



## ▶ 通过的文本

国际劳工大会 – 第 110 届会议，2022 年

# 关于就业的第三次周期性讨论的决议

(2022 年 6 月 11 日)

国际劳工组织大会于 2022 年召开了其第 110 届会议，

根据经 2022 年修正的《2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，就关于就业的战略目标进行了第三次周期性讨论，以审议本组织应如何应对成员国的现实和需求，并适当考虑到了《1944 年费城宣言》和《2019 年国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》；

1. 通过了以下若干结论，其中载有一套针对迅速变化的劳动世界制定的全面综合统一就业政策框架；
2. 提请国际劳工局理事会适当考虑这些结论并指导国际劳工局予以落实；
3. 要求总干事：
  - (a) 拟定一项行动计划以落实这些结论，供理事会第 346 届会议(2022 年 11 月)审议；
  - (b) 将这些结论传达给相关的国际和区域组织提请其注意；
  - (c) 在当前的计划和预算内分配资源、编制今后的计划和预算草案以及调动预算外资源时，对这些结论加以考虑；
  - (d) 向理事会通报这些结论的落实情况。

## 关于就业的第三次周期性讨论的结论

### I. 背景及挑战

1. 自 2014 年开展关于就业的第二次周期性讨论至 2019 年期间，劳动力市场出现了一些积极变化，国家就业政策的数量也有所增加，反映出人们日益认识到就业的中心地位。但与此同时，巨大的体面劳动赤字依旧持续存在。

2. 最近的新冠肺炎疫情进一步阻碍了在实现人人享有充分、生产性和自由选择的就业这一目标方面取得进展。虽然许多国家出台的政策措施有助于保护工人和企业，但复苏仍不平衡且不完整。地缘政治紧张局势(特别是当下持续不断的武装冲突)、日益攀升的通货膨胀、金融动荡、沉重的债务负担和全球供应链中断造成的复合效应，正在加剧各类工人、企业和国家内部及之间的不平等。财政拮据对各国支持复苏形成掣肘，增加了发展不平等的可能性，使发展中国家进一步落在后面。
3. 与此同时，在就业数量和质量方面长期存在的劳动力市场挑战依然存在，表现为高度的非正规性、全球供应链中对劳工权益的侵犯、低生产率、技能不匹配、持续存在和日益加剧的在职贫困、工资增长不平衡且总体疲软、劳动力市场不平等和各种形式的歧视以及无保障的工作形式。尽管近几十年来在一些领域取得了进展，但体面劳动机会不足反映出在向更具包容性且运转良好的劳动力市场转型以造福所有人方面进展缓慢。与男子相比，妇女面临着更低的薪酬、更高的失业率和不活跃率，并承担大部分有偿和无酬照护工作。年轻人仍在为实现从学校到职场的顺利过渡并找到他们的第一份体面工作而努力挣扎。在全球范围内，非正规性仍主要源于体面劳动赤字，特别是在中小微型企业中。无保障的工作形式进一步加剧了体面劳动赤字和正规就业的非正规化。
4. 特别是在发展中国家，与劳动世界未来相关的诸多驱动因素可带来的机会迄今尚未得到充分利用。人口结构转变、数字鸿沟和气候变化继续给包容性结构转型创造体面就业的潜力蒙上阴影。
5. 体面劳动赤字往往还是贫困人口脆弱性的根源和社会不稳定的动因，进而可能导致冲突，并进一步造成恶性循环。
6. 要实现充分、生产性和自由选择的就业这一目标，并在实现可持续发展目标特别是目标 8 方面取得进展，就需要加快行动落实和加强全面就业政策框架，并使之适应迅速变化的劳动世界。

## II. 关于在迅速变化的劳动世界中推行全面综合统一就业政策的指导原则

7. 全面就业政策框架应当旨在创造充分、生产性和自由选择的就业及体面劳动，并促进包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏。
8. 这类综合框架应当遵循工作中的基本原则和权利以及相关国际劳工组织(劳工组织)标准，包括《1964 年就业政策公约》(第 122 号)、《1984 年就业政策补充建议书》(第 169 号)、《1988 年促进就业和失业保护公约》(第 168 号)、《1948 年职业介绍设施公约》(第 88 号)、《1997 年私营职业介绍所公约》(第 181 号)、《2006 年雇佣关系建议书》(第 198 号)，以及在 2014 年第二次周期性讨论之后通过的《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)和《2017 年面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)。
9. 在重申《2014 年关于就业的第二次周期性讨论的结论》的重要性和相关性的同时，劳动世界发生的深刻变化要求加强全面就业政策框架，使之成为能够迅速作出充分反应、能够完全适合于支持工人和企业的工具，并符合《2019 年国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》和《2021 年全球行动呼吁：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》的要求。

