

第 122 号建议书

就业政策建议书

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九六四年六月十七日在日内瓦举行其第四十八届会议，并

考虑到费城宣言确认国际劳工组织在世界各国中促进获得充分就业和提高生活水平的纲领的庄严义务，以及国际劳工组织章程序言中规定防止失业和提供足够维持生活的工资，并

进一步考虑到，根据费城宣言的条款，国际劳工组织有责任按照“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，谋求其物质福利和精神发展”的基本目标，审查和考虑经济和财政政策对就业的影响，并

考虑到世界人权宣言规定“每个人都有享受工作、自由选择职业、公正和满意的工作条件，以及免遭失业的保护的权利”，并

注意到现行的直接与就业政策有关的国际劳工公约和建议书的条款，特别是一九四八年职业介绍所公约和建议书，一九四九年职业指导建议书，一九六二年职业培训建议书，以及一九五八年（就业和职业）歧视公约和建议书，并

考虑到这些文件应置于以确保建立在充分的、生产性的和自由选择的就业基础上，以发展经济为目的的国际纲领的更大范围之内，并
经决定采纳本届会议议程第八项关于就业政策的某些提议，并
经确定这些提议应采取建议书的形式，

于一九六四年七月九日通过以下建议书，引用时得称之为“一九六四年就业政策建议书”：

一、就业政策的目标

1. (1) 为促进经济增长和发展，提高生活水平，满足对人力的需求，并解决失业和不充分就业的问题，各会员国作为一项主要目标，应宣布并实行一项积

极的政策，其目的在于促进充分的、生产性的和自由选择的就业。

(2) 上述政策应以保证下列各项要求的实现为目的：

- (a) 向一切有能力工作并寻找工作的人提供工作；
- (b) 此种工作应尽可能是生产性的；
- (c) 每个工人不论其种族、肤色、性别、宗教信仰、政治见解、民族血统或社会出身如何，都有选择职业的自由，并有获得必要技能和使用其技能与天赋的最大可能的机会，取得一项对其最合适的工作。

(3) 上述政策应适当考虑经济发展的阶段和水平，以及就业目标同其他经济和社会目标之间的相互关系，其实施办法应符合各国的条件和惯例。

二、就业政策的总原则

2. 就业政策的目的应予以明确和公开规定，并尽可能用经济增长和就业的数字指标表示出来。

3. 应本着一九六〇年（产业级和国家级）协商建议书的精神，在制定有关对人的能力进行开发使用的政策时，同雇主代表和工人代表以及他们的组织进行磋商，并应在实施这些政策时，争取他们的合作。

4. (1) 就业政策应以对劳动力、就业、失业和不充分就业的目前和未来的规模及其分布情况的分析研究为基础。

(2) 应拨出适当资金供收集统计资料、准备分析研究以及传播已取得的结果之用。

5. (1) 会员国应认识到扩大生产资料以及通过教育、职业指导和培训、医疗服务、提供住房等充分开发人的能力的重要性，并应在用于这些不同方面的开支中力求保持适当的平衡。

(2) 各会员国应采取必要措施，以帮助工人，包括青年人和其他新成长的劳动力，找到适当的、生产性的职业并且使他们能适应经济变化的需要。

(3) 在实施本条规定时，应特别注意一九四九年职业指导建议书、一九六二年职业培训建议书和一九四八年职业介绍所公约和建议书。

6. (1) 就业政策应与全面的经济、社会政策相协调，并应在此范围内予以实现，在以经济规划或计划作为政策工具的国家里也应如此。

(2) 各个会员国应在与雇主、工人及其组织进行磋商并注意他们的自治权和在某些有关领域里的职责的情况下，审查就业政策同经济社会政策方面的其他重大决定之间的关系，使之相互促进。

7. (1) 当有些人宜于工作并寻找工作而短期内又不可能找到工作时，政府应予研究并公开发表声明解释如何满足他们的要求。

(2)各会员国应在其现有资源和经济发展水平能允许的最大限度内,经斟酌社会保障方面的国际标准和本建议书第5条后,采取措施帮助失业者和不充分就业人员,在其全部失业期间解决本人和家属的基本需要,并使之能适应谋取有效职业的机会。

