



供作决定

第二项议程

国际劳工大会的日期、地点和议程

大会第 100 届会议(2011 年)的 日期、地点和议程

日 期

1. 尽快就国际劳工大会第 100 届会议(2011 年)的确切日期向理事会提出明确的建议。

地 点

2. 建议该届会议在日内瓦召开。

议 程

3. 大会第 100 届会议(2011 年)的议程将包括下列常设议题：
 - 理事会主席报告和局长报告；¹
 - 2012-13 年计划和预算建议及其它财务问题；和
 - 公约和建议书实施的情况和报告。
4. 大会本届会议的议程还应包括对题为“家庭工人的体面劳动”的议题进行第二次讨论，以便在大会第 99 届会议(2010 年)第一次讨论后考虑制定标准。
5. 此外，根据《关于争取公平全球化的社会正义宣言》(社会正义宣言)的后续措施，国际劳工组织已经提出了由国际劳工大会进行周期性讨论的方案，即将于 2010 年开

¹ 包括根据《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》后续措施提交的有关职业和就业歧视的综合报告(取决于大会可能就这一后续措施实施的审议做出的任何其它决定)。

始对就业的战略目标进行周期性讨论。²这些讨论的目的旨在：(i)更好的了解其成员国在实施每项战略目标中不同的现实和需求，利用其能运用的所有行动手段对它们作出更有效的反应，包括与标准相关的行动、技术合作以及劳工局的技术和研究能力，并相应的调整其优先事项和行动计划；和(ii)评估国际劳工组织活动的结果以供计划、预算和其它治理决定的信息。³

6. 尚未就周期性讨论的周期做出最后决定，但似乎有于 2011 年对社会保护的战略目标进行第二次讨论的倾向。这一点也得到了支持，因为所涵盖的问题内容广泛，所以该周期期间应对社会保护进行两次讨论，并将其分为劳动保护(即,职业安全和卫生，以及工作和就业条件)和社会保障。在向理事会第 303 届会议(2008 年 11 月)提交的建议中，有两个选择被包括进来。⁴
7. 在 11 月理事会的讨论中以及 2009 年 2 月 2-4 日举行的关于《社会正义宣言》后续措施的非正式三方磋商期间，绝大多数三方成员倾向于将社会保障作为 2011 年周期性讨论的主题。因此，仅准备了有关这一选择的材料并将其列入本文件。根据理解，将在大会周期性讨论周期的晚些时候处理劳动保护问题(见附录，第 1 节)。
8. 在 2008 年 11 月会议上，理事会还要求，作为大会 2011 年会议已提交的其它五项议题的建议需重新提交，以进行进一步审议。经作适当更新的这五个建议(见附录，第 2 节)如下：
 - (a) 全球供应链中的体面劳动(一般性讨论)；
 - (b) 一项社会议程的融资：实施体面劳动的微型融资(一般性讨论)；⁵
 - (c) 作为一个促进适应经济全球化变革工具的灵活(一般性讨论)；
 - (d) 青年人创业能力的开发：将求职者转变成工作岗位创造者(一般性讨论)；
 - (e) 经济结构调整框架中的知情和磋商权(一般性讨论)。
9. 针对这一背景并考虑到，根据其惯例，大会每年原则上只审议三个技术性议题，理事会敦请：
 - (a) 将下列议题列入国际劳工大会第 100 届会议(2011 年)的议程：
 - 关于社会保护战略目标的周期性讨论(社会保障)；和
 - (b) 通过选择下列五项建议之一，制订出一项完整的议程：
 - (i) 全球供应链中的体面劳动(一般性讨论)；

² 见理事会文件 GB303/3/1, 第 12 段。

³ 《社会正义宣言》，附件，II(B)。

⁴ 理事会文件 GB303/3/2。

⁵ 以前的标题——社会融资：实施体面劳动的微型融资——略作修改。

- (ii) 一项社会议程的融资：实施体面劳动的微型融资(一般性讨论)；
- (iii) 作为一个促进适应经济全球化变革工具的灵活(一般性讨论)；
- (iv) 青年人创业能力的开发：将求职者转变成工作岗位创造者(一般性讨论)；
- (v) 经济结构调整框架中的知情和磋商权(一般性讨论)。

2009年2月17日，日内瓦。

待决问题：第2段；

第9段。

附 录

大会第 100 届会议(2011 年)的议程建议

I. 关于社会保护战略目标的周期性讨论的建议 (社会保障)

概 要

社会保障是防止和减轻贫困的一个强有力的手段。它是一项基本人权并构成了体面劳动议程的一个重要组成部分。《费城宣言》，2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》以及体面劳动议程和相关的国际劳工组织社会保障标准中所载的国际劳工组织关于社会保障方面的权责，特别呼吁各项计划实现“扩大社会保障措施，以便使所有需要此种保护的人得到基本收入和完备的医疗待遇”。2003 年发起了使人人享有社会保障的全球运动，目的旨在在尽可能多的国家实现社会保障覆盖面的切实改善，并使社会保障在国际政策议程中享有优先地位。然而，世界范围的持续覆盖面差距和日益增长的无保障，以及社会保障体系和作用形式以及重大变化，要求对社会保障方面的全球发展情况进行深入的评估。根据这一情况，在周期性讨论的情况下，作为体面劳动议程整体的一个组成部分，国际劳工大会将研究现有经验和政策，并制订一项支持各国向所有需要的人员提供社会保障的行动计划。

背 景

1. 1944 年《费城宣言》认为，“国际劳工组织在世界各国推进各种计划的庄严义务，以达到”，特别是“扩大社会保障措施，在便使所有需要此种保护的人得到基本收入，和全面的医疗待遇”¹。2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》重申这一权责，²呼吁针对战略目标的一种综合处理方法并进而使社会保障和保护与体面劳动的其它战略目标：就业政策、社会对话以及工作中的基本原则和权利更好地结合在一起。2001 年国际劳工大会在一般性讨论过程中明确地阐述了国际劳工组织在社会保障方面发挥的重要作用，并做出了结论：“……各国应确定一项国家战略，努力使人人享有社会保障。”³，并建议“……为促进扩展社会保障覆盖面而发起一个大规模运动”。⁴2003 年发起了使人人享有社会保障的(全球运动)，目的旨在在尽可能多的国家在社会保障覆盖面实现切实的改善，并使社会保障在国际政策议程中享有优先地位。
2. 2002 年理事会宣布至今仍然有 8 个社会保障公约。这意味着，它们适合当前的需求。在这一基础上，根据全球运动，它们是实现世界范围社会保障扩展和加强的最有价值的工具之一。这些公约是：1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号)；1962

