

理 事 会

第 341 届会议，2021 年 3 月，日内瓦

政策制定部分

POL

就业和社会保护分项

日期：2021 年 2 月 5 日

原文：英文

第二项议程

体面劳动与生产力

文件目的

提交本文件旨在推动讨论生产力增长的主要驱动因素及其对体面劳动、创造就业和可持续企业发展的影响。提请理事会在劳工局执行国际劳工组织计划和落实《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》的过程中，就体面劳动和生产力问题提供指导意见(见决定草案，第 60 段)。

相关战略目标：企业和就业。

主要相关成果目标：成果目标 4：作为就业创造者与创新和体面劳动促进者的可持续企业。

政策影响：有。围绕所有涉及体面劳动和生产力问题的政策成果目标开展工作。

法律影响：无。

财务影响：无。

需要采取的后续行动：有。

作者单位：企业司(ENTERPRISES)。

相关文件：《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》。

▶ 目 录

	页次
确定讨论的框架	5
《百年宣言》与生产力.....	6
国际劳工组织对生产力增长及其利益分配的长期关注	7
国际劳工组织的第二个百年：盘点过去，整装前行.....	8
充分利用生产力增长和公正转型的新时代	11
运用生产力生态系统方法，为体面劳动实现强劲和持续的生产力增长.....	12
宏观层面	13
中观层面	14
微观层面	14
决定草案	15

▶ 确定讨论的框架

1. 提高生产力是国际劳工组织三方成员共同关心的问题，被其视为创造体面劳动、包容性增长和共同繁荣的催化剂。国际劳工组织自成立以来，就投入大量精力分析和理解生产力与体面劳动之间的关系。随着劳工组织进入第二个百年，生产力这一主题值得迅速引起其重点关注。2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情对经济和社会造成破坏，使该问题变得愈加重要。
2. 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》¹重申创立国际劳工组织的愿景，这一愿景根植于政府、工人组织和雇主组织齐心协力对社会正义、民主和普遍和平的追求中。过去、现在和将来得以在《百年宣言》中融合，为实现共同繁荣和人人享有体面劳动所面临的持久挑战提供了背景。这样，《百年宣言》就架起了连接国际劳工组织第一和第二个百年的桥梁。
3. 《费城宣言》赋予国际劳工组织“责任按照[社会正义的]基本目标来审查和审议一切国际经济和财政政策及措施”。²生产力被公认为是经济增长、创造就业和社会改革的主要动力。在瞬息万变的劳动世界，如何将生产力收益转化为所有人的体面劳动？成员国必须采取什么措施提高生产力，以确保生产力的增长造就更多可持续的企业，并带来实际工资增长？在竞争激烈的环境中，哪些措施助力企业创新和发展，同时促进体面劳动？
4. 在劳动力市场和商业模式迅速演进的劳动世界中，新出现的挑战，尤其是 COVID-19 疫情，对关于生产力的辩论增加了新的紧迫性。虽然工作已经广泛数字化，但近几十年来许多国家的生产力增长一直在放缓。人们还担心，在疫情之后，生产力下降情况会继续恶化，这是因为疫情损害资本和工人的生产能力。如发生这种情况，经济和就业增长的复苏将变得缓慢而困难。
5. 此外，全球生产力趋同方面进展甚微或甚缓慢：微型企业落后于中小型企业，而后者又落后于大企业；非正规企业落后于正规企业；发展中国家落后于发达国家。许多国家的公共投资持续下降，对研发、本地基础设施与物理和数字连接、³新技术和创新领域的公共支

¹ 国际劳工组织，《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》，国际劳工大会第 108 届会议，2019 年。

