

局 长 报 告

国际劳工大会
第 102 届会议，2013 年
报告 I(A)



国 际
劳 工 局
日 内 瓦

迎接国际劳工组织 一百周年纪念：

现实、复兴 与三方承诺



国际劳工大会，第 102 届会议，2013 年

局 长 报 告

报 告 I(A)

迎接国际劳工组织一百周年纪念：

现实、复兴
与三方承诺

ISBN 978-92-2-526847-1 (Print)
ISBN 978-92-2-526848-8 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2013 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，或发送电子邮件至：pubvente@ilo.org 索取。

请查阅我们的网站：www.ilo.org/publns。

目 录

| | 页次 |
|------------------------------|----|
| 导 言 | 1 |
| 第一章 一个改变了的世界：工作在 21 世纪 | 3 |
| 第二章 使国际劳工组织做好准备：机构性挑战 | 15 |
| 第三章 国际劳工组织百年庆典举措 | 27 |

导 言

1. 这份报告是我担任局长以来向国际劳工大会提交的首份报告，它审议了正在改变着劳动世界现实的力量，以及为更新国际劳工组织履行其社会正义权责的能力所要求的创新型行动。本报告承认，如同一直以来的情况，针对国际劳工组织的三方承诺对于实现其目标至关重要，报告在结尾论述了本组织在迎来其百年庆典之际为把握和利用这一承诺要采取的若干具体举措。
2. 代表们将会得知，在大会开幕之前 9 个月，国际劳工组织发起了一项旨在使其能够对其三方成员的需求和期望做出更好反应的重大变革和改革进程。此外，大会要审议 2014-15 两年期计划和预算草案，该草案以改革为基础，并确定了明确的优先事项，本组织可围绕这些优先事项集中其努力和更好地服务于三方成员。
3. 在这个背景下，我的报告采取了一种更长期的观点和更广泛的视角，因为它处理的是劳动世界中的重大发展和挑战，以及国际劳工组织在 21 世纪必须发挥的作用。
4. 国际劳工组织是以 44 个成员国开始其历史的；今天，它已拥有几乎全部的 185 个成员资格。在其 94 年的历史中，国际劳工组织一再表现出巨大的创造力和适应变化中环境的卓越能力。当全球发展要求强有力地提醒人们不能忽视社会进步，在此时此刻，它变得更加警觉，它在 1944 年通过了《费城宣言》，1998 年通过了《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》和在 2008 年通过了《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》。
5. 这些《宣言》在关键时期为国际劳工组织指明了主要方向，不过，还有更多其它方面。本组织建立了强大的伙伴关系，并在多边体系不断变化的并列关系中成为一个领导。在我前任的领导下，国际劳工组织将体面劳动确立为国际社会在 21 世纪中的一个共享目标。
6. 国际劳工组织以往的经验教训是，其未来取决于面对发展中的现实不断地进行更新，以及其三方成员对不变的价值观和目标的积极承诺。纵观其历史，国际劳工组织顶住了偏离那些永久价值观的压力，并将继续这样做。
7. 然而，普遍正义，和进而普遍和持久和平的目标尚待实现。实际上，有很好的理由更少地把它看作有朝一日终将实现的一个固定目标，而是更多地将其视为

是由属于人类条件组成部分的现实与希望之间永久性距离所决定的一个退向远方的地平线。假如采取这一观点，则实践中真正重要的是社会在有关社会正义方面采取的方向，以及就我们的具体目的而言，亦是国际劳工组织通过劳动世界为这一原动力做出的贡献。

8. 从这一观点出发，突出我们的共同关注是适宜的：我们需要努力反对的持续的不公正。2008 年发生的经济和财政危机，及其在一些国家导致的大量失业和就业不足的悲剧，不应妨碍尤其是由新兴国家前所未有的活力所激发的真正的经济和社会进步。而且，社会正义的不断和广泛缺乏不应使我们对国际劳工组织的历史性成就视而不见。对于我们继续这一工作的决心和能力来说，不承认我们的成功与对我们的成就感到自满是同样有害的。

9. 国际劳工组织在其 50 周年纪念之际被授予了诺贝尔和平奖，当国际劳工局第五任局长戴维·莫尔斯在此后的 1969 年发表其诺贝尔演讲时表明，他将把本组织生命中的第二个五十年专门致力于拆除“在隐蔽的社会深层——国家社会和世界社会”依然存在的“危险的爆炸物”。

10. 在我们即将结束这第二个五十年之际，许多那些爆炸物却仍伴随着我们，而且又有其它一些爆炸物加入了它们的行列。本报告指出了它们隐藏在哪些地方，以及我们如何才能更好地履行继续拆除它们的任务。

11. 本报告所提供的机会是让三方成员能够就使国际劳工组织以准备完好、有信心和致力于一个世纪前赋予它的权责的姿态迈向其 100 周年纪念的举措提供明确和雄心勃勃的指导。本报告所传达的呼吁是让三方成员对该权责的实现重新做出承诺。

12. 我确信机会将被抓住，呼吁将被听取。

第一章

一个改变了的世界：工作在 21 世纪

13. 自 1919 年以来，世界人口增长了三倍，人均产出增加了五倍，世界贸易量增长的倍数超过了 25。在国际劳工组织诞生的最初二十年中，劳动世界面临种种挑战——人均收入停滞是这一时期的一大特点。第二次世界大战之后的 30 年间，在先进的经济体中，人们生活水平得到了惊人的改善，而发展中国家，有许多已经赢得了独立，在奋力赶超。近几年见证了南方的崛起，见证了许多先进的经济体中存在的巨大困难，和几乎比比皆是甚至日益巨大的社会不平等。

14. 以上突出诠释的国际劳工组织运用其创造性去适应正在发生变化的环境的经历，可以被视为是转变其工作方法以及机构整顿的一个延续不断的过程，目的是使本组织有能力去履行其一如既往的权责。

15. 本组织于 1998 年和 2008 年通过的宣言以及体面劳动议程的成功部署无一不证实了，国际劳工组织和其三方成员在其最近的历史中尤其意识到适应环境变化的紧迫性，以及对紧迫性作出锲而不舍和富有成效的反应。

16. 然而，在三方成员中仍有一种普遍的感觉，全球化经济中发生变化的速度和程度使国际劳工组织适应起来不胜其力。

17. 当前的环境，包括经济和社会发展这一持之以恒的要求、创造体面劳动机会的迫切需要以及危机带来的种种挑战，进一步强化了这一观点，即：国际劳工组织及其权责比以往任何时候都更加体现出其相关性和重要性。与此同时(并且有时来自同一个来源)，批评国际劳工组织无法适应它必须加以处理的迅速发生变化的现实。如此的批评意见并非仅限于细节问题，而是涉及到国际劳工标准及其监督体制这样的基本原则问题；国际劳工组织三方代表性结构的真实合法性；和国际劳工组织对劳动世界的某些重大挑战施加影响的能力。

18. 那么改变劳动世界的推动力是什么？这些推动力对国际劳工组织及贯彻其权责的能力意味着什么？本章对以下问题进行论证：

- 人口变化的影响；
- 向环境的可持续性过渡；
- 技术的向前发展；

- 贫困和繁荣的变化特征；
- 日益扩大的不平等和对社会正义提出的挑战；
- 重新平衡、统一和复苏；和
- 生产和就业的变化特点。

人口变化的影响

19. 人口趋势较其他趋势更易于预测和进行量化。人口趋势高度肯定地告诉我们，直到国际劳工组织百周年以及之后很长时间，未来的劳动世界将面临何种挑战。到了 2050 年全球人口将接近 93 亿，随着发展中国家城市发展提速，¹ 届时 10 人当中将有 7 人居住在城市。虽然增长率正在减缓，但是世界人口在 40 年中仍然增加约三分之一。非洲人口增长最快，收入水平和生育率之间的反向关系意味着，到 2035 年最不发达国家的人口将超过发达世界的人口。

20. 总体而言，世界人口正在老化，中位数年龄已经从 2009 年的 28 岁增加到 2050 年的 38 岁。² 届时每一个超过 65 岁的人员将由 4 名工作人口抚养；而在 2000 年有 9 人，³ 相对而言，青年的赡养率总体将降低。然而地区间差异十分明显，为新进入劳动力市场的求职者提供体面劳动工作机会面临的压力在南亚、中东和非洲尤为突出。如果说直接处理人口趋势的政策不在国际劳工组织的权责范围内，那么国际劳工组织自身的工作显然在五个明显的领域有必要解决这些趋势带来的影响：

- **创造工作岗位。** 我们都知道，按照当前的参与率，在今后五年中每年有 4,450 万工人进入劳动力市场——总共约有 2 亿 2 千 200 多万人将寻找新的和体面的工作岗位。⁴ 预测妇女参与率的增加将会是一个积极的发展并将获得经济效益。这种参与率若能实现更快速的增长是最好不过的了。使世界恢复运转不只是一要克服危机的局面——目前约有 2 亿人失去了工作。它还要求将综合政策和生产方式转向工作富足型的增长。
- **社会保护。** 今年的这一届国际劳工大会专门解决新的人口变化背景下就业和社会保护问题。按照 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)中规定的权责，国际劳工组织有必要将大会的成果纳入它的工作计划。

