

国际劳工大会，第 99 届会议，2010 年

报告六

# 有利于社会正义和公平 全球化的就业政策

关于就业的经常性议题报告，2010 年

议程项目六

国际劳工局 日内瓦

ISBN 978-92-2-521899-5 (Print)  
978-92-2-521900-8 (Web pdf)  
ISSN 0255-3449

---

2010 年第一版

---

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或通过电子邮箱：pubverrte@ilo.org。

查阅我们的网址：[www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)。

---

版式由 TTC 设计：参考 ILC99-VI[2010-04-0146]-final-Ch.docx  
Printed in Switzerland

# 目 录

	页 次
缩略语.....	ix
导 言.....	1
背 景 .....	1
本报告结构.....	1
定期讨论事项报告的编写 .....	2
第一章、争取公平全球化的社会正义.....	5
塑造公平的全球化：国际劳工组织《体面劳动议程》的贡献 .....	6
国际劳工组织针对全球化断层的全球对策 .....	7
国家一级的就业政策：协调与合作机制.....	10
国际劳工标准 .....	10
《全球就业议程》 .....	11
治理及同行审查 .....	11
知识开发与分享、政策咨询、技术合作、国家方案 .....	13
《全球就业契约》及其实施.....	14
第二章、就业趋势与挑战.....	15
2008 年全球经济衰退和应对政策 .....	15
国际劳工组织在国家一级对危机的应对措施 .....	18
2010 年初的经济展望.....	19
更为长期的的增长与就业趋势 .....	19
基本趋势即全球化.....	21
人口发展趋势及劳动力趋势 .....	21
结构转变 .....	24
国际劳务移民 .....	26
失 业.....	28
发展中国家的脆弱者和劳动贫困者.....	30
全球生活标准正在出现分野还是汇合？ .....	31
发达国家中的不稳定就业 .....	33
全球工资趋势 .....	35
不平等方面的趋势 .....	36
环境可持续性：劳动力市场的绿色化 .....	37
可能的未来之路.....	38

第三章、促进面向所有人的全面和生产型就业与体面劳动 .....	41
不同的现实情况和就业政策趋势.....	41
三方成员的需求.....	45
国际劳工局的回应 .....	46
战略构成 .....	46
1. 政策框架 .....	46
2. 标准性文书 .....	48
3. 综合性国家就业政策 .....	49
4. 核心国际劳工组织计划 .....	52
4.1. 就业密集型投资计划(EIIP) .....	53
4.2. 积极的劳动力市场政策和劳动力市场信息系统 .....	55
4.3. 青年就业 .....	57
4.4. 社会金融 .....	58
5. 治理和评估 .....	59
对影响的评估 .....	60
行动方式和未来优先事项 .....	61
对危机的应对 .....	65
快速的影响评估 .....	65
国家应对政策清单 .....	66
地区会议 .....	66
全球就业契约的一体化应用 .....	66
不可分割、相互联系和互相支持的战略目标.....	67
可能的前进之路.....	69
附 件 全球就业议程的实施：记分卡.....	73
第四章、可持续企业与创造工作岗位 .....	75
多样性的现实与政策趋势 .....	75
国际劳工组织关于可持续企业的权责 .....	78
三方成员的需求.....	79
劳工局对策.....	80
支柱 1：面向可持续企业和就业的有利环境 .....	81
支柱 2：可持续的和负责任的工作场所 .....	83
支柱 3：创业与企业发展.....	84
应对危机 .....	87
资源和资产 .....	88
对外合作伙伴关系.....	88
评估影响 .....	89
不可分割，相互关联和相互支持的目标.....	91
展望前进道路 .....	92
第五章、就业和生产技能.....	95
多样化的现实与政策趋势 .....	96
国际劳工组织关于技能开发的权责 .....	99
三方成员的需要.....	99

劳工局的反应 .....	100
战略重点之一：将技能开发纳入部门或国家的发展战略 .....	100
战略重点之二：开发技能，减少贫困，支持包容性的经济发展 .....	102
战略重点之三：加强就业服务，实现就业政策目标 .....	104
应对危机 .....	105
资源和资产 .....	106
对外合作伙伴关系 .....	107
效果评估 .....	107
不可分割的、相互关联和相互支持的战略目标 .....	107
前进的道路 .....	109
第六章、贸易，国际金融和劳动力市场 .....	111
多样化的现实与政策趋势 .....	112
国际劳工组织有关贸易与就业的权责 .....	115
三方成员的需要 .....	115
劳工局的反应 .....	116
从分析关联性到开发分析工具 .....	116
与贸易相关的技术援助 .....	116
危机应对 .....	117
劳工局工作的效果 .....	117
资源和资产 .....	117
不可分割的、相互关联和相互支持的战略目标 .....	118
可能的前进道路 .....	119
第七章、非正规经济中的劳动和便利其向正规化过渡的政策 .....	121
多样化的现实与政策趋势 .....	121
国际劳工组织有关非正规经济的权责及其演变 .....	124
三方成员的需要 .....	125
劳工局的反应 .....	126
体面劳动目标的一体化政策和诊断框架 .....	126
在具体政策领域里关注非正规化 .....	128
向正规化过渡：促进一体化和连贯的视角 .....	128
前进的道路 .....	132
第八章、结束语和本组织前进的方向 .....	135
<b>附 录</b>	
一、国际劳工大会通过的与就业战略目标工作尤为相关的文书 .....	139
二、劳工局有关就业工作的分配 .....	141
三、关于综合性问题的研究成果 .....	143
四、总结：前进的道路 .....	151



## 缩略语

---

ADB	亚洲开发银行
ALMP's	积极的劳动力市场政策
ASEAN	东南亚国家联盟
CCA	联合国共同国家评估
CIS	独立国家联合体
CREP	就业政策国家评估
CSR	企业社会责任
DCED	企业发展捐款方委员会
DWCP	体面劳动国别计划
EIIP	就业密集型投资计划(ILO)
EPA	经济伙伴关系协议
EPZ	出口加工区
ESP Committee	理事会/经济和社会政策委员会(ILO)
EU	欧洲联盟
FAO	联合国粮食及农业组织
FDI	外国直接投资
GATT	关税和贸易总协定
GB	国际劳工局/理事会
GDP	国内生产总值
GEA	全球就业议程
GET	全球就业趋势(ILO)
GNP	国民生产总值
GUF	全球工会联合会
IFA	国际框架协议
IFC	国际金融公司(世界银行集团)
IFI	国际金融机构

IILS	国际劳工问题研究所(ILO)
IIMS	“不可分割、相互关联和相互支持”
ILC	国际劳工大会
ILO	国际劳工组织
ILO/Cinterfor	国际劳工组织/拉丁美洲和加勒比地区的职业培训
ILS	国际劳工标准
IT	信息技术
IMD	管理发展学院(洛桑)
IMF	国际货币基金组织
IOE	国际雇主组织
IOM	国际移民组织
ISO	国际标准化组织
ITC/TURIN	国际劳工组织都灵国际培训中心
ITUC	国际工会联合会
KAB	了解企业(ILO)
KBB	知识建设模块(有关本届国际劳工大会报告的背景文件)
LED	地方经济发展
LMI	劳动力市场信息
LMIA	劳动力市场信息和分析
LMIS	劳动力市场信息体系
M&E	监督和评估
MDG	千年发展目标
MENN	中东和北非
MOL	劳动部
MNE	多国企业
NDF	国家发展框架
NEP	国家就业政策
NGOs	非政府组织
ODA	官方发展援助
OECD	经济合作与发展组织
OSH	职业安全与卫生
PES	公共就业服务



---

PRS	减贫战略
PwD	残疾人
RBM	基于结果的管理
SAP	结构调整计划
SCORE	持续竞争力和负责任企业计划
SFP	社会融资计划(ILO)
SIYB	创办和改善你的企业(ILO)
SMEs	中小型企业
SPF	战略政策框架(ILO)
STEP	反对社会排斥和贫困战略与工具 (ILO)
TC	技术合作
TREE	农村经济赋权培训(ILO)
TUAC	经济合作与发展组织的工会咨询委员会
TVET	技术和职业培训与教育
UNCEB	联合国行政首长协调委员会
UNCCA	联合国共同国家评估
UNCT	联合国国家工作队
UNCTAD	联合国贸易和发展大会
UNDAF	联合国发展援助框架(国家层面)
UNDP	联合国开发计划署
UNDESA	联合国经济和社会事务部
UNEP	联合国环境规划署
UNICEF	联合国国际儿童基金会
UN-HABITAT	联合国人类定居计划
UNESCO	联合国教育、科学和文化组织
WAPES	世界公共就业服务协会
WB	世界银行
WEDGE	女企业家的能力开发和性别平等(ILO)
WIEGO	非正规就业妇女：全球化和组建
WTO	世界贸易组织



# 导 言

---

## 背 景

1. 国际劳工大会(ILO)在其第 97 届会议(2008 年)上通过了一项具有里程碑意义的宣言,旨在加强国际劳工组织的能力,促进其《体面工作议程》,并针对日益增长的全球化挑战制定有效的对策。国际劳工组织《关于争取公平全球化的社会正义宣言》(社会正义宣言)确认了在这一努力过程中,国际劳工组织关于就业、社会保护、劳工标准和社会对话四个战略目标中的每一个目标都具有同等的重要性。同时,它承认这些目标是“不可分割、相互关联和相互支持的”,因而强调使用综合方法达标。这是自 1919 年《国际劳工组织章程》以来由国际劳工大会通过的第三个主要原则声明<sup>1</sup>,并对全球化时代国际劳工组织权责做出了当代的展望。
2. 《社会正义宣言》的后续措施规定,本组织将推出一种由国际劳工大会进行的定期讨论的方案,以“更好地了解其成员就每一项战略目标而言所具备的多样化的现实和需要,通过利用其所能支配的所有手段,包括与标准相关的行动、技术合作以及劳工局的技术研究能力,更有效地对这些需求做出反应,并相应地调整其优先事项和行动方案”<sup>2</sup>。
3. 理事会在其 2009 年 11 月会议上决定,国际劳工大会在 2010 年 6 月的第 99 届会议上的第一次定期讨论将围绕就业问题。本报告为该次讨论提供背景资料。

## 本报告结构

4. 本定期讨论事项首份报告,讨论如何利用体面工作综合方法中的就业政策,促进公平全球化的社会正义。第二章简评了就业趋势以及为实现充分和生产性就业方面的难题,这些难题既有长期存在的困难,也有 2008 年金融危机后经济衰退产生的困难。接下来的每一专题章节皆广泛地回应了这些挑战以及讨论为本报告所提出的问题,总体而言,这些问题包括:成员国在就业方面面临哪些现实和挑战;要求劳工局所做事项;劳工局提供支持的方式(面向行动的研究、政策指

---

<sup>1</sup>前两个是 1944 年的《费城宣言》和 1998 年的关于《关于工作中的基本原则和权利宣言》。

<sup>2</sup>国际劳工组织:国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言,国际劳工大会第 97 届会议,日内瓦,2008 年,附件 II.B.(i)。

导、技术合作、宣传和联网);如何监测和记录该项工作结果;以及正在采取哪些步骤,以满足《社会正义宣言》对更具回应性、综合有效的努力所提出的期望。

5. 这些专题章节包括 2010-15 年战略政策框架的三项就业成果:促进充分和生产性就业的政策(第三章);可持续的企业和创造就业机会(第四章);以及就业能力和生产力技能(第 5 章)。另外,本报告专门列出两章讨论两项具体就业主题:关于贸易、外国投资和就业的相对新焦点(第 6 章)——《社会正义宣言》归根结底涉及的是“公平的全球化”——以及长期承诺解决世界劳动力中相当大比例仍在其中就业的非正规经济问题,并促进向正规经济过渡(第七章)。预计其它主题会将会在日后的定期讨论就业报告中予以强调。

6. 本报告结尾部分,阐述了这一广泛的分析对成员国、社会伙伴和劳工局今后的优先事项将产生的影响,并建议委员会不妨讨论某些问题,以便就前进路线提出建议。

## 定期讨论事项报告的编写

7. 本报告的编写包括对理事会就业和社会政策委员会(ESP Committee)在 2009 年 3 月会议上的一份文件<sup>3</sup>进行发挥,该文件总结了《宣言》的主要战略方向(见表 1.1);但内容亦更加宽泛。

8. 在以下领域展开了深入审议:1)三方成员的需要和优先事项;2)实地办事处的协调和联合执行;3)“不可分割、相互关联和相互支持”的议程;4)从评估影响汲取的经验教训;5)就业的诊断、政策和趋势。这些领域被称为编写本定期讨论事项报告的“知识构件”。下图 1.1 包含了对这些“知识构件”的每一构件提出的主要问题。对它们研究的成果充实了本报告的内容。

9. 知识构件的另一个组件是,对劳工局每一项有关就业主题及其活动方案的工作进行一系列的审议——即所谓的“构想文件(Think Pieces)”(见第 4 栏)。编写了有关具体技术领域的 13 份报告。<sup>4</sup>在 2009 年 4 月和 7 月,举行了两次务虚会讨论这些文件。

10. 地区办事处亦编写了有关就业工作的“构想文件”,其中总结了在国家和地区两级三方成员提出的要求,以及各级办事处提供支持的方式。(有关在就业方面三方成员需要办事处支持的优先事项的总结报告,请见本报告附录 3)。

---

<sup>3</sup>国际劳工组织:《社会正义宣言》对实施《全球就业议程》的影响。理事会第 304 届会议,日内瓦,2009 年 3 月文件 GB.doc.304/ESP/1。

<sup>4</sup>知识构件和“构想文件”,可向就业部门索取。

## 以编写定期讨论事项报告的知识构件

1. 三方成员的需求和优先事项	2. 影响评估	3. 不可分割、相互关联和相互支持的工作(IIMS)	4. 在优先就业政策的主题方面有效地回应各种需求	5. 外地执行工作以及总部与外地之间的协调	6. 就业诊断、政策和趋势
<p>在就业方面劳工局的任务是什么？</p> <p>各种需求是由哪些方面提出的？</p> <p>劳工局用何方法确定各种需求？这些方法是否有效？</p> <p>如何阐明各种需求？</p> <p>各种需求是否连贯、现实、准确？</p> <p>如何改进需求的阐述和连贯性？</p> <p>来源/权责 章程 《宣言》 国际劳工大会决定</p> <p>理事会—— 《全球就业议程》 区域会议 体面劳动国别计划 关于第 122 号公约的报告 关于第 19 条的全面调查</p>	<p>过去 5 年就业方案评价的书面审评：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— 国家政策</li> <li>— 专题领域</li> <li>— 项目</li> <li>— 体面劳动国别计划</li> </ul> <p>劳工局使用何种评价方法？</p> <p>我们对劳工局干预措施的影响有何了解？</p> <p>这些经验教训可对未来提出哪些启示？</p>	<p>理念整合 确定将《体面劳动议程》要素纳入就业的研究(出版物及项目)</p> <p>(从解释性例子中)分析结果和对知识的贡献</p> <p>其它机构如何开展跨学科的工作？</p> <p>政策整合</p> <p>评估劳工局在实地工作中如何将其它战略目标纳入就业的案例</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— 其它机构如何实现这一目标？</li> <li>— 评价和汲取经验教训</li> </ul>	<p>“构想文件”：分析劳工局所有行动手段完整周期的工作：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— 需求确定和诊断工具</li> <li>— 调研</li> <li>— 能力建设</li> <li>— 政策咨询</li> <li>— 工具</li> <li>— 调查资源</li> <li>— 影响</li> <li>— 不可分割、相互关联和相互支持(IIMS)</li> </ul> <p>就业政策内的主题和促进：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 非正规经济</li> <li>2. 劳动密集型投资</li> <li>3. 社会融资</li> <li>4. 危机应对</li> <li>5. 企业发展</li> <li>6. 技能开发</li> <li>7. 青年就业</li> <li>8. 农村就业</li> <li>9. 贸易、外国直接投资和就业</li> <li>10. 劳动力市场政策和机构</li> <li>11. 绿色工作</li> <li>12. 就业服务</li> <li>13. 残疾</li> <li>14. 性别</li> </ol>	<p>对外地机构的审查得出的结论有哪些与就业工作有关？</p> <p>人力资源瓶颈是什么？</p> <p>总部和外地办事处如何工作？业务模式是什么？一直如何对其进行评估？已得出什么结论？</p> <p>劳工局影响国家就业的综合能力是什么？</p>	<p>劳工局如何诊断就业问题和衡量就业政策的影响？与其它机构做到这些的方式怎样相比较？</p> <p>我们对各国具体国情的了解有多深？</p> <p>劳工局使用什么工具衡量和分析包容性的富含就业岗位的增长？</p> <p>劳工局如何衡量和向世界通报有关就业和劳动力市场趋势？</p>



# 第一章

---

## 争取公平全球化的社会正义

11. 《社会正义宣言》承认，国际劳工组织可发挥主导作用，在不断变化和日益相互依存的世界环境中，推进和实现社会正义的进步。
12. 全球化不仅意味着新的机遇，也意味着新的制约因素和挑战。尤其是，全球和各国在经济目标与社会和劳动目标之间确保新的平衡，已变得比以往任何时候都更为紧迫。2008 年的全球金融和经济危机，进一步加剧了全球化的断层，并提高了广泛实施《体面劳动议程》的必要性。
13. 本定期讨论事项首份报告，讨论如何利用体面工作综合方法中的就业政策，促进公平全球化的社会正义。它探讨了妇女和男性在自由、平等、安全和人类尊严的条件下工作的普遍愿望以及评估劳工组织可如何通过其可支配的各种手段更好地回应这一愿望。
14. 由《社会正义宣言》所设想的实施办法演化为三方成员(政府、雇主组织和工人组织)、国际劳工大会、理事会和劳工局之间的相动，从而充分利用一个综合的体面工作方法，应对塑造一个公平全球化的挑战。就业政策在实现这一目标中起着核心作用。《宣言》预见，这种做法可能导致本组织调整其机构的做法。
15. 在研究就业政策在这方面作用的过程中，本报告确定了三个需要行动和治理的领域：
  - (i) 改善多边伙伴关系和对话，以更有效地在全球治理促进社会正义、公平的全球化和体面工作；
  - (ii) 加强在国家一级的政策制定和执行，以及通过诸如使用国际劳工组织的政策指导、标准监督制度、通过加强同行审查就业政策开展交流经验和良好做法，加强三方成员之间的协调与合作；
  - (iii) 劳工局在下述方面确保其有效性和效率的作用：为治理结构提供服务；促进与联合国和多边体系的伙伴关系；促进标准；技术合作与咨询服务；以及研究、信息收集和共享。
16. 在这个导言一章以及整个报告中都讨论这三个领域。

## 塑造公平的全球化：国际劳工组织 《体面劳动议程》的贡献

17. 尽管当前的全球化时代是一个比较新的现象，但是国际劳工组织在界定本组织应追求的国际就业重要责任方面，一直极具先见之明。1919 年《国际劳工组织章程》宣称，防止失业是“社会正义和普遍持久和平”的前提。1944 年的《费城宣言》宣称，提供支持方案以实现充分就业和提高生活标准是“本组织的神圣义务”。

18. 《社会正义宣言》重申，国际劳工组织所有会员承诺“实施国际劳工组织章程规定的任务，包括通过国际劳工标准，**以及将充分和生产性就业以及体面工作置于经济和社会政策的中心**”(加入强调)这是三方成员明确呼吁劳工局和本组织针对就业问题发挥更强有力的作用。

19. 在“全球化”这个术语被广泛使用前，全球化就是国际劳工组织的主要关切。早在 1977 年，国际劳工组织理事会通过了《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》，而 1984 年《就业政策(补充规定)建议书》(第 169 号)解决的是世界经济中日益增长的相互依存所引起的问题。1996 年，国际劳工大会再次讨论了就业政策。

20. 1990 年代期间，国际劳工组织是讨论贸易自由化社会层面问题的一个主要论坛。1995 年社会发展问题世界首脑会议，重申了充分的生产和自由选择就业对社会和经济进步、减少贫困和强化社会凝聚力的重要性，从而大大地促进国际劳工组织在多边体系中的作用。1998 年，国际劳工大会通过了《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》，为国际劳工组织所有成员国建立了有关工作中的基本原则和权利的一个社会基准，并承诺“尊重、促进和实现”这些原则和权利。

21. 2002 年，国际劳工局局长召集了关于全球化的社会影响世界委员会，并于 2004 年出版了影响深远的报告：**公平的全球化：为所有人创造机会**。2004 年国际劳工大会，充分讨论了该报告及其对国际劳工组织的影响；它的许多建议业已被纳入到国际劳工组织的《战略政策框架》和随后的计划和预算之中。其中主要的建议是，建议体面工作应作为一个全球性的目标，并且有必要大力改进作为多边体制表现欠佳特点的政策一致性。制定一个适当的新文书以加强本组织及其三方成员的整体能力的问题，导致了国际劳工组织《关于争取公平全球化的社会正义宣言》的诞生。



22. 自 2004 年以来，公平的全球化与人人享有体面工作相关的理念，已被最高级别广泛认可，包括联合国大会以及许多地区组织。<sup>1</sup> 国际劳工组织在政策协调一致的国际机制，尤其是在联合国经济及社会理事会(ECOSOC)和联合国行政首长协调理事会(CEB)中，正在发挥日益突出的作用。

23. 《体面劳动议程》也得到了非政府行动者的支持。来自国际劳工组织三方成员、国际和地区组织、民间社会组织、研究机构、媒体和议会的约 400 名代表出席了国际劳工组织关于公平全球化的体面劳动论坛，这次论坛系由葡萄牙政府(里斯本，2007 年 10 月 31 日至 11 月 2 日)主办。国际劳工组织三方成员与对《体面劳动议程》感兴趣并给予支持的其它行动者之间的高层互动，确认了国际劳工组织是很好的会议场所，用以讨论和解决在不平衡的全球化时代影响工作世界的全球性问题。

24. 理事会，通过其关于全球化社会影响工作组，经常在特邀嘉宾演讲文稿基础上，定期讨论政策协调的关键问题。参与同理事会交流的多边机构领导人有：联合国秘书长潘基文、世贸组织局长帕斯卡尔·拉米、世界银行行长罗伯特·佐利克、国际货币基金组织总裁多米尼克·斯特劳斯卡恩、贸发会议秘书长素帕猜、以及联合国环境署执行主任阿奇姆·施泰纳。

## 国际劳工组织针对全球化断层的全球对策

25. 随着全球金融、经济和就业危机发端于 2008 年，以及国际劳工大会第 98 届(2009 年)会议通过《全球就业契约》，国际劳工组织进一步参与了联合国和多边体系。联合国关于世界金融和经济危机及其对发展的影响的会议(2009 年 6 月，纽约)<sup>2</sup> 于 2009 年 7 月邀请“国际劳工组织向经济和社会理事会实质性会议介绍《全球就业契约》……，旨在利用《体面工作议程》，通过促进工作岗位密集型复苏走出危机，并塑造一个可持续发展模式。”

26. 《全球就业契约》是在危机对策中实施充分的《体面劳动议程》。该契约包含了一系列的危机应对和恢复措施，涵盖了国际劳工组织所有四个战略目标。这不是一个“放之四海而皆准的解决方案”，而是经过验证证明是行之有效的组合政策选择；各国可在地区和国际机构的支持下予以采纳，加强正在进行的努力，以解决这一危机并推动经济恢复，同时致力于塑造危机后的世界，使其具有更公

<sup>1</sup> “我们热烈支持公平的全球化，并决心使包括妇女和青年人，在内的所有人享有充分的生产性就业和体面劳动，成为我们国家和国际相关政策的目标，成为我们国家发展战略，包括减贫战略的目标，作为我们努力实现千年发展目标的组成部分。” 联合国：2005 世界首脑会议成果 (纽约，A/60/L.1)，第 47 段。

<sup>2</sup> 联合国：关于世界金融和经济危机及其对发展的影响的会议的成果，大会决议 A/RES/63/303，2009 年 7 月 13 日获得通过 (纽约，2009 年)。

平、更可持续的全球化特点。这是一个行动框架，用以制定就业、社会保障和符合劳工标准的措施和政策，以及促进社会对话进程。

27. 随后，经济社会理事会(ECOSOC)通过了从危机中恢复：全球就业契约的一项决议，欢迎国际劳工组织通过了该《契约》。经社理事会鼓励成员国促进该《契约》，并将其作为一个总框架予以充分利用。在这个框架内，每个国家都可依据具体情况和优先事项制订一揽子政策。该决议还要求联合国各基金、方案和专门机构，通过适当的决策过程，在其政策和方案中考虑《全球就业契约》，以及考虑将该《契约》的政策内容纳入到联合国驻地协调员体系和联合国国家工作队的活动中。经社理事会还敦请国际金融机构和其它有关国际组织，按照其任务规定，将该《契约》的政策内容纳入其各项活动中。它认识到：落实这些建议和《全球就业契约》的政策选择，需要考虑资金和能力建设；最不发达国家和发展中国家以及转型经济体，缺乏财政空间采取应对和恢复国家的政策，因此需要特别支持。最后，该决议要求秘书长向经社理事会的 2010 年实质性会议报告进展情况<sup>3</sup>。

28. 联合国开发计划署执行局在其 2010 年 1 月会议上决定与国际劳工组织合作，继续给予《全球就业契约》所载建议以优先地位，包括在联合国开发计划署 2008-2013 年战略计划下，将这些建议纳入其业务活动中，以及通过加强机构间合作，将其纳入国家一级的业务活动中<sup>4</sup>。

29. 进一步并行发展的是，联合国行政首长协调理事会(CEB) 2009 年 4 月通过了九项“应对危机联合倡议”<sup>5</sup>，作为协调联合国以一个整体致力于协助各国和国际社会努力应对危机、加速恢复和构建一个公平且包容的全球化的手段。各项倡议系由国际劳工局局长任主席的高级别规划委员会开发。所包括的倡议有：促进长期投资环境的可持续性倡议；《全球就业契约》——旨在增加就业、生产、投资和总需求、以及促进人人享有体面工作；社会保障基准，旨在确保获得基本社会服务、居所，并提高穷困和弱势群体的地位和增强对其的保护。除了其它的一些后续措施，联合国国家工作队已被要求向对“应对危机联合倡议”表明有兴趣的各国政府，提供支持业务的快速和相关的手段。

30. 联合国系统内需要采取联合行动的其它领域包括：有关实现千年发展目标(MDGs)的工作。在消除极端贫困和饥饿的千年发展目标 1 项下，阶段目标 1 是，实现包括妇女和青年在内的人人享有充分的生产性就业和体面劳动。国际劳工组织为联合国千年发展目标 2009 年报告做出了贡献，该报告显示，危机使许多千

---

<sup>3</sup>经济社会理事会：从危机中恢复：《全球就业契约》的决议 E/2009/L.24，2009年7月21日通过(纽约)。

<sup>4</sup>联合国开发计划署/联合国人口基金：执行局：应对全球金融和经济危机就业方案 DP/2010/12(纽约，2010年)。

<sup>5</sup>联合国行政首长协调理事会(CEB)：应对危机联合倡议，可查阅：<http://hlcp.unsystemceb.org/JCI>。

年发展目标的实现变得遥遥无期<sup>6</sup>。此外，联合国第二个消除贫困十年(2008-2017年)将“使人人获得充分就业和体面劳动”作为主题，并将在联合国大会第65届会议上审议秘书长<sup>7</sup>就此提交的报告。联合国系统的21个机构业已在开发一个全系统的行动计划方面展开合作，旨在实现其各自能力和专长范围内更大的一致性和协同效应，支持各国努力为消除贫困而促进就业和体面工作。

31. 2009年4月伦敦20国集团领导人峰会邀请国际劳工组织，与其它相关组织一道合作，评估所采取的和未来需要采取的用以解决经济滑坡问题的就业和社会保护政策行动。为响应这一要求，国际劳工局局长应邀出席20国集团领导人匹兹堡峰会，并提交了题为“保护人民，促进就业”的两份文件。领导人峰会通过了一份《领导人声明》<sup>8</sup>，在声明中，各国家元首和政府首脑承诺“提出一个框架，制定我们采取共同行动的政策和方法，创造出强劲、可持续和平衡的全球增长。我们需要一个可持续的复苏，创造人们所需要的美好工作。”

32. 《声明》包括了范围广泛的与危机相关的事项，设想将其作为形成“强劲、可持续和平衡增长的框架”的组成部分。这些事项包括：在以“将优质就业置于恢复的中心”为标题的详尽承诺：

“我们承诺实施恢复计划支持体面劳动，帮助保持就业和优先考虑就业增长；... 为确保全球增长带来广泛实惠，我们应实施与国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利相一致的政策；... 我们同意，当前的挑战不应成为无视或削弱国际公认的劳工标准的借口；... 我们新的“强劲、可持续和平衡增长的框架”要求进行结构性改革，以创造更具包容性的劳动力市场、积极的劳动力市场政策以及优质的教育和培训计划；... 我们承诺在我们的增长战略和投资中支持强大的培训工作；... 我们同意为今后的经济增长制定一个以就业为导向的框架的重要性；... 我们还欢迎国际劳工组织最近通过的关于从危机中恢复：全球就业契约的决议，而且我们这些国家承诺采纳其总体框架中的关键要素，以推进全球化的社会方面的内容。国际机构在其危机和危机后的分析以及政策制定活动中，应考虑国际劳工组织标准和《全球就业契约》的目标……”

33. 其它在2009年举行的若干国际会议也支持国际劳工组织在解决全球就业危机中发挥其作用。这些会议包括：阿奎拉八国集团峰会；布鲁塞尔欧盟国家和政

<sup>6</sup> 联合国：千年发展目标2009年报告(纽约，联合国)，可查阅：[http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG\\_Report\\_2009\\_ENG.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2009_ENG.pdf)。

<sup>7</sup> 联合国：联合国第二个消除贫困十年(2008-2017年)，联大决议A/63/230，2009年12月19日通过，可参阅：<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/484/59/PDF/N0848459.pdf?OpenElement>。

<sup>8</sup> 匹兹堡首脑会议，2009年9月24-25日，可查阅：<http://www.pittsburghsummit.gov/ediacenter/129639.htm>。

府首脑筹备匹兹堡峰会的非正式会议；亚的斯亚贝巴<sup>9</sup>非洲联盟的三方劳工和社会事务委员会；布宜诺斯艾利斯美洲国家组织(OAS)第16届泛美劳工部长大会；由国际劳工组织和阿拉伯劳工组织在贝鲁特联合召开的阿拉伯就业论坛。

34. 这一简短的概述表明，国际劳工组织对涉及促进社会正义、公平全球化和体面劳动开展更加有效的全球治理所作贡献方面一直以来不仅显著，而且近年来日益增多。

## 国家一级的就业政策：协调与合作机制

35. 至于围绕就业行动与治理的第二和第三个层面，国际劳工组织有四种组成部分：(a)国际劳工标准；以及(d)知识开发和共享、政策咨询和技术合作；(b)理事会的全球就业议程规定的政策框架、及(c)大会和理事会关于治理和审查进程的讨论；形成了相互反馈的循环。

### 国际劳工标准

36. 1964年的就业政策公约(第122号)阐明，成员国决心实现充分、生产性和自由选择的就业。该公约获得了101个成员国的批准(截至2010年1月)，它仍然是指导本组织处理国家一级政策协调与合作方式的主要机制。1964年就业政策建议(第122号)和1984年就业政策(补充规定)建议书(第169号)更详细地概述了政策办法，以支持各成员努力制定和实施有效的就业政策和方案。国际劳工组织在技能和企业发展、就业服务、残疾、雇佣关系和跨国企业等领域，通过了约20项其它文书，为这些领域的宣传和技术工作提供了指导。这些文书构成了国际劳工组织处理就业问题的部分独特方式。

37. 国际劳工标准构成了国际劳工组织在各个领域的实力，而在就业政策领域，实力尤其独特。它们是通过三方讨论而制定的，从而反映了经过各国政府、工人和雇主不尽相同的关切、意见和优先事项后所取得的共识。劳工局的研究和经验为这些标准的制定提供了启示。通过国际劳工组织的监督制度审查它们在国家一级的实施情况，以及通过劳工局正在进行的咨询服务和技术援助向它们提供支持。

38. 作为国际劳工组织监督机制的组成部分，实施公约与建议书专家委员会定期监测各成员国对已批准和未批准标准的实施(《章程》第19条)。该专家委员会的报告总结了批准记录，并对各国为使标准生效而出台的政策和方案提出了评估意见。<sup>10</sup>这是本组织自身治理的一个重要组成部分。监督批准国根据第22条提交

<sup>9</sup> 《关于在非洲实施全球就业契约的声明》，9月29日，亚的斯亚贝巴 (如有需要即可提供)。该委员会之后举行了非洲体面劳动学术研讨会，由布基纳法索总统孔波雷主持，进一步为在非洲实施全球就业契约制定了路线图。

<sup>10</sup> 专家委员会由理事会任命的20名法律专家组成，任期三年。委员会的组成反映了本组织的各个地理区域、法律制度和文化的多样性。该委员会每年11月与会，其报告载有对有关成员国遵守其法定义务情况的评论意见和来自全面调查的结果。包括在2010年全面调查中的这六项标准，是由理事会于2008年11月选定。

报告的情况，对国际劳工组织而言，也是一种独特的行动模式，独特在于它巧用国家法律义务执行公约。在基于权利处理就业和发展问题的方法中，这是一个关键组成部分。此外还能导致查明需要实际技术援助的问题领域所在。

39. 全面调查查明了实施标准中的问题，从而确定了需要劳工局援助的优先事项。按照首份定期讨论事项的关于就业的报告，2010 年的全面调查涉及 6 项关键的与就业有关的标准：1964 年就业政策公约(第 122 号)、1975 年人力资源开发公约(第 142 号)、1948 年就业服务公约(第 88 号)、1997 年私人职业介绍所公约(第 181 号)、1998 年在中小企业创造就业建议书(第 189 号)和 2002 年促进合作社建议书(第 193 号)。本报告的专题章节，对实施这些标准的国家经验做了总结。

40. 专家委员会指出，虽然 1980 年代和 1990 年代改变了政策范式，“……但是几乎所有国家都致力于增加生产性就业的目标”<sup>11</sup>。这反映在：它们的宪法中涉及创造就业；在其社会和劳工立法中；通过特别立法；以及在关键的政策文件中。各国越来越多地制定和通过全面的国家就业政策，汇集各种政策、方案和机构以影响劳动力的供需和劳动力市场的运作。第三章将对此进行审议。

#### 《全球就业议程》

41. 由理事会于 2003 年通过的全球就业议程(GEA)包含有劳工组织就业政策的基本框架。它要求采取一种针对就业的供需双方、宏观和微观水平进行干预的综合方法，旨在改善就业的数量和质量。它还特别倡导针对面临边缘化和无工作机会的男性和妇女，呼吁出台政策从而通过确保消除劳动力市场存在的歧视促进实现更大的公正。

42. 全球就业议程将就业列为国家经济和社会政策以及国际发展战略的中心事项。它旨在促进体面就业，使国际劳工标准和工人基本权利与创造就业并行不悖，从而同时促进就业增长和工作质量。全球就业议程的实施战略于 2006 年获得通过，以使之更加直接适用于国家就业政策的制定和实施。第 3 章将对全球就业议程进行更充分的讨论。

#### 治理及同行审查

43. 国际劳工组织具有两个重要机制用于审查就业政策：对就业的全面调查——作为国际劳工组织的监督机制的一部分；以及由理事会就业和社会政策委员会(ESP Committee)进行的定期审查。该委员会拥有劳工局关于就业政策工作的主要管理职权。它的作用包括：制定政策以及审查成员国的就业政策和方案。第三章将会论证，国际劳工组织围绕就业问题的治理和同行审查过程，还有很大的改善余地。

<sup>11</sup>国际劳工组织：实施公约与建议书专家委员会报告，报告 III (第 1A 部分)，国际劳工大会，第 99 届会议，日内瓦，2010 年。

44. 理事会就业和社会政策委员会(ESP Committee)在其 2007 年 11 月的会议上,总结了新的《全球就业议程》实施战略迄今为止的成果,审查了进展和成绩、实施方面的差距以及为弥补差距拟采取的行动。<sup>12</sup> 正如第三章附件 1 所总结的,“全球就业议程记分卡”确定了在将“记分卡”适应于多样化的国情过程中在国家一级的主要挑战;劳资、金融和经济部委之间就业政策协调方面的薄弱环节;以及有必要加强监测和评价方法。

45. 鉴于性别问题是劳工局与就业相关的工作的中心事项,为实施国际劳工组织“性别平等行动计划”(2008-09 年),通过了一项“性别主流化战略”,以确保性别分析和规划被充分纳入所有与就业政策和方案相关的技术工作中<sup>13</sup>。

46. 与采纳全球就业议程实施战略(2006 年 3 月)一起,就业和社会政策委员会(ESP Committee)决定按照:“政策制定、方案评估和国家经验审评”这三组问题,对安排其工作 2009 年 3 月,就业和社会政策委员会(ESP Committee)审议了《社会正义宣言》的主要战略方向,<sup>14</sup> 如表 1.1 所总结;并审议了可能对劳工局的指导和 2010 年定期讨论事项报告的编写工作带来的影响。

**表 1.1. 2008 年《社会正义宣言》: 劳工局就业工作的主要战略方向**

主 题	《社会正义宣言》 参考
1. 更好地了解三方成员的需要和现实情况,并且更好地使用它所能支配的一切行动手段应对它们	II(A)(i); 附件, II(B)(i)
2. 促进知识共享和了解战略目标之间的协同作用——它们是“不可分割、相互关联和相互支持的”(IIMS)	I(B); II(A)(iii); 附件, II(A)(iv)
3. 改善对劳工局干预工作的影响所作评估	II(A); II(B)(ii); 附件 II(B); (C)(iii)
4. 加强和理顺技术合作与咨询服务	II(A)(ii)
5. 向愿意在双边或多边协定框架内共同促进战略目标的成员提供支助	II(A)(iv)
6. 与非国家实体和经济行为者发展伙伴关系,诸如跨国企业和在全球部门一级运作的工会	II(A)(v)
7. 审查国际劳工组织文书的批准或执行情况	II(B)(iii); 附件 II(A)(iv)
8. 围绕就业战略目标,改善内部治理	II(A); 附件, II(A)

<sup>12</sup> 国际劳工组织: 全球就业议程实施概述, 理事会, 第 300 届会议, 日内瓦, 2007 年 11 月, GB.300/ESP/2.

<sup>13</sup> 国际劳工组织: 为实施国际劳工组织性别平等行动计划(2008-09 年)的就业部门中的性别主流化战略, 日内瓦, 2009 年), 可查阅: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed\\_emp/documents/publication/wcms1036\\_10.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_emp/documents/publication/wcms1036_10.pdf)。

<sup>14</sup> 国际劳工组织: 《社会正义宣言》对《全球就业议程实施战略》的影响, 理事会, 第 304 届会议, 日内瓦, 2009 年 3 月, GB.304/ESP/1.。

## 知识开发与分享、政策咨询、技术合作、国家方案

47. 《社会正义宣言》相当重视本组织了解三方成员的需要和现实情况，并更加有效地对之作出回应。那么，如何阐明这些需要？

48. 三方成员的需要，表现在全球、地区和国家层面。在全球层面，如上所述，这些需要在国际劳工大会的讨论中以及在理事会各委员会上提出的各项请求中有所阐述。

49. 在地区层面，国际劳工组织的地区会议，讨论了反映各个地区国家主要需求的半球议程。这些三方会议的背景报告，描述了三方成员和劳工局所采取的各项行动的进展、结果和成果。但它们也向三方成员通报了与该地区各国相关的专题劳工和就业问题；它们提供数据，突出良好榜样，并提出政策建议。各地区会议的各种结论是表达三方成员诉求的一个具体例子。

50. 最近一轮地区会议上<sup>15</sup>对所提主要就业问题的审查以及三方商定的结论，将优先事项清单中的青年就业事项置顶，紧接其后的是应对全球化带来的就业后果的方法。部门政策也作为优先事项而出现——确定那些具有高就业增长潜力的部门以及克服障碍实现创造更多更好就业机会潜力的战略。跨各地区的其它主题列于表 1.2 中。

表 1.2. 需要劳工局支持的三方成员优先事项汇总(按地区列表)

非 洲	美 洲	阿拉伯国家	亚洲和太平洋	欧 洲
国家就业政策与战略	青年就业	基于《全球就业议程》的国家就业政策	基于《全球就业议程》的国家就业政策	国家就业战略
小企业和合作社发展基于劳动力的投资方案	微型和小型企业发展	中小型企业发展	生产力和竞争力	积极的劳动力市场政策和就业服务
小额信贷	非正规经济的升级	劳动力市场信息系统	劳动力市场信息系统	青年就业
技能开发	农村和当地就业发展	工人培训	非正规经济中的就业和社会保障	减少非正规经济
劳动力市场信息系统	职业培训	生产力	基础设施发展方面基于劳动力的和当地的发展方法	再培训计划
青年就业	就业服务		技能和就业能力	劳动力市场信息系统
妇女的创业精神			绿色工作岗位	创业培训
国家就业政策与战略				妇女就业

<sup>15</sup>2009 年，里斯本；2007 年，亚的斯亚贝巴；2006 年，巴西利亚；2006 年，釜山和；2005 年，布达佩斯。

51. 体面工作国别方案，是在国家一级阐述和应对三方成员需求的主要手段。作为一般规则，各国都将其与国家发展计划、千年发展目标、减贫战略(PRSs)以及国家就业战略等配套实施<sup>16</sup>。

## 《全球就业契约》及其实施

52. 由国际劳工大会于 2009 年 6 月通过的《全球就业契约》，包含有一系列的政策措施，以促进就业，保护人民以及重新调整政策侧重点，促成更加可持续和包容性的增长过程以及更公平的全球化。

53. 自危机开始以来，劳工局一直在应对危机和复苏措施方面，应成员国请求给予支持。这种支持一直是围绕着成员国请求的与危机相关的而且在“体面工作国别方案”中位于优先地位的具体政策措施进行安排。这涉及到《体面劳动议程》的所有领域：就业、社会保护、劳工标准和社会对话<sup>17</sup>。

54. 鉴于劳动力市场危机的影响在 2009 年下半年有所加深，有些成员国在根据《全球就业契约》政策组合制定一套更加综合的危机对策和恢复措施方面，向劳工局寻求支助。这种方法开启了所谓的“国家就业契约”的可能性——如果政府和社会伙伴愿意的话。

55. 为满足日益增加的支助需求，国际劳工组局局长于 2009 年 11 月推出了劳工局特别安排，以提高劳工局范围内在所有四个战略目标以及两性平等和非歧视交叉问题方面的工作的协调一致，从而有效实施《全球就业契约》后续措施。这些安排旨在加强劳工局向三方成员提供综合支助的能力，尤其是在国家一级<sup>18</sup>。

56. 《全球就业契约》和劳工局特别安排，是《社会正义宣言》所载原则的一个具体应用，该原则是：《体面工作议程》四个战略目标是“不可分割、相互关联和相互支持的”。

---

<sup>16</sup> 劳工局针对体面劳动国别计划(DWCPs)的质量保证程序，解决劳工局工作中的一些难题，如为三方成员和劳工局设定可行的目标，以及将对话和性别平等纳入工作的各个方面；其它难题还包括为基于成果的管理制定量化和有时限的目标。也许以创造的工作岗位数量或是失业率的下降作为目标很有诱惑力，但这些数字的变化取决于许多超出有关行动者控制的因素。相反，计划指标一般反映了三方成员对政策选择和良好做法的知识的增加情况(和在什么条件下)，以及他们在政策的制定、执行、监测和评价能力建设方面的情况。

<sup>17</sup> 国际劳工组织：关于经济和就业危机会议辩论和决定的后续措施：落实《全球就业契约》的战略，理事会，第 306 届会议，日内瓦，2009 年 11 月，GB.306/3/1。

<sup>18</sup> 由社会政策委员会(ESP Committee)在(2010 年)3 月理事会会议上与 6 名任务协调员进行了讨论，并口头介绍。



## 第二章

---

### 就业趋势与挑战

57. 全球经济在 2001 年经历了一个温和的衰退，随后在 2002 年至 2007 年有效经历了一个相对强劲增长的时期。这一时期见证了一些国家生活水准持续显著地提高、就业的不断创造和贫困的不断减少。但是，即便这样一种全球层次的国内生产总值增长也并没有转化为充分的就业增长和体面工作赤字的减少。早在 2008 至 2009 年金融和经济危机之前，国际劳工组织便已经不断指出，就失业、劳动者贫困、非正规部门就业和其它指数而言的体面工作赤字持续存在。<sup>1</sup>数字大得足可描述这一时期经历了“危机前的一个危机”。

58. 本章依据劳工局早期和经常性的工作——这一工作确定了全球就业趋势并定期予以更新——对这一“危机前的危机”的主要趋势进行了总结。但在审视长期增长和就业趋势以及它们所构成的挑战，从而为随后的主题章节中扫清道路之前，本章简要概述了已经演变为几十年来最严重衰退的金融和经济危机，并审议了针对这一迫在眉睫的挑战的应对政策。

### 2008 年全球经济衰退和应对政策

59. 尽管公共干预水平史无前例，危机仍然给劳动力市场带来重创。来自国际劳工组织趋势计量经济模型的最新数字显示出了一个脆弱的复苏，危机对全球劳动力市场造成的损害性影响依旧存在。

60. 努力增加有效需求并为全球经济注入流通手段一直是诸多危机应对政策的一个重要组成部分。经济合作与发展组织(OECD)估计，在所审议的 19 个经合组织国家中，2010 年平均就业影响范围在百分之零点八至一点四之间，共保有或创造了 320 万至 550 万个工作岗位。就 20 国集团国家而言，国际劳工组织预测其就业影响略大一些：2009 年创造或拯救了 700 万至 1100 万个工作岗位，相当于 20 国集团国家总失业人员的百分之二十九至四十三。换言之，财政刺激措

---

<sup>1</sup>特别参阅体面劳动：摆在面前的一些战略性挑战。局长报告，国际劳工大会，第 97 届大会，日内瓦，2008 年。

施和维护全球资金流动的努力已经创造了不同的效果，在这些国家若没有这些措施则失业人数将会高出许多。<sup>2</sup>

61. 尽管有益且很重要，但财政应对政策不能完全缓解生产量的下降，更遑论影响就业和劳动力市场成果了。部分原因在于私人投资和消费需求的减少要远远大于财政刺激投入。可持续的复苏因此只能在消费需求和私人投资以可持续方式恢复的时候才能得以实现。向公共举债也具有明显的局限性。

62. 各国政府还以得到社会对话倡议支持的范围广泛的就业和社会保护政策加以应对。在 20 国集团的请求下，国际劳工组织对 2008 年中至 2009 年中期间为应对危机而采取的新措施进行了一项调查。<sup>3</sup> 该项调查涉及 54 个国家，包括所有 20 国集团国家和经合组织国家，涵盖 32 项政策措施。表 2.1 展示了被调查国家所宣布措施的频率。

**表 2.1. 2008 年中至 2009 年 7 月 31 日期间被调查国家所宣布措施的频率**

1.刺激劳工需求	(百分比%)	2.对求职者、工作岗位和失业人员提供支持	(百分比%)
对基础设施的额外财政开支	87.0	额外的培训措施	63.0
— 带有就业标准	33.3	提高公共就业服务机构的能力	46.3
— 带有绿色标准	29.6	针对移民工人的新措施	27.8
公共就业	24.1	减少工时	27.8
新的或扩大的定向就业计划	51.9	带有培训和非全时工作的非全时失业	27.8
中小企业对信贷的准入	74.1	减少工资	14.8
中小企业对公共竞标项目的准入	9.3	(领取)失业津贴(时间)	31.5
对于中小企业的补贴和减税	77.8	额外的社会救助和保护措施	33.3
<b>3.扩大社会保障和食品保障</b>		<b>4.社会对话和工作中的权益</b>	
社会保障税费减少	29.6	就危机应对措施进行磋商	59.3
额外现金转移支付	53.7	国家一级的协议	35.2
扩大医疗津贴准入	37.0	行业层次的各种协议	11.1
养老保险金的变更	44.4	打击贩运劳工的额外措施	3.7
最低工资的变更	33.3	打击(使用)童工的额外措施	3.7
针对移民工人的新保护措施	14.8	劳动立法的变更	22.2
实行食品补贴	16.7	提高劳动/监察能力	13.0
对农业的新支持	22.2		

资料来源：国际劳工组织调查，2009 年。

<sup>2</sup>国际劳工组织：保护人民，促进就业：对国家针对全球经济危机的就业和社会保护应对政策的一项调查，国际劳工组织向 20 国集团领导人峰会提交的报告，匹兹堡，2009 年 9 月 24 日至 25 日(日内瓦，2009)。

<sup>3</sup> 同上。

63. 投资于基础设施是最广泛使用的应对措施。国际劳工组织所调查的 54 个国家的百分之九十报告称使用基础设施投资作为一项应对政策，其中三分之一具有明确的创造就业标准。这一措施就潜力而言在所有措施中具有最大的乘数效应，为未来增长奠定了基础。当然，在这项措施具有举足轻重的意义时，要产生迥异效果关键在于快速实施。

64. 通过信贷准入、补贴和减税对企业的财务支持是第二重要类别的措施，接受调查的每四个国家中便有三个国家使用该措施。措施范围从债务重组、银行资本重组和公共担保计划到公立银行激进的信贷扩张——所有措施通常以中小企业(SMEs)为对象。

65. 这两套措施都非常注重于扩大总需求，并进而扩大对劳动力的需求。这并非标准的供方工具包，即被定义为通过培训和激活而实施的被动和积极的劳动力市场政策，而是一个大力强调需方的广泛得多的一揽子举措。它是妥当的，反映了各国政府的认知，即当前危机的主要问题是需求匮乏。

66. 随后三个最常使用的措施为培训计划、与雇主组织和工人组织的协商以及通过现金转移支付提供的社会保护。

67. 各国政府之间在应对方式方面具有重要的差异(表 2.2):

- ❑ 较低和中等收入国家平均而言，与支持劳动力市场政策相比，采取了更多的措施扩大社会保护；
- ❑ 相反，高收入国家所使用的政策组合更加集中于通过财政刺激和劳动力市场政策而刺激用工需求。
- ❑ 低收入国家比中等和高收入国家采取了更少的政策行动，这说明它们除其它因素外还存在着资源和能力方面的局限。

**表 2.2. 按照类别和国家收入群组列出的平均应对措施数量**

按收入群组划分的国家样本	刺激劳动力需求者和失业人员	支持岗位、求职和食品安全	扩大社会保护	社会对话和工作中权利	总计
低收入国家(10)	2.9	1.2	2.3	0.8	7.2
中下收入国家(10)	3.8	2.3	3.2	1.4	10.7
中上收入国家(17)	3.9	2.9	2.5	1.6	10.9
高收入国家(17)	4.4	3.7	2.3	1.8	12.2
平均	3.8	2.5	2.6	1.4	10.3

资料来源：国际劳工组织调查，2009 年。

68. 许多国家，尤其是在亚洲和拉丁美洲，已经从先前的金融危机中学习了经验，在应对危机方面有相对较好的准备。那些已经实现更加良好的财政态势、较低通

胀、较低外债、高储蓄和更为广泛的社会保护覆盖的国家，已经证实更具适应力，在迅速采取行动方面有较好的准备。

69. 另外一个要点在于许多国家已经凭借现有的制度和技术能力，重整和扩大了现有计划。这也意味着那些具有更加发达制度的国家一直能够更好地应对危机和扩展计划。

#### 国际劳工组织在国家一级对危机的应对措施

70. 正如前一章节所表明的那样，各成员国在应对危机方面所采取的措施颇有力。劳工局在各个层次均对成员国提供了大量的支持：在国家一级回应具体的请求；<sup>4</sup>在地区一级开展政策咨询和能力建设活动；在全球范围与联合国和其它多边机构以及 20 国集团接洽。<sup>5</sup>在国际劳工局研究文献和投入的支持下，国际劳工组织理事会内进行了一系列的对话。<sup>6</sup>在所有这些不同活动和讨论的基础上，2009 年 6 月国际劳工大会通过了题为从危机中复苏：全球就业契约的文件。

71. 各国政府、工人和雇主组织已经承诺携手工作以便为全球就业契约的成功作出贡献。劳工局致力于协助要求支持的成员国将该公约付诸实施。除了表 2.1 中所总结的政府公共回应措施外，雇主和工人组织已开始与政府举行危机应对方面的社会对话。2009 年 6 月契约通过后不久，国际雇主组织(IOE)出版了一个全球就业契约雇主指南。同样，国际工会联合会(ITUC)2009 年 8 月向其所属的组织和全球工会联盟(GUFs)以及经合组织工会咨询委员会(TUAC)发布了通函，就如何使用和提倡该契约的不同方面内容予以指导。

72. 就劳工局而言，2009 年 11 月向理事会提交了一份关于劳工局实施全球就业契约战略的报告。<sup>7</sup>2009 年 11 月 6 日，局长宣布了“为支持国际劳工组织成员国实施全球就业契约的劳工局特别安排事宜”。这些安排事项落实了一系列明确的临时性协调和管理机制以增强劳工局帮助成员国实施该契约的能力。工作布置从研究到资源调动，到对希望一体化地使用该公约的成员国提供业已改进的政策咨询和技术合作，到包括 20 国集团进程中可交付成果在内的全面协调。

---

<sup>4</sup> 例如，在孟加拉、柬埔寨、中国、印度、印度尼西亚、巴基斯坦、菲律宾和越南进行了快速的评估。有关材料也可登录 [www.ilo.org/asia/whatwedo/events/lang-en/WCMS\\_101739/index.htm](http://www.ilo.org/asia/whatwedo/events/lang-en/WCMS_101739/index.htm) 查询。

<sup>5</sup> 参见第一章中的描述。

<sup>6</sup> 例如，国际劳工组织：金融与经济危机：一项体面劳动应对措施，2009 年 3 月日内瓦理事会第 304 次会议，GB.304/ESP/2。本文后来作为国际劳工研究所/国际劳工组织题为金融与经济危机：一项体面劳动应对措施(日内瓦，2009 年)的文章出版；国际劳工组织 2009 年元月发布的全球就业趋势含有针对失业升高和危机对劳动贫困者和脆弱型就业的影响的预测；国际劳工组织 2009 年 3 月发布的全球妇女就业趋势(日内瓦，2009 年)；国际劳工组织 2009 年 5 月发布的全球就业趋势更新(日内瓦，2009 年)；对元月版的更新以考虑到下调的经济增长预测和新发布的各国劳动力市场数据。

