



第四项议程

2015 年后的可持续发展议程

文件的目的是

要求理事会建议三方成员并且要求局长，支持关于 2015 年之后可持续发展框架的今后工作的六点战略(见决定草案第 24 段)。

相关的战略目标：全部。

政策影响：是。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：是。

作者单位：多边合作司(MULTILATERALS)。

相关文件：GB.319/POL/7；GB.319/INS/3/1；GB.319/INS/3/2。

导 言

1. 本文件对 2015 年之后的思考产生的主要关注和优先事项的最新情况进行了回顾；本文件报告了对可持续发展目标(SDGs)开展的政府间讨论的进展情况；并且对目前已经制定的一系列新的全球目标提出了初步建议。¹ 本文件还强调了三方成员和国际劳工局在整个过程中所发挥的作用，并且对商议一项 2015 年之后的框架直至最后阶段为国际劳工组织提出了一项战略。

一项全面的全球思考

2. 联合国(UN)为支持成员国制定一项 2015 年后的全球发展框架而发起的国家、地区和全球的专题磋商进程就其范围和内容而言都是非常广泛的。这一进程涉及了来自所有地区的国家近一百万人，包括雇主和工会的代表。更好的工作机会在联合国“我的世界”2015 年全球调查中被确定为一项新议程中最重要的优先事项之一，还有教育、医疗保健、和一个坦诚的和反应迅速的政府，以及饮水和卫生。² 创造工作岗位几乎是所有国家中最迫切的需要，在这些国家，联合国进行了国家层面的磋商并且被联合国地区委员会确定为最主要的优先事项之一。³
3. 这些磋商涉及到普遍性、变革、参与、权责和对今后议程监督的问题。这项“全球性对话”的成果为联合国秘书长向联大主席为实现千年发展目标(MDGs)做出后续努力，以及讨论未来发展框架在 2013 年 9 月 25 日举行的一次特别会议上提交的报告做出了贡献。
4. 秘书长提交的题为“人人享有有尊严的生活：加快实现千年发展目标的进程并且推进联合国 2015 年之后的发展议程”的报告对迄今取得的进展提供了一次评估并且确定了已可成功实现千年发展目标并且能有助加快实现这一目标的政策和规划。⁴ 这些政策和规划包括强调包容性发展、体面就业和社会保护；将更多的资源划拨给最基本的服务以及确保人人能享有这些服务；加强了政治意愿和改善了国际政策环境；以及利用多方利益相关者伙伴关系的权力。
5. 秘书长建议，一项全新的后 2015 年时代要求有一项新颖的构想和应对的框架。他认为，通过经济增长、社会正义和环境的管理方式一体化，使可持续发展成为一项全球指导原则和实施标准。他强调指出，这项普遍性议程要求进行深刻的经济变革和一项全新的全球伙伴关系。在秘书长的报告中，对把促进“包容性和可持续增长以及体面就业”作为“适用所有国家变革和相互支持的行动中一部分的重视程度在某种程度上体现出从体面劳动到可持续发展这一主张的核心”。

¹见理事会文件 GB.317/WP/SDG/1 和 GB.316/INS/6 中以前的报告。

² 来自 194 个国家的近 80 万人通过网络、移动电话和自我调查参与了这项调查；这项调查的结果见：<http://www.myworld2015.org/?page=results>。

³ www.regionalcommissions.org/post2015regionalreport.pdf。

⁴ UN A/68/202. <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/68/202>。

6. 预计这次特别会议将要通过一项决议，为在 2015 年年底准备一项新的框架提出一些模式。一旦联合国成员国开始对新的框架进行商议，或许是在 2014 年下半年，那么这些成员国将很可能会吸纳从这一磋商过程中提出的以及在联合国秘书长报告中所归纳的各种想法。这一过程与导致提出千年发展目标的进程不同，这项新的框架将可能最终会赢得重要的有广泛基础的支持和掌控权。
7. 国际劳工组织和其三方成员在多种场合中为这一系列的磋商做出了贡献。劳工局主持了有关增长和就业的专题讨论，强调了有关工作质量、社会保护的问题并且发起了对有关政策和实施措施的讨论。2013 年 6 月，在纽约举行了一次国际劳工组织/联合国开发计划署专家会议，社会伙伴也参加了此次会议。此次会议强调，在后 2015 年的议程中必须有一项宏大的就业目标。⁵ 对有关不平等、治理、教育和人口变化的专题磋商也做出了贡献。一篇题为“后 2015 年发展议程中的就业和生计：制定目标和监督进程的有意义的方法的第二份国际劳工组织后 2015 年发展议程观念说明文件”已发表和散发，帮助日益重视对具体的目标、目的和指标的讨论奠定了基础。⁶
8. 国际劳工组织地方办事处也参与了国家层面和区域层面的磋商并且推动三方成员的参与。在一次讨论中更好地体现出有关劳动世界的问题，激励非政府组织(NGOs)以及其他的公民社会组织的大规模的参与，劳工局对社会伙伴的参与的支持是非常重要的。在国际劳工局工人活动局(ACTRAV)的倡议下，于 2013 年 5 月在日内瓦举行了一次有关后 2015 年的发展议程的工会专家会议，收集了来自 30 多个国家 50 多位工会领导人发表的意见。⁷ 劳工局还支持工人和雇主组织的代表参与了一些后 2015 年专家会议和活动，例如，参与了一次有关“对后 2015 年发展框架和可持续发展目标采用一个性别视角”的会议，这次会议是由联合国妇女署在 2012 年 11 月举行的。⁸

