



第一 项 议 程

**恢复以及可持续的增长和发展：
《全球就业契约》的贡献**

导 言

1. 在其上一届会议上，工作组讨论了政策一致和国际协调在实施《全球就业契约》中包含的政策方面的作用。在对讨论的总结中，工作组的主席指出：“为使各国能够充分利用《全球就业契约》，并从最初的危机反应过渡到恢复更强劲、更可持续和协调增长，需要解决一些结构性制约和不平衡的问题。”这些不平衡和结构性制约包括：
 - 支持发展中国家更大程度的政策和财政空间，以及不断增加的资源，包括通过双边和多边援助政策；和
 - 扩展对次发展国家的援助，以提高农业和农村部门的生产率和收入，以及为正规工资性就业提供基础¹。
2. 为发展国际劳工组织缓解政策制约的处理方法，此类制约可能会阻碍各国为加快就业恢复而采取的行动，局长邀请非洲开发银行(AfDB)行长 Kaberuka 先生、加勒比开发银行(CDB)行长康普顿·伯恩先生(Compton Bourne)和联合国开发计划署(UNDP)署长海伦·克拉克女士(Helen Clark)与工作组一道讨论了这些问题。美洲间开发银行、亚洲开发银行和欧洲开发银行(EBRD)的行长未能接受局长的邀请。
3. 国际劳工组织日益加强与各区域开发银行的密切联系，就有关政策处理方法和有关实施活动的合作方面开展对话。国际劳工组织无论是在总部层面还是通过联合国国别工作队，都与联合国开发计划署密切合作，从而共同制定联合国发展援助框架(UNDAFs)。

¹ 理事会文件 GB.306/15(修定本)，第 7 段。

4. 本文件一开始就简要介绍了特邀发言人及其所负责的机构的工作。然后审议了不同国家面对恢复中的不同前景。文件继续讨论了全球经济中的潜在的结构不平衡对恢复的可持续性产生的影响，其范围涉及缓解一些国家面临的政策限制，以及《全球就业契约》的政策框架为实现更平衡的增长以及减贫发展的可能贡献。本文件在结尾提出建议就若干问题与特邀发言人开展对话。

与开发金融机构的政策性对话

5. 国际劳工组织非洲区域办事处正在扩展与非洲开发银行的合作，作为非洲体面劳动专题讨论会(2009年12月，瓦加杜古)后续措施的组成部分。最近的合作领域有，促进女企业家的能力开发，针对艾滋病毒/艾滋病的行动和就业密集型投资。非洲开发银行每年提供的贷款约为75亿美元。该行正在与其股东和捐款方讨论增强其资本基础和扩展其软贷款能力，即非洲发展基金。
6. 在非洲经济大会的开幕词中(2009年11月，亚的斯亚贝巴)，Kaberuka 行长注意到了20国集团采取全球性措施产生的正面影响，但评论说：

“当重新树立了信任，经济的恢复，金融破坏得到了修复——到目前为止就富国而言——却出现一个更为相互影响的问题：长期失业……。问题是：通过将同一个凯恩斯的刺激措施引入低收入国家解决国内失业问题是不是做无用功？……尽管我们将继续呼吁富国履行承诺，我认为，我希望我是错的，我们正在进入一个或许有时被称之为——后格伦伊格尔斯年代：即面临日益增长的债务、赤字和失业的那些富国被引导去关照自己，而不是照顾邻居”²。

7. 加勒比开发银行正在与为应对金融和经济危机而活跃在加勒比地区的其它开发金融机构密切合作。在来自该地区的14个加勒比开发银行的成员中，有10个国家2009年的国民产出出现收缩。由于旅游业、商品出口、工人的汇款以及外国直接投资下降该地区的小型开放经济体尤其易于受到影响。加勒比开发银行计划在今后两年增加支出，目标是每年所有种类的贷款超过2亿美元。重点突出以政策为基础的贷款，以及针对基础设施、微型、小型和中型企业和减贫的融资³。
8. 伯恩行长强调说：“考虑到加勒比地区各国政府的财政限制，调整资金供应将取决于从区域和多边开发银行以及从国际金融机构那些获得资源。”他提请关注这一事实，即加勒比地区和其它中等收入国家在2009年仅从20国集团承诺的资源中受益程度有限⁴。
9. 联合国开发计划署管理着援助资源的流动每年达50亿美元，其中约四分之三属于捐款方指明的用途的捐助。在2008年，联合国开发计划署的全球就业综合方

