

使体面劳动成为亚洲的目标

使体面劳动成为 亚洲的目标

第十四届亚洲区域会议
韩国, 釜山, 2005年10月

局 长 报 告

第 二 卷

国际劳工局

ISBN 92-2-517524-8

2005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。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。
新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送。

前言

亚洲处于全球化进程的中心。工作中的男男女女其教育和技能水平不断得到提高，企业也日益成为世界级别的竞争者。对许多人而言，全球化带给他们的是繁荣、机遇、更好的生活和更光明的前途。但对太多人来讲，仅仅是生存也仍然是每日的挑战。

在这个充满多样化的区域，一个跨越国界和文化的共同愿望是：妇女和男子都要求在工作中有公平的机会，而正是工作能给予他们自己及其家庭以体面的生活。的确，这是一个普遍的要求。这正是人民对于其领导人及对社会的期望。而且，人们正在为了实现这一目标而投入自身的精力。但当努力与机遇始终不相符的时候，希望就会消失。

亚洲近期的经济增长无疑是全球中最快的。然而，亚洲在就业问题上也面对着这样一些挑战：失业不断增加；向在非正规经济中陷于贫困的那些有工作的穷人提供支持，以使他们能够建立更好的生活；解决在就业和报酬方面存在的严重的性别不平等；以及为亚洲的青年人开创机会和使其实现自身的充分潜力。

就业危机严重威胁到民主的信誉；它给家庭造成负担，并且还破坏社会的安定及人类的安全。

这一区域内的所有政策性声明、方案和项目都充分承认就业在人们生活中的重要性，并且反映了这一重要性。然而，虽说这方面取得了一些成功，但要想弥合这一就业差距和消除贫困，那仍然是一项巨大的挑战。

我们的目标不仅仅是更多的就业，而且是更好的就业。人们在做着他们为了生存所必须做的一切，但他们期望得到的要远远超过这些。生存战略不能是包括所有人的、可持续发展的基础。

在这样的背景下，国际劳工组织的三方成员通过了体面劳动议程，并围绕着这一议程开展了动员工作。作为该议程的依据的是要将生产性就业和创办企业的精神、工作中的权利、社会保护和社会对话作为关于增长和

竞争力的更广泛战略的一部分。该议程是建立在普遍原则的基础之上的，但它并没有规定任何普遍适用的解决方法。

体面劳动议程重新评价了工作的重要性，呼吁将工作问题置于国家、区域和全球政策议程的中心位置，而不是作为这些政策议程的副产品；该就业议程还为解决各级的工作和就业问题提供了一个与以往不同的、连贯性的方法。

自上一届区域会议之后，你们都在根据你们的优先重点和情况制定体面劳动计划和方案。

亚洲在许多方面已经处于领先地位。世界的其他区域都在吸取你们的经验和向你们所树立的这个榜样学习。

这样的主动性是十分重要的，并且必须持续下去。

然而，在一个全球化和联系密切的时代，国家的行动是有其局限性的。

本届会议将这一挑战提升到另一层次——“使体面劳动成为亚洲的目标”。注意力将放在国家和区域都予以高度关注的四个广泛而且相互联系的领域：

- 工作、竞争力和生产率——弥合就业差距、实现体面劳动和提高生活质量的关键；
- 青年就业——在更加广泛的就业战略的框架内为青年人开创机会，并使他们具备保持亚洲的增长与竞争力和建议一个更美好的未来的能力；
- 移民问题——处理在国内促进体面劳动的机会和保护那些需要到其他地方去工作或别人需要他们到其他地方去工作的人所提出的挑战；
- 将打造健全的劳动力市场机构作为稳定、安全和扩大体面劳动的机会的一个关键因素。

会议的讨论将选择标准和工作中的权利、性别问题和对话作为内容相互交错的主题。

对分享区域的经验、连网、合作和其他行动而言，范围将是很广阔的。

全球化的社会影响世界委员会的报告¹呼吁要使体面劳动成为一个全球目标作为一个公平的、所有的人都包括在内的全球化的基础。区域一级的行动是努力探索能够满足人民的简单而合法愿望的、公平的全球化规则和制度的根本。

使体面劳动成为亚洲的目标是朝着使体面劳动成为一个全球目标迈出的重大一步。

2005年7月

局长

胡安·索马维亚

¹ ILO: 《一个公平的全球化：为所有的人创造机会》，全球化的社会影响世界委员会的报告（日内瓦，2004年）。

目 录

	页 次
前 言	v
缩 略 语	ix
1. 使体面劳动成为亚洲的目标	1
为实现体面劳动下一步要采取的一些步骤	1
使体面劳动成为亚洲目标的重要意义	3
报告的结构	4
2. 在一个全球化的世界中亚洲面对的体面劳动挑战	7
亚洲在全球经济中居领导地位	7
在亚洲内部存在着巨大的差异和不平衡	8
体面劳动提出的重大挑战	9
人口挑战	11
贫穷的挑战	16
就业挑战	19
劳动力迁移的挑战	29
3. 亚洲国家间日益走向一体化	35
亚洲的全球化和区域化	35
亚洲的贸易区域性突出	35
贸易的放开是否已经转换成就业增长?	36
多纤维安排的终止:	
并非都是坏消息	38
赢家和输家	38
多纤维安排结束之后保持竞争力	40
亚洲内部的投资增长迅速	42
外国直接投资好快参半的就业和劳动力市场影响	44
亚洲国家庞大的储备积累: 一件令人担忧的事	45
信息技术驱动服务在亚洲的“登岸”	46

“可交易性革命”	46
亚洲国家需要担忧信息通信技术驱动 服务的全球性外包吗?	47
信息通信技术在统一也在分化亚洲.....	51
亚洲的区域一体化和合作.....	52
区域一体化和合作的益处.....	52
亚洲的区域化.....	53
4. 亚洲体面劳动的四个重要领域	57
(i) 全球化条件下的竞争性、生产率和工作	57
亚洲国家的竞争性.....	57
劳动生产率对竞争性和减贫的重要性.....	58
促进就业增长和生产率增长.....	59
(ii) 青年就业：体面劳动生命周期中的关键.....	63
对体面劳动采取生命周期的观点.....	63
为什么突出青年就业？“千禧年一代人”的潜力.....	64
从童工和青年就业之间的联系入手.....	65
青年人在劳动力市场中面临某些这个年龄特有的困难.....	65
促进青年就业的国家政策.....	66
促进青年就业的全球和区域合作.....	70
(iii) 劳务移民：朝着形成一个区域框架而努力.....	71
在管理移民问题上的共同利害关系.....	71
管理劳务移民的国家方法.....	73
为建立一个亚洲的多边框架而努力.....	76
(iv) 为使体面劳动成为一个亚洲目标而进行管理.....	77
国家级别的良政.....	77
建立强有力管理的区域合作.....	80
5. 国际劳工组织在使体面劳动 成为一个亚洲目标方面的作用	83
讨论要点	84
(i) 全球化环境下的竞争力、生产率和工作.....	84
(ii) 青年就业：体面劳动生命周期中的关键.....	84
(iii) 劳务移民：朝着建立一种区域框架而努力.....	85
(iv) 为使体面劳动成为一个亚洲目标的管理.....	85

缩略语

ACE	ASEAN Confederation of Employers	东盟雇主联合会
ADB	Asian Development Bank	亚洲开发银行(“亚行”)
AFTA	ASEAN Free Trade Area	东盟自由贸易区
ALMP	Active labour market policy	积极劳动力市场政策
APEC	Asian Pacific Economic Cooperation	亚太经合组织
ARM	Asian Regional Meeting	亚洲区域会议
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	东南亚国家联盟(“东盟”)
ATC	Agreement on Textiles and Clothing	纺织品和服装协议
ATUC	ASEAN Trade Union Council	东盟工会理事会
BPO	Business process outsourcing	企业外包
BTA	Bilateral trade agreement	双边贸易协议
BIMSTEC	Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation	孟加拉湾多部门技术和经济合作倡议
CSR	Corporate social responsibility	公司社会责任
EPZ	Export processing zone	出口加工区
ESCWA	Economic and Social Commission for Western Asia	西亚经社委员会
EU	European Union	欧盟
FDI	Foreign direct investment	外国直接投资
FTA	Free trade agreement	自由贸易协议
GATS	General Agreement on Trade in Services	服务贸易总协定
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	关贸总协定
GCC	Gulf Cooperation Council	海湾合作理事会
GDP	Gross domestic product	国内生产总值
GUFs	Global Union Federation	全球工会联合会

ICT	Information and communication technology	信息和通信技术
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions	国际自由工联
IFA	International Framework Agreements	国际框架协议
ILC	International Labour Conference	国际劳工大会
IOM	International Organization for Migration	国际移民组织
IT	Information technology	信息技术
ITES	Information technology – enabled services	信息技术驱动服务
LMI	Labour market information	劳动力市场信息
M&A	Mergers and acquisitions	并购
MDG	Millennium Development Goal	千年发展目标
MENA	Middle East and North Africa	中东和北非
MFA	Multifibre Arrangement	多纤维协定
MNEs	Multinational enterprises	跨国企业
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	经济合作与发展组织
OSH	Occupational safety and health	职业安全与卫生
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers	减贫战略文件
PTA	Preferential trade arrangement	特惠贸易安排
R&D	Research and development	研究与发展
RTA	Regional trading agreement	区域贸易协议
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation	南亚区域合作委员会
SLOM	Senior Labour Officials Meeting	高级劳工官员会议
SMEs	Small and medium-sized enterprises	中小企业
T&C	Textile and clothing	纺织品与服装
TNC	Transnational corporations	跨国界合作
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	联合国贸发会议
UNDP	United Nations Development Programme	联合国开发计划署
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	联合国亚太经社委员会
VET	Vocational education and training	职业教育与培训
WCSDG	World Commission on the Social Dimension of Globalization	全球化的社会影响世界委员会
WTO	World Trade Organization	世界贸易组织
YEN	World Trade Organization	青年就业网

1. 使体面劳动成为亚洲的目标

为实现体面劳动下一步要采取的一些步骤

那些在实现全球化的国家其经济的不稳定性，是 2001 年召开的第十三次亚洲地区会议(ARM)重点关注的一个问题。主导那次会议气氛的是对 1997-98 年亚洲金融危机犹新的记忆和危机留下的后果。因其开放而一度曾倍受称赞的那些亚洲国家也正是由于开放而使其在危机面前变得脆弱不堪。该地区与全球化相伴的令人印象深刻的经济发展和减贫记录被彻底翻了过来：失业和就业不足居高不下，而政府、企业界和工作的男男女女及其家庭则不得不做出痛苦的调整。因此，出席第十三次亚洲地区会议的代表强调指出，全球化既能带给人们巨大的好处，但也会带来风险，有时甚至是沉重的经济和社会代价。与会者敦促劳工局帮助三方成员更好地管理全球化的力量，并实现体面劳动。

作为回应，国际劳工组织一直在帮助亚洲人“从本国做起”，通过一国的努力和体面劳动行动计划，解决全球化和减贫问题。人们大都通过其工作来直接体验全球化——不仅仅是他们是否有工作，而是是否有生产性就业。此种就业要提供：使他们及其家庭得以摆脱贫困的适当的收入，逆境时刻的保障，良好的工作条件和对影响其生活和生计的决定拥有话语权。对所有需要工作的男男女女而言，现有多少生产性就业可以提供，进入工作需要何种技能及培训和他们从工作中能收获哪些酬劳是他们首要关注的中心问题。此外，在一个竞争激烈的全球化市场中，成功地组织工作是企业成功和国家繁荣的关键。

亚洲的三方成员呼吁国际劳工组织要处理全球化的影响问题

从本国做起

向第十四届亚洲区域会议提交的报告的第一卷¹介绍了国际劳工组织为了在自由、平等、安全和尊重人的尊严的条件下促进生产性和有报酬的劳动所作的努力。

“当今世界，任何国家，无论多么强大，都不可能独自保护自身。同样，任何国家，无论强弱，都不可能在封闭状态下实现繁荣。我们能够而且必须一起行动。我们彼此都有义务这么做，我们彼此都有义务表明如何去做。如果我们能履行彼此的承诺，就可以使新千年名符其实”。

资料来源：联合国：《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》，秘书长提交的由国家元首和政府首脑来决定的报告，第 24 段 A/59/2005 号文件，2005 年 3 月 21 日。

下一步在地区一级 要采取的步骤

本报告论述的是为了促进体面劳动不仅仅在国家一级而且在地区一级要采取的下一步的步骤。使体面劳动成为亚洲的目标就是要承认经济和社会进步已不再是单个国家的行动，而是越来越多地由民族与民族、经济与经济和国与国之间的相互联系、相互补充和相互依存来决定。虽然在亚洲地区内部存在着巨大的差异——就本报告而言，亚洲包括西亚的阿拉伯国家，南亚、东南亚和东亚的各国，各太平洋岛国和澳大利亚及新西兰，但各国之间的相互依存也在发展。通过贸易和投资，使工人所受雇的国内劳动力市场与在其他国家做出的决定建立了联系。在跨国企业经营活动的推动下，亚洲各国正在形成一个地区生产体系。随着亚洲工人跨境流动的不断增多，地区劳动力市场已经变得越来越大。贸易、投资和金融流动越来越多地是在亚洲的范围内进行。全球竞争在不断加剧，但与此同时，地区一体化和合作也在不断深化。

正是在这样一个大环境下，本报告呼吁国际劳工组织三方成员要携起手来，不仅地方一级和国家一级的三方成员要这样做，而且次地区一级和地区一级的三方成员也要这样做，以便寻找方法，实现大多数人在其生活中要求并需要得到的东西——体面劳动。雇主组织、工会以及政府和公共机构大都直接参与全球化进程，并有着处理全球化动荡不定力量的第一手经验。三方合作、社会对话、保护基本权利和宏观经济及社会政策的协调为在“大自由”²的条件下实现共同利益提供了手段。

以实现体面劳动为 宗旨的良政

本报告强调指出，基于民主、社会公平、尊重人权和法规的良政对使体面劳动成为亚洲的目标具有根本的重要性。良政依政府机构的质量而定。在整个亚洲，公共和私营部门对政府机构是否高效、透明和负责正在给予越来越

¹ ILO: 《体面劳动在亚洲：有关结果的报告 2001-2004 年》，局长报告第一卷，第十四届亚洲区域会议，2005 年 10 月，釜山。

² “大自由”指的是人人共享的发展、安全和人权之间的相互联系。见联合国：《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》，秘书长提交的由国家元首和政府首脑来决定的报告，第 24 段 A/59/2005 号文件，2005 年 3 月 21 日。

越多的注意。本报告要强调指出的是，由社会对话和三方性支撑的强有力的劳动力市场制度对实现经济和社会进步至关重要。

关于地区一级，报告强调指出，一体化与合作既能够有助于亚洲各国管理市场力量，又有助于这些国家做到使人人能拥有体面劳动。可以促进实现良政的不仅仅只是民族国家的地区性组织。跨国企业要承担公司社会责任。工人和雇主的地区(次地区)组织要发挥重要的作用。能够发挥作用的还有地区(次地区)网络和其他合作安排，例如技能培训机构、青年组织等等。

使体面劳动成为亚洲目标的重要意义

使体面劳动成为亚洲的目标在今天具有特别重要的意义：

- 这样做十分符合(在贸易、外国直接投资、资本流动和劳动力迁移方面)正在日益发展的地区化趋势和正在亚洲出现的各种地区(次地区)一体化举措；它强调了在此种一体化的努力中要考虑到工人和就业的重要性。
- 如同全球化的社会影响世界委员会在其报告³中所建议的那样，使体面劳动成为亚洲的目标将对使体面劳动成为一个全球目标大有帮助，并且局长向 2004 年召开的国际劳工大会提交的报告⁴和 2006-09 年的国际劳工组织战略政策框架也都谈到了这个问题。
- 这是对 2004 年 12 月通过的一项联大决议的响应，该决议吁请联合国系统各组织和各会员国审议全球化的社会影响世界委员会的报告，并提供有关它们为“推进实现全面包容和公平的全球化”而开展的活动的信息。⁵
- 体面和生产性就业机会对亚洲各国承诺要实现各项千年发展目标，特别是实现减贫、人人受教育、性别平等和向妇女授权，以及使青年获得体面和生产性工作机会这些目标而言，是一个中心问题。

使体面劳动成为亚洲的目标不是要设置条件限制，也不是说每个亚洲国家的体面劳动都要完全相同。目标就是各国——无论是个别国家或是作为一个集体——可以为之逐步去努力实现的一些东西。随着社会和经济的进步，标准也会向前发展。由于每个国家的特殊条件，不同国家将要努力通过不同的方法来加强就业的数量和质量。

要协调与合作而不是要设置条件限制

³ 全球化的社会影响世界委员会：《一个公平的全球化：为所有的人创造机会》(ILO，日内瓦，2004 年)。

⁴ ILO：《一个公平的全球化：国际劳工组织的作用》，局长关于全球化的社会影响世界委员会的报告(ILO，日内瓦，2004 年)。

⁵ 第 59 届联大第 59/57 号决议，《公平的全球化：为所有人创造机会》，全球化所涉社会问题世界委员会的报告，2004 年 12 月 2 日通过，A/RES/59/57 号文件。

然而，无论是处于何种条件和处在何种发展水平上，都有一些原则和权利可以而且应该予以遵守，诸如结社自由、不搞歧视、不使用强迫劳动和童工，以及促进性别平等，等等。

与此同时，也存在着一些方面，各国将会发现在此之上可以有效地加强地区一体化和更好地协调宏观经济、贸易、投资、劳动和社会政策。一个关于政策、机制和机构的合作框架——其中要有工人和雇主的积极参与——将使各国能更好地共同解决地区(次地区)全球化中出现的一些不平衡现象和那些共同关心的问题，诸如建立人力资源开发网络和促进青年就业，管理劳动力迁移，以及为处理灾难和危机采取联合行动等。亚洲各国还可以从更好地分享知识和经验和发展共同的统计数据库中获益。

报告的结构

第二章着重谈到了劳动力市场和亚洲在一个日益全球化的世界中面临的与就业相关的各种挑战。亚洲各国如何单个和共同地处理这些挑战以实现体面劳动，将决定着亚洲和亚洲人的未来。下面着重介绍了四项优先挑战：

- 人口动力，这一动力带给一些国家的是“人口礼物”，而对其它国家则提出了与人口老龄化加剧相关的一些问题；
- 贫困的挑战：亚洲各国是否能够实现它们的承诺，到 2015 年实现关于使贫困减半的千年发展目标 1(MDG 1)；
- 促进生产性就业的挑战：当与“有工作的贫困”和与挖掘亚洲青年人的巨大潜力的重要性联系起来看时，促进生产性就业的意义就显得更大；
- 人们为了寻找体面劳动和人身安全致使在一国之内和跨国界流动呈上升之势而提出的挑战。

第三章表明，面对日益加剧的全球竞争，亚洲各国正在加强地区一体化与合作。全球经济中近期的两个事态发展对亚洲的就业和劳动力市场也有重要的影响，这两个事态是：纺织品和服装协定(ATC)和多种纤维协议(MFA)，已于 2005 年 1 月 1 日到期；信息技术驱动服务(ITES)。

一项包括就业、权利、保护和对话所有这四个方面的全面、综合和重视性别问题的方法对在亚洲实现体面劳动极其重要。为了有助于在第十四届亚洲区域会议期间同时召开四个会议对此集中进行讨论，第四章选择了对在亚洲实现体面劳动至关重要的以下四个核心方面：

- 在全球化条件下的竞争力、生产率和就业；
- 青年就业：对体面劳动而言的生命周期的关键时刻；
- 劳动力迁移：形成一个地区框架；以及

- 旨在使体面劳动成为亚洲目标的良政。

最后一章提出了供国际劳工组织的亚洲三方成员在第十四届亚洲区域会议上开展讨论的几个要点。这一章还请三方成员发表意见，说明为了帮助使体面劳动成为亚洲的目标劳工局在国家、地区(次地区)和全球各级都可以做出哪些贡献。国际劳工组织的相对优势就是它的体面劳动议程，而生产性就业的数量和质量对国际劳工组织的所有三方成员而言都是首要关注。国际劳工组织的与众不同的贡献就是其国际劳工标准和其三方性体制及社会对话，但它的作用也由它的知识库、倡导作用和服务来给予保证。

2. 在一个全球化的世界中亚洲 面对的体面劳动挑战

亚洲在全球经济中居领导地位

从一些指标中可以看出亚洲在全球经济中重要性。¹ 人口超过 40 亿人的这一地区近期的经济增长是世界上最快的(见图 2.1)。这一增长是由出色的贸易成绩和强有力的国内需求作为支撑的, 其中许多国家一贯地保持着大量的国际收支经常项目顺差, 而总体上强劲的收入增长又促进了消费支出和企业投资。

在过去的 20 年间, 亚洲货物和服务的出口增长了五倍半, 而世界范围的增长是三倍。该地区 2002 年在世界商品出口量中所占的份额为 24.2%, 它在世界服务出口量中所占的份额由 1980 年不足 10% 上升到 2002 年的 17%, 而由于拉丁美洲和非洲的服务出口的增长低于世界的平均值, 这两个洲的相对地位都恶化了。²

亚洲内部贸易的增长速度快于与太平洋彼岸贸易的增长速度。亚洲的许多国家现在更多地是在自身之间而不是与世界的其它市场开展贸易——这既反映了亚洲消费者的重要性不断增加, 也反映出亚洲各国在全球生产体系的不同级别上的越来越多的参与。

在发展中世界, 亚洲是外国直接投资最重要的目的地, 而且这些资金的流动越来越多地是来源于该地区的内部。亚洲同时也是最大的和增长最快的对外投资者, 平均占 2000-03 年期间发展中经济体对外的全部外国直接投资

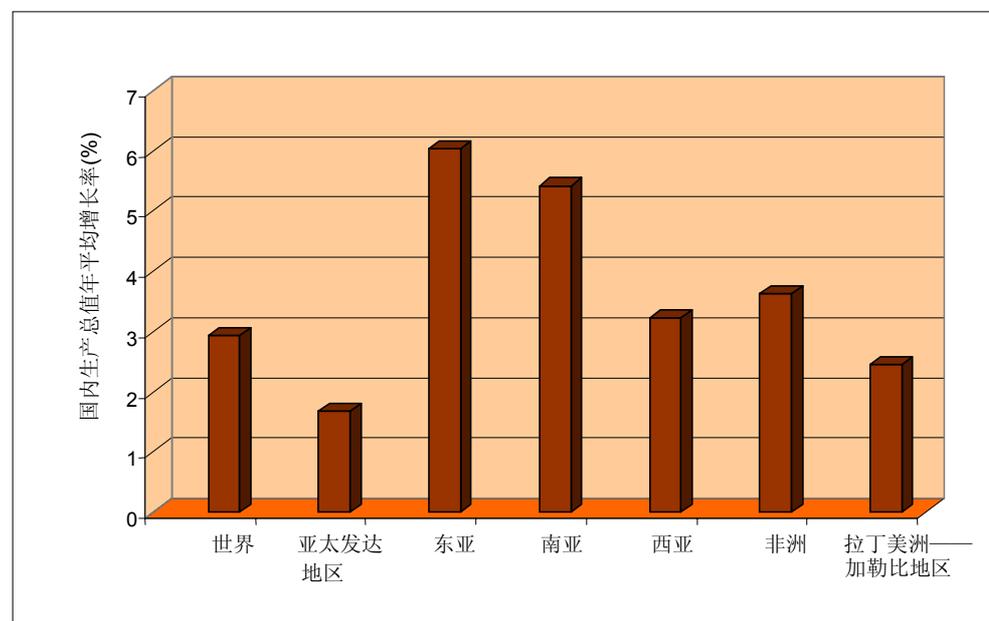
亚洲从全球化中获益多于任何其他发展中地区

¹ 见 ILO: 《亚太地区的劳工和社会趋势》, 第十四届亚洲区域会议背景报告(2005 年, 曼谷)。

² 联合国贸发会议(UNCTAD): 《发展与全球化: 事实和数字》(纽约和日内瓦, 2004 年), 第 51 页和 60 页。

总额的四分之三和外流资金总额的五分之四。³亚洲是主要的全球生产体系和跨国企业运营的所在地。⁴它占有了流向新兴市场的有价股票证券净流量的近90%。⁵它还有着世界上最高水平的储蓄和最大的外汇储备积累。⁶

图 2.1. 1995-2004 年的亚洲及部分地区的经济增长



资料来源：联合国秘书处经济和社会事务部(UN/DESA)：《2005 年世界经济现状与展望》(2005 年，纽约)，表 I.1。

在亚洲内部存在着巨大的差异和不平衡

全球化的好处和 代价分配不均

在亚洲内部，存在着巨大的差异，从发达经济体(日本、澳大利亚和新西兰)到前“亚洲经济奇迹”(老虎)——香港(中国)、韩国、新加坡和台湾(中国)；以及“虎子”——印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和泰国，到不产油和产油的阿拉伯国家，到欠发达国家(阿富汗、孟加拉国、不丹、柬埔寨、基里巴斯、老挝人民民主共和国、马尔代夫、缅甸、尼泊尔、萨摩亚、所罗门群岛、东帝汶民主共和国、图瓦卢和瓦努阿图)。有几个国家仍然陷于社会冲突和紧张局势的困境，人民缺少体面和生产性就业机会，以致妨碍了它们走上民主和和平的道路。

东亚和东南亚国家是属于最积极地支持全球化的国家并且是全球化的主要受益者。那些对贸易、资本和信息及通信技术采取十分开放态度的国家——那些以前曾被称之为“亚洲的经济奇迹”的国家——通常表现出最快

³ 同上：《2004 年世界投资报告：向服务业转移》(纽约和日内瓦，2004 年)，第 25 页。

⁴ 世界的母公司和外国的子公司的 54% 位于亚洲。同前，附件的表 A1.2。

⁵ 亚洲开发银行(亚行)：《2005 年亚洲发展展望：为了长期发展而促进竞争》[香港(中国)，2005 年]，第 18 页。

⁶ 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会：《通过加强地区的发展合作应对全球化时代的挑战》(纽约，2004 年)，第 3 页。

速的经济增长。随着中国和更近期以来印度出现了令人羡慕的经济增长，一个新的经济地理分布已经出现。这两个国家加在一起占世界人口的三分之一，并被世界的其余国家看作是日益重要的竞争对手和消费者。

在南亚范围内，印度已经被看作是一颗正在“上升的明星”。从国内生产总值(GDP)的增长速度来看，伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和斯里兰卡(直到不久前的海啸)也都表现得相对不错。但该地区也有几个欠发达国家，这些国家的经济表现受到了自然灾害(马尔代夫受到海啸、孟加拉国受到洪涝的影响)、政治动荡(阿富汗、尼泊尔)和多纤维协议期满(对服装是一项重要出口产品的孟加拉国、马尔代夫和尼泊尔而言)的影响。

西亚⁷与全球经济并轨经历了一个较慢的过程，⁸在这一地区，石油生产是对内投资和外贸的主要推进器，并且该地区也严重依赖于来自阿拉伯世界内部和外部的劳动力迁移。在不产油国和产油国之间存在着重要的区别，后者的经济繁荣，而前者的贫困程度不断加剧。该地区的经济表现受到了与战争的前景相伴随的冲突或紧张局势和石油收入多少的影响。

与亚洲的其他地区相比，太平洋地区的那些小型和经济重心狭窄的国家其表现要差很多。这些国家对贸易都高度开放，其许多必需品严重依赖于进口，并且它们依赖于品种不多的商品和自然资源的出口和/或国际旅游来获得出口收入。许多国家还依赖于其在外国的侨民的汇款。“太平洋地区大多数发展中成员国其经济的一个主要特点(或曰一个主要弱点)是对国内经济增长的依赖程度相对较低，并因此对私营部门生产率提高的依赖程度相对较低，以致不能推动发展进程”。⁹

体面劳动提出的重大挑战

尽管这一地区在世界经济中的表现总的说来处于领先地位，但其就业条件和劳动条件仍然构成巨大的挑战。从方框 2.1 中可以清楚地看出生产性的和体面的就业仍然是亚洲各国的一个首要优先关注。亚洲各国如何个别地和共同地来处理劳动力市场问题与就业有关的挑战，以便在一个迅速全球化的条件下实现体面劳动，将决定着亚洲和亚洲人的未来。

⁷ 就国际劳工组织而言，西亚包括巴林、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国、阿拉伯联合酋长国和也门。然而，在本报告中，由于缺少统计数据，在几处所提到的信息指的是整个中东和北非地区，其中也包括海湾合作理事会(GCC)国家(巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和也门)和非海湾合作理事会国家(阿尔及利亚、吉布提、埃及、伊朗伊斯兰共和国、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、阿拉伯叙利亚共和国和突尼斯)。

⁸ 世界贸易在过去的 10 年间增长了 8%，而中东和北非的对外贸易只增长了 3%。世界银行：《中东和北非的贸易、投资及发展：与世界接轨》(华盛顿特区，2003 年)，第 XV 页。

⁹ 亚行：《对穷人的优先关注作出响应：2005-2009 年亚洲开发银行的太平洋战略》(马尼拉，2004 年 10 月)，第 3-4 页。

方框 2.1. 亚洲面对的体面劳动挑战

“在同一切威胁社会的现象作斗争中，理想的目标就是实现一个对工作创造、就业及其公民的生活能够给予考虑的和平而稳定的东南亚国家联盟(东盟)。这样的一个条件将能够提供人身安全”(东盟秘书长在第二届亚太家园安全峰会和展览会上的讲话，2004年11月16日)。

“随着我对 UPA 政府想法所做的说明，尊敬的成员将会注意到贯穿各项方案和计划的一个中心主题就是创造就业”(印度财政部长，关于 2005-06 年预算的发言)。

“我们的意图因此应该是为约 7,600 万人寻找有报酬的就业……。这对印度要想在 2020 年成为一个发达国家来说是一个根本需要”(印度总统在 2005 年国庆日前夕公布创造就业行动计划时的讲话)。

“一个重要的中心将是提高经济的增长率和提高以创造更多和更好的工作岗位、可持续地减贫和可持续地减少脆弱性为体现的经济增长的质量。我们的增长率尚未能创造我们从 4-5% 的增长率中应该期望看到的那样多的良好工作岗位，也未能大大减少印度尼西亚陷入贫困的脆弱性”(国家发展规划国务部长关于印度尼西亚 2004-09 年中期发展计划的总的看法)。

“创造更多的工作岗位——按理说应是本国最重要的任务，将会大大有助于实现到本十年结束时把贫困的出现率从 25.5% 降到 18% 的目标。这将要求有更多的工作岗位，特别是正规部门中收入较高的工作岗位，以及农业生产率的提高”(亚洲开发银行：《亚洲 2005 年发展展望》，菲律宾部分，同前，第 111 页)。

“劳动力政策应该以提供体面的和生产性的就业这一原则作为指导。体面和生产性就业意味着能够带来适当的收入，工作中的各项权利受到保护，对社会保护作了规定，以及参与由三方性和社会对话给予保障的民主进程。它还意味着要有足够数量的就业，所有的工人都能够从中充分地获得创收的机会”(菲律宾 2005-2010 年中期发展计划)。

