

第九项议程

国际劳工组织全系统机构能力发展战略

文件的目的是

提交本文件是应关于制定一项国际劳工组织全系统机构能力发展战略的请求，这项请求由理事会在旨在落实国际劳工大会 2016 年通过的关于通过体面劳动推进社会正义的决议的工作计划 4.1 中提出。现请理事会要求劳工局执行这项战略，同时考虑到在讨论过程中收到的指导意见(见决定草案：第 34 段)。

相关的战略目标：所有。

主要相关成果/跨领域政策驱动因素：所有。

政策影响：有。

法律影响：无。

财政影响：有，现有预算内。

需采取的后续行动：有。

作者单位：外地办事机构和伙伴关系部门副局长(DDG/FOP)、政策部门副局长(DDG/P)。

相关文件：理事会文件 GB.335/INS/10；GB.335/PFA/1；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，国际劳工大会 2018 年第 107 届会议关于社会对话与三方机制第二次周期性讨论的决议；《劳动世界的未来全球委员会最终报告》。

导 言

1. 国际劳工组织履行其职责所处的背景正在发生迅速变化。《2030 年可持续发展议程》的成功落实和可持续发展目标的实现，将需要包括从公民到政府、工人和雇主组织及民间团体在内的所有利益相关方在国际劳工组织的支持下切实进行参与。联合国发展系统的改革，正在针对联合国业务行动的落实，尤其是国家层面业务的落实出台一些重要变革举措。¹ 为了抓住这些动态转变所创造的机遇，并确保机构通过吸引和留住成员继续发挥重要作用，国际劳工组织三方成员需要加强能力，使其能够推进各自的业务，切实为国家政策对话出力，并且继续为落实体面劳动而促进三方机制、社会对话和国际劳工标准，同时实现社会正义的目标，并推动实现可持续发展目标。
2. 《国际劳工组织机构能力发展战略》提出一种在近几年所吸取的经验教训基础上发展国际劳工组织三方成员能力的新的综合性方针。本文件为贯彻落实理事会第 329 届会议(2017 年 3 月)作出的决定而提出。²

I. 国际劳工组织的能力发展

3. 对于国际劳工组织来说，能力发展是落实体面劳动和推进社会正义行动的核心手段之一。国际劳工组织将能力发展定义为“个人、组织和社会获取、增强及保持能力从而设定和实现一定时期内各自的发展目标的进程”。³ 国际劳工组织在能力发展工作中的作用是“在必要时为成员国以及雇主和工人代表性组织的机构能力提供帮助，以便推动有意义的和连贯一致的社会政策和可持续发展”。⁴ 因此，能力发展被理解为一个内生进程，在这个进程中，劳工局根据三方成员的优先事项和需要发挥支持者的作用。
4. 国际劳工组织对三个相辅相成、相互依赖的能力发展层面做出区分，这三个层面是：个人层面、组织层面和扶持性层面环境。第一个层面是指提高个人的技能和能力，第二个层面侧重提高组织完成任务的能力，第三个层面是指对政策、立法、规章、劳动力市场机构和社会体系等作出改进。在所有这三个层面，还可以对技术能力(例如就业、创业、社会保障、职业安全与卫生，以及源自国际劳工组织监督机制的规范事项)和职能性能力(如领导作用、财务管理、国家预算管理以及伙伴关系和其他

¹ 理事会文件 [GB.334/INS/4](#) 和 [GB.335/INS/10](#)。

² 理事会文件 [GB.329/INS/3/1](#)。为执行关于通过体面劳动推进社会正义的决议的工作计划 4.1 包括一项特定请求，即国际劳工组织全系统机构能力发展战略。

³ 理事会文件 [GB.317/POL/6](#)。此定义与已被广泛接受的经济合作与发展组织(经合组织)(发展援助委员会, 2006)的定义以及联合国发展系统(高级别评估, 2018)所使用的定义大体一致。

⁴ 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，2008 年。

关系的建立等)做出区分。为了确保对体面劳动和可持续发展目标的实现产生积极影响，技术能力和职能这两者都需要得到提高。

5. 因此，机构能力发展战略必须尤其重视通过一个根据三方成员不断变化的需求进行干预的动态周期，在所有三个层面采取协调行动。⁵这就需要持续不断地并且以参与方式对结果进行分析，将信息反馈给新的计划及任务的规划工作。