¹ 联合国经济和社会事务部，人口处：世界人口展望：2010 年修订版，节选和新表格，工作文件——(纽约 2011 年)。

² 同前：世界人口老龄化 2009 年(纽约 2009 年)，第 16 页。

³ 国际劳工局劳工统计数据库——经济活动人口估计和预测(2011 年第 6 版)，可在以下网址查询：http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eapep_E.html。

⁴ 同上。

- **迁徙。**千变万化的人口和收入趋势已增加了迁徙压力，这些压力将进一步增强。随着将在 2013 年 10 月举行的联合国大会关于国际迁徙和发展高级别对话，国际劳工组织必须对提升多边体制工作，为构建一个框架发挥作用，该框架真正做到尊重这部分劳动人民的权益。
- **穷困的和深受冲突之苦的国家。**人口的压力在这些国家尤为巨大，这些国家的贫困率一般要比其他国家高出 21 个百分点，⁵体面劳动赤字最为严重。消除赤贫意味着要使其居民改善生活而体面劳动是主要推动力。
- **星球的局限性。**当前的人口趋势提出了严肃的问题：我们的星球是否有能力为其日益增长的人口提供体面生活的资源。国际劳工组织的职责体现在可持续生产过程的领域。

向环境的可持续性过渡

21. 自 1972 年国际劳工组织对工作和环境问题第一次进行讨论以来，⁶人们已经认识到，本组织的职责超出了工作环境范围。国际社会也已不会在工作和保护地球之间做出不正确的选择。

22. 目前消费和生产的模式造成了对自然资源不可持续的使用和流失。科学的实证以及第一手经验已经使人们彻底了解了气候变化这一现实并普遍接受向低碳劳动世界过渡的紧迫性。这就是为什么今年的大会要把讨论绿色工作岗位作为可持续发展议程中必要的组成部分。

23. 关于气候变化的多边谈判一直进展缓慢，甚至无所作为的后果已变得更加显而易见。在当前碳排放量和其他污染物质趋势未发生任何改善的情况下，2030 年的生产率将损失 2.4%，2050 年损失 7.2%，届时全球人均消费将下降 14%。⁷此外，气候形态因无法挽回的变化而造成的危险届时将变得非常突出，带给人类生存的是灾难性的影响。

24. 环境的种种因素，特别是气候变化的因素，已大大地推动着国内和跨国的迁徙。2002 年，联合国难民署(UNHCR)估计，由于水灾、饥荒以及其他的环境因素全世界有 2,400 万人沦为难民，⁸超过了所有其他难民的总数，包括那些逃离战争冲突的难民。据预测，到本世纪中叶由于海平面的上升，更严重的水灾和更加严

⁵ 世界银行：世界发展报告，2011 年：冲突、安全和发展，第 5 页。

⁶ 国际劳工组织：为实现自由的技术：人类在自身的环境中——国际劳工组织的贡献。局长报告第一部分，国际劳工大会，第 57 届会议，日内瓦，1972 年。

⁷ 国际劳工组织：可持续发展，体面劳动和绿色工作，报告五，国际劳工大会，第 102 届会议，日内瓦，2013 年，第 46 段。经合发组织：经合发组织 2050 年环境展望：无所作为的影响(巴黎，2012 年)。

⁸ K. Warner 同上：人类安全，气候变化，和环境造成的迁徙，环境和人类安全研究所(联合国大学，2008 年)。可在下列网址查询：<http://www.ehs.unu.edu/file/get/4033>。

峻的旱灾将使 1 亿 5 千万到 2 亿人可能永远无家可归。⁹ 最穷贫的群体将不可避免地最易受到气候变化的影响，日益增加的气候变化影响很有可能使过去几十年中在减贫方面取得的重大成就毁于一旦。

25. 防止和缓解气候变化，这是唯一能够使国际劳工组织今后的责任和活动不同于过去的工作内容。国际劳工组织从理念上讲必须发挥的作用不言而喻：为创造与向低碳过渡相关的体面劳动、可持续发展道路和减少和治理由此引起的不可避免的混乱要大大提高潜能。但需要转变的全球生产系统从其范围和复杂角度讲都是前所未有的和令人沮丧的，包括不仅仅要替代某些技术，而且要放弃这些技术，尽管从纯粹经济角度讲它们是最有效的。

26. 因此，“绿色”问题必须贯穿于今后劳工组织的所有领域活动。迄今在多边进程中出现的困难表明，要找到共同方法，解决各方在向环境可持续性过渡提出的需求和担负的责任是多么具有挑战性。国际劳工组织的附加值源于其三方性。

27. 环境的可持续性是可持久企业和工作岗位的先决条件。社会对话已经被证实是一个创造这种可持续性，以及就实现更广泛的进步形成政治意愿的一个强有力的机制。只有从合理的技术角度去理解这些问题并且得到各国和国际政策制定的支持，劳动世界才有机会做出其全面的贡献。因此在本届大会期间对可持续发展、体面劳动以及绿色工作岗位进行讨论才尤为重要。这可成为我们组织的一个关键时刻。

技术的向前发展

28. 关于技术对工作岗位、增长和生活水平影响的纷争始于国际劳工组织成立之前。这一争论无时无刻不在我们周围发生。的确，其中一个因素是技术革新连续不断的影响。它给这样一个看法火上浇油，即，劳动世界的变化已跑在决策者治理变化能力的前头。

29. 数字化革命继续影响着劳动世界。几乎没有迹象表明大规模数字化的应用比率在放缓。网络革命快速发展，目前 10 人当中有 4 人上网连接，发展中国家上网访问增量比发达国家快了四倍；当前在我们这个星球上，有多少居民就有多少移动电话用户。计算机的功率也在增强，数据处理实现了前所未有的规模、超链接以及云计算。新技术进一步推动了生产工序的分割，对企业的地理上的地点和界限进行了重新划分。

30. 信息和通讯技术(ICTs)的采用会发生意想不到的变化，对关于各类技术的长期影响的现有推断和预测可信度提出了挑战。例如机器人技术在制造业正取得重

⁹ N. Stern: 气候变化的经济学。Stern 金融报告评论(剑桥，剑桥大学简报，2007 年)。

大突破，每年使用的工业机器人达到了 20 万个，¹⁰ 预计到 2015 年总数将达到 150 万个。这意味着，制造业可以成为国内生产总值和生产率的一个主要贡献者，但对创造工作机会的贡献不大。机器人技术和自动化将极为可能加快全世界制造业就业的持续下降，而且似乎看起来也会逐渐蔓延到其他部门，包括运输、医院和护理专业。

31. 信息和通讯技术的应用已经成为金融经济快速发展的驱动力之一并且改变了金融经济运营的方式。例如，少数金融机构通过使用大功率计算机，采用以毫秒为单位的高频运算电子交易，在 2010 年 4 月完成了全球平均每日外汇市场交易额达 400 万亿美元。¹¹ 这几乎比平均每日商品交易额高出 100 倍。在一个月中，外汇交易额估计比世界年度的国内生产总值高 1.6 倍。

32. 这类发展对工作岗位的地点和数量产生的长期影响根本无法预测。新的商机将出现，特别是在发展中国家。然而，新技术也可能会减少经济增长中的就业成分，鉴于遍及全世界的失业已创历史新高，这一影响是显而易见的。

33. 很清楚的一点是，技术革新将直接馈入劳动力市场上的技能需求。在劳动力市场中，在当前危机中更令人担忧而又耐人寻味的一个现实是，即使在失业居高不下的情况下，雇主亦无法找到适合的技能系列以填补目前的岗位空缺。就全球而言，经过调查的雇主中有三分之一报怨过这类困难。

34. 假如未来经济增长利得可能取之于劳动生产率的提高而不是更广泛地使用生产要素，那么应鼓励拥有更高的和最匹配的技能，才可赢得竞争优势。一般而言，教育水平正得到提高。2010 年，成年人口受教育的程度平均在 7.8 年，当各个国家越来越汇聚最高素质水平的劳动者时这一数字将会继续增高。

35. 即便如此，技能供求之间的持久不匹配说明了，取得更高水平的教育成果仅是解决方法中的一个方面；完全有必要将工作范围之间相互不衔接以及教育和培训之间相互脱节调整到更为密切的联系和对接。经验表明，当建立了这种联系时——例如，在双重学习制度中——就会取得相当可观的积极成果。

36. 与这些因素相关联的是，广为人知的劳动力市场“空心化”，工作岗位之间两极化，一方面是数量不多的高技能和收入丰厚的工作类别，另一方面是大量低技能和收入微薄的工作类型。人们越来越强调，在互动工作活动中要取得成功则需要个人的“软技能”。似乎可以得出这样的结论，问题的关键不仅仅是技能的水平，而是技能的类型，而且教育和培训制度必须要适应这一现实。

¹⁰ 见信息系统管理研究：中国工业机器人生产增长，通讯，2013 年 1 月 9 日，可在下列网上查询：http://www.imsresearch.com/press-release/The_Growth_of_Chinas_Industrial_Robot_Production。

