

Under Embargo until 10h00 GMT
31 May 2012

实现可持续发展：

绿色经济中体面劳动和社会包容的机遇

执行概要

国际劳工组织

执行概要

无论从环境的角度，还是从经济、就业和社会发展的角度来看，目前的发展模式都是不可持续的——

过去资源密集型的发展模式将导致成本持续上涨，生产力下降和经济活动受阻。根据国际劳工组织全球经济链接（Global Economic Linkages）模型的预测，在一切照旧的情况下，2030 年的生产率水平将比目前的水平下降 2.4%，而到 2050 年将下降 7.2%。这个预测和许多分析由于环境恶化和基本生态系统保护的丧失导致经济破坏的研究结论相吻合（见第 1 章）。

在生产性就业和体面劳动方面，目前采取的发展模式是低效的。这种模式尚未能创造足够的体面劳动的机会，却不断造成由金融产业导致的系统性失调。这给实体经济中的其他企业和工人带来了沉重的负担。

同时，由于自然资源的过度使用导致的工作机会的丧失和收入的下降，环境恶化所付出的社会成本将迅速提高。如果一切照旧的发展模式还持续风行，铺张浪费的生产和消费方式以及持续地耕地退化、乱砍滥伐、过度捕捞和气候变化都将加速水资源的进一步匮乏，导致食品、能源和其他商品价格的持续上升。由于低收入家庭在能源和食品等方面的支出占收入的比重很大，从而导致贫困和不平等以及营养不良和食品安全等问题进一步地恶化；这些趋势将带来巨大的社会成本和经济损失。

——然而，更加绿色的经济和更多可持续发展的企业将创造出数千万的绿色工作岗位——

这份报告记录的实例显示，处于各个发展阶段的各个国家正在处于获得环境可持续性和绿色经济发展动力的大好时机。2010 年，在美国提供环保类产品和服务的就业人口达 310 万（占全国就业人口总数的 2.4%）并且数量仍在持续上升。同年，巴西的绿色工作岗位也达到了 290 万个（占全国正规就业人口总数的 6.6%）。

可再生能源具有促进就业增长的巨大能力：全球可再生能源创造的工作岗位以每年 21% 的速度持续增长。其结果显示，可再生能源部门已经创造了将近 500 万个就业岗位，超过几年前的两倍多（见第 5 章）。加强节能和提高能效也是创造就业的重要来源，特别是在金融和经济危机中遭受重创的建筑行业（见第 8 章）。在生态系统保护领域也存在大量的工作机会。例如，在欧洲，生物多样化和自然资源方面的保护工作共创造了直接就业岗位和

间接就业岗位 1460 万个。另外，中国的几大林业工程也提供了 100 多万个新生的工作岗位。

——同时，具有创造更多体面劳动机会的巨大潜力——

向绿色经济转型能够为不同的行业创造就业岗位。事实上，越来越多的研究表明，就业岗位的净增长是完全可能的。大多数研究认为，0.5%-2%的净增长将在全球范围内转化为 1500-6000 万个新的工作岗位。例如澳大利亚和德国的研究所表明的，越为强势的绿色增长策略越能实现更大的就业净增量，推动新的投资向实体经济转移（见第 10 章）。同样地，新兴经济体和发展中国家也存在就业增长的巨大潜力。例如，每年定向投入 300 亿美元的国际投资用于减少毁林和森林退化排放以及通过其他林业活动增加碳汇机制项目（REDD+），就能够在发展中国家增加 800 万个全日制工作岗位（见第 3 章）。

显然，在绿色经济转型导致失业的问题上人们有些过虑了。失业在经济的某些领域虽然不可避免，但也并非无法被掌控。在工业化国家，转型似乎对其劳动力市场产生了最大范围的影响，而事实是，经济部门之间的转型只对 1%的劳动力产生了影响。尽管企业间的劳动力流动率会 10 倍于此，但这仍然远远低于近几十年来全球化造成的劳动力流动。

本报告所采用的模型得出的一个重要结论是：就业和收入的影响主要取决于不同国家采用的政策以及执行这些政策所基于的制度环境，而与绿色经济转型没有必然的内在联系。

这个结论也凸现了开展国别评估的必要性。虽然国际劳工组织和其他机构已经陆续开展了相关研究，但是主要的研究对象仍然是发达国家或者是很少一部分的新兴经济体。然而，在可预见的未来，新兴经济体和发展中国家的就业净增量可能实现最高值。这些国家有机会在许多领域实现跳跃式发展，特别是在科技的运用方面，因此，他们能够避免因替换陈旧的基础设施和更替相关的人员配置所导致的成本上升。