“继续实行积极的就业政策，认真落实各项扶植再就业的政策措施，并把实施范围扩大到集体企业下岗职工”(摘自中国总理向第 10 届全国人民代表大会第 3 次会议所做《政府工作报告》，2005 年 3 月 5 日)。

“韩国的劳动力市场的形势在恶化，失业工人的数量和失业率都呈上升之势。特别值得注意的是，对年龄在 15-29 岁的青年人的失业率 2003 年 11 月达到 8% 应该给予相当的关注。缺少相应技能往往是韩国的企业对倾向于雇用有经验的工人而不是青年工人最经常提出的理由之一”(联合国亚太地区经济和社会委员会，《2004 年亚太经济和社会调查》，第 58 页)。

“针对数量不断增多的青年人的就业创造少得可怜，这是太平洋岛屿国家的领导人和人民都越来越给予关注的一个问题。……大多数太平洋发展中成员国都因为竞争力特别低、低生产率和基础设施不足而处于不利条件”(亚洲开发银行：《满足穷人的优先需要》，同前，第 5 页)。

“中东和北非地区的经济体和社会所面对的几项挑战与那些产生于其劳动力市场的挑战同样紧迫。该地区的几乎所有国家都有着很高的失业率，而受高失业影响最大的是青年、受过教育的人和妇女……。该地区的劳动力市场动力很是独特，其中根深蒂固的僵化与一支迅速扩大的劳动力队伍——而且的确确是世界上劳动力队伍增长最快的地区——并存。……中东和北非地区的经济未来在很大的程度将由其劳动力市场的命运来决定”(世界银行：《开启中东和北非的就业潜力：达成一项新的社会协议》，华盛顿特区，2004 年，第 xvii 第 1 页)。

“我们认为，在实现劳动力市场改革和社会保障改革的过程中，国际劳工组织是我们最密切的盟友”(社会事务和劳工部长，阿拉伯叙利亚共和国)。

“经济发展的实现不需要以安全生产和体面劳动为代价。因此，我欢迎有这个机会重申我对既安全又健康的经济进步的承诺”(泰国总理在工作中的安全与卫生世界日集会上的讲话，2005 年)。

人口挑战

迅速的人口转型和“人口红利”

近期的在人口方面的许多变化反映出这一地区的成功发展。婴幼儿的死亡率大大下降，许许多多的人现在可以期望活得更久，更健康。入学率和文化程度继续提升，从而使各国朝着实现关于普及初等教育的第二个千年发展目标(MDG 2)又近了一步。生育率迅速下降，人口的增长率也在下降，并最终导致年龄结构出现变化。

随着出生率的下降，工作适龄人口的增长速度往往要快于总人口的增长速度。参加经济活动人口的相对份额的增加连同经济受赡养人口(青年人和老人)所占比重缩小，有可能成为“人口红利”或“人口礼物”。如果各国能够利用一支人数更多的劳动力队伍提供的机会之窗，则人口红利就可以得到增值而成为更大的消费市场和投资市场和更高速的经济增长。人口红利还为增加妇女在劳动力队伍中的参与提供了机会——这一点特别是对那些妇女过去曾因生育多和抚养子女而无法参加经济活动的地区而言是重要的，如西亚。然而，为新进入劳动力队伍的那些人创造足够多的生产性工作岗位也是一项挑战。

许多亚洲国家劳动力队伍的迅速扩大“是一件幸事亦或是一个负担，要取决于它们增加就业机会和保持劳动生产率提高的能力”。¹⁰人口红利不仅仅只是一个就业现象，它还可以波及到经济的其它部门。青年受赡养人口数量的相对减少，可以鼓励更多地储蓄和在人力资本方面更大的投资。人均收入和就业的迅速增长以及更高的储蓄率可以导致增加投资，而投资率上升又可以导致资本深化和以单个工人产出体现的生产率的提高。

韩国、新加坡和泰国已经能够从人口红利中获益，在投资、生产率、卫生、教育和就业方面实现了迅速的增长。据研究估计，在劳动力迅速增长的时期，有利的人口发展趋势能使人均收入增加四分之一到三分之一。¹¹在今后几年，将要面对如何抓住人口红利的挑战的将是南亚和西亚各国。

增长率下降，但人口总体上说来仍然数量众多，并且年青化

虽然亚洲的总人口在今后的几十年间增长率将呈下降之势，但目前的人口数量仍在增多。据联合国中期增长方案的预测，亚洲的总人口到 2025 年预计将从 2000 年的 37 亿人增加到 47 亿人，到 2050 年将增加到 52 亿人¹²。虽然感染 HIV/AIDS 的人口比例目前仍然相对较低，但对亚洲的生产人口而言，其后果可以是极其严重的[方框 2.2]。

迅速的人口转型既是机会又是挑战

抓住了人口礼物的国家加速了经济增长

¹⁰ 亚行：《2002 年主要指标：人口和人力资源的趋势及挑战》，第 25 页。

¹¹ D. E. Bloom; J. G. Williamson：《新兴亚洲的人口转型与经济奇迹》，载于《世界银行经济评论》，12(3)，1998 年，第 419-456 页；A. Mason：《东亚的人口与经济增长》，载于 A. Mason 编辑的：《东亚的人口变化和经济发展：响应挑战，抓住机遇》(斯坦福，斯坦福大学出版社，2001 年)，第 1-30 页。

¹² 联合国：《世界人口展望：2002 年修订版》(纽约，2003 年)。

方框 2.2. HIV/AIDS 对亚洲的人口和劳动力的影响

2004 年，世界人口的 60%居住在亚太地区，其中 19%的男子、妇女和儿童是 HIV/AIDS 携带者。与特别是非洲相比较，亚洲感染 HIV/AIDS 的人的比率算低的。南亚和东南亚感染 HIV/AIDS 的比率为 0.6%，东亚为 0.1%，大洋洲为 0.2%，而全球的感染率估计为 1.1%，撒哈拉以南非洲的总感染率则为 7.5%。但由于许多亚洲国家人口的数量如此之多，低 HIV/AIDS 感染率仍就代表着许许多多的人。据估计，该地区约有 520 万名男子、2 百万妇女和 168,000 名儿童是 HIV/AIDS 携带者。2003 年，据估计约有 50 万人死于艾滋病，而 HIV 为阳性的有 110 万人。

HIV/AIDS 病毒携带者的 97%是年龄在 15-49 岁的参加生产的劳动适龄人口，因此，HIV/AIDS 的影响主要是对生产劳动力的影响，而且这一影响会有十分严重的后果(见下面的表)。这种传染病在妇女中的传播比在男性中的传播速度要快得多，一名 15-16 岁的女孩成为

HIV 阳性的危险是与她同年龄的男孩的 6 倍。在发展中世界里，尽管亚洲国家在成功预防 HIV 方面所取得的成绩从面上讲比任何其它各洲都要广泛，但有证据表明，在亚洲的人口最多的两个国家——中国和印度，感染上艾滋病的人数正在迅速增多。在中国，据预测估计，到 2010 年可能会有 1 千万人之众感染上这种疾病。印度可能已经是除非洲以外 HIV 携带者从人数上讲最多的国家。

下面的表说明了给亚洲劳动力造成的损失的范围——表中的数据是到 2015 年的预期损失；该表也说明由此而预计会造成的经济和社会负担。该传染病最初的影响是有限的，但作为总体劳动力的一个部分的劳动力损失的增长预计每五年要翻一番。此外，对工龄人口的经济负担在今后的 10 年内预计会迅速增加，而社会负担的增加速度甚至要更快。到 2015 年，社会和经济负担的增加预计要接近 1%，这对该地区的各经济体造成显著的负面影响。

1995-2015 年有选择的亚洲国家(柬埔寨、中国、印度、缅甸、泰国) 因 HIV/AIDS 而估计和预期会造成的累积劳动力损失、劳动适龄男女单个年份死亡人数，以及劳动适龄人员经济和社会负担的增加

	1995	2000	2005	2010	2015
女性劳动力损失	276 000	592 000	1 224 000	2 432 000	4 547 000
男性劳动力损失	715 000	1 886 000	3 869 000	7 607 000	14 061 000
以占全部劳动力的百分比体现的女性和男性劳动力损失	0.1	0.2	0.4	0.7	1.2
因 HIV/AIDS 而造成的妇女单个年份死亡人数	45 000		183 000		656 000
因 HIV/AIDS 而造成的男性单个年份死亡人数	96 000		382 000		1 316 000
因劳动适龄人员感染 AIDS 而造成的单个年份护理负担的增加(百分比)	0.1		0.2		0.8
因劳动适龄人员感染 AIDS 而造成的单个年份经济负担的(百分比)	0.0		0.1		0.8

资料来源：ILO: 《HIV/AIDS 与工作：2004 年的全球估计，影响及对策》(日内瓦，2004 年)；艾滋传染病监督网络：《艾滋病在亚洲：面对事实》，<http://www.mapnetwork.org>；UNAIDS: 《2004 年全球艾滋传染病状况报告》(日内瓦，2004 年)。

人口增长得最慢的是东亚和东南亚。日本 2025 年的人口预计会少于 2000 年的人口。在 2025-2050 年期间，中国、斐济、韩国和新加坡的人口预计也会减少。到 2050 年，印度预计会超过中国成为世界上人口最多的国家。

西亚人口出生率的下降速度比起大部分的亚洲其它地区都要慢；因此，西亚的人口预计在今后的 50 年内会翻一番。¹³然而，亚洲人口的增加将主要来自南亚，到 2050 年，印度预计会增加 5 亿 7 千万人，巴基斯坦 2 亿人，孟加拉国 1 亿 3 千万人和阿富汗 5 千万人。一些太平洋岛国的人口也会迅速增加，但由于它们在亚洲属于最贫穷的国家，对如何处理要养活新增加的数百万人，为潜在的工人提供就业和应对农村人口密度的增加和城镇的人满为患等项挑战最缺乏准备。¹⁴

该地区人口的增加将主要是在城镇地区。除了人口自然增加以外，农村向城镇移民预计会加速。在今后的 30 年间，世界城镇所增加人口的 60% 以上将出现在亚洲，特别是在中国和印度，但孟加拉国、巴基斯坦、菲律宾和越南也在其中。¹⁵与城镇化有关的各种问题将会加剧。

千禧年一代人——将于本世纪首次进入劳动力队伍的全世界的青年人——中的 60% 是在亚洲。2000 年，亚洲人口的约 30% 年龄在 14 岁以下，还有 17.8% 的人是年龄在 15-24 岁的青年人(见图 2.2)。尽管到 2015 年 0-14 岁年龄组的人数预计将降低到占 25%，而青年人的份额预计将为 16.5%，但从实际数字上看仍然很大。到 2015 年，亚洲将有约 11 亿儿童和 7 亿 2 千 2 百万青年人。

青年挑战：亚洲拥有全世界千禧年一代人的 60%

因此，不足为怪，为儿童提供教育和为青年人创造足够数量的体面工作岗位是政府政策关注的重点问题。由于大多数国家的学龄人口在未来的几十年中从数量上将呈下降之势，这些国家将有机会提高其教育制度的质量，增加受教育的年限和确保使女孩能有与男孩同等的机会。然而，青年就业的挑战仍将是巨大的。

青年在人数上的增长速度迅速超过了各国的经济为其提供好工作的能力。例如西亚，在上个世纪 80 年代，相对于每一个找到工作的人而言，达到工作年龄新进入劳动力队伍的是两个人；而到了 90 年代末，在类似的求职期间内，与每一个找到工作的人相对的是将近四名新进入劳动力市场的人。¹⁶青年失业率高代表着丢失了发掘人口转型所提供的“人口红利”的机会。

¹³ 世界银行：《解放中东和北非的就业潜力》，同前，第 45-47 页。

¹⁴ 亚行：《2002 年主要指标》，同前，第 34 页。

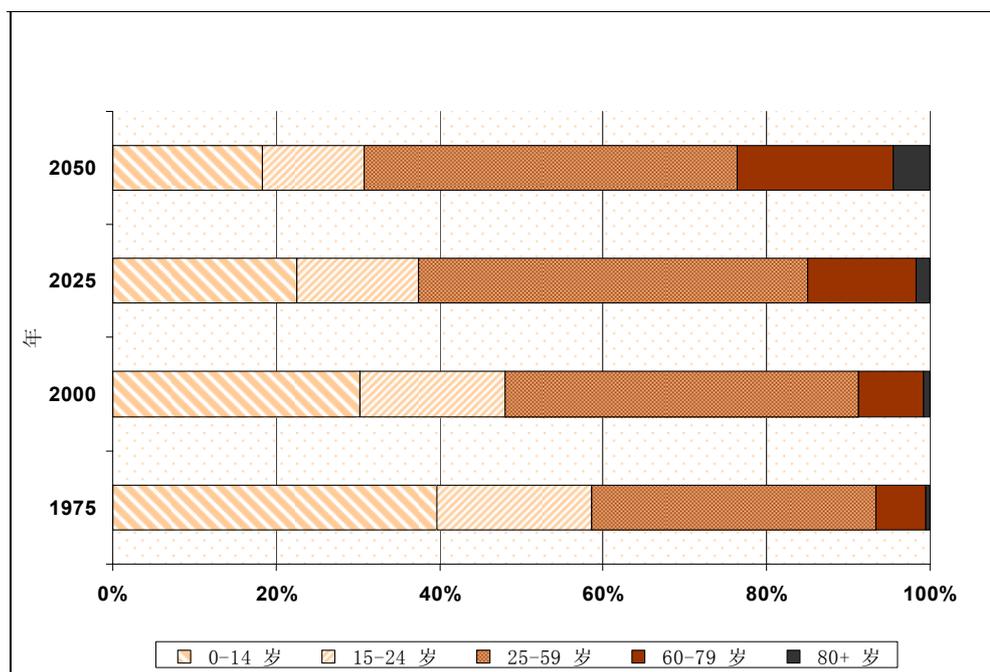
¹⁵ 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会：《在一个迅速全球化时期的可持续社会发展：挑战、机遇与政策选择》，第 40 页。

¹⁶ 联合国西亚经济和社会委员会(ESCWA)：《ESCWA 地区 2004 年经济和社会发展调查：概览》，E/ESCWA/EAD/2004/3(纽约，联合国)，第 13 页。

老龄化的程度在加剧

尽管许多亚洲国家在不久的将来其人口条件和劳动力市场条件将十分有利于经济增长，但这一独一无二的机会之窗将不会永久开放。“人口红利”是有限期的。由于人口出生率迅速下降和人类寿命的延长，亚洲正在加速进入老龄化。在今后的 50 年中，老龄化将会加剧，年龄在 60 岁以上的人在人口中所占的份额将会翻一番还多，从 2000 年占亚洲总人口的 8.8% 到 2050 年估计要占 23.6% (见图 2.2)。该地区在 2000 年已在世界老龄人口¹⁷ 中占 52.9%，预计到 2050 年这一份额将上升到 62.6%。

图 2.2. 亚洲按年龄组划分的人口比例分布(百分比)



资料来源：联合国人口司，《世界人口展望，2004 年修订版》(纽约，2005 年)。

第一批工业化国家老龄人口翻一番用了 80 到 150 年的时间¹⁸，而在中国，60 岁和 60 岁以上的人在人口中所占比重翻一番，即从 10% 到 20%，将只用 27 年的时间，也就是从 2000 年到 2027 年。在新加坡，老龄人口所占的百分比在 2000 年和 2025 年之间将增至 3 倍。到 2050 年，泰国老龄人口的百分比将达到美国的同等水平。澳大利亚和新西兰的人口也在迅速地老化；到 2050 年，这两个国家的年龄在 60 岁和 60 岁以上的人的比重将分别达 28.4% 和 29.3%。日本将是老龄化最严重的国家，中间年龄将为 53 岁，而超过 60 岁的人将占人口的 42%。

¹⁷ “老龄人口”被界定为年龄在 60 岁和 60 岁以上的人。这个定义被联合国所使用，并且它也与亚太地区的大多数国家的退休年龄相一致。

¹⁸ 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会：《关于老龄化的地区调查报告》(2002 年 6 月)；网址：<http://www.globalaging-org/ruralaging/world/reposito.htm>。

然而，在诸如印度和印度尼西亚这样的大型经济体中，老龄比率仍然处于中等水平。印度人口在 2030 年之前将超过中国。诸如孟加拉国、马来西亚、巴基斯坦和菲律宾等其它国家也仍然都有着相对年轻的人口，这些国家老龄化的速度是缓慢的或适度的。西亚各国仍然处于人口转型的早期。在西亚，60 岁以上的人所占的份额 2000 年为 7.1%，2025 年预计达到 10.4%，而整个亚洲的 2000 年和 2025 年的这一份额分别为 8.8% 和 16.1%。

妇女常常比男人活得久，因此，妇女在 60 岁和 60 岁以上的年龄组中所占的份额到 2050 年预计将达到亚洲总人口的 12.4%，而男子所占份额为 10.8%。到了 80 岁和 80 岁以上这一年龄，这一性别差别就更大，妇女构成总人口的 3%，但男子只占 1.7%。

老龄化是一个
性别问题

人口老化对劳动力市场的供和求都有重要的影响。在供应方面，那些属于劳动适龄人口的人(15 到 59 岁)所占的份额预计会从 2000 年的 61% 降到 2050 年的 58%——这意味着在今后的 50 年中许多国家的劳动力队伍可能会缩小。在日本，人口中生产力最强的年龄组的人所占的份额可能会从 2000 年的 64% 降到 2025 年的 55.4%，并且到 2050 年进一步降到 49.2%。中国、韩国、新加坡和斯里兰卡在 21 世纪的第 2 个 25 年中可能会步其后尘，虽然降低的幅度可能小一些。

对劳动力市场
供求的影响

在需求方面，将出现向服务业和面向老年人的产品的转移。在今后的 50 年中，本地工人中准备从事为满足老人所需的服务，如老人保健，机构性的、社会和家庭的护理服务的人数量上将会出现不足。这就提出了由劳动力迁移作为“老龄化进程的缓冲”的问题。

在这样的条件下，社会保护就更加重要。许多亚洲国家已经或正在改进其社会保障制度，重点特别是放在将保护的范围扩大到那些现有制度不对其提供保护的人的身上。¹⁹它们关注的重点特别涉及到非正规经济规模大和此种制度的资金筹措问题——随着人口的迅速老化，向社会保障交费的人将会越来越少，而需要社会保障津贴的人将会越来越多。这当中还有一个与性别有关的关注，即构成老龄人口大多数的妇女将变得更加无助，这是由于终生受歧视，以至妇女大都在非正规部门工作，以及在由一个人组成的家庭和贫穷家庭中，老龄妇女获得社会保护的机会更少，但她们往往更需要此种保护。

社会保护的挑战

社会保护的挑战不仅仅只是一个退休金和养老津贴的问题。既然许多老年人承受不起“退休”的后果，这个挑战同样也是一个延长老龄工人的工作生命和增强其就业能力的问题。社会保护和安全网是重要的，这不仅仅是说在老年而是说在人的生命的所有无助时刻都是如此。特别是在亚洲金融危机之后，对许多国家而言，问题不在于它们是否有钱能够支撑一个社会保障制度，而是它们是否能够没有这样一个制度。

¹⁹ 见 ILO: 《体面劳动在亚洲: 有关结果的报告 2001-2004 年》中有关社会保护一节, 局长报告第一卷, 第十四届亚洲区域会议, 2005 年 10 月, 釜山。

贫穷的挑战

亚洲是世界上三分之二的穷人的家园

尽管收入贫穷从 1990 年的 37% 下降到 1999 年的 25%，亚洲仍然是约 7 亿 6 千 7 百万每日生活费用不足 1 美元的世界穷人或曰世界上的此种穷人的三分之二以上的人的家园。如果将贫困线提高到每日 2 美元，亚洲就有 20 亿穷人，或曰四分之三以上的世界穷人。

地区数据掩盖了有关国家取得的不同水平的成果。以 1 美元作为贫困线，马来西亚和韩国就已经基本上消除了贫困。在 1990 年到 2002 年这段时间里，中国、印度尼西亚、泰国和越南将它们的每日生活在 1 美元以下的那些人的人数减少了一半以上，因此，已经实现了千年发展目标 1(MDG1)。老挝人民民主共和国和菲律宾也都接近实现这一目标。²⁰

南亚穷人的数量最多。虽然每日 1 美元的贫困从 1990 年的 40.9% 降到了 2003 年的 28.4%，南亚的穷人人数在世界上仍然高居第二(仅次于撒哈拉以南非洲)。²¹在太平洋地区，尽管数据不可靠，在斐济、基里巴斯、密克罗尼西亚、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、东帝汶民主共和国和瓦努阿图，生活在贫困中的人据认为占人口的 25% 以上。²²在西亚，每日生活费用不足 1 美元的人在人口中所占的比重例如约旦约为 10%，也门为 40%。²³

贫困在农村地区的出现要高于在城镇地区。光是亚洲就有着世界的农村穷人的三分之二，他们主要集中在南亚地区。²⁴即使是在象柬埔寨这样较小的国家中，农村地区贫困出现的比率也比城镇的要高二倍多。²⁵在诸如中国和印度尼西亚这样的大国中，贫困现象在城镇地区已经迅速减少，但在农村仍然普遍存在。

问题的症结：“有工作的穷人”

与低生产率联系在一起

千年发展目标 1 依据的是根据每日 1 美元和 2 美元的国际标准同时也是根据国家贫困线所确定的贫困。除了在人均基础上的贫困之外，关键的问题是要研究工人中存在的贫困——“有工作的贫困”的概念。在亚洲，正如同在不存在有效的社会保护方案或是社会安全网的其它发展中地区那样，穷人经受不起公开的失业，为了生存和供养家庭，他们必须工作。因此，问题并不能因经济活动的低生产率和低报酬而说缺少经济活动。大多数的穷人都在

²⁰ 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会：《2004 年亚太地区经济和社会调查——亚太经济体：可持续增长与治贫》(纽约，2004 年)，第 245-246 页。

²¹ ILO：《2004-05 年世界就业报告：就业、生产率和减贫》(日内瓦，2005 年)，第 54 页。

²² 亚行：《对穷人的优先关注作出响应》，同前，第 5 页。

²³ 联合国开发计划署(UNDP)：《阿拉伯国家千年发展目标——走向 2015 年：成绩与抱负》(纽约，2003 年 12 月)，第 5 页。

²⁴ 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会：《在一个迅速全球化时期的可持续社会发展》，同前，第 52 页。

²⁵ 同上：《2005 年亚太地区经济社会调查：应对冲击》(纽约，2005 年)，第 194 页。

工作——而且极有可能工作得十分努力和工作时间很长，但所从事的是低生产率的工作。他们无法通过工作挣得足够的收入以供养自己及其家庭。如果在贫穷中工作的人能够从其工作中获得更多的收入，那么穷困就会减少——这就是为什么本报告强调要将体面和生产性的就业作为亚洲的一个目标，并作为摆脱贫困的可持续的途径。

“有工作的穷人”的概念已经被界定为生活于其家庭成员据判断生活在贫困线以下这种家庭中的那部分受雇人员。²⁶2003年，每日生活费用低于1美元的工人在总就业人数中所占份额中东和北非为2.9%，东南亚为11.3%，东亚为17%和南亚为38.1%。若将每日2美元作为贫困线，则南亚工人的87.5%不能够挣得足够的收入，使他们自己及其家庭脱离贫困(东南亚为58.8%，东亚为49.2%，中东和北非为30.4%)。²⁷

在每日生活费用不足1美元的7亿6千7百万穷人中，大多数人是妇女。“贫困女性化”意味着：(a)妇女出现贫困的情况要多于男性；(b)妇女贫困的程度比男性更严重和(c)贫困在妇女中有发展的趋势，这特别与女性作为一家之主的比例上升有关。与男性相比，许多妇女，特别是农村地区的妇女从贸易自由化对其生产和消费，从经济危机和从削减社会和劳动保护中受到更多不利影响。根深蒂固的性别不平等要改起来很慢：妇女仍然对子女护理承担主要责任，并且性别收入差距历来极大。

贫困有着女性的面孔

大多数灾害对穷人的打击往往最大。穷人生活在灾害高发地区，居住在不结实的居所，危机时刻对农产品价格低和失业没有抵御能力，而且没有安全网可以退避。此外，由于穷人已经处在生存的边缘，即使一个小小的外部打击也足以威胁到他们的生存。但脆弱的不仅仅是赤贫的人。在1997-98年金融危机期间，大约有3千万人突然之间变成穷人。在韩国，6百万中产阶级中的64%滑入低收入阶层，从而创造了一批“新穷人”或曰“过渡穷人”²⁸。

贫困与脆弱性密切相连

2004年12月26日发生的海啸灾难着重说明了贫困的持续挑战，也突出强调了为实现可持续减贫要解决穷人脆弱性问题的重要性。据亚洲开发银行估计，除了失去谋生手段的人处于贫困的边缘之外，还有将近150万人在海啸这场大灾难中加入到“新穷人”的行列(见方框2.3)。

²⁶ ILO: 《劳动力市场主要指标，第三版》(日内瓦，2003年)，第122页。另见 N. Majid: 《发展中国家中有工作穷人人口的规模》，2001/16号就业文件，网址：<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/pub1/ep01-16.htm>。

²⁷ ILO: 《2004-05年世界就业报告》，同前，表1.2，第24页。

²⁸ 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会: 《在一个迅速全球化时期的可持续社会发展》，同前，第14页。

方框 2.3. 海啸给贫困带来的影响

发生在 2004 年 12 月 26 日的海啸其经济影响在地方和社区一级已经日益深切地被感受到，海啸将大量的已经处于贫困中的人拖向赤贫。转瞬之间失去了房屋和任何其它财产并失去了工作，使得日常活动陷于瘫痪状态。恢复的范围和所需时间的长短要取决于受影响的部门，以及如何对恢复进程加以管理。要想恢复象在海啸这样一场自然灾害中失去的技能，可能需要有关社区多年的时间。下面的表表明在五个受海啸影响最大的国家中因这场灾难而滑到贫困线以下的穷人的数量。

在印度尼西亚，贫困的影响从地理上看集中在亚齐和北苏门答腊，从部门来看集中在农业和渔业。据估计，穷人从人数上说已经增加了 1 百多万，从而在国家人口普查比率之上增加了 0.5%。

在斯里兰卡，这场灾难打击了渔业社区，以及小商贩和其它临近海岸的企业。合计在一起的工作损失是巨大的，特别是在渔业部门，渔业部门的工作损失占全部工作损失的 80% 以上。据估计，这场灾难增加了约 287,000 名穷人，从而使国家人口普查比率增加了 1.5%。

在马尔代夫，海啸导致使基础设施广泛受到破坏。旅游业和捕鱼业都受到沉重打击。关于穷人的国家人口普查比率从 22% 大幅度上升到 35%，这反映为增加了 39,000 名穷人。

在印度的安得拉邦、喀拉拉邦、本地治理和泰米尔纳德邦这几个受海上影响的邦以及安达曼和尼科巴这两个受影响的群岛，穷人的数量估计总共增加了 644,000 人。由于印度人口众多，这样大的一个数字并没有显著地改变国家人口普查比率。

在泰国，穷人的数量估计增加了 24,000 人。

海啸也给受影响地区的在灾难发生前就已经处在贫困线之下的那些人造成了影响。由于生活必需品和诸如卫生保健之类的基础服务短缺，这些人中的许多人更加深陷贫困。

尽管生命损失巨大，无家可归和流离失所的人数量众多，但这一灾难对宏观经济造成的影响是有限的，这主要是由于受到破坏的大都局限于农村地区，而不是主要的经济中心和人口密集的城镇及工业中心。但这一灾难给贫困造成的影响是巨大的，要想使对贫困的影响降到最低限度，有效而迅速的应对措施是一个关键。中央和地方政府以及国际社会需要共同努力，以克服各种眼前的和长远的问题。在宏观层面，政府应该致力于健全的宏观经济管理，以求能出现“V”型恢复，因为恢复进程的时间越长，对穷人的影响就越严重。在部门一级，地方参与决策将有助于确定和优先化最迫切需要的方案。为建立独立当局以确保对恢复资金的透明使用所作的努力，可以加速恢复进程，因为这些独立当局能够更好地贯彻落实方案。除其它事情外，政府执行的目标明确的方案需要首先实现就业创造和提供学校及保健中心。通过公共工程计划实现就业创造可以提供收入，建设对社会有用的基础设施和重启增长进程。

更广义而言，援助的流入和吸收受影响国家的政府参与恢复计划的制定与执行，将为重新恢复基础设施建设的活力，针对建立地震和海啸早期预警制度开展地区合作，以及不仅仅使因 12 月 26 日的那场灾难而成为穷人的那些人，也使灾难以前已经处于贫困的那人摆脱贫困提供了一个机会，或换言之，为“建回更好的生活”提供了一个机会。

海啸的贫困指标和贫困影响

国家	基年	总人口 (千人)	穷人人数 (千人)	国家人口普查 比率(%)	新增穷人 (千人)	新国家人口 普查比率(%)
印度尼西亚	2002	212 000	38 584	18.2	1 035	18.7
斯里兰卡	1995	17 280	4 355	25.2	287	26.6
马尔代夫	2004	300	66	22.0	39	35.0
印度	1999	1 001 000	261 261	26.1	644	26.2
泰国	2002	63.430	6 216	9.8	24	9.8

资料来源：Citigroup：《亚太经济学：海啸(2005 年)的经济影响》，引自亚洲开发银行：《2005 年亚洲发展展望》，同前，第 20-21 页。

贫困与冲突有关

贫困也与冲突相连。例如伊拉克，人均国内生产总值从上个世纪 80 年代的将近 5 千美元降到 90 年代的约 1 千美元。由于劳动力 40%以上目前失业，贫困急剧上升。阿拉伯被占领土的情况也不容乐观，2004 年，那里的“放宽的失业率”（包括那些失业但不积极寻找工作的工人）为 32.6%。²⁹

对减贫提出的挑战不能与公平提出的挑战脱离开来看。高度不平等限制了经济增长，并在减贫的道路上设置障碍。现有数据表明，在亚洲许多国家，收入不平等的现象在加剧³⁰。

不解决日益扩大的不平等就不可能有效地减贫

在西亚，在因石油而与外部市场联系在一起的社会实体或群体与那些已经处于边缘化的人之间存在着最大的收入不平等。该地区的一个主要关注就是那些被排挤在发展和财富分配之外的人将会越来越多地从文化上将自己与那些确立西方价值观的人区分开来，并且在追求平等的过程中可能求助于本土文化。³¹

从亚洲各国援引的那些实例表明了缩小收入不平等上取得进展与可持续减贫之间的联系。例如，马来西亚继上个世纪 70 年代对经济和社会再分配引入“新经济政策”之后，于本世纪初成功地将贫困从占人口的约 60%减少到 18%。³²世界银行关于中国的一份调查发现，改革起步时有着相对较大的不平等的那些省份在减贫方面面对双重障碍：它们其后的增长较低和穷人从该增长中获益较少。20 年前用来界定贫困的标准对在这一时期内其平均收入已经翻四番的经济来说已不再适用。中国完全可以说已经进入了这样一个发展阶段：对它而言，应该关注的不再是绝对贫困而是相对贫困。³³

