

**2010 年实质性会议**

2010 年 6 月 28 日至 7 月 23 日，纽约

临时议程* 项目 6(a)

联合国各次主要会议和首脑会议的

执行和后续行动：发展筹资问题

国际会议的后续行动

危机后复苏：全球就业契约**秘书长的报告****摘要**

本报告是国际劳工组织应经济及社会理事会第 2009/5 号决议编写的。它审视各国和国际支持实施《全球就业契约》的情况，强调各国采取的经济和金融危机对策的要素如何体现了该契约的方法，并突出说明多边体系在调整技术和财政援助，以满足最脆弱国家和民众的就业和社会保护需求方面所作的努力。本报告回顾了从各国应对危机的政策经历中吸取的主要经验教训，呼吁加强就业和社会保护政策并加强国际政策协调，以便加快和持续复苏，其中应特别关注财政资源有限的中、低收入国家。

* E/2010/100。



一. 引言

1. 本报告是应经济及社会理事会第 2009/5 号决议编写的。理事会在该决议中请各行为体采取后续行动，推行国际劳工大会通过的题为“危机后复苏：全球就业契约”的决议的内容。¹ 该决议还请秘书长向理事会 2010 年实质性会议报告执行理事会第 2009/5 号决议的进展情况。

2. 如经济及社会理事会第 2009/5 号决议所强调，《全球就业契约》是处理金融和经济危机对社会和就业影响的唯一国际商定政策框架。其宗旨是缩短经济回升起步与再创体面工作机会之间相隔的时间。该契约旨在促进以投资、就业和社会保护、工作中的权利及社会对话为核心的生产性复苏。它指出，各套复苏措施应该适应各国的特殊需要和实情，应该考虑到经济危机对妇女和男子的影响，将两性平等问题纳入所有应对措施。它认识到发展中国家特别是最不发达国家的特殊需要，呼吁公平、可持续和更注重环保的全球化。如本报告所述，各国针对危机采取的很多就业和社会保护措施都反映了该契约的方法。很多国家已着手制定符合本国需要和实情的就业契约。为支持这些政策，多边体系做出了新的努力，以协调国家行动并调整和重组技术和财政援助，特别是照顾到最脆弱国家和民众的需求。

3. 本报告首先概述了联合国系统和其他国际组织为推行《全球就业契约》方法所做的贡献，然后审视了全球金融和经济危机对就业和社会的影响，说明对新出现的和原先存在的各种脆弱性的影响。第四节回顾从《全球就业契约》框架内的一系列政策措施中吸取的经验教训。结尾的第五节概述需要克服哪些重大挑战，才能达到该契约的目标，并将全球经济导向更稳定道路，以实现富有就业机会的复苏、包容性增长和消除贫穷。

二. 国际支持

4. 继经济及社会理事会认可之后，各国际机构和会议通过了一系列支持《全球就业契约》的决定，这些机构和会议包括：匹兹堡 20 国集团首脑会议；非洲联盟、美洲国家组织、欧洲联盟、阿拉伯就业论坛：就业契约促进复苏和增长(2009 年 10 月，贝鲁特)、联合国关于东欧、中亚和土耳其经济危机的部长级会议(2009 年 12 月，阿拉木图)、阿根廷、巴西、智利和墨西哥劳工部长会议(2010 年 1 月，

¹ “危机后复苏：全球就业契约”，国际劳工大会第九十八届会议通过的决议(2009 年 6 月，日内瓦)。本报告中“全球就业契约”一词系指国际劳工组织(劳工组织)的这项决议。劳工组织这项《契约》采纳了联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)2009 年 4 月通过的联合应对危机倡议的若干内容，其中“全球就业契约”这一标题即指劳工组织决议中有关就业的内容。劳工组织关于通过《全球就业契约》的决议还包括基本社会保护和绿化经济问题，这些也是行政首长协调会另外一套九点倡议的主题。

圣地亚哥)；关于太平洋区域体面工作促进可持续发展的三方高级别会议(2010年2月，维拉港)；葡萄牙语国家共同体劳工和社会事务部长(2010年2月，福塔雷萨)；印度-巴西-南非第四次首脑会议对话论坛；以及“金砖四国”2010年首脑会议(巴西、俄罗斯联邦、印度和中国)。²

A. 联合国系统与《全球就业契约》

5. 联合国多个专门机构、基金和方案经常开展各种有助于实现《全球就业契约》目标的活动——从社会发展和人道主义方案到促进中小型企业、扩大社会保障、支持农村发展、青年和妇女创业、小额供资、基础设施和公共工程投资、产业结构调整、自然资源的可持续利用以及环境保护。面对全球经济的下滑，联合国在这些方面的责任更多地涉及就业和劳动力市场以及努力帮助发展中国家克服就业危机、加强复原能力并实现千年发展目标。联合国系统行政首长协调理事会的联合应对危机倡议鼓励通过机构间合作，促进对全球经济危机采取全系统的应对办法，范围包括《全球就业契约》、最低限度的社会保护以及若干相关政策领域。

6. 总体而言，就业和劳动力市场迄今尚未在落实千年发展目标方面占据突出地位，主要只有小规模的项目。例如，2008年，联合国开发计划署(开发署)的全球就业组合约有470个项目，预算总额1.62亿美元(每年的援助资源总额为50亿元)，其中近四分之三为专用捐款。³ 国际劳工组织(劳工组织)的组合规模与此类似，虽然越来越多地纳入国家体面工作方案，但仍以众多较小的项目为特点。劳工组织和开发署已决定加强合作，以提高对各国就业和社会保护领域优先事项的支助效力(见下文第14段)。