² 国际劳工组织，《费城宣言》(关于国际劳工组织的目标和宗旨的宣言)，第 II(d)条，国际劳工大会第 26 届会议，1944 年。

³ 国际贸易中心，《2018 年中小企业竞争力展望：数字时代的商业生态系统》，2018 年。

出减少，进一步损害劳动生产率的提高。⁴其他挑战包括技能错配和缺乏接受优质教育⁵和卫生服务的机会。⁶

6. 除生产力下降外，另一个令人担忧的趋势是，在过去的 20 年中，许多国家的工资增长未能跟上劳动生产率提高的步伐。^{7,8}这一趋势导致工资中位数降低，加剧了收入不平等，并降低了劳动收入在国民生产总值中的比重。公共政策能在纠正这一发展趋势中发挥重要作用。例如，技能开发政策和终身学习能确保与工人更广泛地分享来自技术进步的收益。促进集体谈判有助于更公平地分配生产力的收益。此外，竞争政策可通过减少产品市场中租金的存在，促进生产力收益向工资的传送。
7. 另一个考虑因素是生产力测量存在局限性，这特别由于其无法把握如气候变化等消极的外部影响。由于传统的生产力测量框架未反映投入侧对自然资源的使用情况，也未反映产出侧为减少有害副产品所作的努力，因此传统的生产力估算未考虑环境因素。这意味着，那些以不可持续的方式消耗自然资源以增加国内生产总值的国家可能比那些更了解自然资源使用情况的国家的生产力更高。出于同样的原因，为减少温室气体排放所作的努力将不会充分反映在生产力估算中，这可能导致各国采取错误的政策决定。为解决此问题，已设计替代方法尝试在生产力测量中考虑这些环境因素，不过仍处于试验阶段，尚未在国家和国际层面广泛应用。⁹

▶ 《百年宣言》与生产力

8. 《百年宣言》重申了国际劳工组织的主要目标之一，强调有必要“创造一个[……]劳动世界的未来，使[人人享有]充分、生产性和自由选择的就业”，还需要“生产性 workplaces”和“生产性和健康的[工作]条件”。企业的作用显然是应对劳动世界未来的中心；在这一特定关头，“可持续企业作为就业创造者及创新与体面劳动推动者[的]角色”比以往任何时候都更加重要。《百年宣言》认识到“私营部门作为经济增长和创造就业主要来源的作用”，为此需要“通过促进对创业和可持续企业有利的环境，特别是对微型、小型和中型企业[……]有利的环境，[……]以创造体面劳动、生产性就业并提高所有人的生活水平”。

⁴ David Alan Aschauer, “公共支出有生产力吗?”, 《货币经济学杂志》第 23 卷, 第 2 号(1989 年 3 月): 第 177-200 页。Alicia H. Munnell, “为什么生产力增长出现下降? 生产力与公共投资”, 《新英格兰经济评论》(1990 年 1 月): 第 3-22 页。

⁵ Gary S. Becker, 《人力资本: 特别针对教育的理论和实证分析, 第 3 版》(芝加哥, 芝加哥大学出版社, 1994 年)。

⁶ David Bloom、David Canning David 和 J.P. Sevilla, “健康对经济增长的影响: 生产函数法”, 《世界发展》第 32 卷, 第 1 号(2004 年): 第 1-13 页。

⁷ Joris Schröder, “中东欧劳动生产率增长与工资中位数增长脱钩”, 《研究报告》第 448 期(维也纳国际经济研究所, 2020 年 7 月)。

⁸ 经合组织, “工资与生产力脱钩: 对公共政策有何影响?”, 《经合组织经济展望》2018 年卷, 第 2 期(2018 年), 第 2 章。

⁹ 考虑了环境因素的生产力衡量方法举例, 请见: 经合组织(2016 年), “衡量绿色生产力: 经环境调整的多因素生产力增长 — 政策前景”。

此外，《百年宣言》明确联系到体面劳动，呼吁所有成员国“[促进]持久、包容性和可持续的经济增长、充分和生产性就业以及人人享有体面劳动”。

9. 然而，《百年宣言》关于生产力最全面的陈述在于阐明“国际劳工组织必须着力于”“履行其[……]使命[……]以及进一步制定以人为本塑造劳动世界未来的方法”。所有这一切的基础是所有行动都需要是环境友好型的。在此，《百年宣言》呼吁国际劳工组织“利用技术进步和生产力提高的最大潜力，包括通过社会对话，以实现体面劳动和可持续发展，保证人人享有尊严、自我实现和所有人公正地分享好处。”¹⁰
10. 社会对话将是履行生产力增长承诺同时支持可持续企业发展并与工人公平分享收益的关键。《百年宣言》文本中提出了一个不可分割的过程和目标，为生产力增长和体面劳动的良性循环指明了道路。反过来，这又促进并保障人的能力的实现和经济增长的公平分配。