加快实现千年发展目标的进程：国际劳工组织的贡献

在思考后 2015 年框架的过程中，联合国和世界银行在至 2015 年之前这一期间加快实现千年发展目标的进程起到了主导作用。国际劳工组织在加纳、尼日尔和坦桑尼亚联合共和国推动了这些倡议。根据千年发展目标 1：“消除赤贫和饥饿”，国际劳工组织对坦桑尼亚联合共和国的支持主要围绕创办企业和合作社创建，以及就业机会的改善、培训、和接受小额融资以及为企业发展提供服务。在加纳，重点是千年发展目标 5：通过加强生育保护，“改进生育健康”，同时促进千年发展目标 6 的进程：“抵制艾滋病毒/艾滋病、霍乱及其他疾病”（特别是预防母亲向婴儿传染艾滋病毒），采取的办法是通过工场场所改进享有卫生教育和保健”。还设想改进孕妇和哺乳母亲的工作条件。在千年发展目标 1 方面，尼日尔正接受援助，以便发展国家社会保护底线和大力推进就业密集型基础设施的活动。目的是减贫和减轻弱势群体的失业情况，包括农村社区。一项全国社会保护论坛也计划在 2013 年 11 月份举行。总体而言，国际劳工组织的工作是基于国际劳工文书及社会对话，且目的是加强国家的能力以便使这些措施能够持续到乃至 2015 年后。

⁵ http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/press-releases/WCMS_216395/lang--en/index.htm; <http://www.iisd.ca/post2015/employment/>。

⁶ http://www.ilo.org/global/topics/post-2015/documents/WCMS_213209/lang--en/index.htm。

⁷ http://www.ilo.org/actrav/WCMS_218195/lang--en/index.htm。

⁸ <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2012/11/un-women-convenes-expert-consultations-on-gender-and-the-post-2015-agenda>。

确定社会发展目标的政府间进程

9. 根据里约+20 结论的基础，联合国大会有关社会发展目标的开放工作组(OWG)的任务是确定一整套全球目标提交给联合国大会。这一工作组设置了 30 个轮流席位，代表着 70 个联合国成员国，工作组于 2013 年 3 月开始工作，目前它的工作正处于“听取专项问题”阶段，这一阶段将持续到 2014 年 2 月。到目前为止，工作组已举行了 4 次会议。⁹
10. 开放式工作组的第 4 次会议于 2013 年 6 月在纽约举行，并且解决了一系列专门问题，例如，就业和人人享有体面劳动、社会保护、青年人、教育、文化、卫生和人口变化。这次会议的开始是由国际劳工局负责管理和改革的副局长做了主旨发言，他强调指出了体面的和生产性工作在实现可持续发展方面所起到的至关重要的作用。¹⁰ 在讨论期间，一些政府提到了专门针对就业目标的问题。国际劳工组织所表示的一些关注也体现在最后的结论中：解决青年人失业的全球优先事项；低生产率非正规就业问题；恢复和多样性经济的重要性；符合私人投资和企业能力的政策环境的重要性以及制定国家专项社会保护底线。
11. 总体而言，开放式工作组内部支持一项包括普遍适用但符合国家优先事项的一套目标的单一后 2015 年联合国发展框架，消除贫困是整体目标，以及重点强调以一种全面的方法，平衡可持续发展的三个方面。在今后的会议中，开放式工作组将一并审议实施手段和资源以及具体目标的建议。工作组将于 2014 年 3 月起草报告和最后建议，提交给 2014 年 9 月举行的联合国大会。

后 2015 年辩论的主要轮廓

12. 在政府间进程之外，政府、公民社会，学术智囊团、企业集团以及工会组织提出的一系列全球新目标的建议蜂拥而至。由相关方论坛在以下领域列出了 70 多项社会发展目标的建议，如消除贫困和可持续发展，其中就业和劳工问题是最热门的议题，其次是性别平等、人权和社会保护。¹¹ 由海外发展机构进行的未来目标追踪(约 150 项建议)彰显的类似模式、主要的专题优先事项，都涉及到可持续发展、就业和相关联的生产性和经济的因素；饮水和卫生以及食品安全和健康。¹²

