



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
14 December 2007  
Chinese  
Original: English

## 统计委员会

## 第三十九届会议

2008年2月26日至29日

临时议程\* 项目3(a)

供讨论和作出决定的项目：方案审查：就业统计

## 大不列颠及北爱尔兰联合王国国家统计局：劳工统计

## 秘书长的说明

根据统计委员会第三十八届会议的要求，\*\* 秘书长谨转递大不列颠及北爱尔兰联合王国国家统计局关于劳工统计的报告。国际劳工统计领域宽泛多样，本报告重点关注将来可进行具体改进的领域。委员会不妨就本报告第89段所载关于劳工统计领域的结果、结论和未来工作建议提出看法。

\* E/CN.3/2008/1。

\*\* 见《经济及社会理事会正式记录，2007年，补编，第4号》(E/2007/24)，第一章，A节。



## 大不列颠及北爱尔兰联合王国国家统计局关于劳工统计的报告

### 目录

	段次	页次
一. 任务和办法 .....	1-2	3
二. 参与劳工统计的不同组织当前工作中的成功与不足 .....	3-50	3
A. 何为劳工统计以及我们为什么需要劳工统计? .....	3-8	3
B. 劳工统计指标 .....	9-21	4
C. 参与劳工统计的国际组织的作用 .....	22-46	7
1. 编撰和传播活动 .....	22-32	7
2. 国际机构的发展工作 .....	33-40	8
3. 技术援助 .....	41-46	10
D. 制定标准以及国际劳工组织的作用 .....	47-50	11
三. 对联合国会员国的一次国际性调查 .....	51-62	12
A. 背景与答复率 .....	51-53	12
B. 答卷国的劳工统计质量 .....	54-56	12
C. 国际机构的作用 .....	57-58	13
D. 确定发展专题的优先次序 .....	59-62	13
四. 扩大现有的劳工市场框架 .....	63-88	13
A. 背景 .....	63-69	13
B. 加强现有的劳工统计框架 .....	70-88	14
1. 动态各方面的进一步发展 .....	71-78	14
2. 劳工需求平行框架 .....	79-81	16
3. 扩大家庭和住户劳工统计数据的使用范围 .....	82-85	16
4. 开展与其他领域之间的互动 .....	86-88	17
五. 讨论要点 .....	89	17

## 一. 任务和办法

1. 2007年3月，大不列颠及北爱尔兰联合王国国家统计局受到邀请，对就业统计进行一次方案审查。该国家统计局接受了这一令人感兴趣和激动的挑战，并于2007年11月完成了这一审查。尽管最初的任务是审查就业统计，但该国家统计局决定将这一审查范围扩大至劳工统计，其理由如下：

(a) 仅审查就业统计会忽略有关收入等方面的统计的重要性；

(b) 避免该审查的重点成为对就业统计与其他密切相关的概念之间的界限的讨论；

(c) 提供对这一领域的国际工作的更加完整的概览。

2. 在进行该审查时配合使用了案头研究和向专家的咨询的办法，此外，还对联合国会员国的观点进行了一次调查。本次调查中涉及的关键问题是：

(a) 目前正在做哪些工作以及哪些方面是主要的角色？

(b) 目前制度的运行效果如何？

(c) 目前正在开展的工作是否足以满足对这类统计的需求，或者还存在差距？

(d) 哪些是未来的优先领域？

## 二. 参与劳工统计的不同组织当前工作中的成功与不足

### A. 何为劳工统计以及我们为什么需要劳工统计？

3. 劳工统计涉及到人和组织两个方面。劳工统计描绘了这些行为体的特点及其围绕工作世界的行为。劳工统计包括涉及人们在工作方面的权利、他们工作的条件和他们参与其工作场所及其社区的决策情况以及他们及其家人生活的条件等方面的统计。劳工统计还包括有关劳工成本、对劳工的需求以及相关专题的统计。还有劳资关系这一重要领域，其中包括有关社会对话、雇主团体成员、集体协定以及劳资纠纷等方面的统计。

4. 多年来，由于各种需求，产生了来自许多来源的劳工统计。政治和行政系统总是要求有能力计量特定政策是否正在带来预期的变化。同样，国民核算体系的需求也意味着需要有关统计，以确保全面计量劳工市场的变化及其对经济的影响。

5. 在21世纪，政府在制定劳工市场政策方面的作用因国而异，部分原因是各国处于不同的发展阶段，但也与诸如劳工市场的灵活性以及放松管制程度等问题

有关。在一些国家，政府制定和管制工资政策，执行许多保健和安全规定，并促进对劳工队伍进行特定培训。此外还存在更加广泛的社会和社会经济政策，如开办福利系统，其目的是促进和刺激就业增长，从而促进经济增长。这些规定推动了劳工统计领域的信息需求，而且在国际上，各国在这些规定方面差异很大。

6. 在更大的范围内，个人和组织作出各个层级的决策需要劳工统计。企业需要通过了解有关当地的数字以及这些地区的个人和竞争对手的特点来评估市场。个人，包括工会利用劳工统计来确定各种职位特点，包括何处有空缺、工时长短以及工资高低。

7. 劳工统计对了解未来趋势将仍然很重要，因为工作性质将继续改变，个人将继续根据这些变化采取行动。全球化显然是未来的一个重大问题，但本审查没有详细涉及这一问题，因为其影响要比劳工统计广得多。可在概念上将全球化视为经济、技术和社会结构性变化的多方面进程，其特点是将国民经济向贸易、外国资本和外籍工人开放。从劳工统计角度来看，这些变化有许多重要方面，它们不可避免地影响未来对国家和国际数据需求。这些包括对人口的广泛社会和经济影响、更大程度的金融一体化的影响以及计量劳工跨国界流动的挑战。