► 国际劳工组织对生产力增长及其利益分配的长期关注

11. 国际劳工组织在其整个历史中，一直在其关于社会正义的职权范围内审查生产力问题。数个事例表明，《百年宣言》对待生产力的方式源于该传统。
12. 1937年，总干事向第23届国际劳工大会提交报告，主题为从大萧条中复苏。总干事巴特勒的观察证明了国际劳工组织对生产力的持续关注，这是因为生产力关系到改善工资和工作条件的潜力。《百年宣言》中描述的良性循环可在国际劳工组织对生产力和体面劳动最早进行的思考中找到出处。
13. 根据总干事莫尔斯的说法，总干事向1950年第33届国际劳工大会提交的报告¹¹专门就“劳动生产力”开辟了一个章节，目的是使与会代表专注于对“每个国家，无论大国小国，工业国或农业国，先进国家或欠发达国家”来说都是“当今世界最重要和最具挑战性的问题之一”。莫尔斯强调指出，在坚持必须增加生产的同时，提高生产力的措施必须“与确保公平分配工人[……]劳动成果的努力紧密联系在一起”。他还说，“在不断发展的经济中充分就业的最终目标”是“快速进步，以提高人民的生活水平，发展良好和健康的国际与国家社会经济生活”。
14. 莫尔斯详尽讨论了有助于提高劳动生产率的因素，包括衡量和数据领域的挑战、技术进步、教育、职业培训、向更高生产力的产业转型、移民、发达经济体对欠发达经济体投资的责任、劳资关系以及安全与卫生等。他指出，几乎所有这些问题都“属于国际劳工组织的职权范围”，从而确定了国际劳工组织的广泛政策授权。¹²然而，莫尔斯强调，“提高生

¹⁰ 国际劳工组织《百年宣言》，第II节，第A(ii)段。

¹¹ 国际劳工组织，《总干事报告》，国际劳工大会第33届会议，1950年，第III章。

¹² 莫尔斯在随后提交大会的报告中继续强调提高生产力所需的政策。比如参见《1953年世界劳工报告》，国际劳工大会第36届会议，1953年。

产力问题一个方面，或许是国际劳工组织最具特色的关注，是需要协调工人对就业安全和收入保障的诉求与全力以赴提高生产力之间的关系”。

15. 国际劳工组织在其整个历史上，以生产力增长和工人获得相应收益的双重要求为基础，反复地回头探讨生产力及其与体面劳动的关系问题。最新的《世界就业和社会展望》报告讨论了劳动生产率与创新之间的关系，以及生产力与气候变化之间的关系。¹³ 特别是《2004-2005 年世界就业报告》¹⁴ 探讨了关于生产力绩效对就业增长和减贫的影响的证据。报告显示，特别在大多数人就业的经济领域(如农业、小型企业或城市非正规经济)弥合“全球生产力鸿沟”，对于消除贫困和刺激产出以及“体面和生产性”就业的增长至关重要。《世界社会保障报告》显示，为工人提供更好的社会保障对劳动生产率产生积极影响；还表明，失业救济计划有助于经济向更高生产力水平的结构转型。¹⁵

► 国际劳工组织的第二个百年：盘点过去，整装前行

16. 然而，要实现《百年宣言》的承诺，需要根据当代现实对生产力进行更敏锐的分析。必须付出巨大努力，建立和维持可持续企业，这将有助于工人分享生产力提高带来的收益，在实现《2030 年可持续发展议程》的钟声响起之际更是如此。
17. 最近的趋势令人担忧。在过去的二十年中，尽管在生产力保持高速增长的国家(例如中国、印度和许多东南亚经济体)有明显例外，大多数高收入国家和部分主要新兴经济体(如巴西和南非)的劳动生产率都出现下降。此外，尽管全球化为新兴经济体和高收入国家之间的收入趋同提供了支持，但国家内部收入不平等加剧。
18. 在劳动力市场两极分化加剧的高收入国家，也就是说在高薪和低薪工作相对于中等薪资工作出现增长的国家，尤其如此。¹⁶ 这一趋势与 1980 年代和 1990 年代数字技术的兴起以及许多认知性和手动工作任务被替代有关，完成此类工作任务仅需遵循一套编码规则(也称为例行任务)，利用计算机和较少的高技能工作(通常受过大学教育)来运行这些计算机。¹⁷ 在一定程度上，例行任务在制造业中最为常见，而低技能工人则转向自动化程度较低的服务(例如运输、个人服务和食宿)，¹⁸ 在许多经济体，劳动力市场的两极分化也与制造业减少和服务业增长有关。最近，有人认为，以偶尔提供受保护程度低的工作为特征的

¹³ 国际劳工组织，《2018 年世界就业和社会展望：绿色就业》，2018 年。

¹⁴ 国际劳工组织，《2004-2005 年世界就业报告：就业、生产力和减贫》，2005 年。

¹⁵ 国际劳工组织，《世界社会保障报告(2017-2019) — 全民社会保护以实现可持续发展目标》，2017 年。

¹⁶ Bruno Ducoudré 和 Véronique Simonnet，“劳动力市场中的两极分化”，《劳动与就业》第 157 卷(2019 年)：第 7-12 页。

¹⁷ David H. Autor、Frank Levy、Richard J. Murnane(2003 年)，“近期技术变革的技能内容：一项实证探索”，《经济学季刊》第 118 卷，第 4 号：第 1279-1333 页。

