

## 特别全会辩论背景材料

# “在亚太地区构建体面劳动之未来——创造就业、权利与公平的趋势、挑战与政策”

本文件是为题为“在亚太地区构建体面劳动之未来——创造就业、权利与公平的趋势、挑战与政策”特别全会辩论准备的背景材料，作为提交给第16届亚太地区会议局长报告的补充。

### 背景情况

1. 近十年来，亚太地区和阿拉伯国家取得了显著的经济成功。<sup>1</sup>国内生产总值（GDP）年均增长率约为6%，而世界其他地区同比增长率则约为2%。<sup>2</sup>这带来了贫困人口的剧减和生活水平的提高。然而，收入不均问题依然严重，在该地区的许多地方甚至出现恶化的情况。体面劳动赤字问题继续存在，其中许多问题与劳动力市场结构密切相关。
2. 例如，1.92亿男女属于在职人员，却无法让自己及其家庭摆脱极端贫困。<sup>3</sup>超过十亿的自营工人和作贡献的家庭工人仍处于弱势地位，经常没有得到任何正式的安排，无法获得社会或法律保护。在失业率总体保持低水平的同时，每八个青年劳动力中就有一人依然处于失业状态，这意味着一个巨大的创造和创新资源没得到挖掘。就经济参与度、工资和就业质量而言，性别差距现象随处可见。迄今为止，47个亚太成员国中只有14个批准了国际劳工组织全部八项核心公约。<sup>4</sup>
3. 由于受到未来十年塑造劳动世界主要趋势的影响，这些挑战因而变得复杂化。第一，地区的人口形势将产生广泛影响。一方面，一些国家正快速进入老龄化社会并面临着劳动力短缺的问题；另一方面，其他国家则拥有庞大的青年人口，必须应对因需创造足够多高质量的工作岗位而带来的挑战。第二，快速的技术创新正以前所未有的速度改变着工作场所，从而要求重新聚焦于技能开发和劳动力市场治理。第三，该地区经济一体化进程正日益深化，为加速经济增长和增加就业岗位创造了广阔前景。然而，确保一体化好处能惠及所有

---

<sup>1</sup> 因此，就本背景材料而言，“亚洲和太平洋地区”是指一个拥有47个国家以及巴勒斯坦被占领土的地区，包括处于不同收入水平的国家，覆盖了东亚、东南亚、南亚、太平洋岛国和西亚的阿拉伯国家，除非另有具体说明。

<sup>2</sup> 国际劳工组织：《体面劳动十年（2006-2015）统计报告：亚太地区和阿拉伯国家》（曼谷，2016年）

<sup>3</sup> 同上。

<sup>4</sup> 欲了解更详细的趋势，也请参见为“加强社会对话，实现包容可持续增长”特别全会辩论准备的背景材料，该材料是对提交给第16届亚太地区会议局长报告的补充。

人将要求作出一项承诺，承诺坚持劳工标准并对技能、社会保护和工资制度进行投资。最后，迈向绿色社会的努力将意味着改造产业结构及改变生产和消费模式，走向可持续发展之路。

4. 《2030年可持续发展议程》承认这些就业与社会挑战以及未来趋势。<sup>5</sup>该议程为劳工组织三方成员提供了一个主要政策框架，致使其重新努力将体面劳动置于国家发展战略的中心位置并保证经济增长与社会进步和环境可持续实现同步。《体面劳动议程》里的创造就业、权利和公平被适当地融进17个可持续发展目标的许多子目标之中，并被视为实现这些目标的关键所在。

## 促进体面就业

5. **协调一致的宏观经济、贸易、财政和就业政策：**可持续包容增长需要制定连贯综合的就业框架以及促进就业的经济政策。为了改进旨在支持创造更多更好就业岗位的政策，如在柬埔寨、中国、印度、伊拉克和斯里兰卡等一些国家已成立了跨部委的男女就业促进机构，而加强彼此协调应作为一项重点工作。这将需要调动财政资源，将尤其有利于在私营部门创造体面劳动岗位的投资和基础设施以及全民社会保护和便捷的公共医疗服务作为优先领域。
6. **加强技能水平，提高生产率：**在教育和技能，尤其是在技术创新方面加大投入对推进包容增长和减少不均及贫困是至关重要的。技能开发也将推动向绿色经济转型。政府和企业必须能够通过技能理事会等行业机构来预测技能需求，并将这些技能要求融入到国家经济战略之中，这正如新加坡和大韩民国目前所做的那样。另一项主要措施是重点将技能融入到产业发展之中，如巴林和约旦所做的那样。此外，在家政业和建筑业等领域，尤其需要强化正规技能认证工作。这项工作必须得到精心设计的积极劳动力市场政策的支持和补充，其中包括公共就业服务、职业指导、就业咨询、就业保障计划和劳动力市场信息。
7. **支持企业发展：**在亚太地区，70%以上的新增就业岗位是由5至99人的企业所创造的。<sup>6</sup>发展中小企业及其他类型企业将要求改善企业经营环境，其中包括能源供应、良好的基础设施以及支持产权和法治。获得信贷也是至关重要的。此外，需要以性别和环保的视角来审视现有的创业政策与计划，以便制定政策和法律，促进妇女创业和解决不平等问题及政策和计划所带来的环境影响问题。在这方面，国际劳工组织“为可持续发展企业营造有利