¹ 《国际劳工组织章程》，附录(费城宣言)。

² 《社会正义宣言》，序言和 I(A)(ii)。

³ 国际劳工组织：关于社会保障结论，第 16 段，国际劳工大会，第 89 届会议，2001 年，日内瓦。

⁴ 同上，第 17 段。

年(社会保障)同等待遇公约(第 118 号); 1962 年工伤津贴公约(第 121 号); 1967 年残疾、老年和遗属津贴公约(第 128 号); 1969 年医疗和疾病津贴公约(第 130 号); 1982 年维护社会保障权利公约(第 157 号); 1988 年促进就业和失业保护公约(第 168 号); 和 2000 年生育保护公约(第 183 号), 以及一些建议书(特别是 1944 年收入保障建议书(第 67 号))。

3. 在国际劳工大会上次对社会保障进行一般性讨论 10 年之后, 现在应是对社会保障方面的全球发展情况, 与社会对话、工作中的基本原则和权利的联系, 以及与就业政策及国际劳工组织地区活动的互动情况进行一次深入评估的时候了。社会保障制度的作用和形式, 它们在国家发展政策中作用的概念以及对经济运行的影响, 在过去的 10 年间发生了重大的变化。因此, 治理和管理问题以及社会保障制度方面变化的管理问题加之可持续的融资, 在其改革进程中涌现出来。可靠、可行和公正的社会政策要求人民自己及其他们的代表组织的尽可能广泛的参与和政治上把握自己。
4. 在工业化国家, 开展的改革旨在使国家社会保障制度适应诸如老龄化、社会现实的变化、不同的工作模式、促进积极的劳动力市场政策、性别平等和全球化进程带来的新的挑战。鉴于全球金融和经济危机, 要求对正在出台的新的综合性方案和责任重新分配所提供的保障和保护水平进行彻底的再评估。
5. 在发展中国家, 社会保障覆盖面的扩展是最迫切的问题。国际组织(如联合国、国、联合国儿童基金会和世界卫生组织) 日益承认, 在国家发展的早期阶段投资于覆盖范围广泛的基础社会保障制度是一个与贫困作斗争、支持实现《千年发展目标》以及整个国家经济和社会发展的强有力的工具。
6. 扩展社会保障的政策必须与就业、教育和广泛的社会政策联系起来。同时, 它们必须利用日益兴起的有条件和无条件现金转让的国际经验以及普遍性的非供款性税收资助的津贴。朝着人人享有社会保障方向努力的一个可靠的战略, 首先需要突出一套基本的社会保障担保。然后, 当由于经济的持续发展导致“财政空间”的扩大时, 这些基本的担保便成为提供为更多保障的进一步发展进程的发射台。约 30 个发展中国家, 巴西、玻利维亚、莱索托、墨西哥、纳米比亚、尼泊尔和南非, 早已通过税收资助的基本社会转让制度成功地落实了最低的社会保障担保的主要内容。
7. 国际劳工组织行动和特别是其全球运动的合法性取决于实施章程权责的国际劳工标准。全球运动的中心问题之一仍然是, 通过一套基本和适度的社会保障担保实现的保障扩展, 能否得到现有国际劳工组织行动手段的鼎力相助。劳工局于 2007 年分析了迄今仍适用的国际劳工组织文书的现行框架, 在多大程度上支持了全球运动的权责, 并发表了一份技术性文件。⁵ 2008 年 11 月就业和社会政策委员会在国际劳工组织标准和宣传运动活动的作用审议框架范围内审议了结果。⁶ 主要的发现是, 迄今为止, 社会保障公约在全世界大多数国家对社会保障方案的发展产生了积极的影

⁵ 国际劳工组织, 2008 年: 全球社会中社会保障标准的确定—国际劳工局关于全球社会保障标准确定的当前状况和做法以及今后选择的分析, 社会保障政策简介文件 2, 2008 年, 日内瓦。

⁶ 见理事会文件 GB.303/ESP/3。

响，并起到了区域文书和国家法律的典范作用。然而，如同第 102 号公约和其它最新社会保障标准中规定的那样，可能需要一些额外的行动手段，以帮助各国实现一套基本的社会保障担保，并逐步使社会保障保护上一个台阶。

8. 以有关社会保障标准报告的第 19 条和第 22 条为基础，有关社会保障的周期性讨论尤其可从全面调查中包含的有关法律和惯例方面的信息中获益。⁷ 2011 年 6 月将在大会标准实施委员会上对这一全面调查进行讨论。它将涵盖迄今为止的文书并通报成员国中在社会保障法律和实践方面的新的发展情况，开展倡导性活动以支持各国采用国际劳工组织标准的必要，以及各国在设想批准国际劳工组织公约的可能性时可能会遇到的障碍。以该调查以及国际劳工组织在社会保障知识的产生和管理、政策发展和技术合作活动的分析为基础，2011 年拟议的周期性讨论便能制定一个全面的行动计划，从而将促进将社会保障扩展到所有人的政策以及确保社会保障制度的良好治理的本组织的基本权责向前推进。

目 标

9. 2011 年，国际劳工大会对社会保障进行的周期性讨论将产生下列成果：

- 分享信息、经验和有关不同政策的教训，此类政策针对社会保障管理的变化、扩展覆盖面以及建立普遍的全面的以及财政上可持续的社会保障体系，同时支持经济和社会发展；和
- 制定并通过一个提倡本组织的权责的全面的行动计划，以促进社会保障体系的良好治理以及将社会保障扩展到所有人的政策，特别是通过社会对话，以及同时有益于充分就业的政策。该计划可包括：
 - 指出国际劳工组织在社会保障领域中的行动手段方面存在的差距(例如研究和知识共享、政策建议、标准和与权利相关的行动、技术合作、倡导等……)；
 - 确定促进一套基本社会保障担保的战略，该战略将帮助各国根据国际劳工组织的章程权责以及现行国际劳工组织社会保障文书逐步实现更高水平的保护；
 - 为国际劳工组织的行动制定一个战略框架，该框架：
 - 以《费城宣言》和《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的原则为基础；
 - 寻求加强一套延续性的政策、战略和工具；
 - 概括地论述对三方成员的技术支持以有效的设计并管理综合国家体系；

