



第一项议程

国际劳工组织的工作带来的部门影响

关于全球经济衰退的部门最新情况：公共行政管理

概 述

所涉问题

这份文件提供了关于公共行政管理方面对近期的就业和劳动形势的概述和分析。

政策影响

无。

财政影响

无。

需作出的决定

要求本委员会注意所提供的情况。

参考其它理事会文件和国际劳工组织文书

全球就业契约，2009

国际劳工局理事会结社自由委员会的决定和原则摘要(2006)。

执行概要

本文件提供了在公共行政管理近期的就业和劳动发展的概述和分析。很多社会的、政治的和经济因素都对公共行政管理的就业产生影响，所以不是每一个就业、工资和工作条件的变化都归因于经济衰退。然而 2010 年期间，衰退已经越来越影响到公共就业的工作条件，并且以不同的方式对每一个国家产生影响，但取决于其依附世界经济的性质。

经济危机导致经济活动放缓，且减少了政府的收益，因此对公共行政管理造成了影响。销售、收入、工资收益、资本收益和财产方面的税收受到损失，加之在刺激性一揽子计划和社会保护方面已经增加了支出，这些都限制了政府的财政和政治选择。

从可获得的实证表明，公共行政管理部门中的就业在美国和欧洲降幅最大。在欧洲，有 8 个国家受到的影响最为严重，截止 2010 年 6 月的那一年，就业减少了 172000 人。在美国，在公共行政管理的总就业自 2010 年 6 月以来第一次降低到衰退前的水平以下，地方政府在 2010 年第 3 季度削减了就业人数达 143000 人。从亚洲和太平洋以及拉丁美洲可获得的实证表明，公共行政管理中的就业显示了上升的趋势。但是在这些地区，有些国家的公共行政管理中的就业有所削减或者计划削减，部分的原因是危机减缓了重要私营经济部门的发展。一方面，在欧洲就业减少对妇女的影响大于男子，但是亚洲和太平洋地区的形势正好相反。

在欧洲，自经济危机以前以来公共行政管理中的薪水增加的幅度低于私营部门，包括根据已谈判的集体协议。但是，有些国家的工人，在或者不在欧洲都增加了工资。在欧洲公共和私营部门工资的底额与这些经济体的公共就业份额密切相关。自 2008 年以来，欧洲一些国家公共行政管理中的工人工资却被削减，大多数都是与国际机构或者是准备出售债券的财政整顿的一揽子计划有关。这些一揽子计划中的大多数也都包含了退休年龄的调整以及对养老金待遇的调整。

有些国家，社会对话在开发这些措施方面起着至关重要的作用，但在其它国家，由于缺少社会对话而造成了不断扩大的社会动乱。国际劳工局局长已经呼吁关注因过早地推出这些战略所带来的有害影响以及削减公共部门就业的影响。因为在最近的将来，经济衰退可能会影响到那些还没有受到影响的国家，所以这份文件在结尾建议，政府或许会希望在寻求一些措施抵消经济衰退，以确保这些措施得到广泛支持，以减少及社会动荡风险时参与社会对话。

导 言

1. 全球经济衰退因严重限制了政府可获得的政治选择而对公共行政管理造成了影响。经济活动的下降减少了大多数国家政府的收益，迫使政府改变公务员的就业条件并且撤消了刺激性一揽子计划。在有些情况下，这些措施已经导致了社会动荡，主要是因为，进行结构调整计划时缺少社会对话。同时，经济继续滑坡增加了对服务的需求，因而对公务员带来了更大的压力。由于目标是解决预算赤字以及实施以前已提出的改革建议这一新政策的结果，在公共服务中的就业已经变得不大稳定，终身就业方案已不在具有优势。
2. 对就业和工作条件的影响每个地区不尽相同，在欧洲，全国一级的政府和美国的地方政府，在 2009-10 年所受到的冲击比大多数拉丁美洲、非洲和亚洲的政府更为严重。但是由于大多数政策反应的目的都是保护公司免于破产，按比例讲，比起维持公共服务或增加就业，更多的政府资源都是用在救助计划、货币计划以及对企业的财政刺激性计划。

政府资源的减少

3. 为了抵制经济衰退而采取的国家救助和刺激性措施增加了政府的债务和赤字。¹
4. 衰退对大多数国家的各级政府都带来了减少税收收益的普遍影响。减少消费者的支出，失业上升、破产、利润减少和取消财产回赎权导致了来自销售、收入、公司收益、资本收益和财产的收益损失。在那些已建立了相当先进的社会保障制度的国家中，衰退也增加了的失业和其它的福利待遇和服务支出。税收的下降以及福利待遇的增加都加剧了政府的赤字。
5. 发达国家运用了其财政资源的一部分救助金融部门，结果造成偿还债务能力的下降。投资者、贷款机构及国际金融机构鼓励削减公共支出，以便增加偿还债务的能力。表 1 显示了那些采取具体措施支持财政整顿的国家情况。

¹ 见国际劳工组织：劳动世界报告 2010：从一个危机走向下一个？，国际劳工问题研究所(日内瓦，2010)政府如何应对金融危机的详细情况。

表 1. 20 国集团和欧盟国家财政整顿计划概述

	实际增加税收	实际削减社会保障	公共部门削减	其它支出削减
澳大利亚	x			
加拿大			x	x
丹 麦	x	x	x	x
爱沙尼亚	x	x		x
法 国	x	x		
德 国	x	x		x
希 腊	x	x	x	x
匈牙利	x		x	
印 度	x	x		
印度尼西亚	x			
爱尔兰	x	x	x	
意大利		x	x	
拉脱维亚	x	x	x	
立陶宛	x	x	x	x
荷 兰		x	x	x
葡萄牙	x		x	x
罗马尼亚		x	x	
斯洛文尼亚				x
西班牙	x	x	x	x
联合王国		x	x	x