<sup>7</sup> 国际劳工组织：对关于经济和就业危机的大会辩论和决定的跟踪：实施全球就业契约的战略，2009 年理事会第 306 届会议，GB.306/3/1。

## 2010 年初的经济展望

73. 尽管在 2009 年期间世界经济出现了稳定和开始复苏的迹象，国际劳工组织一直始终如一地强调：

- ❑ 经济前景依然不容乐观；
- ❑ 恢复到危机前就业水平尚需很长一段时间——此乃全球就业契约的核心信息，也是公约希望解决的一个问题；
- ❑ 财政刺激措施不应该过早撤出；而且
- ❑ 在恢复阶段，应强化努力以保证一个对财政刺激措施的更好的设计，从而使足够的开支用于有效的就业和社会保护政策。

74. 认为复苏将不会很快而是缓慢拖延的一个主要原因是美国和其它主要发达经济体的企业和家庭负债较高，已大规模地失去了财富。要重建银行资产负债表和在消费者颇感财务拮据和房地产泡沫极具戏剧性的国家里修复家计资产负债表尚需时日<sup>8</sup>。的确，日本 1990 年代的经验表明，这将需要很长一段时间。<sup>9</sup> 到 2009 年后期，尚未见到可自立的经济复苏的迹象。所观察到的增长几乎完全是由政府刺激措施所驱动的，这也是为何各国政府应该继续努力振兴总需求的主要原因。

75. 尽管许多国家已经出台了强有力的危机应对措施，不断增强对全球就业契约的认识和使用将有助于推动复苏并制定比危机前更加一体化和更加平衡的危机后政策。

76. 如果说该契约中有个目标在所有目标中脱颖而出的话，它就是缩短劳动力市场复苏的滞后时间这一目标。国际劳工组织向想要执行公约的成员国和社会伙伴提供协助。成员国相继地需要考虑全球就业契约在其具体国情下的相关性<sup>10</sup>。

## 更为长期的增长与就业趋势

77. 在 2000 至 2007 年间，世界国内生产总值(GDP)每年平均增长百分之四点四，大大超过了 1990 至 2000 年间的每年为百分之三点一全球增长率。2008 年危机前高增长的主要驱动因素是美国一种不可持续的消费所引领的繁荣，以及新兴和发展中经济体史无前例的增长——2002 至 2007 年间达到近百分之七。人们以“分离”这样的词语来讨论全球增长模式，即一个不一定依赖于发达国家的更加多极来源的全球增长。

<sup>8</sup> 自 2008 年以来，国际货币基金组织的世界经济展望一直报道这方面的情况。

<sup>9</sup> R.Koo：宏观经济学的圣杯：来自日本经济大衰退的教训(Chichester, John Wiley and Sons, 2009)。

<sup>10</sup> 国际劳工组织：全球就业契约：政策一致性和国际协调，2009 年 11 月日内瓦理事会第 306 届会议，GB.306/WP/SDG/1。

78. 伴随这一经济扩张期的是各地区的就业增长。从 1990 年代早期到 2007 年这段时间，全球就业增长了大约百分之三十。

79. 然而，近期的事件已如此强烈地表明，衬托全球经济快速增长的是长时间积累的持续全球不平衡现象。这种高速增长基于维持美国高水平的举债消费，支持以中国为典型的低消费、高出口国家两位数增长；这样一种不可持续的结合在 2008 年被以一种惊人的方式拆散了。

80. 在一些发展中国家，危机前一时期的快速国内生产总值增长基于国内附加值较低而且由外在因素决定其全球价格急剧上升的采掘业。这对某些国家是一个令人欢迎的暴利，但已证实有损于制造业出口的发展并有损于处于生产型和可持续就业创造中心的亟需的结构变革——因面的确有益于发展<sup>11</sup>。

81. 具有储蓄盈余的地区和国家通过净资本流动投资于具有储蓄赤字的国家。作为储蓄赤字地区的过渡经济体和撒哈拉以南非洲通过分别相当于国内生产总值百分之六和百分之八的国际资本市场流入，并通过分别相当于国内生产总值百分之五和百分之三点四的国外直接投资来满足其筹资需求。向发展中国家的私营资本流入 2007 年达到了 1.2 万亿美元国外直接投资的峰值(大约为发展中国家国内生产总值的百分之八)，有价证券流入达到 1390 亿美元的峰值。储蓄赤字地区和国家间将不得不为更加可持续的增长提高其国内储蓄，这是全球就业契约的一个主要建议，也是二十国集团领导人在匹兹堡会晤期间批准强劲、平衡和可持续的增长框架时所认识到的一个问题。

82. 概括而言，2000-07 年期间的高增长乃基于脆弱的基础，而且在全球范围内并未有助于生产性和可持续的就业创造。在全球趋势的背后，经验可谓五花八门：某些增长方式创造就业，比其它方式更为有效地减少贫困。对此的了解是国际劳工局当前研究工作的主要焦点。

#### 政策挑战

- ☐ 何以解释就业和产值增长之间明显比较脆弱的联系？
- ☐ 如何能使增长变得可以持续并使增长的就业含量有所提高？
- ☐ 提高增长的就业含量如何能在不牺牲所创造就业的质量的前提下得以实现？
- ☐ 如何能使储蓄和赤字方式在有利于消费驱动的的增长的前提下实现再平衡？
- ☐ 使就业成为宏观经济政策的核心意味着什么？第三章将延伸这一讨论。

<sup>11</sup> 关于通过工业发展进行的经济多样化的持续相关性事宜，请参阅：[http://www.wider.unu.edu/home/news/en\\_GB/Highlights-january](http://www.wider.unu.edu/home/news/en_GB/Highlights-january)。

## 基本趋势即全球化

83. 全球金融危机和经济滑坡除其它事项外，放大了可以用全球化这个单词概括的上升的经济相互依赖程度。的确，除了可能例外的人口发展趋势，<sup>12</sup>在这一章中所讨论的其它所有趋势都受到了经济相互依赖和随之而来的竞争加剧的深刻影响。比如说象第六章所讨论的那样，贸易既以积极的方式也以消极的方式影响就业的水平和质量。<sup>13</sup>正如国际劳工组织和世界贸易组织之间一项最近的联合研究所表明的那样，贸易也影响着非正规经济，打破了全球化和非正规化是两个独立的世界这一假说。<sup>14</sup>增强的竞争压力常被列举为导致不稳定就业上升的一个因素。

84. 全球化的现象和过程因而显然构成了带来本章所述挑战中最严重挑战的主要基本趋势。实际上，这一报告的全部本身就是这种观察的一个结果，因为它的起源是成员国对 2008 年为实现一个公平的全球化的社会正义宣言的支持。政策挑战必须首要地在国家一级得以解决；<sup>15</sup>但这些挑战随着全球化呈现了一个明确的超国家的层面。全球化社会影响世界委员会强调这样一个事实，即无论全球化有何益处，其路径是不可持续的，因为太多的人被排除在相互依赖的益处之外——鉴于 2008 年所发生的一切，这实乃先见之语。

## 人口发展趋势及劳动力趋势

85. 从 1998 年到 2008 年，全世界人口平均每年增长百分之一一点三，从大约 60 亿人增加到 68 亿人。这一全球人口增长率预期将相对保持不变——到 2015 年前平均年增长率为百分之一一点二。在 1998 年到 2008 年这一同一时期，最高的平均年度人口增长率记录为撒哈拉以南非洲(百分之二点五)、中东(百分之二点二)、北部非洲(百分之一点七)和南亚(百分之一点七)。在发达经济体和欧盟(EU)，人口在同样十年间以平均每年百分零点七的比率增长。人口增长率预期 2009 年至 2015 年期间在所有地区都略低一些，除了在中欧和西南欧(非欧盟)和独联体(CIS)以外，在这两个次地区人口增长率预测将有所提高(从 1998 年到 2008 年期间的百分之零点到随后六年的百分之零点三)。撒哈拉以南非洲将以百分之二点四的比率继续保持最快的人口增长，而人口增长在发达经济体则依然最低，欧盟为百分之零点五。

86. 人口老龄化对发达经济体和中国这样的国家来说备受关注，在这些国家里日益高涨的医疗和社会服务费用由一个日益萎缩的工作年龄人口负担。尽管赡养率(儿童和老人相对于工作年龄人口的比率)从 1998 年到 2008 年在全球层次减少了六点五个百分点，它在发达经济体则由于日益增多的老年人处于劳动力大军之外

<sup>12</sup> 不过也可以做一个相反的论据：比如设想到艾滋病的跨境传播，或者导致苏联瓦解的死亡率的激剧上升，尽管其本身与全球化并无关联。

<sup>13</sup> 世界贸易组织-国际劳工组织：贸易与就业：对于政策研究的挑战(日内瓦，2007 年)。

<sup>14</sup> 世界贸易组织-国际劳工组织：全球化与发展中国家的非正规就业(日内瓦，2009 年)。

<sup>15</sup> 国际劳工组织：公正的全球化：为所有人创造机会，全球化的社会影响世界委员会(日内瓦，2004 年)。

而有所增加。表 2.3 展示了 1998 年至 2008 年期间发达国家中不断延长的寿命以及较低的出生率。老年赡养人口预期将在 2009 年至 2015 年期间在所有地区都会上升，但到目前为止最高的增长预期将发生在发达经济体。

87. 人口发展趋势、劳动力参与和社会保障相互交织。正如最近一份国际劳工组织报告所指出的：“在缺失转移支付收入的情况下，许多儿童不得不在较早的年龄便开始工作——而老年工人不得不继续工作到生命晚期——即使这样对这两类人口的健康有害而且他们的效率较低。所以，扩大社会保障以至向所有人提供基本覆盖是一个主要的政策挑战。测算表明，即便是比较贫穷的发展中国家也能够负担得起一些覆盖面较广的社会保障计划”<sup>16</sup>。

### 劳动力趋势以及到 2015 年的测算

88. 全球劳动力 1998 年至 2008 年期间平均每年增长率为百分之一。不同国家的劳动力均依照国情经历了不同种类的主要转变。例如，劳动力的构成已经转向包括更大份额的妇女、更小份额的青年，而且在人口处于老龄化的国家里，老年工人所占份额则更大。

表 2.3. 按地区表示的赡养率变化

	时 段	赡养率变化及测算变化(百分点)		
		全部人口	儿童 (0-14)	老年 (65+)
世界	1998-2008	-6.5	-7.7	1.1
	2009-15	-1.2	-2.6	1.4
发达经济体与欧盟	1998-2008	1.4	-2.5	3.9
	2009-15	4.7	-0.1	4.9
中欧和东南欧(非欧盟)及独联体	1998-2008	-7.9	-8.8	0.9
	2009-15	0.6	0.0	0.6
东亚	1998-2008	-8.8	-11.0	2.2
	2009-15	0.5	-2.2	2.7
东南亚与太平洋	1998-2008	-9.0	-10.3	1.3
	2009-15	-3.5	-4.6	1.1
南亚	1998-2008	-9.6	-10.3	0.7
	2009-15	-5.5	-6.3	0.8
拉丁美洲和加勒比	1998-2008	-7.3	-9.0	1.7
	2009-15	-3.8	-5.7	1.9
中东	1998-2008	-18.0	-17.7	-0.3
	2009-15	-3.3	-3.4	0.1
北非	1998-2008	-14.2	-14.5	0.3
	2009-15	-2.7	-3.6	0.9
撒哈拉以南非洲	1998-2008	-4.7	-4.9	0.2
	2009-15	-3.9	-4.1	0.2

资料来源：国际劳工组织基于联合国人口司 2008 年修订人口数据库中的数据进行的测算。

<sup>16</sup> 国际劳工组织：新人口发展背景下的就业和社会保护(日内瓦，2009 年)，第 119 页。



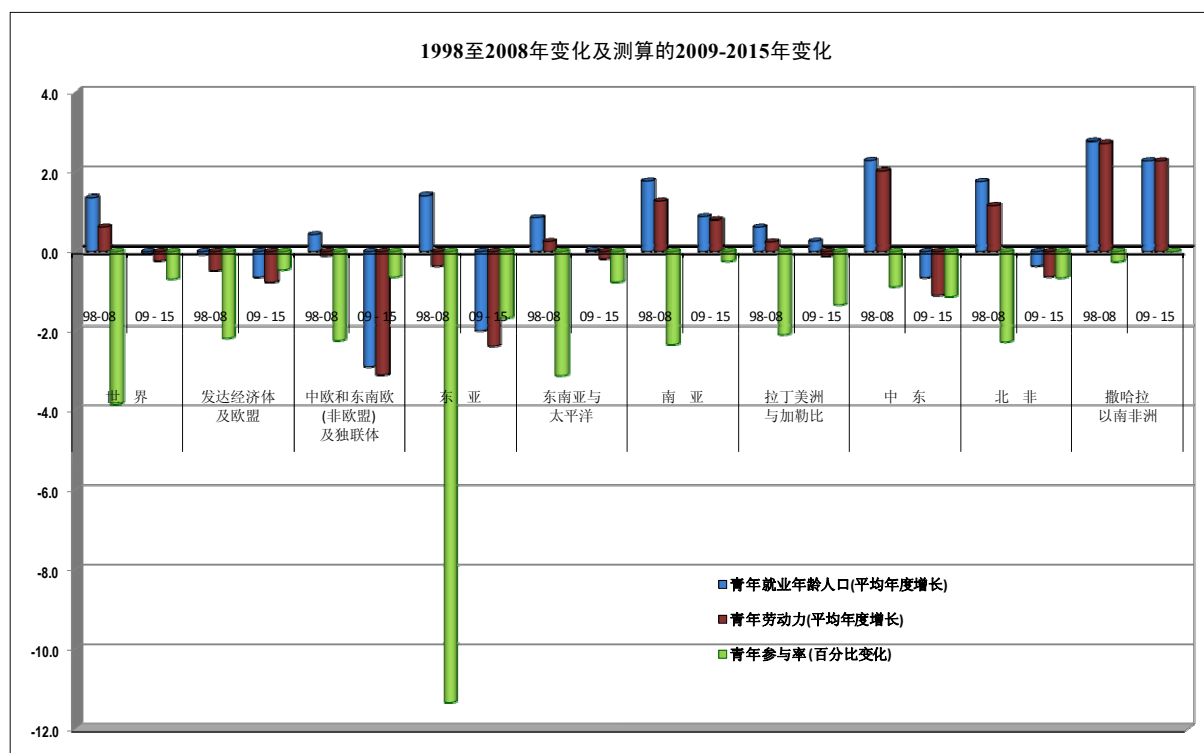
## 女性劳动力

89. 全球女性劳动力从 1998 年到 2008 年平均每年增加百分之一点九，相比而言男性劳动力同期增长百分之一点六。这种变化在妇女劳动力参与率原先一直较低的中东和北非尤为显著。这些趋势的结果是，女性和男性劳动力参与率之间的差距不断缩小。最为显著的女性劳动力参与率攀升发生在拉丁美洲和加勒比，随后是北非和中东。虽然如此，在攀升最快的地区，比如中东和北非以及南亚，女性劳动力参与率依然是最低的。展望 2015 年，女性和男性劳动力参与率之间的差距预期除了在中欧和东南欧以及独联体和东亚地区，将在所有地区缩小。这些是令人振奋的数字，但它们并未显示出在就业质量方面的进展。

## 劳动力中的年轻人

90. 正如图 2.1 所显示的那样，青年就业趋势的变化是由人口发展变化所驱动的，在各地区之间差异很大。全球青年劳动力在 1998 年和 2008 年之间平均每年增加百分之零点七。在发达国家里，数字有所下降，其原因可以被归咎为青年人口下降。在中欧和东南欧(非欧盟)，独联体和东亚，青年劳动力参与率的下降主要是由于教育参与率的提高——即一种受欢迎而并非令人担忧的趋势。在东亚，高达百分之五十八点三的青年劳动力参与率依然是最高的地区参与率。

图 2.1. 青年就业年龄人口、劳动力和参与率



资料来源：国际劳工组织：趋势经济计量模型，2009 年。

劳动力中的老年人

91. 至于老龄群组，在更加发达的地区——尽管近期和将来预测均有所增长——男性参与率在过去二十年间有所下降，尤其是在 55-64 岁群组里。就老年妇女而言，参与率依然保持或多或少的大致相同或者说略微提高，但依然较低。在一些国家里，它反映了这样一个事实，即由于种种财政奖励使闲暇与工作相比变得越来越有吸引力，一些负担得起这样做的工人已经选择在达到法定退休年龄之前退出劳动力大军。然而，发展中国家呈现出最高的老年人口劳动力参与率。在这些国家里，人数众多老年人由于没有养老金或养老金水平较低而在非正规部门工作。数据的缺乏——尤其是按年龄分解的数据——是分析这些国家老年工人劳动力市场状况时所面临的其中一项主要挑战。非洲是老年工人劳动力参与率最高的一个地区。尽管近来有所下降，参与率依然较高并且预期将继续如此<sup>17</sup>。

政策挑战

- ❑ 许多发展中国家的富余劳动力问题应该如何解决？第七章讨论了非正规性和就业不足。
- ❑ 关于老龄化劳动力的关注及其对劳动力短缺、经济增长和技能退化的影响应如何处理？
- ❑ 不同的人口发展趋势对社会保障和医疗制度有何影响？在这些制度缺失的情况下，人口发展变化如何影响劳动力行为和家庭应对策略？

结构转变

92. 2003 年发生了前所未有但又始料不及的重大事件。在这一年，全球第三产业的就业份额在历史上首次超过第一产业的农业和相关经济活动。另外，产业活动形态似乎已经偏离了阿瑟刘易斯(Athur Lewis)关于结构转变与发展的开创性理论。根据这一理论，随着经济的发展，其结构从农业演变成工业，最后演变成服务业<sup>18</sup>。

93. 只要国民收入与经济中服务业的份额之间有一种明确的相互关系，证据确实支持这个理论<sup>19</sup>。不过同样明显的是，这种相互关系是极不完美的。事实上，随着许多相对更穷的国家显示出服务业的增长而在经济结构方面出现了分歧。

94. 世界上当然有制造业强劲增长以及生产率相应提高的例证，东亚便是最为突出的。图 2.2 表明了产业就业与更高层次的生产率提高有相互关系，因而强调这

<sup>17</sup> 同上。

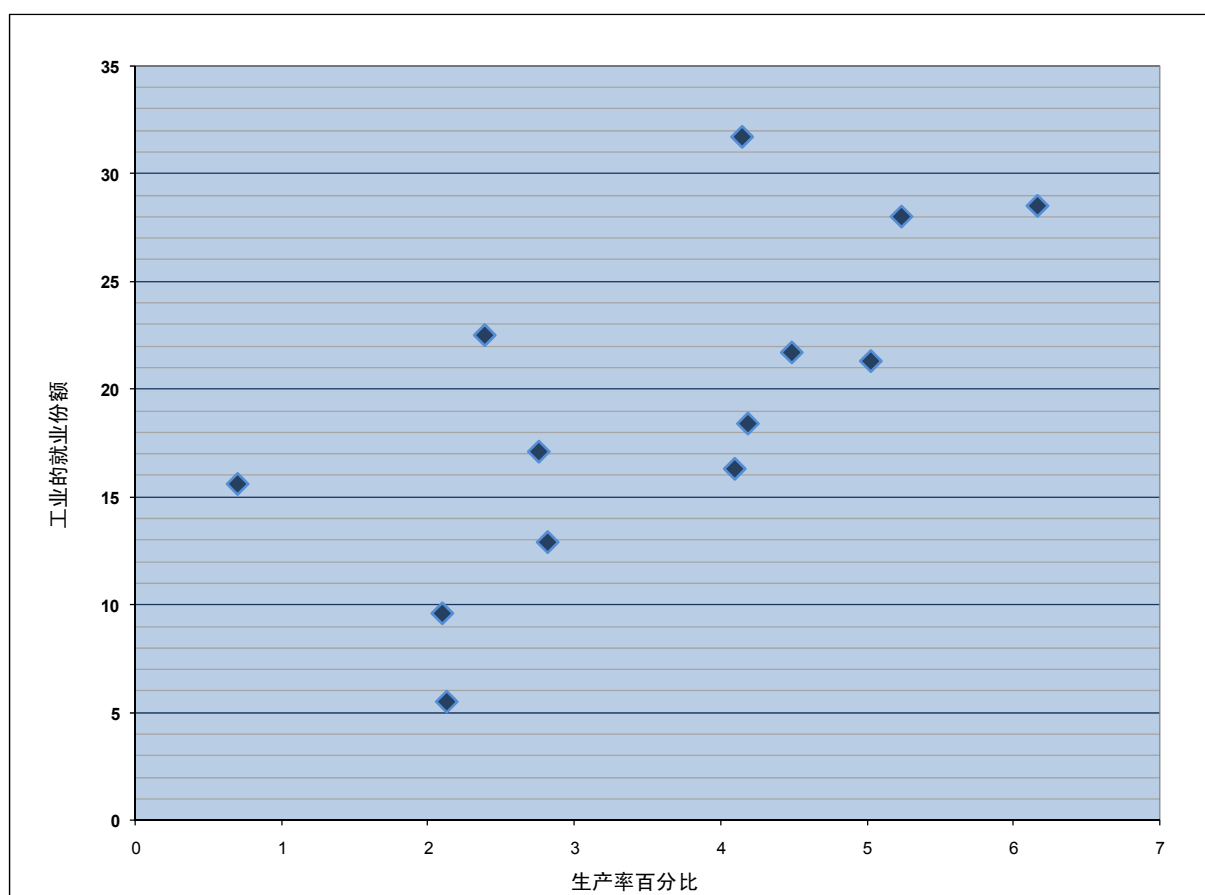
<sup>18</sup> W.A.Lewis：具有无限劳动力供应的经济发展(曼彻斯特学派，1954)，第 139-191 页。

<sup>19</sup> 国际劳工组织：2004-05 年就业报告。就业、生产率和减贫(日内瓦，2005 年)第 2 章。

样一种事实，即通过工业进行的结构转变是提高生活水平的一个强有力的工具。但是在许多其它发展中国家里，制造业的增长一直裹足不前，或者甚至有所下降。

95. 国际劳工组织对发展中国家的结构转变进行了长期的研究。<sup>20</sup>例如，农业在就业和国内生产总值中份额的不断减少通常是与生产率的提高相关联的。然而，在对一百个国家进行的抽样调查中，国际劳工组织发现，农业就业和生产率双增长的其中二十个国家经历了最高的减贫率<sup>21</sup>。

图 2.2. 亚洲生产率年度增长(1970-98 年)相对于 1998 年的工业就业份额



资料来源：根据国际劳工组织劳动力市场主要指标(第五版，2007 年)计算而来。

96. 结构转变与人口流动有较强的关联性。尤其是，农业部门的“去人口化”涉及农村向城市的移民。这种现象反过来说是与更高的生活水准相关联的。图 2.3 显示了每日靠两美元过活人口的地理分布和比例份额之间的关系。不过，尚不能由此假定贫穷国家服务业的增长会带来贫困者收入的提高；这可能正如图 2.2 所

<sup>20</sup> 参见，例如，A.Ghose, N.Majid 和 C.Ernst 合著的“全球化就业挑战”一书(日内瓦，国际劳工组织，2008 年)，以及国际劳工组织 2004-2005 年全球就业报告(同上)，或者不同版本国际劳工组织劳动力市场主要指标中关于机构调整步伐的数据。

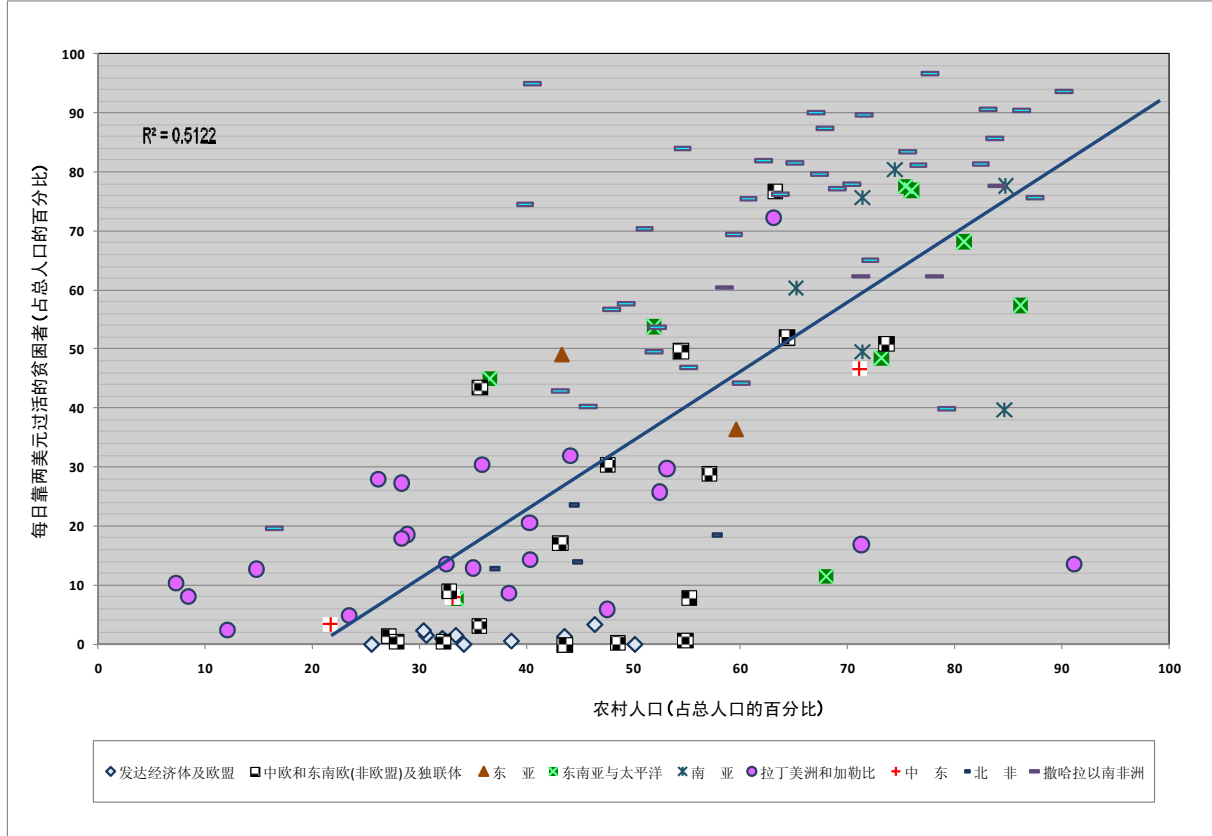
<sup>21</sup> 国际劳工组织：2004-2005 年全球就业报告，同上，第四章。

暗示的那样，仅仅意味着贫困从农村向城市的转移。这对国际劳工局提出了一个研究方面的挑战。

政策挑战

- ❑ 服务业的不均匀性远大于第一产业和第二产业。如何能够制定出应对这种变异的政策举措？
- ❑ 需要采取何种战略已防止贫困从农村向城市转移？第三章就其中所涉及的一些问题进行了思考。
- ❑ 何种因素在阻碍一些地区的“结构转变”？
- ❑ 为何在许多发展中地区工业增长依然乏力或停滞不前？

图 2.3. “贫困地理”



资料来源：世界银行，PovcalNet 在线数据库，2010 年；联合国、世界人口预测 2008 年修订数据库。

国际劳务移民

97. 在最近的全球化潮流之下，已经出现了 对跨境劳动力流动的非常有限的放宽。国际移民总人数已稳步增加，2010 年达到了两亿一千四百万人，但其在全球人口的比例过去 50 年来依然保持在百分之三或更低一些。不过移民在人口中的比例在各地区之间差异较大。2010 年，人们预料欧洲将接纳占其人口百分之

九点六的七千万国际移民。亚洲将拥有六千一百万；北美洲五千万；非洲一千九百万；拉丁美洲和加勒比七百万；大洋洲六百万——分别占其人口的百分之一、五、百分之十四点二、百分之一、八、百分之一、二和百分之十六点七。<sup>22</sup>国际劳工组织估计，百分之五十的国际移民属于经济上活跃的人员或曰移民工人。<sup>23</sup>移民在劳动力大军中的比例甚至高于其在人口中的比例。移民劳动者存在着一种女性化趋势，妇女在亚洲和拉丁美洲占移民工人的一半或更高，大都在更富裕的移民接收国国民通常不肯做的恶劣工作条件下的低端工作<sup>24</sup>。

98. 失业、就业不足和贫困促使劳动者寻求跨境就业。他们在因老龄化、人口基数小以及某些部门和职业劳动力短缺而存在就业机会的国家里满足了劳动力需求。低技能和高技能的劳动者为移民目的国的经济活动与增长做出了贡献。但后者的移民则提出了人才外流问题，尽管移民工人可以获得可能在回国后对移民来源国有用的技能和社会资本。汇款是国际劳动力迁移最为切实的裨益。对许多国家来说，移民工人汇款是外国融资的最重要来源，远高于外国直接投资(FDI)和官方发展援助(ODA)。海外汇款对国内生产总值的贡献率可能，比方说，高于百分之二十、三十甚至四十<sup>25</sup>。

99. 目的国和地区之间经济表现的差异也导致了危机对移民工人影响的地区性差异——危机影响也因活动部门而有所不同。在诸如建筑业和制造业等一些移民工人高度集中的部门，影响一直很严重。其它诸如医疗和教育等移民工人高度集中的产业并未受到危机的如此干扰。

100. 劳动力迁移在各目的国为满足劳动力需求并进而为增长做出了贡献。欧盟通过将移民纳入 2000 年里斯本就业、增长和竞争性战略而强调了这一点。在各来源国里，移民减轻了对劳动力市场的压力，创造了汇款收入并有助于技能的获得。

#### 政策挑战

- ☐ 政策如何能够保证对移民工人及其工作条件的保护？
- ☐ 怎样才能使移民的裨益——对接收国的裨益和对输出国的裨益，通过汇款、技能“再输入”以及商业合同的可能性等等——实现最大化？
- ☐ 怎样能使诸如“人才外流”等移民的代价得到最好的管控？

<sup>22</sup> 国际移民及其在人口中比例数字乃依据于联合国人口司国际移民份额趋势 2008 年修改版(联合国数据库, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008)。

<sup>23</sup> 国际劳工组织：全球化经济中对移民工人的公正对待(日内瓦，2004 年)。

<sup>24</sup> 联合国妇女发展基金会网站：[www.unifem.org/gender\\_issues/women\\_poverty\\_economics/women\\_migrant\\_workers.php](http://www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics/women_migrant_workers.php)。

<sup>25</sup> 参见 A.Ibrahim 所著的全球化经济危机与移民工人：影响与应对措施文中所引述的世界银行工作人员估计数字(日内瓦，国际劳工组织，2009 年)(第二版)，第 7 页。

## 失 业

101. 在发展中国家里，失业长期以来一直被认为是难以标识劳动力市场困境。人们以为，发展中国家的失业在社会保护缺失的情况下通常较低，只不过是让人们无力承担不工作的后果，尽管生产率和报酬均处于低水平。这种观点部分源于这样一种观察，即发展中国家的失业通常存在于受过良好教育的年轻人中，他们的家庭收入高因而在其寻找工作时能够负担得起对其提供支持。然而，失业率在发展中国家比预期的还要高；(有数据的)百分之七十五以上的发展中国家显示出了百分之五至百分之十的失业率，高于 1998-2007 年期间的失业率<sup>26</sup>。

102. 鉴于不单单是经济方面的多种原因，社会应该关注失业。对有关失业的非经济成本的大量文献的回顾表明，主要原因如下<sup>27</sup>：

- ❑ 在一段较长的失业期内，工人们可能会失去其技能，导致人力资本的丧失。
- ❑ 失业增加了营养不良、疾病、精神疲劳和失去自尊的易发性，从而导致郁闷。此外，有证据表明，失去工作的心理烙印持续存在，增加了晚年生活中身体健康较差的可能性。
- ❑ 长期失业者在试图寻找工作时处于特别不利的境地。失业的影响似乎在很大程度上取决于此人已失业多久。人们随着失业期的延长而士气大落。长期失业是特别有害的。
- ❑ 一个人在年轻时便失业，尤其是长时期的失业，会造成永久的创伤而不是暂时性的损害。对于年轻人来说，一个失业期并不随着该失业期的结束而终止；它提高了晚些年后沦为失业的可能性，并在工资方面受到惩罚。这些影响相对于年长者而言要高出许多。
- ❑ 随着失业率的增加，社会问题和犯罪率趋于上升。

103. 这些经济方面和非经济方面的论据在发展中国家被进一步发挥，在这些国家失业和相关的贫困有其自身的经济、社会、精神和身体健康方面的代价。不充分的营养和不卫生的生活条件使穷人易受大量疾病的折磨并使死亡率上升。缺乏对医疗的准入和有限的受教育机会进一步加剧了贫困者的健康风险。在 2007 年，美国医学协会杂志将一期整刊致力于全球贫困与健康方面的全面文献回顾。<sup>28</sup>世界卫生组织健康问题社会决定因素委员会在就此议题进行为期两年的工作后进行了一个同样广泛的回顾。<sup>29</sup> 贫穷者本身也痛切地表达了对自己的健康的关注。<sup>30</sup>

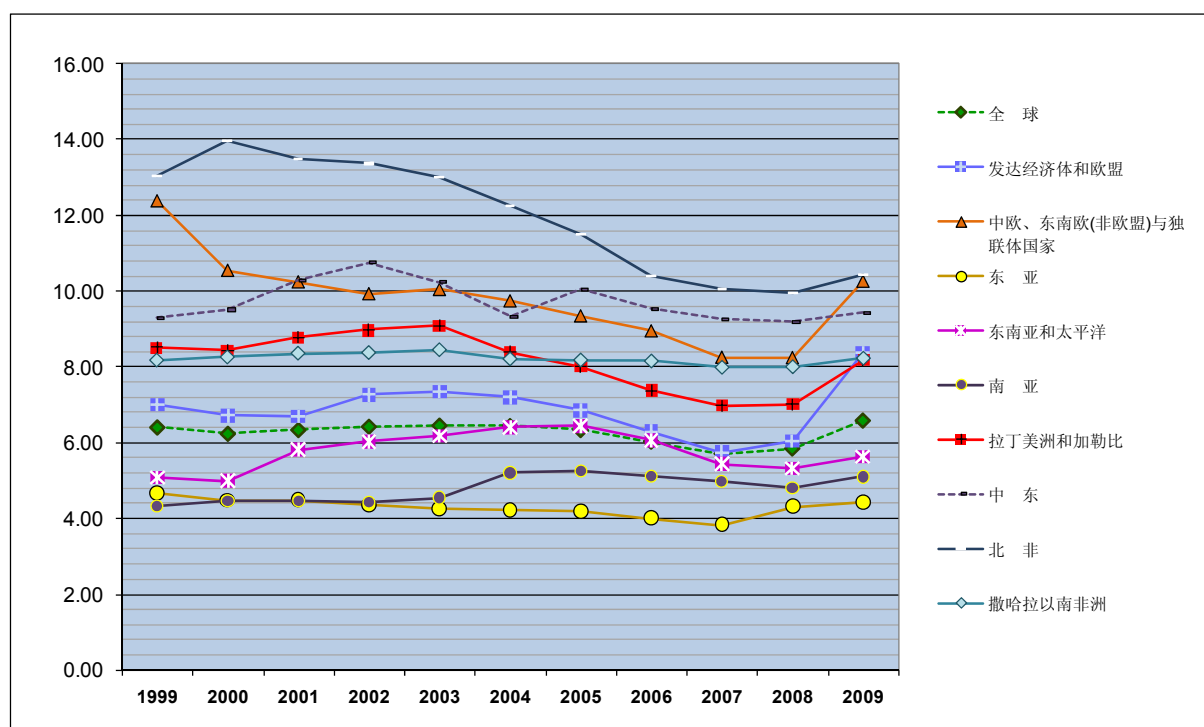
<sup>26</sup> 国际劳工组织：劳动力市场主要指数(KILM)，第 5 集(日内瓦，2009 年)。

<sup>27</sup> D. Bell 和 D. Blanchflower 合著的应该就英国不断上升的失业做些什么？，苏格兰经济政策网络(Scotecon)工作论文，可登录 [www.dartmouth.edu/~blanchflr/papers/speech379paper.pdf](http://www.dartmouth.edu/~blanchflr/papers/speech379paper.pdf) 查阅。

<sup>28</sup> “贫困与健康”，刊载于美国医学协会杂志，第 298 集，第 16 期，2007 年 10 月 24/31 日，可登录 <http://jama.ama-assn.org/cgi/content/full/298/16/1968> 浏览。

<sup>29</sup> 世界卫生组织健康问题社会决定因素委员会 – 最终报告，载于 [www.who.int/entity/social\\_determinants/final\\_report/en/](http://www.who.int/entity/social_determinants/final_report/en/)。

图 2.4. 按地区统计的失业趋势



资料来源：国际劳工组织：全球就业趋势，2010年。

104. 图 2.4 显示了地区失业率的发展趋势。趋势在二十一世纪早些年里是下降的，但受到了经济滑坡的干扰。妇女失业(图中未显示)趋于超过男性失业——无论是就全球还是地区而言。的确，在大部分存在数据的国家里(152 个国家中的 113 个国家)，女性失业率高于男性。<sup>31</sup> 还值得注意的是，青年失业高于成人失业两至三倍，在经济下滑时比成人失业增加更为迅速。

### 政策挑战

- ☐ 在一个相互依存的全球经济中，哪些因素构成具有包容性和就业机会丰富的增长所需的需求驱动型增长战略？有关问题在第三章重点论述。
- ☐ 以何种方式可以解决将重点放在总需求中日益重要的消费作用这一问题？
- ☐ 成员国还可以采取何种行动以推进全面、生产性和自由选择就业的目标？
- ☐ 除了探讨增长和需求标准外，我们如何能够估计市场供应方面的缺陷，例如技能或者甚至地理上的不匹配？第五章提及了其中一些问题。

<sup>30</sup> D. Narayan: 贫困者之声：有任何人可以听见我们吗？(华盛顿，牛津大学出版社为世界银行出版，2000年)。

<sup>31</sup> 国际劳工组织：劳动力市场中的妇女：衡量进步并鉴明挑战(日内瓦，2010年)。

## 发展中国家的脆弱者和劳动贫困者

105. 一个广义的工作质量指数是就业状况。国际劳工组织已将这方面的四项指数引入联合国对实现千年发展目标中的生产性和体面劳动目标方面进展情况的监督过程中。其中两项为脆弱性和劳动贫困；它们显示出发展中国家劳动力市场萧条且在全球就业趋势中有所报道。那些从事脆弱就业的人员为自营工作者和帮忙的家庭成员。<sup>32</sup>这些工作者更不太可能处于一种正式的工作安排之中，因此不大可能享受与体面劳动相关的工作条件(充足的社会保障、诉诸有效的社会对话)。脆弱就业通常以危害基本劳工权益的收入不足、低生产率和困难的就业条件为特征——而且这种就业很可能由于危机而有所增加(见图 2.5)。脆弱就业的规模要远大于失业规模。比如，南亚和东亚的脆弱就业者要比失业工人多出十四倍。

106. 值得一提的是，脆弱工作者在全部就业人员中的比例一直在遵循一个长期下降的趋势，尽管脆弱工作者的绝对人数有所增加。2007 年，在现有危机之前，全球百分之五十点四的工人，或者说 15 亿劳动男女，处于脆弱就业中。

107. 人们预计，2009 年全球仍有六亿五千万工人在和其家人一道生活在每人每天不足 1.25 美元的极度贫困之中(图 2.6)。因此令人担忧的是，2007 年达到占所有工人的百分之二十二的一些工人比例可能还在上升。国际劳工组织的最新预计提出，在 2007 年和 2008 年间，高达百分之三点五之多的工人面临着跌破贫困线的风险，2007 年和 2009 年间高达百分之六点八的工人处于坠入贫困的风险之中。2007 年，预计 12 亿工人——占全球劳动力大军的百分之四十以上——和其家人一道靠每人每天不足 2 美元过活。

108. 尽管国际劳工组织不采集按性别分类的关于劳动贫困者的数据，但它针对脆弱工作者则进行按性别分类的数据采集。数据显示，妇女在每个地区的脆弱工作者中都占有更高的比例。

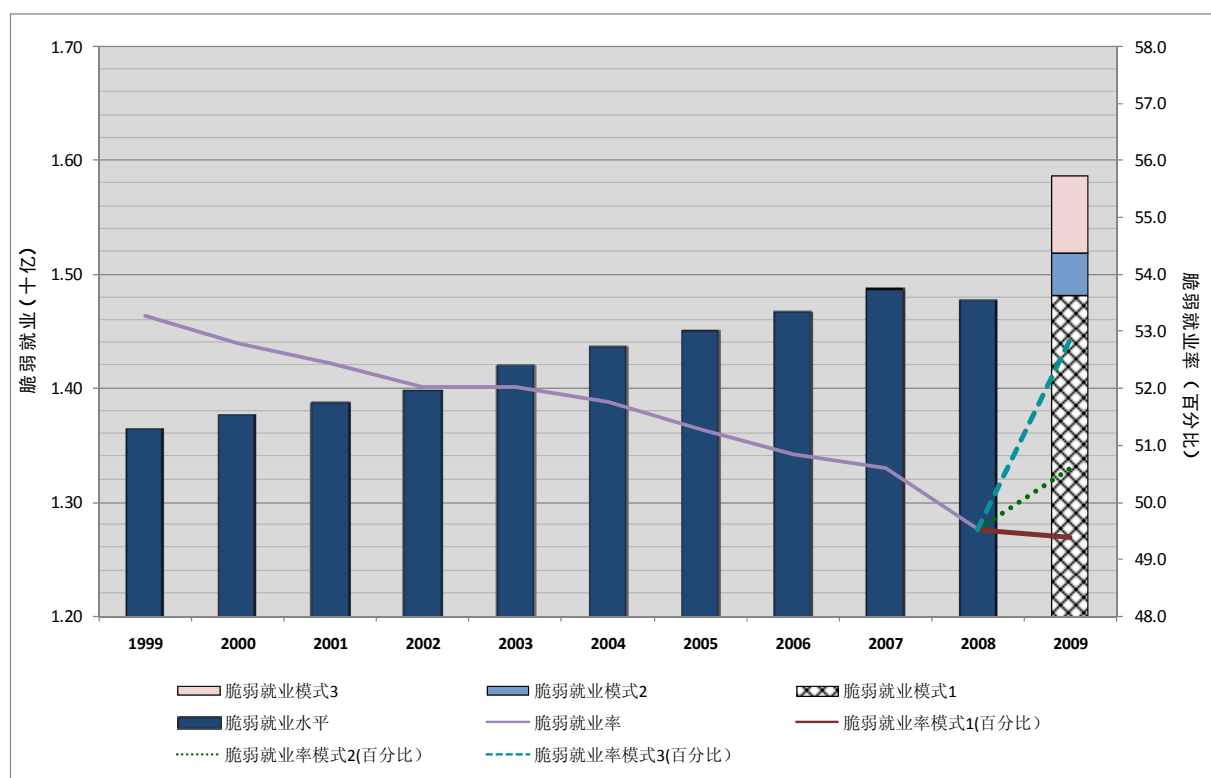
### 政策挑战

- 就业不足现象持续存在。它显然与就业非正规化重叠，尽管二者并非是等同的。何种战略在应对就业方面最为有效？第七章提及了其中一些问题。
- 哪些是要考虑的需求方和供应方相关事宜？第三、第四和第七章审议了这一方面的重要问题。
- (经济)增长如何能在任何层次都更具包容性？就“分配”的传统关注而言何谓现代思维和政策？

<sup>32</sup> 自营工作者系指连一个其他人也不雇佣的自谋职业者(劳动力市场主要指标，2007 年)。



图 2.5. 脆弱就业增长情景模式\*



资料来源：国际劳工组织趋势经济力量模型，2009年。

\*模式 1: 使用 1991 年至 2008 年期间在国家一级的经济增长和脆弱就业之间的历史关系以及国际货币基金组织对 2009 年国内生产总值的增长测算而生成。

模式 2：基于在每个国家所观察到的最糟糕的经济下滑期间经济增长和脆弱就业之间的关系，通过将此关系运用到 2009 年国际货币基金组织国内生产总值增长测算中而生成。

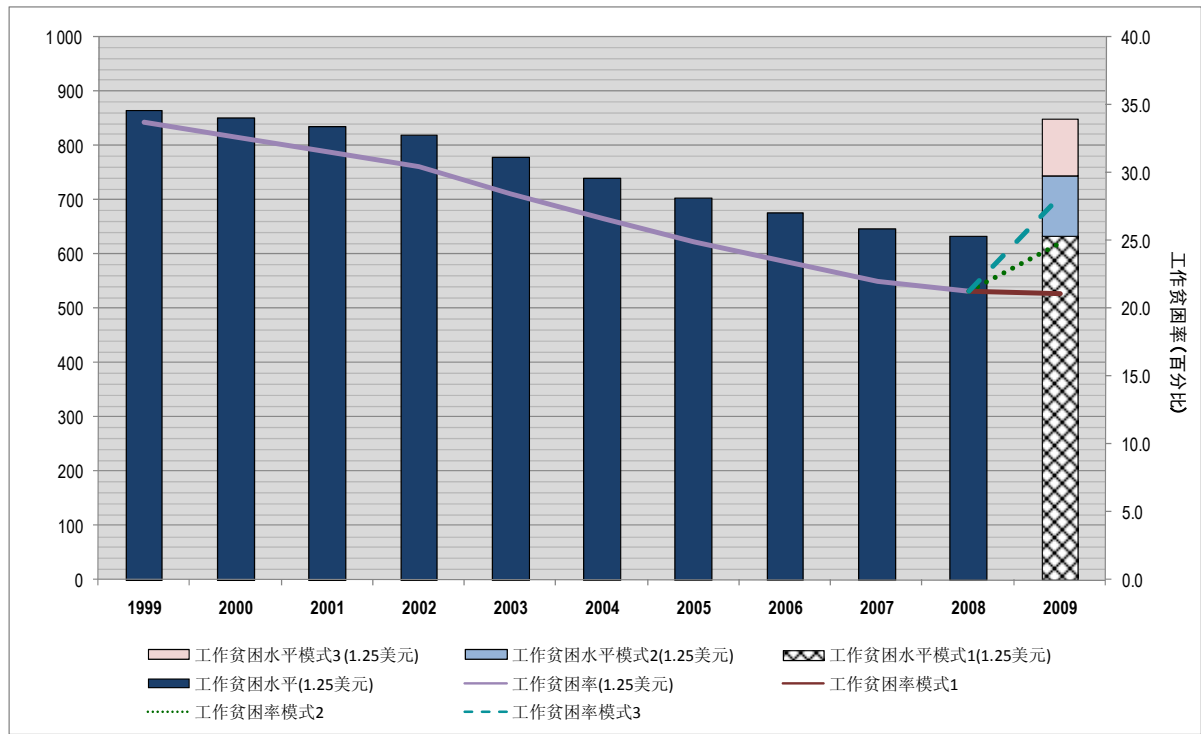
模式 3: 通过考虑所观察到的最糟糕的每个国家脆弱就业率年度增长情况, 并假定同样的增长 2009 年将在所有经济体同时发生而生成。

## 全球生活标准正在出现分野还是汇合？

109. 发达和发展中地区平均劳动生产率水平之间尚存在着一个较大的差距。发达经济体和欧盟的生产率水平是撒哈拉以南非洲平均水平的十四倍以上(图 2.7)。不过, 由于几乎在所有发展中地区生产率的提高都高于发达经济体地区, 存在着汇合的明显证据。例外的是拉丁美洲与加勒比, 以及较次要程度的北非。东亚、欧东与南欧及南亚在这一时期记录了生产率总体增长, 并因此见证了最快速度的汇合。需要特别注意的是证据依然含糊不清。一些作者感觉到, 向发达国家标准的汇合情况在最发达的地区——不仅在经合发组织国家而且在东亚和印度——是明显的, 但这些例证仅仅说明国家间而不是在各国内部的汇合。他们注意到, “这些成功的经济增长和汇合的插曲已被许多经济体失去其全球汇合俱乐部会员资格而抵消”<sup>33</sup>。

<sup>33</sup> S.Dowrick 和 B.De Long 合著的“全球化与汇合”一文,发表于 M.Bordo、A.Taylor 和 J.Williammson 合编的“历史展望中的全球化”中(芝加哥,芝加哥大学出版社,2003年),第193页。

图 2.6. 工作贫困趋势情景模式(1.25 美元)\*



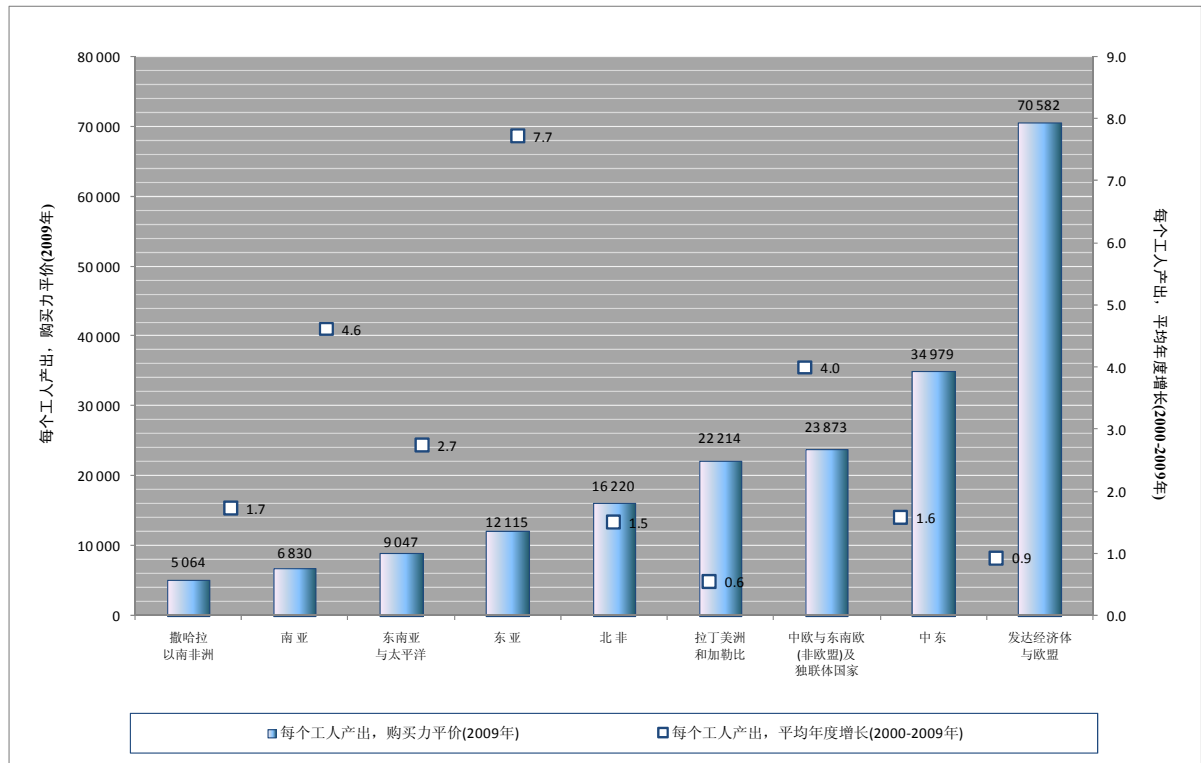
资料来源：国际劳工组织趋势经济计量模型，2009 年。

\*模式 1：在贫困率和人均国内生产总值数据的基础上(在地区层次使用回归分析确认在 1980 年至 2006 年期间这些变量之间的平均关系)，并在新的国内生产总值测算的基础上向前测算。

模式 2：在假定生活在贫困边缘的个人(指生活在仅比 2008 年贫困线高出百分之五、比 2009 年贫困线高出百分之十者)将陷入贫困的情况下测算工作贫困。

模式 3：在假定仅靠比 2008 年贫困线高出百分之十、比 2009 年贫困线高出百分之二十者过活的个人将陷入贫困的情况下测算工作贫困。

图 2.7. 按地区统计的生产率



资料来源：国际劳工组织趋势经济力量模型，2009 年。

## 政策挑战

- ❑ 朝向汇合的趋势是充满希望的。这一趋势如何能够进一步与前面所述的重新平衡储蓄与赤字国家的挑战结合起来？
- ❑ 但“朝向汇合的趋势”错过了在更加分门别类层次上的发展。在次地区一级，既有落后者也有领先者；前者如何以最佳方式向后者靠拢？
- ❑ 如何能够保障将生产率的提高转化为工资和收入的增长？在过去，这种转化已经出现。就短期而言，情况并非总是如此。

发达国家中的不稳定就业<sup>34</sup>

110. “脆弱性”这一概念反映了许多发展中国家的条件。在经济发达的国家里，不稳定或非正规形式的就业在过去几十年中围绕着诸如定期和临时性合同、非全时、一次性工作、家政工作者、远程办公乃至一些种类的自我雇佣工作者等非标准形式的就业而不断演变。证据显示这种形式的就业在经合组织国家里有所增加。在日本，比如说，非正常就业从 1990 年占就业人员的百分之二十增加到 2006 年的百分之三十三。<sup>35</sup>自 1995 年以来，非全时就业在欧盟 15 国中显著增多，2008 年达到了全部就业人员的百分之十八点六<sup>36</sup>。

111. 非全时就业的增加可能有多种原因。国家收入水平和非全时就业发生率之间有相互关系，表明在更为富裕的国家里人们更偏爱闲暇时光。种种插图显示，非全时就业普遍存在于妇女中间(欧洲从事非全时就业者百分之七十六为妇女)。这可能显示了一种将工作与家庭和照料责任相结合的家庭选择，但它也可能是非自愿性的，是妇女参与劳动力时面临的诸如缺乏全时托儿服务等持续性限制的结果。非自愿的非全时就业已显著增加，从 2000 年占日本总就业人员的百分之一一点九升至 2008 年的百分之四点八，从 2000 年占欧洲百分之一一点八升至 2008 年的百分之二点七。

112. 临时性就业在大部分欧盟国家以及独联体国家也有所增加(图 2.8)。最快的增长是在波兰：2000-2006 年期间增加了 5 倍。在俄罗斯联邦，临时性就业在劳动力市场中的比例从百分之二点八增至百分之七点五。这些数据显示出了临时性就业对经济周期的敏感程度：2008 年全年和 2009 年第一季度的数据表明临时性就业的比例大幅下降——未表明临时性岗位上的工人找到了更加长久的工作，而是显示出他们在经济下滑时首批失去其工作。