8. 在任何一个国家，计量常住人口对劳工统计学家来说都非常重要。记录移民流动情况是人口统计领域专家正在牵头进行的另一个全球问题。可以从劳工市场对正在出现的与供求相关的制约的调整速度的角度来看劳工统计的相关问题。从解决未来的关键问题的角度来看，一个重要方面是，除现有的联合国长期移民标准之外，还必须拟定一个计量短期移民的标准化办法。

## **B. 劳工统计指标**

9. 参与编撰劳工统计指标的三个主要国际组织是国际劳工组织（劳工组织）、经济合作与发展组织（经合组织）和欧统局。一些其他组织也在这一领域发挥重要作用，其中包括联合国统计司、国际货币基金组织（基金组织）和世界银行。本审查主要关注劳工组织、经合组织和欧统局的工作，原因是考虑到其成员组成情况和它们在劳工统计领域开展的各种活动。背景文件概述了这三个组织的主要统计活动。

10. 尽管存在劳工组织、经合组织和欧统局均予以计量的一些共同指标，但也存在每个组织独特的指标，因为这些指标对其各自的任务领域更具有针对性。从理想化的角度来说，不同国际组织应使用相同或非常相近的指标来收集关于劳工市场的信息，以便于统一和比较。但是，在实际中，各组织有其自身的需要，因此，它们收集的统计可能在解释方面与其他组织略有不同，有时难以进行比较。劳工组织《劳工市场主要指标》列有 20 个关键指标，但对其他组织来说，确定它们认为至关重要的指标比较困难。背景文件列入了劳工组织、经合组织和欧统局通用指标清单。

11. 经合组织和欧统局遵守劳工组织对就业、失业和不活跃的定义（见背景文件），但有不同的解释，特别是在劳工组织准则比较宽泛的情况下，有不同的解释。例如，由于离校年龄和退休年龄的不同，国与国之间的就业年龄不同。由于劳工组织在就业定义中没有规定最低年龄限制，最低年龄从 14 岁到 16 岁都有，依国而定。欧统局使用 15 岁及以上来界定就业年龄（少数欧洲国家有一些较小的差异），而经合组织使用的年龄范围为 16 岁至 64 岁。欧统局还对失业人口采用年龄限制（即 15 岁至 74 岁）。

12. 各组织之间存在差异的另一个指标是非全日制工人。劳工组织关于非全日制工作的公约<sup>1</sup>对非全日制工人的定义是“其正常工作时间少于同其类似的全日制工人的工作时间的受雇人员”。但是，这并不是用于统计的定义。与此形成对比的是，经合组织将非全日制就业定义为在其主要职位上每周通常工作少于 30 小时的人。欧统局要求欧洲联盟劳动力调查根据答复者自己的报告而不是根据工时门槛来确定非全日制工人。由于会员国之间在工时方面的不同以及不同类型行业在工时方面的差异，更准确地区分非全日制和全日制工作几乎是不可能的。为了制作有关非全时制工作方面的可比较统计，国际机构尚需要进一步努力了解这对个人意味着什么，因为非全日制工作更多的是计量对劳动力市场的参与程度，而不是关于总工时的分类。大不列颠及北爱尔兰联合王国的劳动力调查的最近分析<sup>2</sup>显示，简单的全日制/非全日制二分法并不能充分反映劳动队伍中现有的多种不同的工作模式。

13. 国际比较所依赖的是各国投入的一致性。在业人口定义方面的差异所产生的种种影响就是这方面的一个范例。各国之间的国内做法各不相同，从对武装力量、首次谋业者、季节工或从事非全日经济活动者等各群体的处置办法就可看到这一点。有些国家将上述全部或部分群体纳入在业人口，有些国家则将他们视为非在业人口。不过，在业人口数据一般不包括：在自己家庭中专门料理家务者、集体户成员、监狱、医院等机构收容的人员、退休人员、完全自谋生计者以及完全依赖他人者。各国对临时失业者的处置办法也不尽相同。

14. 劳工组织的定义不具有规范性，因为这些定义没有列出应提出的调查问题清单。在进行家庭劳动力调查时可遵守失业定义，不会产生问题。不过，如果使用行政数据，按照这个失业定义提供数字，则会遇到若干问题，因为这些数字往往低估真实的失业水平。

15. 劳工组织指出，失业者必须能够在（产生统计数据的普查）所涉期间开始工作，但必要时这个期限可进一步追溯或延长。欧统局对目前能够工作所作的定义

<sup>1</sup> 《非全日制工作公约》，1994 年（第 175 号）。

<sup>2</sup> Walling, A 著，“认识有关全日制/非全日制就业的统计”，《经济与劳动力市场评论》第一卷，第 2 号，2007 年 2 月。

是：能够在所涉期间两周内开始工作。欧统局还将谋求就业的“特定最近期限”界定为普查约谈前的四周。在此期间，应至少采取一种积极办法寻求就业，方可满足“谋求就业”标准。

16. 在国际上，妇女在业率经常不具有可比性，因为在许多国家中，在农田或在其他家庭企业中无酬帮工的妇女人数较多，各国为确定在何种程度上将此类劳力计入在业人口所采用的标准也有所不同。有些国家只计入工作时间超过正常工作日三分之一时间的实际家庭劳力。对青年在业率进行比较时也应十分慎重，因为各国对实际家庭劳力、以前从未就业的无业人员和从事非全时经济活动的学生的处置办法各不相同。

