



经济及社会理事会

Distr. :General
6 February 1998
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第六届会议

1998年4月20日至5月1日

工业和可持续发展

秘书长的报告

增编

工业与社会发展*

目录

段次 页次

| | | |
|--------------------|-------|---|
| 一、导言..... | 1-7 | 2 |
| 二、工业和人的发展..... | 8-22 | 2 |
| 三、对政府和企业的政策挑战..... | 23-38 | 4 |
| 四、对国际社会的政策挑战..... | 39-43 | 6 |

* 本增编是国际劳工组织按照可持续发展机构间委员会同意的安排编写的;它是联合国各机构、各国际组织、有关政府机构和一系列其它机构和个人之间进行协商和信息交流的结果。

一、导言

1. 社会发展是一个多方面概念,涉及就业机会的创造、工人的社会保障、其工作环境的改善和人力资本的投资等问题。作为经济可持续性条件的工业利润和社会发展这两者之间并非不能共存。除非工业发展能提供充分的就业机会,并提供注重工人健康与安全和工作条件,不然,它就不可能持续。从更积极的方面讲,有盈利的工业增长是支持社会发展的最佳途径之一。国家在建立并维护公平游戏场地方面的作用至关重要,因为市场力量并不为所有公司提供刺激,推动它们关注其员工或周边社区的社会发展。

2. 工业与社会发展之间的关系是一个全球性问题,与区域内和区域间正处于变化中的就业结构相关联。国际劳工组织(劳工组织)的《1996/1997 年度世界就业报告》的结论指出,充分就业——社会发展的支柱之一——仍是一个可以实现的目标。没有充分理由害怕经济合作与发展组织的成员国普遍出现“失业性增长”的现象。不过在许多地方,人们极为担忧技术的迅速变化和剧烈的国际竞争有可能破坏就业。经合发组织成员国的工业工人担心,全球化即使不是这些变化的原因,但它却通过工业生产非本地化,即移至工资相对较低的发展中国家而加快和加强了这些变化。与此同时,虽说某些发展中国家的工业工人可能因全球市场准入而受惠于新的就业机会,但这种就业的可持续性根本未得到保证。

3. 实现可持续社会发展的关键是为所有希望工作的人创造充分的、符合可接受标准的就业机会。这是一个巨大挑战。经合发组织成员国经历了高失业率、生产和工作条件非正规化以及日趋扩大的收入不平等。其它区域的就业形势同样也经历了巨变。拉丁美洲和撒哈拉以南的非洲经历了正规制造业部门衰退、非正规化程度日益提高和就业不足等问题。某些非洲国家出现了回复到农业经济的趋向。南亚的经济环境和就业水平虽然持续不断地缓慢改善,但贫困现象仍然极为普遍,仍需做出大量工作才能为人民提供体面的就业机会。南亚和东南亚近期出现的金融危机显示,即使是在这些迄今一直被视为工业增长和发展的最成功例子的国家,其经济发展和就业增长依然是脆弱的。

4. 这些经验清楚表明,创造就业必须要以社会保障作为补充。如果全球化导致社会公正的恶化,那它在政治上就行不通。不公正现象上升、劳动者福利条件恶化

以及充分社会保障的缺乏都可能滋生不满,触发反对全球化的强烈反应。

5. 不过,仍有一些乐观的理由扩大以出口为主的制造业增加了妇女的就业机会,虽说这类工作的工资通常低于平均工资,但进入劳动力市场的机会的增加所带来的益处对提高性别平等具有重大意义。尽管近期出现了一些事情,但东亚和东南亚的经验带来了希望,说明贫困国家可以在不扩大不公平现象的情况下实现快速增长,并且还显示人的发展,如提供教育和保健等,对可持续经济增长至关重要。但在东亚以外地区也有一些积极发展。共同责任运动在经合发组织成员国发展的势头强劲,各个公司发现,减少剥削程度的工作条件——提高保健与安全条件、减短工作时数、加强协商的管理方式——能够改善许多方面的经济业绩。