¹⁸ Marten Goos、Alan Manning、Anna Salomons(2009 年)，“欧洲工作的两极分化”，《美国经济评论》第 99 卷，第 2 号：第 58-63 页。

零工经济的崛起，有使劳动力市场更加两极化的风险，是在有足够收入和社会保障的内部人士与缺乏两者的外部人员之间的两极分化。

19. 全球技术创新、人口和气候变化的趋势以及 COVID-19 可能产生的长期影响，可能会加剧国家内部的收入不平等，因此需要采取有关企业发展和技能升级的补救政策等。在此背景下，促进生产力增长至关重要，这是因为一个国家提高其平均生活水平的长期能力取决于其提高每个工人产出的能力。
20. 取得进展的迫切需要不能掩盖在减少国家间不平等方面已取得的巨大进步。2000 年至 2018 年，最富有与最贫穷的国家和地区之间的人均 GDP 差距减小，其他发展中国家不同收入群体间的人均 GDP 差距亦然。¹⁹ 面临的挑战是制定创新性政策，以减轻持续的全球卫生和经济危机的影响，包括近期 COVID-19 疫情，疫情可能破坏在减贫和提高生活水平方面取得的进展。
21. 即使在 COVID-19 疫情之前，从 2008-2010 年的大衰退中复苏也未给先进或发达经济体带来必要的经济收益。必须恢复生产力增长，以促进可持续的企业发展，特别是中小微企业的可持续发展，以便创造优质就业机会，并同时增加劳动收入。这需要采取基于实证的一体化战略，着眼于长远，实现政策、法规和制度的良性统一，私人部门与公共部门共同努力将生产力增长置于社会和经济目标的最前沿，在行业内部以及通过向生产力更高的行业部门重新分配劳动力，寻求生产力增长的来源。
22. 全球三分之二以上的就业是在微型(1-9 名工人)和小型(10-49 名工人)企业，²⁰ 与大企业相比，生产力差距最大，体面劳动赤字最明显。例如，在经济合作与发展组织(经合组织)成员国，制造业中的微型企业的生产力水平约为大企业(雇佣 250 名或以上工人)生产力水平的 40%。²¹ 中小微型企业与大企业之间的生产力差距越大，国家层面的工资差异和收入不平等就越大，参与供应链的机会就越少。
23. 在过去的二十年里，发达和欠发达国家的生产力都停滞不前，在一些情况下甚至还出现了下降，²² 这与技术进步无关。²³ 在发展中经济体和新兴经济体，自由贸易似乎并未导致效率低、生产力低下的小微型企业消失。竞争加剧和出口增长本会导致将资源重新配置给规模更大(效率更高)的企业；但这并未发生。²⁴ 相反，一大批非正规小型企业和独资企业与少数几家大型正规企业共存。这一现实要求重新考虑促进生产力增长的方法，特别要帮助欠发达国家摆脱中等收入陷阱并促进其经济发展。

¹⁹ 国际劳工组织，《世界就业与社会展望：2020 年趋势》，2020 年，第 23 页。

²⁰ 国际劳工组织，“小而重要：自雇人士、微型企业和中小企业的就业贡献的全球实证”，2019 年。

²¹ 经合组织的计算，基于经合组织结构与人口商业统计数据(SDBS)数据库，2020 年 9 月 22 日访问。

²² Ana Paula Cusolito 和 William F Maloney，“再谈生产力：分析和政策范式的转变”（世界银行，2018 年）。

²³ Jaana Remes 等，“解决生产力难题：需求的作用和数字化的前景”（2018 麦肯锡全球研究所，2018 年）。

²⁴ Jan De Loecker 和 Pinelopi Koujianou Goldberg，“全球市场上的出色表现”，《经济学年鉴》第 6 卷，第 1 号（2014 年）：第 201-227 页。

