



理 事 会

第 347 届会议，2023 年 3 月 13-23 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2023 年 2 月 24 日

原文：英文

第十六项议程

关于从国际劳工组织权责的角度看俄罗斯联邦 入侵乌克兰之决议的相关进展情况报告

► 导言

1. 理事会在第 344 届会议(2022 年 3 月)上，通过了一项从国际劳工组织(劳工组织)权责的角度看俄罗斯联邦入侵乌克兰的决议。¹ 该决议要求劳工组织向乌克兰三方成员提供一切可能的援助，还要求劳工局与三方成员合作制定计划，支持那些逃离乌克兰的民众。此外，决议还决定，除人道主义援助外，暂停劳工组织向俄罗斯联邦提供发展合作援助，并暂停邀请俄罗斯联邦参加由理事会酌情决定其组成的专家会议、大会和研讨会。
2. 收到关于该决议执行情况的第二次报告后，理事会在第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)上，鼓励总干事继续监测并采取适当措施，保障包括核电站工人和海员在内的工人的劳动权利，支持包括目前由俄罗斯联邦控制地区在内的乌克兰企业的可持续性。此外，理事会还要求总干事继续对乌克兰三方成员的需求做出回应，扩大劳工组织的资源调动工作，继续努力保障对设在莫斯科的国际劳工组织东欧及中亚体面劳动技术支持工作队和国家局(莫斯科体面劳动工作队/国家局)所覆盖的次区域所有国家的发展合作或技术援助，继续监测俄罗斯联邦入侵乌克兰对劳动

¹ 理事会文件 GB.344/Resolution。

世界的影响，并向理事会第 347 届会议(2023 年 3 月)报告。² 本文件概述了乌克兰、邻国和全球的事态发展及其对劳动世界的影响，对理事会决定进行了回应。³ 此外，本文件还强调了劳工局为落实理事会决议所采取的行动或正在考虑的选项。

► 总的事态发展

3. 俄罗斯的军事入侵现已持续了一年多，并通过持续的空袭，仍继续在乌克兰被占领土和该国其他地区造成破坏，特别是对能源基础设施和位于争议地区的企业造成实质性损毁。天然气、水和电力供应的中断危害了人民、生计和企业。虽然难民潮已减缓，但流离失所的现象仍然普遍存在，目前有 800 多万难民，估计有 540 万境内流离失所者。⁴ 难民对东道国劳动力市场的影响尚无充分的记录，但新出现的证据表明，大量难民流入并没有造成负面影响。然而，一些难民接收国正面临挑战。总干事于 2 月中旬访问了摩尔多瓦共和国，期间签署了一项关于瑞士联邦经济事务秘书处资助项目的协议，以协助其实施体面劳动国别计划。总干事亲眼目睹了邻国为吸纳冲突溢出效应所做的一些工作；他向三方成员保证，劳工组织将继续支持其减轻负面冲击的工作。
4. 俄罗斯联邦于 2022 年 10 月 4 日试图非法吞并乌克兰的四个地区，随后联合国大会通过了 A/ES-11/L.5 号决议，⁵ 宣布非法吞并的企图不具任何国际法效力。2022 年 10 月 18 日，乌克兰问题独立国际调查委员会向联合国大会提交了第一份详细的书面报告，联合国大会在报告中发现有合理的理由相信，战争罪已经犯下了。⁶
5. 2022 年 10 月 25 日，德国联邦政府在担任七国集团主席期间，与欧盟委员会在柏林主办了关于乌克兰重建的国际专家会议，概述了为支持公共和私营部门建立一个协同捐助平台的若干计划，并讨论了如何确保可持续的重建工作。⁷ 2022 年 12 月 13 日，法国和乌克兰政府共同组织举办了在巴黎举行的支持乌克兰人民国际会议。⁸ 与会者承诺为紧急援助提供总额高达 10 亿欧元的新捐款，特别用于重建被毁坏的基础设施，并同意改善捐助方的协调工作，包括协调人道主义援助和恢复援助。2023 年 2 月 3 日，欧盟乌克兰联合峰会在基辅举行，欧盟在会上重申其支持迅速恢复和重建的承诺，并承诺提供额外的财政支持和改革援助。这凸显了捐助方对乌克兰的持续支持，但也表明乌克兰国家在确保服务运作方面的迫切需求。2022 年 12 月初的数据显示，