注释：表格显示，到 2015 年在 4 个主要方面计划的或实际上已经实施的调整措施。税收措施包括增加消费税、个人和资本收入税收，以及金融服务税收。在社会保障方面的削减包括的措施涉及公共养老金、医疗、教育和失业津贴体制。公共部门削减包括削减工资和减少公共部门就业。其它支出的削减包括基础设施和军费支出以及对外援助。

资料来源：国际劳工组织：劳动世界报告 2010，同上，第 64 页。

6. 另一方面，发展中国家已经见证了从它们主要的外国资本来源获得的税收和非税收收益在急剧下降：加勒比的旅游业、撒哈拉以南非洲的采掘业和亚洲的纺织业。这些都突出了以前就对这些问题进行了讨论，即政府工资总额的规模和养老金的义务，特别是人口老化已经增加了资源负担。因为有很多国家已经对此表示了关注，所以不是所有的措施都应归因于危机产生的影响。2009 年，国际劳工组织的一项调查确定了发展中国家的主要危机传导机制，是削弱与全球经济的链接，如低贸易和私人资本的流动、迁移和汇款，贸易条件的恶化以及援助转让。² 公共收益按其与此种链接的程度而受到影响。

² I. Islam: 全球经济危机和发展中国家：传导的渠道，财政和政策空间以及国家反应的计划，就业工作文件第36期，就业部门(日内瓦，国际劳工组织，2009)。

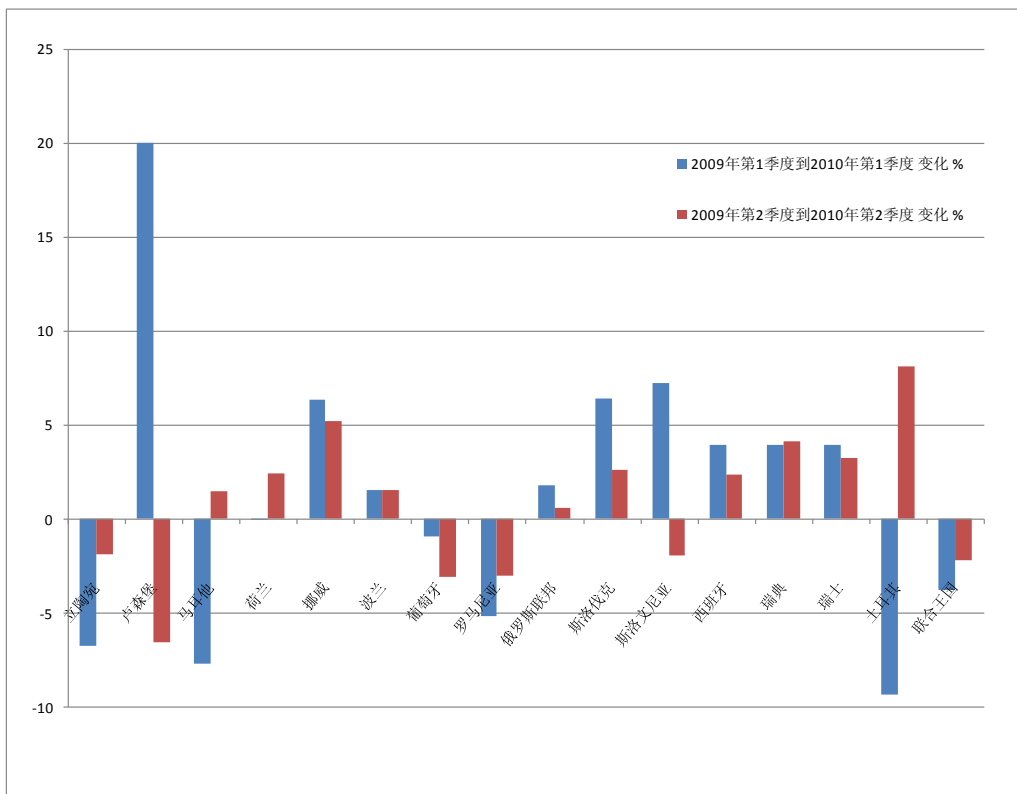
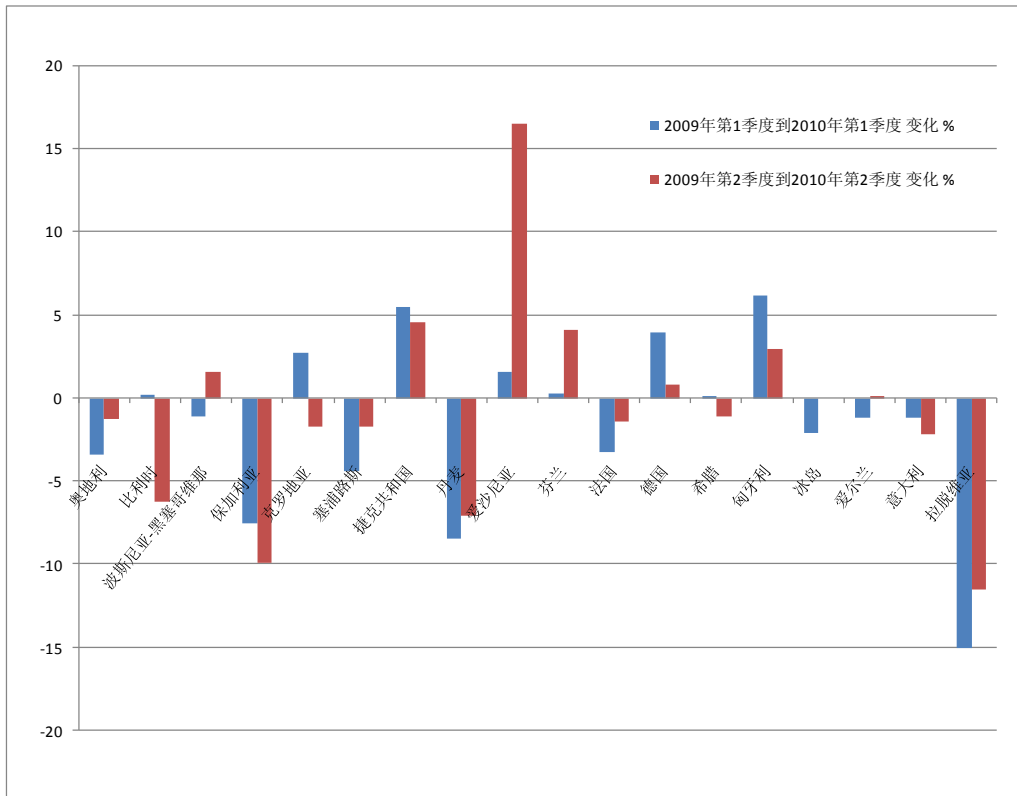
衰退对公共行政管理中就业的影响

