



2012 年实质性会议

2012 年 7 月 2 日至 27 日，纽约

临时议程* 项目 2(c)

高级别部分：年度部长级审查

**促进生产能力、就业和体面工作，以便结合在各级实现包容、
可持续和公平的经济增长，消除贫穷，实现千年发展目标****秘书长的报告**

摘要

提高生产能力和增加体面工作数量的政策从短期来讲有助于遏制长期就业危机的剧烈影响，从较长期来讲有助于加强经济增长的可持续性、包容性和公平性，这都至关重要。在本报告中，秘书长探究了全球劳动力市场的趋势，评估了在达到与就业和体面工作有关的目标和承诺方面的进展情况。他重点介绍了各项措施和机构，经证明有效地鼓励了就业和创业，提高技能和生产的包容性，支持了劳动力市场成功转型，确保了劳动者享有充分的社会保护和公平的收入份额。秘书长强调了这些措施与推进消除贫困和其他国际商定发展目标之间的相互关系。他认为，必须按照《全球就业契约》所载的各项原则和目标，立即实行一致的、在全球范围内有协调的宏观经济政策。他还呼吁保护采取明确的行动，应对青年人所面临的特殊的劳动力市场脆弱性，为取得社会和经济的复原力建设本国界定的社会保护基础，支持向更加绿色的经济的正常过渡。联合国机构、国际机构和捐助者可以发挥重要作用，在吸纳工商界、民间社会和工会参与的同时，帮助各国政府以协调的方式制定和执行具有成本效益的现实的措施。

* E/2012/100。



在阅读本报告时应结合秘书长关于在为努力消除贫困实现持续、包容性和公平的经济增长的框架内为提高生产能力、创造就业机会、实现可持续发展和达到千年发展目标的宏观经济政策的报告(尚未提交/印发)。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 包容性、可持续和公平的经济增长：就业关系	6
三. 《全球就业契约》	11
四. 生产能力、投资和竞争力	13
五. 加强技能和劳动力市场，实现公平的包容性增长	15
六. 促进减贫和提高复原力的有效社会保护方案	18
七. 促进可持续发展	20
八. 体面工作和充分生产性就业政策的一致性	21
九. 建议	24

一. 引言

1. 长期的就业机会不足正在损坏世界各国的经济和社会结构。迫切需要采取行动，以提高生产能力，增加投资和体面工作的数量，维持工作家庭、穷人和弱势人口的收入。此类措施不仅对于加强经济复苏至关重要，而且还应有利于强化改革的基础，提升增长和发展的可持续性、包容性和公平性。

2. 2008–2009 年金融和经济危机加剧了就业危机。据估计，全球失业人口已经从 2007 年的 1.7 亿人增加到 2011 年的 1.97 亿人，创历史新高。劳动力人数的下降掩盖了更加严重的失业图景。许多人心灰意冷，已经停止寻找工作。

3. 由于近期增长放缓，在过去两年中世界经济可能只创造了恢复危机前就业率所需 8 000 万个就业岗位的一半。国际劳工组织(劳工组织)基线预测表明，2012 全球失业人口将进一步增加，可能达到两亿人(其中约 7 500 万人为年轻人，8 400 万人为女性)，2016 年将达到 2.06 亿人。随着失业持续存在，留给个人、家庭和社会凝聚力的伤疤将越来越深。

4. 失业是劳动力市场最为显眼的现象，但并非广泛存在的危难的唯一表现形式。就业岗位的质量也受到威胁。失业及非正规和临时工作在增加，但有可能破坏劳动标准，加剧劳动者就业的不稳定。甚至在危机发生之前，由于临时工和外包增加，导致不稳定就业岗位增加。¹ 劳工组织估计，脆弱就业的总人数已经达到 15.3 亿人，超过全世界劳动力的一半(50.1%)。据估计，2009 年脆弱就业人数比 2008 年大幅增加了 1.10 亿人。由于经济复苏的性质和速度具有不确定性，加剧了不稳定就业状况。²

5. 妇女受不稳定就业状况的影响尤为严重。在全世界，妇女面临着工作时间短、工资低和福利有限等风险。工作不稳定是加大在全世界范围内男女之间工资差距的一个关键因素。

6. 不稳定的工作将社会风险从雇主和政府的头上转嫁给劳动者及其家庭。这些风险不仅影响脆弱的劳动者，而且还影响劳动者家庭和整个社会。简而言之，工作的不稳定正在加剧经济的不公平、不安全和不稳定。

7. 在许多国家中，尽管劳动生产率有所提高，但是劳动人口的实际工资正在下降或者处在停滞状态。³ 除中国外，扣除通货膨胀因素，全球工资增长从 2007 年的 2.2% 下降到 2009 年的区区 0.7%。虽然世界平均水平仍然略有增长，但是许

¹ 不稳定就业岗位是指具有以下特点的工作：就业合同不正规，社会福利和法定权益有限甚至全无，工作极无保障，工作任期不确定，工资较低，工伤和职业病风险高。

² 劳工组织，《2012 年全球就业趋势》。

³ 劳工组织，《2011 年工作圈》。

多国家的实际工资其实在下降。⁴ 由于工作家庭所面临的困难增加，减少了商品和服务支出，这进一步抑制了经济活动和经营者的信心。

8. 世界经济滑坡受到伤害最深的是穷人和弱势人口。总体来讲，在全世界有三分之一的家庭生活每天在每天两美元的贫困线之下。食品价格居高不下而且越来越不稳定，再加上其后的危害越来越严重，就业形势面临的挑战更多。虽然在亚洲部分地区在减少赤贫方面有些进展，但是在其他几个地区，包括撒哈拉以南非洲、北非、南亚和中东，贫困劳动人口的人数在增加。因此，在上述地区能否实现千年发展目标令人怀疑。最不发达国家实现关于减少贫困的千年发展目标 1 的前景尤为不确定。

9. 就全球而言，危机对年轻人造成的影响尤其严重。在劳动力增长较高的最富裕的经济体和最贫穷的国家中，高质量就业机会的缺乏较为突出。在一些工业化国家中，青年失业率达到 50%。各国国内和国家之间的失业现象再加上收入和生产率的差距巨大，加剧了社会危难，导致非法活动和经济移民增多。在今天的全球化劳动力市场上，任何地方的贫困都对各个地方的繁荣带来威胁，这是前所未有的。

10. 国际移民和汇款是全球失业讨论的重要因素。2010 年，移民人数约为 2.14 亿人，其中 60% 迁移到发达国家。虽然 2008 年以来向发达国家的移民有所减少，但是移民的失业率的增长幅度超过公民的失业率增速。

11. 在这一不确定的全球形势下，联合国对促进使生产能力、就业和体面工作的承诺一如既往地重要。必须重申关于劳工组织目标和宗旨的宣言（《费城宣言》），其中指出劳动力不是商品。

12. 千年发展目标框架确认，就业——如果它带来足够的报酬、收入保障和符合国际劳工标准的保护——是可持续、包容和公平的经济增长的关键驱动力，也是减少贫困所必需。国际发展合作对各国努力促进生产能力、体面工作和社会保护最低标准具有重大贡献。

13. 2005 年，各国在世界首脑会议上承诺，将使包括妇女和青年在内的所有人都能享有充分的生产性就业和体面工作作为国家发展战略和国际政策的中心目标（见大会第 60/1 号决议，第 47 段）。经济及社会理事会 2006 年实质性会议高级别部分和 2007 年实质性会议协调部分（见理事会第 2007/2 号决议），以及在 2008 年发起第二个消除贫穷十年时（见大会第 63/230 号决议）都重申了这一承诺。2009 年，在全球金融和经济危机爆发后，经济及社会理事会欢迎《全球就业契约》，承认体面工作议程为减轻危机带来的影响和推动经济复苏的政策提供了基础，并鼓励各会员国在努力促进就业增长的过程中利用《契约》政策框架的关键要素（见