II. 需要改进国际劳工组织全系统工作方式

6. 国际劳工组织这项新战略的拟定借助多个信息渠道。2018 年，对国际劳工组织的能力发展工作做了一次独立的高级别评估(HLE)，这次评估涵盖 2010-17 这一时期。⁶ 高级别评估认识到，国际劳工组织三方成员正在得益于能力发展活动，并且国际劳工组织的支持大体上与三方成员的优先事项和需要相关。评估报告还找出了多项不足之处，包括：过分注重旨在支持项目特定目标的活动，对三方成员进行有效社会对话的能力培养重视有限，性别平等在这些活动中没有得到均衡落实。评估报告就进一步提高能力发展工作的可持续性、一致性和影响提出了 9 项实际建议。
7. 高级别评估概述了三方成员对于能力发展的主要期望。三方成员提出的要求许多都与其组织的职能性能力有关，包括内部治理结构，管理工具和系统，及其战略规划和领导能力。在技术能力方面，国际劳工组织三方成员希望在劳动法、职业安全与卫生及移徙等领域的研究和政策制定技能方面提供支持。此外，与劳动世界的未来、非正规经济、不稳定的就业以及向数字化过渡等有关议题受到的重视程度最高。⁷
8. 在构成国际劳工大会 2018 年发展合作问题讨论的筹备工作一部分的一项单独的调查中，三方成员对提高国际劳工组织能力发展的重要性、影响和可持续的可能途径的顺序做了排列。⁸ 图 1 显示，政府、工人和雇主三方在这一问题上的看法是一致的。⁹ 主导权的重要性、问责、国际劳工组织能力发展活动与国家优先事项相一致，以及受益组织直接参与规划、执行和评价进程等，为主要方向。这些大体符合发展

⁵ 这些概念以及取得能力发展的变革理论的进一步拟定可查询“2010-2017 年国际劳工组织能力发展工作独立评估”(国际劳工组织评估办公室，2018 年 10 月)。这与 2020-21 两年期局长计划和预算草案所载的用于拟定 2020-21 年国际劳工组织成果框架的方法相一致(GB.335/PFA/1)。

⁶ https://www.ilo.org/eval/Evaluationreports/Strategyandpolicyevaluations/WCMS_646756/lang-en/index.htm.

