

局 长 报 告

应对全球就业危机

通过体面劳动政策实现复苏

国 际 劳 工 大 会

第 98 届会议 2009 年

报 告 I(A)

国际劳工局 日内瓦

ISBN 978-92-2-520626-8

ISSN 0255-3449

2009 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。

目 录

页次

前 言.....	1
I. 日渐端倪的社会衰退.....	5
II. 建立国际劳工组织的应对危机反应.....	9
III. 国际劳工组织全球就业契约的内容.....	13
IV. 现在为更好的未来作准备.....	25

前 言

1. 国际劳工组织在处理我们面临的全球经济和社会危机问题上至少肩负着三项直接职责。
2. 我们的第一项职责就是向我们组织的三方成员即政府、雇主和工人提供适合于它们的服务；国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言的后续行动、战略政策框架 2010-15 和 2010-11 计划和预算草案根据国际劳工组织体面劳动议程，对支持成员国的方式和手段进行了广泛的探讨。国际劳工组织的计划是，在与国际劳工局理事会密切磋商后，根据成员国三方所提要求并对他们面临的具体形势做出判断的基础上，采取适合于经济危机需求的措施。我们欢迎你们对国际劳工局在逐渐显现危机的背景下如何才能更好地回应你们的需求发表评论。
3. 第二项职责是对全球化格局做阶段性结论，目的是在开放的经济和开放的社会中根据可持续的、公正的和环境良好的经济和社会发展模式建立一个新的全球化的基础。这次危机的发生，是由全球化发展的方式带来的经济日益失衡所致，尽管这一方式给一个国家带来一定好处，但面临着收入不公平却是长期的。尽管如此，这次危机是在占主导地位的政策观点的条件下发生的，这一观点认为，应扩大市场自我调整的能力，削弱国家的作用和弱化工作的尊严、尊重环境和提供公共产品和社会保护。
4. 当初，我们曾多次对华盛顿共识的价值和思想偏见表示了关注，对其预见的成果表示了质疑。几十年之后，全球化社会影响世界委员会在其报告“一个公平的全球化：人人享有就业机会”中指出：“当前全球化的进程(国与国之间或是在一个国家中带来了不平衡的结果。财富在不断积累，但许多国家和人民却远远不能从中受益……全球范围的不平衡现象一般令人无法接受，且政治上是不可容忍的”。我们一直不断进行评论，但现在我们必须正本清源。国际劳工组织的公平全球化的社会正义宣言赋予我们一重任。使社会正义和公平的全球化成为驾驭未来的主要驱动力。这无疑是一个怎样界定国际劳工组织历史中这一阶段的良好开端。我认为理事会应该尽快地解决这些问题，为即将召开的国际劳工大会着手准备一次广泛的讨论。再次欢迎你们提出指导意见。
5. 第三项职责是本报告所要讨论的内容：危机已经发生，现在我们应如何应对。在所有地区和国家，涉及的范围之大，人数之多，人们正在遭受苦难，感到无奈，面临威胁，有时愤怒，也受到压抑。
6. 在全球经济下滑引发了大规模工作岗位危机，进而又导致了一次世界范围的社会衰退，而且愈演愈烈的时刻，我的报告敲响了警钟。
7. 我所关注的 these 问题和结论归纳了以下因素：
 - 上千万的妇女和男子失去了工作：企业、商业的倒闭成倍增加，特别是那些小企业；
 - 预计，失业将继续上涨，至少要延续到 2010 年年底，也许到 2011 年；
 - 贫困和非正规就业将继续上涨，淹没了最近所取得的成就，同时中产阶级在减少；
 - 与此同时，有 4,500 万人，其中大多数是青年妇女和男子，将在 2009 年进入劳动力市场，在以后的若干年中将寻找他们第一份工作；
 - 国际货币基金组织(IMF)预测，从 2010 年中期开始，全球增长会出现某种复苏，但是这取决于国家采取的刺激性计划和重新建立金融部门职能的成功与否。这两种措施的结果目前仍难以预测。但是我们不能放弃希望；
 - 过去屡次发生危机的经历表明，即使经济增长回升，就业要恢复到危机前的水平，平均要滞后 4 到 5 年时间。然而，到那时体面劳动已无从谈起；
 - 当就业岗位匮乏时，对社会保护的需求增加；
 - 持续不断的就业危机对社会和政治稳定带来了巨大的风险。

8. 一些工业化国家对金融市场，治理不利和缺少规范是危机爆发的根源。但结果却使发展中国家遭到危机的重创，特别是那些因资源匮乏，无力帮扶最弱势群体的国家亦是如此。投资流动大大减少，贸易下跌，工人汇款锐减。随后，导致削弱了国际收支平衡，外汇储备外流，再次造成债务还本付息的困难、货币贬值以及许多发展中国家国内经济滑坡。

9. 我希望我的报告能将人们唤醒。世界也许要面对这次 6 到 8 年的就业和社会保护危机。个人和家庭的福祉、社会福利、国家稳定以及国家的乃至多边治理的信誉所受到的影响难以预测。在决策中，人的现实存在未能引起足够的重视。我们必须在国家内部和国与国之间以一种共同一致的基本认识看待这次危机。

10. 因此，本报告更侧重今天所采取的行动，回应人们的关注：减轻恐惧和今后即将出现的威胁。沉重和长久全球就业危机要求做出迅速的反应和承诺。在这方面国际劳工组织的三方成员能做些什么？自 2008 年 11 月以来，理事会和劳工局一直非常活跃，确认危机对工人和企业造成的影响，制订国际劳工组织政策优先事项，在联合国系统中，布雷顿森林机构中以及 20 国集团进程中表达了我们的观点。现在，国际劳工组织的全体三方成员，出席国际劳工大会的政府、雇主和工人代表——实体经济的所有参与者——有责任就即将实施贯彻的政策发表既有意义又有说服力的看法。

11. 我欢迎 20 国集团领导人 2009 年 4 月 2 日发表的声明。声明为一项全球复苏计划制定了一些要点。强调在发达国家、新兴国家和贫困的国家，“勤劳家庭的工作和需求是中心任务……”，表示它们“携手努力采取一切必要的措施，确保实现那些成果的不可动摇的承诺……”。这是一个重要的起点。许多国家正在落实刺激性计划和复苏计划。尽管人们正在采取行动，但更需要保障就业和社会保护的成果，运用社会对话。

12. 全球同时爆发的经济滑坡使得任何一个国家在短期内不可能靠输出危机走出困境。相反，如果所有国家重点通过就业和社会保护这两种满足整体需求的直接方式刺激国内经济活动，那么全球增长和贸易将恢复的更加迅速。两种方式应更明确地针对短期财政和货币政策以及整体宏观经济措施。

13. 当前全球金融和经济危机三方高级会议的结论中(2009 年 3 月)，国际劳工局理事会主席指出：“国际劳工组织将把对危机做出反应作为 2009 年国际劳工大会的主题，并进一步提出一个全球就业契约的理念供全世界三方进行讨论。”。

14. 本报告对理事会的决定做出了反应。它就全球就业契约作为国际劳工组织对复苏的贡献，为国家和多边体系做决策，提出了若干要点。¹报告建议加快采取行动，通过生产性就业和体面劳动缩短恢复增长、股市和人民生活之间预计的滞后期。我相信这是当今政治领导人的当务之急。一旦我们需要采取迅速果断的行动，(在最近几个月中，我们已经目睹了许多迅速果断行动的例子)，运用我们手中掌握的出台政策的权利，就足以帮助阻止和转变当前的这种趋势，揭穿那些令人沮丧的预测。

15. 一项全球就业契约将解决在正规和非正规经济部门中工作的工人、家庭以及企业的目前需求，同时为以社会、环境和经济平衡增长格局所支撑的公平的全球化奠定基础。

16. 国际劳工大会是一个世界性的论坛，动员所有成员国的三方开发一项全球就业契约方式的要点和实施模式。

17. 本报告是根据国际劳工局理事会在 2008 年 11 月和 2009 年 3 月的会议，以及最近为了应对危机所召集的国际劳工组织区域和部门三方会议所提供的政策指导意见，为一项契约而汇集了基本内容。它也反映了伦敦 20 国集团就业大会以及在罗马(2009 年 3 月)召开的 8 国集团+6 劳工和就业部长会议的愿望，它们十分乐于欢迎国际劳工大会讨论一项全球就业契约。

¹ 阅读本报告的应参考理事会文件 GB.304/ESP/2，“金融和经济危机：一个体面劳动的方法”，收集了大量详尽全面的数据和分析资料。

18. 国际劳工组织的劳工标准以及其管理机构所通过的决议和政策文件对这些内容进行指导。此外，国际劳工组织通过其对一些国家的就业、社会保护及社区政策的试点和测试后所得出的经验和知识又对这些内容做了进一步的补充²。

19. 建议的契约将有助于政府在经过与社会伙伴磋商之后策划一项国家一级应对危机的措施。如果这项建议的契约在各国就业契约之间进行协调、配合和互动后得到大多数国家的采纳，那么契约将会日益在全球产生重要意义，反之亦然。

20. 这项全球就业契约将通报和支持在地区中和地区之间开展国际合作与交流。从这个意义上讲，它也是一项横向的契约，积极推动南南技术合作以及提升国际劳工组织监测危机的政策能力，以便支持在国家之间交流经验。正如 20 国集团领导人所倡导的，这项契约也将通报和支持加强国际间的合作与协作，特别是在联合国系统以及布雷顿森林机构中。这项契约也将得到机构间联合倡议的支持，以回应危机，联合国行政首长协调理事会许诺提供支持。

21. 在此我敦请三方性的国际劳工大会审议全球就业契约的建议，作为一个国家的、地区的和全球的倡议帮助工人、家庭和企业渡过全球化全方位的危机，为经济复苏和可持续增长，奠定体面劳动历程的基础。

专栏 1

全球就业契约

全球就业契约是国际劳工组织三方成员认可的体面劳动对危机做出的反应。它被认为是国际劳工组织所做的一大政策性贡献，旨在减缓危机对工作家庭和企业带来的影响，包括对非正规的和农村部门的影响，帮助实现生产性的和可持续的复苏。

契约的战略目标就是将就业和劳动力市场的问题汇同社会保护和尊重工人的权利作为刺激性计划和其它应对这次危机的有关国家政策勇于应对这次危机的核心！运用社会对话来确定和实施政策一项重要促进共识的措施已得到公认。

本报告提出了 14 项综合性政策领域的建议，以供在本届国际劳工大会进行分析、补充和做出决定。

这项契约被认为是一项公开的和循序渐进的政策性可供选择的文件夹，供政府、雇主和工人在制定国家政策、国际协调和发展合作中选用。但它不是“适用于一切”的标准件。

契约是全球性的，因为这次危机不仅影响了所有国家并且还要求有全球性的解决措施。国际劳工组织在多边体制中最具全球性和拥有广泛的成员。契约是全球性的，还因为它寻求以一种体面劳动的方法解决危机，在政府之间、在国际机构之间促进更好的统一政策。同时它又是非常当地化的，因为它适用于各国的现实、需求和优先事项。

全球就业契约是一项合同，因为它是一项在已经认可的政策方面采取行动的联合承诺，依据制度上的政策措施和 2008 年通过的公平全球化的社会正义宣言，传播了国际劳工组织三方成员作为实体经济的主要参与者的经验。

建议的工作领域反映的优先事项是由国际劳工组织在所有地区开展的同危机相关活动以及由国际劳工局理事会讨论后提出的筹备工作中所确定的。特别是 2008 年 11 月，一些官员所发表的声明和 2009 年 3 月举行的当前全球金融和经济危机三方高级会议主席所作的结论都与此相关。

