

**2007 年实质性会议**

2007 年 7 月 2 日至 27 日，日内瓦

临时议程* 项目 4

**联合国系统在促进人人充分的生产性就业和
人人有体面工作方面的作用****联合国系统在促进人人充分的生产性就业和人人有体面工作
方面的作用****秘书长的报告****摘要**

经济及社会理事会在第 2006/274 号决定中决定，在 2007 年实质性会议协调部分专门审议“联合国系统在促进人人充分的生产性就业和人人有体面工作方面的作用”这一主题。秘书长在本报告中重点阐述了这些目标对于为实现国际商定发展目标而制定的国际和国家发展战略，包括减贫战略的中心作用。理事会 2006 年通过的部长级宣言强调了这一中心作用。

本报告概述了联合国系统为落实部长级宣言而出台的政策和业务举措。

本报告着重阐述了在实现这些目标方面出现的挑战。报告就如何把这些目标转变为联合国系统的政策和业务框架、加强联合国系统为各国把这些目标作为优先任务而提供的分析和方案支助提出了建议。建议强调：(a) 联合国职司委员会和区域委员会可在政策一级采取行动；(b) 应当开展机构间合作，加强促进就业和体面工作目标的系统能力；以及(c) 与各有关行为体建立伙伴关系，促进真正实现这些目标。

* E/2007/100。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-7	3
二. 政策和战略：概况	8-27	4
A. 全球层面	9-11	4
B. 区域层面	12-16	5
C. 国家层面	17-28	5
三. 业务层面	29-87	8
A. 联合国系统各组织	29-39	8
B. 体面工作议程	40-47	9
C. 能力建设	48-59	10
D. 冲突后局势中的就业与体面工作	60-65	12
E. 在把充分和生产性就业以及体面工作的目标纳入国家框架、共同国家评估、发展援助框架、千年发展目标和减贫战略文件方面取得进展	66-81	13
F. 非驻地机构协调人	82-85	16
G. 千年发展目标报告编制的指导说明	86	17
H. 共同国家评估和联发援框架的准则	87	17
四. 结论	88	17
五. 建议	89	17

一. 引言

1. 经济及社会理事会在第 2006/274 号决定中决定，在 2007 年实质性会议协调部分专门审议“联合国系统在促进人人充分的生产性就业和人人有体面工作方面的作用”这一主题。理事会决定，应重点围绕充分就业和减少贫穷对联合国涉及发展的工作的中心作用开展活动，以此落实 2006 年实质性会议通过的部长级宣言。¹

2. 1995 年在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议承诺，把充分、自由选择、体面和生产性就业作为经济和社会政策方面的一项基本优先工作；这一承诺较早地从概念上极大地促进了就业和体面工作对于发展和减贫议程的中心作用。国际劳工组织（劳工组织）针对有关就业质量方面的关切，于 1999 年明确了体面工作的概念，并以此作为该组织的任务和价值固有的四项战略目标的共同中心。这四项目标是：促进工作中的权利；就业；社会保护；社会对话。

3. 在《2005 年世界首脑会议成果》中，150 多个国家元首和政府首脑庄严表示，决心“使包括妇女和年轻人在内的所有人，都能享有充分的生产性就业和体面工作，决心将这一目标作为国家和国际相关政策以及包括减贫战略在内的国家发展战略的中心目标，以此作为我们实现千年发展目标工作的组成部分”。²

4. 2006 年部长级宣言进一步阐述了这些承诺，宣言的主题是“在国家和国际两级创造有利于向所有人提供充分的生产性就业和体面工作的环境及其对可持续发展的影响”。宣言确认就业的关键作用，认为就业本身既是目标，也是实现减贫和其他重要发展目标的手段。

5. 2006 年部长级宣言认为，就业是一个涉及诸多方面的挑战，需要各国政府、国际社会和联合国系统采取行动。各国部长和代表团团长在宣言中呼吁：(a) 各有关国际组织通过方案、政策和活动，促进各国按照国家发展战略实现人人充分生产性就业和体面工作的目标；(b) 联合国各基金、方案和机构支持将人人取得充分生产性就业和体面工作的目标纳入其政策、方案和活动主流的努力；(c) 各职司委员会和区域委员会审议如何使其活动促进实现人人充分就业和体面工作的目标；(d) 各有关机构积极合作，参与劳工组织目前编制旨在促进体面工作的工具包的工作；以及(e) 劳工组织考虑与各有关方面合作，制定到 2015 年有执行时限的各项行动计划。

6. 为落实部长级宣言，联合国系统各组织开展了新的活动，或加强了现有方案。其活动的重点是：加强宏观经济政策与创造就业的联系；促进建立微型和中小型

¹ 见 E/61/3，第三章，第 50 段。

² 大会第 60/1 号决议，第 47 段。

企业；缩小男女在收入和失业方面的差距；为青年就业创造机会；解决移徙工人的关切；促进在冲突后局势中创造就业；最为重要的是，为各国政府建设能力，实现为所有人提供就业和体面工作的目标。

7. 部长级宣言的规定述及了联合国政策和业务两个层面的工作。本报告将阐述这两个领域，并重点述及目前的进展、今后的计划以及在实现就业目标中需克服的各种新出现的挑战。

二. 政策和战略：概况

8. 在政策层次，联合国系统的工作是努力处理与实现向所有人提供充分生产性就业和体面工作的目标活动相关的全球、区域和国家等层面的问题。

A. 全球层面

9. 《2005 年世界首脑会议成果》和 2006 年部长宣言重新确定了向所有人提供生产性就业和体面工作的挑战的定义，将其定为减贫战略和实现国际发展纲领战略的关键因素。这些文件强调上述目标的多元性质，涵盖广泛的经济和社会政策范围，因此需要采取全面做法，以应对这些挑战。这一新定义向前迈出了一步，使劳工组织体面工作议程超越了劳工政策，成为战略的中心内容。

