样做的。

三、选择就业的自由

选择就业的自由和机会平等

107. 一个符合第122号公约要求的就业政策，必须以保证如下要求的实现为目的：“每个工人不论其种族、肤色、性别、宗教信仰、政治见解、民族血统或社会出身如何，都有选择职业的自由，并有获得必要技能和使用其技能与天赋的最大可能的机会，取得一项对其很合适的工作。”（第2条（2）（c）”因此，按照公约要求的就业选择自由包括两个方面的内容：不存在强制一个人接受他没有自由选择的工作的任何现象，以及毫无歧视地获得培训和合适工作的机会。

108. 不存在1930年强迫劳动公约（第29号）规定的强迫或强制劳动，这显然是就业自由选择的前提。但是第122号公约的这个规定还奠定了培训与选择就业自由之间积极的动态联系。它不仅保证了不强迫任何个人接受一项派给他们的工作，而且也保证了就业政策同时必须积极地促进就业选择自由，使每个工人得到培训机会，以便以后能自由地选择就业岗位。

109. 就业政策的目的还必须包括保证平等机会，取消就业和培训中的歧视。在这方面我们可以回忆一下，1958年（就业和职业）歧视公约（第111号）把歧视定义为，基于种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统或社会出身等原因，具有取消或损害就业或职业机会平等或待遇平等作用的任何区别、排斥或优惠。国家批准此公约就等于决定宣布并实行一项政策，这项政策的目的在于取消在就业和职业中的任何歧视，包括职业培训机会中的任何歧视。这些国家必须保证，在国家政府指导下的各种职业指导、职业培训以及安置服务活动中，真正执行这项政策。第111号公约和第122号公约因此是相互强化的，它们的共同特点是具有促进性文件的性质，它们主要不是要求制定有关的法律，而是要求采取和坚持不懈地实施以实现公约目标为目的的政策和实际措施。

110. 同样，在性别歧视方面我们可以回忆一下，1951年的同酬公约（第100号）要求采纳关于男女工人同等价值的工作付予同等报酬的原则，这个原则与就业中取消性别歧视密切相关。这个公约是得到最广泛批准的国际劳工公约之一，对解决性别隔离的劳动力市场问题以及向妇女工人提供平等的就业机会问题起到了重要作用。

111. 绝大多数国家的报告称，他们都在执行第122号公约的第1条（2）（c），并列举出他们的宪法和立法作为佐证。这样的国家包括保加利亚、哥斯达黎加、克罗地亚、捷克共和国、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、立陶宛、卢森堡、墨西哥、纳米比亚、尼加拉瓜、阿曼、巴拿马、菲律宾、波兰、罗马尼亚、西班牙、苏里南、瑞士、泰国、突尼斯和土耳其。报告中典型的说法是：每个人都有工作的权利或自由选择职业的权利。许多报告把这种自由选择的权利延伸到基本教育和培训。例如，芬兰在报告中强调，芬兰教育政策的中心目标是向所有公民提供接受教育的平等机会，不论其年龄、性别、籍贯、经济状况或本国语言如何。其他报告提到了在就业中对所有公民机会平等的宪法保证，有些报告还专门提到了男女机会平等。

112. 委员会认识到,为促进就业选择自由以及教育、培训和就业机会平等,各会员国应建立一个牢固的法律基础,这一点非常重要。但是委员会在此强调指出,通过采取实际措施赋予法律规定实质性内容,也同样很重要。在这个方面委员会注意到,好几个国家突出了就业选择自由中的几个侧面。例如,荷兰突出了就业选择自由的灵活性。由于双重收入的家庭和个人数量的增多,大家希望在他们不同的生活阶段,对工作、家庭责任、培训和休闲之间的时间分配有更大的选择余地,而同时又不妨碍他们在劳动力市场中的法律地位。荷兰的法律规定,灵活就业的工人享有与固定职业的工人相同的权利,因此对就业选择自由提供了充分的保障¹¹⁷。加拿大强调了流动性。1995年内部贸易协议中的劳动力流动这一章规定,在一个省或地区适合某种职业的工人,任何其他省或地区也应该给他那个职业的就业机会。¹¹⁸

113. 有些国家提到了旨在保证教育或培训机会平等的措施。例如,菲律宾的报告称,1988年的免费公立中等教育法对所有公民提供了免费公立中等教育的机会,从而促进了各个层次的高质量教育。为了保证教育和培训方面的机会平等,政府还向教育各个层次符合条件的学生提供奖学金。在丹麦,为了促进就业选择自由,政府努力实现终身学习的目标。阿曼向国民免费提供教育、培训和就业服务,不带丝毫歧视色彩。中国试图通过就业服务制度的发展增加获得教育和培训的机会。该就业服务制度提供就业指导、就业前和职业培训以及失业保险。

114. 在就业机会平等方面,在美国的所有人包括合法工作的非美国公民,都可以得到职业查询和信息的服务。求职者和雇主都能从大约2000个“一站式”全方位职业服务中心中获得免费的个体化服务。在萨尔瓦多,工人从职业介绍所登记那天开始,就有机会得到职业介绍所系统定期公布的就业岗位空缺信息。职业介绍所系统由劳工和社会保障部负责协调。此外,由职业培训机构负责协调的职业培训系统,通过公开发布信息让所有工人了解全国的职业培训情况。

¹¹⁷ 委员会认为,规定这一点特别有必要,因为在荷兰绝大多数非全日制工人是妇女。

¹¹⁸ 这一点对在加拿大受管制的职业和行业中的工人尤其重要,这种职业和行业中的工人占全国工人总数的15-20%。这意味着在国家某一个地区来的工人,他的资格可以在国家的其他地区被承认和接受,而职业标准的区别尽可能地进行调整。这种做法的目的是强调,决定一个人从事某项工作主要根据他的能力,而不是根据他来的地方。

防止就业歧视

115. 劳动力市场取消歧视现象是《全球就业议程》的七大原则或支柱之一。《全球就业议程》指出，以任何理由的歧视都是对人权的侵犯，会导致宏观经济成本的增加。除了个人受到侵害之外，由于人力资源利用不足以及生产性就业匹配不佳，整个经济将蒙受损失¹¹⁹。

116. 第111号公约是得到最广泛批准的国际劳工公约之一。委员会通常在这个公约实施的框架内审查防止出现歧视的政策和措施。我们因此在这里提一下，委员会在最近开展了一个对这个基本公约的作用的综合信息调查¹²⁰。但是委员会欢迎美国提供这方面的宝贵信息，美国是为数不多的既没有批准第111号公约也没有批准第122号公约的会员国之一。（见方框1.8）

117. 委员会也注意到，有些报告提到了某些措施的有关信息，采取这些措施的目的是防止以第111号公约和第122号公约明确提出的理由之外的以其他理由为借口的歧视。

118. 有些国家提到了一些专门的计划，以保护或改善面临歧视或因其他原因处于弱势的一个或几个群体的地位。丹麦试图进一步将少数人种融入劳动力市场。丹麦政府引入了一个计划，要求在国有部门雇员中的移民或移民后代应该占有一定的比例。政府也鼓励市和县政府机构继续招聘更多的不同种族背景的雇员，取消招聘制度中不必要的障碍。丹麦还建立了一个平等委员会，负责制定促进歧视受害者获得平等待遇的措施，并确定能为他们提供帮助的最有效的办法。巴拿马提到了旨在防止就业歧视的“巴拿马促进机会平等”计划。

¹¹⁹ 参见GB.286/ESP/1第12段。

¹²⁰ 专门调查，1996年；一般调查，1988年。

方框 1.8

机会平等在美国的实施

美国组建了一个规模相当庞大的立法和实施机构体系。经过修改的1964年民权法第VII章，禁止雇用15个或以上雇员的雇主、就业机构和劳工组织的任何以种族、肤色、国籍、宗教信仰或性别为理由的歧视作法。同酬法禁止在从事需要同等技能、努力和责任、工作条件相似的工作的男人和妇女之间采用歧视的作法。经过修改的1967年就业年龄歧视法，禁止雇用20个或以上雇员的雇主、以年龄为理由对40岁或以上的人的歧视。经过修改的1973年的康复法，禁止联邦政府、政府承包商以及联邦财政补贴接受人对患有残疾、有残疾历史或被视为残疾的人实施就业歧视。1990年美国残疾人法第一章规定，禁止雇用15个或以上雇员的雇主对患有残疾、有残疾历史或被视为残疾的人采用歧视的作法。

如果个人欲根据就业年龄歧视法第七章和美国残疾人法第一章的规定对歧视行为进行指控，必须向平等就业机会委员会提出申诉。如果委员会认为申诉合理，就审查指控并开始调查。如果平等就业机会委员会经调查发现证据可支持申诉，它可能会劝说双方友好解决纠纷并提供调解。平等就业机会委员会有权以自己的名义提出有关就业行为的申诉和法律诉讼。委员会还实行各种广范围的计划，教育公众包括雇主和雇员认识他们的权利和责任。

在其他负责实施反对歧视措施的机构中，司法部的民权局负责实施在就业、教育和住房方面禁止歧视的有关法律。民权委员会负责收集和研究有关歧视的信息，向总统和国会提交报告和建议。劳工部负责执行禁止歧视的有关法令和法律，并要求联邦承包商和分包商采取积极的行动。

119. 一些国家报告了他们对付就业中年龄歧视的方法。例如，英国准备在2006年引入反对年龄歧视的立法。在通过立法之前的这些年，政府鼓励雇主采用1999年6月颁布的就业年龄多样化非立法实践规范。这个规范规定了招聘、培训、晋升、裁员和退休的非年龄倾斜办法标准。与规范一起公布的指导原则可以帮助雇主认识采取非年龄倾斜做法的好处，而对中小型企业雇主举办的

研讨会以及年龄支持运动也刺激了这种做法的经济利益。萨尔瓦多提到了全面关心老年人的立法，这个立法为老年人建立了一个国家全面关心协会。该协会将政府组织和非政府组织联合起来，开展防止和取消劳动力市场年龄歧视现象的活动。荷兰政府在2001年12月向议会提交了一个在就业、职业和职业培训中不考虑年龄的平等待遇提案。提案禁止以年龄为理由的歧视，除非这种做法在立法上被客观地认为是正当的。

妇女、老年工人、残疾人和其他易受歧视群体的就业

120. 除了防止歧视的措施之外，第169号建议书还要求采取特殊的措施，以满足经常找不到长期就业的困难群体的需求，如某些妇女、老年工人或残疾人。

121. 委员会注意到，相当多的国家报告了这种措施。但是委员会也注意到，报告对许多措施所产生影响的证据提供得太少。因此，对这些有针对性的措施是否构成了促进受益人就业的综合连贯的有效途径，我们很难作出评估。

妇女

122. 委员会相信，防止以性别为理由的歧视而采取的措施，无论是立法的还是实际的，必须根据公约要求制定的就业政策中处于显著的地位。例如，菲律宾提到，它制定的加强禁止对妇女歧视法，将重点放在就业的条款和条件上，目的是防止以性别为理由的歧视。在澳大利亚，根据1999年工作场所平等机会法成立的工作场所妇女平等机会署，要求私营企业、社区组织、非政府组织开办的学校、有100个雇员以上的工会以及高等教育机构制定并实施针对妇女的平等就业机会计划。中国报告了包含保护妇女就业权利专门条款的立法¹²¹。在萨尔瓦多的报告中，提到了努力提高雇主、工人以及公共机构人员和司法人员对保护妇女权利的认识。

¹²¹ 中国列举了宪法、中华人民共和国劳动法和中华人民共和国妇女权益保护法。

方框 1.9

布隆迪的性别政策和减轻贫困

在布隆迪，国家性别政策被看作是一个改革性文件。该政策明确规定了在重点领域开展行动的标准和方向，目的是解决有关妇女的某些不平等现象。政策列举了主要部门应该开展的行动、采取的措施和实施的战略。

“妇女和贫困”这个重点领域需要如下战略和措施：（1）从性别的角度分析所有的政策和计划，例如国家减轻贫困战略；（2）采取允许妇女获得就业机会的特殊措施；（3）制定改善残疾妇女生活状况的计划；（4）重新审查反对歧视的有关立法。

