



第一项议程

## 成果 1：为实现包容性增长创造更多更好的 就业岗位及改善青年就业前景

### 文件的目的是

本文件的目的是就实施成果 1 的战略，包括 2016-17 两年期计划活动的要点，向理事会提供信息。

请理事会就所提供的信息发表意见，这将指导劳工局实施成果 1：“为实现包容性增长创造更多更好的就业岗位及改善青年就业前景”（见决定草案第 65 段）。

相关的战略目标：就业。

政策影响：无。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：根据 2016-17 两年期计划和预算实施成果 1。

作者单位：就业政策司。

相关文件：2016-17 两年期计划和预算；第 103 届国际劳工大会第 12 号临时记录（修订版）；理事会文件 GB.322/INS/4/1；GB.322/POL/1；GB.320/POL/1；GB.326/PFA/1。

## 导 言

1. 成果 1：“为实现包容性增长创造更多更好的就业岗位及改善青年就业前景”是国际劳工组织新的战略计划和 2016-17 两年期计划和预算的 10 项政策成果之一。本文件介绍了成果 1 的战略和计划活动要点，谨记文件完稿时正值这一两年期伊始，国际劳工局尚在进行内部磋商。还应忆及 2015 年 3 月理事会在对计划和预算草案进行总体讨论时审议并支持了这一成果战略和结果框架的主要支柱。

## 全球经济和就业背景

2. 实施成果 1 的全球背景是世界上很大一部分地区处于弱化、不确定和不平衡的经济和劳动力市场前景之中，国家之间情况各异。2015 年全球经济仅增长了 3.1%，低于上一年的水平；尽管 2016 年和 2017 年的增长前景看似略好(分别为 3.4% 和 3.6%)，国际货币基金组织的预测表明增长很有可能受阻。这些趋势主要体现了发达经济体情况好转而新兴和发展中经济体继续放缓。<sup>1</sup>
3. 2015 年全球失业人员达 1.971 亿。仅发达经济体的失业率下降。全球失业人数可能在 2016 年再增加 230 万，2017 年再增加 110 万，大部分在新兴经济体。<sup>2</sup>
4. 在总计青年失业率方面有一些积极的迹象，总人数从 2009 年危机高峰时的 7,660 万下降到 2015 年的 7,330 万。但是，2015 年全球青年失业率仍为 13.1%，高于危机之前 2007 年的 11.7%。从事经济活动的青年人中有五分之二为失业或劳动贫困人口，并且尽管在教育水平方面已经取得显著进展，但为数众多的青年男女仍被排除在教育系统之外。<sup>3</sup>
5. 据估计约有 3.27 亿劳动人口生活在极度贫困中，9.67 亿处于中度贫困或接近贫困。在具有可比性数据的国家中，有一半国家的非正规就业占非农业就业的 50% 以上。非正规经济总共吸纳了全球半数以上的劳动力，90% 以上的中小型企业属于非正规经济。
6. 很多国家生产率增长放缓，而工资增长滞后于生产率增长。很多国家不平等状况扩大，性别不平衡依然存在。<sup>4</sup>
7. 这些严峻的就业和劳动力市场条件有可能随全球总需求疲软和投资赤字而持续。另外，若干地区的脆弱形势因冲突、不安全和暴力而恶化。

