



▶ 会议记录

9A(Rev.1)

国际劳工大会 - 第 109 届会议，2021 年

日期：2021 年 12 月 11 日

不平等和劳动世界一般性讨论工作组报告

提交大会通过的拟议决议和结论

本会议记录包含提交大会通过的关于不平等和劳动世界的拟议决议和结论文本。

工作组关于其会议记录的报告将于 2021 年 12 月 17 日以《会议记录 9B》在大会网站上发布。

关于不平等和劳动世界的拟议决议

国际劳工组织大会于 2021 年召开了其第 109 届会议，

进行了关于不平等和劳动世界的一般性讨论，同时考虑到了 1944 年《费城宣言》和 2019 年《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》；

1. 通过了以下若干结论。
2. 提请国际劳工局理事会适当考虑这些结论并指导劳工局予以落实。
3. 要求总干事：
 - (a) 拟订一份旨在落实这些结论的行动计划，提交 2022 年 3 月的理事会第 344 届会议审议；
 - (b) 将这些结论传达给相关的国际和区域组织；
 - (c) 在编制今后的计划和预算草案及调动预算外资源时，对这些结论加以考虑。

关于不平等和劳动世界的结论

I. 不平等问题：亟需采取行动加以应对的全球挑战

1. 不平等问题错综复杂，涉及面多，具有多种形式和内容。有必要对劳动世界不同层面的不平等问题加以处理。
2. 在大多数国家，国内收入不平等加剧。全球财富不平等高企虽然在减少极端贫困和缩小国家之间的不平等方面取得了重大进展，但 2019 冠状病毒病(新冠肺炎)大流行疫情逆转了这方面的一些成果。全球收入总体上存在严重不平等，全球劳动收入占比呈现长期下降：收入增长分配高度不平等，世界上大多数人口所获得的份额低于最高收入人口所占的份额。
3. 国家之间和国家内部高度不平等的根源可能在于宏观经济、贸易、投资、劳工、就业政策与实践等因素的复杂和多方面相互作用。其成因各异，可能包括：贫困、非正规性、结构性失业、缺乏社会经济财政空间、发展差距、在全球和国内层面的治理和问责问题。也可能包括：缺乏可行的制度、未能保护劳工权利、税收制度缺乏成效、非法资金流动、缺乏适当的公司、金融和财富税收、缺乏一个有利于可持续企业的环境、全民社会保护(包括社会保护底线)不足，以及偿债义务较高。公平、基于规则并能够尊重劳工权利、在全球供应链促进公平工资和工作条件以及增值的国际贸易能够成为经济增长和发展的催化剂，有助于减少国家间的收入不平等。
4. 新冠肺炎疫情引发了前所未有的经济和社会危机，暴露并加深了许多国家现有的不平等。各国承受外部冲击能力的不平等、因资源限制(除其他因素外)而导致的各国政府采取必要公共卫生措施的能力的不平等以及富国和穷国之间缺乏疫苗公平在疫情期间暴露无遗。无保障就业形态和非正规经济中的工人，特别是妇女和弱势群体，尤为严重地遭受到收入损失和其他负面影响之