17. 国家间统一概念和定义的工作取得了巨大进展，这大都归功于劳工组织的工作。今后，推动在投入方面实现统一仍然是收集和传播可比劳工统计数据工作的一个重要部分。今后的工作应着重与每个国家密切合作，尽量鼓励和促进在提问方面实现统一。此外，还应制定三大国际机构通用的一整套主要劳工统计指标，以此提高一致性。

18. 劳工组织应设法提供三大国际机构（劳工组织、欧统局和经合组织）通用的统一统计资料。在最后确定一整套通用指标时，应考虑到实用性和各经济体的能力。

19. 在国际上，劳工统计指标经常未与卫生、教育和经济等其他专题指标协调一致。为了最有效地利用现有数据，需要处理相关资料的可比性和重叠问题。下文第四节将更详细地阐述这个问题，探讨可否改善现行劳工统计框架，在各领域的统计方面建立更密切的联系。

20. 在编制一整套统一的主要劳工统计数字方面，劳工组织可比方案<sup>3</sup>提供了良好的模式。该方案根据各国劳动力普查结果在就业和失业方面提出了整套 11 项基本指标。这些指标属于《劳工市场主要指标》所公布的更广泛指标的一部分。已对可比方案中的各项指标作出调整，目的是使估计数字在概念上符合要求，尽可能最严格地适用劳工组织关于劳工统计的国际统计准则。调整过程顾及每个国家在普查范围、年龄和所涉时期方面的差异。该方案将参加国数目扩大到 30 个以上，并将通过扩大国际覆盖面而成为宝贵的资料来源，提供与核心劳工统计专题有关的统一资料。

21. 应设法扩大劳工组织可比方案的覆盖面，增加参加国数目，扩大编制的指标范围。

---

<sup>3</sup> 劳工组织可比年度就业和失业估计，劳工组织。

## C. 参与劳工统计的国际组织的作用

### 1. 编撰和传播活动

22. 参与校订和传播劳工统计数据国际机构取得了一些成就，但像本审查报告这样的简短审查报告无法全面介绍这些成就。本文的目标是着重阐述对上述机构今后工作有直接影响的若干成就。

23. 劳工组织、欧统局和经合组织都提出了全面意见，涉及劳工市场的各项指标（详情见背景文件）。

24. 国际劳工统计数据的编撰和传播质量可通过各种办法衡量。质量可按照数据的若干主要特质衡量，其中包括及时性、准确性、灵活性和一致性。作为本次审查部分内容而进行的研究表明，虽然国际上有大量资料，但存在一定的重叠现象（见上文第 18 段）。还有些问题是定义差别造成的，其中部分问题可以通过调整概念相符的估计数字而得到解决（见上文第 21 段）。

25. 从某种意义上看，编撰和传播高质量劳工统计数据的主要标准是：统计数据务必满足使用该数据的个人和组织的需要。不过，在这方面很难达成共识。为此已决定：最佳办法是开展国家统计局普查，就向国际机构提供数据的过程和如何才能改善这个过程提出具体问题。调查表的结果和后续建议见下文第三节。

26. 所有三个组织收集和传播劳工市场统计数据的主要目标大致相同。其中包括进行国家间比较、确保统计数据有效可靠和评估特定组织是否实现其目标。不过，每个组织都有其自己的重点，因此关心的问题也略有不同。欧统局将关注较低收入国家出现的种种问题，这些问题也许更属于劳工组织的关注范围。

27. 劳工组织一直在努力改善其收集和传播的劳工统计数据的质量。最新版的《劳工市场主要指标》（第五版）中有多项改进。其中一项就是改善了若干指标，尤其是提高了国家间可比性。由于改变了收集和處理信息的方法，信息的地域覆盖面和及时性都有所提高。

28. 劳工组织在编纂和传播数据活动方面遇到的最大问题之一是，有些国家没有作出回应。2006 年向 232 个国家发出了劳工组织劳工统计年鉴的年度调查表，只有大约 20% 的国家作出全面回应，大约 50% 的国家作出部分回应。这显然影响劳工组织评估未能作出答复的国家劳工统计数据质量的能力。其他问题包括，有些国家无法按要求的格式提供资料，或无法提供所要求时期的资料。收集和传播高质量劳工统计资料的关键，在于能否提供有关数据来源和收集方法的准确元数据。为本次审查进行的研究表明，在某些情况下，此类资料颇为有限或不够充分，从而限制了国际可比性。

29. 为了处理这个问题，各国际机构还应设法交流收集劳工统计数据的最佳做法，以促成在国际上进行比较。其中包括采用一次性获取数据和多次使用数据的概念，这一概念会加快收集数据过程，并减轻会员国的负担。劳工组织需要考虑的是，处理这个问题的方法可否按照统计数据和元数据交换机制（SDMX）的思路（SDMX 始于 2001 年，目标是通过使用现代技术推动建立标准和指南，并促进高质量数据的有效交换，以避免重复），采用获取和传播数据的单一制度。这项倡议的发起组织包括：欧洲中央银行、欧统局、基金组织、经合组织、世界银行、国际清算银行和联合国。如果鼓励国际机构和各国统计局采纳类似于 SDMX 的制度，支持统计司统计活动协调委员会的工作，那么进展情况就会得到改善，最终提高收集和传播劳工统计资料过程的效率。这样做也有助于收集和和使用劳工统计数据，以及经济、金融和贸易统计及社会统计相关领域的其他统计数据。

