

国际劳工大会，第 104 届会议，2015 年

局 长 报 告

报 告 一

劳动世界的未来 百年举措

国际劳工局，日内瓦

ISBN 978-92-2-528997-1 (Print)
ISBN 978-92-2-528998-8 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2015 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22,Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或发送电子邮件至：pubvente@ilo.org 索取。

请查阅我们的网站：www.ilo.org/publns。

前 言

本报告再次讨论劳动世界的未来百年举措，这一举措是两年前我首次向国际劳工大会提出的。它已经获得了高度重视和广泛支持，普遍认为应将其作为 2019 年国际劳工组织一百周年庆祝活动的核心。

因此，我们适时而为，进一步充实这一举措的内容和进程，获取三方成员对实施本举措的意见和指导。他们的关注和参与对本举措的成功将起决定性作用。

为此，本报告提出了一个三阶段实施计划，讨论了不同类型的问题，由这些问题所构成的四个“百年对话”将使这一举措初具雏形，为高层委员会和随后召开的第 108 届大会(2019 年)提供参考。

本报告点明了关键问题，但并未对其进行详尽或深入探索——这有待于本举措自身在适当的雄心和旺盛的才智水平上来完成。本报告没有试图设想本举措的产出，而是着力探讨了有关组织性和范围性问题，它们是这一举措发挥作用的前提。在此基础上，大会全会对报告的讨论将为政府、雇主和工人组织提供机会，使他们能够塑造这一举措并积极、坚定地参与本举措所开展的活动。

我们的雄心是不仅仅以纪念性方式来庆祝国际劳工组织一百周年，而是开创一个进程，该进程将有助于引导国际劳工组织争取社会正义的工作迈入第二个百年。各位对本报告的看法将成为实现这一雄心的第一步。

盖伊·赖德

目 录

	页 次
前 言	iii
第一章 劳动世界的未来百年举措	1
第二章 当今的劳动世界	5
第三章 百年对话	9
第四章 社会正义的未来	19

第一章

劳动世界的未来百年举措

1. 两年前，我向国际劳工大会提交的首份报告阐述了国际劳工组织迈向一百周年之际所面临的一些长期挑战。
2. 该报告的一个核心主张是劳动世界正经历着变革进程，其速度之快、规模之大，构成了劳动世界的改变。因此，国际劳工组织必须了解并有效应对这些变革进程，以便能够推进所肩负的社会正义使命。
3. 出于这一原因，该报告提出了“劳动世界的未来”举措，这是 2019 年国际劳工组织百年庆典的七个举措之一。国际劳工大会第 102 届会议(2013 年)全会对报告的讨论表明三方成员都认同这一核心主张，广泛支持将劳动世界的未来举措作为国际劳工组织一百周年庆典的核心，开展一个影响深远的思索进程。
4. 此后，理事会对这一举措和其他六个百年举措¹ 表示支持并对实施这一举措提供了重要指导。鉴于本举措对国际劳工组织的持续改革进程至关重要，似仍有必要以本报告为基础，再次在大会全会上对本举措进行讨论，原因有两方面：一是可以使劳动世界的未来举措为人所知，促进对其最为广泛的政治和实质性参与；二是可以有助于确立这一进程的结构和重点，该进程初看起来需应对异常多样化、复杂的问题。这两方面因素是本举措成功的前提，而本举措的成功将切实决定国际劳工组织在历史上第二个百年期间工作的意义和影响力——这并非夸夸其谈。

理念

5. 劳动世界的未来举措的深层根由在于国际劳工组织(或任何其他有可比性的国际组织)在普通日常活动中难以全面应对转型性变革的影响。虽然此类活动都有一定作用，但即使加在一起仍显不足。这是因为它们本质上属于短期和具体活动，是应对即期政策挑战的必要措施。
6. 我们很少有机会后退一步来纵览全局或审视长远、整体动态和变革方向并深入思考它们对一个组织所提出的要求。一百周年提供了这样的机会，而本举措正是把握机会之举。

¹ 治理举措；标准举措；绿色举措；企业举措；消除贫困举措；工作中的妇女举措。

7. 因此，需要以很大的雄心壮志来实施本举措。它不仅需要使三方成员充分和普遍参与，而且必须超越三方成员的范围，触及学术界以及事实上其他所有相关和感兴趣的参与方。这并不意味着对三方机制的威胁；不能更广泛地与那些公众相联系才是更大的威胁。

8. 成功还取决于能否提供得当的参与机制和框架，并首先取决于这样的清晰认识：这一举措必须有所作为。一百周年当然是回顾以往的历史和成就(并从中借鉴)的时机。但是，劳动世界的未来举措的价值在于它如何为国际劳工组织未来的活动提供具体指导。

9. 为此，这一举措，就本质而言，必须是对社会正义事业的贡献。赋予这一举措特殊意义且或许解释它引起高度关注的是它启动时所处的背景：高度的不确定性和不稳定性及对劳动世界变革方向的担忧——担忧其偏离，而不是趋向社会正义。