就业挑战

创造更多更好的工作的压力

鉴于新进入劳动力队伍的人数众多，有工作的贫困出现的比率之高，以及在一个全球化的货物和服务的生产中劳动力市场越来越多地要取决于迅速转移，亚洲面对的最大挑战就是要创造足够数量的体面和生产性就业，这项工作特别是要以青年和妇女为重点。

²⁹ ILO: 《阿拉伯被占领土的工人处境》，局长报告附件，国际劳工大会第 93 届会议，2005 年，日内瓦。

³⁰ 在可以找到或多或少可进行比较的数据的 13 个经济体中，只有 4 个经济体在收入不平等指标方面有了些许改善，而其他 9 个经济体在过去的 20 年中收入的平等状况恶化了。联合国亚洲及太平洋经济社会委员会：《在一个迅速全球化时期的可持续社会发展》，同前，第 30 页。

³¹ 联合国西亚经济和社会委员会：《ESCWA 地区 2004 年经济和社会发展调查》，同前，第 3 页。

³² 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会：《在一个迅速全球化时期的可持续社会发展》，同前，第 32 页。

³³ M. Ravallion; S. Chen: 《从成功中学习：如何理解中国对贫困取得的(不均衡)进步》，载于《金融与发展》(华盛顿特区)2004 年 12 月，第 16-19 页。

就业的挑战就是不仅要增加就业的数量，而且特别重要的是要提高就业的质量。有工作的穷人在亚洲全部受雇人员中占有很高的比例，因此，如果要想做到持续减贫，提高劳动生产率是绝对必要的。对保护工人的安全与卫生要给予注意也是必要的，特别是处在迅速全球化这样的条件下，全球化可能会导致职业安全与卫生危害加剧和出现新的危害——“体面劳动必须是安全劳动”。根据国际劳工组织的估计，亚洲每年约有 1 百万名工人死于工伤和职业病——这当中还不包括数量更多的工人，由于是处在较差的工作条件中和接触职业安全与卫生危害，这些工人的劳动生产率和生活质量因此而受到影响。

就业弹性一直偏低

亚洲创造就业的记录一直未能做到与它的开放性和增长记录相符。就业弹性一直偏低。国际劳工组织的估计指出，在 1991 至 2004 年这一段时间里，东亚产出增长的就业弹性为 0.09, 东南亚和亚太地区为 0.41，南亚为 0.33，中东和北非为 0.90。计算亚洲一些经济体的就业弹性的一份联合国亚洲及太平洋经济社会委员会调查介绍了比较成功的新的制造业产品出口国和作为据称被转移到发展中国家的那些工作岗位的最重要的一些目的地。该调查得出了就业弹性大都偏低这样的结论：“相对于产出而言就业弹性低占上风这种情况指出了下面这样一个事实：全球化和自由化条件下的增长结构与就业的增多并不完全相符”。³⁴

近期的趋势表明，东亚的强劲的经济增长并没有因此而创造就业。³⁵在过去的十年中，劳动生产率有了很大的提高[中国每年增长 6.3%，韩国 4.3%，香港(中国)1.7%]，而且该次地区离实现千年发展目标 1 也不远。但失业在中国和韩国都在继续盘升，人们听到的共鸣是“不创造工作的增长”。特别是在韩国，随着劳动密集型产业面临来自中国的强有力的竞争，人们越来越担心那里的制造业部门将会被“挖空”。韩国的许多公司已经迁往中国，以便充分利用后者较低的劳动力成本——尽管如方框 2.4 所表明的那样，中国的不断上升的劳动力成本可能意味着在那里做生意越来越不“便宜”。然而，在阅读方框 2.4 的时候，重要的是要指出，为了进一步证实实际单位劳动力成本不断上升这一现象，还需要更加详细地进行研究，而且低劳动力成本并不是外国在中国投资的唯一原因。另外一个重要的原因就是向这个巨大的国内市场出售货物。³⁶

³⁴ 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会：《在一个迅速全球化时期的可持续社会发展》，同前，第 72-75 页。

³⁵ 关于不同次地区就业趋势的几段文字是对 ILO：《2004-05 年世界就业报告》，同前，第 1.2 节加以概括而得出的；ILO：《全球就业趋势(日内瓦，2004 年)和《全球就业趋势简况(2005 年 2 月)》，网址：www.ilo.org/trends。

³⁶ 例如，一个估计说，建在美国的中国跨国公司其产品的 70%是在中国的市场上出售，而余下的才出口。

方框 2.4. 劳动力短缺和成本不断上升：中国正在失去它的竞争力吗？

13 亿人口的中国真的会用尽它的工人吗？在其迅速发展的经济中的许多最重要的部分，这个答案正在变得越来越肯定。据估计，中国的东南部地区目前短缺 2 百万名工人。劳动力短缺正在迅速影响中国作为一个廉价劳动力资源的形象，并威胁到作为全球化生产基础的沿海出口加工区。位于中国南部的一些公司正在抱怨它们招聘不到足够数量的廉价工厂工人和体力劳动者。随着人口转型速度的加快，以及另一方面，如果继续以目前这种危险的高速开办工厂，那劳动力短缺的局面预期将会进一步恶化。

这些短缺已经将最低工资上推到与泰国的同等的水平，并且大大高于孟加拉国、越南、柬埔寨和印度尼西亚的最低工资水平。一个生产旅游鞋工厂中的中国工人的收入比越南的同类工人高 30%，比印度尼西亚的同类工人高 15%。除工资增加了之外，位于中国的公司为了留住工人还要提供多种多样的附加福利。其它大公司正在将生产搬迁到诸如越南这样的成本较低的国家，或转往劳动力比较便宜的中国内地。不断上升的成本正在使越来越多的人对中国如何才能在全球化的生产体系中保住其竞争地位感到担心。

对造成劳动力短缺背后的原因值得一提。特别重要的是，这一短缺与缺少特定技能和培训有关——以致有经验的熟练工人不能强有力地影响工作的提供。对于每一个有经验的熟练工人而言，有 88 个职位空缺在等着他，而对于每一个工厂技术人员而言，有 16 个职位空缺在等着他。一个与此有关的原因是工厂没有在工人培训方面投资，工厂所做的就是“只管使用工人而不管其培训”，因为工厂不指望本身是来自农村地区的移民的这些工人在公司会待上很长的时间(平均 2.1 年后就会转而从事其它的工作)。

由移民劳动力来支撑的沿海经济特区这种结构越来越难以保持下来。尽管农村仍然有着许许多多的就业不足的工人，但他们对“移民梦”的态度越来越现实(这部分是由于信息和通信技术的迅速普及)，因而不大愿意远离家庭到几千里地以外每日在单调的工作岗位上从事着长时间的工作。

对熟练工人和有管理才能的人来说，市场甚至可以说是紧俏的。熟练工人和技术人员正在利用目前这种严重短缺的形势要求两位数的工资增长。去年，深圳每 10 名管理人员中有一名，北京每 12 名管理人员中有一名调动了工作。招聘、保留工作人员并使其地方化目前在许多位于中国的公司的议程中占首位。

资料来源：T. Fuller：《中国出现工人短缺：前面等待的是更高的价格吗？》国际先驱论坛报，2005 年 4 月 20 日；同上：《工作场所：制鞋厂、鞋厂工人和今日的全球劳动力》，同前。《中国人的问题》，摘自《经济学家》，2005 年 4 月 14 日。

在东南亚和太平洋地区，失业率上升了 2 个百分点，并且就业一人口比率比 10 年前的要低。比失业率(2003 年为 6.3%,这个比率相对而言仍然低于世界的许多其它地区)更重要的是就业不足的比率，据估计这个比率是不低的，特别是在印度尼西亚和菲律宾，这也有助于说明为什么有工作的穷人的比率相对较高。每个工人所实现的增值存在着巨大的差别，特别是在农业部门。东南亚各国已经或接近实现了千年发展目标 1，而太平洋各岛国却不太可能做到这一点。

海啸给工作损失造成的影响

2004 年年末之际的海啸也对工作和生活造成了严重的影响。³⁷在印度尼西亚，在受海啸影响的地区有 60 多万名工人失掉了工作和收入来源，失业率可以临时从 6%上升到 30%或 30%以上。在斯里兰卡，由于失掉了工作和出现了其它的中断现象，致使 40 多万名工人被抛入贫困，失业率据估计达到 20%或 20%以上。在泰国，依靠捕鱼为生的 3 万个家庭和依靠旅游业为生的 9 万个家庭失掉了谋生的手段。在印度，估计表明，约 270 万人失掉了工作或谋生手段。

在南亚，失业率和就业一人口比率在过去的 10 年中变化不大。从劳动生产率的提高和可靠的国内生产总值增长率来看都有了一些改善，这两个方面的改善确实帮助创造了一些工作岗位，但对新进入劳动力队伍的人而言，也只能算是杯水车薪。所创造的就业大多在非正规部门。那些生产率高的部门从不断扩大的劳动力队伍中只吸收了极少数的人。总的说来，有工作的穷人的人数在这段时间里增加了，目前已占全部就业人数的 40%。将平均每人每日 1 美元这种贫困作为目标是可以实现的，但如果到 2015 年要在全部就业人数中将每人每日 2 美元作为有工作的贫困，就将需要增长率达到 10%以上——这已经超出了历史上的增长率。

西亚面对着巨大的劳动力市场压力——至少在过去的 10 年间，失业率徘徊在 12%附近，而且青年失业率达到了世界的最高水平和每年都有迅速增多的青年人口进入劳动力队伍。与亚洲的其它地区相比，西亚的劳动生产率收益较低。³⁸产油国比不产油国的劳动生产率高得多。如果西亚要想为新进入劳动力队伍的人和目前的失业人员提供足够数量的工作的话，据估计，这一地区到 2020 年将需要近 1 百万个工作岗位，这相当于目前就业水平的两倍。³⁹

³⁷ ILO: 《局长报告: 第四份补充报告: 国际劳工组织对印度洋地震和海啸灾难的应对措施》，GB.292/16/4 号文件，第 292 届理事会，日内瓦，2005 年 3 月。

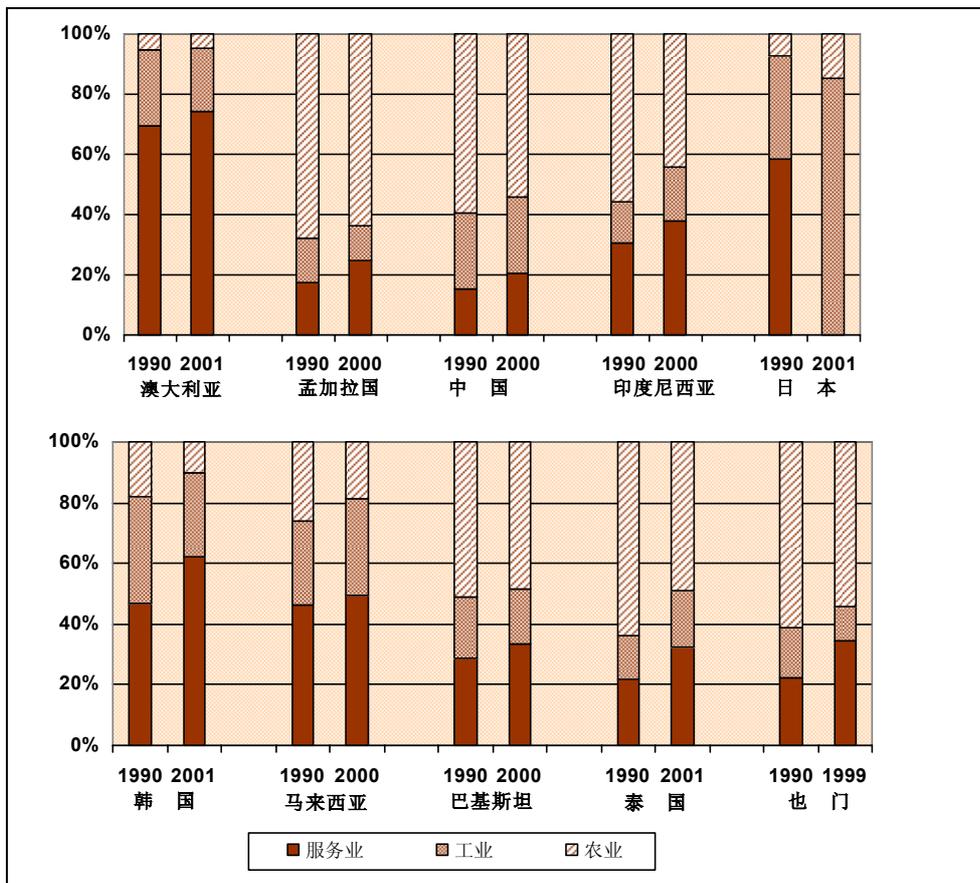
³⁸ “面对劳动力的迅速增长，中东和北非上个世纪 90 年代的情况是弱势的产出绩效，其结果是每个工人的产出几乎没有什么大的提高——如果说有提高的话”。世界银行：《解放中东和北非的就业潜力》，同前，第 6 页。

³⁹ 同上，第 1 页。

就业构成不断变化

处于发展中的亚洲的就业模式表明出现了显著的部门转移(见图 2.3)。⁴⁰ 在中国、韩国、柬埔寨、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、泰国和巴基斯坦——其中的许多国家是该地区增长得最快的经济体，农业就业所占的份额大量减少。与此同时，一些亚洲国家——韩国、蒙古、新加坡和日本——工业就业所占份额出现了下降。另一方面，服务业部门在中国、韩国、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国和日本都扩大了。

图 2.3. 1990 至 2000/2001 年期间部分国家的按主要经济部门分类的就业百分比变化



资料来源：ILO：《劳动力市场主要指标，第三版》，同前。

因此，这些国家经济发展进程的特点不是因工业化而创造就业，而是就业从农业向服务业转移。制造业实现了产出增长，但就业增长出现在服务业。中国和马来西亚的情况特别引人注目。在这两个国家，产出变得越来越

制造业出现产出增长，服务业出现就业增长

⁴⁰农业部门包括农业、狩猎、林业和渔业。工业部门包括采矿和采石业、制造业、建筑业和公用事业。服务业部门包括批发和零售业、餐饮和旅馆业、交通、仓储和运输业、金融业、保险业、房地产业和商业服务，以及社区、社会和个人服务。

就业集中在 非正规经济

工业化，而就业则越来越以服务业为定位。⁴¹ 西亚的情况也是如此，农业部门已经在削减工人并且不再能吸收剩余劳动力，制造业就业处于不增不减的状况，而服务业部门在吸收劳动力方面已经在发挥着主导作用。⁴²

亚洲各经济体的结构调整也带来了非正规经济的发展。全球竞争和技术进步已经越来越使中小企业将部件和投入物资的生产转包或外包给第一层、第二层和第三层的供应方。处于全球化生产系统低端的那些人中的许多人都是工作在非正规经济中的微型企业里或者是家庭工人。从工作的质量差、非生产性的和无报酬的角度看，非正规经济的特点就是在体面劳动方面欠帐。此种就业不受法律的承认或保护，并且提供很少的或不提供社会保护，不享受工作中的权利以及缺乏代表性和话语权。尽管这当中的联系并非总是单纯的，⁴³但不可否认的是，是贫困迫使许多人接受了非正规经济中的没有吸引力的工作，而且从此种工作获得的低收入又造成了贫困的恶性循环。

定义问题和缺少全面的可靠数据，使得对非正规经济的衡量问题变得复杂了。⁴⁴但现有数据仍然表明非正规就业构成了亚洲非农业就业的约 65%(北非是 48%，拉美是 51%，撒哈拉以南非洲是 72%)。在可以找到数据的那些亚洲国家，作为非农业就业的一部分的非正规就业从印度的占 83%，到印度尼西亚的 78%，到菲律宾的 72%，到泰国的 51%，以及到阿拉伯叙利亚共和国的 42%。

非正规经济中那些人或者在小型的和 / 或未注册的非正规企业中从事着自营就业，或受雇从事非正规工作以获取工资。现有的关于非正规工资工人的量化资料极少，这类工人中包括零工或散工、家庭佣工、不在工厂内部工作的产业工人(特别是家庭工人)、不申报的工人，以及没有固定合同、工人福利或社会保护的非全日制或临时工人。但关于自营就业的统计数据表明此类工人在 1980 到 2000 年期间有了增长，从占全部非农业就业的四分之一上升到约占三分之一，其中以南亚(从 40%增加到 50%)和西亚(从 13%增加到 24%)增长得最多。在农业之外，与服务业(29%)或工业(27%)相比较，自营就业在商业中所占的比重更大(44%)。⁴⁵

⁴¹ 在 1993 年至 2002 年期间，马来西亚工业产出在国内生产总值中所占份额增加了 7.3%，但工业就业所占份额没有任何变化。服务业产出所占份额下降了 2.5%，但服务业就业的份额增加了 6.2%。在中国，工业产出所占份额增加了 3.7%，但工业就业所占份额下降了 2.1%；服务业产出所占份额仅增加了 0.8%，而服务业就业的份额就增加了 7.8%(然而，中国的部门数据更难以说明问题，因为这些数据中不包括“未恰当地予以界定的”就业，此类就业 2001 年为 24.9%)。

⁴² 世界银行：《解放中东和北非的就业潜力》，同前，第 104 页。

⁴³ ILO：《体面劳动与非正规经济》，国际劳工大会第 90 届会议，日内瓦，2002 年，第 33 页。

⁴⁴ 例如，见 ILO：《劳动力市场主要指标》，同前，第 260-265 页；及《非正规经济中的妇女与男子：统计写照》(日内瓦，2002 年)。

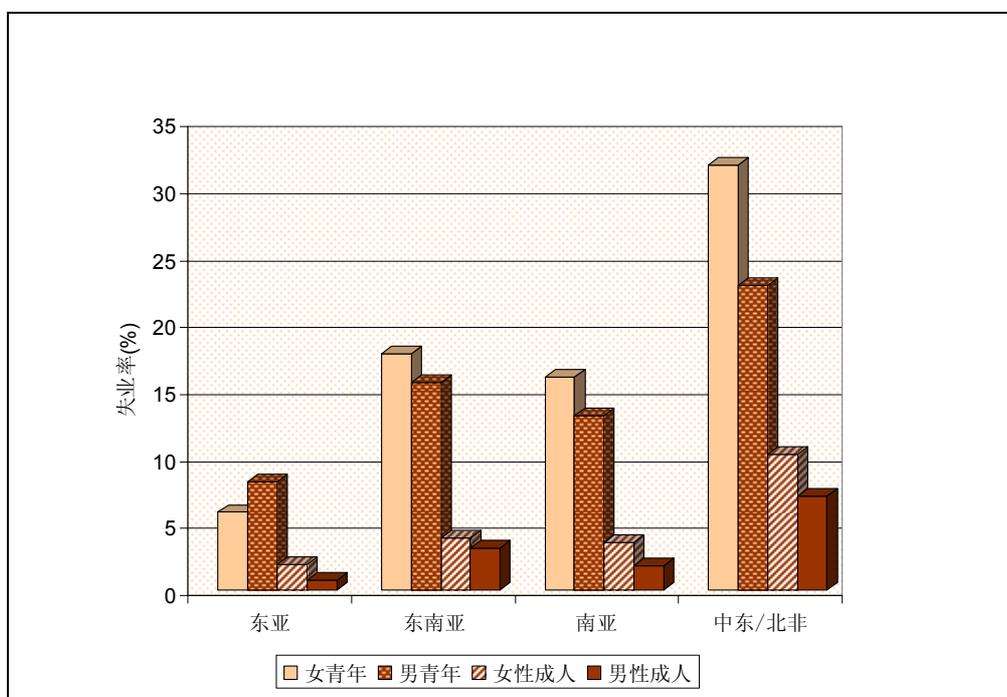
⁴⁵ ILO：《非正规经济中的妇女与男子》，同上，第 22-23 页。

青年就业的挑战

与世界上的其它地区一样，亚洲失业上升对青年人的打击最大。当前的事实表明，劳动适龄人口中青年人占最大份额的次地区(西亚和南亚)青年失业的现象最严重(见图 2.4)。尽管青年人越来越有可能在教育制度中呆更长的时间，以致他们的劳动力参加率会趋于下降，但创造就业的压力仍在加剧。

除了占世界童工的 60%以上(见方框 2.5)外，亚洲还在世界上没有工作的青年人中占 52.2%。2003 年，亚洲有 4,640 万名青年人失业。⁴⁶西亚的 2003 年为 25.6%的青年失业率是世界上最高的。为青年人创造生产性就业的挑战对西亚而言也最大，特别是与世界上的任何其它地区相比，西亚还正在经历着最高速度的劳动力增长。另外一个相关问题是西亚的中等和高等教育的毕业生中失业水平也相当高。⁴⁷

图 2.4. 按次地区和性别划分的 2003 年青年和成人失业率



资料来源：ILO：《青年的全球就业趋势》(日内瓦，2004 年)，图 5。

在 1993 年至 2003 年这段时间里，东亚的青年失业率从 4.8%上升到 7%，东南亚从 8.8%上升到 16.4%，南亚从 12.8%上升到 13.9%。在一些太平洋岛屿国家，每年寻找工作的青年人是所提供的新工作的 7 倍。⁴⁸

⁴⁶ 引自国际劳工局的数据：《青年的全球就业趋势》，(日内瓦，2004 年 8 月)。

⁴⁷ 世界银行：《解放中东和北非的就业潜力》，同前，第 92-93 页。

⁴⁸ 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会：《在一个迅速全球化时期的可持续社会发展》，同前，第 90 页。

方框 2.5. 亚太地区的童工问题

在亚太地区(不包括西亚), 据估计有 1.27 亿年龄在 15 岁以下的从事工作的儿童, 这一数字在世界各地这一年龄组中从事工作的儿童中是最大的(2000 年, 世界上的 5 至 14 岁这一年龄组中从事工作的儿童总数估计达到 2.11 亿人)。如果将 15 至 17 岁年龄组中从事最恶劣形式的童工劳动的那些儿童也包括进来, 则童工的实际数字要高得多。在这样小的年龄, 他们在矿山、农业、建筑业和砖厂、渔业和汽车修理站、在家中和在妓院从事着长时间的劳动, 往往是一周中的每一天都在工作。

在童工的出现中起作用的那些因素包括家庭贫困及文盲, 缺乏了解, 没有机会接受基础教育和高质量教育, 缺少技能, 成年人失业率高和就业不足, 一些经济部门需要廉价劳动力, 性别歧视, 在政治和军事冲突、自然灾害和危机期间进行的招聘。

为从尽可能早期消除童工现象所做的努力要集中在:

1. 消除绝对恶劣的童工形式。这些童工形式从根本上违反儿童的基本人权, 对年龄在 18 岁以下的所有人都应该绝对加以禁止。亚洲至少有 660 万名儿童是这些最恶劣的童工形式的

受害者, 其中包括一切形式的类似于奴隶的做法、利用儿童从事非法活动、贩卖儿童、让儿童从事卖淫及色情业, 以及在武装冲突期间招募儿童当兵;

2. 从事国家立法所界定的有害工作的童工, 此类工作可能是合法活动, 但仍会给儿童的健康、发育和幸福带来损害。亚太地区常见的有害部门包括在农业、小规模制造业、采矿业、捕鱼业、建筑业、服务业、制砖业、采石业、礼花生产、运输业、制锁业、玻璃生产、外科器具生产、地毯编织和火柴工厂中从事工作。从世界范围看, 总数为 2.46 亿从事工作的儿童中约有 1.71 亿儿童接触有害工作。据国际劳工组织局估计, 亚洲的年龄在 5 至 17 岁的儿童中有 1.04 亿儿童和 5 到 14 岁的儿童中有 6,200 百万儿童在从事被认为有害的工作。对于 5 到 14 岁年龄组的儿童, 几乎没有从性别上加以区分, 但在 15 至 17 岁年龄组中, 57%是男孩, 43%是女孩。亚洲的一些国家对在有害部门中从事工作的儿童的数量已经做了估计。例如菲律宾, 那里从事工作的年龄在 5 至 17 岁的 4 百万儿童中有 240 万名儿童接触有害工作。在印度, 有 200 百万儿童在有害的产业中工作。

对一些国家中从事工作的儿童人数的估计

国 家	从事工作的儿童(5-14 岁) (百万人)	从事工作的儿童(15-17 岁) (百万人)	最近一次估计的年份
孟加拉国	4.69	2.73	2002-03
柬埔寨	1.516	0.76	2001
印度	11.28	不详	1991
印度尼西亚	1.437	3.439	1999
尼泊尔	1.98	不详	1998-99
蒙古	0.037	0.032	2002-03
菲律宾	2.18	1.84	2001
斯里兰卡	0.48	0.45	1999
巴基斯坦	3.3	不详	1996

资料来源: ILO: 《每个儿童都被计算在内: 关于童工的新的全球估计》(日内瓦, 2002 年; ILO: 《一个没有童工的未来》, 根据《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》的要求编写的综合报告, 报告 I(B), 国际劳工大会第 90 届会议, 日内瓦, 2002 年; 另见 ILO: 《打击亚洲和太平洋地区的童工现象: 取得的进展与挑战》, 向第十四届亚洲区域会议提交的报告, 2005 年。

青年失业率与成人失业率之比从数字上很好地说明了青年工人和成年工人的不同结局。在东亚，2003 年青年人失业的危险是成年人的 3 倍。在东南亚，青年失业率与成人失业率之比在 1993 至 2003 年的 10 年中从 3.9 倍上升到了 4.8 倍。南亚的这一差别最大，青年人失业的可能性几乎相当于成年人的 6 倍。在西亚，这一差别是 3.3 倍。

青年特别是女青年
比成年人更容易失业

女青年比男青年更有可能失业。只有东亚的女青年的失业率比男青年的要低(5.8%对 8.1%)。正如图 2.4 所表明的那样，在亚洲的其它地区，失业率上的性别差别东南亚是 2.1%，南亚是 2.9%，而西亚的最高，为 9%。

然而，公开失业仅仅是冰山的一角。失去信心的情况在增多。困难的劳动力市场条件导致一些青年人特别是青年妇女放弃了寻找工作的努力而游离于劳动力市场之外——尽管如果向其提供工作的话，他们能够而且愿意工作。更大量的现实是他们没有社会保障和没有家庭可以供养他们，或有着需要他们供养的家庭，大多数的青年人因此无法做到成为公开失业者或成为失去信心而不找工作的工人。他们除了寻找他们所能够找到的任何工作或谋生来源之外别无选择。此类工作不是旅馆和旅游业、快餐业、零售业、电话中心和通信工作中的低生产率、低收入的服务性工作，农业，就是其它形式的不稳定的非正规就业。许多青年人被迫“自我压价”，接受低于他们教育水平的就业形式——这种教育和就业之间的不对称代表了人力资源投资的浪费。那些年龄在 15 至 17 岁的青年中还有很大一部分人是童工，他们中的许多人是处在最恶劣的童工劳动形式中。

青年人中存在的
就业不足、失去
信心、“人才外
流”和自我压价

青年人构成了从农村涌入城镇寻找工作的移民的主体。越来越多的亚洲青年妇女也到国外去工作，她们主要是在家政服务业、劳动密集型制造业和娱乐业中工作。她们受到的剥削和虐待，包括被贩卖，是国家议程和国际议程越来越给予重视的一个关注。在天平的另一端，青年在受过教育和有技能的劳动力向西方移民的“人才外流”中也占了很大部分。青年劳动力由南方向北方移民使得那些输出国正在失去它们在人力资本方面的投资。

妇女就业

在亚洲全球化的最初几年，由于当时的趋势是就业女性化，特别是在出口生产中，妇女曾被看作是全球化的主要受益者。1985 至 97 年这段时间目睹了参加劳动力的妇女的数量大量增多，特别是在东亚和东南亚国家，这些国家当时正在经历着迅速的工业化和全球化。性别差距因此缩小了，至少从参加劳动力的数量上看是如此。

就业女性化的速度
已经放缓或已经扭转

然而，工作女性化似乎在上个世纪 90 年代初达到了顶峰。自那时以来，甚至是在开始感到 1997 年金融危机的影响之前，这一女性化进程就已经

不仅不再那样明显，而且事实上已经开始走下坡路。⁴⁹当金融危机到来的时候，曾经使得女工对雇主而言更有吸引力的那些特点——雇用和解雇上的灵活性和其劳动力合同更加非正式、且没有工会的支持——使得她们比起男工人来更容易失掉工作。

衡量是否朝着实现关于性别平等和向妇女授权的千年发展目标 3 取得进展的一个“正式”指标是妇女在非农业工资就业中所占的份额。在亚太地区的 27 个国家中只有 12 个国家可以找到数据，妇女所占的份额从诸如泰国和斯里兰卡等国家的接近半数，到中国、菲律宾、韩国和印度尼西亚的约 40%，到南亚和西亚的不足五分之一或十分之一的最小份额。⁵⁰

然而，这一“正式”指标不足以反映妇女就业的实际情况。从一开始，非正规就业在非农业就业中就占有很大的比重，而妇女的非正规就业主要是自营就业，而不是工资性工作。妇女作为自营就业者在非农业就业中所占的比重正在以比男性所占比重更快的速度增长着——这种情况并不能清楚地说明这一数据是否反映了妇女在寻找其它类别的就业方面面临着更大的困难，以致她们为了生存而不得不“自我创造”工作。

关于性别平等和向妇女授权的千年发展目标 3,在教育上而不是在就业方面取得了更大的进展

一些补充指标表明，亚洲各国在千年发展目标 3 的教育部分而不是在就业部分方面取得了更大的进展。在教育上，除了南亚以外，亚洲的许多国家已经在中等教育上实现了性别平等，有比男孩还要多的女孩进入学校学习。在青年妇女的扫盲上也取得了重大进展，特别是在西亚，但在南亚，妇女的识字率仍然大大低于男性。⁵¹

从男女所受的不同待遇上看工作条件，挑战仍然是巨大的。就业朝着女性化发展的趋势是与雇主在竞争日益加剧的环境中打算寻找下面这样的工人有关，这些工人要是“管理当局更易于驾驭的、对其恭顺的、不太可能组织工会的、因其保留工资和期望工资较低而更愿意接受较低工资的，以及可以利用诸如结婚和生子等生命周期标准而更易于将其解雇的”。⁵²

工资上的性别差距依然没有缩小。⁵³妇女构成了亚洲有工作穷人的三分之二；在危机形势下，妇女失掉工作和生计的可能性比男性要大得多。失业和对找工作失去信心在妇女中往往比在男性中的比率要高。将西亚作为一个整体来看，女性的失业率几乎比男性的要高近 50%。自营就业的妇女缺少组织和话语权，与男性相比，她们在获得生产性资源和新技术方面面临着更大

⁴⁹ 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会：《在一个迅速全球化时期的可持续社会发展》，同前，第 95 页。