<sup>1</sup> 国际货币基金组织：2016 年 1 月，最新世界经济展望，华盛顿，2016 年。

<sup>2</sup> 国际劳工组织：世界就业和社会展望 – 趋势报告。日内瓦，2016 年 1 月。

<sup>3</sup> 国际劳工组织：全球青年就业趋势，日内瓦，2015 年。

<sup>4</sup> 关于全球经济和就业展望的进一步信息见理事会文件 GB.320/INS/5。

## 战略和实施要点

8. 成果 1 的战略所依据的主要政策框架包括第 103 届国际劳工大会(2014 年)以强大三方共识通过的关于就业的第二次周期性讨论结论和理事会于 2014 年 11 月支持的劳工局后续战略。<sup>5</sup> 鉴于当前的全球社会 - 经济前景, 对于“在全球和国家层面上精心制订积极进取、以就业为中心的包容性增长战略和平衡连贯的政策框架”<sup>6</sup> 的呼吁显得更加具有相关性和紧迫感。
9. 本成果的战略既涉及在创造更多更好就业机会(特别是为年轻女性和男性) 的短期和中期政策和计划方面向三方成员提供支持, 也涉及在引起变革的长期结构性驱动因素方面的工作, 例如人口结构变迁、气候变化和技术发展, 这些都需要新的应对政策。这方面的工作还有助于百年举措, 特别是劳动世界的未来举措、工作中的妇女举措和绿色举措。
10. 这一战略基于上一两年期实施相应成果所获取的经验教训以及关于促进有利于增长的更多更好就业的第一个至关重要领域和关于青年就业和技能的第二个至关重要领域所取得的结果,<sup>7</sup> 确保在若干领域的连续性和创新。在实施中需有一定灵活性, 以便根据各类新出现的危机作出调整。
11. 在计划和预算中, 成果 1 的结果框架归并为五个专题领域或指标, 要求劳工局开展一系列广泛的活动和服务<sup>8</sup>。
12. 在五个指标中, 劳工局提供的服务包括: (a) 对创造优质就业的有效方式进行以政策为导向的研究和以实证为基础的分析; 对全球趋势的分析; 对影响劳动力市场的结构性变化的新研究; (b) 开发政策工具, 向三方成员提供咨询服务; (c) 三方成员能力建设; (d) 倡导和伙伴关系。实施将涉及若干司局的工作及外地和总部之间的密切协调合作。实施战略还包括扩大与国际和地区组织的伙伴关系。
13. 五个指标雄心勃勃地涵盖了总计 94 个目标国家(这在所有成果中是为数最高的), 其中有 35 个国家在非洲, 16 个在美洲, 9 个在阿拉伯国家, 23 个在亚太, 11 个在欧洲 - 中亚。调动预算外资源是全面实施成果 1 战略的一个必要组成部分和条件。目前的发展合作组合包括若干多边 - 双边伙伴关系安排, 例如与澳大利亚、加拿大、丹麦、芬兰、法国、韩国、挪威、俄罗斯、南非、瑞典、欧盟、欧洲投资银行以及联合国开发署所管理的多方捐助者信托基金、世界银行和公共/私营伙伴关系, 例如与万事达卡的伙伴关系安排。

<sup>5</sup> 理事会文件 GB.322/INS/4/1。

<sup>6</sup> 国际劳工组织: 关于就业的第二次周期性讨论的决议和结论, 第 12 号临时记录(修订版), 国际劳工大会, 第 103 届会议, 日内瓦, 2014 年。

<sup>7</sup> 理事会文件: GB.326/PFA/1。

<sup>8</sup> 2016-17 两年期计划和预算, 见网址: <https://www.ilo.org/intranet/english/bureau/program/download/pdf/16-17/pb-2016-17-en.pdf>。

