



第一项议程

**通过生产性就业和体面劳动促进农村发展：  
继承发扬国际劳工组织在农村地区 40 年的工作经验**

**概 述**

**所涉问题**

本文指明了国际劳工组织加强农村工作的机遇，回顾了过去 40 年来国际劳工组织促进农村发展所做的大量工作和经验教训，找出了普及劳工标准方面的主要差距和影响批准并实施劳工标准的障碍。在此基础上，并根据 2008 年国际劳工大会关于通过促进农村就业以推动减贫的结论，它提出了一项战略：把全劳工组织促进农村工作的共同责任同便利协调与合作的机制结合起来。

**政策影响**

为了将农村工作和农村行动方系统地纳入国际劳工组织的工作，并加强全劳工组织范围内的沟通与合作，理事会应把农村工作确定为国际劳工组织的重点工作领域。

**法律影响**

无。

**财务影响**

通过筹集资源的努力，提出更多的资源实施拟议的战略。

**需要采取的行动**

第 95 段中，要求委员会对劳工局采取的后续行动予以指导。

**参考的理事会其它文件和国际劳工组织文书**

GB.306/LILS/6(及修订版); GB.297/PFA/2/2

《2008 年国际劳工大会关于促进农村就业以推动减贫的决议》

《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》

本文注解中列出的国际劳工组织有关公约和建议书

## 执行概要

本文强调了扩大国际劳工组织在农村发展领域作用的机会，通过体面劳动促进实现减贫、就业富足型增长、平等和社会包容等目标。人民普遍认识到，农村地区在推动经济发展、创造生产性就业、改善粮食安全、应对环境与气候变化等方面具有潜力，农村也是缓冲危机的利器 and 促进可持续平衡发展的关键一环。国际劳工组织可以在减少农村体面劳动缺陷方面发挥重要作用，而这种缺陷影响实现农村的潜力。

本文首先回顾了过去 40 年国际劳工组织农村工作的主要内容和经验教训，为今后的举措提供一个基础。上世纪 70 年代和 80 年代是国际劳工组织农村工作的“全盛期”，开展了大量创新性的活动，取得了巨大的影响。从概念到方法都留下了重要的遗产，在工作方式和组织方面的经验教训依然有效。

劳工标准得到了具体关注。国际劳工组织的一系列法律文书和农村地区相关：仅仅直接针对农业的就有 30 多项。在诸如自由结社、集体谈判、强迫劳动、童工劳动、机会与待遇平等、就业政策促进、劳动监察、工资、职业安全与卫生、原住民和部落民、种植园和渔业等方面，本文指出了普及劳工标准方面的主要差距和影响批准并实施劳工标准的障碍。

2008 年第 97 届国际劳工大会关于促进农村就业以推动减贫的结论是一个转折点。这些结论要求国际劳工组织更加深入参与农村发展，劳工局要拿出覆盖所有四大战略支柱的行动计划和对三方成员的工作指南。本文概括了劳工局对这些结论的后续行动，体现出劳工组织总部和基层在多方面开展了大量有益的工作。

最后，根据 2008 年国际劳工大会结论的要求，本文提出了加强国际劳工组织农村工作的建议，特别强调改善其连贯性和影响力。国际劳工组织的战略是根据其比较优势、经验教训和大会结论确定的工作方向及优先事项来制定的。它的主要特点是把全劳工组织促进农村工作的共同责任同便利劳工局和各单位沟通与相互支持协作机制结合起来。有一支核心队伍来负责完成主要的任务，如巩固业务势头，采取促进行动，便利工作协调，加强外部伙伴关系，多方筹措资源，实现全面的成果。

该战略呼吁特别关注具体的技术领域，如对经济增长至关重要的农村企业家的创业能力，创造就业和财富，包括合作社；就业密集型的工程项目；适当的技能开发；社会保障覆盖面；职业安全与卫生；制定和实施就业及社会保护政策时系统地考虑农村问题和行动方。下列工作能够补充这方面的举措：劳工标准工作可以监督和解决批准与实施方面的差距，并与其它技术领域协同产生合力；设计组织和动员农村雇主与工人的务实措施，包括小农场主和非正规经济的参与者；丰富现在贫乏的农村数据，这对于所有农村工作都必不可少。本文还呼吁特别关注青年(包括童工劳动的有关问题)和妇女。

最后，该战略提出了八个主题类别：有利于农村发展的农业综合企业价值链；职业指导和获得有关技能；农村旅游业；粮食安全；基本社会保护网；农村职业安全和卫生氛围；劳工标准在农村的覆盖面，重点是劳动监察；联络、农村雇主和工人的话语权。

# I. 导 言

## 背景与目标

1. 除非直接在农村地区消除大量存在的严重贫困现象，否则国际劳工组织的减贫目标<sup>1</sup>无法实现。世界上 75%的穷人生活在农村地区，代表着几种体面劳动缺陷：失业率高，不充分就业率也高，特别是在青年和妇女中间；社会保护有限；60%的童工劳动集中在农业；有些地区债役普遍；工人入会率只有 10%；非正规活动普遍存在；临时工多；工作条件恶劣；由于批准和实施差距及没有劳动监察或劳动监察不力，在立法和实践中都存在法律空白<sup>2</sup>。弱势群体(如妇女，移民工人，原住民，低种姓人民)最易于受伤害。
2. 农村地区在经济增长、高回报生产性就业和美好生活方面也拥有巨大潜力。许多地方存在严重“浪费机遇”的问题，如由于缺乏当地加工、储存、营销和运输能力，大量农业产值无法实现。
3. 千年发展目标、环境问题、粮食危机和经济危机使大家有了紧迫感，寻求新的道路，动员必要的政治和经济意愿与资源，采取行动，开展合作。国际劳工组织在许多主题领域和方案中都占据着战略地位。
4. 2008 年国际劳工大会第 97 届会议对促进农村就业减贫的讨论使政府、雇主和工人一致同意让国际劳工组织更深入地参与农村工作，综合利用其整个体面劳动议程和劳工局机构，同时联合各国三方成员和有关外部合作伙伴。重点要求之一是“...指导未来工作计划，向理事会提交一份全面报告，分析以农村就业为重点的先期活动的影响，以及分析在农村地区国际劳工标准覆盖面的差距以及批准和实施劳工标准的障碍。”<sup>3</sup>另一条要求是国际劳工组织“...制定一项关于农村就业工作的战略和计划。”<sup>4</sup>
5. 本文的目的不是引起广泛的政策辩论，因为这项工作已在 2008 年大会时已经做了。本文有四个目的：首先，总结国际劳工组织自上世纪 70 年代以来农村发展方面的主要工作和经验教训(第二部分)<sup>5</sup>；第二，概括国际劳工标准覆盖面和实施方面的差距(第三部分)；第三，简要报告到目前执行 2008 年国际劳工大会关于促进农村就业以推

<sup>1</sup>国际劳工组织《费城宣言》(1944)提出的目标。

<sup>2</sup>国际劳工组织：《促进农村就业以推动减贫》，报告四国际劳工大会 2008 年第 97 届会议，日内瓦。

<sup>3</sup>国际劳工组织：国际劳工大会 2008 年日内瓦第 97 届会议关于促进农村就业以推动减贫结论第 77 段，“指导”在此意思是“指引方向”。

<sup>4</sup>同上，第 74 段。

<sup>5</sup>对出版物和档案文件的全面研究，对劳工组织调研和采访的审议，包括 20 来位 70 和 80 年代的高官，形成对本报告的补充。见 L. de Luca, M. Fernando, E. Crunel 和 L. Smith 所著《通过体面劳动释放农村发展潜力：继承发扬劳工组织 1970–2010 年间农村工作的成果》，载于网站：<http://www.ilo.org/rural>。

动减贫结论的情况(第四部分);最后,提出国际劳工组织在 2010 年代的工作战略,加强对有关结论的实施工作(第五部分)。

## II. 盘点国际劳工组织过去的农村工作

6. 国际劳工组织一成立就关注农村地区<sup>6</sup>,首先关注的是劳工标准,工作条件,工人和雇主的代表性,以及社会对话。之后不断保持和加强这些关注,从 50 年代开始提出了就业问题,70 和 80 年代到了顶峰时期,国际劳工组织所有技术领域都参与了农村工作。之后关注程度有所下降,到 2000 年以后又有所回升,工作步伐加快。国际劳工组织在早期通过了 30 多项文书,规定了具体保护农业工人的基本社会标准,而国际劳工组织的其它标准也包括农村工人的内容。

### 国际劳工组织关注农村问题的全盛期(上世纪 70 年代至 80 年代)

7. 在上世纪 70 年代第二个“联合国发展十年”之前,国际劳工组织就开始了关注农村社区,有关机构和捐资者把工作重点从工业转向农村,把农村发展作为一个普遍主题和优先领域。
8. 国际劳工大会第 44 届会议(1960)引发了国际劳工组织对农村事务的关注,通过一项关于改善农村收入和生活水平的决议,特别提到要关心发展中国家。该决议反映了劳工组织许多新独立成员国的理念,它们的经济以农业为主,尽管有稳定的增长率,但长期饱受贫困和失业的困扰。因此,劳工组织制定了农村发展计划,涉及各个部门,内容包括农村就业,培训,机构建设,生活和工作条件等方面。1969 年劳工组织发起了世界就业计划(WEP),呼吁普遍关注农业、乡镇企业和农村环境,因为发展中国家这些领域创造就业的潜力最大<sup>7</sup>。同时,补充文书增强了国际劳工组织的农村授权,突出了其工作重点<sup>8</sup>。
9. 国际劳工组织农村工作方式的前提是全组织对此负有共同的责任<sup>9</sup>,通过 1973 年成立的“农村就业政策研究处”(EMP/RU)和协调机制提供具体支持。对农村工作进行了

<sup>6</sup> 1921 年国际劳工大会以“农业会议”而闻名,因为会议通过了一些与农业相关的文书,涉及失业,结社权,生活条件,妇女夜班工作,儿童和妇女等内容。一年后,常设国际法庭提出了参考性司法解释,国际劳工组织的权责包括在国际层面改善农业从业人员工作条件,当然也包括改善产业工人工作条件,不久即成立了“农业处”。(常设国际法庭,第 2 号参考性司法解释涉及国际劳工组织在国际层面改善农业从业人员工作条件的权责。国际劳工组织:官方通讯第 6 卷第 10 期(1922 年月 6 日,339—351 页))。

