



国际
劳工
组织

► ILC.110/报告一(B)

► 最不发达国家

危机、结构转型和劳动世界未来



报告一 (B)

▶ 最不发达国家：危机、结构转型 和劳动世界未来

总干事报告

第一项议程

ISBN 978-92-2-037076-6 (print)
ISBN 978-92-2-037077-3 (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

版式由 TTC 设计：Confrep-ILC110(2022)-I(B)-[CABIN-220426-002]-Ch.docx
瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

▶ 前言

过去十年里，我借向国际劳工大会历届会议提交报告之机，将紧迫的政策课题摆在国际劳工组织(劳工组织)全球三方成员的面前。全体会议对这些报告展开了讨论，给予了宝贵指导，助力劳工组织真正战略性谋划推进在这些优先问题上的各项工作。

这是我任内的最后一份报告。报告提交之时，正值整个世界特别是劳动世界面临多重最严峻挑战之际。这些挑战制造了危险性与不确定性，考验着国际社会妥善加以应对的能力和决心。

这意味着本报告需要关注许多问题。但本报告聚焦最不发达国家，也有着令人信服的理由，可归纳为四点：

首先，国际社会与最不发达国家的关系正处于关键时刻。原定于 2021 年举行但因新冠疫情而推迟的联合国第五次最不发达国家问题会议，将于明年 3 月继续在多哈召开。《多哈行动纲领》已经联大通过，其中载有与劳工组织使命密切相关的内容，并强烈呼吁我们的组织为其落地实施做出重大贡献。

其次，随着落实《联合国 2030 年可持续发展议程》的最后十年期限日益临近，以及实现其 17 个可持续发展目标中许多目标的前景越发令人担忧，与其他所有各方一样，劳工组织“不让任何一个国家掉队”的坚定决心正遭到质疑。这一质疑直接关系到劳工组织与最不发达国家的合作，而这些国家最有可能落在后面。

第三，本报告中阐述的最不发达国家普遍存在的劳动力市场条件，对劳工组织构成了特殊考验。问题是，我们的组织依靠现有的行动方法，特别是国际劳工标准和三方合作机制，是否完全有能力在最不发达国家推进体面劳动议程，并助推其可持续发展所依赖的结构转型进程。

最后，在最不发达国家发生的一切都事关整个国际社会。团结和责任是致力于落实《多哈行动纲领》的两大原因；在一个面临如此之多严重弱点且又相互依存的世界中，自身利益构成了第三大原因。因此，这不仅是一份针对属于最不发达国家之列的 45 个劳工组织成员国的报告，也是一份面向全体 187 个成员国的报告。

总之，我希望这份报告将促进三方成员就劳工组织在最不发达成员国的工作及与其三方成员的合作进行辩论，从而在当下紧要关头增强其存在感和有效性。

盖·莱德

▶ 目录

	页次
前 言	3
导 言. 疫情、冲突与劳动世界危机	7
第一章. 最不发达国家：迄今为止的现状	9
第二章. 最不发达国家劳动力市场特点与挑战	11
第三章. 结构转型议程	15
第四章. 国际劳工组织与最不发达国家	17
第五章. 国际劳工组织关于最不发达国家战略的要点	19
第六章. 国家自主、国际团结与政策协调问题	23
附 录. 联合国最不发达国家名单	25