1. 联合国系统联合应对危机倡议

7. 2009年4月，根据方案问题高级别委员会的提议，联合国系统行政首长协调会核可了联合国全系统采取行动应对经济和金融危机的综合战略。该战略借助九项联合国系统联合应对危机倡议，每项倡议由一个牵头组织协调，与几个合作组织共同实施。联合应对危机倡议的框架涉及一些与《全球就业契约》相关的领域，包括最低限度社会保护、粮食保障、贸易、技术与创新以及创造绿色就业机会的更注重环保的经济(见CEB/2009/1)。

8. 九项倡议中，每一项的主要目标是在联合国系统正在开展的工作基础上，提供专长、资源、能力建设和知识网络，各国可藉此制定应对危机的政策和方案。总体而言，联合应对危机倡议允许在对危机至关重要的政策领域采取共同观点。

² 见“落实全球工作公约：国际宣言汇编(2009年7月至2010年2月)”，第一次修订版(国际劳工组织，2010年3月，日内瓦)，可查阅 http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/giving_effects.pdf

³ 见向联合国开发计划署和联合国人口基金执行局提交2010年第一次常会的报告，“针对全球金融和经济危机拟定就业方案”(DP/2010/12)。

它使联合国系统能够及时、灵活地回应会员国的新需求，在保持全球宏观经济视角的同时，也注意复苏过程的社会和环境层面(见 CEB/2010/14)。

9. 劳工组织除了直接支持成员执行全球就业契约决议，还通过它在行政首长协调会全球就业契约倡议中的牵头作用，促进了机构间对话和技术交流。⁴ 该倡议有助于确定尤其需要各组织协助执行《契约》的具体工作领域，包括发展中小型企业和小额供资、价值链、公共工程和就业保障计划、绿色工作、农村就业和社区发展。这方面出现了两个关键问题：需要及时而详细地了解经济震荡对弱势群体就业和非正规经济的影响，而且必须对各种一揽子政策措施在就业方面的成果进行翔实的分析。劳工组织已开始与世界银行合作，以审查全球和区域总体就业趋势的状态，分析危机对就业影响的分布情况，并汇编各种应对危机和复苏的政策措施。

10. 最低限度社会保护倡议在国际一级得到联合国系统伙伴、在国家一级则得到政府和联合国对应部门的热烈反响和有力支持——这一迹象具体表明人们日益认识到社会保护的作用及其产生的效益。⁵ 在劳工组织和世界卫生组织(卫生组织)带领下，并在联合国儿童基金会、国际货币基金组织(基金组织)和其他组织的大力参与下，该倡议在参与合作的联合国各组织和发展伙伴之间建立了一个全球最低限度社会保护咨询网络，从而促进了积极和建设性的机构间合作。联合国各组织密切合作进行的一些国家活动已经在(在布基纳法索、柬埔寨、马尔代夫、莫桑比克)展开。另外四个国家已表示有兴趣，据机构间联盟报告，其他几个国家已做出初步联络。另外还就海地重建过程中采用最低限度社会保护方法进行了讨论，这是一种兼具挑战性和可能性的新方法。通过与开发署南南合作特设局的密切合作，已将最低限度社会保护作为一个专题明确纳入南南学习活动以及劳工组织国际训练中心的英语、法语和西班牙语课程之中，以进一步促进在国家一级建设执行最低限度社会保护相关政策的能力。总体而言，这一概念的推广比预期的更快，其各项要素已得到联合国若干组织的理事机构的认可。所面临的挑战是将这一概念纳入各组织经常性活动的主流，同时推行可持续的合作结构，以保持这一势头。

11. 行政首长协调会九点一揽子倡议的其他几项内容也属于劳工组织的决议所涉及的问题。它们包括由联合国环境规划署(环境署)主导的绿色经济倡议，⁶ 该

⁴ 该倡议包括：联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金、劳工组织、联合国秘书处经济和社会事务部、开发署、联合国环境规划署、联合国人类住区规划署、联合国工业发展组织(工发组织)、各区域委员会、世界银行和国际货币基金组织。

⁵ 《全球就业契约》第 12(1)段的内容是：“各国应视情况考虑采取下列措施：[……]利用基本社会保护最低标准，建立面向所有人的社会保护，包括：获得医疗保健、老年人和残疾人的收入保障、子女津贴以及与针对失业者和工作穷人的公众就业保障方案相结合的收入保障”。

⁶ 《全球就业契约》第 21(3)段鼓励开展合作，以“转向有助于加快工作岗位的恢复、缩小社会差距和支持发展目标以及在这一进程中实现体面劳动的低碳排放、环境友好型经济”。

倡议已产生研究、宣传和培训方面的各种产品；考虑到国家刺激计划的 15%左右定为绿色相关投资，而这些投资的重要动力除环境效益外还包括创造就业机会、替代生计和减贫，因此这些产品具有特别作用。由联合国粮食及农业组织主导的粮食保障倡议在秘书长的全球粮食保障危机高级别工作队的工作基础上，提供了在有关这一问题的订正综合行动框架中反映危机相关问题并与相关行为体建立广泛伙伴关系的机会。⁷ 参与由联合国贸易和发展会议及世界贸易组织主导的贸易倡议⁸ 的各组织一直积极监测反保护主义的贸易和投资发展，鼓励已有的贸易援助承诺，并力促完成贸易谈判多哈回合。

12. 世界金融和经济危机及其对发展的影响会议(见大会第 63/303 号决议,附件)呼吁在国家一级采取协调办法,应这一呼吁,联合国发展集团开发了各种模式,以支持由国家自主的实地应对危机方案,这些方案针对最脆弱的国家和民众,并利用九项倡议中每一项下提供的专长、资源和网络。不过,由开发署和世界银行主导的为弱势群体增加筹资的倡议未能促成为支持《全球就业契约》新增筹资。

