



2013 年实质性会议

2013 年 7 月 1 日至 26 日，日内瓦

临时议程* 项目 4

联合国系统对于在各级争取包容、可持续和公平经济增长的
背景下促进生产能力、就业和体面工作，以消除贫穷，从而
实现千年发展目标的作用

秘书长的报告

摘要

本报告概述联合国系统在确保落实经济及社会理事会 2012 年通过的部长级宣言方面开展的活动。报告重点介绍：促进生产能力、就业和体面工作的机构间合作；关于千年发展目标和 2015 年后议程的思考；关于加强伙伴关系和针对性措施的考虑。报告就加强联合国系统在这方面的作用提出了若干建议。

* E/2013/100。



一. 机构背景

1. 根据经济及社会理事会第 2008/29 号决定,¹ 2013 年协调部分重点讨论联合国系统对于在各级争取包容、可持续和公平经济增长的背景下促进生产能力、就业和体面工作,以消除贫穷,从而实现千年发展目标的作用。

2. 自 1995 年社会发展问题世界首脑会议以来,就业和体面工作的重要性得到确认,被视为经济增长、社会凝聚和消除贫穷所不可缺少的条件,因此也是可持续发展的核心因素。在专门阐述就业和体面工作问题的 2006 年经济及社会理事会部长级宣言中,² 经社理事会请联合国系统支持将所有人取得充分的生产性就业和体面工作的目标纳入其政策、方案与活动之中的努力。此后,2007 年经济及社会理事会协调部分鼓励联合国系统所有相关机构开展合作,采用先前已获联合国系统行政首长协调理事会(首协会)认可的就业及体面工作主流化工具包并评价其适用情况。经济及社会理事会关于《全球就业契约》的第 2009/5 号决议也强调,注重就业的办法对于金融和经济危机后的复苏十分重要。

3. 与生产能力、就业和体面工作有关的政策目标还载于其他一些国际协定和承诺,包括 2010 年千年发展目标首脑会议通过的协定和承诺;联合国第二个消除贫穷十年;第四次联合国最不发达国家问题会议,2012 年联合国可持续发展大会。这些协定和承诺都申明,充分的生产性就业和体面工作是国际和国家决策的核心成分,对于促进生产能力、消除贫穷和实现可持续发展至关重要。

4. 2012 年经济及社会理事会部长级宣言³ 为促进所有人的生产能力、就业和体面工作提供了进一步动力,并呼吁所有各级加大力度,促进以人为本的经济增长,以消除贫穷和实现可持续发展,并将就业和体面工作置于增长和发展战略的核心。该宣言表示决心为实现可持续发展采取紧急行动。这与创造就业和消除贫穷的努力密切相关。宣言还确认,需要加强发展中国家,特别是最不发达国家的生产能力。

二. 增长、就业和体面工作:全球展望、挑战和前景

5. 金融危机爆发至今已超过五年,而世界经济尚未走上稳定和可持续的恢复道路。继 2009 年底和 2010 年的反弹之后,因担心欧洲国家的金融部门和主权债务缺乏可持续性的问题可能蔓延,增长出现迟滞。2012 年,对主权债券违约甚至欧元区货币联盟可能有解体危险的恐惧蔓延全球,加上产出和可支配收入增长的前

¹ 见 E/2008/INF/2/Add.1。

² 见 A/61/3, 第 50 段。

³ 见 E/HLS/2012/1。

景日渐疲软。2013年初，高失业率、公司和家庭不断减债、银行业持续脆弱、主权风险升高、财政紧缩和增长迟缓等因素仍在相互加剧。⁴

6. 发达国家的经济困难正在向发展中国家和转型期经济体蔓延，因为对后者出口的需求减弱，而且资本流动和商品价格的波动性加剧。⁵ 短期措施似乎减轻了市场的不确定性，但没有完全消除这种不确定性。因此，今后12至18个月的增长前景不足以在中期形成可持续的势头。

7. 随着增长趋势消失，全球失业率又开始上升。求职人数今年可能会接近2.03亿，到2017年底可能会超过2.10亿。同时，劳动力参与率也在下降，因为长期求职者感到失望，潜在从业者宁愿继续受教育或根本不进入劳动力市场。这导致全球经济中的职位比2007年减少了6700万个。由此形成的职位缺口难以在短时期内弥合，除非政策和前景发生巨大变化。

8. 这些发展情况对青年男女的冲击尤其重大。一些国家的青年失业率达到历史最高比例，超过青年劳动力的50%。根据国际劳工组织(劳工组织)的资料，青年失业率预计到2017年会升至12.9%，而同期全球失业率预计为6%左右。这造成了“失落一代”的风险，因为这代人无法取得宝贵的劳动力市场经验和技能。况且，标题数字并不反映全貌，因为很多受聘的青年人只得接受不稳定的就业形式或非全时工作。这种就业前景突出表明，迫切需要在该领域进行持续合作和建立伙伴关系。

三. 实现千年发展目标

9. 过去十年来，发展中国家在实现目标1方面取得了巨大进展，特别是在减少极端工作贫穷方面。所有发展中国家的总体极端工作贫穷率(以购买力平价1.25美元计算)已从超过总就业人数的32%降至稍高于15%。不过，这一进展在很大程度上是由于少数几个大国，特别是巴西和中国的生活水平提高了。

10. 尽管极端工作贫穷率降低，贫穷工人和脆弱就业工人仍因世界经济衰退而遭受困苦。总体而言，全世界每3名工人中就有1人及其家人生活在平均2美元的贫穷线以下。每10名处于1.25美元贫穷线的贫穷工人中，近8人生活在农村地区，而每10名非贫穷工人中只有4人生活在农村地区。这些工人大多在农业部门就业或自营职业或从事无报酬的家务工作。⁶ 他们占发展中国家人口的很大一