14. 以下各段采用了五个指标的结构。因理事会文件的字数限制，仅介绍了所设想的工作要点以及与其他成果之间实现协同作用的一些例子。

### 综合就业框架(指标 1)

15. 在第一个专题领域将通过政策咨询、能力建设和促进社会对话来支持制订、修订、实施及/或监测综合就业框架，这将视情况在约 21 个国家进行，其中一半在非洲。
16. 这些综合框架中的政策领域组合将视具体的国家优先事项和需求而定。在所有情况下，国际劳工组织的支持战略将纳入扩展诊断工具，在供给侧和需求侧政策和措施之间保持平衡，考虑到公共政策之间的互补性和一致性以及私营部门在创造就业中的关键作用，采取对性别具有敏感认识的角度。鉴于企业发展和私人投资是就业政策的关键组成部分，将在选定国家试点新的方法，协同成果 4 所计划的有关企业和中小型企业有利环境方面的工作，以便更广泛地实施。将在三个国家寻求扩展综合就业政策框架，以纳入工资政策和集体谈判。将协同成果 3 的工作，在若干国家深化与社会保护政策之间的互动，以应对人口结构挑战和/或支持公共就业保证计划。将与成果 5 协同，在若干国家的框架中纳入支持农村就业。在所有情况下都将进行三方伙伴能力建设，促进社会对话。
17. 扩展诊断工具和政策咨询所涉及的另外一个领域是与气候变化对就业的影响和第 21 次缔约方会议后续行动相关的工作，这也是绿色百年举措的一部分。在三个国家，将以持续进行的评估为基础，把绿色化经济政策的就业影响纳入综合就业框架。还将向那些已经将绿色就业纳入国家就业政策的国家提供支持。将编写一份指南，支持这一领域的国家能力建设。
18. 在新的 2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书(第 204 号)后续行动中，将协同成果 6，在本两年期期间至少在三个国家通过制订和实施综合就业政策框架，支持设计向正规经济转型的一体化战略。
19. 另外还将协同成果 A，帮助有关国家建立适当的劳动力市场统计和信息系统，建设其生成和使用劳动力市场指标的能力，这些指标对于监测就业战略和计划的有效性是必不可少的。
20. 以上所有工作都支持实施 1964 年《就业政策公约》(第 122 号)，它是 2008 年《社会正义宣言》所确定的三个治理公约之一。有 110 个国家已批准了该公约(过去 5 年有 8 个国家批准)，将继续促进批准该公约，目标是在本两年期期间至少新增五个批约国。
21. 将鼓励和促进为发展水平相似的国家举办相互学习的国家间研讨班。将扩大就业政策数据库，分析在制订和实施综合国家就业政策方面的趋势。

22. 本两年期期间将在国际劳工组织都灵国际培训中心（都灵中心）举办两期关于就业政策的年度课程，在目标国家举办国家层面课程，在拉丁美洲和加勒比或亚洲举办地区循环课程，以加强三方成员的能力。将与雇主组织就选定题目开展专项能力建设，例如前期关于创造就业的部门和通讯技术政策方面工作的后续行动；将与工人组织合作开展专项能力建设，采用关于工会在国家就业政策中作用的新培训指南。将加强部际机构和就业委员会在协调和监测方面的能力。一个新的政策工具将为这方面工作提供支持，将在对良好实践进行分析的基础上开发该工具。
23. 为支持有效实施已通过的国家就业政策，将撰写并广泛使用一份新的关于实施就业政策的指南，包括有利于就业的部际协调、问责和预算，这将配齐现有的各系列工具。
24. 在结构性驱动因素方面的新研究将包括对日益增长的长期和结构性失业趋势的研究；人口老龄化对劳动力和技能短缺以及护理经济的影响；自营就业的模式。
25. 在工作中的妇女百年举措背景下开展的政策导向研究将包括出版“工作中的妇女：2016 年趋势报告”以及关于工资平等、护理与工作的研究，这些都将以强化的性别数据为基础。
26. 促进面向残疾女性和男性的更多更好的就业岗位方面的工作将包括在支持对残疾人具有包容性的就业政策方面的知识摸底和经验传播以及继续促进全球企业和残疾网络。

