

# ▶ 以新一代全面就业政策 应对新冠肺炎危机， 促进包容性和可持续发展

国际劳工大会  
第110届会议，2022年



## 报告五

# ▶ 以新一代全面就业政策 应对新冠肺炎危机， 促进包容性和可持续发展

关于就业战略目标的第三次周期性讨论

## 第五项议程

ISBN 978-92-2-036636-3 (print)  
ISBN 978-92-2-036637-0 (Web pdf)  
ISSN 0255-3449

---

2022 年第一版

---

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

有关国际劳工局出版物和电子产品的信息可从以下网站获取：[www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)。

---

## ▶ 目录

	页次
导言 .....	7
第一章. 劳动力市场趋势和就业政策演变：背景情况 .....	9
1.1. 劳动力市场趋势 .....	9
1.1.1. 危机影响 .....	9
1.1.2. 弱势群体 .....	11
年轻人 .....	11
妇女 .....	13
非正规工人和企业 .....	14
低技能工人 .....	15
遭受重创的行业 .....	16
1.1.3. 技能和培训中断 .....	16
1.1.4. 对工人过渡的影响 .....	18
1.1.5. 长期结构性挑战 .....	20
气候变化 .....	20
新技术 .....	22
贸易和全球化 .....	23
人口结构转型 .....	24
1.2. 政策趋势 .....	25
1.2.1. 全面就业政策框架和国家就业政策 .....	25
1.2.2. 积极的劳动力市场政策和公共就业计划 .....	27
1.2.3. 针对弱势群体和行业的就业政策 .....	29
青年就业政策 .....	29
老年工人就业政策 .....	29
促进性别平等的就业政策 .....	30
非正规经济工人的就业政策 .....	30
1.2.4. 强化技能和终身学习政策，从劳动世界的未来带来的机会中获益 .....	31
1.2.5. 以就业为中心的宏观经济政策 .....	32
1.2.6. 产业政策(包括贸易、绿色政策) .....	33
第二章. 面向劳动世界更美好未来的新一代就业政策 .....	35
2.1. 国际劳工组织支持的新一代综合就业政策 .....	35

2.2. 结构转型、复苏与就业政策之间的联系 .....	37
2.3. 向更具平等性和包容性过渡：以人为本方针的必要性 .....	38
2.4. 面向更美好的劳动世界未来的政策领域：“如何”实施.....	39
2.4.1. 促进包容性结构转型的政策.....	39
实现充分和生产性就业的宏观经济政策 .....	39
产业政策.....	40
气候变化政策 .....	42
生产力生态系统和可持续企业.....	43
基础设施和环境方面的就业密集型投资 .....	45
技能政策.....	45
脆弱环境中具有冲突敏感性和促进和平的政策框架 .....	46
2.4.2. 促进成功公平过渡的政策 .....	47
整个生命周期中的过渡.....	47
有针对性的劳动力市场政策.....	49
促进向正规性过渡的政策 .....	51
2.4.3. 促进性别平等的政策 .....	52
2.4.4. 实现就业政策与社会保护政策的衔接 .....	55
2.5. 为包容公平的就业富集型复苏和发展筹资.....	56
第三章. 将就业政策提升到新的层次：劳工局工作进展 .....	59
3.1. 劳动力市场信息.....	59
3.2. 研究分析和知识产品 .....	60
3.3. 政策咨询服务 .....	62
3.4. 监测与影响评估.....	63
3.5. 与标准相关的行动 .....	63
3.6. 能力建设.....	64
3.7. 宣传和倡导.....	66
3.8. 成功的就业政策和计划的协调与合作(包括资源调动) .....	66
第四章. 结 论 .....	69
<b>表</b>	
表 1. 2020 年第二季度选定国家按工人类别分列的发放补助后的劳动收入变化.....	12
表 2. 2001 年至 2025 年按区域/收入水平分列的债务总量情况(占 GDP 的比率).....	33
表 3. 有关全面就业政策框架具体要素的课程选列 .....	65

## 图

图 1. 工时赤字分解.....	10
图 2. 2006-2021 年全球就业水平趋势，按性别分列.....	13
图 3. 2020 年第二季度至 2021 年第二季度期间，与 2019 年同一季度相比， 按正规性和就业类型分列的就业变化(百分比).....	15
图 4. 2020 年第二季度按技能水平分列的国家一级同比就业变化(百分比).....	16
图 5. 各区域的教育不匹配情况，2020 年数据(百分比).....	17
图 6. 季度就业参与率和季度就业退出率的变化(以点数计).....	19
图 7. 2020 年第二季度的就业退出率分解示例.....	20
图 8. 到 2030 年在能源转型情景下将创造和损失的就业机会，按职业分列.....	21
图 9. 到 2030 年在循环经济情景下将创造和损失的就业机会，按职业分列.....	22
图 10. 对积极的劳动力市场政策采取综合实施办法，2021 年(百分比).....	28
图 11. 按收入水平分列的为应对新冠肺炎疫情而增加的开支和放弃的收入 (占 2020 年 GDP 的百分比).....	32
图 12. 促进性别平等、支持以人为本复苏的就业政策.....	36
图 13. 整个生命周期中各种过渡的例子以及动因.....	48
图 14. 综合就业政策与全民社会保护.....	56

## 专栏

专栏 1. 农食系统和农村经济中的妇女.....	14
专栏 2. 菲律宾国家就业复苏战略.....	39
专栏 3. 乌干达结构转型.....	41
专栏 4. 苏里南在战略规划中将农村转型作为重点.....	41
专栏 5. 中国迈向正规化就业的道路.....	41
专栏 6. 基于本地资源的方法.....	45
专栏 7. 分析一个国家移民政策一致性的指导原则.....	50
专栏 8. 通过绿色就业向正规性过渡.....	51
专栏 9. 促进性别平等的宏观经济和产业政策.....	53
专栏 10. 马来西亚在职业指导中加强促进性别平等.....	54
专栏 11. 在科学、技术、工程、数学领域为妇女提供支持.....	54
专栏 12. 克服性别数字鸿沟.....	54
专栏 13. 促进性别平等的基础设施计划.....	54
专栏 14. 数据采集、研究和传播方面的创新.....	61

## ▶ 导言

1. 受气候变化、人口结构转变、全球化和技术变革等与劳动世界未来有关的诸多因素驱动，世界各地的劳动力市场正在进行重大转型。其中机遇与挑战并存，而转型能否成功将取决于世界各地的经济结构和劳动力市场结构是否以及如何作出调整。与此同时，当前的新冠肺炎危机“不成比例地影响到了最底层、最弱勢的群体……[并]加剧了原有的体面工作赤字，加重了贫困问题，扩大了不平等，暴露了国家内部和国家之间的数字鸿沟”。<sup>1</sup> 在这种情况下，要走上实现复苏和包容性结构转型以促进可持续发展和减贫之路，就需要一套能够既适应不断变化的情况又追求明确的长期愿景的全面政策框架。这些框架需要提供基于最新实证的创新解决方案，必须遵循以人为本的方针，不让任何人掉队，必须促进可持续发展和公正过渡，并应通过创造体面就业机会，力求推动和加强经济与劳动力市场的转型。工业化经济体、新兴经济体和发展中经济体，无论在全球层面还是国家层面都普遍需要此类政策框架。
2. 在这一背景下，2022 年国际劳工大会第 110 届会议关于就业战略目标的第三次周期性讨论为国际劳工组织(劳工组织)三方成员提供了一个契机，使其得以严格审议自 2014 年就该周期性议题进行讨论<sup>2</sup> 以来成员国和劳工局采取的行动，评估这些行动的成效，并考虑今后的可行方案。此次讨论旨在提供有关劳工局和成员国按照劳工组织《关于争取公平全球化的社会正义宣言》的要求在实施确保社会正义和公平全球化的全面就业政策框架方面所获进展的最新情况。<sup>3</sup>
3. 2010 年，国际劳工大会第 99 届会议举行了关于就业战略目标的第一次周期性讨论，<sup>4</sup> 开启了自 2008 年通过《关于争取公平全球化的社会正义宣言》以来关于劳工组织战略目标的讨论周期。第一次讨论在 2019 年通过《全球就业契约》<sup>5</sup> 一年之后举行，彼时的世界深陷经济大衰退的泥潭，国际社会正采取协调行动防止危机加深，并为经济和劳动力市场复苏提供支持。关于就业的第二次周期性讨论在 2014 年举行，<sup>6</sup> 当时正值全球经济放缓，许多国家采取紧缩和财政整顿措施，且企业面临着不确定性环境之际，在结构和周期层面克服就业危机的投资和努力因而受到了严重制约。
4. 当前，与劳动世界未来相关的驱动因素和新冠肺炎危机的影响正在决定劳动力市场的成果，与此同时，劳动力市场依然存在长期挑战，包括非正规性、低生产率、劳动力市场中的不平等和歧视等问题，其中一些问题反映了结构转型进程的失败。在此之际，将举行关于就业战略目标的第三次周期

<sup>1</sup> 劳工组织，《关于“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”的决议》，国际劳工大会第 109 届会议，2021 年 6 月，第 3 段。

<sup>2</sup> 劳工组织，《促进可持续复苏和发展的就业政策》，ILC.103/VI，2014 年。

<sup>3</sup> 劳工组织，《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，2008 年。

<sup>4</sup> 劳工组织，“A Discussion on the Strategic Objective of Employment”，就业问题周期性讨论委员会报告，国际劳工大会第 99 届会议，临时记录第 18 号，2010 年。

<sup>5</sup> 劳工组织，“从危机中恢复：全球就业契约”，国际劳工大会第 98 届会议，2009 年。

<sup>6</sup> 劳工组织，“A recurrent discussion on the strategic objective of employment”，就业问题周期性讨论委员会报告，国际劳工大会第 103 届会议，临时记录第 12 号(Rev.)，2014 年。

性讨论。因此，本报告将为下列进程设立框架：如《行动呼吁》<sup>7</sup>所倡导的，实现包容性、可持续和有韧性的复苏进程；如《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》所要求的，为打造更绿色、更公平、更包容和更有韧性的经济而推进更长期可持续结构转型进程，以及助力工人向更好的劳动世界未来公平顺利地过渡。<sup>8</sup>

5. 本背景报告由以下五部分组成。第一章提供了背景信息，回顾了与劳动世界未来相关的驱动因素和新冠肺炎疫情对劳动力市场的影响以及政策应对措施的演变情况。第二章为理解有效就业政策框架的建构叙事提供了一个概念框架，介绍了“新一代就业政策”，并探讨了为何这类就业政策是包容性结构转型的关键，以及为何平等性和包容性对于实现关于减少贫困和构建以人为本的包容性社会的终极目标至关重要，还讨论了具体政策领域，并提供了成功实施这类政策的案例。第三章分析了自第二次周期性讨论以来取得的进展情况，并试图概述劳工组织需要开展哪些工作，从而在全面就业政策框架方面提供更为有效的服务。第四章简述了报告的结论。

---

<sup>7</sup> 劳工组织，《关于全球行动呼吁的决议》。

<sup>8</sup> 劳工组织，《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》，2019年。

## ▶ 第一章

# 劳动力市场趋势和就业政策演变：背景情况

## 1.1. 劳动力市场趋势<sup>9</sup>

### 1.1.1. 危机影响

6. 2021 年，新冠疫情连续第二年牢牢遏制着全球经济，并继续给世界大部分地区造成严重破坏。每一波新疫情都会带来挫折，延缓复苏，不同行业和国家的复苏模式也不尽相同。疫情之前在体面劳动方面取得的进展大多已遭逆转。许多国家业已存在的劳动力市场赤字正在削弱快速实现可持续复苏的前景。
7. 工作岗位的损失和工作时间的缩减导致收入下降。许多国家缺乏适足的社会保护制度，加重了经济上本已脆弱家庭的财务压力，对健康和营养产生了级联效应。<sup>10</sup> 这进一步加剧了国家内部以及国家和区域之间的不平等。<sup>11</sup> 疫情使数以百万计儿童和成年人陷入贫困，据最新估计，2020 年，处于极端贫困(按购买力平价计算，每天生活费不到 1.90 美元)的儿童和成年人新增 7,700 万人。此外，极端在职贫困人口(工作收入不足以让其本人和家人生活在贫困线以上的工人)增加 800 万人。<sup>12</sup> 同年，全球近 12%的人口(9.28 亿人)严重缺乏粮食保障。<sup>13</sup>
8. 总体而言，各区域的主要劳动力市场指标都还未恢复到疫情前的水平(图 1)。欧洲和亚太国家预计最接近实现这一目标，而东南亚和拉美及加勒比地区的前景依然暗淡。

<sup>9</sup> 本趋势章节基于以下出版物的最新和以往版本：劳工组织，《劳工组织监测：新冠肺炎与劳动世界》(第八版)，2021 年 10 月；劳工组织，《世界就业和社会展望：2022 年趋势》，2022 年。

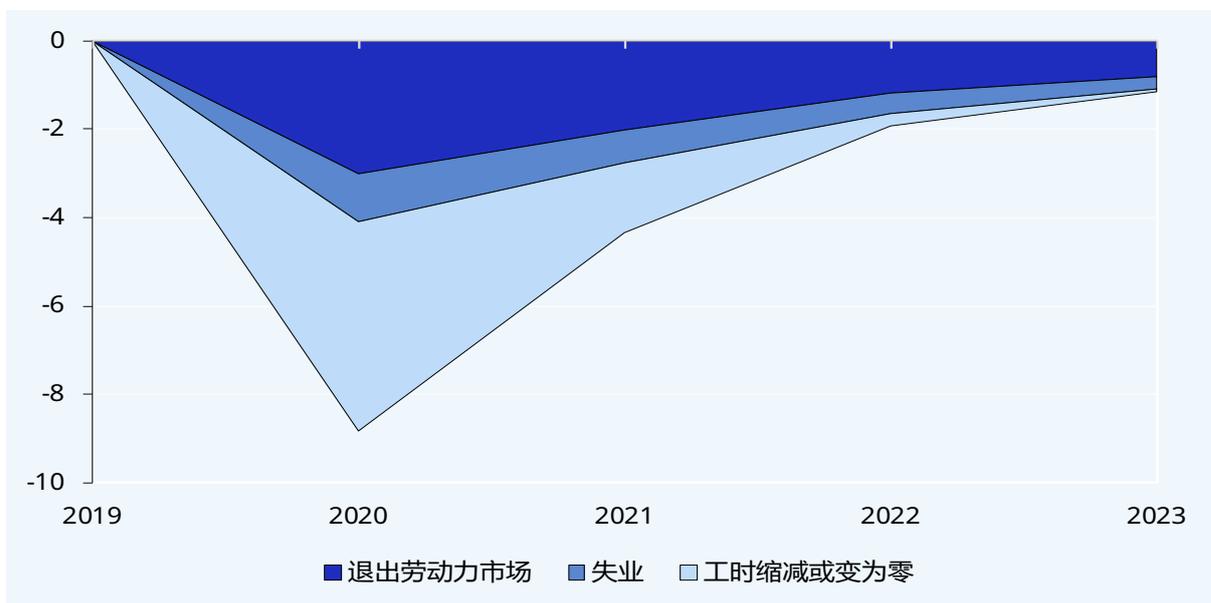
<sup>10</sup> 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告社会保护处于十字路口—追求更加美好的未来》，2021 年。

<sup>11</sup> 这也是世界银行最新的《全球经济展望》报告中传达的一个明确信息。见：世界银行，《全球经济展望》(2022 年 1 月版)，2022 年。

<sup>12</sup> 劳工组织，《世界就业和社会展望》，2022 年。

<sup>13</sup> 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织，《世界粮食安全和营养状况 2021：实现粮食体系转型，保障粮食安全，改善营养，确保人人可负担健康膳食》，2021 年。

► 图 1. 工时赤字分解



资料来源：劳工组织，《世界就业和社会展望：2022 年趋势》，2022 年。

9. 未来短时间内，世界大部分地区仍难以恢复到疫情前的水平。根据最新经济预测，劳工组织在计入人口增长因素后，预计 2022 年全球工作总时数仍将比疫情前减少近 2%。这相当于削减了 5,200 万个全职工作岗位(按每周工作 48 小时计算)。2022 年全球失业人口预计将达 2.07 亿，比 2019 年高出约 2,100 万。
10. 劳动力市场的复苏模式因行业、国家和区域而异。自复苏迹象初显以来，中低收入国家的就业增长趋势一直明显低于高收入国家，这在很大程度上是因为这些国家的疫苗接种率较低，财政空间更加有限。<sup>14</sup> 在那些不平等程度更高、工作条件受保护得更少、非正规性更为普遍和社会保护体系较弱的国家，影响尤为严重，复苏更加缓慢。这些潜在的结构性缺陷和不平等正在恶化，并扩大了疫情的负面影响，致使纾困措施更难惠及真正有需要的人，且各国内部的不平等程度将进一步加剧。
11. 上述结构性缺陷之一是许多发展中国家的非正规经济规模颇大(包括非正规工人及非正规和正规部门中的企业)，降低了一些政策工具的效力。此外，由于可用于支持中小型企业资金有限，大多数发展中国家的企业得到的支持很少。与此同时，规模较小的企业，无论正规与否，在雇用人数、生产率和工作时间方面都比大企业减少得更多。
12. 世界各地经济复苏的不对称性已经开始引发长期的涟漪效应，表现为持续的不确定性、不稳定性和生产瓶颈，而这些因素正在推动价格上涨。劳动力供求的一再中断导致全球供应链出现严重混乱。其他因素，如市场需求的变化、在线服务使用的增加、贸易成本飙升以及疫情引发的劳动力供应动荡，在许多行业造成了瓶颈。尽管经济增长疲软，劳动力市场低迷，但随着大宗商品和必需品的价

<sup>14</sup> 劳工组织，《劳工组织监测》(第八版)。

格持续上涨，全球通胀正在成为新的现实，这种情况加剧了危机的代价，除了造成失业之外，还造成实际可支配收入大幅减少。

13. 结果是，危机加剧了持续存在的政治和社会不公正和脆弱性。在许多情况下，它正在强化产生歧视和不满的思维模式和观念，从而破坏个人和社区之间的信任和社会凝聚力。这反过来又引发了新的不满，加剧了先前存在的社会冲突，从而使这场危机变得越来越复杂，危及更广泛的社会凝聚力、和平与稳定。政府实际表现出的或被认为的无力充分且公平地应对危机的状态进一步削弱了对政府当局的信任。在已经受冲突影响的环境中，当前的局势往往造成进一步的不稳定，增加了暴力风险。此外，它往往还伴随着防疫措施效果大打折扣，这可能导致疾病和冲突相互加剧影响，形成恶性循环。<sup>15</sup>

### 1.1.2. 弱势群体

14. 新冠肺炎疫情对几乎所有在危机前本已处于不利或弱势地位的群体都产生了尤其严重的影响。除了下文详述的群体之外，还包括残疾人、不同种族和族裔的人以及许多其他群体。对每个群体进行单独讨论将超出本报告的主旨范围，但所有这些群体都应在复苏战略中受到特别关注，并需要得到充分支持，以避免扩大现有差距，将他们进一步抛在后面。对遭受多重或交叉歧视(对同时属于一个以上弱势群体的人的歧视)的人群更应如此。

### 年轻人

15. 新冠肺炎疫情及其经济后果对年轻人的教育、培训、就业前景和向劳动力市场过渡都产生了破坏性影响。
16. 许多国家的学校、学院和其他培训机构长期关闭，极大地削弱了学习成果，这将对年轻人的就业和继续教育产生长期连锁影响。
17. 2019年，年轻人约占总就业人数的13%，但占2020年就业人数减少的近三分之一。各国之间差异很大，但在绝大多数国家，年轻妇女遭受了不成比例的影响。在高收入国家，青年男女的就业水平下降幅度是成年男女就业率下降幅度的五倍以上。<sup>16</sup>在中等收入国家，年轻人的就业岗位损失大约是成年人的两倍。
18. 疫情对年轻人造成了不成比例的负面影响，部分原因是一些受影响最严重的行业(如旅游业)雇用了大量年轻人，特别是年轻妇女。例如，在危机前，年轻人约占加拿大、美国和大不列颠及北爱尔兰联合王国旅游业从业人口的30%，这一比例是整体经济的两倍以上。<sup>17</sup>

<sup>15</sup> 劳工组织、国际建设和平联盟、联合国建设和平支助办公室和世卫组织，*From Crisis to Opportunity for Sustainable Peace: A Joint Perspective on Responding to the Health, Employment and Peacebuilding Challenges in Times of COVID-19*，2020年。

<sup>16</sup> 劳工组织，*An Update on the Youth Labour Market Impact of the COVID-19 Crisis*，统计简报，2021年；劳工组织劳工统计数据库(ILOSTAT)，2022年。

<sup>17</sup> 世界旅行和旅游理事会，*Global Economic Impact & Trends 2021: Travel & Tourism Economic Impact 2021*，2021年。

19. 还应着重指出的是，年轻人受到严重影响的另一部分原因是他们从旨在减轻工人就业和收入损失的财政应对措施中受益太少(表 1)。<sup>18</sup>

► 表 1. 2020 年第二季度选定国家按工人类别分列的发放补助后的劳动收入变化

	秘鲁	巴西	越南	意大利	联合王国	美国
全部工人	-56.2	-21.3	-6.9	-4.0	-2.9	-9.3
年轻人	-73.5	-30.1	-25.1	-11.6	-18.9	-11.0
自营职业者	-70.3	-24.9	-9.6	-21.1	n.a.	n.a.
雇员	-48.9	-19.9	-5.4	-3.7	n.a.	n.a.
男性	-55.3	-20.8	-6.5	-3.8	-5.1	-8.8
女性	-57.9	-22.2	-7.5	-4.3	0.3	-10.0
低技能工人	-61.7	-28.4	-6.7	-7.3	n.a.	n.a.
中等技能工人	-61.6	-24.2	-8.3	-7.1	n.a.	n.a.
高技能工人	-48.5	-17.9	-3.2	-0.1	n.a.	n.a.

n.a. = 无数据。

注释：2020 年第一季度和第二季度之间的百分比变化(意大利和越南除外，由于 2020 年第一季度疫情在这两个国家产生了重大影响，也因为越南的数据具有季节性，因此对两国采用了 2019 年第二季度的数据作为参照)。对于联合王国和美国，由于数据限制，仅采用了雇员的补助后劳动收入数据(在这两个国家，雇员占工作人口的大多数)。在所有其他情况下，发放补助后的劳动收入包括雇员补助金和自营收入。2020 年第二季度被选为最适合分析新冠肺炎危机影响的时期，因为这是抽样国家经济受影响最大的时期。

资料来源：作者基于劳工组织统一微观数据作出的计算。

20. 年轻人工作机会的消失意味着他们大量退出劳动力市场，而这种短期退出最后很有可能变为长期排斥。
21. 线上就业和短期就业趋势在疫情之前已在年轻人中相对普遍，全球疫情强化了这一趋势。虽然这类工作无疑为年轻人提供了一些机会，但也给他们从长远上融入体面劳动带来了许多挑战。由于这类工作往往没有社会保障，这会给年轻人带来额外的长期影响。<sup>19</sup>

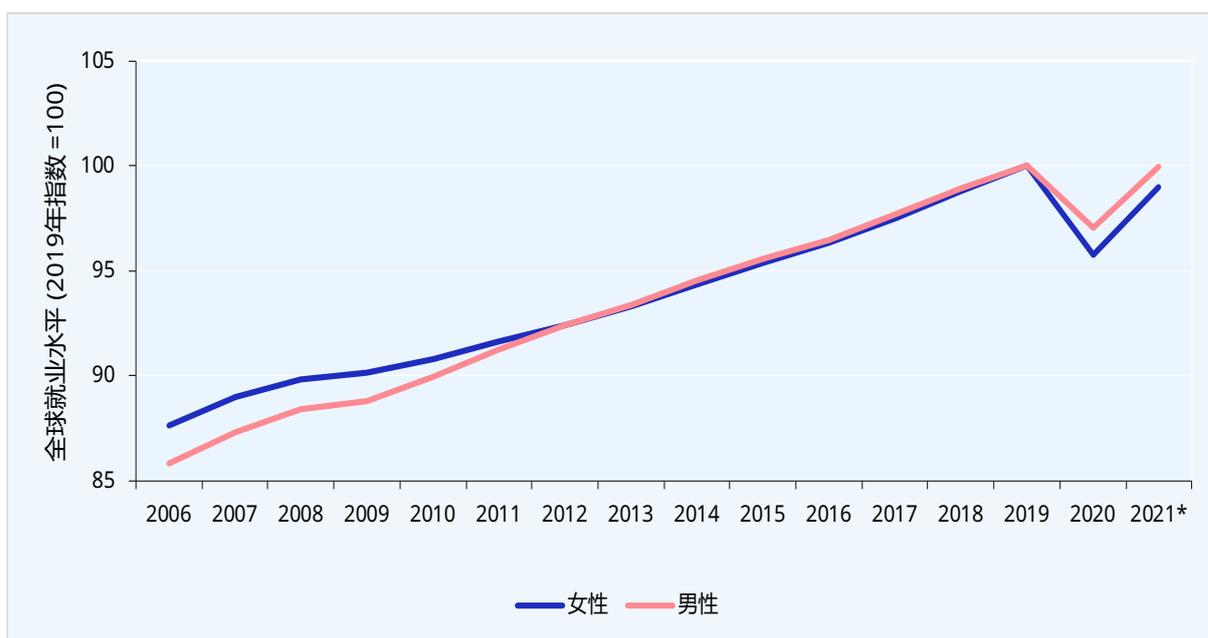
<sup>18</sup> Niall O'Higgins, Sher Verick 和 Adam Elsheikhi, "On the Nature of the Impact of the COVID-19 Pandemic on Youth Labour Markets: A Cross-Country Analysis", 论文, 2021 年。

<sup>19</sup> 劳工组织, *Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the Future of Jobs*, 2020 年; 劳工组织, *World Employment and Social Outlook: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work*, 2021 年。

## 妇女

22. 妇女在危机之前就面临着不平等的劳动力市场条件，在缩小两性薪酬和教育差距、消除歧视和改善妇女总体体面工作机会方面进展缓慢。此外，与其他群体相比，这次危机对女性人口的影响更为严重。<sup>20</sup> 2020年，女性的就业损失更大，为4.2%，而男性为3.0%。这与2008-2009年的全球金融危机形成了鲜明对比，彼时男性受到的打击比女性更大。预测显示，2022年男女就业都可能进一步恢复，但女性的恢复速度较慢。据估计，2021年女性的就业机会与2019年相比减少了1,300万（图2）。

► 图2. 2006-2021年全球就业水平趋势\*，按性别分列



注释：\* 劳工组织对2021年情况的预测。见 *Building Forward Fairer: Women's Rights to Work and at Work at the Core of the COVID-19 Recovery* 的方法附录部分(劳工组织政策简报, 2021年)。

23. 这些性别方面的不同影响与各行业的性别隔离以及妇女在一些受影响最严重的行业工作有关。过去，行业隔离使妇女免受最严重的就业影响，因为大多数工人为男性的制造业和建筑业等行业往往首先收缩。然而，在当前的危机中，受打击最严重行业的雇员大多是女性，例如住宿和餐饮业、家政服务业和一些劳动密集型的制造业部类，如成衣制造业。此外，妇女是许多农食系统和农村经济的支柱(专栏1)。据估计，2020年初，在危机期间所有就业的妇女中约有40%在失业风险最高的行业工作。<sup>21</sup> 如果将一些中高风险行业包括在内，这一数字将上升到几乎一半(49.1%)的女性工人。<sup>22</sup> 相比之下，男性的相应数字分别为36.6%和40.4%，相差3至9个百分点。

