



# 理 事 会

第 350 届会议，2024 年 3 月 4-14 日，日内瓦

## 机构部分

INS

日期：2024 年 2 月 14 日

原文：英文

## 第十三项议程

# 《关于从国际劳工组织权责的角度看俄罗斯联邦 入侵乌克兰的决议》的最新执行情况

## ► 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之决议。<sup>1</sup>在该决议中，理事会要求劳工组织向乌克兰三方成员提供一切可能的援助。此外，理事会还决定，除人道主义援助外，暂停劳工组织向俄罗斯联邦提供技术合作或援助，并暂停邀请俄罗斯联邦参加所有经酌情决定召开的会议，例如，其组成由理事会确定的技术会议和专家会议、大会和研讨会，同时保障劳工组织在东欧和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)职权范围内对所有其他国家的技术合作或援助。
2. 理事会在第 349 届会议(2023 年 10 月至 11 月)上审议了向其提交的有关该决议进展的上份报告后，<sup>2</sup>再次要求总干事继续回应乌克兰三方成员的需求，加大劳工组织为乌克兰调动资源的力度，继续加强劳工组织为东欧和中亚其他受影响国家调动资源的工作，并继续监测俄罗斯联邦

<sup>1</sup> 理事会文件 GB.344/Resolution。

<sup>2</sup> 理事会文件 GB.349/INS/15。

对乌克兰的侵略对劳动世界的影响。<sup>3</sup> 本文件应理事会的要求，就这方面的事态发展情况提交报告。<sup>4</sup>

## ► 总体事态发展情况

3. 俄罗斯的军事侵略现已持续两年多，并继续给被俄罗斯联邦占领的乌克兰领土和该国其他地区造成重大破坏。冬季空袭数量连续第二年增加，不仅造成了生命损失，也造成了实质性的财产破坏，对许多工人和企业的业务连续性产生破坏性影响。返回乌克兰的难民人数增加，但流离失所现象仍很普遍，来自乌克兰的 590 多万难民分散在欧洲各地，其中 420 万人受到欧盟临时保护机制的保护(已延长至 2025 年 3 月 4 日)，估计有 370 万人属于境内流离失所者。<sup>5</sup> 2023 年 2 月至 10 月在收容国对难民进行的访谈显示，55% 的受访者在逃离战争之前有工作。<sup>6</sup> 总体而言，战争对经济和劳动力市场状况的影响依然严重。由于可获得的新数据有限，劳工组织之前关于战争对乌克兰就业影响的预测仍然是最现实的估计。<sup>7</sup> 虽然近期的经济增长好于预期 (4.9%)，<sup>8</sup> 但乌克兰劳动力市场仍未发生重大变化。表达了回国愿望的乌克兰难民表示，获得工作和谋生机会是规划其归国的必要因素之一。<sup>9</sup>
4. 尽管战争造成了不确定性，但欧洲理事会在 2023 年 12 月 14 日和 15 日的会议上决定与乌克兰和摩尔多瓦共和国开启入盟谈判，并授予格鲁吉亚候选国地位。对乌克兰和摩尔多瓦共和国而言，这意味着两国必须使一系列广泛的立法符合欧盟在经济、就业和社会政策等领域的标准。此外，已邀请社会伙伴和民间社会组织参加欧洲经济和社会委员会的试点项目，成为“扩大候选成员”。这一试点举措使该委员会成为首个为乌克兰和其他候选国的社会伙伴和民间社会组织提供具体参与机会的欧盟机构。<sup>10</sup>
5. 乌克兰难民融入收容国劳动力市场的情况持续得到改善。在欧洲各地进行的访谈显示，2023 年 4 月和 5 月，40%至 60%的受访者有工作，10%至 20%失业，其余难民不属于劳动力队伍。<sup>11</sup> 调查显示，2022 年，在欧盟收容国的乌克兰成年难民受访者中，约 16%签订了永久性合同，60%

<sup>3</sup> 理事会文件 GB.349/INS/PV，第 641 段。

<sup>4</sup> 本报告中的数据反映了截至 2024 年 1 月 26 日的情况。如有必要，劳工局将向理事会提供一份关于该日期以来事态发展情况的口头报告。

<sup>5</sup> 见联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“运营数据门户—乌克兰难民状况”，及移民组织，“全球数据研究所流离失所跟踪矩阵”，2024 年 1 月查询。关于《临时保护指令》的延期，见欧洲理事会，“乌克兰难民：欧盟成员国同意延长临时保护”，2023 年 9 月 28 日。

