

报告一 (B)

▶ 新冠肺炎疫情下的劳动世界

总干事报告

第一项议程

ISBN 978-92-2-132546-8 (print)
ISBN 978-92-2-132547-5 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2021 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

▶ 前言

由于 2020 年国际劳工大会未能如期举行，这是我自 2019 年百年会议以来向大会提交的第一份报告，那届百年会议历史性地聚焦于劳动世界的未来。

随着新冠肺炎疫情的爆发，劳动世界的未来已被彻底改变——至少短期内如此。这意味着，当前国际劳工组织(劳工组织)必须把其《关于劳动世界的未来百年宣言》(《百年宣言》)作为路线图，专注于促进从这场疫情危机中实现以人为本复苏的任务。自上届会议召开以来，这场空前的危机席卷了整个劳动世界。

我的报告意在助力完成这项任务。报告概述了危机的社会和经济影响、危机的应对措施、我们迄今所获得的经验教训以及在以人为本复苏过程中更好地向前建设的挑战。

我的报告附有一份关于“从新冠肺炎危机中实现以人为本复苏全球对策”的大会成果文件草案。理事会已经决定，通过这样一份文件将极大地助推全世界踏上征程，实现《联合国 2030 年可持续发展议程》(《2030 年议程》)的共同目标及劳工组织促进人人享有社会正义和体面劳动的历史使命。

我相信，这份报告将有助于出席有史以来首次虚拟国际劳工大会会议的政府、工人和雇主代表实现这一雄心壮志。

▶ 目录

	页次
前 言	3
第一章：新冠肺炎疫情冲击变化中的劳动世界	7
第二章：我们所做	11
第三章：我们所学	15
第四章：复苏之路	19
第五章：劳工组织付诸行动	23
附 录： 大会成果文件草案，“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的复苏”	25

▶ 第一章

新冠肺炎疫情冲击变化中的劳动世界

1. 2020年3月11日，世界卫生组织(世卫组织)宣布2019冠状病毒病(新冠肺炎)为大流行病。世卫组织总干事当时就发出警告，指出这不仅仅是一场公共卫生危机，而且也是一场将波及各行各业的危机，所有国家都必须在保护生命健康、最大限度地减少经济和社会混乱和尊重人权之间保持微妙的平衡。
2. 时隔一年多之后，新冠肺炎在全世界夺走了300多万人的生命。在撰写本报告时，全球感染水平接近自疫情爆发以来的最高记录，并呈急剧上升之势。
3. 正如世卫组织所预警的，这场卫生危机已成为一场全球经济和社会危机，给劳动世界造成了前所未有的破坏，使千百万人陷入了人道主义的灾难。各国政府确实力求在生命健康与经济和社会目标之间保持良好平衡。但是，尽管对于“遵循科学”作出了普遍承诺，并且摒弃了必须“在生命和生计之间”做出抉择的观念，这种平衡仍被证明是难以实现的。科学知识本身也在不断演变，对于为防控疫情而设置的限制措施的社会容忍度在不同国家和不同时期都有所不同。
4. 生产性活动的开放预示着从长期危机中彻底复苏，而一波接一波的感染使此种开放的希望受挫。但是现在，随着有效疫苗的研制和推广，战胜新冠病毒并摆脱其引发的劳动世界危机的前景真实可期。
5. 劳动世界仍然深陷疫情的泥潭之中，这意味着尚不能对其所造成的经济和社会损失做出最终估计。但我们对于2020年的情形确实有了清晰的认识。
6. 最能说明问题的一个统计数字是，据劳工组织估计，由于新冠肺炎及为遏制新冠肺炎而采取的措施，与2019年最后一个季度相比，2020年全球实际工作时间减少了近9%，相当于损失了2.55亿个全职工作岗位。这一数字是惊人的，表明新冠疫情对就业的影响比2008年金融危机高四倍。
7. 对这些数字进行细分，可以让我们更准确地了解工作场所人员所经历的实际情况。有将近一半的工作时间损失是就业损失导致的：有3,300万人成为失业人员；而更多的人——8,100万人——离开了劳动力市场，转入不活跃状态。而另一半则是因为人们工作时间减少——或根本没有工作时间——但仍保持就业关系。
8. 从区域角度来看，美洲是受打击最严重的地区，工作时间损失为13.7%，而所有其他区域的损失则在7.7%至9.2%之间。同样，中低收入国家在这方面的损失尤其明显，为11.3%。所有其他收入群体的损失都低于全球平均水平。

9. 工作时间严重减少的必然结果是劳动收入急剧下降。总的来说，在不考虑公共支持措施的情况下，与疫情前水平相比，2020年劳动收入下降了8.3%，美洲和中低收入国家在这方面受到的冲击也是最严重的。这意味着3.7万亿美元的绝对损失。
10. 一系列驱动因素支撑着这些发展变化，且都植根于先前存在的劳动力市场问题，二者叠加使最弱势、最底层的群体沦为经济和社会危机的特别受害者。
11. 这在全世界20亿非正规工人身上表现得最为明显，他们占世界劳动力的60%。对他们中的许多人而言，确实存在生命和生计之间的抉择，因为在没有政府保护和支持的情况下，不去工作可能意味着他们的家人要忍饥挨饿。在危机发生的第一个月，全球非正规工人的收入估计下降了60%，对他们来说，社会和经济崩溃迅速演变成人道主义惨剧。
12. 青年的近期和长期劳动世界前景也遭受了巨大打击。在疫情之前，他们失业的可能性是其他人的两倍。此外，他们的教育培训受到严重干扰，他们失去工作的数量比其他人多得多，而新生劳动力的就业前景往往很暗淡。
13. 疫情防控措施所带来的重负还通过其他途径落在了青年人肩上。为了保护年长的几代人，他们被要求做出特别牺牲。他们还为了代际团结互助付出了沉重的个人代价，这是令人痛心的。劳工组织的调查工作显示，青年人面临严重心理问题和高度抑郁。如果疫情经历加深了对公共生活制度和未来工作前景的幻灭感，那么这无疑将是新冠肺炎造成的最危险的社会病之一。
14. 女性劳动力受到的影响也很严重。长期存在的性别隔离意味着，她们在受疫情冲击最严重的行业——例如食品、酒店和旅游业以及零售业——所占比例显著偏高。当学校和照护机构不得不关闭时，正是妇女再次承担起了更加沉重的无薪在家工作责任。虽然难以量化，但限制个人自由的措施所带来的压力和紧张致使家庭暴力行为激增，其中绝大多数受害者是妇女。另外一个层面的问题是，在全世界1.36亿卫生、照护和社会工作专业人员中，妇女占70%。在此种岗位上，她们的技能和为保护健康和拯救生命所做的奉献往往意味着在耐力极限的条件下工作。有时，这将她们自身健康和生命置于风险之中。
15. 受疫情打击最严重的人员还包括劳动力市场其他群体。在某些情况下，移民工人因企业关闭而流离失所、但又无法跨越封闭的边界而陷入困境；在其他情况下，移民工人则又因其住宿条件而特别易于受到感染。全世界两百万之众的海运劳动力在保持全球供应链运行方面发挥了关键作用，但他们却因疫情防控措施而经受了船员更替程序受阻之苦。一度有40万海员在恶劣的条件下被困船上，无法获得医疗服务，有些海员被困甚至长达18个月。身有残疾的人更可能患有增加新冠肺炎感染风险的疾病。对于这10多亿人来说，新的预防措施往往会在现有的劳动力参与障碍之外增加新的障碍，并进一步加剧排斥和边缘化的状况。
16. 劳动者的处境也反映出企业因其活动受到扰乱或严重限制而面临的相应挑战。虽然不同行业的情况有很大差异，但共同点是中小型企业受到了最大影响，因其储备有限，韧性最弱。虽然企业的总体消亡水平仍有待观察，而且将在很大程度上取决于限制措施将维持多长时间，但调查结果显示，70%的中小企业报告了严重财务困难，比更为大型企业高出50%。
17. 还有可能的是，企业自身并未直接被要求关闭，但却间接受到其他地方的限制措施的影响。例如，一些国家的服装制造商因处于世界另一端的买家订单中断而受到影响。事实上，劳工

