



国际  
劳工  
组织

► ILC.111/I(A)

# ▶ 推进社会正义

国际劳工大会  
第111届会议, 2023年



报告一 (A)

► 推进社会正义

总干事报告

第一项议程

版权 © 国际劳工组织，2023 年

2023 年第一版

国际劳工组织的出版物享有《世界版权公约》第二议定书所规定的版权，但在标明来源的情况下，可转载其中的简短摘录，无需授权。如需复制或翻译，应向国际劳工组织出版单位(版权和许可)提出申请，地址：ILO Publishing (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, 或发送电子邮件至 [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org)。国际劳工组织欢迎此类申请。

在复制权组织注册的图书馆、机构和其他用户可以根据为此目的向其颁发的许可证进行复制。请访问 [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) 获得贵国复制权组织的相关信息。

---

推进社会正义。日内瓦：国际劳工局，2023 年

ISBN 978-92-2-037799-4 (print)

ISBN 978-92-2-037800-7 (web PDF)

ISSN 0255-3449 (print)

另有以下语言版本：

阿拉伯文：ISBN 978-92-2-037801-4 (print), ISBN 978-92-2-037802-1 (web PDF);

英文：ISBN 978-92-2-037791-8 (print), ISBN 978-92-2-037792-5 (web PDF);

法文：ISBN 978-92-2-037793-2 (print), ISBN 978-92-2-037794-9 (web PDF);

德文：ISBN 978-92-2-037803-8 (print), ISBN 978-92-2-037804-5 (web PDF);

俄文：ISBN 978-92-2-037797-0 (print), ISBN 978-92-2-037798-7 (web PDF);

西班牙文：ISBN 978-92-2-037795-6 (print), ISBN 978-92-2-037796-3 (web PDF)。

---

国际劳工组织出版物中所用名称符合联合国习惯用法，出版物中材料的编排方式不代表国际劳工组织对任何国家、地区或领土或其当局的法律地位，以及其边界的划定表达任何意见。

署名文章、研究报告和其他文稿，文责完全由作者自负，其发表并不构成国际劳工组织对其中所表达意见的认可。

提及的企业、商业产品和流程的名称不意味其为国际劳工组织所认可，而未提及的某一特定企业、商业产品或流程也并非意味着其不被认可。

有关国际劳工组织出版物和数字产品的信息，请访问：[www.ilo.org/publins](http://www.ilo.org/publins)

---

## ► 前言

我们面临着一系列截然不同但又相互交织的挑战，其中包括新冠肺炎疫情的后果、不断上涨的生活成本、极端天气事件和地缘政治不稳定，也包括迫在眉睫的全球债务危机。它们对劳动世界的影响正在大大延缓甚或逆转社会正义方面的进展。

本报告是我首次向国际劳工大会提交的报告，阐述了推进社会正义和促进体面劳动的愿景。它审视了当今劳动世界面临的一些严峻现实问题——持续存在的不公正、不平等和无保障现象——我们现在必须对此采取行动。报告探讨了国际劳工组织(劳工组织)、各国政府、雇主组织和工人组织为通过体面劳动应对这些现实问题而需要采取的各种行动。它强调我们必须抓住国家和国际层面存在的战略机遇，推进我们以人为本、以权利为基础的方针，包括通过机构间一体化行动。

我们的全球雄心必须与我们面临的挑战规模相称。我们需要利用我们独特的三方召集力，以我们的持久价值观为指导，与其他关键行动方，包括多边体系中的关键行动方，共同创建一个全球联盟，携手推进社会正义，重振社会契约。

我提请所有代表讨论与审议我的报告。你们的意见和主张将打造这一全球雄心。你们的知识和经验将发挥宝贵作用，决定前行方向。你们对我们的社会正义使命坚定不移的承诺，将为我们营造所需的势头，把这一核心目标置于所有国家和国际政策的中心。

2023年5月

吉尔伯特·洪博  
总干事

## ▶ 目录

	页 次
前 言 .....	3
第一章. 追求社会正义 .....	7
何为社会正义? .....	7
通过体面劳动推进社会正义 .....	10
第二章. 世界到了紧要关头吗? .....	13
不公正问题持续存在 .....	13
劳动力市场普遍存在无保障现象 .....	14
日益加剧的高度不平等 .....	15
多重危机交织叠加 .....	16
社会契约正在瓦解 .....	16
第三章. 推进社会正义, 促进体面劳动 .....	19
提高劳动治理的包容性和有效性 .....	20
确保获得充分、生产性、自由选择的就业及终身学习 .....	21
振兴劳动力市场制度, 促进结果公平 .....	23
在人们的整个生命周期中提供社会保护, 实现公平过渡 .....	24
第四章. 构建全球社会正义联盟 .....	27
通过宣传活动和政策对话培育社会正义 .....	27
社会正义是更为协调一致的多边主义的基石 .....	28
开展国际政策协调, 提高政策一致性 .....	29
重振三方机制, 重续社会契约 .....	30

## ► 第一章

### 追求社会正义

“只有以社会正义为基础，才能建立世界持久和平…”

1. 我们生活在一个多重危机相互叠加的时代。每场危机都揭示了我们现行制度和政策的沉疴固疾。这些断层线之下是结构性不平等，在每次动荡之后都将数百万人更远地甩到后面。每场危机引发的不确定性时期都会遏制企业投资，妨碍经济创造足够的就业机会，让众多工人及其家人无法确定将如何负担最基本的必需品。在最近的一项全球民意调查中，近四分之三的受访者表示他们正在“艰难度日”或者“遭受苦难”，只有略多于四分之一的受访者认为他们自己正在“蓬勃向上”。<sup>1</sup>人们认为社会中某些东西非常不公平以及由此引发了社会不满，这是引起当今社会不稳定的最重要原因之一。
2. 劳工组织的创始者坚信，只有以社会正义为基础，才能建立世界持久和平，这促使他们将社会正义作为一个专注于改善劳动条件的组织的终极目标。<sup>2</sup>这一初始社会契约——以承认结社自由原则为前提——促成了一种独特治理形式的兴起。各国政府、雇主组织和工人组织在劳工组织会聚一堂，处理当时往往令人无法接受的工作条件，以及普遍存在的无保障、贫困和劳资冲突现象。在劳工组织成立时，国家层面几乎还不存在三方机制，而当前这一机制已成为推进社会正义的既定程序手段。
3. 《1944 年费城宣言》有力地重申了劳工组织基于人类尊严和自由、平等和机会均等之核心价值观的社会正义使命。它将实现社会正义作为所有国家和国际政策的中心目标，让经济和经济政策服务于这一核心目标。<sup>3</sup>

### 何为社会正义？

4. 社会、政策和制度可被定性为公正或不公正的。但是，这一评定所依据的是何种社会正义概念？这一观念能够如何指导旨在实现社会正义的持续一致的行动？
5. 社会正义体现为这一向往：“全人类不分种族、信仰或性别都有权在自由和尊严、经济保障和机会均等的条件下谋求其物质福祉和精神发展”。<sup>4</sup>它以人类尊严的内在价值为前提，正如劳工组织的基本原则——“劳动(力)不是商品”所表达的。<sup>5</sup>

<sup>1</sup> 盖洛普，“盖洛普全球生活评价指数”。这项民意调查是在 2021 年 4 月至 2022 年 1 月之间进行的。

<sup>2</sup> 《国际劳工组织章程》序言。这项原则也列入了《1919 年凡尔赛条约》第十三部分。

<sup>3</sup> 《费城宣言》，第二部分(b)和(c)。

<sup>4</sup> 《费城宣言》，第二部分(a)。

<sup>5</sup> 《费城宣言》，第一部分(a)。这一原则也被纳入《凡尔赛条约》第十三部分，即“劳动力不应仅仅被视为一种商品或商业物品”。

6. 社会正义还关系到公平、平等、拥有发言权以及塑造自己生活的能动性。它关系到获得就业机会和适足生活水平，以便每个人都能过上生产和有尊严的生活。它关系到共享繁荣以及在收入中断、不足或断断续续时的保障措施。似乎不言而喻的是，它关系到一个社会的法治和诉诸法律的途径。
7. 社会正义不仅是一项道义责任，还使社会运转能够更有凝聚力，经济运行能够更加高效。它能够发掘国家和人民的生产潜力，为持续减少贫困和不平等铺平道路——这是包容性增长的先决条件。它能够带来和平、稳定和代际团结。
8. 社会正义可大致描述为具有四个层面。第一个层面是**普遍人权和能力**。普遍人权包括获得适足生活水平、教育、卫生保健和社会保障等。它们还包括结社自由，这为民主参与和社会对话奠定了基础。它们反映在各项文书中，包括《1948 年联合国世界人权宣言》、《1966 年联合国经济、社会及文化权利国际公约》、《1966 年公民权利和政治权利国际公约》、经 2022 年修正的《1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》等文书。这一层面主要涉及这些普遍权利在国际文书(包括国际劳工标准)中的表达以及在国家层面立法、政策和机构中的落实，例如，一方面确保有效获得公共服务，另一方面确保实现各种保障性权利，如结社自由。
9. 普遍人权可被视为赋予获得某些基本能力的权利。<sup>6</sup>能力方法极大地影响了劳工组织对以人为本构建劳动世界未来的方针的审议和联合国内部对人类发展的理解，该方法认为能力及利用能力的实质性机会是推进社会正义的必要条件。从这一角度看，贫穷造成的屈辱和痛苦不仅体现了收入缺乏，而且体现了对能力的剥夺，例如，对确保人类尊严及生产性参与经济和社会所必需的营养、卫生保健和优质教育的剥夺。
10. 第二个层面涉及**平等获得就业和生产活动机会**，使人们能够在具有经济保障的条件下追求物质福祉。它注重从事经济活动和因这些活动而获得报酬的实质性机会，包括完成有意义的工作和为社会做出贡献的机会。<sup>7</sup>它基于“公平的机会均等”<sup>8</sup>和平等待遇原则。它主要涉及提供获得生产和自由选择的就业机会的政策和措施。
11. 第三个层面包括更广义的**公平分配**概念。它涉及分配结果的公平性，包括公平分享经济增长的惠益，同时关注社会中处境最不利或最脆弱的群体。<sup>9</sup>当然，社会正义不仅仅关系到以正确方式分享生产力提高带来的益处；它还关系到以正确方式认可和重视维系社会和支持经济日常运行的工作——例