▶ 导 言

疫情、冲突与劳动世界危机

1. 自 2019 年以来，作为劳工组织启动“劳动世界未来百年倡议”的背景和依据，影响劳动世界的根本变革进程发生了新的戏剧性变化。新冠肺炎疫情给全球经济带来了沉重打击，在 2020 年就摧毁了相当于 2.55 亿个全职工作岗位，而疫情至今仍未结束。复苏过程既不均衡，也不完整。发达经济体借助更强大的财政能力和疫苗供应实现了强劲反弹。相比之下，许多发展中国家和新兴国家在这两方面都处于严重劣势，竭力弥补所遭受的损失。
2. 总体影响是全球劳动力市场低迷，比疫情前减少了 2,200 万个工作岗位。仅这一点就足以引起严重关切。但是从分类来看，一个更为严重的关切显现出来——发达国家和发展中国家的增长和劳动力市场轨迹存在巨大差异。从这个角度来看，继新冠肺炎对就业和收入的直接影响(比 2008 年全球金融危机的影响大四倍)之后，可能会出现各种长期新冠影响。总而言之，这些影响将让本已面临危险的不平等问题的世界变得更加不平等。
3. 俄罗斯联邦今年 2 月入侵乌克兰所造成的社会和经济后果，给劳动世界造成了新的冲击，也大大增加了千千万万劳动人民及其所在企业面临的不确定性和风险性。不同地区的众多冲突都带来苦难与艰辛，同时也印证并提醒着和平与社会正义之间的联系密不可分。但是，乌克兰正在发生的战争性质及其更广泛背景，对全球经济产生了前所未有的影响。
4. 这场冲突给乌克兰本身造成了破坏，也给邻国带来了混乱，包括大规模的人口流离失所。此外，这场冲突还有可能在全球范围内引发三重危机：粮食、能源和金融危机。
5. 据联合国估计，有 107 个经济体“严重暴露于”这三种危机传导渠道中的至少一种，而生活在其中的则有 17 亿人，其中 5.53 亿人已处于贫困境地，2.15 亿人已营养不良。
6. 在粮食方面，联合国粮食及农业组织(粮农组织)4 月份报告称，粮食价格比一年前上涨了 34%，处于前所未有的高位。肥料供应中断导致农作物产量预计下降达 50%。联合国贸易和发展会议(贸发会议)指出，农业食品商品价格上涨与内乱之间存在历史性联系。
7. 在能源方面，国际市场受到的干扰导致价格剧烈波动，原油和天然气价格比年初上涨了约 50%，给向可再生能源过渡和核能利用带来了不确定的后果。
8. 联合国将金融形势描述为“处于全球债务危机的边缘”。早在新冠疫情和乌克兰战争爆发之前，发展中国家就已经将 16% 的出口收入用于偿还债务。现在，在为减轻疫情影响实施特殊支出之后，面对通货膨胀重新抬头(去年为 5.2%)以及由此引起的利率上涨，60% 的最不发达国家和其他低收入国家面临高度债务困境风险或已处于债务困境。值得注意的是，粮食净进口的发展中国家与粮食净出口国家的借款成本差额扩大，前者比后者高出两个百分点，这说明了危机三个层面的相互关联性。
9. 当前各种形势叠加被广泛视为全球经济的一场完美风暴。而且，像正在经历的许多极端天气事件一样，它比以前的风暴更猛烈、更有害，有可能逆转几十年来在经济和社会条件方面取得的进步。与

2019 年相比，生活在极端贫困中的人口增加了约 7700 万；正在遭受饥饿的人口增加了 1.17 亿；童工现象在经历了几十年显著下降之后复呈上升状态。

10. 这一风暴袭来之时，国际社会正在开展十年行动，其目的是实现构成《联合国 2030 年可持续发展议程》的 17 项可持续发展目标。对《2030 年议程》做出重新承诺，是因为认识到自 2015 年通过该议程以来虽取得了进展，但显然不足以实现所确定的各项目标，因此需要显著加大行动力度。新冠疫情和乌克兰战争引发的三重危机让本已严峻的挑战变得更加艰巨。然而，重新承诺的目的必须是拯救可持续发展目标，而非予以抛弃。
11. 务必“在 2030 年这一目标日期前实现各项目标，不让任何一个人掉队”，这是《2030 年议程》总体意图和消除贫困的核心。这也有力呼应了劳工组织的社会正义使命。对那些已经远远掉队或有可能远远掉队的人做出这一承诺，要求在国家层面上特别关注那些在劳动力市场上处于最不利地位的人，在国际层面上特别关注最不发达国家的处境和需求。
12. 在劳动世界面临严峻挑战的情况下，在联合国第五次最不发达国家问题会议召开之际，有充分理由聚焦这一类国家群体，评估劳工组织对其可持续发展的贡献。

