



第三项议程

解决气候变化对劳工的影响问题

文件的目的是

本份文件提供了有关气候变化对体面劳动影响的信息。介绍了自通过国际劳工组织《公正过渡指南》以来全球应对气候变化行动的最新进展情况。报告了劳工局为支持实施《巴黎气候变化协定》而展开的行动，重点确保人人享有体面劳动和实现公正过渡，而且展望了劳工组织在应对气候变化的相关国际进程中的潜在作用。为此提请理事会注意到上述情况并就劳工局的进一步行动给予指导(见决定草案，第 33 段)。

相关的战略目标：全部。

主要相关成果/跨领域政策驱动因素：成果 4：促进可持续企业。

政策影响：有。在全部政策成果中处理与体面劳动和气候变化相关的问题。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：有。

作者单位：企业司(ENTERPRISES)。

相关文件：理事会文件 GB.325/POL/3、GB.326/POL/INF/1、GB.328/INS/17/2。

I. 气候变化与体面劳动

1. 气候变化对可持续发展提出了重大挑战，对经济增长、就业、健康和生计具有重要影响。不受控制的气候影响将损害基础设施，破坏商业活动，并以前所未有的规模摧毁就业岗位和人民生活。然而，向低碳、环境上可持续的经济和社会转型也可能成为创造就业、提高就业质量、实现社会公正和消除贫困的一个强大驱动力，从而实现适应气候变化的经济增长和可持续发展。有越来越多的证据表明，创造就业的潜力大于损失就业的风险。但是，若要取得积极的劳动力市场成果，就需要劳动世界的积极参与，也需要制定和实施有关创造就业、技能开发与升级、可持续企业发展、社会保护、工作中的权利和社会对话的具体政策，以便使每个人都享有体面劳动和实现公平过渡，从而不落下任何一个人。
2. 在国际劳工大会第 102 届会议(2013 年)上，劳工组织讨论了与气候变化相关的问题。局长的“绿色举措”凸显了向低碳的劳动世界过渡的重要性，而且将劳工组织过去与未来的责任与行动加以区分开来。针对气候变化的行动处于《联合国 2030 年可持续发展议程》的核心位置，并在第 13 项目标下加以具体应对。此外，气候变化实际上与所有其他可持续发展目标相关，包括关于体面劳动和经济增长的第 8 项目标。

气候影响：体面劳动的风险

3. 由气候变化所引起的主要风险包括经济和福利损失、对健康和劳动生产力的损害以及强迫劳务移民。这些风险与其他类型风险的相互关系转化成对体面劳动和社会正义的重大挑战。在许多情况下，在具有非正规化和体面劳动赤字部门中的就业岗位进一步受到了气候影响的破坏。土著和部落居民、农村和沿海地区的居民、妇女和青年往往面临着更高的风险。
4. 在一切照旧的情况下，长期气候变化可能减少福利，其减少量相当于全球人均消费量减少 5-20%。¹ 深受气候变化影响的经济部门包括农业、林业、能源、运输业、制造业及建材与建筑业。它们总共雇佣了全球劳动力的一半以上。仅农业就为 13 亿人提供了就业岗位一占全球就业的近 40%—其中多数为工作穷人。
5. 在谈到职业安全和卫生时，气候变化将通过温度变化而带来直接影响。工作场所的超高温就是一个众所周知的职业卫生危害的例子。高体温或脱水造成中暑、心脏病及在极端情况下，导致死亡。热极值也增加了工伤事故的风险，而且超过 40.6 摄氏度的体温是危及生命的。超过 10 亿工人已与因气候变化而带来的每年十多天的极高温天气进行鏖战。对工人健康的影响主要是营养不良、腹泻、疟疾及与高热有关的

¹ N. Stern: 《气候变化经济学：Stern 评论》(剑桥大学出版社，2007 年)，可登陆以下网站查阅：http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407172811/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm。

心肺疾病。政府间气候变化问题专家小组(IPCC)的第五次评估报告确认，对劳动生产率的影响可能导致有关经济部门在本世纪下半叶减产超过 20%。总体而言，截至 2030 年，生产率降低而造成的全球经济损失可能超过 2 万亿美元。² 适应和减缓气候变化的行动也将对职业安全与卫生带来间接影响。工人可能面临着由新的“绿色”技术及以前未予以确定的相关就业带来的危害与风险。