## 青年人的体面工作岗位和技能(指标 2)

27. 鉴于对青年就业行动和优先事项的全球需求并基于 2012 年国际劳工大会对采取行动的呼吁及其后续战略，第 2 个领域将在大约 26 个国家提供技术支持，这些国家正在通过制定和实施多管齐下的政策和计划，就青年男女的体面工作岗位和技能采取有针对性的行动。
28. 为支持这方面行动，本两年期期间计划推出 30 个新出版物和各类工具并予以广泛传播，提供以实证为基础的政策咨询，加强三方伙伴的能力，促进社会对话。其中包括关于青年就业“可行方法”的专题政策简报，简报将借鉴上一两年期在第 2 项至关重要领域所开展的分析和影响评估的成果。题目包括，例如：最低工资对青年就业的影响；自营就业和创业计划的设计；青年人工资补贴的有效性；青年人工作不稳定性加剧背景下的青年人就业质量和权利；通过公共工程推动青年就业；公共就业服务机构在帮助青年人向劳动力市场过渡方面的作用；非正规就业青年的正规化。将在四个非洲国家开展对不同国家举措的新的评估研究。将与工人活动局和雇主活动局密切协作，开发新的优质学徒工具箱并出版一份青年人权利指南。还将探索制订一个关于优质实习的国际框架。

29. 将撰写约 30 个国家所开展的关于从学校向工作过渡的调查结果，并通过全球、地区和国家报告及对话广泛传播。将发布新的关于从学校向工作过渡调查的性别分析专题报告。
30. 2017 年关于全球青年就业趋势的两年期报告将提供关于全球和各地区青年劳动力市场关键趋势的最新情况和分析。<sup>9</sup>
31. 培训和能力建设活动将包括 2016 年都灵中心有关青年体面劳动的新版两周课程。
32. 在处于不利地位的青年人方面，重点将包括通过农村经济赋权培训计划支持针对农村青年的措施，并协同成果 5 和 6，支持对在非正规经济中获得的技能进行升级和正式认证。
33. 国际劳工组织关于面向和平与复原力的工作的新旗舰计划重点关注脆弱国家的青年人，该计划将为扩大国际劳工组织在受冲突和灾难影响的、处于特别脆弱状况国家的发展合作提供机会。
34. 2015 年 11 月，联合国行政首长协调会通过了新的“为青年创造体面工作机会全球倡议”，该倡议是在国际劳工组织领导下设计的，是一个突破。参与该倡议筹备阶段工作的联合国机构有 20 多个，它代表了一个全联合国系统战略，在加强青年就业行动方面有巨大潜力。在国际劳工组织的领导下，2016 年和 2017 年的初步实施阶段将密集开展一系列活动，与所有关键行动方和伙伴接触，联系现有的全球基金、发展投资进程以及潜在的可持续发展目标基金，在若干领域启动行动。
35. 国际劳工组织将积极支持有关青年就业的其他地区和专题伙伴关系，例如联合国机构间青年发展网络，青年就业解决方案，全球实习网络，国际劳工组织/欧洲委员会关于青年保证的倡议以及非洲开发银行/非洲经济委员会/非洲联盟/国际劳工组织面向非洲的联合青年就业倡议。
36. 劳工局将升级其沟通工具和知识平台，广泛传播所产出的知识。将保持和更新全球知识库，例如“青年统计”(收集全球青年人劳动力市场信息)，“青年政策”(青年就业政策名册)以及“青年就业清单”，这是国际劳工组织/世界银行/德国经济合作发展部协作的一部分。面向青年人的体面劳动平台仍将作为与青年人接触的一个途径。

### 宏观经济政策(指标 3)

37. 第 3 个专题领域有关旨在促进生产性投资、结构转型、扩大可持续企业以及应对不平等的、有利于就业的宏观经济框架方面的工作将建立在 2010 年以来的研究和能力建设基础之上。将更加注重把研究结果纳入实际工具和政策简报，促进知情的

<sup>9</sup> 国际劳工组织：全球青年就业趋势，日内瓦(2015 年)。

政策对话，包括与中央银行、财政和规划部门以及国际劳工组织三方成员的政策对话。2015 年在都灵中心成功举办了关于有利于就业的宏观经济政策、就业和包容性增长的试点培训课程，本两年期将以此为基础组织一个新版本课程。

