

# 理 事 会

第 340 届会议，2020 年 10 月至 11 月，日内瓦

## 政策制定部分

POL

### 就业和社会保护分项

日期：2020 年 10 月 5 日

原文：英文

### 第一项议程

## 国际劳工组织在应对气候变化和实现所有人公正过渡方面的作用

### 文件目的

文件介绍国际劳工组织(劳工组织)在应对气候变化和实现所有人公正过渡方面的作用。理事会第 329 届会议(2017 年 3 月)曾讨论全球气候变化行动，文件载有自上次讨论以后关于该主题的新知识和最新动态。文件还介绍成员国和全球政策论坛使用劳工组织《关于向人人享有环境上可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》的情况。文件最后报告劳工局为支持执行关于气候变化的《巴黎协定》而采取的行动，重点是人人享有体面劳动和公正过渡，同时展望劳工组织在应对气候变化的相关国际进程中的潜在作用，包括通过新的“气候行动促进就业倡议”。请理事会注意所提供的信息，并就劳工局进一步行动提供指导(见决定草案：第 58 段)。

**说明：**本议程项目的审议工作从理事会第 338 届会议(2020 年 3 月)推迟到本届会议。本文件系理事会文件 GB.338/POL/1 的修订版，更新了 2020 年 3 月以来的进展情况。

**相关战略目标：**全部。

**主要相关成果目标：**成果目标 3：旨在实现充分、生产性和自由选择的就业以及人人享有体面劳动的经济、社会和环境转型。

**政策影响：**有。就体面劳动和气候变化相关问题的政策成果开展工作。

**法律影响：**无。

**财政影响：**有。

**需采取的后续行动：**有。

**作者单位：**企业司(ENTERPRISES)。

**相关文件：**无。

## ► 1. 气候变化与体面劳动

---

1. 气候变化对可持续发展构成重大挑战，并对经济增长、就业、健康和生计产生重大影响。如果气候影响不加控制，将破坏基础设施，扰乱商业活动，并以前所未有的规模摧毁就业和生计。另一方面，向低碳、环境可持续的经济和社会过渡可以成为创造就业、提升技能、实现社会正义和消除贫困的强大驱动力，从而实现具有气候抗御力的经济增长和可持续发展。越来越多的证据表明，这种创造就业的潜力会抵消失业的风险。积极的劳动力市场成果能够为所有人带来体面工作和公正过渡，不让任何人掉队，但是，这要求劳动世界行动各方持续参与，并制定和实施创造就业、发展和提升技能、可持续企业发展、社会保护、工作权利和社会对话方面的具体政策。
2. 总干事的“绿色倡议”提出了一项战略，即通过开展新的研究、加强政策咨询、开展劳工组织三方成员的能力建设和战略伙伴关系，从体面劳动和公正过渡的角度加大劳工组织参与应对气候变化的力度。可持续发展目标 13 之下的应对气候变化的行动对《2030 年可持续发展议程》至关重要，也与包括关于体面劳动和经济增长的目标 8 在内的大多数其他可持续发展目标密切相关。劳工组织《关于劳动世界的未来百年宣言》认识到气候和环境变化是劳动世界根本性变革的驱动因素之一。它强调向有助于经济、社会和环境可持续发展的劳动世界的未来公正过渡是劳工组织工作的重中之重。
3. 2019 冠状病毒病大流行揭示了公共卫生与环境之间的多重联系，并提醒我们，健康的社会和生产性经济取决于健康的环境。为抗击疫情而采取的措施使全世界的空气污染和温室气体排放暂时大幅度减少。随着经济的重新启动，所面临的一个机会是通过制定公共和私营政策，逐步应对当前的气候变化危机，促进向绿色经济过渡，从而实现更为绿色的重建。经济结构重建应为环境上可持续和具有社会包容性的生产和消费奠定基础。
4. 需制定经济政策和激励措施，以支持业务连续性，鼓励企业使用可再生能源、采用低碳生产流程和清洁技术。随着与 2019 冠状病毒病有关的限制的解除和经济的复苏，创造大量就业机会的中小微企业尤其需要得到支持，以促进有利于环境的生产率复苏和业务复原力，改善管理实践，包括对资源的有效利用。在复苏阶段，恢复有利的营商环境和重振生产率增长至关重要，以便使企业建立财务缓冲，从而开启能源转型，加快向绿色商品和服务生产转型，并根据需要重新培训员工或提高员工的技能。此外，需要为促进更绿色的经济和循环经济制定相关政策和进行投资，这包括快速通道低碳出行以及消除化石燃料补贴等扭曲现象并同时为使用可再生能源提供激励措施。
5. 企业可在雇主组织的支持下，在创新业务连续性措施的基础上加大绿色创新和创业力度，通过将环境风险和技术纳入企业风险管理实践及与气候有关的财务披露来提高抵御未来冲击的能力，并投资于可持续供应链。就发展中国家的具体情况而言，生产力水平低下、信息和通信技术有限、中小微企业信贷配给以及仍普遍存在的数字鸿沟都已对实施某些低碳解决方案构成了障碍。应鼓励采取综合办法，将生产率提高、便利技术(如移动电话、电视和广播)和以人为本的解决方案结合起来。雇主组织在这方面可发挥关键作用。