24. 生产力增长取决于多个因素，其中部分因素处于企业的影响范围内(内部因素)，而其他则是外部因素。后者包括有利的营商环境、企业经营和竞争所处的产业结构以及可能对投入品价格产生影响的国外市场。有证据显示，大多数企业在维持快速增长方面面临挑战，²⁵ 这表明，支持企业确定阻碍生产力增长的内部或外部制约因素至关重要。
25. 一些研究表明，管理实践是生产力增长的关键决定因素。²⁶ 来自巴西、中国和印度等 16 个国家的近 6,000 家企业的证据表明，管理实践与企业绩效之间存在很强的正相关关系，²⁷ 因此表明，管理质量越好，全要素生产力越高。此外，有利的营商环境是提高生产力和企业绩效的关键因素。有证据表明，更好的营商环境有利于显著促进企业销售增长、全要素生产力和盈利能力。²⁸
26. 随着国际劳工组织进入第二个百年，许多国家的生产力增长与工资增长之间的关系变得越来越弱。关于劳动机构在加强这一联系中的作用方面，有着截然不同的观点，这使人们更加平衡地认识到，在体面工作条件和为可持续企业提供有利的环境之间没有折衷。²⁹ 劳动机构可在生产力增长和分配收益的良性循环方面发挥重要作用。
27. 国际劳工组织自身的计划实施经验为此日益增长的共识做出了重大贡献。其“更好的工作”计划和“具有持续竞争力和负责任的企业(SCORE)”计划³⁰ 已证明，改善工作场所合作、有效的工人代表、质量管理、清洁生产、人力资源管理和职业安全与卫生，以及监督技能培训，特别是对女性监督人员的培训，均能提高生产力。更好的管理还有助于减少工作事故³¹ 和员工流失，并减少生产线不平衡问题的发生(生产堆积在一条生产线上，而其他生产线上的工人则闲着)。还有证据表明，随辱骂和性骚扰的减少而来的是生产力和盈利能力的提高。³²
28. 然而，我们最近的经验还表明，在生产力和就业质量之间建立良性循环，需要制定一个综合性政策框架。例如，有确凿的证据表明，当更多的企业参与创新时，总体生产力就会提

²⁵ Arti Grover Goswami、Denis Medvedev 和 Ellen Olafsen, “高成长企业：事实、虚构与新兴经济体的政策选择” (世界银行, 2019 年)。

²⁶ Nick Bloom 和 John Van Reenen, “衡量和解释公司和国家的管理实践”, 《经济学季刊》第 122 卷, 第 4 号 (2006 年): 第 1351-1408 页。Miriam Bruhn、Dean Karlan 和 Antoinette Schoar, “发展中国家缺少多少资本”, 《美国经济评论: 论文和程序》第 100 卷, 第 2 号(2010 年): 第 629-633 页。Chad Syverson, “生产力是由什么决定的?”, 《经济文献杂志》第 49 卷, 第 2 号(2011 年): 第 326-365 页。

²⁷ Nicholas Bloom 和 John Van Reenen, “为何管理惯例在公司及国家之间会有差异?”, 《经济展望杂志》第 24 卷, 第 1 号(2010 年): 第 203-224 页。

²⁸ Thomas Farole 等, “欧洲落后地区的商业环境和企业绩效”, 世界银行政策研究工作文件, 第 8281 号 (2017 年)。Young Eun Kim 和 Norman V. Loayza, “生产力增长: 世界各地的模式和决定因素”, 世界银行政策研究工作文件, 第 8852 号(2019 年)。

²⁹ Farole 等。

³⁰ 国际劳工组织/国际金融公司, “更好的工作”。国际劳工组织, “具有持续竞争力和负责任的企业(SCORE): 计划一览”。

³¹ 国际劳工组织, “回顾以便展望 — 秘鲁国际劳工组织 SCORE 培训影响评估”, 国际劳工组织 SCORE 项目影响研究, 2020 年 8 月。

³² 国际劳工组织, 《SCORE(具有持续竞争力和负责任的企业)计划 2017 年第二阶段最终报告》, 2017 年, 第 36-37 页。

高，更重要的是，在创新与生产力之间建立这种联系需要更多的企业投入³³以及政府对研发的投入。企业需要新技术，而工人需要正确的技能。这需要公众对技术创新和技能开发提供大力支持。有效和大规模的公共投资是一个社会的基本条件，在这个社会中，所有企业都有能力通过创新蓬勃发展，而所有工人都有机会发展自己的能力。