<sup>6</sup> 难民署，《乌克兰局势：区域保护概况和监测概况介绍》，2023 年 12 月。

<sup>7</sup> 见理事会文件 GB.348/INS/5/2，第 11 段。劳工局最近根据补充行政数据来源确认了该文件中的预测。

<sup>8</sup> 乌克兰国家银行，《通货膨胀报告》，2023 年 10 月。

<sup>9</sup> 难民署，《乌克兰局势—难民署 2024 年计划和财务要求》，2024 年 1 月。

<sup>10</sup> 欧洲经济和社会委员会，“对欧盟候选国民间社会的呼吁”。

<sup>11</sup> 难民署，《生活停滞不前：乌克兰难民和国内流离失所者的意愿和观点》，第 4 号，2023 年 7 月 6 日。

签订了临时合同，而其余难民没有合同(9%)、不知道或不想具体说明。<sup>12</sup>与此同时，接受调查的归国者越来越多地表示需要财政支持，这突出表明需要加快其融入劳动力市场的步伐，并采取持续的社会保护干预措施以确保其生计。<sup>13</sup>根据2023年10月的一项调查，大多数移民(62%)已经适应了收容国的生活，计划不回国的比例已升至18%(2022年10月为8%)。计划回国的人数仍然很多，但略有下降(从2022年10月的67%降至63%)。<sup>14</sup>在这方面，劳工组织最近的研究表明，尽管在最后的重建阶段预计会出现劳动力短缺，但创造足够数量的体面工作岗位将是鼓励难民归国的主要拉动因素。<sup>15</sup>

6. 摩尔多瓦共和国仍然深受乌克兰战争的影响。自2022年2月以来，已有100多万乌克兰人穿越边境。2023年12月，摩尔多瓦共和国共有11.2811万名难民登记在册，占该国现有居民的4%，其中估计有20%受到临时保护。<sup>16</sup>欧洲理事会决定开启入盟谈判，这坚定了该国政府到2030年加入欧盟的雄心；为此，政府已着手实施改革议程，以符合欧盟法律规定。由于乌克兰正在进行的战争将继续制约工农业生产，因此2024年实际国内生产总值将温和增长。预计2023年失业率为3.7%。<sup>17</sup>
7. 格鲁吉亚经济增长将在2024年放缓，但由于旅游业的韧性和海外汇款的持续增长，格鲁吉亚仍将是该区域经济增长最强劲的国家之一。强劲的经济增长使得格鲁吉亚到2023年底将失业率降至2007年以来的最低水平(15.6%)。<sup>18</sup>
8. 更广泛地说，2022年高加索和中亚次区域国家的实际经济增长率(5.5%)高于预期，尽管在俄罗斯联邦入侵乌克兰之初经济预测黯淡。据估计，到2023年底，人均实际增长率将达到3.6%，但预计2024年将降至3%，这反映出由于制裁导致供应链转移，过境贸易增加带来的初始效益下降，但中期增长仍将持续。<sup>19</sup>到2023年底，该区域一些地方的通胀压力部分减弱。然而，许多国家的实际收入尚未从2022年的生活成本危机中恢复过来。总体而言，该地区的就业增长高于多年趋势水平。但在国际制裁压力下，由于资金流动受到限制，中亚国家可能会失去部分来自俄罗斯的外国直接投资。<sup>20</sup>
9. 俄罗斯联邦对来自周边国家的移民工人的需求仍然很大，这是因为俄罗斯联邦正在经历劳动力短缺，特别是由于俄罗斯工人外流和工人被征召加入俄罗斯武装部队。

<sup>12</sup> 欧洲改善生活和工作条件基金会和欧盟基本权利署，《流离失所的乌克兰人的就业障碍》，2023年6月。

<sup>13</sup> 国际移民组织，《乌克兰危机应对——区域分析——乌克兰人和第三国民众：穿越边境返回乌克兰(2023年7月至9月)》，2023年12月。

<sup>14</sup> 乌克兰调查公司 Gradus Research，“移民过程如何影响企业：2023年基辅特别调查”，2023年10月。

<sup>15</sup> 劳工组织，《乌克兰2032年国内生产总值目标实现前景》，2023年。

<sup>16</sup> 希望工程，“摩尔多瓦”和难民署，“乌克兰难民局势：摩尔多瓦共和国”。

<sup>17</sup> 经济学人智库观点，“摩尔多瓦”，2024年1月22日查询。

<sup>18</sup> 经济学人智库观点，“格鲁吉亚”，2024年1月22日查询。

<sup>19</sup> 国际货币基金组织，《世界经济展望数据库》，2023年10月，2024年1月5日查询。国际货币基金组织，《中东和中亚地区经济展望：在持续的不确定性中维护宏观经济稳定》，2023年5月。