10. 社会发展委员会从第四十五届会议起，以着重行动的新两年实施周期安排其工作。委员会 2007-2008 年审查和政策周期的选择主题是“促进人人充分就业和有体面的工作”，同时考虑到该主题与消除贫穷和社会融合的相互关系。2007 年 2 月举行的委员会第四十五届会议审查部分结束时，主席提出了讨论情况简要说明，其中包括关于三个小组讨论情况的简要说明。³ 主席在简要说明中强调指出，充分就业、体面工作和社会正义是实现经济发展、安全和稳定以及建立包容性强的社会的关键。委员会将于 2008 年在第四十六届会议期间举行政策部分会议，预计委员会将通过一份经谈判制定的成果文件。

11. 妇女地位委员会将注意焦点放在人人充分就业和有体面的工作目标的性别层面。例如，委员会在 2006 年第五十届会议通过的商定结论中敦促各利益攸关方设计政策和方案，以便妇女有获得生产性就业和体面工作的平等机会；排除影响在工作中实现两性平等的体制障碍、法律障碍和成见态度，推行同工同酬或等值工作同等报酬。委员会承认妇女无酬劳动的价值，呼吁各利益攸关方制定和推行有利于兼顾就业和家庭责任的政策。

³ 见《经济及社会理事会正式记录，2007 年，补编第 6 号》(E/2007/26)，各附件。

B. 区域层面

12. 联合国各区域委员会的注意焦点是在制定促进实现人人充分生产性就业和有体面工作目标的有效政策和战略方面存在的具体区域特点和挑战。非洲经济委员会（非洲经委会）将就业问题重新定位，明确地将其定为人类和社会发展努力的一部分，以处理非洲地区广泛存在的贫穷、失业和就业不足现象。非洲经委会战略强调将就业纳入国家发展努力主流的重要性。该战略还促进执行 2004 年《瓦加杜古行动计划》，非洲领袖们在该《行动计划》中指出了就业政策和方案对于减缓贫穷和实现千年发展目标的重要性。但是，仍需进一步努力，以保证将就业政策和方案充分纳入国家发展战略计划、政策框架或减贫战略。

13. 西亚经济社会委员会（西亚经社会）正在筹备一个关于“西亚经社会各国、包括刚刚摆脱冲突的国家的就业政策和经济发展”的专家组会议，以推动西亚经社会成员国、区域专家、联合国各机构和私营部门代表进行对话和交流意见及最佳做法。此外，西亚经社会正在与联合国各区域机构和阿拉伯国家联盟合作，拟定一项报告，分析教育与青年就业两者之间的联系，以便提出政策建议，处理与青年失业有关的各种问题。

14. 在拉丁美洲，拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）拟定了处理与就业相关的区域和国家经济问题的广泛提案。为了改善社会和政治环境，促进增加长期资本投资，拉加经委会拟定了关于加强该地区社会凝聚力的战略，将于 2007 年 11 月举行的伊比利亚-美洲国家元首和政府首脑会议将讨论该战略。

15. 在欧洲，欧洲经济委员会（欧洲经委会）的工作重点是创造促进经济发展的环境，以增加经济机会，提高工资。在亚洲，亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）在《2006 年亚洲及太平洋经济和社会概览》中将注意焦点具体放在“亚洲和太平洋地区新产生的失业问题：回应挑战”上，它在结论中强调，仅仅实现快速经济增长可能还不够。各国政府必须采取干预行动，以使经济增长过程更加公平，使更多的人可以分享经济增长成果。在亚太经社会第六十三届会议期间，这些结论将是政策对话的焦点。

16. 世界银行社会保护网和减贫小组认识到，对总结和传播与就业相关问题的知识的需求很旺盛，而且仍在增加，因而拟定了一项关于劳工市场、创造就业机会和经济增长问题的注重行动研究联合提案。

C. 国家层面

17. 各国部长和代表团团长在部长宣言中呼吁联合国系统支持各国努力实现包括妇女和青年在内的所有人获得充分生产性就业和体面工作的目标。他们还要求联合国系统各基金、方案和机构，并请各金融机构与各国配合，支持各种努力，

将所有人获得充分生产性就业和体面工作的目标纳入其政策、方案与活动的主流之中。

18. 联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）一直在带头努力，以推动对部长宣言采取后续行动，系统地将所有人获得充分生产性就业和体面工作的目标纳入联合国各实体的工作方案。在这方面，行政首长协调会方案问题高级别委员会决定支持制作就业和体面工作主流化工具包。劳工组织被要求与有关组织合作并与高级别委员会所有成员协商，领导制作该工具包。劳工组织提出了工具包提案，方案问题高级别委员会在 2007 年 3 月 20 日和 21 日在罗马举行的会议上核可该提案并将其提交给了行政首长协调会。

19. 行政首长协调会在最近一次会议——即 2007 年 4 月 20 日和 21 日在日内瓦举行的会议——上核可了该工具包，并且表示坚决支持该举措，支持在制作工具包过程中采取的集思广益做法。行政首长们认为，可将这种方法移植到其他领域，以努力促进全系统政策一致性，并且找到切实办法，使全系统向各国提供的支助可以因增强一致性而获得具体收效。

20. 该工具包努力提供一个透视窗口，各机构可以通过这个窗口看到其战略、政策、方案和活动如何与就业和体面工作的结果相互联系；看到他们能够如何在设计战略、政策、方案和活动时以及在向各国和向其服务对象提供咨询意见并协助他们制定和执行战略、政策、方案和活动时充分考虑这些战略、政策、方案和活动将产生的影响，增强就业和体面工作的结果。工具包将不断完善，制作工具包的目的是促进行政首长协调会各成员机构之间的一致性和合力作用，使它们在全球、区域和国家各层面开展行动，从而增强这些机构在促进人人有体面工作方面的作用。因此，工具包针对的是行政首长协调会各成员机构总部和外地的工作人员。今后的工具包版本可以根据特定应用领域确定更具体的对象。工具包举措和今后增加工具包内容的举措的间接受益者最终将是每个组织服务的各国家和对象团体，而归根结底，将是全世界人民，他们有获得体面工作公平机会的合理愿望。