这项契约也是一项可操作的产品，通过体面劳动国别计划和履行国际劳工组织的地区和全球职责，指导国际劳工局支持各成员国三方直至各自对危机做出反应的工作。

该契约既是对 20 国集团领导人进程的一个贡献，也是对在今年 4 月联合国行政首长协调理事会会议期间，联合国机构首脑做出的决定和采取共同行动面对危机的一个贡献。

20 国集团领导人要求国际劳工组织同其它国际组织合作，在就业、劳动力市场和保护最弱势群体领域中“对已经采取的行动和今后将要采取的行动”进行评估。联合国行政首长协调理事会要求国际劳工组织就全球就业契约领导一个对此感兴趣的国际组织小组，并与世界卫生组织共同采取另一项举措，领导制定一项社会保护标准。

² 见应对危机实施体面的劳动：为三方成员提供紧急服务：可在网上获取：www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/。

I. 日渐端倪的社会衰退

工作岗位的流失日益攀升

22. 2008 年最后一个季度以及 2009 年的第一季度，全世界同时经历了投资、消费、产出以及贸易的迅速下滑，导致很多国家就业岗位大量的流失。

23. 2008 年全球失业增加了 1,400 万人¹而当前的这种趋势预示着形势将继续严重恶化。在经济合作与发展组织国家中(OECD)，2008 年 1 月到 2009 年 1 月之间有 700 多万人进入了失业大军。²在 2008 年 7 月到 2009 年 3 月之间，美国损失了 540 万个工作岗位，³ 失业率在 2009 年 3 月份已占到劳动力的 8.5%，如果将加上那些出于非自愿作为非全日制工的人员，这个比例将达到 14%。⁴在 2009 年第一季度西班牙损失了 766,000 个工作岗位，1 月份失业率为 17.4%或曰失业人数 400 万人。⁵2009 年 2 月，爱尔兰的失业率达到 10%，而在 2008 年第一季度则仅为 4.9%⁶。瑞典和土耳其也公布了工作岗位迅速流失的情况。俄罗斯联邦在 2008 年 5 月和 2009 年 1 月之间，失业人数猛增了 200 万人。在大韩民国，2008 年 6 月到 2009 年 2 月之间，有 120 万人失去了工作岗位。不幸的是，这些趋势在经合发组织大多数国家继续发展。

24. 发展中国家的非正规经济，大多数的出口导向型企业和工业当中受到工作岗位流失的重创。岗位工作的流失将导致非正规部门工作的工人人数的急骤膨胀，包括农业部门，因此引发了在低收入职业当中的竞争。在南非，2008 年的第四季度就业虽略有增加(0.3%)，但是在矿业、制造业和金融服务业损失了 39,000 个带酬工作岗位。第四季度失业率仍达到 21.3%，但是在那些无人问津的工作领域，求职者的人数，曾一度在 100 万人左右，2008 年第三季度增至 9.1%。⁷在中国，从沿海出口型企业大规模涌向西部农村省的迁移工人数估计在 2,000 万人左右。⁸劳动力派遣国，如印度、巴基斯坦和菲律宾、厄瓜多尔、萨尔瓦多和东欧国家受到上千万移民工返国的严重冲击。在拉丁美洲，失业比率从 2008 年平均 7.5%逐渐攀升到 2009 年第一季度的 8.5%。

25. 这次危机以其不同的方式影响了产业和经济部门。出口型产业、制造业和建筑业首先受到了冲击。在美国，2007 年 12 月到 2008 年 12 月就业合同签订率的 2.2%(310 万个工作岗位)几乎完全是因以下四个领域所损失的工作岗位造成的(超过了 92%)(按下降排序)：制造业、职业类和商业服务、建筑业和零售业。⁹在其它国家也出现了类似形势。

26. 工作岗位的流失起源于对企业产品需求和服务的下降。所有地区，企业破产频发。国际货币基金组织指出，全世界非金融企业的资产负债表在 2008 年 9 月之后急骤恶化，并在日益深化的全球衰退中进一步的被削弱。¹⁰

¹ 见：www.ilo.org/trends。

² 就业危机。就业和社会政策的影响是什么？2009 年 3 月 20 日，DELSA/ELSA/WP5(2009)1。

³ 这些信息以及以后的信息引自国际劳工组织劳动力市场数据，参阅以下网址：<http://laborsat.ilo.org>。

⁴ 劳动统计局，2009 年 4 月 www.bls.gov。

⁵ Instituto Nacional de Estadística. 2009, Notas de prensa, Encuesta de Población Activa, 24 de abril, at www.ine.es。

⁶ 经合发组织 2009。经合发组织调整后的失业率，新闻稿，2009 年 4 月 10 日，www.oecd.org。

⁷ 南非统计数字，2009 年，劳动力调查季刊，www.statssa.gov.za。

⁸ La Franiere, S. 2009, “2,000 万移民失去了工作机会，中国说”，国际先驱论坛报，2009 年 2 月 2 日。

⁹ Kelter, Laura. 2009, “2008 年重大的岗位流失：所有产业脆弱在扩大和加深”，劳工评论月刊，2009 年 3 月。

¹⁰ 国际货币基金组织 2009。世界经济展望，2009 年 4 月专栏 1.2 多么脆弱的非金融企业？

当前预测显示了持续增长的失业和贫困

27. 2009年1月，国际劳工组织预计，由于经济危机的影响，失业和工作贫困将有三种可能的增长事态。最严重的事态表明，与2007年相比，2009年底全球将新增加5千万失业者，2亿工人陷入极度贫困。最迫切的事态发展和对劳动力市场不断监测表明，当前的趋势是最严重的。

28. 2009年3月底，经合发组织预测，2010年底经合发组织地区的失业率将达到两位数，在第四季度达到10.1%。¹¹ 签订临时合同和其它非标准合同的工人以及未签定任何形式合同的工人将首当其冲受到此次危机的影响。

29. 2009年4月，8国集团农业部长与联合国粮食和农业组织(FAO)共同回顾到，由于粮食危机，饥饿人数达到近10亿人，从而进一步加深了经济下滑。世界距到2015年实现使营养不良的人数比例减少一半的目标到底还有多远？¹²

30. 人均收入预测在占世界经济四分之三的国家中出现下降。¹³ 世界银行估计，仅2009年的这次危机就又有5,300万人沦为贫困(每天不足1.25美元)，这对全球减贫的努力是一次重大的打击。¹⁴

同时，劳动力继续增加……

31. 在全世界范围内，33亿劳动力或经济活动人口正在增加，每年有4,500万新增劳动力。

32. 成千万的青年人将离校，进入不景气的劳动力市场。早年就缺乏体面劳动的机会，也许会长期危及青年人未来的就业前景。

……在经济复苏之后将会导致长期的工作岗位赤字

33. 在过去的金融危机中，经济复苏之后一般平均需要四年到五年就业才能恢复到危机前的水平。通常是，1997年到1998年亚洲危机后4年，失业率仍高于危机前水平。在泰国，1997年8月危机之后，制造业实际工资多年来一直不景气。在1997-98年危机之后，在一些亚洲和独联体的国家中，工资不平等一直在加剧。在美国，就业恢复到2001年萧条前水平经历了35个月。1980年到1982年，就业恢复到一定水平仅需要7个月的时间。在芬兰，1990年到1991年萧条之后，失业恢复到其危机前的水平用了18年时间。

34. 国际货币基金组织在2009年4月宣布，全球性的衰退将是长期的和深重的，且复苏迟缓。这次危机的金融根源以及极高的同时爆发性表明，这次衰退的严重性“很可能是非同以往，随之而来的是迟缓的复苏”。¹⁵ 但国际货币基金组织预测，2010年将会出现1.9%的全球积极增长(在新兴的发达国家和发展中国家将平均达4%以及在发达国家增长0%)，尽管复苏的时间和力度并不确定。特别是此次复苏是有条件的，取决于财政和货币刺激的有效性以及采取调整措施的金融部门。一些观察家预测，全球性的失业将继续增长直至2011年。¹⁶

35. 国际货币基金组织写到：“如果不彻底清理资产不足的银行资产负债表，不加以整顿，在必要时调整资本，那么风险依然存在，银行的问题将继续对经济活动向下施加压力”。¹⁷ 总的削减数估计在“约4万亿美元”，估计其中有三分之二是银行做出的。

¹¹ 经合发组织2009.经济展望，周期报告，巴黎，2009年3月。

¹² 参见 <http://www.g8italia2009.it/>。

¹³ 国际货币基金组织，同上。

¹⁴ 世界银行2009，世界银行行长佐利克记者招待会，2009年3月31日，新闻稿2009/286/EXC。

¹⁵ Terrones, Marco et al, “全球性的衰退将是长期的深重的伴随着迟缓的复苏”，国际货币基金组织调查杂志，2009年4月16日。

¹⁶ 见 instance Hans Timmer, 世界银行发展前景集团，2009年3月31日，新闻稿2009/285/DEC。

¹⁷ 国际货币基金组织2009.全球金融稳定报告，2009年4月。

36. 归纳起来，这些因素预示着一次长达 6 至 8 年的全球就业危机。这取决于今后复苏的力度，以前危机记录的就业复苏与产出相比，平均需要一个 4 至 5 年的时间段。到目前为止，工作岗位流失的深度以及劳动力的增长仍是不确定的。简言之，世界密切关注深重的和长期的全球就业危机。

从就业危机到社会衰退

37. 人们正在受到伤害。每个工作岗位的流失都意味着一次个人的悲剧、一个家庭的苦难和一次社会的危机。这种不安定滋生了不确定性和收入下降。人们失去就业机会的时间一长就会丧失他们的技能。失业增加了抑郁、疾病，丧失个人尊严，带来了自我烦恼。日益增加的失业伴随着更高的自杀率。期盼工作的人们失业时间越长受到的压力就越大，且重返工作岗位的可能性就越小。¹⁸ 正规部门的熟练工人进入了非正规的临时性的工作，并面临着更局促的工作条件。

38. 衰退对妇女和男子产生不同的影响。特别是在那些低收入家庭中，妇女丧失其收入后可能受到的长期负面影响大于丧失同样收入的男子¹⁹。就儿童而言，对于他们未来的健康和教育所产生的负面影响可能是戏剧性的——使这个家庭陷入了永久性的贫困。²⁰ 由于金融紧缩的措施将影响到公共服务的质量和条件，家庭，特别是妇女及女孩，将承担更重的照护职责。

39. 危机本身是社会不平衡的产物，体现在国家之间和一个国家之内成果分配方面日益增长的不公平性。特别是中产阶级，他们是社会和政治稳定的基础，由于日趋下降的总收入的份额和日益增长的两极化而被削弱。

40. 大规模的裁员，初次求职者的机会贫乏，或者由于在非正规经济中工作条件的不断恶化而被剥夺就业机会，此次危机进一步损害工人的权利和他们的家庭。

41. 由于裁员造成的影响，首先是最弱势群体，即移民工人、妇女和青年人工作中的基本权利受到干扰。自由谈判签订的集体协议不再受到尊重，工人必须让出经过艰苦奋斗而赢得的工资水平和待遇，以便保持今后可靠的就业和收入前景。在很多国家运用非法劳工或者非法童工作为廉价的一种选择日益增加。此外又采用了强迫和强制劳动，煽动排外情绪、造成社会分化的这些潜在连锁反应带来的损害仍无法估量。

42. 国际劳工组织所通过促进和监督国际劳工标准包含了前瞻的不同因素。这些标准包括了体面劳动的基本内容：充分的、生产性和自由选择的就业以及三方协商；工人和雇主的权利，在他们之间自由的或通过他们的代表解决纠纷的方式；从基本权利到非歧视以及废除强迫劳动和童工劳动和社会保护。

大多数失业者，包括在很多发达国家，并未享受失业津贴

43. 从 2008 年 5 月到 2009 年 2 月，从 19 个抽样调查的新型发达国家和工业化国家中，失业津贴的享有者平均增加了 53%，²¹但许多新型的工业国家和发展中国家缺少基本的失业津贴。发达国家在他们的安全网中也存在着相当大的漏洞，远远未能实现为失业者提供津贴的全覆盖面。

10 人中有 8 人未被社会保护所覆盖

44. 社会的困难和家庭的脆弱性将十分突出，世界仅有五分之一的人口能够通过社会保障方案得到支持。²² 这一问题在发展中国家尤为突出。在那里，社会保护经常是最低限度的，但即使在新兴工业化国家和一些发达国家中，这种覆盖仅限于一些领域。