害。疫情还表明各国在利用一揽子财政刺激措施渡过危机并在危机结束后使经济得以复苏方面的能力参差不齐。

5. 在未来几十年间，较贫穷的国家有可能掉队，原因包括其经济中先前即存在的结构性弱点，及缺乏促进从新冠肺炎疫情中复苏所需的财政空间。一些国家正受到长期债务的严重制约，而长期债务在疫情期间业已扩大，因为它们正将更高比例的国家财政收入用于偿债，从而减少了用于社会经济发展的资金。
6. 在各国内部，劳动世界的高度不平等会带来严重的经济、社会和政治后果。它们会减缓经济增长，破坏社会流动性和社会凝聚力，造成公共卫生状况恶化，增加社会动荡风险，有损《费城宣言》的目标。它们也可能是各种形式的童工劳动和强迫或强制劳动的根源之一。
7. 在不同国家和时期，各种不平等的类型和程度有所不同，但性别不平等是持续和普遍存在的，尽管过去几十年期间在这方面取得了一些进展。这体现为严重的性别薪酬差距及基于性别的暴力和骚扰。新冠肺炎危机逆转了妇女取得的一些成果。因为女孩和妇女仍肩负大部分无酬照护和家务劳动的负担，且在受打击最严重的服务行业中占比过高，也因为存在其他障碍，她们被迫放弃教育培训、离开劳动力市场，这给妇女当前和未来的福祉、自主以及经济复苏带来了令人担忧的后果。
8. 新冠肺炎危机不成比例地影响了那些因为国际劳工和人权标准所涵盖的所有理由而易受歧视的人群。当多重歧视理由交织在一起时，不平等问题就尤为突出。
9. 新冠肺炎危机最严重地打击了非正规经济中的 20 亿工人，因为他们的收入往往远远低于正规就业工人，其陷入贫困的可能性是正规就业工人的两倍，他们的储蓄率很低，而且往往面临严重的体面劳动赤字。这包括缺乏获得社会保护的机会，面临更高职业安全与卫生风险以及结社自由和有效承认集体谈判权利方面的障碍。妇女，特别是移民家政工人，在非正规有偿照护经济和家政工作中占比过高。在疫情期间，妇女面临着工作条件恶化和工作保障降低的双重问题。非正规经济中的经济单位生产率低、投资有限、资本积累微乎其微，这使它们特别容易受到经济冲击。
10. 城市、农村和周边地区以及较富裕和较贫穷地区之间在获得经济和体面劳动机会、资金、优质公共服务、优质教育和相关培训、基本社会服务基础设施和数字基础设施方面的不平等，也助长了劳动世界的的不平等，致使社会分裂感日益加剧。
11. 一些不平等在个人进入劳动世界之前即业已出现，解决这些问题是减少劳动力市场内外不平等的关键。由于劳动是全世界大多数人的主要(即使不是唯一)生计来源，劳动世界在减少不平等(包括代际社会流动性的不平等)方面发挥着重要作用。当今成年人之间的高度不平等致使更加难以确保下一代的平等机会。
12. 《费城宣言》承认“国际劳工组织在世界各国推进各种计划的庄严义务，以达到”，除其他目标外，“充分就业和提高生活标准”及“关于工资、收入、工时和其他工作条件的政策，其拟订应能保证将进步的成果公平地分配给所有人，将维持最低生活的工资给予一切就业的并需要此种保护的人”。劳工组织《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号)承认适足的最低工资对于

减少不平等具有重要作用，应尽可能并在符合国家实践和条件的情况下考虑到以下两个必要因素：(1)工人及其家庭的需求，虑及该国总体工资水平、生活费用、社会保障津贴以及其他社会群体的相关生活水准；以及(2)经济因素，包括经济发展的要求、生产率水平和对获得并维护高水平就业的期望。正如 2019 年《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》(《百年宣言》)所着重指出的，持续的贫困、不平等和不公正，对经济和社会发展的历史性进步构成威胁，而这些进步带来了更人道的工作条件。新冠肺炎危机凸显了亟需迅速采取行动，以减少不平等，促进包容性增长，更好地向前建设，包括通过应对当前诸如气候变化、数字化、人口结构变化和全球化等各种大趋势对劳动世界的影响。有效的行动需要确定和处理导致不平等的动因，对于实现社会正义和可持续发展目标(包括通过团结与合作)以及确保没有人掉队是不可或缺的。

