



国际
劳工
组织

▶ 国际劳工组织旗舰报告

社会 对话报告 2024

促进经济发展
与社会进步的
高层社会对话

▶ **社会
对话报告**

2024

**促进经济发展
与社会进步的
高层社会对话**

© 国际劳工组织 2025 年
第一次出版于 2025 年



知识共享署名 4.0 国际许可协议 (CC BY 4.0)

本作品依照《知识共享署名 4.0 国际许可协议》(CC BY 4.0) 获得许可。请访问以下网址了解具体信息：<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>。如许可协议所述，使用者可以重复使用、分享（复制和再发行）和改编（二次加工、转换原作以及基于原作进行创作）作品。使用者必须清晰标注国际劳工组织为材料的来源，并说明是否对原始内容做了改动。不允许在翻译、改编或其他衍生作品中使用国际劳工组织的会徽、名称和标志。

未对原作改动，必须按照以下方式加以引用：社会对话报告 2024——促进经济发展与社会进步的高层社会对话，日内瓦：国际劳工局，2025。© 国际劳工组织。

本作品是对国际劳工组织版权作品的翻译。本翻译作品未经国际劳工组织编制、审定或认可，因此不应被视为国际劳工组织的官方翻译作品。国际劳工组织对其内容和准确性不承担任何责任。责任完全由翻译作者自负。

CC BY 4.0 许可协议不适用于本出版物中非国际劳工组织版权的材料。如果材料归属于第三方，则材料的使用者独自负责与权利人进行版权清算，并对任何侵权索赔独自负责。

因本许可协议而产生的任何争议如不能加以友好解决，则必须根据《联合国国际贸易法委员会仲裁规则》提交仲裁。各当事方必须服从因此类仲裁而作出的任何仲裁裁决，作为此类争议的最终裁决。

有关版权和许可的问题，请发电子邮件至：rights@ilo.org。有关国际劳工组织出版物和数字产品的信息，可访问以下网址：www.ilo.org/publns。

ISBN: 9789220423004 (印刷版本) ; 9789220423011 (web PDF)

另有以下语言版本：

English: *Social Dialogue Report 2024: Peak-level social dialogue for economic development and social progress*, ISBN: 9789220406540 (print), 9789220406557 (web PDF);

French: *Rapport sur le dialogue social 2024: Le dialogue social au plus haut niveau pour le développement économique et le progrès social*, ISBN: 9789220412084 (imprimé), 9789220412091 (web PDF);

Spanish: *Informe sobre el Diálogo Social 2024: El diálogo social en el más alto nivel para el desarrollo económico y el progreso social*, ISBN: 9789220412107 (impreso), 9789220412114 (web PDF);

Vietnamese: *Social Dialogue Report 2024 (Vietnamese edition)*, ISBN: 9789220417829 (print), 9789220417836 (web PDF)

国际劳工组织出版物和数据库中所用名称符合联合国惯用法，出版物中材料的编排方式不代表国际劳工组织对任何国家、地区或领土或其当局的法律地位，以及其边境或边界的划定表达任何意见。详细信息请访问：www.ilo.org/disclaimer。本出版物中表达的意见和观点是作者本人的意见和观点，不一定反映国际劳工组织的意见、观点或政策。提及的企业、商业产品和流程的名称不意味其为国际劳工组织所认可，而未提及的某一特定企业、商业产品或流程也并非意味着其不被认可。

▶ 前言

当今世界地缘政治不稳定、通胀压力大、政治极化现象突出，技术飞速进步、环境退化、气候变化以及人口结构转变也在加速发生。这些全球性问题不仅给劳动世界带来重大挑战，也对社会的根本结构构成威胁。若不加以解决，就可能破坏国际社会为实现《联合国 2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标而付出的集体努力。

在此背景下，劳动制度治理面临一项紧迫而复杂的任务，即制定出既能满足当代人和后代人需求，又能保护地球的解决方案。

国际劳工组织一直强调，必须通过社会对话制定政策，以促进经济和环境的可持续性，推动社会进步。受这些政策直接影响的群体（尤其是雇主、工人及其代表组织）的声音，应当成为决策的核心。在国家、行业、区域和全球各个层面开展有效对话与合作，不仅对于构建韧性社会至关重要，也有助于利用劳动世界当前转型所带来的变革机遇。

这份《国际劳工组织社会对话报告》第二版聚焦于高层社会对话。高层社会对话是一种有力机制，能够促进体面劳动和可持续企业发展；保障公平收入分配，这对解决日益加剧的不平等问题至关重要；应对数字化和绿色转型带来的挑战；并为修复受损的社会契约奠定基础。我们将高层社会对话视为防范不明智政策的关键保障，这类政策往往以牺牲多数人的利益为代价优先满足少数人诉求，且聚焦短期收益，可能危及长期发展。

然而，在公民社会空间不断缩小、公众对机构的信任日益下降之际，决策者面临的任​​务充满挑战。国际劳工组织三方成员捍卫工作场所民主的能力，以及赋予雇主和工人参与劳动治理的前提条件与基本权利，将对实现以人为本、具有包容性和可持续性的社会经济发展起到决定性作用。

国际劳工组织始终坚定不移地致力于将社会对话作为 21 世纪劳动治理的基石。利用本报告中凸显的证据和现实案例，对于实现国际劳工组织“全球社会正义联盟”的目标至关重要，包括解决不平等、歧视和排斥问题；将劳动权利作为人权来实现；维护人的尊严并满足基本需求；扩大获得生产性和自由选择的就业机会以及发展可持续企业的途径与能力；并提供保护、增强韧性。

鉴于国际上旨在重振全球对社会正义承诺的各项举措，《2024 年社会对话报告》的推出正合时宜。



Gilbert F. Hounbo
国际劳工组织总干事

▶ 中文版序言

全球劳动领域正经历深刻且复杂的变革，人工智能的飞速发展、气候危机的迫在眉睫以及人口结构的显著转变，正在重塑工作的内涵与价值；与此同时，经济不平等的持续加剧、地缘冲突的多维冲击以及社会信任的局部流失，使得各国在追求经济效率与社会公平时，面临着前所未有的治理挑战。站在关键的历史节点，《社会对话报告 2024——促进经济发展与社会进步的高层社会对话》聚焦高层社会对话这一协调多元利益相关方的核心机制，深入剖析其在构建社会韧性、驾驭系统性转型中不可或缺的战略作用。

在这一背景下，报告确认高层社会对话是应对多重全球挑战的关键工具，其通过平衡经济增长与社会公正，推动体面劳动、公平收入分配，并助力在数字与绿色转型中构建包容性解决方案。报告强调，有效的社会对话能修复“受损的社会契约”，促进政策协调与民主治理，但其效能依赖四大先决条件——保障工会与集体谈判权、完善法律框架、确保多元代表性和制度性多元主义。然而，全球实践存在显著差距，近半数劳动者未被相关公约覆盖，且机构效能参差、弱势群体参与不足，亟需强化机构能力与包容性。

这份报告也为中国等发展中国家在复杂转型期优化劳动关系治理模式、实现高质量发展目标提供了重要的理念支撑和制度镜鉴。报告所倡导的通过制度化协商平衡效率与公平、凝聚多元利益共识以应对系统性挑战的路径，与中国推动共同富裕、促进人与自然和谐共生、实现中国式现代化的战略方向高度契合。在数字经济崛起、绿色转型加速、社会结构深刻变化的背景下，强化高层社会对话机制是提升政策合法性、增强社会韧性、确保发展成果公平共享的关键治理创新。通过构建更具代表性和更高效能的三方协商平台，不仅能更有效地化解产业结构调整、收入分配优化、新就业形态规范等领域的深层矛盾，预防转型过程中的社会摩擦，更能将制度优势转化为治理效能，为全球贡献一种在维护社会稳定与活力中实现可持续发展的治理范式，推动“以人为本”发展理念的实践创新，为全球可持续发展贡献中国智慧。

展望未来，在多极世界的全球劳动治理体系中，中国将在改善该体系及践行国际劳工标准方面扮演重要角色。首先，作为负责任的发展中大国，中国可以在国内持续推动国际劳工标准的有效落实，展现自己对国际劳工标准的坚定承诺。其次，基于支持和加强劳工标准的丰富本土实践，中国可以成为实现所有人人体面劳动方面的模范，在经济发展的同时持续改善劳动基准，并将这些中国经验与国际劳工组织成员国，包括发达和发展中国家的成员国进行分享。进而，依托其庞大的经济体量和卓有成效的转型实践，中国应勇当应对未来劳动世界挑战的对策创新者。在三方对话框架下，聚焦数字时代平台治理、绿色就业创造、技能转型适配、新职业风险防控等全球性前沿议题，率先在实践中探索创新解决方案。这不仅能服务于中国自身的高质量发展，其成果和经验也将对全球应对这些共性挑战具有重要启示意义。

国际劳工组织此份报告传递的核心信念清晰而有力：在这个充满不确定性的时代，加强对话、培育信任、深化协作，是实现可持续经济发展与全民共享社会进步的必由之路。高层社会对话的力量，恰恰在于其能将多元利益与诉求纳入决策核心，在变革洪流中守护公平正义，在分歧交织处凝聚广泛共识。我们深信，深刻理解并积极践行这份报告所凝聚的全球智慧，将赋能包括中国在内的世界各国，更加从容、稳健地驾驭深刻转型的浪潮，携手共建一个更具包容性与韧性的未来劳动世界。

报告中文版由中国人民大学劳动人事学院组织翻译，由国际劳工组织中国 - 蒙古局和中国人民大学劳动人事学院联合于北京发布。

是为记。

李昌徽

国际劳工组织中国 - 蒙古局局长

赵忠

中国人民大学劳动人事学院院长、教授

2025年7月

目录

前言	iii
中文版序言	iv
缩写表	xii
术语表	xiii
致谢	xv
执行摘要	xvii
高层社会对话的现状：评估国家社会对话机构的成效与包容性	xix
高层社会对话：协调经济与社会目标，确保人人享有体面劳动	xx
强化高层社会对话机构，促进公平劳动收入分配	xxii
助力有效且具包容性的数字与绿色转型的高层社会对话	xxiv
借助高层社会对话的机遇，促进社会正义	xxvi

第一章 高层社会对话：可持续经济发展与社会进步的核心动力 2

1.1 高层社会对话的原则、参与者与类型	5
1.2 高层社会对话有何益处？	8
1.3 高层社会对话助力可持续发展目标框架下的经济可持续发展	11
1.4 高层社会对话的制度性前提条件	14
1.5 国家社会对话机构的存在与有效性	27
1.6 高层社会对话的包容性图景	31
第一章 参考文献	38

第二章 高层社会对话促进体面劳动 44

2.1 促进充分和生产性就业政策	46
2.2 促进劳动权利	54
2.3 促进和强化社会保障体系	60
2.4 为可持续企业和就业营造有利环境	65
第二章 参考文献	79

第三章 用于实现公平收入分配的高层社会对话 80

3.1 通过高层社会对话推动制定合理最低工资标准	83
3.2 行业工资集体谈判及其与最低工资的相互作用	94
3.3 高层社会对话应对生活成本危机的举措	99
3.4 通过高层社会对话解决性别薪酬差距问题	105
第三章 参考文献	112

第四章 高层社会对话以实现有效且包容的双重转型 116

4.1 数字与环境议题相关的高层社会对话：仍有改进空间	118
4.2 高层社会对话与数字化转型	120
4.3 气候行动与环境变化背景下实现公平转型的高层社会对话	133
4.4 产业政策与高层社会对话：双重转型的关键纽带	147
第四章 参考文献	152

第五章 旨在实现社会公平的高层社会对话：把握机遇 160

5.1 促进包容性和长期经济发展的高层社会对话	162
5.2 通过高层社会对话制定新的社会契约	165
5.3 加强高层社会对话机构及社会伙伴的能力：政策建议	171
第五章 参考文献	176

附录 180

附录 1 国际劳工组织关于有效协商前提条件的监督机构	181
附录 2 国际劳工组织监督机构近期关于结社自由、集体谈判和三方协商所面临障碍的意见	183
附录 3 可持续发展目标指标 8.8.2 的数据收集和分析方法：基于国际劳工组织文本资源和国家立法分析各国在劳动权利（结社自由和集体谈判）方面的合规水平	184
附录 4 后疫情时期高层社会对话的过程与结果综述（2022 年 1 月至 2023 年 9 月）： 方法说明	186
附录 5 工会密度和集体谈判覆盖率：方法说明	188
附录 6 国际劳工组织国家社会对话机制数据库：方法说明	189
附录 7 关于社会伙伴组织对国家社会对话机制有效性与包容性看法的调查：方法说明	190
附录 8 高层社会对话在劳动法改革中的作用全球综述：方法说明	197
附录 9 国际劳工组织社会对话机构的自我评估方法（SAM-SDI）：概述	198

图表索引

图 1.1 高层社会对话的基础性和变革性益处	8
图 1.2 高层社会对话、经济发展与社会进步的互动关系	13
图 1.3 高效且具包容性的高层社会对话的制度性前提条件	15
图 B1.4.1 可持续发展目标指标 8.8.2：2015 年和 2022 年全球及区域加权平均值	17
图 B1.4.2 2015-2022 年集体协商主要类别下的已编码违规数量	18
图 1.4 2019 年或最近年份的部分国家雇主组织密度（百分比）	21
图 1.5 2010-2020 年全球工会密度率（百分比）	22
图 1.6 工会密度与集体协商覆盖率的序列分布（百分比）	23
图 1.7 按制度环境划分的集体协商覆盖率（百分比）	24
图 1.8 社会合作伙伴对国家社会对话机构有效性的认知（正面评价占比）	28
图 1.9 对国家社会对话机构在推动特定政策领域改善的能力持积极看法的社会合作伙伴组织（受访者占比）	30
图 1.10 社会合作伙伴对女性在国家社会对话机构决策机构中作用的认知（百分比）	33
图 1.11 2024 年全球非正规就业率（百分比）	34
图 2.1 2021 年公共就业服务管理委员会的设立情况与构成（受访者占比）	50
图 2.2 报告社会伙伴参与青年就业战略的地区分布	52

图 2.3	按区域及政策阶段划分的工人与雇主完全 / 部分参与青年政策制定的国家占比 (%)	53
图 2.4	按区域划分的设有国家级三方职业安全与健康机构的国际劳工组织成员国比例 (百分比)	59
图 2.5	社会伙伴参与社会保障改革与政策的典型案例	63
图 B2.16.1	社会对话与机构绩效、工作场所福祉的关联 (标准分数)	71
图 B2.16.2	按机构类型划分的工作场所福祉与机构创新的关联 (标准分数)	72
图 2.6	1994-2023 年加拿大、欧盟、美国及全球范围内区域贸易协定中在制度框架内提及社会合作伙伴的协定占比 (百分比)	75
图 B3.1.1	2020 年按十分位数划分的年度劳动收入 (单位: 美元, 购买力平价)	82
图 3.1	2024 年全球最低工资制度分布情况	85
图 3.2	2019 年各地区小时工资低于法定最低工资的工资劳动者比例 (百分比)	85
图 3.3	2024 年各地区非正规就业劳动者比例 (百分比)	86
图 3.4	2020 年各地区生活在无最低工资制度国家的工资劳动者比例 (百分比)	86
图 3.5	高收入国家劳动生产率与平均实际工资趋势, 1999-2024 年 (指数, 1999 年 = 100)	95
图 3.6	全球劳动收入占国内生产总值的比重, 2004-2024 年 (百分比)	95
图 4.1	2022 年 1 月至 2023 年 9 月按主题和区域划分的后疫情高层社会对话成果和进程	119
图 4.2	国家社会对话机构产出的内容 (%)	119
图 4.2.1	1990-2022 年不同国家收入水平下的互联网用户比例 (%)	122
图 4.2.2	按数字化程度和地区划分的就业分布情况	122
图 4.3	2000-2021 年西班牙受关于采用新技术条款的集体谈判协议覆盖的工人比例 (%)	128
图 B4.7	公平转型的行动框架	162
图 4.4	雇主和劳动者在技能政策中的参与度以及环境与技能政策之间的协调性	143
图 4.5	雇主和劳动者在绿色工作技能政策中的参与程度	144
图 5.1	推动建立新社会契约的全球关键节点及其与社会对话的关联	167

表 1.1	高层社会对话的类型和议程示例	7
表 1.2	2021-2024 年国家三方社会契约实例	19
表 1.3	2022 年国际劳工组织与国际经济和社会理事会及类似机构协会关于青年参与的成员调查结果	37
表 2.1	行业技能机构与社会合作伙伴代表情况	67
表 3.1	部分国家在最低工资设定制度安排中社会伙伴参与的情况	92
表 3.2	四种行业集体谈判 - 最低工资互动类型	97
表 3.3	包含通胀驱动型工资增长条款的行业集体协议示例	104
表 4.1	数字化转型中高层社会对话的议题与作用	121
表 4.2	高层社会对话如何应对数字技术的影响	123
表 4.3	部分欧洲地区的行业集体协议对平台劳动者企业层面协议的影响	137
表 4.4	雇主和工人在数字岗位技能政策中的参与	131
表 4.5	公平转型中高层社会对话的部分议题及其预期作用	134
表 4.6	通过行业社会对话达成绿色转型的部分协议	137
表 4.7	拉丁美洲原住民与部族成员协商机制示例	141
表 4.8	发展绿色工作技能与实现公平转型	142
表 4.9	部分国家产业政策与社会对话机制	148
表 5.1	阻碍高层社会对话的挑战与风险及所需应对措施	172
表 A4.1	数据集类别	186
表 A7.1	受访者情况	191
框 1.1	高层社会对话与国际劳工标准	5
框 1.2	关于社会对话与生产率关系的宏观层面研究	10
框 1.3	高层社会对话相关国际劳工标准	16
框 1.4	结社自由与集体谈判权的有效承认：基于可持续发展目标指标 8.8.2 的 2015-2022 年趋势	17
框 1.5	国家劳动管理部门如何促进高层社会对话	25
框 1.6	国际劳工组织监督机构关于界定代表性的国家实践与指导意见	26
框 1.7	健全高层社会对话的平等与包容性关键原则	26
框 1.8	全球各国社会对话机构的现状与特点	27
框 1.9	社会伙伴参与争议解决机制：一个概述	31

框 1.10	女性在国家雇主和工人组织中的参与及领导力	32
框 1.11	工会应对非正规经济挑战的策略	36
框 2.1	《1964 年就业政策公约》（第 122 号）	48
框 2.2	公约和建议书实施专家委员会基于第 122 号公约对高层社会对话的观察	48
框 2.3	国家就业政策制定中三方社会对话案例	49
框 2.4	德国公共就业服务治理中的持续性社会对话与三方机制	51
框 2.5	南非《工作场所预防和消除骚扰良好实践准则》	54
框 2.6	葡萄牙三方常设社会对话委员会	55
框 2.7	阿根廷工业联合会 - 劳工总联合会在政府支持下的实施协议	55
框 2.8	基于高层社会伙伴协商的近期劳动法改革案例	56
框 2.9	罗马尼亚新社会对话法	57
框 2.10	墨西哥国家职业安全与健康咨询委员会	58
框 2.11	纳米比亚	58
框 2.12	税收资助的社会保障福利	61
框 2.13	关于技能政策的最高级别和行业社会对话：智利国家劳动能力认证体系委员会的案例	67
框 2.14	作为最高级别社会对话成果的新冠疫情紧急支持与企业调整措施案例	68
框 2.15	通过国际劳工组织“维持有竞争力和负责任的企业”项目实现工作场所合作以提升生产力收益	70
框 2.16	互信协作的社会对话与企业绩效的关系	70
框 2.17	塞内加尔对《跨国企业宣言》原则的应用	74
框 2.18	南非国家经济发展和劳工程事会中贸易与投资议题的制度化实践	74
框 3.1	收入不平等的全球衡量标准	82
框 3.2	国际劳工组织关于最低工资的简要历史与定义	84
框 3.3	确定适当最低工资水平的平衡方法	87
框 3.4	国际劳工组织关于生活工资的结论	87
框 3.5	最低工资磋商的合理性	89
框 3.6	塞浦路斯的首个国家最低工资标准	89
框 3.7	欧盟最低工资指令：促进社会对话以确保适当的最低工资	90
框 3.8	社会伙伴在德国国家最低工资设定体系中的重要性	91
框 3.9	国际劳工标准对协商确定最低工资的规定	93
框 3.10	包含与生产率挂钩的可变薪酬组成部分的行业协议示例	86

框 3.11	最低工资对非正规就业工人的影响：“灯塔效应”	98
框 3.12	葡萄牙关于工资与竞争力的三方协议	101
框 3.13	摩洛哥 2022 年社会契约：提高最低工资应对生活成本危机	102
框 3.14	推进性别平等的国际劳工标准	105
框 3.15	理解性别薪酬差距	107
框 3.16	家政工人的工资保护	108
框 3.17	美国足球领域的同场同酬	109
框 3.18	通过三方高层社会对话提高薪酬体系透明度：西班牙的工作评估工具	109
框 4.1	关于未来工作的高层社会对话：为新的社会对话议程奠定基础	121
框 4.2	互联网使用趋势与数字就业模式	122
框 4.3	高层社会对话机制参与制定平台用工法规的案例	125
框 4.4	德国众包行为守则调解办公室	127
框 4.5	西班牙就业与集体谈判第五框架协议	128
框 4.6	通过高层社会对话管理远程办公安排	129
框 4.7	国际劳工组织关于实现环境可持续的经济体和社会的公平过渡指南：行动框架	133
框 4.8	《巴黎协定》、社会对话与国家自主贡献	135
框 4.9	关于气候变化和公平过渡政策中高层社会对话角色演变的研究证据	136
框 4.10	波兰电力厂 2022 年社会契约	139
框 4.11	法国通过性别敏感型社会对话推动绿色转型	140
框 4.12	缓解内罗毕新型公交系统对非正规交通工人的影响	140
框 4.13	哥斯达黎加通过高层社会对话应对高温压力对工人健康的影响	146
框 4.14	南非产业政策中的高层社会对话	149
框 4.15	美国联合汽车工人联合会与汽车制造商达成协议	150
框 5.1	财政紧缩政策促使各国采取简化的社会协商模式	163
框 5.2	实现社会公平需要重建社会契约	166
框 5.3	国别自愿陈述中社会对话推动可持续发展目标政策的作用（2022–2024）	170
框 5.4	向民间社会组织开放高层社会对话	173
框 5.5	评估高层社会对话作用与成效的必要性	174

▶ 缩写表

AI	人工智能
AICESIS	国际经济和社会理事会及类似机构协会
CAS	国际劳工大会标准实施委员会
CEACR	公约和建议书实施专家委员会
CFA	结社自由委员会
CSO	民间社会组织
EBMO	雇主和企业会员组织
ESC	经济和社会理事会
FDI	外国直接投资
IOE	国际雇主组织
ITUC	国际工会联盟
MNE	跨国企业
MNE Declaration	关于跨国企业和社会政策原则的三方宣言
(M)SMEs	中小微企业
NDC	国家自主贡献
NEDLAC	国家经济发展和劳工理事会
NEP	国家就业政策
NSDI	国家社会对话机构
PES	公共就业服务
PLSD	高层社会对话
OECD	经济合作与发展组织
OSH	职业安全卫生
SDG	可持续发展目标
TVET	技术与职业教育培训
UN	联合国
VNR	国别自愿陈述

▶ 术语表

本术语表提供了一些简要定义，供快速参考。其既未确立任何通用定义，也未涵盖每个术语的全部深度和复杂性。

双边社会对话：指雇主或雇主组织与工人或工人组织就共同利益事项达成协议、相互咨询或交换信息的过程。其通常通过集体谈判和 / 或职场合作来实现。

集体谈判：指由一方的雇主、雇主团体或一个及以上雇主组织，与另一方的一个及以上工人组织之间开展的所有谈判，目的是：确定工作条件和雇佣条款；和 / 或规范雇主与工人之间的关系；和 / 或规范雇主或其组织与一个或多个工人组织之间的关系。

集体谈判覆盖率：在特定国家或行业中，受集体谈判协议覆盖的工人比例。

社会对话中的协调：指在不同层级、行业、产业或地区之间，协调和统一社会对话进程（包括集体谈判）的过程。

跨境社会对话：指各国政府、工人与雇主或其代表之间跨越国界开展的社会对话进程与倡议。

经济和社会理事会：一种正式机构，汇集来自社会不同群体的代表（包括政府、雇主、工人，有时也包括民间社会团体），以讨论并合作处理与经济和社会政策及立法相关的问题。

雇主和企业会员组织：一种集体利益组织，实行自愿会员制，代表企业在与国家、工会及整个社会的关系中的利益。

私营部门雇主组织密度：在特定国家或行业中，加入雇主组织的私营企业员工数量占所有私营部门员工的比例。

国际劳工组织公约：具有法律约束力的国际条约，成员国可选择批准。一旦批准，该国即有义务使本国法律和实践与公约规定的标准保持一致。

国际劳工组织建议书：无法律约束力的指导方针，为如何实施国际劳工组织公约提供更详细的指引，或解决现有公约未涵盖的问题。建议书也可以是独立文书，在没有相关公约的情况下提供指导。

国际劳工标准：由国际劳工组织的成员（政府、雇主和工人）制定的法律文书，规定了工作中的基本原则和权利。

混合集体谈判：结合了单一雇主谈判和多雇主谈判要素的集体谈判模式。在这种方式下，劳动谈判的某些方面可能在行业或部门层面进行（涉及多个雇主），而其他方面则在单个雇主层面协商。

多雇主集体谈判：集体谈判的一种形式，由一组雇主与一个或多个代表跨多个工作场所或行业工人的工会进行集体协商。

国家社会对话机构：在一国范围内设立的正式双边或三方结构 / 机构，旨在促进政府与雇主组织、工人组织（有时包括民间社会团体）之间的对话。

劳资关系中的代表性：雇主组织、工人组织（工会）或其他集体实体准确代表其宣称所代表群体的利益、观点和需求的程度。

单一雇主集体谈判：由单一雇主与代表该雇主员工的一个或多个工会进行协商的集体谈判模式。该过程通常形成覆盖该公司或组织员工的集体谈判协议。

社会契约：通过三方社会对话达成的协议或框架，旨在以协作方式解决关键社会和经济问题。

罢工：由一组或多组工人发起的临时性停工行动，目的是强制或抵制某些诉求、表达不满，或支持其他工人的诉求与不满。

工会：为在不同层面（企业、行业、国家、国际 / 跨境）增进和维护工人利益而成立的工人组织。

工会密度：在特定国家或行业中，工会会员人数占总就业人数的百分比。

三方社会对话：政府、雇主和工人（通过其代表）作为平等独立的伙伴互动，以寻求共同关切问题的解决方案。三方对话通常指各方通过约定（临时或制度化）建立的协商、谈判和共同决策的机构、机制及流程。

职场合作：在企业层面，雇主与工人就集体谈判机制未涵盖或通常不由其他雇佣条件制定机制处理的共同关切事项进行协商与合作的过程。

▶ 致谢

《2024 年社会对话报告：推动经济发展与社会进步的高层社会对话》由治理与三方机制部门在其主任 Vera Paquete-Perdigão 的领导下编写。治理、权利与对话助理总干事 Manuela Tomei 提供了宝贵建议与持续支持。

本报告由治理与三方机制部门的 Youcef Ghellab 和 Konstantinos Papadakis 统筹，作者包括（按字母顺序排列）：伦敦国王学院的 Damian Grimshaw、治理与三方机制部门的 Andrea Marinucci、Tvisha Shroff。治理与三方机制部门的 Yassine Halila 在报告撰写全程提供了重要研究支持。报告的编写与雇主活动局和工人活动局密切合作，特别感谢雇主活动局的 Matias Espinosa，和工人活动局的 Mélanie Jeanroy、Michael Watt 报告各阶段的持续参与和重要投入。此外，感谢 Delphine Bois 和 Germaine Ndiaye-Guisse 提供行政支持，以及 Yuka Okumura 和 Anne Sullivan 处理预算相关事务（均来自治理与三方机制部门）。

来自国际劳工组织内外的多位同事为报告起草提供了书面贡献、关键信息与数据，特别致谢：

就业部门的 Eléonore D'Achon、Kee Beom Kim、Michael Mwasikakata、Maria Prieto，治理与三方机制部门的 Dafne Papandrea、Rainer Pritzer、Dominique Rocha Mattos、Igor Zemlyanskiy，社会保护部门的 James Canonge、Karuna Pal、Constantinos Stavrakis，欧洲基金会的 Stavroula Demetriades，体面工作质量部门的 Patrick Belser、Catarina Braga、Nuno Meira Simoes Cunha、Martin Oelz、Annarosa Pesole、Ding Xu，统计部门的 Rosina Gammarano、Vipasana Karkee、Quentin Mathys、Dora Sari、Marie-Claire Sodergren，国际劳工标准部门的 Tim de Meyers，研究部门的 Uma Rani、Catherine Saget。以下国际专家撰写了背景研究，谨致谢忱：巴塞罗那自治大学的 Oscar Molina Romo、帕多瓦大学的 Igor Guardiancich、萨拉曼卡大学的 Rafael Muñoz de Bustillo Llorente、鲁汶天主教大学的 Filip Dorssemont、加拿大独立专家 Franco Amato、伦敦国王学院的 Jeff Bridgford、乌拉圭天主教大学的 Juan A. Bogliaccini 和 Santiago Carrere、津巴布韦独立专家 Vongai Wendy Masocha、秘鲁独立专家 Yohannaliz Vega Auqui、英国独立专家 Natasha Scott、阿根廷独立专家 Laura Maffei、法国独立专家 François Eyraud、法国独立专家 Duncan Campbell、wmp 咨询 -Wilke Maack 有限责任公司的 Eckhard Voss、哥斯达黎加独立专家 Rosa Cheng Lo、韩国独立专家 Kiu-Sik Bae、摩洛哥独立专家 Saad Belghazi、开普敦大学的 Shane Godfrey、联合国大学 - 马斯特里赫特发展政策经济与社会研究培训中心的 Zina Nimeh、丹麦独立专家本特·索伦森、瑞士独立专家 William Kemp、美国独立专家 Jaylexia Clark、建筑劳工基金会 Andrés Mella、伦敦南岸大学 Edmundo de Werna、克罗地亚独立专家 Berklee Morganto、澳大利亚独立专家 William Salter、Giacomo Brodolini 基金会的 Silvia Sansonetti。

报告亦得益于国际劳工组织总部多位同事的建设性建议、关键反馈、联合研究协调支持及其他协助，特此致谢：就业部门的 Pedro Moreno da Fonseca、企业部门的 Yulia Gershinkova、Josée Laporte、Dragan Radic 和 Githa Roelans，治理与三方机制部门的 John Ritchotte 和 Anne Ziebarth，标准部门的 Oksana Wolfson、研究部门的 Simon Boehmer、Marva Corley-Coulibaly、Franz Ebert、Nicolas Maître、Nikolai Rogovsky 和 Pelin Sekerler Richiardi，行业活动部门的 Elvis Beytullayev、Elisenda Estruch Puertas、Margherita Licata，社会保护部门的 Clara Van Panhuys、体面工作质量部门的 Verena Schmidt。此外，感谢危机应对行动项目组的 Maurizio Bussi、公正转型行动项目组的 Moustapha Kamal Gueye 和 Alice Vozza、供应链行动项目组的 Dan Rees 和 Arianna Rossi、正规化行动项目组的 Frédéric Lapeyre，及国际劳工组织 - 国际贸易中心的 Sylvain Baffi 在报告编写过程中提供的评论与建议。

▶ 执行摘要

国际劳工组织《社会对话报告》第二版聚焦于高层社会对话，将其视为推进体面劳动、确保公平劳动收入分配、应对数字转型与绿色转型挑战以及修复“受损社会契约”的关键工具。

高层社会对话涉及各类流程，这些流程促使政府代表、雇主和企业会员组织以及工人组织（社会伙伴）在国家和部门层面开展协作。其目的是就劳动、经济和社会政策相关问题，推动协商、咨询与信息交流。高层社会对话既包含双边流程（仅社会伙伴参与，尤其用于达成集体协议），也涵盖三方流程（政府代表也参与其中）。

通过展示全球各国的实例与良好实践，本报告阐释了高层社会对话如何成为有力催化剂，助力应对复杂局面、探寻平衡且可持续的解决方案、解决社会与经济不公问题，并促进劳动领域乃至整个社会的民主发展。

▶ 高层社会对话助力各国在实现经济发展的同时推进社会进步，与联合国《2030年可持续发展议程》的目标相契合，以迈向更具包容性和可持续性的未来。

《2030年议程》采用长期且具包容性的方式来实现经济发展与社会进步，而高层社会对话恰好有助于推动这一议程。本报告提出，一个国家的发展路径会显著影响高层社会对话机构的运作方式。与此同时，高层社会对话产生的积极影响也会作用于国家的经济和社会发展战略，推动其朝着更长期、更具包容性的实践方向转变。这就形成了一种双向关系，双方相互影响，第一章对此进行了阐述。

▶ 在多重危机叠加以及劳动领域发生快速结构性变革的时期，对高层社会对话进行投入愈发重要。

地缘政治不稳定、极化现象以及对治理机构信任度下降，正阻碍全球向《2030年议程》目标推进。此外，数字转型和绿色转型驱动下的劳动力市场快速变革，加剧了多重危机带来的挑战，使不平等状况恶化，让弱势群体被甩在后面。在此背景下，对高层社会对话的机构、流程和相关主体进行大量投入至关重要，有实例表明高层社会对话在促进劳动和平、社会凝聚力、良好治理与民主方面具有价值，这些是其关键的基础性益处。借助这些基础，高层社会对话能够产生变革性效益，支持经济发展与社会进步，特别是促进体面劳动，包括实现可持续的生产力增长（第二章）、解决劳动收入高度不平等（第三章）以及推动公正的数字与绿色转型（第四章）。这些效益共同作用，有助于塑造“更新后的社会契约”（第五章）。

► 高层社会对话不存在“放之四海而皆准”的模式，但要确保相关各方对社会对话流程充分自主把控，且流程能长期持续，必须满足一些先决条件，主要包括：

- 尊重工作中的基本原则和权利，尤其要保障结社自由，切实承认集体谈判权，这与《结社自由及保护组织权公约》（1948年第87号公约）以及《组织权及集体谈判权公约》（1949年第98号公约）相符。这些权利被视为基本权利，是实现体面劳动议程和社会正义的必要条件。

尽管这些标准是有效且具包容性社会对话的基础，但全球约有一半的劳动力仍未被国际劳工组织第87号和第98号公约覆盖。此外，国际劳工组织的数据显示，在法律和实践层面，这些权利的尊重与落实持续面临挑战。2015年至2022年期间，国家遵守结社自由和集体谈判权情况（可持续发展目标指标8.8.2）的全球平均水平下降了7个百分点，原因在于雇主、工人及其代表组织的基本自由以及谈判权受到更多限制。

- 有利的国家环境以及完善的法律和监管框架，包括争议的预防与解决机制。这需要国家和监管机构配置充足资源，以强化社会伙伴和劳动行政管理系统。还要求将社会对话融入所有政策领域，国家既要作为三方社会对话的召集者，自身也要在公共部门扮演雇主角色。

雇主和企业会员组织、工人组织的成员数据，以及集体谈判覆盖率，是评估这一先决条件的有用参考。来自36个国家的数据显示，雇主与企业成员组织的密度在4%到98%之间。低收入国家的工会密度差异较大，高收入国家平均为16.2%，而全球未加权平均为20%（有139个国家、地区的数据）。采用多方雇主集体谈判系统的国家，平均覆盖率（71.7%）高于采用混合或单一雇主谈判系统的国家（分别为32.1%和15.8%，有93个国家的数据）。

- 促进有代表性的参与，确保高层社会对话主体和机构能够回应不同劳动参与方（工人和雇主）的需求与诉求，平衡劳动力市场、经济和社会的各类安排。这与可持续发展目标16.7中关于各层面建立响应性、包容性、参与性和代表性决策机制的要求一致。然而，确立或强化社会伙伴“代表性”的程序，在符合最佳国际劳工组织实践和监管机构建议方面仍发展不足，亟需大幅改进。

- 对多元主义作出制度性承诺，这是关键的民主原则，能确保不同观点有发声空间，保障个人和群体表达自身诉求并影响决策的权利，且通过合法程序实现。社会经济治理的多元主义方法，认可雇主、工人和政府的不同利益，以及通过最高层级社会对话平衡各类政治和经济取舍的必要性，这反过来又能强化和补充代表性组织制度。

高层社会对话与更广泛民主制度之间存在诸多富有成效互动的实例。比如，社会契约通常由国家政府和社会伙伴在国家层面签署，在危机和政治转型期间，对强化制度信任和代议制民主尤为重要。2019年至2024年期间，约有80项三方社会契约签署，其中许多旨在推动劳动、税收和养老金改革达成共识，近期还有不少是为应对生活成本危机的影响。

高层社会对话的现状：评估国家社会对话机构的成效与包容性

国家社会对话机构在社会伙伴参与社会和经济政策制定的决策过程中发挥着关键作用。国际劳工组织的 187 个成员国中，大多数已设立具有一般职权的常设国家社会对话机构，约一半国家还设有专注于就业、社会保障和工资设定等特定问题的额外国家社会对话机构。全球各地的实例表明，即便在危机时期，国家社会对话机构也能产生基础性和变革性效益，为长期、具包容性的社会经济发展设计与实施提供支持。然而，国家社会对话机构在成效和包容性方面的巨大差距仍在全世界范围内存在。迫切需要采取行动强化这些机构，并提升雇主和企业会员组织和工人组织有效参与高层社会对话的能力。

► 87% 的国际劳工组织成员国设有国家社会对话机构，但其职权范围、构成、运作方式、技术能力和影响力差异极大。

国家社会对话机构的广泛存在，通常与《三方协商（国际劳工标准）公约》（1976 年第 144 号公约）相关联。该公约已获 158 个国际劳工组织成员国批准，要求各国政府就国际劳工标准与社会伙伴开展有效协商。非洲、欧洲和中亚地区常设国家社会对话机构的比例最高，分别为 90% 和 92%。几乎所有国家社会对话机构都采用三方构成模式，部分还纳入公民社会代表。多数国家社会对话机构设有秘书处，通常由劳工部提供，且大多由政府代表担任主席，包括政府首脑、部长或部门主管。

► 社会伙伴对国家社会对话机构的成效持积极看法，但对政府能否妥善跟进国家社会对话机构成果表示担忧。

为本报告开展的感知调查显示，约四分之三的工人受访者和约三分之二的雇主受访者认为其国家社会对话机构完全或在很大程度上有效，不过在分解的五个成效维度上，观点存在差异。例如，80% 的雇主和 71% 的工人认为国家社会对话机构有明确的决策规则，有助于达成共识。调查表明，总体而言，各方对国家社会对话机构产出成果（如社会契约、建议和咨询意见）的能力看法积极。然而，56% 的工人受访者和 45% 的雇主受访者担忧政府及公共部门未对国家社会对话机构成果采取建设性行动，或未充分将其转化为政策和监管行动。

► 社会伙伴对国家社会对话机构的包容性看法较为负面，因为女性、年轻人以及非正规经济中的劳动者和经济单位在参与方面仍存在巨大差距。

调查结果凸显出女性参与国家社会对话机构的显著差异，尤其是在领导岗位上：约三分之一的工人受访者和半数雇主受访者认为女性在国家社会对话机构决策制定中缺乏参与或参与不足。此外，调查结果强调，国家社会对话机构需要加强对边缘化群体（包括非正规经济群体）的代表性，解决他们的特定关切。虽然受访者认同让国家社会对话机构之外的主体参与能带来益处，但许多雇主和工人觉得自己所在组织对非正规经济中的劳动者和经济单位提供的代表性有限甚至没有。国际劳工组织针对经济和社会委员会及类似机构开展的一项调查显示，年轻人在国家社会对话机构中的代表性也不足，他们的关切在很大程度上被忽视。同一项调查指出，关注年轻人需求、包容年轻人的高层社会对话出现了减少，尤其是在疫情之后。

高层社会对话：协调经济与社会目标，确保人人享有体面劳动

高层社会对话能够通过平衡经济增长与社会进步，强化不同政府主体间的政策一致性，最终推进“人人享有体面劳动”这一目标。它可以促进充分就业、劳动权益以及公平获得社会保护的机会，还能营造有利于可持续企业发展和生产力增长的环境。研究证据表明，高层社会对话在“体面劳动议程”的每一个支柱中，都能在协调跨领域政策举措方面发挥作用，采用“整体治理”方法。报告着重列举了多个实例，展现高层主体如何弥合处理经济与社会问题的政府部门之间的差距，从而在努力实现可持续发展目标 8 的过程中促进政策协调。

► 高层社会对话有助于完善充分且生产性就业政策的设计与实施，包括国家就业政策以及公共就业服务的有效运作。

国际劳工组织对 2005 年至 2020 年期间通过的 40 项国家就业政策开展的数据分析发现，约 80% 的就业政策在设计、实施和评估过程中运用了高层社会对话。此外，针对公共就业服务机构治理情况的调查结果显示，在超 30% 的受访国家，社会伙伴参与到了公共就业服务的治理中。他们还参与评估劳动力市场信息、岗位匹配或培训及技能提升等项目。总体而言，有证据表明，在就业政策制定中运用高层社会对话，相较于自上而下、单方面的决策方式，更有可能促进经济和财政部门、行业部门与中央银行之间建立联系。同时，还需要进一步关注劳动力市场中处于不利地位的群体，特别是女性、青年以及非正规劳动者和经济单位，确保就业政策能够回应他们的关切。

► 高层社会对话在塑造和实施促进劳动权益的规范方面发挥关键作用……

高层社会对话的协商性质，为探索和采用适应劳动领域变化、同时推进劳动者权益的监管框架，营造了有利环境。这种方式有助于平衡多方利益，确保劳动力市场主体参与劳动法律改革。有证据显示，许多劳动法律的制定经过了三方协商，最终立法在不同程度上体现了社会伙伴的提议。例如，葡萄牙三方常设社会对话委员会达成的一项协议，促使《劳动法典》修订，旨在减少不稳定就业、加强集体谈判。

► ……包括职业安全与健康方面。

数据显示，约五分之四的国际劳工组织成员国已设立国家三方职业安全与健康机构，这些机构助力政策设计，推动工作场所形成预防事故、疾病和死亡的文化。值得一提的是，纳米比亚国家三方技术工作组在新冠疫情期间制定了确保工作场所安全的准则，并就一项职业安全与健康法案的关键内容达成一致，该法案推动企业层面设立职业安全与健康委员会。此外，行业层面的高层社会对话对于通过制定和实施契合建筑业、成衣制造业等不同行业特点的政策，改善职业安全与健康成果至关重要。

► 高层社会对话有助于打造有效、优质且资源高效利用的社会保护体系。

其凝聚共识的功能，能够让多元需求得以表达和解决，助力提升社会保护策略的质量与覆盖范围。社会伙伴对社会保险和税收筹资的社会保护福利政策（包括危机时期的政策）影响显著，且通常在国家社会对话机构框架内开展工作。国际劳工组织 2014-2023 年的数据显示，社会伙伴参与了 65 个国家总计 158 项与社会保护体系相关的法律改革，推动养老金、医疗保障覆盖范围扩大以及员工福利提升。此外，社会伙伴通过在社会保障计划董事会中的代表身份，参与监督社会保护体系、管理社会保护项目。

► 高层社会对话对不同政策领域协调配合的支持，对于营造有利于可持续企业发展的环境至关重要。

可持续创业需要在经济、社会和环境目标间实现平衡，往往涉及权衡取舍。通过促进不同政府部门和利益相关方开展协作，高层社会对话有助于找到减少或克服这些权衡的办法，助力打破阻碍政策协调的行政壁垒。这种方式至关重要，因为可持续企业发展需要在劳动事务之外的政策领域采取行动。实例可见，社会伙伴参与技术与职业教育培训机构管理委员会，这些委员会由不同政府部委和机构以及行业技能机构（如智利的 Chile-Valora，即智利国家劳动能力认证系统委员会）的董事会协调。

► **高层社会对话对于推动提升生产力且具包容性的结构性变革至关重要，进而保障可持续的生产力增长。**

高层社会对话与企业层面社会对话的有效互动，有助于雇主和企业会员组织和工人组织维持并协调生产力提升成果。研究表明，企业层面有效的社会对话实践，能促进绩效、创新和职场福祉提升。而在更广泛层面，劳动生产力增长需要结构性经济变革，将经济活动从低生产力部门转向高生产力部门。总体而言，当有高层社会对话流程助力公平分配效率增益（显著体现在工资提升方面）时，可持续的生产力增长才能实现。此外，国际政策框架（包括部分贸易协定）为高层社会对话塑造涉及外国直接投资和跨国企业运营的国家政策，提供了契机。

强化高层社会对话机构，促进公平劳动收入分配

近几十年来，劳动收入不平等已成为紧迫问题，新冠疫情加剧了这一状况。高收入和工资差距会破坏减贫努力、限制社会流动性，还会增加社会动荡风险。借助全球研究和各国实例，本报告展示了高层社会对话如何通过推动聚焦收入公平和可持续经济发展的包容性政策框架（与《2030年议程》一致），促进公平劳动收入分配。报告强调三方社会对话、涉及社会伙伴的最低工资设定在应对生活成本危机和解决性别工资差距方面的作用，呼吁各国强化这些高层社会对话机构，恢复全球劳动者的收入公平。

► **各国对最低工资政策重燃兴趣，但在合规性和覆盖范围方面仍存在重大差距。**

超 90% 的国际劳工组织成员国已建立最低工资制度，凸显其在推进社会公正方面的重要性。然而，许多制度因合规性和法律覆盖范围不足，无法充分保护所有劳动者。经济危机期间，最低工资未能定期调整，会侵蚀劳动者购买力。报告强调，在通胀时期需更频繁调整最低工资，且如《1970 年确定最低工资建议书》（第 135 号）所述，需让社会伙伴全面参与。

► **社会伙伴在平等基础上直接参与法定最低工资的制定、设定和调整，对提升其减贫和缓解收入不平等的成效至关重要。**

多数国家在设定工资底线前，会通过三方机构让雇主与企业成员组织和工人组织参与。但此类协商的质量和影响差异很大。报告表明，积极让社会伙伴参与的最低工资设定机制，在平衡劳

劳动者需求与经济考量方面更有效，能更好保护低薪劳动者、减少工资不平等。例如，在南非，社会伙伴通过参与国家最低工资委员会，在工资设定中发挥重要作用。

► 将最低工资设定与行业集体谈判相结合，能最大程度发挥高层社会对话对公平劳动收入分配的影响。

作为多方雇主谈判的关键形式，行业集体谈判是高层社会对话应对劳动收入高度不平等问题最有效的工具之一。这些高层社会对话机制共同作用，对于保护低收入劳动者、推动实际工资增长以及促进工资公平至关重要。相比之下，缺乏有效高层社会对话机构的国家，在建立实现公平劳动收入分配所需框架方面，能力就没那么强。

► 三方社会对话、最低工资与行业集体谈判有助于在雇主和劳动者之间更公平地分担通胀成本，保护实际工资和收入。

各国已采取多种措施，比如自动和酌情调整工资，且往往会与社会伙伴协商。以摩洛哥为例，2022年和2024年的三方社会契约提高了最低工资，还提供了减税和豁免等非工资福利，针对中低收入家庭。其他国家，如法国，会根据生活成本指标更新工资底线，且在与社会伙伴协商后进行调整。最后，有着强大劳资关系传统的国家（尤其是北欧国家），利用行业集体协议保护劳动者购买力，包括自动指数化机制以及频繁重新协商集体议定的工资，以确保高通胀时期实际工资增长。

► 通过高层社会对话，社会伙伴也有助于缩小性别工资差距。

社会伙伴能够推动进展，方式包括调整最低工资政策、扩大法律保护，以缩小性别工资差距，因为女性在低薪劳动者以及家庭佣工等覆盖范围有限的行业中占比过高。例如，在意大利，行业集体谈判形式的高层社会对话有助于规范家庭佣工的薪酬和工作条件，推动该行业的体面劳动和正规化。此外，雇主和企业成员组织和工人组织可通过行业集体谈判，推进男女“同值工作同酬”，解决工资分布中间段存在的性别差距问题。美国国家足球队男女队员的协议，很好地体现了行业社会对话在推动类似岗位男女同工同酬方面的力量。最后，社会伙伴能够确保女性主导行业（包括公共部门）的工资增长，与男性主导行业的工资增长保持一致。

助力有效且具包容性的数字与绿色转型的高层社会对话

向数字化和环境可持续经济转型，正重塑劳动世界。这些转型虽为经济增长、创新和创造就业带来机遇，但也引发劳动力市场大幅紊乱的风险。报告强调，高层社会对话在利用这些机遇、应对挑战方面发挥关键作用，依靠切实且具包容性的策略，保护劳动者和企业。高层社会对话促进就数字化转型政策达成社会共识，推动为劳动力配备相关技能、优先帮扶弱势群体融入的转型。然而，利用高层社会对话管理“双重转型”（数字与绿色转型）的情况仍不完善，在社会对话机构根基较浅的国家尤为突出。报告显示，2022年1月至2023年9月，欧洲国家超100个高层社会对话流程及成果中，仅四分之一聚焦双重转型主题——多数来自少数国家。此外，调查结果证实，数字化转型和气候变化在国家社会对话机构议程中并非重点。重新聚焦旨在推动经济多元化和结构性转型的产业政策（如今涉及公共与私营主体加强协作，包括社会伙伴），为强化高层社会对话在引领双重转型中的作用，提供了及时契机。总体而言，数字与绿色转型正成为高层社会对话的关键关注领域，但主要集中在高收入国家。为避免不平等加剧，通过高层社会对话解决发展中经济体适应这些转型的能力差距，至关重要。

► 在一些国家，高层社会对话在改善平台经济从业者的薪酬与工作条件、明晰其雇佣关系方面，正发挥着重要作用；有证据表明，在这些议题上，高层与企业层面的社会对话存在积极的互动。

社会伙伴积极参与塑造平台经济的法规和实践，促成平衡各方需求的解决方案，兼顾劳动者和企业，保障劳动保护与公平竞争。西班牙的《骑手法案》就是典型案例，它源自三方协议，认可为数字平台工作的食品配送骑手具有雇员身份。行业集体谈判（尤其在运输和物流领域）也被社会伙伴广泛用于规范平台劳动者的薪酬、工作时间、社会保护及安全与健康问题。报告显示，国家和行业层面的高层社会对话，为改善平台劳动者权益创造了条件，借助企业层面社会对话（包括推动劳动者在这个人员分散行业的组织建设）实现这一目标。

► **高层社会对话也正逐步成为助力传统企业数字化转型、应对算法管理及人工智能大语言模型潜在风险的有效工具。**

自新冠疫情危机以来，社会伙伴在设计远程工作立法方面发挥着愈发重要的作用，为扩大集体谈判以及推动传统企业数字化转型中的工作场所合作铺就道路。近期欧洲和美国在行业层面以及主要高科技企业达成的协议，也为人工智能治理开辟了新领域。例如，2023年美国一家大型IT企业与行业工会达成协议，承诺将工人纳入人工智能管理，把工人在人工智能发展方面的观点融入其中。鉴于人工智能发展迅速，众多利益相关方认为，高层社会对话有能力制定及时、量身定制且平衡的解决方案，是指令性、僵化的自上而下立法之外，可信的替代选择。

► **聚焦技能开发的高层社会对话机构，对于让劳动者掌握适应未来工作所需技能而言，至关重要。**

这些机构在认可数字技能、梳理通过技术与职业教育和培训项目获得的技能方面，能发挥关键作用，满足数字技术带来的日益增长的培训与再培训需求。比如，加拿大未来技能委员会（由政府、劳工、企业和公民社会代表组成的临时高层社会对话机构）提议搭建数字技能认可平台，助力缩小数字鸿沟、弥合就业参与和技能开发获取方面的差距。

► **高层社会对话对于确保绿色转型对劳动者和企业都公平，使环境与社会目标同经济增长相契合，至关重要。**

随着环境政策愈发严格，政府获得的公众支持可能减少。在此背景下，高层社会对话在政府、社会伙伴和社会之间，就脱碳政策的必要性凝聚共识方面，发挥关键作用。通过高层社会对话，利益相关方能够就路线图达成一致，将国家和国际气候政策转化为具体措施，比如波兰和韩国减少道路排放、推广绿色工作场所，或是巴巴多斯等国将环境可持续性置于核心的国家复苏计划。此外，行业协议（尤其在采矿和能源等行业）包含工资调整、扩大社会保护和技能开发的相关规定，确保受绿色转型影响的劳动者得到保护。

► **热浪愈发频繁，促使政府和社会伙伴通过聚焦职业安全与健康的社会对话，应对热应激问题。**

三方协商在制定立法方面发挥关键作用，提供技术指导和工具，减轻热应激对劳动者和生产力的影响（尤其在高风险行业，如农业、林业、渔业和建筑业）。例如，哥斯达黎加的三方职业健康委员会制定了热应激预防和劳动者保护立法，并通过宣传活动、指导方针和培训来支持实施。行业集体谈判也逐渐兴起，当前聚焦于管理工作时间以减轻与热相关的风险（如德国建筑行业），以及为受影响劳动者提供补偿（如意大利林业和家具行业）。

▶ 尽管气候与环境变化对女性、非正规经济参与者以及土著和部落民族影响重大，但针对这些群体的高层社会对话却十分有限。

尽管环境挑战存在明显性别维度，关注性别的高层社会对话却很罕见。非正规经济中的劳动者和经济单位受气候变化影响也不成比例，却鲜少见到同时聚焦正规化和绿色转型的举措（非洲有一些实例，如肯尼亚）。土著和部落民族面临绿色转型带来的重大风险，包括因可持续能源生产所需资源开采，其生计受威胁、被迫迁移。不过，他们在环境可持续方面也发挥着重要作用，利用传统知识为影响评估提供参考、推广“再生农业”实践。在拉丁美洲，专门的高层社会对话机构在环境立法协商以及影响其社区的项目协商中，纳入了他们的声音。在秘鲁，包括土著妇女组织在内的土著民族，在《土著人民气候变化框架法》制定期间得到正式咨询，凸显了土著参与塑造环境政策的重要性。

借助高层社会对话的机遇，促进社会正义

经济发展和社会进步采取短期、非包容性的方式，正阻碍全球实现《2030年议程》目标的努力，还可能削弱高层社会对话在推进体面劳动和社会正义方面的成效。尽管如此，高层社会对话的主体和机构，有潜力促进社会内部协作、为复杂挑战找出共享解决方案（即便社会中存在不同认同和利益分歧）。高层社会对话在塑造“更新后的社会契约”方面，可发挥关键作用，这涉及重新界定政府与公民、社会内部的关系，对于应对当代挑战必不可少。它也为利用数字和绿色转型带来的机遇，打造人人享有公平且可持续未来的途径。通过增进民众与机构间的信任，高层社会对话能确保包容性、保护与参与，同时重视对民众和地球而言重要的事物，认可劳动者的需求和限制条件。它推动劳动领域的民主参与，成为代议制民主机构的必要补充。为充分释放高层社会对话的赋能潜力，本报告呼吁采取更强有力行动，提升高层社会对话机构、流程和主体的包容性与成效，这需要至少做到以下几点：

- ▶ 尊重、促进并落实工作中的基本原则和权利，包括全体劳动者的结社自由以及集体谈判权得到切实承认，还有其他先决条件。
- ▶ 强化高层社会对话机构和主体开展有意义参与的能力，这需要为社会伙伴和劳动行政管理部门配备必要资源和技能。应通过“整体政府”方法，将社会对话纳入相关政策领域主流。
- ▶ 扩大社会伙伴的成员基础，拓展其对代表性不足群体的覆盖范围，特别是非正规经济中的劳动者和经济单位、新型工作安排中的劳动者、移民、青年以及中小微企业。
- ▶ 鼓励定期开展基于证据的评估，评估高层社会对话机构在社会经济决策中的作用、影响和成果。这包括在国际劳工组织支持下，探索建立衡量高层社会对话成效与包容性的全球指标的可能性。

1

第一章

高层社会对话： 可持续经济发展 与社会进步的 核心动力



在新冠疫情之后，国际劳工组织的首份《社会对话报告》展示了集体谈判如何保护劳动者，并增强企业和劳动力市场的韧性（ILO, 2022a）。

这份第二份报告发布于持续多重危机的截然不同的背景下。地缘政治不稳定和战争正在削弱国际团结与合作；政治极化、虚假信息和民粹主义的蔓延正在破坏对民主的信任；技术进步、气候变化和人口结构变化正在改变劳动世界。人们日益担忧，需要采取更多行动来缓解不可持续的经济增长造成的环境破坏。在此背景下，社会对话及其制度比以往任何时候都更为必要。

本章阐述高层社会对话的力量。在本报告中，高层社会对话指国家和行业层面的进程（无论是临时的还是制度化的），它将政府、雇主组织和工人组织（社会伙伴）的代表聚集在一起，就劳动、经济和社会政策相关的共同利益进行谈判、协商或交换信息。高层社会对话既包括仅涉及社会伙伴的双方进程（如行业集体谈判），也包括将政府代表作为对话正式参与方的三方进程。

事实证明，高层社会对话是应对复杂局面、确定平衡和长期解决方案以及消除不公正现象的催化剂。它是防止劳动世界中民主空间萎缩的关键保障，并有助于实现工作中的基本原则和权利（ILO, 2024a, 16）。本章表明，高层社会对话能够带来基础性和变革性效益，推动实现惠及所有人的可持续经济发展和进步。



在当前地缘政治不稳定和世界各地战乱背景下，国际团结与合作面临重大挑战。面对全球气候危机、过去减贫成果的逆转、生产力增长停滞、世界许多地区的生活成本危机，以及人们对人工智能和数字经济与日俱增的担忧，人们有理由担心我们推动社会进步的集体努力已陷入停滞。当前多重危机的影响正在阻碍全球实现《2030 年议程》的进展（联合国经济和社会事务部，2024）。例如，国际社会如今距离实现可持续发展目标 8（体面工作和经济增长）的目标，几乎与 2015 年首次达成这些目标时一样遥远（ILO，2023a）。

与此同时，尽管面临这些挑战，许多国家正在积极把握积极变革的机遇。这些机遇包括：

- ▶ 利用新技术促进可持续发展和可持续企业；
- ▶ 推动性别平等的变革性议程；
- ▶ 校准人工智能和数字技术为体面工作提供的机遇；
- ▶ 促进绿色经济投资；
- ▶ 致力于建立鼓励实体经济长期增长的企业激励机制。

在上述每种情况下，积极变革均取决于各国是否具备制度性手段，以表达不同利益、分享经验和数据、比较应对复杂局面的策略、消除经济不公，尤其是在雇主组织和工人组织之间建立持久的信任关系¹。这正是社会对话的目的所在。由于社会对话是雇主、工人和政府表达各自独特利益的制度性论坛，因此它能够成为创新、灵活且有效解决方案的重要催化剂。

本报告聚焦高层社会对话，因其在国家和行业层面最能展现社会对话应对多重危机的最大潜力，并为包容性长期可持续变革规划路径。

但必须认识到的是，高层社会对话与企业层面社会对话（尤其是企业集体谈判和职场合作）以及国际劳工组织框架下的跨境社会对话之间存在互动关联。

在新冠疫情期间，许多国家通过高层社会对话采取有效协调行动，为企业、就业和收入提供支持（ILO，2022a）。第 2 章显示，多国借助高层社会对话，通过促进充分就业、扩大社会保障、强化劳动者权益来改善体面工作机会，同时扶持可持续企业（Ghellab et al, 2022; ILO, 2021a, 2023b）。事实证明，高层社会对话在应对当前生活成本危机中同样至关重要。第 3 章梳理了双边和三方政策措施，旨在维持法定及协商最低工资的实际价值，并缩小性别薪酬差距（另见 ECLAC & ILO, 2022; ILO, 2021b）。此外，如第 4 章众多成功案例所示，高层社会对话对各国及社会伙伴推动向数字经济和绿色经济的“公正转型”起到关键作用，具体包括制定产业与技术政策、达成行业协议等（ILO, 2018a, 2021c）。

高层社会对话是抵御劳动领域民主空间萎缩的关键保障，同时也为实现工作中的基本原则与权利贡献力量

尽管高层社会对话是实现《2030 年议程》所要求的“惠及所有人的可持续经济发展与社会进步”的核心工具（Grimshaw，待出版），但两大主要缺陷制约了其效能。第一，高层社会对话的制度与结构发展不足。许多国家缺乏必要的法律制度框架、技术知识和财政支持，部分国家的结社自由权（无论对劳动者还是雇

¹ 在本报告中，“雇主组织”和“雇主及企业会员组织”这两个术语可互换使用，指的是同一实体。

主) 正面临威胁。第二, 经济发展战略往往优先追求短期政治或经济利益, 这阻碍了高层社会对话实现更长期、变革性经济社会收益的潜力。

若各国希望实现高层社会对话的多重积极效益, 需重新致力于消除阻碍其发展的障碍(见第 5 章)。这包括: 增强雇主组织和工人组织的能力, 使其能够充分行使结社自由与集体谈判权; 通过强化三方社会对话在政策制定中的作用, 推动劳动世界治理的民主化。通过将高层社会对话嵌入经济发展与社会进步的长期包容性路径, 各国将更有可能达成一份旨在促进和平与繁荣的全新社会契约(ILO, 2024b)。

1.1

高层社会对话的原则、参与者与类型

高层社会对话的整体逻辑源自于众多国际劳工标准——这些标准明确规定, 高层三方及双方协商机制是公约与建议书得以妥善实施的必要前提(参见框 1.1)。

► 框 1.1 高层社会对话与国际劳工标准

大多数国际劳工标准要求政府与社会伙伴的高层组织开展协商或合作, 以契合本国国情及雇主、工人的实际需求, 确保标准条款得以有效落实。

1960 年《(产业与国家层面) 协商建议书》(第 113 号) 阐明: 相关举措应推动公共当局与雇主组织、工人组织之间, 以及这些组织彼此间(三方) 进行高效协商与合作(第 1 段); 三方协商需确保公共当局在制定和实施“影响其利益的法律法规”时, 充分征求这些组织的意见、建议并获取协助(尤其在筹备阶段); 雇主组织与工人组织之间(双方) 应“尽可能全面地就共同关切的问题”协商达成一致解决方案(第 5 段)。

富有成效的协商能够催生更完善的政策, 例如:

- 强化国家劳工政策是《劳工行政管理公约》(1978 年, 第 150 号) 的核心宗旨;
- 优化国家就业政策是《就业政策公约》(1964 年, 第 122 号) 的核心要义;
- 加固社会保护底线是《社会保护底线建议书》(2012 年, 第 202 号) 的核心目标;
- 推广有效的最低工资制定机制是《最低工资制定公约》(1970 年, 第 131 号) 的核心任务;
- 促进国际劳工标准的协商是《三方协商(国际劳工标准) 公约》(1976 年, 第 144 号) 的核心使命;
- 制定与实施教育和培训政策是《人力资源开发公约》(1975 年, 第 142 号) 的核心职责;
- 推动危机情境下的就业与体面劳动是《就业与体面劳动促进和平与韧性建议书》(2017 年, 第 205 号) 的核心追求。

注释: 附录 1 汇编了国际劳工组织监督机构对有效协商前提条件的相关见解。

来源: ILO, 2013a, 2018b, 2018c。

▶ 1.1.1 原则

高层社会对话的核心目标，与所有形式的社会对话一样，是实现三方行动者在工作和就业治理中的民主参与，以共同管理影响工作和就业的社会和经济条件。这一民主目标包含以下四个相互关联的原则¹：

- ▶ 首先，多元化的治理观念，即承认雇主、工人和政府的多样化利益，以及由此产生的需要在各种政治和经济权衡中找到平衡。
- ▶ 其次，参与式代表性，确保为雇主、工人和公民提供一个合法且具有代表性的声音。这要求社会伙伴发展参与式结构，实现广泛而包容的代表性，延伸到企业及其工人，特别是那些在非正规经济中工作且面临代表性不足风险的人。
- ▶ 第三，工作中基本的原则和权利，特别是结社自由（包括成立和加入雇主组织或工会的自由）以及有效承认集体谈判的权利，从而确保社会对话被视为一种基本的、合法的机制，以促进经济和政治治理。
- ▶ 第四，问责制，即要求各方作出明确可信的承诺，并确保所有各方都有自由对掌权者进行问责。

当这些原则落地实践时，高层社会对话可在共同设计政策以实现可持续经济和社会发展方面发挥重要的民主作用。正如 ILO (2018b) 所述：

自由、独立、强大且具有代表性的雇主和工人组织，以及政府对社会伙伴自主性和社会对话成果的信任、承诺和尊重，是有效开展社会对话的关键条件。

▶ 1.1.2 行动主体

高层社会对话涉及在国家和 / 或行业层面运作的雇主和工人的代表性组织，以及政府，具体取决于其是双级对话还是三方对话。正是这些行动主体的共同参与构成了社会对话的独特概念，并使其区别于其他参与式治理形式，例如“多方利益相关者对话”或“民间对话”。特别是，雇主和工人组织之所以独特，是因为它们的合法性来自代表性、成员构成及授权，而这种代表性是有效社会对话的核心保障 (Hyman, 2000; Papadakis, 2021a)。

在实践中，高层社会对话可能会因三方行动主体选择引入其他组织而得以拓展，例如那些能够为未被代表或未被认可的工人和企业发声的组织 (ILO, 2024b)。其中包括环保组织、退休人员协会以及代表女性、青年、残疾人、移民工人以及社会和团结经济行动者的群体²。这种合作范围的扩大可以弥合不同企业、劳动力和公民群体之间的鸿沟，包括正规工人和非正规环境中的工人，从而更好地为社会对话提供信息³。

▶ 1.1.3 类型

高层社会对话在国家和部门层面呈现多种形式，催生出各类成果，包括联合提案与声明、部门性、跨部门性及跨职业集体谈判协议，以及三方社会契约（见表 1.1）。在国家层面，双方或三方主导的高层社会对话机制可作用于政府政策的广泛领域：从就业政策的核心维度（如法定最低工资标准、就业促进举措、职业培训计划），延伸至社会保护范畴（涵盖健康保护），再拓展至宏观经济政策（例如应对高通胀的策略）。

1 有关这些原则的详细分析，可参阅 Hassel (2006)、Kaufman (2000) 和 Scharpf (1999) 的相关内容，Grimshaw (待出版) 一书对上述文献进行了回顾。

2 社会和团结经济“涵盖从事经济、社会和环境活动的企业、组织和其他实体，这些活动旨在服务于集体和 / 或共同利益，其原则包括自愿合作和互助、民主和 / 或参与式治理、自主和独立，以及在分配和使用盈余及 / 或利润以及资产时，人的因素和社会目的优于资本” (ILO, 2022b)。

3 例如，工会可以通过与有共同利益的民间社会组织建立联盟来增强其联盟谈判实力 (Keizer et al, 2023)，同时通过动员原本难以覆盖的新成员来扩大其人口代表性 (Martinez Lucio et al, 2017)。同样，三方政策机构可能会从国际组织（如 ILO）寻求关于最低工资政策或新贸易协定中的社会条款的详细意见 (Rani & Belser 2012; Siroën 2013)。

在行业层面，通过特设或制度化机构，高层社会对话进程可以通过集体谈判为整个行业（如零售或酒店业）谈判就业条款和条件，塑造特定行业的就业政策（如职业教育培训），或在绿色转型期间保护工人。高层社会对话还可以制定针对特定专业或职业群体（如牙医或会计师）的规则和标准。

研究证据表明，高层社会对话与其他社

会对话层面，尤其是在企业层面的社会对话和跨境社会对话中，存在大量“垂直互动”。事实上，强有力的纵向协调形式有助于最大化宏观层面协调通过高层社会对话实现的经济和社会公正优势，同时兼顾地方适应和国际协调（Grimshaw et al., 2024; ILO, 2022a; OECD, 2019）。此外，强大而稳定的高层社会对话机构支持国际层面的社会对话，特别是在国际劳工组织层面，该组织推动了国际劳工标准的制定和成员国的后续行动。

► 表 1.1 高层社会对话的类型和议程示例

类型	议程
<p>国家层面</p> <p>三方或双方层面</p> <p>谈判、协商或信息交流</p> <p>在正式建立的国家社会对话机构内或通过临时程序</p>	<p>就业 / 劳动市场 / 社会政策与法规</p> <p>积极的劳动市场计划</p> <p>危机应对（例如，新冠疫情）</p> <p>国际劳工组织事务（《国际劳工组织公约》第 144 号和《国际劳工组织建议书》第 152 号）¹ 就业增长</p> <p>劳动法改革</p> <p>宏观经济稳定</p> <p>职业安全与健康</p> <p>为公正的数字和绿色转型做规划</p> <p>实际工资调整（例如，在高通胀期间）</p> <p>社会保障</p> <p>法定最低工资</p> <p>职业教育与培训</p> <p>工作与生活平衡政策</p>
<p>行业层面</p> <p>集体协商</p> <p>双方 / 三方协商或信息交流</p> <p>在正式建立的国家社会对话机构内（例如行业技能机构）或临时程序</p>	<p>性别平等</p> <p>绿色转型</p> <p>产业政策</p> <p>就业创造</p> <p>新技术</p> <p>职业标准（例如，资格认证和认证）</p> <p>技能</p> <p>对中小企业支持</p> <p>工资、工作条件</p>

¹ 《国际劳工组织公约》第 144 号《三方协商（国际劳工标准）公约》和《国际劳工组织建议书》第 152 号《三方协商（国际劳工组织活动）建议书》，1976 年。

来源：ILO, 2013a, 2018b。

1.2

高层社会对话有何益处？

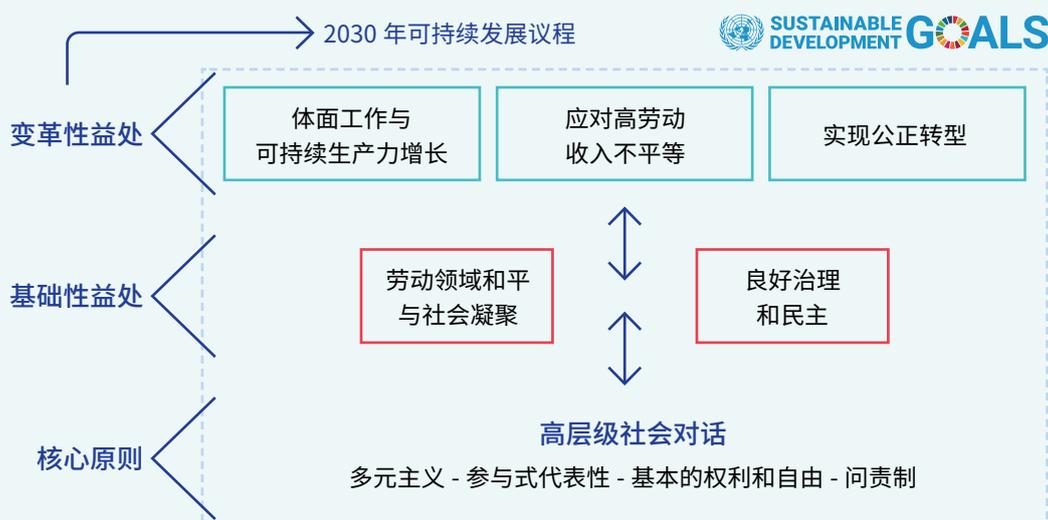
借鉴世界各地的实例，本报告的各章节表明，因此，高层社会对话是推动积极变革的重要力量，能够助力实现《2030 年议程》所需的紧急转型。本节为第 2、3 和 4 章所呈现的证据和观点提供了框架。

图 1.1 以两个相互关联的层面展示了高层社会对话的潜在益处。第一层面的基础性益处

高层社会对话能够为雇主和工人带来互利，其方式是使各国能够规划一条可持续且具有包容性的经济发展路径

依赖于对社会对话四项原则的制度性支持。基础性益处包括维护劳动领域（社会）的和平与社会凝聚力，以及良好的治理和民主。在此基础上，高层社会对话能够带来第二层面的变革性益处，助力可持续的经济发展和 社会进步。可确定的三个变革性益处分别是：体面工作与可持续生产力增长、应对高劳动收入不平等以及实现公正转型，这些分别是第 2、3 和 4 章的重点内容。

► 图 1.1 高层社会对话的基础性和变革性益处



来源：国际劳动组织。

▶ 1.2.1 基础性益处

通过协商、咨询和信息共享的做法，高层社会对话有助于实现劳动和平与社会凝聚。通过表达分歧、发表观点和声明不同利益，社会对话可以帮助解决复杂问题，促进雇主、工人和政府代表之间的相互尊重，以及经济各个层面之间的相互尊重，从而为决策和长期行动铺平道路。报告提出了一些需要讨论的一般性问题，例如：

- ▶ 如何分配向绿色经济转型的风险以及如何将环境退化成本纳入价值评估（第 4 章）；
- ▶ 如何分担技能投资的成本，包括适应新技术（如人工智能和数字技术）所需的成本（第 4 章）；
- ▶ 如何确保不同规模企业以及不同商业模式企业的利益在行业集体谈判中得到充分代表（第 2、3 和 4 章）；
- ▶ 如何在社会和就业政策的重大问题上促进利益的合法平衡，例如社会保障成本的分配（第 2 和 4 章）。

高层社会对话是更新社会契约（ILO, 2024b）的一个重要组成部分，因为它既反映了代表性组织的多样化观点，又寻求在社会各群体之间公平且可持续地分配风险和利益的集体解决方案（见第 5 章）。

高层社会对话还有助于实现良好治理和民主的巩固，因为它构成了一个包容性和代表性政治模式，并且与之互为补充。正如国际劳工组织在 2018 年国际劳工大会关于社会对话和三方性问题的第二次定期讨论的决议和结论中重申的那样：“社会对话和三方性对民主和良好治理至关重要”（ILO, 2018b）。

▶ 高层社会对话还有助于实现良好治理和民主的巩固

此外，高层社会对话有助于平衡雇主和工人之间的议价能力，从而产生更好的决策，通过雇主组织和工会的积极参与，使政策更有效地得到落实。通过确保各种观点和利益被公平、透明地纳入政策制定过程，高层社会对话可以增强人们对国家民主和经济体系机构的信任。

▶ 1.2.2 变革性益处

在此基础之上，高层社会对话可以为体面劳动和可持续生产率增长做出积极贡献，从而增强国家经济表现和生产生活水平。体面劳动和可持续生产率增长不仅意味着提高每个经济产出单位的劳动投入，而是寻求与可持续发展目标 8 相一致的经济价值增长，即创造更多体面劳动和更环保的经济生产体系（ILO, 2019a, 2022c, 2023c）。

虽然国际劳工组织正在推进关于体面劳动和可持续生产率增长之间互补关系的最新研究，但一些政策制定者仍然只关注有限的生产率增长，而对体面劳动和可持续发展关注不足。如果没有适当的补充政策措施和目标，生产率增长可能依赖于劳动力的廉价化、工作不稳定化以及对社区健康和环境成本外部性的忽视（Grimshaw et al, 2017; Mezzadri & Nelson, 2019）。相反，目标应该是通过以下措施来支撑生产率增长：提高劳动者技能和教育的贡献、奖励减少污染的努力、鼓励非正规工人和企业的正规化，并且更广泛地促进向循环经济模式的转变，在这种模式下，资源得到再利用，新资源的开采受到限制（Grimshaw, 待出版；ILO, 2022c, 15）。

高层社会对话可以为体面劳动和可持续生产率增长做出积极贡献

高层社会对话是推动可持续经济绩效的根本动力这一论点，应对了识别能够改善市场运作和新技术应用的积极因素的真实挑战。研究表明，高层社会对话对宏观生产率有积极影响，但这取决于社会对话机构的质量（参见表 1.2）。关于社会对话对企业生产率影响的最新综合分析（涵盖 111 项研究）证实，工会对生产力有小幅积极影响（Doucouliagos, Freeman & Laroche, 2017, 70）。从社会对话到提高生产率的因果机制包括降低员工流动率、增加培训投资，以及为工人提供向管理层传递想法和创造力的渠道（Findlay, Lindsay & Roy, 2021; van Ark, 2021）。

除体面劳动和可持续生产率增长外，高层社会对话在应对劳动收入高度不平等问题方面

也可发挥重要作用（参见第 3 章）。与其他任何劳动制度相比，社会对话更有助于社会实现生产力进步和经济增长成果的公平分配（ILO, 2021b, 23a）。国际劳工组织已提醒政策制定者关注与日益加剧的高度不平等相关的问题，尤其是因为不平等在确保各国能够如《国际劳工组织章程》（《费城宣言》第三条 (d) 款；ILO, 2021b）所规定的那样“将进步成果公平地分配给所有人”方面构成挑战。

通过促进高层社会对话应对高度不平等问题，对于遏制严重的经济、社会和政治后果至关重要。国际劳工组织在其 2021 年关于不平等与劳动世界的决议和结论中（ILO, 2021b, 6）重申，高度不平等“可能减缓经济增长、削弱社会流动性和社会凝聚力、导致公共健康恶化、增加社会动荡风险，并损害《费城宣言》的目标。这些不平等也可能成为童工、强迫劳动或一切形式强制劳动的根本原因之一”。这一立场印证了相关证据——财富高度集中以及实际工资增长与生产力增长的脱节，是可持续和包容性经济增长的主要障碍（ILO, 2019b; Paternes Meloni & Stirati, 2023）。促进高层社会对话

► 框 1.2 关于社会对话与生产率关系的宏观层面研究

与大量微观层面的企业研究相比，聚焦于社会对话与生产率关系的全国性宏观层面研究少之又少。直到近期，大多数宏观研究仍遵循 Calmfors 和 Driffill（1988）早期的研究思路，集中关注通货膨胀和失业结果。他们那篇被广泛引用的研究声称，集体谈判与宏观经济表现之间的关系呈“驼峰形”：集体谈判高度集中化或高度分散化的国家表现最佳，介于这两种类型之间的国家表现最差。