10. 这体现在日益加剧的不平等(对此说得多做得少)上，也体现在以下矛盾上：当前全球经济生产能力突飞猛进，为消除贫困和满足人类需求提供了前所未有的物质手段，奇怪的是却未竟其功。与此同时，全球经济机制既造成了大量失业、不充分就业及大规模排斥，也产生了高度繁荣和社会进步，在同一国家和不同国家之间都可以看到这种紧张的共存现象。

11. 1919年，国际劳工组织的创建者声明他们是“出于正义和人道的感情，以及谋求世界永久和平的愿望”。1944年，费城宣言声明“反对贫困的斗争需要以坚持不懈的精力进行”。将于2019年达到高潮的这一举措应体现出同样的感情，指明如何以同等精力进行反对贫困斗争，并运用适合已发生根本变化的劳动世界状况的方法来完成这方面的任务。

进 程

12. 为实现这些抱负，大会或许希望审议实施这一举措的三阶段进程，这一举措已经得到了理事会的支持。

13. 第一阶段(即将启动)将广邀各方参与，就劳动世界的未来集思广益。三方成员、国际组织、研究机构、大学、民间团体和个人都将应邀参与，也鼓励成员国建立它们自己的网络和进程。

14. 当前所表达的意向似乎表明，如能妥善开展，这一阶段具备积聚大量意见的潜力。但仍然面临的一个挑战是如何确定这些意见的结构并对其进行提炼，以便为第二阶段和第三阶段的实施工作提供参考。为此，建议集中参与本报告第三章中所述的四个“百年对话”。这样做的目的并不是限制待审议的问题；相反，本举措将受益于所能吸引的多样化意见。更确切地说，目标是保证这些意见不至于

因过于分散或不相关联而可能失去价值。每个对话将在核心报告中进行综合，这些报告预计在 2016 年下半年出版。

15. 第二阶段将成立一个有关劳动世界的未来高层委员会。委员会将审议百年对话的产出，并特别是，通过一系列公开听取意见会议和其他旨在填补明显知识空白或赤字的活动拓展这些产出。委员会将产出一份报告，提交给大会第 108 届会议(2019 年)。

16. 这一举措的第三阶段将在国际劳工组织一百周年之际(2019 年)进行。鼓励所有成员国在当年上半年举办国际劳工组织百年庆祝活动。各国的三方成员无疑希望根据历年来与国际劳工组织交往的具体情况开展相关纪念性或历史性活动。但重要的是，他们都还应关注与劳动世界的未来举措相关的问题。

17. 大会第 108 届会议(2019 年)将是这一举措的高潮。在章程和其他必要工作许可的范围内，似宜将本次百年大会的大部分或者全部议程用于本举措。有关这方面设想的指导意见在现阶段特别有价值。

18. 如果将高层委员会关于劳动世界的未来的报告作为一份关键文件提交给大会，可在连续全会上对其进行总体审议，或者设立几个技术委员会或其他互动会议来讨论与其相关的具体议题。

19. 无论如何，在决定如何组织大会第 108 届会议(2019 年)时，起主导作用的应当是必须确保实现这一关键目标——为国际劳工组织第二个百年期间的未来方向提供具体指导。鉴此，一个关键问题是大会是否应通过一个庄严的“百年宣言”。这似乎正当其时。但是，必须事先认真考量宣言的实质性内容和政治目的，才能使其不止具有象征性或纪念性价值。

一些实际考虑

20. 为实现本报告所述的关于劳动世界的未来百年举措的这些抱负，在组织上和行政管理上需要做大量工作。虽然大多数实质性活动并非在劳工局内部进行，但劳工局需负责启动、协调工作并对初步阶段的情况进行提炼，为委员会提供服务，并如往常一样筹备大会第 108 届会议(2019 年)。

21. 因此，有必要在劳工局内部专门成立一个部门(由有关劳动世界的未来问题的一名顾问负责)，为这项工作以及与实施本举措相关的其他方面筹集所需的财务资源。所开展活动的规模最终将取决于三方成员和其他各方对这一举措的积极参与程度，还取决于可供将他们的参与转化为具体成果的物质手段。

22. 在每个方面，成员国的支持都将是决定性的。

第二章

当今的劳动世界

23. 要探索劳动世界的未来，最佳出发点是对当今劳动世界状况的基准了解。我们的地球上大约三十亿的强大劳动力队伍的状况如何？最重要的体面劳动赤字在何处？

就业、贫困和社会保护

24. 虽然世界总体上比以往任何时候都更加繁荣，但当前全球经济增长趋势的水平仍显著低于 2008 年经济危机爆发以前的水平。当前世界失业人数超过 2 亿人。这比 2008 年增加了约 3,000 万人，如果将那些退出劳动力队伍的人员也计算在内，明显存在约 6,200 万个工作岗位的“就业缺口”，这一指标体现了危机所产生的就业后果。青年失业率大大高于总人口平均失业率，很多情况下高出两倍以上。另外，男性就业人员多于女性——虽然上个世纪女性劳动力市场参与率大大提高，但目前仍比男性低约 26%。性别之间的薪酬差距仍高于 20 个百分点，没有明显或迅速下降的迹象。而且，女性在非标准形式就业中和不领薪家庭劳动中所占比例仍然偏高。

