



第一项议程

2020-21 两年期计划预算草案初步概览

文件的目的是

鉴于在当前形势下所面临的挑战，提请理事会就《2020-21 两年期计划和预算》的方向提供指引，以便向第 335 届(2019 年 3 月)和第 337 届(2019 年 10-11 月)会议提交草案。本概览描述了特别是在《2030 年可持续发展议程》和联合国改革的背景下国际劳工组织在实现其战略目标方面可能遇到的难题，并阐述了在《国际劳工组织 2018-21 年战略计划》目标的引领下加强技术能力和提高运行效率的方法。

相关的战略目标：全部。

主要相关成果/跨领域政策驱动因素：全部。

政策影响：有。

法律影响：无。

财政影响：有。

需采取的后续行动：有。

作者单位：战略规划与管理司(PROGRAM)。

相关文件：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(2008 年)；《国际劳工组织关于通过体面劳动推进社会正义的决议》(2016 年)；《国际劳工组织关于开展有效发展合作以支持可持续发展目标的决议和结论》(2018 年)；《国际劳工组织关于社会对话与三方机制的第二次周期性讨论的决议》(2018 年)；大会文件 ILC.102/DG/1A；理事会文件 GB.328/PFA/1、GB/329/PFA/1、GB.329/INS/3/1、GB.331/PFA/4、GB.331/PFA/13、GB.332/PFA/8、GB.333/INS/7/2、GB.334/PFA/INF/2、GB.334/INS/3/1 和 GB.334/INS/3/4。

I. 导 言

1. 本预览为《2020-21 两年期计划和预算(草案)》做好了铺垫。其出炉时机具有特殊性：2019 年将迎来本组织成立一百周年；在迈向百年庆典之际正在对劳动世界之未来问题开展持续反思，其高潮将是在 2019 年国际劳工大会上对这一主题进行讨论。
2. 理事会在第 333 届会议(2018 年 6 月)上批准了一项关于编制《2020-21 两年期计划和预算》的修订程序，这样便于本草案能够考虑到百年国际劳工大会关于劳动世界的未来问题的讨论成果，同时完全符合《劳工局财务条例》的各项要求。¹
3. 概括而言，这个进程包括：
 - 2018 年 11 月，理事会讨论本文件，其中阐述了特别是在《2030 年可持续发展议程》(《2030 年议程》)和联合国改革之背景下国际劳工组织在实现其战略目标方面可能遇到的挑战，并描述了国际劳工组织加强技术能力和谋求运行效率的总体方法。
 - 2019 年 3 月，理事会审议《2020-21 两年期计划和预算(草案)》，其中包括按专项拨款划分的战略性支出预算，根据《财务条例》的规定分为编目(见专栏)，并辅之以对新出现问题的分析以及对改进成果框架的拟议方式和方法的描述。
 - 2019 年 6 月，国际劳工大会通过本预算，并将按常规在成员国之间分配预算收入。
 - 从 2019 年 6 月至 2019 年 11 月，与理事会成员就编制成果框架开展非正式三方协商。
 - 2019 年 11 月，理事会审议并决定实质性工作方案的主要内容，包括关于成果框架(含两年期的成果、指标、基线和目标)的详细信息。该方案将反映理事会在整个过程中提供的指导意见以及 2019 年 6 月国际劳工大会关于劳动世界的未来问题的讨论成果。