——同时，增进社会包容。

更为绿色的经济能够通过提高工人的收入促进减贫。事实上，这个结论已经为 4 亿发展中国家的小农户所证实。例如，在乌干达和马达加斯加，投资的明显效果出现在帮助农民采取低碳高效的耕作方式并提供较好的市场准入（见第 2 章）。也可能发生的类似的乐观结果将体现在 1500-2000 万非正规的废物回收工人身上。尽管他们目前仍处于不稳定和危险的工作岗位，获得的收入常常低于贫困线以下。哥伦比亚，巴西和其他国家的经验表明，把这些工人组织到现代化的回收体系中并使得他们的就业正规化的做法能够产生大规模的经济、社会和环境效益（见第 7 章）。

倘若能够良好地应对能源贫困和获取能源困难等问题，绿色经济的转型将为增进社会包容提供良好的契机。在大多数国家，穷人在获取能源方面的支出占家庭收入的比重很高，而在获得相关的产品和服务方面支出的比例则更高，例如食物和交通工具。在亚非拉国家和欧洲的小部分地区，贫困家庭在能源方面的支出占家庭收入的比例三倍于——甚至可高达 20 倍于——富裕的家庭所占的相应比例。由于大多数穷人仍无法享有高能效的房屋和交通工具，其实际状况则更为糟糕。

在发展中国家，大约有 13 亿人口还无法完全享有现代化的清洁能源。推动负担得起的可再生能源的发展能够解决能源贫困和获取能源困难的问题。另外，清洁能源的生产以及使用也能够创造就业岗位和增加收入机会。例如，在孟加拉的一个非政府组织(Grameen Shakti)发起的一项计划，通过小规模的家庭型太阳能电池板，不但为 120 万贫困农户提供了清洁的电能，而且为几千人提供了直接就业岗位并在下游的企业活动中创造了大约 6 万个工作岗位，对妇女和青年的生活尤其具有积极而深远的影响（见第 5 章）。因此，一个更为绿色的经济还能够促进性别平等，比如，对于小规模农业和回收产业的升级，妇女是其中最大的获益者。无论是提供清洁能源，还是得到节能型的社会住房和使用交通工具，都能够在一定程度上减少妇女的负担，并为她们提供新的机会。

在更为绿色的经济背景下，一些核心部门的转型尤为重要。

虽然，就业和收入将在各个经济部门中发生变化，八大核心的部门将会发生重大的改变：农业、林业、渔业、能源、资源密集型制造业、回收业、建筑业和交通运输业（见第 2-9 章）。总体而言，全球总共有 15 亿工人服务于这几大行业，大约占据全球一半的劳动力。

- **农业**是全球最大的雇主，总共雇佣 10 亿工人，包括大量贫困的生活在农村的工人和自给农民（特别是妇女）。增加对技能培训和农村基础设施建设方面的投资，以及组织小规模农民采取低碳高效的耕作方式能够提高粮食安全，使得成千上万的民众摆脱贫困，并且避免城乡人口的流动增速（见第 2 章）。
- 在**林业**部门，短期行为已经导致了工作岗位的丢失，甚至有时是大规模的。可持续的林业管理不但为其他部门提供了关键的环保服务和可再生的原材料，而且还提供了高质量的工作机会（见第 3 章）。
- 由于过度捕捞，**渔业**面临了一个重要但临时性的挑战。在 4500 万的渔业工人中，相当大的部分（占 95%）是在发展中国家的贫穷的沿海家庭渔民。暂时减少捕鱼对防止海洋生态系统的崩溃极为必要，同时能够恢复可持续发展的食品制造和增加就业机会（见第 4 章）。
- 在**能源**部门，可再生能源产业所带来的快速就业增长，能效的提高和使更多人能使用能源，能够促进整体就业量的增加和收入机会的提升，同时也对保护环境大有裨益。持续生产矿物燃料能源会使得失业问题恶化，因此，转型时期保障工人和社区的政策显得尤为重要（见第 5 章）。
- **资源密集型制造业**已经历了几十年就业量的下滑，而环境并非是一个重要的导火索。事实上，绿色经济能够增加消费者对这些工业产品的需求，同时对提升行业竞争力，维持现有的就业量，甚至增加工作机会有极大的帮助（见第 6 章）。
- **废旧物回收利用**部门能够提高能源效率，减少垃圾，安全处理危险性废物和恢复部分材料的利用价值。通过提高回收率能够大幅度增加就业岗位，同时，把在非正规部门从事废物回收的工人（大部分是妇女和儿童）正规化，将对提升社会包容和减贫起到重要的推动作用（见第 7 章）。
- 节能型**建筑**具有减少温室气体排放的巨大潜力。同时，大量的就业机会能够产生于建造新的绿色型建筑以及翻新老旧的建筑。成功的战略取决于是否能够使得在建筑行业占有支配地位的中小型建筑企业工人的技能得到开发、储备和更新（见第 8 章）。