6. 有趣的是,此类主动行动并不限于正规部门。南亚和非洲有些小型企业自发地为其自身集体提供社会保障,因为它们清楚知道,这些措施能提高企业生产力。一项重要的政策挑战就是设法推动和鼓励在整个非正规工业部门推广此类主动行动。鉴于这一部门众多企业的生产力水平至今仍然较低,所以提高生产力的潜力很大,而且这样做的必要性也极为紧迫,这不仅是因为非正规部门的工资较低,而且也因为工业就业机会大部分来自小企业。

7. 在宏观经济这一层次,唯有保持合理的经济增长才能实现可持续的社会发展;在企业这一层次,唯有增加增值部分,避免竞争力受到威胁,才能实现工作条件的可持续改善。不过,反过来说也是正确的,即:社会发展为宏观层面上的经济增长和工业企业层面上的竞争力提供基础和先决条件。在“好做法”带动社会发展和优良经济业绩携手并进方面有许多例子。

二、工业和人的发展

8. 在日益全球化的经济中,社会发展是竞争力的前提。例如,为大多数人提供基本的教育和卫生保健对迅速发展至关重要。东亚的高文化水平先于并伴随经济繁荣出现,而不是随后出现。与此相反,南亚或撒哈拉以南非洲低落的教育水平已成为经济增长的障碍。

9. 一般而言,对人的发展所作的投资能带来积极收益。但改善基本教育和保健并非是一个简单战略,尤其对最贫困国家而言。一方面需要采取这些措施,另一方面日益加剧的竞争使这些措施更难以实施。虽说工

业发展在很大程度上被视为私营部门的职责,而且工业私营化的趋向反映于众多结构调整方案中,但国家在提高工业竞争力方面发挥着关键作用。

10. 虽说工业是经济增长和创造就业的推动力之一,但许多发展中国家在过去二、三十年中的工业就业和产出的增长却非常缓慢。唯有东亚和东南亚的“老虎国家”能够通过工业扩展同时实现产出、就业和实际工资的增长。有些新兴工业化的亚洲国家——如中国和印度尼西亚——近来得益于以工业生产能力的扩大为基础的劳动力吸收型增长模式。

11. 就业通常伴随着工业产出而增加,但这一关系并不固定。在许多地方,增长正日益降低就业密集度:1975年至1990年间,在能够对两者进行比较的16个国家中有9个国家的就业弹性下降。¹这一倾向并不局限于最富裕的经合发组织成员国:在诸如印度和巴基斯坦等发展中国家,这是一个令人关切的问题,因为它们的工业就业弹性非常之低,工业就业增长远远慢于产出值的增长。

12. 随着就业领域中出现的变化,工资也发生了变化,包括男女工资收入之间的差异。各区域间的情况大不相同:在抽样调查的20个发达国家中只有四个国家的实际工资下降,而在抽样调查的亚洲国家中却有约一半国家的实际工资下降。²其它地方的情况甚至更为不利:在33个非亚洲发展中国家中有26个国家的制造业实际工资有所下降。制造业中男女工资差异较大,妇女与男人的工资比率为2:3,且没有普遍缩小差距的任何迹象。东亚发展中国家的男女工资差距最大;即使有些国家的工资差距正在缩小,但缩小比例却与妇女教育方面的进展不相称。但是,实际工资的下降或许并不反映现有工资水平的下降,而是反映出工业部门吸收了更多的低薪妇女劳动力。

13. 虽说有理由担忧全球化对工业就业的数量和质量的影响,但当然不能因此就一概而言地说,全球化导致就业整体下降。随着许多国家,尤其是发展中国家的出口中制造业所占比重有所增加,工业产出也相应上升,已使就业增加。不过,各个区域、国家之间和国家内部以及部门之间和部门内部的影响各不相同。

14. 总体而言,在富裕国家,全球化的影响是节约劳动力,减少就业,尤其是减少了非技术工人的就业。以传统的制造业为基础的国家更易于因全球化而使工业就业出现最激剧的减少。与之相反,东亚和东南亚国家却