⁴ 在无经济保障的情况下度日：从事不稳定工作的妇女“，国际工会联合会的报告（2011 年 3 月）。

理事会第 2009/5 号决议)。2010 年发展合作论坛强调了援助在促进创造就业和根除贫穷中的作用。随后，在第四次联合国最不发达国家问题会议上通过的《伊斯坦布尔行动纲领》强调，明确承诺增加对最不发达国家基础设施、农业和技术转让的投资，以创造就业机会。

14. 在本报告中参考了各国在投资、就业和劳动力市场政策方面的经验。报告按照经济及社会理事会第 2011/37 号决议的要求检视了联合国系统实施《全球就业契约》的情况。报告强调，为实现更公平的全球化营造有利的综合国际环境对于可持续增长、就业和体面工作起着决定性作用。

二. 包容性、可持续和公平的经济增长：就业关系

15. 实现体面工作机会均等对于大多数个人和家庭而言至关重要。对于家庭来说，生产率和工作质量是生活质量的主要决定因素，对营养、卫生和教育都有影响。对于家庭社会来说，充足的生产性体面工作机会——安全和生产性就业、社会保护、公平的待遇和尊重工作权利——是包容性和凝聚力的保证。工作对于穷人来说尤其重要，因为劳动往往是他们唯一的资产和消除贫困的主要途径。

16. 然而，近几十年来的经济政策一直强调短期宏观经济稳定——其定义是低通货膨胀率(通常低于 5%)和低预算赤字(通常低于国内生产总值的 3%)——假定就业将随之出现，把与工作质量和工作保障有关的劳动标准、政策和法规视为竞争力的潜在障碍。

17. 在全球金融危机爆发后，就业再次成为头等政治大事。然而，关于提高劳动力市场的灵活性将改善黯淡的就业形势和遏制不断上升的失业率水平的假设似乎颇有市场。⁵

18. 在不加批判地拥护劳动力市场灵活性的过程中，忽视了两个重要的考虑因素。首先，在实施劳工友好法规的国家，工资不平等程度较低。其次，如果变革导致低工资-低生产率的陷阱，那么劳动力市场的灵活性有可能损害较长期的增长。

19. 因此，努力在创造就业的同时保持实际工资上升应该与生产能力投资和总需求的增长联系起来。为加快就业速度，必须采取促进投资和消费的稳定模式的宏观经济政策组合，再加上稳健的社会和劳动力市场政策。此类政策的目标应该是，为所有的人提供均等的生产机会；消除阻碍持续经济增长和更好的社会成果的社会和收入不平等现象；维护社会团结和稳定。

⁵ 见世界银行，“劳动力市场政策应如何应对金融危机？”(2009 年 4 月)。《经济学家》的一篇文章寄希望于继续执行全球劳动力市场灵活性纲领，应对全世界的失业现象，实现以就业为先导的复苏。(“当工作岗位消失之时”，《经济学家》，2009 年 3 月 19 日)。

20. 千年发展目标的经验表明，在与贫困作斗争的过程中不能单单紧盯着向最贫穷者提供基本社会服务。已有重大进展的国家，例如，亚洲和拉丁美洲国家一直在努力将这些目标纳入其经济战略，借此解决结构性贫困问题。这些国家将包含积极战略的广泛的社会计划结合起来，以扩大生产和实现生产的多样化。为此提供支撑的是宏观经济政策，这些政策促进结构变革、投资和创造就业机会，如降低资本流动和汇率波动，提供包容的融资渠道和吸收商业周期波动。⁶ 经济及社会理事会，尤其是发展合作论坛，可以帮助推动政府和其他利益攸关者在这些领域交流知识，共享经验和相互学习。

21. 创办企业和在整个劳动力市场的各个部分创造生产性融入的机会是成功的关键因素。随着现代部门生产率的提高，必须加强劳动力市场政策和机构(例如，技能发展，最低工资标准和就业保护立法)，以确保机会和利益的公平分配。在一些国家中，例如巴西，实行的战略是，逐步将所有劳动者纳入正规的社会保护、福利和税收系统，同时进行支持最贫穷者的购买力与转移支付，这为逐步脱离非正规经济铺平了道路。这些经验突显了以生产能力、就业和体面工作为中心、发挥相互关联的政策行动协同效应的综合发展议程的重要性。鉴于世界劳动力市场情况艰难，迫切需要加快在这方面的努力。

方框 1

巴西的包容性增长

巴西近期的经济增长模式可部分归功于减少不平等、贫穷和饥饿。通过采取提高最低工资和增加收入转移支付的范围和覆盖相结合的措施，支持了中下等阶级的购买力，减少前所未有的不平等现象。简化企业登记手续和降低税收为中小型企业提供了帮助。据估计，由于加强了社会转移支付，创造或挽救了约 130 万个就业岗位。还通过劳动监察和加强劳动者的权利意识提高了劳动标准和支持创造体面的就业机会。国内制造业利用本地需求增加的能力、公共银行的作用，商品出口价格高企，是推动巴西强劲和快速复苏的其他因素。

⁶ 国际货币基金组织《协定条款》第四条指出，货币政策的目标是保持合理的物价稳定，以促进有秩序的经济增长，同时适当顾及各国的具体情况。

方框 2

中国的就业政策

与中国引人注目的经济增长相伴的是兼顾经济开放与国内劳动力和社会发展的政策措施。自 1986 年以来，在国有企业就业制度改革中引入了招聘、解雇和失业保险规则，以及下岗职工的再就业计划和社会保护政策。2002 年积极就业政策从最初关注国有企业下岗职工逐步演变成为在全国范围内遏制失业和扩大社会保护的综合性政策。主要内容包括再就业资金、上岗和职业培训、创业激励措施、小额贷款担保和社会保险补贴。2008 年颁布了《就业促进法》，其中确立了促进公平就业的原则和政府充分就业方面的义务和责任，以实践证明行之有效和可行的就业政策为参照做了升级。《就业促进法》执行机制帮助中国缓解了全球金融危机对就业造成的不利影响，处理了劳动关系的不断变化和将社会保护扩大到迅速老龄化的人口所带来的挑战。

全球就业挑战

22. 最近的经济放缓加剧了现有的全球体面工作不足的状况。在所有地区，危机导致就业增长的步伐明显放慢。劳动者的绝对数量增长，但速度低于世界人口的增长速度。全球就业人口与总劳动适龄人口的比例⁷从 2007 年的 61.2% 下降到 2010 年的 60.2% (女性从 48.9% 降至 47.8%)，创历史新低。尽管在世界总产量有所回升，但全球就业人口与总劳动适龄人口的比例仍然远低于危机爆发前的水平，如果全球经济形势恶化，可能再次下降。

表 1
就业和劳动生产率的增长

	年平均就业增长速度 (百分比)		年平均劳动生产率 增长速度 (百分比)	
	2002-2007	2008-2011	2002-2007	2008-2011
全世界	1.8	1.1	2.5	1.6
发达经济体和欧洲联盟	1	(0.3)	1.4	0.5
中欧和东南欧(非欧洲联盟)和独立国家联合体	1.1	0.8	6.1	1.1
东亚	1.2	0.6	8.6	7.8
东南亚和太平洋	1.8	1.9	4.1	2.6

⁷ 就业人口与总劳动适龄人口之比。

	年平均就业增长速度 (百分比)		年平均劳动生产率 增长速度 (百分比)	
	2002-2007	2008-2011	2002-2007	2008-2011
南亚	2.2	1	5.4	6.1
拉美和加勒比	2.5	1.9	1.4	1
中东	4.5	3.2	0.9	0.9
北非	3.4	2	1.4	1.8
撒哈拉以南非洲	3.1	2.8	2.5	1.5

注：2011 年的数字为初步估计数。

来源：劳工组织，《2012 年全球就业趋势》。

23. 经济增长放缓对就业的影响在发达经济体尤为严重，其就业增长转为负数。所有发展中地区的就业继续保持正增长，但与危机前相比速度显著下降。在世界范围内，2008-2011 年劳动生产率增长率(人均产出)相对于 2002-2007 年的平均增长率速度放缓(见表 1)。这意味着就业增长的下降不能归咎于更快的生产率增长。相反，这两者都是总需求下降的结果。