II. 劳动世界不平等的动因

13. 不平等的多面性与国际和国家层面的多种结构性和系统性成因有关，这些成因相互关联，往往相辅相成。近年来，全球劳动生产率下滑和劳动收入份额下降阻碍了工资增长。劳动收入份额的下降反映在高收入者的更高收入上，阻碍了可持续发展。在全球和国家层面都发生了这一情况。不平等的成因及其影响随国家背景、相关群体和不平等的形式而变化。外部因素和政治决策都对不平等产生影响。
14. 各国之间收入不平等的一些成因包括未能通过全球供应链和在全球供应链内部转让和吸收技术、近几十年来全球劳动生产率下滑以及各国之间的生产率差异。另外各行业之间的生产率也存在差异，各行业内部的企业之间生产率差距也很大。工资和生产率的长期脱节也是国内劳动收入不平等的一个关键决定因素。企业之间生产率的差异也可能是由企业规模造成的；一些中小企业落后于大企业。可能由技能差异和不同的劳动生产率水平造成的企业内部工资差异是劳动收入不平等的主要原因。全球供应链促进了经济增长、就业创造、减贫和创业，并能够助推从非正规经济向正规经济转型。通过促进技术转让、采用新的生产实践和转向附加值更高的活动，全球供应链能够成为发展的引擎，加强技能发展、生产力和竞争力。同时，融入全球供应链给经济和社会发展以及环境带来了挑战，特别是对发展中国家而言，这些国家由于缺乏促进高增值活动和可持续发展的财政和政策空间而处于非常不利的地位。全球供应链内部的失灵造成了体面劳动赤字，例如在童工和强迫劳动、职业安全与卫生、工资、工作时间和就业关系等领域。此种失灵有损于可持续发展与劳工权利，特别是结社自由和集体谈判。包括集体谈判在内的社会对话有助于公平分配全球供应链产生的增值收益。
15. 长期和高额国际债务是许多发展中国家不平等的动因，因为满足高额偿债要求的负担限制了扭转阻碍发展的结构性问题所需的财政空间。
16. 劳动收入是世界上多数家庭的主要收入来源。工作机会的不平等和在职贫困是不平等的主要动因。数以百万计的人失业，还有更多的人不充分就业。新冠肺炎危机使此类人数增加，主要影响到那些从事报酬较低的工作以及无保障就业形态的人。缺乏充分、生产性和自由选择的就业以及未实现人人享有体面劳动，这是由多种原因造成的，其中包括宏观经济和税收政策不当、缺乏可持续产业政策、缺乏有利于可持续企业的环境、总需求过低，它们往往与劳动在国民收入中的占比下降和无效的经济结构转型有关。

17. 不平等不仅源于缺乏工作岗位，还源于岗位质量。这首先涉及在非正规经济中工作的人，他们占全球劳动力的 60%以上。非正规性不仅等同于最明显的体面劳动赤字，还破坏了政府的行动范围，因为它限制了国家向所有人提供获得公共服务机会的财政空间和能力，以及通过社会转移支付和税收制度确保适当再分配的财政空间和能力。越来越多的工人正在从事诸如以下形态的工作，例如非全日制工作、固定期限合同工作以及通过私营就业机构工作，这些工作可以提供一个就业跳板，尤其是对于在劳动力市场上面临更高障碍的工人而言，例如青年、低技能和移民工人。除其他原因外，当这些就业形态没有受到妥善监管，当它们并非用于其预想的法律目的，而是用于规避雇主的法律和合同义务，或者当它们不提供适足的劳动和社会保护时，便可能导致体面劳动赤字，削弱公平竞争，加深劳动力市场不平等。
18. 不充分、薄弱的法律和政策框架(包括那些涉及职业安全与卫生以及积极劳动力市场政策的法律和政策框架)以及非正规性和劳动力市场制度失灵造成了不平等。事实上，它们使一些工人无法获得适足有效的劳动和社会保护以及均等的机会，制约了可持续企业和增长。世界上多数人口没有得到任何形式的社会保障覆盖，这可能导致遭受冲击，陷入贫困和不平等加剧。由于若干因素，包括侵犯组织权利和集体谈判权利或者在实现这些权利方面的其他障碍，工会会员人数和集体谈判覆盖面下降，从而也导致了工资不平等加剧。
19. 不充分地提供以及不平等地获得优质公共服务和教育以及培训和终身学习，是造成不平等的关键动因。虽然全球识字率和教育成果水平在过去几年有所提高，但在获得教育和培训方面仍然存在严重的不平等。在获得医疗、交通、环卫、照护、水、能源、住房方面也存在差距，特别是对生活在农村地区、在非正规经济中工作的人、移民工人、低技能工人和不就业、不接受教育或培训的青年人而言。
20. 歧视，包括系统性、多重和交叉形式的歧视，仍然是不平等的一个持续和普遍的层面及根源，这往往表现为缺乏劳动力市场职业机会和社会流动性。一个重要问题是同工不同酬。世界各地的妇女在进入和留在劳动力市场并取得进步方面仍然面临重大障碍，她们同时继续承担大部分无酬照护工作的责任。劳动世界的暴力和骚扰造成并加剧不平等。歧视不仅阻碍平等获得教育、培训和终身学习，还阻碍获得优质工作、住房、流动性、土地和资本以及社会保障。
21. 气候变化、数字化、全球化和人口结构变化正在改变劳动世界，虽然其中一些因素可能带来机遇，但同时也带来挑战，有可能导致不平等加剧。气候变化不成比例地影响了弱势群体的生活质量和生计，因为他们拥有最少的资源，难以抵御气候变化的有害影响。气候变化使一些行业的就业、生计和生产率面临风险，而这些行业对可持续发展和增长至关重要。数字化和数字劳动力平台的兴起可能产生新的不平等动因，但也为工人提供了创收机会。不利的一面是，所带来的收入往往很低，就业不稳定，而且往往缺乏社会保障。此外，数字鸿沟进一步加剧了现有的不平等。