---

<sup>6</sup> 能力被理解为人们能够去做那些被认为有价值的事情或成为被认为有价值的人的能力。例如，获得良好营养、处于良好的健康状况和对疾病免疫以及接受教育的自由。能力方法将评估人类发展和福祉的重点从资源转移到人们能够利用这些资源“成为什么样的人和做什么”。见阿玛特亚·斯恩，《作为自由的发展》(牛津纽约：牛津大学出版社，1999 年)；玛莎·C. 娜斯鲍姆，《创造性能力：人类发展方法》(麻省剑桥：哈佛大学出版社贝尔克纳普出版社，2011 年)。

<sup>7</sup> 关于贡献性正义，见麦克尔·J. 桑德尔，《正义：何为正确之举？》(法勒、斯特劳斯和吉鲁出版社，2009 年)。

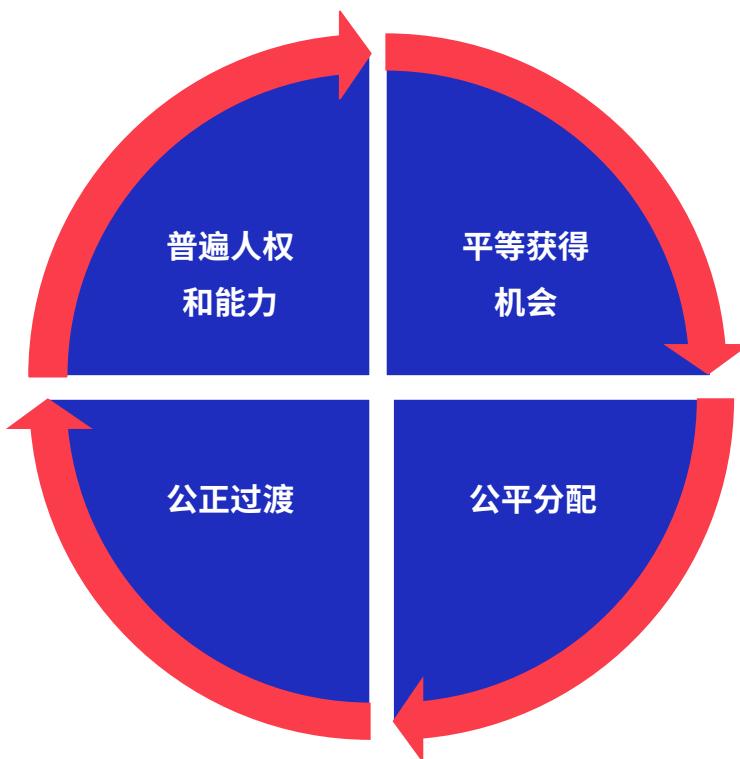
<sup>8</sup> 约翰·罗尔斯在《正义论》(哈佛大学出版社，1971 年)中提出了公平正义的两个原则：第一，保证所有人平等的基本自由；第二，公平的机会均等与(词汇从属)“差别原则”(第 302 页)。另见亚历山大·考夫曼，《罗尔斯的平等主义》(剑桥大学出版社，2018 年)。

<sup>9</sup> 《费城宣言》提到将确保“将进步的成果公平地分配给所有人，将维持最低生活的工资给予所有从业者和需要此种保护的人”的政策。另见约翰·罗尔斯在《正义论》(哈佛大学出版社，1971 年)中关于差别原则的论述，根据该原则，针对不平等的安排应使其“适合于处境最不利者的最大利益”。

如，有偿和无偿的照护工作。这一层面主要涉及应对不平等及促进包容性和共享繁荣的制度，包括预分配和再分配政策。它包括对于权力失衡如何影响分配结果以及抵消这些失衡的制度的考量。

12. 第四个层面涉及**公正过渡**。这一层面涵盖了重大变革随时间推移而影响人们福祉的方式。这包括与全球化、技术、人口、环境、其他变革以及叠加危机相关的变革。它涉及建设有韧性的社会和经济所必需的能力。它体现在 2019 年国际劳工大会通过的《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》(《百年宣言》)中，该宣言的重点是采取以人为本方针应对劳动世界正在发生的变革。<sup>10</sup> 这一层面主要涉及最大程度地增加机会和降低风险的政策和措施，使人们能够应对这些变革和叠加危机带来的过渡。
13. 这四个层面相互关联、相互依存(图 1)。这些层面体现在各个社会自治的方式中，特别是它们在相关政策设计和执行领域所做的选择。这些选择表达了任何社会的隐性社会契约。<sup>11</sup>

► 图 1. 推进社会正义



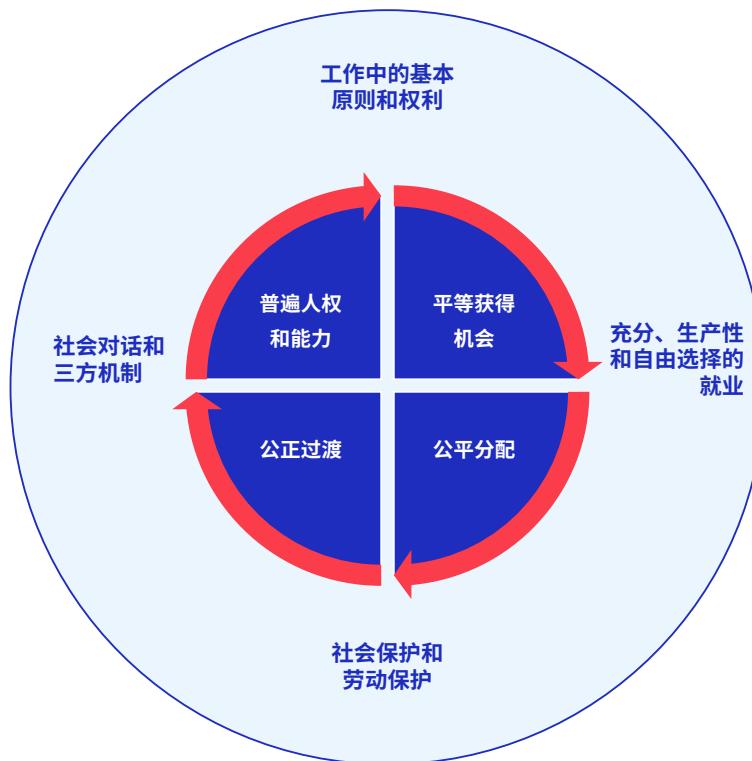
<sup>10</sup> 这也反映在联合国大会承认享有清洁、健康和可持续环境的权利是一项普遍人权。见联合国大会，第 76/300 号决议，[享有清洁、健康和可持续环境的人权](#)，A/RES/76/300(2022 年)。

<sup>11</sup> 虽然社会契约因国家和时间的不同而不同，但它可以被理解为一种隐性安排，它界定了政府和公民之间以及不同人口群体之间的关系。它反映了对如何组织一个社会的共同理解；规定集体制度如何运作和资源如何分配的规范和规则(包括公共产品的确定)；这方面的个人和集体责任；以及旨在实现社会正义的政策。见劳工组织，[社会契约与劳动世界的未来](#)，第 4 号问题说明，劳动世界的未来百年倡议，2016 年。

## 通过体面劳动推进社会正义

14. 提供和获得体面劳动对于在所有四个层面推进社会正义起核心作用。劳动收入是大多数家庭的主要收入来源。获得充分、生产性和自由选择的就业以及社会保护为提高生活水平奠定了基础，使人们能够发展和充分实现其潜力。劳动收入和社会转移支付的提高将减少不平等，增强包容性。此外，在加以监管和妥善组织的情况下，工作能够成为个人福祉和社会融入的来源。可持续企业将发挥重要作用，为公平参与创造和分享经济活动的惠益以及公正转型提供机会。
15. 在这方面，实现工作中的基本原则和权利提供了必要能力，以便在平等基础上获得自由选择的就业机会，并平衡劳资关系，促进取得公平的分配结果。这些保障性权利也给雇主组织和工人组织提供了所需的能动性，为促进公正过渡的可持续发展开辟道路，包括通过社会对话和三方机制。
16. 因此，经 2022 年修正的《2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》提出的“体面劳动议程”，为满足对实现社会正义的普遍向往确立了一套明确目标(图 2)。它提供了一个规范性框架，以实现保障性权利和与其他能力有关的权利。它促进社会对话以及雇主组织和工人组织参与劳动力市场三方治理和公正过渡。它涉及获得充分、生产性和自由选择的就业机会，以及逐步扩大社会保护，使所有人都能拥有适足生活水平。它确立了各种政策和制度，确保公平分享进步的成果，帮助人们应对他们在整个职业生涯中将面临的过渡。第三章讨论了这方面的优先事项。