13. 新增的供资有限,这也是联合国国家工作队在脆弱国家支持全面、协调地开展应对危机方案的行动范围受到限制的一个重要原因。另一个妨碍对危机采取综合应对办法的因素是,可能倾向于重新采用基于项目的办法,而这种办法并不适合处理经济活动水平普遍下降或连续发生的多种经济震荡所造成的普遍社会影响。持续存在的挑战之一仍然是需要在国家一级力求加强布雷顿森林机构与联合国系统其他部分之间的协调一致,尤其是在政策措施对宏观经济和财政的促进作用方面。很多国家缺乏有关劳动力市场和危机造成的社会影响的全面、及时的统计数字,这对适当制定有的放矢的方案和政策是一个十分具体的障碍。

2. 其他联合国倡议

14. 在 2009 年 11 月 5 日至 20 日于内瓦举行的第 306 届会议上,劳工组织理事会再度呼吁根据《全球就业契约》所提出的政策措施,以“面向就业”的办法应对全球经济危机。理事会要求劳工组织总干事加深对各实施契约的支持,寻求更多资源,以资助契约框架内的政策举措,并增强国际劳工局通过南南合作等途径回应成员请求的能力。理事会鼓励国际劳工局进一步发展与多边机构的合作。2010 年 3 月 11 日至 26 日在日内瓦举行的劳工组织理事会第 307 届会议审查了《全球就业契约》的落实情况。

⁷ 《全球就业契约》第 22(5)段承认“农业在发展经济中的价值,以及农村基础设施、工业和就业的必要”。

⁸ 《全球就业契约》第 21(2)段鼓励开展合作,以“促进有益于各方的有效和管理完善的贸易和市场,避免某些国家的保护主义”,同时“在排除国内和国外市场壁垒方面”考虑到“各国不同的发展水平”。

15. 开发署/人口基金执行局 2010 年 1 月 19 日至 22 日在纽约举行的 2010 年第一次常会通过了第 2010/11 号决定，题为“开发署应对金融和经济危机：促进《全球就业契约》”。该决定要求开发署将《全球就业契约》纳入开发署战略计划下的业务活动。它请署长加强国家一级的机构间合作，进而加强与行政首长协调会的全球最低限度社会保护倡议的专题联系。还请开发署在署长年度报告中纳入一份进展报告，概述其为执行该决定所采取的举措。

16. 作为第 2010/11 号决定的后续行动，正在采取具体步骤，加强开发署与劳工组织在重要领域的合作，包括：(a) 开展各种活动，促进冲突后国家创造就业机会、创收和重新融入社会；(b) 应对气候变化，创造适应和减轻气候变化影响的绿色就业机会；(c) 就各种政策和方案对就业的影响建立更强的经验基础和知识；(d) 通过国家举措等途径，联合推行最低限度社会保护。

17. 应行政首长协调会和经济及社会理事会的要求，劳工组织正在支助各国和多边机构确定其政策、战略、方案和活动如何与就业和体面工作的成果相互联系。联合国发展集团发布的 2010 年制定联合国发展援助框架的准则鼓励联合国国家工作队运用行政首长协调会的就业和体面工作主流化工具包，⁹ 制定当前的联发援框架或“一个联合国”方案。这套工具包有助于更好地理解《全球就业契约》中的各种备选政策，并使它们体现在国家成果中。劳工组织已在阿根廷、印度尼西亚、巴基斯坦、塞尔维亚、阿拉伯叙利亚共和国、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭和越南运用该工具包，协助这些国家政府和联合国组织实现体面工作主流化。

18. 社会发展委员会也对《全球就业契约》给予了支持。委员会 2010 年 2 月 4 日至 13 日在纽约举行第四十八届会议，会上提出了一项提请经济及社会理事会通过的决议草案，题为“促进社会融合”，其中请理事会注意《全球就业契约》和行政首长协调会联合应对危机倡议的通过。该决议草案认识到经济和金融危机可能对社会发展产生负面影响，因此敦促各国政府在有关实体的合作下制定社会保护制度，以扩大社会保障的覆盖面并支持参与劳动力市场。

19. 《全球就业契约》获得通过后，成为实施联合国全系统范围“充分就业和人人有体面工作的行动计划”机构间工作组根据联合国第二个消除贫穷十年(2008-2017 年)框架继续开展工作的切入点和基础。¹⁰ 工作组还一致认为，第二个十年的协调中心网络侧重于充分就业和体面工作，因此可提供发起《全球就业

⁹ 日内瓦，国际劳工局，2007 年第一版。

¹⁰ 联合国第二个消除贫穷十年(2008-2017 年)提供了一个框架，以供反思并采取中期行动，促进旨在实现与消除贫穷有关的国际商定发展目标、包括千年发展目标的努力。由于认识到就业和劳动力市场政策和体制对提高穷人的能力并帮助他们实现自身权利具有关键性作用，所以框架将重点放在充分就业和体面工作上。该工作组由秘书处经济和社会事务部及劳工组织领导。粮农组织、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、环境署、工发组织、秘书处非政府组织联络处、世界旅游组织、世界粮食计划署、基金组织和行政首长协调会秘书处为工作组成员。

契约》机构间行动的便利机制，同时可避免工作重叠并有助于建立系统内部的一致性。鉴于其范围之广，时间跨度之长，第二个十年还可提供一个渠道，藉以吸取和传播联合国系统采取就业和体面工作措施处理应对危机和复苏问题的经验，以期加强全系统处理这些方面工作的能力。

