



处于后 2015 年发展议程核心的就业和生计

“通过就业实现发展。”这一简要声明概括了这样一个持久现实，即贫穷家庭摆脱贫困的出路是工作，而扩展生产性和体面就业则是经济增长和多样化之路。对处于不同发展水平的国家来说，就业的充足供应是可持续的和日益增加的繁荣、包容和社会凝聚力的基础。在就业岗位稀少或可获得的生计陷家庭于贫困的那些地方，则存在着增长乏力、保障不足以及人力和经济发展不够的情况。

在当前虚弱和动荡的国际经济环境下，就业创造是最迫切的全球发展优先考虑。鉴于联合国和全球社会正在就今后几十年的发展议程展开辩论，就业应占据中心舞台。

对不断增加收入、有尊严和受尊重的就业和生计的渴望是向全世界人民直接阐明的一个发展目标。国际劳工组织和其他方面近年来开展的工作表明，政策决定可对其成就产生真正的影响，而且是一个可加以衡量的目标。

转向包容性和可持续发展

就业将民众与其社会和经济联系在一起。获得安全、生产性和报酬公正的工作——无论是作为薪给雇员还是作为一名自负盈亏的工人——对个人和家庭获得自尊、就一个社区而言的归属感以及作出一种生产性贡献的方式来说是一个重要的载体。假如千百万人民被剥夺了在公正和有尊严的条件下挣得其生计的机会，则向包容性和可持续发展的转变将不可能实现。

经验表明，经济增长本身是不够的。危机前数十年强劲的经济增长并未能充分确保强劲的就业创造和包容性的经济成果。就业创造的挑战将会持续到远远超过 2015 年。近期增长正在放缓，而且对可预见的未来来说，许多大型经济体正面临着一种低增长道路的前景。此外，缓慢和无法预测的经济增长对就业的负面影响将会由于结构性趋势而加剧。

根据《千年发展目标》，实现人人享有充分和生产性就业和体面劳动是消除极端饥饿和贫困的目标之一。然而，由于过去几年金融、粮食、燃料和环境多种危机的同时发生，大多数国家距离充分就业的目标更加遥远，而且在消除贫困方面取得的进展是不确定和不均衡的。

对今后的十年来说，仅仅是跟上世界工作年龄人口的增长并减少由危机所引起的失业，每年也将需要创造约 4,500 万至 5,000 万个新的就业岗位。同时，技术革新的浪潮正在改变现代制造业和服务业活动创造工作岗位的能力。国家内部和国家之间日益扩大的收入和机会不平等正在削弱我们社会的社会和政治结构，加剧出现经济、政治和社会不确定性的下行周期。

缓解和适应气候变化也将引起一种朝着可再生能源、环境友好型技术和更可持续的生产和消费模式的采用发展的结构改革进程。在这一进程中，在就业和生计方面将会出现赢者和输者，而早已处于弱势地位的人口将面临最大风险。从促进可持续发展中将会产生一些新的市场机会并导致产生新的就业和收入，但在没落的部门中，假如可替代的就业岗位缺乏，调整的代价将是高昂的，遇到的抵制亦会很强烈。

总之，确定迈向包容、公平和可持续发展的道路必须以就业为基点。

以就业为中心的发展议程

什么样的政策才能最大限度地产生生产性和体面就业呢？审视一下那些取得重大进展国家的经验——例如亚洲和拉丁美洲的一些国家——可提供以重要的证据为基础的政策指导。那些实现了重要的就业创造和减贫的国家处理了作为贫困和就业不足基础的结构要素。此类政策包括积极支持其经济多样化的广泛社会保护，全面享有促进投资和消费的金融和就业友好型宏观经济政策。

类似的政策是对全球金融和经济危机做出短期反应的重要组成部分，其中不乏经过良好设计的社会保护体系在增强适应力、稳定总需求和保护最弱势群体方面发挥着领导作用。那些政策还有助于加强各国长期发展的能力。

成功的其他核心要素包括致力于法治、人权、财产权和有益于企业的创办和发展环境的稳定和健全的政府机构。诸如最低工资和就业保护立法一类的劳动力市场政策和机构在确保发展收益的广泛分配和保护工人权利方面始终属于关键的要素。在某些情况下，将工人结合进收益和税收的正规体制的战略，加上促进赤贫者的收入和购买力的收入转移，创造了不断增加消费和扩大生产的良性和自我加强的模式，为逐步摆脱非正规经济铺平了道路。

一个全球框架的价值

鉴于外部经济环境变得不太稳定和支持乏力，发展越来越依赖于促进就业友好型和减贫型增长的国内政策。尽管每一国家的具体环境、优先考虑和需求不尽相同，但就业和生计目标应成为所有国家发展战略的核心目标，为国家的政策制定和调整留有充分的余地。

将那些目标结合进一个新的全球框架的附加值是什么呢？

它将动员国际发展援助。低收入国家在基础设施投资方面需要支持，此类支持在短期内可创造就业，并可在中期范围内创造可提高工人的生产率和收益的技能和创新。发展援助可帮助发起建立国家界定的社会保护底线的初期努力，并发起处理妇女、青年人和弱势群体的特殊需求的劳动力市场计划。

即使不是更加重要，知识援助也将象实际财政支持那样同等重要。例如，分享为发展动员国内资源方面的成功做法和适当地了解财政增值对国内需求和就业的影响可避免易犯的错误和加快进展。

它将重点关注促进能够确保公正和平等机会以及捍卫人权和工人权力的治理体系。

最重要的是，它将使所有地区人民的生活发生改变。

全世界将会在全球消费者需求、日益减少的国内不平等以及增强了的稳定，安全与和平方面感受到平衡和稳定增长的溢出效应。

确定目标并监督进展

从《千年发展目标》中得出的一个经验教训是简单和具体的目标能够更容易地动员公众支持，而且明确的数字目标是推动实施以及对进展的透明监督的一个良好方法。

下列占支配地位的就业和生计目标将是适宜和现实的：

- 提升充分和生产性就业和体面劳动的目标，作为后 2015 年发展议程的中心目标。

作为第一个《千年发展目标》的指导之一，该目标是 2005 年增补进《千年发展目标》的，以消除极端贫困和饥饿。将其确定为一个全面和明确的目标和指标将会为这一至关重要的需求博得更多的关注。在平等、可持续性和人权的全面框架范围内，它将伴随有达成一致的参数，以帮助国家利益攸关方确定适合于其国情和需求的目标。国家目标应提供一些指标，以处理与不同的国家背景相关的重要组成部分：妇女、青年人和弱势群体的特殊需求，农业和非正规经济的权重。

- 应通过面向减贫和富有弹性的社会保护底线的实施对这一目标加以支持。

近年来在有关致力于社会保护底线以迈向普遍享有一套基本的收入保障和社会保护保障的需要方面达成了突破性的共识。可对引入国家底线方面的进展加以具体衡量，包括享有医疗健康和养老金、扩展针对失业和残疾风险的保护以及针对妇女和老年人所特有的生计脆弱性的保护。

从《千年发展目标》中得出的一个单独和重要的经验教训是，朝着包容、平等和可持续的发展方向取得进展要求有一种定期的对话和谈判进程。确保来自于政府、议会和地方当局、私营部门、工会、公民社会和学术界的利益攸关方的参与和承诺是使这一进程尽可能地具有包容性、透明性和有效性的关键。