38. 将重点分析货币和财政政策在促进结构转型、支持可持续企业和供应链以及应对不平等方面的作用，并将调查，处理对以性别为基础和其他形式的不平等如何能够提高增长。将通过政策简报和工具推广成果并将成果纳入关于综合就业政策的政策咨询。

## **工业、部门、贸易、技能、基础设施、投资和环境政策(指标 4)**

39. 第 4 个专题领域包含了在促进更具生产性和优质就业岗位方面发挥作用的一系列广泛政策领域，包括工业、部门、贸易、技能、基础设施投资或环境政策，将在这些领域向约 19 个国家提供技术支持。
40. 将通过新的工具和方式评估工业和部门政策，包括贸易、基础设施和环境投资政策对就业和收入的影响。在所有领域，重点将放在评估对具体人群，例如青年人和妇女的影响。
41. 还将制订关于基础设施投资对就业影响的参考指南。对这一指南的应用将包括通过国际劳工组织在就业密集型投资计划中的强劲发展合作组合来实现。
42. 将分析工业和部门政策方面的最佳实践，包括技术升级和生产率增长对就业和技能的影响，并将评估促进结构性转型的政策选择。将评估在影响方面的性别差异，正如对全球供应链技术升级获益方面性别差异的评估。对权利的获得可能对贸易和外国直接投资的不同部门产生不同效应，这些效应也会被评估。
43. 将在国家、地区和全球层面进行能力建设，包括通过与国际劳工组织都灵中心和南南伙伴共同开展的“公共投资和就业计划中的创新”这一学习论坛。
44. 在技能政策领域，劳工局行动的背景是 2004 年《人力资源开发建议书》(第 195 号)、2012 年关于青年就业和技能行动的呼吁以及 20 国集团培训战略。
45. 国家层面关于技能政策和制度的工作将应对多样化的需求，例如制定国家政策框架、技术和职业教育与培训质量保证和改革、技能认定、优质学徒和其他类型以工作为基础的学习、促进三方技能理事会和其他方式的社会对话以及技能开发筹资。将继续与都灵中心协作组织两年期技能学院和技能开发筹资课程。
46. 新的研究将重点分析各种发展背景下在技能不匹配方面的多方面现实和趋势，考虑到与其他组织和机构的协作。将通过三方、学术和机构间对话对研究结果进行分析，并在 2017 年出版。

47. 将向三方成员提供支持，开发面向绿色、工业和贸易(与世贸组织合作)和经济多样化政策的技能预测方法。将以技术变化及其对就业和技能的影响为新的重点，这将有助于劳动世界的未来百年举措。
48. 在处于不利和弱势地位群体的技能和就业能力方面，将协同成果 5，以农村情况为重点；协同成果 9，以移民工人技能转移和认定为重点。
49. 将扩大经常使用的就业技能全球公共私营知识分享平台，分享国际劳工组织、政府、雇主和工人所发现的关于加强教育和培训与生产性和体面劳动之间联系的有效方法和经验。
50. 在脆弱国家和易发生灾难的国家，将通过全劳工局的协调行动并与外部合作伙伴合作至少在六个国家支持将生产性就业纳入复苏和预防战略。
51. 正在启动国际劳工组织、建设和平支助办公室、联合国开发署和世界银行之间的新的联合研究，评估就业计划对建设和平的影响，这将为就业与建设和平及各组织联合计划开发之间的联系提供指导。
52. 国际劳工组织正在支持对第 71 号(从战争向和平过渡)就业建议书进行修订，将在 2016 年和 2017 年国际劳工大会进行两次标准制订讨论，旨在为就业和体面劳动对促进和平和复原力的作用提供符合当前情况的指导并奠定一个规范基础。日益增多的冲突和灾难及它们对劳动力市场的影响，包括 2015 年加剧的难民流动，表明了这一指导的及时性。