² 理事会文件 GB.346/INS/PV，第 546 段。

³ 本报告中的数据反映了截至 2023 年 2 月 17 日的情况。如有必要，劳工局将向理事会口头介绍自该日期以来的最新发展情况。

⁴ 联合国难民事务高级专员公署操作数据门户——乌克兰难民的情况和国际移民组织流离失所跟踪信息总库，2023 年 2 月 9 日访问。

⁵ 联合国大会第十一届紧急特别会议，乌克兰的领土完整：捍卫《联合国宪章》原则，A/ES-11/L.5，2022 年 10 月 7 日。

⁶ 乌克兰问题独立国际调查委员会的报告，A/77/533，2022 年 10 月 18 日，第 109 段。

⁷ 德国联邦政府，《捐助平台帮助重建乌克兰》。

⁸ 法国政府，欧洲和外交部，《支持乌克兰人民国际会议：法国和乌克兰共同主席的声明》(2022 年 12 月 13 日)。

支持乌克兰的财政和人道主义援助已累计认捐 880 亿欧元；然而，尤其对欧盟而言，承诺和支付之间仍然存在很大差距。⁹

► 对就业、民生和企业的影响

6. 入侵乌克兰不仅付出了人道主义代价，也严重影响了经济和劳动力市场的状况。由于缺乏数据，对劳动世界的影响只能进行不准确的估计，且具有很高的不确定性。尽管如此，劳工组织的估计表明，乌克兰的就业损失非常严重。
7. 第十版《国际劳工组织劳动世界监测报告》估计，2022 年乌克兰的就业人数下降了 15.5%，相当于失去了 240 万个工作岗位。¹⁰ 劳工组织基于当前宏观经济预测的就业预测显示，由于持续严重的敌对行动限制了乌克兰经济及其劳动力市场的潜力，2023 年的就业活动将停滞不前。根据全年安全局势将保持接近目前状态的假设，劳工局估计就业增长率仅为 0.5%，相当于只增加 70,000 个工作岗位。大范围的导弹和无人机袭击以及由此导致的安全状况恶化和断电使刚刚开始复苏受到阻碍，并对 2023 年的前景产生了重大影响。¹¹ 虽然冲突的演变没有发生重大变化，劳动力市场的前景仍然非常不确定。这种不确定性反映在对 2023 年就业增长的预测区间很大，从下降 5.8%(相当于另一次重大衰退)到增长 6.8%(相当于劳动力市场的大幅反弹)。除非安全局势得到实质性的改善，否则持续的复苏和强劲的就业增长是不可能实现的。此外，停止敌对行动几乎肯定会带来经济的快速复苏。¹²
8. 相当一部分乌克兰劳动力以难民的身份逃离了乌克兰，留在了国外，这大大减少了劳动力供应。乌克兰难民目前已超过 800 万；然而，与冲突爆发初期相比，最近几个月内这一数字增长速度有所放缓。劳工组织估计，在逃离乌克兰之前，约有 170 万难民在乌克兰就业，其中绝大多数是女性。冲突发生前，这些曾经就业的难民占该国劳动力总数的 11%，其中从事服务和销售人员、专业人员、管理人员、文书支持人员、技术人员和准专业人员等职业的人在劳动力中占更大比例。在按经济活动分列的就业方面，难民外流可能对乌克兰批发和零售贸易、教育、卫生和社会服务行业的劳动力产生了极其不利的影响；冲突前，近 40% 以前就业的难民在这些行业工作。¹³

⁹ 数据来源于 Arianna Antezza 等人的《乌克兰支持跟踪报告：哪些国家帮助乌克兰，如何帮助？》基尔工作文件，第 2218 号，第 1-65 页(2022 年 12 月 7 日更新)。

¹⁰ 劳工组织，第十版《国际劳工组织劳动世界监测报告》，2022 年 10 月 31 日。置信水平为 95% 的预测区间相当于就业率下降 8.2% 至 22.7%。

¹¹ 关于最近经济状况恶化的证据，见乌克兰国家银行 2023 年 1 月的月度宏观经济和货币评论。

¹² 新的估计数通过估计就业产出弹性，密切遵循了《劳工组织监测报告》第十版概述的方法。2023 年 GDP 增长预测的来源是经济学人智库。弹性估计基于线性回归模型，使用 2021 年 62 个国家的样本。选择这一年可以让模型捕捉到经济活动突然停止后的复苏程度。