10. 全面综合统一的就业政策框架应当以下列原则为指导，同时考虑到各国国情：

- (a) 在制定协调一致的综合办法时，充分利用本组织四大战略目标——就业、社会保护、社会对话和工作中的基本原则和权利——之间不可分割、相互关联和相互促进的性质。
- (b) 加强包容性经济增长、就业、劳动收入和生产力之间的内在联系。
- (c) 提高就业质量和就业数量，同时确保充分保护工人并尊重其权利，包括通过保障安全和卫生的工作环境。
- (d) 为创造体面劳动机会，促进包容性结构转型和结构多元化。
- (e) 通过促进技能开发、重获技能和终身学习的激励措施等增强工人的就业能力和适应能力，并确保其公平顺利地向劳动力市场过渡和获得体面劳动机会，从而提高工人把握现有体面劳动机会的能力。
- (f) 营造和维护有利于企业可持续发展的环境。
- (g) 促进工人和经济单位从非正规经济向正规经济过渡。
- (h) 在制定、实施、监测和评估的过程中纳入强有力的社会对话和三方合作。
- (i) 能够对性别问题保持应对力与敏感性，并能够适应多样性和弱势群体和处于不利地位群体的需求。
- (j) 根据劳工组织《关于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》，促进向环境上可持续的包容性经济和社会公正过渡。
- (k) 充分利用技术进步和生产力增长的潜力来创造体面的就业机会，同时解决国家内部和国家之间的数字鸿沟问题。
- (l) 能够灵活迅速地应对危机、地缘政治冲突和新出现的风险。
- (m) 为支持包括集体谈判在内的社会对话和政策制定进程提供强有力的依据。
- (n) 更加重视通过充足可持续融资战略和确保政策协调一致来支持就业政策的落地落实。

### III. 加强、调整和落实全面就业政策框架

11. 成员国应当在三方协商的基础上，推动加强、调整和落实全面综合统一的就业政策框架。这类框架应当根据具体国情，酌情涵盖以下内容：

- (a) 劳动力市场措施和战略，旨在加强政策对劳动力市场挑战，包括经济、环境、卫生、地缘政治和其他方面的危机带来的挑战的及时调整和应对能力。
- (b) 有利于就业的宏观经济、产业、行业、环境、贸易、公共和私人投资政策，旨在促进包容性结构转型，从而在照护、数字、循环和绿色经济等中创造体面就业机会，并促进向正规经济过渡。

- (c) 在利用技术变革带来的机遇的同时，应当确保包括平台工人在内的各类工人得到充分保护，享有社会保障，并拥有体面的工作条件。
- (d) 劳动保障政策和机构，旨在确保所有工人不论其就业状况如何均享有充分保护，同时考虑到：尊重基本权利；法定或谈判订立的适当最低工资；对最长工作时间的限制；以及职业安全与卫生。
- (e) 通过确保对就业关系进行正确分类等来解决无保障工作形式问题的政策和法规。
- (f) 企业政策，旨在为可持续企业营造有利环境、支持业务连续性、增强创业精神、提高生产力和创新能力，并在其中对中小微型企业予以特别关注。
- (g) 为帮助公共部门发挥其作为重要雇主和优质公共服务提供者作用提供的支持。
- (h) 教育、技能开发和终身学习政策，旨在快速响应和预测劳动力市场需求并解决现有技能缺口问题，同时确保为教育和培训，包括学徒制培训，酌情提供充足的公共和私人投资。
- (i) 生产力政策，旨在促进可持续生产力增长，重点放在中小微型企业和生产力差距不断扩大的行业，同时通过在各级加强社会对话和集体谈判等来确保根据所创造的价值公平分享生产力收益。
- (j) 适足、公平和非歧视性的工资政策和工资调整机制：其出台是根据国家法律和惯例，通过提供法定或谈判订立的适当最低工资，并通过支持各级集体谈判和三方合作。
- (k) 旨在改善贸易和供应链体面劳动成果的政策，包括：促进执行《联合国工商企业与人权指导原则》和《国际劳工组织关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》（《多国企业宣言》），包括在透明度、人权尽职、申诉和补救方面；促进尊重工作中的基本原则和权利、职业健康和安全、法定或谈判订立的适当最低工资、对最长工作时间的限制以及提供稳定就业。
- (l) 积极的劳动力市场政策和就业服务，旨在消除创业和创新的障碍，支持人生历程中的各种过渡，包括青年人从学校到职场的过渡、从失业到就业的过渡以及妇女、老年人和弱势群体的劳动力市场参与。
- (m) 与社会保护政策更有力的对接，旨在为工人在人生历程中经受混乱和过渡时提供支持。
- (n) 鼓励从非正规经济向正规经济转型的政策，旨在处理非正规性的根源问题，特别关注最弱势群体的需求。
- (o) 支持和赋能工人和企业的政策，旨在使其摆脱碳密集型经济并通过适应和减缓气候变化来创造体面劳动，确保实现向包容性和环境可持续的经济以及人人享有体面劳动公正过渡。应当确保所有工人的职业安全与卫生，包括在绿色和循环经济中。
- (p) 促进性别平等的就业政策，旨在应对性别不平等并促进妇女参与劳动力市场，其中包括：通过确保同值工作同等报酬的政策来应对基于社会性别的职业隔离的政策；确保工作与生活平衡的措施和处理照护责任不平等分配的政策，包括通过适足产假和育儿假以及提供负