¹⁸ Bell, D; Blanchflower, D. 2009. 在英国，针对日益上涨失业应该做些什么？IZA，讨论文件 4040 号，2 月。

¹⁹ 世界银行政策简报，2009 年 3 月，“全球金融危机：评估妇女和儿童的脆弱性”。

²⁰ Barby, J. Melitz, 2008 年“经合发组织中的社会支出和自动的稳定器”经济政策，第 23 卷，第 56 号 715-756 页；ferreira, F.H.G.; Shady, 2008 年。严重的经济冲击，儿童的学龄和儿童的健康，政策研究工作文件，4701(世界银行(贫困和人类发展及公共服务工作队)。

²¹ 国际劳工局社会保护数据库。

²² 见国际劳工局。“对社会公正和经济发展投资”，社会保障政策简讯(社会保障司，2009 年)。

45. 在过去 30 年中，私人养恤金基金的发展对退休收入带来了更大的不安全性。在经合发组织中，私人养恤金基金在 2008 年损失了其价值的 20%，²³拉丁美洲也报来了同样的数字。私人养恤金基金要恢复到危机前的财政价值需要很长时间。这将给那些在十年中就退休的人员享有养恤金的权利带来了负面影响。养恤金存款的损失相当于平均 2.6 年的供款。更根本的是私人养恤金基金对退休收入带来了更大不安全性，这完全是由于私人养恤金基金的价值在股票市场下跌造成的。

46. 精心设计的和明确受益性的公共养恤金方案受到股票市场变化无常的影响要小一些，尽管此次危机将来也许会影响到供款基础。出台的津贴体制必须符合劳动力市场的实际情况和人口变化。这不是一项简单的任务，而是一些欧洲国家在着手进行的改革，说明这是可以做到的。

隐象的社会危机加大了不稳定的风险

47. 人们对不公平性的反应在加剧，造成了潜在的社会动荡。根据经济情报部门所发布的有关政治稳定的指数，165 个国家中有 95 个国家面临着高的或极高的不稳定风险。53 个国家中的这种不稳定风险被列为一般水平，仅有 17 个国家，几乎都是高度发达的国家，被列为是低风险的。²⁴在很多国家已经报道了政治危机和大规模的抗议行动。

48. 美国国家情报部长声明：“有关美国基本的短期安全涉及到全球的经济危机，同时，涉及到它的地缘政治影响。”²⁵他进一步解释说，经济危机持续一年或者两年以上，威胁当局稳定的风险将增加。

49. 假如这种形势不予以扼制，影响工作家庭和当地社团的全球工作岗位和社会保护的危机将酿成大规模的政治危机。一次社会衰退引起的骚动即在眼前。这一紧张局势使得因居高不下食品价格、富人和穷人之间的收入差距以及中产阶级的萎缩而引起的忧虑进一步的加剧。

呼吁采取广泛的和深远的行动保护和支持工人、家庭和企业……

50. 综上所述，全球面临着危险的局面，正如国际货币基金组织、世界银行和经合发组织所预测的，全球工作岗位的流失将继续上涨，直至 2010 年底，也许会延至 2011 年，使得非正规部门迅速膨胀，失业和贫困加剧。

51. 必须采取迅速和果断的行动，世界经济才将出现强劲的回升，媒体也将注意力转向其它问题，否则即使股票市场复苏之后就业形势仍处于低迷状态。一旦出现某种增长，过早地宣布取得胜利，于是对迟迟不能复苏的工作岗位危机视而不见。这种危险的确存在。

52. 这次危机全球同一时间发生的性质意味着，没有一个国家可以靠输出危机走出困境。采取措施再次激发增长必须从本国开始，通过财政和货币政策抑制日益下降的需求。只有通过本国政策的合力才能使贸易作为一种增长的力量恢复其作用。

53. 我请求国际劳工大会审议目前世界所面临的全球就业和社会保护危机的潜在时期及相关方面，包括涉及稳定和安全的风险、审议必须采取哪些行动、包括非常规的措施、保护非正规部门和正规经济部门中工人和家庭，支持企业并且支持求职人员，目的是加强复苏和建立环境良好的经济和社会发展可持续模式的基础。

²³经合发组织私人养恤金展望 2008 年(2009 年)。

²⁴ 经济的情报部门，2009 年“面对障碍：在深化的经济忧虑中挑起社会动荡谁在冒风险”，特别报告。

²⁵ Dennis C.Blair, 2009 年，情报指导委员会对参议院的公开声明，2 月 12 日。www.dni.gov/testimonies/20090212-testimony.pdf。

II. 建立国际劳工组织的应对危机反应

54. 在此危机爆发之前，全球虽增长十分高涨，但我们不能忽视已经出现的危机，反映在很多主要指标上，获取食物和公共产品、长期的严重贫困和非正规性、日益恶化的收入不平等、正在变得脆弱的中产阶级出现了严重的社会和经济的不平衡现象。

55. 从政治社会和经济的角度分析，有许多意见指出全球化发展方向是不可持续的。国际劳工组织是持这种观点的组织之一，因而敦促建立一个公正和可持续的世界经济基础。多年来国际劳工组织已明确阐述了这一观点。

56. 2001年11月，国际劳工局召开了全球就业论坛，当时网络公司纷纷倒闭，世界增长出现下降，我谈到了人类安全危机，质疑了全球化通行模式的合理性，呼吁为世界经济采取一项协调的全球刺激性计划。¹

57. 在其2004年的报告题为：“一个公平的全球化：人人享有就业”。²国际劳工组织倡导发起的全球化社会影响世界委员会，在认可全球化带来的益处的同时，概括总结了日趋一致的意见，认为“当前全球化的进程正在带来不平衡的结果，既在国家之间也是在一国内带来这种不平衡的成果。虽然财富正在不断的积累，但是太多的国家和人民却未能分享它所带来的成果。这些全球带来的不平衡在道义上是无法接受的，在政治上是不可持续的”。

58. 注意到世界委员会所提出的建议，联合国在其2005年世界首脑会议成果宣言中表明：“我们强烈支持公平的全球化，使包括妇女和青年人在内的所有人，都能享有充分的生产性就业和体面劳动。我们决心将这一目标，作为国家和国际政策以及包括减贫战略在内的国家发展战略的中心目标。以此作为我们实现千年发展目标工作的组成部分。这些措施还应包括国际劳工组织第182号公约界定的消除最恶劣形式的童工劳动，消除强迫劳动。我们还决心充分遵守工作中的基本原则和权利。”³

59. 2007年国际劳工大会就可持续性企业通过了决议，明确地制定了其目标，“一项运作良好的金融体系为私营部门日益发展和有活力提供了润滑剂。使包括合作社和新建企业在内的中小企业发展，更易于获得资金，例如贷款，租赁，风险投资资本类似基金或新的证券，为企业发展的更广泛进程创造适宜的条件。应鼓励金融机构，特别是多边的和国际的金融机构将体面的劳动列入它们的借贷业务。”

60. 在2007年10月给国际货币基金组织和世界银行的声明中，我呼吁“制定一个平衡的政策以便调整对生产性经济和靠举债经营的受制于非透明手段的可持续性企业造成的影响。”⁴

61. 2008年3月，国际劳工局理事会的全球化社会影响工作组同世界银行行长佐利克讨论了多边合作和统一政策面对的挑战，以确保一个包容的和可持续的全球化。⁵

62. 在2008年4月在向国际货币基金组织和世界银行传达理事会所表示的关注中，我坚持认为“为防范严重的全球衰退的风险和确保恢复可持续的全球发展道路，需要在国家内和国家之间的不同政策领域采取一致的政策行动，包括金融和投资、贸易、就业以及社会事务和环境”。⁶

63. 2008年6月，在我呈交国际劳工大会的报告中阐述到“真正担忧的”是经济的金融化“对实体的生产性的经济带来的影响，最终对企业和工作岗位带来影响。”⁷大会辩论的主调是日益关注工作岗位、收入和可持续性企业，以及体面劳动议程应对危机反应的政策和重要性。

¹ 见：www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2001/gef.htm。

² 见：www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf。

³ 联大决议/60/1,2005年10月24日。

⁴ 见：<http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2007/index.htm>。

⁵ 见全球化社会影响工作组的报告，GB301/1/16(修订本)2008年3月。

⁶ 见<http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2009/index.htm>。

⁷ 体面劳动，未来的一些战略挑战，国际劳工大会局长报告第97届会议，2008年，日内瓦。

64. 2008年6月，国际劳工大会通过了《争取公平全球化的社会正义宣言》，阐明了国际劳工组织三方成员的观点，国际劳工组织应以其方式为奠定一个公平和可持续的世界经济基础作出贡献。
65. 体面劳动议程是主要的行动手段，但要实现其目标，国际劳工组织必须在联合国体系的整体框架下加强与其它国际组织更密切的配合。
66. 宣言阐明：“在密切相关领域也负有权责的其它国际性和区域组织可以对这种综合处理方法的实施做出重要贡献。国际劳工组织应当要求它们来促进体面劳动，铭记每一家机构都对其自身的权责拥有完全控制权。由于贸易政策和金融市场政策均影响就业，因而国际劳工组织的作用就在于评估这些就业影响以实现该组织把就业置于经济政策中心地位的目标。”
67. 在2008年10月致国际货币基金与发展委员会的声明中，我强调通过维持和加强社会保护体制，支持工作妇女和男子以及他们的家庭，确保生产性企业特别是那些小企业，能够获得可承担的欠款最高限额，避免裁员和削减工资，同时准备进行复苏所必须采取的有效措施，制止陷入危机和萧条。⁸
68. 在2008年11月与经济合作与发展组织秘书长安吉尔·古利亚讨论之后，以及在劳工局理事会就蔓延的全球经济危机广泛交换意见之后，理事会的官员提出了六项措施，解决危机对实体经济所产生的影响，保护人民，支持生产性企业和保障工作岗位。⁹这些措施如下：
69. 第一，确保信贷流动流向消费、贸易和投资以及通过公共的及私人的支出和投资刺激更多的需求。使用财政和工资手段刺激国内需求。
70. 第二，保护受影响最大的人群。采取的措施应包括扩大社会保护范围和失业津贴，提供便利条件开展更多的培训和再培训的活动，加强安置服务，扩大或落实紧急就业方案和有针对性的安全网。
71. 第三，支持一个强有力的社会经济条件下的生产性的、盈利的和可持续的企业，以及独立发展的公共部门，以便实现就业和体面劳动最大化。增加专用于小企业和合作社的基础设施投资是利用国际劳工组织“绿色工作”倡议的一项措施，促进可持续性复苏。
72. 第四，我们要借助和重申国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施(1998)，确保社会进步不受当前危机的破坏。
73. 第五，加强国际劳工组织及其三方成员同多边体制的合作，这将对成员国落实这些措施所进行的努力是十分重要的。社会对话和在国家内及跨国之间，开展政府同最有代表性的工人和雇主组织的三方性做法有助于获得解决方案，增强社会凝聚力。
74. 第六，维持当前发展援助的水平作为最低限，并提高更多欠款最高额，援助低收入国家，使它们能够抵御当前的危机。
75. 2009年3月23日，在理事会会议期间举行的有关危机的三方高级会议同国际货币基金组织总裁施特劳斯·卡恩讨论了危机反应措施的可行性。¹⁰国际劳工局提交了一份题为“金融和经济危机：体面劳动的反应”的报告，分析了自2009年初，一些政府宣布和实行的大约40多项财政刺激计划。¹¹通过的一项主要结论，也在2009年1月-2月由国际劳工组织三方成员就危机做出反应问题召开的一些区域会议上有所表述。财政刺激计划的主要部分应更多的注重支持就业和社会保护。一般说来，向低收入家庭和就业进行直接转让所采取的措施是刺激性计划中最小的两个部分，分别占9.2%和1.8%。一半或者更少的国家已宣布了分别转让给低收入群体或就业措施。