² <http://www.uneca.org/aec/2009/speeches/091112Statement-Kaberuka.html>。

³ 活跃在加勒比地区的多边金融机构的应对危机举措(见加勒比开发银行的网站)。

⁴ 在2009年6月蒙特利尔美洲国家的国际大会上的发言(见加勒比开发银行的网站)。

案由约 470 个项目组成的，总价值达 1.62 亿美元。就业项目分成 6 个“主题”类别：

- (a) 宏观经济改革和“部门”政策(如中小型企业(SME)发展和外国直接投资)，促进以就业为导向的增长；
- (b) 创业能力开发举措(如提供培训和企业发展服务)，以促进自营就业和小企业发展；
- (c) 能力开发举措，促进对具有就业增长潜力部门的投资和竞争力；
- (d) 利用金融措施鼓励在微型、小型和中型企业中的投资和就业增长；
- (e) 职业教育和培训举措；和
- (f) 创造临时就业和就业担保方案⁵。

10. 联合国开发计划署/联合国人口活动基金执委会在其 2010 年 1 月纽约会议上通过了第 2010/11 号决定：联合国开发计划署应对金融和经济危机：促进《全球就业契约》。该决定要求联合国开发计划署与国际劳工组织合作，以便将《全球就业契约》纳入联合国开发计划署战略计划项下的实施活动。该决定还要求署长在国家层面加强机构间的合作，以便加强与联合国系统行政首长协调委员会(CEB)的全球社会保护最低限度举措的业务联系。决定还进一步要求联合国开发计划署将概括为这一决定的实施所采取举措的进展情况报告写进署长的年度报告中⁶。

11. 克拉克女士在最近的一次演讲中争辩说：

“经济危机加剧了发展目前面对的挑战，并加大了某些已取得的进展发生逆转的风险。尽管发达国家也受到了冲击，而且有些国家还非常严重，但发展中世界正在承受危机的主要压力。……各国政府……需要加大应对危机的力度。但在许多情况下可供它们运作的空间有限。它们缺乏减缓萧条对人民产生直接影响的资源和手段。那些贫困和脆弱的国家需获取国际社会协力一致的援助。如果运用自如，此类支持将使得政府能够维持其基本服务的预算；促进朝着千年发展目标发展的势头；以及建立并加强使可持续发展成为可能的能力和机构”⁷。

涌现的恢复模式

12. 2009 年世界产出下降后，国际货币基金组织(IMF)关于全球经济的最新预测指出，2010 年和 2011 年的增长约 4%。世界银行和联合国的预测的恢复速度略为缓慢。然而，它们都看到了各区域之间和区域内部的重大差别。国际货币基金组织期望发达国家 2010 年出现缓慢的反弹，正好达到 2%以上，而发展中和新兴国家

⁵ 见提交给 UNDP/UNFPA 执委会的 DP/2010/12 号文件和 2009 年 UNDP 年度报告。

⁶ 参见网址内容待定。

⁷ 海伦·克拉克：“推动发展议程在当今世界中的发展”，UNDP 阅览室，2010 年 2 月 11 日。

将超过 6%。预计发展中的亚洲将实现 8%以上的增长，中国的增长为 10%。预计其它一些发展中区域的增长将接近于 4%的全球平均值。中欧和东欧是最慢的新兴地区，2010 年的增长预测为 2%。

刺激措施助力发达国家的增长

13. 主要发达国家的增长，它们在全球经济中仍具最大的影响力，往往倚赖于政府的刺激措施。无论是在私人消费还是投资方面几乎尚未出现持续的恢复迹象。尽管有大规模的政府支持，金融部门的呆坏账尚未完全注销。尽管一些国家对财政赤字的规模和日益增长的公共债务表示担忧，但国际货币基金组织敦促各国政府将财政刺激措施维持到 2010 年。目前的一个担心是政府可能会决定，在私营部门接手可持续恢复的运转之前，它们已达到了赤字开支极限。

以亚洲为主领的发展中世界的恢复

14. 作为一个整体的发展中的和新兴的国家将以明显快于发达国家的速度增长，此种情况也得到了较大国家开展的强有力的刺激措施帮助。大多数发展中国家的金融体系比那些主要金融中心国家的金融体系适应性更强。因而，危机是通过出口收入的减缓、外国投资的减少以及工人的汇款在一些国家下降“输入的”。但是，不同国家的前景千变万化。
15. 中国增长反弹预测在 2010 年达到 10%，这对亚洲地区和矿产品出口商是一个重要的发动机，因为它将拉动零配件和原材料的进口。印度今年的增长预计达到 7.7%。2009 年墨西哥急剧下降了 6.8%，但 2010 年将恢复增长 4%。巴西同样以 4%的速度增长。俄罗斯联邦受益于商品价格的提高，在经历了 2009 年的严重萧条后重新恢复增长。