- 担得起的优质照护服务；将妇女赋权政策纳入公共与私人领域核心的主流；以及打击劳动世界中的暴力和骚扰，包括基于社会性别的暴力和骚扰。
- (q) 支持工作生活平衡的措施，包括通过可以允许要求灵活工作时间和远程工作的各种监管框架，同时根据国家规章及各方之间的协议，确保并尊重关于工作时间的限制及对工人断开连接的保护。
  - (r) 在受危机影响的脆弱环境中，将即时应对措施与可持续的长期战略相结合，以根据《第205号建议书》，促进面向和平与复原力的就业和体面劳动。
  - (s) 就业密集型投资政策，包括高质量公共就业计划和基础设施发展，以支持创造生产性体面就业，并包括支持在职进步的计划，以改善生计。
  - (t) 农村地区的就业干预措施，旨在增加体面劳动机会，同时促进生产和产业多元化，并提供更好的本地经济、环境和社会惠益。
  - (u) 加大劳务移民政策的衔接，以改善劳务移民治理、移民工人权利保护、技能可携带性和对技能的承认以及社会保障待遇的可携带性。
  - (v) 最新的有针对性的劳动力市场信息系统，以及对就业政策和计划的有效监测、评价和影响评估。
  - (w) 可持续筹资战略，旨在应对各国的财政制约，促进充分和及时调动资源，包括为公共就业服务以及加强政策执行的其他措施调动资源。
  - (x) 加强政府和社会伙伴的能力，使其能够在政策制定和落地实施以及向其成员提供必要支持方面发挥更有效的作用。

- 12.** 全面就业政策框架应当通过国家就业政策予以实施，并通过基于实证的监测和评估将其纳入更广泛的国家发展计划和其他战略的主流。

## IV. 社会对话

- 13.** 社会对话在制订、执行和评估就业政策框架的过程中，在构建主导权和找到基于共识的解决方案方面发挥着关键作用，包括在混乱和危机期间。社会对话也是重建得更好以及加强企业和工人复原力的复苏努力的一个重要部分。
- 14.** 三方进程以及有效的机构间协调机制，对于促进经济、环境、就业和社会政策之间的政策协调一致至关重要。
- 15.** 社会对话，包括集体谈判和三方合作，有助于创造体面劳动和公平分享生产力收益和经济增长，有助于更公平的收入分配，并有助于在产生附加值的全球供应链上公平分配收益。
- 16.** 在受危机影响的脆弱环境中，社会对话对于推动和平、促进复苏和构建复原力至关重要。

## V. 劳工组织的行动

17. 国际劳工局应当根据上述全面综合统一的就业政策框架，应成员国要求，协助它们促进、制订、执行、监测和评估各种政策、战略和计划。劳工局的活动应当具有针对性、可衡量并加以严格评估。劳工局应当加强以下领域的工作：

### A. 促进协调一致的宏观经济政策和产业政策，实现以人为本复苏并创造就业岗位，包括在绿色、循环、数字和照护经济中

18. 加强劳工局以实证为基础的研究、数据、分析框架和指导工具，以推行包容性、促进性别平等的宏观经济政策，促进与旨在实现包容性经济增长、创造就业和正规化的产业政策的协调，包括对支持劳动力市场结构转型、创造就业和提高生产力的公共投资进行以实证为基础的研究。

19. 加强三方成员在有利于就业的宏观经济、产业、行业、贸易、投资和基础设施政策以及提高生产力的政策领域的的能力。

20. 加强成员国的能力，充分发挥技术进步在创造就业方面的潜力，同时应对技术对体面工作条件的风险，包括算法管理，确保网络安全和数据保护；并解决国家内部和国家之间的数字鸿沟问题。

21. 加强就业政策目标筹资方面的能力和指导。

### B. 构建有利于更加可持续和生产性企业的环境

22. 根据国际劳工大会 2007 年通过的《关于促进可持续企业的结论》，更加注重支持业务连续性和营造有利于可持续企业，特别是中小微型企业的环境。

23. 通过研究、政策咨询和能力建设(包括在生产力生态系统方面)，支持企业创造体面就业和提高生产力。

24. 通过消除障碍及通过促进创新和创造体面就业的专项激励措施，支持和加强创业发展。

25. 通过推动落实《国际劳工组织关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》(《多国企业宣言》)和《联合国工商企业与人权指导原则》，支持企业在全球供应链中实现体面劳动，包括在透明度、人权尽职、申诉和补救方面。