<sup>34</sup> “不稳定”和“非正规”两个定义互相重叠，但并非等同。“不稳定”系指非自愿性的“非正规”工作——没有就业保障的临时工人、没有按全时工作分配津贴的非全时工人等等。本报告确认，非正规劳动也满足了为达到劳动与生活平衡的供方需求。此处的重点是“非自愿的不正规性”。

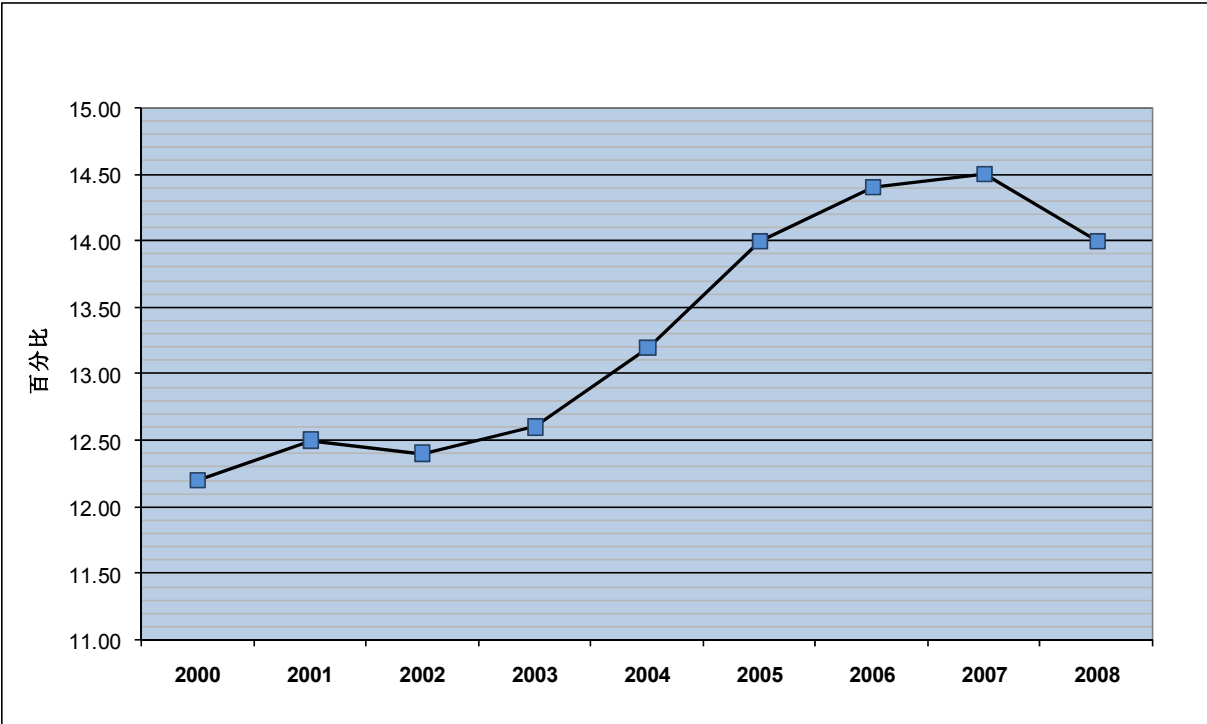
<sup>35</sup> 日本内政事务与通讯部：劳动力调查年度报告，2006 年，统计局(东京，2006 年)。

<sup>36</sup> 经合发组织统计数据，刊登在 [www.oecd.org/statsportal/0,0052,en\\_2825\\_293564\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/statsportal/0,0052,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html)。

113. 临时就业发生率在 15-24 岁的年轻人中甚高。这种概率在该年龄组内比成人要高出一点五至三倍。

114. 在雇佣关系灵活化的同时，劳动力市场的分割化也进一步加剧。在有些欧洲国家里，比方说，具有(十年以上)长期合同工人的比例相对于那些持有(一年以下)短期合同者而言显著增长，说明了劳动力市场的双重性。

图 2.8. 欧盟 27 国 2000-08 年临时性就业占总就业人员的百分比



资料来源：欧盟统计局数据库。

115. 临时性就业和非全时就业的发生几率随着就业率的升高而下降。欧共体统计局数据显示，超过百分之四十的临时性工作人员固定于这种性质的就业，因为他们不能获得全时工作。

116. 在就劳动力市场的供方以及需方均达成更大的合同灵活性方面有着众所周知的动机。不过，辩论的许多内容均集中于就业保护立法的作用，更具体而言是集中于调控永久性合同与临时性合同之间存在的差距方面。

**政策挑战**

- ☐ 劳动力市场调节和制度与种种劳动力市场的分割化之间有什么关系？第三章中关于积极劳动力市场政策的讨论介绍了利益攸关的种种问题。
- ☐ “非正规形式”的工作在增加；何谓劳动力自愿和非自愿参与这些形式的就业的量化标准，以及政策如何能够解决这一问题？
- ☐ 不同合同身份之间在津贴和社会保护方面的差距如何能够得以解决？

## 全球工资趋势

117. 就全球而言，带薪就业占总就业的大约一半，而且其比例对于妇女和男人而言不管在哪里都正在提高。在危机前的一个阶段，即 2001 年至 2007 年，存在数据的 83 个抽样国中的实际平均工资每年实际增长百分之三点二。<sup>37</sup>这一估算中的抽样国涵盖大约百分之七十的全球人口。在同样一段时期内，人均国内生产总值每年提高百分之四点六。

118. 这些月工资平均数反映了一些发展中和转型国家的优异表现，包括中国每年百分之十的增长率以及一些独联体国家，在那里，在强劲工资增长构成从 1990 年代处经济转轨早期工资锐减中实现复苏的一个组成部分。但是大多数国家都经历了较低的工资增长。在包括一大批发达国家的半数国家中，平均工资增长不到百分之二。

119. 在 1995 年至 2007 年之间的较长时期内，经济增长一直与工资的正面变化相关联。平均而言，当人均国内生产总值每增加 1 个百分点，平均工资便增加 0.75 个百分点。这一所谓的 0.75 工资弹性确认，只有在经济扩张和劳动生产率提高的情况下若干年内工资持续增长才会成为可能。

120. 同时，尽管经济增长与实际工资的变化是有正面联系的，但是可以观察到，实际工资却在以低于经济增长的速度而增长。这种现象支持了这样一种观点，即工资增长滞后于生产率增长。与这些趋势相一致的是，工资在国内生产总值中的比例也存在着下滑的趋势。两个不同阶段(1995-2000 和 2001-2007)的对比显示，在存在数据的四分之三国家中，工资份额均有所下降。这种下滑在发达和发展中国家均较明显。总的来说，当考虑到所有类型的国家时，百分之一的国内生产总值年度增长一直与工资占国内生产总值比例的百分之零点零五的减少相联系。

121. 最近，工资增长在大部分国家都有所下降，甚至在一些国家出现了负增长。在存在数据的 53 个抽样国里，绝大多数国家在 2008 年可以维持正面(尽管大都是不断下降)的工资增长。不过，多于四分之一的国家经历了持平或不断下降的月度实际工资。在 2009 这一全球经济衰退之年，20 国集团的一些国家也宣布了更低的实际月度工资。这可能是包括削减小时工资、更少的工作小时以及就业构成的变化等多种因素共同作用的结果。

122. 在撰写本文之际，工资到目前为止在大部分国家已证实在危机期间比在盈利期间更具回弹力。这已导致了在列入抽样的 27 个国家中工资在国内生产总值中比例的上升——一个与更长期的逆向趋势背道而驰的上扬。不管国内生产总值规模增长或者下降，2008 年至 2009 年期间工资比例通常增幅为百分之零和百分

<sup>37</sup> 国际劳工组织对首期全球工资趋势报告的介绍，理事会，第 303 届会议，日内瓦，2008 年 11 月，GB.303/ESP/1。

之五之间。这意味着就短期而言，不管是工人和雇主都有防止工资向下调整的硬道理。据称工资“粘性”下滑与面临需求疲软情况下的坚强活力以及通过消费(即工资)渠道维持总需求之间有着明显的交替损益。各国有关机构都在思索在这一背景下如何调整工资。然而需着重指出的是，目前工资份额相对于资本份额的增长并非完全是好消息：它是在当今全球经济滑坡中利润比工资下降更多的结果。

123. 总的来说，22个国家在2008年发布了按性别区分的平均工资，而且在撰写本文之际，11个国家也已经有2009年第一季度的数据。它们表明，妇女在工资方面受到了不亚于男人的伤害——有时候干扰了迈向以性别为基础的工资平等的缓慢但始终如一的潮流。对于22个国家的多数而言，性别薪酬差距依然保持不变，妇女赚取大约相当于男人百分之八十的收入。此次危机对工资差距的影响尚须详细记录在案。

**政策挑战**

- ☐ 明显受工资收入驱动的消费是总需求进而也是恢复经济中的一个愈来愈重要的因素。
- ☐ 若要使经济恢复不被拖延或不脱离轨道，支持尽可能维持工资的宏观经济论据是有充分理由的——而且是关键的。
- ☐ 有鉴于维持工资水平的宏观经济重要性，如何能够使之得到最好保持？
- ☐ 如何能够使用集体谈判和“收入政策”以保证生产率增长在工资增长中得到反映？

**不平等方面的趋势**

124. 1990年代早期和2007年之间的就业收益并未导致平等的收入结果。在1990年和2006年之间，通过基尼系数衡量的收入不平等在大约三分之二的国家中有所上升。<sup>38</sup>个别下降情况主要集中于撒哈拉以南非洲和中东。不过，在这些地区，不平等程度依然较高。

125. 在所审议的27国家中的18个国家，收入最高的百分之十者与收入最低的百分之十者之间的工资差距自1990年代初以来趋于拉大。在本次抽样的各国中，收入不平等在巴西、中国、印度和美国增加最快。这一趋势的其中一个原因是富裕国家中对低技能劳动者需求的下降，和在富裕以及发展中国家对具有熟练技能工作者需求的提高。这一对技能需求的方式主要源于“偏爱技能的技术性变革”以及全球化。在一些国家里，税收政策和其它因素也影响了收入分配。

<sup>38</sup> 本次讨论的实质性内容完全来自国际劳工组织国际劳工研究所2009年全球就业报告。全球就业危机以及危机之后(日内瓦，2009年)。

126. 自危机爆发以来，强有力的就业增长阶段嘎然而止，20 国集团的总就业在 2008 年 3 月和 2009 年 3 月之间下降了百分之零点八。2009 年大约为百分之一的全球就业增长是国际劳工组织有史以来记录到的最低值<sup>39</sup>。

127. 收入不平等在危机的起始阶段可能已有所下降，因为高收入者首先而且在最大程度上受到了打击，尤为明显的是(平均薪酬更高的)金融业失去了不成比例数额的工作。随着股票市场的下跌，最富有者的收入随着指数化养老金和退休基金的崩溃而下跌。不过就中期而言，随着股票市场开始复苏，低技能工人的工资概况受到不利影响，不平等现象可能会扩大。低技能工人通常在重新进入劳动力市场方面遭遇更大的困难，而且当他们再次开始工作时，往往是为了一个更低的工资。

#### 政策挑战

- ❑ 何谓平衡增长与分配的适度政策措施？
- ❑ 各国如何通过其政策处理收入分配与增长和就业之间的关系？
- ❑ 究竟何谓“再分配”政策，例如税收政策、产业政策或地方发展政策？它们怎样能够为减少收入不平等和巩固生产性就业做出贡献？
- ❑ 第六章和第七章就不平等现象、技能和非正规化等事宜提供了一些深刻见解。

#### 环境可持续性：劳动力市场的绿色化

128. 绿色就业由为维护或恢复环境质量做出实质性贡献的就业构成。它们存在于减少环境“污染痕迹”的活动之中。这是一个较泛的定义，与朝着有助于维持或恢复环境质量的方向重塑消费和生产方式这一挑战成正比。

129. 一些绿色工作岗位集中于绿色工业的核心活动中，不管是新型活动(例如太阳能)还是环境重建活动(例如建筑)。正是对“绿色化”现有工作的巨大需求和潜力将产生最大的劳动力市场连带作用<sup>40</sup>。

130. “绿色就业”尚不是与本章所述的其它趋势具有同等意义的一个劳动力市场趋势。环境可持续性是一个更加按政策和消费者设计然而看起来却不可逆转的趋势。正如经济调整的所有有趣事件一样，它将对劳动者的数量、质量和位置产生广泛的连带作用。

<sup>39</sup> 国际劳工组织全球就业趋势，2010 年元月(日内瓦，2010 年)。

<sup>40</sup> 联合国环境规划署、国际劳工组织、国际能源机构、国际工会联盟合著：绿色就业：在一个可持续的低炭世界中迈向体面劳动(世界观察研究所，华盛顿特区，2008 年)，刊载于 [www.ilo.org/integration/themes/greenjobs](http://www.ilo.org/integration/themes/greenjobs)。关于绿色就业的“主题文章”可以要求国际劳工组织就业部门提供。

131. 人们越来越意识到，就业和劳工政策能够通过确认绿色工作岗位的机会、“绿色化”现有工作和协助逐步淘汰不可持续的工作进而有助于向更加可持续性增长的顺利过渡。绿色就业战略将在就业和劳工部委以及雇主和工人组织的职责中变得日益重要。

132. 正如人们对全球化的目前路径没产生几个体面工作岗位越来越多地表示关注那样，人们也关心我们不能以牺牲环境质量的代价维持增长。这是一个经济、生产和消费过渡时期，需要在就业结构、投资方式、技能掌握和工作场所实践等方面进行相应的变革<sup>41</sup>。

**政策挑战**

- ❑ 三方成员如何对鼓励环境可持续性的就业和劳动力市场政策进行组合？
- ❑ 鉴于在向更高的可持续性过渡中既有岗位的损失也有岗位的增加，哪些劳动力市场——或者确切地说投资——政策将证实最为有效？
- ❑ 就供方而言，我们就与可持续增长有关的未来种种技能需求而言知道些什么？

**可能的未来之路**

**对成员国而言**

133. 在绝大多数成员国中劳动力市场信息的匮乏是对设计解决本章论及挑战所需的政策的一个严重制约。即便是关于就业这一最基本指数之一的可靠数据也仅存在于大约全球三分之一的国家里。缺乏信息的政策往往难以成功。

134. 许多上述挑战是“巨大的”，就此意义而言它们是多维的——比如说人口发展趋势不仅对当今劳动力具有影响，而且对社会保障制度的可持续性和培训制度的适应能力具有影响。本章所提的有关问题具有内在的“横向交叉性——即就政策领域而言它们具有交叉点。

135. 这些问题的范围已跨越国际劳工组织三方成员，因此需要与主管经济事务的部委进行协调。它们只有通过更大程度的政策连贯性加以解决，后者对于国家层次的国家劳工组织三方成员而言可谓一项挑战。

**对劳工局而言**

136. 劳工局已经对其中几个上述趋势进行了研究。但是在缺乏人力资源和时间的背景下尚需努力加强研究工作。自其研究需求超出供应以来，国际劳工局已采取两项措施。首先，它已设立了一个研究与出版委员会，以充当全局范围研究工

<sup>41</sup> 国际劳工组织：环境变化对就业和劳动力市场的影响，理事会，第 303 届会议，日内瓦，2008 年 11 月，GB.303/ESP/4。



作的情报交换所和确认研究需求。一项为国际劳工局制定的总体研究战略在 2009 年 11 月得到了理事会的批准<sup>42</sup>。

137. 其次，一项源自就业部门的全劳工局体系确认了 13 个就业研究“主题和团队”。它们围绕一个重大研究主题，诸如通过研究“贸易与就业”，以实施“一体化、不可分割和相互支持”性质的国际劳工组织战略目标。

138. 研究结果的传播依然是一个问题。除了诸如全球就业趋势和劳动力市场主要指标等在固定因而可以预期出版日期的几个旗舰刊物以外，国际劳工组织相对于经合组织和世界银行而言，尚不太具备让外界知晓其研究结果的能力。<sup>43</sup>能力局限还妨碍劳工局产出更多诸如全球就业报告的就业方面的旗舰出版物。

139. 第三章至第七章将论述大部分与本章所介绍的趋势和挑战有关的主题。它们将展示与对推动全面、自由选择和生产性就业产生影响的全球性挑战相关联的体面劳动基础的“一体化”和“不可分割”的本质。然而，有鉴于已同意的报告概要和篇幅，不可能在下列篇章中论及在此介绍的所有重大趋势。

---

<sup>42</sup> 国际劳工组织：基于结果的 2010 年至 2015 年战略：知识战略 – 加强兑现体面劳动和全球就业契约的能力，理事会，第 306 届会议，日内瓦，2009 年 11 月，GB.306/PFA/12/3。

<sup>43</sup> 同上。



## 第三章

---

### 促进面向所有人的全面和生产型就业与体面劳动

140. 全面就业的目标深入 1944 年费城宣言之中，包含在 1964 年就业政策公约(第 122 号)里，并在关于争取公平全球化的社会正义宣言中得到重申。正如上一章所证明的那样，目前的经济下滑已加剧了固有的全球就业挑战。2010 年的挑战在于全球近百分之四十的劳动力生活在每个家庭成员每天不足两美元的一个世界之中。在许多地区，大部分的劳动力在非正规部门工作，脆弱性构成其工作生涯中的一个主要组成部分。尽管一些国家和地区取得了进展，但无论当时和现在均令人赞许的 1944 年的颇有胆识的愿景依然尚未实现。

141. 尽管在本章中所讨论的诸多国家和地区中现实情况迥异，但全球就业挑战的本质在于，对于那些在世界大部分地区寻找“体面”工作的人们来说，这样的工作实在太少。“劳动”总是存在，但带来体面工资和工作条件的生产性劳动则是另一回事。

142. 国际劳工组织的研究显示，在许多国家，稳定的经济增长固然必要，但尚不足以创造可持续和生产性的就业。<sup>1</sup> 因此，需要落实一个在国家层次鼓励就业数量和质量的政策框架——一个得到国际层次一贯性政策支持的国家框架。国际劳工组织如何以最好的方式有助于这一进程是引导本章讨论的核心挑战。

### 不同的现实情况和就业政策趋势

#### 高收入国家

143. 工业化国家所采用的就业政策受到了以全面就业为核心目标的思维演变的影响。1930 年代经济大萧条和第二次世界大战的肆虐构成了 1940 年代中期出现的一个重大动向的背景，在此背景下，发达国家将全面就业作为核心经济和社会目标。全面就业契约在 1970 年代动乱时期之前一直居于支配地位。1970 年代的两度石油价格波动见证了全球‘滞胀’以及一种将控制通货膨胀视为主要经济目标的(发展)模式的出现。有辩解称，市场力量将导致一种不能被总需求管理政策以

---

<sup>1</sup> A.Ghose, N.Majid 和 C.Ernst 合著的全球就业挑战(日内瓦，国际劳工组织，2008 年)；以及 R.Islam(所编辑的)与贫困作斗争：发展与就业之间的联系(日内瓦，国际劳工组织，2006 年)。

可持续方式予以影响的‘自然失业率’<sup>2</sup>。因此，就业结果变成了就业政策和市场力量的“派生物”而不再是一个应该直接和独立追求的一个核心目标。这种观点在发达市场经济体中支配经济议程长达二十多年，并受到了对维系一个较大福利国家的财政成本日益增多的关注的驱使。

### 专栏 3.1

#### 经济合作与发展组织和欧盟的就业战略

经济合作与发展组织的就业战略(1994 年)及其之后的来自重新评估经济合作与发展组织就业战略的政策启示(2006 年)包括了四大支柱，即 1)制定适度的宏观政策；2)解除对参与劳动力市场和寻找就业的羁绊；3)解决针对劳动力需求的劳动力市场障碍和产品市场障碍；4)促进对劳动力技术和能力的开发。该战略注意到，所有国家都需要保证这四大支柱中的每一个都坚实可靠。然而在每一个支柱中，各国可能会有一定的空间以根据国情使用不同的政策组合从而取得成功的结果。它强调有必要采取一个具有连贯性的政策干预一揽子计划。近年来，经合组织国家根据这些指南颁布实施了重要的劳动力市场改革。

然而 2009 年版的经合组织就业展望(“应对就业危机”)承认，尽管包含在其 2006 年重估其就业战略出版物中的就业政策指南强调了长期就业表现的结构性的前提条件，但指南并未针对就业和社会政策在一个深度经济衰退之中应该如何调整而予以指导。该报告突出了找到有效方式以向受到经济滑坡不利影响的失业者和其他工人提供适度收入和再就业援助的重要性。根据这一报告，“对严重经济滑坡对最佳劳动力市场政策设计的影响重新进行思考的进程仅仅刚刚开始”。此外，最近一个题为“使经济增长更加有利于穷人”的经合组织政策声明承认，目前的经济危机突出说明有必要采取更为有效的公共行动以应对贫穷男女所面对的实际制约和机会，并强调“生产性就业和体面劳动乃主要脱贫之路”。

欧洲就业战略(EES)自 1997 年出台以来，在协调欧盟各项政策以创造改善的就业机会方面发挥了核心作用。该战略旨在指导和协调欧盟成员国已在欧盟层次签署的就业政策优先事宜。这种对国家就业政策的协调是围绕着自 2005 年里斯本战略再次发起以来便被纳入一个可更新的三年周期的年度会议而建立起来的。

欧洲经济复苏计划(2008 年 11 月)强调需要反击经济危机对就业的影响。欧洲委员会题为“驱动欧洲复苏”(2009 年 3 月)的通信略述了一些帮助成员国设计和实施适度 and 有效的就业政策的要素。在此基础上，三个主要优先事宜得以确定：维护就业、创造岗位和促进(劳动力)灵活流动性；提升技能和匹配劳动力市场需要；增加对就业的准入。2009 年题为“对就业的共同承诺”的欧洲委员会通函旨在就该三项优先事宜加强欧盟和其成员国之间以及社会伙伴之间的合作，重点放在具体的行动上，由共同体机制特别是欧洲社会基金(ESF)和欧洲全球化调整基金(EGF)予以支持。特别强调关注年轻人以向其提供他们所需要的培训和工作机会，进而保证他们不会由于本次危机而错失进入劳动力市场的机会。

<sup>2</sup> 这些问题在国际劳工组织题为宏观增长与就业政策的文中得以探讨，理事会，第 291 届会议，日内瓦，2004 年 11 月，GB.291/ESP/1。

144. 这种就业政策模式的变化也反映在政策趋势的变化之中。正如专家委员会在关于就业文书的一般性调查中所指出的那样，<sup>3</sup> “……当宏观经济政策变得更加消极时，劳动力市场政策变得更加积极……它们在发达国家的就业政策中占据着舞台中心。”

145. 2008 年和 2009 年的全球经济衰退扰乱了占主导地位的关于就业政策的一致性意见。正如第二章所论证的那样，事实上所有的发达经济体都聚焦于大幅削减利率和财政刺激一揽子计划以阻止总需求的下滑。对这种前所未有的宏观经济政策回应措施的评估表明，它们已避开了萧条，并和鼓励公司致力于留住劳动力的措施共同作用，限制了工作的丢失。这些干预措施是否将导致可持续的就业恢复尚需拭目以待。所需要的是重新承诺将全面就业作为一个核心的宏观政策目标。

146. 专栏 3.1 着重介绍了经济合作与发展组织和欧盟的相应就业战略。

## 中低收入国家

147. 在发展中国家里，1970 年代目睹了政策模式上的一个转变。新共识强调由私营部门驱动、面向出口和依赖于外国直接投资的工业化战略，而不是在 1960 年代和 1970 年代中期被视为常规的强调国家干预的现代化和取代进口的工业化政策。有些人指责这些政策导致发展中国家经济和就业增长乏力，与东亚快速和面向出口的增长形成了强烈对比。<sup>4</sup> 这些想法，伴随着发达国家改变的宏观经济模式，导致了在布雷顿森林机构和‘华盛顿共识’<sup>5</sup> 指导原则保护下 1980 年和 1998 之间在发展中国家实施的‘结构调整计划’(SAPs)。随着 1990 年代的推进，1970 年代中期出现的占支配地位的政策模式强调贸易自由化，遏制宏观经济政策，将稳定和控制通货膨胀、劳动力市场灵活性以及金融自由化作为国家政策搭配组合的核心要素。

148. 1980 年代和 1990 年代占主导地位的政策模式之裨益依然是一个争论的问题。已被欣然承认的是，拉丁美洲许多国家成功抑制了在 1950 年代、1960 年代和

<sup>3</sup> 根据 2008 年关于争取公平全球化的社会正义宣言开展的关于就业文书的一般性调查，实施公约与建议书专家委员会，报告三(1B)，国际劳工大会，第 99 届大会，2010 年。报告期覆盖 1998 年至 2007 年。

<sup>4</sup> 一些东亚经济体自 1960 年代以来致力于面向出口的工业化。起初，专家一致认为，由于实施了挑战当代传统智慧的一些政策，这些经济体快速增长并通过快速的创造就业取得了可持续的减贫。后来的研究更为谨慎，承认国家在指导东亚经济 1960 年代和 1970 年代的工业化方面起到了主要作用。参阅诸如世界银行：东亚奇迹：经济增长与公共政策(牛津，牛津大学出版社，1993)。亚洲开发银行：新兴亚洲：变革与挑战(马尼拉，1997)。这些文献还在 I.Islam 和 A.Chowdhury 所著的东亚政治经济：危机后的辩论一文中得到评论(墨尔本，牛津大学出版社，2000 年，第一章)。

<sup>5</sup> J.A. Ocampo, 2000 年。“超越华盛顿共识：联合国拉丁美洲与加勒比经济委员会的视角，”发表于联合国拉丁美洲经济委员会评论(Cepal Review)，第 66 期，1998 年，参见 <http://www.eclac.org>；P——P.Kuczynski 和 J.Williamson(合编)的华盛顿共识之后：重新开始拉丁美洲的增长与改革(华盛顿特区，国际经济研究所，2003 年)。W. Easterly：失去的数十年：发展中国家在 1980——1998 年政策改革期间依然出现的停滞(华盛顿特区，世界银行，2001 年)。

1970 年代常见且具有重大致贫影响的通货膨胀和恶性通货膨胀。也存在一些这些政策引发经济增长的情况(印度)。不过,回顾以往,1980 年代和 1990 年代可以称为全球和地区增长放慢的“(两个)失去的十年”。看起来在结构调整计划下实施的改革政策带来了宏观稳定——但是它是以牺牲长期增长和体面劳动为代价而实现的<sup>6</sup>。此外,批评者宣称,机构调整计划诱使对公共基础设施和农业投资的下降,同时许多低收入国家未能动员产生足够的国内收入。这种情况既受到了国际税务竞争的影响也受到了对通常伴随贸易自由化计划<sup>7</sup>的‘财政冲击’的不当赔偿的影响。其纯结果是减少了发展中国家为了实现诸如千年发展目标和为综合的社会保护一揽子计划筹资等核心发展目标的财政和政策空间<sup>8</sup>。

149. 跟随结构调整计划而来的是在许多情况下导致 21 世纪接受援助的低收入国家减债的减贫战略。到本十年之末,总共有 70 个国家已经在实施临时的减贫战略或者全面的减贫战略(66 个国家)。正如本章中随后的评估所表明的那样,尽管减贫战略和千年发展目标象征着对减贫的重新承诺,但它们一开始并未将聚焦于创造就业作为核心目标。第二代的减贫战略试图纠正这一失衡现象——但就操作而言,就业与总体政策框架的联系依然未能充分地开发。

150. 虽然 1998 年至 2007 年的高增长时期在所有地区都导致了失业和贫困的一些下降,尽管发展中世界的各国结果不尽相同,但在趋势和水平之间加以区分依然是重要的。所执行的经济政策并未解决发展中国家的就业危机,而高水平的公开失业、普遍的就业不足、不正规性和低质量的就业依然存在。对于许多低收入国家(尤其是撒哈拉以南非洲)而言,即便是二十一世纪初的高增长时期也不能保证这些国家将在 2015 年实现千年发展目标<sup>9</sup>。这主要是由于增长的方式和性质是由初级产品出口的兴盛以及外来筹资来源的陡增所驱动。正如第二章所辩论的那样,高增长尽管是必要的,但并未构成创造优质工作的足够条件。在这些国家里,鲜有结构变革和经济多样化的证据,而这两者对支撑广泛的和生产性的就业创造极为关键<sup>10</sup>。

151. 根据影响发展中国家及发达国家的全球金融和经济危机以及加剧的工作危机,有些人呼吁重新思考早先的政策模式,在增长战略与以收入为导向和注重就

---

<sup>6</sup> W. Easterly, 同上。

<sup>7</sup> 参见联合国贸易与发展会议 2009 年最不发达国家报告:国家与发展治理(纽约和日内瓦,2009 年)。

<sup>8</sup> 这些问题在 I.Islam 题为全球经济危机与发展中国家:传输渠道、财政和政策空间及国家应对措施的设计之文中进行了探讨,就业工作论文第 36 号(日内瓦,国际劳工组织,2009 年)。

<sup>9</sup> 国际货币基金组织和世界银行:2009 年全球监测报告(华盛顿特区,2009 年)。

<sup>10</sup> 参见联合国国际贸易和发展会议,2009 年,如前引用;联合国非洲经济委员会和非洲联盟:2010 年非洲经济报告。在非洲促进高水平 and 可持续的增长以减少失业,亚的斯亚贝巴,2010 年。

业的政策之间重新建立平衡。<sup>11</sup> 这将涉及到：调动国内资源；更新和加强公共政策和有效公共制度在开放的市场经济中的作用；促进国际政策连贯性和协调。应面对面向所有人的全面和生产性就业与体面劳动这一挑战的种种政策乃这一辩论的核心。

### 三方成员的需求

152. 对就业文书的一般性调查注意到，任凭 1980 年代和 1990 年代政策模式的变更，“大部分国家依然致力于增加生产性就业的目标”。这反映在：其宪法和/或部分社会和劳动立法中对创造就业的提及；特别法律的颁布实施；及其在主要政策文件中的承诺。几乎所有被调查的国家都采取了具体的行动以支持中小企业和促进年轻人自谋职业，并认识到需要致力于对脆弱群组的定向干预并建立提供公共就业服务的制度。

153. 促进就业，特别是对青年而言，在所有 67 个体面劳动国别计划以及国际劳工组织成员国所采用的所有地区战略中被列为首要。

154. 为了追求这一目标，各国愈来愈多地要求劳工局通过具体针对每个国家的一个政治进程，支持开发通常以官方政策声明方式而被采用的全面的国家就业政策。<sup>12</sup> 这种要求来自所有地区；所有发展层次——包括不发达国家的发展中国家；中等收入和新兴经济体；以及转制国家。在多数情况下，这种要求是与国家层次的决策和改革日程并行的，例如在改变政府及其政策的背景下，或者在准备或跟踪国家发展规划进程中以及在制定和修订减贫战略期间。

155. 各国的需求也包括就设计、实施和评估针对诸如青年和妇女等特定目标群体的就业政策和计划，或者在基础设施或旅游业等特定部门增加投资的就业内容等方面提供支持。对许多遭受自然灾害和/或冲突的国家来说，注重就业的经济恢复是试图保证更大的持续性发展的主要优先事宜。

156. 如前所言，全球经济危机和全球就业契约的实施正在强化对重塑就业政策、回顾结构挑战和扩大定向就业计划的要求。成员国向劳工局所提要求的其中一个特点是索取关于其它国家所采取行动的信息。三方成员要求劳工局通过下列措施

<sup>11</sup> 例如，亚洲开发银行呼吁“重新平衡”亚洲发展中国家的出口导向型的增长模式。重新平衡的目的并非要返回到旧式的保护主义，而是要开发一个更多依靠国内和地区市场的危机后增长战略。也有必要对社会保障制度进行更多地投资以减少对国家和家庭层次上过度谨慎储蓄的激励，从而提振购买力和国内消费。参见亚洲开发银行：2009 年亚洲发展展望：重新平衡亚洲的增长(马尼拉，2009 年)。

<sup>12</sup> 在 2010 年元月，根据记录共收到 58 个这样的针对 2010-2011 年期间的国家请求。

对其提供支持：国家层次的政策和技术性支持；地区性咨询和能力建设活动；使其它多边机构参与进来<sup>13</sup>。

## 国际劳工局的回应

### 战略构成

157. 在更为广泛的体面劳动议程中，国际劳工局支持其三方成员促进全面和生产性就业战略乃基于几种要素：(1)一个由全球就业议程提供的政策框架；(2)大量与就业相关的标准文件，其中 1964 年就业政策公约(第 122 号)是核心文件；<sup>14</sup> (3)关于制定、实施和回顾国家就业政策的政策咨询；(4)以具体政策领域和群体为目标的核心计划——例如，对基础设施的公共投资，积极的劳动力市场政策和劳动力市场信息系统，社会金融和青年就业；以及(5)治理和评估。这些问题将与其它需要加强的潜在领域一道，在本节中得到进一步发展。

### 1. 政策框架

158. 正如在第一章中所指出的，理事会 2003 年批准的全球就业议程是指导国际劳工组织关于就业工作的基本政策。其让就业成为国民经济和社会政策以及国际发展战略的核心主要宗旨在社会正义宣言中得到了重申。全球就业议程基于国际劳工标准促进体面就业，因此同时促进就业增长和劳动质量——其中包括消除就业歧视。

159. 2006 年通过的全球就业议程实施战略<sup>15</sup> 试图通过改善对话、研究、对就业政策的跟踪和评估使其更具操作性和直接适用于作为体面劳动国别计划一部分的国家就业政策的设计和实施。它寻求围绕五大就业政策领域外加社会保护来构建全球就业议程的内容：(1)扩大就业；(2)技能、技术和就业能力；(3)企业发展；(4)劳动力市场制度和政策；以及(5)治理、代表性和倡导。图 3.1 概述了基于全球就业议程的国家就业战略的主要政策领域。一个指导制定国家就业政策的核对清单也已开发出来。<sup>16</sup> 劳工局支持将性别平等融入国家就业政策之中，定期在全球就业趋势出版物中专门探讨妇女事宜并开发了一系列工具。一项新的工作旨在协助在全球就业议程框架的所有政策领域内将性别问题主流化<sup>17</sup>。

---

<sup>13</sup> 国际劳工组织：对关于经济和就业危机：实施全球就业契约的战略的大会辩论和决定的跟踪，理事会，第 306 届会议，日内瓦，2009 年 11 月，GB.306/3/1。

<sup>14</sup> 详见附件 I 中与就业有关的标准的全部清单。

<sup>15</sup> 国际劳工组织：体面劳动国家计划的就业战略：概念、方法和实施全球就业议程的工具，关于操作体面劳动国别计划中就业要素的“愿景”文件，理事会，第 295 届会议，日内瓦，2006 年 3 月，GB295/ESP/1/1。

<sup>16</sup> 同上。

<sup>17</sup> 国际劳工组织：关于在就业政策中的性别(问题)指南(日内瓦，2009 年)。



160. 在其 2007 年 11 月会议中，就业和社会政策委员会观察了新的全球就业议程实施战略迄今为止的结果，审议进步和成就、实施差距以及提议的填补这些差距的行动。正如本章附件中所概述的那样，“全球就业议程计分卡”鉴别了：在国家层次使全球就业议程适应于不同国情的主要挑战；在劳动、财政和经济部委之间关于就业问题的薄弱政策协调；以及加强跟踪和评估方法的必要性。发现在作为总体框架的全球就业议程和聚焦于特定国家优先事宜的体面劳动国别计划之间存在一些紧张状态。看来全球就业议程的要素未能被始终如一地应用于体面劳动国别计划之中，其核对清单也未被系统地使用。全球就业议程所要求的综合方式意味着劳工局应该在包括对经济环境的研究能力等所有领域维持其专门知识和能力。应该将更多的注意力放在分析就业政策与集体谈判、工资政策和劳动监察之间的相互作用上。在全球和地区层次，重点一直放在通过在国际伙伴关系中宣传全球就业议程和通过为政府和社会伙伴开展关于如何运用该议程及其相关工具的培训从而提高对议程的认知。劳工局关于下一步实施全球就业议程的建议，可以包括一项基于针对不同发展层次国家的更为细致的就业政策指南而加强的对就业政策的评估进程。

图 3.1. 基于全球就业议程的国家就业战略：主要政策领域

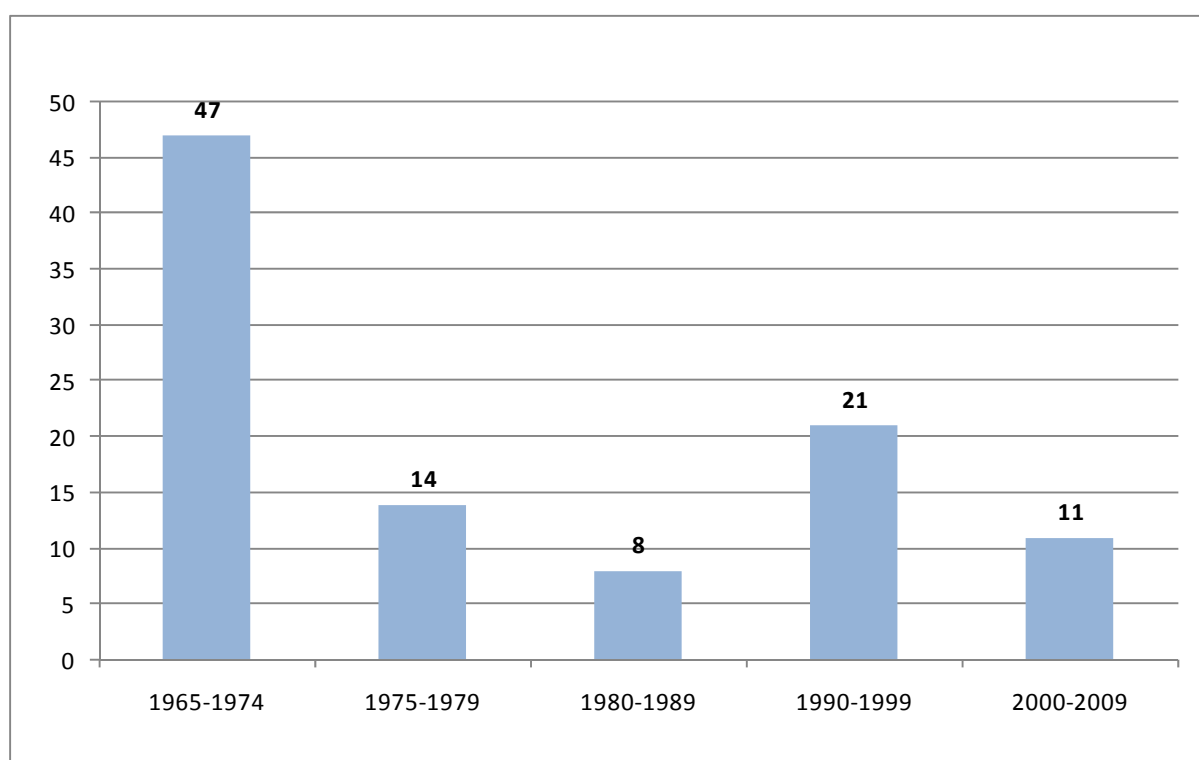


资料来源：摘自“愿景”文件，理事会第 295 届会议，GB.295/ESP/1/1，日内瓦，2006 年 3 月。

## 2. 标准性文书

161. 正如在第一章中所提到的那样，国际劳工局支持战略乃基于国际劳工组织所独有的一系列标准性文书(全部文书名单见附件一)。首要文书是 1964 年就业政策公约(第 122 号)。<sup>18</sup> 该公约可作为就旨在实现充分、生产性和自由选择就业的积极就业政策实施方法而指导成员国的一个基本参照文件。第 122 号公约截至 2009 年 12 月已获 101 个国家的批准。图 3.2a 总结了 1965 年和 2009 年之间的批准态势，而图 3.2b 则提供了这一时期批准第 122 号公约国家的按地区和百分比的分布图。

图 3.2a. 1965 年至 2009 年期间对 122 号公约的批准情况



资料来源：国际劳工组织文献资料库(ILOLEX)。

162. 第 122 号公约规定，“每个成员国将作为一个主要目标，宣布和执行一项旨在促进充分的、生产性的和自由选择就业的积极政策”。关于就业文书的一般性调查(2010 年)提倡各成员国应该“在虑及其发展水平和经济能力时竭尽全力以便实现和维持充分就业”。该公约还规定要有一个广泛的协商基础，特别是与雇主组织和工人组织的协商。

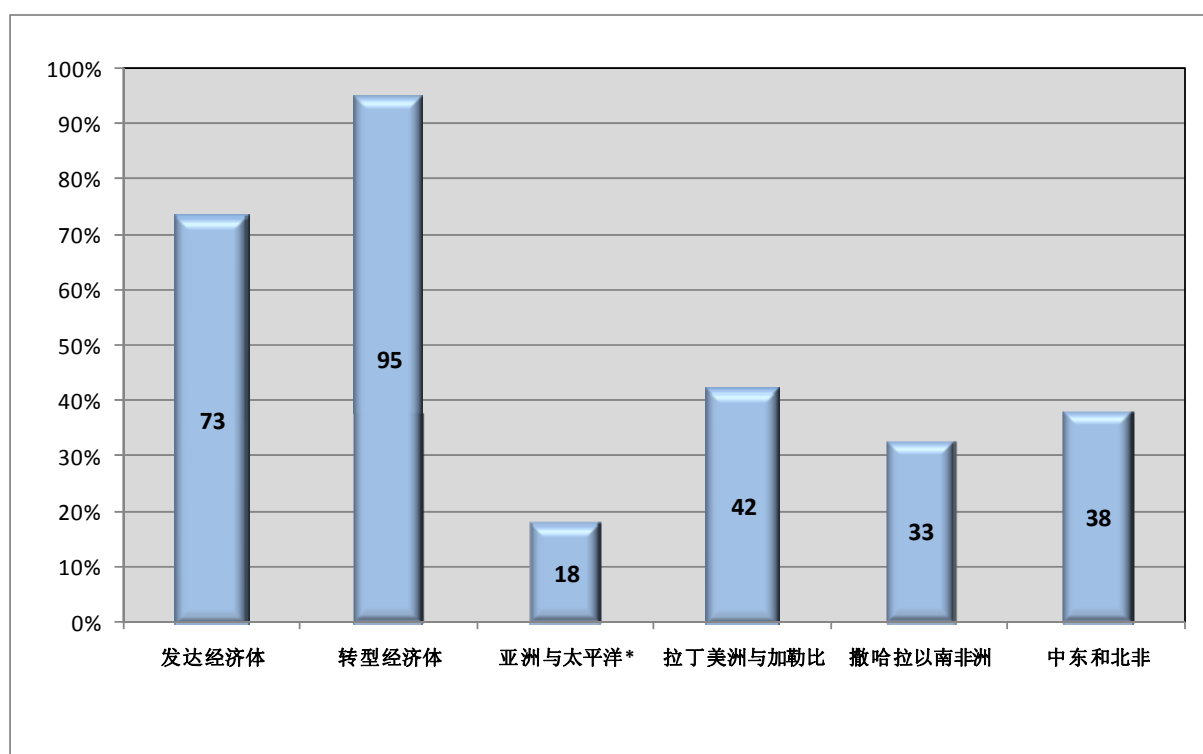
163. 就业政策第 122 号和第 169 号建议书(分别于 1964 年和 1984 年通过)对制定就业政策提出了一些额外的指导意见。关于促进充分和生产性就业辩论不断演变

<sup>18</sup> 此后在就业政策的一些具体领域通过了一些文书，正如附件一中所列举的那样。

的性质要求不断更新和巩固就业指南，这种更新和巩固工作本身也可促进政策评估进程和加强管理。

164. 关于就业文书的一般性调查对找出标准差距和为未来制定标准扫清道路来说是一个宝贵的资料来源。它已经在为劳工局技术合作综合行动以及能力建设活动提供信息，这些活动的目的是扩展对第 122 号公约和其它就业标准的批准，支持对其的实施并加强监督其影响和就其落实情况提交报告的能力。

**图 3.2b. 按地区(国家百分比)对 122 号公约的批准情况**



\*包括诸如中国和印度等人口较多的国家。

资料来源：国际劳工组织文献资料库(ILOLEX)。

### 3. 综合性国家就业政策

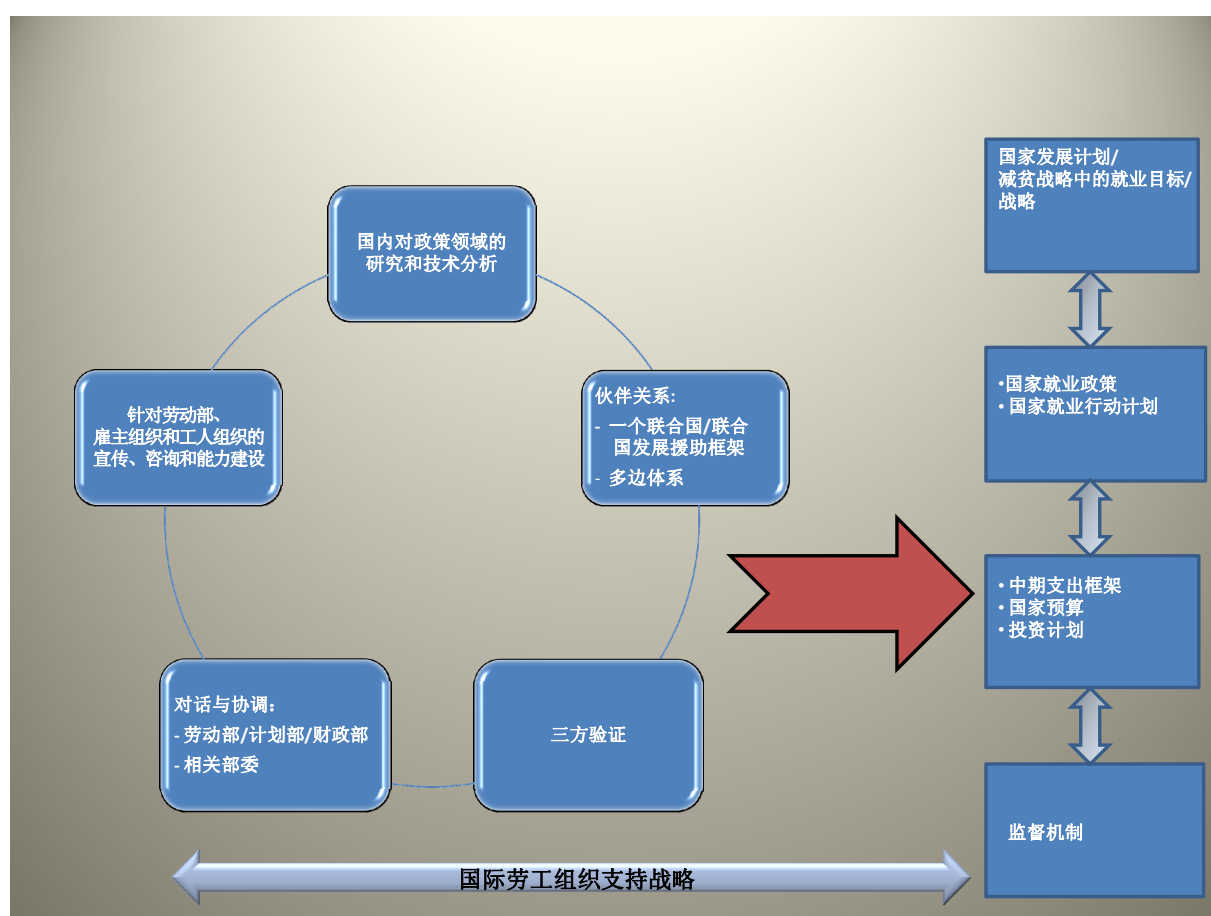
165. 如上所言，各国越来越多地请求劳工局帮助它们制定和回顾它们出于两个原因采用的国家就业政策：一是如第 122 号公约所规定的，表达他们促进充分、生产性和自由选择就业的政治意愿<sup>19</sup>；二是像全球就业议程所设计的那样，清楚地表达一个连贯和综合的愿景和框架，将影响劳动力供求和劳动力市场制度运作的几种政策和计划汇聚其中。这些请求通常为推动对国家就业绩效及其与增长供求和劳动力市场制度运作的集中政策和计划汇聚其中。这些请求通常为推动对国家就业绩效及其与增长、发展和减贫战略的关系进行一次言之有据和具有广泛基础(多个利益攸关者)的评估提供了机会。它们也可以推动关于究竟以何种方式能够

<sup>19</sup> 尚未批准第 122 号公约的许多国家也采用国家就业战略并要求国际劳工组织予以支持。

使促进就业的交叉目标在具体的国情下最好地得以实现并体现于国家发展框架、组织战略和经济目标之中等事宜而开展的部委间和三方对话。

166. 图 3.3 概要介绍了劳工局如何推动就业政策的开发和在国家一级的评估进程。劳工局支持战略的一个主要着重点是关于将就业目标纳入总体政策框架中的政策咨询；就如何提高经济增长的就业含量进行分析和研究；提高政府和社会伙伴的能力；并促进三方对话。

图 3.3. 就业政策开发和国家一级的评估进程



167. 劳工局的支持并未到此结束。另外一项措施，特别是在财政空间有限的低收入国家里，是促进伙伴关系和确定诸如国家预算、中期开支框架(MTEFs)和与促进就业目标的减贫进程相联系的减贫战略信贷等内部和外部资源动员战略和资源分配机制。与多边体系评估进程和联合国机构在联合国发展援助框架(UNDAFs)背景下的伙伴关系是这一广泛的宣传和资源动员战略的主要组成部分。

168. 尽管在已采取国家就业政策的国家里存在一些基本类似处，但也有一些有意思的地区差异。例如，关于就业政策的一般性调查注意到，以立法方式促进就业在目前或前亚洲中央计划经济体(如中国和越南)中较为明显，而在一直是市场导向的亚洲国家里则不那么明显。此外，作为增长和就业促进核心要素的迈向全球一体化的政策在东亚和东南亚开放经济体的国家就业政策中普遍存在，但在其

它地区则没有受到如此重视。在拉丁美洲，有一个集中关注劳动力市场政策和有条件现金转移支付的趋向。该地区的一些国家(诸如 阿根廷和巴西)也有精心制定的针对非正规经济的方法，但这一问题在其它地区则未能得到充分的处理。

169. 对作为地区代表性样本的十个国家就业政策文件所作的评估表明，在十个案例的其中七个案例中，广泛讨论了对于以就业为中心的宏观经济政策框架的需要。与就业质量相关的问题受到较少注意。百分之三十的案例中明确地提及了社会对话和三方性。只有一个案例包括了关于工资和工作条件的讨论。在发展中世界不同地区的 41 个国家就业政策文件中的其中百分之七十五的文件中，也可以找到明确的量化就业目标<sup>20</sup>。

170. 优先事宜——给予具体政策领域和政策文件及其组合或排序的份量——依然是主权国家决策和政府间进程的结果。使就业成为一个中心的可以问责的经济政策指标的挑战需要作出远远超出劳动部委职责范围以外的承诺和行动。横跨几个部委和劳动力市场制度的连贯性和协调尚待进一步加强。将就业结果纳入成就指数——硬性优先事项——的有效国家跟踪机制尚未实现。整个国际社会的政策连续性在迈向支持国家倡议方面尚任重道远。

171. 在过去两个两年度期间，国际劳工局支持了大约 36 个国家就业政策开发倡议——表 3.1 给出了这方面的地区分布。相当比例的支持被提供给了撒哈拉以南非洲(36 个国家中的 14 个国家或总数的百分之三十八)。劳工局目前正在建立一个新的数据库以跟踪和监督国家就业政策的发展。<sup>21</sup> 专栏 3.2 提供了在布基纳法索、乌干达和越南等具有不同社会和经济背景的几个国家中这一就业政策工作的范例。

**表 3.1. 国际劳工局 2006 至 2009 年支持帮助不同地区国家制定国家就业计划**

区 域	国际劳工局支持的国家和地区数	
非 洲	14	布基纳法索、喀麦隆、刚果民主共和国、埃及埃塞俄比亚、加蓬、利比里亚、马达加斯加、尼日尔、尼日利亚、塞拉里昂、多哥、坦桑尼亚联合共和国、津巴布韦
亚洲与太平洋	6	阿富汗、中国、印度、蒙古、巴基斯坦、越南
欧洲(包括中亚)	10	阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国、黑山、塞尔维亚、前南斯拉夫马其顿共和国
拉丁美洲和加勒比	4	阿根廷、哥斯达黎加、尼加拉瓜、秘鲁
阿拉伯国家	2	约旦、也门
总 计	36	

<sup>20</sup> 基于就业政策司对国家就业政策和相关文件的内部评估，国际劳工组织，日内瓦。

<sup>21</sup> 已经设立了一个数据库以便使对减贫战略中的就业和体面劳动问题的分析成为可能，并衡量减贫战略横跨几代的进展。这一数据库被国际劳工局不同的技术部门使用。

## 专栏 3.2

### 就业政策工作的范例

下列例证提供了关于在国家一级制定国家就业政策独特方式的一个简要印象。

#### 越南强化就业产出的十个集群方式

2007 年，在组办首届就业和体面劳动论坛之后，越南与国际劳工组织签订了一个谅解备忘录，就关于将劳工问题纳入十年社会经济发展战略(2011-20)事宜以政策咨询和能力建设形式进行技术援助达成了协议。2008 年 11 月，国际劳工组织支持制定了一个关于在与有关部委和社会伙伴协商后确定的十个集群领域开展背景研究和政策对话的工作计划。这些集群领域包括就业与增长关系；非正规经济；农村就业；投资、贸易和企业发展；就业与人力资源及技能开发；就业和劳动力市场信息系统；为就业目的的移民；就业和劳资关系；以及就业和社会保护。

背景研究的成果预计将作为就业的“基本材料”被纳入即将制定的(2011-20)社会经济发展战略。尽管总体活动是由劳动、荣誉军人和社会事务部下的就业局协调的，但其它部委、院所和国家咨询机构也积极参与。此例较好地说明了早期规划如何能使实质性的国内研究和三方对话纳入规划进程，包括一个联合国计划对越南的支持。