¹³ 见难民署，“乌克兰局势：区域保护概况和监测概况”，2022 年 12 月 21 日。

9. 整体经济遭遇严重下滑，据估计，2022年最后一个季度国内生产总值同比下降35%。¹⁴ 尽管乌克兰国家银行采取的措施和捐助方的预算支持在稳定核心通胀方面发挥了作用，但2022年的核心通胀率仍飙升至22.6%。这一总量掩盖了一个尤为可怕的事实：去年能源价格上涨69.4%，此乃能源基础设施受到攻击所致，对企业和家庭构成了严峻挑战。¹⁵
10. 联合国粮食及农业组织最近的一项评估表明，每四户从事农业生产的农村家庭中就有一户因冲突而减少或停止农业生产。¹⁶ 这对农村的生计产生了负面影响，并中断了当地的价值链，因为农村家庭虽然不被视为商业农业经济的一部分，但却占生产总量的三分之一。
11. 关于核电站的工人，特别是扎波罗热核电站的工人，劳工组织一直在与联合国有关机构(国际原子能机构(原子能机构)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)以及有关工会进行联络，以更好地了解当地的情况。虽然主要问题仍然是工人暴露于辐射的可能性增加，但核电站工人所承受的疲惫和压力也可能对他们的安全和健康产生严重影响。压力主要是由于人员减少所致长时间工作和额外轮班造成疲劳，持续的军事冲突以及家庭成员逃离该地区带来的家人离散造成心理压力，军事冲突还包括原子能机构总干事报告的扎波罗热电厂附近的连续爆炸。¹⁷ 还有证据显示，扎波罗热核电站的工人仍被敦促接受俄罗斯国家原子能公司的新劳动合同，而乌克兰国有核电公司则敦促他们不要接受此类合同。¹⁸ 这种压力不仅引起了人们对就业合同和可能发生的强迫劳动情况的关注，而且也引起了人们对辐射安全和防护的潜在后果的关注。
12. 鉴于以上情况，劳工组织实施公约与建议书专家委员会(专家委员会)在2022年11月至12月的会议上，在审查《1960年辐射防护公约》(第115号)和《1981年职业安全和卫生公约》(第155号)的实施情况时，审查了核电厂工人的职业性辐射问题，并提及原子能机构关于扎波罗热核电站的安全和完整性面临巨大风险的报告。专家委员会敦促采取一切必要措施，保护核电站工人的安全和健康。专家委员会特别敦促加强执行乌克兰和俄罗斯联邦都批准的第115号公约，以确保有效保护工人在工作过程中免受电离辐射。此外，原子能机构的一份报告强调，扎波罗热核电站附近发生了多次炮击，工厂工人随后进行维修工作，而地雷的存在威胁着他们的生命安全。关于俄罗斯军队拘留该厂管理人员的多种说法也令人担忧。¹⁹ 2022年9月，乌克兰核电和工业工人工会称，有200多名工人被拘留。²⁰ 针对多个监测团的调查结果，原子能机构于2022年12月决定向所有乌克兰核电站派驻核安全专家，目前这些专家已全部到位。²¹ 为了更好地监

