

# 理 事 会

第 340 届会议，2020 年 10 月至 11 月，日内瓦

高层部分

HL

战略政策分项

日期：2020 年 10 月 12 日

原文：英文

第二项议程

## 2019 冠状病毒病(COVID-19)与劳动世界

### 文件目的

本文件旨在支持理事会审议如何最充分地发挥《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》中阐述的以人为本方法的作用，应对 COVID-19 危机给劳动世界带来的非同寻常的复苏挑战。鉴于目前形势的紧迫性和严峻性，本文件主张发起一个总体倡议，作为国际劳工组织(劳工组织)对复苏的贡献的框架，推动制定应对危机的综合措施(见决定草案：第 44 段)。

**相关战略目标：**全部。

**主要相关成果目标：**全部。全面涉及各项与以人为本的复苏问题相关的成果目标。

**政策影响：**有。

**法律影响：**无。

**财政影响：**可能有，取决于理事会的决定。

**需采取的后续行动：**有，如决定草案所示。

**作者单位：**研究司(RESEARCH)。

**相关文件：**理事会文件 GB.340/PFA/1、GB.340/PFA/2；《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》。

## ▶ 导言

---

1. 在 COVID-19 危机的背景下，《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》（《百年宣言》）所确定的劳工组织的作用变得更加重要。《百年宣言》与当前的工作条件和社会保护问题息息相关，但是对于走出危机并实现更好的重建的挑战而言，《百年宣言》所包含的方法更为重要。因此，从这一角度来看，理事会应审议如何最充分地发挥这一方法的作用，应对大流行疫情给劳动世界带来的非同寻常的复苏挑战。
2. 《百年宣言》赋予劳工组织今后几年的主要任务是“考虑到劳动世界的深刻变革，进一步采取以人为本构建劳动世界未来的方法”。在目前形势下，当务之急是理事会需审视 COVID-19 危机对于在中长期内全力切实贯彻这一指示有何影响。这一进程的出发点是劳工组织三方成员的广泛表达的观点，特别是在 2020 年 7 月 1 日至 9 日举行的劳工组织“COVID-19 与劳动世界”全球峰会上表达的观点：在当前经济和社会危机的背景下，《百年宣言》所确定的议程比以往任何时候都更有意义。这表明理事会应考虑作出特别努力来促进和加速落实宣言的工作，完成重建得更好这一任务。向理事会提交的《2022-2023 年两年期计划和预算(草案)预览》<sup>1</sup>和拟议的《2022-2025 年战略规划》<sup>2</sup>为劳工组织的活动订立了框架。但是，由于 COVID-19 引发了空前严重和广泛的劳动世界危机，有必要特别关注这一疫情对劳工组织工作的影响，以及劳工组织如何能够且必须通过落实《百年宣言》，在复苏进程中发挥领导作用，着力妥善应对当前出现的严峻挑战。
3. 本文件首先概述了危机如何促使 2019 年所讨论的各种变革本身在一些重要方面发生转变，更加具有挑战性。然后，本文件更具体地探讨了《百年宣言》提出的以人为本方法如何能够在一系列领域促进更好更快地从危机中重建的进程。鉴于目前形势的紧迫性和严峻性，本文件主张发起一个总体倡议，作为劳工组织对复苏的贡献的框架，推动应对危机的综合措施。

## ▶ I. COVID-19 与《百年宣言》

---

4. COVID-19 是一场以人为中心的危机。疫情对地球上每个人的福祉都构成了直接的潜在威胁，不论其所在地域或社会位置如何。它的主要副作用 — 对全世界经济活动、就业和人身安全的同步干扰 — 也波及全球，其影响也是以人为中心的。
5. 这些经济和社会影响，或许疫情本身，很可能会持续若干年。除了正在进行的长期变革，特别是与技术、环境、人口和地缘政治有关的长期变革之外，劳动世界正面临严重的中长期干扰。
6. 《百年宣言》所阐述的以人为本的合作行动恰恰适于应对这些干扰和变革。世界需要劳工组织充分调动其能力和三方成员，帮助其落实这一方法。

---

<sup>1</sup> 理事会文件 GB.340/PFA/2。

<sup>2</sup> 理事会文件 GB.340/PFA/1。

7. 劳工组织《章程》关于持久和平取决于社会正义的告诫提醒我们，当前可能处在一个更紧要的关头。社会融合 — 基于对公正社会和经济秩序的普遍认知 — 取决于体面劳动的尊严和可持续企业创造体面劳动的机会。通过标准、技术合作、研究和社会对话广泛传播这些理念是劳工组织计划和活动的核心。