III. 国际劳工组织应对劳动世界不平等的全面综合战略

22. 为减少不平等，实现社会正义，并确保没有人掉队，需在若干政策领域同时采取行动，并应避免零敲碎打的方法。在以人为本包容性复苏的背景下减少不平等，这需要在各级采取综合、协调和一致的干预措施，并根据具体国情进行调整。为减少不平等，还需认识到各个国家和人民

之间的相互联系。加强双边、区域和多边团结与合作也必须成为应对不平等问题的成功战略的组成部分。

23. 在国际劳工组织的支持下，成员国应注重：

- (a) **在公正过渡、数字化和人口结构变化背景下，根据《1964 年就业政策公约》(第 122 号)和《1984 年就业政策(补充规定)建议书》(第 169 号)，通过创造持久、包容和可持续的增长以及充分、生产性就业和面向所有人的体面劳动来减少不平等的积极议程。**就业创造是减少不平等的关键所在。它需要制定一个有利于就业和促进性别平等的宏观经济框架，包括财政、货币、产业、行业和劳工政策，有效的积极劳动力市场政策和有利的监管环境。还需要营造一个有利于可持续企业的环境，该环境能够提高生产率，缩小企业之间的生产率差距。它还要求实行就业影响评估，以评估政策、社会经济发展战略和投资，并尽量减少无就业的增长。对可持续企业、劳动力、研发、技术改进、创新和实体经济的投资也至关重要。包括集体谈判在内的社会对话有助于实现公平分享生产力收益和经济增长，有助于更公平地分配收入和财富。此外，为应对数字鸿沟，对于发展或升级数字基础设施的投资至关重要。公正过渡提供了一个重要途径，可最大限度地减少环境和气候变化的负面影响，发挥在更绿色的经济中创造体面劳动的潜力。它将扩大最弱势和处境最不利群体进入劳动力市场的机会。
- (b) **促进平等机会，促进平等获得优质教育、培训和优质公共服务：通过促进所有人从幼儿期开始获得优质和相关的教育，确保有效实现受教育权。**获得培训和终身学习是确保就业中的机会平等、促进向劳动力市场顺利过渡和帮助实现性别平等和社会包容的先决条件。它要求顺应社会和劳动力市场的需求，改善教育、培训和技能开发的质量和相关性，以提高就业能力及适应劳动世界和生产力快速变化的能力，并分享技术进步、绿色转型和人口结构变化的惠益。包括集体谈判在内的社会对话能够促进优质的技能、培训和终身学习。有必要为处于不利地位的群体提供有针对性的支持，以减少在获得教育和培训方面的障碍，并通过科学、技术、工程和数学学习以及促进性别平等的职业指导和工作来减少性别隔离。以处于不利地位的群体为重点的技能开发，包括技能提升培训、技能再培训和终身学习，是复苏战略的核心。加强优质公共服务有助于减少无酬照护工作，从而促进劳动力市场参与。
- (c) **确保充分保护所有工人，促进公平分享进步成果。**加强劳动力市场机制(包括相关监察机构)的有效性和包容性对于应对不平等和贫困问题至关重要。必须确保所有工人，包括正规和非正规经济中处于无保障工作形态的工人，享有工作中基本原则和权利，无论其就业关系如何。实施集体谈判制度和同工同酬措施，包括在供应链中实施集体谈判制度和同工同酬及工资透明度等措施，是公平分配经济进步成果的关键。法定或商定的适足最低工资也是减少不平等的有力工具，应在考虑到工人及其家庭的需求以及经济因素的情况下加以确定(正如第 131 号公约所规定的)。
- (d) **通过处理产生非正规性的根本原因，加快向正规性转型。**尤其是在危机时期，经济正规化是减少贫困和不平等、促进体面劳动、提高企业生产率和可持续性、扩大政府行动范围的必要条件。根据《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)，并认识到向