⁷ 见理事会文件 GB.304/LILS/5。

- 将在全球运动的框架范围内促进支持社会和经济发展的社会保障扩展到所有需要的人；
- 确保所有权以及受保护人员参与社会政策的策划与实施；
- 审议对增加行动手动的需要，以帮助各国：
 - 实现与国际劳工组织的章程权责保持一致的一套基本社会保障担保；
 - 以及，在此基础上，逐步实现第 102 号公约和其它最新社会保障标准中提出的更高水平的全面社会保障。

II. 其他建议

就 业

1. 全球供应链中的体面劳动(一般性讨论)

概 要

全球化日益加深，跨越国界、并且常常是分布在全球的供应链亦在增加，引发了有关这些发展对全世界就业的数量、质量和分布之影响的众多辩论。辩论的问题包括各国和各公司在保持或提高社会标准的同时挖掘全球供应链的经济发展潜力的机遇和挑战。拟议的讨论议题将涉及与全球经济主要行业中正在进行的结构调整产生的社会和就业后果，特别是要确定政策、计划和工具，以在全球供应链中实现体面劳动的目标。将对经济危机可能会对全球供应链产生的潜在的经济、社会和就业影响给予特别关注。为了使讨论具有重点和基础，报告可选择几个有代表性的供应链来引导讨论(例如，与信息和技术相关的设备，全球食品链以及诸如工业设计、软件开发或旅游一类的服务业)。

10. 供应链在全世界都在深深影响着产品、服务和劳动力市场的结构。参与全球供应链在一些发展中国家导致众多企业成立、发展壮大，创造大量就业，是许多发展中国家与全球经济相连的主要方式。这使得服务、生产和农业市场和生产能力在这些国家得以扩展。
11. 目前仅有少数发展中国家能抓住这些机遇，这一事实就明确说明各个国家，尤其是发展中国家，在如何支持发展、多样化并使其产业基地升级以利用增长的全球供应链方面，同时面临机遇与挑战。
12. 市场越来越开放、外国直接投资，以及包括交通和通讯体系在内的技术变化，对生产组织和企业关系产生了重大影响。在许多行业，企业决定将业务集中在核心能力方面，从而将大量生产和服务活动进行外包。这反过来也导致国际供应链越来越长、并且通常也是越来越复杂，在产品和服务的研发、生产和销售中涉及各种各样的企业。
13. 日益增加的外包反映了这些变化所带来的企业关系的变革。在重要经济部门对产品和服务进行营销的企业力量相对于生产企业上升，这种变化对劳动世界产生了深

远的影响。过去，全球供应链中的大部分主要公司设在发达国家。然而，新的趋势是以发展中国家为基地的跨国公司(MNEs)的增长。

14. 外包的决定通常也是转移到海外的决定。这些决定都是基于对一系列因素的考虑，包括劳动力成本、生产和服务能力、产品质量、营销时间、可靠性、是否具备基础设施以及其他因素。选择供应商也可涉及对国家的选择。其标准可包括政治和经济稳定，是否拥有人力资源以及他们的能力，工人的语言能力，基础设施(交通、通讯)的质量，是否拥有有效的金融服务，法制能力，包括保护和执行知识产权，是否具备解决冲突的机制，以上仅为几个例子。因此，各国能否融入全球供应链、促进生产性就业和体面劳动很大程度上依赖于国家的政策框架。
15. 为更好地挖掘全球供应链的潜力以产生经济增长、生产性就业和减贫，各国可采用范围广泛的战略。利用全球供应链机遇的战略可包括提升特定部门和企业集团的技能、生产率和竞争力的针对性计划。基础设施发展、产品开发、检验设施、技术转让和供货商发展计划可成为扶持企业以有益和可持续的方式结合进全球供应链的有效方法，特别是在发展中国家。而在国家和国际级别利用价值链将非正规经济中的 13 亿多工作穷人与更具有生产性的工作机会联系在一起的努力可构成减贫战略的组成部分。
16. 供应链和外包现象的增加提出了围绕实施劳工标准的问题。出于一些原因，包括资源的缺乏，一些较贫困国家的政府并不总是能够适当的监督劳动方面的做法和实施劳工标准。企业面临的激烈的竞争压力，尤其是处于供应链低端的企业，影响到制定和实施法律。因此，人们越来越感到担忧，国际劳工标准，包括那些被承认为工作中的基本权利，在国际商业活动中的许多领域并未得到遵守。
17. 许多采购公司，出于多种原因，其中包括对它们各自供应链中的劳工和社会问题关注日益提高，以及希望提升管理做法和生产率，都已经开始就其供应商的劳工做法采取负责任的措施。这些措施通常涉及通过旨在让供应商遵守的行为守则，并伴有不同的实施和监督方案。这些措施引发了许多问题，特别是一个企业对不是它所拥有或控制的另外一个企业的劳动做法承担某些责任的问题。
18. 企业和政府之间在采购公司如何才能有效的监督其供应商的劳动做法以及应如何处理不遵守情况；以及在政府对这些标准不承担或不遵守其义务的情况下企业是否，以及如何能有效地实施通常参照国际劳工标准的守则方面存在的责任划分的不明确。
19. 工人组织，对以下情况尤其表示担忧：供应链之间不甚友好的关系可能变成采购公司在尊重工作中基本权利方面规避其责任的一种方式。它们提出采购公司权力相当大，可能会对集体谈判保护工人的潜力产生消极影响，使在产业链下端的工人无法接触实际决定他们工作条件的决策者。在当前经济和金融危机的情况下，知情权和磋商权尤为重要。雇主组织担心，守则和监督制度的扩散会给企业带来更大费用和