专 栏

将于 2019 年 3 月提交理事会的 战略性支出预算结构

第一编. 普通预算

项目 A. 政策制定机构

项目 B. 政策成果

项目 C. 管理服务

项目 D. 其他预算拨款

人员更替调整金

第二编. 意外支出

第三编. 周转基金

第四编. 机构投资和特别项目

¹ 见理事会文件 [GB.333/INS/7/2](#)。

II. 在《2030年议程》和联合国改革的背景下推进战略目标：未来的挑战

4. 《2030年议程》承认体面劳动和包容性增长在可持续发展中的中心地位，是可持续发展的关键驱动力。这反映了一项全球共识，即人人享有充分和生产性就业及体面劳动在支持建立公平包容的社会中发挥着作用，而公平包容的社会为和平奠定了牢固的基础，这契合国际劳工组织通过体面劳动实现社会正义的使命。
5. 体面劳动遇到的挑战既来自当前劳动力市场的条件(有时仍存在严重的体面劳动赤字)，也源自对劳动世界特别是但不仅仅是因技术创新而发生根本性变化的现实和预期。尽管全球经济增长态势出现了一些改善的迹象，但目前的趋势已证明还不足以从根本上缓解体面劳动机会的短缺问题，这是一个持续给青年造成不成比例和巨大影响的问题。近年来，世界各地都出现了移民和流离失所人数大幅增加的情况。无论个中原因如何，它都对劳动力市场构成了重大挑战，为此呼吁国际社会在实际操作和政治上加以应对。
6. 在发生根本性变革之际，工人和企业必须适应不断变化的环境，而政策制定者则必须为他们提供成功转型的手段。这意味着，社会保护制度虽然经常面临财政缺口，但仍需要扩大其覆盖面和充足性，并适应那些从事日益多样化工作的工人的需求。终身学习越来越被视为在整个职业生涯中获得体面劳动的关键，因此需要设计和推行提供终身学习的机制。与此同时，为了助推新企业的创立与成长以及老企业的持续发展，需要建立一个适宜的营商环境。企业是创造体面劳动的前提。
7. 当人们普遍不相信现有机构和政策环境能够对紧迫问题提出令人满意的对策之际，国际劳工组织的三方成员正在克服并且必须继续克服这些挑战。这反过来又给三方原则与实践和社会对话带来了压力。所有各方都将需要继续致力于让三方机制发挥作用，以期取得显著成果，这是其可信度和合法性赖以维系的基础。保证这些努力成功的必要前提条件是充分普遍尊重组织权和集体谈判权。在这方面，国际劳工组织也拥有重大机遇，通过利用《2030年议程》所产生的推动力及其业已实施的计划来促进尊重其他类别的工作中基本权利——消除强迫劳动、童工劳动和歧视。
8. 《国际劳工组织 2020-21 两年期计划和预算》将在联合国发生彻底变革的背景下实施。随着联合国第 72/279 号决议于 2018 年 5 月 31 日通过，成员国决定对联合国发展系统进行改革。因此，理事会对联合国改革影响的讨论也将关系到《2020-21 两年期计划和预算》² 的编制工作。
9. 作为具有鲜明使命感和身份认同感的一个机构，国际劳工组织将继续全力参与联合国改革，最充分地利用改革创造的机遇，提升其影响力和有效性，并动员技术和财政资源以体面劳动来推进社会正义、持续提高服务交付效率以及有效应对劳动世界

² 见理事会文件 GB/334/INS/4。

变化带来的挑战。在此背景下，执行《2020-21 两年期计划和预算》可能需要调整国际劳工组织关于国别规划的编制程序、国家和区域两级业务、供资和筹资战略以及伙伴合作的方式等。随着形势的发展，这些都将成为理事会需要重新处理的问题。