7. 全球就业契约优先关注促进就业和除其它方式外，通过提供有质量的公共服务创造就业。国际劳工组织 2010 年劳动世界报告认为，公共就业“在危机初期，阻止就业进一步下降发挥了重要作用”，但是提供有质量的公共服务对创造就业产生的积极影响似乎要比其它类型的政府支出产生的影响“更加有限”。³另一方面，其它的研究表明，社会服务要比用在基础设施的支出能创造出更多的直接就业机会。⁴
8. 现有的实证并未显示，公共行政管理中的就业，在欧洲和美国以外，从 2009-10 年期间都受到影响，在那些受到影响的国家，这一趋势似乎是遵循了以前金融危机和转型时实施的通过削减工资总额减少公共行政管理支出的战略。
9. 在欧洲，公共行政管理中的就业从 2008 年 3 月的 1953 万 5 千人增加至 2009 年 3 月的 2081 万 7 千人(增加了 6.5%)，以及以后增加至 2010 年 3 月的 2098 万 9 千人(增加了 0.8%)。公共行政管理就业从 2008 年 6 月的 1974 万 3 千人增至 2009 年 6 月的 2110 万 6 千人(增加了 6.9%)以及增加至 2010 年 6 月的 2116 万人(增加了 0.3%)。另一方面，经济衰退的影响在 2009 年第 3 季度更加明显：公共行政管理就业在地区从 2009 年 9 月的 2112 万 2 千人降至 2009 年 12 月的 2111 万 1 千人(下降了 0.052%)，以及以后降至 2010 年 3 月的 2098 万 9 千人(下降了 0.057%)，但仍高于 2009 年 3 月的水平。
10. 从国别的分析得出了不同的结果。34 个欧洲国家中的 15 个，现有的资料表明，从 2009 年 3 月这一年到 2010 年 3 月，公共行政管理部门的就业有所下降，这些国家中有 16 个国家从 2009 年 6 月这一年到 2010 年 6 月也在减少。在保加利亚、丹麦、意大利、拉脱维亚、立陶宛、葡萄牙、罗马尼亚和联合王国，从 2009 年 3 月到 2010 年 3 月之间，就业总共减少 17 万 2 千人，从 2009 年 6 月到 2010 年 6 月之间总共减少了 14 万 5 千 600 人。奥地利、比利时、克罗地亚、塞浦路斯、法国、希腊、卢森堡和斯洛文尼亚从 2009 年 6 月和 2010 年 6 月之间在公共行政管理中也公布了减少就业的更低的水平。
11. 财政整顿减少了那些国家公共行政管理部门的就业水平，在那些国家，金融危机发生的更早一些并且接受了国际金融机构的援助，但是在那些没有接受援助的国家也是如此(见图 1)。应该注意的是，奥地利在公共行政管理部自 90 年代以来以及法国自 2007-08 年以来就业已经减少。

³ 国际劳工组织：劳动世界报告 2010，同上，第 69 页。

⁴ R. Antonopoulos 同上：为什么奥巴马总统关注“关怀”：一项为创造就业的有效的和平等的投资战略，公共政策简况第 108 期，巴德学院利维经济研究所(安南岱尔德斯，纽约，2010)，第 5 页，M. E. Warner 和 Z. Liu，“在经济发展中的幼儿保健的重要性：地区经济关系的比较研究”，经济发展期刊，(2006，第 20 卷，第 1 期，2 月)，第 101-102 页。

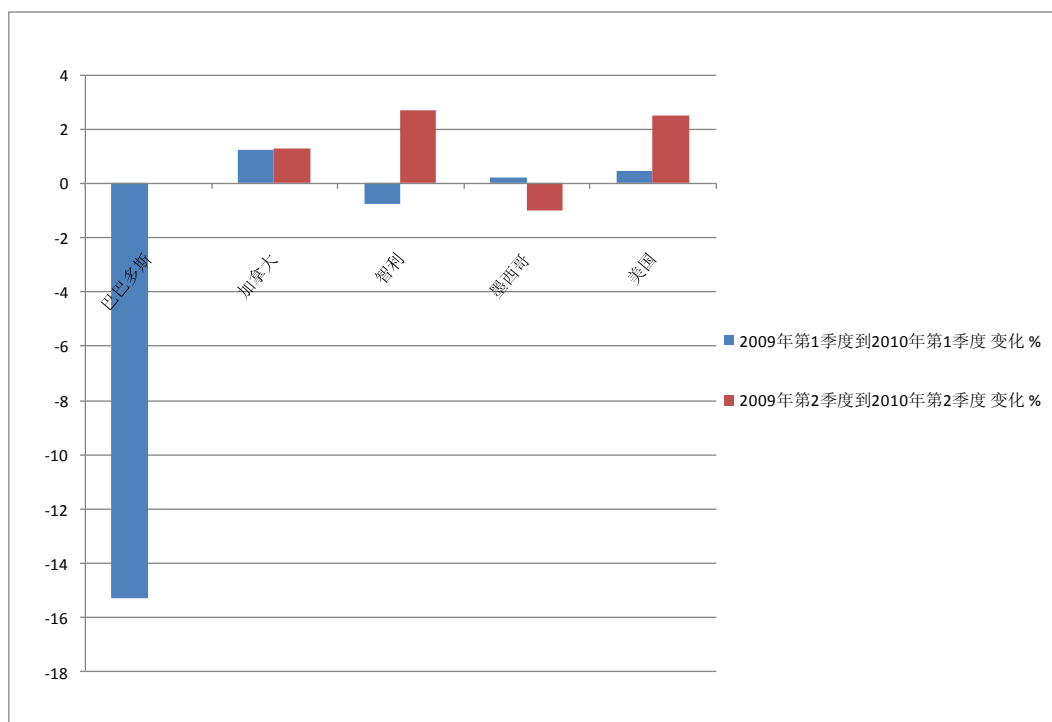
图 1. 公共行政管理：在欧洲 2009-10 年第 1 季度 (1 月-3 月) 和第 2 季度(1 月-6 月)，就业百分比的变化，择定经济体