21. 关于工具包的今后步骤，每个机构都将进行初步自我评估，以确定基准，并且将确认和公布其他工具，通过全系统使用的互动平台分享这些工具。扩大到国家层面将是最重要的优先事项之一。此外，将商定一个全系统对应能力建设方案。在第二阶段，工具包的应用将扩大到捐助者和国际发展界、民间社会、议会议员、地方当局、决策人员和执行政策人员，从而创造共同语言，形成共同认识，以实现人人有体面工作的目标。劳工组织可向各机构提供协助，它将成为顾问机构，协助各机构增强对工具包的认识和运用，确定各机构的行动计划和指标并且建立关于这个主题的交流圈。

22. 部长宣言在要求制作工具包以促进体面工作目标的同时还要求劳工组织与所有相关方面协作，考虑制定持续到 2015 年的有时间规定的行动计划，以履行国际社会有关促进所有人获得充分生产性就业和体面工作的承诺。根据提议，制定机构间体面工作行动计划的工作将采取三阶段做法，在联合国各机关和机构内推行该工具包是其第一个步骤。

23. 在第一阶段，将要求各机构与劳工组织密切合作，最迟于 2007 年底和 2008 年初制定自己的行动计划，以促进执行部长宣言关于促进充分生产性就业和体面工作的规定。

24. 第二阶段将一直持续到 2008 年底和 2009 年初，在这一阶段，将要求各机构对其行动计划采取后续行动，在其活动中自主掌握、加强并衡量体面工作因素。这样，各机构将能够在其方案中确认更广泛的体面工作层面，将体面工作因素纳入其工作议程更广泛的体面工作议题组。将要求各机构将体面工作层面纳入其政策和方案，并确定可确认的体面工作结果和衡量进展的指标。在这一阶段结束时，各机构还应能够确认可纳入全联合国系统体面工作行动计划的体面工作业务要素。

25. 在第三也是最后阶段，各机构将进行合作，在劳工组织协助下，最迟于 2009 年底制定全系统 2010–2015 年行动计划。该行动计划的焦点将是落实各机构选定的体面工作优先事项，从而根据部长宣言的要求，将整个执行进程置于 2015 年框架内。这些优先事项可能包括全系统方案编制、研究、知识分享和筹集项目资金。这些优先事项还必然包括综合国家战略，以便按照“一个联合国”和体面工作国家方案的要求实现全系统协调一致，从而整合全联合国系统在全球和国家两级的行动。共同行动计划应规定到 2015 年取得可衡量的结果。

26. 此外，还进行了其他机构间努力，以推动将各项就业目标纳入联合国各机构的政策、方案和活动。例如，劳工组织与联合国系统其他机构、各金融机构和世界贸易组织（世贸组织）一道发起了一项倡议，以促进更好地了解经济增长、投资和就业之间的联系，增强这些领域的政策一致性。自 2004 年以来，一直在实施这项关于经济增长、投资和就业政策一致性的倡议。各机构相互介绍了自己的知识和方法以及关于经济增长、投资和就业之间联系的研究结果。国际货币基金组织（基金组织）将于 2007 年 5 月在巴黎举办下次会议。

27. 关于经济增长、投资和就业政策一致性的倡议促使劳工组织和世贸组织进行研究合作，以了解贸易对就业的影响。2007 年 2 月，世贸组织秘书处和劳工组织联合发表了题为《贸易与就业：政策研究的挑战》的技术性研究报告。进行这项研究的目的是提高关于贸易和劳工市场如何互动和如何影响全世界千百万人生活的认识。其主要结论是，两者需要增强一致性，以保证贸易改革对经济增长和就业两个方面都产生积极影响。

28. 关于经济增长、投资和就业政策一致性的倡议还促使劳工组织和世界银行在一些试点国家进行类似的合作，目前仍然在讨论这些合作事宜。此外，已有人要求将该倡议分散到次区域和国家两级实施。这将不仅要求两个层级的多边系统开展活动，而且将要求各国经济部门——计划委员会和财政部——与劳工组织的服务对象、各国劳工部和社会伙伴进行对话。

三. 业务层面

A. 联合国系统各组织

29. 联合国系统若干组织针对就业和体面工作议程各个要素开展工作，一些组织已加大力度，在其应对本报告所列各个挑战的国家方案和业务中更加突出该议程。

30. 联合国一些实体努力营造有利于落实就业和体面工作议程的宏观经济环境。

31. 一段时间来，联合国开发计划署（开发署）与劳工组织协作，认识到对就业在减贫工作中的作用关注不够，着力处理经济增长、就业与减贫的关系问题。两个机构联合工作的目的是：(a) 建立知识库，展示生产性就业的重要性，通过此种就业以经济增长的惠益实现减贫；(b) 使各利益攸关方进一步了解生产性就业对实现千年发展目标的作用；(c) 加强能力，特别是在国家一级加强能力，将就业问题纳入发展计划和战略；(d) 在各级开展宣传工作。

32. 在国家一级，这两个机构举办了培训班，解释将就业问题纳入发展规划和决策的方式方法。除研究和培训以外，开发署和劳工组织还在国家一级和国家间举办讲习班和讨论会，传播有关研究的结果，促进就相关问题进行政策对话。这些活动十分有用，有利于对相关利益攸关方进行宣传，使其认识到将就业问题纳入经济决策的重要性。