10. 在国家层面，将加大工作力度，确保国际劳工组织的规划工作密切关注各国的优先事项并在联合国发展援助框架(“联发援框架”)和相关的联合供资机制中占有一席之地。在此过程中，国际劳工组织将在不断努力制订新一代体面劳动国家计划的基础上，与工人组织和雇主组织以及劳动部和主要国家机构开展密切合作，确保在联合国辩论和规划工作中提出劳工观点。这些努力对于国际劳工组织向三方成员提供服务和编制下个两年期计划至关重要。
11. 作为联合国国家工作队的一员，目前国际劳工组织在三分之二的国家中没有设立其派驻办事机构。鉴此，修改关于确定在国家设立派驻机构与区域机构角色的标准，将带来其他挑战。这可能会影响到国际劳工组织的外地业务架构及其人员流动政策，而后者的目的是为了使其在三方成员和成员国最急需的时候和地方能够灵活及时地调配技术力量。如理事会文件(GB.334/INS/4)所示，任何调整措施都将按照国际劳工组织的既定程序加以处理。此外，尤其是在国家层面，预计联合国改革将扩大共同系统、后方办公室和合署办公点的业务，同时调整业务运营战略，所有这些都将产生财务影响，并要求不断地创新业务流程。与联合国的讨论情况表明，此类提议具有一定程度的灵活性，国际劳工组织将认真评估这些变革对本组织(包括其身份和使命)带来的利弊得失。
12. 改革有望创造机遇，为体面劳动筹措额外资金和扩大伙伴关系。国际劳工组织将继续加强在财务资源方面的透明度、问责制和管理，以确保符合作为改革议程一部分的供资契约的要求，从而提高劳工局获取融资的能力。还将根据其三方结构的附加价值和 2016 年以来成立的联盟所取得的成就，围绕可持续发展目标，为扩大伙伴关系而提供实际经验和技術能力。与此同时，将监测拟对来自捐助者的专用资源征税的影响以及这类资源的实际减少量。
13. 总体而言，国际劳工组织劳动世界的未来倡议以及联合国发展系统改革的落实都表明，与过去的两年期相比，《2020-21 两年期计划和预算》的最终草案可能会在重大政策优先事项及其实施的体制框架方面带来相当大的变化。反过来，这可能需较过去重新调配更加大量的资源。尽管这意味着不确定性，但《2020-21 两年期计划和预算》仍将需要实现理事会第 328 届会议(2016 年 10-11 月)通过的《2018-21 年战略计划》(“ILO 2021”)的目标。因此，“国际劳工组织 2021”(“ILO 2021”)愿景的六个目标为下一个两年期指明了方向。鉴于上述的时局性和机制性挑战，《2020-21 两年期计划和预算》可能意味着从根本上改变当前重点，也可能意味着，为了重新配置资源来满足更高的优先需求而做出关于压缩或大幅调整国际劳工组织当前计划的若干决定。

III. 交付“国际劳工组织 2021”

14. 《国际劳工组织 2018-21 年战略计划》的六个目标阐述了国际劳工组织加强技术能力和提高效率行动的关键环节。³

增强向三方成员提供优质服务的 能力，通过《体面劳动议程》实现社会正义

15. 正如《人力资源战略(2018-21)》⁴所示，劳工局的优势取决于拥有一支能够履行国际劳工组织使命、有效回应三方成员需求的精干敬业的劳动力队伍。2020-21 年，国际劳工组织将完善其政策和制度，目的在于：

- 在合适时间、在合适岗位上吸引、培养、使用和留住具有合适技能的职员；
- 确保增强全劳工局行动的协同效应，在其职员的工作中树立“国际劳工组织一盘棋”思想；
- 改进人力资源服务、程序和工具；
- 继续致力于多样化，包括地域多样化和性别平衡性。

16. 强化政策和制度的最终目标是，按照有效的人才发展、激励和培训战略，提高国际劳工组织在劳动力管理方面的灵敏性，使各种能力与不断变化的优先事项相衔接。劳工局还将着重发展实现联合国改革⁵所需灵敏性的手段。

提高倾听与回应劳动世界中 最弱势最底层群体诉求的能力

17. 在符合《2030 年议程》“一个都不落下”的前提下，国际劳工组织将继续增强能力，支持实施针对贫困人口的干预措施；这些贫困人口遭受严重的体面劳动赤字，并深受冲突和脆弱局势的影响，而且他们的基本权利和自由被肆意践踏。新兴国家中有近二分之一的工人处于脆弱的就业形式，发展中国家中处于脆弱就业形式的工人比例则升至近五分之四，这种状况往往表明本计划和预算应聚焦于那些针对性强又积极主动的政策，目的是为了将这些群体纳入主流体面劳动政策之中。国际劳工组织将以这些群体为目标，采取具体行动，包括通过其发展合作旗舰计划。