不确定性，不一定提高劳动条件。还有人担心，企业被要求承担应该由相关政府承担的责任。一些政府，尤其是发展中国家政府，担心这种安排会被用于为出口制造非关税障碍。

- 20.** 供应链在以下领域会极大影响国家决策，如国家税收政策、竞争或投资政策，甚至在涉及如提供社会保障和福利方面的社会政策领域。

供讨论的一些问题

- 21.** 讨论应集中在如何促进全球供应链中的就业和体面劳动。可讨论的问题包括：

- 全球供应链中发生的主要结构性变化和趋势是什么？
- 这些趋势的主要驱动因素是什么？
- 经济和金融危机如何影响到这些趋势？
- 这些变化对就业数量、质量和分布影响如何？
- 国际政策在处理全球供应链中的结构性变革方面可发挥怎样的作用？
- 在全球供应链中提升竞争力、生产率和体面劳动的最有效的政策是什么？
- 促进生产性就业并将人数众多的工作穷人与国家和全球供应链联系在一起的国家、地方和部门政策和战略是什么？
- 哪些公共立法和其它的监管体系可处理与全球供应链和体面劳动相关的问题？
- 私营部门自愿措施和其它办法在供应链中管理社会问题的作用及可发挥的作用分别是什么？
- 供应链对集体谈判和社会对话的影响如何？
- 全球供应链中的结构性变化对政府、工人组织和雇主组织意味着什么？它们对生产性就业和体面劳动将产生怎样的影响？
- 国际劳工组织在全球供应链中支持创造就业和企业升级可开发怎样的咨询服务、工具和技术援助？
- 雇主组织和工人组织如何才能在全球供应链中促进遵守行为准则和国际劳工标准？

计划取得的成果

- 22.** 国际劳工大会一般性讨论计划取得的成果可以是：

- 在国际劳工组织体面劳动议程框架内，就有关全球供应链结构性变革对就业的数量、质量和分布的影响展开全面的国际辩论；以及
- 为国际劳工组织的工作提出建议，增强为三方成员提供技术援助的连贯政策、战略与工具，促进在全球供应链中的生产性就业与体面劳动。

2. 一项社会议程的融资：有关体面劳动的微型融资⁸ (一般性讨论)

概 要

金融危机加剧了对服务于实体经济以及对工人和雇主的需求作出反应的金融战略的评价。微型融资表明具有社会责任的融资是可能、可行和可持续的。

微型融资是推进体面劳动的一个强有力的引擎。它为生产性就业开辟了机会，引导企业摆脱非正规性，帮助改善工作条件以及提供防范收入冲击的保障。

微型融资将体面劳动的信息承载到更多的市场和政策领域。由于其数目众多和具有活力，使得它具有巨大的增值效应，将体面劳动议程扩展到世界范围的 1.3 亿工作穷人。贴近穷人的微型融资提供者使得他们成为雇主组织和工人组织的完美伙伴，将他们的触角深入到了非正规经济。

2008 年 1 月，全世界 23 个主要微型融资机构承诺开展以创新方法处理体面劳动问题的试验。这些创新以实在、可核实的方式交付体面劳动结果。

在金融危机的背景下，国际劳工大会的讨论将审议这一试验的成果。为将《费城宣言》和《关于争取公平全球化的社会正义宣言》转化成行动，现在将是界定国际劳工组织有关负有社会责任的金融立场的恰当时机。

依 据

23. 在过去的几年中，在有关可持续的企业、农村发展、青年人就业、合作社发展、社会保护、性别、非正规经济和移民的讨论方面，国际劳工大会的一些决议将获得贷款和金融服务确定为涉及体面劳动和生产性就业的一个重要制约因素。理事会也要求劳工局探讨将微型融资引向体面劳动的方法。为深化分析、更好的理解这些机制的影响并找出政策的切入点，劳工局在有关体面劳动的微型融资的联合成果框架范围内发起了一些试点举措。通过与全世界 23 个主要微型融资机构结成伙伴关系，劳工局正在当地雇主组织和工人组织的引导下检验实际处理体面劳动问题的不同的融资技巧。
24. 国际劳工大会的讨论将回顾利用微型融资促进生产性就业和体面劳动方面的一些良好做法，并确定其对政策制定的影响。它将确定与社会伙伴组织合作的机会，并将强调融资和体面劳动之间的联系的国际劳工组织公约和建议书汇集在一起。最后，这一辩论将审议成功地将微型融资应用于推动体面劳动的一些具体例子。

与体面劳动的相关性

25. 社会融资特别对体面劳动的下列方面具有影响：

- 一 通过微型融资机构带来的获得资金方面的改善主要刺激了对家庭工人、学徒和零工的需求。然而，微型融资机构正在日益将它们的产品转向雇用更多薪给工人的较大型企业。

⁸ “要实现持久和平，大批人口就必须找到摆脱贫困的途径。微型信贷就属于这样的一种手段”(挪威诺贝尔和平奖委员会主席 Ole Danbolt Mjøs 先生，2006 年 12 月在奥斯陆发表的讲话，第 1 段)。

- 一些微型融资机构正在开展为它们的服务确定不同的价格的试验，以促使父母让他们的子女上学。例如，摩洛哥的一个机构对能够出示子女入学证明的父母实行降低利息的做法。
- 孟加拉国覆盖近一百万妇女的一个计划为贫困的女性户主家庭提供为期 18 个月的免费谷物援助，这些家庭遭受饥饿的风险最高。该计划利用谷物救济援助吸引赤贫者并安排他们的即刻消费需求，然后再增加技能培训以及储蓄和贷款服务，以建立他们的发展能力。因而，当免费谷物援助周期结束时，参与者能够从事一些创收活动并成为定期微型融资计划的客户。
- 一些微型融资机构直接处理严重侵犯劳动权利的债役劳动。例如，巴基斯坦的一个计划将社会动员、技能培训和储蓄结合在一起，以确保“haaris”——一批前债役工不再重新陷入债役。
- 微型融资还可促成正规化。埃及的一个商业协会将发放贷款与客户获得证明文件的努力挂钩，从而鼓励借款人逐步“摆脱”非正规经济地位。需要出据的证明文件之一涉及雇员的社会保障状况。
- 获取资金能够改变男女之间工作时间的分配状况。现已发现，微型融资能够使妇女在与信贷资助的活动相关的家庭内部决策方面，以及在整个家庭预算管理方面，拥有更大的发言权。但是，由于掌握文化知识、财产权利和社会态度方面的歧视，许多妇女，尤其是农村妇女，在获得金融服务方面仍面临困难。
- 微型融资机构还处理其它体面劳动问题：
 - (a) 帮助受艾滋病毒/艾滋病影响的工人进行储蓄，以便支付医疗费用；
 - (b) 为收到移民工人汇款的家庭设计储蓄和投资产品；
 - (c) 提供人寿保险和健康保险的获取机会；
 - (d) 帮助家庭工人或合同工成立储蓄和信用社；
 - (e) 为求职青年提供创办企业的机会；
 - (f) 将残疾人纳入微型融资服务主流；
 - (g) 使非正规经济部门的雇主能够向其工人提供福利，如健康保险等。