⁹ <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1549>。

¹⁰ http://www.ilo.org/newyork/news/WCMS_216536/lang--en/index.htm；劳工局还协调了和准备了联合国关于改革和开放式工作组在就业和体面劳动和社会保护等方面的讨论的通稿 <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/18331106tstissuesemploywork.pdf> 和 <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/18320406tstissuesocprot.pdf>。

¹¹ <http://www.sustainabledevelopment2015.org/index.php/blog2/item/284-initial-stocktaking-analysis-of-the-sdgs-e-inventory-visions-for-global-goals>。

¹² <http://post2015.org/2013/05/16/what-do-we-know-about-the-worlds-proposals-for-post-2015-goals-first-analysis-from-the-future-goals-tracker/>。

13. 一项十分明显并富有影响的贡献是，由联合国秘书长任命的关于后 2015 年发展议程联合国名人高级别专家小组所提出的题为“一项全新的全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫困和经济改革”的报告。该报告呼吁进行重大的经济和机构转型；一项全新的全球伙伴关系以及一项监督进程和加强权责的“数据革命”。这项报告建议将重点放在“为创造就业和包容性增长转变经济”作为今后议程的主体之一，以及报告提出了候选目标 8(从 12 项目标中选出)“创造就业机会、可持续生活水准以及公平的增长”。报告根据候选目标 1：“终结贫困”，还提出一项社会保护的目标。¹³
14. 本份报告既受欢迎又受到批评。于 2013 年在日内瓦举行的联合国经社理事会(ECOSOC)的一般性会议上(2013 年 7 月 18-26 日)，一些代表团说，全球治理问题并未得到充分的解决(例如，贸易、环境、经济关系、迁徙和融资发展)。其他代表团赞赏将重点放在可能的目标所描述的变革性框架。国际工会联合会的反应是，本份报告对减贫的魄力不够，并且在其对就业的建议中原本可以更好地利用体面劳动的四个领域。
15. 另一项重要的建议是，Jeffrey Sachs 先生主管的可持续发展解决方案网络(SDSN)制定的可持续发展行动议程。这项建议提出了一套 10 项普遍的目标，其中有一些以就业为目标，例如，根据候选目标 3“关于教育和学习”将青年人失业降至 10%以下作为一个目标，同时根据目标 6“关于农业”以及目标 7“关于包容性、生产性和重建城市，”¹⁴提出将农村和城市就业作为目标。
16. 同样，其他的一些建议也提出将就业和体面劳动与其他目标同等对待，作为制定一项统一方法的方式，实现一项排序更前的目标，例如，消除贫困、人力开发或包容性增长。例如，联合国全球契约根据目标候选目标 1：通过包容性经济增长终结贫困和扩大繁荣¹⁵提出“通过体面劳动创造就业”的目标。联合国妇女署提出的一项关于“实现性别平等、妇女权利和妇女赋权”的单独目标的建议，也将促进“妇女的体面劳动”作为目标。¹⁶
17. 联合国秘书长的报告将是 2013 年 9 月特别会议的主要背景报告，认可了协商进程以及特别报告调研结果的令人鼓舞的基础。这份报告建议，“2015 年之后的发展议程中正在形成的愿景的主要因素包括：
- (a) 普遍性，动员所有发达和发展中国家和不使任何一个国家落伍；

¹³ See <http://www.post2015hlp.org/the-report/>.

¹⁴ <http://unsdsn.org/files/2013/06/130613-SDSN-An-Action-Agenda-for-Sustainable-Development-FINAL.pdf>.

¹⁵ “协调可持续性和联合国后 2015 年发展议程”可查阅网址：
http://www.unglobalcompact.org/issues/partnerships/post_2015_development_agenda.html.

¹⁶ 其他实例包括世界银行、非政府组织挽救儿童以及所谓的“Bellagio 目标”，这是由国际治理创新以及韩国发展机构中心提出的。

- (b) 可持续发展，处理世界面临的相互关联的挑战，包括突出重点，结束所有形式的赤贫；
- (c) 由可持续技术支持的包容性的经济转型确保体面工作，向可持续消费和生产模式转型；
- (d) 和平和治理，作为发展的主要成果和推动因素；
- (e) 一个全新的全球伙伴关系，承认共同利益，不同的需求以及相互的责任，以确保对新的愿景的承诺和实施手段；和
- (f) 做到“有的放矢”，以便确保国际社会拥有合理的机构和工具，在国家层面解决实施可持续发展议程的挑战。”(第 81 段)。

18. 落实这项愿景，在本报告中(83-96 段)详细列举了 14 项“改革和相互支助的行动”，包括消除所有形式的贫困；解决排斥和不平等；妇女和女孩赋权；提供有质量的教育和终身学习；促进包容性和可持续增长以及体面就业”；以及根据法律规则和良好机构，构建和平及有效的治理。