<sup>7</sup> 见例子:局长关于启动世界就业计划的报告:《世界就业计划》(日内瓦,1969)。

<sup>8</sup> 特别是关于农村发展的决议(国际劳工大会 1975 年第 60 届会议),1975 年农村工人组织公约(第 141 号)和建议书(第 149 号);1975 年人力资源开发建议书(第 141 号),及 1976 年世界就业大会通过的原则和行动声明。

<sup>9</sup> 到 80 年代劳工组织总部有 14 个单位参与了农村工作:雇主活动局(ACT/EMP),工人关系处(REL/TRAV),工作与生活条件司(CONDI/T),合作社司(COOP),工人教育处(EDUC),紧急就业计划(EMP/URG),农村就业政策研究室(EMP/RU),适当技术与就业司(EMP/TEC),就业规划和人口活动局(E/POPLAN),管理培训(F/MAN),农村工人培训处(F/PROF/RU),酒店与旅游业

大量的开拓性研究<sup>10</sup>，辅以业务操作<sup>11</sup>和政策咨询，包括大约十个主要的多领域多部门国别就业考察团，每个由 20 至 30 位专家组成。

10. “农村就业政策研究处”发明了各种新的方法，例如“农村穷人参与性组织”(PORP)。它提出的“农村妇女计划”特别新颖。它丰富了关于农村妇女的贫乏的知识库和实践工作，率先对家庭内分工、无报酬劳动、家庭工作、女性户主和贫困等问题进行了研究，为重新认识劳动世界的妇女发展和性别平等打下了基础。农村就业政策研究处还强调工人权利，工人组织和教育，以及社区参与，并与国际劳工组织标准司和工人关系处(REL/TRAV)合作开展了许多富有成果的工作。
11. 工人教育计划旨在提高农村工人的组织能力，让其切实发表意见。它为不同类别的农村工人研究和试验了各种方法与教材；加强农村工人组织的管理，积极开展活动，为其提供服务；定期向劳工组织报告和为跨机构集团做出了贡献。
12. 制定了劳动密集型工程计划，刚开始是应对紧急情况，后来迅速扩大为占劳工组织技术合作资金 50%的重头戏，建立了强大的互助网络，包括联合国开发计划署(UNDP)、世界粮食计划署(WFP)、世界银行和各国捐助者。
13. 农村企业工作也有了很大发展。该项工作由适用技术和就业计划(EMP/TEC)负责实施，包括关注小型乡镇产业；管理发展计划关注帮助小企业提高生产率，企业发展和创造就业问题；通过创业能力建设，在 80 年代提出了“改善你的企业”(IYB)工具。在推出这个工具的时候，当时局长提请大家关注农村地区，指出：“到目前为止农村地区从工业化中受益甚少，并指出事实是支持中小企业，由于其创造了大量工作岗位，可以造福当地人民。”<sup>12</sup>
14. 合作社工作也很突出，由一个专门的单位负责，设有六个地区顾问，任何时候都有 100 多个基层技术专家准备提供支持，遍布大约 50 个国家。70 年代的粮食危机要求援助战略同时解决粮食安全和创造就业问题，而合作社与粮食生产和就业有天然联系，是扶贫和减少农村饥饿现象的理想工具。另一方面，加强农业和农村能力是一种经济“减震器”。例如，合作社的和组织的支持基层倡议(ACOPAM)计划(1978-99)

(HOTOUR)，产业活动(INDUSTR)，工作中的安全与卫生(SEC/HYG)。就业司 80%的工作量与农村发展有关，包括地区就业工作队；劳工组织将近 70%的技术合作与农村发展有关。见 P. Egger 和 P. Peek, “劳工组织农村发展项目：其影响的初步证据 ILO”，农村发展跨司局委员会(ICRD)年度会议，1989 年。

<sup>10</sup>对许多宏观和微观农村就业问题进行了深入研究，从农业发展战略、结构和土改到农村发展模式、对就业和收入的影响；基本需要；贫困与农村发展的规模、结构和趋势；农村劳动力市场和制度；农村穷人参与组织问题；工作儿童和其他弱势群体，如青年，土著人民和残疾人。劳工组织的业务还包括其它相关议题：工作条件，职业安全与卫生，劳动监察，社会保障，工资，危险工作和非正规活动。其它有价值的领域包括具体农业活动，具体作物和加工，存贮和营销，农业创新和非农业活动，主要支持就业友好型技术选择和改善工作条件。

<sup>11</sup>在 1960 年到 1988 年间，劳工组织的新项目金额从 300 万美元增加到了 1.27 亿美元，其中 60-65%用于农村活动(主要是增加收入、培训和创造就业方面的)。见 Egger and Peek, *op. cit.*

<sup>12</sup>国际劳工组织：1982 年 12 月局长在尼日尔首都尼亚美启动“改善你的企业”工具研讨会发言，1982 年 12 月，3-4 页档案号 TF 18-01-2-B-1-1-4-1 Jacket 2。

曾经帮助萨赫勒地区 5 个国家提高农业产量，改善交通和粮食存储，营销和融资，在许多年里一直是国际劳工组织最大的技术合作项目。

15. 开发了许多能力建设工具，如合作社管理培训教材和技巧(MATCOM)，含有 40 多种培训师手册和 60 种学习元素，针对不同的合作社、经济部门、目标群体和管理层次，其中有的被翻译成了 40 多种文字。其它教材涉及职业培训、农村职业康复、创收和经济作为种植、运输、灌溉、农村公共工程、农村电气化及其社会经济影响、技术选择、生物技术、环境保护、能源和再生能源技术、乡村非农业技能，如粮食存储、农业设备需求、青年、林业培训、小农模式、土地改革、粮食安全、饥荒和其它危机后的生存战略、农业信贷、农村穷人融资、加强农村工人组织以及非政府组织在农村发展中的作用。
16. 相关协调机制有：理事会层面的农村发展咨询委员会(ACRD)，以及劳工局层面的农村发展跨司局委员会。农村发展咨询委员会由熟悉农村事务的工人、雇主和政府代表组成，就劳工组织如何开展农村工作为理事会出谋划策，对其它联合国机构、非政府组织和捐助方的倡议也提出咨询意见。它在 1974 至 1990 年期间召开了 11 次会议，讨论关于农村挑战的具体报告，每两到五年审议一次劳工组织的农村工作。交流内容包括一些诸如土地改革的难点热点问题。大家普遍认为它是高级技术层面一个良好的平台，虽然它对指导未来劳工组织农村战略和工作的影响不太明显，但是它对劳工组织工作的审议是建设性的。
17. 劳工组织标准方面的工作也是可圈可点的，通过了 1969 年《(农业)劳动监察公约》(第 129 号)，1975 年《土著和部落人民公约》(第 141 号)及建议书(第 149 号)；其它一些文书提到了农村地区和农业问题，包括 1973 年《最低工作年龄公约》(第 138 号)。
18. 农村发展跨司局委员会由 7 个单位组成，从 1976 到 1992 年每年都开会，是一个交流信息和思路的极好平台，但并不是在每个方面都很成功，比如其评估机制较弱，无法监督迅速扩展的农村项目的效果，总结经验教训，调整农村工作重点。农村发展跨司局委员会在促进合作方面也做得不够，所以劳工组织的农村工作量很大，但比较分散，以农村就业计划和世界就业计划为主。在 70 年代末世界就业计划项目有 90 多位专业人员，其中三分之二都有博士学位，开创了非常有活力和效率的氛围，使劳工组织变得十分引人注目；吸引了资源和世界级人才，诸如诺贝尔奖获得者亚瑟·刘易斯、瓦西里·里昂惕夫、阿马提亚·森、简·丁伯根；造就了国际上的知名度和影响。但是，由于视野死板和游离于劳工组织其它部门之外，关系搞得比较紧张，使好的方法没有发挥出可持续的影响。
19. 对外关系和合作是劳工组织农村工作的主要内容。劳工组织的有力参与和丰富门路使其成为了农村发展的一个标杆和一名领袖。劳工组织主要通过联合国农村发展工作组行政协调委员会(ACC)开展工作(该委员会 1975 至 1986 年运转)，把面向减贫的农村发展作为统一的工作概念和联合国系统的目标<sup>13</sup>。劳工组织与下列机构建立了牢固的关系：粮农组织(FAO)、国际农业开发基金(IFAD)、世界粮食计划署、及联合国

<sup>13</sup>该行政协调委员会后来演变为联合国系统行政首长协调委员会(CEB)。

开发计划署、联合国环境计划署(UNEP)、世界银行、联合国难民署(UNHCR)、联合国工法组织(UNIDO)、还有国际合作联盟(ICA)之类的非政府组织。劳工组织在国际农村减贫和发展辩论中发挥了重要作用。<sup>14</sup>

20. 虽然(从数量和范围看)缺乏有力的评估和影响评定,但是现有证据和回顾总结表明,劳工组织在微观层面是成功的,提出了新的方法,动员了新的行为者,如就业密集型工程和合作社。在制度层面取得了效果,例如通过几所著名的培训中心造成了积极的影响,有些至今还存在。基本上来讲,在国家政策层面的难度较大,但是通过十分新颖的概念和方法(见表 1),对于农村政策开展了非常尖锐和深刻的国际辩论。劳工组织发明的大部分概念、方法和经验教训至今依然有用<sup>15</sup>。

<sup>14</sup> De Luca et al., *op. cit.*, Section II.2.4.6.

<sup>15</sup> 同上, Section II.3.