此后，相关观点和证据不断发展，Calmfors-Driffill 假说因过于简单化而被彻底摒弃。如今，在 OECD（2019）的引领下，共识是：各国在失业和通货膨胀方面的差异与集体谈判结构仅有非常有限的关联。

一项被广泛引用、研究国家间生产率效应的统计研究由 Brandl 和 Braakmann（2021）完成。他们对欧洲数据的分析表明，以协调化行业谈判形式存在的高层社会对话，相较于无集体谈判或无协调的谈判，能带来更高的生产率增长。这意味着工人与雇主之间的个体化谈判无法实现最强劲的生产率增长。相反，拥有高度协调的多层次集体谈判体系的国家，在生产率效应方面表现更优。研究结果表明，行业层面的集体谈判因此是实现生产率提升的一个重要条件，并且需要在企业、行业和国家层面的社会对话中，实现雇主与工人代表之间的协调。

的各项措施（尤其是行业集体谈判和三方最低工资制定机制）还可缩小社会最富裕与最贫困群体之间的家庭收入不平等，并减少贫困家庭数量（参见第3章）。此外，促进高层社会对话能够消除基于性别、阶级、年龄、残疾、种族、宗教和族裔等因素的结构性和制度性歧视。

促进高层社会对话还可推动经济和社会的公平转型（参见第4章）。数字与人工智能技术崛起、环境危机、人口结构变化和长期贫困等复杂问题相互交织，需要通过集体解决方案应对根本性调整需求。基于诺贝尔奖得主 Elinor Ostrom（1990）的开创性理论，第4章分析了发达国家和发展中国家的实践案例——这些国家通过促进高层社会对话规划公平转型，应对数字与人工智能技术（Grimshaw & Rani, 2021; Hadwiger, 2022; Muñoz de Bustillo Llorente, 待出版）及气候变化（ILO, 2022d）带来的挑战。促进高层社会对话可在以下方面提供助力：

- ▶ 设计补偿性调整机制。
- ▶ 以新知识体系重构不确定性边界条件。
- ▶ 平衡不确定性成本承担与适应性收益分配。
- ▶ 跨决策场域的变革协同机制。

国际社会对话模式（例如国际劳工组织框架下或区域经济共同体内的社会对话）与促进高层社会对话相结合具有特殊重要性。这有助于减轻许多发展中国家在危机中承受的沉重代价并实现成本共担——这些国家正遭受经济冲击、自然灾害、债务危机、供应链断裂和普遍长期贫困的累积影响（ILO, 2023c）。

1.3

高层社会对话助力可持续发展目标框架下的经济可持续发展

各国能否实现促进高层社会对话带来的基础性和变革性效益，在很大程度上取决于其经济发展与社会进步的路径选择。联合国已愈发紧迫地警示，大多数国家和行业尚未转向包容性可持续经济发展模式（UN, 2021, 2023；联合国经济和社会事务部，2024）。促进高层社会对话可潜在遏制经济增长与利润导向的过度短期主义倾向，推动更具长远视野的发展愿景，同时对忽视特定劳动群体、区域或企业类型的政策路径和商业模式形成挑战。因此，必须认识到两者间存在双向动态关联：促进高层社会对话有助于实现更具包容性和可持续性的未来，但其有效运行同时可能受到现有经济发展战略性质的促进或制约。

各国能否实现促进高层社会对话带来的基础性和变革性效益，在很大程度上取决于其经济发展与社会进步的路径选择

▶ 1.3.1 短期主义与长期主义方法的对比

时间维度已成为加速推进《2030年议程》相关努力的核心焦点。联合国秘书长已指出政府和企业采取短期主义路径的弊端，并呼吁制定实现《2030年议程》的长期战略（UN, 2023）：

在政治和商业领域存在一种偏向短期利益的倾向：关注下一次民意调查、维系权力的下一次政治策略性操作，亦或是下一个商业周期——甚至是次日的股价。未来被视为“他人的问题”。这种短视思维不仅是极度不负责任的，更是不道德的，终将适得其反。因为它会使我们当下面临的问题变得更加棘手、更具分裂性且更为危险。我们需要改变决策的思维模式。我今天想传达的核心观点是：不要只聚焦于今日可能发生在你身上的事而犹豫不决，要着眼于明日将影响我们所有人的事并采取行动。

国际研究为这一新思维提供了支撑。研究表明，在高度金融化的行业或经济体中，实现短期经济改善的强大财务压力可能会削弱商业伦理，损害对劳动力能力的长期投资，并无法实现服务或产品质量的持续提升（Appelbaum & Batt, 2014; Jones & Klenow, 2016; Rubery, 2017）。相比之下，当长期环境可持续目标被纳入经济发展路径时，经济绩效与社会进步之间更有可能形成互补关系（Aiyar & Ebeke, 2020; Paus, Robinson & Tregenna, 2022; Rai, Brown & Ruwanpura, 2019）。

正如本报告中的多个案例所示，时间维度对高层社会对话的性质和有效性具有重要影响。由于社会对话从根本上是一种关系型而非交易型制度，因此无论是通过三方国家社会对话机构还是双方的行业或跨行业安排，采取长期经济发展路径都有助于建立富有成效的信任关系并解决冲突。

▶ 1.3.2 包容性路径与非包容性方法的对比

《2030年议程》还倡导以人本为中心的经济增长路径，这种路径包容社会所有群体，并强化更广泛的社会正义感。这些理念与国际劳工组织《费城宣言》相呼应，后者呼吁建立一个能够确保“向所有人公平分配进步成果”的劳动世界。包容性原则值得得到重新重视和振兴，这就是为什么它是《国际劳工组织百年工作未来宣言》的核心，也是国际劳工组织“减少不平等积极议程”的主要战略重点（ILO, 2021b, 23a, 24a）：

该战略应推动一系列相辅相成的政策和措施，这些政策和措施以国际劳工标准为指导，基于实证并针对每个国家的具体情况量身定制，解决不平等的不同驱动因素。这种政策组合应将就业、工人权利保护、非歧视和平等机会、进步成果的公平分配和再配置于消除不平等和实现社会正义行动的核心。

这标志着一种范式变革。在《2030年议程》之前，各国普遍将狭义的经济绩效目标（如GDP增长）设定为衡量经济发展的主要标准，并假定教育、生活水平、消除贫困等包容性社会进步会随之自动实现。而如今我们已知，这种关联并非必然——经济增长未必会减少不平等（ILO, 2021b; Ravallion, 2014; Rubin & Segal, 2015）。

▶ 时间维度已成为加速推进《2030年议程》相关努力的核心焦点

当各国推行非包容性的企业绩效激励措施时，问题也会随之产生——这类措施可能引发跨国不平等，并进一步扩大正规与非正规经济单位之间的鸿沟。例如，将高污染密集型工作外包至环境与劳工保护标准较低国家的行业惯例（Pilling, 2018），会加剧“由谁承担环境破坏相关健康风险”的不平等性。

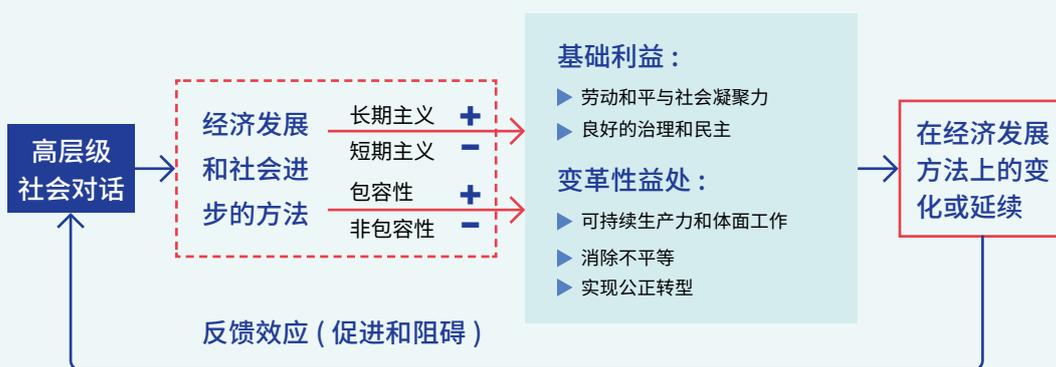
总体而言，经济发展的包容性程度对高层社会对话的运行具有显著影响。高度包容性的路径有望通过社会对话形成广泛的集体主义团结，并推动对公共利益而非个体或特定群体利益的追求。企业治理的包容性路径还会鼓励利益相关方参与，而这依赖社会对话来制定和实施战略。相反，若政府或企业采取非包容性路径，社会对话虽可能存在，但可能被局限于经济的特定领域，无法覆盖落后地区、企业或行业的劳动者和社区。

▶ 1.3.3 追溯社会对话、经济发展与社会进步的相互作用

综合上述要点，本报告的核心命题在于：一国在经济发展与社会进步路径中所秉持的时间维度（短期主义或长期主义）和包容性这两大维度，塑造了高层社会对话制度的运行方式。同样，高层社会对话的基础性与变革性效益也能够影响一国的经济发展路径，推动其转向更具长期主义和包容性的模式。这种具有偶然性和反馈效应的双向关系如图 1.2 所示。

▶ 一种高度包容性的方法为社会对话提供了前景，以促成广泛的集体主义团结

▶ 图 1.2 高层社会对话、经济发展与社会进步的互动关系



来源：国际劳动组织。

一方面，若经济发展强调短期主义和非包容性路径，国家将难以充分实现高层社会对话的效益（如图 1.2 中的“-”所示）。另一方面，更具长期主义和包容性的导向使高层社会对话能够在制度、政策目标和共同信任相对稳定的环境中蓬勃发展（Fashoyin, 2004; Grimshaw & Hayter, 2020; Papadakis, 2021b）。

图 1.2 中由高层社会对话主体推动实现的效益范围和规模，反过来有助于重塑国家经济发展与社会进步的路径。高层社会对话有多种可能对经济发展路径中的既定选择提出质疑、抵制和变革。事实上，在许多盛行短期主义和非包容性路径的国家和行业中，质疑和抵制可能是高层社会对话在缓解短期主义负面影响、倡导类似《2030 年议程》的更具长期主义和包容性路径的斗争中的主要作用。动态反馈效应意味着，经济发展导向的任何变化都可能增强或阻碍高层社会对话制度蓬勃发展的前景。

基于这一框架，本报告后续对高层社会对话的国家案例分析将遵循以下两个命题：

- ▶ 第一，更具长期主义和 / 或包容性的经济发展与社会进步路径，有助于充分实现高层社会对话的基础性与变革性效益。这些已实现的积极效益可能反过来改变经济发展导向，进一步强化其长期主义和包容性承诺，并形成加强高层社会对话制度的正向反馈循环。
- ▶ 第二，更具短期主义和 / 或非包容性的经济发展与社会进步路径，可能阻碍或削弱高层社会对话的基础性与变革性效益。然而，高层社会对话仍有强大潜力对经济发展路径的参数提出质疑，并推动其向更具长期主义和包容性的方向转变。

高效且具包容性的高层社会对话需要制度性前提条件框架。由于社会对话形式多样，反

1.4

高层社会对话的制度性前提条件

映各国传统与国情，因此不存在“一刀切”的最优制度体系来强化高层社会对话。然而，仍需遵循某些普遍标准。制度性前提条件必须确保：

- ▶ 社会对话四大原则（见第 1.1.1 节）得到保障
- ▶ 社会伙伴和劳工行政部门具备能力并拥有充足资源；
- ▶ 社会对话在所有政策领域得到推广，包括通过集体谈判及各类协商与合作形式¹；
- ▶ 经济各领域的雇主和工人，无论企业或就业形式如何，均由强大、自由且独立的组织平等代表。

确保上述条件得到遵守，是国际劳工组织监督机构工作的一部分。这些机构负责监督《国际劳工组织章程》及国际劳工标准所载原则的落实情况²，尤其包括：

- ▶ 《结社自由及保护组织权利公约》（1948 年，第 87 号）
- ▶ 《组织权利和集体谈判权利公约》（1949 年，第 98 号）
- ▶ 《三方协商（国际劳工标准）公约》（1976 年，第 144 号）
- ▶ 《（公共服务）劳动关系公约》（1978 年，第 151 号）
- ▶ 《集体谈判公约》（1981 年，第 154 号）

1 根据《企业一级合作建议书》，1952 年（第 94 号）。高层社会对话相关的国际劳工标准完整列表见框 1.3。

2 如《国际劳工组织章程》第 19、22 和 23 条所体现。

► 图 1.3 高效且具包容性的高层社会对话的制度性前提条件



来源：国际劳动组织。

图 1.3 借鉴了 Sengenberger (1994) 提出的“保护、促进和参与”框架，将高层社会对话的多重制度性前提条件系统化 (ILO, 2018b)。这三组前提条件以对工作中的基本原则和权利的承诺为基础，共同作用以提升高效且具包容性的高层社会对话的实现前景。

► 1.4.1 工作中的基本原则和权利

高效且具包容性的高层社会对话的基础，是尊重工作中的基本原则和权利，尤其是结社自由和对集体谈判权的有效承认（分别对应第 87 号和第 98 号公约）——这些权利既被视为权利，也是实现体面劳动议程的促成条件 (ILO, 2008)。

第 87 号公约要求国际劳工组织成员国确保工人和雇主“毫无区别地……建立和……加入自己选择的组织，无需事先批准”，且各成员国须承诺“采取一切必要和适当措施，确保工人和雇主自由行使组织权”（第 2 条和第 11 条）。

第 98 号公约要求成员国“鼓励和推动充分发展及利用雇主或雇主组织与工人组织之间的自愿谈判机制，以期通过集体协议规范就业条件和条款”（第 4 条）。

国际劳工组织监督机构一贯强调第 87 号和第 98 号公约的核心价值，及其在促进劳动和平与社会正义中的作用，包括尊重公民自由及雇主组织和工人组织的权利（另见附录 2）。这些赋能权利与其他多项标准形成强效互补（见框 1.3）。

► 框 1.3 高层社会对话相关国际劳工标准

结社自由与集体谈判权基本公约

C.087 – 《结社自由及保护组织权利公约》，1948 年（第 87 号）

C.098 – 《组织权利和集体谈判权利公约》，1949 年（第 98 号）

劳资关系

R.113 – 《（产业及国家层面）协商建议书》，1960 年（第 113 号）

C.135 – 《工人代表公约》，1971 年（第 135 号）

R.143 – 《工人代表建议书》，1971 年（第 143 号）

C.144 – 《三方协商（国际劳工标准）公约》，1976 年（第 144 号）

C.151 – 《（公共服务）劳动关系公约》，1978 年（第 151 号）

R152 – 《三方协商（国际劳工组织活动）建议书》，1976 年（第 152 号）

R.159 – 《（公共服务）劳动关系建议书》，1978 年（第 159 号）

劳工行政体系

C.150 – 《劳工行政公约》，1978 年（第 150 号）

R.158 – 《劳工行政建议书》，1978 年（第 158 号）

集体谈判

C.154 – 《集体谈判公约》，1981 年（第 154 号）

R.163 – 《集体谈判建议书》，1981 年（第 163 号）

R.091 – 《集体协议建议书》，1951 年（第 91 号）

结社自由

C.141 – 《农村工人组织公约》，1975 年（第 141 号）

R.149 – 《农村工人组织建议书》，1975 年（第 149 号）

暂行文书

C.011 – 《（农业）结社权利公约》，1921 年（第 11 号）

C.084 – 《（非本土领土）结社权利公约》，1947 年（第 84 号）

来源：国际劳工组织标准数据库。

截至 2024 年 12 月，在国际劳工组织 187 个成员国中，第 87 号公约已获 158 个成员国批准，第 98 号公约获 168 个成员国批准。然而，由于若干人口大国尚未批准，全球约半数劳动人口未被这两项保护结社自由和集体谈判权的关键国际劳工文书覆盖。除新纳入的职业安全与健康核心公约¹外，第 87 号和第 98 号公约的批准率落后于其他核心文书，如第 182 号公约（最恶劣形式童工，已获所有成员国批准）

和第 29 号公约（强迫劳动，181 个成员国批准）²。

结社自由和集体谈判权的有效承认被纳入可持续发展目标 8 的进展指标。国际劳工组织数据显示，全球及各区域和次区域在法律和实践中尊重 / 遵守这些权利方面仍面临挑战，亚洲及太平洋地区和阿拉伯国家面临的挑战尤为显著（见框 1.4）。

1 国际劳工组织已确定十项“核心”公约，涵盖被视为工作中基本原则和权利的主题：结社自由与集体谈判权的有效承认；消除一切形式的强迫或强制劳动；切实废除童工；消除就业与职业歧视；以及职业安全与健康。这些原则亦载于《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利的宣言》（1998 年，2022 年修订）。其他核心公约包括：1930 年《强迫劳动公约》（第 29 号）、1957 年《废除强迫劳动公约》（第 105 号）、1951 年《同工同酬公约》（第 100 号）、1958 年《（就业和职业）歧视公约》（第 111 号）、1973 年《最低年龄公约》（第 138 号）、1981 年《职业安全与健康公约》（第 155 号）、1999 年《最恶劣形式童工公约》（第 182 号），以及 2006 年《职业安全与健康促进框架公约》（第 187 号）。

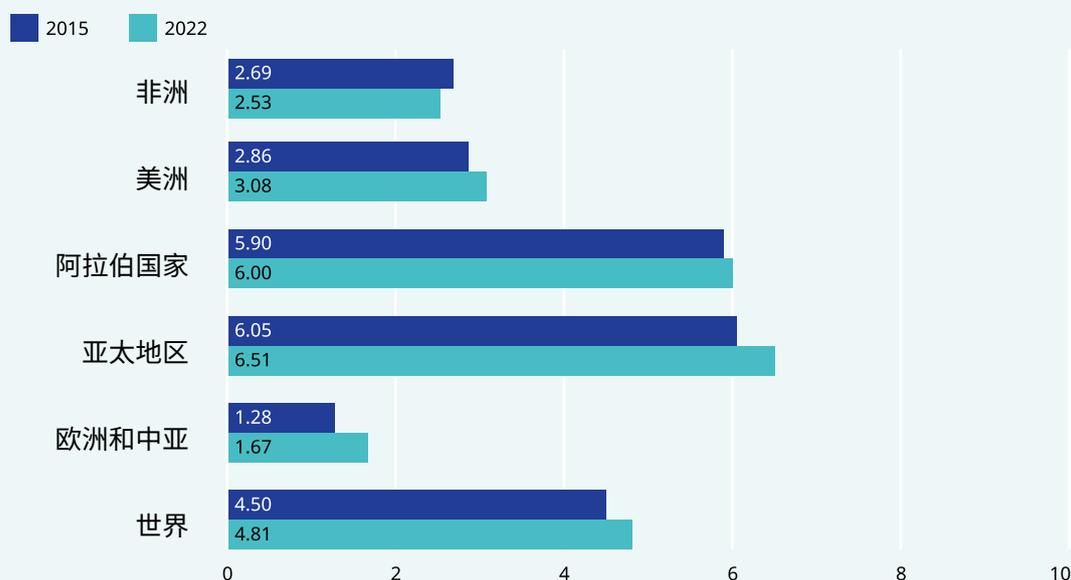
2 自 2022 年安全健康工作环境权升格为工作中基本原则和权利第五类以来，职业安全与健康核心公约（第 155 号和第 187 号公约）在核心公约中批准率最低。

► 框 1.4 结社自由与集体谈判权的有效承认：基于可持续发展目标指标 8.8.2 的 2015-2022 年趋势

可持续发展目标的指标 8.8.2 衡量各国对基本劳工权利（结社自由和集体谈判权）的合规程度，数据基于国际劳工组织监督机构的文本资料和国家立法。该指标取值范围为 0 至 10，其中 0 为最佳得分，表明合规水平更高（见附录 3）。

2022 年，可持续发展目标的指标 8.8.2 的全球平均分为 4.81，较 2015 年的 4.5 恶化了 7%。自 2020 年以来，所有区域的合规情况均出现恶化，尤其是在新冠疫情疫情及后续多重危机背景下，三分之一的国际劳工组织成员国得分下降。然而，自 2020 年以来，十分之一的成员国（11%）因立法改革等原因得分有所改善。

► 图 B1.4.1 可持续发展目标指标 8.8.2：2015 年和 2022 年全球及区域加权平均值



注：全球和区域汇总数据为加权平均值，权重源自国际劳工组织的劳动力估计数。
来源：国际劳工组织统计数据率：见附录 3。

大多数权利侵犯仍存在于法律条文层面，涉及工人和雇主建立及加入组织的权利。然而，数据表明，近期的变化主要由实践中的侵犯驱动，且令人警惕的是，雇主、工人及其组织的基本公民自由受到侵犯的情况显著增加——2015 至 2022 年间，此类侵犯上升了 59 个百分点。侵犯增幅第二大的领域是集体谈判权，上升了 8 个百分点。

2015 至 2022 年间，最常见的集体谈判权侵犯涉及：

- （法律条文层面）排除工人和雇主的集体谈判权
- （法律条文层面）对认定 / 承认有权进行集体谈判的雇主和工人组织设定过度要求，及 / 或缺乏客观、预先制定的精准标准
- （法律条文层面）强制实施仲裁
- （法律条文层面）干预集体谈判的行为
- （法律条文层面）违反集体谈判协议

► 框 1.4 (续)

增幅最大的违规类型包括：（法律条文与实践层面）推动集体谈判力度不足、（法律条文层面）对认可有权进行集体谈判的工会提出过度要求及 / 或缺乏客观标准，以及（实践层面）发生与工会协商相关的侵权行为。

► 图 B1.4.2 2015-2022 年集体协商主要类别下的已编码违规数量



来源：国际劳工组织统计数据率：见附录 3。

► 1.4.2 保护高层社会对话

建立有效的高层社会对话还需要制度上对多元主义民主原则的承诺。这涉及接受以下理念：人们持有不同的观点和利益，并应能够通过合法程序单独或集体表达自身意见，以影响决策（ILO, 2013b）。

高级社会对话与更广泛民主制度之间存在许多富有成效的互动案例。例如，在 20 世纪 90 年代初部分东欧国家从中央计划经济向市场经济转型期间，以及在 20 世纪 70 年代西班牙、21 世纪 10 年代突尼斯等国家从威权政权

向民主政权转型过程中，国家三方社会协议形式的高层社会对话成果，对塑造多元民主制度起到了至关重要的作用（Baccaro & Galindo, 2018; Rychly, 2009）。近期社会协议的一个基本假设是，它们通过就促进新冠疫情后复苏的措施和改革建立共识，有助于推动社会和平，包括在经历政权更迭的国家（见表 1.2）。

► 建立有效的高层社会对话
还需要制度上对多元主义
民主原则的承诺

► 表 1.2 2021-2024 年国家三方社会契约实例

地区	国家	年份	标题	社会契约涵盖的关键目标和 / 或领域
非洲	中非共和国	2022 年 (续签)	社会稳定与经济复苏国家契约	社会和平及新冠疫情后经济复苏
	几内亚	2023 年	社会对话国家宪章	社会和平及加强社会对话
	马里	2023 年	社会稳定与增长公约	社会和平及劳动法改革
	摩洛哥 (见 3.13 节, 第 3 章)	2022 年	社会契约	养老金和税收制度的长期改革 公共和私营部门的工资调整
美洲	墨西哥 (科阿韦拉州)	2024 年	科阿韦拉 2024 公约：全球科阿韦拉面临的新劳工挑战	开展社会对话以促进竞争力、劳动和平、可持续经济增长及实现全民福祉
欧洲和中亚	哈萨克斯坦	2024 年	2024-2026 年哈萨克斯坦共和国政府、雇主共和协会与专业工会共和协会之间的总协定	社会和平及劳动立法改革中的参与式治理
	蒙古	2023 年	2023-2025 年劳动与社会伙伴关系国家三方协定	促进就业 保护公共和私营部门工人的实际工资 社会保障和健康保险改革 改进职业安全与健康保障，打击工作场所的骚扰、暴力和歧视 完善劳动争议解决制度
	乌兹别克斯坦	2022 年	2023-2025 年乌兹别克斯坦共和国部长内阁、乌兹别克斯坦工会联合会与乌兹别克斯坦雇主联合会关于社会经济问题的总集体协定	经济竞争力 实施国际劳工组织标准 合理的工资和收入 就业 社会保护

注：2019 年至 2024 年，国际劳工组织记录了 80 项国家三方社会契约：非洲有 14 项，美洲有 10 项，阿拉伯国家有 1 项，亚太地区有 10 项，欧洲和中亚有 45 项（见 ILO, 2021a; Guardiancich & Molina, 待出版；以及附录 4）。大多数契约是在危机（新冠疫情、生活成本危机）背景下签署的，包含有关劳动力管理、税收和养老金改革以及确保宏观经济稳定的条款。有少数契约包含扩大高层社会对话的承诺，其中包括处于政权更迭过程中的国家（如几内亚和马里）。

来源：国际劳工组织汇编。

保护社会对话还需要建立制度框架，使各方能够相互作出可靠承诺。这意味着确保社会对话的议定成果得到政府和社会伙伴的尊重与落实，关键是要让社会伙伴受益于便捷、经济、公平且透明的争议预防和解决机制（ILO, 2018b）。

国际证据凸显了各国在建立公平争议解决系统时面临的主要挑战，包括：

- ▶ 法律框架不一致；
- ▶ 程序复杂且管辖权不明确；
- ▶ 排除了就业或法律地位不明确、不在特定地理覆盖范围内，或在无免费法律援助情况下缺乏财务资源的工人和雇主（Ebisui, Cooney & Fenwick, 2016）。

监督争议解决机构和程序的三方框架有助于克服这些挑战，但需要社会伙伴独立于政治干预，被视为合法的决策参与者，并具备充足的专业知识与协商能力（ILO, 2018b）。

保护社会对话还需要建立制度框架，使各方能够相互作出可靠承诺

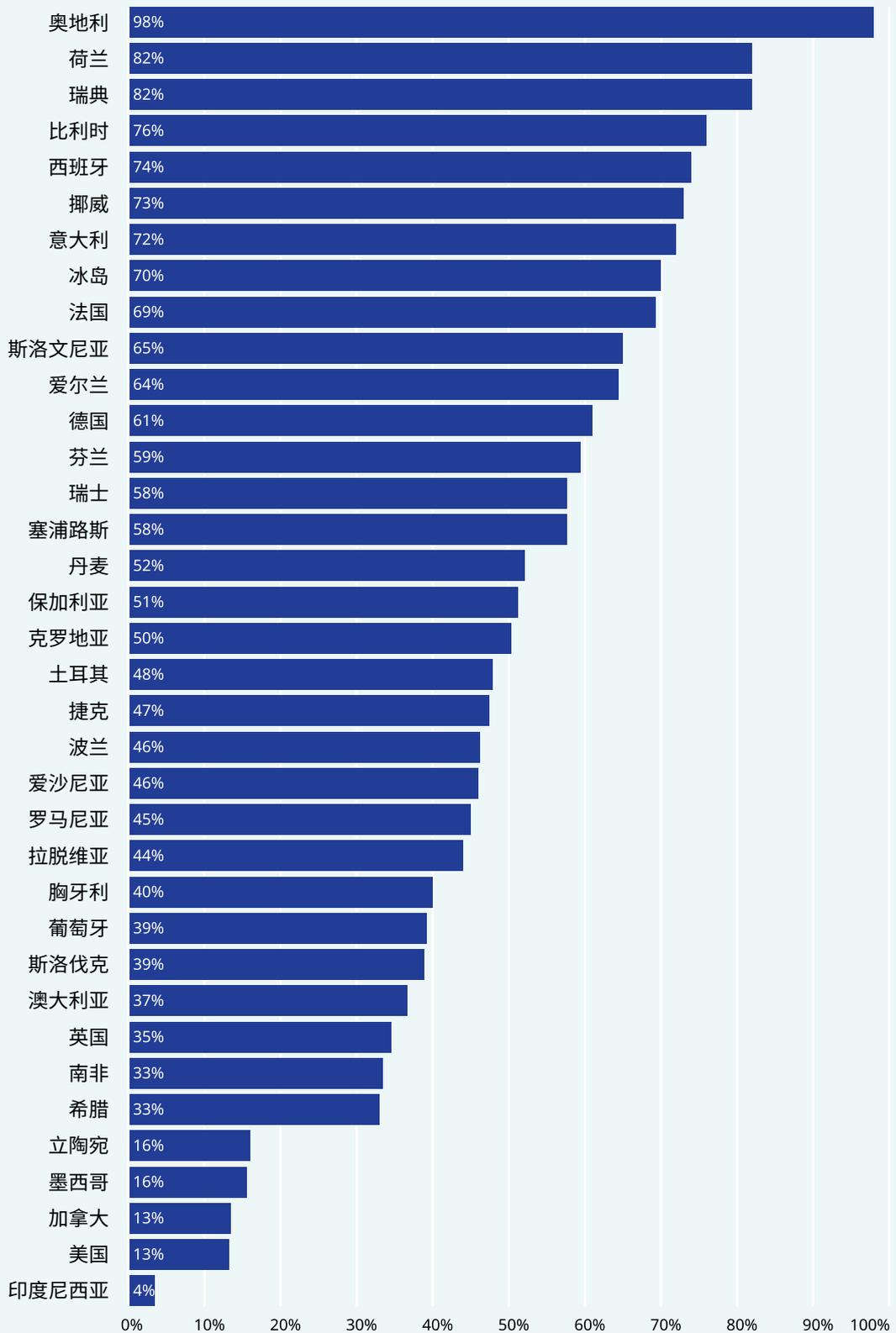
▶ 1.4.3 推动高层社会对话

推动高层社会对话要求各国建立一套相互关联的规则和实践框架，涵盖从社会伙伴和国家劳动管理系统的充足资源配置与能力建设，到将社会对话纳入所有主要政策领域的主流（见图 1.3）。确保社会伙伴拥有充足资源以有效参与高层社会对话至关重要，同样重要的是致力于加强雇主和工人组织的能力，使其能够在经济和社会的不同领域中动员和代表雇主与工人（ILO, 2018b）。雇主协会会员数量、工会会员数量以及集体谈判覆盖率的数据，是评估这一方面的有效指标。

全球范围内尚无雇主组织会员数量的完整数据。在可获取相关信息的 36 个国家中，雇主组织覆盖率（占私营部门劳动力的比例）差异显著：在实行强制会员制的奥地利，覆盖率达 98%，而印度尼西亚仅为 4%（见图 1.4）。

关于工会密度（工会会员占雇员的比例），139 个国家、地区和地区的数据显示出广泛差异（见图 1.5），未加权平均率为 19.9%，中位数为 16.7%。按收入水平划分，高收入国家的工会密度未加权平均率为 25.8%，中上收入国家为 20.1%，中下收入国家为 16.2%，低收入国家为 16.6%。

▶ 图 1.4 2019 年或最近年份的部分国家雇主组织密度（百分比）



注：雇主组织密度的衡量方式为，在特定国家或部门内，私营企业中加入雇主组织的雇员数量占所有私营部门雇员数量的比例。

来源：经济合作与发展组织及阿姆斯特丹高级劳工研究学院，2023 年，可查 www.oecd.org/employment/ictwss-database.htm。

推动高层社会对话的制度前提，是要求有效承认各级集体谈判权

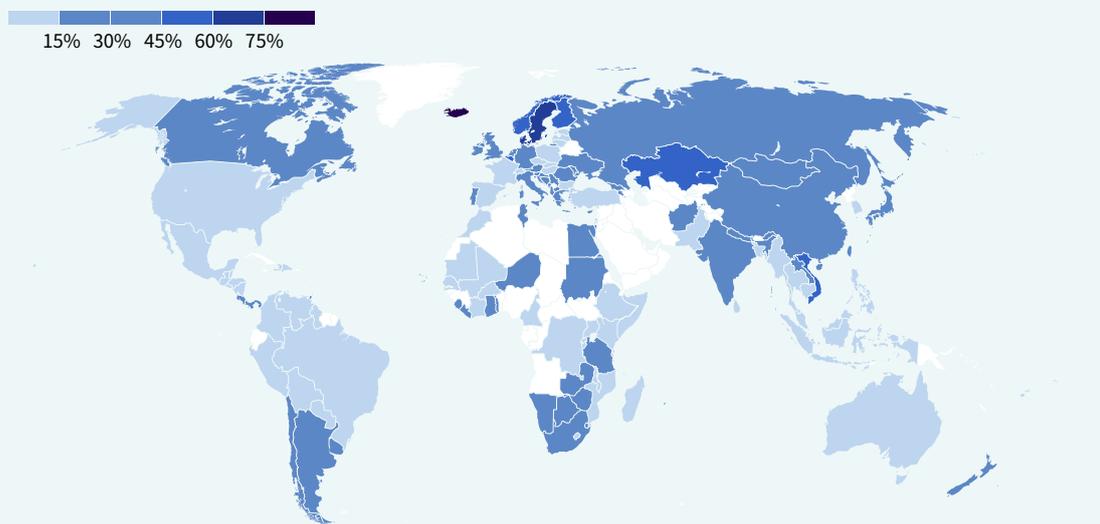
推动高层社会对话的制度前提，是要求有效承认各级集体谈判权（包括行业层面）——这是本报告定义下高层社会对话的核心特征。国际劳工组织第 98 号公约对此作出了规定。具体机制和支持工具最好由各方共同制定，并在更广泛的监管框架内实施。然而，适用于行业和跨行业谈判的某些核心原则必须得以维持（详见 ILO, 2022a）：

▶ 集体谈判应适用于所有工人（武装部队、警察和特定公务员群体可能除外）；集体谈判是工人组织和雇主及其组织的权利，雇主对

主要（或最具代表性）工会的认可构成所有集体谈判程序的基础；

- ▶ 集体谈判必须自由自愿，尊重各方自主权，并本着诚信原则进行；
- ▶ 集体协议效力的法律延长期仅限在特殊情况下适用；
- ▶ 集体谈判应在任何层级均可进行，若存在多层级谈判，社会伙伴应寻求层级间的协调；
- ▶ 集体协议应对签约方具有约束力，并优先于个人就业合同（但须遵循“有利原则”）；
- ▶ 集体谈判涵盖工作和就业条件（由各方确定）及雇主与工人关系（及其各自组织）的规范；
- ▶ 劳动争议解决程序的设计应旨在促进集体谈判¹。

▶ 图 1.5 2010-2020 年全球工会密度率（百分比）



注：基于 139 个国家、地区和区域的最新可用数据。所示边界并不代表国际劳工组织对其的认可或接受完整免责声明见：ilo.org/disclaimer。

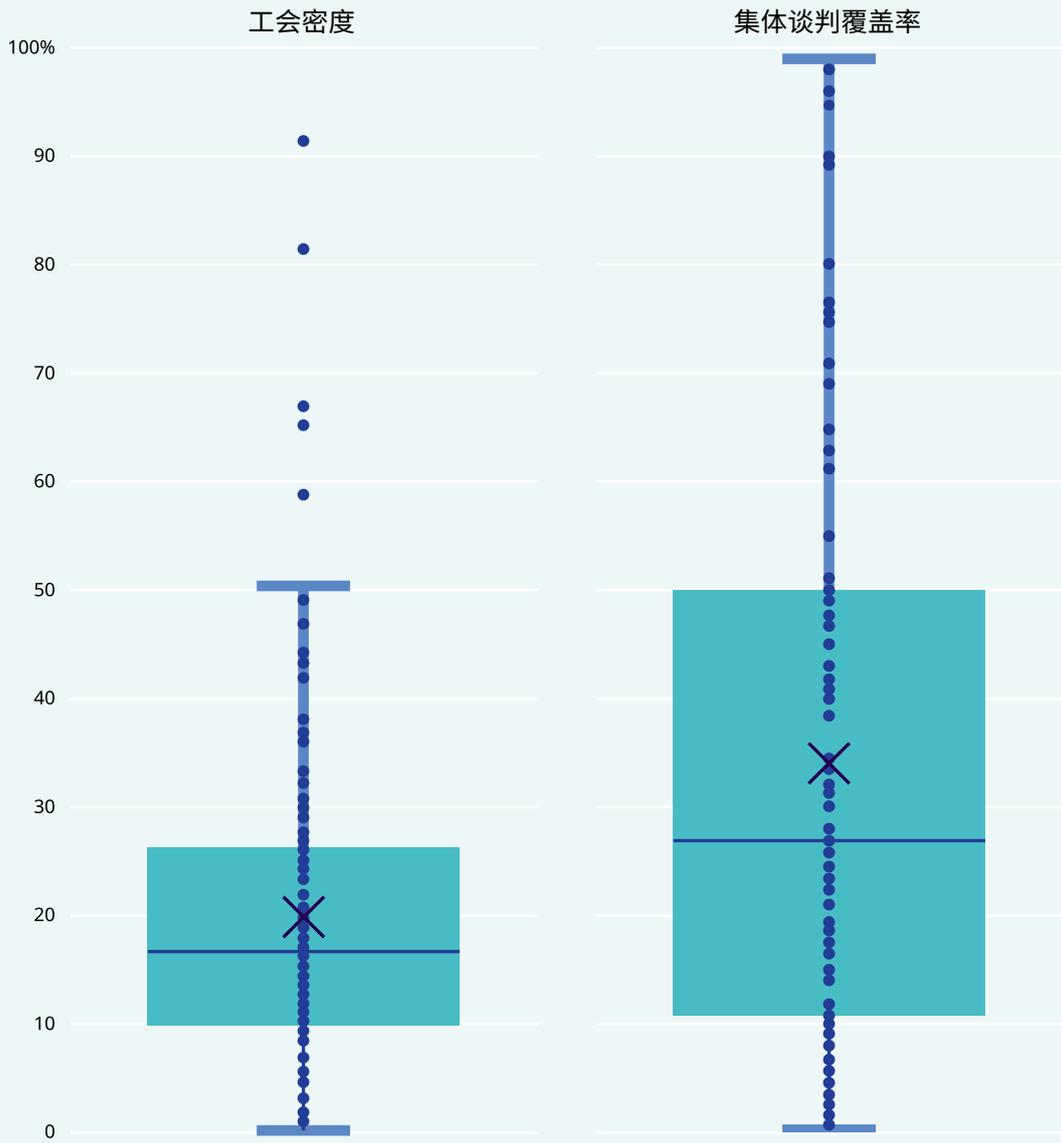
来源：国际劳工组织统计数据率。

1 第 154 号公约规定：“解决劳动争议的机构和程序，其设立应有助于促进集体谈判”（第 5 条第 2 款第 (e) 项）。

关于集体谈判覆盖率（即薪酬和工作条件是由集体协议确定的劳动者占比），根据 99 个国家的最新可用数据，未加权平均覆盖率为 34.0%，中位数为 26.9%（见图 1.6）。

按收入水平划分，高收入国家的集体谈判覆盖率未加权平均率为 47.1%，中上收入国家为 30.9%，中下收入国家为 14.9%，低收入国家为 20.6%。

► 图 1.6 工会密度与集体协商覆盖率的序列分布（百分比）



注：点代表最新可得数据中的各国数值（每个点为一个数据点，对应一个国家）。叉号代表（未加权的）平均值。矩形显示第一四分位数（下方矩形的底部）、中位数（中间的线）和第三四分位数（上方矩形的顶部）。

来源：国际劳工组织统计数据率，见附录 5。

建立和推动行业及跨行业集体谈判的一大核心优势在于，这是提升受集体谈判协议保护劳动者比例的唯一最重要因素。93 个国家的现有数据显示，在企业层面以单一雇主为基础开展集体谈判的情况下，平均仅有 15.8% 的雇员被覆盖；而在多雇主环境中（主要为行业层面，也包括全国性职业或区域范围），平均覆盖率几乎达到四分之三的劳动者（71.7%）（见图 1.7）（详见 ILO, 2022a）。

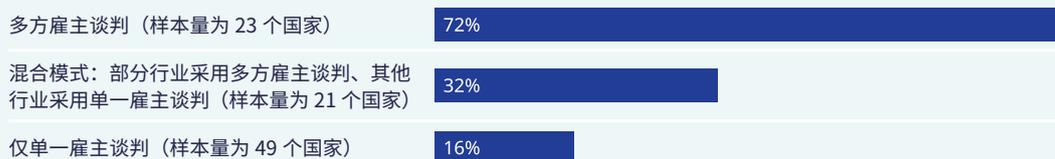
在所有政策领域承诺推进社会对话，对高层社会对话同样至关重要，其相关性需在各个层级得到嵌入和强化。这意味着，在切实可行的范围内，应确保高层社会对话机制“在政策制定中占据或保持突出地位”（ILO, 2018b, 3 (a)）。例如，如第四章所述，高层社会对话是协助政府通过公正转型引导经济的基础——它建立了公平的程序，在各方之间分配变革的风险与机遇，同时注入反映多元利益和经验的

不同知识领域。通过这种方式，新的及更具活力的再技能培训、终身学习和企业调整计划，可从社会对话的协商性和民主程序中受益，更有可能形成长期且协调一致的解决方案。

最后，高层社会对话需要充足的财政、技术和人力资源，以支撑高效且有效的国家劳动管理系统。正如第 150 号公约所概述的，这一系统理想情况下应履行积极支持和促进所有类型社会对话的职能（见框 1.5）。

建立和推动行业及跨行业集体谈判的一大核心优势在于，这是提升受集体谈判协议保护劳动者比例的唯一最重要因素

► 图 1.7 按制度环境划分的集体协商覆盖率（百分比）



注：基于 93 国家的最新可用数据。
来源：ILO, 2022a；见附录 5。

► 1.4.4 加强高层社会对话中的代表性参与

最后，有效的高层社会对话需要具备支持代表性参与的制度条件。遵循可持续发展目标 16.7（促进各级决策的响应性、包容性、参与性和代表性），这涉及确保高层社会对话的参与主体和机构能够持续反映并代表经济和社会各领域的成员利益。

政府和社会伙伴必须依托坚实的民主基础，以确保社会对话的民主合法性和公信力不受质疑（Hyman & Gumbrell-McCormick, 2020），并增强社会对对话成果合法性的信任（ILO, 2022a, 14-15）。因此，需要持续分析高层社会对话的实践，以确保其代表性具有广泛性和包容性，能够促进所有人的需求和利益，无论其所处行业、企业规模、就业合同类型或员工群体如何（Carver & Doellgast, 2021）。

► 框 1.5 国家劳动管理部门如何促进高层社会对话

国家劳动管理系统的设计与职能旨在支持社会伙伴的独立角色，并推动高层社会对话和三方合作，具体如下：

目标：

- 倡导社会对话的各个方面；
- 强化社会伙伴的能力；
- 建立信任并将高层社会对话实践纳入所有社会、经济和就业政策领域的主流。

组织与治理：

- 支持双边和三方高层社会对话机构；
- 与全国性社会伙伴合作，就新的劳动力市场和劳资关系政策与法律形成分析和意见；
- 支持争议预防和解决机制；
- 管理资源充足的劳动监察机构，确保劳动法和集体协议得到遵守；
- 就高层社会对话相关问题向社会伙伴提供专业培训和技术援助；
- 开展宣传活动，推广组织权和集体谈判权。

数据收集、研究、分析与获取：

- 管理并公开雇主和工人组织的注册信息；
- 收集和传播劳动立法、集体协议和劳动者权利相关信息；
- 分析劳动力市场和劳资关系数据，通过高层社会对话收集反馈并公开报告；
- 促进高层社会对话的经验交流和创新实践；
- 支持国际劳工组织关于可持续发展目标 8.8 的行动计划。

来源：Bente Sorensen，《国家劳动管理系统在促进社会对话和三方合作中的作用》，国际劳工组织委托报告，2023 年 12 月。

一项关键策略是根据国际最佳实践和国际劳工组织监督机构的意见，建立或强化界定社会伙伴“代表性”的法律保护程序（见框 1.6）。此类程序在国家和国际层面仍有待完善。

借鉴 2018 年国际劳工大会关于社会对话和三方合作的决议及结论（ILO, 2018b），方

框 1.7 进一步强调将平等和包容原则作为良好实践的指导。在各类高层社会对话案例中（见表 1.1），国家社会对话机构尤为重要——其广义定义为涉及社会伙伴代表组织的国家级政策制定机制。下一节将探讨国家社会对话机构运作的国际经验。

► 框 1.6 国际劳工组织监督机构关于界定代表性的国家实践与指导意见

雇主和工人组织的“代表性”问题可能高度敏感，因其涉及社会对话机制中的谈判权、协商权或参与权，以及国家补贴等特权。大多数国际劳工标准提及雇主和工人的“代表性组织”或“最具代表性组织”时，并未对这些术语作出定义。

对国际劳工组织监督机构意见的分析（ILO, 2012, 98, 230; ILO, 2018d, 1288, 1387, 1388）表明，代表性的界定方式因劳资关系体系特征、谈判机制及国家法律体系（普通法或大陆法）而异，存在多种不同模式。

代表性主体的有效承认可通过自愿方式（如通过认可协议）或法定方式确定（ILO, 2022a, 53）。在通过立法和判例法规范代表性的情况下，相关规定通常侧重于：

- 界定工人组织的代表性，在某些情况下也包括雇主组织的代表性；
- 确定企业和行业集体谈判的代表主体，但很少涉及国家三方或双边高层社会对话；
- 设定量化标准，赋予会员人数超过特定阈值（如企业或行业雇员的 10% 至 50%）的组织在集体谈判中代表劳动者的权利，有时还辅以质性标准，如尊重民主原则、财务和/或管理独立性、经验年限、谈判能力以及加入公认的上层工会；
- 制定依据量化标准确定代表性的程序，如职业选举；
- 赋予政府机构推动这些程序的职能；
- 建立申诉和争议解决机制，用于处理对现有代表性标准和程序的异议。

国际劳工组织监督机构（公约与建议实施专家委员会和结社自由委员会）的指导意见强调，代表性标准和程序应通过法律确立，不得由政府自由裁量，且需“预先制定、客观精准”，以“避免任何偏私或滥用的可能”。不符合既定标准的工会（如少数派工会）不得被剥夺继续维护其会员权益的权利。

来源：ILO, 2018d, 529, 530, 545。

► 框 1.7 健全高层社会对话的平等与包容性关键原则

健全的高层社会对话应基于以下原则：

- 通过加强女性在高层社会对话中的参与度，推动性别平等，目标是在国家和行业层面实现平等代表权。
- 促进青年在高层社会对话中的代表性。
- 扩展并动员非正规经济中的企业和工作形式参与高层社会对话，包括与非正规经济中工人和企业的会员制组织代表进行协商。
- 将代表性扩展至临时、兼职等多样化就业形式的劳动者，以及小微企业等代表性不足的雇主群体。
- 将代表性扩展至自营职业者。
- 推动跨地区及城乡雇主和劳动者的包容性代表。
- 动员移民工人和企业家，确保代表性的包容性。

来源：ILO, 2018b。

1.5

国家社会对话机构的存在与有效性

国家社会对话机构是国家层面三方或双方合作的正式安排，旨在为应对经济和社会挑战提供政策建议或共同制定具体政策，是高层社会对话的重要形式。理想情况下，国家社会对话机构应参与政策制定的全流程，包括议程设定、政策制定、决策、实施、监测和评估（ILO，

2021d）。然而，各国实践差异显著，这既反映了高层社会对话的制度前提（见 1.3 节），也体现了将社会对话纳入政策制定的政治意愿（政治授权）。因此，国家社会对话机构的存在、职权范围和有效性在各国间存在广泛差异。

根据国际劳工组织得数据，87% 的成员国已建立不同程度的国家社会对话机构（见框 1.8 和附录 6）。历史上，国家社会对话机构的数量随着 1976 年《三方协商（国际劳工标准）公约》（第 144 号公约）的推广和批准而增加。该公约要求批准国就国际劳工标准开展有效协商，其配套的第 152 号建议书则为公约实施提供了具体措施指导，包括可能成为三方协商议题的国际劳工组织相关活动。截至 2024 年 12 月，已有 158 个国家批准了第 144 号公约，最新批准的成员国为 2023 年的巴布亚新几内亚和 2024 年的泰国。

► 框 1.8 全球各国社会对话机构的现状与特点

根据国际劳工组织国家社会对话机构数据库显示，在 187 个国际劳工组织成员国中，162 个国家设有主要国家社会对话机构，即负责处理多个社会和劳动力市场政策领域的常设社会对话机构。欧洲和中亚地区的常设国家社会对话机构覆盖率最高（92%，51 个国家中有 47 个），而阿拉伯国家的覆盖率最低（45%，11 个国家中有 5 个）。

除主要国家社会对话机构外，近半数国家设有其他专注于单一议题的国家社会对话机构，如工资、职业安全与健康或社会保障等领域。

绝大多数国家社会对话机构为三方组成（100 个）。除政府和社会伙伴外，部分机构还纳入代表不同群体的民间社会组织（31 个）。仅有 10 个主要国家社会对话机构为两方组成，其 2 个也涉及民间社会组织，且均位于西欧和美洲地区。

当前约半数常设国家社会对话机构成立时间较短，77 个机构于 2000 年后设立。2000 年前成立的较早机构主要集中在欧洲。美洲、阿拉伯国家以及亚洲和太平洋地区的大多数国家社会对话机构均于 2000 年之后建立。

国家社会对话机构的规模差异较大（不含行政人员），成员人数从 3 人至 300 人不等，但三分之二的机构规模较小，最多有 30 名成员。非洲地区的国家社会对话机构规模最大，10 个机构的成员人数达到 84 人及以上。

几乎所有国家的国家社会对话机构均设有不同形式的秘书处，通常由劳工部负责设立（95 个机构中有 93 个）。多数机构由政府代表担任主席（61 个），包括部长或部门主任（48 个），甚至由总理或总统担任（13 个）。

来源：ILO（见附录 6）。

国际劳工组织 2023 年开展的一项调查（以下简称“国家社会对话机构调查”，见 Guardiancich，待出版；附录 7）评估了 38 个国家 71 个社会伙伴组织对国家社会对话机构有效性和包容性的看法。五分之四的受访者表示，其所在国家的国家社会对话机构承担着处理多个社会和劳动力市场政策领域的广泛职责，从工资和技能政策到未申报工作和数字化转型均涵盖在内。在少数国家，社会伙伴强调国家社会对话机构的职责范围较窄，仅负责特定政策任务，如喀麦隆的冲突预防、德国的最低工资设定或巴基斯坦的劳动立法改革。

国家社会对话机构调查显示，社会伙伴对国家社会对话机构的有效性总体持积极态度，工人和雇主受访者的观点基本一致：四分之三的工人代表（67-87%）和约三分之二的雇主代表（58-72%）对国家社会对话机构的有效性完全或大体持积极评价。然而，调查所考察的有效性五个维度之间存在差异，如图 1.8 所示。

例如，80% 的雇主代表和 71% 的工人代表完全或在很大程度上认为，相关国家社会对话机构具有明确的决策规则，有助于达成共识。但近半数受访者认为，国家社会对话机构有效运作的财政资源不足以履行其职责。

► 图 1.8 社会合作伙伴对国家社会对话机构有效性的认知（正面评价占比）



注：共有来自 38 个国家、参与 42 项国家社会对话机制的 71 名受访者。
来源：Guardiancich（待出版）：见附录 7。

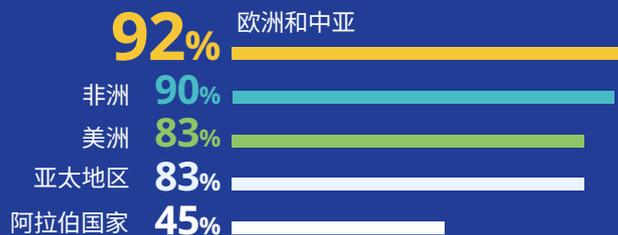
国家社会对话机构数据统计

▶ 全球主要国家社会对话机构分布

(设有主要国家社会对话机构的国际劳工组织成员国占比)



基于所有国际劳工组织成员国（187个）的数据。



基于所有国际劳工组织成员国（187个）的数据。

▶ 按构成划分的国家

社会对话机构占比 (%)

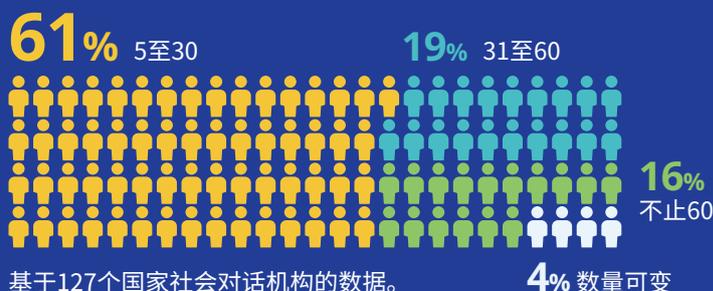


基于141个国家社会对话机构的数据。

*民间社会组织。

▶ 按成员数量划分的国家

社会对话机构占比 (%)



基于127个国家社会对话机构的数据。

▶ 按主席设置划分的国家社会对话机构占比 (%)



基于93个国家社会对话机构的数据。

▶ 1976年《三方协商（国际劳工标准）公约》（第144号）2024年批准情况

■ 批准 ■ 未批准

91% 非洲
86% 美洲
67% 亚太地区
36% 阿拉伯国家
100% 欧洲和中亚
84% 世界

所示边界不代表国际劳工组织对其认可或接受，完整免责声明见：ilo.org/disclaimer

来源：国际劳工标准信息系统。

关于国家社会对话机构通过提出建议、咨询意见和协议等成果影响政策的能力，国家社会对话机构调查显示，社会伙伴总体上持积极看法。例如，雇主代表（76%）和工人代表（85%）均认为，国家社会对话机构鼓励其成员真诚考虑机构产出的成果。然而，多数工人代表（56%）和略少于半数的雇主代表（45%）担心，政府、议会或公共部门未能建设性地或充分地将国家社会对话机构的成果转化为政策 / 监管行动。

此外，关于现有国家社会对话机构在关键政策领域推动改进的能力，各方看法不一。社会伙伴对其在促进劳动权利和社会保护方面的能力高度认可，但对国家社会对话机构制定反歧视和不平等政策或推动可持续企业发展的能力评价较低（尤其是工人代表）（见图 1.9）。

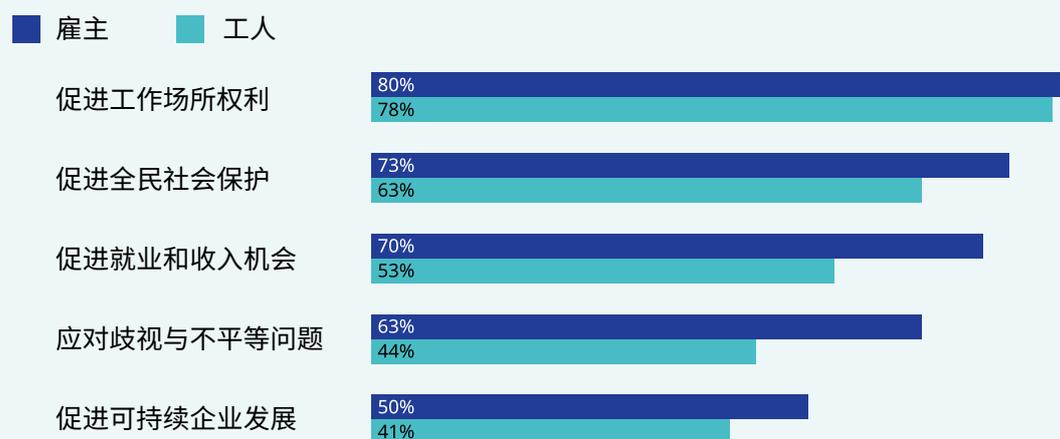
衡量国家社会对话机构有效性的一项关键指标涉及其在应对危机中的作用。大多数接受调查的社会伙伴一致认为，国家社会对话机构在解决就业与失业支持、生活成本危机及卫生

社会伙伴对国家社会对话机构的有效性总体持积极态度

紧急事件等问题时取得了积极成效。唯一的例外是气候变化——这一被广泛视为全球所有国家面临的最重要危机，国家社会对话机构在该领域的活跃度明显较低，尤其是雇主代表对此看法显著，三分之二的雇主代表表示不满（见第 4 章）。

此外，社会伙伴普遍认为国家社会对话机构在住房、能源政策领域（以及对工人代表而言的移民政策领域）效果较差，约三分之二的调查受访者表示不满。尽管许多司法管辖区正式将社会伙伴组织代表纳入劳动争议解决机制（司法和非司法机制），但社会伙伴对国家社会对话机构在解决劳动争议中的角色缺乏明确性深感不满（见框 1.9）。

► 图 1.9 对国家社会对话机构在推动特定政策领域改善的能力持积极看法的社会合作伙伴组织（受访者占比）



注：共有来自 38 个国家、参与 42 项国家社会对话机制的 71 名受访者。国家社会对话机制调查中提出的问题是：“请说明国家社会对话机制中的社会对话是否已在以下领域带来明显改善（请对所有选项用‘是’‘否’作答）。”
来源：国家社会对话机制调查：见附录 7 及 Guardiancich（待出版）。

► 框 1.9 社会伙伴参与争议解决机制：一个概述

2023 年，国际劳工组织一项比较研究分析了劳动争议预防与解决领域的法律与实践，涵盖约 40 个司法管辖区的个案研究，考察了法律体系和地理区域的多样性。研究结果揭示了高层社会对话机构（包括国家社会对话机构）的重要作用。社会伙伴常直接参与劳动争议解决机构：作为司法机构的非职业法官；作为三方管理机构成员；或作为非司法争议解决机制中的仲裁员、调解人或调停人。社会伙伴还常通过为相关方提供法律代理和 / 或其他形式法律援助间接参与争议解决，少数情况下也会通过集体谈判在设立调解和仲裁机构中承担特定角色。

常设社会对话机构可能以不同方式参与司法程序。在南非，任命劳动法院法官时需征求高层三方机构（国家经济发展和劳动委员会）的意见。在塞内加尔，国家社会对话三方机构——社会对话最高委员会在劳动争议预防与调解中发挥积极作用。在瑞典，《劳动争议法》要求工会和雇主在向法院提起诉讼前完成申诉协商。

非司法机构（如调解、调停和仲裁机构）通常为三方组成（阿尔巴尼亚、加拿大、爱尔兰、韩国）、两方组成（比利时），或直接由三方委员会管理（亚美尼亚、黑塞爾維亞、南非）。高层三方机构也可能在提供替代性争议解决服务中发挥不同作用，例如在北马其顿，《劳动争议和平解决法》规定由经济和社会理事会三方委员会负责就调解员和仲裁员的执业许可颁发提出建议。

来源：国际劳工组织劳动法与改革部门。

1.6

高层社会对话的包容性图景

至代表正规经济以外的企业和工作形式；确保年轻人的代表性。

围绕这三个平等问题衍生出一系列相互关联的议题。其相对重要性因国家国情而异，可能包括：对从事临时工作、机构雇佣、兼职工作和数字平台工作者、个体自营职业者及 / 或移民劳动者和企业家的支持；通过社会对话机制改善供应链中弱势劳动者群体的代表性；及 / 或跨地区、城乡地区企业和劳动者的包容性代表机制。

2018 年国际劳工大会关于社会对话与三方机制第二次定期讨论的决议和结论（ILO, 2018b）强调了全面包容性高层社会对话机构体系的主要特征。政府和社会伙伴需特别关注以下方面：加强女性在常设社会对话机构中的参与度；将常设社会对话机构的覆盖范围扩展

各国政府和社会合作伙伴需特别关注加强女性在高层社会对话中的参与度

► 1.6.1 女性的包容性

在高层社会对话机构中实现性别包容性，对消除性别不平等和推动包容性发展至关重要（ILO, 2015, 2021b）。这要求女性在决策机构和社会伙伴组织中担任领导职位（见框 1.10），并采取针对女性的专项行动。

关于女性在雇主和工人组织中担任领导职位的障碍研究指出，有利于男性的不平等权力关系以及女性面临的双重负担（即女性需同时承担有偿工作和无偿家务责任）是主要制约因素¹。在某些组织中，女性还需对抗将其排除在权威职位之外的组织文化（关于工会领域，参见 Amini, Peters & Amorim, 2018）。

女性在决策机构中可能遭遇骚扰和边缘化（工会领域参见 Cooper, 2012；企业领导力领域参见 Ndinda & Okeke-Uzodike, 2012）。女性代表不足的现象，在很大程度上受到职场和更广泛社会中性别不平等的影响。因此，还需要制定政策和实践，减少行业间、正规与非正规工作中以及职业层级中的性别隔离。

在高层社会对话机构中实现性别包容性，对消除性别不平等和推动包容性发展至关重要

► 框 1.10 女性在国家雇主和工人组织中的参与及领导力

尽管女性作为成员的参与度有所提升，但她们在国家雇主和工人组织的领导层中仍代表性不足。目前全球女性工会化率已高于男性（分别为 18% 和 16%；ILO, 2022a, 4.5）。这一领导力问题在一定程度上反映了更广泛的劳动力市场和社会中的性别不平等模式。另一个原因是许多雇主和工人组织中存在的“玻璃天花板”——组织内男女之间权力和资源的不平等分配、无意识偏见，以及组织文化中根深蒂固的性别刻板印象共同造成了这一现象。

国际劳工组织关于雇主和企业会员组织的数据显示，虽然女性在员工中占比较高（四分之三的雇主和企业会员组织中，女性员工占比超过 40%），但她们在管理层面的代表性严重不足。不到三分之一（28%）的雇主和企业会员组织在管理层面实现了性别均等（女性管理者占 40% 至 60%），十分之一的雇主和企业会员组织完全没有女性管理者。积极的一面是，尽管进展缓慢，近期趋势正朝着正确方向发展：2017 年至 2023 年间，报告称女性至少占董事会成员 30% 的雇主和企业会员组织比例从 19% 提高到 26%（ILO & IEO, 2024）。

关于工会决策结构的数据显示，全球仅有三分之一（34%）的工会执行委员会中有女性成员，平均 30% 的谈判团队（工资谈判中）有女性参与，欧洲和北美地区比例较高，非洲及亚洲和太平洋地区比例较低。总计 70% 的工会报告称已制定战略（如性别配额）以提高女性在组织中的代表性（ILO, 2019c）。

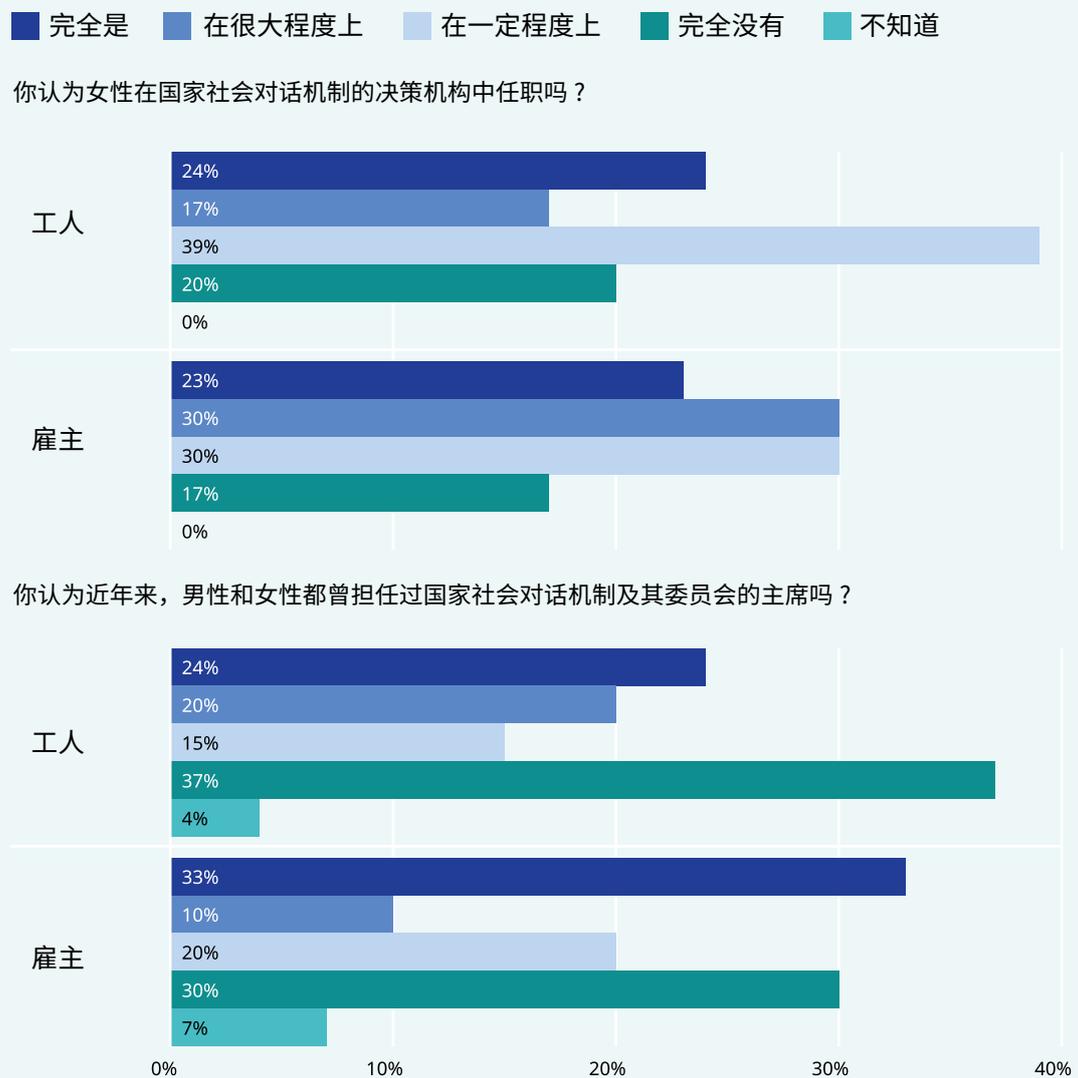
¹ Silvia Sansonetti, 《性别敏感与女性包容的社会对话：良好实践与挑战》，国际劳工组织委托 Fondazione Giacomo Brodolini Srl SB 于 2024 年 1 月撰写的报告。

国家社会对话机构调查显示，女性在国家社会对话机构中作为雇主代表和工人代表的参与度存在差距（见图 1.10）。五分之三的工人代表和半数雇主代表认为，女性在国家社会对话机构决策机构中只是稍有参与或根本没有参与。此外，37% 的工人代表和 30% 的雇主代

表表示，近年来女性从未担任过国家社会对话机构的主席。

一些国家的社会伙伴已通过自愿目标或性别配额²、提升女性技能、改善员工工作与生活平衡，以及采取行动纠正消极文化态度等积极措施，推动其组织内的性别平等。

► 图 1.10 社会合作伙伴对女性在国家社会对话机构决策机构中作用的认知（百分比）



注：样本涵盖来自 38 个国家的 42 项国家社会对话机制。

来源：国家社会对话机制调查：见附录 7 及 Guardiancich（待出版）。

1 德国自 2005 年起要求工会理事会成员中女性占比不低于 30%，2015 年起该配额同样适用于公司董事会（Amini, Peters & Amorim, 2018）。工会使用配额的其他案例包括孟加拉国、喀麦隆、科特迪瓦、埃及、意大利和莫桑比克，雇主组织的案例则包括科特迪瓦和塞内加尔（Guardiancich, 待出版）。

通过高层社会对话机构已采取多种类型的积极行动以促进女性包容 (Amini, Peters & Amorim, 2018; ILO & IEO, 2024) , 包括:¹

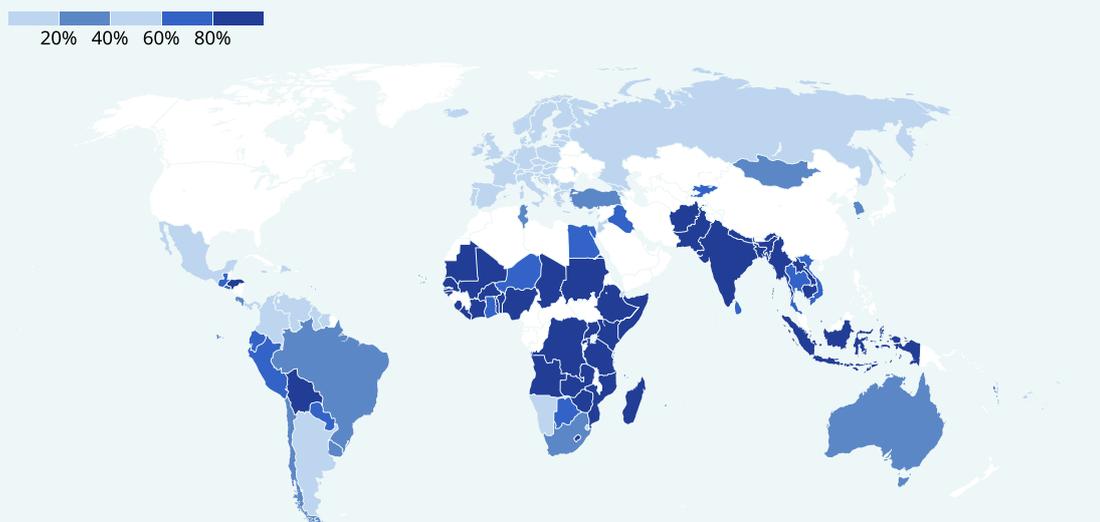
- ▶ 框架集体协议及提高性别平等重要性意识的宣传活动;
- ▶ 以证据为导向、围绕性别平等商业案例开展的研究;
- ▶ 各级活动和决策中的自愿目标或性别配额;
- ▶ 照护支持 (如育儿补贴、产假);
- ▶ 居家或远程办公;
- ▶ 支持女性职业发展的入职培训和能力建设培训项目;
- ▶ 在雇主和工人组织中任命专人牵头负责性别平等事务;
- ▶ 对暴力和骚扰的零容忍政策;
- ▶ 灵活工作安排以满足照护需求。

▶ 1.6.2 非正规经济企业和劳动者的包容性

非正规经济中企业和劳动者的包容性代表, 或许是高层社会对话机构面临的^{最大挑战}。全球大多数劳动者依赖非正规工作收入, 低收入国家尤为如此。国际劳工组织估计, 全球 15 岁及以上就业人口中, 57.8% 从事非正规工作, 总数超过 20 亿人 (见图 1.11) 。高层社会对话机构面临的难题在于: 国家雇主和工人组织对非正规经济企业和劳动者的代表性薄弱, 且非正规经济和非正规工作相关议题很少被纳入高层社会对话议程。

▶ 非正规经济中企业和劳动者的包容性代表, 或许是高层社会对话机构面临的^{最大挑战}

▶ 图 1.11 2024 年全球非正规就业率 (百分比)



所示边界不代表国际劳工组织的认可或接受。完整免责声明见: ilo.org/disclaimer。
来源: 国际劳工组织统计数据库。

1 汇编自雇主和企业会员组织 (国际劳工组织与国际雇主组织, 2024) 及工会 (Amini, Peters & Amorim, 2018) 提供的众多国际案例。

非正规经济中的劳动者在健康、收入保障、社会保障和尊严方面面临的风险要高得多

国际劳工组织长期以来一直认识到这一挑战的严重性，包括在 2002 年国际劳工大会关于体面工作与非正规经济的决议和结论中（ILO, 2002）。该组织主张自营职业者（非正规经济中最大的群体）有权加入或成立工会，¹ 并呼吁工会采取积极战略以扩大代表性（ILO, 2019d; Schmidt et al., 2023）。雇主组织也可通过就正规化问题（涉及税收、社会保障、职业健康与安全及其他议题）为非正规企业提供咨询发挥作用（IOE, 2021）。

总体而言，这一挑战十分紧迫。与正规经济中的劳动者相比，非正规经济中的劳动者在健康、收入保障、社会保护和尊严方面面临更高风险（ILO, 2023d）。非正规企业在技能培养、管理经营风险和促进创业方面的能力也低于正规企业（IOE, 2021）。各国正失去支持健全社会保护和公共服务所需的重要税收和社会保障收入。

国家社会对话机构调查（见附录 7）发现，大多数雇主和工人代表认为其组织对非正规经济中的企业和劳动者仅提供了部分代表，或根本未提供代表。事实上，在调查受访者中，40% 的雇主和 36% 的工人认为其国家的国家社会对话机构中完全没有非正规经济的代表。这一发现凸显了社会伙伴组织动员和扩展其代表结构的迫切性。与此同时，社会伙伴确认，当未被代表的群体缺席国家社会对话机构时，成员组织至少会采取一定的主动措施与这些群体进行协商。

尽管缺乏全面数据，但国际劳工组织确实汇编了一项关于非正规劳动者工会会员情况的衡量指标。在有数据可查的所有 57 个国家中，主

要从事正规工作的雇员的工会密度率均高于主要从事非正规工作的雇员。正规雇员的未加权平均工会密度率为 21%，而非正规雇员仅为 2.4%。

代表性问题在很大程度上印证了国际劳工组织对高层社会对话机构在新冠疫情危机期间应对措施的分析结果（ILO, 2021a）：2020 年 102 个国家达成的 387 项协议、联合议定书和业务守则中，仅有不到十分之一的成果针对非正规经济劳动者、移民工人、特定自由职业者和自营职业者。借助高层社会对话机构增强对非正规经济企业和劳动者的支持，在很大程度上依赖社会伙伴推动的战略（见框 1.10）。需要（针对从事非正规工作的特定劳动者群体）解决的关键障碍包括：

- ▶ 立法禁止非正规经济劳动者组建组织；
- ▶ 雇主和工人组织领导层缺乏战略重点，包括忽视非正规自营职业者的社会保护需求和债务管理问题；
- ▶ 在分散或流动工作场所（包括街头小贩、拾荒者和司机）动员劳动者和企业存在障碍；
- ▶ 劳动法仅保护狭义界定的劳动者身份，将大量变相自营职业者排除在外；
- ▶ 移民工人因担心仇外骚扰和暴力（包括政府当局的暴力）而倾向于“隐秘”工作，处境脆弱；
- ▶ 难以向贫困劳动者和薄利经营的企业收取会费。

尽管如此，在一些国家已有证据表明，工会通过成功策略提升了非正规劳动者的会员代表性（见框 1.11）。雇主和企业会员组织为解决非正规化问题采取的行动包括倡导有利于所有企业的营商环境。这些组织主张，亲商环境可解决非正规化的许多根本原因，促进非正规企业逐步正规化。实例包括倡导简化企业创办和注册流程、精简税收制度、改善信贷获取渠道、尊重财产权和完善基础设施（IOE, 2021）。

1 这一原则在《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》（第 204 号）中得到重申。

► 框 1.11 工会应对非正规经济挑战的策略

巴西单一工人联合会与“非正规就业女性：全球化与组织化”开展的一项调查，探讨了工会为满足非正规经济劳动者和经营单位需求所做的努力。这项基于 33 个国家 37 个工会反馈的调查强调了以下策略：直接吸纳会员、支持家政工人组织、倡导移民工人权利。

挑战包括工会内部规则阻碍组织工作，以及提供服务和福利的资源限制。尽管存在障碍，大多数工会仍致力于将非正规经济劳动者纳入决策过程，并倡导其权利，通常会借助国际劳工组织等机构的国际文书。

积极策略旨在：

- 终止对非正规经济劳动者和移民工人加入工会的禁令；
- 从更广泛的工会运动或雇主组织中资源最充裕的机构进行交叉补贴，帮助在非正规经济中建立新组织；
- 采取主动策略扩展代表性，例如覆盖家庭劳动者或农业劳动者，或为非正规部门劳动者 / 企业设立专门部门；
- 向非正规部门劳动者及其组织开放全国性雇主和工人组织的会员资格。

来源：Morillo Santa Cruz & Ruppert, 2023。

► 1.6.3 年轻人的包容性

一项国际劳工组织 - 国际经济和社会理事会及类似机构协会调查¹为年轻人参与高层社会对话机构提供了直接证据。该调查围绕经济和社会委员会议程及活动中纳入青年相关议题的成员观点展开（见表 1.3）。新冠疫情 疫情前，成员评价相对积极：多数人认为经济和社

会委员会开展了某种形式的青年议题相关活动（84%），绝大多数人还表示其所在的经济和社会委员会通过社会伙伴的间接代表与青年进行了对话（73%）。

疫情后，相关评价趋于负面。调查显示：

- 84% 的成员认为，疫情以来经济和社会委员会在促进青年参与高层社会对话进程方面基本失败；
- 81% 成员认为，疫情未能成为解决青年关切问题的催化剂；
- 最令人担忧的是，97% 的成员认为经济和社会委员会未就青年议题采取任何高层社会对话行动，尽管青年是新冠疫情危机的主要受影响群体之一（Mexi, 2023）。

许多国家正积极通过以下方式提升高层社会对话的有效性：确保最高层级社会伙伴组织的结构和战略包容年轻人

¹ 这项调查由国际经济和社会理事会及类似机构协会于 2021 年 8 月至 11 月开展，收到了来自全球各地区 37 名国际经济和社会理事会及类似机构协会成员的回复。调查受访者不构成具有代表性的统计样本。

如第 2.1.3 节进一步探讨的，许多国家正积极通过以下方式提升高层社会对话的有效性：确保最高层级社会伙伴组织的结构和战略包容年轻人，并关注其代表组织的观点和利益。

► **表 1.3 2022 年国际劳工组织与国际经济和社会理事会及类似机构协会关于青年参与的成员调查结果**

序号	主题	调查受访者占比
1	经济和社会理事会针对青年问题的行动	84%：经济和社会理事会开展了某种形式与青年相关的活动
2	经济和社会理事会与青年的互动	54%：经济和社会理事会与未在委员会中正式代表的青年代表有定期的临时接触 46%：经济和社会理事会因设有专门的青年部门或委员会而开展青年互动工作
3	经济和社会理事会与青年的对话	73%：经济和社会理事会通过社会伙伴间接代表青年开展对话 8%：经济和社会理事会通过直接代表形式与青年开展对话 19%：经济和社会理事会两种形式都有采用
4	新冠疫情后经济和社会理事会与青年的互动	84%：经济和社会理事会尚未在社会对话流程中促进青年参与，也未让青年能够表达自身关切 16%：经济和社会理事会已促进青年参与
5	新冠疫情作为推动青年问题的催化剂	81%：疫情并未成为经济和社会理事会应对青年相关关切的催化剂 87%：新冠疫情后，经济和社会理事会的工作未对青年问题相关公共政策或法规产生影响或塑造作用
6	新冠疫情后社会对话的机会	97%：经济和社会理事会的工作未带来任何关于青年问题的社会对话机会 92%：经济和社会理事会推动青年相关关切的行动未产生成果
7	未来几年激励青年参与社会对话的挑战	87%：气候与人口结构变化 11%：日益加剧的不平等与数字化转型 3%：青年失业率上升

来源：ILO 基于 Mexi 的研究，2023 年，第 39 页。

本章概述了本报告的核心论点，即：在国家 and 行业层面运行的高层社会对话机构可带来基础性和变革性的益处，推动以更具包容性和可持续性的方式促进经济发展，这与《2030 年议程》及国际劳工组织对社会正义的追求相一致。在应对当前多重危机带来的诸多挑战时，高层社会对话机构比以往任何时候都更具价值。然而，这一背景要求各方共同摒弃短期主义和非包容性的经济发展方式，并通过高层社会对话机构寻求平衡且长期的解决方案，捍卫

经济和社会正义。

如下文各章所示，世界各国已有许多积极范例。但高层社会对话机构的全部潜力远未实现：许多国家仍缺乏有效开展高层社会对话所需的法律和制度前提，其包容性也存在重大问题。本报告最后呼吁，应提升高层社会对话机构的代表性包容性，使各国能够利用其力量，推动可持续经济发展和全民社会进步。

▶ 第一章 参考文献

- Aiyar, Shekhar, and Christian Ebeke. 2020. "Inequality of Opportunity, Inequality of Income and Economic Growth". *World Development* 136. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105115>.
- Amini, Babak, Kaitlin Peters, and Keyla Amorim. 2018. "Bringing Gender to the Forefront of the Trade Union Movement: A Roundtable with Women Labour Union Leaders around the World". *Critique* 46 (2): 307-325. <https://doi.org/10.1080/03017605.2018.1456628>.
- Appelbaum, Eileen, and Rosemary L. Batt. 2014. *Private Equity at Work: When Wall Street Manages Main Street*. New York: Russell Sage Foundation.
- Baccaro, Lucio, and Jorge Galindo. 2018. "Are Social Pacts Still Viable in Today's World of Work?", ILO Governance and Tripartism Department Working Paper, October 2018. <https://www.ilo.org/publications/are-social-pacts-still-viable-todays-world-work>.
- Brandl, Bernd, and Nils Braakmann. 2021. "The Effects of Collective Bargaining Systems on the Productivity Function of Firms: An Analysis of Bargaining Structures and Processes and the Implications for Policy Making". *Industrial Relations Journal* 52 (3): 218-236. <https://doi.org/10.1111/irj.12325>.
- Calmfors, Lars, and John Driffill. 1988. "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance." *Economic Policy* 3 (6): 13-61. <https://doi.org/10.2307/1344503>.
- Carver, Laura, and Virginia Doellgast. 2021. "Dualism or Solidarity? Conditions for Union Success in Regulating Precarious Work". *European Journal of Industrial Relations* 27 (4): 367-385. <https://doi.org/10.1177/0959680120978916>.
- Cooper, Rae. 2012. "The Gender Gap in Union Leadership in Australia: A Qualitative Study". *Journal of Industrial Relations* 54 (2): 131-146. <https://doi.org/10.1177/0022185612437836>.
- Doucoulagos, Hristos, Richard B. Freeman, and Patrice Laroche. 2017. *The Economics of Trade Unions: A Study of a Research Field and its Findings*. Routledge.
- Ebisui, Minawa, Sean Cooney, and Colin Fenwick, eds. 2016. *Resolving Individual Labour Disputes: A Comparative Overview*. ILO. <https://www.ilo.org/media/428781/download>.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) and ILO. 2022. "Real Wages during the Pandemic", Employment Situation in Latin America and the Caribbean No. 26. <https://www.ilo.org/publications/employment-situation-latin-america-and-caribbean-number-26-real-wages>.
- Fashoyin, Tayo. 2004. "Tripartite Cooperation, Social Dialogue and National Development". *International Labour Review* 143 (4): 341-371. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1564-913X.2004.tb00553.x>.
- Findlay, Patricia, Colin Lindsay, and Graeme Roy. 2021. "Business Models, Innovation and Employees' Experiences in the Workplace: Challenges for the Post- COVID-19 Economy". In *Productivity and the Pandemic*, edited by Philip McCann and Tim Vorley, 132-146. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ghellab, Youcef, David Mosler, Konstantinos Papadakis, and Rainer Pritzer, eds. 2022. *Peak-Level Social Dialogue and COVID-19: The European Experience*. ILO. <https://www.ilo.org/publications/peak-levelsocial-dialogue-and- COVID-19-european-experience>.
- Grimshaw, Damian. Forthcoming. "Social Dialogue and the Challenges in Delivering Sustainable Economic Development and Social Progress for All". Report commissioned by the ILO.
- Grimshaw, Damian, Bernd Brandl, Fabio Bertranou, and Sonia Gontero. 2024. "Tracing the Potential Benefits and Complex Contingencies of Multilevel Collective Bargaining." *International Labour Review* 163 (4): 657-75. <https://doi.org/10.1111/ilr.12444>.
- Grimshaw, Damian, and Susan Hayter. 2020. "Employment Relations and Economic Performance". In *Comparative Employment Relations in the Global Economy*, edited by Carola Frege and John Kelly, 139-168. London: Routledge.