► 图 2. 通过体面劳动推进社会正义



17. 与此同时，体面劳动与社会正义的各层面所体现的其他人类发展问题之间存在因果联系。例如，有效获得卫生保健服务和优质教育能够提高获得就业的能力，释放各国的生产潜力，而获得体面劳动提高了工人及其家人得到充足营养、享有良好健康和获得优质教育的可能性。

18. 加强体面劳动与其他人类发展问题之间的联系有可能会通过更高的教育水平、营养良好和健康的人口和劳动力、更好的技能和生产力以及更高的收入水平，形成积极和可持续的发展轨迹。适足生活工资和社会保护能够显著改善低收入家庭的财务资源，从而减少他们对尚是儿童的家庭帮工的依赖。因此，这些儿童能够继续接受教育，改善他们自己和后代的前景。这反过来又减少了不平等对代际流动的抑制作用。
19. 同样，无法在适足生活水平、获得有效卫生保健和优质教育方面推进社会正义，也会破坏体面劳动进程。例如，全世界仍有超过 2.44 亿儿童和青少年失学，中低收入国家估计有十分之七的儿童在 10 岁时仍不能阅读和理解一个简单的故事。<sup>12</sup> 这些被剥夺获得优质教育机会的情况意味着千百万儿童在工作，而且可能很快会有另外数百万儿童加入进来。它们损害了这些儿童未来获得体面就业以及获得对他们自己及其家人的健康和福祉而言适足的生活水平的机会——更别提保护他们一生免受各种风险了。这些失败不仅仅是个人的“人力资本赤字”；它们是一场危机，限制了各国促进和确保体面劳动的生产性潜力和能力。
20. 劳工组织长期以来一直认识到，谋求适足生活水平、有效获得卫生保健和优质教育方面的社会正义，对于实现其自身使命至关重要。<sup>13</sup> 同样，没有体面劳动，就不可能实现可持续发展。这是我们的共同议程。

---

<sup>12</sup> 联合国，《2022 年教育变革峰会报告》，2023 年 1 月。

<sup>13</sup> 见《费城宣言》，第三部分。另见《百年宣言》，其中呼吁劳工组织通过有效的终身学习和全民优质教育，进一步完善其以人为本构建劳动世界未来的方针(第三部分(A)(ii))。

## ▶ 第二章

### 世界到了紧要关头吗？

21. 世界面临着无数挑战——有些是旧挑战，有些是新挑战。社会和经济发展促进了平均生活水平提高，在世界各地提供了更多机会。<sup>14</sup> 与此同时，近几十年来，许多国家内部的经济不平等日益加剧，最富有的 1% 人口过度积累的财富与其余人口收入之间的差距不断扩大，这越来越令人担忧。<sup>15</sup> 新冠疫情在全世界引发了冲击波，逆转了生活水平方面的成就，暴露了每个社会的社会和经济政策弱点。目前，债务、高昂的粮食和能源价格、极端天气事件以及地缘政治紧张局势和冲突的损害性叠加令这一形势雪上加霜，给数百万人带来了苦难，恐将加剧贫困、排斥和不平等。对千百万人而言，社会正义仍然是一个不可企及的向往。

### 不公正问题持续存在

22. 截至 2022 年底，估计有 6.85 亿人生活在极端贫困中，其中大多数人生活在撒哈拉以南非洲以及脆弱和受冲突影响的经济体。<sup>16</sup> 这些人无法获得充足资源来满足其对安全饮用水、食物和环境卫生、健康和住所的基本需求。此种匮乏是对人类尊严的侮辱。它往往与其他不公正问题相互关联，包括童工劳动和强迫劳动。全球估计数据表明，2020 年有 1.6 亿儿童从事童工劳动，2021 年有近 5,000 万人生活在现代奴役制中。<sup>17</sup> 2016 年以来，童工劳动绝对人数增加了 800 多万，现代奴役绝对人数增加了 270 万，这与社会正义背道而驰。

23. 与这些不公正问题相关的是，数百万人为了谋生而每天从事不安全或不健康的工作。据估计，每年有 200 万工人死于职业事故和疾病，亿万工人在工作中受伤。<sup>18</sup> 由此造成的人间悲剧以及经济产出和生产力损失构成了多层次的不公正问题。

24. 令人遗憾的是，大多数国内冲突都涉及排斥和歧视少数群体。<sup>19</sup> 此外，在全球范围内，超过五分之一的就业人员在其职业生涯中经历了工作中的暴力和骚扰，无论身体、心理或者性方面的暴力和

<sup>14</sup> 全球极端贫困率从 1995 年的近 35% 下降到 2019 年的不到 10%。世界银行，《2022 年贫困与共享繁荣：纠正方向》，2022 年。全球识字率稳步上升，从 1979 年的 68% 上升到 2016 年的 86%。联合国教科文组织，“你需要了解的扫盲情况”。

<sup>15</sup> 自上世纪 90 年代中期以来，财富分配中最顶层的 1% 的人拿走了全部财富的 38%，而底层的 50% 的人只获得了其中的 2%。卢卡斯·尚赛尔等，《2022 年世界不平等报告》(世界不平等实验室，2022 年)。另见劳工组织，《不平等和劳动世界》，劳工大会文件 ILC.109/IV(Rev.)，2021 年。

<sup>16</sup> 世界银行，《2022 年贫困与共享繁荣》。

<sup>17</sup> 劳工组织和儿童基金会，《童工：2020 年全球估计，趋势和前进道路》，2021 年；劳工组织、“自由行走”人权组织和国际移民组织，《现代奴役全球估计：强迫劳动和强迫婚姻》，2022 年。

<sup>18</sup> 世卫组织和劳工组织，《世卫组织/劳工组织对 2000-2016 年与工作相关的疾病和伤害负担的联合估计：全球监测报告》，2021 年。这一估计数是根据与接触 19 种职业风险因素有关的死亡人数得出的。

<sup>19</sup> 联合国大会，《通过保护少数群体人权预防冲突：少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳的报告》，A/HRC/49/46，2022 年。

骚扰。大多数此类受害者反复经历暴力和骚扰。<sup>20</sup> 年轻妇女在工作中遭遇性暴力和性骚扰的可能性是年轻男子的两倍，而移民妇女报告性暴力和性骚扰的可能性几乎是非移民妇女的两倍。

## 劳动力市场普遍存在无保障现象

25. 如前所述，体面就业仍然是保障物质福祉和提高生活水平的首要手段。拥有一份体面工作，可以使人们能够有尊严地工作，并促进社会包容性。然而，在全球层面，2022 年估计有 2.07 亿人失业。无法获得就业机会对年轻人成功完成从学校到职场的过渡具有重大影响。超过五分之一的年轻人(15-24 岁)不上学，不就业，不参训。<sup>21</sup>
26. 现实情况是，即使实现了就业，但世界上大多数就业人口(超过 60%)都在非正规经济中工作。<sup>22</sup> 这些工人生活贫困的可能性是正规经济工人的两倍。他们在法律上得不到充分承认，在实践中往往又得不到保护，因此在外部冲击和经济周期来临时面临高得多的风险。妇女在这些工人中所占比例过高，她们更有可能从事最脆弱的工作，如无偿家庭帮工、家政工人、平台工人或以按件计酬方式雇用的居家工作的工人。<sup>23</sup>
27. 一些新的劳动力市场机会的脆弱性显而易见，各种无保障的工作形态增多。零散工作在发展中国家普遍存在，而在高收入国家的分量也正在增加，通常以随叫随到的工作安排形式出现，即只有在有需要时，工人才被召来工作、给付报酬。此类工作的特点是工作时间较短且时断时续，这种工作时间通常是非自愿的，并且经常涉及与时间相关的不充分就业。<sup>24</sup> 在最低工作时间门槛妨碍获得社会保障待遇的情况下，这种工作时间与非正规性相交叉。2019 年，估计有 1.65 亿劳动者寻求更多的有偿工作时间，其中很大一部分人在低收入国家。<sup>25</sup>
28. 与气候有关的风险和极端事件的增加进一步侵蚀了经济安全。气候变化危及就业、民生和企业，在世界不同地区产生了不同的影响。与高收入国家相比，中低收入国家在气温波动、热带疾病和水传播疾病暴露、海平面上升风险等诸多方面遭受(并将继续忍受)更大的气候变化冲击。<sup>26</sup> 随着气候变化加剧，更多人将被迫离开自己的家园，成为越来越多的“气候难民”的一部分。
29. 已将 40 多亿人排除在任何形式的社会保护之外的政策议程加剧了这种严重的经济无保障现象。这些人无法获得医疗和疾病津贴，在给子女提供食物、衣物和照顾方面得不到帮助，在他们年老、失业期间或在主要收入获取者死亡时无法获得收入。<sup>27</sup>