以制造业为基础快速创造就业,并在有些情况下,多年来一直保持充分就业。随着世界贸易继续得以自由化,中等收入国家面临来自低成本供应商的更大的国际竞争。为使其工业生存下去,这些国家必须扩大新的、更加技术密集型产品领域的出口能力,而这些领域需要的工人数量减少,但技术更高。即使如此,在有些情况下,产出的增长之快或许足以创造总就业的增加,甚至是在就业弹性降低的情况下。在此情况下实际工资有可能上升。在已发展建立出口导向的低收入国家,相对而言属劳动力密集型生产形式的领域中的制造业就业迅速扩展。它比其它种类的工业生产吸收了更高比例的妇女劳动力。

15. 关于就业质量的情况同样是各不相同。虽说日益激烈的竞争推动生产力的提高,但它却危害许多企业的生存和利润。这些企业可能会谋求短期成本节约,方法是削减对工人的社会保障和减轻对工人的合同义务。全球化往往使曾受保护的工业企业削减成本并实行非本地化;就尊重基本的劳工标准而言,全球化还增加了“一落千丈”的危险。工会面临的问题是,工人抵制这种标准恶化的能力被削弱。

16. 因此,全球化带来了世界范围内大部分工业劳动大军的工作条件恶化的可能性。有些地方已出现这种情况,从有保障的工作转至“弹性”劳务市场这种巨变以及老工业中心中非常规就业形式的上升便是例证。在所有经合发组织成员国,自我雇用、非全日就业和临时就业均显著上升。有些以出口为导向的发展中国家仍然雇用童工和债役工,并且忽视安全因素。不过,在这方面还需要作更多的调查研究,以确定全球化是否确实导致了恶劣工作条件的产生和关键性劳动标准的被忽视,或者仅仅是增加了先前存在的工作条件的国际能见度。存在着一种危险,尤其是对被作为廉价劳动力进入劳务市场的妇女而言,这就是,妇女参与劳动力市场方面所获的进展可能只是短暂的,当工业进入更为技术密集型生产时,这些进展就不会继续下去。

17. 一国能否从全球化中获益的关键端视能否满足社会发展的某些条件。如上所述,东亚国家在经济开始迅速增长之前,就向人民提供保健、教育和其它一些社会服务。一些国家,例如巴基斯坦,认识到这种做法的力量,决定把国家支出的一部分重新分配给社会部门。其它国家、主要是那些从原来的中央计划经济转向市场经济的东亚国家发现,在新的全球贸易体制中,以往的社会公益高支出的模式对他们有利。

18. 在世界各地,服务业部门正越来越成为最重要的雇主。服务业的增长与福利的全面增长、以及经济全球化密切相关。多边贸易谈判的乌拉圭回合把服务业纳入世界贸易组织的规则中,从此开始的自由化有助于增加服务业部门的就业。服务业部门的增长、特别是由于革新信息技术以及新形式的金融和商业服务的发展也促进了全球工业贸易的增长。

19. 服务业部门就业机会增长的数字在一定程度上是统计方面的一种幻觉。很多企业都在削减现有的劳动力,从外面提供服务的部门购买服务,而不是雇用劳动力。技术进步、特别是通信和信息处理方面的进步使很多这种服务能够在国际上进行重新迁移安置。所以工业仍然是扩展的原动力,但同时也加强了与服务业的联系。服务业部门的繁荣及其与工业的联系都是帮助全球化促进增加就业机会的因素。

20. 非正规企业中制造业的就业机会有了很大增长。在比较贫穷的国家中,非正规部门构成国民经济的主要部分。不论是在比较富裕、还是在发展中国家里,这个部门都在发展扩大。因此,应当利用这个部门的生产潜力,同时设法改善工人的工作条件。非正规部门的概念隐含着巨大的差异和多样性。在拉丁美洲、南亚和中东的中等收入国家里,非正规部门中的小型都市企业比大部分东亚国家中的正规部门更为重要。发展中国家中传统的非正规部门包括独立的小制造商,但分包合同的情况也很普遍,特别是在正规和非正规企业之间。这些发展情况需要作出新的努力,把对核心劳动力的保护标准扩大到非正规企业中。

21. 工业化国家里的非正规化常常也是对国际竞争加剧的一种反应,而且这提供了办法,降低劳动力成本、实行更大的灵活性、包括临时工和非全日性工作。其结果是“第三世界”的劳动条件,小型血汗工厂,在美国和欧洲的大城市里雇用易受伤害的群体,同时地位稳固的生产商也增加非正规形式的工作。在发展中国家中,竞争的压力也迫使生产商采用反常的组织生产方式,这反过来也导致了就业非正规化。