¹⁴ 乌克兰国家银行，“乌克兰国家银行行长 Andriy Pyshnyy 在货币政策决定新闻发布会上的讲话”，2023年1月26日。

¹⁵ 乌克兰国家银行，“乌克兰国家银行2022年通货膨胀更新”，2023年1月11日。

¹⁶ 粮农组织，《乌克兰：战争对乌克兰农业和农村生计的影响——全国农村家庭调查的结果》，2022年12月。

¹⁷ 原子能机构，“更新144-国际原子能机构总干事关于乌克兰局势的声明”，2023年1月26日。

¹⁸ 原子能机构，“乌克兰的核安全、核安保和核保障：总干事的报告”，2022年11月10日。

¹⁹ 原子能机构，“乌克兰的核安全、安保和保障”。

²⁰ 全球产业工联，“全球产业工会联合会关于乌克兰和核能工人的声明”，2022年9月20日。

²¹ 原子能机构，关于乌克兰局势的第144号最新消息。

测侵犯工人权利的行为，劳工组织还促进了人权高专办与国家和国际工会之间的交流，以确保侵权行为在联合国驻乌克兰人权监测团即将提交的报告中得到反映。²²

13. 关于俄罗斯联邦根据经修正的《2006 年海事劳工公约》所承担的义务，专家委员会在其 2022 年 11 月至 12 月的会议上认识到乌克兰海员的悲惨处境，指出在危机开始 10 个月后，有 65 艘悬挂 20 多个国家国旗的船只，船上约有 315 名海员仍滞留在乌克兰港口，无法安全离开。此外，根据黑海粮食倡议在船上工作的海员为了避免饥荒和稳定粮食价格，冒着生命危险航行在布雷水域。专家委员会对他们的勇气表示赞赏，并强调保护《2006 年海员权利公约》中规定的海员权利极其重要。劳工局继续与国际海事组织(海事组织)和乌克兰海运工人工会、国际运输工人联合会、国际航运商会和若干海员福利组织的代表定期举行会议，讨论俄罗斯联邦入侵乌克兰对海员的影响。这些会议带来了与专注于保护措施的有关国际机构合作的机会。
14. 全球和区域一级更广泛的劳工影响仍不甚明了，但似乎最初关于冲突对邻国影响的担忧并没有完全显现出来。新的证据表明，南高加索和中亚多个国家的汇款有所增加，²³ 尽管这可能主要反映出移居这些国家的俄罗斯公民从俄罗斯联邦外逃资本。预计此资本流动对接受国经济的倍增效应比传统汇款要小，但可能在未来造成不稳定，尤其是在有关国家的房地产行业造成不稳定。

► 对劳工组织三方成员、体面劳动国别计划的实施工作和发展合作的影响

乌克兰

政府

15. 劳工组织在乌克兰政府内的主要对话者为经济部和社会政策部，这些部门仍在充分运作。国内生产总值大幅下降导致税收减少，公共资源正在枯竭，政府越来越依赖国际社会的预算支持。²⁴ 2022 年 1 月至 7 月期间，政府自身的收入仅覆盖支出的 63%。缺口由乌克兰国家银行提供的货币融资、外国拨款和外债积累来弥补。外国拨款几乎占全部收入的 16% 左右，占差额的 40% 以上。²⁵
16. 国家就业服务局是劳工组织促进包容性劳动力市场的重要合作伙伴。由于冲突导致人员减少，还由于引入了数字解决方案，该局目前正在经历重大变革。政府的主要目标是增加积极劳动力市场计划的预算(从 8 亿乌克兰格里夫纳增加到 45 亿乌克兰格里夫纳)，同时减少失业救济金的

²² 联合国乌克兰人权监察团的下一份报告预计将在 2023 年 3 月底前发布；见 <https://www.ohchr.org/zh/countries/ukraine>。

²³ 联合国发展协调办公室，“乌克兰战争对欧洲和中亚可持续发展目标和汇款的影响”，即将出版。

²⁴ 据总理丹尼斯·施梅哈尔称，2023 年的预期预算赤字为 380 亿美元，大部分将由国际货币基金组织(IMF)、美国和欧盟承担；参见 Euronews，“2023 年乌克兰预算赤字预计为 380 亿美元——国际文传电讯社下午引述”，2022 年 9 月 15 日。

²⁵ Tetiana Bogdan，“乌克兰公共财政：战争时期的根本变化”，载于维也纳国际经济研究所第 10/2022 号月报。

持续时间和金额(从 12 个月减少到 3 个月, 统一利率福利相当于最低工资 6,700 格里夫纳)。²⁶ 此外, 国家就业服务局于 2022 年 11 月启动了一项名为“复苏大军”的大型市政工程计划, 到 2023 年 1 月中旬, 该计划已惠及 4,500 名失业者。国家就业服务局继续为从战区搬迁的企业和工人提供就业匹配服务, 并为初创企业提供支持。应经济部的要求, 劳工组织就法律问题、服务数字化、职业咨询和创业培训向国家就业服务局提供咨询意见。