▶ 第一章

最不发达国家：迄今为止的现状

13. “最不发达国家”的概念在二十世纪六十年代非殖民化时期开始出现，在 1971 年联合国大会第 2768 号决议中正式确立，该决议批准了一份最不发达国家名单。此后，联合国最不发达国家问题会议每隔十年举行一次，第五次会议原定于 2021 年 3 月举行，但因新冠疫情而被推迟，并被分为两个阶段：2022 年 3 月 17 日已在纽约举行了一次短会；2023 年 3 月将在卡塔尔多哈举行主场会议。联合国第五次最不发达国家问题会议第一阶段会议通过了《2022-2031 十年期支援最不发达国家多哈行动纲领》，并经联大于 2022 年 4 月 1 日予以核可。
14. 发展政策独立专家委员会每 3 年审查一次最不发达国家名单，并根据三项标准认定最不发达国家：人均国民总收入、人力资产指数以及经济和环境脆弱性指数。在此基础上，最不发达国家可升级为发展中国家，历年来有六个国家做到了这一点。这意味着，在多哈会议召开之前仍有 46 个最不发达国家(见附录)，除不丹之外，所有其他国家都是劳工组织的成员国。这些国家中有 33 个非洲国家，12 个亚洲和太平洋国家，1 个美洲国家。它们当中包括许多内陆和小岛屿国家。
15. 以历次联合国最不发达国家问题会议发布的十年期行动纲领目标为基准来衡量，在不同时期和不同国家之间，最不发达国家的发展表现是不均衡的。贸发会议《2021 年最不发达国家报告》指出，自 1971 年以来，在当前的最不发达国家中，约有一半国家人均国内生产总值增长未能与世界人均国内生产总值保持同步；有 16 个国家能够大致保持同步；只有 7 个国家缩小了与世界人均国内生产总值的差距。
16. 从时间上看，从二十世纪九十年代末到新冠肺炎疫情暴发，最不发达国家经历了一段持续经济增长时期，其中仅在 2008-2009 年因全球金融危机而暂时中断。然而，这一增长严重依赖强劲的国际需求和国际价格走势。对于那些严重依赖数量有限商品出口的国家来说，2014 年以来价格下跌给它们带来打击，也暴露了它们比那些成功实现生产多样化和更深入融入国际制造业供应链的最不发达国家更为严重的脆弱性。
17. 无论如何，《多哈行动纲领》导言就过去十年的经验做出了严峻论断：“进展没有达到[2011 年联合国第四次最不发达国家问题会议通过的]《伊斯坦布尔行动纲领》中规定的目标和具体目标，包括达到 7% 的持久、包容和公平经济增长；消除贫困，实现结构转型；将贸易份额增加一倍，建设生产能力；[和]确保所有人的充分就业和体面劳动”。它还认识到，可持续发展目标方面的进展步伐不足以实现《2030 年议程》的目标；极端贫困率仍为 32%；尽管最不发达国家占全球人口的 14%，但它们仅占全球产值的 1.3%，全球外国直接投资的 1.4%，全球出口额的不到 1%。
18. 事实表明，新冠肺炎疫情给最不发达国家带来了几十年来最严重的负面经济冲击，尽管对许多最不发达国家而言，由于缺乏连通性，疫情的健康影响到来得相对较晚，严重程度也低于其他类别的国家。2020 年，就业人口比率大幅下降了 2.6 个百分点，期间各类调查显示劳动收入受到的影响甚至更为严重。最不发达国家可利用的财政空间非常有限，意味着应对疫情的一揽子措施的规模也难免

有限。总体而言，截至 2021 年 10 月，最不发达国家将其国内生产总值的 4% 用于应对新冠疫情，相比之下，其他发展中国家为 8%，发达国家为 16.3%。从绝对值来看，这意味着发达国家人均支出是最不发达国家的 477 倍。

19. 尤其令人关切的是，最不发达国家深受疫苗在世界各地推广不均衡的影响。截至 2021 年 9 月，最不发达国家只有 10% 的人口接种了第一剂疫苗，而其他发展中国家则有 53% 的人口接种了第一剂疫苗，这对疫情未来的可能演变产生了显然危险的影响。此外，由于许多商品出口价格下跌、旅游业崩溃和移民汇款减少(2019 年移民汇款占最不发达国家国内生产总值的 7%)，最不发达国家的经济增长复苏(2020 年不到 1%)似乎可能比其他国家慢。《多哈行动纲领》预测，最不发达国家平均需要 3 至 5 年时间才能恢复到新冠疫情之前的人均国内生产总值水平——这还是在俄罗斯联邦入侵乌克兰之前的预测。

▶ 第二章

最不发达国家劳动力市场特点与挑战

20. 尽管任何由 46 个国家组成的群体中必然存在各种不同状况，同时考虑到经常将最不发达国家分为非洲、亚洲和岛屿等次群体，但确定它们劳动力市场的主要特点，以此作为出台协调一致和行之有效的可持续发展战略的基础，这既有可能，也有必要。下列八个关键特征特别重要：

- (a) 最不发达国家的大多数就业人员从事农业生产。事实上，在过去 30 年里，农业就业比例大幅下降，从 75% 以上降至约 55%，但仍是其他发展中国家的两倍。同期，制造业就业的份额逐渐增加，特别是在亚洲的最不发达国家，其份额约为 10%。这与其他发展中国家制造业就业份额下降的趋势形成鲜明对比。工商服务业的就业也稳步增长，但绝对值仍然很低，采矿业就业亦是如此。
- (b) 与就业行业的分布相关的是，最不发达国家的企业在规模、结构和能力上存在非常明显的两极分化。调查数据显示，总就业人口的 78% 在少于 5 名工人的单位工作，70% 的劳动力是自营职业者或家庭帮工。而在另一端则是数量相对较少的大公司，在企业群体中“缺乏中间层”。

至关重要的是，在企业规模上的这种两极分化与最不发达国家劳动力市场的高度非正规性重合。在最不发达国家，在新冠疫情暴发之前，89% 的就业是非正规就业，而其他发展中国家为 66%，全世界为 61%。非正规就业集中在某些行业——特别是农业、商业和制造业以及小型经济单位。相比之下，尽管雇员人数超过 100 人的大型企业数量很少，但它们创造的正式就业岗位比所有中小型企业加起来还多。

