



第一 项议程

国际劳工组织三方成员的能力开发

概 述

所涉问题

国际劳工组织技术合作战略的核心是建设三方成员履行自身和劳工组织职责的能力，并在国家社会和经济规划方面发挥显著作用。国际劳工组织的技术合作计划早已包括众多机构在能力建设方面所做的努力，然而，为确保耗费的资源产生最大限度的效果和价值，需要进一步设计此类举措。本文件审议了国际劳工组织的能力开发举措以及取得的经验教训，并提出了改善国际劳工组织的能力开发方法的若干措施。

政策影响

使能力开发成为技术合作的主流，重点突出机构的能力开发。

财政影响

假如在基于成果而制定的工作计划下进行的今后的行动是没有影响。

需作出的决定

第 18 段。

参考其它理事会文件和国际劳工组织文书

理事会文件 GB.306/PV，GB.306/TC/1，GB.307/PV，GB.259/PFA/13，GB.301/PFA/2，GB.307/PFA/2，GB.307/14(修订版)，GB.306/14(修订版)。

《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，2008 年。

目 录

导 言.....	1
能力开发的概念.....	1
国际劳工组织背景下的能力开发.....	1
政府的能力开发.....	2
雇主组织的能力开发.....	3
工人组织的能力建设.....	4
取得的经验教训和今后的措施.....	4

导 言

1. 在其 2009 年 11 月第 306 届会议上，理事会通过了一个加强国际劳工组织的技术合作的战略。¹ 该战略的三个要素之一是通过技术合作加强三方成员的能力建设，以加强其在经济和社会政策制定中的作用。² 在这方面，理事会要求劳工局准备一份作为委员会本届会议技术合作手段的有关能力建设的文件。

能力开发的概念

2. 能力开发³ 是当代技术合作的核心。“个人、组织和社会以一定能力确定并实现今后一段时间其自身发展目标而获得、加强及保持这一能力的过程通常被认为是能力发展的一个进程”。能力开发被认为是一种长期投资，其收益和影响可能是会在中长期基础上变得显而易见。能力建设将重点放在了掌控权方面。有关谁应被赋予能力，开发哪种能力和出于哪一目的的重要问题应由能力开发干预的重要利益攸关方和受益者来决定。能力开发可涉及技术能力(诸如就业、社会保障、卫生等领域)和运行能力(如领导权、财务管理、伙伴关系和关系建设)。⁴ 它还可以不同的方式加以实施。尽管培训是一种通常做法，能力建设最好通过从实践中学习，促进关系和伙伴关系、支持研究和知识分享、参与社区实践、南南学习举措、在职培训以及赋予个人和机构处理发展挑战能力的其它学习技巧来实现。

国际劳工组织背景下的能力开发

3. 国际劳工组织在其特定的三方性背景范围内采取了能力开发的这一概念。《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》专门呼吁“为促进有意义和连贯的社会政策和可持续发展，凡必要时，帮助成员国以及具有代表性的雇主组织和工人组织的机构能力”的技术合作。⁵ 能力建设努力还应使三方成员具备更有效的参与联合国“作为一个整体交付”框架的能力。关于这方面，《宣言》强调了能力开发应使三方成员能够履行其本身的权责以及履行本组织的目标。
4. 在其 2010 年 3 月第 307 届会议上，理事会要求劳工局，特别是，“促进具体体面劳动国别计划产出的规划，以确保三方成员的机构能力建设，加强其作为一个整体参

¹ 理事会文件 GB.306/PV，第 227 段。

² 理事会文件 GB.306/TC/1。

³ “能力建设”和“能力开发”这两个术语发生重叠：能力建设被界定为实现能力开发的手段。本文件视情况采用了这两个术语。

⁴ 联合国开发计划署：加强联合国对国家能力开发的贡献：联合国开发计划署的一份立场声明(2006 年，纽约)。

⁵ 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，2008 年，第二部分(A)(ii)。

与体面劳动国别计划进程和发展规划，以及凡必要时，加强雇主组织和工人组织投入的协调”。⁶

5. 国际劳工组织目前的技术合作文件早已大部分包含有人力开发组成部分。此类干预的绝大多数涉及国际劳工组织权责范围内主题领域方面三方成员组织中个人技术能力的开发。为实现上述能力开发目标和使能力开发的影响最大化，无论是对个别三方成员群体来说，还是在一个三方环境范围内，需要更多的强调具有针对性机构的能力开发措施。国际劳工组织的都灵国际培训中心(都灵中心)在提供能力开发培训方面早已发挥了一种重要作用，而且在加强机构的能力开发方面可进一步发挥其其作用。