¹¹ 国际清算银行：外汇三年期央行调查和贸易合作组织派生市场活动，2010 年 4 月，初步结果，2010 年 9 月(巴塞尔)，可在下列网址查询：<http://www.bis.org/press/p100901.htm>。

37. 劳动世界中变化的速度，无论是技术驱动与否，都使得单一的工作生涯变得的越来越罕见。在同样的程度上，这一变化的速度使得终身学习成为一种必需。变革使某种技能变为一种宝贵的商品但却容易消失，所以需要各种技能进行不断的更新。人力资本由于长期失业的影响而受到侵蚀，特别是青年失业。技能的日益退化和被淘汰的这一双重危险需要成为劳动力市场政策的关注点。

38. 这不仅仅是公共政策中的一个问题。关于对技能投资和使其努力与公共政策和培训提供者保持一致，雇主和工会正在并且必须更多地承担责任。在技术和组织变革日新月异的时代，加强培训和教育体制以及为所有人提供基本的技能必须是重中之重，不仅如此而且也是一项共同的事业，为此，国际劳工组织将给予三方成员以全力支持。

贫困和繁荣的变化特征

39. 费城宣言声明，任何地方的贫困对所有地方的繁荣构成危害；它要求以坚持不懈的精神开展反对贫困的斗争。近年来的实证表明，反贫困的斗争已取得了实实在在的进展，许多国家呈现出繁荣景象，创造出一个空前规模的新型中产阶级。

40. 根据联合国第一个千年发展目标要求的到 2015 年实现世界贫困减半目标，已提前五年实现了，这一成就得益于多方的努力，尤其是中国取得了历史性的成就。此外，这为世界银行拟议的到 2030 年在全世界消除赤贫的目标，将其作为一个实现的和可实现的目标，铺平了道路。¹² 越接近这一目标的实现，其最终实现就越取决于覆盖处于最不利处境的和脆弱群体的反贫困战略的能力——体面劳动是其中之一。

41. 世界上贫困人口中有 28% 居住在穷困的和饱受冲突的国家中。国际劳工组织之所以优先考虑这些国家的一个毋庸置疑的理由是，它们的状况已对其他人的繁荣构成了威胁。另一更加不容置疑的理由是，本组织在章程中做出了反对不公正、苦难和贫困的承诺。有四分之三的穷人目前是在中等收入国家，这是一个更容易被忽视的事实。这充分说明，许多国家即使取得了发展和改善也不能防止出现不公平和贫困。这也影响了反贫困战略的目标。

42. 然而，世界消除贫困的道路是曲折的，是否采用绝对数来衡量贫困将给出一个非常不同的贫困趋势——(例如，每日 1.25 美元是赤贫的界限)或者按相对数——(例如，按国家中位数的比例或者按平均收入水平)。此外，正如 2013 年国际劳工

¹² “在我们的掌控中：一个没有贫困的世界”——世界银行集团总裁金勇在乔治敦大学的发言。可在以下网站查阅：<http://www.worldbank.org/en/news/speech/2013/04/02/world-bank-group-president-jim-yong-kims-speech-at-georgetown-university>。

组织劳动世界报告中所显示的，¹³ 许多已脱贫的人口仍然濒临贫困状况或者面临吃二遍苦受二茬罪的危险。实现可持续的减贫完全取决于中等收入国家在发展过程中减少不平等现象的能力。

43. 获取体面劳动是消除贫困的关键。国际劳工组织的这一立场赢得了广泛支持，并有必要成为 2015 年后联合国发展议程的基础。但凡工作不能创造高于贫困水平的收入——因而不能定义为体面的，“劳动脱贫”之路就会被阻断。¹⁴ 因此，完全有理由关注不断增加的工作贫困人口，无论他们在哪些地方出现，这种关注是长期的：国际劳工组织章程序言阐述到“提供足够维持生活的工资”是当务之急。几乎一个世纪之后，这种紧迫感的严重程度仍未得到任何缓解。

44. 全球中产阶级的出现是与贫困趋势密切相关的。这一定义不尽相同，但一个定义划定中产阶级家庭是那些按照购买力评价计算，人均每日支出在 10 美元和 100 美元之间的那些家庭，那么这些家庭占到全世界人口的 28%，但是仍有 70% 被划为贫困以及 2% 是富有的。

45. 这些数字似乎可以证实，体面劳动议程取得了进展，一位分析家说“中产阶级最多不过就是拥有一份稳定的和收入丰厚的工作”。¹⁵ 但是这些中产阶级也掩盖了地区间的差异：新兴的和发展中经济体中迅速增长的中产阶级，其劳动力自从 2001 年以来已增加了约 4 亿，¹⁶ 这与一些比较成熟的工业化经济体的中产阶级工作岗位空心化形成了鲜明的对比。

46. 一个真正的全球中产阶级的兴起给劳动世界带来的总体影响正在发生并将在今后几十年继续存在。毫无疑问，这些影响包括，人口中最主要的部分将逐渐向富裕的水平过渡，伴随而来的是一个潜在的巨大消费群体。随之而来的生活变化或许体现在从饮食习惯的重大改变到越来越多的需要民主参与和负有权责的变化，反过来又将对各方面产生重大的和不同的影响，例如：食品和商品的价格、全球市场和环境——(中产阶级拥有私人汽车的数量仅在 20 国集团新兴的市场中就已经多达 6 亿辆)，和许多社会的社会和政治形势。这些事态的发展有可能会脱离劳工组织所定义的脆弱工作。

47. 进一步深化的青年就业危机给所有这些事态发展蒙上了阴影。这是一出全球剧目，数以百万的青年人正面临着成为迷失的一代的危险。必须听取和贯彻去年大会的呼吁，采取行动，¹⁷ 避免发生此类灾难。

¹³ 国际劳工组织：2013 年，劳动世界报告(即将出版，日内瓦)。

¹⁴ 国际劳工组织：努力摆脱贫困，局长报告，国际劳工大会，第 91 届会议，日内瓦，2003 年。

¹⁵ A.V. Banerjee 和 E. Dufló: “何为世界中产阶级中的中产阶级？”经济展望杂志(2008 年 122 号，第 2 期)，3-28 页。

¹⁶ 国际劳工组织：全球就业趋势 2013 年：从第二次就业探底中恢复(日内瓦，2013 年)，第 41 页。

¹⁷ 关于青年就业危机的决议：呼吁采取行动，国际劳工大会通过，第 101 届会议，2012 年。

日益扩大的不平等：对社会正义的重大挑战

48. 这些趋势对于工作中和社会中的不公正向我们讲述了什么？在得知减贫和中产阶级的不断发展的好消息的同时——起码是在世界的一部分地区——人们深切关注在国家内部和国与国之间日益扩大的不平等现象。由世界经济论坛在今年进行的全球风险年度调查就可能性而言将“严重的收入差别”定为最高重点，排在了长期财政失衡、温室气体排放加大、水资源危机和人口老龄化管理不当之前¹⁸。

49. 把日益严重的不平等视为受关注的问题，有种种理由。有些理由是与极度不平等固有的价值和不公平有关。不平等在哪个点上会成为一个问题，意见则不尽相同。但对象国际劳工组织这样一个将社会正义作为其权责的组织而言，这些考量必然是相关的。几乎无人能够否认，从全球的角度来看，这一基点已经不复存在。但是把不平等归结为是一个全球的风险则是另一回事。它指出，当前不平等的程度和近期的趋势隐匿着一种对经济体和社会正常运转的威胁。

50. 象绝对贫困和苦难这样的令人无法接受的不平等程度可以对社会稳定和凝聚力构成威胁，这个原则是国际劳工组织创始理念中固有的。即只有以社会正义为基础，才能建立持久和平。然而，这一理念已为经验所验证。那些今天面对制定战略的任务，在金融危机之后需恢复可持续的公共财政的政府必须面对的现实是，那些被认为没有体现出公平分担成本和进行共同努力的公共财政将不被公众所接受并且也是行不通的。它们跨越了暗含的社会契约的红线。社会对话是重建互信的关键所在，并且也可避免那一类的结果。凡是在危机压力的考验下已放弃或打破了社会对话，其结果可能会非常严峻而且很难加以修复。

51. 风险的一个不同因素产生于由极度的不公平所带来的经济失灵。一端是少数人占有高收入，另一端则是大量低收入群体，这一两极分化现象削弱了全球的需求以及增长带来的减贫影响。更为严重的是，不平等现象是与收入和生产率日益脱节联手前行，从而扭曲了经济动力。

52. 劳动世界中各种力量运作造成收入分配越来越不公平，这体现了不公平的一个方面。另一个方面的起因是非常明显的歧视现象，直接的或间接的歧视，或是基于性别、种族、宗教、社会出身或基于其他原因。侵犯平等待遇权利是造成不平等的另一个原因，为此国际劳工组织 2008 年宣言声明在国际劳工组织中的所有战略目标中“必须将性别平等和非歧视视为涵盖所有相关活动的事项”。国际劳工组织在合法保护个人反对工作中歧视所取得的相当大的进步中发挥了重要的作用。但它还强调：全球的性别报酬方面的差距仍居高不下，而且没有任何缩小的迹象。基于新的理由的歧视正成为人们所关注的问题。目前特别重要的是，抵制