⁸ 见：www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/index.htm。

⁹ 见 http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/gb/GBSessions/lang--en/docName--WCMS_100689/index.htm。

¹⁰ 见：GB.304/4，当前全球金融和经济危机三方高级会议报告，2009年3月。

¹¹ 国际劳工局，2009金融和经济危机：体面劳动的反应，GB.HTM/1，3月，日内瓦。

76. 三方高级别会议就危机反应措施确定了一些趋同点，并且支持全球就业契约的建议。(见专栏 2)

专栏 2

三方高级会议就当前全球金融和经济危机强调了主要的政策措施

- 为失业人群加强收入保证措施，如提高失业津贴(期限，覆盖面)，激励雇主采取工作分担和保留临时工以及补充性的现金转让计划。
- 加强社会保护措施，保持养恤金水平，避免受金融市场严重衰退的冲击。
- 重点支持弱势群体和不景气部门，如制订临时性青年就业计划。
- 制定更强有力的积极的劳动力市场政策以便支持就业和收入，例如推出临时性的停止征收工资税或给予工资补贴，并且将培训计划扩展到失业人口。
- 在劳动力需求不足的期间对开发工人的技能进行投资为复苏做准备。
- 加强就业服务，促进企业的调整 and 个人的调整，以适应变化的劳动力市场条件。由于劳动力流动性的不断增加，所以在危机时代提供就业服务比以往任何时候都更加重要。
- 支持企业，特别是中小企业获得贷款以克服资金流动问题。
- 通过就业密集型实施技术的紧急公共建筑工程，对基础设施进行公共投资，包括那些有助于适应和减少气候变化影响的措施。采取激励措施并在节能技术方面进行投资，“绿色工作”将对创造就业和复苏做出重大的贡献。
- 在企业 and 部门实行社会责任的结构调整。
- 加强集体谈判的措施，以便于解决工资谈判的纠纷，特别是关于低收入的工资纠纷，目的是保持实际收入，以刺激消费者的需求。

77. 采取一些支持措施需要做出更大的努力。在国际、国家和部门一级，以及公共和私营工作场所，促进社会对话。在衰退期间需要更好地遵守工作中的基本原则和权利；更加关注劳动力市场和政策的影响。

78. 2009年3月24日，作为筹备关于稳定、增长和就业的20国集团伦敦峰会的一部分，英国就业和养恤金大臣召集了一次20国集团国家专家参加的就业大会。此次大会，收到了国际劳工组织和经合发组织的背景发言，向20国集团的政府提出了以下三项优先事项：

- 帮助人们重返工作岗位，避免长期失业对他们造成的创伤。政府以其积极的劳动力市场政策帮助并且通过这些政策维持和扩大劳动力需求；
- 通过与就业措施挂钩的社会保护政策，在适当的时候提供发展援助，支持处境不佳和脆弱的群体；
- 开发有效的和有针对性的教育和技能政策，支持现行的劳动力市场条件以及未来工作条件所需要的就业能力，包括绿色工作岗位和新技术服务。

79. 2009年3月29日，我就全球危机向在罗马召开的8国集团就业和劳工部长会议提交了一份文件，这次会议还有来自巴西、中国、埃及、印度、墨西哥和南非的同仁。在他们达成的详细结论中，强调“以人为本：解决危机的问题一定要从人文方面入手”，8国集团部长做出了如下声明：

“我们承诺促进与新兴的和发展中国家以及国际机构之间的对话与合作，保护和发展人力资源，推动解决由于当前的金融危机所带来的全球一级的就业和社会问题，加强并确保一个更可持续的发展，促进社会凝聚力。国际劳工组织的体面劳动议程和其今后的发展也提出了一项积极的有效的的手段，目的是实现这些目标。”

(第16段)¹²

¹² 见：www.g8italia2009.it/G8/G8_Allegato/Conclusioni_ENG, para. 16。

80. 部长们还指出，“对 2009 年国际劳工大会将审议一项‘全球就业契约’的建议抱有极大的兴趣”。

81. 2009 年 4 月 2 日，20 国集团的领导人通过了一项全球复苏和改革计划，¹³ 其中包括了一项“为确保为所有人的一个公平的和可持续的复苏”的内容，并向国际劳工组织提出了以下要求：

“我们认识到危机存在着人文方面的问题。我们承诺帮助那些受危机影响的人群，创造就业机会，采取支持收入的政策和措施。我们将为妇女和男子建立一个公平的和家庭友好型的劳动力市场。所以我们欢迎伦敦就业会议和罗马社会峰会提出的报告，欢迎它们提出的主要原则。我们将通过刺激增长、在教育和培训方面进行投资，以及通过积极的劳动力市场政策，支持就业，主要是集中支持最脆弱群体的就业。我们呼吁国际劳工组织，同其它相关的组织携手共进，对所采取的措施以及对今后需要采取的措施进行评估”。(第 26 段)。

82. 2009 年 4 月 5 日，由秘书长主持的联合国行政首长协调理事会，包括多边机构的首脑，决定汇集他们的知识、专业技能和行动手段在以下 9 个领域回应危机：向最弱势群体提供资金(世界银行和联合国共同机制；食品安全；贸易；绿色就业倡议；全球就业契约；社会保护标准；人道、安全和社会稳定；技术与革新；监测和分析。国际劳工组织被要求引领全球就业契约并同世界卫生组织共同领导就社会标准的制订。¹⁴

¹³ <http://www.londonsummit.gov.uk/en/>。

¹⁴ 行政首长协调理事会公报，2009 年 4 月 5 日，巴黎。

III. 国际劳工组织全球就业契约的内容

83. 我愿再次强调，现在已经到了实施全球就业契约的时候了。因此次危机对社会凝聚和稳定带来的风险大到已经不能置之不理的地步。全球就业契约通过以就业为导向的措施刺激实体经济并维持工作家庭的生活。该契约将缩短复苏的时间，并将在产量增长得以恢复后，尽快激活就业的复苏。

84. 如果所有的国际劳工组织成员国采取的措施都是集中在就业和企业政策、基本的社会保护标准、广泛的实施工作中的基本原则和权利以及其它的国际劳工标准上，那么，经济、就业和社会复苏将可能不断加快。

85. 我恳请国际劳工大会以一种紧迫感和决策的能力审议这一建议。工人、家庭和企业对我们寄予了殷切的希望。现在已经是具有三方性的国际劳工组织显示其在应对混乱局势时达成一致意见能力的时候了。

86. 全面发生的全球衰退在短期内使任何一个国家不可能以其自有的方式摆脱危机。假如所有的国家主要是通过就业和社会保护这两种直接的方法刺激本国的经济活动，支持整体需求，那么全球增长和贸易将会得到恢复。这意味着短期财政和货币政策要集中在就业和社会保护方面。宏观经济政策必须明确侧重就业和社会保护目标，以便加快复苏。

87. 提出以下各方面内容有助于进行讨论。这些内容是在部分国家经挑选的和试点所实施的政策，尽管不适用于全局，但这些政策是在国际劳工组织历史和过去应对危机政策方向的基础上得来的。它们还反映了一些会议讨论的内容和声明，特别是国际劳工局理事会 2008 年 11 月和 2009 年 3 月的声明，2009 年 3 月，20 国集团关于就业大会的伦敦声明，以及在 2009 年 3 月于罗马召开的 8 国集团+6 劳工和就业部长会议的声明。2009 年 4 月，联合国行政首长协调理事会也对提出的此建议予以支持。全球就业契约的主要内容完全符合国际劳工组织 2008 年关于争取公平全球化的社会正义宣言，符合国际劳工组织 2009 年 3 月批准通过的战略政策框架。

将就业和社会保护置于复苏政策的核心位置

88. 全球就业契约目的是将就业和社会保护放在复苏政策的核心位置，以便加快就业的恢复，通过向弱势群体提供特殊的政策和措施，扩大社会保护和加强安全措施，确保全面获得就业机会。全面贯彻这些措施可以抵制衰退对人们带来的影响，支持企业抵制歧视和剥夺权利带来的危险，加快复苏，为一个更平衡的、可持续的增长奠定基础。

专栏 3

两个早期危机复苏政策的实例

金融危机一般对就业产生长期的影响。通常它需要几乎五年的时间才能使失业率恢复到危机前的水平。但是，劳动力市场恢复的时间各国明显不同。阿根廷和大韩民国是两个在危机期间提出规模就业计划和使就业率恢复到危机前水平减少大约三年的国家。危机反应集中在以下几方面：

全面的就业措施：阿根廷家庭创收计划是提供工作检验收入，帮助那些因危机一家之主失业的家庭。这项计划覆盖了经济活动人口的 11%，减少的失业率达 2.25 个百分点。费用的支出是相当低的，约占国内生产总值的 0.5% 到 1%。大韩民国积极的劳动力市场政策计划，帮助绝大多数的求职者提高他们的技能和寻求工作机会。这项计划在危机爆发之后很快得以实施；因此减少了长期失业的风险和社会排斥。国家公共设施计划为该国的 170 万失业者中的 70% 提供了工作机会，这相当于减少失业率的两个百分点。但是，在危机期间非规范就业继续增长，这仍是今天工资不平等的主要原因之一。

支持中小企业：大韩民国把优先为中小企业在技术和竞争方面提供贷款作为复苏战略的一个重要组成部分。除此之外，政府鼓励银行向更小的企业提供直接贷款。

社会保护：阿根廷将最低的养恤金覆盖面扩大到新增的 170 万人，特别是向那些社会保障福利逐渐终止的人口。大韩民国大大扩大了就业保险的覆盖面以及津贴的期限。支出是相当低的，——主要是由雇主和雇员供款，1999 年失业高峰期间相当于国内生产总值的 1.4%，从 2001 年开始降到 0.3%。

89. 实施全球就业契约要求其具有通用性以适应国家形势的要求和资源的多样性；这并不是一个“一通百通的”解决办法。但不失为一个为国家决策和为国际组织之间制定统一政策进行选择的全面的和统一的政策汇编。它的一切目标就是要确保更好的就业机会和社会保护的成果，以便应对危机。

确保支持信贷流动倾向于企业，首先是中小企业

90. 现在大批的企业受到了全球需求日益下降、资金短缺的威胁。调查表明，当发展中国家和新兴的发达国家正受到限制贸易资金的打击时，信贷却长期紧缩。¹ 国际货币基金组织最近的一项调查表明，所有贸易资金的证券价格在全世界急剧上升，而贸易贷款的数量急剧萎缩，特别是在新兴的发达国家市场。这对中小企业带来了严峻的影响，而这些企业又是就业的主要支柱，但却特别缺少获取使本企业运作的资助，与大企业相比它们不得不依赖资本市场。通过诸如抵押和承担风险资金、放宽抵押条件、加快贷款评估、建立变通的欠款最高额、租赁、风险资本基金或新的契约文书，包括新办企业等措施可以有助于获得资金，帮助它们抵御危机所带来的影响，并支持多样化的企业和就业发展。(见专栏 4)。

专栏 4

支持中小企业

印度扩大了其为中小企业提供补贴性贷款的担保方案。大韩民国增加了对中小企业的金融支持，采取了通过国有银行和国家地区的信贷担保基金提供贷款和信贷担保的形式。同样，在越南，一项 10 亿美元刺激性计划包括除信贷担保外，还有中小企业可以优惠利率向当地的商业银行贷款。

在新加坡，政府加强了商业金融措施并于 2009 年提出了一项新的特殊风险分担举措，鼓励银行借贷并且增加中小企业贷款的渠道。这种努力的一部分就是金融便利计划，向小企业免费提供有关金融和贷款的咨询。这类咨询将通过六家企业会员组织予以提供，包括中小企业协会。

一些欧洲国家也列举了一些作为刺激性整体计划一部分向中小企业提供支持的有关实例。例如，比利时和德国增加了向中小企业提供贷款，而法国创建了新的贷款和贷款担保，澳大利亚增加了贷款担保。