政府的能力开发

6. 国家政府行政管理部门负责实现体面劳动议程，其能力开发需求，涵盖范围广泛的机构和技术性主题并因国与国之间情况不同而变化，国际劳工组织或是独立，或是在特定政府的要求基础上开发有重点的需求评估活动。⁷ 这些评估针对下列能力开发得以扩展的一般领域：
 - (a) 通过参与立法和制定和有关劳动行政的制度框架改善立法环境。
 - (b) 加强劳动立法，特别是通过国家劳动监察体系，加强工作条件和职业安全与卫生方面的立法。
 - (c) 制定、实施和评估国家就业和劳动政策。⁸
 - (d) 改善有关劳动世界中性别平等的政策和立法框架以及解决诸如非歧视和同工同酬领域的法律实施。⁹
 - (e) 制订国家技能和培训方案、就业服务、劳动力市场信息和统计服务以及社会保障制度。

⁶ 理事会文件 GB.307/PV，第 238 段(b)。该决定通过被列入体面劳动国别计划指南修订版的相关指导得以贯彻。

⁷ 例如，在政府要求的基础上，包括与社会伙伴进行磋商，国际劳工组织开展了一些国内劳动行政和监察需求评估(例如，安哥拉、中国、海地、肯尼亚、菲律宾、南非、坦桑尼亚联合共和国)。此外，在制订一套具体和可行的建议方面，在直接涉及三方成员的自我评估方法基础上发展了一种参与性性别审议(PGA)工具和方法学(例如，劳动部和劳动监察部门的官员)。在巴基斯坦、俄罗斯联邦、斯里兰卡和也门开展了参与性性别审议。

⁸ 国际劳工组织在国家劳动政策制定方面对一些西非国家提供了帮助。例如，劳工局的努力旨在改善有关政府制定一致的贸易和劳动政策(试点国家包括孟加拉国、贝宁、危地马拉和印度尼西亚)，青年就业政策(例如，阿塞拜疆、吉尔吉斯斯坦)，或有关职业安全与卫生和工作场所艾滋病毒/艾滋病政策的能力。

⁹ 国际劳工组织有关劳动部官员、争端解决机构和法官的立法研究和能力建设已经结合了性别方面的内容。劳工局还正在为劳动监察员编写有关性别平等的培训材料。全面情况参见国际劳工组织：处于体面劳动核心的性别平等，报告六，国际劳工大会，第 98 届会议，2009 年，日内瓦。

7. 总体来说，成员国正在致力于政府机构的“现代化”并改善体系提供能够被终端用户所利用，并对其需求做出反应的更高质量和更具成本效率的服务。重要的是，它包括改善人力资源能力和制度完善。

雇主组织的能力开发

8. 建立强大、独立和具有代表性的雇主组织始终是由雇主活动局(ACT/EMP)管理的国际劳工组织雇主计划的核心。为雇主活动局的技术合作计划开展的需求分析表明，国际劳工组织雇主组织成员的需求可分为三大类别：
- (a) 加强管理、代表性和治理，
 - (b) 加强政策影响，和
 - (c) 加强直接成员服务。
9. 针对雇主组织的雇主活动局的能力开发计划重点突出了机构的能力并处理以下问题：加强治理；成员管理；保持和扩展；收益建设；包括培训服务在内的成员服务的制定、发展和提供；人员开发；研究与信息；倡导、沟通和游说。此外，通过技术单位和地区结构，提供了跨国劳工组织权责的其它领域的能力建设。在这方面，国际劳工组织都灵国际培训中心的贡献是有帮助的。为了开发能力，在都灵中心雇主活动局代表的密切合作下，开发、检验并应用了许多工具和产品。都灵中心的雇主计划通过以共享需求分析和规划为基础的培训战略补充了雇主活动局的技术合作计划。
10. 体面劳动国别计划也是确定和优先考虑能力建设需求的一个重要工具，尤其是在那些国家层面三方成员的利益交叉的领域。考虑到作为国际劳工组织主要规划机制的体面劳动国别计划，也有必要建立雇主组织参与其制定与实施的能力。通过其在国家层面与联合国发展援助框架(UNDAF)的潜在联系，体面劳动国别计划给雇主组织为国家发展议程作出贡献提供了额外的机会。为使其获得成功，它们作为可靠的发展伙伴的能力是至关重要的。
11. 多年来，雇主活动局的技术合作计划对建立强大、独立和具有代表性的雇主组织作出了显著的贡献。¹⁰ 由于各种干预和项目的结果，许多国家的雇主组织已能够影响政府为可持续型企业而改善商业环境。在转型经济体中，雇主组织的出现与发展代表并服务于日益增长的私营部门，并已成为国家政策和社会对话方面的可靠伙伴。它们中的许多加强了制度结构和程序，并向其成员开发和提供服务工具，帮助他们获得收益，以吸引新成员和/或保留现有成员。此外，雇主活动局还开发并共享了可供三方成员利用的有关雇主组织运作的一个知识、工具和资源库。¹¹