表 2

1991 年和 2011 年按地区开列的发达经济体劳动生产率(人均产出)在生产率中所占百分比

	1991	2011
	(百分比)	
中东	64	53
中欧和东南欧(非欧洲联盟)和独立国家联合体	38	35
拉美和加勒比	37	32
北非	27	25
东亚	6	20
东南亚和太平洋	10	14
南亚	6	11
撒哈拉以南非洲	9	8

资料来源：劳工组织，计量模型趋势(2011 年 10 月)；世界银行，2011 年世界发展指标。

24. 在大多数发展中地区，具有较高生产率 and 高质量就业的现代部门与疲弱的传统部门并存。即使快速扩张，但因现代部门往往太小，也难以吸纳剩余劳动力和正规劳动力市场的新加入者。平均生产率水平低下的持久存在(见表 2)反映出大量的人仍然受困于临时工作和农业生计活动、城市非正规经济或非正式的自雇。

因此，为不断提高生产率和增长率，从而持续减贫，过渡到更现代的活动是至关重要的(见下文第四节)。

25. 两项指标有助于衡量发展中国家的劳动力市场的脆弱程度。在业穷人被定义为赖以生活的收入低于每天 1.25 美元或 2 美元国际贫困线的就业者。根据劳工组织新的 2011 年估计数，有 4.56 亿劳动者的收入少于每天 1.25 美元，超过 9.10 亿人的收入不到每天 2 美元。这些数字明显低于 2000 年，特别是前一组。按每天 2 美元计算在业穷人的数量增加了近一倍，这说明许多人的生活非常接近贫困线，即使是轻微的冲击都可能把他们推向贫困。

26. 弱势就业在总就业人数中所占的份额是发展中国家工作质量不佳的另一个指标。弱势就业是指自营工作者与贡献收入的家庭劳力之和。根据这一定义，全球脆弱就业劳动者的人数约为 15 亿人。南亚、撒哈拉以南非洲和东南亚及太平洋地区的弱势就业人数所占比例仍然很高(分别为 77.7%、76.6%和 61.6%)，弱势就业妇女大量存在。自 2007 年以来，脆弱就业在这些地区所创造的工作机会中占了很大一部分，掩盖了危机对这些国家真实就业情况的影响。

27. 就业或体面就业机会缺乏通常导致残疾人收入较低。此外，他们用于应付与残疾有关的额外费用在他们的收入和资源中占了很大比例。有意义的就业可以创造条件，让残疾人成为积极的贡献者，而不是被动的接受者，从而减少减贫方案的整体成本。

28. 危机对青年的冲击尤为严重。2007 年至 2011 年，全世界青年失业人数(15-24 岁)增加了 450 万人，这是前所未有的。西亚和北非失业青年人数超过四分之一，经济转型国家失业青年人数达到五分之一。在其他发展中地区，失业青年的增加超过其他年龄组。青年也经常面临危险的工作条件，在业穷人所占比例过高。在可得到数据的国家，青年占在业穷人的 23.5%，占非在业穷人的 18.6%。⁸

29. 贫穷青年劳动者的大量存在与强劲的人口增长同时存在。根据劳工组织的预测，仅仅为了跟上全世界劳动力增长的步伐，在未来 10 年内需要创造约 400 万个新职位。人口压力在最贫穷国家更为明显。在 60%的人口在 25 岁以下的最不发达国家，预计从现在到 2050 年每年约有 1 500 万新的求职者进入劳动力市场。一个庞大且不断增长的青年人口可以成为驱动经济增长和社会进步的力量，前提是他们必须享有教育、卫生和体面就业机会。如果没有这些先决条件，许多青年将无法摆脱贫困和脆弱性。面临失业和排斥的青年的不满反映在许多方面，例如最近几个月在无数的城市和国家发生的抗议活动。

⁸ 劳工组织，劳动力市场关键指标“世界在业贫困问题：通过家庭调查数据得出的新的估计数”，第 7 版(2011 年，日内瓦)。

方框 3**区域优先事项**

为支持 2012 年经济及社会理事会年度部长级审查，举办了三次区域会议。每次会议都侧重于检讨与审查主题有关的具体的区域优先事项，汇集了不同的利益攸关者，包括政府及私营部门、民间社会和联合国系统的代表。虽然不同地区面临的挑战不同，但共同的优先事项包括，需要充分的生产性就业政策，包容性增长和发展战略，使教育和培训课程与劳动力市场的需求更加匹配。

2011 年 12 月 7 日，在日本京都召开了以“促进亚洲和太平洋地区的生产能力、就业和体面工作：区域持续、包容性和公平的增长方式与实现千年发展目标”为主题的亚洲及太平洋会议。讨论的问题包括，将就业目标纳入国家发展战略，克服劳动力参与方面的性别差距和增加国内持续增长需求。

2012 年 3 月 25 日，在亚的斯亚贝巴召开了以“中小型企业：生产率和创造就业机会的驱动力”为主题的非洲会议。讨论的问题包括，提升增长的包容性，为中小型企业的顺利发展营造有利环境和促进企业发展，以提高生产率和创造就业机会。

2012 年 5 月 27 日和 28 日，在多哈召开了以“反思青年失业问题的政策：我们学到了什么？”为主题西亚区域会议。讨论的问题包括，盘点本区域以青年为重点的就业战略的得失，建设包容性就业能力和提高青年接受教育、发展技能和高质量就业机会的政策连贯性。

三. 《全球就业契约》

30. 在 2008 年全球金融危机开始的时候，大多数国家采用了斟酌使用的财政刺激措施。这些同时采取的行动颇见成效，在突如其来的衰退中推动了增长，增加了就业岗位的数量。一揽子财政方案把扶助银行业放在优先地位，以避免金融崩溃的风险，但这些方案也包括保持就业和维持收入的措施。新兴经济体的就业迅速回升，部分原因是采取了鼓励公共开支的措施，用于基础设施、社会保护和帮助生产性企业获得信贷。然而，重点很快转变为财政整顿和紧缩措施。

31. 目前对萎靡不振的全球产出的展望要求采取一系列协调一致的新政策，推动实体经济、就业和收入。财政空间也许不大，但如果同时采取一系列相对温和的

国内措施，促进在体面就业方面的投资，可对恢复信心产生巨大影响，并可通过倍增效应，加强提高全球经济增长所需的消费和投资动力。⁹

32. 增长停滞的发达经济体需要采取行动，应对危机情况较好、但仍难以消灭贫穷而且劳动力市场极为脆弱的发展中国家也需要采取行动。特别是近几十年经济自主性增强的新兴经济体，如果采取鼓励投资的新举措，满足青年人的需求，扩大社会保护，并准备过渡到更绿色、更可持续的发展方式，可为消除贫穷和今后的生产力提供一个重要契机。这些国家通常是新的发展合作伙伴，它们可与其他发展中国家分享宝贵经验。预计南南合作和三角合作将成为今后可持续发展所有三大支柱的动力。

33. 各国、各区域的具体情况、重点和需求不同，行动范围也不同。债务和预算状况较好的国家可采取扩张性财政政策。如果得到全球增长战略的支持，有赤字的国家或许可以减缓紧缩的步伐。在任何一种情况下，都可通过把经常支出重新分配到对创造就业机会和社会保护产生更大影响的举措，使支出增长与增加收入的税收改革相互配套，以及消除效率低下和腐败，获得新的财政空间。

34. 宏观经济稳定至关重要，但在人口结构年轻、农业为主体经济和主要就业部门却没有充分发挥潜力的国家，必须增加对农业与农村发展的预算拨款。在此类情况下，宏观经济框架应促进生产能力扩张和调动国内资源，同时着眼于中期财政的可持续性。

35. 制订全球战略的理由非常明确。任何一个国家或一组国家都不能单独行动。如果除“各自为政”的低工资出口主导型增长战略外，各国没有实行其他战略的动力，这种不作为将导致“竞相逐低”现象。在发展中国家，这种不作为将导致无法创造足够的就业机会来吸收大量剩余劳力，特别是在高估的资产和低息信贷也无法拉动工业化经济体的消费增长的时候。