30. 劳工组织应该考虑按照 SDMX 的思路，推动建立获取和传播劳工统计资料的单一制度。

31. 从长期看，国际机构的目标之一必须是，在目前无法按照要求的格式和时标提供数字的国家内，扩大收集劳工统计数据的覆盖面并提高其质量。不过，从短期看，把数据收集过程分为几个主要阶段也有其长处。这几个阶段的性质举例概述如下：

(a) 从能够以要求的格式提供数据的国家收集数据；

(b) 对于没有能力这样做的国家，劳工组织应该探索可否酌情收集具有不同定义、时期和其它因素的资料；

(c) 对于第 1 组和第 2 组国家，劳工组织必须确保用户可轻易使用适当的元数据，以确保在各项比较中考虑数据收集方法的差异；

(d) 劳工组织应酌情考虑可否进行内部调整，缩小国家范围，以改善其指标的可比性。

32. 劳工组织应该对其收集、校订和公布劳工统计数据的方法进行审查，以确保尽量达到最佳回应水平。可以采取与上述办法相似的办法，即从资源有限的国家中收集任何现有数据并对数据进行内部调整，以提高可比性。

## 2. 国际机构的发展工作

33. 劳工组织的主要概念发展之一是体面工作议程所载的各项共同目标。此概念是在 1999 年提出的，为劳工组织内外的统计一体化与发展提供了一个框架。此概念被定义为“在自由、公平、安全 and 人格尊严条件下的生产性工作。”困难之一是对经济活动适用体面概念容易有不同的解释。不过，由于《劳工市场主要指标》收集各种广泛的劳工市场指标，此概念有助于评估与体面工作议程有关的许多问题。



34. 《劳动市场主要指标》对于监测实现千年发展目标的进展也很重要。这些指标可以帮助查明缺乏体面工作的情形，特别是不仅衡量有工作但仍然无法脱贫的人、而且还衡量人们工作质量或完全无工可做情形的指标可帮助查明缺乏体面工作的情形。

35. 此外，劳工组织致力于在 2007 年年底前及时拟定一个国际标准职业分类（ISCO-88）新版本，使各国能将其纳入 2010 年一轮人口普查准备工作（见 E/CN.3/2008/28）。

36. 劳工组织负责制定劳工统计计量国际标准并提高其国际可比性。继续开展这项工作至关重要，以便为制作统一的劳工统计数据提供框架。然而，本次审查凸显有必要加快讨论、拟定和商定各项标准的过程。可以设立像巴黎小组那样的专家小组，以开展专题工作。巴黎城市小组是 1997 年在联合国赞助下设立的，其广泛议题是劳工与报酬。这是一个非正式的交流小组，参与者是各国国家统计局或国际组织所属劳工统计学家。近年来，该小组的工作重点是制定一项关于计量工作时间的国际劳工统计学家会议决议草案。这项草案将在国际劳工统计学家会议在 2008 年举行的下次会议上提出。该小组还讨论了与劳动力老化有关的具体问题，其中包括利用不足、退休模式、人口结构预测以及人口结构对指标的影响。巴黎小组的工作显示，可以在由感兴趣国家人数较少的代表组成的小组中讨论具体问题，在协作论坛上拟定提案。

37. 经济合作与发展组织计划在 2007 年对劳工市场统计进行各种改进。其中一项改进是提供更多的背景资料，介绍重要劳工通讯的可比性以及造成各国会计人员所汇编劳动力数据和估计数差异的原因。另一项改进是要求对年度问卷答复缓慢的少数国家加快答复。

38. 欧统局目前关于提高劳工市场统计质量的活动包括劳动力调查质量保证；与国家账户一致；拟定年度劳动力调查特设单元，以处理劳工市场的具体方面或劳工市场与他领域的互动；实施季度职位空缺统计；创立欧洲社会经济分类以及实施活动分类（NACE Rev. 2）；以及界定就业质量指标系统。

39. 季度空缺统计的发展可视为以下发展的一个例子，即计量劳动需求要素的质量有很大提高。一项关于共同体职位空缺季度统计数据的理事会条例提案有望很快在欧洲议会通过。有人说，这将成为在整个欧洲联盟制作空缺统计数据的框架。还提出了一项实施条例，以具体说明更多细节。大多数成员国已经在自愿的基础上向欧统局提供大部分必要的统计数据，但仍需作出各种努力来加强一致性，才能达到各项条例的要求。

40. 劳工组织应同统计司、经合组织和欧统局合作，通过以下方式改进发展工作的协调：

- (a) 与现有的各项劳工统计议题城市小组合作；

(b) 将设立专家组的做法扩大到专题工作。

### 3. 技术援助

41. 欧统局向非欧盟成员国，主要是有地理联系的国家（地中海各国、巴尔干各国、东欧），也向拉丁美洲、亚洲和其他区域提供技术援助。这种合作并不局限于劳工市场统计，合作还包括许多其他统计领域和体制性组织。

42. 2003年，劳工组织和21世纪统计伙伴关系(PARIS-21)举办了一次关于劳工统计能力建设的联合研讨会。<sup>4</sup> 目的是查明在发展可持续劳工统计系统方面遇到的共同问题，并建议一些未来的统计能力建设战略。所查明的一个问题的例子是，在一个国家内，劳工统计系统往往不协调，定义没有标准化，因此使用者难以调节各种来源产生的统计数据以及不同地区或不同时期的统计数据。关于今后发展的建议包括各国对劳工统计系统进行一次全国审查，审查应每五年更新一次，强调培训以确保连续性。近年来，劳工组织统计学家向一些国家（中国、尼泊尔和津巴布韦）提供了开展这种审查的援助。