⁵⁰ 联合国妇女发展基金(UNIFEM)：《世界妇女在 2002 年取得的进步：性别平等和千年发展目标》，第 2 卷(纽约，2002 年)，表 4，第 32-33 页。

⁵¹ 同上，第 14-29 页。

⁵² 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会：《在一个迅速全球化时期的可持续社会发展》，同前，第 94 页。

⁵³ 见 ILO：《亚太地区的劳工和社会趋势》，同上。

的困难。根深蒂固的性别不平等是难以改变的：妇女仍然对没有报酬的照料家庭的工作承担主要责任。

劳动力迁移的挑战

劳动力迁移的增长

对就业和劳动力政策的重大挑战之一是劳动力迁移。亚洲的人口趋势和不平衡的发展模式表明，劳动力迁移不仅将会继续，而且将会发展。取决于对其管理的好坏，在一个竞争日益加剧的全球化环境中，该地区人力资源——熟练工人和非熟练工人——流动的增多可能成为比较优势的一个独特的来源。

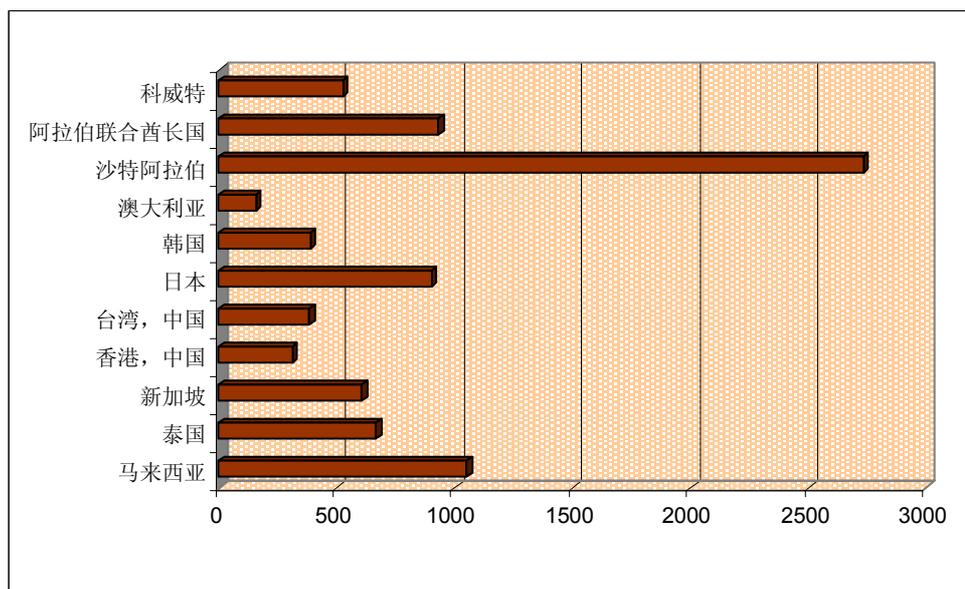
在过去的 20 年中，亚洲地区作为一个整体其总的劳动力移民数量以每年 6% 的比率上升。⁵⁴这意味着移民增长的速度比原籍国劳动力增长的速度平均要快两倍多。在 1995 至 2000 年期间，亚洲本身所吸收的每年离家到国外去工作的 2,600 万名亚洲工人的比例不断扩大。约 1,400 万名移民工人去了日本、台湾(中国)、韩国、香港(中国)、新加坡和马来西亚。由于是近邻和有着以前移民的关系，印度洋次大陆的工人大都去沙特阿拉伯、科威特和其它海湾合作理事会国家，但在马来西亚的来自孟加拉国的种植园工人、在新加坡的来自斯里兰卡的家庭佣工，以及在韩国的来自尼泊尔的建筑工人的数量也都有了显著增加。与此同时，由于泰国的人均收入远远超过了它的那些近邻的收入，泰国与缅甸和老挝人民民主共和国接壤的很长的边境线已经成了活跃的移民战线。图 2.5 表明了 2000 年一年左右部分亚洲国家和地区中亚洲劳动力迁移的规模。

亚洲的移民工人代表着海湾合作理事会成员国劳动力总数的 40-70%。在东亚的主要移民接纳国家，它们构成了这些国家劳动力总数的 4.2% 以上。在新加坡，移民占该国劳动力的 28%。这些百分比都可以被转化成巨大的数字。令人感到吃惊的还有每个国家的移民工人人口相当高的增长率，甚至是在前所未有的金融危机期间。

一些移民原籍国所报告的劳动力外流的增长速度是令人感到震惊的。在印度尼西亚，上个世纪 80 年代初期的年劳动力外流量估计只有 36,000 人。到了 90 年代末期，这个数字就已经增长到每年将近 40 万人。孟加拉国的劳动力迁移从 1990 年的 103,000 人增加到 1997 年的 381,000 人；斯里兰卡从 1992 年的 125,000 人增加到 1999 年的 180,000 万人。菲律宾仍然是劳动力的最大供应者：本世纪初向所有目的地的年外流量代表着该国劳动力的约 1.4%。

⁵⁴ M. Abella: 《亚洲劳动力迁移的推动力量》，国际海事组织：《2003 年世界移民问题：为处于流动中的人管理迁移挑战及其对策》报告的第 11 章(日内瓦，2003 年)。

图 2.5. 2000 年左右部分亚洲国家和地区中亚洲移民工人的人数(千人)



资料来源: M. Abella。

亚洲的一些国家既是移民的来源地又是移民的目的地。例如, 泰国接纳许多来自缅甸、柬埔寨和老挝人民民主共和国的没有技能的移民, 但它也将本国工人送到包括以色列、日本和台湾(中国)等其它国家和地区。

移民工人集中在 就业阶梯的底部 和顶端

亚洲移民工人的大多数处于就业阶梯的底部, 从事着当地人不愿意做的肮脏、危险和困难——被称为“3D”——的工作, 一旦这些工作成为“移民工作”, 它们就往往会成为永久性的移民工作。这些工作中包括商品农业、建筑业、劳动密集型制造业、家政服务业和清洁及餐饮服务业中的工作。

在天平的另一端, 亚洲的移民是专业人员和高度熟练的技工——菲律宾的护士和教师流向西亚和工业化国家, 孟加拉国的医生去了马来西亚, 印度的软件工程师和设计人员去了美国——从而造成了原籍国“人才外流”。造成人才外流的因素还有亚洲的青年到外国留学, 学成后就留在了当地。在1990-1999年期间, 获得美国科学和工程博士学位的外国毕业生留在美国的比率分别为占来自中国留学生的87%, 占来自印度留学生的82%, 占来自韩国留学生的39%。⁵⁵

随着亚洲的公司越来越多地对外投资和成为跨国企业, 亚洲人在“公司内部调动”中所占的比重也越来越大, 从亚洲的更加充满生气的地区调到世界的其它地区。在贸易和外国直接投资不断扩大的过程中, 亚洲的专业人员和管理人员越来越多地是在跨国公司的内部劳动力市场范围内调动。

⁵⁵ 经济合作与发展组织(OECD): 《拥有高技能人员的国际流动, 政策简介》(巴黎, 2002年)。

亚洲劳动力迁移 的女性化

劳动力迁移女性化的全球趋势在亚洲特别明显。截止于 2000 年，东亚和东南亚女性移民的人数估计已经超过男性移民的人数(500 万比 490 万)。西亚地区现有的 760 万女性移民估计占该地区全部移民的 48%。除西亚外的主要目的地是香港(中国)、马来西亚和新加坡；而女性移民主要来自印度尼西亚、菲律宾、斯里兰卡和泰国，妇女占这几个国家的移民劳动力的至少三分之二。

亚洲的女性劳动力移民主要集中于数量十分有限的由女性主导的职业。这些职业与传统上的女性作用有关，主要是家庭佣工工作和“娱乐”业。⁵⁶虽然从事这些工作并非一定就受剥削，但工作本身所处的环境往往导致她们极有可能受到虐待和剥削。女性移民在家庭帮佣工作中的重要性可以从下面的事实中得出判断：在香港(中国)，她们的人数在 2000 年达到 202,900 人以上，而在马来西亚，2002 年有 155,000 名有证件的和更多的没有证件的移民家庭佣工。

亚洲劳动力的流动性日渐增大而提出的一些问题

劳动力的流动性日渐增大为亚洲的决策者提出了一些严重的问题：

- **对人力资源的生产性利用：**工人自愿跨国界流动可以看成是该地区的人力资源从生产性不高的就业转往生产性更高的就业的人力资源再分配。尽管光是相对工资可能不足以准确地反映劳动力使用的相对生产率，但工资差别的规模往往是如此之大，使得任何人都难以无视与劳动力市场的某种结合所带来的好处。数量极其众多的低技能的劳动力移民为了寻找工资更高的工作到外国去——而这些人他们在他们自己的国家中往往并没有受到充分的利用，这种现象一定会使所有的各方都能从中大大获益。对移民的接纳国而言，大量的低成本的外国劳动力使它们能够在很短的时间内实现物质基础设施的高度现代化，在经济快速增长的时期内稳定物价，能以较低的价格提供各类服务，并使得这些国家有可能实现其雄心勃勃的公共卫生和教育目标，还不用说扩大了主要的经济部门。
- **通过移民减少了贫困：**对移民的原籍国而言，劳动力迁移也是有利的。移民对减贫显而易见有积极的影响。一些世界上最大量的移民汇款接收国是在亚洲。这些汇款使得贫困的移民家庭能够让其子女有较高的生活水准和接受更好的教育。由于移民在住房方面投资具有“多重效应”，此类投资因而对地方经济有着重大的影响，而且移民从国外学到的一些技能也已经证明会有助于其在国内开创一些新的产业。对一些国家而言，工人的汇款是其外汇收入的唯一的最重要的来源。2002 年，国外侨民的汇款占汤加国内生产总值的 48%，占萨摩亚的 21%，占瓦努阿图的

⁵⁶ ILO: 《防止对女性移民工人的歧视、剥削及虐待：资料指南》，小册子 1，《导言：为什么将注意力集中于国际女性移民工人的身上》(日内瓦，2003 年)。

非正常移民的数量不断增多反映出关于移民的管理和保护问题

13%。⁵⁷2002-03 年，移民汇款占孟加拉国国民生产总值的 6%，占印度的 3.1%，占巴基斯坦的 7%，占斯里兰卡的 6.5%，占菲律宾的 8.6%，占印度尼西亚的 4.7%，占泰国的 1.8%。2004 年，向中东和北非汇去的汇款达 170 亿美元，占向所有发展中国家所汇款项的 13.5%。⁵⁸

- **非正常移民和非法移民的问题越来越大：**亚洲各国的大量移民工人是非正常的或没有合法文件的移民。随着对外国人入境、停留和就业的法律限制不断增多，越来越多的移民成了非正常移民。他们或是通过欺骗性的或非官方的途径进入目的地国或没有获得有关国家的正式的居住或就业身份。巴基斯坦和印度各有 100 万以上的非正常移民，诸如沙特阿拉伯、泰国和马来西亚等其它国家此类移民也少不了多少。亚洲地区作为一个整体而言，每 4 名移民工人中可能就有 1 名非正常移民。在泰国，这种情况 2000 年达到了临界点，据估计，相对于每 1 名登记了的外国工人，就在将近 5.5 名没有合法证件的工人，这种情况促使该国有关当局开展了一个大规模的合法化计划。大量的和数目不断增多的非正常移民，指出了对移民要加以管理的问题的规模之大，也指出了移民的保护问题的严重性，因为处于非正常地位的移民对剥削和虐待几乎没有反抗能力。
- **人口走私和贩运呈上升之势：**如果旅途很长，非正常移民通常要向偷渡的组织者付费，这些人将偷渡者藏在卡车里或船上，向偷渡者提供假证件或贿赂移民局官员。从东亚运送工人到北美或欧洲，偷渡的组织者可能向每位偷渡者收取多至 3 万美元的费用。⁵⁹作为未经法律允许的旅行代理人，偷渡的组织者向心甘情愿的顾客提供服务。根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》(2000 年)的规定，“偷运移民”系指为直接或间接获取金钱或其它物质利益，安排非某一缔约国国民或永久居民的人非法进入该缔约国。人口贩运则涉及到使用暴力、胁迫或欺骗的手段去剥削工人，将人看作是商品，而且不要求跨越国界——虽说同一拨人或一帮人往往既搞偷运移民也搞人口贩运。⁶⁰被贩运的移民是受害者，因此不应受到刑事检控。⁶¹这一现象的性质意味着没有这方面的可靠统计数据。然而，人口贩运之所以引起人们关注的一个重要原因就是妇女和女孩比起男子和男孩来更容易成为贩运的受害者，特别是被迫进入卖淫和其它形式的性剥削行当，但也有的是为了对其劳动进行剥削和使其成为当代形式的奴隶。

⁵⁷ 亚行：《对穷人的优先关注作出响应》，同上，第 48 页。

⁵⁸ 世界银行：《2005 年的全球开发资金：资金调动和管理的脆弱性》(华盛顿特区，2005 年)，第 28-29 页。

⁵⁹ ILO：《在全球经济中为移民工人谋求公平待遇》，报告六，国际劳工大会第 92 届会议，日内瓦，2004 年，第 40 段。

⁶⁰ 同上，第 41 段。

⁶¹ 见《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》(2000 年)。

- **使临时移民保持临时性是各国政府的一个主要关注，为此往往采取违反国际劳工组织原则的措施：**亚洲地区的迁移制度大体上是建立在临时性外国工人政策之上的，因为对外来移民特别是对那些没有技能的劳动者，仍然抱着比较拒绝的态度。除了澳大利亚和新西兰之外，这一地区没有任何国家认为自己永久性迁移采取开放的态度，除非他们是优秀的人才或是公民的家庭成员。在官方政策允许的情况下，没有技能的外国工人的就业通常是以为期一年的可延期的工作许可证为基础的。此种政策既不利于移民工人在支付较好工资的工作岗位上呆上较长的时间，而从保留受过培训的工人来看，此种政策也不符合雇主的利益。将临时的工人移民排除在社会保障的范围之外，将他们与特定的雇主绑在一起，限制他们调往某些地点，以及不允许家庭团聚只是为了让临时工人不要呆得太久而采取的少数一些措施。
- **对工人而言，迁移仍然是一项危险而昂贵的计划：**亚洲的劳动力迁移大体上是由私人中介而不是由国家经营的招聘机构组织的。亚洲的迁移过程的商业化程度之高——这在其它地区是没有的，说明了为什么这一制度得到了迅速发展。但这里也存在着严重的欺骗和滥用问题，因此迁移对许多移民工人来说也是一件费用高昂和危险的事情。管理移民劳动力的供应问题和为其提供保护问题的政府对政府的劳动协议属于非常规的例外。移民送出国欲对迁移过程加以管理的努力其有效性因接纳国勉强同意或不愿与其达成协议而大受限制。例如，原籍国已经采取了措施单方为其国民确定了最低工资标准，结果却发现其国民由于要价太高而被排斥在市场之外。
- **保护各项基本权利：**由于移民工人所签订的雇用合同或由于其政府所达成的协议的执行，移民工人经常地被剥夺了组织权利和集体谈判权利。移民工人往往还被剥夺了寻找更好的工作的可能性，因为对于变更雇主有着种种的限制，甚至是在移民连续合法就业了多年之后。在一些国家，由于雇主在工人抵达之后没收了他们的护照和旅行证件，移民工人发现他们自己的处境与奴隶不相上下，尽管这种做法是违背政策的，但普遍受到容忍。更恶劣的是关于将不得怀孕作为女移民工人能够继续居留和就业的条件规定。
- **就业条件：**合法或正常移民的身份并不是能够保护移民不受歧视、不受剥削和不接触健康和安全隐患的保证。对不同国家开展的调查一再揭示，移民工人从事同样的工作比本地工人的工资要少很多(往往只有一半)，还不用说他们被排除在社会保障的保护和其它的工人福利及权利之外。由于往往集中在经济的那些管理较差的部门，女移民工人常常是超时工作而没有加班工资，不允许她们有周休日，甚至体罚的情况也屡见不鲜。政府对这些问题并非视而不见，但很少有政府建立有对这些问题进行监督和找到解决办法的制度(诸如劳动监察)。

3. 亚洲国家间日益走向一体化

亚洲的全球化 and 区域化

全球化和区域化的巨大力量为上一章所介绍的劳动力市场和就业挑战推波助澜。全球化力量为有的人创造了机会，给有的人带来了威胁，分化了“赢者和输者”，既创造了就业又丧失了就业，凸显了不平等的竞争条件，扩大了收入差距，对那些没有能力在快速的世界市场中竞争或利用全球化创造的机遇的人造成了严重的关切。亚洲欠发达的国家是这样描述它们的全球化经历的：“大谈特谈市场，实际准入很少；大谈特谈就业，工作都跑往别处；大谈特谈生活改善，只见别人生活改善。”¹

随着亚洲国家越来越面对来自全球的竞争，区域内部的相互依赖和一体化也在加强。贸易、投资和资金流动越来越多地在亚洲内部发生。各种类型的自由贸易安排正在涌现，并常常包括劳工和就业问题。在跨国企业业务运作的推动下，亚洲国家正越来越多地通过生产体系相互联系起来。亚洲的移民体系已经造就了一个区域性的劳动力市场。成员国的(次)地区组织一直在加强一体化和合作安排，以便更好地集体管理全球化的挑战；这些(次)地区组织正在越来越多地处理体面工作的关切。

亚洲的贸易区域性突出

过去 30 年间，区域内部的贸易增长了六倍以上，² 部分原因是来自区域内部，特别是来自中国的进口需求增加了。中国迅速壮大的城市中产阶级代表着货物和服务得以最终消费的、日益重要的市场。这种来自快速扩大并日

亚洲内部贸易的增长快于其与世界其它地区的贸易

¹ 全球化的社会影响世界委员会：《亚洲的对话》（曼谷，国际劳工组织亚太地区办事处，2004年），第 26 页。

² 联合国贸发会议：《2004 年贸易和发展报告》（纽约和日内瓦，2004 年），第 45-46 页。

益富裕的城市社会的消费需求日益提高的现象也出现在其它快速发展的亚洲国家，并成为区域内贸易日益增长的关键因素。

该区域是通向中国 工厂的“传送带”

将生产程序重组，变成区域生产网，这才是更为重要的因素并且导致了区域内工业供应品和中间货物贸易流量的增加。加强了的区域内部生产共享做法以及中国作为区域内贸易主要枢纽的崛起是亚洲情况的关键特征。

最近几年，中国对欧洲联盟(欧盟)和美国的贸易出现了可观的顺差，但是，对其东亚和东南亚九个主要贸易伙伴的贸易却也出现了可观的逆差。³ 这些变化反映了全球生产体系的调整：中国从其九个主要区域贸易伙伴进口中间部件，在制造业下游生产阶段拥有强大的比较优势，扮演着组装中心的重大角色并将最后货物出口到非亚洲工业化经济体。

亚洲两个正在崛起的巨人：中国和印度之间日益增长的贸易和投资特别对未来也是具有重大意义的。在从钢铁到纺织品到信息技术服务等日益广泛的产品领域，这两个国家正日益共同竞争，而不是互相竞争。两国也正试探合作领域，例如，在能源和商用飞机的市场作为联合采购的伙伴：“大家曾一度说是中国而不是印度，后来又说是中国对印度——但是，如果您看一下任何数量的部门，实际情况更有可能是中国同印度一道。”⁴ 两个巨人的崛起对世界的资源需求、经济的重心和力量的平衡所产生的影响将是巨大的。为适应这种变化而作出调整被证明总是困难的。中国和印度的崛起很有可能造成所有挑战中的最大的挑战。⁵

来自西亚最大数量的出口依然以其它亚洲国家为目的地。同时，其它亚洲国家是向西亚出口的第二大出口国集团(仅次于欧盟)。在西亚内部，区域内贸易非常有限。世界银行正在劝告西亚“在增长来源方面作出三项转移：从石油部门向非石油部门转移；从以国家为主的投资向面向市场的私人投资转移；和从受保护的进口替代活动向面向出口的活动转移。强化贸易是这三个转移的核心。”⁶

贸易的放开是否已经转换成就业增长？

一些东亚和东南亚 经济体严重依赖贸易

从以总贸易额(出口+进口)占国内生产总值(GDP)的百分比比率定义贸易开放度来看，东亚和东南亚远远领先于世界其它发展中地区(见图 3.1)。1993-2003 年世界平均数为 47.6%，但是，一些东亚和东南亚国家已经超过了 100%。香港(中国)和马来西亚的贸易—GDP 比率超过 200%。最近几年，中国

³ 香港(中国)、印度尼西亚、日本、韩国、马来西亚、菲律宾、新加坡、台湾(中国)和泰国。

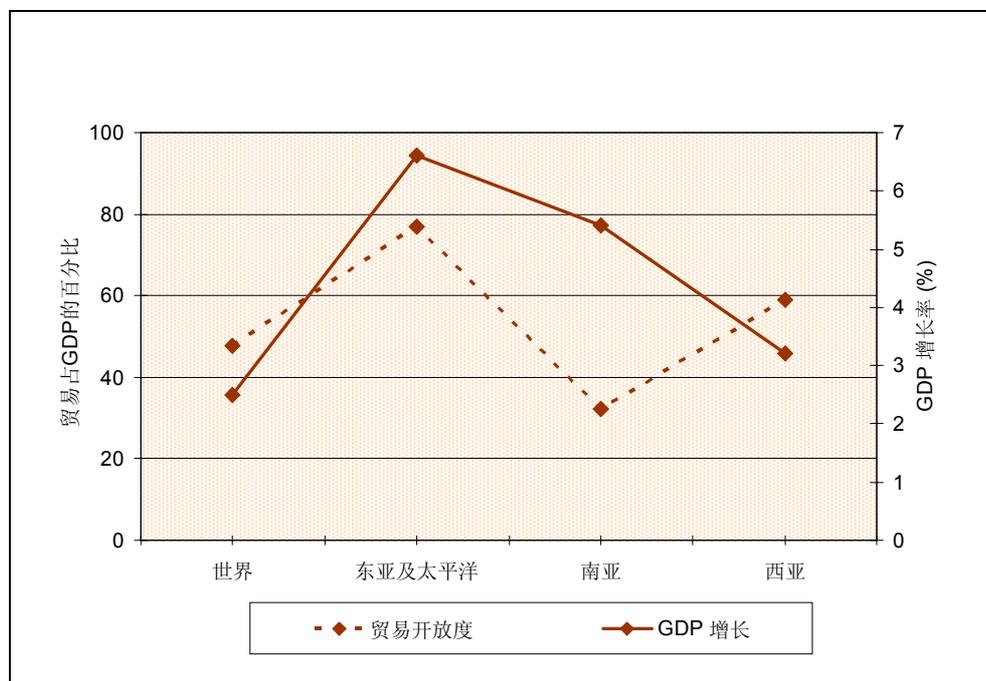
⁴ 金融时报：《正在崛起的亚洲巨人，印度和中国：增长、合作和竞争的前景》，报告和采访特别系列(2005 年 4 月)，第 8 页。

⁵ 同上，第 5 页。

⁶ 世界银行：《与世界接轨的中东和北非的贸易、投资和发展》，(华盛顿特区，2003 年 8 月)，第 19 页。

的贸易开放呈现最为急剧的增长；仅中国就占世界贸易增量的 1/5 左右，这不仅是由出口而且还由进口所驱动，其中日益增多的进口源自其它亚洲国家。

图 3.1. 经济增长与贸易开放(1999-2003 年的平均数)



资料来源：世界银行：《世界发展指标》，在线(2005年1月)。

然而，关键的问题是贸易的放开是否已经转换成就业增长。图 3.1 显示贸易增长一般来说刺激了 GDP 的增长，进而应该对就业产生有利影响；但是，该关系远非如此简单。

贸易自由化未对就业产生一致的影响

国际劳工组织的研究成果值得强调。⁷ 首先，能够将其出口基础从初级商品转向制成品的发展中国家就是那些实现了重大出口增长的国家。对其它发展中国家来说，出口或停滞不前或下降。

“从发展中国家两个集团的不同经历中得出的一个决定性的见解是，事先积累的‘制造业经验’对于从贸易自由化中获得好处来说是非常重要的。那些现已成为制成品重要出口国的国家在贸易自由化之前早已在保护主义的制度下发展起了相当规模的制造业能力。而另一方面，那些“被边缘化国家”没有形成此种能力，因而即使是在对初级商品的全球需求变得停滞和价格下降时也无法将它们的出口基础从这些商品转向制成品。”⁸

另一方面，“鉴于贸易自由化一般是与处于‘边缘化’的发展中国家的出口停滞或下降联系在一起，由此得出结论：贸易自由化在这些国家导致了就业条件的恶化，而不是改善。出口收入的停滞或下降对经济增长以及进

⁷ 有一份出色的总结，见国际劳工组织：《发展中国家的贸易、外国投资与生产性就业》，理事会第 291 届会议，就业和社会政策委员会，日内瓦，2004 年 11 月，GB.291/ESP/2 号文件。

⁸ 同上，第 4 页第 13 段。

而对就业增长产生不利的影响。此外，经济增长不足，连同初级商品国际价格的下降，形成了降低工资的压力。”⁹

这些调研所得出的结果是：虽然一些亚洲国家已经获益于贸易自由化，但是，不应该就此认为其它亚洲经济体会自动获益于更为开放的贸易体系。相反，“亚洲奇迹国家”的历史经验显示其它的改革至关重要。

多纤维安排的终止：

并非都是坏消息

2005年1月1日，全球贸易发生了一个大事。根据世界贸易组织(世贸组织)的规定，自1974年以来通过配额制度管制向欧盟和美国出口服装与纺织品的纺织品与服装协议(ATC)和多纤维安排结束了。多纤维安排的最终淘汰为顺畅的全球贸易铺平了道路，产生了赢家和输家并对亚洲国家造成重大的经济和社会后果。

赢家和输家

纺织品和服装贸易现在已经没有数量限制并由世贸组织现行的规则所规范。出口国面临日益激烈的竞争，同时，服装品牌和零售商拥有更大的巩固其供应基地的自由，将业务集中放在那些提供最好交易条件的国家。买家和工业分析家作出下列预测：

- **赢家：**中国和印度(在较小程度上)，两国拥有非常发达的本土纺织部门。对于充满活力的纺织品和服装出口国，多纤维安排一直妨碍了它们在发达市场的出口数量和份额。
- **输家：**菲律宾、毛里求斯、尼泊尔和供应大批量(廉价)服装市场的其它国家。
- **结果不能确定的国家：**孟加拉国、巴基斯坦、印度尼西亚、柬埔寨和越南；它们均具有作为有竞争力供应基地的潜力，但是也有严重的困难(腐败和安全问题)以及居高不下的非劳动成本(电、运输、仓储、公用事业和投入材料的税率)。这些国家是否会成为赢家或输家取决于工业和政府如何应对这一挑战。¹⁰

对于西亚，评估显示，“市场份额的潜在的丧失可能仅限于海湾合作理事会国家，因为这些国家被第三国出口商用作出口平台来规避配额壁垒。”¹¹ 这些国家没有与美国或欧盟签署任何优惠协定，因此，它们特别在趋于要求低成本劳工的服装部门容易受到市场份额丧失的损害。西亚国家完

⁹ 同上，第6/7页第22段。

¹⁰ 《符合道德的贸易倡议：多纤维安排的淘汰：谁受益？谁受损？》ETI论坛系列，伦敦，(2004年10月)，第7-8页。

¹¹ 例如，见M. Someya、H. Shunnar和T.G. Srinivasan：《中东和北非的纺织品和服装出口：过去的业绩、前景和后多纤维安排时代的政策问题》(华盛顿特区，世界银行，2002年8月)，摘要。

全被赶出世界纺织品和服装市场的担心似乎是没有道理的，因为存在着不同的市场缺口(例如伊朗的地毯和挂毯)、免配额和免税的出口机会(处于有资格工业区计划下的约旦和阿拉伯被占领土)和这些国家比邻欧盟市场。因此，西亚国家可以在变化迅速的高端项目上享有市场份额。

一个重大的关切是中国几乎会完全主宰后多纤维安排时代这一前景。一些调查显示，已经发生了生产向中国大规模的转移和单位价格下降的情况，以及目前中国是美国主要零售集团和品牌营销商的“首选供应国”。中国拥有巨大的低成本生产能力；该国庞大的工业基础意味着生产服装所需的许多材料可以在本地获得；该国还大大缩短了交货的时间。

但是，不能够想当然地认为中国的纺织品和服装出口在未来会是稳定的、有条不紊的和不间断的。中国的劳工成本正在上升。中国的电力短缺以及石油和煤炭运输与分配中的瓶颈已经打乱了生产和交货。此外，中国所走的发展道路是要增加技能和资本更密集产业的相对重要性和提高工资。虽然这不会妨碍中国的纺织品和服装工业扩大在世界市场的份额，但是，在中长期，这将会限制中国市场份额预期的增长。“随着中国消费者变得更为富裕，中国的市场有可能会吸收份额日益增大的本地产量。”¹²

为了实现初步的过渡和帮助平息那些担心纺织品和服装工业会崩溃的生产商游说团，自 2005 年 1 月 1 日起，中国自己对选定类别的纺织品和服装征收出口税。此外，中国在参加世贸组织后的过渡性安排将持续到 2016 年。作为中国入会的条件，成员国在 2008 年之前，有权在某些情况下特别针对来自中国的进口强制实行安全保障措施。例如，截至本文撰写时，美国正在考虑引用安全保障条款。

对于亚洲的许多最不发达国家，多纤维安排几乎成为打入发达国家市场的优惠准入渠道和逃避严酷全球竞争的保护伞。象孟加拉国和柬埔寨等国家在多纤维安排下能够建立起纺织品和服装工业并显示出很高的依赖程度。孟加拉国的纺织品和服装工业占工业品出口的 95%左右，提供 180 万份工作，可能还有 200 万工人间接依靠该部门谋生。¹³ 纺织品和服装的出口占柬埔寨出口的 87%，占尼泊尔和斯里兰卡出口总量的 50%左右，占巴基斯坦出口的 66%，占老挝人民民主共和国出口的 48%和占越南出口的 15%。¹⁴ 西亚的一些非产油国为了维持制造业的工作和出口，也逐渐依赖纺织品和服装。¹⁵

在大多数国家，纺织品和服装工业要求有各种类型的生产者，从拥有先进技术和外国市场联系、面向出口的企业，到拥有二手设备、主要面向本地市场的非正规经济中的家庭作坊，应有尽有。业已激烈的国际竞争将影响国

中国会主宰
市场吗？

对较小的出口国和
最不发达国家的影
响可能严重

受到最大影响的将
是中小企业和非正
规经济

¹² H. K. Nordas: 《纺织品和服装配额的淘汰所涉劳工影响》，工作文件 No. 224(日内瓦，国际劳工局部门活动司，2005 年 1 月)，第 viii 页。

¹³ 《符合道德的贸易倡议》：前引书。

¹⁴ 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)：2005 年亚太地区经济社会调查：应对冲击(纽约，2005 年)。