36. 多方呼吁采取行动。二十国集团加强了对促进增长和就业的承诺，为此于2011年11月在戛纳商定了行动计划。通过二十国集团的相互评估进程，产生了多边合作框架。但涉及到财政方面的举措时，大家有些迟疑不决，遏制失业和就业不足的战略仍反映出传统思维方式(如放开劳动力和产品市场、发展人力资本、减少监管负担等)。考虑到全球就业挑战的规模，这一方法可能不足以应对挑战。

37. 需要采取更强有力的方法，重点关注促进就业机会丰富的强劲复苏。秘书长曾说：“是为二十一世纪写一份新社会契约的时候了。这样的契约必须包括全球就业契约。”¹⁰

⁹ 经济和社会事务部认为，协调一致的就业战略可使发达经济体和发展中经济体的增长加快1至2个百分点，帮助就业率回升到2016年危机前的水平(见“2012年世界经济形势与展望”，纽约，2011年)。

38. 2009年6月，劳工组织的三方成员通过了《全球就业契约》，该契约载列了一整套国际商定的原则和政策措施，旨在支持实现由投资、企业发展、社会保护、工作权和社会对话支撑的迅速复苏。《契约》得到大会的核可（见第65/1号决议）并受到二十国集团的欢迎，《契约》呼吁迅速实施一套协调一致的措施，包括支持可持续的企业、建设人人享有的充分社会保护，改进公共服务的质量，以及确保国家行动与市场之间形成合力。各国在自己的刺激计划中采用了契约建议的一些措施，按照自己的具体国情和需求，对措施进行了调整。

39. 《契约》突出说明弱势群体的状况，特别是面临风险青年人、低收入和低技能的工人、非正规经济部门的工人以及移徙工人。《契约》建议采取措施，通过加强技能发展、高质量的培训和教育、公共就业机构以及其他劳动力市场的制度，保持就业并促进劳动力市场的过渡。《契约》提醒不要采取保护主义的解决方法，并对工资的通缩螺旋下降以及工作条件恶化产生的破坏性后果提出警告。《契约》着重指出，在社会紧张加剧的时期，需要确保尊重国际劳工标准并进行有意义的社会对话。《契约》最后建议，短期行动应协调一致，在经济、社会和环境方面具有可持续性。

方框 4

印度尼西亚就业契约

印度尼西亚就业契约突出说明以国家中期发展计划和社会合作伙伴优先事项为基础确定的四个领域，即：创造就业、加强劳资关系、提高社会保护的质量和覆盖范围、改进劳动生产率。投资建设基础设施既是一项反周期政策，也是一项发展政策。印度尼西亚把加强现有基础设施投资项目与降低所得税以维持家庭需求结合在一起。社区基础设施投资方案在地方一级产生巨大的就业和增长倍增效应，并有助于发展职业和创业技能、减少贫穷并实现包容性增长。主要通过财政刺激措施，创造了一百万个就业机会。

四. 生产能力、投资和竞争力

40. 在发展中国家，公共部门持续努力引入私人投资以解决基础设施方面的差距，将迅速促进提高生产能力，并创造亟需的就业机会。除此之外，还应使生产企业、特别是微型、小型和中型企业更易于获得信贷，并进行改革，按照全球经济结构不断改变和向可持续发展过渡的要求，推动技术变革并促进生产多样化。

¹⁰ 在2011年劳工峰会上的发言（见 http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1366）。

41. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)把生产能力界定为,决定一国生产货物和服务的能力并使国家实现增长和创造就业的生产性资源、企业经营能力以及生产联系。发展中小型企业部门是生产能力发展不可或缺的组成部分。发展中国家常常缺失这一环,在发展中国家,大部分企业的规模非常小,它们在非正规的经济环境中运作,得不到法律承认,没有登记,生产率低下,主要活跃在准入门槛非常低和主要满足当地已饱和需求的市场中。在创造就业和刺激增长方面,小企业可发挥重要作用,但因基础设施不足、获得金融服务和商业服务的机会有限、公共部门对企业集群和价值链的支持乏力以及商业环境不确定等因素,它们的竞争力受到削弱。农村地区尤为如此,由于受到各种相互加强的因素的制约,微型、小型和中型企业很难在促进农村就业、特别是促进青年人就业方面发挥潜在的作用。

42. 解决运输、住房、能源、水、信息和通信技术以及区域基础设施等方面的基础设施缺口,可以打开市场,缓解制约微型、小型和中型企业发展的因素,同时提供可长期改善工人生产率的公共产品。投资建设基础设施带来的增长和就业倍增效应十分强大。¹¹事实上,《伊斯坦布尔行动纲领》的一个主要优先事项是调动国际和国内资源投资建设最不发达国家的基础设施。

43. 有更多机会以负担得起的条件获得国内资金,这也是发展中国家的微型、小型和中型企业增加生产性投资的一个至关重要条件。许多发展中国家遵循国际金融机构的建议,取消了对国内金融部门的管制,终止了向微型、小型和中型企业提供的专门信贷服务,使这些企业获得负担得起的贷款的机会下降。需要扭转这一趋势;各国政府应确保具有重要战略意义的部门可获得负担得起的贷款,并防止过高的银行贷款利率。如果管理得当,可采取公共金融机构提供贷款、为一定类型的贷款提供担保或公私联合融资等措施,以产生上述影响。

44. 许多发展中国家长期忽视农业,应扭转这一状况,特别是在非洲最不发达国家。可提高农村地区生产率和收入的投资机会很多,这样的投资可帮助穷国应对气候变化,并确保在国际价格波动时的国内粮食供应。然而,在开放农业部门吸引外国投资方面,各国政府应极为谨慎。令人关切的是,外国投资者攫取土地不一定能够改善国内的粮食安全状况。相反,各国政府应扶助小农户农业和当地粮食作物生产。小农户农业的经济和就业倍增效应众所周知。

45. 在加强环境可持续农业的同时,必须推动非农有薪就业、自营职业和创业的增长,以吸收大量的未充分就业者和新进入劳动力市场的人(特别是青年人和妇女)。投资农业与农村发展,实现国内经济的统筹发展,并使各经济部门之间和

¹¹ 林毅夫和 Doerte Doemeland, 超越凯恩斯主义: 危机时期的全球基础设施投资”, 政策研究工作文件, 第 5940 号(世界银行, 2012 年)。

城乡之间建立紧密联系，将使发展中国家迈上更高级别的可持续和就业机会丰富的增长道路。

方框 5

非洲农业发展综合方案

非洲国家通过实施非洲农业发展综合方案，致力于实现农业生产率每年至少提高 6% 和农业公共投资增长 10% 的目标。综合方案重点关注改善非洲主要以农业为主的各经济体的粮食安全和营养状况并增加收入。在提高农业、林业、渔业和畜牧业管理的可持续生产率方面，综合方案为国家和区域的投资与行动方案搭建了政策框架。综合方案可把目标与循证机制和各种方案合并在一起，以对性别问题有敏感认识的方式，处理体面就业问题。

46. 在较贫穷的环境中，企业依然受到大量限制因素的影响，其中包括缺乏技能以及获取信息、社交网络、价值链和技术的机会有限。决策者可帮助小企业融入当地和国际的价值链并从中获得更多利益，办法是推动组建合作组织，把微型和小型生产者结合成大的集合体，从而利用规模经济效益。提供商业服务并加强了解、改造和使用技术的能力依然具有至关重要的意义。

47. 一个重要的政策问题是，如何解决影响家庭和构成发展中国家就业主体的传统经济部门(通常为非正规的)微型企业实现增长和创收的能力的限制因素。这只能逐步实现，因为促成非正规经济活动的因素多种多样，而且深深根植于长期的发展差距和不足中。处理非正规经济活动需要采用统筹办法，包括市场准入、创业技能、资金、企业服务和地方发展战略。不可或缺的必要条件还包括加强非正规经济部门劳动者(雇员和自营职业者)的组织和代表性，完善法规，以及提供合规方面的协助。必须扩大社会保险的覆盖面，以便为维持生计型企业提供一些紧急救济，同时等待改革措施产生效果(见下文第七节)。