#### 布基纳法索：强化就业的多部门国家就业政策

国际劳工组织开始与布基纳法索青年与就业部及社会伙伴密切合作以制定一个国家就业政策(NEP)和实施行动计划(2008-10 年)。目标是为所有就业干预措施提供一个框架。布基纳法索 2008 年 3 月在国家就业政策得到部长会议通过时获得了成功。国家就业政策有四个基于全球就业议程的战略目标：在部门和宏观经济政策内加强就业；加强就业创造；提高就业能力；以及劳动力市场的组织和运作。

国家就业政策已经开始实施，主要是通过制度化地审计新成立的部以便：确定能力需求；建立一个跨部委和三方性的全国就业和培训理事会以改善关于就业的部门对话和以部门为基础的政策与目标中就业事项的纳入；保证国家就业政策和减贫战略之间的政策连贯性；并加强和支持社会伙伴对减贫战略进程的参与。

#### 乌干达：通过快速危机评估启动国家就业政策的制定

2009 年 10 月在国际劳工组织的支持下乌干达政府和社会伙伴代表就全球经济危机对乌干达的影响进行了一个快速评估。评估揭示，乌干达工人，尤其是低工资的零工，遭到沉重打击，导致了实际工资的下降——特别是对那些最为脆弱的工人而言。这一主要发现被接受并纳入了大家期待已久的国家就业政策草案。草案呼吁进行最低工资立法，对市场所要求的技能开发进行投资，并加强劳动力市场信息和管理。整个国家就业政策进程由于快速评估活动和三方性技术研讨会而得以加速，在三方研讨会期间大家就政策草案的修正达成了一致。国家就业政策预计将于 2010 年初由内阁审议批准。

## 4. 核心国际劳工组织计划

172. 劳工局还通过支持针对特定地区或群组的充分的和生产性的就业和体面劳动目标回应成员的需求和优先事宜。本章简要回顾了劳工局具有大量专业知识和技术合作综合行动的四大核心计划。它们分别是：就业密集型投资计划(EIIP)；劳

动力市场政策和劳动力市场信息系统；青年就业；和社会金融。<sup>22</sup> 这些方面的干预措施经常构成更为广泛的国家就业政策的一个组成部分，或者作为体面劳动国别计划中的优先事项而被提出。

#### 4.1. 就业密集型投资计划(EIIP)

173. 基础设施是在大多数国家吸引高比例投资的一个较为突出的部门，具有很大的就业创造潜力。

174. 就业密集型和基于地方资源的方式被广泛认为是其中一个最有效的触及农村——最近以来也触及城市——贫困者的手段。许多国家，尤其是在非洲、亚洲和拉丁美洲，正在着眼于增加其正常基础设施投资计划中的就业含量。但也面临着重大挑战：负责创造就业的部委(比如劳动、计划)对投资就业含量的决定没有管辖权；此外，从事这一工作的部委不一定对创造就业这一“问题”买账。

175. 最近，由于经济危机，公共工程计划已经出现了强劲的复苏。正如在第二章所提到的那样，对基础设施的财政支持构成了一揽子刺激计划的主要组成部分；国际劳工局为 20 国集团审议的国家中有百分之八十七的国家通过在基础设施方面的额外财政开支刺激劳动力需求。然而，只有百分之三十三的国家对这种开支应用了就业标准。<sup>23</sup> 这些计划的设计重视一些新的考虑因素以便改善目标确定(妇女、青年、处于不利地位的群组)；加强技能和创业开发；加强治理以改善资产的创造和管理；解决环境修复问题。

176. 国际劳工组织有三十多年通过就业密集型投资计划将就业与基础设施发展联系起来的经验。目前正在全球四十多个国家实施这种计划，其中一半在非洲，四分之一在亚洲和拉丁美洲与加勒比。其技术合作综合活动在国际劳工组织预算外技术活动中一直位居第二，进行中项目的总拨款达到了 9500 多万美元。

177. 该计划的活动促进了生产性就业的创造并作为发展社会安全网、经济和社会基础设施的一个积极手段；它还通过自然资源恢复和管理对环境可持续性做出贡献。通过使用基于地方的技术提供基本的基础设施资产和服务，该计划解决了大部分人口对获得清洁水、卫生、能源、运输、医疗、教育、信息和通讯等的巨大的尚未满足的需求问题。

178. 就业密集型投资计划支持国际劳工标准，尤其是第 122 号公约和第 94 号公约(涉及公共合同中的劳动条款)，以及诸如关于促进可持续性企业的 2007 年决议等一般性讨论建议中所强调的增长方式。这些国际劳工组织文书解释了公共采购和合同制度及其治理的改善如何能够帮助三方成员取得其经济和就业目标。在有些情况下，就业密集型投资计划创造就业的努力与社会安全网战略互相结合，正如肯尼亚的以就业为目标的经济计划或者印度的全国农村就业保障计划那样。

<sup>22</sup> 欲知详情，请参阅由就业部门准备的相关的“时事短评”，可按请求提供。

<sup>23</sup> 国际劳工局对抗危机措施的调查，为 20 国集团匹兹堡峰会而准备。参见第二章表 2.1。

### 专栏 3.3

#### 就业密集型投资-工作岗位与政策影响

##### 工作岗位

面向生产性、社会和环境基础设施项目的就业密集型投资计划战略能够产生比传统的基于资本的技术多出五倍多的直接就业。乘数效应一般较高(大于 2.0)。通过增加那些极其困难的人们的收入,它们为减贫作出了很大的贡献。

南非扩大的公共工程计划的第一阶段,比如说,在 2005 年和 2008 年之间创造了 100 万个工作机会;在目标现已定为 450 万个工作机会的第二阶段,在前九个月的运作中便创造了 50 万个工作机会。

##### 影响政府政策——喀麦隆和巴拉圭案例

在一个较短的三年期内,喀麦隆政府试点并展示了在基础设施投资中具有体面劳动条件的有效就业创造。这些成就加上一个就业影响评估提出的建议说服了政府,使其采用一个国家战略和行动计划支持就业密集型投资计划作为一个主要工具以便实现在最新减贫计划中强调的增长和就业发展目标。公共投资和采购正被作为就业政策工具进行战略性的调整以便积极地融合经济和社会发展。其主要成就包括:

- 在上游政策层次上,就业部、经济规划部和公共合同管理机构正协调不同政府部门,在作为公共投资主要使用者的那些部委的规划和计划制作活动中使就业标准主流化。
- 在部门运作层次,由政府资助的全国农村准入道路计划和由非洲发展银行资助的一个城市卫生计划,目前正在为大规模应用就业密集型投资计划战略开展能力建设活动。

国际劳工组织目前正与负责任的社会伙伴携手制定战略进程(能力建设、跟踪和评估),以便提高改进公共和私营部门的实施状况。这一政策基础将为可持续的中小企业和更多的工作岗位创造新的国内市场,并将通过增加对货物和服务的需求而对地方经济做出重要的贡献。

巴拉圭的例子说明了国际劳工组织如何与三方成员一道通过公共投资支持就业。劝说国家政策制定者对公共投资采用基于劳动力的方式的长期努力在现任总统执政期间有所加强,而现政府已经在其经济和社会政策中赋予了就业更加重要的角色。这种持续的努力导致了作为其主要成就的下列制度性变革:

- 一条新的法令赋予微型和中小型企业特定情况下对公共竞标工程的优先准入。针对小型公共投标工程的行政性程序已被重新设计以便使更小的企业更容易地参与竞标。
- 一个日常性的公路维护制度特意面向微型企业以便使这一投资的就业影响最大化。小修和维护可以有效地使用小机械进行,为当地劳动力提供良好的工作。这意味着在同一层次的公共资助中,维护可以进行更长的时间,从而提高了公共投资的效率。公共工程与通讯部新成立的微型企业部门将为微型企业提供培训,预期在以后几年里将创造大量的工作。基于这些应用情况,财政部实施的一个新的公共投资系统在公共投资中将就业创造定为优先事宜,并设立了分散管理的评估和跟踪制度。



179. 在全球就业契约的后续行动中，劳工局正在支持国家对策，具体方法是通过技术援助加强就业标准和开发扩大就业密集型投资计划的能力。这些新举措中的其中一个良好例证便是目前在印度尼西亚与经济事务协调部协作实施的就业密集型投资计划工作。劳工局正在帮助各国政府跟踪在应对危机一揽子刺激计划中基础设施投资的就业影响。专栏 3.3 讨论了就业密集型投资计划及其影响。

#### 4.2. 积极的劳动力市场政策和劳动力市场信息系统

180. 积极的劳动力市场政策(LAMPs)系指影响劳动力供求之间相互作用的监管政策。<sup>24</sup> 提供收入替代的劳动力市场措施通常被称为消极的劳动力市场政策。在经合组织背景下，积极的劳动力市场政策越来越多地与“激活”之提法相联系，激活是指失业津贴领取者加大积极寻找工作或参与培训或就业计划的努力。这些政策工具通常由公共就业服务机构(及私营介绍所)实施并将失业者确定为目标以便提高他们的就业能力(正如第五章所解释的那样)。激活机制意味着津贴发放变成以参与培训或其它计划为条件。一般来说，激活战略专注于个人行动计划的制定和对失业者所采取的行动进行定期报告和跟踪；为领取者介绍工作；和提高积极性、技能和就业能力的计划。在更广的意义上，积极的劳动力市场政策还可以包括将工人留在岗位的措施，诸如工资和岗位补贴、公共工程计划和创业激励措施。此外，有关政策还寻求将诸如青年等易遭长期失业和挫折的人口群组确定为目标(参见关于青年就业的下列章节)。

181. 就范围和多样性而言，对积极劳动力市场政策的求助随着国家收入水平的下降而下降，这也反映了各国所面临的财政和能力局限。最近国际劳工局对政府应对危机举措的调查发现<sup>25</sup>，在中等收入群组中使用最多的回应政策是培训，随后是求职援助、创业激励措施和公共就业工程。

182. 劳工局不同的部门——经常一道——从事积极劳动力市场方面的工作，这种工作的性质是研究密集型的。比如说，已经就积极劳动力市场政策的范围和有效性<sup>26</sup>及其根据 1982 年终止就业公约(第 158 号)的作用开展了研究。还对更为广泛的经济绩效方面的劳动监管问题进行了分析，特别涉及到国际金融公司(IFC)在其年度经营商务报告中对就业保护立法的排行榜，后者影响了在方法上的变革

<sup>24</sup> 为了解对本文所讨论问题的进一步阐述情况，请参阅 S.Cazes、S.Vericke 与 C.Heuer 合著的危机之际的劳动力市场政策，就业工作论文第 35 号(日内瓦，国际劳工组织，2009 年)。

<sup>25</sup> 同上。

<sup>26</sup> P. Auer、P.Efendioglu、和 J.Leschke 合著的全球各地积极的劳动力市场政策：应对全球化的影响(日内瓦，国际劳工组织，2008 年)。

和在政策工作中排名的使用。<sup>27</sup> 劳工局对积极劳动力市场政策的研究经常为面向三方成员的政策咨询提供信息。

183. 劳动力市场政策的设计和实施将根据就其实施和结果以及创新方面的新研究发现进行精微的改进。<sup>28</sup> 这将有助于在危机之前和危机期间更好地理解劳动力市场的调整。

184. 劳动力市场信息和分析构成了制定重点突出和定向的就业和劳动政策并跟踪其影响的一个重要基础。正如在第二章中提到的那样，劳动力市场数据和统计工作在许多国家仍未充分开展，尽管实际上由于需要对危机及应对政策的影响进行跟踪，三方成员请国际劳工局予以支持的要求有所增加。在没有准确和及时的劳动力市场变化信息的情况下制定全面的就业指标是不可能的——这些信息只能通过优质和定期的劳动力调查而提供。然而，只有 20 个发展中国家有半年度劳动力市场调查(在非洲仅有一个)，同时只有 17 个国家有最新的失业数据<sup>29</sup>。

185. 在发展中世界里，通过更好地分析现有数据，改善对数据使用者和生产者之间制度性联网的组织工作以及对三方成员的定向支持，可以取得更多的成就。在大部分的非洲和一部分的亚洲，不少国家不但数据有限，而且分析能力较弱，一些学术和研究机构除外。

186. 劳工局对于劳工问题作了如下分工：1)采集和 2)分析劳动力市场信息。前者是统计司的主要责任，该司除了编撰和传播从成员国和全球三方成员收到的统计数据外，还协调国际统计标准的制定。通过诸如全球就业趋势系列的出版而对劳动力市场进行分析是由就业部门的经济与劳动力市场分析司的经济师进行的。劳工局其它司局，不管是在总部还是在地方，也参与对劳动统计数据的分析。

187. 目前正加大力度以开发体面劳动指数。体面劳动多方面概念的许多重要成分有助于进行量化——其本身也可以转而产生比依靠诸如劳动力参与、就业和失业等传统措施远为丰富的对劳动力市场的见解。在这一方面，国际劳工组织主办了一次专家技术研讨会，与会专家提出了覆盖体面劳动四大支柱的一整套基本指数的建议，这些指数得到了在日内瓦举行的 2008 年国际劳工统计学家大会的支持。在这些活动之后，政策综合司与统计司协作，撰写了一系列体面劳动国别介绍以便测试和推进对已同意参数的使用，从而对劳动条件进行更加深入的观察。至于

---

<sup>27</sup> 经营商务指数：衡量问题与政治影响，详见 [www.ilo.org/empelm/what/pubs/lan-en/docName-WCMS\\_113905/index.htm](http://www.ilo.org/empelm/what/pubs/lan-en/docName-WCMS_113905/index.htm)。

<sup>28</sup> 对贝宁、布基纳法索、喀麦隆和马里进行的比较性研究已经启动，并将就积极的劳动力市场政策提供建议。

<sup>29</sup> 统计司，国际劳工局，日内瓦。

“简化型”版体面劳动指数，国际劳工组织成功获得联合国的同意，将 2007 年通过的四项新指数纳入关于就业和减贫的千年发展目标 1 中<sup>30</sup>。

188. 劳工局作为应对经济危机的举措在全球和地区一级加强了对劳动力市场信息和分析的跟踪与传播。<sup>31</sup> 此外，劳工局既通过诸如支持劳动力市场分析的具体干预措施或开发特别用途的分析工具，<sup>32</sup> 也通过包括专门项目或项目组成部分的更为全面的方式，继续帮助各国建立其国家劳动力市场信息与分析系统。

189. 表 3.2 中显示了一些旨在提高产生和使用劳动力市场信息能力的技术性援助活动。

**表 3.2. 接受过统计与分析能力培训以跟踪在千年目标 1 方面取得的进展的国家**

地 区	
非 洲	博茨瓦纳、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、加纳、圭亚那、利比里亚、马拉维、马里、纳米比亚、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、塞拉利昂、索马里、南非、坦桑尼亚联合共和国、多哥、乌干达、赞比亚、津巴布韦
拉丁美洲与加勒比	阿根廷、巴西、哥斯达黎加、厄瓜多尔、牙买加
阿拉伯国家	埃及、黎巴嫩、苏丹、叙利亚阿拉伯共和国
亚洲与太平洋	柬埔寨、斐济、印度、印度尼西亚、马来西亚、蒙古、巴基斯坦、菲律宾、所罗门群岛、斯里兰卡、越南
欧洲(包括中亚)	阿塞拜疆、克罗地亚、卡萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、黑山、塔吉克斯坦、土耳其、前南斯拉夫马其顿共和国、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦

#### 4.3. 青年就业

190. 青年就业在大多数国家里都是一个国家优先事宜。在许多情况下，这种优先并未能转变成这种实施计划，即使主要经济和社会政策规定与包括人力和财务资源在内的适度投资所支持的面向行动的干预措施齐头并进。在许多情况下，青年就业优先权是通过在时间和范围(例如计划手段)均有限的干预措施而履行的。这些干预措施通常以供方措施为主，技能培训是主导性干预措施，其次是求职技能、职业辅导和其它就业服务。增加劳动力需求的措施通常包括对劳动力市场进入者的就业补贴、公共工程和社区服务、鼓励包括可获得金融和非金融服务的自谋职业和创业。

191. 尽管负责青年就业职责通常必属于教育部和就业部这样的部委和机构，但在一些地区——例如非洲——主管青年事务的部委被越来越多地赋予青年就业的职

<sup>30</sup> 这些指数分别是：就业人数在人口中的比例；劳动贫困者；脆弱工作的比重；以及劳动生产率。

<sup>31</sup> 除了定期版本的劳动力市场主要指标(KILM)外，2009 年出版了一系列的季度更新版全球就业趋势，聚焦于经济危机对劳动力市场的影响。另外，国家简述和全球劳动力市场统计也刊登于国际劳工组织就业危机观察站中。

<sup>32</sup> 例如，国际劳工组织在乌克兰启动了一个短期就业测算工具的开发；一个类似的工具可能会在支持就业促进的背景下在越南引进。

责。这可能有助于更好地将青年就业融入到青年发展政策中去。不过，如果治理系统不能保证主管影响青年就业政策的不同部委之间的协调，它可能会使青年就业与就业和其它经济与社会政策脱节。

192. 对 2005 年国际劳工大会通过的关于青年就业的决议的后续行动中，劳工局目前正对超过半数的现有体面劳动国别计划中的青年就业工作提供支持。尽管劳工局支持青年就业的种类在各国和各地区有所不同，但它们基本包括：

- ❑ 对关于青年劳动力市场的数据和信息的采集和分析；
- ❑ 国家政策和制度框架，以及良好实践的传播；
- ❑ 提供技术支持以使青年就业在国家发展框架和政策(国家就业政策和/或青年发展战略)和行动计划(例如青年就业全国行动计划)的制定中主流化；
- ❑ 对设计、实施、跟踪和评估国家青年就业计划的咨询和技术援助；
- ❑ 宣传、提高认识和知识分享活动以便通过国家和地区性三方对话促进针对青年人的体面劳动。

193. 最近联合国就青年就业联合制定计划的做法为国际劳工组织在联合国发展援助的框架内使其关于青年就业的技术合作计划合理化提供了一个机会。由西班牙政府赞助的千年发展目标成就基金的青年就业和移民视窗已经使联合国 12 个机构和国际移民组织迈向更加一体化和相互支持的方式，这种方式使得能够在总体的体面劳动概念内实施国家青年就业优先事宜。这一举措由国际劳工组织正式开始实施，并导致了目前由联合国 14 个国家工作队正在实施的联合国共同计划。国际劳工组织在其中 9 个项目中是主角或执行机构，涉及到分配给这一视窗的总额为 7,300 万美元中的大约 1,800 万美元。这些计划横跨体面劳动议程的四大支柱，从工作中的权力到一体化的青年就业举措、劳动条件、劳务移民政策和移民工人的保护。

194. 2009 年对 2006-08 年期间的劳工局青年就业战略进行了独立的评估，而且其调查结果在 2009 年 11 月的理事会上进行了讨论。该评估发现，国际劳工组织的青年就业手段和举措对以下内容具有相关性：青年的与就业有关的需求、国家体面劳动议程和国际劳工组织三方成员的优先事宜<sup>33</sup>。该评估还敦促劳工局支持在国家一级的一体化青年就业手段，并加强在部门和计划之间的协调与合力。

#### 4.4. 社会金融

195. 社会金融或曰“普惠金融”已成为许多国家反贫战略和就业促进政策中的主要组成部分。促进社会金融致力于解决金融服务在以下诸方面提出的挑战：对于服务不足的市场部分来说的透明度、保护、亲近性、经济可承受性和准入的各项政策。

---

<sup>33</sup> 国际劳工组织：对国际劳工组织关于增强成员国能力以开发聚焦于青年就业政策和计划的战略而进行的独立评估，理事会，第 306 届会议，日内瓦，2009 年 11 月，GB.306/PFA/13/3。

196. 国际劳工组织社会金融计划(SFP)聚焦于国内金融部门问题，例如：金融自由化及其对穷人的影响；包括小额贷款等在商业上具有可持续性而且减少贫困的——或者可以将资源导向尊重国际劳工标准的公司的金融战略；或者负有社会责任的投资。那些为劳动贫困者带来福利收益的金融方面的创新是正在进行的工作的焦点。社会金融计划寻求在“为了体面劳动的小额贷款”和“微型保险创新工具”两个研究倡议框架内，证实金融交割变化对体面劳动和就业的影响。前者是一个拥有为 210 万个贫困家庭提供服务的 20 家微型保险机构促成的伙伴关系，可支配 处理总额为 16 亿美元的贷款组合。后者向寻求使微型保险适应贫困家庭需求的机构提供创新赠款：到目前为止它已向 82 个获赠机构分发了 1170 万美元的创新赠款。

197. 劳工局的工作在这方面的影响可以通过它对与其一道工作的机构所产生的影响来加以衡量——例如，它是否已影响和改变了它们的行动、分析和政策。例如，西非国家中央银行在国际劳工组织咨询的基础上通过了构成全球第一个小额贷款监管框架的法律。几个其他中央银行已使用这一法律作为监管由成员组成的金融机构的模式。另一个很好的例证是法国政府发起的用以帮助失业人员以无证券抵押贷款开始自己生意的 EDEN 计划。它使用由劳工局构思和开发的针对公营和私营中介的资格标准。印度储蓄银行根据国际劳工组织的咨询意见，决定对以无证券抵押的借贷尤其是妇女借款者取消最高借贷上限。在东南亚，三万多个处于童工和人口贩运风险之中的家庭在通过与劳工局的联合倡议而获得对金融服务的准入和财经知识培训后降低了它们的脆弱性。

## 5. 治理和评估

198. 在对全球就业议程实施情况进行评估以及对社会正义宣言进行跟踪 时，就业政策需要有更强有力的治理以及评估机制已经得到认可。第一章简要回顾了两个现有进程：包括一般性调查的国际劳工标准监督机制；以及理事会就业和社会政策委员会，该委员会讨论劳工局关于就业和社会保护工作的实质性问题并就劳工组织如何更加有效地实现就业和社会目标提出指导。

199. 第一个机制规定了基于国家报告对各国执行与就业有关的国际标准进行的法律评估。作为一个极其宝贵的信息来源，这一进程未能提供对经济政策进行全面和跨学科的评估，而该评估对于交付就业的交叉目标和全面反映劳动部门以外的活动极为关键。确定和评估良好实践较难。

200. 至于就业与社会保护委员会，自 2007 年以来，每年都有两个国家应邀在委员会发言，发言基于一小组引导性问题以帮助它们准备发言并提供一些跨国之间的类似性。尽管国家案例的讨论一直具有启发性，但这一评估进程存在内在缺点：只有两个国家每年向就业与社会政策委员会介绍它们的就业政策；可用作关键的基准评价的东西较少。

201. 2003 年发起了布加勒斯特进程，此乃又一个创新性的进程，以便制定东南欧国家的就业政策。劳工局与欧洲委员会结为伙伴并与欧洲委员会进行合作，提

供了战略性指导和技术型支持以推动地区合作和对就业政策的评估机制。通过对就业政策的国家评估，得以分析每个国家的就业政策，改善的建议得以提出。在部长会议的指导下，这些报告经过由劳工部就业司局长和公共就业服务机构负责人组成的常设性高级委员会的评估，它们在每个国家的全国性三方研讨会上讨论。对国家就业政策的同行评估得到国际劳工组织培训班的支持，在所有的参与国中进行。在完成评估后，国际劳工组织目前正协助各国实施有关建议。这一同行评估进程的成功产生了重要的启示，可能会成为其它地区的一个潜在应用模式。

202. 其他国际机构有着不同的对其核心职责下的政策进行系统评估的模式。世界贸易组织有其贸易政策评估，国际货币基金组织有关于宏观经济和金融政策评估的第四条。经合组织和欧盟有它们自己版本分别围绕就业战略和欧洲就业战略而明确制定的同行评估进程(见方框 3.1)。对于国际劳工组织中等和低等收入的成员国而言尚不存在任何这种性质的东西。

203. 国际劳工组织加强对就业政策的治理和评估机制也许是未来的一个可能性战略。为不同发展层次的国家制定妥当的指南将有助于加强评估机制。这些尤其旨在针对中等和低等收入国家的指南将依据国际劳工组织文件和方式，汇聚从良好实践评估中得到的信息，并伴之以有可能围绕就业和社会政策委员会的对就业政策的一个更加强有力的同行评估进程。指南和围绕指南的一个强化评估进程将向各成员国和这些国家的社会伙伴提供改善的知识和政策咨询<sup>34</sup>。

### 对影响的评估

204. 为准备本报告，对国际劳工组织的工作影响就业的程度进行了一次评估。总体而言，尽管对项目和计划有定期的评估，这些评估的结果也在附件三中简要地重点介绍，但国际劳工局的工作对政策开发的影响尚未被定期评估。

205. 国际劳工组织参与减贫战略文件的专题评估被认为是这方面的一个里程碑式的审议。该项评估评议了体面劳动议程融入五个国家减贫战略计划的程度，<sup>35</sup>以及三方成员和国际劳工组织参与和影响这一进程的程度。

206. 有关影响的一个例子是，就业越来越多地被包括在第二代减贫战略之中，反映了国际劳工组织三方成员之外驱动该进程的政府机构和多边伙伴的观念转变。

207. 图 3.4 表明了这一中心点的转变。就业问题越来越多地被作为一个交叉的目标来对待和予以重视。青年就业和性别问题也被给予更多的重视。但该评估显示，尽管三方成员更多地参与制定过程而不是仅仅被咨询，但在实施和跟踪阶段其参与则弱化了。此外，就业与宏观经济问题的联系依然相对薄弱。<sup>36</sup> 该评估还注意

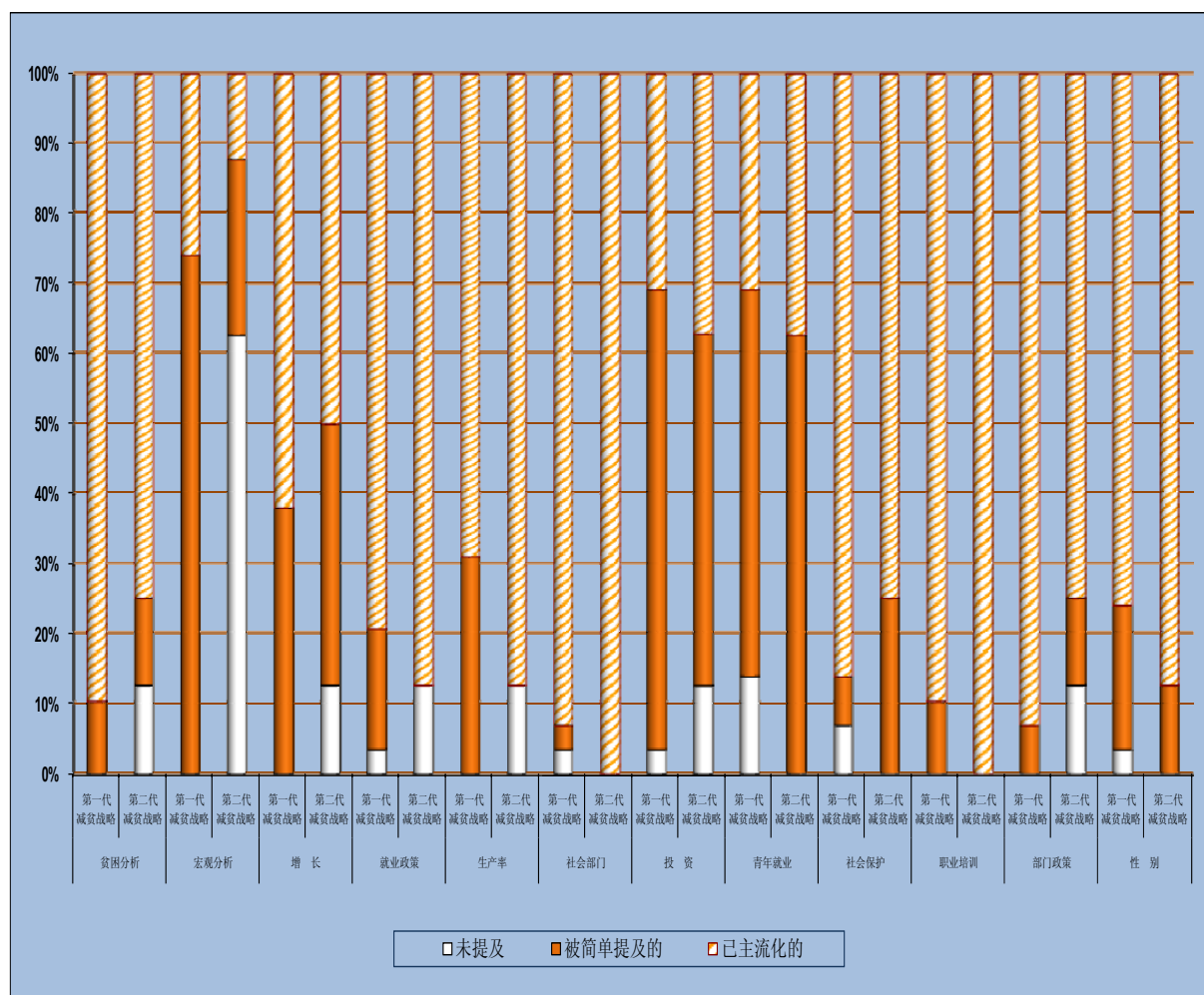
<sup>34</sup> 这是在国际劳工组织：全球就业议程实施情况概览中向就业和社会政策委员会提议的，理事会，第 300 届会议，日内瓦，2007 年 11 月，GB.300/ESP/2。

<sup>35</sup> 加纳、印度尼西亚、马里、尼泊尔和坦桑尼亚联合共和国。

<sup>36</sup> 国际劳工组织：减贫战略文件(PRSPs)中体面劳动议程：最新发展状况，理事会，第 300 届会议，日内瓦，2007 年 11 月，GB.300/ESP/3。

到了对正常预算和向国际劳工局提供的预算外多边赠款支持<sup>37</sup>的良好使用，带来了对就业政策的正面的治理和同行评估<sup>38</sup>。

图 3.4. 第一代和第二代的减贫战略：含量与就业



资料来源：国际劳工组织，关于国家就业政策和减贫战略的就业/政策-CEPOL 数据库，2009 年。

## 行动方式和未来优先事项

208. 劳工局支持三方成员通过不同行动方式促进所有人充分的和生产性的就业与体面劳动。**政策咨询**是这一战略的主要组成部分。过去若干年的经验表明，支持政策开发与实施并促进三方对话不能通过一次性的多学科咨询工作队实现。有效的支持需要劳工局更长期和反复的参与。劳工局目前的能力包括大约 10 位在各地方的地方就业政策专家和在总部的 10 位国家就业政策分析师。这显然不足以

<sup>37</sup> 由英国国际发展署和丹麦国际援助署在本工作较早阶段向国际劳工组织提供的预算外资金支持，使国家实施和能力建设活动得以扩展。

<sup>38</sup> 就业政策司正在对一个涉及不同地区 20 个左右国家的关于就业政策制定进程的抽样进行新一轮的深入评估以便吸取教训和评估采用的方法。

及时地满足既有广度又有深度的要求(详见附件二中对致力于就业目标的所有人力资源的小结)。

209. **政策研究**主要着重于增长、就业、减贫关系以及关于特定行业的研究和对就业与劳动力市场的国别分析。知识的积累需要扩展、更新并不断适应于诸成员在一个不断变化的全球经济中所面临的新的就业挑战。作为全球就业议程实施计划一部分的研究议程已经实施。就业部门在与社会保护部门的协调下,对正在进行的研究项目和全球就业议程每个核心要素中的知识鸿沟进行了评估。此次评估确定了在哪些方面劳工局应该寻求加强研究和再次证实其作为就业问题方面卓越中心的地位。新的质量保证程序也根据新的研究与出版物委员会(RPC)制定的全局程序得以采用。

210. 劳工局还开始了新的倡议以使社会伙伴更好地了解财政和政策空间的缺乏在何种程度上制约就业的创造,并确定扩大这一空间的务实选项。正在调查的问题包括对重新致力于国内资源调动的需要,特别是在税务负担较低和现有资源利用不足的发展中国家里,以及增加获得在危机和外部冲击时期可以迅速使用的低制约性外部融资的制度性安排的机会。<sup>39</sup>对宏观经济政策的研究以及以“真实”的变量(就业和产出)为目标探讨“实际目标确定”的提法如何能够正式地被纳入金融监管当局、财政部和国际计划部的职责任务和主要业绩指数中<sup>40</sup>。

211. 有充分理由证明应该对许多发展中国家尽管国内生产总值增长适度但就业表现依然较差的原因以及能够提供更有就业含量和更加包容性增长的政策发起新的实质性研究,将更多的资源投资于积累新的自有知识。新的危机后环境表明,需要加强和突出国际劳工组织以宏观经济框架为重点的分析性工作,并更好地实现充分和生产性就业的目标。尤其是,研究战略应该重点放在可能促进国内需求和收入引导型增长的“再平衡战略”。同样,投资于对社会正义宣言所呼吁的各体面劳动目标之间合力以及社会保护与就业、工资政策与就业和劳务移民与就业之间政策影响的新研究也有很大的潜力。加强与学术界和分析人员的人际关系网络也颇有必要。<sup>41</sup>一个可靠更新的研究议程是向三方成员提供健全政策咨询和倡导与国际金融机构的政策保持一致的关键。

212. **工具**,手册和政策指南是以有效和用户友好方式传播知识、实践经验和良好惯例评估的一个重要手段。表 3.3 介绍了其中一些已开发并广泛用于支持就业政

<sup>39</sup> I.Islam, 如前所述。

<sup>40</sup> 本框架是在 G. Epstein 所著的重新思考货币和金融政策:在创造就业和减贫的同时对金融稳定进行监督的切实可行的建议一文中作为建议提出,就业工作论文第 37 号(日内瓦,2009)。

<sup>41</sup> 根据国际劳工组织新“知识战略”。参阅国际劳工组织 2010-2015 年基于结果的战略:知识战略-加强实施体面劳动和全球就业契约的能力,理事会,第 306 届会议,日内瓦,2009 年 11 月,GB.306/PFA/12/3。



策的以及正在更新和通过试点测试的主要工具。它们可分为三类：提供透镜的诊断性工具和针对情况分析及对制约与机会进行评审的分析性框架；支持倡导活动并为政策和计划的制定提供切实可行的指南的能力建设和政策开发工具；以及支持对政策和计划影响进行监督和评估的影响评估工具。

**表 3.3. 就业政策工具：仅含精选范例**

(分析框架、手册、政策简介、方法论)

<b>诊断工具</b>
<input type="checkbox"/> 综合性就业政策评估的分析框架(基于全球就业议程)
<input type="checkbox"/> 对从学校到工作的过渡的调查
<input type="checkbox"/> 就业技能评估指南
<input type="checkbox"/> 提高就业潜力的部门战略(制定中)
<input type="checkbox"/> 国家一级对危机就业影响进行的快速影响评估
<input type="checkbox"/> 就业目标的确定和就业增长的局限性(制订中)
<input type="checkbox"/> 就业政策的财政空间评估(制订中)
<b>能力建设和政策开发工具</b>
<input type="checkbox"/> 体面劳动和减贫战略——一个参考手册
<input type="checkbox"/> 青年就业国家行动计划
<input type="checkbox"/> 体面劳动和非正规经济：促进向正规性的过渡
<input type="checkbox"/> 就业和劳动力市场政策
<input type="checkbox"/> 性别、贫困与就业
<input type="checkbox"/> 城市就业创造政策(制订中)
<input type="checkbox"/> 公共就业政策指南(制订中)
<input type="checkbox"/> 实现残疾人的平等就业机会
<input type="checkbox"/> 体面劳动和残疾人
<b>监督和影响评估工具</b>
<input type="checkbox"/> 关于新的千年发展目标 1 就业指数的指南
<input type="checkbox"/> 基础设施投资的就业影响评估
<input type="checkbox"/> 公共开支评估及就业产出(制订中)

213. 表 3.4 显示了在就业战略目标下的计划中的预算外**技术合作**计划组合，该组合的总金额截至 2010 年 2 月达到了近三亿三千二百万美元。

214. 基于对三方成员需求的理解，需要有额外的资金以支持就业政策开发和对话，以及需要国际劳工组织三方成员具有系统和循环的能力建设，以便它们能够有效

地倡导将就业置于经济和社会政策的中心。这是预算外资源调动中一个颇被忽视的方面。由于青年就业在所有地区都是一个如此重要的优先事项，在这方面也需要加强资源动员。

**表 3.4. 预算外技术合作：根据就业主题的计划组合\***

诊断就业主题工具	截至 2010 年 2 月的总预算(美元)
就业政策	18 021 215
技能开发和就业能力	48 115 242
企业发展	93 968 346
就业密集型投资	84 599 097
危机应对和重建	30 746 050
社会金融	19 754 525
贸易与就业	3 397 590
青年就业以及其它一体化的就业项目	32 913 172
总 额	331 515 237

\* 现有的截至 2010 年 2 月的预算，不包括通过正常预算补充帐户划拨的资金。以青年就业与贸易和就业为目标的项目已经独立列出以更好地反映它们的核心目的。

**表 3.5. 三方成员的能力建设：一些例证**

主 题	简要说明
将就业与减贫战略和国家发展框架中的体面劳动问题一体化	自 2002 年以来举办的一系列都灵培训班将重点放在中框架中的体面劳动问题一体化——低收入发展中国家的就业和劳动力市场政策上。2008 年由国际劳工组织和世界银行联合为非洲法语国家组办和实施的一个培训班审议了政策支持和咨询的连贯性问题。除了三方成员的能力建设之外，这些研讨会旨在建设国际劳工局总部和地方工作人员的能力，以促进国家就业规划进程中的体面劳动和就业。
发展的劳动经济学	发展劳动经济学与都灵中心合作开发并与世界银行和经合组织实施了一个为期一周的研讨班。长期目标是提高中低收入国家高级决策者采用有效劳动力市场和就业政策的能力。
社会金融	为选定的雇主和工人组织就诸如通过对金融的获得而正规化；担保法和储备银行政策；具有坚实基础的自愿式保险可行性研究；解聘职工保障基金；集体谈判协议；和获得金融机会等一系列议题开展的能力建设活动。

215. 国际劳工组织三方成员的能力建设是以各种方式在国家一级进行的，并用以支持：政府制订国家就业政策或涉及具体部门/主题的战略和计划；社会伙伴的有效参与及其参与和影响政策进程的能力。它进一步通过在都灵国际培训中心

(都灵中心)的能力建设活动报告和促进三方对话。表 3.5 提供了一些最新的例证。所确定的使正常培训课程根据新方法予以更新的差距正在通过就业部门和都灵中心之间的一个新举措予以弥补。

**表 3.6. 一些伙伴关系和联盟的例证**

领 域	伙伴关系和联盟
对东南欧国家和摩尔多瓦共和国国家就业政策的评估	得到比利时政府支持的国际劳工组织和欧洲理事会倡议
社会金融的设计和计划实施	国际承包商联盟、国际建筑和木材工人联盟、世界银行、亚洲开发银行、非洲开发银行、泛美开发银行、欧洲联盟和主要的双边捐赠国
青年就业	涉及国际劳工组织、联合国诸机构和世界银行的青年就业网络(YEN)
增长、减贫与就业政策	国际劳工组织“一个联合国计划”：在坦桑尼亚联合共和国，国际劳工组织在一个联合国计划中关于增长和减贫的联合计划中扮演领导作用。国际劳工组织在这一方面代表其它机构，并在更大的实施国家发展框架的政府主导论坛(MKUKUTA)中代表联合国。指导者这一国际伙伴关系的文件是“联合国发展援助框架”。  与亚洲开发银行和英国国际开发部就尼泊尔增长局限诊断而开展的工作
发展诊断性研究以确定就业创造的约束性局限	在印度尼西亚与亚洲开发银行和伊斯兰开发银行合作进行，在尼泊尔与亚洲开发银行合作进行

216. 扩大和加强的伙伴关系对倡导和建设新的联盟以便指导真正以就业为中心的危机后复苏来说至关重要。表 3.6 提供了一些最新和积极伙伴关系的例证。

## 对危机的应对

### 快速的影响评估

217. 国际劳工局已加倍努力在全球金融与经济危机背景下于国家层次推动生产性就业和体面劳动。其中一项工作便是对快速影响评审的阐述。一个全局性的团队为三方成员和地方办事处起草了国家一级对危机就业影响的快速评估。国家一级对这一工具的要求和使用一直较为强烈和认真，因为它为评估影响和加强就全球就业契约的对话提供了一个核心而又灵活的框架。在孟加拉、柬埔寨、中国、印度、印度尼西亚、利比里亚、巴基斯坦、菲律宾、乌干达和越南进行了快速的影响评估。

218. 这些评估引发了政策制定、工人和雇主之间在所有层次——从宏观经济到企业和劳工调整方面就共同确定应对举措而增加的对话。例如，在利比里亚，快速的评估激发了三方成员与内阁之间就重新平衡国家发展战略而展开的讨论，该战略的其中一个要素便是扩大需求和国内稻米的产量，以此作为减少用于进口稻米的外汇开支并同时促进就业创造、食品安全和减贫的一种方式。在乌干达，评估开启并推动了关于最低工资以及关于为大多数脆弱的农村妇女快速扩大社会保护

举措的需要方面的辩论。快速评估也激励了在最终确定和批准国家就业政策方面的行动，将之作为将扩大生产性就业的行动手段作为优先重点的主要国内文件。

### 国家应对政策清单

219. 伦敦 20 国集团峰会(2009 年 4 月)邀请国际劳工组织与其它相关组织携手工作，以评估已经采取和那些未来行动所需的就业和社会保护政策行动。国际劳工局局长随后被邀请出席匹兹堡 20 国领导人峰会(2009 年 9 月)并提交了两篇文章<sup>42</sup>。这两篇文章包括了 2008 年中期至 2009 年 7 月 30 日期间在 54 个国家所采取的危机应对政策行动的清单，跨越所有的收入层次和地区，涉及广泛归类于全球就业契约标题下的 32 项具体措施(正如在第二章中所总结的那样)。

220. 世界银行和国际劳工组织已同意就危机应对政策的研究和评估开展进行合作。作为该协议的一部分，危机应对政策将予以更新和扩充。这项工作将由国际劳工组织牵头，并使用全球就业契约框架。国际劳工组织将负责更新最初 54 个国家的数据库，而世界银行则将主要基于其在东欧的工作为数据库贡献一些简介。

221. 扩充的清单将成为政策制定者和三方成员在如何实施全球就业契约方面的一个强有力的工具。它还将通过世界银行和国际劳工组织的培训和政策咨询工作而得以使用和传播。

### 地区会议

222. 尤其是自 2008 年第三季度以来，国际劳工组织地区会议一直聚焦于支持三方成员应对危机。这项向 2009 年 11 月理事会广泛报告的工作<sup>43</sup>依然在继续和加强。例如，应布基纳法索总统布莱兹·孔帕奥埃阁下邀请召开的首届非洲体面劳动研讨会(瓦加杜古，2009 年 12 月 1 日至 2 日)，旨在于非洲实施全球就业契约。此次研讨会为工人、雇主和政府提供了一个互动的机会以保证非洲有效地从全球金融与经济危机中复苏。在研讨会结束时，“非洲实施全球就业契约路径图”得以通过。另一个例证是太平洋岛国劳工部长与社会伙伴会议，与会者于 2010 年 2 月就通过促进太平洋地区体面劳动来支持以工作岗位为导向的复苏达成了协议，通过了关于体面劳动的维拉港声明以及与之相伴的“太平洋体面劳动行动计划”。

### 全球就业契约的一体化应用

223. 通过这些地区会议和倡议，国际劳工局收到了三方成员关于支持其危机应对举措的请求。国际劳工局的支持是围绕具体的危机相关的政策措施而组织的，涉

---

<sup>42</sup> 国际劳工组织：保护人民，促进工作：从危机应对到复苏和可持续性增长，国际劳工组织致 20 国集团领导人通信；保护人民，促进工作：对应对全球经济危机的国家就业和社会保护政策的调查。向 20 国集团领导人峰会提交的报告，匹兹堡峰会，2009 年 9 月 24 日至 25 日(日内瓦，2009 年)。

<sup>43</sup> 国际劳工组织：对大会关于经济和就业危机辩论和决定的跟踪：实施全球就业契约的战略。理事会，第 306 届会议，2009 年 11 月，GB.306/3/1。

及到体面劳动议程的所有方面：就业、社会保护、劳工标准和社会对话。这项工作已纳入(2010-2011年)计划预算的主流。

224. 鉴于危机的影响已经深化，一些成员国寻求国际劳工局的支持以便基于全球就业契约政策组合制定一套更为一体化的危机应对举措。为回应这一日益增强的要求，国际劳工局局长 2009 年 11 月作出了一个特别的劳工局安排，并确定了支持三方成员实施全球就业契约的五项特别任务<sup>44</sup>。

225. 这些特别任务的第一项具体旨在“保证向希望实施全球就业契约政策的国家的三方成员就操作性应对举措提供可靠和一体化的技术性支持”。通过这项任务，劳工局已经开发和运用了一个灵活的方式和进程，它基于三方性社会对话、承诺和能力建设；涉及使用全球就业契约框架对国家危机应对和复苏措施进行的一体化评估；导致一个涉及补充国家政策应对措施和劳工局潜在的补充支持的优先路径图。在有些情况下，这项工作已经引向制定“国家就业契约”或类似文件的可能性，并涉及到动员与其它多边机构的伙伴关系。

226. 在准备本报告之际，劳工局仍在对保加利亚、萨尔瓦多、印度尼西亚、约旦和南非等致力于一体化地应用全球就业契约的国家提供支持；而且已经制定计划以便在要求类似种类援助的其它国家扩展这项工作。

## 不可分割、相互联系和互相支持的战略目标

227. 社会正义宣言强调体面劳动战略目标不可分割、相互联系和互相支持的特性。如上所言，第 122 号公约、全球就业议程和劳工局支持战略促进采取全面的方式，从而实现即包含就业数量又包含就业质量的全面、生产性和自由选择就业这一目标。在实现更强的合力方面要面临两项挑战。

228. 首先，在国家一级，需要将多种政策交互影响纳入一致和协调的平台，以便实现全面和生产性就业的目标。政策制定者们在调整其有限的——不管是真实的还是被理解成的——政策和财政空间时经常面临在国家一级相互竞争的目标和难以作出的选择。此外，全球化正在决定政策选择的范围；一个群组的国家所采用的政策影响着另一些群组国家的选择。正如早先所逐步显现的那样，多边机构和国际发展社会之间的政策连贯性程度是使就业和体面劳动成为经济和社会政策中核心目标的关键。

229. 第二项挑战是要求劳工局使用一体化和有效的方式，并在开展体面劳动议程具体方面工作的技术部门中间深化和扩大共同分析与支持。在准备这一报告之时，(劳工局)正做出更为系统的努力以筹划出与就业战略目标相关的政策交互作用的关键因素。下列一些关于最近开展的共同性工作对未来扩展以建立和加强知识和

<sup>44</sup> 国际劳工局：局长通告，IGDS No.127 (第一版)，2009 年 11 月 6 日。

经验基础具有巨大的潜力，这些知识和经验基础用于分析跨图 3.2 中所列政策领域的多种政策交互作用，并用于以协调和一体化的方式支持三方成员。

230. 关于就业和社会保护目标之间的合力和相互作用，2007 年和 2008 年对人口发展过渡,包括老龄人口对就业和社会保护政策的影响,展开了共同的研究与分析。<sup>45</sup> 一个新启动的欧盟资助的关于在四个发展中经济体改善就业和社会保护的一体化方式的项目，审议了从共同角度促进让穷人和非正规部门融入的政策和财政空间，思考了现金转移支付计划和定向就业保障计划之间的相互作用。工资政策和劳务移民政策是三方成员日益考虑作为国家就业政策开发要素的其它政策领域。国际劳工组织在这些问题方面的支持是在几个部门之间进行协调的。

231. 对全球就业契约以及国际劳工组织在国家一级对危机应对措施所提供支持的跟踪正在显示，在涉及收入保护和失业津贴方面的社会保护政策与维护 and 扩大就业机会计划之间有着密切的相互联系。

232. 劳动力市场调控对就业水平和质量的影响是需要共同分析和工作的另一个领域。对劳动法律改革和就业政策的支持通过劳工局的倡议在一些国家里(例如中国、印度尼西亚、利比里亚、马里、尼泊尔和越南)得到了同步协调。

233. 正如已经提到的那样，关于就业政策方面的有根有据的三方对话是劳工局支持政策开发的一大主要特征，例如，加强劳动部、雇主和工人能力以创建和维持一个共同的平台，以便影响重大规划进程并有助于处理非正规经济问题。对国家一级有效的三方机制及其在就业政策中的作用进行更为系统的评估和分析是一个崭新和充满希望的合作领域。

234. 与雇主活动局和工人活动局的协作是国际劳工组织就业方面行动的一个制度性特征。这两个局都为准备政策声明(比如关于社会金融)和政策手册(比如关于青年)作出贡献。作为社会金融网络的成员，二者都回应工人和雇主组织在这一工作领域的要求。在国家、地区和国际层次，就许多工作领域共同举办培训和能力建设研讨会。

235. 就业部门和国际劳工标准司对就业文书的一般性调查的结果进行了共同评估，具体是通过一个提高三方成员批准实施国家就业政策能力的协调战略，并通过对 122 号公约的报告和跟踪而进行的。第 122 号公约是社会正义宣言重点强调的其中一个管理公约。

236. 诸如就业密集型投资计划等核心计划通过例如在公共和社区合同中使劳工权益与体面劳动条件成为一体而促进一体化的方式。该计划鼓励在规划进程中以及在冲突后社会中的和平建设中开展社会对话。过去几个双年度开展的关于非正规

---

<sup>45</sup> 国际劳工组织：新的人口发展背景下的就业和社会保护(日内瓦，2009 年，待出版)。

经济的工作导致了就业部门和社会保护部门之间的密切协作(见第七章)。社会金融计划通过一个由横跨技术部门与地方机构的联络员组成的延伸网络而开展工作。

237. 有时需要克服一些实实在在的约束——诸如与为预先确定的问题专向拨款有关的羁绊；用于在紧迫时间内指定具体部门、计划和项目目标的广泛一体化方式、管理和问责框架的有限的工人作员时间投入和资金投入。

## 可能的前进之路

238. 本评估提出了政策经验的种种重要启示，确定了需要国际劳工组织三方成员弥补的差距和劳工局为所有人追求全面和生产性就业和体面劳动的目标方面的差距。尽管这些差距在各国之间有所不同，但它们还是在下列段落中被加以总结，并伴之以关于可能的前进之路的一些建议。所列的单子绝非详尽或预先确定，但提供了进一步辩论和思考的材料。

### 对成员国而言

239. 成员国需要增加(经济)增长的就业含量(数量和质量)。在存在差距的地方予以补足需要公共政策和社会伙伴扮演积极的角色。

240. **需将就业政策化为一个广泛的概念。**关于就业文书的一般性调查注意到了典型地局限于由劳动部实施计划的一个通常狭窄的视野。大部分发展中国家尚未将就业政策融入到总体发展战略或经济政策中去。提高经济增长就业含量的倡议几乎没有得到注意。在评价经济增长政策的有效性和就业方面计划时几乎没有系统的尝试。

241. **就业政策应该与诸如国家发展计划和/或减贫战略之类**<sup>46</sup>的国家发展框架有一个更加强有力的连接。这要求将就业指标和政策系统地纳入，其中国家政策和发展框架之中包括量化和质化指标、部门方式和全国跟踪机制中的目标群组。

242. **就业应该被更为明确地列为目标。**大部分国家通过通货膨胀、生产、出口或吸引投资的指标来解释和衡量经济绩效。可能会被宣布的雄心勃勃的就业目标未得到和其它经济目标一样的对待，而且就业目标未能充分地纳入经济政策、国家发展计划和投资战略中去。此外，就业目标通常系指就业的数量。只有在很少的情况下才确定与就业质量有关的指标，例如减少就业不足、工作贫困和非正规性。另外，跟踪机制和就业相关的跟踪指数一般较弱，不管是在政府报告和监督的国家制度内还是在各部门内。正如在第二章中所讨论的那样，就业指标需要健全的就业导向指数的支持。

<sup>46</sup> 国家发展框架在有些国家是多年发展计划，而在另一些国家则是减贫战略。

**243. 应该重新致力于(充分发挥)宏观经济政策在促进增长和就业中的作用。**作为全球就业议程中的一个核心要素，宏观经济框架在促进就业的环境中起到重要的作用。在大约三十年期间，宏观经济政策朝向遏制通货膨胀和保证财政赤字保持在国民生产总值的百分之三以下。这些政策趋势在许多低收入国家导致了阻碍投资的较高的实际利率，并导致捐助国和国家当局双方都不愿使用赤字融资和动员国内资源以鼓励公共投资。在 2008-09 年全球经济和就业危机之后，正如最近的 20 国集团声明所强调的那样，大家重新致力于发挥宏观经济政策在促进增长和就业方面能够起到的作用。所需要的是在国际劳工组织、其三方成员和发展伙伴之间持续开展对话以执行一个危机后的宏观经济模式，以这种模式在价格稳定和财政可持续性的框架内追求面向所有人的全面和生产性就业与体面劳动千年发展目标。

**244. 财政和政策空间应该改善。**这是对许多发展中国家来说一个真实的挑战。为其火上浇油的是由于 2008-09 年全球衰退而导致的收入侵蚀和增加的开支承诺，以及 2007 年和 2008 年的能源和食品价格波动。要使这些国家改善其财政和政策空间以实现“面向所有人的全面和生产性就业与体面劳动”的目标将需要将国家承诺与国际合作结合起来。如具约束效应，这些局限应该成为就业和社会政策的主要关注以便在宏观经济问题的框架内为必要的投资和政策创造财政空间。

**245. 产业政策和部门战略的重要性应该予以重申。**工业绩效和工业就业在许多低收入国家中已经停滞，这反映了一种政策取向，即不鼓励使用基于动态比较优势和积极性结构转变政策的部门战略。平均而言，轻型制造业和低技术产品 2005-06 年占最不发达国家生产的所有出口产品的百分之九十，而中级和高级制成出口品占有制成出口品的不到百分之二。<sup>47</sup> 生产率的高增长是与工业化密切联系的。部门和产业政策很重要，因为它们加快了知识路径、技能和能力的积累。因此，新型的产业和竞争性优势政策应该在避免无效的刺激和扭曲的同时获得更多的注意。