33. 拉加经委会协助各国政府拟订和实施经济政策，提高区域竞争力，降低其脆弱性。为了使非正规、低收入部门正规化，拉加经委会还促进创建微型、中小型企业，发展基础设施，兴办教育培训方案，便利信贷和技术转让，推动公共行政改革，帮助为生产性就业和生产率增长创造条件。

34. 非洲经委会《2005年非洲经济报告》全文阐述非洲应对失业和贫穷的挑战的问题。在非洲，失业被看成是人力和社会资本的丧失，其表现形态是非洲大陆贫穷现象不断增加。非洲经委会提议的战略旨在将就业问题纳入宏观经济政策主流，促进结构调整和多样化，投资人力资源发展，加强体制能力。非洲经委会与包括非洲联盟、各区域经济委员会和劳工组织在内的兄弟组织密切协作，设立就业问题技术专家和决策相关人员区域论坛。非洲经委会正在拟订一项促进就业的宏观经济和国家发展中期综合框架。委员会还支持以综合方针开设人力资源发展

方案，培养经济所需的技能。采取这一方针，是为了减少非洲多数国家现存的技能不对口现象。技能不对口现象对劳工总需求和教育回报都产生了不利影响。积极的劳工市场政策和方案是这一方针的有机组成部分。非洲经委会提议设立国家技能培养基金，为培训活动提供资源，专门用于满足妇女和年轻人的需要。

35. 亚太经社会重视发展中小型企业，重视次区域、区域和全球整合。亚太经社会项目包括拟订政策框架，促进中小型企业发展本土技术、革新能力和供方能力，使企业能为实现可持续发展和创造更高品质的就业机会作出更大贡献。

36. 西亚经社会重点协助市场改革，支持创造体面的就业机会，并协助国家决策者开展改革工作。西亚经社会 2006 年度调查强调指出，区域经济已有扩展，但劳工市场情况并无重大改善。

37. 2006 年，秘书处经济和社会事务部举办了生产性就业和体面工作问题论坛，探讨应采取何种政策方针来使充分的生产性就业最大限度地推动可持续发展。该部的主要出版物《2007 年世界社会状况报告》将讨论就业和体面工作问题。2007 年，该部印发了《国家青年就业行动计划审查：变诺言为行动》。⁴

38. 增长虽对减贫至关重要，但也可能不会带来新的就业。认识到这一点，世界银行最近扩大了该领域的分析和业务工作。就业不足和失业问题具有多部门性质，解决这个问题的办法可能得在劳工市场以外寻找。世界银行的分析工作是为了确定既能加强增长对创造就业的作用、又能改善现有就业的品质的战略和政策。世界银行的方针重视自身内外的伙伴关系等等。

39. 基金组织重点注意实现能创造就业并给劳工带来其他可取结果的持续增长。基金组织的战略强调创造稳定的宏观经济环境，创造有利于更多生产性投资、有利于小企业进入市场的商业环境，促进非正规经济向正规经济的转变，改善工人健康和水平，发展人力资本。该战略还强调，改进治理有助于改善商业环境，有助于高质量的公共投资，并强调应增加外援数量，提高质量，加快能给劳工带来有利结果的增长。经济危机导致就业机会丧失、失业增加、实际工资降低。有鉴于此，基金组织还帮助各国减轻脆弱性，努力预防经济危机，发生危机后，又帮助各国克服危机。

B. 体面工作议程

40. 联合国一些组织/实体参与规范工作，协助各国努力通过劳工标准和社会准则，让包括年轻人、妇女和移徙工人在内的所有人都能有充分的生产性就业和体面的工作。

⁴ ST/ESA/311（联合国出版物，出售品编号：E.07.IV.4）。

41. 例如，世界卫生组织（世卫组织）努力支持立法，制定国家政策框架，调集资源，以保护工人健康，改善职业保健服务部门的工作，让更多的人能得到职业保健服务，改进对工人健康和职业危害的监测系统。世卫组织还协助加强卫生部的作用和能力，以促进将关于工人健康的目标和行动纳入国家保健战略、经济发展政策和消除贫穷战略。世卫组织还努力拟订保健部门体面工作指标以及尽可能缩小不同工人群体的风险程度与健康状况差距的特别措施。世卫组织工人健康全球行动计划（2008-2017）将同成员国一起实施，实施工作将同劳工组织、联合国环境规划署（环境署）等国际机构密切协调。

42. 联合国妇女发展基金（妇发基金）使妇女有更多机会获得体面工作的战略的一部分内容是争取废除劳工法中带有歧视性的条款，包括与移徙妇女有关的歧视性条款。妇发基金还努力加强对非正规部门工人的保护，增强在家工作的工人的能力。

43. 欧洲经委会继续拟订和统一运输、能源、环境和贸易领域的标准，创造安全、体面的工作环境，包括开发安全技术。

44. 欧洲经委会还通过在关于预算、财政、就业、中小型企业和养恤金的政策中实现性别问题主流化等方式，支持促进男女经济机会平等的劳工市场政策和成果。欧洲经委会开设了从性别视角看待就业问题的区域对话论坛，并举办了经济政策中性别问题主流化区域讨论会（2004年，日内瓦），以促进业务部委、国家性别问题机制和非政府组织彼此联网。欧洲经委会还举办了区域论坛和次区域讲习班，倡导妇女企业家精神，提高大家对中小企业政策中性别问题的认识。

45. 国际移徙组织（移徙组织）努力支持高效率、公平地管理国际劳工移徙，尽力增大有利作用，尽可能减轻负面影响，无论对原籍国还是目的地国、无论对移徙工人还是其家属都是如此。移徙组织同各国政府、原籍国和目的地国的雇主和工人、其他国际组织一起，促进合法的劳工流动，以此取代非正常移徙，为移徙劳工及其家属提供有效保护和服务。2005年，移徙组织支持设立企业咨询委员会，促进同私营部门就劳工移徙问题进行对话。

46. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）重点改进劳工标准，为农业就业和农村生计创造公平条件，便利妇女等群体获得土地和财产权。

47. 世界知识产权组织（知识产权组织）支持为创造性行业建立知识产权制度，允许生成和利用产权作为经济增长和创造就业的工具。最近在若干国家进行的研究清楚表明，创造性行业就业比例不断增加。

C. 能力建设

48. 联合国大多数组织开展了有关方案和活动，直接支持各国结合减贫战略，努力创造就业机会。

49. 粮农组织的活动既有提供培训，教育以及关于先进农业耕作方法和市场的信息；也有加强农村机构及改进农村劳动力统计工作，包括按性别分列的统计。粮农组织最近成立了一个新的司，即性别、平等和农村就业司，负责促进体面劳动议程以及在农业、林业和渔业部门中创造生产性就业和可持续生计。其重点放在农村青年和减少基于性别的歧视和不平等方面。

50. 联合国人口基金（人口基金）推动各项措施，大力投资于教育、起职一级的就业以及生殖保健及相关医疗服务，让年轻人，特别是妇女能够平衡其生产和生育角色，能够更好地追求生产性就业机会。就业和收入也是一项全面防艾计划的组成部分。2004年设立于贝宁的多媒体中心就是一个很好的例子，代表了人口基金为实现这些目标而采取的就业举措。该中心向全国各地的年轻人提供与交流有关的职业培训，并提供与防艾和防止意外怀孕有关的教育。2006年，人口基金支持在博茨瓦纳开设更多区一级的青年中心。

51. 妇发基金通过提供技术援助，在约旦开展了“电子村”活动，以缩小农村和城市男女之间的数字鸿沟。“电子村”包含数个中心，这些中心向村民，尤其是妇女提供发展新技能的机会。与联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）和世卫组织联手在全国各地开展微型“电子村”活动，扩大了其范围。

52. 教科文组织促进创业教育，以便使毕业学生能创建自己的企业，从而不仅创造自我就业机会，而且也为别人创造就业。教科文组织技教项目（国际技术和职业教育项目）一直努力在选定的非洲、亚洲、拉丁美洲和阿拉伯地区国家中提高职业领袖、规划者、从业者和研究者的意识，增加知识，弄清如何能够让学生为谋求有酬职业和体面工作做最好的准备。

53. 拉加经委会支持劳动力市场政策和技术合作项目，同时考虑到青年和妇女在劳动力市场中的脆弱性以及创新这一日益相关的竞争力和生产因素。它已就设计更适于日益动荡不稳的劳动力市场新情况的社会保障制度，提出了建议。它还进行了有关研究，确定了在新的经济和技术条件下新的教育和技术培训需求，以确保劳动力就业率和生产率。

54. 非洲经委会支持建设国家有关能力，包括数据采集、储存和传播方面的能力，以及定期进行就业问题评估和分析的能力，以便国家能够制订、执行和监测就业政策。它也支持实施扩大就业计划，尤其是为最不发达国家和冲突后经济体中弱势群体扩大就业的计划，包括通过国家、区域和全球伙伴关系来实施此类计划。非洲经委会与劳工组织、非洲开发银行、非洲联盟以及各区域经济委员会紧密协作，以便在非洲推动实施创造就业机会战略并支持有关就业政策和方案。

55. 西亚经委会同劳工组织和当地非政府组织合作，在农村地区创造就业机会。它于2002年在选定的国家中同各城市、发展基金、民营企业和民间机构协作，开展了“技术、创造就业和扶贫”行动。信息和通信技术引入贫困和边缘化社区，以便扶持和培养个人和社区能力以及将信息和通信技术用于企业经营活动。

56. 亚太经社会支持了一些项目，以协助中亚及高加索地区国家增强通过创造收入和就业机会减贫的政策和方案的效力。2006年，在吉尔吉斯斯坦、格鲁吉亚、亚美尼亚和塔吉克斯坦举行了题为“中亚及高加索地区国家创造收入和就业机会方案的现状”全国研讨会，2007年2月又在亚美尼亚就同一议题举行了次区域研讨会。亚太经社会就创造自我就业机会和创收机会以及建立对各级官员进行参与性规划和评估培训的制度，向与会各国提供了政策咨询。

57. 联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）开设了职业培训课程，支持微型企业并帮助青年人进入劳动力市场，以改善他们的生活和减少他们对非法作物种植的依赖。禁毒办支持开展替代发展方案，并在农业技术和经营管理、产品质量保证以及营销方面提供技术援助。禁毒办越来越多的受益者参与造林及农林业活动。

58. 2006年，环境署开始实施一项“劳动力和环境”的行动，旨在建立劳动力和环境的伙伴关系，以便促使主要群体和利益攸关方参与该组织的工作以及更广泛的环境政策制定活动。环境署开始与工人和工会接触，帮助其更好地认识劳动力和环境问题之间的联系，以及采纳环保措施和过渡到清洁生产模式会带来什么样的新就业前景。在这一过程中，环境署、劳工组织和卫生组织、工人及工会已联合出版了一本书，书名为“劳动力和环境：自然的协同作用”，⁵书中主张保护环境和生态系统，确保体面就业和公正过渡，这些必须成为共同的可持续发展政策目标。

59. 自2004年以来，世界银行已进行了110项以就业为主题的分析和咨询活动；这一活动尤其是集中在非洲和拉丁美洲和加勒比地区，但也涉及到其它地区在创造就业机会方面面临的挑战。最近三期的《世界发展报告》（主题分别为投资氛围、公平与发展、以及青年）也将重点放在创造就业机会问题上。这些大量的知识和经验已注入世界银行国家援助/伙伴关系战略之中，并通过减贫战略和共同增长战略，为在国家一级开展贷款业务和基于证据的决策提供了参考信息。