91. 从更广的角度看，支持中小企业是促进可持续企业的一项措施。如果贷款短缺继续发生，将有必要扩大利用其它可选择的机制，以便提供资金。

92. 微型企业一般依赖汇款、小额融资的机构以及非正规的贷方。小额融资机构被证实是对一个最小型企业最有效的方法，其中大多数对象是妇女。保持小额融资机构资金的流动，使它们能够继续向微型企业贷款是非常重要的。

通过结合技能开发支持缩短工时，限制破坏性的解雇，确保维持生计的工作

93. 重新调整危机措施，着力解决就业问题意味着保护现有的工作岗位。包括重点采取一些措施，允许工人将就业和部分的享有失业津贴结合，与他人分担工作及临时工作与专项减免社会保障供款结合。一些欧洲国家，如德国已经采取了这种方法。有些国家也在为处于风险状况的工人开展提升他们技能的活动。社会对话在确保公平的和包容性方面发挥着重大作用。

94. 这些措施不仅避免了大规模的解雇，同时也为企业最大限度地降低了聘用和解雇的支出。结果，这些措施同时减轻了由于危机在劳动力市场和社会方面给劳动个体带来的影响，从而促进企业调整。从中期角度看，防止了企业专有技术的流失。而从长远角度看，防止了人力资本投资的流失。

¹ 根据近期的一项调查(2009 年 1 月)，在发达国家的银行可获得的贷款数额正在萎缩，尤其是东亚正在经历严峻的业务量下滑。然而，这项调查表明，对全球金融的调解所遭受的严重干扰，导致了世界贸易的急剧下降。当力图放宽信贷市场已经生效，但最近的证据表明(1 月份是来自新兴的发达国家，3 月和 4 月是发达国家)，继续存在缺乏贷款的现象。

专栏 5

限制解雇：缩短工时，部分失业和技能开发

加拿大：一项 15 亿加元的被解雇工人培训基金；为失业者增加培训资金；在弱势群体中增加对老年工人的支持；采取促进青年人就业措施；对土著人口的培训和就业项目。

中国：一项为失业返乡农民工的全国技能培训计划(影响到 2,000 万农民工，他们由于出口下降而失业)；中国政府正在制定计划，帮助今年 600 万大学毕业生就业。

法国：政府支持的部分失业方案在一定时期减轻了对工人的财政压力；这项方案确保那些一周或部分的时间呆在家里的工人，能够从国家领取他们原工资的一部分，直至他们重新就职全日制工作为止。

德国：通过采取 12 个月至 18 个月的短期工作岗位津贴的措施避免解雇工人；当将缩短的工时用于培训时，企业可以代表雇员得到他们社会保障供款 100%的偿还；北莱茵-威斯特法伦州政府与当地雇主和工人组织就“经济增长和未来就业契约”达成了一致意见。

印度尼西亚：加大实施自愿迁移计划，使被解雇的工人迁移到那些有潜在就业机会和危机影响不大的地区寻找工作；以及在岗培训和网络计划。

联合王国：建立全国性的就业伙伴关系，重点放在成功的地方就业伙伴关系上；通过受益和技能培训中心加强对裁员前再培训的支持；扩大紧急回应服务；为职业介绍咨询服务中心和新工作/福利安排提供更多的资金支持。

通过精心设计的失业津贴支持求职者

95. 对于失业人员和没找到工作的求职者，实践证明，落实最低的失业津贴在危机早期是非常有益的。在已经建立失业保险的地方，失业保险应倡导延长在失业高峰期间领取津贴的期限并可扩大到临时性工作的范围。

96. 大多数高收入国家已经出台了失业津贴方案，尽管领取津贴和津贴的期限差别相当大。一些因素起到了制约作用，如年龄、原工资额以及最近工作时限。但即使在发达国家，许多失业者未被覆盖。在经合发组织一半成员国中，有 50%或者更多的失业者领不到失业津贴，但可从其它为求职者制定的措施中受益，例如培训、社会救助。²有很多工人无法得到任何支持和帮助。那些得不到或者永远无资格享有失业保险的人员需要得到失业的资助。

97. 在 1997-98 年亚洲危机爆发之后，一些国家，包括大韩民国和泰国，通过迅速启用和扩大失业津贴，部分地解决了由于危机造成的长期失业的影响。同样在日本，最近为那些没有资格享有规范的失业保险的求职者推出了一项新的津贴方案。

专栏 6

建立失业津贴体制：巴林的案例

2006 年，巴林成为中东第一个在深化劳动力市场改革背景下贯彻实施失业保险方案的国家。这项方案为失业者提供了收入支持，包括首次工作求职者，帮助他们融入生产性就业，为此还提供了重要的安全保障以抵御经济震荡带来的影响。这项方案涵盖了所有的工人，包括本国工人以及外籍工人。这项方案是由每个工人 1%的工资扣除、雇主和政府供款资助的。

直至 2008 年底，终止合同的情况很少，因此迄今为止该方案处理的失业补偿的案例寥寥无几。但是，如果终止合同的数量因本次危机在未来将大幅度增加，应落实该方案，为求职者提供收入保障并通过就业部门将现金津贴与培训、工作匹配和职业指导结合起来，帮助他们返回工作岗位。巴林的经验为本地区提供了一个引人注目的模式。现在其它国家正在考虑借鉴这一经验。

国际劳工组织为评估这一方案的可行性、立法提供了技术援助并且支持它的实施。

² 经合发组织：2008 就业展望，C. Stone, R. Greenstein, M. Coven, 2007 “处理失业保险覆盖面的长期差距”，预算和政策优先事项中心；经合发组织有关津贴和工资数据库。

加强积极的劳动力市场计划，避免长期失业和社会排斥的风险

98. 同失业津贴一样，积极的劳动力市场计划在推动工人自我调整以适用变化了的劳动力市场条件方面起着重要的作用。这些计划可以采用各种不同的形式，包括：帮助寻找工作和监测，为求职者制定个性化的行动计划、技能开发和培训以及针对处于不利状况人群的专门方案。如果合理计划，这些计划可以加强就业能力和改善就业前景。这些计划可以促进失业工人的技术与以新的公共投资创造的就业机会所需技能之间的合理配置(例如，在建筑业，基础设施和选择性能源方面)。

99. 收入支持的效益和为失业工人所采取的积极措施取决于效率、资源充足的就业服务。需要有一个合理的工作人员和客户之间的比例配备，还必须考虑有些客户群也许比其他客户群需要更多的支持。实例表明，公共就业服务，在危机期间如果能运作良好是至关重要的，而且与其它措施相比具有成本效益。公共政策可以为私营的就业服务提供有益的环境。

就业保证计划是有效的，特别对在发展中国家是有效的

100. 就业保证，如果是精心设计的并具有针对性，在危机期间特别具有成本效益。一些国家成功地实施这一计划，如阿根廷和印度尼西亚。印度因就业的诸多因素、农村发展和社会保护的结合获得了综合效益，从而战胜了贫困，令人十分感兴趣(见专栏 7)。就业保证对一个有效率的行政管理部门的实施能力要求极高。这些就业保证可以非常方便的移入那些能力有限的国家中。

专栏 7

印度扩大全国农村就业保证方案

自 2005 年全国农村就业保证法出台以来，在农村公共设施项目中为每一个人提供了每年 100 天的工作日。在第一阶段，该法覆盖了印度 600 个区中的 200 个。在 2007-08 年之间，它扩大到另外 330 个区。

这项计划是针对劳动密集型的项目，包含了比例很大的环境部分，以便解决长期贫困问题。尽管目前还未对此进行评估，但这项计划具有成本效益。从 2007-08 年，它的预算费用只相当于国内生产总值的 0.3%，为 3400 万个家庭提供了工作机会。这项计划还帮助大量妇女进入就业领域，并且也改善了小农场主的处境——这两项因素将产生强大的减贫增效作用。

青年、特别是处于不利地位的青年，需要特殊支助措施

101. 尽管出现危机，但数目众多的青年人仍将进入劳动力市场谋求其第一份工作。危机将使得他们的努力更加艰难。为帮助青年男女克服他们可能面临的困难，需要采取具有针对性的措施。此类措施包括面向增长领域和地区的求职技能和职业咨询、额外培训和技能开发、支持企业创办和自营就业举措、小额贷款、部分补贴以及有关工作经验和学徒培训方案的设施。处于不利地位的青年面临特殊就业挑战，需要采取额外特殊措施。一些劳动力市场专家主张以政府资助的就业形式为失业青年提供“工作保障”。³

专栏 8

青年就业

法国：政府于 2009 年 4 月宣布了支持青年人的新措施，涉及为期两年的课堂和企业培训。另外一个选择是对公共和私营就业给予补贴。2008 年最后一个季度的青年失业率为 21.2%，而全国的失业率为 8.2%。

菲律宾：菲律宾政府与乔利必(Jolibee)快餐连锁公司合作于 2008 年底实行了一个有关青年人就业能力的青年教育项目(YE-YE 项目)。合作的目的是通过学费预付为非正规部门工人的子女和童工接受中等教育以上的课程提供机会，同时在工作场所获得实际培训。该项目旨在在今后的两年帮助约 10 万名青年。

³ 见 B. Groom: “脆弱的灵活性”，《金融时报》，2009 年 4 月 14 日。

增加就业密集型基础设施和公共事业投资

102. 许多国家正在就基础设施的升级和扩展花费额外的资源。在采取了财政刺激计划的 40 个国家的抽样调查中，半数国家将有关基础设施方面的额外支出包括了进来。与许多其它措施相比，此类支出对世界经济具有更多的刺激作用。与诸如临时性减税一类的选择措施的情况相比，就业密集型领域的投资将具有更高的增值效应，而前者可能只会导致更高的储蓄。

103. 基础设施方面的公共和私营投资不仅将会创造短期工作岗位，而且会为较高的长期增长铺平道路。此类投资包括道路和通讯、供水和卫生、公共交通、住宅和教育及卫生服务设施等在任何情况下都需要的公共事业。这一性质的项目往往具有强有力的就业内涵，如果能采取具体措施以便通过小型企业加以实施(特别是通过帮助它们获得投标机会)，将支出项目下放到地方当局以及选择每一支出单位中含有更多的就业密集型项目，可使其中的就业组成部分得到加强。

104. 为使规划的基础设施项目切实有效，关键是需考虑到现有国内劳动力的储备和技能，以及政府和私营部门制定并实施项目的能力。

105. 假如存在吸引私人投资商的条件适当，还可通过他们开展公共事业投资。许多国家通过公共——私营伙伴关系鼓励私人投资于公共基础设施。应当鼓励此类举措。公共供应商的规模对中小型企业来说事关重大。加强中小型企业参与的通常措施包括下放支出、将投标分割成若干较小的组成部分以及在 30 天之内或更短的时间支付供应商。在墨西哥，政府采购的至少 20% 来自于中小型企业。联合国政府发起了一个敦促小型企业在其网站上注册、在网上采购的宣传运动。⁴

专栏 9

扩展了的南非公共工程计划

作为就业创造的一个工具，为促进基础设施投资方面的就业密集型工作方法，南非政府于 2005 年发起了业已扩展的公共工程计划。该计划在介绍新的企业家骨干以就业密集型方法在建筑部门提供服务方面很有帮助。该计划为来自处于不利地位群体的合格和经选择的候选人提供创业培训。培训内容包括技术和商业技能，并由建筑教育培训当局进行考核。在其培训和训练期结束之后，合格的企业家可参加工作投标。企业家在采购文件和投标程序方面得到培训。

截止到 2008 年 9 月底，该计划创造了 130 多万工作机会和近 600 万个培训人/日。

投资于未来的绿色经济

106. 在当前环境下，减少碳排放和转向使用清洁能源具有显著意义。所需的工作岗位可通过公共和私人投资于往往是就业密集型的新技术、基础设施和资源管理来产生。此类投资为今后可能会成为增长的一个重要来源的未来的绿色经济作准备。作为其财政刺激投资计划的组成部分，包括中国、日本、葡萄牙和美国在内的一些国家将能源效益和绿色技术包括了进来。许多其它国家早已投资于绿色技术。

