



理 事 会

第 346 届会议，2022 年 10 月至 11 月，日内瓦

机构部分

INS

日期：2022 年 10 月 5 日

原文：英文

第五项议程

关于不平等和劳动世界决议(2021 年)的后续措施

国际劳工组织关于减少和防止劳动世界中不平等现象的全面综合战略

文件目的

本文件提出了一项 2022-2027 年国际劳工组织关于减少和防止劳动世界不平等现象的全面综合战略。本拟议战略是同一时期关于劳动世界不平等问题后续行动计划的一部分，理事会在第 344 届会议(2022 年 3 月)上讨论并批准了本计划。本文件概述了拟议战略的实施背景、目标和指导原则、优先领域及其相互关联性，还就如何实施这一拟议战略以及相应的财政影响问题提出了建议(见决定草案：第 31 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：成果目标 7：为所有人提供充分和有效的劳动保护。

政策影响：无。

法律影响：无。

财政影响：见第 28 至 30 段。

需采取的后续行动：如通过，需实施该拟议战略。

作者单位：工作条件与平等司(WORKQUALITY)。

相关文件：《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》、《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》、《2022-2023 两年期计划和预算》、关于体面劳动和社会互助经济的决议、关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的决议、GB.343/INS/3/2、GB.343/INS/3/1、关于不平等和劳动世界的决议、关于技能和终身学习的决议、GB.344/INS/8、GB.344/INS/10。

▶ 导言

1. 国际劳工大会第 109 届会议(2021 年)通过了一项关于劳动世界不平等问题的决议和若干结论，并要求总干事制定一项落实这些结论的行动计划，提交理事会第 344 届会议(2022 年 3 月)审议。
2. 2022 年 3 月，理事会审议了关于 2022-2027 年劳动世界不平等拟议的行动计划，其中包括制定一项劳工组织关于减少和防止劳动世界不平等现象的全面综合战略，供理事会第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)审议。理事会重申，国家之间和国家内部的不平等现象是一个紧迫的课题，而劳动世界是减少不平等现象的关键切入点，劳工组织的三方组成将劳工组织置于有效解决这类问题的有利地位。理事会确认了劳工组织目前和计划开展的与减少不平等现象有关的活动范围(见 GB.344/INS/8 号理事会文件附录)。理事会表示总体支持拟议的行动计划，同时强调，理事会关于确保供应链中体面劳动备选方案三方工作组会议(2022 年 6 月 27 日至 7 月 1 日)和平台经济中体面劳动三方专家会议(2022 年 10 月 10 日至 14 日)成果文件后续措施的决定，应反映在该行动计划中。理事会还就拟议战略的主旨和内容提供了指导。
3. 本文件阐述了由劳工局起草的 2022-2027 年减少和防止劳动世界不平等现象拟议全面综合战略(以下简称“拟议战略”)。本报告概述了这一拟议战略的实施背景、目标和指导原则、优先领域及其相互关联性。本报告还就如何实施拟议战略以及相应的财务影响提出了建议。

▶ 背景

4. 不平等现象是复杂的、多方面的，具有多种形式。国家之间和国家内部都存在不平等现象。不平等包括“纵向不平等”，即一个国家所有家庭之间的收入不平等和“横向不平等”，即群体之间的收入差距。横向不平等还指各群体之间因性别、年龄、国籍、族裔、健康状况、残疾或其他特征而在就业结果、劳动权利和机会方面的差异。收入不平等、更普遍的就业结果不平等和机会不平等是密切相关的。
5. 高度不平等带来风险。它们减缓了经济增长和减贫，破坏了社会流动性，增加了社会动荡和政治不稳定的风险。它们还助长了贫困和社会排斥的代际传递。
6. 新冠肺炎疫情的社会经济影响和持续的危机，如供应链中断、高通胀、地缘政治紧张局势、武装冲突和气候变化造成的自然灾害，使不平等现象更加严重。它们不仅有可能逆转几十年来在减少贫困和两性差距方面取得的进展，而且还会加重社会经济的脆弱性，加剧国家内部和国家之间的不平等。各国为应对新冠肺炎疫情而实施公共卫生和其他缓解措施的能力不平等，清楚地表明了各国之间持续存在的不平等。不平等一直是多重危机的根源和放大器。
7. 持续的危机加剧了高度不平等现象，正在考验着国际社会承诺的可信度，即承诺实现包容性和可持续增长，创造充分和生产性就业，使人人能体面劳动和不让任何人掉队。如今，《2030 年