主要问题和今后的措施

19. 归结起来，似乎对以下有一种一致的看法，单一和平衡的一套目标、限定其数量，对所有国家者普遍适用但应针对每一个国家的国情，同时最大限度地强调要消除贫困和将可持续发展纳入其经济和社会和环境领域。同时还特别关注要通过对可获性以及数据的质量的主要投资进行监测和权责。主要的挑战将是，同意制定一项明确的“改革性的”框架，在这个框架中应可以安排和优化数量可控的专题，换句话说，全球目标不应仅仅是一种分离的具有时限的并且是容易进行展示的“可实现的指标”，而应是一种能成功地更深入地推进实现可持续发展进程的平衡点。
20. 后 2015 年的磋商以及对今后议程进行广泛的公众辩论中已经明显地涉及了国际劳工组织领域的问题。在众多的国家中，公众已经表达了对就业机会和工作中享有尊严的诉求，而专家也已经强调了这些目标对就业和体面劳动的转变的价值。然而，对于一些新的全球目标提出的建议倾向于把就业和体面劳动作为与诸如“消除贫困”或者是“包容性增长”的目标结合在一起的目标。
21. 这一进程才仅仅刚刚开始，政府间谈判的结果也很难预测。随着这一进程的发展，可以预料的是，这种辩论正变得更具有政治性和复杂性。最终，谈判的立场很可能受到一个单一的并且是具体的目标、目的和指标的令人信服建议的重大影响。动员寻求支持和提出令人不得不同意的以实证为基础的观点的能力很可能会有助于在最后的成果中产生影响。而且已经可以预测到，这种辩论以及任何新的框架将会大大改变组织发展合作以及融资的方法，同时会对国际劳工组织产生重大影响。¹⁷

¹⁷ 理事会文件 GB.319/POL/8。

22. 前方的路途仍十分漫长：在 2013 年 9 月举行了初步的讨论之后，在此基础上已向理事会提交了口头的报告，在 2004 年期间，联合国大会将举行一系列的预备会议；政府间的谈判最有可能是 2014 年 9 月正式举行；联合国秘书长关于向后 2015 年进程的所有投入的一份综合报告将于 2014 年年底提出；政府和国家首脑峰会将于 2015 年 9 月举行，通过后 2015 年的发展议程。
23. 关于一项后 2015 年可持续发展框架的未来国际劳工组织工作的六点战略将出台，它将体现三方成员的投入：¹⁸
- (a) 三方成员和劳工局将在至 2015 年前这一时期，竭尽全力加速实现当前千年发展目标
 - (b) 三方成员和劳工局在谈判新的框架从一开始直至最后阶段，对在实现可持续发展方面强调充分就业和体面劳动的意义，应持积极的态度包括社会保护。
 - (c) 就业、劳动和社会事务部应充分参与确定在首都和地区机构有关后 2015 年发展议程的谈判立场。通过这类进程，应与社会伙伴密切磋商。
 - (d) 国际劳工组织的主张应包括一个布局设计合理的沟通战略，以便去影响舆论界、智囊团以及媒体。这一主张还应借助外部的新的和长期的外部伙伴，包括议员、学术网络以及非政府组织。在这主张中所使用的支持性材料应包括联合国向联大和经社理事会提交的报告和决议，还有联合国系统中及社会伙伴所提供的正式材料与 2013 年 6 月国际劳工大会第 102 届会议上所通过的有关可持续发展、体面劳动和绿色就业的结论以及之后的战略行动计划的接合将尤为有益。¹⁹
 - (e) 劳工局将继续密切关注并且为联合国系统向这一进程投入做出贡献，包括为联合国大会就课题起草联合国情况简报以及参与相关的联合国的国家、地区和全球层面的举措。
 - (f) 劳工局的调查和研究分析，包括今后的理念文件，将提供支持性的信息和实证。在这方面的努力应包括对就业与体面劳动、以及包容性增长问题、可持续发展和消除贫困之间的联系开展研究和审议，包括社会保护底线。在劳动力市场数据的分析和采集方面，为劳工局准备一场“数据革命”也将十分重要。

决定草案

24. 理事会：

- (a) 建议三方成员，以及要求局长，落实在第 23 段中提到的为 2015 年之后可持续发展框架的今后工作的六点战略；和
- (b) 要求对这一问题的进展情况定期进行定期审议。

¹⁸ 这项行动是与“结束贫困举措”相关的，是局长向 2013 年 6 月国际劳工大会提交的报告中的七项百年庆典举措中的一项，并将在文件 GB.319/INS/3/1 中加以处理。

¹⁹ 见理事会文件 GB.319/INS/3/2。