20. 正如秘书长在关于实现千年发展目标方面取得的进展情况的报告(A/64/665)中所强调，提供体面和生产性就业机会以及促进创业精神是加快所有目标进展步伐的根本途径。该报告还鼓励会员国密切注意劳工组织《全球就业契约》所载的建议。

B. 20 国集团匹兹堡首脑会议及就业和劳工部长华盛顿会议

21. 在 2009 年的匹兹堡首脑会议上，20 国集团领导人希望寻求更均衡的全球经济方式，他们承诺建立有助于强劲、可持续和均衡增长的框架，以确保“能创造民众所需的良好工作机会的持久复苏”。20 国集团领导人的声明吁请国际机构在其危机和危机后分析及决策活动中考虑劳工组织《全球就业契约》的各项目标。

22. 作为匹兹堡首脑会议的后续行动，应美国劳工部长希尔达·索利斯女士邀请，2010 年 4 月 20 日和 21 日在哥伦比亚特区华盛顿举行了 20 国集团劳工和就业部长会议。部长们对危机过后的劳动力市场状况进行了评估，审查了针对危机所采取的大规模措施的影响，并讨论了还需要采取哪些措施以确保可持续的就业复苏。他们在审查中确认，劳工组织《全球就业契约》和体面劳动议程为拟定进一步措施以处理就业和社会保护制度问题提供了宝贵资源。部长们拟定了提交 20 国集团领导人的五项重要建议，这是对 20 国集团强劲、可持续和均衡增长框架以及加强政策协调性的贡献(见方框 1)。这些建议反映了 20 国集团国家经济和发展阶段的多样性，为适应各国的特殊需要提供了充足的空间；但它们又提供了一个共同的框架，各国政府可在此框架内共同采取行动，为各国公民实现更均衡的进步和福祉。

方框 1

20 国集团劳工和就业部长提交 20 国集团领导人的建议摘要(2009 年 4 月 20 和 21 日，哥伦比亚特区华盛顿)

加快创造就业机会，以确保持续复苏和未来增长

随着一些国家的经济开始复苏，我们建议继续注意创造就业机会和留住工作，包括大力执行现有政策和考虑采取更多就业措施。

对于广泛存在就业不足、非正规经济部门和(或)高贫穷率的国家，我们建议进行有的放矢的努力，利用从最近的政策创新中吸取的经验教训，为贫穷家庭和弱势群体创造就业机会。

加强社会保护制度，推行包容性的积极劳动力市场政策

我们建议根据需要加强社会保护制度和积极的劳动力市场政策，因为即使在复苏过程稳定之后，包括最弱势群体在内的很多人仍会继续失业，其他人也需要帮助，才能适应我们各种经济体的结构变化。

我们建议所有国家建立适当的社会保护制度，充分保障家庭能够利用各种经济机会。

将就业和扶贫置于国家和全球经济战略的中心

我们建议各国领导人优先处理就业和扶贫，因为这两个因素是促进人人受益的强劲、持续和均衡增长的基础。

改善民众所获工作的质量

我们建议继续关注劳动力市场政策和体制，以改善各种工作的质量，加强对工作中的基本权利的尊重。我们强调社会对话的重要性。

让劳动力为应对未来的挑战和机遇做好准备

教育、终身学习、职业培训和技能发展战略应得到优先重视并与发展战略联系在一起。在技能与工作之间进行更好的预测和匹配，有助于劳动力从危机后的结构调整和新的就业机会中受益。

三. 危机对就业和社会的影响：现况

A. 不尽相同的复苏和增长前景

22. 危机爆发两年之后，复苏已经开始，但进展速度不尽相同。基金组织在 2010 年 4 月的《世界经济展望》中预测，2010 年全球经济将增长 4.2%。这个数字掩盖了地区之间的差异。先进经济体在全球经济中仍占最大比重，其增长率预计为 2.3% 而且仍然脆弱，主要动力来自特殊政策的扶持和库存周期的转变。信贷市场难以贷到资金，高失业率可能会持续全年直至 2011 年，使许多国家的消费受到抑制。在复苏过程充分稳定之前，在私营部门收紧刺激措施的危险仍然令人关切。一些国家的银行面临房地产不良贷款，可能发生的主权债务拖欠也令人担忧，进一步影响信心。

23. 发展中国家和新兴国家作为一个群体，其增长速度预计为 6.3%，明显超过先进国家，大国强有力的刺激措施对此也有帮助。大多数发展中国家的金融体系也比主要金融中心更具复原力。因此，这场危机是因出口收入、外国投资以及一些国家的工人汇款减少而“进口”的。但是，不同国家的前景差异很大。预期亚洲各经济体的国内生产总值将增长 8.7%，中国和印度居先。中国的增长反弹是该区域及矿物出口国的重要动力，因为大量进口零部件和原材料。在其他区域，墨西

哥 2009 年急剧下降 6.5%，但预期 2010 年将回升到 4.2%。巴西同样可能增长 5.5%。俄罗斯联邦在 2009 年严重下滑之后，由于商品价格回升也在恢复增长。其他发展中经济体和新兴经济体预计将增长 4%至 5.5%。

B. 劳动力市场复苏乏力

24. 这场危机对就业产生了破坏性影响，对那些未能受益于先前经济增长的人尤其不利。不过，由于对经济采取了财政刺激措施，加上应对措施注重就业和社会保护，就业减少问题得到了缓解。据劳工组织估计，如果没有采取刺激措施和启动自动稳定机制，失业率可能还会高出约三分之一；据估计，2009 年至 2010 年，仅 20 国集团国家就创造或保住了 2 100 万份工作。¹¹