可持续发展议程》中对于实现消除极端贫困和减少不平等现象这两个相互关联的首要目标的承诺，正在面临危险。

8. 在过去几年中，一些国际组织更加重视降低收入方面的不平等，以提高其工作的有效性。世界银行赞同促进收入分配底层 40%的人“共享繁荣”的目标，助力降低贫困发生率，而国际货币基金组织则侧重于如何让财政政策助力减少收入不平等和加强经济增长。经济合作与发展组织(经合组织)通过其争取机会与平等中心，推动围绕着以政策为导向的不平等问题研究开展辩论，并监测不平等趋势、动因和动态，而欧洲联盟已决定将减少收入差距和其他形式的不平等纳入其所有发展合作的主流。
9. 最近，联合国秘书长的报告《我们的共同议程》指出，当今世界在政治、经济、社会和环境方面日益扩大的鸿沟，是团结和相互信任价值观受到侵蚀的主因。这些价值观对于制定和维持能够解决各国和各国人民之间日益相互依存问题的相互关联的对策至关重要。为此，报告旨在加速实现可持续发展目标，并呼吁更新政府与人民之间以及社会内部的社会契约。
10. 劳工组织、劳动世界及其制度在防止和减少不平等方面可发挥独特的作用。劳动收入是所有区域大多数家庭的主要(如果不是唯一的)收入来源。因此，劳动力市场发生的情况对总体不平等有很大的影响。市场内的分配是通过劳动参与率、收入或劳动收入和利润实现的。这些结果取决于劳动力市场制度、法规和政策，也取决于劳动力市场以外的政策。这包括提供公共服务和社会转移支付，在人们进入劳动力市场之前影响到他们的能力，还包括宏观经济政策等。因此，劳工组织为了最大限度地发挥其影响力，必须与多边体系中的其他关键行为者协同行动，因为劳动世界的不平来源于劳动力市场内外的因素和政策。

► 拟议战略的目标和指导原则

11. 正如劳工大会在其结论中确认的那样，劳工组织自成立以来一直致力于解决不平等现象的原因和后果。然而，当今不平等的程度、普遍性和后果要求劳工组织深化其行动在减少不平等方面的作用，加强其在多边体系内的影响力，并显示出按分配和再分配杠杆和政策采取行动的重要性。

目标

12. 根据理事会在 2022 年 3 月会议上提供的指导，拟议战略旨在：
 - (a) 将劳工组织定位为多边系统，特别是联合国系统和国际金融机构正在进行的辩论和倡议中的关键参与者，以消除全球一级和国家一级的不平等现象；
 - (b) 帮助劳工组织三方成员制定全面综合的政策框架和措施，以减少和防止劳动世界的纵向和横向不平等现象。