107. 根据联合国环境规划署，国际劳工组织、国际雇主组织(IOE)和国际工会联合会(ITUC)的绿色工作岗位举措准备的一份近期报告，说明绿色工作岗位举措在低和高收入国家的几乎所有经济部门中对于创造工作和现有工作岗位的改造以及在某些工作岗位的消失方面具有巨大潜力。该报告提出了驾驭这一潜力政策框架。⁵

⁴ 网址为：Supply2.gov.uk。

⁵ 绿色工作岗位：迈向低碳世界中的可持续工作，联合国环境规划署，国际劳工组织、国际雇主组织、国际工会联合会，2008 年。

专栏 10 迈向绿色经济

- 联合国环境规划署(UNEP)和范围广泛的伙伴发起了一个绿色经济举措。以其在创收、体面劳动和减贫方面具有的潜力所积累的经验作为强有力的证据为支撑，该举措旨在宣传有关绿色产业革命的全球计划。绿色经济举措促进对下列 6 个领域中的新一代资产进行投资：生态系统和环境基础设施；清洁和效益技术；再生能源；生物多样化产品和服务；化学废料管理和缓解技术和“绿色城市”—生态友好型建筑、工程和交通系统。
- 绿色经济举措受资产投资的激励并促进资产投资，此类投资大有希望能在今后的几十年为社会和个人实现实实在在的和日益增强的价值。联合国环境规划署领导着联合国范围内这一举措，并与数目众多的公共和私营伙伴打交道。绿色工作岗位是绿色经济举措的一个中心组成部分。

更多的细节请参见网址：www.unep.org。

投资于粮食安全和农村发展

108. 农业和农村发展方面的投资总得来说属于劳动密集型、产生就业，包括在农村非农活动中，减少贫困和保持长期增长。结合公共、私人 and 家庭投资，提高农村地区的农业、基础设施、卫生和教育投资是迫切的。

109. 迫切需要进一步鼓励投资于农业、基础设施和农村非农发展。在低收入国家，外部资金供应是需要的。在优惠和国际转让融资方面提高农业和农村发展的份额是一个长期目标。在萧条普遍存在的条件下，加快此类投资是促进产生持久就业和提升长期发展前景的一个可靠方法。

110. 国际劳工大会于 2008 年 6 月通过了一项提供有益的指导方针的有关促进农村就业以推动减贫的决议。联合国全球粮食安全危机高层专门工作组正在实施一项综合行动计划。⁶国际劳工组织于 2009 年 3 月举行了一次有关粮食价格危机对体面劳动的影响的三方技术会议，围绕就业和生产性投资以及农村地区就业通过了一套范围广泛的结论。⁷

引入或扩展社会保护至低收入群体和非正规工人

专栏 11 近期就业和社会保护措施的范例

澳大利亚 将其经济刺激资金的三分之一用于低和中等收入家庭的现金支付。在全国范围加强了针对失业者的培训和教育计划。政府还通过提高家庭的能源效益投资于绿色经济。

中国 将其刺激资金的近 10% 用于环境保护项目。政府还增加养恤基金的数目，扩展国家廉租房计划以及在全国扩展针对移民工的职业培训计划。

大韩民国 将刺激资金的近 25% 用以帮助小企业和 7% 用于低收入家庭。政府对不受目前的社会安全网保护的弱势工人提供了支持，并为提高就业能力实施了培训和实习计划。

南非 将刺激资金的 20% 以上用于社会保障措施：12% 用于福利捐赠和 10% 用于学校的营养餐计划。政府在电力和运输方面实施了促进能源效益的政策。

泰国 将其经济刺激计划资金的 35% 用以减轻生活成本和食物津贴。泰国政府还为针对失业者的培训和教育计划划拨了数目可观的资金。

美国 将其刺激资金的 10% 以上用以帮助失业者和低收入家庭，另外 14% 用以帮助各州的医疗。总得来说，近 13% 的资金花在就业措施方面。针对绿色经济的投资构成刺激努力的一个重要组成部分。

⁶ 见网址：www.un.org/issues/food/taskforce/Documentation/CFA%20Web.pdf。

⁷ 见网址：www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ttwfpc09/index.htm。

111. 发展中国家的社会保护方案一般仅涵盖正规就业，而绝大多数人口在非正规部门工作。由于全球萧条的结果，世界许多地区的非正规就业正在增加，为了抵消收入下降，针对被排除在社会保障津贴以外的工人和家庭采取提供收入支持和社会保护的额外措施是正当的。

112. 同时，当储蓄趋向于增加时，社会转让起到了累积总需求之稳定器的作用。作为扩大基本社会保护以及作为扩展现行社会保护方案的初步投资，以便逐步将所有妇女和男子结合进来，对旨在贫困救济的社会援助方案的这一额外支持，应当成为刺激措施的组成部分，以及更为重要的是成为发展议程的一个重要成份。在联合国系统范围内，国际劳工组织和世界卫生组织正在联合发展一种由若干重要的权利、转让和服务组成的“社会保护标准”的概念。所有国家应根据其财力和可利用的外部支持逐步建立这一标准。它应构成国家发展政策的中心目标以及针对最不发达国家的发展合作的一个重要组成部分。

113. 为向非正规部门中的贫困家庭提供援助和收入支持，发展了诸如有条件的现金转让一类的各种创新型方案以及早已提供有社会保护基础要素的社会安全网。这些计划正在日益发展。在诸如墨西哥的“机会”、巴西的“家庭荷包”、南非的儿童、老龄、伤残补助金制度以及印度的为期 100 天的就业保障方案一类的重要计划的引导下，在全世界实行有约 70 个计划，早已惠及的受益者在 1.5 亿到 2 亿人之间。这些补助金制度对贫困、卫生和营养、接受者的社会地位(特别是妇女)、经济活动和特别是企业家在农业方面的小规模投资具有积极的影响。重要的是，这些计划对它们所服务的贫困人口的劳动力市场参与没有明显的负面影响。作为危机反应的组成部分，此类方案在哥伦比亚、土耳其和墨西哥得到采用或加强。与其类似，作为政府危机反应的组成部分，印度尼西亚于 1998 年采取奖学金和学校补贴计划。有条件的现金转让在当前的危机期间亦得到了扩展，但需要开展更大的努力以确保非正规经济工人获得社会援助。如同巴西的例子表明的那样，对纳税人造成的负担是适度的(见专栏 12)。智利于 2008 年 3 月就养恤金改革实施了一个新法律，旨在以有保障的基本退休收入补充 65 岁及以上人员 60% 的最贫困者的个人养恤金帐户。该津贴自 2008 年年中以来正逐步实施。

专栏 12

有条件的现金转让：巴西的例子

家庭荷包计划是世界上最大规模的有条件的现金转让计划。该计划于 2003 年 10 月发起，为贫困家庭提供收入支持，但取决于一些必要条件，如包括参加补充性社会教育活动在内的儿童就学率、预防注射、营养监测、产前和产后检查。截止 2008 年底，该计划已惠及约 1,130 万个家庭(占巴西人口的约 25%)，年支出 45 亿美元，或国内生产总值的 0.4%。

为实现其转让的 73% 惠及最贫困的五分之一，和 94% 惠及最贫困的五分之二，该计划克服了确定目标对象的普遍性障碍。该计划对改善收入分配，减少童工和贫困作出了强有力的贡献。基尼系数出现了持续下降，从 20 世纪 90 年代的 0.61 下降到 2007 年的 0.55，是该国近代史上的最低比率；这一下降的 20% 到 25% 归功于家庭荷包计划。该计划还将贫困差距从 13.2% 下降到 11.9%。

作为应对正在发生的危机的核心措施之一，政府最近宣布进一步扩展该计划。预计这一反周期性举措涉及额外的 130 万个家庭，并有助于减轻危机在那些更弱势人口当中的影响和刺激消费。鉴于低收入家庭具有更高的消费倾向，这一措施将有助于促进对粮食和基本消费品的需求。

尽管该计划规模大又复杂，人们注意到它还是得到了非常好的管理。实际上，其成功受到了国际关注，而且巴西正在与 23 个国家分享这一经验(非洲 16 个和拉丁美洲 7 个)。巴西的经验表明，发展中国家建立适宜和相对全面的即使是基本的社会保护一揽子方案以解决其人口的社会保障需求是可能的。

支助移民工人

114. 在危机时期，移民工人及其家庭的不稳定状况更为严峻。此种情况要求给予特别关注，以确保平等对待和非歧视原则的全面实施。措施包括他们作为工人的权利保护，包括社会保障权利和对待遇方面的歧视情况给予特别关注，例如，享有失业津贴或培训计划。人口贩运的案例也可能会出现增加。一些国

家，如捷克共和国、日本和西班牙，最近采取了一些促进移民自愿返回其原籍国的措施。西班牙建议为遣返移民预付失业津贴。⁸

115. 经历移民大规模返回情况的国家可能需要重新思考其就业政策，并依赖外部资金和建议支持其国内的就业机会。同样，为支持受汇款下降打击的家庭，需要采取就业和社会保护措施。社会伙伴在有关劳务移民政策的微调方面可以发挥一种重要作用。

通过社会对话和尊重工人的权利支持复苏政策

116. 确保尊重工人的权利和法治即符合社会需要，也具有经济效率，因为它不仅导致工人得到保护而且也确保企业有生存能力。以有效的最低工资的形式避免工资紧缩和提供一种适当的希望，将会支持全球需求和减少贸易紧张。为实施全球就业契约的目标，使社会伙伴参与政策的制订与实施将会增加成功的可能性。

所有国家应与社会伙伴商讨复苏政策

117. 全球就业契约是国家的一个首要事项，它是在实施方面可与具有代表性的雇主组织和工人组织进行最理想的磋商和讨论的一种状况。8国集团+6劳工部长会议强调了使社会伙伴积极参与经济调整进程的重要性。在某些情况下，三方协议是对危机作出国家反应的基础(见专栏 13)。在国际劳工组织第八届欧洲区域会议(2009年2月，里斯本)上，与会者强调了作为制定应对萧条战略的一个重要手段的社会对话的重要性，并得到了各国政府、雇主和工会对实施这一战略的承诺。

专栏 13 应对危机的三方协议

日本政府与雇主和工人就劳动力市场稳定和就业创造达成了一项协议：内容包括工作分享计划；培训、教育和工作安置以及对求职者的支持。

在爱尔兰，在对政府关于可持续的经济复苏建议进行讨论后，政府和社会伙伴之间签定了一项协议。

在巴基斯坦，在国际劳工组织和世界贸易组织的合作下，三方劳工大会于2009年2月宣布了一个与社会伙伴进行磋商和该国劳动法的现代化的新时代。

在法国，社会对话导致就扩展部分失业津贴达成了一项协议。

在德国，经与雇主组织和工人组织进行广泛磋商，通过了第二份经济刺激一揽子方案。

在俄罗斯联邦，国家三方委员会自2008年10月以来已多次处理当前危机的社会影响。

在其它一些国家，此类两方或三方磋商和谈判超出了狭窄界定的劳动问题的范围，但亦涉及国家预算和较大型经济和政策事项。

保护并促进工人的权利和国际劳工标准

118. 充分尊重国际劳工标准有助于维持信任和进而支持经济活动。国际劳工标准寻求确保公平的结果，包括在企业调整和关闭的情况下，从而增强对恢复一揽子方案的普遍支持。国际劳工标准的有效实施是以强有力的社会对话为前题的，经济困难时期的社会对话尤为必要。国际劳工组织在过去年代制定了一整套文书，这些文书对于处理危机形势以及支持可持续的企业来说是非常恰当的(见专栏 14)。

⁸ 网址为：www.boe.es。

专栏 14

在危机方面的国际劳工组织相关文书

下面列举了在危机方面的国际劳工组织相关文书：

1949 年保护工资公约(第 95 号)和 1992 年(雇主破产)保护工人债权公约(第 173 号)及其附属建议书提出了保护工人工资的建设性措施以及雇主破产情况下的公正处理。1982 年终止雇用公约(第 158 号)及其建议书(第 166 号)阐明了终止雇佣如何才能以一种平衡的方式进行。关于多国企业和社会政策的三方原则宣言的规定在管理沿全球供应链发生的危机的影响方面尤为有益。2006 年雇佣关系建议书(第 198 号)为保护处于非典型就业情况下工人的就业保障提供指导。

