

H	III
人居三 基多，2016年10月	
联合国住房与城市可持续发展会议	

人居三 议题文件

13——就业与民生

纽约，2015年5月31日

(不可编辑版本 2.0)



就业与民生议题文件

关键词

就业，工作，生计，体面的工作，生产力，城市形态，基础设施，包容性发展

若城镇居民没有具备生产力且体面的工作来维持生计，那么城镇也将无以为继。创造就业机会和改善就业条件方面还面临着很多挑战。由于这类主题所涉及范围较广，本文将焦点限定在一些关键信息上，这些信息有助于改善对城市区域当前状态和所面临挑战的认识，同时也针对地方举措给出了一些建议。本文不会针对就业与民生所有相关方面进行深入探讨。

主要概念

- **体面的工作：** 体面的工作这一表述概括了人们对于工作生活的期望。体面的工作包括诸多含义：具备生产力的工作机会，公正的收入，工作场所的安全保障以及家庭的社会保障，良好的个人发展和社会融合前景，人们表达所关注问题的自由，组织并参与制定对生活有影响的决策，且无论男女机会和待遇均等。
- **男女收入差距：** 在从事同样价值的工作时，男性所获得的报酬往往要高于女性的报酬这样一种现象。这里所说的收入差距是在经验、教育、职业类别、经济行为、地点和工作强度等条件一致的情况下仍存在的差距。
- **包容性发展：** 加快发展步伐，扩大经济规模，同时创建公平的投资竞争环境，全面增加具备生产力的就业机会。
- **生计：** 一系列活动，包括确保基本需求，凭借人力和物力展开个体工作或者团队工作。可持续生计概念超出了传统的定义范畴，着手消除贫困问题。就业是保障一个人生计的必要手段。

数据和重要事实

- 就业和体面的工作是实现包容性可持续发展的核心。需在投资和补贴方面加大对城市地区的关注力度，以便创造更多更好的工作机会，解决缺少体面的工作这一问题。
- 在大多数国家中，国内生产总值的 60%以上均来自于以城市为基础的经济活动，这一比例在发达国家可达 80-90%。预计未来国内生产总值中约 75%均将来自于城镇¹。
- 不平等和贫穷问题会牵制经济发展。注重创造体面的工作机会的发展中国家经济发展速度得以提升，贫困问题也得到了缓解。随着劳动人口中领取薪水的劳动者数量不断增加，生产力也得以提升²。
- 青年失业率在全球范围内达到 13%，为成年失业率的三倍，其中青年女性的失业率要高于青年男性的失业率³。即便是已经被雇佣，青年群体也往往会陷入低薪水和不充分就业的窘境，且难以向更好的工作方向发展。

¹ 世界银行，《重塑世界经济地理：世界发展报告》，(华盛顿：世界银行, 2009)

² 国际劳工组织 (ILO)，《2014年世界工作报告：发展与就业》，(日内瓦：ILO, 2014)

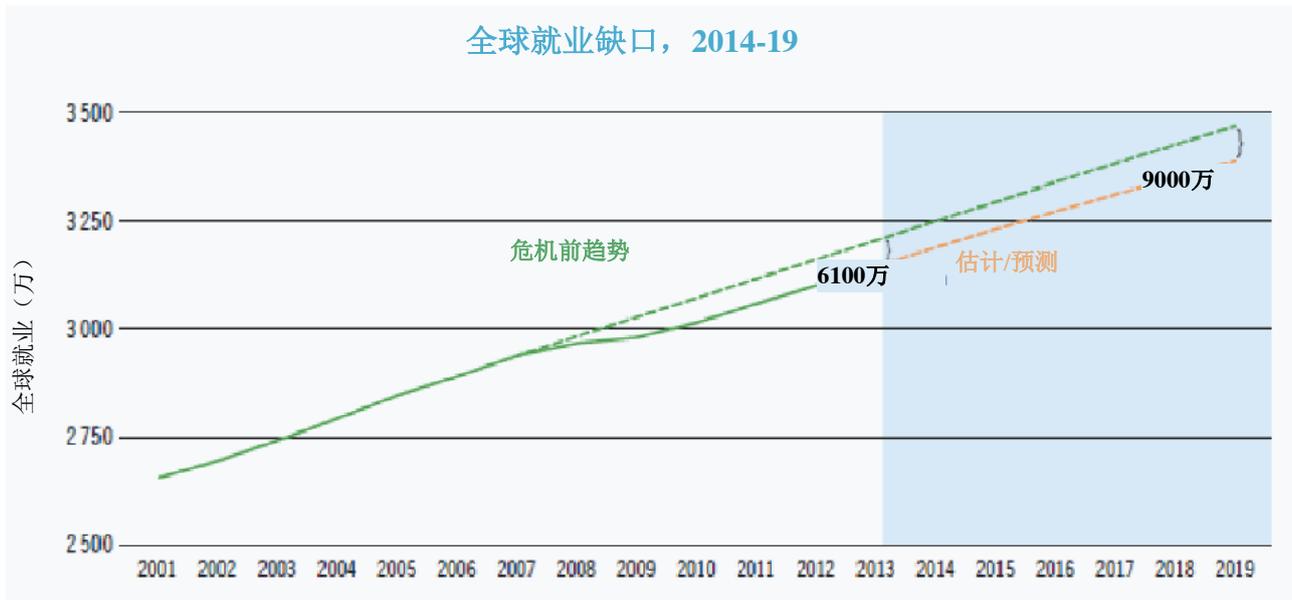
³ 国际劳工组织，《2014年世界工作报告：发展与就业》，(日内瓦：ILO, 2014)