组织估计，全球供应链中有 9,600 万个工作岗位受到了制成品需求下降的负面影响。随着一些企业重新开放，它们也面临着缺乏来自供应链上游的供给的问题，例如半导体。

18. 对过去 15 个月情况的概览突出表明，新冠疫情给最脆弱、最底层的群体造成了最严重的伤害，从而进一步撕开了结构性不平等和不公正的裂痕，破坏了我们的劳动力市场和社会。低薪者、无技能者、受保护最少者、妇女、年轻人和移民在经济和社会危机中首当其冲。欠发达国家比发达经济体遭受了更多的损失。新冠疫情正在加剧极度的不平等现象，在国家内部和国家之间都是如此。劳工组织估计，2020 年生活在中度或极端贫困中的工人人数增加了 1.08 亿，逆转了五年来的持续进步势头。
19. 抗击疫情的行动也对行使人权产生了非常明显的影响，更具体地说，对充分尊重国际劳工标准产生了非常明显的影响。劳工组织实施公约与建议书专家委员会在其向大会提交的报告中指出，凡出于合法目的而采取的限制措施必须符合国际法的某些规范——合法性、必要性、相称性和非歧视性原则。
20. 特别令人关切的是，因为新冠疫情而不是蓄意政策行为而导致的经济和社会条件恶化将使童工劳动和强迫劳动增加。劳工组织和联合国儿童基金会(儿基会)将联合发布最新的全球估计，向大会提供这方面的全面信息。
21. 新冠疫情给遭受冲突和脆弱性的国家带来特别危险的后果。切实存在的危险是，新冠疫情会引发恶性循环：脆弱性和匮乏加剧导致更大的动荡和暴力。联合国秘书长呼吁实现全球停火，这是对面临风险发出的警告，也是为阻止最坏情况发生提出的要求。
22. 因为新冠疫情仍在蔓延，这些趋势的全面社会和政治影响还不明显，但非常清楚的是，这些趋势使全球发展及《2030 年议程》的落实遭受了重大挫折。
23. 事实上，审视构成《2030 年议程》的全部 17 个可持续发展目标的整体状况，为我们提供了更广阔的视角并以此提醒我们：在陷入疫情危机之时，世界在实现为自己设定的目标方面的表现乏善可陈。对于有关持久、包容性、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的目标 8 而言，过去和现在的情况尤其如此。
24. 在此背景下，劳工组织“劳动世界的未来百年倡议”特别关注了劳动世界中的三大变革驱动因素的影响以及由此推动的转型进程，这些因素是：技术变革、环境可持续性、人口结构变化。其中无一不受到疫情的影响。
25. 最明显的是，疫情之下，企业必须更多地利用因现有和新兴技术而得以实现的替代性工作安排，这被普遍认为加速了业已能够观察到的工作数字化进程。对远程工作进行了广泛尝试和投资，许多人体验了全新的工作方式。但这并非是一个普遍或均衡的趋势。一些人因其工作性质或缺乏网络连接而根本无法做出这样的调整。对他们来说，唯一的选择是通过其现有工作方式来进行复原，而不是像其他人那样作出调整。由于类似原因，一些企业和行业——特别是信息和通信技术以及金融服务业——在疫情之下逆势增长、蓬勃发展，而其他企业和行业则一直在为生存而挣扎。

26. 新冠疫情对气候变化行动的意义不太明确。生产活动戛然而止，顺理成章地使碳排放有所降低，但降幅相对较小，而且似乎可能是短暂的。目前的预期是，2021年排放水平将随着危机后经济活动的恢复而迅速反弹，就像2010年发生的那样。无论如何，显然不能将2020年发生的情况错误地解释为向亟需的碳中和公正转型的前兆或范例。相反，已经发生的大规模人类苦难和生产中断与公正转型背道而驰，毫无“公正”可言。
27. 世界各地的人口趋势情况迥异，一些地区老龄人口占主导地位，而另一些地区的青年群体不断增长，由此产生的与工作有关的挑战也相应地以不同方式凸显出来。边境关闭严重影响了移民实践和管理(移民是对劳动力与技能供需不匹配问题的最直接回应)，但没有实质性地改变确保所有人安全、有序和正常移民的任务。当人员流动恢复时，仍需紧急处理这一问题。同样，疫情凸显了社会保护对所有社会的根本重要性，也为以下行动增添了一些令人信服的理由(如果需要理由的话)，即确保各地都具备全面、适足和可持续的保护制度，无论其现行人口动态如何。
28. 新冠肺炎疫情的爆发对全球的政策制定者以及雇主和工会提出了非同寻常的要求。它对他们的可支配的资源也提出了相应要求。它以前所未有的方式和规模吸引了公众关注和舆论，包括通过现有的新型传播渠道。这对健康、社会、经济和人道主义等各个层面的疫情对策的制定、认知和接受方式都产生了影响。但是，在多数情况下，它并没有改变根本性变革给劳动世界未来带来的多项重要任务的重要性和紧迫性。在本组织的百年庆典期间，劳工组织和整个国际社会对这些重要任务进行了令人印象深刻的讨论。
29. 其中一些重要任务可能已经不再是焦点所在，但它们并没有消失。需要将它们作为从新冠肺炎危机中实现以人为本复苏的重要组成部分加以处理，这是实现《百年宣言》关于人人享有社会正义和体面劳动的雄心壮志所必需的。

▶ 第二章

我们所做

30. 很快，随着这一全球卫生突发事件真实性质和影响的显现，国际社会认识到需要采取相应的全球对策。
31. 在大流行疫情宣布两周后，出席特别峰会的二十国集团领导人“承诺采取一切必要行动以战胜疫情……使用现有一切政策工具，降低(此次疫情)对经济和社会造成的损害”。他们还表示决心“保护生命；保障人们的工作和收入；重振信心、维护金融稳定、恢复并实现更强劲的增长；使对贸易和全球供应链的干扰最小化；向所有需要的国家提供帮助；协调公共卫生和财政措施”。
32. 二十国集团领导人 2020 年 3 月的言辞显然与其在 2009 年 4 月召开的伦敦峰会上的言辞遥相呼应，伦敦峰会是在以雷曼兄弟公司申请破产为标志的全球金融危机爆发约六个月后召开的。他们当时说，“我们面临着现代世界经济最大的挑战；一场危机……这影响到每个国家的妇女、男子和儿童的生活，所有国家都必须共同努力应对这一危机。全球性危机需要全球性解决办法”。
33. 这两个声明之间的共鸣过去是、现在也是某种程度上的保证。二十国集团在抗击灾难性金融崩溃的即期前景方面所取得的成就得到了广泛认可。但随着关系到生死存亡威胁的消退，协调一致应对金融危机经济和社会后果的国际合作水平也在下降。世界过早地转向了紧缩政策，在新冠肺炎来袭之前的复苏进程是艰难、不均衡、不公平甚至是不完整的。
34. 目前，由于世界仍陷疫情的深渊，因此，从财政角度已可明显看出二十国集团领导人的确认真采取了“一切必要行动”来战胜新冠肺炎。国际货币基金组织(基金组织)最近的估计显示，在 12 个月期间宣布了 16 万亿美元的财政行动，体现了在和平时期前所未有的刺激力度。
35. 这些行动相当于劳工组织应对新冠肺炎危机政策框架四大支柱中的第一个支柱，获得了成员国的广泛接受，但需说明的是，一些国家领导人因其可用财政空间而得以比其他国家的领导人做得更多。毫无疑问，在国际金融机构的大力鼓励下，世界各国政府采取了扩张性宏观经济立场，在减轻疫情造成的经济和社会损害方面发挥了至关重要的作用。疫情尚未结束，维持刺激措施的必要性依然存在；疫情给劳动世界带来了如此巨大的冲击，但若非作出了这些努力，情况糟糕的程度可能会更加难以想象。
36. 但刺激措施的实施情况并不均衡，各国政府主要是出于本国经济和经济主体的利益而动用财政手段。这可能不足为奇，但带来了非常严重的后果。2020 年，发达经济体得以增加了相当于国内生产总值 16.4% 的支出；新兴经济体的相应数字为 4.2%；低收入国家仅为 1.7%。如果转换为绝对值，这些显著差异会被进一步放大。它们与人们的实际需求毫无关系，无论他们住在哪里。