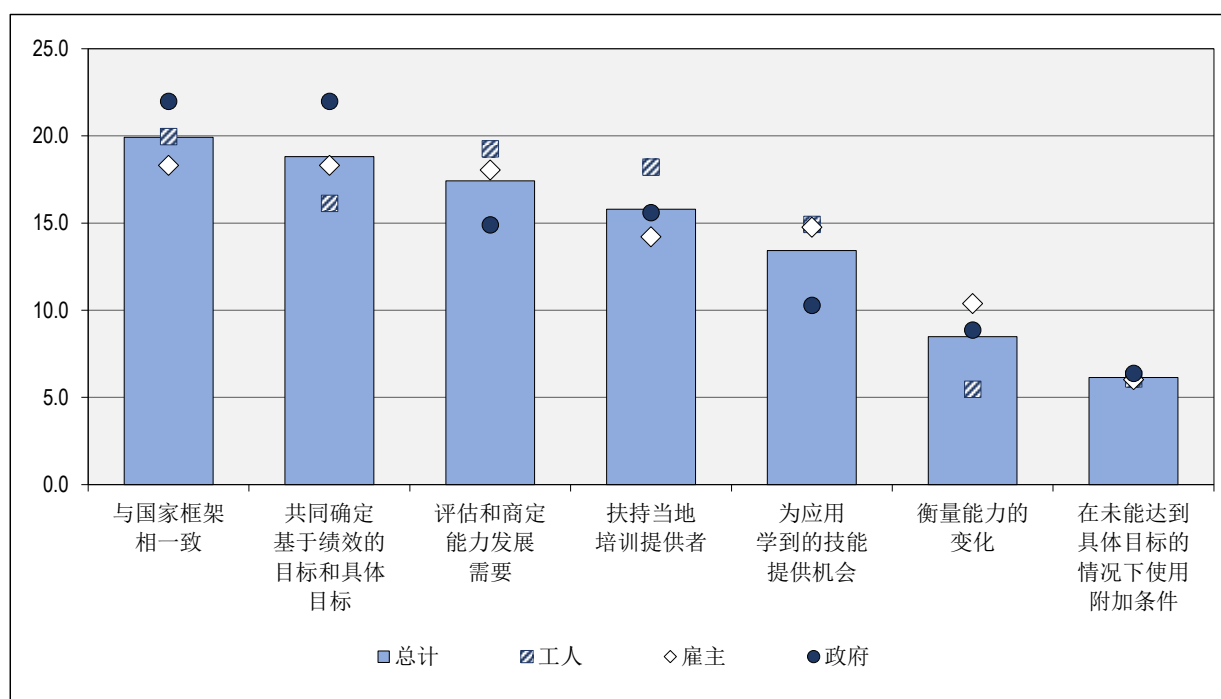
⁷ 同上。

⁸ 此问题是 2017 年国际劳工组织对三方成员和发展伙伴进行的调查的一部分。所有调查结果和方法载于国际劳工大会报告：[迈向 2030 年：开展有效的发展合作，支持可持续发展目标](#)，报告四，国际劳工大会第 107 届会议，2018 年。

⁹ 这些偏好不同区域也是一致的。

有效性的总体概念，¹⁰ 也符合多边组织业绩评估网(MOPAN)2017 年对国际劳工组织所作评估中提出的建议。¹¹ 另外，三方成员还表示，如果劳工局支持当地培训提供者争取成为劳动世界培训方面的引领者，而且如果劳工局提供机会，以便应用通过培训获得的技能，那么劳工局的能力发展将变得更加有效。

图 1 三方成员选定的提高国际劳工组织能力发展活动的重要性、影响和可持续性的方法(按三方成员类别列出)
(所有答复的百分比)¹²



9. 理事会讨论了能力发展涉及的各个方面，¹³ 这些方面在 2018 年通过的国际劳工大会关于国际劳工组织开展发展合作以支持可持续发展目标的决议，以及在关于社会对话与三方机制第二次周期性讨论的决议中得到反映。具体而言，特别是要求劳工局：

“加强三方成员切实参与实现《2030 年议程》目标的能力，更多侧重可持续组织和机构能力建设”；[加强] “国家负责接受和提供发展合作的机构的能力”；…… [并且] “在落实《2030 年议程》，在全球、区域、国家和地方四级改革联合国发展

¹⁰ 正如 2011 年《釜山有效发展合作伙伴关系》所反映的那样。

¹¹ 2017 年多边组织业绩评估网 — 机构评估报告：国际劳工组织。

¹² 该图显示在三方成员调查中选择相应选项的次数占所有回答的百分比。调查问题要求受访者从七个选项中选择三项。查询有关三方调查方法的详细内容，见 2018 年提交国际劳工大会的报告附件 A(脚注 8)。

¹³ 见理事会文件 GB.317/POL/6(2013 年)；GB.309/TC/1(2010 年)；GB.298/PFA/14/3(2007 年)。

体系过程中，积极提倡国际劳工组织的独特附加值，包括其三方机制、规范行动和社会对话，包括将体面劳动国别计划优先事项纳入联合国发展援助框架。”¹⁴

10. 还要求劳工局帮助三方成员达到国际劳工大会等管理机制中的平等性别代表性。2018年3月，理事会再次敦促各组争取在代表团和区域会议方面达到性别均等，并请劳工局为包括社会伙伴在内的所有需要在达到性别均等方面获得援助的群组举办能力建设讲习班。
11. 总的来说，这些请求呼吁采取协调做法，处理联合国改革带来的机构挑战和产生的重大影响，同时推进国际劳工组织三方机制、规范行动、社会对话和性别平等核心价值观。

III. 战略的主要内容

12. 这项战略的至关重要的目标是使三方成员能够更加重视其成员和潜在成员，培养基于政策的倡导能力，从而使三方成员能够最大限度地为体面劳动成果作出贡献。该战略的主要内容归纳为三个相互关联的成果领域：
 - (a) 改进能力发展活动的交付；
 - (b) 扩大能力发展伙伴关系的创新做法；
 - (c) 将机构能力发展充分纳入国际劳工组织总体政策框架。
13. 该战略的执行分为两个阶段。第一阶段涉及2018-19两年期余下时间和2020-21两年期，这两个时期的实际可交付成果在每个成果领域之下确定。第二阶段的业务安排将在新的战略框架获得批准之后，并在考虑到2019年国际劳工大会讨论结果的前提下得到详细拟定。¹⁵