- **交通运输业**是现代化经济发展的重中之重，然而也是温室气体排放的罪魁祸首。向充分使用公共交通转变以及增加环保节能型车型的生产能够提供大量的就业机会（见第9章）。

应当出台综合性的政策方法，以确保绿色经济转型和实现全新的可持续发展模式。这种政策措施必须考虑具体国情，认识到不同产业所面临的挑战，确保最终实现体面劳动和社会包容。这就要求政策制定者采取以下三方面的战略：

1. 为绿色经济转型提供恰到好处的激励机制

绿色经济的转型要求生产和消费方式是可以持续发展的；当然，这也将促使大部分企业改变运行方式，同时意味着经济结构的变化。转型不仅仅需要激励企业加强投资，更重要的是提升企业的能力使得他们能够很好地采用新的生产方式。绿色经济能够带来完善劳动力市场和促进社会发展的双重成果，但这样的结果不会自然而然地产生，它需要强大的政策和制度支持作为后盾。

- **改革环境税，特别是生态税，以此增加利用资源和污染环境的负担，同时减少对就业的威胁。**成功的战略能够把可持续发展的各个层面联系起来以在各个领域实现最佳效果。全球经济链接模型得出的结论表明，如果将生态税和支持就业的措施相结合，到2020年，全要素生产率将比不采用支持就业措施的情况高出1.5%；到2050年，甚至会高出5%。事实证明，就业岗位净增长是完全可能实现的。在全球层面，如果对碳排放征税，并且将征得的税款用于降低劳动税，那么将新增1400万个工作岗位。
- **鼓励对绿色经济投资。**高效的产品市场至关重要，但是目前的市场机制仍不足以正确引导投资方向。很多领域仍处于投资匮乏的状况，包括清洁能源、节能型建筑和交通工具、现代化的制造业、可持续发展的小型农业和农村基础设施建设，以及生态系统服务的恢复等领域。除了调整经济激励机制以外，仍然需要建立诸如公共工程计划等已经被证明有效而且有针对性的项目。与此同时，资源向发展中国家的转移也尤为重要，例如，在REDD+项目中，通过向环境服务项目投入可观的资金，将为发展中国家创造大量的就业岗位。
- **为企业，特别是中小型企业，提供有针对性的支持。**中小企业的发展将对是否能够成功进行绿色经济转型起到关键性的作用，特别是在就业促进和社会发展方面。中小企业为社会提供了三分之二或者更多的就业岗位，也是最大的就业创造基地和创新发展的源泉。分布在价值链各阶段的合作社、企业联合会和企业联盟能够支持中小企业的发展和向可持续型企业的转型，但也离不开国家政策的支持，特别是对于建筑业、能源业、交通运输业、农业、渔业和资源密集型产业。对中小企业的创办和发展至关重要的因素包括，扶持性的制度环境——能够便利企业的创办和发展，使得他们能够融入正规的经济体系——可以进入绿色市场，参与技能培训项目，并获得各种信息、技术和资金支持。与此同时，环境的规制、技术研发和公共采购都能够充分考虑到中小企业的需要和他们的局限性。

2. 确保就业、体面劳动和社会包容成为可持续发展战略中不可或缺的组成部分

需要提倡并完全可能实现可持续发展的方式，使得人与地球的发展和社会公平置于政策制定的核心。然而，绿色经济的产生以及社会发展并没有必然的因果关系。只有将社会政策和劳动力市场政策融入经济政策和环境政策之中，才能更好地实现机会均等和公平的社会转型，降低经济转型所带来的风险。