D. 冲突后局势中的就业与体面工作

60. 2006年部长级宣言强调，创造就业的努力可以为冲突后重建和发展做出重要贡献，并强调亟需为那些由于冲突或灾害的影响而生计被毁的人创造就业机会。

61. 一些联合国机构举办了劳动密集型工作方案，将其作为在危机、紧急状态和冲突后局势中使穷人和社区积累资产并帮助其自力更生的一种战略。

62. 为了促成一项全联合国系统的方针，用以在冲突后局势中实行创造就业的政策，联合国秘书长的政策委员会请劳工组织和开发署共同牵头，发起一项全系统倡议，以使创造就业、产生收入和重新融入社会的工作在冲突后局势中发挥关键

⁵ 联合国出版物，出售品编号：07.III.D.16。

作用。这项倡议主要集中于就业中的建设和平成分，包括稳定收入、重新融入社会和创造可持续长期就业。它考虑到了冲突的根源、作用的可持续性以及可避免对社会和经济造成有害间接影响的谨慎援助管理。该倡议预计将产生一些指导原则和政策准则，用以指导在冲突后局势中支持就业的联合国系统活动和国家一级方案规划工作，并指导建设和平委员会的工作。秘书长的政策委员会将在今年 6 月份对它们进行审查。

63. 世界粮食计划署（粮食计划署）设立的一些方案，例如以工换粮方案和培训换粮方案，主要是为了在危机期间保护资产，在复苏期间扩大获得资产的机会。目标受益者参加用粮食支持的创造资产和创收活动，这些活动加强了他们的复原能力以及应对冲击和满足必要粮食需求的能力。2005 年，在海啸发生之后，将近 37 000 名斯里兰卡人参加了粮食计划署的以工换粮项目，重建住房和重要基础设施，例如沿岸公路和桥梁。粮食计划署劳动力的 85%，即超过 12 000 多人，是当地招聘的人员。粮食计划署在当地招聘的所有粮食援助监督员中至少有 75% 将是符合条件的妇女。

64. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）的小额融资贷款产品专门以青年为目标，旨在帮助减少政治暴力，并使青年妇女和男子融入当地经济。每年有大约 20% 的借款人年龄在 18 至 24 岁之间，当前的近东救济工程处小额融资贷款中有 25% 是以妇女微型企业家为对象。除了小额信贷之外，近东救济工程处每年还为大约 500 000 名巴勒斯坦难民儿童举办技术和职业教育方案，使其能在当地和区域劳动力市场中的就业。近东救济工程处还管理着 8 个职业培训中心，每年培训将近 6 500 名学生；在 2006-2007 学年，有 35% 的登记培训学员是妇女。近东救济工程处职业培训毕业生在毕业后一年内就业的比例超过 75%。自 2000 年爆发起义以来，近东救济工程处一直在西岸和加沙举办一个紧急就业方案。近东救济工程处雇用了接近 27 000 个全时的当地工作人员，其中绝大多数人就是巴勒斯坦难民。

65. 世界银行的冲突后重建战略侧重于通过恢复基础设施以及小规模建设和重建工程来促进就业的计划，这些计划的资金来自世界银行的社会基金。世行还利用小规模 and 微型企业信贷计划来恢复生产和促进就业以及从事小规模立即复员活动。

E. 在把充分和生产性就业以及体面工作的目标纳入国家框架、共同国家评估、发展援助框架、千年发展目标和减贫战略文件方面取得进展

体面工作国家方案

66. 体面工作国家方案规定了框架，以便劳工组织为国家一级确定的体面工作目标 and 优先事项提供支持。2001 至 2005 年在七个国家发起了体面工作国家方案的

试验阶段工作，后来，这种计划已成为劳工组织提倡的帮助在国家一级采纳和落实体面工作议程的主流方法。截至 2007 年初，已有大约 25 个散布在所有各区域的国家通过三方伙伴（即政府、雇主和工人组织）的积极参与，制定了体面工作国家方案。还有很多方案正在制定当中。

67. 每项国家方案都与众不同，都根据四项战略目标纳入了针对具体国家的优先事项。这四项目标是：促进工作场所权利，创造就业，促进社会对话和社会保护。各项国家方案的总基调是减少贫穷，促进为实现公平的全球化创造条件，支持民主权利并扩大社会对话。

68. 劳工组织的体面工作国家方案不仅仅是劳工组织在国家一级的行动框架。它立足于参与，促使劳工组织的成员们参照劳工组织的任务和战略目标，一起确定优先行动领域。体面工作议程提供了强有力的纲领，可在国家战略框架内促进政策的趋同、一体化和协调一致。它的落实要求国家和地方的若干政府部门和机构共同努力，并需要三方伙伴和许多其他利益攸关方深入参与。此外，体面工作国家方案还有可能成为非常强有力的纲领，用于同包括国际金融机构、联合国系统和双边捐助者在内的发展界结成广泛的国家一级伙伴关系，并与民间社会和私营部门进行合作。

联合国系统内的体面工作国家方案伙伴关系

69. 联合国系统的一些机构正采取具体步骤，促进就业和体面工作议程方面的进一步合作。

70. 开发署和劳工机构的行政首长于 2007 年 2 月向这两个机构的工作人员发出一封联名信，阐述了两机构之间的一项协议。这项协议使两机构之间增强了协作，共同努力使体面工作成为联合国国家方案中的一个核心内容。强化后的协作将有助于加强驻地协调员的作用，使其根据“联合国一体化”的目标，切实宣传整个联合国议程以及各专门机构的议程。根据设想，这项协议的落实工作将包括：联合政策分析、监督和制定；联合制定关于就业、治理和社会发展所起作用的政策指导意见。

