



第四项议程

**国际劳工大会第 103 届会议期间提出的事项：
关于就业第二次周期性讨论决议的后续行动**

文件的目 的

国际劳工大会于 2014 年 6 月通过了关于就业第二次周期性讨论的若干结论，强调在全球和各国制定积极、以就业为中心、包容性增长战略以及平衡连贯的政策框架，以应对当前的就业挑战的重要性。本文件提出了国际劳工局 2014-18 年期间后续计划的主要内容，以便实施上述结论。

为此，提请理事会为该后续计划提出指导意见(见决定草案第 61 段)。

相关的战略目标：就业。

政策影响：为国际劳工局未来工作提供指南。

法律影响：无。

财政影响：对进一步确定 2014-15 两年期计划和预算以及将来的计划和预算草案中的优先项目带来若干影响。为实施该后续计划将需要调拨预算外资源。

需采取的后续行动：根据现已掌握的情况作决定。

作者单位：就业政策司(EMPLOYMENT)。

相关文件：国际劳工大会，第 103 届会议临时记录第 12 号(修订)，理事会文件 GB.322/PFA/1；GB.322/POL/1；GB.322/INS/6。

I. 导 言

1. 根据 2008 年关于争取公平全球化的社会正义宣言框架，国际劳工大会第 103 届会议(2014 年 6 月)进行了关于就业战略目标的第二次周期性讨论，并通过了一份决议和若干结论。¹
2. 本文件强调了国际劳工局为落实结论而提出的后续战略和行动计划。若获得理事会的批准，那该行动计划将为期五年(2014–18 年)，有可能延续至关于就业的第二次周期性讨论之际。² 五年的时间将使国际劳工局能够在两个半两年期计划中持续落实优先行动领域。

背 景

3. 第二次周期性讨论的结论指出，就业形势继续面临挑战，经济复苏的不平衡使许多国家陷入严峻的就业危机。为了吸纳将近 2 亿的失业大军以及新增的劳动力人口，全球在未来十年需要创造 6 亿个新的工作岗位。长期失业和工作不稳定的问题日益严重，尤其是在深受此次全球危机影响的国家，情况更是如此。在许多国家，不充分就业、非正规化和在职贫困的现象依然大量存在，而在大多数国家，工资的增长速度常常落后于生产率的增长速度。不平等之鸿沟业已扩大，与此同时性别不平衡问题依然存在。这些趋势给青年人和妇女带来极大的影响。
4. 除了周期性赤字问题之外，长期的结构性变化正在重塑劳动世界。造成结构性变化的驱动因素包括：全球化和新的增长格局、技术发展、环境上可持续的发展挑战、日益严重的不平等问题、经济增长与创造体面和生产性就业的脱钩、日益严重的技能脱节、一些社会面临的老龄化问题与另一些社会存在的青年人暴增的问题，以及日益增加的劳务移民。
5. 2014 年关于就业的周期性讨论为国际劳工组织三方成员就自 2010 年第一次周期性讨论以来所采取的行动提供了一个交流经验的机会。大会详细审议了国际劳工局根

¹ 国际劳工组织：关于就业第二次周期性讨论的决议和若干结论，临时记录第 12 号(修订)，国际劳工大会，第 103 届会议(2014 年，日内瓦)。 http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/WCMS_246169/lang--en/index.htm。

² 理事会已经批准了根据 2008 年社会正义宣言在国际劳工大会进行讨论的日期：2015 年对社会保护(劳动保护)的战略目标进行一次周期性讨论；2016 年对社会正义宣言的影响进行评估；以及 2017 年对工作中基本原则和权利的战略目标开展一次周期性讨论。