¹⁰ 见国际劳工组织 2004-05 年(理事会文件 GB.295/PFA/13)，2006-07 年(理事会文件 GB.301/PFA/2)和 2008-09 年(理事会文件 GB.307/PFA/2)的计划实施。

¹¹ 见网址：<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/>。

工人组织的能力建设

12. 自由和独立的劳工组织是确保工人参与社会和经济政策的制定的重要伙伴。工人组织通过由其成员参与的民主进程确定优先事项和今后的挑战，并视需要会同有关部门和工作场所层面的后续措施，通常在其大会上提出工作规划和行动计划。工人组织已确定的一般能力需要如下：
- (a) 建立强大、独立、民主和具有代表性的工会，
 - (b) 加强全球工人的声援，
 - (c) 妇女、少数群体和青年人加入工会的主流化，和
 - (d) 组织新成员。
13. 有关工会的大多数能力开发包括旨在在正规和非正规经济中组织工人，或在工作场所建立工会网络的非常基本的行动。其它计划相当复杂和范围广泛，而且是以主要基于工会的劳工教育或组织部门运作的项目开发。能力建设网络是国家劳动中心和全球及区域组织的产物。这一政策的一个实质组成部分是劳工教育，工会通过劳工教育向其成员提供提高能力和工具，旨在加强有效地参与集体谈判进程，和涉及与经济和社会政策相关的国家和国际问题。劳动学院、劳动大学和工会培训中心为研究和劳工教育提供支持，并服务于条(产业)块(地方)工会。
14. 最大规模的工会教育计划是由工人活动局(ACTRAV)在国际劳工组织都灵国际培训中心(Turin)提供的，¹² 该计划提供高级培训课程、出版培训材料、组织教育项目并提供咨询服务，特别是重点突出国际劳工标准、结社自由和国际劳工组织的体面劳动议程，主要是针对发展中国家的工会。重要的新的全球举措还包括全球工会研究网络(GURN)¹³ 和全球劳动大学(GLU)¹⁴，这两项举措得到了工人活动局的积极支持。

取得的经验教训和今后的措施

15. 经与三方成员磋商，本组织早已通过技术合作确定了一种在技术和机构两个方面开发三方成员能力的方法。尽管绝大多数能力开发干预旨在具体的主题领域建立技术能力，但一些技术计划以及雇主活动局和工人活动局已经开发了适合有处理三方成员核心机构需求的方法。这些努力在一些案例中显示了更强大的劳动机构，然而，对三方成员来说，仍需要进一步的能力开发以履行其核心权责以及为组织方面和更广泛的发展目标做出贡献。¹⁵ 在最近劳工局对 102 个联合国发展援助框架所做的分析中，人们注意到有 28 个反映了国际劳工组织的所有四个战略目标，有 39 个反映了三个战略目标，意味着联合国发展援助框架的一半以上反映了大部分或所有国际

¹² 见网址：http://actrav.itcilo.org/index_en.php。

¹³ 见网址：<http://www.gurn.info/en/>。

¹⁴ 见网址：<http://www.global-labour-university.org/>。

¹⁵ 见 2010 年 3 月体面劳动国别计划在加强了的技术合作战略中的作用的讨论(理事会文件，GB.307/14(修订版)，第 3-48 段)。

劳工组织的更广泛优先事项。然而，同一分析表明社会伙伴仅直接参与了 25 个联合国发展援助框架。另外有 14 个属于最低限度地参与。尽管这一参与缺乏涉及众多因素，但证明缺乏充分参与该进程的能力是三方成员没能更进一步的参与联合国发展援助框架进程的一个主要原因。¹⁶