25. 不过，就业情况可能需要数年才能复苏，这给很多国家造成了严峻的风险和挑战。长期失业人数和非正规部门就业人数的增加将难以逆转。据劳工组织《全球就业趋势》¹² 估计，2009 年，失业影响到创记录的 2.12 亿人。爱尔兰、西班牙和美国等几个先进国家的失业率尤其大幅上升，可能与这些国家金融危机的剧烈影响有关。¹³

26. 在评估危机对发展中国家劳动力市场的影响时，由于正规就业水平较低，对失业的衡量作用不大。在这些国家，分析脆弱就业的工人¹⁴和在业穷人(每天生活费不到 1.25 美元或 2 美元的人数)所占比例更能说明问题。据劳工组织《全球就业趋势》估计，脆弱就业人数可能增加了 1.1 亿之多，达到 15 亿，占全世界人口 50.6%。

27. 危机的影响可能会使在业穷人大大增多，每天生活费略高于 1.25 美元贫穷线者收入的累积下降模拟可说明这一点。如果这些略高于贫穷线的工人收入在 2008 年和 2009 年先后减少 10%和 20%，会使 2.15 亿在业男女落到赤贫线以下。如果生活费略高于贫穷线的工人收入在 2008 年和 2009 年的下降程度稍缓，先后为 5%和 10%，则会使约 1.1 亿人陷入赤贫。这些模拟是用来说明在经济下滑的影响下，减贫的进展所显出的脆弱性。¹⁵

¹¹ “加快 20 国集团国家实现富于就业机会的复苏：借鉴以往的经验”，劳工组织提交 2010 年 4 月 20 日至 21 日在哥伦比亚华盛顿特区举行的 20 国集团劳工和就业部长会议的报告，包括经济合作与发展组织(经合组织)提供的实质性内容。

¹² 日内瓦，国际劳工局，2010 年 1 月。

¹³ 见联合国经济和社会事务部，《世界经济和脆弱性监测》，2010 年 4 月第 4 期，可查阅 <http://www.un.org/esa/policy/publications/wespwevm/monitor4.pdf>。

¹⁴ 脆弱就业是对自营工作者和家庭雇员就业的总称。

¹⁵ 国际劳工组织，《2010 年全球就业趋势》(国际劳工局，2009 年，日内瓦)。

28. 在经济下滑时期，青年工人仍属于劳动力市场中最弱势的群体。即使在非经济危机时期，青年工人的失业率也大大高于壮年工人，往往近 3 至 4 倍之高，最近还在更快地上升。迄今，这场危机已使青年失业率的逐年增幅达到十多年来最高，2008 年至 2009 年全球失业青年增加了 1 020 万人。¹⁵ 失业率的上升主要是因为雇用机会减少，而青年工人过多地受到影响。¹⁶ 失业对青年工人的长期影响也令人严重关切，特别是可能产生“疤痕”影响。在非洲，截至 2008 年，60% 的人口年龄在 25 岁以下，因此为青年创造生产性就业机会至关重要。青年男女占劳动力市场的 40%，他们的失业率最高，也最有可能从事脆弱形式的就业。

29. 危机对就业发展的影响同时殃及男子和妇女，使力求实现体面工作和足够收入以减少贫穷的进展受到挫折。制造业和建筑业的工作减损对男子影响更大。妇女则在某些地区和部门面临更大的风险，例如在亚洲国家，出口制造业的劳动力大多数是妇女。很多拉丁美洲国家的出口制造业也以妇女为主要劳动力。对亚洲移徙劳工的需求减少也过多地影响了妇女，因为她们约占该区域移民的三分之二。在非洲，农业和非正规经济部门的脆弱就业人员主要是妇女，因此她们与年轻人一同成为非洲大陆受危机影响最严重的群体。

C. 就业危机对实现千年发展目标的威胁

30. 这次危机对实现千年发展目标的全面影响仍有待观察，但不利的经济状况显然已使进展减缓，特别是对全世界较小和较脆弱国家的民众造成了很大差距。劳动力市场状况日渐疲软，直接影响到穷人的收益能力，并加剧与贫穷相关的其他问题，包括获得保健和教育机会的问题。

31. 生产性收入的减少和社会支出的紧缩会给减贫努力带来严重打击。亚洲和太平洋区域居住着人数最多的赤贫人口。根据亚洲开发银行和联合国的分析，2009 年至 2010 年，收入不足每天 1.25 美元的人口增加了 2 100 万。据联合国非洲经济委员会和非洲联盟估计，由于非洲增长剧减，3.9 亿赤贫人口的年收入减少了约 20%；以每天 2 美元为衡量标准，2009 年因危机而陷入贫穷的人口增加了 2 700 万。¹⁷ 非洲贫穷的“女性化”意味着妇女和儿童面临的风险随着危机的发展而加剧。东欧和中亚的贫穷人数预期也会增加。据世界银行预测，2010 年，与危机前的预测相比，该区域将有 1 100 多万贫穷人口，以及 2 300 多万略高于贫穷线的人口。¹⁸

¹⁶ Sandrine Cazes、Sher Verick 和 Caroline Heuer，“危机时期的劳动力市场政策”，就业工作文件第 35 号（国际劳工局，2009 年，日内瓦）。