6. 各国政府、工人组织和雇主组织面临的一个重要机会是通过社会对话，为可持续复苏构建强有力的共识和广泛支持，这种复苏将促进体面劳动、有韧性和可持续的企业与工作场所以及环境可持续性。
7. 工人组织和雇主组织可在企业或行业一级设立环境委员会，就复苏的环境层面问题进行对话，同时就与环境层面相关的经济和社会问题进行对话，如职业安全与卫生、工资、工作时间、生产率、企业复原力和技能。此外，它们可就工作场所可持续出行战略提供意见，促进骑车和步行措施，并开展以下方面的培训活动：能源效率、更好的水管理、回收和减少材料的行动，这些行动可在工作场所实施，以减少对环境的影响、提高生产率、降低工人健康风险。
8. 各国政府、雇主组织和工人组织日趋一致的看法是，需采取可持续的方法来重建经济和社会，使之能够更有韧性地抵御未来的冲击，并更加有利于环境。从 2019 冠状病毒病危机中复苏必须基于向人人享有环境上可持续的经济和社会公正过渡。
9. 联合国秘书长就有利于气候的复苏提出了六个行动领域：(i) 通过绿色和公正的过渡提供新的就业和商机，同时加快经济彻底去碳化；(ii) 在拯救企业时，利用大众税赋创造绿色就业和包容性增长；(iii) 推动从灰色经济转向绿色经济，同时利用公共资金使社会更具复原力；(iv) 将公共资金投资于未来，用于有助于环境和气候的项目；(v) 在全球金融体系开展政策制定和基础设施方面工作时考虑到各国的经济风险和机遇；(vi) 作为国际社会共同努力，应对 2019 冠状病毒病和气候变化。
10. 作为联合国系统内唯一的三方性组织，劳工组织可以发挥关键作用，促进围绕经济复原力、人类健康和环境可持续性新篇章开展社会对话。各国政府、雇主组织和工人组织的参与对于共同塑造 2019 冠状病毒病之后的可持续劳动世界未来是必不可少的。
11. 在业务层面，劳工组织提供了一系列计划、倡议和工具，以同步推进体面劳动、社会正义和环境可持续性，并助力重建得更好。在此基础上，由劳工组织牵头的“气候行动促进就业倡议”为劳工组织今后加快努力提供了框架。<sup>1</sup>

## 气候影响：体面劳动面临的风险

12. 气候变化带来的主要风险包括经济和就业损失、人类健康和福祉受到负面影响、劳动生产率下降和强迫劳务移民。这些风险和其他风险的相互作用对体面劳动和社会正义构成重大挑战。在许多情况下，气候影响会对非正规和体面劳动不足部门的就业造成进一步破坏。
13. 过去两年中，劳工局研究了气候和环境变化对劳动世界构成的风险。《2020 年全球风险报告》<sup>2</sup>发现，就未来十年发生的可能性而言，前五大风险是气候变化和相关环境问题。劳工局在 2018 年和 2019 年进行的研究和分析<sup>3</sup>使劳工组织成为了解劳动力市场风险与环境之间联系的全球公认的知识中心。

<sup>1</sup> 获得更多有关“气候行动促进就业倡议”的信息，可登录：<https://www.climateaction4jobs.org>。

<sup>2</sup> 世界经济论坛，《2020 年全球风险报告》，2019 年。

<sup>3</sup> 劳工组织，《2018 年世界就业和社会展望：绿色就业》，2018 年；劳工组织，《在日益变暖的星球上工作：热应激对劳动生产率和体面劳动的影响》，2019 年；劳工组织，《绿色未来的技能：基于 32 项国家研究的全球观点》，2019 年。