37. 劳工组织政策框架的第二个相关支柱涉及在疫情期间为企业、就业和收入提供支持的措施。让那些本来有生存能力的企业能够维持下去，使它们不会受害于疫情及其防控措施所造成的状况(这些状况与其正常经营模式和前景无关)，这是维护健全社会生产能力的一个重要部分。为此而采取的措施包括：提供直接财政支持，扩大获得低价信贷的机会，以及延期缴纳税费和房租。
38. 还采取了相应举措帮助企业留住员工，其中包括工资支持措施、减时工作、待工、技术性失业等措施。尽管所用的术语不同，但所有此类措施的共同之处在于维持雇主与雇员之间的劳动关系，而且它们业已产生效果，已经提及的在失业、不活跃和工作时间减少方面的相对增长水平印证了这一点。
39. 但是，与其所依托的宏观经济刺激措施一样，由于财政可持续性和制度能力方面的原因，这类行动主要集中在较发达的经济体。在欧洲联盟，截至2020年底，有3,500万工人已被纳入减时工作计划。在经济合作与发展组织(经合组织)国家，该年度5月份有5,000万人参与了此类计划，比全球金融危机期间多十倍。如果其他国家有相应数据的话，那完全可以断言，其规模会小得多。
40. 此外，在国家内部和国家之间都可以看出这些措施影响范围的局限性。在工作安排日益多样化之际，就业状况不确定性或制度规则与实际工作情况脱节产生的风险是很多人未被纳入支持措施的范围。自营职业者、独立工作者和平台工作者都是明显的例子，而另一方面，在向有需要的人提供支助时，非正规性成为迄今为止的最大挑战。
41. 这些情况导致了自疫情开始以来社会保护特别措施迅猛增长。截至2021年4月，劳工组织已记录了不少于1,622项新推出的惠及数亿人的社会保护措施。这些措施涉及扩大或调整现有计划或推行新计划，包括直接现金转移和紧急救济。这些措施的应用规模非常之大。但是，这也证明了原有社会保护体系适足性和覆盖面的不足。
42. 劳工组织政策框架的第三个支柱直接涉及保护工作场所人员的健康和福祉，在致命病毒广泛传播的情况下，这显然非常重要。正是在这一领域，政策制定者尤为重点关注世卫组织总干事谈到的保护生命健康与最大限度地减少经济和社会混乱之间的“微妙平衡”。首要目标是在工作中防范新冠肺炎感染，进而确保不会因工作而助长新冠病毒在社会中的传播。在实践中，这导致了疫情中一些最棘手的政策难题，现在人们已经非常熟悉并反复争论的一个问题是关闭和重新开放工作场所的必要性和时机。随着人们对病毒有了更多经验和了解，最初的全面封锁已逐渐让位于更具体和有针对性的措施。但封锁措施仍在继续实行，对企业和经济的表现产生了重大影响。
43. 对于那些坚守工作岗位的人，特别是那些关键工人，基本的预防性卫生规程——佩戴口罩、保持距离、洗手——已经成为工作生活的日常组成部分。但是，工作场所感染仍然造成了惨痛的生命损失，这往往与所从事工作的固有性质有关：在与感染者密切接触的医护行业；在与公众近距离接触的零售和公交等“其他接触行业”；以及在具有严重特定风险的肉类包装等行业。这些例子令人关切，而非正规部门工人保护方面的挑战则更为触目惊心，这些部门的工人最迫切地需要工作——为生计所迫，但对他们的保护手段和责任却最为薄弱，或者完全缺位。

44. 当工人可以远离集体工作场所的感染风险，完全或部分在远程地点从事工作时，情况就不同了。劳工组织估计，在全世界范围内约有 18% 的现有工作可以远程进行，在最发达的经济体中这一比例上升到 35% 至 40%。这种调适取决于所承担任务的性质和互联网接入。
45. 新冠疫情在劳动世界引起的最为广泛感受和分析的变化是转向远程工作。远程工作在防范新冠病毒方面的有效性显而易见，但它也给劳动者福祉带来了问题。与新冠肺炎本身带来的危害相比，以下问题似乎虽是次要的，却已成为重要关注点：社会心理和人体工学问题，以及由于缺乏集体工作场所的通常结构而产生的问题——涉及工作强度和工作时间、面对面人际交往、职业和私人时间的明确划分。在考虑这些问题时，需一并考虑到远程工作同样可能带来的实实在在的好处：增加工作时间安排上的选择；有可能提高劳动力市场的包容性；改善工作和生活之间的平衡；消除与通勤相关的时间和压力。
46. 自 2020 年下半年开始推出疫苗接种计划以来，保护工作场所人员的焦点已迅速转移到疫苗可及性问题上。事实上，随着疫苗的有效性越来越明显，迅速和足量接种疫苗的能力被认为不仅是健康保护的关键，也是彻底全面重启经济和工作生活的前提条件。
47. 在早期阶段，各国政府优先为关键工人和脆弱群体接种疫苗，医护工作者、教育人员和海员都在考虑的范围内。然而，鉴于疫苗的获取高度集中在少数有能力采购疫苗的国家，而其他许多国家被排除在外，联合国秘书长不得不提醒国际社会注意疫苗分配的“极度不均和不公”问题。
48. 世卫组织总干事认为这种状况“在道德上站不住脚……，在流行病学上自取失败，在临床上适得其反”。这也可被视作在劳动世界实现以人为本复苏的路障，应受到社会谴责。
49. 劳工组织政策框架的最后一个支柱是，促进和鼓励利用社会对话来确定和实施最适当的措施，应对新冠肺炎的社会和经济影响。它可能很容易被人视为劳工组织应对几乎任何新问题的万能型对策，甚至被持最强烈怀疑态度的人视作在需要采取快速果断行动时妨碍妥善和迅速决策的一种障碍。但它绝非老调重弹。
50. 新冠肺炎疫情的现实是，它给世界各地的人们带来了高度不确定性和巨大物质困难。人们难以对这一突发卫生事件的真正性质和严重程度形成清晰而明智的看法，因此也难以对适当的经济和社会对策形成清晰而明智的看法。关于所涉问题的形形色色信息的传播加剧了这一情况。其中一些信息反映了在科学知识不完善情况下的真实观点。但大部分属于蓄意误导和欺骗的结果。
51. 首先，政府、工人和雇主代表共同努力提供了关于疫情形势的深思熟虑和客观的评价，为制定适当对策作出了重要贡献。在此基础上，那些必须作出的、往往具有最深远影响的政策决定，因三方成员为其做出的贡献而提高了可信性、合法性和务实性。在需要分配公共资金来支持企业和工人的情况下，以及在需要做出痛苦牺牲时，社会伙伴的参与带来公平和认可。并且，鉴于需处理的工作场所问题的多样性和复杂性，他们能够带来从别处无法获得的知识 and 经验，用以解决问题。
52. 疫情期间所采取的行动及其产生的结果证实了这些考量。不出所料，社会对话在那些得到强大制度和传统支持的国家发挥了特别的作用，但其潜力在对其不太熟悉的环境中也得到了认

可，在 2020 年 7 月举行的国际劳工组织关于 2019 冠状病毒病与劳动世界的全球峰会上，来自三方成员的与会者都对社会对话给予了有力支持。

53. 重要的是，不仅在严重危机时刻务必诉诸社会对话，而且在长期基础上也务必进行社会对话，并务必保持对社会对话的承诺，因为疫情在绵延，社会压力有可能增加，资源变得更加稀缺，共识更加难以达成。我们需要在整个疫情期间致力于共担责任和联合行动，在疫情之后进入复苏期亦需如此。