正规经济转型的途径取决于国情，对非正规经济多重动因加以处理的全面综合战略最为行之有效。有效的促进性别平等和非歧视性的正规化战略将各种干预措施结合起来，提高正规经济提供体面劳动机会的能力，以吸纳当前非正规经济中的工人和经济单位，加强人们和企业进入正规经济的能力。找到正确的激励措施并消除向正规性转型的障碍，对于鼓励创业、私人投资、经济增长和创造体面就业至关重要。在新冠肺炎危机的背景下，防止正规工作岗位的非正规化也特别重要。

- (e) **确保性别平等和不歧视，促进平等性、多样性和包容性。**这要求采取一个一体化和综合的方法，该方法以人为本，考虑到交叉个人身份的影响以及脆弱性状况，在整个生命周期处理平等问题。这包含：消除阻止妇女进入、留在劳动力市场并取得进步的障碍，如陈规定型观念、歧视性法律和实践、不公平的无酬照护工作分工以及缺乏弹性工作安排。这包括确保获得优质和负担得起的长期照护和儿童照护；加强结束种族以及所有其他形式歧视的行动和政策，实现人人机会和待遇平等。这也意味着弥合性别薪酬和养老金差距，进一步实现人人同工同酬；解决职业隔离并增加按性别、年龄、残疾、种族、族裔、移民身份和地理位置分列的可用数据。
- (f) **促进有利于公平全球化和共享繁荣的贸易与发展。**在促进就业创造、包容性增长、可持续发展和减少不平等时，国际劳工组织应根据《费城宣言》，与相关国际机构充分合作，以帮助“避免严重经济波动，促进世界上较不发达地区的经济和社会进步，保证主要产品的世界价格更加稳定，以及促进高度与稳定的国际贸易量”。这包括确定全球供应链如何能够有助于减少劳动世界的不平等，特别是富国和穷国之间的不平等。
- (g) **实现全民社会保护。**亟需加强国家社会保护制度，将其覆盖范围扩大到那些迄今为止没有得到充分保护的人，确保每个人在整个生命周期都能获得全面、适足和可持续的保护。这为各国应对不平等问题，促进包容性复苏和面对危机时的复原力提供了坚实基础。