## A. 危机可能给劳动世界和劳工组织的作用带来的持久影响

8. 与仅仅时隔一年之前相比，劳动世界的未来已经不一样了。这场危机很可能在若干关键方面对它产生深刻而持久的影响，劳工组织今后落实《百年宣言》的战略必须考虑到这些方面的影响。它们包括：
- 与危机有关的失业和不充分就业人口剧增，比 2019 年的状况更为严重，而 2019 年已经有一些地区在这方面面临着严峻挑战，一些人口群体处境艰难。
  - 人的脆弱性、不稳定和不平等现象进一步大幅增加，比危机前的状况更为严重，这涉及到妇女和青年、大量非正规经济工人、提供社会基本商品和服务的低薪群体、被剥夺工作和基本社会服务并常常被迫遣返的移民工人。
  - 公共财政普遍显著恶化，有可能对政策应对措施构成更多的重大制约，特别是在已经面临脆弱性、自然灾害、被迫流离失所和基本基础设施有限(包括获得清洁水和医疗保健服务方面)的国家。
  - 经济活动的数字化转型步伐进一步大大加快，其中包括远程工作安排，这些安排具有潜在的好处，但也给体面劳动带来更多的挑战，包括在工作条件和保护方面。
  - 经济结构发生重大变化，因为某些更容易受到疫情影响的行业(如小型和非正规企业或面临数字生产和服务竞争的行业)正在缩减，而其他行业则在扩大。
  - 国际供应链重组并有可能缩短，目的是加强其复原力和连续性，应对危机造成的旅行和物流干扰，这加强了已经朝这个方向推进的潜在环境、技术和政治力量，给发展中国家劳动密集型工业化的未来带来更多挑战。
  - 由于这些因素和其他因素，在《联合国 2030 年可持续发展议程》(《2030 年议程》)“行动十年”开始之际，世界经济或其某些重要组成部分可能出现严重的产出缺口，阻碍创造就业、减少贫穷和可持续发展的其他方面的步伐。
9. 这场危机对劳动世界的影响可能会因劳动世界正在经历的由自动化、变化的贸易模式、人口、移民和气候变化所推动的变革而加剧。危机带来的压力和结构性压力结合在一起，可能会在未来十年给许多国家的就业、家庭收入和人类安全的其他方面带来全然暴风骤雨式的挑战。这些是消费者和投资者信心、总需求和经济增长与发展的最终决定因素。临时性宏观经济刺激措施虽然至关重要，但在大多数情况下基本上是一种控制局面的行动，一种短期稳定战略。不能依靠它来持久地扭转这种局面。可能需要采取更直接的、以人为本的方法来推进就业水平和质量及其更广泛的社会效益，以便各国在今后几年摆脱眼前的危机，进行经济结构转型，其中包括在气候行动方面。经验表明，如果坚决的气候行动被视作是以广泛的社会经济进步为代价的，那么它就无法持续下去。

10. 这正是《百年宣言》所阐述的方法。这场疫情持续的时间越长，其对《百年宣言》所强调的经济和社会进步基石的破坏力就越大：广泛就业、获得技能的机会、过渡方面的支持、体面工作条件和充分社会保护，以及它们对生产力增长、购买力和供求方面的其他改善所作的贡献。
11. 因此，劳工组织所肩负的任务 — 落实《百年宣言》关于“进一步采取以人为本构建劳动世界未来的方法，将工人的权利和所有人的需求、向往和权利置于经济、社会和环境政策的核心”的首要指示 — 超越了其三方成员的范围，能够使全社会受益。在这个新时代，就业和社会保护既是宏观经济和环境要务，也是社会正义要务，因而属于国家经济增长和发展战略的核心。因此，劳工组织及其权责已成为对政府内阁具有最高政治重要性和对公司董事会具有战略重要性的事项，劳工组织被要求采取相应的行动。
12. 劳工组织及其以人为本的方法能够在多大程度上成功发挥这一中心作用，这将取决于其如何有效履行其权责，即如何从战略角度确定优先事项、如何推动与伙伴的合作、如何发挥其技术合作和能力建设、研究、社会对话和标准等主要工具的作用。