22. 但是,非正规部门内也有很高的技术水平和一些相对优势的小公司。非正规部门对当地组织机构以及其它辅助性的非正规企业加强了解有助于这个部门受益于全球化。在国际公司与地方小供应商之间在形成集团或建立强而有力联系的地方,非正规部门就更有可能向出口方面发展和/或作为面向出口的工业的供应商。

最有可能实现就业增长的地方是中小型企业;支助非正规部门的企业获得微型贷款、改善工作条件和社会保护的政策有助于他们跨越非正规的门槛进入正规部门。

三、对政府和企业的政策挑战

23. 最近,世界范围的就业、特别是与全球化有关的就业发生了变化,这既带来了风险,也带来了各种机会。为了使目前的种种挑战变为优势,就需要制订既能促进就业平等、也能促进就业数量的政策:一方面,这是一种只赢不输的情况,因为促进社会发展的政策同时也能提高生产力和竞争力。但是,另一方面,在很多情况下,雇主不大可能创造社会发展的这些条件。这种趋势占主导的国家在全球性经济中将冒落于人后的风险。

24. 为了使市场能以符合人民长期利益的方式运转,就需要创造某些先决条件,使企业沿着这个方向发展,并协助国家和私营部门完成加快社会发展的任务。人们越来越强调,国家、私营部门和公民社会应为实现这个目标建立合作伙伴关系。第一个政策挑战是,确保充分的高质量就业。但这种情况是以可持续的经济增长为先决条件的。创造就业机会不应当影响基本的效率、特别是在一个越来越充满竞争性的环境中。为此,一个有利的宏观经济环境就显得十分重要了。此外,经济增长模式应当转向就业密集型的增长,特别是在劳动力过剩的国家中。对发展中国家来说,劳力密集型的制造业是一个选择办法,尤其是它为妇女创造的就业机会远比进口替代战略有效。改变奖励办法,例如定值过高的兑换率和保护资本密集部门等经济改革,有可能使这种状况得到改善。支助中小型企业提高生产力的基本基础设施和服务本身常常是劳力密集型的,对公共基础设施的投资是在基础设施和工业部门创造就业机会的一个好办法。

25. 根据联合国工业发展组织(工发组织)的估计,非正规部门雇用的工人占发展中国家工业劳动力的四分之三,这种情况很普遍。不应当把非正规部门企业劳动强度大视为是理所当然的,工作条件不符合标准是很普遍的问题。政策和管制性的环境应通过消除市场和产品障碍,帮助而不是妨碍中小型企业获得成功。同时根据社会发展目标,在这个部门中鼓励实行更高程度的社会保障。财政政策不应当对小公司有惩罚性的作用,需要对金融和信贷政策进行具体修订,以确保小公司对融资的需要得到满足。获得资本的途径有限是对小公司发

展的一个障碍,这比资本费用的问题要严重的多。政府可以以相当简单的办法来支助加强企业和生产力文化,例如,建立奖励制度,对成功的革新家和采用良好的就业方法的公司给予奖励。

26. 另一项政策是聚集力量,支助建立组织能力,以便共同得到象市场信息、贸易标准和销售方面的服务。在小企业之间培养发展机构间的联系也可以成为协调和改善对成员企业的工人提供社会保护的依据。劳工组织对坦桑尼亚联合共和国和印度的很多小企业集团提供了技术援助,这些项目成功地支助了就业保障,并提高了劳动生产力。

27. 应当欢迎妇女更多地加入到劳动力大军中。应当重视那些妨碍妇女进入劳动力大军的障碍,其中包括高生育率、技术和受教育水平低、或缺乏托儿设施等。可以建立有效的团体来改善妇女的福利,提高她们的能力,同时提高总的经济增长。

28. 妇女的就业条件应是就业政策的关键。与其他地方一样,在经济迅速增长的国家中,也存在着很多歧视性的做法。工业部门中的妇女人数很多,她们的工资很低,工作无保障,受到就业条件和工资方面的各种歧视。同样,政策应把重点放在进一步提高女性劳动力的技能方面,以确保各国在摆脱简单的劳动密集型的生产活动、转入增值价值较高、更为技术密集型的生产活动时,能提供大量的拥有技能的人。