“教育”这个重点领域需要如下战略和措施：（1）引入缩小性别差异的积极行动；（2）制定妇女能参加的扫盲计划；（3）建立正规和非正规教育计划中性别融入的监督制度。

123. 芬兰的报告称，政府在2000年12月成立了一个委员会，其任务是改革平等法。委员会在2002年11月提交了几份建议书。建议书提出的专门措施包括：雇主有义务促进平等，加强禁止性别歧视，更好地保护因对雇主提出申诉而受到报复的雇员，工会主管人员在提出请求后的两个月内有权从负责平等的独立调查巡视官那里获得雇员的工资信息，强化工作场所平等计划的制定工作，以及要求强化工作场所平等的计划，并在将来包括有关工资的条款。

124. 立陶宛表示，支持失业人员法的目的是将就业和家庭义务相结合，保证家长获得平等机会。支持失业人员法规定，有8岁以下儿童的妇女和男子享有接受额外就业支持和失业津贴的平等权利。在英国，妇女和平等署与首相办公室和中央各部委一道，以开展项目的形式解决某些特殊的问题。妇女和平等署负责全国有关性别的立法和政策。丹麦目前的政府措施集中在同等报酬、性别隔离型的劳动力市场、调解工作和家庭生活的问题。根据2000年3月30日通过的平等法，在所有的公共计划和行政管理活动中都引入了平等和性别主流办法。而且，所有新的有关立法都必须接受平等标准的审查。津巴布韦的报告称，它已经引入了积极的行动计划，以促进妇女的教育、培训和就业。

125. 其他许多报告突出了针对妇女的小型企业创办和企业精神培养计划。科特迪瓦提到了国家妇女和发展基金。该基金建立的目的是向弱势妇女提供资金，帮助她们开展创收活动。斯威士兰提到了二十世纪七十年代后期建立的发展中妇女计划。该计划的目的是培训妇女特别是农村妇女的创收技能，使她们能在经济上自立。在芬兰，所有的就业和经济发展中心现在都专门为妇女创业者配备了顾问，而且对妇女创办企业的贷款增加了一倍。保加利亚提到了在1997年至2000年期间实施的计划，该计划称为“为德温地区的妇女创造经济机会”。为了加快妇女创办企业的进展，在该计划的框架内，建立了多个业务中心，负责提供广泛的咨询服务、信息服务、帮助编写项目报告以及职业培训。阿根廷、哥伦比亚、爱沙尼亚、洪都拉斯、印度尼西亚和秘鲁也报告了在开展业务方面帮助妇女的措施。

126. 教育和培训对增加妇女的就业机会起着关键的作用。哥斯达黎加已经设计了一个行动计划。该计划称为“性别平等文化的教育制度”，该计划是以一次关于中小学教育中妇女现状的对话为基础而设计的。土耳其提到，在1991年至1995年期间三个部门联合实施了一个项目，项目的目标群体是农村妇女和城镇贫穷的妇女，目的是教会她们一种本领，并帮助她们获得劳动力市场所要求的技能和资格。有好几个国家如芬兰、印度和西班牙，都提到了以促进妇女就业为宗旨的职业或管理培训活动。西班牙提到了将受虐待的妇女融入主流的特殊措施，西班牙还动用了社会保障基金以鼓励雇主雇用失业妇女。印度在较大的职业介绍所设立了专门的妇女登记柜台，还配备了妇女官员。

残疾人

127. 许多国家的报告称，他们对残疾人较多地采用常规的劳动力市场措施，尽管这些措施通常按照残疾人的需求和要求作了修改。正因为如此，在印度、立陶宛、墨西哥、菲律宾、西班牙和美国等国家实施的计划中，出现了技能发展、咨询或其他劳动力市场措施的某些结合。在针对每个残疾人的康复框架内，挪威将信息、指导、安置帮助以及专门针对残疾求职者的各种计划结合起来。土耳其提到了位于安卡拉的职业康复中心，这个中心的任务是在那个地区开展有关项目。斯威士兰已经建立了三个职业和工业康复机构，专门培训和安置残疾人。洪都拉斯和津巴布韦制定了贷款计划，以帮助残疾人创办自己的小型企业。印度也指出，它成立了专门的职业介绍所或在常规的职业介绍所里设立了专门的办公室，负责安置身体残疾的人就业。

方框 1.10 加拿大（安大略省）

在加拿大，安大略妇女理事会正在努力促进妇女比例少的领域和工业的妇女就业。在改革伙伴计划中，安大略妇女理事会与其他组织进行合作，争取实现三个长期战略目标：（1）向青年妇女提供全方位的就业机会信息，包括打好数学、科学和技术的基础；（2）促进妇女在成长性企业和技能缺乏企业的聘用、留用和晋升；（3）帮助妇女在企业创办中取得成功。

所开展的项目包括：邀请妇女讲演者到学校作报告，用职业选择激励学生；提高妇女社区群体的能力；培训低收入妇女，使她们进入需要技能的行业如机械加工、模具制造和设备维修；向低收入妇女提供政府出资的信息技术培训，使她们达到信息技术岗位的入门水平；在劳动力需求方，改善就业和工作条件，促进妇女在技能缺乏的职业和行业的雇用和留用。

128. 一些其他计划在设计时考虑了残疾人的特殊需求。在英国，一个称为工作准备的计划是专门为残疾人就业康复设计的，它能帮助残疾人克服与残疾有关的障碍，使他们更有信心地踏进劳动力市场。工作准备计划所包含的领域大致可以分为职业决策、就业岗位寻找和就业岗位保持三种类型。在澳大利亚，从2003年7月1日开始，就业岗位网转换成积极的参与模式，使残疾人受益。就业岗位网的成员可以通过网络了解求职者，评价他们的经验和与残疾有关的需求。许多身体残疾的人可以得到个体化的帮助，其中包括为期六个月的针对每一个求职者需求的认真细致的工作准备。每个残疾人都是个体化岗位寻找计划的一部分，且都能得到培训、工作经验介绍和咨询，也能得到一个求职者账户，这个账户用于支付培训、开支和与工作有关的设备费用，从而帮助求职者寻找工作。美国的新自由计划，是一个促进残疾人充分参与社会的计划。平等就业机会委员会已经编制了一个宣传美国残疾人法的计划和小册子，准备发给小型企业的雇主和雇员。乌克兰提到了于2001年至2005年期间实施的国家职业康复和就业计划。实施该计划的目的是，帮助残疾人以及劳动力市场上其他处于弱势地位和没有竞争能力的人口群体寻找就业机会。乌克兰还提到了全乌克兰残疾人康复中心以及地区中心网络，这个中心是与国际劳工组织合作成立的。在卢森堡，残疾工人机构通过实施一

个工作场所调整计划，为企业雇用的残疾人改善工作场所或提供必要的材料。萨尔瓦多已经建立了国家残疾人综合关注协会，并在这个框架内开展了培训、职业康复、职业指导、自谋职业和地方集市等活动，支持残疾人融入劳动力市场¹²²。萨尔瓦多政府还提供了信息技术和通信培训计划，帮助雇主将残疾人群体融入劳动力市场，并向小型企业和微型企业提供技术和资金援助。

129. 在加拿大，除了联邦政府的残疾人计划之外，各个省也都有自己的计划和措施。例如，在纽芬兰和拉布拉多，残疾人可通过受雇就业能力帮助协议取得一定的技能、经验和支持，这些都是他们成功地准备、进入并留在劳动力市场所必须具备的条件。以就业咨询和评估、就业计划、就业前培训、中等后续教育、技能培训、技术帮助和其他支持为内容的各种积极的计划，都能帮助残疾人获得就业机会。艾伯塔人力资源和就业计划就为残疾人克服就业障碍提供了帮助。所提供的帮助主要包括四个方面：工作场所支持、资金支持、教育支持和技术支持。安大略的残疾人支持计划旨在帮助残疾人克服或减少就业障碍。帮助残疾人实现就业目标的支持主要包括：就业计划和准备、就业技能培训、帮助性的新设备和用品、往返交通帮助、就业岗位咨询服务、就业岗位保持服务、就业岗位寻找支持以及安置服务。

130. 委员会注意到，与其他群体相比，鼓励残疾人就业的补贴计划可能使用得更加频繁。报告采取这种措施的国家包括科特迪瓦、爱沙尼亚和罗马尼亚。科特迪瓦有一个计划称为“也给我们一个机会”。补贴的资金可以支付百分之八十的培训授课和教材费用，以及在培训期间工人至多12个月工资的一部分。西班牙采取了一整套相当详细的补贴和激励措施，以促进残疾人的培训和就业，其中包括根据残疾人需求对工作场所的改造。在卢森堡，就业行政管理署的残疾工人处负责支付残疾工人培训、重新适应和教育的全部或部分费用。在一个有关的计划中，就业行政管理署的署长向企业提供工资总额百分之四十至六十的费用补贴或者返回他们的社会缴款。荷兰向返回工作岗位的残疾津贴申请人提供税收减免，并且雇用残疾人的雇主现在也比较容易得到用减免雇主社会保险金的形式提供的补贴。

¹²² 目前有三个地区培训中心专门为适应残疾人的需求进行了设备配置和改造。这三个培训中心由劳工和社会保障部统一协调。

方框 1.11

芬兰的残疾人积极措施

芬兰社会保险机构提供的康复包括医疗和职业两个方面。如果其他立法没有提供此种活动，那么政府则要求该机构为残疾人安排职业康复和培训。如果残疾人自己谋生或从事一种职业，芬兰社会保险机构就在创建公司和购买工作工具和设备方面提供支持。如果残疾程度严重的人作为一种职业康复形式从事工作和学习，政府也要求该机构向他们提供必需的费用较高的且先进的技术性工具。

从2002年4月1日开始，政府还要求芬兰社会保险机构为16岁至19岁严重残疾的青年安排职业培训。原来可能在16岁以后领取残疾津贴的青年人，现在可以领取个人培训和康复计划的康复补贴。

根据就业服务立法的规定，劳动行政管理部门负责为残疾人安排职业康复服务。职业康复服务包括咨询服务、顾问服务和指导、成人劳动力市场培训和各种支持措施。

教育政策和残疾政策的目的是引导残疾人融入职业培训机构。残疾人经过基本职业培训后可以取得职业资格。所有三年期的培训计划都至少包括20学分的实践培训。芬兰有12个专门的职业机构，向有残疾的、慢性病的或其他需要特殊支持的青年人和成年人提供职业培训和康复。残疾人可以在这些专门的职业机构中得到特殊的职业培训。

131. 荷兰还报告说，对残疾（重新融入）法的初步审查意见已经在2001年2月提交到众议院。几乎所有的参加者都完成了计划，百分之三十二的人找到了长期就业岗位。

132. 在英国，根据审查的结果，工作机会计划可以补贴因为残疾而增加的额外工作费用。WORKSTEP是一个对需求更为复杂的残疾人就业提供支持的计划。在这个计划中，一个称为Jobcentre Plus的中心向各个就业机构提供资金，然后这些就业机构将他们的残疾人客户安排到当地的雇主那里工作。在罗马

尼亚，雇用 100 个职员以下的雇主，每雇用 一个残疾人两年或更长时间，就能获得数额相当于最低工资总额的补贴。

133. 相当多的国家如印度尼西亚、约旦、毛里求斯、阿曼和罗马尼亚，都在其报告中提到了一种立法。雇用一定数量雇员（从 25 人到 100 人）的雇主有义务雇用一定百分比的残疾人（雇员总人数的 1% 至 4%）。中国政府要求所有的企事业单位雇用一定比例的残疾人。不这样做的单位必须缴纳残疾人就业保证金。从 1996 年至 2000 年的五年期间，在中国有 110 万残疾人接受了技能培训，另外 110 万残疾人找到了就业岗位。

老年工人

134. 委员会注意到，政府报告所包含的关于为老年工人采取措施的信息，要比前面的两个群体少得多¹²³。鉴于人口趋势在许多国家发生了变化，尤其是工业比较发达的国家，这种情况应该引起关注。