- Grimshaw, Damian, Aristeia Koukiadaki, and Isabel Tavora. 2017. "Social Dialogue and Economic Performance: What Matters for Business - A Review", ILO Conditions of Work and Employment Series No. 89. <https://www.ilo.org/publications/social-dialogue-and-economic-performance-what-mattersbusiness-review>.
- Grimshaw, Damian, and Uma Rani. 2021. "The Future of Work: Facing the Challenges of New Technologies, Climate Change and Ageing". In *Contemporary Human Resource Management: Text and Cases*, edited by Adrian Wilkinson and Tony Dundon. London: Sage Publications.
- Guardiancich, Igor. Forthcoming. "Analysis of the Responses to the Survey on Perceptions of Social Partners on the Effectiveness and Inclusiveness of National Social Dialogue Institutions (NSDIs)". Report commissioned by the ILO.
- Guardiancich, Igor, and Oscar Molina. Forthcoming. "The Role of Peak Level Social Dialogue in a Polycrisis Environment and Facing the Digital and Green Transitions". Report commissioned by the ILO.
- Hadwiger, Felix. 2022. "Realizing the Opportunities of the Platform Economy through Freedom of Association and Collective Bargaining", ILO Working Paper No. 80. <https://www.ilo.org/publications/realizing-opportunities-platform-economy-through-freedom-association-and-1>.
- Hassel, Anke. 2006. *Wage Setting, Social Pacts and the Euro: A New Role for the State*. Amsterdam University Press.
- Hyman, Richard. 2000. "Social Dialogue in Western Europe: The 'State of the Art' ", Social Dialogue Papers, ILO Working Paper No. 1. https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/2000/100B09_156_engl.pdf.
- Hyman, Richard, and Rebecca Gumbrell-McCormick. 2020. "(How) Can International Trade Union Organisations Be Democratic?". *Transfer: European Review of Labour and Research* 26 (3): 253-272. <https://doi.org/10.1177/1024258920938499>.
- ILO. 2002. Resolution and conclusions concerning decent work and the informal economy. International Labour Conference. 90th Session. <https://www.ilo.org/resource/resolution-and-conclusions-concerning-decent-work-and-informal-economy>.
- . 2008. ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. International Labour Conference. 97th Session. <https://www.ilo.org/resource/ilo-declaration-social-justice-fair-globalization>.
- . 2012. *Report III(1B): Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*. ILC.101/III1B. <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/report-iii1b-givingglobalization-human-face-general-survey-fundamental>.
- . 2013a. *National Tripartite Social Dialogue: An ILO Guide for Improved Governance*. <https://www.ilo.org/publications/national-tripartite-social-dialogue-ilo-guide-improved-governance>.
- . 2013b. Social Dialogue. ILC.102/VI. <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/102/socialdialogue-0>.
- . 2015. *Women in Business and Management: Gaining Momentum - Global Report*. <https://www.ilo.org/publications/women-business-and-management-gaining-momentum>.
- . 2018a. *World Employment Social Outlook 2018: Greening with Jobs*. <https://www.ilo.org/publications/world-employment-and-social-outlook-2018-greening-jobs>.
- . 2018b. Resolution and conclusions concerning the second recurrent discussion on social dialogue and tripartism. International Labour Conference. 107th Session. <https://www.ilo.org/resource/recorddecisions/ilc/107/resolution-concerning-second-recurrent-discussion-social-dialogue-and>
- . 2018c. *Social Dialogue and Tripartism*. ILC.107/VI(Rev.). <https://www.ilo.org/resource/conferencepaper/ilc/107/social-dialogue-and-tripartism-1>.
- . 2018d. *Freedom of Association: Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association*. <https://www.ilo.org/publications/freedom-association-compilation-decisions-committee-freedomassociation-pdf>.
- . 2019a. *Time to Act for SDG 8: Integrating Decent Work, Sustained Growth and Environmental Integrity*. <https://www.ilo.org/publications/time-act-sdg-8-integrating-decent-work-sustained-growth-andenvironmental-0>.

- . 2019b. *The Global Labour Income Share and Distribution*. <https://www.ilo.org/publications/globallabour-income-share-and-distribution>.
 - . 2019c. "Closing the Gender Pay Gap: What Role for Trade Unions?", ILO ACTRAV Working Paper. <https://www.ilo.org/publications/closing-gender-pay-gap-what-role-trade-unions-0>.
 - . 2019d. *Organizing Informal Economy Workers into Trade Unions: A Trade Union Guide*. <https://www.ilo.org/publications/organizing-informal-workers-trade-unions-trade-union-guide>.
 - . 2021a. "Social Dialogue One Year after the Outbreak of the COVID-19 Pandemic: Spotlight on Outcomes", ILO Research Brief, June 2021. <https://www.ilo.org/publications/social-dialogue-one-yearafter-outbreak- COVID-19-pandemic-spotlight>.
 - . 2021b. Resolution and conclusions concerning inequalities and the world of work. International Labour Conference. 109th Session. <https://www.ilo.org/resource/ilc/109/resolution-concerninginequalities-and-world-work>.
 - . 2021c. *World Employment and Social Outlook 2021: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work*. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/role-digital-labour-platformstransforming-world-work>.
 - . 2021d. *A Self-Assessment Method for Social Dialogue Institutions: SAM-SDI*. <https://www.ilo.org/publications/self-assessment-method-social-dialogue-institutions-sam-sdi>.
 - . 2022a. *Social Dialogue Report 2022: Collective Bargaining for an Inclusive, Sustainable and Resilient Recovery*. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/social-dialogue-report-2022-collectivebargaining-inclusive-sustainable-and>.
 - . 2022b. Resolution and conclusions concerning decent work and the social and solidarity economy. International Labour Conference. 110th Session. <https://www.ilo.org/resource/ilc/110/resolutionconcerning-decent-work-and-social-and-solidarity-economy>.
 - . 2022c. *Promoting Productivity Ecosystems for Decent Work*. GB.346/INS/9. <https://www.ilo.org/resource/gb/346/promoting-productivity-ecosystems-decent-work>.
 - . 2022d. "The Role of Social Dialogue and Tripartism in a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All", ILO Just Transition Policy Brief, August 2022. <https://www.ilo.org/publications/role-social-dialogue-and-tripartism-just-transition-towards-environmentally>.
 - . 2023a. *Advancing Social Justice: Report of the Director-General*. ILC.111/I(A)(Rev.). <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/111/advancing-social-justice>.
 - . 2023b. *ILO Monitor on the World of Work*. <https://www.ilo.org/resource/brief/ilc/111/ilo-monitor-world-work-11th-edition>.
 - . 2023c. *Transformative Change and SDG 8: The Critical Role of Collective Capabilities and Societal Learning*. <https://www.ilo.org/publications/transformative-change-and-sdg-8-critical-role-collectivecapabilities-and>.
 - . 2023d. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update*. <https://www.ilo.org/publications/women-and-men-informal-economy-statistical-update>.
 - . 2024a. Resolution and conclusions concerning the third recurrent discussion on fundamental principles and rights at work. International Labour Conference. 112th Session. <https://www.ilo.org/resource/record-decisions/resolution-concerning-third-recurrent-discussion-fundamentalprinciples-and>.
 - . 2024b. *Towards a Renewed Social Contract: Report of the Director-General*. ILC.112/I(B). <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/towards-renewed-social-contract-report-director-general>.
- ILO and IOE (International Organisation of Employers). 2024. *Women in Business: How Employer and Business Membership Organizations Drive Gender Equality*. <https://www.ilo.org/publications/womenbusiness-how-employer-and-business-membership-organizations-drive>.
- IOE (International Organisation of Employers). 2021. *The Informal Economy: An Employer's Approach*. <https://www.ioe-emp.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=155931&token=27b9b511c79c9bd920ca46fb21517f9074209889>.

- Jones, Charles I., and Peter J. Klenow. 2016. "Beyond GDP? Welfare across Countries and Time". *American Economic Review* 106 (9): 2426–2457. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20110236>.
- Kaufman, Bruce E. 2000. "The Early Institutionalists on Industrial Democracy and Union Democracy". *Journal of Labor Research* 21: 189–209. <https://doi.org/10.1007/s12122-000-1043-y>.
- Keizer, Arjan, Mat Johnson, Trine P. Larsen, Bjarke Refslund, and Damian Grimshaw. 2023. "Unions and Precarious Work: How Power Resources Shape Diverse Strategies and Outcomes". *European Journal of Industrial Relations*. <https://doi.org/10.1177/09596801231162517>.
- Martínez Lucio, Miguel, Stefania Marino, and Heather Connolly. 2017. "Organising as a Strategy to Reach Precarious and Marginalised Workers: A Review of Debates on the Role of the Political Dimension and the Dilemmas of Representation and Solidarity". *Transfer: European Review of Labour and Research* 23 (1): 31–46. <https://doi.org/10.1177/1024258916677880>.
- Mexi, Maria. 2023. *Social Dialogue with and for Youth: Challenges and Opportunities in the Evolving World of Work*. ILO. <https://www.ilo.org/publications/social-dialogue-and-youth-challenges-and-opportunitiesevolving-world-work>.
- Mezzadra, Sandro, and Brett Neilson. 2019. *The Politics of Operations: Excavating Contemporary Capitalism*. Duke University Press.
- Morillo Santa Cruz, Laura, and Clair Siobhan Ruppert. 2023. *Report on Challenges Faced by Trade Unions in Organizing and Representing Workers in Informal Employment*. WIEGO/CUT. <https://www.wiego.org/resources/report-challenges-trade-unions-organizing-and-representing-informal-workers>.
- Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael. Forthcoming. "An Inquiry into Social Dialogue and the Digital Revolution". Report commissioned by the ILO.
- Ndinda, Catherine, and Nwabufo (Ufo) Okeke-Uzodike. 2012. "Present but Absent: Women in Business Leadership in South Africa". *Journal of International Women's Studies* 13 (1): 122–130. <https://vc.bridgew.edu/jiws/vol13/iss1/8/>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2019. *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*. <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>.
- OECD and Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS). 2023. "Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts". Version 1.1. OECD. <https://web.archive.org/temp/2023-10-03/577157-ictwss-database.htm>.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Papadakis, Konstantinos. 2021a. "Social Dialogue at the Dawn of the ILO's Centenary: Sorting Out Challenges, Setting Priorities for the Future". In *The Governance of Labour Administration: Reforms, Innovations and Challenges*, edited by Jason Heyes and Ludek Rychly, 43–67. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- . 2021b. "A Short History and Future Prospects of Cross-Border Social Dialogue and Global Industrial Relations Agreements". In *Decent Work in a Globalized Economy: Lessons from Public and Private Initiatives*, edited by Guillaume Delautre, Elizabeth Echeverria and Colin Fenwick, 133–161. ILO.
- Patemesi Meloni, Walter, and Antonella Stirati. 2023. "The Decoupling between Labour Compensation and Productivity in High-income Countries: Why Is the Nexus Broken?". *British Journal of Industrial Relations* 61 (2): 425–463. <https://doi.org/10.1111/bjir.12713>.
- Paus, Eva, Michael Robinson, and Fiona Tregenna. 2022. "Firm Innovation in Africa and Latin America: Heterogeneity and Country Context". *Industrial and Corporate Change* 31 (2): 338–357. <https://doi.org/10.1093/icc/dtac006>.
- Pilling, David. 2018. *The Growth Delusion: The Wealth and Well-Being of Nations*. London: Bloomsbury.
- Rai, Shirin M., Benjamin D. Brown, and Kanchana N. Ruwanpura. 2019. "SDG 8: Decent Work and Economic Growth – A Gendered Analysis". *World Development* 113: 368–380. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.09.006>.

- Rani, Uma, and Patrick Belser. 2012. "The Effectiveness of Minimum Wages in Developing Countries: The Case of India". *International Journal of Labour Research* 4 (1): 45-66. <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/journalArticle/The-effectiveness-of-minimum-wages-in/995319289902676>.
- Ravallion, Martin. 2014. "Income Inequality in the Developing World". *Science* 344 (6186): 851-855. <https://www.science.org/doi/10.1126/science.1251875>.
- Rubery, Jill. 2017. "Reregulating for Inclusive Labour Markets". In *Regulating for Equitable and Job-Rich Growth*, edited by Colin Fenwick and Valérie Van Goethem, 31-62. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Rubin, Amir, and Dan Segal. 2015. "The Effects of Economic Growth on Income Inequality in the US". *Journal of Macroeconomics* 45: 258-273. <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2015.05.007>.
- Rychly, Ludek. 2009. "Social Dialogue in Times of Crisis: Finding Better Solutions", ILO Industrial and Employment Relations Department Working Paper No. 1. <https://www.ilo.org/publications/workingpaper-1-social-dialogue-times-crisis-finding-better-solutions>.
- Scharpf, Fritz. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Verena, Edward Webster, Siviwe Mhlana, and Kally Forrest. 2023. "Negotiations by Workers in the Informal Economy", ILO Working Paper No. 86. <https://www.ilo.org/publications/negotiationsworkers-informal-economy>.
- Sengenberger, Werner. 1994. *Creating Economic Opportunities: The Role of Labour Standards in Industrial Restructuring*. ILO. <https://www.ilo.org/publications/creating-economic-opportunities-role-labourstandards-industrial>.
- Siroën, Jean-Marc. 2013. "Labour Provisions in Preferential Trade Agreements: Current Practice and Outlook". *International Labour Review* 152 (1): 85-106. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2013.00170.x>.
- UN (United Nations). 2021. *Our Common Agenda: Report of the Secretary-General*. <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>.
- . 2023. "Secretary-General's briefing to the General Assembly on Priorities for 2023", Statement, 6 February 2023. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2023-02-06/secretary-generalsbriefing-the-general-assembly-priorities-for-2023-scroll-down-for-bilingual-delivered-all-english-andall-french-versions>.
- UN DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). 2024. *The Sustainable Development Goals Report 2024*. UN. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/>.
- van Ark, Bart. 2021. "Putting Together the Pieces of the Productivity Puzzle: Review Article of *Productivity Perspectives and Productivity and the Pandemic*". *International Productivity Monitor* 40: 118-133. <https://www.csls.ca/ipm/ipm40.asp>.

2

第二章

高层社会对话 促进体面劳动



体面劳动议程的四大战略目标——就业、社会保护、社会对话与三方机制、劳动标准及基本原则与权利——是国际劳工组织社会正义使命的核心。这些目标也体现在《2030年可持续发展议程》中，尤其是可持续发展目标8，其旨在促进持续、包容和可持续的经济增长，实现充分和生产性就业及全民体面劳动。

本章回顾了各国在落实充分就业政策、加强劳动权利保护、完善社会保护体系以及支持可持续企业和就业方面的进展。高层社会对话的显著优势在于其有潜力协调这些跨领域政策举措，确保各项倡议相互衔接，共同推动体面劳动议程四个相互关联的目标落地。证据表明，高层社会对话支持“政府整体协作模式”，既能改善政府各部门、雇主组织和工人组织之间的政策连贯性，以促进可持续经济增长，又能推动全民社会进步。

鉴于许多国家在体面劳动议程各方面均面临紧迫问题——包括失业和就业不足、劳动者权利保护有限、社会保护覆盖范围和质量存在缺口，以及可持续企业发展的环境不足——本章提供了重要的国家案例，有望激发新动力，支持并激活高层社会对话的完整机制，引领积极变革之路。



社会对话是体面劳动议程的战略目标之一，也是实现就业、社会保护和劳动基本原则与权利这另外三个目标的手段（ILO, 2013）。特别是高层社会对话机构至关重要，因其可制定社会、经济和劳工政策以实现可持续发展目标 8，同时助力达成其他可持续发展目标下的多重具体目标（Papadakis & Cauqui, 2023）¹。本章基于国际案例证据，阐述高层社会对话机构如何推动体面劳动议程并推进具有变革性的《2030 年议程》。本章探讨高层社会对话机构在以下领域作为驱动力的潜力：

- ▶ 设计和实施充分就业政策（第 2.1 节）；
- ▶ 保障劳动权利，包括基于国际劳工标准的劳工权利（第 2.2 节）；
- ▶ 促进普及包容性和可持续的社会保护体系（第 2.3 节）；
- ▶ 为可持续生产力增长及为可持续企业和就业创造有利环境铺平道路（第 2.4 节）。

总体而言，如第一章所述，高层社会对话机构可成为推动更具长期主义和包容性的可持续经济发展方式的强大力量。与此同时，其变革性效益受到世界许多国家高层社会对话机构在有效性和包容性方面显著差距的制约。

社会对话是体面劳动议程的战略目标之一，也是实现就业、社会保护和劳动基本原则与权利这另外三个目标的手段

2.1

促进充分和生产性就业政策

促进充分就业是实现体面劳动的核心，这一点在可持续发展目标 8 和国际劳工组织的多项文书中均有明确阐述²。然而，充分就业政策直到最近才重新进入宏观经济政策制定者的议程，这得益于各方就支持就业的宏观经济政策的益处达成了有利的共识转变。这一新的政策背景意味着，社会伙伴完全有条件通过高层社会对话机构主动塑造充分就业政策。

需特别注意两项干预措施：国家就业政策的制定，以及参与公共就业服务的设计与实施。尽管世界范围内已有许多优秀范例，但关键在于如何确保围绕国家就业政策和公共就业服务开展的高层社会对话能够增强包容性，尤其是针对女性就业、青年就业、非正规经济中的劳动者和企业，以及其他潜在弱势群体。

▶ 2.1.1 转向促进就业的宏观经济政策

20 世纪 80 年代以前，主流政策理念认为，通过外国直接投资推动出口促进和工业化带来的经济增长，自然会创造充分就业（Bruton, 1998; ILO, 2006; Katz, 2001）。然而，此后新理论与新证据逐渐提醒政策制定者：经济增

1 实现可持续发展目标 8 有助于推动其他可持续发展目标的落实，包括减少不平等（可持续发展目标 10）、促进和平、正义与强大机构（可持续发展目标 16）、消除贫困和饥饿（可持续发展目标 1 和可持续发展目标 2）、增进健康福祉与性别平等（可持续发展目标 3 和可持续发展目标 5），以及实现优质教育（可持续发展目标 4）。

2 《费城宣言》（第三条 (a) 款）；《国际劳工组织关于公平全球化的正义宣言》（第一条 (A)(i) 款）；《国际劳工组织百年劳动展望宣言》（第二条 (A)(iv) 款）。

长虽重要，但其本身并不足以实现充分就业（Islam, 2004; Lapeyre, 2008）。

这种观点的转变体现在，例如，2010年国际劳工大会关于就业问题的一般性讨论中，该讨论建议制定优先考虑以就业为导向的增长的宏观经济政策（ILO, 2010; Islam & Hengge, 2015; Parisotto & Ray, 2017; Yellen, 2016）。向“促进就业的宏观经济政策”的转变，为最高层级社会伙伴主动塑造宏观经济政策创造了重要机遇，因为他们在就业事务方面的知识和经验是政府政策制定者的关键资源。因此，当今政策制定者面临的问题是：促进就业的宏观经济政策应如何制定？由谁来制定？

研究已强调社会伙伴在制定创造就业的宏观经济政策中直接参与和实践经验的附加值（ILO, 2021a, 2023a; Lansbury, 2021; Parisotto & Ray, 2017）。此类政策涵盖一系列关键议题，社会伙伴可在最高层级就这些议题提供重要见解，包括中小企业的信贷需求、通货膨胀和量化宽松的分配效应（包括对性别平等的影响），以及针对不同规模和行业企业的税收激励措施。从更广泛层面看，社会伙伴对营商环境的质量和特殊性，以及可持续企业发展的障碍性质也有重要见解。

有效的促进就业宏观经济政策应最大限度地发挥经济的就业潜力，包括通过增加产出，同时通过增强经济对商业周期和冲击的韧性来维持高水平就业。通过确保短期经济稳定并使宏观经济框架与长期包容性增长目标保持一致，相关政策应促进投资、创造就业和可持续经济增长的良性循环（Parisotto & Ray,

2017）。为实现这一目标，两个相互关联的要素可能至关重要：

- ▶ 政府机构与中央银行之间的政策协调，以确保不同宏观经济领域之间以及与劳动力市场政策、行业 and 产业政策等其他政策的连贯性；
- ▶ 有效的高层社会对话机构，以评估宏观经济政策措施的短期和长期影响，平衡公平与效率目标，并促进共识和政策的自主性。

▶ 2.1.2 国家就业政策与公共就业服务

高层社会伙伴影响就业成果的一个关键途径是，他们为国家就业政策的制定和公共就业服务的治理提供支持。国家就业政策为各国实现就业质量和数量目标提供了宏观政策框架，其形式可以是独立政策，也可以纳入更广泛的国家发展规划。

在这两种情况下，政策均需具备综合性，以整体思路实现高水平就业，并特别关注处境脆弱群体（ILO, 2020a）。公共就业服务则通过为劳动者提供必要支持和关键资源，促进其参与劳动力市场。国家就业政策与公共就业服务共同助力实现充分和生产性就业，而高层社会伙伴可协助提供决策依据，并确保相关政策的顺利实施（ILO, 2023b）。

《1964年就业政策公约》（第122号）为考察高层社会伙伴的作用提供了重要起点（见框2.1）。国家劳动管理体系负责监督劳动力市场治理，在制定就业政策和推进国家就业目标方面发挥关键作用。社会伙伴的作用至关重要，因其对劳动力市场挑战的实践经验和深刻洞见，能为政策制定者在政策设计、实施和优先级设定方面提供宝贵信息（d'Achon, 2021；国家案例见框2.2）。

国家就业政策为各国实现就业质量和数量目标提供了宏观政策框架

► 框 2.1 《1964 年就业政策公约》（第 122 号）

第 122 号公约为制定就业政策确立了三项指导原则：

- 数量层面（为所有有工作意愿且正在求职的人提供工作）；
- 质量层面（工作需体面且尽可能富有生产力）；
- 非歧视原则（就业选择自由，且每位劳动者无论种族、性别、年龄、宗教信仰、政治观点、国籍或社会出身，均享有充分运用自身技能的可能性）。

公约呼吁各国政府在制定和实施就业政策时，应通过咨询可能受影响群体的代表（尤其是高层社会伙伴），考量其经验与观点（第 3 条）。此类协商的范围不应局限于狭义的就业政策措施，而应涵盖影响就业的经济政策各方面、技能培训计划，以及与促进就业相关的一般性经济政策。

来源：ILO, 2020a；第 122 号公约。

► 框 2.2 公约和建议书实施专家委员会基于第 122 号公约对高层社会对话的观察

公约和建议书实施专家委员会就《1964 年就业政策公约》（第 122 号）实施情况提出的评论包括：

柬埔寨

公约和建议书实施专家委员会注意到柬埔寨在落实《2015-2025 年国家就业政策》中取得的进展，包括三方协商在实施《体面劳动国家计划》中发挥的积极作用。这也推动了社会对话、劳资关系和劳动权利的改善，使其符合国际劳工标准，包括针对移民工人的标准（公约和建议书适用问题专家委员会关于柬埔寨实施第 122 号公约的直接请求，2022 年）。

多米尼加共和国

公约和建议书实施专家委员会指出，三方组成的国家就业委员会于 2021 年 5 月重启，启动了制定《国家就业计划》的协商工作。协商过程涵盖社会伙伴、政府机构、学术专家和公民社会成员。2022 年 2 月，拟议的《国家就业计划》在定稿前已提交给社会伙伴和公共机构代表征求意见。（公约和建议书实施专家委员会关于多米尼加共和国实施第 122 号公约的观察，2022 年）

大韩民国

公约和建议书实施专家委员会注意到韩国政府表示，社会伙伴通过经济、社会与劳动委员会召开的会议参与就业政策的制定和实施，该委员会已成立三方联合实施监督小组，以监督《三方就业协议》的落实情况。（公约和建议书实施专家委员会关于大韩民国实施第 122 号公约的观察，2022 年）

多哥

公约和建议书实施专家委员会指出，多哥通过两个国家三方常设协商机构——国家社会对话委员会和国家劳工委员会，就劳动者生活与工作条件、劳动纠纷预防、参与重大劳动纠纷解决、劳动立法改革，以及就业政策的制定与实施等事项开展协商。（公约和建议书实施专家委员会关于多哥实施第 122 号公约的直接请求，2022 年）

来源：国际劳工组织公约和建议书实施专家委员会。

国际劳工组织基于对其《就业政策门户网站数据库》¹中69个国家就业政策样本的研究显示，在过去二十年里，支持国家就业政策设计的社会对话在范围、内容和深度上均发生了变化。三方社会对话在不同程度上帮助所有被考察国家塑造了国家就业政策的制定流程（见框2.3）。

高层社会对话在就业政策制定中正日益推动经济与财政部门²、行业部委（如阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、布基纳法索、柬埔寨、马拉维、北马其顿、巴拿马、摩尔多瓦共和国、卢旺达和赞比亚）与中央银行（约旦、摩洛哥、北马其顿、大韩民国、卢旺达和斯里兰卡）之间建立有效联系，这表明高层社会对话可助力推动“政府整体协作”模式，改善政府机构间的政策连贯性。

此外，高层社会对话近期纳入了新的参与主体，例如大学和国家研究机构（如危地马拉、莫桑比克、巴拿马、塞拉利昂和斯里兰卡）、

国家统计局（阿尔巴尼亚、摩洛哥、莫桑比克、摩尔多瓦共和国、卢旺达和斯里兰卡）以及民间社会组织（包括特定群体代表，如莫桑比克和突尼斯的年轻人、中国的下岗工人和移民，以及约旦、马达加斯加和卢旺达的残疾人）。

围绕国家就业政策开展的高层社会对话流程（涉及跨部门工作组和委员会）还助力拓展了社会伙伴参与工资和工作条件以外领域的的能力，包括宏观经济、贸易和行业政策等。近期三方参与的国家就业政策流程表明，社会伙伴除了对政策进行核准确认外，还为政策的分析和实施提供了实质性投入（d'Achon, 2021）。

高层社会对话可助力推动“政府整体协作”模式，改善政府机构间的政策连贯性

► 框 2.3 国家就业政策制定中三方社会对话案例

在阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、危地马拉、北马其顿、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、大韩民国和卢旺达等多个国家，就业政策在正式通过前均已在三方对话论坛中进行讨论。在每个案例中，高层社会对话均显著提升了政策制定与实施的科学性。

例如，在大韩民国，社会伙伴深度参与各类就业政策三方机构，如三方经济与社会发展委员会，推动形成了《社会大妥协》（1998年和2009年）、《就业协议》（2013年）以及多代就业政策。随后，政府于2017年在总统直接监督下成立就业委员会，并公布了涵盖关键政策措施的五年就业综合路线图。

来源：国际劳工组织基于 d'Achon（2021）研究及《国际劳工组织就业政策门户网站》信息整理。

1 见国际劳工组织《就业政策门户网站》，网址：<https://webapps.ilo.org/empolgateway>。

2 在 d'Achon（2021）考察的69个国家中，经济与财政部门参与了93%的国家就业政策制定工作。

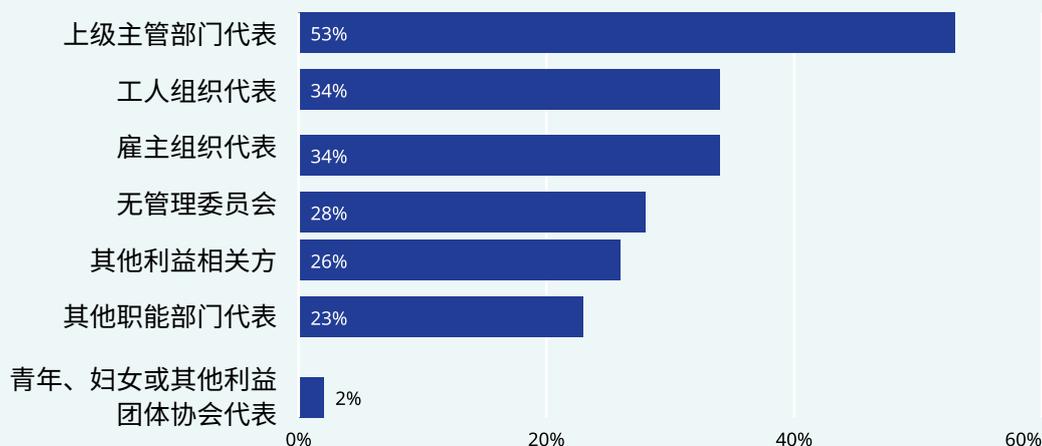
对 2005-2020 年间 30 个国家通过的 40 项国家就业政策的详细分析显示，在约 80% 的被分析政策文件中，高层社会对话被视为设计、实施和评估就业政策的关键机制¹。此外，25% 的国家就业政策将三方协商明确列为就业政策及国家就业政策的具体目标，约 60% 的政策涉及社会对话的必要条件，包括：强大且独立的雇主与工人组织、尊重结社自由、致力于参与社会对话流程，以及为社会对话提供支持的法律与制度框架。部分国家就业政策还专门探讨了将非正规就业者纳入高层社会对话的途径（d'Achon, 2023）。

此外，几乎所有被考察的国家就业政策（98%）均涉及强化公共就业服务的议题，许多政策赋予社会伙伴特定角色，以确保决策更具科学性、更便捷地触达利益相关方，并增强政策认同与实施可能性（d'Achon, 2023）。社会伙伴被赋予评估公共就业服务实施的劳动力市场项目的职责，以确保对结果的集体责任，并优化接触弱势群体的工作。

社会伙伴在公共就业服务治理中的实质性参与，最终可缓解许多公共就业服务长期面临的难题——即雇主和求职者对其评价较低（ILO, 2023b）（见框 2.4）。

国际劳工组织 2021 年的全球调查显示，公共就业服务管理委员会的利益相关方参与形式多样（见图 2.1）。在被调查的 92 家公共就业服务机构中，超 70% 设有某种形式的管理委员会。超 30% 的受访公共就业服务机构设有三方委员会，其中许多还纳入了代表青年或妇女组织的民间社会团体、培训提供者（如柬埔寨）、学术或独立专家（波斯尼亚和黑塞哥维那、日本）、公共就业服务员工代表（克罗地亚、斯洛文尼亚）以及地区和地方当局（冰岛、瑞士）。调查表明，除社会伙伴外，利益相关方的参与度呈上升趋势，仅 8 家公共就业服务机构报告设有严格的三方委员会（比利时瓦隆区和布鲁塞尔、中非共和国、乍得、以色列、马里、黑山、南苏丹）。按区域划分，46% 的欧洲和中亚国家公共就业服务设有三方或“三方+”管理委员会，非洲为 32%，亚太地区为 15%，美洲为 6%（ILO, 2023b）。

► 图 2.1 2021 年公共就业服务管理委员会的设立情况与构成（受访者占比）



注：回答该调查问题的受访者数量为 92 人。
来源：ILO, 2023b, 图 2.10。

1 此次分析涵盖 30 个国家的 40 项国家就业政策（2005-2020 年），按收入水平和国际劳工组织区域分类分布。样本主要包括国际劳工组织提供过国家就业政策制定与实施协助的国家，因此以低收入和中等收入国家为主。

► 框 2.4 德国公共就业服务治理中的持续性社会对话与三方机制

在德国，公共就业服务机构为联邦劳工局，其治理体系以长期实行三方机制和社会对话而闻名。该机构为自治且半独立的主体，资金主要来自失业保险基金，由雇主和劳动者均等出资。政府通过联邦劳工和社会事务部确立劳动力市场政策的框架目标，以此指导联邦劳工局的工作目标与运营。

在联邦层面治理，三方组成的管理委员会负责联邦劳工局的战略决策，发挥着重要的咨询、监督和立法作用。公共就业服务管理委员会就所有关键议题向管理委员会咨询，决策通常以一致同意的方式达成。管理委员会中政府、雇主和劳动者代表数量相等（各 7 名），政府代表来自三级行政体系（地方、区域和联邦）。该委员会在监督各级公共就业服务绩效、通过明确奖惩机制对各类服务进行基准评估方面发挥关键作用。

在区域与地方层面，联邦层面的治理体系延伸至区域和地方层面：区域和地方管理委员会在实施劳动力市场项目、分析地方劳动力市场及评估公共就业服务绩效时，需听取三方区域咨询委员会和地方治理委员会的建议。区域和地方三方委员会均由政府和社会伙伴平等代表组成（分别有 9 名和 12 名成员），主要承担咨询职能。

来源：基于 Weishaupt, Jørgensen & Nunn (2023) 研究整理。

► 2.1.3 包容性就业政策与促进性别平等、青年及非正规就业者权益的社会对话

尽管高层社会对话机构可有力推动国家就业政策更具包容性，但仍需进一步关注劳动力市场中的弱势群体——即女性、青年和非正规经济工作者。

新冠疫情对所有国家的就业成果均造成严重冲击，但这些群体受影响尤为显著（ILO, 2020a）。通常由女性承担的、隐性的无偿照料工作在疫情期间虽更受关注，但随着学校和托育服务关闭，此类工作负担反而加剧（Tavora & Rubery, 2021）。青年在疫情期间及疫情刚结束时，教育和就业前景大幅缩水（Mexi, 2023），而非正规经济工作者通常被排除在就业与收入保护计划之外，不仅常遭歧视，还缺乏劳动者权益（ILO, 2020b）。在此背景下，关键在于优先确保青年、女性和非正规就业者

在雇主与工人组织中（包括领导岗位）获得包容性代表权，从而将他们的多元经验纳入更具包容性的就业政策制定流程。

关于女性就业，上述最新分析显示，过去 20 年通过社会对话制定的国家就业政策中，90% 纳入了性别关切议题。国家就业政策中响应性别需求的措施数量已有所增加，尤其是在需求侧，例如平等机会与非歧视条款、设定按性别分类的目标，以及将性别视角纳入所有政策领域的主流化措施。然而，在创造就

► 必须将青年、妇女和非正规就业劳动者在雇主组织和工人组织中的包容性代表权列为优先事项，这一点至关重要

业的性别响应措施方面仍需加强，因为贸易、投资、货币和财政政策尚未充分纳入性别视角 (d'Achon, 2023)。

在许多国家，公民（尤其是青年）在就业政策制定过程中发声的机会正逐步增加。国际劳工组织《就业政策门户网站数据库》提供了一项衡量青年包容性的一般性国家指标（非专门针对高层社会对话机构），数据显示，110 个国家的青年主导组织参与了与青年就业相关的政策制定。其中，半数国家的青年组织“全面参与”（54 个），四分之一“部分参与”（27 个），另有四分之一“仅被咨询”（27 个）(Mexi, 2023)。从区域来看，非洲国家的青年参与度最高（占三分之二），而阿拉伯国家则以基础咨询模式为主。

截至 2024 年 7 月，国际劳工组织数据显示 133 个国家的社会伙伴参与了青年就业战略制定（见图 2.2），包括：

- ▶ 128 个国家的社会伙伴参与青年就业战略制定（如国家青年行动计划）；

公民（尤其是青年）在就业政策制定过程中发声的机会正逐步增加

- ▶ 123 个国家的社会伙伴参与青年就业项目开发（如设定明确青年雇佣数量目标的行业项目）；
- ▶ 126 个国家的社会伙伴参与青年就业战略与项目的实施（例如，社会伙伴作为战略或项目的官方实施主体）。

总体而言，由于参与机会有限等原因，青年与社会对话之间似乎存在一种“脱节”现象，这与青年公民参与度较低的更广泛问题相关 (Mexi, 2023)。要营造对青年敏感且具包容性的社会对话有利环境，需要培养如何与年轻人建立联系、倾听并回应其需求的相关知识；加强社会伙伴在青年相关领域的机构能力和技能；为年轻人提供更多参与社会伙伴及社会对话进程的机会（包括接触难以触及的青年群体）。图 2.3 展示了社会伙伴在针对青年的政策中的参与情况。

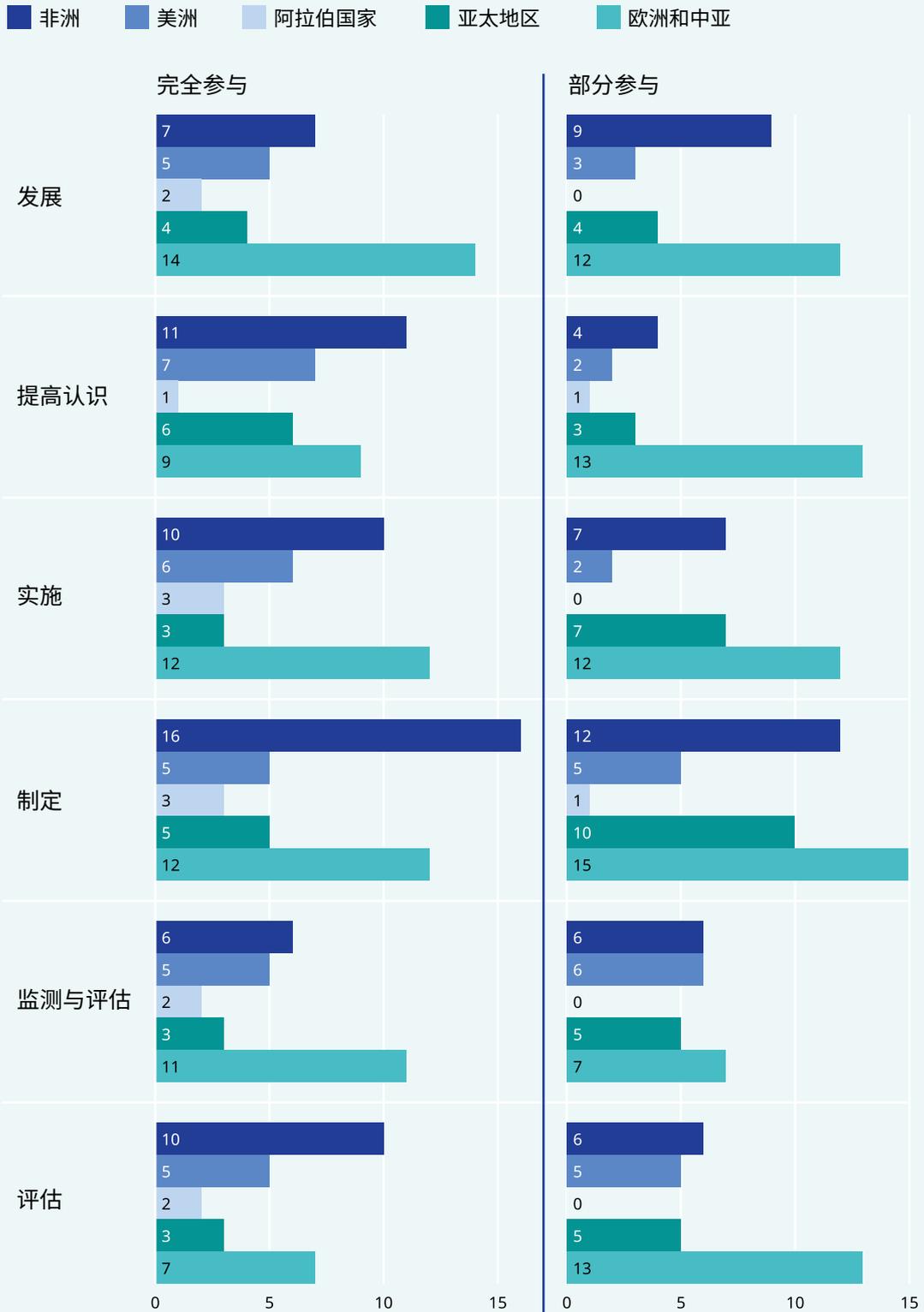
▶ 图 2.2 报告社会伙伴参与青年就业战略的地区分布



所示边界不代表国际劳工组织的认可或接受。完整免责声明见：ilo.org/disclaimer。

来源：国际劳工组织就业政策门户，2024 年 7 月 8 日。

► 图 2.3 按区域及政策阶段划分的工人与雇主完全 / 部分参与青年政策制定的国家占比 (%)



注：上图样本涵盖 133 个国家。其中，非洲 37 个，美洲 23 个，阿拉伯国家 5 个，亚太地区 24 个，欧洲和中亚 44 个。
来源：Mexi, 2023。

最后，关于非正规经济工作者，d'Achon (2023) 研究显示，在分析的 40 项国家就业政策中，7 项将“向正规经济转型”列为需实现的目标；18 项将其视为战略目标；7 项包含与正规化相关的具体指标。国家就业政策中推动向正规经济转型的最常见措施是促进创业、中小企业和微型企业发展。其他措施包括：将社会保护覆盖至非正规经济工作者；提供教育与技能发展机会；制定支持企业发展的立法和监管框架；提供商业相关服务和金融服务获取渠道；营造有利的投资与商业环境；尤其强调认可社会对话在向正规经济转型中的作用。

高层社会对话在塑造劳动法和劳动权利方面发挥着关键作用

2.2

促进劳动权利

各类双边与三方高层社会对话形式在制定和实施保护工人权利的规范（涵盖保护性劳动立法内外）方面具有重要作用。如本节所示，高层社会对话在塑造劳动法与劳动权利方面至关重要，包括与支撑高层社会对话制度前提的“工作中的基本原则和权利”相关的内容（见第一章），尤其是结社自由与集体谈判权，以及职业安全与健康。其他重要议题，如消除工作场所骚扰与暴力，也被纳入三方社会对话机构的议程（南非案例见框 2.5）。

► 框 2.5 南非《工作场所预防和消除骚扰良好实践准则》

《工作场所预防和消除骚扰良好实践准则》是一项覆盖南非所有生产部门的三方国家协议，于 2022 年 3 月 18 日签署。该准则由南非劳动部发起，并在国家经济发展和劳工理事会支持下制定，旨在完善现有反骚扰立法（主要是《就业平等法》）的实施。

该准则对“骚扰”作出了更广泛的定义，包括：

- 身体骚扰（实际发生或威胁性的）；
- 言语欺凌与心理虐待；
- 其他形式的骚扰，如种族主义、性别歧视或针对 LGBTQIA+ 群体的歧视性语言、蓄意破坏或阻碍工作表现的行为、选择性使用纪律处分程序，以及扣留或错误提供工作相关信息；
- 对心理、健康、残疾或个人状况的不容忍。

此外，准则明确骚扰的受害者范围广泛——不仅包括管理人员、主管和员工，还涵盖求职者、申请者、志愿者、客户、供应商和承包商。

来源：Silvia Sansonetti，《性别响应与女性包容的社会对话：良好实践与挑战》，国际劳工组织委托 Giacomo Brodolini Srl SB 基金会于 2024 年 1 月发布的报告。

► 2.2.1 高层社会对话在塑造劳动法中的作用

随着新技术的出现和多样化工作安排的扩展，劳动世界正迅速演变。为维持有效的劳动力市场治理，监管框架必须通过劳动法改革进行调整，以向劳动者提供充分保护，并为雇主提供可预测性。正如公约和建议书实施专家委员会所敦促的，遵守国际劳工标准（包括基本文书）需要定期修订立法。

三方高层社会对话可通过促进雇主、劳动者和政府之间的协商与合作，推动这一进程。此类对话有助于调和对立利益，并培养对改革成果的信任与承诺。所采用的机制（包括临时对话和常设三方机构）有时会促成三方协议或社会契约的签署，为改革设定框架，如葡萄牙

的实践（见框 2.6）。

在实践中，由于时间限制、被认为效率低下或违反咨询雇主与劳动者组织的义务，高层社会对话流程在劳动法改革中有时会被边缘化（ILO, 2013）。然而，在缺乏有意义对话的情况下仓促推进改革，可能导致雇主和劳动者拒绝接受改革，进而阻碍实施。

相反，真诚的社会对话可促进合作、共享建议并形成平衡的提案，从而获得公众支持和政治背书，进而简化通过流程并确保更广泛的社会认同。通过高层社会对话，社会伙伴还可支持现有法律条款的实施，如 2023 年阿根廷关于母婴照料设施的双边国家协议所示，该协议展示了高层社会对话如何在增强合规性的同时注入一定灵活性（见框 2.7）。

► 框 2.6 葡萄牙三方常设社会对话委员会

在葡萄牙，三方常设社会对话委员会负责审查立法草案（尤其是劳动法）、发表意见，并可应任何成员请求召开会议。所有决策均需三方代表共同出席。当社会伙伴达成共识时，会签署“社会对话协议”。

该委员会成立于 1992 年，已推动多项法律的讨论。尽管葡萄牙议会保留最终立法权，但常采纳委员会的建议。2018 年，委员会通过三方社会对话就修订《劳动法》达成协议，旨在减少不稳定就业并加强集体谈判，最终促成第 93/2019 号法案的出台。

来源：葡萄牙经济社会委员会与《共和国日报》。

► 框 2.7 阿根廷工业联合会 - 劳工总联合会在政府支持下的实施协议

2023 年 3 月，阿根廷工业联合会与劳工总联合会在政府支持下签署双边协议，要求雇主为女性员工提供母婴照料设施。该协议在第 144/2022 号法令已规定的法律措施基础上，针对职场性别平等政策及行业特定需求进行了适应性调整。

雇主承诺按法令要求提供育儿场所或非薪酬性报销，但双边协议通过以下方式简化了法令合规要求：允许灵活的育儿费用报销、临时扩大报销资格范围，并简化跨行业实施流程。

该双边协议与法令的相互配合促进了女性融入劳动力市场：法令旨在推动工作与生活平衡、提升女性劳动参与率，而协议通过适配行业需求加快了法令的落地可能性。

来源：Sansonettti。

本报告开展的研究考察了 2019 至 2023 年间各地区高层社会对话在推动劳动法改革中的作用（详见框 2.8 与附录 8）。研究结果显示，跨区域的劳动法修订已成为普遍趋势，多数改革涉及与社会伙伴的不同程度协商，尽管协商的深度和实效存在差异。有记录的案例表明，协商过程中雇主和 / 或劳动者提供的意见，对最终通过的劳动法修订版本产生了积极贡献。

由于社会伙伴的参与，劳动立法的不同方面得以修订或更新，例如与社会对话框架（包括集体谈判）相关的法律或制度变革，相关国家包括孟加拉国、斯威士兰、格鲁吉亚、印度、马来西亚、马尔代夫、墨西哥、莫桑比克、葡萄牙、罗马尼亚、南非、乌克兰和越南。在罗

马尼亚，一项劳动法改革重新确立了多项社会对话与集体谈判权利——这些权利在 2008 年金融危机期间因结构性调整改革而被压制或大幅限制（见框 2.9）。

除修订社会对话框架外，劳动法改革还涵盖广泛议题，包括：

- ▶ 消除童工和强迫劳动；
- ▶ 打击工作场所歧视；
- ▶ 保障安全工作环境；
- ▶ 更新替代性争议解决机制、雇佣合同、解雇程序、骚扰监管、劳动监察、工资和工作时间等内容。

▶ 框 2.8 基于高层社会伙伴协商的近期劳动法改革案例

莫桑比克

在莫桑比克，2023 年通过的新《劳动法》（第 13/2023 号法案）由劳工咨询委员会三方共识推动，涵盖多项议题，包括产假与陪产假、固定期限合同、合同中止、正当缺勤、劳动者岗位调动及工作场所骚扰等。

墨西哥

2019 年，墨西哥基于与社会伙伴的协商对《联邦劳动法》进行重大改革，重点强化结社自由、集体谈判权及工会中的性别比例代表制。

巴拿马

巴拿马在应对新冠疫情时通过多项临时法律（如第 54/2020 号、157/2020 号和 201/2020 号法案）保护就业，并在三方协商后通过法规规范远程办公（根据第 126/2020 号法案颁布的第 133/2020 号法令）。

智利

2023 年，智利基于三方磋商通过所谓的“40 小时法案”（第 21.561/2023 号法案），修订《劳动法》并将每周工作时间从 45 小时缩减至 40 小时，分最长五年逐步实施。此外，高级劳工委员会下属矿业部门委员会推动批准 1995 年《矿山安全与健康公约》（第 176 号）。

越南

2019 年越南《劳动法》改革（第 45/2019/QH14 号法律）在国家产业关系委员会协商支持下，重点强化组织权与集体谈判权。

格鲁吉亚

2020 年格鲁吉亚劳动法改革包括对《劳动法》的大幅修订，以及通过《劳动监察服务法》，使国家劳动法更符合国际劳工组织公约及欧盟指令要求。

来源：国际劳工组织劳动法与改革部门。

► 框 2.9 罗马尼亚新社会对话法

自罗马尼亚 2011 年通过《社会对话法》（第 62/2011 号法案）以来，企业和行业层面签署的集体协议数量显著下降，谈判覆盖范围也随之缩减。该法案设定了工会认可标准，要求在谈判单位中获得 50% 以上加 1 票的多数支持，从而限制了集体谈判的机会。不过，当选的劳动者代表仍保留代表企业全体员工进行谈判的权利。

国际劳工组织监督机构和欧盟委员会均认识到该法案对社会对话的限制，因此要求罗马尼亚政府修订社会对话相关立法。在欧盟委员会的协调及国际劳工组织技术咨询团的协助下，罗马尼亚于 2022 年底废除了 2011 年法案，并通过新《社会对话法》（第 367/2022 号法案）。

新法案放宽了代表性门槛，引入全国性集体谈判条款，扩大罢工权利，并延伸了协商和信息获取权。这些变革有望增强社会对话，并扩大集体协议对员工的覆盖范围。

来源：国际劳工组织基于其监督机构（标准适用委员会会议、结社自由委员会、公约和建议书实施专家委员会、欧盟委员会及司法部的报告整理。

► 2.2.2 强化职业安全与健康措施

2022 年 6 月国际劳工大会第 110 届会议通过一项里程碑式决议，将安全健康的工作环境纳入国际劳工组织“工作中的基本原则和权利”框架（ILO, 2022a）。该决议还将 1981 年《职业安全与健康公约》（第 155 号）和 2006 年《职业安全与健康促进框架公约》（第 187 号）指定为基本公约。由此，187 个国际劳工组织成员国均有义务以与《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利的宣言》所涵盖的其他四项原则相同的方式和承诺水平，促进、尊重和实现安全健康的工作条件（无论其是否已批准这些公约）¹。

尽管有效的职业安全与健康政策显然对企业和劳动者双方均有益，但应对职业安全与健康挑战并无“一刀切”的解决方案。由雇主和劳动者组织参与的高层协作模式，对制定、实施和修订政策及监管框架以解决工作场所危害至关重要。高层社会对话在培育职业安全与健康预防文化、塑造政策及确保成果认同方面发挥关键作用（ILO, 2022b）。三方职业安全与健康机构形式的高层社会对话（如墨西哥的三方国家职业安全与健康咨询委员会²，见框 2.10）常履行这一职能。

高层社会对话在培育职业安全与健康预防文化、塑造政策及确保成果认同方面发挥关键作用

1 结社自由及有效承认集体谈判权；消除一切形式的强迫或强制劳动；有效废除童工；以及消除就业与职业歧视。

2 墨西哥《联邦劳动法》第 512-A 和 512-B 条。

► 框 2.10 墨西哥国家职业安全与健康咨询委员会

在墨西哥，国家职业安全与健康咨询委员会负责参与国家职业安全与健康政策设计、提出立法改革建议，并针对降低工作场所风险提出预防措施。该委员会由政府机构、雇主组织和工人组织平等派代表组成。

过去五年的重要成果包括制定《2020-2024 年职业安全与健康公共政策》。作为国家级高层社会对话委员会，其与墨西哥各州及墨西哥城的地方三方机构，以及三方职业安全与健康委员会、墨西哥社会保护研究所等机构合作。这种协作在新冠疫情期间至关重要，通过共同制定工作场所指南，确保封锁后安全复工。

来源：Natasha Scott，《高层社会对话在促进经济发展与社会进步中的作用：职业安全与健康部分》，国际劳工组织 2023 年 12 月委托报告。

新冠疫情期间，若各国政府在职业安全与健康治理中吸纳雇主和工人组织参与，则能制定并实施紧急措施，确保利益相关方广泛认同政策，并在危机中维持企业运营连续性（Azzi, 2022）。在此背景下，首份《社会对话报告》（ILO, 2022c）强调，集体谈判不仅推动了国家支持的就业保留措施落地，还通过工资、工时和工作分配的灵活性换取了就业保障。

在丹麦、卢森堡、南非和乌拉圭等国家，三方社会对话或就就业保留措施的设计与扩展与高层主体进行协商，通过集体谈判推动了这些措施的实施（ILO, 2022c）。特别是在疫情初期，公共当局与社会伙伴的成功合作

促成了健康与安全政策的快速制定（Brandl, 2023），包括意大利等国制定规范工作场所措施的联合协议；肯尼亚（ILO, 2022b）和纳米比亚（见框 2.11）就职业安全与健康合规、个人防护装备达成三方协议，并协商调整集体协议。

此外，针对疫情中非正规经济主体需求的高层社会对话举措虽较少见，但同样重要。例如，2020 年，塞内加尔社会对话高级委员会参与了新冠疫情对非正规经济的快速影响评估；秘鲁在 2020 年通过三方国家协议，提出措施确保非正规经济劳动者遵守公共健康与安全标准（ILO, 2020b）。

► 框 2.11 纳米比亚

在纳米比亚，国家三方技术工作组负责指导职业安全与健康政策的制定、实施与评估，确保法律框架与国际标准一致。新冠疫情期间，该工作组制定了《工作场所复工准备指南》，后于 2021 年 3 月修订为《纳米比亚工作安全保障指南》，以强化针对新冠疫情的职业安全与健康措施。

疫情后，工作组开始起草《职业安全与健康法案》，供利益相关方协商并提交议会通过。该法案涵盖劳动者选举安全代表及参与职业安全与健康委员会的权利。此外，工作组还监督制定《员工健康实践准则》，旨在通过整体性职业健康管理覆盖传染病与非传染病、暴力、骚扰及影响劳动者心理健康的社会心理风险。

来源：Scott。

本报告研究显示，在国际劳工组织 187 个成员国中，约五分之四设有国家级三方职业安全与健康机构¹。这类机构在高收入国家占比最高（84%），在低收入国家占比仍相对较高（68%）。区域分布差异较大，欧洲和中亚达 94%，阿拉伯国家为 55%。尽管 85% 的非洲国家属于中低收入或低收入国家，但其区域占比位居第二（见图 2.4）。

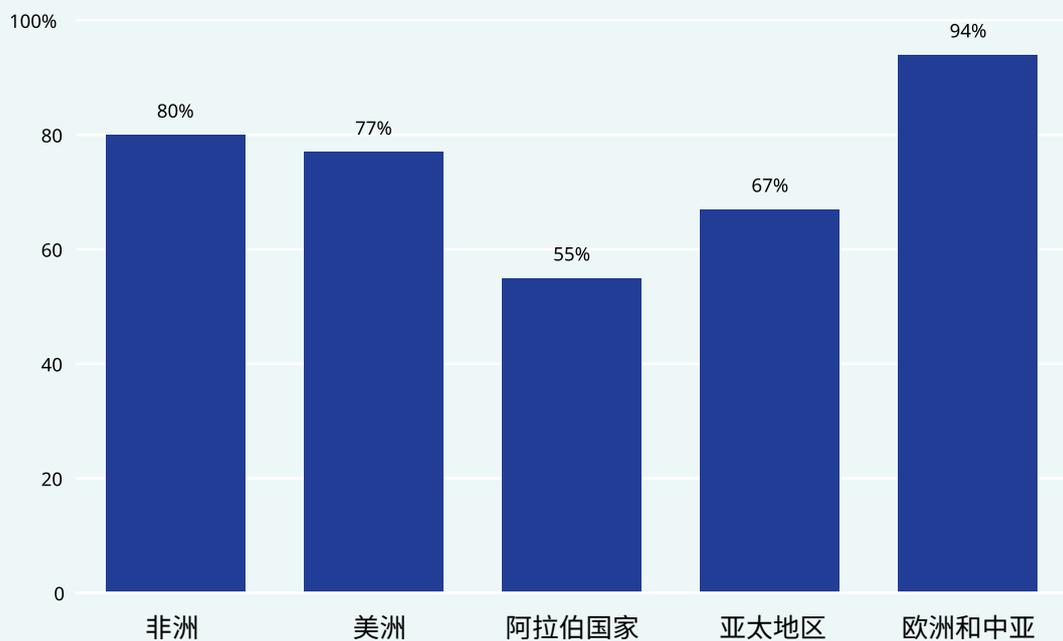
行业层面的高层社会对话也常通过针对特定行业的定制化成果，对职业安全与健康发挥关键作用。例如：在建筑业，奥地利和西班牙已建立社会契约，以共同执行职业安全与健康标准（欧盟职业安全与健康局，2022 年）；在阿根廷，社会伙伴制定了新冠疫情联合协议，

在国际劳工组织 187 个成员国中，约五分之四设有国家级三方职业安全与健康机构

其中包含针对安全措施的实用建议（阿根廷建筑工人联合会，2021 年）。

在纺织行业，2013 年孟加拉国拉纳广场灾难导致 1134 名工人遇难后，当地发起多项三方倡议，通过培训项目改善管理者与工人之间的沟通（Manzur et al., 2017）；在斯里兰卡，一份谅解备忘录要求签署方成立双边职业安全与健康委员会²。

► 图 2.4 按区域划分的设有国家级三方职业安全与健康机构的国际劳工组织成员国比例（百分比）



来源：世界工作安全与健康日数据（2024 年更新）。

1 Scott。

2 《日本汽车制造商协会与工会集体关于从新冠疫情中复苏的谅解备忘录》，2021 年 12 月 23 日。

2.3

促进和强化社会保障体系

社会保障是可借助高层社会对话共识构建作用的关键领域，以确保有效覆盖、高质量供给及资源优化利用。高层主体可帮助其成员对社会保障政策形成集体认同，并推动政策的推广与实施。

与就业政策类似，高层社会对话有助于表达和理解社会保障领域的不同利益与需求，促进数据共享、探讨解决社会保障质量与覆盖不公平问题的策略，并在新技术、人口结构变化和气候变化加速的背景下，对比劳动者与雇主快速变化的需求体验。社会伙伴的参与还通过其在社会保障计划董事会中的代表权，帮助政府监督社会保障体系并管理相关项目（ILO, 2020c）。

国际劳工组织以减少贫困和不平等为双重目标，推动按照 1952 年《社会保障（最低标准）公约》（第 102 号）和 2012 年《社会保护最低标准建议书》（第 202 号）中概述的原则扩展社会保障。

高层主体可帮助其成员对社会保障政策形成集体认同

第 202 号建议书呼吁，在考虑社会保障体系的设计与治理时，需“由雇主和工人的代表性组织参与三方合作，并与其他相关且具代表性的利益相关方组织协商”。该建议书建议成员国“考虑采用多种不同方法调动必要资源”，以确保包括社会保护最低标准在内的国家社会保障体系的“财政、税收和经济可持续性”。这些融资方法可包括“单独或组合使用有效执行税收和缴费义务、重新调整支出优先级，或建立更广泛且充分累进的收入基础”（第 11(1) 段）。通过三方参与和其他协商开展的此类工作，对于保障至少由国家定义的最低收入安全水平（作为国家社会保护最低标准的组成部分）至关重要。

▶ 2.3.1 缩小社会保障覆盖缺口

扩大社会保障覆盖范围对促进包容性增长和可持续发展至关重要，尤其是在危机时期和结构性变革中。社会保障是政府确保更公平的国民收入再分配、缓解经济差距及满足边缘化群体需求的工具（ILO, 2021b）。

缴费型社会保障计划通常基于集体筹资和社会团结原则构建，允许在计划覆盖人群中进行收入再分配。此外，税收资助的社会救助项目也有助于收入再分配，尤其是当这些项目得到累进税制支持并涵盖弱势群体时。总体而言，社会保障是构建抗风险能力的有力手段，使劳动者及其家庭能够应对突发困境，从而减轻相关负面影响。

对社会保障的投资有助于推动包容性增长和提高生产力。例如，国际劳工组织近期分析佛得角、厄瓜多尔、墨西哥、尼泊尔、巴基斯坦、巴拉圭和越南等国社会保障投资对经济产出影响的研究发现，每投入 1 美元社会保障资金，经济产出将增加 2-5 美元（ILO, 待发布 a）。在此背景下，扩大社会保障覆盖被视为实现体面工作和构建“新社会契约”的关键（ILO, 2024a; UN, 2021）。

然而，社会保障领域仍存在巨大缺口，全球超过 38 亿人缺乏社会保障覆盖（ILO, 2024b）。制定通过扩大覆盖范围和提高福利水平实现全民社会保障的国家目标——包括覆盖各类就业形式的劳动者——需要以集体筹资和社会团结为基础的投入，以及可持续且高效的实施机制。

覆盖缺口与非正规就业问题紧密相关。例如，若缺乏鼓励正规化的政策，失业保险便无法为面临失业风险的群体提供保护。在此类情况下，高层社会对话可通过结合劳动力市场背景分析，评估和探讨将社会保障计划扩展至非正规经济劳动者的机遇与障碍（ILO, 2021b）。因此，确保雇主和工人组织具备充足资源与能力参与社会保障政策制定至关重要，包括代表非正规经济中的经济单位和劳动者的组织（ILO, 2020c；见第五章）。

除缴费型计划外，税收资助的社会保障项目（包括现金转移计划）已在全球范围内受到关注（见框 2.12）。根据国际劳工组织《2024-2026 年世界社会保障报告》，全球 17.3% 的人口被非缴费型社会保障机制覆盖（ILO, 2024b）。这些通过一般税收收入（在某些情况下还包括国际财政支持）资助的项目主要有两种形式：部分项目聚焦弱势群体，如儿童、老年人或残疾人；另一些则基于收入或其他标准进行经济状况调查，有时会结合多种资格认定方法。

若能最大限度减少排斥性误差并提供符合国际社会保障标准的充足福利，这两类项目均具备强大的再分配潜力。基于广泛且累进的税收和缴费基础，实现社会保障体系的可持续与公平筹资，是有效预防贫困和减少不平等的关键（Razavi et al., 2022）。

► 框 2.12 税收资助的社会保障福利

通过高层社会对话——通常在现有国家社会对话机构框架内——雇主组织和工人组织不仅在社会保险领域，还在税收资助的社会保障福利（包括危机时期的福利）方面，为国家政策制定提供了支持。

例如，在南非，国家经济发展和劳工理事会为社会伙伴提供平台，使其定期向政府提交关于国家社会补助体系（社会救助）的分析与建议，补助对象包括老年人、残疾人及儿童照料者等符合条件的受益者。2021 年，这些提案建议取消资格认定中的经济状况调查程序，并建立转移支付金额定期指数化机制，以防止通胀导致福利缩水。目前这些建议已纳入政府政策讨论文件。

在安哥拉，政府自 2023 年起通过国家社会对话修订 2004 年《基本社会保障法》，该法律规范社会转移支付计划和社会保险计划。此修订旨在解决立法中缺乏具体细则的问题，并为社会转移支付（社会救助）及强制性与补充性社会保险计划的各层级规划和实施建立社会对话的参数与机制。

在波兰，社会伙伴积极参与维持税收资助的家庭和社会福利（社会救助）的最高收入资格标准。近年来，这些门槛未能跟上“最低生活保障”等贫困指标的步伐。2015 年起，政府开始向三方社会对话委员会提交最低生活保障及福利资格最高收入标准的信息以供审核。若某年个人或家庭成员的最高收入标准等于或低于相应的最低生活保障，社会对话委员会可建议政府调整社会转移支付的资格收入标准。

来源：南非政府，2021 年；M cina, 2017；UN, 2023。

最大限度发挥社会伙伴参与制定和实施社会保障政策的效益，需要确保所有利益相关方均有代表参与，包括非正规就业者和非国民群体——这些群体往往在获取社会保障方面面临巨大障碍，且在正式制度结构中缺乏代表（见第一章）。根据第 202 号建议书，其强调需开展广泛参与式协商，包括“与其他相关且具代表性的利益相关方组织协商”（第 3(r) 段），因此政策制定过程应具包容性，并基于广泛参与式协商，适当情况下还需包括与民间社会主体的协商。这既保障了待遇平等和非歧视原则，也有助于解决各类企业和劳动者的需求与关切。

▶ 2.3.2 高层社会对话在扩展和改革社会保障中的作用

高层社会对话在塑造社会保障政策的实质性内容方面也可发挥关键作用。国际劳工组织研究发现，其重要性在法律改革以及养老金和健康保险政策中最为显著¹。在许多国家，高层社会对话主体和机构参与国家社会保障战略与政策的制定。国际劳工组织研究表明，这种参与程度因改革范围和是否存在具有明确职责的社会对话机构而有所不同。国际劳工组织分析了 2011 至 2020 年间 52 项旨在发展包括社会保护最低标准在内的综合性社会保障体系及其实现目标的国家层面广泛社会保障战略与政策（ILO, 2021c）。结果显示，社会伙伴的参与较为有限，仅在 15% 的被调查政策中提及（国际组织和民间社会组织的参与更为优先）。

然而，有证据表明雇主组织和工人组织更积极参与了某些与社会保障体系相关的法律改

高层社会对话在塑造社会保障政策的实质性内容方面也可发挥关键作用

革，尤其是在扩大养老金与医疗保险覆盖范围以及员工福利方面。根据国际劳工组织《社会保障监测报告》，2014 至 2023 年间，社会伙伴在 65 个国家² 参与了 158 项此类改革。涉及社会伙伴的改革包括 117 项扩大覆盖范围或提升养老金充足性的措施（61 例）、医疗保险覆盖措施（42 例）以及儿童与家庭福利措施（61 例）³。社会伙伴还参与了税收资助的非缴费型社会保障项目改革（66 例）。

近期一项全球研究（ILO, 待发布 b）分析了 60 个国家的 263 项社会保障改革与政策，包括社会伙伴的参与角色。宏观层面的研究证实，扩展社会保障在经济与社会理事会等高层机构（国际劳工组织与国际经济和社会理事会及类似机构协会，2018 年）以及专门致力于扩展和改善社会保障的机构（如柬埔寨、加拿大、阿曼、南非和乌拉圭的相关机构）的议程中占据首要地位（见图 2.5）。

行业集体协商也能塑造社会保障计划，以补充一般计划提供的福利，尤其是在医疗保健、疾病津贴和失业保护方面。相关协议通常涉及医疗保险或失业津贴的集体筹资，减轻单个企业的行政负担和财务风险。例如，在多哥，制药行业的一项行业协议规定由雇主和工人共同出资设立补充退休基金⁴。

1 根据国际劳工组织《社会保障监测报告》，2014 至 2023 年间，社会伙伴参与了 65 个国家宣布的 158 项社会保障改革。

2 国际劳工组织《社会保障监测报告》。

3 这些措施并非相互排斥。

4 Bill Salter, 《社会对话在为可持续企业创造有利商业环境中的作用》，国际劳工组织 2023 年 12 月委托编写的报告。

► 图 2.5 社会伙伴参与社会保障改革与政策的典型案例



在柬埔寨，基于社会对话流程，推出各类方案，包括全民医疗保健和社会保障制度。



在加拿大，负责处理一审上诉的社会保障法庭进行了全面的第三方审查，参与方有工会、雇主、宣传团体、该法庭上诉流程的客户及客户代表、法律专家。



在阿曼，建设性对话流程先于社会保障政策改革开展涉及失业福利扩展、失业保险计划推出以及全面的社会保障改革。



在南非，由于持续的社会对话流程，社会救助计划不断拓展，包括为弱势群体提供补助。



乌拉圭的全国性社会保障对话汇聚政府、工人、雇主和民间社会，以评估社会保障制度并提出未来改革建议。

来源：ILO，待出版文件 a。

高层社会对话还可作为财政整顿措施的一部分，为社会保障相关改革的讨论提供信息，这类讨论通常有国际金融机构和国际债权人参与。一般而言，在社会保障体系改革背景下，财政整顿要求政府提升社会保障体系的自我筹资能力和可持续性，这通常表现为上调退休年龄和缴费标准，以及下调待遇计算基数。

雇主组织和工人组织的参与至关重要，这能确保有争议的改革对照公平准则进行检验，反映其成员的需求，并考虑所有相关方的成本。通过高层社会对话获取广泛公众支持，是确保社会保障改革过程公正的必要条件——即便改革结果不受欢迎，此举也能提高改革成功实施的可能性。

2014 至 2023 年间，国际劳工组织在 65 个国家开展的 158 项涉及社会伙伴的改革中，发现 31 项社会保障改革属于中性或限制社会保障获取的类型¹。例如，赞比亚国家三方劳动协商委员会近期审议了政府关于提高国家健康保险计划缴费的提案。2022 年，该计划管理局与劳动部提交了精算评估报告，建议将总缴费率提高 2%，由工人和雇主平均分担增幅。2023 年 5 月至 11 月期间，委员会的讨论及并行的双方协商产生了替代方案，包括将当前缴费率适用于工资总额而非净工资。

高层社会对话还可作为财政整顿措施的一部分，为社会保障相关改革的讨论提供信息

¹ 国际劳工组织《社会保障监测报告》指出，由于该报告主要依赖当地新闻来源，因此在关于改革最终如何实施的叙述中，社会伙伴的实际参与情况可能时而忽视，时而又被过度呈现。

▶ 2.3.3 社会保障计划的管理

国际社会保障标准，包括 1952 年《社会保障（最低标准）公约》（第 102 号），要求雇主和工人组织的代表参与社会保障计划的三方委员会和咨询理事会¹。根据这些标准，三方社会保障委员会是国家社会保障机构的常规设置，许多国家依靠三方机制对社会保障计划和资金管理进行监督。委员会的角色和职责通常由法律规定，政府在作出决策前会咨询委员会成员。各国赋予社会保障委员会的具体权力及其组成差异显著，这种三方监督的有效性也因国而异。

例如，在厄瓜多尔，尽管其宪法未明确要求三方参与，但社会保障协会采用三方组成结构。在其他国家，只有特定类别的劳动者在社会保障委员会中有代表，如毛里求斯制糖业等主要民族工业的劳动者。在印度，由于优先考虑将社会保障覆盖范围扩展至非正规部门劳动者，非正规工人国家社会保障委员会除了知名民间社会组织成员外，还包括代表非正规部门劳动者和雇主的成员²。

高效的三方社会保障委员会对于包容性决策、社会保障资金的有效管理以及公众认同至关重要。委员会成员的政治独立性、代表性和能力，对社会保障体系的完整性和可持续性起着关键作用。

委员会成员的任命程序各不相同。根据国际社会保障协会《良好治理指南》（ISSA, 2019），部分成员由各自团体提名。在其他情况下，雇主和工人代表由政府官员根据团体自身提供的建议选拔。例如，柬埔寨国家社会保障基金管理机构的成员由其所属组织推选³。在几内亚，国家社会保障基金管理委员会的代表由社会事务部长从雇主和工人组织提供的名单中选定⁴。

国际社会保障协会指南建议，无论社会伙伴委员会成员的所属关系如何，都必须符合既定的适用性和能力标准，即如社会保障立法所概述的，他们应具备特定的知识和技能（ISSA, 2019）。例如，在坦桑尼亚联合共和国，被任命为董事会成员的人必须具备“社会保障、财务事务或行政管理方面的经验”⁵。在柬埔寨，雇主和工人代表必须具备“社会研究、经济学或法律方面的全面能力”，而主席则需要至少五年相关专业经验且无犯罪记录⁶。

高效的三方社会保障委员会对于包容性决策、社会保障资金的有效管理以及公众认同至关重要

1 《第 102 号公约》，第 72 条。

2 印度，《2008 年非正规工人社会保障法》，第 5 页。

3 柬埔寨，《2016 年关于设立国家社会保障基金的第 16 号次级法令》，第 2 页。

4 几内亚，《1994 年 2 月 14 日第 L/94/006 号社会保障法典》，第 4 页。

5 坦桑尼亚联合共和国，《国家社会保障基金法》（2018 年修订版），第 36 页。

6 柬埔寨，《2016 年关于设立国家社会保障基金的第 16 号次级法令》，第 2 页。

2.4

为可持续企业和就业营造有利环境

促进可持续企业以实现可持续发展所需的创新和生产力增长，需要在法律和制度框架内公平分配人力、财务和自然资源，该框架应允许充分享受工作中的所有基本原则和权利。这种资源分配要求通过高层社会对话机制开展有效合作，让政府、工人和雇主共同参与，以确保经济增长与资源的可持续利用并行（ILO, 2007, 6）。

可持续创业旨在平衡经济、社会和环境目标。这些目标必然相互关联：有时相辅相成，有时则相互矛盾，需要权衡取舍（Belz & Binder, 2017）。高层社会对话在促进可持续发展的经济、社会和环境支柱融合，并确保其相互强化方面发挥着不可或缺的作用（ILO, 2007）。

2007年国际劳工大会关于促进可持续企业的讨论结论（ILO, 2007）明确指出，可持续企业需要可持续社会才能蓬勃发展，反之亦然（Buckley, Salazar-Xirinachs & Henriques, 2009）。根据该结论，可持续企业发展的有利环境建立在17个相互关联的支柱之上（ILO, 2007）：