**246. 面向农村和非正规经济的战略是必要的，**因为它们在其劳动力的很大比例皆受雇于这些部门的那些国家的全国就业战略中是关键性要素。农业部门一直被忽视，在就业战略中很少受到注意。2008 年国际劳工大会通过的关于为减贫而促进农村就业的决议，呼吁采用一体化的体面劳动视角来促进农村就业。各国需要在其发展战略中以明确的就业、社会保护和劳工标准目标将农村就业计划置于优先地位。

**247. 需要将更多的注意力放在工作质量与条件、工资政策、结社自由和集体谈判方面。**作为一个方面的就业和社会保护与作为另一个方面的不平等之间的联系，

---

<sup>47</sup> 参见联合国贸易与发展会议：2009 年最不发达国家报告，同上所引。



应该构成许多国家处理就业挑战和日益增长的不平等问题的一体化方式的组成部分。

**248. 就业中的非歧视和性别平等应该予以加强。**就在没有任何基于种族、肤色、性别、信仰、政治观点、民族血统或社会出身的歧视情况下获得和使用工作技能机会而言，第 122 号公约表达了自由选择的原则。尽管大部分国家就业政策融入了性别平等方面的关注——有些国家比另一些国家更为广泛——但关键在于对有效的实施进行监督。根据 2009 年大会上的讨论和通过的关于性别平等问题的决议，以及 2009 年 11 月理事会上通过的性别问题行动方案，劳工局将支持对性别问题作出反应的就业创造政策的国家倡议，并特别注意妇女创业和非正规经济中的妇女。

**249. 呼吁在劳动部与主管经济事务部委之间加强政策协调与连贯性。**全球就业议程和社会正义宣言所呼吁的就业政策更为广泛的概念和一体化方式只有在主管财政和经济事务部委与劳动部之间存在真正协调的情况下才能变得有效。这要求既要有一个最高层次的政治承诺，也要有一个适度的制度环境。这些条件通常是不存在的。就业成果是超出劳动部职责的增长战略、经济政策和需求创造战略的结果，而劳动部日益被要求扮演引导和监督就业成果的关键角色。支持它们的能力以发挥这一协调作用并促进与其它产业部门主管部委以及诸如中央银行、财政部和国家规划机构等负责宏观经济管理的部委和机构的协调，依然是一个主要优先事宜。

**250. 三方性和就业政策必须予以加强。**建设和加强雇主和工人机构及三方性制度的能力以便就就业政策展开有根有据和有效的对话并对就业目标的核心性产生影响，是许多国家也是劳工局的一个真正的优先事宜。

#### 对于劳工局而言

**251. 劳工局的优先事项是支持三方成员弥补前文中找出的差距，并在资源力所能及的情况下加强它们的能力。特别建议如下：**

**252. 政策框架、治理和就业政策回顾。**全球就业议程和一整套就业相关的文书为就业政策提供了内容丰富的指南。所确定的差距是需要采用一个实际的方式，通过强化就业政策评估进程，作为完整平衡的一揽子计划而实施全球就业议程。关于为中低收入发展中国家建立就业政策指南的重要性已经进行了讨论。一个相关的差距是劳工局治理机制和围绕就业政策进行评估的改善余地。更好利用现有机制的的问题和可能形式、以及同行评估的补充形式和围绕就业和社会政策委员会加强治理以及指南的使用等问题也已论述。

**253. 政策研究与更新知识。**关于行动方式的章节清楚有力地推动了一个更新和扩大的研究议程进行了辩解，研究议程重点特别放在：宏观经济框架；“真正的目

标确定”和需求管理政策；增加经济增长就业含量的战略；就业政策的财政空间；对就业数量和质量的综合分析(详见附件三)。

**254. 国际劳工组织三方成员的能力。**加强各国劳动部开发、实施和评估健全就业战略的能力并协调跨部间的连贯性政策，依然是一大优先事项。能力建设应该也包括财政、规划和经济部委对就业指标的确定。有一个类似承诺，即继续与社会伙伴一道工作，以改善其参与决策进程和影响国家发展框架和减贫战略的能力并作为对目前危机应对举措实施全球就业契约。

**255. 促进和支持 1964 年就业政策公约(第 122 号)的有效实施。**社会正义宣言将第 122 号公约确定为从治理角度来看的一个最重要的文书。正如在关于就业文书一般性调查中注意到而且在本章节早先段落所论述的那样，成员国需要在许多方面加强其能力和行动。劳工局工作的一个优先事项便是支持扩大对公约的批准，并加强在成员国中有效实施就业政策并对此进行报告的能力。

## 附 件

### 全球就业议程的实施：记分卡

目 标	进程/成就	实施挑战	建议行动/优先事项
<b>I. 实施差距(使就业成为经济与社会决策的中心)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>在相当一大批国家里，在包括减贫战略的国际政策框架中使用全球就业议程综合方式和一些核心要素</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>使全球就业议程适应于不同的国情</li> <li>需要为中低收入国家制定(已为经合组织制定的)实践指南</li> <li>劳动部和社会伙伴在政策制定与实施方面的较低能力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>根据全球就业议程和相关的三方文件及其实施情况，为不同发展层次的国家开发指南</li> <li>通过跨部门协调和社会对话促进就业政策对话</li> </ul>
1. 国家一级	<ul style="list-style-type: none"> <li>鼓励社会伙伴参与政策制定与实施</li> <li>在已经以一体化方式运用全球就业议程的国家里开展劳动、财政、规划和其它主要部委之间更为密切的协调和互动</li> <li>全球就业议程成为体面劳动国别计划的一个组成部分</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>劳动、财政和经济部委之间在就业方面薄弱的政策协调</li> <li>劳工局在重点学科的核心能力方面缺乏临界质量</li> <li>进展跟踪与影响评估需要加强</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>继续开展活动以加强劳动部和社会伙伴的技术能力</li> <li>改善协调、团队协作、人际关系网络、知识共享以扩展在核心能力方面的能力</li> <li>开发更为有效的影响评审方法与工具</li> </ul>
2. 全球/地区一级	<ul style="list-style-type: none"> <li>体面劳动议程在地区层次增加了对使用全球就业议程框架和工具的需求</li> <li>开发了伙伴关系与联盟</li> <li>获得 2007 年行政首长协调会和经社理事会认可的国际劳工组织“使就业和体面劳动主流化工具包”鼓励全球就业议程</li> <li>国际劳工组织报告(IILM, GEM)提请注意变化中的就业和劳动力市场情况</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>作为国际劳工组织就业政策方式的全球就业议程在全球或地区一级仍未得到足够的认知(除了个别例外，如 2006 年在韩国釜山举行的亚洲地区会议)</li> <li>为了在国家一级取得更好的影响，需要最大化地利用全球和地区伙伴关系与联盟</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>在国际伙伴关系中明确促进全球就业议程</li> <li>在与社会伙伴的关系中尤其是在都灵中心的培训中明确纳入全球就业议程和相关的工具与文件</li> <li>加强应用全球就业议程的就业专家知识与经验</li> <li>进一步与雇主和工人组织开发和加强工作计划(培训、工具开发、实施)</li> </ul>
<b>II. 知识鸿沟</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>就关于就业与社会政策委员会在讨论全球就业议程核心时的指导/决定而采取的并反映在政策和咨询服务中的后续行动</li> <li>国际劳工组织在积极地劳动力市场政策、增长-就业-贫困之间的关系、企业发展、技能、就业密集型投资计划和最低社会保护一揽子计划等方面的分析工作</li> <li>就国际劳工组织就业相关的研究进行详细的“仔细制定计划”工作</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>劳工局不能平等地就所有核心要素开展工作。有些核心要素只有非常有限的研究工作</li> <li>优先研究领域/可能的精英中心： <ul style="list-style-type: none"> <li>积极的劳动力市场政策和制度</li> <li>创业与企业发展</li> <li>通过改善知识和技能而提高就业能力</li> <li>包括非正规经济的增长、贫困和就业之间的关系</li> <li>社会保障</li> <li>青年就业</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>执行一个战略性、动态、重点突出和良好协调的研究议程，并考虑委员会提供的总体指南而继续开展工作</li> <li>克服下列弱点：同行评估；与学术单位和大学的联系；总部与地方之间就研究议程的协调</li> </ul>



## 第四章

---

### 可持续企业与创造工作岗位

256. “一个有利于企业在可持续基础上建立、发展或改造的环境，是将经济增长的主要动力之一，即对合理利润的追求，与尊重人的尊严、环境可持续性以及体面工作的发展需要相结合的环境”。国际劳工大会在其第 96 届会议上通过的“关于促进可持续企业的结论”<sup>1</sup> 的第 10 段亦如此阐明。这些结论确定了有利环境的 17 个方面和六类企业级原则，并且描述了政府、社会伙伴和劳工局在促进可持续企业方面的各自作用。

257. 国际劳工组织促进企业发展的方法，强调“只有社会繁荣生意才会兴旺，反之亦然”（第 7 段）的原则。使市场发生作用并改善投资和作生意的气候并不仅仅是关于释放市场的力量的问题。有效的市场需要有效的体制和政策。放任的市场并不一定能有效地配置资源。

258. 本章概述了就这些结论而言，劳工局如何回应全球和各国的各种挑战。这些回应包括：制定一个可持续企业方案的战略框架，<sup>2</sup> 以及在该框架内，制定一揽子新的或更新的工具和支持能力建设的计划，用以解决可持续性和 2007 年三方成员协商一致同意的责任议程问题。

### 多样性的现实与政策趋势

259. 可持续企业是增长、创造财富和体面工作的主要源泉。世界各地的大多数人在小企业中工作。企业是创新和技术传播的主要动力；是生产商品和服务的主要手段；是增加税收使政府得以正常行使职能的基础。总之，企业创造更高的收入和提高经济能力，并且对于实现可持续发展和体面工作至关重要<sup>3</sup>。

---

<sup>1</sup> 国际劳工组织：关于促进可持续企业的结论，国际劳工大会，第 96 届会议，日内瓦，2007 年。

<sup>2</sup> 国际劳工组织：可持续企业计划：战略框架（日内瓦，2010 年，即将出版）该框架系应就业部门执行主任的要求，通过由日内瓦总部所有工作人员、来自该领域的专家和顾问的一个参与的过程起草的。在这一过程中，一个由企业和创业发展领域国际公认的领袖组成的高级别专家小组召开了会议，审议该战略框架草案。

<sup>3</sup> 国际劳工组织：关于促进可持续企业的结论，同上。

260. 各国之间和各国国内的背景和挑战尽管不尽相同，但是企业都面临共同的挑战：如何获取人力、物力和财力资源，以及如何通过有关市场的信息和必要的基础设施获得对这些市场的市场准入。企业的艰难经历包括：各种往往是不当的规范管理以及彻底的腐败、定义不明执行不力的产权、以及商业权利和保护；这些使企业不能在对可预测的规范管理和宏观经济稳定心里有谱的情况下制定计划，因而使它们创造就业机会的潜力大打折扣。

261. 除了多样性的不同情况外，企业的发展还面临一些共同的挑战：如何执行创造就业机会的企业发展方案，尤其是在城乡面向女性和青年的就业；如何改善环境使正规企业得以开张和成长；如何促进采纳工作场所惯例以改善就业质量。三个跨领域问题亦给大多数国家带来了主要挑战：促进性别平等和赋予妇女权力；使非正规企业升级和正规化；促进环境可持续性以及承认有必要预测和减轻企业对自然环境的影响。

262. 为应对这些挑战，许多国家往往将私人部门或企业发展方案、政策或法律侧重于中小企业或某些行业，并指定部委或公共机构负责执行这些政策。例如，大韩民国制定了一个关于中小企业的框架法案；蒙古有一项类似的法律；阿根廷在其财政部下设了一个中小企业秘书处；在尼加拉瓜，中小企业全国理事会(National Council on SMEs)制定战略，并鼓励公私部门合作促进其企业，它亦提供免税、信贷和担保。同样地，非洲的大多数国家设有政策和机构促进中小企业。在南非，一个“技能开发基金”向一系列的培训方案提供资金；而在毛里求斯，一项“业务便利法案”简化了办证取照要求。毛里求斯政府指出，在 2002 至 2007 年之间，中小企业部门创造的增值提高了 82%，并使就业率上升了 19%<sup>4</sup>。

263. 成员国在企业发展领域都有各自具体的挑战和优先事项。例如，在许多具有相对年轻人口的非洲和阿拉伯国家，促进创业被列为一个高度优先事项，作为在青年人中创造就业机会的手段。在其它国家，尤其是在经合组织(OECD)国家，日益老化的人口成为一个主要问题。为解决该问题以及其它的社会挑战，某些政府指望扩大“社会经济”。社会经济包括合作社和其它具有社会主要目标的企业；其中盈余主要用于再投资，而不是由股东和所有者对利润最大化的需要所驱使。

264. 两个明确的信息是：减少繁文缛节以便利务商极为重要，但还有必要做得更多以挖掘企业创造就业机会的最大潜力。生产力和竞争力的提升关键在于个人(工人)和组织(企业)两个层面的知识和能力的积累。在国家的生产结构中，以及在它们的增长模式中，具体的技术和具体的部门事关紧要，因为它们必定涉及不同的学习机会和需求的不同收入弹性。因此，今天的部门专业化经济会影响明天的生产力增长、需求潜力和国际竞争地位。这表明：加速知识、技能和能力积累

---

<sup>4</sup> 国际劳工组织：关于按照 2008 年《关于争取公平全球化的社会正义宣言》就业文书的全面调查，报告 III(1B)，实施公约与建议书专家委员会报告，国际劳工大会，第 99 届会议，日内瓦，2010 年。

路径的部门和产业政策及体制是重要的，并提供了制定积极的生产改造——或产业——政策的根本理由。亦由于这一根本原因，面对提高的对气候变化的认识和低碳经济的当务之急，许多政府，尤其是经合组织国家和新兴经济体，鼓励绿色企业的政策和奖励措施正在出台。

## 低收入国家

265. 在低收入国家，挑战往往是要在超出比拼廉价劳动力或销售特定商品和经济多样化之外有所行动。这主要集中于“基本条件”，诸如基本教育与卫生、解决基础设施薄弱环节和健全经济管理。在缺乏有偿就业机会的情况下，“不得已而创业”在贫穷国家普遍存在。

266. 低收入国家在国家竞争力或商业调查结果中普遍排名很低。这是因为许多这样的国家面临如下问题：过时、多重和不健全的错综复杂的法规；法规不明确，重复；守法成本高；法规多变；业务认知程度低；法规与负责执法的机构之间存在差异和不一致；以及基础设施不足。这些都是对增长的各种限制。

267. 部分由于不良环境造成的结果，对许多低收入国家而言，一个特殊但不是唯一的共同挑战是：企业和创收活动中有很高的比例发生于非正规经济(见第 7 章)。

268. 在许多国家，女性拥有的企业往往在非正规经济中占主导地位。因而，妇女创业方案对于解决由妇女经营的非正规企业升级的必要性，以及评估务商妇女面临的挑战从而为她们制定支持政策，可能是特别重要的。例如，在塞内加尔，有一个部负责妇女创业发展和一个鼓励妇女创业基金(Fonds national de promotion de l'entrepreneuriat féminin)。

## 中等收入国家

269. 在许多中等收入国家，包括那些转型经济国家，企业发展的一个共同侧重点是针对法规环境的改革。这更多地涉及能力建设和体制发展——包括投资于公共产品——以确保有效的税收政策和税收管理，并确保法制的健全和产权的安全。加强问责和透明度至关重要。例如，突尼斯制定了广泛的政策促进中小企业；它最近引入了税法修订，以使企业开张后三年内得到更多免税，尤其是支持诸如生物技术和多媒体的中小企业<sup>5</sup>。

270. 此外，诸如移动电话和无线网络等转换技术正在大大降低成本和提高市场信息的获取，使排除市场中介变得更加容易。因此，它们正在从根本上改变着某些生产、批发和零售的价值链。对人力资源开发给予适当投资的中等收入国家尤其很有可能利用这一点。

<sup>5</sup> 同上。

## 高收入国家

271. 就高收入国家而言，提高创新能力成为了关键问题，而国家竞争力正受到诸如企业治理素质、官僚程度、劳动力和金融市场素质、外国投资壁垒以及集群发展深度的显著影响。例如，在新加坡，每十个工人中就有 6 个工人受雇于中小企业，政府促进创新的政策相当到位。关键的要素包括：为确定的增长部门提供补贴和对融资、管理开发、技术获取、及市场准入给予支持，以及保持作为世界上最有利于经营的政策环境<sup>6</sup>。

272. 许多企业发展政策，是为了解决市场失灵。气候变化是一个重大的市场失灵。在全球范围内，但也许最特别的是在经合组织和 20 国集团国家中，政府和企业正在寻找新的解决方案并推动新技术的发展，以确保生态系统和生物多样性的可持续性。这一对策旨在配置正确的激励措施以改变行为。

273. 在高收入国家，争取和保持在公众中的良好形象对于许多企业，尤其是大型企业而言，将变得极为重要。这是出于日益认识到：负责任的企业作法有助于赢利；“做善事并把善事做好”是相辅相成的；但这亦是出于消费者压力、政府政策以及鼓励负责任的可持续性企业作法的奖励，诸如，“绿色”财政手段和采购政策。

## 国际劳工组织关于可持续企业的权责

274. 在 2007 年通过“关于促进可持续企业的结论”之后，对可持续企业方案作了调整，以更好地反映结论的框架和指导。它们在《社会正义宣言》中得到重申。《宣言》呼吁成员国促进可持续企业。《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》对劳工局的工作亦给予指导。对企业发展给予指导的详细文书包括：1998 年在中小企业创造就业建议书(第 189 号)；2002 年促进合作社建议书(第 193 号)；以及关于多国企业和社会政策的三方原则宣言(多国企业宣言)。

## 多国企业

275. 全球化已为许多国家带来了前所未有的增长和机遇，但它也带来了收入差距、环境退化和市场失灵。最近的全球经济和金融危机暴露了全球市场经济中的管理漏洞。这使人们重新侧重关注企业的社会影响，推动企业的社会责任(CSR)，以及推动范围广泛的公私部门日益引用国际劳工标准发起各种自愿倡议。《多国企业宣言》的制定旨在向处于此种情形的公司和成员国提供指导。它是国际劳工组织唯一的直接涉及多国企业和其它企业的文书，并且在企业社会责任的框架内向企业推广。在每一届理事会上，劳工局向多国企业委员会定期报告。

---

<sup>6</sup> 同上。



## 合作社企业

276. 合作社是社员拥有的企业。第 193 号建议书授权劳工局协助三方成员和合作社组织促进合作社。这是认识到，合作社在创造和保持工作岗位以及在促进负责的可持续发展方面，可发挥包容性的经济和社会作用。虽然全球经济危机的确给大多数企业带来了负面影响，但世界各地的合作社针对危机已表现了迅速恢复的能力。金融合作社一直保持稳健；消费者合作社报告营业额有所增加；工人合作社目睹了增长，这是因为人们选择以开办合作社的形式应对新的经济现实<sup>7</sup>。

## 中小型企业(SMEs)

277. 小企业是大雇主。在大多数经济体中，中小企业<sup>8</sup>占了就业和经济活动的很大份额。例如，在欧洲，中小企业占有所有企业的几乎 99%和私营部门工作岗位的 67%。在发展中世界，大多数人认为自营就业是摆脱贫困的最好退路。<sup>9</sup> 正是在最小的企业，尤其是在非正规经济中经营的最小企业中，存在着主要的体面劳动赤字。小型和微型企业中的工人往往特别容易暴露于不断变化的经济条件下。在全球价值链中，中小企业是特别的脆弱，因为它们首当其冲地承受大公司的困难。第 189 号建议书，尤其关注在该部门创造就业机会，并在这方面指导劳工局的工作。

## 三方成员的需求

278. 三方成员以两种主要方式表达它们的需求。第一种方式，涉及国际劳工组织的治理机制。除通过的文书和国际劳工大会给予的指导外，理事会经常讨论企业发展的主题；劳工局定期收到来自就业和社会政策委员会(ESP Committee)以及多国企业委员会的意见。

279. 第二种方式，在国家层面，三方成员通过详述政策，主要是在制定和执行体面劳动国别方案(DWCPs)以及与体面劳动国别方案结果相关的项目方面，表达自己的需求。几乎所有的体面劳动国别方案，都特别提及有关可持续企业发展的成果。特别强烈需要通过创业为青年和妇女创造就业机会提供支持；特别强烈需要将企业发展作为一种手段，将赤贫和残疾人等弱势人口融入劳动力市场。

280. 三方成员呼吁劳工局支持它们的政策对话，进而制定国家就业计划。这些计划几乎总是包括有关私营部门或企业发展的部分，并且在许多情况下，成员国与劳工局合作，借鉴三方成员意见，制定具体的私营部门或中小企业政策。在国

<sup>7</sup> B. Johnston, 危机时期合作社经营模式的适应能力, 可持续企业方案 (日内瓦, 国际劳工组织, 2009 年)。

<sup>8</sup> 对于中小企业, 没有共同的普遍的定义。各国都有其各自的定义, 通常是以企业的雇员人数、营业额或资产为基础而定义: 一般而言, 国家越富, 门槛越高。

<sup>9</sup> D. Narayan-Parker, 穷人的声音: 有人能听见我们吗? (纽约, 牛津大学出版社为世界银行, 2000 年)。

际劳工组织关于可持续企业的职权范围内，三方成员越来越多地寻求劳工局对有关政策的支持，以促进绿色企业和对环境负责任的管理。

## 劳工局对策

281. 多年来，劳工局已开发了广泛的能力建设工具和产品以促进企业，包括：培训资源、手册、指南、工作文件和书籍。<sup>10</sup> 许多工具是多年执行的技术合作项目的成果。这些工具利用国际劳工组织的相对优势，不仅针对创造就业机会，而且针对企业就业质量上的改善。许多工具已经作了更新，以更好地体现“关于促进可持续企业的结论”。

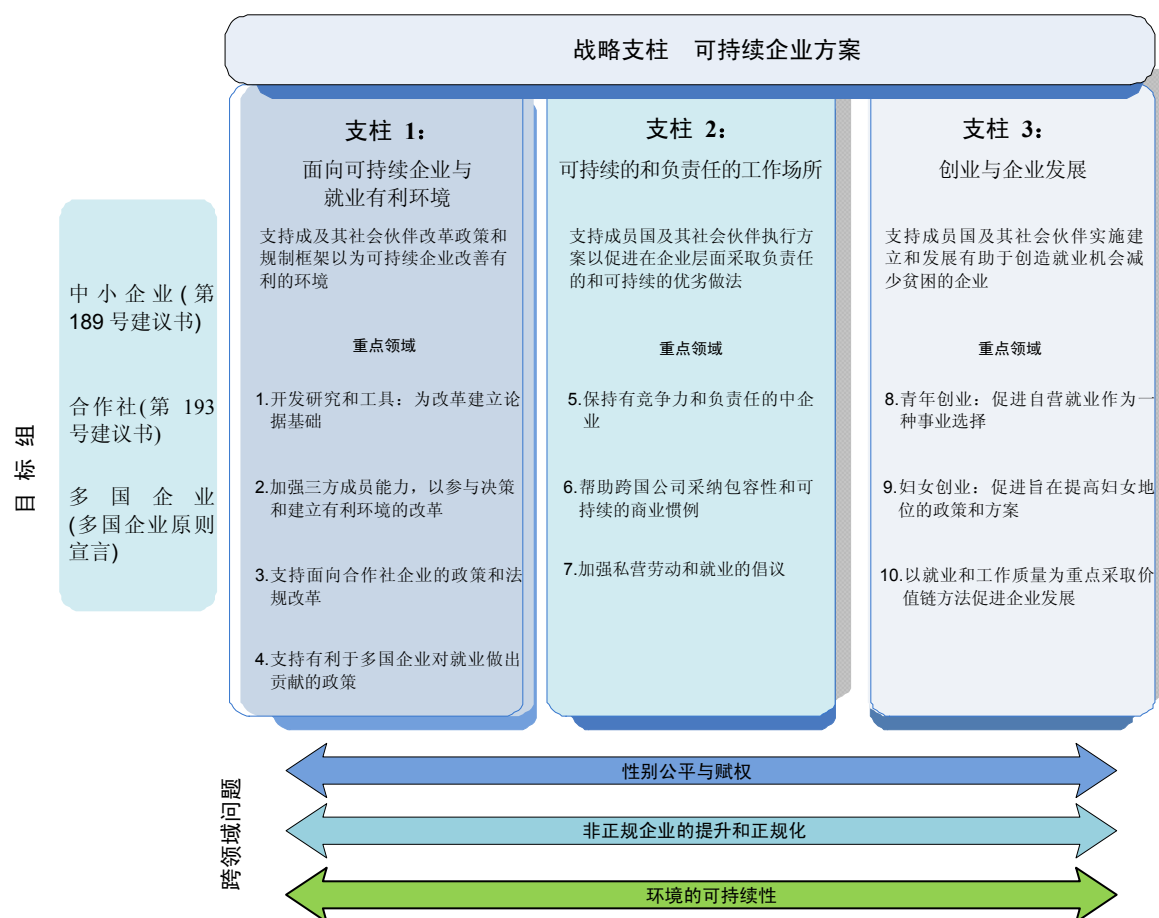
282. 这些结论中包含有劳工局提出的政策方针。自这些结论于 2007 年通过以来，劳工局对其工作做了相应配合；例如，它制定了一个“通过可持续发展企业的发展促进创造就业机会”的战略框架，该框架纳入了“2010-15 年战略政策框架”。这一新的理念框架基于三个支柱(见图 4.1)：

- ❑ 支柱 1-面向可持续发展企业与就业的有利环境。这一支柱涉及面向可持续发展企业的相互联系和相辅相成的条件；“关于促进可持续发展的结论”查明了这些条件。有利的环境鼓励投资、创业、支持工人的权利，以及有利于可持续发展企业的创立、增长和维持，使企业的需要和利益与社会的愿望保持平衡。
- ❑ 支柱 2-可持续和负责任的工作场所。这一支柱承认可持续发展企业依赖人们的经济和社会愿望以及发展对自然环境的影响。旨在侧重于工作条件和工作环境的质量。这意味着促进社会对话和集体谈判权、人力资源开发、解决生产力问题、工资和共同利益以及企业社会责任、公司治理和商业惯例。
- ❑ 支柱 3-创业与企业发展。这一支柱侧重于企业家的作用和导致更多和更好工作岗位的企业创办。它协助成员国及其社会伙伴激励尤其是妇女和青年的创业。

---

<sup>10</sup>G. Buckley, M. Henriques, J. M. Salazar-Xirinachs: 促进可持续发展企业 (日内瓦，国际劳工组织，2009 年)；N. Rogovsky et al.: 为成功而重组公司：一种关注社会问题的方针，日内瓦，国际劳工组织，2005 年)；可查阅 <http://www.ilo.org/empent/lang--en/index.htm>

图 4.1. 国际劳工组织的可持续企业方案



### 支柱 1: 面向可持续企业和就业的有利环境

283. 政府负责创造一个有利于可持续企业形成与发展的有利环境，包括建立一个有利的法规框架。对所有企业而言，良好的法律、规章和体制是必需的。如果这些法规软弱、过于繁琐、不透明或任意、或无法实施，它们可能会增加经营成本，阻碍创新和竞争，不利于善用资源或鼓励非正规活动。如果这些法规是可以预见的、透明和高效的，那么更容易遵守法律，并受益于机会和法律所提供的保护。

284. 各种手段被用来评估商业环境，从世界银行(World Bank)和国际金融公司(IFC)的年度“营商环境报告”(Doing Business)相对狭窄地侧重于营商成本，到为世界经济论坛《全球竞争力报告》而进行的更加综合和全面的国家竞争力评估、国际管理学院(IMD)的《世界竞争力年鉴》以及世界银行的“投资环境调查”。所有这些都是从商业人的视角观察经商环境。国际劳工组织采取了更宽泛的方法，从工人的权利以及小企业面临的特别挑战的角度观察问题。

285. 促进可持续企业是关于加强法治和支持企业的机构和治理体制的问题，诸如，劳动管理、有代表性的雇主组织和工人组织以及集体谈判权。目的是要走向繁荣、稳定和公平的社会。

286. 劳工局在这一领域给予三方成员的支持包括：培训和在该领域提高认识计划，特别是面向社会伙伴；对法规修订的支持，特别是劳动和与劳动相关的法律，以便它们更有利于跨国公司的外国直接投资，以及对微型和小型企业的创办和增长的支持；根据国家就业计划，以诊断评估确定企业发展的制约因素，将可持续发展纳入国家政策；以及改善中小企业和工人在雇主组织和工人组织中的代表性的战略。

287. 劳工局已经开发了许多工具，以满足就有利于营商的环境展开工作的需求。已经与都灵国际培训中心合作开发了一个称为“为小型企业发展营造有利环境”的培训课程，并随后定制成可在国家一级执行的课程。该课程已被用以培训了300多位政策制定者和营商环境改革者。一个关于妇女创业发展的评估工具，亦已设计并用于许多非洲和中亚国家。

#### 专栏 4.1

##### 面向合作社的有利环境：

“非洲合作社(COOP AFRICA)非洲合作社便利方案”，通过合作社的方式支持创造就业机会、社会保护、社会中的声音。在立法层面，该方案支持有利于合作社发展的法律和政策措(例如，莱索托、莫桑比克、乌干达、桑给巴尔)。在企业层面，该方案支持通过确认的“人才中心”向初级合作社提供服务，以及通过一个挑战基金(a challenge fund)向合作社利益攸关者提供服务。在机构层面，该方案已建立了这一地区合作社业务提供商的一个网络，以及通过“国家咨询小组”促进协调机构(例如，各工会、各联合会)。根据一个独立的中期评估(2009年9月)，这个挑战基金已证明在提供需求推动的支持服务方面甚为有效；在2008/2009年，约有700个项目惠及224,000个合作社成员。通过与社会融资计划合作，该方案将保险覆盖面扩大到贫困人口。

“非洲合作社”已开发了一个使用基准研究并让当地和国家的利益攸关者参与的监测和评估系统，2009年中期评估展示出：\*\*在7个国家制定了新的合作社政策和法律；创造了近4,000个工作岗位；使近125,000人的自营就业的生产力得到改善；支持了约1,150个合作社，使合作社成员超过225,000人。合作社成员中，妇女占46%，青年占40%。该方案的外展得益于与国际工会联合会(ITCU)和国际雇主组织(IOE)的伙伴关系以及一体行动(Deliver as One)的各项倡议。该方案主要资助者为：英国国际发展部的“英国援助(UKAid)”、瑞典国际开发署(SIDA)、芬兰政府和联合国发展组织阿拉伯湾方案(AGFUND)。

\* ( <http://www.ilo.org/coopafrika> )

\*\* 对非洲合作社的独立中期评估，2009年9月。

288. 用于评估国家层面制约因素的一个详细诊断工具(对应于 2007 年由国际劳工大会确定的实现有利环境的 17 个条件)在包括斯威士兰和加纳在内的许多非洲国家进行了试点；以及在印度尼西亚对青年企业家营商环境进行了诊断评估。国际劳工组织亦制定了关于有利环境的各项准则，如“合作社立法和参与制定合作社政策指南”：手册。

289. 多国企业(MNEs)可对就业和国家发展产生重大积极影响。各国政府可通过执行鼓励多国企业投资和创造就业岗位致力于这一目标。铭记这一目标，劳工局在国家层面已与加纳和阿根廷的三方成员接触，通过加强政策制定者、雇主、工人和多国公司之间的对话和交流经验、关切和政策选择，培育有利的环境。此外，在非洲三个冲突后的国家——科特迪瓦、塞拉利昂、利比里亚——进行了实地调查和随后的能力建设，以探索多国公司在青年就业方面的作用和政策制定者可使用的选择，从而通过这一部门促进青年就业。

## 支柱 2：可持续的和负责任的工作场所

290. 劳工局在这一领域的工作有两个宽泛的方面：一方面，涉及主要是通过对中介组织的能力建设支持，促进在中小企业实施体面和生产性的工作场所惯例；另一方面，涉及企业社会责任和促进《多国企业宣言》所含的原则。

291. 多年来，国际劳工组织一直参与企业层面的促进“以人为本”或“坚持走正道”的方法的方案，提高生产力和竞争力。这类方法的特点是，强调提高对生产过程的投入：技术、工人的技能、合作/协作性的组织结构；而不是单纯强调削减成本的方法。有确凿证据表明：体面工作——执行职业安全与卫生、工人与雇主的良好关系、更清洁的生产系统等等——是取得可持续生产力改善和更大的竞争力的基础。简而言之，体面工作是一个生产要素。

292. 改善工作质量、在企业中遵守国家劳动法律和国际劳工标准汇集了国际劳工组织工作的各个方面，包括所有四个战略目标。这项工作的例子包括：“保持竞争性和负责任的企业(SCORE)”方案，该方案加强国家根据劳工标准、工作场所合作和进步管理惯例，在中小企业集群中执行可持续生产力和提高竞争力方案的能力；以及在斯里兰卡、越南和印度工厂执行的“工厂改进方案”(FIP)。

293. 负责任的工作场所，促进共同价值、信任与合作——并且所有这一切的根本是，促进社会对话和良好的劳资关系，诸如，集体谈判权、工人信息、咨询和参与。诸如“保持竞争性和负责任的企业(SCORE)”方案、“工厂改进方案(FIP)”以及不同产业部门中的多国企业与全球工会联合会之间的各种国际框架协议表明：社会对话可有助于提高生产率和创新，以及改善安全与卫生，有助于工作场所的公平。

294. 全球很大一部分生产能力在非正规经济中；许多跨国企业的利润超过它们本国的国内生产总值。这些跨国公司，跨多重司法辖区运作，往往在具有各种不同的或有限的劳工和环境标准以及治理薄弱的地区经营。随着民间社会和消费者对透明度要求的日益增长，企业或是采纳自愿标准，或是制定它们自身的行为准则。就国际劳工组织而言，有一个整合的问题：自愿举措最终必须整合在一起，以消除由于重复劳动或采取相互矛盾的方针所造成的浪费。

295. 自 1977 年通过《多国企业宣言》之后，促进本组织采取唯一一项自愿倡议就面临了新的挑战。为此，成立了多国企业小组委员会(MNE Subcommittee)，以使后续措施机制生效，衡量该宣言的影响。这一后续措施，直到最近由劳工局通过一个对成员国中的三方成员定期普遍调查的手段才得以进行。调查的答复率有所下降；人们越来越认识到，更积极地与跨国公司、成员国以及其它利益攸关者接触的模式可能会获得更有针对性的成果；于是审议该方法。2009 年 11 月，理事会批准了一项新的后续战略：劳工局现将在国家层面着手操作，重点是提高认识并在三方成员和跨国公司中促进对话。

296. 为解决围绕推广准则和标准而产生的混乱，以及转向积极的方式促进跨国公司原则，劳工局已引入一项新服务：“服务台”。2009 年推出的该项服务，直接向跨国公司、工人、雇主和成员国提供有关国际劳工标准的免费和保密的技术专家协助。该项服务已得到积极回应，并正在采取各种措施满足增长的需求。

297. 在有关企业社会责任的长篇大论之内，就其不断扩大的供应网络的劳工和环境做法而言，跨国公司的责任是一个日益被关注的话题。就此而言，劳工局为社会审计员推出了一个有关在供应链中实施核心劳工标准的课程；为该课程做出投入的有劳工局上上下下的许多部门、方案和单位，包括：国际劳工组织雇主活动局(ACT/EMP)、工人活动局(ACTRAV)、都灵国际培训中心(ITC/TURIN)、更好的工作计划(Better Work Programme)、消除童工劳动国际重点计划(IPEC)、职业安全(SAFEWORK)和国际劳工组织艾滋病毒/艾滋病计划(ILO/AIDS)。

### 支柱 3：创业与企业发展

298. 劳工局在通过提供培训和企业服务促进创业方面相当富有经验。大部分的支持一直是针对微型和小型企业和合作社；并且正在越来越多地将重点放在妇女和青年企业家方面。越来越强调系统的方法，通过支持某些行业或价值链，常常是通过解决当地的挑战或制约，使市场发挥作用。一个例子是“拉美土著社区商机培育倡议(Redturs)”，这是一个以市场为导向的倡议，以便在拉丁美洲农村和土著社区中以社区为基地的旅游业中培育商机和创造工作岗位<sup>11</sup>。

---

<sup>11</sup>可查阅 <http://www.redturs.org/>

299. 目前正在 24 个国家执行的“妇女创业发展方案(WED)”，已成功地加强了妇女企业家协会的声音和领导地位，而且在许多国家协助她们进入决策层面并影响针对中小企业的政策。在非洲，继续组织“妇女企业家月活动”已提高了妇女企业家的形象，该活动已在 5 个国家变成了自身可持续的年度活动。随着“妇女创业发展方案(WED)”从一个技术合作项目向一个全面的方案发展，各种影响指标正在开发中，并且在埃塞俄比亚对一个评估工具进行试点，以衡量影响。“妇女创业发展方案(WED)”的各项指标，是为政府和服务提供者所开发，用以追踪随时间发生的各项变化，并书面记录良好做法。

300. 通过与性别平等局(Gender Bureau)协作，国际劳工组织在若干个国家为制定性别敏感的中小企业政策做出了贡献。“妇女创业发展方案(WED)”和女企业家的能力开发和性别平等(WEDGE)项目，已根据方案研究的成果开发出了各种方法和工具。

301. 国际劳工组织在企业发展方面，已率先利用大众传播媒介(例如，在中国的电视、在斯里兰卡的街道剧场、在乌干达和越南的广播)。大众传媒提供了一个高效创新、通达更广大人群的工具，而且更重要的是，向发展中国家的人口提供了对自己的经济发展当家作主的各种工具。例如，国际劳工组织在乌干达的“非洲小企业媒体(SEMA)”项目，通过支持商业小企业广播节目(提供主要的外延联络，在乌干达几乎有 700 万人收听商业广播节目)，使穷人能够通过商业小公司广播节目来宣传他们的商业利益。三分之一的听众称，他们通过把从录音机中听到的内容付诸实践而扩展了业务。有关广播对政策、立法、商务服务和基础设施影响的重大冲击已被记录在案。

302. 最引人注目的工具是那些鼓励创业的工具。“了解商业创业(KAB)”计划，旨在促成通过使中等和高等教育以及职业技术培训中的年青人更加认识到自主就业所提供的裨益和机会来创造一种企业文化。“创办和改善你的企业(SIYB)”一揽子培训计划和相关的工具，已被用以培训大量潜在和现有的企业家。劳工局亦已制定了指南和手册，以加强企业家获取融资服务的渠道(包括小额信贷)。

303. 这些工具和政策中的每一项，都在国家发展政策的范围内做了最好的框定；国家发展政策明确地提及青年和妇女在劳动力市场上面临的挑战以及满足非正规经济需求的挑战(见第 3 和第 7 章)。

## 公营企业

304. 政府可扮演可持续企业的协调者、便利者和促进者的角色。它们担负起通过采购惯例和投资方案促进社会和环境标准的重要任务。国家经常在公司的所属权和管理方面发挥作用，这通常是因为市场失灵和/或公共利益。公营企业通常是为了公众的利益而经营，因此，肩负着以可持续企业经营的责任。迄今为止，劳工局针对公营企业的工作大都局限于促进社会对话和改善公营部门的人力资源管理，经常是由部门活动司(SECTOR)开展工作。例如，部门活动司有一个“通

过社会对话和人力资源开发使公共事业能贡献于可持续发展和消除贫困”的行动方案。鉴于 2007 年国际劳工大会关于促进可持续发展的任务，有可能增加对国营企业的支持。

### 供应链与出口加工区

305. 全球经营是由全球供应链进行的。“供应链”(或“价值链”)一词是指通过一系列分包关系将一种产品或服务从原材料到送到最终客户的一组相关的企业。通常是一个或更多的公司在价值链的高端——买家——牵头，制定须遵守的标准和规范以便渗透市场。大量的社会审计、监测和认证系统沿着常常在低收入国家拥有基地的价值链营运，包括：“联合国全球契约”和《采掘行业(石油、天然气和采矿部门)透明度倡议书(EITI)》。国际框架协议(IFAs)代表了全球供应链的某些重要方面，而国际劳工局在这一领域已进行了广泛的分析工作。国际框架协议(IFAs)已被作为一个信息和咨询机制予以使用，以减少危机对就业的影响。

306. 原则上，供应链拥有巨大的潜力将所有规模和类型的企业纳入国家和全球生产体系，并沿着价值链增加就业岗位和收入。实践上，供应链通常由“龙头企业”驱动，龙头企业设置营运参数；这引出了一个问题：谁啄取了价值链上增加的价值？在价值链上的工作种类和质量如何？“更好的工作计划(Better Work Programme)”是劳工局关于价值链的最突出的活动(见插文 4.2)。

#### 专栏 4.2

##### 更好的工作

“更好的工作计划(Better Work Programme)”是国际劳工组织与世界银行集团的目前覆盖许多国家的国际金融公司(IFC)之间的伙伴关系。“更好的工作计划(Better Work Programme)”于 2006 年 8 月推出，旨在改善全球供应链中的劳动惯例和竞争力，帮助企业根据国际劳工组织的核心劳工标准和国家劳动法改善其劳动标准。这有助于供货商在全球市场上的竞争；全球市场上许多买家要求符合劳工标准。

改善劳工标准可帮助企业通过提高质量和生产力变得更具竞争力。在柬埔寨，“更好的工作计划(Better Work Programme)”在几年前开始执行，该项目覆盖了约 300 家工厂中的超过 340,000 名工人。结果在工作环境质量(提高了遵守劳工标准和劳动法)和市场绩效(提高了销售和市场份额)两方面都取得了显著的改善。

由于采购国家的不善于治理，买家只好不断地对其供应链中的工作条件进行个别审评，造成重复工作的巨大浪费，因为许多工厂向多个买家销售。根据世界银行对越南服装产业的研究，当前的多个买家审计体系每年大约为每个工人花费 50 美元。“更好的工作计划”帮助整合了这些工作；每一年，它仅做一项合格评估，在许多买家中分享；而协助工厂改善的增值咨询服务，每年每个工人约花费 2 美元。通过减少用于查明问题的费用，更多的资金可转用于寻找解决方案。\*

\* 可查阅 <http://www.betterwork.org/public/global/>



307. 供应链式生产经常产生于出口加工区(EPZs)。出口加工区可为正式就业创造新的机会, 这样可作为创造就业的工具。然而, 某些出口加工区成为了飞地, 很少或没有与当地经济的联系。某些出口加工区的工作条件尚欠完善、劳资关系恶劣、工人缺乏或者根本没有权利, 尤其是没有结社自由。国际劳工组织 20 多年来一直监测出口加工区的发展, 包括根据那时关于出口加工区的“国际重点(InFocus Initiative)计划”<sup>12</sup>于 2007 和 2008 全年开发的多项活动。

308. 为了让出口加工区发挥创造工作岗位的潜力, 政府应有一套清晰完整的产业和投资战略, 该战略须符合促进经济发展的需要并尊重国际劳工标准中所定义的权利。<sup>13</sup> 劳工局发起了许多研究活动, 旨在收集有关出口加工区劳资关系惯例的定量和定性信息(特别是关于结社自由、集体谈判权、劳动监察和社会对话), 包括设立一个网站, 以期促进国际劳工组织内部有关该主题的知识共享<sup>14</sup>。

## 应对危机

309. 如前所述, 全球经济危机造成需求崩溃、贸易减少和信贷紧缩, 给许多企业, 特别是小企业构成了严峻挑战。大公司中工作岗位的流失成了头条新闻, 但许多微型企业和中小企业亦受到严重影响。<sup>15</sup> 重要的是牢记: 本次危机不仅打击了华尔街和主街, 也影响了旁道和小街以及市场, 在这些市场中, 许多小型零售商和制造商即便在最好的时期亦都在苦苦挣扎。因此, 约四分之三的应对危机的政策都要采取措施向中小企业提供信贷和税收优惠(表 1.1)。

310. 在危机时期向企业提供支持与在其它时期向企业提供支持具有极大的不同。良好的做法不会因经济条件而有很多的差异。然而, 在经济衰退中, 政策应对只是变得更加迫切和更具规模。

311. 这场危机进一步说明: 结社自由和集体谈判权对于所有可持续企业是必不可少的, 同时亦须将结社自由和集体谈判权作为必不可少的平台, 在此平台上更广泛地实施工作共享和对社会负责任的结构重组<sup>16</sup>。

<sup>12</sup>参见国际劳工组织: 针对大会今后会议议程的建议(附件 II), 理事会, 第 303 届会议, 11 月 20 日, GB.303/3.也可参见国际劳工组织: 关于出口加工区重点倡议的报告和多国企业委员会报告, 理事会, 第 301 届会议, 日内瓦, 2008 年 3 月, GB.301/ESP/S 和 GB.301/13 (修订版)

<sup>13</sup>国际劳工组织: 经营出口加工区国家的三方会议报告 (日内瓦, 1998 年 9 月 28 – 10 月 2 日), 理事会, 第 273 届会议, 日内瓦, 1998 年 11 月, GB.273/STM/8/1/。

<sup>14</sup>例如, M. Amengual, W. Milberg: 出口加工区中的经济发展和工作条件: 趋势调查, 工作文件第 3 号, 社会对话部门, (日内瓦, 国际劳工组织, 2008 年); 亦可查阅 <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/epz.htm>。

<sup>15</sup>支持三方成员执行《全球就业契约》构成“可持续企业方案”的重要组成部分。

<sup>16</sup>见 J.C. Messenger: 工作共享: 全球就业危机期间保有就业战略, 劳工政策简报第 1 期, (日内瓦, 国际劳工组织, 2009 年)。

312. 国际劳工组织可持续企业方案编写了关于危机时期中小企业、合作社和工作场所良好做法的一套政策简报<sup>17</sup>；向“创办和改善你的企业(SIYB)”计划的培训师提供进修培训，以便使他们能够更好地支持其顾客应对危机；并应 20 国集团要求，编写了一份有关支持中小企业应对危机的技术评估。

### 资源和资产

313. 在资源方面，在总部大约有 20 名专业人员在创造就业和企业发展司(EMP/ENTERPRISE)工作，而在地各办事处有 11 名企业专家，其中许多人与基于项目的工作人员紧密协作。

314. 年度经常预算总额约为 100 万美元(不包括工作人员费用)；然而，捐助者一直对支持国际劳工组织的企业发展工作极感兴趣。2009 年年底，进行的技术合作项目约有 28 个，总金额 1.11 亿美元(其中有些项目是专门针对企业发展；有些是在更宽泛的综合项目之内纳入企业发展的组件)。

315. 多年来，创造就业和企业发展司(EMP/ENTERPRISE)已与“企业、小额信贷和地方发展方案(EMLD)”在都灵国际培训中心缔结了特别紧密的工作关系，推出了品种繁多的联合培训产品、课程和项目，包括国际劳工组织每年引人注目的“可持续企业培训夏季营”，它涵盖国际劳工组织可持续企业工作的各个方面，吸引了各地区的人员参加<sup>18</sup>。

316. 该司维持一个“资源平台”，平台的设计旨在使国际劳工组织的全球从业团队(专家、项目工作人员、合作者、教员、研究人员等)分享信息，包括有关知识管理、良好做法以及有关资金和学习机会的信息。

### 对外合作伙伴关系

317. 国际劳工组织积极与联合国大家庭接触，尤其是在国家层面，参与设计和执行联合国发展援助框架(UNDAF)，支持通过可持续企业的发展创造就业机会。此外，它参与“一个联合国”的各项倡议，并与联合国合作执行技术合作方案，诸如在“保持竞争力和负责任的企业(SCORE)”方案方面，国际劳工组织与联合国工发组织结成伙伴，促进“绿色生产力”。

318. 劳工局在合作社领域的工作包括以伙伴关系与国际合作社联盟(ICA)进行的各项活动。劳工局亦在联合国合作社发展促进机构间委员会(UN Inter-agency

---

<sup>17</sup>见 P. Vandenberg, 微型、中小型企业与全球经济危机：影响和对策，可持续企业方案 (日内瓦，国际劳工组织，2009 年)；S. Ulrich, N. Rogovsky, D. Lamotte: 在危机时期促进企业采取负责任和可持续的做法：决策者和社会伙伴指南，可持续企业方案，(日内瓦，国际劳工组织，2009 年)；J. Birchall 和 L. Ketilson: 危机时期合作社经营模式的适应能力，可持续企业方案 (日内瓦，国际劳工组织，2009 年)。

<sup>18</sup>可查阅：<http://www.itcilo.org/enterpriseacademy>。

Committee for the Promotion and Advancement of Cooperatives)中发挥领军作用，包括即将举行的国际“合作社年(2012)”。

319. 为促进《多国企业宣言》，劳工局已与经济合作与发展组织(OECD)和“联合国全球契约”缔结了紧密的伙伴关系。劳工局继续与经合组织协作，尤其是在经合组织跨国公司指南方面，为更新指南提供技术投入，确保与劳工标准共享原则保持一致性。劳工局为参与联合国全球契约劳工工作小组的三方成员提供秘书服务，并回答有关劳工原则的技术请求。

320. 劳工局向“社会责任国际标准 ISO26000 工作组”提供了持续的技术援助，并与商学院网络合作，确保将《多国企业宣言》的原则纳入世界各地领军管理和商学院的课程中。劳工局正在开拓与其它诸如贸发会议和工发组织等相关联合国组织建立新关系，以及与具有部门针对性的组织建立关系的可能，包括在全球一级运作的工会。

321. 在小企业发展方面，劳工局是“企业发展捐助者委员会(DCED)”的一个关键成员。通过这一合作，劳工局与捐助机构缔结了紧密而富有成效的关系，并影响了捐助机构的做法。

322. 国际劳工组织在全球经济危机期间的应对措施，无论是在制定适宜的技术建议方面，还是在商务服务提供者的能力建设方面，都已涉及到发展和加强与各种组织和网络的伙伴关系。例如，在乌克兰，这涉及到在对有利的环境和支持出口多样化并为某些特定部门提高竞争力方面进行审议而与研究机构的合作。并为某些行业改善了竞争力战略。在能力建设方面，国际劳工组织通过基于地区的再培训方案，加强了“创办和改善你的企业(SIYB) 计划”的培训师的网络，以便他们能更好地支持中小企业，因为后者往往受严重经济衰退的影响甚深。劳工局亦为 20 国集团提供了有关面向中小企业的危机对策的政策简报。

## 评估影响

323. 对劳工局在企业发展方面工作的评估，一直是在各种论坛上进行的。例如，关于“通过小企业发展促进就业国际重点计划(IFP/SEED)”的独立评估，于 2003 年 11 月提交理事会；<sup>19</sup> 以及技术合作委员会于 2007 年 3 月审议了有关劳工局在妇女创业方面的工作的专题评估<sup>20</sup>。

<sup>19</sup>国际劳工组织：关于通过小企业发展促进就业国际重点计划(IFP/SEED)的评估，理事会，第 288 届会议，日内瓦，2003 年 11 月，GB.288PFA/11；并可参见通过中小企业实现体面就业：关于小企业发展活动(SEED)的进展报告(日内瓦，2003 年)。

<sup>20</sup>国际劳工组织：妇女创业与促进体面劳动：专题评估，理事会，第 298 届会议，日内瓦，2007 年 3 月，GB.298/TC/1。

324. 劳工局关于有利环境(支柱 1)的工作相对较新,但已取得一些经验,即:在创造工作岗位方面,政策改革比直接支持各个企业更符合成本效益;简化法律和法规,往往比给予豁免更加有效;以及鼓励守法的奖励措施,较制裁威胁往往更能发挥作用。降低企业创办和运营成本并提高和促进守法的裨益,可有助于可持续企业增长,从而促进体面工作<sup>21</sup>。

325. 在《多国企业宣言》方面,国际劳工组织的工作由“多国企业小组委员会”(MNE Sub-committee)定期监督。理事会定期审查了与劳工局企业发展工作各个方面紧密相关的专题,例如,2007 年 11 月对世界银行“营商环境报告”(Doing Business)中的雇佣工人指标进行了讨论<sup>22</sup>。

326. 劳工局在过去 15 年协助了约 65 个国家修改其关于合作社的政策和法律。它还为讨论和通过拉丁美洲的一个新的合作社法律框架(ley marco para las cooperativas de America Latina )做出了贡献,并在非洲企业法协调化组织(OHADA)的范围内参与了一个类似倡议。

327. 作为与经合组织(OECD)合作的一部分,劳工局利用国际劳工组织工作成果协助制作了有关支持商业环境改革的良好做法的一本实用指南。<sup>23</sup> 它强调在决策中应评估社会和环境的成本与裨益;应将经营奖励与可持续企业目标相配合;以及应在降低守约成本与保障和改善对工人的保护(包括其享有社会保护的权利),之间找出平衡。

328. 旨在培养企业文化的“了解商业创业(KAB )”计划已翻译成 22 种语言并且惠及约 40 个国家中的近 50 万青年人。近 4,500 个教育机构约 11,000 名教师和培训师(teacher educator)接受了培训。<sup>24</sup> “大学生创业教育项目(KAB )”计划,已在国家课程和教育体系中得到全面规范,以便国际劳工组织的首次方案结束后继续发挥作用。

329. 为约 90 个成员国设计并采用的“创办和改善你的企业(SIYB) 计划”,旨在促进企业创办和企业增长,在过去的 15 年中估计已培训了共 120 多万名企业家,从而创造了 30 多万个企业和 140 多万个工作岗位。这些数字所反映的是为满足

---

<sup>21</sup> 国际劳工组织:通过创业促进体面就业,理事会,第 289 届会议,日内瓦,2004 年 3 月,GB.289/ESP/1;商务环境、劳动法以及微型和小型企业,理事会,第 297 届会议,日内瓦,2006 年 11 月,GB.297/ESP/1。

<sup>22</sup> 国际劳工组织:联合国与改革:多边体制的发展,世界银行“营商环境报告”(Doing Business):雇佣工人指数,理事会,第 300 届会议,日内瓦,2007 年 11 月,GB.300/4/1。

<sup>23</sup> 企业发展捐助者委员会:支持商业环境改革:发展机构实用指南,(剑桥,2008 年)亦可查阅 <http://www.business-environment.org/>。

<sup>24</sup> T. Lucas de Rezende 和 J. D. Christensen:支持创业教育:关于国际劳工组织的“大学生创业教育项目(KAB )”计划全球覆盖面的报告,(日内瓦,国际劳工组织,2009 年)。