有关移民工人的文书(1949 年移民就业公约(修订本)(第 97 号)和 1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号))亦具有相当高的相关性，因为这一群体在劳动力市场呈下降趋势的情况下尤其容易受到伤害。

1949 年(公共合同)劳动条款公约(第 94 号)可帮助确保由政府资助的投资能够刺激产生具有体面报酬和工作条件的工作岗位一揽子计划。

在加强社会保护的社会背景下，国际劳工组织的 8 项基本公约可指导减贫努力，而且与 1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号)一道，指导加强社会保障制度和提供收入支持的措施，这 8 项公约是：1930 年强迫劳动公约(第 29 号)；1948 年结社自由和保护组织权利公约(第 87 号)；1949 年组织权利和集体谈判权利公约(第 98 号)；1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)；1951 年同酬公约(第 100 号)；1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号)；1973 年最低年龄公约(第 138 号)；和 1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)。

如同在 1916 年(国际劳工标准)三方协商公约(第 144 号)，1976 年(国际劳工组织活动)三方协商建议书(第 152 号)以及 1960 年(工业部门及国家一级)协商建议书(第 113 号)和关于多国企业和社会政策三方原则宣言中提出的那样，社会对话机制和进程需要成为该战略的组成部分。

总的来说，以充分、生产性和自由选择的就业政策为基础，1964 年就业政策公约(第 122 号)可为国际行动提供一个有益的总体框架。

119. 遵守核心劳工标准不仅是一个重要的社会目标，而且也为平衡的经济发展创造条件，其本身从长期来看有益于更大程度的繁荣。人们不断发现，是那些实行有劳工友善型规则的国家似乎与较低水平的工资不平等——一种实实在在的社会津贴联系在一起——而不对生产和就业造成任何显著的损失。因而，对于危机采取一种以权利为基础的处理方法可以顾及政策选择方面的讨论，从而加强中长期的社会正义。

120. 避免普遍的工资紧缩和保护工人的权利是至关重要的。通过工资紧缩保护单个经济将会使危机加剧，其程度将超过竞相贬值的浪潮。工人工资的紧缩将使国家经济和世界经济丧失迫切需要的需求，并将严重影响到信心。假如工人认为所采取的措施是不公平的，那么对于复苏极其重要的开放市场政策亦将面临反弹的危险。

121. 通过集体谈判的协调制度避免工资紧缩和保护工人的权利将不仅为危机的受害者提供适当的支持，而且也将确保及时地刺激需求和为更加可持续的经济铺平道路。

122. 忆及这一点是重要的，即最近的两个国际劳工组织宣言均涉及劳工标准和保护主义之间的关系。1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及后续措施指出“不得将劳工标准用于贸易保护主义之目的，……对任何国家的比较优势提出异议”，以及 2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言指出“工作中的基本原则和权利的违反不得被援引或甚至被用以作为一种合法的比较优势。”

123. 在支撑企业和避免工作损失的同时，维持支持当前的经济环境和拥护国际劳工标准的工资政策这一双重目标要求在社会伙伴之间开展对话。

124. 劳工局最近发起了一项新的服务，以帮助企业了解国际劳工组织标准以及关于多国企业和社会政策的三方原则宣言中包含的原则及其对公司行为的影响。该项服务(可查阅：assistance@ilo.org)在支持公司以负责的方式对危机作出反应方面可发挥一种重要作用。

125. 劳工局还发展了以对社会负责的方式进行企业调整的经验。企业目前应对危机的方式将成为其今后形象的组成部分。在许多方面这些是将企业的社会责任付诸检验的时代。

全球就业契约的融资

126. 全球就业契约要求有公共和私营、国家和国际融资，为投资、贸易、可持续消费和创新重新建立正常的信贷流动对于实体经济的生产性恢复来说是必不可少的。由于持续的信贷紧缩、外国直接投资流动和汇款的显著下降以及资本流回陷入困境的银行，无论是在国家还是在国际层面，给公共资金供应带来的压力都是极大的。

127. 首先，各国对全球就业契约的实施意味着必要时对当前的公共支出进行检查和重新制定其方向，以便在紧急的基础上优先照顾就业、劳动力市场和社会保护目标。在现行预算范围内有大量的工作可做。包括支持私营、公共和社会部门中的企业和工人的措施，特别是小型企业和非正规经济。

128. 此外，那些具有足够的财政空间和能够利用资本市场的国家实施了不同的财政刺激一揽子方案，平均相当于其国内生产总值的 2%。其它一些国家今后可能会这样做。劳工局的分析表明，这些政策可更好地与全球就业契约的目标相一致。可在实施的过程中这样做。

129. 那些带着缩小了的财政空间和国际收支差额问题进入危机的国家正面临一种复杂的形势。导致一些国家要求国际货币基金组织的援助。这便引起了如何才能围绕刺激增长的反周期措施开展援救，同时在合理的时间框架范围内平衡重要的宏观经济变数的问题。实施由全球就业契约的目标导致的政策有助于刺激更快地复苏，同时更快地改善支付和预算状况的平衡。

130. 那些没有立即受到金融危机影响的实行了健全的宏观经济和金融政策的国家，目前则受到了实体经济危机的影响。对它们来说，国际货币基金组织制定了一个具有高准入要求但在使用方面低条件限制的新的灵活信贷方法。哥伦比亚、墨西哥和波兰早已申请此类信贷方法。

131. 在非洲和最不发达国家的情况下，必须实行一种增加发展合作资源的有待实现的承诺。在这方面，亦应将由联合国发展的“提供一体化服务”的概念适用于世界银行和双方捐助者。为获得发展合作支持，各国必须能够紧急依赖于一套一致的政策，并通过多边机构和双边捐助者相互加强行动。现在不是舍弃最贫困国家的时候。它必须是一种全球性的整体努力。

132. 为帮助各国获得国际资金供应并实施全球就业契约的措施，劳工局承诺加强其与布雷顿森林机构和其它发展伙伴的合作。

133. 20 国集团领导人决定为国际货币基金组织和多边开发银行提供大笔额外资金，以支持新兴和发展中国家的增长以及资助“……反周期支出、银行资本额的调整、基础设施、贸易融资、国际收支差额支持、债务展期和社会支助”。⁹

134. 世界银行已建立一个通过自愿双边捐款资助的特殊脆弱群体融资设施，包括一个快速社会反应基金。世界银行正在加快有关其国际发展协会(IDA)和特许借贷计划以及通过国际金融公司(IFC)方面的支出。(见专栏 15)

135. 与理事会 3 月份讨论的全球就业基金相类似，联合国国际金融和经济结构改革专家委员会建议设立数额相当于 20 国集团国家金融刺激一揽子方案的 1%的一个基金，以帮助发展中国家采取反周期性政策和提供可持续的发展资金来源。

136. 对根据全球就业契约采取的措施来说，私营基金会提供的发展援助也构成潜在的资金来源。

⁹ 伦敦 20 国峰会领导人的声明，2009 年 4 月 2 日。

专栏 15

世界银行的援助

增加对最贫困国家的财政支持：大幅度增加借贷(今后三年 1 千亿美元)；快速跟踪国际发展援助资金(今后三年 425 亿美元)；和粮食危机反应。

支持私营部门：今后三年来自国际金融公司 300 亿美元；确保贸易顺畅；帮助陷入困境的银行系统；和继续开展基础设施项目。

其它支持：创建一个脆弱群体融资设施，以资助社会安全网、基础设施和中小型企业；贸易促进设施(4000 万美元，以支持贸易)通过多边投资担保机构确保流动性；和技术分析、建议和诊断工具。

137. 资助全球就业契约实施的决定——资助多少和在什么地方资助——是国家性的，凡可能，应与雇主组织和工人组织进行磋商。为促进对话和提供建议，凡提出要求，国际劳工组织可提供交流和比较经验的有益的平台。

138. 在考虑有关全球就业契约的资源时，应对其横向方面的内容给予充分的关注，以促进并支持各国之间的国际交流与分析。劳工局将继续监督与危机相关的政策，以便使其三方成员能够随时了解其它国家的经验和活动。

总 结

139. 按照上文所描述的的措施在数目众多的国家落实全球就业契约将产生全球性影响，同时极大地有利于扭转下滑趋势并加快复苏，因为全球就业契约的主要组成部分——就业促进和社会保护，有助于进一步增强全球需求。

140. 这是出于三个理由。首先，相互协调的措施比孤立无援的行动具有更强大的效果，同时减少坐井观天解决办法的风险。第二，支持小企业和具有目标针对性的工作岗位富集型基础设施投资能够对总体产出和就业带来直接的积极影响。替换其它私营部门活动的风险得到限制。相反，危机期间进行的就业密集型投资可以促进私营部门活动，为更高水平的长期增长铺平道路。

141. 第三，鉴于低收入群组中的较高消费倾向，设计良好的社会保护措施将支持有效需求，并因此有助于为危机规定底线。失业津贴加上积极的劳动力市场计划，培训和就业保障也将减少长期失业和经久不变的非正规性的风险。

142. 全球就业契约将是一个刺激经济的具有成本效益的方法。各项措施将改善复苏所带来的就业方面的反应——同时也刺激复苏。而复苏本身随着时间的推移将会减少预算费用，并清除为支持长期失业人员或社会保护而花钱的需要。

IV. 现在应为更好的未来作准备

143. 危机正在各地引发对主要政策进行再思考。这应受到欢迎，很有必要而且早该如此。严肃地审视不远的过去中的失误以便建立一个更好的未来是我们的集体责任。20国集团领袖声明，邀请我们对如何实现他们“不仅要恢复增长而且要为一个更公平和可持续的世界经济奠定基础”的决心进行更加广阔的反思。

144. 行政首长协调理事会4月5日的公报表示“共同承诺援助各国和全球社区，对抗危机，加速复苏并建立一个公平和包容的全球化，这种全球化能够为所有人实现可持续的经济、社会和环境发展，同时以一种确信有必要进行转变性变革的精神面对未来”。

145. 近期未来的一个主要问题是经济增长的质量和构成。复苏不能只是回到“一切如常”，当全球化的成果只惠及一些人而对太多的人不公平的时候，金融商务模式即告失败。新的全球化将要求有一个整合与一致的政策制度，以取得在社会、经济、环境和政治方面可持续的增长。我们需要为开始规划取得高质量经济增长、平衡经济、社会和环境目标的全球发展路径的这一复苏设计一个政策组合。请允许我强调我们在不久的将来必须解决的一些问题。

制定体面劳动与减贫战略

146. 危机揭示了最近在减少极端贫困方面所取得进展的脆弱性。复苏政策必须为减贫发展规划出一个新的更加可持续的方法。过分依赖对富裕国家的出口必须由整个发展中世界更加平衡地增加国内消费所代替，资金则是由在广泛基础上提高生产率、工资和储蓄予以提供。这将要求为增长进行中到长期的投资，包括投资于支助性有形和社会基础设施。基础设施投资，尤其是当利用劳动密集型技术和本地承包商时，是最初的基础。家庭津贴和学校免费就餐提高了入学率和受教育程度及健康状况，并为明天劳动力大军的生产性能力打下坚实的基础。基本老年和残疾津贴支持那些最没有能力工作的人员并缓解家庭资源负担。

147. 使这种政策一直持续到未来将要求采取新的方法为发展筹措资金，其中外国资本流入，无论是公共还是私营，均支持并刺激国内导向的增长战略。用以创立更大型的“国内”市场的南南合作是一个更加坚实与公正的发展战略的关键组成部分，该战略减少贫困并通过创造体面劳动得以持续下去。

将金融系统重新引向生产性投资及企业

148. 在许多国家，金融系统在危机之前已不能够持续保有有生命力的生产性企业。当前信贷条件的严重紧缩正在把有活力的企业推向绝境，并以社会针对未来的生产性能力为巨大代价。20国集团华盛顿和伦敦峰会集中侧重清理这一制度所需的一系列行动，使之再次发挥作用并在国际上建立一个新的管理制度，这种制度将防止出现已对全世界的人民和社区造成如此灾难性损害的过分之举。