25. 当前的人口趋势每年给劳动力市场带来 4,000 万新增劳动力，这意味着从现在到 2030 年期间，全球经济需创造 6 亿以上的新增就业岗位。与过去相比，这些工作更可能分布在服务部门，该部门目前占总就业的 49% 左右，而农业占 29%，工业占 22%。¹ 随着全球 65 岁以上人口从目前的 8% 增加到 2040 年的 14%，这些工人需赡养越来越多的老年人。

26. 近几十年来，极度贫困劳动者人数大幅度下降，但目前仍有 3.19 亿男女劳动者的生活水平低于每天 1.25 美元。² 他们大多数是在发展中国家，特别是最不发达国家，但在很多工业化国家，贫困程度也成为令人担忧的问题。过去四十年以来，很多国家不平等加剧，而劳动占国民生产总值的份额大幅下降，在我们

¹ 国际劳工组织：世界就业和社会前景：2015 年趋势，日内瓦，2015 年。

² 国际劳工组织：世界就业和社会前景：2015 年趋势，同上。

可以得到数据的发达国家，该份额从二十世纪七十年代中期的 75% 下降到二十一世纪头十年中期的 65%。³

27. 与贫困相联系的是社会保护问题，目前全球只有 27% 的人享有适度社会保护。为每个人提供最低社会保护底线的抱负在国际上得到了广泛支持，社会保护水平正在提高；但是，要实现这一抱负仍任重道远。而且，很多成熟的社会保护制度面临着可持续性和调整的挑战。

生产国际化

28. 全球化导致了世界生产系统的持续国际化，全球供应链越来越普遍，致使经常无法确认最终产品来自哪一个国家——它们是在“全世界”生产的。这为经济发展提供了相当多的新机会，为亿万人提供了通过就业摆脱贫困的途径，但是全球竞争进程也带来风险，在工作条件和尊重基本权利方面可能施加下行压力。在全球生产国际化的同时，劳动力市场机构、立法和程序仍然主要以国家为基础，这对未来的劳动治理产生了影响。

29. 劳动力市场国际化还明显体现为越来越多的工人跨国移民求职。目前，国际男女移民人数为 2.32 亿，自 1990 年以来共增长了 50% 以上。虽然他们为接收国的劳动力市场做出了重要贡献，但经常面临高失业和相当大的不稳定性，有时甚至面临公开的排外或种族主义。这些压力还导致了难以处理的政治争议。

劳动的质量

30. 全球有一半劳动力在非正规经济中从事劳动和生产。⁴ 尽管非正规经济在发展中国家规模最大，但非正规性在工业化国家也仍然存在，甚至在增长。

31. 每年约有 230 万工人失去生命，在职业病方面存在着沉重的负担，给工人、雇主和社会保护制度总体上带来了高昂的社会和经济成本，相当于全球总产值的 4%。人们日益认识到工作中的精神压力所带来的人力和经济成本。在许多发达经济体，处于工作年龄但因健康不佳或残疾而无法继续工作的人数目前已超过失业人数。

32. 普遍尊重工作中基本原则和权利仍是一个遥远的前景。虽然取得了重要进展，但近年来也不乏退步。世界上仍有一半工人处于尚未批准 1948 年结社自由和保护组织权利公约(第 87 号)的国家；仍有 1.68 亿童工和 2,100 万强迫劳动受害者；劳动世界仍受到根深蒂固的歧视的影响，包括基于性别的歧视——正如已注意到的——也包括基于民族、宗教和残疾等其他原因的歧视。

³ 国际劳工组织：2012/13年全球工资报告：工资和公平增长，日内瓦，2013年。

⁴ 国际劳工组织：从非正规经济向正规转型，报告五(1)，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年。

发展可能的未来动态

33. 无论我们如何看待，劳动世界的状况都是诸多决策的结果，包括公共和私营领域的决策，国家层面和国际层面的决策，涉及到政策的方方面面。同样，虽然我们看到了变革的动态和一些非常严峻的现实，劳动世界的未来是由我们来创造的。挑战是如何创造出我们所向往的未来。

第三章

百年对话

34. 正如第一章所述，需要有一个大的框架来确定劳动世界的未来百年举措的必要结构和重点，从而获得具体结果。
35. 做到这一点的一个途径是在第一阶段按四个“百年对话”来集思广益，每个对话针对一个大的重要领域。在此所建议的四个对话应被视为非排他性和示意性的；所提出的意见可以涉及不止一个对话，与劳动世界的未来相关的所有意见都能在这些对话中找到位置。