▶ 第三章

我们所学

54. 新冠疫情迫使世界启动一项加速学习计划。该计划最紧迫的部分是在医疗卫生领域。病毒的性质是什么，它是如何致病的，可如何加以防控？但并不止这些。学以致用必要性已扩展到政策制定和生活的方方面面，对于劳动世界亦是如此。那么，我们已经获知了什么，能够从中吸取哪些经验教训呢？
55. 首先，世界并未预见到这场大流行疫情的到来，因此措手不及。科学届的声音一直在警告未来发生大流行疫情的危险性，甚或不可避免性。但世界经济论坛在大流行疫情宣布前两个月发布的《2020 年全球风险报告》将与传染病相关的风险评定为可能性低于其他类别的风险，而众多环境、经济和地缘政治风险则占据更为突出的位置。即使在影响力方面，传染病也仅排在第 10 位。但该报告警示了医疗卫生系统不能胜任其职的危险，指出“疫苗犹豫和耐药性也破坏了疫情防治方面的进展”，以及“过去在克服卫生挑战方面的成功并不能保证未来所能取得的成果”。
56. 对疫情风险的关注度如此之低并非全然令人震惊，尽管现在从完全回顾的角度看可能会认为这似是应予谴责的疏忽。风险评估是一个拥挤的空间，环境灾难、经济和金融崩溃，甚至地缘政治冲突方面临近的危险是随着时间的推移可以观察到的，甚至是可以衡量的，但对于疫情而言并非如此，因为疫情的爆发是迅速、无常、没有先兆的。然而，这种缺乏先见意味着在很大程度上必须通过采取一系列特别干预措施，随着情况的发展，实时构建劳动世界在面对疫情时的复原力。无论对这些干预措施作出的评价如何，所得到的经验教训是为了防范未来的系统性冲击，需在保持可持续性和公平的同时，在劳动世界构建更强大的复原力。
57. 第二、疫情无比残酷地揭露了我们社会中存在多重且日益加剧的不平等的现实，大多数不平等都植根于劳动世界。这与最初表现出来的人们同等易受病毒感染的情况形成了鲜明对比。而且，正如已经指出的那样，新冠肺炎使这些不平等现象变得更为严重，所存在的一个严重风险是它将触发各种变化，从而使这种趋势在疫情之后依然继续加剧。对于劳动世界而言，长期新冠疫情可能会在可预见的将来转化为更严重的不平等和不公正。
58. 对不平等的认识和关注当然并非从出现新冠肺炎才开始。事实上，《2030 年议程》的目标之一就是致力减少不平等，这意味着国际社会已经达成了共识，认为疫情之前的状况是不可接受的。但是疫情凸显了不平等对于个人和社会而言真正意味着什么。疫情对于观念和基本现实起到了同等的作用，但这并不减损其重要性。
59. 极其明显的是，不平等不仅仅涉及个人或家庭的收入和财富排位，还涉及获得医疗保健、教育机会、互联网连接、社会保护、体面住房、资金、正规工作状况、司法、基本公共服务、疫苗和其他许多方面。分开来看，这其中的每一个因素都在某方面说明人们如何受到危机影响，以及他们是如何度过危机的：当学校关闭时，孩子们是否有技术手段来继续接受教育？

如果我必须隔离，我能得到病假工资吗？如果我不出去工作，我的家人能吃上饭吗？我是否有资格享受政府资助计划的资助？

60. 合起来看，它们表明了社会深度分化。不同方面的优势和劣势日积月累，使数量上的不平等演变成结构性不公、机会和社会流动性被长期剥夺以及排斥。危机引发的动态变化加剧了这些令人关切的问题。低薪和其他弱势群体不仅首当其冲，失去了工作和收入，而且他们在以下方面所能获得的机会也较少：通过替代性工作安排来作出调整或在“新常态”可能创造的劳动世界机会中找到自己位置。与此同时，在实体经济萎缩之际，金融市场蓬勃发展，这明显有益于金融资产所有者，有损于依赖劳动获取收入的人。
61. 在这些情况下，虽然每个人都身处同一个新冠肺炎风暴之中，但他们赖以渡过风暴的航船却有着巨大差别，这一经常被引述的画面令人动容。无论疫情给人类带来的痛苦引发了何等真挚同情和全力支持，在疫情中的亲身经历实际上仍将人们，甚至是那些近在咫尺的人们，分别置于不同的现实之中，这只能削弱在建设包容性复苏之路时的共同使命感。
62. 所获得的经验教训是，社会正义是职业生涯中复原力和可持续性的先决条件，正如它是持久和平的先决条件一样。这证实了公平必须处于以人为本复苏的核心。
63. 第三、疫情提出了这样一个普遍命题，即全球性问题需要内容翔实、令人信服的全球性解决办法。它不是一个对多边主义予以支持的抽象原则，而是一个直面新冠肺炎切实挑战的不可或缺的工具，能够立即和直接得到响应。人们可能对采取国际行动支持其他发展目标的主张无动于衷，但对采取多边行动来阻止疫情蔓延则不太可能置之不理，因为疫情会带来病毒变异的危险，而这种危险很容易就会产生迫近家园的影响。正如联合国秘书长所说，“这是我们有生以来第一次，大流行病使世界各地的所有人同时感到脆弱，产生了一种强烈的相互联系感……我们看到世界各地公众对更多更有效国际合作的巨大需求”。
64. 值此地缘政治局势相当紧张、对多边主义的承诺不确定之际，对多边行动如此高涨的公众支持是从疫情中吸取的经验教训的可喜结果。但是，它的重要性取决于各国政府是否愿意据此采取行动。一系列紧迫的需求和议程能够考验这种政治意愿：不仅包括迅速公平地推出疫苗这一关键任务，还包括加速迈向碳中和的气候行动、应对新冠肺炎所暴露出的极其严重的脆弱性、扩大网络连接覆盖等更多关键任务。
65. 《2030年议程》已经确定了这些挑战性目标，国际社会也接受了实现这些目标的责任，并在新冠肺炎疫情发生后重申了其承诺。目前，必须在疫情带来的不可预知的情况下履行这一责任，这意味着，要通过“加速行动十年”计划成功实现17项可持续发展目标，还必须在重申政治意愿的同时增加两个因素。
66. 第一个因素与多边行动和多边制度的有效性有关。需处理的诸多问题非常复杂，因此需要一个体系来提供适当、技术上合理、实用的方法和空间来对其加以处理。多边主义必须以最高能力水准来履职尽责，也必须证明自己能够以最大一致性来运作。正如可持续发展目标是相互关联、相辅相成的，实现这些目标所需的政策也需要统筹兼顾。这就是近年来联合国改革的逻辑，强调各组织之间的合作对追求共同目标的重要性。我们已经取得了进展，尽管并非轻而易举，但仍然还有很多工作要做。一致性不能局限于为计划层面的业务合作找到更好模

式、避免对资金的无益竞争和对抗、或建立更有效的业务流程，尽管这些都很重要。它需要扩展到对从新冠危机中复苏的进程具有决定性意义的主要战略问题。其中，最重要的莫过于与第二个要素，即资金，有关的问题。

67. 值得称道的是，《2030 年议程》的制定者在《亚的斯亚贝巴行动议程》中确定了实现《2030 年议程》所需的财政投入。在完成从新冠肺炎疫情中复苏的任务时需要具备同样的务实精神。在财政空间和获得外部资金机会方面的不平等促成和制约了各国迄今为止应对疫情影响的能力，并将继续决定各国将多边协议的意向转化为行动和成果的能力。
68. 目前对资金的需求是巨大的：疫苗接种和从新冠疫情中复苏、气候、社会保护、人道主义救济，这些只是最明显的例子。此外，这些需求是在各国支出水平超过通常财政审慎标准若干数量级的情况下提出的。过早诉诸紧缩措施的方案已被抵制，但债务困境的迹象和对债务可持续性的担忧正在增加。如果通胀飙升，利率提高，这些情况就将进一步恶化。
69. 许多发展中国家已用尽了其最初可能拥有的任何财政空间。不少于 36 个新兴和低收入国家的信用等级被评级机构降级。基金组织和世界银行指出，一半以上的最不发达国家和低收入国家目前被评估为处于债务困境或面临很高的债务困境风险。私人资金流也受到不利影响。2020 年，新兴国家和发展中国家的外国直接投资下降了 12%——远远低于发达国家 69% 的降幅，但幅度仍然很大。此外，来自移民的汇款预计将下降 7%。
70. 迅速用尽财路的国家面临着艰巨挑战。这是目前关于发展筹资的讨论如此关键的原因。此类讨论需要汇集关键行动方、国际金融机构、多边开发银行、联合国、各国政府和私营部门，就如何为未来的必要投资提供资金达成共识。从根本上通过企业在繁荣经济中的成功运营而产生的国内资源具有核心意义，凸显了在国家层面和国际层面早日恢复可持续增长和发展以及重新开放正常贸易环境和供应链运作的重要性。同时，由于新冠肺炎对策中发出了增加公共财政支出的呼声，有关国际和国家税收安排创新方法的审议力度因而有所加大。这些问题也需要成为发展筹资辩论的一部分。诸如二十国集团暂停债务偿还倡议等已采取的举措及可能实施的新的国际货币基金组织特别提款权是值得欢迎的，但若要做到没有人因为长期缺乏资金而在复苏中掉队，这些举措尚且不够。
71. 所得到的经验教训是，多边行动是战胜疫情和对多种全球挑战作出可信、有效反应的先决条件。它需要得到各国政府必要的政治支持，能够协调有效地运作，而且需要具备充足资金。
72. 第四、新冠疫情表明，长期以来的既定政策环境和工作安排是可以加以改变的，改变的方式和力度是此前无法想象的，但在没有发生卫生紧急情况的情况下是不会被接受的。
73. 最明显的例子是，在疫情之前，对于任何特定目的而言，16 万亿美元的代价——迄今为止为应对新冠肺炎所花费或划拨的总额——都会被认为是不靠谱和不可能的。比这更小的数额都曾被拒绝或扣留，即使意在将其用于实现国际商定的目标。从 2020 年到 2025 年，每年调动 1,000 亿美元气候筹资的《巴黎协定》没有得到落实。在所有发展中国家提供基本社会保护所需的每年 1.2 万亿美元的资金仍未到位。
74. 这一点不应被夸大；全球疫情绝不是普通事件，理所当然需要为之付出非同寻常的努力。然而，新冠肺炎的经验表明，在考虑未来的筹资需求时，应当统筹兼顾所涉政策目标的重要性