- 在大部分发展中地区，非农就业的一半以上为非正规就业，且非正规就业对于女性来说通常有比男性更多的工作机会⁴。非正规就业通常具备工作条件恶劣且缺少社会保障的特点（参见《非正式行业议题文件》）。
- 在发展中国家中，中小企业（SME）所提供的工作机会占了正规行业工作的三分之二，在低收入国家中，这一比例可达 80%⁵。城市区域有利于集群发展，这样中小企业就能受益于规模经济，增加投资和工作机会。

议题汇总

创造就业机会是可持续城市发展的根本。尽管城市化被公认为主要驱动力，城市政策和投资通常较为疲软，抑或在国家发展战略和经济转型行业政策中被忽视。国家经济政策倾向于聚焦整体就业情况，而没有结合城镇工作情况。这一点在 2008-2009 年全球经济危机之后发达国家和发展中国家所采取的国家经济刺激方案中尤为明显。由于缺少有针对性的国家城市政策，将产业领域与城市发展相结合的契机还有待开发。

图 1



注：上图中数据展示了全球就业的演变情况以及当前对直到 2019 年就业情况的预测（黄色实线），对比 2008 年经济危机之前所做出的就业增长趋势预测（绿色虚线）。

资料来源：国际劳工组织，《趋势计量经济学模型》，2014 年 10 月

1. **缺少良好的规划，生产力和就业机会都会受到限制。**城市是经济增长的发动机，不过在创造就业和营生机会方面，城市的作用还有很大的提升空间。城市地区必须克服多方面限制，其中包括基础设施不足、管理效果不良且费用高昂、地方政府疲软以及缺少长期资金融通等。城市应对城市人口增长和人口红利进行提前规划，着眼于创造更多工作机会同时推动将女性和青年考虑在内的社会资本开发。

规划不周全、负面外部效应以及公私投资的分离导致经济乘数无效，生产力低下，投资疲

⁴ 非正规就业中的妇女：全球化与组织化（WIEGO）报告

⁵ 国际劳工组织，《小的是否仍是美的？》（ILO:日内瓦, 2013）

软且工作机会增速缓慢（工作情况参见图 1）。某些城市，例如吉隆坡，由于建设部门的过度调整而导致经济活动放缓。

运输效率对于生产力、投资、供应链和增加体面的工作机会影响重大。曼谷就深陷交通困境，因为拥塞而导致丧失百分之四的国内生产总值。如果像在南非豪登省或者开普敦等大城市地区或者大城市亚特兰大的工作者上班单程需花费两个小时的时间，或者像在华雷斯市边境加工厂工作的墨西哥工人需要将其收入的 29%用于城市交通，那么交通系统无疑会严重限制工人的福利和生产力。交通规划不善还会为孩子上学带来不便，远距离出行需要乘坐昂贵的公交车，就像在达喀尔一样。同时，贫困群体往往被迫居住在周边地区，高通勤成本使他们身处更加不利的境遇之中。

若公共投资对于公共利益没有益处就会“不合群”，也无法调动私人投资的积极性。巴西一些城市，例如贝洛哈里桑塔（Belo Horizonte）和阿雷格里港（Porto Alegre）等，在公共投资中所起到的积极作用展示了公共支出如何创建有利于私人投资的框架。