<sup>20</sup> S. Arzumanyan，《俄罗斯对周边国家的溢出效应：传播渠道和政策选择》(国际货币基金组织，2023年9月)和联合国发展协调办公室，《重新评估经济风险和溢出效应》，即将出版。

## 对就业、生计和企业的影响

10. 尽管乌克兰经济增长好于预期，但就业形势依然严峻。国家就业服务局估计，乌克兰有 280 万失业人员，其中近半数属于弱势群体。劳工局应乌克兰政府的要求，根据经济部的国内生产总值预测作出了就业预测。预测表明，在假定敌对行动停止的情况下，为了实现 2032 年前的雄心勃勃的增长目标，乌克兰将面临严重的就业岗位缺口。<sup>21</sup> 这表明需要大力促进国内流离失所者和归国者重新融入社会，并使妇女能够更多地参与劳动力市场。例如，要实现 2032 年的国内生产总值目标，劳动力中的女性人数在 2032 年前需要每年增加 5%。<sup>22</sup> 为了便利乌克兰难民回国，至关重要的是加大激励措施，尤其是通过改善工作条件，并确保承认他们所获得的技能和社会保障权利的可携带性。
11. 对企业的影响仍然难以衡量，但与乌克兰雇主组织的对话表明，战争爆发两年后，大多数在战争早期阶段幸存下来的企业都已适应了环境，包括将供应链和市场转向欧盟。企业搬迁数量不断减少。尽管总体通胀率正降至 4.9%，但企业的成本压力仍然很大，企业融资也充满挑战。尽管如此，由于 2023 年最后一个季度出现了惊人的跳跃式增长，近几个月来商业信心略有改善。然而，敌对行动结束的时间以及国际援助抵达频率方面的不确定性、部分海陆边境被封锁导致的物流成本上升、燃料价格高企、熟练劳动力短缺以及需求疲软，仍是造成对企业前景持相对谨慎态度的原因。<sup>23</sup> 虽然没有足够的数字，但雇主组织表示，劳动力短缺在一些行业和区域造成了问题，而在该国其他地区，相同行业的失业问题依然存在，这表明存在匹配问题和缺乏流动性激励机制。
12. 尽管战争最初对中欧和东欧大部分地区的经济增长产生了负面影响，但 2023 年经济增长已恢复至 1.7%。然而，就业下降趋势仍在继续，部分反映了乌克兰就业的下降，但也反映了更广大区域内持续的人口老龄化和向外移民。尽管如此，该次区域的失业率仍保持在低水平。<sup>24</sup>

<sup>21</sup> 预测使用不同的情景来显示潜在劳动力短缺的严重程度。第一种情景显示，假设乌克兰能够实现其国内生产总值目标，并且生产率和就业率保持战前趋势(与 2021 年相比，就业增长率为 37%)，则劳动力缺口为 860 万。第二种情景估计，如果总体就业保持战前趋势，则生产率年增长率必须达到 6.1%，这一数字是近期历史平均水平的两倍。第三种情景表明，如果就业和生产率保持战前趋势，则假定的国内生产总值增长不足。

<sup>22</sup> 劳工组织，《实现乌克兰 2032 年国内生产总值目标的前景：劳动力市场视角(2023 年 9 月)》，2023 年 12 月。

<sup>23</sup> 乌克兰国家银行，《2023 年第三季度商业前景调查》，2023 年 11 月，以及乌克兰国家银行，《乌克兰国家银行 2023 年通胀更新》，2024 年 1 月 11 日。