指导原则

13. 若干相互关联和相辅相成的原则将指导拟议战略的实施，具体如下：

- **着眼于根本原因。**旨在减少纵向和横向不平等现象的干预措施的有效性和可持续性，在于其解决这类不平等现象的结构性原因。造成不平等的因素包括：为那些需要或希望工作的人创造的就业岗位不足，以及就业岗位的质量；在就业和其他领域中基于性别等原因的结构性 and 系统性歧视；工资与生产率脱钩以及劳动收入份额下降；气候变化及其对最脆弱群体的影响特别大；生产力的跨行业差异和企业之间巨大的生产力差距；非正规性；劳动力市场机构、监管和政策薄弱；以及缺乏社会保护或社会保护不足。外部因素和政治决定也影响到国家内部和国家之间不平等的程度和形式。例如，缺乏通过外国直接投资和在全球供应链内进行的技术转让和吸收，加之各国生产力方面的差距，阻碍了新兴经济体的发展。与此同时，面临长期和高额国际债务的发展中国家扭转其结构性问题和投资于全民社会保护的财政空间有限。
- **同时解决分配和再分配的问题。**为了减少和防止纵向和横向不平等，通过税收和转移支付进行再分配是关键；然而，采取行动减少劳动力市场的不平等也是至关重要的。
- **基本原则和权利以及国际劳工标准。**国际和国家两级的行动都应遵循相关的国际劳工标准，这些标准为在全球和国家经济中建立公平竞争环境提供了权威性指导。
- **社会对话和三方机制。**社会伙伴在国家和国际两级参与制定和执行拟议战略，并参与与劳工部以外的其他部委、联合国相关机构和国际金融机构的互动，对于确保更有针对性的干预措施及其长期的合法性和可持续性至关重要。
- **互联、整合和监测。**由于劳动世界不平等现象的驱动因素众多，而且错综复杂，因此需要采取有效的政策行动，以统筹协调的方式查明并解决这些问题。政策干预措施的设计、排序和执行方式，必须使相关行为者能够预测和处理潜在的权衡和互补问题，例如社会福利/社会保险与最低工资之间的权衡和互补，可以结合起来实现所有人的最低适足收入。这就需要有关于不平等程度和类型的相关数据和信息，还需要有一个监测系统，跟踪政策干预的进展和有效性。
- **针对具体国家的做法。**虽然劳工大会确定的所有七个优先政策领域构成了指导劳工组织减少和防止纵向和横向不平等行动的综合指南，但不平等的程度和形式因国家和时间而异。因此，减少和防止不平等现象的国家战略，将根据各国的具体需要和情况进行调整，并对行动顺序作出相应安排，同时不忽视所有七个优先政策领域之间的相互联系。

▶ 优先政策领域及其相互联系

14. 如劳工大会结论所示，劳工组织三方成员应优先重视七个广泛和相互关联的专题领域，减少和防止劳动世界的不平等现象，促进社会正义，并实现更具包容性和复原力的增长。每个领域都需要一套核心政策措施，具体如下：

- **创造就业**，需要一个有利于就业和促进性别平等变革的宏观经济框架，包括财政、货币、工业、行业和劳工政策，若干促进就业密集型和性别变革性增长的有效积极的劳动力市场政策，以及一个有利于推进可持续企业发展、生产力增长和缩小企业之间生产力差距的营商环境；需要投资于数字基础设施，以消除数字鸿沟，并利用技术潜力促进体面劳动；需要促进公正过渡，以尽量减少环境变化对就业的影响，并发掘潜力在更绿色的经济中创造体面劳动；以及需要推行积极有效的劳动力市场政策，使最脆弱和处境不利的群体能够获得就业。
- **平等获得高质量的教育和培训，包括从儿童早期开始的高质量的公共服务和终身培训**，需要提高教育、培训和技能发展的质量和相关性，以确保回应劳动力市场的需求，满足快速变化的劳动世界、绿色和数字转型、以及人口变化所产生的需求。就科学、技术、工程和数学等非传统领域的工作，提供有利于性别平等变革的职业指导，同时提高公共服务和社会保护的质量，以便能够兼顾有偿工作和家庭护理，这一点至关重要，对弱势群体有针对性的支持同样如此。
- **充分保护所有工人并公平分享增长成果**，需要促进面向所有工人的工作中基本原则和权利，无论他们在正规和非正规经济中就业状况或合同安排如何；根据《1970年确定最低工资公约》(第131号)，提供适足的最低工资，无论是法定的还是协商的；实施集体谈判制度、同工同酬和工资透明度措施；以及建立更有效和更具包容性的劳动力市场制度，包括相关的监察机构。
- **向正规经济转型**，需要制定全面、针对具体国家、促进性别平等和非歧视性的综合战略，以解决非正规经济的多种促成因素。这些战略将各种干预措施结合起来，以提高正规经济提供体面劳动机会的能力，吸收目前非正规经济中的工人和经济单位，并加强个人和企业进入正规经济的能力，包括通过适当的激励措施组合和消除正规化障碍。
- **实现性别平等和无歧视、人人平等、多样性和包容性**，需要消除陈腐观念、歧视性法律和做法，包括工作场所的歧视性法律和做法，促进采取积极和变革性措施，确保在实践中为受歧视的妇女和群体提供平等待遇和机会。提供更多的数据，包括按性别、年龄、残疾、种族、族裔和移民者身份分列的数据，对于监测和评估政策效力至关重要，而实现变革性的性别平等则需要在劳动力市场内外采取综合对策，解决职业上的性别隔离、同工不同酬、性别暴力和骚扰以及无薪酬护理工作方面的性别不平等分工。
- **促进贸易和发展，实现公平全球化和共同繁荣**，包括在供应链中，尤其需要与有关国际机构充分合作，避免严重的经济波动，确保初级商品价格更加稳定，促进大量稳定的国际贸易。通过贸易协定和在供应链中促进和落实工作中基本原则和权利，以及负责任的商业惯例，也很重要。
- **实现普遍和充分的社会保护**，需要将国家社会保护制度的覆盖范围扩大到那些没有得到充分保护的人群，并确保每个人在整个生命周期都能获得全面、充分和可持续的社会保护。