成果领域 1: 改善能力发展的交付

(a) 加强系列能力发展的工具和方法

14. 有效的能力发展必须立足于对受益方通过协商进程确定的组织需要和优先事项的深入了解。这种能力发展还需考虑到国际劳工组织三方成员运作的环境的动态特点，并且顾及对三方成员机构优先事项所做的灵活调整。在考虑到这些因素的情况下，能够通过采取共同诊断的做法，随后共同规划执行工作，以及确保在个体和扶持环境方面将组织战略与能力发展相联系，实现规模效益。此种共同做法的拟定还需要

¹⁴ 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，国际劳工大会第107届会议，2018年，第9段(1)(b)，第8段(h)和第9段(1)(a)。

¹⁵ 见本文件第IV部分。

进一步开展构思工作，这项工作可基于现有方法，尤其是工人活动局和雇主活动局，国际劳工组织技术政策司和外地办事处，以及国际劳工组织都灵国际培训中心已经使用的方法。

15. 劳工局将对在评估、规划、监测和评价发展能力方面使用的已有工具和方法进行审查，侧重支持和提倡方法的多样性。在确定最佳做法基础上，劳工局将制定国际劳工组织总体指导意见，这种指导意见通过三个能力发展层面中每个层面的一种变革理论，在区分技术能力和职能性能力的前提下，将这三个层面联系在一起。将特别注重可以很容易适合特定受众的创新做法和方法。
16. 劳工局将逐步改进了了解和记录三方成员能力发展需要的方法，并设法使外地办事处和总部各部门更加易于获取此种知识。工人活动局和雇主活动局将利用两个机构现有的确定优先事项系统和网络技术专业人员，牵头开展构想工作和改进工人和雇主机构优先事项评估工作的落实。关于劳动行政管理，现有的评估/审计系统将得到改进，以便在确定能力发展需要和制定联合行动计划方面发挥重要作用。经改进的能力需要诊断系统将包含有关国际劳工组织三方成员技术和职能优先事项的组成部分，同时处理以下问题：哪些组成部分将更有助于三方成员最大限度地从现有政策空间获得益处，并确保切实参与广泛的国家政策进程和框架，包括联系联合国国家工作队和联合国发展援助框架进行参与。
17. 在这个构想工作基础上，现有的旨在指导能力发展工作的能力资料 and 材料将得到更新，以便处理高级别评估提出的建议，并使这些资料 and 材料与国际劳工组织的总体做法相一致。将在新的资料 and 材料使用方面为国际劳工组织工作人员提供培训和协助。

(b) 进一步重视国际劳工组织业务的所有阶段的机构能力发展

18. 机构能力发展将逐步纳入体面劳动国别计划的总体计划制定和报告周期，重点是考虑到国际劳工组织跨部门政策驱动因素和多样性关切。体面劳动国别计划的修改进程将以国际劳工组织成果管理内部工作队的工作，包括从仍在执行的四个体面劳动国别计划试验项目中吸取的教益为基础，并将考虑到国际劳工组织新的能力发展指导意见的拟定。体面劳动国别计划机制也将需要适应正在进行的联合国发展系统的改革以及新生代联合国国家工作队的形势。¹⁶ 在未执行体面劳动国别计划的国家，机构能力发展需求将被纳入现有的优先事项确定和三方协商进程中。

¹⁶ 理事会文件 GB.335/INS/10。

19. 将通过更好地利用需求初步诊断分析方法和能力发展计划，进一步重视发展合作中的机构能力发展¹⁷。将对劳工局的指导意见做恰当调整，以便进一步强调在干预设计阶段与三方成员的初步协商，以及监测机构能力的长期变化。
20. 在技术政策领域，能力发展活动的选择和组合将取决于国际劳工组织计划和预算述及的总体成果，以及联合国发展援助框架和体面劳动国别计划中确定的特定成果，同时，对长期机构能力的重视得到加强。此外，成果协调小组在确保将机构能力建设 and 培训的共同、一致的方针纳入项目、体面劳动国别计划和国别计划成果方面的作用将得到加强。为加强计划拟定进程，成果协调小组将与雇主活动局和工人活动局密切协作，以便确保国际劳工组织政策咨询方面的能力发展组成部分的设计、发起和交付，以工人和雇主组织表达的能力发展优先事项为基础。在劳动行政管理体制方面，成果协调小组将借助更新的方法评估能力发展需要。将尤其重视加强社会对话体系和机构。将利用成果管理工作队将于 2019 年开发的机构检测更新系统持续跟踪能力发展工作的产出和成果。
21. 按照高级别评估提出的建议，将进一步改进国际劳工组织的评价指导方针，以便在成果框架评估中更加突出能力发展。今后，评估工作将更加明确地评价各级能力发展行动。改进评估做法，以反映国际劳工组织的特定任务以及当前的国际劳工组织评价战略确定的战略和集群评估的使用，将为能力发展中长期成效的评估奠定基础。这将包括开发和使用一些特定工具以衡量能力发展成果和事后分析结果。