与财政审慎性和财政正统性的要求，以确定能够和应该调动的资源。这并不意味着普遍适用“不惜一切代价”的原则。但这确实意味着更平衡地评估需求和可能性。

75. 各国政府迫于新冠肺炎病毒传播的状况，对个人行动和行为自由施加了前所未有的限制，关闭了企业场所，并尽可能地为工作保留和收入支持计划提供了大量支持。当然，这些措施的期限仅限于疫情持续期间。与此同时，有能力的企业借助信息和通信技术实行了远程工作安排。在这种情况下，此类安排在多大程度上是否可能延续到疫情以后，仍不太明确。
76. 劳动世界是否正在明确迈向以普遍远程工作为核心特征的长期“新常态”，对这一问题正在进行积极的、但在很大程度上仍是理论性的讨论。疫情给我们上了一堂课，说明了在远程工作方面什么是可行的，以及有什么局限，让那些实际从事远程工作的人对其有了真切体验。在新冠肺炎一旦被战胜之后，所有这一切的结果将显而易见，雇主和工人将能够在不同选项之间作出选择，而不是被迫采用既定工作方式。
77. 这一领域的讨论，对于构建疫情后的劳动世界无疑是重要的，而能够将企业需求、工人偏好和社会利益最妥善地结合起来的将是混合性的安排，这是一个合乎情理的预期。但从更广泛的工作场所变化视角来看，它们可能不是最重要的。当前的看法可能会因与新冠疫情相关的调整经历的即时性而有所扭曲。不应忘记，当前远程工作的选项只与一小部分工作场景相关。也不应忘记，其他转型，尤其是向碳中和转型，也可能意味着更深刻的转变。
78. 事实上，一个进一步学习过程使一些人认为，新冠疫情将引发对一体化跨国生产体系的重构，该体系已成为近几十年来全球化进程中日益突出的特征。这种观点认为，疫情表明，当今广泛复杂的全球供应链不够强大，因此极易受到蓄意行为或不可预见事件的干扰。一些人认为，对经营模式进行根本调整的适当对策是缩短供应链并实现采购多元化。其他人则更多地从国家安全的地缘政治考量来处理这个问题，其后果有可能是逆转世界经济走向，使之向去全球化迈进，因此，具有更为深远的影响。
79. 新冠疫情带来了新的工作体验、政策观点和讨论，从中获得的经验教训有力地回应了“劳动世界的未来百年倡议”和源自该倡议的宣言的核心主张。简而言之，劳动世界的未来不是预先确定的，而是社会偏好及政府、雇主组织和工人组织的决定所产生的结果。可以说，新冠疫情让社会更加敏锐地意识到他们所拥有的选择。需要在从疫情危机中实现以人为本复苏、重建得更好的进程中行使选择权。

▶ 第四章

复苏之路

80. 近几个月来，经济增长的复苏前景明显改善。根据基金组织的最新预测，2021 年全球经济增长率将达到 6%，2022 年放缓至 4%。成功的经济调整战略、一些国家注入的额外财政刺激以及最重要的是推出的疫苗接种计划，导致了对过去预期的上调。
81. 显然有理由感到乐观。基金组织估计，如果不是因为采取了非常规性的政策支持措施，2020 年的经济收缩幅度可能就不会是 3.8%，而会是比这高出三倍。该组织亦认为，“新冠肺炎疫情造成的经济衰退所留下的创伤或将小于 2008 年的全球金融危机”。
82. 这种对全球整体经济前景的乐观估计自然深受欢迎。复苏之路的大门似乎已经敞开，但对未来前景的任何评估都应在以人为本这一更具体的框架下进行。特别是，新冠疫情的未来走向仍充斥着高度的不确定性和风险。过去作出的复苏预期已被一波又一波的感染击碎。新冠疫苗的研制和应用应该会让这次的情况有所不同，尽管人们对疫苗的有效性仍有顾虑，且在接种疫苗一事上犹豫不决。然而，在撰写本报告之时，新冠肺炎的新增感染病例已接近疫情爆发以来的最高点，这一严峻事实提醒着我们，卫生危机仍未离我们远去，而正让我们付出可怕的代价。单从这一点看，经济复苏之路实则危险重重。
83. 此外，当前的形势凸显了国家之间和国家内部存在的极度不均衡性。这一点在疫苗的分配以及各国抗击病毒的能力上显而易见。在经济复苏的轨迹方面亦是如此。与全球金融危机的经历相反，这一次，正是拥有财政空间和可用疫苗的高收入国家和中国预计将率先实现经济的最强劲反弹。基金组织当前的预测反映了这一点，即 2019 至 2022 年期间，全球人均国内生产总值与疫情爆发前的预测相比将损失 3%。但对发达经济体而言，这一比例将仅为 1%；对于新兴经济体，为 4.3%；对于低收入发展中国家，则为 6.5%。
84. 在几乎所有国家，包括那些情况相对较好的国家，年轻人、妇女、移民、低技能工人和在受打击最严重行业工作的群体等很大一部分人口都不成比例地受到了影响。因此，不论是对整个世界还是对许多(即便不是大多数)单个社会而言，预计都将经历一个异步复苏的过程，进一步扩大现有的不平等。一些经济体可能会因而失去十年的发展期，一些群体中也可能因而产生失落的一代人，这是非常现实的风险，即使在相对富裕的经济体也是如此。
85. 如此看来，在国内生产总值总体预测的表象之下，经济复苏之路显然并非那么平坦；当我们深入到劳动力市场的具体现实，细看人们在这些极具破坏性时期的生活经历时，情况更是如此。例如，到 2022 年底之前，劳动力参与率预计都将低于危机前的水平。2020 年失业的 90% 的妇女离开了劳动力市场，而更大比例的年轻人也因不成比例地受到失业的影响而离开了劳动力市场，因此，他们很有可能成为令人担忧的新一轮排斥和边缘化加剧的特定受害者。同一时期，不论发展水平如何，各国的生产力增长预计都将跌落至危机前趋势水平的一半，但减速在低收入和中低收入经济体最为明显。这些趋势叠加在一起，预示着许多国家劳动人口的人力潜力将严重受阻，全球经济的增长潜力将严重受限。