15. 这七个领域是相互关联的。事实上，充分和生产性就业对减少不平等现象至关重要；没有它，就不可能有分配或再分配。高质量的教育、培训和公共服务是劳动力市场成功转型、就业机会平等、性别平等和社会包容的先决条件。正规化是提高企业生产力和可持续性、促进体面劳动和工人福祉以及扩大政府解决结构性发展问题的财政手段进而减少贫困和不平等现象的必要条

件。歧视是群体和个人之间就业机会和结果不平等的一个决定因素。保护工人的购买力，特别是那些处于劳动收入分配下半部分工人的购买力，尤其是在高通货膨胀的情况下，对于防止贫困、减少不平等和防止不公平的观念至关重要。如果管理得当，贸易可以有力地创造体面的就业机会和增长，并可以减少富国和穷国之间的不平等，包括在供应链中的不平等。最后，但同样重要的是，促进集体谈判和普遍社会保护使各国能够消除不平等，确保工人及其家庭的收入保障和获得医疗保健的机会，并促进包容性复苏和面对危机时的复原力。问题是如何在实践中建立七个政策领域之间以及这些政策领域与源自劳动力市场以外的政策之间的相辅相成的协同作用，以便最大限度地发挥彼此对减少不平等现象的影响力。

► 将拟议战略付诸实施

16. 根据理事会 2022 年 3 月的指导意见，将拟议战略付诸实施将采取双管齐下的方法，将减少不平等现象纳入上述七个优先领域各项活动的主流(见 GB.344/INS/8 号理事会文件)；以及通过涵盖七个优先领域中的一些领域(如果不是全部)的政策干预措施组合，采取具体干预措施，消除不平等现象。拟议的战略将围绕两个相辅相成的轴心执行，即劳工组织在国际和国家两级加强与多边系统的参与和协调，以及减少和防止劳动世界不平等现象的国家战略。

加强劳工组织在国际和国家两级与多边系统的合作和协调

17. 不平等问题可能在政治上引起争议，因此，就这一议题采取立场必须有强有力的证据和有利的论据作为基础。尤其重要的是，要证明减少不平等现象如何能够帮助各国制定更具包容性、可持续性和性别变革性的发展战略，并在经济上取得成效。为此目的，劳工组织必须加强其在一系列政策相关问题领域的知识和证据基础，例如国家内部和国家之间不平等之间的关系；贸易、生产力和增长之间的关系，以及这种关系相对于资本和劳动收入的分配情况；不同的集体谈判制度对分配的影响；或者哪些政策和政策组合可能更有效地推进结构转型，并适当处理向碳中和数字经济的公正过渡，同时减少劳动力市场的不平等。为评估社会经济发展战略和投资对劳动力市场结果的影响而进行的就业影响评估，对于将国际劳工组织视为一个可信的参与者和对话者也很重要。
18. 由于不平等不是不可避免的，而是政治选择的结果，因此，汇编劳工组织成员国的经验和教训——这些国家可能希望推进减少和防止不平等的国家战略(见下文第 23-27 段和第 31 段)，并结合各区域其他相关国家的经验，将有助于设计更加平等和更具包容性的发展道路。为了在这一领域产生知识和证据，将寻求与其他组织建立伙伴关系，包括欧盟委员会、经合组织、各区域经社委员会、世贸组织和联合国贸发会议，以及相关的智库，以实现规模经济，并巩固彼此的比较优势，获得更丰富的视角，同时统一各种方法。劳工组织可以考虑出版一份关于世界社会正义状况的报告，作为对“全球社会正义联盟”倡议的贡献，并考虑到 2025 年世界社会问题首脑会议。¹ 对世界社会正义状况的评估将包含某些关键不平等指标方面的进展或不足；这种