135. 改善老年工人目前就业状况的计划与提供就业选择的计划这两者之间通常有所区别。芬兰提供了一个前者的例子。美国提供了一个后者的例子。芬兰在 1997 年发起了国家老年工人计划，该计划在 1998 年至 2002 年期间以各个部委、社会伙伴和其他伙伴合作的方式实施，以后便将其作为其他工作场所发展计划的一个不可分割的组成部分。计划的初始目的是提高老年工人的就业率，改变将老年工人辞退给予养老金从而解决劳动力市场问题的习惯做法，改善工作场所的福利并建立一种老年工人能参与的工作组织。在计划的整个实施过程中，平均退休年龄提高了，人们对老年工人的态度也改变了。

136. 在美国，根据美国老年人法的宗旨，老年社区服务就业计划由就业和培训管理署负责。这个计划的目的是，在社区服务活动中为年龄 55 岁以上的低收入失业人员和没有就业前途的人提供非全日制工作机会。计划的参加者平均每周工作 20 小时，收入底线为联邦最低工资，雇用他们的单位是各种社区服务活动项目和机构，包括日托中心、学校和医院。

¹²³ 1980 年老年工人建议书（第 162 号）适用于“所有因年龄增大而在就业和职业方面面临困难的工人”。

137. 有些国家通过增加老年工人获得某些服务或津贴的机会促进他们的就业。立陶宛向距离正式退休领取养老金只有5年或不足5年的老年工人提供额外的劳动力市场保障。如果发生裁员,老年工人享受优先保留工作岗位的权利。如果失业,对老年工人的失业津贴另外延长两个月,总共八个月。此外,距离领取养老金至多只有2年并在国家社会保险计划中投保至少15年的老年工人,有资格享受失业津贴的延长支付。立陶宛还组织老年工人参加计算机培训计划,在犹塔纳地区还为失业工人实施了一个讲授信息技术的项目。保加利亚的报告称,国家退休帮助计划的对象,是达到了退休年龄但是离领取养老金的工作年限还相差至多12个月的失业人员。这些人可以得到计划的就业和退休补贴。在西班牙,年龄超过45岁的工人有资格参加2002年国家行动计划的所有培训活动,包括职业培训和指导以及重新适应和发挥余热活动。此外,为了鼓励企业招收老年工人,2002年就业促进计划提供了社会保险金补贴。例如,年龄在55岁与65岁之间的老年工人在合同的头12个月可享受55%的补贴,在其余时间可享受45%的补贴。如果合同工人是妇女,补贴增加十个百分点。在罗马尼亚,长期雇用年龄在45岁或以上雇员的雇主,每雇用这样一个工人可以得到数额相当于最低工资总额的补贴。

138. 爱沙尼亚批准了2002年至2005年期间实施的国家老年工人计划。该计划的目的在于向从工作到退休的过渡提供方便,促进退休前工人的就业,创造从工作向退休顺利过渡的条件,并倡导他们在退休以后从事负荷比较轻的工作。

上著和部落居民以及少数民族

139. 有好几个国家报告了专门促进上著和部落居民或少数民族就业的措施。在这个方面,委员会希望提请人家注意1989年上著和部落居民公约(第169号),尤其是其中对职业培训和教育的规定。

140. 在澳大利亚,上著就业政策的目的是改善上著人和托雷斯海峡岛上居民的就业现状和前景。该政策包括对上著澳大利亚人的措施,例如组织培训和创造就业机会,与企业结成伙伴关系从而参与私营领域就业,创办和扩展小型企业,以及帮助社区发展就业项目主办人安置参加者的公开就业。在澳大利亚人公共奋斗计划中,政府对上著澳大利亚人提供了更多的帮助。上著就业中心开展职业指导、工作经验介绍、就业岗位寻找支持和培训等活动。中

心将帮助 10000 名参加者找到工作。该计划还继续向 1600 名土著中学生提供教育和培训帮助，并使 2300 名土著学生得到职业教育和培训。在加拿大，艾伯塔学习计划向土著社区提供学徒计划和服务。并且向艾伯塔土著学徒项目提供帮助。艾伯塔土著学徒项目是一个土著社区和企业联合开展的项目，目的是增加土著人对学徒计划的参与。此外，还有许多针对土著人的工作和就业帮助服务，例如就业咨询、就业岗位寻找培训、工作安置、劳动力市场信息和工作人员帮助等。

141. 在美国，由就业和培训管理署负责的一些计划，帮助土生土长的美国人和其他土著群体包括阿拉斯加土著人和夏威夷土著人获得和保留有收入的就业。这些计划的活动包括在职培训、课堂培训（包括补习课程）、工作经验介绍、社区服务就业和支持性服务。在美国还有帮助移民和季节农场工人的计划。这种计划的活动包括对农场工人的教育和培训，使他们获得在待遇较好的全日制职业中就业的资格。这些农场工人还可以得到英语和其他基本知识的培训。

142. 在印度，职业介绍所多年来采取了一系列的措施，维护属于特定姓氏和特定部落求职者的利益。这些措施包括提供职业指导、开展招聘前培训、向空缺的岗位推荐合适的候选人，以及与特定姓氏和特定部落合作挑选候选人。此外，特定部落的 22 个咨询兼指导中心负责提供职业信息、职业指导和咨询、有关就业岗位要求的信息，以及有关被雇主召见时可能经历的测试和面试类型的信息。

143. 在罗马尼亚，改善罗马族人状况的政府战略是向雇用罗马族人的雇主提供税收减免，以便刺激为罗马族妇女创造就业机会的投资。政府还建立了有关机构，以防止对罗马族人的制度歧视和社会歧视，从而为他们获得就业岗位和就业服务提供便利条件。

144. 英国的报告称，青年人新政策是第一个积极促进所有少数民族机会和结果平等的就业计划，这个就业计划也是第一个采取了旨在识别和排除少数民族青年所面临的就业障碍的战略。到 2002 年 9 月为止，该计划已经帮助 47950 名少数种族人安置了工作。英国有 63 个行动小组重点帮助处于没有就业机会领域的最困难的群体。具有少数民族背景的人就是目标群体之一。行动小组用个体化的灵活的方式帮助这些人安置工作，对雇主和雇员提供工作支持，

通过专门小组或其他组织的协助解决个别的问题。到2002年10月为止，行动小组已经帮助11700名少数民族人员安置了工作。此外，2002年4月启动的少数民族扩大服务计划与少数民族社区合作，开发了以社区为基础的新的创新性方法，帮助少数民族人克服他们在劳动力市场中面临的障碍。

145. 在帮助雇主实施（促进）少数民族就业法以及实行多文化人员政策方面，荷兰已经作了相当大的投资。按照（促进）少数民族就业法的规定提交年度报告的公司也越来越多。一个提供有关这个就业法和多文化人员政策信息的网站已经向公众开通。在这个网站上也能看到雇主提交的报告。

青年人进入就业

146. “发展并实施战略，给各地的青年人一个找到体面的生产性工作的真正机会”这种需求，是2000年9月在纽约召开的千年最高级会议上联合国通过的千年宣言的一个目标。这个目标与《全球就业议程》直接相关，同时也巩固了青年就业网络。青年就业网络是一个全球性的联盟，其中包括国际劳工组织和世界银行¹²⁴。青年就业网络高层小组提出了直截了当的口号，其中的四个原则是：可雇用性、平等机会、创业精神和就业创造。¹²⁵

147. 在就业总政策的框架内，第169号建议书要求采取措施，帮助青年人找到持久的职业。第142号公约的主要要求是发展一个与教育制度和劳工世界紧密联系的职业指导和培训制度。除了保证实现这个要求之外，第169号建议书还提出了将青年人融入就业的特殊措施。这些措施包括鼓励企业招聘和培训青年人，建立培训和工作交替进行的计划以帮助青年人获得第一次就业，以及采取措施便于从学校向工作过渡并增进培训结束时的就业机会。

148. 委员会注意到，对于第一次求职者和失业的青年人，多年来有些现实变化甚微。首先，虽然失业的烦恼对所有年龄段的群体都有影响，但总的来说

¹²⁴GB.286/ESP/5 第3-4段和GB.286/ESP/1 第32段。由12个成员组成的青年就业网络高层小组于2001年7月在国际劳工组织总部召开了第一次会议。会议由联合国秘书长安南主持。国际劳工局局长胡安·索马维亚和世界银行行长詹姆斯·沃尔夫松也出席了会议。

¹²⁵GB.286/ESP/5 第9段。

落在青年人身上的压力最重。这是一个无论工业化国家还是发展中国家的普遍问题，也是对社会凝聚力的一个特殊的威胁。其次，防止青年人失业的斗争必须成为创造就业岗位反对失业的总体努力的一个组成部分。与其他人口群体一样，青年人可以从旨在刺激就业岗位增长的良好经济政策中获益。最后，鉴于许多青年人在进入劳动力市场时面临着特殊的不利条件，政府仍然需要为了他们的利益进行专门的干预。

149. 由于青年人的失业现象长久地存在，委员会特别有兴趣地注意了有关这个问题的信息，而且发现多年来政府干预的主要类型几乎没有变化。因此，大多数措施仍然可以大致归纳为如下类型：（1）从学校向工作过渡的计划；（2）强制性教育后的技能培训；（3）受补贴的临时就业、培训和工作经验介绍计划；（4）企业创办计划。

从学校向工作过渡的计划

150. 强制性教育有时候会受到批评，因为它缺乏讲授企业所需的新技能的灵活性，广义上说，缺乏为青年人作好进入劳动世界的准备。从我们收到的报告来看，会员国普遍认识到确实需要填补学校与生产性就业之间的鸿沟。有时候学校本身采取了措施，有时候这些措施来自外部机构。

151. 瑞士已经引入了“激励性学期”计划。这是一种针对学校毕业生的临时性就业计划。对青年人本人、家庭、社会状况和过去接受过的培训进行考察，并经过一系列考试之后，青年人参加一个包含职业内容的计划，青年人在那里开展根据某种行业实际情况设计的活动。该计划还包含培训内容，青年人从那里开始进入劳动世界。在芬兰，综合性学校和中学以上的普通学校开展广泛的咨询活动，以巩固学生的发展，并提供就业计划和继续深造方面的指导。咨询的目的是让学校毕业生了解，向他们敞开的各种继续深造选择以及进入劳动世界给他们带来的结果，以便对他们的未来有一个明确的规划。在摩尔多瓦共和国，第一次求职者除了接受职业培训之外，还可通过就业俱乐部学习到如何编写简历和求职申请书、如何寻找工作以及在与雇主见面时如何表现等技巧。

152. 有相当多的国家报告了在学校系统以外开展的一系列从学校向工作过渡的活动。英国提出了一个称为“连结服务”的新计划。学习和技能协会与学

校和地方政府部门合作，帮助第一次求职者将学校获得的技能与继续深造和劳动世界的选择匹配起来。这种支持还将配备个别咨询员。在美国，就业岗位服务团体提供组织严密的全日制学术、职业和生活技能培训，帮助青年人开始他们的职业生活。每年从118个居民点招收大约七万名16岁至24岁的青年人¹²⁶。在葡萄牙，青年人融入职业生活计划重点在四个基本领域开展工作：教育和职业指导、教育和职业培训、专业融入帮助和就业岗位寻找。中国报告了它所建立的工作准备体系¹²⁷。该体系将灵活多样的培训安排（包括全日制、非全日制和远程培训等）与生产实践、非全日制工作、社区服务和公共性工作结合起来。土耳其为第一次求职者和想重新进入劳动力市场的工人提供培训课程。课程包括职业生活情况介绍、技能培训、进修课程、企业创办培训等。这些课程是在与许多机构和企业的配合下开展的。突尼斯提到了通过实习开始职业生活的计划，认为这种计划可以缩短第一次工作的等待时间，并帮助求职者充分利用得到的培训机会。¹²⁸