提供一些正规工作的为数不多的大公司与大量非正规经营的小企业并存，这是最不发达国家典型二元经济的决定性特征。

- (c) 最不发达国家在生产和出口方面缺乏多样化，使它们易于遭受外部冲击、贸易不平衡和外债积累的影响。由于广泛依赖有限的农产品和矿产品(如石油)及服装等制成品的生产和出口以及与旅游业相关的服务业，增长表现因此出现了波动。
- (d) 最不发达国家人口增长是世界上最快的，目前年增长率为 2.3%。2000 年至 2021 年，它们的总人口增长了 65%，达到 11 亿，预计到 2030 年将达到 13 亿，在 2019 年至 2050 年期间将翻一番。虽然未来几年将出现人口结构转型(体现为生育率下降)，但最不发达国家将受益于其工作年龄人口群体的显著增长，以及相应降低的非经济活动人口抚养比。由于劳动力参与率相对较高，这提供了人口红利前景，前提是如果能够为大量新生劳动力创造体面就业。对非洲最不发达国家来说，这意味着 2025 年之前每年要创造 800 万至 1,100 万个新的就业岗位，而对亚洲最不发达国家来说，这一数字是 200 万至 350 万。尽管在入学率方面取得了一些进展，但世界上半数的失学儿童在最不发达国家，而女童受到不成比例的影响。然而，2005 年以来，不就业、不接受教育或培训的青年人比例缓慢下降。

- (e) 妇女在与贫困线收入相关的工作类型中所占比例偏高，特别是在农业和非正规服务业。与许多发展中国家的情况一样，最不发达国家的妇女更有可能进入并处于失业状态，加入劳动力队伍的机会更少；当妇女参与劳动力市场时，往往不得不接受质量较低的工作。在最不发达国家，作为就业来源，非正规就业在妇女就业中所占比例(92%)比在男子就业中所占比例(86.8%)更高。妇女更经常在非正规经济中最脆弱的行业工作，例如作为家政工人、作为全球供应链较低层面按件计酬的在家工作的工人或作为家庭帮工。事实上，她们成为家庭帮工的可能性几乎是男性的三倍(分别为 36.1%和 13.3%)。
- (f) 由于其地理位置、经济结构和劳动力市场构成以及有限的适应能力，最不发达国家的经济和社会特别容易受到气候变化的影响。大多数最不发达国家在纬度上位于赤道附近，预计那里气温上升幅度最大，极端天气事件发生频率最高。2008 年至 2015 年间，在非洲最不发达国家，与环境相关的灾害造成的直接后果是每 10 万名劳动年龄人口损失了 376 个工作生涯年度，这是世界上最高的比率之一。最不发达国家的经济活动主要基于第一产业，特别是农业，这意味着它特别依赖稳定和可靠的气候条件。农业在总就业中占比最高的 50 个国家中，34%是最不发达国家，这意味着各种气候事件将直接干扰劳动力市场。尽管最不发达国家仅仅略微通过温室气体排放而助长气候变化，但它们不仅不成比例地受到气候变化后果的影响，而且也无力采取有效的缓解和适应行动。
- (g) 最不发达国家在社会保护覆盖面和适足性的几乎每一项指标上都存在严重不足。最不发达国家只有 14.1%的人口享受至少一项社会保护福利待遇，而全球这一比例为 46.9%。例如，就新生儿母亲福利覆盖率而言，最不发达国家为 8.3%，而全球为 44.9%；就养老金而言，最不发达国家为 21.1%，全球为 77.5%。这些严重赤字是缴费型社会保险制度参与率有限和政府社会保护支出水平低的结果。最不发达国家只有 6.2%的劳动力向养老金计划缴费，而其他发展中国家为 53.1%，全球为 53.7%。同时，最不发达国家政府在社会保护和医疗方面的支出为 2.1%，而其他发展中国家为 9.8%，全球为 17.5%。这些数字及其对人类安全的影响(尤其是在疫情时期)可部分归因于最不发达国家较低的税收与国内生产总值比率，2018 年平均为 16.2%，但其中有若干国家低于 10%。这因而又限制了国家的分配能力及解决高度不平等问题的能力。
- (h) 在劳动力市场治理方面，最不发达国家首先面临高度非正规性带来的挑战，这影响了各国政府在大部分经济领域有效实施劳动法律、法规和程序的能力，同样也影响了工人组织和雇主组织大规模代表其潜在会员的能力。
- (i) 劳工组织监督体系的记录中没有关于最不发达国家地位与未能确保总体尊重工作中基本原则和权利之间存在任何统计关系的实证。然而，最不发达国家 2018 年在可持续发展目标指标 8.8.2(该指标衡量遵守结社自由和集体谈判方面国际劳工标准的情况)上的得分为 3.79%，全球平均水平为 5.35%，这表明持续存在重要挑战。在属于劳工组织成员的 45 个最不发达国家中，有 35 个国家批准了所有八项基本权利公约，另外有 3 个国家只差一项批准书。共有 35 个最不发达国家还批准了《1976 年(国际劳工标准)三方协商公约》(第 144 号)，同时多达 39 个国家建立了正式的国家社会对话制度，它们在社会和经济政策问题上具有广泛权责。这些制度的存在积极表明了对社会对话和三方协商的承诺。但它们的真正价值最终取决于其正式权限能够在多大程度上转化为对政策制定和劳动力市场治理的持久和实质性贡献。虽然存在关于此类贡献