劳动和社会

36. 劳动对于实现社会正义是必不可少的，这预先设定了关于劳动在社会中的地位和作用的理念。虽然国际劳工组织很少停下来思索这一理念，但它是本组织赖以探索前进道路的指南针。
37. 亘古以来，劳动的目的就是满足人类基本需求。劳动的目的最初是由生存本身的先决条件所确定的，然后，随着生产能力的提高和盈余的产生，劳动的目的得以扩展到满足其他需求，特别是通过专业化分工以及直接或货币化交换。
38. 虽然陆续的技术革命带来了生产的极大发展，劳动这一基本观念仍存在于我们当今的世界。人类最根本的需求仍未得到满足，与匮乏展开的斗争尚未结束，因为贫困依然存在；全球劳动力中有一大部分人仍在从事维持生计的生产。
39. 国际社会今年在制定 2015 后发展议程时重新审视了这一现实。在此过程中，人们越来越关注重新探究一个由来已久的重要假设——满足人类需求就本质而言依赖于持续经济增长，这方面的能力是以人均国内生产总值来判断的。人类福祉和幸福可以用另外的尺度来更好地衡量——这一想法正在扎根，不是作为一个抽象概念而是作为一个具体的政策制定参数。对此起进一步推动作用的是环境问题——随着国际社会即将于 12 月份在巴黎召开联合国气候变化大会，该问题当前也同样得到关注——鉴于人们意识到对当前发生的国内生产总值增长的全球性限制，特别是在目前的生产条件下。
40. 这些进展情况所产生的影响使得更加有可能根本改变劳动在社会中的地位。

41. 在这一大的背景下，还必须审视个人在社会中的劳动情况，将其作为我们认知的一个重要基石。我们知道劳动有可能破坏生命——每年有 230 万人因为劳动而死亡，¹ 2,100 万人处于强迫劳动，² 1.68 亿人处于童工劳动。国际劳工组织负责消除这些情况，它还必须与持续盛行的劳动贫困作斗争。

42. 但是，它的责任不止于此。费城宣言提及了有必要采取行动以确保工人“得以最充分地发挥技能与才能，并得以为共同福利做出最大贡献”，还提及了谋求“精神发展”和“物质福利”的权利。国际劳工组织的使命中蕴含这一理念：劳动应是一种自我实现的行动，深受个人和集体目的影响。劳动当然必须满足物质需求，但是它还必须回应人们对于个人发展的渴求以及为某些超越其自身或家庭福祉的事情做出贡献的本能愿望。

43. 西格蒙德·弗洛伊德曾说过“劳动是个人与现实之间的纽带”，当这一纽带因失业而断裂时，对个人所产生的后果是非常严重的，从长期来看是破坏性的——甚至可能会影响健康状况或寿命。从事劳动是个人发展和社会包容的前提条件。但是，取决于所从事劳动的性质和条件，劳动可能是较为令人满意或不太令人满意的。人们希望劳动能够有意义和目的并提供对工作的物质报酬，这使他或她能够在社会中成为一个独立、充分和有价值的参与者。工作场所本身也是对教育阶段所开始的社会化进程进行深化的场所，个人的许多社会关系也是在此形成和维持的。正是出于这些原因，劳动世界的未来将在众多方面决定我们社会的未来。

44. 一个诱人但却是错误的想法是根据已观察到的最发达经济体的经验做出推断，将之作为未来形势的最佳估算，原因在于发展和新兴经济体很有可能会遵循与早期工业化经济体完全不同的道路。尽管如此，一些因素似乎的确具有普遍相关性。

45. 在当今劳动世界，整个劳动生涯只从事一份工作的情况已经过时。那么，问题在于随着劳动者在空间和职能上的流动性越来越大，这种典范模式(如果的确曾作为普遍性规范存在)在多大程度上将会被更加灵活、短期和临时的工作形式所取代，这对于他们参与社会有什么影响。同时，劳动单位正变得更小、更加分散，劳动场所与社区更加脱离联系。令人关切的是，基于工作中共同经验的强大社会网络、长期培养的个人关系和出于稳定雇佣关系的承诺正面临被破坏的风险，可能被另一种情形所取代：劳动给与个人的社会身份被剥夺，使他们在劳动中感到孤立、不稳定和疏离。

46. 与这种反乌托邦愿景相对立的是另一种愿景——它强调动态劳动力市场提供了前所未有的选择，给人们带来自由和机会，并给那些愿意且有能力和利用它们的

¹ 国际劳工组织：工作中的安全与卫生：可持续预防的愿景，2014 年第 20 届世界工作中安全与卫生大会：关于预防的全球论坛，2014 年 8 月 24-27 日，德国，法兰克福，(国际劳工组织，日内瓦，2014 年)。

² 国际劳工组织：利润与贫困：强迫劳动的经济学，日内瓦，2014 年。

人们带来了回报。日益以知识为基础的经济给认知能力派放了红利，提供了一个新的层面来丰富劳动的内容和意义，使个人能够更好地掌控劳动，这是一个显著的进步，使劳动不再像工业时代或前工业时代那样零散、平淡甚至乏味。这里所强调的是以个人主动性和责任感，而不是传统的集体机制，来协调劳动和社会之间的关系。