目 标

26. 国际劳工大会上的讨论将：

- 创建有关良好做法的知识：在将微型金融引向体面劳动方面将要做什么有效、何时做和在什么条件下做；
- 确定社会伙伴、政府和微型融资机构之间建立伙伴关系的选择。它将指明有关社会伙伴组织以及微型融资机构开展能力建设的领域，并指导政府政策支持此类举措。

需要讨论的要点

27. 需要讨论的要点反映出国际劳工组织有关体面劳动微型融资的政策声明，⁹ 并将包括：

- 社会融资方面采用的手段如何能够促进生产性就业和体面劳动？
- 微型融资如何能够帮助经营者从非正规经济转向正规经济？
- 社会伙伴组织能够采取何种行动，以便更好地保护工人和独立生产者，使其不陷入过度负债境地？
- 如何以最佳方式协助劳工部管理社会基金中的微型融资部分？
- 雇主组织如何能够：
 - (a) 帮助降低投资成本并推动达成中小企业的分担风险安排；
 - (b) 便利成员企业获取资本；
 - (c) 鼓励工人储蓄，为汇款提供便利，等等？
- 工人组织如何能够：
 - (a) 通过养老基金和对社会负责的投资奖励推动体面劳动的微型融资机构；
 - (b) 同微型融资机构结成伙伴关系，确保为工人提供负担得起、稳妥的储蓄和信贷便利；
 - (c) 提高工人的融资能力，以便使其能够更加清楚地了解资金合同的风险和机遇？

3. 作为在经济全球化条件下促进适应变革的一个工具的灵活的保障(一般性讨论)

概 要

当前被称为“灵活的保障”这一连贯的政策混合体的主要成份是灵活和可靠的合同安排、全面的终身学习战略、有效的积极劳动力市场政策和现代化的适当和可持续的社会保护体系。灵活的保障政策是应对经济全球化中的变革的手段，应通过社会伙伴之间的社会对话和集体谈判加以制定并实施，并使之适用于特定公司/部门和国家的情况。但尽管在建设提供适应能力和保障的劳动力市场适宜的制度框架方面存在着长期内容，但也存在着应对当前全球危机的附带结果的短期内容。尽管就共同的要素达成了普遍的一致，仍然需要就体面劳动和全球就业议程(GEA)框架中灵活的保障政策的可行性进行一次彻底讨论。

28. 灵活的保障已从一个流行词语发展成一个严肃的政策问题。尽管它是在欧盟的背景下设想的，但由于它承受了在当今的全球经济中适应变革的强烈需要，其潜在影响是普遍的，这种影响反过来又要求劳动力市场保障。灵活性和调节保障是同一块硬币的两个方面，应帮助企业及工人应对全球化经济的需求。当前的危机非常明确的

⁹ 理事会文件 GB.294/11(修订本)，附录。

说明了这一点：适应性改变是必要但痛苦的，而且尽管在大多数高和中收入国家扩展或新制定了应对危机的就业负作用的措施，但大多数发展中国家缺乏此类措施。

29. 尽管开展了一些内部调整努力，但与从前相比，在当今的企业在全球经济背景下保证其工人的终身就业保障或甚至长期就业保障的能力下降的情况下，需要以公司以外的新型保障补充企业内部的保障。
30. 从就业保障转向更宽泛概念上的劳动力市场保障这一部分转变可从欧洲理事会于 2007 年达成一致的关于欧洲劳动力市场现代化的一套有关灵活保障的共同原则中观察到。它们是“灵活和可靠的合同安排、全面终身学习战略、有效的积极劳动力市场政策和现代化、适当和可持续的社会保护体系”的一种审慎结合。¹⁰ 欧洲理事会的结论还指出，应通过社会对话和集体谈判制定并实施灵活的保障政策，不存在一个单一的劳动力市场模式，而是使共同原则适用于特定的国情。这些原则还得到了欧洲社会伙伴的赞同，而且目前正在驱动 27 个欧盟成员国的劳动力市场改革日程。
31. 然而，尽管是在欧盟设想的，但支撑“灵活的保障”的政策和进程对发展中国家来说可能也是相关的。的确需要扩大社会保护由此而提出的要求确实有必要建立或恢复社会对话。假如一个国家增加积极的劳动力市场政策，例如工作岗位培训措施，那么就具备了建立灵活保障的基本模块。尽管，这些政策具有其自己的目标(提供最低限度的收入、某种技能培训以及加强劳动力市场治理)，它们也构成了劳动力市场保障的一个附加层，这可能会以一种更安全的方式，增大劳动力市场调整的可能性。
32. 灵活保障的这些原则从本质上来看与体面劳动的原则相一致，并被结合进了全球就业议程及 1964 年就业政策公约(第 122 号)，因为它们为创造具有低分割程度和高就业水平的包容性劳动力市场提出了积极的政策建议。然而，仍存在一些可成为一般性讨论的主题的重大挑战：
- 在发展中国家的条件下，有关灵活保障的争论往往揭示重大要素的缺乏，如积极和消极的劳动力市场政策以及具有代表性的行动方和强有力的社会对话机构。为创建允许工作场所以外的某种保障的健全和可持续的政策环境，而且为企业及其工人提供调整加强了的灵活保障需要一些什么样的政策？
 - 灵活保障政策对企业、个人和公共当局来说具有什么样的成本与利得，以及如何才能公平地分享成本与利得？