<sup>20</sup> 劳工组织，*An Uneven and Gender-Unequal COVID-19 Recovery: Update on Gender and Employment Trends 2021*，政策简报，2021年。

<sup>21</sup> 下列行业属“高风险行业”，即：住宿和餐饮业；批发和零售业；房地产、商业和行政管理活动；制造业。

<sup>22</sup> 下列行业属“中高风险行业”，即：艺术、娱乐和休闲业；家政服务业；其他服务活动。

## ► 专栏 1. 农食系统和农村经济中的妇女

妇女是许多农食系统和农村经济的支柱。她们中有农民、工薪族和企业家，约占世界农业劳动力的 41%。然而，疫情的影响加剧了农村地区妇女普遍面临的性别不平等。农村妇女往往集中从事低技能、低生产力的工作，以及工资低、工作条件差和获得社会保护机会有限的工作。鉴于其中许多人没有医疗保险或收入保障，新冠肺炎危机将许多农村妇女置于更为脆弱的境地。农村妇女承担着不成比例的无酬照护和家务劳动负担，在发展中国家的贫穷家庭中，这往往不仅包括照顾有需要的家庭成员，还包括挑柴担水。在新冠肺炎危机期间，这一负担大大加重。

24. 妇女受到更大的负面影响也是获得劳动和社会保护机会不平等以及照护责任不平衡的结果。
25. 此外，与以往的危机一样，更常从事非正规就业的妇女，包括农村地区的妇女，比男子更容易失去收入来源，特别是在发展中国家。在受影响最严重的行业，非正规工人占比的性别差距比正规部门更大——危机开始时，这些行业中有 40% 的妇女从事非正规工作，而男子为 32%。<sup>23</sup>

## 非正规工人和企业

26. 2020 年，超过 20 亿工人——占全球劳动人口的 62%——在非正规经济中谋生。非正规就业在低收入国家占总就业的 90%，在中等收入国家占 67%，在高收入国家占 18%。非正规企业(占全球 80% 的企业)也存在类似的结构，这些企业主要是未注册的小规模单位，往往雇用不超过 10 名未申报的低技能工人，包括无报酬的家庭工人(主要是妇女)，他们在不稳定的条件下工作。非正规工人和非正规企业特别容易受到经济冲击，而且往往无法获得应对新冠肺炎危机的相关财政援助计划的支持。
27. 在经济/金融动荡引发的危机期间，非正规部门由于进入成本低，往往成为在正规部门失业且不受社保计划覆盖的工人的吸纳者。<sup>24</sup> 就家庭而言，失业可能导致非正规女性劳动力供应增加，作为对其配偶遭裁员的回应。例如，在 1997 年亚洲金融危机期间，这种家庭应对机制导致印度尼西亚非正规部门中的就业有所增加。<sup>25</sup>
28. 相比之下，在新冠肺炎危机开始时，由于封锁和其他防控措施，非正规就业受到负面影响，限制了非正规企业和工人参与经济活动。<sup>26</sup> 劳工组织的估计显示，截至 2020 年 4 月，非正规经济中有近 16 亿工人受到新冠疫情的严重影响，致使他们的收入估计下降了 60%。此外，导致对 2020 年的工时损失计算进行上调且发展中国家遭受更大损失的主要原因之一是，这些经济体中非正规就业比例更高。<sup>27</sup> 根据对 11 个国家的数据作出的分析，在新冠肺炎危机期间，非正规工薪族失业的可能性比那些从事正规就业的人平均高出三倍(图 3)。<sup>28</sup> 发展中国家还有一些证据表明，随着工作场所关

<sup>23</sup> 劳工组织，《劳工组织监测：新冠肺炎与劳动世界》(第三版)，2020 年 4 月。

<sup>24</sup> 关于非正规性的讨论，例见 Johannes P. Jütting 和 Juan R. de Laiglesia, “Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries”, 经合组织发展中心，2009 年。

<sup>25</sup> Makiko Matsumoto 和 Sher Verick, *Employment Trends in Indonesia over 1996–2009: Casualization of the Labour Market during an Era of Crises, Reforms and Recovery*, 就业问题工作论文第 99 号，劳工组织，2010 年。

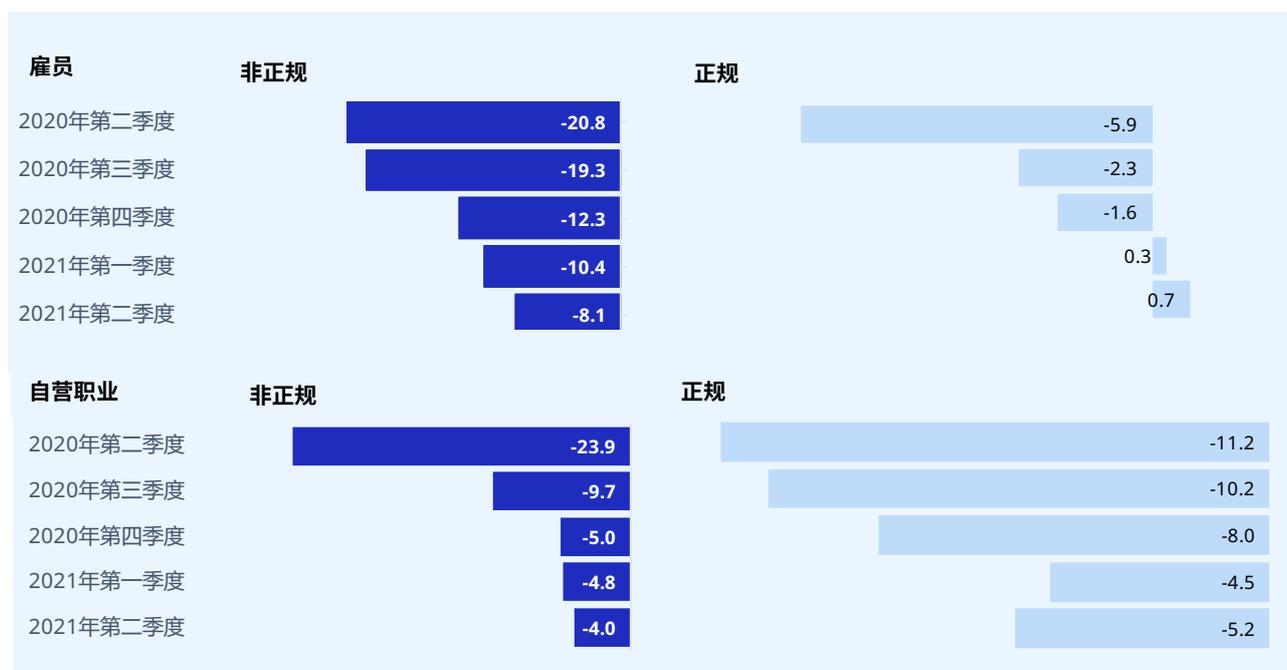
<sup>26</sup> 劳工组织, *Impact of Lockdown Measures on the Informal Economy*, 劳工组织简报, 2020 年。

<sup>27</sup> 劳工组织, 《劳工组织监测：新冠肺炎与劳动世界》(第六版), 2020 年 9 月。

<sup>28</sup> 劳工组织, 《世界就业和社会展望》, 2022 年。

闭和全面封锁措施的放松，非正规就业在就业复苏中占了过大份额，贫困加剧往往迫使人们为了生存而接受任何工作。<sup>29</sup>

► 图 3. 2020 年第二季度至 2021 年第二季度期间，与 2019 年同一季度相比，按正规性和就业类型分列的就业变化(百分比)



注释：该图显示了有所有时期数据的十个样本国家相对于 2019 年同一季度的就业中位值的变化情况。

资料来源：劳工组织，《世界就业和社会展望：2022 年趋势》，2022 年。

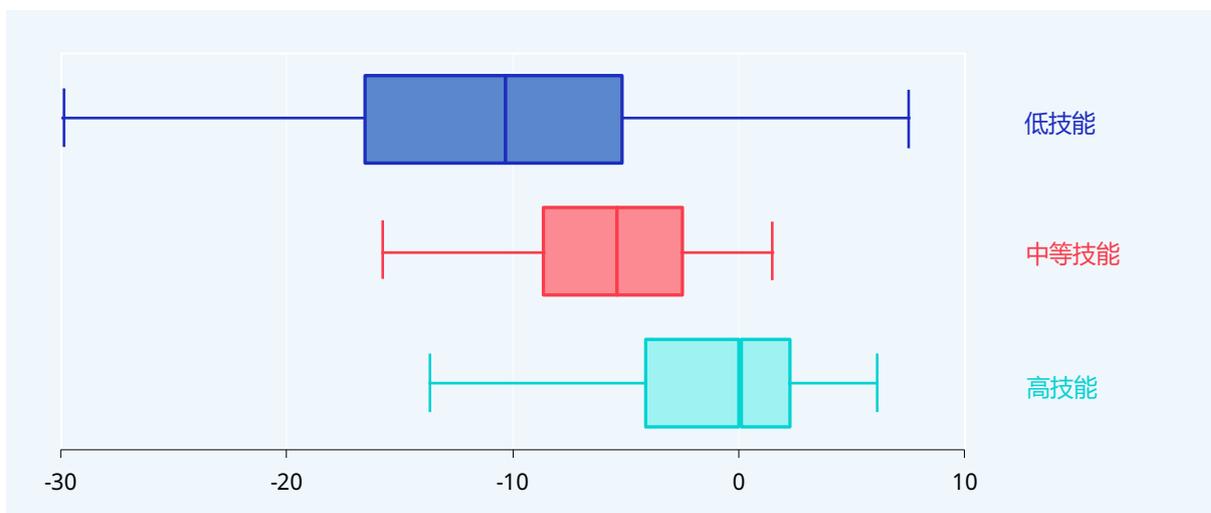
## 低技能工人

29. 低技能工人在危机前就已经饱受就业前景不佳、低工资和恶劣的工作条件之苦，他们又进一步受到疫情的严重影响。此外，随着所有其他技能类别的就业在 2020 年第三季度恢复正增长，绝大多数国家的低技能工人都仍未能摆脱失业的煎熬。<sup>30</sup> 特别是从事需要近距离工作的职业的低技能体力劳动者，他们比往往能够从事远程工作的白领工人受到的影响更大。长时间不活跃和失业可能导致与劳动力市场脱节和更长久的疤痕效应，包括技能贬值、企业长期生产力增长前景暗淡和经济增长潜力削弱(图 4)。

<sup>29</sup> 劳工组织，《Employment and Informality in Latin America and the Caribbean: An Insufficient and Unequal Recovery》，技术说明，劳动力概览系列，2021 年。

<sup>30</sup> 劳工组织，《劳工组织监测：新冠肺炎与劳动世界》(第七版)，2021 年 1 月。

► 图 4. 2020 年第二季度按技能水平分列的国家一级同比就业变化(百分比)



低技能水平=初级职业；中等技能水平=文书支助工人、农林渔业熟练工人、服务和销售工人、手工艺和相关行业工人、工厂和机械操作员以及装配工；高技能水平=经理、专业技术人员以及助理专业人员。技能水平基于国际标准职业分类(ISCO-08)；更多内容，详见劳工组织国际劳工统计数据库(ILOSTAT)。

注释：抽样包括 50 个高收入和中等收入国家和地区，对 2020 年第二季度的就业数据按职业进行分列。块状图应这样解读：(a) 方框中间的竖线代表中位数(第 50 百分位)；(b) 方框左侧的边线代表第 25 百分位；(c) 方框右侧的边线代表第 75 百分位；(d) 方框左侧和右侧各自的邻线分别代表最低值和最高值。

资料来源：国际劳工统计数据库，2021 年 1 月 12 日查阅。

30. 对于低技能和中等技能工人来说，发放补助后的劳动收入损失相对更大。<sup>31</sup>

### 遭受重创的行业

31. 新冠肺炎危机还导致遭受重创的行业与危机期间继续增长的行业之间出现了不同的趋势。劳工组织的一项分析<sup>32</sup>发现，在遭受重创的行业(如住宿和餐饮、艺术和文化、零售和建筑)的就业机会急剧减少，而一些高技能服务行业(如信息和通信、金融和保险)的就业机会增加，两者形成了鲜明的对比。关于危机对受打击最严重行业的就业影响的严重程度，各国之间也有很大差异。例如，由于封锁措施对服务行业的重大影响，2020 年住宿和餐饮业的全球就业下降幅度最大(-9.4%)，而金融和保险业则呈现正增长(1.5%)。采矿和采石业以及公用事业的就业也有所增加，以 2021 年第三季度最为显著。

#### 1.1.3. 技能和培训中断

32. 在疫情之前，缺乏技能已经是包容性结构转型和体面就业的制约因素。世界上超过一半的儿童和青少年在 10 岁时未能达到最低读写和算数水平。<sup>33</sup> 大约五分之一的青年男女(15-24 岁)是不工作不读

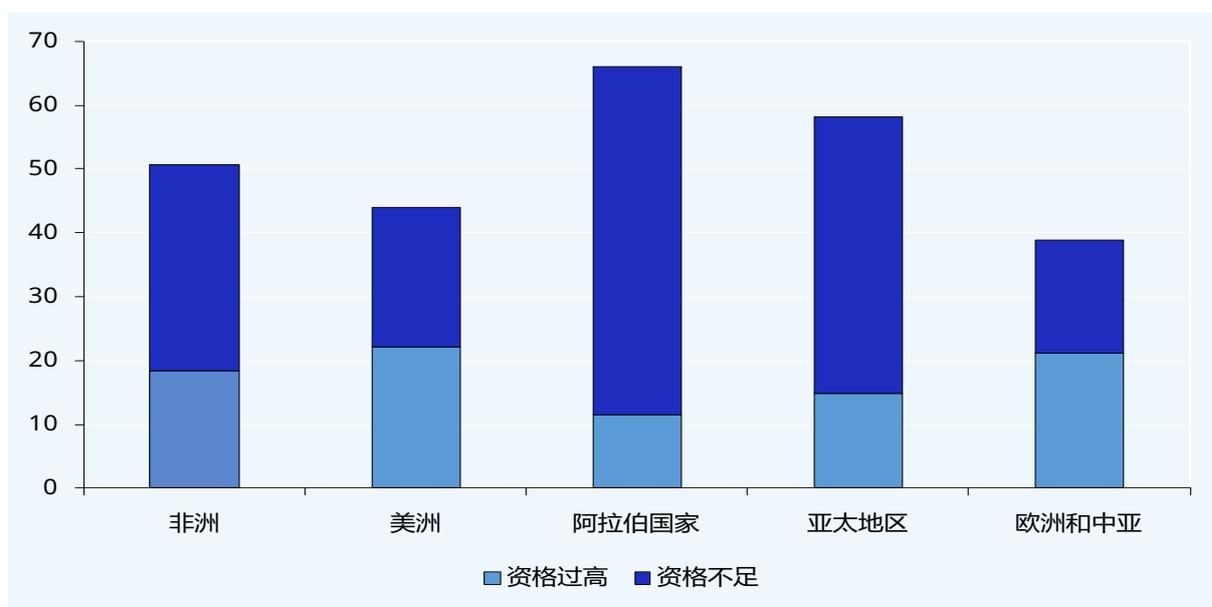
<sup>31</sup> 劳工组织，《劳工组织监测》(第七版)。

<sup>32</sup> 劳工组织，《劳工组织监测》(第七版)。

<sup>33</sup> 联合国教科文组织统计研究所，《SDG 4 Data Digest 2018: Data to Nurture Learning》，2018 年。

书不受培训的尼特族。<sup>34, 35</sup> 教育不匹配率从欧洲和中亚的将近 40% 上升到阿拉伯国家的 60% 以上 (图 5)。事实上，教育和技能开发系统在培养毕业生进入劳动力市场方面的总体效率<sup>36</sup> 仍是决策者的一个主要关切，而与此同时，技能利用不足是普遍存在的趋势。

► 图 5. 各区域的教育不匹配情况，2020 年数据(百分比)



资料来源：根据国际劳工统计数据库的教育不匹配数据计算(使用规范方法)的加权平均数。<sup>37</sup>

33. 在这些本已困难的情况下，疫情制造了一场新的学习危机，打乱了教学和学习以及考试和评估，延误了认证，并将对数以百万计学习者的近期和未来职业发展产生影响。与此同时，由于许多国家不工作不读书不受培训的年轻人比例(尼特族比率)上升，而且大多尚未恢复到危机前的水平，这使得不活跃人数的增加总体上并没有被重返教育所抵消。<sup>38</sup> 此外，疫情期间的技能损失预计将对这些人的就业能力和职业前景产生长期疤痕影响。就业中在职学习和职业发展机会有限的人，在以后的人生中认知能力可能较低，就业前景也较差。<sup>39</sup>

<sup>34</sup> 劳工组织，《Global Employment Trends for Youth 2020》；劳工组织，“Indicator description: Share of youth not in employment, education or training (youth NEET rate)”，国际劳工统计数据库。

<sup>35</sup> 劳工组织，《世界就业和社会展望》，2022 年。

<sup>36</sup> 劳工组织，《Guide on Making TVET and Skills Development Inclusive for All》，2020 年。

<sup>37</sup> 计算中包括的国家和地区：亚太地区(阿富汗、印度尼西亚、印度、伊朗伊斯兰共和国、蒙古、大韩民国、泰国、越南)；欧洲和中亚(奥地利、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、科索沃、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、黑山、荷兰、挪威、北马其顿、波兰、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国)；阿拉伯国家(巴勒斯坦被占领土、沙特阿拉伯)；非洲(博茨瓦纳、埃及、卢旺达、南非)；美洲(阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥斯达黎加、多米尼加共和国、墨西哥、萨尔瓦多、美国)。

<sup>38</sup> 劳工组织，《An Update on the Youth Labour Market Impact of the COVID-19 Crisis》。

<sup>39</sup> 劳工组织，《世界就业和社会展望：2021 年趋势》，2021 年。

34. 虽然危机加速了终身学习系统的数字化，但转向在线或远程学习首先是一种应急措施，仍需转化为更可持续和更协调的举措。此外，大多数教师和培训师报告说，尽管他们的学生努力适应远程学习模式，但仍遇到了严重的学习困难。<sup>40</sup> 这场危机还暴露了那些可以在网上继续学习的人和那些不能在网上继续学习的人之间的数字鸿沟。
35. 由于许多国家宣布全国封锁，大部分职业技术教育与培训中心突然关闭，使得职业技术教育与培训的连续性受到严重干扰。根据 2020 年 4 月对职业技术教育与培训提供者、决策者和社会伙伴进行的调查，90%的答复者报告说，由于疫情蔓延以及政府实施的遏制措施，其所在国的职业技术教育与培训中心完全暂时关闭。各区域 95%至 100%的答复者受到企业关闭导致基于工作的学习中断的影响。<sup>41</sup> 虽然远程教育作为替代方案在一定程度上得到了应用，但鉴于职业技术教育与培训高度侧重实操技能，远程教育的质量依然无法与面授课程相提并论。<sup>42</sup>

#### 1.1.4. 对工人过渡的影响

36. 新冠肺炎疫情对向劳动力市场过渡产生了严重影响，尽管各国之间存在相当大的差异(图 6)。<sup>43</sup> 在 2019 年第二季度至 2020 年第二季度期间，阿根廷、哥斯达黎加、墨西哥、多民族玻利维亚国以及巴西(程度较轻)等拉丁美洲国家的就业参与率显著下降，而就业退出率急剧上升。在美国和南非，对退出率的影响尤其明显，对参与率的影响十分有限，导致危机头几个月失业率迅速飙升。在欧洲，由于工作保留机制的广泛应用，参与率的下降幅度较小。

---

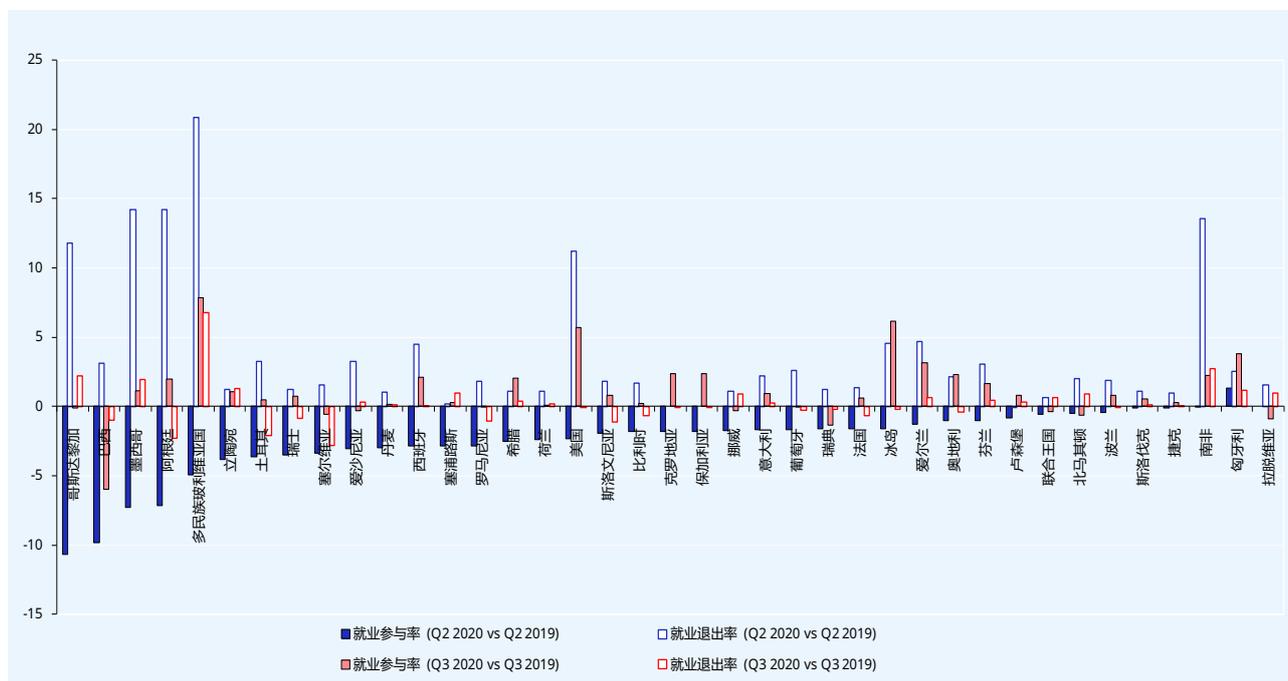
<sup>40</sup> 世界经济论坛，“Most Teachers Think Remote Learning is a Poor Substitute for the Classroom, Survey Shows”，2021 年 3 月。

<sup>41</sup> 劳工组织，《Skilling, Upskilling and Reskilling of Employees, Apprentices & Interns During the COVID-19 Pandemic: Findings from a Global Survey of Enterprises》，2021 年。

<sup>42</sup> 劳工组织、教科文组织和世界银行，《Skills Development in the Time of COVID-19: Taking Stock of the Initial Responses in Technical and Vocational Education and Training》，2021 年；劳工组织，《Digitalisation of TVET and Skills Development: Leveraging Technology to Support Lifelong Learning》，政策简报，2021 年。

<sup>43</sup> 这项分析涵盖 39 个国家，这些国家的纵向数据可从国际劳工统计数据库或欧盟统计局获得。

► 图 6. 季度就业参与率和季度就业退出率的变化(以点数计)



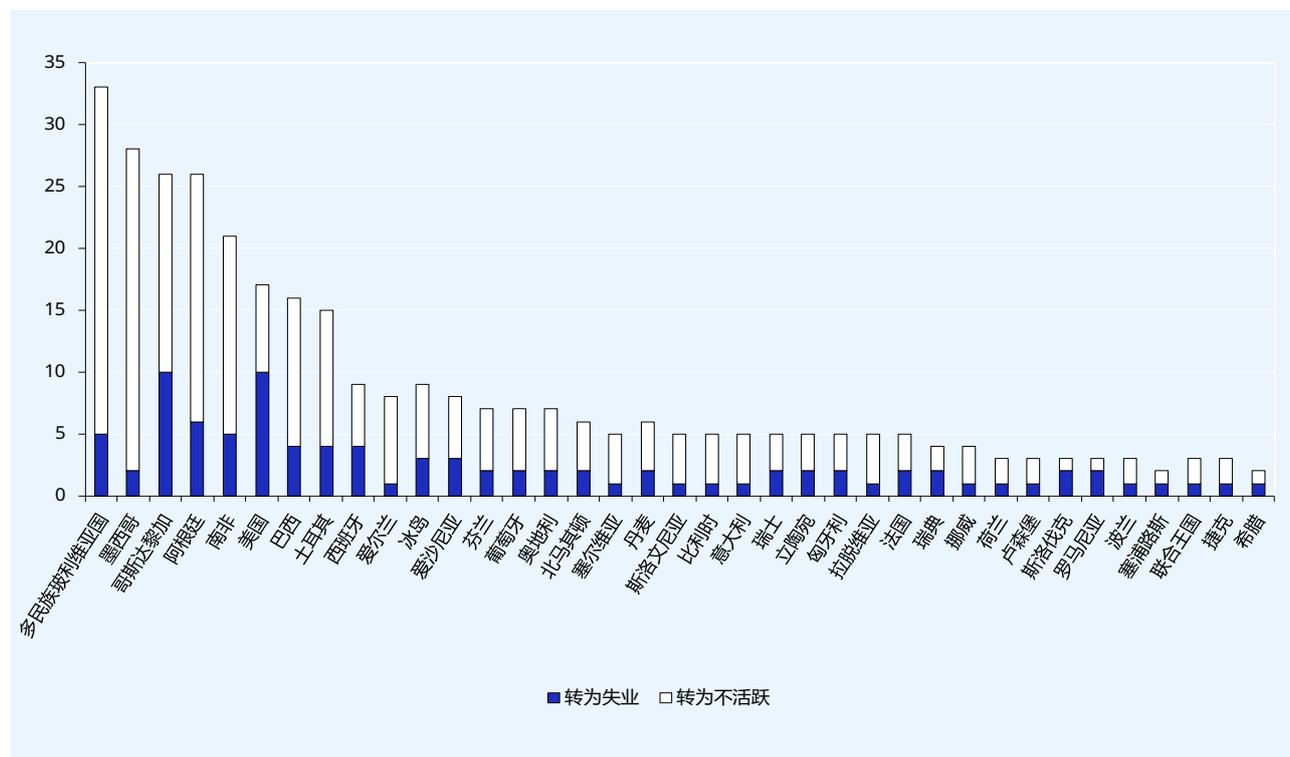
Q = 季度。

资料来源：欧盟统计局和国际劳工统计数据库。

37. 在危机的最初几个月里，除了少数例外，大多数退出就业的人是转向不活跃而非失业(图 7)。这一趋势仍在继续，但各经济体之间有所不同。有失业福利制度的国家，失业增长往往高于不活跃人口的增长。<sup>44</sup> 人们脱离劳动力队伍的时间越长，重新融入的难度就越大，特别是因为他们从积极的劳动力市场政策中获益较少。

<sup>44</sup> Sergei Soares 和 Janine Marie Berg, *Transitions in the Labour Market under COVID-19: Who Endures, who Doesn't and the Implications for Inequality*, 2021 年。

► 图 7. 2020 年第二季度的就业退出率分解示例



资料来源：欧盟统计局和国际劳工统计数据库。

### 1.1.5. 长期结构性挑战

38. 新冠肺炎危机的影响加剧了业已存在的挑战，包括与劳动世界的未来大趋势相关的挑战。2014 年开展的第二次周期性讨论的结论已经指出：

……长期结构性变化正在重塑劳动世界。这些变化包括全球化、增长的新格局、技术变革、环境可持续发展的挑战、不平等加剧、经济增长与创造体面和生产性就业之间的脱节以及日益增加的技能不匹配。在新的人口背景下，若干国家正迅速老龄化，而其他很多国家在努力获取暴增的青年人口所带来的潜在利益方面正面临着重大挑战。规模庞大的劳务移民有望进一步增加。<sup>45</sup>