资料来源：国家劳动调查

12. 美洲地区数量有限资料趋于沿着与全球经济链接的趋势，表现出每个地区或次地区的特点，正如本文件开始所指出的那样(见图 2)。智利，是国际劳工组织可获得有关信息的唯一的南美国家，从 2009 年 3 月到 2010 年 3 月那一年，公共行政管理的就业减少了 13,680 人，但与前一年相比，2010 年第 2 季度增加了 49,880 人。同时，巴巴多斯由于旅游业减缓而受到严重影响，而公共行政管理的就业减少 4,200 人或者是 15.3%。另一个受到此趋势影响的国家是古巴，古巴计划到 2011 年 3 月份减少政府在职人员 500,000 人，并在今后削减 10,000 工人。美国公布了在 2010 年 6 月之前的那一年，增加了公共行政管理的工作岗位的数字，但是自 2010 年 7 月以来，首次降至低于衰退前的水平。美国的地方政府在 2010 年的第 3 季度削减了 143,000 个工作岗位,⁵ 主要是因为地方政府进行运作所依靠的税收国经营活动减缓而减少。

图 2. 公共行政管理：2009-10 年第 1 季度(1 月-3 月)，和第 2 季度(4 月-6 月)，美洲地区就业百分比变化，择定经济体

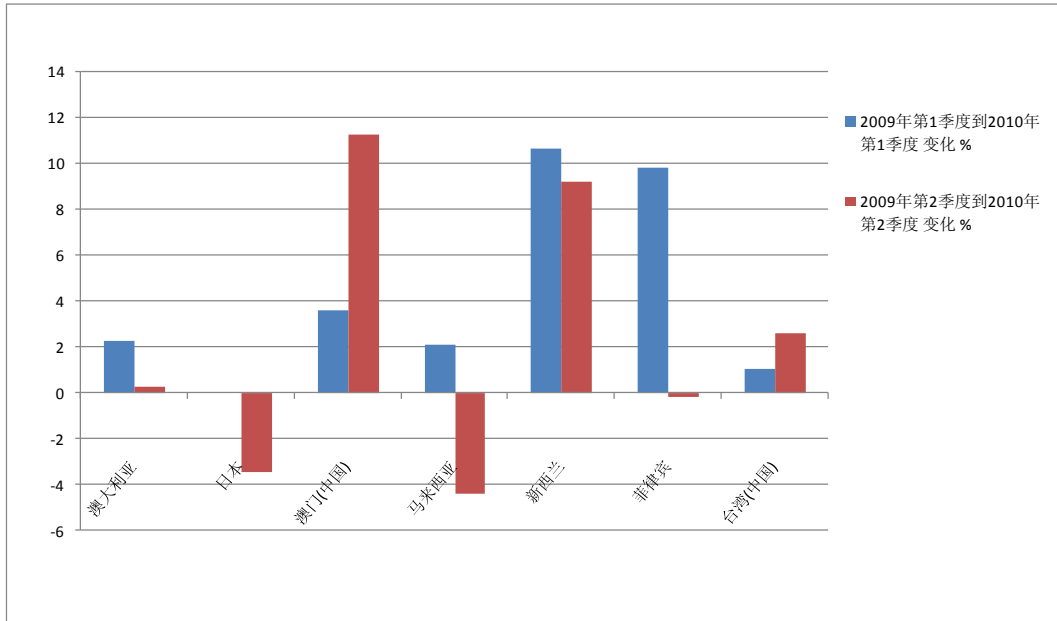


资料来源：国家劳动调查。

13. 亚洲形势完全的不同：从逐步减少的国家中可获得的数据显示公共行政管理中的就业增加的趋势(表 3)：从可获得资料数据的国家中(日本除外)，就业总共增加了 244,710 人。日本在此次危机之前出现了经济衰退，从 2008 年 3 月，就业从 217 万人减至 2009 年 3 月的 214 万人，到了 2010 年 3 月这一数字未发生改变。此外，每年在第 2 季度的周期性季节增长，在 2010 年也出现下降，2008 年 6 月和 2009 年 6 月为 231 万人，但到 2010 年 6 月则减至 223 万人。