¹⁰ 欧盟理事会：迈向灵活保障的共同原则—理事会结论草案(15497/07)，2007 年，布鲁塞尔，附录的附录，第(2)段。

- 一 灵活保障系指个人的生命周期以及企业对调整的需要。对个人来说，工作生涯的平衡要求将其工作生涯期间的灵活性与稳定的工作结合起来。¹¹是否能够使个人，以及特别是那些母亲和一般父母对灵活性、稳定性和保障的需求与雇主对灵活性的需要相吻合，考虑到各不同经济部门的要求，为实现此种平衡需要一些什么样的政策？
- 一 灵活的保障在当前的金融和经济危机情况下能提供怎样的帮助？

4. 青年人创业能力的开发：将求职者转变成工作创造者(一般性讨论)

概 要

改善青年人获得体面劳动机会有挑战以及使青年男女参与经济和社会是一个全球性挑战。青年人创业能力开发日益被承认为解决青年人的生产力和创造力潜力的一个有价值的战略。它赋予青年人创造工作岗位以及为可持续的经济和社会发展做出积极贡献的权利。国际劳工大会于 2005 年审议了有关青年就业的问题，并扼要地触及了青年人创业能力开发。根据青年失业率以及全球金融和经济危机，进一步探讨青年人创业能力开发如何才能促进体面劳动和全球就业议程似乎是适宜的。

33. 在当今的世界中，年龄在 15 和 24 岁之间的青年人¹²超过了 10 亿，其中 85%生活在发展中国家。根据联合国 2007 年的预测，世界上最贫穷的 50 个国家的人口将从 2007 年的 8 亿增加到 2050 年的 17 亿，增长不止一倍。此外，据估计，今后的十年每年将有近 1 亿青年人进入全球劳动力市场。¹³从全球来看，2008 年失业青年的数目增加到 7 千 6 百万，而且青年失业率增加了 0.4 个百分点。根据当前的经济下降趋势，考虑到处理青年劳动力市场问题在较繁荣的年代期间缺乏进展，青年劳动力市场形势更加令人担忧。如同在近期以截止 2007 年的劳动力市场数据为基础的分析中分析的那样，全球趋势表明在改善青年人在劳动力市场中的地位方面没有取得什么进展，而且青年人仍不合比例的承受着体面劳动机会缺乏之苦。¹⁴为实现向所有妇女和男子提供体面劳动机会的目标，强有力的政策和计划对于为当前和今后的时代激励一种健全的社会经济恢复来说将是至关重要的。
34. 根据同一报告，青年人失业的可能通常是成年人的三倍，占世界失业者的 47%。高失业仅是问题的一部分，因为就业不足和恶劣的工作条件也很突出。来自发展和中

¹¹ “我们观察到青年人的更多灵活性和老年工人的更多稳定性”(P. Auer, S. Cazes: 灵活年代的就业稳定性: 来自工业化国家的证据, 国际劳工组织, 2003 年)。

¹² 青年人的定义在国与国之间可能存在着变化。联合国的标准定义包括年龄在 15 和 24 岁之间的年龄组。

¹³ 国际劳工组织: 关于青年就业的事实, 2006 年 6 月, 日内瓦。

¹⁴ 国际劳工组织: 全球就业趋势, 2009 年 1 月, 日内瓦。

发达国家的以经验为根据的强有力的证据表明，青年就业对社会经济稳定做出贡献，而青年人当中的持续失业可能会导致社会不安定和高危险活动，如吸毒和犯罪。这一事实反映了吸收这一迅速增长的劳动力供应的重要性，即青年就业在 40 多个体面劳动国别计划中是一个优先成果。

35. 在国际劳工大会第 93 届会议(2005 年)期间，当讨论青年就业时，在积极劳动力市场政策项下对青年人创业能力的开发进行了讨论。为使他们能积极参与各自国家的经济，作为解决青年人的生产性和创新潜力的一个有价值的战略，青年人创业能力的开发正日益得到人们更多的理解、接受和采用。此外，《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》承认，可持续的企业在为所有人创造更多的就业和收入机会方面的重要性。
36. 促进青年人创业能力的开发是国际劳工组织青年就业计划的一个组成部分。成员国日益在国家行动计划范围内，或是作为国家青年就业战略的组成部分，促进青年人创业努力的开发。促进青年人创业能力的开发是创造就业以及确保国家能够从其青年人口的社会经济潜力中获益的一个手段。然而，作为青年人的一条职业道路，需要认真规划。创业能力开发既存在着需求，也不可避免的存在着风险，特别是对那些早已经历了生涯中的一段贫乏和脆弱的过渡阶段的青年人来说，同时他们还普遍缺乏经商的经验和物质基础。非正规经济中可以发现有许多青年企业家，但仍有五分之一的工作青年继续生活在极端贫困中。
37. 应开展早期创业能力教育，而且青年企业家应得到有助于创业能力开发的文化、扶持性的商业环境和有效的企业家能力开发工具的支持，以充分发掘他们的潜力。为取得成功，必须以综合的方式促进青年人创业能力的开发，强调具有创造工作岗位潜力的部门，同时采取将青年人与体面劳动机会挂钩的广泛处理方法。通过创业能力开发教育和创办企业培训以及支持计划，包括企业孵化器、合作社和小额贷款，青年男女能够获得需具备的观念、知识、技能、行为、经验、支助服务和资产，从而增加他们机会，通过更大的就业能力或创办一个企业而获得体面劳动。增强青年企业家的话语权是处理他们的具体障碍的关键，而且便于从非正规经济中的自营就业向成功的创业能力开发转变。
38. 青年不是一个同性的群体，因而计划战略必须适合处在教育和工作不同阶段青年男女的需要。青年人创业能力开发计划应采取有针对性的方法，为面临多种障碍的青年人服务，如性别、贫困、残疾和艾滋病毒/艾滋病。对从危机困境中摆脱出来的青年人而言，自营就业往往是唯一可立刻见效的选择；而且，为避免经营的屡屡失败，需要对他们做出全面的支助计划。此外，做出的反应也要因人而异，取决于青