疫情加剧了这些挑战，导致许多已取得的进展化为乌有。

### 气候变化

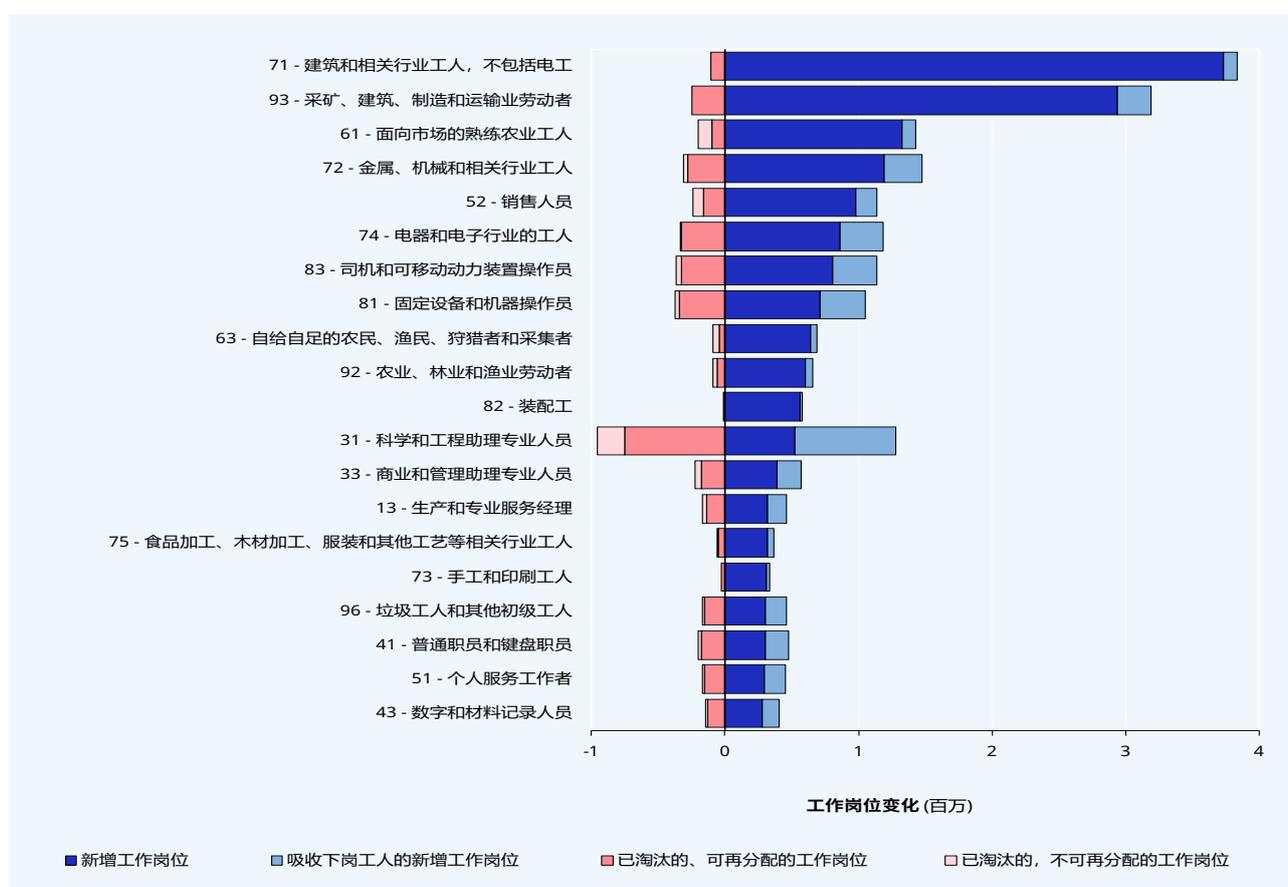
39. 气候变化是当下的现实，而不是未来的问题。在全球范围内，自然灾害造成的灾难愈发频繁和严重，主要影响到弱势群体。在过去两年里，许多已受气候变化影响的国家不得不同时应对反复发生的自然灾害和新冠肺炎疫情的挑战。<sup>46</sup>

<sup>45</sup> 劳工组织，“A recurrent discussion on the strategic objective of employment”。

<sup>46</sup> 劳工组织，《COVID-19 Response and Recovery in Countries Affected by Disasters and Climate Vulnerability: Challenges and Opportunities》，和平与复原力协调支助科，技术说明，2020 年。

40. 人们越来越意识到，我们的未来取决于向低碳和资源节约型经济的公正转型。人们也越来越认识到，必要的绿色转型将对劳动力市场产生深刻的影响，<sup>47</sup>因为它将引发结构性转型，导致就业机会的增减，以及劳动力需求的变化，进而催生技能需求的变化。<sup>48</sup>2019年，劳工组织按产业和职业对向能源可持续性和循环经济转型<sup>49</sup>到2030年将产生就业影响进行了估计。在能源可持续发展的情况下，全球可创造近2,500万个就业机会，同时可能损失近700万个工作岗位。在那些工作岗位被淘汰的工人中，有500万人将能够在朝阳产业中继续从事相同的职业。然而，100万至200万工人将失去工作，需要接受再培训以转入其他职业(图8)。

► 图 8. 到 2030 年在能源转型情景下将创造和损失的就业机会，按职业分列



资料来源：劳工组织，Skills for a Greener Future: A Global View, 2019年。

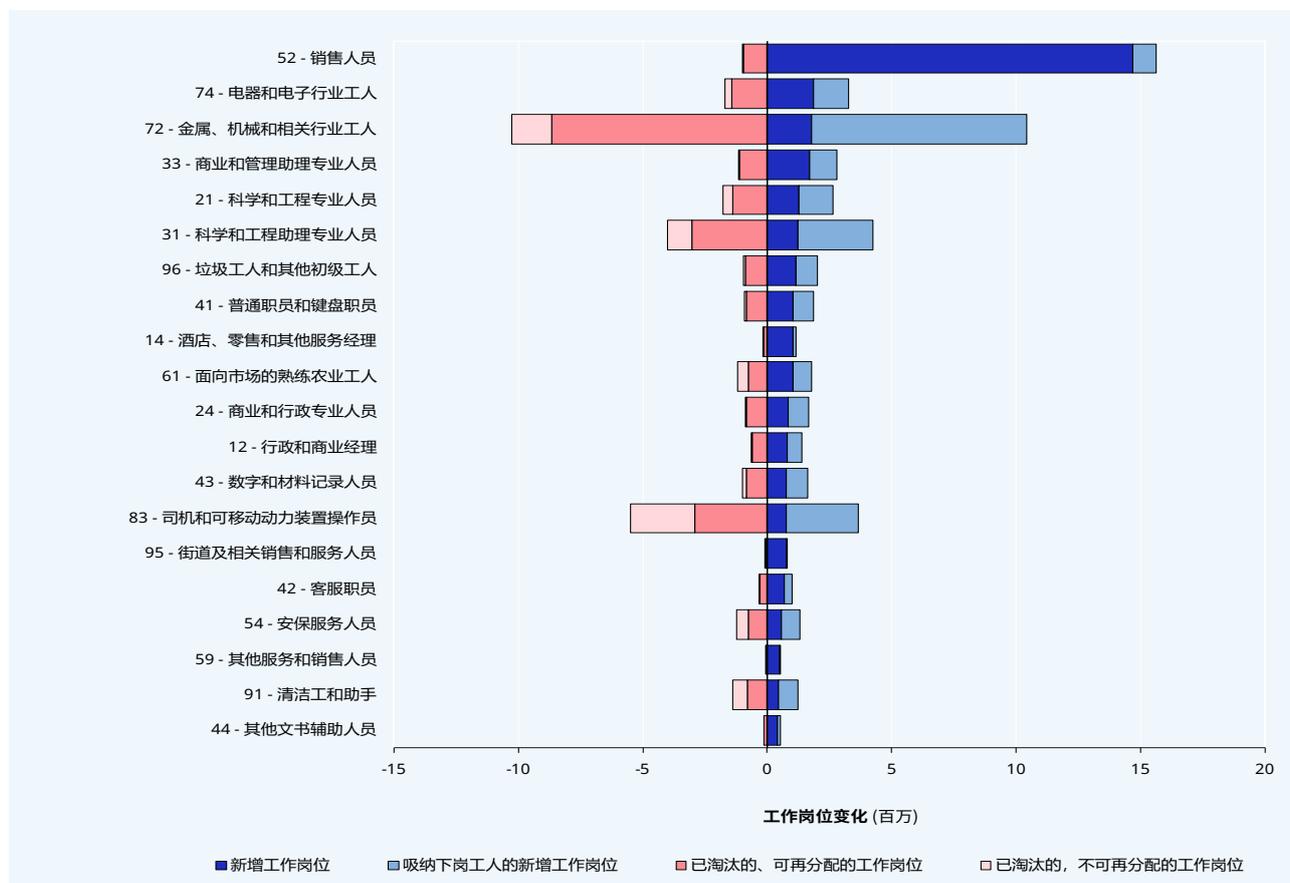
41. 在循环经济情景下，可以创造近7,800万个就业机会，同时损失近7,100万个工作岗位。那些面临失业风险的工人中的很大一部分——接近4,900万——可能会被重新分配。然而，近2,200万个工作岗位可能会直接失去，而不会在其他地方产生相应的新岗位填补(图9)。

<sup>47</sup> 劳工组织，*World Employment and Social Outlook 2018: Greening with Jobs*, 2018年；欧洲职业培训发展中心和经合组织，*Green Skills and Innovation for Inclusive Growth*, 2015年。

<sup>48</sup> 劳工组织，*Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019年。

<sup>49</sup> 循环经济是一种资源使用和消费的可持续发展模式，它有助于摆脱获取-制造-使用-丢弃的模式，并支持商品回收、维修、再利用、再制造、租赁和延长商品耐用性——见劳工组织，《2018年世界就业和社会展望》。

► 图 9. 到 2030 年在循环经济情景下将创造和损失的就业机会，按职业分列



资料来源：劳工组织，Skills for a Greener Future: A Global View，2019 年。

## 新技术

42. 数字化带来的技术变革是一个全面且长期的大趋势，为劳动世界带来了挑战和机遇。它继续影响着职业和雇佣关系。在许多情况下，人工智能等新技术使机器代替人工成为可能，这对某些职业和工人的某些社会经济群组来说，可能在就业和工资方面产生负面影响。
43. 然而，研究表明，数字化在人工智能这一形式上的发展兼具破坏性(导致工作岗位被替代)和变革性(导致新任务的产生或任务变化)。因此，预计大多数职业不会完全消失，而是会以不同的形式继续存在——该趋势在过去几年已经十分明显。这一变化要求通过技能再培训和技能提升培训来主动调整工人的技能，以便获得相应的就业机会。
44. 数字劳务平台已经成为当今世界日常生活的一个普遍特征，它们已渗透到许多经济行业，从打车、送货和护理服务到制造、零售和软件开发。虽然平台上的就业正在增加，但与传统就业机会相比，仍是少数。然而，新冠肺炎疫情加快了已在社会 and 工作中推进的数字化转型进程。数字平台提高了经济抵御冲击的能力，也在确保业务连续性和满足消费者需求方面发挥了重要作用。过去几年中大量采用的远程工作安排进一步推动了电子商务、电子服务和在线自由职业的兴起。
45. 在线劳务平台创造了一种外包工作的新方式，并使企业能够接触到地理上分散的、拥有广泛技能和专业知识的全球劳动力。它们帮助企业能够在相对较短的时间内降低成本、提高效率、获得创意和开发

新知识。它们能够提供就业机会，特别是在工作过渡和危机时期；灵活性；额外收入机会；以及在过渡时期免于技能退化的机会。与此同时，企业也面临着重大挑战和风险，包括失去内部人力资源能力、高额佣金、竞争问题和知识产权方面的风险。

46. 这些平台上的工作条件由服务条款协议管理，而服务条款协议是平台提供商单方面决定的。这些做法带来了新的挑战，如工作不规范、缺乏社会保护以及职业安全与卫生风险。这些平台的兴起还有可能加剧现有的不平等性和非正规性，由于大量收集数据还可能威胁到工人的隐私。此外，在招聘工人、管理工作流程和评估工人绩效方面使用基于大数据的人工智能和“算法管理”，可能会导致歧视性做法。
47. 数字技术也在改变劳动力市场的技能需求。在线劳务平台上执行任务的工人通常受过良好教育，拥有研究生学位，特别是来自发展中国家的工人，其中约54%拥有科学、技术、工程或数学教育背景。然而，他们的技能在这些平台上往往没有得到充分利用，且受教育水平和收入之间通常没有关联。这些受过教育的人可能不为国内公司工作(尽管他们身在国内)，而是选择在数字平台上为海外公司工作。<sup>50</sup>
48. 农村经济越来越多地受益于技术创新和对技术创新的更好利用。航空卫星图像、绿色传感器、土壤图和气象数据点等技术有助于提高生产力，促进更可持续的生产实践。职业安全风险更低的新技术可以减少职业危害，有助于消除童工现象。数字农业对农村地区的年轻一代和妇女有很大潜力，而移动电话有助于改善农场活动(灌溉、土壤和虫害管理)并将农民与推广服务联系起来。基于移动设备的应用程序正在发展成为平台，使农村人口可以在上面获得金融、技能开发和工作搜索引擎以及电子零售和电子接待方面的服务。然而，数字鸿沟(按年龄、性别、地域)持续存在，因此促进数字扫盲和农村互联互通仍至关重要。

## 贸易和全球化

49. 贸易通常被视为经济增长和繁荣的引擎，因为它与创造就业和提高生产力紧密相连。<sup>51</sup>事实上，贸易为制造业的低技能工人，包括那些首次进入正规劳动力市场的人(如妇女、移民、年轻人和其他弱势群体成员)，创造了很多工资更高的工作机会。然而，作为世界上大多数地区大规模贸易的关键特征之一的全球生产网络也承受着服务竞争加剧以及工资和工作条件下行的压力，尽管对各国的影响不尽相同。<sup>52</sup>劳工组织的研究还表明，经济增长并不总是带来就业的显著增长；即便如此，所创造的新增就业岗位也可能是低薪且不稳定的。此外，各行业之间存在显著差异，在发达经济体尤其如此。<sup>53</sup>

<sup>50</sup> 劳工组织，*Changing Demand for Skills in Digital Economies and Societies: Literature Review and Case Studies from Low- and Middle-Income Countries*, 2021年。

<sup>51</sup> 世贸组织，*World Trade Report 2017: Trade, Technology and Jobs*, 2017年。

<sup>52</sup> 劳工组织，*Achieving Decent Work in Global Supply Chains: Report for Discussion at the ILO Technical Meeting on Achieving Decent Work in Global Supply Chains*, TMDWSC/2020, 2020年。

<sup>53</sup> Sangheon Lee等，*Does Economic Growth Deliver Jobs? Revisiting Okun's Law*, 劳工组织工作论文第17号，2020年。

50. 在过去十年中，商品贸易发展放缓，并向服务贸易转移。全球紧张局势和新技术的出现也刺激了关于全球供应链重组的讨论。鉴于据估计有超过五分之一的工作岗位与全球供应链相关，<sup>54</sup> 这种情况可能会对许多工人产生影响。例如，亚洲大约 5 亿份工作依赖于全球制造业供应链，其中三分之一在新冠肺炎疫情期间受到“失业、工时损失、劳动收入损失或任何其他方面的工作条件恶化”的影响。<sup>55</sup> 虽然大多数非正规工人和企业与全球供应链没有直接联系，但由于获得金融服务、医疗保健和社会保护的机会有限，它们往往面临更大的风险。<sup>56</sup> 解决当前全球生产中断的一个建议方案是将生产转移到离母国更近的地方。然而，生产回流也会给当地社区的资源和基础设施带来压力，增加环境足迹。<sup>57</sup> 最后，即使是在回收等绿色行业中，也不一定能够提供体面劳动，因为工人可能在几乎没有任何保护的条件下开展工作，暴露在健康风险之中。在这方面，废物贸易(有时称为逆向供应链)便利化会对就业和环境产生不利影响。这些例子表明了贸易、环境和劳动力市场之间复杂的相互联系。

## 人口结构转型

51. 虽然从长远看，预计世界各国的老年人口都将增加，但目前的情况可分为三类：人口较年轻的国家；年轻人口和老年人口数量相当的国家；老龄化社会。三类国家面临的挑战大相径庭，但都需要社会保护制度落地执行来保护那些受人口失衡影响的人。正如最近通过的关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的决议和结论所述，可持续的全民社会保护将提供这类保障，并减少所有年龄层的工人的贫困、不平等、社会排斥和无保障问题。<sup>58</sup>
52. 年轻人口快速增长的国家绝大多数是发展中国家——尽管一些发展中国家已步入老龄化社会。然而，由于年轻人发现很难获得体面工作，从年轻人口红利中获利以促进经济发展的潜力往往没有得到利用。
53. 许多其他国家正在经历人口老龄化对经济、劳动力市场以及医疗保健系统(表现为对照护工作的需求迅速增长)产生的深远影响。因此，照护经济和绿色经济通常被认为是各国未来就业增长的两大来源。长期护理是增长最快的行业之一，具有创造就业和推动经济增长的潜力。对照护工作质量的投资对于实现这一潜力和克服业已显现的劳动力短缺问题至关重要。据估计，2015 年全球正规长

<sup>54</sup> 劳工组织，《世界就业与社会展望 2015：日益变化的工作性质》，2015 年。

<sup>55</sup> 劳工组织，《COVID-19 and Multinational Enterprises: Impacts on FDI, Trade and Decent Work in Asia and the Pacific》，劳工组织简报，2021 年。

<sup>56</sup> 劳工组织，《The Effects of COVID-19 on Trade and Global Supply Chains》，研究简报，2020 年。

<sup>57</sup> Guido Orzes 和 Joseph Sarkis, “Reshoring and Environmental Sustainability: An Unexplored Relationship?”, 2019 年。

<sup>58</sup> 劳工组织，《关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的决议》，国际劳工大会第 109 届会议，2021 年 6 月，其中第 9 段表示“社会保护有助于为体面劳动、生产力增长、创造就业和可持续企业营造有利环境。包容性和可持续的社会保护制度能够加强社会的韧性，是应对结构性变革的一种手段，例如与气候和人口结构变化、数字化和全球化以及不稳定工作形式和持续非正规性的兴起有关的变革。”

期护理人员的缺口约为 1,360 万。护理人员短缺表明老年人被排除在正规照护系统之外，增加了无酬家庭照护者的负担，或在某些情况下导致照护需求得不到满足。<sup>59, 60</sup>

54. 人口结构中的一个值得注意的变化是农村人口的老龄化。鉴于农村人口减少可能会损害农业和农村地区的繁荣和复兴，农村老龄化问题在一些国家正引发越来越多的关切。<sup>61</sup> 移民也对人口构成产生了深远影响，使输出国失去了受过教育的年轻人。

## 1.2. 政策趋势

55. 面对上述大规模干扰和转型，各国做出了怎样的回应？当前，危机应对和复苏政策主导着就业政策，往往伴随着艰难的政策选择。在通过持续的积极财政措施支持复苏进程的同时，处理债务上升和通胀加速要求收紧货币政策。此外，就业政策本身也发生了变化，以应对驱动劳动世界未来的各类因素，并促进结构转型以实现包容性的就业富集型增长。
56. 在考虑到双重挑战(危机应对/复苏和长期结构转型)的基础上，本节对最近的政策趋势进行了分析，但并未囊括全部政策趋势，而是重点选取了一些显著的、创新性的或特别重要的趋势加以分析。<sup>62</sup>

### 1.2.1. 全面就业政策框架和国家就业政策<sup>63</sup>

57. 自 2014 年举行关于就业战略目标的周期性讨论以来，制定更多更好的全面就业政策框架的趋势从未间断。这种全面框架利用诸如劳工组织提倡的国家就业政策等作为设计和实施的工具。
58. 人们普遍认为，国家就业政策是实现复苏和长期目标的关键政策工具。自 2014 年以来，它们在加强不同利益攸关方之间的合作与协调方面变得更为有效，在将创造体面工作的最终目标纳入宏观经济政策、产业政策和其他相关政策方面更加成功，所有这些政策相互关联在一起，并作为一套全面的就业政策框架置于国家就业政策之下。<sup>64</sup> 新一代国家就业政策还包括更多与劳动世界的未来相关的内容，并更加强调克服劳动力市场中的不平等。
59. 在过去 20 年里，成功采用(或正准备采用)国家就业政策的国家数量增加了两倍以上。考虑到许多国家已将全面就业政策办法纳入其政策议程(往往作为新冠疫情复苏战略的一部分)，这一趋势可能会

<sup>59</sup> 联合国妇女署发布了一份题为“为老年人提供长期护理：全球性别平等新优先事项”的政策简报，并在出版物《将承诺变为行动：2030 年可持续发展议程中的性别平等问题》中纳入了一个题为“承认、减少和再分配无酬照护和家务劳动”的章节，其中也专门讨论了老年人的长期护理解决方案。

<sup>60</sup> “联合国欧洲经济委员会(欧洲经委会)发布了一份主题为“实现长寿的潜力”的政策简报，其中讨论了健康生活方式、银色经济、延长工作生涯、志愿服务和非正式护理对社会的潜在益处。

<sup>61</sup> Kenneth M. Johnson 和 Daniel T. Lichter, “Rural Depopulation: Growth and Decline Processes over the Past Century”, 2019 年。

<sup>62</sup> 劳工组织新推出的主要出版物《全球就业政策评论》提供了有关就业政策趋势的更详细分析，见 *Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation*, 2020 年。

<sup>63</sup> 劳工组织, *Two Decades of National Employment Policies 2000–2020: Part I – Employment Policy Design: Lessons from the Past, Policies for the Future*, 2021 年, 以及 *Part II – Towards a New Generation of National Employment Policy (NEP): What Can we Learn from the Evolution of the Scope and Content of NEPs*, 即将发布。

<sup>64</sup> 劳工组织, *From Policy to Results: Guidelines for Implementation of National Employment Policies*, 2021 年。

继续下去。亚美尼亚、萨尔瓦多、埃塞尔比亚、伊拉克、黎巴嫩、巴拉圭、菲律宾、南非和突尼斯等国采用或调整了国家就业政策，重点应对新冠疫情。在数据分析所涉的 69 个国家中，约有一半已经制定了第二代或更新一代的国家就业政策。<sup>65</sup>

60. 过去 20 年来，就业政策的范围有所扩大。供给侧和劳动力市场治理措施仍是国家就业政策的重要组成部分，但最近的框架纳入了更多干预措施，以提高增长的就业含量，并增加了创造就业的视角，包括扩大传统贸易政策的范围，以讨论就业问题。此外，越来越多的国家就业政策更加重视包容性结构转型和包括财政政策在内的促就业宏观经济框架。
61. 国家就业政策也越来越注重就业质量和普惠性，而不仅仅局限于失业率或创造的就业岗位数量等量化目标。新目标中还包括劳动保护和社会保护方面的内容。然而，将社会保护纳入国家就业政策框架仍是薄弱的一环。在很多情况下，社会保护政策往往与国家就业政策脱节。
62. 最新一代的国家就业政策越来越关注到特别脆弱的群体，往往对妇女和青年给予特殊侧重。此外，特别是随着气候变化对劳动力市场的影响逐渐凸显，国家就业政策正成为应对与劳动世界未来相关的影响的重要平台。<sup>66</sup>
63. 劳工组织三方成员在大多数国家就业政策的设计过程中发挥着积极作用。在那些工人组织和雇主组织的影响力不断增强的地方，设计和实施工作都得到了改善。社会伙伴在其中积极参与能力的增强，促进了社会对话的成功。
64. 劳动/社会事务部经常发挥着主导作用，但也有将促进就业的责任分散到多个部委和利益相关方的趋势。例如，最近的国家就业政策进程已经扩展到作为“就业创造者”的行业部委(如农业、工业、贸易或基础设施)，以及中央银行(如约旦、北马其顿、卢旺达和斯里兰卡)等就业领域的其他主要行为主体。此外，最近的国家就业政策中有 93%(相对于进程初期的 28%)涉及经济部和财政部的参与。这是促进将就业纳入规划和预算编制过程的关键。非正规工人和农村工人的代表仍在很大程度上缺席国家就业政策设计和实施进程中的相关讨论。
65. 在许多情况下，国家就业政策的制定从小批政府官员的决策演变为更加开放的进程，例如以持续数月、采用多种参与方法的全国对话形式。一些国家利用信息和通信技术开展辩论，并将协商范围扩大到更广泛的群体，这在新冠疫情背景下尤为重要。为了让更多伙伴参与进来，建立了部际协调委员会等新的就业政策平台。越来越多国家的这类政策平台由政府最高层主持(例如大韩民国总统或摩洛哥首相)。这种对国家就业政策强有力的政治支持是促进多部门通力开展就业行动、推动决策者对就业作出承诺和加强政策协调的关键。这些平台也作为讨论新冠疫情对策和相关政策的切入点发挥了重要作用。例如，埃塞俄比亚的创造就业委员会在危机开始时就已在运作，具备条件并有能力将就业领域的主要利益相关方聚合在一起，从而为该国迅速制定和实施适当的应对计划做好了准备。

<sup>65</sup> 劳工组织，[劳工组织就业政策门户](#)。

<sup>66</sup> Valter Nebuloni, Christoph Ernst 和 Daniele Epifanio, “National Employment Policies and Environmental Sustainability: Forging Stronger Ties”, 2020 年，劳工组织出版物《2020 年全球就业政策评论》第 4 章。

66. 此外，国家就业政策的制定越来越被视为一个集体学习过程，它使利益相关方能够更好地分析和解决与就业有关的问题。这让人们更加认识到，没有一项公共政策是完全不涉及就业的，许多行为主体对就业相关问题负有责任。
67. 最后，越来越多的国家开始制定国家以下一级的行动计划(如阿根廷、巴西、摩洛哥和塞尔维亚)，从而使决策过程更接近地方行为主体，并促进地方参与就业治理。地方行动往往是灵活且有针对性地应对当地就业挑战的最佳和最快方式。

### 1.2.2. 积极的劳动力市场政策和公共就业计划

68. 积极的劳动力市场政策和公共就业计划仍是实施全面就业政策框架的主要工具，特别是通过国家就业政策推出的积极劳动力市场政策和公共就业计划。世界各国政府继续将很大一部分预算用于旨在改善获得新工作和更高工资的积极劳动力市场政策。例如，2019年，欧盟27国平均将国内生产总值(GDP)的0.4%用于积极劳动力市场政策的各类措施。<sup>67</sup>这不仅限于危机期间和复苏过程中(许多国家的支出在这一时期大幅增长)；多年来，积极的劳动力市场政策还被用来帮助人们适应劳动世界的新变化，包括人口结构变化(例如通过对老年工人的针对性支持提高他们的劳动力参与率)、气候变化(例如通过绿色技能特别培训计划)和数字化(例如通过特别支持计划帮助自营职业者实现工作数字化)。
69. 由于一些工人群体的处境越来越困难，加之劳动世界的未来相关问题带来的新挑战，发达国家和新兴经济体以及一些发展中国家的公共就业服务部门均对其个人管理系统进行了调整，通过将积极的劳动力市场政策与社保政策相结合、一站式发放办法以及与市政当局和其他管理社保计划和方案的机构建立新的伙伴关系，为这些群体的求职者(包括那些面临多重障碍的求职者)提供全面的支持。<sup>68</sup>
70. 积极的劳动力市场政策还继续作为将人们与劳动力市场联系起来的重要手段。其中包括就业中介服务，如(1)人员流动登记、咨询和就业服务；(2)培训和再培训；(3)公共工程；(4)创业和自营职业支持。
71. 有证据表明，各国(特别是发达国家)在疫情开始后不久便依靠积极的劳动力市场政策减轻防控措施带来的破坏性影响，保护工作岗位和企业，防止失业和就业不活跃。发放就业补贴在发达国家尤为普遍，最初是以保留工作岗位计划的形式，除了用于支持针对减少工时或临时失业等部分失业的措施，也用于支持人员需求迅速扩大的行业的招聘。甚至一些低收入国家也在疫情的早期阶段采用了