47. 这两种愿景都未必是当今劳动世界发展变化到未来的必然结果，它们之间也不是相互排斥的。事实上，它们很可能在愈加分散化和不平等的劳动力市场中共存。可能最需要应对的恰恰是这种日益增长的隔离风险和工作中不平等所导致的社会分化和不公正。

48. 针对这一问题及其相关问题的劳动世界的未来对话所要处理的并非容易处理的问题，而是我们所面临的最艰难的问题。

面向所有人的体面劳动

49. 工作岗位将来自何处，它们将是什么样子？在公众和全球政治领导人心目中，与劳动世界的未来相关的问题是最紧迫的。由于全球经济处于滑向增长持久放缓的风险中，这些关切似乎有理有据。根据当前的预测，业已不可接受的高失业率还将进一步攀升，人们普遍担心全球就业机器瘫痪，或至少严重失灵。

50. 全世界在 2030 年之前需要创造 6 亿个新增就业岗位(绝大部分在发展中国家)³才能恢复到危机之前的就业水平，雇佣新进入劳动力市场的青年人，并根据国际认可的目标提高妇女参与率——这一简单事实已引起了束手无策的反应。但是，在国家层面，没有任何政府或任何职位的候选人能够放弃充分就业的目标或者告知选民将没有足够工作岗位；可能会强调存在的障碍，告诫前路还很漫长，但这一目标依然存在。

51. 这方面的政治使命与国际劳工组织章程所确定的促进充分就业和提高生活水平的义务相吻合。另外，我们的组织致力于确保工作岗位符合体面劳动的质量标准。

52. 一直在言词和原则上坚持一个政策目标(无论多么值得称赞)，但却认为该目标实现不了或在实践中不给予优先考虑和对之开展追求，这本来就有风险。它会损害可信度并导致不可避免的失败。国际劳工组织必须谋求和促进面向所有人的体面劳动，将其作为一件必不可少、可以实现和迫切的事情，而不仅仅是一种信念，它不单是出于上述原因而必须这样做，最重要的是，如果不这样做就意味着它放弃了根本责任。

³ 国际劳工组织：世界就业和社会前景：2015年趋势，同上。

53. 认识到了这一点，那么近几十年的经验，特别是危机之后时期的经验，则向那些致力于在未来创造充分就业条件的人提出了一个优先且合理的问题。那就是在全球经济的机制运作中某些东西已发生了根本变化，某些结构性重组导致目前国家和国际层面政策制定者可使用的政策工具不能够保质保量地创造所需要的工作岗位。这一问题关乎是将当前增长和就业趋势归因于危机的周期性影响还是更长期的结构性因素的影响。

54. 简而言之，我们所需要做的是仍就使用我们已了解的政策工具，但将它们用得更好，并且加大国际合作和协调，还是需要以全新和创造性的方式和政策取代或补充现有的政策工具？无论是哪种情况，都不可能放弃对充分就业的承诺。以此为出发点，面向所有人的体面劳动这一百年对话有必要应对一系列广泛的就业政策问题。

55. 如果质变势在必行，从而必须转向全新的政策工具，这一对话本身须有全新突破，从而赋予这些工具实质性内容。关于全球经济在现有政策框架内不能创造足够就业的看法表明有必要研究对现有工作进行分配以及关于薪酬的创新性方法。在发展和工业化国家，两个公认的未来就业增长来源是绿色经济(鉴于有必要大量投资于能源节约型基础设施和生产)和护理经济(鉴于世界大部分地区都存在老龄化人口)。但需要如何做才能实现这些潜力呢？当前已经有很多护理需求或因资金限制而无法得到满足，或由不领薪或领低薪的看护者来承担，世界还面临着为向可持续增长模式转型而进行公平筹资这一任务的挑战。

56. 这一对话还需应对与就业相关的长期趋势，其中最重要的是技术创新的影响。关于技术变革对就业的破坏性影响的辩论已长达约两个世纪之久。从历史经验中可以得出一个令人欣慰的结论，那就是技术变革虽然不可避免地给就业造成了破坏，但从长期来说它所创造的就业比所破坏的就业更多，而且它将整体生活水平推到了新的高度。

57. 当前面临的问题是以“大数据”、3D 打印和制造业中的机器人应用为代表的技术革命方兴未艾(很多观察者都认定这一点)，这一技术革命在取代劳动力方面是否具有足够深远的潜力，从而导致它在本质上与过去所经历的变革不同，是在总体上抑制而不是创造体面劳动。

58. 无论如何，任何企图阻挠创新的行为都不应被认为是被误导或自我挫败的，而是根本没有可能；没有行得通的途径。政策挑战更多地在于如何管控这些变革，这包括确保基于极其先进的知识和能力的新技术所带来的好处能够在国家内部和国家之间广泛散播，避免导致更严重的分化，这有可能在有危险的情况下深化已存在的有利和不利条件。