2. **缺少基础设施投资阻碍的工作机会的增加和工人技能的提升。**正规经济活动中就业创造的滞后反映了基础设施在城市层面上的不足。在曼谷、雅加达、拉各斯等城市企业层面上所进行的研究表明，供水、电力、卫生、交通以及固体废物管理等方面公共基础设施的不足由私人投资在企业层面上予以弥补，花费其固定总投资的 12%到 35%，相当于企业的额外税收，对其效益造成不利影响。⁶当达卡或纽约这类城市失去电力，则其纺织厂和金融机构都难以运行。若旧金山或圣保罗出现严重缺水情况，则其生产工艺的生产力将低很多。

基础设施投资会提供很多就业机会，尤其针对年轻人，还会刺激私营部门的发展，推动地区经济进步。在发达经济体中，将 10 亿美元投入大型基础设施项目可创造大约 28,000 个工作机会，包括直接工作机会和间接工作机会，两者的比例基本相同。在发展中国家针对基础设施的投入对于创造就业的影响要大得多。比如，在拉丁美洲，将 10 亿美元投入基础设施项目可创造大约 200,000 个直接工作机会⁷。

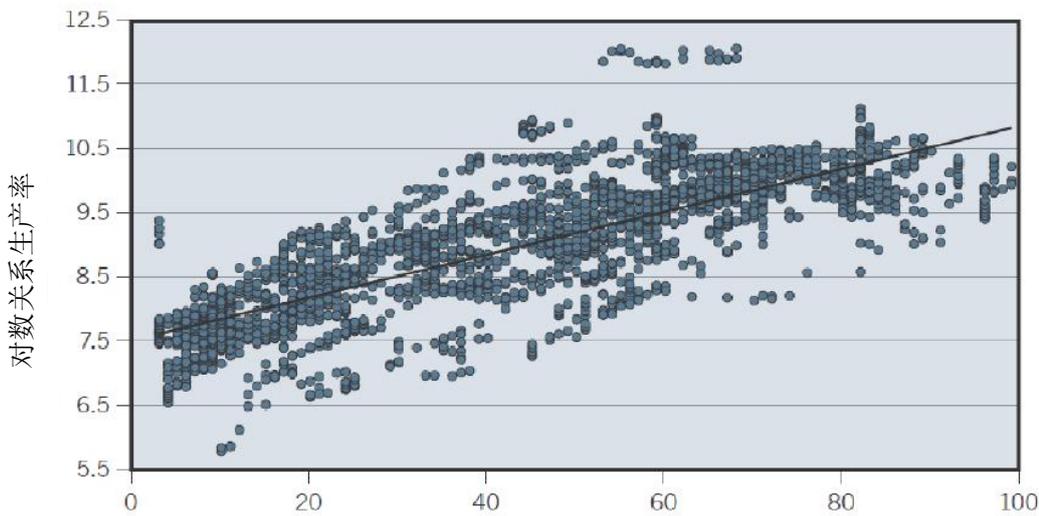
在乡村-城市基础设施方面进行适当投资，尤其是交通和通信基础设施方面，也会提高乡村生产力，同时改善双方的市场准入、工作和公共服务状况。城市和乡村地区之间的联系方式，包括劳动分工和/或交换、价值链以及资本转移，会对双方的经济和社会发展造成影响。如果城乡连通基础设施越完善，交通越便利，那么良好的就业谋生机会就越多，城市食品安全性与城市收入也就越高。

3. **恶劣的工作条件会牵制经济发展。**注重创造体面的工作机会的发展中国家经济发展速度加快，生产力得以提升，贫困问题也得到了缓解。（见图 2 和 3）城市经济占国内生产总值的比例将决定国家经济增长和发展的成效，对所有国家均是如此。

图 2

⁶ A. Anas和KS. Lee,尼日利亚、印度尼西亚和泰国城市制造业由于基础设施缺失而付出的代价,《城市研究》(1999年11月),第36卷第12篇,2135-2149页

⁷ 国际劳工组织,全球就业公约政策摘要1,基础设施投资:创造体面工作机会的有效手段,(ILO:日内瓦,2010)