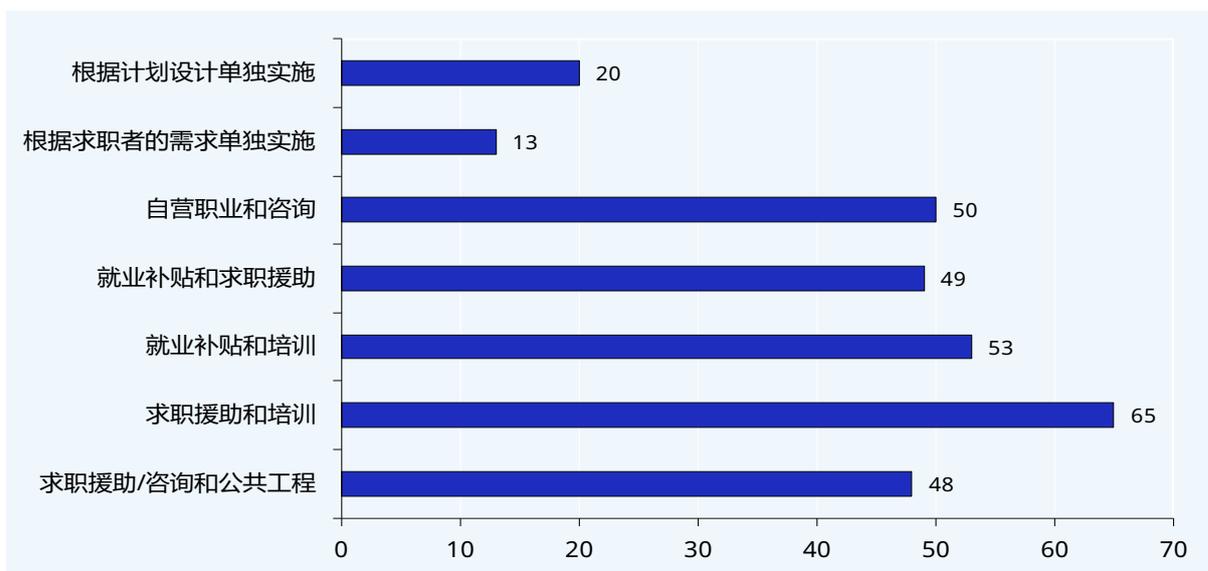
<sup>67</sup> 欧盟委员会，“Labour Market Policy – Expenditure and Participants – Data 2019 (2021)”，2021年。这一数字包括全部劳动力市场政策措施(第2-7类)。

<sup>68</sup> Dan Finn, Miguel Peromingo 和 Michael Mwasikakata, *Key Developments, Role and Organization of Public Employment Services in Great Britain, Belgium-Flanders and Germany*, 2019年；劳工组织, *Public Employment Services: Joined-up Services for People Facing Labour Market Disadvantage*, 劳工组织就业服务和积极劳动力市场政策简报, 第1期, 2018年；Zulum Avila 和 Javier Omar Rodriguez, *Public Employment Services: Diagnostic Tool and Guide*, 劳工组织, 2021年；劳工组织, *Public Employment Services Pressing Ahead with Digitalization should be Aware of the Digital Divide*, 说明, 2021年。

积极的劳动力市场政策，例如埃塞俄比亚的公共工程计划和海地政府向工厂工人发放的工资补贴。<sup>69</sup>

72. 随着复苏进程的展开，更多国家实行了积极的劳动力市场政策，以抵消新冠疫情对社会经济造成的影响。特别是，培训和公益性就业在所有国家(无论收入水平高低)都为促进弱势群体长期融入劳动力市场发挥了越来越大的作用。<sup>70</sup>
73. 劳工组织各区域都愈发认识到公共就业服务机构中统筹好政策设计与政策实施的重要性，尽管仍有进一步改进的空间，包括将其扩大到农村地区。在劳工组织 2021 年公共就业服务调查涉及的 80 个公共就业服务机构中，25%报告在封锁期间即采取了将收入支持措施与其他积极的劳动力市场政策相结合的办法，28%表示在封锁限制措施放松时采取了这一做法，29%计划将其作为复苏干预措施的一部分。然而，41%的受访公共就业服务机构表示它们没有此类计划(图 10)。<sup>71</sup>

► 图 10. 对积极的劳动力市场政策采取综合实施办法，2021 年(百分比)



资料来源：劳工组织，*Technology adoption in public employment services. Catching up with the future*，即将发布。

74. 劳工组织 2021 年公共就业服务调查还显示，公共就业服务机构越来越多地通过合作或服务外包的方式与劳动力市场中的其他服务提供方进行合作，借以落实积极的劳动力市场政策。尽管如此，除了技能开发(其中 52% 的服务是通过合作和/或外包方式提供)外，大多数服务仍是由公共就业服务机构直接提供的。此外，创业和自营职业支持、保护性就业和工作岗位保留计划也越来越多地通过伙伴合作来落地落实。

<sup>69</sup> 劳工组织，*Delivering Income and Employment Support in Times of COVID-19: Integrating Cash Transfers with Active Labour Market Policies*，劳工组织简报，2020 年。

<sup>70</sup> 劳工组织，*Employment Services Global Report*，2022，即将发布。

<sup>71</sup> 劳工组织，*Employment Services and Active Labour Market Policies for Inclusive Labour Market Transitions (Vols 1 and 2)*，即将出版；劳工组织，“*Labour Market Policies and Employment Services are Critical Ingredients of the COVID-19 Policy Responses*”，2020 年。

### 1.2.3. 针对弱势群体和行业的就业政策

75. 疫情初期对策的一个共同特点是采取“一刀切”的做法。许多国家最初广泛实行了面向全部人口的“一刀切”政策，寻求增加现有工人的收入和就业，减轻经济危机对家庭收入的严重影响。虽然制定此类应急政策满足所有人的需求极端重要，但它也导致年轻人等一些弱势群体的特殊需求没有得到充分考虑，尽管并非有意为之。当针对青年需求的对策出台时，它们往往只是对现有措施的调整或延伸而已。<sup>72</sup>

#### 青年就业政策

76. 自 2014 年举行关于就业战略目标的周期性讨论以来，有针对性的青年就业战略变得更为普遍，同时人们也认识到，青年失业和就业不足仍是世界各地劳动力市场的主要挑战之一。各国采取的具体方法不尽相同，但所有方法都包含面向年轻人的针对性政策，以帮助他们克服进入劳动力市场和/或找到体面工作的现有障碍。自 2015 年以来，制定国家青年就业战略的必要性在可持续发展目标的具体目标 8.b 中获得了承认，劳工组织作为可持续发展目标指标 8.b.1 的监管机构，正定期监测这类战略的实施情况。为此专门开发了一个“就业政策门户”数据库，以对这类发展情况进行汇总，并持续予以更新。<sup>73</sup>

77. 青年保障计划通过提供更广泛的学习机会，更好地利用教育网络，并打通从学校到就业和继续深造的明确路径，改善了从学校到职场的过渡。作为一项专门针对年轻人的积极劳动力市场政策，这类计划正变得越来越普遍。例如，欧盟在 2014 年实施了这样一项青年保障计划，并在新冠疫情暴发之后，于 2020 年 7 月重新启动，新计划更加注重向不活跃的青年伸出援手，还将目标年龄的范围略微扩大。此外，东南欧的几个国家，如北马其顿，请求劳工组织协助其出台自己的青年保障办法。<sup>74</sup>

78. 随着时间的推移，人们还越来越认识到社会保障对年轻工人(包括学徒工)的重要性，因为人们认识到，年轻人在开启职业生涯时得不到社会保护，这将对他们今后的工作生活产生负面影响，而社会保护将有助于避免年轻人在非正规部门开始职业生涯。然而，这类措施在多数情况下还未成为发展中经济体的选项。

#### 老年工人就业政策

79. 经济发达国家以及欠发达和最不发达国家越来越多地采取专门针对老年工人的就业和劳动力市场政策，这不仅仅是因为社会日趋老龄化，还因为认识到老年工人在劳动力市场上往往处于不利地位。鉴于老龄化社会越来越需要开发老年工人的生产潜力，且许多人希望工作更长时间，政策重点因而放在了延长劳动力市场参与时间上。这些措施旨在改善工作条件，以吸引工人更长时间地参与劳动

<sup>72</sup> Anna Barford, Adam Coutts 和 Garima Sahai, *Youth Employment in Times of COVID: A Global Review of COVID-19 Policy Responses to Tackle (Un)Employment and Disadvantage among Young People*, 2021 年。

<sup>73</sup> 联合国可持续发展解决方案网络(UNSDSN), “8.b 到 2020 年, 拟定和实施青年就业全球战略, 并执行国际劳工组织的《全球就业契约》”, 载于 *Indicators and a Monitoring Framework*; 劳工组织, 劳工组织就业政策门户。

<sup>74</sup> 劳工组织, “EC-ILO Action on the Youth Guarantee”; 劳工组织, *The European Youth Guarantee: A Systematic Review of its Implementation Across Countries*, 研究司工作论文第 21 号, 2017 年。

力市场。它们还寻求克服对老年工人的偏见，并激励他们定期更新技能。对于部分和逐步退出劳动力市场的老年工人来说，兼职工作似乎是一个有吸引力的选择。此外，在企业一级实施了促进代际合作的政策，例如通过混合年龄小组和双向指导政策，年长工人让年轻工人从他们的经验中受益，而年轻工人也向年长工人提供帮助，特别是在与使用现代技术有关的领域。<sup>75</sup> 就业政策和养老金政策的相互协调仍然是保护老年工人权利和帮助他们顺利离开劳动力市场的关键。<sup>76</sup>

## 促进性别平等的就业政策

80. 新冠疫情再次凸显了劳动力市场中长期存在的巨大性别差距。即使在疫情之前，妇女高度集中的工作就常伴随着以下特点：工资低、工作时间长、职业发展机会有限、面临职业健康和安全风险以及暴力和骚扰。当疫情来袭时，这些趋势使女工面临更大的失业风险，工作时间大幅缩短和/或工作条件进一步恶化。尽管疫情期间实施的政策措施规模空前，但其中许多往往无视性别差异。这延续了以下趋势，即国家和全球层面的口头政治承诺并没有系统地转化为实际政策。随着时间的推移，针对妇女的政策越来越普遍；然而，在将促进性别平等的方法纳入其他政策领域的主流方面，包括在促进性别平等的宏观经济政策方面，仍然存在差距。
81. 尽管如此，在危机期间仍然出现了一些积极的成功范例。例如，智利和哥伦比亚对新雇员实行工资补贴，对妇女的补贴额更高，哥伦比亚和塞内加尔加强了对女企业家的支持力度。此外，发达国家和发展中国家都扩大了直接创造就业的公共就业计划。最后，肯尼亚和墨西哥设定了配额，以保证妇女从这些计划中受益。<sup>77</sup>

## 非正规经济工人的就业政策

82. 《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)的通过是政策辩论和政策制定领域的一个里程碑，助推非正规经济走向正规化。<sup>78</sup> 在第 204 号建议书通过后的后续行动中，许多国家按照建议的综合方式推行了正规化政策。
83. 一个新趋势是采用电子手续作为向非正规经济工人提供服务的工具，当封锁和社交距离措施给寻求获得公共服务的非正规企业和工人增加了额外障碍时，这也被用作一种应对危机的手段。电子手续的理念是利用数字技术支持向正规经济的过渡，例如通过加强机构公共政策的影响。使用这些新技术的最终目标是提高经济能力(生产力)，改进规范和条例，设计和实施激励措施，以及完善执法系统和措施。研究证据显示，电子政务对缩小非正规经济规模具有积极影响。<sup>79</sup>

<sup>75</sup> 劳工组织，“Supporting Longer Working Lives: Multistage Approaches for Decent and Productive Work”，会议文件，2019 年；劳工组织，“How to Ensure Older Workers Fully Participate in the Recovery after the Pandemic”，2020 年。

<sup>76</sup> 劳工组织，《2020-2022 年世界社会保护报告》。

<sup>77</sup> 联合国开发计划署，“COVID-19 Global Gender Response Tracker”；劳工组织，《A Gender-Responsive Employment Recovery: Building Back Fairer》，政策简报，2020 年。

<sup>78</sup> 劳工组织，《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)。

<sup>79</sup> Juan Chacaltana, Vicky Leung 和 Miso Lee, *New Technologies and the Transition to Formality: The Trend Towards e-formality*, 就业司工作论文第 247 号, 2018 年; Sriani Kring 和 Vicky Leung, *Renewing the Social Contract through e-formalization in the World of Work*, 2021 年。

#### 1.2.4. 强化技能和终身学习政策，从劳动世界的未来带来的机会中获益

84. 在技能开发领域，有证据表明，不同教育和培训行业日益重视制定那些支持终身学习的战略和政策，这类政策和战略不再仅仅关注年轻群体。这体现了可持续发展目标 4 的要求，对此，各国已采取措施改善获得终身教育和学习机会。<sup>80</sup> 助力推广终身学习的关键要素，如建立资格框架和技能及资格认证体系，继续在支持终身学习的政策改革举措中占据重要地位。为了填补因技能提供方面的需求日益增加以及新冠疫情而造成的资金缺口，引入了创新办法，包括个人学习应享待遇，它可以将公共和私人注资结合在一起，并与在公共机构接受免费培训的普遍权利、个人学习账户、税收优惠和个人培训代金券挂钩。代金券作为其中的一种工具尤其受到欢迎，因为它能够针对最弱势的群体，并且可以与贷款和其他激励机制相结合。大多数国家没有完善的应享待遇计划，但许多国家已在制定过程中。加拿大、摩洛哥、新西兰、联合王国和美国已承诺推出这类计划(例如在一项国家战略中)；泰国和马来西亚已宣布将之作为应享待遇；澳大利亚、日本和大韩民国已采取切实步骤(例如通过代金券)来实施这一计划。成功施行全面应享待遇制度的例子包括法国和新加坡。<sup>81</sup> 在某些情况下，获得培训和学习机会与社会保护福利挂钩，例如在日本、大韩民国和越南是通过就业保险计划，在阿根廷、马来西亚和巴基斯坦是通过非缴费型社会转移支付。
85. 包括贸易全球化在内的全球变革驱动因素为积极的经济和社会转型提供了重要机遇，但也带来了挑战，例如技能不匹配问题，若不加以解决，将存在长期持续的风险。在这种情况下，特别是考虑到最近新冠疫情的影响，各国的目标是建立有效的技能需求预测和监测机制，并相应地调整技能开发的内容。
86. 疫情加速了各行各业工作的数字化，揭开了严重的数字技能差距。许多企业选择对员工进行培训，使他们的技能和角色适应不断变化的形势。例如，对 9 个非洲国家进行的应对新冠肺炎危机技能再培训和技能提升培训需求快速评估的比较研究结果显示，在疫情期间，58%接受调查的雇主向其现有员工提供了培训；调查中报告的所有培训中有 44%是关于使用数字技术进行通信的；另有 28%的培训是关于使用数字技术进行互联网连接。<sup>82</sup>
87. 对气候变化的适应行动与对绿色技能的需求增长是同步的。在世界各地，教育和培训机构正在缓慢调整以适应这种新的需求。2019 年，联合国 183 个会员国中有三分之二在其国家自主贡献方案<sup>83</sup>中认识到发展能力和普及气候变化知识的重要性，但在所有提交的国家自主贡献方案中，仅有不到 40%包含旨在支持落实气候相关目标的技能培训计划，超过 20%的国家根本没有在该领域开展任何人力资本相关活动的计划。<sup>84</sup>

<sup>80</sup> SDG Compass, “SDG 4: Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all”。

<sup>81</sup> 劳工组织和教科文组织, *A Review of Entitlement Systems for Lifelong Learning*, 2020 年。

<sup>82</sup> 劳工组织, *Guidelines on Rapid Assessment of Reskilling and Upskilling Needs in Response to the COVID-19 Crisis*, 2020 年; 劳工组织, *Comparative Study of Rapid Assessments of Reskilling and Upskilling Needs due to the COVID-19 Crisis*, 即将发布。

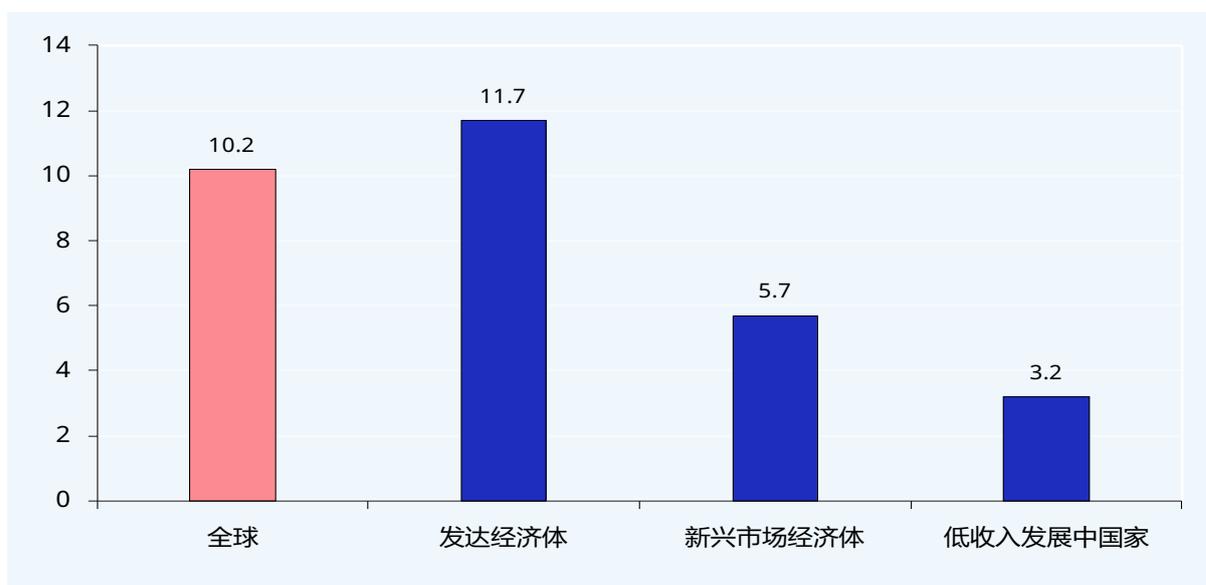
<sup>83</sup> 作为《巴黎协定》的一部分，各国承诺通过国家自主贡献确保落实《巴黎协定》，其中包括促进目标经济部门适应和减缓气候变化影响的措施。2019 年，联合国 183 个会员国提交了上述国家自主贡献方案。

<sup>84</sup> 劳工组织, *Skills for a Greener Future: Key Findings*, 2019 年。

### 1.2.5. 以就业为中心的宏观经济政策

88. 2020-2021 年，几乎所有国家都采取了一系列宏观经济政策措施来应对新冠肺炎危机，目的是防止经济崩溃、确保业务连续性和保护就业岗位。在这一背景下，大多数国家的宏观经济政策通过扩张性财政政策和高度宽松的货币政策发挥了关键作用。然而，尽管各国几乎一致支持采取大规模刺激措施，但发达经济体和发展中经济体之间存在显著差异，这解释了在可用财政资源差异巨大的情况下，复苏速度迥然不同的原因。
89. 在财政政策方面，各国通过增加支出和减少收入(也称为“线上”项目)以前所未有的支持力度予以应对，2020-2021 两年间规模总额达 10.8 万亿美元，占 2020 年全球 GDP 的 10.2%(图 11)。<sup>85</sup> 这一全球平均值掩盖了世界各地存在的巨大差异。在发达经济体，增加的支出和减少的收入平均占 GDP 的 11.7%，而在新兴市场经济体，估计为 GDP 的 5.7%，在低收入发展中国家则低得多，仅占 GDP 的 3.2%。虽然在相对支出方面存在巨大差距，但发展中国家这次采用的财政刺激措施已与以往应对危机的做法大不相同，后者通常侧重于财政紧缩。

► 图 11. 按收入水平分列的为应对新冠肺炎疫情而增加的开支和放弃的收入  
(占 2020 年 GDP 的百分比)



资料来源：基金组织，“新冠肺炎疫情各国财政应对措施财政监测数据库”，2021 年 10 月。

90. 新冠肺炎危机期间，货币政策也出现了类似的情况。与以往的危机不同，中低收入国家应对危机的办法是降低货币政策利率，以刺激经济和防止进一步崩溃。<sup>86</sup> 根据国际清算银行对 37 家央行收集的数据，截至 2020 年 4 月底，已有 31 个国家降息。4 个国家(丹麦、日本、瑞典和瑞士)和欧元区已经达到下限

<sup>85</sup> 国际货币基金组织(基金组织)，“新冠肺炎疫情各国财政应对措施财政监测数据库”，2021 年 10 月。除了额外开支和放弃的收入，政府还将大量资源分配给股票、贷款和担保(或“线下”项目)。

<sup>86</sup> Islam, *Macroeconomic policy responses to the COVID-19 crisis in emerging market and developing economies: current outcomes and evolving challenges*, 即将出版。

(其中 4 个国家的负利率先于疫情)。<sup>87</sup> 匈牙利于 2020 年 6 月降低了政策利率。根据大量采样国家(100 多家央行)的数据，2021 年 12 月的加权平均政策利率为 5.49%。<sup>88</sup> 在降低政策利率的同时，印度、印度尼西亚、南非和土耳其等许多中等收入国家的央行已转向非常规货币政策措施，包括资产购买(即量化宽松)。

91. 另一个重大宏观经济挑战是，截至 2021 年底，通货膨胀率上升，原因包括总需求增加、能源成本上升、商品和粮食价格上涨以及全球供应链的持续中断。为此，一些央行已经作出反应，在 2021 年底提高利率。然而，大多数央行仍将利率维持在历史低点。此外，即使利率上升，大多数国家的总体货币政策立场依然非常宽松，只有阿根廷和津巴布韦等少数例外。
92. 在 2022 年及之后时期，从新冠肺炎危机中复苏将取决于各国是否有能力提高疫苗接种率，特别是为那些遭受重创群体解决其面临的巨大体面劳动赤字问题所需的投资提供必要资金。然而，迄今为止采取的危机应对措施造成了巨额财政赤字。此外，政府收入由于总体经济活动减少而锐减：新兴市场经济体的政府收入占 GDP 的比率下降最为明显，从 2019 年的 27.0%降至 2020 年的 25.1%，而低收入发展中国家则从 14.9%降至 14.1%。<sup>89</sup>
93. 结果是，全球政府债务总量(占 GDP 的比率)在危机期间大幅上升(表 2)。2020 年，发达经济体的这一比率增加了 30 多个百分点(相对于 2001 年至 2019 年期间的平均值)，中等收入国家增加了约 20 个百分点。虽然低收入经济体的增幅较小(从 2001-2019 年的平均 42.0%增至 2020 年的 49.9%)，但这些国家在债务可持续性方面面临更大挑战，它们在未来几年将需要进一步的债务减免和支持，特别是在考虑到这些国家的债务比率预计在未来几年仍将居高不下的情况下。

► 表 2. 2001 年至 2025 年按区域/收入水平分列的债务总量情况(占 GDP 的比率)

区域	2001-2019	2020	2021-2025
发达经济体	89.5	122.7	119.6
新兴市场和中等收入经济体	43.4	64.0	66.9
低收入发展中国家	42.0	49.9	49.1

资料来源：基金组织，“新冠肺炎疫情各国财政应对措施财政监测数据库”，2021 年 10 月。

### 1.2.6. 产业政策(包括贸易、绿色政策)

94. 虽然产业和行业政策的作用仍至关重要，但最近的经验(例如哥斯达黎加、加纳、西班牙、南非和越南)表明，仅仅通过产业政策本身并不能确保成功实现结构转型。除了在设计阶段进行详细诊断，基于社会对话准确摸清不同行业的潜力之外，国家经验表明，需要将行业政策作为统筹兼顾的一揽

<sup>87</sup> 国际清算银行，“Central bank policy rates”。

<sup>88</sup> 央行新闻，“Interest Rates”。

<sup>89</sup> 基金组织，“Fiscal Monitor (October 2021)”。

子政策的一部分，并与国家总体战略的发展目标和经济目标相对接。<sup>90</sup> 许多国家已将照护、数字和绿色行业确定为有潜力创造体面就业并能够在经济发展中促进平等性和包容性的行业。

95. 关于贸易政策，许多国际和国内机构正在倡导加强贸易和体面劳动之间的联系，从而让所有工人（无论其雇佣关系或合同安排如何）和企业——特别是小企业以及妇女领导的创新企业——都能够在全球贸易体系中发挥积极作用并从中受益。<sup>91</sup> 政策制定者普遍认识到，技能开发对贸易成果极为重要，这在国家贸易战略和国家技能战略中都有所体现。
96. 关于绿色经济，国家就业政策为协调就业和环境目标提供了一个可行的切入点，特别是通过促进“绿色就业”。近年来，就业政策总体上变得更加有利于环境保护，并纳入了在绿色经济中创造体面劳动的各类措施。这些措施包括税收激励和对有前途的行业进行催化投资，以及培训和技能开发（包括作为积极的劳动力市场计划一部分的技能再培训）。然而，仍有空间对此类政策措施的设计进行进一步改进，并通过综合办法使其得到更为有效的落实。从更大的范围看，绿色就业问题往往被纳入国家发展框架，而不是专门的绿色就业政策框架。因此，这方面的成功尝试的特点是有一套促进绿色就业与打造更加绿色的经济的综合协调政策，特别是金融、产业、就业/劳动力市场、教育和技能开发政策。<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> David Kucera, Dorothea Schmidt-Klau 和 Johannes Weiss, “Industrial policies for structural transformation: Processes, institutions and methods”, 劳工组织出版物《2020 年全球就业政策评论》第 1 章。

<sup>91</sup> 世贸组织, “Public Forum 2016 – ‘Inclusive Trade’”, 2016 年。

<sup>92</sup> Nebuloni, Ernst 和 Epifanio。

## ▶ 第二章

### 面向劳动世界更美好未来的新一代就业政策

97. 关于就业战略目标的第二次周期性讨论<sup>93</sup>确定了综合就业框架的关键要素，包括：(a) 有利于就业的宏观经济政策；(b) 贸易、产业、税收、基础设施和行业政策；(c) 企业政策，特别是有利于可持续企业的环境；(d) 支持终身学习的教育政策和适应劳动力市场需求变化及新技术并扩大就业选择的技能开发政策；(e) 劳动力市场政策和机制；(f) 应对长期失业的政策；(g) 劳务移民政策；(h) 推动经济、就业和社会政策之间政策一致性的三方程式；(i) 有效的跨部门协调机制；(j) 推动青年人从学校到工作转型的综合启动战略；(l) 应对环境可持续性挑战与保证普遍公平转型的政策；(m) 应对新人口背景下就业和社会保护影响的政策；(n) 具有相关性并反映最新情况的劳动力市场信息系统；(o) 对就业政策和计划的有效监测和评估制度。
98. 根据这份清单，本章在不断变化的就业政策环境背景下讨论了与就业促进、危机复苏和劳动世界未来有关的主要政策问题和挑战。它阐述了作为劳工组织及其成员国实施综合就业政策框架理念的新一代就业政策的主要特点；探讨了这种就业政策框架为何对包容性的结构转型十分关键；并审议了包容性劳动力市场过渡政策为何对以人为本方针非常重要。本章还介绍了关于就业质量与就业数量的辩论，就关键政策领域提供了进一步见解。本章最后探讨了筹资问题，这些问题关系到综合就业政策框架，特别是国家就业政策的成功实施。