- ▶ 和平与政治稳定
- ▶ 良好治理

- ▶ 社会对话
- ▶ 尊重人权与劳工标准
- ▶ 促进创业文化
- ▶ 健全的宏观经济政策
- ▶ 贸易一体化
- ▶ 有效的法律与监管框架
- ▶ 法治与安全的财产权
- ▶ 公平竞争
- ▶ 获得金融服务
- ▶ 强大的物质基础设施
- ▶ 广泛获取信息和通信技术
- ▶ 优质教育与终身学习
- ▶ 社会正义与包容性
- ▶ 全面的社会保障
- ▶ 负责任的环境管理

这些要素共同支持创建和发展推动可持续发展的企业（ILO, 2007）。

▶ 2.4.1 高层社会对话在促进可持续企业中的作用

关于促进可持续企业的结论（ILO, 2007, 5）强调，有利环境应旨在“通过平衡企业需求与利益，以及社会对发展路径的期望——即尊重体面劳动、人类尊严和环境可持续性的价值观与原则——来实现投资、创业、劳动者权利，以及可持续企业的创建、发展和维系”。高层社会对话可协助确保这些条件，以培育可持续企业。例如，在捷克，经济与社会协议委员会除了讨论常规劳动和就业议题外，还会探讨经济政策及该国在欧盟中的地位等问题（Bittner, 2018）。在葡萄牙，经济与社会理事会已就国家预算草案、城市竞争力、社会凝聚力与空间规划，以及企业社会责任等广泛议题提供意见（ILO, 2017）。

决定高层社会对话机构参与此类宏观议题程度的一个因素是政府的行政结构。多数高层社会对话机构往往隶属于劳工部，因此其职责仅涵盖传统劳动议题，而非与可持续发展相关的更广泛问题（ILO, 2017）。这种关联性通常意味着社会伙伴无法接触处理贸易、投资、金融、经济和外交等问题的其他政府部门，从而限制了他们对这些议题的影响力。因此，高层社会对话有必要采取“全政府”方法，以克服行政壁垒带来的挑战。

本报告委托开展的研究表明，政府机构与社会对话之间存在有益的互动，尤其体现在：改善跨政府部门在涉及不同机构职责议题上的合作；促进政策一致性；以及强化高层社会对话机构的职责，使其直接或间接参与为可持续企业和就业创造有利环境（Masocha, 待发布）。

例如，南非国家经济发展和劳工程事会中的政府代表包括来自劳工部、财政部、贸易与工业部以及公共工程部的高级代表（部长、副部长和总司长）。多年来，其四个专题分会（劳动力市场、公共财政与货币政策、贸易与工业、发展）为多个社会经济问题的政策和立法提供了关键投入。此类高层社会对话结构凸显了多层治理的重要性，以及高层社会对话在打破官僚壁垒、改善政策一致性和实施效果方面可发挥的重要作用。

通过促进不同层级政府之间的合作，并让包括雇主和工人在内的不同利益相关方参与，社会对话能够有效解决跨越不同政府职责范围的复杂问题。这种方法不仅促进了更广泛的政府间合作，还确保政策更具连贯性，更能响应可持续企业发展的需求。因此，强化高层社会对话机构的职责以推动这些进程，可进一步为可持续企业和创造就业营造有利环境。

高层社会对话有必要采取“全政府”方法，以克服行政壁垒带来的挑战

此外，根据 1975 年《人力资源开发公约》（第 142 号）¹，雇主组织、工人组织与政府共同参与培训和技能发展的公共政策，是制定出能充分响应企业、行业、工人需求以及政府所设定产业政策的培训政策与项目的关键（ILO, 2021d）。国家和行业层面的三方社会对话，一直是技能发展政策的核心。这些政策既要实现对劳动力生产力和生产结构产生积极影响的双重目标，同时也成为弱势群体（如青年、女性和移民群体）融入社会和劳动体系的不可或缺的要素。

在国家层面，若干国家以法律形式赋予社会合作伙伴参与技术与职业教育培训机构管理委员会的权利。例如在哥斯达黎加、肯尼亚、摩洛哥、南非和乌拉圭，这些机构通常由国家层面的不同部委和政府机构协调（联合国教科文组织与国际劳工组织，2018 年）。这些机构的主要职能是为部委及其他政府机构提供职业技术教育与培训政策建议，且常参与制定标准、资格认证、课程体系及学习资源开发。在行业层面，部分国家通过法律规定社会合作伙伴有权成为行业技能机构管理委员会成员（见表 2.1）。行业机构的目标因人而异，旨在满足特定行业需求。例如，它们可能为微型企业和中小企业提供本地支持服务并管理征税基金（如法国），制定并验证培训与就业路径计划、登记学徒协议（南非），以及支持认证流程（智利，详见框 2.13）。

1 第五条规定：“职业指导和职业培训的政策与计划，应与雇主组织和工人组织合作制定与实施，并根据国家法律和惯例，在适当情况下与其他相关机构合作。”

► 表 2.1 行业技能机构与社会合作伙伴代表情况

地区	国家	行业技能机构	社会伙伴代表
非洲	肯尼亚	培训委员会	相关行业的雇主和雇员代表；人数未说明
	南非	行业教育与培训管理机构	代表有组织劳工、企业和政府部门的成员；人数未说明
美洲	巴西	国家工业培训服务机构	由国家工业联合会主席主持；6名成员来自工会
	智利	行业就业技能组织	大多数行业的雇主和雇员代表；人数不一
	乌拉圭	行业就业与职业培训委员会	相关行业的雇主和雇员代表；人数未说明
亚太地区	澳大利亚	就业与技能联盟	相关行业的雇主和雇员代表；人数未说明
欧洲和 中亚	丹麦	行业委员会	雇主和工人代表人数相等
	法国	技能运营机构	雇主和工人代表人数相等
	意大利	跨职业继续职业教育与培训联合基金	雇主和工人代表人数相等

来源：Bridgford，待出版。

► 框 2.13 关于技能政策的最高级别和行业社会对话：智利国家劳动能力认证体系委员会的案例

智利国家劳动能力认证体系委员会旨在通过认证正式认可劳动能力。该机构确保体系的透明度、质量和公众信任；提升并认证生产部门的劳动能力；同时向用户普及体系的使用方式和益处。智利国家劳动能力认证体系委员会的董事会是高级管理集体机构，实行三方成员制，由九名成员组成：三名工人代表、三名雇主代表以及三名公共部门代表（来自教育部、劳动部和经济部）。

智利国家劳动能力认证体系委员会设立了行业劳动能力组织，这些组织属于行业层面，由工人代表、有组织的雇主代表和政府代表组成。其主要目标包括：明确并规划所代表行业在国家能力认证体系中的参与方式，发现人力资本缺口，以及确定行业层面的优先事项。

截至 2023 年 11 月，已成立 48 个行业劳动能力组织，并在 18 个行业和 50 个经济子行业中开发了 1015 个职业概况。这些职业概况基于《国际职业分类》中描述的 186 个职业，占《国际职业分类》涵盖职业总数的 42%。

来源：Bogliaccini & Carrere，待出版；<https://www.chilevalora.cl/>。

随着新冠疫情的爆发，企业可持续发展问题转向了确保企业生存，尤其是在封锁期间。如第一份《社会对话报告》所示，集体谈判在确保业务连续性方面发挥了重要作用（ILO, 2022c, 165）。从2020年2月至2021年1月，全球范围内通过高层社会对话在102个国家和地区达成了381项成果，例如联合声明和协议（ILO, 2021e）。其中，133项成果聚焦于帮助工人和企业挺过疫情的直接冲击，158项致力于帮助各方适应疫情，90项则基于疫情经验致力于推动长期复苏和韧性建设。在最后一类成果中，超过一半是通过临时和既有的社会对话机制设计达成的。

在这些高层社会对话成果中，投资被视为高度优先领域，许多成果聚焦于为企业业务连续性创造有利环境。截至2021年初，国家复苏计划成为所有成果中最全面的一类，涵盖经济、金融和制度性措施。国家及行业层面的双边或三方社会对话通过共同制定的措施支持企业，例如佛得角、韩国和葡萄牙实施的债务延期、简化贷款获取、税收减免安排，以及降低或延期社会保障缴费等（见框2.14）。从更广泛的层面来看，成功的高层社会对话需要政府与社会合作伙伴之间的信任、支持提案的实证研究，以及政府落实提案的诚意（Brandl, 2023）。

在疫情期间，高层社会对话与集体谈判进程相互配合，共同制定保住就业和确保企业生存的措施

在疫情期间，高层社会对话与集体谈判进程相互配合，共同制定保住就业和确保企业生存的措施。在一些国家，三方和双方高层社会对话推动将集体谈判作为实施或补充公共政策及法规的工具，例如在政府资助的休假和短时工作计划中便是如此。

通过双方和 / 或三方高层社会对话达成的措施，通常旨在确保雇主承诺保留工作岗位，同时在国家支持下保证全额或部分工资支付的连续性。这些努力往往基于政府、雇主和工人的共同承诺，即分担经济活动下滑的成本，并将裁员作为最后手段（ILO, 2021e）。例如，在斯里兰卡，该国成立了一个三方特别工作组，以解决新冠疫情封锁 / 宵禁期间的工资支付关键问题。该工作组制定了支持企业和减少失业的措施。

► 框 2.14 作为最高级别社会对话成果的新冠疫情紧急支持与企业调整措施案例

在佛得角，国家预算中新增四笔信贷额度和一笔担保额度，用于支持受重创行业的大型企业、微型企业和中小企业。

在葡萄牙，政府与社会合作伙伴就一揽子综合紧急措施达成共识，包括：为受严重影响的经济部门提供财政支持；推迟企业税款缴纳；延长企业所得税申报截止日期；临时暂停针对企业的税收和社保缴费诉讼；临时减免三分之一的社会保障缴费。这些措施自动适用于所有员工不超过50人的公司，员工人数在50-250人之间的企业，若因疫情导致营业额下降20%及以上，也可申请适用。

在韩国，为本地商户制定支持措施，为受危机严重影响的小企业主提供退税，并就疫情重创的行业和地区达成特殊应对措施。

来源：ILO, 2021e。

在行业和企业层面利用集体协商来细化通过高层社会对话在国家层面确定的危机措施实施方式，是限制或避免失业的关键举措——例如在瑞典¹。瑞典雇主获得公共资金支持的短时工作计划的前提条件是：存在现有的中央和地方集体协议；若没有此类协议，则需达成新的短时工作协议，且该协议需覆盖申请该计划的雇主至少70%的劳动力。同样，荷兰劳工基金会²在2020年4月1日的声明中，呼吁雇主和工人强化分散式集体协商，以补充政府的“NOW”持续就业临时紧急过渡措施。

在南非，国家经济发展和劳工理事会于2020年3月17日召开紧急会议，探讨国家针对疫情的就业与劳动应对措施。基于旨在弥补临时裁员或减工时导致收入损失的新冠疫情临时雇主-雇员救济计划，社会合作伙伴承诺采取额外措施，包括承诺达成行业特定协议，以改进拟议措施的实施³。2020年3月26日，全国纺织谈判委员会达成一项集体协议，作为新冠疫情临时雇主-雇员救济计划的补充，为约8万名服装工人⁴保障六周全额工资，随后又达成其他与新冠疫情相关事项的协议⁵。

► 2.4.2 高层社会对话与可持续生产力增长

旨在促进包容性、可持续且创造大量体面就业的经济增长，同时确保充分享受工作中的基本原则与权利的持续生产力增长，在许多国家的发展路径中占据重要地位。除企业层面的生产力提升外，这还意味着通过将经济活动从低生产力部门重新分配至高生产力部门，以实现提高总体劳动生产率的更广泛结构转型过程。这要求实施一套全面、综合且协调一致的公共政策，通过结构性和产业政策的战略路径

提升生产力，从而为所有人创造生产性和体面的就业（并改造非生产性或非体面的工作）。从这个意义上讲，需要通过高层社会对话确保生产力提升和包容性结构变革，同时也需要其创造正规就业、减少贫困与不平等，进而推动平均收入增长和收入分配压缩的向上趋同（ILO, 2021f）。

生产力增长是经济增长、发展和生活水平提升的关键驱动力（Cusolito & Maloney, 2018）。通过效率提升增加单位工时产出，生产力增长可提高企业盈利能力和竞争力，促进就业创造，并支持向正规经济转型。从根本上说，生产力增长是社会繁荣和福祉的基础。其决定因素在宏观层面涉及2007年国际劳工大会《关于可持续企业的结论》（ILO, 2007）中设定的17个支柱，在企业层面则包括管理质量、持续改进、技能发展、创业精神、良好工作条件，以及促进员工参与和赋权的工作组织形式（ILO, 2022d）。

生产力与创新依赖于人，而将员工置于人力资源管理的核心，能使他们更易应用知识和技能以推动工作场所的创新。促进合作伙伴间信任的社会对话，可通过识别企业中未充分利用的资本和推动向更高生产力的转型，实现提升生产力的思路交流。这需要良好的工作条件和促进员工参与及赋权的工作组织形式（Buckley, Henriques & Salazar-Xirinachs, 2009; Grimshaw & Hayter, 2020; 另见第一章）。同时，持续的生产力增长若伴随高层社会对话进程——加速效率收益的公平分配——将有力推动工资提升（见第三章）。简而言之，生产力提升对雇主和工人至关重要，因为生产力收益可改善工作条件、收入和就业创造，形成对劳资双方皆有益的良性循环（ILO, 2022e）。

1 参见欧洲基金会（2020）及 https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/SE-2020-12_564.html?utm_source=external%E2%80%8CDashboard&utm_medium=powerbi&utm_campaign=COVID-19。

2 参见 <https://www.stvda.nl/nl/nieuws/coronacrisis-noodpakket>。

3 参见 <https://sacoronavirus.co.za/2020/03/17/national-economic-development-and-labour-council-on-measures-to-combat-covid-19-coronavirus/>。

4 参见 <https://archive.opengazettes.org.za/archive/ZA/2020/government-gazette-ZA-vol-658-no-43210-dated-2020-04-07.pdf>。

5 总体而言，五个行业谈判委员会根据新冠疫情临时雇主-雇员救济计划达成协议，为其所在行业接收和管理救济资金（ILO, 2022c, 第167页）。

通过高层社会对话提升生产力的举措，还与企业层面的社会对话相互作用，在此层面各参与主体更易利用工作场所合作与生产力提升之间的正向关联（Grimshaw, Koukiadaki & Tavora, 2017）。工人深度参与生产流程，因此能为管理者提供关于如何优化和改进流程的关键信息。研究表明，当工人通过社会对话参与生产力提升时，劳动力积极性更高，且更可能采用更高效的工作实践，以实现自身与雇主的共同利益。同时，这种生产力提升并非孤立

存在——满足劳动标准和实现有效社会对话的条件至关重要。在这些前提下，生产力提升可切实改善工人的工作条件（ILO, 2022e）。

国际劳工组织对“通过社会对话推动生产力增长与就业创造”项目的评估显示，雇主与工人的协作关系可降低员工流失率和病假天数（见框 2.15）。欧洲基金会的研究进一步强调，人道、创新且协作的管理实践对提升企业绩效具有重要意义（见框 2.16）。

► 框 2.15 通过国际劳工组织“维持有竞争力和负责任的企业”项目实现工作场所合作以提升生产力收益

一个位于浙江省余姚市的中国制造业企业因流程低效、时间管理不善、管理层与员工沟通不足，加之安全隐患问题，面临生产力挑战。为解决这些问题，企业发起了工作场所合作及工作安全与健康培训，并成立了由工人代表和管理人员组成的企业改进团队。

起初，工人对该举措持犹豫态度，但企业坚持定期召开企业改进团队会议，升级设施并实施“建议奖励”制度，以促进员工参与和开放式沟通。这些努力带来了显著成效，包括产能提升、资源效率优化和客户满意度提高。

来源：见 https://www.ilo.org/empent/whatsnew/WCMS_835981/lang--en/index.htm。

► 框 2.16 互信协作的社会对话与企业绩效的关系

2019 年欧洲企业调查（欧洲基金会与欧洲职业培训发展中心，2021）覆盖约 15 个行业中员工规模 10 人及以上的机构，该调查阐释了企业层面社会对话实践与绩效、创新之间的联系，并根据社会对话的质量和强度将机构分为三类：

► “充分参与、互信且具影响力”类（占欧盟 27 国机构的 41%）：

多数管理者会咨询员工代表，对其持信任态度，并认为双方关系相当或极具建设性。员工代表对管理决策具有中等到较高的影响力。

► “信任与影响力中等”类（47%）：

多数管理者会以某种形式与员工代表开展协商，对其信任度中等，认为双方关系颇具建设性。员工代表对管理决策的影响力为低到中等。

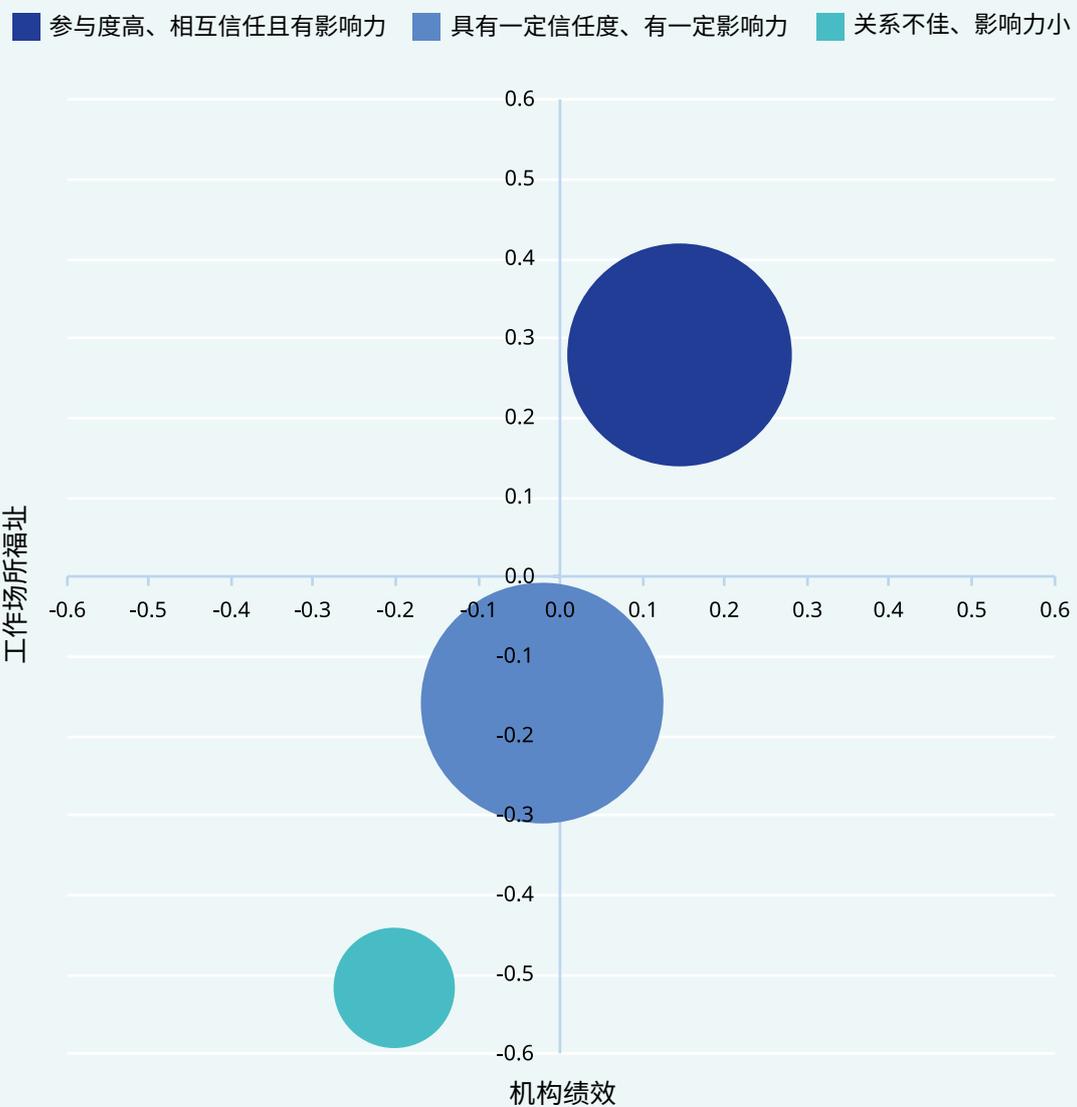
► “关系不良、影响力微弱”类（12%）：

上述所有变量表现均为负面。

► 框 2.16 (续)

研究发现，这三类机构的占比并不随机构规模或行业而变化。统计分析表明，属于“充分参与、互信且具影响力”型社会对话的机构，在绩效和工作场所福祉两方面的评分更可能较高（见图 B2.16.1）。这印证了国际劳工组织与国际金融公司“更好工作”项目的最新评估结论：鉴于“更人道、创新的管理方法”，工作场所内更良好的合作与沟通可提升一线生产力。

► 图 B2.16.1 社会对话与机构绩效、工作场所福祉的关联（标准分数）

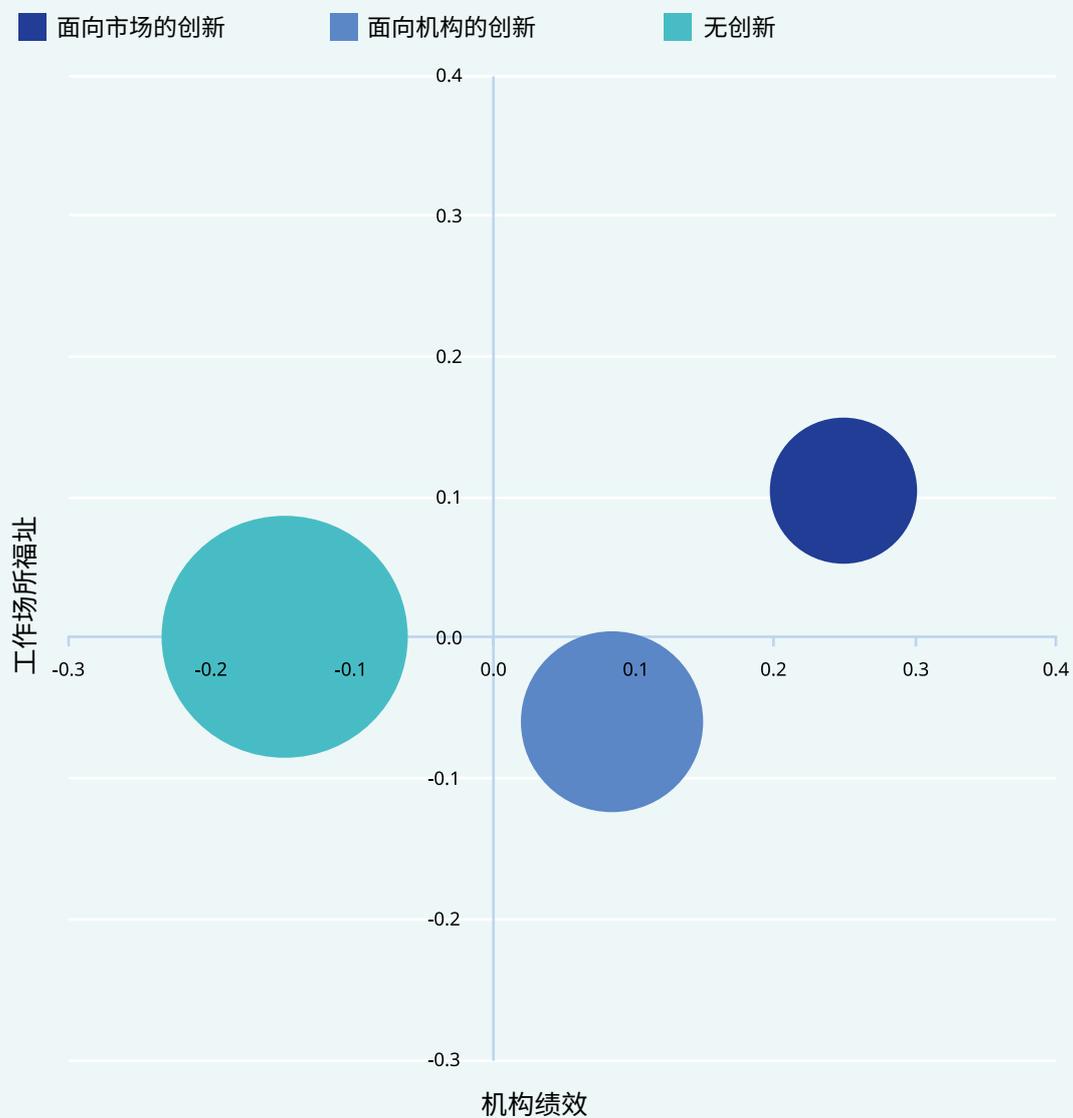


来源：欧盟基金会和欧盟职业培训发展中心，2020年，图80，基于2019年欧洲企业调查管理问卷数据。

► 框 2.16 (续)

同样地，企业经济绩效、工作场所福祉，以及注重员工参与 / 协作的工作实践，均与“市场创新”呈正相关（见图 B2.16.2）。通过多种渠道与员工系统性互动并允许其参与决策的企业，相比未采取此类措施的企业，更有可能推行“市场创新”（欧洲基金会与欧洲职业培训发展中心，2020，第 32 页）。

► 图 B2.16.2 按机构类型划分的工作场所福祉与机构创新的关联（标准分数）



来源：欧盟基金会和欧盟职业培训发展中心，2020 年，图 80，基于 2019 年欧洲企业调查管理问卷数据。

提高生产力对减少非正规就业和增加正规部门就业也至关重要 (ILO, 2020d, 2021f)。根据国际劳工组织《2020-2021 年全球工资报告》, “低生产力是非正规就业的驱动因素之一” (ILO, 2020e)。推动正规化对营造有利的法律和监管环境至关重要, 尤其是在确保企业和工人之间公平竞争方面。任由非正规就业持续存在, 会导致税收和社会保障缴费减少、生产力低下、注册企业在获取融资时面临困难及遭遇不公平竞争, 同时还会使工人面临工作条件恶劣和缺乏社会保障等问题 (全球协议, 2020)。

高层社会对话机构的包容性可能会影响解决非正规就业问题的方式。根据《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号), 当最具代表性的雇主和工人组织将非正规经济中以会员为基础的工人代表组织和经济单位的代表纳入其行列时, 这些代表的存在会增加对正规化的支持和激励¹。

例如, 在加纳, 雇主协会已在其理事会中为小规模工业协会分配了一个席位, 并设立了中小企业服务台作为小企业的联络点。同样,

高层社会对话机构的包容性可能会影响非正规性问题的解决方法

工会大会鼓励其附属机构修改章程, 以允许非正规工人现有协会加入 (ILO, 2019)。菲律宾制定《2017-2022 年劳动与就业计划》时, 基于全国范围的磋商, 不仅有最具代表性的雇主和工人组织参与, 还包括非正规经济代表、移民工人及其他群体, 为他们提供了一个独特的机会, 以影响那些关乎可持续企业发展环境的政策²。

还需要考虑与性别相关的生产力差距, 因为女性主导的企业在获取技术、外国投资和其他有利商业条件时面临障碍。此外, 女性的无酬照料工作仍被排除在大多数生产力衡量标准之外, 尽管无酬照料工作间接补贴了其他形式的有偿工作 (ILO, 2022d)。

► 2.4.3 高层社会对话在塑造可持续贸易与投资政策中的作用

包括某些自由贸易协定在内的国际政策框架, 强调高层社会对话在制定国家外国直接投资政策及规范跨国企业运营方面的作用。国际劳工组织《关于跨国企业与社会政策的三方原则宣言》(《跨国企业宣言》) 同样强调, 跨国企业、政府与雇主及工人组织之间需开展协商, 以使外国直接投资政策和商业实践与东道国法律、发展优先事项和社会目标保持一致。该宣言鼓励成员国在国家层面推广《跨国企业宣言》, 包括通过三方指定的协调中心, 以促进对话并将《跨国企业宣言》的目标制度化, 这符合 1976 年《三方协商 (国际劳工标准) 公约》(第 144 号) (见框 2.17)³。

1 Bill Salter, 《社会对话在为可持续企业创造有利商业环境中的作用》, 国际劳工组织 2023 年 12 月委托撰写的报告。

2 Salter。

3 《跨国企业宣言》, 附件二第 (1)(b) 项。

► 框 2.17 塞内加尔对《跨国企业宣言》原则的应用

在塞内加尔，最高社会对话委员会是国家三方社会对话机构，由政府、雇主及其组织、工会各派十名代表组成。该机构是在国家和行业层面促进三方社会对话的主要平台，同时确保在分支机构和企业层面建立适当的对话机制。

2017年8月，最高社会对话委员会成立了三方委员会以推广《跨国企业宣言》。同年12月，塞内加尔劳动部、最高社会对话委员会、全国雇主组织和全国工会联合会根据第144号公约原则，各自任命官员担任国家协调人，负责推动《跨国企业宣言》的落实。自任命以来，四位塞内加尔国家协调人通过国家和次区域层面的三方社会对话，将《跨国企业宣言》的原则转化为具体政策与实践，以促进塞内加尔及西非经济货币联盟的可持续发展。

来源：Masocha（待发表）。

经济与社会理事会近年来正转向处理更广泛的经济事务，如贸易和投资（欧盟委员会，2019；ILO，2017）。这些机构此前被视为咨询机构，但在一些国家，如今已参与制定国家政策并制定战略以加速政策实施，包括与供应链企业尽职调查相关的政策（Masocha，待发表）。然而，制定并推进涵盖投资、就业和技能发展的目标颇为复杂，需要为多利益相关方的参与明确授权，涉及部门、执行机构、社会合作伙伴和跨国企业（OECD，2022）。南非的国家经济发展和劳工理事会高层社会对话机构在此领域拥有明确授权的早期范例（见框 2.18）。

同时，贸易协定本身也越来越多地提及社会合作伙伴。在一些国家，贸易协定通过国际劳工组织的各种发展合作项目等途径促进了社会对话（Corley-Coulibaly, Grasselli & Postolachi, 2023a）。国际劳工组织最近的一项研究显示，在区域贸易协定⁴中，包含社会对话在实施与合作中作用的协定占比情况（见图 2.6）。这些内容包括：由雇主和工人代表组成的国家咨询小组；面向政府代表的跨国部长级理事会或委员会；邀请更广泛民间社会发表意见的公众参与和协商程序；以及公众意见提交机制（社会合作伙伴常参与其中的投诉接收流程）。

► 框 2.18 南非国家经济发展和劳工理事会中贸易与投资议题的制度化实践

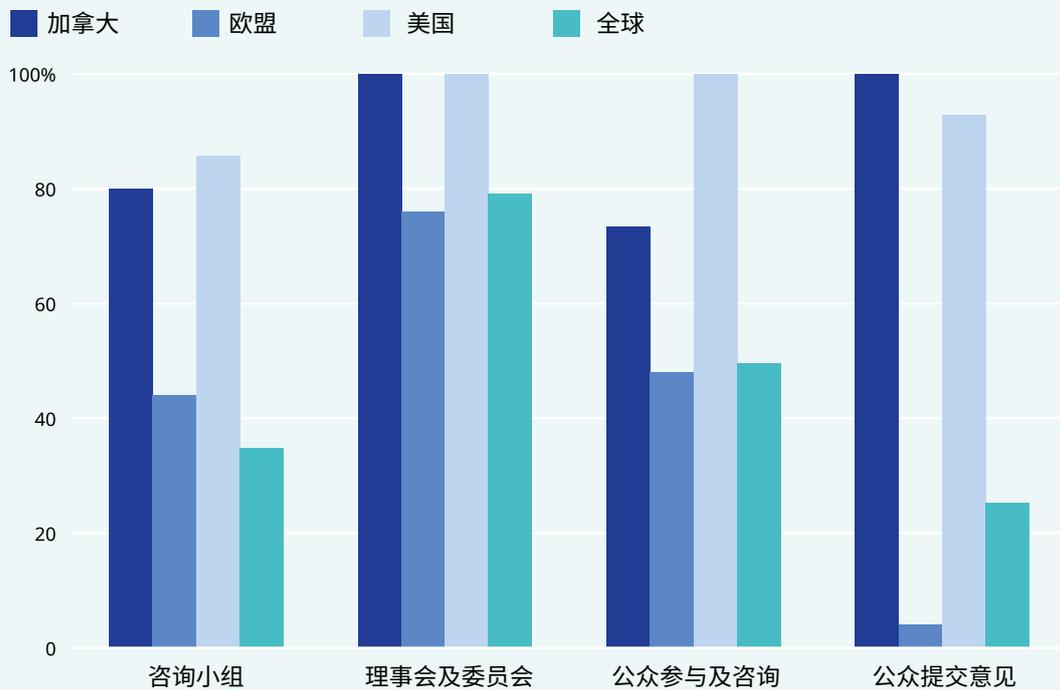
在南非，国家经济发展和劳工理事会通过促成政府、组织化企业、劳工及公民社会之间的合作，以联合解决问题和协商谈判的方式应对经济、劳工及发展挑战。该机构会在所有对社会经济和劳动力市场有影响的立法草案提交议会前进行审议。国家经济发展和劳工理事会的技术工作由四个分委员会承担：贸易与工业委员会、发展委员会、劳动力市场委员会，以及财政与税收委员会。

2023年2月，贸易与工业委员会围绕“如何将南非打造成优先投资目的地”展开策略讨论，议题聚焦向低碳且气候韧性经济的转型。国家经济发展和劳工理事会下属的技术部门联络委员会等委员会负责审议贸易协定、制定南非的谈判立场，并为南部非洲关税同盟、南部非洲发展共同体及对欧盟贸易关系等倡议提供建议。此外，技术部门联络委员会还协助制定南非在全球贸易论坛中的国家立场，并参与贸易政策的定期审查。

来源：Masocha（待发表）。

4 “区域贸易协定”一词包括双边、多边和区域性协定。

► 图 2.6 1994-2023 年加拿大、欧盟、美国及全球范围内区域贸易协定中在制度框架内提及社会合作伙伴的协定占比（百分比）



注：本图涵盖截至 2024 年 4 月向世界贸易组织通报的、所有含劳动条款的 113 项区域贸易协定，包括首个含具约束力劳动条款的贸易协定，即《北美自由贸易协定》（1994，已失效）。

来源：国际劳工组织劳动条款在贸易协议中的相关内容。

在分析的贸易协定中，多数（全球范围内 94%）提及设立咨询小组或使用现有协商机制的协定，同时也包含向雇主和工人代表寻求建议的条款。所有加拿大和美国的贸易协定均涉

及此类内容，多数欧盟协定（90%）亦是如此（Corley-Coulibaly, Grasselli & Postolachi, 2023b）。

本章阐述了在四个相互关联的领域中，为实现体面工作和可持续发展目标而制定政策的复杂性，这些领域包括：充分就业政策、工作权利、社会保护政策与计划，以及可持续企业发展。实现这些目标需要在广泛的政策领域进行深入协调，要求处理相关议题的政府当局和部门采用“政府整体”的工作方法。聚焦经济增长问题的政府部门与关注社会议题的部门之间，需要保持政策的一致性和稳定性。从这个意义上讲，高层社会对话有潜力成为积极的协调者，打破传统的政策孤岛，注入更具长远性的愿景，并打造以证据为导向的路径，推动实现包容性和可持续的经济增长。

发展中国家和发达国家的实例从实践层面表明，高层社会对话如何为广泛的政策领域提供支持，并使其与国际劳工组织《体面工作议程》相协调。社会合作伙伴能够很好地传达其成员的需求和优先事项，并在国家、跨职业和行业层面调解所促成解决方案的基层落实。尽管高层社会对话的存在和能力存在更广泛的限制，但它对实现可持续发展目标（尤其是可持续发展目标 8）以及促进经济发展的长期、可持续和包容性方法至关重要。

▶ 第二章 参考文献

- Azzi, Manal. 2022. "Together We Can Build a Culture of Safety and Health at Work". *United Nations Chronicle*, 27 April 2022. <https://www.un.org/en/un-chronicle/together-we-can-build-culture-safetyand-health-work>.
- Belz, Frank Martin, and Julia Katharina Binder. 2017. "Sustainable Entrepreneurship: A Convergent Process Model". *Business Strategy and the Environment* 26 (1): 1-17. <https://doi.org/10.1002/bse.1887>.
- Bittner, Jan. 2018. *Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue: Czech Republic*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bratislava/15356.pdf>.
- Bogliaccini, Juan A., and Santiago Carrere. Forthcoming. "Diálogo Social en el ámbito de la formación de habilidades en América Latina". Report commissioned by the ILO.
- Brandl, Bernd. 2023. "The Cooperation between Business Organizations, Trade Unions, and the State during the COVID-19 Pandemic: A Comparative Analysis of the Nature of the Tripartite Relationship". *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 62 (2): 145-171. <https://doi.org/10.1111/irel.12300>.
- Bridgford, Jeff. Forthcoming. "The Role of Social Dialogue in the Governance of Skills and Lifelong Learning Systems and Policies: A Global Mapping of Good Practices and Challenges". Report commissioned by the ILO.
- Bruton, Henry J. 1998. "A Reconsideration of Import Substitution". *Journal of Economic Literature* 36 (2): 903-936. <https://www.jstor.org/stable/2565125>.
- Buckley, Graeme J., José Manuel Salazar-Xirinachs, and Michael Henriques. 2009. *The Promotion of Sustainable Enterprises*. ILO. <https://www.ilo.org/publications/promotion-sustainable-enterprises>.
- Corley-Coulibaly, Marva, Gaia Grasselli, and Ira Postolachi. 2023a. *Promoting and Enforcing Compliance with Labour Provisions in Trade Agreements: Comparative Analysis of Canada, European Union and United States Approaches and Practices*. ILO. <https://www.ilo.org/publications/promoting-and-enforcing-compliance-labour-provisions-trade-agreements>.
- Corley-Coulibaly, Marva, Gaia Grasselli, and Ira Postolachi. 2023b. "Implementation of Labour Provisions under Canadian, European Union and United States Trade Agreements". In *Integrating Trade and Decent Work: Volume 2. The Potential of Trade and Investment Policies to Address Labour Market Issues in Supply Chains*, edited by Marva Corley-Coulibaly, Franz Christian Ebert and Pelin Sekerler Richiardi, 29-66. ILO. <https://www.ilo.org/publications/integrating-trade-and-decent-work-volume-2-potential-tradeand-investment>.
- Cusolito, Anna Paula, and William F. Maloney. (2018). *Productivity Revisited: Shifting Paradigms in Analysis and Policy*. World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/578861548876206044/productivity-revisited-shifting-paradigms-in-analysis-and-policy>.
- d'Achon, Eléonore. 2021. *Two Decades of National Employment Policies 2000-2020: Part I. Employment Policy Design: Lessons from the Past, Policies for the Future*. ILO. <https://www.ilo.org/publications/two-decades-national-employment-policies-2000-2020>.
- . 2023. *Two Decades of National Employment Policies 2000-2020: Part II. Towards a New Generation of National Employment Policies (NEPs): What Can We Learn from the Evolution of the Scope and Content of NEPs*. ILO. <https://www.ilo.org/publications/part-ii-two-decades-national-employment-policies-2000-2020>.
- EU-OSHA (European Agency for Safety and Health at Work). 2022. "Measuring the Quality of Social Dialogue and Collective Bargaining in the Field of Occupational Safety and Health", EU-OSHA Discussion Paper. <https://osha.europa.eu/en/publications/measuring-quality-social-dialogue-and-collective-bargaining-field-occupational-safety-and-health>.
- Eurofound. 2020. "Sweden: Working Life in the COVID-19 Pandemic 2020", Eurofound Working Paper, May 2022. <https://eurofound.link/ef22048>.
- Eurofound and Cedefop (European Centre for the Development of Vocational Training). 2020. *European Company Survey 2019: Workplace Practices Unlocking Employee Potential*. Publications Office of the European Union. <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2020/european-companysurvey-2019-workplace-practices-unlocking-employee-potential>.

- European Commission. 2019. "Sustainability and Governance: The Role of Social Dialogue". In *Employment and Social Developments in Europe: Sustainable Growth for All - Choices for the Future of Social Europe*, 206-224. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21418&langId=en>.
- Government of South Africa. 2021. "Green Paper on Comprehensive Social Security and Retirement Reform (2021)", Department of Social Development, 18 August. https://static.pmg.org.za/210818Green_Paper_on_Comprehensive_social_security_and_Retirement_Reform_2021.pdf.
- Global Deal (Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth). 2020. *Social Dialogue for the Transition from the Informal to the Formal Economy*. ILO. <https://www.ilo.org/publications/social-dialoguetransition-informal-formal-economy>.
- Grimshaw, Damian, and Susan Hayter. 2020. "Employment Relations and Economic Performance". In *Comparative Employment Relations in the Global Economy*, edited by Carola Frege and John Kelly, 139-168. London: Routledge.
- Grimshaw, Damian, Aristeia Koukiadaki, and Isabel Tavora. 2017. "Social Dialogue and Economic Performance: What Matters for Business - A Review", ILO Conditions of Work and Employment Series No. 89. <https://www.ilo.org/publications/social-dialogue-and-economic-performance-what-mattersbusiness-review>.
- ILO. 2006. *Implementing the Global Employment Agenda: Employment Strategies in Support of Decent Work, "Vision" Document*. <https://www.ilo.org/it/publications/implementing-global-employment-agendaemployment-strategies-support-decent>.
- . 2007. Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises. International Labour Conference. 96th Session. <https://www.ilo.org/publications/conclusions-concerning-promotionsustainable-enterprises-international>.
- . 2010. *Employment Policies for Social Justice and a Fair Globalization*. Report VI. International Labour Conference. 99th Session. <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/99/report-viemployment-policies-social-justice-and-fair-globalization>.
- . 2013. *Social Dialogue*. ILC.102/VI. <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/102/socialdialogue-0>.
- . 2017. "Multinational Enterprises and Inclusive Development: Harnessing National Social Dialogue Institutions to Address the Governance Gap", ILO Working Paper, April 2017. <https://www.ilo.org/publications/multinational-enterprises-and-inclusive-development-harnessing-national>.
- . 2019a. *Organizing Informal Workers into Trade Unions: A Trade Union Guide*. <https://www.ilo.org/publications/organizing-informal-workers-trade-unions-trade-union-guide>.
- . 2020a. "National Employment Policies for an Inclusive, Job-Rich Recovery from the COVID-19 Crisis", ILO Policy Brief, September 2020. <https://www.ilo.org/publications/national-employmentpolicies-inclusive-job-rich-recovery-COVID-19-crisis>.
- . 2020b. "The Role of Social Dialogue and the Social Partners in Addressing the Consequences of COVID-19 in the Informal Economy", ILO Questions and Answers, October 2020. <https://www.ilo.org/resource/brief/role-social-dialogue-and-social-partners-addressing-consequences-COVID-19>.
- . 2020c. "The Role of Social Dialogue in Formulating Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis", ILO Social Protection Spotlight, October 2020. <https://www.ilo.org/media/391171/download>.
- . 2020d. *Driving up Productivity: A Quick Overview of the Guide for Employers and Business-Membership Organizations*. <https://www.ilo.org/publications/driving-productivity-guide-employer-and-businessmembership-organizations>.
- . 2020e. *Global Wage Report 2020-21: Wages and Minimum Wages in the Time of COVID-19*. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/global-wage-report-2020-21-wages-and-minimum-wagestime-COVID-19>.
- . 2021a. "Towards a Transformative Macroeconomic Policy Framework for Employment Generation in Africa", ILO Background Paper, June 2021. <https://www.ilo.org/publications/towards-transformativemacroeconomic-policy-framework-employment-generation>.
- . 2021b. *World Social Protection Report 2020-22: Social Protection at the Crossroads - In Pursuit of a Better Future*. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-social-protection-report-2020-22-social-protection-crossroads-pursuit>.
- . 2021c. "Reaching Universal Social Protection. A Review of National Strategies and Policies", ILO

- Social Protection Spotlight, November 2021. <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/encyclopediaEntry/Reaching-universal-social-protection-a-review/995369788502676>.
- . 2021d. "Tripartite Sector Skills Bodies", ILO Policy Brief, January 2021. <https://www.ilo.org/publications/tripartite-sector-skills-bodies>.
 - . 2021e. "Social Dialogue One Year after the Outbreak of the COVID-19 Pandemic: Spotlight on Outcomes", ILO Research Brief, June 2021. <https://www.ilo.org/publications/social-dialogue-one-yearafter-outbreak-COVID-19-pandemic-spotlight>.
 - . 2021f. *Inequalities and the World of Work*. ILC.109/IV(Rev.). <https://www.ilo.org/resource/conferencepaper/ilc/109/inequalities-and-world-work>.
 - . 2022a. Resolution on the inclusion of a safe and healthy working environment in the ILO's framework of fundamental principles and rights at work. International Labour Conference. 110th Session. <https://www.ilo.org/resource/ilc/110/resolution-inclusion-safe-and-healthy-workingenvironment-ilos-framework>.
 - . 2022b. *Enhancing Social Dialogue towards a Culture of Safety and Health: What Have We Learned from the COVID-19 Crisis?* <https://www.ilo.org/publications/enhancing-social-dialogue-towards-culturesafety-and-health-what-have-we>.
 - . 2022c. *Social Dialogue Report 2022: Collective Bargaining for an Inclusive, Sustainable and Resilient Recovery*. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/social-dialogue-report-2022-collectivebargaining-inclusive-sustainable-and>.
 - . 2022d. *Promoting Productivity Ecosystems for Decent Work*. GB.346/INS/9. <https://www.ilo.org/resource/gb/346/promoting-productivity-ecosystems-decent-work>.
 - . 2022e. *Productivity and Decent Work: A Workers' Manual*. <https://www.ilo.org/publications/productivity-and-decent-work-workers-manual>.
 - . 2023a. *Global Employment Policy Review 2023: Macroeconomic Policies for Recovery and Structural Transformation*. <https://www.ilo.org/publications/major-publications/global-employment-policyreview-2023-macroeconomic-policies-recovery-and>.
 - . 2023b. *Public Employment Services and Active Labour Market Policies for Transitions: Global Report Part I. Response to Mega Trends and Crises*. <https://www.ilo.org/publications/public-employment-servicesand-active-labour-market-policies-transitions>.
 - . 2024a. *Follow-up to the Decision to Report on the Modalities of the Working Party on the New Social Contract for Our Common Agenda*. GB.350/INS/6. <https://www.ilo.org/resource/gb/350/follow-decisionreport-modalities-working-party-new-social-contract-our>.
 - . 2024b. *World Social Protection Report 2024-26: Universal Social Protection for Climate Action and a Just Transition*. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-social-protection-report-2024-26-universal-social-protection-climate>.
 - . Forthcoming a. *The Role of Social Protection in Fostering Economic Growth: National Microsimulations*.
 - . Forthcoming b. *Trends and Enablers for Social Dialogue in Social Protection Policymaking and Governance: A Review of 60 Country Experiences, with 16 in-Depth Case Studies*.
- ILO and AICESIS (International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions). 2018. *Social Dialogue and the Future of Work*. <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/reportilo-aicesis-conference-social-dialogue-and-future-work>.
- Islam, Rizwanul. 2004. "The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: An Empirical Analysis", ILO Discussion Paper No. 14. <https://www.ilo.org/publications/nexus-economicgrowth-employment-and-poverty-reduction-empirical-analysis>.
- Islam, Iyanatul, and Martina Hengge. 2015. "Renewing the Full Employment Compact: Issues, Evidence and Policy Implications". In *Labour Markets, Institutions and Inequality*, edited by Janine Berg, 65-92. Edward Elgar Publishing.
- ISSA (International Social Security Association). 2019. *ISSA Guidelines: Good Governance*. <https://www.issa.int/guidelines/gg>.
- Katz, Jorge. 2001. *Structural Reforms, Productivity and Technological Change in Latin America*. ECLAC. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/2aa9f4d2-9add-4bf2-b38c-469670e1ed36>.

- Lansbury, Russell D. 2021. "Workplace Reform: A New Social Contract for Australia", *Asia Pacific Journal of Human Resources* 59 (4): 541-453. <https://doi.org/10.1111/1744-7941.12287>.
- Lapeyre, Fred. 2008. "Growth, Employment and Poverty Reduction: The ILO Contribution to Alternative Development Thinking", ILO Century Project Working Paper. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1648790>.
- Manzur, Samira, Drusilla K. Brown, Jette Steen Knudsen, and Elizabeth Remick. 2017. "After Rana Plaza: From Building Safety to Social Dialogue", SSRN Paper. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2961808>.
- Masocha, Vongai Wendy. Forthcoming. "The Role of Economic and Social Councils, Social Dialogue Institutions and Similar Institutions in Investment Policies and FDI Attraction". ILO.
- Mecina, Jacek. 2017. *Social Dialogue in Face of Changes on the Labour Market in Poland: From Crisis to Breakthrough*. ILO and University of Warsaw. <https://www.ilo.org/publications/social-dialogue-facechanges-labour-market-poland-crisis-breakthrough>.
- Mexi, Maria. 2023. *Social Dialogue with and for Youth: Challenges and Opportunities in the Evolving World of Work*. ILO. <https://www.ilo.org/publications/social-dialogue-and-youth-challenges-and-opportunitiesevolving-world-work>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2022. *FDI Qualities Policy Toolkit*. <https://doi.org/10.1787/7ba74100-en>.
- Papadakis, Konstantinos, and Romane Cauqui. 2023. "Social Dialogue and the Sustainable Development Goals: An Essential Synergy for Human-Centred Development and Recovery", ILO Policy Brief, February 2023. <https://www.ilo.org/publications/social-dialogue-and-sustainable-development-goals-essentialsynergy-human>.
- Parisotto, Aurelio, and Nikhil Ray. 2017. "Rethinking Macroeconomic Policies for Full Employment and Inclusive Growth: Some Elements", ILO Working Paper No. 238. <https://www.ilo.org/publications/rethinking-macroeconomic-policies-full-employment-and-inclusive-growth-some>.
- Razavi, Shahra, Christina Behrendt, Valeria Nesterenko, Ian Orton, Celine Peyron Bista, Alvaro Ramos Chaves, Helmut Schwarzer, Maya Stern-Plaza, and Veronika Wodsak. 2022. "Building Universal Social Protection Systems for All: What Role for Targeting?". *Global Social Policy* 22 (3): 449-463. <https://doi.org/10.1177/14680181221121449>.
- Tavora, Isabel, and Jill Rubery. 2021. "The COVID-19 Crisis and Gender Equality: Risks and Opportunities". In *Social Policy in the European Union: State of Play 2020*, edited by Bart Vanhercke, Slavina Spasova and Boris Fronteddu, 71-96. ETUI/OSE.
- UN (United Nations). 2021. *Our Common Agenda: Report of the Secretary-General*. <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>.
- . 2023. "Press Release on the Launch of the Revision Process of the Basic Law on Social Protection in Angola", 1 June. <https://angola.un.org/pt/234270-lan%C3%A7amento-do-processo-de-revis%C3%A3oda-lei-de-bases-de-prote%C3%A7%C3%A3o-social-em-angola>.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) and ILO. 2018. *Taking a Whole of Government Approach to Skills Development*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265549>.
- UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina). 2021. *Protocolo de recomendaciones prácticas Covid-19 industria de la construcción*. <https://www.uocra.org/pdf/ProtocoloUOCRACAC COVID-19 Version8.0.pdf>.
- Weishaupt, J. Timo, Henning Jørgensen, and Alexander Nunn. 2023. "Activation in Public Employment Services in Europe". In *Work and the Social Safety Net: Labor Activation in Europe and the United States*, edited by Douglas J. Besharov and Douglas M. Call, 204-241. Oxford: Oxford University Press.
- Yellen, Janet L. 2016. "Macroeconomic Research after the Crisis", speech at the 60th Annual Economic Conference, Boston, Massachusetts, 14 October. <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/yellen20161014a.htm>.

3

第三章

用于实现公平收入分配的高层社会对话



近期研究突显了高水平不平等对可持续经济增长的不利影响。不平等会增加环境退化风险，阻碍减贫努力，削弱社会凝聚力和流动性，还会加大社会动荡和政治不稳定的风险（ILO, 2021a）。鉴于这些挑战，减少不平等成为《2030 年可持续发展议程》的核心目标。

《国际劳工组织未来工作百年宣言》（2019a）进一步强调，体面劳动在通过解决收入不平等和贫困问题实现可持续发展方面具有核心地位。它敦促国际劳工组织成员国利用三方机制和社会对话，打造“以人为本的未来工作方式”（ILO, 2019）。

本章聚焦劳动收入不平等，尤其是工资不平等，主张高层社会对话已被证明能有效推动优先关注收入平等和可持续经济发展的包容性政策框架的建立。

本章探讨了两种对解决严重劳动收入不平等至关重要的高层社会对话形式。首先，确定最低工资标准，有雇主组织和工人组织参与，在应对低薪问题、促进生产性充分就业以及维护社会正义方面，可能非常有效。其次，行业集体谈判能够通过促进工资平等、使实际工资与生产力增长相匹配（尤其在最低工资政策有效互动时），保护中低收入者。这些高层社会对话形式共同发挥作用，对于缓解加剧劳动收入不平等的两大主要挑战——生活成本危机和歧视性性别工资差距，可能至关重要。



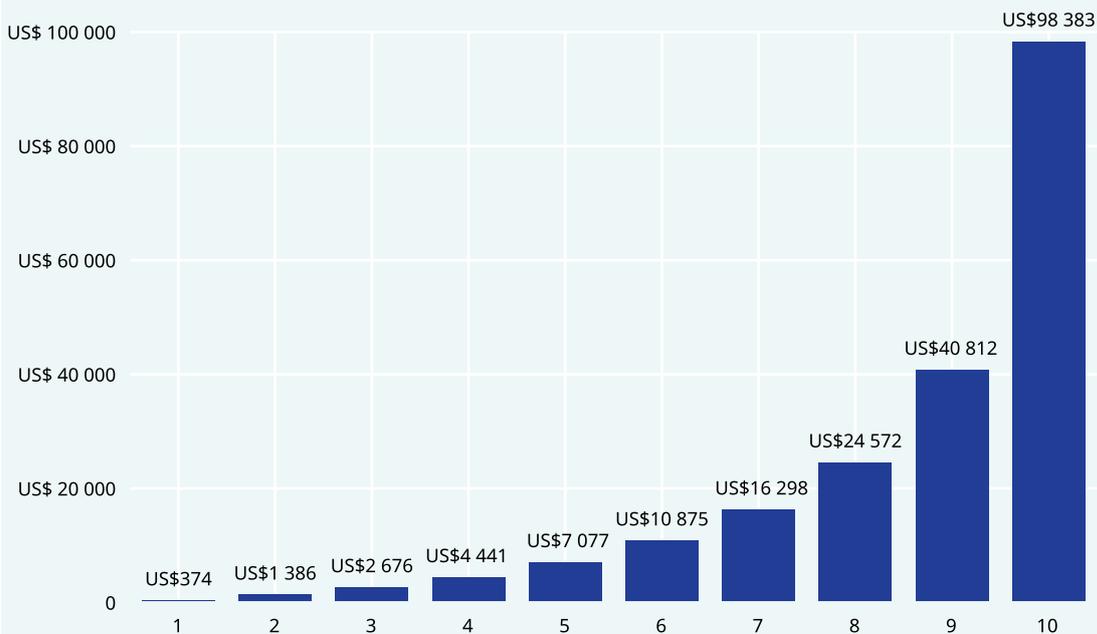
本章聚焦劳动收入不平等（见框 3.1），探究社会伙伴如何通过不同形式的高层社会对话助力减少这种不平等。劳动收入不平等（利用家庭收入数据衡量）属于“纵向不平等”，处于政策辩论核心，因其涵盖贫困和极端财富的衡量标准。劳动收入不平等也是众多“横向不平等”形式的基础并与之相互关联，横向不平等包括性别不平等以及社会不同群体间的差异。此外，各类不平等往往相互交织、彼此强化，致使个体同时面临多种形式的¹不平等。

各类不平等往往相互交织、彼此强化，致使个体同时面临多种形式的¹不平等

框 3.1 收入不平等的全球衡量标准

劳动收入不平等仍是一项巨大挑战。图 B3.1.1 显示，最贫困的 10% 类别劳动者的年度劳动收入为 374 美元，而最富有的 10% 类别劳动者的年度劳动收入为 98383 美元。这意味着，最贫困的 10% 劳动者的劳动收入仅为最富有 10% 劳动者劳动收入的 0.4%。尽管近年来略有改善，但 2020 年，全球最富有的 10% 劳动者所持有的劳动收入份额仍达到 45.6%，而全球劳动力中最底层的 50% 仅获得 8.9% 的劳动收入。

图 B3.1.1 2020 年按十分位数划分的年度劳动收入（单位：美元，购买力平价）



注：有关劳动收入和不平等统计数据的更多信息，请访问国际劳工组织统计数据库：<https://losiat.ilo.org/opicslabourineomes>。
来源：国际劳工组织模型估算（2022 年 11 月）；国际劳工组织统计数据库。

1 如需全面了解包括劳动世界在内的各种不平等形式，请参阅 ILO（2021a, 2024a）的相关文献。

本章着重强调了高层社会对话的两种特定形式——最低工资设定和行业集体谈判，在减少劳动收入不平等方面所发挥的关键作用。这些工资设定机制不仅有潜力缩小工资不平等，而且更重要的是，能够通过协调宏观层面的工资增长与通胀及产出指标，助力实现实际工资与生产力增长相匹配。总体而言，正如本章所示，这有助于提高全球劳动收入占比（国内生产总值中用于劳动报酬的部分），从而为恢复全球劳动力群体中公平的收入不平等状况，做出重大贡献。

本章还探讨了这两种高层社会对话形式在应对生活成本危机和消除性别工资歧视方面的作用。有证据表明，在发达经济体和发展中经济体中，这两种高层社会对话形式相结合，已被证明能有效应对严重的劳动收入不平等（ILO, 2021a, 2022a）。相反，缺乏有效高层社会对话的国家，在建立和维持实现公平劳动收入分配所需的制度机制方面，能力较弱。

与其他紧迫的政策目标（如体面劳动，见第二章；确保公正转型，见第四章）类似，设计和实施应对严重劳动收入不平等的政策颇具挑战。这需要对制度机制进行投入，这些机制要能够表达不同利益诉求、共享可信数据、建立协作关系，并针对复杂问题提出创新性解决方案（见第一章）。本章表明，高层社会对话机构能够提供一个具包容性的长期路线图，以解决当前严重劳动收入不平等的关键驱动因素。

高层社会对话机构能够提供一个具包容性的长期路线图，以解决当前严重劳动收入不平等的关键驱动因素

3.1

通过高层社会对话推动制定合理最低工资标准

近年来，全球范围内对最低工资政策的关注再度升温，将其视为一种关键的分配性劳动制度，能够保护劳动者免受低薪困扰¹、减少工资不平等，并且对可持续经济发展至关重要（ILO, 2020a; OECD, 2022a）。这反映出研究领域日益达成的共识，即最低工资应设定在适当水平，以避免对就业产生负面影响，同时增加低薪劳动者的收入（Dube, 2019; Hijzen, Montenegro & Pessoa, 2023）。在缺乏有效集体谈判的情况下，制定适当的最低工资来保护劳动者尤为关键（OECD, 2022a）。通过提高低薪劳动者的相对收入，最低工资能够缩小工资和收入不平等，以及性别工资差距（ILO, 2020a; Rubery & Grimshaw, 2011）。

然而，最低工资在分配和促进平等方面的效果并非自动实现。至关重要的是，如《1970年确定最低工资公约》（第131号）所要求的，高层社会伙伴要积极且关键地参与这些过程。社会伙伴履行着多种职能，比如倡导调整最低工资法规、确定工资水平，以及开展各类对话——从以最低工资政策机构成员身份与政府进行正式磋商和谈判，到通过集体谈判为特定经济部门确定最低工资。了解不同国家高层社会对话做法的多样性及其影响，对于最大程度发挥最低工资促进平等的效果而言，十分重要。

1 “低薪工资劳动者”这一术语，用于描述那些小时工资低于所在国家小时工资中位数50%的劳动者（见ILO, 2024b）。

本节将概述全球的最低工资制度，阐述其分配潜力，并探究各国在社会伙伴参与最低工资制定过程方面的差异。框 3.2 将简要回顾国际劳工组织长期以来对最低工资政策的关注历程。

▶ 3.1.1 最低工资的合规情况与覆盖范围

最低工资制度作为促进社会正义的一种机制，其重要性体现在以下事实中：逾 90% 的国际劳工组织成员国已建立最低工资制度（见图 3.1）。在这些国家里，93% 依赖法定最低工资，即最低工资由政府确定，且大多会让社会伙伴

以某种形式参与。在占比小得多的国家（7%），最低工资由社会伙伴通过谈判确定，也就是仅通过或主要通过集体协议来设立。在许多国家，这两种制度并存，如此一来，法定最低工资便构成了特定行业或企业通过集体协商确定的一系列更高工资的基础（ILO, 2020a）。

▶ 逾 90% 的国际劳工组织成员国已建立最低工资制度，这凸显了其作为促进社会正义机制的重要意义

▶ 框 3.2 国际劳工组织关于最低工资的简要历史与定义

自 1919 年成立以来，工资政策一直是国际劳工组织议程的核心内容。基于“只有建立在社会正义基础上，才能实现普遍而持久的和平”这一观点，《国际劳工组织章程》在序言中呼吁紧急改善劳动条件，包括“提供足够维持生活的工资”。

《费城宣言》也提及“向所有受雇且需要此类保护的人提供最低生活工资”的重要性。近期，《国际劳工组织关于公平全球化的社会正义宣言》（ILO, 2008）和《国际劳工组织未来工作百年宣言》（ILO, 2019a）再次重申这一点，强调通过实施“适当的法定或经谈判确定的最低工资”等措施，强化劳动力市场制度、保护劳动者的重要性。

尽管第 131 号公约未给出具体定义，但最低工资可理解为“雇主必须向工资劳动者支付的、针对特定时期所完成工作的最低报酬数额，该数额不得通过集体协议或个人合同降低”（ILO, 2014, 33）。这体现了最低工资的约束性，无论确定最低工资的方式如何。

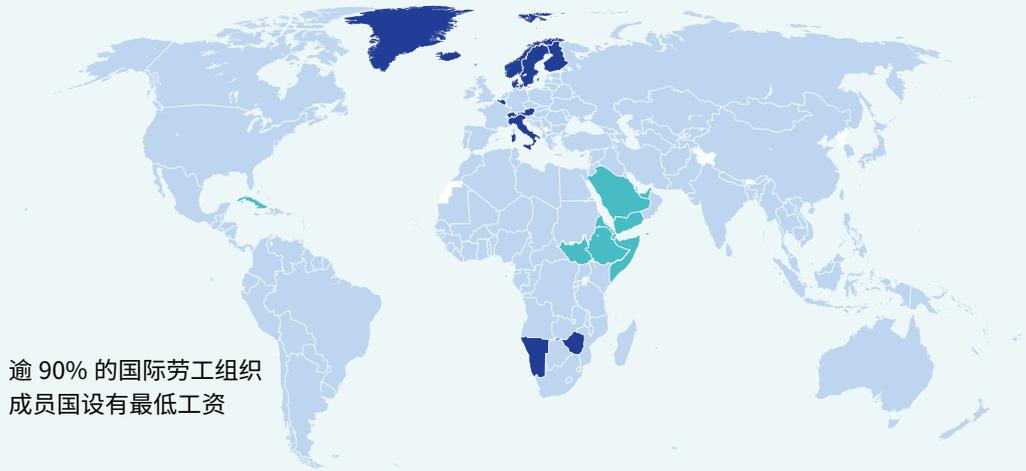
最低工资可以是法定的，也可以是经谈判确定的，即可以由主管当局（包括工资委员会、工资理事会、产业或劳动法院或法庭）通过决策来设定（法定形式），或者由雇主组织与工人组织通过谈判达成集体协议来设定，且该协议具有法律约束力。

仅对公务员或公共部门适用工资下限的国家，不被视为建立了最低工资制度。公务员的工资通常由通过行政法确立的薪级表或相关安排来确定，这些往往独立于最低工资立法运作。

来源：ILO, 2020a。

► 图 3.1 2024 年全球最低工资制度分布情况

■ 法定最低工资 ■ 协议量低工资 (集体谈判) ■ 无最低工资



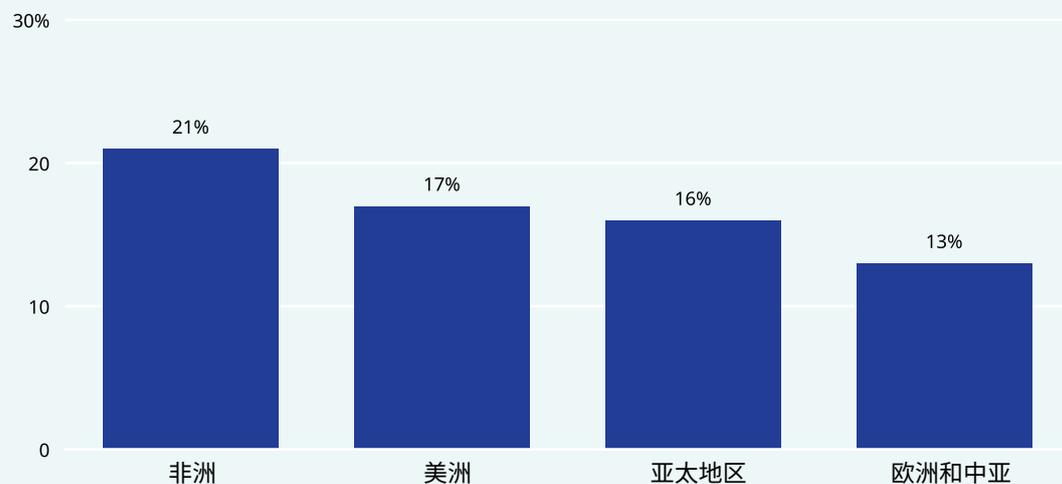
纳米比亚新出台的法定最低工资将于 2025 年 1 月 1 日生效。图中所示边界不代表国际劳工组织予以认可或接受。完整免责声明见：ilo.org/disclaimer。

来源：国际劳工组织最低工资数据库。

尽管最低工资制度在国际上广泛推行，但并非所有制度都能切实为所有劳动者提供充分保护。诸如不遵守规定以及法律覆盖存在漏洞等长期存在的问题，持续削弱着最低工资制度应对劳动收入不平等的潜力。此外，许多国家未能定期调整最低工资标准，导致劳动者的购买力下降，最终削弱了最低工资制度的有效性。

从全球范围来看，国际劳工组织估计，有 2.66 亿工资劳动者的工资低于其所在国家规定的最低工资，约占全球工资就业总人数的 15% (ILO, 2020a)，且各地区存在显著差异 (见图 3.2)。

► 图 3.2 2019 年各地区小时工资低于法定最低工资的工资劳动者比例 (百分比)



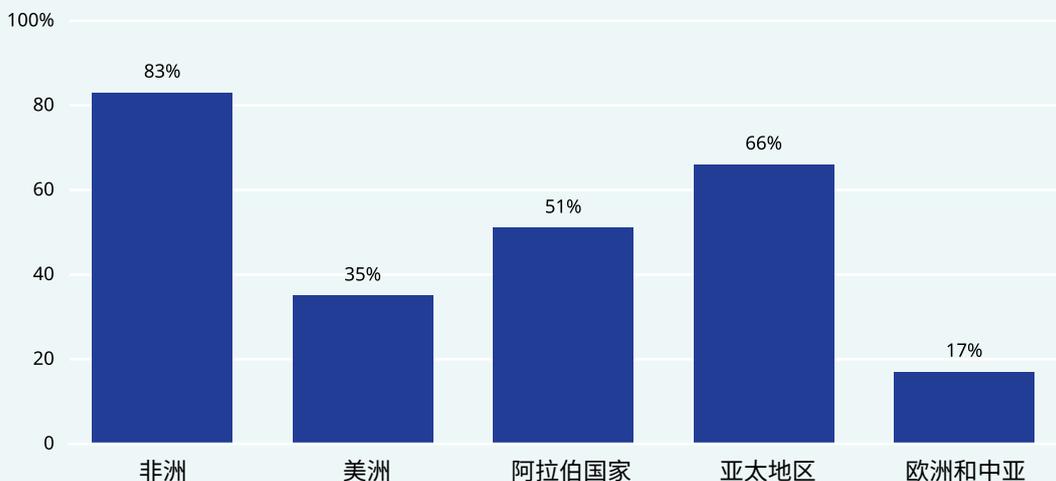
注：国际劳工组织的全球估算涵盖阿拉伯国家的结果。据估计该地区约有 100 万工资劳动者的收入低于最低工资。但由于数据不足，无法得出可靠估算结果。故未展示阿拉伯国家的数据。

来源：ILO, 2020a。

不遵守（最低工资规定的情况）在非正规经济中尤为普遍，全球有 20 亿人从事非正规经济工作，占 15 岁及以上就业人员的 57.8%，且各地区占比差异很大（见图 3.3）。非正规劳动持续存在（尤其在低收入国家），极大地削弱了劳动行政管理部门执行最低工资合规要求的能力，最终也削弱了最低工资制度在减少劳动收入不平等方面的成效（ILO, 2020a）。

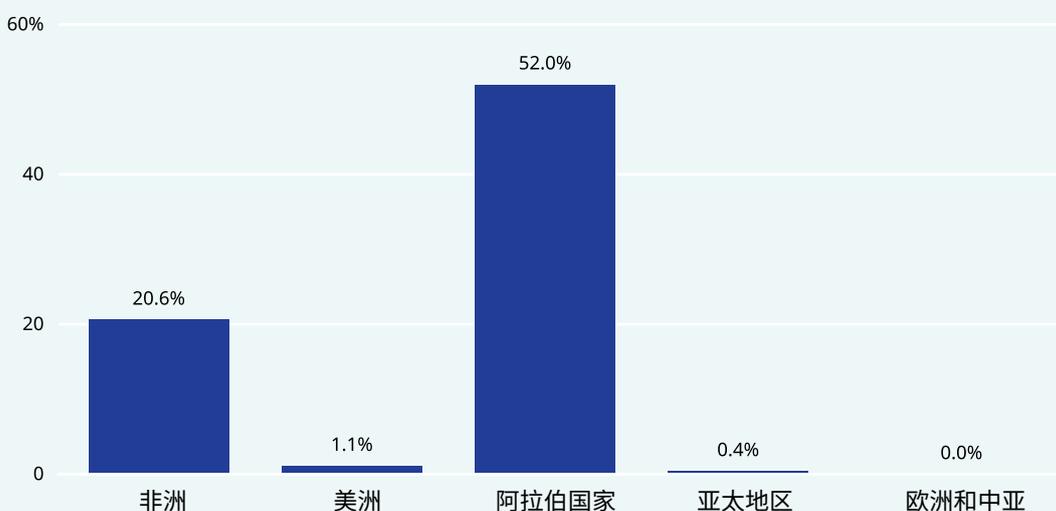
许多最低工资制度也未能充分保护那些最需要劳动保护的关键工人群体。据估计，18% 设有法定最低工资的国家，将农业工人、家庭佣工或两者同时排除在覆盖范围之外。最后，全球约 3.1% 的工资劳动者（即约 5700 万人）生活在没有最低工资制度的国家。工资劳动者中未受最低工资保护比例最高的地区是阿拉伯国家和非洲（见图 3.4）。

► 图 3.3 2024 年各地区非正规就业劳动者比例（百分比）



来源：国际劳工组织模型估算，国际劳工组织统计数据表。

► 图 3.4 2020 年各地区生活在无最低工资制度国家的工资劳动者比例（百分比）



来源：ILO, 2020a。

总体而言，最低工资的分配潜力取决于社会伙伴的积极参与。这是因为高层社会对话对于推动最低工资制度设计和实施的四个关键特征至关重要，这些特征有助于促进薪酬公平。首先，最低工资必须具备广泛的法律覆盖范围，涵盖那些最需要保护的群体，比如家庭佣工。其次，雇主必须高度遵守最低工资规定。由于在非正规经济比例高且执法机构薄弱的国家，不遵守规定的现象普遍存在，所以最低工资促进平等的效果需要配套举措来推动向正规经济转型。第三，最低工资必须设定在适当水平（见框 3.3）。第四，预期的分配效果深受最低工资受益者的构成和特征影响，尤其是最低工资

领取者的占比、税收政策以及低收入家庭获得补充福利收入的情况（Grimshaw & Rubery, 2013）。

高层社会对话对于将生活工资落到实处也至关重要。2024 年 3 月，国际劳工组织理事会核准了 2024 年 2 月召开的涵盖生活工资的工资政策专家会议结论（ILO, 2024c）。这些结论明确了界定生活工资概念的关键标准，并概述了估算生活工资的基本原则（见框 3.4）。结论确认，生活工资估算“有助于为工资设定开展基于证据的社会对话，并为其提供参考依据”（ILO, 2024c, 8）。

► 框 3.3 确定适当最低工资水平的平衡方法

确定适当的最低工资水平是工资监管中最具挑战性的方面之一。如果设定得过低，最低工资可能无法为劳动者提供足够保护，以抵御低薪和工作贫困问题；如果设定得过高，则可能出现合规率低的情况，还可能对就业产生潜在的负面影响（ILO, 2016）。

第 131 号公约第三条要求，在设定和调整最低工资时采用平衡方法：

在确定最低工资水平时，应尽可能并根据国家实践和条件酌情考虑以下因素：

- (a) 劳动者及其家庭的需求，同时考虑本国的一般工资水平、生活成本、社会保障福利，以及其他社会群体的相对生活水平；
- (b) 经济因素，包括经济发展的要求、生产力水平，以及实现和维持高水平就业的必要性。

► 框 3.4 国际劳工组织关于生活工资的结论

这些结论强调，合理的工资对于经济和社会发展至关重要，是减少贫困与不平等、保障体面且有尊严的生活以及推进社会正义的关键。结论（第 5 段）指出，生活工资的概念是：

- 考虑国家具体情况，为劳动者及其家庭提供体面生活标准所需的工资水平，且该工资水平按正常工作时间内完成的工作计算；
- 依据国际劳工组织估算生活工资的原则进行计算；
- 通过符合国际劳工组织工资设定原则的工资设定程序来实现。

► 框 3.4 (续)

结论还概述了估算生活工资应遵循的原则，包括：

- 采用基于证据的方法和可靠数据；
- 采用基于证据的方法和可靠数据；
- 与雇主组织和工人组织开展协商；
- 透明度；
- 公开可得性；
- 明确是否包含社会保障及其他缴费；
- 定期调整；
- 考虑性别平等、非歧视以及当地社会经济和文化因素。

来源：ILO, 2024c。

在工资设定流程中落实生活工资，应基于证据且符合国际劳工组织原则。这涉及强化社会对话与集体谈判，赋能工资设定机构，推动从最低工资逐步过渡到生活工资，同时要由国家或地方主导。

工资设定应优先考虑“劳动者及其家庭的需求以及经济因素，这是工资设定流程的两大支柱”（第 13 (a) 段）。此外，促进生活工资的可持续策略，不能仅依靠工资设定机制，还应包括推动可持续经济增长、结构转型，确保生产力增长转化为工资增长，而这需要强有力的劳动力市场机构和社会对话来助力。

► 3.1.2 社会伙伴在法定最低工资设定中的作用

对高层社会对话的原则与参与方（见第一章）秉持承诺，是建立并维持能为工资平等带来积极效益的适当最低工资制度的核心。国际劳工标准要求各国政府确保社会伙伴充分参与磋商，且尽可能在平等基础上直接参与有关最低工资的设立、实施和调整的决策（见框 3.5）。

雇主组织和工人组织应能够依据透明且预先确定的标准，直接提名或推选代表，这符合第 131 号公约的规定。此外，磋商不应流于形式，因为只有以透明方式开展，且在政府做出任何决策之前进行，磋商才有可能切实有效。

更广泛地说，围绕最低工资设定开展社会对话，能够借助社会伙伴对劳动力市场动态

的深刻理解，提升程序和结果的质量与合法性。为了最大化基于证据的社会对话的成效，向社会伙伴提供可靠数据和及时分析以助力其做出明智决策，至关重要。社会伙伴对劳动者需求以及企业支付更高工资能力的洞察，有助于推动制度实施与合规，增强决策的合法性，并促进各方更坚定地致力于执行这些决策（Guardiancich & Artale, 2018; ILO, 2014）¹。

对高层社会对话的原则和参与方秉持承诺，是建立并维持适当最低工资制度的核心所

对高层社会对话的原则和参与方秉持承诺，是建立并维持适当最低工资制度的核心所在

¹ 公约和建议书适用专家委员会一再强调，在第 131 号公约框架内，社会伙伴应在平等基础上充分参与最低工资制度的建立和运作相关磋商及决策。如需查阅近期报告，可参考公约和建议书适用专家委员会针对多民族玻利维亚国（2023 年）、厄瓜多尔（2022 年）和吉尔吉斯斯坦（2022 年）适用第 131 号公约情况所提出的意见。

► 框 3.5 最低工资磋商的合理性

与社会伙伴充分磋商的原则是第 131 号公约的核心内容，该公约第四条规定：

1. 批准本公约的每个成员国，应设立和（或）维持适应本国情况与需求的机制，借此可为依据第一条涵盖的工资劳动者群体确定并适时调整最低工资。
2. 在设立、运作和修改此类机制时，应做出规定，与相关雇主组织和工人组织的代表进行充分磋商；如不存在此类组织，则与相关雇主和工人的代表进行磋商。
3. 凡适合最低工资确定机制性质的情况，还应做出规定，让以下各方直接参与机制运作：
 - (a) 相关雇主组织和工人组织的代表；如不存在此类组织，则让相关雇主和工人的代表在平等基础上参与；
 - (b) 经认可有能力代表国家总体利益的人员，且在存在相关雇主组织和工人组织的情况下，经与这些组织的代表充分磋商后任命，且此类磋商符合本国法律或实践。