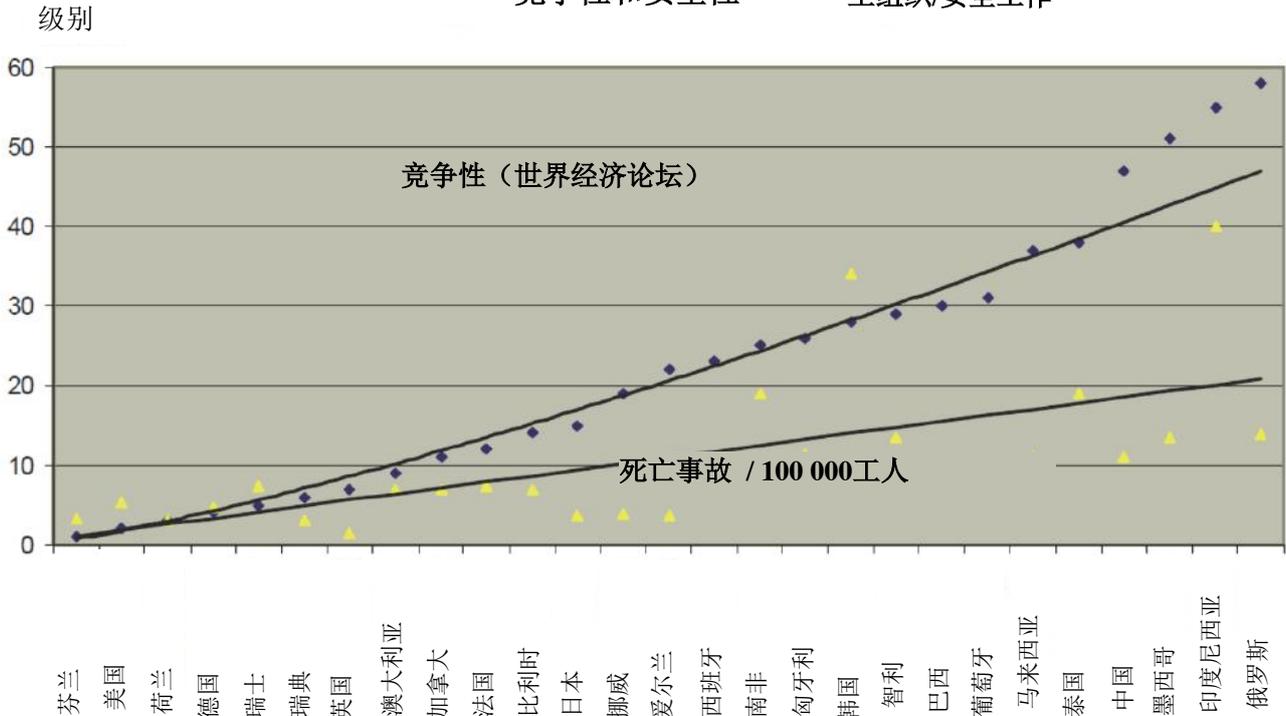
资料来源：国际劳工组织，《趋势计量经济学模型》，2013年10月

领取薪水的劳动者所占比例（占总就业人数的百分比）

城市经济创造工作机会和盈余的能力以及随之产生的负担公共开支的税收收入对于实现2015年后可持续发展议程的宏伟目标来说至关重要。就各个层面来说，当务之急是需要增加投资，创造就业。优化利用公私合作关系可增加投资效益，同时缓和现有企业业务启动和发展所面临的困境。可全面创造体面的工作机会，拥有强大的城市经济实力，这对于实现拟议的水资源可持续发展目标计划的第8个目标（持续包容的经济发展、充分且具有生产力的就业以及为所有人提供的体面的工作机会）以及第11个目标（使人类居住环境更为包容、安全，适应性更强，可持续性更高）来说是必不可少的条件。

较高的失业率和非正规就业水平，以及缺少其他体面的工作机会等情况表明，所需要的不仅仅是创造更多工作机会，还要创造更多体面的工作机会。在低报酬职务工作的人通常要面对肮脏、艰苦且危险的环境。因此，有必要改善工作条件，提供社会保障，尊重劳动权益，允许自由结社，并推动整体社会对话。城市公共工程是增加体面的工作机会的综合方法。

图3



4. 缺少为青年和女性提供的机遇也会阻碍城市化的发展。

工业国家的人口趋势使城市社会呈现显著的低生育率和低死亡率。很多低收入国家仍处于转型期，年龄在 15 岁到 29 岁之间的年轻人口仍占据较大比例。

当劳动力的增长速度比依靠其给养的人口增长更加迅速时，年轻人口对于经济的发展是非常有价值的。较高的青年失业率和不充分就业情况意味着国内生产总值潜在的重大损失，也意味着未能抓住机会，城市难以保证充分就业，而充分就业是创造财富和平均分配财富的重要手段。