¹⁵ M. Someya, H. Shunna 和 T.G. Srinvasa: 前引书。

家工业，效率最高者受青睐，生产率最差者遭淘汰。工业组织的结构改造将产生好坏参半的影响，不仅影响到那些直接从事纺织品和服装生产的人，而且还影响到包括地方和国家流通体系在内的通过复杂的后向和前向联系与该工业有关的那些人。

只要挤走先前依靠剥削贫困工人生存的那些低效经营商，工作条件就会得到改善，因为规模更大的公司更有可能具有劳工标准意识。

年轻妇女非常容易 失掉工作和接受恶 劣的工作条件

特别是鉴于该产业的就业密集型特性，工作的丧失可能会严重。有关工作丧失的估算差别很大，部分原因是该行业缺乏可靠的工人统计数据。例如，有关潜在工作丧失的估算数，孟加拉国从 80 万到 100 万；斯里兰卡从 10 万到 30 万；泰国从 10 万到 20 万不等。似乎可以肯定的是就业形势会被打乱，工作丧失很有可能发生在中小企业、“低技术”和非现代化的工厂以及那些提供基本的“裁剪、缝纫和锁边”设施的经营者身上。

由于来自农村地区的女性青年移民构成了纺织品和服装部门低熟练劳动队伍的大多数，工作丧失和工厂倒闭可能会造成很高的社会成本。在这些失业和就业不足本已很严重的国家，很少有替代性创收机会。许多劳工权利积极分子担心工厂可能会“裁员和溜号”，任凭工人不仅失去工作，而且还拿不到拖欠的工资和其它福利待遇。留下的工人则担心加剧的竞争可能会导致雇主除了其它事项外，还要削减工资，并不兑现加班的合理补偿。

多纤维安排结束之后保持竞争力

在评估多纤维安排淘汰之后的前景时，有多种考虑。各国正在选择不同的道路：或如柬埔寨那样通过合理遵守劳工标准提高竞争力，或如孟加拉国那样通过低价格和低工资支撑竞争力。柬埔寨的努力已经产生了积极的结果和更高的潜力。“柬埔寨模式”肯定正在证明劳工标准可以维持一个国家的竞争力(见方框 3.1)。¹⁶

在孟加拉国的案例中，已经指出劳工成本低将依然是一项重要的因素，但是，仅有工资低是不够的。服装的大部分成本不是劳工，而是运送至零售点的物流过程。因此，如果孟加拉国要保持竞争力，就不得不既要改善其工厂的规模和熟练程度又要提高其基础设施的效率。¹⁷ 非常重要的是，孟加拉国可从柬埔寨模式中学到很多东西。

¹⁶ 第十四届亚洲区域会议报告第一卷《体面劳动在亚洲有关结果的报告，2001-2004 年》，也介绍了国际劳工组织/美国劳工部改善柬埔寨服装厂工作条件项目的积极结果，包括介绍国际买家将劳工标准作为一个关键因素的事实。

¹⁷ K. Bradsher: 《纺织品制造商的一些希望》，纽约时报(纽约)，2004 年 12 月 15 日。

方框 3.1. 劳工标准帮助柬埔寨留住客户

自多纤维安排终止以来，柬埔寨大多数的工厂赢得并保住了世界各地大型零售商的忠诚，不仅满足了他们对低成本生产的需要，而且还顾及他们要避免沾上对遥远血汗工厂中穷苦劳工剥削这一污点的愿望。为了使其新兴的服装工业在无障碍竞争的世界中继续运行下去，柬埔寨虽然还是非常廉价的服装产地，但是，却选择依赖外部监察员并扶持已经成为独立政治力量的、异常强大的服装工会。在各国努力在世界经济中建立或保住立脚点的时候，这些努力为其它试图摆脱朝谷底竞跑的国家指明了出路。

虽然由于配额的终止而丧失了进入美国市场的特殊准入条件，但是，柬埔寨政府、许多服装厂厂主和工会坚持采用更高的标准。各方均同意这些因素帮助柬埔寨躲过了正在整个纺织品和服装工业肆虐的动乱。由于服装工业提供了该国近 90% 的出口收入，工厂厂主正在开始利用其可观的政治影响力，促使政府处理抬高成本的腐败问题。

“我们在配额结束之后继续实施我们的劳工标准，因为我们知道这是我们继续有买家的原因。如果我们不尊重工会和劳工标准，这无异于杀鸡取卵。”——柬埔寨商业部长。

“纺织品工业中的劳工计划对于柬埔寨而言，要比任何其它发展计划更为重要，因为我们知道工资是直接付给了柬埔寨的工人并提高他们的生活水准。”——柬埔寨负责发展问题的无任所大使。

“纺织工人的工会是该国已有的最好的机构之一”——美国驻柬埔寨大使。

“国际劳工组织的存在是我们决定继续留在柬埔寨的一个重要因素。”——GAP 时装发言人。

资料来源：Elizabeth Becker: 《柬埔寨的服装厂商顶住了中国人的巨大挑战》，纽约时报(纽约)，2005 年 5 月 12 日。

后多纤维安排时代为推动纺织品和服装业工人的体面劳动带来了机遇：

- 第一，受影响的工人需要通过工会或其它代表组织参与解决方案的设计。斯里兰卡最近设立的多利害攸关者特别工作队(在第十四届亚洲区域会议报告第一卷中作了介绍)就是一个通过三方社会对话处理该问题的例子。
- 第二，以竞争力与劳工标准之间的积极联系为重点的知识发展和倡导将是至关重要的。
- 第三，随着品牌和零售商为应对该安排的淘汰而合并其供应链，买家就有机会坚持采用合理的劳工标准并尽可能在整体供应链中更好地监督标准的遵守情况。主要零售商也可与供应方共同努力来改善劳工标准。
- 第四，双边的贸易协定帮助了一些生产国。区域内的各国建立一体化纺织品和服装供应链在后多纤维安排时代可能也是一个具有吸引力的和竞争力的替代办法(见方框 3.2)。

推动实现体面劳动的机会

方框 3.2. 后多纤维安排时代的东南亚国家联盟

区域一体化安排可以帮助东南亚国家联盟(东盟)成员国抓住后多纤维安排时代的潜在机遇。

首先,东盟成员国之间一体化的纺织品和服装供应链可以对付发达国家施行的原产地规则的钳制。例如,对于来自最不发达国家的无配额免税出口,加拿大的市场准入倡议要求至少有 25%的进口含量,而欧盟则有一个区域累计的规定。单个的最不发达国家根本不能满足这些相对严格的规则要求,但是联合起来则能够达标。

此外,这种供应链可以发掘发达国家纷纷将纺织品和服装生产设施向境外转移而预期带来的投资资源和专门知识。另外一项刺激措施是纺织品和服装是为加速东盟成员国一体化而选出的 11 个优先部门之一。

纺织品和服装区域一体化也能使东盟国家有能力与印度和中国开展有效竞争。例如,2000 年,印度的纺织品和服装的劳动生产率指数与印度尼西亚(纺织品为 158、服装为 148)、马来西亚(209 和 151)以及菲律宾(140 和 145)相比,均为 107。专业化的方式也不一样,印度主要侧重于纺织品,而东南亚国家则主要专于劳动密集型的服装生产。当然,东盟国家还需要在人力资源、基础设施和政策环境方面作出不断的改进,但是,它们有潜力与印度的竞争力一比高低——虽然与中国相比情况可能不一样。

然而,从商业常识上讲,买主过分依赖中国作为唯一的供应国是不明智的。因此,东盟国家的一体化供应链可以作为中国之外的另一供应来源选择或补充。东南亚加强这一供应链也会使该区域的经济体有能力在世界范围内同其他供应商的主要市场进行更为有效的竞争。

资料来源: T. Wattanapruttipaisan: 《无配额世界的审时度势》,曼谷邮报,2005 年 2 月 10 日,星期四。

亚洲内部的投资增长迅速

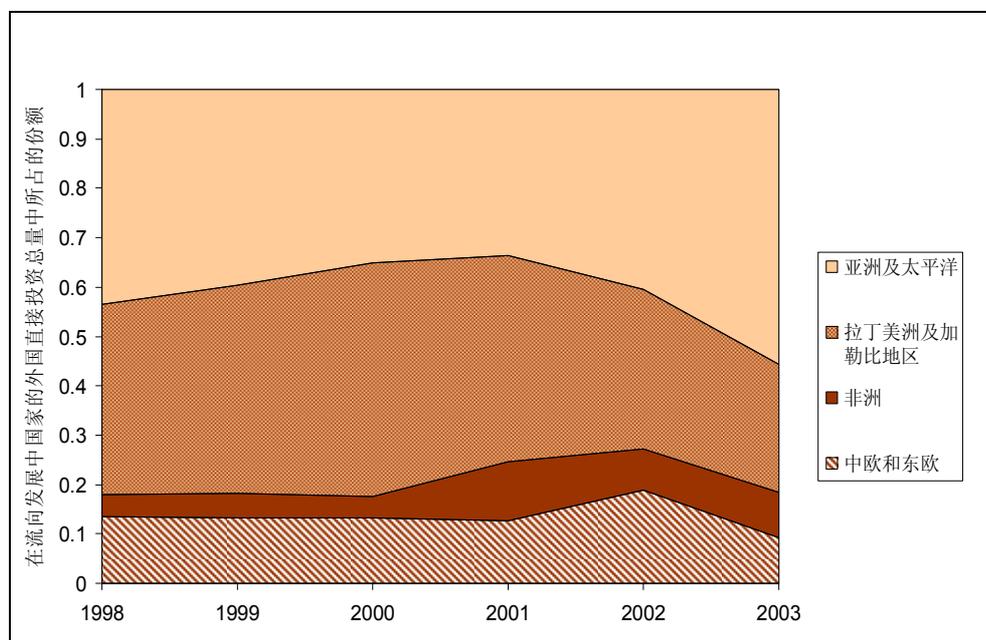
发展中的亚洲——
发展中世界最大的
外国直接投资接受
者和最大、增长最
快的外向投资者

亚洲依然是发展中世界外国直接投资最大的接受者(见图 3.2),但是,流入量很不平衡。经济增长快速的国家吸引到更多外国直接投资,而政治局势紧张的国家则吸引到的投资较少。¹⁸ 2003 年,中国、香港(中国)、新加坡、印度、韩国、马来西亚、文莱达鲁萨兰国和泰国八个经济体占流入亚洲和太平洋的外国直接投资的 82.5%,占发展中世界流入总量的 51.5%。外国

¹⁸ 贸发会议:《2004 年世界投资报告:向服务业转移》(纽约和日内瓦,2004 年),第 49 页。

直接投资的预期前景也依然看好：联合国贸易和发展会议(贸发会议)所调查的最大跨国企业中，几乎有五分之三的公司预期外国直接投资在今后两年会增加。¹⁹

图 3.2. 发展中国家外国直接投资净流入的区域分布



资料来源：根据贸发会议：《2004年世界投资报告：向服务业转移》，前引书，附件B。

中国是世界上第二大外国直接投资接收国(仅次于卢森堡)，这同时反映出跨国企业将业务转移至中国并扩大其在中国的业务以及合并和收购数量的增加。2003年，流入韩国的外国直接投资主要由金融和电信业的合并和收购所驱动。在东南亚，资金主要流向新加坡、马来西亚、文莱达鲁萨兰国、泰国和越南，而印度尼西亚正在经历投资撤出。在南亚，印度业绩突出：其服务业部门，特别是信息通信技术工业是外国直接投资流入最为活跃的。太平洋岛屿占流入该地区的外国直接投资的份额非常小，不到1%。2003年，西亚占外国直接投资的份额约为亚太流入量的4%和全球流入量的0.25%。

2003年，亚洲发展中地区占发展中经济体外国直接投资总外流存量的四分之三和总外流量的五分之四左右。主要的投资者有香港(中国)、中国、大韩民国、马来西亚、新加坡、台湾(中国)和印度。亚洲国家外流的外国直接投资有很大一部分是流向本区域内的其它国家，因此南南外国直接投资的流量正在增加。

亚洲外国直接投资提供者的增长可以追根溯源至一些因素，包括亚洲公司的能力正在提高，他们有着很强的出口导向以及他们需要在海外获取技术、品牌和战略资产。例如，为了应对国内激烈的竞争，马来西亚制造企业

¹⁹ 同上，概览，第xix页。

正在印度尼西亚和越南设立企业，中国正在对印度尼西亚、缅甸和也门等国投资，以获取石油和其它自然资源；印度的信息技术和相关软件公司正在发达国家投资，而印度的呼叫中心和业务流程外包公司正在菲律宾和墨西哥设立外国分公司。

日益增多的 区域内投资

亚洲内部的投资在快速增长，亚洲国家在金融上越来越多地相互结合起来。区域内部投资的扩大部分原因是生产从成本较高的地点向成本较低的地点转移。在 2001-02 年，东亚和东南亚经济体内部和之间的外国直接投资占这些区域流量的 49%。发展中国家的政府一直在鼓励南南之间的外国直接投资流动。²⁰ 区域一体化安排也影响了这些国家内部的投资并加快了将各次区域纳入更为广泛的生产网络的进程。

外国直接投资好快参半的就业和劳动力市场影响

外国直接投资的流入量提供了估测跨国企业在一国的存在和影响的方法。除了增加产出和收入外，给亚洲东道国带来的潜在益处在于外国投资带来更好的技术(虽然在多大程度上获益取决于该技术是否通过波浪效应传给国内企业和其它外资企业)；增加东道国内部的竞争；典型地导致国内投资的增加；加强出口市场准入；和帮助填补东道国的外汇缺口。²¹ 然而，外国直接投资就业影响的经验性证明非常零星，无法作出简单的一般化归纳。²²

就业影响取决于外 国直接投资的类型

在短期，外国直接投资的就业影响很不一样，视项目是新工程投资、合并还是收购而定。在合并和收购的特例中，由于公司重组和实行合理化，就业可能会减少。在中国，外国直接投资进入与人员过剩的国营制造企业合办的合资企业，有证据显示产生了负的就业影响，因为外国直接投资的进入促进了结构调整的必要程序。²³ 在更为开放、扭曲较少的马来西亚和泰国经济中，跨国企业在面向出口的劳动密集型工业中占据的突出地位，加上快速的经济增长，使得劳工短缺和实际工资的增长加速出现。就业影响也取决于对本地公司，特别是对无力竞争的中小企业是否产生强大的“排挤效应”以及跨国企业是否引进了资本密集型技术。另一因素是外国直接投资是进入制造业还是服务业：证据显示，一般而言，服务业的外国直接投资每投入一个美元所产生的就业不如制造业的外国直接投资。虽然，平均而言，外国服务分

²⁰ 例如，中国通过向中国投资者提供优惠贷款、退税和投资保险，鼓励对外的外国直接投资。马来西亚政府通过与印度、菲律宾、越南、坦桑尼亚联合共和国等国签署特殊协定鼓励南南外国直接投资流动。截止 2003 年末，印度政府已经签署了 51 项双边投资条约和 41 项双重征税条约。

²¹ 亚洲开发银行(亚行)：《2004 年亚洲发展展望，第三部分：亚洲发展中地区的外国直接投资》(牛津大学出版社、纽约，2004 年)，第 219 页。

²² 全球化社会影响世界委员会：《一个公平的全球化：为所有的人创造机会》(日内瓦，国际劳工局，2004 年)，第 81 页。

²³ 亚行：《2004 年亚洲发展展望，第三部分：亚洲发展中地区的外国直接投资》，前引书，第 225 页。

公司的雇员所受的培训和报酬都优于制造业的雇员，但是，这些分公司的直接创造工作的潜力要低于制造业的分公司。²⁴

“可获得的经验性证据强有力地显示，一方面通过外国直接投资所产生的就业的数量和质量不同于国内投资所产生的就业。与同一行业的国内企业相比，跨国公司分公司一般雇用熟练水平比较高的劳工并取得更高的劳动生产率。它们也付更高的工资给高熟练工和低熟练工，虽然高熟练工的最低工资趋于高些。隐含的意义是，在生产同等产出量时，虽然跨国公司分公司创造较少数量的工作，但是，工作的质量却要高于国内企业。”²⁵

亚洲国家庞大的储备积累：一件令人担忧的事

亚洲外汇储备在三年时间内翻了一番，达到 2 万亿美元。拥有 1,000 亿以上美元储备的所有 7 个经济体(日本、中国、台湾(中国)、韩国、香港(中国)、新加坡和印度)均在本区域。²⁶ 西亚也是一个重要的净资本输出地区。过去 30 多年，接近 8,500 亿不变值美元的往来账户盈余却未能转变成区域内的投资。²⁷

巨大的储备积累虽然可以防范未来的债务危机，但却令政策制定者和资本市场参与者相当头疼。相当一部分的新的积累不仅没有用于国内生产性投资，反而用于美国的国库券投资，帮助填补美国往来账户中很大一部分的赤字。²⁸ 储备的积累显示发展中的亚洲在全球金融体系中的利害关系日益增多。这种情况再加上国内流动性资金积累过度，使得金融体系的风险评估和风险管理成为经济活动中日益关键的方面。

虽然从储备的增加角度看，资本正在流出本地区，但是，自 2000 年以来，私人资本(债务和股权)的净流入量一直在上升。证券资本的流入趋于在资本市场和货币市场产生很高程度的变幻莫测性和不确定性。亚太区域占“新兴市场”组合股权净流量的近 90%。私人资本向亚洲的流动部分原因是美国往来账户赤字居高不下，对美元的信心不足。国际投资者正在将其资产向亚洲经济体转移。对区域货币即将升值投机的“热”钱源源涌来，给资金的流入推波助澜。还令人担心的是私人资本并不是主要流向需要基础设施发展融资的国家；而是流向那些目前不需要外资进行发展融资的国家。对于这些国家，问题不是缺乏投资，而是投资过多，导致经济的过热。

加速的储备积累，
而不是生产投资

与货币投机有关的
短期私人资本流入

²⁴ 贸发会议：《2004 年世界投资报告：向服务业转移》，前引书，第 137 页。

²⁵ ILO：《发展中国家的贸易、外国投资和生产性就业》，前引书，第 9-10 页，第 34 段。

²⁶ 亚太经社会：《2005 年亚太地区经济社会调查：应对冲击》，前引书，第 22 页。

²⁷ 联合国西亚经济社会委员会(西亚经社会)：《2004 年西亚经社会区域经济社会发展调查：内容提要》，E/ESCWA/EAD/2004/3(纽约，2004 年)，第 6 页。

²⁸ 世界银行：《2005 年全球发展融资：动员资金和管理易受害性》(华盛顿特区，2005 年)。

有很大一部分的短期私人资本被吸引流入中国，是因为尽管中国利率很低但预期人民币币值会重新调整。中国中央银行一直在收购这些流入的资金并以更高的利率投资于美国的国库券，从而填补美国的预算赤字，而不是在中国内部进行实际的投资。汇率与美元挂钩(如马来西亚)和/或拥有这种资本流入(如印度)的其它亚洲国家也日益担忧这种流入对汇率的影响会破坏经济的稳定。变幻莫测的汇率妨碍了国家为平衡效率与公平性而采用审慎的劳动力市场政策和就业政策所做的努力。

信息技术驱动服务在亚洲的“登岸”

“可交易性革命”

在金融、旅游和零售贸易等传统服务业，或在最近向私营部门开放的行业如电、水或电信，大多数的服务业外国直接投资一直是以国内市场为诉求的。关键服务业的不断自由化和放开进程导致外国直接投资越来越多地流入原先由国家或国内私营部门公司所主导的工业。只有通过外国直接投资设立本地业务机构或使用诸如许可权授予等非股权安排，才能在外国市场提供“传统”形式的服务全球化。

然而，新的信息通信技术已经促成了服务业的“可交易性革命”。信息通信技术的革命为可贸易的服务业中面向出口的外国直接投资开辟了出路。随着更多的服务功能变得可以直接交易，涉及服务的国际生产体系正在建设之中。这会为处于各发展阶段的国家带来巨大的潜在益处。许多服务在提供的技术上正在快速变化，而服务水平在提高竞争力方面发挥着日益重要的作用。制造业活动本身也拥有稳步增长的服务内容(市场营销、维修服务、研究与开发、设计和物流)，其中有许多正越来越多地外包给专业供应商。追求效率的服务业外国直接投资正日益增多，可贸易的服务范围也在扩大。

正通过将服务从母公司转移到外国的分公司(有时称为涉及外国直接投资的“自营式外移”)，从内部来开展为信息技术驱动服务寻找一些全球性的货源，而有的则在国际范围内进行，外包给第三方服务提供商。目前，外包的范围从信息技术的单个方面到将需要行使和管理的整个公司的服务职能全部撤出客户的所在地并转移至不同的国家。方框 3.3 介绍了发展中国家现在出口的、范围广泛的服务。

方框 3.3. 服务被转往境外

下列是一些现在跨境出口的服务例子：

视听和文化服务：电影和录像带的制作与发行、电影放映、电台和电视、录音、娱乐、文化和体育服务以及通讯社服务。

商务服务：各种后台办公程序，如填发收款单、采购或索赔处理等，和前台办公服务，如与客户的交流和技术支持。商务服务还包括电子出版、法庭记录、诉讼支持、邮单管理、异地秘书服务、技术写作、远距离营销、远距离支持和网站设计。

计算机和相关服务：安装计算机硬件、软件实施、数据处理、数据库服务和办公机器和设备的维护与修理。

高等教育和培训服务：以视听格式或在因特网上跨国界提供教育和培训内容。

金融服务：保险和保险相关服务，以及银行和其它金融服务。

保健服务：医疗、牙科、护理和医疗辅助服务，以及医院、社会和其它人类健康服务——这些是世界经济中增长最为快速的行业之一。相关服务的直接出口包括运送实验室标本，诊断，通过传统邮政渠道和电子手段——包括连线诊断服务和放射扫描图的解读在内——提供二次意见和咨询。

因特网相关的服务：包括提供因特网本身(电信服务)，提供内容、综合商务服务、视听服务和计算机以及相关服务。

专业服务：例如法律、会计、审计、税收、建筑和工程服务。

动画制作：作为应对动画制片厂快速增长的满足二维和三维要求的需求。

资料来源：贸发会议：《2004年世界投资报告：向服务业转移》，前引书，第150页。

亚洲国家需要担忧信息技术驱动服务的全球性外包吗？

信息技术驱动服务的全球外包，即业务流程外包(BPO)，依然处于起步阶段；所涉及的量依然较小，而目的地仅限于一些国家。然而，该项目的增长非常快，并会在许多亚洲国家产生重大的就业和经济结构影响。

信息技术驱动服务的全球外包可能会掀起下一波的全球化浪潮

首先，服务职能向境外转移“很有可能标志着下一阶段国际劳动分工的演变。确实，经济地理学者将其视为生产活动‘全球性转移’的最前沿。”²⁹ 有可靠的、甚至是无法抗拒的理由预期信息技术驱动服务的全球性外包会增长和扩大。³⁰

亚洲国家会受益吗？如果会，那么，是哪些国家？“所有国家，特别是发展中经济体和转型经济体吸引就业和创收工作的机会是很多的，虽然目前不可能准确地说有多大。推动向境外转移的力量是强大的，随后产生的经济效益则是一个从贸易和专业化分工获得收益的经典例证。公司的竞争压力有可能进一步刺激向境外的转移，因为经理们被迫寻找提高竞争力的新途径。……然而，要充分发掘境外转移的发展和竞争潜力是不容易的。”³¹

一些亚洲国家已经是重要的东道国

迄今为止，大多数转移至境外的服务集中在数量较少的国家；2001年，爱尔兰、印度、加拿大和以色列(按此顺序)占整个市场的71%以上。但是，许多其它目的地——包括亚洲的几个目的地——正作为东道国出现。印度在世界上有吸引力目的地清单上排名第一(见方框 3.4)。菲律宾也是一个具有吸引力的东道国，因为该国对美国 and 讲美式英语的人透着文化亲和力。其呼叫中心行业的就业规模在2003年为27,000人，预计到2004年会翻一番。由于在会计、软件创作、建筑服务、远距离市场营销和图形设计方面拥有一支高熟练的劳动力队伍，共享服务中心也增长很快。在马来西亚，第三方呼叫和联络中心发挥多语言劳动力队伍的优势，自2000年以来以100-200%的速度增长。新加坡则瞄准前沿的境外职能，如远距离机器人管理、保健和基因诊断，已经成为地区总部关键枢纽之一。中国也迅速地作为包括电子产品开发、呼叫中心和金融服务在内的境外转移服务的主要目的地之一出现。

发达国家工作的丧失归咎于全球外包

在白领工作丧失问题上，境外转移已经引起了发达国家，特别是美国的强烈反应。2003年，《商业周刊》封面向美国白领工人提出了尖锐的问题，“下一个该轮到你的工作了吗？”美国“没有工作的复苏”——一些观察家将其与向境外转移联系起来——给这一辩论火上浇油。美国的工会也表示了强烈的担忧。境外转移问题在美国最近总统选举竞选期间成为辩论的热点。2004年1月，美国总统签署了一项议案，禁止赢得联邦运输和财政部政府合同的私人公司将工作转移境外。在州一级，至少有36个州提交了100多项限制向境外转移服务的议案。方框 3.5 讨论了实际的就业影响，但是，这种立法的意义在于制造一个先例，对自由化产生可能的象征性影响。导致保护主义的政治反击，对发达经济体和发展中经济体都会造成伤害。相反，双方都需要更好的劳动力市场政策。

²⁹ 贸发会议：《2004年世界投资报告：向服务业转移》，前引书，第147页。

³⁰ 用一位印度的境外设施经理的话说，任何东西，凡是能够用电线传输的，大家均可以去争抢。正如一份文章所说，可以异地完成的任务只有经理想不到的，没有做不到的。

³¹ 贸发会议：《2004年世界投资报告：向服务业转移》，前引书，第155-156页。

方框 3.4. 印度作为信息技术驱动服务的出口国崛起

软件开发和其它信息技术驱动服务的全球性外包推动印度最近在全球经济中取得出色的业绩。过去十年，印度软件和其它服务的出口价值从不足 5 亿美元跃升至 2003-04 年的 120 亿美元，在 1996 至 2003 年间，这些服务占总出口的份额从 3% 增加到 21%。信息技术驱动服务的出口从 1999-2000 年的 6 亿美元上升到 2004 年的 36 亿美元。美国和英国占出口的 82%，但是，印度正试图利用其与中国和东盟成员国日益扩大的贸易关系实现多样化。

外国公司正利用印度向境外转移客户服务、金融、人力资源、发账单和付款服务、行政和内容开发并且越来越多地包括工程和设计、知识处理和物流等附加值更高的活动。据估算，该服务行业产生了 24 万个左右的工作岗位，其中客户服务部门占就业的 39% 并且在最近几年取得了最高的增长记录。虽然外国投资者已经在印度创造了新的软件工作，但是，印度本土公司是软件工业的领跑者并且在高质量服务方面取得了扎实的声誉。在过去五年中，外国分公司的就业要比本土公司增长得快。在软件开发方面，外国公司目前占总就业的 20% 左右；在信息技术驱动的服务方面，该份额为 28% 左右。但在就业密集程度方面，外国公司和本土公司没有实际的差别；然而，高熟练和设计密集型活动所产生的工作要少于数据录入等技能密集程度较低的活动。在软件开发领域，每 100 万美元出口所雇用的人数平均为 30 人左右。而在整个信息技术驱动服务的工业，该数字约为 68 人，内容开发为 88 人，客户服务为 79 人。因此，软件所创造的就业约为信息技术驱动服务的一半。

印度“成功”的关键归因于一系列造就该国出口能力的战略政策选择。早在上个世纪 70 年代，印度政府就认识到软件部门的潜力并提供了首批计算机学学位课程。1983 年发起的计算机能力开发计划进一步扩大了高中一级的培训能力。私营机构也设立了一系列课程。拥有计算机科学和相关工程和技术学科学位的毕业生数量的快速增长对软件的成功至关重要。公共政策并不局限于投资和推动教育。电子部在建立联网基础设施和在孟买与班加罗尔等城市设立拥有高速通信联系的软件技术园区中，发挥了积极的作用。以此相配套的是免除税收和进口关税等促进措施以及提早放松有关外国人所有权的规则。印度的成功被描述为“政府主动干预的典型案列，政府打好基础，工业在私营部门更多的参与下腾飞”。帮助信息技术驱动服务业实现出口引导增长的又一因素是印度信息技术专家对外移民，他们为正在崛起的印度软件工业与国外立足已稳的公司之间提供了联系。

资料来源：根据贸发会议：《2004 年世界投资报告》，前引书，和 N. Kumar 和 K. J. Joseph：《国家创新制度与印度的信息技术能力：有没有可供东盟新成员学习的任何经验教训》？研究与信息系统(RIS)讨论文件 No. 72/2004(新德里，不结盟国家和其它发展中国家研究与信息系统，2004 年)

方框 3.5. 全球性外包是否要对美国工作的丧失负责？

全球外包的批评者作为论点指出公司通过采用这种做法，将美国人的工作出口到海外并以牺牲那些丧失工作的美国人为代价获取利益。他们声称全球外包是造成美国高失业率日益重要的原因并且正在破坏美国的工资和福利；在 2000-03 年期间制造业就业的急剧下降主要是因为外包给象中国这样低工资的国家。他们还援引了越来越多的公司将公司服务功能转移至象印度这样的地方的趋势并预测到 2015 年，美国将有 330 万份工作转移至境外，而丧失工作的美国工人将难以重新获得相当的生活水准。

对丧失工作的恐惧趋于过度渲染向境外转移的可能影响。部分原因是，有的研究指的是对工作的总的的影响，而有的则指的是对工作的净影响，从而产生分歧。虽然由于外包而丢失的工作确实是丢一份算一份，但是，特别在高端服务部门，可能会因此而创造了新的工作。一项研究发现，美国公司每花 1 美元用于向印度外包，便可获得 1.12-1.14 美元的收益(体现在消费者获得更低的价格、出口市场扩大和公司利润提高)。

只要资源是可以流动的以及工人可以转移到新的岗位，这种变化就不仅是有益的，而且对于长期的繁荣是必需的。全球外包的影响与那些使得一些工作变得冗余同时又创造出一般来说工资水平更高的工作的技术变革并无二致。也没有不同于过去推动贸易增长的制成品比较优势格局的不断变化(不同之处在于在制成品方面，受影响的是蓝领工人，而现在却是白领工人)。

美国的“无工作复苏”与全球外包无关，却与技术创新有着密切的关系。美国劳工部的数据显示，2004 年一季度，在所丧失的工作中只有 2.5%是由境外转移造成的。技术变革是工作丧失远为重要得多的原因。银行出纳员、应答服务和秘书被自动柜员机、语音应答技术和工作处理软件所替代。生产率的提高超出了需求，从而需要较少的工人。

辩论也需要照顾到美国在服务业中的贸易盈余；问题是美国的服务业出口是高技能密集型的而进口则是低技能密集型的。

资料来源：贸发会议：《2004 年世界投资报告：向服务业转移》；和 D.W. Drezner：《外包的妖魔》，外交事务(纽约)，2004 年 5/6 月，第 88 卷，第三期。