14. 如今，12亿个工作岗位(全球劳动力的40%)因环境退化而面临风险。<sup>4</sup>对最弱势的工人的影响尤为严重。低收入国家和小岛屿发展中国家的工人、农村工人、穷人、土著和部落人民以及其他弱势群体受气候变化、生物多样性丧失和环境退化的影响最大。
15. 人类对自然的依赖最明显地体现在气候变化和环境灾害对身体的影响上。劳工组织最近的研究表明，在2000年至2015年期间，人类活动造成或加剧的各种与环境有关的灾害，估计造成每年损失2,300万职业生命年。<sup>5</sup>
16. 气候变化导致的全球气温上升也将使热应激(身体在不遭受生理损伤的情况下无法承受的高温)更加普遍。这种过热气温会增加工人的职业风险和脆弱性，并可能导致中暑，最终甚至死亡。
17. 根据全球气温上升1.5摄氏度的保守预测，结合当前劳动力趋势，如果当前的变暖模式持续下去，到2030年，全球将因热应激损失总工作时间的2.2%，这相当于损失8,000万个全职工作岗位的生产力。1995年因工作中的热应激造成的经济损失估计为2,800亿美元，预计到2030年将增加到24,000亿美元，中低收入和低收入国家的增幅最大。<sup>6</sup>
18. 预计南亚和西非受气温上升的影响将最为严重，预计2030年将损失5.3%和4.8%的工作时间，分别相当于约4,300万个和900万个全职工作岗位。预计欧洲次区域所受影响较小，预计损失不到0.1%。然而，在欧洲和北美，异常强烈的热浪可能会对健康、社会和经济造成巨大损失。<sup>7</sup>
19. 热应激之外，接触空气污染，特别是如燃烧化石燃料造成的细颗粒物，预计将使过早死亡增加五倍，到2060年将占全球死亡总数的三分之一，而到2060年，预计每天还有600万工人因生病而误工。<sup>8</sup>1977年《工作环境(空气污染、噪音和振动)建议书》(第156号)认识到这一风险，并将工作环境与自然环境明确联系起来。影响工人安全和健康并给企业和商业资产带来风险的其他环境危害包括海平面上升、荒漠化和生产用地的丧失、极地冰川融化、野火、紫外线辐射、极端天气事件、病媒传播/人畜共患疾病(可能导致流行病或全球性流行病)、慢性病和难以解决的健康状况。
20. 自然灾害仍是造成人们被迫流离失所的主要原因，其中大多数人居住在南半球。在未来几十年中，气候变化预计将会导致更多严重灾害、丧失生计和社会混乱，流离失所和移民也将更为普遍。<sup>9</sup>移民已经成为群体应对极端天气事件的重要应变手段。虽然移民，特别是劳务移民，可以帮助群体适应和减轻气候变化事件的影响，但不受监管的流动使移民工人面临昂贵的招聘费用、强迫劳动和其他形式的剥削，还有可能使本地工人流离失所，并对劳动力市场施加过度压力。<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> 劳工组织，《2018年世界就业和社会展望》。