据其 2010 年结论的后续行动计划所采取的行动。³ 国际劳工局的一份报告对此进行了描述。⁴

6. 关于就业的第二次周期性讨论成功激发了对政策和行动的讨论，同时也履行了对国际劳工局的行动以及制定未来优先事项进行审议的治理职能。

2014 年关于就业的若干结论：一个综合政策框架内的九条指导原则和 15 项内容

7. 该结论建立在三方取得牢固共识的基础上，为新时期确立了明确的优先领域以及为三方成员和国际劳工局的工作提供指南。结论指出，国际劳工组织及其三方成员有决心通过在全球和各国精心制定积极、以就业为中心、包容性增长战略以及平衡连贯的政策框架，来应对可持续复苏和发展的挑战。结论还强调，对高质量的就业进行投资对发达和发展中国家重振经济增长和促进更具包容性的社会是至关重要的。
8. 该结论确定了九条原则，应指导为实现充分的、生产性的、自由选择的体面就业之目标而采取的行动。这些指导原则特别强调，有必要通过综合运用连贯的宏观经济、劳动力市场和社会政策来推动就业质量的提高及就业数量的增加。结论重申公共政策和服务以及私营部门在就业中的角色具有互补性和关联性。
9. 该结论指出，各成员国应推进在三方协商的基础上制定一个综合就业政策框架，并且确定了 15 个政策内容，这些内容可依各国国情而列入其综合框架之内。

II. 国际劳工局的后续行动计划草案

10. 关于国际劳工局所采取的行动，该结论为其在若干领域正在展开的行动给予指导并且确立新的优先领域。为此，拟提出以下战略，以便于 2014-18 年期间落实该决议。
11. 重点放在促进就业政策的统筹与实施，其中考虑需求与供给的关系、就业的数量和质量，以及不同政策干预之间的相互作用。这一战略有实证为依据，即良好的就业成果通常源于一个连贯的政策组合，包括宏观经济和劳动力市场干预。
12. 该战略既包括支持对周期性就业赤字采取短期的应对措施，也包括采取行动解决影响劳动世界的长期结构性变化。性别平等问题贯穿于该后续计划的始终。
13. 该后续行动战略考虑到了各国所提出的数量巨大且不断增加的支持请求，国情的多样性以及政府、雇主和工人的具体需求。

³ 国际劳工组织：关于就业的周期性讨论的决议，国际劳工大会，第 99 届会议(2010 年，日内瓦)。

⁴ 国际劳工组织：促进可持续复苏和发展的就业政策：根据国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言而进行的周期性讨论，报告六，国际劳工大会，第 103 届会议(2014 年，日内瓦)。

14. 该战略提出采取综合行动手段，包括开展政策研究、扩充就业数据库、开发政策工具、加强三方成员的能力、进行政策咨询及技术合作，以支持国家层面的行动和全球宣传活动。在这一进程的各个阶段，将在国家、地区和全球层面上推进对话和加强伙伴关系。
15. 该后续行动计划的主要内容罗列如下，并沿用 2014 年结论的专题性标题。

发展和援助各国政策的工作和行动

16. 在支持制定和实施该结论中所阐明的一个综合就业政策框架时，国际劳工局提议，在各相关司和地区局的合作下，通过加入额外的政策领域以扩大目前实现的国家就业综合诊断的范畴。⁵特别重点将放在工资政策、工作条件、有利于企业的环境、社会保护、结社自由和集体谈判。根据第一至关重要领域成果指标的要求，这一方法将于 2015 年在两个国家进行试点，然后在后续计划的五年时间内，试点范围将应请求扩大到近十个国家。
17. 在支持这一综合政策框架时，将深化在农村就业、向正规化转型、人口结构的变化和劳务移民等方面的行动力度，包括根据至关重要领域以及计划和预算的各自成果指标的要求，开展具体的行动来深化这些行动。促进性别平等和有利的多样化将是这种政策战略的关键目标。
18. 将重视政策的实施并协助各成员国建立有效的监督和评估机制，以评价政策对就业的影响。因此，国际劳工局将开发相关政策工具以及举办跨地区研讨班来交流好的做法。
19. 将对各国政策进行分析，并将扩大现有的就业政策数据库的覆盖面。2015 年底和 2017 年底将分别发表两份全球报告，这两份报告是根据在政策数据库里经过分析后的各种趋势以及就业政策的实施结果起草的。
20. 与国际劳工组织都灵国际培训中心合作举办的有关各国就业政策的年度课程将继续加强三方成员的能力，根据最新的研究成果和工具定期更新培训教材。此外，拟于 2014-18 年期间举办三个地区培训班，但最终取决于是否有可用资源。
21. 在选定的发展中国家，将使用标准化的模板对就业服务(公共和私营)的有效性，尤其是提供给年轻人和非正规经济部门的工人服务的有效性进行评估。