59. 在某种程度上，必须应对更广泛的技能和培训问题，将其作为所有国家，包括最不发达国家，未来充分和体面就业议程的一个关键组成部分——尽管不是灵

丹妙药。“技能不匹配”和“就业能力”这些术语近年来很流行，但更多地是用以强调一个已经明显存在的问题，而不是促进能够有效解决问题的规模行动。但是，在此过程中，对于所涉问题的复杂性和阻碍进步的问题的性质已经有了更好的理解。当然，有必要对新知识经济所需要的尖端技能进行投资，并且在教育制度和企业需求之间建立更好的联系。很多人无法进入劳动力市场的原因在于缺乏软性技能以及由社会排斥和深度的处境不利所导致的行为和态度。

60. 这一状况说明需要更多地制定有针对性的政策，回应劳动力市场上处于不利地位的群体的需求，这种不利地位之普遍和明显表明它只能是由根深蒂固、几乎遍及各处的结构性因素导致的。广为人知的例子包括青年人、妇女和残疾人(尽管不利群体清单不仅包括他们)，他们所有人都有理由认为早就应该制定符合他们特定情况的应对措施了。

61. 显然，所有这些问题的背景是全球经济的宏观管理。如果这方面的宏观管理能成功恢复可持续、强劲和平衡的增长，面向所有人的体面劳动的目标就能得以推进，而长期停滞则将使挑战倍加艰巨。就业、增长和发展这一全球宏观经济议程以及国际劳工组织对该议程的应有和既有贡献是这一对话的一个至关重要的变量。另外，不应忘记的是，不同国家和地区发展情况与人口和其他因素之间的相互作用，按目前的趋势，在存在有体面工作岗位的地点和体面工作岗位需求者实际所在地点两者之间的差距继续在扩大。因此，还有必要也将国际劳工组织公平移民议程纳入这一复杂、内容众多和关键的百年对话。

组织劳动和生产

62. 在技术革命和对于提高竞争力的持续追求的推动下，在演变的政策议程以及近期重现的地缘政治紧张局势的影响下，日益全球化的经济正经历迅速和深入的变革，这导致了劳动和生产组织方式的重大发展变化。

63. 这些发展变化是公共政策决策和私营举措之间相互作用的结果。国家在国内层面独自制定监管框架，在地区或全球层面集体制定监管框架。国家还作为雇主直接负责组织公共部门的劳动，并以此身份进行了广泛的改革。但是重新组织劳动和生产的真正动力和影响主要存在于私营部门，它创造了大部分工作岗位和大部分新增工作岗位。企业是变革的关键力量，这一百年对话应帮助国际劳工组织更好地了解企业的动态以及企业将如何塑造未来的劳动世界。

64. 在公共和国际劳工组织的讨论中，企业一般按二元法被分为两类：一类为微型、小型和中型企业，另一类为大型企业，有时包括跨国企业，这无疑不能切实反映多种多样的现实状况，尤其是非正规性情况。本届大会将关注小型和中型企业，但变革将影响所有企业，尽管是以不同方式。毫无疑问，企业仍将是劳动和生产的基本单位，最根本的问题在于未来的企业将是什么样子，将如何运营。

65. 我们对于上个世纪企业本质的总体理解是由一系列相互关联的特征所界定的。这些特征中包括企业作为物品和服务生产者的身份，这一身份是通过稳定和相对长期地直接雇用劳动力而实现的。但是这一典型模式日益受到当前变革进程的挑战。

66. 一个广为认定的现实是终身附属于一个企业雇主已不再是一个普遍的社会期待，除此之外，作为企业和工人之间常规合同安排的雇佣关系本身也正面临挑战。即使存在雇佣关系，它可能也越来越偏离传统的全日制、无固定期限关系，取而代之的是多种“非标准”形式的雇佣关系，包括非全日制、固定期限和弹性合同。此外，还有一些企业通过分包、外包和第三方中介机构以及日益全球化的供应链等方式彻底地，或在其大部分业务中，摒弃直接雇用劳动力。影响最为深远的是近年来出现的企业模式：以互联网技术为媒介，将物品和服务的需求方与可提供物品和服务的供应方联系起来，双方形成临时商业关系，该关系于产品或服务交付后即不复存在。

67. 鉴于企业动态尚处于一个波动和不确定的阶段，从有限的一些例子中总结出具有共性结论的时机可能还不成熟。但已有足够迹象表明需应对一些关键问题。工资和薪金领取者在全球劳动力中所占比例提高的长期趋势目前已停滞，这一现象表明重要和广泛的进程正在起作用，而将劳动力市场的进展设定为一个从非正规性向正规雇员地位转变的单行道的想法可能非常不妥。各种长期的自营就业形式越来越可能成为替代性目标。