<sup>5</sup> 劳工组织，《2018年世界就业和社会展望》，第23-24页。

<sup>6</sup> 劳工组织，《在日益变暖的地球上工作》。

<sup>7</sup> 劳工组织，《在日益变暖的地球上工作》。

<sup>8</sup> 经合组织，《户外空气污染的经济后果》，2016年。

<sup>9</sup> 减灾办，《2019年全球减少灾害风险评估报告》，2019年。

<sup>10</sup> 劳工组织，《绿色倡议政策简报：公平有效的劳务移民治理在区域气候适应中的作用》，2017年。

## 气候行动引发的劳动力市场变化： 体面劳动的机遇和挑战

21. 劳工局以前进行的研究和分析表明，全球向低碳和可持续经济的转型意味着四大类型的变化：(a) 创造新的就业机会；(b) 一些工作将被其他工作取代；(c) 一些工作将消失；(d) 许多工作将会转变。然而，尚未能充分量化衡量劳动力市场可能会发生的变化的特性与规模，以说明将产生的影响的区域分布状况。
22. 劳工局为此将劳工组织《2018年世界就业和社会展望》的主题定为“绿色就业”，以2015年关于气候变化的《巴黎协定》的目标为基础，将全球平均气温较工业化前水平的上升幅度控制在2°C以下。该报告显示，一方面，随着煤炭开采、资源开采和资源密集型行业的规模缩小，这些行业可能会失去约600万个工作岗位。另一方面，新创工作岗位会大大抵消这类工作岗位的减少。可持续交通、可再生能源系统和节能建筑的发展，以及各行业的增效措施，估计将创造2,400万个新的就业岗位。估计创造就业和就业损失的净综合结果是，全世界新增约1,800万个工作岗位。
23. 劳工局的一项全球调查表明，各国之间的技能差距正在阻碍向低碳经济的转型。<sup>11</sup> 迫切需要在现有职业中为劳动力提供培训，或提高劳动力的技能水平，以抓住新出现的就业机会，确保劳动力市场的平稳过渡。应该更好地协调技能和环境政策，将原本可能失去的工作转移到新兴产业，并加快向环境可持续性的过渡。
24. “循环经济”模式(基于可持续的“商品再利用、再循环、再制造和修理”模式)替代传统的“提取、制造、使用商品、丢弃商品”模式正受到越来越多的关注，并可能导致生产系统和相关就业的重大转变。2018年的报告《绿色就业》估计，到2030年，循环经济将净创造700万到800万个新就业岗位。
25. 应对气候变化或追求循环经济的政策将主要创造和重新分配中等技能职业的就业。据估计，作为绿色转型的一部分，中等技能工作岗位的增长可能会部分抵消全球趋势，即偏重技能的技术变革取代中等技能职业。中等技能职业的男性工人最需要培训和提高技能水平，以使他们能够获得新的工作机会。劳动力市场的预期变化中有一个重要的性别层面，具有重要的政策影响。似乎即使在绿色经济中也可能继续存在当前的职业性别因有观念。除非采取性别敏感性具体措施来促进女性参与新兴的绿色职业，否则妇女将只能获得所创造就业岗位的一小部分。<sup>12</sup>
26. 进一步研究<sup>13</sup> 确定了土著人民特有的关键特征，他们是最贫穷的人，最容易受到气候变化的影响。土著人民对气候变化毫无防御能力且极易受其影响，迫使他们在境内流离失所和移民。性别不平等是土著妇女遭受贫困的一个关键因素，更因气候变化而加剧。最后，许多土著群体仍然被排斥在决策进程之外，往往缺乏认可和制度支持。这种排斥限制了他们获得补救的机会，增加了他们面对气候变化的脆弱性，损害了他们减缓和适应气候变化的能力，并因此威胁到在保障他们权利方面业已取得的进步。

<sup>11</sup> 劳工组织，《绿色未来的技能》，2019年。

<sup>12</sup> 劳工组织，《绿色未来的技能》，2019年。

<sup>13</sup> 劳工组织，《执行国际劳工组织第169号土著和部落居民公约：走向包容、可持续和公正的未来》，2020年。

## 公正过渡框架的必要性

27. 应对气候变化的政策是根据大多数《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》) 缔约方确定的国家自主贡献制定的。根据《巴黎协定》，<sup>14</sup> 国家自主贡献每五年提交给联合国气候变化秘书处，下一轮(新的或更新的)国家自主贡献应不晚于 2020 年提交。
28. 《巴黎协定》指出，“必须根据国家确定的发展优先事项，实现劳动力的公正过渡，创造体面工作和高质量工作。”<sup>15</sup> 因此，应对气候变化的政策应最大限度地增加体面劳动的机会，创造高质量的就业机会，并确保人人享有社会保护。气候变化谈判各方将这一挑战视为“应对措施改进论坛”讨论的一部分，该论坛研究气候变化政策可能对就业等问题产生的影响。
29. 就劳工组织而言，《关于向人人享有环境上可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》代表了行动框架。《指导方针》提供了一套全面的政策，各国可以利用这些政策来履行其气候变化承诺，同时制定宏观经济和增长政策、劳动力市场政策、行业和部门政策、企业政策以及关于技能开发、权利、社会保护和职业健康与安全的政策。《指导方针》强调政策一致性以及有效的社会对话和三方参与的重要性。

## ► II. 劳工局的行动

30. 劳工局的行动以《国际劳工组织关于公正过渡的指导方针》为指导，并旨在全球和国家一级对其加以落实。根据总干事的“绿色倡议”，劳工局的工作侧重于四大领域：(i) 促进对绿色转型给劳动世界带来的挑战和机遇的研究和理解；(ii) 在所有部门制定劳动世界的应对政策，以确保人人享有体面劳动和社会正义；(iii) 参与相关的全球进程并建立战略伙伴关系；(iv) 支持劳工组织三方成员和工作人员的能力发展。

## 提高对气候变化对就业影响的认识和理解

31. 劳工组织发布了几份研究报告，阐明了以下几个方面正在显现的新问题：气候变化对全球就业的影响、绿色未来所需技能以及热应激对工作场所的影响。<sup>16</sup> 本报告第一部分介绍了这种研究和分析的主要成果，以及对劳工组织在应对气候变化和公正过渡方面需要采取的行动及其影响。此外，一份开创性的报告显示，在实施公正过渡的过程中，如何通过适当的法律标准、社会保护机制、技能发展举措和社会态度转变来确保残疾包容性。<sup>17</sup>
32. 2018 年阿根廷担任二十国集团轮值主席国期间，劳工组织编写了一份关于《[适应气候变化对就业影响的特别报告：二十国集团气候可持续性工作组的投入文件](#)》。特别是，报告审议了适应气候变化的措施，这些措施可以通过绿色工程创造就业，并保护工人和收入。此外，它还提