43. 劳工组织通过提供专家咨询、技术手册与指南以及培训，向其成员提供了大量技术援助，协助各国运用有效制作可靠统计数据所需的各项要素。援助的范围包括劳工统计领域及相关问题，如劳工法改革、劳工管理和解决争端、就业政策和提高认识。这种指导和咨询往往根据国家能力而提供，不仅通过代表团或咨询机构提供，也通过信函和电子接触提供。然而，正如劳工组织——Paris21能力建设研讨会所示，用于这种援助的资源是有限的，甚至在减少。

44. 一项广泛的研究、培训、教育和出版方案加强了劳工组织的制定标准及技术合作活动。作为该方案的一部分，劳工组织开办都灵国际培训中心，其目的是就推动劳工组织为人人争取体面工作的议题提供培训。除了开办培训课程外，该中心还充当会议场所，并举办远程教学课程。该中心每年为约8 000人开办350多个课程，其中包括关于劳工统计、劳工市场信息系统和劳工市场分析的课程。

45. 这种培训可视为统计能力建设议程的一个组成部分。最近一项对与制作统计数据有关的劳工组织活动的外部审计着重指出，总部和各区域办事处都需要增加专业工作人员，以便向各国提供更多技术援助。此外，这次审计建议，每个区域办事处都应至少有一名精通调查设计和数据收集标准和方法的专业工作人员。与劳工组织的讨论显示，由于该组织实施零增长预算，将需要外部资源来支持这项工作。

<sup>4</sup> 劳工组织——Paris21劳工统计能力建设研讨会的报告，日内瓦，2003年12月3日。

46. 应当审查向在国际上从事劳工统计工作的国家统计局和其他组织的实践者提供技术援助的过程。这次审查应由劳工组织开展，其他国际组织的相关专家也将参加。在没有定期和可靠劳动力调查或同等调查的国家改进劳工统计覆盖范围以及评估需要增加多少工作人员来完成这项工作将是这次审查的一个重要部分。

#### D. 制定标准以及国际劳工组织的作用

47. 国际劳工组织在制定国际劳工标准方面发挥关键作用。劳工标准最简单的形式是关于在工作环境中如何对待人的规则。这类标准覆盖广泛的议题，主要涉及工作中的基本人权，还延伸到善治，如视察和劳工管理，以及确保工作报酬和最低工资。国际劳工标准是以国际劳工大会公约和建议的形式制定的。这些公约一旦得到一国批准，便成为该国法律框架的一部分。国际劳工大会（成员国的年度大会）在 1985 年通过了一项关于劳工统计的劳工组织公约（C160）以及一项关于劳工统计的建议（R170）。

48. 制定劳工统计政策准则的主要工具是大约每五年召开一次的国际劳工统计学家会议。与会者包括主要由负责劳工和国家统计局的各部委所指派的政府专家，以及来自雇主和工人组织的专家，这反映劳工组织的三方结构。每次国际劳工统计学家会议都应邀就选定的劳工统计议题，以决议和准则的形式提出建议，然后由劳工组织理事会批准，成为整套国际劳工统计标准的一部分。这类建议通常涉及的概念、定义、分类和其他方法性程序被一致认为是有关领域的最佳做法，如果各国制作数据者使用这些概念、定义，分类和程序，则将增加制作国际可比劳工统计数据 and 各国国内不同时期可比数据的可能性。

49. 国际劳工统计学家会议的议程由劳工组织理事会根据统计局的建议决定。统计局是劳工组织负责统计活动的协调中心。议题是根据前次统计学家会议的建议、统计局的某一领域工作，通过劳工组织各项方案或从用户、各国数据制作者及区域和国际组织收到的信号确定的。<sup>5</sup> 可以通过与提议国的相关统计部门开展对话，使这一系统更具包容性。这将确保定期提出和审议相关问题。该会议的议程通常包括不超过三个考虑制定标准的主要领域。这样做的缺点是，如果没有充分拟定好一个专题供一次会议审议，很可能要再过五年多的时间，才能引起国际社会的注意。

50. 劳工组织应审查劳工组织制定标准的现行政程，特别是与国际劳工统计学家会议有关的程序。可以更经常地举行会议，但缩短开会时间。劳工组织将审查为国际劳工统计学家会议制定议程的程序，以确保议程是包容性强、定期和积极主动的。

<sup>5</sup> Young, “劳工组织的统计工作：作用与责任”，《劳工统计公报》，第一卷，2003 年。

### 三. 对联合国会员国的一次国际性调查

#### A. 背景与答复率

51. 正如上文第 2 段所详述，本次审查的目的之一是为未来劳工统计优先领域提出建议。为此，国家统计局拟定了一个问题单，在 2007 年 8 月发给联合国会员国的国家统计局和统计机构。许多调查结果已用于制定本次审查其他部分中的建议。因此，第三节提出其他部分未讨论的问题。

52. 分析这类自己完成的问题单结果的一个主要问题，是不同发展水平经济体的答复率有差异。从 69 个国家获得了答复，总答复率为 36%。（有关按广泛分析性收入分类列出的答复的更多详情载于背景文件；这种分类使用人均国民总收入作为经济体分类的主要标准）。经合组织高收入国家的答复率远远高于中低和较低收入国家。有意思的是，答复率次低的是非经合组织高收入国家。