⁴ 联合国，《2013年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号E.12.II.C.2和E/2012/72)。

⁵ 见国际劳工组织，《2013年全球就业趋势》(2013年，日内瓦)。

⁶ 见国际劳工组织，《2012年全球就业趋势》(2012年，日内瓦)。

部分，而且特别容易面临气候变化和环境退化引起的粮食安全无保障、进一步经济冲击和新的贫穷挑战。小农和农村工人也往往更难获得社会保护和社会服务。

11. 过去十年来，在大多数备有数据的国家，工资的增长比劳动生产力的增长缓慢。工资增长与劳动生产力之间的差距不断加大，导致收入分配的变化，国民收入中劳动份额减少，资本份额增加。⁷

12. 过去十年来，由自营职业者和参与经营的家庭成员组成的无保障就业稍有下降，但仍然很高，特别是在最不发达经济体，占总就业人数的 88%以上。要进一步减少工作贫穷，就必须更快地从无保障就业转向生产力更强的体面就业。在这方面，社会保护措施将不可或缺。

13. 在大多数区域，就业人数占人口比率仍然很高，基本保持其 2002 年的水平。但其中很多人是非正规就业，不时长期失业或就业不足，而且没有适当的技能发展前景，也不能积累社会保障福利。例如在很多拉丁美洲国家，这种双重经济的存在使得生产力的提高难以惠及低收入工人，也难以确保社会保护的覆盖面。⁸ 因此迫切需要促进正规化和提高生产能力的政策。

14. 在大多数发达国家，高失业率仍然令人关切。⁹ 虽然预期北美洲的失业率不会改善，但欧洲劳动力市场表现各异。很多亚洲发展中国家及大多数拉丁美洲国家的失业率有所改善。然而，一些非洲国家和西亚国家仍在高失业率中挣扎。

未来的发展议程可吸取的经验教训

15. 在关于 2015 年后框架的公共协商中，就业和体面工作一再成为令人关切的主要问题。¹⁰ 缺少体面职业、不创造就业机会的增长、没有适当的社会保护、持续贫穷以及总失业率，特别是青年失业率，仍然是议程中的重要问题。公共协商表明，人们日趋一致地认为，发展政策必须具体针对创造就业的问题，并包括旨在将非正规部门正规化的战略，而且制定社会保护最低标准，以保障最低生活条件。联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组还确定，没有充分纳入就业与体面工作是千年发展目标框架的薄弱环节。¹¹

⁷ 见国际劳工组织，《2012/13 年全球工资报告：工资与公平增长》（2012 年，纽约）。

⁸ 见拉丁美洲和加勒比经济委员会，“结构变革促进平等：综合全面的发展方针”（2012 年，圣地亚哥）。

⁹ 见联合国，《世界经济形势与展望》（2012 年，纽约）。

¹⁰ 见国际劳工组织，“处于 2015 年后发展议程核心的就业和生计问题”，劳工组织关于 2015 年后发展议程的第 1 号概念说明（2012 年）。

¹¹ 见联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组，“实现我们希望人人享有的未来：给秘书长的报告”（2012 年，纽约）。

16. 为制订 2015 年后发展框架，国际劳工组织和联合国开发计划署(开发署)联合领导开展了关于“增长、结构变化和就业”的全球专题协商。协商强调了加强注重体面工作的潜在影响，不仅可作为可持续生计的主要来源，而且可作为推动所有千年发展目标取得进展的动力。在国家与国际两级讨论的主要问题包括青年就业、非正规就业、劳动力市场中的边缘化人群、劳动力迁移、社会保护以及提高发展中国家生产能力的政策。

17. 实现所有人的充分生产性就业和体面工作的目标(目标 1 具体目标 1. B) 仍然是一个挑战。收入不平等不断加剧，很大一部分原因是国民收入中的工资份额越来越小，就业收入差距越来越大。这在很多区域都威胁到社会凝聚力。

18. 过去十年的经验教训表明，建设生产能力和实现体面工作的政策是存在的。甚至东亚、东南亚、太平洋区域、拉丁美洲和加勒比的最穷区域都取得了创造优质就业和减少贫穷的局部成功，特别是通过就业密集举措、促进中小型企业、有条件现金转移以及《全球就业契约中》列举的其他政策措施。¹²

19. 在世界展望 2015 年后的新发展议程之际，各国必须继续努力，在目标日期之前尽可能取得最大进展，联合国系统应能继续满足会员国的需要，帮助计量各种挑战和进展。就业结构和就业形态如何改变是决定增长在何种程度上惠益穷人并沿循可持续的道路前进的重要因素。劳动力市场信息可有助于计量发展进程中的这些基本特点的方向和步伐。

20. 扩大国家统计收集服务和监测国家一级的发展成果对于有效制定和执行政策至关重要。衡量体面工作数量的增加将需要衡量就业数量和质量几个层面的指标。在理想的情况下，这些指标还应该分类，以确保性别及各代人的公平进展。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)与经济和社会事务部统计司联合管理的保障性别平等的证据与数据倡议力求推动现有努力，以制定教育、就业、创业和资产方面的可比性别平等指标，并开发一个数据库，编制这些领域的国际数据和元数据。改善农村劳动统计和收集农村劳动力市场运作的证据极为重要。目前已在改善提供数据的工作、协调国家统计系统和向国际统计机构报告的机制，但还需要在联合国系统的支持下，作出持续和集中的努力。