影响信息技术驱动服务在亚洲登岸的因素

亚洲国家是否——以及哪些国家——能够增加新一波全球化浪潮所带来的就业机会取决于一些因素。能够提供更低成本的国家显而易见拥有很大的优势。如果劳工成本占总成本的 50-70%左右，例如呼叫中心便是如此，那么，迁移到工资水平要低 80-90%的印度，对美国公司来说显然有吸引力。然而，减少成本仅仅是一个因素。能否获得拥有趋于日益专业化和高水平合适技能的劳动力队伍则是关键性的决定因素。熟练掌握信息技术是重要的，但是还不够——软件开发需要工程技能，后台工作可能会需要会计技能，而呼叫中心则需要与客户互动和市场营销的技能。语言技能和语言传统对呼叫中心的选址至关重要。

此外，基础设施的质量，特别是具有成本效益的、可靠和稳定的电讯(包括光导纤维联系)和供电至关重要。出口加工区传统上是用来吸引面向出口制成品生产的外国直接投资的，但是，正越来越多地推销一系列服务活动。其它类型的经济特区、科技园区和“高技术”工业开发区也在推销服务活动。当然，与政策相关的因素也影响转移至境外的不同服务的选址决定——这些包括东道国政府采用的优惠条例、赠款和刺激措施予以积极推动。吸引境外服务的成功可能也会产生自身的势能积蓄——以印度为例，一类活动的成功导致其它类活动的成功，以至于产生“声誉效应”。印度为转移至境外的服务提供有效、可靠支持的声誉吸引了其它的服务。

信息通信技术在统一也在分化亚洲

信息通信技术是促成全球化的关键动力，推动信息、产品、人员和资本高效、低成本地跨越国家和地区界限进行流通。目前，信息通信技术是世界上增长最快的产业并已摆出成为世界上最大产业的架式。信息通信技术已经改变了国家之间和集团之间的比较优势——主要方法是使知识成为关键的生产要素和增加对教育、培训和知识传播的投资；以及如上文所述，促成了服务的可交易性革命并产生了大量的与信息技术相关的就业。

日益扩大的
“数字鸿沟”

信息通信技术的非经济影响，如果不是更为重大的话，也是同样重大。随着因特网、电子邮件、低成本国际电话服务、移动电话、电子会议、卫星电视和电子媒体的普及，全球的政府、公民社会和个人更为密切地相互联系在一起。信息通信技术可以同时加速经济和社会发展——许多政府现在正在利用信息通信技术，通过加强政府内部的信息流通，改善公共卫生、教育和社会服务的质量、透明度和效率，鼓励公民参与决策程序和向公民通报政府的工作和服务，以此推动良政建设。

然而，问题是即使是所有国家，甚至是那些最穷的国家也在增加信息通信技术的获取机会，但发达国家增加的速度要比发展中国家的快得多——“数字鸿沟”在扩大。2002年，每千人因特网用户的数量，韩国为 551.9 人，新加坡为 504.4 人，澳大利亚为 481.7 人，日本为 448.9 人，马来西亚为 319.7 人，阿拉伯联合酋长国为 313.2 人，科威特为 105.8 人，泰国为 77.6 人，沙特阿拉伯为 64.6 人，斐济为 61.0 人，中国为 46.0 人，菲律宾为 44.0 人，印度尼西亚为 37.7 人，蒙古为 20.6 人，越南为 18.5 人，印度为 15.9

人，阿拉伯叙利亚共和国为 12.9 人，斯里兰卡为 10.6 人，老挝人民民主共和国为 2.7 人，柬埔寨为 2.2 人和孟加拉国为 1.5 人。³²

这不仅仅是上网问题。例如，在西亚，围绕信息通信技术所创造的服务、产品、应用和就业非常少，电子商务和电子政务处于非常初期的阶段。³³ 出于对数字鸿沟严重程度的关切，国家和政府首脑在千年峰会上确信下决心要“确保新技术的益处”为“所有人都能获得的。”

亚洲的区域一体化和合作

国家政策与多边主义之间的“垫脚石”

即使是在一个全球化的世界中，促进就业依然主要是国家的责任。“在这样的背景下，国际社会需要确保发展中国家的国家政府有可能利用贸易和外国直接投资作为促进就业的工具，就像发展中国家的国家政府需要获取有效利用这些工具的能力那样。”³⁴ 国际劳工组织一直在协助亚洲国家这样做，但是，由于外部的事件和势力以及由于人民、经济和国家之间日益相互依赖和相互联系，国家的政策议程日益受到限制。

区域一体化和合作的益处

在一个完全开放的全球经济中，区域一体化和合作安排可以是国家政策与多边主义之间的“垫脚石”；它“带来许多与多边主义相同的益处，但是规模较小”。³⁵ 在推动世界经济更为开放的多边进程举步维艰的情况下，区域合作可以有效地协助国家应对全球化的挑战并从正在出现的互补性中获得益处。

全球化社会影响世界委员会的报告³⁶ 引用了促进区域一体化和合作的一些理由，包括：

- 区域一体化和合作可以赋予人民和国家以力量，使它们有效增加国内市场的规模，加强承受外部经济波动的能力和遏制外部冲击在邻国之间的波及效应，从而更好地管理全球经济力量。
- 一体化可以加强采取集体行动的较小国家的谈判力量，这些国家若不这样做便会在国际一级没有多少话语权。

³² 联合国开发计划署(开发计划署)：《2004 年人类发展报告：在今天多元世界中的文化自由》(纽约，2004 年)，第 180-183 页。

³³ G. Accascina：《阿拉伯国家的信息通信技术促进发展：概览、考虑和与亚洲的可比之处》(开发计划署)。

³⁴ ILO：《发展中国家的贸易、外国投资和生产性就业》，前引书，第 11 页。

³⁵ 亚太经社会：《在全球化时代通过加强区域发展合作应对挑战》(纽约，2004 年)，第 24 页。

³⁶ 全球化社会影响世界委员会：《一个公平的全球化：为所有的人创造机会》(日内瓦，国际劳工局，2004 年)，第 64-68 页。另见亚太区社会：《在全球化时代通过加强区域发展合作应对挑战》，前引书，第 24-26 页。

- 区域一体化和合作可以帮助建立利用全球化机遇所需的能力。对技能的投资、基础设施、研究(包括开发区域数据/信息库)、技术和创新支持所需的努力常常更容易在区域一级完成。在更大的市场中更容易发挥规模经济的作用。
- 金融管理、工作中的权利、税赋协调和投资鼓励的共同框架是很实用的区域目标，有助于在这些领域防范“向低水平看齐”的任何风险。
- 区域一体化和合作可以改善人们与世界经济联系的条件。例如，区域的关切包括人员的跨界流动、包括 HIV/艾滋病在内的传染性疾病的防治，贩运的预防以及灾害预警系统。

亚洲的区域化

亚洲的区域化始于次区域集团的合作。东盟成立于上个世纪 60 年代后期，但是，实际的经贸合作到 1977 年才以优惠贸易形式安排开始。70 年代初，南亚国家在南亚区域合作联盟(南盟)内走到一起。太平洋岛屿论坛也设立于 70 年代初，但是，成员国继续选择国家做法，而不是选择区域解决方法。然而，在 2003 年，太平洋岛屿论坛的领导人决定审评并重新振兴区域合作。太平洋计划正在编写之中，供 2005 年 10 月通过，其目的是加强联系，推动经济增长、可持续发展、良政和安全。阿拉伯国家联盟起步最早，二次大战刚结束就成立。海湾合作理事会的成员于 80 年代初走到一起。

亚洲的这些次区域组织趋于集中在贸易和经济合作方面。更为普遍的是，区域一体化安排包括了自由贸易区、³⁷ 优惠贸易安排³⁸ 或关税联盟。从向世贸组织通报的区域贸易协定角度看，亚洲传统上是“区域化”程度最低的地区。然而，在过去几年，亚洲可能已经成为最为繁忙的区域，向世贸组织通报了 48 个左右的区域贸易协定并且还有更多的协定正在审理之中。

还通过亚洲及太平洋经济合作组织(亚太经合组织)、曼谷协定国家、孟加拉湾多部门技术和经济合作倡议(孟印缅斯泰经合)和上海合作组织等跨次区域组织推动合作。方框 3.6 着重介绍了其中一些一体化的努力。

³⁷ 关贸总协定第二十四条第 8(乙)款对此的定义是“由两个和两个以上的关税领土所组成的一个对这些组成领土的产品的贸易……已实质上取消关税或其他贸易限制的集团。”

³⁸ 关贸总协定授权条款第 2(丙)款对此的定义是“欠发达缔约国为相互削减或取消自对方进口产品的关税而缔结的”那些安排。

方框 3.6. 主要区域机构及其相关贸易协定

机构/论坛	成立年份	目标和使命 ¹	主要贸易协定/宣言
亚洲及太平洋			
东南亚国家联盟 (东盟) ²	1967	加速本区域的经济增长、社会进步和文化发展并推动区域和平与稳定	东盟自由贸易区 (东盟贸易区, 1992年)
太平洋岛屿论坛 ³	1971	增进南太平洋人民的经济和社会福祉	太平洋岛国 ⁴ 贸易协定 (2001年) 关于加强经济关系的太平洋协定 ⁵ (2001年)
南亚区域合作联盟 (南盟) ⁶	1985	通过加速本区域经济增长、社会进步和文化发展, 增进南亚人民的福祉并改善他们的生活质量	南盟优惠贸易安排 (1993年) 南亚自由贸易区(2004年)
亚洲及太平洋经济合作组织(亚太经合) ⁷	1989	加强本区域的经济增长和繁荣并强化亚太共同体。	茂物宣言(1994年)
孟加拉湾多部门技术和经济合作倡议(孟印 缅斯泰经合) ⁸	1997	创造基于平等的经济和社会繁荣并加强经济、社会和技术方面的互利	孟印缅斯泰经合自由贸易区 框架协定(谈判之中)
西 亚			
阿拉伯国家联盟 ⁹	1945	加强成员国之间的联系、协调政策并促进共同利益	泛阿拉伯自由贸易区 (1997年)
海湾合作理事会 ¹⁰	1981	在经济、金融、贸易、海关、旅游业、立法和行政等领域开展协调、一体化和相互联系	统一经济协定(1981年) 海湾合作理事会关税联盟 (2003年)
<p>¹ 分别摘自各机构的网站。² 文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国、越南。³ 澳大利亚、库克群岛、密克罗尼西亚联邦、斐济、基里巴斯、瑙鲁、新西兰、纽埃、帕劳、巴布亚新几内亚、马绍尔群岛、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、图瓦卢、瓦努阿图。⁴ 不包括澳大利亚和新西兰。⁵ 包括澳大利亚和新西兰。⁶ 孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡。⁷ 澳大利亚、文莱达鲁萨兰国、加拿大、智利、中国、香港(中国)、印度尼西亚、日本、韩国、马来西亚、墨西哥、新西兰、巴布亚新几内亚、秘鲁、菲律宾、俄罗斯联邦、新加坡、台湾(中国)、泰国、美国、越南。⁸ 孟加拉国、不丹、印度、缅甸、尼泊尔、斯里兰卡、泰国。⁹ 阿尔及利亚、巴林、科摩罗、吉布提、埃及、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、阿拉伯利比亚民众国、毛里塔尼亚、摩洛哥、阿曼、巴勒斯坦、卡塔尔、沙特阿拉伯、索马里、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、阿拉伯联合酋长国、也门。¹⁰ 巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国、也门。</p>			

双边和跨区域贸易
协定大量涌现

在亚洲，双边贸易协定日益普及。双边贸易协定正在超越削减关税和其它贸易壁垒的范围，通过协调范围广泛的贸易惯例、程序和标准涵盖了更深层次的贸易一体化。新加坡和泰国是完成双边贸易协定数量最多的两个亚洲国家，日本、中国和印度也紧随其后。在 2004 年以前一度置身事外的韩国自那时起一直在作出非常协调一致的努力，争取在 2007 年以前至少与 15 个国家缔结双边自由贸易协定。³⁹ 马来西亚也不甘落后，正在与其关键的经济伙伴谈判贸易协议。澳大利亚和新西兰的更紧密经济关系贸易协定是两个邻国经济关系中的一项关键内容。

同时，作为联系次区域与大陆的桥梁的外向型自由贸易协定，其数量已经增加。这种一体化集中发生在东亚和东南亚。东盟+3(日本、韩国和中国)日益成为关注的焦点。然而，东盟与印度之间的合作也在增加。在西亚，海湾合作理事会六国正在与欧盟 25 国拟定一个快速通道自由贸易协定。

目前的双边贸易协定相互交叉，正引起混乱和担忧。一个重要的问题是这些双边的倡议在应对全球化方面是否会比采用整个区域的做法或世贸组织的做法带来更大的经济效益。一个担心是单个国家的双边协定可能趋于分裂而不是加强区域一体化区域合作。将亚洲各次区域联系起来的倡议将会有更大的潜力培养真正的亚洲身份并确保亚洲有能力作为拥有更多世界贸易机会的、有效生产的地区而有效运作。

有一些双边的协定已经超出了商品贸易的范围，还包括服务和劳务的国际流动。例如，东盟服务问题框架协定(1995 年)试图增加成员国之间的服务贸易。东盟投资区框架协定(1998 年)包括了区域内熟练劳工的流动。东盟还正在实施一个项目，通过一项相互承认选定专业/职业资格的协定推动高熟练人员在该次区域的流动。日本与新加坡和菲律宾签署的经济伙伴关系协定包括了熟练劳工的流动，特别是护士和有证书护理人员的迁徙问题。虽然亚太经合组织和南盟尚未就劳工流动的具体条款达成协议，但是，已经作出了方便区域内商务旅行的倡议。然而，在这种框架下，非熟练工的临时性迁徙迄今获得的重视是有限的。

³⁹ 如 2005 年 4 月 1 日汉城的《韩国先驱报》、《亚洲新闻网》所报导。

4. 亚洲体面劳动的四个重要领域

所有四个方面; 就业、权利、保护和对话, 对在亚洲实现体面劳动来说是关键性的。本报告的第一卷¹突出阐叙了一种全面、综合和具有性别敏感性的处理方法对体面劳动的重要性。但为了帮助第十四届亚洲区域会议的四个平行会议上的讨论围绕重点来进行, 本章选择了对在亚洲实现体面劳动来说至关重要的四个方面, 并突出了国家和区域级别的政策考虑。管理的主题被作为了一重要方面提了出来, 该问题亦与体面劳动的其它方面紧密地联系在一起。

(i) 全球化条件下的竞争性、 生产率和工作

亚洲国家的竞争性

2004-2005 年世界经济论坛的全球竞争性报告在其增长竞争性指数中将新加坡列为第 6 位、日本第 9 位、澳大利亚第 14 位和阿拉伯联合酋长国第 16 位。增长竞争性指数由被认为对经济增长至关重要的三个支柱组成: 宏观经济环境的质量; 一个国家的公共机构的状况; 以及一个国家的技术准备情况。列在世界前 50 位的其它亚洲国家包括新西兰第 18 位、香港(中国)第 21 位、韩国第 29 位、马来西亚第 31 位、泰国第 34 位、约旦第 35 位和中国第 46 位。与 2003 年相比, 日本(从第 11 位升到第 9 位)和印度尼西亚(从第 72 位升到第 69 位)取得了小幅度改善, 而韩国(从第 18 位降到第 29 位)和越南(从第 60 位降到第 77 位)经历了排名的显著下降。韩国的下降主要是与宏观

竞争性取决于
良好的管理

¹国际劳工组织: 《亚洲的体面劳动: 关于 2001-2004 年的成果的报告》,第十四届亚洲区域会议, 局长报告第一卷, 2005 年 10 月, 釜山。

经济环境联系在一起，而越南的竞争性下降则主要是由于公共机构和技术。在增长竞争性方面经历了显著下降的其它国家包括菲律宾和巴基斯坦。

作为一个补充性衡量标准，企业竞争性指数评估了界定一个特定国家当前可持续的生产率水平的重要的微观经济条件。企业竞争性指数是以公司的经营作法和战略以及公司在其中进行竞争的微观经济经营环境质量的成熟程度为基础的。在 2003 年和 2005 年期间，日本在这一指数方面表现出最强劲的绝对改善，这主要是由于金融市场的成熟程度以及行政服务的质量的改善。印度尼西亚跳升了 18 位至第 44 位，而印度提高了 8 位至第 30 位。

以丰富和廉价的劳动力为基础的竞争优势是暂时的

劳动力的丰富和低成本是许多亚洲发展中国家具有相对优势的一个生产要素。突出这一丰富的要素，劳动力可成为一个丰富就业以及提高生产率战略。然而，政策制定者应承认此种战略的限制和过渡性。第一，低成本劳动力对吸引外来资本所需的比较优势可能仅具有有限的影响。丰富的廉价劳动力不是吸引外来直接投资大规模流入一个国家的唯一要素。存在其它更具有影响性的要素：贸易和投资政策的开放性、劳动力的质量和国内市场的潜力。²第二，亚洲“经济奇迹”的例子表明，以廉价和相对不熟练劳动力的广泛使用为基础的比较优势是暂时性的。它们的竞争性现在由于诸如孟加拉国、印度、中国和越南等国家能够生产更便宜的产品而受到侵蚀。因此，它们现在更多地强调现代技术、人力资源开发和更高附加值的生产并提升价值链。这一战略不仅帮助它们保持了竞争性，而且还获取了更大份额的全球化的利益。

劳动生产率对竞争性和减贫的重要性

竞争性的本质是提高劳动生产率，而生产率取决于劳动力的技能、工作组织的质量和良好的劳动关系

竞争性的本质是提高劳动生产率，因为这是在企业和国家级别确保生存和长期发展的关键。生产率增长的主要来源是技术变革，这种变革反过来要求受过良好教育和有技能的劳动力。此外，考虑到在迅速的技术或组织变革的情况下对不断提升的需要，工人应能不断地改善其技能以适应工作场所的需要。在这种环境下，接受培训的能力或个人的吸收能力现在可能比最初应聘时的资格或专业技能更为重要。³

许多亚洲国家面临着更多地投资于人力资源以及改革教育的内容和形式的双重挑战。拥有庞大的青年人口的国家，如西亚和南亚的那些国家，应确保它们的初级教育为目前和今后的需要培养工人，而那些人口老化的国家则需要突出终身学习以维持“银发”劳动力的可就业性。

² R. Ismail: 《人力资源的竞争性 and 外国直接投资向东盟地区的流入》，载于。《亚洲和太平洋地区发展杂志》，2002 年 6 月第 9 卷第 1 期，第 89-107 页。

³ 亚洲开发银行：《2003 年亚洲发展展望》(2003 年，马尼拉)。

生产率的增长是生活标准增长的最大来源，因为可以以更高的工资或更短的工时或两者兼而有之的形式将生产率受益的一部分分配给工人。正如在本报告的前面强调的那样，生产率的增长对穷人来说尤为重要，因为，“他们贫困的根源不是由于经济活动的缺乏，而是由于经济活动的低生产性”。⁴然而，还应注意，只有“当收益通过适宜的工资和税收政策加以公平地分配时”，日益增长的生产率才具有减贫的潜力。“在制定有此类政策的情况下，生产率收益还是通往非通货膨胀性增长的道路”。⁵

生产率是努力摆脱
贫困的关键

从生产率收益中获得的好处到目前为止在亚洲是不平衡的。近几十年来，许多国家国民收入中的劳动力的份额出现了下降。“工资出现了增长，但增长滞后或增长低于生产率的增长实际上一直是以出口为导向的东亚经济奇迹的一个标志。”⁶迅速的经济增长和生产率收益在一些国家导致了实际工资的增加，而工时仍然保持很长，在某些情况下特别长。自1990年以来，中国制造业的实际工资翻了不止一番，反应出该部门产出和生产率的非同一般的迅速增长。东亚和东南亚其它一些迅速增长的国家也出现了显著的实际工资增长。但南亚和一些太平洋岛国制造业的实际工资始终低靡。

同时，与其它地区相比长得多的工时在亚洲仍然是标准。在印度、越南、新加坡和韩国，雇员每周的平均工时在46小时以上，而且劳动力的一个显著部分，特别是妇女，工作的时间超长(每周50个小时以上)。尽管许多国家达不到千年发展目标，但贫困率的确下降了。

促进就业增长和生产率增长

如同在中国、韩国和日本的制造业部门发生的情况那样，生产率改善的结果可能会导致工作损失。然而，从长期来看，没有必要在生产率的增长和国家级别的就业增长之间作出妥协。一个地方的工作损失可以被另外一个地理区域的工作增长所抵消，而一个部门的工作损失可以由另外一个部门的工作增长来弥补。一个部门中的生产率增长可以转变整个消费者需求经济的构成。尽管不一定发生在生产率提高的那个部门，后果是累积就业增长。

生产率增长和工作
创造之间没必要
妥协

突出就业创造的战略并不一定意味着牺牲生产率。在长期的基础上不断提高生产率和就业的战略应包含“积极投资于经济的日益增长的部门，同时亦在雇用大多数劳动力的那些部门开展能力建设”的双重战略。⁷

正如在前面的章节中表明的那样，有生机的部门需包括服务业部门，该部门在亚洲国家中增长得最快。然而，服务业部门中的就业处在体面劳动范围的两端。日益增加的服务部门就业既可表明经济朝着更高生产率水平的成

⁴ ILO: 《2004-05年世界就业报告：就业、生产率和减贫》(2005年，日内瓦)。

⁵ ILO: 理事会文件 GB.286/ESP/1(修订)，第9段。

⁶ ILO: 《2004-05年世界就业报告》同前，第98页。

⁷ 同前，第13页。

功过渡，亦可反映低生产率部门中大量的隐形失业人员，如小规模商业和个人服务。⁸所需的是打入可通过信息技术提供服务的市场，特别是通过加强在前一章中(见方框 3.4 关于印度的成功)确定的因素。这些因素包括投资于教育和培训以提高信息和通信技术的熟练程度和相关的技能，提供优质基础结构和鼓励政策以便在此类部门吸引外国直接投资。尤为重要的是，有效的信息和通信技术实施的任何战略必须结合制度、产业和工作组织结构以及良好的产业关系，以便对竞争性、增长和体面就业产生一种积极的影响。

快速增长的部门和那些劳动力占主导地位的部门之间的供应链方面应存在向前和向后的联系。印度日益增长的信息和通信技术部门便是一个典型的例子。印度的信息和通信技术部门目前雇用有约 80 万人，这一数字预计到 2008 年将超过 200 万，但仍然仅占 4 亿多劳动力的 0.5%。⁹于是，挑战是扩展信息和通信技术部门，同时深化其与经济中的其它部门的联系——雇用有绝大多数劳动力的那些部门。

不忽视雇用有大多数人的那些部门并重视工作条件和职业安全与卫生关注的重要性

仅投资于具有生机的部门以图实现“跳跃式前进”的战略对减贫来说可能是不够的，这主要是由于增长最快的部门往往可能不是雇用有大多数人的那些部门。如同在第三章中讨论的那样，考虑到外国直接投资不确定的就业影响，强调了不忽视国内部门的重要性。发展中国家不应犯为寻求吸引外国直接投资而忽视国内部门的错误(更不用说牺牲适当的工作条件和女工的保护)。

从临时和长期来看，突出雇用有大多数人的那些部门是平衡就业和生产率之间的差距的一个方法。对亚洲发展中国家来说，它意味着通过获取和使在其它地方发展起来的知识的国际化而投资于战略增长部门，假如它们希望赶上来的话，同时改善传统上低生产率部门工人的生产率，如农业和城镇非正规经济。它还无疑意味着改善工人条件和职业安全与卫生(OSH)并促进国际劳工组织关于艾滋病毒/艾滋病和劳动世界行为准则，因此恶劣的安全与卫生标准在许多工作场所对生产率构成了严重的威胁。

改善农业生产率并使农村穷人能做到自我摆脱贫困

在南亚和东南亚的部分地区，农业仍然是人口中绝大部分人的主要收入来源，因而贫困主要是一个农村现象。因此，改善农业的生产率不仅仅对整个经济发展，而且亦对减贫具有重要意义。它为穷人努力使自己摆脱贫困提供了就业机会和机遇。印度解放农业部门潜力的努力是值得注意的(见方框 4.1)。然而，农业的成功不仅取决于国家的努力，而且亦取决于国际社会。只有在发展中的亚洲有机会参与农产品的公平交易的一种更合理的全球化进程的框架范围内，农业部门才能为就业创造和减贫做出贡献。

⁸ 同前，第 114-115 页。

⁹ 同前，第 109 页。

方框 4.1. 发掘农业部门的潜力

印度的一些大型公司，如信息和通信技术公司，正在利用计算机为农民提供具有地区针对性的气象报告、有关作物价格的市场信息以及有关现代耕作方法的建议。通过听取建议并采用杂交品种、扩大植物之间的株距以及更好地使用肥料，个体农民得以从他们的小块土地上显著提高农业产量。

印度的公司正在从孟买和加尔各达的会议室走向农田，以便增加农民的产量，从而促进它们自己的粮食加工和出口业务，同时还向富裕起来的农民销售它们的拖拉机和消费品。电信巨头 Bharti 集团计划将水果和蔬菜销售到中东和欧洲。产业巨兽 Tata 正在种植芥末和葡萄以供出口；而 Mahindra，一个汽车和拖拉机制造商，正在根据向欧洲出口的合同种植玉米和葡萄。它们都在向目前被许多人认为是印度最大的未发掘资源——农业部门——投资。约有 6 亿 6 千万印度人靠土地生活；该部门占印度国内生产总值的约 21%。

许多公司正在打赌，即更好的技术和更加优选的作物的选择可以极大地促进该国的农业出口。到目前为止，该部门始终处在贫困、骇人听闻的基础结构以及小型和生产率不高的农场的重压之下。此外，国家的干预起到了一种阻碍创新的作用。政府 2004 年支出了 57 亿美元，主要是用以支持并从水稻和小麦生产者那里采购的价格补贴。在 2005 年的预算中，粮食补贴将下降约 10%，而肥料的补贴将提高 25% 以上。为使农业部门现代化，政府目前制定了包括对农业出口商的税收假日在内的政策。预算还为包括灌溉项目在内的农村发展拨出了专项基金。

目前的挑战还是改变农民当中的思维定式，他们到目前为止主要是根据谷物补贴来做出决定。但印度谷物出口的份额出现了下降。为扭转这种下降，印度需要转向生产更多的食用油、水果、蔬菜和花卉。多样化和提高生产率正是信息和通信技术利用其计算机计划所促进的内容，该计划旨在增加农民的产量、提高他们的收入并促进他们对试种更有利可图作物的信心。该公司希望在 10 年内通过电子技术将 10 万个村庄和 1 千万农民联系在一起。其他一些印度公司正在引导农民转向具有利润的增值生产链。它们正在示范通过种植更具有价值的作物，农民每公顷土地可收入 600 美元，而不是种植水稻和小麦的 125 美元。有关食品零售的更宽松的规定导致诸如沃尔玛、Tesco 和家乐福一类的外国连锁店盯上了印度的农村市场。

资料来源：R. Moreau 和 S. Mazondar 合著：“绿色利润”，新闻周刊，2005 年 3 月 14 日。

在非正规经济中创造更好的工作和减少工作贫困

发展中亚洲的一个突出特征是薄弱的制造业和高技术服务业与大量的低技能和低生产率的城镇非正规经济并存。许多企业和工人由于转向正规经济所需的非常高昂的代价而不得不选择非正规经济。¹⁰于是，大量的资源被用于无法利用资本的低生产性作业。尽管有这些弊端，人们日益承认存在着改善就业机会和劳动标准的许多机会，从而减少非正规经济中存在的体面劳动差距。

显然，大规模的非正规经济不是一个有利的经济发展的迹象。相反，它指出了双重经济的存在。但是，考虑到庞大的非正规经济在许多亚洲国家中的存在以及使正规经济中劳动力供需平衡的问题，一个现实的选择是突出将这一大型人力潜力的蓄水池转变成一个更具有生产性的蓄水池。提高非正规经济工人的生产率对于减少工作贫困非常有效。

国际劳工大会第 90 届会议于 2002 年通过的《关于体面劳动与非正规经济的决议》中提出的一些关键要素是值得注意的：

- 为了促进体面工作，需要消除非正规化的不利方面，同时要确保使谋生机会和企业家能力不致受到破坏，并要促进对非正规经济中的工人和经济单位的保护和将非正规经济纳入到主流经济中去。只有找到并解决非正规化的根本原因和进入经济和社会主流的障碍，才有可能朝着受到承认和保护的面工作不断取得进展；
- 非正规化主要是一个管理问题。对非正规经济的发展，可以追查到不适当的、无效的、误导性的或执行不利的宏观经济政策和社会政策上去——这些政策往往是未经三方协商制定的；并可以追查到缺乏有力的立法和制度框架，以及缺少对政策和法律的正确而有效实施的良好管理上去；
- 有益的政策和法律环境可以降低建立和经营一个企业的成本，包括简化了的注册和发照程序、适宜的条例和法规、合理和公平的税收。它还增加了法律注册的好处，促进获得商业买主、更优惠的贷款条件、法律保护、合同实施、获得技术、补贴、外汇以及进入当地和国际市场的机会。此外，此种政策可以阻止正规经济中的企业转入非正规经济。这种情况有助于开办新的企业以及使较小型企业在不降低劳动标准的情况下进入正规经济和创造性的工作。这种情况还增加了国家的收入；
- 立法是解决承认和保护非正规经济中的工人和雇主这一重大问题的一个重要手段[……]。必须消除对非正规经济中的合法、民主、易于接近、透明和负责、以成员为基础的工人组织和雇主组织承认的障碍，从而使它们能够参加社会对话的结构和程序。