## 劳动力市场机构 (指标 5)

53. 考虑到各种劳动力市场机构在促进更多更好就业机会方面的互补性，将向 15 个国家提供对劳动力市场机构的支持。
54. 劳工局将完善有关集体谈判包容性及其对于应对不平等和提高性别平等的贡献方面的知识。劳工局将继续收集有关数据，这些数据是关于集体协议对工人的覆盖范围趋势以及扩大这一覆盖范围的政策方式，包括将覆盖范围扩大到非标准形式就业工人。劳工局将向至少八个国家提供技术支持，帮助三方成员加强集体谈判机制和机构，制订促进集体谈判并提高其有效性和包容性的政策。
55. 《全球工资报告》确立了国际劳工组织作为工资趋势和政策信息可靠来源的地位，第五版报告将于 2016 年出版。
56. 劳工局将在工资政策方面向至少八个国家提供技术支持，包括改进工资数据的质量和可获得性，建立/改善现有最低工资制度并监测它们的效果。



57. 关于非标准形式就业的专家会议提出了关于劳工局未来行动的建议，理事会 2015 年讨论了这些建议。作为后续行动将提交一份报告，该报告将描述非标准形式就业的趋势并分析其对工人、公司、公共服务、劳动力市场和经济表现的影响。将编写一份指南，说明现有关于非标准形式就业的国际劳工标准的相关性。将向理事会提议考虑在 2017 年召开一次三方专家会议，审议可能存在的监管差距以及制订非标准形式就业新标准的必要性。
58. 将向就业服务机构提供支持，促进就业安置和职业发展并实施有针对性的激活措施。还将提供支持，加强就业服务机构、培训机构和雇主之间的联系，改善就业能力。将在非洲评估由公共就业服务机构所管理的积极劳动力市场计划。
59. 将与都灵中心联合开展一个新的培训课程，帮助三方成员加强其公共就业服务机构的能力。将提供关于促进和实施国际劳工组织相关公约的技术支持，包括 1948 年《职业介绍设施公约》(第 88 号)和 1997 年《私营就业机构公约》(第 181 号)。将加强与世界公共就业服务机构协会和国际私营就业机构联合会的协作和伙伴关系。将在重点关键领域开展研究，并撰写关于一体化就业服务趋势和公共私营就业机构协作良好实践的政策简报。

## 全球倡导和伙伴关系

60. 应在 2030 年可持续发展目标框架所创造新势头下开展成果 1 的工作，特别是目标 8 “促进持久、包容性和可持续的经济增长，促进充分和生产性就业和人人获得体面劳动”以及其他几个目标(1,4,5,9,10 和 13)。2030 年可持续发展目标为全球倡导和国家层面行动提供了一个新的平台，国际劳工组织正在通过消除贫困百年举措来参与。
61. 新的关于为青年创造体面工作机会全球倡议是一个具体范例，体现了国际劳工组织在建立多利益攸关方伙伴关系以及联合国全系统采取行动应对这一全球优先事项方面的领导作用得到认可，这可以为实施 2030 年可持续发展目标提供一个模板。
62. 2016-17 年，国际劳工组织将继续支持 20 国集团历任主席国(目前为中国)的多方面议程，特别是就业工作组以及发展工作组(特别是关于 20 国集团培训战略)。还将对劳工 20 和企业 20 所共同关注的问题提供支持，包括国际劳工组织对全球学徒网络的支持。已经加强了与金砖国家(巴西、俄罗斯、印度、中国和南非)的伙伴关系，对包括技能、向正规性转型、统一协调劳动力市场信息，以及青年就业和老龄化社会在内的重点问题提供了支持。
63. 第 21 次缔约方会议所达成的巴黎协议的后续措施再次提供了机会，就气候变化与创造就业和对就业包括青年就业的破坏性影响之间的相互联系开展工作。
64. 在上述各专题领域都将深化与相关国际和地区组织的合作和伙伴关系。

---

## 决定草案

65. 理事会要求局长在进一步落实 2016-17 两年期计划和预算成果 1: “为实现包容性增长创造更多更好的就业岗位及改善青年就业前景”的战略时考虑到其指导。