(c) 加强国际劳工组织工作人员能力

22. 劳工局还将加强自身工作人员的机构能力发展能力，包括加深对社会伙伴和劳动行政管理部门的特定机构作用和职能的了解。国际劳工组织都灵国际培训中心将与人力资源开发司、多边合作司、雇主活动局和工人活动局、联合国发展业务协调厅，以及联合国系统职员学院协商，开发关于联合国系统能力发展共同做法及其在国际劳工组织能力发展工作中的应用的工作人员培训课程。这个课程将在一个区域进行试点，以国际劳工组织负责开发能力发展项目的工作人员为对象，随后推广到其他领域。工人活动局、雇主活动局和政策部门各司将参与开展国际劳工组织人员培训工作的，包括培养工作人员有关性别主流化的能力。培训课程的内容将吸收成果领域 1(a) 概述的国际劳工组织机构能力发展做法构想工作的结果。

¹⁷ 这是指由自愿来源和经常预算供资的所有发展合作活动。

成果领域 2: 扩大伙伴关系和创新做法

(a) 扩大伙伴关系

23. 《2030 年议程》更加重视伙伴关系以及南南和三角合作。伙伴关系也是国际劳工组织关于制定《国际劳工组织发展合作战略》的当前行动计划的一个重要领域。¹⁸ 为了取得成果，伙伴关系需要参与的行为者具备适当的能力，还需要一个为目标的实现提供支持的扶持环境。因此，国际劳工组织能力发展工作将不仅侧重使三方能够参与广泛的伙伴关系框架，而且还将侧重提高非传统对应行为者对于与国际劳工组织的任务相关的议题的认识，在共同的优先事项上，与这些对应行为者建立联系，并且利用互补优势。这可以包括非传统政府对对应行为者、民间社团组织、参与联合国某些国家工作队和联合国发展援助框架的联合国其他机构，以及其他较为有潜力和作出承诺的利益相关方，如支持包容性和社会公正的妇女权利团体等。
24. 国际劳工组织外地办事处与雇主和工人问题专家一道，将深化与参与联合国国家工作队的联合国其他机构的伙伴关系，以便在下一代联合国发展援助框架之下，联合开展以国际劳工组织三方成员为对象的能力发展活动。在区域层面，国际劳工组织的计划制定进程也将会提供许多伙伴关系机遇。将在考虑到国际劳工组织区域会议结果的前提下，特别重视新兴经济体的发展伙伴，这些伙伴注重南南和三角合作模式，以便结成伙伴关系，在南南和三角合作框架内，为区域内和区域之间各国相互交流专门知识提供支持。国际劳工组织还将利用联合国系统内现有技术伙伴关系，以便加强能力发展工作的协调和共同做法。最后，劳工局将便利其成员组织之间交流经验和专门知识，例如通过业界之间和其他相关交流平台进行交流。
25. 为了确保机构能力发展工作有一个充足的资源基础，与国际劳工组织计划的自愿投资者的持续对话将旨在鼓励在各项目的设计方面以及受益国的选择方面不严格限定资金用途。在这方面，确保对经常预算补充账户(RBSA)提供持续资金支持和按主题集合供资将至关重要，因为这将使国际劳工组织能够为有需要的国家提供能力发展支持。这些工作将作为国际劳工组织今后的发展合作战略的一部分得到开展。与此同时，当前的战略，如得到理事会批准，将适用于正在进行的发展合作项目中为三方成员开展的能力建设活动。