三、就业政策的一般和选择性措施

一 般 考 虑

8.对由于经济活动发生波动、结构变革以及特别是由于经济活动水平较低而造成的就业问题,应通过以下办法予以解决:

(a)经济政策的一般措施;

(b)与个别工人或某些类别的工人的就业直接有关的选择性措施。

9.对适当措施以及实施时间的选择,应以对失业原因的仔细研究为基础,以便对不同情况予以区别对待。

长期的一般措施

10.一般经济措施的拟定应有助于促进经济的不断发展并保持适当程度的稳定,从而为就业政策的选择性措施的成功创造最良好的环境。

短期的一般措施

11.(1)短期性措施的制订和采用,应旨在防止伴随经济活动水平较低而出现的普遍失业或不充分就业的现象,还应抵消与劳动力市场失去平衡相联系的通货膨胀的压力。在这些情况已经出现或有出现的危险之时,应采取行动增加或必要时缩减私人消费、私人投资或政府的当前开支或投资开支。

(2)鉴于无论是对付衰退、通货膨胀或其他不平衡状态,采取对策的时间性很重要,就依照国家宪法,赋予政府通知可在短时间内采取或改变这些措施的权力。

选择性措施

12.应制订和采取措施,以调节就业的季节性波动。尤其应采取适当行动,使

对季节性职工的产品和服务的需求在全年较均衡地拉开，或为这些职工创造辅助性工作岗位。

13. (1) 应制订和采取措施，防止因结构变革造成的失业或不充分就业现象的出现和扩大，并促使生产和就业适应此类变革。

(2) 就本建议书而言，“结构变革”一词系指以需要的转移，以国内外出现新的供应来源（包括生产成本较低的国家的商品供应）、新的生产技术或劳动力规模发生变化的形式产生和长期的重大变化。

(3) 适应结构变革的措施应具有下列双重目标：

(a) 从经济和技术进步中获得最大利益；

(b) 保护因结构变革而影响就业的群体和个人免遭财政或其他困难。

14. (1) 为此目的，并且避免因补充职位空缺拖延时间而造成的生产损失，会员国应制订计划并提供足够的资金，帮助工人寻找和适应新的工作。

(2) 此类计划应包括：

(a) 参照一九四八年职业介绍所公约和建议书的规定，开办一个有效的职业介绍所；

(b) 参照一九六二年职工培训建议书的规定，提供或鼓励培训和再培训的条件，使工人能取得在发展中的行业里长期就业的资格；

(c) 使住房政策同就业政策相协调，在有职位空缺的地方提供足够的住房和公共设施，并由雇主或从公共基金中出钱向工人及其家属提供搬迁津贴。

15. 为缓解青年人的严重的、在某些国家而且是日益严重的失业问题，应采取特别优先的措施。在依照一九四八年职业介绍所公约和建议书、一九四九年职业指导建议书和一九六二年职业培训建议书的设想对年轻人作出安排时，应充分考虑结构变革的趋向，以便能根据经济变化的需要来保障发展和利用年轻人的能力。

16. 应努力解决因结构变革或其他原因而遇到特殊困难的某些类别人员的特殊需要，例如，特别是难以迁居或改变行业的年长工人、残疾人和其他工人。

17. 应特别注意落后区域和因结构变革而影响了大量工人的地区的就业和收入需要，以便使全国的经济活动得到更好的平衡，从而保证将一切资源用于生产。

18. (1) 已发生特大结构变革时，除了本建议书第 13 至 17 条规定的各类措施外，可能还需要附加其他措施以避免突然出现大规模的脱节现象，并使某个或某些变革的影响得以分布在一段适当的时期内。

(2) 在此情况下，政府在与各有关方面磋商后，应及早研究确定临时和特殊性质的最佳方案，以便使受影响的产业部门适应结构变革，并应采取相应的行动。

19. 应建立适当的机构,就本建议书第13至18条涉及的问题赋予明确的职责,以促使生产和就业同结构变革相适应。

20. (1) 就业政策应考虑到这一共同经验,即技术进步和生产率提高的结果可能增加闲暇时间和需要参加更为强化的教育活动。

(2) 应努力利用此种可能性,可采用适合本国条件和实践,以及适合各产业的条件的办法,包括:

(a) 参照一九六二年缩短工时建议书,缩短工时而不减少工资;

(b) 延长付酬假期;

(c) 提高招工年龄,同时提高教育和培训等级。

四、与经济不发达有关的就业问题

投资和收入政策

21. 在发展中国家,就业政策应成为促进国民收入的增长及其公平分配政策的一个必要组成部分。

22. 为了使生产、投资和就业迅速扩大,会员国应按照一九六〇年(产业级和国家级)协商建议书,在制定和实施国家的经济发展政策时,听取雇主和工人及其组织的意见并争取他们的积极参与。

23. (1) 在因资金短缺而出现就业机会不足的国家里,应采取一切适当措施增加国内储蓄,并鼓励外国和国际机构财政资源的流入,以求在不损害受惠国国家主权和经济独立的情况下增加生产性投资。

(2) 为了使这些国家合理使用能得到的资金并尽最大可能增加就业,他们最好在投资和其他发展活动方面与其他国家,特别是与同一区域的其他国家协调。

促进工业部门的就业

24. (1) 会员国应重视根据能得到的原料和能源,按照国内外市场需求格局上的变化并采用现代技术和进行适当研究来建立国营或私营工业部门的极端重要性,以便创造更多的长期就业机会。

(2) 会员国应尽一切努力使工业发展达到一个阶段,即能够保证在经济平衡的范围内,利用本地人力,让经济生产最大限度地生产制成品。

(3) 应特别注意采取措施促进效率高成本低的生产、经济的多样化和各地

区经济的均衡发展。

25. 除促进现代化工业的发展外, 会员国应在技术条件允许的情况下, 通过下列方法探索扩大就业的可能性:

- (a) 生产或保进生产更多的、需要大量劳动力的商品和提供更多的服务工作;
- (b) 在采用劳动密集型技术能更有效地利用现有资源的情况下, 更多地推广这种技术。

26. 应采取措施:

- (a) 促使按照国内外市场需求的程度更充分地利用现有工业能力, 例如, 更为广泛地采用多班制, 并要适当注意给夜班工人提供一些好处, 而且要注意培训足够的骨干分子, 使多班制得以顺利运转;
- (b) 创建手工业和小型工业, 帮助它们适应技术进步和市场条件的变化, 使它们能提供越来越多的就业机会而不依赖会妨碍经济发展的那些保护措施或特殊权利; 为此目的, 应鼓励发展合作社并应努力在小型和大型工业之间建立起相互补充的关系, 为工业产品打开新的出路。

促进农村就业

27. (1) 在存在大量农村不充分就业的国家, 应在综合性全国政策范围内, 特别重视制定一项促进农业部门生产性就业的有广泛基础的计划; 这项计划采取组织和技术相结合的措施, 并尽可能充分依靠有关人员自身的努力。这样一项计划应建立在对农村不充分就业的性质、流行情况和地区分布进行深入研究的基础上;

(2) 主要目标应为创造有利于在农业发展中更充分地利用当地人力的刺激因素和社会条件, 以及提高生产率和产品质量。只要可能, 应通过适当的研究和多种用途的试点项目, 确定适合当地条件的措施。

(3) 应特别注意有必要在农业和畜牧业中促进增加生产性的就业机会。

(4) 在农业部门中促进生产性就业的制度上的措施应包括: 适合有关国家需要的土地改革, 其中包括土地改革和土地占有制度的改善; 征收土地税办法的改革; 扩大信贷设施; 改善销售服务; 以及在生产和销售领域发展合作社组织。