在。有充分证据表明，近年来，社会伙伴的参与有助于改进最低工资作为政策工具的设计与运用，以应对贫困和收入不平等问题，包括在高通胀时期维持其有效性（ILO, 2020a）。自 2010 年以来，佛得角、塞浦路斯（见框 3.6）、

埃及、德国、圭亚那、马来西亚、卡塔尔、南非和苏里南等国家推出了新的国家最低工资制度，并且在 2022 年，欧盟通过了一项新指令，旨在推动其成员国制定适当的最低工资标准，同时开展更积极主动的社会对话（见框 3.7）。

► 框 3.6 塞浦路斯的首个国家最低工资标准

经过与社会伙伴的广泛协商，塞浦路斯政府于 2022 年 8 月颁布《最低工资法令》（第 350/2022 号法规）¹，推出该国首个国家最低工资标准。这一开创性举措出现在集体谈判从行业层面分散到企业层面的背景下，而全球金融危机后，这一趋势有所加速。

依据 1941 年《最低工资法》，政府有权为特定低薪职业设定最低小时工资或月工资。这些具有法律约束力的工资下限，传统上由政府每年与社会伙伴协商后确定，曾适用于 9 类职业（包括商店售货员和医疗助理）以及酒店行业的 13 类职业。随着工会呼吁出台法律措施，保护劳动者免受不合理低薪影响，国家法定最低工资标准的引入成为政策讨论的核心，并被提上政府议程（Perdikis, 2023 年）。

根据《最低工资法令》，国家最低工资标准于 2023 年 1 月 1 日生效。该法令还设立了最低工资调整委员会，由 3 名工人代表、3 名雇主代表和 3 名独立专家组成。法令列出了确定工资下限的若干标准，包括经济发展、生产力和就业趋势，工资整体发展与分配情况，成本 - 生活因素，以及工资增长对就业水平和其他指标的影响。该立法将家庭佣工、农业工人、航运工人、实习生和培训生，以及受酒店行业多雇主集体协议覆盖的人员排除在外（欧盟职业安全与健康机构，2024 年）。

对于与同一雇主连续就业满 6 个月的全职员工，月毛最低工资最初于 2023 年月 1 日设定为 924 欧元，后于 2024 年月日调整至 1000 欧元（第 402/2023 号法规）。尽管委员会就涨幅范围达成共识，但具体标准由政府最终决定。据政府称，此次最新上调让超 2.5 万名劳动者受益，他们主要集中在零售行业（(Kouroushi & Marathovouniotis, 2024)）。

1 《最低工资法令》（第 350/2022 号和第 402/2023 号法规）。

► 框 3.7 欧盟最低工资指令：促进社会对话以确保适当的最低工资

2022 年 10 月通过的《欧盟最低工资指令》，标志着在确保欧盟成员国劳动者获得公平且适当工资方面迈出了重大一步。该指令旨在保障法定最低工资的适当性、加强工资确定方面的集体谈判，并扩大最低工资保护的覆盖范围，与《欧洲社会权利支柱》高度契合。

指令引入了关键条款，强调非歧视原则，尤其涉及工资变动或扣除方面。虽然它没有规定适当最低工资的具体比例阈值，但提供了指示性参考值，比如一国工资中位数的 60% 和平均工资的 50%。它概述了调整法定最低工资的四项基本标准：购买力、一般工资水平、工资增长率和长期生产力趋势。此外，指令要求集体谈判覆盖率低于 80% 的成员国建立框架，以强化集体谈判条件，并据此制定行动计划。

该指令凸显了高层社会对话在工资设定中的核心地位。一方面，它要求成员国让社会伙伴参与法定最低工资的设定与调整；另一方面，鼓励成员国“促进建设并加强社会伙伴在工资设定方面开展集体谈判的能力，尤其是在行业或跨行业层面”（第 4 条）。

认识到最低工资在经济低迷时期的重要性，这项新的跨境法规力求保障劳动者的体面生活水平，减少在职贫困，从而推动可持续且具包容性的经济复苏。

尽管成员国需在 2024 年 11 月前将该指令纳入国内法，但欧盟职业安全与健康机构（2024 年）已观察到，该指令已在影响欧盟各国的最低工资设定实践。越来越多的国家将 2024 年本国最低工资标准与平均工资或工资中位数的特定目标百分比挂钩。

来源：2022 年 10 月 19 日欧洲议会和理事会关于欧盟适当最低工资的 2022/2041 号指令。

在全球范围内，各国采用多种方法来设定和调整最低工资，这反映了不同的国家传统、背景以及劳资关系环境。不过，大多数国际劳工组织成员国在设定工资下限前，都会寻求让雇主组织和工人组织参与磋商，通常是通过三方机构和其他社会对话机制来进行（ILO, 2020a）。

此类磋商的性质和成效差异很大。Grimshaw（待发表）对不同地区九个国家开展的研究，凸显了最低工资设定过程中社会对话的关键区别特征（见表 3.1）。在有着浓厚社会对话传统的国家，政府会在与社会伙伴进行磋商或谈判后设定最低工资，通常由最低工资委员会等机构性组织推动。例如，在德国（见框 3.8），最低工资委员会中的社会伙伴会通过谈判程序，共同且独立地决定最低工资调整事宜，传统上政府的角色仅限于批准或否决该决定。

在南非，社会伙伴对工资设定也有显著影响。南非国家经济发展与劳工委员会是 2019 年通过南非高层社会对话机构内的谈判设立的，其中国家最低工资委员会包含工人代表、雇主代表、有组织的社区代表¹以及政府任命的独立专家。该委员会的职责包括就行业决定中的工资增长向政府提供建议，从而扩大高层社会对话的范围。

在其他情况下，设定最低工资时与社会伙伴的磋商相对有限，比如通过技术性指数化体系（如在法国，尽管仍会就决定向社会伙伴进行咨询），或是为了实现政府规定的目标。在西班牙，政府于 2021 年设立了一个咨询委员会，以推荐策略，争取到 2023 年实现最低工资达到平均收入 60% 的目标。2021 年 9 月，政府与工会达成协议，设定了 2021-2023 年

¹ 代表社区和发展利益的民间社会组织成员，用于体现相关组织里为社区、发展层面发声群体的身份，常出现在涉及多方参与（如政策制定、社会协商等场景）的语境中。

► 框 3.8 社会伙伴在德国国家最低工资设定体系中的重要性

德国的国家最低工资规定（《最低工资法》）作为名为《加强集体谈判法》的更广泛立法一揽子计划的一部分，于 2015 年推出，该法认可雇主组织和工人组织在工资设定过程中的核心地位。此法既为法定最低工资设定新规则，也确立条件以推动行业最低工资的设立以及集体协议的延伸，旨在重振德国集体谈判体系（Bosch, Schulten & Weinkopf, 2021）。

该法还通过要求最低工资以集体协商工资的平均变化趋势作为确定其水平的主要标准，强化了集体谈判参与方的影响力。在实践中，社会伙伴每两年就最低工资调整进行谈判，政府的角色仅限于批准或否决推荐的工资标准（Bosch, Schulten & Weinkopf, 2021）。

不过，2022 年德国议会通过立法，从 2022 年 10 月 1 日起将法定最低工资提高至每小时 12 欧元，常规调整程序随即暂时中止。次年，设定最低工资的职责交回最低工资委员会。

2023 年 6 月，该委员会核准了第四次调整，2024 年最低工资提高到每小时 12.41 欧元，2025 年提高到每小时 12.82 欧元（Dütsch, Ohlert & Baumann, 2024）。然而，此次调整最低工资的决定首次并非通过共识达成，而是经多数投票做出。

该委员会还是工资设定机构朝着性别平等迈进的积极范例。委员会中代表的三个群体，即工会、雇主和独立专家，每个群体都必须提名至少一名女性和一名男性作为成员。

注：2023 年 6 月最低工资委员会核准的第四次调整见 https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2023.pdf?__blob=publicationFile&v=4；委员会群体构成规定见 2014 年 8 月 11 日《德国最低工资法》第 5 条和第 7 条（《联邦法律公报 I》，第 1348 页），最新修订见 2023 年 6 月 28 日法案第 2 条（《2023 年联邦法律公报 I》，第 172 期）。

的最低工资增长，不过未获得雇主批准。2024 年，政府与主要工会同意将最低工资再次提高至 1134 欧元，自 2018 年以来涨幅达 54%（西班牙政府，2024 年）。这些协议与过去三方社会对话的做法有明显不同。最初，2017 年的一项三方协议设定了 2018-2020 年的最低工资增长。但政府换届导致 2020 年初重新谈判当年的最低工资。新冠疫情期间，关于最低工资的社会对话陷入中断，而执政联盟内部的分歧又拖延了 2021 年最低工资决策的制定，促使调整了做法（Puebla Pinilla, 2024）。

最低工资委员会的代表构成可能仅局限于雇主和工会，也可能涵盖政府、独立专家（通常是学者）以及社区组织。代表的选任可能会力求反映雇主群体和工人群众在经验上的潜在差异。例如，在越南，有专门代表中小企业、合作组织以及工商会成员的雇主代表。设定最

低工资的机构规模可大可小，成员数量差异悬殊，阿根廷有 32 名成员，英国则仅有 9 名。

► 3.1.3 通过集体谈判设定最低工资

最低工资既可以由主管当局与社会伙伴磋商后通过法定决策来设定，也可以由雇主组织和工人组织通过集体谈判来设定。这两种方式也可同时实施。框 3.9 包含了关于国际劳工标准中协商确定最低工资规定的更多信息。不过，在已建立最低工资制度的国际劳工组织成员国中，仅有 7% 完全依赖集体谈判来确定最低工资（见图 3.1）。这些国家拥有强大且独立的社会伙伴，集体谈判覆盖率也很高，这种情况在多雇主集体谈判环境中最为普遍，并且存在法律延伸机制（即“对所有人有效”条款）（ILO, 2022b）。

► 表 3.1 部分国家在最低工资设定制度安排中社会伙伴参与的情况

国家	参与类型	相关工资设定机构名称及构成	主要特征
阿根廷	磋商	就业、生产力与可调整最低生活工资全国委员会： 政府（主席，1名） 雇主（16名） 工会（16名） ¹	委员会还提出失业救济金及基本生活物资篮子的定义
柬埔寨	磋商	劳工咨询委员会： 政府（14名） 雇主（7名） 工会（7名） ²	该委员会为服装和制鞋业设定最低工资；近期已扩展至旅行用品行业
法国	指数化调整与磋商	最低工资专家小组： 主席（1名） ³ 独立专家（4名）	依据专家报告，政府采用自动指数化规则，该规则结合通胀、平均工资增长情况，按加权组合方式为体力和文职劳动者调整 工资对决策有一定程度的有限磋商
德国	磋商与谈判	最低工资委员会： 独立主席（1名） 雇主（3名） 工会（3名） 咨询成员（学术专家，无投票权）（2名） ⁴	主席由政府根据雇主组织和工人组织的联合提议任命 决策需经政府批准
南非	磋商	国家最低工资委员会： 主席（1名） 独立专家（3名） 雇主（3名） 工会（3名） 社区组织（3名） ⁵	2019年设立 改进了之前行业最低工资设定流程（行业决定流程）中的社会对话投入 主席和独立专家由政府任命
西班牙	政府设定目标与临时磋商	无常设最低工资委员会 2021年设立临时咨询委员会，成员包括： 政府（3个部门） 雇主（2个已退出） 工会（2个） 学者/独立专家（7名） ⁶	政府目标：最低工资达到平均工资的60%（2019-2023年） 咨询委员会就如何界定和实现该目标提供指导
英国	磋商与政府设定目标	低薪委员会（所有成员均以“个人身份”任职）： 主席（1名） ⁷ 雇主（3名） 工会（3名） 独立专家（2名）	政府目标：最低工资达到工资中位数的60%（2016-2020年），后为66%（2020-2024年）

美国	仅法定程序，社会伙伴不参与	无最低工资委员会 ⁸	联邦最低工资由政府单方面设定 50个州中的30个州（以及众多城市）使用一系列规则设定更高的最低工资，通常是响应工会运动
越南	磋商	国家工资委员会： 政府（5名） 雇主（5名） 工会（5名） 独立专家（2名） ⁹	该委员会为全国四个地区提议最低工资调整； 自2019年起有独立专家加入

1 见 <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/consejodelsalario>.

2 见 https://www.mlvt.gov.kh/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=327_7a51a37c2d55e9437295115a2d15a019&Itemid=236&lang=en.

3 见 Decree No. 2009-552 of 19 May 2009.

4 见 https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Kommission/Mitglieder/mitglieder_node.html.

5 见 https://www.labour.za/Us/Pages/National_Minimum_Wage_Commission.aspx.

6 见 https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Documents/2021/80621-%20Resumen_ejecutivo_comision_smi.pdf.

7 见 <https://www.gov.uk/government/organisations/low-pay-commission/about/terms-of-reference#the-purpose-of-the-low-pay-commission>.

8 见 <https://www.dol.gov/topic/wages/minimumwage>.

9 见 <https://nhankiet.vn/vi/w2783/Decree-1452020NDCP---On-Working-Conditions-And-Labor-Relations.html>.

来源：改编自 Grimshaw（待出版）。数据通过案头研究和与利益相关者的访谈收集。

行业协议（其是否通过政府决策在法律上延伸具有不确定性）是确定最低工资的集体谈判的主要形式。这种做法在北欧国家尤为常见，即丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典。其他几个欧洲国家，包括奥地利、意大利和瑞士，由于很大一部分雇员受集体谈判协议覆盖，也属于这一类别。

此外，在比利时，月平均最低收入是通过双边全国劳工委员会（ILO, 2023a）下的国家跨职业集体协议确定的。大多数集体协议被允许设定最低工资，条件是它们达到或超过法定水平（“有利原则”），其效果是，在法定最低工资超过某些集体协议设定的基线的情况下，以法定数字为准（ILO, 2020a）。

► 框 3.9 国际劳工标准对协商确定最低工资的规定

国际劳工组织公约与建议实施委员会强调，第 131 号公约及其配套的《1970 年最低工资确定建议书》（第 135 号）提供了广泛的适用方式选择（ILO, 2014）。这些方式包括如第 135 号建议书（第 6(e) 段）明确指出的，通过“赋予集体协议条款法律效力”来确定最低工资。

正如国际劳工组织公约与建议实施委员会所阐明的，这并不要求将集体协议的适用范围扩展至特定行业的所有劳动者和雇主，或一国的所有行业。相关要求仅在于使协商确定的最低工资对协议各方具有法律约束力。然而，必须考虑第 131 号公约中关于最低工资制度适用范围的规定，该公约要求覆盖“所有就业条件适合被纳入覆盖范围的工薪劳动者群体”（第 1 条）。

来源：ILO, 2016。

3.2

行业工资集体谈判及其与最低工资的相互作用

高层社会对话在推动最低工资政策及塑造其分配效应方面的作用，可因它在通过行业集体谈判确定工资过程中所发挥的并行作用而大大增强。作为多雇主谈判的主要范例，行业集体协议是最高效的高层社会对话工具之一，有助于减少严重的工资不平等，包括消除因性别、种族和年龄产生的工资差距（ILO, 2022b）。事实上，过去十年间，越来越多的研究证据支持行业集体谈判在经济和平等方面的优势，涵盖就业增长与失业指标、工资平等及培训等领域（如 Andersen, 2018; Brandl & Braakmann, 2021; Grimshaw & Hayter, 2020; OECD, 2019; Wright, 2022）。

本节阐述行业工资集体谈判促进工资平等的三种途径。首先，通过使特定行业实际工资增长与平均生产力增长相契合，社会伙伴能够实现工资从经济增长中的更公平分配（ILO, 2019b; Paternesi Meloni & Stirati, 2023）。其次，通过增强中低薪工人的谈判能力，行业集体谈判往往有助于降低低薪现象的发生率，保护工资差异，压缩整体工资结构（Hayter, 2015; ILO, 2022b）。第三，在特定制度环境下，行业集体谈判可通过尊重因技能、资历和经验产生的工资差异，将工资上涨带来的收益扩展到工资分布中更靠上位置的劳动者，从而补充法定最低工资在薪酬公平方面的效果（Dingeldey, Grimshaw & Schulten,

2021; Garnero, Kampelmann & Rycx, 2015; Grimshaw, Bosch & Rubery, 2014）。

▶ 3.2.1 使实际工资增长与生产力增长相契合

平衡劳动者的体面生活水平和收入与创造体面工作岗位的企业可持续增长，对促进社会公正和经济进步至关重要。历届《国际劳工组织全球工资报告》都强调了集体谈判在使工资增长与生产力增长相契合方面的根本作用，从而推动可持续经济发展并确保公平的收入分配。例如，集体协议，尤其是行业层面的协议，可纳入与生产力增长挂钩的工资上调以及工时缩短的内容。在行业集体谈判中，工资谈判方常利用生产力指标来争取公平薪酬，助力劳动者获得生产力提升带来的合理份额，进而增强他们对企业可持续发展的承诺（ILO, 2022b）。

近几十年来，工资与生产力的脱钩是导致不平等的一个重要因素（见图 3.5）。这是因为它降低了全球劳动收入份额（即分配给劳动报酬的国内生产总值比例）（见图 3.6）。行业集体谈判与精心设计的最低工资政策相配合（见下文），可通过协调宏观层面工资增长与通胀及产出指标，助力工资与生产力增长重新契合。除设定基本工资外，行业集体谈判的议程还可纳入与生产力和绩效挂钩的额外可变组成部分。这些组成部分涵盖基于成果的薪酬制度，如（见框 3.10）：

- ▶ 与产出挂钩的基于生产力的奖金；
- ▶ 基于个人或团队业绩的绩效薪酬；
- ▶ 财务参与计划，包括与企业绩效挂钩的利润分享方案（ILO, 2023a）。

近几十年来，工资与生产力的脱钩是导致不平等的一个重要因素

► 图 3.5 高收入国家劳动生产率与平均实际工资趋势，1999-2024 年（指数，1999 年 = 100）



说明：劳动生产率按人均国内生产总值衡量。实际工资和生产率指数均以各国人口为权重计算加权平均值，因此大国在每个时间点的估计中影响更大。估计以 1999 年为基年。2024 年的数据基于当年第一和第二季度。

来源：国内生产总值数据来自国际货币基金组织，工资就业数据来自国际劳工组织统计数据库的全球就业趋势数据集。工资数据基于国际劳工组织的估计 (ILO, 2024b)。

► 图 3.6 全球劳动收入占国内生产总值的比重，2004-2024 年（百分比）



说明：劳动收入占比是指劳动总收入占国内生产总值（衡量总产出的指标）的百分比，两者均按名义价值计算。

来源：国际劳工组织模型估计，2024 年 8 月；国际劳工组织统计数据库。

► 框 3.10 包含与生产率挂钩的可变薪酬组成部分的行业协议示例

西班牙

在西班牙，建筑行业 2017 年签署、2022 年更新的集体协议，通过强调生产率对行业增长至关重要，对基于成果的薪酬进行了规范。该协议包含生产率奖金或激励措施，将更高的工作产出与相较于标准水平的按比例薪酬增长挂钩。协议还设立了一个双边行业生产率委员会，负责监督工资等级的定义和审批。

北马其顿

在北马其顿，酒店业集体协议明确了基于绩效的薪酬分配方式，员工最多可获得相当于基本工资 30% 的额外收入。基于绩效的薪酬根据若干标准确定：工作活动的及时执行；劳动生产率的提升；工作流程中的成本节约；工作时间利用效率；工作完成量；以及工作完成质量——每满足一项标准，可获得 5% 的薪酬增长。该协议还设想根据企业的整体绩效提高基本工资。

阿根廷

在阿根廷，2020 年签署的涵盖银行业的集体协议包含一项员工利润分享计划。该计划基于金融系统的整体利润，以阿根廷中央银行过去六个月公布的平均股本回报率为参考。金额按月计算和发放，相当于协议中规定的一系列额外付款的十二分之一，这些额外付款也会根据员工的教育水平、工作地点等因素而有所不同。

来源：ILO, 2023a。

► 3.2.2 行业集体谈判与法定最低工资的相互作用

要更清晰地理解国家层面行业集体谈判对工资平等的影响，需要更多了解集体谈判与最低工资之间的相互作用方式。通过对比各国经验，本节旨在为政策制定者和社会伙伴在其工资设定角色中提供指导，以帮助填补覆盖缺口，并解决不遵守规定的问题，尤其是在非正规经济领域。

国际劳工组织委托开展的一项研究通过分析不同国家的样本，揭示了行业集体谈判与法定最低工资之间一系列可能的相互作用（Grimshaw，待出版）。表 3.2 呈现了四种行业集体谈判 - 最低工资相互作用类型的特征¹。

紧密型相互作用适用于集体谈判覆盖率相对较高的体系，其中法定最低工资往往与集体协商工资重叠。行业集体协议中的基本工资率有时可能低于法定最低工资，尤其是在法定最低工资调整后的时期，而近乎普遍的集体谈判覆盖率赋予社会伙伴相当大的权力，以推动设定高价值的最低工资。这意味着，对于实际工资增长而言，这两个制度性推动因素之间可能存在强大且动态的双向相互作用。

► 行业集体谈判与法定最低工资之间存在一系列可能的相互作用

1 每种类型都是一种“理想类型”，这意味着该分类可作为评估国家制度时，揭示结构性和制度性因素的分析基础。其目的并非要在国家制度与理想类型间找到“完美契合”，而是要厘清不同国家背景下，行业集体谈判与法定最低工资政策相互作用中固有的细微差别。

► 表 3.2 四种行业集体谈判 - 最低工资互动类型

关键特征	1. 紧密型相互作用	2. 松散型相互作用	3. 孤立型最低工资	4. 无最低工资效应
最低工资水平	中 / 高	低 / 中	低 / 中 / 高	低 / 中
集体谈判覆盖率	中 / 高	中 / 高	低	低
相互作用	最低工资与集体协商工资重叠 行业集体谈判和最低工资设定相互影响大	最低工资是确定更高基本工资 的明确基准	最低工资对低工资影响占主导 集体协商工资重要性有限	最低工资覆盖缺口大，和 / 或不遵守情况严重，且 / 或在非正规部门“灯塔效应”弱（见框 3.11）
最低工资上调对工资平等的预期影响	广泛的积极最低工资“涟漪效应”（即，对收入高于最低工资门槛的劳动者的工资影响），助力劳动者摆脱低薪	广泛的积极最低工资“涟漪效应”帮助低薪劳动者摆脱低薪，但行业集体谈判覆盖范围外的劳动者面临最低工资较低的风险	零（甚至负面）最低工资“涟漪效应”，给摆脱低薪制造障碍，但可能存在较高的最低工资底线	最低工资仅让一小部分劳动者受益，高比例劳动者处于低薪状态，面临工资被剥削的高风险

来源：Grimshaw（待出版）；改编自 Dingeldey, Grimshaw & Schulten, 2021, 表 1.2。

法国就是这种行业集体谈判 - 最低工资相互作用类型的范例。在低工资行业，行业集体协议中众多协商确定的基本工资往往处于或接近最低工资水平，而且社会伙伴倾向于在 1 月最低工资调整后立即更新集体协议。企业层面的补充谈判意味着，通过集体谈判确定的行业工资率会得到提高。

在存在紧密型相互作用的国家，一个关键的紧张点在于最低工资上涨可能超过集体协商工资上涨的风险，这会对受集体谈判协议覆盖但仍按法定最低工资标准领取工资的工人产生影响。例如，在法国，虽然传统上领取法定最低工资的工人比例相对较低，但近年来这一比例发生了显著变化，从 2021 年的 12% 上升到 2023 年的 17%，这表明低工资行业集体协议的相对响应性发生了转变（Ley, 2023）。

松散型相互作用代表的是集体谈判覆盖率中等到较高的国家或行业，在这些国家或行业中，法定最低工资是行业集体协议工资谈判的明确参考点，但集体协商工资通常比法定最低工资高出约 10%-20%。在一些国家，这种制度形式存在的风险是，它可能会抑制最低工资的价值，因为社会伙伴在设定最低工资方面的资源投入与社会对话过程相脱离（Grimshaw & Johnson, 2024）。对于社会伙伴而言，问题在于他们是应该努力维持集体协商工资相对于最低工资的溢价，还是寻求提高法定工资下限，以补充和加强针对最低收入者的集体协商工资增长。

孤立型最低工资描述的是集体谈判薄弱且不发达的国家或行业，这意味着低薪工人工资保护的主要形式是法定最低工资。原则上，这种类型为最低工资相对价值的变化提供了最大空间。由于社会伙伴通过集体谈判发挥的作用较小，政府在确定最低工资的调整轨迹方面相对重要，政府可能会寻求削减、冻结或提高最低工资。在这样做的过程中，政府可能会与雇主或工会的利益结成联盟，或者可能会优先考虑其他政策目标，包括与就业增长、工作贫困减少和吸引外国直接投资相关的目标。

美国和英国的情况具有说明性。在这两个国家，有很大比例的工人领取最低工资，在英国总体接近十分之一，但在该国一些低薪行业中比例要高得多 (Avram & Harkness, 2019)。集体谈判的普遍缺失导致工资增长缺乏，因为未被集体谈判覆盖的企业的人力资源薪酬实践，不像通过集体工资协议确立的那样，会为低薪职业考虑资历、技能和工作经验带来的工资增长 (Grimshaw, Bosch & Rubery, 2014)。

无最低工资效应涵盖了适用于既不受最低工资保护、也不受集体谈判保护的工人的结构性和制度性条件。在许多国家，尤其是低收入

和中等收入国家，最低工资法并未覆盖非正规经济中大量的自营职业者和家庭工人，或农业工人与家庭用工 (ILO, 2020a, 92-95)。此外，即使工人受最低工资立法覆盖，由于存在不遵守法律的风险，他们仍易遭受低工资待遇。虽然非正规经济某些领域的工资做法可能会模仿法定最低工资 (见框 3.11)，但在其他领域，未注册的经营单位可能要么不了解最低工资标准，要么在设定工资率时选择无视，导致很大比例的工人收入低于最低工资。

从这一分析中得出两个主要考量。首先，雇主组织和工人组织参与最低工资设定，即使在集体谈判覆盖率有限的情况下，也会对工资调整过程产生积极影响。它们的参与会在考虑工人及其家庭需求以及经济因素的基础上，增强最低工资政策在保护低薪工人和缓解工资不平等方面的有效性。其次，各国的证据表明，通过与社会伙伴协商或社会伙伴直接参与设定、并通过集体谈判以互补方式设计的最低工资，从长远来看，能有效促进工资平等和可持续经济发展，与《2030 年议程》相一致。当与集体谈判充分结合时，最低工资更有可能有效保护从事低薪工作的人员，确保实际工资增长并实现工资公平。

► 框 3.11 最低工资对非正规就业工人的影响：“灯塔效应”

在许多国家，无论非正规部门的工人是否受法律覆盖，最低工资都有可能影响该部门的工资实践，而且它的影响往往独立于集体谈判等其他工资设定机制。例如，来自拉丁美洲的研究证据表明，法定最低工资与大量从事非正规经济工作的劳动者的工资存在一定关联。

在近期针对该地区六个国家 (阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁) 开展的一项研究中，Lombardo, Ramírez-Leira & Gasparini (2024) 发现了直接证据，表明最低工资的提高会缩小非正规就业工人中收入最低者与处于工资分布 75 百分位者之间的收入差距。作者指出，他们的研究结果与“灯塔效应”的存在相符。尽管最低工资仅针对正规就业工人设定，但它似乎非正规部门的工资协商中充当了参考标准 (Lombardo, Ramírez-Leira & Gasparini, 2024, 507)。

来源：Lombardo, Ramírez-Leira & Gasparini, 2024。

3.3

高层社会对话应对生活成本危机的举措

2021-2022年，受新冠疫情导致供应链中断影响，全球经济通胀大幅飙升，加之乌克兰战争爆发后能源与食品价格上涨。自2022年年中通胀见顶后，全球通胀在多数地区回落速度快于预期，发达经济体降幅尤为显著。预计2024年全球通胀率降至5.9%，2025年降至4.5%（IMF, 2024）。然而，基本商品价格仍居高不下，地缘政治紧张局势给全球能源与食品市场带来持续风险，可能引发价格飙升。这些不确定性或阻碍全球经济增长，对收入不平等产生不利影响（OECD, 2024a）。

尽管2023-2024年平均实际工资随通胀逐步回落而反弹（ILO, 2024b），但《2022-2023年国际劳工组织全球工资报告》（ILO, 2022c）凸显了生活成本危机对工资与购买力的负面影响。通胀高企致使众多国家出现实际工资负增长，削弱了中产阶级购买力，对脆弱低收入群体冲击更大。此轮通胀压力，加剧了新冠疫情期间劳动者及其家庭遭受的工资大幅损失。

为在经济危机期间保护低薪工人，定期调整最低工资至关重要

通胀上升还加剧了国内劳动收入不平等，因低收入家庭需将更多可支配收入用于食品、电力等基本商品与服务，这些商品和服务价格上涨幅通常高于非必需品（ILO, 2022c）。高通胀率也重创全球企业，部分行业因生产成本飙升而衰退。此外，货币紧缩政策推高利率，增加企业融资与投资成本，抑制私营部门就业创造，拖累经济增长（欧盟委员会, 2023；Shah et al., 2024）。

除工资调整外，各国还采用一系列政策工具缓解通胀对劳动者和企业的影响，力求公平分担危机成本。这些工具包括针对性财政措施，如临时能源补贴、在职福利及其他社会转移支付，助力维持劳动者及其家庭生活水平，支撑总需求（见第2章）。不过，高通胀时期帮扶低薪劳动者最直接的方式，是提高法定最低工资名义值，至少部分抵消生活成本上涨（ILO, 2022c）。

通过高层社会对话机制设计与实施的最低工资（法定或协商确定）、行业工资集体谈判及社会保护，能够缓解生活成本危机对低收入家庭的冲击，在雇主与劳动者间，以及不同薪酬水平劳动者间，公平分配通胀相关成本（OECD, 2023a）。研究结果表明，高层社会对话在应对生活成本危机方面整体成效积极，包括为本报告开展的两项国际劳工组织调查。

第一项是对2022年1月-2023年9月期间43个国家的高层社会对话进程与成果的回顾。结果显示，该期间确定的118项进程与成果中，33项（占28%）聚焦应对通胀，涵盖旨在保障最脆弱家庭实际工资与收入的政策，包括工资指导价、社会转移支付及能源价格管控（Guardiancich & Molina, 待出版）（见附录4）。此外，国家社会对话机构助力推动这些政策讨论，落实解决方案以应对生活成本危机。国际劳工组织针对所有地区38个国家42个国家社会对话机构中71个雇主与工人组

织开展的调查显示，75% 的受访者¹对国家社会对话机构在应对危机影响方面的成效给予积极评价（Guardiancich，待出版）。

本节余下部分将阐述高层社会对话如何缓解通胀带来的不利不平等影响，概述政府与社会伙伴调整法定最低工资、提高公共部门工资的策略，还将探讨三方与双方高层社会对话案例（如行业协议），这些举措旨在抑制通胀、保障劳动者及其家庭购买力。

► 3.3.1 调整最低工资以缓解生活成本危机

在大多数国家，法定最低工资已针对通胀上升进行了调整，这有助于保护低薪工人免受生活成本危机的冲击。然而，尽管 2022 年和 2023 年有近 60% 的国家提高了最低工资的名义值，但这些调整总体而言不足以完全抵消通胀的影响。根据国际劳工组织对 160 个国家的抽样数据，2021 年只有 14% 的国家实际最低工资有所上涨，2022 年这一比例为 27%（ILO，2024b）。

在所有地区，高通胀时期最低工资都难以跟上生活成本的涨幅，但一些国家，尤其是发达经济体，设法缩小了生活成本危机造成的差距。例如，在经济合作与发展组织成员国，最低工资的实际水平总体上已超过 2019 年的水

平。2019 年 5 月至 2024 年 5 月期间，平均涨幅达 12.8%，涨幅中位数为 8.3%。这一涨幅反映了 2023 年全年名义值的大幅调整，与此同时通胀压力有所缓和。这些调整是自动增长机制与自主调整举措共同作用的结果，社会伙伴直接参与其中或开展了相关协商（OECD，2024b）。

为在经济危机期间保护低薪工人，在社会伙伴充分参与的情况下，定期调整最低工资至关重要。第 135 号建议书指出，最低工资标准“应不时调整，以考虑生活成本和其他经济条件的变化”（第 11 段），鉴于近期通胀逐月波动明显，还补充说明，修订可“定期进行，或在根据生活成本指数变化认为有必要审查时开展”（第 12 段）。

在许多设有法定最低工资的国家，生活成本指标被用于更新工资下限，这通过压缩工资分布对低薪群体产生积极影响。在调整时，最低工资往往与物价指数挂钩，以法国为例，该国的国家最低工资每年根据最底层收入五分之一家庭经历的消费者价格通胀，加上体力和文职工人平均实际每小时收入变化的一半，进行重新评估。该机制还考虑年内调整以反映通胀情况。计算公式中纳入了应对负通胀（此时通胀视为零）和超过 2% 高通胀（此时最低工资立即按通胀率上调）的缓冲条款。指数化调整后的变化每年由最低工资专家小组（见表 3.1）审核，随后劳工部长通过国家集体谈判、就业与职业培训委员会向社会伙伴提交拟议调整方案，之后再推进方案通过（欧洲晴雨表，2024；Grimshaw，待出版）。指数化也可基于集体协议确定的工资（荷兰）或平均工资（以色列）（OECD，2023a）。

在其他国家，社会伙伴在确定最低工资方面发挥着更直接的作用，包括在高通胀时期（见

根据国际劳工组织对 160 个国家的抽样数据，2021 年只有 14% 的国家实际最低工资有所上涨，2022 年这一比例为 27%

1 国家社会对话机构调查中的问题为：“根据你的经验，国家社会对话机构是否应对过危机（的影响），或关键的国家发展动态 / 优先事项？请对以下所有选项回答‘是’或‘否’。”更多信息见附录 7。

3.1.2 节)。在爱沙尼亚,社会伙伴与政府于 2023 年签署了一项三方“善意协议”,目标是到 2027 年将法定最低工资逐步提高到平均总工资的 50%。该协议使雇主组织和工人组织能够每年根据对经济状况和失业指标的评估,协商工资水平。实际来看,自 2020 年以来,爱沙尼亚的最低工资涨幅约为 5% (欧洲晴雨表, 2024 年)。

▶ 3.3.2 通过社会契约和行业集体谈判应对生活成本危机

在许多国家,三方社会对话帮助政府和社会伙伴制定缓解通胀影响的解决方案,比如

最低工资一直难以跟上生活成本的涨幅

收入政策协议。这些协议通常需要协调工资谈判,以促进工资适度增长,防止过度通胀压力 (Bussemeyer, Carstensen & Emmenegger, 2022)。它们还可能为通胀的分配影响设定目标,比如调整税收和福利门槛,或实施针对低工资群体的政策。到目前为止,高层社会对话做法主要出现在欧洲,一个显著例子是葡萄牙 2022 年关于工资和竞争力的三方协议 (见框 3.12)。

▶ 框 3.12 葡萄牙关于工资与竞争力的三方协议

2022 年 10 月,葡萄牙政府与该国大多数社会伙伴完成了《2023-2026 年中期协议:改善收入、工资与竞争力》的谈判。

该协议旨在通过提高工资和实施政策举措,促进更公平的财富分配,同时增强企业竞争力、推动生产力增长。协议的核心内容是一项战略性规划,重新平衡国民收入中工资和其他劳动相关补偿的分配,目标是到 2026 年劳动收入占比至少达到 48.3%,与欧盟平均水平看齐,实现 3 个百分点的增长。为达成这一目标,协议要求每月最低工资每年平均名义增长 4.8%,到 2026 年达到 900 欧元。2024 年 1 月起,最低工资提高至 820 欧元,自 2023 年以来涨幅达 7.9%,创下葡萄牙最低工资最大涨幅纪录。

税收和福利制度的修订也确保了,为抵消高通胀而设计的工资增长,不会导致劳动者纳税增加。劳动者收入还因相关条款而增加,这些条款允许失业救济金与工资部分累加,同时提高加班工资和因经济原因解雇的补偿金。

政府推出财政激励措施,奖励近期签署或续签集体协议的企业,以促进工资增长,契合协议设定的缩小高收入与低收入工作岗位收入差距的目标。

为提升竞争力,政府承诺精简官僚程序、建立新的社会保障支付渠道,并为中小企业维持 17% 的企业所得税税率。协议还包含应对青年失业的举措,比如针对青年劳动者的激励计划,支持签订月薪超 1330 欧元的开放式无固定期限合同。最后,为应对不断攀升的能源成本,协议从国家预算中额外划拨 30 亿欧元用于能源消费。

注:《中期改善收入、工资与竞争力协议》于 2022 年 10 月 9 日签署。葡萄牙工人总联盟未签署该协议,主张工资问题应由集体协议决定。

来源:Guardiancich & Molina (待出版); OECD, 2022b。

高层社会对话在缓解高通胀对公共部门工人的影响方面也发挥了重要作用。公共部门工资设定不仅对收入政策有直接影响，左右着很大一部分劳动力的工资动态，而且在一些国家，它还为其他部门的工资设定树立先例。虽然在一些国家，公共部门雇员受最低工资法规约束，但在许多国家，他们被排除在外（ILO, 2016 年）。谈判已促成公共部门的重要工资协议，例如在：西班牙（2022 年 10 月，标志着恢复在大金融危机期间丧失的权利）；爱尔兰（《营

造发展势头协议》，涵盖 2021 年和 2022 年）；以及摩洛哥（见框 3.13）。

在许多国家，三方社会对话帮助政府和社会伙伴制定缓解通胀影响的解决方案

框 3.13 摩洛哥 2022 年社会契约：提高最低工资应对生活成本危机

在摩洛哥，推动社会对话并使其制度化的一项重大里程碑，是 2022 年 4 月 30 日首相、社会对话高级委员会主席，以及代表性雇主组织和工人组织的领导人¹ 签署了一项社会契约，该契约包含一套全面的改革和措施，旨在加强对话，并改善公共和私营部门工人的工作条件与工资。

该契约作为更广泛的三方社会对话进程的一部分，是为应对因新冠疫情而加剧的日益严峻的生活成本危机。为保障公职人员的购买力，契约提高了公共部门工人的最低工资。使公共部门工人受益的其他措施包括：完善公共行政晋升制度；提供 15 天的陪产假；以及加强职业安全与健康保护。

关键的是，2022 年社会契约还承诺到 2028 年² 逐步将农业工人最低工资与一般最低工资接轨。

除工资保护外，契约还包含加强社会保护计划所提供福利的条款，包括增加对大家庭的社会转移支付。设立常设三方对话观察站是契约中最具创新性的措施之一。在三方结构的管理下，该观察站将通过收集和分析数据、助力研究与培训，以及为三方行动者在劳动世界治理方面的行动提供信息，来加强摩洛哥的社会对话。

为持续推动旨在改善工作条件并增强摩洛哥经济竞争力的对话，政府和社会伙伴于 2024 年 4 月³ 签署了一项新协议，其中包括进一步提高私营和公共部门工人的最低工资，以及非工资福利，如减税和免税，主要面向中低收入家庭。总体而言，这些收入改善协议已使摩洛哥超 400 万工人受益（摩洛哥政府，2024 年）。

1 摩洛哥 2022 年社会契约

2 摩洛哥是 11 个采用法国模式（设一般最低工资与农业工人较低工资）的非洲国家之一。换算成月工资时，摩洛哥这两种工资标准差异显著。农业工人较低工资设定为一般最低工资的 62%（国际劳工组织和非洲联盟，待出版）。

3 摩洛哥 2024 年协议

对于没有法定最低工资，但拥有强大劳资关系传统和高集体谈判覆盖率的国家而言，它们依靠行业集体协议来维护劳动者及其家庭的购买力。例如，在那些具备完善的行业与企业集体谈判协调机制的国家，这类架构往往有助于实施协调一致的高层社会对话应对举措。以瑞典为例，社会伙伴通常以三年为周期进行谈判，而通胀危机引发的不确定性促使他们选择一年期合同，使得 2023 年期间 700 项行业协议中有 470 项重新谈判（欧洲晴雨表，2024 年；Molina, 2023）。

为保护实际工资，集体协议中可能纳入工资调整与通胀挂钩的条款。与法定最低工资调整类似，通过集体谈判保护实际工资，是借助基于消费者价格指数的自动指数化机制实现的。这类机制会使实际工资在通胀高于预期时自动调整，从而带来实际工资的刚性和名义工资的灵活性（De Spiegelaere, 2023）。在某些情况下，即便没有自动指数化机制，谈判过程中也会明确提及消费者价格指数，或在协议中加以引用。

许多集体协议还包含影响整体工资结构的额外增长条款。这些增长有时会在协议有效期内定期谈判，目的是分配生产力提升带来的收益（ILO, 2022c）。然而，有证据表明，在高通胀时期重新谈判集体协商工资以提高其实际价值，比调整法定最低工资更困难、更缓慢（欧洲晴雨表，2024 年）。

这可能源于四个主要因素。首先，尽管存在将集体协议与通胀挂钩的机制，但自 20 世纪 90 年代中期以来，在低通胀的背景下，

大多数国家近年来已放弃工资指数化制度（Molina, 2023）。其次，工资谈判的交错性质（比如，在某些情况下，集体谈判协议重新谈判的方式不规则）意味着，名义工资针对通胀突然上升的调整可能需要数年时间。第三，在集体谈判覆盖率下降、社会对话机构不发达的环境中，社会伙伴并非总能有权力在所有行业谈判大幅涨薪，部分原因在于现有经济因素可能削弱雇主支付更高工资的能力。最后，尽管许多国家通过“持续生效”（确保协议在续签前不会失效，或使其有效期超出终止日期的机制）支持集体谈判的延续性，但工资实际价值仍有被侵蚀的趋势（ILO, 2022b）。因此，受已到期集体协议覆盖的劳动者无法抵御通胀压力。

尽管如此，在几个欧洲国家，通过集体谈判协商确定的最低工资的实际价值已开始上升（欧洲晴雨表，2024 年）。与此同时，大多数经合组织国家的通胀下降促使实际工资回升，尽管它们通常仍未恢复到 2019 年的水平（OECD, 2024b）。例如，在高通胀时期，行业集体谈判已使一些国家和行业实现显著加薪，弥补此前的实际工资损失，这些加薪往往还辅以其他福利，如一次性付款（有时可免缴税费和社保缴费）或额外带薪休假（见表 3.3）（ILO, 2024d）。

行业集体谈判已使一些国家和行业实现显著加薪

► 表 3.3 包含通胀驱动型工资增长条款的行业集体协议示例

国家	行业（年份和 / 或期限）	与通胀相关条款的关键内容
巴西	制药业，圣保罗州（2023-2025 年） ¹	协议规定，月收入低于 9653.30 巴西雷亚尔的工人工资增长 5.5%；考虑到通胀率为 4.4%，实际增幅约为 1.1%（相较于此前 12 个月）。月收入高于 9653.30 巴西雷亚尔的工人也获得了 530.93 雷亚尔的固定工资增长。
丹麦	金融科技（2023-2025 年） ²	2021 年，社会伙伴签署了该国首个全行业集体协议。2023 年，达成新的行业集体协议，两年内工资累计增长 8.0%。
德国	海港（2022 年） ³	协议旨在应对高通胀对德国北海港口超 1.2 万名码头工人的影响。从事常规和通用货物作业的工人工资增长 7.9%，从事集装箱企业作业的工人工资进一步增长 9.4%。协议还包含 2023 年所有港口作业的额外 4.4% 工资增长，以及一项应对通胀的特别条款。
意大利	保险业（2022-2024 年） ⁴	协议为约 5 万名工人提供超 9% 的工资增长。还包括 2000 欧元的一次性付款，以抵消近期末调薪的影响，应对高通胀。
荷兰	油漆、装修、物业维护及玻璃安装（2021-2025 年） ⁵	2022 年协议使小时工资增长 2.75%，2023 年增长 10.3%。2024 年和 2025 年小时工资增长将与消费者价格指数变化挂钩。社会伙伴将开展磋商，评估行业发展及其他因素。
南非	汽车业（2022-2025 年） ⁶	协议首年工资先增长 8.5%，次年增长 7% 或通胀率（取较高者），第三年同理。协议还包含首年为 1 万名南非兰特收入的工人提供一次性付款，以及提高住房补贴。
土耳其	金属业（2022-2023 年，2021 年 9 月 1 日起生效） ⁷	协议最初规定前六个月工资增长 28%，接下来六个月增长 30%。若通胀上升，雇主将调整工资以维持实际工资增长。第三和第四个六个月期间，工资调整将与通胀挂钩。首年社会福利增长 35%，次年调整基于通胀情况。

1 巴西圣保罗州制药行业协议（2023-2025 年）。

2 丹麦金融科技雇主协会与丹麦金融服务工会之间的框架集体协议（2023-2025 年）。

3 更多信息见 <https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++943f2920-22f9-11ed-93b0-001a4a16012a>。

4 意大利保险业协议。

5 荷兰油漆、装修、物业维护及玻璃安装行业协议（2021-2025 年）。

6 更多信息见 <https://www.engineeringnews.co.za/article/vehicle-manufacturers-numsa-sign-wagedeal-2022-10-19>。7 更多信息见 <https://www.industrialunion.org/turkish-metalworkers-win-after-united-fight>。

3.4

通过高层社会对话解决性别薪酬差距问题

性别歧视仍是导致劳动收入不平等的一个重要因素。世界各地的女性面临着结构性障碍和不利处境，这些是由工资、就业机会和培训获取等方面的差异造成的。这些挑战阻碍了实现人人有体面工作的进程（ILO, 2019c），并限制了通过充分利用女性对经济的参与来解决收入不平等、释放生产力和实现经济增长的能力（Gonzales et al., 2015; OECD, 2023b）。

性别歧视仍是导致劳动收入不平等的一个重要因素

国际社会越来越认识到，推进性别平等是可持续发展的前提和催化剂，这一原则已深深融入《2030年议程》。可持续发展目标5“性别平等”明确致力于增强妇女和女童的权能，同时，这一原则也体现在可持续发展目标各领域的45个对性别问题敏感的具体目标和54个相应指标中（Dugarova, 2018）。具体而言，可持续发展目标8.5力求到2030年实现“同工同酬”¹。

为加快努力缩小性别薪酬差距，国际劳工组织、联合国妇女署和经济合作与发展组织共同发起了“同工同酬国际联盟”²。这一多方利益相关者伙伴关系汇聚了60多个国家的政府、雇主组织、工人组织、企业，以及学术和民间社会行为体，旨在在全球范围内实现男女同工同酬。

► 框 3.14 推进性别平等的国际劳工标准

国际劳工组织在劳动领域促进性别平等的职责，已载入《国际劳工组织章程》，并体现在相关国际劳工标准中。国际劳工组织关于性别平等的四项关键公约如下：

- 1951年《同酬公约》（第100号）
- 1958年《（就业和职业）歧视公约》（第111号）
- 1981年《有家庭责任的工人公约》（第156号）
- 2000年《保护生育公约》（第183号）

第100号和第111号公约，也位列《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》所列举的十项核心公约之中。

2019年《暴力和骚扰公约》（第190号）及《建议书》（第206号），同样确立了劳动者享有免于职场暴力和骚扰的权利。这些文书着重强调了政府、雇主和工人在维护与促进该权利方面应尽的义务与责任，包括通过高层社会对话来落实。举例而言，第190号公约要求政府通过与雇主组织和工人组织开展社会对话，识别高风险行业和工作安排（第8条第(b)款）。

1 有关可持续发展目标8相关具体目标和指标的更多信息，请访问 https://sdgs.un.org/goals/goal8#targets_and_indicators。

2 有关“同工同酬国际联盟”的更多信息，请访问 <https://www.equalpayinternationalcoalition.org>。

高层社会伙伴可助力调整最低工资政策（包括扩大其法律覆盖范围），以缩小性别薪酬差距，因为低薪劳动者中女性占比过高

这些承诺得到了一套强有力的国际劳工标准框架的强化，尤其是 1951 年《同酬公约》（第 100 号公约，见框 3.14）。国际劳工组织《未来工作百年宣言》（国际劳工组织，2019a）也强调，要通过利用三方机制和社会对话的潜力，“切实实现机会和待遇方面的性别平等”。

在对性别薪酬差距和性别就业差距进行审视后，本节将阐述高层社会对话在解决性别薪酬差距和打击职场歧视方面所发挥的关键作用，主要通过以下四个途径实现。首先，高层社会伙伴可助力调整最低工资政策（包括扩大其法律覆盖范围），以缩小性别薪酬差距，因为低薪劳动者中女性占比过高。其次，雇主组织和工人组织能够确保行业集体谈判推进“同值工作同等报酬”的法律原则（ILO, 2018）。第三，高层社会对话可开创性别平等的变革性议程¹（例如，在远程灵活工作等问题上）。第四，高层社会对话能够确保女性主导行业的工资待遇不落后于男性主导行业。

► 3.4.1 薪酬与就业获取方面的性别差距

尽管一些国家在解决薪酬决定中的性别歧视问题、推进“同值工作同等报酬”原则上取

得了进展，但与男性相比，劳动力市场中的女性在薪酬和就业获取方面仍面临不利处境。

根据《国际劳工组织 2018/19 年全球工资报告》，基于对涵盖全球约五分之四工资就业者的 73 个国家数据的分析，全球性别薪酬差距（原始平均值）估计约为 20%，各国之间差异显著（ILO, 2018, 14）。在考虑男性和女性在教育、年龄、工作时间以及公共 / 私营部门就业方面的差异后，“经因素加权”的全球性别薪酬差距平均值仅略低于原始测量值（18.8%）（ILO, 2018）。实际上，在许多国家，在考虑教育和其他因素导致的性别差异后，性别薪酬差距反而扩大，部分原因是女性受教育水平高于男性，但在就业中，相较于受教育程度相近的男性所获工资，女性的教育优势未得到充分回报。

在高收入国家，工资分布顶端的女性群体中，性别薪酬差距往往更为显著。在低收入和中等收入国家，情况则更为多样。在一些国家，这是因为与男性相比，从事工资就业的女性占比小得多，从而产生了小样本（偏差）效应（ILO, 2018, 49）。

对非正规就业劳动者的估计也显示出巨大的性别薪酬差距。与正规就业男性的平均月工资（设为 100%）相比，非正规工资就业的女性平均挣得 42%，非正规工资就业的男性平均挣得 58%（ILO, 2023b）。在许多地区，从事非正规就业的女性在非正规经济中最脆弱群体里占比过高。这些群体包括家庭帮工、居家工人和家庭佣工。这些群体的人员往往面临极少或根本没有的反对歧视保护，且获得带薪病假等基本社会保护的机会有限（ILO, 2023b）（见框 3.15）。

¹ 劳动世界中性别平等的变革性议程，旨在通过挑战不平等的权力动态、转变制度规范和结构，解决性别不平等的根本原因。它以国际劳工标准和框架为基础，如《国际劳工组织未来工作百年宣言》（2019a）以及 2021 年《以人为本从新冠疫情危机中复苏全球行动呼吁》，这些文件强调认可女性对劳动力队伍的多样贡献，并倡导消除长期存在的性别差距（ILO, 2022d）。

► 框 3.15 理解性别薪酬差距

国际劳工组织的分析强调，在许多国家，平均性别薪酬差距无法用劳动力市场中女性与男性在教育水平（女性平均受教育水平往往高于男性）或其他劳动力市场特征的差异来解释。相反，它主要源于性别歧视的三个特征：

- 对同值工作，支付女性的工资低于男性的做法；
- 与男性主导职业的工资相比，女性主导职业的工资往往更低（按各自就业份额衡量）；
- “母亲薪酬差距”，即有工作的母亲（相较于有工作的父亲以及无受抚养子女的有工作女性）所经历的工资歧视，由多种因素导致，包括在薪酬决策以及招聘、晋升和裁员决策中，对有受抚养子女的女性套用刻板印象的规范和人力资源做法，这对母亲们的职业生涯造成不利影响。

其他导致性别薪酬差距长期存在的结构性、文化性和法律性因素包括：按行业和 / 或职业划分的性别隔离程度高；家庭中无酬照料工作和家务劳动分配不均；同工同酬立法不完善以及家庭支持政策不足。

来源：ILO, 2018, 2019c。

在许多国家，女性比男性更有可能遭遇进入正规就业的重大障碍。2023 年，全球女性劳动力参与率为 48.7%，显著低于男性的 73.0%。这 24.3 个百分点的差距意味着，每有 1 名非经济活动男性，就有 2 名女性处于类似无经济活动状态。

在北非、阿拉伯国家和南亚，持续存在约 50 个百分点的巨大参与差距（ILO, 2024e）。缩小性别就业差距有助于推动经济增长，在许多国家劳动年龄人口迅速老龄化和减少的时期，这些努力尤为重要（ILO, 2017, 2018）。缩小劳动力参与率和工作时间方面的性别差距，可进一步促进产出增长，经合组织国家到 2060 年人均国内生产总值有望平均提高 8.8%（Fluchtman, Keese & Adema, 2024）。

► 缩小劳动力参与率和工作时间方面的性别差距，可进一步促进产出增长

► 3.4.2 高层社会对话的作用

通过高层社会对话，雇主组织和工人组织能够为解决薪酬差距问题做出显著贡献，比如确保最低工资标准合理，并努力扩大其覆盖范围（ILO, 2018）。由于在所有地区，低薪劳动者中女性占比过高（包括拿最低工资或低于最低工资的女性比例高于男性）（ILO, 2020a），在最低工资政策方面开展高层社会对话，有助于缩小男女薪酬差距。

然而，最低工资政策不应延续性别歧视。这意味着，对于实行行业或职业最低工资的国家，不能在以女性为主的行业或职业中设定更低的工资标准，且以女性为主的行业或职业不应被排除在最低工资法律覆盖范围之外。

例如，家政工人以女性为主，她们往往缺乏最低工资保护，因为劳动法常常将她们排除在外。据估计，全球约有 2600 万家政工人（约占家政工人总数的三分之一），尽管所在国家

为其他劳动者提供最低工资保护，但他们却无法依法享有这一权利（ILO, 2021b）。即便在法定最低工资覆盖到家政劳动力的国家，他们也可能无法得到平等对待，因为在许多国家，针对家政工人存在单独的次最低工资标准。

国际劳工组织估计，全球 650 万家政工人的最低工资低于其他所有劳动者的最低工资。此外，由于家政工作往往以非正规形式开展，普遍存在不遵守最低工资规定的情况，导致工资剥削问题严重（ILO, 2021b）。非正规性的普遍存在，加之家庭环境中家政工人分散、孤立的特点，常常削弱他们组织起来和参与集体谈判的基本权利（ILO, 2021b）。因此，高层社会对话是实现变革的关键机制，如框 3.16 所示，它正越来越多地被用于改善家政工人的薪酬和工作条件。

高层社会对话以行业集体谈判的形式，

国际劳工组织估计，全球 650 万家政工人的最低工资低于其他所有劳动者的最低工资

为解决基于性别的薪酬不平等问题提供了另一种有效工具，尤其在工资范围的中低端（ILO, 2018 年），比如通过将类似岗位男女“同值工作同等报酬”原则确立下来。例如，2022 年美国足球行业签署的协议，确保了男女国家队球员的经济平等（见框 3.17）。行业协议还可作为推进劳动世界性别平等变革性议程的渠道，比如通过解决工资设定中的性别偏见、推动工资透明度措施，来应对对女性所从事工作的系统性低估问题（Hayter & Bastida, 2024; Rubery & Koukiadaki, 2016）。

► 框 3.16 家政工人的工资保护

根据 2011 年《家政工人公约》（第 189 号），家政工人指在雇佣关系中，以职业为基础从事家政工作的人员。这些工人无论是由家庭直接雇佣，还是通过服务提供商雇佣，都承担着一系列工作任务，包括儿童照料、老年人照料、园艺、安保、驾驶、烹饪、清洁和家务职责。

家政工作行业雇佣了 7560 万人，其中四分之三是女性（占 76%）。在全球范围内，它是女性就业的一大来源，占全球女性就业的 4.5%。然而，约十分之八的家政工人从事非正规工作，这一比例是其他行业平均水平的两倍。因此，即便家政工人提供关键服务，他们往往也难以获得各类权利和保护，比如在工作时间、最低工资以及免受暴力和骚扰保护等方面（ILO, 2024f）。

第 189 号公约要求将最低工资保护覆盖到所有家政工人。然而，据估计，全球约有 3460 万家政工人（占总数的 45.8%）要么被排除在最低工资保护之外，要么所在国家未设立最低工资。另有 650 万（占总数的 8.6%）家政工人所在国家，针对家政工人的法定最低工资低于其他劳动者（ILO, 2021b）。

针对这一突出的性别不平等现象，一些国家已借助高层社会对话，将最低工资保护范围扩大到家政工人。在阿根廷，家政工作相关立法推动成立了一个国家三方委员会，负责确定工资标准和就业条件。该委员会在 2015 年达成了首份最低工资协议（Pereyra, 2018）。在意大利，国家级集体谈判对家政工人的薪酬和工作条件进行规范（De Luca, 2020）。

► 框 3.17 美国足球领域的同工同酬

2022 年，美国足球联合会、美国女足国家队球员协会和美国男足国家队球员协会签署了两项具有历史意义的行业集体谈判协议，确保美国男女国家足球队实现同工同酬，并改善工作条件。这些协议的核心是“同值工作同等报酬”原则，保障所有性别球员在包括国际足联世界杯在内的所有赛事中获得相同补偿。协议还为两队建立了统一的商业收入分享机制，并包含保障球员安全与健康的条款¹。

具体而言，美国足球联合会与美国女足国家队球员协会达成的协议，正式认可美国女足国家队工会是“所有美国女足国家队球员唯一且专属的集体谈判代表”（第 1 条）。协议还引入全面的非歧视原则，确保美国足球联合会和美国女足国家队球员协会不会基于宗教、种族、性别、性别认同、年龄、婚姻或家庭状况、性取向、退伍军人身份或工会从属关系等因素，歧视或偏袒任何球员²（第 6 条）。

这些开创性协议标志着职业足球领域在实现性别薪酬公平方面迈出重大一步，也为全球其他体育联合会树立了榜样。

注：更多信息见

1. <https://www.ussoccer.com/stories/2022/05/ussf-womens-and-mens-national-team-unions-agree-to-historic-collective-bargaining-agreements>。
- 2 美国足球联合会与美国女子国家足球队球员协会间协议

例如，行业集体协议可能包含条款，规定实施客观、无性别偏见的工作评估和分类方法，同时制定措施识别并纠正性别薪酬差距，包括薪酬透明度工具和同工同酬审计（ILO, 2023b）。

多哥新闻与媒体行业 2022 年的集体协议就是这种机制的一个实例。协议包含就业平等条款，各方承诺在招聘记者和其他媒体专业人

员以及就业合同实践中，打击一切形式的歧视。协议中定义的歧视，涵盖任何可能损害就业或职业事务中平等机会或待遇的区分、排斥或偏袒形式，包括基于性别的偏见（ILO, 2023b）。框 3.18 展示了西班牙的三方高层社会对话如何推动设计出薪酬透明度工具，帮助企业识别公司层面的歧视性薪酬做法，并最终在劳动力市场中重新评估女性的工作和技能。

► 框 3.18 通过三方高层社会对话提高薪酬体系透明度：西班牙的工作评估工具

2022 年，西班牙劳动与社会经济部协同平等部，发布一项指令，推出工作评估工具¹，以协助企业遵守《工人章程》第 28 条以及关于同工同酬的第 902/2020 号皇家法令第 4 条中规定的平等和薪酬透明度要求。

该工具设定了一个透明、标准化且免费的流程，帮助企业制定平等计划并开展性别薪酬审计。其首要目标是识别公司内男女员工间任何歧视性薪酬做法。审计结果可作为进一步就工作条款和条件进行磋商与谈判的依据，包括通过集体谈判的方式。

该工具通过三方高层社会对话开发而成，在塑造过程中，有隶属于平等部的妇女研究所专家参与。

1 更多信息，见 https://www.mites.gob.es/en/portada/herramienta_valoracion_puesto/index.htm。

通过谈判或扩展行业协议，将更容易面临低工资问题的工人纳入其中，有助于推进薪酬公平，尤其在以女性为主的行业或职业中（Pillinger, Schmidt & Wintour, 2016）。葡萄牙制鞋业的行业集体谈判协议就是一个例证，该行业女性从业者占比过高。这份 2017 年签署、2021 年重新谈判的协议，对行业工资结构进行了重组，确保与生产任务相关的所有职业角色基本工资平等，成功消除了基于性别的薪酬差距（ILO, 2023b）。

然而，集体谈判在缩小性别薪酬差距方面的成效，取决于国家或行业层面现有的劳资

集体谈判的集中化程度越高，各层级间的协调越强，性别薪酬差距往往越小

关系框架，包括集体谈判的覆盖范围（见第 1 章）。研究强调，集体谈判的主导层级以及不同层级间的协调程度，也会对性别薪酬差距产生影响。总体而言，集体谈判的集中化程度越高，各层级间的协调越强，性别薪酬差距往往越小（Sissoko, 2011; Williamson & Baird, 2014）。

总而言之，本章突出了高层社会对话在应对劳动收入不平等方面的关键作用。本章聚焦于高层社会对话的两种关键形式，即涉及社会伙伴的最低工资设定，以及行业集体谈判，并强调了将这两种形式相结合、形成互补性做法的附加价值。实例说明了最低工资政策如何与行业工资谈判，以及与能带来实际工资增长和其他非工资福利的高层收入政策产生积极互动。高收入、中等收入和低收入国家的实践经验表明，这些高层社会对话的制度形式，对压缩工资差距、确保生产力收益更公平分配，做出了显著贡献。

本章还强调了高层社会对话机制的重要贡献，即借助雇主组织和工人组织积极主动、着眼长远且具包容性的行动，缓解生活成本危机的影响，缩小性别薪酬差距。国际社会为应对严重劳动收入不平等所做的努力，迫切需要对高层社会对话进行新的投入，以确保为所有劳动者的经济发展和社会正义，铺就一条长期且可持续的道路。

▶ 第三章 参考文献

- Andersen, Søren Kaj. 2018. "Inclusive Growth through Collective Bargaining in Denmark", Case Report for the CAWIE 3 project. HIVA Research Institute for Work and Society. <https://researchprofiles.ku.dk/en/publications/inclusive-growth-through-collective-bargaining-in-denmark-case-re>.
- Avram, Silvia, and Susan Harkness. 2019. "The Impact of Minimum Wage Upratings on Wage Growth and the Wage Distribution", Report prepared for the Low Pay Commission, November 2019. <https://hdl.handle.net/1983/a86aa407-2f66-4180-82c1-2ba6dfd4b82d>
- Bosch, Gerhard, Thorsten Schulten, and Claudia Weinkopf. 2021. "The Interplay of Minimum Wages and Collective Bargaining in Germany: How and Why Does It Vary across Sectors?". In *Minimum Wage Regimes: Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Levels*, edited by Irene Dingeldey, Damian Grimshaw and Thorsten Schulten, 115 - 136. London: Routledge.
- Brandl, Bernd, and Nils Braakmann. 2021. "The Effects of Collective Bargaining Systems on the Productivity Function of Firms: An Analysis of Bargaining Structures and Processes and the Implications for Policy Making". *Industrial Relations Journal* 52 (3): 218-236. <https://doi.org/10.1111/irj.12325>.
- Busemeyer, Marius R., Martin B. Carstensen, and Patrick Emmenegger. 2022. "Orchestrators of Coordination: Towards a New Role of the State in Coordinated Capitalism?". *European Journal of Industrial Relations* 28 (2): 231 - 250. <https://doi.org/10.1177/09596801211062556>.
- De Luca, Massimo. 2020. *Il ruolo delle organizzazioni datoriali del settore del lavoro domestico in Italia*, ILO Office for Italy and San Marino. <https://www.ilo.org/it/publications/il-ruolo-delle-organizzazioni-datoriali-del-settore-del-lavoro-domestico>.
- De Spiegelaere, Stan. 2023. "All Rise: Automatic Wage Increases in Collective Agreements in Europe", UNI Europa Snapshot Report 2023-01. https://www.uni-europa.org/wp-content/uploads/sites/3/2023/04/22_02_2023_indexation-1.pdf.
- Dingeldey, Irene, Damian Grimshaw, and Thorsten Schulten, eds. 2021. *Minimum Wage Regimes: Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Levels*. London: Routledge.
- Dube, Arindrajit. 2019. *Impacts of Minimum Wages: Review of the International Evidence*. London: Crown. <https://www.gov.uk/government/publications/impacts-of-minimum-wages-review-of-the-international-evidence>.
- Dugarova, Esuna. 2018. "Gender Equality as an Accelerator for Achieving the Sustainable Development Goals", UNDP and UN Women Discussion Paper, February 2019. <https://www.undp.org/publications/gender-equality-accelerator-achieving-sdgs>.
- Dütsch, Matthias, Clemens Ohlert, and Arne Baumann. 2024. "The Minimum Wage in Germany: Institutional Setting and a Systematic Review of Key Findings". *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*. <https://doi.org/10.1515/jbnst-2023-0038>.
- EC (European Commission). 2023. *SMEs and High Inflation: Summary Report*. https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/smes-and-high-inflation_en.
- Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions). 2024. *Minimum Wages in 2024: Annual Review*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2024/minimum-wages-2024-annual-review>.
- Fluchtmann, Jonas, Mark Keese, and Willem Adema. 2024. "Gender Equality and Economic Growth: Past Progress and Future Potential", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 304. <https://doi.org/10.1787/81815199X>.
- Garnero, Andrea, Stephan Kampelmann, and François Rycx. 2015. "Minimum Wage Systems and Earnings Inequalities: Does Institutional Diversity Matter?". *European Journal of Industrial Relations* 21 (2): 115-130. <https://www.iza.org/publications/dp/8419/minimum-wage-systems-and-earnings-inequalities-does-institutional-diversity-matter>.
- Gonzales, Christian, Sonali Jain - Chandra, Kalpana Kochhar, Monique Newiak, and Tlek Zeinullayev. 2015. "Catalyst for Change: Empowering Women and Tackling Income Inequality", International Monetary Fund Staff Discussion Note SDN/15/20. <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Catalyst-for-Change-Empowering-Women-and-Tackling-Income-Inequality-43346>.

- Government of Morocco. 2024. "Press Release on the 2024 Social Dialogue Agreement". April 2024. <https://www.cg.gov.ma/en/press-releases>.
- Government of Spain. 2024. "Press Release on the Approval of the Minimum Wage Increase for 2024", 6 February 2024. <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/councilministers/paginas/2024/20240206-council.aspx>.
- Grimshaw, Damian. Forthcoming. "Minimum Wages and Collective Wage Bargaining: A Comparative Analysis of Institutional Interactions". Report commissioned by the ILO.
- Grimshaw, Damian, Gerhard Bosch, and Jill Rubery. 2014. "Minimum Wages and Collective Bargaining: What Types of Pay Bargaining Can Foster Positive Pay Equity Outcomes?". *British Journal of Industrial Relations* 52 (3): 470 - 498. <https://doi.org/10.1111/bjir.12021>.
- Grimshaw, Damian, and Susan Hayter. 2020. "Employment Relations and Economic Performance". In *Comparative Employment Relations in the Global Economy*, edited by Carla Frege and John Kelly, 139 - 168. London: Routledge.
- Grimshaw, Damian, and Mat Johnson. 2024. "Leveraging Power Resources for a Decent Minimum Wage". In *Workers, Power and Society*, edited by Jens Arnholtz and Bjarke Refslund, 176-201. London: Routledge.
- Grimshaw, Damian, and Jill Rubery. 2013. "The Distributive Functions of a Minimum Wage: First-and Second-Order Pay Equity Effects". In *Minimum Wages, Pay Equity, and Comparative Industrial Relations*, edited by Damian Grimshaw, 81-111. London: Routledge.
- Guardiancich, Igor. Forthcoming. "Analysis of the Responses to the Survey on Perceptions of Social Partners on the Effectiveness and Inclusiveness of National Social Dialogue Institutions (NSDSI)". Report commissioned by the ILO.
- Guardiancich, Igor, and Wilko Mattia Artale. 2018. "Institutional Underpinnings of the Minimum Wage Fixing Machinery: The Role of Social Dialogue", ILO Working Paper, September 2018. <https://www.ilo.org/publications/institutional-underpinnings-minimum-wage-fixing-machinery-role-social>.
- Guardiancich, Igor, and Oscar Molina. Forthcoming. "The Role of Peak - Level Social Dialogue in a Polycrisis Environment and Facing the Digital and Green Transitions". Report commissioned by the ILO.
- Hayter, Susan. 2015. "Unions and Collective Bargaining". In *Labour Markets, Institutions and Inequality*, edited by Janine Berg, 95-122. Geneva and Cheltenham: ILO and Edward Elgar.
- Hayter, Susan, and Maria Magdalena Bastida. 2024. "Collective Agreements: Advancing a Transformation Agenda for Gender Equality?". In *Making and Breaking Gender Inequalities at Work*, edited by Mia Ronnmar and Susan Hayter, 137-159. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hijzen, Alexander, Mateo Montenegro, and Ana Sofia Pessoa. 2023. "Minimum Wages in a Dual Labour Market: Evidence from the 2019 Minimum Wage Hike in Spain", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 298. <https://doi.org/10.1787/1815199X>.
- ILO. 2008. ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. International Labour Conference. 97th Session. <https://www.ilo.org/resource-room/documents/ilo-declaration-social-justice-fair-globalization>.
- . 2014. *Minimum Wage Systems*. ILC.103/III/1B. <https://www.ilo.org/resource-room/publications/minimum-wage-fixing-convention-1970-no-131-and-general-survey-reports>.
- . 2016. *Minimum Wage Policy Guide*. <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/encyclopedia-entry/Minimum-Wage-Policy-guide-9952192957202676>.
- . 2017. *World Employment and Social Outlook: Trends for Women 2017*. <https://www.ilo.org/publications/world-employment-and-social-outlook-trends-women-2017>.
- . 2018. *Global Wage Report 2018/19: What Lies behind Gender Pay Gaps*. <https://www.ilo.org/publications/global-wage-report-201819-what-lies-behind-gender-pay-gaps>.
- . 2019a. ILO Centenary Declaration for the Future of Work. International Labour Conference. 108th Session. <https://www.ilo.org/resource-room/publications/ilo-centenary-declaration-future-work>.
- . 2019b. *The Global Labour Income Share and Distribution*. <https://www.ilo.org/publications/global-labour-income-share-and-distribution>.
- . 2019c. *A Quantum Leap for Gender Equality: For a Better Future of Work for All*. <https://www.ilo.org/publications/major-publications/quantum-leap-gender-equality-better-future-work-all>.
- . 2020a. *Global Wage Report 2020-21: Wages and Minimum Wages in the Time of COVID-19*. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/global-wage-report-2020-21-wages-and-minimum-wages-time-covid-19>.

- . 2021a. *Inequalities and the World of Work*. ILC.109/IV(Rev.). <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/109/Inequalities-and-world-of-work>.
 - . 2021b. *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers: Progress and Prospects Ten Years after the Adoption of the Domestic Workers Convention*, 2011 (No. 189). <https://www.ilo.org/publications/major-publications/making-decent-work-reality-domestic-workers-progress-and-prospects-ten>.
 - . 2022a. *Follow-up to the Resolution concerning Inequalities and the World of Work (2021): Comprehensive and Integrated ILO Strategy to Reduce and Prevent Inequalities in the World of Work*. GB.346/INS/5. <https://www.ilo.org/resource/gb/346/follow-resolution-concerning-inequalities-and-world-work-2021-comprehensive>.
 - . 2022b. *Social Dialogue Report 2022: Collective Bargaining for an Inclusive, Sustainable and Resilient Recovery*. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/social-dialogue-report-2022-collective-bargaining-inclusive-sustainable-and>.
 - . 2022c. *Global Wage Report 2022-23: The Impact of Inflation and COVID-19 on Wages and Purchasing Power*. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/global-wage-report-2022-23-impact-inflation-and-covid-19-wages-and>.
 - . 2022d. "Theory of Change towards a Transformative Agenda for Gender Equality in the World of Work", ILO Theory of Change Brief, September 2022. <https://www.ilo.org/resource/brief/theory-change-towards-a-transformative-agenda-gender-equality-world-work>.
 - . 2023a. *A Review of Wage Setting through Collective Bargaining*. <https://www.ilo.org/publications/review-wage-setting-through-collective-bargaining>.
 - . 2023b. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update*. <https://www.ilo.org/publications/women-and-men-informal-economy-statistical-update>.
 - . 2024a. *The Role of Social Dialogue and Its Institutions in Combating Inequalities in the World of Work: Report of the ILO - AICESIS Joint International Conference*. <https://www.ilo.org/publications/role-social-dialogue-and-its-institutions-combating-inequalities-world-work>.
 - . 2024b. *Global Wage Report 2024 - 25: Inequality in Wages and Labour Incomes*.
 - . 2024c. *Conclusions of the Meeting of Experts on Wage Policies, including Living Wages*. MEWPLWV2024/7. <https://www.ilo.org/resource/adopted-conclusions>.
 - . 2024d. "How Has Wage Bargaining Responded to the Recent Acceleration of Inflation", ILO Factsheet, May 2024. <https://www.ilo.org/publications/how-has-wage-bargaining-responded-acceleration-inflation>.
 - . 2024e. *World Employment and Social Outlook: Trends 2024*. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-employment-and-social-outlook-trends-2024>.
 - . 2024f. "From Global Care Crisis to Quality Care at Home: The Case for Including Domestic Workers in Care Policies and Ensuring Their Rights at Work", ILO Policy Brief, March 2024. <https://www.ilo.org/publications/from-global-care-crisis-quality-care-home-case-including-domestic-workers-care>.
- ILO and AU (African Union). Forthcoming. *The Dynamics of Minimum Wages in Africa: Minimum Wage Systems and Trends in Africa*.
- IMF (International Monetary Fund). 2024. *World Economic Outlook: Steady but Slow—Resilience amid Divergence*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-2024>.
- Kouroushi, Nicoletta, and Stelios Marathonvouniotis. 2024. "Cyprus to Fully Harmonise with EU's Minimum Wage Directive." *Philenews*, 16 July 2024. <https://in-cyprus.philenews.com/insider/cyprus-to-fully-harmonise-with-eu-minimum-wage-directive>.
- Ley, Céline. 2023. "La revalorisation du Smic au 1er janvier 2023: Nouvelle hausse marquée du nombre de bénéficiaires", *Dares Résultats* 71. <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/la-revalorisation-du-smic-au-1er-janvier-2023>.
- Lombardo, Carlo, Lucia Ramirez - Leira, and Leonardo Gasparini. 2024. "Does the Minimum Wage Affect Wage Inequality? A Study for the Six Largest Latin American Economies". *Journal of Development Studies* 60 (4): 494 - 510. <https://doi.org/10.1080/00220388.2024.2312833>.
- Molina, Oscar. 2023. "Collective Bargaining in a Climate of High Inflation: The Role of Indexation

- Mechanisms", Eurofound Working Paper, June 2023. <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/eurofound-paper/2023/collective-bargaining-climate-high-inflation-role-indexation>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2019. *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*. <https://doi.org/10.1787/fd2da34-en>.
- . 2022a. "Minimum Wages in Times of Rising Inflation", Coping with the Cost of Living Crisis, December 2022. https://www.oecd.org/en/publications/minimum-wages-in-times-of-rising-inflation_8792bb79-en.html.
- . 2022b. *OECD Employment Outlook 2022: Building Back More Inclusive Labour Markets*. <https://doi.org/10.1787/0ecd305a6-en>.
- . 2023a. *OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*. <https://doi.org/10.1787/08785bba-en>.
- . 2023b. *Joining Forces for Gender Equality: What Is Holding Us Back?* <https://doi.org/10.1787/67d8024-en>.
- . 2024a. *OECD Economic Outlook: May 2024*. <https://doi.org/10.1787/69a0c310-en>.
- . 2024b. *OECD Employment Outlook 2024: The Net-Zero Transition and the Labour Market*. <https://doi.org/10.1787/ac8c5538-en>.
- . 2024c. *OECD Employment Outlook 2024 – Country Notes: France*. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-employment-outlook-2024-country-notes_d6c84475-en/france_1352ec7a-en.html.
- Paternesi Meloni, Walter, and Antonella Strati. 2023. "The Decoupling between Labour Compensation and Productivity in High - Income Countries: Why is the Nexus Broken?". *British Journal of Industrial Relations* 61 (2): 425 - 463. <https://doi.org/10.1111/bjir.12713>.
- Perdikes, Alexandros. 2023. "Cyprus Introduces a National Statutory Minimum Wage", Eurofound, 29 June 2023. <https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2023/cyprus-introduces-national-statutory-minimum-wage>.
- Pereyra, Francisca. 2018. "Cuando la expansión de derechos es posible: el diálogo social de las trabajadoras domésticas en Argentina", OIT Serie Documentos de Trabajo 26. <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/encyclopediaEntry/Cuando-la-expansi%C3%B3n-de-derechos-es-posible-el-di%C3%A1logo-social-de-las-trabajadoras-dom%C3%A9sticas-en-Argentina/95218601902676>.
- Pillinger, Jane, Verena Schmidt, and Nora Wintour. 2016. "Negotiating for Gender Equality", ILO Issue Brief No. 4. <https://www.ilo.org/publications/negotiating-gender-equality>.
- Puebla Pinilla, Ana de la. 2024. *Los acuerdos del diálogo social en España durante la pandemia por COVID-19 (2020-2021)*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Economía Social. <https://tienda.boe.es/detail.php?id=9788484176275>.
- Rubery, Jill, and Damian Grimshaw. 2011. "Gender and the Minimum Wage". In *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation*, edited by Sangheon Lee and Deirdre McCann, 226 - 254. London: Palgrave Macmillan.
- Rubery, Jill, and Aristeia Koukiadaki. 2016. *Closing the Gender Pay Gap: A Review of the Issues, Policy Mechanisms and International Evidence*. ILO. <https://www.ilo.org/publications/closing-gender-pay-gap-review-issues-policy-mechanisms-and-international>.
- Shah, Krishan, Nicholas Bloom, Philip Bunn, Paul Mizen, Gregory Thwaites, and Ivan Yotzov. 2024. "The Impact of Higher Interest Rates on UK Firms". *VoxEU Column*, 26 April 2024. <https://cep.org/voxeu/columns/impact-higher-interest-rates-uk-firms>.
- Sissoko, Salimata. 2011. "Niveau de décentralisation de la négociation et structure des salaires", Working Paper 31-11. Brussels: Federal Planning Bureau. https://www.plan.be/publications/publication-1025-fr-niveau_de_decentralisation_de_la_negociation_et_structure_des_salaires.
- Williamson, Sue, and Marian Baird. 2014. "Gender Equality Bargaining: Developing Theory and Practice". *Journal of Industrial Relations* 56 (2): 155 - 169. <https://doi.org/10.1177/0022185613517468>.
- Wright, Chris F. 2022. *Bargaining for Skills: Strengthening Coordination of Immigration, Training and Industrial Relations in the Vocational Trades*. Sydney: University of Sydney. <https://www.sydney.edu.au/news-opinion/news/2022/08/31/trades-need-reform-to-immigration-training-industrial-relation.html>.