#### 2.1. 国际劳工组织支持的新一代综合就业政策

99. 《1964年就业政策公约》(第122号)规定通过制定和执行与其他国家发展政策相协调的国家就业政策和计划，促进充分、生产性和自由选择的就业。<sup>94</sup>根据该公约，应通过参与性进程制定就业政策，其方法应当是包容性、非歧视和可持续的，这一点在关于就业战略目标的第一次和第二次周期性讨论以及2020年普遍调查<sup>95</sup>中得到进一步阐述，以确保所有人都能自由选择就业。
100. 此后，劳工组织的所有计划和预算都体现了劳工组织执行第二次周期性讨论结论的方针，即在综合就业政策框架内通过国家就业政策开展工作，包括通过支持成员国努力制定和执行综合就业框架；找到正确的政策排序和组合；支持弱势工人和企业。
101. 虽然这一总体政策框架继续为成员国制定政策提供指导，但越来越需要对其进行调整，以适应迅速变化的劳动世界，特别是通过整合短期和长期措施(第2.2节)，加强对工人和企业转型的支持(第2.3节)，以及充分利用全新和创新的方法，更加注重及时和有效的实施(第2.4节)。正如《百年宣

<sup>93</sup> 劳工组织，“关于就业战略目标的周期性讨论”，国际劳工大会。

<sup>94</sup> 劳工组织，《1964年就业政策公约》(第122号)。

<sup>95</sup> 劳工组织，“在变化的环境中促进就业和体面劳动”，国际劳工大会第109届会议，2020年。

言》<sup>96</sup>和《行动呼吁》<sup>97</sup>所强调的，应该在一个综合的框架内实施这种新的适应性方针，确保各项政策相互支持，所有政策都采取以就业为中心的方针。

102. 新一代就业政策借鉴过去的经验教训，同时根据新出现的需求进行调整，继续包含对就业和劳动力市场具有影响的两个广泛政策领域：(1) 经济和社会政策，包括产业和行业政策、<sup>98</sup> 宏观经济政策、教育和培训政策以及私营部门发展政策；(2) 劳动力市场政策，包括积极和被动的劳动力市场政策/ 社会保护政策(图 12)。

► 图 12. 促进性别平等、支持以人为本复苏的就业政策



103. 新一代就业政策旨在更好地促进性别平等，更加关注处于不利地位的群体。在总体上支持扩大体面劳动，持续重点关注年轻人、妇女和非正规经济工人。此外，更加注重纳入因劳动世界动因而处于不利地位的新群体。

104. 与过去一样，新的综合就业政策包括需求侧措施和供给侧措施，以及与之配套的措施。但是，新的综合就业政策更加注重建设有利环境，支持私营部门作为创造就业的主要来源的作用，供给侧措施也有所扩大，因为采取了更强有力的整个生命周期方针，例如，注重终身学习。另外，重点还转向了更为结构性的转型视角，旨在重建社会，使其变得更具包容性、可持续性和韧性，同时通过促进安全和包容性的过渡，确保这一进程不让任何人掉队。这使该方针更具发展性视角。

<sup>96</sup> 劳工组织，《百年宣言》。

<sup>97</sup> 劳工组织，《关于全球行动呼吁的决议》。

<sup>98</sup> Kucera, Schmidt-Klau 和 Weiss。

105. 社会对话一直是就业政策的一个关键要素，它是顾及所有人的需求，特别是处于不利地位群体的需求的最成功保障。与社会伙伴的合作仍然非常关键，正在努力加强社会伙伴的作用。在开展社会对话的情况下，它通常有助于采取平衡和全面的方法，得到了广泛认可。
106. 虽然通过社会对话来对这种框架作出承诺是非常重要的，但将政策转化为行动是关键的成功因素。因此，就业政策框架需要充足资源、强有力机构和创新合作方式。在范围扩大的新一代就业政策中纳入了：农村经济；与向环境上可持续的经济和社会公正过渡相关的要素；旨在通过体面劳动促进和平、稳定、有韧性的社会的政策；促进整个生命周期中向体面劳动过渡的劳动力市场计划和就业服务。
107. 由于不同国家具有不同优先事项、背景和资源，劳工组织倡导的国家就业政策方法仍然是确保通过参与性进程设计和实施综合就业政策的工具，从而使各国能够确定自己的特定政策组合，根据各自的能力、可用资源和优先事项来实施各项措施。
108. 新一代就业政策还考虑到在某些情况下成员国可能需要更快的解决方案。因此，它支持更灵活的公共政策流程，使用能够更快速制定政策的设计(例如，通过更频繁监测，侧重政策周期更短的新战略或更短期的针对性措施)。
109. 此类灵活、促进性别平等和包容性的就业政策对于缓解新冠肺炎危机对许多国家就业和收入的负面影响至关重要，处理了需求侧和供给侧两方面问题。这些进程以快速国别诊断为基础，采用国家就业政策方针，在具备强有力机构并且将社会对话作为促进机制的情况下是最易于将其付诸实施的。将所有相关部委和利益攸关方包含在内常常会释放大量资源，确保就业和收入。

## 2.2. 结构转型、复苏与就业政策之间的联系

110. 结构转型是各国转向更具生产力的经济活动的进程，也意味着转向更高的可持续性，因为如果没有碳中和，从长远来看，所描述的生产力增长将是不可持续的。这种转变被认为能够带来生产力增长。如果社会能够公平分享生产力增长，那么这种增长能够提高工人收入和改善工作条件，包括适足的工作时间，同时还能够促使在创造就业方面进行更多投资。从这个意义上说，劳工组织认为结构转型是就业数量和就业质量的提高，也是成功的发展进程的一个重要部分。
111. 这种结构转型进程需要成为长期发展目标，因此也应当对当前的危机复苏战略产生影响。作为一个目标，《行动呼吁》<sup>99</sup>提出的以人为本复苏将确保复苏进程带来长期的包容性结构转型。这种复苏战略的成功实施依赖四大支柱：(a) 包容性经济增长和发展；(b) 保护所有工人；(c) 全民社会保障；(d) 社会对话。
112. 复苏进程中的宏观经济政策应当不仅仅起到反周期的作用，即旨在恢复危机前的成果，还应当处理世界各地的结构性挑战和体面劳动赤字的根源。这通常涉及一系列以广泛创造体面就业(包括正规

<sup>99</sup> 劳工组织，《关于全球行动呼吁的决议》。

化努力)为目标的财政政策，辅之以行业政策、技能开发和积极劳动市场政策、有利的工商业环境以及为实现普遍和适足的社会保护进行逐步和可持续的投资。<sup>100</sup>

- 113.** 此外，实现长期复原力需要多边行动和全球团结，例如在疫苗获取、债务重组和促进绿色过渡方面。弥合社会保护缺口和提供全面、适足和可持续的全民社会保护仍然特别是促进包容性结构转型的一个关键优先事项。在财政资源有限的情况下，需要采取多边行动，为这些制度找到公平和可持续的筹资，特别是在发达经济体的通胀压力威胁到全球筹资状况的情况下。
- 114.** 最后，社会对话需要在应对疫情及其他问题上发挥关键作用。在复苏时期，由于供需失衡持续存在，社会对话对于找到具有积极宏观经济效应、对公司和工人双方都有利的解决方案至关重要。这也需要对公共行政部门、雇主组织和工人组织进行能力建设，使他们能够有效参与这些进程。

### 2.3. 向更具平等性和包容性过渡：以人为本方针的必要性

- 115.** 为做好对劳动世界未来和相关挑战的准备，就业政策需注重在有创造就业潜力的产业创造就业，同时为实现包容性、可持续和有韧性的经济铺平道路，促进劳动力市场过渡，确保没有人掉队。从这个意义上说，需实现的经济结构转型以及注重公平和包容性的过渡都将对人们最重要的问题置于行动中心，使发展进程人性化。此类政策应旨在将劳动世界的挑战转化为机遇。例如，新技术的引入，特别是人工智能和机器人技术的引入，已经开始改变劳动力市场，包括在新兴国家和发展中国家的劳动力市场。这些技术成就不应威胁到就业，特别是低技能工人的就业，而是应该用来改善工作条件，提高劳动力市场制度的绩效，并在对未来敏感的产业创造就业。失去工作的工人需要得到妥善保护和必要支持，以便能够过渡到新的工作岗位。旨在实现气候变化目标——另一个重要的以人为本目标--的经济转型也意味着高污染产业的某些高薪职业将不复存在，需要向这些行业受影响的工人提供新的机会和管理得当的过渡。全球化进程需要具有包容性和公平性，使价值链上的人们能够从日益增长的贸易和全球化生产过程中获益--这是就业政策发挥重要作用的另一个领域。最后，以人为本的就业政策需适当考虑到老龄化社会的影响，确保年龄较大的人能够按照自己的愿望过上有尊严的充实生活。
- 116.** 创造足够的就业仍然至关重要。然而，所创造的工作岗位必须是体面的，必须被纳入更广泛的迈向更具包容性和更绿色社会的发展方针。此外，它们的重点需放在管理过渡问题上，确保不让任何人掉队。
- 117.** 对必要的结构转型进程和由于发展进程而需向新的工作岗位过渡而言，所必需的技能组合变得越来越复杂。为使工人获得这些技能组合，需要进行积极主动的投资，确保为终身学习和终身过渡提供正确的工具和机构。有效的就业服务需要与教育机构实现良好的衔接，以便充分预测相应的培训和再培训需求。提高技能的举措也要求根据本地劳动力市场的发展对未来的技能需求进行适当的预测。在这方面，完善的国家劳动力市场观察站和劳动力市场信息系统必不可少，特别是与新的数字技术相结合。

<sup>100</sup> Kucera, Schmidt-Klau 和 Weiss。

**118.** 此外，社会保障待遇及其连续性和可携带性比以往任何时候都更加重要，在人们面临越来越富有挑战性的过渡的情况下，它们是社会的支柱。

## 2.4. 面向更美好的劳动世界未来的政策领域：“如何”实施

**119.** 劳工组织《全球行动呼吁》<sup>101</sup> 强调有必要在加速实施《百年宣言》<sup>102</sup> 的基础上实现充分包容性的复苏。这意味着就业政策应该有助于重建经济，处理系统性和结构性不平等以及疫情之前存在的其他长期社会和经济挑战。本节讨论了需要什么政策以及需如何实施这些政策。

### 2.4.1. 促进包容性结构转型的政策

**120.** 结构转型并非一个新的概念。处于不同发展水平的国家都力图重塑经济，提高生产力和生活水平。然而，这种结构转型进程在各国和各区域之间产生的影响非常不均衡，一些经济体，特别是最不发达区域的经济体生产力下降，原因是劳动力从生产率较高的产业重新配置到生产率较低的产业。因此，只有通过包容和可持续的结构转型进程，最终为所有人创造体面劳动，包括保护所有工人，才能重建得更好。为让这一点成为现实，各种不同政策需要重新调整重点，更具就业敏感性和包容性。以下各节将讨论关键政策领域。虽然所有这些领域都很重要，但它们的成功在很大程度上取决于强有力的社会对话。加强社会对话机制和社会伙伴参与不同政策领域的设计和实施的能力需成为优先事项。

### 实现充分和生产性就业的宏观经济政策

**121.** 近几十年来宏观经济政策的重点主要是抑制通胀，它们需转向以创造体面就业为明确目标。财政当局、中央银行和国家开发银行(若有)拥有一系列政策工具，可以用来促进企业发展、创新和创造就业，并促进投资和贸易，这将转而创造就业(见专栏 2)。建立管理整个商业周期总需求的机构能力，引入基础广泛的累进税制，建立支持经济生产性部门的透明和监管得当的金融中介，这些是根据可持续发展目标 8 实现充分和生产性就业的关键成功因素。鉴于税收在财政政策中发挥重要作用，需要深入讨论企业是否应缴纳机器人税；针对数字企业的优惠税收制度；以及有针对性的研发税收减免和专利盒。

#### ► 专栏 2. 菲律宾国家就业复苏战略

为了应对新冠肺炎危机对菲律宾经济和劳动力市场造成的大规模破坏，政府采取了全社会一体行动的方针，根据最新的《菲律宾 2017-2022 年发展计划》和《菲律宾再充电计划》制定了国家就业复苏战略。该战略的方针基于劳工组织应对危机社会经济影响的四大支柱政策框架，其四项行动成果注重(1) 重启经济；(2) 恢复消费者和企业的信心；(3) 劳动力技能升级和重塑；(4) 为进入劳动力市场提供便利。

<sup>101</sup> 劳工组织，《关于全球行动呼吁的决议》。

<sup>102</sup> 劳工组织，《百年宣言》。

- 122.** 在当前情况下，财政政策的目标必须不仅是要保护就业、工资和收入，恢复疫情之前的就业水平，还要处理结构性障碍，促成经济增长，减少贫困和不平等，投资于更具包容性和可持续性的未来。<sup>103</sup> 视各国的制约因素和优先事项，这涉及一系列旨在广泛创造体面劳动(包括正规化努力)的财政政策，辅以产业政策、技能开发和积极劳动市场政策(包括弥合数字鸿沟)，以及对普遍和适足社会保护制度的持续投资。必须指出，财政政策在促进高收入国家包容性增长方面发挥了积极作用，这也适用于新兴和发展中国家，尽管它们的财政空间相对有限。在新兴经济体的倍增效应通常小于发达经济体，但它们的性质是一样的。
- 123.** 货币和汇率政策也是有利于就业的宏观经济框架的重要组成部分，其目标可以既包括价格稳定，也包括充分就业。例如，美国美联储系统自 1978 年以来就有这种权责。2018 年，新西兰储备银行的权责被修改为除价格稳定外，还包括“最大程度的可持续就业”。稳定和有竞争力的汇率也可以在支持经济多样化(可持续发展目标具体目标 8.2)<sup>104</sup> 和管理资本流动的周期性波动方面发挥重要作用。这样的汇率框架可以支持贸易产业(农业和制造业)以及具有大规模“学习溢出效应”的产业的发展，从而促进新技术的传播。就业密集型投资战略以及增强贸易的就业影响也是创造高质量就业的关键。

## 产业政策

- 124.** 产业政策能够通过促进将就业和产出向生产力更高的产业转移，帮助实现提高生产力和充分就业的双重目标——需注意到在这一过程中有些产业会失利，这些产业的工人和企业可能在可能进行的过渡中需要得到支持。从狭义上讲，产业政策涉及到促进包容性结构转型，转向生产率更高的产业。更广泛而言，产业政策还涉及基础设施和技能开发投资，以及有利的宏观经济和贸易政策，其目标往往是更坚实地融入国际市场。鉴于气候变化的紧迫性，产业战略还须涉及减缓和适应气候变化方面投资的体面劳动潜力。产业政策驱动的包容性结构转型进程也为各国提供了减少非正规性的机会(可持续发展目标指标 8.3.1)，特别是在发展中国家的中小微型企业。
- 125.** 包容性结构转型政策需要考虑到在不同时期和不同产业，经济增长转化为更高生产力和/或收入的程度有所不同。<sup>105</sup> 一个关键因素是一个国家所处的发展阶段——特别是该国是否以农业为主；是处于工业化早期还是中期；目前是否正在经历过早去工业化；或者它是否确实已达到成熟后工业化阶段(专栏 3 和专栏 4)。

<sup>103</sup> 关于美国的情况见：Ilan Strauss, Busi Sibeko 和 Gilad Isaacs, *Towards a Transformative Macroeconomic Policy Framework for Employment Generation in Africa*, 2021 年。

<sup>104</sup> 联合国，“可持续发展目标：具体目标 8.2。”。

<sup>105</sup> Sangheon Lee 等。

### ▶ 专栏 3. 乌干达结构转型

乌干达采取了许多措施促进私营部门发展，但它在促进结构转型方面取得的成功有限。性别、劳动和社会发展部最近进行的一项“就业诊断分析”发现，就业主要在农业和商业的小规模、低生产率活动中有所增长，但在制造业和其他生产率较高的产业却有所下降。鉴于该国制订了一个雄心勃勃的国家就业计划和第三个国家发展计划，现在的重点是确定富有创造生产性就业的潜力的产业。

资料来源：乌干达，性别、劳动和社会发展部，“乌干达就业诊断分析研究”，2017年。

### ▶ 专栏 4. 苏里南在战略规划中将农村转型作为重点

2021年10月，苏里南政府批准了2022-2026年五年发展计划，目标是到2030年实现可持续发展目标8，同时注重最有效的干预措施，以实现从新冠肺炎危机中以人为本复苏。该计划基于坚实的数据驱动实证，优势、劣势、机遇和威胁(SWOT)分析，情景分析以及部际磋商和社会对话。该计划确定了短期和中期战略干预措施，重点是促进农业食品和其他农村经济产业的体面劳动。劳工组织在整个决策过程中提供分析支持和技术咨询，包括向苏里南规划局和国家统计局提供技术支持，开发新的宏观经济建模工具。

资料来源：苏里南，苏里南规划局，“2022-2026年长期发展计划”。

126. 在许多低收入国家，劳动力从低生产率农业转移到低生产率服务业(通常是在非正规经济中)，几乎没有或根本没有工业活动。因此，确定制造业(尤其是作为宝贵技能来源的手工业)和现代服务业中的机会对于吸纳离开农业和其他资源密集型行业的工人和提高生产率至关重要。它还将确保对有前景的产业，包括绿色经济产业的发展进行正确投资。农村地区仍然存在许多阻碍实现可持续发展目标8的问题，如低生产率就业、非正规就业和劳动贫困。因此，有必要提高农业生产率(例如通过养护农业)并投资于农村非农就业。促进农村工业化有助于提高农村地区的收入和生活水平(专栏5)。

### ▶ 专栏 5. 中国迈向正规化就业的道路

为劳工组织进行的一项研究表明，中国的正规就业率从2000年的44%上升至2012年的65%。这是工业化战略(也涵盖乡镇企业形式的非农产业)的结果，促进农业劳动力向农村地区内非农产业迅速转移，向城市地区迁移，以及在城市地区内部转型。

城市地区正规新兴企业的就业份额从1%上升到30%，而小微企业的就业份额从低于5%上升到40%。余下的30%为传统正规就业(在1990年占95%)。

资料来源：Nomaan Majid，“The Great Employment Transformation in China”，就业工作论文第195号(劳工组织，2015年)。

127. 特定产业的增长也取决于具有产业优先事项的技能 and 培训政策。这些政策涉及技能需求评估、相关能力标准的设计和培训方案的实施。产业性方法尤其能够处理技能培训和市场需求之间的差距问题，因而越来越被视为克服统一技能开发方法局限性的一种方式。

## 气候变化政策

- 128.** 打造绿色经济只有其具有环境和社会可持续性，即实现**公正过渡**<sup>106</sup>的情况下才会取得成功。向绿色经济转变意味着生产体系实现向对环境具有积极影响或较少负面影响并助力减少灾害风险的生产体系的结构转型。这还可能需要其他转变，例如放弃某些经济活动，以及(劳动力)从过热、易发洪水或干旱的地区迁出。可通过以下途径实现促进公正过渡的包容性结构转型：扩大绿色产品和市场；投资于降低风险的项目、生物多样性项目和海洋保护项目；促进向循环经济和可再生能源的技术过渡。
- 129.** 尽管转向低碳经济的净总体就业影响可能是积极的，<sup>107</sup>但会有胜利者和失败者，特别是在过渡期间。因此，需要为受到负面影响的工人提供具体支持。<sup>108</sup>在受到脆弱性影响的国家，公正过渡可通过加强劳动世界与减少灾害风险、气候变化行动和可持续发展之间的联系，为解决灾害和气候脆弱性的根本原因提供机会。此外，向绿色经济过渡在就业质量方面并不是中性的，不同国家和产业之间以及价值链内部存在显著差异。例如，可再生能源的上游活动通常与高质量的工作相关，而下游活动(例如生物能源中的农业生产)的相关工作则可能面临恶劣工作条件。回收活动也是如此。虽然上游回收活动主要产生正规工作，但许多非正规工人在发展中国家从事拾荒者工作，他们没有社会保护，其劳工权利也得不到尊重。因此，各种政策应该帮助工人和企业通过技能再培训、技能提升培训、企业发展和采用更可持续的生产流程来实现公正过渡。
- 130.** 国家就业政策提出了不同战略，以达到绿色目标。毛里求斯的就业战略依赖若干行业(绿色建筑业、可再生能源业、有机农业、生态旅游以及纺织业节能节水)，同时设想了适当的立法措施，对有关职业道路的就业服务和职业指导部门的支持，以及对绿色企业的激励措施。在摩洛哥，绿色就业被视为克服地域差异的一种手段，《摩洛哥国家就业政策(2015-2025年)》鼓励地方性可持续发展举措注重资源保护和扩大循环经济。国家就业政策全面提供了需求侧和供给侧措施以及加强劳动力市场治理的机制。宏观经济和产业政策(例如财政改革和促进增长的产业战略)是摩洛哥政府实现这些目标的主要工具。
- 131.** 然而，国家就业政策还越来越需要解决工人和企业面临的与气候变化影响有关的特定风险，如气温上升、干旱和洪水以及海平面上升。为应对这些风险，需将不同的政策措施结合起来，将其纳入国家就业政策或与国家就业政策保持一致，如职业安全与卫生措施、对抵御气候变化的基础设施的投资、更完善的自然资源管理、孵化适应技术和企业、加强社会保护、公共就业计划、积极劳动力市场政策、技能开发和降低工作场所风险。<sup>109</sup>

<sup>106</sup> “公正过渡”框架在不同舞台得到了各国政府的国际认可，包括劳工组织，该组织于2013年通过了关于这一问题的结论，并制定了关于这一问题的指导方针。见：劳工组织，《向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》，2015年。

<sup>107</sup> 可持续农业和强有力的森林保护每年可以产生超过2万亿美元的经济效益，创造数百万个就业机会并改善粮食安全，同时提供三分之一以上的气候变化解决方案。例见：联合国，秘书长《我们的共同议程》报告，2021年。

<sup>108</sup> 劳工组织，《Skills for a Greener Future》。

<sup>109</sup> 全球适应问题中心，“Jobs”，*State and Trends in Adaptation Report 2021: Africa – How Adaptation Can Make Africa Safer, Greener and More Prosperous in a Warming World*中的一个章节，2021年。

**132.** 向低碳和资源节约型经济过渡所面临的问题和挑战往往错综复杂、相互关联，需要统筹政策规划、制定和实施。以更加一体化的方式使关键政策保持一致和促进系统化的政策协调对于实现《巴黎协定》的宏伟目标至关重要。<sup>110</sup> 此外，应推行有效的劳动力市场信息和技能预测及监测制度，以便更好地了解绿色经济中的就业变化以及技能需求的相关变化。随着关于就业影响和技能需求的分析和数据的改进，可以做出更为知情的决策，以抓住绿色转型的机遇，同时更充分地应对相应挑战。

### 生产力生态系统和可持续企业

**133.** 《百年宣言》<sup>111</sup> 和《全球行动呼吁》<sup>112</sup> 都强调并重申了生产力增长的核心地位，生产力增长使各经济体能够维持增加体面劳动机会和提高生产力所需的经济增长水平。现在比以往任何时候都更需要协同努力，支持生产力增长，这是包容性、可持续和有韧性复苏的一个关键决定因素。

**134.** 实证表明，在许多工业化国家，相对于生产率增长，实际平均工资增长放缓，同时一线企业和其他企业之间存在工资和生产率增长差异。工资与生产率脱节也是大多数新兴和发展中经济体关切的问题，在这些经济体中生产力增长已经放缓，对促进技术转让和更有效的企业层面管理流程至关重要的全球供应链一体化程度正在下降。

**135.** 这些挑战无法通过简单的解决方案加以应对，因为生产力增长是由跨政策、机构、市场和企业的多种相互作用决定的。因此，生态系统方法力图处理宏观、中观和微观层面的生产力和体面劳动赤字动因，从而找到能够提高生产力并公平分配收益的相辅相成的解决方案。它应该基于工人和雇主之间创新的生产力伙伴关系以及相关公共-私营平台，包括通过社会对话。应在一个综合战略内实行对不同的一揽子政策加以结合和协调的干预措施，这种战略基于全局性方针，强化政策、产业和企业层面的生产力动因，与促进从危机中实现包容性、就业富集型复苏的努力保持一致。

**136.** 行业层面的干预措施可包括改善市场支持职能和市场准入(例如，改善获得熟练劳动力、金融服务或企业发展服务的机会)以及开展有针对性的建立联系运动，改善中小企业、其供应商以及市场之间的联系。制定能力框架可为特定产业中的技能工种专业化提供支持，从而加强劳动力技能，减少劳动力市场中的技能不匹配。要从技术变革中获益，需对工人技能再培训和技能提升培训进行投资，还需具备促进采用技术和提供获得资本机会的政策，以便中小企业能够获得技术创新。为了解决正规化问题和提高生产力，应通过企业集群、合作社和财团等商业联系促进企业扩大规模，帮助小企业实现它们无法独自实现的规模经济，从而刺激生产力增长。

**137.** 在企业层面，应通过提高企业发展服务的质量和可及性，使中小企业及其工人能够提高知识和能力，推行针对企业层面生产率和工作条件的做法和战略。提高企业层面技能和能力的工作(如与工作场所合作、质量管理、生产率和更清洁的生产、人力资源管理以及职业安全与卫生有关的工作)应与改善产业层面熟练劳动力供应的潜在努力齐头并进。