人口的增长

28. 在人口迅速增长的国家, 尤其在人口增长已经对经济造成很大压力的国家应研究影响人口增长的经济、社会和人口统计的因素, 以便采取一些经济政

策和社会政策，使就业机会的增长和劳动力的增长之间能更好地取得平衡。

五、雇主、工人及其组织的行动

29. (1) 公营和私营部门的雇主、工人及其组织，应采取一切可行措施，促进实现和保持充分的、自由选择的生产性就业。

(2) 他们尤其应：

- (a) 相互咨询，并尽早与主管当局、职业介绍所或类似机构进行适当的磋商，以便制定使各方都满意的适应就业形势变化的措施；
- (b) 研究经济和就业形势，以及技术上的进展，并酌情及时建议政府及公营和私营企业采取能在整体利益范围内保护工人的职业安全和就业机会的行动；
- (c) 使更多的人了解经济背景，了解在特定行业、产业部门或区域就业机会发生变化的理由以及了解人力的职业和地理流动的必要性；
- (d) 努力创造一种气候，以便能在不损害国家主权、经济独立或结社自由的情况下，鼓励增加来自国内外的投资，使其对国家经济发展起积极影响；
- (e) 提供或争取提供如培训和再培训等类设施和有关的财政津贴；
- (f) 使工资、福利和物价政策同充分就业、经济发展、提高生活水准和稳定货币等目标相协调，而不妨碍雇主、工人及其组织的合法要求；并
- (g) 考虑到一九五八年（就业和职业）歧视公约和建议书的规定，在就业和职业方面尊重机会和待遇均等的原则。

(3) 在企业一级应同企业的工人组织和/或工人代表进行适当的磋商和合作，并且根据国家的经济和社会情况采取措施来对付失业，帮助工人寻找新的工作，增加工作岗位以及减轻失业带来的后果；此类措施可包括：

- (a) 为在本企业内得到其他工作岗位而进行再培训；
- (b) 在企业内调换工作；
- (c) 仔细审查并采取行动来克服对增加多班制的障碍；
- (d) 考虑到一九六三年终止雇用建议书的规定，尽早将终止雇用的决定通知工人，向公共当局作适当的通知，并对被终止雇用的工人在收入上给以某种方式的保护。

六、以促进就业为目标的国际行动

30. 会员国应在适当的政府间组织和其他国际组织的帮助下，在为促进实现就业目标的国际行动中进行合作，并应在其国内经济政策中，力求避免采取对别国、包括对发展中国家的就业形势和整个经济稳定有害的措施。

31. 会员国应支持为扩大国际贸易、促进经济发展和增加就业机会的一切努力。他们尤其应采取一切可能的措施来减少由于国际贸易条件、收支差额和清偿等问题的波动对就业水平带来的不利影响。

32. (1) 工业化国家应在其经济政策中,包括在经济合作和扩大需求的政策中,考虑到别国,尤其是发展中国家增加就业机会的需要。

(2) 它们应在情况允许时尽快采取措施,从能够廉价地从事生产的发展中国家接受更多的进口产品,包括制成品、加工或半加工产品以及原材料,从而促进相互贸易和增加生产出口产品部门的就业。

33. 对于符合迁出国和迁入国经济需要,包括从发展中国家迁往工业化国家的、为就业而进行的工人国际迁移,应依照一九四九年就业移居公约和建议书(修订)和一九六二年(社会保障)同等待遇公约的规定,予以方便。

34. (1) 在通过多边和双边渠道进行的国际技术合作中,应特别注意发展积极的就业政策的必要性。

(2) 为此目的,此类合作应包括:

(a) 在就业政策和组织就业市场方面所提出的建议,这些建议是总体发展规划和计划的必要组成部分;

(b) 在培训当地合格人员,包括技术人员和管理人员方面进行的合作。

(3) 培训方面的技术合作计划的目的是向发展中国家提供在其国内或本区域里进行培训的适当便利,还应包括提供设备的适当规定。作为补充措施,还应在工业化国家里为培训发展中国家的人员提供必要的便利。

(4) 会员国应尽一切努力在一定时期内使对就业政策各方面都非常精通的专家能从政府和非政府的职务中解脱出来,以便到发展中国家工作。此种努力应包括做出安排使上述解脱对有关专家具有吸引力。