<sup>14</sup> 联合国，《巴黎协定》，2015 年。

<sup>15</sup> 联合国，《巴黎协定》，序言部分第 10 段。

<sup>16</sup> 劳工组织，《2018 年世界就业和社会展望》、《绿色未来的技能》和《在日益变暖的地球上工作：热应激对劳动生产率和体面劳动的影响》，2019 年。

<sup>17</sup> 劳工组织，《[向低碳经济公正过渡过程中的残疾人](#)》，政策简报，2019 年。

出了配套性扶持政策，包括与企业相关的措施，以最大限度地发挥向适应气候变化的经济转型的积极就业效应。

33. 能源部门的转型一直是大多数关于公正过渡的研究和分析的焦点。然而，更好地理解农业和粮食系统、生物多样性、旅游和运输部门等其他部门的变革也很重要。需要劳工局进一步开展研究和分析，以充分了解具体经济部门变革的性质和规模，从而更好地指导劳工组织的行动。

## 《国际劳工组织关于向人人享有环境上可持续的 经济和社会公正过渡的指导方针》执行情况

34. 劳工局继续与所有成员国合作，为支持各国执行上述国际劳工组织指导方针而提供政策咨询，然而重点放在最易受环境变化影响和面临体面劳动赤字的国家。例如，在加纳，劳工组织正在与国家气候变化工作组(一个包括社会伙伴在内的多利益攸关方团体)合作，将劳工政策纳入“应对气候变化国家自主贡献”的更新工作。<sup>18</sup>此外，劳工组织与就业和劳动关系部及社会伙伴合作，正在支持制定符合《加纳国家就业政策》的绿色就业战略。
35. 在津巴布韦，《绿色企业计划》始于 2018 年，通过三管齐下的方法促进可持续企业发展文化：
- (a) 通过扩大获得绿色工作技能的机会，开发绿色产品和服务的新市场；
  - (b) 通过创建年度企业创新挑战和企业发展计划，发展青年男女拥有的绿色和以增长为导向的中小型企业；以及
  - (c) 通过实现企业绿色化和加强工作场所的合作，提高生产率和竞争力。
36. 每年，通过“绿色企业创新挑战”，该计划确定了 75 个增长型中小企业，这些企业接受金融和绿色企业发展支持。
37. 在太平洋岛屿国家，作为劳工组织“提高雇主组织和工人组织有效参与制定社会和劳工政策的能力”<sup>19</sup>项目的一部分，劳工局通过雇主活动局和工人活动局，支持劳工组织三方成员有效参与气候变化和公正过渡领域的工作。
38. 2018 年 7 月，西班牙政府和劳工组织签订了一项战略协议，通过西班牙的“战略能源和气候框架”实施《国际劳工组织关于公正过渡的指导方针》。自那时以来，劳工组织一直与西班牙密切合作，推进该国的公正过渡战略，并汲取可能对其他国家有益的经验教训。
39. 劳工局积极参与了联合国秘书长于 2019 年 9 月召开的气候行动峰会。劳工组织与西班牙和秘鲁(“社会和政治驱动因素”的共同牵头国家)合作，在实现首脑会议关于公正过渡的成果方面发挥了核心作用。结果，46 个国家承诺根据劳工组织《关于公正过渡的指导方针》制定关于公正过渡的国家计划。为了将这以人为本的议程转化为具体行动，联合国秘书长、劳工组织总干事、部长们、国际工会联合会总书记和国际雇主组织秘书长在 2019 年 12 月于马德里举行的

<sup>18</sup> “劳工组织和环境保护局增强加纳建模专家的能力”，加纳新闻社，2019 年 3 月 15 日。

<sup>19</sup> 劳工组织关于“提高雇主组织和工人组织有效参与制定社会和劳工政策的能力”(斐济、基里巴斯、萨摩亚和瓦努阿图)的项目。



联合国气候变化会议(第二十五届缔约方会议)上发起了“气候行动促进就业倡议”。<sup>20</sup> 这项要求劳工组织牵头的倡议将加大劳工局对成员国的行动和支持力度,同时确保体面劳动和公正过渡成为生态过渡的核心要素。