4

第四章

高层社会对话以 实现有效且包容 的双重转型



技术进步、气候变化、人口结构变化，以及全球化格局的演变，正在深刻地改变社会、经济和工作场所。尽管这些变化带来了诸多益处，但也可能导致失业、就业不足、技能错配、不平等加剧，以及效率低下等问题。由技术进步和环境可持续性所驱动的转型，正在影响就业岗位、技能需求和产业格局，并带来独特的风险与机遇。

“数字化转型”伴随着数字连接和人工智能技术的迅速发展，正在重塑工作场所，推动技能需求的转变，创造新的就业机会，同时也使一些岗位被取代，并有可能进一步加剧社会不平等。

“绿色转型”向低碳经济迈进，意味着转向可持续的商业和雇佣实践，并推动绿色产业的发展。这一转型在应对环境挑战、促进可持续经济增长方面具有关键作用，并正在引发就业结构的重大变革，以支持绿色能源、技术和产业的发展。

高层社会对话对于应对上述挑战、确保包容性的决策过程至关重要。然而，高层社会对话在高收入国家更为显著，在这些国家中，对转型的承诺已较好地融入政策制定过程，且社会对话机制更加制度化。本章通过研究和案例展示高层社会对话在推动实现公平“双重转型”中的积极作用：就数字化转型和去碳化的必要性达成社会共识；推动惠及弱势群体的包容性转型；为劳动世界配备适配的技能；把握发展机遇的同时，保护工人和企业免受经济结构调整带来的负面影响；制定并实施以双重转型为核心的产业政策。



社会对话有助于增强社会应对需要集体解决方案问题的能力（Grimshaw, 2023; Meardi, Gardawski & Molina, 2015; Ostrom, 1990; Vaughan-Whitehead, Ghellab & Muñoz de Bustillo Llorente, 2021）。在如今的劳动世界中，高层社会对话正通过提升政策制定的包容性和长期有效性，推动由数字化转型和环境可持续性驱动的各项转型。通过汇聚多样化的意见和视角，包括传统上被排除在政策制定之外的群体，政府、工人和企业可以共同应对转型带来的不确定性，确保迈向可持续未来的集体努力具有包容性和公平性。¹

就数字化转型而言，高层社会对话是应对其对劳动世界影响的核心机制，这些影响涉及快速发展的数字技术，如人工智能、大数据分析、区块链、云计算、移动技术和机器人技术（Murgia, 2024）。社会对话使工人、企业和政策制定者能够共同建立一个数字创新的框架，解决有关其对就业数量和质量可能影响的担忧，从而确保科技进步所带来的利益和成本得以公平分配（Muñoz de Bustillo Llorente, 待出版）。回应雇主对新技能的需求，并发展技能形成体系，以保障工人的持续就业能力，尤其是那些最有可能失业的人群，是社会对话带来的重要转型效益之一（Li, 2022）。

对于向环境可持续经济和社会的转型，高层社会对话为政府和社会伙伴提供了交流观点、分享知识并共同应对环境问题的空间（Galgóczy, 2020; Newell et al., 2023; Sharpe & Martinez -Fernandez, 2021）。通过协商、咨询和信息交流，政府和社会伙伴可以就公平分担转型的成本与收益达成共识，倡导负责任的实践，并协同识别可持续的长期解决方案。全面把握各方需求和利益，例如非正规就业者、原住民和部落居民的需求，对于确保采取整体性的方法，促进所有人的包容性经济发展和正义至关重要。

4.1

数字与环境议题相关的高层社会对话：仍有改进空间

国际劳工组织在其《社会对话报告》第一版发布前开展的一项涵盖约 500 项集体协议（企业级和行业级）的全球调查表明，尽管双重转型至关重要，但只有略多于三分之一的协议涉及数字化转型相关议题，而不到四分之一涉及绿色转型议题（ILO, 2022a, 89, 93）。

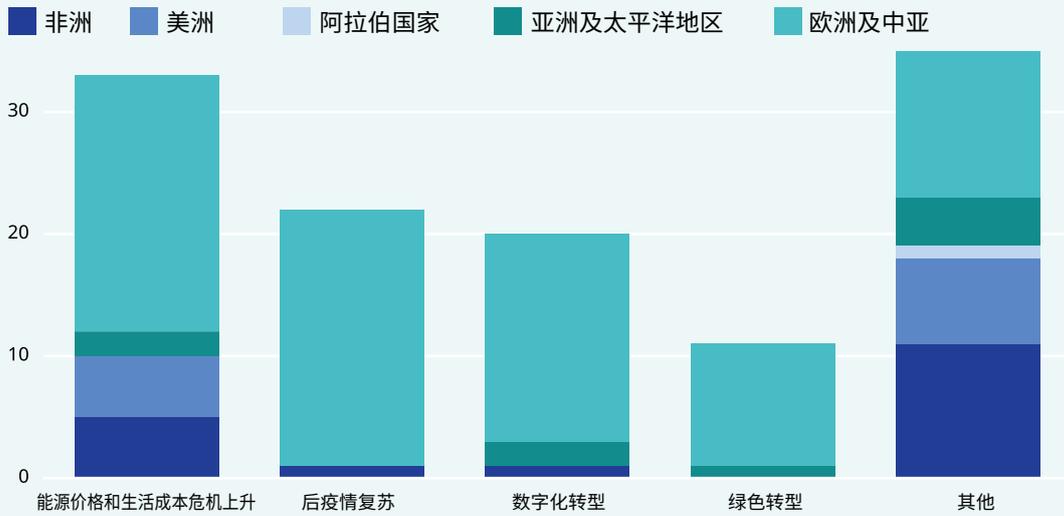
本报告所开展的研究也显示了高层社会对话中的类似趋势。一方面，国际劳工组织对 2022 年 1 月至 2023 年 9 月期间 118 项高层社会对话过程和结果的审查（Guardiancich & Molina, 待出版）表明，大约四分之一（共计 31 项过程或结果）涉及与双重转型相关的主题，其中绝大多数发生在欧洲（参见图 4.1）。

另一方面，根据国际劳工组织 2023 年关于社会伙伴对国家社会对话机构看法的调查数据（“国家社会对话机构调查”；Guardiancich, 待出版；另参见附录 7）分析显示，在评估的 14 个政策领域中，受访者认为高层社会对话已处理过的议题中，“数字化转型”和“气候变化”分别排在第 8 位和第 11 位（参见附录 4）。²此外，虽然其他优先事项，特别是生活成本危机和疫情后复苏的相关成果获得了四分之三以上受访者的积极评价，但对于双重转型的成果持正面看法的受访者仅约一半（参见图 4.2）。

1 关于公平转型概念的不同观点的综述，参见 Wang & Lo, 2021。

2 国家社会对话机构调查问题：“根据您的经验，国家社会对话机构是否处理过危机或关键国家发展 / 优先事项的影响？请对以下所有选项回答‘是’或‘否’。”

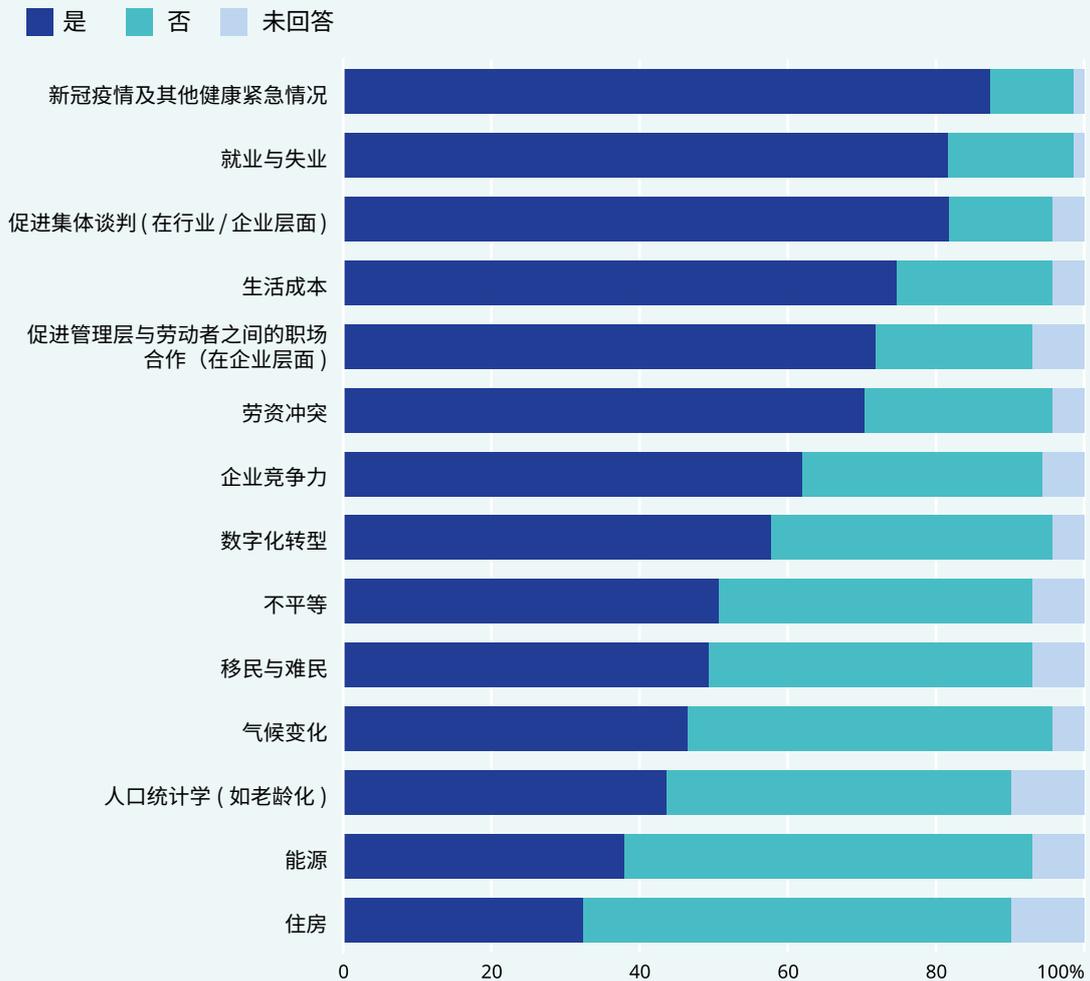
图 4.1 2022 年 1 月至 2023 年 9 月按主题和区域划分的后疫情高层社会对话成果和进程



注：在 2022 年 1 月至 2023 年 9 月期间观察到的 42 个国家的 118 个高层社会对话进程和成果中，20 个与数字化转型相关，11 个与绿色转型相关。

来源：Guardiancich & Molina，待发表；另见附录 4。

图 4.2 国家社会对话机构产出的内容 (%)



注：基于来自 38 个国家的 42 个国家社会对话机构中的 71 名受访者，

来源：国家社会对话机构调查 (Guardiancich, 待出版)；另参见附件 7。

国家社会对话机构调查还表明，即使是在拥有深厚社会对话传统和运作良好的国家社会对话机构的国家，雇主与工人之间达成共识仍颇具挑战。例如，在比利时，有组织的劳工强调在气候变化相关议题上达成共识的难度。在意大利，据隶属于工会组织的受访者表示，工作的未来及人工智能的影响等议题在国家社会对话机构议程中仍然极为罕见。在斯洛文尼亚，气候变化完全不在国家社会对话机构的职责范围之内。部分受访国家社会对话机构缺乏制度能力和 / 或缺乏处理气候变化议题的授权，解释了它们在此类议题上的局限性。例如，来自孟加拉国的受访者指出：“除了雇主组织和工人组织外，其他行为体未能参与国家社会对话机构或具备相应专业知识”，而这些行为体本可为环境保护议题带来更广泛的视角（Guardiancich, 待出版）。

认识到数字技术对劳动世界所产生的变革性影响，国际劳工组织《未来工作百年宣言》呼吁各成员国利用新技术带来的潜力，以实现体面劳动和可持续发展，并确保所有人享有尊严、自我实现以及公正地分享发展成果（ILO, 2019a, 第二部分 (A)(ii)）：

通过社会对话，可以就技术的目的和设计做出选择，并建立相应的保障机制，从而引导政策朝着积极方向发展

4.2

高层社会对话与数字化转型

通过社会对话等方式，充分发挥技术进步与生产力增长的最大潜力，以实现体面劳动和可持续发展，确保尊严、自我实现，并使所有人都能公平地分享发展成果。

在劳动世界中，新的数字技术已经在就业人数、商业模式、工作条件、技能需求、新兴企业和行业对生产方式的重构，以及现有企业日益增强的数字化进程中产生了实际或预期的影响，其中包括“平台化”工作的兴起（Charles, Xia & Coutts, 2022; Fernández-Macías et al., 2023）。由于这些新技术的引入时间相对较短，其不同部门和国家中的采用速度和强度也各不相同，因此目前尚无法完全预见所有积极或消极影响。特别是生成式人工智能工具的影响，目前仍存在较大不确定性（Gmyrek, Berg & Bescond, 2023; OECD, 2023a）。然而，通过社会对话，可以就技术的目的和设计做出选择，并建立相应的保障机制，从而引导政策朝着积极方向发展（ILO, 2024a）。

数字转型提高了传统高层社会对话议程的重要性，例如薪酬、工作条件和技能体系建设等方面。同时，也为社会对话开辟了新的视角，包括：

- ▶ 理解数字技术所带来的深远影响；
- ▶ 建立使用数字技术的保障机制，例如远程工作、平台工作和人工智能相关工作；
- ▶ 调整现有政策并探索新机制，以创造有利于劳动者和雇主双方的数字工作环境（参见表 4.1）。

过去十年中围绕“未来工作”的高层社会对话实践为更新后的社会对话议程奠定了基础（参见框 4.1）。

关于数字转型的高层社会对话主要出现在数字技术渗透程度较高的国家和行业（参见框 4.2）。正如接下来三个小节所分析的那样，在这些国家和行业中，高层社会对话在应对与数字转型三个关键方面相关的多重社会、法律和经济挑战与机遇中发挥着不同作用：

- ▶ 平台工作
- ▶ 传统企业的数字化
- ▶ 数字技能

▶ **表 4.1 数字化转型中高层社会对话的议题与作用**

挑战 / 机遇	社会对话的作用
对持续技术创新带来的复杂机遇和挑战的认识	就保护工人和企业免受技术进步引发的破坏性影响的解决方案类型和内容达成共识，同时最大化其好处，如提高生产力和工作灵活性
平台经济的出现	调整或制定政策和平台工作及相关方面的监管，如薪酬
不受地理距离限制的连接性增加（远程工作 / 在家办公），以及企业数字化（例如使用数字设备和人工智能技术）来管理和监控工作和生产	调整或制定政策（或自我监管）以最大化其益处并保护劳动条件和工人的权利，例如对于远程工作协议的管理，包括与新技术相关的内容，如数据驱动或人工智能管理
对数字技能和素养的需求增加，以及通过再培训和提升技能以适应技术驱动型经济的需求，并促进职业转换	规划能够预见、应对行业和职位概况变化的数字技能需求，并设计、实施和监测相关技术、职业教育、培训系统和项目

▶ **框 4.1 关于未来工作的高层社会对话：为新的社会对话议程奠定基础**

在过去十年中，围绕“工业 4.0”和“第四次工业革命”的高层社会对话（例如在德国和法国），已经明确了应由政府和社会伙伴共同采取政策行动以应对技术变革带来的机遇与挑战的关键原则（Wo niak-J chorek et al., 2024）。

国际劳工组织“未来工作倡议”（ILO, 2017a, 61-64）框架下，在超过 100 个国家组织的国家三方对话进一步细化了这些原则，并强调三方和双边社会对话在以下方面的重要性：

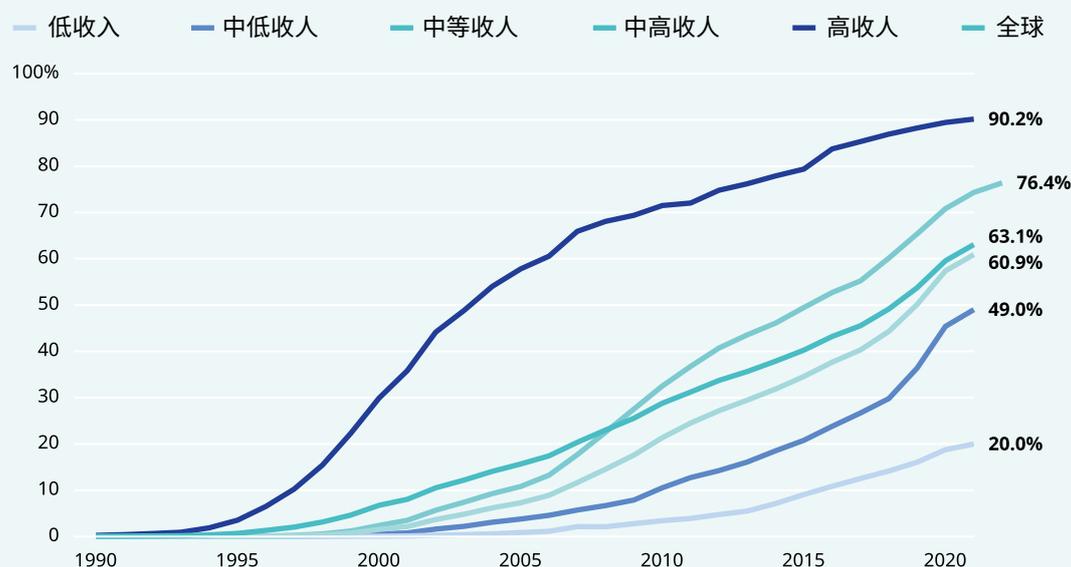
- ▶ 促进转型过程中的平稳过渡，并确保转型期间成本与收益的公平分配以及社会保障支持；
- ▶ 探索雇主与雇员关系的演变趋势，以制定既新颖又灵活的新规则来保护劳动者；
- ▶ 推动新型工作组织方式，防止劳动基本原则和权利被削弱或规避；
- ▶ 组织并代表个体经营者、独立承包商，以及平台经济从业者。

► 框 4.2 互联网使用趋势与数字就业模式

图 B4.2.1 展示了将互联网使用情况作为衡量数字化渗透程度的一个简单代理指标，表明全球范围内互联网迅速普及的同时，按人均收入划分的各地区之间仍存在显著差异。图 B4.2.2 则显示了不同地区按数字化强度划分的就业分布情况。

非洲和亚洲及太平洋地区的国家，在低数字化强度岗位中的就业比例最高，而在中高数字化强度岗位中的比例最低。高度数字化密集型就业主要集中在美洲、欧洲和中亚地区。总体而言，低收入国家的企业在数字化采纳方面虽有所增长，但仍相对滞后。因此，数字技术对这些国家劳动世界的影响预计较小，尽管高收入国家引入新技术可能对其产生影响（例如通过回流此前外包的生产活动）。

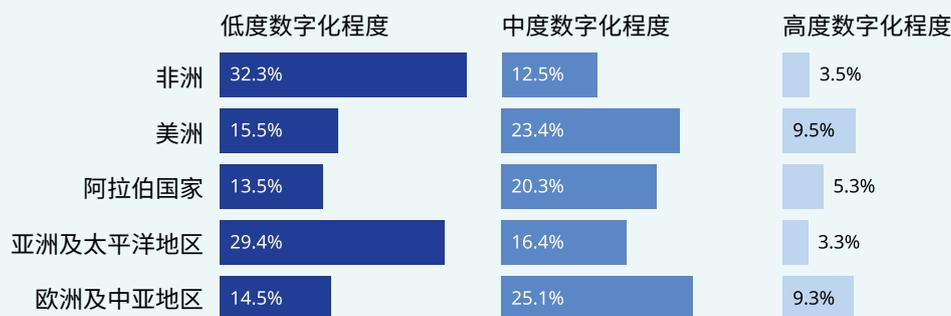
► 图 4.2.1 1990-2022 年不同国家收入水平下的互联网用户比例 (%)



注：2022 年的数据仅包括中高收入国家。

来源：世界发展指标数据库，世界银行。

► 图 4.2.2 按数字化程度和地区划分的就业分布情况



注：图中数据为基于 113 个国家最新可获得年份的未加权平均值。数字就业通过经合组织（OECD）经济活动数字化强度指数来衡量，该指数将各行业划分为低度，中度或高度数字化三类，本表未包括分类中无数字化强度分类的行业：T 类（“家庭作为雇主的活动，家庭自用的未细分商品和服务生产活动”）、U 类（“域外组织和机构的活动”）以及 X 类（“其他未归类情况”）。

来源：国际劳工组织根据《国际劳工组织协调数据集》进行计算。

在高层社会对话主体和制度已深入嵌入的国家，高层社会对话有助于调整或制定有关薪酬、福利和工作条件的新政策、法规或自律机制，保护劳动者权利，并创造公平竞争的环境。不同类型数字技术可能需要不同的社会对话回应（参见表 4.2）。

► 4.2.1 应对平台工作的机遇与挑战

数字经济中最显著的部分是平台经济。在过去十年中，高层社会对话在该领域的角色逐步扩大，包括行业层面的社会对话。社会伙伴既认识到平台经济所带来的创新机遇（例如劳

动者具有更大的灵活性、更容易获得工作机会，以及更廉价的商品和服务），也意识到其所伴随的挑战（ILO, 2021a, 2024b, 83-87）。社会对话在制定平台经济相关政策方面发挥着重要作用，包括：

- 为劳动者提供劳动保障和社会保护；
- 为企业提供法律确定性和公平竞争环境，特别是在用工成本方面；
- 增强政府在劳动法、税收和社会保障法规方面的执法能力（Aloisi & De Stefano, 2022; ILO, 2021a, 211-213）。

► 表 4.2 高层社会对话如何应对数字技术的影响

数字技术类型	数字技术的关键特征	高层社会对话的作用
数字应用	通过平台工作连接工人和客户 / 雇主	制定政策以澄清 / 扩展平台工人的结社自由和集体谈判权利 促进数字平台工人的就业保障、职业安全与健康、社会保障和最低薪酬 / 福利 增强平台工作带来的积极影响 促进公平竞争
信息和通信工具	实时通信、文件共享和任务执行，不受物理位置限制（远程工作）	探索关于工作时间安排、远程工作和远程工作协议的新政策 使工人技能适应既有利于企业也有利于工人的需求
人工智能（包括大语言模型）	自动化重复任务、管理核心业务运营（包括人力资源）、生成类似人类文本的算法	制定专门政策和咨询机构，以跟上创新步伐，并管理人工智能相关技术（如数据收集、机器学习的使用、算法管理）对工人、就业和收入的影响 确保透明度和“以人为本”的人工智能使用方法
区块链和物联网	使用传感器、信标和可穿戴设备来促进数据收集和交换（区块链）以及供应链监控（物联网）	制定建立保护工人在数字工作监控期间权利的新政策（工作场所监控）

平台工作者参与社会对话的机会可能受到两个主要障碍的限制。首先，他们缺乏一个共同的工作场所，难以更方便地组织起来维护自身权益、加入工会，并在社会对话过程中得到代表（Johnston & Land-Kazlauskas, 2019）。其次，由于集体谈判在某些情况下可能被视为价格垄断行为，一些司法管辖区将被归类为“独立承包人”的工人达成的此类协议视为反竞争行为，因此他们在法律上被排除在集体谈判之外（Countouris & De Stefano, 2021）。在这种背景下，世界各地的司法管辖区采取了措施澄清反垄断法的适用范围，结果各不相同。¹

在许多国家，雇佣关系仍是获取劳动权利和社会对话资格的基础，因此明确雇佣组织及其与劳动者之间依赖关系的本质至关重要。在尚未就如何分类此类劳动者（雇员还是自雇者）达成共识的情况下，各国根据实际情况、监管框架和判例法采取了不同的做法（ILO, 2024b, 49-54）。

在少数国家，高层社会对话在解决这一问题上发挥了关键作用。例如，在新加坡，根据全国三方平台工作者咨询委员会的建议，平台工作者未被归类为雇员，这是基于他们相较于雇员享有更大的灵活性（新加坡人力部、全国职工总会和新加坡中小企业联合会，2023）。相比之下，在西班牙，三方协议达成的《骑手法案》²承认从事食品配送的平台骑手为雇员。在瑞士，平台工作者的雇佣身份应由社会伙伴协商决定，若协商不成，则通过法律程序解决（Bonvin, Cianferoni & Perrig, 2023）。

在一些国家，专门设立的高层社会对话机构被授权组织平台工作者，推动双边社会对话，并制定国家政策和立法，以应对平台工作的广泛议题，包括平台工作者的薪酬、工作时间、社会保障及健康与安全（Hadwiger, 2022; ILO, 2021a, 2024b）。例如，法国和韩国设立了常设的高层社会对话机构，以确保平台（自由职业）工作者的集体代表权，并促进达成三方和双边协议，涉及薪酬、工作条件和社会保障。在巴西和新加坡，国家三方委员会被授权制定关于平台工作者的国家法律。在印度拉贾斯坦邦，设立了三方福利委员会，负责注册平台工作者并改善他们获得社会保障的渠道（参见框 4.3）。

这些机构正在推动平台劳动者组织起来并参与社会对话，例如在智利、日本、肯尼亚和菲律宾，平台劳动者可以直接通过自己的组织参与；在德国、意大利和西班牙，平台劳动者可以通过与其他工会合作间接参与，参与工会调整章程，以便能够代表自雇人士和自由职业者（ILO, 2024b, 83-84）。与此同时，雇主和企业会员组织也在调整服务，以覆盖在社会对话中代表性不足的企业，特别是中小型企业 and 严重依赖数字技术的企业（ILO & IOE, 2019）。越来越多的平台公司也开始加入雇主和企业会员组织或成立自己的商业协会来代表其利益（ILO, 2024b, 87）。

根据高层社会对话流程中确立的原则，协调平台工作的集体谈判也正在行业和企业层面逐渐出现，同时伴随着职场合作。正如《国际劳工组织社会对话报告》第一版所述，这些倡议涵盖从国家级和行业级的三方和双边协议到城市层面的举措（ILO, 2022a, 89-93）。

1 例如，在美国，关于工人分类的新规（2024年1月10日出台）为平台经济中的数百万人提供了向雇员身份转变的机会，并使其享有相关福利，包括最低工资、加班工资和失业救济权利（参见《最终规则：根据〈公平劳动标准法〉对雇员或独立承包人的分类》，RIN 1235-AA43）。在英国，法院则裁定不承认平台工人与雇主之间存在雇佣关系，且不支持其通过工会参与集体谈判（参见《大不列颠独立工人工会（上诉人）诉中央仲裁委员会及其他（被上诉人）》一案）。

2 西班牙，2021年5月11日第9/2021号皇家法令，经2021年9月28日第12/21号法律通过予以正式采纳。

► 框 4.3 高层社会对话机制参与制定平台用工法规的案例

巴西

2023 年，巴西政府设立了一个三方工作组（称为“App 工作组”，包括主要数字平台的代表），讨论有关数字平台工作条件的立法草案，并就一系列关于通过科技平台提供服务、货物运输、人员运输及其他活动的监管提案达成共识。提案在提交议会通过之前已提交总统审议¹。

法国

2021 年，法国政府成立了就业平台劳动关系管理局（ARPE），组织网约车平台工人的代表选举，并通过社会对话改善他们的工作条件²。截至 2023 年，就业平台劳动关系管理局的谈判促成了多项规范网约车平台工人薪酬和工作条件的双边协议。

韩国

韩国经济社会劳动委员会于 2018 年设立了一个专门委员会，处理平台用工问题，并促成了三项三方协议（Kim, 2021）：《关于数字转型三方认知与政策任务的基本协议》（2020 年 2 月 18 日）、《关于振兴 IT 与软件相关平台经济及支持平台工作者的三方协议》（2020 年 5 月 27 日）、《关于解决快递员未纳入工伤保险问题的双边协议》（2020 年 9 月 8 日）。

新加坡

新加坡于 2021 年 9 月设立了平台工人三方咨询委员会，负责支持平台工人并改善其社会保障。该委员会的目标包括提高住房与养老金保障水平、在工作中发生事故时提供财务保障，以及加强代表性。委员会建议，对于那些对平台工人具有显著管理控制权的企业，应要求平台为其提供基本服务。评估控制程度的因素包括：数据驱动的服务供需匹配算法、价格与报酬的有效设定或上限，以及对工作绩效的控制与指导。2022 年 11 月，政府接受了委员会的建议，并承诺相应调整国家立法（新加坡人力部，2022）。

印度拉贾斯坦邦

2023 年 7 月 24 日，《基于平台的零工劳动者（登记与福利）法案》规定成立拉贾斯坦邦平台零工劳动者福利委员会，职责包括：登记零工劳动者和“聚合商”（即通过在线平台提供商品和服务的所有者及制造商）；设立平台零工劳动者福利基金；并确保劳动者能够获得社会保障福利。该委员会共有 12 名成员，其中 6 名为政府代表，其余分别为零工劳动者、聚合商和民间社会组织的代表各 2 名³。

1 巴西第 11513/2023 号法令。

2 法国 2021 年 4 月 21 日第 2021-484 号政令，关于通过平台开展工作的工人的代表方式及其行使代表权的条件。

3 印度《2023 年第 30 号拉贾斯坦邦平台零工劳动者（登记与福利）法案》。

高层社会对话以多种方式与一些“新经济”主要平台（如亚马逊和优步）签署的集体协议互动。例如，社会伙伴可决定将现有行业协议（如运输和物流行业的协议）的覆盖范围扩展至与这些平台相关联的平台工作者。这在多个欧洲国家已有实践（参见表 4.3）。

在其他国家，高层社会对话促成了平台与其平台工作者代表之间签署专项协议。例如在法国，2023 年在平台就业社会关系管理局（ARPE）签署了三项关于网约车司机的协议，规定了每趟行程的最低净收入、每小时最低收入、平台运营透明度规则，以及账户暂停和停用的条件（参见框 4.3）。¹ 同样，在韩国，三方协商机制也推动了相关协议的达成——2021

年，韩国雇佣劳动部、韩国综合物流协会（及四家物流公司）与多个工会达成了联合协议，旨在防止快递司机因过度劳累而死亡（Kim, 2021）。

在其他情况下，高层社会对话虽然没有直接促成平台与劳动者之间的协议，但仍发挥了重要而间接的作用。例如，在哥伦比亚，劳动部进行协调后，代表约 15 万名送货和网约车平台工作者的数字平台工作者工会（Unión de Trabajadores de Plataformas Digitales）与该国内最大平台“Soy Rappi”的运营方 Rappi SAS 于 2023 年 9 月签署了一项集体协议。该协议包含多项措施，旨在保障骑手的健康与安全，并为其提供社会保障（哥伦比亚劳动部，2023）。

► 表 4.3 部分欧洲地区的行业集体协议对平台劳动者企业层面协议的影响

平台	活动 / 行业	地点 (年份)	倡议类型
Amazon Italia Logistics	电子商务、物流和配送	意大利 (2021 年)	与多个工会 (Filt Cgil、FITCISL、UILT 和临时工工会) 达成协议，承认工会作为工人代表，并承诺公司遵守《国家集体谈判协议》(CCNL) 中规定的货运运输和物流服务工人的薪酬和工作条件。该协议还涵盖了负责“最后一公里”配送的工人，这些工作通常由其他公司和独立承包商执行。
Bzzt	打车服务	瑞典 (2018 年)	与瑞典运输工人联盟达成集体协议，为他们的打车司机提供与出租车司机行业协议覆盖的工人相同的保障。
Just Eat	食品配送	意大利 (托斯卡纳) (2021 年)	与三个工会 (CGIL、CISL、UIL) 达成的集体协议，授予托斯卡纳所有 Just Eat 骑手带薪假期、病假、社会保障和工会代表权。该协议基于《国家集体谈判协议》。
Just Eat	食品配送	西班牙 (2021 年)	与 CCOO 和 UGT 工会基于西班牙酒店业部门集体协议达成的集体协议。该协议涵盖约 2000 名被视为雇员的工人，并规定了信息和协商权利，包括算法的使用。

¹ 参见《送餐员行业协议，2023 年》以及《2023 年 9 月 19 日协议：关于 VTC 预约平台运作透明度及暂停与终止服务条件的规定》。

► 表 4.3 (续)

Nemling	电子商务与配送	丹麦 (2023 年)	与代表配送司机的 3F Transport 工会达成集体协议，规定了与其他丹麦工会化司机相同的条件。Nemling 可以继续以分包商的形式雇佣司机，但薪酬水平与受雇司机相同。
(未指定)	物流和配送	意大利 (2020 年)	几个雇主协会和工会之间的协议，将《国家集体谈判协议》的适用范围扩展到该行业的所有骑手，包括基于应用程序的配送工人。
Voocali	翻译服务	丹麦 (2018 年)	与零售及相关行业文职人员和工人的部门工会 (HK) 达成集体协议，将部门集体协议扩展到 Voocali 的自由职业者和雇员之间，以及 HK 和丹麦商会 (Dansk Erhverv) 之间。条款包括所有附属口译员的最低小时费率和完成任务的保证付款。

注：CCOO：西班牙工人委员会联盟；CCNL：国家劳动集体合同，适用于货运和物流服务工作者；Filt Cgil：意大利运输劳动者联合会 - 意大利总工会；Fit Cisl：意大利运输联合会 - 意大利劳动者联盟；HK：丹麦商业和办公室；UGT：工人总联盟；Uilt：意大利运输劳动者联盟 - 意大利劳动联盟。

来源：ILO；Eurofound 平台经济数据库；Bertolini & Dukes, 2021；Hadwiger, 2022；IOE, 2021；Jesnes, Ilsoe & Hotvedt, 2019；Madland, 2022；意大利，《第 47bis 条实施协议》D.lgs. 81/2015 CCNL 物流、货运、快递，2020 年 11 月 2 日

目前，大多数社会对话进程和协议主要涉及基于地理位置的平台，即任务需在特定物理地点完成的平台，例如网约车司机和外卖配送员。这类平台工作本质上具有地域性，更适合在特定管辖范围内组织劳动和社会对话 (Hadwiger, 2022；ILO, 2021a；Johnston, 2020, 28)。

相比之下，在网络型平台上，任务是在线远程完成的，通常来自不同司法管辖区，例如“众包工作”和数字自由职业工作，社会对话较为稀缺。这种跨境特性要求开展跨国界的社会对话或其他全球性倡议 (Mexi & Papadakis, 2023)。一个典型案例是德国金属工会 IG Metall 所发起的倡议 (参见框 4.4)。

► 框 4.4 德国众包行为守则调解办公室

德国 IG Metall 工会设立了众包行为守则调解办公室，用于解决工人与平台之间的争议，无论工人身处何地。多家平台签署了该行为守则。

调解办公室由工人、工会、平台、一个众包协会和一位中立主席组成。它制定了一套基本准则¹，旨在促进平台、客户与众包工人之间的信任与合作，推动遵守行为守则，并协助解决工人与签署平台之间的纠纷。

截至 2022 年 12 月，已有共计 146 起案件提交至调解办公室。其中约 60 起通过协商 / 友好的方式解决，或根据调解办公室作出的决定 / 决议得以处理。

¹ 参见 <https://ombudsstelle.crowdwork-igmetall.de/en/seite/rules>。

来源：ILO, 2021a, 24；调解办公室 2017-2022 年度报告，<https://ombudsstelle.crowdwork-igmetall.de/en>。

► 4.2.2 管理传统企业的数字化、远程工作与（生成式）人工智能

除了平台经济之外，高层社会对话在促进和规范传统企业的数字化转型中也发挥着重要作用，并确保这些变化既有利于雇主也有利于劳动者。数字技术鼓励远程工作，改变了工作的执行方式和地点，增加了不受地理距离限制的连接与协作。如果管理得当，这些变化可以

对生产率和劳动条件产生积极影响（Charles, Xia & Coutts, 2022; Choudhury, Foroughi & Larson, 2021）。

西班牙的一项协议展示了行业层面高层社会对话在全面监管企业数字化转型中的作用（参见框 4.5），它还为扩大集体谈判范围奠定了基础，特别是在传统企业数字化转型方面，自新冠疫情以来这一趋势有所增加（参见图 4.3）。

► 框 4.5 西班牙就业与集体谈判第五框架协议

2023 年 5 月签署的《就业与集体谈判第五框架协议》，由西班牙两大雇主联合会（西班牙雇主组织总会和西班牙中小企业总会）以及工人联合会（工人委员会总工会和总工人联合会）共同签署。

该协议为 2023-2025 年远程办公、“离线权”（即在正常工作时间之外关闭工作设备的权利）以及双重转型（绿色与数字化转型）方面的集体谈判设定了框架。协议承诺社会伙伴通过参与式流程推动企业数字化转型，并制定具体措施，使工人代表了解数字化对企业就业、工作条件、技能及培训需求的影响。

协议鼓励利用集体协议界定适合远程办公的工作类型与任务，就最低现场工作时间达成一致，补偿远程办公所产生的费用，制定标准以确保人工智能的适当使用，并保障工人代表定期获知人工智能使用情况的权利。

来源：西班牙劳动总局 2023 年 5 月 19 日发布的《就业与集体谈判第五框架协议注册与公布决议》。

► 图 4.3 2000-2021 年西班牙受关于采用新技术条款的集体谈判协议覆盖的工人比例（%）



注：纵轴显示了受包含远程工作及员工关于新技术采用的信息和咨询权利条款的集体协议覆盖的员工比例。

来源：Mufoz de Bustilko Lorente, 待出版, 基于《集体劳动合同统计》, 2023 年 12 月 20 日访问,

4.2.2.1 远程工作

关于数字化的高层社会对话经常涉及远程工作，尤其是在新冠疫情爆发之后，并且在三方协商后制定了具体的法律（参见框 4.6）。集体谈判和职场合作可以作为进一步适应高层社会对话协议和自上而下立法的工具，并将其定制化以适应特定行业和企业的需求。

这些协议和合作模式要求雇主向劳动者及时通知技术变更，建立工作场所委员会或类似机构以确保新技术的顺利过渡，制定行业培训框架（如数字技能），并在某些情况下赋予劳动者“离线权”（ILO, 2022a, 89-92）。

4.2.2.2 算法管理与大语言人工智能模型

随着数字化加速，企业越来越多地利用数字工具进行数据收集、供应链监控，以及通过算法技术收集和處理有关劳动者的信息，用于安全、质量保证和工作组织与监督（Adams-Prassl et al., 2023）。一个相关的挑战是如何平衡雇主提高生产率和质量的利益与劳动者的权利。

企业层面的集体谈判和职场合作正在逐步出现（Doellgast, Wagner & O'Brady, 2023）。然而，更高层的社会对话，包括集体谈判，在这些问题上仍然较少见。目前，主要集中在保护工作条件和劳动权利方面，通常是在行业层面，尤其是在西欧地区。例如，在西班牙，银行业的协议包含了以下条款（IL, 2022a, 92）：

- ▶ 劳动者对监控的知情权；
- ▶ 在安装摄像头、录音设备和定位设备之前需获得他们的同意；
- ▶ 劳动者访问记录的权利；
- ▶ 隐私和数据保护；
- ▶ 算法设计透明度；
- ▶ 保障劳动者的知情权。

新兴研究表明，最近在人工智能大型语言模型¹（如 ChatGPT 等生成式人工智能）方面的进展提供了提高生产力的重要机会（Brynjolfsson, Li & Raymond, 2023）。同时，考虑到其对就业、工作质量和收入的影响，这对政策造成挑战（Gmyrek, Berg & Bescond,

▶ 框 4.6 通过高层社会对话管理远程办公安排

自新冠疫情爆发以来，高层社会对话过程及其成果已设定或加强了关于数字化转型的指南和协议，以确保业务连续性。

2020-2021 年间，关于远程办公的双边和三方社会对话产生了“软”（非约束性）成果，如保加利亚经济和社会理事会（2020 年 9 月 14 日）、荷兰社会经济理事会（2020 年 10 月 19 日），以及牙买加新冠经济复苏特别工作组“重建牙买加”（2020 年 6 月 30 日）所采纳的联合意见指南和路线图所示。

在一些国家，如刚果共和国和俄罗斯联邦，通过三方社会对话过程制定了关于远程工作和灵活工作安排的律，为远程工作者提供免于被解雇的保护，并允许通过集体谈判来规范远程工作安排、享有断联权、由雇主提供信息通信技术设备，以及 / 或对使用私人设备进行远程工作给予适当补偿。法国也在其首个跨行业远程工作协议（2023 年 4 月 11 日）中处理了类似领域。

为支持封锁期间的业务连续性，政府采取的其他措施包括直接补贴和对数字技术、电子商务和创新的投資激励措施，其中一些措施也源自高层社会对话（ILO, 2021a）。

来源：ILO, 2021a; 2022a, 89-92。

1 大型语言模型是一种深度学习算法，能够执行多种自然语言处理任务。它们通过大规模数据集进行训练，从而具备识别、翻译、预测或生成文本及其他内容的能力。

2023; OECD, 2023a) , 并且出现了可能惩罚低收入和中等收入国家的“人工智能鸿沟”(UN & ILO, 2024) 。

在此背景下, 高层社会对话仅最近才开始出现, 通常是作为对公众对人工智能工具快速曝光及其对薪酬和收入影响担忧的回应。例如, 在美国媒体和文化产业中, 作家协会东部和西部于 2023 年 9 月 25 日与电影和电视制片人联盟签署了一项具有里程碑意义的协议¹, 建立了使用生成式人工智能创新的保障措施, 而不减少薪酬或削减工作岗位 (Hoffman, 2023; UNI Global Union, 2023) 。该协议支持使用生成式人工智能进行研究和编写剧本构思, 但不用于取代作家或减少他们从数字流媒体获得的“重播费”², 这是作家的重要收入来源。该协议还包括了使用生成式人工智能的透明度条款、电视剧制作的最低人员配置水平、薪酬增长的新机制, 以及解决流媒体对重要重播费影响的新方法。³

未来几年内, 通过高层社会对话管理人工智能可能会变得越来越紧迫。最新研究表明, 全球约有五分之二的工作岗位可能受到人工智能兴起的影响, 这一趋势应通过社会对话来塑造, 以确保当前和未来社会能够最大化受益, 而不放大现有的不公平和歧视 (Cazzaniga et al., 2024; Schor, 2018) 。因此, 由技术专家 (如开发者和科学家) 支持的社会对话至关重要, 以确保生成式人工智能被用来增强而非替代人类 (Brynjolfsson, Li & Raymond, 2023) 。

鉴于人工智能领域的快速发展, 社会对话制定解决方案的能力被认为是对强制性自上而下立法的一种可信替代方案 (Krämer & Cazes, 2022) 。对于那些缺乏必要条件使企

业和劳动者受益于这种新技术和转型的国家而言, 通过社会对话给予政策关注尤为重要, 例如培训和求职系统、政府资助、税收激励和社会保护 (Lane & Saint-Martin, 2021) 。

► 4.2.3 数字时代的技能

在不断变化的数字环境中, 一个设计良好且灵活的技能培养体系的重要性再怎么强调也不为过 (参见: Berg et al., 2023; Ciarli et al., 2021; Grimshaw & Miozzo, 2021) 。快速发展的数字技术正在创造对具备合适技能劳动者的更大需求, 因为数字自动化、人工智能和数据分析变得日益普遍。相应地, 使劳动者能够适应不断变化的工作需求的技能培训与发展, 也能刺激企业的创新、生产率和竞争力。

培训与再培训需要采取不同的方法 (参见表 4.4) 。现有的正式培训项目必须跟上技能需求变化的步伐。解决方案需要个性化, 并适应与技术相关的职业极化趋势, 应重点关注最弱势、最需要提升和重塑技能的劳动者群体, 尤其是在中等技能岗位。而生成式人工智能的发展也将要求我们特别关注受过高等教育的专业人士——他们很可能会受到显著影响, 既有正面也有负面的影响。研究表明, 全球范围内持续存在数字化技能人才短缺和技能错配的问题, 导致职位空缺和生产率损失 (Charles, Xia & Coutts, 2022, 24-25) 。

通过高层社会对话管理人工智能可能会变得越来越紧迫

1 《2023 年美国编剧工会电影与电视基本协议谅解备忘录》, 2023 年 9 月 25 日。

2 “重播费”指支付给演员、电影或电视导演, 以及其他电视节目和电影制作参与者的经济补偿。这些补偿通常在有线电视重播、光盘发行或授权流媒体播放时支付 (Dalton & 美联社, 2023) 。

3 各国政府需与雇主和工人组织合作, “承认版权及相关权利在艺术与娱乐领域中的重要性, 并确保这些权利得以有效落实, 通过法定报酬、集体谈判、其他形式的协商或其组合方式, 使制作人、表演者和作者获得合理报酬”, 这一点在 2024 年 2 月 17 日通过的《艺术与娱乐领域工作未来技术会议结论》中再次被重申 (ILO, 2023a, 第 19j 段) 。

► 表 4.4 雇主和工人在数字岗位技能政策中的参与

职业变化类型	技能影响	社会对话的作用	
		互惠目标	合作与冲突的潜力
由于核心任务自动化导致的岗位需求下降	技术技能的过时	一揽子调整措施，包括自愿裁员补偿、转岗培训与重新安置至其他岗位，以及工作组织的再设计，以充分利用自动化，同时识别新的高附加值活动	如何识别应接受再培训与重新安置的在职员工，而非被裁减？ 如何在再培训项目中平衡通用技能与组织专属技能？ 新的培训计划应由谁承担成本？
既有职业中任务组合的变化 如：农民使用智能手机、医生数字化病历、法律服务转向线上	需要提升基础技能（读写和算术）、核心就业能力（如沟通），以及更新技术技能，此外还需具备基本的、横向的信息通信技术技能	工人与雇主共同参与职业任务及职责的重新设计，协同推进任务替代性技术的应用，并配合任何必要的培训项目	如何管理现有员工参与新型任务替代技术的过程？ 如何确保技能的升级与持续性，以及受影响职业的地位，不因数字转型而加剧现有等级结构？ 哪些能力应被视为核心专业领域予以保留？ 哪些可由新技术有效替代？
创造出相对全新的职业群体的新工作与任务 这些岗位高度依赖技术，同时也常与传统技术技能结合，如制造业中的 AI 与机器学习专家 例如：流程自动化专家、信息与网络安全分析师、用户体验与人机交互设计师、交互设计师、机器人工程师、区块链专家以及“协作机器人”培训师	需要先进的（专业）数字技能来理解并利用最新的前沿技术。还常常需要非 IT 领域的专业技能作为补充	高等教育与职业教育培训体系需具备能力提供所需的专业技能，雇主也应积极投入员工的技能再培训	如何建立一个面向数字时代、先进而可及的教育体系？ 如何平衡雇主在引进现成技能与内部培养技能之间的成本与战略激励？ 如何保障在职业技能发展和薪酬方面，员工投入的培训获得相应的安全保障？

来源：ILO, 2021b, 27.

高层社会对话自数字转型初期以来就被用来应对这些挑战 (Contreras Rodriguez, 2021)。例如,在加拿大,临时性的高层社会对话机构“加拿大未来技能委员会”(2019-2021年)提出建立一个数字技能认证平台,用于绘制技术和职业教育与培训(TVET)项目中所获得的技能。¹成功的一个关键指标是缩小了大企业和中小企业之间的数字鸿沟(Future Skills Council, 2020, 38-43)。类似的努力也在加拿大及其他国家的双方、三方行业技能,以及技术和职业教育与培训委员会中展开,作为其总体任务的一部分(参见第二章)。

包含再培训和提升技能条款的行业集体协议,主要涉及那些受技术快速变革和企业持续重组(包括合并)影响较大的行业,这些因素往往造成大量失业,如电信和银行业。²例如在希腊,一项覆盖该行业70%劳动力的银行业的集体协议是同类中的首份,它通过再培训和技能提升条款来保护劳动者免受因技术变革造成的结构调整和裁员影响,从而满足行业的数字化需求并增强就业能力(WageIndicator, 2022)。

通过社会对话解决数字技能需求,是将工作设计决策纳入技术采用过程的重要切入点,这需要认真考虑以人为本的设计原则(Adams & Wenckebach, 2023)。参与式方法不仅能积极促进技能的使用,还能改善工人的自主性、绩效与监督、幸福感和安全性(Parker & Grote, 2022)。认识到这一原则,德国最新修订的《企业共同决策法》(《企业委员会现代化法案》)扩大了工人在人工智能使用方面的影响权,特别是在影响工作流程和操作的人工智能应用中(Adams & Wenckebach, 2023)。

大型科技公司的协议很可能会影响未来的国家政策。最近的一个例子是2023年12月11日美国劳联产联与微软达成的协议。该协议承诺公司不仅要向员工提供有关人工智能技

术趋势的信息,并在其开发人工智能过程中纳入员工意见,还承诺推动公共政策支持高科技行业员工的数字技能提升(Microsoft News Center, 2023)。

► 4.2.4 跨国社会对话与国家社会对话之间的联系

关于技术转型管理的高层社会对话在欧洲国家比其他地区更为普遍,不仅因为欧洲的数字化渗透率高,还因为欧盟内部的跨国社会对话呼吁成员国和社会伙伴利用社会对话来规范这些转型。例如,《欧盟远程办公框架协议》自2002年以来已在多个案例中触发了社会对话和相关协议,至今仍是奥地利、丹麦、爱沙尼亚和西班牙等国远程办公监管的关键参考依据(Miguel, 2020)。

由欧洲行业层面的社会伙伴签署的双边合作协定和其他联合成果,在受技术变革影响的行业中也发挥着类似作用,如电信、金属与工程以及保险业。例如,2023年欧盟电信行业社会伙伴发布的联合声明(附有联合指南)推动了欧盟成员国在国家、行业和企业层面就远程工作安排开展社会对话,内容包括:

- 离线权;
- 防止过度监控(与员工本职工作无直接关联);
- 对算法决策/管理的咨询权;
- 培训与技能提升机会。³

同样,2024年欧洲酒店业社会伙伴发表的联合声明也承诺欧盟成员国的社会伙伴利用社会对话并开展集体谈判,以提高劳动者接受培训、再培训和技能提升的机会,从而应对数字转型和气候变化背景下的技能短缺问题(EFFAT & HOTREC, 2024)。然而,其他区域一体化组织在这方面仍相对滞后。

1 参见 <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/future-skills/council.html>。

2 Jaylexia Clarck, 《金融部门的社会对话与工作的未来》,国际劳工组织委托撰写的报告,2023年11月。

3 参见《欧盟电信社会伙伴关于远程工作的联合声明》及《欧盟电信社会伙伴远程工作指南》,2023年6月19日。

4.3

气候行动与环境变化背景下实现公平转型的高层社会对话

高层社会对话在确保向绿色经济的转型能够得到妥善管理和公平推进方面起着至关重要的作用

的过程中，积极的劳动力市场和社会成果并非自动实现，而高层社会对话在此过程中发挥着关键作用，确保绿色经济转型得以妥善管理并体现“公平转型”原则。

《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标体现了全球范围内关于向净零碳能源过渡以及经济去碳化的共识，同时促进收入增长、提高生产率并推动长期包容性经济增长（参见第一章）。然而，气候变化和环境变化的影响可能削弱实现可持续发展目标的进展，并进一步加剧现有的不平等。

与此同时，气候与环境政策也会对就业和劳动力市场产生影响。在应对这些风险与机遇

国际劳工组织于 2015 年发布的《公平转型指南》为迈向人人共享的环境可持续经济与社会提供了路线图，涵盖了应重点考虑的主要政策领域，以确保在推动体面劳动和社会正义的同时，有效管理向低碳经济的转型（参见框 4.7）。该指南强调，在制定和实施符合国情的宏观经济、产业、劳动与技能政策时，应注重社会对话与政策协调，从而帮助企业在绿色低碳转型过程中实现繁荣、创造体面岗位，并保护处于不利地位的群体。

► 框 4.7 国际劳工组织关于实现环境可持续的经济体和社会的公平过渡指南：行动框架

意识到向低碳（绿色）经济转型的形式因具体环境、经济和社会挑战及国情而异，自 2015 年起，国际劳工组织一直致力于在《2030 年可持续发展议程》和《巴黎气候变化协定》背景下推广“公平过渡”的概念，《巴黎协定》重申了“劳动力公平过渡和支持创造符合各国发展优先事项的体面工作和高质量就业的必要性”。

在此方面，国际劳工组织于 2015 年由管理机构批准的《公平过渡指南》（ILO 2015）是概述促进公平过渡的原则和潜在政策切入点的关键国际参考文件（参见图 B4.7）。这些指南由政府代表、雇主组织和工人组织制定，并得到专家的意见和建议，在全球范围内获得广泛支持和认可。

2023 年第 111 届国际劳工大会通过了关于实现所有人的环境可持续经济体和社会公平过渡的结论（ILO, 2023b），强调推进公平过渡以实现社会正义、消除贫困和支持体面工作的必要性。结论进一步认可了 2015 年的指南，这些指南应作为行动基础和政策制定的核心参考。

► 框 4.7 (续)

► 图 B4.7 公平转型的行动框架



来源：ILO, 2023c.

本节基于实证证据，探讨了在五个相互关联的主题下开展的双方面或多方面的高层社会对话进程与协议，分析其在推动和塑造转型过程中的作用。所选主题包括（参见表 4.5）：

- 按照国际承诺减少碳排放；
- 就去碳化达成共识；
- 关注处于不利处境的劳动者群体的需求；
- 提升绿色经济所需的技能；
- 应对日益严重的高温作业压力。

► 表 4.5 公平转型中高层社会对话的部分议题及其预期作用

议题	高层社会对话的作用
国际标准与公平转型承诺	提出并监督实施因地制宜的政策措施，以符合各国国情
对淘汰不可持续的化石燃料生产与消费模式的抵制	提高公众意识，促成政府与社会各方在脱碳需求上的共识
大量工人及企业在政策制定中被结构性排除在外	推动绿色转型进程，确保妇女及其他弱势群体的包容性参与
应对将劳动力从化石燃料行业中转移所带来的技能提升与再培训压力	通过技能培训制定联合解决方案，实现公平转型
气候变化对工人及企业的影响	重申社会对话议程，以应对气候变化的具体影响，如热应激等问题

► 4.3.1 推动落实国际承诺以实现公平转型

2023 年国际劳工大会通过的《关于迈向人人共享的环境可持续经济与社会的公平转型结论》(ILO, 2023b) 重申了社会对话与三方合作在制定有效气候政策和推动公平转型中的重要性。¹ 该文件还强调必须咨询受影响社区, 包括非正规就业者和企业在内的相关利益方 (ILO, 2023b, 第 6 段) :

各国政府、雇主和工人是变革的关键推动者, 必须根据有效的社会对话采取紧急、协调一致和政策一致的联合行动, 并通过重申国际劳工组织在多边体系中在公平转型领域的授权和领导作用来加以推进。成员国应特别重视尊重、促进和实现结社自由与集体谈判权等“使能权利”, 因为这些权利对于社会对话至关重要。社会伙伴之间以及与政府之间的协商、信息交流及其他形式的对话, 也对实现公平转型具有重要意义。

此外, 高层社会对话作为一种治理工具, 也为落实其他多项国际倡议提供了框架, 例如各国通过国家自主贡献向联合国报告其减排努力的方式 (参见框 4.8)。这些国际机制及后

续政策文件构成了通过社会对话推动环境可持续经济转型的基础支柱。

实证研究表明, 高层社会对话 (特别是国家社会对话制度) 在绿色转型政策方面的潜力尚未被充分挖掘。社会伙伴并未系统性地参与有关可持续经济转型的政策制定及协调一致的国家战略与发展计划的制定, 如国家减缓与适应计划和去碳化战略 (参见 Papadakis & Cauqui, 2023, 13-14)。

然而, 在新冠疫情期间, 出现了一些值得关注的实践案例, 反映了后疫情经济复苏计划中对社会优先事项的重新界定, 以及社会各界对气候变化给劳动世界带来的潜在威胁有了更高的认识 (ILO, 2021c; Molina, 2022, 5)。例如, 科摩罗和塞内加尔签署的三方“公平转型宣言”, 促使签署方承诺投资于私营和公共项目, 优先提升绿色技能、扩大社会保障, 并将社会对话纳入其复苏计划的一部分。²

框 4.9 总结了 2017 年至 2023 年间国际劳工组织开展的调查主要发现, 尽管在有效性与包容性方面仍存在差距, 但总体上显示出高层社会对话在绿色转型中的积极趋势。

► 框 4.8 《巴黎协定》、社会对话与国家自主贡献

2015 年《巴黎协定》是一项具有法律约束力的国际气候条约, 由 196 个缔约方在联合国气候变化大会上通过, 并自 2016 年 11 月起生效。其主要目标是将全球平均温度升幅控制在比工业化前水平高 2 摄氏度以内, 并努力将其限制在 1.5 摄氏度以内。

该协定要求各国提交国家自主贡献, 概述其减少温室气体排放和适应气候变化影响的努力。国家自主贡献包含旨在实现贡献目标的国内措施, 包括增强抵御能力并适应气候变化影响的计划行动。

为了实施, 国家自主贡献更新必须涉及公众参与, 包括国家社会伙伴、地方社区和原住民 (Global Deal, 2023a; ILO, 2022b)。阿根廷、哥斯达黎加和肯尼亚增强版的 2020 年国家自主贡献就是承诺通过包容性社会对话实施《巴黎协定》的例子。¹

¹ 参见: 阿根廷《环境与可持续发展部》(2020 年); 哥斯达黎加《环境与能源部》(2020 年); 以及 <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Kenya%27s%20First%20%20NDC%20%28updated%20version%29.pdf>。

1 “公平转型”指以尽可能公平和包容的方式实现经济绿色转型, 确保相关各方的利益……通过创造体面就业机会, 不让任何人掉队 (ILO, 2023c, 第 28 段)。

2 科摩罗: 《公平生态转型与蓝色经济》(2023 年 2 月 18 日); 塞内加尔: 《关于公平转型的三方声明》(2023 年 11 月 27 日)。

► 框 4.9 关于气候变化和公平过渡政策中高层社会对话角色演变的研究证据

一项 2017 年的国际劳工组织调查显示，45 个国家社会对话机构在其参与社会对话和未来工作方面的情况，特别是关于气候变化的内容（ILO & AICESIS, 2018）。研究结果表明，尽管有增加参与的趋势，但在气候相关行动方面的参与程度普遍较低。

在一个从 0 到 3 的评分体系中，3 表示高度参与，国家社会对话机构在气候相关行动上的平均得分是 0.96。与研究机构和倡议的合作显示出较高的参与度（1.16），但在能力建设（0.67）和发展行动计划（0.71）方面的得分较低。一半的国家社会对话机构尚未参与全面的气候变化行动计划。然而，荷兰因其全面的方法脱颖而出，例如 2013 年的《能源可持续增长协议》，这导致了多项措施和国家能源转型政策的出台。

在新冠疫情期间，另一项国际劳工组织调查检查了来自 100 多个国家的 381 项高层社会对话成果，如联合声明和协议，以应对危机并促进恢复。调查显示，包括双边部门社会对话在内的高层社会对话已经塑造了 22 项关于绿色政策的结果，包括全面的国家恢复战略。例如，在巴巴多斯，2020 年 9 月 15 日推出的就业和可持续转型计划是一个大规模的可持续旅游投资项目，它是由社会伙伴设计的，承诺通过节水和增加可再生能源使用来绿化该行业（ILO, 2021c, 22）。

本报告进行的国家社会对话机构调查显示，公正过渡及相关政策是国家社会对话机构讨论的主题之一（参见第 4.1 节）。不利的一面是，调查显示，国家社会对话机构的授权并不总是积极处理公正过渡和相关政策的问题，尽管也有例外情况，如阿尔及利亚、比利时、科特迪瓦、新西兰、菲律宾和乌拉圭的经济、社会和环境委员会（Guardiancich, 待出版）。

► 4.3.2 联合政府、企业和劳动者共同推动去碳化进程

绿色转型政策由于淘汰高污染化石燃料生产和消费模式所带来的分配效应，以及伴随而来的经济困难，往往引发社会紧张局势。要制定有力的绿色转型政策，必须依赖广泛的社会支持，建立一种新的“社会契约”，以解决经济繁荣与环境可持续性之间存在的或被认为存在的对立关系（Mazzucato, 2022; Mazzucato & Silvers, 2024）。制定新的社会契约意味着需要重新定义政府、企业和劳工之间的传统伙伴关系，重点在于：投资新技能与新岗位，确保生产力提升与工资增长同步，优先制定公平分配转型成本与收益的政策。

从政治和经济角度看，虽然减缓和适应气候变化政策的负面社会经济影响显而易见，但防止环境破坏所带来的好处却较为分散且滞后。政策制定者容易做出让步，这可能会阻碍环境议程的推进，尤其是在收入下降、劳动力市场碎片化加剧、不平等扩大问题的情况下。¹

制定新的社会契约意味着需要重新定义政府、企业和劳工之间的传统伙伴关系

¹ 例如，2024 年初，欧洲农民因反对氮排放限制、补贴削减，以及能源价格上涨而发起抗议，迫使欧盟在其环境议程上做出重要让步（Hancock & Bounds, 2024）。

例如，最近的研究表明，当不平等程度较高，且社会保障和主动劳动力市场政策相对薄弱时，加强环境政策的严格性会对政府的支持率产生显著负面影响（Furceri, Ganslmeier & Ostry, 2024）。因此，迫切需要建立适当的社会对话机制，调整工资水平、扩大社会保障和职业培训，并在转型过程中应对非正规就业和不稳定工作状况（OECD, 2023b）。

一些高层社会对话的实例表明，它在政府、社会伙伴及整个社会之间就去碳化的必要性达成共识，并制定必要的路线图，以缓解对工人和企业的社会经济影响。这一功能通常由国家社会对话机构（如经济社会理事会）通过专门研究、建议或其他非约束性产出履行。在全球范围内，欧盟成员国的国家社会对话机构在这方面走在前列（Eurofound, 2023, 22-23; Molina, 2022）。¹

通过协商与谈判达成的协议较为罕见（参见表 4.6）。一旦达成，这类协议往往旨在补偿受绿色转型影响的员工，并制定其他适应措

施。例如，波兰于 2022 年签署的关于能源转型的三方社会协议，规定了逐步关闭煤矿至 2049 年的措施，包括受影响工人工资的调整（参见框 4.10）。在韩国，2021 年一项全国性的双边工业转型协议承诺社会伙伴应对绿色工作场所推广、最低工资、技能提升及职业安全健康等相关问题。

国际劳工组织的研究表明，将国家层面社会对话所产生的政策转化为具体措施，以支持企业改变生产流程、减少排放并促进绿色工作场所，仍是全球面临的挑战（ILO, 2022d）。这一挑战可通过结合宏观与微观层面的“使能干预”措施加以应对，包括（ILO, 2022d, 20）：

- ▶ 针对绿色企业和绿色技能发展的行业特定政策；
- ▶ 支持资源效率与创业的措施；
- ▶ 在国家、行业、区域、地方和企业层面协调围绕公平转型的社会对话进程。

▶ 表 4.6 通过行业社会对话达成绿色转型的部分协议

国家	行业	类型 / 社会对话的目的	参与方	过程结果	核心条款
阿根廷 (2022-23) ¹	能源、天然气、锂矿及其他具有绿色就业潜力的部门（如回收与维修）	围绕绿色转型战略、气候变化政策（国家自主贡献）、氢能工业化与就业创造进行磋商	社会伙伴组织代表、私营企业与民间社会	针对具体行业的劳动力适应计划 在国家、省级和企业层面建立推进计划的机制 制定“公平转型”的政策清单与劳动力诊断	鼓励绿色投资，推动环保创新 制定绿色就业指标（设立国家绿色就业咨询委员会） 推行积极的绿色就业市场政策 私营部门与国家 / 省级政府之间的协调机制

¹ 例如，在保加利亚、法国、希腊、爱尔兰、拉脱维亚、马耳他、荷兰和西班牙等国。

► 表 4.3 (续)

法国 (2019-23) ²	制药业	就生态转型与可持续出行开展谈判	雇主组织包括 LEEM 与 FCE CFDT；工会包括 FNP FO、CMTE、CFTC、UFIC-UNSA	在 2019 年国家集体协议框架下，达成部门性协议，适用于制药行业	基于社会对话与集体协议，到 2050 年实现碳排放减少 50% 拥有 300 名以上员工的公司需设立环境委员会，评估环境决策的影响
德国 (2018-21) ³	煤炭产业	就增长、结构性变革与就业问题（煤炭委员会）进行协商	德国工会联合会（DGB）、矿化工能源产业工会（IG BCE）及受影响地区的其他利益相关方	完成煤炭共识报告，承诺向碳中和和经济转型 德国《煤炭淘汰法》（2021）纳入上述共识内容	投资于职业培训、技能再提升与转型 通过集体谈判协议（如补偿工资损失与培训）推动能源转型
韩国 (2021-22) ⁴	金属产业	就产业转型（数字化、自动化与脱碳）进行谈判	韩国金属工人与韩国金属产业雇主协会	达成产业层级协议与联合声明，承诺减少碳排放并落实相关资金保障	自 2021 年起最低工资提高 5.1% 提供就业保障、技术培训 设立保障职业安全健康与劳资管理的机构，辅助产业转型计划
瑞士 (2022) ⁵	公共部门	就垃圾管理展开谈判	瑞士垃圾处理设施运营协会（ASED）与瑞士城市联盟	达成行业性协议	计划在垃圾处理设施中引入二氧化碳捕集与存储技术

1 ILO, 2022c.

2 《全国制药行业集体协议附录：关于生态转型的协定》（2019 年 4 月 11 日签署）。

3 Brinkmeier, 2019; Furnaro et al., 2021.

4 Guardiancich & Molina, 待出版。

5 瑞士联邦政府，2022。

注：ASED：瑞士垃圾处理设施运营者协会；CFDT：法国民主工会联盟；CFTC：法国基督教工会联合会；CMTE：法国海运、交通与装备工会联合会；DGB：德国工会联合会；FCE：法国化工能源联合会；FNP：法国港口与码头国家联合会；FO：工人力量工会；IG BCE：德国矿业、化工与能源产业工会；LEEM：法国制药企业协会；UFIC：中层管理与干部联合会；UNSA：法国自主工会联盟。

► 框 4.10 波兰电力厂 2022 年社会契约

波兰中期和长期能源转型计划对国家煤炭工业构成了严重威胁，包括工人流离失所。为了帮助他们获得财政支持和新的就业机会，2022 年末，国有资产部长、能源和褐煤行业的工会以及来自 Polska Grupa Energetyczna、Enea、Energa 和 Tauron 的 30 家公司代表签署了一项三方社会协议——能源和褐煤行业转型协议。

国家能源安全局管理全国三分之二的电力生产是该协议签订前提条件。协议概述了国家能源安全局旗下公司员工的利益，包括一笔 8000 兹罗提的“整合奖”，相关公司被邀请根据集体谈判协议承诺每年增加工资，同时额外福利，如年度奖金和特别奖项。

协议还包括对正在清算的煤矿工人保护措施，离职员工将获得带薪假期和遣散费。接近退休年龄的员工可以选择最多四年的采矿和能源假期，福利相当于最终工资的 80%。其他工人则可以选择一次性领取相当于最后一个月工资 12 倍的现金遣散费。受影响的工人数量可能超过 32000 人。

来源：Eurofound, 2023, 24; Guardiancich & Molina, 待出版。

► 4.3.3 推动兼顾女性、非正规就业者、企业，以及原住民和部落成员需求的公平转型

气候变化和环境变化的影响具有重要的性别维度。特别是在发展中国家，妇女在受环境退化、气候变化和普遍不平等问题影响的群体中占比很高。妇女比男性更容易面临粮食安全、极端天气事件暴露增加以及因气候灾害导致的流离失所问题。早期研究表明，约有 80% 因气候事件而流离失所的人是女性（UNDP, 2016）。妇女在高度依赖非正规就业的职业、行业和工作场所中比例过高（ILO, 2023d, 51），尤其是在农业领域，妇女从事无偿、季节性和兼职工作的可能性高于男性（ILO, 2022c, 36）。

在气候变化最严重地区，非正规就业的高发是一个令人担忧的问题（Dodman et al., 2023）。尽管男性因其从事污染密集型职业而受到更大影响，但在经合组织国家中，仅有

► 妇女比男性更容易面临粮食安全、极端天气事件暴露增加以及因气候灾害导致的流离失所问题

28% 的绿色岗位由女性担任，这意味着她们从绿色转型带来的机会中受益的可能性低于男性（André et al., 2023, 10）。

这凸显了在转型过程中重新调整生产活动方向时，制定具有性别敏感性的政策的必要性，包括推动绿色工作场所建设。实现这些政策需要高层社会对话，但相关案例仍较为罕见。然而，法国最近一项关于绿色转型和社会对话的国家级（跨职业）双边协议，展示了高层社会对话与企业层面社会对话之间的互动关系，特别是通过集体谈判和工作场所合作机制，在中小企业中推动绿色工作场所的建设（参见框 4.11）。

► 框 4.11 法国通过性别敏感型社会对话推动绿色转型

2023 年 4 月 11 日，法国雇主组织和工人组织的代表（包括代表中小企业的代表）签署了一项《国家跨行业绿色转型与社会对话协议》（CFTC et al., 2023）。该协议承诺各方将绿色转型视为优先事项，并为此目的呼吁开展社会对话。

协议指出，各级协议中都将包含有关生产环境影响的条款。协议强调必须在社会对话中采取性别敏感的方法。对于设有工会代表但尚未签订集体协议的公司，雇主必须启动关于薪酬、实际工时安排及组织方式，以及企业增值分配（例如通过利润分享或员工储蓄计划）的年度协商。

对于同一地点雇员人数不少于 50 人的公司，协商重点应放在男女职业平等、工作生活质量，以及改善员工流动性的措施上，这些措施可包括降低通勤成本的举措、推广环保交通工具，以及为电动车、混合动力车、拼车、自行车和公共交通提供费用支持，以改善上下班出行条件。

来源：CFTC et al., 2023.

全球范围内，庞大的非正规经济与环境之间存在密切关联，这突出了将非正规就业者和企业纳入公平转型政策制定过程的重要性（ILO, 2022c）。正因如此，应对气候变化的政策可能会给非正规就业者和企业带来不成比例的经济负担，因此必须让其参与保护性措施的设计过程。这一做法也为促进包容性增长提供了契机，例如推动非正规就业向正规化过渡。然而，专门针对正规化与绿色转型的高层社会对话倡议仍然稀缺，尤其因为非正规就业的存在会阻

碍其代表进入那些负责制定相关政策机制的渠道（如促进能效补贴、绿色金融以及培训和技能发展项目；参见 ILO, 2022d; Global Deal, 2020; 2023a）。

一个体现环境可持续性与正规化进程协同效应的典型案例来自肯尼亚（参见框 4.12），该案例不仅展示了振兴社会对话的重大机遇，也表明工会有机会扩大其成员基础（Anyango et al., 2013）。

► 框 4.12 缓解内罗毕新型公交系统对非正规交通工人的影响

在肯尼亚，交通运输业正在经历一场根本性转变，预计将严重影响传统运输行业的从业人员。2019 年，更加环保的快速公交系统在内罗毕投入使用。尽管快速公交系统对环境和乘客带来积极影响，但它影响了约一半的从业人员，共计约 7 万人，主要是私人拥有的“matatu”小型面包车司机。

由公共当局促成的社会对话在全体工人联合会、Matatu 工人联合会和公共交通运营商联合会之间展开，最终形成了《内罗毕快速公交系统劳动影响评估报告》。该报告为保护受影响的非正规工人提供了依据，包括透明合同、再培训和重新安置面临失业风险的工人、通过发牌和登记使 Matatu 行业正规化，以及将 Matatu 司机纳入快速公交系统。

来源：Global Deal, 2023a。

原住民和部落居民是另一类在绿色转型中面临风险的脆弱群体。可持续能源所需的资源可能威胁他们的生计，延续暴力和排斥的历史遗留问题，并引发“绿色殖民主义”的认知（Monet, 2023）。例如，为电动汽车电池和风力发电所需而开采镍、锂、钴和铜等矿物的项目，可能影响原住民和部落居民的生态系统，引发安全问题并导致被迫迁移。

国际文书指出，以环保为导向的项目应正视此类影响，并制定缓解策略（ILO, 2019b）。研究表明，原住民和部落居民在环境影响评估、实现可持续性、创造绿色就业岗位和企业发展，以及基于传统知识开发应对气候变化的创新解决方案方面发挥着关键作用（ILO, 2017b; IPCC, 2019, 4; Lam et al., 2020）。例如，原住民采用的“再生农业”实践可以成为应对气候变化和因土壤贫瘠而导致生产力下降的有效手段。

根据第 169 号公约，一些国家设立了专门的国家级机构，尤其是在拉美地区

《1989 年土著和部落居民公约（第 169 号）》是目前唯一仍在开放批准、全面涉及原住民和部落居民权利的国际劳工组织公约，尤其是确立了协商权。根据第 169 号公约，一些国家设立了专门的国家级机构，尤其是在拉美地区，由于该地区对第 169 号公约的批准率高于其他区域，这些机构被用于就影响原住民和部落居民的立法或行政措施及项目进行包容性协商（参见表 4.7）。依据第 169 号公约的原则并通过这些机制，各方已在环境影响评估方面达成共识，例如阿根廷的光纤电缆建设项目、智利的一个光伏发电项目，以及秘鲁关于气候变化的《框架法案》（ILO, 2022e; 秘鲁人民辩护署, 2017）。

► 表 4.7 拉丁美洲原住民与部族成员协商机制示例

国家	机构名称	协商机制
阿根廷	原住民事务国家研究院	原住民协商与参与委员会
智利	社会发展与家庭部（社会服务副部、国家原住民发展合作署）	国家原住民发展公司理事会
哥伦比亚	内政部（原住民、罗姆族与少数民族群事务司）	与原住民及其组织的常设协调圆桌会议
墨西哥	原住民人民国家研究院	原住民人民国家委员会（隶属于原住民人民国家研究院）
巴拉圭	巴拉圭原住民研究院	巴拉圭原住民研究院咨询委员会
秘鲁	文化部（跨文化事务副部）	原住民政策工作组

来源：ILO, 2019c, 113.