表 1. 当今工作的遗产和经验教训

国际劳工组织 创造的概念和方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 平等增长</li> <li>▪ 农村发展是增长和发展的核心</li> <li>▪ 贫困和消除贫困是农村发展的核心</li> <li>▪ 基于人力资源的农村工作</li> <li>▪ 重视吸纳劳动力，而不仅仅是生产</li> <li>▪ 适当的(有利于就业的)技术和就业密集型工程</li> <li>▪ 非正规性</li> <li>▪ 小企业</li> <li>▪ 小额融资</li> <li>▪ 基本需求<sup>1</sup></li> <li>▪ 帮助弱势群体的方法</li> <li>▪ 应有权益</li> <li>▪ 土地权和土地改革</li> <li>▪ 最低工资和工作条件，为了平等增长</li> <li>▪ 农村人口的自主权</li> <li>▪ 参与式方法</li> <li>▪ 动员工人</li> <li>▪ 动员妇女</li> <li>▪ 劳动力性别分工</li> </ul>
经验教训	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>全组织支持一项农村议程</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 劳工组织三方成员承诺重视本组织的农村议程</li> <li>– 关于农村工作的共同设想和责任</li> <li>– 积极建立关系，开诚布公地进行沟通，采取联合行动，开展一体化努力和必不可少的协调；避免孤芳自赏，自给自足的错觉，单位之间的竞争，否则会导致浪费，影响效果和工作的不确定性与不可持续性。</li> <li>– 高管层积极推进协调机制</li> <li>– 劳工组织三方成员承诺介入农村领域</li> </ul> </li> <li>▪ <b>强大的人力资源能力</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 人力资源的临界质量(数量、技能种类、诀窍和动力)</li> <li>– 在国家层面有足够的人力资源，确保农村工作的高质量进行</li> <li>– 独立思考、创新与政治可行感之间的平衡</li> </ul> </li> <li>▪ <b>研究政策</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 将政策意见转化为计划和实际工作，以及将后者转变为前者。</li> <li>– 项目和政策从一开始就紧密挂钩</li> <li>– 把计划、方法和工具纳入劳工组织的三方结构(影响三方并从三方获得支持)</li> <li>– 建设国家能力和兴趣的长期项目，确保政策一体化</li> <li>– 项目追踪和后续机制，确保可持续性与政策一体化</li> <li>– 突出重点，花时间和资源将有关方法纳入国家政策</li> </ul> </li> </ul>

- **一体化方式**
  - 时间较长，内容较复杂，但是鉴于跨学科性质和农村挑战的互联性与潜力，这种方法更加有效和可持续
  - 尽早建立起相互支持的联系
  - 各方协同努力，包括劳动部，其它机构和中央及地方的利益相关方
- **广泛参与的方法**
  - 项目和计划从设计到后续阶段都请受益方参与
  - 培养弱势群体和技术能力，组织能力和参与能力
  - 集中资源的重要性(例如，通过合作社)
  - 在组织农村集团和表达意愿方面，雇主和工人的关键作用
  - 项目后指导和帮教至关重要
- **国家的认可**
  - 中央和地方政府承诺，直接参与，以及认可有关工作
  - 研究国家机构的吸收能力，提高这种能力
- **伙伴关系**
  - 与劳工组织职能互补的国际机构和非政府组织建立伙伴关系的重要作用
  - 与捐助者建立伙伴关系的重要作用，确保在基层和总部的互利对话
- **后续工作**
  - 跟踪项目继续、升级和复制的机制，对于发挥最大效益至关重要
  - 系统影响审议对于总结经验教训和加强方法不可或缺

<sup>1</sup>定义为家庭和社区对食品、住所、衣服、健康、水、卫生设备、运输和教育的具体需求。虽然基本需求的概念在 80 年代有所淡化，但是这些思路启发了联合国开发计划署的人类发展指标和千年发展目标方法，似乎与联合国系统行政首长协调委员会正在搞的“最低社会保护倡议”密切相关。

资料来源：DeLucaetal., op.cit., SectionII.3.

## 从农村“边缘化”(90 年代)到重新发现(2000 年代)

21. 90 年代见证了对农村问题的兴趣普遍下降。结构调整计划强调削减规模和国家干预，结果是对基础设施投资大量减少，对农业的支持力度也减少了，而这些都是农村发展的基础。当时的政策强调城市发展和商品化农业，随之出来了国际资本流向迅速现代化的经济体和部门。这个时期的另外一个特点是商品价格下跌，发达国家市场的贸易壁垒越来越多。这些因素导致农业对投资来说不像工业和服务业有吸引力，后者被认为是更加现代和有前途的部门。农业政策目标不太关注增加农村收入和扶贫，而是关注为城市提供廉价粮食和劳动力。农业占官方发展援助(ODA)的比例从 1989 年 17%的峰值跌到了 2000 年代的 3.6%，然后有所回升<sup>16</sup>。

<sup>16</sup> 经合组织-发展援助委员会：《衡量对农业的援助》(巴黎，2010 年 4 月)。

22. 劳工组织的工作反映了这种趋势。到 90 年代初期，它觉得已经做得足够多了，需要把三方成员和捐助者的注意力转向其它更加突出的国际领域<sup>17</sup>。最明显的后果是劳工局全面地解散了农村工作结构。农村发展咨询委员会和农村发展跨司局委员会停止了工作，农村就业处被解散了，这对农村工作的打击特别大，因为农村工作失去了主要发动机和倡导者，1994-95 年的计划与预算中没有农村内容，农村问题被“非正规性”问题所取代。
23. 对农村问题兴趣的减退影响到了所有技术单位，包括教育司，1992 年其农村职位被撤销了，之后有关工作完全停止了；劳动密集工程处的人员和经费都被大量削减，导致其只好通过职能下放来开展工作，以应对非洲和亚洲不断增长的需求；尽管需求增加，活动越来越多样化，合作社处也面临大规模的裁减，对此它的应对办法之一是发动了外部资助的“农村地区合作社非洲计划”。该计划派生了各种次级项目<sup>18</sup>，促进通过了 2002 年《促进合作社建议书》(第 193 号)。
24. 国际劳工组织农村工作下滑的显著例外是：出现了地方经济发展(LED)倡议，四分之三都是在农村地区进行的；邻里发展工作改善(WIND)方法帮助农村小企业建立更加安全卫生的工作和生活条件，工作效率高，并得到地方的广泛参与；同时，职业安全与卫生和工作条件方面也继续开展了工作；消除社会排斥和贫困计划的战略与工具(STEP)在几年之内把社会保护扩大到全世界 40 多个国家以前未被保护的地方；基于社区的培训计划催生了农村经济就业培训项目(TREE)；此外，农林渔业的部门工作继续开展。劳工组织还开发了一系列创业工具(特别是了解企业(KAB)，创办并改善你的企业(SIYB)，妇女企业家能力开发和性别平等(WEDGE)等工具)，结合农村的特点和环境，帮助农村各种目标群体和行业搞好各个阶段的创业活动，开办各种规模的企业。
25. 到了本世纪初国际发展社会对农村地区的兴趣出现了回升<sup>19</sup>，原因是商品化农业和贸易自由化的失败，后者没能有效促进增长和创造就业，农村地区依然存在顽固的贫困和赤贫现象。新一轮承诺的重要里程碑是 2000 年千年宣言<sup>20</sup>中的千年发展目标和 2005 年世界社会发展峰会，重申：“...必须对农村和农业发展给予充分重视，采取紧迫行动，并...将其纳入国家和国际发展政策”<sup>21</sup>，敦促国际社会将生产性就业和体面

<sup>17</sup>农村发展跨司局委员会的讨论和该时期对劳工组织管理人员的采访，见 de Luca et al., op. cit., Section III。

<sup>18</sup> “合作社改革”(COOPREFORM)帮助自主的经济可行合作社开辟有利的环境；“合作社网”(COOPNET)加强合作社管理和与该地区培训机构的联络；“土著合作”(INDISCO)根据自力更生和传统生活习惯，促进土著和部落人民之间的商业机会；“合作社工会”(SYNDICOOP)通过工会合作社联合行动保护非正规经济中的工人；及“合作社艾滋病”(COOPAIDS)帮助合作社成员和他们的家人应对艾滋病问题。

<sup>19</sup> 见世界银行例子：《2008 年世界发展报告：农业发展》(华盛顿，2007 年)。

<sup>20</sup> 联合国大会：决议 55/2：联合国千年宣言，纽约，2000 年(文件：A/RES/55/2)和联合国秘书长报告：迈向实现联合国千年宣言的路线图，纽约，2001 年(文件，A/56/326)，附件。

<sup>21</sup> 联合国大会：60/1 号决议：世界峰会结果，纽约，2005 年(Doc.A/RES/60/1)，第 46 段。

劳动列为发展战略的重要目标。<sup>22</sup>对气候环境问题和粮食安全的关注，以及全球金融危机和经济危机的爆发，进一步提高了人们对农村问题的重视程度。

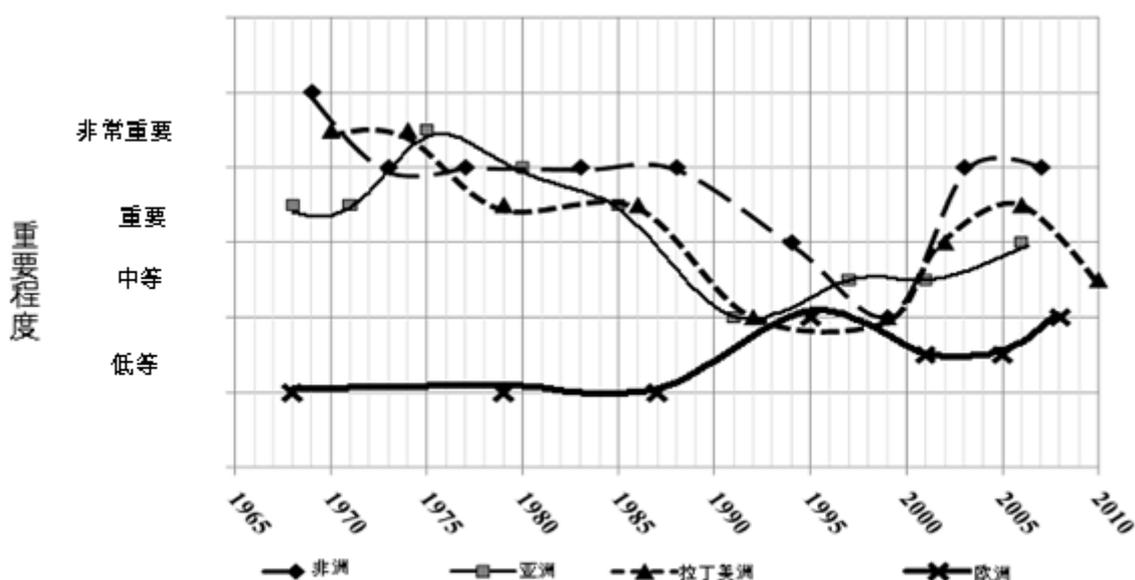
26. 与这种趋势相伴的是，重新开始了标准制定活动，特别是关于农村方面的标准，突出的例子是 2001 年《农业安全与卫生公约》(第 184 号)和《建议书》(第 192 号)，2002 年《促进合作社建议书》(第 193 号)，2007 年《捕鱼工作公约》(第 188 号)和《建议书》(第 199 号)。