17. 乌克兰另一个重要政府合作伙伴是国家劳工服务局。由于在戒严法下劳动监察机构的权责受到限制, 劳工组织帮助调整了其服务项目。在“乌克兰维持、保障就业和企业经营活动”计划下, 监察团就在戒严令下运营公司的工作合同和搬迁提供法律咨询; 迄今为止, 已有 54,000 家企业提出需要这项服务。在劳工组织的支持下, 国家劳工服务局针对逃离冲突的乌克兰人开展了一场关于人口贩运和劳动剥削风险的宣传运动, 该运动惠及 120 万人, 其中主要是妇女。此外, 应该国政府的要求, 劳工组织目前正在进行职能审计, 以评估国家劳工服务局冲突后的未来。
18. 另一个重要的合作领域是劳动法改革。2022 年 9 月, 经济部要求劳工组织对现行劳动法草案发表意见, 该草案将取代 1971 年的现行法典。目前正在进行技术评估。工会特别关注对劳动法和国际劳工标准适用范围的限制, 并向劳工组织的监督机制表达了他们的担忧。虽然的确与社会伙伴进行协商, 但劳工局注意到一些社会伙伴表达的担忧, 即协商的范围和频率都不够。²⁷
19. 在 2022 年 11 月至 12 月的会议上, 专家委员会在其关于适用《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)、《1949 年组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)和《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)的意见中审查了这些立法进展, 注意到乌克兰自由工会联合会(乌自由工联)和乌克兰工会联合会(乌工联)根据劳工组织《章程》第 23 条提交的联合观察意见, 以及国际工会联合会(国际工联)根据《章程》第 23 条就第 87 号公约提出的观察意见。
20. 专家委员会关切地注意到,²⁸ 有指控称, 向议会提交立法草案前未与社会伙伴进行协商, 为此, 敦促政府采取必要措施, 与最具代表性的组织充分协商, 审查立法草案。专家委员会还敦促政府确保实行的任何法律改革需完全符合这三项基本公约。此外, 专家委员会回顾, 正如《2017 年面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)所规定的, 为建立、恢复或加强雇主组织和工人组织应对危机局势创造有利环境非常重要。此外, 关于 2022 年 3 月 15 日第 2136-IX 号《戒严法下劳动关系组织法》在未与社会伙伴事先协商的情况下通过, 并限制行使组织权的指控, 专家委员会注意到该立法的特殊性, 并相信一旦戒严法制度解除, 该法将被宣布无效。

²⁶ 上述变化在相关议会委员会中与社会伙伴进行了讨论, 但他们的观点并不总是得到充分考虑。

²⁷ 国家三方社会和经济理事会运作的多重破坏因素阻碍了充分的社会对话, 降低了政府与社会伙伴之间的信任, 阻碍了关于改革的充分讨论。

²⁸ 根据第 23 条提交的观察意见涉及: (i) 劳动法草案; (ii) 2019 年 10 月 29 日第 2332 号法律草案, 该法律草案涉及确定工会和雇主组织在社会对话机构中的代表性的程序的某些立法法案的修正案; (iii) 2019 年 12 月 27 日关于罢工和停工的第 2682 号法律草案; (iv) 2019 年 12 月 27 日关于乌克兰某些立法法案修正案(关于工会活动的一些事项)的第 2681 号法律草案; (v) 2022 年 2 月 4 日关于自律组织的第 7025 号法律草案; (vi) 2021 年 12 月关于前苏联所有联盟公共协会(组织)财产法律制度的第 6420 号法律; (vii) 前苏联关于暂停转让所有联盟公共组织(组织)的财产的第 6421 号法律草案; (viii) 关于修订乌克兰关于集体协议效力的某些立法法案的第 3204 号法案; (ix) 关于集体协定和条约的第 7628 号法案; (x) 《工作安全与健康法草案》。专家委员会还审查了与第 2434-IX 号法律有关的指控, 该法律涉及对关于简化中小型企业劳动关系监管和减轻企业行政负担的一些立法法案的修正案。

关于国际工联根据第 23 条提出的观察意见，所有相关信息都已转达给有关各方和结社自由委员会。

21. 政府在劳动法改革方面的议程涉及面广(例如，有关职业安全卫生、工作假期、集体协议和劳动争议调处等方面的修正案)，劳工组织为此提供了大量技术意见，以提高其与国际劳工标准、欧盟法律和良好国际惯例的一致性。此外，应政府要求，劳工组织为其准备批准的八项劳工组织公约编写了法律差距分析报告。劳工局继续密切关注立法进展，并随时准备支持该国的三方成员。
22. 乌克兰职业技术教育与培训机构要求劳工组织支持推进电子学习解决方案，以便在目前的安全条件下及以后为境内外的乌克兰学生提供职业教育。因此，在 2022 年 12 月，“职业培训在线”电子学习平台启动，覆盖了 25 万名学生和 3.5 万名教师。该平台支持智能手机，残疾人也可以使用，未来还将支持成年工人的技能提升。
23. 社会政策部正在考虑对养老金制度进行改革，引入一个强制性国家资助的养老金支柱计划，并已与劳工组织联系，以确保在该制度中引入的新支柱计划符合劳工组织社会保障标准所确立的原则和基准。劳工局在确保与社会伙伴进行适当协商方面保持警惕。
24. 正在进行的组织和法律改革表明，对乌克兰的支持需要同时包括人道主义、预算和发展援助，而不是采取分阶段的方式，在较晚的阶段启动发展援助。乌克兰三方成员现在就希望为早日恢复和重建奠定基础，他们在 2023 年 2 月 8 日与总干事的谈话中重申了这一点。