<sup>24</sup> 劳工组织，《世界就业和社会展望：2023 年趋势》，2024 年 1 月。

## ► 对在乌克兰的劳工组织三方成员以及体面劳动国别计划和发展合作实施的影响

### 政府

13. 劳工组织在乌克兰的三方成员—经济部、社会政策部以及工人组织和雇主组织—仍然专注于减轻战争的直接影响，同时为早日实现恢复和重建以及融入欧盟奠定基础。对此，他们重申，对乌克兰的国际支持应同时包括人道主义援助、预算援助和发展援助。
14. 继欧洲理事会决定开启欧盟成员资格谈判后，经济部的目标是加快落实其雄心勃勃的法律改革议程。根据该议程采取的措施特别包括：
  - (a) 拟订新的《劳动法》草案，不久后将其提交社会伙伴和民间社会讨论；
  - (b) 拟订集体劳动争议处理法草案，劳工组织目前正在对该草案进行技术审查；
  - (c) 拟订社会对话法草案，该草案正由国家和解与调解服务局下设的三方工作组讨论；
  - (d) 应劳工组织要求，根据《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号)(乌克兰已批准)和关于欧盟适足最低工资的欧盟 2022/2041 指令，对最低工资制度进行审查；
  - (e) 对国家就业服务局进行职能分析，进一步实现服务供给的现代化。这项工作正由欧洲复兴开发银行资助的一家服务提供商进行，并将由劳工组织和欧盟的两个国家就业服务局进行同行审查。
15. 此外，数项政策和战略正处于审查或实施过程中，包括：
  - (a) 国家人口战略，该战略将受益于包括劳工组织在内的国际伙伴的技术投入；
  - (b) 各种人道主义和社会保护行为方的社会保护计划，通过“Perekhid 倡议”(以乌克兰语“过渡”一词命名)加强社会保护计划的协调性和持续性；
  - (c) 关于性别薪酬差距的国家战略，在劳工组织支持下于 2023 年 9 月获得通过；
  - (d) 加强心理健康和社会心理支持的战略，包括在劳动世界。
16. 国家就业服务局通过强制性国家失业保险基金拨款，大幅增加了其在积极劳动力市场计划支出中的份额(从 2022 年的 4%增加到 2023 年的 31%)。2023 年，共有 66 万名求职者获得了服务，29.5 万名求职者因此找到了新的就业岗位。约 1.1 万名男女获得了创业补助金，从而创造了 3.5 万个新工作岗位，同时 5 万人接受了培训或再培训。共有 7.4 万名男女参加了公共工程计划，2 万人被安置在补贴就业计划下的工作岗位。此外，依照 2023 年 9 月 14 日通过的一项法令增加了失业救济金，以反映生活成本的上涨。
17. 国家就业服务局首次提供资金，确保为 63 名残疾人提供工作场所合理的便利。政府计划在 2024 年打算扩大此类计划的规模，直接面向 20 万乌克兰人提供总额 70 亿乌克兰格里夫纳的资金。然而，还需要额外的外部支持来满足该国 280 万失业人员的就业需求。此外，需要提供更多的

支持，以确保乌克兰雇主更加了解将残疾人纳入劳动力队伍的机会、成本和义务。劳工局正与国际伙伴进行讨论，以在这方面制定一个更广泛的支持计划。

18. 劳工组织于 2023 年向国家就业服务局提供的主要支持是对该机构进行职能审核，并促进三方就新的职业安全与卫生法草案(已于 2023 年 3 月提交议会)、经修订的机构章程以及进一步完善戒严法下预防性服务供给达成共识。就后者达成的三方共识使超过 12 万名工人在 2023 年实现了正规化。国家就业服务局继续向雇主和工人提供有关戒严法下劳动关系的信息，并通过提供关于收容国劳动关系的免费法律咨询为难民提供支持。与此同时，尽管拖欠工资仍是一项挑战，甚至 2023 年还略有增加(达到 29.5 亿格里夫纳，约合 7,800 万美元)，但国家就业服务局已帮助 71% 存在拖欠工资问题的经济活跃企业重组了债务，并遵循了已通过的支付时间表。资不抵债企业和经济不活跃企业拖欠工资的问题依然存在，这些企业占拖欠工资总额的 18.6%。国家就业服务局在劳工组织的支持下，还开发了促进工作场所社会心理支持的专业知识。监察员现向企业提供实际实施步骤方面的建议。
19. 国家公务员局已要求劳工组织提供专门知识，使国家在公务员罢工权方面的立法符合国际劳工标准和相关欧盟法律。
20. 劳工组织与乌克兰第一夫人办公室的战略伙伴关系，已成为乌克兰在特别是通过制定性别主流化国家战略来缩小两性薪酬差距方面取得进展并实现其主流化的关键。劳工组织欧洲及中亚区域局局长于 2023 年 10 月访问基辅期间联合举办的活动进一步加强了这种伙伴关系。11 月，劳工组织的一名性别问题专家介绍了劳工组织“护理政策投资模拟器”为乌克兰得出的结果，其中考虑到缺乏可获得的儿童保育服务是妇女参与劳动力市场的主要挑战之一，而克服这一不足是国家战略的核心支柱。三方成员承认将护理费用作为一项投资的价值，但对直接的预算影响表示关切，并要求也向捐助方提出这一问题。劳工局继续支持提供替代性儿童保育服务的试点项目，并正在促进与摩尔多瓦共和国的知识交流。近年来摩尔多瓦共和国在儿童保育领域取得了重大进展。
21. 此外，劳工局还扩大了与其他部委的合作，包括：环境部，最近批准了《1990 年化学品公约》(第 170 号)；教育部，涉及基于数字技术的职业技术教育培训和儿童保育；以及相应的议会委员会。