153. 其他国家包括萨尔瓦多、加纳、危地马拉、马来西亚、毛里求斯、乌克兰和津巴布韦，提到了在报告中职业和就业指导计划。在这方面，捷克共和国为青年人提供了一整套职业指导服务。在捷克共和国，劳工办公室信息和顾问中心向面临职业选择的学生提供最新的劳动力市场信息，并组织与他们的讨论。

154. 有些国家叙述了针对没有专门技能和工作经验的失业青年人采取的过渡性措施。西班牙简要描述了几个根据参加者年龄和失业年限制定的不同的融入计划。此外，西班牙还有一个职业指导国家中心，在各个中学都设立了教育和职业指导部门。爱沙尼亚报告了2002年11月开始试点的就业和工作实践措施，目的是向失业人员提供获得某些基本技能以及工作习惯和经验的机会。

155. 澳大利亚提到了称为就业岗位果汁（Jobjuice）的国际互联网计划。这是一个专门为帮助学校毕业生检索有关职业、培训和就业机会信息而建立的网站窗口。

¹²⁶ 在此框架内的其他计划包括劳动力投资法和青年人机会补贴计划。

¹²⁷ 目标群体是不再继续深造的城镇中学毕业生，以及计划从事非农业工作或流动到城镇工作的农村中学毕业生。

¹²⁸ 报告也提到，1999年依法建立了国家就业基金21-21，以促进进入劳动力市场有困难的求职者特别是青年人融入劳动力市场。

强制性教育后的技能培训

156. 强制性教育期间的技能培训与最低毕业年龄之后的技能培训通常有所区别。加拿大的报告在描述安大略青年人学徒计划的时候提到，全日制中学的学生以及至少成功地完成了安大略中学学历16个学分的青年人人都能参加这个计划。该计划向中学生提供所学行业的知识教育和工作场所的经验，使他们能在完成中学学历之后开始学徒。该计划提高了学生对职业机会的认识，帮助他们顺利地过渡到工作或中学后续教育和技能培训。

方框 1.12 波兰的第一个工作岗位（First Job）计划

鉴于学校毕业生在劳动力市场遇到的困难，波兰政府已经引入了一个称为第一个工作岗位的计划。该计划将重点放在改革教育制度、发展职业信息、职业指导和就业安置方面的服务、促进自谋职业和在中小企业的就业，以及传播自愿的工作理念。采取的措施包括：（1）学习实际技能；（2）劳工办公室资助第一次工作岗位；（3）对企业创办活动提供贷款；（4）创办企业后返回或减免社会保险费。第一次工作岗位计划向在劳工办公室工作的职业咨询人员布置了一个重要任务，即在失业人员选择职业、计划谋生道路以及开始和保持就业过程中向他们提供专业帮助。

在第一次工作岗位计划的框架内，中央劳工办公室为应届毕业生制定了详细的活动表，作为在地方开展有价值的活动的基础。劳工部已经将这个活动表以中央计划目录和好办法手册的形式散发。劳工部还建立了一个网站，向有兴趣参加计划的学校毕业生和雇主提供有关信息。此外，劳工部还编制了一本中学毕业生指南，发给所有的中学。书中包含了有关当地劳动力市场、求职方法以及教育、就业和创办企业机会的信息。

鉴于为毕业生增加企业创办机会的需求，劳工部已经与一个银行达成了协议，向毕业生提供贷款，用于支付创办企业和创造更多就业岗位的费用。另外还有一个与五个从事现代技术的公司签订的协议，共同为青年人实施一个使用国际互联网提高电信技术的项目。

157. 在培训中心或在企业开展的学徒培训和其他形式的职业培训，仍然是为将来进一步学习和提高技能作准备的主要手段。报告中提到职业培训和学徒计划的国家包括奥地利¹²⁹、科特迪瓦、克罗地亚、丹麦¹³⁰、印度¹³¹、印度尼西亚、毛里求斯、斯威士兰、瑞士和津巴布韦。

158. 在职培训与在职业学校的非在职培训的结合，往往称之为双轨制。这是一种以培训机构的培训课程与工作场所的实际经验之间的密切关系为基础发展起来的方法。例如在芬兰，职业教育基本上在培训机构开展，而在在职培训则几乎所有部门都能提供。在澳大利亚，新学徒计划将实际的工作与有组织的培训结合起来，参加者因此可以获得全国承认的资格。在科特迪瓦，支持招聘计划将就业技能提高与就业前实习结合起来。就业技能提高是一种提高可雇用性的补充性培训，而就业前实习是讲授实际经验。在英国，教育和技能部为青年人提供一个工作场所学习计划。学习和技能协会的地方网络开设了一个称为高级现代学徒基础的栏目，目的是提供高质量的以工作为导向的学习，取得承认的资格。萨尔瓦多将培训中心的每周8至16小时的理论培训与企业的每周24至32小时的实践培训结合起来。在塞浦路斯，人力资源发展署组织了学徒计划和短期培训课程。学徒在一个行业就业，同时在两年期间以每天请假的方式参加普通教育和职业培训¹³²。巴林、埃塞俄比亚、意大利¹³³、摩洛哥、尼加拉瓜和西班牙¹³⁴也提到了培训与工作经验相结合的计划。

¹²⁹ 参见下一节对补贴的解释。此外，为了促进有的人际关系问题的弱势青年人融入劳动力市场，奥地利还修改了职业培训法。修改后的职业培训法包括了一个“一体化职业培训”模块，使学徒合同的学徒期限比有关行业规定的延长一年，在特殊情况下可延长两年。

¹³⁰ 目的是向所有青年人提供以中学后续学习或以职业培训为形式的正规教育。

¹³¹ 职业教育或培训由学徒合同、行业培训、专科学校或其他机构提供。

¹³² 人力资源发展署对在校的培训给予补贴。参见下一节对补贴的解释。人力资源发展署还与高级酒店协会和塞浦路斯劳动生产中心共同组织了12至24周的培训课程，培训对象是失业的学校毕业生，以满足劳动力严重短缺的职业的需求。

¹³³ 根据新的规定，企业外最低培训时间要求每年120个小时。

¹³⁴ 车间、学校和行业培训中心将第一阶段的职业培训与第二阶段和工作交替的继续培训结合起来。

接受补贴的临时就业、培训和工作经验计划

159. 雇主可能认为雇用青年人尤其是没有技能的青年人在经济上不合算。政府因此往往采用补贴和低于最低工资的安排补偿相当一部分起始费用。

160. 相当多的国家描述了这些安排在实践中具体作法。例如在罗马尼亚，长期雇用青年毕业生的雇主，每雇用一名青年毕业生在12个月期限内可以得到数额相当于国家规定的最低工资总额的补贴。在爱沙尼亚，每一个参加工作实践的学徒，雇主可以得到数额相当于最低月工资的补贴。立陶宛实行劳动力市场第一步计划，第一次求职者可以得到空缺的或受补贴的工作岗位或者签订期限有限的就业合同。在菲律宾，学生就业专门计划法鼓励贫困的优秀学生在暑假和圣诞节打工，以便能继续接受教育。该计划向雇主提供激励措施，允许他们只发学生百分之六十的工资或薪金，其余的百分之四十由政府从教育经费中支付。奥地利的学徒培训计划提供年度培训经费。同时，社会保障立法也作了简化改革，减少了附加工资成本。将来，在学徒期间不必缴纳事故保险费，在工作的第一年第二年不必缴纳医疗保险和失业保险费。在卢森堡，临时帮助合同、实习融入和学徒支持等计划通过就业基金向参加计划的雇主提供各种形式的补贴。

161. 委员会认为，根据第169号建议书的规定，应该对这些措施作认真的监督，保证它们对青年人的就业产生有益的效果，保证它们与国家法律和实践规定的就业条件相一致。在委员会对各个批准实施第122号公约的国家的诸多评论中，委员会注意到，我们必须保证旨在既降低雇用青年人的小额费用又能使青年人得到初步的补充培训的措施，不要脱离既定目标的轨道。委员会还特别强调指出，青年人的待遇往往比较低，就业条件又不稳定，国家政府部门有责任使青年人从有效的补充培训中受益，发展他们的长期就业前景。

企业创办计划

162. 自谋职业和创办小型企业，通常被看作为青年人创造更多就业岗位的总体努力的一个组成部分。但是委员会注意到，只有为数不多的国家将这些措施作为促进第一次求职者就业的总体努力的一部分。

163. 科特迪瓦的报告提到，政府拨出了一笔资金，将青年人和受裁员影响的

工人融入到国有和私营部门。这笔资金用于帮助已经完成学业正在寻找第一个工作的青年人创办小型和微型企业。在摩洛哥，政府启动了“企业孵化器”计划，向青年人提供项目的经营场址。克罗地亚报告了几个分摊青年人雇用费用的计划。其中，从课堂向车间过渡计划的目标群体是没有工作经验但有专业的青年人。该计划负责支付青年人的六个月纯工资以及各种缴费和工资税。在保加利亚，在一个提高青年人的可雇用性和促进青年人创业精神的项目框架内，2003年引入了一个促进青年人创业精神的计划，向青年人提供一系列有关信息、咨询、培训和贷款的机构和服务。

重新进入劳动力市场

164.《全球就业议程》核心要素之七是“就业、改革保障、公平和减轻贫困的积极的劳动力市场政策”。这些政策对促进重新进入劳动力市场的群体的就业起着重要的作用，尤其是妇女以及残疾工人、弱势群体和长期失业人员。

165. 加拿大将就业津贴和支持性措施结合起来，帮助失业人员返回工作岗位。对符合条件的人员¹³⁵发放的就业津贴，包括有针对性的工资补贴、自谋职业支持、技能发展以及就业岗位创造伙伴关系。支持措施包括就业帮助服务、研究和创新以及劳动力市场伙伴关系。中国正面临因国营企业倒闭造成的大量下岗职工问题，因而已经集中精力改进并实施优惠的就业政策。这些政策包括简化工商管理部门登记手续、安排业务经营场所以及减免税收和费用。

166. 无论是独立开展的或作为一揽子计划一个组成部分的培训，被看作是帮助人们重新进入劳动力市场的最重要的措施。例如在英国，“为工作而培训的计划”是一个针对25岁或以上失业成年人的与工作有关的培训计划。已经失业六个月或以上的人符合参加这个计划的条件，在劳动力市场处于特别弱势地位的失业人员可以提前参加这个计划。该计划的目的是根据所预测的需求向参加者提供适当的培训和有关工作的有组织的活动，帮助他们提高与工作有关的技能，使他们能顺利地进入工作。意大利政府注意到，帮助妇女和男子重新进入积极的生活的最佳办法，就是支持重新融入劳动力市场的培训。

¹³⁵ 符合条件的客户包括参加就业保险制度并在过去的三年中一直领取就业津贴的人，或者在过去的五年中一直领取生育或家长津贴的人。

成人教育包括一系列正规教育（经注册的教育和职业培训）、非正规教育（文化、卫生和社会教育、社区生活培训等）以及许多部门开展的能提供可转移的有证书的基本技能的培训机会。保加利亚、马来西亚、苏里南、突尼斯和土耳其也提到了采取培训措施帮助人们重新进入劳动力市场的情况。

167. 瑞士报告了专业实习的情况。这是一种以在私营企业或国有管理部门临时就业为形式的劳动力市场措施。专业实习由失业保险提供资助，目的是通过获得工作经验鼓励参保人的职业再融入。瑞士也提到了可提供工作经验的培训企业，尤其是商业领域的企业。通过与其他企业作假想产品的买卖模拟，使参加者边干边学，以便于他们进入或重新进入劳动力市场。卢森堡实施了职业再融入实习计划。该计划为30岁以上或在就业管理机构登记的求职者提供理论和实践交替的培训。西班牙举办了就业研讨会，目的也是帮助参加者重新进入劳动力市场。研讨会提供6至12个月的职业信息、职业指导、企业培训和技术帮助。研讨会的项目可以得到补贴。印度尼西亚通过培训和小额贷款支持非正规部门的就业，帮助想重新进入劳动力市场的人寻找就业岗位。