## B. 通过《百年宣言》以人为本的方法，更好(且更快)地从危机中重建

13. 1969年，在国际劳工大会第53届会议上，即劳工组织成立50周年之际，劳工组织推出了《世界就业方案》。该方案旨在应对新独立的发展中国家成员国普遍存在的失业和不充分就业问题，以及人们对当时以国民生产总值为中心的发展模式为人类发展所做的贡献普遍感到失望的问题。该方案提议将“更充分”和“生产性”就业置于发展战略的中心，认为这是同时刺激经济增长和广泛社会进步的更好办法。通过将创新研究、国内技术合作、与多边和其他发展机构的协作等措施相结合，该方案对二十世纪七十年代的发展产生了重大影响。随着时间的推移，对其战略进行的务实、以经验为基础的调整帮助劳工组织“从一个仅限于国际劳工组织在人力领域行动的纯粹指示性计划过渡到一个包含更近似于直接创造就业的运动的方案”。<sup>3</sup> 该方案强调就业和基本需求、减贫、非正规性和不平等问题，“极大地促进了发展话语的转变”<sup>4</sup>，使其转向更全面的方法，有时被称为“人性化发展”。
14. 换言之，劳工组织在其历史上的一个关键时刻，发起了一项全球倡议，该倡议发挥了其权责、能力和平台的作用，将更加以人为本、自下而上、以创造就业和社会包容为重点的方法置于当时经济增长、发展辩论和政策规划进程的核心。半个世纪后，COVID-19危机对就业和企业造成的前所未有的同步干扰表明，当今世界需要劳工组织发挥类似的领导作用，特别是考虑到迄今为止的主要政策应对措施，即主要集中在工业化经济体的非常财政和货币刺激措施的内在局限性。
15. 全球应对危机的财政措施中有近90%是在先进国家采取的。<sup>5</sup> 即使在这些国家，由于公共债务水平迅速上升，继续努力保持这一水平 — 平均占国内生产总值的5% — 的前景也是非常不确

<sup>3</sup> 劳工组织，“制订世界就业方案”，世界就业方案3封套1(世界就业方案计划)，1969年2月24日，引用于劳工组织，《世界就业方案(WEP)：过去、现在和未来》，2019年5月30日。

<sup>4</sup> Daniel Maul，《国际劳工组织：全球社会政策100年》(De Gruyter与劳工组织，2019年)，第179页。

<sup>5</sup> 劳工组织，“COVID-19与劳动世界”，《国际劳工组织监测》报告，第五版，2020年6月30日，第13-14页。

定的。此外，全球刺激措施中不到 3%是在中低收入和低收入国家采取的，其中许多国家已经面临严重的财政限制，包括 2020 年和 2021 年的超过 1 万亿美元的预定外债偿还额。<sup>6</sup>

16. 因此，世界经济需要找到一个新的或至少是补充性的引擎来带动经济增长、发展以及创造高质量就业。世界经济需要这一新的议程，以帮助它摆脱过去一代的增长和发展模式，即高度倚重财政和货币刺激措施(在一些国家，这种刺激措施已经在高位持续了十多年，而在大多数其他国家，这种刺激措施的可行性有限)、净出口(过去两年，全球贸易一直在收缩)<sup>7</sup>和成本效率(公司和政府在危机期间已经广泛削减了成本和监管负担)。这些战略在经济和社会方面都已经转向收益递减阶段。而《百年宣言》为采取另一种方法奠定了基础。
17. 劳工组织可以发挥领导作用，推动一项全球倡议，其目的是加快实施《百年宣言》所阐述的以人为本方法的四个方面，它们与应对更好更快地从危机中复苏的挑战特别相关。事实上，正如拟议的《2022-2025 年战略规划》所指出的，劳工组织倡导了应对 COVID-19 危机的社会和经济措施，包括以下内容：
  - **刺激经济与就业**，包括通过在就业机会丰富、具有积极环境和社会外部因素的行业促进可持续企业，如可持续的基础设施和照护经济。
  - 通过终身学习和积极的劳动力市场政策和做法，以具有坚实保护底线的全民社会保护为后盾，**为企业、就业和收入提供支持**。
  - 通过加强劳动监察、职业安全与卫生、集体谈判等劳动制度，提高劳动生产率，实施国际劳工标准和良好做法，**保护工作场所的工人**。
  - **依靠社会对话寻求解决方案**，因为事实证明了社会对话在形成有效、平衡和可接受的政策应对措施方面的价值。
18. 这一以人为本的经济复苏和改革办法将增加就业，扩大社会包容性，更迅速地减少温室气体排放，创造一种相辅相成的局面。具体而言，通过加大对人的能力和应对工作过渡方面的投入，将提高就业、工人生产率和劳动力参与，刺激更多的工商业投资，提高经济增长潜力。通过扩大对可持续企业和基础设施的投资，将增加实体经济中的正规就业，使经济发展更加迅速地与自然资源枯竭和环境退化脱钩。更好的工作条件、工资和社会保护将提高工人报酬、家庭收入和消费者信心，并更广泛地传导至全社会，促进总需求和经济增长。
19. 《百年宣言》以人为本的方法是一项加强经济基本要素的战略 — 劳动生产率；工商业投资的水平和构成；家庭收入的水平和分配；减轻风险。因此，它为更快、更广泛、因而更有韧性地从 COVID-19 危机中复苏奠定了基础，并将为落实《2030 年议程》提供急需的动力。
20. 危机已经发生 9 个月了，许多国家迫切希望从短期稳定措施过渡到更根本和可持续的战略。在上一次全球经济危机之后，一个普遍的共识是需要建立一个更强劲、更具包容性和更加可持续的增长和发展模式。可持续发展目标 8 重申了建立新的发展模式的愿望，要求各国承诺“促进持续、包容和可持续的经济增长、充分的生产性就业和人人享有体面劳动”。