### 国际劳工组织国际培训中心和地区趋势

27. 国际劳工组织都灵国际培训中心(ITC-ILO)大致反映了劳工组织总部的情况，在 70 年代有 18 种不同的农村培训课程；80 年代有 57 种农村课程；90 年代有 39 种，到 2000 年代有 20 种。从 1981 年到 1993 年，“农村发展”是其 8 到 10 个部门活动之一。然而，从 1993 年起，社区发展，非正规经济，特别是地方经济发展首次同农村发展活动结合起来进行，后来完全把农村发展取代了。

28. 虽然基层，特别是非洲，对农村的关注总体比较高，在地区层面也出现了类似的趋势(见表 1)。

图 1. 劳工组织地区会议上农村问题的重要性



注：“非常重要”：农村问题成为至少两个报告的主题，地区会议的中心内容；“重要”：至少一份文件的题目有农村字样，并是会议的一个重要议题；“中等”：关于其他问题的报告中的章节提到农村问题；“低等”：很少或从未提到农村问题。

资料来源：劳工组织地区会议报告。

<sup>22</sup> 同上，第 47 段。

### III. 覆盖面差距和批准与实施国际劳工标准的障碍

29. 正如实施公约和建议书专家委员会(CEACR)注意到的那样, 虽然大家普遍同意国际劳工标准对于指导各国农村劳动保护立法和政策至关重要, 但是在有效保护的覆盖面上还存在明显的差距, 在批准和实施标准方面也存在一些障碍。
30. **自由结社**<sup>23</sup>。农村小企业在这方面有很多困难, 其雇员数目相对较少, 个体户很普遍, 工资制就业往往具有临时性或季节性。虽然在大的商业农场和种植园可能有工会代表工人的利益, 并签订集体协议, 但是有报告说, 一些地方限制组织临时工人或外部种植者雇用的人员。此外, 还有证据显示, 政府干预也可能限制行使这项基本权利, 最普遍的法律障碍是确保这项权利的立法全部或部分地把农业工人排除在外。另一个障碍是工会要想得到承认, 要求其工会会员必须达到最低人数条件。在过去几年里, 国际劳工组织的监督机构审查了一些严重的侵权案例, 包括大规模解雇, 反工会歧视行为, 拒绝承认工会, 甚至一些暴力乃至死亡的案件。
31. **集体谈判**<sup>24</sup>。由于许多国家把农业工人排除在最低工资保护的范畴之外, 集体谈判在确定工资方面发挥着重要作用。然而, 集体协议覆盖的农业工人数量仍然较低。在实践中, 大部分农业集体协议是根据具体农作物或次部门的就业条件来签订的。由一个雇主或公司同工会签署协议的情况也比较常见。但有时候特定次部门的农业雇主组织同工会签订适用于所有成员的协议的情况也存在。一个有关的问题是确保这类协议的有效实施, 特别是在农村劳动监察制度不健全的情况下。
32. **强迫劳动**<sup>25</sup>。在许多农村地区, 这种侵权行为依然普遍存在, 特别是在移民农业工人和贩卖人口的受害者中间。实施公约和建议书专家委员会注意到, 有些地方从人们出生起就被当做奴隶对待, 强迫他们只是劳动而得不到任何报酬。在关于第 29 号公约的评论中, 它曾多次关注种植园工人和其他农业或农村工人的债役问题, 包括土著工人(特别在亚洲和拉丁美洲)。实施公约和建议书专家委员会注意到, 在有些情况下, 拖欠工资和延长工作时间等侵权行为导致了强迫劳动的发生, 例如在处罚威胁下加班干活的义务。有些国家的法律允许强行安排农业劳动, 如强制性种植活动。
33. **童工劳动**<sup>26</sup>。有些国家对儿童从事农业劳动的最低年龄根本没有立法。世界各地都存在儿童成为农业劳动者的现象, 有时年龄才 5、6 岁的孩子在于农活。许多国家低于最低工作年龄的童工劳动大部分发生在农业领域。这经常导致儿童失去受教育的机会。许多 18 岁以下的工作儿童从事的是危险劳动, 包括调配使用农药、化肥、照看病畜、操纵农业机械, 从事涉及困难作物的农活, 如棉花和烟草。实施公约和建议书专家委员会鼓励各国政府更新危险工作种类清单, 明确这些活动的危险本质, 保护儿童。然而, 即使存在相关立法, 有法不依执法不严的情况在发达国家和发展中

<sup>23</sup> 1921 年《农业结社权利公约》(第 11 号); 1975 年《农村工人组织公约》(第 141 号); 1948 年《自由结社和保护组织权公约》(第 87 号)。

<sup>24</sup> 1949 年《组织权与集体谈判公约》(第 98 号)。

<sup>25</sup> 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号); 1957 年《消除强迫劳动公约》(第 105 号)。

<sup>26</sup> 1973 年《最低工作年龄公约》(第 138 号); 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)。

国家都时有发生，原因是监察机制不到位。另一个不常发生但是很重要的问题是强迫童工劳动。实施公约和建议书专家委员会注意到，在农业领域发生过这样的情况，例如学龄儿童被迫参加收割而不是去上学，或者被拐卖到邻国或国内其它地方在种植园里干活。

- 34. 机会均等和待遇平等<sup>27</sup>**。实施公约和建议书专家委员会经常关注农业工人平等待遇和报酬方面的立法空白点，这对于妇女和弱势群体的负面影响最大。即便有立法并生效着，妇女、土著工人、移民工人和低族性工人特别容易碰上虐待性的或不卫生的工作条件，而且经常是工资较低。不仅如此，女性企业家可能面临性别方面的具体困难，例如在获得土地和资金方面。
- 35. 就业政策和促进<sup>28</sup>**。在 2010 年开展的就业文书<sup>29</sup>基本普查中，实施公约和建议书专家委员会根据 108 个国家的答复，指出了批准和实施标准方面的差距与障碍，联系经济持续下滑对就业的负面影响，强调要特别重视积极的农村就业政策，列举了世界各地的各种成功例子。
- 36. 劳动监察<sup>30</sup>**。实施公约和建议书专家委员会注意到，大部分发展中国家在实施第 81 号和 129 号公约时面临的主要障碍是缺乏资源。非洲英语国家的一个趋势是，通过下放劳动监察服务来对付公共资源的减少，而这样可能进一步阻碍其职能发挥。另一个突出的问题是监察访问缺乏运输工具，因为工作地点常常很分散而且交通不便。实施公约和建议书专家委员会强调，劳工组织就劳动监察开展的技术合作和援助提高了人们对建立劳动监察制度必要性的认识，并显著扩大了农村劳动监察员的职责、权力和特权以及在有些国家的干预范围。
- 37. 工资<sup>31</sup>**。实施公约和建议书专家委员会提出了若干问题，包括拒发工资或拖欠工资；国家立法排除农业工人；不遵守定期调整最低工资标准的规定；对违反最低工资制度的情况缺乏充分的制裁；缺乏领取最低工资的工人数量统计。实施公约和建议书专家委员会多年来还评论过以下问题：由于工资制度的进步引起的数万土著农业工人的债役问题；营地商店卖高价；为储蓄计划强行扣减工资；用发实物替代发工资；拖欠工资。

<sup>27</sup> 1958 年《就业和职业歧视公约》(第 111 号)；1951 年《同工同酬公约》(第 100 号)。

<sup>28</sup> 1964 年《就业政策公约》(第 122 号)和《就业政策建议书》(第 122 号)；1984 年《就业政策补充规定建议书》(第 169 号)；1975 年《人力资源发展公约》(第 142 号)和 2004 年《人力资源发展建议书》(第 195 号)；1983 年《残疾人职业康复和就业公约》(第 159 号)；1998 年《中小企业创造就业机会建议书》(第 189 号)。

<sup>29</sup> 《根据 2008 年争取公平全球化的正义宣言进行的就业文书综合调查》报告三(Part 1B)，2010 年国际劳工大会第 99 届会议。

<sup>30</sup> 1947 年《劳动监察公约》(第 81 号)；1969 年《农业劳动监察公约》(第 129 号)。

<sup>31</sup> 1951 年《农业最低工资设定机制公约》(第 99 号)和《建议书》(第 89 号)；1928 年《最低工资设定机制公约》(第 26 号)；1970 年《最低工资设定公约》(第 131 号)；1949 年《工资保护公约》(第 95 号)。

- 38. 职业安全与卫生**<sup>32</sup>。实施公约和建议书专家委员会还处理了关于国家职业安全和卫生政策的许多领域，包括：细化风险评估；充分和适当的监察体系；造成直接和严重威胁的情形；工人选择安全卫生代表的权利；最低工作年龄要求；确保传达信息和理解信息；化学品科学管理；生物风险；适当的培训；临时和季节性工人；女性农业工人的生殖健康。
- 39. 社会保障**<sup>33</sup>。劳工组织积极参与促进为尚未被现有社保体系覆盖的农村人口建立基本的社会保护体系，主要是从事农业生产和非正规经济活动的人以及他们的家人。基本社保的内容有：(1)获得国家规定的基本卫生保健服务；(2)通过家庭或儿童福利提供儿童收入保障，便利儿童获得营养、卫生和教育；(3)收入保障与就业担保相结合，以及针对处于活跃年龄段但收入不足的人群制定提高就业能力的政策；(4)通过具体养恤金为所有老龄居民和残疾人提供收入保障。2011年关于社会保护文书的基本普查审议了农村人口覆盖面问题，包括自主就业的农民和农业工人、季节工和非正规经济中的工人。<sup>34</sup>
- 40. 土著和部落人民**<sup>35</sup>。许多土著人民从事农业劳动。如果他们作为自给农民来养活他们自己，其主要问题是在获得地契、土地所有权、信贷、营销设施和资源方面的不平等待遇。如果他们为别人打工，他们经常在就业条件上面临歧视。为了建设农业项目和开展伐木、采矿等活动，他们还经常面临土地被强行征用的问题。为此，立法和政策应包括允许土著人民获得资源和用其它手段生存下去的措施。
- 41. 种植园**<sup>36</sup>。种植园工人的工作和生活条件一直是我們关注的问题。童工劳动和禁止成立工会等违反基本权利的情况是经常发生的问题，此外强迫怀孕检查和债役也有报道，还有与广泛使用农药相关的卫生风险，拖欠工资，不按最低工资标准发工资，特别是针对移民工人。劳动监察访问和监察结果的透明度也存在问题；例如，私人安保队伍不许不受欢迎的来访者进入有些种植园。
- 42. 渔业**<sup>37</sup>。第 188 号公约(旨在覆盖除了生存型捕鱼和消遣性钓鱼的所有捕鱼作业)目前尚未生效。批准工作似乎受到了该公约包罗万象内容的影响。有些国家建议排除所有小规模捕鱼和家庭捕鱼。但是，这些活动可能占有些国家捕鱼活动的 80%以上，且该公约不允许这类例外。