71. 该协议还设想由来自特定国家的驻地协调员、开发署国家主任和劳工组织外地办事处主任在都灵的劳工组织国际培训中心举行联合会议，交流信息和举办学习活动。目前正在制定一项工作计划，具体确定如何落实这一协作。一些特定国家将作为试点，在国家一级实施上述工作计划，这些国家将根据各种标准挑选，例如是否已订有体面工作国家方案。这种强化后的协作预计将促进劳工组织成员在联合国国家方案和进程中的协商和参与，从而加强和扩大国家自主。

72. 粮农组织和劳工组织于 2004 年 9 月签署了一项谅解备忘录，两个机构在其中承诺在农业和非农行业中促进体面和生产性的农村就业。粮农组织和劳工机构还开展合作，编制一份劳工组织、粮农组织以及国际食品、农业、旅馆、饭店、

餐饮、烟草和同业工会联合会的联合出版物，标题是“农业工人在促进可持续农业和农村发展方面的作用”，并就“可持续农业和农村发展与农业工人”问题举行一次政策介绍会。劳工组织和粮农组织还正考虑制定一项共同的农村就业战略。

73. 世界旅游组织和劳工组织将于今年签署一项谅解备忘录，以通过国家、区域和国际活动以及有针对性的方法，加强对各自成员的支持。谅解备忘录的目标是：在经济、社会和环境方面以及在其他与发展政策和做法有关的领域，例如在旅游和劳工领域，促进更广泛的协调一致性；加强技术援助的效力；帮助制定更为一致的专业标准；帮助在旅游业及其产品价值链中更好地重视劳动报酬。

74. 目前还正在世界各区域同其他伙伴开展合作努力和订立协议，以促进体面工作议程并增强各发展机构所实行政策的一致性。例如，劳工组织与亚洲开发银行签署了一项谅解备忘录，目的是合作在全区域开展减贫和社会保护努力。这是为了保证在进行发展融资的同时处理社会问题。劳工组织还同那些正在与世界银行一道制订减贫战略的国家进行密切合作。

75. 劳工组织目前正在同一些有关机构进行政策对话和/或举办培训班，以进行机构能力建设，把体面工作议程和就业问题纳入其工作的主流。这些努力最终可导致更广泛的知识分享，确定差距，视必要进行能力建设，加强协同增效优势，并调动尚未得到利用的潜能。

体面工作国家方案：共同国家评估和联发援框架

76. 在一些国家，体面工作国家方案导致就业和体面工作的其他方面，如妇女创业和工作场所的艾滋病毒/艾滋病，被选为国家评估/联发援框架进程的主要方面。

77. 劳工组织/开发署最近发起的在国家一级落实体面工作议程的伙伴关系，很可能继续扩大这一趋势。开发署作为驻地协调员制度的管理员，可以在协助联合国系统各组织支持国家战略重点方面发挥中心作用。劳工组织同开发署的密切协作，将更好地确保体面工作议程更有系统地纳入联合国系统对国家发展重点与战略的支持。

体面工作国家方案：减贫战略和减贫战略文件框架

78. 体面工作国家方案是劳工组织推动体面工作议程纳入国家发展战略，包括减贫战略的主要工具。从一开始，体面工作国家方案便强调将该方案与主要政策框架，包括减贫战略挂钩的重要性。减贫战略文件和减贫战略框架的动力，是各区域有资格受益于重债穷国倡议和其他倡议的约 70 个国家的债务减免、发展援助和减少贫穷议程，而这些议程中的主要问题包括结构调整、预算和财政政策。自 2001-2002 年以来，劳工组织制定了一种有系统的办法，以影响减贫进程，使其纳入体面工作观点，作为最直接和最有力摆脱贫穷的途径。劳工组织对减少贫

穷战略进程的参与包括对国家一级能力建设和劳工组织工作人员的大量投资，特别是制定全面的工具和宣传指南，将体面工作议程和减贫战略进程这两个多方面框架联系起来。这个办法已在至少 17 个既订有减贫战略又制定体面工作国家方案的国家取得成果。

79. 最近一次审查显示，约有 35 个国家在把各种就业目标纳入与减少贫穷战略进程相关的确定重点和分配资源方面，正取得重大进展。这是私营部门、工会以及与制定议程有关的政府机构加强参与的结果，这反过来也导致在国家一级增强了自主意识和政治认同。

80. 新一代减贫战略进程肯定会对体面工作目标更加敏感，但仍有很大改进余地。许多减贫战略都阐明了有利于创造就业的主要政策和方案，如工农业增长、基础设施、微型企业、中小型企业、非正规经济提升、职业和技术培训，提供信贷以及促进青年和妇女生产性就业特别措施。这固然是一个重大突破，但在拟订减贫战略的过程中，就业与贫穷之间的联系也应在诸如宏观经济、贸易、财政和投资政策等，发展政策所有方面范围内加以考虑。

81. 现在的主要挑战是在减贫战略的漫长周期内，特别是在审查和修改阶段，保持劳工组织三方伙伴及其他利益攸关者的兴趣，并且不断开展能力建设和宣传工作。

F. 非驻地机构协调人

82. 有证据表明，专门机构能够参加联合国国家工作队活动时，便能向国家一级全系统机制提供投入。如果专门机构设有国家办事处，情况尤其如此，而如果设有办事处，投入就少很多。

83. 作为对 2004 年联合国系统发展活动三年期全面政策审查（见大会第 59/250 号决议，其中大会要求联合国系统采取措施确保联合国所有相关机构参加联合国国家一级发展工作）的回应，联合国发展集团（发展集团）已经为确定如何协助劳工组织等非驻地机构在国家一级有系统地交流专长、分析性和规范性经验及知识作出努力。

84. 发展集团已确定用行政首长协调会去年批准的一些措施来加强非驻地机构对联合国国家一级方案拟定和业务活动的参与。其中包括派遣协调人作为非驻地机构在联合国国家工作队的代表，并在非驻地机构总部或区域办事处派驻协调人或协调干事。14 个试点国家今年将实施这些措施。预期其他国家也会在这方面取得进展。驻地协调员工作计划、评估和这些试点国家的年度报告将有一节专门涉及为促进非驻地机构在国家一级的参与而开展的外联活动。