53. 问题单的总答复率刚刚超过联合国会员国的三分之一。由于答复的不同性质，在比较各组国家的结果时必须谨慎。在一些情况下，可通过高/中/低收入区别比较答复。在这种情况下，应铭记每组国家的答复率。这个问题单是作为一种收集高质信息的手段提出的，因此决定对这些结果不采取任何加权程序。鉴于本次审查现有的时限和资源，从这么多国家收集量化信息被认为不实际。

#### B. 答卷国的劳工统计质量

54. 调查表包括一组问题，用来根据是否对劳动力进行定期调查对答卷国进行分类。这些问题是根据劳工组织的工作拟订的，着眼于处于不同统计发展阶段的各国的劳工统计制度的特点。通过使用这些类别审视答卷率，发现答卷国中：

(a) 56% 每月或每季度进行定期和可靠的劳动力调查，同时进行高质量的企业统计；

(b) 21% 通过临时劳动力调查进行劳工统计，并进行某些企业统计；

(c) 23% 根本没有进行劳动力调查或企业统计。

55. 这些答卷在一定程度上说明对上文第 28 段细列的《劳工组织年鉴》调查表的答卷率为何如此低的可能原因。在分析这一调查表的过程中还发现并没有显示各国收集劳工统计所用的各种来源的现存目录。这一资料对于评估各国是否有能力提供各国际机构要求的资料至关重要。也许可以通过提供上文第 44 和第 45 段细列的技术援助，增加与各国的联系，汇编和更新这类资料的数据库。

56. 劳工组织应与各国建立更密切的联系，尤其是通过提供技术援助，建立更密切的联系，并汇编关于现有劳工统计来源的有关资料，以便对质量进行广泛的评估。

### C. 国际机构的作用

57. 调查表的答卷表明，高收入国家认为各机构的主要作用是进行发展工作，包括确定方法和标准，而技术援助是最不重要的（见背景文件）。这种情况在低收入国家有所变化，这些国家的劳工统计制度往往不够完善。在这些国家，技术援助被认为是国际机构的优先考虑事项，而发展工作的重要性次之。

58. 在本部分，一个后续问题问及各国希望将制订国际标准工作的哪一方面作为各机构的主要作用。对这一问题的最普遍回答是拟订商定的概念和定义。这大概是因为以下的事实，即就分析和政策而言，以及就对世界各类似经济体进行比较而言，各国内部和各国之间的一致性是优先考虑的事项。

### D. 确定发展专题的优先次序

59. 调查表列出了劳工统计未来的 9 个优先领域，要求各国从中选出 3 个最优先考虑的领域。背景文件的图表列出其答案，并就最优先考虑的专题附上详细的说明。

60. 总的来说，最普遍提及的专题是：改变劳动力的结构；地下经济和非正规就业以及生产力的衡量。

61. 不与各国作进一步的讨论，就不可能确定这些大标题下各问题的详细情况。劳工组织需要进一步开展工作，以确定这些发展领域对今后劳工统计的影响。这可以通过设立一系列工作组来开展，其中有些工作组可能已经存在，以确定需要，并努力解决这些需要。如德里小组就是作为一个国际论坛设立的，以交流非正规部门衡量方面的经验。

62. 国际劳工组织应设立和协调一系列工作组，讨论上文提出的所有 5 个专题，并就质量和所涉范围方面可以改进之处提出建议。然后将这些小组提出的关于标准的建议提交给国际劳工统计学家会议。

## 四. 扩大现有的劳工市场框架

### A. 背景

63. 大多数发达国家都提供大量劳工市场数据。尽管如此，研究人员、统计人员和从政人员在全面了解劳工市场方面仍然困难重重。其中的主要原因包括：

- (a) 所涉范围不全面；
- (b) 数据来源之间存在相互矛盾的结果；
- (c) 在阐述劳工市场的动态时存在困难和局限；
- (d) 劳工市场统计与其他社会和经济统计之间缺乏联系。

64. 为了将不同来源的劳工市场数据结合起来，做到保持一致，并可以将各国进行比较，各统计局需采用国际标准。1980 年代初曾就如何克服这些难题举行一次国际讨论会。拟议解决办法就是建立一个完整的劳工账户框架，即劳工核算系统，这需要得到国际的广泛接受，包括得到劳工组织和欧洲委员会（2003 年发行了《社会核算矩阵和劳工账户手册》）的接受。

65. 劳工核算系统在这方面的主要目的是将各统计数据来源结合起来，取长补短，以便在原有数据的基础上编制一系列新的优质数据。编纂劳工核算系统的主要优点在于：确保与国民账户和人口数据建立联系，消除相互矛盾的结果，其产出可全面概括劳工市场（尤其是提高生产力投入和产出数据的一致性）。

66. 从历史上来说，分析劳工统计的主要焦点一直就是雇主（带来劳工需求者）与雇员（提供劳动者）之间的界线。因此，有关劳工市场的指标分为这一框架供方的计量和劳工市场经济计量。前者包括关于雇员年龄、性别和教育等特点的信息，而后者包括有关工资趋势、职业工资和收入指数以及时薪等数字，其总的目的是衡量生产力的水平和单位劳动力成本。

67. 联合王国统计局 2002 年在进行劳工统计质量审查时建立了一个劳工核算系统概念框架，这一框架是以一套 4 项主要组织原则为基础的：统计学的基础概念和定义；确立数据的来源和方法；提交和公布数据的安排；与其他统计的关系。该框架以得到公认的国际建议为核心，如劳工组织提出的建议，也主张统计数据涉及面应该全面。这些不同特点多多少少包含支撑各变量之间的相互关系、尤其是支撑供求结构的某些经济行为原则。