21. 同时还需要围绕一个以创造就业和生产力增长为目标的政策议程，努力建设更强大的伙伴关系，以减少贫穷和非正规就业。除其他因素外，这包括加强符合现有职业的教育和技能发展，扩大社会保护覆盖面，增加获得保健的机会，促进私营部门发展，投资于基础设施，鼓励结构多样性，促进低碳技术创新，减少不平等，以及维护妇女和男子、青年及农村和非正规经济中的弱势人群的权利。

¹² 见国际劳工组织，《危机后复苏：全球就业契约》(2009 年，日内瓦)。

四. 加强联合国在促进生产能力、就业和体面工作方面的各种活动的协调与合作

A. 加强社会保护

22. 2012 年经济及社会理事会部长级宣言强调，需要向社会全体成员，包括向那些未在正规经济部门就业的人提供社会保护，促进增长，增强复原力、社会公正和凝聚力。为此，呼吁联合国系统支持各国政府努力制定和扩大社会保护最低标准。扩大社会保护最低标准，同时考虑到财政可持续性，对于进一步取得减贫成果和支持总需求具有重要作用。由于实行社会保护最低标准超越联合国任何一个机构的任务规定，联合国系统一直以协调一致的方式回应国家请求，支持它的制定和扩大社会保护最低标准。在国际劳工组织和世界卫生组织(世卫组织)的联合领导下，社会保护最低标准倡议在联合国系统内外建立伙伴关系方面取得了显著进展。

23. 为执行社会保护最低标准倡议，成立了社会保护机构间合作委员会，由国际劳工组织和世界银行共同担任主席。各参与机构¹³ 承诺同心协力，统一社会保护数据，分享知识和建设能力，开展全球协调、研究和宣传，并通过开发共同评估工具，在根据国家要求开展的行动上进行国际合作。2012 年，开发署领导开发了一个社会保护知识分享在线平台，以提供渠道，获得从事社会保护工作的机构和组织生产的知识和信息。

24. 目前正在通过国际劳工组织领导下的联合国社会保护最低标准倡议¹⁴ 在印度尼西亚、约旦、莫桑比克、泰国和赞比亚的联合工作队，对请求提供社会保护援助的国家给予国家一级支持。为了支持这些国家的政府制定统筹一致的社会保护系统，联合工作队采用了基于评估的全国对话程序，目的是根据国际劳工组织 2012 年社会保护最低标准建议书(第 202 号)审查和评估社会保护规定；确定政策差距和执行问题；确定政府采取措施的优先领域，为改进社会保护战略提供建议；估计弥补差距所需的费用和财政问题，并推出新的社会保护计划或扩大现有计划，以期合理和优化使用公共资源。

B. 综合环境政策

25. 在向环境上可持续的发展过渡方面，提高决策上的一致性可有助于鼓励投资、创造新工作并将现有职业升级，从而促进增长。2012 年可持续发展大会的成果标志着环境政策、职业领域和社会发展之间的关系有了重大发展。2012 年经济及社会理事会部长级宣言确认，需要在各级进一步将环境上可持续的发展纳入主

¹³ 16 个国际组织、11 个双边机构和 5 个国际非政府组织参加社会保护机构间合作委员会会议。

¹⁴ 正在开展社会保护工作并商定协同努力的联合国国家一级机构。

流。向绿色经济过渡要求建立可持续的生产和消费模式；这些模式会促使大多数企业和工作场所改变做法，也会促成跨部门就业结构的变化。这一转变不仅需要激励企业投资，而且需要企业建立采用新生产模式的能力。转向环境上更可持续的经济可以强化良好的劳动力市场并巩固社会发展成果，包括减少贫穷。但一切这不会自动发生。它将取决于正确的政策，包括向绿色经济顺利和平等过渡所需的技能培训政策以及能够执行这些政策的机构。

26. 联合国系统行政首长协调理事会(首协会)气候变化问题工作组中的联合国机构正在详尽研究环境政策中的就业和社会考虑因素。国际劳工组织、世卫组织及经济和社会事务部正在共同召集一个气候变化所涉社会问题工作队，有 16 个机构参加，其目的是强调与气候变化相关的各个方面，例如劳工、卫生、性别平等、移徙、社会保护和人权。国际劳工组织同联合国环境规划署(环境署)和联合国工业发展组织(工发组织)正在加强对成员国的支持，例如提供绿色经济咨询服务、提高认识、建设能力、协助考察和计量环境上可持续的就业机会和挑战，并拟定和执行优先部门的政策。这些努力以知识生成和方法测试为基础。

27. 例如，环境署和开发署联合发起的贫穷与环境倡议支助 18 个国家将社会、经济和环境目标纳入国家发展政策，并促进保护环境的活动，借以创造就业和便利向正规化过渡，例如在乌拉圭开展的废物管理活动。联合国粮食及农业组织(粮农组织)同国际劳工组织也在开展合作，在赞比亚建筑业的可持续微型和中小型企业创造绿色就业。

C. 加强部门政策的协调

28. 2012 年部长级宣言重申，必须制定协调的有利于就业和创业的政策。近几十年来，促进结构变革的政策帮助一些国家减少了贫穷。¹⁵ 这种政策通常着手改善农业生产力和支持工业发展和向附加值较高的服务部门转移。包括农业和粮食安全、教育、卫生、旅游业、水和渔业领域在内的部门战略应该使工人能够提高生产力，自己创办公司和到其他部门应聘。要扩大经济机会和改善劳动条件，同时增加就业密集型增长，就要有各部门的协同行动。