⁵ D. Leonard: “30 年来最大的地方削减”，纽约时报，2010 年 10 月 8 日。

图 3. 公共行政管理：2009–10 年第 1 季度(1 月-3 月)和第 2 季度(4 月-6 月)，亚洲和太平洋地区就业百分比变化，择定经济体



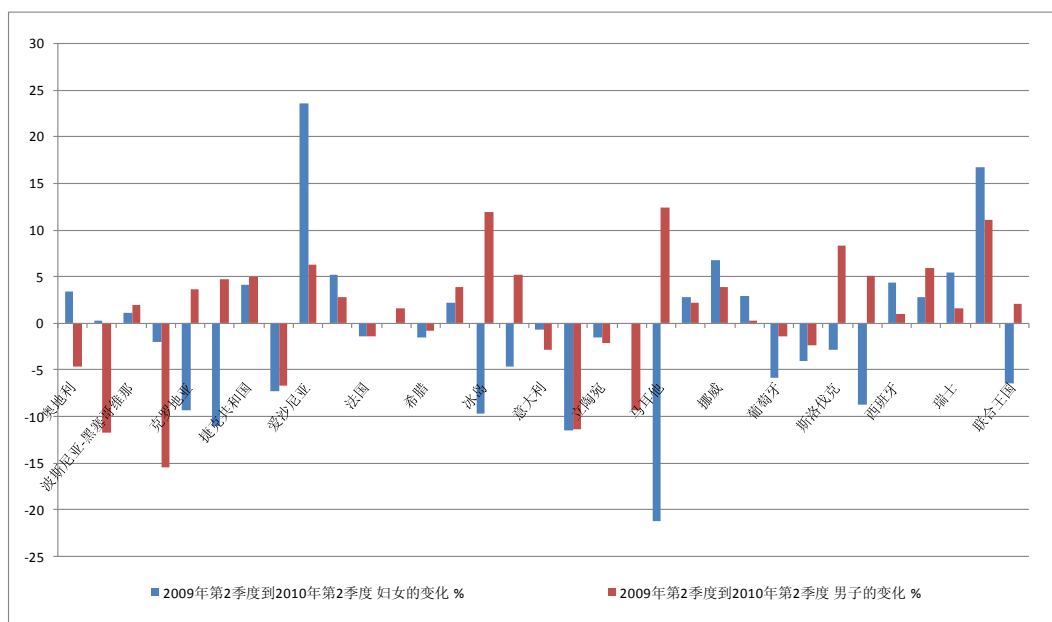
资料来源: 国家劳动调查。

性别影响

14. 公共行政管理部门的就业性别现象极为突出，特别是在那些主要由男子或女工分别提供服务的那种特殊行业，许多政府的计划提供服务，这些服务在传统上多为妇女在社区提供的，并且提供这些服务雇佣的妇女多于男子。但是，为应对危机，在公共就业计划中进行了一系列重大的改革。除了传统的基础设施项目外，国家已经在社会部门、环境服务和多部门的以社区为重点的计划中进行了投资，由于建筑业的工作主要是典型的男性职业，所以这些新工作计划帮助妇女创造了就业机会。此外，当公共就业计划在长期发展方式中出台时，它们具有了潜力，抵消危机对就业产生的影响，从而保证了更包容性的增长。⁶
15. 针对出于种种原因增加了服务或因财政整顿而减少服务已做了政治决定，根据这一政治决定，在 2010 年 6 月之前的那一年，全世界行政管理部的就业变化对男子和妇女产生了不同影响。33 个欧洲国家中有 17 个在公共行政管理部削减了女性的就业岗位，仅有 12 个国家削减了男性的就业岗位 (图 4)。因此就业的变化总体上男子受损较小。

⁶ 国际货币基金组织/国际劳工组织：增长、就业和社会融合的挑战，国际劳工组织/国际货币基金组织联合会议与挪威首相办公室合作提供的讨论文件，奥斯陆，2010 年(日内瓦，2010 年)。

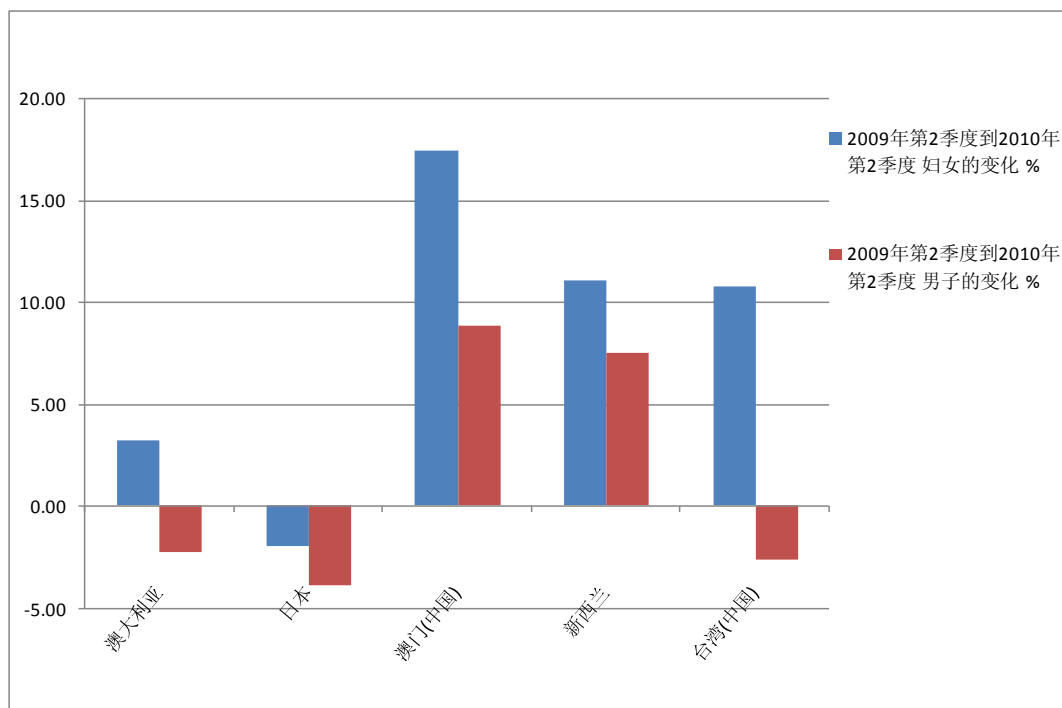
图 4. 公共行政管理：欧洲 2009-10 年第 2 季度就业变化的百分比，择定经济体，按性别分类