▶ 充分利用生产力增长和公正转型的新时代

29. 竞争和技术变革的加剧，尤其是数字化转型，原则上是生产力增长的主要驱动力。但如前所述，近几十年来只是部分发生了这种情况。由于全球化和技术赶超，中国和印度等一些主要的新兴经济体的生产力有所提高，但是高收入经济体和其他新兴经济体(例如巴西和南非)的生产力增长却几乎停滞不前。
30. 诺贝尔奖获得者罗伯特·索洛曾说过一句名言：“计算机时代无处不在，但唯独在生产力统计数据中看不到。”有人对此说法作了进一步分析，认为数字技术不如推动第一次和第二次工业革命(分别是蒸汽机和电力)的技术那样对生产世界产生革命性影响。³⁴
31. 然而，也有可能数字转型尚未充分发挥其潜力，这是因为数字技术虽然可用，但尚未在经济和社会中得到广泛应用，例如在中小微型企业或低收入国家。从这个角度看，信息技术只有与商业实践和人力资本的互补性改进相结合才能提高生产力，因此需要在这两个领域制定适当的政策。³⁵
32. 在劳动力增强型和资本增强型的技术变革之间也有重要区别。这种区别对于制定正确的政策组合防止技术驱动的劳动力市场扭曲并支持工人的技能发展至关重要。
33. 另一方面，在更发达的经济体中，放松管制和随数字革命和全球化而来的“网络效应”导致了高科技企业巨头的出现。由于其中一些行业的新颖性，竞争政策和反垄断法规在防止信息和通信技术相关行业的市场集中方面发挥着重要作用。
34. 经济结构转型也并非总能像预期的那样支持生产力增长，至少不是所有国家都是如此。在那些工业化速度不够快、无法吸收因农业而流失的农村工人的国家，这种情况尚未发生。因此，他们大多转而从事城市非正规服务部门的低生产力工作。例如，罗德里克发现，尽管高收入国家和低收入国家之间在制造业内部有很强的趋同，但由于低收入国家制造业就业所占比重很小，无法实现总体趋同。³⁶

³³ 国际劳工组织，《2017世界就业和社会展望：2017年趋势》，2017年。

³⁴ Robert J. Gordon，《美国增长的兴衰：美国内战以来的生活水平》(普林斯顿大学出版社，2016年)。

³⁵ Erik Brynjolfsson 和 Andrew McAfee，《与机器赛跑：数字革命如何加速创新、推动生产力，并不可逆转地推动就业和经济转型》(数字前沿出版社，2011年)。

³⁶ Dani Rodrick，“制造业中的无条件趋同”，《经济学季刊》第128卷，第1号(2013年)：第165-204页。

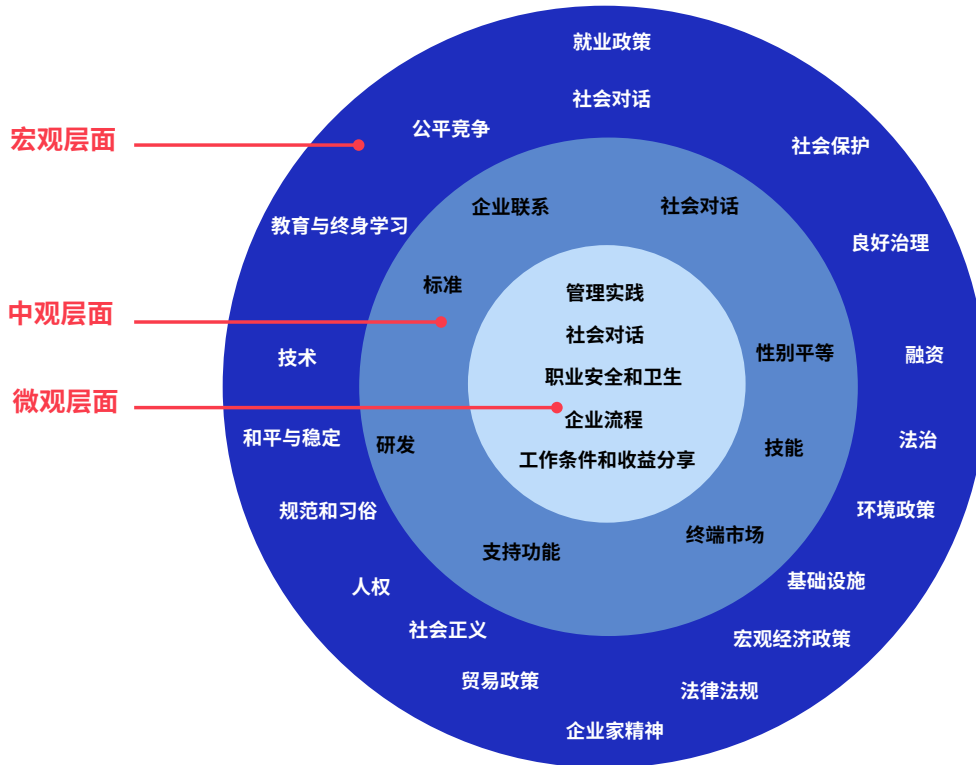
35. 趋同是在重新强调产业政策之后发生的现象，尽管如此，产业政策从不同于以往的角度转向更广泛的框架条件的改善(教育和技能、贸易开放等)，促进业务联系以及产学联系，并支持上游技术(例如，采用人工智能或区块链等数字技术)，而不考虑实施部门。³⁷
36. 非正规经济具有高度的异质性，主要由未注册的、复杂程度不同的小型经济单位组成。通常是受需求驱动的微型企业，往往雇用 10 名或更少未申报的低技能工人，包括无薪家庭工人，在没有社会保障的不稳定条件下工作。非正规经济的特点是生产力低，收入和工资低，储蓄和投资率低，缺乏融资渠道以及资本积累微不足道。非正规经济的低生产力是总体生产力增长的主要拖累，并导致贫困持续存在。这在很大程度上是低生产力和低增长的副产品，从而形成恶性循环，在这个恶性循环中生产力停滞和非正规性加剧了彼此的持久性，从而导致低收入陷阱。
37. 因此，制定激励措施、通过国家开发银行或政府支持的贷款获得融资、开发企业主和工人的技能(在提高劳动生产率的同时改善资源配置和管理实践)、简单且公平的税收、反腐政策、稳定有利的营商环境以及简化注册程序等措施，对提高非正规企业单位的生产力以及加速其向正规经济转型至关重要。
38. 通过采用新技术，气候变化能成为变革和生产力增长的推动力，但也能导致在那些有资源进行投资、创新和调整的国家和企业与那些没有资源进行投资、创新和调整的国家和企业之间形成生产力差距。在这方面，通过适当培训和社会保障措施，支持公司采用更绿色的技术并支持工人参与绿色转型将非常重要。
39. 最后，生产力下降的另一个似乎合理的原因可能是，当前的措施未能充分把握确实出现的增长机会，例如发达和发展中经济体中不断扩大的服务行业。