<sup>32</sup> 1981 年《职业安全与卫生公约》(第 155 号)；2001 年《农业职业安全与卫生公约》(第 184 号)和《建议书》(第 192 号)。

<sup>33</sup> 1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)；1964 年《就业损害津贴公约》(第 121 号)；1967 年《病残、老年和幸存者福利公约》(第 128 号)；1969 年《医疗保健和疾病津贴公约》(第 130 号)；1988 年《促进就业和防范失业公约》(第 168 号)。

<sup>34</sup> 《社会保障与法治：根据 2008 年争取公平全球化的社会正义宣言进行的社会保障文书综合调查》报告三(Part 1B)，2011 年国际劳工大会第 100 届会议。

<sup>35</sup> 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)。

<sup>36</sup> 1958 年《种植园公约》(第 110 号)。

<sup>37</sup> 2007 年《渔业部门工作公约》(第 188 号)。

## IV. 实施 2008 年国际劳工大会关于促进农村就业推动减贫的结论

43. 2008 年国际劳工大会关于促进农村就业推动减贫的结论是一个重要的转折点。它们对劳工组织未来农村工作职责提出了明确的要求，给予了明确的指导。附件 I(a)概括了结论中提出的劳工局行动计划，指出那项工作已经完成，那些工作预期在 2011 年开展，以及与 2010-11 年计划和预算中农村工作指标的联系<sup>38</sup>。这项行动计划确定了贯穿劳工组织四大战略目标的工作重点，呼吁综合运用分析、技术合作、政策咨询、能力建设和宣传等各种手段，积极开展互利互补的协作；该计划还有选择地确定了在劳工组织具有比较优势的领域进行实际干预；并强调劳工局内外的协调工作。给政府、雇主和工人的建议(附件 I(b)进行了概括)对此是有益的补充，呼吁各方共同承担责任，在劳工组织继续讨论这个问题，加强其参与，让国家和国际决策方听到农村人口的声音。
44. 目前劳工组织的农村工作也扎实地植根于《国际劳工组织争取公平全球化的社会正义宣言》(2008 年)，呼吁政策连贯性和劳工组织技术单位的协调行动，同外部行为者开展合作，让各国把握各自的发展方向，使能力建设成为有关倡议的重要组成部分。
45. 最近，实施公约和建议书专家委员会在 2010 年就业文书综合调查<sup>39</sup>中强调了各国在制定和实施国家就业计划和减贫战略过程中农村就业的重要性。它提到了减少失业的三种政策选择：加强经济增长的劳动密集度，更加重视农村就业促进工作，鼓励青年和妇女的创业活动。
46. 同样，在 2010 年国际劳工大会就业周期性讨论委员会上，政府、工人和雇主反复呼吁劳工组织加强对农村工作的支持力度<sup>40</sup>。
47. 根据 2008 年国际劳工大会的结论，劳工组织的农村工作有了明显的加强。局长在 2010-11 年计划和预算中把农村工作定为一个“新兴领域”<sup>41</sup>。劳工局设立了一个职位，为开展活动划拨了种子资源。因此，全劳工局范围内有了更好的协调；劳工局通过建立大约 60 个农村联络点网络，对农村问题有了基本的信息和交流渠道；还建立了新的监督机制，根据有关结论系统地开展后续工作，例如记录各项承诺的实施状况(附件 I(a))；记录各项承诺的农村举措；追踪体面劳动国别计划的农村工作情况，并跟踪技术合作项目的农村业务情况；发展外部合作伙伴关系<sup>42</sup>。

<sup>38</sup>国际劳工组织：《2010-11 两年期计划与预算》(日内瓦，2009)。

<sup>39</sup>国际劳工组织：《根据 2008 年争取公平全球化的社会正义宣言进行的就业文书综合调查》。

<sup>40</sup>国际劳工组织：《关于就业周期讨论委员会报告》，临时记录，2010 年国际劳工大会第 99 届会议。

<sup>41</sup>国际劳工组织：如前《计划和预算》第 4 页第 22 段。

<sup>42</sup>见网页：<http://www.ilo.org/rural>。

48. 全局范围内的工作包括将非洲农村就业促进列为 2010–11 年计划和预算的一个重点内容<sup>43</sup>，设定的若干指标都突出农村工作(见附件 I(a))。
49. 实施工作包括召开一些重要的会议，如“全球粮食价格危机及其对体面劳动的影响三方技术研讨会”(2009 年 3 月 5-6 日)，各种机构以及联合国粮食安全高级工作组的管理者和学者都来参加了会议<sup>44</sup>。2009 年和 2010 年两次三方会议促进制定并通过了农业安全与卫生业务守则，拟于 2011 年 3 月提交理事会批准。第三类会议是国际性的，2008 年 10 月在吉尔吉斯斯坦举行，就非洲、亚洲、中亚和拉美开展“邻近地区发展的工作改善”(WIND)项目进行了经验交流。会议特别建议推广 WIND 方法，提出了“超 WIND”概念，涵盖“创办和改善你的企业”、小额融资、合作社发展、职业培训、青年就业支持、为潜在移民提供就业机会，社会保障，童工劳动，形成一整套连贯的农村发展和就业计划。2010 年 4 月粮农组织和劳工组织联合举办了一个关于渔业和农业中童工劳动问题的研讨会，制定了粮农组织和劳工组织关于这些部门的联合战略大纲。最近，联合国经济与社会事务部(UN-DESA)和劳工组织于 2010 年 11 月至 12 月召开了跨机构技术会议，主题是在可持续复苏和发展中实现就业和体面劳动，会议期间由粮农组织、国际农业开发基金(IFAD)和劳工组织牵头举办了农村倡议专场讨论，特别聚焦青年问题。
50. 2009 年劳工组织成为了“粮食安全高级工作组”成员，2010 年初积极地为把就业和体面劳动问题纳入修订后的“综合行动框架”做贡献。国家层面的具体工作将于 2011 年开始。
51. 过去两年里劳工组织完善了有价值的农村工具，特别是《农村技能培训：农村经济授权培训通用手册》，并用它在贝宁、布基纳法索、利比里亚、越南和津巴布韦启动了项目。其它工具包括一本题为《发展体面劳动价值链》的指南；一本关于农业人体工程学检查点的实用手册；两套关于农村劳动监察的教材；一套加强三方成员促进农村自由结社和集体谈判能力的工具，包括审议关于这些基本权利的法律和实践中的差距；还有一套关于农村地区妇女自由结社和集体谈判的工具。目前还在总结创业工具的应用情况，根据农村的环境进行调整，改进其影响和效果。正在准备一套针对农村相关技术领域、目标群体和具体部门的 20 份情况说明书，涉及每一议题的主要问题(潜力和挑战)，勾勒适当的政策，提出劳工组织工作方法，设计主要举措和工具，讲解良好的做法。最后，一套概括劳工组织大约 40 个农村业务工具的综合信息文件已经接近完成，它将有助于三方成员、实际从业者、劳工组织合作伙伴和劳工组织官员掌握一系列大量的工具。
52. 知识开发活动的成果有：编辑了农村现有数据；粮农组织、拉美加勒比经济委员会和劳工组织对拉美地区的劳务市场政策和农村贫困状况进行了联合研究并于 2010 年

<sup>43</sup> 同上，第 13 页第 82 段。

<sup>44</sup> 参加者包括：联合国高级工作组协调人 David Nabarro 博士，联合国粮食权特别报告员 Olivier de Schutter 博士，以及下列机构的代表：FAO, OCHA, UNCTAD, UNEP, UNHCR, UNICEF, World Bank, WFP, WTO and ITC。见劳工组织《全球粮食危机和对体面劳动影响三方技术研讨会报告》(日内瓦，2009)。

完成；继续分析生物燃料对就业和企业的影响。2009年3月至4月粮农组织、国际农业开发基金和劳工组织召开了农村性别问题研讨会，动员了劳工组织各司局和基层的官员以及国际贸易中心-劳工组织的代表；会后出版了全面的分析报告，研究了现状、趋势和知识差距，撰写了7份政策简报，指导决策者选择与农村妇女工作相关的技术领域。<sup>45</sup>

- 53.** 最近对外合作方面的努力包括把农村工作纳入“全球就业契约和基本社会保护倡议”。与粮农组织和国际农业发展基金的合作关系发展很快，表现在粮农组织和劳工组织网页内容越来越丰富；2010年劳工组织会同粮农组织和国际农业发展基金召开了上面提到的会议；劳工组织会同国际农业发展基金2010年启动了用体面劳动视角审视农村青年计划的活动；劳工组织还支持粮农组织开发了一个工具：《在粮农组织开展活动的国家如何解决农村就业和体面劳动指南》，促进粮农组织和劳工组织在基层开展合作。在2008年启动的千年发展目标西班牙基金倡议的框架内，联合国范围内的农村工作也取得了进展，特别是性别平等、妇女授权、青年、遗产地点、冲突后工作和经济发展方面的项目进展明显。
- 54.** 在国家层面，对农村干预有着明显的需求，在非洲和亚洲这种需求还相当急迫。因此，劳工组织体面劳动国别计划中60%的内容涉及农村工作，而超过60%的技术合作项目也是全部或部分针对农村地区的<sup>46</sup>。这些计划和项目内容广泛，特别支持创业活动和合作社，技能开发，就业密集型工程，地方经济发展，青年和妇女就业，职业安全与卫生，童工劳动，最近开始更多关注自由结社。它们通常会涉及劳工组织的一个主要技术领域和几个补充领域。
- 55.** 政策咨询工作也含有农村业务，比如支持制定和实施就业政策；公共工程和社区基础设施计划的就业密集型投资方法；职业安全与卫生方面的政策和计划；扩大社会保障；童工劳动。
- 56.** 在国际劳工大会(2010年)第99届会议期间，地区集团代表和来自四个部门及地区局的劳工组织农村联络员以及政府、雇主和工人代表举行了一次非正式会议，审议劳工局两年来实施行动计划的情况。
- 57.** 到目前为止的后续工作是有意义的，但是正如本文下一部分建议的那样，应制定更加具体的战略，加强这方面的工作。