<sup>110</sup> 联合国气候变化框架公约，《巴黎协定》，2015年。

<sup>111</sup> 劳工组织，《百年宣言》。

<sup>112</sup> 劳工组织，《关于全球行动呼吁的决议》。

- 138.** 生产力生态系统的成功与更广泛的可持续企业发展政策相关联。2007 年国际劳工大会通过的关于促进可持续企业的结论强调了促进可持续企业的有效政策的关键要素，包括在可持续基础上促进企业创建、成长或转型的环境；政策协调和一致性；吸引对产业和价值链的投资，这些投资对提高增长的就业含量非常重要；获得信息、工商业和金融服务；负责任的工商业行为；社会对话。根据劳工组织《1998 年中小型企业创造就业建议书》(第 189 号)，企业政策应具有两个重点：(1) 确保工作条件能够导致公平、消除贫困和社会福利；(2) 提升生产力和获得竞争性资源的机会。
- 139.** 实现人人享有体面劳动不仅需要现有企业的增长，还需要有意愿和机会通过创业来创建新的企业。鉴于在成功创业方面的不确定性和成本，一个共识是在有利的工商业环境下良好运转的生态系统是支持新创办企业的基础。包容性创业生态系统方法促进制定政策，通过企业孵化器和加速器以及创新中心推动可持续创业，确定创新组织能够如何促进创业和推动可持续企业增长。女企业家发展计划促进专门面向女企业家提供支持的措施。
- 140.** 有韧性和成长型中小微企业需要获得资金；然而，不能够充分获得资金仍然是最常见的制约因素。新冠肺炎疫情增加了以下方面的紧迫性：促进获得金融产品和服务和提供国家金融教育战略，以便使潜在用户充分了解内在风险。劳工组织的应对冲击保险机制支持金融机构和政府测试创新的风险管理方法，例如将储蓄、信贷和保险(以及风险防范)结合起来，寻求更全面的解决方案。
- 141.** 跨国企业和大型国内企业是任何工商业生态系统的要素。它们在创新、贸易、人力资本形成和生产力方面发挥着关键作用。此类公司还在其供应链中创造需求；为以前没有提供的产品和服务开拓市场；创造盈余，改善工人收入和就业条件；产出惠及其他企业的专门知识，转而可以从知识和技能转让以及通过参与价值链而创造的更多市场机会中极大地受益。促进这些价值链的包容性的系统方法为推动在可持续企业创造更多更好的就业岗位提供了重要机会；因此，多国企业和大型国内企业是政府政策的一个重要切入点。虽然跨国企业对发展的贡献仍是一个新兴领域，但一些跨国企业正在使其供应商发展战略与政府政策保持一致，以帮助促进公共-私营伙伴关系，特别是发展联合项目，与中小企业建立业务联系，以提高其生产能力和支持正规化。<sup>113</sup>
- 142.** 社会互助经济，特别是通过合作企业的发展，为创造生产性就业和体面劳动提供了一个重要的补充渠道。因为社会互助经济企业是价值驱动的，它们为更好地组织工作和生产提供了创新解决方案。在劳工组织的支持下，越来越多的国家正在采取促进社会互助经济的国家政策。劳工组织目前的战略是通过以下方式支持更广泛的社会互助经济：(一) 就合作社和更广泛的社会互助经济机构提供法律和政策、立法以及规范方面的建议；(二) 深化全球、产业、国家和地方层面的研究和知识创造工作；(三) 发展和升级培训和能力建设举措，加强社会互助经济的支持机构以及二级和三级组织；(四) 启动、实施和扩大发展合作项目，提供更好的服务，促进和推动社会互助经济；(五) 加强劳工组织三方成员与社会互助经济伙伴之间的伙伴关系和外联。

<sup>113</sup> 劳工组织，“专题政策简报-企业正规化”，2016 年。

## 基础设施和环境方面的就业密集型投资

- 143.** 包容性结构转型需要私人 and 公共部门的投资。公共投资政策界定了政府投资的需求和范围。一般而言，基础设施支出在此类公共支出中占很大比例，并经常被用作应对危机的财政刺激措施。它可能包括在应对气候变化项目方面的支出；使现有基础设施现代化，提高各产业的绩效；并改善获得社会和社区服务的实际途径。
- 144.** 基础设施支出还能够通过不同渠道产生影响，这取决于项目的设计、采购和实施方式。例如，更具包容性的基础设施发展能够惠及弱势群体，并增强投资对创造优质就业、技能开发和可持续创业的影响。
- 145.** 使基础设施发展更具包容性的方法不仅能创造更多就业，还能提供切入点，提高就业质量，宣传良好工作条件(包括适当的工资)、就业能力和社会保护的重要性。多年来，劳工组织制定并展示了使基础设施发展更具包容性的方法，并提供支持，在公共和私营部门进行能力建设，以应用这些方法。当适当考虑到所有经济、社会和环境层面时，基础设施投资可能会越来越有助于实现经济结构性变革，创造更多更好的就业，改善自然环境。在使用本地资源的情况下尤其如此(专栏 6)。

### ► 专栏 6. 基于本地资源的方法

劳工组织正在推广使用基于本地资源的方法和技术，在发展和维护基础设施，包括绿色工程中，结合并优化利用本地资源。基于本地资源的方法的目的是在整个项目周期优化本地资源的使用，创造在本地经济中流通的收入，构建本地主导权和维护资产的能力。本地资源包括：人力资源；本地企业；通过本地供应商采购的本地材料(建筑材料和工具)；以及本地知识和技术。此类方法还鼓励妇女、青年人、残疾人、土著和部落人民参与干预措施的规划、实施、监测和评价。例如，在应用此类方法时，绿色工程的劳动力密度可增加 35%，潜在就业待遇也能够提高。

- 146.** 此外，全球气候危机要求大幅增加对环境恢复和保护以及适应气候变化的投资。需要通过政策和财政支持扩大对特定产业的绿色投资，促进创造体面劳动。因此，公共财政和公共采购可用于实现环境和社会目标。
- 147.** 绿色工程的概念是指对公共基础设施、社区资产、自然区域和自然景观进行就业密集型发展、恢复和维护，以便不仅有助于实现环境目标，如适应气候变化和自然灾害、环境复原、生态系统恢复和自然保护，而且有助于体面劳动和包容性。绿色工程的常见例子包括水土保持、重新造林、灌溉和防洪。

## 技能政策

- 148.** 本章通篇提到了为包容性结构转型进程创造适当技能的必要性。技能政策如何促进和支持包容性结构转型取决于一个关键问题，即政府能够在多大程度上协调教育和培训政策与其他公共政策和战略，包括财政、产业、贸易、投资、环境和气候变化政策。最近在 2021 年第 109 届国际劳工大会上进行的关于技能和终身学习的一般性讨论得出的结论是各国政府应促进产业合作，让所有相关利益攸关方参与汇集专门知识、资源和资金，用于具体的提高技能和重塑技能的行动以及跨产业合作。

- 149.** 需要在国家层面、国家以下层面(视情况)和产业层面对受到结构转型影响的产业的技能需求变化进行针对性分析和预测，以便能够回应特定部门的技能需求，改进技能开发政策、战略、计划和服务。应重点开发核心技能，包括社交、情感和基本数字技能，以提高对不断变化的生活、工作和社会需求的适应力，实现可持续未来。
- 150.** 技能政策和战略还应与社会保护和积极劳动力市场政策相结合，以促进获得技能、重塑技能和提高技能；增强就业能力和适应力；确保成功和公平的劳动力市场过渡以及受到结构转型不利影响的人获得体面劳动的机会。
- 151.** 尽管发生了新冠肺炎危机，技能发展和终身学习体系的数字化潜力仍在很大程度上未得到开发。这包括使用实时大数据进行技能预测；在线和混合培训交付；区块链技术支持的鉴定和资格认证；治理和管理流程的数字化。有必要建立一个全面政策框架，促进技能发展和终身学习体系的数字化。
- 152.** 在疫情期间，全球对绿色就业技能的需求增加，出现了足够熟练的工人短缺的迹象。领英称在过去三年中，对绿色或绿化活动相关技能的需求出现了两位数 and 三位数的增长。需求增长最快的领域是生态系统管理、环境政策和可持续采购。<sup>114</sup> 这种趋势不仅反映了公共政策的转变，也反映了新的企业行为。
- 153.** 劳工组织对九个非洲国家重塑技能和提高技能方面的需求的快速评估证实了对绿色技能的需求，在评估中大约三分之一的雇主、工人和求职者表示需要绿色就业技能再培训，以找到新的工作和支持经济复苏。<sup>115</sup> 劳工组织先前的研究还显示，向能源可持续性和循环经济过渡将创造就业，特别是中等技能水平的就业，并将需要诸如水管工、电工、建筑工人、制造业工人、销售人员和技术人员，他们需具备适当结合的技术和可转移核心技能。<sup>116</sup> 因此，针对绿色就业技能的政策应该是国家一级的优先事项，目标是促进环境和气候变化政策与技能和就业政策之间的更好协调。除了公共政策之外，加强社会对话以及雇主和工人的更好参与对于在国家层面和产业层面确定重塑技能和提高技能的优先事项至关重要，对于在治理和筹资方面的共同责任也至关重要。

### 脆弱环境中具有冲突敏感性和促进和平的政策框架

- 154.** 根据《2017年面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第205号)，并正如联合国秘书长最近的《我们的共同议程》报告所强调的，联合国需协助各国支持新的社会契约，该契约立足于人权，以信任、包容、保护和参与为基础。
- 155.** 就业政策框架必须逐步投资于这方面的能力：在更广泛社会背景下分析新冠肺炎疫情的影响，包括在冲突动态方面的影响。除了冲突敏感性之外，为确保危机应对措施能够支持可持续和平，需要采用促进和平的方法，即积极主动地确定就业以及包括社会保护在内的其他干预措施能够如何促进和平。在这方面，促进性别平等非常关键。虽然即期措施是必要的(创造就业、提供收入保障和医疗

<sup>114</sup> Karin Kimbrough, “Building a Sustainable Future Requires ‘Green’ Skills”, 领英, 2021年4月28日。

<sup>115</sup> 劳工组织, *Comparative Study of Rapid Assessments of Reskilling and Upskilling Needs due to the COVID-19 Crisis*, 即将发布。

<sup>116</sup> 劳工组织, *Skills for a greener future*。

保健以及帮助维持生产力)，但它们应该成为旨在处理脆弱性根本因素的更广泛、更长期复苏愿景的一部分。干预措施可在精心选择目标的基础上，根据冲突敏感性考量，侧重雇用弱势和受排斥群体，并在选择参与者时支持群体间互动(例如流离失所者/接收社区)。

156. 当新的危机出现时，应该迅速扩大现有公共就业计划的规模。必须通过参与性和包容性方法来制定所有此类政策，确保它们是适当的，符合人们的需求。它们应该能够因此而提高对国家当局的信任，加强社会凝聚力。鉴于许多受冲突影响的脆弱环境的财政空间有限，未来几年将需要更多的国际合作和团结互助。
157. 疫情的规模扩大了其改变根本上不可持续的政治和社会状况的潜力，从而创造一个有利于深化改革和真正建设和平进程的环境。这可能给发展行动方提供更好的机会，与政府对口部门和社会伙伴、当地领导人和社区合作，启动更具包容性的进程，实现更深远的以人为本就业政策改革以及可持续和平。

#### 2.4.2. 促进成功公平过渡的政策

158. 结构转型将不可避免地涉及艰难的政策选择。更重要的是，它还将涉及对工人和企业而言富有挑战的过渡进程。除非为向更好的状况过渡提供有力和有效的支持，否则这些进程可能导致胜利者和掉队者之间的两极分化。

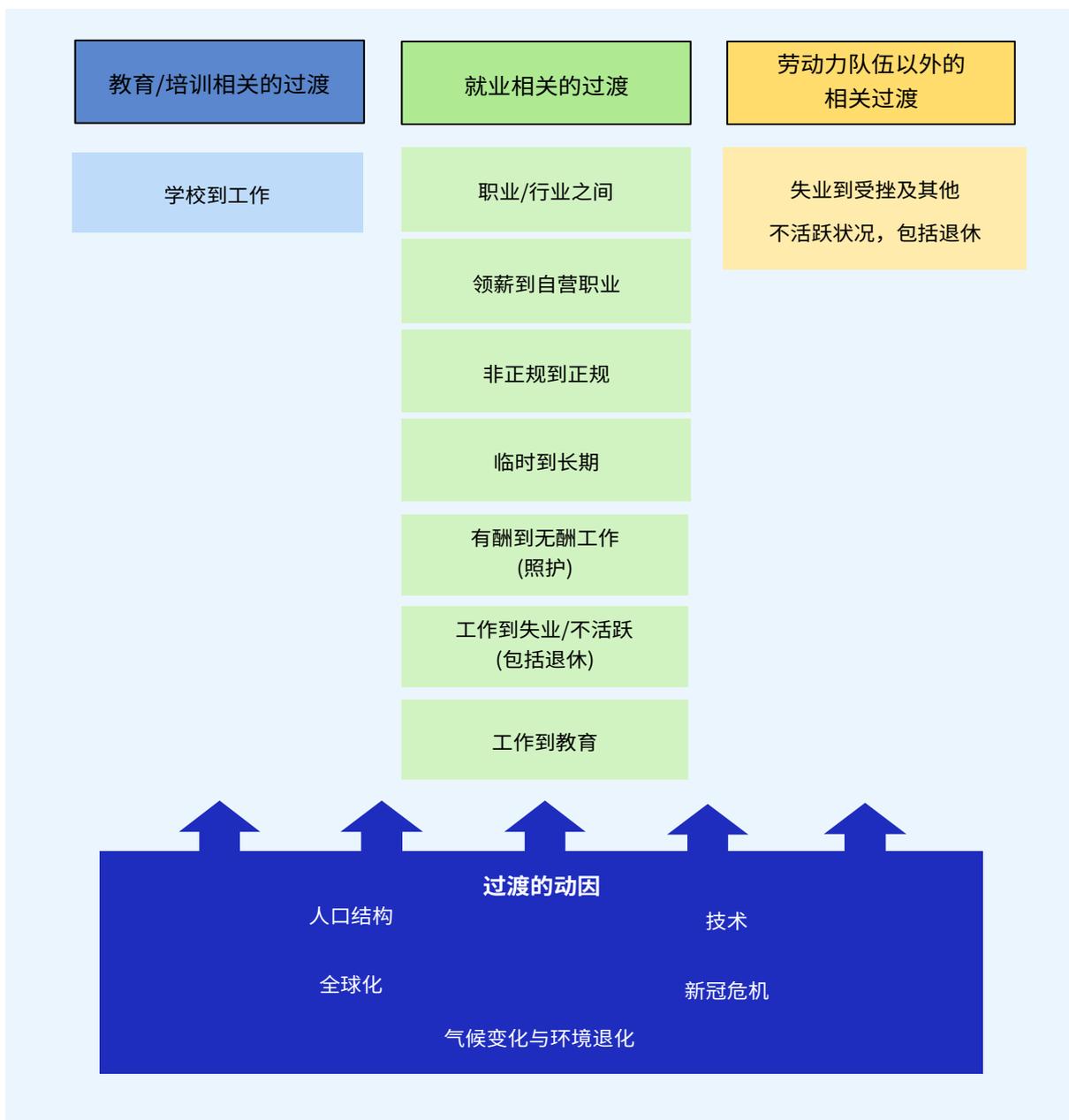
#### 整个生命周期中的过渡

159. 《百年宣言》<sup>117</sup> 呼吁所有成员国加强“所有人受益于不断变化的劳动世界机会的能力”，特别是通过“支持人们度过他们在整个职业生涯中将面临的过渡的有效措施”。因此，成员国将管理整个职业生涯中的劳动力市场过渡问题置于构建劳动世界未来的以人为本方针的核心。这一政治声明提请劳工组织考虑一个相当广泛和多维的劳动力市场过渡理念。
160. 以人为本劳动力市场过渡方针超越了劳动力市场状况的变化，考虑到工人在自由选择的人生道路中的意愿。例如，它考虑到个人在有酬和无酬工作状态以及其他可能的状态之间流动的情况。图 13 举例说明了个人一生中可能面临的最重要的过渡类型，以及当前可能影响此类过渡的发生、频率和质量的一些经济、社会和环境动因。审议一项整个生命周期的劳动力市场过渡方针完全符合劳工组织权责，特别是符合第 122 号公约，该公约支持制定促进充分、生产性、自由选择的就业的政策。<sup>118</sup>

<sup>117</sup> 劳工组织，《百年宣言》。

<sup>118</sup> 劳工组织，第 122 号公约，序言。

► 图 13. 整个生命周期中各种过渡的例子以及动因



资料来源：Guillaume Delautre 等，“Moving towards a Life Course Perspective to Labour Market Transitions: Approaches and Challenges”，2021 年。

161. 这种方针需要纳入两个主要因素：(1) 工人的年龄，认识到人生的每个阶段都有与之对应的特定劳动力市场挑战，以及个人轨迹在一定程度上是不可逆转的，因为早期过渡、机会和制约因素会对整个职业生涯产生影响；<sup>119</sup> (2) 许多方面的社会互动决定了人们面临的机会和制约因素，如工作、家庭和照护义务、地点(城市/农村)、教育、移民身份等等。

<sup>119</sup> Dominique Anxo, Christine Erhel 和 Joop Schippers, “Understanding Time Allocation over the Life Course: The Role of Institutions”, 载于 *Labour Market Transitions and Time Adjustment over the Life Course*, 2007 年。

**162.** 这种方针还要求开发更好的统计工具，以便能够跟踪个人在职业生涯不同阶段及参与其他社会领域的轨迹，并修订我们的劳动力市场政策和社会政策有效性标准。根据森提出的“能力方法”，劳动力市场有效性不仅应通过其提供的收入保障水平(免于匮乏)来衡量，还应通过包括市场和非市场机构在内的各种机构所提供的确保在整个生命周期中自由选择职业前景(行动自由)的能力来衡量。<sup>120</sup>

### 有针对性的劳动力市场政策

**163.** 积极劳动市场政策在支持人们重新融入劳动力市场和提高弱势群体的就业能力方面发挥着关键作用。在新冠肺炎疫情和相关复苏工作的背景下，公共就业服务部门需要利用积极劳动力市场政策来促进重返工作岗位；帮助失业者和不活跃者获得生产性工作；并提高劳动力市场之外人员的就业能力，如低技能者、长期失业者和那些在融入方面面临多重障碍的人。

**164.** 政策的设计和执需加以整合，从而使劳动力市场政策和社会保护政策能够相互促进。社会对话是加强这种整合的重要手段，能够极大地提升参与度和包容性。

**165.** 伙伴关系和数字化在实施就业服务和积极劳动力市场政策方面发挥着关键作用。过去十年间出现了与私营就业机构和签约提供商之间合作和协作的新模式，以提高能力和技能，更迅速地应对劳动力市场冲击。此外，尽管伙伴关系有时可能具有挑战性，但它提供了一种利用和协调网络和资源的手段，并扩大了对就业服务和相关劳动力市场计划的投资的影响。因此，它们有助于缓解公共就业服务在疫情后可能面临的财政和支出方面的制约。

**166.** 通过伙伴关系开展工作的优势不会自动出现，而是需要对公共就业服务的管理能力进行投资，以便实现协作和契约伙伴关系的好处。制定相应的国家战略有助于在后疫情时期更广泛的就业促进和经济复苏计划范围内指导当地伙伴关系。<sup>121</sup> 在发展中国家，伙伴关系为推进就业服务和出台积极劳动市场政策提供了机会。<sup>122</sup>

**167.** 公共就业计划是各国在短期内创造体面劳动和创收的有效工具。它们是公共资助并由政府实施的投资计划，通过高度劳动密集型活动直接创造就业。它们的主要目标是为无法在私营部门找到工作的工人提供体面劳动机会。可在不同行业出台公共就业计划，但它们通常为基础设施发展、环境恢复、适应气候变化以及社区和照护服务提供支持。

**168.** 公共就业计划有时也被设计为国家社会保护体系的一个组成部分。它们通过提供有酬工作机会，为失业计划或其他收入支持计划未涵盖的失业者提供补充支持，从而促进建立社会保护底线。最后，

<sup>120</sup> Andreas Bergh, “Full Employment in Europe: Managing Labour Market Transitions and Risks – By Günther Schmid”, in *Papers in Regional Science*, 2009 年; Günther Schmid, “Transitional Labour Markets: Theoretical Foundations and Policy Strategies”, 载于 *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2017 年。

<sup>121</sup> Dan Finn, “The Public Employment Service and Partnerships in China, Colombia, India and South Korea: Synthesis Report on Good Practices in Using Partnerships for the Delivery of Employment Services and Active Labour Market Programmes”, 2020 年。

<sup>122</sup> Michael Mwasikakata, “Partnerships in Delivery of Employment Services and Active Labour Market Policies: Lessons for Emerging and Developing Countries”, *Labour and Development*, Vol. 25, No. 1, 2018 年 6 月。

公共就业计划能够引入和加强体面劳动的关键领域，如职业安全与卫生、社会保险、最低工资和就业正规化。

- 169.** 特别是在支持青年人方面取得了进展。2012 年，劳工组织通过了一项决议，呼吁立即采取有针对性的新行动，应对青年就业危机。<sup>123</sup> 劳工组织还建议采取一种综合方法，该方法涵盖该行动呼吁中的所有五个领域，以及对《百年宣言》以人为本方针的贡献。<sup>124</sup>
- 170.** 与此同时，劳工组织支持将青年就业政策纳入国家就业政策和相关战略的主流，并通过批准 2020-2030 年青年就业后续行动计划，重申其对青年就业的承诺。<sup>125</sup>
- 171.** 促进过渡的技能和终身学习政策<sup>126</sup> 是劳动力市场政策的重要组成部分。它们还需具有针对性，以涵盖那些最需要帮助的人，包括非正规工人和处于不稳定就业形态的工人。此类政策需促进性别平等、具有灵活性和创新性。它们需利用现代技术。将这些政策与积极劳动力市场政策和社会保护政策结合起来可增加其覆盖面和有效性。促进过渡的两个特定领域是高质量学徒制和基于工作的学习。
- 172.** 移民工人往往处于弱势地位，需成为有针对性干预措施的重点群体之一。此类干预措施的设计需要遵循专栏 7 所述的一些原则。

#### ► 专栏 7. 分析一个国家移民政策一致性的指导原则

冲突、经济危机和缺乏体面劳动是寻求庇护者、难民、移民和流离失所者移民活动增加的主要动因。在过去十年间，仅国际移民工人的人数就持续增长，从 2013 年的 1.5 亿增加到 2019 年的 1.64 亿。因此，需要采取全面的政策解决方案，确保不同政策领域之间，特别是就业、教育/培训、社会保护和劳务移民政策之间的一致性。需将移民政策很好地纳入总体就业政策框架。劳工组织制定的以下指导方针为政策设计和执行提供了指导。

##### 政策设计原则

- 指定机构/职能部委应与其他相关机构，如劳动部和其他利益相关方，包括雇主组织和工人组织密切协商，明确并定期组织推进劳务移民政策设计进程。
- 劳务移民政策应以实证为基础，促进性别平等，并反映劳动力市场的实际需求。
- 劳务政策应包含明确的承诺，应编列预算和设有时限。
- 在政策起草过程中，应认真考虑劳务移民、就业和教育/培训政策的相互关联性(协同作用和权衡)。还应酌情考虑其他相关的国家政策(安全、贸易等)以及性别方面的政策。
- 劳务移民政策应体现一个国家的国际义务，如国际劳工标准、工作中的基本原则和权利和其他已批准的条约和公约，以及已签订的双边和多边劳务移民安排。
- 劳务移民政策应包括所有层面(双边、区域和多边)的合作努力。

<sup>123</sup> 劳工组织，《青年就业危机：行动呼吁》，国际劳工大会第 101 届会议决议和结论，日内瓦，2012 年。

<sup>124</sup> 劳工组织，《百年宣言》。

<sup>125</sup> 劳工组织，“批准一项关于 2020-2030 年期间青年就业的后续行动计划，重申促进青年就业的承诺”，GB.338/POL/2，2020 年。

<sup>126</sup> 国际劳工大会第 109 届会议(2021 年)进行了关于技能和终身学习政策的一般性讨论，见：劳工组织，“技能和终身学习一般性讨论工作组”，2021 年。

### 执行和监测原则

- 具备正式的机制保证参与执行劳务移民政策的各级政府之间的有效反馈。
- 具备评估劳务移民政策执行情况的监测机制和工具。

资料来源：劳工组织，“General Practical Guidance on Promoting Coherence among Employment, Education/Training and Labour Migration Policies”，2017年。

## 促进向正规性过渡的政策

**173.** 受当前危机打击最大的是最脆弱的国家和劳动力市场最脆弱的群体，包括非正规工人和单位，特别是妇女和青年。最脆弱的群体也更大受到劳动世界未来重大动因的影响，特别是气候变化和数字化。因此，需重新设计政策，以更好地将非正规工人纳入劳动力市场，促进他们向正规性过渡。一个优先事项应该是利用数字和气候政策带来的机会，促进企业和工人从非正规经济中过渡。例如，这包括利用缓解和适应气候变化的措施，使之成为非正规工人正规化的机会(专栏 8)。

### ▶ 专栏 8. 通过绿色就业向正规性过渡

向绿色经济公正过渡为非正规工人向正规经济过渡提供了潜力，而这方面的潜力基本上尚未开发。

劳工组织-联合国工业发展组织/全球环境基金在秘鲁和阿根廷开展了一个关于非正规经济中电子废物的项目，该项目展示了如何通过改善工作条件、生产率和就业状况为非正规工人创造新的就业机会。经过几十年的宣传，波哥大拾荒者的工作得到了正式认可，成为该市回收和废物管理过程中一个关键的正式组成部分。这意味着他们作为公共服务提供者获得报酬，根据他们收集的垃圾量每两个月获得一笔报酬。这带来了更高的就业保障，并在激励非正规工人投资于自己的房屋、技术和工作场所方面带来了真正的转变。

加纳 2015 年国家就业政策以社会保护为重点，预计将为那些易受到外部冲击(火灾、洪水、裁员、绿色经济结构变革等)的非正规工人扩大社会保护机制，并制订新的学习战略，帮助他们在重新进入劳动力市场之前应对这些社会经济冲击。

资料来源：国际环境与发展研究所，“Informality and Inclusive Green Growth”，2016年；劳工组织，《Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation》，2020年。

**174.** 2015 年通过的第 204 号建议书为各国制定推进正规化的综合政策框架提供了逻辑依据和政策指导。拉丁美洲的经验证明制定涵盖一系列政策领域并通过综合框架加以实施的政策组合能够取得成功。正规化还得益于提高生产力、改善监管、提供激励和扩大社会保护。中国的经验表明了当在就业和发展政策中融入创造正规就业的机会时，如何通过政策一致性充分发掘就业和发展政策的影响，减少非正规性。<sup>127</sup> 在亚洲，当各项政策注重较大经济单位的正规化时通常会取得较好成果。与非洲和拉丁美洲相比，结构变革、具体制度政策和电子程序正在推动减少非正规性。特别是在非洲，与零星正规化相关的是强劲的经济增长政策和一些结构变革模式。经济增长非常重要，但为了实现包容性和支持正规化，增长模式同样重要。它们倾向于促进逐步向正规经济过渡，原因是非正规经济

<sup>127</sup> Vicky Leung, *Policy Frameworks for Transition to Formality: Formalization Strategy and Plan and National Employment Policy*, 第 2 号背景文件, 2020 年。

规模非常大。<sup>128</sup> 公共就业计划，如南非的公共工程扩展计划和埃塞俄比亚的生产安全网计划，也展现了对改善劳动力市场非正规工人状况的重大影响。<sup>129</sup>

- 175.** 零售、运输、旅游等特定行业受危机打击最为严重。特定的综合性行业政策能够支持经济复苏，实现向正规化过渡，例如在旅游业，该行业非正规工人的比例急剧上升。许多国家大力支持这一行业，不仅是为了从危机中复苏，也是为了创造新的、更加以人为本和可持续的旅游业。为此，技能开发倡议是促进结构变革的重要政策组成部分。例如，印度尼西亚在推出“预备就业卡计划”方面做出了调整，将三个依赖旅游业的省份——巴厘岛、北苏拉威西岛和廖内群岛——作为重点，向受危机影响的非正规工人提供在线培训补贴和额外现金福利。<sup>130</sup>
- 176.** 在数字经济兴起的背景下，令人鼓舞的是越来越多的政府推动应用新技术来简化和促进向正规经济的过渡。这些政策创新(称为“电子正规化”)将改变未来实施正规化政策的方式。研究表明，在观看教学视频的马里农民中，约有 60%采用了所推广的创新农业技术。<sup>131</sup> 此外，加纳的“伊索科”等营销应用程序为农民提供了通过短信获取价格数据的平台，而肯尼亚经修改的“森迪”交通应用程序使女性市场交易者能够无需出门即可使用手机安排用摩托车运送其货物。<sup>132</sup> 实施电子服务并非将纸质流程数字化，而是注重对整个流程的重新思考，无论国家禀赋如何，也不需要大额金融投资。<sup>133</sup>