资料来源：国家劳动调查。

16. 亚洲现有的数据更为均衡，显示了女性在公共行政管理就业中受益高于男性(图 5)。

图 5. 亚洲和太平洋地区 2009-10 年第 2 季度就业变化的百分比，择定经济体，按性别分类



资料来源：国家劳动调查。

公共部门工资的变化情况

17. 到 2010 年 3 月为止的那一年，有一半的欧洲国家公共部门的收入增长快于私营部门，这些国家提供了数据(表 2)。拉脱维亚、立陶宛和匈牙利公共服务部门工人的工资在其他欧洲同事之前已经被削减。在 2010 年早期，葡萄牙、西班牙和英国公共服务的工人工资增长低于私营部门的工人工资。

表 2 欧洲 2008 年第 1 季度-2010 年第 1 季度工资和薪金变化

国 家	公共行政管理	私营部门(商业经济)
保加利亚	24.2	32.3
塞浦路斯	10.5	6.6
捷克共和国	9.8	3.2
爱沙尼亚	0.4	-3.3
德 国	6.9	4.0
匈牙利	-7.9	8.8
拉脱维亚	-25.3	0.3
立陶宛	-13.7	-10.5
卢森堡	8.2	7.0
马耳他	5.9	2.6
波 兰	19.3	9.0
葡萄牙	3.0	3.4
罗马尼亚	0.1	26.3
斯洛伐克	12.3	7.5
斯洛文尼亚	7.9	11.7
西班牙	4.0	7.5
联合王国	0.8	0.9

资料来源：D. Hall, V. Corral 和 S. van Niekerk：经济危机对公共部门工资的影响(公共服务国际研究所(PSIRU)，格林威克大学，联合王国，2010)，表 3，第 7-8 页。可在下列网址获取 <http://www.psiru.org>。

18. 在澳大利亚，公共部门的工资增长(从 2009 年 12 月到 2010 年 2 月为 1.9%，以及从 2009 年 2 月到 2010 年 2 月为 6.3%)高于私营部门(从 2009 年 12 月到 2010 年 2 月为 0.9%，以及从 2009 年 2 月到 2010 年 2 月为 5.6%)。⁷

19. 在本份文件中(表 3)，欧洲公共行政管理部门经过谈判增长的工资也已经低于其它的部门。2008 年和 2009 年，比利时、保加利亚、爱沙尼亚、希腊、匈牙利、爱尔兰和斯洛文尼亚达成的协议包括了冻结工资条款。

⁷ 经济情报处：“经济的运行：当前的指标勾画出一幅不确定的正面形势”，2010 年 8 月。

表 3 在欧盟，集体协议中的工资增长情况(27 个国家)，2008 年和 2009 年

	2008		2009	
	名义增长%	实际增加%	名义增长%	实际增加%
所有部门	5.0	0.5	4.2	2.9
公务员	4.2	-	2.9	-

资料来源：欧洲产业关系观察：工资的发展状况(2009)，引自 Hall、Corral 和 van Niekerk，同上，第 8 页。

20. 最能说明公共行政管理部门的工资变动情况的因素是一些机构、政治进程、工会组织、政府的政治措施、集体协议的法律地位和外部行为者的作用，如国际货币基金组织(IMF)或证券市场，存在着差异。
21. 欧洲的公共和私营工资比率是与公共部门的劳动力的比额密切相关的。在那些公共部门就业占更高比额的国家中，例如芬兰和法国，公共部门中每一个雇员的工资/薪金几乎与私营部门雇员的工资/薪金相同，而在那些公共部门就业占更低比率的国家-意大利、荷兰和葡萄牙-这个部门的平均工资/薪金要比私营部门高出 50%以上。但是，这种相关性统计的意义远远超过了私营部门工资和经济周期之间的关联性。公共部门工资的确定远远不能影响私营部门工资的确定，在私营部门置于更严格的就业保护立法之下。⁸ 一项在意大利、法国和联合王国进行的公营和私营对比关系的研究表明，在 2001 年，在对产业和职业差异的调整之后，公共雇员享受的工资待遇高于他们在私营部门的同伴，但仅在薪级低端。⁹
22. 一些欧盟国家和爱尔兰都采取了政策性的决定，2008-2010 年削减了政府的工资支出以及/或者是公共部门的雇员人数。有些国家的做法，已经包括了把减少赤字抵制衰退和调整工资谈判制度放在优先地位。¹⁰ 2010 年一些择定国家对影响薪金的措施进行了审议，在表 4 中显示。

⁸ Hall、Corral 和 van Niekerk，同上，第 17 页。

⁹ P. Ghinetti 和 C. Lucifora：公共部门工资差距和技能水平：一项跨国比较，工作文件第 118 号，科学经济量化方法部，经济系(东皮德蒙特大学，2008)。

¹⁰ Hall、Corral 和 van Niekerk，同上，第 9 页。

表 4 2010 年 1 月-10 月公共部门的薪金变化，择定国家

国 家	增加薪金	削减薪金	冻结薪金	减少增加
芬 兰	X			
法 国	X			
德 国	X	X		
希 腊		X	X	
匈 牙 利		X		
爱 尔 兰		X	X	
意 大 利			X	
卢 森 堡			X	
摩尔多瓦共和国的	X			
莫桑比克			X	
緬 甸	X			
荷 兰			X	
葡 萄 牙		X	X	
罗 马 尼 亚		X		
俄罗斯联邦	X			
斯 洛 文 尼 亚				X
南 非	X			
西 班 牙		X	X	
斯 威 士 兰	X			
阿 拉 伯 叙 利 亚 共 和 国	X			
乌 克 兰	X			
联 合 王 国	X		X	
美 国	X	X	X	

资料来源：已备索取。

23. 国际货币基金组织要求大多数寻求紧急援助的国家减少就业成本。其它的国家正在受到出口下降，资本流动逆转的困扰，这一困扰削弱了它们保持就业水平的能力，例如，在匈牙利、巴基斯坦和乌克兰，国际货币基金组织提供援助的附带条件是，通过诸如减少公共支出、逐步地取消紧急补贴、提高电费、冻结公共部门工资、养老金支付封顶以及推迟社会待遇的实施等措施来减少财政赤字。¹¹ 表 5 显示了在择定的欧洲国家削减公共部门工资支出的基础。