其它发展中国家中的更脆弱的反弹

16. 然而，除中国和印度外，发展中世界的前景并不乐观。根据世界银行的预测，指出，该预测与国际货币基金组织的预测从严格的意义上讲不具可比性，与 2003 年和 2008 年之间 5.4%的年平均增长相比，其它发展中国家在 2010 年和 2011 年将分别增长 3.3%和 4%。2009 年的活动急剧下降到负 2.2%加上预测的相对乏力的恢复，意味着发展中经济体仍将在低于其潜在产出水平约 3%的情况下运行。此外，对贫困和人类磨难的影响将是非常现实的问题⁸。
17. “如果没有巨大的额外资金援助，几乎没有几个最贫困国家能够应对由当前的危机引发的经济混乱的财政空间。据估计，国际发展协会国家(那些符合从世界银行

⁸ 世界银行：“2010 年全球经济展望：《危机、金融和增长》，表 1.1-1.3 哥伦比亚特区华盛顿。

的国际发展协会获得软贷款和捐赠条件的国家)仅为维持目前的计划水平就需要获得 350 亿美元到 500 亿美元的额外资金，更不用说为满足那些陷入贫困境地个人的需求所需的额外资金”⁹。

对减贫的影响

18. 假设危机没有发生，估计发展中国家又有多达 0.47 亿到 0.84 亿的人口处于贫困或陷入赤贫状况。在实现千年发展目标(MDGs)的成就取得预计也将受到重大挫折，特别是对低收入国家的弱势人口来说。尽管出现了经济恢复的迹象，但由于政府岁入的减少，许多人仍面临家庭收入的下降、失业不断增长和社会服务方面的压力。在由于薄弱的社会安全网和缺乏保护社会支出和促进创造工作的财政空间而无法应对这些不利影响的情况下，人力开发方面受到长期持续挫折的高风险¹⁰。在亚洲和太平洋地区，该地区生活在极端贫困中的人口数目最多，亚洲开发银行和联合国估计，2009 年此次危机会使另外 0.17 亿每天收入低于 1.25 美元的人员陷入贫困，而 2010 年会再增加 4 百万¹¹。
19. 因而，危机阻碍了在 2015 年取得将极端贫困减半的千年发展目标的进展。世界银行利用家庭调查中获得的新数据所作的预测指出，2015 年全球生活在每天低于 1.25 美元人员的总数为 9.18 亿，这一数字是 1990 年总数 18 亿的约一半。这主要是由于中国和其它东亚国家极端贫困人口的大规模下降。沙哈拉沙漠以南非洲极端贫困人口的绝对数有所增长，但占人口的比额稍微下降。按每天 2 美元的水平计，预计取得的进展较小。与 1990 年的 27 亿人相比，预计 2015 年每天依靠 2 美元生活的贫困人口总数为 20 亿。预计东亚的贫困人口下降将被沙哈拉沙漠以南非洲的增加和南亚的保持现状相抵。这样，在发展中世界生活每天不足 2 美元的贫困人口的比率将从 1990 年的 63% 下降到 2015 年的 33%。
20. 分析危机对工作岗位的影响，国际劳工组织估计，与全球危机爆发前夕的 2007 年相比，增长 0.34 亿失业者是前所未有的，之后 2009 年全世界失业人数接近 2.12 亿。与 2007 年相比，2009 年全世界青年失业者数目增加了 0.102 亿，是自 1991 年以来的最大增幅。
21. 其它两个标准量诠释了危机对发展中国家劳动力市场的影响。全世界处于不稳定就业状况的工人的比率估计已超过了 15 亿，相当于世界劳动力的一半以上 (50.6%)¹²，与 2008 年相比，2009 年增长高达 1.10 亿。同一估计指出，2008 年每天生活不到 1.25 美元的工人达 6.33 亿，而且在 2009 年，又有高达 2.15 亿的工人面临陷入贫困的风险。