6. 2014 年，1,930 万人因自然灾害而被迫逃离家园，其中多数人位于地球的南部。在未来几十年内，预料气候变化将增加严重灾害、生计损失和社会混乱的发生率，所有这些都导致流离失所和向外移民的人数的增加。对应对极端天气事件的社区而言，移民已成为一个重要的安全阀门，而且移民尤其是劳务移民能帮助社区适应和减缓气候变化事件所带来的影响。然而，无序人员流动使移民工人面临高昂的招聘费用、强迫劳动和其他形式的剥削，从而有可能取代当地工人并对当地劳动力市场带来过高的压力。一旦受气候影响的地区出现移民问题，那么高昂的移民费用可损害移民工人及其家庭的生活和福利，也可引起其原籍国不可避免地走向衰落。

因气候行动而引起的劳动力市场变化：体面劳动的机遇与挑战

7. 全球向低碳和可持续经济的转型，对就业既有积极也有消极的影响。总体而言，低碳工业和服务业将增加产值和就业，而高能耗和资源密集型部门可能处于停滞或萎缩状态。然而，证据表明，总体就业数量有可能出现增长。若干研究指出，截至 2030 年，全球净就业增长约为 0.5-2%，或新增 1,500-6,000 万个就业岗位。³
8. 从概念的角度来看，就业可能受到四方面的影响。第一，绿色产品、服务和基础设施的扩张将转换为许多经济部门更高的劳动力需求，从而导致新增就业岗位。再生能源部门就是一个例子。近年来，就业已出现了实质性增长，2015 年预计全球新增 810 万个就业岗位。⁴ 重要的是，由于新兴经济体增加了能源需求，因此这种增长迄

² 联合国开发计划署等：《气候变化与劳工：工作场所高温的影响》，2016 年 4 月 28 日，第 3 页，可登陆以下网站查阅：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---gjp/documents/publication/wcms_476194.pdf。

³ 国际劳工组织和国际劳工问题研究所(IILS)：《努力实现可持续发展：在绿色经济中实现体面劳动和社会包容的机遇》(日内瓦，国际劳工组织，2012 年)，可登陆以下网站查阅：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_181836.pdf。

⁴ 国际再生能源机构(IRENA)：《再生能源与就业：2016 年度评估》，可登陆以下网站查阅：http://www.se4all.org/sites/default/files/IRENA_RE_Jobs_Annual_Review_2016.pdf。

今为止补充了化石燃料部门的就业岗位，而非取而代之。⁵ 随着更富雄心的减排目标的实现，例如从化石能源完全过渡到再生能源(即节能)，这可能发生变化。

9. 第二，由于经济从不太有效转向更加有效，从高碳转向低碳，及从较高污染到较低污染的技术、流程和产品，现有的一些就业岗位将因而被取而代之。例子包括从卡车运输转移到铁路运输，从内燃机生产到电动汽车的生产，及从填埋到回收和翻新利用。这些转变既可是渐进的，也可是突然的，而且将有可能在不同行业内部和各行业间发生。它们将对职业分类和技能需求带来影响，也将对工人保留就业的能力带来影响。
10. 第三，某些就业岗位可能被消灭 — 要么被淘汰，要么被大量减少 — 而非被直接取代。在高污染、高能耗和高耗材的经济活动被减少或完全淘汰的时候，这种情况可能发生。如在中国，据估计为去产能和应对气候变化而关闭成千上万个矿山的计划将导致煤炭业损失近 130 万个就业岗位，以及钢铁业丢掉 50 万个工作岗位 — 分别占中国这两个行业劳动力的近 20% 和 11%。⁶ 一般而言，提高能源、原材料和水资源的使用效率(加之增加材料的回收率和产品的再利用率)可能导致初级部门就业岗位的大量减少。正如创造就业的情况一样，这将产生间接的诱导效应。
11. 因气候和环境政策而带来的变化仅是造成失业的几个因素之一。实际上，绿色化迄今为止仅是一个很小的因素。⁷ 造成采矿、化石能源及钢铁等行业就业下降的主要原因一直是相对和绝对的价格变化、自动化程度的提高和劳动生产率的提升，这是近几十年来一直在发生的事情。
12. 第四，在使日常企业实践、技能、工作方法和工作简介实现绿化的过程中，许多，也许是大多数现有的就业岗位将发生改变并重新定义。例如，汽车制造商将生产更多的节能(或电动)汽车。农民将运用更多的适应气候的种植方法。建筑设计师和建筑工人将采用更多的节能技术。
13. 最后，对净增就业岗位的预测通常建立在完善的劳动力市场动态假设的基础之上，其中工人在不同岗位和不同地区流动，而且那里能提供充分的具有必要技能的劳动力。事实上，若不提供充分的流动支持和进一步开展必要的技能开发，那么工人并