¹ 理事会文件 GB.346/INS/17/1。

评估将利用劳工组织全球工资数据库、劳工组织世界社会保护数据库和劳工组织国际劳工统计数据库等现有数据库，并利用劳工组织旗舰报告的结论。可以加强与非洲联盟等区域机构的持续战略伙伴关系，以支持在大洲一级关于减少和防止劳动世界不平等现象的承诺。

19. 为了提请人们注意国家之间和国家内部的不平等严重程度、横向差距以及相关后果，将开展专门的多媒体全球推广和传播工作。这一传播战略将针对劳工组织的发展伙伴和联合国机构，包括联合国驻地协调员、媒体和广大公众。它将有助于更好地理解为什么解决劳动世界不平等的根源有助于推进社会正义、促进体面劳动和助推世界和平。此外，它还将侧重于提供相关信息和影像，以展示解决总体不平等和消除贫困如何有助于建立更有凝聚力、可持续和具有复原力的社会和经济。它将解释哪些途径有助于取得这一结果，以及三方机制、社会对话(包括集体谈判)、劳动力市场机构和国际劳工标准在实现这一结果方面可以发挥的作用。传播战略将以劳工大会的结论和理事会提供的有关指导为基础，并参考劳工组织本身分析工作的结果，以及与多边系统其他机构和所有外地办事处开展的工作。
20. 将利用积极参与不平等相关的倡议提高劳工组织的影响力——如编写联合国秘书长关于优先主题“创造充分的生产性就业，使人人获得体面工作以克服不平等，加快从新冠肺炎大流行中复苏和全面落实《2030年可持续发展议程》”的报告以及将提交2023年2月社会发展委员会第六十一届会议的相应政策建议。在筹备2025年世界社会问题首脑会议时，劳工组织可考虑将2023年或2024年国际劳工大会的劳动世界首脑会议专门用于讨论减少不平等现象以实现社会正义和不让任何人掉队的问题。
21. 推动劳工组织减少和防止劳动世界不平等现象拟议战略的另一个重要方案途径是“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”(“全球行动加速器”)倡议，该倡议在劳工组织的领导下，让一系列联合国机构参与其中，创造4亿个就业机会，并将社会保护范围扩大到目前被排斥的41亿人，同时实现公正转型。减少非正规就业，以及投资照护经济以获得体面的劳动条件和高质量的护理服务，是“全球行动加速器”倡议的两个不同组成部分。“全球行动加速器”倡议涵盖了劳工大会关于劳动世界不平等问题的结论所确定的大多数优先领域；因此，它完全有能力显示综合政策和机构间合作对减少不平等现象的影响力。劳工组织将以更明显的方式将不平等叙事纳入“全球行动加速器”的理论基础和战略，并制定具体指标，衡量其行动对解决不平等问题的影响。
22. 为了使劳工局和劳工组织三方成员在国际和国家论坛和进程中就不平等问题与相关行为者进行有效的沟通，必须知道做什么以及如何做。因此，将在与欧盟委员会等其他组织合作下，开发一系列实用工具，并调整现有的工具。这些工具可包括国家和地方对不平等问题的诊断；对不平等的衡量标准和相应的利弊，如基尼系数或其他可分解的衡量标准、根据数据的可用性按个人或家庭收入的五分位数/十分位数列出的收入分布、劳动收入份额、可持续发展目标的具体目标；以及如何衡量经济、金融和贸易政策对就业的影响，或社会保护或具体发展干预措施对分配的影响的准则。为了获得有关联合国机构和劳动部以外的政府机构的必要支持，在国家一级与驻地协调员进行积极的战略沟通至关重要。减少不平等的议程，由于其在所有经济和社会领域的广度和影响，可为劳工组织及其三方成员提供新的切入点，将劳工组织的方法、行动者、机制和标准纳入联合国可持续发展合作框架的主流。与此同时，社会对话以及社会伙伴参与与