---

<sup>20</sup> 在全球层面，61.4%的受害者在最近的一项调查中表示，他们在职业生涯中经历过三次以上的暴力和骚扰。劳工组织、劳氏基金会和盖洛普，《工作中的暴力和骚扰经历：全球首次调查》，2022 年。

<sup>21</sup> 劳工组织，《2023 年世界就业和社会趋势展望》，2023 年。

<sup>22</sup> 劳工组织，《非正规经济中的妇女和男子：最新统计数据》，2023 年。

<sup>23</sup> 经合组织和劳工组织，《应对非正规经济中的脆弱性》，2019 年。

<sup>24</sup> 劳工组织，《世界各地的工作时间和工作生活平衡》，2022 年。

<sup>25</sup> 劳工组织，《2020 年世界就业和社会趋势展望》，2020 年。

<sup>26</sup> 卢卡斯·尚塞尔、菲利普·博斯、谭雷德·瓦图里兹，《2023 年气候不平等报告》(世界不平等实验室，2023/1)。

<sup>27</sup> 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告：社会保护处于十字路口——追求更加美好的未来》，2021 年。

30. 虽然社会保护覆盖面因国家和区域而异，但有四个群体一贯是最受排斥和最弱势的群体：非正规经济工人；移民工人，包括被迫流离失所者；年轻人；妇女。在非正规经济部门的工人中，大多数人既没有参加缴费型社会保护计划，也没有被纳入范围狭窄的社会救助计划，这些计划认为他们因“太富”（或“不够穷”）而不具备资格，他们因此落入所谓的“缺失的中间层”。

## 日益加剧的高度不平等

31. 与劳动力市场无保障现象相关的是不平等问题。作为我们经济和社会的特征，高度不平等以各种方式表现出来，包括在收入、参与劳动力市场的机会以及获得卫生保健和教育等基本服务方面。
32. 在大多数国家，收入不平等有所加剧。与此同时，在高收入国家，平均实际工资增长落后于平均劳动生产率增长。这些趋势意味着，一般而言，工人从经济增长中获得的份额减少了。工资越来越不平等——在分配顶层的工人工资大幅增加，处于分配底层的工人工资停滞不前，这是近几十年来推动收入不平等加剧的关键因素。<sup>28</sup> 在发展中国家，收入低、贫困率高的非正规工作仍然是经常存在高度不平等的主要原因之一。
33. 在这方面，歧视性做法继续将妇女和边缘化群体排除在劳动力市场机会之外，造成待遇和结果的不平等。妇女在无偿照护工作上投入的时间过多，这是妇女劳动力参与率较低以及求职受挫率较高的背后原因。妇女面临的就业差距（衡量所有愿意工作但没有工作的人的指标）更大，这一情况近二十年来基本没有发生变化。<sup>29</sup> 在有偿就业方面，全球女性的收入比男性低约 20%。<sup>30</sup> 当性别与种族、残疾和移民身份等其他歧视原因交织在一起时，薪酬差距甚至更大。<sup>31</sup> 例如，在高收入国家，男性国民和移民妇女之间的薪酬差距估计接近每小时 21%。<sup>32</sup>
34. 这些纵向和横向不平等体现在获得优质公共服务，包括教育和医疗的机会上。公共服务投资不足刺激了私营解决方案，其供给量呈指数级增长，而公共供给量却落在后面。因此，那些负担得起私营服务的人往往不太愿意支付确保提供公共服务和其他公共产品所需的税收。这造成了双轨制度，加剧了不平等。就医疗服务而言，在缺乏充分监管和适当社会医疗保护的情况下，占主导地位的私营医疗服务供给往往伴随着高额的自付医疗费用，许多中低收入国家都是这种情况。<sup>33</sup>

<sup>28</sup> 劳工组织，《不平等和劳动世界》，劳工大会文件 ILC.109/IV(Rev.)，2021 年。

<sup>29</sup> 劳工组织，《第 12 号劳动统计聚焦：揭示劳动力市场性别差距的新数据》，劳工组织简报，2023 年 3 月。就业差距不同于失业差距。要被定义为失业人员，一个人必须正在找工作，并且可以在很短的时间内（通常是一周内）开始工作。这些标准不太可能涵盖那些虽然希望工作，但由于承担过多的无偿照护工作责任而可能无法立即开始工作的妇女。

<sup>30</sup> 劳工组织，《2018/2019 年全球工资报告：性别薪酬差距背后的原因是什么》，2018 年。

<sup>31</sup> 布雷特·奥哈拉，“双重惩罚：对残疾妇女的就业歧视”，《残疾政策研究杂志》第 15 期，第 1 卷（2004 年）：第 27-34 页。

<sup>32</sup> 塞拉斯·阿莫斯-阿戈耶，《移民薪酬差距：理解移民和国民之间的工资差异》（劳工组织，2020 年）。

<sup>33</sup> 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告：社会保护处于十字路口——追求更加美好的未来》。

## 多重危机交织叠加

- 35. 这些不公正、无保障和不平等现象因多重危机交织叠加而加剧，这些危机包括新冠疫情、总需求急剧下降、价格上涨、极端天气事件和地缘政治不稳定，其中包括俄罗斯联邦侵略乌克兰。这些截然不同的冲击相互作用，导致了“复合危机”，所产生的叠加效应远远比各个冲击的总和更为严重。
- 36. 新冠疫情导致数亿人失业，并引发了自 1990 年以来——也可以说是自第二次世界大战以来——全球贫困人口最大幅度的增长。<sup>34</sup> 它给劳动力市场中的最弱势群体(包括妇女和年轻人)带来了不成比例的影响，<sup>35</sup> 对小企业的打击最为严重。<sup>36</sup> 当前的生活成本危机进一步削弱了已经处于不利地位的低收入家庭的购买力，他们将更大一部分的收入用于食品、水电和住房等基本开支。<sup>37</sup> 而处于人类苦难极端的是，严重的粮食不安全问题继续升级。截至 2023 年 1 月，预计 37 个国家的约 4,500 万人将因食物匮乏而出现严重营养不良、面临死亡风险或已经面临饥馑。<sup>38</sup>
- 37. 自世界卫生组织(世卫组织)宣布新冠肺炎大流行以来已有三年多时间，劳动力市场形势依然严峻。2022 年全球就业差距(即未得到满足的就业需求)为 4.73 亿人，相当于 12.3% 的就业差距率。<sup>39</sup> 另外，此前在就业正规化方面取得的进展已逆转了方向。<sup>40</sup>
- 38. 经济不确定性正抑制企业投资，延缓结构转型和发展进程，而这些进程原本是确保持续包容复苏的关键所在。与此同时，二十国集团暂停偿债倡议 2021 年底的到期以及浮动利率的提高，致使偿债额大幅增加，削弱了许多政府投资于基本公共服务和提供基本公共服务的能力。约有 54 个国家仍处于债务困境或极有可能陷入债务困境，这是导致违约和长期社会经济困难的根源。<sup>41</sup>

## 社会契约正在瓦解

- 39. 将我们的社会整合在一起并决定应集体提供哪些服务、由谁来提供这些服务的一系列期望、规范和集体制度似乎正在瓦解。社会保护政策在保障公平与控制成本之间左右为难，无法让每个人都能维持生计。人们对国家治理越来越不满意，越来越不信任。社会内部两极分化日益加剧，正在破坏团结。正如联合国秘书长在《我们的共同议程》报告中所阐述的：“民众和为其服务的机构之间日益

---

<sup>34</sup> 世界银行，《2022 年贫困与共享繁荣》；劳工组织，《劳工组织监测报告：新冠肺炎与劳动世界》，第二版：最新估计和分析，2020 年 4 月。

<sup>35</sup> 劳工组织，《新冠肺炎复苏中的不均衡和性别不平等：2021 年性别和就业趋势最新情况》，劳工组织简报，2021 年 10 月；劳工组织，《2022 年全球青年就业趋势：投资改变年轻人的未来》，2022 年。

<sup>36</sup> 世界银行，“揭示新冠肺炎对工商业的影响”，政策研究工作论文第 9434 号，2020 年。

<sup>37</sup> 劳工组织，《2022-2023 年全球工资报告：通货膨胀和新冠疫情对工资和购买力的影响》，2022 年。

<sup>38</sup> 粮农组织和世界粮食计划署，《饥饿热点：粮农组织-世界粮食计划署严重粮食不安全预警，2022 年 10 月至 2022 年 1 月展望》，2023 年。

<sup>39</sup> 2022 年全球就业缺口为 4.73 亿，其中包括 2.05 亿失业者，以及 2.68 亿就业需求未得到满足但不符合失业标准的人。劳工组织，《2023 年世界经济和社会趋势展望》，2023 年。

<sup>40</sup> 劳工组织，《劳工组织劳动世界监测报告》，第十版：多重危机威胁全球劳动力市场复苏，2022 年 10 月 31 日。

<sup>41</sup> 拉尔斯·杨森，“避免国际债务减免‘太少太迟’”，发展未来系列工作论文，开发署，2022 年。

脱节，许多人感觉被抛在了后面，不再相信这个体系在为他们服务，社会运动和抗议活动增加，由于没有公认的事实和共同的理解而酿成越来越深的信任危机。”<sup>42</sup>