⁹ 同上，第 16 页。

¹⁰ 联合国：《2010 年世界经济形势和展望》，第 4 页。

¹¹ 联合国亚太经社委员会、亚洲开发银行和联合国开发计划署：在全球不稳定的年代中实现千年发展目标，亚太区域报告 2009/10。

¹² 不稳定的就业被界定为独立核算工人和纳税家庭工人的合计。

22. 展望 2010 年,目前经济增长的预测没有给出任何乐观的理由使人感到这些令人沮丧的劳动力市场指标会下降。

重新平衡全球增长的驱动力

23. 为恢复以及可持续增长和创立发展条件的一个重要要素是重新平衡各区域内部和之间的若干相互关联的主要的不平衡。尽管对这些不平衡的原因和影响进行的辩论仍在继续,但人们广泛接受这一观点,即它们酿成了危机的条件。主要的顺差国有,石油输出国、日本和德国以及中国和一些新兴亚洲经济体。逆差国家有美国和一些发达的欧洲经济体和其余的发展中世界。如表 1 指明的那样,尽管在萧条的 2009 年全球不平衡有所下降,一旦某些恢复开始影响可持续增长和发展前景,则它们可能会再次扩大。

表 1. 平均经常帐户收支平衡(按世界 GDP 百分比)

	2005-08	2009	2010-14
美国	-1.4	-0.6	-0.6
欧洲的边缘国家	-0.8	-0.5	-0.5
世界其它国家	-0.3	-0.4	-0.4
中国	0.6	0.6	0.9
新兴亚洲国家	0.2	0.3	0.2
日本	0.3	0.2	0.2
石油输出国	1.0	1.3	0.7
欧洲的主要国家	0.7	0.4	0.5
差异	0.4	0.2	0.9

资料来源: Olivier Blanchard and Gian Maria Milesi-Ferretti: 全球不平衡: 处在中流之中?,国际货币基金组织职员职等提示。(SPN/09/29), 2009 年 12 月 22 日。

24. 美国和其它一些重要金融中心贷款的迅速扩张使增长提速,而此类增长主要是以资产价格的膨胀为基础的。来自世界其它地区的储蓄被吸入了这种投机性繁荣。目前的经济萧条使发达国家的私营部门用其大量储蓄偿清债务。经济合作与发展组织(OECD)估计,在 2007 年和 2010 年期间,私营部门将把其储蓄增加到相当于工业化国家国内生产总值 7.4%的水平。这种从经济中大规模减少支出的后果是恢复放缓。然而,缓慢增长减少进口,从而有助于缓解国际收支逆差。
25. 如同在发达国家那样,一些较大的新兴市场中的增长主要受公共部门支出的驱动。某些家庭消费增长的迹象表明,转向减少依赖于出口作为增长的驱动开始了。出口仍具重要性,但国际收支顺差下降。因而,萧条正在减少全球不平衡的某些症状。
26. 然而,为了掌握重新平衡全球需求方面实现全面恢复和发展存在巨大风险。假如逆差大国的储蓄增长没有得到顺差国家消费和投资的增长的充分匹配,则全球需

求将会被削弱¹³。结构转变的规模对卷入这种重新平衡双方的要求是巨大的，而且可能需要时间，且增加了步履蹒跚恢复的风险。

27. 危机也导致一些发展中国家收支状况的恶化。非洲开发银行指出，危机带来了后果，2009年非洲丧失了其2008年出口收入的约30%到50%。尽管由于粮食和油价下降缓解进口帐单，但整个贸易收支平衡状况急剧恶化。非洲大陆从2008年经常帐户顺差占国内生产总值的3.4%变为2009年4.2%的逆差。与此类似，非洲大陆财政收支平衡预计出现了恶化，主要是由于从商品出口获取的税收收益的下降，因为2008年占国内生产总值3.3%的顺差变为2009年占国内生产总值4.2%的逆差。
28. 因而，重新平衡需要考虑到为数众多的发展中国家的情况，它们需要吸引长期外国投资以加速发展并弥补由萧条造成的不稳定减贫的状况。

重新平衡全球增长和发展驱动力的政策战略

29. 减少主要的结构不平衡和改善强劲、可持续和平衡的全球增长前景涉及若干套相互支持的政策行动。尽管关注多集中在外部问题方面，但也需要对主要的社会和发展不平衡加以处理。在许多国家，多年来生产率的增长超过了工资的增长，这导致了大多数经济体消费的低迷，而消费恰恰是增长的重要驱动力。
30. 公共部门的赤字支出正在支持微弱恢复的发达国家，提高就业含量增长是至关重要的。居高不下和持续的失业水平阻碍消费和投资的增长，并使减少财政赤字的实现更加困难。这种情况对处在收支顺差的那些国家中尤为重要，这些国家国内需求的扩大将不仅有助于减少国内失业，而且也有益于不得不采取或维持扩张性财政政策的那些逆差贸易伙伴。
31. 在那些新兴顺差国家，那里的就业收入的增长未能跟上生产率增长的步伐，存在着改善包括最低工资在内的社会保护和工作条件的余地。这种做法将支持降低预防性或“未雨绸缪”极高的储蓄水平，从而拉动国内消费。由于一些超大型出口市场不可能在短期内成为刺激需求的来源，以收入为导向的更强劲的国内需求增长将有助于保持所需要的创造有质量的就业率，将新成长的劳动力纳入劳动力和吸纳农村移民。
32. 对发展中世界的大多数来说，由于受不同程度的财政赤字和外债的制约，在减贫发展努力中利用国际发展资金对恢复来说是至关重要的。因而，全球金融流动的重新平衡应包括将发达和新兴顺差国家的投资引向发展中国家。为在国内储蓄和消费方面创造一种自给自足的增长，并为了减少对作为中期投资和增长的重要来