¹⁷ 《2010 年非洲经济报告：促进高水平可持续增长，减少非洲失业人数》（联合国出版物，出售品编号：E.10.II.K.1）。

¹⁸ Erwin R. Tiongson 等人，《危机冲击家庭：欧洲和中亚家庭面临压力》（世界银行，2010 年，哥伦比亚特区华盛顿）。

32. 区域差异对实现千年发展目标 1 的努力起到重要的决定性作用。该目标可望在全球一级实现，主要是依靠中国和其他东亚国家贫穷人数的大幅减少。撒哈拉以南非洲的减贫幅度则小得多。虽然食品价格已从 2008 年的历史最高水平下降，形势仍处于波动之中。最近出现的粮食价格上涨迹象可能会对加快减贫进展的努力产生不利影响。世界营养不良人口减少的趋势已经受到 2008 年粮食危机的威胁：分析表明，与 2007 年的数字相比，营养不良人口增加了 6 300 万。经济危机可能导致了 2009 年营养不良人口比没有危机的情况多出 4 100 万人。¹⁹

四. 国家应对政策

33. 为应对金融和经济危机，很多国家的政府采取了前所未有的扩张性货币和财政政策。与应对 1998 年亚洲金融危机的措施截然不同，很多国家增加或保持了社会支出，限制了产出的下降，遏制了金融危机蔓延的程度并促进了更迅速的复苏。各种就业和社会保护措施，例如《全球就业契约》中建议的措施，成为大多数国家一揽子财政刺激方案和复苏计划的主要组成部分。²⁰

A. 从应对经济危机的就业和社会保护措施中吸取的经验教训

34. 如上文所述，财政措施大大有助于减轻危机对就业的影响。劳工组织 2009 年 7 月进行的一项国家就业和社会保障措施调查在一定程度上表明了约 50 个工业化国家和发展中国家推出了哪些种类的措施。²¹ 这项研究发现，最常采取的六种措施包括：增加基建开支；为小型企业提供补贴和减税；为小型企业提供信贷；培训方案及设施；与雇主组织和工人组织协商；以及通过现金转移提供社会保护。这些措施属于《全球就业契约》中概述的备选政策之列。

35. 2010 年初，劳工组织进行了进一步的分析，经济合作与发展组织对此作出了实质性贡献。²² 新的研究表明，20 国集团国家所采取的政策重点有所转变——旨在避免就业急剧减少和减轻最脆弱群体所受影响的第一波举措，已转为采取各种措施，力求促进富有就业机会的复苏，帮助长期失业者，并使劳动力准备好适应各种结构性变化，例如为减少碳排放进行的调整所引起的结构性变化。

¹⁹ 《2010 年全球监测报告：危机后的千年发展目标》（世界银行/基金组织，2010 年，哥伦比亚特区华盛顿）。

²⁰ 2009 年 6 月通过劳工组织《全球就业契约》之前，在广泛的行为体之间进行了国际和区域协商。这些协商以及行政首长协调会 2009 年 4 月推出的联合应对危机倡议为《契约》的起草提供了至关重要的投入。

²¹ 见“保护人民，促进就业：各国为应对全球经济危机所采取的就业和社会保护政策措施调查”，劳工组织提交 2009 年 9 月在匹兹堡举行的 20 国集团首脑会议的报告。

²² “加快富有就业机会的复苏”……（劳工组织，2010 年 4 月）。

36. 这项研究显示，决策者们较为倾向于采用已在若干国家有成效记录的措施，以及本国已有一定机构能力的措施，例如扩大或调整现有的方案和项目。但各国政府也积极将政策创新与经过测试的措施相结合，针对本国劳动力市场需求、本国经济结构以及本国发展水平能够承受的可能性制定一揽子复苏计划。已具备自动稳定机制的国家更有能力缓冲经济衰退对劳动力市场的影响。其他国家则需要采取大规模自行酌定措施。很多国家需要针对新的和已有的种种脆弱问题重新调整微薄的社会预算，面临着困难的抉择。

37. 各国和各区域显出很多特性，但也有一些共同特征和共同的经验教训。这项研究试图对 20 国集团国家不同措施的影响做出结论。这些结论所产生的初步经验教训是一种宝贵的资源，可用于帮助各国根据《全球就业契约》加强本国就业和社会政策，并调整措施以适应其本国国情(见方框 2)。

38. 全面地研究一下各国采取的一系列就业和社会保护政策措施就可以看出，中、低收入国家采取的举措数量通常比最发达国家少。不同发展水平的国家有相似之处(例如，各国都注重基础设施投资、支持中小型企业 and 培训及社会支出)，但也存在差异。中、低收入国家所采取的积极的劳动力市场政策措施与较发达国家类似——主要是培训，其次是帮助求职和鼓励创业。一些中、低收入国家损失了正规经济部门、通常是面向出口的部门的工作，这些国家在国家 and 公司各级推出了分担工作和调整工作时间的形式。不过，发展水平较低的国家一般倾向于通过公共工程方案和现金转移等措施解决社会脆弱性问题，方法是扩大现有计划或在所针对的地区推出试点方案。有时也将提高最低工资作为辅助措施。扶持农业的措施也比较普遍。

方框 2

20 国集团国家一段时期以来应对危机的政策的经验教训

刺激对劳动力的需求

- 财政刺激起到了作用，但支出的时机、规模和构成决定了在挽救工作和创造就业机会方面的成效
- 基础设施的公共支出可创造就业机会，特别是在政策制定和执行制度注重创造就业机会的情况下
- 通过减少工时或其他计划保留雇员，可挽救工作和留住技能；通过社会对话制定临时计划，可最大程度地提高成本效益
- 采取各种措施扶持中小型企业有助于挽救工作和创造就业机会
- 雇用补贴可促使对复苏有疑虑、因而可能推迟雇用的雇主决定提前雇用人员，尤其有利于在复苏早期阶段增加弱势工人例如长期失业者的就业机会