(b) 加强当地培训提供者的能力

26. 劳工局通过国际劳工组织都灵国际培训中心，将为地区和国家培训机构，包括三方成员开设的培训机构，提供管理咨询服务，以便持续开展能力发展和培训活动。¹⁹ 国际劳工组织都灵国际培训中心已经在这方面试验了一些举措。将在这些经验的基

¹⁸ 理事会文件 [GB.334/INS/3/1](#)。

¹⁹ 《2018-21 年国际劳工组织都灵国际培训中心战略规划：劳动世界能力发展》，第 16 页。

础上，进一步扩大区域和国家培训机构的伙伴关系，以处理当前存在的许多外地三方成员得不到足够培训的问题，并使能力发展工作更具可持续性。这些伙伴关系将通过提供咨询服务，包括提供关于组合投资、管理、产品开发、培训技术及培训应用等方面的咨询服务，发展当地机构能力。这些伙伴关系还将利用国际劳工组织政策部门、体面劳动小组 / 区域办事处外地专业人士及发展合作项目人员开发的处理国际劳工组织政策领域的技术方法，加强当地培训提供者提供的能力建设活动的协调和一致性。

(c) 促进能力发展创新做法

27. 能力发展显然能够得益于创新，尤其是就技术进步、新的分析角度以及支持和促进多样性的新的学习技能方面总的方法上的进展而言。国际劳工组织都灵国际培训中心的职能之一是为完善和试验能力发展的新型和创新做法提供可靠的空间。这项职能将得到进一步扩充，确保与总部政策部门和外地开发的创新做法建立更为有利的联系。2019 年，国际劳工组织都灵国际培训中心将投资建立一个学习实验室，该实验室将从 2020 年起为国际劳工组织三方成员提供接触学习技能方面最新动态的机会。

成果领域 3: 将机构能力发展充分纳入国际劳工组织总体政策框架

(a) 改善国际劳工组织全系统的机构能力发展计划编制和报告工作

28. 能力发展是当前《2018-21 年战略规划》的一个核心组成部分。《国际劳工组织 2018-19 两年期计划和预算》将能力发展视为成果框架内一项核心的行动手段。对 2020-2021 年²⁰ 成果框架的修改，以及新的《2022-25 年战略规划》的拟定，将提供一个机会，据此在考虑到劳动世界的未来全球委员会的报告，国际劳工大会 2019 年 6 月的讨论，以及在理事会近期的讨论过程中得到的指导的前提下，更好地将能力发展纳入国际劳工组织总体战略。²¹ 劳工局将确保在顾及三方成员的需要并考虑到影响到工作的未来的趋势的前提下，将三方成员机构能力的提高方面可望产生的结果纳入各个优先政策领域。

(b) 将新的能力发展战略原则纳入其他政策框架

29. 能力发展还涉及国际劳工组织正在执行或须得到延期的其他政策框架和战略。这尤其涉及《国际劳工组织 2018-21 年成果评估战略》、《2018-21 年人力资源战略》、《伙伴关系和政策一致性战略》，以及即将出台的《2020-25 年发展合作战略》。劳

²⁰ 理事会文件 GB.335/PFA/1 文件中可以找到这个内容的最初建议。

²¹ 尤其是但并非只是，GB.334/INS/4、GB.334/PFA/1 和 GB.334/PFA/7 都涉及到有关项目的讨论。

工局将审查现行框架，以使这些框架的实施安排与当前文件中讨论的业务原则和机构能力发展做法相一致。劳工局还将确保今后的发展合作战略，尤其是与能力发展相关的内容与本文件提出的总体做法相一致。

IV. 进一步步骤

30. 劳工局将指定一个战略落实内部指导委员会，总部、包括工人活动局和雇主活动局、各区域以及国际劳工组织都灵国际培训中心等，将参与该委员会的工作。
31. 指导委员会将在考虑到理事会提供的更多的指导意见的前提下，起草战略第一阶段内部落实计划。
32. 《2020-21 年计划落实报告》将在两年期内取得的成果基础上具体评估战略的执行进展，同时明确吸取的经验教训和今后需要改进的方面。
33. 劳工局将在通过《2022-25 年战略规划》之后，对这项战略进行审查，并酌情调整这项战略。

决定草案

34. 理事会请劳工局在考虑到在讨论 GB.335/INS/9 号文件过程中得到的指导意见的前提下，落实《国际劳工组织机构能力发展战略》。