的正面例子，特别是在管理新冠疫情经济和社会后果方面的例子，但是在许多情况下资源和能力方面的制约因素仍然构成严重障碍。

- (j) 关于最不发达国家社会和经济状况及挑战的这一概览的一个沉重尾注是：《多哈行动纲领》指出，共有 24 个最不发达国家在 2019 年经历了剧烈冲突。此外，脆弱国家七国加集团的 20 个成员中，除了 2 个国家以外，其余都是最不发达国家。这恰如其分地提醒着世人，和平与社会正义是相互依存的，以及在一个冲突日益加剧的世界中，这些国家的可持续发展和体面劳动事业正面临何种风险。

▶ 第三章

结构转型议程

21. 几十年来，最不发达国家面临的各种相互交织的经济和社会挑战与制约因素，一直束缚着其经济和社会进步之路，因此世人普遍认为它们有必要进行结构转型，这是持久可持续发展的先决条件。有大量文献论述了结构转型实际涉及的内容，其核心主张是最不发达国家不仅需采取行动提高生产能力，还需改善制度安排和治理体系，以便脱离最不发达国家之列。结构转型的综合方针认识到，对最不发达国家的不同特点加以孤立处理，这样是不可能就界定最不发达国家和决定其能否摆脱最不发达国家地位的所有三个标准取得持久进展的。从劳工组织的角度来看，这意味着结构转型是推进《体面劳动议程》乃至可持续发展目标的关键。
22. 最不发达国家的生产力、就业和生活水平之间的交互作用充分说明了这一点。鉴于它们薄弱的生产能力，提高生产力显然是一个优先事项。传统上，这是通过将劳动力从低生产率的农业转移到高生产率的制造业，并最终转移到辅助性服务活动中来实现的。虽然行业内部的生产力提高也发挥一定作用，但这一工业化进程长期以来一直是发展以及创造体面劳动机会的模板。然而，仅靠生产力增长(即使已经实现)显然不足以创造所需的就业规模，也不足以普遍提高生活水平。最不发达国家经济中如此存在的二元结构是阻碍更广泛地传播更高生产力好处的一个因素，而国家在再分配方面的有限作用则是其中另一个阻碍因素。
23. 总之，不是说生产力无关紧要，也不是说工业化结构性变革应该被抛弃。暂且不论一些发展中国家过早去工业化产生的相关问题(过早出现生产力低下的服务业)以及工业发展对气候变化的影响，关键问题在于仅靠生产力与结构转型是不够的，因此需要辅之以清晰明确的结构转型议程中的一系列平行政策干预措施。
24. 这正是《多哈行动纲领》所载的方针，其中指出，“结构转型并未稳步推进”，并认识到“如果不进行结构转型，优先注重经济多元化以及解决制度和能力方面制约，最不发达国家仍将容易受到各种社会经济、卫生和环境冲击的影响”。
25. 因此，《多哈行动纲领》将“支持结构转型，作为促进繁荣的推动力”确定为其六个关键重点行动领域之一。这一重点行动领域得到其他五个行动领域的补充，即：投资于人；利用科学、技术和创新的力量；加强国际贸易；应对气候变化、环境退化和从新冠肺炎疫情中复苏；动员国际团结。特别提到了实现性别平等、增强所有妇女和女孩权能以及充分实现其人权的重要性。《多哈行动纲领》还强烈呼吁所有多边组织为执行该纲领做出贡献，并将其纳入各自的工作计划，包括通过在所有优先领域提供资金、技术支持、政策咨询和援助。它敦促国际社会“摒弃‘一切照常’心态，商定创新、有效的支持最不发达国家的措施”。
26. 摆在本次大会面前的问题是，劳工组织是否已准备好响应这一呼吁，以及如何予以响应。