29. 联合国加强方案拟定和协调，以实现协同作用并使联合国各种机构、基金和方案的部门工作相辅相成，可最大限度地发挥这些部门在创造就业和提高工作质量方面的潜力。联合国的一些举措表明，部门政策在创造就业和促进体面工作方面大有潜力。例如，世界粮食计划署(粮食署)用粮食援助建设和恢复生计资产，每年使 1 500 万至 2 000 万人受益。联合国世界旅游组织与旅游业促进发展指导委员会中的其他联合国组织合作，促进可持续旅游业，以创造就业机会和减少贫穷。粮农组织与劳工组织合作，并与国家一级的有关部委合作，正在马拉维和坦

¹⁵ 见 Irmgard Nübler, (国际劳工组织, 2011 年)。工业政策和赶超能力：框架和样式。

桑尼亚联合共和国巩固促进农村体面就业的有利环境。这项工作特别注重改善农业和劳工利益攸关方之间的政策对话，并支持青年就业和解决童工问题。

D. 贸易和生产能力

30. 部长级宣言承认，需要加强发展中国家(尤其是最不发达国家)的生产能力，并重申国际贸易推动发展和持续经济增长的作用。发展中国家面临的一个主要挑战是提升自己在价值链上的档次，向发达国家市场和因中等收入国家的购买力不断上升而产生的新兴市场出口加工品。目前显然需要制定全面政策，以吸引外国直接投资，用于创造和丰富价值链，并鼓励投资者将中小企业纳入其供应链。在这方面，国际贸易中心为国家贸易政策提供了以下两个支助：有凭有据地为企业做宣传，建设贸易支助机构和中小企业出口商的能力。在下次世界出口发展论坛上(2013年)，国际贸易中心将聚集公私部门的利益攸关方，帮助中小型企业纳入全球价值链。

31. 除了其他目标以外，世界贸易组织(世贸组织)的贸易援助全球举措的目标是帮助国家建设生产能力。在这方面，该举措是提高国家生产能力的工具，使生产能力成为促进经济增长和消除贫穷的一个重要机制。举措的主要目标是提高发展中国家的供应方能力，使他们能够利用市场准入的机会。联合国一些全球和区域组织为推行该举措开展密切合作，¹⁶ 包括20国集团成员在内的一些国家作出重大认捐。世贸组织对贸易援助进行的第三次全球审查表明，贸易援助正在发挥作用，促进基层发展，并减少贫穷。即将举行的第四次贸易援助全球审查(2013年7月)将探讨如何使发展中国家和最不发达国家的公司与全球和区域的价值链挂钩的战略，评估如何帮助他们在价值链上提升档次，并结合2015年后发展议程的辩论，讨论相关的发展惠益。

E. 可持续发展的基础：人权条约、国际劳工标准、有利的国家立法

32. 2012年部长级宣言重申，会员国承诺促进人人有充分和自由选择的生产性就业的机会和体面工作的机会，同时在不歧视、公平、平等、安全和尊严的条件下，充分尊重工作中的基本原则和权利。尊重工作中的基本原则和权利既是人权，也是创造体面就业的必要条件。它将经济增长和可持续的企业和社会进步联系起来，在这方面发挥着重要作用。¹⁷ 国际劳工标准为协调一致的政策提供了规范指南，以确保经济增长能改善工作的数量和质量、工作条件、技能发展、社会保护、性别平等和三方有效的社会对话。

¹⁶ 这些组织包括贸发会议、开发署、非洲经济委员会、工发组织、世界银行、国际货币基金组织(基金组织)、世界海关组织、经济合作与发展组织(经合组织)、国贸中心、非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、美洲开发银行、伊斯兰开发银行等。

¹⁷ 见2012年6月13日国际劳工大会通过的结论。

33. 除了劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言及其后续文件(1998年)中所载的基本公约之外,其一系列国际劳工公约和建议推动了社会和经济的发展。国家的社会保护最低标准¹⁸对实现国际商定的发展目标和千年发展目标至关重要,对2015年后的发展议程也应如此。劳工组织关于工资的公约¹⁹可减少贫穷和不平等现象,增加需求,并有助于经济稳定。除了国际劳工公约和建议之外,人权条约、机制和文书也触及人人有生产性就业和体面工作的问题。虽然这些公约对确定框架十分重要,但还必须作出正确的实施安排,包括建立将非正规部门包括在内的机制,并建设监测和执行规章条例的机构能力。

F. 积极的劳动力市场政策

34. 直接创造就业和提供培训等积极的劳动力市场政策对改变劳动力市场的运作方式可发挥重要作用,使就业机会与工人的能力对应得更好。例如,保障就业的计划不仅为最弱势的工人和散工提供收入和社会保障,而且是发展技能、防止因长期失业而丧失技能、更长久地融入劳动力市场的重要途径,尤其在农村地区。这种计划有助于振兴当地经济。开发署在布隆迪、缅甸和索马里等目标国家制定的方案就是明证。

35. 向青年人(特别是妇女)的自谋职业和创业精神提供适当的支持已成为改变数百万人生计来源的一个重要手段,使他们进入经济体中可持续的工商企业,增加国内和国际市场的准入。例如,在西非等一些最不发达国家,非正规的学徒制度与正规的培训制度和证书彼此结合,正在产生可喜的成果。

36. 农村地区严重缺乏体面工作的问题依然是一大关切问题。鉴于粮食安全与体面工作之间的联系,有必要进一步关注支持对农业和农村非农业经济以及城市非正规经济进行投资和发展其生产力的政策,并帮助它们逐步向正规经济过渡。近年来,在公共就业方案方面有许多创新,为加强全球一级的伙伴关系提供了良好做法。粮农组织、国际农业发展基金(农发基金)和劳工组织加强了国际和国内行为体之间的协调,以通过就业和体面工作推动农村发展。工发组织与粮农组织和农发基金一道,推出了加速农业企业和农业工业发展的举措,目的是提高农业企业的生产力和利润,特别是在非洲。粮农组织和劳工组织还在国际农业童工合作伙伴关系的框架内积极开展合作,防止童工务农。此外,联合国人类住区规划署(人居署)正在与城市合作,采取创新政策,促进非正规部门的生产力。