<sup>6</sup> 联合国贸易与发展会议，《从大封锁到大熔断：发展中国家在 COVID-19 时代的债务问题》，2020 年 4 月，第 7 页。

<sup>7</sup> 经济合作与发展组织，《国际贸易统计：2020 年第二季度的趋势》，2020 年 8 月 28 日。

21. 如果将《百年宣言》以人为本构建劳动世界未来的方法 — 优先投资于人的方法 — 的这些要素置于经济和就业战略的中心，就能给世界经济带来新的重要动力，推动增长、就业和气候方面的进展。在确定了加强经济、社会和环境方面的进步这一共同标准后，劳工组织可以通过强化其平台、计划和三方成员的作用，促进对这一方法的理解和实施。劳工组织可考虑为此目的发起一项高规格的全球倡议。

## ► II. 以人为本的复苏倡议：实现更好更快的重建

22. 本文件下一节介绍了关于劳工组织如何具体落实这一全球性、三方性倡议的一些初步理念。这些理念旨在扩大和提高劳工组织目前活动的影响，促进和推动在以人为本的方向上取得迅速进展。这往往需要针对各国和各行业的情况进行更具体的论证，并解决资源这一关键问题。这就要求劳工组织作出特别努力，利用其能力和独特的全球平台，在三个方面采取以人为本的方法，包括：

- **有关政策和实践的以人为本方法：**深化劳工组织在上述投资于人领域的分析、实证、政策和企业指导工作，并通过扩大有影响力的行动方和专家的参与来对其进行广泛传播，特别是在与政府和企业决策相近的区域。
- **有关筹资和经济政策的以人为本方法：**解决社会如何为更大程度地投资于人进行的筹资这一关键问题，并阐明这种投资对生产力、就业和劳动力参与、工商业投资、总需求、增长和生活水平可能产生的宏观经济影响。
- **有关多边体系的以人为本方法：**与其他多边机构和安排更密切合作，使它们向各国提供的政策咨询和财政支持更加符合《百年宣言》以人为本的方法，促进经济、社会和环境的进步。

23. 以下各节提出了一些具体建议，供初步审议这三个方面的问题。

### A. 有关政策和实践的以人为本方法

24. 《百年宣言》提出的一个重要问题是，劳工组织如何推动落实《百年宣言》所阐述的雄心勃勃和开创性方法的关键组成部分，例如，它呼吁“普遍获得全面和可持续的社会保护”、“通过变革议程实现工作中的性别平等”、“为所有人提供有效的终身学习和优质教育”、“公正地过渡到有助于可持续发展的劳动世界未来”以及“确保各种形式的工作安排、生产和工商业模式……提供体面劳动，并有利于充分、生产性和自由选择的就业”。一个特别的挑战是，如何在劳动世界迅速变化的行业最充分地促进体面劳动，或如何在跨行业问题较为突出的数字经济、照护经济和非正规经济等部门最充分地促进体面劳动，同时采取促进性别平等的方式。应考虑本组织如何更好地调动其全套工具和独特的全球三方平台，在这些情况下以及在其他具有特殊意义或紧迫性的情况下加快发展和交流知识、实践和合作。
25. 《2022-2023 两年期计划和预算(草案)预览》中的政策成果目标列出了劳工组织可帮助其三方成员建设能力、应对这些挑战的领域。为此，在全球倡议的背景下，它可以建立为数有限的平台，将劳工组织工具箱中的各种工具结合起来，帮助劳工组织三方成员获取和共同创造知识，