168. 在克罗地亚，“进入工作计划”用分担就业费用的办法促进有工作经验的人员返回劳动世界。并对参加者补贴至多12个月的部分工资总额。在英国实行了针对“50岁及以上人员的新政策”计划，目标群体是50岁及以上失去工作已经靠津贴生活6个月以上的人。该计划向进入全时就业的上述人员发放至多一年的每周60英镑的就业贷款，另外还提供至多750英镑的培训补贴，用于支付指定的培训费、顾问就业指导费和就业岗位寻找帮助费。

169. 对希望重新进入劳动力市场的失业人员，卢森堡提供了各种计划，用转换失业津贴的办法鼓励失业人员创办自己的企业，或者用提供税收补贴的办法鼓励雇主雇用失业人员。

170. 有好几个国家报告了某些特殊群体重新进入劳动力市场的情况。例如，立陶宛向监狱释放人员提供职业教育、职业指导和社会适应等方面的帮助。英国向拘留释放人员提供就业岗位寻找支持、基本职业技能、工作支持和受补贴工作岗位等方面的帮助。在菲律宾，归国移民得到监督和安置中心的帮助，监督和安置中心是促进他们在当地就业的窗口，也是将他们的技能和潜力用于国家发展的一站。

体面劳动和非正规经济

171.《全球就业议程》的七大支柱之一是作为生产性要素的体面劳动。除了被认为是超越任何狭隘的经济计算之外的价值目标外，体面劳动也被认为是一种生产性要素，也就是对生产性岗位创造、发展和减轻贫困战略的一种投入。¹³⁶

172. 国际劳工大会 2002 年第 90 次会议通过的有关体面劳动和非正规经济的决议中指出，由于妇女受到贫困和性别、年龄、种族和残疾等方面歧视的结果，绝大多数处于社会边缘的群体最后都到了非正规经济部门，在那里体面劳动方面的缺陷最为突出。国际劳工大会强调指出，有必要消除非正规经济部门的负面影响，同时保证谋求生存和发展创业精神的机会不被破坏。考虑到非正规经济部门主要是一个管理问题，因此国际劳工大会号召制定有关的政策和计划，以便创造体面的就业岗位以及教育、技能发展和培训的机会，帮助工人和雇主进入正规经济。此外，决议还认为，与非正规经济有关的问题应该纳入减轻贫困战略，尤其是减轻贫困战略计划。

173. 在这个方面，第 169 号建议书规定，国家就业政策应该承认非正规部门在提供工作岗位方面的重要性，并应该制定和执行促进就业的计划，以鼓励发展城乡地区私人作坊中的家庭劳动和独立劳动。建议书要求为非正规部门的企业提供获得更多资源、产品市场、信贷、基础设施、培训设施、技术专长和更为先进的工艺的机会。建议书进一步规定，会员国在采取措施增加非正规部门的就业机会和改善其工作条件的同时，应该设法促进其逐步与国民经济相结合。委员会相信，第 189 号建议书也对采取有关措施提供了宝贵的指导意见，通过促进中小型企业的发展，鼓励创造工作岗位，促进非正规就业与正规部门的结合。

¹³⁶GB.286/ESP/I 第 11 段。在国际劳工组织看来，对非正规部门的工人和创业者的处境，可以描述为七个至关重要的保障他们都没有享受。这七个保障是：劳动力市场保障、就业保障、就业岗位保障、工作保障、技能发展保障、收入保障和代表权保障。见国际劳工组织：非正规经济的体面劳动，2002 年第 90 次国际劳工大会，报告六。

方框 1.13

澳大利亚和新西兰促进向工作的过渡

澳大利亚和新西兰提供了一些综合性和一体化计划的有趣例子。想重新进入劳动力市场的人可以从中获益。澳大利亚向 50 岁至领取养老金年龄之间的求职者提供就业岗位寻找服务。有明确培训需求的人能够受到有关培训，以提高他们与工作有关的技能。向工作过渡服务计划的目标群体是，想开始第一次工作或长期脱离工作以后又想返回工作岗位的人，包括 50 岁以上的人。就业岗位寻找培训是 1998 年启动的就业岗位网络的一个组成部分。就业岗位网络的成员包括遍布澳大利亚 2000 个网点的大约 200 家私营组织、社区组织和政府组织。

“中心链接”是绝大多数想进入就业岗位网络的人的最初链接点。它确定求职者接受收入支持的资格，将求职者登记到就业服务系统，并确定求职者进入就业岗位网的资格。“中心链接”还提供列出岗位空缺的设备如澳大利亚就业岗位查询触摸屏，还提供计算机、打印机、复印机、传真机、电话和有关报纸的免费使用。

有些就业岗位网的成员签订了单项服务合同，但是大部分成员都要求提供多种服务。签订强化就业帮助和就业岗位寻找培训合同的成员也要求提供就业岗位匹配服务。绝大多数失业人员有资格得到就业岗位匹配服务，而不论他们是否得到收入支持。对就业岗位寻找和强化就业帮助（约占就业岗位网计划总支出的四分之三）的资格一般来说要求比较严格，目的是保证就业帮助更能针对需求更为迫切的人。

在新西兰，社会发展部提供了一系列的就业计划和服务，帮助求职者就业。由工作人员提供的管理也称为以需求为导向的评估，以用于确定求职者的就业障碍。就业障碍和风险水平确定之后，工作人员和求职者共同制定一个计划，其中包括实现就业目标的步骤。

社会发展部还根据“工作获利计划”采取了各种措施，以提高工作的经济效益。这些措施包括税收与收益的联系、就业障碍、就业费用以及帮助措施的针对性等。例如，求职者可以将工作启动补贴用于支付工作启动中的关键费用，如业务接见费用、搬迁费用和安全设备费用。新就业过渡补贴是提供给有一个或几个受抚养儿童的人员的，提供的期限是这些人员停止接受津贴而开始就业的头 6 个月。铺路补贴是提供给有一个或几个被抚养儿童的人员（或者配偶）的，提供的期限从取消主要津贴到开始有薪就业为止，目的是帮助支付从停止接受津贴到第一次领到工资或薪金期间的生活费用。在职支持用于提高求职者保留有薪就业的潜力。在职支持的类型包括解决冲突、请求支持和服务机构的帮助以及与主管工作人员取得联络等。

174. 委员会注意到,好几个会员国政府提到了支持非正规经济的措施,但是没有详细叙述这些措施对促进体面劳动的贡献。印度尼西亚、阿曼和塞内加尔提到了财政帮助。喀麦隆、萨尔瓦多、印度、印度尼西亚、毛里求斯、罗马尼亚和苏里南提到了技术支持。在科特迪瓦,提高劳动力技能支持项目以培训非正规经济部门工人的生产和管理技能为目的,提高他们的生产率,并巩固他们的就业和收入。马来西亚政府向非正规部门的商人或卖主提供城镇地区的经营场所或摊位,以帮助他们经营业务。洪都拉斯已经制定了若干计划,试图减少或消除城镇地区非正规经济活动面临的风险。

175. 印度的报告称,为了关照非正规部门工人的社会保障和福利,政府已经采取了一个两面兼顾的战略。该战略同时包括立法措施和福利基金。福利基金是对特殊行业的工人提供的财政帮助,用于支付儿童教育、卫生和娱乐设施以及住房建设所发生的费用。

176. 加拿大的报告提到了安大略省采取的促进非正规经济体面劳动的例子。2000年9月,劳工部长组建了服装工业审查委员会,负责报告服装工业是否需要与2000年就业标准法不同的就业标准,以便保护处于弱势地位的工人。与此同时,劳工部成立了一个由四个就业标准办公室组成的标准实施机构,强化服装工业对标准的认真执行。服装工业审查委员会由同样人数的雇主和工会即雇员代表组成,委员会主席是中立的。委员会在2003年初向劳工部长提交了第一份报告。就业标准法也把绝大多数最低就业标准的覆盖范围扩大到家庭工人,即为自己家庭从事有薪工作的雇员,使家庭工人在就业关系中得到更好的保护。就业标准法的一般规定也覆盖了家政服务工人。家政服务工人,无论从事全日制工作还是非全日制工作,也无论住在雇主家里或不住在雇主家里,都享有同样的权利。国家规定的一般最低工资标准适用于18岁及以上的家政服务工人。

177. 西班牙表示,自从开展了监督非正规经济和规范移民形势的行动之后,与社会保障制度的联系在2000年得到加强。意大利政府也报告了规范非正规经济中不正当活动的战略,实现了就业的质的改进。罗马尼亚提到了与暗藏工作作斗争的努力,鼓励这些工作转变成正当的就业。为了减少非正规部门工人的数量并鼓励他们转移到正规部门,巴林政府对违反就业或移民法规的工人给予6个月的赦免。荷兰的报告称,国家就业行动计划与暗藏工作作斗争,鼓励这些工作转变成正当的就业。在行动中与社会伙伴协商,采用了有

关的手段如立法措施和税收改革。丹麦政府正在通过一系列帮助难民和移民融入劳动力市场的计划，以促进体面的劳动。

方框 1.14
菲律宾的非正规部门计划

菲律宾实施了一系列的计划和项目，构成了一套相当完整的促进非正规部门工人的体面劳动的办法。国家经济发展署的社会发展委员会组建了非正规部门分会，负责推荐符合国家发展目标 and 重点的非正规部门的政策、计划和项目，以保证在各中央政府机构和地方政府组织的支持下，非正规部门的政策和计划与主流保持一致。

菲律宾实施了一个营造良好环境和提高能力的项目，以促进非正规部门的增长和加强对它的保护。这个项目的目的是增加贫困和弱势群体获得服务和生产性资源的机会。项目活动包括在许多城市建立地方政府“一站式”服务设施、提供贷款和储蓄等一揽子计划。

非正规部门社会保护行动计划鼓励非正规部门参加社会保障制度和菲律宾卫生制度。非正规部门职业安全和卫生计划强调制定信息、教育和交流战略，提高非正规部门对工作环境中职业安全和卫生问题的认识，为建立无危害工作场所而努力。

其他项目的目的是提高中央政府机构和地方政府组织的能力，促进、保护和支持非正规部门，并为非正规部门建立可持续发展的机制。应该提供创业精神发展和多技能培养的支持，使这些项目得以持续实施。菲律宾正在实施非正规部门统计和定义行动计划，其目标是搜集关于非正规部门的数据，在国家 and 地方对非正规部门作定期的分析和监督。菲律宾还在实施影响非正规部门的政策和立法框架行动计划，其目的是对有关非正规部门的现有立法提出修改意见。

因经济原因丧失工作的工人的再就业

178. 《全球就业议程》有关积极的劳动力市场政策的核心要素之七，强调了设计和实施这种政策的重要性。积极的劳动力市场政策可以“提供变革时期的保障、增加对变革的接受程度、提供周期性或结构性变革时期的收入以及帮助将工人尤其是面临特殊问题的工人融入或重新融入生产性就业。”¹³⁷

179. 在这个方面，相当多的国家也提出了劳动力市场信息、职业指导、培训和再培训以及就业岗位寻找帮助的某些结合，以帮助被解雇工人的重新融入。这样的国家包括加拿大（如在艾伯塔省、安大略省和魁北克省）、哥伦比亚、爱沙尼亚、萨尔瓦多、危地马拉、印度、波兰、罗马尼亚、苏里南、土耳其和津巴布韦。中国在1998年启动了“三年一千万”再就业培训计划的第一阶段，该计划的目的是在三年时间里培训一千万名下岗和失业人员。政府报告说，在1998年至2000年期间全国有一千三百万名下岗和失业人员参加了再培训，经过六个月培训之后再就业率达到百分之六十。罗马尼亚已经准备了一本发生集体裁员时的建议指南，并在国际互联网上公开。该指南的内容主要是，在发生企业集体裁员时，雇员、职业介绍所、工会和市政府应该采取的行动。

180. 对受解雇影响的工人，奥地利采取了综合性的一揽子措施（职业指导、积极的就业岗位寻找、培训和企业创办）。其中也包括对参加者在接受失业津贴期间的生活费用补贴，这种补贴的期限现在扩展到至多四年。