- **制定社会政策和劳动力市场政策是实现社会包容型的可持续发展的重中之重。**政策重点应该放在加强社会保障，采取积极的劳动力市场政策，特别是建立技能开发和弱势群体的保护项目。采取诸如失业救济和失业保险等收入支持的措施也极为重要，如果能够结合就业服务和职业介绍等方式，将会产生出更好的效果。虽然大部分政策都适用于劳动力市场的结构调整，但是根据不同企业在不同行业 and 国家的转型需要，对这些政策进行调整也非常必要。这就要求加强或是建立有效的劳动力市场机制。和其他结构性转型不同的是，大部分的绿色经济的转型是可以预测的。通过科学的测量方法和模型以及与工会和雇主组织的对话，能够在早期发现机会和预测可能存在的风险和损失。
- **加强技能培训和教育政策以促进工作岗位的转型和提高工人的就业能力。**倘若一个国家缺乏技术工人和有实力的企业，绿色经济的转型将如一纸空文，缺乏技术的可行性和经济的可能性。绿色经济的发展将萌生出新兴的职业，但更多的是在现存的工作岗位中加入新的技能要求和进行职业的转型。国际经验表明，预测未来技能的需求和调整教育和培训体系是可能而且必要的。这样，青年人、妇女和其他弱势群体都能够获得由绿色经济创造的工作和收入的机会。
- **确保男女在结果上的平等。**为妇女创造机会，使她们能够同样地享受到绿色经济发展的成果，需要建立有针对性的项目，甚至需要进行法制层面的改革，例如赋予妇女财产所有权和其他所有制权利，加强她们获得技能和工作的平等机会以及提高妇女在政策制定过程中的代表性等。
- **加强社会保护促进可持续发展。**社会保护底线的价值在于缓解经济动荡对单个家庭所造成的影响。在经济危机中所采取的措施也能够运用于促进绿色转型，例如，保护下岗职工，帮助他们寻找新的工作机会，为他们提供再培训。还可以通过为穷人提供的环保服务支付薪酬，以及解决能源贫困等问题，帮助那些被气候变化所影响的发展中国家的穷人。印度全国农村就业保障法创办的项目和南非的扩大公共工程计划都证明了社会保护在农村生产能力建设和气候恢复中的巨大作用。另外，支付穷人所提供的保护森林和海洋资源等服务的收入支持项目在巴西和多米尼加共和国得到成功的实践。除此之外，改革补贴和对碳排放定价能够让穷人获得相对低廉的能源和节能型住房，否则，贫困家庭将会大受打击，引发社会动乱，拖延必要的社会改革——事实证明这种情况正在很多国家中发生。

3. 将社会对话作为政策制定的核心以便促进社会和谐并确保成功转入新的发展模式

社会对话有利于促使主要的利益相关者达成共识。有效的社会对话能够解决关键的社会经济问题，同时提高经济绩效。假设绿色经济的转型能够导致技术革新、生产过程的大规模改革和工作的重新分配，那么政府和社会伙伴之间的密切合作将直接影响转型的成功与否。

- **社会对话将带来更好和更可持续的结果。**在过去的十年中，德国已经在以节能为目的的建筑物翻修改造项目中投资了近 1 千亿美元，在同类型项目中居世界首位。这个项目最初是由德国的工会和雇主组织作为“一揽子环境和就业”政策建议向政府提出的。它一方面持续地减少能源支出和减少碳排放，另一方面，能够每年为德国提供大约 30 万个直接就业岗位。本报告记录了大量类似的案例，从单独的企业到大型的国家工程，以此说明社会对话对绿色经济转型所起到的重要作用。
- **三方性能确保把工作质量作为绿色经济的核心。**绿色经济的转型不能自动地创造出高质量的体面劳动。工作质量需要受到监管，并采取措施贯彻劳动法，工人和雇主可以组织起来和运用集体谈判。从这个角度而言，国际劳工标准可以作为一个立法和制度的框架，而且，为一个更为绿色和可持续发展的经济发展提供可操作的指南。同样地，虽然绿色经济能够为工人和社会提供一个更为健康和安全的的环境，但是在新的经济环境下可能产生的职业危害也同样值得关注和需要尽量避免。
- **有效的社会对话对确保政策的一致性和促成绿色经济转型至关重要。**由来自各方利益集团和社会团体的广泛支持和积极合作所形成的一致政策能够确保绿色经济的转型更为具有可持续性。只有通过各方利益集团的积极对话，特别是凸显工会和雇主组织以及劳动力市场中扮演主要角色的团体的作用，这个目的才能够得以实现。事实证明，在社会对话的框架下，例如，法国的环境大型集会、巴西的气候战略和南非的绿色经济协定（见第 10 章），重大的国家计划和政策才能够得以良好地实施。

社会包容型的可持续发展和绿色经济转型密不可分。本报告详举了一系列的政策教训、良好做法和成功范例。本报告认为绿色经济非常必要而且能够将增加体面劳动、减少贫困和扩大社会包容紧密相连；朝可持续方向发展和进行绿色经济转型起步越早，这种转型越易于掌控，越便于避免可能带来的经济和社会损失，也越能够抓住经济和社会发展难得的机遇。