▶ 第四章

国际劳工组织与最不发达国家

27. 目前，除了经常预算资助的活动之外，劳工组织在最不发达国家的常规工作包括共计 198 个项目，总额近 3.85 亿美元，相当于劳工组织技术合作总投资组合的 28.5%。这些项目在 36 个成员国实施，其中 18 个国家制定了体面劳动国别计划，为三方协商决定的合作提供了一个制度框架。这意味着劳工组织在最不发达国家开展了大量工作，虽然不均衡。
28. 国际劳工大会近年来通过的最重要的政治文件，即《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》，已被理事会认为是劳工组织活动的主要参照点。《百年宣言》提炼了劳工组织详尽的“劳动世界未来倡议”的政治结论，《全球行动呼吁》将这些结论用于新冠肺炎疫情带来的状况和挑战，两者都通过计划和预算加以落实。但是，这些文件与最不发达国家的体面劳动挑战如何联系起来？
29. 稍许令人不安的是，《百年宣言》和《全球行动呼吁》都没有具体提到最不发达国家。然而，这两份文件的实质内容和精神非常清楚地表明，它们不仅契合一项面向最不发达国家的劳工组织协同行动计划，而且鉴于《2030 年议程》不让任何人掉队的告诫和劳工组织自身的社会正义使命，还有力敦促计划落地实施。
30. 劳工组织在这方面可能面临着比这些影响深远文件所指明的更为重大的挑战和责任。在非正规性偏高、贫困普遍存在、工作机构薄弱或缺位、三方机制未得到充分利用的情况下，劳工组织利用其既有工具和工作方法来促进体面劳动机会的实际能力经常受到质疑。不应随意忽视这些关切，仅将其视为对劳工组织的宗旨、结构和目标抱有敌意的表现。相反，它们提出了需解决的问题，这些问题对其使命与成效的可信度和普遍性至关重要。如果劳工组织不能令人信服地展现它在最不发达国家实际或潜在的影响力，它所面临的风险是放弃自己的主张——如《费城宣言》对其所指示的那样，“以坚持不懈的力度进行反对贫困的战争”。
31. 值得称赞的是，劳工组织已经为应对这些挑战做出了重要努力。近年来，它加强并重点关注了其规范框架，通过了《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)、《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)、《2017 年面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)以及《2011 年家政工人公约》(第 189 号)。在与过去几十年相比新通过的国际劳工标准较少的一个时期，值得注意且很重要的是，这些文书中的每项文书都以不同的方式与最不发达国家的结构转型进程特别相关。总的来看，这些文书反映了真正的政治意愿，即把劳工组织的影响力扩展到全球劳动力中那些劳工组织可能被认为对其负有特殊义务的群体，以及劳工组织过去的行动可能被认为未在其中起到足够带动作用的工作环境。此外，与规范方面的工作相配套，在劳工组织历次计划和预算的政策成果目标及其旗舰技术合作计划中提高了对相应主题的关注度。

- 32.** 这表明，劳工组织在过去十年中已逐步做好准备，应对最不发达国家面临的相关劳工的各方面挑战。当前的问题在于能否进一步向前推进这项工作，响应《多哈行动纲领》、《百年宣言》和《全球行动呼吁》的宏伟目标，以及，最重要的是，回应劳动世界面临的危机状况和有关成员国的需求。

▶ 第五章

国际劳工组织关于最不发达国家战略的要点

33. 成功结构转型的概念本身意味着需要统筹运用不同领域的政策干预措施，协同发力促进普惠性、包容性可持续发展。同理，劳工组织将其不同领域的活动整合进一项针对最不发达国家的综合战略，也将大有裨益。迫在眉睫的危机影响着劳动世界，对最不发达国家构成潜在冲击，增强了这一主张的紧迫性，而《多哈行动纲领》为其提供了机会和机构背书。
34. 《多哈行动纲领》对其所称的结构转型“重大挑战”采取的核心办法是，承诺“推动和支持制定旨在加强制造业、农业和服务业的体面就业、多样化、经济转型、增值、效率和竞争力的国家战略”。劳工组织对兑现这一承诺的贡献，可能在于推动最不发达国家制定其国家就业政策，而此类政策是结构转型战略的有机组成部分，且其本身关乎或包含需全面加以解决的一系列问题。目前正在 18 个最不发达国家实施的体面劳动国别计划为此提供了一个坚实的起点，但可能需要加以审查和巩固，并且应当在尚无此类计划的成员国全力加以推行。
35. 作为一项核心任务，提高国家生产能力，要求统筹推进企业发展、技能培训、正规化和新技术应用，所有这些要素都被《多哈行动纲领》广泛提及。一方面，多为正规的大型企业数量有限；另一方面，众多中小微型企业通常在农业从事非正规经营。这种巨大差异表明，需要采取双轨办法推动企业发展，既支持现有经营活动提高生产力和创造就业岗位，又通过协调一致的企业、产业和就业政策促进各类资源重新配置到新的经营活动领域。现有大型企业可以承担关键角色，即对外要加强全球供应链中的存在感；对内要与国内中小微企业打造强有力纽带，并以此助力其提升生产能力，从而逐步填补最不发达国家企业结构中“缺失的中间层”。如果这些大型企业是跨国公司的当地子公司，遵守《国际劳工组织关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》及《联合国工商业与人权指导原则》将对优化其活动的影响大有帮助。
36. 虽然拥抱数字化被认为是推动生产能力提高的一个关键因素，但需要了解和解决其中的各种障碍和潜在隐患。最不发达国家的互联网接入率从 2011 年的 5% 上升至 2019 年的 19%，但这意味着仍有约 8 亿人无法获得网络连接，而每 100 人中仅有 1 人是固定宽带用户。消除这一数字鸿沟已被纳入《多哈行动纲领》，其中承诺到 2030 年让人人都能获得安全、负担得起和有意义的数字连接。若在这方面缺乏重大进展，数字化可能会有加剧最不发达国家结构性二元割裂的危险，使数字资源集中在城镇地区、正规经济和大型企业中，而将其他地区、经济和企业排除在外。
37. 在面临将数字基础设施覆盖扩大到所有人口阶层这一挑战的同时，还亟需让人们具备这方面的认识和技能，从而抓住由此产生的经济和社会机会。最不发达国家 20% 的人口年龄在 25 岁以下，到 2030 年，世界五分之一的年轻人出生在最不发达国家，因此，帮助年轻人成为数字原生代的任务既十分关键又颇为艰巨。根据最近在 8 个非洲和亚洲最不发达国家进行的一项调查，80% 的被调查者表示，他们不使用互联网的主要原因是他们根本不知道互联网是什么。