37. 为了克服教育与现有工作彼此脱节的现象,增加创新和采用新技术,以实现包容各方的增长,有必要进一步关注有利于创造就业机会的适当教育和技能培训问题。一支训练有素而且能够不断学习的劳动大军对增加投资者的信心从而增加

¹⁸ 见国家社会保护最低标准建议,2012年(第202号)和《1952年社会保障(最低标准)公约》(第102号)。

¹⁹ 见《1949年保护工资公约》(第75号)和《1970年确定最低工资公约》(第131号)。

就业也至关重要。在这方面，大学和技术学院可发挥重要作用，将工人与企业挂起钩来。劳工组织、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、区域组织和开发银行正在通过技术和职业教育与培训机构间小组，向发展中国家提供更为协调一致的政策咨询意见和技术援助。技术和职业教育与培训机构间小组工作组提出的建议总结了劳动力市场的类型和必要的技能发展政策，以最大限度地发挥可持续增长创造就业的潜力，同时最大限度地减少调整劳动力市场的成本。

38. 联合国其他机构也一直在积极促进技能发展。联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)与教科文组织和欧洲电脑使用执照基金会合作，每年为职业培训中心的3 000多名学生和青年提供国际电脑使用执照课程。开发署通过其在许多国家的技术和职业教育与培训举措，帮助国家消除劳动力供求方面的差距，其成绩有案有稽。

39. 积极主动的劳动力市场方案只要能够很好地设计和执行，的确能够帮助向有薪就业或自营职业过渡。为了明确哪些措施在哪些情况下起作用，并明确哪些是设计和执行方面的重要因素，必须对其他措施(培训、中介、帮助找工作、工资补贴、公共工程和服务、支持企业家精神)进行严格的评估。

40. 虽然服务业对创造就业越来越重要，但工业是企业家精神的根基，能推动企业投资，促进技术更新和激发活力，改善人的技能，并创造工作。因此，工业是创造就业和赚取收入的主要源泉。肩负着促进包容各方和可持续工业发展任务的工发组织为培养企业家精神的若干成功方案提供支持。

G. 改善年轻人的就业前景

41. 全球经济萧条更加剧了影响青年人就业前景及其向体面工作过渡的原有危机。全球就业危机在以下方面恶化了青年人的脆弱处境：(a) 失业率增加；(b) 找不到好工作；(c) 各年轻群体之间在劳动力市场上的处境越来越不平等；(d) 从学校到职场的过渡时间越来越长，而且越来越不牢靠；(e) 越来越脱离劳动力市场。2012年部长级宣言承认需要改善年轻人获得生产性就业和体面工作的机会，并呼吁联合国系统加强就业方案对青年人的关注。

42. 联合国系统已作出承诺，帮助协同促进青年男女生产能力、就业和体面工作的政策。2012年6月，国际劳工大会第101届会议通过“青年人就业危机：呼吁采取行动”的决议。其中的一系列结论就是制定青年人就业国家战略的蓝图。²⁰最近，联合国行政首长理事会核可了全系统的青年行动计划，其中将青年就业和企业家精神作为主要优先事项之一。人居署支持设计和执行增强青年人经济权能的新颖模式。其中一个模式正在城市设立一站式青年中心，另一个为有希望的城市青年项目提供小额捐款，帮助青年人发挥企业家精神，赚取收入和获得生计。

²⁰ 大会和经济及社会理事会也将讨论行动呼吁。见 A/67/796-E/2013/12。

方框一**实现千年发展目标基金：通过联合国的联合方案改善青年人就业问题上的协调和统一**

劳工组织正在与联合国 15 个国家工作队一起，领导执行关于青年就业和移徙的联合国联合方案。该联合方案由西班牙的实现千年发展目标基金赞助，在体面工作的总概念指导下，以更加统筹和相互配合的方式安排国家在青年就业方面的优先事项。这 15 个联合方案囊括了体面工作议程的四大支柱，即工作中的权利；青年就业综合举措；工作条件；劳动力迁移政策和保护移徙工人。例如，这些举措包括：(a) 促进工作中的权利，特别是青年移徙工人的权利；(b) 支持会员国制定对性别问题有敏感认识的青年就业政策和国家或区域行动计划；(c) 试验和评价新颖和具备多个组成部分的青年就业方案；(d) 发展与社会伙伴和其他行为体的伙伴关系。最近，劳工组织与粮农组织(尼泊尔)、联合国儿童基金会(儿基会)(索马里)、开发署(塞尔维亚、黎巴嫩、利比里亚和塞拉利昂)和工发组织(马诺河联盟国家)合作，实施了青年人体面工作的其他联合方案。

H. 增加妇女从业率

43. 2012 年部长级宣言强调，必须促进和保护女工的权利，消除结构障碍和法律障碍，消除陈规定型观念，并促进同值工作同等报酬。尽管妇女的从业人数增加，但全球的男女就业比率依然是 66:100。南亚的男女就业率依然存在很大差距，中东和北非也是如此。在正规部门，妇女从事的往往是地位较低的工作，而且特别容易失业。她们在非正规部门工作的人数也特别多。男女在职业和部门上的隔离、工资差距、妇女对资产的有限控制权和过重的无偿劳动负担限制了妇女进入和参加劳动力市场的机会。²¹ 性别不平等的问题在农村地区特别尖锐。