³ 见理事会文件 [GB.328/PFA/1](#)，第 36 段。

⁴ 见理事会文件 [GB.331/PFA/13](#)。

⁵ 见理事会文件 [GB.334/INS/4](#)。

在一个高效权威制度的监督下， 通过一套强大和相关的国际劳工 标准来强化规范职能

18. 国际劳工组织的国际劳工标准及其独一无二的监督制度对其所有的活动领域都至关重要。“标准倡议”旨在提高国际劳工组织规范性工作的针对性、权威性和影响力，并将继续加以实施，以确保制订一套强大且相关的标准，为加强国家一级的行动提供支撑。
19. 规范性行动是国际劳工组织为实现可持续发展目标作出贡献的一个组成部分，而可持续发展目标计划的执行为有的放矢地促进标准的批准与实施提供了切入点。2020-21年，将采取进一步行动，促使国际劳工组织监督机制的成果与可持续发展目标相关的分析和规划方法及报告程序更好地结合起来。

加强作为知识引领者的作用

20. 关于体面劳动问题方面的知识创造与知识传播将成为影响全球、区域和国家层面政策议程战略的核心内容。在一个竞争日益激烈的环境中，国际劳工组织需要凭借其知识脱颖而出、卓尔不群。三方成员越来越多地要求提供以扎实的政策性、实证性研究为基础的实用工具。与社会伙伴和各成员国就知识需求展开协商，将对确定两年期的研究重点至关重要。劳工局将继续强化质量控制机制，提升国际劳工组织研究的政策效应。研究评审小组将继续发挥作用，确保国际劳工组织所从事的研究活动及其出版物的高质量、学术严谨性和独立性，从而从多学科的角度提供指导。
21. 《知识战略(2018-21)》⁶加强并支撑着国际劳工组织的政策性研究。将在全球和区域层面推出知识和分析成果，以便进行跨国比较，并在国家层面为政策提供依据。这项战略的关键是国际劳工组织发挥召集人的作用，汇聚天下知识并与其他多边组织和领先的学术和研究机构建立伙伴关系，以及吸收雇主组织和工人组织的知识。
22. 2020-21年，一项关键工作将是支持成员国应用经第19届国际劳工统计学家大会(ICLS)核准的“工作”(“work”)统计学定义以及于2018年10月召开的下届大会的相关成果。此次会议将加深对工作本身不断演变的性质、持续变化的雇佣关系以及劳动力市场的未来发展态势的理解。例如，这些活动将大大有助于了解妇女在劳动世界(包括无薪酬工作)中的作用，并有助于更好地了解非正规性问题。

⁶ 见理事会文件 GB.331/PFA/4。另见关于向理事会第334届会议提交的知识战略执行情况的信息说明(GB.334/PFA/INF/2)。

成为落实《2030 年议程》的领跑者

23. 如上文所述，《2030 年议程》已将体面劳动置于可持续发展的中心。根据大会 2018 年 6 月通过的《关于国际劳工组织开展有效发展合作以支持可持续发展目标的决议》，劳工局将与雇主组织和工人组织协商后，向各国政府提供支持，以加强政策的协调性并为支持实现体面劳动和可持续发展目标而动用相关的融资手段。理事会本届会议讨论的 2019 年行动计划 (为起草一项发展合作战略做准备)⁷ 和该项未来战略本身将为建立可持续和多样化伙伴关系打下基础，以便根据国际劳工组织三方成员的需要，以更高效、更透明和更有效的方式实现体面劳动成果目标。
24. 《2030 年议程》针对数据和国际可比的统计数据对制定政策和监测可持续发展目标进展情况的重要性给予了前所未有的强调。作为若干与体面劳动相关的可持续发展目标指标的监管机构和许多其他指标的参与机构，国际劳工组织最重大的责任和挑战之一是帮助成员国建立统计能力，以衡量和监测劳动力市场关键变量的演变情况，而这些变量可以在全球范围内加以汇总，用于报告目的。为此，它将继续提供有关劳工统计数据采集与分析方面的培训，并为《2030 年议程》指标开发更新的工具和手册，其重点是放在缩小性别数据方面的差距。劳工局在劳工统计领域的工作动力将来自于 2018 年 10 月在日内瓦举行的第 20 届国际劳工统计学家大会所做出的若干决定。