驻地协调员以及更广泛的联合国系统的讨论，将有助于加强政策的一致性，同时显示民主和代表性在社会和经济发展中的重要性。

减少和防止劳动世界不平等现象的国家战略

23. 拟议战略的可信度和持续相关性将主要取决于它在国家一级的吸引力。为此，必须打造“国际劳工组织一盘棋”的方法，以减少纵向和横向不平等现象。这样做将有助于劳工组织及其三方成员在国家发展计划和联合国可持续发展合作框架内，与其他联合国机构和其他相关行为者在国家一级进行合作。在这方面，必须加强劳工组织三方成员的能力，包括通过劳工组织都灵国际培训中心，在与劳动世界相关的领域，倡导和采取具有减少不平等效果的行动。
24. 减少和防止劳动世界不平等现象的国家战略可以采取不同的方式。例如，可以将解决纵向和横向不平等作为体面劳动国别计划的明确目标，确定行动、监测相关指标，并注明与之合作的政府和联合国机构。可以制定指导方针来支持这种努力。其他可能的设想包括设立论坛，以便在劳动部、其他有关部委、社会伙伴和其他行为者之间，定期交流信息和进行一些“轻度”协调，或建立协调机制，以便在知情决定和监测系统的基础上，实现不同政策领域之间的协同增效和一致性。
25. 对于国家的甄选没有固定的标准。可能的标准包括：劳工组织三方成员承诺积极参与和支持推出拟议战略的国家；在七个优先领域中的若干领域正在开展或计划开展活动的国家；劳工组织有可能利用与联合国其他机构、国际金融机构和捐助方的伙伴关系支持拟议战略的国家，包括在现有或计划中的联合国可持续发展框架或体面劳动国别计划的范围内。
26. 拟议战略的制定、实施和监测过程与战略的内容同样重要。因此，国家战略将设想一个初步阶段，目的是在劳工组织三方成员和其他有关各方之间，形成对所涉问题及其原因的共同理解，并在此基础上确定优先事项、预期成果和相应的政策措施组合和时间表，同时铭记劳工大会确定的七个优先领域。它们将设想建立监测系统，根据共同确定的指标衡量进展情况，并在必要时采取纠正措施。在监测拟议战略的执行情况的同时，将交流经验并将它们记录在案。
27. 促进批准和实施基本标准和其他相关标准，以及包括集体谈判在内的社会对话，将成为这两个轴心下活动的基础。

► 财政影响

28. 除了目前两年期七个优先政策领域中每个领域已计划的资金外，拟议战略的付诸实施还需要一些额外的专项资金，以支持以下组成部分。

国际参与

29. 编写一份关于社会正义状况的报告将需要额外的专项资金，开发可适应国情的衡量不平等的工具也需要额外的专项资金；就上述各种问题开展分析工作；收集数据，以增加相关统计数据的提供；以及一项专门的传播战略。为上述组成部分提供的额外资金约为 250 万美元。

国家战略

30. 劳工局参与的程度和类型以及拟定、执行、监测和评价拟议战略所需的资金，将因有关国家和所选择的方式而有所不同。在某些情况下，劳工局的支持包括促进与其他相关国家或国际专家的交流，应要求提供具体的技术投入，并协助制定国家不平等诊断方法或对其进行监测。在其他国家，劳工局可能会提供资金和技术专长，以打造三方成员的能力，使其能够对劳动部职权范围以外通过的就业和体面劳动政策进行影响评估，并实施三方成员确定的至关重要的干预措施，以解决最严重的不平等形式及其驱动因素。估计最初五个“试点”国家每个国家需要 50 万美元，除总部和外地有关专家提供的实物支持外，这将为制订拟议战略奠定基础。

▶ 决定草案

31. 理事会要求总干事考虑到关于拟议的劳工组织减少和防止劳动世界不平等现象的全面综合战略的指导意见，包括相应的财政影响，同时通过在现有预算范围内重新安排优先次序和(或)通过努力重新筹措资源，尽可能满足额外的资金需求。