► 4.3.4 为劳动的世界配备绿色转型所需的技能

《2004 年人力资源开发建议书（第 195 号）》第一段指出：

各成员国应基于社会对话，制定、实施和审查与经济、财政和社会政策相一致的国家人力资源开发、教育、培训和终身学习政策。

在向环境可持续经济转型的过程中，既有岗位流失，也有新岗位产生。然而，一个关键问题是：由于政策决策（如禁止塑料使用或关闭矿井）可能导致岗位立即减少，而新岗位的出现则相对缓慢，这往往取决于吸引投资者、营造有利投资环境以及鼓励绿色投资的努力（例如 Curtis, O'Kane & Park et al., 2024; Dordmond et al., 2021）。此外，新产生的就业机会不一定出现在原有岗位流失的同一地理区域。当然，这种转型需要大量投资于再培训和技能提升项目，部分原因在于技能水平的变化范围广泛、培训方法各异（参见表 4.8），以及主动的劳动力市场政策（Botta, 2019）。

► 表 4.8 发展绿色工作技能与实现公平转型

技能等级	变革性质	典型的技能应对方式	职业示例
低技能岗位	一般性变化，例如： 提高环境意识，或 对工作程序进行简单调整	在岗学习，或参加短期 技能提升与再培训项目	职业技能变化类岗位： ► 垃圾 / 废物收集员
中等技能岗位	出现部分新的绿色 岗位 一些现有岗位的技术技能和知识发生 显著变化	短期到长期的技能提升 与再培训项目 职业技术教育与培训 (TVET) 课程	新兴绿色岗位： ► 风力涡轮机操作员 ► 太阳能板安装员 职业技能变化类岗位： ► 屋顶维修工 ► 暖通空调 (HVAC) 技术员 ► 管道工
高技能岗位	绿色新岗位主要集 中在高技能领域 部分现有岗位对技术技能和知识提出 更高要求	大学学位教育 较长期的职业技术提升 课程 (TVET)	新兴绿色岗位： ► 农业气象学家 ► 气候变化科学家 ► 能源审计员 ► 能源顾问 ► 碳排放交易分析师 职业技能变化类岗位： ► 建筑设施管理人员 ► 建筑师 ► 工程师

通过高层社会对话来识别当前和未来的技能需求（即技能预测）、制定和提供职业技术教育与培训项目、管理与资助公私营技能培训，以及确保培训质量，可以在整体上显著提高其成效（Global Deal, 2023b）。社会伙伴通过社会对话参与技能发展举措至关重要，例如可更好地指导国家竞争力和可持续性战略（如产业政策，参见第 4.5 节），识别技能缺口，并使劳动力发展与可持续企业的需求相匹配，同时确保技能政策支持环境目标和可持续经济增长。国际劳工组织的研究显示，雇主和工人在技能协调中的参与度越高，环境政策与技能政策之间的协调性就越强（参见图 4.4）。

研究还发现，在许多国家，雇主组织在绿色岗位技能政策制定中的参与频率通常高于工人组织（参见图 4.5），这取决于不同的制度安排。在少数国家，社会伙伴组织作为经济社

会理事会等类似机构的成员，参与有关一般经济、教育和环境问题的讨论，例如澳大利亚、丹麦、德国、毛里求斯、黑山和英国（ILO, 2019d, 181）。他们还参与专门的部门技能机构、技能需求预测机制（尤其是在职业教育与培训层面），以及多利益相关方技能发展平台（通常是政府机构），这些平台通常还包括公共或私营公司、培训机构和非政府组织（参见第二章）。然而，大多数这类委员会和机构具有广泛的职能，不仅关注绿色岗位技能和公平转型，更广泛地涵盖以下内容：

- ▶ 技能政策设计、体系建设、协调与监测；
- ▶ 职业标准、培训规章和资格框架的制定与更新；
- ▶ 培训与再培训项目；
- ▶ 联合研究。

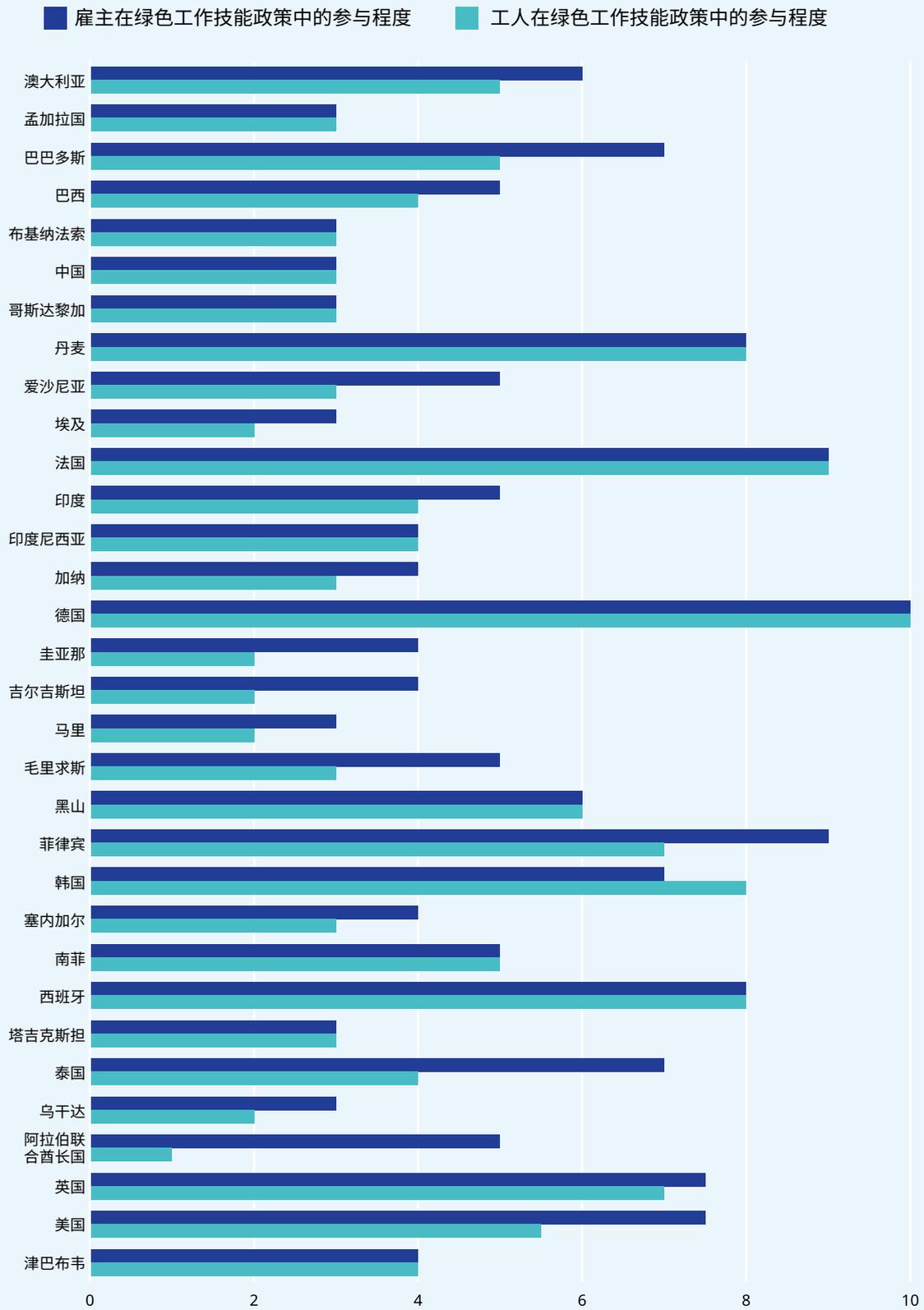
▶ 图 4.4 雇主和劳动者在技能政策中的参与度以及环境与技能政策之间的协调性



注：(1) 技能和环境政策之间协调性的标准包括：协调性、对行业和工人需求的响应性、良好的覆盖和互补性、社会伙伴在决策中的积极参与。以及由研究和劳动力市场信息充分告知的政策及相关行动（包括融资、监测和评估机制），(2) 1-10 分制，纵轴：10= 高度协调；0= 无协调，横轴：10= 完全参与；0= 无参与，(3) 国家代码：ARE= 阿拉伯联合酋长国；AUS= 澳大利亚；BGD= 孟加拉国；BRA= 巴西；BRB= 巴巴多斯；CHN= 中国；DEU= 德国；DNK= 丹麦；EGY= 埃及；ESP= 西班牙；EST= 爱沙尼亚；FRA= 法国；GBR= 英国；IDN= 印度尼西亚；IND= 印度；KOR= 大韩民国；MLI= 马里；MNE= 黑山；MUS= 毛里求斯；PHL= 菲律宾；SEN= 塞内加尔；THA= 泰国；UGA= 乌干达；USA= 美国；ZAF= 南非。

来源：ILO、2019d.37.

图 4.5 雇主和劳动者在绿色工作技能政策中的参与程度



注：(1) 1-10 分制：10= 完全参与；0= 无参与；(2) 国家代码：ARE= 阿拉伯联合酋长国；AUS= 澳大利亚；BFA= 布基纳法索；BGD= 孟加拉国；BRA= 巴西；BRB= 巴巴多斯；CHN= 中国；CRI= 哥斯达黎加；DEU= 德国；DNK= 丹麦；EGY= 埃及；ESP= 西班牙；EST= 爱沙尼亚；FRA= 法国；GBR= 英国；GHA= 加纳；GUY= 圭亚那；IDN= 印度尼西亚；IND= 印度；KGZ= 吉尔吉斯斯坦；KOR= 大韩民国；MLI= 马里；MNE= 黑山；MUS= 毛里求斯；PHL= 菲律宾；SEN= 塞内加尔；THA= 泰国；TJK= 塔吉克斯坦；UGA= 乌干达；USA= 美国；ZAF= 南非；ZWE= 津巴布韦。

来源：ILO、2019d.38.

行业三方或双边社会对话有利于设计和实施特定行业的培训项目，尤其是在那些受去碳化影响较大的行业，如能源和石油。例如，在英国，2022年工人与雇主合作开发了“能源技能护照”，帮助离岸石油和天然气工人获取可转移至离岸可再生能源领域的技能（ILO, 2023c, 45）。

在意大利，2022年7月21日同一行业内签署的一项双边集体协议覆盖了4万名工人，承认与紧急能源转型相关的变革将需要现有技能的转变，并承诺加强技能提升和再培训。该协议还建立了认证培训的机制，并设立了劳动管理培训委员会，提出专门针对老年工人和女性的培训计划（Planet Labour, 2022）。

在澳大利亚，清洁能源理事会（代表超过1000家可再生能源公司的顶级机构）成立了一个由企业、工会、培训机构和技能预测机构组成的“清洁工作参考小组”，以应对绿色技能严重短缺的问题（Molina, 2022, 11）。

► 4.3.5 气候变化对劳动者的影响： 聚焦高温压力

热浪变得越来越频繁和强烈，对劳动者的健康和​​安全构成巨大风险，并影响劳动生产率（ILO, 2024c）。自1850年有全球记录以来，2023年是最热的一年（WMO, 2024）。¹ 人体对高温的自然反应是减缓活动，国际劳工组织的研究表明，高温每年使劳动生产率下降2.2%（ILO, 2019e）。

行业三方或双边社会对话有利于设计和实施特定行业的培训项目，尤其是在那些受去碳化影响较大的行业，如能源和石油

近年来，各国政府日益认识到与高温压力相关的挑战，并逐步通过立法和技术指导工具来实施和推广适应措施。这些努力主要集中在农业和建筑业等领域。然而，随着全球变暖成为工作条件中的重大问题，越来越多类型的工人（例如孕妇或哺乳期妇女、老年工人，以及患有慢性病的人群）和行业（如运输业²和医疗保健业³）正在采取应对措施。

本报告委托进行的研究显示，哥斯达黎加、法国、墨西哥和西班牙的政府和社会伙伴正缓慢地将高温压力纳入职业健康与安全的社会对话议程，并在特定倡议中制定国家、地方和企业的职业健康与安全政策和规章，有时取得了显著成果，例如在哥斯达黎加（参见框4.13）。⁴ 在新加坡，工作场所安全与健康委员会的三方社会对话促成了理解和管理公司层面热风险的指南和其他工具。⁵ 在美国迈阿密，社会伙伴和地方政府建立了三方流程，分享知识并设计工具，为雇主和户外工作者提供关于防暑保护的建议⁶

1 世界气象组织在2024年1月宣布，利用六个主要国际数据集监测全球气温后发现，2023年全球年均气温比工业化前水平（1850-1900）高出 1.45 ± 0.12 摄氏度。2023年6月至12月期间的全球气温创下历年同期新高，7月和8月成为有记录以来最炎热的两个月（世界气象组织，2024）。

2 例如，在美国，职业安全与健康管理局专为分布广泛的劳动力行业（如邮件和包裹投递）开发了“户外湿球黑球温度计算器”（参见<https://www.osha.gov/heat-exposure>）。该工具利用标准气象输入来估算湿球黑球温度（这是一种综合温度指标，用于估算温度、湿度、风速和太阳辐射对人体的综合影响），从而实现远程风险评估。

3 相关活动主要包括为应对与高温有关的疾病而对卫生系统进行准备的措施。

4 François Eyraud, 《法国的高温压力与社会对话：关于高层级社会对话对应对高温压力的政策和措施所作贡献的研究》，国际劳工组织委托撰写，2023年12月；Laura Maffei, 《关于高层级社会对话对应对高温压力的政策和措施所作贡献的研究：以西班牙、哥斯达黎加和墨西哥为例》，国际劳工组织委托撰写，2023年11月。

5 参见<https://www.tal.sg/wshc/resources?keyword=heat%20stress>。

6 参见<https://www.miamidade.gov/environment/library/2022-heat-action-plan.pdf>。

关于高温压力的行业集体谈判主要集中在受影响最大的行业中，如建筑、农业、林业和渔业的工作时间管理和补偿措施上。在德国，2023 年建筑行业的集体协议规定，因天气条件（包括极端高温）而在 4 月至 11 月期间未工作的小时数可以在接下来的 40 个工作日内补回，并且额外支付 12.5% 的正常工资作为补偿（Brinkmeier, 2023）。在意大利，2019 年 6 月达成的林业和家具行业的集体协议规定，派遣到温度超过 40 摄氏度的地方工作的工人将获得基本工资 10% 的特别津贴。¹

关于高温压力的行业集体谈判主要集中在受影响最大的行业中，如建筑、农业、林业和渔业的工作时间管理和补偿措施上

框 4.13 哥斯达黎加通过高层社会对话应对高温压力对工人健康的影响

由于担心因工作场所高温暴露而引发的慢性肾病传播问题，三方职业健康委员会于 2015 年达成了一项关于预防高温压力并保护暴露于高温环境下的工人健康的法规草案。由此产生的法律（第 39147 S-TSS 号法令）适用于户外作业人员。

该高层社会对话机构还促进了针对工人和雇主的能力建设，并为集体谈判和工作场所合作提供了空间，防止户外作业人员遭受高温压力。这促成了企业和工人代表在企业层面协商达成的预防方案和计划。在甘蔗行业，受访者指出，根据该法令，公司在公司层面达成的协议取得了一些良好进展，特别是观察到慢性肾病发病率明显下降。

在成功推动高温压力相关立法后，政府和社会伙伴开发并实施了提高认识的宣传活动、指导方针和培训，加强相关法规的应用。他们还采取措施扩大该法令的适用范围，涵盖所有暴露于高温环境下的工人，包括室内工作者。所采取的行动还包括开展研究和生成数据，以便社会伙伴更好地评估迄今所采取措施的影响。

来源：Laura Maffei，《国家级社会对话在制定应对高温压力政策和措施中的作用：西班牙、哥斯达黎加和墨西哥研究》，国际劳工组织于 2023 年 11 月委托撰写的报告。

¹ 意大利，《关于更新适用于中小型木材、软木、家具和装饰品行业工人以及林业和森林工业工人的全国集体劳动合同的协议》，2019 年 6 月，第 71 条。

4.4

产业政策与高层社会对话：双重转型的关键纽带

产业政策通常被广义地定义为政府支持特定行业或部门的战略性和前瞻性举措，近年来在发达经济体中重新兴起，往往受到国家数字化转型和 / 或气候变化相关政策的推动。例如，在美国，《芯片与科学法案》（2022年8月9日）和《缓解通胀法案》（2023年2月2日）分别支持半导体制造以及清洁能源和交通领域的发展。同样地，欧盟也通过了《欧洲芯片法案》（2022年2月8日），以支持其半导体产业；而“下一代欧盟”计划（2020年12月14日）则旨在通过可持续和包容性的气候与数字化战略引导经济增长，从而实现成员国经济绿色转型，并缩小数字鸿沟（Mazzucato, 2022）。

产业政策作为发展工具已有数十年的历史，尤其用于推动经济多元化和结构性转型。然而，当前推动现代产业政策发展的主要动力包括：多重危机叠加后重建经济的需求（如新冠疫情和生活成本危机）、绿色转型的紧迫性，以及数字技术在未来经济韧性与竞争力塑造中的重要地位。

社会伙伴参与产业政策的设计与实施，尤其是在南非等拥有既定社会对话机构的国家

一项最新的全球产业政策回顾研究表明，尽管应对气候变化、增强供应链韧性，以及维护地缘政治和国家安全也是重要因素，但战略性竞争力仍是各国制定产业政策的主要动因（Evenett et al., 2024）。该研究还发现，不同国家之间存在显著差异：发达国家更积极地采用新措施，通常通过补贴手段；而发展中国家则更多依赖进出口贸易限制。

从长期来看，产业政策已不再只是自上而下的激励措施，而是日益转向建立公共与私营部门之间持续协作的机制，以实现经济和社会目标（Aiginger & Rodrik 2020; Rodrik, 2022）。由于产业政策旨在引导资本和劳动力流向特定目标，因此最应参与决策的是那些最可能受到影响的利益相关者（即雇主和工人），他们不仅处于推动政策实施的最佳位置，也有助于确保政策获得广泛接受和支持（Campbell, 待出版）。

一项全球性研究（Campbell, 待出版）及本报告所开展的部分国别研究显示，在产业政策制定过程中，社会伙伴主要参与构建国家社会对话机构（参见表 4.9）。在大多数被分析国家中，社会伙伴参与产业政策的设计与实施，尤其是在南非等拥有既定社会对话机构的国家。然而，由于工会在参与涉及双重转型的技术复杂议题方面能力不足，工人的参与程度明显低于企业方（参见框 4.14）。

► 表 4.9 部分国家产业政策与社会对话机制

国家	产业政策示例	产业政策目标	与产业政策相关的社会对话实践
阿根廷	《阿根廷生产 2030》	改造国家生产体系，以改善社会、经济与环境结果	管控废弃物进口 识别循环经济发展受限因素 建立循环经济登记制度
哥斯达黎加	《包容性与脱碳经济国家领土战略 2020-2050》(EETID 2050)	推出为期 30 年的战略，通过去中心化、数字化与脱碳实现经济活动现代化	正在审议建立“经济与社会咨询委员会”的法案，以强化包括产业政策在内的社会对话机制
德国	《区域经济结构改善联合工作组计划》(2022)	推动生产向气候中立与可持续方向转型与重构 促进区域价值链发展 鼓励创造就业与体面劳动	涉及产业政策的部门性集体谈判、信息协商、共同决策权磋商等机制
摩洛哥	《产业加速计划 (2014-2020)》	增强部门融合、扩大投资 通过产业领袖与中小微企业建立战略合作关系 创造 50 万个就业岗位 工业占 GDP 比重从 14% 提升至 23%	2011 年《宪法》第 13 条强调： 推动集体谈判、加强工会协商权，并建立“协商机构”，以使社会各方参与公共政策的制定、执行与评估
韩国	《区域就业创造战略 (2017-2022)》	应对地方人口与经济活动下行的挑战	区域性社会对话倡议 《国家产业转型双边协议》中涵盖绿色工作场所的条款
南非	《再想象的产业战略》及其各行业“总体规划”(2019-2023)	通过国家、组织化劳工与私营部门的合作伙伴关系共同制定行动导向的产业政策，旨在促进增长、提升青年就业、增强竞争力与技术升级	在 NEDLAC 平台上就多项政策（含产业政策）开展社会对话 “总体规划”通过三方协商，确定 3 至 4 项关键行动目标，以推动重点产业增长与国家战略目标的实现
美国	《芯片与科学法案》(2022)	加强制造业、供应链与国家安全；投资研发、科技与劳动力发展，保持在纳米技术、清洁能源、量子计算与人工智能等领域的全球领先地位	该法案规定，公共资金拨付需以建立公私合作伙伴关系为条件，并需纳入社会伙伴 授权投入 100 亿美元，用于在全国各地建设技术创新与区域制造中心 这些中心将整合地方政府、高等院校、工会、企业与社区组织的力量，共同推进技术、创新与制造业发展

来源：阿根廷：Joaquín Etoarena Hormaeche，《通过社会对话设计与实施的公平转型政策：阿根廷案例》，国际劳工组织委托撰写（2024 年 1 月）；哥斯达黎加：Cheng，待出版；德国：Voss，待出版；摩洛哥：Belghazi，待出版；韩国：Bae，待出版；南非：Godfrey，待出版。

► 框 4.14 南非产业政策中的高层社会对话

在南非，2019年初重新启动的产业政策明确提到了“总体规划”的使用。这些规划并非迫使各方做出不切实际的承诺，而是旨在建立政府与行业利益相关者之间的合作关系，确立共同愿景和协作平台，并为战略调整提供基础。

本报告于2023年开展的实地调研显示，三方社会对话在总体规划战略的各个阶段——设计、实施、监测和评估中都发挥了重要作用。这些总体规划基于国家经济发展框架所设定的广泛目标制定，例如《新增长路径》（2010年）、《国家发展计划》（2012年）、《重塑工业战略》（2019年）以及《经济重建与复苏计划》（2020年），而这些框架本身正是通过包容性的社会对话机制（尤其是在国家经济发展与劳动委员会中）设计而成。

高层社会对话是制定和执行总体规划的主要途径。例如，《2018-2035年汽车业总体规划》就包含了鼓励生产电动汽车、混合动力汽车和自动驾驶汽车的激励措施，该规划是在广泛的三方协商基础上制定的。然而，在某些情况下，工会参与时间较晚（如《商业林业总体规划》），甚至完全未参与其中（如《全球商业服务总体规划》）。尽管企业通常具备参与总体规划的能力，但并非所有政府部门（除了贸易、工业与竞争部门之外）或有组织的劳工都具备相应能力。

来源：Godfrey，待出版。

在美国，高层社会对话相对薄弱，但《芯片与科学法案》却设想让社会伙伴不仅参与政策设计，更重要的是参与其执行过程，因为公共补贴的发放是以包含社会伙伴在内的公私伙伴关系为前提条件的。相反，若不在产业政策

中嵌入社会对话机制，则可能导致代价高昂的冲突性转型。例如，三大汽车制造商推行向电动汽车生产转型的战略时，未依据《通胀削减法案》正式要求事先征求相关方意见，结果引发了大规模罢工事件（参见框4.15）。

► 框 4.15 美国联合汽车工人联合会与汽车制造商达成协议

2023 年 11 月，代表约 15 万名汽车工人的联合汽车工人联合会（UAW）与美国三大汽车制造商（斯泰兰蒂斯、通用汽车和福特）达成了多雇主协议，结束了在美国持续 40 天的大规模罢工。该协议规定在未来四年半内工资提高 25%，并包括生活成本补贴，同时推动了电动汽车和电池生产领域的工会化（IndustriALL, 2023）。

这场罢工获得了环保团体和公众的支持，发生在《缓解通胀法案》通过一年多之后。当时，汽车制造商正寻求对非工会化的低薪电池工厂获取税收优惠和贷款，联合汽车工人联合会对此表示抗议，认为州政府对《缓解通胀法案》中去碳化政策的补贴实际上是在助长低薪就业。

一些人认为，这项协议挑战了当前以“股东资本主义”为核心的经济模式，这种模式长期以来将应对气候变化的紧迫性与工人需求对立起来，制造出一种“虚假两难”。该协议表明，针对绿色转型的产业政策可以成为“利益相关者资本主义”的工具，带来高质量的工会化工岗位，并赋予工人在经济让步和企业决策方面更大的影响力（Mazzucato & Silvers, 2024）。

本章表明，高层社会对话是一种灵活的问题解决机制，能够提升政府和社会伙伴设计并落实有效且具有包容性的长期转型战略的能力，其中包括由数字化变革和环境与气候行动驱动的转型。尽管全球进展不均衡，高层社会对话仍是管理双重转型所带来的颠覆性变化、同时不让任何人掉队的最佳路径。

鉴于这些转型对劳动世界产生的多方面影响，高层社会对话提供了一种特别有效的机制，用以应对当前挑战的高度不确定性，并设计出风险与机遇共享的集体解决方案。

▶ 第四章 参考文献

- Adams, Zoe, and Johanna Wenckebach. 2023. "Collective Regulation of Algorithmic Management". *European Labour Law Journal* 14 (2): 211–229. <https://doi.org/10.1177/20319525231167477>.
- Adams-Prassl, Jeremias, Halefom Abraha, Aislinn Kelly-Lyth, Michael 'Six' Silberman, and Sanh Rakshita. 2023. "Regulating Algorithmic Management: A Blueprint." *European Labour Law Journal* 14 (2): 124–151. <https://doi.org/10.1177/20319525231167299>.
- Aiginger, Karl, and Dani Rodrik. 2020. "Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century" *Journal of Industry, Competition and Trade*. <https://tinyurl.com/y82ujas5>.
- Aloui, Antonio, and Valerio De Stefano. 2022. *Your Boss Is an Algorithm: Artificial Intelligence, Platform Work and Labour*. Bloomsbury Publishing.
- André, Christophe, Orsetta Causa, Emilia Soldani, Douglas Sutherland, and Filiz Unsal. 2023. "Promoting Gender Equality to Strengthen Economic Growth and Resilience", OECD Economics Department Working Papers No. 1776. <https://doi.org/10.1787/54090c29-en>.
- Anyango, Christine, Nelson Obange, Evans Abeka, Gerald Ochieng Ondiek, Odhiambo Odera, and Mary Evelyn Ayugi. 2013. "Factors Affecting Performance of Trade Unions in Kenya". *American Journal of Business and Management* 2 (2): 181–185. <https://doi.org/10.11634/216796061706313>.
- Argentina, Ministry of the Environment and Sustainable Development. 2021. *Actualización de la meta de emisiones netas de Argentina al 2030*. <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC217293/>.
- Bae, Kiu-Sik. Forthcoming. "Social Dialogue in Industrial Policies in South Korea". Report commissioned by the ILO.
- Belghazi, Saad. Forthcoming. "Social Dialogue in Industrial Policies in Morocco". Report commissioned by the ILO.
- Berg, Janine, Francis Green, Laura Nurski, and David A. Spencer 2023. "Risks to Job Quality from Digital Technologies: Are Industrial Relations in Europe Ready for the Challenge?". *European Journal of Industrial Relations* 29 (4): 347–365. <https://doi.org/10.1177/0959680123117890>.
- Bertolini, Alessio, and Ruth Dukes. 2021. "Trade Unions and Platform Workers in the UK: Worker Representation in the Shadow of the Law". *Industrial Law Journal* 50 (4): 662–688. <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwab022>.
- Bonvin, Jean-Michel, Nicola Cianferoni, and Luca Perrig. 2023. "Regulating the Gig Economy: Promises and Limits of Social Dialogue in Switzerland". In *Social Dialogue in the Gig Economy: A Comparative Empirical Analysis*, edited by Jean-Michel Bonvin, Nicola Cianferoni, and Maria Maxi, 67–89. Cheltenham: Edward Elgar.
- Botta, Enrico. 2019. "A Review of 'Transition Management' Strategies: Lessons for Advancing the Green Low-Carbon Transition", OECD Green Growth Papers No. 2019/04. <https://doi.org/10.1787/22260935>.
- Brinkmeier, Britta. 2019. "Kommission, Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung": Abschlussbericht. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.html>.
- . 2023. "Arbeiten auf dem Bau: Was tun bei Hitze?". *BI Medien*, 19 June 2023. <https://bi-medien.de/fachzeitschriften/baumagazin/betriebsfuehrung/arbeitsschutz-arbeiten-auf-dem-bau-was-tun-bei-sommerhitze-b16249>.
- Brynjolfsson, Erik, Danielle Li, and Lindsey R. Raymond. 2023. "Generative AI at Work", NBER Working Paper 31161. <https://doi.org/10.3386/w31161>.
- Campbell, Duncan. Forthcoming. "The Social Partners, Social Dialogue, and the Renewed Interest in Industrial Policy". Report commissioned by the ILO.
- Cazzaniga, Mauro, Florence Jaumotte, Longji Li, Giovanni Melina, Augustus J. Panton, Carlo Pizzinelli, Emma J. Rockall, and Marina Mendes Tavares. 2024. "Gen-AI: Artificial Intelligence

- and the Future of Work", IMF Staff Discussion Notes No. 2024/001. <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2024/01/14/Gen-AI-Artificial-Intelligence-and-the-Future-of-Work-542379>.
- Charles, Lorraine, Shuting Xia, and Adam P. Coutts. 2022. *Digitalization and Employment: A Review*. ILO. <https://www.ilo.org/publications/digitalization-and-employment-review>.
- Cheng, Rosa. Forthcoming. "Social Dialogue in Productive Development Policies in Costa Rica". Report commissioned by the ILO.
- Choudhury, Prithwiraj, Cirrus Foroughi, and Barbara Larson. 2021. "Work-from-Anywhere: The Productivity Effects of Geographic Flexibility". *Strategic Management Journal* 42 (4): 655-683. <https://doi.org/10.1002/smj.3251>.
- Ciarli, Tommaso, Martin Kenney, Silvia Massini, and Lucia Piscitello. 2021. "Digital Technologies, Innovation, and Skills: Emerging Trajectories and Challenges". *Research Policy* 50 (7). <https://doi.org/10.1016/j.respol.2021.104289>.
- CFTC (Confédération française des travailleurs chrétiens), CFDT (Confédération française démocratique du travail), MEDEF (Mouvement des entreprises de France), U2P (Union des entreprises de proximité) and CPME (Confédération des petites et moyennes entreprises). 2023. *Accord national interprofessionnel du 11 avril 2023 relatif à la transition écologique et au dialogue social*. <https://www.cftc.fr/actualites/telechargez-laccord-national-interprofessionnel-sur-la-transition-ecologique-et-le-dialogue-social>.
- Colombia, Ministry of Labour. 2023. "Acuerdo entre Rappi y Unión de Trabajadores de Plataformas permitirá mejorar condiciones de repartidores", Press release, 13 September 2023. <https://www.mintrabajo.gov.co/comunicados/2023/septiembre/acuerdo-entre-rappi-y-union-de-trabajadores-de-plataformas-permitira-mejorar-condiciones-de-repartidores>.
- Contreras Rodriguez, Ricardo. 2021. *Impact of Digitalisation on Social Dialogue and Collective Bargaining*. Eurofound. <https://www.eurofound.europa.eu/en/impact-digitalisation-social-dialogue-and-collective-bargaining>.
- Costa Rica, Ministry of the Environment and Energy. 2020. *Contribución Nacionalmente Determinada 2020*. <https://cambioclimatico.minae.go.cr/wp-content/uploads/2021/01/Contribucion-Nacionalmente-Determinada-de-Costa-Rica-2020-Version-Completa.pdf>.
- Countouris, Nicola, and Valerio De Stefano. 2021. "The Labour Law Framework: Self-Employed and Their Right to Bargain Collectively". *Bulletin of Comparative Labour Relations* 109. <https://ssrn.com/abstract=3763214>.
- Curtis, E. Mark, Layla O'Kane, and R. Jisung Park. 2024. "Workers and the Green-Energy Transition: Evidence from 300 Million Job Transitions". *Environmental and Energy Policy and the Economy* 5 (1):127-161. <https://doi.org/10.3386/w31539>.
- Dalton, Andrew and Associated Press. 2023. "What is a 'Residual', Anyway? Here's Why Hollywood Is on Strike Over Streaming and AI". *Fortune*, 19 July 2023. <https://fortune.com/2023/07/19/what-are-residuals-hollywood-writers-actors-strike-streaming/>.
- Dodman, David, Alice Sverdlik, Siddharth Agarwal, Artwell Kadungure, Kanupriya Kothiwala, Rangarirai Machedzede, and Shabnam Verma. 2023. "Climate Change and Informal Workers: Towards an Agenda for Research and Practice". *Urban Climate* 48. <https://doi.org/10.1016/j.uclim.2022.101401>.
- Doellgast, Virginia, Ines Wagner, and Sean O'Brady. 2023. "Negotiating Limits on Algorithmic Management in Digitalised Services: Cases from Germany and Norway". *Transfer: European Review of Labour and Research* 29 (1): 105-120. <https://doi.org/10.1177/10242589221143044>.
- Dordmond, Gertjan, Heder Carlos de Oliveira, Ivair Ramos Silva, and Julia Swart. 2021. "The Complexity of Green Job Creation: An Analysis of Green Job Development in Brazil". *Environment, Development and Sustainability* 23: 723-746. <https://doi.org/10.1007/s10668-020-00605-4>.
- EFFAT (European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions) and HOTREC (Association of Hotels, Restaurants and Cafés in Europe). 2024. *Joint Declaration On How to Overcome Labour and Skills Shortages in the Hospitality Sector*. <https://effat.org/wp-content/uploads/2024/03/EN-Draft-EFFAT-HOTREC-Joint-Declaration-on-Labour-and-Skills-Shortages-Version-15.03.2024.pdf>.
- Eurofound. 2023. *Supporting Regions in the Just Transition: Role of Social Partners*. <https://data.europa.eu/doi/10.2806/830912>.

- Evenett, Simon, Adam Jakubik, Fernando Martín, and Michele Rut. 2024. "The Return of Industrial Policy in Data", IMF Working Paper WP/24/1. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/12/23/The-Return-of-Industrial-Policy-in-Data-542828>.
- Fernández-Macías, Enrique, Maria Cesira Urzi Brancati, Sally Wright, and Annarosa Pesole. 2023. *The Platformisation of Work: Evidence from the JRC Algorithmic Management and Platform Work Survey (AMPWork)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/801282>.
- Furceri, Davide, Michael Ganslmeier, and Jonathan Ostry. 2024. "Climate Policies Carry Political Costs, But Those Costs Can Be Mitigated", Bruegel Analysis, 25 January 2024. <https://www.bruegel.org/analysis/climate-policies-carry-political-costs-those-costs-can-be-mitigated>.
- Furnaro, Andrea, Philipp Herpich, Hanna Brauers, Pao-Yu Oei, Claudia Kemfert, and Wesley Look. 2021. *German Just Transition: A Review of Public Policies to Assist German Coal Communities in Transition*. Resources for the Future, Environmental Defence Fund. <https://www.rff.org/publications/reports/german-just-transition-a-review-of-public-policies-to-assist-german-coal-communities-in-transition/>.
- Future Skills Council. 2020. *Canada: A Learning Nation—A Skilled, Agile Workforce Ready to Shape the Future*. Employment and Social Development Canada. <https://publications.gc.ca/pub?id=9.890792&sl=0>.
- Galgóczi, Béla. 2020. "Just Transition on the Ground: Challenges and Opportunities for Social Dialogue". *European Journal of Industrial Relations* 26 (4): 367–382. <https://doi.org/10.1177/0959680120951704>.
- Global Deal (Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth). 2020. *Social Dialogue for the Transition from the Informal to the Formal Economy*. ILO. <https://www.ilo.org/publications/social-dialogue-transition-informal-formal-economy>.
- . 2021. *The Impact of Artificial Intelligence on the Labour Market and the Workplace: What Role for Social Dialogue?*. OECD. <https://www.theglobaldeal.com/news/The-impact-of-artificial-intelligence-on-the-labour-market-and-the-workplace.pdf>.
- . 2023a. *Achieving a Just Transition: Global Insights through Social Dialogue*. <https://www.theglobaldeal.com/resources/brief-achieving-a-just-transition.pdf>.
- . 2023b. *Upskilling and Reskilling for the Twin Transition: The Role of Social Dialogue*. <https://www.theglobaldeal.com/news-and-events/webinar-launch-thematic-brief-twin-transition.htm>.
- Gmyrek, Paweł, Janine Berg, and David Bescond. 2023. "Generative AI and Jobs: A Global Analysis of Potential Effects on Job Quantity and Quality", ILO Working Paper No. 96. <https://www.ilo.org/publications/generative-ai-and-jobs-global-analysis-potential-effects-job-quantity-and>.
- Godfrey, Shane. Forthcoming. "Social Dialogue and Industrial Policy in South Africa". Report commissioned by the ILO.
- Government of Switzerland. 2022. "Émissions de CO2: Convention entre la Confédération et les usines d'incinération", Press release, 16 March 2022. <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-87605.html>.
- Grimshaw, Damian. 2023. "Low Pay and the Future of Work: Charting the Risks and Opportunities of Digital Technologies and Climate Change". In *Research Handbook on the Future of Work*, edited by Jason Heyes and Janine Leschke.
- Grimshaw, Damian, and Marcela Miozzo. 2021. "Human Capital and Productivity: A Call for New Interdisciplinary Research", The Productivity Institute Working Paper No. 006. <https://www.productivity.ac.uk/research/human-capital-and-productivity-a-call-for-new-interdisciplinary-research/>.
- Guardiancich, Igor. Forthcoming. "Analysis of the Responses to the Survey on Perceptions of Social Partners on the Effectiveness and Inclusiveness of National Social Dialogue Institutions (NSDIs)". Report commissioned by the ILO.
- Guardiancich, Igor, and Oscar Molina. Forthcoming. "The Role of Peak Level Social Dialogue in a Polycrisis Environment and Facing the Digital and Green Transitions". Report commissioned by the ILO.
- Hadwiger, Felix. 2022. "Realizing the Opportunities of the Platform Economy through Freedom of Association and Collective Bargaining", ILO Working Paper No. 80. <https://www.ilo.org/publications/realizing-opportunities-platform-economy-through-freedom-association-and-1>.

- Hancock, Alice, and Andy Bounds. 2024. "Brussels Bows to Farmers' Protests by Slashing Environmental Targets". *Financial Times*, 6 February 2024. <https://www.ft.com/content/86073030-84c1-471e-93a0-4b696116030a>.
- Hoffman, Christy. 2023. "How the Hollywood Writer's Strike Will Impact the Wider World of Work". *Fast Company*, 3 October 2023. <https://www.fastcompany.com/90961199/how-the-hollywood-writers-strike-will-impact-the-wider-world-of-work>.
- ILO. 2015. *Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*. <https://www.ilo.org/publications/guidelines-just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies>.
- . 2017a. *Synthesis Report of the National Dialogues on the Future of Work*. <https://www.ilo.org/publications/synthesis-report-national-dialogues-future-work>.
- . 2017b. *Indigenous Peoples and Climate Change: From Victims to Change Agents through Decent Work*. <https://www.ilo.org/publications/indigenous-peoples-and-climate-change-victims-change-agents-through-decent>.
- . 2019a. ILO Centenary Declaration for the Future of Work. International Labour Conference. 108th Session. <https://www.ilo.org/resource/ilc/108/ilo-centenary-declaration-future-work>.
- . 2019b. *Indigenous Peoples and Climate Change: Emerging Research on Traditional Knowledge and Livelihoods*. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@ilo_aids/documents/publication/wcms_686780.pdf.
- . 2019c. *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169: Towards an Inclusive, Sustainable and Just Future*. <https://www.ilo.org/publications/implementing-ilo-indigenous-and-tribal-peoples-convention-no-169-towards>.
- . 2019d. *Skills for a Greener Future: A Global View – Based on 32 Country Studies*. <https://www.ilo.org/publications/skills-greener-future-global-view>.
- . 2019e. *Working on a Warmer Planet: The Impact of Heat Stress on Labour Productivity and Decent Work*. <https://www.ilo.org/publications/major-publications/working-warmer-planet-effect-heat-stress-productivity-and-decent-work>.
- . 2021a. *World Employment and Social Outlook 2021: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work*. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/role-digital-labour-platforms-transforming-world-work>.
- . 2021b. *Changing Demand for Skills in Digital Economies and Societies: Literature Review and Case Studies from Low- and Middle-Income Countries*. <https://www.ilo.org/publications/changing-demand-skills-digital-economies-and-societies-literature-review>.
- . 2021c. "Social Dialogue One Year after the Outbreak of the Covid-19 Pandemic: Spotlight on Outcomes", ILO Research Brief, June 2021. <https://www.ilo.org/publications/social-dialogue-one-year-after-outbreak-covid-19-pandemic-spotlight>.
- . 2022a. *Social Dialogue Report 2022: Collective Bargaining for an Inclusive, Sustainable and Resilient Recovery*. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/social-dialogue-report-2022-collective-bargaining-inclusive-sustainable-and>.
- . 2022b. "The Role of Social Dialogue and Tripartism in a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All", ILO Just Transition Policy Brief, August 2022. <https://www.ilo.org/publications/role-social-dialogue-and-tripartism-just-transition-towards-environmentally>.
- . 2022c. *A Double Transition: Formalization and the Shift to Environmental Sustainability with Decent Work*. <https://www.ilo.org/publications/double-transition-formalization-and-shift-environmental-sustainability>.
- . 2022d. *Greening Enterprises: Transforming Processes and Workplaces*. <https://www.ilo.org/publications/major-publications/greening-enterprises-transforming-processes-and-workplaces>.
- . 2022e. "Indigenous Peoples and a Just Transition for All", ILO Just Transition Policy Brief, November 2022. <https://www.ilo.org/publications/indigenous-peoples-and-just-transition-all>.
- . 2023a. *Conclusions of the Technical Meeting on the Future of Work in the Arts and Entertainment Sector*. TMFWAE/2023/8. <https://www.ilo.org/resource/record-decisions/conclusions-technical-meeting-future-work-arts-and-entertainment-sector>.

- . 2023b. Resolution and conclusions concerning a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all. International Labour Conference. 111th Session. <https://www.ilo.org/resource/ilc/111/resolution-concerning-just-transition-towards-environmentally-sustainable>.
 - . 2023c. *Achieving a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All. ILC.111/VI*. <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/111/achieving-just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies-and>.
 - . 2023d. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update*. <https://www.ilo.org/publications/women-and-men-informal-economy-statistical-update>.
 - . 2024a. *Challenges and Opportunities of Digitalization*. GB.350/HL/1(Rev.1). <https://www.ilo.org/resource/gb/350/challenges-and-opportunities-digitalization>.
 - . 2024b. *Realizing Decent Work in the Platform Economy*. ILC.113/V(1). <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/113/realizing-decent-work-platform-economy>.
 - . 2024c. *Ensuring Safety and Health at Work in a Changing Climate: Global Report*. <https://www.ilo.org/publications/ensuring-safety-and-health-work-changing-climate>.
- ILO and AICESIS (International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions). 2018. *Social Dialogue and the Future of Work*. <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/report-ilo-aicesis-conference-social-dialogue-and-future-work>.
- ILO and IOE (International Organisation of Employers). 2019. *Changing Business and Opportunities for Employers' and Business Organizations*. <https://www.ilo.org/publications/changing-business-and-opportunities-employer-and-business-organizations-0>.
- IOE (International Organisation of Employers). 2015. *Corporate Social Responsibility for All Best Practice Compilation*. https://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/csr/EN/_2015-09-11_CSR_Best_Practice_Compilation.pdf.
- . 2021. "Italy: Amazon Reaches Agreement with Italian Unions", IOE Newsletter, November 2021. <https://industrialrelationsnews.ioe-emp.org/es/industrial-relations-and-labour-law-november-2021/news/article/italy-amazon-reaches-agreement-with-italian-unions>.
- IndustriALL. 2023. "UAW Reaches Tentative Agreement with All of the Big Three", Press release, 30 October 2023. <https://www.industriall-union.org/uaw-reaches-tentative-agreement-with-two-of-the-big-three>.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2019. *Global Warming of 1.5°C*, edited by Valérie Masson-Delmotte et al. <https://www.ipcc.ch/sr15/download/#full>.
- Jesnes, Kristin, Anna Ilsoe, and Marianne Hotvedt. 2019. "Collective Agreements for Platform Workers? Examples from the Nordic Countries", Fafo Nordic Future of Work Brief 3. <https://www.fafo.no/en/publications/collective-agreements-for-platform-workers>.
- Johnston, Hannah. 2020. *Working on Digital Labour Platforms. A Trade Union Guide for Trainers on Crowd-, App- and Platform-Based Work*. European Trade Union Institute. <https://www.etui.org/publications/working-digital-labour-platforms>.
- Johnston, Hannah, and Chris Land-Kazlauskas. 2019. "Organizing On-Demand: Representation, Voice, and Collective Bargaining in the Gig Economy", ILO Conditions of Work and Employment Series No. 94. <https://www.ilo.org/publications/organizing-demand-representation-voice-and-collective-bargaining-gig>.
- Kim, Jong-Jin, 2021. "Digital Platform Work in South Korea", Labour and Society No. 4. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/seoul/18646.pdf>.
- Krämer, Clara, and Sandrine Cazes. 2022. "Shaping the Transition: Artificial Intelligence and Social Dialogue", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 279. <https://doi.org/10.1787/1815199X>.
- Lam, David P.M., Elvira Hinz, Daniel J. Lang, Maria Tengö, Henrik von Wehrden, and Berta Martín-López. 2020. "Indigenous and Local Knowledge in Sustainability Transformations Research: A Literature Review". *Ecology & Society* 25 (1): 3. <https://doi.org/10.5751/ES-11305-250103>.
- Lane, Marguerita, and Anne Saint-Martin. 2021. "The Impact of Artificial Intelligence on the Labour Market: What Do We Know so Far?", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.256. <https://doi.org/10.1787/1815199X>.

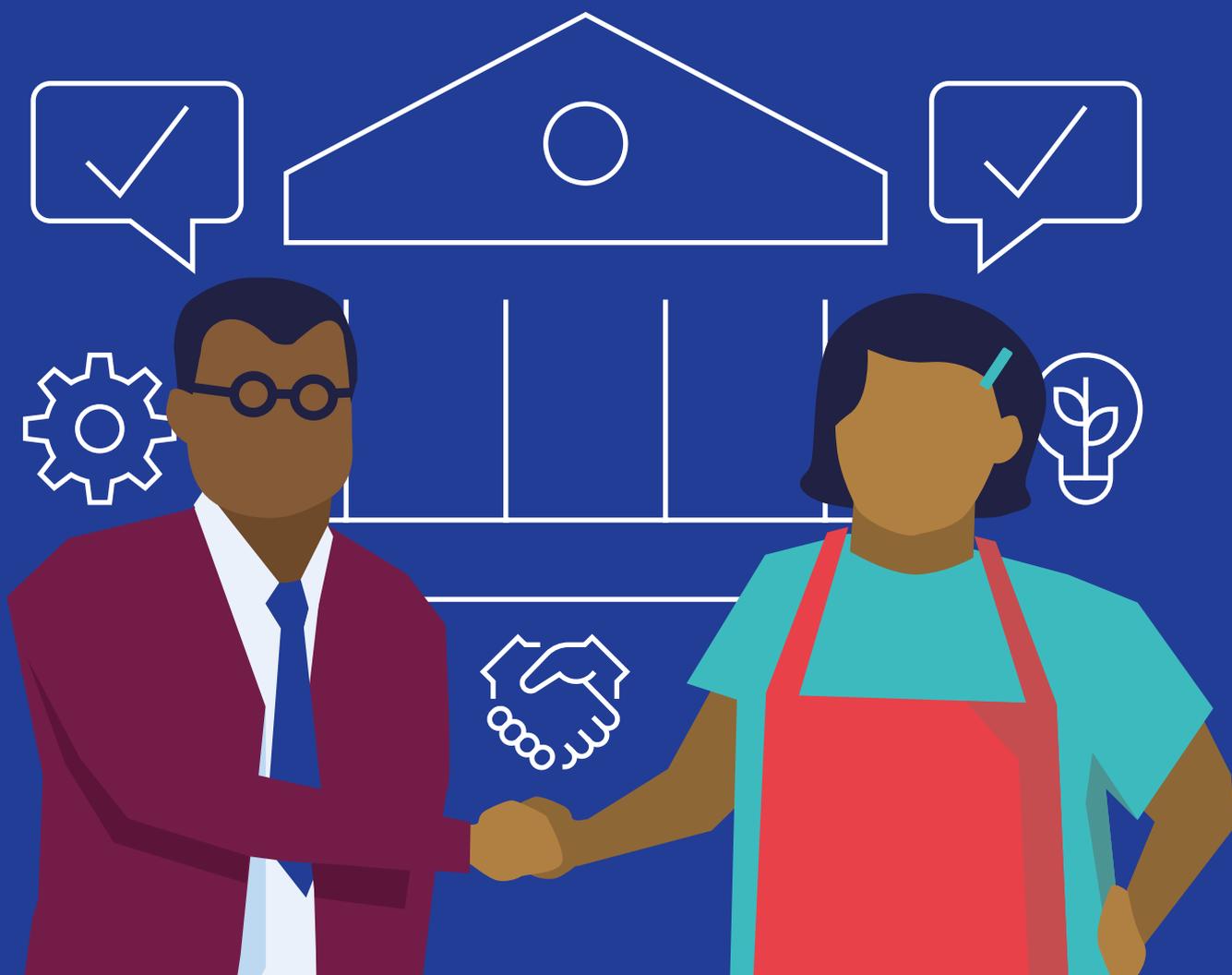
- Li, Ling. 2022. "Reskilling and Upskilling the Future-Ready Workforce for Industry 4.0 and Beyond." *Information Systems Frontiers*. <https://doi.org/10.1007/s10796-022-10308-y>.
- Madland, David. 2022. "Lessons from Italian Unions' Historic Agreement With Amazon", CAP Action, 13 May 2022. <https://www.americanprogressaction.org/article/lessons-from-italian-unions-historic-agreement-with-amazon/>.
- Mazzucato, Mariana. 2022. "Rethinking the Social Contract between the State and Business: A New Approach to Industrial Strategy with Conditionalities", UCL Working Paper 2022/18. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2022-18>.
- . 2024. "A Progressive Green-Growth Narrative", Social Europe, 24 January 2024. <https://www.socialeurope.eu/a-progressive-green-growth-narrative>.
- Mazzucato, Mariana, and Damon Silvers. 2024. "How to Make the Green Economy a Just Economy: Lessons From the US Autoworkers' Strike". *Foreign Affairs*, 24 January 2024. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/how-make-green-economy-just-economy>.
- Meardi, Guglielmo, Juliusz Gardawski, and Oscar Molina. 2015. "The Dynamics of Tripartism in Post-Democratic Transitions: Comparative Lessons from Spain and Poland". *Business History* 57 (3): 398-417. <https://doi.org/10.1080/00076791.2015.1044516>.
- Mexi, Maria, and Konstantinos Papadakis. 2023. "Regulating Digital Crowdwork and the Need for Global Responses". In *Social Dialogue in the Gig Economy. A Comparative Empirical Analysis*, edited by Jean-Michel Bonvin, Nicola Cianferoni, and Maria Maxi, 117-143. Cheltenham: Edward Elgar.
- Microsoft News Center. 2023. "AFL-CIO and Microsoft Announce New Tech-Labor Partnership on AI and the Future of the Workforce", Press release, 11 December 2023. <https://news.microsoft.com/2023/12/11/afl-cio-and-microsoft-announce-new-tech-labor-partnership-on-ai-and-the-future-of-the-workforce/>.
- Miguel, Pablo Sanz de. 2020. *Deep View Final Report: Exploring the Contribution of Social Dialogue and Collective Bargaining in the Promotion of Decent and Productive Virtual Work*. NOTUS: Applied Social Research. <https://notus-asr.org/en/publicaciones/exploring-the-contribution-of-social-dialogue-and-collective-bargaining-in-the-promotion-of-decent-and-productive-virtual-work-3/>.
- Molina, Oscar. 2022. "The Role of Tripartite Social Dialogue in Facilitating a Just Transition: Experiences from Selected Countries", ILO Working Paper No. 76. <https://www.ilo.org/publications/role-tripartite-social-dialogue-facilitating-just-transition-experiences-1>.
- Monet, Jenni. 2023. "'Green Colonialism': Indigenous World Leaders Warn over West's Climate Strategy". *The Guardian*, 23 April 2023. <https://www.theguardian.com/world/2023/apr/23/un-indigenous-peoples-forum-climate-strategy-warning>.
- Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael. Forthcoming. "An Inquiry into Social Dialogue and the Digital Revolution". Report commissioned by the ILO.
- Murgia, Madhumita. 2024. *Code Dependent: Living in the Shadow of AI*. London: Picador.
- Newell, Peter, Freddie Daley, Olga Mikheeva, and Iva Peša. 2023. "Mind the Gap: The Global Governance of Just Transitions". *Global Policy* 14 (3): 425-437. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13236>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2023a. *OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*. <https://doi.org/10.1787/08785bba-en>.
- . 2023b. *Job Creation and Local Economic Development 2023: Bridging the Great Green Divide*. <https://doi.org/10.1787/26174979>.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Papadakis, Konstantinos, and Romane Cauqui. 2023. "Social Dialogue and the Sustainable Development Goals: An Essential Synergy for Human-Centred Development and Recovery", ILO Policy Brief, February 2023. <https://www.ilo.org/publications/social-dialogue-and-sustainable-development-goals-essential-synergy-human>.
- Parker, Sharon K., and Gudela Grote. 2022. "Automation, Algorithms, and Beyond: Why Work Design Matters More Than Ever in a Digital World". *Applied Psychology* 71 (4): 1171-1204. <https://doi.org/10.1111/apps.12241>.

- Peru, Defensoría del Pueblo. 2017. *Buenas prácticas de las defensorías del pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en procesos de consulta previa: Incluye experiencias de instituciones invitadas de Argentina, Brasil y Guatemala*. <https://repositorio.defensoria.gov.co/items/79bd8e60-4271-48e7-8146-d61c06f115df>.
- Planet Labour. 2022. "Italy: The New Collective Agreement for the Energy-Oil Sector Innovates in Terms of Individual Assessment", 27 July 2022. <https://www.mind.eu.com/rh/en/industrial-relations-en/national-industrial-relations/italy-the-new-collective-agreement-for-the-energy-oil-sector-innovates-in-terms-of-individual-assessment/>.
- Rodrik, Dani. 2022. *An Industrial Policy for Good Jobs*. The Hamilton Project. https://www.hamiltonproject.org/wp-content/uploads/2023/03/20220928_THP_Proposal_Rodrik_GoodJobs.pdf.
- Sharpe, Samantha A., and Cristina M. Martinez-Fernandez. 2021. "The Implications of Green Employment: Making a Just Transition in ASEAN". *Sustainability* 13 (13): 7389. <https://doi.org/10.3390/su13137389>.
- Schor, Juliet B. 2018. *The Platform Economy: Consequences for Labour, Inequality and the Environment*. London: Rowman & Littlefield.
- Singapore, Ministry of Manpower. 2022. "Government Accepts Recommendations by the Advisory Committee on Platform Workers to Strengthen Protections for Platform Workers", Press release, 23 November 2022. <https://www.mom.gov.sg/newsroom/press-releases/2022/government-accepts-recommendations-by-the-advisory-committee-on-platform-workers>.
- Singapore, Ministry of Manpower, NTUC (National Trades Union Congress) and SNEF (Singapore National Employers Federation). 2023. *Enhancing Representation for Platform Workers: Tripartite Workgroup on Representation for Platform Workers Report*. <https://www.mom.gov.sg/-/media/mom/documents/employment-practices/platform-workers/twg-on-representation-for-platform-workers-report.pdf>.
- UN (United Nations) and ILO. 2024. *Mind the AI Divide: Shaping a Global Perspective on the Future of Work*. <https://www.ilo.org/publications/major-publications/mind-ai-divide-shaping-global-perspective-future-work>.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2016. "Gender and Climate Change: Overview of Linkages between Gender and Climate Change", UNDP Policy Brief. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP%20Linkages%20Gender%20and%20CC%20Policy%20Brief%201-WEB.pdf>.
- UNI Global Union. 2023. "US Writers Ratify Groundbreaking Collective Agreement", Press release, 12 October 2023. <https://uniglobalunion.org/news/u-s-writers-ratify-groundbreaking-collective-agreement/>.
- Vaughan-Whitehead, Daniel, Youcef Ghellab, and Rafael Muñoz de Bustillo Llorente. 2021. *The New World of Work: Challenges and Opportunities for Social Partners and Labour Institutions*. Geneva: ILO and Cheltenham: Edward Elgar. <https://www.ilo.org/publications/new-world-work-challenges-and-opportunities-social-partners-and-labour>.
- Voss, Eckhard. Forthcoming. "Analysis of Industrial Policy in Germany and the Role of Social Dialogue". Report commissioned by the ILO.
- WageIndicator. 2022. "Greece: New Collective Agreement for the Banking Sector", Collective Bargaining News, 30 April 2022. <https://wageindicator.org/labour-laws/collective-bargaining/2022/greece-new-collective-agreement-for-the-banking-sector-april-30-2022>.
- Wang, Xinxin, and Kevin Lo. 2021. "Just Transition: A Conceptual Review". *Energy Research & Social Science* 82: 102291. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102291>.
- WMO (World Meteorological Organization). 2024. "WMO Confirms that 2023 Smashes Global Temperature Record", Press release, 12 January 2024. <https://wmo.int/news/media-centre/wmo-confirms-2023-smashes-global-temperature-record>.
- Woźniak-Jęchorek, Beata, Katarzyna Woźniak-Jasińska, Włodzimierz Lewoniewski, and Vassil Kirov. 2024. "Industry 4.0: A Bibliometric Analysis of Social Partners' Public Messages in France and Germany". *Economic and Labour Relations Review* 35 (1): 1-24. <https://doi.org/10.1017/elr.2023.52>.

5

第五章

旨在实现社会公平的高层社会对话：把握机遇



在特定经济政策背景下，采用量身定制的策略，高层社会对话能够纠正经济政策制定中的“短期主义”偏向，并提升包容性，从而促进体面劳动和可持续的生产率增长，减少过高的劳动收入不平等，并推动公平转型。

本章指出，社会对话对于修复“破裂的社会契约”至关重要。这一目标正是国际劳工组织推动社会正义的核心宗旨所在，因为它服务于联合国秘书长报告《我们的共同议程》(UN, 2021a)中所确定新社会契约三大基础：建立人民与制度之间的信任；确保包容、保障与参与；以及衡量并重视对人民和地球真正重要的事项。社会契约是一种不成文的约定，其形式因地而异，因此高层社会对话提供了一种机制，使社会契约能在任何环境中得以具体体现。

迫切需要加强高层社会对话中的相关主体与制度建设，以便社会对话能够有效助力实现上述修复目标与政策目的。这一点再怎么强调都不为过。本章提出的必要行动领域相互关联，包括：正视高层级社会对话所面临的挑战；在法律与实践中促进结社自由权利，并切实承认集体谈判权；扩大社会伙伴组织的成员基础，并增强其代表性；为社会伙伴配备必要的专业知识、资源与工具，以使其能实质性地参与高层级社会对话进程；以及系统评估高层级社会对话在政策制定中的影响，包括其对可持续发展目标相关指标的贡献。



5.1

促进包容性和长期经济发展的高层社会对话

► 5.1.1 高层社会对话在对抗不可持续发展力量方面的作用

联合国秘书长报告《我们的共同议程》强调了当前社会经济政策制定中因短期主义和缺乏包容性所导致的不可持续发展模式所带来的风险（UN, 2021, 14-15）。这些问题与社会对话的原则和目标直接冲突（参见第一章）。由于社会对话通常需要社会伙伴在做出决策前进行多轮协商与讨论，在那些注重短期收益的环境中，社会对话可能会被视为妨碍经济体或企业迅速适应市场需求的能力——即使是在拥有强大社会对话传统的国家也是如此（ILO, 2019a）。

然而，这种观点背后的错误逻辑在全球金融危机后得到了检验。为了加快劳动力市场的应对速度，许多国家采取了结构性调整改革，将社会伙伴边缘化，并削弱了对劳动者的保护（以及福利国家制度）。从长期来看，这些改革加剧了经济衰退（Papadakis & Ghellab, 2014）。更普遍的研究表明，为应对高公共债务而实施的单边财政紧缩政策往往严重抑制了社会对话（参见框 5.1），并产生长期的负面反馈循环（参见第一章，图 1.2）。

在实践中，高层社会对话是推动长期包容性变革和实现全民体面劳动的催化剂。社会伙

与不可持续的发展模式相关的风险与社会对话的原则和目标存在直接冲突

伴所具备的实际经验与专业知识使他们能够参与制定促进充分就业和可持续企业的政策，同时平衡有效劳动者保护的需求，缓解收入不平等，并确保适当的社会保障覆盖范围（参见第二章和第三章）。社会伙伴的贡献有助于在薪酬调整、雇佣与解雇保护法律中的灵活性与安全性之间、以及高管薪酬等方面找到恰当的平衡点（Lazonick & Shin, 2019）。

尽管雇主、工会和政府之间存在不同的立场，有时甚至是相互对立的利益诉求，但基于高层社会对话的决策机制可以缓解甚至扭转短期主义和非包容性策略对劳动者、雇主、社区乃至地球造成的有害影响。例如，通过跨部门协调资源，工会和雇主组织可以实时监测工作场所是否遵守尊重产品标准、流程标准和劳动标准的法律规定（Outhwaite & Martin-Ortega, 2019; Pike, 2020）。此类活动可以为希望留住忠诚员工的投资者和管理者带来持久效益，并提升生产力与创新能力（Eurofound & Cedefop, 2021）。

在经济不确定性时期，高层社会对话也能提供稳定性。在新冠疫情期间，许多政府，甚至包括一些社会对话传统较弱的国家，也迅速认识到授权雇主和工人组织共同制定政策回应措施的价值，以保障收入、就业岗位并维持企业运营（Brandl, 2023; ILO, 2020a, 2021, 2022）。同样地，高层社会对话在构建长期共识和包容性政策方面发挥着关键作用，用以应数字转型和绿色转型带来的冲击与不确定性。例如，高层社会对话可以通过解决数字化和绿色转型过程中的利益分配问题来减少冲突，使劳动世界相关方提供其专业知识和解决方案，最终确保不让任何人掉队（参见第四章）。

► 框 5.1 财政紧缩政策促使各国采取简化的社会协商模式

旨在应对高额公共债务的财政紧缩政策过去曾严重抑制了社会对话。例如 1997-1998 年亚洲金融危机，以及 2008 年全球金融危机对爱尔兰和南欧国家的影响表明，紧缩政策往往被呈现为“不可协商”的议题，导致社会对话和民主协商被简化至最低限度（Papadakis & Ghellab, 2014, 4）。这些政策常常引发一系列改革，削弱了集体谈判机制、最低工资制度、养老金体系，以及就业保护法律，进而对可持续增长、工资上涨、就业创造以及社会保障前景产生了负面影响（Ghellab & Papadakis, 2011, 81-92）。

在后疫情时代，政策重点正从经济刺激转向财政整顿与减债，这一转变可能已经挤占了用于社会保护、卫生和教育的支出空间，尤其是在发展中国家（UNDP, 2023）。尽管各国确有责任解决因金融市场设计误解、治理缺陷和腐败所导致的不可持续的财政赤字问题，但其带来的冲击往往由工人、企业和纳税人承担。

推动可持续复苏并消除财政赤字是一项全社会的任务，需要广泛磋商与周密准备（Bourgon, 2009; Hadzi-Vaskov, Pienknagura & Ricci, 2021）。因此，在财政整顿和结构调整过程中，有必要加强社会伙伴的声音，并重新平衡其谈判能力（Ghellab & Papadakis, 2011）。各级别的社会对话与三方机制必须发挥更为突出的作用，以避免“单边主义”——这种做法有可能加剧公众对国家和国际治理机构的不信任，助长经济民族主义、民粹主义，以及早在疫情爆发前便已开始的去全球化趋势（Papadakis, 2021a）。

正如国际货币基金组织指出的那样（Hadzi-Vaskov, Pienknagura & Ricci, 2021）：

政府需要倾听民众声音并作出回应，同时也应努力通过制定政策来预见人民的需求，确保每个人都能公平地享有繁荣的机会。扩大就业、控制危机的长期影响、保护那些被边缘化的群体，仍应是优先事项。为了确保改革成功并避免冲突，必须就国家角色及其如何可持续地应对财政压力展开广泛的社会对话。否则，新冠疫情所带来的经济损失很可能会因随之而来的社会动荡而进一步加剧。

► 5.1.2 高层社会对话在缓解长期企业集中带来的劳动力分割风险方面的作用

高层社会对话在以长期主义为导向的经济发展模式中可以发挥非常有效的作用，这是因为高层社会对话能够促进各利益相关方之间长期的信任建立和相互理解。这对经济和社会都具有重要意义。这意味着，社会伙伴能够通过识别未充分利用的资源（资本和劳动力），建立“协作创新”的平台，并确保向更高生产率路径的平稳过渡，从而为长期生产力提升贡献知识与倡议（参见第二章和第四章）（Lindsay et al., 2018; Rodgers, 2002）。

高层社会对话在构建长期共识和包容性政策方面发挥着关键作用

然而，有证据表明，在一些国家和行业，尽管推行了长期主义的经济战略，但对包容性的关注却十分有限，这给有效的高层社会对话带来了重大挑战。例如，在高度分割的买方垄断劳动力市场、新兴的数字平台经济模式（ILO, 2022, 32; Rahman & Thelen, 2019），以及由少数大型“明星企业”主导的行业中（Autor et al., 2020; 参见第四章），情况就是如此。当领先企业追求长期战略成功时，若其

成果未能广泛惠及经济和社会的大部分群体，赢家与输家之间的差距可能会变得非常显著（Grimshaw, 待出版）。

对于劳动者而言，进一步的市场集中可能反映并加剧基于性别、阶级、性取向、种族和残疾等因素的社会不平等结构，而这种不平等有可能因算法驱动的人工智能生产和管理工具的使用而被放大。¹一些工人可能享有更稳定的就业机会，发展职业道路，并获得优质的教育和医疗服务。

相比之下，另一些工人则可能在各种缺乏同等劳动保障的工作形式之间流动，例如跨越正式与非正规工作界限的在线自由职业（Hammer & Fishwick, 2020; Marsden, 2011）。这些日益突出的劳动力市场分割现象需要进行适应性调整，尤其是因为特定职业群体（如家政工人、社区服务人员和卫生保健工作者）、特定行业和用工安排中的劳动者（如平台工人和临时工）更容易被排除在劳动保护体系之外。

在这样的背景下，社会伙伴不仅需要为其成员争取更好的保护，还应扩大其覆盖范围，将那些处于高绩效经济部门边缘的企业和工人纳入其中，例如从事个人服务、低技术制造业或工作条件较差的平台劳动者。例如，工会可以在高绩效经济板块的边缘开展动员行动，回应那些在绿色转型和数字化转型收益分配中面临被边缘化风险的工人和社区的需求，正如反对美国主要汽车制造商向电动汽车生产转型的运动所展示的那样（参见第四章）。同样地，

在某些情况下，社会伙伴也努力联合起来，改善非正规就业和家政工人的工作条件（参见第三章），改善平台经济从业者的工作状况（Hadwiger, 2022），或发起提高低收入商业服务业工人薪资的运动，利用创新的基层对话机制来改善工作条件（Tilly, 2015）。

► 5.1.3 高层级社会对话在抵制短期主义、促进平等与包容方面的作用

在其他情况下，高层社会对话运作于这样一种经济政策环境中：一方面政策和企业承诺实现更大的平等与包容，另一方面又面临克服短期经济约束的需求。尽管政府和企业往往将平等、多元与包容的理念纳入“使命驱动型盈利”的公司战略和公共政策中，但其实际操作中仍常常优先追求短期经济利益。

这种做法所体现的包容性特征，为社会伙伴在劳动世界中推动并强化平等提供了丰富的机遇。例如，高层社会对话非常适合实现这一目标，具体方式包括：推动同值工作同等报酬原则的落实（参见第三章）；以及使劳动保护及其可持续性更具包容性，涵盖女性、非正规工人和中小企业等弱势群体（参见第二章）（ILO, 2022, 96-100; Baird & Murray, 2014; Besamusca & Tijdens, 2015）。

一个关键的例子是高层社会对话在确保“远程办公”政策以包容性原则为基础方面的作用。其目标包括（Choudhury, 2022; Chung et al., 2021）：

- 帮助员工维持宝贵的社会联系，包括社会资本和组织归属；
- 平衡工作与家庭生活的需求，尤其是对有工作的父母而言；
- 协助企业从“虚拟地理流动性”中获取价值。

高层社会对话在确保所有劳动者——无论其劳动合同类型如何——享有体面的社会保障方面发挥着关键作用

¹ 关于大型科技公司在算法驱动的人工智能进行招聘和决策过程中所产生的种族、性别及其他偏见的问题，参见 Adams-Prassl, Binns & Kelly-Lyth (2022)。

然而，远程办公所具备的包容潜力，需要配套的社会政策采取包容性的方法来加以实现，而高层社会对话在确保所有劳动者——无论其劳动合同类型如何——享有体面的社会保障方面发挥着关键作用。这包括坚持权利的可转移性（如养老金权益、病假和年假）、反对不公平解雇、促进性别平等、以及提供求职支持和再培训计划（Hansen & Leschke, 2022）。

当经济发展以短期主义为导向时，社会伙伴要维持包容性策略就会更加困难。在所有财政支出都被用短期标准来衡量的情况下，要获得长期的政治承诺来支持包容性社会保障非常具有挑战性，这也加剧了社会契约的不确定性。此外，如果劳动法规和雇主实践鼓励滥用短期合同或不稳定、非正规的用工形式，社会伙伴将难以提供足够的支持与保护，尤其在那些社会对话机制尚不健全的国家更是如此。

例如，虽然社会对话可能成功制定出新的规则以应对职场性别骚扰问题，但如果尚未建立透明与问责的文化，且在非稳定就业和高人员流动率成为常态的情况下，女性可能不愿举报此类事件（Oosterom, Namuggala & Nankindu, 2023）。因此，需要政府与社会伙伴采取互补性的长期行动，以确保女性和弱势群体能够通过合适的申诉机制，在无惧报复的前提下表达自身需求与利益。

另一个推动多元共治、缓解短期主义的重要切入点，是通过自愿性倡议，例如企业社会责任项目和跨国公司协议。许多这类倡议直接参考国际劳工组织的核心公约和《2030年可持续发展议程》，有助于加强结社自由和集体谈判权的落实。通过这些倡议，工人代表和工会可以在企业或雇主组织层面（包括行业层面）与其开展合作，监督和评估超越企业法律义务或股东承诺的劳动实践，包括改善工作条件和工资待遇（ILO, 2019b; IOE, 2015; Rodriguez Gomez et al., 2020）。此外，高层社会对话在贸易政策中推动劳动与可持续性原则落地的角色（参见第二章），也是在不同国家背景和经济环境下引入多元共治理念的重要路径之一。

5.2

通过高层社会对话制定新的社会契约

在《我们的共同议程》（UN, 2021, 4）中，联合国秘书长写道：

现在是时候更新政府与其人民之间以及社会内部的社会契约了，以重建信任，并拥抱一个全面的人权愿景。人们希望看到切实的成果反映在他们的日常生活中。这必须包括女性和女孩的积极参与和平等参与，没有她们，就不可能有真正有意义的社会契约。此外，还应包括更新治理安排，以提供更优质的公共产品，开启全民社会保障、健康保障、教育、技能培训、体面劳动和住房的新时代，并确保到2030年实现人人享有互联网的基本人权。

近年来，在联合国系统内外兴起了一场关于通过重塑社会契约来推进社会正义的讨论（参见框5.2）（ILO, 2016a, 2023a; IOE, 2023; ITUC, 2021; Lagarde, 2019; OECD, 2023）。

呼吁重建社会契约的理念，源于若干全球倡议多年来所提出的主张，即需要彻底改革国家、企业和劳动者之间的关系，以应对全球气候危机、各国及国家间的不平等问题以及短期主义导向的经济发展模式（参见图5.1）。这些倡议的共同点在于呼吁赋权边缘群体的声音，并通过更具包容性和参与性的方法，加强国家和国际层面的社会与经济治理问责机制（ILO, 2024b, 7）。

► 框 5.2 实现社会公平需要重建社会契约

“社会契约”可以被描述为“一种隐含的安排，界定了政府与公民之间……或不同人口群体之间的关系”（ILO, 2016a）。它体现了以下内容：

- 社会如何组织运行的共同理解；
- 指导集体机构运作和资源分配（包括公共产品界定）的规范与规则，以及个人与集体在此过程中的责任；
- 旨在实现社会正义的各项政策。

换言之，社会契约决定了“一个社会中哪些事项应以集体方式提供、如何提供、由谁来提供”（ILO, 2024a, 1）。

学者和国际组织普遍认为，在全球化、技术变革、日益扩大的社会经济差距以及多重危机叠加的背景下，许多国家二战后建立的社会契约已显得过时（ILO, 2023a; Shafik, 2021）。尽管过去几十年取得了显著进展——例如人均寿命延长、婴儿死亡率下降以及数亿人摆脱贫困——但各国及各人群群体中仍存在广泛的失望情绪，具体表现为：

- 公众与其所依赖的政治与经济制度之间出现了“日益加深的脱节”，对这些制度的信任度也持续下降（UN, 2021）；
- 不平等问题依然严重，非正规就业和贫困现象广泛存在，并受到自动化和数字化等因素加剧的影响，对劳动和社会保障体系带来压力（OECD, 2023）；
- 社会对公平、多元性和环境可持续性的呼声日益高涨，呼吁更多关注人类与地球福祉（UN, 2021）。

联合国秘书长提出了三项应对上述挑战的新社会契约基础：建设并加强民主制度；推动包容、保障与参与；更坚定地重视对人民和地球真正重要的事项。

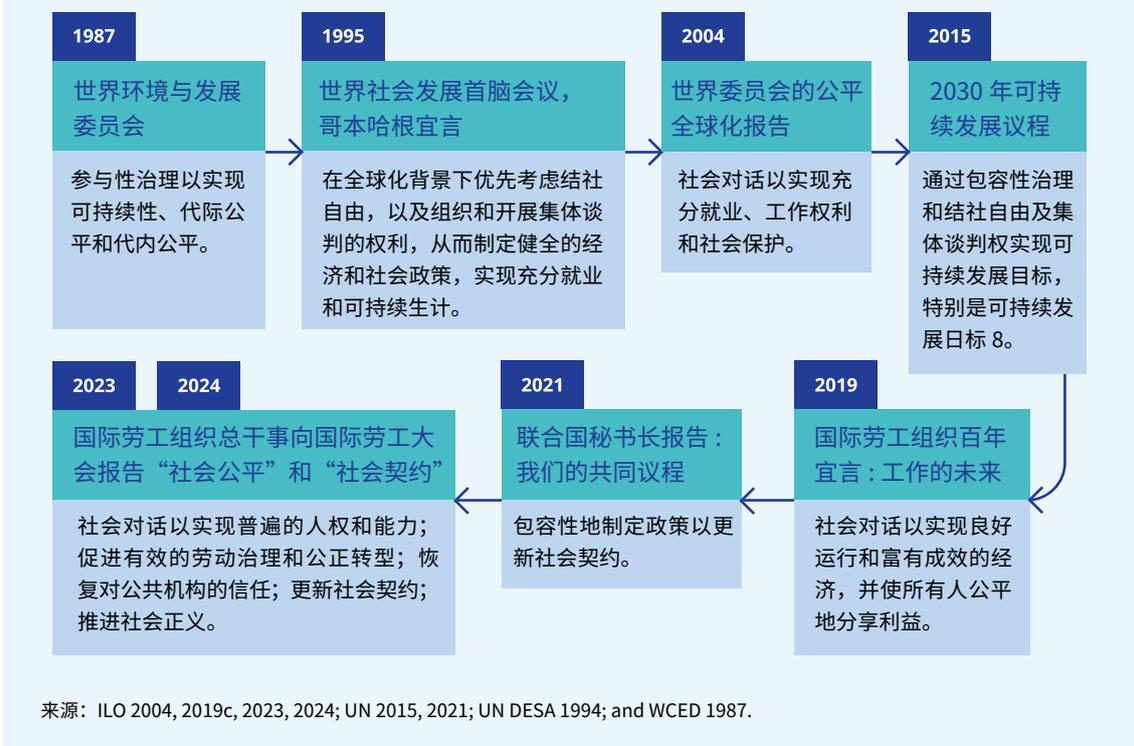
在进一步发展这三项基础的过程中，国际劳工组织总干事指出了新社会契约应包含的关键要素（ILO, 2024a, 29-73）：

- 尊重人权，包括体面劳动的基本原则与权利；
- 在整个决策周期中实现具有包容性且有效的治理；
- 振兴旨在创造充分、富有成效并由劳动者自主选择的就业机会的政策与战略；
- 将环境维度内化于政策之中，并强调实现公平转型的必要性；
- 确保社会进步成果的公平分享；
- 提供充分的劳动保护；
- 推动工作场所的民主化进程；
- 确保基本服务的可获得性与普遍可及的社会保障；
- 以适应不断变化的劳动世界的国际劳工标准为基础构建社会契约。

基于上述要素重建社会契约，对于实现国际劳工组织社会正义范式的四个相互关联的维度至关重要，这四个维度旨在确保（ILO, 2023a）：

- (1) 普遍的人权与能力提升（包括国际劳工标准）；
- (2) 平等的机会获取（包括有意义的工作机会以及对社会贡献的合理回报）；
- (3) 成果的公平分配（包括经济增长利益的公平共享）；
- (4) 公平转型（以最大限度地把握机遇，最大限度地降低人们在面对技术、人口结构和环境变革时所面临的风险）。

► 图 5.1 推动建立新社会契约的全球关键节点及其与社会对话的关联



不同国家在振兴社会契约方面的努力会有所不同。尽管如此，一种新的社会契约很可能体现出公平、公正以及各利益相关方之间“权力平衡”的普世原则，但其具体形式不会完全一致，而是会反映出世界各地社会、文化、经济和政治条件的多样性。而这恰恰体现了高层社会对话的一项优势：它是一种稳健、本质上灵活且敏捷的制度机制，能够引导和推动变革，为社会契约的更新提供方向（ILO, 2024a）。

多元共治、参与式代表、基本权利与自由以及问责制等核心原则，应当构成现代化社会契约的基石，并以高层社会对话为核心机制，同时与上述旨在推进社会正义的全球倡议保持一致。与此同时，高层社会对话也具备本地适应性，能够回应各国面临的特殊挑战。

事实上，从国际劳工组织的角度来看，只要高层社会对话得到充分保护、促进和加强（参见第一章），它就是实现所有应包含于新社会契约中的关键要素的一种有效手段（参见框5.2），从而实现联合国秘书长所指出的新社会契约的三大基础：

- (1) 建设和强化民主制度；
- (2) 促进包容、保障与参与；
- (3) 更加坚定地重视对人民和地球真正重要的事项。

高层社会对话通过透明的决策模式代表多样化的观点，有助于加强社会凝聚力

► 5.2.1 建立人与制度之间的信任

在《我们的共同议程》(UN, 2021, 24) 中，联合国秘书长写道：

一个充满活力的社会契约保证了人们过上有尊严的生活条件，不让任何人掉队，并使所有人都能参与社会，正如《2030 年议程》所承诺的那样。这意味着采取措施解决歧视问题，确保人权得到保护，人们能够满足其基本需求。

通过社会对话实现工人和雇主的集体代表是一种公共产品，它是民主的核心 (ILO, 2019d)。正如本报告所示，高层社会对话的各种机制允许社会伙伴参与制定和实施国家和部门层面的经济、工业和社会政策，从而补充了代议制民主的制度，特别是政府和议会的政策制定和立法过程。

基于信息共享、咨询和谈判的社会对话改善了劳动世界的参与者之间的相互理解，缓解了阻力，减少了僵局和社会动荡 (Rodrik, 1998)。因此，社会对话可以增强民众对信任的感觉，并增加对更广泛的经济和政治民主制度的信心，这些制度是应对日益增长的民粹主义、民主赤字，以及政治和经济机构中的腐败行为的关键保障 (Nord et al., 2024; UN DESA, 2021)。

高层社会对话通过透明的决策模式代表多样化的观点，有助于加强社会凝聚力。它通过以下方式实现这一目标：塑造和支持促进充分、有成效且由劳动者自主选择的就业政策以及扩大劳动和社会保护 (参见第二章)；减少劳动收入不平等并增加公平分享进步成果的机会 (参见第三章)；确保工作世界转型过程中的公平性 (参见第四章)。