提升本组织有效高效的运行能力， 为成员国交付物有所值的服务

25. 国际劳工组织将继续努力完善基于结果的管理(RBM)，以此作为满足问责要求的一种手段，同时也将继续指导决策和组织学习。这方面的工作基础将是按照《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》的后续举措⁸ 及在 2018 年设立的劳工局 RBM 工作队框架内开展的各项活动。其中一项创新活动将侧重于探究使各种结果与国际劳工组织战略目标和可持续发展目标实现紧密结合的方式方法，例如通过更清晰地阐述体面劳动结果如何促进长期变革和目标以及各体系如何有助于监测这一层面的发展趋势。
26. 另一项行动方针是继续改进与整合监测和报告系统，⁹ 以便更好地评估全组织的有效性和影响力。其实现途径是，加强有关在国际劳工组织支持下所取得的体面劳动结果的战略预算编制、财务和实质性活动的报告工作；落实国际劳工组织基于结果的

⁷ 见理事会文件 GB.334/INS/3/1。

⁸ 见理事会文件 GB.329/INS/3/1，第 23 段。

⁹ 包括与国际援助透明度倡议(IATI)等机制有关的内容。

《评估战略 (2018-21)》¹⁰中所包含的创新举措，从而增强评估工作的战略性和集群化、扩大体面劳动国别计划和政策领域的覆盖面以及提高调研成果的使用率。

27. 国际劳工组织将在 2012 年启动的改革进程所取得成就的基础上，为提高效果和效率而继续引领一个持续改进的进程。通过在人员招聘、发展合作项目管理、采购和信息技术方面出台若干举措以及自 2015 年以来通过开展业务流程审查(BPR)，服务工作得到了改进。整体改革的成果之一是把相当于 66 个全职岗位的资源从支持和管理职能部门重新配置到技术部门。这使劳工局能够填补关键的能力缺口，增加对三方成员的技术支持和咨询服务。
28. 通过自然减员、空缺职位控制、岗位重新设计以及人员培训和重新分配，逐步实现了近两个两年期内经业务流程审查所确定的时间成本节省。截至 2018 年 7 月 31 日，已有可能在 2016-17 和 2018-19 两年期计划和预算中重新部署 27.4 个职位(有助于使重新调配总数达到上述 66 个技术职位)，与此同时向非技术岗位再次充实了 21.9 个职位，以加强某些支持能力，这对改进技术服务至关重要。
29. 劳工局将继续探究提高行政服务交付与质量的途径，这也将为把资源从“后方办公室”支持职位重新配置到前方技术和分析职位提供进一步的可能性。将继续重新分配已节省的时间成本，以加强技术和实地服务，并在必要时对诸如信息技术改进等辅助服务进行再投资。
30. 还将一并采取措施，招揽多元化人才，创造有利的工作环境，促进人员流动以及确保职工不断接受培训，以便始终站在体面劳动相关知识的前沿。劳工局将继续推行精益管理法，该管理法在上一个两年期取得了重大成果，例如加强了人员参与和交流沟通、团队领导力、绩效管理和其他支持持续变革的做法。将继续同时进行流程改进和管理实践，而后者将直接为流程变革的实施和可持续性提供支撑。然而，其本意则旨在更全面地改进整个劳工局的管理实践，而不仅仅是与流程变革相关的管理实践。
31. 在制定《2020-21 两年期计划和预算》时，还需要考虑到近几个两年期内成为国际劳工组织行动中不可或缺的交叉政策驱动因素的相关性，即国际劳工标准、社会对话、社会性别平等和非歧视性 — 这些是实现国际劳工组织章程目标的关键。为了应对全球性挑战而需要在劳动世界中采取行动，自 2018-19 两年期引入了第四个驱动因素 — 向环境可持续性公平过渡。鉴于其性质和持续相关性，似乎有必要加以维持。
32. 在无法预先确定 2019 年百年大会成果的情况下，提请理事会根据本文件中列出的背景情况和考虑因素，为计划和预算草案的编制工作提供指导意见。

¹⁰ 见理事会文件 [GB.332/PFA/8](#)。

决定草案

33. 理事会要求局长在编制有待提交理事会第 335 届会议(2019 年 3 月)的《2020-21 两年期计划和预算(草案)》时,考虑其在关于应对当前背景下的挑战和为实现“国际劳工组织 2021”(“ILO 2021”)愿景目标而采取的行动方面的指导意见。