相互交流标准实施方面的良好做法和经验，通过政策对话扩大共同点。作为统筹劳工组织服务和能力的**全球社会对话特殊工具** — 使其三方成员能够更好地相互接触及与顶级专家接触，并获得劳工组织在多功能基础上所能提供的最佳服务 — 这种政策和实践平台或“实验室”能够建立更强有力的相关行动方和机构的全球网络，促进在实施《百年宣言》方面采取更多行动和更加协调一致。在社会对话在 COVID-19 危机期间做出的积极贡献的基础上，这方面的工作将有助于加强全球和国家两级的三方机制，更有力地将其用于应对《百年宣言》所确定的当前最紧迫最前沿的挑战。这些更加开放的网络化平台具有更大的议程制定潜力，有可能吸引来自捐助者和基金会的更多资源，在各区域促进更多的研究和行动导向的伙伴关系，并加强劳工组织在广泛关心的前沿问题上的传播和媒体宣传。

26. 通过这一方式，劳工组织可采取更加网络化的方法，利用其社会对话传统将自己作为实际政策、企业指导、决策者和社会伙伴之间分享经验的主要平台，从而加快实现《百年宣言》的目标。目的是在其他有关国际组织的参与下，在跨国学习、政策对话和制定基准、发展最佳企业实践和建立伙伴关系方面创造一种更强劲、自我强化的态势，推动改善世界各地的公共政策和企业实践。

## B. 有关筹资和经济政策的以人为本方法

27. 为了使政府和企业更多地投资于人，它们须调动必要的资金。在最近的危机导致公共财政和公司资产负债表变紧张的情况下，这不是一件容易的事。但是，要大规模地实施《百年宣言》，就必须直面这一挑战。特别是，必须确定一套更明确的创新筹资方法，并了解以这些方法筹集的投资对社会的净成本和效益，换言之，了解它们对宏观经济和预算的全面影响。为此，劳工组织可以开展研究和政策对话，阐明最有前景的解决办法，并与其他机构合作推动实施这些办法。这一挑战主要涉及三个方面的问题。如下文所述，每方面问题的筹资情况和潜在解决方案都有所不同。
28. **全民社会保护**主要涉及公共财政方面的挑战。因此，在这方面应以劳工组织现有的研究和宣传为基础，探讨各国政府如何通过以下方式全民社会保护制度调集资金：扩大税基，采用并逐步扩大缴费型计划，确保获得采取债务减免、极低利率贷款或一次性分配储备金形式或将这些形式结合起来的优惠国际财政援助，目的是帮助提供资金，分阶段建立缴费型制度并使其逐步实现自筹资金。国际金融机构和各国财政部长正在讨论这些外部筹资方式中的每一种方式，但不一定与较长期的、以人为本的结构性改革(如引入或扩大社会保护制度)挂钩。建立具有牢固保护底线的全民社会保护需要这样一个中长期的筹资计划。
29. **可持续基础设施**涉及公共和私营筹资方面的挑战。据估计，实现可持续发展目标每年还需要 2.5 万亿美元的额外投资，<sup>8</sup> 其中大部分是可持续基础设施所需要的。这些就业密集型的水、能源、卫生、交通和电信建设项目具有创造就业的巨大潜力，但它们面临着巨大的资金缺口。各国政府为大约 85%的基础设施提供资金；然而，由于危机，它们的财政面临更大压力。私营部门管理着约 120 万亿美元的资产，但仅将其中的 5%用于基础设施，1%用于发展中国家

<sup>8</sup> 联合国，“新闻稿：常务副秘书长在可持续发展目标工商业论坛活动中提到每年 2.5 万亿美元的巨额资金缺口，并称贫困下降速度太慢”，2019 年 9 月 25 日。

的基础设施。事实上，其管理的资产中约有 10%，即 12 万亿美元的收益率为负数，另外还有很大一部分资产的收益率不到 1%。而相比之下，基础设施基金历史上的平均收益率为 10-15%。<sup>9</sup>