有利于就业的宏观经济政策

22. 国际劳工局将加强在有利于就业的宏观经济政策方面的工作，特别关注在下列领域的分析工作：(i) 对总需求和不平等问题的影响；(ii) 促进生产性结构转型的产业和部门政策；(iii) 宏观经济政策与可持续企业的之间的联系；(iv) 在宏观、部门和微观

⁵ 国际劳工组织：制定国家就业政策的指南(2012年，日内瓦)。

层面就业与生产率之间的相互关系；(v) 有利于就业政策的融资；以及(vi) 促进青年就业的财政政策。

23. 劳工局建议在 2014–18 年期间就有利于就业的宏观经济政策的具体内容提供指南并开发政策工具，包括政策通报。
24. 与都灵培训中心合作制定有关有利于就业的宏观经济政策的新的培训计划，旨在针对央行行长及财政和计划部的官员。在 2014–15 年期间，也规划了五个地区工会能力培训活动。

可持续企业

25. 在 2007 年有关可持续企业结论的指导下，将作出新的努力将创造有利环境的工作融入国际劳工局的优先工作领域之中，尤其是上述综合就业政策框架之中。
26. 在一个大规模的技术合作计划的支持下，有关推进创业精神、中小企业和合作社的工作将得到强化，以涵盖更多的国家。
27. 工作的重心将放在可持续企业及其与正规化之间的联系，以及企业生产率及其劳动条件的不断改善之间的联系。
28. 一个新的工作领域将是对生产率、就业和工资在企业层面的联系进行分析。
29. 有关企业与全球价值链和贸易之间联系的专业知识和政策建议将得到进一步的强化。
30. 在国家层面促进国际劳工组织关于多国企业和社会政策的三方原则宣言(“多国企业宣言”)将有助于企业政策和行为与有关就业、技能培训、劳动条件和产业关系方面的公共优先领域和计划更为协调一致，以实现更为包容性的增长。

技能政策和就业能力

31. 工作重点放在促使三方成员在实现其经济多元化时能够缩小技能鸿沟，同时考虑到中小企业的技能需求、出口部门的特殊要求、新型技术以及向绿色经济转型。
32. 用于预测未来技能需求的工具将成为进行就业评估和制定综合就业战略的常规手段。
33. 实证研究和有关技能认证体系的工具将解决国内市场中技能不匹配的问题以及改进劳务移民政策。
34. 研究工作和政策咨询的重点将放在帮助青年男女从校门至厂门的顺利过渡以及中老年人的终身学习上。技术合作项目的重点旨在满足弱势群体，尤其是农村地区的弱势群体的需要以及那些参与非正式学徒制度工人人们的需要。

青年就业

35. 正如理事会所审议的那样，根据有关 2012 年行动呼吁的后续战略框架以及有关青年就业和技能之关键领域的指标要求，相关工作将继续开展下去。⁶ 关于 2014 年结论中所确定的具体重点内容，国际劳工局已经开始对结合了该综合政策框架的主要内容的青年就业激活战略进行评估，以便促进从学校到工厂的过渡。
36. 国际劳工局也启动了就供求政策之间以及政策与劳动力市场机构之间的相互关系开展研究。这项研究旨在使人们更好地了解在促进为青年人创造优质工作岗位上的政策和机构之间的互补性。
37. 根据第二个至关重要领域中的“什么在促进青年就业中起作用”之战略目标而实施的国家行动倡议，也将帮助国际劳工局对一系列成功政策进行更好的评估。这项工作囊括了创新方法的试用、政策和计划的评价、对国际劳工组织促进青年就业的方法和工具的评估以及成功做法的推介。
38. 高水平的学徒工制度将继续作为一个优先领域，这是对三方成员承诺的回应。他们承诺为青年男女进入劳动力市场提供便利，向年轻妇女开放非传统职业以及为保证为学徒工提供良好的工作条件。
39. 2014 年 10 月将启动一项新的跨地区技术合作计划，以提高国际劳工局对成员国的支持力度。根据至关重要领域之二的目标要求，采取了为农村经济赋权而进行培训的战略，而就该战略对非洲农村青年的就业和生活的影响进行评估将指导未来技术合作项目的筹备工作，也将鼓励各国在其农村发展政策中吸纳该战略。