48. 可能需要制订由现代部门税收收入资助的再分配政策，以维持收入和地方购买力，并确保传统部门积累一些技能和其他生产性资产。再分配政策有赖于成功调动国内收入，而成功调动国内收入需要进行改革，以提高税收管理的实效、堵住漏洞并加强合规情况，同时不过度增加现代部门的税收负担。在支持加强税收体系以及此类支持的良好做法标准方面，援助可发挥催化剂作用，对此已有详细记录，最近的国际辩论越来越关注这一问题。

五. 加强技能和劳动力市场，实现公平的包容性增长

49. 可利用各种政策和规定，提高个人在劳动力市场的机会，帮助他们获得必要的技能，为从学校到工作、从失业到就业或在两次就业间的各种劳动力市场过渡

提供便利条件，同时确保保护他们不受基于性别、健康等原因的歧视和不公平对待。在技能发展方面最为成功的国家(如哥斯达黎加、新西兰和大韩民国)能维持“良性循环”，通过政策协调把教育体系、技能形成、就业和体面工作联系在一起。这些国家广泛普及高质量教育，引入供应与现时技能需求相匹配的机制，通常采取的办法是在部门一级和地方一级把培训提供者与雇主联系在一起。这些国家帮助工人和企业根据变化进行调整，战略性地使用技能，将其作为产业、技术和贸易政策的核心要素之一，以实现从较低向较高生产力活动的转移，并促进对新产业的投资。这种循环的一个主要特征是促使工人和私营部门参与。私营部门向技能培训和建设进行投资至关重要。

50. 尽管高质量的基础教育依然是发展的一个必要条件，但在数年受到忽视后，更高级别的教育以及技术培训对就业的潜在效益重新受到重视。通过实习和各种有效的从学校到工作方案，把技术和职业教育与培训同在职培训以及与培训有关的积极劳动力市场政策联系起来，这是一个强有力的工具，使人们能够获得实用就业技能，并通过薪酬工作或自营职业获得收入。在私营部门，有效的培训体系推动在就业增长潜力高的部门和地区进行需求导向培训，从而避免出现瓶颈并提高了就业能力，正确的劳动力市场信息和分析增加了重要的价值。培训机构被视为真正的“服务提供者”，它们根据自己对劳动力市场结果产生的影响承担责任。

51. 扩大高质量培训的普及程度是一个强有力的工具，以增强妇女以及青年人、农村居民、残疾人等弱势群体的权能并把她们纳入其中。在一些情况下，非正规经济中的学徒作法可使青年人有机会学习一门职业并找到工作。在最贫穷的国家，特别是非洲和南亚，非正规或传统的学徒作法是多半为非正规的劳动力市场上获取技能的最主要方式，其人数远远超过了正规教育和培训机构的人数。

52. 最有效的办法是提升非正规的学徒作法，利用现有的结构，解决主要的不足。学徒在微型企业或小型企业获取职业或手工艺的技能，与有经验的工匠在一起边学边做；他们学习职业技能，接触到行业文化并进入行业网络，使他们在学徒期结束时更易于找到工作或自己创业。可能需要采取逐步的方法，综合不同类型的措施，以改进培训和所获技能的质量，完善工作条件，使技能在当地社区以外的范围获得认可，完善资金安排，并使青年妇女有更多机会从事非传统职业。目前，劳工组织正在孟加拉国、贝宁、布基纳法索、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦开展这一方法的试点。应特别注意避免违反体面工作的要求，包括不侵犯工时、薪资、健康和安全方面的权利，以及遏制持续存在的性别陈规定型观念和职业上的隔离。

53. 应对青年人失业挑战的一个普遍对策是技能发展。有效的方案通常涉及与劳动力市场服务结合在一起的一揽子培训措施。其目的是提供咨询服务和职业指导，进行职业辅导，协助寻找工作和进行职位安排，并提供获得不同类型培训的机会，包括实习和为获得岗位培训进行的补助就业，从而把学习和薪酬工作结合

起来。成功创业方案提供基本商业技能，把未来的企业家与辅导、资金和市场机会联系起来。在全球经济危机的背景下，阿根廷、德国、希腊、匈牙利、荷兰、秘鲁、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国等国采取或扩大了一揽子培训、求职协助和职位安排等举措。需要采取这些综合性办法，协助青年人从学校过渡到工作，并解决他们在劳动力市场面临的多重限制。但资助和管理这些举措的费用可能很昂贵。

54. 显然，没有就业机会丰富的增长，培训的潜在效益就无法实现。在北非和中东，许多失业并感到沮丧的青年人受过良好教育，这种状况说明，人力资本投资是一项绝对价值，但如果缺乏可持续企业发展的条件，人力资本投资本身不足以产生就业。同样，如果创造就业受到总需求缺口的限制，在创造大量新就业或帮助求职者在其他部门或企业找到新工作机会方面，降低信息和搜寻成本的积极劳动力市场政策只能产生有限的影响。

55. 在应对全球危机方面普遍采取的措施是扩大或采用公共就业计划，劳工组织和世界银行抽样调查了 43 个国家，其中 34 个国家采取了这样的作法(例如澳大利亚、阿根廷、孟加拉国、加纳、牙买加、菲律宾、大韩民国、沙特阿拉伯、塞尔维亚、乌干达、美国和乌拉圭)。¹² 在为贫穷青年人提供就业和社会保护，同时营建小规模基础设施以提高处于不利地位的经济体的生产率或适应气候变化方面，近期的一些创新公共方案已证明卓有成效。这些方案包括印度的《国家农村就业担保法》，以及埃塞俄比亚、肯尼亚、马里和南非的各种公共工程扩建方案。此类方案主要在农村地区实施。各国政府需要为城市青年人、特别是受过教育的青年人找到类似的创新方案。

56. 只有制订良好的制度和法规，劳动力市场才能高效运行，同时确保包容性与公平。劳动力市场法规在促进工人保护方面发挥根本作用，包括对下列问题做出规定，如最低年龄、最低工资、不当解雇、最长工作时间和加班、工作福利、职业卫生与安全以及保护妇女、残疾人、少数群体和移徙工人的各种反歧视政策。此类规定不仅保护国际劳工标准载列的工人的尊严和权利，还可减轻市场失灵给个人和整个经济带来的成本。例如，如果没有解雇金规定，雇主不会把解雇工人的社会成本内部化，如个人以及政府承担的失业成本。官方发展援助经常鼓励促进问责与透明度、政府实效以及法治和人权，所有这些都是健全的国家劳动政策的相关前提条件。

57. 几十年来，劳动力市场制度的功能一直是政策讨论重点关注的一个很有争议的问题。对劳动力市场制度的经济影响进行的经验评估产生了好坏参半的结

¹² Florence Bonnet, Catherine Saget 和 Axel Weber, 对 2008 年金融和经济危机的社会保护和最低工资对策：劳工组织/世界银行的研究结果”，就业工作文件第 113 号(日内瓦，劳工组织，2012 年)。

果，多数研究倾向于忽视保护的更广泛效益，仅仅关注制度对企业施加的约束。总的说来，普遍的看法是臆断地认为，工人保护是发展中国家大部分企业负担不起的奢侈品。一些人认为，这甚至是造成穷国非正规经济活动盛行的一个主要因素，尽管就业保护法等制度仅适用于非正规经济的少数工人，而且常常执行乏力。应该指出，在有关发展中国家企业对限制因素的看法调查中，与腐败、基础设施不足、资金或技能等问题相比，劳动法规很少被认为是一个令人严重关切的问题。¹³

58. 近期的观点表明，加强劳动力市场制度可通过三条主要途径促进产生可持续的就业，这三条途径是：(a) 通过兼顾各方需求的劳动力市场和加强社会保护，缩小收入不平等；(b) 通过既支持劳工流动又鼓励就业稳定性的措施，提高生产率；(c) 完善工资确定机制，提高所有工作家庭的生活标准，确保收入根据生产率的提高而增长。¹⁴ 良好的设计对取得成功的结果至关重要。在确保建立有效平衡经济效率、增长和工人保护的框架和做法方面，独立和有代表性的工会以及雇主协会发挥重要作用。