44. 因此，促进生产性就业和体面工作的联合举措和伙伴关系需要采取全面方针，克服妇女面临的这些限制因素。为此，劳工组织和儿基会正在提倡建立一个综合的社会政策框架，满足上班父母和家庭的需要，重点放在提供优质托儿服务上，将其作为实现体面工作和可持续发展的一个重要组成部分。

45. 妇女署与联合国增强妇女权能原则全球契约合作，正在协同私营部门，倡导将性别平等和增强妇女权能的原则全面纳入整体的可持续性政策、做法和举措。联合国在埃塞俄比亚开展的一个联合方案(妇女署、联合国人口基金(人口基金)、开发署、儿基会、教科文组织和劳工组织)着手解决妇女教育和增强经济权能的

²¹ 见国际劳工组织《增强妇女权能全球趋势》(日内瓦，2012 年)。

问题，为 6 000 名妇女提供商业发展方面的培训，并向另外的 8 000 名妇女提供信贷服务，供其开办企业。国际贸易中心关于向女性供应商采购的全球行动纲要与私营部门、政府和机构合作，注重增加向女性供应商采购的份额。

I. 冲突和灾害：体面工作以促进预防和重建

46. 冲突和灾害影响人的安全，削弱发展成就，破坏生产能力，分散资源，扭曲经济行为主体的决定，给经济前景和就业机会带来不利影响。冲突后和灾害后局势要求在制定应对政策时，小心平衡短期(民众的紧急需要)和长期的发展考虑。体面工作战略可帮助防止冲突和灾害，并加快恢复速度。生产性就业、社会保护、人权和劳动权利、采取有效的三方方式进行社会对话是社会经济重建、社会包容、在社区和国家之间建设和平的有力战略。

47. 劳工组织和开发署领导制定的联合国冲突后创造就业、创造收入和重返社会政策是采用三种措施并举的方式协同方案的一个实例。这些措施的目的是实现稳定、恢复当地经济、创造可持续的体面工作。海地地震发生后，开发署的紧急公共就业帮助创造了 129.6 万个工作日，64 800 名工人受益。此外，教科文组织、人口基金、西亚经济社会委员会(西亚经社会)和地方当局在伊拉克共同进行的“通过教育促进青少年公民价值观和生活技能”的项目通过改善青年人的教育、技能发展和就业资格，减少了贫穷，并创造了就业。在一些国家，工发组织通过职业培训中心并通过创造产业或提升乡村工业，为各种年龄的流离失所者提供帮助，进而为社会融合与和解作出了贡献。

J. 保持政策连贯性，促进持续、包容和公平的经济增长

48. 2012 年部长级宣言呼吁，通过在联合国系统内部以及与国际金融机构共同加强这一领域的合作与协调，支持将生产性就业作为行动核心的持续努力，在所有各级恢复增长，并通过持续、包容和公平的经济增长等方式，促进就业机会丰富的复苏。必须设计和协调执行有效的减贫政策和战略，从而让穷人能够利用增长所创造的就业机会，克服收入上的贫困和无保障并行使自己的权利。

49. 将就业和社会政策与财政和货币政策更有效挂钩的需要日益迫切，因为疲弱的劳动力市场对增长产生反作用，进而增加就业和工资压力。正如国际货币基金组织最近的文件指出的，虽然没有“一刀切”的增长战略，但宏观经济的稳定是必不可少的基础。²² 促进增长复苏的宏观经济政策辅以结构性政策，可以成为许多国家促进就业的有效工具。例如，尽可能有利于增长和就业的税收和支出政策可有助于取得更好的就业和社会成果。由于经济、特别是金融市场存在高度的相互依存关系，在调整国家政策时开展国际性协调就变得越来越重要，既是为了避

²² “Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund” (Washington, D. C., 2012)。

免风险，也是为了扩大更注重增长的政策立场所产生的积极影响。国际社会日益认识到，必须在国际一级协调财政和经济政策，以保障全球金融稳定。这些问题在连续几期的《联合国世界经济形势与展望报告》以及经济及社会理事会与国际金融机构之间的定期对话中都占据了突出地位。

50. 设立国家发展委员会是通过协调努力将经济和社会领域联系起来的一个方式，同时可在国家一级讨论和执行社会和经济政策。要做到这一点，政府须将其社会和经济合作伙伴，包括私营部门、工人代表和民间社会组织，纳入国家一级的政策制订进程。巴西、丹麦、德国、印度和南非等许多国家采取了这种做法。联合国系统、特别是区域委员会和劳工组织等专门机构可以提供交流体制框架方面的经验和信息的平台。

K. 加强国家发展战略

51. 在一些国家，由开发署和联合国其他实体支持的减贫战略和基于千年发展目标的国家战略将生产性就业置于社会和经济政策的中心。²³ 劳工组织及其三个组成部分已经与国家一级的决策者开展合作，设计、执行和监测这些战略。就业和劳工部、雇主组织和工人组织加大了参与度。这有助于将生产性就业、企业发展和社会保护以及工作场所权利的主要原则纳入国家发展战略。

52. 劳工组织的体面工作国家方案是将国家优先事项和国际承诺融入业务政策和方案的一个主要工具。这一方案已被纳入超过 85 个联合国发展援助框架(联发援框架)。近年来，在将充分的生产性就业和体面工作目标纳入联合国对国家方案提供的日益整体化支助方面，已取得重大进展。