181. 许多国家将解决被解雇工人问题的办法更多地放在自谋职业或企业创办上。在爱沙尼亚，一种循环基金向被精简的工人包括退伍军人提供无息贷款，以帮助他们创办小型企业。同样在摩尔多瓦共和国，失业基金提供为期十二个月的无息贷款，以帮助求职者开展企业创办活动。在科特迪瓦，一个再融入计划对微型或小型企业创办项目给予资助。危地马拉通过国家公共就业服务机构向自谋职业者提供免费咨询和研讨会。保加利亚、爱沙尼亚、印度尼西亚、波兰和津巴布韦也制定了企业创办和补贴计划，以帮助被精简的工人。

¹³⁷GB.286/ESP/1 第33段。

182. 在卢森堡，除了弥补收入损失的各种补偿金之外，接受全额失业津贴的工人还可以通过参加公共设施的建设重新融入劳动力市场，他们还可以从中得到一些额外的补偿。斯威士兰提到了一个发展中小型企业的政策文件草案。在这个政策中，政府鼓励各公司向被精简的雇员购买产品和服务。有些人公司已经开始向受精简影响的雇员购买某些本来在内部解决的产品和服务。此外，有些公司在签订产品和服务采购合同之前，先向雇员提供有关管理技能的讨论会和研讨会。

183. 其他国家报告了为帮助被精简工人设计的特殊机构或体制安排。例如在菲律宾，快速反应小组帮助由于公司倒闭或工业紧缩被精简的工人。每个地区小组负责提供再就业机会和帮助。在有薪就业方面，被精简的工人可以得到就业岗位匹配和情况上达的帮助。在白谋职业方面，工人可以通过技术教育和技能发展署得到培训和提高。在马来西亚的一个称为就业岗位市场的计划中，雇主可以与求职者面对面接触，当场进行面试。瑞士提到，一个转移组织采取多样化的再融入措施帮助大规模裁员的受害者。罗马尼亚提到了一种终止前服务。就业岗位被终止的工人可以马上获得企业介绍的岗位空缺方面的信息，或者受益于国家就业署提供的其他积极措施。

184. 美国经办了一个“一站式”就业中心网络，18岁及以上的成年人和被解雇的工人可以得到专门针对他们需求的服务。这种帮助包括技能和爱好评估、就业岗位发展、就业岗位安置、咨询和培训。被解雇工人的就业和培训活动按照劳动力投资法第一章的规定提供。各个州得到劳动力投资法规定的80%的被解雇工人基金，用于向被解雇工人提供就业和培训帮助。

185. 在英国，快速反应服务机构负责向特殊领域或特殊地区受裁员影响的工人提供帮助。除了直接受影响的工人之外，服务机构作出的反应也尽量满足雇主和当地劳动力市场的需求。在苏格兰，继续就业伙伴行动计划向受大规模裁员影响的工人提供支持。快速反应服务小组在再培训、技能提高和就业机会方面提供咨询、支持和指导。在北爱尔兰，就业和学习署的工作人员在就业机会、职业选择、培训、白谋职业以及津贴和裁员补贴等方面提供咨询和指导。

186. 有些国家的报告着重强调了裁员补贴和其他津贴安排。例如在澳大利亚，雇员权利和裁员补贴计划由联邦政府资助，作为对由于雇主无偿还能力或破

产而丧失工作和居所的人员提供的一个安全网。雇员权利和裁员补贴计划向符合条件的债权人支付所有的未付工资、年休假工资、工龄假期工资以及八周的裁员补贴，这种支付规定了一个工资的高限。芬兰已经用以收入为基础的失业补贴替代了裁员补贴支付制度。支付期限为失业后头 150 天。另外还有在劳动力市场培训期间支付的培训补贴以及向主动自学的失业人员支付的日培训补贴。同时，芬兰还通过欧洲社会基金共同资助的项目开展了一系列工作转换培训。西班牙提供退休前补贴。对受结构变革影响的 60 岁及以上的工人，他们的社会保障金由国家支付到退休，退休后享受全额养老金。万一发生社会紧急事件或需求，向受企业结构调整影响的工人提供特殊的帮助，以维持就业的稳定。

187. 国家也可以在紧缩机构和工人下岗之前事先采取行动。例如，新西兰的报告提到，社会发展部的地方官员对付企业倒闭和机构紧缩的办法，是与受影响的工人一起努力，事先找好出路。这就需要与有关企业的人力资源经理密切配合，以便评估和编写受影响工人的技能情况。

国际移民政策

188. 根据第 169 号建议书的规定，在发生国际移民的情况下也应该执行有关移民工人的国际劳工标准。这样可以在迁出国国家创造更多的就业机会和更好的工作条件，以便减少为求职而移居国外的需求，并确保国际移民在促进充分的、自由选择的生产性就业的条件下进行。

189. 委员会承认国际移民政策与积极的就业政策之间关系的复杂性。也许这可以解释为什么只有很少几个报告详细讨论这个问题的原因¹³⁸。委员会非常清楚，国际劳工大会很快就要对一个移民工人的一体化政策（2004）进行讨论。委员会希望，国际劳工局能在为准备这次讨论所作的调查中得到更多关于这方面的信息。

190. 在考虑政策关系的报告中，新西兰的报告称，新西兰的工作签证和许可政策的目的是，通过获得全球的技能 and 知识帮助开发本国人的能力，同时也

¹³⁸ 委员会特别缺乏移民劳动力输出国的有关信息。

补充政府的教育、培训、就业和经济发展政策。工作签证和许可政策包括三个方面，正好也反映了居留政策的三个方面。这三个方面是：（1）技能方面；（2）家属方面；（3）国际和人道主义方面。在技能方面的政策是与劳动力市场政策联系在一起的。在技能方面的总体工作政策是，如果本国的公民或居民没有来源或不能马上培训，因而造成了人力资源短缺，那就给人员的临时性入境提供方便。工作－居住政策向具有很高技能的人或具有本国绝对稀缺的技能的人提供了成为居民的机会。与就业政策关系最密切的居留政策，是选择能提高新西兰本国人的能力水平和促进与国际方面的联系。

191. 在美国，就业和培训署负责管理几个与就业有关的国外劳动移民和非移民证书计划。主要的计划包括：永久性劳动证书计划，特殊技能工人计划，临时农业工人计划以及临时非农业工人计划。实施这些计划的目的是，满足雇主对国外劳动力的临时性或永久性需求，同时保护同样受雇用的美国工人的工资和工作条件。因此，外国劳动证书计划能够帮助企业满足对特殊技能的工人的需求。2002年劳工部批准了大约80000个永久性劳动证书，使外国工人能在美国受雇用。特殊技能工人计划中的技能培训补贴计划向劳动力投资机构和企业合作伙伴提供资金，用于向美国工人提供技能培训，以便减轻企业对高技能外国工人的依赖性。

192. 在澳大利亚，移民计划和人道主义计划是分开实施的。之所以这样做，是为了在澳大利亚的国际人道主义义务与国内、社会、经济和环境目标之间取得平衡。最近几年，政府又重新将移民政策的重点放在给高技能移民的进入提供方便（特别是那些在某些职业具备就业资格和经验的移民，对这些职业的技能需求，就业和工作场所关系部认为澳大利亚劳动力市场不能给予满足）。2003—2004年（非人道主义）移民计划的规模是100000至110000人，再加上应急准备的人数。2003—2004年最终的实际净移民数量应该为80000至90000人。在移民方面，就业和工作场所关系部主要关注的是，各种移民安排对劳动力市场的影响以及移民对经济、人口和劳动力市场的短期和长期影响。工作的重点是有技能的移民的临时性和永久性安排。其中一个重要方面是移民安排对澳大利亚就业和培训的冲击。这就需要对工业的技能需求作准确的了解，防范和监督制度也必须完备，以防止移民对澳大利亚的就业和培训前景产生负面影响。

193. 立陶宛指出，他的劳动力市场是相当封闭的。尽管如此，立陶宛正在与

相当多的其他欧洲国家执行相互就业或人员交换协议。职业介绍所与好几个欧洲国家的雇主和私营就业机构保持联系。在2002年，有660个立陶宛国民通过职业介绍所到国外就业。2000年向外国国民发放了1214个临时就业证书，2002年证书的数量减少到428个。国民的移民被认为是帮助个人提高外语水平、取得专业资格并熟悉可以在立陶宛本国使用的新技术。大部分国民返回本国创办企业，创造了新的就业岗位从而减少了失业。

194. 在挪威，公共就业服务署向移民提供安置帮助，鼓励他们参加求职活动。对长期失业的移民实行了个别行动计划。公共就业服务署还专门针对移民开设了培训课程，并与各市的教育部门合作，帮助移民在安顿下来以后尽快进入劳动力市场。公共就业服务署与社会伙伴合作的目的是为移民寻找更多的就业岗位和培训场所。公共就业服务署也寻求与雇主合作并与他们签订安置协议。最后一点，正在实施的扫盲计划开设了挪威语课程和基本劳动力市场培训。

195. 瑞士的报告称，从2000年6月开始，欧盟和欧洲自由贸易联盟的国民进入瑞士就业和居住，是根据与欧盟签订的关于人员自由流动的双边协议开展的。对非成员国的国民，首先必须有每年确定一次的特定就业岗位指标。劳动力市场管理部门负责根据经济状况和劳动力市场形势对每一个案例作出审查。这样做的目的是实现外国人在劳动力市场和整个社会的长期持久的融合，保证就业率的稳定变化并改进瑞士劳动力市场的结构。

防止长期失业

196. 许多报告提到了防止长期失业或帮助长期失业工人的劳动力市场措施，对此，本报告的上文已经作了叙述。在实施这些措施的时候，对长期失业的工人给予了特别关注。相当多的国家提到了职业或技能培训或其他形式的培训，为进入劳动力市场做好准备。这样的国家包括喀麦隆、爱沙尼亚、芬兰、印度尼西亚、立陶宛、摩尔多瓦共和国、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、西班牙和斯威士兰。立陶宛、新西兰、挪威和西班牙提到了职业指导、职业信息和就业岗位寻找技能。在保加利亚、爱沙尼亚、意大利、新西兰、波兰、罗马尼亚和西班牙的报告中经常出现工资和培训补贴，以及用失业保险或社会保障制度部分补偿雇主费用。印度尼西亚、摩尔多瓦共和国、葡萄牙和津巴布韦提到了小型企业创办和促进自谋职业和创业精神的措施。立陶宛、摩

尔多瓦共和国和纳米比亚在叙述对长期失业工人实施的计划时提到了公共工程和劳动力密集型工程。纳米比亚通过出口加工区促进外国直接投资，并将此作为解决长期失业问题的手段之一。土耳其报告了劳动力适应项目和一个由世界银行资助的项目。在这两个项目的框架内，土耳其启动了公共工程建设，以满足失业工人的基本需求，保持他们在严重经济危机和自然灾害情况下的纪律和工作习惯。

197. 有些国家已经制定了旨在帮助长期失业工人的更深层次的办法、措施或重大计划。新西兰指出，就业管理是工作和收入署使用的主要手段之一，用于识别面临长期失业风险的求职者，帮助长期失业的工人和寻找就业面临风险的工人。在许多地区，就业管理经理专门对特殊的长期失业的求职者开展工作，与他们密切配合，帮助他们克服就业障碍。芬兰指出，1998年初就业法令开始生效，于是，在“第三领域”的帮助下启动了针对长期失业工人的项目。就业法令包含了一个称为就业政策项目支持的条款。这种支持可以向市政府、联合市政协会以及其他机构提供，用于兴办为失业求职者创造新就业机会的项目，从而促进就业。