## V. 全劳工组织范围内的农村工作战略

- 58.** 劳工组织过去开展农村工作的经验教训和方式方法，加上2008年国际劳工大会关于促进农村就业推动减贫的结论，使我们能够根据劳工组织的比较优势，为国际劳工组织制定2010年代更加连贯的农村战略提出主题和制度要素。

<sup>45</sup> 见粮农组织-国际农业发展基金-劳工组织：《农业和农村发展中的性别问题：脱贫的不同路径》(罗马，粮农组织，2010)。七个政策简报覆盖性别和体面劳动，就业密集型工程中的妇女；妇女创业，价值链中的妇女，妇女技能培养，童工劳动和移民。

<sup>46</sup> 见网页 <http://www.ilo.org/rural>。

## 战 略

59. 国际劳工组织农村战略首先应把农村妇女、男子和社区看作增长和反弹的引擎。为了克服体面劳动差距和其它结构性问题，对他们进行投资并帮助他们实现自己的潜力，不仅是积德行善的事，而且是符合经济规律的好事。
60. 把农村地区等同于贫穷落后的观念需要转变。发达国家越来越多地赋予“农村”概念以积极的含义，使人联想到生态、文化、休闲、健康食品、都市紧张生活的替换模式。发展中国家也出现了农村技术突破，高生产率和创造力，开始欣赏农村活动。这既是农村现代化和投资带来的成果，也是一些创举带来的好处<sup>47</sup>。2010年10月“非洲发展新伙伴关系”(NEPAD)启动的“农村的未来”项目令人鼓舞，该项目把“农村活动作为人类福祉、国家发展和全球稳定的一台发动机”，旨在改变非洲各地的农村面貌，提出“更加重视机遇可以减少悲观情绪，提振信心，开辟[农村]发展的光明前景。”<sup>48</sup>
61. 国际劳工组织的最终目标是把农村地区作为增长和发展战略的核心内容，特别关注就业和体面劳动工作。在三方机制的引导下，劳工局支持这项工作，各国政府、雇主和工人都像附件 I(b)概括的那样，各司其职。
62. 适当保持农村的特点是重要的；特别是农村发展不能被劳工组织其它重要的工作领域所取代，如非正规性，地方经济发展(LED)、社会经济、绿色就业和农业。每项工作都是农村许多事务的一个方面，当然它们与农村工作之间的联系是至关重要的。
63. 在支持提高农业生产率和现代化时，有关政策要着眼于把小农户同全球价值链联系起来，加强他们的能力，同时，也要坚决地开展非农业活动。进行多种经营，开展高附加值的生产和服务活动越来越成为家庭增收、经济增长、可持续发展和减贫的重要途径。工业化的呼吁并不新鲜<sup>49</sup>，但是现在人们普遍倾向于支持两条腿走路<sup>50</sup>。这包括农业综合企业链活动，生产和分配种子、工具和其它投入品，并加工和销售农产品。目前的环境也为信息和通讯、旅游、节能设备、重新造林和水治理等部门提供了机遇。下面列出了一些基本的战略构件，但是它们的地区和次地区细节可能需要进行调整。

<sup>47</sup> 例如，来自 150 多个国家的食品生产者、厨师、教育者和积极分子们组成的“地球母亲”国际网络自 2004 年来一直在支持创新生产和营销，确保食品质量和全球经济中小规模厂商的可持续生计。见网页 <http://www.terramadre.info>。

<sup>48</sup> 非洲发展新伙伴计划规划与协调局执行主任 Ibrahim Assane Mayaki。非洲联盟/非洲发展新伙伴关系：农村未来计划：全非洲大陆的农村转化(约翰内斯堡 2010)。

<sup>49</sup> 例如，国际劳工组织：《农村就业促进报告七》第 116 页，1988 年国际劳工大会第 75 届会议，日内瓦；R. Islam：《亚洲的农村工业化和就业》(日内瓦，ILO-ARTEP，1987)。

<sup>50</sup> 例如，世界银行：《推进农业促进发展：2010-12 财年行动计划》(华盛顿，2009)；国际农业开发基金：《农村贫困报告》2011(罗马，2010)；粮农组织：《粮农组织国别活动中如何促进农村就业和体面劳动指南》(罗马，2011)。

## 工作类型

- 64. 能力建设。** 工作重点是在开发和更新便于掌握的实用指南和能力建设工具，从“怎么做”手册与指南到关于具体技术领域、群体、部门和环境的情况说明书。一个例子是确定具体环境中包容性农村增长的潜力，让三方成员同意这些潜力，并指导国际劳工组织干预前的分析工作。基于就业和体面劳动的农村发展(课程)工具对此是一种补充，可以用于都灵中心、地区办事处、三方成员，确保广泛的认可，并考虑到特殊需要、具体情况、经验和教训。
- 65. 知识积累和分享。** 重点解决影响行动的信息差距，研究主要关注和机遇，如贸易对农村生产者和工人的影响，以及帮助他们在国内外价值链中获得谈判能力的手段。还应强调把结果转化为实用指南、能力建设和宣传工具。
- 66. 技术合作。** 要继续试验新的方法，证明其价值，同时进一步发挥其作为政策“跳板”的作用。为了确保各国和各地区对有关项目的认可和可持续操作，并实现对政策的本土化，技术合作的时间框架应该设计得比较长。
- 67. 政策咨询和宣传。** 可以开发应用农村工作提示表和类似的指导工具，用于制定政策，或总结审议就业、教育和培训、社会保障、劳动监察和社会对话的情况。这些工具可以使国际劳工组织统一口径，使其传达的信息连贯而有力。关键信息应包括：确保与涉及农村事务的各部委和中央地方机构及团体进行协商；确保财政部和计划部门等宏观决策者的参与；便利他们之间的联系。宣传工作应包括促进农村方面的南南合作和经验交流，这种现象正在迅速扩展。

## 重点技术领域和集团

- 68.** 农村劳动力市场和体面劳动数据是所有其它农村工作的基础，但目前这个基础还相当薄弱。劳工局建议采用三元方式，结合：选择一些农村贫困高度集中的国家，对其国家统计体系提供技术支持；扩充“劳动力统计”数据库，体面劳动的关键指标按农村-城市分类统计，包括短期和年度指标；与一些国家的劳动部和劳动培训中心开展合作，整理技能需求和发展数据，以此帮助农村人口与雇主建立起积极有效的关系。
- 69.** 2008 年国际劳工大会的结论明确强调了企业家能力发展，呼吁国际劳工组织“...促进实施 2007 年关于促进农村地区可持续企业的结论”<sup>51</sup>。这是农村增长和创造就业机会的优先内容，其它优先事项有技能开发和融资，包括小额融资，它们之间相辅相成。合作社要适应农村环境，抓住农村机遇，克服自身缺点，确保公平、包容的增长<sup>52</sup>。也要特别关注提升女企业家能力，并解决其创业过程中遇到的困难。

<sup>51</sup> 国际劳工组织：关于促进就业以推动减贫的结论；国际劳工大会第 97 届会议，日内瓦，2008 年，第 77 段。

<sup>52</sup> 联合国宣布 2012 年为国际合作社年强调了促进合作社与农村发展的联系(UNGA Res. A/RES/64/136, para. 4)，并呼吁重新发现、更新并使用 MATCOM 中的大量工具。

70. 其它核心技术领域包括就业密集型工程，特别适合建设基础设施，通过最大限度地利用当地资源，创造直接和间接的工作岗位，增加家庭消费<sup>53</sup>。通过多元化的培训体系进行技能开发，包括支持正式和非正式的学徒制度，支持基于社区的农村培训体系，辅以职业指导。在强调多元化和现代化的当今农村，职业指导对于青年人“发现”新的企业与职业很有用。这方面，妇女同样需要特殊关照，帮助她们克服劳动性别分工方面的不利因素，这种分工在农村一般比较严格。
71. 基本社会保护覆盖面仍然是必要的，特别是与就业相结合。自从 2003 年以来，实践证明国际劳工组织拓展社会保障的战略是有效的，值得继续下去<sup>54</sup>。职业安全与卫生和工作条件问题有时候得不到国家主管部门和捐助者的足够重视，其实他们对于吸引青年到农村工作也是同样重要的问题。国际劳工组织需要说明社会保护与生产率 and 增长之间的关系(例如，减少事故和疾病发生率，通过较低的风险规避刺激创业和创新)，并就成本和制度能力而言，设计出可行的机制，如“邻里地区的工作改善”。
72. 国际劳工标准对于缩小农村地区体面劳动差距是必不可少的，本文第三部分对此已经有所阐述，所以要特别重视。将继续关注基本标准：自由结社(第 11 号、87 号、141 号公约)，集体谈判(第 98 号公约)，强迫劳动(第 29 号、105 号公约)，包括拐卖人口和债役劳动；童工劳动(第 138 号、182 号公约)，特别是儿童从事最危险的农村工作；以及机会和待遇均等(第 100 号、111 号公约)。
73. 农村工作也将关注治理类公约，特别是关于就业政策和促进的第 122 号公约，关于劳动监察的第 81 号和 129 号公约；它们旨在促进对其它已经批准的公约的执行。通过教育、宣传和能力建设等手段，劳动监察制度必须逐步延伸到农村地区，不仅是立法上，而且是实践中。2009 年 11 月，局长发起了一场批准和实施这些文书的运动，理事会为此通过了一个行动计划<sup>55</sup>。不仅如此，国际劳工组织拟设计出面向农村地区的务实宣传手段，为农村工人和雇主提供获得信息和制度的渠道，帮助他们行使有关权利和义务；利用现代信息通讯技术和适合当地的语言工具及视频手段开展宣传攻势，提高农村人口对劳工标准的了解程度和敏感性。
74. 国际劳工标准提供的指导和实施公约和建议书专家委员会关于认真实施的差距的意见，在促进批准标准和改善实施的同时，可以确保各地的技术援助和合作活动尽可能具有针对性和有效性。国际劳工组织国际劳工标准司(NORMES)的业务专长应得到发挥，有关技术单位应积极参与。
75. 要组织、动员和授权农村工人及雇主，包括小农户和非正规经济行为者，这样才能确保农村经济的真正主角可以表达需求，做出选择，制定战略，并在国内外发挥影响。在雇主活动局和工人活动局的关怀下，在就业合作社项目(在组织农民和其它农村生产者方面有专长)、国际劳工组织国际培训中心及相关技术单位的支持下，国家