### 2.4.3. 促进性别平等的政策

- 177.** 促进性别平等意味着事先分析政策选择如何对妇女和男子产生不同影响，在此基础上明确追求性别平等目标。性别平等目标有助于克服阻碍妇女发展的结构性挑战，包括性别薪酬差距、职业隔离、缺乏获得优质照护服务的机会以及男女不平等分担照护责任。
- 178.** 当性别平等问题被纳入财政和货币政策时，宏观经济政策就是促进性别平等的政策。此类一揽子财政刺激计划包括在关键政策领域(民生；社会保护；健康；粮食安全；以及公共基础设施和住房)为妇女和女孩提供支持。需在危机应对期间和从长远上纳入此类措施。货币政策可转而成为政府、家庭和企业提供能够以促进性别平等的方式加以利用的流动性。从这个意义上说，中央银行应该支持发展目标，创造一个有利于为性别平等政策筹资的环境。<sup>134</sup>

<sup>128</sup> 劳工组织，*Global Employment Policy Review 2020*；Sangheon Lee 等。

<sup>129</sup> 劳工组织，*Towards the Right to Work: A Guidebook for Designing Innovative Public Employment Programmes*，指导说明 9：公共就业计划与体面劳动，2012 年。

<sup>130</sup> 劳工组织，*COVID-19 and Employment in the Tourism Sector in the Asia-Pacific Region*，劳工组织简报，2021 年。

<sup>131</sup> Fernando Sousa, Gian Nicolay 和 Robert Home, “Video on Mobile Phones as an Effective Way to Promote Sustainable Practices by Facilitating Innovation Uptake in Mali”, 2019 年。

<sup>132</sup> Jacqueline M. Klopp 等, “Connectivity at the Bottom of the Pyramid: ICT4D and Informal Economic Inclusion in Africa”, 2017 年；Kring 和 Leung, *Renewing the Social Contract through e-formalization in the World of Work*。

<sup>133</sup> Susan Divald, *E-formalization Case Study: e-Estonia: A digital Society for the Transition to Formality*, 2021 年。

<sup>134</sup> 联合国妇女署与劳工组织, *How to Assess Fiscal Stimulus Packages from a Gender Equality Perspective*, 政策工具, 2021 年。

- 179.** 当产业就业政策支持创造体面就业并减少劳动力市场性别差距时，它们是促进性别平等的政策。促进性别平等的结构转型政策因国家而异，但它们的共同点是承认妇女是生产者、工资领取者和无酬照护工作者，引导为支持她们发挥这些作用而进行投资。产业政策应使男女平等受益于所创造的就业，包括在新的绿色产业和科学、技术、工程、数学领域。<sup>135</sup>
- 180.** 当积极劳动力市场政策支持妇女加入劳动力市场并保证她们获得体面的生产性就业时，它们是促进性别平等的政策：例如，如防止妇女失业的就业保留措施；有具体性别平衡要求的工资补贴；支持妇女就业能力和为就业做好准备的政策(专栏 9)。与所有的积极劳动力市场政策一样，社会保护和积极劳动力市场政策之间的紧密衔接/融合能够对妇女就业产生积极影响。

### ► 专栏 9. 促进性别平等的宏观经济和产业政策

在妇女署-劳工组织联合计划的支持下，正在五个国家开展促进性别平等的宏观经济和产业政策方面的工作。在阿根廷，促进性别平等和高就业复苏方面的工作支持劳动部和生产发展部出台了一个非常重视性别平等的青年就业计划(Te Sumo)。与生产发展部和经济部合作，制定促进性别平等的产业政策，致力于确定具有为妇女创造体面劳动的潜力的产业。劳工组织还与其他机构一道，以妇女署-劳工组织联合计划为支持实施国家照护制度而设计的政策工具为基础，支持确定照护经济投资的就业潜力。

- 181.** 第 205 号建议书也明确提及促进性别平等。<sup>136</sup>
- 182.** 在出现脆弱、冲突和灾害的情形下，就业政策应确保：(a) 应对性别平等挑战，这些挑战来源于危机，影响妇女受益于就业相关服务和计划以及体面劳动机会的能力；(b) 妇女和男子都有机会获得高质量的与危机相关的服务(如面向企业家的业务连续性管理能力建设)；(c) 通过就业密集型投资计划产出/恢复的资产也应满足妇女的基础设施需求。在这些情况下，就业政策还必须对冲冲突有敏感认识，促进和平，确定这些政策如何以促进性别平等的方式为社会凝聚力、和平和复原力做出贡献。
- 183.** 促进性别平等的技能和终身学习战略和政策需要(1) 创造促进性别平等的培训环境，对歧视和骚扰零容忍；(2) 通过促进性别平等的职业发展服务，促进妇女在技术密集型技能和职业中的机会，以及男子在照护工作中的机会；(3) 鼓励并促进妇女参与持续职业发展机会，这些机会使她们能够平衡工作、培训和照护责任。在女性化行业中对技能予以承认和重视也至关重要。专栏 10 至 12 展示了这种方法的成功范例。

<sup>135</sup> 联合国妇女署与劳工组织，《Assessing the Gendered Employment Impacts of COVID-19 and Supporting a Gender-Responsive Recovery: A Country-Level Policy Tool》，政策工具，2021 年。

<sup>136</sup> 劳工组织，《面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)。

### ► 专栏 10. 马来西亚在职业指导中加强促进性别平等

在联合王国的资助下，劳工组织与国家雇主组织和其他相关利益攸关方合作，支持为建筑和食品加工等目标行业绘制性别平等和社会包容职业发展导图。该项目旨在促进妇女、青年和残疾人在建筑和食品加工业的职业发展，并改善在建筑和制造业中获得和参与非传统职业的机会。职业导图的实施得到了一个微型证书培训计划的支持。改进后的职业发展工具和方法将为未来制定政策提供参考，促进妇女、青年和残疾人职业发展。

### ► 专栏 11. 在科学、技术、工程、数学领域为妇女提供支持

妇女在职业选择方面仍然面临基于社会文化和经济制约因素的性别偏见，特别是在农村和非正规经济中。由于在教育和培训中很少接触到科学、技术、工程和数学技能，妇女在技术密集型职业中的代表性仍然不足。因此，一些国家正在强调科学、技术、工程和数学技能以及职业技术教育与培训交付，以提高妇女在与技术相关的领域的就业能力。在菲律宾，技术教育和技能发展署在职业技术教育与培训课程指南中列入了科学、技术、工程和数学技能，在培训师中开展了能力建设，并正在制定技术教育和技能发展署职业技术教育与培训课程科学、技术、工程和数学技能政策。在马来西亚，国家公共技能机构与马来亚大学合作，将相关通用技能纳入建筑和食品加工等选定行业的技能和职业技术教育与培训体系。这些技能可以跨职业转移，并将改善劳动力市场前景、职业发展以及妇女和年轻人的工作流动性。

### ► 专栏 12. 克服性别数字鸿沟

在可能的情况下，克服性别数字鸿沟对于妇女平等参与数字学习和远程工作至关重要。数字、远程和混合学习解决方案有助于更好地普及到弱势妇女，她们面临参加常规培训计划的障碍。例如，在塞内加尔，职业培训、学徒和融入部正在其在线培训平台(E-jang)上为妇女提供包括数字创业在内的数字技能模块化在线培训，采用自定进度的学习方法，使其能够平衡培训与照护责任。在菲律宾，技术教育与技能发展局建立的在线平台为贫困妇女提供就业预备培训。

184. 基础设施项目中的性别平等意味着：(a) 保证妇女根据其生产和家庭角色和责任，从所创造、改善或维护的资产中受益；(b) 最大限度地发挥各种计划的潜力，吸引妇女并使她们能够加入，例如通过消除进入壁垒和提供适当培训；(c) 使妇女和男子都能在安全和健康的工作场所工作；(d) 顺应妇女和男子的生命周期需求；(e) 确保男女同工同酬；(f) 预防和处理工作场所骚扰和暴力(专栏 13)。

### ► 专栏 13. 促进性别平等的基础设施计划

**尼泊尔：**加强国家农村交通计划通过各种措施促进妇女参与道路养护工作，例如采用有关妇女参与的配额、基于绩效的薪酬制度、对骚扰的零容忍政策、与地区交通协会谈判交通安排、女工技能开发计划以及女工程师实习制。因此，妇女在道路养护小组成员中占 70%，据称她们不仅增加了收入，还增强了信心和谈判能力。

**坦桑尼亚联合共和国：**坦桑尼亚联合共和国生产性社会安全网计划的公共工程组成部分设定了有关妇女参与的目标，提供灵活工作时间和不同岗位，使妇女能够在该计划下工作。该计划所在的一些地点甚至提供儿童保育设施。妇女在受益者中的比例为 70%，除了与就业和收入有关的影响之外，妇女还称其谈判能力提高，婚姻冲突减少。妇女参与基础设施项目的选择也促使基础设施决策能够支持其需求(例如，为取水提供便利的举措)。

#### 2.4.4. 实现就业政策与社会保护政策的衔接

**185.** 就业与社会保护相互依存，相辅相成，处于体面劳动以及实现可持续发展目标的核心(见图 12 和图 14)。正如关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的决议和结论所述：

社会保护有助于为体面劳动、生产力增长、创造就业和可持续企业营造有利环境。包容性和可持续的社会保护制度能够加强社会的韧性，是应对结构性变革的一种手段，例如与气候和人口结构变化、数字化和全球化以及不稳定工作形式和持续非正规性的兴起有关的变革。<sup>137</sup>

**186.** 将这两个政策领域的投资结合起来设计和实施能够有助于包容性结构转型，支持在关键经济部门(数字、绿色、旅游、农业、照护)实现正规化和创造体面就业，促进就业富集型增长道路以及向绿色和照护经济的公正过渡。要实现体面劳动，需采取一种综合方法——促进就业机会、工作中的权利、社会对话以及适足和可持续的社会保护——这对于加强复原力和生产力以及提供平衡的分配和再分配政策组合，应对不平等问题是至关重要的。这种良性循环也有助于扩大社会投资的财政空间，发展中国家严重缺乏这种空间。

**187.** 在人的一生中，特别是在危机和过渡时期，社会保护可以防止和减轻贫困、脆弱性和社会排斥。因此，在整个复苏期间和向低碳经济过渡的背景下，社会保护对于以下方面至关重要：(a) 在失去工作和工作被淘汰的情况下确保提供收入支持；(b) 促进技能开发，向新工作过渡；(c) 促进对更可持续的生计和行为的投资；(d) 确保为新的绿色产业和岗位中的体面劳动提供适足和可持续的社会保护。这还需要与积极劳动力市场政策密切衔接，这些政策通过重塑技能和提升技能、正规化和劳动力市场流动性来促进劳动力市场过渡。此类政策旨在帮助求职者重返劳动力市场，并有助于改善供需匹配，从而提高生产率。技能开发和在职培训可以让工人为从碳密集型产业向绿色就业过渡做好准备，并与失业保护、其他社会保护措施和就业安置服务一起确保公正过渡。

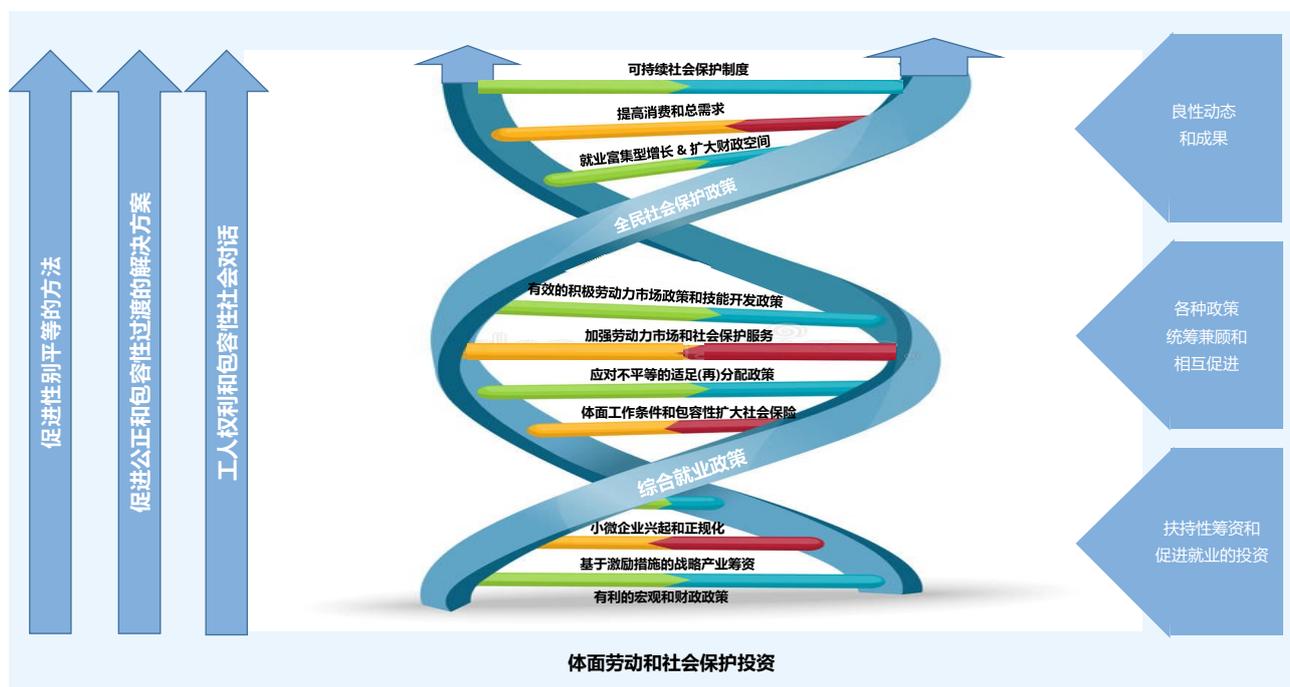
**188.** 社会保护资金不能与就业脱钩。许多国家社会保护制度的首要资金来源是工人和雇主的社会保障缴费。<sup>138</sup> 因此，社会保障缴费与净工资和其他收入一起构成了初次收入分配的核心要素。社会保护资金的第二个主要来源，即政府财政收入，也取决于经济为体面生产性就业和可持续企业提供有利环境的能力，这转而保证了再分配政策所需的财政空间。税收和社会保障缴费的结合使社会保护制度资金更具可持续性，更能够抵御危机和经济周期。那些已成功实现全民社会保护的国家进行了有利的税收和法律改革，将缴费型社会保障计划扩大到小微企业的工人、自营职业者或农村人口。

**189.** 尽管劳动力市场不断变革，但劳动收入仍然是世界大部分地区的家庭的最重要收入来源。将社会保护资金与就业联系起来是确保社会保护资金可持续性和公平性的关键，同时也承认社会保护成本是劳动力成本的一个有机组成部分。因此，通过支持创造正规就业和将社保缴费作为社会保护的重要资金来源，各国能够减轻宏观经济波动对其社会保护制度财政平衡的影响(图 14)。

<sup>137</sup> 劳工组织，关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的决议。

<sup>138</sup> 劳工组织，《为一个以人为本的劳动世界创建社会保护的未來》，ILC.109/V，2021年，特别是第3.3.1节。

► 图 14. 综合就业政策与全民社会保护



资料来源：劳工组织，“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”，概念说明，2021年。

190. 最后，作为劳动收入的一个有机组成部分——与税收不同——社会保障缴费产生特定的法律应享权利，即当生命周期风险发生时在当下或未来获得待遇的权利。这种应享权利以立法为支撑，以立足于团结互济原则的社会契约为基础，工人、雇主和国家根据该契约并在适当考虑社会正义和公平的情况下分担社会保障筹资的费用。因此，缴费型社会保障计划覆盖面越广，参保人口就越强烈关注该计划的长期持续性。<sup>139</sup>

## 2.5. 为包容公平的就业富集型复苏和发展筹资

191. 筹措所需规模的资金对于克服疫情造成的灾难性困境和失业至关重要。低收入和中等偏下收入国家经济和劳动力市场复苏的财政刺激缺口估计约为 9,820 亿美元(分别为 450 亿美元和 9,370 亿美元)。<sup>140</sup> 然而，在大多数发展中国家债台高筑和相应缺乏财政空间的背景下，这一宏伟目标是一个重大挑战。

192. 疫情进一步拉高了自大衰退以来一直在上升的债务水平，同时削弱了各国偿还这些债务本息的经济能力。<sup>141</sup> 外债增加与国民总收入和出口增长不相称。因此，随着经济活动崩溃和政府在疫情期

<sup>139</sup> 联合国机构间工作队，“Financing Social Protection in the Context of the AAA Social Compact: A Baseline for 2015”，2018年。

<sup>140</sup> 联合国可持续发展集团，《Secretary-General's Policy Brief: Investing in Jobs and Social Protection for Poverty Eradication and a Sustainable Recovery》，2021年。

<sup>141</sup> 2019年全球平均债务与国内生产总值的比率上升至226%，比2018年高出1.5个百分点。见：Xuehui Han, Paulo Medas 和 Susan Yang, “The Pre-Pandemic Debt Landscape—and Why It Matters”，基金组织博客，2021年。

采取行动提供支持，各国 2020 年面临债务激增。发展中国家的公共外债还本付息额预计在 2021 年为 3,560 亿美元，2022 年为 3,290 亿美元。<sup>142</sup>

- 193.** 与此同时，对符合官方发展援助资格国家的私营外部筹资估计减少了 7,000 亿美元，而全球外国直接投资流动在 2020 年减少了 38%(发展中经济体减少的幅度高达 45%)。<sup>143</sup> 在危机期间，官方发展援助达到历史最高水平，自 2019 年起实际增长了 7%，但从绝对值来看，它在总体筹资需求中发挥了微不足道的作用。唯一的正面消息来自汇款，这是目前流向中低收入国家的单一最大资金来源，在整体经济不景气的情况下，汇款在 2021 年仍继续增长。虽然汇款给接收国的劳动力市场带来了问题，<sup>144</sup> 但它们确实提供了抵御日益恶化的经济环境的生命线。
- 194.** 在这一背景下，根据联合国秘书长关于建立“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”的呼吁，<sup>145</sup> 正在进行联合国系统及其成员国、国际金融机构、区域组织和开发银行之间的全球政策对话，以确定更有效和更广泛地利用国际社会已投资于国际货币基金组织和多边开发银行的公共资本的备选方案。根据劳工组织的估计，因相应提高对现有国际金融结构的利用，在今后七年中将为 82 个较贫穷的发展中国家带来平均约占国内生产总值 4%的年度外部资金流入增长。<sup>146</sup> 这些资源可专门用于债务减免、社会保护及可持续基础设施和行业的筹资，这将有助于解决与气候相关的筹资缺口，促进创造体面劳动。它们还将补充国内筹资和公共投资，进一步利用和释放私营资金。
- 195.** 无论资金来源如何，就业政策在实现战略产业投资的就业成果最大化以及使资金流动更加有效和有利于创造体面就业方面发挥着关键作用。
- 196.** 在宏观经济层面，筹资战略需要确定有利于就业的宏观经济框架中的国别要素，它们能够推动良性循环，通过增加更多更好的工作来扩大家庭的主要资金来源，即劳动收入。这拓展了税基和国内资源调集，进而增加企业的主要资金来源，即销售产品和服务的收入。这能够刺激投资，提高生产率和生产能力，转而又能够更快地创造体面和生产性就业。劳工组织迄今为止对促进就业的宏观经济框架进行了广泛研究，这些研究有助于确定此类框架的一些层面。<sup>147</sup> 理解政策干预措施的有效性，特别是创造就业政策的有效性，对于评估实现就业目标所需的资源也至关重要。<sup>148</sup>
- 197.** 就业政策还能够有助于确定具有较高正规就业创造潜力的行业和分行业，从而有针对性地进行投资(公共和私营投资)并制定补充政策，加强间接和连带就业方面的积极溢出效应。照护、绿色和数字经济对发达国家和发展中国家都具有战略重要性。知情的投资决策应以成本效益分析和就业影响评

<sup>142</sup> Homi Kharas 和 Meagan Dooley, “COVID-19’s Legacy of Debt and Debt Service in Developing Countries”, 2020 年。

<sup>143</sup> 经合组织, *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet*, 2020 年。

<sup>144</sup> Ralph Chami, Raphael Espinoza 和 Peter J. Montiel, “Macroeconomic Policy in Fragile States”, 2021 年。

<sup>145</sup> 劳工组织, “UN Secretary-General Calls for Accelerated Action on Jobs and Social Protection”, 新闻稿, 2021 年。

<sup>146</sup> 劳工组织, *Financing Human-Centred COVID-19 Recovery and Decisive Climate Action Worldwide: International Cooperation’s Twenty-First Century Moment of Truth*, 劳工组织工作论文第 40 号, 2021 年。

<sup>147</sup> 概览见 Aurelio Parisotto 和 Nikhil Ray, *Rethinking Macroeconomic Policies for Full Employment and Inclusive Growth: Some Elements*, 就业工作论文第 238 号, 2017 年。

<sup>148</sup> 联合国妇女署与劳工组织, *How to Assess Fiscal Stimulus Packages*。

估为基础。此外，至关重要的一项是，支持私人投资的公共政策应得到适当支持，以充分发挥其就业潜力。此类投资能够为公共政策创造额外的国家收入和财政空间，有助于实现若干可持续发展目标。

- 198.** 在此背景下，各国需重新审查其就业和筹资战略，这些战略应重点在国家预算和计划中整合促进创造体面劳动和公正过渡的政策。该进程应基于社会对话以及对创造体面劳动的政策和资金缺口的充分评估。另一个关键因素是评估国内资源调集和国际筹资选择的潜力。目标明确和协调一致的政策更容易成为国家综合财政框架的一部分，<sup>149</sup> 劳工组织的三方成员应充分参与国家综合财政框架进程，确保在制定这些政策时充分考虑到就业层面。
- 199.** 最后，加强国家决策者、社会伙伴以及双边和多边发展伙伴之间的协调将增强协同作用，扩大创造体面劳动的财政空间，促进探索如何创造环境，推动为强化国家就业战略调动必要的资源，例如通过加强在税务、暂停偿债、特别提款权再分配或增加官方发展援助方面的合作。

---

<sup>149</sup> 关于对国家综合财政框架的概念性理解，见机构间工作队，*Financing for Sustainable Development Report 2019*，2019年。另外，联合国开发署提供了关于国家综合财政框架状况的报告：*Integrated National Financing Frameworks Stocktake: For the G20 Development Working Group*，2021年。

## ▶ 第三章

### 将就业政策提升到新的层次：劳工局工作进展

**200.** 本章简要分析了劳工局根据 2014 年关于就业战略目标的周期性讨论所提出的建议而采取的行动，同时也考虑到了《百年宣言》<sup>150</sup> 和《行动呼吁》<sup>151</sup>。它还确定了需进一步取得进展的关键领域。本章所涵盖的行动和例子在所难免地具有选择性。更多信息见各种执行情况报告、项目评估报告和专题评估报告，包括即将发布的劳工组织 2015-2021 年就业干预措施综合评估报告。

#### 3.1. 劳动力市场信息

**201.** 当前危机再次表明了准确和最新的劳动力市场信息，不仅对于衡量危机的影响，而且也对于制定针对遭受最严重打击群体和产业的干预措施以及迅速评估所采取的措施，具有重要意义。劳工组织能够迅速评估危机在全球、区域和国家层面的影响，这得益于自上一次周期性项目讨论以来在数据收集和使用现代技术方面做出的巨大努力。

**202.** 先进的微观数据集尤其有助于快速分析形势和评估所采取措施的影响。目前，劳工组织收集由国家统计局汇编的基本住户调查数据集(主要是劳动力调查)，包括 164 个国家的 12,000 多个住户调查数据集。在收集之后加工汇总了广泛、详细、国际可比的劳工统计数据。这些数据集对于支持劳工组织在疫情期间的监测和分析工作至关重要，正如《劳工组织监测》(见下文)中所体现的。

**203.** 作为一项危机应对措施，就特定主题开展了若干项全球调查，包括三项有关危机对技能和终身学习制度影响的调查；一项有关对青年人影响的调查；一项旨在收集信息、了解危机如何影响人们对劳动力市场态度的全球调查；一项针对各国统计局的全球调查，旨在了解危机在何种程度上影响官方劳动力市场统计数据汇编。<sup>152</sup> 劳工组织还通过对其他组织开展的调查设计和结果分析提供支持，为这些调查做出贡献。

**204.** 劳工组织在危机之外开展的一项工作是自可持续发展目标推出以来，持续支持各国生成与体面劳动相关的可持续发展目标指标数据，2021 年又有 22 个成员国就劳工组织监管的至少一半的可持续发展目标指标提交了报告，使报告国总数达到 110 个。这些数据为联合国秘书长 2020 年<sup>153</sup> 和 2021 年<sup>154</sup> 可持续发展目标报告提供了投入，它们主要是通过劳工组织维护的庞大且不断增长的数据库<sup>155</sup> 产生的，该数据库包括来自 162 个国家的 11,700 多个调查数据集。

<sup>150</sup> 劳工组织，《百年宣言》。

<sup>151</sup> 劳工组织，《关于全球行动呼吁的决议》。

<sup>152</sup> 从 110 个国家收到的信息将有助于完善劳工组织在这一领域的援助工作。

<sup>153</sup> 联合国，《2020 年可持续发展目标报告》。

<sup>154</sup> 联合国，《2021 年可持续发展目标报告》。

<sup>155</sup> 劳工组织，“Catalogue of national data sources”，劳工组织国际劳工统计数据库。

- 205.** 在制定衡量非正规性和职业分类的新的统计标准方面也取得了进展，这些标准将在 2023 年举行的百年国际劳工统计学家大会之际提交。
- 206.** 虽然关于一些目标群体(包括妇女和青年人)的数据采集工作取得了进展，但其他领域的数据采集工作进展较慢。例如，往往无法获得或没有系统采集关于非正规性、农村地区、平台工人和年龄较大工人的数据。这些都是与劳动世界未来的动因相关或受其影响的领域，需更好地了解这些领域，以制定和实施政策。例如，随着世界各地进入老龄化社会，亟需基于更完善和更及时的数据来更好地理解相关影响和机遇。这将有助于制定有针对性的政策和计划，应对与老龄化相关的挑战。
- 207.** 鉴于《百年宣言》<sup>156</sup> 和《行动呼吁》<sup>157</sup> 将劳动力市场过渡作为新的重点，需加大力度，采集整个生命周期的数据。这方面的第一步工作是在欧盟资助的关于劳动世界未来的项目下开展的，其中也收集和发展了对过渡进行分析的方法。

### 3.2. 研究分析和知识产品

- 208.** 考虑到第二次周期性讨论的决议和结论，劳工组织就结论中所列的大多数领域的深入开展研究，包括结构性/长期失业和应对挑战的政策；人口结构变化、技术变革及其对就业、工作条件和技能的影响；劳动力市场分割；不平等及其对经济增长和就业的影响；自营职业；多样化合同形态对就业数量和质的影响；农村就业和就业无保障及其社会和经济影响。<sup>158</sup>
- 209.** 劳工组织还提供了许多在全球、区域和国家层面的危机影响评估，开发了创新建模技术，通过 2020 年 3 月至 2021 年 11 月发布的八期《劳工组织监测》报告<sup>159</sup> 及时分析新冠肺炎疫情对劳动世界的影响。建模技术也在国家层面进行了推广，与《劳工组织监测》报告所确定的分析框架一起为许多国家层面评估提供参考。劳工组织支持了三十多项此类评估。<sup>160</sup> 这八期《劳工组织监测》报告也被用作信息来源和制定政策的依据。由于《劳工组织监测》报告的成功，劳工组织被公认为是就与新冠肺炎危机相关的劳动力市场问题提供重要最新信息的牵头联合国组织。劳工组织还将收集的数据用于国家层面研究分析以及众多出版物，它们被广泛阅读并被国际媒体广泛引用(专栏 14)。由于这八期《劳工组织监测》报告取得的成功，理事会决定将该出版物制度化。