¹⁸ 世界经济论坛：全球风险 2013 年，第 8 版(2013 年)可在以下网址查询：<http://reports.weforum.org>。

似乎是中性进程、教育机构或政策的范围广泛的歧视影响，例如亦在劳动力市场和工作场所中发生的情况。

53. 所汲取的经验教训似乎是，不平等如果超过了某一基点，那么在社会上或者经济上它简直就无法被容忍。对于剥夺基本的民主权利和工作中权利也可作出同样的结论。今天，这种区别就在于，虽然普遍尊重基本权利已被确定为全球的一个目标——包括国际劳工组织的目标——但不平等所引起的越来越多的关注却仍未在一项明确的政策议程中得到表述。做这件事的时刻已到来，并且考虑到日益严重的不平等的原因和后果对于劳动世界至关重要，这是一个在今后若干年国际劳工组织可以发挥主要作用的议程。

重新平衡、统一和复苏

54. 将劳动世界中的相关联因素与长期的结构趋势加以区分并非易事。这在当前尤为如此：什么可以被归类为危机的即刻影响——因此，如果而且在“正常”条件得以恢复时，可能有望减少——以及什么是全球经济中持久结构变革？

55. 我们知道，今年新兴的和发展中经济体在世界生产中的份额将超过先进的经济体。在国际劳工组织百周年来临之际，这一份额将达到 55%。若仔细观察，欧盟占全球产量的 18.7%，美国占到 18.6%，中国占到 15%，金砖五国——巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非总共占到 28%。¹⁹

56. 今年 4 月，国际货币基金组织(IMF)把这一形势中最具活力的特征描述为“三速全球经济复苏”²⁰，新兴的和发展中经济体，特别是在非洲继续保持强劲的增长，第二组，主要是美国，“正在康复中”以及第三组，包括欧盟和日本，正努力摆脱停滞或萧条。

57. 然而，即使在这种情况下，新兴的经济体与危机前的水平相比，亦将面临增长水平将下降的前景。复苏的速度不均是全球经济持久失衡的写照，这种经济失衡更加严重并且构成对强劲的和持续增长的障碍。

58. 鉴于金融市场的规模和影响，它们继续掌控着实体经济。金融市场也未能完成其服务于实体经济融资保持持续投资增长需求的主要任务，在这种情况下，不稳定卷土重来的风险仍然极大。

59. 然而，危机的经验正驱使其他国家减少对出口市场的依赖，而是看重刺激内需，包括通过基础设施的投资、提高工资以及改善社会保护制度。

¹⁹ 国际货币基金组织：世界经济展望数据库，2013 年 4 月版。

²⁰ C.Lagarde: “全球政策行动必须先于危机”，在纽约经济俱乐部上发言，2013 年 4 月 10 日，可在下列网址上查询：<http://www.imf.org/external/np/speeches/2013/041013.htm>。

60. 当前对紧缩、工作岗位以及增长开展的讨论——在今年 4 月国际劳工组织第九届欧洲区域会议上通过的奥斯陆宣言已对此进行了探讨——也包括了在国际市场中改善竞争力的驱动力。这一目的不仅仅是使公共财政恢复状态，而且是通过结构改革改善劳动力市场运行。在不存在货币贬值选项的一些极端案例中，采取的措施还包括立即削减报酬和降低条件。

61. 暂且不谈各国政策的长处，针对这一形势可以提出两个重要的一般性看法。

62. 首先，虽然提高竞争力是任何一个经济或企业的合法目标，但所有人都具有竞争性，这在逻辑上是不可能的：一个人提高了竞争性显然就意味着另外一个人的竞争性下降了。同理，不是所有的国家都能利用出口摆脱危机，因为某一个国家的进口就意味着另一个国家的出口。不掌握这一简单的逻辑或者采取行动就会遭遇报酬和条件方面竞争性螺旋式下降的风险，对此国际劳工组织已提出了警告，例如在 2009 年全球就业契约中，以及从长远的角度来看，这对任何人都是有百害而无一利。

63. 第二，国际劳工组织对围绕针对提高竞争力所做努力的程度划出了红线，明确了警戒点，一旦触及该点这些努力即对工作中基本原则和权利造成影响。2008 年宣言表明，对工作中基本原则和权利的违反不得被援引或甚至被用以作为一种合法的比较优势，正如劳工标准不应被用于保护主义目的。

64. 在这种背景下，自本世纪初以来，不同地区的工资走势支持采用国际统一标准的想法。从 2000 年到 2011 年，全球实际月平均工资增长了近四分之一；亚洲增长了一倍，中国增长了约三倍；拉丁美洲和加勒比地区增长数为 15%，非洲为 18%。当东欧已经摆脱了转轨所带来的干扰时，其工资数从非常低的水平几乎提高了三倍，中东地区的工资则减少了 5%。同时，在整个发达的世界平均实际工资在同期增长了近 5%。²¹

65. 这些发展需要在所涉绝对报酬水平的背景下加以正确的理解。2010 年，在菲律宾，一名制造业的工人每工作一小时的税后工资为 1.40 美元；巴西的相对数为 5.40 美元，希腊 13 美元，美国为 23.30 美元以及丹麦为 34.80 美元。²²

66. 在此基础上，实现通往工资趋同的道路确实是遥远的。国际竞争战略可主要根据压缩工资成本这一概念，会由于所涉国际工资差别的巨大规模而被证明是错误的。要解决的更为相关的问题倒是工资和生产率之间的关系问题。

67. 很明确，在这方面的实证是，发达国家和发展中国家都一样，工资滞后于生产率的增长，其结果是工资的总份额在国民收入中的下降。16 个发达国家中平均劳动份额从 1970 年代中期约 75% 降到了正好在受全球金融危机冲击之前的 65%。

²¹ 国际劳工局：全球工资报告 2012/2013：工资和公平增长(日内瓦，2013 年)，第 10 页。

²² 同上，图 8，第 11 页。

从 1990 年代早期直到危机爆发，在一段更短暂的时期，16 个发展中国家和新兴的国家都从 62% 降至 58%。²³

68. 虽然目前对在报酬已大大超过生产率的那些国家中恢复工资和生产率之间联系的需要给予了更多的关注，但证据表明，在绝大多数国家，则是工资落后于生产率。

69. 国际社会重新发起强劲的、平衡的以及可持续增长的目标，这是一个就业富足型目标，它将国际劳工组织置于重要的政策辩论中心，包括在 20 国集团的框架中，和同国际金融机构进行的辩论中。在此为国际劳工组织提供了一个重要的机会，将体面劳动议程纳入充分活力的复苏过程中。

生产和就业的变化特点

70. 按照盖洛甫主席和首席执行官(CEO) Jim Clifton 的看法，“世界上的每个人所期望的就是一份好工作”。²⁴ 但是全球经济继续向前发展时一份体面的工作会是怎样的情形？当然，全日制的长期工作，工时固定，而且在为单一一个雇主工作并完成了一个大体上可预测的和有保证的职业生涯后获得一份规定好福利待遇的养老金等传统形式，无论看起来是多么令人期盼，越来越是一个偶发的现实。这对大多数劳动人民来说从来就不现实，他们更有可能一直在从事农村和非正规部门的工作，而常常只能获得最低的保护和保障。

71. 今天，全球劳动力中约一半从事薪酬就业，但是许多工人并非为一个雇主做全日制工作。所谓的“非典型的”已变成“典型的”；“标准”已变成“例外”。这对使人人获得体面劳动是否有影响，如何影响？如果答案是肯定的，对此应做些什么？对这些问题的看法却存在着严重的分歧。

72. 当然，在国际劳工组织中就这些问题达成一致意见是困难的，尽管投入了相当大的精力去努力争取。冷战之后对内部和外部劳动力市场灵活性的长处和短处存在着长期的纷争，在这一背景下国际劳工组织在 1990 年代就特定的工作形式通过了一系列公约——非全日制，家庭工作、私营职业介绍机构——中介，并在对一项有关合同工的文书进行的讨论未获成功之后，通过了 2006 年雇佣关系建议书(第 198 号)。这些公约只收到了非常低的批准数，迄今只有 10 个到 27 个国家批准，在公约涉及的问题上继续存在严重的分歧和争论，甚至波及到 1982 年终止雇佣公约(第 158 号)，这项公约涉及到外部灵活性问题的核心。

²³ 同前，42 页。

²⁴ 发行这本书时对 J.Clifton 进行的采访：未来工作之争：每一个领导要了解创造就业岗位的未来是什么，新闻稿，2011 年 10 月 4 日，可在下列网址查询：<http://www.gallup.com/press/150389/Coming-Jobs-War.aspx>。