24. 国际劳工局应：

- (a) 经与三方成员协商，制订一项劳工组织战略规划及计划和预算等所体现的全面综合战略，用以指导其成员国，特别是在国家一级，加快行动步伐，减少和防止劳动世界的不平等。该战略应强调《体面劳动议程》和不平等及《2030年可持续发展议程》目标之间的联系；应有助于实现以人为本的包容性、可持续和有韧性的复苏，加强劳工组织《百年宣言》所振兴的本组织社会正义权责；还应大力强调促进性别平等的变革议程，以及根据《全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏》（《全球行动呼吁》）促进平等、多样性和包容性的变革议程。该战略应促进各种相辅相成的政策和措施组合，处理不平等的各种不同动因，以国际劳工标准为指导，以实证为基础，适合每个国家的具体国情。该政策组合应当将就业、保护工人权利、不歧视和机会平等、公平分配进步成果及再配置于消除不平等和实现社会正义行动的核心。该战略应有助于使劳工组织成为国家和国际层面消除不平等的关键参与者。
- (b) 通过体面劳动国别计划和适当技术咨询服务等手段，协助三方成员制订减少劳动世界不平等的全面综合战略，在上述七个相关领域设计和实施行动。应根据相关国际劳工标准和理

- 事会围绕体面劳动四大支柱商定的行动计划提供此种支持，以便落实大会在社会保护、技能和终身学习等领域的决议和宣言；并落实非正规经济正规化战略。还应注重加强劳工组织在体面劳动和生产方面的工作，同时考虑到理事会 2021 年 3 月提供的指导；促进机会平等、青年就业和有利于可持续企业的环境；推动促进性别平等和不歧视的变革议程；加强在所有适当级别促进包容性集体谈判制度以及其他形式社会对话的措施，帮助实现所有人公平分享进步成果。
- (c) 在其助力联合国改革工作的过程中，将不平等问题系统地纳入国家一级的活动和体面劳动国别计划，将社会对话置于政策讨论的核心，同时加强劳工组织国家办事处，并进一步发展“劳工组织一体化”的方法。
 - (d) 将不平等问题纳入劳工组织《百年宣言》和《全球行动呼吁》后续行动以及劳工组织计划和预算的主流，明确强调选定成果目标对减少不平等可能做出的贡献，依靠目前相关的国别计划，以期扩大其范围并最大程度地扩大影响。
 - (e) 针对不平等问题紧急开展更强有力的多边协调与合作，包括与国际金融机构及其他相关组织的协调与合作，劳工组织负责促进有利于充分就业和体面劳动的政策、就业影响评估以及与劳工组织标准保持一致，并评估国际经济金融政策，包括外债，对劳动力市场成果和不平等的影响。在从疫情中实现社会经济复苏的过程中，这将有助于提高效率和政策一致性，以便为就业、业务连续性以及劳动和社会保护等提供紧急支持，关注受疫情影响最为严重的最弱势群体。此种合作对于考虑到劳动世界内外不平等的各种动因之间的相互联系，提供足够的财政空间，实施应对不平等的政策至关重要。
 - (f) 开展研究和汇集知识，着眼于为消除劳动世界不平等提供基于实证的指导，并适当应对促进向碳中和的数字经济公正过渡问题，探究不利境况代际传递现象及劳动在收入中占比下降的原因和可能采取的措施。这种研究应考虑到各国的具体情况，并纳入关于劳动世界不平等和人口结构变化各层面情况的定期监测报告。继续编写有关社会对话和三方机制战略目标定期旗舰报告。
 - (g) 继续促进批准和实施劳工组织基本公约和那些涉及就业政策、就业关系和工作条件、非正规性、危机局势、劳动世界中的暴力和骚扰，以及有家庭责任的工人、土著和部落居民以及家政工人的劳工组织文书。
 - (h) 根据劳工组织《百年宣言》和《全球行动呼吁》，加快实施一项性别平等变革议程和一项促进平等、多样性和包容性的变革议程。
 - (i) 加倍努力支持三方成员根据第 122 号公约和第 169 号建议书制定和实施促进性别平等的就业政策。同样支持三方成员建立有效和基于实证的最低工资确定制度，促进法定或商定的适足最低工资，促进批准和实施第 131 号公约。在此背景下，确定以实证为基础的创新政策建议，处理性别薪酬和养老金差距。