<sup>53</sup> GB.297/PFA/2/2；及劳工组织网页：就业和投资计划的国别情况，见 <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/countries/index.htm>。

<sup>54</sup> 见国际劳工组织：《国际劳工组织拓展社会保障战略：独立评估报告》(日内瓦，2010)。

<sup>55</sup> 理事会文件，GB.306/LILS/6(& Corr.)。

雇主和工人组织在这方面可以发挥重要作用，进行能力建设，支持与他们的战略关系并发展壮大这种关系。

76. 青年和妇女应受到重点关注。要解决童工劳动问题，因为它同这两个群体的就业和体面劳动密切相关。要想让青年相信农村地区有前途，就必须用觉知性的、全面的一体化的方法开展工作，包括进行投资，刺激和支持企业家能力开发，特别是妇女创业活动；农场和非农业活动要提高生产率和活力，加快现代化和多样化，建设工人友好型工作场所；要改善职业安全与卫生条件，扩大社保覆盖面；要改善在农村地区工作与生活的形象和社会地位；要请青年妇女和男子参与规划和实施社区发展战略；要运用性别敏感和妇女扶持的工作方式，要提高妇女的地位。后者对农村妇女来说尤为重要，因为她们承担了全世界一半以上的粮食生产、加工和存储任务：在发展中国家，洲 60%到 80%的粮食是她们生产的<sup>56</sup>。

## 工作组织

77. 农村工作的复杂性和多面性要求采用汇集多个技术领域、工作类别和干预层次(包括供应/需求、农村/城市和国内/国际联系)的综合方法开展业务，涉及国际劳工组织内外的各种合作单位。它要求大家共同承担责任，进行协调和紧密合作。

## 全国际劳工组织对农村工作都负有责任并开展协调

78. 国际劳工组织参与农村工作首先要求全国际劳工组织都承担责任。要把农村问题明确地、系统地纳入国际劳工组织总部、地方办事处和都灵国际培训中心的工作，也包括纳入最高管理层和三方成员的工作中。不能把农村工作当成事后想到的东西，认为日常工作也会对农村领域有所涉及。
79. 国际劳工组织的三方成员需要参与农村工作，在国际劳工组织的论坛上一直开展农村辩论，让他们的工作中关注这类问题，以提高劳工局工作的影响力。真正的影响取决于协调的国家政策和下列各单位的参与：农业部、地方农村发展部、工业部、财政部及其它相关部门，农村协会和非政府组织。就国家政策的连贯性而言，它要求国家就业政策和战略、扩大社保覆盖面、工业化和其它政策框架中都明确考虑设定农村工作目标。
80. 全国际劳工组织责任制需要有激励各单位协作与配合的机制，这是 70 年代和 80 年代得出的一个主要教训。要有一支承担核心任务的队伍，大力贯彻国际劳工组织的设想和总体方向；全国际劳工组织采取行动，开展协调和做出成果；与外部单位开展合作；并帮助推广和宣传具体产品及方法。这支队伍要有职有权，无论是对内还是对外都有信誉和能力与各个层面建立关系和打交道。现有的农村联络点网络分布在各主要总部单位、基层和都灵培训中心——国际劳工局单位，有助于开展沟通和形成合力，除了其日常任务外，这项职能应予认可。外部农村问题专家和人才可以

<sup>56</sup>国际劳工组织：促进农村就业以推进减贫，报告 IV，国际劳工大会，97 届会议，日内瓦，2008 年。

成为对国际劳工组织专长的必要补充。正在规划一个简便实用的农村工作电子化平台，借此可以进行快速交流与合作，获得基本工具和经验教训，分享信息；该平台将与目前国际劳工组织规划的知识战略及其平台接轨。更宏观地讲，国际劳工组织农村倡议将与劳工局的其它战略联系起来。

- 81.** 高管层的介入是不可或缺的，支持全局担负起农村工作的责任，承认农村工作队的协调职能，为合作项目划拨资源，并把农村工作纳入宏观管理范畴，提出调整全球经济增长和发展框架的跨机构倡议。

### 通过主题归类突出重点促进合作

- 82.** 主题归类有助于突出重点，并便利开展具体主题的工作，同时促进形成合力。这些集群不一定意味着工作量的增加，而是要提高工作效率。下面提出的内容是就业富足型农村发展的引擎，应对目前的市场机遇或紧急状况，或涉及需要国际劳工组织具体关注的严重的体面劳动差距。这些主题都是国际劳工组织具有坚实比较优势的领域，也是国际劳工组织具备有效干预手段的领域。议题的选择考虑了就业数量和质量之间的平衡问题。

- 农村友好型农业综合企业价值链。这项工作特别关注创立和加强农村企业，确保话语权，并给当地生产者带来好的回报，包括小农户和地方经济；关注大公司的角色和责任，让其发挥价值链的组织者或旗舰作用。
- 农村环境中的职业指导和获得相关技能。这个集群有助于青年进入农村劳动力市场，手段是具体劳务市场信息支撑的职业指导和技能培训，即包括技术和企业技能，也包括核心和生活技能。国际劳工组织的工作是支持并协助开展广泛的对话，参加方涉及地方和国家层面的主管部门、私营部门(雇主和工人都有)和青年团体。
- 农村地区旅游业。这一组业务特别关注农村最不发达的地区，根据当地社区选择的目标和模式，有关收益主要用于他们。可以借鉴国际劳工组织在拉美土著人口等地发展旅游业的经验，并通过与世界旅游组织和联合国贸发会议(UNCTAD)的合作开展这项工作。
- 粮食安全。本集群具体关注在国际劳工组织有比较优势的领域支持高级工作组的倡议，如提高社会伙伴发挥积极作用的能力，以及就粮食安全与政府进行对话的能力，确保高级工作组的规划、宣传和实施文件里坚实地体现就业和体面劳动问题。
- 最低社会保护。这项工作将促进基本社保转移、社保服务与收入保障，帮助农村弱势群体摆脱贫困，找到体面的工作。将在“全球就业契约”和“最低社会保护倡议”的框架内开展这项工作，改善卫生和其它基本覆盖面以及就业担保计划。
- 一种重视职业安全与卫生的氛围。这类业务包括应对艾滋病，关注有效地开展可持续工作；自愿的参与式的行动；把农村职业安全与卫生文化纳入社区发展和初级卫生保健体系。利用国际劳工组织职业安全与卫生文书和实用工具改善

农村人民的工作与生活条件，如“邻里发展的工作改善”，“更好的工作”，国际劳工组织关于农业安全与卫生及艾滋病与劳动世界的业务守则，以及农业人体工程学检查点操作指南等。

- 国际劳工标准的农村覆盖面。这项工作特别关注涉及劳动监察的第 81 号和 129 号公约，这是确保实施所有其它公约的手段。工作内容包括审议批准和实施差距，确定克服差距的途径。将在局长推广治理类公约运动和理事会关于这些公约的行动计划框架内开展这项工作。
  - 联系农村雇主和工人并保障他们的话语权。这类业务包括拿工资的临时工帮助他们组织起来，提高其维权意识，让他们获得有关技巧和手段，影响国内外的政策制定。还包括支持地方的农业协会及非农业协会与非正式活动，并与它们建立战略联系。
- 83.** 劳工局现有的一个(或两个)单位将牵头负责每个主题集群方面的业务，国际劳工组织内一些核心单位共同参与，在必要时也吸收其它单位参加。牵头单位负责提交结果，确保协调，在条件允许时开展一体化的工作(见附件 II)。资金方面，把种子资源同每个主题现有预算结合起来，参与工作的技术单位和基层单位也拿出相应的配套资金，也可以来自经常预算补充账户，与国际机构的合作伙伴关系以及公共及私营的合作伙伴关系。
- 84.** 就业政策对农村工作来说关系密切，其它各项工作已经有了战略和势头，如创办和发展企业、就业密集型工程、全球就业契约、绿色工作、非正规经济、童工劳动等；这些工作会继续进行并与主题类别相互促进，相得益彰。

## 外部合作伙伴关系和影响

- 85.** 鉴于农村工作的规模大，内容复杂，技术性强，需要地方参与，与外部各单位协调和加强农村业务合作是国际劳工组织提高工作影响力的必由之路。伙伴关系将包括其它机构和当地的非政府组织，以及社会经济企业和组织，按照各自比较优势进行分工。还包括捐助社会，要同捐助者谈判长期的干预安排，建立更广泛的关系，不仅限于具体项目，涉及一些相互促进的农村知识开发、宣传和能力建设倡议。
- 86.** 需要特别重视与粮农组织和国际农业发展基金的合作。前面已经提到，目前合作进展顺利，有助于国际劳工组织进入其它安排，如粮农组织与联合国教科文组织的“农村人民教育”(ERP)旗舰合作项目；在农村工作方面，要加强与联合国开发计划署、世界银行、区域银行和机构的合作。
- 87.** 另外一个值得注意的方面是继续与国际合作社联盟(ICA)和促进合作社发展委员会(COPAC)<sup>57</sup>的合作伙伴关系，参加“国际农村运输和发展论坛”(IFRTD)<sup>58</sup>以及“国际农业童工劳动合作伙伴关系”等跨机构安排<sup>59</sup>。

<sup>57</sup>由合作社运动、农民组织和联合国机构组成。

<sup>58</sup>这是一个由个人和组织构成的全球网络，共同促进改善贫穷地区的交通条件和经济机会。

88. “一个联合国”和其它联合发展平台都是难得的机会。国际劳工组织应利用国际上为应对全球经济危机而开展合作产生的共约势头，通过《全球就业契约》和《基本社会保护倡议》，通过参与 20 国集团会议，以及与国际货币基金组织、世界银行和联合国粮食安全高级工作组及其倡议的合作开展工作。还可以利用《千年发展目标加速框架》(2010–15)和《联合国消除贫困第二个十年》(2008–2017)计划，其中心主题是就业与体面劳动。
89. 国际劳工组织还可以促进国家层面农村相关机构的协调，如在联合国发展援助框架(UNDAF)内开展工作。
90. 劳工局拟开发一种实用工具，勾勒出其它涉农村主要国际机构和职能与国际劳工组织重叠的国际国内机构的工作重点和方向，分别列出它们的比较优势、互补性和主要工作重点，作为潜在合作的基础。