68. 如果是这样，随之而来的问题是这是否要紧，其重要性是如何体现的及这对谋求国际劳工组织的社会正义使命有何影响。

69. 鉴于企业自身是这些发展变化的首要驱动者，似乎不言自明的是它们显然对企业有利。但是，企业从此类变革中可能获得的好处也可能会受到一些限制。特别是在专业化和受追捧的技能起作用的情况下，雇主将迫切希望留住员工。而且，工人对企业的认同感和责任感会显著影响企业绩效。参与率较高的工作制度被认为有益于企业绩效，雇主当然会认识到削弱或消除与雇员之间的联系所带来的负面风险。

70. 对于工人来说，最经常强调的是越来越多的“非标准”劳动组织形式带来的不利影响，特别是在失去工作和收入稳定方面。但是，如何调和企业需求与工人利益——最简洁地概括为“灵活稳定性”这一理念——关于这一问题的持续和艰难辩论(包括在国际劳工组织内部)不应导致忽视创造性工作形式的其他层面。信息和通讯技术为远程工作提供了更大可能性，随之出现了通过更加令人满意和公平的工作——生活平衡来调和职业与家庭责任的新机会，而妇女可能是主要受益者。在这方面也是既有担忧也有希望；工作和私人范畴在空间和时间上的界线变得模糊起来，这在一些地方引起了不安和对工业化之前组织形式的呼吁。那些使人们

在工作时能更多地顾家、在家时也能更多地工作的变革进程对一些人来说可能是喜忧参半的。

71. 更普遍而言，这些发展变化给社会总体上带来了一些更广泛的政策挑战。已经很明显的是，它们正在考验税收和社会保护制度根据新的现实情况作出调整的能力，这些制度长期以来是在假定的标准雇佣关系(及核心家庭)模板的基础上设计的。如果不作出相应调整，所面临的风险是劳动力市场领域之外的其他关键公共政策领域可能会受到劳动世界状况的严重干扰。这对于仍在建立可持续社会保护制度的很多国家也有影响。

72. 2008 年全球金融危机迅速导致了大萧条，在就业和生活水平方面造成了严重后果，至今仍影响着世界上的发展中国家和工业化国家。这尖锐、痛苦地揭示了金融世界对劳动世界的影响。

73. 这一关系的存在并不新鲜，也不令人吃惊；金融机构在为生产性投资配置资源方面的关键作用一直都为人所知。费城宣言要求国际劳工组织对金融政策和资源进行检查和审视，以评估其对国际劳工组织社会正义目标做出的贡献——或未做出贡献。

74. 然而，金融经济对实体经济的影响大增，不仅体现为突发性金融危机愈加频繁和严重，还体现为以劳动世界“金融化”概念为特征的长期形势，这引起了关切，认为这种关系已经有损于企业运营和生产性经济运行。一个明显的后果是对高额短期回报的谋求，这损害了企业和就业可持续性，而在后危机时期，金融遏制了企业，特别是中小企业的自立发展。众筹模式的兴起在特定情况下可能提供某种值得欢迎的帮助，但金融在决定劳动世界在未来如何运行方面将起到很大作用，因此有必要在这一对话中占据一席之地。

劳动治理

75. 国家通过一系列工具对开展劳动的方式进行治理：法律和法规、自愿达成的协议、劳动力市场机制以及政府、雇主和工人组织之间的互动。这些工具产生的基础一般是内在的社会规范——有关何为公平、可接受，何为不公平、不可接受的不成文但强有力的共同理念。在国际层面，国际劳工组织的社会正义目标蕴含了这些理念，该普遍使命包括了丰富多彩的具体国情，并未因此而被削弱。

76. 国际劳工组织的独特和历史性作用在于形成了这些治理工具并在国际层面实施，而且因为其成员已几乎遍及全世界，可以在更大范围内实施。国际劳工组织在构建构思时所作的这种努力堪称具有高度历史意义，至今仍属雄心勃勃。国际劳工组织多年来历经重大挑战，在大多数情况下都极为成功地应对了挑战。

77. 国际层面劳动治理的核心是经三方谈判而通过的国际劳工公约，一经批准即具备国际法效力并受国际劳工组织监督。从这一制度中可以看到三方面的内在逻辑：有必要基于共同标准在成员国之间创造一个公平竞争环境；1998 年工作中基本原则和权利宣言所阐明的普遍尊重工作中基本原则和权利这一共有目标；以及国际劳工标准，包括非约束性的建议书，应当在经济增长与社会进步紧密结合方面为成员国提供一个指导框架。

78. 围绕罢工权的争议，特别是 2012 年以来的争议，表明了政府、雇主和工人极为坚定地支持国际劳工组织基于国际标准的重要全球治理职能。他们希望它有效运转，具有权威，并得以强化。要做到这一点，必须处理一些公认的复杂问题，国际劳工组织正在通过标准百年举措处理这些问题，而最近的发展变化为取得进展开辟了令人鼓舞的道路。