(5) 在制定和实施技术合作计划时,应取得有关国家的雇主组织和工人组织的积极参与。

35. 会员国应通过发许可证和产业合作的其他形式,鼓励工艺程序的国际交流,以求提高生产率和增加就业。

36. 外资企业需要的人员应从当地人员中雇用,并对他们加以培训,包括对管理和监督人员的雇用和培训。

37. 应该作出安排,适当时以区域为基础,以便对就业政策,特别是就发展中国家的就业政策进行定期的讨论和交流经验,适宜时应争取国际劳工局的帮助。

七、关于实施办法的建议

38. 国际劳工组织的各会员国以及有关的雇主组织和工人组织,在执行本建议书的各项规定时,应尽可能根据需要,以附件中列举的有关实施办法的建议作为指导。

附 件

一、就业政策的一般和选择性措施

1. (1) 各会员国应:

- (a) 对劳动力的规模和分布、失业和不充分就业的性质和程度及其趋势不断进行研究,并尽可能包括分析:
 - (i) 劳动力按年龄、性别、职业类别、资格、区域和经济部门的分布情况;每一方面今后可能的发展趋势;人口统计因素的影响,尤其是对人口增长迅速的发展中国家的影响,以及技术变革对这些趋势的影响;
 - (ii) 不同经济部门、区域和职业类别现有的生产性就业数量以及在未来不同时期可能的生产性就业数量,同时考虑需求和生产率预计的变化情况;
- (b) 特别通过人口普查和抽样调查,大力改进此类研究所需的统计资料;
- (c) 承担和促进当前经济活动指标的收集和分析,研究国内外不同工业部门新技术特别是自动化的演变趋势,以便区别短期的波动和长期的结构变革;
- (d) 对就业、不充分就业和失业尽早作较详细的短期预测,以便为防止或补救失业或劳动力短缺问题而尽快采取行动打下基础;
- (e) 承担和促进对其他国家就业政策的方法和效果的研究。

(2) 会员国应努力使进行集体谈判的负责人了解国际劳工局及其他机构对就业形势(包括对自动化的影响)的研究结果。

2. 为实现就业政策的社会目标,需要使就业政策同经济社会政策的其他措施相协调,尤其是影响下列问题的措施:

- (a) 投资、生产和经济增长;
- (b) 收入的增加和分配;
- (c) 社会保障;
- (d) 财政和货币政策,包括防止通货膨胀的政策和外汇兑换政策;

(e) 促进各国之间商品、资金和劳动力的更自由的流动。

3. 为了促进生产和就业的稳定,应考虑更多地利用财政或准财政措施的可能性,使之起自动稳定的作用,把消费者的收入和投资保持在一个令人满意的水准上。

4. 还可以采取以下各项措施来稳定就业:

(a) 针对税率和投资开支的财政措施;

(b) 以适当的货币政策措施刺激或抑制经济活动;

(c) 增加或减少公共工程项目或其他根本性的公共投资和开支,如公路、铁路、港口、学校、培训中心和医院;会员国应在就业高涨时期,将一些有益而又能推迟的公共工程项目留待经济衰退时期开工;

(d) 更为特殊性的措施,例如,对受到衰退的威胁而可能使其活动水平暂时下降的特定工业部门增加政府的订货。

5. 将就业的季节性波动拉平的措施可包括:

(a) 采用新技术,使没有这些新技术提供的条件就不能进行的工作得以进行;

(b) 对季节工进行培训,使他们获得辅助性职业;

(c) 制订计划,防止季节性失业或不充分就业;应特别注意将营造和建筑业方面各公共当局和私营企业的活动加以协调,以保证活动的连续性,解决工人的就业要求。

6. (1) 本建议书第 16 条所指各类人员由于结构变革的后果而可能遇到的特殊困难的性质,应由主管当局予以确认并提出采取适当行动的建议。

(2) 应采取特殊措施为此类人员提供适当的工作和减轻他们的困难。

(3) 如年长工人或残疾工人难以适应结构变革而遇到巨大困难时应在社会保障制度范围内向这些工人提供适当的福利包括适宜时在规定的正常退休年龄前,提前支付退休金。

7. (1) 当结构变革涉及集中在某一特定地区的大批工人时,而尤其当该地区作为一个整体的竞争能力受到损害时,会员国应在区域开发的综合政策基础上,在该地区提供更多的就业,并应通过采取有效的刺激措施,以及与雇主和工人代表磋商,鼓励企业在该地区提供更多的就业。

(2) 为此而采取的措施可以包括:

(a) 使现有企业的经营多样化或促使建立新的工业部门;