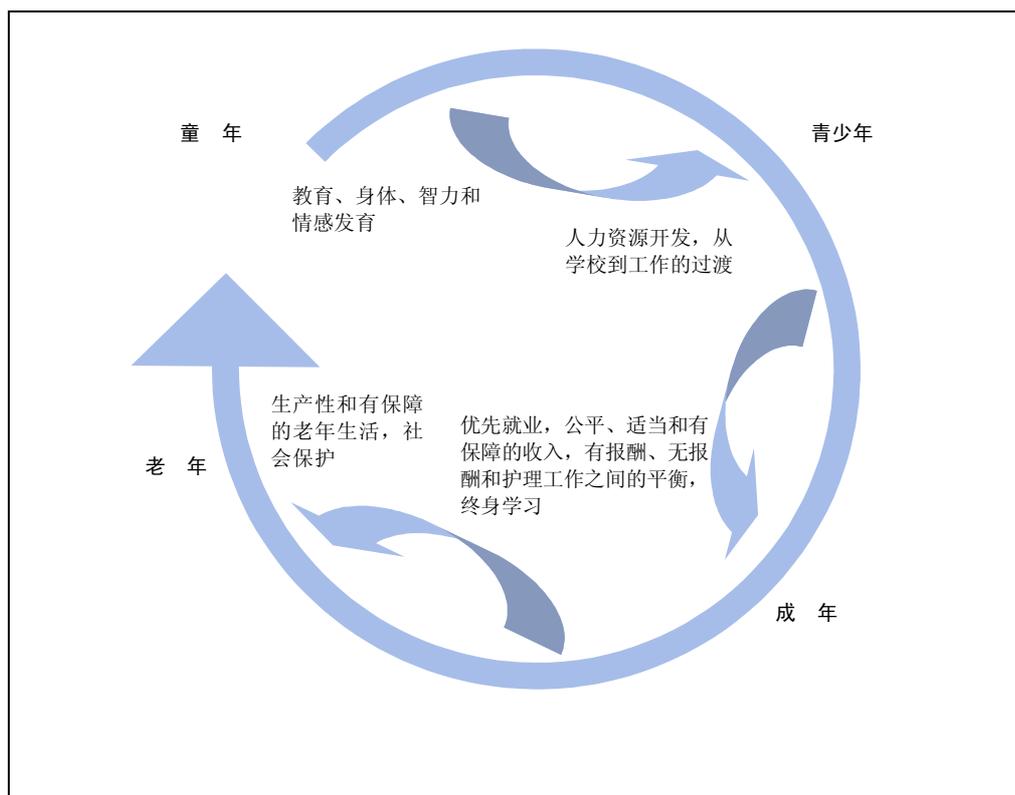
¹⁰ 例如，在印度尼西亚，企业要开办一个企业需经过约 11 道手续并需要 128 个工作日，在中国需要经过 12 道手续和 92 个工作日，韩国 13 道手续和 27 个工作日，菲律宾 14 道手续和 46 个工作日，以及越南 16 道手续和 112 个工作日。亚洲开发银行：《2003 年亚洲发展展望》，同前。

(ii) 青年就业： 体面劳动生命周期中的关键

对体面劳动采取生命周期的观点

生命周期的观点对于实现体面劳动来说是重要的。确定人们容易陷入贫困的生命的阶段是理解贫困社区的生活和工作动力的起点¹¹(见图 4.1)。生活的形成阶段期间——童年和青年——经历了个人发展的诸方面并决定今后生活的“成功”或“失败”。形成阶段期间的这些机会和经历造就了人们获得并保持体面劳动以及在他们以后生活的整个阶段期间享有保障和保护的能力。从童年向成年以及从学校向工作的过渡可以极大地决定一个人摆脱贫困的机会。危险工作中的儿童将成为就业前景暗淡的青年成人，他们将无法使其自己的家庭摆脱贫困的陷阱，无法成为使他们的子女享有更好生活的父母，或是无法为国家的发展做出有效的贡献。

图 4.1. 整个生命周期的体面劳动



生命周期方法还强调不得将经济和社会再生产分割开来，而且强调，为了更好地协调有酬工作和无酬工作，体面劳动和工作质量的概念必须结合承认工人作为具有家庭和公民责任的工人要素。还应考虑到这一事实，即越来越多的女性和男性具有灵活的工作生涯、经常变动工作和工作地点以及在其

¹¹ 国际劳工组织：局长报告《努力摆脱贫困》，第 22 页，国际劳工大会第 91 届会议，2003 年，日内瓦。

生命的不同阶段进入和退出劳动力市场。因而，为对付此类变化，他们比以往任何时候更加需要终身学习和社会保护。

生命周期的观点承认需要带有变化的保障。从生命过程的一端到另外一端，人们暴露于各种危险和不安全的种种事件，他们为此需要社会保护。随着人口的迅速老化，生命周期的较晚阶段的体面劳动具有同等的重要性。不得丧失老年工人人力资本方面的重要积累：促进他们充分和生产性就业的机会和刺激以及提供从工作到“退休”的灵活的途径将变得日益重要。此类措施不仅可以减轻日益萎缩的劳动力对福利的挑战，而且亦可弥补对生产率和经济增长的影响。将会刺激技术发展并为生产率增长提供动力的劳力节省型技术亦可能会变得更为重要。还必须照顾到老年人对卫生医疗服务以及退休津贴的日益增长的需求。考虑到公共支出将会增长，而税收基础由于工作年龄人口的比率下降可能会出现萎缩，这种情况的财政影响可能是严重的。

生命周期的观点具有明显的性别方面的内容。假如女孩比男孩更多地面临不利的文化方面的态度和惯例以及生来俱有的歧视(从一些国家不平衡的性别比率来看仍然非常明显)，她们将成长为面临更大的制约和较少的选择和机会的妇女。即使假如女孩在学校比男孩表现得更优秀，她们仍然会发现难以进入并在劳动力市场上取得成功。反过来，由于贫困，她们在成为母亲后变得更容易受到伤害，而且很少能够对其子女的生活产生积极的影响。必须赋予女孩和妇女作出选择的权利并顺利地从一个阶段过渡到下一个阶段，而且当他们最需要时，那些最可能是女性的老年工人必须享有社会保护。

为什么突出青年就业？“千禧年一代人”的潜力

“……青年在新的千年中构成了东南亚国家联盟繁荣和进步的核心资源，特别是在应对由于更加彻底的贸易自由化和日益扩展的信息和通信技术的采用而引起的迅速的全球和区域一体化挑战方面”。

关于使东南亚国家联盟青年人做好应对全球化的挑战准备的 2000 年仰光宣言。

从生命周期的观点来看，所有的年龄都是重要的，尽管第二章中引用的青年人的数目轻松地表明了为什么青年人应占有中心地位。但除了他们的人口统计的重要性外，青年人生来具有巨大的潜力。他们属于“千禧年一代人”，亚洲的青年人一代将于 21 世纪初次进入劳动力市场。他们作为工人、企业家、发明家、交易所代理人、公民、领导者以及父母所做的事情将构成经济、社会、政治和技术的发展。他们是亚洲的最大资产，但由于他们难以获得生产性和体面的工作，他们的潜力尚未得以发挥。

国际劳工组织估计，将青年失业减少一半将会在东亚导致国内生产总值增加 1.5%到 2.5%，在东南亚增加 4.6%到 7.4%，在南亚增加 4.2%到 6.7%，以及在西亚增加 7.1%到 11.4%。¹²

从童工和青年就业之间的联系入手¹³

童工和青年就业之间的联系是至关重要的。童工趋向于加重青年就业的问题，因为它使儿童得不到为在今后的劳动力市场中作为年轻成人竞争所需的教育和技能。但消除童工现象而不确保替代选择提供所需要的获得教育和培训的机会并改善青年人的就业能力是不够的。教育和培训机会的缺乏确实是童工为什么有时被视为是获得改善劳动力市场前景所需的经验和技能的途径的一个原因。假如将他们单独加以处理，则缓解童工以及青年失业和就业不足问题的努力可能不大会获得成功。

儿童和青年属于部分重叠的年龄段。根据国际劳工组织公约，那些 15-18 岁的人员，只要他们不受雇于所谓的童工的“绝对最恶劣形式”或危险的工作形式，则一般可自由从事工作和受雇。然而，在亚洲，估计有 660 万儿童从事最恶劣的劳动形式以及另外有 1.04 亿年龄在 5-17 岁的儿童接触危险性工作(见方框 2.5)。过早就业和危险性工作对健康的不利影响趋向于损害青年人最具有活力和生产性年代期间的就业能力，这种损害有时甚至可能是终身的。将危害从工作环境中排除或是促进青少年从被禁止的工作形式转向不具有危害的职业的行动将有助于使一名童工转变成一个青年就业人员。

童工与青年失业和就业不足并存是一个严酷的讽刺。在存在有由那些不应从事工作的儿童来满足的某些劳力类别需求的同时，亦存在着来自未加以利用或利用不足的青年劳动力供应。促进劳动力市场更好地运转的措施将有助于使对劳动力的需求从儿童重新转向青年人。当然，必须存在有确保年轻人在对他们开放的工作形式中不受到剥削的必要的保障。

青年人在劳动力市场中面临某些这个年龄特有的困难

青年就业的挑战一方面与一个国家中有关就业数量和质量的关系较为一般和不具有年龄特征的问题密切相关。除非生产性就业是宏观经济和社会政策的核心以及对劳动力的累积需求不断扩展，否则，将处于不利地位的青年结合进劳动力市场的成功计划是不可能的。另一方面，青年劳动力市场具有自己独特的和成问题的方面。当劳动力市场紧缩时，青年工人不仅仅是经历了所有工人都感受到的不利的的影响；而是他们分担的这些影响大得不成比例。

¹² ILO: 《全球青年就业趋势》，表 7，第 21 页(2004 年，日内瓦)。

¹³ 国际劳工组织消除童工劳动国际计划: 《童工与青年就业的联系: 国家政策研究和相关活动的概念框架和一般授权草案》，(2004 年，日内瓦)。

青年人在从教育和培训制度转向劳动力市场中面临着某些这个年龄特有的困难，包括：

- 缺乏就业经历——由于雇主倾向于有经验的工人，他们往往发现自己处在求职队伍的末尾；
- “在里面的人——在外面的人”效应(已在劳动力市场中的成人比试图进入劳动力市场的青年人具有优势)，这当中涉及严格的劳动力市场法规(特别是就业保护法规和最低工资)；
- 青年人进入劳动力市场对工资和工作的保留要求(他们准备接受的报酬水平和工作类别)——青年人的愿望和劳动力市场现实之间往往是不匹配的；
- 对自营就业和企业家能力开发的制约；和
- 缺乏组织和发言权——因为青年人往往不被工会或雇主组织所代表并很少具有使人们能够听到他们的关注和需求的渠道。

促进青年就业的国家政策

将青年问题结合进 国家就业政策

促进青年就业的最有效手段是确保一种能够刺激高就业创造增长的经济政策环境。这种情况一般将要求结合有使增长成为就业密集型的刺激和制度的高经济增长率。通过使就业在经济和社会政策中成为中心并利用社会对话来制定良好的劳动力市场政策可实现很多的目标。¹⁴

不过，存在有各国可用以为青年人创造更多和更好工作的前慑性政策和计划——它们在针对青年人以帮助他们完成从学校到工作的过渡的教育和培训以及积极劳动力市场政策(ALMPs)领域尤为重要。

针对青年人的 教育和培训

教育是使青年人获得体面劳动以及生产性和负责任生活的第一步。大多数亚洲国家在朝着到 2015 年实现普及小学教育的千年发展目标方面取得了显著的进展。但在进一步促进未成年人的基础教育方面需要更多的投资，特别是青年妇女和诸如残疾人和少数民族一类的其他处于不利地位的群体。这应包括那些错过了正规学校教育的人员的非正式和非正规学习以及远程学习，以及重要的是减少辍学和提高毕业率的措施。在诸如柬埔寨、老挝人民民主共和国和尼泊尔一类的国家，毕业率仅约 50-60%。

对体面劳动来说，更重要的不仅仅是教育和培训的水平，而是其质量和相关性。许多青年人由于教育结果和劳动力市场需求之间的不匹配而面临求职困难。在西亚国家，无论是劳动力富余国还是劳动力进口国，雇主经常将适宜技能的缺乏例举作为雇用方面的一个重要制约，这种制约在某些情况下

¹⁴ ILO: 《正确的开端：青年人的体面劳动》，关于青年就业：前进方向三方会议的背景文件，第 17 页，2004 年 10 月 13-15 日，日内瓦。

甚至超过了对劳动力市场法规的关注。¹⁵技术不匹配的问题在东亚也很严重(例如见方框 4.2)。在教育质量差和正规学校教育被认为无用的那些地方,特别是有关所涉及的费用,来自贫困家庭的青年人可能会辍学并比他们否则要进入劳动力市场的时间更早地进入劳动力市场。

方框 4.2. 处理韩国的青年失业问题

韩国 15-29 岁人员的失业率 2003 年 12 月达到了 8.6%, 超出 3.6% 的整个失业率的不止两倍。毕业生的状况最遭。在 2003 年, 高等教育毕业生中每 10 人有 6 人找不到工作。由劳工部进行的一项调查发现, 与 1997 年的 59.3% 相比, 2002 年新大学毕业生仅占有所有招聘人员的 18.2%。

因此, 政府制定了旨在为青年求职者提供更多机会的计划。为补贴公司雇用失业青年、开展职业计划和公共部门的工作创造努力, 与 2003 年的 3,620 亿元相比, 政府 2004 年支出了约 5,170 亿元。工作创造计划持续 6 个月到 1 年的时间。它们旨在使青年人有机会在私营和公共部门中改善其工作技能和获取经验。政府各部 2004 年预计在其自己的工作创造计划中要提供 142,000 个职位。但劳工部意识到该问题不存在立竿见影的万能药, 因而打算在今后的四年将青年失业率稳定在 5% 上下。

企业领导人抱怨说, 大学未能够培养他们所需要的具有竞争性的劳动力, 而且尽管存在着高失业率, 他们很难招聘到合格的雇员。产业团体呼吁对国家僵化的高等教育制度进行改革, 指出高等教育应包括更多的实际培训。在对 2001 和 2003 年期间的工科毕业生进行的一项调查中, 90% 的人认为在开始他们的工作之前需要进行更多的培训。一些大学已试图进行改变。毕业生曾经非常抢手的汉城国立大学目前正在为其学生提供培训课程并由企业领导人、创业者和猎头公司为学生授课, 以帮助提高他们的求职技能和面试技巧。

资料来源: Kim Jung Min, 《效率的牺牲品》, 载于远东经济评论, 2004 年 1 月 29 日, 香港。

许多国家正打算改革其职业教育和培训制度以弥补正规教育和培训与劳动世界之间的差距、解决技能不匹配以及使青年人更好地做好参与迅速变化的劳动力市场的准备。国际劳工组织 2004 年人力资源开发建议书(第 195 号)在这方面尤为相关。职业教育和培训改革通过将各种类别的教育机构合并在一起并提供以工作场所为基础的学习而突出了一体化的职业和一般教育。核心工作技能的开发(如与人交流的技能、学习技能、团队工作精神和问题解决能力)是改革的一个重要组成部分; 此类技能在职业、企业和部门间是通用的, 而且对就业能力和终身学习来说是至关重要的。诸如澳大利亚和新西兰等国家采用了符合迅速变化的劳动力市场对适应性和灵活性的要求的广泛和

改革职业教育和培训制度以减少技能不匹配和提高就业能力

¹⁵ 世界银行: 《在中东和北非地区开启就业的潜力: 朝着一个新的社会契约》, 第 200 页(华盛顿特区, 2004 年)。

以能力为基础的培训计划。新加坡的关键能力技能培训(CREST)计划旨在发展应能作为就业的一个基础而在全国应用的一般或核心工作技能，而不考虑特定的教育或培训选择。但许多亚洲发展中国家仍面临着为其青年人提供灵活、以就业为导向、以学习者为中心和具有性别敏感性的技能培训计划的重大挑战。

将以学校为基础的教育与以工作为基础的培训和学徒培训结合起来的一种双重制度对于向青年人传授技能以及促进他们向劳动力市场的过渡可能是重要的。在印度，根据 1961 年的学徒法，雇主有义务根据雇员的数目和产业的类别雇用一些行业学徒。企业被要求提供在职培训，而理论授课则在国家培训中心进行。当培训结束时，行业学徒须通过由国家职业培训委员会举办的全印度行业测试。学徒接受由雇主支付的助学金，此种助学金随着培训的进行而逐年提高。¹⁶

从学校到工作 的过渡计划

亚洲国家还发展了一些具体举措以帮助青年人弥补学校和劳动力市场之间的差距。劳动力市场信息(LMI)、求职技巧和职业指导变得越来越关键。为确保青年人方便地获得劳动力市场信息，职业招聘会、职业银行、互联网、工会数据库等变得越来越普遍。需要尽可能早地提供职业指导和咨询；假如作为劳动力市场计划的第一个阶段而提供，则它们在识别并筛选就业和培训机会以及帮助人们做出现实的选择方面可以发挥一种重要的作用。此外，还可以为帮助青年人在就业迁移方面提供特别措施和支助服务，无论是在国内还是在海外。青年人属于最流动的人口群体，但假如他们不欲落入无耻的招聘者、走私者或贩运者之手，则需要适当的信息和支助服务。

增加对青年人的 劳动力需求

为改善青年求职者和就业不足者与劳动力市场的结合，越来越多地实施了积极劳动力市场政策和计划(ALMPs)。它们补充而不是取代宏观经济政策，而且假如适当地加以制定和实施，可以针对处于最不利地位的青年人。在方框 4.3 中突出阐明了积极劳动力市场政策和计划的优势与不足。

许多亚洲政府采用了公共工程和社区服务，特别是在经济下降期间和在自然灾害之后。例如，在受 2004 年 12 月 26 日海啸影响的那些国家，就业密集型处理方法是一个重要的应对措施。它们针对青年人的程度尚待评估。尽管此类计划并不提供长期的就业解决办法，但它们能够提高低技能工人的生产率，以及帮助青年参与者在劳动力市场中获得立足点。更大的好处不仅体现在提升物质和社会基础结构方面，而且亦体现在青年人与当地社区之间潜在的关系改善方面。例如，斯里兰卡青年团将青年人派往由社区确定的发展项目。

作为积极劳动力市场政策和计划的一个工具，就业补贴由于更加昂贵而不太普遍，特别是在较贫困的亚洲国家。在任何情况下，只要劳动力的大部

¹⁶ ILO: 《青年：通往体面劳动之路》，报告六，国际劳工大会第 93 届会议，2005 年，日内瓦。

分是在非正规经济中，政府对雇主雇用青年人的支持对青年失业和就业不足问题的总体幅度的影响不大。

方框 4.3. 通过积极的劳动力市场政策和计划促进青年就业

对积极的劳动力市场政策和计划进行的一些评估表明，为提高参与者在劳动力市场中获得立足点的机会，计划应避免：

- 全面损失(在没有政府计划的情况下将会实现的结果)；
- 替代效应(享有补贴的参与者可能取代早已在劳动力市场中的非参与者)；
- 取代(享有补贴活动的产出可能取代不享有补贴活动的产出)；和
- 锦上添花(帮助那些早已富裕起来的人员)。

积极劳动力市场政策和计划的一些主要特征

积极劳动力市场政策和计划的类别	机会	挑战
临时公共工程 和社区服务	<ul style="list-style-type: none"> - 帮助青年人进入劳动力市场； - 改善物质和社会基础结构； - 假如与培训结合在一起，提高就业能力。 	<ul style="list-style-type: none"> - 低劳动力市场结合能力； - 青年工人可能会陷入临时公共工程计划的循环； - 往往带有性别偏见； - 私营部门企业被置换。
- 就业补贴	<ul style="list-style-type: none"> - 假如针对具有特别需要和处于不利地位的青年群体则可创造就业。 	<ul style="list-style-type: none"> - 高全面亏损和替代效应(假如没有针对性)； - 就业可能仅持续象补贴期那么长的时间。
企业家能力的促进	<ul style="list-style-type: none"> - 可能具有很高的就业潜力； - 可能会迎合青年的愿望； - 假如与包括辅导在内的金融和其它服务结合在一起会更为有效。 	<ul style="list-style-type: none"> - 会造成置换效应； - 可能会产生限制创造可持续就业的能力的高失败率； - 由于缺乏网络、经营方面的经验、专门知识和附属担保物，对青年来说往往是困难的。

资料来源：P.Aner et al: 《世界各地的积极劳动力市场政策：应对全球化的后果》(国际劳工组织，2004年，日内瓦)。

在促进青年人的企业家能力开发方面具有较大的潜力——特别是在处理青年人当中的工作但贫困的问题。一个综合性的青年企业家能力开发促进战略所需的要素包括：支持一种企业家的文化；促进使其成为可能的政策和法

规；以及建立提供支持服务的能力。¹⁷青年人可能具有成为企业家的理想和动力，但他们往往由于缺乏信息和支持网络以及他们被金融机构认为是高风险群体的事实而受到制约。因此，帮助青年人开办企业的努力应包括为建立合作社而获得贷款和支持，这将使得他们能够集体行动。例如，在斯里兰卡，为应对严重的青年失业和就业不足问题，减贫战略文件(PRSPs)突出了在青年人当中发展一种企业家的文化和态度，为企业家的活动创造经济机会以及在职业学校和高中发展与企业家的能力开发相关的课程。

劳动力市场法规是有助于还是有损于青年求职者？

一个仍在辩论的问题是劳动力市场法规对青年就业的影响。无法得到有关亚洲国家的评估研究，但在经济合作与发展组织国家进行的评估研究没有在就业保护立法的严厉性和青年就业的水平之间发现有统计意义的联系。对采用具有更大程度灵活性的定期合同进行的其它研究发现青年工人的招聘出现了增加，但替补工人数也出现了增加。

诸如印度、马来西亚和尼泊尔等国家在经济的某些部门对青年人采用了较低的最低工资，例如农业和茶叶种植。青年标准的采用是基于这一假定，即由于他们较低的生产率，法定最低工资将把青年工人排除在劳动力市场以外。但亚洲以外研究同样没有发现作为减少青年失业或增加对青年求职者的需求的一个方法而减少向青年人支付的最低工资具有强有力的理由。

雇主组织和工人组织在促进青年就业方面发挥有一种重要作用

在雇主组织和工人组织密切参与劳动力市场政策的制定与实施、加强教育和培训机构与劳动力市场的要求之间的联系以及设计并实施部门政策和公共工程的情况下，青年就业的成果趋向于更加积极。

亚洲许多培训机构的经验表明，在雇主密切参与的情况下，培训与劳动力市场需求的相关性可能会更加紧密。而且，雇主往往还能更好地了解那些受培训人员的质量，从而更愿意雇用他们。另外一个方面是对青年企业家的指导和支持。菲律宾雇主联合会(ECOP)支持了菲律宾青年商业基金(PYBF)的建立。在新西兰，一个针对自营就业或对自营就业感兴趣妇女的网络(WISE)通过使她们了解最新的立法和创业趋势以及帮助她们与工作模范会面而为创业的青年妇女提供支持。

工会长期以来一直是青年就业事业的倡导者。全球性和区域工会对招聘青年人成为工会会员给予了高度优先重视，以使他们具有代表权和话语权并促进他们获得优质就业的长期前景。

促进青年就业的全球和区域合作

在全球级别，《千年宣言》中突出了青年就业问题，决心“制定并实施使世界各地的青年人真正有机会找到体面和生产性劳动的战略”(第20段)。联合国系统将这一承诺列入有关发展的全球伙伴关系的千年发展目标8(目标

¹⁷ 例如，参见 ILO：理事会 GB.289/ESP/1，第289届会议，2004年，日内瓦。

16)的框架中，已通过政府、雇主、工人和公民社会、企业界以及青年男女本身之间的伙伴关系加以实施。

联合国秘书长与国际劳工局局长和世界银行行长一道发起了青年就业网络(YEN)。国际劳工组织在青年就业网络的组织工作方面负责牵头并主持其秘书处的工作。国际劳工组织在青年就业网络方面的牵头作用为其就青年人的体面劳动达成国际一致以及以有关就业的一种综合战略影响国际议程提供了机会。

联合国大会于 2002 年 12 月通过了一项有关促进青年就业的决议，该决议呼吁成员国评估有关青年就业的国家现状和制定行动计划，并使青年组织和青年人参与进来。青年就业网络在这一努力方面在本地区的牵头国家是印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国和斯里兰卡。正如在第十四届亚洲区域会议报告第一卷中指出的那样，国际劳工组织帮助这些国家制定了其有关青年就业的国家行动计划。

还在次区域级别发起了一些突出青年就业的举措。重要的是自 1983 年就青年问题与东盟加强合作以来，已发表了几项宣言。在方框 4.4 中转载了东盟《关于加强在可持续青年就业中的参与的马尼拉宣言》。

尽管其它次地区在青年就业的合作方面未取得这样好的进展，但不仅在推广东盟的经验方面，而且亦在扩展涉及教育和培训以及青年人的就业创造的次地区机构的网络、加强青年企业家和工人网络之间的联系、发展更全面的信息基础以及诸如此类的事项方面有着明显的余地。

(iii) 劳务移民：朝着形成一个区域框架而努力

在管理移民问题上的共同利害关系

从近期亚洲政府和特别是劳工部、工人组织和雇主组织会议冗长的建议名单中可明显地看出对移民问题给予的高度优先关注。本地区面临的挑战是如何确保对劳务移民的适当的管理，以使其对所有方面都有好处。

在西亚，当前的主要关注涉及对外籍劳工的过分依赖，人们感到，假如欲为数目日益增长的本国青年求职者提供就业机会，则必须减少这种依赖。然而，这一点正在变得越来越清楚，即简单地通过对雇用外籍工人施加限制或指标而不对劳动力市场政策进行根本的改变，是无法减少这种依赖的。另一方面，东亚人口迅速老化正在导致本国劳动力的下降。

方框 4.4. 《关于加强在可持续青年就业中的参与的马尼拉宣言》

东盟第四届青年问题部长级会议(AMMY IV)

2003年9月3-4日，菲律宾，马尼拉

我们,东盟 10 个成员国——文莱达鲁萨兰国、柬埔寨王国、印度尼西亚共和国、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、菲律宾共和国、新加坡共和国、泰王国和越南社会主义共和国——中负责青年事务的部长;

于 2003 年 9 月 3-4 日在马尼拉举行东盟第四届青年问题部长级会议(AMMY IV);

旨在加强由 1992 年东盟第一届青年问题部长级会议雅加达宣言、1997 年东盟第二届青年问题部长级会议关于东南亚国家联盟青年发展吉隆坡议程;和 2000 年东盟第三届青年问题部长级会议关于使东盟青年人做好应对全球化挑战的准备的 2000 年仰光宣言所带来的并与之相符的成果;

进一步重申联合国千年首脑会议宣言,特别是关于实施使世界各地的青年人找到体面和生产性工作的真正机会战略的决议;

忆及在埃及亚历山大青年就业峰会期间由联合国秘书长在国际劳工组织和世界银行的协作下发起的青年就业网络;

强调青年人作为东盟国家的一个重要人力资源的重要性以及制定并实施实现东盟人口的这一部分的潜力的青年发展政策和计划的必要;

突出我们对授予东盟青年以权利以使他们具有充分的信心和能力应对全球化的挑战的承诺;

承认通过政策、计划和技术干预继续给予支持是在东盟社会内部维持青年人的力量和活力所必须的;

牢记河内行动计划,呼吁将东盟有关技能培训的工作计划的重点放在辍学青年方面,以加强他们获得有收益就业的能力以及促进在东盟构成了工业的大多数并在东盟国家的全面经济发展中发挥了一种重要作用的中小企业的发展;

寻求处理在全球化的情况下作为有关东盟青年人关注的一个重要领域而出现的失业和就业不足;

在此声明,通过下列措施加强在有关可持续发展的青年就业方面的参与:

1.改善专门为东盟青年人制定的人力资源培训和领导能力开发计划的可得性和质量,以使他们更好地具备参与他们各自国家的增长和发展努力的能力;

2.确保所有青年的分支部门,特别是辍学青年、有特殊需求的青年、处于危险中的青年能适当地参与政策和计划的发展,无论是作为可持续就业的受益人还是伙伴;

3.在东盟发展议程中优先考虑企业家的能力开发和可持续的就业,以便为青年人开辟新的机会,能为自己以及东盟社会创造一个更好的未来;

4.创造有益于青年企业家的发展的培育环境,使他们获得对提高生产率和自营就业至关重要的教育、技能培训和能力建设;

5.促进东盟青年人当中的企业家能力的精神和文化并促进能够创造工作并处理青年人失业问题的中小企业的建立,以使他们成为一个强大的东盟地区的生产性伙伴;

6.建立国家和东盟级别的青年企业家网络,以使他们能够联网并共同建立为使他们在全球市场中更好地进行竞争的能力和技术;

7.加强青年自愿团体和组织对社会经济发展进程的参与,以使它们能够增加并补充针对青年发展的政府和非政府资源和努力;

8.提高和加强国际、地区和国家与教育机构的伙伴关系,以使它们能够在改善东盟青年的技术、竞争性和就业能力以及帮助本地区制定一项综合和系统的企业发展和青年就业计划方面发挥一种积极作用;

9.鼓励东盟和其它在处理青年就业关注方面志同道合的组织之间更密切的联系,以进一步推进共同处理青年就业的全球挑战的具有创新性的方法;和

10.实施第四届东盟关于青年问题部长级会议通过的关于使东盟青年作好应对可持续的就业和全球化的其它挑战准备的东盟工作计划。

为了提供某些基本劳动保护保障并对劳动力的输出或输入国产生有益的结果，亚洲国家正在寻求使劳务移民的程序更加有序和有组织。然而，过去10年的经历表明：

- 临时移民工人计划的管理和阻止更长期定居的措施正在变得日益复杂和具有强制性；
- 假如要使移民工人的待遇符合相关的国际劳工组织公约则仍有许多事情要做；¹⁸
- 使工人组织和雇主组织参与移民政策的制订和实施的结构与程序仍然缺乏；和
- 个别输出国和接纳国的行动或甚至双边协议正在变得越来越不适当，而对移民问题转而采用一个更区域性的框架具有长处。

管理劳务移民的国家方法

劳动力接纳国

尽管国家之间存在着重要的区别，但亚洲劳务移民的管理具有某些共同的特征，在劳动力接纳国的情况下，这些特征包括：

- 劳务移民的单方面管理；
- 仅根据临时(或‘客工’)和‘受训人’方案接纳工人；
- 使移民工人不享受长期津贴；
- 通过定期大赦处理非法移民。

亚洲的几乎所有接纳国到目前为止避免与劳动力的输出国就劳务移民的联合管理达成双边协议。这种情况限制了劳动力的输出国在其赴国外工作工人的招聘和安置过程中发挥的作用。劳务移民的过程在很大程度上掌握在私营中间人手里，而广泛的商业化导致了制度的弊端——促使一些接纳国在寻求解决办法方面与输出国进行合作。

单边处理方法的局限

为使从周边国家流入的工人变得有序，泰国最近与老挝人民民主共和国、柬埔寨和缅甸签署了‘谅解备忘录’，备忘录要求劳动力派出国和接纳国的政府的积极参与。工人的雇用要求有关国家主管当局的事先许可，由一个国家提交现有职位的清单并由另一个国家提交这些职位经选出的申请人的名单，由双方进行监督以确保签发适宜的签证和工作证，而且工人须遵守关于健康保险、向一个储蓄基金交费、纳税和雇用合同的要求。

¹⁸ 1949年移民就业公约(修订本)(第97号)和1975年移民工人(补充规定)公约(第143号)。

临时方案的不足

除了澳大利亚和新西兰外，移民在本地区主要被视为是应对劳动力市场临时短缺的一种反周期的措施。作为一种移民措施，客工方案在建筑活动上升和季节性农业期间满足劳动力短缺方面相当有效，但在工作本身并不具有“时间限制”的情况下，如正规工厂工作或正规服务业，将会遇到问题。