⁵ P. Poschen: 《体面劳动、绿色就业和可持续经济》(Sheffield, 绿叶出版社, 2015 年), 可登陆以下网站查阅: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_373209.pdf。

⁶ S. Yan: “中国打算裁减 180 万煤碳和钢铁就业岗位”, 《美国有线电视网货币》, 2016 年 2 月 29 日, 可登陆以下网站查阅: <http://money.cnn.com/2016/02/29/news/economy/china-steel-coal-jobs/>。

⁷ 国际劳工组织和国际劳工问题研究所, 上引。

不总能轻易地更换工作岗位。若没有解决这些问题的政策，那么向低碳经济过渡所带来的净就业效应可能是负面的。

制定公正过渡框架的必要性

14. 应对气候变化的政策是根据“预期国家自主贡献”(INDCs)文件来制定的，而《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)的多数缔约方提交了上述文件。在《巴黎气候变化协定》通过后，INDCs 现已被视为坚定的“国家自主贡献”(NDCs)，这代表了雄心水平并构成了国家气候变化行动的基础。截至 2017 年 1 月，190 个 UNFCCC 缔约方已提交了 162 份 NDCs 文件。
15. 上述应对气候变化的政策意味着重要的结构性变化，将影响到国民经济、企业、工人及其社区。因此，气候政策的成功与否取决于通过社会对话来制定和实施扶持政策，以确保向包容绿色经济过渡的公正公平，最大限度地增加经济繁荣、可持续发展、社会公正、权利和全民社保的机会，而且不撇下任何一个人。
16. 《巴黎协定》承认有必要制定一项应对之策，其中考虑到“务必根据国家制定的发展优先事项，实现劳动力公正过渡以及创造体面劳动和高质量就业岗位”。具体而言，这意味着应对气候变化的举措应为创造体面劳动而最大限度地增加机会并确保人人获得社会保护。气候变化谈判者正在“改进应对措施论坛”内对这一挑战加以讨论，而该论坛负责评估气候变化政策可能对就业等问题带来的影响。
17. 就劳工组织而言，政府和雇主组织及工人组织起草了《关于全面向环境可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》，并由理事会在第 325 届会议(2015 年 10 月-11 月)予以通过。这些指导方针提供了一个全面的政策框架，各国可以参照这些政策来履行其气候变化的承诺，与此同时制定宏观经济和增长政策、劳动力市场政策、产业和部门政策、企业政策、技能开发、权利、社会保护及职业安全卫生政策，所有这些均得到了连贯的政策和有效的社会对话及三方成员的支撑。

II. 全球政策制定

《巴黎气候变化协定》的生效

18. 《巴黎协定》于 2015 年 11 月 30 日至 12 月 13 日在巴黎召开的《联合国气候变化框架公约》第 21 次缔约方大会上通过，并于 2016 年 11 月 4 日正式生效。该协定的提前生效发出了一个明确的政治信号，即所有国家致力于在气候变化问题上采取果断的全球行动。该协定使各国承诺把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于 2 摄氏度之内，并努力将气温升幅限制在 1.5 摄氏度之内。