68. 目前，联合王国现有表述形式已基本包含劳工市场统计框架，每月一次的首次发布数据由一系列来源提供，涉及劳工市场的所有主要要素。主要概念遵循得到公认和已确立的国际标准，这是该框架的强处。在国内，这一框架的目的主要是制订一套指导原则，帮助了解有关劳工市场各方面的信息的收集、编制、传播和分析的过程。在国际上，应用这一框架提高了各种来源的一致性和可比性。

69. 现有框架有 4 个主要计量指标，即人（就业现状）、职位（工作或空缺）、金钱（薪资）和时间（工作时间）以及各种分类计划（职业、求职活动等）。

## **B. 加强现有的劳工统计框架**

70. 如上所述，劳工统计框架的目的在于向劳工统计的用户和编制者提供一个明确和支配性的劳工市场模式，并从中确立和解释统计数据。但现有系统存在以下若干不足之处。

### **1. 动态各方面的进一步发展**

71. 现有系统是一个静态的系统，主要依靠对供求双方各种因素进行特殊时点的估计。这在某种程度上反映了调查和行政来源提供的剖面数据，这些数据是该框

架的基础。这种瞬时数据并不能反映劳工市场的全面情况，因为这些数据缺乏下述信息，即造成观察到的劳动力结构的失业、就业和非活跃等状态交互发生的情况。

72. 图表所示的框架还是一个封闭的系统，无法说明进入和脱离这一系统的某些活动。进入活动包括移民移入、达到工作年龄的人和新提供的职业等变化，而脱离该系统的活动则可能包括达退休年龄以及可能由于雇主停业而被解职。

73. 一系列国家提供有关失业期和在职期等专题的信息，这些信息显示，各国脱离就业状态以及特别是脱离失业状态的情形有很大的差异。<sup>6</sup> 这些差异是国际劳工市场结构差异造成的，也反映就业保护政策、工资水平、工资确定机制、雇主工资薪金税以及失业保险福利等几个方面存在的各种差异所产生的影响。这些因素影响招聘率和离职率以及进入或离开劳动队伍的比率，其方式并不总是很明显。失业水平的标题数字仅反映所有这些因素之间的平衡数字。

74. 劳工统计系统传统上并没有侧重于劳工市场的这些重大事项，而更侧重于其对就业和失业的现有水平的总体影响。如果转移侧重点，收集和传播有关人员流动毛量的数据，则将能够更好地全面了解各国劳工市场的情况。此外，动态数据对于掌握劳工市场各种过渡情况非常重要，欧统局工作队已确定，这是今后需要研究的一个问题。<sup>7</sup> 有意思的是，已有的许多劳动力调查可以比较容易地进行变通，用来收集有关劳工动态的信息。大多数劳动力调查的定点小组设计是循环的，这就可以在若干时间点上将同一批人的资料联系在一起。

75. 虽然有关流动的数字孤立来看很有意思，但计算各人口次群体过渡概率也很容易，即流动量除以原就业状态的人数。这就可以对不同就业状态之间流动概率进行研究。这对于不太了解的情况尤其有用，如就业和非活跃之间的关系。

76. 一般而言，也可以利用有关流动的信息来衡量劳工使用不足的情况。在过去，关于与劳工市场的联系是根据界定失业的标准以及求职或不能工作的原因来衡量的。在劳工使用不足方面，以未参加经济活动者想参加经济活动的意向，确定劳工市场的边缘人员可能更有助于分析。此外，收集关于没有加入劳动力队伍但想就业者面临的障碍的资料就可以查明非自愿闲置的群体。联合王国最近几年注重收集和分析更准确资料，了解处于劳动力队伍边缘的人员。这包括增加劳动力调查的问题，以确定人们未来工作的意向，并用流动量数据研究某些群体参加和不参加就业的情况。应鼓励各国利用这一类资料，补充有关经济活动的标题数字，以便更全面地了解劳工市场的特点。

<sup>6</sup> Pember R. J., “劳工统计系统的发展”, 《劳工统计公报》第 1 卷。

<sup>7</sup> 关于劳工市场统计的首次讨论, 第二工作队关于统计挑战第 4 次会议, 2007 年 11 月。

77. 背景文件的数字粗略地显示可以如何提高动态各方面数据对于现有劳工市场框架的重要性。一般来说，定期提供流动量数字以及劳工市场的其他主要指标可以深入地了解整个劳工统计的情况。

78. 劳工组织应协调工作，建立一个改进型的劳工统计框架，更侧重于活动状况的动态要素，将有关流动的信息纳入其中。还需要努力确保所有这些领域统计产出的一致性。

## 2. 劳工需求平行框架

79. 现行劳工市场框架主要侧重于这一系统的各项劳工供应因素。这些因素主要通过劳动力调查来衡量，其中包括人员的特点、其工作特征的类型以及他们所在家庭和住户的情况。这一框架的需求方面通常通过广泛的行政信息来源来衡量，并辅以来自于广泛的雇主和企业调查所得到的信息。由于在很多国家、尤其是在发达国家，对投入和产出差距的了解已成为更优先的问题，劳工市场供求两方之间的联系随着时间的推移而变得日益重要。在工作空缺以及数量和类型等议题上，融合企业和雇主情况调查对了解个人接受特定工作的过程至关重要。在全世界范围内，劳工统计系统的一个重要方面就是懂得如何将工作和雇主的技能程度相匹配，以取得最高生产率。