产业、部门、贸易和投资政策以及向可持续发展过渡

40. 重点将放在收集、分析和传播在实施产业和部门政策上最成功的做法，这些做法有助于创造优质的工作岗位和促进结构变化。
41. 作为决策者的决策工具，将发展各种方法以评估部门投资、贸易政策和基础设施建设对就业的影响。
42. 国际劳工局将为处于不同发展水平的国家提供更多有关就业富集型投资计划的服务，也将重点关注受到大型技术合作计划支持的绿色基础设施工程。
43. 国际劳工局将支持制定和维持富有创意的公共就业计划，包括就业保障。这些计划旨在促进社会保护底线、工作质量、非正规工人的组织以及社会审计。
44. 国际劳工局将通过这个业已加强的大型技术合作计划来协助各国分析贸易、部门和技能政策与就业成果之间的联系，并加强三方成员的能力。

⁶ 理事会文件 GB.316/INS/5/2 和 GB.320/POL/1。

向正规化转型

45. 工作重心将放在使向正规化转型的战略融入综合就业政策框架之中。将协助收集信息和对非正规经济进行分析，以便为上述战略的制定提供指南。此外，将支持采取有针对性的行动，以推动特定类型工人、经济单位或部门的转型。

与标准相关的行动

46. 国际劳工局将继续促进所有相关就业公约，特别是 1964 年就业政策公约(第 122 号)的批准和有效实施。劳工局正在支持十个国家开展相关的准备工作，目标是在后续行动计划实施期间有五个国家批准该公约。第 122 号公约的实施将与对成员国在实施综合就业框架时的支持力度紧密挂钩，也将与能力建设活动紧密相连。
47. 作为就业政策工作的一个有机部分，五年内将在五个地区开展有关向正规化转型的新文书(取决于 2015 年 6 月是否通过)的促进工作以及相关的系统性能力建设。
48. 国际劳工局将准备并支持为修订 1944 年(从战争转向和平)就业建议书(第 71 号)进行两次讨论，以便向摆脱了冲突或深受自然灾害影响的国家提供新的指南，包括考虑脆弱国家的当前处境。

关于新出现问题的知识建设

49. 该结论确定了正在塑造劳动世界的一系列新问题和新趋势，同时敦请国际劳工局启动和/或加强有关政策研究和知识积累。五年内拟开展的工作概述如下：
- (i) 2013 年启动了一个有关**结构性/长期失业**以及应对该挑战的政策研究项目。该研究项目将得到扩展，以分析不同发展背景下的变化趋势、特点和主要驱动力。将出版研究成果和阶段性成果，与包括经济合作和发展组织以及地区机构在内的合作网络将得到激活。
 - (ii) 在 2013 年国际劳工大会关于在**新的人口结构背景**下就业和社会保护若干结论的指导下，有关人口结构转型的新研究议程稳步推进，⁷ 其中一个重点放在护理经济及其对就业和劳务移民政策的影响。将建立一个有关老年人政策的数据库以及一个有关就业与社会保护框架的新的综合工具。
 - (iii) 新的研究将旨在提出一个关于技术发展对**就业、工作条件和技能影响**的综合观点。
 - (iv) 将扩大有关**劳动力市场分割以及合同形式的多样化对特定人口就业数量和质量**影响的研究工作。跨国间的分析和政策影响将受到重视。
 - (v) 将启动有关**不平等问题及其对经济增长和就业影响**的研究工作。