中国和越南对“创办和改善你的企业(SIYB)计划”框架内提供基本管理培训和大规模推广的需求所持续作出努力的成果<sup>25</sup>。

## 不可分割，相互关联和相互支持的目标

330. 国际劳工组织关于促进可持续企业的职责的基础是三方性、社会对话和促进有关工作场所的权利、标准和法律。它也基于对社会包容的促进，包括性别平等以及有必要向工人提供适当的工作条件和社会保障。就国际劳工组织而言，企业发展不仅是释放市场力量的问题，更主要的是创造体面工作的问题。

331. 虽然就业和企业发展司(EMP/ENTERPRISE)领军劳工局有关可持续企业和创造就业的工作，但有效的执行要求各司之间大力协作。例子包括：与技能和就业能力司(EMP/SKILLS)在许多领域的协作，这些领域包括工作场所学习和残疾妇女创业培训(见第六章)；与就业政策司(EMP/POLICY)协作各种办法将有利于营商的环境重点纳入更宽泛的国家计划和就业政策工作中，如在尼日利亚和印度尼西亚；与“社会融资方案”协作以确保企业家获得创办、发展和稳定企业活动所需的全方位金融服务；与国际劳工组织雇主活动局(ACT/EMP)结成伙伴关系设计一个电子工具箱，以协助雇主组织外展并在其核心营运过程中列入中小企业的利益和关切；与工人活动局(ACTRAV)就工会合作计划(SYNDICOOP)项目进行协作，使工会与合作社能够共同组织在东非的非正规经济的工人，以及最近关于社会经济的起步工作。

332. 具有劳工局综合方法特点的两个领域的活动是：地方经济发展(LED)和关于非正规经济的工作。地方经济发展(LED)是指地方发展战略——一般是在农村地区，但并不局限于农村地区——这些战略基于多方面的干预和参与进程。劳工局对地方经济发展(LED)的支持，通常利用来自技术领域的全面投入，诸如：技能开发、用于地方基础设施发展的基于劳动力的方法、面向弱势群体的社会保护和基于权利的方法——如在反对社会排斥和减贫战略和工具(STEP)的全球方案的范围内，它关注的是在卫生领域扩大社会保障和在地方一级反对社会排斥的斗争。

333. 劳工局促进多方面的或综合性的方法，该方法往往侧重于提高部门或价值链中的竞争力和就业成果(见专栏 4.3)。

334. 综合方法用于企业的裨益是显而易见的，某些挑战亦是显而易见的。例如，与社会伙伴合作或利用社会伙伴开展工作往往是基于加强或深化他们对微型和小型企业的覆盖(在这些微型和小型企业中，对话和集体谈判权通常是非常欠发达的)。鉴于许多这类企业在许多国家中是在非正规经济部门经营，因此这给在所有企业及其工人中扩大社会保障覆盖面带来了特别的挑战。同样地，在法治和

<sup>25</sup>国际劳工组织：创办和改善你的企业(SIYB)计划全球覆盖面研究，(日内瓦，2003 年)；A. Atherton, K.O. Olming 和 L. Jun: 创办和改善你的企业(SIYB)中国评估，日内瓦，国际劳工组织，2009 年)。

保障财产权尚未牢牢地扎根的环境中，很难使国际劳工标准生效并执行国家劳动法<sup>26</sup>。

**专栏 4.3**

**建设综合性和相互支持的干预措施：在斯里兰卡的“进入-增长”项目**

综合性的方法是将各种干预措施相互结合并循序渐进，以便尽量发挥协同作用、增大对创造就业的影响。它需要精心设计、“点到为止的措施(light-touch)”和强大的合作伙伴。

在斯里兰卡的“进入-增长”项目(2005-2009 年)采纳了综合方法，以处理有关需要一个更有利的经营环境、更好的市场准入和更多地接受创业文化的问题。由省和地区政府、工商界和企业发展服务提供者(非政府组织、公营和私营)的高级代表组成的地区性论坛，在建立公营和私营部门之间的对话方面，发挥了举足轻重的作用。

这些论坛为了地方经济和价值链的发展，使用了一种参与的方法；在参与的过程中，地方的利益攸关者根据他们查明的制约和机会提出发展地方经济的优先建议。

评估表明：740 家小企业获得了信贷或其它金融服务；至少有 800 家新企业在目标价值链中创立，并且现有企业有 63% 大幅增加销售。其关键因素是更大的一体化，无论是通过横向合作或是次级部门和价值链之内的纵向联系的一体化(例如，520 户奶农进行了升级，现在卖更多的牛奶给一家大鲜奶厂以及在当地卖奶)。

该项目对组织建设的支持致使 26 个商会得以恢复或重新建立。通过大规模的服务交易会和价值链发展工作，为商务服务提供商创立了新的场地。调查显示：85% 的服务提供商拓展了他们的市场——例如，在包装、服装生产力培训、以及改善工作方法方面。

国际劳工组织目前正在将该模型用于总部/外地工作人员的能力建设，并用于其它实地方案。

**展望前进道路**

**对于成员国**

335. 第一，成员国应培养有利于营商的环境，使创立并成功经营企业更加容易，在可能的情况下，降低营业成本。这涉及到加强法治以及强化有利于企业的机构和治理体制，确保适当的法律、法规和政策到位。在大多数低收入国家，制约因素不仅包括基本的监管框架，而且还包括基础设施不足(公路、电信、能源)、人力资本投资不够(教育、培训)、获得社会融资的机会少得可怜以及社会保障制度薄弱。

336. 第二，各种规模和各种类型的进步企业认识到，在促进**对社会和环境负责**的工作场所方面打头阵的价值；这不仅是因为社会和环境标准日益影响消费者决策以及个人和机构的投资决策。政府在管理有关这一领域最佳做法的知识方面，以及在确保政策、法规和奖励措施到位方面可发挥根本作用，以确保人力、财力和自然资源合理而有效率地相结合。

<sup>26</sup>参见“关于促进可持续企业的结论”，同上，第 10 段，第 9 点。

337. 第三，成员国应鼓励**以机会平等为基础的包容性和公平的市场**。这意味着创造公平竞争的创业环境，鼓励并在必要时赋予包括妇女和年轻人在内的全体社会成员以权利，按照自己的愿望，建立并经营自己的企业。这意味着鼓励拓宽发展空间，即承认以城乡地区之间的均衡发展为基础和促进当地的经济机会作为可持续的前进道路。

## 对于劳工局

338. 劳工局针对可持续企业的工作应在总部、外地和都灵国际培训中心之间建立强有力的协调和网络，以及国际劳工组织以其相对优势应作为拥有制定规范权责的标准制订机构。

339. 有了“关于促进可持续企业的结论”，三方伙伴和劳工局在促进可持续企业方面就有了一个坚实、现代和前瞻的办法，而且它们可据此宣传各项政策并为之下定义。

340. 执行“关于促进可持续企业的结论”已要求劳工局调整其某些工作和开发新的工作领域。劳工局可持续企业方案的新的战略框架已经制定，劳工局目前正在执行下述主题性优先项目：

- 正在从经常是在企业层面进行的下游执行，**转向上游更加注重政策改革和促进可持续企业的有利环境**。这将有助于实现更高效率并增加影响，以及将企业工作与第三章所述的主流就业工作和与非正规性相关的挑战(第七章)更有效地挂钩。劳工局将更加注重政策改革和为各类企业创造有利环境——尤其是为中小企业与合作社——亦将更加重视有关鼓励绿色工作和促进绿色经济的政策。这将需要努力加强三方成员能力，以便参与政策制定并通过研究和开发工具建立一个适宜的证据库。这亦将要求增加与各国三方成员的工作，以便沿着价值链实施《多国宣言》，并将其作为一个基础，制定国家政策以吸引外国直接投资，从而使当地就业获最大化成果。
- 提供更大的支持以**促进在企业中通过负责任的可持续工作场所作法**，以便以有助于可持续和公平的经济 development 方式提高其生产力和竞争力。以诸如“保持竞争性和负责任的企业(SCORE)”等方案为基础，劳工局将支持各国三方成员和其它相关伙伴组织提高其能力，以便根据劳工标准、工作场所合作和进步管理实践，在中小企业集群中执行生产力和竞争力升级方案。这将包括与劳动监察部门合作，以促进在中小企业中实施负责任的工作场所做法。这亦涉及与国家三方成员、全球工会联盟(GUFs)以及企业合作，在工作场所实施《多国宣言》。绿色工作倡议的开发水平以及将其置于“创造就业机会和企业司(Job Creation and Enterprise Department)工作范畴，使劳工局能够更好地满足在以下方面提供切实可行办法的需求：促进企业绿化、在废物管理和再利用中促进再生能源、能源效率和企业应对气候变化方面的对策绿色工作岗位。的创造。

- **为妇女和青年创业提供更多的支持。**另一目的是，在过去取得的成功和能力建设的基础上，加强国际劳工组织在青年和妇女创业领域的领导。妇女企业家的出现和成长是一个全球趋势，许多国家正在努力鼓励妇女创业发展，将其作为减少贫困促进经济增长的办法。同样地，青年创业是确保充分和青年男女充分和生产性就业的重要手段，并且有必要将青年创业纳入青年就业战略，以确保青年成功地由学校走向工作。

341. 除了这些主题性优先事项外，还有两个重要的问题可能需要对方案做出若干调整：

- 关于为妇女和青年创造更多和更好的工作岗位以及改进知识管理和汲取教训过程，可更多地关注对**衡量方案干预的影响和进展的**。在开发这些办法过程中，该方案将与国际劳工组织的评估单位协作，并可借助企业发展捐助者委员会(Donor Committee on Enterprise Development)在该领域创新的多机构协作工作。在这些工作中，该方案将积极接触劳工局所有相关部门以及外地办事处和社会伙伴。
- 根据**国际劳工组织有关可持续企业的授权任务**，劳工局开展工作游刃有余，但却受制于人力和财力资源之不足。更多的资源可让劳工局在上述所有领域加大工作规模和力度，以真正的综合方案，涉及所有三个战略支柱，并特别侧重于面向三方成员的上游政策工作和能力建设。



## 第五章

---

### 就业和生产技能

342. 全球化对教育和技能的要求很高。世界各地不同发展水平的国家均发现增长依赖于技能：充分的教育和技能可以提高创新、采用新技术和应对技术和市场迅速变化的能力。在受过教育的熟练工人比例较高的国家，生产力提高的速度也相对较快。

343. 受到适当训练和有能力学习的劳动力队伍可以增强投资者的信心，刺激就业增长，所以它是包容性就业拉动增长的一个重要组成部分。从长远看，实际上培训有助于创造更多的就业。如前面章节所述，技能开发体系是造就企业可持续发展环境的一部分。

344. 充分的教育和技能对国民经济和社会进步的道路有影响。它们使包容性全面增长有别于把大部分社会部门甩在后面的增长模式。

345. 重视青年的教育和培训是必不可少的 — 但仅此也是不够的。终生学习是工人和企业应对全球化带来的技能过时和工作组织转变的唯一途径。这次经济和金融危机有力地提醒了大家，再培训和技能升级有助于保住工人的饭碗，或换成新的工作，并使企业可以挺住压力，坚持下来。终生学习是老工人的生命线；鼓励终生学习是面临人口变化挑战的老龄化经济体的一个应对办法。

346. 在全球竞争的高端，“知识”成为了增值的主要因素 — 不是土地，也不是劳动力，不是物质设施，甚至也不是资本。假设所有国家都可以更多更好地在教育 and 技能方面投资，这对于创新能力在地域上的分布肯定是一个令人鼓舞的消息。

347. 然而，世界上大部分地区仍然面临着文盲和其它学习障碍的挑战。劳动力队伍的大部分要打工谋生，只在非正规经济中有机会学习。要获得良好教育和职业培训，有着基于性别和民族文化传统的广泛的障碍。歧视是对机会均等的严重制约。进入劳动力市场前，在获得教育和技能阶段就存在歧视。

348. 因此，《社会正义宣言》认为一个促进就业的可持续体制和经济环境是：“在这个环境中，人们可以发展和更新他们需要的能力和技巧，使其能够为实现自身理想和共同幸福而获得生产性就业。”

349. 本章关注的重点是：三方成员和劳工局为了实现公平的全球化如何共同努力应对技能开发的挑战，特别是应对第二章提出的生产力、平等性和人口变化方面的挑战。

## 多样化的现实与政策趋势

350. 三方成员认为技能开发的重要性在于：使社会适应经济和环境变化，提高生产力和创新水平，改善经济竞争力和构筑可持续发展的包容方式。各国、各地区的教育体制和机构现状以及经济发展水平带来了各种各样的挑战和应对方式<sup>1</sup>。

### 低收入国家

351. 最贫穷国家的一个突出特点是教育水平普遍较低。缺乏拥有技能的工人，也缺乏在职获得新技巧的能力。这种状况影响到生产性的正规经济的增长。

352. 为了使穷人获得培训，要克服许多资金和非资金方面的障碍：培训时间的机会成本；参加培训课程的高门槛或高收费；妇女要接受培训面临的社会压力，培训也只是使她们获得低生产率的工作。妇女难以更新工作技能或获得培训，因为她们要在家里从事没有报酬的劳动。

353. 低收入国家的教育和培训体制经常向学院派非技求资质教育倾斜，而在职业技术教育和就业能力培训方面供应不足。政策应对的重点是扩大对非正规经济和农村经济里劳动力的培训，改革学徒制度，将学校教育和企业培训结合起来。

354. 对“就业文书基本调查”问卷的回答显示，有更多的国家在制定和实施本国的技能开发或职业技术教育培训(TVET)政策(例如马里，莫桑比克)；有的国家制定实施了解决 TVET 关注的国家就业政策(如马达加斯加)；有的搞了培训立法(如毛里求斯，塞内加尔)；还有的公共机构致力于提供培训和管理培训体系(乌干达)，谋求扩大培训机会。这些倡议应对各种各样的挑战：例如，职业技术教育培训投资减少带来的资源制约；技能不匹配和短缺问题；就业能力弱；待业的大学毕业生；非正规经济培训机会不足等问题。

### 中等收入国家

355. “二元经济”现象一直存在；这种经济的特点是一些部门和高地区的高增长和高生产力伴随着大量非正规部门的低生产力和持续的贫困(见第二章、第七章)。

356. 为了解决高增长部门的技能短缺问题，有些国家在改进潜在雇主和培训提供者之间的协调。技能开发对促进正规化的作用使得有些国家开始提供更多的高质量培训。例如，印度、巴西和牙买加出台了应对协调、发展和包容挑战的政策倡

---

<sup>1</sup> 关于全球、地区和国别挑战及对策的更多信息，见国际劳工组织《有利于提高生产力、就业增长和发展的技能》报告五，第 97 届国际劳工大会，日内瓦，2008 年。

议，具体作法是改善培训需求信息流动，减少技能的不匹配。对“就业文书基本调查”问卷的答复显示，许多制定了人力资源开发政策的亚洲国家(如新加坡，菲律宾，越南，泰国)均强调根据企业要求培训技巧和改进就业能力的重要性。

357. 通过更好的技能开发改善技能匹配并促进正规化的假定是：正规经济在扩大，有工作等着人去干。这种假定在现实中不一定都能得到验证。培训机构在努力适应受教育程度低、没有或很少有就业经历的人们的需要，使他们获得小企业要求的基本技能；同时，传授给他们最终可以帮助企业采用新技术、在正规经济里具备竞争力的一些技能。例如，拉丁美洲的几个国家报告，它们高度重视给被边缘化的群体和非正规经济部门提供培训机会。

358. 大部分中东欧国家和独联体国家开始向市场经济转型时，具有强大的职业技术教育和培训传统。但是，很多职业培训的内容已经过时。有些国家的职业技术教育和培训体系被削弱，有的实际上已经垮掉了。此外，劳动力的老龄化带来巨大的经济、劳工和政策挑战，对教育、培训和移民政策都在产生重要的影响。

359. 搞活技能开发的努力包括：根据新的市场经济需要改革培训体制，增加就业中介服务，并提供继续学习的机会。许多中东欧国家正在更新中级和职业教育课程，对新技能领域进行投资，包括培训核心工作技能，提高个人的就业能力。开展管理和创业培训是另一个重点方面。技能评估和认证制度可以改善个人的就业能力，并提高劳动力市场的效率。

## 高收入国家

360. 如第二章所述，经合组织国家面临的主要政策挑战来自人口变化的趋势，特别是人口年龄结构发生的史无前例的变化。人口趋势加上更激烈的竞争使技能和人才短缺的风险与不匹配问题更加突出，制约着企业发展和工人的就业能力。低技能人员在全球化中正在成为彻底的输家。

361. 有关国家应对这类挑战的办法是：改善入职培训的针对性和质量；扩大终生培训机会；运用积极的劳动力市场政策，克服培训和就业方面的不平等；将大龄工人重新纳入劳动力市场<sup>2</sup>。

362. 虽然近年来就业前和入职培训取得了进步，但是并没有能够提供就业所需要的所有技能，从而影响了就业和生产力的增长。目前解决这个问题的途径是：整合核心技能和技艺培训；强调质量保证；开展技能认证，承认工作中学到的技术；加强职业标准和能力培训；并鼓励公私合作开展培训。

<sup>2</sup> 经合组织：《提振就业和收入：通过重新评估经合组织就业战略得出的教训》(巴黎，经合组织，2006年)；欧盟：《新工作需要新技能：劳动力市场和技能需求的预测与对接》(布鲁塞尔，2008年)。

363. 激励措施可能是有用的。鼓励企业和个人在终生学习方面进行投资的计划包括：培训支出从企业税中扣减；强制性免税计划，以确保起码的培训支出水平；自愿性产业培训收费，用于技能培训和学徒项目；在集体协议中订立培训条款；雇员技能独立评估中心；带薪教育和培训活动。针对个人的鼓励措施有：奖学金，助学券，学生贷款，以及诸如“个人学习账户”之类的新融资机制。

364. 正在实行积极的劳动力市场政策和调整计划，旨在消除找工作中的不平等现象，应对劳动力短缺，给人们介绍工作，促进创业活动，克服雇用残疾人和长期失业人员时碰到的困难。这些计划内容丰富，形式多样，既有职业信息和咨询，又有核心工作技能或生活技能培养开发活动，包括具体职业的培训，(有偿和无偿的)工作经历，有补贴的在岗培训，还提供儿童看护和交通等辅助服务。

365. 一些国家已经实行了促进就业平等的计划，通过提供辅助服务创造平等的就业条件，比如识字、算术和社交技巧培训，还有量身定做的职业培训。培训的重点对象是：弱势青年(例如英国，西班牙，意大利)；残疾人(英国，荷兰，西班牙，日本，瑞典)；大龄工人(荷兰，意大利，日本，葡萄牙)；和移民工人(荷兰，葡萄牙，加拿大，西班牙)<sup>3</sup>。

#### 全局性问题

366. 有些问题是全局性的：青年的就业能力(以及把童工变为体面的劳动者)，教育和培训中的性别平等，劳动力流动等。

367. 把年青人纳入劳动力市场需要一种统筹兼顾的方式，包括提供高质量的技能培训、劳动力市场信息、职业指导和就业服务；职业培训还应包括如何创业的内容。更好的基础教育和核心工作技能可以使青年人利用好职前培训和在岗学习的机会。(正式和非正式的)学徒安排是实现从学校到工作过渡的有效途径，也是克服歧视和性别成见的有效办法<sup>4</sup>。

368. 在主流培训和专门项目里经常需要有便利妇女参加<sup>5</sup>的特殊机制，例如平衡工作和家庭责任、避免歧视、承认通过看护工作获得的技能<sup>6</sup>等。

369. 劳动力流动带来各种各样的挑战，创造出培训和部署熟练劳动力的机会，包括弥补目的地国家的技能短缺；改善对跨境技能的认可；应对由于熟练工人外出

---

<sup>3</sup> 对“就业文书基本调查”问卷的答复。

<sup>4</sup> 国际劳工组织：《关于用技能改进生产力、就业增长和发展的结论》，国际劳工大会第 97 届会议(日内瓦，2008 年)，第 62-64 页。关于青年的进一步信息，见国际劳工组织《青年：通向体面劳动的道路》，国际劳工大会第 93 届会议报告四，日内瓦，2005 年。也见本报告第 2、3 章。

<sup>5</sup> 国际劳工组织：《关于性别平等处于体面劳动核心地位的决议》，国际劳工大会第 98 届会议通过，(日内瓦，2009 年)。

<sup>6</sup> 国际劳工组织小册子：《技能和创业精神：弥合技术与性别的鸿沟》(日内瓦，2008 年)。

打工而带给原籍国的发展挑战。通过便利循环流动和移民返乡，可以更充分地发挥劳动力流动对输出和输入国发展目标都有益的潜力。在国外学到了技能的民工返回家乡对本国也是有利的。

## 国际劳工组织关于技能开发的权责

370. 1975 年《人力资源开发公约》(第 142 号)规定,“各成员应制定并通过综合性的协调政策和计划,妥善考虑就业需求、机会和问题,经济、社会、文化发展的阶段和水平;以及人力资源发展与其它经济、社会、文化目标的相互关系”(第一条)。

371. “体面劳动议程”为国际劳工组织的技能开发工作提供了范例;“全球就业议程”提供了政策支柱;2004 年“关于人力资源开发的建议书”(第 195 号)对技能政策的内容和改革提供了指导。

372. “社会正义宣言”通过把技能开发列为促进就业的可持续体制和经济环境的一部分,向前又迈进了一步。在这个环境中,“个人可以开发和提升他们所需要的能力和技巧,使自己可以获得生产性就业,以实现自身价值和共同福祉。”(第一条(A)款 1 节)。

373. 2008 年国际劳工大会通过的“关于用技能改善生产力、就业增长和发展的决议”对加强教育、职业培训和终生学习提供了指导,以此作为工人就业能力和企业可持续发展的核心支柱。2008 年国际劳工大会通过的关于“为减少贫困而促进农村就业的结论”和 2009 年国际劳工大会通过的关于“性别平等处于体面劳动核心地位的结论”均突出了技能开发的重要性,从而进一步强化了这种承诺。

## 三方成员的需要

374. 最近本组织召开的地区会议的一个突出作为是制定宏伟目标<sup>7</sup>,为技能开发做出必要的定义,以实现更广泛的目的,而开会本身并不是目的。<sup>8</sup> 2008 年国际劳工大会通过的“关于用技能改善生产力、就业增长和发展的结论”里列出了成员们相当广泛的需求:

- ☐ 制定国家技能政策,以及有效实施、监督和评估这些政策的手段;
- ☐ 确立早期发现技能需求的方法;
- ☐ 应对技能短缺的挑战,解决技能供应与有增长潜力的部门对接的问题;

<sup>7</sup> 例如,第 11 届非洲区域会议同意,教育和培训战略应确立目标,到 2015 年使非洲一半的劳动力获得新的或改善了的技能。国际劳工组织第 11 届非洲区域会议,亚的斯亚贝巴,2007 年 4 月 24-27 日, AfRM/XI/D.3,第 15 段。

<sup>8</sup> 例如,在亚太地区提高生产力和竞争力;在美洲减少青年失业。

- ❑ 利用技能开发，帮助非正规活动向正规经济转变；
- ❑ 管理技能认证体系，支持公平的流动；
- ❑ 增加劳动力市场中弱势群体获得培训的机会和途径；并
- ❑ 改进就业服务，帮助年轻妇女和男子进入劳动力市场，也帮助失业人员找到有收益的工作。

## 劳工局的反应

375. 劳工局帮助三方成员确保技能开发有助于提高工人的就业能力、企业的竞争力和全面均衡的增长。<sup>9</sup> 根据“用技能改善生产力、就业增长和发展的结论”，劳工局将开展下列工作：

- ❑ 将技能开发纳入部门或国别发展战略，全面应对变革的全局性动因，如技术、贸易和发展低碳经济。
- ❑ 扩大就业培训的机会，如消除对妇女和其他群体的歧视，关心弱势青年、农村社区和残疾人。
- ❑ 加强就业服务，实现长期就业政策目标，并搞好眼前的危机应对。

战略重点之一：将技能开发纳入部门或国家的发展战略

### 什么是良好的技能开发政策？

376. 技能开发政策需要与劳动力需求政策相结合，比如，将其纳入国家的就业政策、部门发展战略、性别平等战略，以及有关农业发展、环境政策、技术和贸易的宏观经济政策。这样可以减少目前劳动力市场供需之间的不匹配现象，并为未来的岗位做好准备，有利于提高整体生产力和就业增长<sup>10</sup>。

377. 如果采取动态的观点，技能开发政策的潜力更大：通过克服劳动力供应的制约因素，为今天的工作岗位准备人才，建立人力开发的能力，从而吸引国内外投资。

378. 成功的开发政策营造了可持续的制度安排，使各部委、雇主、工人和培训机构之间能够密切合作，预见并有效地应对技能需求方面的变化。

### 政策开发……

379. 对“就业文书基本调查”问卷的答复表明，有些国家将就业能力同经济的竞争力联系了起来。类似地，许多国家提到了私营部门参与确定培训需求的重要性。

---

<sup>9</sup> 国际劳工组织：《2010-2015 年战略政策框架，让体面劳动成为现实》，理事会第 304 届会议，2009 年 3 月，GB304/PFA/2/Re.第 35 段(ii)。又见第四章，可持续企业面临技能挑战的更多信息。

<sup>10</sup> 见国际劳工组织：“关于用技能改善生产力、就业增长和发展的结论”；和“关于促进可持续企业的结论”，国际劳工大会第 96 届会议，日内瓦，2007 年。

380. 在评估各国的技能开发体系时，第 195 号建议书是一个有用的参考工具。一个好的例子是印度(2009 年 2 月批准)的“国家技能开发政策”。该政策将供给和需求同国家的其它发展政策联系了起来(专栏 5.1)。

### 专栏 5.1

#### 印度的国家技能开发政策

印度的 2007-12 年计划旨在根据雇主需要培养大批熟练工人，将高素质工人的数目从目前每年 250 万增加到每年 1000 万。

该战略涉及的内容有：通过公私合作，限时完成按部门或地区评估技能缺口的工作，调整现有公共部门基础设施，建立一个可信的认证体系，为培训开拓可持续的资金来源，改革作为联络点的就业交流所。

该政策开发过程含有以下步骤：

劳动就业部和国际劳工组织联合组织和开展全国性的咨询，找出主要挑战和政策选择，其它参与部门有人力资源开发部等部委、计划委员会、邦政府、工会、雇主组织、学术界、培训机构、联合国机构、培训者和专家等。

专题委员会就下列议题拿出意见：管理和社会伙伴参与；质量保证；资质框架；非正规经济；平等和准入；终生学习和资金。

国际劳工组织负责协调国外专家参与的工作，以扩大选择范围。

由总理挂帅的国家技能开发理事会和国家技能开发协调委员会也对制定和完善该政策做出了贡献。印度在 2009 年 3 月批准了第 142 号公约。

381. 劳工局工作的另一个重点领域是协调技能政策和国家就业政策。印度的经验是把技能政策同制定宏观就业政策联系起来，表明要实现可持续的就业密集型的增长，劳动力的技巧能力有着巨大的扩展潜力。马来西亚和新加坡的做法也体现了统筹规划的类似特点。

382. 利比里亚要求劳工局支持其开发国家就业政策和完善其技能政策，促成了就业部政策处(EMP/POL)、技能处(EMP/SKILLS)和趋势处(EMP/TRENDS)等相关单位之间的合作。

383. 劳工局还向成员国提供了及时的支持以应对目前发生的金融和就业危机。在智利，根据(2009 年 5 月)国家三方就业协议，成立了一个劳动观察站监督有关培训计划，包括职前培训，先前学历认证，在岗培训和给工作着的妇女提供奖学金等领域。

384. 危机爆发后得到支持的成员还有伊拉克，劳工局在该国表现了广泛的专长，不仅实施创造就业项目，而且起草了含有较高国际劳工标准和社会对话内容的立法草案。在黎巴嫩，建筑业技能开发项目帮助当地师资提高了水平，将创业培训和就业服务纳入了职业培训，在职业安全与卫生、最低就业年龄和工会权利等方面开展了联合行动，努力创造良好的工作条件。

385. 劳工局在监督效果方面正在开展工作。最普通的工具(培训提供层面的跟踪研究)经过改造已经用于正规培训(跟踪职业技术教育和培训毕业生, 评估雇主对新雇员的满意度)和非正规培训(跟踪社区培训的受益人或非正式学徒项目)。还在努力帮助成员们加强劳动力市场信息和获得技能的数据收集, 以便更好地监督培训工作的有效性。

386. 除此以外, 正在对技能开发政策的其它重要方面展开研究:

- 鉴于各国提供教育和培训的范围和质量影响到它们采用新技术或自主开发技术的能力, 这项研究关注技能开发体制可以如何促进经济活动产生更高的附加值。
- 对“绿色工作所需技能”的实证研究正在分析国别和产业战略, 发现低碳经济所需技能并满足其需要。
- 对设计实施认证框架的实证研究正在评估这种框架对劳动力市场的影响, 倾听雇主、工人和培训机构的观点与经验, 旨在更多地收集关于改进技能认证、保证质量和重视学习的各种方式的信息。

## 战略重点之二: 开发技能, 减少贫困, 支持包容性的经济发展

387. 获得教育和技能可以使贫困工人及弱势群体摆脱受教育和培训差、生产力低、工作不好、收入低的恶性循环。弱势群体中的妇女在获得高质量培训和寻求回报时, 通常面临额外的困难或歧视<sup>11</sup>。

### 加强弱势群体的就业能力

388. 文化、地理、物质、经济和社会的壁垒阻碍了有些群体享受经济增长的好处。必须克服这些障碍, 使所有人都实现其生产潜力并为社会经济发展做出贡献。这方面要做的工作有: 扩大新技能和新职业培训服务, 使人们有学上而且负担得起; 为妇女营造平等的机会; 增加针对农村地区、非正规经济、弱势青年、移民工人和残疾人的培训机会。就业文书基本调查的绝大多数答复者表示, 他们在这些方面有特殊的政策。

### ……非正规经济

389. 改善非正规经济获得教育和培训的渠道是一项发展目标。劳工局长期以来一直努力使技能开发有助于改善非正规经济中工人们的机会<sup>12</sup>。

---

<sup>11</sup> 应看到, 许多群体在劳动力市场面临多种挑战。因此, 知识、工具、能力建设和技术合作项目经常要面对不止一个弱势群体。这一部分报告显然说明了这一点。又见国际劳工组织的《排除障碍! 论获得平等的正确途径》, 性别平等局, 日内瓦, 2008年。

<sup>12</sup> 国际劳工组织: “关于有利于提高生产率、就业增长和发展的技能的结论”第61段。又见“关于非正规经济中体面劳动的决议”, 国际劳工大会第90届会议, 日内瓦, 2002年。还见对技能和非正规经济的一系列国别研究, 在劳工局网站“职业培训”栏目中有登, 以及最近帕尔默论文“非正规经济中的技能和生产力”, 就业部门工作文件第5号, (日内瓦, 国际劳工组织, 2008年)。



390. 目前的研究和政策指导关注非洲非正规学徒制度的升级方式，以帮助年轻人获得更好的就业，改善工作条件和减少性别上的职业分割。在坦桑尼亚对雇主、学徒和师傅的研究找到了改善学徒安排的途径。为测试有关建议开展的试点工作已经通过坦桑尼亚联合共和国及一个联合国有关创造财富、就业和经济赋权联合项目开始进行，并借鉴了非正规学徒制的背景研究<sup>13</sup>。

391. 劳工局努力以跨学科的方式回应成员的要求，强调在青年就业方面促进经济、社会、环境等目标协调发展的重要性。在印度尼西亚，将创业培训纳入职业学校的成功试点促使印尼政府决定在全国的课程里都开设创业学。

#### ……农村地区

392. 在农村，向落后地区提供更多的培训机会面临着许多挑战。同时，这些挑战更加说明了教育和培训对于工薪型和个体型就业的必要性。<sup>14</sup> 对于大部分处于非正规部门的农村工人来说，专栏 5.2 讨论了什么可能是适合他们的培训战略。

### 专栏 5.2

#### 国际劳工组织的农村经济赋权培训(TREE)项目

该项目帮助农村贫困地区的妇女和男子学习新的技能，开办企业 and 提高收入。它教授社区如何发现潜在的经济机会，确定利用这些机会所需要的培训和支持，评估现有培训计划的质量与针对性，帮助当地公共和私营培训者改进培训课程，并获得地方信贷和市场机构等培训后支持。

这种一体化的方式吸取了过去社区培训计划的教训，承认培训后支持和技术与创业培训结合的必要性。对几个农村经济赋权培训项目的独立评估使其得到进一步的完善：增加了性别平等议题、残疾人工具等内容，将该项目纳入了地方经济发展规划。整套工具有英文版和法文版，还在西部和南部非洲同合作伙伴用其开发新的计划。新计划的实践和经验交流将有助于该项目的进一步完善。拟与都灵中心合作搞一个项目经理的培训计划，让政策制定者明白农村经济赋权培训(TREE)方法可以促进农村就业发展政策的实现。

在巴基斯坦(2002-2007 年)的显著成果有：组织了 185 个储蓄和信贷组(其中 98 个是妇女张罗的)；成立了 7 个企业协会；培训了运营扫盲中心的师资。此外，农村经济赋权培训(TREE)被纳入题为“有一技之长的巴基斯坦”的国家技能开发战略。在菲律宾(2002-2007 年)，该项目侧重通过社区群体培训和创业培训，帮助复员军人安顿下来；并使受益人的平均收入翻番。布基纳法索和尼日尔(2000-2009 年)的试点工作使 240 名农村妇女得以利用新学到的技能，开办微型企业或合作社。

资料来源：《巴基斯坦和菲律宾第 5 次技术报告》(2004 年 10 月-2005 年 3 月)；《巴基斯坦和菲律宾第 7 次技术报告》(2005 年 10 月-2006 年 3 月)；《布基纳法索项目评估》(2009 年 9 月)

<sup>13</sup> 国际劳工组织：《非洲非正规经济中的学徒制》，第一号就业报告，讲习班报告，日内瓦，2007 年 5 月 3-4 日。

<sup>14</sup> 见国际劳工组织：《促进农村就业，减少贫困》

……关心残疾人

393. 残疾人如果得不到教育、培训和就业服务，他们在劳动力市场中会被永久地边缘化。应尽可能使他们有机会受到主流环境培训或在岗培训。虽然受到庇护的和过渡性的工作场所可以传授技能和培养残疾人的自信心，但是一个更好的办法是让残疾人融入主流工作场所。税收减免、社会保险补贴和帮助工作场所改造等激励措施会鼓励企业聘用残疾人。

394. 就业部在 2009 年通过了一项“包容残疾人倡议”，鼓励向本部门职员提供支持(教练、工具改造、一条热线)，使就业和劳动力政策、创业和技能开发计划都包含照顾残疾人的内容。

395. 在过去，助残项目一般是为残疾人开发技能培训和创收的机会，有时候也通过社区康复计划进行。在一些阿拉伯国家和地区(叙利亚，伊拉克，约旦，被占巴勒斯坦权力机构，也门，阿曼)，在职业康复和残疾人就业领域实施了加强国家能力的项目。在中东欧，劳工局在“巴尔干稳定协约”的一些成员国里开展了强化残疾人职业康复、培训和就业服务的工作。在柬埔寨，国际劳工组织的“同伴培训，减缓贫困”项目(APPT)显示，涉及非正规和乡村学徒安排的“成功案例推广法”在帮助残疾人改善生活方面是有效的。

396. 目前的工作重心是促进以包容的方式解决残疾人的关注。一些国家(中国，埃塞俄比亚，肯尼亚，蒙古，坦桑尼亚，泰国，乌干达，越南，赞比亚)新颁布的残疾人立法采纳了劳工局的建议、三方咨询和技术观点。这项工作遵循了国际劳工组织的残疾人标准<sup>15</sup>，并随着《联合国残疾人权利公约》的通过(2008 年 5 月起生效)而响应各国的要求。

战略重点之三：加强就业服务，实现就业政策目标

397. 公共就业服务部门(PESs)是便利供需双方对接的劳动力市场中介机构。它们通过下列方式履行其职能：改善劳动力市场信息；帮助寻找工作和进行安置；管理失业保险福利和各种劳动力市场计划(全面的工人换置，再培训，公务员就业等)<sup>16</sup>。

398. 劳工局的工作重点是分析就业服务管理中的良好做法，审议就业服务立法草案，通过国别评估和培训课程提供能力建设，并在经济危机中强化有关服务。不仅如此，劳工局的广泛努力还包括直接开展大量的技术合作活动，帮助在冲突后或危机应对环境中提供紧急就业服务(阿富汗，印度尼西亚，阿根廷，塞拉利昂，利比里亚，伊拉克，黎巴嫩)。其它技术合作项目包括支持成员加强普遍的公共

<sup>15</sup> 国际劳工组织：(残疾人)职业康复和就业公约，1983 年(第 159 号)及相关建议书(第 168 号)。

<sup>16</sup> 国际劳工组织：《就业文书基本调查》，2010 年。1948 年《就业服务公约》(第 88 号)和 1997 年《私营职业介绍所公约》(第 181 号)指导成员国发展和加强就业服务，并为获得劳工局支持规定了政策框架。

就业服务能力，使其成为国家青年就业、技能开发或移民等专门计划的组成部分(东南欧，埃及，埃塞俄比亚，约旦，黎巴嫩，斯里兰卡，越南)。

399. 劳工局帮助成员们诊断其就业服务的需要。对国家公共就业服务的管理和计划所作评估总结了目前就业服务的现状，提出了改进意见和建议，突出了利益攸关者开展的辩论。(专栏 5.3)。

### 专栏 5.3

#### 国际劳工组织公共就业服务评估后进行改革的例子

南非(2003 年): 协调就业服务培训计划和学员项目，改进效果。

埃塞俄比亚(2003 年): 完善劳动力信息交流技术系统，包括职业需求的信息。

蒙古(2008 年): 通过(得到国际劳工组织其它资源支持的)公共就业服务机制，改进职业指导服务和创业服务。

埃及(2009 年): 启动了一个为期三年的技术合作项目，改善职业指导和青年就业服务。

利比里亚(2009 年): 为就业服务局根据评估结果进行改组提供了支持和帮助。

400. 与世界公共就业服务机构协会(WAPES)的合作伙伴关系促进了应用国际劳工组织的工具和指导。劳工局通过参加世界公共就业服务机构协会会议，为开展培训活动和学习国别经验做出了贡献。

401. 劳工局除了关注公共就业服务外，也为私营就业服务提供技术援助，一般通过审议管理这些中介机构的立法草案来进行。<sup>17</sup> 专家委员会注意到，对第 88 号公约的兴趣有所增长，一些国家的政府和社会伙伴在考虑批准这个公约。

### 应对危机

402. 所有国家都受到了 2009 年金融危机和就业危机的影响，使得技能开发成为了更加紧迫的任务。如第二章所述，国际劳工组织为 2009 年在匹兹堡召开的 20 国集团峰会所开展的劳动力市场政策调查注意到，高收入国家最普遍使用的劳动力市场政策措施是：职业培训，工作分享，帮助寻找工作和提供补贴。在中低收入国家，最普遍的应对措施是：职业培训，帮助寻找工作，鼓励创业措施和公共工程项目<sup>18</sup>。

403. 培训是一种投资，其回报不是立竿见影的。当许多失去工作和收入的人们开始找工作时，成年人的培训活动经常需要伴有某种收入支持，因为这些人往往必

<sup>17</sup> 国际劳工组织：《私营职业介绍所指南：管理，监督与实施》，(日内瓦，2007 年)。

<sup>18</sup> S.Cazes, S.Verick 和 C.Heuer: 《危机时代的劳动力市场政策》，就业部门工作文件第 35 号，(日内瓦，国际劳工组织，2009 年)。

须养活自己和其他人。支持的形式可以是提供特殊培训津贴、培训券，或为接受失业保险而灵活适用找工作的要求。

404. 这场危机突出了培训、再培训和就业服务可以发挥的关键作用。公共就业服务部门是负责帮助工人和雇主在劳动力市场对接的政府机构，其服务内容有：岗位匹配，提供信息，实施积极的劳动力市场政策(技能培训或再培训，自主就业和开办企业的信息)；通过发布可靠的劳动力市场信息，提供职业指导和咨询服务，以及各种求职援助工具和技巧，帮助找工作者做出改善自身就业能力的最佳选择。许多公共就业服务机构还负责管理失业保险计划，在工人努力重新进入劳动力市场时，作为给其提供临时财政支持的手段。因此，许多国家的公共就业服务机构已经成为了第一接触点：为希望加入劳动力市场的各种工人提供帮助的“一站式服务中心”。劳工局通过参加拉美、非洲和欧洲的会议，并更新、翻译和散发良好做法指南，为紧急就业服务和加强公共就业服务工作提供了技术咨询。

405. “全球就业契约”<sup>19</sup>承认培训及就业服务在眼前应对危机时和长远发展中的关键作用。匹兹堡 20 国集团峰会领导人认为，技能开发的意义不限于应对危机的阶段，指出“仅仅培训工人满足目前的需求是不够的；我们应确保提供支持终生技能开发和着眼未来市场需求的培训计划”。<sup>20</sup> 峰会要求国际劳工组织同社会伙伴和其他国际机构协商制定一项“培训战略”，供 20 国集团劳工部长会议和 2010 年领导人峰会讨论使用。该战略关注的重点内容是：让劳动力为经济复苏做好准备，终生学习与创新。

## 资源和资产

406. 就业部技能处(有 11 个职位，其中两个专门负责就业服务，两个负责残疾人事务)领导就业能力和生产力技能工作，在基层分局有 10 名技能开发专家负责这项工作。从事技能和就业能力工作的非员工支出的例行预算是每两年 130 万美元。目前预算外资金(技术合作项目)的规模有 5300 万美元，其中 79%用于下放到国家局管理的项目。

407. “美洲职业培训知识开发中心”(国际劳工组织—美洲职业培训研究文献中心合办，位于乌拉圭首都蒙得维的亚)几十年来“为促进在拉丁美洲和加勒比地区创造体面的生产性就业，积极开展职业技术培训、知识传播、交流经验和良好做法，作为该地区职业技术培训和人力资源开发的一个永久学习场所和横向合作平台”一直发挥着积极作用。<sup>21</sup> “美洲职业培训知识开发中心”的服务对象大部分是有关国家的培训机构，国际劳工组织为其提供的员工和非员工经常预算每两年有 170 万美元，会员提供的补充预算是 45 万美元。

<sup>19</sup> 国际劳工组织：《走出危机：一项全球就业契约》，国际劳工组织第 98 届会议通过，日内瓦，2009 年。

<sup>20</sup> 20 国集团匹兹堡峰会：《领导人的声明》(匹兹堡，2009 年)，第 44 段。

<sup>21</sup> 国际劳工组织—美洲职业培训研究文献中心：《ILO-Cinterfor 未来行动的战略计划》，第 38 届技术委员会会议通过，卡塔赫纳，2007 年 6 月(蒙得维的亚，2007 年)。更多信息见网址 [www.ilo.org/cinterfor](http://www.ilo.org/cinterfor)。

408. 在亚太地区，技能开发工作的一项重要职能是促进各部委和培训机构之间交流经验。这项任务主要通过基于网络的知识管理体系、实践社区和地方及基层会议来开展，也通过支持体面劳动国别计划的技能内容和该地区的大型技术合作项目来进行<sup>22</sup>。

409. 都灵培训中心用多种语言提供职业技术培训具体专题的课程，还与就业部技能处联合开办技能开发政策、公私就业服务、劳动力市场接纳残疾人等课程。与技能开发专家在基层和总部联合开办课程有助于将研究成果和项目经验转变成适合各国不同情况的教材。

### 对外合作伙伴关系

410. 与联合国其它机构的协调是重要的。许多机构直接从事技能开发工作(联合国教科文组织，经合组织，欧洲培训基金会，各开发银行)；其它机构需要靠技能开发实现发展目标，如农村发展(粮农组织)或促进贸易(世界贸易组织，联合国贸发会议)。世界银行和地区开发银行在教育 and 培训方面有很多研究、咨询和贷款项目。国际劳工组织与这些机构之间的工作可以相互借鉴。

411. 在联合国教科文组织和国际劳工组织的率领下，“职业技术教育与培训机构间工作组”在 2009 年得到了振兴。它为联合国机构、开发银行和其它多边机构交流研究成果和国别经验提供了一个论坛，也为上述单位展示合作成果提供了平台(如发布良好做法和数据收集和分析方法)。联合国教科文组织和国际劳工组织的新倡议将联合审议国别政策，并为联合国国别工作组提供对基础教育、职业培训、就业服务与劳动世界之间的联系进行评估的工具。该机构间工作组为 20 国集团培训战略咨询提供了有效论坛，并将在后续和实施阶段继续开展合作。

### 效果评估

412. 已经通过各种渠道和形式对劳工局技能开发和就业能力工作进行评估，包括(2004 年)由国际劳工组织评估单位搞的部门考评；(2000-01 年度)技能技术合作项目评估；政策咨询服务效果总结；(2008 年)“关怀残疾人”技术合作项目评估；以及(2007 年)公共就业服务工作内部评估。提出的各项有关建议参见表 5.1。

### 不可分割的、相互关联和相互支持的战略目标

413. 技能开发的主要研究、服务和宣传倡导伙伴都在就业部门内部，但也涉及一些其它部门的单位，如主管移民、行业部门、一体化、对话、性别、和国际消除童工劳动计划的单位。在目前和下一个双年度，与其它部门有关单位开展相互支持的优先考虑包括：与劳动、统计和一体化等单位合作开发与技能和工资相联系的体面劳动指标；与工人活动局和雇主活动局及其成员们开展便利技能促进的工作。

<sup>22</sup> 见网址 [www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/skills-ap/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/skills-ap/index.htm)。

**表 5.1. 对劳工局技能开发和就业能力工作的评估**

<b>2004 年技能专题项目评估</b>	
<b>主要建议</b>	<b>目前的实施情况</b>
重点关注国际劳工组织有明确授权和相对优势的几个优先主题。	进一步搞好 2004 年以来确定的重点工作，根据全球就业议程，在三个领域组织技能开发工作：技能政策和体系，减贫技能，青年就业技能。
总体目标应是要影响三方成员、捐助方和地区开发机构的政策与决定。	去年努力加强与联合国和研究机构在技能开发方面的合作，特别是与联合国教科文组织开展合作。
通过与捐助方建立战略联盟，制定一种积极的技术合作资源动员战略。	最近的筹资活动重点是雄心勃勃的国家技能改革计划和改善农村贫困地区的培训条件和生存机遇。
改进用于监督和衡量工作业绩的战略框架结果和指标。	关于技能和就业能力的战略政策框架(SPF)和计划与预算(P&B) 的成果声明明确地反映了 2008 年国际劳工大会的结论。为 2010-11 年度战略政策框架(SPF)和计划与预算(P&B) 制定的指标和衡量指南提出了明确的监督目标和标准。
<b>2000-01 年技术合作评估</b>	
<b>主要建议</b>	<b>劳工局的反应</b>
加强培训部门和就业服务部门之间的联系，改善就业局面。	许多技术合作项目都含有就业服务内容。开展合作的方面包括将劳动力市场信息纳入就业中心和培训计划服务内容的越南项目。
开发更多的就业咨询工具、职业指导工具和劳动力市场信息。	开发了监督与评估手段，并更加连贯地使用这些技术，特别是在跟踪研究方面；对开展评估工作进行了指导。
重视给面临特殊挑战的群体提供服务	改进农村经济赋权培训(TREE)方法并更加广泛地运用于：农村经济，非正规经济；青年，妇女；残疾人。有专门帮助残疾人和促进性别平等的工具。
改进劳工局和都灵中心的干预，使其表达更加明确，互补效果更好。	现在实施了更多技能开发的协调培训计划；在都灵中心将专门知识集中起来，以便开发和提供新的技能开发课程。在选择项目方面有协调的必要性。
<b>政策咨询服务效果</b>	
<b>技 巧</b>	<b>回 应</b>
效果评定	基层专家或项目官员的非正式监督；总部和地方职员正在携手制订有关方法。
设立指标和目标	新的立法或修订立法；实施责任与预算。
<b>2008 年“关怀残疾人”技术合作项目评估</b>	
<b>建 议</b>	<b>回 应</b>
适当的监督和评估手段	正在开发衡量助残工作效果的工具；劳工局在编辑亚太地区全面的职业技术教育培训基础数据。
<b>2007 年公共就业服务(PES)工作内部评估</b>	
<b>建 议</b>	<b>回 应</b>
利用对外战略合作伙伴关系	与世界公共就业服务机构协会(WAPES)和国际私营职业介绍所联合会(CIETT) 的伙伴关系有助于各国就业服务部门应对劳动力挑战；为公共就业服务机构工作人员开办培训讲习班。
加强与国际劳工组织其它司局和部门的合作	
强化咨询服务	

414. 就业部内部加强合作的重点领域有：青年就业技能，指导国家技能开发政策和就业政策的衔接，绿色工作倡议。

415. 国际劳工组织多年来在帮助残疾人方面开展活动的一个特点是多部门相互配合，包括三方成员、合作伙伴和劳工局内部的协作。残疾人工作组认识到促进残疾人社会保护和工作权利以及鼓励社会伙伴参与这项工作的必要性。

416. 劳工局在积极参与制定《联合国残疾人权利公约》的过程中，努力确保第 159 号公约和其它国际劳工标准取得的进展得到巩固，并通过确立残疾人权利的国际法律，促进这项事业今后取得进一步的发展。

417. 正如理事会最近的一份讨论文件<sup>23</sup>报告的那样，国际劳工组织在就业服务方面开展活动的特点是劳工局内许多合作伙伴单位之间的密切协作。在就业部门内，与就业趋势处合搞了关于劳动力市场信息的技术合作项目；帮助阿富汗、印度尼西亚、伊拉克、黎巴嫩、利比里亚和斯里兰卡制定了应对危机计划和重建计划中关于紧急就业服务的内容。

418. 在劳工局其它部门，针对就业服务的有关议题，与标准司和行业部门司开展了积极合作，推广第 181 号公约；与宣言和移民部门合作促进对私营职业介绍所的有效管理。就公共服务机构或私营职业介绍所的国别立法草案向对话部门提供了支持和技术评论。

## 前进的道路

419. 2008 年国际劳工大会的结论代表着一种明显的收获：三方成员承诺开展务实工作，促进技能开发及其与生产力和就业增长的联系。这些结论、地区与国别计划以及《社会正义宣言》和《全球就业契约》中的权责为成员国的近期优先重点和从劳工局得到的支持作了标示。

### 对成员国而言

- ❑ 将技能开发政策纳入国家和部门的发展政策以及针对导致变化的外部驱动力的国家应对战略，如全球衰退、气候变化、贸易结构和新技术。
- ❑ 开发培训机构和雇主之间可持续沟通的机制，改善培训投资的短期劳动力市场效应，保持与相关部委、工人和雇主的长期战略规划，使教育和技能培训适应发展目标和产业竞争力。作为必要的劳动力市场机制，提高劳动力市场信息系统和就业服务的能力。

<sup>23</sup> 国际劳工组织：《ILO 支持公共就业服务机构在劳动力市场发挥作用》，理事会第 306 届会议，日内瓦，2009 年 11 月，GB.306/ESP/3/2。

- ❑ 通过扩大弱势群体的就业机会，实现全面增长的目标。扶持帮助的重点对象是残疾人，农村偏远地区的人民，缺乏基础教育的青年人，妇女，以及在劳动力市场和获得职业技能过程中面临歧视的其他群体。

#### 对劳工局而言

- ❑ 开发政策文件和指南，帮助三方成员根据各种国情和重点，贯彻落实“全球就业议程”、有关技能标准和(2008 年国际劳工大会通过的)“关于有利于提高生产率、就业增长和发展技能的决议”的原则。
- ❑ **研制并测试跟踪实施情况**和国家技能开发政策及有关计划效果的工具。
- ❑ 开展关于什么技能政策在何种条件下效果最好的专题研究，与其它政策的结合问题，以及它们需要的财政和人力资源。目前的研究重点包括促进创新和绿色就业的技能开发体系，技能预测方法，非正规学徒制度的升级，以及加快下岗工人再就业的培训计划等。
- ❑ **将技能开发和就业服务纳入劳工局对各国就业计划的支持内容。在技能需求预测、雇主和培训者之间联系以及可持续部际协调等方面，部署使用新的工具和方法。**
- ❑ 支持成员国建立可持续的体制环境，通过下列途径促进技能开发和就业能力：对国际劳工组织关于提高针对弱势人群(残疾人，农村人)的培训质量、扩大其受训机会的工具进行宣传、调适和翻译；开发新的核心技能，并在集体谈判协议中规定工作场所学习与培训的内容；运用特殊工具帮助满足妇女在培训方面的特殊需要并用其获得好的工作；改善就业服务能力，实现劳动力市场计划，特别是作为国家应对金融危机和就业危机的组成部分。



## 第六章

---

### 贸易，国际金融和劳动力市场

420. 《社会正义宣言》的题目中包括“公平的全球化”字眼。因此有必要审视全球化发生的主要渠道，其中贸易和资金流动是最主要的渠道。

421. 在过去二、三十年间，国际贸易和资金流动明显增长。在上世纪 90 年代，增长尤其强劲，超过了国内生产总值(GDP)的增长速度。其结果是从 1990 年到 2000 年，贸易在 GDP 中的平均比重从 40%扩大到了 50%；而吸收外国直接投资(FDI)占 GDP 比重的相应金额在 1990 年是 0.5%，而到了 2000 年上升至 4%<sup>1</sup>。

422. 在上世纪七十年代和八十年代，贸易自由化的一般形式是在《关税与贸易总协定》(GATT)框架内的单边或多边自由化。到了九十年代，通报的地区贸易协定数量激增，从此这种趋势一发而不可收拾。在同期，越来越多的国家开放了资本账户，双边投资协议(BITs)的数目有了爆炸性增长，仅从 1995 至 2005 年就签署了 1500 个这样的协议<sup>2</sup>。

423. 发展贸易和加强金融一体化的受益者很多：通过工资的提高和家庭收入的增长；这一点对于从事出口活动的人们来说尤其明显。发展中国家制造业出口业绩经常依赖于女性劳动力，即使是在传统上妇女就业率低和社会对其不接纳的地方也是如此。虽然与世界经济连在一起并不一定是经济增长的保证，但是目前几乎找不出任何例子来证明，存在与全球生产及金融网络隔绝而可以保持高速增长的国家。当然，更高的一体化也带来了新的挑战。其中有些挑战具有全球性；而另外一些挑战是某些类型的国家或地区所特有的。