59. 在发展中国家，正规的劳动力市场制度通常重点关注不当解雇和最低工资的确定问题；但总的说来，劳动力市场制度的问题是能力有限和管理不完善。在大多数穷国，主要问题不是失业和缺乏就业机会，而是缺乏体面的工作。显然，需要优先关注加强劳动力市场制度，同时减少不必要的行政障碍和费用。这可鼓励企业实现规范化发展，同时改进实现工人保护初衷的实效。应促进在法律和实践中批准并实施国际劳工标准，并使农村工人、妇女和土著人民等各类工人都享有代表权。在发展中国家，工人和雇主、自营职业者协会、合作组织和社区组织的集体谈判与结社、组织和代表自由通常较为软弱，但这些权利和自由可产生重要的发展影响。由于存在大量的非正规、非合同的工作形式，还应设计创新计划，使法律规定管辖范围以外的工人得到保护，包括采用就业担保计划和社会转移举措。

六. 促进减贫和提高复原力的有效社会保护方案

60. 有效的社会保护是一揽子全面政策的关键组成部分，旨在加强国内经济增长点，减少贫穷和提高抵御冲击的复原力。全球金融和经济危机以及粮食价格高企且日趋波动的影响，使得社会保护在提高个人、家庭和社区面对冲击的应变能力、稳定经济和适应经济和劳动力市场结构性变化方面的作用明显突出。发生危机前就具备社会保护计划的国家与不具备此种计划的国家相比，能够更及时和有效地

¹³ 世界银行，企业调查(见 <http://www.enterprisesurveys.org>)。

¹⁴ 劳工组织和基金组织，“增长就业和社会凝聚力挑战”，(日内瓦，2010年)。

做出回应。社会保护也是确保最边缘化的人口得以克服有碍他们获得服务的社会性、经济性和歧视性障碍的关键。

61. 尽管近年来取得重大进展，绝大多数世界人口仍无法全面享有社会保护。国际劳工组织的估计显示，全球劳动适龄人口的一半以上都不能指望得到任何种类的养老金，因此他们在进入老龄后很可能面临严重的收入无保障情况。区域估算表明，撒哈拉以南非洲大约四分之三人口和亚洲三分之二人口的情况即是如此。在全球劳动适龄人口中，可在失业时获得社会保护者不足五分之一。在全球人口中，没有通过健康保险或利用公共卫生服务获得任何形式社会健康保护，从而无法在需要时接受保健服务者所占比例很大。自费获得必要的保健服务、特别是残疾人和移徙工人自费获得保健服务的情况甚多，仍构成世界上许多地区陷入贫穷的一个重大风险。

62. 以下国别经验范例表明，弥合社会保护覆盖缺口有助于减少贫穷、不平等、无社会保障和社会排斥等现象，也有助于促进可持续的经济和社会发展。中国、哥伦比亚、加纳、卢旺达、泰国和越南都大幅扩大了承保范围，采用或扩大了健康保险补贴缴费办法，并提高了卫生服务质量。这些国家在提高人口覆盖面、扩大有效保健服务机会和减少与卫生有关的贫穷风险方面都取得重大进展。巴西、智利、墨西哥和尼加拉瓜以及其他一些国家建立和扩大了现金划拨方案，明确把针对有子女贫穷家庭的现金划拨与到校上学和参加疫苗接种等条件以及其他保健预防计划挂钩。阿根廷和南非等其他国家将其现金划拨计划扩大到学校供餐和贫穷家庭，以加强对儿童营养、健康和教育的早期投资，并改善他们长期从事体面生产性就业的机会。

63. 多民族玻利维亚国以及佛得角、莱索托、毛里求斯、纳米比亚和尼泊尔等一些小国和其他国家，对本国老龄人口采用了无缴费养恤金办法，养恤金额虽然一般来说不高，但为减少老龄贫穷做出至关重要的贡献。2009年和2010年，印度的《圣雄甘地国家农村就业保障计划》为农村地区5000多万家庭提供了100天有保障就业或现金划拨。巴林、越南和其他一些国家推出了失业保险福利，以确保收入保障，并通过向失业者提供就业服务协助他们寻找新的工作。

64. 阿根廷、贝宁、布隆迪、柬埔寨、加纳和泰国等国采取了全面社会保护战略，旨在扩大社会保障覆盖面和制订本国社会保护最低标准。布基纳法索、柬埔寨和洪都拉斯采用了综合社会保护和就业政策框架，以便在短期内有效减少贫穷和长期促进社会发展。2007年，小岛屿发展中国家佛得角摆脱了最不发达国家地位，该国的经验突出体现了以妥善协调的制度化办法扩大社会保护政策的好处。佛得角采取了大胆步骤，逐步建立起一个缴费福利和无缴费福利相结合的社会保障系统，包括将其大规模学校供餐计划制度化。

65. 各国日趋认识到社会保护是减少贫穷和提高复原力的一种手段，结果产生了一项全球倡议，即在逐步完善的国家社会保障制度中推动建立社会保护最低标准。2009年制订的《社会保护最低标准倡议》作为联合国应对危机联合举措之一促进了这一目标，成为经济和社会发展的重要组成部分。如果有系统地将社会保障、就业、健康、教育，营养、住房和卫生、国家社会保护最低标准等领域联系起来，就能实现庄严载入《联合国人权宣言》和有关国际公约的各项权利，加快实现千年发展目标的进展速度。

66. 国家社会保护最低标准可根据本国情况，通过缴费和无缴费计划、提供现金或实物福利、家计或非家计调查等多种手段实现。联合国各机构都表示，社会转移最低标准对于处于各个经济发展阶段的所有国家来说都负担得起，但最不发达国家最初可能需要捐助方的援助。国际劳工大会将在2012年6月讨论一项拟议建议，该建议——如获得通过——将为会员国在逐步完善的社会保障系统内制订和进一步发展本国社会保护最低标准提供灵活和实际的指南。

七. 促进可持续发展

67. 减缓和适应气候变化可被视为是逐步采用可再生能源、气候友好型技术、低碳设备和装置以及更可持续的生产和消费模式的一个结构性经济和社会变革的过程。这个过程会产生调整费用，但同时也会出现新的市场机会，并产生新的就业岗位和收入。因此，可持续发展意味着向绿色经济转型，统筹处理各种相互密切关联的经济、社会和环境挑战。如果全球经济衰退，失业率居高不下，社会不平等现象不断扩大，实现这种转型就可能困难得多。另一方面，应对当前就业危机的公共政策如在制订时考虑到绿色因素，就会为制定环境可持续增长路线提供独特的机会。

68. 旨在阻止或减缓气候变化起因的公共和私人投资，可用于刺激经济和创造就业。由于新型技能和能力势必被纳入现有的职业说明，因此必然出现新的“绿领”工作和职业。制订新的培训课程和在青年人等群体中发起绿色创业推广运动应以劳动力市场的新型绿色技能需求为基础。

69. 社会层面是向绿色经济成功过渡不可分割的一部分。应该对替代性调整措施进行评估，包括绿色经济转型对社会产生的不同影响及其潜在收益。应继续优先实行直接针对减贫的政策，如教育投资和提供基本服务，包括水、卫生和能源。此外，还应加强对贫穷社区生计所依赖的自然资产的投资，包括农业、渔业和林业。社会保障和社会保护可在减少脆弱性、提高适应能力和承担适应措施无法减缓的气候变化残余影响方面，发挥强有力的互补作用。

70. 各国劳动力市场都有赢家和输家。可持续发展政策会对工人和雇主产生正负两面的不同影响。旨在减少不可持续生产模式的政策可能与某些部门和国家的就

业和企业情况相抵触，而旨在鼓励使用可再生能源和低排放运输等行为的政策则有可能扩大就业机会。需要采取协商、社会对话和积极的劳动力市场政策等方式，通过快速的变革实现工人和企业家的公平和稳妥过渡，尤其是要满足最脆弱者的需要。