40. 由于未能将人类尊严和社会正义价值观置于我们经济和社会的核心，我们抛弃了大量未开发的才能、未利用的生产能力和未实现的人类潜力。此外，我们错失了充分利用技术进步与生产力增长的潜力来应对环境挑战和推进可持续发展的良机。
41. 有一些方法能够强化打造包容性社会的各种政策和制度，将投资引向可产生最大经济和社会效益的领域，并提供基本公共产品和社会保护。还有一些方法能够通过社会对话、有效包容治理以及共同繁荣，恢复对公共机构的信任。
42. 危乱交织时期往往提供了重要的窗口期，期间可以就现行政策和制度安排更好地进行合作、社会对话以及协调，而重振这些政策和制度——实际上是重振社会契约——可能会使人们蓬勃向上，具有生产力，为社会做出贡献，同时也受益于社会。这些政策和制度安排包含为就业和生产性活动创造机会的条件，涉及诸如教育、医疗和护理等领域的公共服务供给和筹资安排，以及为此各自负有的责任。

---

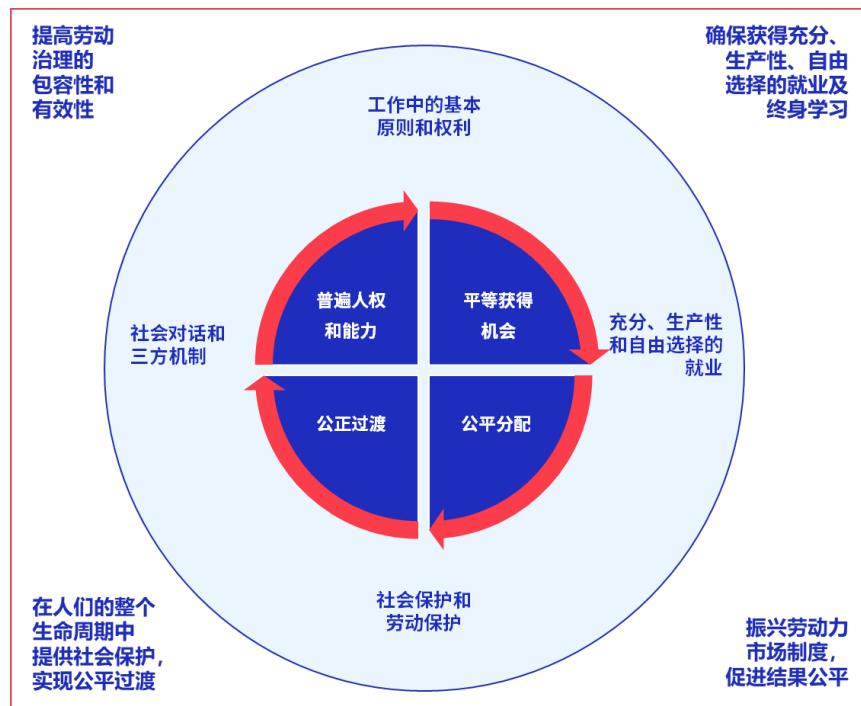
<sup>42</sup> 联合国，《秘书长报告：我们的共同议程》，2021年。

## ▶ 第三章

### 推进社会正义，促进体面劳动

43. 劳工组织推进社会正义的能力有赖于各国政府以及雇主组织和工人组织戮力同心，共同塑造政策，确定国家和全球行动的优先事项。
44. 《百年宣言》呼吁劳工组织“在第二个百年间进一步采取以人为本构建劳动世界未来的方针，将工人的权利和所有人的需求、向往和权利置于经济、社会和环境政策的核心，坚持不懈地推进其章程赋予的社会正义使命。”<sup>43</sup>
45. 劳工组织在推进以人为本方针方面已经取得了重大进展。随着第五类工作中的基本原则和权利于2022年获得通过，安全和卫生的工作环境不再是一种特权，而是所有工人的一项应享权利。
46. 然而，正如本报告所示，仍需开展许多工作，才能推行以人为本构建劳动世界未来的方针，从而推进社会正义，促进体面劳动(图 3)。至关重要的是，公共部门和私营部门持续一致地展开行动创造各种条件，让所有人都能够：在工作中享有自由和尊严；平等获得充分、生产性和自由选择的就业机会，从而为他们提供经济保障，助力自身发展；从他们的生产性工作和社会贡献中获得公平的份额；在一生中经历公正过渡。

▶ 图 3. 推进社会正义，促进体面劳动



<sup>43</sup> 《百年宣言》，第一部分(D)。

## 提高劳动治理的包容性和有效性

47. 社会的劳动治理方式为社会正义奠定了基础。既有的法律、规范性文书和制度规定了权利和应享待遇，正式确定实现体面劳动的途径，并促进程程序正义。它们体现了普遍人权，为平等机会、公平分配和公正过渡提供了规范性框架，还推进民主参与和社会对话。
48. 在国际层面，劳动治理是通过政府、雇主组织和工人组织审议并通过国际劳工公约来进行的，这些公约一经批准即具有国际法效力，受劳工组织的监督。这些公约，加上不具约束力的建议书，将社会正义的诉求转化为所有国家劳动治理的规范性框架。在国家层面，劳动治理涉及一系列法律法规的制定；集体协议；各国政府与雇主组织和工人组织之间的社会对话；以及各类机构，包括劳动行政管理部门、司法部门和争议处理机构。
49. 然而，这些文书和机构的作用有时受到质疑，政府可能面临来自不同方面的压力，要求放松监管。由于技术进步和灵活工作的需求，人们可能会怀疑现有规范性框架是否有能力提供充分劳动保护和平等待遇。非正规经济中大量工人，加上在某些情况下往往非常薄弱的劳动行政管理，给监管覆盖面和合规性带来了挑战。机构能力投资不足以及贯彻执行不力，都有可能进一步削弱监管机构的有效性。需要努力提高劳动治理的包容性和有效性，让所有工人都能够享有充分保护。<sup>44</sup>
50. 令人鼓舞的是，国际劳工大会沿着这个方向迈出了重要步伐，通过了《2011 年家政工人公约》(第 189 号)和《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)。未来几年，各国政府、雇主组织和工人组织将在劳工大会上共聚一堂，讨论如何针对以下问题推进社会正义：平台经济中新就业形态、照护经济中被低估的工作以及非正规经济中不受保护的工作。随着人工智能技术越来越多地用于工作中介和工作分配，可能需要考虑到数据隐私问题和人工智能偏见风险，如歧视。<sup>45</sup> 此外，可能需要考虑如何确保诉诸法律，包括劳动法律，这是法治的一项基本原则。
51. 此外，应对童工劳动、现代奴役、歧视和不安全工作环境等不公正现象，实现工作中基本原则和权利，还需开展许多工作。这既是劳工组织的使命，也是劳工组织的义务。<sup>46</sup>
52. 在这方面，结社自由和有效承认集体谈判权利的原则是劳工组织规范基础及其自身工作方法的核心。实现这些保障性权利为推进社会正义提供了必要的程序能力。它为三方和两方治理模式的有效运行及社会对话创造了必要条件。有必要确保在法律上和实践上有效实现这些工人基本权利。
53. 在此基础上，各国政府、雇主组织和工人组织能够参与关于政策的社会对话进程，打造共同解决方案并建立相互信任。包容有效的社会对话提供了以下机构能力，即开辟包容性发展道路；为所有人提供公平机会；确保公正过渡并应对未来挑战。正如新冠疫情中的经验所表明的，社会对话能够成为复原力的一个必要来源。

---

<sup>44</sup> 《百年宣言》，第三部分(B)。

<sup>45</sup> 见《百年宣言》，第三部分(C)(v)。

<sup>46</sup> 劳工大会在经 2022 年修正的《1998 年国际劳工组织工作中基本原则和权利宣言》中声明“即使尚未批准有关公约，仅从作为国际劳工组织成员国这一事实出发，所有成员国都有义务真诚地并根据《章程》要求，尊重、促进和实现关于作为这些公约之主题的基本权利的各项原则”(第 2 段)。