## 监督进展和效果

91. 关注效果和教训的系统监督和评估工作是技术合作、能力建设和政策咨询的有机组成部分。为此，需要开发农村体面劳动效果指标，包括某种方法的可持续性指标，以及国家政策中体面劳动主流化的指标。可以收集一套反映农村环境特点的指标，做成简便易用的备忘录，适合各地的具体情况。这项工作可以借鉴国际劳工组织已经建立的指标，根据农村的要求对其进行微调，并增添一些农村发展特有的新指标。
92. 这可能需要有更长期限的举措，允许项目通过一定的时间再产生有益的结果，加强制度和个人的能力，促进可持续发展；项目结束若干年后应安排核实有关效果和可持续性。
93. 最后，农村制度的连续性是必不可少的。监督和评估要妥善进行，其结果要妥善保存，使国际劳工组织可以借鉴过去的经验，完善未来的方法。

## 风险与缺点

94. 国际劳工组织和劳工局的工作头绪繁多，但资源有限。期待对这个项目划拨大量资金是不现实的，最多对现有单位的预算做一些小的调整。目前全劳工局的协调队伍设在就业部内，是一个临时性的机构，而且资源缺乏。为了确保这项工作的连续性和实施有关战略，保持这支队伍的可持续性就成为了一个非常重要的任务。

---

<sup>59</sup> 参与单位有粮农组织，国际农业发展基金(IFAD)，国际粮食政策研究院(IFPRI)，国际农产品生产者联盟(IFAP)和国际食品工人联盟(IUF)。

## VI. 拟议的后续行动

95. 鉴于农村地区具有成为急需的就业富足型增长、恢复和公平发展引擎的潜力，以及国际劳工组织在解决制约这些地区发展的瓶颈问题方面具有比较优势，委员会或许希望：在本报告中勾画的战略提供指导。

日内瓦，2011年2月9日

提交供讨论和指导

## 附件 I

## (a) 实施 2008 年国际劳工大会关于促进农村就业以推进减贫的结论规定的劳工局行动计划的进展情况

<p>➤ 与就业有关的行动</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ 准备一份全面的报告，分析国际劳工组织过去农村工作的影响</li> <li>☒ 根据 2008 年国际劳工大会关于促进农村就业以推进减贫的结论，确保国家就业政策和体面劳动国别计划包括促进农村地区生产性就业的内容(19.1)</li> <li>☒ 鼓励各国采取考虑到性别和家庭问题的农村就业政策</li> <li>☒ 根据 2007 年国际劳工大会关于促进可持续企业特别是小农户、青年、妇女和土著人民的结论，促进企业家能力和可持续中小企业，合作社和其它基于社区的组织(3.2,3.3)</li> <li>☒ 加强农村数据收集体系</li> <li>☒ 研究生物燃料生产对就业的影响</li> <li>☒ 确定有助于创造农村体面工作的就业战略</li> <li>☒ 推广有效的劳务市场制度和农村工人就业计划，如就业担保计划</li> <li>☒ 制定适合当地的就业和减贫方法(1.2,1.4,1.5)</li> <li>☒ 帮助扩大适应当地经济的教育、培训和再培训能力，服务于当地人民(2.2,2.3,2.4,2.5)</li> </ul>
<p>➤ 与标准有关的行动</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☒ 分析农村地区标准覆盖面差距与批准和实施国际标准的障碍</li> <li>☒ 推广国际劳工组织《工作中基本原则和权利宣言》</li> <li>☒ 促进批准和实施有关劳工标准</li> <li>☞ 促进把国家劳动法律适用于所有农村工人</li> </ul>
<p>➤ 与社会保护相关的行动</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☒ 促进人人享有社会保护，探索全面基本社会保护网的概念(4.2)</li> <li>☒ 促进农村企业和社区的职业安全与卫生(6.2)</li> <li>☒ 促进发展人员资源充足的劳动监察工作，确保农村企业的职业安全与卫生(6.2)</li> <li>☒ 在农村推广国际劳工组织《关于艾滋病和劳动世界的业务守则》(8.2)</li> </ul>
<p>➤ 与社会对话有关的行动</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ 支持发展农村雇主和工人组织并加强已有组织(9.2,10.1)</li> <li>☞ 鼓励农村雇主和工人组织与国内外同行建立联系</li> <li>☞ 促进农村地区的有效社会对话</li> <li>☒ 加强农村劳动行政管理能力，包括劳动监察能力(11.1,11.2)</li> </ul>
<p>➤ 交付手段</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☒ 利用和发扬分析工作，技术合作，政策咨询，能力建设，宣传鼓动</li> </ul>
<p>➤ 工作方法</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☒ 根据国际劳工组织的核心授权和比较优势，有取有舍，突出重点</li> <li>☒ 迅速有效地采取行动</li> <li>☒ 注重实用的干预活动</li> <li>☒ 各部门团结协作，密切配合</li> <li>☒ 在国家与国际层面与相关国际机构开展合作</li> </ul>

☞=已经完成。☒=正在进行。☞=预计 2011 年开展。(..)=与 2010-11 年计划和预算指标有关的行动(黑体表示重点)。

## 附件 I

(b) 2008 年国际劳工大会关于促进农村就业以推进减贫的  
结论规定的政府、雇主和工人在农村工作中的职能概括

<p>➤ 政府</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 把农村就业问题纳入国家发展政策</li> <li>▪ 鼓励各级政府各有关部门用协调的一体化方式促进农村就业和减贫</li> <li>▪ 在中央和地方层面制定和实施国家或地方农村发展政策时，与有代表性的雇主和工人组织进行协商</li> <li>▪ 对农业和农村发展进行充分的投资</li> <li>▪ 支持农业和非农业活动技能开发</li> <li>▪ 为可持续农村企业创造有利的环境</li> <li>▪ 促进农村地区工作的正规化</li> <li>▪ 鼓励有效利用公私合作伙伴关系</li> <li>▪ 确保国家立法捍卫工人和雇主的自由</li> <li>▪ 推进人人享有社会保护</li> <li>▪ 审议立法，扩大适用范围，使人人享有就业权和劳动权</li> <li>▪ 更好地向雇主和工人宣传他们在工作中的权利和义务，宣传职业安全与卫生、工作场所艾滋病问题和工作中的基本原则与权利</li> <li>▪ 促进性别平等和提高妇女地位</li> <li>▪ 改善农村地区的基本服务，包括卫生，教育，能源，运输，技术和通讯</li> <li>▪ 确保有足够的人员和资源从事劳动监察工作</li> <li>▪ 收集并发布按性别分类的农村生活统计数据</li> </ul>
<p>➤ 雇主组织</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 倡导有效的农村经济和社会发展政策，为企业创造一个有利的环境</li> <li>▪ 扩大农村地区的代表性，获得联合行动带来的好处</li> <li>▪ 作为从农村到都市地区价值链的协调者或经纪人开展工作</li> <li>▪ 提供直接服务，帮助农村企业发展</li> <li>▪ 促进培训，提高生产率和推广良好企业做法</li> <li>▪ 确保在体面劳动国别计划的各个阶段都充分重视农村就业和减贫</li> </ul>
<p>➤ 工人组织</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 组织并代表农村工人，包括在部门层面</li> <li>▪ 扩大在农村地区的代表性，包括非正规经济</li> <li>▪ 用信息、服务和教育帮助工人</li> <li>▪ 加强妇女和青年参与农村工人组织</li> <li>▪ 促进青年就业</li> <li>▪ 在农村企业和社区推广职业安全和卫生事业</li> <li>▪ 确保在体面劳动国别计划的各个阶段都充分重视农村就业和减贫</li> </ul>

## 附件 II

## 主题类别

主题类别	重点	牵头单位	核心单位	参加单位
农村友好型农业综合企业价值链	农村企业，包括合作社，中小企业，小农户，青年和妇女创业	小企业就业处+合作社处	部门活动司，青年就业处，性别平等局，社会融资司	跨国公司处，就业技能司，安全与卫生处，工作条件处，社会保障司，艾滋病办，童工劳动司，劳工标准司，就业密集投资处，绿色工作处，地方办事处
农村环境中的职业指导和获得相关技能	就业劳动力市场信息，相关技能开发，弱势群体	就业技能司	统计局，小企业就业处，就业密集投资处，青年就业处，就业政策司，性别平等局，童工劳动司，工人活动局，雇主活动局	安全与卫生处，工作条件处，社会保障司，绿色工作处，地方办事处
最不发达农村地区的旅游业	最不发达地区，地方所有权，土著人民	部门活动司	小企业就业处，合作社处，地方经济发展办，安全与卫生处，工作条件处，社会保障司，艾滋病办，就业密集投资处，劳工标准司	青年就业处，性别平等局，童工劳动处，工人活动局，雇主活动局，地方办事处
粮食安全	粮食供应，雇主和工人与政府合作，多部门协作	部门活动司	社会保障司，工人活动局，雇主活动局，小企业就业处，合作社处，农业综合企业和渔业，艾滋病办	绿色工作处，危机应对司，就业密集投资处，地方办事处
最低社会保护	扩大社会保障，收入保障，多部门协作	社会保护部	社会保障司，安全与卫生处，工作条件处，就业密集投资处，童工劳动处，合作社处，就业政策司	就业技能司，移民司，性别平等局，地方办事处
农村职业安全与卫生氛围	有效的、自愿的、可持续做法，与社区发展相联系，以及基本卫生保健	安全与卫生处	艾滋病办，童工劳动处，青年就业处，就业技能司，工作条件处，国际劳工标准司，部门活动司，工人活动局，雇主活动局	小企业就业处，就业密集投资处，合作社处，绿色工作处，性别平等局，地方办事处
国际劳工标准的农村覆盖面	劳动监察，缩小批准实施差距	国际劳工标准司	劳动行政管理司，童工劳动处，安全与卫生处工作条件处，工人活动局，雇主活动局，性别平等局	部门活动司，就业政策司，小企业就业处，绿色工作处，地方办事处
联系农村雇主和工人并保证他们的话语权	联络、组织并动员农村雇主和工人，包括小农户和非正规经济参与者	工人活动局+雇主活动局	社会对话部门，合作社处，性别平等局，合作社处，性别平等局，国际劳工组织都灵国际培训中心	就业政策司，小企业就业处，绿色工作处，安全与卫生处，工作条件处，地方办事处