⁷ 理事会文件 GB.319/INS/3/3。

- (vi) 有关**土地使用政策和实践及其对农村地区生产力和就业的影响**的研究工作将在至关重要领域及农村经济成果的框架之内予以考虑。
- (vii) 将对不同地区、不同发展阶段国家的**自营就业**新趋势、特点及构成进行研究。根据与瑞典国际发展合作署签订的有关青年就业伙伴协议，该项研究工作业已启动。
- (viii) 从 2015 年开始，国际劳工局将致力于更好地了解与定义**工作不稳定的概念及其社会和经济影响**。

50. 以上研究成果也将融入在局长百年行动计划之中，尤其是未来工作的行动计划之中。

就业政策的自愿同行评估

51. 国际劳工局提议起草一份文件，供理事会审议。该文件概述了在就业政策方面开展同行自愿评估的一些提案和方式，其目的在于在劳工组织成员国之间促进就良好作法分享知识和互相学习。这些提案可能提交给 2015 年 11 月或 2016 年 3 月召开的理事会会议。在理事会的指导下，到 2018 年底同行评估可在两个地区进行试点。

社会对话

- 52. 该结论强调社会对话，包括集体谈判以及三方性原则在有关就业政策上推动取得共识以及应对结构变化上能发挥重要作用。国际劳工局将继续促进社会伙伴强有力和建设性地参与制定、实施和监督有效的就业政策。
- 53. 努力促进社会对话并承认集体谈判可发挥的作用，这将有助于建立有效的技术和职业教育培训制度。
- 54. 将寻求在制度设计上吸纳所有利益相关者，加强政府机构之间的协调工作，以及开展跨部委协调机制、三方就业委员会和社会经济理事会的能力建设。

伙伴关系

- 55. 国际劳工组织努力确保将充分、生产性就业以及体面劳动作为一个目标列入 2015 年后发展议程，这种努力正取得令人鼓舞的成果。国际劳工局将继续为这一进程，包括在确定恰当的目标和指标时提供技术支持。国际劳工组织参与了 20 国集团(G20)进程，尤其是参与了就业工作小组的工作，这将推进该综合就业政策框架。国际劳工局将继续负责协调 G20 发展工作组的人力资源开发工作，并将扩大南南知识分享的机会。
- 56. 全球性和区域性合作和伙伴关系，包括与世界银行、世界贸易组织、国际货币基金组织、欧洲经济合作发展理事会、联合国贸易和发展大会、联合国教科文组织、地区机构、地区开发银行以及地区相关经济组织的合作与伙伴关系将得到进一步的加

强，以促进综合就业战略的连贯性并予以支持，以及推动建立诸如包含青年就业和/或技能开发等实质内容的伙伴关系。

贯彻落实和资源筹措战略

57. 有关将国际劳工局拟议的应对举措整合进实施框架中，其中包括本两年期计划与预算以及 2016–17 两年期计划与预算草案，在至关重要领域和技术合作项目之下的工作之中的行动已启动。
58. 后续行动涉及国际劳工局内部大量的合作与协调工作——包括政策、研究与统计司之间以及地区局与总部之间——尤其是有关实施一项综合的就业政策与政策性研究。国际劳工组织全球就业政策小组将于 2015 年 1 月召开第二次务虚会，主要讨论有关 2014 年结论后续计划的实施情况。
59. 将继续努力筹措预算外资源，来加强和提高国际劳工组织三方成员的能力。
60. 通过至关重要领域及计划和预算监督机制以及通过向理事会提交专题报告等方式来监督和评估国际劳工局的就业工作。

决定草案

61. 理事会敦请局长在推行旨在落实关于就业第二次周期性讨论结论的后续计划时考虑其指导意见，并且在起草未来计划和预算草案、制定资源筹措方案以及在可能的情况下实施 2014–15 两年期计划预算时借鉴其指导意见。