54. 显然，与劳动生产组织方面的技术创新相适应，需要在劳动治理方面进行创新。对社会正义、尊严和经济保障的向往是一种普世向往，无论是通过数字平台从事劳动，还是在生产线上从事劳动。劳工组织确认了雇佣关系在提供劳动保护方面的持续相关性。<sup>47</sup> 各国政府需要经与雇主组织和工人组织协商，明确法律法规的范围，并在必要时加以调整，保证向在雇佣关系下从事劳动的工人提供有效保护。<sup>48</sup> 还必须考虑采取措施，确保为那些不属此范围但需要此类保护的工人给予充分保护。
55. 应当特别关注为非正规经济中千百万劳动者打造通向正规就业和社会正义的渠道，他们要么被排除在法律法规的范围之外，要么虽然在法律上受到保护，但在实践中因不依法合规而得不到保护——未经申报的工作即属此种情况。对工人来说，这必须包括有效承认他们的工作中基本原则和权利以及他们被给予的其他各类保护。而对企业而言，这则需要创造一个有利的营商环境，鼓励其持续开展业务，为其正规化创造条件，确保其遵守法律法规。
56. 劳动行政管理部门在劳动治理中发挥着核心作用。虽然各国劳动行政管理部门运作方式可能不同，但在以下方面都发挥着关键作用：影响政策方向、提供支持从非正规经济向正规经济转型的条件、确保实现工人权利。需要确保劳动行政管理部门拥有必要的政治支持和行政能力，以履行其治理职能，包括具有三方性质的职能。劳动行政管理部门的能动性，对于制定有效的监管框架以及确保有利于就业的预算和社会保护扩展所需的财政空间起着关键作用。
57. 除了劳工组织自己的行动手段之外，利用“体面劳动议程”与国际投资和贸易安排之间的协同效应，还存在各种机会。如果设计合理的话，这些文书——有些具有约束性，有些属于自愿性——能够提高劳工组织规范框架的影响力，特别是在普遍尊重工作中基本原则和权利方面，同时还能够提振可持续的经济增长。通过加强政策协调，利用这些机会的空间还很大。<sup>49</sup> 劳工组织关于供应链体面劳动成果的优先行动计划将极大地推进这方面工作。

## 确保获得充分、生产性、自由选择的就业及终身学习

58. 获得自由选择的就业是一项人权。它使工人及其家庭能够获得适足的生活水平。充分、生产性、自由选择的就业提供了摆脱贫困的途径，助力减少不平等和提高社会包容性。
59. 然而，正如上一章所表明的，充分、生产性、自由选择的就业的目标有时似乎遥不可及，劳动力市场普遍存在无保障现象。经济增长是必不可少的，但并不会自动创造体面、生产性就业岗位，而每次危机都会逆转已经取得的成果。正如《1964 年就业政策公约》(第 122 号)所体现的，所有工人都应当能够自由选择和获得体面、生产性就业机会。
60. 为了实现这一雄心，宏观经济政策的重点需基于以创造体面、生产性就业为核心目标的变革性方针政策。这种方针应当具有以下目标：一是直接创造就业岗位，包括通过公共投资、私营投资以及其

<sup>47</sup> 《百年宣言》，第三部分(B)。

<sup>48</sup> 根据《2006 年雇佣关系建议书》(第 198 号)。

<sup>49</sup> 例如，2023 年 3 月，劳工组织通过了促进供应链体面劳动的战略。见劳工组织，《劳工组织供应链体面劳动战略》，理事会文件 GB.347/INS/8，2023 年。

他需求侧措施；二是推进结构转型；三是解决宏观经济失衡，如债务负担，同时考虑到对就业机会和社会正义其他层面的潜在影响。

61. 这些政策应当辅以补充性的行业政策、社会保护政策和劳动力市场政策，重点关注在创造体面和生产性就业机会方面潜力最大的行业，包括在照护经济、绿色经济和数字经济中。与此同时，农村多元化发展，对于在城市地区以外(包括在农业中和通过行业对接，例如与农产品加工业对接)提供体面就业岗位至关重要。此外，行业政策需注重为可持续企业创造有利环境，释放这些企业动能，创造体面就业岗位。
62. 面对气候危机，我们必须在确保环境可持续性基础上促进就业富集型结构转型。我们有机会将就业目标纳入气候变化缓解和适应战略，也有可能将可持续性目标纳入就业和社会保护政策。相关政府部委和机构之间需进行认真协调，与社会伙伴开展合作，确保取得包容性和可持续的成果。劳工组织关于向环境可持续的经济和社会公正过渡的优先行动计划将推进这种综合方针。劳工大会第 111 届会议(2023 年)将讨论许多此类问题，并商定一份前进路线图，<sup>50</sup> 其基础是先前达成的三方共识。<sup>51</sup>
63. 为了处理不平等问题并为所有人提供机会，就业政策和干预措施应旨在改善劳动力市场中最弱势群体的前景。一个很好的例子是对照护经济的投资。此类支出将增加获得照护服务的机会，创造能够获得社会保护的良好就业机会，特别是对年轻人而言，同时消除妇女在进入和留在劳动力市场方面所面临的障碍。<sup>52</sup> 在努力增加弱势群体在这一成长型行业获得机会的同时，还需要采取措施，确保这些机会是实实在在的体面劳动机会。
64. 还有必要确保就业政策能够促进性别平等。这意味着在财政货币政策中纳入性别平等方面的关切，例如，确保税收制度不会因考虑按个人征税而惩罚次要收入者(通常是女性伴侣)。需要采取其他措施，确保妇女获得土地和信贷等生产资源。它们对农业尤其重要，对千百万自营职业者以及妇女经营的小微型企业也很重要。它们应酌情与企业发展服务对接。
65. 《百年宣言》呼吁创造充分、生产性、自由选择的就业机会，还呼吁加强所有人的能力，使其能够从中受益。
66. 任何国家教育和培训体系的质量，对于确保平等获得就业机会和促进公正过渡都具有核心意义。<sup>53</sup> 这包括优质的幼儿保育和幼儿教育。获得学徒制培训以及职业技术教育培训机会，在促进从学校到职场的过渡以及年轻人融入劳动力市场方面发挥着关键作用。这是社会伙伴的参与以及与其他相关利益攸关方的合作对于发展公平有效的教育和终身学习体系起重要作用的另一个领域。

---

<sup>50</sup> 劳工组织，《向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡》，劳工大会文件 ILC.111/VI，2023 年。

<sup>51</sup> 劳工组织，《向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》，2015 年。

<sup>52</sup> 劳工组织，《2022 年全球青年就业趋势：投资改变年轻人的未来》；劳工组织与联合国妇女署，“照护经济公共投资指南”，政策工具，2021 年。

<sup>53</sup> 《百年宣言》，第三部分(A)(ii)。

67. 此外，需要采取有效措施，支持人们度过职业生涯中面临的各种过渡——包括从学校到职场，从失业到就业，从一份工作到另一份工作，从工作到退休的过渡。<sup>54</sup> 此类支持措施要求同时投资于技能战略、终身学习、就业服务、积极的劳动力市场政策以及社会保护政策，包含求职帮助、职业指导、就业补贴和公共就业计划、培训及创业激励。
68. 如上所述，最具变革性的进程之一是从非正规经济向正规经济转型。这种正规化是减少贫困和不平等现象的一个必要条件，同时也是同步提高企业的生产力和可持续性、通过可用税收扩大政府行动范围的一个必要条件。虽然非正规性具有众多相互关联的成因，包括监管框架及获得土地和信贷机会方面的原因，但最根本的原因是，各经济体缺乏在正规经济中创造高质量就业岗位的能力。因此，有必要加快行动，增加体面就业机会，使千百万非正规经济工人获得社会保护，同时提高工人和企业迈入正规经济的技能和生产性能力。劳工组织关于从非正规经济向正规经济转型的优先行动计划将推行这种综合方法。<sup>55</sup>
69. 社会不公往往既是脆弱性和冲突的成因，也是脆弱性和冲突的结果。在脆弱和冲突的环境中，就业政策能够发挥重要作用，实现短期人道主义需求与长期发展目标挂钩，同时消除社会不公的根源，包括不平等和社会排斥。<sup>56</sup> 劳工组织关于通过体面劳动促进应对危机的优先行动计划将推进本组织关于这一关键问题的议程。
70. 最后，为确保获得自由选择的就业和实现公正过渡而需采取的各种综合方针政策，包括宏观经济政策和针对照护经济、绿色经济和数字经济的政策，要求在国家和国际层面开展更好的协调，并与社会保护政策和筹资进行更紧密的对接，正如“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”（“全球行动加速器”）倡议所设想的那样。劳工组织需在这一关键领域发挥其强大的召集力，加强其在多边体系中的领导力。

## 振兴劳动力市场制度，促进结果公平

71. 一系列劳动力市场制度决定了人们的工作收入和工作条件。这些制度只要具有包容性，就是减少不平等和确保公平结果的关键，使工人得以通过谈判公平分享生产力提高的收益。适足最低工资和最长工时限制，既可影响收入分配，也能保护工人的尊严，还为可持续企业提供了一个公平的竞争环境与可预测的环境。
72. 2022 年，劳工组织通过了一项关于减少和防止劳动世界中不平等现象的全面综合战略。<sup>57</sup> 国际劳工大会第 111 届会议(2023 年)将围绕劳动保护问题展开讨论，为总结劳工组织的各项工作提供了一次机会，也为审议劳工组织为振兴劳动力市场制度、提供包容有效劳动保护而开展的支持行动创造了一次契机。<sup>58</sup>