---

<sup>5</sup> 请参见为“加强社会对话，促进包容可持续增长”特别全会辩论准备的背景材料，该材料是对提交给第16届亚太地区会议的局长报告的补充。

<sup>6</sup> 国际劳工组织：《中小型企业与创造体面和生产性就业》，报告四，国际劳工大会，第104届会议，日内瓦，2015年。

环境”（EESSE）之方法论为制定改革战略提供了有用的工具，而这些战略基于社会对话，旨在改善中小企业的经济前景，克服工人体面劳动赤字问题和促进环境可持续性。

8. **促进农村经济中的体面劳动：**亚太地区有近一半的人口在农村工作；那里贫困问题最为突出，非正规化程度很高，且高质量的基础设施和社会保护覆盖面很低。为此，需要在农村为妇女和男人创造可行的非农就业机会，与此同时通过提供高水平的基础设施、资本和信贷、服务和技能以及进入合作社和市场来提高农业生产率。农业工人需要便捷地获得扶持性的公共服务，如社会保护，并需要加强社会对话和决策过程中的代表性。政府需要考虑劳动法对农村工人的有效覆盖与实施，并考虑将有关职业安全卫生的性别敏感性培训和劳动监察制度延伸至农村地区。需要加强和支持社会对话机构与工人和雇主组织；它们倡导工人和雇主的权利，包括妇女男人、残疾人或艾滋病毒携带者、少数民族及青年男女的发言权和代表性。
9. **实现非正规经济的正规化：**该地区的非正规化处于高水平，平均占劳动力总数的 60-80%，其中多为女性。<sup>7</sup>为此，迫切需要加强向正规经济转型的助推能力，收集有关非正规经济特点和成因的数据并对其进行判断，以便制定相关战略并依照《2030 年可持续发展议程》目标 8.3 的要求对正规化进程进行监测。正如 2015 年《从非正规经济向正规经济转型建议书》（第 204 号）所强调的那样，促进正规化需要制定一项综合战略，兼顾非正规经济中男女工人和经济单位的特点、处境和需求的多样性以及有的放矢地加以应对的必要性。

## 有效保障权利与公平的劳动力市场机构

10. **构建包括社会保护底线在内的社会保护制度：**亚太地区的社会保护开支依旧低于世界平均水平，从而导致低覆盖面和低福利。在海合会国家，其社保水平接近于世界平均水平，但其大部分工人属于移民工人，无权享受社会保护福利。重点将是通过税收和扩大社会保险来提供社保资金。此外，社会保护将需要考虑日益变化的工作模式，包括模糊不清且非标准的工作形式，以及从事非正规且不稳定就业的工人之需求。随着传统的性别角色受到挑战并逐步发生变化，各国将需要加快向以儿童和家庭为中心的转型。更重要的是，各国将需要扩大产假和育婴假，同时兼顾非正规经济和移民工人的特点。为了减少不平等现象，亚太国家需要努力实现人人至少获得最低社会保护，而不论其性别、移民身份、民族或社会血统、信仰、健康、残疾、艾滋病毒状况或职业。