53. 促进就业和体面工作的环境对于努力提高生活水平和解决就业危机至关重要，各国政府可以发挥关键作用，确保公共政策以此为目标。在评价各种投资选择时，需要根据其对就业和生活水平造成的影响；一般情况下，应倾向于就业密集型战略和资本密集型办法，而且在发展方面，就业密集型战略通常被证明更具有经济和环境上的可持续性。

五. 加强供资和伙伴关系，促进就业和体面工作

54. 1990 年代，就业大体上被视为经济增长的自然结果，自那时以来，支持体面工作的发展合作发生了很大变化。尽管就业政策在国际商定的发展目标中占有突出地位，但得到的实际支助却很少。在过去 7 年中，一半以上的援助都流向社会部门，而生产性部门和经济基础设施得到的支助却少得多。

²³ 见国际劳工组织，《对利比里亚受全球经济危机影响的快速评估》(日内瓦，2009 年)；和 E/2011/82。

55. 为了在今后十年中应对当前的就业挑战，捐助方和发展伙伴需要列入明确体现就业目标的发展举措具体目标，而不是将就业作为增长的副产品。这适用于所有类型的伙伴：有其既定发展议程的传统捐助者、全球南部的新兴伙伴、参与公私伙伴关系的私营部门捐助者、开发银行以及日益壮大的国内发展筹资来源和联合国实体的经常预算。

56. 公私部门举措是有助于弥补体面工作相关资金缺口的一个重要资金来源。这些举措建立伙伴关系，其中公共部门通过制定健全的宏观经济政策、提供基础设施、医疗保健和教育等公共产品以及支持科学技术的方式，建立监管框架和有利于增长的环境。私营部门则在创造就业机会、增加收入和提高生产力方面发挥关键作用。设计良好的公共和私人投资往往相互配合，而非相互竞争或有你无我，联合国系统为缔结更多的伙伴关系提供了完美的场所。联合国各组织可以通过公私伙伴关系，与私营和公共行为体一起，共同发挥专长并作出贡献。由三部分组成的劳工组织特别适合成为私营部门强有力的伙伴。

57. 在国家一级，遍及整个多边系统的促进体面和生产性工作伙伴关系是联发援框架的优先事项。这些优先事项往往通过联合国国家工作队制定的联合方案实施。联合国最近采取的共同拟订方案的做法也提供一个平台，用于在联合国内部以及在国家机构、合作伙伴和联合国国家工作队之间围绕青年就业问题建立伙伴关系。千年发展目标成就基金的青年就业和移徙问题窗口鼓励各方朝更为一体化和相辅相成的办法迈进，从而在体面工作的总体概念内落实国家青年就业优先事项。另一个例子是粮农组织的创造农村青年就业机会综合模式。粮农组织在坦桑尼亚联合共和国与私营和公共部门协作，通过瑞典国际开发合作署资助的政策支持农村就业及体面工作促进公平和可持续生计项目，试点实施了该综合模式。

58. 事实证明，南南合作有益于推动体面工作议程。中国政府最近与劳工组织签署了一项伙伴关系协议，目的是促进以南南举措为重点的技术合作。印度、巴西和南非签署了联合声明，重申其致力于南南和三角合作以及体面工作议程。此外，设立了印度、巴西和南非体面工作三方工作组，以促进在体面工作领域和南南合作举措方面的交流，并促成印度、巴西和南非三国政府、工人和雇主之间的对话。此外，涉及南南和三角合作安排的几个项目已得到支助，以解决童工、社会保障、就业密集型投资和各组成部分的能力建设等问题。

六. 将体面工作纳入主流的经验教训

59. 如本报告所示，在可持续发展框架内促进体面工作是世界各地的一个高度优先的政治事项。因此，联合国系统以劳工组织为牵头机构，努力将体面工作目标纳入其对国家提供的支助和广泛的政策领域之中。有 70 多个国家²⁴把体面工作

²⁴ 完整的国家名单和按区域分列的适用情况可查阅 www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwep/countries/index.htm。

列为国家发展议程中的优先事项。约有 14 个国际组织利用就业和体面工作主流化工具包确定其专题领域中的政策和战略如何与就业和体面工作的成果相联系。由于其性质，对各机构、基金和方案在体面工作主流化方面取得的进展进行评估是一项复杂工作。

方框 2

坦桑尼亚联合共和国的体面工作方案

作为在努力于 2015 年目标日期之前实现千年发展目标的一部分，一些国家正在劳工组织的支持下，加紧采取行动，促进体面工作，并将其作为联合国千年发展目标加速框架的组成部分。

在坦桑尼亚联合共和国的重点是：组织小农加入协会及合作社，以实现规模经济，并使农户能够获得农业投入和开展能力建设活动，以提供负担得起和高质量的服务；重建并发展可持续的小规模灌溉计划；刺激对企业发展服务的需求；通过农民组织、合作社和农业服务中心，提高对包装、储存和运输等收获后管理技术以及包括分级和包装在内的质量和标准问题的认识。

在坦桑尼亚联合共和国，联合国机构奔向 2015 年的共同行动包括：劳工组织与联合国协作，促进执行劳工组织《家庭工人公约》(第 189 号)；劳工组织与粮农组织结成伙伴关系，使主要国家机构能够加强扶贫经济发展循证政策和战略；劳工组织和教科文组织协助政府审查技术和职业培训政策；劳工组织、工发组织和教科文组织协作，在教育系统内开展创业教育；劳工组织与粮农组织正在协助劳工和就业部，制定国家创造青年就业机会方案；工发组织、劳工组织、国际贸易中心、贸发会议和开发署共同支持工业和贸易部加强农业和旅游业的后向和前向联系。