年人是不是正在学校准备进入职业领域，还是已离开学校，并早已在劳动力市场中寻找一份工作。

39. 国际劳工组织在一些领域支持了成员国促进青年人创业能力开发的努力，如创业能力开发文化、技术和职业学校中的创业能力开发教育、创办企业、专项企业发展服务、扶持性环境以及对青年人合作社和微型融资的支持。此外，青年人和创业能力开发之间的联系，可持续的企业实现金融和非金融目标平衡，对于失业青年以及社会上边缘化的人口当中激励青年人创业能力开发是一个大有作为的领域。

40. 劳工局在过去五年发行了一些工作文件主要涉及青年人创业能力的开发，而且目前正在公共和职业学校中就其创业能力开发教育的影响开展一项研究，探讨创业能力开发教育毕业生与其它青年人相比在多大程度上更可能创办一个企业，从而为他们自己和其他人创造就业机会，成为积极的工作岗位创造者。然而，有关青年人创业能力开发的文件仍显不足，而且有关如何有效和全面的促进这项工作的指导也十分有限。作为全球就业议程整体的一个组成部分，进一步研究这一重要领域，以挖掘其充分创造工作岗位、赋予权利和企业的潜力将是重要的。

41. 国际劳工大会上的讨论可以重点放在下列问题：

- 青年失业的性质、规模和动态以及青年人创业能力开发对就业创造的潜在作用是什么？
- 青年人创业能力开发的具体障碍是什么？如何通过政策和计划对他们加以处理？取得的经验教训是什么？
- 雇主组织和工人组织应发挥什么样的作用？
- 与其它多边和双边机构和捐款方相比，国际劳工组织在这一领域的独特贡献是什么？
- 根据全球金融危机和青年失业的预测增长，扩展后的青年人创业能力开发计划怎样才能对成员国当前面临的挑战作出显著的贡献？
- 通过青年人创业能力开发促进体面劳动的有效方法是什么？国际劳工组织有关这一领域工作的最适宜战略将是什么？
- 存在什么样的伙伴关系以及国际劳工组织在这些关系中的地位是什么？

42. 国际劳工大会讨论的预期成果将是：

- 盘点有关青年人创业能力开发方面的国际辩论以及由全球行动者在这一领域实施的政策和计划；
- 审议国际劳工组织有关青年人创业能力开发方面的战略；

- 就有效的青年人创业能力开发政策和计划向劳工局提出指导。

社会对话

5. 经济结构调整背景下的知情权和磋商权 (一般性讨论)

概 要

全球化和迅速变化的市场导致企业在保持并增加其竞争优势的努力中采取许多战略。一个可能的方法是采取形式多样的企业重组。考虑到经济调整的结果可能会对劳动力、企业以及整个社会产生的重大影响，重要的是此类调整伴随有植根于企业中的适当形式的社会对话，以对由这些外部压力造成的挑战做出有效的反应。这一讨论将不会侵犯管理人员进行管理的权利，也不会侵犯企业为保持其在一个特定市场中的地位而在一些选择中考虑调整的权利。相反，将这一议题列入 2010 年国际劳工大会的议程将为三方成员思考作为有效的管理变革的一个工具的社会对话的重要性提供一个及时的机会。它将使人们能够更清楚地理解：

- 企业结构调整期间需加以处理的问题；
- 良好的劳资关系如何才能促进从结构调整中得出对灵活性与保障性的关注加以平衡的结果；
- 围绕此类问题提供信息和磋商的国家 and 跨国立法及做法方面的近期变化；和
- 评估对国际劳工组织不同领域工作的影响。

背 景

43. 在国家和国际层面，企业为应对持续变化的情况必须进行结构调整的压力不断增大。这些变化情况是出于以下原因，如，在国家经济中，部门的状况发生变化，包括公共部门，“大批量生产”下降和全球化影响带来的新的生产组织形式。后一种情况中，许多企业面临越来越激烈的竞争。这迫使企业调整工作场所，在效率、产品和质量方面与市场领先者看齐，或者，在很多情况下，关闭工厂。¹⁵ 不过，企业结构调整，不管起因如何，都会带来不同形式的社会代价，包括岗位损失、更高的失业率、工人待遇不平等、工作场所稳定性降低以及产业和社会冲突。
44. 有许多例子表明，社会伙伴成功进行合作，以应对结构调整和其他变革，将企业潜能充分发挥出来。我们应提及提高企业应变能力的努力应基于磋商的办法、以在“灵活性”和“保障性”之间达到平衡为目的。尽管不去挑战雇主以一种有力和有效的方式进行调整的必要性，但此种方法通过在实施拟议的变革中寻求劳动力的理解与支持可以提高其企业的竞争力，工人及其代表通过这一方法可继续从体面工资和其他工作条件方面受益，而且，通过为拟议的变革提供投入，他们有机会影响对劳动力来说

¹⁵ 国际劳工组织：《劳动世界格局变化》，局长报告，报告 1(c)，国际劳工大会第 95 届会议，2006 年，日内瓦。

可能是最佳的结果。在这种情况下，传统的劳资关系也在出现变化。谈判的模式在发生变化，谈判的背景和谈判者的行为也在变化。这样，所有层面的社会伙伴也在谈判取舍平衡，通常能就诸如工作保障性、工作时间、工资、终生学习的可能性和新的工作组织方式等一揽子问题达成协议。