86. 有些人认为，在持续的财政刺激和疫情封锁期间累积的被抑制的需求的推动下，发达经济体将迎来另一个“咆哮的二十年代”。劳动力市场参与率和生产率的下降，加之新冠疫情对最底层、最弱势群体造成的不成比例的经济和社会影响以及预计增长轨迹的不均衡和不确定性对新兴国家和发展中国家造成的损害，所有这些都与重现“咆哮的二十年代”的憧憬形成了非常强烈的反差。人们也不应忘记，上一个“咆哮的二十年代”最终惨淡收场。
87. 如果不有意识地采取协调一致的对策来补救和纠正新冠危机对不同国家和人口造成的不同影响，那么很可能出现的情况是，新冠肺炎危机将在今后几年内给总体增长和发展表现留下难以愈合的深刻伤痕。这将加剧不平等和排斥现象，并严重延误消除贫困的进程，成为新冠疫情给世界留下的长期难题。这样的结果与《2030年议程》的雄心，简直是背道而驰，与目标8所载的包容性增长、生产性就业和人人享有体面劳动的愿景，更可谓南辕北辙。
88. 能否避免在落实《2030年议程》方面遭受如此灾难性失败呢？
89. 教皇方济各最近表示，全球金融危机为世界提供了“发展一种更加注重道德原则的新经济”的契机，但这一机会并没有被加以利用，在应对危机时也没有对以往“过时标准”进行反思。因此，问题的答案取决于我们是否有决心和能力抓住以前被忽视或抛弃的机会。一些迹象表明，这次疫情为从根本上重新确立意愿、调整政策创造了有利条件。
90. 新冠肺炎让民众和政策制定者切身感受到对其生存基础的威胁：不论是在生命、生计，还是在熟悉的社会交往习惯方面。新冠疫情的规模之大、对人类的影响之广，实属前所未有的。伴随着疫情引发的恐惧，人们或许已经集体认识到这样一个现实，即人类面临着潜在的生存挑战，或者说至少是生存变化的挑战，而现有的政策方针和国际合作方式却无法妥善加以应对。此外，虽然疫情应对措施不乏种种缺点，且实施起来无不困难重重，但表明采取迥然不同的对策不仅有可能，而且有必要。在2020年一次又一次的封锁期间，工作调整、财政刺激和疫苗研发可能已经为大众理解和接受全新的替代方案埋下了种子，这些替代方案着实有望为以人为本的复苏注入所需的复原力、公平性和可持续性，也着实有望使世界重新回到实现《2030年议程》目标的轨道上来。这是一份被认为具有变革意义的议程，民意的改变可能终将成为其成功实施所需的支撑。
91. 这类社会反思已可见诸于对关键工人工作条件的态度变化中，尽管医护、清洁、零售和公交员工等工人大多属于低收入群体，但在疫情期间，他们被广泛认为发挥了至关重要的作用。同样，这也见诸于广泛甚或尚待明确的公众认知中，他们认为，现有的社会契约已经失效或被打破，亟需一种新的社会契约。政策制定者开始以同样的方式予以回应。各类新政相继出台；税收、碳定价和全民收入保障方面的重大举措正在进入积极考虑的范畴。目前正在就全球贸易体系的未来前景和金融工具的适当使用进行重要辩论。长期固化的政策板块似乎确实在出现松动变化。
92. 但是，若要在以人为本的复苏过程中形成联动发力，仍需把政策制定与政策执行更紧密地衔接起来。新冠疫情已经表明，只有综合实施卫生、经济、社会和人道主义措施，才有可能取得进展。同样，不能孤立地处理医疗、环境、教育、财政、数字、劳动、社会以及复苏和发展的其他方面问题，而必须在承认17项可持续发展目标与实现这些目标所需政策的客观互补性的进程中加以统筹。

93. 即使是在疫情全球大流行之际，气候变化仍是我们时代的一个决定性问题，应对气候变化行动的实例就印证了这一点。鉴于 2015 年《巴黎协定》已确立了重点和宗旨，而随着第 26 届联合国气候变化大会(第 26 次缔约方会议)的临近，有令人鼓舞的迹象表明，尽管姗姗来迟，国际社会已准备好将其雄心提高到与将全球升温控制在 1.5°C 以下这一绝对需要相称的水平，1.5°C 是灾难的最后防线。能否取得这一进展以及必要的后续进展，取决于以下几个方面：科学界对气候变化原因、机制和后果的认识；须由公共和私人、国际和国内供资的减缓和适应措施；以及旨在发挥体面劳动保护地球的潜力并协调社会和环境目标的公正过渡进程所需的劳动力市场工程。
94. 事实上，上述任何一点的缺失都可能导致整体行动的失败。正在敦促各国提高国家自主贡献力度，从而到 2050 年实现碳中和。要将实现碳中和的意愿转化为实际行动的能力，就需要有具体的机制促进创造体面工作、推动共同繁荣，并获得维持机制运转所需的资金。
95. 适用于气候行动的这些要素同样也适用于以人为本复苏的所有其他方面。从劳工组织及其三方成员的特定角度看，这意味着，联合国秘书长在 2019 年联大上发起的“气候行动促进就业倡议”这一将公正过渡纳入气候议程的总括工具，需要作为范例在对复苏至关重要的其他领域加以推广，并为此筹集资金。
96. 新冠肺炎疫情有望加快大幅重塑公众对多边行动的信心和围绕多边行动的政治承诺，应巩固和利用这一机会。11 月，第 26 次缔约方会议将在英国召开，对拯救地球的任务来说，这是前所未有的决定性时刻。在此之前，实际上即在本届国际劳工大会之后不久，秘书长将发表联大在联合国成立 75 周年之际授权其撰写的题为“我们的共同议程”的报告。通过讨论社会契约和全球新政问题，并将其与复苏任务和多边主义的未来联系在一起，我们有充分理由认为，秘书长将向以人为本复苏共同议程的所有相关行动方发出集结号。这里面自然也包括劳工组织及其三方成员。
97. 问题是——我们准备好了吗？国际劳工组织比联合国早成立 25 年，借助百年庆典之际，深入审视了我们在构建更美好劳动世界未来的道路上所面临的挑战，并提炼出相应的结论。所以，答案是肯定的。
98. 显然，国际劳工大会在 2019 年 6 月通过《关于劳动世界的未来百年宣言》时，对仅仅九个月后就将宣布到来的全球大流行病一无所知；在“劳动世界的未来百年倡议”推进的全过程中，也没有出现任何关于“全球大流行病”一词的记述或迹象。《百年宣言》获得通过时，劳工组织三方成员将其视作一份非常宝贵的行动路线图，联大决议也确认了这一点。
99. 重要的是，这一判断并没有因新冠疫情的出现和疫情给劳动世界带来的广泛影响而削弱。事实上，情况可能恰恰相反。这并不是因为《百年宣言》的撰写者有任何非凡的先见之明，而是因为全球三方成员认真反思了劳动世界正在发生的深刻变革所带来的重大长期挑战，其作用方式与这次疫情类似。《百年宣言》集中关注的重大问题，正是当下摆在以人为本复苏面前的重大问题。
100. 《百年宣言》的核心是呼吁所有成员国在以下三个领域进行投资，践行构建以人为本的劳动世界未来——进而实现以人为本复苏——的方针：

- 加强所有人的能力，采取行动实现：性别平等；全民终身学习和优质教育；全面和可持续的全民社会保护；以及对人们职业生涯过渡的有效支持；
 - 强化劳动机制，确保在以下方面为所有工人提供充分保护：尊重基本权利；足够的最低工资；工作时间的上限；以及工作中的安全与卫生；
 - 采取以下措施，促进持久、包容性和可持续的经济增长，充分的生产性就业，以及人人享有体面劳动：实现这些目标的宏观经济政策；促进体面劳动和提高生产率的贸易、产业和行业政策；对基础设施和战略行业进行的投资；促进可持续和包容性经济增长、可持续企业的创立和发展、创新、从非正规经济向正规经济转型以及商业实践与《百年宣言》目标相对接的政策和激励措施；以及保护个人数据和隐私并应对工作(包括平台工作)数字化转型的机遇和挑战的政策。
- 101.** 这些行动领域为以人为本的复苏搭建了牢固的实质性政策平台。《百年宣言》还明确指出，鉴于社会、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，国际劳工标准的有效实施、雇主组织和工人组织的参与以及多边体系各组织之间合作与协调的加强，将对落实《百年宣言》产生决定性的影响。
- 102.** 劳工组织付出了艰苦卓绝且富有成效的努力，指明了摆脱危机的前进道路和实施手段，为更好地向前建设理念注入了内涵和动力。那么下一步，该如何将其激活呢？