71. 秘书长提出了“全球绿色新政”，以便在应对可持续发展、气候变化和粮食安全挑战同时，加快经济复苏和创造就业，为此要对发展中国家的可再生能源和小农户粮食农业进行大规模前期公共投资，以便在私营部门以前缺乏兴趣的部门吸引补充性私人投资。为吸引私人投资，需要提供全面的交叉补贴和大规模公共投资。经过危机前多年的宽松信贷和过度投资后，世界上大多数有获利能力的经济部门目前都面临能力未得到充分利用的问题。因此私营部门不愿意投资，这是可以理解的。在这种情况下，只有妥善协调的跨界公共投资才能为必要的绿色公共产品提供资金和吸引补充性私人投资，以应对这些全球性挑战。这种投资不仅有助于持续经济复苏，也有助于减缓气候变化，同时提高发展中国家的发展期望，确保可负担得起的粮食安全。

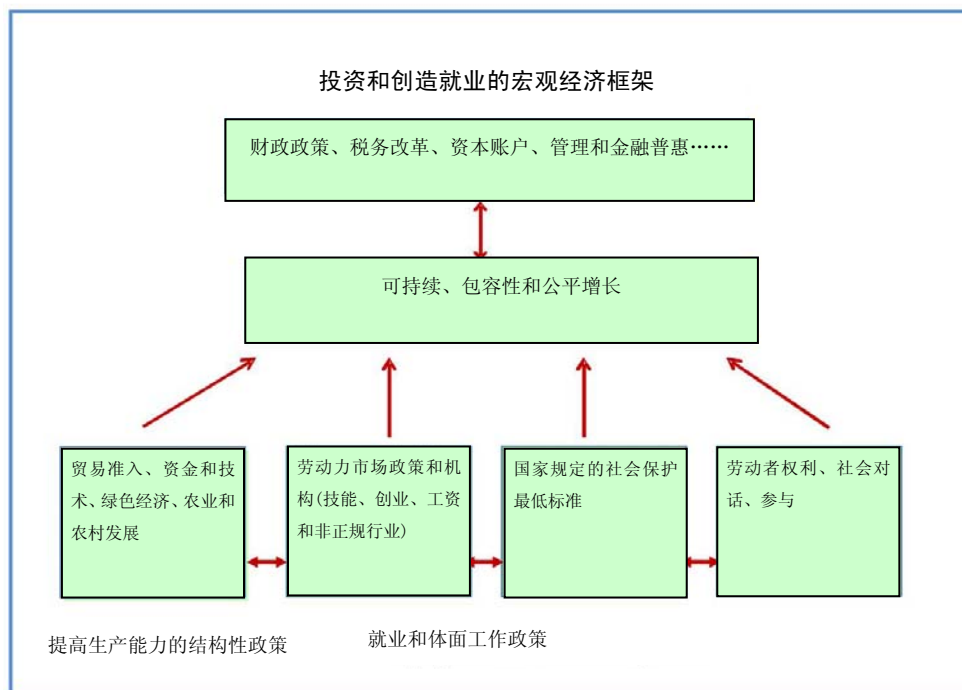
72. 在全球范围内，农业部门提供了 10 亿多个就业岗位，在许多发展中国家，农业产生了 20%至 50%以上的国内生产总值。此外，大多数穷人都生活在农村地区，以农业收入为生。因此，农业部门需要改变其基本模式，采用更可持续的做法和技术。应用绿色农业方法可以通过提高农业产量和劳动收益、改善生态系统服务和保障直接依赖其服务的穷人的生计，成为减少环境恶化和贫穷的关键推动因素。为此要逐步采用“气候智慧型农业”，按其定义，这种农业应能够可持续地提高生产率和复原力、减少温室气体并能够实现国家粮食安全和各项发展目标。

73. 阻碍技术转让的经济和市场障碍和低迷的外部融资水平，会限制对发展中国家的绿色投资。有必要加强融资和技术合作规定，通过制订发展合作方案、外援赠款和贷款、出口信贷和外国直接投资促进技术转让。

八. 体面工作和充分生产性就业政策的一致性

74. 《全球就业契约》的前提是结合采取各项措施，取得更好和更持久的成果。大多数政策措施都会产生附带影响，加强或削弱相关领域措施的效力。政策一致性对实现既定目标，即促进有大量就业机会的更强劲复苏，最终实现可持续、包容性和公平的增长至关重要。只有通过实行相辅相成的宏观经济、就业和劳动力市场政策，才能持续创造体面的生产性就业岗位。工业政策、贸易政策和部门政策也可在提高企业的组织能力、创新、技术进步、生产力和长期可持续性方面发挥重要作用。将这些政策与技能和培训制度相结合，是许多国家取得成功的一个重要因素。下图提供了旨在实现可持续、包容性和公平增长的政策一致性简化框架。

政策一致性框架



资料来源：国际劳工组织

75. 与技能和劳动力市场、绿色经济或社会保护有关的每套政策都需要超出单一部委的直接责任范围，对各个政策领域进行多部门协调。有必要通过有系统地促进各政府部门和机构相辅相成的政策行动，来创造协同增效作用，以实现减贫等多层面目标。不过，设法在公共事务中实现政策一致性是一件艰巨的任务，因为决策过程十分复杂，必须同时谋求多项目标，还要在各成员对立需求之间取得平衡。此外，决策者还要在不确定和不断变化的环境中开展工作，有关既定政策杠杆效果和利弊权衡的信息十分有限，对其了解也不全面。对机构良好做法的审查使人们对可以更有效发挥作用的程序和工具有了一些认识。这些审查表明，政治领导人必须对既定政策目标、战略政策框架、有效灵活的体制结构、良好的信息和分析以及透明的决策过程做出承诺。

76. 实现一致性的机会是通过等多种手段提供的，如部门间机制、地方和部门委员会、价值链和群组以及社会对话平台。与雇主和工人组织进行三方协商可提供大量实用知识，并为统筹协调经济和社会政策做出承诺。社会对话可在推动制订政策和条例、确保高效和具有包容性的劳动力市场、提高生产力和公平分享收益方面发挥重要作用。

77. 联合国各机构完全有能力协助会员国提高本国统筹决策、搜集和分析有关资料、鼓励多个利益攸关者参与和开展政策对话、设置监测和评价方法与基准、以

及支持分享良好做法和同行审查的能力。经济及社会理事会第 2010/25 号决议确认了这个作用，其中要求联合国各基金、方案和专门机构在其政策和方案中考虑到《全球就业契约》。理事会在其第 2010/37 号决议中重申，《全球就业契约》所载议程要求实现政策一致性和开展国际协调，并请秘书长在其向理事会 2012 年实质性会议年度部长级审查提交的报告中，说明联合国系统使用该契约的情况。

78. 国际劳工组织在向一些表示打算执行一整套全球就业契约措施的国家提供援助方面，与三方成员进行了接触。为详细说明金融和经济危机对 7 个国家(阿根廷、保加利亚、萨尔瓦多、印度尼西亚、约旦、蒙古和南非)的影响和概述这几个国家采取的对策，编制了国家扫描文件。该扫描文件为每个国家制定政策以加快有大量就业机会的复苏，提供了国内三方进程所必要的关键要素。

79. 联合国开发计划署(开发署)执行局已核准实施该契约，这项契约概述了全球危机和实现千年发展目标方面的关联性。开发署加强了其在若干相关领域的业务活动，包括单身母亲的技能培训和儿童保育、按性别分类的劳动力市场数据收集和使用、促进创业和自谋职业(尤其是青年人)、公共就业计划以及与每个千年发展目标有关的就业问题。

80. 联合国大多数其他机构都已采取步骤，以应对会员国提出的援助要求，解决因危机而产生的劳动力市场关切，但并非总是采取对全球就业契约的综合办法予以明确支持的形式。贸发会议已将就业作为其贸易和发展报告的一个专题，计划于 2012 年 4 月在多哈举行的第十三次会议上讨论新伙伴关系促进贸易与发展问题，包括与促进就业政策有关的问题。联合国儿童基金(儿基会)正在探索以何种手段扩大财政空间和促进对大多数社会弱势群体的投资，以推动普惠复苏。联合国粮食及农业组织(粮农组织)致力于促进体面农村就业，特别是农业、农产品加工和农村营销企业和行业的非正规就业，以及小型、自业和非正规的务农职业。联合国人口基金(人口基金)正在研究人口动态、创造就业、粮食安全和贫穷之间的联系。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)正在着手对教育、技术和职业教育与培训采取综合办法。