30. 没有理由认为全球资本偏离就业密集型基础设施的这种情况是基于风险方面的原因。基础设施资产的平均违约率低于非金融公司的违约率，而非洲基础设施信贷的违约率低于欧洲和美国基础设施资产的违约率。这种全球市场失灵给世界经济带来了巨大的增长和就业机会成本。如果机构投资者能够在多边开发银行集体分担和分散风险的推动下，将其投资组合的 2%或 3%转而分配到发展中国家的可持续基础设施项目，就能弥补可持续发展目标中最大的资金缺口，<sup>10</sup>为贫穷国家创造数百万个新的就业机会，并显著提高全球增长，发达经济体也将从中受益。
31. 劳工组织可以推动在政治层面提高对于解决实现可持续发展目标这一主要障碍的紧迫感，方法是对于这一障碍在全世界范围内和各国所带来的就业和经济增长机会成本作出估计，并与有关政府和多边开发银行开展技术合作，帮助它们更好地了解在国别可持续发展目标实施计划中的不同基础设施和产业筹资选择的相对就业效应。事实上，劳工组织通过其**就业密集型投资方案**进行了这种分析，该方案起源于世界就业方案。劳工组织可以与这些伙伴以类似的方式开展工作，支持对其他经济部门的投资，这些部门在创造就业和促进其他社会目标方面具有很大的潜力，其中主要包括照护经济以及教育和培训服务行业。
32. **可持续企业**主要涉及私人融资和公司治理方面的挑战。这项挑战尤其涉及到将环境、社会 and 治理因素纳入机构投资者和银行以及公司董事会和管理团队的核心决策过程。近年来，这些因素对于创造企业价值而言更加重要。因此，越来越多的大型和小型公司开始接受所谓利益攸关方或可持续资本主义的原则。然而，在将环境、社会 and 治理方面的考虑因素系统地纳入核心资本分配决策以及公司治理和管理实践的其他方面，尚处于初级阶段。
33. 劳工组织拥有强大的雇主成员，《百年宣言》也授权劳工组织推动可持续企业发展，以此作为就业和体面劳动的主要动力，因此，劳工组织可以利用其平台，促进形成对以下更广泛认同的、明确的认识：市场机会也有可能为社会带来重大回报，正如可持续发展目标中所体现的。工商业和可持续发展委员会估计，通过实现可持续发展目标，有可能在以下四个部门的 60 个不同市场领域创造多达 12 万亿美元的商机：粮食和农业；城市；能源和材料；以及健康和福祉。<sup>11</sup>因此，可持续发展目标会给可持续企业带来巨大的增长机会，进而也会为就业带来巨大的增长机会，例如，劳工组织的“气候行动促进就业倡议”就反映了这一点。通过作出持续努力，使人们更好地了解这些部门和循环经济等其他具体行业的商机并促进这方面行动，可有助于推动资本分配方面的系统性转变，这是大规模扩大可持续企业筹资所必需的。
34. 这些筹资事宜太重要了，不能只留待金融界来处理。它们深刻地影响到实体经济和可持续发展目标所代表的以人为本的议程。解决这些问题对于劳动世界的未来、创造全球体面就业和气候