► 运用生产力生态系统方法，为体面劳动实现强劲和持续的生产力增长

40. 《百年宣言》指出了生产力生态系统方法(见下图)，通过体面劳动并为体面劳动实现可持续的生产力增长。这一方法从宏观、中观和微观层面解决生产力的驱动因素以及体面劳动赤字问题，从而实现提高生产力和公平分配收益的双赢。生产力生态系统还在工人与雇主之间重建了创新性生产力合作伙伴关系，包括通过社会对话解决诸如工作场所学习、工作生活平衡和工资等问题。此类关系的事例有很多，这些伙伴关系随着经济结构和生产制度以及社会和政治环境的变化而发展。

³⁷ 经合组织，《2016 年经合组织科学、技术与创新展望》中的 新产业政策簇(经合组织出版社，2016 年)。

► 生产力生态系统图



宏观层面

41. 在宏观经济层面，提高和维持生产力，需要对人员、基础设施和战略性行业进行投资，以应对转型性变革的驱动因素。设计良好并管理良好的公共投资可以“挤进”私人投资。历史还表明，许多创造出“明星企业”的新技术都源于公共研发计划。国家开发计划需要执行支持结构转型的综合政策，在创造体面劳动的同时提高生产力。
42. 现在是为提高宏观经济层面的生产力增长奠定基础的时候了。在国际劳工组织看来，这主要可以通过政策分析、政策咨询和国家政策制定者和社会伙伴的能力建设，以及通过提高行业和企业层面的生产力和工作条件的改善来实现。
43. 需要运作良好的劳动机构和社会保障体系来确保包容性结构转型，以支持创造生产力收益，并将生产力提高转化为工作和生活条件的改善，使工人能够发挥自己的能力和为生产力做出更大贡献。在工作安排日益多样化的劳动世界里，这些机构需要适应这些安排或对这些安排作出调整，以确保所有工人都能获得其公平的份额。最低工资和集体谈判有助于更公平地分配生产力收益，同时使工人能进一步提高生产力。
44. 然而，资本投资和生产过程中效率的提高也会影响劳动生产率，这意味着需要通过适当的框架条件和支持政策，使雇主处于适当的位置，以进行生产性投资。
45. 竞争性产品和劳动力市场鼓励了“创造性破坏”的创业过程，这或许会推动国家层面的生产力增长。贸易开放发挥着类似作用，不仅增加了国内企业的竞争压力，而且使国内企业能够获得外国知识和技术。外国直接投资可以通过供应商企业的崛起支持位于下游的当地

产业的发展，但也会通过提供更高的工资等方式，对同行业的当地企业施加强大的竞争压力。

46. 公平的商业法规(营业执照、营业许可等)和税收使企业家们更容易启动和发展其各自的业务。金融行业的发展也能促进投资，提高生产力。基础设施包括实体基础设施和数字基础设施，通过放宽和增加市场准入促进生产力的提高，例如降低运输成本或实现在线销售。