<sup>54</sup> 《百年宣言》，第三部分(A)(iv)。

<sup>55</sup> 根据《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)。

<sup>56</sup> 劳工组织，《人道主义-发展-和平关系中的就业和体面劳动》，2021 年。

<sup>57</sup> 劳工组织，《劳工组织关于减少和防止劳动世界中不平等现象的全面综合战略》，理事会文件 GB.346/INS/5，2022 年。

<sup>58</sup> 劳工组织，《不让任何人掉队：在不断变化的劳动世界中加强包容性劳动保护》，劳工大会文件 ILC.111/V，2023 年。

73. 当前生活成本危机，特别是对低收入工人造成影响，因此需要采取行动，重振包括最低工资在内的工资政策，防止贫困状况和不平等现象加剧。<sup>59</sup> 最低工资有可能极大地缓解低收入家庭面临的压力，只要加以定期调整，具有包容性——例如将农业工人、家政工人和移民工人纳入覆盖范围，并得到充分执行。根据《1970年确定最低工资公约》(第131号)，最低工资水平的确定应考虑到工人及其家庭的需要以及经济因素。
74. 与之相关的是《章程》中提到的“适足生活工资”问题，其目的是为工人及其家庭提供体面的生活水平。从服装业和电子业供应链中的“生活工资”举措到运输业供应链中的“安全费率”举措，目前正在采取各种自愿办法和规范手段来提供适足工资。<sup>60</sup> 另外还需要注意到自营职业者本身不挣工资的情况。
75. 作为一项制度，集体谈判在实现公平、公正和包容的成果目标方面继续发挥作用。有明显证据表明：在大部分工人的工资由集体协议设定的国家，工资不平等程度，包括性别薪酬差距都相对较低。<sup>61</sup> 集体协议还有助于确立同工同酬和平等待遇。然而，根据劳工组织的估计，只有三分之一雇员的就业条款和就业条件是由集体协议规定的。因此，有必要加大工作力度，推进集体谈判。
76. 虽然在推进性别平等的转型议程方面取得了很大进展，但性别薪酬差距依然存在，妇女在女性主导职业和行业的工作仍被低估，且报酬过低。为此，有必要继续努力推进同工同酬立法，实施岗位评估和薪酬透明措施。此外，至关重要的是，增加对照护政策的投资，确保妇女不会承担不成比例的无偿照护工作负担，且不会遭受在其职业生涯中因此而加重的工资打压。这些政策包括照护服务及其他照护相关的社会保护政策以及育儿假政策。<sup>62</sup>
77. 与照护政策问题相关的是社会和劳动力市场如何确定关键工作的价值。新冠疫情凸显了那些提供基本服务的工人价值被系统性低估的问题。这些关键工人的平均工资比从事类似价值工作的其他雇员低 26%。鉴此，有必要通过重振工资政策等方式重新评估他们的工作，以反映他们对社会的贡献。<sup>63</sup>
78. 问题仍然在于如何确保投资于关键公共服务——从一般的基本服务到具体的照护服务。在释放各国生产潜力、创造资产以及提高危机承受力、适应力和变革力方面，回报是显而易见的，但这需要一个广泛的全球联盟与众多合作伙伴准备推进这一议程。

## 在人们的整个生命周期中提供社会保护，实现公平过渡

79. 社会保护是一项人权。它为人们提供获取适足生活水平的机会以及实现其全部潜力所必需的能力。社会保障制度与公共服务供给，是通过转移支付和税收进行有效再分配的重要工具，与市场和分配

---

<sup>59</sup> 见劳工组织，《2022-2023年全球工资报告：通货膨胀和新冠疫情对工资和购买力的影响》。

<sup>60</sup> 劳工组织，《[设定适足工资：生活工资问题](#)》，劳工组织简报，2022 年 10 月。尚无设定适足工资的标准或商定方法。劳工组织继续就这一问题开展研究。

<sup>61</sup> 劳工组织，《[2022年社会对话报告：通过集体谈判打造包容性、可持续和有韧性的经济](#)》，2022年；经合组织，《[谈判我们的前进之路：在不断变化的劳动世界中开展集体谈判](#)》，2019 年。

<sup>62</sup> 劳工组织，《[工作中的照护：投资于照护假和照护服务，打造一个更加性别平等的劳动世界](#)》，2022 年。

<sup>63</sup> 劳工组织，《[2023年世界就业和社会展望：必要工作的价值](#)》，2023 年。

政策单独发挥作用相比，能够产生更公平的结果。最后但同样重要的是，社会保护对于增强人民、社会和经济的韧性，实现更为公平、更可持续的过渡十分关键。

80. 普遍获得全面可持续的社会保护将使人们能够抓住眼前的机遇。普惠型社会保险计划或税收资助型社会保险计划，或二者合一，对社会保护制度的可携带性、广泛的风险共担以及可持续的公平融资作出了规定。
81. 然而，正如第二章所指出的，全世界有 40 多亿人无法获得任何形式的社会保护。普遍社会保护，是指人在整个生命周期中都享有全面、充分、可持续的社会保护。在新冠肺炎疫情之下，普遍社会保护的愿景与现实之间的脱节问题暴露无遗。许多国家无法给付医疗保健、疾病和失业待遇，而这些待遇在疫情期间变得尤为重要。
82. 这凸显了为社会保护制度，特别是为社会保护底线投资的紧迫性，而社会保护底线能够确保人人至少享有基本收入保障和医疗保健。不幸的是，全球总体社保支出水平仍然不足以保障国家社会保护底线，更不用说按照劳工组织的标准为尽可能多的人逐步提供更高水平的社会保护了。
83. 扩大财政空间和缩小社保资金缺口有多种选择，包括通过增加国家税收和社保缴费，同时适当考虑到与就业和行业政策的联系。需要在税收和调控宏观经济框架方面加大国际合作，为国家层面的努力提供支撑。这包括与国际货币基金组织(基金组织)合作，保障社会支出的财政空间。
84. 虽然国家社会保护制度仍须以国内资源调动为基石，但对发展中国家而言，加强国际团结互济和政策协调至关重要。对于外债规模已达到不可持续水平的国家来说，关键是要为国际商定的债务重组找到可行的解决方案，这样它们在可以将有限资源用于保障基本社会保护和适足生活水平之时，不会被迫清偿债务。
85. 国际社会还需要考虑其他途径，帮助弥补低收入国家的社保资金缺口，包括通过大量尚有待兑现的官方发展援助承诺、增加优惠贷款和预算支持、或新建一种补充和支持国内资源调动工作的国际融资机制。<sup>64</sup> 对于这项工作，单凭劳工组织自身力量则难以推进，而需要国际社会广泛凝心聚力方能成就。
86. 《百年宣言》要求劳工组织推进其章程赋予的使命，并在多边体系内部以及与其他国际组织之间加强合作。

---

<sup>64</sup> 劳工组织，《关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的结论》，劳工大会第 109 届会议，2021 年，第 21(c)段。

## ▶ 第四章

### 构建全球社会正义联盟

87. 追求社会正义是劳工组织存在的意义。然而，多重危机同时迸发、社会发展投资不足、不平等现象日益加剧、全球团结松散动摇以及债务水平空前高企，掣肘了劳工组织或任何机构推进社会正义。凡此种种有可能逆转几十年来在可持续发展社会层面取得的进展。在实现充分、生产和自由选择的就业等关键目标上缺乏政策一致性，更使情况雪上加霜。为此，我们需要打造一个广泛的全球社会正义联盟，以加强各国成功缩小社会正义赤字的能力。
88. 全球社会正义联盟将把社会正义提升为一项全球政策要务，要求加强多边合作和政策协调。在一些政策领域，实现劳工组织的社会正义使命，需要与其他伙伴加强团结互助和协调配合，应对劳动世界面临的多重挑战，而全球社会正义联盟将作为催化剂和渠道，助力在这些政策领域发起或加快行动。由劳工组织三方伙伴发起和建立的全球联盟将标志着一项超越劳工组织自身行动手段的全球努力，并将推动多边体系和国际社会更深入更切实地支持各国加强社会契约的工作。
89. 全球联盟将带来具有变革性与可经实践检验的益处，包括它将带来的政策聚焦和将产生的更大社会效益。
90. 劳工组织估计，若依照《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)和《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)的规定推行全球老年人社会保护底线，将会对低收入和中等偏下收入国家的人口和经济产生深远影响，促使这些国家人均国内生产总值在十年内增长 14.8%。这种经济转型反过来会将贫困率减少 6 个百分点，将基于性别的劳动收入差距缩小 3.6 个百分点。收入不平等程度也将下降，收入分配中最底层 40% 人口的总收入将增加 2.5%。<sup>65</sup> 成本难题并非不可克服。例如，对于低收入和中等偏下收入国家，按国家贫困线发放养老金的年成本将相当于国内生产总值的 1.6%。<sup>66</sup> 对于撒哈拉以南的非洲，年成本将为 233 亿美元，占国内生产总值的 1.4%，约占全球年度官方发展援助的 12.5%。

### 通过宣传活动和政策对话培育社会正义

91. 全球社会正义联盟将为劳工组织三方成员提供一个框架，使其能够汇聚广泛的重要利益攸关方，加大在全球、区域和国家开展的行动，促进人人享有社会正义。它将倡导在社会对话的基础上将社会正义置于各级政策制定和决策的首要地位，并宣传在这一领域增加投资的必要性。

<sup>65</sup> 劳工组织，《劳工组织劳动世界监测报告：第 11 版》，2023 年，即将发布。

<sup>66</sup> 估算基于：法比奥·杜兰-瓦尔维德等，《社会保护的资金缺口：新冠肺炎危机及后危机时期发展中国家全球估计及战略》，劳工组织工作论文，2020 年。