《联合国气候变化框架公约》第 22 次缔约方大会的成果

19. 《联合国气候变化框架公约》第 22 次缔约方大会于 2016 年 11 月 7-18 日在摩洛哥马拉喀什举行，并重点关注了《巴黎协定》的实施问题。将近 500 名与会的国家元首和政府部长重申了一项全球性承诺，承诺解决气候变化及其对经济和社会的影响问题。主要成果文件 — 《马拉喀什行动宣言》⁸ — 发出了一个强有力的参与气候变化行动和可持续发展的信号。政府将 2018 年定为完成《巴黎协定》实施细则制定工作的最后期限。
20. 包括加拿大、德国、墨西哥和美国在内的几个国家宣布了截至 2050 年雄心勃勃的气候战略，作为本世纪下半叶实现气候中和和低排放经济的长期目标。气候脆弱性论坛是由 40 多个特别容易受气候变化影响的国家组成的集团，发布了“气候脆弱性论坛愿景”，呼吁努力将全球气温升幅控制在 1.5 摄氏度以内，并使各成员国承诺努力尽快实现 100% 的再生能源。
21. 企业、投资者、城市和地方政府发表了几份新的气候变化承诺，例如“2 度以下联盟”(“Under2 Coalition”)，该联盟是一家地方政府俱乐部，承诺到 2020 年将其排放量至少降低 80%。“We Mean Business”这家企业联盟宣布，市值超过 8 万亿美元的 471 家公司已就气候行动而做出了一千多项雄心勃勃的承诺。
22. 国际工会联合会(ITUC)向第 22 次缔约方气候大会就国际气候治理问题提出了工会的三项最重要的优先事项：(1) 胸怀大志并实现气候行动的就业潜力；(2) 实现气候融资并扶持最弱势群体；及(3) 承诺保证工人及其社区实现公正过渡。⁹ 国际工联指出，工会要求与其政府和雇主开展对话，以便制定一项国家去碳化、清洁能源和就业的计划 — 一项包括承诺确保所有人实现公正过渡的计划。¹⁰
23. 国际雇主组织(IOE)强调，若没有实现增长和生产性就业，那么保护环境和促进体面劳动的空间就会变得更小。由于企业是创造就业的主要来源，那么创建一个有利于企业的环境就是头等大事。企业处于提供产品、流程、创新技术、服务和解决方案的最前沿，而这是一个绿色经济所必不可少的。企业需要支持，以更好地参与国家可持续发展战略以及通过其代表性的雇主组织参加塑造“国家自主贡献”。
24. 随着诸如“非洲农业适应”等新的倡议出台，这再次强调了气候变化的适应性，已对适应基金新作出了 8,100 万美元的承诺，超过了其为今年设定的目标。根据《气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制》，缔约方通过了一个新的五年框架，以应

⁸ 可登陆以下网站查阅：https://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/marrakech_action_proclamation.pdf。

⁹ 可登陆以下网站查阅：<https://www.ituc-csi.org/ituc-contribution-to-unfccc-cop22>。

¹⁰ 可登陆以下网站查阅：<https://www.ituc-csi.org/ituc-response-to-paris-climate>。

对那些通过预期的适应性而无法解决的影响问题，包括流离失所、移民和人员流动及综合风险管理。

25. 有关性别问题和气候变化方面的工作流程显示，许多气候谈判者表示给予支持并加大对劳工问题的参与力度。结论具体提及了传统知识。缔约方同意启动巴黎能力建设委员会，选举产生其委员，并决定该委员会将于 2017 年 5 月开始工作，负责帮助发展中国家开展气候行动的能力建设。关于当地社区和土著居民，所采取的的第一个步骤是，启动于 2015 年建立的当地社区和土著居民平台。这标志着在应对气候变化的进程中解决土著居民担忧和诉求的新时代到来，并重申将 1989 年《土著和部落居民公约》(第 169 号)作为一个重要工具。
26. 与劳工组织特别相关的是，在“改进应对措施论坛”上的讨论结果导致建立了一个技术专家组，以指导和引领谈判工作。缔约方要求其主席邀请相关的政府间和国际组织，包括联合国贸易和发展会议、联合国开发计划署、国际劳工组织和国际工联等提名两名专家参加该小组。这一成果为劳工组织进一步参与该技术专家组的工作以及推进与劳工组织相关的事宜提供了一次重要的机会。

III. 劳工局的行动

参与和助推气候变化谈判

27. 作为《联合国气候变化框架公约》下的联合国观察员组织，劳工组织派遣了一个由几个政策司和地方分局官员组成的代表团参加了第 22 次联合国气候变化大会。劳工局出席了一个联络小组的会议，讨论了公正过渡和创造体面劳动的问题，并应《联合国气候变化框架公约》缔约方的邀请作了介绍，为谈判工作提供依据。此外，官员们参加了有关国家适应计划、损失和损害华沙国际机制 — 尤其是在发展中国家建立一个流离失所 — 能力建设工作队、以及性别与气候变化问题的谈判工作。
28. 劳工组织举办了几场有关《2030 年议程》第 8 项目标相关的议题、向低碳经济公正过渡、及社会保护与气候变化方面的边会，有来自政府、国际雇主组织和国际工联的知名发言人与会。劳工组织的代表参加了一次有关可持续经济过渡和经济多样性的高级活动，出席活动的有联合国秘书长代表、联大主席、几名部长、议员以及来自国际工联和企业组织的代表。¹¹