45. 目前，通知雇员及其代表、与他们磋商的程序基本上有两方面：首先，按社会伙伴之间在各种层面达成的非正式的规则；其次，法律框架，通过在涉及工人方面发生重大“事件”时要求予以通告和磋商，如威胁要裁员或事实上进行裁员，转移工厂，工厂迁出原址和其它影响企业的结构调整形式。在许多国家，法律规定常常采用回应性办法，而没有充分承认在企业层面不断进行社会对话的需求，亦未对决策的经济和就业影响予以充分考虑。
46. 资本、产品和劳动力市场日益全球化，意味着影响企业和工人的决定通常是由跨国机构做出的。在这一个层面的信息和磋商还不够完善，尽管一些跨国企业和地区一体化组织正在努力，尤其是在欧洲，欧洲于 1994 年通过了企业委员会指令¹⁶，导致各式各样的磋商和信息交流做法在整个欧洲的发展。即使在这种情况下，让工人在企业决策过程中真正发表意见这一目标也仅是在少数情况下得以实现。此外，许多欧洲企业委员会的相关程序绝大多数还是停留在提供信息，而要求的最低信息通常还是关于企业的过去而不是未来的情况。¹⁷ 在这一背景下并考虑到加强欧洲企业委员会的作用，欧洲委员会于 2008 年 7 月通过了一个立法建议，¹⁸ 以改善欧洲企业委员会在通知雇员并与其磋商方面的作用，特别是在企业的结构发生重大调整的情况下。欧洲企业委员会(EWCs)目前在全欧洲 820 个大型企业中运作，涵盖约 1,450 万雇员。¹⁹
47. 然而，所面临的问题以及在此类情况下采取的磋商和知情方法并不是独特的欧洲现象。在列入国际劳工组织《终止雇佣文摘》的 71 个国家中，有 45 个国家在集体裁员的情况下报告了与雇员代表进行的某种程度的磋商。例如，南非劳资关系法对雇主提出了这样的要求，雇主无论何时基于业务要求或雇佣期限和条件方面的变化提议裁员时，需与雇员及其代表开展“具有实际内涵的寻求共识的联合进程”。这一进

¹⁶ 欧洲议会和委员会 2002 年 3 月 11 日通过的 2002/14/EC 指令规定在欧盟地区通告雇员、与雇员磋商的总体框架。

¹⁷ A.Weiler: 实践中的欧洲工作委员会，欧洲提高生活和工作条件基金会，2004 年，卢森堡。

¹⁸ 可通过下列网站查阅经欧洲议会修订的经合并的指令文本：<http://www.europarl.europa.eu/social/getDoc.do?type=TA&refer>。

¹⁹ 关于指令建议的全文,请查阅欧洲委员会的网站,网址为:<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=458&langId=en>。

程允许工人代表和资方就寻求避免解雇、将其数目减少到最少、改变其发生时间或是缓解其不利影响的措施达成一致。该法还规定了获得有关此类措施信息的原因和必要。在博茨瓦纳，关于雇佣终止的良好做法的一个法典(职业争端法)规定围绕预计会导致裁员的任何拟议的企业重组进行经社会伙伴同意的类似的磋商，尽管该法尚不具有法律效力。

48. 最后，近年来，全球市场增长迅速，但这些市场平稳和公平运作所需的经济和社会制度并没有得到平行的发展，²⁰ 这种情况在国家和企业层面都存在。政府之间以及雇主和工人及其代表组织之间进行对话的机制和程序不存在，或者很薄弱，使得难以就影响到企业在一国之内和跨越国界运行的重大问题达成共识。

国际劳工组织的应对措施

国际劳工组织标准制定行动

49. 国际劳工组织有关企业工人对影响到他们的问题应有知情权和磋商权的这一关切，以及在更普遍意义上促进劳资双方围绕企业发展不断合作，在 1944 年《费城宣言》中得到明确阐述。《宣言》号召本组织开发计划，以促进“切实承认集体谈判的权利，在不断提高生产率的情况下劳资双方的合作……”(第 3(e)款)。
50. 这一章程义务反映在以后多份文件中，如 1952 年企业一级合作建议书(第 94 号)、1960 年(行业和国家级)磋商建议书(第 113 号)以及 1967 年企业内信息交流建议书(第 129 号)。第 129 号建议书就企业内如何建立相互理解和信任规定了详细的指导意见，指出在管理人员就涉及工人重大利益的事件做出决定之前，应向工人及其代表提供信息、并进行磋商(第二款)。建议书规定管理人员应该就各方面内容向工人提供信息，特别是包括涉及“(企业)的总体状况和前景或未来发展计划”，并解释可能直接或间接影响工人的决策(第 15(2)款)。1971 年工人代表建议书(第 143 号)(第 6(2)(f)款)专门提到在劳动力裁减的情况下考虑到工人代表的优先考虑。这些建议书都强调通告信息与磋商过程应该与集体谈判机制并存，并对之进行补充。一些类似的规定，有的涉及更具体的情况，列在国际劳工组织许多其他的文书中。²¹

²⁰ 《公平的全球化，为所有人创造机会》，全球化社会影响世界委员会报告，国际劳工局，日内瓦，2004 年。

²¹ 例如，1982 年终止就业公约(第 158 号)和 1981 年集体谈判建议书(第 163 号)。同时，参见《国际劳工组织有关多国企业和社会政策的三方原则宣言》(例如，第 57 条)。

国际劳工组织技术合作

- 51.** 国际劳工组织在社会对话和其它相关领域的活动和项目框架内就涉及向工人及其代表提供信息和磋商问题提供技术咨询和援助，这些领域例如可包括劳动立法、就业、工作条件及类似问题。在劳动法改革领域，国际劳工组织帮助成员国起草劳动法，包括处理经济重组的影响的那些问题。
- 52.** 例如，在加勒比地区共同体(CARICOM)，劳工局为起草有关终止雇佣方面的协调立法范本提供了技术支持。该立法范本提出了涉及可能的裁员的调整期间有关知情和磋商的程序，这些程序符合相关的国际劳工标准。国际劳工组织继续在促进与立法范本的协调方面向加勒比地区共同体及其成员国提供支持。

国际劳工大会讨论及成果

- 53.** 大会就该议题讨论可特别涉及到如下领域：
- 对竞争力、就业保障、就业条件、技能要求、工作组织和企业选址产生重大影响的最近的经济和社会发展情况；
 - 企业一级劳资关系最近的发展变化，包括通过提供信息和磋商建立共识的新形式，以及在国家和跨国层面类似的发展变化；
 - 国家和跨国的社会对话方面的相关动态；
 - 在提供信息和磋商方面有关国家、跨国立法框架和其它机构的规定和安排的变化；
 - 国际劳工组织工作的后果，特别集中在技术咨询和合作方面。
- 54.** 在一般性讨论背景下，也可考虑可能需要修订现行的有关企业一级提供信息、磋商和合作这一内容的国际劳工组织标准。