新加坡于 20 世纪 80 年代初宣布了减少外国人在其劳动力队伍中的比率并对外籍工人征税以阻碍雇主雇用非国民的计划。目前，这一比率实际已高得多，达到了整个劳动力的约 30%。在西亚，移民工人的总数并没有随着经济的下降而减少，表明发生了某种形式的‘劳动力囤积’。在其第六个五年计划期间(1995-2000)，沙特阿拉伯计划部分通过取代外籍工人而为进入劳动力队伍的沙特青年人提供高达 320,000 个工作，但该阶段期间外籍工人的数目实际上增加了 58,000 个。

与日本和韩国联系在一起‘受训人方案’提出了移民管理的问题。在韩国的情况下，那些倾向于从事工资性而不是津贴性工作工人的高退出比率被广泛指责为导致了非法移民工人人口的增长。自那时以来，对该方案进行了修订，通过确保在完成规定的培训阶段后至少可从事 1 年的正规就业而鼓励‘受训人’呆在计划中。

使临时工计划起作用

大多数国家寻求通过将移民工人排除在长期津贴以外来确保他们的居留是临时性的，而不是为这些移民工人返回家乡提供刺激。社会保障就是一个例子，临时雇用的情况早已使得大多数移民工人难以符合老年养恤金津贴的条件；此外，发现法律将他们排除在此类津贴以外的情况并不少见，即使在他们缴费的年限符合条件的情况下。这便使在外国渡过了他们的工作生涯的相当大部分的移民工人处于一种明显不利的地位，除非其本国的政府为照顾受雇于国外的国民而在其社会保障制度中设立特别方案。

排除在社会保护之外并不能阻止工人继续呆下去

如同其它区域的情况表明的那样，可做出一些将允许短期移民积累其老年津贴权利并确保为应对此类紧急情况而在国家间公平地分担费用的安排。很不幸，将他们排除在社会保障和其它权利以外往往被认为是为鼓励移民当中的轮换以及不鼓励定居战略的一个必要组成部分——即使没有证据表明此类排除在外实际上对居留的长短会产生任何区别。诸如根据移民向社会保障缴费的情况提高其结束服务奖金一类的积极措施可能会对鼓励移民返回家园产生更大的影响，并使其成为一种真正和持久的选择。

仅通过对移民对控制无法解决非法移民的问题

政策制定者的最大挑战始终是秘密移民的增长、偷渡以及由此而造成的非法移民的庞大数目。针对这一问题的一个通常处理方法是宣布大赦，以便对非法移民进行登记并使他们转成临时合法移民。但鉴于非法移民具有多方面的影响——包括对国家安全的关注、与友好邻国的关系、所有移民工人的人权无论其地位是合法还是非法以及在依赖移民工人的劳动力密集型产业中对劳动成本的影响，各国日益承认需要从广的方面处理非法移民问题。

诸如泰国和马来西亚等国长期以来面临在其边界地区居住着成千上万没有合法地位的外国人的问题。它们曾试验过处理这一问题的各种各样的措施，包括加强边界控制、大赦和登记、遣返、根据产业指标实行临时许可、对前往某些地区加以限制以及最近与来源国政府发起的联合管理。有一点是清楚的，即移民控制本身将无法适当地处理这些问题。改革劳动力市场政策、发展强有力的劳动机构、雇主组织和工人组织的参与以及与来源国的合作亦属于针对由于移民而引起的复杂问题的有效解决办法的重要内容。

劳动力输出国

亚洲的来源国政府为管理移民问题而已经采用的处理方法通常包括：

- 开发就业机会的措施；
- 管理招聘和为工作合同确定最低标准；
- 移民工人防止各种意外事件的保险；
- 援助在国外的工人(特别是通过劳工参赞服务)。

就业移民现在几乎被所有国家当局视为是一个日益增长的现象，全球化进程的一个特征以及一种大体上积极的发展。越来越多的政府将劳务移民(或劳务出口)视为其就业战略的一个组成部分并正在采取利用这些机会的措施。在未签订有政府对政府协议的情况下，此类措施在大多数国家采取了向私营招聘公司和劳动力承包商发放许可证的形式，这种形式在为移民工人寻找外国市场方面是行之有效的。

依靠国外的劳务市场

为维护并捍卫其国民的权利和义务，输出国政府将重点放在了雇用合同的重要性方面并突出了阻止和批评违反情况的政策和措施。招聘中的舞弊、误导和合同替代被视为是严重的违反。然而，检查外国雇主的真正特征以及就业提供的有效性和适宜性、管理由工人支付的费用、登记合同、惩处违法乱纪和起诉没有执照的招聘者以及解决工人和中间人之间的争端，均构成了对政府机构的难以应付的挑战。在许多劳动力输出国，负责这项工作的政府机构没有得到适宜的法律授权或适当的预算资源的支持。

捍卫移民工人的权利

原籍国还必须为突发事件作好准备，如招聘失败及其国民的强制遣返、为在雇用国涉及昂贵的法庭诉讼的国民提供法律保护、为被其雇主遗弃的受伤工人提供医疗护理以及调停与雇主的争端。巴基斯坦和菲律宾在建立缴费性基金以及利用此类基金为移民工人及其家庭提供服务的专门机构方面走在了前面。其后，泰国和斯里兰卡也建立了类似的机构。

为突发事件作准备

为建立一个亚洲的多边框架而努力

“移民工人在全球经济中的公平待遇”：为建立一个亚洲多边框架

2004年6月国际劳工大会(ILC)一致通过的关于全球经济中移民工人的公平待遇的决议呼吁一个不具约束力、以权利为基础的多边框架，该框架将包括以最佳作法为基础的管理移民的原则。该框架的所有主要成份似乎都涉及亚洲的输出国和接纳国，而且在朝着确保所有移民工人的体面劳动方面可能大有帮助。大多数西亚和东亚的劳动力输入国制定有规定正常许可制度和正规雇用条件的外籍工人计划，但出现的问题表明继续存在着差距和不足。

第十四届亚洲区域会议为本地区各国在三方级别就亚洲地区如何才能应对由国际劳工大会决议提出的挑战并提出一套以权利为基础的劳务移民管理的原则和指南提供了一个相互进行磋商独特的机会。此种框架可考虑到本地区的具体条件、国家当局面临的政策性问题、管理方面的传统以及传播良好作法的好处。为建立这样一个不具约束力的、以权利为基础的区域移民框架可能需要的几种要素是：

- **作为有关今后移民决策的一个合理基础的本地区劳动力供需的评估。**区域移民框架的这第一要素将使各国从动态人口统计、有关特定部门增长的现实假定以及其它因素对其今后十年的劳动力市场条件进行考察。例如，此类评估可能有益于存在着人口红利以及那些人口老化(通过移民流入)的国家。
- **劳务移民管理的区域连网。**这一要素设想建立一个自立的“过程”，以便与社会伙伴磋商提高劳动部管理劳务移民的能力。最终利用一个网址运行的网络可作为组织信息交流，培训人员以及促进原籍国和目的地国政府之间磋商的载体。国际劳工组织制定有关移民工人的一个不具约束力的多边框架的工作可提供一个重要的知识基础。还可为国际劳工组织的三方伙伴提供培训以协助它们在重要的职能方面发展专门知识的努力(如指标和许可的确定、招聘规定、最低标准和非歧视法律的实施、劳动监察、雇主处罚的管理、大赦和合法化、提供劳工参赞服务、反对走私和偷渡的战略等)。
- **亚洲保护移民工人行为准则。**区域框架的第三个要素将旨在围绕良好的做法协调政策和标准，特别是供私营部门采用的政策和标准，以便更好地保护移民的权利并确保他们的体面劳动。实际的组成部分可包括：通过三方协商和行动促进批准国际劳工组织第97号和第143号公约的努力；评估批准的法律障碍；促进“包容性”更强的政策以便将移民工人涵盖在国家劳动法之下；促进杜绝招聘中的滥用行为的计划；比较受雇于不同亚洲国家的移民工人的权利和资格；汇编最佳作法并通过移民工人保护的准则。

- **亚洲招聘机构行为准则。**为将由招聘机构犯下的欺诈、滥用和违法行为减少到最低限度，第四个要素是要在亚洲私营招聘机构协会当中促进某些招聘作法和原则。可由国际劳工组织开展一项有关良好作法的调查，以作为行为准则的基础。包括国家招聘机构协会的代表在内的区域会议可起草并最终批准该行为准则。
- **起草有关移民工人社会保障保护的东盟条约。**这一要素旨在对要求国际劳工组织帮助东盟成员国设计有关移民工人的社会保障条约的呼吁作出反应，特别是有关老年津贴。可对协调一个国家的国民在另外一个成员国受雇时可享有津贴的可能性加以研究，包括享有各种津贴的要求和成为成员的资格。可起草一份条约草案供东盟相关国家当局审议。

(iv) 为使体面劳动成为一个亚洲目标而进行管理

国家级别的良政

对本地区国家评估之后得出的评估结果强调，进一步的经济和社会进步的一个重大障碍是公共和私营部门机构的管理薄弱。腐败在许多国家成为地方性流行病。机构的质量一国有一国的情况，但各国的共同特征是对劳动力市场的作用缺乏关注。在为第十四届亚洲区域会议撰写的本报告的第一卷中也注意到了这一点，即有关体面劳动的国家努力和行动计划往往受软弱无能的劳动力市场机构和实施不力、三方伙伴的技术能力低下，有限的社会对话以及经济和社会目标之间政策连贯性的缺乏而受到制约。

因此，“从家里开始”审议促进人人享有体面劳动的这些基础是值得的。我们对实行良政的机构到底应该是什么或是我们如何才能尽快地建立此种机构不能加以规定。但存在有某些基本原理；在《国际劳工组织有关工作中的基本原则和权利宣言》以及它所涉及的基本公约中对它们加以了规定。该宣言代表的不是命令，而是有关市场和民主的基本原则。假如亚洲国家能够通过社会对话和三方磋商实现这些“被授予的权利”，它们将具有在全球化世界中实现体面劳动的机构。

良政起始于企业一级——这是亚洲公司仍有许多努力要做的一个领域。改善公司的管理对亚洲公司来说是必须的，特别是对那些发展中国家的公司来说，假如它们欲在国内和全球市场上经受住来自跨国公司的剧烈竞争。与工人代表一道，公司需要发展并加强程序和机构不仅仅是为了集体谈判，而且亦是为了在迅速变化和剧烈竞争的压力情况下就出现的就业问题进行磋商。由于亚洲公司正在转向具有更高附加值的生产并渴望在区域或全球发挥作用，劳资关系的质量可为双方提供可观的共同收益。

良政起始于
企业一级

落实工作中的原则和权利的劳动法改革

国际劳工组织公约的批准数量出现了增加而且有许多国家对其劳工法进行了修订，这种情况往往是由于剧烈的全球竞争的实际或可察觉到的影响带来的结果。这些改革表现出了对工作中的基本原则和权利作出更强有力承诺的一种共同趋势，特别是在与工作中的歧视和童工现象作斗争方面。

作为转向以权利为基础的全球劳动力市场的一个组成部分，在结社自由领域也取得了某些进展。例如，海湾合作理事会的成员和韩国正在引进或改进有关结社自由的法律。这是一个重要的发展，尽管仍有一些国家在结社自由的法律保护方面允许不同形式的例外。农业、出口加工区、移民、家务和非正规经济工人在行使结社自由权利方面往往面临许多困难。

对劳动法的遵守仍然较差

尽管本地区在劳动法改革方面出现了强有力的进程，但亚洲国家在实际履行其根据《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》及其相关公约的国际义务方面仍有很长的路要走。

如同在本报告的第一卷中强调的那样，需要显著地加强机构的支撑基础。尽管根据已批准的公约通过或修订劳工立法是支撑法制和良政的第一步，但落实取决于：

- 社会伙伴了解并支持该法律(而假如它们没有参与三方磋商进程，则这一点是不大可能的)；
- 劳动监察服务具有提供实际意见并确保法律的公平实施的能力；和
- 劳动法能够促进市场进程，以使雇主和工人共同确定劳动力的价格。

通过社会对话和三方性平衡灵活性、稳定性和安全感

在一个迅速全球化的世界中，为能有一个更具有保护性的竞争环境而制定的法律和制度处在调整的压力之下。全球化正在促使雇主推动有关就业保护立法方面的灵活性。过分的就业保护无疑提高了雇用和解聘的费用，继而对劳动力流动制造了障碍。它可通过妨碍新的、具有更高附加值部门的扩展而制约生产率增长。过分的保护还是发展中亚洲的劳动力市场二元性的一个根源。另一方面，许多雇主也知道拥有一支具有稳定技能的稳定的劳动力队伍对于生产率增长是重要的。就业稳定减轻了工人对工作保障的担心并是投资于工人和雇主培训的一个诱因，结果是更高的生产率。

因而，具有一个关于就业保护立法、集体谈判、社会保障、培训和再培训的正确组合的制度对全球条件下的竞争性来说是重要的。此种平衡必须恰当，而使其恰当的方法是通过社会对话和三方性。

工会和雇主组织：寻求复苏

工会代表着良好管理的一道屏障；它们是劳动力市场机构的一块基石并在促进体面劳动条件方面发挥着一种重要作用。但不管在哪个工作场所和哪个国家，工会正面临着相同的挑战(当然，尽管在某些地方比在其它一些地方更加严峻)：全球化、结构调整和私有化。传统的行动方式正在失去其效力，过去的成果被重新加以谈判，而且难以使人们听到工人的呼声。

在发展中的亚洲，工会化的水平比较低并且在下降。菲律宾记录的工会比重最高，达 30%以上，相比之下泰国和巴基斯坦的工会比重在 5%上下，而大多数其它国家的工会比重在 10%-15%上下。¹⁹工会比重在工业化国家较高(日本约为 19.2%，²⁰而澳大利亚约为 28%。²¹)工会成员下降的主要原因是以前组织程度较高部门中的就业下降(如制造业和公共服务)，就业的增加往往是在服务业部门中的中小型企业以及灵活工作合同形式的越来越多的采用。此外，外国直接投资的增长、迅速的技术变化以及日益增加的跨国界的竞争一道改变了资本和劳动力之间的平衡，并使得传统的利益代表形式与以前相比效率下降。工会运动面临的一个迫切任务是处理多国企业的力量和影响。

亚洲的雇主组织也经历了显著的变化。它们不得不对公司的日益多样化：一方面是典型的留在国家联合会之外的越来越多的多国企业的存在，另一方面是本国企业日益的多样化。它们的主要任务是代表这种多样化企业界的利益并为它们提供服务，它们的需求变化迅速。倡导集中在实现使商业能够具有灵活性和效益并从而保持竞争性的环境方面，同时直接向成员公司提供的服务亦必须满足这些目标。

由于国家的历史、法规和经济因素方面的区别，亚洲的集体谈判和社会对话制度存在着很大的区别。在 2000 年，集体谈判的覆盖面在韩国是 10%，日本是 15%，新西兰是 25%，而澳大利亚是另人吃惊的 80%。集体谈判的覆盖面在发展中的亚洲从印度的 2%到菲律宾的 33%不等。²²

本地区三方性的影响的一个粗略指标是这一事实，即有 19 个亚洲国家(包括阿拉伯国家)批准了 1976 年三方协商(国际劳工标准)公约(第 144 号)。进行磋商和谈判的三方机制的力量随着工会和雇主组织比重的水平以及集体协议的覆盖面而有区别。在少数一些亚洲国家，政府将三方性作为与工会和雇主协调政策的一个手段而加以强调，在这方面，社会伙伴的决定可对经济的竞争性具有一种重大的影响。在其它一些国家，三方性在各种各样的就业问题方面服务于信息分享和磋商。由于经济开放和相互依赖趋向于侵蚀国家政策制定的自主权，三方性的重要性日益增加。它为达成一致提供了一种机制并进而加强了社会凝聚力，这在部门和公司级别的劳动机构相对薄弱的那些国家尤为重要。

考虑到非正规经济在亚洲国家中的重要性，管理的一个重要方面是非正规经济中的代表权和话语权。这种情况解释了为什么工会和雇主组织均将注意力放在了非正规经济中的组织问题方面。²³各类公民社会团体、运动和非

集体谈判和社会对话方面的差异

非正规经济中的代表权和话语权

¹⁹ ILO: 理事会文件 GB279/WP/SDG/2, 第 279 届会议, 2000 年 11 月, 日内瓦。

²⁰ 卫生、劳动和福利部, 有关工会的基本调查(2004 年)。

²¹ 经济合作与发展组织国家: 《2004 年就业展望》(表 3.3), 巴黎。

²² ILO: 《为了社会正义而组织起来, 根据《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施》而起草的综合报告》, 表 3.5, 国际劳工大会第 92 届会议, 2004 年, 日内瓦。

²³ ILO: 《体面劳动和非正规经济》, 国际劳工大会第 90 届会议, 报告 VI, 第 74 页, 2002 年, 日内瓦。

政府组织亦使得非正规经济问题得到了宣传和倡导。但由于它们往往不是具有会员基础的组织或不具有民主结构，许多这类组织并不代表非正规经营者。这些组织中的某些组织与工会和雇主组织之间合作与结盟的例子越来越多。

建立强有力管理的区域合作

在区域和双边框架中处理体面劳动关注

前一章说明了区域一体化和合作在亚洲国家当中出现了增长。尽管重点一直是贸易和经济联系，但最近的举措亦旨在促进社会目标。区域一体化的许多更深一层的形式结合了促进包括教育、卫生、性别平等以及妇女和儿童弱势群体的保护和可持续发展等社会目标的政策和制度。

亚洲国家共同面对通过深化区域一体化安排能够加以有效处理的体面劳动的挑战。在劳动力市场和就业成果不再处于国家政策的唯一管辖范围内的情况下，区域合作更有意义。体面劳动关注正越来越多地在区域和双边框架中加以处理。非常有意义的是，东盟劳工部长表明了：

“他们对处理作为巴厘协定 II 的社会支柱而为东盟社会文化共同体提出的优先事项具有的义务，特别是作为就业创造的一个重要战略的人力资源开发以及确保经济的平等增长。部长们重申了他们对处理第九届东盟峰会指令的承诺，即继续进行现有努力以促进区域内流动性和专业证书、才能和技能开发的相互承认并继续寻求减少本地区的失业，以支持到 2020 年实现一个强大、安全和自力更生的福利社会社区的区域努力。”²⁴

东盟已公开宣布了其在体面劳动问题方面与国际劳工组织进行合作的兴趣。开展了国际劳工组织 / 东盟关于东盟自由贸易区(AFTA)对劳动力的影响的一项联合评估，而且东盟劳工部长还指出工作场所的艾滋病毒 / 艾滋病和青年就业为与国际劳工组织进行今后继续合作的其它优先领域。

南亚区域合作联盟(SAARC)(简称“南盟”)签署了一个公约，以在 2002 年通过区域合作框架处理“关于对贩卖妇女和儿童的预防、禁止和镇压的各个方面；贩运受害者的遣返和康复以及防止在国际卖淫网中利用妇女和儿童”。²⁵

亚太经合组织(APEC)承认使儿童摆脱有害工作并转入教育和技能培训的重要性，并正在其 6 个成员国中与国际劳工组织一道努力以促进采用一种综合方法来处理与最恶劣的童工形式作斗争和减贫问题。

²⁴ 《联合公报》，第 18 届东盟劳工部长会议，2004 年 5 月 13-14 日，文莱达鲁萨兰国，斯里巴加湾市。

²⁵ 南亚区域合作联盟关于预防和打击贩卖妇女和儿童从事卖淫公约，2002 年，加德满都。

美国、澳大利亚、巴林、约旦和新加坡最近进行的自由贸易谈判结合了有关结社权利、组织和集体谈判权利、禁止强迫劳动、最低年龄要求 and 可接受的工作条件的规定。

区域一体化与合作可成为建立强有力的管理以使体面劳动成为亚洲的目标的一个重要手段。然而，需要处理几个问题。

第一，区域贸易协定(RTAs)和双边贸易协定(BTAs)可成为以规则为基础的多边贸易体系的建筑砌块，并可使成员国为从具有更广泛基础的合作协议中获益做好准备。然而，如同在第三章中叙述的那样，近期此类协议的激增是引起关注的一个原因。存在着一些危险：贸易规则的不一致会给属于不止一个区域贸易协定或双边贸易协定成员的国家带来实施问题；不属于任何特定贸易协定成员国家的进一步边缘化；以及为达成协议加速竞争而导致的更低的全面福利收益，假如不说是一种“向低水平看齐”的话。确保数目日益增多的此类协议不会在今后的世界经济中为以规则为基础的双边体系的发展制造障碍将是重要的。需要对协调双边、次区域和跨区域的贸易协定给予密切关注。

第二，作为一个管理机制，假如对“超越次区域”给予关注，则区域一体化将会更为有效。通过更有效地将次区域合作活动联系起来，将会加强合作的积极外在性——使得一体化是真正的亚洲一体化。考虑到发展水平和亚洲各国参与各种次区域合作活动的情况有很大差别，应使区域合作的发展方面享有优先权。

第三，重要的是为促进体面劳动，区域一体化协议必须以参与的原则和对民主的责任为基础。具有代表性的工人组织和雇主组织之间的社会对话，以及与其它重要的社会行动者进行的更广泛的对话，将有助于确定参与国公民实际关注的问题，并将以一种具有意义的方式深化区域合作。在区域一体化涉及某些社会群体的重大剧变的情况下，社会对话的作用尤为重要。

亚洲的区域性工人组织和雇主组织寻求加强它们在区域一体化讲坛上的参与，但实现这一点仍有很长的路要走。例如，尽管东盟雇主联合会(ACE)具有附属于东盟的地位，但东盟工会理事会(ATUC)尚未正式具有附属地位，而且附属地位并不使它们有资格作为观察员出席，例如，每年一度的东盟高级劳工官员会议(SLOM)。

于 2000 年 12 月发起的全球工会弥补了按国家这条线组织的工会和跨越国家按全球生产体系组织的工会之间的差距。这一新的结构包括国际自由工会联合会(ICFTU)，作为中央管理机构的组织的全球工会联合会(GUFs)汇集了一些国际产业和行业联合会以及经济合作与发展组织的工会咨询委员会。

近来，越来越多的多国企业与全球工会联合会签署了国际框架协议(IFAs)。国际框架协议使多国企业承诺在其世界范围的作业中尊重基本的劳动权利，责成或至少鼓励其供应商也这么做，并规定工会在实施和监督过程

通过区域一体化与
合作加强管理

超越次区域并
强调发展

区域一体化中的三
方性和社会对话

全球生产体系中的
社会对话和劳工标准

中发挥一种重要作用。²⁶重要的是，国际框架协议确立了全球工会联合会国际级别作为谈判的一方。自 2000 年以来缔结的 32 个协议中的许多协议都涉及在亚洲设有分公司的多国企业。

公司的社会责任

促进劳工标准跟上价值链的另外一个机制是通过基于公司的社会责任(CSR)的公司的举措。这一术语包含了超出法律要求的范围广泛的举措。²⁷一些是旨在就就业问题和社区参与指导经理人员行为的公司行为准则。其它一些则涉及国家和国际工商业联合会——通常是特定部门的。某些这些举措本身是非政府性的，但邀请工商业组织加以遵守。一些属于纯粹宣言性的，而其它一些包括有关报告和监督的范围广泛的措施。许多措施将国际劳工组织标准作为公司对待其工人的规范而提及，特别是在《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》中提及的那些核心公约。这些举措的共同点是这一事实，即它们将注意力主要放在外国的多国企业身上。作为公司的社会责任支撑基础的这些概念长期以来一直是许多亚洲公司活动的一个不可分割的组成部分。公司的社会责任举措还越来越多地涉及供应商和商业伙伴而不仅仅是多国企业。

监测区域级别的进展

全球化的社会影响世界委员会(WCSDG)建议区域一体化不仅需要结合社会目标，而且亦需定期衡量并报告其结果：“在区域一级，衡量特别有用，因为有没有进步会造成协调行动的政治压力。区域组织的正式审议过程有助于改进国家政策。”²⁸在这方面，值得提及的是国际劳工组织在亚太地区发展体面劳动指标的举措和以建立一套连贯的统计资料为目的的亚太区域项目(本报告第一卷中对其加以了叙述)。²⁹

²⁶ N.Hammer:《国际框架协议：全球工会联合会和价值链》，为国际 CRIMT 学术讨论会编写的文件，2004 年 11 月 18-20 日，HEC 蒙特利尔。

²⁷ 关于这些不同形式的公司责任的描述，见 P.Utting:《企业对可持续发展的责任》，临时文件 2(联合国社会发展研究所，2000 年，日内瓦)。

²⁸ 全球化的社会影响世界委员会：《一个公平的全球化：为所有的人创造机会》，第 67 页(国际劳工局，2004 年，日内瓦)。

²⁹ 亦请参见国际劳工组织：《2005 年亚太地区的劳动和社会趋势》，第十四届亚洲区域会议背景文件(2005 年，曼谷)。

5. 国际劳工组织在使体面劳动成为一个亚洲目标方面的作用

为集中讨论有关使体面劳动成为一个亚洲目标并同时实现千年发展目标将需要作些什么的问题，强调了四个重要领域。下面提出了在第十四届亚洲区域会议的平行会议上对这些重要领域进行讨论的重点。希望讨论将有助于确定国际劳工组织的三方成员在国家、区域和全球级别可作些什么工作，三方性和社会对话进程如何才能增值，以及劳工局怎样才能为使体面劳动成为一个亚洲目标作出贡献。

国际劳工组织贡献的是其体面劳动授权。实现充分就业和企业发展、消除贫困、改善工作条件和生活标准、在逆境和无保障的时候提供社会保护、捍卫工作妇女和男子的权利——这些问题是国际劳工组织所关心的内容，并与亚洲国家和人民的主要关注相吻合。

国际劳工组织的比较优势在于其国际劳工标准和三方性结构。《国际劳工组织章程》赋予本组织一种综合的经济和社会授权以及根据它们对社会和劳动政策的影响评估经济政策的责任。国际劳工组织由那些最了解劳动世界的三方构成，使得它成为讨论、对话和，凡可能时，作出影响到工作和生活的决定的最适宜论坛。

国际劳工组织的实质作用还在于其知识基础、倡导作用和服务。第一卷中指出了这一点，即在国际劳工组织的帮助下，一些亚洲国家已发起了有关体面劳动的国家行动计划。当然，在国家级别仍需做大量工作。仍存在各种挑战，包括那些使生产性就业成为宏观经济和社会政策的中心以及强化管理的挑战，特别是通过加强社会伙伴的能力以及支持劳动力市场法律和制度的改革。

通过采取使体面劳动的成果“区域化”的下一个步骤，国际劳工组织可帮助建立并加强(次)区域网络和分享信息及良好做法的合作、发展联合行动

(涉及工会和雇主组织)、建立共同数据库、促进网络成员之间的相互援助等。国际劳工组织可使(次)区域一体化和合作增值的领域包括劳工标准、就业政策、技能培训和人力资源开发、青年就业、劳务移民以及发展有关体面劳动方面的统计数据库。通过与各次区域性集团更密切地开展工作,国际劳工组织可在涉及劳动世界的领域促进跨区域的信息和经验分享以及促进亚洲更密切的一体化。

讨论要点

(i) 全球化环境下的竞争力、生产率和工作

1. 亚洲国家今后几年竞争力的重要驱动者将是什么?亚洲国家是否将进行更多的相互竞争或是深化生产制度是否会加强区域内部的联系和相互依存?

2. 与会者对正在出现的全球化趋势的最大关注是什么,为什么?它是多纤维安排的结束;从全球获取可能信息技术提供的服务这个意义上的“全球化的第二次浪潮”;西方对从全球获取作出的保护主义的反应;形成中的中国和印度巨人的合作;多边贸易协定的激增;或是石油价格的波动?

3. 在竞争日渐加剧的全球环境中,各国如何才能最佳地坚持走在实施更好的劳工标准、保护工作中的权利和改善工作条件的“康庄大道”上,而不是被拖入“向低水平看齐的竞赛”?

4. 根据与会者的经验,如何才能最好地实现一种竞争性、生产率和工作创造的良性循环?哪些是应当强调的特定经济部门?

(ii) 青年就业:体面劳动生命周期中的关键

1. 人口老化是否已成为一个关注,假如是这样,为什么?

2. 与会者是否有连贯性地处理童工和青年就业问题的良好例子?

3. 根据与会者的经验,当今的青年人是否享有现实的工资和工作的保留权益?他们的愿望对从学校到工作的过渡有何影响?

4. 与会者能否就提高青年人的就业能力并促进持续积极的劳动力市场成果的具有性别敏感和创新的计划提出报告?成功的因素是什么?

5. 如何才能改善社会伙伴参与职业教育和培训(VET)制度及积极劳动力市场政策(ALMLPs)的制定与实施以及国际劳工组织如何才能给予帮助?

6. 国际劳工组织如何才能为《加强参与可持续青年就业马尼拉宣言》的实施做出贡献?

7. 与会者对在整个亚洲次区域就有关青年人的体面劳动加强合作方面有什么实际建议,以及国际劳工组织如何才能提供帮助?

(iii) 劳务移民：朝着建立一种区域框架而努力

1. 与会者是否注意到区域内部劳务移民的增长，以及假如是这样，这一增长背后的主要动力是什么？劳务移民是否是对某些国家中的人口迅速的老化进程的答案？

2. 根据与会者的经验，亚洲的移民制度是否有效？临时工人计划是否是临时性的？假如不是，如何才能改善对移民制度的管理，特别是在制止非法移民和保护弱势移民工人尤其是妇女和儿童免遭贩卖的问题上？

3. 根据与会者的经验，大赦对控制非法移民是否有效？

4. 与会者是否可以报告在有关劳动力的跨国界流动方面成功的政府对政府协议？判断成功的标准是什么？

5. 与会者是否可以报告有关管理移民工人的招聘和雇用合同的适当采用的成功措施？如何才能最好地保护移民工人的权利？

6. 在劳务移民方面是否存在着建立一个不具约束力、以权利为基础的亚洲多边框架的任何潜力？无论是劳动力的输出国还是接纳国都会认为有益的此类一个框架的现实要素是什么？

7. 国际劳工组织的三方伙伴如何才能在劳务移民政策的制定中发挥一种更大的作用？是否应建立促进这一作用的组织结构？

(iv) 为使体面劳动成为一个亚洲目标的管理

1. 根据与会者的经验，三方性是否在起作用？为了加强方性和社会对话以便为竞争性、增长和社会融入做出贡献可做些什么？

2. 根据与会者的经验，什么是最严重的管理方面的缺陷，以及怎样做才能改善管理？

3. 与会者在加强全球生产制度的管理方面是否有良好的例子？“柬埔寨模式”是否可向其它国家输出？

4. 根据与会者的评估，区域合作在下列领域实现体面劳动方面是否具有现实的范围：有关劳动力市场和就业影响的研究；技能培训和人力资源开发；青年就业；劳务移民；以及发展与就业相关问题的共同统计基础？其中特别是哪些领域，以及是在次区域还是区域的基础上？劳工局可发挥什么作用？

5. 劳工局和国际劳工组织的三方成员如何才能有效地宣传为使体面劳动成为一个亚洲目标的这些区域合作努力？