<sup>9</sup> 这些数据来源于混合金融工作组，《**更好的金融，更好的世界**》，混合金融工作组磋商文件，2018 年，第 48-51 页。

<sup>10</sup> 混合金融工作组，《**更好的金融，更好的世界**》，第 51 页。

<sup>11</sup> 工商业与可持续发展委员会，《**更好的工商业，更好的世界**》，2017 年。

行动至关重要。如果将这些事宜置于旨在在危机后更好更快地恢复经济增长和就业的全球就业和社会保护倡议这一更切实、更能引起政治共鸣的框架下，就更有可能取得突破。

### C. 有关多边体系的以人为本方法

35. 劳工组织在多边系统内负责领导的问题再次在政府内阁、公司董事会和工会的议程上占据首要位置。这为劳工组织根据《百年宣言》的以下要求在国际政策协调和发展合作中所阐述的更加核心的作用创造了机会和需求：“国际劳工组织必须在多边体系中发挥重要作用，通过加强与其他组织的合作并发展与它们之间的制度化安排，在追求用以人为本的方法来实现劳动世界未来的过程中促进政策协调一致，承认社会、贸易、金融、经济和环境政策之间存在的各种强劲、复杂和重要联系。”事实上，曾预计在理事会第 338 届会议(2020 年 3 月)上专门讨论《百年宣言》中这一具体条款的影响，但会议没有举行，而这一问题需要进一步探讨。
36. 《百年宣言》为劳工组织提供了一个议程，该议程恰恰符合国际经济政策和发展合作必须采取的新方向，从而使国际体系能够成功地应对我们时代最大的经济、社会和环境挑战，将以下问题作为优先事项：对人、人的生产能力和适应转型的能力的投资；可持续企业中的就业机会，特别是通过扩大对可持续发展目标的投资；支持体面劳动的机构、标准和做法；具有坚实保护底线的全民社会保护。因此，劳工组织应与其他国际经济组织合作，深化和进一步规划其基础研究和应用研究，致力于就《百年宣言》和可持续发展目标 8 所确定的以人为本的增长和发展道路达成新的共识。它还应与这些组织合作，更有力和有效地回应那些为此类战略寻求技术和资金支持的国家。
37. 二十国集团国家、巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非(金砖国家)以及区域集团也可能对此感兴趣，这些国家可能会发现在其政府之间就以人为本议程的这些层面开展政策对话和同行审议进程是有益的，这将有助于更快更好地重建其经济。劳工组织可与其他国际经济组织合作，为这一进程提供技术和协调方面的支持，其组织方式可类似于金融危机后各国领导人就宏观经济外溢和金融监管问题建立的政策对话和同行审议进程所采取的方式。劳工组织最近的报告<sup>12</sup>为跨国衡量和比较可持续发展目标 8 的增长和就业、社会包容和环境可持续性方面的进展情况提供了一个平衡的框架，可作为对这一进程以及自身与其他多边机构和区域政府间机构协作的有益投入。
38. 考虑到《百年宣言》在加强合作和一致性方面明确提及了社会、财政、经济和环境政策，劳工组织可进一步作出新的努力，提高相关组织在系统一级的互动和一致性，这些组织的权责对于实现《百年宣言》的目标具有特别重要的意义。这有别于在联合国改革进程中所开展的工作，但又与其相辅相成。
39. 鉴于 COVID-19 疫情带来的当前全球挑战的性质、公众对多边系统目前表现的看法以及《百年宣言》所作出的指示，理事会可能会认为此等程度的创新和雄心是合理和必要的。

<sup>12</sup> 劳工组织，《为实现可持续发展目标 8 而立刻行动起来：将体面劳动、持续增长和环境完整性相结合》，日内瓦，2019 年。

### ▶ III. 结论

---

40. 本文件主张劳工组织应发起一项以人为本从 COVID-19 危机中复苏的倡议，该倡议将使劳工组织能够最充分地发挥《百年宣言》的潜力，在更好地从 COVID-19 疫情带来的社会和经济危机中重建的过程中发挥其所应担当的国际领导作用。
41. 这一倡议不仅将为《2022-2023 两年期计划和预算(草案)预览》和拟议的《2022-2025 年战略规划》中阐明的劳工组织本身的活动提供总体组织框架，还将促使整个多边系统共同努力，重启全球经济，使其走上更加可持续、更具包容性和更有韧性的长期发展轨道。
42. 《百年宣言》提出的以人为本方法的目标、当前大规模的人类需求和《2030 年议程》中作出的承诺之间的一致性意味着该倡议可以动员和团结国家和国际行动方，作出与所需雄心相称的努力。
43. 该倡议须应对和引领今后的中长期社会变革进程，但鉴于劳动世界目前已处在重要关头，必须刻不容缓地予以启动。鉴此，并且因为宜由最高决策机构就具有如此重要政治意义的倡议来作出正式决定，似有必要由国际劳工大会第 109 届会议(2021 年)决定发起该倡议。如果理事会希望采取这一做法，则可根据在本届会议和随后的磋商中所表达的意见，在其第 341 届会议(2021 年 3 月)上进一步讨论该倡议。

### ▶ 决定草案

---

44. 理事会要求总干事：
  - (a) 进一步完善理事会 GB.340/HL/2 号文件中提出的关于发起一项以人为本实现从 COVID-19 危机中复苏的可能倡议的建议；
  - (b) 确定供国际劳工大会第 109 届会议(2021 年 6 月)审议的可能备选方案，并就此向理事会第 341 届会议(2021 年 3 月)提出适当建议。