60. 把体面工作问题纳入主流就应将其置于分析和政策决定、中期计划、方案预算、体制架构和程序的中心。这要求在联合国所有工作领域内明确、系统地关注体面工作的有关观点。在中东区域的巴林、约旦、阿曼和也门，劳工组织体面工作国家方案在社会保护、技能提高和社会对话这一较为广泛的系统性视角内，重点关注就业和工作条件。西亚经社会和劳工组织目前正协助也门政府，从基于权利的视角出发，审查该国的公共工程方案。在坦桑尼亚联合共和国，联发援框架下的联合方案得以在 Mtwara 和 Lindi 地区创造约 3 000 个工作机会。

61. 其他一些长期制约因素依然存在，其中包括对体面工作及其对联合国方案其他部门处理的不同政策领域所产生影响这两者之间的联系缺乏认识，以及一旦确认体面工作的不足之处后，没有足够的资源加以解决。目前已经制定了解决这些制约因素的战略，包括关于各种就业政策的概况介绍、关于体面工作与其他部门之间联系的简报以及采用就业和体面工作主流化工具包。

62. 为了对如何扩大就业密集型的方案做出明智的决策，可能需要对当前的方案拟订工作进行评价和评估。对联合国系统内体面工作主流化进行评价能够更好地查明相对优势和现有的工作，在可能的情况下介绍现有的研究领域和知识管理网络，设法与正在进行或计划开展的技术合作协同，并配合联合国全系统内的相关能力建设活动。评价工作还可以审查现有知识管理网络在多大程度上加强了联合国系统各实体之间的合作与协调。由世界银行与伙伴组织协作管理的就业知识平台就是此类网络的一个例子。该平台的目的是分享深刻见解，在不同办法、部门和学科之间建立协同作用；创建一个交流挑战和解决方案的同业群体；并为重要的政策辩论提供信息。

七. 结论和建议

63. 促进生产能力、就业和体面工作已被证明是有效促进联合国全系统协调的宝贵基础，因为它贯穿各政策领域，并且能适应国家、地方和部门的具体情况。它已被公认为一个具有普遍现实意义的全球目标。这也显示了鼓励增进协调的政治决心。

64. 本报告中的评估表明，联合国系统积极响应体面工作主流化的呼吁。然而，采取更整体化的办法可以更好地连结与创造就业和体面工作有关的广泛的相关政策和方案拟订领域。清查摸底工作可有助于查明联合国各实体的相对优势和现有工作。展望未来，加强劳动力市场信息对于评估进展情况和开展循证研究至关重要。须进一步关注的领域是：扩展和协调知识管理网络，与目前正在正在进行或计划开展的技术合作协同，配合相关能力建设活动。

65. 为进一步加强联合国系统在促进生产能力、就业和体面工作方面的作用，经济及社会理事会不妨考虑以下建议：

(a) 联合国系统应与国际金融机构一同确保宏观经济政策的财政和货币目标与就业、社会和环境政策以及相关部门政策协调一致。应通过创新和技术转让支持就业机会丰富的增长政策，以振兴现有产业，并扩展到能创造生产性就业、技术工作且报酬合理的工作的新经济部门；

(b) 联合国系统应以劳工组织作为牵头机构，支持各国推广刺激国内需求和扩大参与全球贸易制度的政策，以确保大力注重就业水平、工资和工作条件及收入分配方面的公平；

(c) 应当特别注意将充分的生产性就业和体面工作目标纳入部门战略，特别是在农业和粮食安全、教育、卫生、旅游、水资源和渔业领域，以帮助工人提高生产力、开办自己的企业并获得其他部门的就业机会；

(d) 联合国系统应利用相关人权文书和劳工组织的标准和建议，促进人人享有充分的生产性就业和体面工作；

(e) 联合国发展集团同劳工组织应利用已经制定的多种工具和政策战略，确保联合国所有方案拟订工作都将充分的生产性就业和体面工作目标纳入主流；

(f) 联合国系统应加强目前正在联发援框架进程内进行的与主要合作伙伴、特别是与劳工组织的协作，以共同执行综合方案，促进有利于粮食安全的体面的农村就业，提高农村妇女的经济权能，促进农村青年就业并防止在农业劳动中使用童工；

(g) 联合国系统应加强社会合作伙伴通过联合国驻地协调员制度，在国家一级参与联合国方案拟订工作；

(h) 联合国系统应支持各国努力建立并扩大其社会保护最低标准，以建设复原力并抵销劳动力市场波动的影响；

(i) 需要更加注重加强国家统计能力，以更好地收集、汇编、发布和分析及时、可靠和可比的劳动力市场信息，包括按性别、年龄、残疾和地点分列的数据，并进一步制定国家一级的指标，以衡量在创造就业和社会保护覆盖面方面的进展情况；

(j) 应在联合国秘书处以及联合国在全球、区域和国家各级的基金、方案和机构之间建设和加强伙伴关系，以利用联合国系统互补的知识专长和经验，促进创造就业和加强社会保障的共同目标；

(k) 应建立并扩大与众多发展伙伴之间的战略伙伴关系，其中包括传统捐助者、南南和三角合作提供方、私营公司和基金、国际和区域金融机构、专题基金和民间社会；

(l) 应在千年发展目标加速框架和 2015 年后议程之内，考虑将就业和社会保护置于中心地位，以促进有广泛基础的人类发展；

(m) 经社理事会，尤其是经社理事会的协调部分，应继续充当平台，讨论伙伴关系及其在执行联合国发展议程各方面的作用；这些讨论应为在主要优先领域建立伙伴关系提供战略指导；

(n) 可以对联合国在就业和体面工作领域的工作进行全系统评价，重点是深入认识该领域现有方案拟订工作的相关性和成效。