149. 国际劳工组织在全球的三方成员期待将采取必要措施，以便建立一个能够使信贷为生产性投资、可持续的消费、贸易和创新而流动的一个充分运行的财政系统。国际货币基金组织的执行主任恰如其分地强调了建立运行良好的信贷市场作为可持续性复苏基础的重要性。这对于资助作为创造体面劳动之龙头的可持续的生产性企业尤为重要。从前的管理制度并非有利于这类企业。金融市场的这一新的国际管理制度的首当其冲而且是最重要的考验必须是，它是否鼓励对能生成体面劳动岗位的可持续性企业，无论大小，进行生产性投资并扼制投机行为。

150. 危机起源中的一个重要因素是，尤其是在金融部门的最上层，报酬奖励措施通常只酬劳短期收益而不去考虑长期后果可能是摧毁性的。需要对执行主管和经理人的奖励结构进行调整以预防过分冒险。这是新的公司责任道德的一部分。

151. 关键的问题是各国为包括诸如合作社和类似机构形式的社会经济公司在内的私营和公共企业，以及为外国资本和国内储蓄找到恰如其分的激励方法，从而在可待续的发展框架内促进企业内部的创业精神和举措。

税制与可持续增长

152. 就税制达成广泛一致的意见是社会凝聚力的一个至关重要的基础。建立起征税能力在一个开放性的世界经济中对于减贫增长所需的社会基础设施的发展可谓至关重要的一个步骤。这意味着对公共部门的规模、其基本职能和有关可持续性的保障以及有效使用公共资源达成基础广泛的理解。在最近几十年曾出现了倾向于降低纳税水平和缩小国家的广泛趋势。各国间的竞争也对课税水平施行了向下的压力。当前的危机正在迫使人们进行重大的反思。

153. 在设计税制和福利制度时，需要更加仔细地考虑到它们的目标和对分配的影响，同时铭记对促进投资和就业刺激因素的需要。税制和社会政策需要在保证从增长和生产率中所获得的收益得到更广泛分享的同时支持就业。

154. 在早期的报告中，我曾主张推行基本社会保护的最低标准。至关重要的是将资助这样一个最低标准的可行性问题纳入到有关课税政策和财政可持续性的讨论中，能够更加积极地利用社会政策而又不牺牲增长或就业目标。政府应当在医疗保健、教育、公共基础设施、养恤金、以及社会安全网方面扩大其开支，这意味着需要为现行的开支决定重新确定优先重点，特别是在不平等状况严重的国家。确实，不平等状况较严重的国家往往在教育 and 卫生方面花钱较少。¹

155. 从更广的角度而言，征税水平需要与私营投资和企业的增长相吻合，并同时承认需要对公共商品和服务进行投资。

通过更好的工作岗位质量改善经济增长的质量

156. 即使在危机之前，所创造岗位的质量已引起关注。非标准的和非正规的就业一直在稳步增加。平均而言，这种工作比标准工作付的工资低。这种趋势既在发达国家也在发展中国家加剧了正在增加的社会不平等。在我们寻求解决当前危机的办法时，必须小心避免在标准和非标准就业之间出现太大的工资差。

157. 必须使正规就业对发展中国家和新兴国家的企业更具吸引力。许多国家正在寻求新的方式方法以保证为工人提供保障和使企业适应变革。平衡(必须要有平衡)两者的条件国与国相异。较之加强对工人的保护，在取消对工作岗位的保护方面则取得了更多的进展。解决这种不平衡对于增长的更长期的就业密集度十分关键。

158. 用以提高非正规经济的效率和生产率的具有目标针对性的措施是减贫、对个人赋权和向正规经济进行社会经济转移的核心组成部分。

协调的宏观政策与就业和社会保护

159. 在数目众多的国家中，有证据指出在过去的几十年中，劳动力在国民收入中的份额正在下降。这一下降表明工资已落后于生产力的增长。这样一种趋势既不健康也不可持续。在一些国家它助长了不平衡的增长，过分依赖出口，而在另一些国家，它则导致住房和消费贷款被扩大到超过了赚工资者的偿还能力。

160. 在生产率增长和工资增加之间重新建立联系对经济和社会可持续性至关重要。这要求建立一个框架，在这个框架中企业通过提高生产率而不是通过压低劳动力的价码来实现有竞争力的单位劳动成本。

¹国际劳工问题研究所，金融全球化时代的收入不平等，国际劳工局，2008年，日内瓦。

保证工人在确定工资和保护方面拥有充分的谈判地位也会在解决针对工资和利润份额当中的收入不平等和不平衡方面迈出一大步。

161. 一项针对危机的重要对策即是采取前所未有的努力以协调具有足够规模的财政刺激套件，以便抵消金融危机对产出、消费和就业的紧缩影响。许多政府已致力于实现一个具体的就业目标或保有或创造若干数目的岗位。

162. 宏观经济政策通常侧重于稳定和增长的金融目标；但是它们也应考虑到其社会影响。国家经济政策的一个关键目标应当是旨在寻求更高水平的就业。特别是中央银行应当将就业和社会目标纳入其政策设计和评估。我们应当记住无论是国际货币基金组织还是世界贸易组织均将充分就业目标列入了它们的章程性文件。

163. 对于大多数国家来说，为促进就业和社会保护所采取国家行动的范围，如果没有更好的全球协作将是有限的。首先，因为全球经济的相互依存性意味着贸易和投资对就业水平的影响与国家决策等同。第二，因为由一国所采取的行动可能很快就被国际资本市场所制约。

164. 建立更多的政策协调的理由是很充分的。问题是这种协调不应只是围绕货币、金融、贸易和汇率政策，而且应当扩大到就业和社会保护。必要的是在各国间建立总体政策协调以实现充分就业和体面劳动的目标，总而言之，更大的宏观经济相互依存性需要有更多的宏观经济协调。

公平全球化的全球治理

165. 鉴于各国之间强有力的联系，全球危机提高了对于需要进行更多的国际合作的认识。这些内容包括从贸易到投资、税务和环境政策，所有这些对于其它国家皆有重大影响并影响它们，以及全球经济，如何从目前的危机中重新起飞。

166. 20 国集团从其最初作为财长聚会场进而所使其工作范围得到了扩大，对于建立一个更加有效和包容性的决策论坛是重要的一步。然而这只是一个临时性的构建，到一定时候将需要在联合国系统内找到更加坚实稳固的落脚点。除非在应对危机过程中实现更多的国际协调，否则世界经济将面临一个拖延的经济危机的前景，带来更深度的劳动力市场危机和重大的社会苦难。没有哪个国际组织或国家拥有处理危机所有层面及其不言而喻挑战的权责，或是具备了这样做的条件。

167. 20 国集团领导人表示支持由墨克尔总理经与经和发组织、国际劳工组织、国际货币基金组织、世界银行和世界贸易组织的执行首脑磋商后率先提出的可持续经济活动宪章。²我相信这对于平衡的全球治理的未来是一个重大创意。国际劳工组织承诺，促进与联合国及其它国际组织的更好合作以支持这个宪章。

168. 在由秘书长主持的联合国行政首长协调理事会机构间协调系统中，国际劳工组织也是一个积极的和全身心投入的参与者。国际货币基金组织、世界银行和世界贸易组织在这一过程中的充分参与也受到了非常热烈的欢迎。

169. 我相信国际劳工组织通过进一步加强其与布雷顿森林机构和联合国的协作工作，它在为各国的政策决定提供咨询意见方面的能力将得到极大加强。这将对全球就业契约取得成功至关重要。

170. 国际货币基金组织被赋予了监督和评估全球金融及宏观经济风险的责任。与此类似，20 国集团呼吁国际劳工组织对各国如何解决危机对人产生的影响进行分析和检查；因此，为回应 20 国集团所提出的要求，国际货币基金组织和国际劳工组织加强其相互间的协作至关重要。为此目的，国际劳工组织将与其它国际组织密切合作，努力加强其监督和评估危机应对政策的能力。

171. 与其它多边组织，特别是与国际货币基金组织、世界银行、联合国开发计划署、联合国环境规划署、以及世界贸易组织一道工作，国际劳工组织有能力和责任在危机后时期发挥关键作用，以保证 21

² 见由墨克尔总理、经合发组织总干事古利亚、世界贸易组织总干事拉米、国际劳工组织总干事胡安·索马维亚、国际货币基金组织总督斯特劳斯·卡恩和世界银行行长佐利克在其 2009 年 2 月 5 日在柏林会晤时发布的联合新闻稿。

世纪的全球经济不仅是一体化的而且也是包容和公正的。一个主要的要求将是在贸易、金融、就业、社会和环境政策方面取得更大的汇聚性和一致性。

国际劳工组织的行动

172. 国际劳工组织已经动员其资源和专门知识支持其在国家和地区一级的三方成员，并通过理事会和现在通过国际劳工大会，对危机所带来的劳工和企业、社会 and 人的层面的影响作出回应。能够也需要做更多的工作。

173. 在国际劳工大会就迈向全球就业契约达成一致意见的基础上，国际劳工组织将通过以下方法组织其对三方成员的支持：

监督对危机作出反应的就业、劳工和社会政策及计划

174. 为了继续开展已经启动的工作，劳工局将加强其对各国为应对危机所采取的政策、计划和措施进行监督的能力。这将包括：短期监测相关数据，以便跟踪就业和社会危机的发展情况；准备和维持政策层面应对措施的数据库，并在给各国提供咨询意见时加以使用；国别研究以及在一个或若干国家开展具体政策研究以检查哪些政策最为有效；以及更新全球就业契约的实施情况。在这样做时我们将与其它国际组织进行合作。

175. 国际劳工组织的一个重要作用就是提供有关各国政府和社会伙伴为应对危机所采取措施和行动的信息。国际劳工组织将利用其网络和服务帮助在各国和地区间交流经验、良好作法和知识。国际劳工组织将特别促进地区间或跨地区的南南合作。

在全球就业契约框架内如果三方成员有要求向其提供紧急服务

176. 劳工局打算启动一个服务台以便在处理危机和实施全球就业契约过程中向三方成员提供咨询意见和指导。劳工局将利用在这一领域的过去和当前的经验以便制定一个实用且便于利用的设施。

177. 三方成员如有要求，劳工局将向那些希望实施一个国家全球就业契约或重新加强已经在执行中的促进同等目标的政策的人员提供援助。这将通过体面劳动国别计划框架加以完成。

加强与多边组织的伙伴关系

178. 危机为进一步加强多边组织间的合作提供了强有力的理论基础。与其它各组织一道工作，国际劳工组织有能力在危机后阶段发挥关键作用，以保证在 21 世纪全球经济朝着一个更加公平而且是在经济、社会和环境方面都是可持续的全球化推进。

179. 国际货币基金组织和国际劳工组织双双受托对危机的不同层面进行监督。有很大的余地和空间一道工作并利用协同效应。

180. 另一个合作途径是通过世界银行提议的脆弱性资助便利，它可以向各国提供资源以便投资于创造就业的基础设施项目、社会保护措施，以及为中小型企业以及微型金融机构提供资金。这个方法符合通过全球就业契约所倡导的战略。

181. 正如在本报告前面部分中所提及的，在联合国内，行政首长协调理事会曾呼吁多边体系“在表述和实施全球应对危机的一致对策时，以及在将之转化成国家一级的行动方面发挥核心作用”。国际劳工组织将通过高级别规划委员会继续更加紧密地与联合国的若干机构、基金会和方案一道工作，以开发应对危机的联合举措。在国家一级，它将通过联合国发展援助框架进程以及在(分)地区和全球层面通过联合国发展集团来开展与其它机构的合作。

182. 在设计和支持适合于各地区特点的危机反应战略和政策时，国际劳工组织将进一步加强其与包括地区经济委员会及地区开发银行在内的区域机构的合作。