工会和雇主组织

25. 工会和雇主组织仍在运作，但受到敌对行动的严重影响。社会伙伴的主要关切仍然是会费的损失以及由此对其财务状况产生的负面影响。与政府不同，除了姐妹组织的一些捐赠和劳工组织的支持外，社会伙伴没有从国际社会获得预算援助。需要额外的资源来支持社会伙伴维持其运作并继续调整其提供的服务。由于会费的下降，在维持其运作能力方面，未来几个月至关重要。
26. 乌工联和乌自由工联这两家最大的全国性工会正在继续拨出大量资源，协助逃离冲突的境内流离失所者。乌工联利用其许多财产，包括旅馆和疗养院，为境内流离失所者提供住所和膳食。自从冲突开始以来，有 7 万多境内流离失所者在工会的财产中至少住了一晚。此外，乌自由工联还向境内流离失所者及其家庭成员分发了 30 多吨粮食。劳工组织也为这些努力做出了贡献。
27. 乌克兰的三个全国性雇主和企业会员组织(乌克兰雇主联合会、乌克兰雇主组织协会和乌克兰雇主总联合会)估计其成员公司中有 50%至 60%的产能利用率低于战前水平，或者已经完全停止生产。战区一些企业的设施已被彻底摧毁。
28. 困难的局面并没有削弱雇主和企业会员组织为其会员和社区服务的承诺，他们参与了提供紧急援助。在劳工组织的支持下，乌克兰雇主联合会从具有竞争力的优选会员公司购买了食品和卫生盒，分发给 15,000 名境内流离失所的乌克兰人。此外，劳工组织将联合国人道主义机构与雇主组织联合起来，倡导增加人道主义援助的当地采购量。

29. 劳工组织和乌克兰雇主也恢复了关于发展议程方面的工作。乌克兰雇主联合会开始为其会员提供一项新的服务项目，促进企业对接和在欧盟市场上推介乌克兰生产商。乌克兰雇主组织协会推出了关于业务连续性和复原力的培训和咨询服务。由于冲突导致残疾人人数大幅增加，乌克兰雇主总联合会已开始支持各公司将残疾人融入工作场所。

东欧及中亚体面劳动技术支持工作队和国家局

30. 劳工局可以确认莫斯科体面劳动工作队/国家局在持续向次区域的所有国家提供技术合作和支援，²⁹ 提供服务过程中没有遇到重大障碍。尽管存在挑战和不寻常的情况，但莫斯科体面劳动工作队/国家局仍在维持其对三方成员的各类服务，仍在实施其项目和计划，并回应合作伙伴的要求，包括直接通过与前几个两年期相同数量的技术咨询团提供服务。这包括协助处理劳工组织监督机构的意见，指导批准劳工标准和改进其报告工作，以及为立法改革和加强争议调处工作提供技术援助。它支持了国家就业战略并加强了公共就业服务。社会保护方面的援助主要集中在社会保护兜底标准的实施和立法与国际标准的接轨。在将安全和卫生的工作环境作为一项工作中基本原则和权利以后，莫斯科体面劳动工作队/国家局支持了差距分析和立法回应。它还提供了立法分析，并支持雇主组织和工人组织加强其参与社会对话的能力。
31. 总干事决定将服务格鲁吉亚的责任重新分配给国际劳工组织中东欧体面劳动技术支持工作队和国家局(布达佩斯体面劳动工作队/国家局)，这与冲突无关，却是应格鲁吉亚三方成员之要求而为之。这反映了格鲁吉亚加入欧盟的抱负，同时考虑到欧洲理事会在 2022 年 6 月 23 日承认了格鲁吉亚融入欧盟的前景。布达佩斯体面劳动工作队/国家局可以更好地服务于这一欧盟前景，该国家局多年来为该次区域的多个国家提供欧盟法律方面的咨询。