85. 这些协调人的存在应有助于传播知识、专长和规范性经验，以及与劳工组织体面工作议程有关的方案与工具，如体面工作国家方案及就业和体面工作主流化工具包，从而便利将体面工作议程优先重点纳入国家一级战略，如共同国家评估、联发援框架和减贫战略，并且纳入共同国际发展战略的联合方案拟定。这还可以推动围绕体面工作议程的多伙伴倡议。不过，这种结果将取决于非驻地机构协调人如何有效开展工作，将劳工组织全球议程同国家一级工作联系起来。

G. 千年发展目标报告编制的指导说明

86. 采用关于充分和生产性就业及体面工作的新目标和相关指标，将进一步有助于使就业和体面工作议程成为实现千年发展目标的国家努力以及联合国系统区域和国家两级支助活动的制定工作的核心。将这些目标列入关于实现千年发展目标方面国家进展情况报告的指导说明，将进一步促成这种结果。

H. 共同国家评估和联发援框架的准则

87. 近期对共同国家评估和联发援框架准则的修订，将强调各项就业目标对减少贫穷和可持续发展的中心作用，也会便利驻地协调员开展工作，在联合国系统支持国家努力的国家一级战略与方案中促进人人有充分和生产性就业及体面工作。预计联发援框架下一个周期会做这种修改。

四. 结论

88. 经济及社会理事会 2006 年通过的部长级宣言为联合国系统的工作增添了新的推动力，使实现所有人充分生产性就业和体面工作的目标成为一个优先事项。该宣言还帮助使这一目标不仅局限于劳工组织各机构范围内，而是把这一目标纳入了主流。然而，这一认识须转化为政策框架，纳入联合国系统的工作中。这需要把与所有人充分生产性就业和体面工作的目标有关的分析工作纳入秘书长提交给各种政府间机构、特别是各职司委员会的有关报告中。此外，这也要求加强联合国系统对各国提供的分析支助和方案支助，以帮助各国使这些目标成为国家发展的重点和战略。在这方面，劳工组织的工具包应得到应用，且将其扩展为国家一级联合拟订方案的框架，以促进和实现充分生产性就业和体面工作的目标。

五. 建议

89. **下列建议与当前的协调部分主题有关。**

A. 政策一级

1. 在审查联合国发展议程各部分执行情况时，各职司委员会可特别注意评估各自领域政策对实现所有人充分生产性就业和体面工作的目标的影响。
2. 各区域委员会在 2006 年部长级宣言后续行动中的作用应予加强，以应对区域需求和优先事项。
3. 各区域委员会之间的合作及区域委员会和其它区域行为者之间的合作应予加强，且合作重点应为就业和体面工作方面。
4. 为在冲突后国家和其它处于特殊境地的国家实现国际商定发展目标，应当制订特别举措和项目，特别是实施创造就业方案。
5. 劳工组织与一些机构提倡的关于经济增长、投资和就业政策一致性倡议或类似倡议可扩展到行政首长协调会的所有成员机构，以促进全系统采取多学科、多部门办法，使就业相关政策和方案与当前各种进程相适应。
6. 劳工组织促进所有人充分生产性就业和体面工作方面目标的三阶段办法应得到进一步发展，且应采纳一个有时间限制的全系统 2010-2015 年行动计划，以实现国际上对促进这些目标的承诺。
7. 各国政府、私营部门、工会、非政府组织和国家体面工作方案其它参与者的参与应成为联合国系统国家一级战略和方案及机构间努力的组成部分，以协助各国政府制订、执行和监督与就业有关的政策、方案和活动。
8. 社会性别平等主流化应成为联合国各机构共同努力在政策一级和业务一级促进就业的一个基本目标，以便在确保两性就业机会和薪酬均等方面更有成效。

B. 业务一级

9. 联合国系统所有基金、方案和专门机构应继续努力，在国家一级贯彻落实部长级宣言，同时确保共同国家评估、联合国发展援助框架、减贫战略（若已制订）及其它旨在指导国家一级业务活动的框架和工具都是为了促进持续协调地执行充分生产性就业和体面工作的议程。
10. 联合国系统各基金、方案和专门机构应：(a) 制订关于体面工作议程的信息和知识管理制度，以分享其中国家一级方案拟订方面的专门知识；(b) 确定和分享就业和体面工作主流化工具包相关主题方面的现有工具，并确定报告进展情况的基准。

11. 行政首长协调会应推广使用就业和体面工作主流化工具包，且把工具包扩大为国家一级联合拟订方案的一个框架，促进充分生产性就业和体面工作的目标，并使其也适用于区域一级和全球一级。

12. 劳工组织等所有非驻地机构须分配额外资源以增加其参与国家一级活动的的能力，包括参加联合国国家工作队的会议、联合战略会议、确定优先重点务虚会、区域协调会议等等。

13. 应鼓励联合国系统各组织——驻地机构和非驻地机构——在交付国家一级系统战略和方案所确定就业目标的相关具体成果方面发展战略联盟或伙伴关系/集团。

14. 应制订全系统指标和工具，以评估技术政策和方案对穷人就业和生计的影响，同时特别注意对社会性别平等主流化的影响。

15. 联合国系统各机构和联合国国家工作队应加强参与关于体面工作议程的劳工组织专家组会议，以及参与其它论坛，以便对全球议程有充分认识，并促进彼此发展工作中的协同作用。

16. 联合国系统各机构应与劳工组织合作，为技术工作人员制订有系统的培训方案，以提高认识，调整其技术方案，以确保从积极创造就业并从体面工作角度对穷人的生计产生影响。