---

<sup>1</sup> 在计算贸易对 GDP 比率时，贸易流量按进出口值统计，而 GDP 是在增加值的基础上计算。这是为什么该比率比外国直接投资对 GDP 的比率高得多的一个原因。

<sup>2</sup> R. Adlung 和 M. Molinuevo: 《服务贸易中的双边主义：双边投资协议的风后会起浪吗？》，职员工作文件，ERSD-2008-01,世界贸易组织经济研究和统计司(日内瓦，2006)。

## 多样化的现实与政策趋势

### 低收入国家

424. 许多低收入国家是世界贸易组织(WTO)的成员，并在过去若干年根据多边自由化的安排开放了贸易。同时，他们也利用了一些非互惠性质的优惠安排，如普惠制(GSP)，美国非洲增长机会法(AGOA)，或欧盟“除了武器什么都可以”的倡议。尽管这些优惠制度的效益受到过质疑，低收入国家目前担心的是：进一步的多边自由化可能会侵蚀这些计划提供的优惠程度。

425. 低收入国家也顺应了加强地区自由化的国际潮流。在非洲，这些努力经常采取具有深远意义的一体化协议的形式。非洲贸易谈判者面临的一个问题是，他们经常在不同战线同时展开谈判：非洲内部的一体化，与欧盟的地区贸易自由化(如经济伙伴协议)和世贸组织的多边自由化谈判等。鉴于这种情况，对于资源有限的国家来说，要制定适当的谈判战略是不容易的，特别是在诸如服务贸易等复杂领域，要求谈判者必须了解管理与自由化之间的关系。

426. 如上所述，优惠市场准入往往达不到预期的效果。比如，出口没有出现预期的增长。这种由于基础贸易设施不足而导致的“缺乏供给反应”的现象已经越来越多地引起了政策制定者的注意。例如，2005 年开始搞技术能力建设活动，即“促贸援助”，以此作为对多哈回合多边贸易谈判的一种重要补充。

427. 许多低收入国家面临的另一个问题是出口产品比较单一，使其对价格或需求的冲击非常敏感，对经济中其它部门的牵连也比较明显。

### 中等收入国家

428. 在过去 20 年里，转型经济体经历了巨大的结构转变。从中央计划经济到市场经济的转型引发了深入和广泛的调整过程。此外，许多过渡型经济体开放了自己的贸易体系，这种开放经常是以加入世界贸易组织为契机而进行的。虽然加入世贸组织的好处很多，但是其代价也是不小的。在有些领域，新加入转型国家不得不做出比现有 WTO 成员还要多的承诺<sup>3</sup>，这给正在进行的调整过程带来了额外的压力。

429. 在政治发生变革的 20 年前，许多转型国家的出口集中在少数行业，国外市场也比较少。对于那些没有在过去 20 年实现出口结构多元化的转型国家来说，更大的开放可能会导致更加容易受到外部震荡的影响。确实，一些独联体国家成了受目前的全球经济和金融危机打击最严重的国家。

---

<sup>3</sup> 见 M. Bacchetta 和 Z. Drabek: 《加入 WTO 对主权国家政策制定的影响：转型国家最近经历的初步教训》，职员工作文件，DERD-2008-01,世界贸易组织发展和经济研究司(日内瓦，2002)。

430. 大部份中等收入国家成为 WTO 成员的时间都比较长，所以没有遇到上述的严重调整问题。作为世贸组织的成员，他们的一个主要关注是自己在实施产业政策方面受到了一些限制。诚然，WTO 规定限制使用积极支持出口产业的政策，也限制使用“幼稚产业政策”的可能性，即为了让国内产业发展而保护其暂时不受国外产业的竞争。

431. 尽管如此，像巴西、中国、印度、南非这样的几个新兴经济体在国际市场上的表现是非常成功的。出口增长创造了新的就业机会，其中许多是高质量的工作岗位。虽然外贸和外资的增长促进了生产率的明显提高，但是生产率提高的弊端是出口部门提供的就业机会受到了影响。例如，中国近年来制造业产品出口大幅增长，2000 至 2007 年间每年平均增长率为 20%<sup>4</sup>。然而，中国制造业提供就业的比重在过去十年基本保持稳定<sup>5</sup>。所以，在出口带动增长和在出口行业创造就业的同时，这些效果可能不足以满足劳动力供应的需要。这种情况在人口快速增长的国家尤其明显，印度就是一个这样的例子。

## 高收入国家

432. 工业化国家的观点是：巴西、中国和印度等大国的贸易自由化意味着“全球劳动力供应”的大幅增长，对发达国家的工资造成压力。中低收入国家的劳动力总和占全球的 73% — 且如果聚焦世界年轻工人的话，这个比例会达到 80%<sup>6</sup>。虽然这个局面未来可能发生变化，发展中国家的人口增长幅度可能会放慢，但是，在未来几年这对工业化国家的工资压力不会停止。在若干欧盟成员国里，最近加入劳动力市场的就业者们的确会比他们的父母得到的实际收入要低。

433. 对贸易自由化带来的工资和就业影响的关注可能是工业化国家在优惠贸易协定里越来越多地提到劳工和社会问题的一个主要原因。在单边优惠计划和双边或地区贸易协议中均出现了这种情况<sup>7</sup>。最近的协议越来越多地提到《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利的宣言》。它们也经常把国际劳工组织作为一个监督机构或执行机构，并越来越多地提及促贸援助应可以用于劳动力方面的技术援助活动<sup>8</sup>。

<sup>4</sup> 世界贸易组织：《2008 年国际贸易统计》（日内瓦，2008 年）。

<sup>5</sup> L. Chen 和 B. Hou：“中国的经济转型，就业灵活性和保障”，在 S. Lee 和 F. Eyraud（编辑）的《亚太地区的全球化，灵活化和工作条件》（牛津，尚多思，国际劳工组织，2008 年）。

<sup>6</sup> A.K. Ghose, N. Majid 和 C. Ernst：《全球就业挑战》（日内瓦，国际劳工组织，2008 年）。

<sup>7</sup> 国际劳工组织：《2009 年世界劳工报告：全球就业危机以及之外的问题》，国际劳工研究院，（日内瓦，国际劳工组织，2009 年）。

<sup>8</sup> 国际劳工组织认识到了这种变化，并在《社会正义宣言》第 2 条 B-7 款中提及了双边及区域贸易协议。

## 全球性的挑战

434. 不论他们的收入水平如何，许多国家均面临两种政策挑战：自由化的收益不仅在时间上分配不均，而且在人与人之间也分配不均。关于第一种挑战的实证研究发现，开放经济体拥有比较庞大的政府<sup>9</sup>。审视目前危机造成的影响，我们可以显而易见地看到：为什么开放趋于使经济面临外部冲击，而社会保障体系在应对这些冲击的负面影响时发挥至关重要的作用。所以，世界各国政府面临着挑战：要在日益一体化的世界里设计出适当的保护制度，他们还面临着为这样的制度找到资金的任务。

435. 虽然全球化的收益可能是巨大的，但是人们之间的收益分配趋于不均衡。所以，全球化可能成为第二章中描述的收入差距拉大现象的推手。第二个政策挑战就是如何找到确保全球化的未来收益尽量均衡分配的办法。可以预见到两种应对这个挑战的答案：一是要努力确保全球化的包容性，并使所有人都从全球化中受益。二是把财富从受益者向非受益者进行再分配。但是，后者比较困难，因为全球化的赢家(通常为资本和熟练工人)<sup>10</sup>往往比输家(通常为非熟练工人)的流动性要大。资本是最活跃的要素，有可能通过转移到国外而规避政府的再分配努力。

436. 国际贸易大部分都发生在全球供应链中。那些成为了供应链组成部分的公司可以发财，而那些处于供应链外的企业在越来越激烈的竞争环境中苦苦挣扎。工业国家的实证表明，全球市场中大部分的活跃分子是大的或者非常大的公司。基于所谓新新贸易理论的最近模型解释如下：小公司难以承受在多个市场开展贸易或生产活动的固定成本，即使是出口行业的小公司也不例外。如此，全球化给许多中小企业带来巨大的挑战。

437. 为了保持竞争力，全球的经营者不断寻求在可以创造最高生产率的环境中投资。为了吸引国际业者(以外国投资的方式)或避免使其离开，有关方面(地方政府、工人和当地的供应商)往往会提供优惠措施，使当地的投资环境比其他国家更有吸引力。全球化因而产生了使当地从业者与同属国际劳工组织三方成员其中一个组的国外当地从业者之间展开竞争的效果。在这种情况下，要想找到捍卫不同国家之间的相同利益的办法往往是很不容易的。国际劳工组织早在 1991 年就研究了全球化的这些“微观动态”<sup>11</sup>。

---

<sup>9</sup> D. Rodrik: “为什么较开放的经济体拥有较庞大的政府？”，刊在《政治经济科学》106(5)号，1998 年十月。

<sup>10</sup> M. Jansen 和 E. Lee: 《贸易与就业：政策研究的挑战》，国际劳工组织和 WTO 秘书处开展的一项联合研所(日内瓦，2007 年)。

<sup>11</sup> D. Campbell: 《全球化和战略选择的三方观点：政策问题及研究议程》，国际劳工研究所，(日内瓦，国际劳工组织，1991 年)。

## 国际劳工组织有关贸易与就业的权责

438. 《全球就业议程》的一个核心要素是促进可以给发展中国家带来生产性就业和市场准入机会的贸易与投资。另一个核心要素是重视宏观经济政策对增长和就业所发挥的作用，并呼吁协调的政策。鉴于全球化对男子和妇女的影响不一样，值得进一步思考妇女和男子的不同需求<sup>12</sup>。

439. 《社会正义宣言》还强调了贸易和国际金融与“体面劳动议程”的相关性。它承认，“在密切相关领域也负有权责的其它国际性和地区性组织可对这种综合处理方法的实施做出重要贡献。”(第 2 条 C 款)。《宣言》在同一条款中进一步规定：

国际劳工组织应邀请它们来促进体面劳动，铭记每一家机构都对其自身的权责拥有完全控制。由于贸易政策和金融市场政策均影响就业，因而国际劳工组织的作用就在于评估这些就业影响，以实现该组织把就业置于经济政策中心地位的目标。

440. 劳工局在贸易、国际金融与生产性就业之间联系方面的工作是基于国际劳工组织的明确授权<sup>13</sup>。然而，截至目前，在已有框架里没有就这种关系开展任何工作，部分原因是由于问题的复杂性和多边性。作为一个综合性议题，贸易和国际金融涉及到“体面劳动议程”的四个支柱和“全球就业议程”的所有核心要素。这一点以及其它国际组织具有密切相关授权的事实，使得国际劳工组织在设计有效的贸易、国际金融和就业工作计划时面临极大的挑战。

## 三方成员的需要

441. 国际劳工组织三方成员的需要主要通过两种方式来表达：即通过国际劳工组织的管理结构和国家层面的对话。生产性就业与贸易和国际金融的关系主要是在“理事会关于全球化的社会影响工作组”和“就业与社会政策委员会”里讨论，这两个机构都经常强调在国际层面更好地协调政策的必要性。

442. 在国家层面，三方成员通过制定和实施“体面劳动国别计划”在设计项目和开发政策方面谋求劳工局的支持。这些计划中与贸易相关的一个突出要求是在改善出口竞争力方面得到帮助(例如，在孟加拉，莱索托，罗马尼亚)。这些要求一般都明确提到具体的部门，最突出的是服装产业，也有农产品或皮革制品部门。

<sup>12</sup> 国际劳工组织：《关于体面劳动之核心内容“性别平等”的结论》，国际劳工大会第 98 届会议，日内瓦，2009 年，第 7 段。

<sup>13</sup> 事实上，国际劳工组织处理贸易、金融与劳动力市场联系的授权可以追溯到《1919 年的章程》，其序言中写道：“而任何不采取人道的劳动条件的国家对其他愿意改善本国条件的国家来说是一种障碍”；也可以追溯到《费城宣言》：“国际劳工组织有责任根据这个基本目标检查和审议所有的国际经济和金融政策与措施。”

443. 有些国家对吸引外国直接投资所创造的就业主要是低端产业非熟练工种表达了关注，且“体面劳动国别计划”要求帮助它们出口多元化。有时候，贸易与就业的关系体现在了某些国家的就业政策里面，如提到可以利用促贸援助实现出口多元化，加强全球市场的一体化，或提到有必要对地区贸易协议的就业影响进行更加仔细的评估。

## 劳工局的反应

### 从分析关联性到开发分析工具

444. 在过去，劳工局对成员要求的回应常常是采取向理事会提供背景分析文件、工作论文、杂志文章或书籍的形式。重点关注一般是国际贸易问题，但一个明显的例外是 2005 年 11 月理事会关于国际金融对增长、投资和就业影响的文件。<sup>14</sup>经常通过支持国家政策辩论的国家层面的研究来满足各国提出的要求。这些研究经常专注某个部门，大部分是有关纺织品的。女性就业在纺织行业受到特别关注，主要原因是该行业中女性就业的比重非常高。其结果是，纺织工业的波动往往关系到妇女工作岗位的创造或破坏。

445. 最近比较重视开发评估贸易对就业影响的工具，内容如下：

- ❑ 开发了一种快速的国别就业效果评估工具，用于分析全球和金融危机对就业的影响，特别是贸易和外商投资在使危机在国与国之间传播过程中扮演的角色。该工具的重点功能是在数据有限的情况下，在短时间内对有关影响进行快速评估。
- ❑ 研制用以评估贸易对就业所产生影响的精密实证工具，或在国别评估中使用这些工具。这些工具可以提供中间类型和宏观类型的信息，可以在具有高质量数据的前提下运用。开发这些工具花费了大量时间，但是研制出来后，可以在相对短的时间里得到广泛的应用。
- ❑ 欧盟资助了一个评估和应对贸易对就业影响的项目，其目的是开发实证分析工具，包括在数据缺乏和不可靠的情况下开展分析，且分析的内容不仅仅是工资和就业量。该项目将在四个试点国家（孟加拉，贝宁，危地马拉，印度尼西亚）实施，这些试点国家是通过与出资方和三方成员磋商后选定的。

### 与贸易相关的技术援助

446. 到目前，与贸易相关的技术援助的重点是有出口潜力的企业竞争力，旨在提高它们的生产率。国际劳工组织的几个现有技术援助工具的目标也是为了改善生产率，突出的项目有“可持续竞争及负责任企业计划”（SCORE）和“更好的工作计划”——这是国际劳工组织和国际金融公司的一项联合倡议（见 4.2 专栏）。正

---

<sup>14</sup> 国际劳工组织：《增长、投资和就业：国际金融的影响》，理事会第 294 届会议，日内瓦 2005 年 11 月，GB.294/WP/SGD/2。

在努力使这些计划适应具体的贸易环境。特别要指出的是，国际劳工组织目前正在参与设计一个拟由联合国行政首长理事会“贸易和生产能力跨部门协调组”与国际劳工组织联合实施的贸易方面的技术援助计划。而在另一个由欧洲地区办公室支持的项目中，实施时把可持续企业发展工具与技能匹配技巧和潜在出口竞争力评估方法结合起来，促进出口多元化发展。

447. 在目前欧盟与非洲、加勒比和太平洋集团(ACP)国家谈判“经济伙伴协议”(EPAs)的过程中，国际劳工组织承担了一些利益攸关方咨询和能力建设活动<sup>15</sup>。都灵中心开发了一套贸易和就业的课程，重点内容是地区一体化和非洲的“经济伙伴协议”谈判<sup>16</sup>。在劳工局的帮助下，都灵中心将开办一门关于国际贸易和劳动力市场的公开课程。

## 危机应对

448. 针对这次危机开展了许多国别评估，研究贸易和外资流动变化对就业的影响，旨在帮助有关国家的政府制定应对危机的适当办法。为了开展评估，使用了各种不同的工具。在哥伦比亚、埃及、利比里亚、乌干达和乌克兰进行了快速就业影响评估试点研究，对摩洛哥的纺织部门和刚果民主共和国的卡唐加省也进行了类似研究。在巴西、印度和南非，运用实证工具评估了贸易对就业的影响。

## 劳工局工作的效果

449. 尚未在国家层面系统评估劳工局在国际贸易和金融方面开展工作的影响，所以要报告情况为时太早。2007 年国际劳工组织下属的国际劳工研究所曾搞过一个关于加强国际劳工组织研究工作和研究网络的报告，评估了劳工局的相关分析工作，发现国际劳工组织对全球化的研究质量虽然上乘，但是被引用的并不广泛，类似研究的宣传力度和出版程度没有世界银行和国际货币基金的高<sup>17</sup>。

## 资源和资产

450. 目前劳工局没有专门关于贸易、金融和就业的一体化计划。2009 年 1 月，就业部门设立了一个全职高级经济师的位置，专门负责这项任务，有一位签约 1 年的经济学家辅助其开展工作。2009 年 2 月以来，这个团队一直在帮助搞一个

<sup>15</sup> 在 2007 年亚的斯亚贝巴第 11 届非洲区域会议之后，社会伙伴们发起了一个研究“经济伙伴协议”引起的主要挑战项目。2007 年在非洲组织了两次区域会议，一次是工人活动局在坎帕拉举行的，另一次是雇主活动局在达喀尔举行的。两次会议通过的声明均强调了深入分析“经济伙伴协议”给各国带来的深层次社会经济影响的必要性。

<sup>16</sup> 该课程创办的时间是 2009 年 2 月，将在欧盟的资助下进一步评估和应对贸易对就业的影响。

<sup>17</sup> 为了改进这种状况，该报告建议国际劳工组织在高质量杂志上或通过著名的出版商发表更多的研究成果。还呼吁更加重视在国内、区域和国际会议上介绍有关研究成果，提高知名度。

欧盟资助的项目。该项目为期四年，涉及金额 340 万美元，专门研究贸易对就业的影响。

451. 在过去，来自不同部门的几个职员对贸易进行过研究，现在他们属于新成立的内部贸易研究小组。他们开展工作的资金来自于有关司局的预算。

## 不可分割的、相互关联和相互支持的战略目标

452. 贸易和国际金融与就业的关联是复杂的，涉及体面劳动的所有四个支柱。上面提到的劳工局里非正式的研究团队目前主要发挥顾问和信息交换的职能。已经采取了最初步骤参与设计研究项目。此外，就业部门、标准部门和外部学术机构间已经达成了一项协议，即就优惠贸易协议的劳工条款开展联合研究。就业部门和统计司也正在讨论就贸易和就业相关统计开展合作的可能性。

453. 协同实现战略目标的一个具体例子是就业部门和对话司在上文提到的“经济伙伴协议”谈判过程中进行的合作。另一个例子是目前正在进行的与联合国行政首长理事会“贸易和生产能力跨部门协调组”一起设计贸易方面的技术援助项目。这些谈判涉及在就业部门和行业部门代表之间开展密切合作，反映社会对话可以通过提高出口竞争力而创造生产性就业做出积极的贡献。

## 政策一致性的必要和伙伴关系的作用

454. 在政策层面，国际劳工组织努力加强与其他国际机构的联系，特别是通过“政策一致性倡议”机制进行联络 (PCI)<sup>18</sup>。世界银行、国际货币基金、世界贸易组织、联合国贸发会议、联合国工发组织、联合国开发署等国际机构的代表每年都召开两次会议，交流信息和观点。其它活动是在地区和国家层面开展的。

455. 在技术层面，国际劳工组织和其他有关国际机构最近加强了合作，并已经与世界贸易组织联合出版了两份东西<sup>19</sup>，与东盟(ASEAN)合作出版了两个东西<sup>20</sup>，与卡内基和平基金会和联合国开发署联合出版了一份研究成果<sup>21</sup>。与其他机构的合作也采取过联合举行活动的方式。例如，2009 年与世界银行研究所一起搞过一次研讨会，与世界贸易组织联合举办过讲习班<sup>22</sup>。

<sup>18</sup> “政策一致性倡议”是 2004 年国际劳工组织倡导的“全球化的社会影响世界委员会报告”建议的第一条。2008 年召开了 10 次全球性的会议。

<sup>19</sup> M. Bacchetta, E. Ernst 和 J.P. Bustamante: 《全球化和发展中国家的非正规就业：国际劳工组织和世界贸易组织秘书处的一项联合研究》(日内瓦，2007 年)。

<sup>20</sup> T. Hidayat 和 D. Widarti: 《国际劳工组织——东盟关于东盟自由贸易协议对劳工和就业的社会影响的联合研究：印度尼西亚为例》(雅加达，国际劳工组织，2005 年)。

<sup>21</sup> S. Polaski: 《全球经济中的巴西：衡量贸易的收益》(华盛顿，卡内基国际和平基金会；日内瓦，国际劳工组织，2009 年)。

<sup>22</sup> 这两项活动的信息可在 [www.ilo.org/trade](http://www.ilo.org/trade) 网站上找到。



456. 劳工局与其他机构扩大和深化合作的努力也涉及到招聘方面：目前从事有关贸易与生产性就业之间的联系研究工作的三个职员是从联合国贸发大会、世界银行和世界贸易组织分别招聘来的。

## 可能的前进道路

### 对成员国而言

457. 要想充分利用贸易和金融开放带来的机遇，成员国尚面临许多挑战。协调劳动力市场政策和贸易与金融政策的好处很多。为此，有两项有益的工作要做：一是相关部委要加强合作；二是就劳工和贸易政策改革的次序开展对话。

458. 自由的贸易政策不一定带来更多的出口和就业。有时候需要政府干预来触发预期的供给反应，在发展中国家尤其如此。世贸组织的成员已经认识到了这一点，并给发展中国家送来了“促贸援助”。优惠贸易协定也越来越多地含有技术援助成分。国际劳工组织的三方成员可以考虑将本组织的体面劳动原则作为有关技术援助项目的有用内容。

459. 在出现全球经济和金融危机的情况下，开放显然会带来风险。然而，不同的开放经济体受到的影响是不一样的。人们似乎普遍认为，金融开放需要伴有适当的金融监管。证据表明，出口市场和产品的多元化有助于减少对贸易冲击的脆弱性。成员国在开放经济的过程中可能要考虑这些因素。

460. 当然，抵御外部冲击的完美盾牌可能是不存在的。开放经济体会定期受到不同类型的外部冲击的影响。所以，可以断言开放型经济体需要更加广泛和深入的社会保障体系，来保护那些受外部冲击负面影响的人们。国际劳工组织十几年前的研究就已经表明，结社自由和减少贸易造成的社会后果是密不可分的<sup>23</sup>。

### 对劳工局而言

461. 从 2004 至 2009 年间，国际劳工组织就贸易、国际金融与就业的关联问题进行了大量的研究。鉴于最近初级商品市场的波动，金融和经济危机的继续，从中长期看危机走向的不确定性，关于进一步研究国际金融必要性的讨论在继续。特别是要更好地理解下述问题：

- ❑ 金融开放的某些方面对经济波动的推动作用，特别是因为它对经济的冲击比贸易开放要大；
- ❑ 金融经济与“实体”经济之间的联系应该得到加强，以确保自由的金融市场对创造真实财富和就业做出贡献。

<sup>23</sup> R.Torres：《近向对社会而言可持续的世界经济：对全球化社会支柱的分析》（日内瓦，国际劳工组织，2001 年）。

由于(双边)投资协议的数量大幅增长,应分析这些协议与体面劳动目标有着什么样的关系。

462. 劳工局还加强了与其他相关的国际机构或非政府组织开展贸易方面的技术合作,为保持和拓展这方面的努力打下了一个坚实的基础。

463. 根据贸易领域开展研究已经使用过的方法,国际金融方面新的工作可以与相关国际机构合作进行。与国际货币基金、经合组织或国际清算银行加强技术合作的潜力比较大。未来的工作可以基于就业部门、一体化司和国际劳工研究所现有专门技能之上。

464. 关于贸易方面的研究,劳工局在加紧开发和应用分析工具,以评估贸易对就业的影响,不但分析总体影响,而且按性别、技能和收入差异等指标来评估具体影响。这样的工具使劳工局可以在需要的时候,根据彻底的分析迅速提供政策建议。这些工具还可以加强劳工局在专业期刊上发表研究成果的能力,从而提高劳工局在其它机构同行中的知名度和声誉。

465. 关于能力建设,劳工局和都灵中心正在开发满足国别要求的工具。培训中心在这方面的第一个举动表明,对贸易方面的能力建设,特别是地区贸易自由化方面,有潜在的需求。

466. 关于技术援助,贸易方面技术援助工具的开发工作刚刚起步,但可以借鉴现有企业发展的工具。已经开始运用国际劳工组织的专长培养技能,以实现提高出口竞争力和出口多元化的政策目标。这类工作与“促贸援助”的宗旨相一致,即关注出口竞争力的改善。在设计有关工具时,可以考虑的一个问题是,有必要帮助有关国家“提升在价值链中的地位”。

467. 最近的优惠贸易协议也提及用“促贸援助”支持社会和劳工政策。对于这类与贸易有关的技术援助的形式,国际劳工组织似乎可以进行一些前瞻性的思考。

## 第七章

---

### 非正规经济中的劳动和便利其向正规化过渡的政策

#### 多样化的现实与政策趋势

##### 一个全球性的挑战

468. 非正规就业仍然是全面实现体面劳动的一个严重障碍。在 2010 年，全世界劳动力中有相当比例的妇女和男子靠在“非正规经济”中打工谋生。不论是工薪族或挣计件工资者，还是开办微型企业的个体经营者，在非正规部门工作的人们得到的社会保护和劳动保护有限，融资渠道和财产(权)也有限，劳动报酬比较低。他们缺乏合法地位，谈判力受到制约，缺乏代言者和法律保护，无法把握未来和前途。<sup>1</sup> 非正规经济吸引着劳动力市场中最脆弱的群体，包括低技能者、年轻人、老年人、妇女和移民。

469. 虽然有些国家(如阿根廷和巴西)成功地在一定时期内遏制了非正规经济的增长，但是非正规就业的比重总体来说依然较高 — 过去十年里这一比例在有些国家可能还扩大了。关于造成非正规经济顽固性和生长力的原因，一直是众说纷纭，争论不休。明确的一点是：非正规性的根本原因及其新动态是多种多样的。正如第二、三章中已经分析的那样，主要因素之一是各经济体无法创造足够的高质量岗位来吸纳所有找工作的人。大部分国家正规经济部门的就业增长速度滞后于劳动力的增长。这种趋势不仅会继续下去，而且可能会因为金融危机和经济危机变得更糟糕。许多国家普遍面临的另外一种情况是，产业部门吸纳劳动力的能力在下降。有些地方出现了避开农业转向低水平服务业的就业现象，因为这类服务行业生产率比较低，而低质量的岗位较多。其它因素有：由于全球竞争的加剧，各种规模的地方企业，包括微型企业和小企业，为了生存、适应和发展都面临着提高自身竞争力的压力。生产战略、就业格局和就业合同的变化引发了一些新的工作安排，比如分包、兼职就业、临时工作。这类安排与正规的或通常的就业合同比起来，很少提供社会保障。经济改革的进程，包括国营企业和公共服务的大规模私有化，导致了转型国家非正规经济的蔓延。即使在以前经济高增长的国家，情况也是如此。

---

<sup>1</sup>国际劳工组织：《体面劳动和非正规经济》报告六，国际劳工大会第 90 届会议，日内瓦，2002 年。

470. 非正规经济具有反周期的功能。在经济下滑时，它会上升：如在结构调整过程或在目前的全球经济危机中，表明在非正规经济部门工作往往是为了生存，而不是一种“选择”。然而，反过来看，有证据显示在经济高速发展的时期，非正规经济并不会自动缩小。

471. 三方成员的现实及其需要毫无疑问是不一样的，因为各国的社会经济特点不同，方针政策也有差异，下面会讨论到这个问题。此外，各国之间的差异还表现在非正规就业的具体动因不一样，且参与非正规经济工人和业主的构成也是五花八门的。

### 低收入和中等收入国家

472. 在发展中国家，非正规就业占总体就业规模的比例从 35%到 90%不等<sup>2</sup>。在这个背景下，非正规就业同发展过程有着结构上的联系。

473. 在撒哈拉以南的非洲地区，正规经济中的就业比例不超过劳动力的 10%。最近这个比例没有变化，与其他地区相比，赤贫增加了。<sup>3</sup> 因此，应对非正规经济挑战的政策和减贫战略是密切相关、相辅相成的。

474. 在亚洲和太平洋地区，尽管经济快速和强劲发展，有些国家的减贫效果显著，但是贫困工人的比例依然较高：在东亚和南亚，该比例分别是 47%和 84%(按每天生活费用等于或少于两美元统计)<sup>4</sup>。不仅如此，为了适应全球竞争、技术变革和新的生产战略，亚洲经济通过扩大在全球的生产链而进行的重组导致了分包业务的增加和生产的外包。在全球供应链低端的许多参与者是微型企业和居家工作者，他们得不到承认和保护，缺乏获得基本服务和权利的渠道<sup>5</sup>。

475. 在拉丁美洲，非正规经济基本上是一种都市现象。据估计，75%的拉美工人从事非正规经济活动，非正规经济对该地区国内生产总值的贡献率达 40%；在过去 15 年里非正规经济创造的就业占总数的 70%。<sup>6</sup> 在过去 20 年里，对于非正规经济的概念之争和政策辩论从未消停过。一些国家专门颁布了立法，便利微型企

---

<sup>2</sup> 国际劳工组织：《非正规经济中的妇女和男子：一幅统计图景》(日内瓦，2002 年)及以后发布的各种国别报告。

<sup>3</sup> 联合国非洲经济委员会：《迎接非洲的就业挑战：一份议题文件》，为非洲财政、计划和经济发展部长会议第 25 届专家委员会会议准备的文件，瓦加杜古，2006 年 5 月 10-13 日。

<sup>4</sup> 国际劳工组织：《在亚洲实现体面劳动》，局长的报告，第 14 届亚洲地区会议，韩国釜山，2006 年 8-9 月(日内瓦，2006 年)。

<sup>5</sup> 国际劳工组织：《关于非正规就业统计定义的指南》，得到了第 17 届国际劳动统计学家会议的背书(2003 年 11 至 12 月)；“德里小组”是印度政府支持的一个国际非正规部门统计专家组，正在起草一份关于非正规就业和非正规部门的调查手册。

<sup>6</sup> 国际劳工组织：《美洲的体面劳动：2006 年至 2015 年的半球议程》，局长报告，第 16 届美洲地区会议，巴西利亚，2006 年 5 月(日内瓦，2006 年)。

业的正规化，管理家庭劳动力，扩大社会保护。美洲国家组织峰会及历届美洲劳工部长会议均十分重视处理非正规就业的问题<sup>7</sup>。

476. 所有地区的发展中国家都在采取行动应对非正规经济的挑战，具体措施见图 7.1 中列举的内容。它们包括：改善生产力和创造就业；扩大社会保护；促进性别平等；改善法制环境和劳工权利；提供创业和技能支持；加强劳动管理、劳动监察和社会对话。还开发了便利向正规化过渡的良好做法，经常通过有短期资助的试点项目框架来进行<sup>8</sup>。

477. 已经建立了把发展议程和劳动力市场机构运转统筹规划、协调管理的全面一体化框架的国家不多。然而，有些拉丁美洲国家(如阿根廷和巴西)最近通过多种政策行动，在遏制非正规经济方面取得了进展。

## 高收入国家

478. 从上个世纪九十年代以来，非正规就业成了加入欧盟国家、新的欧盟成员国和其它工业化国家的一个重点政策关注；非正规性的形式大部分是没有申报的工作，尽管这只影响到劳动力的较小部分。在有些转型国家，它对国民总产值的贡献率估计在 6%到 30%之间。在经合组织成员国里，非正规就业发生的比率依然较高：《2006 年经合组织就业前景》强调了能够促进向正规就业过渡的措施的极端重要性。<sup>9</sup> 在社会伙伴的支持下，欧盟成员国制定了减少未申报工作的新政策。

479. 欧盟委员会自 2001 年起就一直在对付未申报的工作。在 2003 年，欧盟发布了就业指南，<sup>10</sup>规定了欧盟成员国的行动框架。<sup>11</sup> 欧盟成员国应对未申报工作的方式多样，取决于大部分未申报工作的类型和受影响最大的部门，如建筑，酒店(饭店，餐馆)，家政服务和农业。政策和计划的范围包括：关注供应链，注册和信息宣传，支持中小企业，积极的就业政策；<sup>12</sup>还包括成员国关于劳动监察、税

<sup>7</sup> 美洲国家组织：《西班牙港宣言：把体面劳动置于社会经济发展的核心》，2007 年 9 月 11 至 13 日在特立尼达和多巴哥西班牙港举行的第 15 届美洲劳工部长会议。2009 年 10 月召开的第 16 届美洲劳工部长高级会议认为非正规经济是该地区要应对的主要挑战之一，强调了劳动部在管理非正规经济方面的重要作用。见网页：[www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo\\_trab\\_XVI\\_CIMT.asp](http://www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo_trab_XVI_CIMT.asp)。

<sup>8</sup> 国际劳工组织：《体面劳动和正规化：最近的趋势，政策辩论和良好做法》，关于非正规经济的三方区域间会议报告：促进实现正规化，日内瓦，2007 年 11 月(日内瓦，2008 年)。

<sup>9</sup> 经合组织：《促进就业和收入：从经合组织就业战略再评估得出的政策教训》，2006 年就业展望(巴黎，2006 年)。

<sup>10</sup> 欧盟：“2003 年 7 月 22 日关于成员国就业政策指南的决议”(2003/578/EC)，载于《欧盟官方公报》(布鲁塞尔)，L 197 第 13 卷，2003 年 8 月 5 日。

<sup>11</sup> 欧盟委员会：“关于变未申报工作为正规就业的理事会决议”，载于《欧盟官方公报》(布鲁塞尔)，C260 第 46 卷，2003 年 10 月 29 日。

<sup>12</sup> J.Heyes：《通过社会对话处理未登记的工作：土耳其和欧盟的经验》，第 14 号对话文件(日内瓦，国际劳工组织，2007 年)。

收和社会保障的措施与立法，其中有的起威慑作用(监察和惩处)，有的起鼓励作用(突出预防和治疗措施)，提倡履行承诺，遵纪守法(例如通过促进申报工作的好处)，或者双管齐下<sup>13</sup>。

## 国际劳工组织有关非正规经济的权责及其演变

480. 国际劳工组织在有关非正规经济概念和实践方面的工作已经有了长达 35 年的经验，始于 1972 年 ILO 肯尼亚就业特派团，其工作引起了人们对发展中国家“非正规部门”对于就业和发展重要性的关注。在 1999 年，《体面劳动议程》的定义明确包括了正规和非正规工作。<sup>14</sup> 之后，2002 年国际劳工大会通过的关于体面劳动和非正规经济的决议，向国际劳工组织三方成员提出了政策建议，并对劳工局的工作给予了指导。<sup>15</sup> 2002 年以来国际劳工大会通过的许多其它决议涉及到这个问题，并就非正规经济提出了具体的建议；这些决议涉及：可持续企业(2009)，农村就业((2008)，技能开发(2008)，和性别平等(2009)。本章审视三方成员需求的性质和劳工局对此做出的反应，包括对今后优先事宜的建议。

481. 2002 年的决议提出建立一个承认非正规工作多样性的、全面的三方行动平台，并特别呼吁劳工局在为处理非正规经济体面劳动赤字而采取行动时，要考虑到这种多样性和差异性。

482. 在随后的政策讨论中，例如就业和社会政策委员会审议(2007 年 3 月)<sup>16</sup>及三方地区间非正规经济研讨会(2007 年 11 月)<sup>17</sup>，国际劳工组织的三方成员微调了“摆脱非正规状态”的目标，并确认这是最佳的和最终的目标。在研讨会上，来自 30 个国家的三方代表围绕劳工局准备的材料，审议了各国涉及《体面劳动议程》各个方面的经验和好的做法。这些讨论使人们认识到，有多种渠道便利向正规化的过渡，而正规化的过程是一个跨越数个政策领域的渐进过程。成员们鼓励劳工局继续搜集国别经验；便利经验交流和推广好的做法；加强三方成员采用各种方式促进向正规化过渡的能力。

<sup>13</sup> P.Renooy;S.Ivarsson;O.van.derWusten-Gritsai;R.Meijer 《扩大的欧盟中未申报的工作：对具体问题的深入分析研究》，最终报告，欧盟委员会就业和社会事务总司(布鲁塞尔，2004 年)。

<sup>14</sup> 国际劳工组织：《体面劳动》，局长报告，国际劳工大会第 87 届会议，日内瓦，1999 年。

<sup>15</sup> 国际劳工组织：《关于体面劳动和非正规经济的决议和结论》，国际劳工大会第 90 届会议，日内瓦，2002 年。见网页：[www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf) (第 52–61 页)。

<sup>16</sup> 国际劳工组织：《非正规经济》，GB.298/ESP/4，理事会第 298 届会议，日内瓦，2007 年 3 月。

<sup>17</sup> 国际劳工组织：《体面劳动和向正规化的过渡：最近的趋势、政策辩论和良好做法》，三方区域间非正规经济研讨会报告：有利于向正规化过渡，日内瓦 2007 年 11 月 27-29 日，(国际劳工组织，2008 年)。见网页：[www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/download/report.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/download/report.pdf)。

## 三方成员的需要

483. 在最近召开的国际劳工组织四个地区会议上，应对非正规经济也成为了一个热门话题：第 16 届美洲地区会议(2006 年)；第 11 届非洲地区会议(2007 年)；第 14 届亚洲地区会议(2006 年)；及第 8 届欧洲地区会议(2009 年)。例如，美洲地区会议确立了取消妨碍正规化的法律和行政壁垒的十年目标。

484. 对体面劳动国别计划优先领域的审议表明，已经有大约十来个国家把制定针对非正规经济的全面政策作为工作重点，而且几乎所有国家都就非正规经济中的具体问题和挑战采取了措施或制定了目标，如拟定国家就业和社会保护政策，开发技能和促进企业发展，改善劳动管理和劳动监察。

## 危机与不正规性

485. 全球金融和经济危机带来了新的情况，提出了更多的要求。应对危机表明了正规就业在经济下滑时期的价值，因为有关政策关注和一揽子复苏措施往往是针对固定的、受到保护的正规工人和雇员的。非正规工人和业主受到了双重打击：非正规经济必须吸收更多找工作的人，而全球和主要部门整体需求的收缩给非正规就业和企业带来了影响，比如建筑、纺织或玩具等行业，它们同正规的生产链有着这样或那样的联系。在有些国家，粮食危机加上金融危机的影响带来了多重的压力，导致就业机会进一步减少，收入和工作条件进一步恶化，脆弱性加大。

486. 例如，在印度尼西亚，全球衰退导致了工资就业的增长迅速下降，该指标从 2008 年 2 月到 2009 年 2 月只增长了 1.4%，而这之前的一个阶段增长率是 6.1%。出口产业里的临时工人受影响特别严重。许多下岗工人被非正规经济吸收了，根据官方的定义，非正规就业的规模在 2006 年至 2009 年间增加了四百万人<sup>18</sup>。

487. 局长向 2009 年国际劳工大会<sup>19</sup>的报告曾提醒这场危机会加剧非正规性和产生更多的贫困工人，这可能会使向正规化过渡的目标受到挫折，并使过去已经取得的一些成果化为乌有。该届大会通过的《全球就业契约》把非正规经济中的工人列为受危机影响最严重的群体之一，并建议了减轻影响和加速复苏的政策措施。其中有些复苏措施直接关系到非正规经济：例如，实施就业担保计划；在农村和城市地区实行有针对性的就业项目；搞公共工程；支持微小企业；并提供最起码的社会保护。

<sup>18</sup> 资料来源：国际劳工组织：《印度尼西亚的劳工和社会趋势：通过体面劳动实现复苏和发展》(雅加达，国际劳工组织，2009 年)和 S. Nazara：《印度尼西亚的非正规经济：规模，构成和演变》(国际劳工组织，2010 年，即将发布的就业工作文件)。

<sup>19</sup> 国际劳工组织：《应对全球就业危机：通过体面劳动政策实现复苏》，局长报告，国际劳工大会第 98 届会议，日内瓦，2009 年。

## 劳工局的反应

488. 2002 年的决议呼吁劳工局做出两种反应。该决议倡导在国际劳工组织内部全面实行主流化的方式，包括其全球议程和主要计划；以及“一个可确定的、能见度很高的项目，配以专门的资源，能够汇聚有关专长进行集思广益。”该决议还要求劳工局这方面的工作应“在其计划、预算和技术援助重点项目里得到反映，并通过经常预算和预算外资源对其进行支持<sup>20</sup>。”

489. 劳工局的支持战略围绕下列原则来制定：体面劳动议程的所有技术单位都采取更加有效和系统的方法，围绕非正规性议题深入开展工作；运用全局视野和工作模式分析和支持向正规化的过渡；积极应对地方需求的多样性；在政策和组织方面向三方成员提供能力建设。

490. 从 2002 年至 2005 年，联合王国国际发展部(Dfid)资助的一个知识分享项目促进了基层和总部的单位之间交流经验，建成了关于体面劳动和非正规经济的综合性数据库。<sup>21</sup> 在 2005 年国际劳工大会期间组织了“国际劳工组织体面劳动与非正规经济知识展”，2006 年完成了东非、东亚、中亚及高加索、拉丁美洲四个地区次项目，就广泛的议题得出了经验教训，总结了良好做法。

491. 劳工局的后续工作通过(2006/2007 年度)“非正规经济专题倡议”和(2008/2009 年度)“联合结果框架”得以继续进行，涉及所有四个战略目标。这种一体化的工作模式由就业部门和社会保护部门联合管理，使总部和基层所有单位都有机会找出工作重点并分配资源。在非正规经济地区间研讨会之后，2007 年 12 月召开了一次基层和总部联席规划会议，所有四个技术部门和基层专家参加了会议。会议为大家确定工作的优先领域和探索合力提供了机会。在 2010–11 两年期计划和预算里，结果一“更多的妇女和男子获得生产性就业、体面劳动和收入的机会”包括一项跟踪成员国“有利于非正规活动向正规化过渡的倡议”的指标。这些措施参照了一体化的政策框架(图 7.1)。

### 体面劳动目标的一体化政策和诊断框架

492. 《社会正义宣言》确认的四个战略目标是“不可分割的、相互关联的和互相支持的”。非正规的概念本身和国际劳工组织 2002 年行动纲领要求进行跨部门的分析，在体面劳动议程的所有四个支柱里均开展一体化和互动的支持工作。成功国家的经验表明，政策的连贯性有利于向正规化的过渡。

<sup>20</sup> 国际劳工组织：《关于体面劳动和非正规经济的决议与结论》，同上，第 36 段。

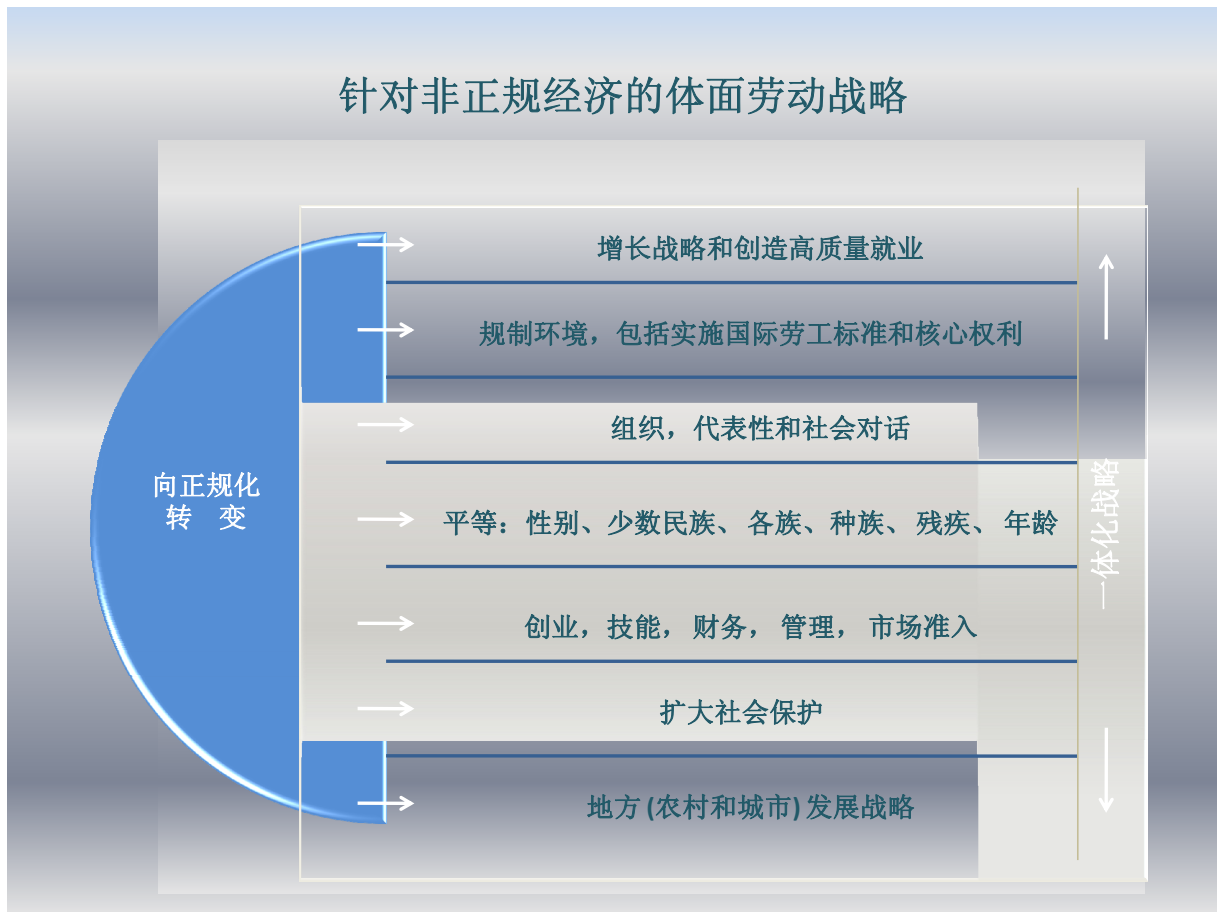
<sup>21</sup> 国际劳工组织：《关于贫困、地方发展和体面劳动的资源数据库》。见网页：[www.ilo.org/dyn/dwresources/dwbrowse.home](http://www.ilo.org/dyn/dwresources/dwbrowse.home)。



493. 就业目标和社会保护的合力可以被概括为：“为了促进体面劳动，需要有横跨所有政策领域的一体化的全面战略，在消除非正规活动负面影响的同时，要保留非正规经济大量创造就业和收入的潜力；促进保护非正规经济中的工人和企业，并将其纳入主流经济”<sup>22</sup>。

494. 劳工局借鉴了有关研究分析和工作实践，将这个一体化的全面观点转化为一个政策和诊断框架，包括在七个关键领域的活动，像图 7.1 显示的那样。这个框架具有多重功能。它可以用作诊断工具，分析和监督某国非正规活动及正规化进程的情况和动因；鼓励广泛的三方对话，以评估政策效果；与其它全球行为者和国际机构开展对话，后者越来越关注非正规经济问题并推销它们自己的理念。

图 7.1. 一体化的政策和诊断框架



495. 通过深化在每个政策领域的行动(排列在图 7.1 中)，该框架指明了实现正规化的多种渠道。它还表明这些不同政策的总体效果可以在具体的环境里(政策领域之间的连贯与协调)创造一个有利或不利于正规化的氛围。因此，可以更好地评估激励或遏制措施的总体效果，这些措施对各个参与方均有影响，包括政府，

<sup>22</sup>国际劳工组织：GB.298/ESP/4，同上。

雇主组织，工人组织，非正规经济中的工人和企业家。<sup>23</sup> 这个框架提供了一个运用“不可分割的、相互关联的和相互支持的目标”原则的例子。

#### 在具体政策领域里关注非正规化

496. 劳工局(技术和基础单位)支持了具体国家的优先领域，并围绕上述政策领域提供知识和工具。下一部分简要回顾了一些事例。

497. 如第三章所述，针对非正规经济的工作与国家就业政策的制定密不可分。它是增长、就业和减贫组带的有机组成部分，对分析增长结构和就业质量也不可或缺。根据国家就业政策和减贫战略确定的重点部门、地方和目标群体适用政策措施的主要内容是：提高生产力，改善收入和工作条件，便利其逐渐向正规就业转变。许多事例表明，就业密集型基础设施项目(EIIP)、微型企业工作、社会融资计划，特别是微型信贷和微型保险方案，均有利于提升非正规经济就业质量，并促进向正规化过渡。

498. 表 7.1 提供了更多有关调查研究、政策支持和技术合作活动的事例。

#### 向正规化过渡：促进一体化和连贯的视角

499. 表 7.1 中列出的一体化的战略是就业部门和社会保护部门<sup>24</sup>牵头搞的，并通过各种手段加以实施。这些手段包括深入的国别审议和政策对话，惠及劳动部和社会伙伴的能力建设活动，以及全球产品。下面列举了一些重点活动。

500. **开展了国别实证审议**，旨在分析从共同和一体化的角度驱动正规化进程的原因，审查有关国家的经济发展状况和创造高质量就业的能力；分析非正规经济适用的政策框架，评估劳动力市场政策机制的效果。这些国别审议发现的问题促使采取后续行动。例如，在巴西搞了一个由美洲开发银行资助的技术合作项目，探索促进三个不同的目标群体实现正规化、提高生产力和获得社会保护的各種方法。各国之间交流研究成果有助于为诊断正规化的动因及有利或不利于正规化的政策，建立起急需的基于实证的平台。

501. **组织了政策对话和良好实践交流。**(2007 年 11 月在日内瓦召开的)“有利于向正规化过渡的非正规经济地区间三方研讨会”使专家们和基层工作者汇聚一堂，来自大约 30 个国家的政府、雇主及工人组织的代表参会，大家交流了良好实践和政策应对措施。会议讨论了有助于正规化的良好做法，具体涉及到：劳动立法、劳动管理和劳动监察；组织和代表性；监管环境；社会保障；性别平等；生产力和工作条件；地方层面的一体化战略。<sup>25</sup> 研讨会强烈呼吁审查为家庭工作制定

---

<sup>23</sup> 像其在一些国别审议中的适用情况所表明的那样。

<sup>24</sup> 这些活动由就业部门的就业政策司(EMP/POLICY)和社会保护部门的联络员牵头。

<sup>25</sup> 国际劳工组织：《体面劳动和向正规化的过渡：最近的趋势，政策辩论和良好做法》，同上。

新标准的活动。该呼吁得到了劳工局的响应，2010 年国际劳工大会拟首次对此进行讨论。会议还呼吁劳工局扩大这方面的能力建设活动，确保三方成员更广泛地获得良好作法评议。这个要求是后续活动的一个明确重点。

**表 7.1. 国际劳工组织在主要政策领域应对非正规经济的一些成果举例\***

政策领域	2006 至 2009 年的部分活动
增长战略和创造高质量就业	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ 分析就业不充分、贫困工人、脆弱性、工作条件的层次与特点，将非正规经济纳入减贫战略和国家就业政策框架，如第四章所述。</li> <li>❑ 参照一体化的诊断框架，对国别政策效果和造成非正规性的原因进行深入分析(例如，阿根廷，巴西，智利，印度，墨西哥)。</li> </ul>
规章管理环境，包括执行国际劳工标准和保障核心权利	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ 促进基本权利，包括通过开展针对非正规经济环境的技术合作项目(如强迫劳动，童工劳动)。</li> <li>❑ 为 2010 年国际劳工大会审议新的家庭工作标准做准备工作。</li> <li>❑ 审议劳动法和中小企业国别报告。</li> <li>❑ 新的劳动监察方法用于非正规工人，并制定未申报工人指南。</li> <li>❑ 推广第 150 号公约，这是国际劳工组织第一份呼吁各国劳工部重视能力建设、关注非正规经济工人的文书。</li> </ul>
组织，代表性和社会对话	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ 欧盟和国际劳工组织关于应对非正规经济的社会对话项目</li> <li>❑ 与国际工会联合会(ITUC)合作制定工会全球行动计划。</li> </ul>
平等：性别、少数民族、种族、种性、残疾、老龄	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ 妇女，性别和非正规经济(对研究成果和基层项目的审议)</li> <li>❑ 关于家庭工人和街头小贩的政策研究</li> <li>❑ 残疾人指南</li> <li>❑ 在不同的国家和地区开展关于性别和非正规性的系列调研</li> <li>❑ 支持非正规经济协会开发关于艾滋病的非歧视性信息</li> </ul>
创业，技能，财务，管理，市场准入	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ 审议非洲非正规经济中的学徒制度及融入正规技能战略的可行性。</li> <li>❑ SYNDICOOP 合作项目和非洲的合作机制</li> <li>❑ 微小企业群发展计划</li> <li>❑ 改善就业质量的社会推广运动</li> <li>❑ 地方经济发展(LED)</li> <li>❑ 妇女创业发展和性别平等(WEDGE)</li> <li>❑ 法律与增长轴线：规划劳动法和中小企业发展</li> <li>❑ 农村经济赋权项目培训(TREE)</li> </ul>
社会保障，工作条件，职业安全与卫生	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ 扩大社会保障覆盖面的战略(包括最低社会保护)；在所有大洲的大约 30 个国家实施这种战略的技术合作</li> <li>❑ 审议大型社会援助计划对于《体面劳动议程》的意义</li> <li>❑ 向所有工人提供化学品安全信息的国家制度</li> </ul>
地方(农村和城市)发展战略	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ 国际劳工组织支持地方政府应对非正规经济的战略</li> </ul>

\*这些活动和结果是劳工局内许多单位提议的，其中很多是通过合作和交流实现的。

## 专栏 7.1

### 阿根廷：扭转非正规就业的公共政策

在 2001 年经济危机后，阿根廷的非正规经济活动出现了蔓延的趋势。阿根廷劳动部在劳工局的支持下制定了遏制这一趋势的明确战略并获得了成功。在就业强劲增长的背景下，在 2004 至 2007 年间未注册工薪就业从 43% 下降至 39%。由此得出的经验教训是：政府和劳动部倡导的正规化战略应纳入其就业和劳工战略核心，而不是作为一个单独的项目；高度重视遏制非正规现象的工作；有关战略与公共政策框架相协调，并促进社会伙伴关系；定期对执行情况进行监督和评估。国际劳工组织提倡在体面劳动国别计划中包含一体化的战略，在六个领域采取行动：突出就业在增长战略中的优先地位；建立连贯的政策和法律框架；加强劳动监察和劳动管理；促进对正规化问题的教育和宣传；将社会保护扩展到非正规经济；促进社会各方协作和公私伙伴关系。