16. 由国际劳工组织地区办事处和技术单位对能力开发举措进行的一项近期调查指出了为更好的提供机构能力开发可依赖的若干主要优势。它们包括：
- (a) 国际劳工组织的培训方法是提供能力建设的主要良好方法。存在着这样的一个共识，即由都灵中心开发的互动型学习方法受到了三方成员的高度赞赏，并构成了国际劳工组织的培训方法的一个真正的增值价值。都灵中心的方法受到赞赏还由于它允许来自不同地区的实施者相互学习。同时，需要在地区提供得到都灵支持的更多的培训。
 - (b) 能力开发适用于受国际劳工组织所涵盖的几乎所有主题。所有部门均报告有针对三方成员各自的相关主题开发的培训课程、手册、指南和电子学习内容。地区办事处的技术培训得到了由都灵中心提供的搭配良好的课程的支持。
 - (c) 关于可持续性，一些计划正在寻求创新方法，以确保能力开发在一项技术合作干预结束后继续得以发展。与开展有能力建设活动的学术机构结成伙伴关系、通过国际互联网建立的虚拟学习中心和实践社区、培训师培训方案以及在定期基础上更新证书的方案，如根据《开办你的企业》(SIYB)干预在确保可持续性和促进能力开发的国家掌控权，这些方面被证明是成功的。法官和国会议员的培训被证明是通过可持续的国家机构促进国际劳工标准的一个成功战略。
17. 然而，调查显示了需要提出处理在国际劳工组织的能力建设努力中的一些挑战，假如它们欲对三方成员履行其核心权责并对发展做出贡献的能力产生一种影响。它们包括：
- (a) 尽管在某些情况下在体面劳动国别计划和大型能力开发举措背景下开展了需求评估，但它们往往仅基于三方成员感到其需的简单调查，而不是基于对能力资产和缺陷的一种客观分析。结果是，能力开发有时不符合真正的机构需要。在这方面，区分三方成员的核心机构需要与履行组织权责的需要是重要的。国际劳工组织的能力建设方法大多突出技术事项和重要计划的可提供性，如体面劳动国别计划。尽管这些是重要的，但只有掌握重要的核心机构能力的三方成员才能在长期基础上履行组织和更广泛的发展权责。
 - (b) 沿主线的能力开发仍是无序的。技术合作计划和项目通常涉及能力建设，但这些活动有时缺乏协调，导致同一人员培训主题宽泛。需要对能力开发过程更好地加以协调，以确保受训人接受协调的能力建设的培训方式。

¹⁶ 见 2009 年 11 月有关联合国改革进程背景下国际劳工组织的技术合作计划战略和三方性的讨论(理事会文件，GB.306/14(修订版)，第 4-33 段)。

- (c) 技术能力需要通过机构能力获得支持。技术能力需与动员资源、设计和驾驭干预方式以及集中政治意愿的能力相匹配，以确保能力的可持续性和扩展性。
- (d) 能力开发受训者的选拔并不总是战略性的。在一些机构中，论资排辈的文化导致同样资深的人员受到培训或接受能力开发干预。这种情况可导致某些资深工作人员的负担过重。而另一种情况，过少的能力开发受训者意味着工作人员的流动将导致已获能力迅速丧失。某些干预，特别是培训和考察，有时被当作一种照顾的“福利”，而不是根据相关机构的战略需要。能力开发干预需要改善选拔标准，而且利益攸关者需更多的开展评估和制定进程，以确保能力开发的接受者能够对其加以进一步的吸收和利用。
- (e) 能力建设的监督与评估仍待加强。大多数培训都伴随有客户的满意程度调查，该调查表明了培训参与者的即刻印象，但基本不能说明能力是否得到了加强或被用以实现发展成果。为通过后续调查、跟踪研究和影响分析超越产出(“提供的培训”)而实现能力成果(“成员加强了的业绩”)需要采取更多的努力。工人活动局和雇主活动局应支持社会伙伴的此类举措。
- (f) 资金仍然是一个挑战。应将能力开发结合进技术合作战略，并应成为任何计划或项目的一个不可或缺的组成部分。这取决于质量控制程序的到位，这意味着要确保能力开发被结合进技术合作战略并考虑到上述经验教训。然而，一些专门致力于能力开发的计划，特别是针对雇主组织和工人组织的机构能力开发计划仍严重缺乏资金。这些计划是作为基于成果的工作计划中的综合成果而制定的，它们在此类计划中符合或是通过经常预算补充帐户，或是通过预算外资源获得预算外资金的条件。国际劳工组织需要进一步加强有关三方成员在促进国家发展方面的重要性的影响的证据基础，吸取从成功的能力开发干预中获得的经验教训，并进一步发展与国际劳工组织的成果相一致的基于结果的能力开发计划和项目。

18. 综上所述，委员会或许希望建议理事会：

- (a) 要求劳工局采取具体措施确保能力开发措施在技术合作计划中的主流化；
- (b) 鼓励国际劳工组织三方成员充分参与基于结果的能力开发措施，以确保掌控权、影响和可持续性。对社会伙伴来说，应在雇主活动局和工人活动局的支持下开发此类计划；
- (c) 鼓励捐款方支持三方成员的战略作用并为能力开发措施提供融资，包括为与国际劳工组织以成果为基础的工作计划进程相一致的核心机构能力提供融资。

2010年11月4日，日内瓦。

待决问题：第18段。