中观层面

47. 在中观层面，市场条件包括若干要素，例如某一特定行业的竞争程度，投入品价格以及国内、区域或全球价值链的存在。中小企业参与价值链有望能提高其生产力——价值链渠道能增加收入，可能收入也更稳定。
48. 能力框架开发有助于促进特定行业中熟练工种的专业化，从而加强劳动力技能，并减少劳动力市场上的技能错配。
49. 自雇人员和微型企业的比例高于平均水平的行业和/或非正规性普遍存在的行业，其生产力水平也往往低于国民经济的平均水平。这就是为什么鼓励企业扩大规模始终是提高生产力和正规化的一个重要政策选项，同时由于对互联行业的影响而加强生态系统的。因此，诸如集群、合作社和财团等商业纽带能通过帮助小型企业实现无法单独实现的规模经济，以及通过努力促进非正规经济正规化，从而促进生产力增长。

微观层面

50. 在微观层面，促进企业间开展公平竞争的政策对确保企业有机会进行创新至关重要。中小企业，尤其是那些非正规经济中的中小企业，将需要技术和金融方面的特别支持。这些企业已是就业的主要来源，如有适当和有利的环境，在创造新的就业机会、进行技术创新、提高生产力和竞争力方面有巨大的潜力。例如，数字技术和价值链为中小企业参与全球和地区经济、创新和提高生产力提供了新机遇。
51. 企业可通过确定技能需求、提供学徒培训机会、开发适当的培训课程和/或帮助加强环境标准和工作条件安全等推动生产力增长。
52. 现在也是企业之间采取集体和协调行动的时候。各企业可以共同采取行动，以加强竞争，为更多工人提供更好的培训，扩大生产力收益覆盖的广度，并与工人和政府建立牢固的伙伴关系。
53. 生产力生态系统通过使每个人都成为提高生产力、就业能力、可持续增长、更公平地分配收益方面的利益攸关者，以应对二十一世纪的现实。这是社会契约的本质，适于应对劳动世界的未来所面临的经济、社会和环境挑战。提高生产力能创造双赢局面：为股东创造更多利润，为工人创造更好的工作条件，为消费者创造更低的价格。
54. 将人员和其所做的工作置于生产力生态系统的中心，还意味着我们需要重新考虑我们看重的是什么。正如我们选择重视技术和经济进步一样，我们可以并且应该重视工作对个人及社会福祉的贡献。然而，传统上衡量经济成功的标准似乎越来越不足以把握和衡量福祉、

自由、尊严、经济安全和机会均等，而这些恰都是工作和生产力生态系统的核心。除非我们衡量对人的能力的投资、对环境可持续性的贡献以及所有形式的有偿和无偿工作，否则我们将无法衡量我们在创造可持续发展方面的成功。

55. 工人的集体代表性也能促进信任、合作和共同价值观，从而促进生产力增长。这能带来工作条件和工资的改善，从而提高工人的积极性和产出，并有助于改善工作的组织，引进新技术，促进创新，培养高效的工作实践，确保工作环境安全，保护劳工权利，并确保适当遵守国际劳工标准。
56. 劳动力和管理技能都是企业层面生产力增长的主要驱动力。技能提升能提高生产过程的效率，是企业进行创新或使用数字技术的先决条件。对信息和通信技术及创新的投资——无论是否基于研发——也通过促进技术进步和效率变化，成为生产力增长的主要驱动力。
57. 除创造一个更有利于信任、协作和相互承诺的工作环境外，在全生命周期提供充分的社会保障是生产性劳动力的关键，还使管理者能够吸引并留住更多熟练工人。
58. 宏观、中观和微观层面并非层级；相反，三者之间不断相互作用以确定生产力水平和生产力增长。当中观和宏观层面的某些其他条件得到满足时，企业层面的驱动因素通常会对生产力产生更大的影响。例如，世界银行对墨西哥汽车业的一项研究发现，尽管信息和通信技术的运用与企业绩效之间存在正相关关系，但对面临更大竞争压力的企业而言，这种影响更大，这是因为企业所处的行业对贸易的开放度比其他行业更高。因此，面临更多竞争的企业似乎对加强使用信息与通讯技术更有积极性。
59. 如果在行业层面有一个能力框架，列出特定技能行业的正式要求，那么企业层面的技能开发将对生产力产生更大的影响。相反，如果在行业层面和整个经济范畴内广泛存在非正规化，则可能会减少雇主向工人提供社会保障和进行基于工作场所对话的承诺。

▶ 决定草案

60. 理事会要求劳工局在执行国际劳工组织计划和落实《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》时，考虑到其第 341 届会议(2021 年 3 月)讨论体面劳动和生产力问题期间所提供的指导意见。