73. 离开一直坚定捍卫并广为人知的立场继续前行以便就国际劳工组织需要对之给出权威性的看法的当代重要的劳动力市场政策问题形成一致意见，这对国际劳工组织和其三方成员都是一个挑战。在这些问题上如同其他问题一样，捍卫合法的利益，以及由此产生的不同观点都是国际劳工组织生活中一个正常部分。但是如果这些不同意见造成了对那些在国家层面必须并且即将成为政治决定和行动主题事项的长期回避，那么有一种风险是，国际劳工组织在那些它绝对必须发挥作用的领域不可避免地被看成是可有可无。为将要建立在基本权利公约基石之上的当今体面劳动的劳动力市场设计风格下一个实际定义关系重大。

74. 如果所谓的“标准的”就业形式和关系被逐步细分为大量的不同类型是业已扩大的劳动力市场分割的一个影响，那么另一个影响则产生于生产过程的分散化加之遍及一些国家或甚至是地区的日益复杂的和分散的生产链。

75. 这或许是全球化商业活动的最生动的描述，它向国际劳工组织提出了某些根本性的问题和机遇。国家贸易平衡的传统措施，所反映的是把世界商业看作是国家之间单纯交换的观点，但这一观点并未捕捉到这一现实，即一位消费者购买的成品往往是集合了若干国家的附加值，或所从事劳动的组件。²⁵ 对于其兴趣和职责皆围绕这些供应链中的劳工做法的国际劳工组织而言，相应的问题是，继续通过仅提及那些作为其成员并依法有义务实施正批准合约来解决这些问题是否足够。成员国的责任没有减少或被全球供应链所取代。但是私人行为者是越来越以国际贸易和投资为特征的不断变换的供应链和生产网络的推动力，这一事实似乎已经指出，国际劳工组织拥有更多的机会在这些企业运营中促进体面劳动。

76. 企业采取的广泛举措证实了这一点，这些企业在解决生产来源过程中通过此类安排尽力保障可接受的工作条件和尊重基本权利。大量的行为守则和社会审计机制现已到位，证明了对这些问题的重视。一次关于全球供应链体面劳动的大会讨论的建议仍需得到理事会的支持，然而，理事会会很快有一次机会讨论这一问题。

77. 一个更广泛的问题是国际劳工组织全面参与私营企业的问题。这是在下一章进行探讨的问题之一，这一章解决针对改变劳动世界的力量国际劳工组织如何需要作出反应并做出调整。

²⁵ 经合发组织和世界贸易组织关于附加值数据库的贸易。见网址：<http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>。

第二章

使国际劳工组织做好准备：机构性挑战

78. 加快劳动世界变革的进程确定了一个背景，就在这样一个背景下国际劳工组织迎来了它的百年庆典。这些进程对国际劳工组织检验它真正做了多么充分的准备，在完全不同于与 1919 年的条件下继续推进社会正义事业提出了挑战。

79. 不容争辩的是，国际劳工组织所肩负的权责使它能够立足于当今重大政策问题的中心，并且处理全世界人民所关心的核心问题。我们当中大多数人都希望能够在体面的条件下进行劳作以获得体面的回报。但这一权责本身并不能保证国际劳工组织的相关性、成功和未来；这取决于国际劳工组织稳妥有效履行其权责的能力。

80. 如果国际劳工组织在迅速变化的环境中能够抓住最佳时机，做好工作，那么国际劳工组织就必须高度重视一系列迫在眉睫的机构性挑战。这些挑战也许更容易被忽视，但是如果选择了这条道路，从成效角度讲需要付出代价。这些挑战涉及：

- 三方性和代表的合法性；
- 标准；
- 一致性；
- 国际劳工组织和企业。

所有这些对国际劳工组织为那些在工作中和社会中面对最严重的不公正、苦难和被剥夺权利的人员所负有的责任产生了影响。

81. 国际劳工组织和其三方成员必须应对这些挑战，不仅仅是出于机构自身的利益和自我保护的原因，并且也是因为它们分享并表示心系社会正义的事业。今天，人民大众普遍对很多的机构、做法以及公共生活的行为者不满，国际劳工组织的三方成员难免不受影响。相对而言国际劳工组织并不为更广大的公众所认知，因此不怎么对国际劳工组织表示失望，这一事实不应成为一种慰藉。前进的方向只能是把国际劳工组织打成一个令人信服的由价值驱动的组织，该组织拥有近一个世纪取得的卓越成就记录并具有意愿和能力在未来继续取得成就。

82. 我们在这方面已经取得了巨大的进步，但是我们必须现有的牢固的基础上创造更多的成就。

83. 体面劳动议程赋予了国际劳工组织知名度、方向和目标，并且能继续做到这一点。此外，2008年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言，正如当时的局长胡安·索马维亚在其序言中所阐述的，“体面劳动概念的制度化……[和]重申了对国际劳工组织的信念”，同时说明“国际劳工组织应审议并调整其做法，加强管理和能力建设，以充分利用好其人力和财政资源及其三方结构和标准体系方面的独特优势”。

84. 自宣言通过以来的五年中，宣言的后续措施机制当然已经显示出了价值。但国际劳工组织仍须全力发掘它的潜力。大会将意识到，宣言中的条款要求大会根据理事会所确定的时间和方式，对宣言产生的影响和促进宣言的实施所采取步骤进行一次审议。提早考虑进行这一审议看来比较合适。

85. 在这种背景下，认识到这一点是有益的，即国际劳工组织回应了宣言提出的一系列具体的挑战，并正继续做出反应。理事会批准的治理和改革的建议已从2011年11月开始落实。通过这一举措，理事会对其工作方法进行了较大的改进，因此在一致赞同的情况下提高了效率并使三方成员能够更好地履行治理职责。

86. 虽然困难重重，但是在大会方面必须做出同样的努力，同时要严格维护大会的重要职能。事实是，尽管约三周期限的一次年度劳工大会能够吸引高层来访者到会，包括国家元首和政府首脑，但却不能合理希望能够从其自己的三方成员当中邀请到人数相当足够的资深决策者与会。单就这一点就应引起关注和反映。

87. 2012年10月新国际劳工局领导到任后启动的改革和改变的进程，自上一届国际劳工大会以来，已在努力解决2008年宣言向国际劳工组织提出的要求。这一进程正在继续，而且要实现其目标任重而道远。然而，本组织正在向前发展以满足这些需求，采取的方法是，提升劳工组织的分析能力以便成为劳动世界中具有顶级技术的中心，打破内部各自为政和工作分散的格局，改进为三方成员提供最佳服务的制度，加强外部伙伴关系，并且使宣言中提出的问题重新成为热点。尽管如此，目前进行的改革与其说本身即是目的不如说是实现目的的一种手段。有必要超越改革的范围去关注对这些重大的挑战进行更深入的研究。

三方性与代表的合法性

88. 2008年宣言指出，在一个日益相互依存和复杂以及生产国际化的世界中，“社会对话和三方性的做法——在一国内和跨国之间对于获得解决办法以及建立社会凝聚力现在更为相关”。这明确了对三方性的支持——并且指明必须使其在国际层面更加具有可操作性——肯定了三方性的价值不仅仅是作为国际劳工组织

的根本工作方法并且也是解决成员国中和成员国之间的社会和经济问题的一个重要工具。

89. 然而，国际劳工组织的三方成员也意识到，劳工组织的三方结构和方法已经受到了批评。最常见的批评意见如下：这些结构和方法充其量也只是反映了劳动世界过去的现实而不是当代的现实；一些雇主和工人组织会员数下降使它们失去了必要的代表合法性；这类组织经常无法接触或者代表各个领域的很大一部分工作人口，包括那些在非正规经济中的人口。

90. 因为这些批评被认为是用词不当——或甚至是怀有恶意——本能的反应经常是立即予以否认。然而，这些批评并未消失并仍在继续提出问题，这些问题至少在三个方面是值得进行仔细考虑的。

91. 第一方面与在二十世纪后期和二十一世纪早期的，社会从集体转向个人化的一个被认定的趋势有关。这一趋势包括许多方面，其中有许多已经超出了劳动世界的范畴，但却对其产生了强大的影响。如果越来越倾向按个人而不是按照集体来追求个人利益，而且有一种日益增大的倾向是，通过以技术为媒介的网络而不是通过参加正式承认的联合性机构进行互助，以及如果生活方式的确是侵蚀了集体并加速了社会的分化，那么毫不奇怪，国际劳工组织应该感受这些后果。

92. 在这种条件下，国际劳工组织和其三方成员要为他们自己的相关性和价值据理力争。他们在这方面不享有任何特权并且面对巨大的挑战。无论国际劳工组织在一些国家三方成员的会员人数下降背后因素是什么——并且这一过程并不具有普遍性——但否认合法性问题能够并且正在开始发挥作用则没有道理。

93. 第二方面，虽然国际劳工组织三方成员中的每一方的地位和其代表性或许可以被公平地认为主要是由他们自己负责，但同样明确的是，三方成员相互之间的态度可以具有主要并且可能是决定性的重要性。