### C. 加强工人保护，确保就业质量，应对不平等

26. 根据《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》及其他相关文书，在基本权利、法定或谈判订立的适当最低工资、职业安全与卫生以及对最长工作时间的限制等方面加强对三方成员的技术支持，包括通过体面劳动国别计划，以提高就业质量，确保对工人的充分保护。

27. 根据《第 204 号建议书》，协助成员国制订和实施多管齐下的方法，通过查明非正规性的根源和处理其多重动因来支持非正规经济向正规经济转型。

28. 考虑到《2021 年关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的结论》，整合就业和社会保护政策，以落实联合国秘书长“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”倡议的目标。
29. 实施《国际劳工组织青年就业行动计划(2020-2030 年)》，除其他外，支持各国落实促进性别平等的青年就业政策，加强全球多利益攸关方伙伴关系，包括重点关注不就业、不受教育或培训的青年。
30. 考虑到《2021 年关于技能和终身学习的一般性讨论的结论》，在以下方面支持成员国：保障获得高质量教育的权利、促进技能开发和面向所有人的终身学习、通过加强终身学习体系和提高就业能力，应对技能缺口和不匹配问题。
31. 支持成员国制订和执行积极的劳动力市场政策，加强公共就业服务能力并使之现代化，酌情利用与私营职业介绍所可能开展的合作以及在根据《第 181 号公约》对私营职业介绍所适当监管的情况下考虑其补充作用。
32. 支持成员国努力促进工作生活平衡，包括传播关于更好地提供远程工作同时确保对工人的保护的良好做法。
33. 考虑到《2021 年关于不平等与劳动世界的结论》，更加注重应对不平等，包括工资不平等和所有形式的歧视，包括劳动力市场中的多重和交叉形式的歧视。
34. 提供实证基础和指导，促进包容性劳动力市场和针对年轻人、妇女、年龄较大的人、残疾人、非正规工人、移民工人和其他弱势群体的更有效的就业计划。
35. 根据《联合国残疾人权利公约》，推行与残疾人体面劳动有关的有效政策并记录良好做法，包括财务激励措施、援助、工作场所的合理便利和酌情使用经社会伙伴商定的配额或目标，以提高劳动力市场参与率。
36. 支持成员国促进就业密集型投资，包括通过公共就业计划，特别是在受灾害或冲突影响的情况下。

#### **D. 与标准相关的行动**

37. 不断加强与标准有关的行动，包括进一步促进批准和有效执行所有相关的国际劳工标准。
38. 就与标准有关的活动和三方成员针对所有相关国际劳工标准的能力建设提供支持，包括第 8 点所述的标准。

#### **E. 通过更具针对性的技术援助、知识发展和伙伴合作，更好地支持实施工作**

39. 根据成员国的优先事项加强政策咨询，包括通过发展合作和技术支持设施。
40. 促进政府各部门之间以及与社会伙伴的政策对话和协调。
41. 以及时和有针对性的方式开发新的创新工具，支持就业影响评估和诊断以及监测和评价。

42. 支持成员国的危机应对措施，包括通过快速冲突和灾害需求评估，并加强社会伙伴在促进和平与复原力方面的作用。
43. 协助成员国评估各种政策和投资的就业影响。
44. 构建关于新型和新兴问题的知识，特别是关于上文所确定的问题的知识，包括通过根据《2018年关于社会对话与三方机制的第二次周期性讨论的结论》，每年出版一份社会对话旗舰报告，并为此分配必要的财务资源，并通过综合平台和统计及政策数据库，包括关于集体谈判协议和危机应对措施的数据库，改善研究的传播。

## F. 加强政策协调和全球倡导

45. 劳工组织必须在就业政策方面发挥全球领导作用，同时加强与相关多边和区域组织及进程的合作，重点是：
  - (a) 加强与国际金融机构和发展伙伴的协作，以提高其业务的就业效应，并加强政策一致性。
  - (b) 通过就生活工资的概念和估算开展同行审评研究，以及应要求向成员国提供援助，促进对生活工资的更好理解。
  - (c) 在多边体系内促进有利于就业和促进性别平等的宏观经济、产业、贸易和投资政策。
  - (d) 加强与多边和区域组织的合作，制订和实施筹资战略，以促进成员国构建全面综合统一的就业政策框架，以此作为实施联合国“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”倡议工作的一部分。
  - (e) 促进国际合作，应要求向发展中国家提供技术和资金支持。
  - (f) 推进就业政策研究、分析和影响评估工具，使多边和区域组织在实现政策成果目标中发挥作用。
  - (g) 促进成员国之间的同侪学习。