▶ 第五章

劳工组织付诸行动

103. 疫情伊始，劳工组织就调整了工作计划和工作方法，以便迅速切实地满足三方成员的迫切需要。这包括：通过 2020 年 3 月至 2021 年 1 月期间发布的总共七版《国际劳工组织监测报告》，对新冠肺炎疫情给劳动世界造成的后果进行创新分析；通过劳工组织信息中心收集和分享有关各国疫情危机应对行动的详细信息；并编写了大量政策简报，以协助成员国拟定和实施行动方案。这为劳工组织工作队在世界各地广泛开展工作打下了基础，它们与成员国合作在国家一级开展能力建设，并落实具体对策。
104. 此外，劳工组织在联合国系统的集体行动中一直跑在前面。这包括设计、制定和实施《联合国关于采取即时社会经济措施应对 2019 冠状病毒病的框架》以及新冠疫情及以后时代的发展筹资“政策菜单”。
105. 伴随着实质性政策工作的是，借助在全球和区域两级(包括在二十国集团会议上)参加关于新冠肺炎疫情的国际讨论进行宣传。在 2020 年 7 月举行的关于 2019 冠状病毒病与劳动世界的虚拟全球峰会上，劳工组织召开了最高级别的三方讨论，着重确认了《百年宣言》在推进以人为本复苏方面的重大意义。
106. 之所以能够取得这些成果，是因为劳工组织为在疫情条件下保证其业务连续性而采取了各种措施，包括全面转向远程办公和虚拟会议。在 2020 年 3 月的理事会会议和 2020 年 6 月的国际劳工大会相继取消后，已成功举行了两届理事会虚拟会议，审议本报告的劳工大会也顺利召开，这对本组织的机构完整性至关重要。
107. 这样一来，理事会便能够作出重要决定，对劳工组织当前和今后工作进行调整，以应对新冠肺炎疫情的挑战。理事会于 2020 年 11 月通过的《国际劳工组织 2022-2025 年战略规划》的“总体目标是实施《百年宣言》的规定，走出新冠肺炎疫情的影响，实现以人为本的复苏”。同样，提交本届大会批准的《2022-2023 两年期计划和预算(草案)》也将疫情应对措施纳入了全部八项政策成果目标。
108. 这清楚地表明，在三方成员的指导下，劳工组织能够专注于本职工作及与其他组织的合作，使自己成为一名应对疫情挑战的重要参与者。但是，要巩固这些初步成果，迎接挑战，再接再厉，推动实现以人为本的复苏。本届大会为此提供了机会。
109. 在这场劳动世界独特的全球盛会上，政府、工人和雇主代表将能够以虚拟形式汇聚一堂，通过一份关于“从新冠肺炎危机中实现以人为本复苏全球对策”的强有力成果文件，向世界释出一个最清晰的希望与承诺的信号，阐明他们希望的复苏之路是什么样的，以及他们准备如何同心协力，共同开创两年前通过《百年宣言》时一道勾勒的劳动世界未来。在这一过程中，他们还将进一步指导劳工组织如何切实推进自身工作。这可能包括：就复苏问题重启和

加强国家三方对话，并强化与国际系统其他机构之间的制度化安排，而这些机构的合作对于实现复苏必不可少。

- 110.** 新冠疫情大流行是一场全球性的人类灾难，已经夺走了数百万人的生命，并对工作和生计造成了更严重的打击。新冠疫情也考验着我们这类机构是否有决心和能力共克时艰，并遵照《费城宣言》的嘱托，携手推进共同福祉。这并非国际劳工组织第一次面临这样的考验。以前，它始终不辱使命。当今，也必将不负众望。

► 附录

大会成果文件草案，“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的复苏”

考虑到

2019 冠状病毒病(新冠肺炎)大流行正在对人类产生深远影响，凸显了所有社会成员和所有国家的相互依存性；

新冠肺炎疫情除了造成惨痛的生命损失之外，还对劳动世界产生了毁灭性影响，导致了失业、不充分就业和不活跃状况加剧，劳动和营业收入损失，企业倒闭、供应链中断和破产，非正规性和不稳定性，以及工作场所卫生、安全和权利方面的新挑战；

这场危机不成比例地影响到了最底层、最弱勢的群体，特别是处于非正规经济和不稳定工作安排中的个人、从事低技能工作的人、残疾人和艾滋病毒/艾滋病感染者、移民以及少数族裔和种族群体，加剧了原有的体面劳动赤字，加重了贫困问题，扩大了不平等，暴露了国家内部和国家之间的数字鸿沟；

妇女遭受了不成比例的工作和收入损失，原因包括在受影响最严重的行业工作的妇女人数过多，许多妇女继续坚持在第一线工作，维持着照护体系、经济和社会的运转，同时往往还承担了大部分无偿照护工作，这种情况突出表明需要实现能够促进性别平等的复苏；

这场危机严重扰乱了年轻人的教育、培训和就业，使他们更难以找到工作或创业，并带来了在其职业生涯中收入和晋升轨道缩减的风险；

如果各国政府以及雇主组织和工人组织不齐心协力采取行动，这些差异效应在疫情之后就将持续存在，对实现社会正义、人人享有体面劳动和《联合国 2030 年可持续发展议程》的目标具有深远影响；

还需采取紧急和协调一致的行动，确保所有人都能以迅速、公平和负担得起的方式获得安全有效的新新冠肺炎疫苗，这对于遏制国家内部和国家之间日益加剧的不平等以及重启各国经济和更好地向前建设至关重要；

《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》(2019 年)提出了以人为本构建劳动世界未来的方针，为从危机中实现全面包容、可持续和有韧性的复苏奠定了基础。《百年宣言》为各国如何更好地向前建设制定了积极的愿景和切实可行的路线图。为此，通过提高重视程度和加大投资力度来加快实施《百年宣言》，这必须成为公共政策、企业行动和国际合作的重中之重；

因此，国际劳工组织大会于二零二一年六月……日通过了这份全球紧急行动呼吁书，以确保在《国际劳工组织百年宣言》的激励和指导下，从新冠肺炎危机中实现以人为本的复苏。

I. 采取紧急行动，推进以人为本的复苏

1. 我们，各国政府以及雇主组织和工人组织，承诺各自和共同努力，在国际劳工组织(劳工组织)的支持下，重点和加速实施《国际劳工组织百年宣言》，从新冠肺炎危机中实现以人为本的复苏，从而推动在包容性、可持续和有韧性的发展轨道上前进，实现人人享有体面劳动。
2. 我们承诺通过加强经济、社会、环境和卫生领域的国际和区域合作、全球团结和政策协调来应对危机的全球层面问题，从而使所有国家能够战胜这场危机，加快落实《2030年可持续发展议程》、《联合国气候变化框架公约巴黎协定》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》。
3. 我们承诺将充分、生产性和自由选择的就业和体面劳动的目标、受疫情影响最大的最弱势群体需求以及对可持续企业、就业和收入的支持置于各项战略的核心，以更好地从危机中向前建设，同时充分考虑到各国国情和优先事项，包括通过致力于：

A. 包容性经济增长和就业

- (a) 通过综合的国家就业对策，确保具有广泛基础和高就业的复苏，为所有人提供体面劳动机会，其中包括采取支持性和稳定的宏观经济和产业政策，以及在酒店业、旅游业、零售业和运输业等受危机影响最严重的行业和在照护经济和可持续基础设施等具有扩大体面劳动机会的巨大潜力的行业强化公共和私人投资；
- (b) 通过向正在经历与危机相关的财政和货币政策空间缩减或不可持续的外债义务的发展中国家提供支持，促进全球团结；
- (c) 支持业务连续性和营造有利于生产力增长和可持续企业(包括中小微型企业)的环境，同时认识到私营部门在创造强劲、可持续和包容性经济增长方面的关键作用；
- (d) 向雇主提供激励措施，以便在经营活动因危机而减少的情况下留住工人，例如通过工作共享和缩短工作周、工资补贴、暂缓缴纳税收和社会保障费、以留住工人为条件的企业支持措施；
- (e) 优先采取行动支持青年工人和青年企业家，他们是劳动世界中活力、才能、创造力和创新的不可或缺的源泉，也是塑造劳动世界更光明未来的动力；
- (f) 加强对终身学习的公共和私人投资，包括通过确保更公平更有效地获得高质量教育和培训以及学徒培训、技能提升培训和技能再培训的机会，并通过实施其他积极的劳动力市场政策和伙伴关系计划减少技能不匹配、差距和短缺；
- (g) 培育更具韧性的供应链，促进体面劳动和环境可持续性；
- (h) 利用公正的数字和生态转型机会推进体面劳动，包括通过社会对话和集体谈判；
- (i) 制订和实施全面综合的办法，遏制非正规性的蔓延势头，加快向正规经济转型，同时适当关注农村经济中企业的创办、生存和正规化以及体面劳动；