29. 《21世纪议程》也认识到,在努力实现清洁生产和负责任的企业家精神方面,商业在实现其目标中所具有的作用。人们都认识到,提高资源利用效率的重要性,其中包括在重新利用、回收利用和降低经济产出的单位废料量。雇主们越来越意识到他们对实现这些目标所承担的社会责任。劳工组织的雇主组织和清洁生产方案的目的是,鼓励企业努力工作,改善环境性能,并协助他们达此目的。

30. 企业可以有三种方式来理解它们的社会责任。根据一种学派,做生意的目的就是要经营赚钱。毕竟,企业必须付税、为非政府组织捐款和支付工资。但这种看法已经不再占主导地位了。第二种普遍的看法认为,现在有很严重的社会问题存在,企业具有社会作用,应当承担把资源用于解决诸如生态退化和失业等问题的责任。但实际上,言行之间的差距很大,普遍削减劳动力的这种趋势就是证明。

31. 第三类企业目前为数虽不多但却正在增加中,这类企业认为社会问题是体现更根本的问题的征兆。这些企业克服这些问题的战略不是通过逐渐改变企业对顾客职工和供应商的态度,而是要求企业界本身进行根本的改变。社会倡议是新战略的基本要素,其目的是为了设法使社会需要与企业利益更趋一致。尽管企业界一向都参与社会活动,但是,真正的新倡议却包括资助职工新工作的安排、个体经营、职工买断、开办企业和间接协助外界人士以及职工参与企业资金管理。

32. 关键在于必须把关于总体环境的行动同关于工作环境的活动整合起来。虽然不容易监测工作环境方面取得的进展,但是,有人担心如果在竞争的世界中一心仅追求经济增长,有时候可能会导致在工作场所的安全与环境方面缺乏适当的保障。这至少可以部份解释为什么许多国家的工作场所意外事故越来越多以及为什么其工作环境已全盘恶化。工作场所显然已出现的趋势包括工作速率增强、化学物质的使用更加普遍以及新技术的采用。改善职业安全和卫生,提高管理战略参与程度,这些都是优良商业做法。仍需要作出更大的努力,以期推广经验教训和这些优良做法实例并且奖励促成更好的工作条件。例如卫生等方面某些简易的措施都可以改进工作条件和效率。奖励办法极为重要。例如意外事故保险可能具有可减少职业意外事故数目的固有的有利因素。

33. 妇女的工作条件问题必须受到高度注意。工作场所暴力行为是一项受到忽略的主要问题;某些无掩蔽的职业特别容易发生。最后,特别需要注意制定特别影响妇女问题的法律,包括产假权利和补助金及夜班规定,以确保对妇女的保护不致反令其不易寻得工作。

34. 贫穷国家如能建立其人力资本资源,就有可能迎头赶上。如果未能及早发展人力资本资源,就不大可能赶上。改善基本教育和保健是一项只赢不输的战略,但是,它不是一项简单的战略,尤其是对预算极为有限的贫穷国家而言更是如此。然而,各国必须促使其人民具有参与国际竞争的能力;对这些国家而言,这是一项主要的政策挑战。

35. 许多工业企业都担心退学者的教育水平等问题以及灵活的劳动力所需的教育程度。企业界可单独地或有时与政府合作提供具体劳动力需求方面更完备的资料以及学校教育。另一项严重的问题是最急需这些措

施的较穷国家的企业或政府都比较不可能采取这些措施。

36. 过去几十年中,在发生就业问题危机期间,人们往往都极为关注许多社会保障规定是否可能继续存在,尤其是在面临失业者和老年人增多问题时。此外,还有一种危险,就是有可能使社会保障制度很优良的部门的职位减少,从而有利于缺少此类保障的雇主或国家。与此相反,另一个问题是社会保障范围很有限,尤其是在发展中国家。