- 92. 基于劳工组织利用三方机制推进社会正义的经验，全球联盟将支持劳工组织三方成员摸清社会正义赤字问题，并设计战略，通过国家社会对话进程有效持续地解决这些问题。<sup>67</sup> 通过社会对话，这些三方成员在塑造公共政策方面发挥着关键作用，而公共政策决定着诸如公共服务质量等问题，公共服务质量反过来又会对劳动世界产生影响。
- 93. 全球联盟的宣传工作和政策对话将以权威知识库为支撑。一份定期报告将提供全球社会正义状况的最新情况。报告将侧重于相关主题，并重点关注在促进人权和能力、确保平等获得就业和生产活动机会、保障公平分配和促进公正过渡方面特别具有创新性和变革性的政策方法。

## 社会正义是更为协调一致的多边主义的基石

- 94. 体面劳动是可持续发展的关键。虽然“体面劳动议程”已通过可持续发展目标 8 和其他可持续发展目标充分纳入多边体系，<sup>68</sup> 但优先事项相互竞争，往往难以取舍，阻碍了充分取得进展。全球社会正义联盟为将三方合作和社会对话更牢固地纳入一个网络化的多边主义提供了重要机会。
- 95. 可持续发展目标峰会将于 2023 年 9 月在联合国大会主持下召开，标志着《2030 年可持续发展议程》的落实工作进入一个中间节点。此次峰会需就 2030 年前实现可持续发展目标的变革行动和加速行动提供高水平的指导。
- 96. 全球联盟可以作为这一对策的重要一环，通过加强国际多边合作和多利益攸关方，特别是国际机构之间的合作，推进社会正义和可持续发展的社会层面，因此可被视为联合国实现可持续发展目标的潜在高效举措之一。它使各机构能够在一个共同框架内依照各自职责采取机构间联合行动，形成合力，为扭转贫困和不平等趋势的措施提供新动力。
- 97. “促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”就是这样一个协调一致的行动框架，旨在改善多边合作，增加国家融资框架内的资金投入，并在国家一级制定综合协调的就业和社会保护政策，促进公正转型。“全球行动加速器”将是实现全球联盟目标的一个载体，为发展中国家实现社会正义创造了战略机遇和具体的干预模式。它将促进全球联盟内部的伙伴关系，展示政策整合与国际政策协调的范例，同时为基础性社会投资积聚势头和支持。
- 98. 其他行动框架包括：同酬国际联盟；全球照护联盟；2021 年粮食系统峰会上发起的全粮食系统工人体面工作和生活收入及工资行动联盟；以及“气候行动促进就业”倡议。2022 年教育变革峰会上发起成立的教师职业高级别小组是推进一体行动的另一个重要机会。
- 99. 这些倡议为推进社会正义并加大对寻求加快进展步伐的国家的支持力度提供了切实可行的模式。它们具体显示了在共同框架内采取机构间一体行动所产生的合力，以及更加协调一致的多边主义所带来的好处。

<sup>67</sup> 这一方法将参照劳工组织关于减少和防止劳动世界不平等现象的全面综合战略。见劳工组织，《劳工组织关于减少和防止劳动世界中不平等现象的全面综合战略》，理事会文件 GB.346/INS/5，2022 年。

<sup>68</sup> 另见经社理事会，第 2007/2 号决议，《联合国系统在向所有人提供充分的生产性就业和体面工作方面的作用》（2007 年）。

**100.** 在筹备 2024 年未来峰会过程中，全球联盟可以作为一个展示平台，展示这些多边合作和多边协调模式，包括它们如何助力落实 2023 年 9 月可持续发展目标峰会提出的建议。

**101.** 我们的全球雄心必须与我们所面临的挑战规模相称。我们必须共同打造一个联盟，作为在联合国秘书长提议的 2025 年世界社会峰会召开之前加快社会正义领域取得进展的主要政治平台；我们必须共同创建一个联盟，能够将社会正义之要务牢固纳入任何后续行动计划中。

## 开展国际政策协调，提高政策一致性

**102.** 基金组织、世界银行和世界贸易组织(世贸组织)认识到，有必要解决不平等问题，创造就业机会并确保适足生活水平。<sup>69</sup> 为此，需要采取联合行动，支持充分、生产性和自由选择的就业，并确保享有普遍社会保护，包括保护最弱势群体的社保底线。

**103.** 在国家无法单独为社会正义提供充分条件的其他政策问题上，也越来越需要加强国际协调。例如，当国际税收竞争侵蚀了社会保护和公共服务的资金基础之时，又或在价值链中治理薄弱以及贯彻落实国家法律的机构能力不足，破坏了对工作中基本原则和权利的尊重之情形下。

**104.** 此外，在鼓励社会投资方面，以及确保政策、框架和机构促进尊重工作中基本原则和权利，支持充分、生产性和自由选择的就业，促进普遍社会保护，并使各国能够确保包容有效的劳动治理方面，实际上还可以做得更多。

**105.** 全球社会正义联盟可以成为世界银行、基金组织、区域开发银行和劳工组织之间开展高级别对话和合作的载体，从而使各机构能够更好地履行使命，并最终帮助到其受益方，即有关国家的政府、雇主组织和工人组织、人民及企业。它有助于加强合作与协调，从而提升国际和国家层面政策一致性。这可能包括：

- (a) 在投资和发展项目中加大社会保障领域的合作力度；
- (b) 共同努力拟定以下方面的备选方案：扩大实现充分就业和建立社保底线的财政空间，巩固劳工组织与基金组织在 2021 年至 2023 年联手开展的试点工作<sup>70</sup>，并将这类合作扩展至更多国家；
- (c) 与劳工组织三方成员就社会可持续的债务重组框架进行对话；
- (d) 劳工组织与世界银行在“旨在实现可持续发展目标的全民社会保护全球伙伴关系”(USP 2030)的基础上，于国家一级携手合作，建立基于权利的全民社会保护制度；
- (e) 可能与世界银行和基金组织就危机应对框架进行接触，确保在危机时期，机构方案充分纳入社会层面，为就业岗位和社保底线提供保障，从而确保实现更加包容、更可持续和更具韧性

<sup>69</sup> 《国际货币基金组织协定》第一条阐述了国际货币基金组织的宗旨，其中包括“促进国际贸易的扩大和平衡发展，从而有助于提高和保持高水平的就业和实际收入[…]，以此作为经济政策的首要目标”。世界银行的目标是以可持续的方式结束极端贫困并促进共同繁荣。《马拉喀什建立世界贸易组织协定》在序言中认识到，开展贸易应以提高生活水平、保证充分就业、保证实际收入和有效需求的大幅稳定增长以及扩大货物和服务的生产和贸易为目的，同时考虑到对世界资源的最佳利用。

<sup>70</sup> 有两个试点国家是方案国，另外两个是监测国。这些国家是伊拉克、莫桑比克、多哥和乌兹别克斯坦。

的复苏。新冠肺炎危机表明这是可以做到的，但有必要确保那些债务负担沉重和财政空间有限的国家也可以实现这一点。

106. 同样，全球联盟可以通过与世贸组织开展联合研究与合作来提高劳工组织的成效，从而以更好统筹贸易与体面劳动并推进公正转型的方式探讨供应链的社会层面。全球联盟可以为努力加大对体面劳动、贸易和投资机制的国内投资支持，以及为就利用机会和减少潜在成本所需的政策和制度进行对话提供一个政治平台。

## 重振三方机制，重续社会契约

107. 联合国秘书长在其《我们的共同议程》报告中呼吁在国家一级重续以人权为基础的新社会契约。虽然这一呼吁得到了众多响应，但对于新社会契约应是何种形态，可谓仁者见仁，智者见智。
108. 劳工组织可以在设计或调整这些安排方面发挥关键作用。三方构成和作为规范性机构的职能，使其在聚焦优先事项、推进社会正义和通过国家一级的社会对话进程重续社会契约方面具有独特的优势。
109. 在过去那些立场似乎截然对立、艰难决定非做不可的情形下，各国政府、雇主组织和工人组织往往能够通过社会对话达成共识。建立起来的相互信任、后续通过的各项政策的包容性及其有效落实，均印证了这种三方共识的价值。这一治理模式有助于确保尊重工人的基本权利，建立有效的劳动力市场制度，并为就业创造、包容性增长和可持续发展创造有利条件。
110. 目前当务之急是，重振三方机制，重申对社会对话的承诺，在有关政策设计和执行、能力投资、公共服务及其融资的选择方案中，将社会正义置于首位。雇主组织和工人组织需要得到必要的承认和支持，从而能够做出重大贡献并提出共同解决方案。它们是通过参与同政府的社会对话来重续社会契约的渠道。
111. 我们正处于紧要关头。任何一个地方的贫困都是对各地繁荣的威胁。在劳动世界发生翻天覆地变化之际，劳工组织承诺继续“坚定不移地”推进其章程赋予的社会正义使命。<sup>71</sup> 我们已确立了若干战略，作为我们的行动指引。我们拥有凝聚共识、加快行动和履行使命的制度手段，包括通过《章程》所设想的其他关键行动方的深度参与。打造全球社会正义联盟，现在正当其时。

<sup>71</sup> 《百年宣言》，第一部分(D)。