¹³ Olivier Blanchard and G. M. Milesi-Ferretti: 全球不平衡：处在中流之中？国际货币基金组织职员职等提示。(SPN/09/29), 2009年12月22日。

源的外国借贷和援助的依赖，突出就业方面的投资创造生产能力的重点被证明是正当的。

与开发金融机构进行对话的结论和问题

33. 《全球就业契约》的第 9(11)段呼吁：“国际劳工组织与其它国际机构、国际金融机构和发达国家联手加强政策的一致性，并深化对在危机反应方面受到财政和政策空间制约的最不发达、发展和转型国家的发展的援助和支持”。第 22 段中进一步阐述了发展中国家的优先事项。第 25 段强调：“落实《全球就业契约》提出的建议和政策选择需要大量的资金。在采取应对措施和恢复政策方面缺乏财政空间的发展中国家需要给予特别的支持。敦请捐款国和多边机构考虑为这些建议和政策选择的实施提供资金，包括现有的危机资源。”
34. 在危机中出现的恢复模式是从主要的社会和就业不平衡中强调在强劲、可持续和平衡的增长是有风险的。国际劳工组织、区域开发银行和联合国开发计划署之间加强了伙伴关系将有助于支持《全球就业契约》的政策处理方法。它可减少目前采取行动的政策制约，抑制了由一些国家为处理由当前的危机对减贫努力造成的损害。
35. 区域开发银行是将全球储蓄变成发展中国家投资的重要渠道。作为政府掌管的机构，它们能够以吸引力的利率借入贷款，并使这种好处惠及发展中国家的借款方。官方发展援助也使针对最不发达国家的条件得到进一步改善，或针对重点突出中等收入国家开展的缓解贫困的项目成为可能。区域开发银行还被发展中国家的借款方认为是非常符合其各自区域具体需求的机构¹⁴。
36. 一些区域开发银行建议增加资本基础，以便增加应对危机影响的借贷。在这方面正在取得什么进展？国际劳工组织的三方成员可帮助提出这一问题吗？
37. 国际劳工组织正在增加与区域开发银行的合作。一些合作在其借贷政策中提到了国际劳工标准。《全球就业契约》为深化有关危机恢复措施的此类合作提供了一个框架。此外，它所建议的政策文件夹得到了银行贷方和出资成员的广泛支持。如何才能拓展实施合作的范围？
38. 联合国开发计划署在联合国发展合作中推动改善政策一致方面发挥了一种关键作用。它是有关尊重增加发展援助承诺和使在千年发展目标方面取得进展成为可能的强有力的倡导者。联合国开发计划署署长还主持联合国发展集团，该集团支持联合国国别工作队在国家层面制定并实施联合国发展援助框架的工作。因而，联合国开发计划署/联合国人口活动基金执委会最近关于将《全球就业议程》纳入联合国开发计划署的实施活动的决定(见前面 13 段)大受欢迎，特别强调其对全球社会保护基础。

¹⁴ S. Griffith-Jones, D. Griffith-Jones 和 D. Hertova: 加强区域开发银行的作用：现在正是时候，为 24 国集团准备的文件。

39. 各国政府在联合国发展援助框架的制定中发挥了重要作用。因此，在推动执委会的决定中，加强就业和劳动部以及社会伙伴在联合国发展援助框架的制定和实施中的作用将是重要的。在促进国家层面的活动中可设想哪一类的经加强了联合国开发计划署/国际劳工组织的合作？
40. 为了实现强劲、可持续和平衡的增长，多边开发金融机构可在全球经济的重新平衡中发挥一种潜在的重要作用。在减贫方面恢复的领域一个优先考虑是通过《全球就业契约》方法为实现体面劳动创造有益的条件。开发金融机构和国际劳工组织能否在即将于 2010 年 9 月举行的关于联合国千年发展目标高层会议前的准备期间就这一问题深化其政策开展对话？

2010 年 3 月 8 日，日内瓦。

提交供讨论和指导。