502. 两次地区政策对话活动讨论了非正规就业的问题。“亚洲地区就业论坛”（北京，2007 年）是在釜山召开的第 14 届亚洲地区会议的后续活动，讨论了把“扭转非正规性”作为四个重点政策问题之一。<sup>26</sup> 2008 年 9 月，国际劳工组织与非洲联盟合作举办了“非洲非正规经济地区研讨会”。<sup>27</sup> 其它三方国别对话活动审议了促进正规化的政策，这方面的例子有阿根廷、巴西和匈牙利。国际劳工组织为不同国家与地区之间交流经验提供了便利。

503. 根据 2002 年对非正规经济的宽泛定义进行**衡量和数据收集**是另外一项工作内容。受有关国家的委托并在其帮助下，统计司收集、分析和发布了关于非正规经济的统计数据，开发了新的衡量框架并成功地在几个试点国家进行了测试。2003 年召开的第 17 届国际劳动统计学家会议(ICLS)肯定了这个框架，将其作为一个国际统计标准。之后，劳工局开始与“德里小组”<sup>28</sup> 合作编写《非正规就业和非正规部门调查手册》，并于 2010 年 4 月完成。该手册为衡量非正规就业和非正规部门提供了国际指南，将有助于各国开展对非正规经济的调查，为监督趋势以及为给政策决定献计献策制定统一协调的指标。此外，正在制定一套新的指南，便利在例行家庭调查中结合进有关非正规经济的社会保障、工作条件、工作中的职业卫生与安全及艾滋病毒/艾滋病等问题。

504. 最近，劳工局<sup>29</sup>和非正规经济中的妇女组织网络(WIEGO)同意搞一个联合项目，确定并分析大约 60 个国家的非正规经济的原始数据，旨在更新从事非正规

<sup>26</sup> 国际劳工组织：《遏制非正规活动》，“亚洲就业论坛：增长、就业和体面劳动”讨论的专题文件，北京，2007 年 8 月 13-15 日。

<sup>27</sup> 国际劳工组织：《非洲的非正规经济：促进向正规化过渡的挑战与战略》（日内瓦，2009 年）。

<sup>28</sup> 一个研究非正规经济的专家和统计学家小组。

<sup>29</sup> 就业政策司、统计司和一些基层单位的联合倡议。

经济的妇女和男子的统计出版工作。<sup>30</sup> 在一些非洲国家新开展了对非正规就业工作条件的评估，具体手段是通过使用与“欧洲改善生活和工作条件基金会”合作开发的一种新的调查工具。

505. 2010 年 4 月公布了一份**综合性的资源指南**，包括政策简介和便利正规化的工具，就关键的政策问题提供一体化的见解和最新知识。<sup>31</sup> 该指南还希望便利使用国际劳工组织的各种技术工具和特定工具。根据体面劳动议程的目标，2004 年建立了含有最新专门出版物的数据库，有超过 300 项内容。<sup>32</sup> 几个技术单位正在联合开展工作，细化针对未申报工作的劳动监察和劳动行政管理指南<sup>33</sup>。

506. **与地区和国际组织积极开展对话和建立伙伴关系**，纵横捭阖，集思广益，<sup>34</sup> 评估新的信息和新的研究分析。

507. 劳工局与欧盟和非洲联盟联合组织了关于非正规经济的国家对话和地区对话；还与经合组织的发展中中心合作开展了一项关于非正规性的新研究。<sup>35</sup> 劳工局还在积极地参与经合组织发展援助委员会的减贫网络(POVNET)，为通过就业和社会保护形成有利于穷人的增长机制和政策模式提供指导。<sup>36</sup> 国际劳工组织和世界贸易组织联合开展并发布了关于贸易与非正规性的研究<sup>37</sup>。

508. 最值得注意的是，国际劳工组织参与了“穷人的法律赋权委员会”<sup>38</sup> 2006 至 2008 年的工作。该委员会由独立的高级专家组成，包括前国家元首和政府首脑以及前国际机构的一把手，还有私营部门的代表参加，其主要任务是研究与非正规经济相关的现有法律框架。劳工局把有力的就业和劳工议程引入该委员会的建议中，这些建议已经在联合国引起了广泛响应。该委员会提议审视地方监管框

<sup>30</sup> 国际劳工组织：《非正规经济中妇女和男子：一幅统计图景》(日内瓦，国际劳工组织，2002 年)。

<sup>31</sup> 见网页：[www.ilo.org/emppolicy/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/emppolicy/lang-en/index.htm)。

<sup>32</sup> 见网页：[www.ilo.org/integration/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/integration/lang-en/index.htm) and [www.ilo.org/emppolicy/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/emppolicy/lang-en/index.htm)。

<sup>33</sup> 见网页：[www.ilo.org/labadmin/what/events/lang-en/docName-WCMS\\_112341/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/what/events/lang-en/docName-WCMS_112341/index.htm)。

<sup>34</sup> 例子见 D. Kucera 和 L. Roncolato：“非正规就业：两个有争议的政策问题”，载于《国际劳工评论》(日内瓦，国际劳工组织)，第 147 卷，2008 年 12 月，第 321-348 页；及一些世界银行的研究结果：N.Loayza, A.M.Oviedo 和 L.Serven：《管理对增长和非正规性的影响：跨国证据》(华盛顿，世界银行，2005 年)；N.Loayza 和 J.Rigolini：《非正规性趋势和周期》，世行政策研究工作文件系列之 4078(华盛顿，世界银行，2006 年)；及 W.Maloney：《再看非正规性》世行政策研究工作文件系列之 2965(华盛顿，世界银行，2003 年)。

<sup>35</sup> 经合组织：《非正规是正常的吗？：促进发展中国家创造更多更好的就业岗位》(巴黎，2009 年)。

<sup>36</sup> 经合组织：《促进有利于穷人的增长：就业与社会保护》(巴黎，2009 年)。

<sup>37</sup> M. Bacchetta, E. Erust, J. Bustamante：《全球化和发展中国家的非正规就业》(日内瓦，国际劳工组织——世界贸易组织，2009 年)。

<sup>38</sup> 穷人的法律赋权委员会(CLEP)成立于 2006 年，并于 2008 年完成其使命。见穷人的法律赋权委员会—联合国开发署：《让法律为所有人服务》第一卷，委员会最终报告；及第二卷，5 个工作组提交的技术报告(纽约，2008 年)。

架的完备性，加强对非正规经济中工人人们的赋权作用。它还建议制定并有效实施一批最起码的权利，这些基本权利应包括并超过国际劳工组织“关于工作中基本原则和权利的宣言”的内容。

509. 联合国高级计划委员会正在制定起码的社会保护“一个联合国”概念，这个提法是全球化的社会影响世界委员会首创的。在联合国经社事务部和联合国儿童基金的支持下，国际劳工组织和世界卫生组织正在牵头组织一个国际机构和捐助者联盟，帮助各国根据最起码的社会保障概念，规划和实施可持续的社会转让计划。

510. 在国家层面，**应对危机的措施和《全球就业契约》的后续行动**包括：评估非正规经济的影响，倡导在复苏计划里使用有针对性的就业机制和现金转移战略。

## 前进的道路

511. 这次审议指出了许多政策问题，提出了应对非正规性挑战的多种倡议，并促进大部分劳动力的体面劳动。以下是今后工作要考虑的一些领域：

### 对成员国而言

512. 向正规化的转变正在成为增长和就业议程的一个优先议题，也是通过维权促进发展和公平的全球化的一种方式。由于情况千差万别，关于非正规经济的研究工作对于更好地理解这个问题仍然具有重要意义。在就业、工作条件和社会保护的国家监督体系中，需要通过比较定义拿出好的数据和指标，并对其进行分析和主流化。国家的就业政策、社会保护战略、性别平等措施、防止就业条件恶化和改善工作条件的措施都应突出鼓励正规化的政策。加强非正规经济中的工人组织和雇主组织及其代表性是一项明确的优先任务。

513. 所有政策倡议需要有一体化的目标，向所有的伙伴提供正确的激励措施，鼓励向正规化过渡，促进政策的连贯性和协调性。

514. 向正规化过渡是一项长期目标，需要有持之以恒的政策、资源和国内广泛的合作伙伴关系；从外部讲，需要有国际社会的合作与支持。

### 对劳工局而言

515. 劳工局的工作重点是：制定促进正规化的研究计划，实行编辑统计数据战略，提供三方对话与正规化能力建设的平台。今后工作的两个手段和两个重点是：一是强大的资源动员战略，二是有效的管理机制，促进开展全面的、一体化的活动，并监督这些活动的效果。

516. (人力和财政)资源方面的制约是影响实现 2002 年国际劳工大会提出的搞一个“资源充足、能见度高的计划”的主要障碍。上述活动是通过分享经常预算资

源来实现的，包括人力的和财务的，而这些资源本来是各单位分配给其它项目和预算目标的。<sup>39</sup> 通过动员预算外资金来源和建立国际合作伙伴关系来支持一体化的方式和扩大国别援助显然是一项重点工作。

517. 假定有充足的资源与完善的管理系统和责任制，坚持连贯的、一体化的目标，工作重点可以包括下列几个方面：

- ❑ **从深度和广度上进一步搞好调研和知识开发**，特别是通过国别研究，分析各种趋势和政策效果；监督危机对具体部门和目标群体的影响；研究管理体制与非正规经济互动的问题。在非正规经济议题上保持并加强与外部研究网络的合作对于影响政策辩论十分重要。
- ❑ **强化对话和伙伴关系，促进政策的一致性**。在科研和实践活动方面积极地与涉及非正规经济工作的外部机构展开合作，包括世界银行、经合组织、欧盟、联合国开发署、联合国贸发会议、粮农组织、世界贸易组织和地区组织。
- ❑ **扩展统计数据的收集工作**，努力制定统一的指标，鼓励各国的监督体制使用这些指标。
- ❑ **大力支持体面劳动国别计划**，实现国际劳工组织 2010-15 年战略政策框架确定的目标(成果 1 指标 6 及其他有关指标)，并为交流良好做法定期提供机会。
- ❑ **开展系统的能力建设活动**。在国家、地区和地区间等各个层面，为三方成员提供能力建设，帮助每一个工人团体和雇主团体研究便利向正规化过渡的方法。这种活动之一可以是在都灵中心设计一套新的课程。

---

<sup>39</sup> 例如，没有哪个项目或单位能够指定专人专门从事这项工作。





## 第八章

---

### 结束语和本组织前进的方向

518. 前面的章节从就业战略目标的特殊视角，分析了国际劳工组织在二十一世纪应对社会正义、公平的全球化和体面劳动等挑战方面发挥的作用。根据《社会正义宣言》，确定了管理和能力建设的三个领域：(1)改善多边伙伴关系和对话，促进对就业问题进行更有效的全球管理；(2)在国家层面加强就业政策的制定、实施与协调；(3)劳工局的职责是确保其所有活动的有效性和效率性，支持成员国创造就业和体面劳动的目标。

519. 最后这一章不是对本报告前面部份的概括总结，而是关键问题的摘要：旨在提出八个重点议题，形成一种战略，以利于劳工局和三方成员通过共同努力，在追求就业战略目标的过程中全面贯彻《社会正义宣言》的承诺。战略不仅仅意味着有思路，而且意味着有重点，这些建议恰恰如此。所以，本报告的结尾不是对强项予以重申，而是指出整体就业政策工作有什么挑战和问题。与前面章节的不同之处是，这里我们不再区分哪些是劳工局面临的挑战，哪些是成员国面临的，而是转向本组织面临的挑战：

- (i) 在国际和国家层面推广并实施“全球就业契约”：在 2008 年经济危机及其直接后果的环境下，“全球就业契约”是贯彻《社会正义宣言》原则的主要工具。经验表明，劳动力市场要从危机中恢复过来会有相当长的时滞。很明显，最近这场危机的严重性和对全球就业市场的打击都加重了复苏放慢的风险。“全球就业契约”的一个主要是寻找能缩短劳动力市场恢复时差的办法。然而，它的意义远远超出了应对眼前的危机本身。经济复苏决不能只是回头搞“老一套”，因为首先来讲，与“老一套”相关的全球经济和社会失衡是引发这次危机的一个根本因素。从长远看，“全球就业契约”为恢复就业和社会保护在宏观政策中的核心地位提供了机会，这场危机向人们表明了这一点。
- (ii) 促进并支持与就业有关的国际劳工标准的实施：《社会正义宣言》指出，第 122 号公约是保证三方成员协调就业数量和质量的文书。本报告认为，第 122 号公约是一个基本纲领，与其它和就业相关的一系列标准文书相辅相成。对于劳工局和国际劳工组织的三方成员来说，有必要促进批准

所有与就业相关的标准。当然，国际劳工组织必须做得更多一些：从批准到实施，前者是一个政治成就，后者是一个实际成果。

- (iii) 利用政策框架，评估其效果并加强审议程序：《全球就业议程》是对促进就业而言至关重要的全面宪章。理事会从 2003 年起就一直致力于《全球就业议程》，并使其在就业和社会政策委员会里得到充分讨论。但是存在三个主要弱点，它们涉及劳工局和三方成员：首先，在国家层面，《全球就业议程》没有得到足够的重视和引用。例如，在国家就业政策的细化方面；其次，它的指导作用有必要进一步加强，就像国际劳工组织同意的那样。笼统的指导有，但是缺乏针对不同经济发展水平的国家的具体指导；第三个弱点是缺乏审议就业政策的有力程序，包括同行审议。其它国际组织根据自己的核心授权，有开展系统化审议的不同模式。在就业政策方面，富国有审议的渠道，不论是通过经合组织的机制，还是通过欧盟的同行审查程序。但是，发展中国家没有相同的机制。然而，根据《全球就业议程》的要求和国际劳工组织对这一工具的监管职能，必须有这样的机制。
- (iv) 提高三方成员的能力：国际劳工组织三方成员需要应对就业成果的经济影响。根据劳工局的经验，这往往需要培训。本报告已经非常明确地指出，主要宏观经济指标的变化影响到国际劳工组织的赋权及其执行权责的能力。所以，对问题的理解掌握是起码的任务。例如，在目前发生危机的情况下，三方成员需要有能力评估已经出台的财政刺激措施的(就业)质量。不论是否有目前的危机，1944 年《费城宣言》都明确地指出了这种需要：《社会正义宣言》对此进行了重申。那么，从哪里入手呢？用于评估政策的劳动力市场信息非常缺乏。加强各国收集、分析和发布劳动力市场信息的制度能力是劳工局工作的一块基石。然而，现在的工作落后于需求曲线。对结果进行分析的有关培训和政策中如何借鉴这些信息仍然是一个尚未充分应对的挑战。没有必要的信息，则无法结合有关的政策措施。
- (v) 评估效果：劳工局和三方成员们搞的各种计划、政策建议和其它干预的效果如何呢？答案是令人眼花缭乱的。劳工局可以也需要改进对其干预结果的跟踪工作。要量化技术合作示范项目比较容易，比如“创造了多少份工作？”，“报酬是多少？”，“该项目的性别构成是什么样的？”。但是，国际劳工组织对政策的主要投入如何衡量？它们被采纳了吗？政府的优先领域发生了变化吗？对国际劳工组织的建议采取行动了吗？最关键的是：之后的政策选择有没有得到实施？我们经常参与的“能力建设”活动搞得怎么样？实际能力有没有提高？能力是(在何处)如何运用的？劳工局和三方成员均认为并强烈地表示，效果评估是一项上述各方都需要开展的重要工作。就劳工局的工作而言，其结果经常是无法衡量的。尽管如此，当务之急是改

进用于分析“体面劳动国别计划”就业成果的诊断工具，包括调整相关指标，建立基准线，解析互动的因果关系等。

- (vi) 保持并加强劳工局在就业问题上的专长：现已确定劳工局在有些领域需要加强队伍建设，汇聚人才。就业政策方面需要有高水平的专长，这是确保就业在宏观经济政策中的中心地位的必要条件，特别是与我们看到的竞争行为有关：发展伙伴们都在竞相提供他们自己的专长；国际金融机构对财政和计划当局的影响力在扩大；国家政治机构的波动导致要求就在劳工问题提供专家咨询。还需要更好地宣传国际劳工组织可以提供哪些专长和服务，不论是在宏观就业政策方面，还是在具体领域，如劳动力市场分析和政策，就业服务，非正规经济，技能开发政策和绿色工作。在这些及其它领域的的能力不是捉襟见肘，就是零七八碎。
- (vii) 就内部和外部而言，我们如何实现更好的政策协调？这里所说的协调性有两个方面：首先是外部的。国际劳工组织非常成功地把体面劳动的概念传给了多边体制中的其它国际和地区机构。但是，有些机构的主要任务不是促进体面劳动，所以它们开始逐渐地反思，如何根据自己的职能应对体面劳动的挑战。说到第二点，就需要强调前一点：劳工局和三方成员需要越来越关注各国经济主管部门如何影响到国际劳工组织核心工作的成败。对就业目标进行更好的部际协调肯定是劳工局和三方成员应努力去做的。内部的政策一致性？这是《社会正义宣言》交给劳工局和国际劳工组织的任务。思考战略目标如何体现“一体性、不可分割性及相互支持”是一个正在继续的过程，但是有两点是明确的：正如本报告提到的，已经就一体化的概念和实践进行了大量的工作。但是，还有很多重要的机会和余地来加强一体化的工作。
- (viii) 如何改善知识基础？除了其官员的知识，劳工局可以提供的东西很有限。粗略地统计一下，劳工局的预算反映了这个事实。像国际劳工组织出版物表明的那样，我们生活在信息快速增长的时代，而信息可以被转化为知识。如果劳工局的“产品线”是知识产品的話，那么显然地，国际劳工组织必须特别注意劳工局拥有的技术专长的质量，并注意使其物尽其用。首先让我们肯定成绩：国际劳工组织发明了非正规经济的概念；国际劳工组织是童工和强迫劳动信息的交流中心；国际劳工组织发明并量化了“劳动穷人”的概念；国际金融机构依靠国际劳工组织对全球就业趋势的评估。我们最著名的工作可能是创造了众多的国际劳工标准。然而，本报告明确指出了在哪些方面需要有多的工作为人所知。劳工局面临的挑战不是在职的官员缺乏智慧，而是缺乏供职官员。这是一个刚性的制约，而且可能是一个无法解决的问题。就业部门建立了一种研究主题和团队制度，实际上是一种“不可分割的、相互关联和相互支持的”工作形式：全劳工局范围内的研究人员队伍参与了探索本报告提到的许多议题。如此，我们以为知识的积累是一种独

特的资产。为准备本报告，对国际劳工组织的研究能力进行了审议，指出了现有知识结构中需要弥补的巨大差距。对此，前面的章节和附件四均有论述。

# 附录一

---

## 国际劳工大会通过的与就业战略目标工作尤为相关的文书

### I. 有关市场扩展和劳动力需求增加的经济政策

- ☐ 1964 年就业政策公约(第 122 号), 和 1964 年就业政策建议书(第 122 号)。
- ☐ 1984 年就业政策(补充规定)建议书(第 169 号)。
- ☐ 1988 年促进就业和失业保护公约(第 168 号), 和 1988 年促进就业和失业保护建议书(第 176 号)。

### II. 技能、技术和就业能力

- ☐ 1975 年人力资源开发公约(第 142 号), 和 2004 年人力资源开发建议书(第 195 号)。
- ☐ 1955 年(残疾人)职业康复建议书(第 99 号); 1983 年(残疾人)职业康复和就业公约(第 159 号), 和 1983 年(残疾人)职业康复和就业建议书(第 168 号)。
- ☐ 国际劳工组织关于工作场所残疾管理行为守则, 2002 年。
- ☐ 1948 年职业介绍设施公约(第 88 号), 和 1948 年职业介绍设施建议书(第 83 号)。
- ☐ 1997 年私营职业介绍所公约(第 181 号)。

### III. 劳动力市场政策

- ☐ 包括(上面列举的)职业康复和就业保障在内的就业政策标准。
- ☐ 在传统上受歧视群体的劳动力市场准入的相关标准:
  - 1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号), 和 1958 年(就业和职业)歧视建议书(第 111 号);
  - 1980 年老年工人建议书(第 162 号)<sup>1</sup>;
  - 1970 年青年专门计划建议书(第 136 号)<sup>1</sup>;
  - 1989 年土著和部落民族公约(第 169 号), 和 1957 年土著和部落人口建议书(第 104 号);
  - 国际劳工组织关于艾滋病毒/艾滋病和劳动世界行为守则, 2001 年;

---

<sup>1</sup>理事会授予文书以临时地位。

- ❑ 处理同等报酬的标准：
  - 1951 年同酬公约(第 100 号)，和 1951 年同酬建议书(第 90 号)。
- ❑ 关于移民政策的文书：
  - 1949 年移民就业公约(修订本)(第 97 号)，和 1949 年移民就业建议书(修订本)(第 86 号)；
  - 1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号)；
  - 1975 年移民工人建议书(第 151 号)。

#### IV. 企业和合作社发展

- ❑ 1998 年在中小企业中创造就业建议书(第 189 号)。
- ❑ 2002 年促进合作社建议书(第 193 号)。

#### V. 改善治理

- ❑ 涉及建立就业促进机构的文书，包括：
  - 1948 年职业介绍设施公约(第 88 号)<sup>2</sup>，和 1948 年职业介绍设施建议书(第 83 号)<sup>2</sup>，
  - 1997 年私营职业介绍所公约(第 181 号)，和 1997 年私营职业介绍所建议书(第 188 号)。
- ❑ 对多国企业及其对经济和社会发展影响的治理问题提供指导的文书，包括：
  - 1977 年关于多国企业和社会政策原则的三方宣言(2000 年修订)。

#### VI. 所有五个领域支撑基础的文书列入了 国际劳工组织关于工作中的基本原则 和权利宣言及其后续措施中

- ❑ 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)。
- ❑ 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)。
- ❑ 1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)。
- ❑ 1973 年最低年龄公约(第 138 号)。
- ❑ 1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)。
- ❑ 1951 年同酬公约(第 100 号)。
- ❑ 1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号)。

---

<sup>2</sup>理事会规为临时性文书。

## 附录二

### 劳工局有关就业工作的分配

	P/D 职位 *	
	计划或办事处 小计	部门或地区 总计
就业部门(EMP)		2
部门：		
经济和劳动力市场分析司 (EMP/ALP)	1	13
就业分析与研究 (EMP/ANALYSIS)	5	
就业趋势 (EMP/TRENDS)	7	
就业政策司 (EMP/POLICY)	2	12
国家就业政策 (CEPOL)	7	
就业密集型投资 (EMP/INVEST)	3	
创造就业和企业发展司 (EMP/ENTERPRISE)	3	18
通过小企业发展促进就业 (EMP/SEED)	6	
合作社 (EMP/COOP)	3	
多国企业 (EMP/MULTI)	4	
地方经济发展 (LED)	1	
绿色工作岗位计划	1	
技能和就业能力司 (EMP/SKILLS)	7	11
本司工作包括，残疾	2	
就业服务	2	
计划：		7
危机反应和重建计划	3	
社会融资计划	2	
青年就业计划	2	
总部就业部门总计		63
地 区 **		
非洲地区局 (亚的斯亚贝巴)	1	16
亚的斯亚贝巴 (原次地区办事处)	3	

	P/D 职位 *	
	计划或办事处 小计	部门或地区 总计
开罗 (北非)	3	
达喀尔 (西非)	3	
哈拉雷 (津巴布韦)	2	
比勒陀利亚 (东南非)	2	
雅温得 (中非)	2	
拉丁美洲和加勒比地区局 (利马)		15
巴西利亚 (巴西)	1	
布宜诺斯艾利斯 (阿根廷)	1	
利马 (安第斯山脉国家)	2	
墨西哥城 (墨西哥和古巴)	1	
蒙得维的亚 (美洲国家间职业培训知识开发中心)	2	
西班牙港 (加勒比地区)	3	
圣何塞 (中美洲, 巴拿马和多米尼加共和国)	2	
圣地亚哥 (智利, 巴拉圭和乌拉圭)	3	
阿拉伯国家地区局 (贝鲁特)	3	3
亚洲和太平洋地区局 (曼谷)	3	14
曼谷 (东亚, 东南亚和太平洋岛国)	5	
北京 (中国和蒙古)	1	
雅加达 (印度尼西亚和东帝汶)	1	
新德里 (南亚)	4	
欧洲和中亚地区局 (日内瓦)		2
布达佩斯 (中东欧)	1	
莫斯科 (东欧和中亚)	1	
<b>地区总计</b>		<b>50</b>
<b>总部和地区合计</b>		<b>113</b>
<b>其它总部单位</b>		<b>9</b>
其它总部门单位估计有 154 个工作月用以促进就业; 相当于两年期中的 6.4 个职位***。		
<b>总计 总部和地区职位加上总部其它单位的相应工作月</b>		<b>122</b>

\* 截止 2009 年底通过经常预算资助的专业人员至局长级别的就业专家职位。

\*\* 截止 2009 年底列出的至少有一个由经常预算资助的就业专家职位的地区局和国家。

\*\*\* 该估计所依据的信息来源是在 2008-09 两年期从就业部门以外的单位的总部工作人员用以国际劳工组织的就业战略目标、在总部或地区所开展工作的时间数目(以工作月衡量)。



## 附录三

---

### 关于综合性问题的研究成果

第一章指出，本报告的准备过程包括在对应 2008 年宣言战略方向的领域进行一系列深入的审议：(1)三方成员的需要和优先领域；(2)基层和总部的协调与合作；(3)战略目标的“不可分割的、相互关联和相互支持的”性质；(4)效果评估中得出的教训；(5)与就业相关的研究工作。为 13 个就业主题和计划准备的“思考录”中提及了这些领域，5 个地区办事处也提到了它们(见附件一)。本附件着重列举在这五个领域找到的一些主要结论和差距。

### 更好地理解三方成员在其多元化现实中的需要

#### 调查范围和方法

劳工局开展独立审议的对象是：36 个国家的体面劳动计划，对内部质量评估程序的评论；过去五次地区会议的就业部分；最近向国际劳工大会提交的三份技术报告，过去三年内为理事会“就业与社会政策委员会”准备的文件；主管部门管理者的述职报告；及对官员们进行的采访。

#### 经验教训和差距

确定就业工作的重点是一门复杂的平衡艺术，涉及到：国家的需要，通过体面劳动国别计划来确定；地区的优先任务，经反复举行的地区三方会议同意；以及国际劳工大会和理事会确定的全球重点工作。这个过程还涉及积极发现新的趋势、新的挑战，通过新的研究和当代政策建议进行应对。在计划和预算以及战略政策框架的范围内，劳工局的“工作计划”汇总了国际劳工组织各个层次同意的业务内容。三方成员的需要在不同的方面都有所表达，因此劳工局要确定优先领域就变成了一个复杂的过程。

这种复杂性提出了需求和优先领域两者一致性的问题。在审议过的体面劳动国别计划中，72%认为青年就业是一个重点领域，之后是技能和企业开发(各为 64%)，以及国家就业计划(为 55%)。地区会议的结论大都确定了类似的优先领域，反映出这些问题是该地区的国家所共同关注的。虽然“全球就业议程”是就业和社会政策委员会许多会议讨论的主题，但是体面劳动国别计划里很少提到它。这

个发现需要定性，因为“全球就业议程”的组成部分非常频繁地出现。然而，这表明劳工局需要加大工作力度，将“全球就业议程”变为真正可操作的框架，推进全面的综合性就业计划。

不仅如此，还应评估需求的质量，掂量一下其合理性和有效性，有关要求应具备广泛的支持，有三方的共同承诺和实施政策建议的能力。

劳工局与本组织在国家层面代表之间的持续沟通和合作是至关重要的。劳工局积累的关于三方成员需求的知识、他们的实施能力、历史经验、政治环境、捐助者和联合国机构的背景等各种信息都会有助于劳工局和三方成员评估需求的质量和满足这些要求的可行性。

此外，正如本报告通篇指出的那样，如果没有充分的劳动力市场信息，就难以准确了解三方成员们的现状和需要。

## 评估总部和基层之间的交付与协调的有效性

### 方法与范围

在 2009 年第三季度，独立顾问们开展了互联网形式的调查，评估总部和基层之间协调的有效性。为此征询了就业部门总部和基层的 101 位专家，答复率是 50%。该调查是对更广泛的数据收集工作的补充，其方法是半结构式面对面问卷调查或互联网音频采访，调查对象是总部和基层办事处的关键职员。同时，要求地区办事处在其“思考录”中也列出总部与基层合作的优点与缺点。

### 学到的教训与发现的差距

有关单位建立了基层与总部合作的不同“业务模式”，反映了技术合作项目的特点和基层办事处的专业水平。对其中五个模式<sup>1</sup>的审议表明，如果职能明确的话，总部和基层人员的互动机制基本上有助于协调和合作。协调方法有：使用联络点，信息技术互动论坛，虚拟网络，以及面对面的会议。这些机制有助于将总部的宏观知识和专长与基层的现实和同事的经验结合起来。一些好的做法包括：就进行中的工作定期开展交流；年度规划会议；联合制定计划；使用现代的通讯技术。基层与总部的合作在规划阶段达到高峰，在实施阶段逐步减弱。

该调查还审视了有关活动的时间分配问题。最常提出的问题是：调研需要有更多的时间，因为调研是提出好的政策建议和能力建设的基础。总部和基层的工作人员都把大部分的时间用于满足国别需求，包括开发或支持技术合作项目。

---

<sup>1</sup> 社会融资计划，全球就业/企业团队方式，全球就业密集型投资计划，国际劳工组织/危机应对项目，有牵头协调者的重点国家。

从基层的角度看，国际劳工组织参与联合国系统“一个窗口”试点虽然有必要，但是压力极大，成本很高。人们感觉在基层与总部的协调中要考虑这些因素是一种额外的负担，因为它们的要求和时间规定往往难以调和。

尽管如此，也有成功的例子。地区“思考录”中提到了多机构合作的领导作用显示，国际劳工组织将生计方式与权利方式相结合的路子是有竞争优势的。劳工局正在领导专题工作组在许多机构授权重叠的领域营造连贯性。这得益于国际劳工组织工具的明显效力和在各国代表国际劳工组织的职工们的决心，他们花了大量时间参与规划和协调工作。举例如下：

- ❑ **阿拉伯国家。**联合规划方面的努力使几个项目得到了千年发展目标西班牙基金的资助：“巴勒斯坦被占领土的性别平等和妇女赋权”；“也门的劳动力市场信息和性别问题”；“在叙利亚与联合国开发署合作推广《全球契约》”；黎巴嫩的“预防冲突与营造和平”。
- ❑ **孟加拉。**国际劳工组织对生计前景的评估促使联合国通过了一项与该国合作的地方经济发展框架。
- ❑ **欧洲。**国际劳工组织和联合国机构的联合行动为在许多国家实施青年就业、创业培训和性别平等项目提供了支持(例如：阿尔巴尼亚，阿塞拜疆，吉尔吉斯斯坦，塞尔维亚，乌克兰，乌兹别克斯坦)。
- ❑ **伊拉克。**国际劳工组织参与了共同国家评估/联合国发展援助框架(CCA/UNDAF)进程，将就业确定为一个综合性的主题，将包容性的经济增长与良政问题联系起来。
- ❑ **黎巴嫩。**国际劳工组织和粮农组织对技术和技能提高农业就业质量的联合研究促进了新的社区培训计划工作，已经得到捐助方的资金支持，开始了多部门合作。
- ❑ **坦桑尼亚联合共和国。**国际劳工组织负责管理联合国“创造财富，就业和经济赋权”联合计划，该计划与国家增长、收入、减贫的一系列努力相关联。
- ❑ **越南。**联合国“单一窗口”将就业和可持续企业发展确定为战略优先领域之一。

该调查呼吁对总部和基层如何开展合作给予更清晰的定义，以便改善效率和结果。事实上，巧妙和有效使用现有人力资源变得越来越重要，因为从事劳动力市场和就业工作的人数即，临界数量在减少，而需求和要求却增加了。人数的减少制约了研究工作、政策咨询和对三方成员的能力建设服务的规模，也影响到职员的整体工作满意度、健康和福祉。

总部与基层的合作在分工互补的情况下效果最好。总部的价值往往在于其技术能力和对国际良好做法的了解。在基层，官员的技术能力与国家的优先领域、政治进程和当地与其它机构的伙伴关系相结合。基层的比较优势是不仅知道需要做什么，而且知道从政治上和制度上怎么去做。

各方的良好沟通对于做好工作和有效利用资源是必不可少的。交流有助于知识的传播。虽然非正式接触是有益的，但是基层和总部的关系似乎过于依赖于这种形式，大部分答复者觉得存在着沟通的差距。受访者对缺乏鼓励和促进合作的激励措施表达了关注。成功的事例很少得到表扬，也常常未作文献记载。

## 战略目标之“不可分割的、相互关联和相互支持的”性质(IIMS)

### 方法与范围

要求所有管理者在其“思考录”中都想一想诸多工作计划的“不可分割的、相互关联和相互支持的”性质。也请地区办事处提供就业方面开展一体化工作的事例。

### 经验教训与差距

虽然存在着真实的制约因素，但是也存在着劳工局和本组织对不同战略目标和体面劳动的不同支柱加强综合协调的机会。

这种一体化基本上依赖于两种机制或程序。首先是社会对话。自 1919 年起，没有任何一个国际劳工标准是不经过三方机制棱镜的聚焦而颁布的。无论是什么标准，不同社会伙伴和政府的立场与利益是有差异的。从各个角度审视并考虑到不同的利益，每个劳工标准的最终“产品”都是一体化的结果。

关于第二种机制，劳工局和本组织有成功的经验可以报告，也是有待于今后进一步开发的东西。这涉及探索国际劳工组织战略目标的“相互支持的”纽带。一个简单的概念性例子能说明问题：“社会保护”对“就业”的影响在于：有了一定的社会保护，人们就愿意承担过去他们本不愿承担的风险，这样就改善了自身的创收能力。反过来道理也说得通：没有生产性就业，社会保护制度就受到削弱，资金来源变得不足。理论和实证都支持这两个论断。

总部必须大力加强针对这些相互关系的理论和实际工作。根据理事会 2009 年 11 月的决定，对全劳工局范围内的研究计划进行调整是向前迈出的可喜的一步。

然而，一体化的工作在国家层面时时刻刻都在发生。此外，针对目标人口的计划涉及一种全面的方式，旨在弥补生计和权利上的体面劳动欠账。本报告记录

了许多将就业与其它战略目标联系起来的干预活动、联合产品和知识共享。下面的事例说明了对“不可分割的、相互关联和相互支持”的方式最普通的应用情况。

- ❑ 在非洲，对劳工方面的投资、创业与合作社发展项目促进了职业安全和卫生标准及良好做法；在就业机会和工资待遇方面，促进了遵守最低工资，认识艾滋病问题，注意性别平等，并维护残疾人和土著人的权利。
- ❑ 在美洲地区，通过公共投资创造体面就业不仅使用劳动力型生产方式，而且用补充措施确保充分的报酬和社会保护。在微型企业的法律地位、最低工资和社会保护等方面，国际劳工组织的干预进入了国家的立法领域。
- ❑ 在阿拉伯国家，危机后给三方成员的支持重点是创造就业，这已经成为交流国际劳工标准、劳工法等信息的一个平台，也是有价值的社会对话工具。
- ❑ 在亚洲和太平洋地区，劳工局帮助三方成员与负责绿色工作的关键部委展开全国性的对话，呼吁在国家环境和气候变化议程中关注就业问题。

## 评估劳工局在就业方面工作的效果

### 方法与范围

对于国际劳工组织有关就业的工作在多大程度上得到了客观评估和有关结论如何促进了工作的改善，一名独立顾问对此进行了审议。这项审议的目的是通过更多地使用评估结果改进目标管理。对 87 项评估进行了汇总，包括 2005 年以后完成的对 66 个技术合作项目的评审，2001 年以来完成的 9 个主题评估，以及对 12 个体面劳动国别计划的审议。劳工局已经制定了解决差距的计划，并着手开展第二期的工作，审议其它评估效果的组织方式，并进一步加强这方面的工作。

### 学到的教训与发现的差距

本报告注意到对项目 and 计划进行评估的增长趋势。它的结论是，评估功能已经很好地确立，并一贯坚持了评估的独立性。但是，对于记载使用的方法问题有所关注。

尽管对体面劳动国别计划的评估抽样比较小(12 个)，仍可以得出一个基本结论：这些计划尚未表明较大的项目和试点在大规模就业工作的协调框架内产生了连贯的、相互支持的效果。评估还显示，许多体面劳动国家计划持续的时间不够长，因此无法评判其效果；调查显示，对国家就业优先领域更广泛的影响要求更高层次的一体化和协作，很可能是在部门层次，而不是项目层次。

鉴于劳工局越来越关注政策改革而不是项目干预，衡量劳工局参与工作的成果越来越困难，因为涉及控制和归属问题。要掌握的平衡是，当对大局发生的变化进行监督时，跟踪劳工局对这种变化做出的贡献，对体面劳动国别计划的评估

采用某种方法。目前，体面劳动国别计划只得到部分资助，因此难以规划和开展可信的评估，况且它们通常缺乏必要的资源进行昂贵的全面评估。今后可以考虑用经常预算补充账户(RBSA)填补这个缺口。

要过渡到注重结果的管理仍然需要对能力开发进行大量投资。几乎所有的评估都发现，就业成果的焦点不清，像是在许多工作领域都撒了胡椒面，基本上没有明确地协调出统一的效果。衡量这些结果的指标和基准线措施显得薄弱。

大部分评估(62%)没有涉及成本绩效，缺乏“物有所值”方面的信息。只有 7% 的报告提供了详细的成本效益分析，包括关于所采用方法的信息。虽然这次审议就为什么缺乏这类信息给出了许多好的理由，同时也注意到，这是影响扩大项目规模和国家对之的拥有和掌控的一个主要制约因素。

当三方成员承认国际劳工组织在具体工作领域有明显的比较优势时，可以轻易地找到有力的政策联系证据。公认的比较好的做法有：就业密集型投资，创业发展，农村经济赋权综合培训方法，将体面劳动议程纳入第二代减贫战略。这些做法成功地建立了与政策发展的明确联系。当示范工作到位，产生的印象深刻，或发展规划者直接得到创造就业的工具时，有关项目才更可能引起政策的变化。评估者不认为大部分项目对就业或减贫有明显的效果。项目的短期性是一个最主要的原因，被审议的评估中有一半的项目周期是两年或两年以下。

项目中包含制度发展似乎已经成为惯例，这是使国家机构能够兑现就业目标和减少对外部捐款依赖的一个重要条件。

审议发现，当效果评估定期进行时，使用的方法比较可靠，如就业密集型投资和企业发展项目。新项目在其规划阶段就考虑到了效果评估的问题。但是，通常缺乏可验证的指标和评估进展的既定方法，因而增加了主观(和有偏见的)分析的风险。

在帮助三方成员开展其身的规划、监督和评估方面，劳工局可以发挥重要的作用。不仅如此，审议发现，为此使用了一系列的手册、指南、实践汇编和其它知识共享平台。

评估者指出了对“一体化计划”有效性的一些关注，至少是在目前的实施中有令人关注的问题。近三分之一的受评估项目通过一体化的方式应对多种“慢性的”体面劳动赤字，其过高的目标和笨重的机制受到了质疑。一方面，这个概念对应着创造就业的复杂性；另一方面，它可能会造成对项目“产出”的不切实际的预期。广泛的发展目标远远超出这些“项目”的范围和时限。评估者建议集中开展可以影响政策选择的少数几项战略性的活动。同时，评估者还建议更加重视体面劳动国别计划参与方之间的协调，在广泛的全面计划真正需要时，寻找促进协作的办法。

评估者还发现，国际劳工组织需要更加重视与发展社会中其他成员的联络和合作，包括国际金融机构。在有些时候，体面劳动国别计划较好地融入了大的框架；而有的时候不是这样。广泛的合作关系对于在国家层面推进就业议程至关重要。

## 与就业相关的研究议程

为准备本报告而对国际劳工组织研究能力进行的审议发现，目前的知识结构存在明显的差距，需要进行弥补。

一个新的研究题目来自《社会正义宣言》赋予政策一体化的突出作用。这意味着劳工局需要扩展其知识基础，懂得如何设计最有效的、成套的一体化政策。

《社会正义宣言》明确呼吁国际劳工组织采取步骤，“加强自身的研究能力和实际知识，理解战略目标之间如何互动并促进社会进步、可持续企业、可持续发展和在全球经济中消除贫困”。

### 关于研究需求的几个例子

为全球经济制订一套综合性的政策以实现充分就业和体面劳动需要扩大和深化劳工局关于就业政策的研究计划。这方面的一个关键例子是在对就业情况有重要影响的经济和金融政策领域。正如目前的危机对就业的影响生动显示的那样，就业、经济和金融政策之间存在着明显的相互依存关系。如果不妥善注意经济和金融政策，则无法实现确保充分就业和人人享有体面劳动的目标。自 1944 年《费城宣言》通过以来，这一直是明确的任务；《社会正义宣言》的序言重申了这一授权，规定“国际劳工组织应根据社会正义的基本目标，负责审查并考虑所有国际经济和金融政策”。

尽管有上述两个宣言，劳工局最近就一些重要的经济和金融政策对就业和社会正义的影响方面开展的工作受到了质疑。有人问这类工作是否超出了国际劳工组织的权责。此外，有人认为国际劳工组织开展这类工作会冒失地侵犯其他国际组织的职能。根据这些权责，问题不在于国际劳工组织是否应该研究经济和金融政策，而是针对这些问题开展什么样的工作。

在《社会正义宣言》的范围内，国际劳工组织在一些经济和金融领域建立研究能力和技术知识符合其自身利益。对有关领域的选择应遵循为实现充分就业和社会公正而制定一体化的综合政策的要求。例如，国际劳工组织必须更好地理解宏观经济政策的不同组合如何影响就业。在国家层面，这会改善向三方成员提供的政策咨询的质量。根据对当前宏观经济制约因素的深刻认识和对其它政策选项的深入了解，调整就业政策将在不牺牲宏观经济稳定的情况下，更好地实现就业目标。

此外，在国际层面可以实现类似的益处。国际劳工组织将能更好地指出国际经济和金融政策对就业的影响，从而确保在制定政策时更好地考虑这个因素。国际劳工组织将具备较强的技术实力，因此在多边体系内就这些问题发言时会更有说服力。

支持对就业与宏观经济政策的关系开展新的研究会加强目前的工作，三方成员对此已经表示了赞赏。一个主要的例子是对贸易政策与就业的关系进行研究。国际劳工组织和世界贸易组织就此问题进行的两项联合研究受到了欢迎，劳工局在国家层面对同一议题开展的工作也同样受到了欢迎。同样，国际劳工组织在社会保障政策方面的工作必然涉及财政政策的重要方面，因为它们关系到这些政策财政的可持续性。另一个例子是，国际劳工组织促进可持续企业的工作涉及对金融体系某些方面的研究(例如，如何帮助小型和微型企业进入信贷市场)，也涉及财政体制(如中小企业面临的奖励和惩罚措施)，以及监管环境。最近，根据 20 国集团成员国的要求，劳工局评估了财政刺激方案的就业后果。

2008 年金融危机一爆发，国际劳工组织就发出了警报：这场危机使人们更深刻地认识到进行根本变革的必要性，这些变革是《社会正义宣言》所倡导的，如反思危机前遵循的发展战略，并应对过去 20 年的快速全球化给就业政策带来的挑战。与此相关的许多问题都需要实证研究和分析，以确定：

- ❑ 面对危机后的全球经济，以出口为主导的增长模式对发展中大国来说是否变成了一个缺乏吸引力的选择，因为工业化国家的有效需求预计会下降，意味着大的新兴经济体应该开始把目光投向国内市场的增长因素。
- ❑ 发展中国家是否需要得到更多的“政策空间”：即制定本国经济和社会政策的自主权，以实行新的发展战略，需要重新评估发展中国家融入需遵守全球经济的条件和条款。
- ❑ 国家在促进经济发展和结构调整方面的作用，其基础观点是：危机前的新自由主义发展战略没有带来公平和稳定的增长，也没有兑现快速的工业化和让人人享有体面劳动。
- ❑ 在许多发展中国家，增长的就业密集度是否一直在下降；如果是在下降，原因是什么；它是否是导致失业增加和就业不足的一个根本原因；通过使用更多的资本密集型技术、吸引外国直接投资的必要性并保持竞争力，全球化如何对就业产生影响。

有关诸多此类问题的数据很薄弱，只对屈指可数的几个国家进行了分析。除了劳工局直接为三方成员利益服务的其它研究领域外，上述这些问题可以成为有益的重点研究课题



## 附录四

### 总结：前进的道路

	对于成员国和社会伙伴	对于劳工局
就业的趋势和挑战——第二章	<p>解决劳动力市场信息匮乏的问题。在国家层次应对政策挑战需要有信息，根据信息做出决策并监督进展情况。</p>	<p>国际劳工组织汇编、分析和散发成员国统计数据职能在 2009 年发生了重大转变；2010 年开始确立新的方向。</p> <p>正在实施一个制定整套体面劳动指标的项目。</p> <p>正在加强几个关于就业政策的数据库，新的数据库正在建设中，包括应对危机方面的内容。</p> <p>劳工局设立了一个研究与出版委员会 (RPC)，作为交流信息和确定研究需要的场所。2009 年批准了一项调研战略。筛选了 12 个就业方面的研究课题，劳工局内的相关队伍已经全部到位。调研工作需要继续下去并得到加强，改进对研究成果的发行与宣传。</p> <p>继续支持三方成员实施复苏措施和《全球就业契约》。有必要：</p> <ul style="list-style-type: none"><li><input type="checkbox"/> 继续根据 20 国集团的要求向其提供咨询；</li><li><input type="checkbox"/> 继续调动资源；</li><li><input type="checkbox"/> 继续开展相关研究和政策评估；</li><li><input type="checkbox"/> 根据局长 2009 年 11 月 6 日宣布的计划，拿出关于“特别任务”的结果。</li></ul>

对于成员国和社会伙伴		对于劳工局
促进充分的生产性就业和人人享有体面劳动的政策——第三章	<p>国际劳工组织关于就业方针政策的重要方向是，提高增长中的就业成分，也就是更具包容性和工作机会丰富。为了向这个方向迈进，需要解决的主要差距包括：</p> <ul style="list-style-type: none"><li>❑ 就业政策的概念经常是狭隘的。</li><li>❑ 需要系统地设定就业目标 (包括定量的和定性的) 和政策纳入国家的经济和发展框架、部门计划和针对具体弱势群体的劳动力市场政策。</li><li>❑ 需要重新肯定宏观经济政策对促进增长和就业的作用，正如最近 20 国集团声明强调的那样，在一个强有力的、可持续和均衡增长的框架内。</li><li>❑ 财政和政策制约可能是实施有效就业政策的主要障碍。在何处克服这些制约应是就业和社会保障政策的一个主要关注，以便在宏观经济稳定的前提下为必要的投资和政策提供财政空间。</li><li>❑ 重新肯定更加积极的竞争政策、产业创新和部门政策的重要性，同时避免无效的激励和扭曲。</li><li>❑ 对于劳动力大量在农村和非正规部门就业的国家来说，农村和非正规经济战略是国家就业战略的关键因素。</li><li>❑ 在就业战略中，需要更多地关注工作条件、工资政策和劳资关系。</li><li>❑ 就业、社会保护和不等之间的联系应是许多国家应对不平等挑战的综合解决办法的一部分，包括工资政策、结社自由和集体谈判等基本决定因素。</li><li>❑ 尽管大多数国家近年来采取的就业政策系统地整合了非歧视和性别平等问题，但是现在需要更加强调政策的有实效实施和监督。</li><li>❑ 只有在经济、财政等部委和劳动部进行有效协调的情况下，关于就业政策的综合性战略才能奏效。这需要最高</li></ul>	<p>政策框架，管理和同行审议。找到的一个主要差距是：没有适合中低收入发展中国家的成套指南，缺乏可以在不同发展水平的国家提供更多针对性指导的材料。这些指导方针也可作为加强就业政策审议过程的联络点。在利用现有机制、探索其他方式的同行评议和加强管理方面，均有相当大的改善余地。</p> <p>三方成员的能力建设。当国家的政策借鉴被授权成员的集体智慧、专长和经验时，其质量和有效性可能大大提升他们利用集体的精力，专长和经验的授权成分。劳动部协调行动的职能需要得到支持，金融和经济部门关注就业的能力需要得到加强。</p> <p>有必要：</p> <p>加强效果评估。考虑到现有的控制、归属和成本因素，劳工局应通过提供明确和具体的监督框架、能力建设和工具，并改变自己的工作方法，加强评估效果的工作。</p> <ul style="list-style-type: none"><li>❑ 更新和扩大研究计划，特别是重点关注宏观经济框架，对就业质量和数量进行“真正”有针对性的综合分析；</li><li>❑ 促进更多三方成员批准第 122 号公约，并支持它们有效地实施该公约；</li></ul>

对于成员国和社会伙伴		对于劳工局	
级别的政治承诺和适当的体制环境。这些条件往往不存在。			
□ 强化就业政策对话的三方性和有效的三方机构，加强社会伙伴的能力。			
为了弥补这些差距，需要加强公共政策和社会伙伴的作用。			
可持续的企业——第四章	<p>营建更有利的商业环境，平衡企业追求体面劳动的社会理想（法治，机构，管理）。在最不发达国家，缺乏基础设施和人才构成了特殊的挑战。</p> <p>通过政策、法律、法规和奖励措施，促进社会和环境上可持续发展的企业，推动企业创新和提高工作场所的生产力。</p> <p>包容和公平的市场建立在机会均等的基础上，为创业提供公平的竞争环境，鼓励有意者开办企业，包括妇女和青年。同样重要的是，在地方层面也培育经济机会。</p>	实施结论中指出的促进可持续企业的办法。特别是：	<p>更加重视改革上游政策和创造有利的环境。这涉及改进就业政策的实施，使其得到更大规模的主流化，沿着价值链利用好《多国企业宣言》，吸引外国直接投资，扩大当地就业，促进绿色经济。</p> <p>推动采纳负责任的、可持续的工作场所做法，提高生产力和竞争力，同时促进可持续发展的公平发展——括创造绿色就业机会。</p> <p>加强对创业的支持，重点是两个专题小组：妇女和青年；更加重视效果评估；应对危机的重要因素；有待解决的资源限制。</p>
就业和生产技能——第五章	<p>将技能开发纳入国家和部门发展政策及国家应对外部变化的战略，如全球经济衰退、气候变化、贸易结构和技术等外部因素。</p> <p>发展便于维持培训机构和雇主沟通的制度，改善投资带来的短期劳工市场效果，并与有关部委、工人和雇主保持长期的战略规划关系，使教育和技能准备适应发展目标 and 行业竞争力的要求。提高劳动力市场信息和分析能力，加强就业服务的能力。</p> <p>重视政策的实施，通过改进就业服务能力，建立劳动力市场信息系统和其他劳动力市场机制，并进行成本效益的监督与评估。</p> <p>实现包容性增长的目标，扩大以下弱势群体获得学习职业技能和就业的机会：残疾人，生活在偏远农村地区的人，没有受过基础教育的年轻人，妇女，以及在劳动力市场上面临歧视的其他群体。</p>	制定政策简报和指导说明，帮助三方成员应用《全球就业议程》的原则、有关技能标准和 2008 年国际劳工大会关于根据自身情况和优先领域开发技能的决议。	<p>开发和测试监督工具，用于跟踪国家技能发展政策和专门计划的落实情况并监督其效果。</p> <p>开展有关调研，以便掌握：哪些技能政策和办法的效果比较好；在什么条件下政策才能发挥作用；需要与什么其他政策相结合；并要求何种财政和人力资源——尤其要研究：促进创新的培训制度；技能预测方法；加快下岗工人重新获得工作的就业服务和培训计划。</p> <p>将技能开发和就业服务纳入劳工局对国家就业计划的支持工作；部署新的工具和方法，预测技能需求；改进雇主与培训机构的联系；继续搞好部际协调。</p>

对于成员国和社会伙伴		对于劳工局
贸易，国际金融和劳动力市场——第六章	贸易议程与国家就业框架协调的重要性，以优化创造就业的机会和减轻可能的负面影响。	<p>支持成员国建立一个可持续发展的制度环境，推广、适应和翻译国际劳工组织的培训工具，促进技能和就业能力；努力使弱势群体(残疾人，农民)得到高质量的培训；开发关于核心技能的新工具；鼓励工作场所在职学习，将培训纳入集体谈判协议；通过各种手段满足妇女在培训方面的特殊需要，并用它获得良好的就业。</p> <p>改善国家就业服务的能力：把就业服务的重点放在建立从教育到培训到就业实现无缝衔接的路径上；提高实施劳动力市场计划的能力，特别是作为国家应对金融危机和就业危机的组成部分。</p>
	将体面劳动的原则纳入旨在刺激供给反应的技术援助项目。深化社会保障制度，用其缓解过渡期内受到的外部冲击。	
非正规经济中的劳动和便利其正规化的政策——第七章	需要有清晰的监督框架，基于达成从非正规状态向正规状态过渡的概念共识和一套独特的成功指标。	<p>在贸易方面：继续开发知识基础，下一步要加强能力建设和与贸易相关的技术援助。</p> <p>在金融方面：评估扩大国际金融研究工作的范围；探索与其他组织加强合作。</p> <p>为了巩固成果，做出更明显和更有力的反应，需要有一个资源充足的计划，辅以有效的管理机制。</p> <p>缺乏资源是主要的障碍，应该通过调动预算外资金来弥补。</p> <p>要深入研究导致非正规就业的各种原因，提高认识，钻研各种有效的对策。</p> <p>在政策连贯性方面，加强与其他机构的合作与对话。</p> <p>要加强统计分析，建立连贯性较强的非正规经济指标体系。</p> <p>体面劳动国别计划应支持正规化就业。</p> <p>应振兴系统的社会伙伴能力建设，包括与都灵中心进行合作。</p>
	国家就业政策、社会保障战略、性别平等和工作条件等都应明确鼓励正规化就业。	
	需要有统筹兼顾的全局观，还需要有持续的政策重点和广泛的(内部和外部)伙伴关系，以便利向正规化的过渡。	
	必须有一系列全面的和连贯的政策倡议。	