94. 最为明显的是，凡是在法律或者实践中禁止自由行使组织权利的地方，三方性和社会对话就成为一纸空文。但是人们加入组织只为了一个目的，在劳动世界中，这个目的首先是通过集体谈判——国际劳工组织负有对之加以促进的章程义务——和社会对话来代表集体利益。这意味着三方性和其参与者的长处和合法性取决于相互承认和尊重各自的权利和作用。任何一方在国家层面拒绝参与社会对话只能是有损于其合法性。同样的是，不承认就集体谈判而言的具有代表性的组织，无论谈判是否是自愿性质的，都会侵蚀组织的代表性职能。在这方面，认为个人合同的安排可以等同于和直接替代有代表性的组织之间集体谈判的这一想法，不能轻易地与 2008 年的宣言中所强调的国际劳工组织三方性和社会对话的“独特的优势”相提并论。

95. 第三方面，三方成员在面对上述的争论时，对维持和加强三方性作为国际劳工组织既定的特点和结构模式表示的关注，或许会使他们对三方集体以外的行为者参与本组织的工作过于防备。

96. 最近几年，这个问题在国际劳工组织偶有提及，甚至在三方成员日益频繁与本组织之外这些行为者接触的时候也有提及。这不需要也不应该成为今后的一个问题。国际劳工组织从其他相关的行为者为本组织工作做出的贡献中受益匪浅，并且也会从对他们采取或者被认为采取过于防御或排斥的态度中蒙受损失。前进的方向是同意并且坚持一些基本的指导原则，以使国际劳工组织在保护和加强三方性原则和做法的同时把更广泛的参与的益处最大化。

97. 明确并且重要的是，劳动世界中的代表性职能属于并且只能属于担负民主责任的政府，和属于有代表性的和独立的雇主组织和工人组织。这个同样原则一如既往地适用于国际劳工组织中所有的决策机构，并将继续如此。绝不能有任何削弱这一三方性权责的倾向；这一权责不能与任何其它组织分享，无论这些组织有多高的知名度或具有何等专业知识，以及无论它们与国际劳工组织的目标多么一致。这并非意味着要否定这些组织的价值和立场，而是承认它们独特的特点。

98. 因此，随着国际劳工组织经过改进的三方治理进程所提供的保证，在明显展示出的优势和定义明确的角色基础上，应该有可能让非三方的成员适当地参与本组织的工作。他们可以并且一定能在专业 and 知识方面提供附加值，对之加以否定或放弃他们的贡献都是徒劳的。

99. 尽管这样说，国际劳工组织能力建设责任只是面向其三方成员的，而且仅仅面向他们。包括对劳动部的支持，它们在三方性的促进和运作以及在劳动行政管理和监察职能方面发挥着重要作用。其他行为者的参与可以是履行那些责任活动中一个组成部分，但并不能替代这些责任。

100. 国际劳工组织机构合法性的一个明显的范围涉及了对其地理构成的安排——特别是理事会的构成安排。在冷战时期，对理事会结构进行了无休止的和激烈的讨论。导致这种状况的条件和意识形态分歧已不再作为主流存在。

101. 虽然如此，世界经济的转型和重新平衡，正如以上论述的，也提出了一个新的——并不很新——关于既定的安排代表正在出现的现实是否适宜的问题。金砖国家的出现和日益对“第二波”冲击国家的关注反映了形势多变的本质。然而，在国际劳工组织中进行的辩论一直围绕着 1986 年的章程修订案，但它因为缺少足够的批准数而未能生效。

102. 现已做出了新的努力以促进更多的批准，因此需要三方成员去评估其成就以及取得进一步进展的真实前景。坚持使这一修正案生效的举措必然是一种立法的

选择，以便确保国际劳工组织的内部代表性安排能够与时俱进并且符合目的。三方成员可能会认为还有其他的选择。

标 准

103. 2008 年宣言承认标准——加上三方性——是国际劳工组织“独特的优势”并就标准作为实现国际劳工组织目标的重要文书如何需要加以实施进一步作出了详细规定。

104. 通过这样做，宣言体现出三方成员对国际劳工组织标准职能的承诺达到一个给人印象深刻的程度，以及赋予这一职能的至高无上地位的历史延续性。从 1919 年通过工时(产业)公约到 2011 年通过家庭工人公约(第 189 号)，标准制订一直是国际劳工组织的中心任务。在同一时期，建立了监督机制并且已有了发展，这表明不仅是通过和批准劳工标准对国际劳工组织是重要的，而且如何实施也同样重要。

105. 然而，标准政策，尽管普遍认为它是国际劳工组织的核心职能，却经常成为引起争论的主题。就是这种争论不休才使得标准体系能够去适应劳动世界中正在发生变化的需求和现实。在这方面，国际劳工组织是在围绕着标准政策开展的重大辩论——被某些人形容为一次危机——当中迎接其一百周年纪念，这不应成为倍受关注的理由。

106. 2008 的宣言，在强力重申标准的同时，承认这一形势并且呼吁本组织对此作出反应，指出它必须“通过加强国际劳工组织标准制定政策对劳动世界的相关性，将之作为国际劳工组织的基石加以促进并确保标准作为实现本组织章程目标的一个有益手段的作用”。

107. 通过该宣言的时间正值三方对于有必要更新和提升国际劳工组织标准体系正在形成认识，并且确实表达了初步的一致意见。之后在原则上同意为此目的建立一个标准审议机制。不幸的是，迄今为止一直没有可能推进这项议程，尽管这一机制对劳工组织标准政策信誉的重要性是不言而喻的。在需要取得的进展道路上有两个拦路虎。

108. 第一个是没有所需的信任水平，在保护三方成员各自具体利益方面存在着立场分歧不仅仅是符合加强标准政策的目标；它们亦是一个必要的成份。但是为了要推进标准的职能，这一内在动力应该是积极的，但当行为者认为，他们的伙伴的实际的目的是以牺牲共同的努力来追求朋党优势时，那么其结果会截然不同。没人愿意承认有这种动机，即使他们不自觉地抱有这种想法，国际劳工组织已经见证了这种境况，其中作为“原则要点”提出的立场经常看起来更像是不愿意合作和拒绝进行建设性对话的一个借口。

109. 例如，并且冒着过于简单化的风险，一种观点，坚持国际劳工组织应放弃通过任何新的标准，另一种观点坚持国际劳工组织每年通过一个新的标准，两种提议都未顾及具体建议或需求的价值，观点之间的对立于事无补，并且使信心受到损害。

110. 这种态度助长了在相关领域的猜疑；例如，在某人对其未投票赞成的标准的合法性提出质疑时所表现的，或在坚持认为，监督机制专门是针对某些国家或地区时所表现的。

111. 背景因素的复杂化增加了困难。标准体制在技术上的复杂性毋庸置疑会在有些时候使对重大问题进行有据可依的审议变成一种挑战，一些成员国单单为赶上有关向议会提交新标准和报告的章程要求的步伐所遇到的困难，就使这种工作在他们看来拟是一项学术性的工作。

112. 第二，在这个毫无希望的紧要关头，去年的劳工大会出现了或者说再次出现了带有根本性质的重大争论。它的直接的和前所未有的后果是妨碍了标准实施委员会完成其工作。这一事件本身就是一个令人严重关切的问题，应当团结所有的三方成员下决心让该委员会今年顺利完成工作。否则就会给监督机制带来无法修复的真正的危险。

113. 悬而未决的不只是“罢工权”的问题，它是即刻引发争议的导火索，从广泛的角度来看，则是实施公约与建议书专家委员会的权责和权威的问题，是在对专家委员会就公约的含义和实施说法产生不同意见时可以合理地做什么的问题。

114. 本报告不是开始谈论所讨论问题的实质性优点的地方，或是罗列对这些问题所发表的观点。这些问题正在其它地方进行处理，而局长的责任就是为这些讨论提供方便，而不是给讨论雪上加霜。但是需要作出一般性评论。

115. 承认这一点是重要的，即. 这种争论对标准政策并且也是对劳工组织本身的基本意义提出了问题。同时认为，国际劳工组织再不能允许这种争论长期得不到解决。一个不能得到三方充分支持和承诺的标准体系毫无疑问必将在权威性和声誉方面受挫。似乎自相矛盾的是，在国际劳工组织这一历史时刻发生争议所引用的理由之一正是：监督机制的成果作为国际劳工组织自身之外一些机构的参照点越来越具有影响力。共同承担寻找解决方案的重责已明确得不能再明确了。

116. 自从去年劳工大会以来，为了寻求解决方法已经做了大量的工作，但并未取得决定性的结果。尽管困难重重，但这些工作对实现目的而言发挥了重要作用。它们帮助确定了主要的分歧点，并且帮助确定解决这些分歧点的可选方案，此外，这些努力明确且令人振奋地揭示出这个事实，即. 所有的三方成员对国际劳工组织的一个强有力的、相关的、不偏不倚和连贯一致的标准体系做出了积极承诺。三方成员还明确表明，他们为确保实现这一成果准备共同承担责任。