(b) 公共工程或其他公共投资,包括扩大或建立公营企业;

(c) 为新工业部门建立的条件提供信息资料和建议;

(d) 采取措施,使该地区对新的工业部门有更大的吸引力,例如重新开发或改进基础结构,或提供专门贷款的方便条件,临时补贴或临时减税、或物质上的方便条件如为工厂提供地产;

- (e) 在分配政府定货时予以优先考虑；
- (f) 进行适当努力，防止工业过分集中。

(3) 此类措施应照顾不同地区由于资源、市场出路和其他经济因素而最适宜提供的就业类型。

(4) 在经过详细研究对其他地区，特别是对近邻地区可能产生的影响之后，应确定给予特殊待遇的地域的界限。

二、同经济不发达有关的就业问题

8. 增加国内储蓄和鼓励从别国引进财政资源以扩大生产性投资的措施可包括：

- (a) 在符合一九三〇年强迫劳动公约和一九五七年废除强迫劳动公约的规定的情况下，和在适当的最低劳动标准制度范围内，并经与雇主、工人及其组织磋商后，采取最低限度地辅以稀缺的资金来使用可利用的劳动力的办法以增加资金积累率；
- (b) 对储蓄和投资进行指导，从非生产性用途转向有利于经济发展和就业用途的措施；
- (c) 扩大储蓄的措施：
 - (i) 缩减非必要的消费，适当照顾保持足够刺激的需要；并
 - (ii) 通过各种储蓄方案，包括交纳保险金的社会保障方案和个人储蓄方案；
- (d) 发展当地资金市场的措施，促使储蓄转为生产性投资；
- (e) 鼓励从外国投资所得的利润中取出合理的部分重新在本国投资，同时要收回本国资金，防止外流，使之流向生产性投资的措施。

9. (1) 以鼓励劳动密集型产品和技术的办法扩大就业的措施可包括：

- (a) 以下列手段推广劳动密集型的生产方法：
 - (i) 进行劳动研究以提高现代化劳动密集型作业的效率；
 - (ii) 研究和推广有关劳动密集型技术的信息，特别在公共工程和建筑业中；
- (b) 对有关企业在进口或其他定额方面给予减税和优惠待遇；
- (c) 充分探索劳动密集型的建筑工程在技术上、经济上和组织上的可能性，例如在多种用途的河谷开发工程项目和铁路、公路建设中。

(2) 在确定一种特定的产品或技术是否属劳动密集型时，应不但注意在最后加工过程中使用的资金和劳力比例，还要注意它们在一切生产阶段，包括在材料、动力和其他必要条件的准备中的比例；还应注意一种产品供应增加后，对劳力和资金的需要将各有相应的增长。

10. 在农业部门促进生产性就业的制度上的措施，除本建议书第 27 条已有

规定者外，可包括与一九三〇年强迫劳动公约和一九五七年废除强迫劳动公约的规定不矛盾的促进社区发展的计划，以便召致有关人员，特别是雇主、工人及其组织积极参与制订和实施当地的经济和社会发展项目，并且鼓励将原来闲置或用于非生产性用途的当地人力、材料和财政资源用于这些项目。

11. 适合当地条件而在农村开发中能更充分利用当地人力的措施可包括：

- (a) 当地的基本建设项目，尤其是有助于迅速增加农业生产的项目，例如建设中、小型灌溉和排水工程、建筑水库和道路支线和发展当地的交通运输；
- (b) 开发土地和定居；
- (c) 更多地采用劳力型的耕作方法，发展畜牧业和农业生产多样化；
- (d) 发展其他生产活动，如林业和渔业；
- (e) 促进农村社会服务事业，如教育、住房和医疗服务；
- (f) 在农村地区发展有竞争能力的小型工业和手工业，如就地加工农产品和生产本地区需要的简单消费品和生产资料。

12. (1) 依照本建议书第 5 条并考虑到一九六二年职业培训建议书的规定，发展中国家应努力在一切部门的工人中消灭文盲和促进职业培训，并且为科技人员和管理人员提供适当的专业培训。

(2) 应考虑需要培训教员和工人，以改进农业和实现农业现代化。