---

<sup>7</sup> 国际劳工组织：《体面劳动十年（2006-2015）统计报告：亚太地区和阿拉伯国家》，上引。

11. **健全的工资制定程序和机构：**近五年来，该地区工资普遍提高，但工资涨幅并没与劳动生产率的提高保持同步。造成该问题的部分原因是，在该地区的许多地方，集体谈判过程和机构软弱无力。但是，尤其在东亚和东南亚一些国家已建立了最低工资制定机制。此外，解决性别工资差异问题意味着要确保工资制定过程中不存在性别偏见。该地区一个特别令人担心的问题是家庭工业中存在的计件工资制，主要影响到妇女。为此，政府有必要推进结社自由，建立社会对话机制，加强工资制定程序和机构，并在获得可靠证据及与工会和雇主协商的基础上做出决策。几个国家已沿此思路采取了措施。例如，约旦、黎巴嫩、马来西亚、巴勒斯坦被占领土和越南等国已设立了三方机构，以审议最低工资标准。
12. **加强代表性和社会对话：**近年来，有迹象显示，该地区多个国家正努力建立更为强大的代表性和社会对话机构，其中包括斐济、缅甸和越南。尽管如此，但女性参与集体谈判的程度通常很低。此外，有关支持这些机构的数据和信息采集方面存在的差距依然是一个特别令人关注的问题。国家统计局、劳动部和其他官方机构需要与工人和雇主协会开展合作，共同推出有关会员数、入会率和争议调处方面及时可靠的数据。
13. **结社自由：**工人和雇主组织必须能够代表其会员，不受政府的干预，也不相互干扰。一些国家成立了单一的、经国家授权的工会机构，所有工会必须加入其中；而在另一些国家，工会多元化和四分五裂造成了其他难题。这些制度性制约因素可能损害工人和雇主组织真正代表其会员的能力。关键是，政府应制定适当的政策和机制，甄别、预防和纠正上述做法，并根据 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》（第 87 号）和 1949 年《组织和集体谈判权利公约》（第 98 号）推动建立自由独立的雇主和工人组织，包括移民工人组织（见表 2）。
14. **在非正规和非标准就业中的社会对话：**非正规化和非标准就业形式，通常包括家政护理工作，限制了工人的基本权利和保护。为此，社会伙伴需要继续适应错综复杂的就业形势并与城市规划当局、农村发展当局、非正规就业工人组织和相关政府机构等非传统伙伴展开合作。它们也可能需要动员公众支持必要的变革。
15. **全球一体化时代的对话：**工人、雇主及其代表性组织在区域和次区域性机构中通常存在代表性不足的问题。与工人和雇主组织对话有可能加强地区经济政策的社会影响力，但迄今为止这类对话却相当有限。工人和雇主组织应能系统性地与各国政府和区域机构秘书处进行接触，以建立协商机制和强化其在地区和次区域层面的行动能力。在这方面，社会伙伴需要提升自身能力，更好地反映工人尤其是妇女及年轻雇主和工人的特殊需求，并构建自下而上的协商机制，吸纳不同利益攸关方的各种意见。
16. **批准和实施国际劳工标准并落实工作中的基本原则和权利：**在整个地区，无论在法律上还是实践中都存在着妨碍落实工作中的基本原则和权利的广泛系统性障碍。童工劳动和强

迫劳动仍是一个令人关注的主要问题。在亚洲，近 10%的儿童是童工，而在童工群体中有超过一半的儿童陷入某种最恶劣形式的童工劳动困境，常常从事着危险的工作。<sup>8</sup>亚太地区也占到全球强迫劳动总数的 56%。<sup>9</sup> 在一些国家，劳动法规对工人的组织、集体谈判权甚或罢工权利设置了相当多的限制。最后，某些类别的工人（如按性别、种姓、民族和残疾的界限予以定义）继续遭受就业与职业歧视，因此在获得教育和就业机会方面面临着制度性难题。

17. 体面劳动赤字问题体现在该地区有关劳工组织核心公约糟糕的批约记录上（见表 2）。就全球而言，这八项公约几乎得到普遍批准，而在有关结社自由和集体谈判方面，该地区只有一半的国家批准了第 87 和第 98 号公约。在全球分别未批准第 87 和第 98 号公约的 23 个和 34 个国家中，亚太地区分别占了 20 和 26 个。

**表 2. 2016 年按次区域划分的国际劳工组织核心公约的批准状况**

次区域（国家数）	批准核心公约的国家数							
	结社自由		强迫劳动		歧视		童工劳动	
	C087	C098	C029	C105	C100	C111	C138	C182
东亚（4）	2	2	2	1	4	3	4	4
东南亚（11）	5	6	10	4	8	5	9	11
太平洋岛国（13）	7	8	9	9	8	8	5	8
南亚（8）	4	5	7	8	8	8	5	7
阿拉伯国家（11）	3	6	11	11	7	10	11	11