117. 所以有理由相信，国际劳工组织的标准工作经过当前的辩论和不同意见的洗礼，不仅可以保持完整性而且可以得到加强。需要重新建立信任和恢复对共同目标的认知。此外，必须在一个有关标准政策的整合的“单一努力”处理方法的框架中争取进步。目的应是将目前审议的具体问题整合到一个新的机制中，这也许会涉及到进一步的创新，例如一旦过了到 2015 年实现普遍批准的目标期限之后涉及基本权利公约，或者关于不同监督机制的运行，这些机制正面临着日益繁重工作量的挑战。

有关一致性的挑战

118. 国际劳工组织是在一个多边体制中进行工作，这一体制有效应对全球挑战的能力正在接受越来越多的检查，公众舆论越来越被这些挑战所困扰。对无论是在国家层面还是在国际层面无法有效地应对这些挑战失去了耐心。

119. 正式多边进程的近期进展记录一直不算积极。全球贸易谈判也未取得任何成果：关于气候变化的会谈也没有达到普遍的期望值。非常重要的是，国际社会对于 2008 年末爆发财政危机所作的反应是召开一次 20 国集团的峰会，而不是通过现行的多边结构采取行动。同样，地区、地区间或次地区的举措作为多边进程的另一种选择越来越发挥作用。全球治理的影响是相当大的。

120. 作为一个拥有全球成员，一个保护和促进普遍的价值和目标，以及在多边体制中一个负责任的行为者的组织，一个在这一体制中已成为更加引人瞩目的组织，国际劳工组织若能取得成功则对之极为有利。国际劳工组织为其自身议程赢得了全系统的支持，例如，在最高级别层面对体面劳动议程表示的支持。同时，国际劳工组织必须在其权责范围内继续制定和实现全系统的目标。当前为 2015 年后联合国发展议程所作的准备，在这方面为本组织提供了一个至关重要的责任和机会。

121. 在国际组织中寻求共同目标，以及在各不同组织的成员国的政府行为方式中扩大一致性需要是一个长期备受关注的课题。

122. 国际劳工组织创建章程的出台要早于多边体制中几乎所有其他组织的存在。但是费城宣言通过时正值各大国际组织的目前构成格局正在形成过程中，该宣言多处提到了与这些组织进行合作，并且保证国际劳工组织将“同那些对于分担此项伟大任务和对于促进各国人民的健康、教育和福祉负有责任的国际机构充分合作[实现费城宣言中制定的目标]”。此外，费城宣言还特别强调了，“国际劳工组织有责任按照此基本目标来检查和考虑国际间一切经济和财政政策及措施”（在自由和尊严、经济保证和机会均等的条件下谋求其物质福利和精神发展）。

123. 在费城宣言中所载的最初多边体制中开展合作的响亮号召并没有更详细地指出如何实现这一合作；实际上，从广泛意义讲，它并未取得成功。国际劳工组织对国际金融和经济政策的真正影响一般来说也并未达到 1944 年费城宣言行文中所

假设的那种期盼。在以后的几十年中促进全系统政策一致性的真正有效的机制也未到位。在这方面冷战无益于取得进展，冷战结束之后出现的那类协商一致政策并未推动问题的进一步解决。相反，所谓“华盛顿共识”的正统性也只是被用来推行一个政策目标的等级制，使得一些政策目标服从于实现其他的政策目标，而不是寻求政策之间的协调一致。

124. 在二十世纪的最后几十年出现了这样一些情况：高调试图至少要避免在多边体制中的不同方面在执行政策时发生直接矛盾。在由布雷顿森林机构推动的结构调整政策，以及以世贸组织(WTO)的成立为标志的贸易自由化，以及随后对贸易和劳工标准的辩论的背景下，情况尤其如此。

125. 从那些动荡的和不稳定的年代走来，现在出现了寻求国际政策一致的有利条件。国际劳工组织通过其体面劳动议程或者更具体地通过它在全球化社会影响方面的工作，一直在一丝不苟地促进这一目标。目前已经取得了进展——例如，取得对工作中基本原则和权利以及对就业的理解和支持——但是这一进展仍不完整并且在有些方面仍很脆弱，然而，2008年爆发的危机已经显示出国际政策一致性方面的局限性，以及当地区和国际组织在寻求向经常持怀疑态度的公众作出一致和可靠的解释时所遇到的实际困难。

126. 国际劳工组织必须坚持其承诺，努力争取更广泛的一致性。为完成此项任务，本组织的政策基础必须是牢固的，当前正在进行改革进程以提升它的统计、研究和分析能力，这项工作对国际劳工组织立足于国际政策舞台也是有益的。

127. 对有关一致性的未来行动有三种相辅相成的途径。

128. 首先，应继续努力以加深与具有相关权责的兄弟组织之间的对话与合作。这种双边伙伴关系的加强是当前改革议程中的一个组成部分。早在2010年，国际劳工组织——国际货币基金组织关于增长、就业和社会融合的挑战的联合会议是向前迈出重大一步的标志。最近同世界银行新的领导以及地区发展银行的总裁进行的接触也提供了一个大有可为的前景。同世贸组织的关系以前曾引起政治敏感性。但是共同开展的技术调查保证了那一层面的进一步合作，并且考虑国际劳工组织在那个组织中谋求观察员地位的可能性。例如，与国际货币基金组织进行合作的经验也表明，在日内瓦和华盛顿以外的地方讨论解决成员国的具体实际问题既富有成效又有建设性意义。

129. 第二，国际劳工组织应当机立断抓住一切机遇，为其它组织和整个多边体制采取的举措做出积极贡献，包括在国际劳工组织权责范围内，通过从战略上参与“一个联合国”的方式这样做。最近的一些实例包括，在一些国家已完成的工作加快了实现千年发展目标进展；社会保护底线举措；将国际劳工组织就业和社会保护的目标纳入2015年后联合国发展议程的权责；国际劳工组织对2013年10月

举行的联合国大会关于国际移民和发展对话高级别会议的投入；同样，也让其它国际组织参加到今年 10 月在巴西举行的第三届全球童工劳动大会。

130. 第三，有可能为改善政策一致建立机构安排，这个问题近期已在国际劳工大会上进行了讨论，并且已在 2008 年宣言中予以强调，宣言以其本身的标题忆及了公平全球化的目标通过一致性是可以实现的。

131. 具体而言，该宣言要求成员国考虑采取适当的措施，在相关的国际论坛中对各自的立场进行充分的协调，并且对根据宣言本身可能采取的措施进行协调；要求国际劳工组织邀请“在密切相关的领域”具有权责的国际的和地区的组织促进体面劳动并且评估贸易和金融市场政策带来的就业影响；并且指示劳工局长在联合国以及多边体系中促进有效的伙伴关系。

132. 宣言在政策一致方面的潜力尚待充分发掘。这样做既有必要也有价值。宣言以其先见之明提到的一个实例是金融市场政策和就业之间的关系。当初对于“金融”对“实体”经济产生的影响表示担忧先于 2008 年危机的爆发，并且预示到了此次危机。随后，注意力转向了需要采取的措施，以便调整金融经济，从而避免过去无节制和崩溃的重演，尔后又转向了正在进行的争论，特别是在欧洲，就调和对创造就业和增长的迫切需求与对重建可持续的公共财政的关心这两者找到正确的方法。

国际劳工组织和企业

133. 国际劳工组织具有 2008 年宣言中承认的权责，把促进可持续企业作为体面劳动议程中一个必不可少的组成部分。履行这项职责是国际劳工组织的一项主要的和相对近期的工作，并且要求国际劳工组织展示它有足够的行动手段实现这项任务。

134. 针对国际劳工组织提出的既广泛又长久的批评是，劳工组织未能充分地了解现代企业的现实、需求和作法并且对其观点未作出反应。在日内瓦劳工局总部机构改革的背景下，新的企业司的设立是对这两种挑战的一个回答。

135. 这一形势产生的影响是，企业未能充分地直接参与国际劳工组织的活动。非常适当的是，雇主在国际劳工组织的代表性是通过雇主组织，并且正是它们有责任为企业提供便利条件，参与国际劳工组织的活动和享有其服务。有必要考虑国际劳工组织与企业进行互动，这不应由于有关现行代表性权责的完整性的任何不合时宜的担心使之受到抑制。

136. 相反，需要回答的一个问题是，国际劳工组织是否向企业提供企业要求或需要的服务，反之，它们是否能够充分获得这些服务。国际劳工组织在支持建立和发展企业方面，拥有培训和服务良好记录。理事会在 1997 年通过的关于多国企业

和政策的三方原则宣言也是对企业进行指导的一个资源，并且是由一个服务台向那些提出要求的企业就其条款和国际劳工标准提供咨询。

137. 然而，有很多理由去推测，在相当多的领域，企业向国际劳工组织提出的服务要求未能得到满足。而这些服务可以起到推进其目标的作用。令人震惊的是，国际劳工组织在过去 10 年中，面对越来越增多的企业社会责任(CSR)举措一直是很被动。尽管事实是，许多诸如此类的举措明确地提及了国际劳工组织的标准，特别是那些涉及基本权利的标准。