B. 保护所有工人

- (a) 向所有工人提供充分保护，加强对国际劳工标准的尊重，促进其批准、实施和监督，特别关注危机所暴露的存在严重差距的领域。这包括尊重工作中的基本权利和原则；法定或商定的适当最低工资；工作时间的上限；消除童工劳动和强迫劳动；以及工作中的安全与卫生，特别关注新冠肺炎疫情带来的持续挑战；
- (b) 确保暴露于新冠肺炎和相关风险的医护人员和所有其他一线工人能够获得疫苗、个人防护设备、培训、检测和社会心理支持，并确保他们在工作中获得足够的报酬和保护，包括避免工作量过大；
- (c) 加强职业安全与卫生措施，包括通过向公共机构、私营企业、雇主、工人及其代表提供有针对性的风险管理方面的实际指导和帮助，采取适当的防控和应急准备措施以及防止新疫情爆发或其他职业风险的措施；
- (d) 调整远程工作和其他新的工作安排，扩大体面劳动机会(包括通过监管、社会对话、集体谈判和工作场所合作等途径)，并加大行动力度，减少数字接入方面的差异，同时尊重国际劳工标准及工作与生活的平衡；
- (e) 坚持劳动关系的持续相关性，以此作为向工人提供确定性和法律保护的手段，同时认识到非正规性的程度和确保采取有效行动实现向正规性转型的迫切需要；
- (f) 通过公共政策和企业实践实施促进性别平等的变革性议程，方法是：
 - (i) 基于薪酬透明度，确保同工同酬；
 - (ii) 扩大带薪照护休假政策，提高家庭劳动分工的均衡性；
 - (iii) 促进创造就业和终身学习政策，弥合妇女技能差距；
 - (iv) 投资于教育、医疗保健、社会工作和其他行业，解决人员不足问题，改善工作条件；
 - (v) 消除入职和晋升方面的法律及其他类型障碍；
 - (vi) 防止基于社会性别的暴力和骚扰，保护人们免受其害；
- (g) 在公共和私营部门实施一项促进平等、多样性和包容性的变革议程，旨在消除针对移民、土著和部落人民以及艾滋病毒感染者的基于种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统和社会出身等在内的所有理由的歧视、暴力和骚扰；

C. 全民社会保护

- (a) 实现普遍获得包括社保底线在内的全面和适足的社会保护，确保至少所有有需要的人在整個生命周期中都能够享有基本收入保障和基本医疗保健，同时认识到健康权比以往任何时候都更加重要；

- (b) 增加获得失业保护的机会，以确保对因疫情而失去工作和生计的工人提供支持，并促进过渡；
- (c) 扩大所有工人享受带薪病假、照护服务、探亲假和其他家庭友好型政策的机会，确保涵盖隔离和自我隔离的情况，并建立更快捷的待遇发放机制；
- (d) 通过有效调动国内资源以及加强全球团结互助和协调一致，确保为社会保护体系提供公平和可持续的资金，不让任何一个人掉队；
- (e) 加强公共部门在支持经济和社会良好运转方面的关键作用，特别是认识到公共医疗保健系统在卫生危机时期以及在预防未来的大流行病方面的重要作用；

D. 社会对话

- (a) 在尊重、促进和实现结社自由这一保障性权利和有效承认集体谈判权的基础上，加强社会对话(包括双方和三方对话)在许多国家和行业即时应对新冠肺炎疫情方面发挥的作用；
- (b) 促进社会对话，特别是用以支持实现本份行动呼吁书中提出的成果目标，包括通过政府召集三方伙伴设计和实施国家复苏计划和政策，满足对保留和创造体面工作、保持业务连续性以及对公共和私营优先行业和领域进行投资的需求，确保实现就业密集型复苏；
- (c) 加强公共行政部门以及雇主组织和工人组织参与此类对话的能力，以此作为在区域、国家、行业和地方各级制定和实施以人为本复苏战略、政策和方案的手段。

II. 劳工组织对以人为本复苏的领导和支持

- 4. 劳工组织肩负着促进社会正义和体面劳动的职责，必须在国际体系中发挥领导作用，推动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。为此，将大力支持成员国的复苏工作，并利用其他多边组织和国际机构的支持，同时积极推进联合国系统加快落实《2030年议程》的努力。
- 5. 为了帮助各国政府、雇主组织和工人组织通过集中和加速落实《百年宣言》走出这场危机，更好地向前建设，劳工组织将利用其所有行动手段支持设计和实施不让任何一个人掉队的复苏战略。为此，劳工组织将在以下方面加大对成员国的支持力度：
 - (a) 推动包容性的经济增长和就业创造，包括通过大力支持制定方针政策，以促进就业密集型投资，强化积极的劳动力市场政策，并通过促进多样化、创新和最大限度地利用技术进步的潜力提高生产力，从而创造体面工作和可持续企业，同时应对其风险和挑战，并让社会广泛从中分享惠益；

- (b) 保护所有工人，包括加强政策咨询、能力建设和技术援助，以支持：
 - (i) 建立良好的劳动关系，促进、批准和实施基于国际劳工标准(包括工作中的基本原则和权利)的法律和制度框架，并鉴于新冠肺炎疫情的经验特别重视职业安全与卫生方面的法律和制度框架；
 - (ii) 通过发展合作等方式，将处理受此次危机影响尤甚的非正规和无保障工作形式问题的战略列为优先事项并纳入主流；
 - (c) 实现普遍获得包括社保底线在内的全面和可持续的社会保护，以确保收入保障和健康保护，并使包括自营职业者和非正规经济中的工人在内的所有人，能够驾驭重大的生活和工作过渡，诸如新冠肺炎危机所引发的过渡；
 - (d) 利用社会对话设计和实施复苏战略，通过有针对性的综合措施，包括通过劳工组织国际培训中心以及区域和国家培训伙伴，加强雇主组织和工人组织的能力。
6. 劳工组织将加强与相关多边和区域组织及进程的合作，以便采取强有力和协调一致的全球应对行动，支持国家复苏战略，包括旨在：
- (a) 统筹提供技术支持和财政支持，使其最大限度地惠及最弱势和受影响最大的群体，以及受打击最严重的行业；
 - (b) 在国家政策和发展合作中优先考虑：投资劳动力市场制度，以便将国际劳工标准转化为国家法律，并确保其充分实施；技能发展和其他积极的劳动力市场政策；性别平等；以及为受危机严重影响的企业(包括中小企业)的业务连续性提供资金；
 - (c) 依照劳工组织的标准，协助成员国在全球支持下，围绕包括社保底线在内的全民社会保护目标，制定和实施有关全面和可持续社会保护体系的融资战略；
 - (d) 实现体面劳动目标和能力建设援助与国际贸易和投资政策更密切的协调，以扩大国际贸易和投资的惠益，并在供应链中促进体面劳动，同时考虑到社会、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；
 - (e) 促进旨在实现包容性、可持续和有韧性的经济增长以及充分、生产性和自由选择的就业和体面劳动的财政和货币政策，包括增进对《百年宣言》所载的以人为本方针的潜在有益宏观经济效应的了解；
 - (f) 推进对可持续发展目标在创造体面劳动方面(包括在循环经济中)的潜力开展研究并改进相关数据，将其作为复苏进程的一个有机组成部分，助力发展筹资战略聚焦于就业密集型投资和向环境可持续性的公正转型上。
7. 劳工组织将与其他多边机构合作举办一场重要政策论坛，旨在动员各方采取强有力和协调一致的全球应对行动，通过在国际和区域组织之间施行联合举措并加强制度化安排等方式，支持成员国实施包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏战略。