198. 在美国，联邦政府最近提议向各州拨款大约 36 亿美元，用于建立公民管理的专门就业账户，以加速寻找新就业岗位的过程。这些账户将提供给在失业期间很可能用完了失业保险津贴的人。这些账户使参加者有能力购买公共或私人的再就业服务和支持性服务，并为他们快速获得和保留就业岗位提供了现金补贴。账户上的资金可以用于职业咨询、职业技能培训、技能发展、儿童抚养、往返交通费用和财政启蒙咨询。卢森堡提到了一系列措施，包括个人评价面试、各种形式的培训以及促进就业岗位寻找的研讨会和活动。以就业岗位融入为主题的研讨会可以让失业工人分组讨论就业岗位寻找的战略、面试的技巧以及简历的编写。在就业岗位俱乐部，求职者可以使用报纸、电话、传真机、计算机、国际互联网、打印机、有关培训机会的各种文件以及咨询服务。

方框 1.15

英国对长期失业工人实行的新政策

英国实行的新政策，可以帮助人们获得在灵活多变的劳动力市场上保持可雇用性所需的技能、信心和动力，从而结束长期失业的现象。就业岗位行动小组帮助就业最困难地区的失业人员寻找和保留工作。小组的工作方式十分灵活，可以提供帮助失业人员进入工作所需的任何服务，如债务咨询、办理车辆保险和儿童抚养费咨询等。

新的求职者到就业中心接受个别咨询员以工作为主题的会见。在会见的时候，求职者能得到有关就业岗位寻找以及识别和克服就业障碍的初步咨询。然后他们商定一个重新工作的计划。六个月以后仍然失业的人员可接受进一步深入的会见。在这种会见时，双方检查就业岗位寻找的活动，评价和探讨各种选择，并商定具体的合理的就业岗位目标。

“针对 25 岁及以上人员的新政策计划”旨在帮助 25 岁及以上领取 18 个月及以上的求职者补贴的人，以满足寻找工作和保留持续就业的需求。该计划包括：入门阶段，目的是帮助求职者进入工作，克服就业障碍、提供在劳动力市场取得成功所需的技能；全日制强制活动阶段（25-49 岁的求职者），求职者接受受补贴的就业、以工作为基础的培训、工作经验介绍、就业岗位寻找帮助以及自谋职业支持；后续阶段，保证客户继续积累经验。在整个过程中，向雇主提供至多 6 个月的每周 75 英镑补贴，以便向工作顺利过渡提供便利条件。

第五章 社会伙伴对政策设计和实施的参与

431. 关于就业政策和人力资源开发的文件，都要求在制订和实施有关政策和计划过程中征询社会伙伴的意见。第189号建议书强调指出，雇主组织和工人组织对中小企业的发展能够作出相当大贡献，建议书还要求中小企业和在中小企业工作的工人在有关机构中的代表性应该得到加强。

一、有关就业和培训计划的协商

432. 根据第122号公约第3条的规定，对受到所要采取的措施影响的人员代表，特别是雇主代表和工人代表，应就有关就业政策问题征询其意见，以便充分考虑他们的经验和见解，并在制定和争取支持此项政策方面得到他们的充分合作。

433. 提到“受到影响的人员”，公约认为应该根据经济活动人口的结构，考虑扩大对某些群体的代表的协商范围，因为这些群体可能受到就业政策措施的影响，但是在雇主组织或工人组织中没有充分的代表性。因此，在采纳关于公约实施情况报告的修改形式时，理事会加上了一个问题，这个问题就是在农村和非正规经济部门工作的人员的代表如何参与协商。

434. 至于协商的范围，协商不应该局限于狭义上的就业政策措施，而应该扩大到对就业有影响的经济政策的各个方面。因此，不应该只是在劳动力市场或技能培训计划方面，才征求有代表性的雇主组织和工人组织的意见。在制定与就业促进有关的更为一般性的经济政策时，也应该得到他们的合作。

435. 同时我们也应该注意，公约条款要求的是与受到就业政策影响的人员协商，但是并不一定要求他们参与政策的讨论。虽然政府必须善意地开展协商活动并考虑他们提出的见解，但是并不要求与他们达成一致意见，因为最终决定就业政策的是政府机构。

436. 第142号公约也要求雇主和工人代表的参与。根据该公约第5条的规定，有关职业指导和职业培训的政策和计划应该与雇主组织和工人组织共同制定

和实施，如果需要，也应该根据各国的法规和实践，与其他有关机构合作。

437. 在评价已经批准这两个公约的会员国对公约的实施情况时，委员会没有忘记强调执行这些条款的重要性。虽然绝大多数国家在就业和培训领域里开展了某些协商活动，但是活动的范围和参与人员存在很大的差别。对培训政策和计划的设计和实施以及劳动力市场措施的执行，有代表性的雇主组织和工人组织确实经常参与协商，但是宏观经济政策却不经常采取三方性办法。但是委员会也很有趣地注意到，有些国家的就业政策是在国家三方性协议的框架内制定的。委员会相信，受到影响的人员代表的积极参与，不仅对确保必要措施的成功实施至关重要，而且也能改进社会对话的质量。

438. 在就业和培训计划的制定和实施方面，雇主组织和工人组织与劳工和技能协会、主管培训的政府部门、地区发展机构和培训机构进行了广泛的合作。尤其是在地方或行业，主要的有关各方共同参与就业促进已经是很普遍的现象。

在中央

439. 在中央，社会伙伴经常是各种委员会和协会的成员，负责处理培训或更为广泛的劳工和社会经济问题。例如泰国的社会伙伴有权与其他高层机构一起，成为国家劳工发展咨询协会的成员。爱沙尼亚最近成立了一个三方性劳工咨询署，对政策和计划的制定和实施开展咨询活动。在芬兰，社会伙伴在国家、地区和地方的咨询机构中都有代表，主要参与有关劳动力市场政策、就业、教育和培训的问题。协助劳工部工作的三方性劳工政策委员会，负责制定就业政策及其实施的指导意见，以及重大发展项目的指导意见。

440. 在摩尔多瓦共和国，劳动和社会保障部负责制定国家的就业计划，其他有关部委、地方政府和社会伙伴也参与制定过程。2003—2005 年国家就业计划包含了一系列就业促进和劳动力市场措施，其中包括职业指导和培训。

441. 在爱沙尼亚，教育部与雇主和工人的职业协会合作，共同制定国家职业教育和培训课程。2000 年 12 月，教育部长、社会事务部长、经济事务部长、雇主中央组织和工人中央组织的代表以及商业和工业商会的代表签订了 2001—2004 年合作协议。目的是确保有技能的劳动力的供应满足劳动力市场的需求。

442. 法国的社会伙伴参加就业和培训工作小组，这使他们有机会在政府推出新的行动计划时表达自己的意见。职业培训政策是通过国家跨职业协议制定的，这些协议的条款往往被法律采纳。目前正在向雇主组织和工人组织征询意见的终身学习议案，应该能大致反映社会伙伴在2003年职业培训协议中同意的要点。

443. 德国在1998年12月成立了就业岗位、培训和竞争力联盟。该联盟成立了几个负责解决实际问题的的工作小组，还规定社会伙伴应该定期召开高级会议。新西兰规定，与广泛的有关方面包括雇主组织和工人组织进行协商，是制定第三教育政策的一个重要步骤。最近开展的对青年人培训和培训机会的评估、2002—2007年第三教育战略的制定以及对雇主培训计划的评估都邀请有关各方参加。此外，第三教育委员会有一位来自雇主培训组织的成员，以便在雇主利益与第三教育政策之间再建立一个链接。

444. 在马来西亚，人力发展培训机构的顾问委员会由工业部门、私营部门和半官方机构的代表组成。

445. 巴哈马最近成立了管理和劳工合作计划地方特别工作小组。特别工作小组的任务之一是制定和实施职业指导和培训计划。地方特别工作小组、联合三方顾问委员会和劳工评估委员会是同时成立的三个机构，负责就重要的经济政策和计划以及其他有关社会问题开展与社会伙伴的参与性对话。巴哈马国家三方委员会除了管理“一站式”服务中心和技能数据库以外，还负责促进技术和职业培训计划各有关方面的伙伴关系。

446. 在立陶宛，社会伙伴是许多培训咨询机构的成员。在中央，就业和教育协会是教育和科学部以及社会保障和劳工部的顾问和咨询机构，负责处理职业培训的战略问题。10个县的职业培训协会都有社会伙伴代表。此外，社会伙伴在14个行业协会中也有代表，在实施职业培训标准以及确定职业教育和培训内容方面，这些行业协会是教育和科学部的主要顾问。在地方，社会伙伴参与对培训机构的管理以及对培训课程和计划的准备和修改。

447. 在阿曼，雇主代表和工人代表至少参加了17个行业委员会。每个委员会负责本行业的劳工、培训、就业和劳资关系问题。阿曼商业和工业商会以及雇主协会也在各种协会和委员会中有代表，负责制定就业、教育、培训和职

业指导政策，建立政策实施的措施和机制。此外，劳动部定期与雇主协会和各种专业协会商讨计划的制定问题。

在地区和地方

448. 社会伙伴也参与了许多地区和地方学校和技术部门的教育和培训活动。在爱沙尼亚，社会伙伴是职业学校协会的成员。在立陶宛，社会伙伴参与对培训机构的管理以及对培训课程和计划的准备和修改。

449. 在巴哈马，雇主和工会与中学以及技术和职业机构密切合作，向为以后发展而参加培训课程的工人提供帮助。

450. 社会伙伴越来越多地参与地区、地方和行业促进经济发展的一体化计划。经常采用的参与方式包括与其他有关方面合作，或者作为地区、地方和行业协调发展政策的伙伴。

451. 在澳大利亚的昆士兰州，除了一个部级的培训和就业顾问署（包括社会伙伴的代表）以及各个行业的行业培训顾问机构之外，还按照行业划分或地理位置，成立了各种由州政府代表以及雇主和工人代表参加的委员会和特别工作小组，负责促进经济发展，制定提高劳动力技能的协调措施。

452. 在英国的英格兰，由贸易和工业署以及教育和技能署发起，制定了地区就业和技能行动计划。这些都是地区性的计划，目的是调动所有与职业技能有关的战略伙伴开展一致行动。由地区发展机构牵头，地区的伙伴（如技能学习协会、行业技能协会、社会伙伴和其他有关单位和个人）集中知识和智慧，共同确定就业和技能的行动重点，其中包括满足劳动力市场上弱势群体的需求。

二、中小企业雇主和工人及其组织参与中小企业的发展

453. 第189号建议书要求雇主组织和工人组织以下列方式参与中小企业的发展：向政府转达中小企业及其工人关注的问题；参加各种协会、特别工作小组和其他机构，处理对中小企业有影响的重要经济和社会问题、政策和计划；参加改进质量和提高生产率的活动，促进种族标准、性别平等和无歧视待遇；

提供有关中小企业工人的工人权利、劳工立法和社会保护方面的服务和咨询。

中小企业工人和雇主参加工人组织和雇主组织

454. 所有工人，不论其企业的规模如何，应该享有同样的自由结社基本权利、组织权利和集体谈判权利，以提高他们的工作质量。¹³⁹ 在有些国家，中小企业工人通过他们在各种工人组织和结社的成员资格成功地保护了他们的权利，并改善了他们的状况。但是许多其他国家的中小企业工人，尤其是在微型企业工作的工人，很少是工人组织的成员，也很少有与雇主谈判的权利。因为各种原因，中小企业工人参加结社非常困难。这些问题虽然在非正规经济部门比较突出，但是在正规经济部门也同样存在。它可能成为对工人参加或组织结社的强大威慑，因为工人害怕丧失工作。因此要求工会具有接触中小企业工人的知识和技能。最近，对接触中小企业工人的兴趣有重新变浓的迹象。南非和肯尼亚的例子清楚地说明，这个目标是完全可以达到的。

455. 有些国家允许企业成立工会，但是前提是必须雇用规定数量的工人。这不符合国际劳工组织自由结社的标准和原则。为了顺应中小企业的特殊需求，有些国家允许他们的劳工法规所规定的条件有某些例外。这样做的结果往往会造成不稳定就业的工人人数的增加。

456. 自由结社的标准和原则同样保护中小企业雇主的组织权利。许多发展中国家和发达国家的强有力的中小企业组织，包括微型企业或工匠协会，在保障成员的利益方面起到了有益的作用。例如，意大利的中小企业联合会，代表了六万个企业和一百万个工人，这个联合会积极参与了改善中小企业状况的活动。¹⁴⁰ 在其他国家也能找到类似的例子。