138. 企业社会责任的领域充满了各种机制，其特征和价值不尽相同。从其数量和影响上讲，很难否定它们的影响。联合国全球契约是 1999 年联合国秘书长宣布的旗舰举措，目前拥有 7,200 家参与企业，而且据报道正在迅速增加。这一契约提及了国际劳工组织工作场所基本原则和权利，它们构成了这些企业必须遵守的 10 项原则中 4 项原则的基础。但是，国际劳工组织参与这项契约的程度一直是变化不定的并且在某些方面未进入主流。2011 年通过了联合国关于企业和人权指导原则之后，一个重要的新的工作领域为其实施打开了大门，在劳工标准方面明确了国际劳工组织的职责。另一方面，当私人的标准制定机构，特别是由国际标准化组织主导的机构，看起来已经吞噬了原属于国际劳工组织和其三方成员的工作范围的那些领域时，国际劳工局理事会曾有机会对此表示了关注。

139. 最起码，国际劳工组织必须在企业社会责任问题上对自己的立场和责任进行深入的讨论。国际劳工组织面前可供选择的范围非常广泛，要么是支持其他组织的举措要么促进本组织自己的举措。一个采取行动的附加激励因素则是，2008 年宣言要求国际劳工组织发展“与非国家实体和其他经济主体的新型伙伴关系，例如多国企业以及在全球部门层面运作的工会”，并强调这个过程应通过与工人和雇主各自在国家和国际上的代表性组织进行磋商来完成。

140. 一个值得审查的特殊行动领域涉及国际供应链，它一直被看作是改变劳动世界一个明显的特征之一。从这些产业链寻求生产资源的企业一般都声明，它们对可接受的就业条件和待遇做出承诺，经常采取行动努力保证在实践中予以落实，并且有些时候承认，把这些努力落到实处和提高有效性存在着困难。一个这类群体已指出，它们将欢迎国际劳工组织在这个领域给予支持或参与。

141. 当一个严重的虐待案例成为公众的关注点时或者当在工作场所发生惨剧，造成令人触目惊心的生命损失惨案时，与供应链相关的劳动问题就会定期成为头条新闻。当这种情况发生时，缺少现行处置安排措施的真实情况被披露出来，消费者明确表示，他们不再希望购买在工人受虐待的条件下或者对工人造成危害的条件下生产出的商品，企业的声誉因而受到损害，有关政府也受到巨大压力对改变这种状况施加影响，由此国际劳工组织就成了众矢之的，因未能履行其自身职责而受到批评。

142. 事实上，理事会已经审议了将全球供应链的问题列入一届劳工大会的议程，但至今未就此采取行动。理事会或许希望在今后进一步审议这个问题。无论如何，通过与国际金融公司(IFC)一道开展的更好的工作计划，并且通过国际劳工组织的消除童工劳动国际计划(IPEC)，有些国家是全球供应链中的环节，国际劳工组织直接在实地采取行动以解决这些国家纺织和服装业部门中的劳工问题，在这方面展示了详细的记录。假如存在政治意愿，可以借鉴这一经验。

走向争取社会正义的第二个世纪

143. 国际劳工组织的权责要求它把争取社会正义的斗争进行到其历史的第二个世纪。1919年的章程、1944年的费城宣言、1998年的国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言和2008年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言，都是国际劳工组织承诺争取社会正义的有力誓言，并且在具体确定需要怎样将这一承诺化为行动方面起到参照点的作用。

144. 有些问题在这些文本中长期频繁出现，这些问题跨越了总共89年的时间：尊重基本权利；足够的生活工资；社会保护；防止失业；保护儿童；迁徙；以及教育和培训。

145. 历年提出的创新和转变反应出劳工组织时刻准备着并且有能力适应在国际劳工组织的不同历史阶段中普遍存在的条件和优先事项。目前正在进行的庆祝国际劳工组织一百周年项目，可以通过盘点国际劳工组织历史经验教训和影响来服务于国际劳工组织及其三方成员。

146. 无论如何有一项经验教训是明确的：如果要坚持实现国际劳工组织的社会正义目标，那么国际劳工组织就必须优先考虑在劳动世界中处境最不利那些人员的状况。本组织权责的实质是改善劳动世界的条件，即是“世界的和平与和谐处于危险中”。就国际劳工组织成员国集团中每一个成员的具体的而且是合法的利益而言，并且按照这一必须履行的责任所处地位既在其外，亦在其上。任何地方的贫穷对一切地方的繁荣构成危害这一原则——事实上，是对这些利益的一种补足，同时也并行不悖。

147. 国际劳工组织因此应担负起责任，带着对劳动世界上最弱势群体的明确承诺迈向它的第二个世纪；承诺是为以下人员作出：那些处于或接近于贫困或处于陷入贫困危险的人群；那些在虐待条件下工作以及被剥夺了基本权利的人员；那些被排除在社会之外和被剥夺体面劳动的机会的人员；那些其工作威胁到其做人尊严以及身心完整和道德操守的人员；以及那些生活在对未来无法享有基本社会服务和保护的恐惧中的人员。如果说顾及到这些人员是困难的而且解决他们的需求更加困难，那就更有理由要求国际劳工组织加倍努力去履行对他们的责任。

148. 从在提交给本届大会的 2014-15 两年期计划和预算中选入八个最重要领域的工作表明战车已起动。它们包括：非正规经济的规范化；农村经济的体面劳动；保护工人免于令人无法接受的工作形式；以及创造和扩延社会保护底线。如果国际劳工组织打算胜任章程所赋予的任务并充分履行其权责，那么必须加大工作的力度。

第三章

国际劳工组织百年庆典举措

149. 100 周年纪念是庆祝、忆及过去的成就以及感谢那些使其成为可能的人士和组织的一个正当时机。希望国际劳工组织将在 2019 年做到所有这一切；不过，它应做得更多。百年庆典提供了一个不可错过的发起若干重大举措以使本组织做好准备成功应对今后其在权责方面所面临挑战的机会。

150. 劳动世界当今的现实是全球经济已有能力将贫困交付给历史，普遍地提供体面的生活标准，以及将免遭工作生涯危害的保护扩展到所有人。然而，这一潜力未能得以实现，而且，经常发生的情况是失业和就业不足、不平等和不公正的问题正变得更加严峻，而不是有所缓和。

151. 这些失灵现象日益得到承认，而且对它们加以纠正的迫切感正日益高涨。在有关更公平的全球化、平衡和可持续的发展以及确保经济增长推动社会进步的呼吁中表达了这种态度。

152. 国际劳工组织具有以不断加强的活力将其有关社会正义的权责推进到其第二个世纪的独特机会。这将要求国际劳工组织更新其工作方法。它必须将通过国际劳工标准表达的原则和价值观与那些导致产生实际结果的以证据为基础的实用政策建议更好地结合起来。它必须准备创新，抓住对其开放的新机会。

153. 但是，成功最终将取决于三方对本组织及其目标的承诺。当戴维·莫尔斯局长说“国际劳工组织只能象其成员国及其它三方成员希望其做到的那样成为进步的一个有效工具”时是完全正确的。¹时至今日，那些三方成员想让国际劳工组织变得多么强大？这得由大会在本组织历史的这一关键时刻提供一个答复。

154. 此外，通过为国际劳工组织指明一致同意的一系列百年庆典举措的方向，然后再积极地参与其实施，三方成员可使其承诺富有内容。

155. 提出了有关国际劳工组织百年庆典举措的七点意见：

- (1) **治理举措**旨在完成国际劳工组织的治理结构改革，象其最后条款中提出的那样对 2008 年《宣言》的影响开展评估，并根据评估结果采取行动；

¹戴维·莫尔斯：《国际劳工组织的起源和演变》，《康乃尔演讲》，第 113 页(1969 年，康乃尔大学，伊萨卡)。

- (2) **标准举措**旨在巩固就有关一个具有权威性的监督体系达成的三方共识，并通过标准审议机制提高国际劳工标准的相关性；
- (3) **绿色举措**旨在对转向一种低碳、可持续发展道路并促进三方为其做出贡献的体面劳动方面的内容予以实际实施；
- (4) **企业举措**旨在为国际劳工组织与企业打交道建立一个平台，它将为企业的可持续性和国际劳工组织的目标做出贡献；
- (5) **结束贫困举措**旨在满足所有劳动者对一种适当的生活工资的迫切要求，包括通过后 2015 年发展议程的就业和社会保护的组成部分做到这一点；
- (6) **工作中的妇女举措**旨在调查妇女在劳动世界中的位置和条件，并使三方成员参与实现机会均等和待遇平等的具体行动；和
- (7) **工作前景举措**旨在建立一个有关工作前景的咨询小组，其报告将供在 2019 年国际劳工大会百年庆典上进行讨论。

156. 将有必要把这些举措结合进国际劳工组织的计划文书。目前的六年战略政策框架于 2015 年底到期。理事会必须于今年 10 月开始考虑其后应作何种类型的安排。假如选择了一个新的战略计划，则该计划将带领国际劳工组织迎接其百年庆典并在其后得以继续。

157. 在国际劳工组织迎接其 100 周年纪念之际，确实存在机会为国际劳工组织及其权责提出战略方向、目的和内容，并通过百年庆典目标的确定为动员三方成员创建一个载体。敦请出席大会的代表们抓住这一机遇。