40. “气候行动促进就业倡议”旨在: (i) 推动雄心勃勃的气候行动, 提供体面就业, 促进社会正义; (ii) 支持各国采取大胆的解决办法, 向可持续未来过渡, 这种过渡应是公正和得到广泛支持的; (iii) 促进以包容性和可持续的方式从 2019 冠状病毒病中复苏。此外, 作为一个集合政府、雇主组织和工人组织、工商业网络和民间社会组织的大型多利益攸关方伙伴关系, 该倡议将为联合国秘书长呼吁的“实现可持续发展目标行动十年”做出贡献, 在这十年期间将通过促进人人享有公正过渡来加快气候行动。该倡议国际咨询委员会于 2020 年 9 月 4 日举行了第一次会议<sup>21</sup>。
41. “气候行动促进就业倡议”补充了劳工组织在绿色就业、绿色经济和循环经济领域的现有伙伴关系和联合计划, 特别是绿色经济行动伙伴关系。绿色经济行动伙伴关系将五个联合国机构——劳工组织、联合国环境规划署(环境署)、联合国开发计划署(开发署)、联合国工业发展组织和联合国训练研究所——与供资伙伴和志同道合的机构联合起来, 帮助各国围绕可持续性重塑经济政策和实践, 并加强其经济的生态基础。目前, 绿色经济行动伙伴关系在 20 个国家积极开展活动, 为实现可持续发展目标和 1.5 摄氏度气候目标而出台扶持政策、国家计划、就业战略、财政改革和投资机制做出了贡献。
42. 劳工局已加紧努力, 为发展合作项目调动与气候相关的资金。除了努力使劳工组织被认证为绿色气候基金项目的执行实体之外, 劳工局还与已经被认证为该基金的实体(如区域开发银行、联合国机构和国家实体)合作, 以制定气候变化和体面劳动项目。

## 支持劳工组织三方成员的倡议

43. 劳工组织三方成员正在世界各地参与政策辩论, 并制定政策和战略, 以在气候变化的情况下推进社会正义和促进体面劳动。劳工局向三方成员提供实质性贡献、技术咨询和组织支持。
44. 2019 年 10 月, 劳工组织成员在圣地亚哥召开了一次三方区域论坛, 主题是“公正过渡、绿色就业和气候行动: 拉丁美洲和加勒比经验交流”, 由智利政府、劳工组织和联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会组织举办。来自 15 个国家的政府、雇主组织、工人组织以及国际和学术组织的代表参加了会议, 目的是确定必要措施, 促进该区域的公正过渡和创造绿色就业。论坛的结论指出, 通过体面劳动议程解决气候变化问题具有紧迫性。与会者支持将应对气候变化国家自主贡献视为促进公正过渡的有益框架, 并指出需要加强国家一级的执行机制。
45. 在非洲, 2019 年 12 月 3-6 日在阿比让举行的第 14 届非洲区域会议通过的《阿比让宣言》确定, 推动增长以实现绿色经济和公正过渡是促进包容性可持续经济发展和增长, 并实现人人享有充分的生产性、自由选择的就业及体面劳动的重要途径。<sup>22</sup> 此外, 在南部非洲, 来自博茨瓦纳、斯威士兰、莱索托和南非的劳工和环境部、市政当局、企业和劳工组织以及民间社会、

<sup>20</sup> 劳工组织, “联合国秘书长和劳工组织总干事发起的气候行动促进就业倡议”。

<sup>21</sup> 新成立的气候行动促进就业委员会呼吁从新冠危机中实现可持续复苏。

<sup>22</sup> 劳工组织, 《阿比让宣言: 推进社会正义: 塑造非洲劳动世界的未来》, 2019 年。

基层组织和社区组织的代表于 10 月 7-11 日在约翰内斯堡召开了一次为期一周的会议，主题是“促进南部非洲向低碳和具有气候抗御力的经济体的公正过渡”。与会者探讨了实现向可持续、气候抗御力强和公正的未来过渡的途径。

46. 2018 年 11 月 13 日，东南亚国家联盟(东盟)十个成员国通过了《东盟促进绿色就业，促进东盟共同体公平和包容性增长宣言》，<sup>23</sup> 劳工组织一直支持这一进程。《东盟宣言》表明，处于各个发展阶段的国家正在采取行动，并请求劳工组织提供实质性援助，以推进实现其应对气候变化的抱负。2019 年 6 月，在召开劳工组织百年会议的背景下，东盟各国劳工部长发表了一份联合声明，强调在向绿色经济过渡过程中，确保体面、可持续和包容性劳动以及安全和健康的工作环境的重要性。<sup>24</sup>
47. 2019 年 12 月，欧盟委员会公布了《欧洲绿色协议》，<sup>25</sup> 旨在到 2050 年使欧洲成为世界上第一个气候中和的大陆。它被视为一项新的增长战略，旨在到 2050 年将欧盟转变为一个公平繁荣的社会，一个现代化、资源高效和有竞争力的经济体，没有温室气体净排放，经济增长与资源利用脱钩。重要的是，它为实现公正和社会公平的过渡铺平了道路，没有落下任何个人或地区。劳工组织与欧洲议会和欧盟委员会进行了几次政策对话，就如何在生态转型中推进体面劳动和公正过渡交换意见。<sup>26</sup>