¹¹ 关于劳工组织在第 22 届联合国气候变化大会期间开展的活动概述，可登陆以下网站查阅：http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/news/WCMS_534200/lang--en/index.htm。

与《联合国气候变化框架公约》和政府间气候变化专家组的协作

29. 劳工局与《联合国气候变化框架公约》秘书处进行积极的合作，共同阐述了一份关于劳动力的公正过渡和创造体面劳动和高品质就业的技术报告。¹² 此外，劳工局参加了 2016 年 10 月 2-4 日在卡塔尔多哈举办的研讨班，交流了有关“经济多样性和转型”及“劳动力的公正过渡及创造体面劳动和高品质就业”的观点和经验。¹³ 劳工局和《联合国气候变化框架公约》秘书处正着手签定一项谅解备忘录，以加强两组织之间的协作。
30. 政府间气候变化专家组是一个国际机构，负责评估有关气候变化的科学。该小组于 1988 年由世界气象组织和联合国环境署建立，以便向决策者提供有关气候变化的科学依据、其影响和未来的风险及适应与减缓的选择方案方面的定期评估报告。该小组目前正处于其第六个评估周期，期间将起草三份专门报告、一份关于国家温室气体清单的方法报告及其第六份评估报告。在此背景下，劳工局正在协助开展范围审查工作，以确定政府间气候变化专家组在第六份评估报告中将要审议的问题和议题。

实施公正过渡的试点项目

31. 支持实施《国际劳工组织关于公正过渡的指导方针》的行动已在菲律宾和乌拉圭两国展开，而且很快将在加纳和其他感兴趣的国家展开。为了推进体面劳动、社会保护、技能开发和适应气候变化对企业、工人和社区影响的措施，为此已启动了社会对话进程，从而使得政府和雇主组织及工人组织能够审视应对气候变化的国家优先方向。

劳工组织官员和三方成员的培训和能力建设

32. 在与国际劳工组织都灵国际培训中心的合作下，已组织实施了若干培训计划和课程，以提高劳工组织的成员对与体面劳动和气候变化相关事宜的认知和能力。自 2016 年 6 月以来，都灵中心已开设一门新的关于气候变化、公正过渡和体面劳动的培训课程。在 2016 年期间，劳工局支持国际工联非洲区域组织举办了一系列的关于气候变化和体面劳动的区域和次区域培训研讨会。劳工组织官员也参加了欧洲经社委员会的若干会议，发表了关于气候变化对劳动力市场的影响、欧洲政策的经验和教训方面的观点和看法。2016 年 10 月，来自 35 个国家近 150 名代表参加了一次关于绿色经济的研讨班，期间召开了一次高级别政策对话会，主要讨论了关于在向包容绿色

¹² 联合国气候变化框架公约秘书处：《劳动力的公正过渡，及创造体面劳动和高质量就业》，2016 年 10 月 26 日，可登陆以下查阅：<http://unfccc.int/resource/docs/2016/tp/07.pdf>。

¹³ 关于该研讨会的文件，可从以下网站上获得：http://unfccc.int/cooperation_support/response_measures/items/9973.php。

经济过渡中的未来工作的主题，认识到就业和分配影响对向低碳经济转移中的意义，以及确保企业、工人和社区公正过渡的必要性。除了在气候脆弱性论坛的支持下分别于 2016 年 4 月和 6 月举办了一次技术研讨会和部长级对话会之外，劳工组织举办了一场关于高温及其对工作场所影响的学习研讨会。最后于 2017 年 1 月，劳工局资助了在比勒陀利亚召开的南部非洲企业论坛，主题是在气候变化和体面劳动的背景下的企业参与。

决定草案

33. 理事会注意到了劳工局所提供的情况并要求局长：

- (a) 通过“绿色举措”，推动进一步讨论、认知和理解气候变化对劳动世界的影响；
- (b) 继续在试点国家落实《关于全面向环境上可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》，重点协助政府和雇主组织及工人组织通过社会对话来制定各种政策，以便履行其气候变化承诺；
- (c) 推动批准和实施那些与全面向环境上可持续的经济和社会公正过渡的框架最相关的国际劳工标准(如《劳工组织指导方针》附件所列)，以及查找并解决与《指导方针》上政策领域相关的差距问题，包括通过利用标准审议机制程序；
- (d) 为了推进人人享有体面劳动和实现公正过渡，促进国际劳工组织与应对气候变化的相关国际机构开展合作。