扩大社会保护

- 社会保护使许多妇女和男子及其家庭得以应对经济衰退，并有助于遏止经济下滑，特别是在制度已经落实而且可以迅速扩展的条件下。最低限度的基本社会保护可使这些利益惠及数以百万计的更多民众
 - 在计划设计合理、有的放矢的情况下，针对贫困地区实行公众就业方案可达到效果。已有这类就业保障计划经验的国家最有能力在危机中扩大这些计划
- 促进就业和技能
- 加强公众就业服务，并加强与私营就业机构的合作，大大有助于求职者在经济复苏时迅速重新就业，对于帮助弱势工人职场立足也至关重要
 - 企业和政府将经济下滑作为提高技能的契机，为员工、求职者和新任职者提供了更多培训
 - 为最低收入者维持或酌情提高工资有助于反周期政策和减轻贫穷加剧的风险

资料来源：劳工组织，2010年4月。

B. 在促进《全球就业契约》综合一揽子政策方面的进展

39. 《全球就业契约》的方法是基于这样一种理念，即综合措施往往能产生更好、更持久的效果。大多数政策措施会产生次生效应，或加强、或削弱相关领域措施的影响。事实上，最近应对危机的经验所产生的一个主要成果是认识到社会保护可带来三重效益。社会保护除了对陷入削弱能力的贫穷的人给予保护，还增强他们维持自身人力资本和把握市场机遇的能力，甚至可能促成微型企业的形成和升级。同时，社会保护还促进总需求，为这些企业带来更多兴旺发达和产生就业机会的空间。同样，扩大生产性和可持续的就业可直接或间接减少社会开支的财政负担，其直接途径是使家庭增加收入，从而能够支付各种服务而不必依靠社会福利，间接途径则是税收和财政收入的提高。根据国情寻求良性循环和最佳政策组合，是成功制定和实施政策的一个主要因素。

40. 在许多国家，包括智利、德国、日本、新加坡和南非，政府与雇主和工人组织的协商促成了关于减轻危机影响和加快复苏措施的三方协议、国家行动计划和其他安排。社会伙伴的参与一直是平衡经济和社会问题以及努力采取相同办法的一个途径。

41. 一些国家决定统筹采用《全球就业契约》方法，已向劳工组织请求技术支持。为满足它们的要求，劳工组织已开发各种诊断工具，用以审查和分析国家运用《契约》框架的政策措施，并对保加利亚、萨尔瓦多、印度尼西亚、约旦和南非进行了一系列技术考察。在其他国家也开始了类似的工作。国家契约的制定往往需要

与社会伙伴和其他利益攸关者开展协商进程。例如在印度尼西亚，成立了一个提供监督和指导的高级别三方指导委员会。劳工组织建立了一个网站，专门提供与《全球就业契约》有关的国家、区域和国际活动发展情况的资料(见 www.ilo.org/jobspact)。

C. 发展中国家的财政和政策制约

42. 资源和行政制约影响了很多发展中国家针对就业和社会保护问题实行反周期措施的能力。这些制约，加上普遍存在的社会保护覆盖面的漏洞和自动稳定机制的不足，是关键弱点。它们妨碍了避免经济震荡造成累积通货紧缩效应的努力，使社会更容易长期陷于脆弱和危难状态，尤其是在多种震荡接踵而至的情况下，粮食、燃料和金融危机正是这种情况。

43. 最近，劳工组织理事会全球化的社会层面工作队在讨论中，集中探讨了《全球就业契约》对复苏和增长起到的作用，并提请注意，还有很多发展中国家未能参与协调实施的刺激措施，国际社会的支持机制也没有以这些国家承受得起的条件向其提供所需规模的反周期资金。²³ 很多代表表示关切，指出这种情况不利于按照《全球就业契约》设想的路线采取更有力的行动。

44. 较小的中、低收入国家因税收、汇款和出口以及总需求减少，财政空间受到限制，因而尤其缺乏能力，无法以及时和全面的方式实施例如《全球就业契约》所倡导的政策。预算紧缩的情况不仅妨碍采取自行酌定的财政措施，在一些国家还可能导致削减教育、保健、社会转移和现有安全网的开支，从而危及千年发展目标的实现。

45. 这些国家已做出一些努力，以满足新穷人和原有穷人的需求，方法包括调整社会支出、鼓励社区推动的方案以及更好地确定社会方案所针对的目标并监测这些方案，在某些情况下停止提供食物和燃料补贴。充分的准备和及时性起到了积极作用。已有稳定社会保护制度或已落实并可迅速扩大安全网计划的国家更有能力减轻对弱势群体的影响。在某些国家，世界银行和基金组织的紧急援助缓解了社会方案所受的压力。而在其他国家，与国际援助伴随而来的是通货紧缩因素，后者抑制了需求并影响了穷人的收入。国际援助的部分改向有助于减轻危机对穷人福祉的影响，但所剩资源很少，难以维持公共和私人投资并扶助国内企业和就业。

46. 为了提高国际金融机构和一些多边开发银行的储备金，已采取一些重要举措。然而，发展中国家对国际金融资源的需求大大超过了现有资源。似非常需要进一步增加资源，以维持基础设施和人力资本方面的公共开支，支持私营部门和可持续的企业进入新市场，推动创造就业机会和推行留用政策，并通过扩大最低

²³ 劳工组织，全球化的社会层面工作队的报告(GB. 307/15(rev)，2010年3月)。

限度的基本社会保护等途径，维持收入和总需求。如上述对危机对策的审查所示，能够在各个方面实施这类政策的国家——无论是发展中国家还是发达国家——较为成功地抵御了经济危机，并较快地开始复苏。