此外，在社会伙伴被视为合法且有能力的代表时，信任氛围促进了长期合作和共识，包括在经济敏感问题上，例如管理生活成本危机 (参见第三章)，以及以防止赢家与输家之间产生冲突的数字化监管和绿色转型 (参见第四章)。

高层社会对话通过透明的决策模式代表多样化的观点，有助于加强社会凝聚力

► 5.2.2 确保包容性、保护与参与权

在《我们的共同议程》(UN, 2021, 27) 中，联合国秘书长写道：

一个充满活力的社会契约保证了人们过上有尊严的生活条件，不让任何人掉队，并使所有人都能参与社会，正如《2030 年议程》所承诺的那样。这意味着采取措施解决歧视问题，确保人权得到保护，人们能够满足其基本需求。

包容性的高层社会对话提高了过程和结果的效率与合法性，例如旨在促进工人保护和企业可持续性的社会契约 (Avdagic, Rhodes & Visser, 2011)。这种双重功能通常通过两种方式实现：首先，直接从最受影响的行为者那里收集关于最公平和最有效解决方案的信息；其次，帮助在政策设计上达成共识，并促进对政策执行的承诺 (Baccaro & Galindo, 2018)。

通过高层社会对话产生的效率和合法性收益导致相关各方对政府政策和法规的“所有权”增加，这是成功政策实施的关键因素 (Guardiancich & Molina, 2020; Papadakis, 2021a, 43-67)。尽管在高层社会对话中仍然存在有效性和包容性差距 (参见第一章)，但正在努力缩小这些差距，例如通过扩展社会伙伴对非正规经济中的工人和企业的代表性 (参见第二章)、女性 (参见第一至四章)、青年 (参见第一和第二章) 以及土著和部落居民 (参见第四章)。

高层社会对话有可能实现经济增长成果的公平分配，从而对抗高水平的劳动收入不平等，这是经济增长的主要抑制因素 (参见第三章)。

这需要多方面的相互关联的努力，以确保实际工资跟上平均生产力的增长，具体措施包括：

- ▶ 行业工资谈判与企业谈判挂钩；
- ▶ 定期且充足的最低工资上调，以将经济收益分配给最低收入者，并减少生活在贫困中的人口比例（ILO, 2022；参见第三章）；
- ▶ 社会转移支付计划减少收入不平等（Ghellab & Papadakis, 2011），并在新冠疫情大流行期间促进收入保护和职业安全与健康（ILO, 2020b）；
- ▶ 改善女性的经济包容性和性别敏感决策（参见第一和第二章）。

此外，如果在行业和企业层面之间有适当的垂直协调，行业形式的社会对话（尤其是行业集体谈判）可以通过引入新的生产理念、稳定员工流动、改善终身学习和再培训，以及提升工资前景，直接为企业生产力增长做出贡献（参见第一和第二章）。互补的宏观经济政策，如致力于充分就业（参见第二章）和包容性经济增长，支撑并强化了社会对话对生产力的正面效应。

最后，社会对话的行为者和机构有助于执行公平的劳动实践并改善获得正义的机会，从而帮助欠发达的劳动行政系统履行其职责（Heyes & Rychly, 2021; ILO, 2023b）。在此过程中，社会对话的行为者和机构“巩固了民主治理，建立了强大而有韧性的劳动力市场机构，为长期的社会和经济稳定与和平做出了贡献”（ILO, 1999, 38-39）。

包容性的高层社会对话提高了过程和结果的效率与合法性

▶ 5.2.3 衡量并重视对人和地球真正重要的事项

在《我们的共同议程》（UN, 2021, 33）中，联合国秘书长写道：

尽管我们的星球正经历快速而危险的变化，经济模式却仍在假设无限扩张与增长，忽视了维系生命和福祉的更广泛系统。我们需要一条既能保护人民，又能保护地球的发展路径，以实现可持续发展。这意味着我们必须重新理解繁荣与进步的含义，改变激励和衡量它们的方式，并改进政策评估机制。

更新后的社会契约要求各国及经济主体重新定义和发展以下方面的观念与衡量方式：

- ▶ 经济发展；
- ▶ 平等与包容的社会目标；
- ▶ 可持续消费、生产和自然资源管理的环境目标；
- ▶ 以人权为基础确保社会正义的方法。

高层社会对话的行为者和制度长期以来一直在推动对人民和地球真正重要事项的衡量与重视。具体表现如下：

- ▶ 2015年通过的《2030年可持续发展议程》包含17项可持续发展目标，由169项具体目标和232项指标支撑，其制定过程广泛征求了政府、社会伙伴，以及其他全球利益相关方的意见。
- ▶ 高层社会对话在评估实现可持续发展目标进展方面也发挥了关键作用。现有证据表明，尽管仍存在有效性与包容性方面的挑战¹，近年来在国家可持续发展目标规划与实施过程中，社会对话的参与度略有上升（Papadakis & Cauqui, 2023, 13-14）。
- ▶ 此外，国际劳工组织对2022、2023和2024年国别自愿陈述（VNRs）的审查显示，一

¹ 例如，根据多份国际工会联合会的年度国家审查报告，存在如与社会伙伴协商时间滞后、征求意见期限过短，或未充分采纳社会伙伴意见等问题。参见：<https://www.ituc-csi.org/2030Agenda>。

些国家在推动符合可持续发展目标政策的过程中，明确赋予了社会对话特定角色（参见框 5.3）。

- ▶ 在企业人权“尽责”¹方面，由政府主导的进程依赖于与企业 and 工会代表的协商，以制定评估商业活动实际和潜在人权影响的国家政策与立法，并据此采取行动、跟踪响应

结果，并向公众通报如何应对这些影响（ILO 2019b）。

- ▶ 同样地，自 2014 年以来，在联合国工商企业与人权工作组的指导下，许多国家开展了旨在制定、更新和监督《工商企业与人权国家行动计划》的进程，雇主组织和工人组织代表的参与程度各不相同。²

▶ 框 5.3 国别自愿陈述中社会对话推动可持续发展目标政策的作用（2022–2024）

根据国际劳工组织对 2022 至 2024 年间提交的 119 份国别自愿陈述（VNRs）的桌面研究，若干国家明确提到使用高层社会对话来应对与可持续发展目标 8 及相关目标一致的政策领域，包括：

- ▶ 打击童工劳动（刚果，2024；刚果民主共和国，2023）；
- ▶ 管理劳资纠纷（苏里南，2022）；
- ▶ 促进就业机会创造（尼泊尔，2024）；
- ▶ 提升技能水平与就业能力，改善培训机会（比利时，2023；文莱达鲁萨兰国，2023；克罗地亚，2023）；
- ▶ 改善职业健康与安全（刚果，2024；刚果民主共和国，2023；老挝人民民主共和国，2024；卢旺达，2023）；
- ▶ 采用体面劳动国家计划（尼泊尔，2024；苏里南，2022；乌兹别克斯坦，2023；津巴布韦，2024）；
- ▶ 制定新的产假和育儿假政策与福利（希腊，2022）；
- ▶ 加强或建立新的社会对话机制（斐济，2023；苏里南，2022）；
- ▶ 推动社会包容与减贫（葡萄牙，2023）；
- ▶ 消除职场歧视并促进女性就业（新加坡，2023）；
- ▶ 改革劳动立法并设定最低工资标准（拉脱维亚，2022）；
- ▶ 强化对非正规就业者和自雇人员的保障（卢旺达，2023）；
- ▶ 发展公平转型与去碳化框架和政策（冰岛，2024；爱尔兰，2023；立陶宛，2023；尼泊尔，2024；西班牙，2024）。

来源：参见 <https://hlpf.un.org/countries>。

1 本条依据包括《联合国工商企业与人权指导原则》（UN, 2011）、《国际劳工组织关于跨国公司和社会政策的三方原则宣言》（MNE 宣言）、《经合组织跨国公司指南》，以及地区性标准，如《欧洲议会和理事会关于企业可持续尽职调查的第（EU）2024/1760 号指令》（2024 年 6 月 13 日通过）。

2 国家行动计划（NAPs）被定义为：“国家根据《联合国工商企业与人权指导原则》制定的、旨在防止企业对人权造成不利影响的动态政策战略”（UNWG, 2016）。截至 2024 年，以下国家已出台国家行动计划：比利时（2017）、智利（2017）、哥伦比亚（2015）、捷克（2017）、丹麦（2014）、芬兰（2014）、法国（2017）、德国（2016）、爱尔兰（2017）、意大利（2016）、日本（2020）、肯尼亚（2019）、立陶宛（2015）、卢森堡（2020）、荷兰（2022）、挪威（2015）、波兰（2017）、斯洛文尼亚（2018）、西班牙（2017）、瑞典（2015）、瑞士（2020）、泰国（2019）、乌干达（2021）、英国（2016）、美国（2016）。

参见：<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-business/national-action-plans-business-and-human-rights>。

5.3

加强高层社会对话机构及社会伙伴的能力：政策建议

高层社会对话的行动者和机制必须克服诸多障碍，以更好地服务于社会正义，并修复正在瓦解的社会契约。国际劳工组织系统性地指出了若干关键且相互关联的挑战，其中许多已在本报告中多次提及，并提出了应对这些挑战的适当行动方案（参见表 5.1）。

- ▶ 保护、促进并实现结社自由权以及所有工人有效享有集体谈判权，是社会伙伴和高层社会对话机构有效运作的关键前提（参见第一章）。正如国际劳工组织一贯倡导的那样，在国家层面，推动《1948 年结社自由与保护组织权利公约（第 87 号）》和《1949 年组织权利与集体谈判权利公约（第 98 号）》的批准与有效实施，以及确保雇主和工人组织能够自由地为其成员的利益和权利发声，应成为核心优先事项（ILO, 2018）。为自主性的社会对话开辟空间，包括社会伙伴之间的双边高层社会对话，可以成为民主空间、公开讨论和不同意见表达空间缩小的重要保障。
- ▶ 确保充足的资金支持和能力建设，以支撑高层社会对话行为者和机构的运行，是对维护这些权利的必要补充（参见 ILO, 2022, 184-185）。这包括但不限于承认劳动行政部门和社会伙伴在劳动世界治理中的关键作用，

并赋予他们知识与技能，以捍卫工人和雇主的权利与利益。在这方面的一个重要举措是为他们提供信息技术培训、技术和法律专业知识以及分析工具，以促进就技术性议题进行谈判与共识建设，例如就业政策和社会保护（参见第二章）、最低工资设定（参见第三章），以及有关公平数字化和绿色转型的政策，包括逐步复兴的产业政策（参见第四章）。

- ▶ 应充分考虑解决参与高层社会对话的各方之间、社会伙伴与政府之间存在的权力不平衡问题。解决这种不平衡意味着要改善平等代表权，并增强社会对话中最弱势一方的力量。这也意味着要在国家层面通过“整体政府”方式（参见第二章）促进政策协调，并通过执行机制（包括可获得、负担得起、公平透明的争端解决机制）真诚落实高层社会对话成果（参见第一章）；同时在国际层面，确保区域一体化安排（如欧盟和南部非洲发展共同体）、政府间组织（如七国集团、二十国集团和金砖国家）以及国际金融机构（如国际货币基金组织）所推动的政策不会限制而是拓展各国开展高层社会对话的空间。
- ▶ 社会伙伴还应扩大其会员基础和覆盖面，将那些在社会对话中经常被边缘化的群体纳入进来，特别是：青年、非正规和农村工人及企业单位、中小微型企业、采用各种雇佣形式和合同安排的工人，甚至失业人群。这是确保高层社会对话包容性和提升公众对其信任的关键要素（参见第一章）。这种扩

高层社会对话的行动者和机制必须克服诸多障碍，以更好地服务于社会正义，并修复正在瓦解的社会契约

► 表 5.1 阻碍高层社会对话的挑战与风险及所需应对措施

领域	挑战	风险	所需行动
法律框架	法律框架薄弱或不充分，特别是在结社自由和集体谈判权利方面，阻碍社会伙伴的参与	妨碍社会对话行为者和机构的有效性 缺乏对所有相关方多样化需求和观点的考虑	以立法和实践的形式，积极开展政策和法律行动，以促进结社自由和集体谈判权利的有效承认
能力	社会对话机构的资金不足 社会伙伴的技术和人力资源能力不足	妨碍社会对话行为者和机构的有效性	加强社会对话行为者和机构的职责和能力，以解决技术复杂问题、危机和过渡，并有效塑造相关政策
权力动态	雇主和工人之间的权力不平衡 不同政府部门之间的脱节 缺乏对社会对话结果的跟进	阻碍真正的社会对话 损害达成共识和跟进结果的能力 削弱各方和机构之间的信任	加强社会对话中最弱势群体的支持，包括平等代表权的保障 “政府整体”方法，促进政策协调 可靠的执行机制
经济和政治决策的国际化	区域一体化安排、政府间组织和国际金融机构优先考虑宏观经济、就业和社会目标的政治目标	限制国家层面决定的社会对话空间和实施社会对话结果的空间	协调行动和合作，导致国家、全球和地区层面的政策协调，并为国家层面的社会对话开辟空间
代表性及包容性	妇女和弱势群体（如非正规工人和企业以及青年）的代表性不足	使社会伙伴难以通过社会对话解决多种关切	改善在高层社会对话中未充分代表的群体的整合，包括通过促进结社自由和集体谈判权利，以及与民间社会组织加强联盟建设
团结与合作	由于政治、民族和文化分歧导致的社会伙伴分裂	妨碍不同群体之间的团结与合作，并加深	加强教育和宣传运动，以促进团结与合作 明确界定代表性的程序
监测	对社会对话过程和结果的监测和报告薄弱	削弱社会对话中的合规性和信任	基于证据的评估高层社会对话的功能和影响

来源：ILO。

展和覆盖需要在法律和实践保障所有工人的结社自由和集体谈判权利，还可以涉及社会伙伴与代表这些群体的民间社会组织（CSOs）建立联盟（ILO, 2013）。然而，在建立此类联盟时，应事先征求社会伙伴的意见，以避免稀释高层社会对话的风险（参见框 5.4）。

- ▶ 强化社会伙伴的能力也意味着要防止其内部碎片化¹，这可能削弱他们在高层社会对话中的声音。特别是在工会化率极低的情况下，多个组织“争夺成员、影响力和关注”

的现象可能对工会力量及其复兴前景产生“削弱效应”（Visser, 2019, 57）。在不损害结社自由和多元主义原则的前提下（参见第一章）防止这种碎片化是一项微妙的工作，需依靠制度激励来促成组织间的共识。一种有效的激励措施是根据最佳国际实践和国际劳工组织监督机构的观察结果（参见第一章，框 1.6），建立或加强受法律保护的程序，以界定社会伙伴的“代表性”，同时注意在国家角色与社会伙伴自主性之间保持微妙平衡（ILO, 2022, 54-55）。

▶ 框 5.4 向民间社会组织开放高层社会对话

在一些国家，将高层社会对话向民间社会组织开放是一种长期实践，特别是在经济与社会理事会及其他类似机构中——这些机构除处理严格的“劳动世界”议题外，还被授权应对广泛的议题，例如环境行动。

然而，研究表明，将民间社会组织纳入政策制定过程的做法（被称为“多利益相关方协商”、“参与式治理”、“三方机制+”或“公民对话”等术语，且经常被互换使用），虽具潜力，但也可能对社会对话带来一定风险（Baccaro & Papadakis, 2009）。

例如，“多利益相关方协商”可能会掩盖代表性不足的机制，从而削弱社会对话的目的及其社会伙伴的谈判能力。此外，这类协商并不遵循与社会对话相同的“行为者之间”的规则，它们依赖于审议程序，参与者被邀请进行讨论，但并非为了达成具有具体约束力的结果而进行协商或谈判。特别是那些缺乏明确授权和代表基础的正式机制中的民间社会组织，存在被更强大行为体所吸纳的风险，并为由“精英”预先决定的议程提供合法性（Papadakis, 2021a）。

国际劳工大会第 90 届会议（2002 年）通过的《关于三方机制与社会对话的决议》（ILO, 2002）承认，当民间组织“共享相同的价值观和目标，并以建设性方式追求这些目标”时，社会伙伴愿意与其展开对话与合作。该《决议》强调了事先征求社会伙伴意见的重要性，并强调应尊重“各方的角色与责任，尤其是涉及代表性问题时”。

1 当组织只推动自身成员的利益，而未适当考虑其他组织或整个社会的利益时。

▶ 最后，对高层社会对话在决策中所扮演的角色及其影响进行系统而批判性的评估，对于克服相关挑战至关重要。然而，由于劳动行政部门、社会伙伴和国际组织尚未系统收集稳健的数据，这种评估在国家和国际层面都较为罕见（参见框 5.5）。这类数据可以提供有价值的见解，帮助利益相关方评估影响、识别趋势、更精准地定位受众、提高参与度、优化沟通策略并衡量进展或不足。它还可以通过定量研究（包括回归分析）为评估高层社会对话与经济发展、劳动力市场表现之间的联系提供依据。

高层社会对话被证明是应对复杂局势、寻找解决方案的有效催化剂

▶ 框 5.5 评估高层社会对话作用与成效的必要性

衡量高层社会对话机构在经济社会治理中的影响，对于提升其自身的有效性以及参与其中的社会伙伴的表现至关重要。然而，此类评估目前仍较为罕见。正如国际劳工组织 2016 年的一项审查所指出，在评估《促进实现公平全球化的社会正义宣言》（ILO, 2008）推动四项战略目标一体化实施情况的影响时发现：“尽管在就业和社会保护领域取得了进展，但许多国家在提供有关权利与社会对话的基本数据方面仍存在不足”（ILO, 2016b, 第 52 段）。

此外，《2030 年可持续发展议程》尚无专门指标来衡量国家社会伙伴的参与度以及高层社会对话在可持续发展目标进程中的质量，除了可持续发展目标指标 8.8.2¹，该指标用于衡量世界各地结社自由和集体谈判权的落实状况（参见第一章和附录 3）。

对此，有两种可能的应对措施：一是根据国际劳工组织的方法论，如国际劳工组织社会对话机构自我评估方法（SAM-SDI；参见附录 9），定期对高层社会对话机构开展“自我评估”；二是建立一个全球性指标，用以衡量高层社会对话的有效性 with 包容性，例如将其与可持续发展目标 8² 或 16³ 相关联。该指标还可评估这两个目标之间的现有联系（ITUC, 2021）。

2023 年底举行的第 21 届国际劳工统计学家会议决定可能制定一项新的劳资关系统计指标标准，或将为收集更多、更高质量的高层社会对话数据注入新的动力（ILO, 2024c）。

1 指标 8.8.2：基于国际劳工组织文本资料，以及国家立法中国家对劳工权利（结社自由与集体谈判权）的合规程度，按性别和移民身份划分。

2 可持续发展目标 8：促进持久、包容和可持续的经济增长，实现充分和生产性就业，确保人人有体面工作。

3 可持续发展目标 16：促进和平和包容的可持续社会，为所有人提供诉诸司法的机会，并在各级建立有效、负责任和包容的制度。

在一个工作世界日益变化、权力结构不均衡、经济政策短视、利益冲突频发的时代，高层社会对话被证明是应对复杂局势、寻找解决方案的有效催化剂，尤其是在推进体面劳动、对抗高度不平等、公平实现数字和绿色双重转型方面。

当高层社会对话建立在有效制度和包容性代表机制的基础上时，社会对话能够促进公平、平衡与社会正义，同时适应不同的政策环境、国家差异和文化背景。通过推动劳动世界的民主参与，高层社会对话还有助于培育更广泛、

更稳定的民主和公民参与文化，这正是对代议制民主制度（尤其是政府和议会的政策制定与立法过程）的必要补充。

然而，高层社会对话的有效性与合法性取决于其所倾听的声音与所代表的利益。因此，采取行动弥补包容性方面的差距，必须与以下几方面同步推进：解决结社自由和有效承认集体谈判权方面的缺陷；设计合作性方法，放大社会对话中弱势和边缘化群体的声音；建立有利于上述改进的法律和政策框架及激励机制；对高层社会对话的绩效进行系统评估。

▶ 第五章 参考文献

- Adams-Prassl, Jeremias, Reuben Binns, and Aislinn Kelly-Lyth. 2022. "Directly Discriminatory Algorithms". *The Modern Law Review* 86 (1): 144-175. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12759>.
- Autor, David, David Dorn, Lawrence F. Katz, Christina Patterson, and John Van Reenen. 2020. "The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms". *The Quarterly Journal of Economics* 135 (2): 645-709. <https://doi.org/10.1093/qje/qjaa004>.
- Avdagic, Sabina, Martin Rhodes, and Jelle Visser eds. 2011. *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution, and Institutionalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Baccaro, Lucio, and Jorge Galindo. 2018. "Are Social Pacts Still Viable in Today's World of Work?", ILO Governance and Tripartism Department Working Paper, October 2018. <https://www.ilo.org/publications/are-social-pacts-still-viable-todays-world-work>.
- Baccaro, Lucio, and Konstantinos Papadakis. 2009. "The Downside of Participatory-Deliberative Public Administration". *Socio-Economic Review* 7 (2): 245-276. <https://doi.org/10.1093/ser/mwn030>
- Baird, Marian, and John Murray. 2014. "Collective Bargaining for Paid Parental Leave in Australia 2005-2010: A Complex Context Effect". *The Economic and Labour Relations Review* 25 (1): 47-62. <https://doi.org/10.1177/1035304614522566>.
- Besamusca, Janna, and Kea Tijdens. 2015. "Comparing Collective Bargaining Agreements for Developing Countries". *International Journal of Manpower* 36 (1): 86-102. <https://doi.org/10.1108/IJM-12-2014-0262>.
- Bourgon, Jocelyne. 2009. *Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit. 1994-1999-A Canadian Case Study*. The Centre for International Governance Innovation. <https://www.cigionline.org/publications/program-review-government-canadas-experience-eliminating-deficit-1994-1999-canadian/>.
- Brandl, Bernd. 2023. "The Cooperation between Business Organizations, Trade Unions, and the State during the COVID-19 Pandemic: A Comparative Analysis of the Nature of the Tripartite Relationship". *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 62 (2): 145-171. <https://doi.org/10.1111/irel.12300>.
- Choudhury, Prithwiraj. 2022. "Geographic Mobility, Immobility, and Geographic Flexibility: A Review and Agenda for Research on the Changing Geography of Work". *Academy of Management Annals* 16 (1): 258-296. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3923953>.
- Chung, Heejung, Holly Birkett, Sarah Forbes, and Hyojin Seo. 2021. "Covid-19, Flexible Working, and Implications for Gender Equality in the United Kingdom". *Gender & Society* 35 (2): 218-232. <https://doi.org/10.1177/08912432211001304>.
- Eurofound and Cedefop (European Centre for the Development of Vocational Training). 2021. *Innovation in EU Companies: Do Workplace Practices Matter?* <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2021/innovation-eu-companies-do-workplace-practices-matter#:~:text=Key%20findings,them%20in%20organisational%20decision%2Dmaking>.
- Ghellab, Youcef, and Konstantinos Papadakis. 2011. "The Politics of Economic Adjustment in Europe: State Unilateralism or Social Dialogue?". In *The Global Crisis: Causes, Responses and Challenges*, 81-91. ILO.
- Grimshaw, Damian. Forthcoming. "Minimum Wages and Collective Wage Bargaining: A Comparative Analysis of Institutional Interactions". Report commissioned by the ILO.
- Guardiancich, Igor, and Oscar Molina. 2020. "The Effectiveness of National Social Dialogue Institutions: From Theory to Evidence", ILO Working Paper No. 16. <https://www.ilo.org/publications/effectiveness-national-social-dialogue-institutions-theory-evidence>.
- Hadwiger, Felix. 2022. "Realizing the Opportunities of the Platform Economy through Freedom of Association and Collective Bargaining", ILO Working Paper No. 80. <https://www.ilo.org/publications/realizing-opportunities-platform-economy-through-freedom-association-and-1>.

- Hadzi-Vaskov, Metodij, Samuel Pienknagura, and Luca Ricci. 2021. "Could Renewed Social Unrest Hinder the Recovery?", IMF Blog, 13 July 2021. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/07/13/could-renewed-social-unrest-hinder-the-recovery>.
- Hammer, Anita, and Adam Fishwick, eds. 2020. *The Political Economy of Work in the Global South*. London: Bloomsbury Publishing.
- Hansen, Magnus Paulsen, and Janine Leschke. 2022. "Reforming the Ideal(ised) Model(s) of Danish Labour Market Policies". In *Public Governance in Denmark: Meeting the Global Mega-Challenges of the 21st Century?*, edited by Andreas Hagedorn Krogh, Annika Agger and Peter Triantafillou, 39–56. Bingley: Emerald Publishing.
- Heyes, Jason, and Ludek Rychly. 2021. *The Governance of Labour Administration: Reforms, Innovations and Challenges*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- ILO. 1999. *Decent Work: Report of the Director-General*. International Labour Conference. 87th Session. <https://www.ilo.org/publications/decent-work-report-director-general-international-labour-conference-87th>.
- . 2002. Resolution and conclusions concerning tripartism and social dialogue. International Labour Conference. 90th Session. <https://webapps.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/res.pdf>.
- . 2004. A Fair Globalization: Creating Opportunities for All. <https://www.ilo.org/publications/fair-globalization-creating-opportunities-all#:~:text=Using%20worldwide%20expertise%2C%20examines%20the,for%20economic%20and%20social%20progress>.
- . 2008. ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. International Labour Conference. 97th Session. <https://www.ilo.org/resource/ilo-declaration-social-justice-fair-globalization>.
- . 2013. *Social Dialogue: Recurrent Discussion under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*. ILC.102/VI. <https://www.ilo.org/media/170351/download>.
- . 2016a. "Social Contract and the Future of Work: Inequality, Income Security, Labour Relations and Social Dialogue", ILO Briefing Note No. 4. <https://www.ilo.org/publications/no4-social-contract-and-future-work-inequality-income-security-labour>.
- . 2016b. *Advancing Social Justice: Reviewing the Impact of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*. ILC.105/VI. <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/105/advancing-social-justice-reviewing-impact-ilo-declaration-social-justice>.
- . 2018. *Freedom of Association: Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association*. <https://www.ilo.org/publications/freedom-association-compilation-decisions-committee-freedom-association-pdf>.
- . 2019a. *Getting and Staying Together: 100 Years of Social Dialogue and Tripartism in Norway*. <https://www.ilo.org/publications/getting-and-staying-together-100-years-social-dialogue-and-tripartism>.
- . 2019b. "Points for Discussion", Meeting of Experts on Cross-border Social Dialogue, Geneva, 12–15 February 2019. MECBSD/2019. <https://www.ilo.org/resource/points-discussion>.
- . 2019c. ILO Centenary Declaration for the Future of Work. International Labour Conference. 108th Session. <https://www.ilo.org/resource/ilc/108/ilo-centenary-declaration-future-work>.
- . 2019d. *Work for a Brighter Future: Global Commission on the Future of Work*. <https://www.ilo.org/publications/work-brighter-future>.
- . 2020a. "Peak-Level Social Dialogue as a Governance Tool during the Covid-19 Pandemic: Global and Regional Trends and Policy Issues", ILO Research Brief, October 2020. <https://www.ilo.org/resource/brief/peak-level-social-dialogue-governance-tool-during-covid-19-pandemic-global>.
- . 2020b. "The Role of Social Dialogue in Formulating Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis", ILO Social Protection Spotlight, October 2020. <https://www.ilo.org/publications/role-social-dialogue-formulating-social-protection-responses-covid-19>.
- . 2021. "Social Dialogue One Year after the Outbreak of the Covid-19 Pandemic: Spotlight on Outcomes", ILO Research Brief, June 2021. <https://www.ilo.org/publications/social-dialogue-one-year-after-outbreak-covid-19-pandemic-spotlight>.
- . 2022. *Social Dialogue Report 2022: Collective Bargaining for an Inclusive, Sustainable and Resilient Recovery*. <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/social-dialogue-report-2022-collective-bargaining-inclusive-sustainable-and>.

- . 2023a. *Advancing Social Justice: Report of the Director-General*. ILC.111/I(A)(Rev.). <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/111/advancing-social-justice>.
- . 2023b. *Access to Labour Justice: Comparative Law and Practice on Labour Disputes Prevention and Resolution*. <https://www.ilo.org/publications/access-labour-justice-comparative-law-and-practice-labour-disputes>.
- . 2024a. *Towards a Renewed Social Contract: Report of the Director-General*. ILC.112/I(B). <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/towards-renewed-social-contract-report-director-general>.
- . 2024b. *Follow-up to the Decision to Report on the Modalities of the Working Party on the New Social Contract for Our Common Agenda*. GB.350/INS/6. <https://www.ilo.org/resource/gb/350/follow-decision-report-modalities-working-party-new-social-contract-our>.
- . 2024c. *Report of the Director-General: First Supplementary Report - Report of the 21st International Conference of Labour Statisticians (Geneva, 11-20 October 2023)*. GB.350/INS/17.1. <https://www.ilo.org/resource/gb/350/report-21st-international-conference-labour-statisticians-geneva-11-20>.
- IOE (International Organisation of Employers). 2015. *Corporate Social Responsibility for All: Best Practice Compilation*. https://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/csr/EN/_2015-09-11__CSR_Best_Practice_Compilation.pdf.
- . 2023. "A New Social Contract Deliberations of Employers", IOE Background Note. <https://www.ioe-emp.org/news/details/employers-position-on-a-new-social-contract>.
- ITUC (International Trade Union Confederation). 2021. "New Social Contract: Five Workers' Demands for Recovery and Resilience", News, 25 January 2021. <https://www.ituc-csi.org/new-social-contract-five-demands>.
- Lagarde, Christine. 2019. "Forging a Stronger Social Contract: The IMF's Approach to Social Spending", IMF speech, 14 June 2019. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/06/14/sp061419-md-social-spending>.
- Lazonick, William, and Jang-Sup Shin. 2019. *Predatory Value Extraction: How the Looting of the Business Corporation Became the US Norm and How Sustainable Prosperity Can Be Restored*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindsay, Colin, Patricia Findlay, Johanna McQuarrie, Marion Bennie, Emma Dunlop Corcoran, and Robert Van Der Meer. 2018. "Collaborative Innovation, New Technologies, and Work Redesign". *Public Administration Review* 78 (2): 251-260. <https://doi.org/10.1111/puar.12843>.
- Marsden, David. 2011. "The Growth of Extended 'Entry Tournaments' and the Decline of Institutionalized Occupational Labour Markets in Britain". In *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation*, edited by Sangheon Lee and Deirdre McCann. Geneva: ILO, London: Palgrave Macmillan. <https://www.ilo.org/publications/regulating-decent-work-new-directions-labour-market-regulation>.
- Nord, Marina, David Altman, Fabio Angiolillo, Martin Lundstedt, Ana Good God, Cecilia Borella, Lisa Gastaldi, Staffan I. Lindberg, Tiago Fernandes, and Natalia Natsika. 2024. *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. V-Dem Institute, University of Gothenburg. <https://v-dem.net/publications/democracy-reports/>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2023. *Informality and Globalisation: In Search of a New Social Contract*. <https://doi.org/10.1787/c945c24f-en>.
- Oosterom, Marjoke, Victoria Namuggala, and Prosperous Nankindu. 2023. "Workplace Sexual Harassment as a Feature of Precarious Work in Uganda's Agro-Processing Factories: 'Mince Your Words and Watch Yourself'". *Development Policy Review* 41 (4): e12695. <https://doi.org/10.1111/dpr.12695>.
- Outhwaite, Opi, and Olga Martin-Ortega. 2019. "Worker-Driven Monitoring: Redefining Supply Chain Monitoring to Improve Labour Rights in Global Supply Chains". *Competition & Change* 23 (4): 378-396. <https://doi.org/10.1177/1024529419865690>.
- Papadakis, Konstantinos. 2021a. "Social Dialogue at the Dawn of the ILOs Centenary: Sorting Out Challenges, Setting Priorities for the Future". In *The Governance of Labour Administration: Reforms, Innovations and Challenges*, edited by Jason Heyes and Ludek Rychly, 43-67. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Papadakis, Konstantinos, and Romane Cauqui. 2023. "Social Dialogue and the Sustainable Development Goals: An Essential Synergy for Human-Centred Development and Recovery", ILO Policy Brief, February 2023. <https://www.ilo.org/publications/social-dialogue-and-sustainable-development-goals-essential-synergy-human>.
- Papadakis, Konstantinos, and Youcef Ghellab, eds. 2014. *The Governance of Policy Reforms in Southern Europe and Ireland: Social Dialogue Actors and Institutions in Times of Crisis*. ILO. <https://www.ilo.org/publications/governance-policy-reforms-southern-europe-and-ireland-social-dialogue>.
- Pike, Kelly. 2020. "Voice in Supply Chains: Does the Better Work Program Lead to Improvements in Labor Standards Compliance?". *ILR Review* 73 (4): 913-938. <https://doi.org/10.1177/0019793920911905>.
- Rahman, K. Sabeel, and Kathleen Thelen. 2019. "The Rise of the Platform Business Model and the Transformation of Twenty-First-Century Capitalism". *Politics & Society* 47 (2): 177-204. <https://doi.org/10.1177/0032329219838932>.
- Rodgers, Gerry. 2002. "Decent Work as a Development Objective." In *Systems of Production: Markets, Organisations and Performance*, edited by Brendan Burchell, Simon Deakin, Jonathan Michie and Jill Rubery, 277-292. London: Routledge.
- Rodriguez-Gomez, Sara, Maria Lourdes Arco-Castro, Maria Victoria Lopez-Perez, and Lazaro Rodríguez-Ariza. 2020. "Where Does CSR Come from and Where Does It Go? A Review of the State of the Art". *Administrative Sciences* 10 (3): 60. <https://doi.org/10.3390/admsci10030060>.
- Rodrik, Dani. 1998. "Has Globalization Gone Too Far?". *Challenge* 41 (2): 81-94. <https://www.jstor.org/stable/40721822>.
- Rossi, Arianna. 2015. "Better Work: Harnessing Incentives and Influencing Policy to Strengthen Labour Standards Compliance in Global Production Networks". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 8 (3): 505-520. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsv021>.
- Shafik, Minouche. 2021. *What We Owe Each Other: A New Social Contract for a Better Society*. London: Bodley Head.
- Tilly, Chris. 2005. "Living Wage Laws in the United States: The Dynamics of a Growing Movement". In *Economic and Political Contention in Comparative Perspective*, edited by Maria Kousis and Charles Tilly, 143-157. London: Routledge.
- UN (United Nations). 2011. *Guiding Principles on Business and Human Rights*. <https://www.ohchr.org/en/publications/reference-publications/guiding-principles-business-and-human-rights>.
- . 2015. General Assembly resolution 70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf.
- . 2021. *Our Common Agenda: Report of the Secretary-General*. <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>.
- UN DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). 1994. Copenhagen Declaration on Social Development. A/CONF.166/9. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.166_9_Declaration.pdf.
- . 2021. "Trust in Public Institutions: Trends and Implications for Economic Security", UN DESA Policy Brief No. 108. <https://doi.org/10.18356/27081990-108>.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2023. "The Human Cost of Inaction: Poverty, Social Protection and Debt Servicing, 2020-2023", UNDP Global Policy Network Brief No. 61. <https://www.undp.org/publications/dfs-human-cost-inaction-poverty-social-protection-and-debt-servicing-2020-2023>.
- UNWG (United Nations Working Group on Business and Human Rights). 2016. *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*. <https://www.undp.org/asia-pacific/bizhumanrights/publications/guidance-national-action-plans-business-and-human-rights>.
- Visser, Jelle. 2019. "Trade Unions in the Balance", ILO ACTRAV Working Paper. <https://www.ilo.org/publications/trade-unions-balance>.
- WCED (World Commission on Environment and Development). 1987. *Our Common Future*. Oxford and New York: Oxford University Press.

▶ 附录

▶ 附录 1	
国际劳工组织关于有效协商前提条件的监督机构	181
▶ 附录 2	
国际劳工组织监督机构近期关于结社自由、集体谈判和三方协商所面临障碍的意见	183
▶ 附录 3	
可持续发展目标指标 8.8.2 的数据收集和分析方法：基于国际劳工组织文本资源和国家立法分析各国在劳动权利（结社自由和集体谈判）方面的合规水平	184
▶ 附录 4	
后疫情时期高层社会对话的过程与结果综述（2022 年 1 月至 2023 年 9 月）：方法说明	186
▶ 附录 5	
工会密度和集体谈判覆盖率：方法说明	188
▶ 附录 6	
国际劳工组织国家社会对话机制数据库：方法说明	189
▶ 附录 7	
关于社会伙伴组织对国家社会对话机制有效性与包容性看法的调查：方法说明	190
▶ 附录 8	
高层社会对话在劳动法改革中的作用全球综述：方法说明	197
▶ 附录 9	
国际劳工组织社会对话机构的自我评估方法（SAM-SDI）：概述	198

附录 1 国际劳工组织关于有效协商前提条件的监督机构

在审查成员国的法律和实践时，国际劳工组织的监督机构，特别是公约和建议书实施专家委员会（CEACR）和国际劳工大会标准实施委员会（CAS），以及结社自由委员会（CFA）会识别国际劳工标准应用中的挑战，并要求进行立法修正或实践修改。在这种情况下，很有必要让社会伙伴参与协商。

有效协商的基础在于拥有强大且独立的雇主和工人组织。这需要一个将结社自由原则和集体谈判权利的有效承认纳入其中的法律框架，并将其作为社会对话和三方合作的前提条件。只有当这些原则植根于国家法律和实践时，协商才能变得有效和有意义。

作为基本原则，为确保协商被描述为“有效”，应咨询最具代表性的雇主和工人组织。政府需建立客观透明的标准，以任命社会伙伴代表加入国家和国际三方机构，包括国际劳工

大会。国际劳工组织监督机构指出，在确定雇主和工人组织代表性方面存在诸多挑战¹，例如代表性的门槛²、政府在提名公共机构中的雇主代表时的干预³、非自由选择的三方机构雇主代表⁴、官方确认工会代表所需的时间⁵、决定代表性的标准⁶，以及少数工会的集体谈判权利⁷等。

此外，为了确保有效的协商，所有劳动者群体（无论其雇佣状态如何）都必须享有组织和开展集体谈判的权利。公约和建议书适用问题专家委员会定期审查不同类别劳动者享有的结社自由和集体谈判权利的情况，包括家政工人⁸、临时工⁹、平台经济工作者¹⁰、影视行业工作者¹¹，及企业高管¹²等。然而，公约和建议书适用问题专家委员会坚持认为，在涉及雇佣状态争议的情况下，由法院或其他争端解决机构来确定是否存在雇佣关系。

1 参见 CEACR 关于第 98 号公约（Bosnia & Herzegovina, 2020; Côte d' Ivoire, 2019; Suriname, 2022）和第 144 号公约（Central African Republic, 2020; Cook Islands, 2022）的直接请求，CEACR 关于第 87 号公约（Belarus, 2022）、第 98 号公约（Chile, 2020; Portugal, 2022; Serbia, 2022）和第 144 号公约（Costa Rica, 2019; Madagascar, 2018）的观察意见，以及 CFA 第 3363 号案件（Guatemala, 2023）。

2 参见 CEACR 关于第 98 号公约的观察意见（Hungary, 2022; Jamaica, 2022; Malawi, 2021），以及 CAS 关于第 98 号公约的个别案例（Hungary, 2022）。

3 参见 CEACR 关于第 87 号公约的观察意见（El Salvador, 2018）。

4 参见 CEACR 关于第 87 号公约的观察意见（Netherlands (Sint Maarten), 2023）。

5 参见 CEACR 关于第 98 号公约的观察意见（Croatia, 2020）。

6 参见 CEACR 关于第 98 号公约的直接请求（Gabon, 2017; Guinea, 2022），CEACR 关于第 98 号公约的观察意见（Ghana, 2021），以及 CAS 关于第 98 号公约的个别案例（North Macedonia, 2023）。

7 参见 CEACR 关于第 98 号公约的观察意见（Ecuador, 2022; Liberia, 2021）。

8 参见 CEACR 关于第 98 号公约的观察意见（Jordan, 2022; Trinidad & Tobago, 2022）。

9 参见 CEACR 关于第 98 号公约的观察意见（Sweden, 2022）。

10 参见 CEACR 关于第 98 号公约的观察意见（Greece, 2021）和关于第 98 号公约的直接请求（United Kingdom, 2022）。

11 参见 CEACR 关于第 98 号公约的观察意见（New Zealand, 2021）。

12 参见 CEACR 关于第 98 号公约的观察意见（Singapore, 2022）。

成员国还需确保国家劳动行政服务机构或其他政府相关部门承担起对与国际劳工标准相关事项的三方协商提供行政支持和培训的责任（根据《1978年三方协商（国际劳工标准）公约（第144号）》第4条的要求）。这要求政府相关部门与代表组织之间就参与者所需培训的资金安排达成协议。

有效的社会对话协商应在政策决策之前或法律制定前由政府开展。这一原则在《1960年协商（行业和国家层面）建议书（第113号）》中得到充分认可。公约和建议书适用问题专家委员会近期重申，社会对话实际上嵌入了几乎所有国际劳工组织的公约和建议书中，并成为体面工作议程的一部分，如果没有有效的社会对话，上述工具将无法有效运行，因为许多公约条款明确要求与社会伙伴协商以确保实施。¹

为使有关国际劳工标准的协商“有效”，就必须在最终决策之前进行，不论采用何种程

序性质或形式。关键因素是被咨询者能够在政府作出最终决定之前提出自己的意见。因此，有效的协商实际上意味着雇主和劳动者代表能够在政府做出最终决策之前提出他们的观点。² 实践中往往难以区分协商与谈判，因为协商过程通常很快变成一种相互让步的过程，涵盖了所有谈判的基本方面。³

为了确保有效协商的进行，公约和建议书适用问题专家委员会可能会要求政府提供在三方机构中如何考虑社会伙伴意见和经验的信息，并提供具体例子。⁴ 有效的协商也等同于全面⁵、包容⁶、高效⁷且全面坦诚⁸的协商。协商需要定期举行⁹，并通过协议固定时间间隔¹⁰。

有效的协商实践还要求注意时机的选择。参考就业政策，国际劳工组织监督机构建议在设计、发展、实施、监测和审查阶段等不同阶段进行协商。

1 国际劳工组织，《变化的工作世界中的劳动管理》，ILC112/III(B)，2024年第3章。

2 国际劳工组织，《关于1976年三方协商（国际劳工标准）公约（第144号）及1976年三方协商（国际劳工组织活动）建议书（第152号）的一般调查》，2000年第31段。另见CEACR关于第144号公约的观察意见（Chile, 2020）和CEACR关于第144号公约的直接请求（Comoros, 2020; Mexico, 2020; Nicaragua, 2018; Panama, 2017）。

3 国际劳工组织，《变化的工作世界中的劳动管理》，ILC112/III(B)，2024年第3章。

4 参见CEACR关于第122号公约的直接请求（Iraq, 2022）。

5 参见CAS关于第122号公约的个别案例（Cameroon, 2023; Costa Rica, 2023）和CEACR关于第98号公约的直接请求（Canada, 2020）。

6 参见CEACR关于第122号公约的直接请求（Burkina Faso, 2022）和CEACR关于第122号公约的观察意见（Canada, 2022）。

7 参见CAS关于第144号公约的个别案例（Serbia, 2018）。

8 参见CFA第3411号案件（India, 2022）。

9 参见CEACR关于第144号公约的直接请求（Central African Republic, 2020; Yemen, 2018）。

10 参见第144号公约第5(2)条和CEACR关于第144号公约的观察意见（Chad, 2020）。

附录 2 国际劳工组织监督机构近期关于结社自由、集体谈判和三方协商所面临障碍的意见

国际劳工组织的监督机构强调了公民自由与工会及雇主组织权利之间的相互依存关系，并指出，只有在不存在暴力、压力以及任何形式威胁的环境中，真正自由且独立的雇主和工人组织才能得以发展。这意味着政府必须通过立法和实践措施，确保工会权利能够在尊重基本人权的环境中得到行使。¹

本质上，保障雇主和工人组织所享有的权利，必须建立在对公民自由的尊重之上，这些自由尤其体现在《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》中。如果缺乏这些公民自由，那么工会权利的概念将失去实质意义。²

国际劳工组织的监督机构还强调了促进对话与协商的重要性，并提醒各国政府，雇主和工人组织享有结社自由的权利至关重要，否则便无法建立起有效的三方协商机制。³

近年来，国际劳工组织的监督机构注意到

一系列阻碍有效行使结社自由、集体谈判权利，以及开展有效三方协商的障碍。在某些情况下，监督机构指出，缺乏充分的立法来保障结社和结社自由权，以及防止反工会歧视的保护机制⁴，或相关法律未能充分落实结社自由和集体谈判的权利⁵。例如，在一次意见陈述中，公约和建议书实施专家委员会（CEACR）指出，某国劳动法规定工人组织必须每 12 个月更换其执行委员会成员，这一规定严重阻碍了该国工人组织参与三方机制的能力。⁶

监督机构还强调有必要修订那些不符合《1949 年组织权利和集体谈判权利公约（第 98 号）》⁷的各种法律条款，并指出目前在防止反工会歧视方面存在不足⁸，以及未能确保工人组织的独立性⁹。在其他案例中，监督机构还指出以下问题：与非工会工人签订协议¹⁰、暂停雇主和工人组织的活动¹¹，以及工会垄断现象¹²。

1 参见 CEACR 关于第 98 号公约的观察意见 (Iraq, 2022) 和 CFA 第 3405 号案件 (Myanmar, 2022)。另见根据《国际劳工组织章程》第 26 条设立的调查委员会关于缅甸未遵守 1948 年《结社自由和组织权利保护公约（第 87 号）》和 1930 年《强迫劳动公约（第 29 号）》的报告，《缅甸走向自由与尊严》，2023 年；以及 CAS 关于第 87 号公约的个别案例 (Myanmar, 2022)。

2 参见 CFA 第 3412 号案件 (Sri Lanka, 2022) 第 303 页。

3 参见 CEACR 关于第 144 号公约的观察意见 (Nigeria, 2022)。

4 参见 CEACR 关于第 98 号公约的观察意见 (Maldives, 2021) 和 CFA 第 3076 号案件 (Maldives, 2022) 第 567 页。

5 参见 CAS 关于第 87 号公约的个别案例 (Ecuador, 2022) 和 CEACR 关于第 98 号公约的观察意见 (Sao Tome and Principe, 2021; Solomon Islands, 2022)。

6 参见 CEACR 关于第 144 号公约的观察意见 (El Salvador, 2022)。

7 参见 CEACR 关于第 98 号公约的观察意见 (Paraguay, 2022) 和 CEACR 关于第 98 号公约的直接请求 (Vanuatu, 2018)。

8 参见 CEACR 关于第 98 号公约的观察意见 (Cambodia, 2020; Dominican Republic, 2020; Honduras, 2021; Malaysia, 2022; Switzerland, 2022) 和 CEACR 关于第 98 号公约的直接请求 (Libya, 2021)。

9 参见 CFA 第 3404 号案件 (Serbia, 2022)、CEACR 关于第 122 号公约的观察意见 (Bolivarian Republic of Venezuela, 2022) 和 CEACR 关于第 98 号公约的直接请求 (Viet Nam, 2022)。

10 参见 CEACR 关于第 98 号公约的观察意见 (Costa Rica, 2020; Romania, 2022) 和 CAS 关于第 98 号公约的个别案例 (Romania, 2021)。

11 参见 CEACR 关于第 98 号公约的观察意见 (Sudan, 2022)。

12 参见 CEACR 关于第 98 号公约的观察意见 (Uzbekistan, 2022)。

附录 3 可持续发展目标指标 8.8.2 的数据收集和分析方法：基于国际劳工组织文本资源和国家立法分析各国在劳动权利（结社自由和集体谈判）方面的合规水平

该指标衡量所有国际劳工组织成员国在结社自由及承认集体谈判权利方面的合规程度，其依据为六个国际劳工组织监督机构的文本资源，以及对于那些尚未批准《1948 年结社自由及保护组织权公约（第 87 号）》和《1949 年组织权与集体谈判权公约（第 98 号）》或其中之一的成员国的国家法律。

使用的国际劳工组织文本资源包括：

- ▶ 公约和建议书实施专家委员会（CEACR）的报告；
- ▶ 国际劳工大会标准实施委员会（CAS）的报告；
- ▶ 《国际劳工组织宣言年度审查》下的国家基线（针对那些未批准第 87 号或第 98 号公约或两者皆未批准的国家）；
- ▶ 《国际劳工组织章程》第 24 条提出的申诉；
- ▶ 《国际劳工组织章程》第 26 条提出的投诉；
- ▶ 结社自由委员会（CFA）的报告。

该指标基于对上述文本资源按照详细的评估标准列表进行编码，并将这些编码转换为指标。每项评估标准代表一种违反第 87 号和第 98 号公约的情况，相关标准直接来源于《国际劳工组织章程》、第 87 号和第 98 号公约，以及国际劳工组织监督机构的相关评价体系。

指标范围从 0 到 10，0 表示最佳得分（表明高度遵守结社自由和集体谈判权利），而 10 则表示最差得分（表明遵守结社自由和集体谈判权利的程度低）。

自从 2018 年国际劳工统计学家会议（ICLS）通过关于劳动权利指标 8.8.2 计算方法的决议¹，国际劳工组织被确认为管理机构，该指标每年都会向联合国统计司报告，作为《可持续发展目标报告》的一部分。

截至本报告起草之时，数据已可用于报告 2015 年至 2022 年间所有国际劳工组织成员国的情况。

根据与三方成员的协商，以下文本体现在可持续发展目标指标 8.8.2 的报告中：

1 国际劳工组织，《关于可持续发展目标指标 8.8.2（劳动权利）计算方法的决议》，ICLS/20/2018/Resolution II，2018 年。

帽段文本：

“可持续发展目标指标 8.8.2 旨在衡量国家在基本劳动权利（结社自由和集体谈判）方面的合规水平。它基于六个国际劳工组织监督机构的文本资源以及国家立法。国家法律并非为了生成遵守基本权利的统计指标而制定，同样，任何国际劳工组织的文本资源也并非为此目的创建。指标 8.8.2 是根据这些资料编制而成的，其使用并不意味着放弃国际劳工组织各成员对这些资料结论的不同观点。”（国际劳工统计学家会议 2018 年决议，第 17 段）

解释文本：

“可持续发展目标指标 8.8.2 并不是一个用于比较国际劳工组织成员国之间合规性的工具。特别需要注意的是，成员国有向国际劳工组织监督系统报告的义务，因此国际劳工组织文本资源对于已批准和未批准相关公约的成员国是不同的。”（国际劳工统计学家会议 2018 年决议，第 18 段）

脚注：

该指标是针对那些由于文本来源中可能存在信息不足的情况而需谨慎对待其得分的国家而设定的。在此类情况下，得分会附加如下说明：“由于文本资料中可能存在信息不足的情况，与外部生成的指标进行比较后（参见 Metadata 第 4.f 节），该得分应谨慎对待。”¹（国际劳工统计学家会议 2018 年决议，修正案第 8 条）

1 关于 Metadata 参见 <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-08-08-02.pdf>。

附录 4 后疫情时期高层社会对话的过程与结果综述（2022 年 1 月至 2023 年 9 月）：方法说明

2023 年 6 月至 10 月期间，国际劳工组织对 2022 年 1 月至 2023 年 9 月间的后疫情时期高层社会对话（PLSD）的过程和结果进行了综述。¹ 本次综述建立在国际劳工组织此前分析的基础上，展示了高层社会对话在应对新冠疫情危机中的关键作用。²

为进行此次综述，国际劳工组织编制了一个数据集以记录跨越五个类别的高层社会对话过程和结果，具体分类如表 A4.1 所示。A 类（能源价格上涨和生活成本危机）包括三个子类别：收入维持（包括社会转移支付和最低收入计划

等）、能源价格上限，以及工资增长与收入政策。B 类（后疫情恢复）包含四个子类别：刺激经济与就业、支持企业、保护工人，以及企业重新定位。C 类（数字化转型）由三个子类别组成：再培训、监管（包括平台工作、人工智能及算法在工作场所应用相关的政策），以及支持企业。D 类（绿色转型）涵盖了四个子类别：发展可持续能源和产业、关闭污染工厂和能源设施、再培训，以及工作场所绿色化。最后，E 类捕捉了未归入其他类别的各种倡议，例如社会政策、教育改革和其他劳动力市场法规。

► 表 A4.1 数据集类别

A: 能源价格上涨和生活成本危机	B: 后疫情恢复	C: 数字化转型	D: 绿色转型	E: 其他
A1: 收入维持 A2: 能源价格上限 A3: 工资增长与收入政策	B1: 刺激经济与就业 B2: 支持企业 B3: 保护工人 B4: 企业重新定位	C1: 再培训 C2: 监管 C3: 支持企业	D1: 发展可持续能源 能源 / 产业 D2: 关闭污染工厂 / 能源设施 D3: 再培训 D4: 工作场所绿色化	

1 若 2021 年末发生的高层社会对话过程和结果实例未被纳入此前的国际劳工组织分析中，则此次已被添加进来。

2 国际劳工组织，《新冠疫情大流行期间作为治理工具的高层社会对话：全球和地区趋势及政策问题》，国际劳工组织研究简报，2020 年 10 月；国际劳工组织，《新冠疫情爆发一年后的社会对话：聚焦成果》，国际劳工组织研究简报，2021 年 6 月。

数据从多个来源收集，包括：

- ▶ **Mind RH** (<https://www.mind.eu.com/>): Mind RH 提供有关全球劳动法、产业关系、人力资源管理，以及职场数字化与组织转型发展的信息。它定期发布关于政府部门和社会伙伴在各类议题上举措的文章。
- ▶ **欧盟 PolicyWatch** (<https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/eu-policywatch/>): 该数据库包括为缓解新冠危机对企业和工人造成的社会经济影响而采取的措施，以及社会伙伴在这些措施的设计和实施中所扮演的角色。截至 2022 年，数据库已广泛涵盖：为应对乌克兰战争而采取的紧急政策、缓解通货膨胀影响的措施、支持数字化和绿色转型的政策，以及向需要重组的公司提供的支持措施。
- ▶ **产业关系分享** (<https://www.irshare.eu/>): 该网站捕捉了欧洲和世界范围内劳动法和产业关系发展的信息。
- ▶ **国际雇主组织新闻库** (<https://www.ioe-emp.org/news>) 和 **国际工会联合会新闻库** (<https://www.ituc-csi.org/documents>)。

从这些资料库和网站收集的信息未经修改，可能含有报告错误。在可能的情况下，采用了来自高层社会对话过程和结果的原始数据

来核实信息，以降低“代理”报告不准确的风险。此外，还补充了国际劳工组织实地工作人员的专业见解。同时，作为进一步的验证，还查阅了其他报告和官方文件。

由于报告并非全面覆盖，可能在本次综述中并未涵盖所有在所考察期间发生的高层社会对话过程及结果（特别是在涉及行业层面的社会对话过程及结果），和 / 或者使用非英语语言进行报告。此外，由于全球各地的社会对话和产业关系环境差异较大，以及各资料来源间报告方法的不同，跨国比较数据可能不可行，也很可能此次综述中欧洲高层社会对话的实例被过度代表。

数据集并未评估特定社会对话机构的特点、雇主和工人组织的自主性或社会伙伴面临的法律和政治挑战。收集的信息基于简单编码构建数据集，旨在收集以下信息：一般信息（国家 / 地区 / 日期 / 覆盖时期）、社会对话过程（三方 / 两方 / 其他、在机构内外）、社会对话结果（标题 / 类型 / 范围 / 覆盖情况），及其分类（基于表 A4.1 中所示的数据集类别）。

共对 42 个国家的 105 个高层社会对话实例（包括结果和过程）进行了编码，产生了 118 个实例，因为有些实例涉及多个政策领域。仅当社会对话过程导致结果时，才计为 1 次。

附录 5 工会密度和集体谈判覆盖率： 方法说明

在 ILOSTAT 中，工会密度比率表示工会会员人数占员工总人数的比例：

$$\text{工会密度比率} = \frac{\text{工会会员人数}}{\text{员工总人数}} \times 100$$

一种更为全面的计算方法是使用“所有就业人员”作为参考群体，包括作为雇员的依赖性工作者和独立工作者。然而，由于多种原因，历史上工会会员资格在作为雇员的依赖性工作者中更为普遍。虽然两种测量方式对于更好地理解全球工会密度比率都很重要，但为了保证可比性，除非另有说明，ILOSTAT 中的工会密度统计仅涵盖员工（不包括独立工作者和其他非雇员类型的依赖性工作者）。

本报告起草时，已有 139 个国家提供了工会密度比率的数据。为制作与工会会员相关的指标，数据来源于两个方面：家庭或劳动力调查；工会的行政数据。该指标的制作基于国际劳工组织的数据收集工作（包括年度 ILOSTAT 问卷调查及由各国专家在选定国家进行的几项特别调查），并得到了阿姆斯特丹大学 Jelle Visser 教授的贡献。

在 ILOSTAT 中，集体谈判覆盖率传达了那些劳动条件由一项或多项现行集体谈判协议（CBAs）决定的员工所占的比例（包括扩展条

款和前几年达成的协议）：

$$\text{集体谈判覆盖率} = \frac{\text{劳动条件由集体协议决定的员工人数}}{\text{员工总人数}} \times 100$$

类似于工会密度比率，集体谈判覆盖率可以被计算为所有受现行集体协议约束的就业人员所占比例。但是，出于可比性的考虑，并考虑到在某些国家，独立工作者和非雇员类型的依赖性工作者可能无法适用或参与集体谈判，在 ILOSTAT 中，除非另有说明，集体谈判覆盖率统计也仅限于员工（排除独立工作者和其他非雇员类型的依赖性工作者）。

本报告起草时，已有 99 个国家提供了集体谈判覆盖率的数据。为生成集体谈判覆盖率的指标，数据来源于三个渠道：行政登记册；劳动力及其他家庭调查；企业调查。数据收集通过国际劳工组织的三个主要渠道进行：年度 ILOSTAT 问卷调查；来自劳动力及其他家庭调查的微观数据；由各国专家在选定国家进行的特别调查。

更多关于数据和相关信息参见 <https://ilostat.ilo.org/topics/industrial-relations/>。

附录 6 国际劳工组织国家社会对话机制数据库：方法说明

国际劳工组织国家社会对话机制数据库（以下简称“数据库”）汇编了全球范围内有关国家社会对话机制的法律和政策依据信息。该数据库使我们能够在全球和区域层面全面比较各国的社会对话机制。

为建立该数据库，国际劳工组织与雇主活动局（ACT/EMP）和工人活动局（ACTRAV）密切合作，设计了一份调查问卷，用于收集有关国家社会对话机制是否存在及其法律和政策依据的信息，包括其组成结构、职责范围、组织架构及主要成就等。随后，国际劳工组织的专家进行了桌面研究，预填了针对所有国际劳工组织成员国的调查问卷。

数据来源包括多个公开平台，例如国家社会对话机制官方网站、劳动部门网站以及雇主组织和工人组织的网站。预填完成的问卷提交给了国际劳工组织驻各地办公室的社会对话专家网络进行核实和完善。在此阶段，国际劳工组织专家通过与相关利益相关方（包括国家社会对话机制秘书处、劳动部门和社会伙伴代表）沟通交流，对问卷信息进行了确认和补充。最终，收集到的反馈被整理、分析、总结，并录入内部数据库中。

本数据库最后一次更新时间为 2024 年 5 月。由于可能存在近期立法或实践方面的变化，特别是在国家社会对话机制的职能和运作方面的变化，因此无法保证数据库已涵盖所有最新的发展动态。

附录 7 关于社会伙伴组织对国家社会对话机制有效性与包容性看法的调查：方法说明

本次“关于社会伙伴组织对国家社会对话机制有效性与包容性看法的调查”（以下简称“本调查”）旨在收集来自国家雇主组织和工人组织的意见、看法及评估。这些组织为国家社会对话机制的成员（如经济和社会理事会、国家社会对话委员会、劳动咨询委员会和工资委员会），对国家社会对话机制在形成共识及产出成果（例如联合指南、建议书、声明、三方/双边协议和社会契约，涵盖跨行业和特定行业领域）方面是否具有包容性和有效性进行评价，并通过这些成果影响或推动制定更具包容性和可持续性的政策、法律和改革。

本调查于 2023 年上半年设计完成，主要基于国际劳工组织为社会对话机制开发的自我评估方法（SAM-SDI）¹，主要目标是识别良好实践与存在的问题，提出改进的政策建议，从而增强国家社会对话机制的有效性与包容性。

调查包括多项选择题和开放式问题，分为四个部分：

- ▶ 第一部分聚焦于受访者的基本信息，并要求受访者选择一个他们参与或最为熟悉的国家社会对话机制。
- ▶ 第二部分旨在收集有关所选国家社会对话机制包容性的信息，广义上指该机制的组成在多大程度上代表了劳动力市场相关方以及整个社会。
- ▶ 第三部分关注国家社会对话机制的“有效性”，特别是其政策周期（流程、成果及其后续落实情况），目的是突出国家社会对话

机制近期实际成果的具体实例（如联合指南、建议书、声明、协议和社会契约等）。

- ▶ 第四部分允许受访者就如何提升所选国家社会对话机制的包容性和有效性提出其他一般性的评论或建议。

调查通过 SurveyMonkey 平台进行，并提供六种语言版本：阿拉伯语、英语、法语、葡萄牙语、俄语和西班牙语。44 个国家的雇主组织和工人组织受邀于 2023 年 9 月 25 日至 11 月 17 日填写问卷。在国际劳工组织雇主活动局（ACT/EMP）和工人活动局（ACTRAV）密切协作下确定入选的国家，优先考虑那些已建立并正在运行国家社会对话机制的国家。国际劳工组织雇主活动局和工人活动局通过各自派驻各国的国际劳工组织专家向目标国家的相关雇主和工人组织分发了调查问卷。

▶ 受访者情况

共有 71 个雇主组织和工人组织完成了调查问卷（参见表 A7.1），涉及 42 个不同的国家社会对话机制。来自多民族玻利维亚国和爱沙尼亚的受访者表示，这两个国家目前没有设立国家社会对话机制。

受访者的构成如下：

- ▶ 30 位来自雇主组织，41 位来自工人组织；
- ▶ 来自 38 个不同国家，分布如下：非洲 9 国，美洲 7 国，阿拉伯国家 3 国，亚洲及太平洋地区 9 国，欧洲及中亚 10 国；

¹ 更多关于国际劳工组织自我评估方法（SAM-SDI）的信息详见附件 9。

- ▶ 在 18 个国家仅收到 1 份回复，分别是：阿尔及利亚、玻利维亚多民族国、格鲁吉亚、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、新西兰、北马其顿、阿曼、巴基斯坦、菲律宾、塞内加尔、斯里兰卡、乌拉圭和乌兹别克斯坦；
 - ▶ 在 20 个国家收到了多份回复：
 - 4 个国家的回复仅来自工人组织：法国、意大利、葡萄牙和南非；
 - 3 个国家的回复来自多个雇主组织和工人组织：比利时、喀麦隆和科特迪瓦；
 - 16 个国家的回复同时来自雇主组织和工人组织：
 - 13 个国家的两个社会伙伴均针对同一个明确可识别的国家社会对话机制作出回应：孟加拉国、比利时、伯利兹、喀麦隆、哥伦比亚、科特迪瓦、加纳、日本、莫桑比克、韩国、摩尔多瓦共和国、新加坡和斯洛文尼亚；
 - 上述国家中，比利时和喀麦隆除针对一个主要机制，还提及其他的国家社会对话机制；
 - 剩下的 3 个国家（乍得、爱沙尼亚和德国），虽然雇主和工人都作出了回应，但分别针对的是不同的国家社会对话机制。
- 在上述 16 个由 2 个社会伙伴共同就一个明确的国家社会对话机制作出回应的国家中，选取了其中 6 个具有代表性的案例，因其回答内容丰富且具有重要参考价值：
- ▶ 孟加拉国的国家三方协商理事会（NTCC）；
 - ▶ 比利时的国家劳动理事会（CNT-NAR）；
 - ▶ 哥伦比亚的工资与劳动政策常设对话委员会（CPCPSL）；
 - ▶ 科特迪瓦的国家社会对话理事会（CNDS CI）；
 - ▶ 日本的劳动政策委员会（LPC）；
 - ▶ 斯洛文尼亚的经济与社会理事会（ESS）。

▶ 表 A7.1 受访者情况

区域 (回复数)	国家	社会伙伴名称	社会伙伴名称简称	类型	国家社会对话机制名称	国家社会对话机制名称简称
非洲 (来自 9 个国家的 25 份回复；覆盖 11 个国家社会对话机制)	阿尔及利亚	阿尔及利亚企业总联合会	CGEA	雇主	国家经济、社会和环境委员会	CNESE
	喀麦隆	喀麦隆全国工人团结工会联合会	Entente	工人	社会对话协调与跟进委员会	CCSDS
	喀麦隆	喀麦隆工人总工会	UGTC	工人	社会对话协调与跟进委员会	CCSDS
	喀麦隆	喀麦隆自由工会联盟	USLC	工人	国家劳动咨询委员会	CNCT
	喀麦隆	公共部门工会中心	CSP	工人	社会对话协调与跟进委员会	CCSDS

► 表 A7.1 (续)

非洲 (来自 9 个国家的 25 份回复；覆盖 11 个国家社会对话机制)	喀麦隆	喀麦隆跨雇主集团	GICAM	雇主	社会对话协调与跟进委员会	CCSDS
	喀麦隆	喀麦隆劳动总工会	CCT	工人	社会对话协调与跟进委员会	CCSDS
	喀麦隆	喀麦隆自主工会联合会	CSAC	工人	社会对话协调与跟进委员会	CCSDS
	乍得	乍得雇主全国理事会	CNPT	雇主	经济、社会和文化委员会	CESC
	乍得	乍得工会联盟	UST	工人	国家社会对话委员会	CNDS
	科特迪瓦	科特迪瓦自主工会联合会	FESACI-CG	工人	科特迪瓦国家社会对话委员会	CNDS CI
	科特迪瓦	人文主义工会中心	CSH	工人	科特迪瓦国家社会对话委员会	CNDS CI
	科特迪瓦	科特迪瓦自由工会尊严联合会	Dignite	工人	科特迪瓦国家社会对话委员会	CNDS CI
	科特迪瓦	科特迪瓦工人总工会	UGTCI	工人	科特迪瓦国家社会对话委员会	CNDS CI
	科特迪瓦	科特迪瓦企业总联合会	CGECI	雇主	科特迪瓦国家社会对话委员会	CNDS CI
	科特迪瓦	科特迪瓦全国工人联盟	UNATR-CI	工人	科特迪瓦国家社会对话委员会	CNDS CI
	加纳	加纳雇主协会	GEA	雇主	国家三方委员会	NTC
	加纳	加纳工会大会	TUC	工人	国家三方委员会	NTC
	摩洛哥	摩洛哥企业总联合会	CGEM	雇主	(未标明)	—
	莫桑比克	莫桑比克经济协会联合会	CTA	雇主	劳动咨询委员会	CCT
	莫桑比克	莫桑比克工人组织	OTM	工人	劳动咨询委员会	CCT
塞内加尔	塞内加尔雇主全国理事会	CNP	雇主	社会对话最高委员会	HCDS	

► 表 A7.1 (续)

非洲 (来自9个国家的25份回复; 覆盖11个国家社会对话机制)	南非	南非工会大会	COSATU	工人	国家经济发展和劳工委员会	NEDLAC
	南非	南非工会联合会	FEDUSA	工人	国家经济发展和劳工委员会	NEDLAC
	南非	全国工会委员会	NACTU	工人	国家经济发展和劳工委员会	NEDLAC
美洲 (来自7个国家的9份回复; 覆盖5个国家社会对话机制)	伯利兹	伯利兹全国工会大会	NTUCB	工人	国家咨询委员会	—
	伯利兹	伯利兹商会和工业协会	BCCI	雇主	国家咨询委员会	—
	多民族玻利维亚国	玻利维亚私营企业家联合会	CEPB	雇主	(声明该国没有国家社会对话机制)	—
	哥伦比亚	哥伦比亚全国企业家协会	ANDI	雇主	工资和劳动政策永久协商委员会	CPCPSL
	哥伦比亚	哥伦比亚总工会	CGT Colombia	工人	工资和劳动政策永久协商委员会	CPCPSL
	危地马拉	农业、商业、工业和金融协会协调委员会	CACIF	雇主	(危地马拉) 国家三方劳动关系和工会自由委员会	—
	洪都拉斯	洪都拉斯私营企业委员会	COHEP	雇主	经济和社会委员会	CES
	牙买加	牙买加雇主联合会	JEF	雇主	(未标明)	—
乌拉圭	乌拉圭工业商会	CIU	雇主	最高三方委员会	CST	
阿拉伯国家 (来自3个国家的3份回复; 覆盖3个国家社会对话机制)	约旦	约旦工会总联合会	CFJTU	工人	(约旦) 经济社会理事会	ESC
	黎巴嫩	黎巴嫩工业家协会	ALI	雇主	(黎巴嫩) 经济社会理事会	CES
	阿曼	阿曼工人总联合会	GFOW	工人	生产方联合对话委员会	—

► 表 A7.1 (续)

亚太地区 (来自 9 个国家的 13 份回复; 覆盖 9 个国家社会对话机制)	孟加拉国	孟加拉国 国家工人联盟	—	工人	国家三方 咨询委员会	NTCC
	孟加拉国	孟加拉国 雇主联合会	BEF	雇主	国家三方 咨询委员会	NTCC
	日本	日本工会联合会	RENGO	工人	劳动政策委员会	LPC
	日本	日本经济团体 联合会	Keidanren	雇主	劳动政策委员会	LPC
	新西兰	新西兰 工会委员会	NZCTU	工人	未来工作三方论坛	The Forum
	巴基斯坦	巴基斯坦雇主 联合会	EFP	雇主	联邦三方 劳工委员会	—
	菲律宾	菲律宾雇主 联合会	ECOP	雇主	国家三方工业 和平委员会	NTIPC
	韩国	韩国企业联合会	KEF	雇主	经济、社会与 劳动理事会	ESLC
	韩国	韩国总工会	FKTU	工人	经济、社会与 劳动理事会	ESLC
	新加坡	新加坡全国 雇主联合会	SNEF	雇主	国家工资委员会	NWC
	新加坡	新加坡 全国总工会	NTUC	工人	国家工资委员会	NWC
	斯里兰卡	锡兰雇主联合会	EFC	雇主	国家劳工咨询 委员会	NLAC
	乌兹别克斯坦	乌兹别克斯坦 工会联合会	FTUU	工人	共和国三方社会和 劳工问题委员会	RTC
欧洲和中亚 (来自 10 个国家的 21 份回复; 覆盖 14 个国家社会对话机制)	比利时	比利时自由工会 中央联合会	CGSLB- ACLVB	工人	高级劳动预防与 保护委员会	Conseil Supérieur
	比利时	比利时总工会	FGTB	工人	中央经济委员会	CCE
	比利时	比利时基督教 工会联合会	ACV-CSC	工人	国家劳工委员会	CNT-NAR

► 表 A7.1 (续)

欧洲和中亚 (来自 10 个国家的 21 份回复; 覆盖 14 个 国家社会对话机制)	比利时	比利时 企业联合会	VBO-FEB	雇主	国家劳工委员会	CNT-NAR
	爱沙尼亚	爱沙尼亚 雇主联合会	—	雇主	爱沙尼亚 失业保险基金	Eesti Töötukassa
	爱沙尼亚	爱沙尼亚 工会联合会	EAKL	工人	(未标明)	—
	法国	法国民主 劳工联合会	CFDT	工人	集体谈判、就业和 职业培训全国委员 会	CNNCEFP
	法国	工人力量工会	FO	工人	集体谈判、就业和 职业培训全国委员 会	CNNCEFP
	格鲁吉亚	格鲁吉亚 雇主协会	GEA	雇主	三方社会伙伴关系 委员会	TSPC
	德国	德国雇主 协会联邦联盟	BDA	雇主	最低工资委员会	Mindestlohn- kommission
	德国	德国工会联合会	DGB	工人	谈判委员会	Tarifausschuss
	意大利	意大利工人 工会联合会	CISL	工人	国家经济与 劳动委员会	CNEL
	意大利	意大利总工会	CGIL	工人	国家经济与 劳动委员会	CNEL
	意大利	意大利 工会联合会	UIL	工人	国家经济与 劳动委员会	CNEL
	北马其顿	马其顿雇主组织	ORM	雇主	(北马其顿) 经济社会理事会	ESS
	葡萄牙	葡萄牙工人 总联合会	CGTP-IN	工人	经济和社会委员会	CES
	葡萄牙	葡萄牙总工会	UGT	工人	社会对话 常设委员会	CPCS
摩尔多瓦 共和国	摩尔多瓦共和国 雇主全国联合会	CNPM	雇主	国家咨询与 集体谈判委员会	CNCNC	

► 表 A7.1 (续)

欧洲和中亚 (来自 10 个国家的 21 份回复; 覆盖 14 个 国家社会对 话机制)	摩尔多瓦 共和国	摩尔多瓦 全国工会联合会	CNSM	工人	国家咨询与 集体谈判委员会	CNCNC
	斯洛文尼 亚	斯洛文尼亚 雇主协会	ZDS	雇主	经济社会理事会	ESS
	斯洛文尼 亚	斯洛文尼亚 自由工会协会	ZSSS	工人	经济社会理事会	ESS

附录 8 高层社会对话在劳动法改革中的作用全球综述：方法说明

本项关于劳动法改革与社会对话之间关系的综述，基于国际劳工组织驻各国专家所提供的数据。这些国家分布于非洲、美洲、阿拉伯国家、亚洲及太平洋地区、欧洲和中亚，并由设在日内瓦的国际劳工组织总部专家协作完成。目标国家为那些在问卷完成前五年内（即 2019 年至 2023 年期间）实施了劳动法改革的国家。调查问卷旨在回答两类问题：（1）社会对话如何促进了劳动法改革；（2）立法与监管框架如何带来了国家层面社会对话（包括集体谈判）的更新，以及法律与制度性变革。

除由国际劳工组织驻地专家开展的研究外，总部专家还提供了有关国际劳工组织提供技术支持的国家，或者以其他方式引起国际劳工组织关注的国家所实施或计划实施的劳动法改革信息。从这一角度看，总部开展的研究也参考了劳动法与改革科在 2019 至 2023 年间向 96 个成员国提供的劳动法改革咨询服务的数据。此外，成员国向国际劳工组织监督机构提交的信息也是重要的资料来源。

为评估社会对话在劳动法改革过程中所发

挥的作用，分析工作力求在信息可获得的情况下确定：雇主和工人在咨询过程中提出的意见是否反映在经政府 / 议会批准的最终修订版劳动法文本之中。同时考虑的其他因素包括：（1）劳动法改革所涉及的关键议题；（2）在改革过程中，国家级雇主组织和工人组织是被征求意见还是仅仅被通报情况；（3）如有相关，咨询是如何进行的；（4）哪些因素可能决定了社会对话在推动劳动法改革方面成功或失败的原因。此外，受访者还被要求说明劳动法改革是否导致了与社会对话框架相关的法律和制度变化，包括集体谈判机制和其他任何形式的制度调整。

研究共完成了对 19 个成员国的问卷调查，包括：孟加拉国、哥伦比亚、埃斯瓦蒂尼、格鲁吉亚、印度、印度尼西亚、约旦、莱索托、马来西亚、墨西哥、莫桑比克、阿曼、巴拿马、韩国、摩尔多瓦共和国、南非、斯里兰卡、乌克兰和越南。此外，总部专家还提供了其他 11 个成员国的信息，包括：伯利兹、巴西、智利、埃及、吉尔吉斯斯坦、北马其顿、秘鲁、葡萄牙、罗马尼亚、苏里南和乌拉圭。

附录 9 国际劳工组织社会对话机构的自我评估方法 (SAM-SDI)：概述

国际劳工组织社会对话机构的自我评估方法是一项由国际劳工组织向其成员国提供使用的工具，帮助成员国增强其国家社会对话机构在社会、经济和劳动领域政策制定过程中的影响力和效果。自我评估方法的最终目标是通过提高社会对话的参与度、执行效率和成果的合法性，来促进更具社会公平性和经济可持续性的政策成果。

自我评估方法包含一节引言，说明了该方法的背景、理论依据及概念框架，并提供了一

个全面的六步骤自我评估流程，引导社会对话机构识别提升其有效性与包容性的方法。基于对该机构优势与劣势的分析，制定并检验一项行动计划，以改进其特征与运作方式。

2021 年以来，在国际劳工组织的支持下，自我评估方法已在多个国际劳工组织成员国得以应用。该工具具有灵活性，可根据不同机构的构成、规模、资源可用性及任务要求进行相应调整。¹

¹ 更多信息和资源参见：ILO, A Self-Assessment Method for Social Dialogue Institutions (SAM-SDI), 2021。

推进社会正义，促进体面劳动

国际劳工组织是联合国处理劳动世界事务的专门机构。我们汇聚政府、雇主和劳动者，通过促进就业、保障劳动权利、强化社会保护及推动社会对话，共同推动以人为本的工作未来愿景。

本报告为《国际劳工组织社会对话报告》第二版，聚焦于高层社会对话这一关键工具，旨在推进体面劳动，实现公平的劳动收入分配，应对数字化与绿色转型的挑战，并促成一项新的社会契约，为和平与繁荣奠定基础。

高层社会对话指在国家和行业层面，将政府、雇主及其代表组织、工人组织（统称社会伙伴）共襄盛举的协商进程。该进程旨在围绕劳动、经济及社会政策等议题开展谈判、协商和信息交流。高层社会对话包括社会伙伴之间的双边机制（主要用于达成集体协议），以及涵盖政府代表的三方机制。

通过展示各国的实例以及世界各地的成功实践，本报告说明了高层社会对话如何能够成为应对复杂局面的强大推动力，帮助找到平衡且可持续的解决方案，解决社会和经济不公问题，并在劳动世界及更广泛的社会中促进民主。

ilo.org

International Labour Organization
Route des Morillons 4
1211 Geneva 22
Switzerland