80. 将现有劳工市场框架需求面纳入本模式面临一些新的挑战。可以从对如何创造和失去工作以及工作和员额之间的关系的更全面理解的角度看待这些困难。从雇主需求的角度来看，通过各国政府向保健和教育系统提供这种信息的过程，可以改进提供服务的方式，满足雇员以及最终满足雇主的需求，完成这一循环。

81. 劳工组织应该协调建立劳工需求平行框架的工作。

## 3. 扩大家庭和住户劳工统计数据的使用范围

82. 人口统计学家通常会确定 20 世纪后半叶在欧洲所发生的家庭组成和结构方面的一些主要趋势。这些趋势包括：推迟为人父母的过渡过程，将育龄时间压缩到短短几年内并推至较大的年龄，生育率下降造成家庭人数减少，婚姻与为人父母被分开来，越来越多的人独自生活。这些变化的结果意味着在西方世界的大部分地区，家庭已经从相当标准的婚姻和子女模式（常常包括同上代人一起生活）演变为更为多样、家庭人数减少的模式，与机构定义相去更远。这种趋势的诸方面可在全世界很多国家中找到，而且尽管这些变化是以人口的多寡和结构来衡量的，但其对不断变化的工作性质的影响却依然相对模糊。现行框架显示了家庭和住户同个人之间类型和组成方面的联系，但这一框架需要扩大以涵盖不断变化的家庭和工作性质。无薪家务工作和有薪就业之间的关系、尤其是妇女无薪家务工作和有薪就业之间的关系是了解如何将工作与个人匹配的关键。



83. 此外，采用衡量住户消费时所使用的模式，包括研究家庭和更广泛的社区中的无薪工作以及工作与家庭生活之间界定尚欠明朗的一些分界，将有很大好处。如果扩大在住户一级收集的信息范围，纳入花在各种无薪活动上的时间、住户之间或与其他住户的资金或实物转移以及在住户内部如何商定关于教育和保健的决定等情况，则可以建立收集、理解和使用劳工统计数据的更有用框架。

84. 目前，劳工市场的主要指标通常都属于个人特性的指标。如果将住户和家庭情况的分析纳入主流，则可以使人们能够更全面地了解如何改进妇女就业情况，帮助掌握无薪和非正规经济部门的情况，帮助通过评估女性就业和住户贫穷之间的联系衡量贫穷状况。

85. **劳工组织应协调制定最新劳工统计框架，纳入住户和家庭信息。**

#### 4. 开展与其他领域之间的互动

86. 对目前框架的另一种批评指出，它未能融合与其他领域的一些互动。对劳工市场各因素产生影响的领域包括保健、教育、国民账户以及人口和人口统计。图2（见背景文件）显示这些领域的各因素如何同劳工市场系统的某些因素重叠。该图绝非完整，只是说明了一些重叠的方面。提出劳工市场资料的方式就已经隐含了某些重叠，例如按照年龄、性别和族裔群体等人口统计特性提出就业率/失业率以及非活跃率。在这种情况下，资料通常出于同样的来源，因此比较容易融合。由于来源、概念和定义不同所引起的问题，其他领域则比较复杂，难以融合。

87. 在日益复杂的世界中，孤立地审视劳工统计系统似乎会限制对概要数字背后的过程的了解。应当鼓励各个国家将这一框架作为起点，审查劳工市场，将其作为更广泛的统计系统的一部分，并因此调查各领域之间的一些互动（见背景文件附图）。这样就会提高对不同资料来源可比程度的认识。

88. **劳工组织应协调制定更广泛统计框架的工作，以审查劳工统计系统同其他领域之间的联系。**

## 五. 讨论要点

89. 虽然本报告主要部分提出了许多其他问题并提出了建议，但仍然要求委员会以最高的紧迫感优先审议以下建议：

**(a) 国际劳工组织应该：安排各项必要活动的优先顺序，以改进统一各种概念和方法的工作，促进编制、传输和传播可比较的劳工统计数据；制定一项行动计划；然后协调该计划的实施工作（第 18、21、30 和 32 段中的建议对此予以支持）；**

(b) 国际劳工组织应该建立一种提供技术援助的协调系统，帮助各国编制出高质量的劳工统计数据（第 46 和 56 段中的建议对此予以支持）；

(c) 国际劳工组织应该同统计司、经合组织和欧统局合作，改进确定国际标准的程序，例如：

(一) 审查国际劳工统计学家会议的会议频率、会期和设定议程工作；

(二) 扩大专家组的使用范围，以处理专题问题（第 40 和 50 段中的建议对此予以支持）；

(d) 国际劳工组织应该同统计司协商，成立并协调一系列工作组，讨论本审查报告确定应开展发展工作的 5 项专题中的每一项专题（第 62 段中的建议对此予以支持）。在某些情况下，这可能会涉及到同已经存在的工作组合作，并包括关于如下方面的讨论：

(一) 改变劳动力结构；

(二) 非正规就业和地下经济；

(三) 童工和强迫劳动；

(四) 对生产率的衡量；

(五) 全球化。

(e) 国际劳工组织应该同统计司协商，对改进产出一致性和实用性的工作加以协调，建立最新的劳工统计框架，更加注重（第 78、81、83、85 和 88 段中的次级建议对此予以支持）：

(一) 各项动态因素，即有关流动的资料；

(二) 融合并调节劳工需求和劳工供应衡量数据的必要性；

(三) 综合家庭和住户的资料；

(四) 与其他统计数字/政策领域统一起来。