► 行动领域

32. 劳工组织对乌克兰的支持继续聚焦于稳定经济、保障就业，以及在能够补充联合国其他机构努力的方面满足人道主义需求。冲突发生前，劳工组织 1,300 万美元的庞大发展合作计划由加拿大、捷克、丹麦、瑞典、德国等国政府和欧盟提供资金，³⁰ 于 2022 年进行了重新规划，满足了劳工组织三方成员的一些最迫切需求。尽管如此，乌克兰显然还需要劳工组织提供更多支持，以应对稳经济保就业方面的挑战，确保人道主义援助与早期恢复和发展对接，并帮助乌克兰走上与欧盟一体化的道路。2023 年 2 月 8 日，总干事与乌克兰三方成员举行了一次虚拟会议，讨论并确认了劳工组织将扩大支持范围。三方成员再次强调劳工组织支持的重要性，并要求劳工组织扩大援助规模。
33. 此外，劳工组织正在参加第二轮对乌克兰的破坏和需求的快速评估，以确保纳入与劳工组织权责有关的社会和经济影响。第一轮评估是由欧盟委员会和世界银行进行的，没有包括联合国机

²⁹ 阿塞拜疆、亚美尼亚、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。

³⁰ 德国国际合作协会。

构，显然缺乏对就业影响的评估。³¹ 第二轮评估报告预计将于 2023 年 3 月底发布，应构成进一步参与重建进程的基础。

- 34.** 尽管需求有所增加，但劳工组织对乌克兰的资源调动预计将在 2023 年上半年略有减少，而中东欧其他国家的资源调动预计将保持稳定或增长。与承诺的新资源(260 万美元)相比，未来几个月乌克兰将关闭更多项目(累计支出 400 万美元)。主要原因是捐助方对在乌克兰非常动荡和迅速变化的安全局势下采取何种做法持勉强立场。许多捐助方尚未决定 2023 年的优先事项，尚未决定是在提供预算和人道主义援助的同时支持恢复和重建项目，还是等到冲突结束后再提供支持。
- 35.** 为加强资源调动，劳工组织已经：
- 与乌克兰三方成员协商，确定了六个优先干预领域，并定期报告了实施情况；³²
 - 发表了一份劳工组织支持乌克兰早期恢复工作的详细技术服务计划，重点是减轻入侵乌克兰对就业、社会保护、工作权利和社会对话的影响。³³ 该文件为劳工组织在高度不确定和动荡的情况下参与人道主义-发展-和平关系提供了一个灵活的模块化方法；
 - 与有意支持劳工组织在乌克兰工作的捐助方举行了两次圆桌会议；
 - 为加强劳工组织在乌克兰的存在制定了详细计划，目的是积极参与恢复和重建进程。加强在基辅的存在，使劳工组织能够与三方成员进行日常接触，并迅速响应他们的需求，扩大劳工组织的能力，以改善参与为支持乌克兰而建立的国家国际协调机制，强化劳工组织与联合国国家工作队的合作，并加强资源调动。³⁴
- 36.** 此外，劳工局已从经常预算补充账户中拨出 750,000 美元的资源用于支持乌克兰负担得起的儿童保育项目，以促进妇女融入劳动力市场。
- 37.** 劳工局的这些投入应有助于扩大劳工组织对乌克兰的支持。劳工局现在就对恢复和重建项目提供支持，目的是进行更灵活和更分散的干预，而非只是支持少数全国性项目，这样，劳工局可以为三方成员提供最佳支持，并降低持续冲突期间失败的风险。
- 38.** 对莫斯科体面劳动工作队/国家局而言，主要的挑战仍然是填补其余方案国家项目执行的资金缺口。³⁵ 这个缺口是因卢克石油公司资助的项目中止和与俄罗斯联邦的计划资助协议停止而造成。这导致莫斯科体面劳动工作队/国家局负责的各国执行体面劳动国家计划和其他计划活动的资金短缺。劳工组织迅速调动了 614,000 美元的经常预算补充账户资源，³⁶ 以弥补部分资金缺口，使得莫斯科体面劳动工作队/国家局得以继续开展计划活动，但同时要求它削减一些计划中的活

³¹ 世界银行，《乌克兰破坏和需求快速评估》，世界银行，2022 年 7 月 31 日。

³² 请参阅国际劳工组织应对乌克兰危机的专门网页。

³³ 劳工组织，《支持乌克兰复苏：介绍劳工组织的服务项目》，2022 年。

³⁴ 关于劳工局配置的决定需要与即将进行的关于《国际劳工组织 2024-2025 两年期计划和预算》的讨论保持一致。

³⁵ 这不包括白俄罗斯和俄罗斯联邦。根据理事会文件 GB.344/Resolution，在这两个国家都没有使用或筹集资金(包括经常预算补充账户)。

³⁶ 这些资金被分配给了阿塞拜疆和乌兹别克斯坦。

动。最近，又从经常预算补充账户中拨出 55 万美元，用于加强各三方成员执行乌兹别克斯坦性别变革政策和方案的能力。劳工局正在积极与现有捐助方谈判，以填补现有的资金缺口。此外，正在与潜在的新捐助方以及中高收入国家的国家合作伙伴进行讨论。随着乌兹别克斯坦“2030 年愿景基金”的首次提案征集，³⁷ 劳工局与其他联合国机构合作提交了四项联合提案，³⁸ 目前尚待审议。