38. 最不发达国家在接受教育和获得技能方面取得了进展，而至为重要的是，较高技能水平与较低非正规程度之间存在关联：这是需要加以利用的政策杠杆之一，从而按照《第 204 号建议书》的规定，促进正规化。然而，人们担心新冠肺炎疫情可能给教育造成重大挫折——用《多哈行动纲领》的话来说，这是“一场影响一代人的灾难”——特别是对女孩而言。推进全民优质教育和终身学习体系是所有国家的共同目标。这将在很大程度上决定最不发达国家是充分享受青年人口暴增带来的红利，还是不得不面对大批灰心丧气的年轻人产生的不确定性。
39. 最不发达国家极易受到气候变化的影响，而其中大多数国家对造成气候变化的原因几乎不负有责任，这意味着它们在向碳中和公正过渡方面有其特殊(尽管并非一致)的需求和机会。
40. 大多数最不发达国家表现出低碳特征。一方面，许多发达经济体面临去碳化带来的巨大经济和社会成本，包括高污染技术和基础设施的淘汰或改造成本；但另一方面，最不发达国家则有机会快速启动绿色经济转型，并使之成为结构转型进程的组成部分。由于许多最不发达国家拥有较低的人口密度、广阔的农业用地、本就多以有机和低投入为主的农业生产系统以及可再生能源的主要潜在来源，因此在协调经济、社会和环境可持续性方面具有真正的比较优势。
41. 劳工组织率先强调公正过渡在创造就业方面的积极潜力，同时也指出，体面劳动的好处，既不是自动产生的，也不会各国和各行业之间或男女之间进行平均分配，而是需要在社会伙伴的参与以及国际合作的支持下，通过有意识的规划进程来实现。为了促成这些积极成果，劳工组织发布了《关于向环境可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》，并在 2019 年联合国气候行动峰会上发起的“气候行动促进就业倡议”中发挥了主导作用。当时，包括 4 个最不发达国家在内的 46 个国家作出了通过社会对话制定促进公正过渡的国家计划以及创造体面工作机会等多项承诺。《多哈行动纲领》承诺全面制定和落实国家气候适应计划，其中包括所有最不发达国家在国家和地方层面开展行动。履行这一承诺将为在结构转型战略中普遍纳入促进公正过渡的内容提供切实的机会。
42. 社会保护是推动劳动世界各项重大变革进程的关键因素。唯以此为支撑，个人才能应对常因从事活动的变化而出现的收入和就业中断危机，也更易拥抱新机遇。因此，最不发达国家业已出现的重大社会保护赤字问题是阻碍可持续发展的结构性障碍。消除社保赤字不仅关乎经济效率，还关乎人权和社会正义。
43. 《多哈行动纲领》认识到，能力不足和资源有限是所有最不发达国家在实现其持续扩大适合本国国情、全面普遍的社会保护制度(包括社保底线)覆盖面之目标时面临的主要制约因素。劳工组织对资源限制进行的量化分析显示，要让社保兜底制度在所有最不发达国家落地实施，估计每年需额外投入约 1,227 亿美元的资金，从而为其全部人口提供基本儿童、生育和残疾福利待遇，养老金和基本医疗保健。
44. 无疑，这是一笔巨额投资，但与全球为应对新冠疫情而调集的约 17.1 万亿美元相比，它并非不可想象。尽管如此，这笔投资仍相当于所有最不发达国家 2020 年 GDP 总额的 11.1%。因此，扩大社保覆盖面并提高其适足性必然要求国家和国际社会共同发力。最不发达国家需要增加税收收入，提高税收效率和防止非法资金流动，从而拓展自身的财政空间和扩大其社会支出。但也必须加大国际支持力度。随着新冠疫情的社会影响使人们认识到社会保护制度千疮百孔造成的严重后果，加之各国在大规模采用临时和特殊的纾困解难措施方面积累的经验，2021 年 9 月，联合国秘书长启动了