79. 国际劳动力市场监管的适当详细程度、性质和内容以及如何使之更为有效——这一系列根本问题构成了下一步需开展的具体工作的背景，例如通过标准评估机制开展的工作。一方面，近几十年来的趋势是很多国家趋向于放松监管——不能忽视监管范围以外的非正规经济中的大量工人——但另一方面，劳工标准越来越被认为是地区和次地区一体化进程的组成部分以及迅速增多的不同层次的贸易协定的组成部分。而且，促使劳动世界转型的变革进程本身也要求给与劳工标准新的关注，特别是根据新出现的需求和状况来通过标准或修订标准。

80. 在全球化加速的时代，与这些以法律为依据的进程并行的是一系列通常被统称为企业社会责任(CSR)的举措，这些举措呈爆炸性增长。无论这些举措严格来看是否属于治理的一部分，它们毫无争议地发挥着重要作用，指导企业行为并影响经济活动的条件。

81. 虽然国际劳工组织的标准经常为各公司制定的自愿协议所引用，却发现难以界定该组织在企业社会责任方面的作用。企业社会责任之未来当然与劳动世界的未来密切相关，它出现的时间相对较短，但发展迅速，并有可能继续如此发展。为了具备起码的公共可信度，企业社会责任已面临要求其加大力度的挑战，而且值得注意的是，政府和国际社会越来越多地明确阐述它们对于企业在遵守法律以外的要求。国家和地区层面的企业社会责任政策及联合国工商企业与人权指导原则体现了这一点。严格属于法律范畴和纯属自愿范畴——这两者之间的界限似乎变得模糊起来，特别是在责任和报告机制收紧的情况下。这方面的先例可追溯到 1997 年通过的国际劳工组织关于多国企业和社会政策的三方原则宣言，而明年大会关于全球供应链体面劳动的讨论可能会在这方面增加新的、尚且未知的内容。

82. 国际劳工组织的三方结构表明它将政府、工人和雇主组织以及它们共同参与的社会对话进程视为劳动治理的核心。近一个世纪以来，三方机制很好地满足了国际劳工组织及其成员国的需求，但对其也不无贬低或置疑。

83. 最常听到的对双方或三方对话的指责是它不符合迅速和果断决策的要求。当面临迅速变化的条件甚至危机、需进行重大和艰难的调整时，通过这些程序而达成的各类妥协可能被认为不够深远或迅速。更糟糕的是，社会伙伴所持的立场可能被归结为既得利益者的特定诉求，有损于共同福祉。

84. 三方机制在国际层面和国家层面所取得的成绩可以很有力地反驳这些观点，特别是在当前全球危机所带来的严峻条件下。但这些观点已经得到了支持，原因是一些工人和雇主组织会员人数下降，如果这些趋势继续下去，这些观点会继续得到支持。如果参与社会对话的伙伴在代表性方面的合理性被严重质疑，那么三方机制作为治理基石的地位也会被质疑。

85. 因此，工会和雇主组织的未来必须成为这一百年对话的一部分。人们理解到强有力、民主、独立并在相互信任和尊重的条件下互相影响的组织是可信的社会对话的前提。那么，问题是未来的劳动世界将赋予这些组织何种作用，它们将如何为塑造这一未来做出贡献？

86. 所有这些有关劳动治理的问题都基于一个简单的现实，那就是对大部分企业和工人而言，治理是通过国家劳动力市场机构的运行来实现的，例如政府部门、三方委员会、就业机构、劳动监察机构、安全和卫生主管部门以及职业培训机构。国际劳工组织成员国之间在这些机构如何运行方面有很大差别；一些国家的机构具有非常强的能力，而其他国家存在相当大的机构缺陷。而且，这些机构的组织和职能已历经很大变化，有时明显重新分配了公共部门和私营部门的职责。他们在决定劳动世界的未来方面也将起到非常重要的作用。

第四章

社会正义的未来

87. 我们的时代在经济上、社会上和政治上的动荡使得实现社会正义成为当今一个非常重要的议程。在很多国家，不公平被认为是不稳定的最强有力的根源之一，包括在一些和平遭到威胁或已被破坏的国家。国际劳工组织的创建者出于一些方面的考虑而将社会正义确立为其日常事务即是劳动世界的这样一个组织的最高目标，这些考虑所确立的中心和责任在近一百年之后仍保持不变。因此，当政府、雇主和工人在国际劳工组织共聚一堂，就他们所面临的与劳动相关的众多问题谋求共识时，他们必须总是以社会正义的要求为指导。

88. 这一根本逻辑意味着劳动世界的未来百年举措也关乎社会正义的未来。这一举措所产生的具体成果，无论表现为何种形式，必须为国际劳工组织提供实质性指导，特别是关于如何推进社会正义事业的指导。这显然是一个以价值观为导向的议程；是国际劳工组织不渝使命的必然要求。这是一个对政府、雇主和工人都利益攸关的议程，他们将对这一议程作出巨大贡献。这也是一个全世界需要见其取得成功的议程。

89. 鉴此，我们有充分的理由齐心协力，共襄劳动世界的未来这一百年盛举。