¹¹ J. Ghosh: “全球危机及未来：发展中世界的可持续增长轨迹”，国际劳工评论(2010 年，第 149 卷，第 2 期)，第 213 页。可在以下网址查询 <http://www.ilo.org/intranet/english/support/publ/revue/articles/2010-2/s4ghosh.pdf>。

表 5 2008 年 1 月-2010 年的 8 月，择定的欧洲国家，削减公共部门工资的理由

国 家	国际货币基金组织协议	债券拍卖前
希 腊	X	X
匈 牙 利	X	
冰 岛	X	
爱尔兰		X
拉脱维亚	X	
葡萄牙		X
罗马尼亚	X	X
西班牙		X

资料来源：Hall、Corral 和 Van Niekerk，同上，表 5，第 9 页。

24. 国际劳工组织的 2010 年劳动世界报告得出的结论是，包含在许多整顿一揽子计划中的削减公共部门工资和降低就业即刻产生了负面的劳动力市场影响。另一方面，培训计划和公共就业服务的支出，预计会对创造就业产生积极的影响。此外，加强的社会保护制度(包括精心制定的教育、医疗保健和养老金的政策)可以对由总需求换来的预防性储蓄的减少产生积极的影响。

25. 在以往的结构调整中，特别是在非洲，大多数国家都经历了公共部门人才的不断外流，特别是担任重要职务的公务员，流向外国公司、非政府组织和援助机构。¹²

危机对公共部门养老金的影响

26. 全球就业契约要求政府和社会伙伴在恢复进程中采用社会保障制度，并且开发“面向所有人的充足的社会保护，利用基本的社会保护最低标准包括：获得医疗保健、老年人和残疾人的收入保障、子女津贴以及与公共就业保障方案相结合的收入保障”。¹³

27. 2010 年期间，一些国家宣布了调整或者对退休待遇进行调整的计划(表 6)。尤其是在退休年龄的调整方面引起了大规模的社会冲突。

¹² Hall、Corral 和 van Niekerk，第 18 页。

¹³ 国际劳工组织：从危机中恢复：全球就业契约，第 4 页，第 12 段(1) (ii)。

表 6. 2009 年 12 月-2010 年 10 月择定国家的养老金和退休年龄的变化

国 家	退休年龄的变化	进行调整的计划	当前退休年龄	新的退休年龄	根据寿命调整的退休年龄	增加养老金	减少养老金	冻结养老金
保加利亚						x		
法 国		x	60	62 (2011 年 7 月)				
德 国	x		65	67 (2012-2029)				
希 腊	x		60 (女性)	65 (女性)			x	
爱尔兰	x		65	66 (最低公共服务养恤金年龄, 2010)				
意大利	x		61 (女性公务员)	65 (女性公务员) (1.1.2012)	x			
立陶宛		x		65				
荷 兰	x		65	66 (in 2020)	x			
葡萄牙							x	
罗马尼亚		x	60 (男子) 55 (妇女)	65 (男子) 60 (妇女) (2015)			x	
西班牙		x	65	67				x
联合王国		x	65	66		x		

资料来源：以备索取。

28. 这些调整的动机各异，但是从可获得的信息表明，这些动机大多数都是倾向于将其作为财政整顿一揽子计划中的一部分。例如在希腊、意大利、立陶宛和罗马尼亚，这些一揽子计划是在与国际金融机构进行协调之后制定出的。另一方面，在法国、德国和荷兰，提高退休年龄被作为是保障可支付得起的退休待遇的一种出路。在法国和希腊，这些调整带来了波及面极广的社会动乱。在荷兰，政府和工人代表就这一问题达成了一致意见。

对社会对话和集体谈判的影响

29. 与以前的金融危机相比，那些在公共行政管理部门建立了比较完善的集体谈判体系的国家对此危机反应尤为强烈。自 2008 年以来，一些国家的工会组织(例如爱尔兰)，和美国的一些当地的司法管辖区为了要保护工作岗位，降低工资或不增加工资。但是，一些国家降低工资和工作条件的待遇彻底破坏了社会伙伴协议，因而造成了大规模的劳工动荡(见表 7)。

表 7. 2010 年 1 月-10 月，择定国家的公共部门罢工情况

国 家	月	理 由	结 果
法 国	1 月	社会和经济政策	实行的措施。
	3 月		
	5 月		
	9 月		
希 腊	2 月	紧缩措施	在罢工之后继续采取削减赤字 的措施。
	3 月(3)		
	6 月		
	7 月		
	10 月		
意大利	2 月	紧缩措施	实行的措施。
	3 月		
	7 月		
	6 月		
德 国	2 月	采取警告性罢工对工资谈判 施加压力	在 2011 年期间逐步增加薪水达 2.3%左右。
葡萄牙	3 月	政府提出建议全面冻结工 资、削减部门的养老金以及 对公务员和政客削减工资 5%。	实行的措施。
联合王国	3 月	计划对支付冗员的工资封 顶，采取了紧缩措施	实施了措施，尽管有些措施在 高等法院被废止。
	9 月		
罗马尼亚	5 月	计划削减工资	实行的措施。
	10 月		
	6 月		
西班牙	6 月	计划冻结养老金并且对退休 规定进行调整；计划对公务 员的平均工资削减 5%。	未能达成协议。
	9 月(跨部门)	采取紧缩措施	
南 非	8 月-9 月	公共部门工会拒绝了增加工 资 6.5% 的要求并且呼吁举行 全国性大罢工支持增加工资 8.6%，这一百分比高于通货膨 胀率的 2 倍。	政府就增加工资提出了它的建 议，但是未能达成协议。
比利时 希 腊 爱尔兰 意大利 拉脱维亚 斯洛文尼亚 西班牙	2010 年 9 月 29 日	采取紧缩措施	欧洲工会联合会在欧盟国家协 调了一次罢工行动，包括了一 次在布鲁塞尔举行的示威，和 西班牙的一次大罢工。