457. 但是，有大量的中小企业并不是中小企业协会或国家雇主组织的成员。在有些情况下，这是由于不喜欢当中小企业协会会员这种文化态度造成的。在另一些情况下，小企业特别是微型企业看不到他们能从中小企业协会成员

¹³⁹ 这些权利主要在1948年结社自由和保护组织权利公约（第87号）、1949年组织权利和集体谈判权利公约（第98号）和国际劳工局理事会自由结社委员会的原则中作了规定。

¹⁴⁰ 在意大利，对中小企业的支持性服务由商业、工业、手工业和农业的商会以及工业、贸易和手工业部提供。

资格中得到的利益。最后，在雇主组织成员中与比他们大得多的企业交往时，小企业可能感到不自在或者经济能力不允许。在这种情况下，需要采取两套相辅相成的措施，促进中小企业协会的发展和鼓励中小企业业主参加雇主组织或行业组织。第一套措施是，雇主组织、行业协会或商会在中小企业业主中开展提高认识运动，使他们了解与已经建立的组织取得联系或成立新的组织能给他们带来的利益。对有兴趣成立新组织的中小企业可以提供技术和财政支持。第二套措施是，雇主组织和行业组织对他们制定的成员资格规定和标准重新加以审查，给中小企业特别是小企业的参加提供方便。

458. 有些报告提到了鼓励中小企业工人参加工人组织以及鼓励中小企业参加雇主组织的各种计划。这种鼓励计划可以采取多种形式，可以由政府以及雇主组织和工人组织提供。在极个别的情况下，制定法律强制要求中小企业工人和中小企业参加已经建立的组织。在澳大利亚，1996年工作场所关系法的目标之一，就是鼓励成员参与他们所属的雇员和雇主组织的事务，以确保这些组织代表成员的利益并对成员负责。

459. 雇员组织鼓励中小企业成为其成员的例子不胜枚举。在巴哈马，雇主组织直接出面或通过相关机构邀请中小企业成为其成员。在加拿大的马尼托巴省，雇主组织和行业组织提倡广范围的成员结构。在业务服务中心也能得到有关雇主组织的信息。在危地马拉，所有中小企业都有机会参加工业、商业和建筑的商会。在这些商会里，他们也能自己结合成立协会或合作社。洪都拉斯制定了一个一揽子计划，鼓励中小企业建立协会或参加雇主组织。这个一揽子计划包括技术和财政帮助计划、有关雇主组织作用的提高认识计划等。

460. 许多国家也鼓励中小企业工人组织跨企业结社或参加已经建立的结社。在爱沙尼亚，尽管有改变局势的计划，但是工会在中小企业的作用很小，绝大多数工人是按照个人的合同接受聘用。洪都拉斯为工人在合法的框架内建立各种组织提供方便，并免费办理个人身份登记。

工人组织和雇主组织参与中小企业发展计划

461. 在许多国家，雇主组织和工人组织积极参加负责中小企业发展的政府机构，并能对与中小企业有关的政策和计划施加影响。但是报告提供的信息表明，这样做的雇主组织比较多，工人组织比较少。加拿大独立业务联合会

公共政策如税收、劳工立法以及公共部门支出方面代表中小企业的利益。

462. 雇主组织参加负责制定中小企业促进政策和计划的政府机构，这在相当多的国家是由立法保证的。哥伦比亚就是这样。哥伦比亚的中小企业法明确规定，经济发展部长必须邀请微型企业协会和中小型企业协会的两名代表成为有关机构的永久性成员。在克罗地亚，雇主组织和工人组织相当深入地参与中小企业政策和计划的制定。在爱沙尼亚，负责在政府与企业创办者之间社会对话的主要机构是中小企业顾问协会。该协会由代表企业的机构、爱沙尼亚工会联合会和负责支持企业和业务教育的机构所选出的代表组成。

最终评论

482. 委员会欢迎理事会作出的决定，根据《国际劳工组织章程》第19条的规定，要求对有关就业促进的文件作出报告，以便向标准实施的监督机构提供一个机会，为即将用综合的方式对就业问题进行的全面讨论作出准备。在这方面，委员会认为应该在同一个调查中不仅检查1964年和1984年的就业政策文件的作用，而且也检查第142号公约和第189号建议书中关于促进充分的、自由选择的生产性就业的内容。

483. 委员会相信，预计在2004年通过了一个有关人力资源开发和培训的新建议书之后，国际劳工组织就具备了一套完整和协调的最新标准，以指导会员国实施有关政策，同时也指导国际劳工局开展支持这些政策的具体活动。

484. 这次对国家实际情况的检查确认了就业政策文件、人力资源开发文件与中小企业就业创造文件之间的许多密切的联系。正如第142号公约所预料的那样，在绝大多数国家，实现充分的、自由选择的生产性就业目标的努力，除了其他措施之外，主要是实施不断提高劳动年龄人口的技能的政策，实施的办法是为所有妇女和男子建立公开、灵活和相辅相成的基础和后续教育和培训制度。此外，正如第189号建议书所倡导的那样，对中小企业在创造高质量就业岗位中的作用的关注，通常会导导致有助于中小企业发展的政治和立法框架的建立。

485. 就业是国际劳工组织的标准制定与实际活动之间相互作用卓有成效的领域之一。正是由于新独立的国家加强了支持就业岗位创造的活动，我们才能在1964年通过了这个公约，从而规定了就业政策的基本原则，并明确了《国际劳工组织章程》赋予国际劳工局在这方面的职责。此后，国际劳工组织通过实施关于就业促进的技术合作计划，发现了一些新出现的关键要素，并在它的一个补充文件中倡导了更为有效的办法，例如，文件考虑了在结构调整中非正规经济的形势和国际经济合作的作用。同样，国际劳工局在行业标准只有部分涉及的领域开展了越来越多的实际活动，从而直接导致了1975年有关职业指导和培训的文件的通过。在最近，主要由于第150号建议书提出的办法不再对技术咨询和合作活动起参考作用，才决定用一个新的文件替代。也

基本上国际劳工局开展的促进中小企业发展的活动，促成了第189号建议书的条款用于指导会员国采取已经证明是行之有效的措施。今天，这一系列的文件向《全球就业议程》提供了规范的参考意见，进而指导国际劳工局在就业领域的技术分析、咨询和合作活动。

486. 委员会认识到，要实现充分的、自由选择的生产性就业的目标，必须创造更多更好的就业岗位。委员会因此欢迎各会员国在鼓励新企业创办和扩展方面所作的努力。委员会强调，需要更多的国家象有些国家已经做的那样，为企业特别是中小企业提供更其支持性的环境，包括降低登记和许可证费用、改进基础设施以及遵循法律规则。

487. 根据对所提交的全面调查报告的检查，委员会注意到，充分的、自由选择的生产性就业目标的正确性几乎是普遍承认的，绝大多数国家也已经通过了全面实现这个目标的政策。但同时，委员会不得不指出，对这些文件所规定的原则的充分实行却始终存在着局限性。这些局限性主要表现为，就业目标没有成为总体经济和社会政策的重点，对就业政策结果的评价和对社会伙伴参与这些政策的程度不够重视。

488. 充分的、自由选择的生产性就业目标，无疑需要将一个重点和协调战略的组成部分包括到所有经济和社会政策中。在监督已经批准第122号公约的国家对公约的实施情况时，委员会经常指出，必须将就业促进作为所有宏观决策包括货币、财政、贸易和发展政策的中心目标，这一点特别重要。在这个方面委员会认为，目前强调结构改革以便在全球化经济环境中实现更灵活的市场包括劳动力市场，但是不能因此降低短期政策措施所起的重要作用，这些政策有助于促进经济活动和创造就业机会。

489. 委员会还注意到，参与宏观经济和发展政策的国际机构越来越认识到，在国家宏观经济和发展政策之间取得协调的任务固然主要是各国政府的责任，但是一个国家单独的行动不足以应付实现充分就业的挑战。因此，国际协作是提高国家政策有效性的一个必不可少的重要因素。

490. 委员会认为，就业目标不能充分地反映总体的经济和社会政策，可能是因为这些经济和社会政策是在就业问题产生后才予以考虑的。但是委员会认为，如果就业目标想真正成为经济和社会政策的一个不可分割的部分，必须

在一开始就作为政策制定中的一个“主要目标”。而且，必须对实现就业目标的最佳办法作提前考虑，这样将有助于为实行这些政策设计一个协调的框架。委员会鼓励各国政府与社会伙伴经常进行协商，确保负责其他政策领域的主管部门明确他们的义务，在制定经济和社会政策过程中考虑就业目标。

491. 此外，对劳动力市场、培训和中小企业政策结果的评价似乎不够重视。这可能与有些国家在根据全球需求发展趋势编辑和分析就业数据时遇到的困难有关。国家采取的措施尽管针对性明确，但是提高劳动力市场信息能力似乎是一个必要的前提条件，因为只有这样，所采取措施的结果才能得到评价。委员会注意到，很少有会员国报告经济和社会政策批准以后的监督进展机制。同样，也很少有报告提到将数据用作制定政策变化的基础。委员会强调监督进展和分析数据的必要性，因为即使设计得最好的政策也可能出现意想不到的结果，会因为情况变化而变得不适用，或者需要作出修改才能取得最大效果。

492. 委员会注意到，在过去的十年里国家贸易增长了，多边贸易体制包括全球性组织、地区性贸易协会和双边贸易协议的作用更加突出了。无论这些发展有何长期影响，很显然由于贸易模式改变的结果，有些国家在短期内可能经历就业形式的突然改变。因此，经常分析数据把握动态显得至关重要，因为只有这样，政府及其社会伙伴才能预测劳动力市场的反响，掌握对就业突然变化作快速反应的能力。

493. 委员会认为，1964年就业政策公约（第122号）赋予了批约国家一种法律义务，就是实施的目的在于促进充分的、自由选择的生产性就业的积极政策。委员会指出，虽然第122号公约并没有指定必须达到的就业水平，但是公约确定了发展和积极实行此项政策的程序。在这个方面，委员会注意到，有关文件的条款要求，在制定和实施就业和培训政策中，必须与所有相关各方尤其是雇主和工人代表协商，但是会员国对这些条款的遵守程度却很不平衡。尤其是在农村和非正规经济部门工作的人，他们参与措施的制定仍然很不普遍。此外，许多国家的中小企业雇主和工人，参与支持中小企业措施的制定和实施仍然显得不够。委员会认为，应该尽可能地让经济活动人口中最弱势、最受排斥的群体参与措施的制定和实施，因为他们是这些措施的主要受益人，这是政府以及雇主和工人代表组织的共同责任。

494. 在委员会看来，国际劳工局应该重点在这些领域进一步开展工作，对这些领域提供技术帮助。委员会打算与已经批准了其中一个公约的国家进行经常性对话，继续为加深对文件的理解以及加强对文件的实施作出贡献。在这个方面，委员会认为，对第122号和第142号公约实施情况的报告，理事会采用了新的形式，更好地反映了就业促进文件包括第189号建议书之间的相互依存关系，有助于加强国际劳工组织在就业领域活动的针对性，同时也便于政府和监督机构对任务的执行。

495. 充分的、自由选择的生产性就业这一重要目标应该成为所有经济和社会政策的中心，这也是《全球就业议程》的主要意图。这一次接受检查的文件，在反对贫困和加强社会凝聚力方面起着至关重要的作用。各会员国在选择所采取的措施时有很大的自由度，但是这些文件体现了一种信念，那就是广泛的社会对话是就业政策有效性的最好保证。因此，这些文件与国际劳工局的职责以及它所采用的三方性方法密切相关，目的都是实现所有男人和女人的体面劳动。委员会注意到，国际劳工局从它成立那天起的核心职责，体现在它对真正的社会稳定和进步是建立在充分的、自由选择的生产性就业基础之上的认识，这种核心职责已经证明具有永恒的价值。