81. 与生产能力、就业和体面工作有关的机构间举措大量增加，这是一个重要的动态，有助于加大政策的设计和执力度。机构间合作可汇聚各国制订政策和方案所依赖的专业知识、资源、能力建设和知识网络。联合国系统行政首长协调理事会(首协会)的联合应对危机举措提供了初步的动力。每个举措均由一个牵头组织协调，与一组合作组织共同开展工作，在与《全球就业契约》有关的所有领域中，每个组织都负责处理其中的一个领域(如社会保护最低标准、粮食安全、贸易、技术和创新、以及可创造就业机会的更绿色的经济)。为创造就业和消除贫穷，已在农村发展和可持续旅游业方面开展机构间工作。20 国集团也为吸引价值链和制订全球培训战略方面的机构间合作提供了一定的动力。

82. 由于“一体行动”改革进程取得进展，有迹象表明联合国国别活动方案的编制工作更加一致，就业和体面工作得到了部分优先。例如，青年人就业问题得到突出强调，成为某些区域的特别主题。尽管各国际组织为协调它们与国家战略规划机制的互动做出重大努力，但如何确保提供一致的政策建议和方案支助仍是重大挑战。在国内没有强大政策协调机制的情况下，可以通过国际支持采取可发挥多种作用的政策举措。

九. 建议

83. 全球金融和经济危机的长期后果会对就业、体面工作和福祉产生巨大影响，加剧与贫穷有关的长期关切问题，并扩大不平等现象。有鉴于此，兹提出以下建议。

需要采取全球行动

84. 在可靠的中长期财政紧缩计划框架内，必须在各级采取紧急行动，以重新获得势头，推动采取协调一致的政策，以便在全球促进实体经济、就业和增加收入。为此，必须更加注重在全球一级制订具体的就业和体面工作政策，各国还必须采取大胆的国内举措，特别是扩大财政空间的举措。

85. 所有利益攸关方应与联合国系统合作创建联合国青年志愿者方案，支持秘书长关于与青年人结成有利于青年的更强大伙伴关系的呼吁，为此要在就业、创业、政治包容、公民和权利保护以及教育等各项方案中更加注重青年。

86. 应通过有助于提高生产能力、体面工作和社会保护最低标准的良好做法，促进所有国家和利益攸关方之间的相互学习和知识共享。

87. 应将生产能力、就业、体面工作和社会保护置于 2015 年后发展议程中更加突出的位置，并根据《千年宣言》的原定核心价值观和各项目标，尤其考虑到其对实现增长、消除贫穷和不平等现象的重要性，制订各项适当目标和指标。

建立生产能力、支持就业和启动结构改革的政策

88. 应把《全球就业契约》作为一个框架，用于增加对城市和农村发展基础设施、加强技能和劳动力市场、向弱势者提供收入支持和为向绿色增长公平过渡创造条件的公共和私人投资。各国政府应促进国内和外国直接投资和采取反周期措施，以帮助建立未来的生产能力，启动结构改革，同时加紧努力根据本国国情、优先事项和需求，谋求充分就业和消除贫穷的目标。

89. 各国政府应调整政策，促进基础广泛的经济增长、创新和部门多样化。政府持续努力吸引私营投资，弥合基础设施缺口，有助于释放生产能力和创造就业，尤其是在发展中国家。南南合作和三角合作可促进这种努力。技能发展可通过与

教育、技能培训、就业和体面工作挂钩的协调一致政策，做出至关重要的贡献。私营部门的参与必不可少。将培训机构和雇主结合起来可在部门和地方各级取得特别成效。

90. 应该特别注意支持微型、小型和中型企业，因为它们是最有活力的就业来源。应给所有国家的小企业家提供更方便的银行信贷。成立微型生产者和小生产者合作社与协会有助于将这些企业纳入地方和国际价值链。应通过促进逐步向正规活动转型的一揽子综合政策，处理非正规活动的多种驱动因素。

91. 农业投资对减少贫穷和建立一个具有强大部门间联系和城乡联系的高度一体化国内经济至关重要。提高农业生产力和改善农村非农就业可提高农村地区的收入，帮助各国和家庭应对气候变化以及粮食和燃料价格波动造成的冲击。为释放女性小农生产者做贡献的巨大潜力，敏感对待性别问题的农业投资也至关重要。

92. 政府、企业、工人和工会应共同制定重要行业部门的绿色经济路线图，提出各项目标和基准，包括创造净值就业和消除贫穷的目标和基准。要建立促进更包容、可持续和公平增长的绿色经济，就必须进行新的投资、技能培训、技术开发和转让以及能力建设。应加强这些领域的国际合作，开发创新性资金来源。留住工人和援助换贸易等定向措施可以帮助尽量减少转型费用。

93. 应将就业目标纳入国家战略政策框架，以确保提高政策一致性，宏观经济框架应明确考虑到创造就业和减少贫穷的目标。税收政策可在创造就业机会和公平收入再分配方面发挥重要作用。在制定政策时应开展基础广泛的社会对话，并关注治理和公共服务的质量。

注重就业和生计质量

94. 各国政府以及民间社会和私营部门的伙伴应共同努力，便利青年人提升资历、协助寻找工作以及从教育向工作顺利过渡。工业化国家和发展中国家中缺乏高质量就业机会、特别是青年男女缺乏高质量就业机会的问题应作为重大优先事项予以解决。妥善制订且与技术 and 职业教育、在职培训和学徒安排挂钩的(正规和非正规)积极劳动力市场政策，对于技能发展、就业和创业必不可少，也有助于缓解失业和就业不足。

95. 各国政府应执行那些已证明在解决青年人和残疾人等弱势群体的失业和就业不足方面很有价值的公共就业方案。成功的公共就业计划可为易陷入贫穷的人提供就业和社会保护，同时建设小型基础设施、技能和其他资产，这反过来也可提高经济生产力。

96. 各国应调整立法框架，力求在经济效率和劳动保护之间取得平衡，同时充分尊重工作中的基本原则和权利，并推动在法律与实践中批准和执行国际劳工标

准。旨在确保工资增长与生产力水平相一致的各项措施，对于确保公平分享增长收益和继续稳步扩大需求和投资十分重要。

97. 各国应审查本国社会保护政策，必要时加紧努力为更多的人口群体提供社会安全。应在对旨在提高财政和行政能力的国家优先事项、现有结构和选项进行认真审查的基础上，执行扩大社会安全的国家战略，包括制订国家社会安全最低标准。此类战略应把缴费和无缴费方案结合起来，帮助落实享有社会安全的权利，包括使所有人、特别是务农者以及残疾工人、移徙工人和季节性工人至少享有最低水平的社会安全并切实获得保健服务。

联合国全系统一致性与协调

98. 为了更好地协助会员国，联合国系统(包括国际金融机构)应进一步努力加强一致性，通过伙伴合作推动政策对话、研究、收集数据和提供技术援助。行政首长理事会的方案问题高级别委员会可以提供一个平台，促进更有力的机构间合作与对话。

99. 联合国机构和方案应加紧努力，帮助各国制定促进创造就业的宏观经济政策，包括实行对创造生产性体面就业岗位更加敏感的货币政策。它们应探索可促使财政、货币、社会和发展规划等方面的政策框架彼此进行更有力相互协作的各种可能性。经济及社会理事会可通过其年度部长级审查以及与国际金融和贸易机构开展对话，成为全球讨论此类事项的一个论坛。理事会的发展合作论坛可协助开展对话，商讨发展合作如何才能促进就业、体面工作和制订社会保护最低标准。

100. 经济、社会和环境政策必须与稳健的就业政策同步制订。因此，应考虑在大会和(或)经济及社会理事会议程中设立一个题为“人人均享充分就业和体面工作”的常设项目。这将有助于促成各项统筹一致的互补政策，加强对各项承诺的监测，将政策纳入联合国各机构和方案活动的主流，并更有效地整合可持续发展的三大支柱。