<sup>156</sup> 劳工组织，《百年宣言》。

<sup>157</sup> 劳工组织，《关于全球行动呼吁的决议》。

<sup>158</sup> 所有相关出版物都可在技术部门网页以及劳工组织网站的专题网页上找到。与促进就业直接相关的信息见劳工组织[就业政策司](#)网页。

<sup>159</sup> 劳工组织，《劳工组织监测：新冠肺炎与劳动世界》(第八版)。

<sup>160</sup> 劳工组织，《Rapid Diagnostics for Assessing the Country Level Impact of COVID-19 on the Economy and Labour Market: Guidelines》，技术简报，2020 年；劳工组织，“Diagnostics on the Employment Impacts of COVID-19”，2020 年。

## ► 专栏 14. 数据采集、研究和传播方面的创新

新冠肺炎疫情展示了危机如何刺激创新。劳工组织开发了“即时预测”建模技术，使其能够通过将以下方面结合起来，产出全球劳动力市场趋势和估计数：(1) 劳动力调查的传统数据与其他来源的数据，如谷歌流动性报告、谷歌趋势数据、企业和消费者调查、关于封锁的全球数据库以及政府应对新冠肺炎疫情的措施；(2) 各种调查机构在世界范围内进行的民意调查。这些估计数被《劳工组织监测》报告用来分析新冠肺炎疫情对全球劳动力市场的影响，并提出政策建议。《劳工组织监测》报告促进了全劳工局范围的合作，引发了国际知名媒体对劳工组织的持续报道，加强了劳工组织作为多边系统中劳动力市场问题领导者的地位。通过有效适应在线方法，包括通过用于社交媒体传播的简短介绍视频，扩大了受众范围。

**210.** 自 2014 年周期性讨论以来，劳工组织推出的一些最重要和最受欢迎的全球出版物<sup>161</sup> 包括：

- 2015 年、2017 年和 2020 年出版以及将于 2022 年出版的《全球青年就业趋势》主要出版物；
- 2020 年推出的两年期主要出版物《全球就业政策评论》<sup>162</sup>，计划于 2022 年出版第二期；
- 《从政策到结果：国家就业政策实施指南》(2021 年)，其目的是支持劳工组织成员国设计和实施综合国家就业政策；
- 《二十年间国家就业政策：2000-2020 年》(2021 年)；
- 《面向绿色未来的技能：全球概览》(2019 年)；
- 《劳工组织高质量学徒制工具包》(2017 年)；
- 《人道主义-发展-和平关系中的就业和体面劳动》(2021 年)。

**211.** 在两年期期间，劳工组织的研究成果得到更好的利用，其他国际组织对其引用量的增加证明了这一点。技能和终身学习平台<sup>163</sup> 等知识共享平台有助于传播劳工组织的研究成果。为了提高研究水平和影响政策建议，劳工组织在全球及区域内与其他多边机构建立了研究合作关系。这种联合研究产出了若干出版物，包括劳工组织-拉加经委会的分析研究报告《拉丁美洲和加勒比就业形势》<sup>164</sup> 和劳工组织-亚洲开发银行的出版物《应对亚洲和太平洋区域与新冠肺炎疫情相关的青年就业危机》(2020 年)<sup>165</sup>。在欧盟委员会和其他伙伴的支持下，劳工组织设立了劳工组织关于将贸易和体面劳动相结合的研究计划，<sup>166</sup> 旨在开展这一领域新的研究和开发相关的工具。

**212.** 劳工组织通过讲习班、研讨会、研究会议和专题讨论会助力基于实证的研究成果的传播。此外，为二十国集团、<sup>167</sup> 七国集团<sup>168</sup> 和巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非(金砖国家)<sup>169</sup> 进程编写的

<sup>161</sup> 根据出版物在网上获得的点击次数来衡量受欢迎的程度。

<sup>162</sup> 劳工组织，*Global Employment Policy Review*, 2020 年。

<sup>163</sup> 劳工组织，“Skills and Lifelong Learning Knowledge Sharing Platform”。

<sup>164</sup> 拉丁美洲和加勒比经济委员会和劳工组织，*Employment Situation in Latin America and the Caribbean: Employment Trends in an Unprecedented Crisis – Policy Challenges*, 2020 年。

<sup>165</sup> 亚洲开发银行与劳工组织，*Tackling the COVID-19 Youth Employment Crisis in Asia and the Pacific*, 2020 年。

<sup>166</sup> 劳工组织，“INTEGRATE Programme: Integrating trade and decent work”。

<sup>167</sup> 劳工组织，“ILO reports for the G20”。

<sup>168</sup> 劳工组织，“The ILO and the G7”。

<sup>169</sup> 劳工组织，“The ILO and the BRICS”。

材料很受欢迎，已成为发布研究成果和劳工组织政策信息的重要手段。劳工组织两年一次的就业政策三方专题讨论会<sup>170</sup> (其中三次是在上次周期性讨论之后举行的)邀请了来自世界银行、国际货币基金组织、联合国伙伴组织和其他研究组织的发言者，讨论目前正在辩论的与就业有关的政策。

- 213.** 新的“技能创新机制”<sup>171</sup> 确定和测试有前景和创新的想法和解决方案，应对当下和未来的主要技能挑战。

### 3.3. 政策咨询服务

- 214.** 自关于就业战略目标的第二次周期性讨论以来，对政策咨询服务的需求大幅增加，而新冠肺炎危机引发了又一个需求高峰。劳工组织在经济、社会和环境过渡方面的工作有助于向三方成员提供支持，努力应对危机给受影响最大的产业、企业和工人带来的直接后果，并制定长期政策和计划，实现就业富集型、包容性、可持续和有韧性的复苏。劳工组织开发了新的工具，例如评估新冠肺炎疫情对经济和劳动力市场影响的快速诊断指南，调整了其指导和交付方法，包括促进就业和社会保护政策的协调，以产生合力和增强影响。这带来了以下成果：67个国家制定了就业保护、促进和复苏政策、方案和行动计划，特别是在劳工组织的协助下为应对危机而制订了此类政策、方案和行动计划。有30多个国家运用劳工组织开发的创新方法，<sup>172</sup>对新冠肺炎疫情的劳动力市场影响进行了迅速评估。劳工组织在约旦和黎巴嫩管理的就业密集型投资计划共创造了120万个工作日，惠及21,500多名男子和妇女，包括叙利亚难民。<sup>173</sup>
- 215.** 劳工组织还帮助各国建立生产力生态系统和有利于企业的环境。例如，2022年1月，劳工组织与瑞士国家经济事务秘书处及挪威发展合作署合作，发起了体面劳动生产力生态系统计划。<sup>174</sup>该计划目前处于启动阶段，正在加纳、南非和越南积极推进。
- 216.** 在许多最不发达国家，劳工组织通过“促进和平与复原力的就业”旗舰计划为旨在保持或创造就业的紧急应对措施提供支持，重点是适应卫生条件的公共工程计划。需特别关注农业粮食体系在复苏中的战略重要性(该体系的脆弱性在疫情中暴露无遗)，许多国家的三方成员为此而制订农村地区体面劳动措施，着重关注环境可持续性。
- 217.** 作为关于就业战略目标的第二次周期性讨论以来的长期战略转变的一部分，开展了大量工作，加强面向劳工部以外的其他部委的对话/支持，因为这是成功设计和执行全面就业政策框架的先决条件。在所有政策咨询服务中都更加注重将性别平等纳入所有政策领域的主流。在对三方成员的政策援助中纳入了从就业角度看待结构转型进程的重要性，同时也纳入了更好地了解劳动力市场过渡、以此作为有针对性的政策干预措施基础的必要性。在第二次周期性讨论后立即开始了在这些领域的工作，

<sup>170</sup> 劳工组织，“Employment Policy Research Symposium: The Future of Full Employment – Agenda”，2019年。

<sup>171</sup> 劳工组织，“Skills Innovation Facility”。

<sup>172</sup> 劳工组织，《Rapid Diagnostics for Assessing the Country Level Impact of COVID-19》；劳工组织，“Diagnostics on the employment impacts of COVID-19”，2020年。

<sup>173</sup> 劳工组织，《2020-2021 两年期计划执行报告》，即将发布。

<sup>174</sup> 劳工组织，“The Productivity Ecosystems for Decent Work Programme”。

其重要性在劳工大会的多次讨论中得到确认，最重要的是得到了《百年宣言》<sup>175</sup>和《行动呼吁》<sup>176</sup>的确认。劳工组织建立了就业政策行动机制，以更好地提供政策咨询服务。<sup>177</sup>

**218.** 第二次周期性讨论的结论提到了同行政策审议程序的必要性：“拟订有关就业政策自愿同行审议的建议，目的是促进本组织成员之间关于良好做法的共享和相互学习”。理事会制定并批准了这一程序。然而，由于新冠肺炎危机，尚未开始实施所建议的程序。尽管如此，以青年就业政策为重点在若干区域开展了同行审议工作：与劳工组织国际培训中心合作，在南部非洲发展共同体国家和中美洲开展了两次在线同行审议活动，促进了有关总体就业政策及新冠肺炎危机对策方面良好做法的共享和相互学习。

### 3.4. 监测与影响评估

**219.** 就业政策司更加重视对就业政策和就业计划的监测和影响评估，以此作为一个帮助各国的重要工具，为其就业政策制定进程提供参考。这已被许多国家视为一种需要，也是劳工组织具有明显技术领导地位、其专业知识得到“政治”认可的一个领域。为了汇集这方面的专门知识，最近强化和扩大了原来的就业影响评估工作组，同时邀请了全球就业技术小组的更多成员以及该司以外的专家来加强相关研究、开发工具、协助各国进行影响评估。影响评估和成本效益分析不仅应事后进行，还应在事前进行。这是各种预测的基础，例如为技能需求领域所做的以及为其他政策领域所建议的。此外，它将为产业政策建议提供重要投入，<sup>178</sup>包括为多样化和全球供应链发展提出建议。要取得成功，需与国际金融机构、发展金融机构、影响力投资者及其他私营和公共部门金融家进一步合作，将定量和定性的就业成果纳入这些机构本身的体系，重点是概念阶段、评估阶段以及执行情况的监测和报告。

**220.** 开发了一个采集国家就业政策和青年就业战略信息的就业政策数据库，汇总最佳做法。<sup>179</sup>目前正在建设应对危机的就业政策数据库，已对其初步结果加以分析并反映在本报告中。此外，一份出版物汇总了劳工组织使用的影响评估工具，并分析了它们的效用和效率。<sup>180</sup>对新的方法进行了测试，包括大数据使用。经常与其他组织就本主题进行交流，并通过与劳工组织国际培训中心合作组织的培训课程加强了三方成员的能力。

### 3.5. 与标准相关的行动

**221.** 国际劳工标准指导政府和社会伙伴采取积极措施促进体面劳动。《2008年关于争取公平全球化的社会正义宣言》将第122号公约确定为主要治理公约之一。第122号公约和《1984年就业政策(补

<sup>175</sup> 劳工组织，《百年宣言》。

<sup>176</sup> 劳工组织，《关于全球行动呼吁的决议》。

<sup>177</sup> 劳工组织，《2022-2023 两年期计划和预算》，2021年。

<sup>178</sup> Kucera, Schmidt-Klau 和 Weiss。

<sup>179</sup> 劳工组织，劳工组织就业政策门户。

<sup>180</sup> 劳工组织，《Reference Guide for Employment Impact Assessment (EIA)》，2020年。

充规定)建议书》(第 169 号)以及其他国际文书为就业政策提供了具体指导。<sup>181</sup> 截至 2021 年 1 月, 自 2014 年国际劳工大会第 103 届会议以来, 又有 7 个国家(乍得、卢森堡、马里、纳米比亚、尼日尔、斯里兰卡、土库曼斯坦)批准了第 122 号公约, 使批准总数达到 115 个。截至 2013 年 9 月, 90 个国家批准了《1948 年职业介绍设施公约》(第 88 号), 68 个国家批准了《1975 年人力资源开发公约》(第 142 号)。

- 222.** 自 2014 年以来, 国际劳工大会举行了数次与全面就业政策专题相关的一般性和周期性讨论。最近, 在 2021 年, 关于技能和终身学习的讨论以及关于不平等的讨论强调需要将关于这些主题的相关政策纳入更广泛和全面的就业政策框架, 同时也承认需通过就业政策为所有人创造就业机会, 这是实现人人享有体面劳动这一目标的先决条件。
- 223.** 自上次讨论以来, 通过了与促进就业和体面劳动以及实现从危机中可持续复苏特别相关的两项文书, 即第 204 号和第 205 号建议书。
- 224.** 第 204 号建议书为成员追求三重目标提供了指导: (a) 促进工人和经济单位从非正规经济向正规经济过渡, 同时尊重工人的基本权利, 确保收入保障、生计和创业的机会; (b) 促进正规经济中企业和体面就业的创造、维护和可持续性, 以及宏观经济、就业、社会保护及其他社会政策的一致性; (c) 防止正规经济中就业的非正规化。第 204 号建议书基于劳工组织成员的共同认识和经验, 即推进正规化的最佳方式是通过综合战略、政策组合和机构协调, 以促进就业、收入机会、工人权利和社会保护。
- 225.** 第 205 号建议书提供了一个独特的规范性框架, 该框架注重与工作有关的措施, 旨在预防和应对冲突和灾害对经济和社会的破坏性影响, 同时特别关注弱势群体, 如儿童、青年、妇女和流离失所者。
- 226.** 第 204 号和第 205 号建议书都基于以下论点: 亟需通过包容性结构转型实现全民社会保护的目标, 只有通过有效保护所有工人(特别是在过渡期间)以及采取全面方法才能做到这一点。
- 227.** 关于青年就业问题, 理事会在 2020 年 10 月举行的第 340 届会议上重申了劳工组织对青年就业的承诺, 核可了关于该主题的 2020 年至 2030 年后续行动计划。国际劳工大会第 101 届会议(2012 年)通过了题为“青年就业危机: 行动呼吁”的决议, 由劳工局通过一项为期七年的后续计划予以落实, 该计划于 2019 年 12 月 31 日结束。理事会的决定核可了 2020-2030 年青年就业后续行动计划的主要内容。它考虑到了三方成员当前和未来在应对青年就业挑战方面的需求, 在《百年宣言》背景下对不断变化的劳动世界做出了回应。<sup>182</sup>

### 3.6. 能力建设

- 228.** 由于这场危机, 能力建设活动在上一个两年期成为新的重点, 为此开展了许多注重危机即时对策和相应复苏战略的在线活动。

<sup>181</sup> 劳工组织, “关于实施《1964 年就业政策公约》(第 122 号)的一般性意见”, 2020 年。专家委员会于 2020 年 12 月通过了这份涉及第 122 号公约目标的文件, 并将其置于其他相关标准的背景下, 包括第 88 号和第 181 号公约、第 204 号和第 205 号建议书以及关于终身学习的第 142 号公约和第 195 号建议书。

<sup>182</sup> 劳工组织, 《百年宣言》。

229. 同时也开展了涉及更传统主题的能力建设活动(通常与劳工组织国际培训中心合作)，例如设计和实施国家就业政策和宏观经济政策、青年就业和向正规性过渡。增加了新的主题，涉及就业政策司的新的重点工作和《2020-2021 两年期计划和预算》成果目标 3 和 5 下的工作，包括气候变化、复原力和脆弱性、危机应对、农村发展、结构转型、劳动力市场转型和影响评估。此外，1,000 多名参与者参加了劳工组织与劳工组织国际培训中心合作在线举办的各种劳工统计课程。下表 3 列出了一些能力建设活动。
230. 通过使用经常预算资源以及发展合作项目和计划确保了能力建设。即将发布的 2015-2021 年期间劳工组织就业干预措施综合评估报告认为，在评估的大多数项目中所开展的能力建设活动取得了成功，有助于弥补差距，特别是提高社会伙伴的能力，使它们能够参与政策对话以及就业干预措施的设计和实施。
231. 许多培训活动改为线上进行。虽然缺乏面对面互动使一些培训课程不够引人入胜，但外展范围大大提高。

► 表 3. 有关全面就业政策框架具体要素的课程选列

主题领域	课程名称
就业、劳动力市场政策和就业促进	<ul style="list-style-type: none"><li>• 有效实施国家就业政策</li><li>• 关于就业政策的三次研讨会</li><li>• 就业研修班</li><li>• 加强就业服务</li><li>• 以就业为中心的宏观经济学</li></ul>
技能	<ul style="list-style-type: none"><li>• 贸易和经济多样化技能培训培训师培训</li><li>• 社会包容技能</li><li>• 社会伙伴参与技能开发</li><li>• 衡量技能不匹配</li><li>• 劳务移民的技能层面：促进人人享有体面就业</li><li>• 产业层面技能开发方法</li><li>• 关于学徒制与认可先前学习的研修班</li><li>• 筹资技能开发</li><li>• 技能预测与匹配</li><li>• 关于高质量学徒制的大型在线公开课程</li><li>• 关于认可先前学习的大型在线公开课程</li></ul>
就业密集型投资	<ul style="list-style-type: none"><li>• 公共部门合同管理</li><li>• 关于可持续发展设计的公共就业计划</li><li>• 通过向本地建筑公司劳务外包创造就业</li></ul>
过渡	<ul style="list-style-type: none"><li>• 向正规就业过渡：评估本地和产业层面的干预措施</li><li>• 关于向非正规经济转型的研修班(迄今举办四期)</li><li>• 亚洲劳动力市场过渡</li></ul>

主题领域	课程名称
灾难与脆弱性	<ul style="list-style-type: none"> <li>设计、监测和评估面向和平与复原力的就业计划的和平建设成果</li> <li>促进防备灾难和复苏的体面劳动</li> <li>关于灾难与脆弱性的大型在线公开课程，第二期</li> </ul>
目标群体	<ul style="list-style-type: none"> <li>在脆弱环境中促进青年就业</li> <li>青年就业研修班</li> <li>应对不工作、不读书、不受培训的青年的挑战：劳动力市场包容工具和对策</li> <li>促进妇女体面和生产性就业</li> <li>妇女研修班</li> <li>面向和平与复原力的就业与体面劳动</li> </ul>
影响评估	<ul style="list-style-type: none"> <li>衡量体面劳动：劳动力市场政策监测、评估和学习</li> </ul>
结构转型和产业政策	<ul style="list-style-type: none"> <li>促进体面和生产性就业的产业战略。 通过结构转型创造就业</li> <li>农村发展研修班</li> <li>绿色经济全球研修班</li> <li>结构转型政策</li> </ul>

注释：这份清单不包括国家一级的培训活动。

### 3.7. 宣传和倡导

232. 自关于就业战略目标的第二次周期性讨论以来，劳工组织更新了其宣传和倡导战略，以推进就业政策方面的工作。在司局一级开展了更多宣传和倡导工作，这方面的工作也受益于宣传和公共信息司与其他各司局之间的密切和长期合作。在与就业政策司三个主要专题相关的问题上尤其如此：就业促进和政策(包括针对年轻人的政策)；技能开发和终身学习；以及发展和投资(包括危机对策和就业密集型投资)。还引入了播客、在线讨论和其他创新的宣传方式。对相关网站的访问量大幅增加：自 2019 年以来，就业和相关页面的参与度增加了 90%；2019 年推出的《就业政策通讯》的订阅者名单从 1,800 扩展到 5,000 多；社交媒体账户获得了关注者。新推出的题为“全球挑战——全球解决方案：新冠肺炎与就业对策”的系列播客扩大了政策讯息量，使其更易为更多受众所获取，其中专门讨论青年和技能问题的数集播客的平均播放量达到 1,000 或更多。这一系列播客的成功引发了与劳工组织其他司局和外部伙伴(包括德国国际合作署)的联合播客。将来的优先事项将注重增加与社会伙伴、其他利益攸关方和其他相关方的互动，以提高对新一代就业政策的认识，从而处理劳动世界各种迅速变化的问题。

### 3.8. 成功的就业政策和计划的协调与合作(包括资源调动)

233. 劳工组织特别是通过加强那些从事全面就业政策方面具体工作的司局之间的合作，提供更强有力的支持。尤其是，就业政策司、研究司、企业司、工作条件和平等司以及社会保护司之间在总部和国家层面的合作力度得到了加强。

- 234.** 在多边层面，劳工组织做出努力，成功确保将充分、生产性就业和体面劳动作为实现可持续发展目标的明确目标和跨领域问题。这致使其他联合国组织更加重视这一主题，与劳工组织合作编写并成功发行了许多出版物。此外，劳工组织在二十国集团和金砖国家进程中成功地宣传了全面就业政策方针。与世界贸易组织(特别是在技能方面)、国际货币基金组织、经济合作与发展组织、联合国贸易和发展会议以及联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会等相关区域经济组织开展了双边讨论和合作活动。
- 235.** 在当前危机中采取了进一步措施，加强与其他国际组织(联合国内外)的伙伴关系。正如《计划执行报告》所述：“在制定全球新冠肺炎应对措施，确保在国家一级，特别是在联合国系统内，提供协调一致支持方面的必要性在全球、区域和国家各级转化为远超预期数量的外部伙伴关系”。<sup>183</sup> 此类伙伴关系的例子包括加强青年体面劳动全球伙伴关系；联合国开发计划署和劳工组织为 2020 年及以后制定的行动框架，其重点是加强合作，促进新冠肺炎危机即时应对措施、人道主义-发展-和平关系以及包容性、可持续和有韧性的复苏；劳工组织和联合国儿童基金会之间旨在加强“无限新世代”议程的新伙伴关系，目标是提高青年人就业能力，促进从学校到工作的更顺利过渡；在巴勒斯坦被占领土与儿童基金会就社会保护结成的联盟；以及与国际移民组织在伊拉克开展的针对移民工人的企业发展服务联合计划。
- 236.** 劳工组织通过参与联合国各种倡议和小组，积极促进就业政策方针。这包括劳工组织在以下方面的参与情况：联合国/可持续发展目标新冠肺炎社会经济对策工作组；联合国/可持续发展目标筹资工作组；联合国/可持续发展目标综合政策网络；联合国/可持续发展目标人权和不让一个人掉队网络；联合国/可持续发展目标性别平等和增强妇女权能网络；联合国可持续发展目标指标机构间专家组；联合国机构间妇女和性别平等网络；联合国机构间青年发展网络；联合国解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组；联合国老龄问题不限成员名额工作组；联合国欧洲经委会老龄问题常设工作组。此外，劳工组织积极参与制订联合国采取社会经济措施应对新冠肺炎疫情的框架，并为国家一级的联合国评估和应对计划做出贡献。劳工局被要求完善“就业和社会保护加速器”的概念。在本两年期，劳工组织与劳工组织国际培训中心合作提供了九个培训包，受众为 500 多名参与者，内容涉及促进可持续发展的体面劳动；社会伙伴在联合国改革以及南南合作和三角合作中的作用；体面劳动筹资。劳工组织积极参与粮食系统首脑会议，助力利用伙伴关系应对农业食品行业和农村经济面临的就业和劳动挑战。
- 237.** 发展合作对于在国家一级提供援助以及在全球一级进行研究和产品开发仍然至关重要。在 2016-2022 年期间，劳工组织在来自公共和私营部门的 79 个供资伙伴的支持下，在所有区域的 104 个国家实施了 417 个与全面就业政策框架及此类政策要素相关的发展合作项目。这些项目始终与体面劳动国别计划以及计划和预算成果目标相关联。新冠疫情要求迅速重新定位劳工组织的发展合作计划和项目，适应三方成员在就业领域新出现的不同需求，之所以能够做到这一点，应归功于供资伙伴的理解和灵活性。

<sup>183</sup> 劳工组织，《2020-2021 两年期计划执行报告》，即将发布。

## ▶ 第四章

### 结 论

**238.** 本报告分析了新冠肺炎危机及长期劳动世界未来趋势对劳动力市场的影响。它揭示了包括国家就业政策在内的全面就业政策框架如何随着时间的推移而演变，以应对新的挑战并在更多利益攸关方之间分担责任。它还表明现在比以往任何时候都更需要这种政策框架，以确保以人为本、包容性、可持续和有韧性的复苏进程以及不让任何人掉队的包容性结构转型进程，将支持可持续发展，并助力建立《巴黎气候变化协定》中提到的碳中和经济，这是劳工组织致力实现的目标。

**239.** 本报告在详细分析的基础上得出以下结论：

- 为了实现充分、生产性就业，就业政策若要得到有效实施，就需以社会对话为基础，以强有力机构为支撑。需进一步加强社会对话，使其成为包容性的设计和实施进程的主要载体，并将其扩展到广泛的经济和社会问题，包括与劳动世界未来相关的问题。
- 国际劳工标准和文书构成了就业政策进程的基础，因为它们为关键问题提供指导，体现三方共识。
- 政策对话需充分了解情况，基于坚实的循证分析，并以最新的相关数据为基础。劳动力市场诊断对于政策的制定和实施至关重要。
- 新一代就业政策的特点是政策领域范围更广，更聚焦公正过渡的政策，更强调包容性和性别维度。需进一步加强这些领域和其他领域，包括更好地整合就业政策和社会保护政策，从而使就业政策不仅能够应对新冠肺炎危机和长期存在的结构性挑战，还能充分应对劳动世界未来的挑战。
- 就业和劳动力市场措施和政策影响评估是非常重要的工具，能够更好地为这些政策的设计和实施提供参考；在这一领域向各国提供援助可成为劳工组织的一个战略切入点，以及将就业纳入经济政策和发展计划/战略主流的一种方式。
- 重要的是要确保充分利用新技术特别是数字技术的潜力，如培训、就业服务和电子手续，以实现充分、生产性就业。需利用技术来提高就业质量和数量，促进生产力增长，并需对其加以平等分配，以提高生活水平和促进投资。

**240.** 虽然全面就业政策框架的实施取得了进展(特别是通过国家就业政策)，但仍有必要更好地了解哪些管用以及为何管用；查明在这一进程中是否需要增加新的层面和其他利益相关者；确定他们如何能够成功合作。展望未来，确定了以下需要改进的领域：

- 需更为关注那些掉队或有可能掉队的人，这尤为重要。处理不平等和差距问题，建立更具包容性的劳动力市场，这是实现可持续发展目标需要应对的一个重大挑战。
- 在国家就业政策中需更为重视需求侧政策，从而促进包容性结构转型，以此作为通过可持续方式创造体面劳动的一个关键进程。这需要更为以就业为中心的宏观经济政策和产业政策。

- 由于劳动世界未来动因、当前危机或政策干预措施而正在进行的转型对就业创造以及工人和企业面临的劳动力市场过渡都具有影响。需对这些转型进行妥善管理，也需通过包含培训、社会保护和积极劳动市场政策在内的一揽子综合计划对工人加以保护。在确保向碳中和经济公正过渡方面，劳工组织《关于向环境可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》就如何应对这些过渡提供了详细指导。<sup>184</sup>
  - 应在促进性别平等的国家就业政策中给予更多关注的要素包括：支持创造绿色就业的措施；利用技术变革促进体面劳动的方法；与人口结构变化和全球化有关的措施；面对劳动世界的未来，推动在农村经济中创造体面就业以及通过中小企业创造体面就业的方法。
  - 充足的财政资源是成功实施就业政策的关键。在财政能力受到严重制约的国家，可供考虑的重要选择包括创新伙伴关系、多边支持和调动国家资源。
- 241.** 劳工组织需进一步加强其在多边体系中的领导地位，从而确保获得所需的承诺和支持，并提高各方对这一事实的认识：包容性、促进性别平等的就业政策对应对我们时代的重大挑战至关重要。

---

<sup>184</sup> 劳工组织，《公正过渡指导方针》。