► 在乌克兰和俄罗斯联邦的劳工组织职员情况

39. 劳工组织目前在乌克兰雇用了 12 名职员(一名国家协调员，两名国际职员和九名国家职员)，而在冲突爆发前，有 14 名职员。由于联合国在 2022 年 7 月取消了基辅的搬迁地位，职员安全的最终责任仍由各个联合国机构承担。劳工组织为职员分阶段返回基辅制定了详细的计划，在劳工组织安全工作组访问后，这些计划得到了劳工组织危机协调委员会的认可。劳工组织在 2023 年初将国家协调员和安全监管员迁至基辅，以确保与三方成员、联合国国家工作队和当地捐助界进行更加密切的互动。所有其他职员继续暂时在基辅以外的地方工作，在安全形势和关键公共服务的可用性(如电力和供暖)允许的时候，在 2023 年晚些时候返回。劳工组织分阶段返回基辅的计划需要对职员的安全进行大量的额外投资，包括(i) 聘请一名全职劳工组织安全助理；(ii) 购买一辆装甲车，用于运送职员到安全风险较高的地区；(iii) 租用根据联合国安全和安保部的标准认为是安全的新办公室。已经从联合国难民事务高级专员办事处初步获得了办公场所，2023 年的资金已经到位，租赁协议正在敲定中。
40. 劳工局可以确认，莫斯科体面劳动工作队/国家局仍然拥有业务能力保障其向次区域所有国家提供技术合作或援助。劳工局最近填补了三个空缺的技术专家职位，所有职员都被分配到莫斯科从事工作。职员仍然有权在工作地点以外的地方灵活进行远程办公，前提是莫斯科有最低限度的国际职员，并确保向方案国家顺利交付方案工作。此外，专业人员有权享受额外的回籍假，以确保他们的福祉。劳工局的持续运作符合联合国安全和安保部对莫斯科的最新安全评估要求。

► 决定草案

41. 鉴于理事会文件 GB.346/INS/14 概述的乌克兰事态发展以及第 344 届会议(2022 年 3 月)通过的《关于从国际劳工组织权责的角度看俄罗斯联邦入侵乌克兰之决议》，理事会：
- (a) 已注意到本文件中提供的信息；

³⁷ 详见“乌兹别克斯坦 2030 年愿景基金”。

³⁸ 国际移民组织；国际电信联盟；联合国人权事务高级专员办事处；联合国开发计划署；联合国教育、科学及文化组织；联合国人口基金；联合国儿童基金会；联合国毒品和犯罪问题办公室；联合国妇女；以及世界卫生组织。

- (b) 重申最深切关注俄罗斯联邦在白俄罗斯政府的协助下对乌克兰的持续侵略，以及这种侵略对乌克兰三方成员(工人、雇主和民选政府)及对乌克兰以外的劳动世界造成的影响；
- (c) 再次敦促俄罗斯联邦立即无条件停止侵略，并从乌克兰撤军；
- (d) 再次敦促俄罗斯联邦履行其批准劳工组织各项公约所承担的各项义务，其中包括：经修正的《2006 年海事劳工公约》，特别是关于海员遣返和获得医疗保健方面的规定；《1960 年辐射防护公约》(第 115 号)，关于工人在工作过程中受到电离辐射方面的规定；以及《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)及其《2014 年议定书》；
- (e) 重申坚定不移地支持乌克兰三方成员，并要求总干事继续对乌克兰三方成员的需要做出回应，包括在即将召开的关于恢复和重建国际捐助方大会上扩大劳工组织的资源筹措工作，也欢迎加强劳工组织在乌克兰存在的详细计划；
- (f) 进一步要求总干事加强为东欧和中亚次区域其他受影响国家筹措资源的工作；
- (g) 要求总干事继续监测俄罗斯联邦入侵乌克兰对劳动世界的影响，并根据该决议向理事会第 348 届会议(2023 年 6 月)报告事态发展情况，包括劳工组织继续与参与监测侵犯人权行径的相关联合国机构的合作情况以及海事和核能工人的状况。