资料来源：以备索取。

30. 由于金融市场和机构带来的强大的压力，2010年，社会对话在欧洲国家面临着严厉的限制。在西班牙由于缺少就紧缩措施的范围达成一致意见而缺少空间，造成了社会对话主张的临时终止，政府领悟了这在长期和短期都是紧迫的和必要的。在希腊和意大利，紧急情况发展到了如此地步，以至于无暇进行社会对话。在所有这三种情况下，社会动乱是直接的结果。
31. 在联合王国司法制度干预了此项问题，英国政府与5个工会组织在2010年2月达成协议，同意将现行的裁员补偿最高限额减少至2年的工资。但是，当最大的公务员工会(公共和商业服务工会(PCS))对此项决定提出质疑时，高等法院作出裁定，这一修改是非法的并且责成政府进行谈判，结论是，单方面“减少现行的保护权利”是不合法的。¹⁴ 拉脱维亚和罗马尼亚的最高法院做出决定，宣告在紧缩措施中进行养老金改革的立法性法规或法案为违宪的；¹⁵ 对不同意削减工资和养老金的上诉，包括在公共部门，在希腊国家议会中待决。
32. 当社会对话在保证就管理公共部门报酬和待遇削减协议发挥作用时，劳工动乱才能受到控制或者全部消除。例如在爱尔兰，政府和爱尔兰工会大会公共服务委员会之间达成了一项协议，定出了一项4年期工资冻结的条款并且要求政府承诺不实行强制性的裁员并且保持现行的养老金的做法。此外，这项协议还包括了一项对2009年采取的扭转工资削减的选择。作为交换，工会承诺保持产业和平的做法。

展望未来

33. 在国际劳工大会第99届会议开幕期间(2010)，局长呼吁，关注过早地退出战略和在公共部门削减就业对各国造成的有害影响，特别是与它们对整体债务水平造成的较小影响相比较。在制定战略时，很重要的一点是要注意到每一个国家的具体情况并且要理解，不是就业水平或待遇的波动都归因于当前危机。无论如何，实行新的提供服务的形式，无论是与经济放缓的影响有关或相反，作为一种政府政策的改革的决定，都需要有一个强有力的社会对话和开发技能，假如要成功地实现这些话。
34. 劳动世界报告2010指出，
- 与这些整顿的措施相比，这些国家应该充分的运用现有的财政空间。的确，这些国家甚至可以考虑，在今后的3年中按照国内生产总值的3%比例增加支出…这种额外的支出将会引起就业的强烈反应，完全能够超过当初公共财务日益恶化的影响。¹⁶

¹⁴ 英格兰和威尔士高等法院1027(行政)，2010年5月10日，第52段(iii)。

¹⁵ 罗马尼亚最高法院2010年6月25日第872号决定；拉脱维亚最高法院对2009-43-01号案例判决。

¹⁶ 国际劳工组织：劳动世界报告2010，同上，第76页。

35. 理事会的结社自由委员会(CFA)指出, 尽管在它的权限范围内是无法对一个政府在困难时期所采取的经济措施作出评论, 或者对国际货币基金组织的建议作出评论, 但是涉及到解雇大量工人的决定应该与有关的工人和工人组织进行广泛的讨论, 目的是根据这个国家的机会和形式为这些工人计划出职业的未来。¹⁷ 结社自由委员会也提出建议, 经济稳定战略应将集体谈判放在优先位置上, 决定公务员的就业条件, 而不是通过立法限制他们的工资; 但如果一个政府认为, 形势条件不宜进行集体谈判, “这种限制应是一种特殊措施, 而且只能在必要时才可应用, 而且不能超过一个合理的时期, 并附加有充分的保护性措施, 保障工人的生活水准”。
36. 这一部门的前景仍然是复杂的。一方面, 现有的战略继续要争取在欧洲公共行政管理进行削减。另一方面, 根据 2010 年人力就业前景调查, 一些国家包括阿根廷、巴西、印度、日本和秘鲁公共部门的雇主希望能看到在 2010 年第 3 季度期与第 2 季度相比有一个总体就业的积极变化。这一调查衡量了持这一观点的雇主比例, 他们预测, 在下一个季度, 总体就业资源有所增加并且调查已减去了持这一观点的雇主的比例, 即他们盼望能够看到在同一时期他们所在的地方的就业出现下降。
37. 由于以上所描述的经济放缓的传导机制继续拥有潜力影响政府的收益, 在以前季度未受经济放缓影响的那些国家的政府并不处于免于今后冲击的安全形势之下。这些政府可以从社会对话、社会保护和创造就业的战略中受益。
38. 社会对话和集体谈判在公共行政管理中是体面劳动应对经济危机的一个重要部分, 并且对它们的重要性有了新的认识。巴西、加蓬、斯洛伐克和斯洛文尼亚在去年批准了 1978 年的劳动关系(公共服务)公约(第 151 号), 从而使批准国总数达到了 48 个。一个新的推动批准公约的运动有助于建立一个在与危机相关措施方面进行更广泛磋商的基础。贝宁、前南斯拉夫马其顿共和国、马达加斯加和纳米比亚的体面劳动国别计划把批准 151 号公约作为三方伙伴的优先事项, 以及国际劳工组织体面劳动技术支持工作队和中美洲国家办事处(DWT/CO-圣何塞)已经制定了活动计划促进在萨尔瓦多实施这一公约, 它已经在 2006 年批准了该项公约。体面劳动国别计划在基里巴斯、马绍尔群岛和图瓦卢包括了一项承诺, 根据 151 号公约的内容实施立法。

2010 年 11 月 2 日, 日内瓦

提供参考

¹⁷ 国际劳工组织: 国际劳工局理事会结社自由委员会决定和原则文摘(日内瓦, 2006), 第 1024 段、1040 段和 1085 段。