37. 不过,亦可吸取正面的教训。某些经合发组织成员国已顺利地调整了失业津贴,例如鼓励重回劳动力市场。企业和政府都致力于重新培训工人获得“就业能力”,从而有助于缓和传统安全网方案目前所面临的压力。

38. 在更贫穷的地区,必须以不同的方式提供成功的社会保障,不过,仍有可能采取一些积极的措施。例如,印度妇女个体经营者协会强调托儿所是最重要的措施,目的是使母亲安心以及提高生产力。劳工组织最近致力的工作是在非正规经济部门实行经变通后实行的社会保障方式,例如达累斯萨拉姆的保健费用集体(互助)保险制度。

四、对国际社会的政策挑战

39. 国际社会在工农业方面的首要关切应该是各国之间的工业差距。全球化导致这个不均衡现象更形明显,各国和各集团陷于更为贫穷而且孤立的困境。增进世界各地的社会发展是一项共同目标,符合所有各方的长期利益。

40. 社会发展问题世界首脑会议(1995年)可能是国际间为铲除贫穷进行合作的最坚实的论坛。政策的形成必须根据宣言内载各国的承诺,其中包括扩大生产性就业和减少能够工作者失业率以及加强社会保护及减少最贫穷群组的脆弱程度。关于就业方面的政策,国际社会必须致力于确保国际贸易和贸易协定不导致损及世界各地创造就业的机会,并确保核心劳动标准受到遵守,尤其是关于结社自由、集体谈判、废除童工和奴工及两性平等。

41. 为了增进社会发展,必须遵守核心标准和有关工作条件、职业安全和保健以及社会保障的其他标准。国际机构应鼓励遵守这些标准,同时还应专注于协助那些

发展程度较低的国家致力于参与全球经济。虽然最终的目标是促使这些国家有能力在全球经济中具有竞争力而降低其劳动力标准,不过,可能需要对它们提供技术援助,帮助低收入国家的企业和所有区域的小型企业达到所要求的标准,而不减损其竞争地位。

42. 劳工组织取缔童工行动方案的实施是协同私营部门雇主和工会进行的,该方案帮助改变了舆论倾向,使政府相信童工问题实际上是可以解决的并且已在国际间调动资源用于解决此项问题。这个方针还证明了一个教训,就是,多元企业的参与是不可或缺的,即为了提高劳工标准,雇主必须全面参与部门性方案。企业可能必须负担实施此类改善所需要的费用,即使仅是短期的。只有当所有企业都同时参与并且作出改变,才可能克服遵守规定的企业因为其市场份额减少而受损害的问题。

43. 由于全球化,政府、雇主和工会的作用正在转变。对国际社会的行动者而言,已建议下列的可择方法:第一,联合国应发挥作用,监测在《21世纪议程》范畴内实施社会发展问题哥本哈根宣言所取得的进展。第二,劳工组织在监测实行相关劳工标准和奖励实行有助于使所有愿意工作的人都获得就业机会的经济成长模式方面发挥中枢作用。第三,各贸易集团内各成员国应该考虑到贸易协定所引起的更广泛的问题并应长期致力于作为贸易和投资政策重心的创造就业机会和社会发展工作。第四,国内和国际企业本身均可得益于制订社会倡议;在公司内外增进社会发展都是有利的商业决策,这种利益必须是长期性的。国际雇主组织正协散播此一信息并且推广这些优良做法。最后,因为技术迅速发展及进行全球化,结果使工会面临前所未有的挑战。它们必须在国家和国际二级调整方向并且进行改组,目的是为了能够面对正形成中的全球经济以及其中越来越明显的全球范围内的不平等问题。此外,新的工作重点是强调协助和组织非正规工业部门的工人。工会在工农业改组期间的经济功能极端重要,并将继续发挥宣扬民主和维护社会正义的重要作用,特别是协助妇女、少数群体、消费者团体、失业者和世界各国越来越多的贫穷工人方面的作用。

注

¹ 见《1996-1997年世界就业情况》(日内瓦,国际劳工局,1996年),第151页。

² 见 A. Amsden 和 R. Van der Hoeven “1980 年代的制造业产出、就业情况和实际工资:本世纪结束前的劳动力损失”,《发展研究杂志》,第 32 卷(1996 年),第 4 期,第 506 至 530 页。