## 劳工组织官员和三方成员的能力建设

48. 许多国家在评估气候变化政策对本国就业的影响方面面临挑战。为了填补这方面的缺口，劳工组织与比勒陀利亚大学、联合国气候变化秘书处、世界银行、欧洲复兴开发银行、非洲开发银行、开发署和德国开发署合作，建立了一个关于衡量和模拟气候变化对就业影响的培训中心。<sup>27</sup>培训中心的第一次会议于 2019 年 9 月举行，与会者包括来自六个非洲国家(加纳、毛里求斯、卢旺达、塞内加尔、南非和津巴布韦)的政府代表、社会伙伴和研究人员。该培训中心由比勒陀利亚大学主办，旨在利用劳工组织制定的方法，在使用模型和其他定量评估工具衡量气候变化和可持续发展政策的社会和就业影响方面提供机构能力发展。<sup>28</sup>
49. 在东加勒比国家，从 2017 年自然灾害中汲取的主要经验教训之一是，劳工组织三方成员没有必要的工具来执行或积极参与灾后需求评估，以将体面劳动纳入国家恢复进程的主流。因此，在“哈维”、“伊尔玛”和“玛丽亚”飓风造成广泛破坏后，很大程度上错过了采取以就业和生计为中心的恢复响应措施的机会。劳工组织实施的危机后干预措施也证实，如果要充分实现复原力和就业目标，就迫切需要为加强能力和机构改革提供支持。因此，2019 年 12 月，围绕

<sup>23</sup> 《东盟共同体促进绿色就业以促进公平和包容性增长宣言》，2018 年。

<sup>24</sup> 《东盟劳工部长在第 108 届国际劳工大会上发表的有关绿色倡议的联合声明》，2019 年。

<sup>25</sup> 欧盟委员会，《欧洲绿色协议》，COM(2019) 640 号文件定稿。

<sup>26</sup> “向可持续未来的公正过渡：欧洲的下一步”，与欧洲议会的圆桌讨论，2018 年 2 月；《向可持续未来的公正过渡：欧洲的下一步》，劳工组织政策简报，2017 年 11 月。

<sup>27</sup> 劳工组织，“绿色工作评估机构网络在非洲建立了第一个培训中心”，2019 年 9 月。

<sup>28</sup> 劳工组织，《性别问题信息和联网系统培训指南：如何衡量和模拟气候和可持续发展政策的社会和就业结果》，2017 年。

通过公共就业计划建设复原力的主题，与多米尼克、圭亚那、圣卢西亚以及特立尼达和多巴哥代表团举行了一次三方研讨会。<sup>29</sup>

## 参与全球气候变化进程和战略伙伴关系

50. 作为《联合国气候变化框架公约》下的联合国观察员组织，劳工组织积极参与相关的联合国气候进程。劳工组织官员对谈判做出了实质性贡献，包括通过正式提交文件，推动综合考虑体面劳动和公正过渡、气候应对措施的性别层面以及土著和部落人民的权利。此外，劳工组织官员参与了关于国家适应计划的谈判；《气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制》，特别是支持流离失所问题工作组的发展；以及提及劳工组织标准重要性的建议，这些建议于 2018 年 12 月由缔约方大会第二十四届会议通过，并作为工作组五年计划的一部分予以落实。劳工局正在通过 2019 年签署的谅解备忘录深化与《联合国防治荒漠化公约》秘书处的合作。
51. 在波兰卡托维兹举行的第二十四届缔约方会议期间，劳工局与缔约方会议主席合作，在气候谈判者审议《气候变化问题巴黎协定执行规则手册》时，推动将体面劳动和公正过渡的考虑纳入其中。在这方面，波兰作为第二十四届缔约方会议主席国，提出了《团结和公正过渡西里西亚宣言》，该宣言注意到劳工组织《关于公正过渡的指导方针》的重要性。<sup>30</sup>
52. 最近，劳工组织在智利担任主席的 2019 年 12 月马德里第二十五届缔约方会议上发挥了积极作用。劳工组织官员为谈判做出了贡献，侧重体面劳动和公正过渡层面，并主办了一系列高级别会外活动，来自政府、国际雇主组织和国际工会联合会的发言者参加了这些活动，包括“气候行动促进就业倡议”的启动活动。<sup>31</sup>
53. 在联合国系统内，劳工组织与联合国气候变化秘书处建立了伙伴关系，以促进提高气候变化谈判者对将劳工和社会层面纳入气候应对措施的方式方法的认识。根据联合国系统行政首长协调理事会的授权，劳工组织在编写联合国各机构向会员国发出的联合呼吁书方面发挥了积极作用，该呼吁书突出强调体面劳动、人人享有公正过渡和社会保护制度是气候应对措施的重要方面。<sup>32</sup>此外，劳工组织为制定《设计和有效实施基于生态系统的气候变化适应和减少灾害风险方法的自愿准则》做出了贡献，该准则于 2018 年 11 月在联合国生物多样性公约缔约方大会上获得通过。