资料来源：ILO NORMLEX（2016 年 8 月 3 日查阅）。

18. 该地区的一个优先领域是保证自由行使工作中的基本权利，尤其是通过批准和充分实施国际劳工组织八个核心公约来加以行使。不批准和不执行这些标准造成了不公平的竞争环境，从而损害了负责任、守规矩企业的努力。然而，该地区对第 100 和第 111 号等两项核心平等公约的批准率在全球属于最低之列。关于强迫劳动公约，世界其他地区几乎普遍批准了第 29 和第 105 号公约；没有批准上述两公约的国家主要集中在亚太地区。同时，批准了第 29 号公约的亚太国家应着手批准第 29 号公约议定书，其中要求各成员国采取预防、保护和纠正措施，履行第 29 号公约所规定的义务。
19. **更好的实施和劳动监察：** 尽管各成员国按照国际劳工标准提高了标准和完善了法规，但因执行不力而前功尽弃。这已造成了危险的工作条件和重大安全事故频发。例如，事故导致

<sup>8</sup> 国际消除童工劳动计划（IPEC）：《2015 年世界童工劳动报告：为青年人铺就体面劳动之路》，（日内瓦，国际劳工组织，2015 年）。

<sup>9</sup> 国际劳工组织：《利润与贫困：强迫劳动经济学》（日内瓦，2014 年）。

海合会国家移民建筑工人，孟加拉国、巴基斯坦和菲律宾制衣厂工人和中国化学品仓储工人的死亡。以上仅是广为报道的事故；而恶劣的工作条件以及无数的事故和疾病没有被曝光。因实施诸如八项核心公约等被批准的公约不力而导致了歧视、性骚扰和性别工资差异等问题。

20. 部分问题要归咎于劳动监察机构的软弱无力；它们通常是人员不齐、设备不够，其官员没受到充分培训、工资偏低。劳动监察员常常不得不承担多种职责和应付竞争性的政策重点。此外，监察员往往仅重点关注正规的工作场所，从而将为数众多的在非正规经济、农业就业的工人及家庭工人和家政工人排除在外。
21. 若要实现《体面劳动议程》的目标和解决不平等问题，那么劳动监察机构需要得到加强并配备精良，在与相关公共和私营行为主体的协调下通过适当提供咨询和支持甚至给予奖惩的方式来解决不守规的问题。
22. **保护移民：**原籍国和目的地国及其社会伙伴需要加强合作与协调，以构建对移民工作、雇主和国民均公平的移民机制。因此，关键在于确保原籍国和目的地国开展合作，建立技能标准和技能认证体系，也确保招聘制度的公平并避免违反工作中的基本原则和权利。政府也需要确保为移民工人尤其是女性移民提供保护，使其免受虐待与歧视，并减少在体面劳动方面的障碍和限制。对从事家政工作的女性而言，具有里程碑意义的是 2011 年通过了《家庭工人公约》（第 189 号）这项综合性公约，但该地区的批约率并不高，菲律宾是迄今唯一批准该公约的国家。

## 未来之路

23. 亚太地区千差万别，劳动世界挑战与机遇并存。挑战既包括需要创造更多高质量工作岗位和解决造成贫困、脆弱和不平等的社会经济因素，也包括维护已取得的显著成果和成就。
24. 《2030 年可持续发展议程》呼吁采取行动，应对挑战。该地区每个国家都有自身特点和现实情况，需要有的放矢地采取对策。根据《国际劳动组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》和《2030 年可持续发展议程》，应对举措应采用基于权利的方式，从而推进批准和实施国际劳工标准。
25. 需要劳动力市场政策与机构，以促进不同群体之间的公平与平等并为 10 亿以上从事脆弱就业的工人提供社会与法律保护，其中包括深陷冲突、灾难和贫困恶性循环之中的工人。
26. 需要完善劳动力市场信息体系，收集完整、常规和国际可比的数据，以此监测劳动力市场的动态情况和分析政策结果。同时，为政策实施之目的而提高整理、分析和应用数据的能力，并针对劳动力市场变化情况而及时进行调整，这是至关重要的。

**27.** 最后，要在亚太地区构建体面劳动之未来需要出台政策，支持可持续企业创造体面就业岗位。决策者需要认识到未来劳动世界中发生的重大变革，包括人口与移民、技术、区域一体化和环境变化。充分利用社会对话与三方原则和相关稳妥政策应确保这些变革能为亚太地区所有女性和男性构建一个包容体面的劳动世界。