城市化也产生了性别差异影响，就业方面也不例外。女性的劳动参与率低于男性，且多数女性从事低收入、非正规且易受伤害的工作。对于女性进入劳务市场来说，在法律和监管方面仍存在一些障碍，而性别歧视和传统观念则使障碍进一步加深。不过，城市区域内的相对社会流动性还是为女性创造了新的机会。在政策和规划中推进性别主流化是城市发展的一个重要部分，将产生深远的影响。若男性和女性之间在劳动参与率和工资方面的差距缩写，那么女性收入可提高大约 76%，总计可实现 17 万亿美元的价值⁸。

关键推动因素

就业问题是可持续城市化的核心问题，必须整合到国家城市政策和地方城市政策之中。这就意味着：

- 强化数据收集工作，促进制定有理有据的政策，以创造更多工作机会，包括改善社会指标搜集情况，由地方、国家和全球城市观察机构所按照地理、年龄和性别进行分解研究。
- 开创新型城市空间形态，推动创造体面的工作机会。城区人口密度更大、交通网络状况佳，

⁸ 行动援助，弥补差距！女性工作中的不平等的代价 (2015) 第 9 页
www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/womens_rights_on-line_version_2.1.pdf (2015年5月27日访问)

能让工作和居住相协调，降低交通费用，促进就业。

- 结合劳务市场需求，增加在教育和技能方面的培训，为城市就业创造营造有利环境；投资劳动密集型行业和增长较快的行业，包括住房和基础设施相关行业；改善商业环境，鼓励投资、创业和创新。
- 利用人口红利对于城市的繁荣和生产力的提升来说至关重要。需要为年轻人创造机会培养技能，从而使其充分有效地参与到城市经济建设中，同时营造有利环境推动经济融合和创业。
- 通过有效的性别主流化政策、技能培养机会和金融服务等，推动两性平等，改善妇女赋权状况。

平台与项目

城市食品市场体面的工作机会以及德班-马普托城市之间的合作

- 2013年9月，一项通过体面的工作来改善食品安全的行动成功落幕。食品行业体面且具有生产力的工作会对食品安全产生积极影响。国际劳工组织（ILO）与世界城市与地方政府联盟（UCLG）合作，聚焦莫桑比克马普托和南非德班之间的交流，总体目标在于通过解决食品行业中体面的工作所面临的挑战来推进食品安全并改善城市食品市场。相关活动包括技术考察、知识交流、对等咨询以及针对市场工作人员和地方政府官员的技术培训。

16/6 项目，海地太子港

- 16个居住区/6个营地项目（16/6项目）旨在帮助国内流离失所人口重返家园。据估计，在2010年1月那次破坏性极强的7.0级地震之后，目前仍有400,000人居住在太子港周围的帐篷中。该项目为居民和归来人员提供长期住房解决方案。该项目也有利于通过更好地享受基础服务、参与增收活动来改善居住环境。

绿色建筑企业启动改进培训

- 绿色建筑企业启动改进培训是一个绿色行业发展项目，旨在为希望涉足绿色建筑行业的创业者提供支持。

在举办大型活动的城市创造就业机会，改善劳动条件。

- 整个世界上某些城市会频繁且周期性的举办一些大型活动——奥运会，世界杯等地区性足球赛事，其他体育项目赛事，联邦运动会、泛地区运动会等。为这些活动做准备往往需要主办城市完成大量城市工程，会直接或间接的促进那些与比赛相关的经济部门的发展。大量主办城市，尤其是在发展中国家，都在劳务方面面临严重问题，例如失业率、不充分就业以及不适当的工作条件等。城市贫困和这些问题在本质上是相关的。国际劳工组织采取了措施推动2014年巴西世界杯中所创造的体面的工作机会。这一措施使八个城市建立体面工作“协定”。考虑到世界杯的规模和关注程度，良好的做法会树立典范。在为2015年萨尔瓦多狂欢节和2016年里约奥运会做准备的过程中，已经采取了进一步措施。国际劳工组织还编制了一个手册，适用于世界范围内举办的其他重要活动。

人居三议题文件由联合国人居三任务组负责编制。人居三任务组是联合国各机构和计划的一

H III

个工作组，主要负责编制《新城市议程》。这批议题文件在2015年5月26-29日在纽约举行的联合国任务组研讨会期间定稿。

本份议题文件由联合国人居署和国际劳工组织联合牵头，在联合国世界粮食计划署、联合国开发计划署和联合国生物多样性公约秘书处(CBD)的协助下编制完成。

中文版议题文件已被中国政府采纳。