## 努力实现碳中和

54. 2007 年，联合国行政首长协调理事会制定了联合国气候中和战略，承诺联合国系统将减排倡议和购买联合国认可的碳信用以抵消不可避免的排放相结合，到 2020 年实现气候中和。2018 年，联合国秘书长表达了他对联合国系统 2020 年实现气候中和的决心。
55. 自 2008 年以来，劳工组织与环境署合作，每年报告其总部和外地办事处的温室气体排放情况，环境署在其年度《绿动联合国报告》中汇编并公布联合国系统的排放情况。2018 年，国际劳

<sup>29</sup> 劳工组织培训 — 通过公共就业计划建设复原力，2019 年 12 月 16-20 日。

<sup>30</sup> 缔约方会议第二十四届会议，《西里西亚团结与公正过渡宣言》，2018 年。

<sup>31</sup> 劳工组织，“劳工组织和联合国气候变化会议(第二十五届缔约方会议)”。

<sup>32</sup> 联合国秘书长，“通讯员须知：联合国系统对秘书长气候行动峰会的联合呼吁”，2019 年 5 月 9 日。

工组织的全球排放量(包括公务差旅和设施的排放量)总计为 14,178.29 吨二氧化碳当量,比 2015 年减少 12%。就排放源而言,仅航空旅行就占劳工组织全球排放量的 60%,设施占 29%,其他旅行占 11%。

56. 劳工局实施了一些措施来减少其碳足迹,包括在其翻修过程中提高劳工组织总部大楼的能效,将环境可持续性标准纳入劳工组织所属房地地的翻修建筑计划,以及在驻外办事处实施节能措施。2016 年,劳工局通过引入劳工组织环境可持续性政策和建立环境可持续性委员会达到了一个重要的里程碑。在本两年期,劳工局将采取更多措施,减少劳工组织的碳足迹,并确定全劳工组织航空旅行排放量减少 5%、总部设施排放量减少 5%的目标。
57. 尽管过去、现在和未来都在努力减少碳足迹,但劳工组织设施和运营仍会产生不可避免的排放。为了使劳工组织能够根据联合国气候中和战略,在 2020 年前实现气候中和目标,劳工局建议购买碳信用来冲抵其排放。2019 年,联合国系统报告的碳足迹估计有 95%<sup>33</sup> 被联合国秘书处、开发署、环境署和世界银行集团等实体抵消。几个联合国实体采用的冲抵其剩余排放量的共同渠道是通过《联合国气候变化框架公约》购买“适应基金核证的减排信用”。由于适应基金为特别容易受到气候变化不利影响的发展中国家的适应项目提供资金,它具有与劳工组织价值观和联合国承诺相一致的坚实的社会基础。按照目前的碳信用价格,2020 年冲抵国际劳工组织碳足迹的成本会低于 20,000 美元。建议理事会考虑授权劳工局冲抵未来产生的碳排放,以此实现碳中和。

## ► 决定草案

---

58. 理事会注意到劳工局在第 GB.338/POL/1 号理事会文件中提供的信息和最新情况,并要求总干事:
- (a) 促进进一步讨论、认识和理解气候变化对劳动世界的影响;
  - (b) 包括通过“气候行动促进就业倡议”推动实施《关于向人人享有环境上可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》,侧重协助政府、工人组织和雇主组织通过社会对话制定政策,以履行其应对气候变化承诺;
  - (c) 促进劳工组织和相关国际机构之间的合作,解决气候变化和相关的主要环境问题,如荒漠化和生物多样性丧失,以期推进人人享有体面劳动和实现公正过渡;
  - (d) 根据联合国到 2020 年实现碳中和的目标,启动必要措施,以期在劳工组织实现碳中和。

---

<sup>33</sup> 环境署,《2019 年绿动联合国报告》。