五. 政策方面的挑战：促进包容性增长和发展的就业议程

47. 很多国家做出了重大的政策努力，以抵御经济下滑并促进迅速和强劲的复苏，但在创造就业机会方面仍然滞后，新产生的和原先存在的社会脆弱性有所加剧。由于全球经济持续增长的前景不均衡，也不稳定，决策者面临的挑战是持续实行可信和有效的刺激措施，同时确保健全的公共财政和一揽子措施，以求最大限度地创造就业机会和增强社会复原力。加强国际协调，包括促进对面临最严重政策制约的国家给予财政支持，将使国家努力取得最大限度的效果。有利于创造体面工作机会和扩大基本社会保护的政策，是确保复苏和走上对于消除贫困至关重要的均衡的可持续发展道路的战略核心。

48. 主要的挑战是建立适合各国需求的政策组合，并调动国家和国际支持。核心因素之一是利用公共政策大量吸引新的私人投资，促进生产活动、创新和创造体面工作机会。另一个核心因素是加强和扩大保护制度，防止民众受到接踵而至的经济震荡或陷于相关的社会风险。这两个目标相互关联：提高生产力有利于收入增长，收入的增长进而又刺激投资，促进生产力进一步提高。高度注重持续创造就业机会，并结合基本社会保护，可创造有利的政策环境，促进稳定和包容性的增长和发展，从而为消除贫穷奠定坚实的基础。

49. 正如经济及社会理事会第 2009/5 号决议所强调，《全球就业契约》的基础是社会进步、经济发展和危机对策之间的相互关联。执行《契约》所建议的措施有助于减轻危机的影响，特别是在那些能够推出有力的一揽子刺激计划的国家。迄今为止的经验表明，在国内综合实施并在国际上予以协调的就业和社会政策有利于加快创造就业机会和保持经济复苏。长期而言，可借助《契约》这一有用框架开展协调的政策努力，通过面向就业的议程走出危机，并走向更公平、更注重环保和可持续的全球化。

50. 鉴于很多国家劳动力市场疲软，前景堪忧，尤其需要做出更多努力，以确保持续复苏和形成富有就业机会的未来发展。在国际金融投机的压力下，各国接二连三地过早淡出财政支出，是自取失败之举。在企业投资和家庭消费走上稳固增长道路之前，必须避免公共支助的回撤。因而，协调一致、妥当设计和逐步实施的撤出战略至关重要。

51. 将就业和社会保护措施并入综合一揽子计划，有助于确保对需求、投资和创造就业机会产生最大限度的影响，从而促进增长、增加财政收入和加强经济基础以承受财政赤字。应对危机的经历提供了关于如何提高政策效力的经验教训，引

发了政策方面的新思维，也有助于采用更灵活的成套工具和方法。这场危机还为加强宏观经济与就业和社会保护政策之间的互补性提供了机会。就业作为一种确保不同宏观经济措施之间协调一致的途径，具有十分重要的意义。

52. 加强就业和体面工作议程尤其关系到发展中国家，特别是较小的中、低收入经济体。有必要加强经济多样性，走上更具包容性、就业更密集的增长道路，从而形成抵御外部冲击的能力。《全球就业契约》的方法建议优先重视对基础设施和农业的投资，促进可持续企业，特别是中、小型企业，鼓励人们特别是青年人掌握技术和职业及创业技能，并解决非正规就业转向正规就业的问题。

53. 这些政策有助于增强生产能力和多样化的经济。同样重要的是，这些政策可补充必要的干预措施，以便在全国建立最低限度的基本社会保护。发展界日益形成了这样一种共识：以现金转移和有针对性的就业计划形式，提供一套最低限度经济保障方案，是减少结构性贫穷战略的重要组成部分。危机的教训之一就是：这些措施可为工人进入市场经济开辟道路，并支持消费和总需求，是维持家庭生计和防止贫穷的重要机制。

54. 过去十年来，努力使人们摆脱贫穷一直是国际社会发展工作的主要重点，千年发展目标为此提供了参照框架和一套指导工具。危机过后，面对社会支出预算和官方发展援助预算所受的影响，目前高度强调的是加倍努力和加快步伐，在目标时限内达到各项目标。这场危机表明，保护穷人和赤贫人口福祉的政策必须密切结合加强穷人所在经济体的努力，使其不易受到国际经济所产生的冲击。人们理所当然地希望，在可能存在重大差距的国家，必须加快千年发展目标的进展。而《全球就业契约》方法就是一项重要工具，有助于这样重新强调必须使复苏和增长具有扶贫的活力。

55. 这场危机的系统性还暴露了全球化格局长期悬而未决的问题。改革议程是复杂的，充满了方方面面的优先事项。目前正在采取新的步骤，处理协调全球宏观经济、监管金融市场、重新启动贸易谈判以及气候变化等问题。从就业角度审视这些问题，对于协调一致的决策大有助益。这种方法有助于利用潜在的国际倍增效应，例如采取协调一致的措施促进就业和社会保护、为生产性投资进行筹资、加强贸易和环境的可持续性做法可带来的效应。

56. 经济及社会理事会一直发挥、而且能够继续发挥鼓励政策协同的作用，以确保所有各国均能加入复苏，并确保复苏之后走上更为稳定、更具包容性的全球发展道路。《全球就业契约》为这一努力提供了宝贵的工具，各国及联合国系统借此得以重点处理失业和就业不足这一全球优先事项。第 2009/5 号决议通过一年之后，正在出现积极的政策转变迹象。不过，鉴于金融危机所造成的破坏规模之大，还需要继续努力，进一步加强国际政策协调与合作。