由劳工组织牵头的“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”倡议，作为专门为此输送各种资源和专业知识的载体。该“全球行动加速器”倡议，若得到有目的且大规模的资助和实施，则可以为最不发达国家的结构转型做出重大贡献。

▶ 第六章

国家自主、国际团结与政策协调问题

45. 《多哈行动纲领》着力强调了国家自主原则，突出强调了最不发达国家对其自身发展的“自主权，领导权与首要责任”。除此之外，它还强烈呼吁“国际团结、重振全球伙伴关系和开发创新工具”，从而让最不发达国家可持续逐步迈入发展中国家之列。
46. 劳工组织的参与必须尊重上述两项原则。最不发达国家的国家自主权及其作为国家主权的真正体现，还意味着应以协调一致的方式加强相关国内行为主体的能力，而从劳工组织的角度来看，这意味着应优先考虑劳动部以及雇主和工人的代表性独立组织。在这方面，需要充分考虑劳工组织能力建设活动的长期记录和所取得成果的可持续性，以及对“最终受益人”的实际影响——这是多边组织业绩评估网 2021 年发布的《多边组织业绩评估网劳工组织评估报告》着重指出的一点。简而言之，劳工组织在能力建设和政策制定领域的投入需要对结构转型做出有意义的长远贡献。
47. 《多哈行动纲领》中关于加强国际团结的呼吁涵盖了广泛的政策关切。在债务方面，侧重摆脱债务困境和实现长期债务可持续性。在气候变化领域，呼吁国际社会兑现每年向发展中国家提供 1,000 亿美元资金的承诺，并加大对最不发达国家的支持力度。在发展筹资方面，则呼吁：官方发展援助提供国设定将国民总收入的 0.2% 用于支持最不发达国家的目标；采取具体举措，将国际货币基金组织最近分配的特别提款权转提供给最需要的国家；联合国秘书长探讨为最不发达国家建立一个国际投资支持中心的可行性，以扭转近年来国际投资的下滑趋势。在贸易方面，向世界贸易组织提出了一系列详细建议，建议其采取行动，提升最不发达国家对国际商业流动的参与度以及对进入全球价值链的准入性，同时帮助确保任何成功步入发展中国家行列的国家其原有的作为最不发达国家享受的特殊和差别待遇都不会遭到骤然削减。
48. 对最不发达国家的未来而言，这些政策领域无不雄心勃勃、至关重要。但是，结构转型所要求的综合办法，加上多边系统不同实体在权责范围内具体政策领域上的责任分工，不可避免地提出了政策协调统一的问题。《行动纲领》本身列出了相当详细的安排。在全球层面，最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室被赋予主要协调职责，其职能将得到加强，其中包括编制“加速执行《多哈行动纲领》的全面路线图”。在区域层面，将每两年进行一次审查。在国家层面，呼吁所有组织支持联合国驻地协调员发挥其在改革后的发展系统中领导联合国国家工作队的重要作用，以便将《行动纲领》纳入最不发达国家发展规划的主流。
49. 所有这些都为劳工组织将自己的活动纳入更广泛的全系统行动提供了充分机会：协调的体制机制并不缺位。然而，确保通过这些正式安排有效实现实质性的政策统一，仍是一项挑战。多边系统需要秉持共同宗旨，久久为功，实现各自权责范围内的共同或互补目标，这意味着仅仅定期参与这些机制是不够的。加强协调的必要性在《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》中得到明确承认，也是今年 2 月举行以人为本复苏全球论坛的逻辑所在。联合国秘书长在其《我们的共同议程》报告中呼吁建立更有成效、更高参与度和更加网络化的多边主义，其中也强调了这一点。尽管上述论坛

十分重要，但它只是加强国际政策协调之旅的一个起点。落实《多哈行动纲领》可极大地受益于协调力度的增强，同时也可为实现政策统一提供宝贵的机会。当下，用秘书长在其报告中的话来说，对最不发达国家及整个国际社会而言前路的区别可能是：要么取得突破，要么走向崩溃。

▶ 附录

联合国最不发达国家名单

阿富汗	马达加斯加
安哥拉	马拉维
孟加拉国	马里
贝宁	毛里塔尼亚
不丹	莫桑比克
布基纳法索	缅甸
布隆迪	尼泊尔
柬埔寨	尼日尔
中非共和国	卢旺达
乍得	圣多美和普林西比
科摩罗	塞内加尔
刚果民主共和国	塞拉利昂
吉布提	所罗门群岛
厄立特里亚	索马里
埃塞俄比亚	南苏丹
冈比亚	苏丹
几内亚	东帝汶
几内亚比绍	多哥
海地	图瓦卢
基里巴斯	乌干达
老挝人民民主共和国	坦桑尼亚联合共和国
莱索托	也门
利比里亚	赞比亚

资料来源：联合国贸易和发展会议，《联合国最不发达国家名单》，2022年。