## 工会和雇主组织

22. 工会和雇主组织仍在运作，但深受战争的严重影响。由于会费损失，人们对社会伙伴运作的财务可持续性的关切依然存在。除了姊妹组织的一些捐款外，社会伙伴没有得到财务方面的支持。随着下一阶段欧盟一体化的启动，社会伙伴需要额外的支持，以履行其在欧盟社会对话论坛中的职能和承担对其会员的责任。
23. 乌克兰的三个全国性雇主和企业会员组织报告说，鉴于 2023 年最后一个季度经济反弹，企业正在扩大业务，这也反映在更广泛的商业信心调查中。<sup>25</sup> 然而，生产设施被毁、停电、物流路线

<sup>25</sup> 乌克兰国家银行，《2023 年第三季度商业前景调查》，2023 年 11 月。

中断和农业用地被布雷，所有这些仍对乌克兰的经济活动构成严重制约，也对该国的出口能力产生了负面影响。

24. 乌克兰雇主联合会在劳工组织协助下，通过其新设立的出口帮助台，继续为企业牵线搭桥，并在欧盟市场上推介乌克兰生产商。此外，还向 360 多家公司提供了欧盟贸易法规培训以及定制的后续咨询服务。帮助台将扩大业务范围，增加旨在协助乌克兰公司进入欧盟市场和遵守相关新立法的服务。乌克兰雇主组织协会参与了劳工组织支持的一项新举措，目的是在企业内部试行儿童保育服务，以缓解劳动力短缺问题。乌克兰雇主联合会在劳工组织的支持下，完成了一个新的在线服务项目的实施工作，为公司招聘、留住残疾人并使其融入工作场所提供指导。乌克兰雇主联合会还开展了一次认识提升运动，以提高人们对这种融入好处的认识，并推广创新和包容性做法。乌克兰雇主联合会还加入了劳工组织全球商业与残障网络。
25. 两个主要的全国性工会联合会——乌克兰工会联合会和乌克兰自由工会总联合会——继续向境内流离失所者提供援助，特别是提供住所和分发供应品。总体而言，由于会费损失和设施在空袭中被毁，工会的处境依然艰难。这两个组织最近都加入了欧洲工会联合会。
26. 被俄罗斯军队占领的领土上的工人继续报告其劳工权利受到侵犯的情况。全球产业工会联合会 (IndustriALL) 在 2023 年 11 月 2 日和 12 月 7 日致总干事的函中报告称，属于其附属工会之一的 Atomprofspilka 工会的工人在扎波罗热核电站被绑架，要求劳工组织协助找到他们并将其释放。在被占领的扎波罗热，俄罗斯独立工会联合会(一家俄罗斯工会)在自己的组织架构下创建了一个领土工会(territorial union)，对乌克兰工会的工作构成了挑战。与此同时，国际原子能机构重申了对核电工人心理健康的关切。<sup>26</sup> 根据实施公约与建议书专家委员会的意见，最后的这些关切也适用于切尔诺贝利现场的工作人员。在扎波罗热核电厂存在定向杀伤人员地雷，这不符合原子能机构的安全标准和核安保标准，并给工作人员带来巨大压力。专家委员会敦促加强实施《1960 年辐射防护公约》(第 115 号)，以确保有效保护工作人员在工作过程中免受电离辐射的危害。<sup>27</sup>
27. 被占领土上教师的处境依然严峻。<sup>28</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)报告了至少一起教师被其经理反复施压以获得俄罗斯护照的案件。<sup>29</sup> 乌克兰教师工会和国际教育工会联合会(Education International)报告称，教师据称被迫教授亲俄罗斯的课程和进行相关的宣传，并被迫加入俄罗斯工会。此外，这些措施通过胁迫学校校长、儿童及其家人举报不遵守占领军要求的教师来予以实施。<sup>30</sup>

<sup>26</sup> 原子能机构理事会，《乌克兰的核安全、核安保和核保障》，总干事的报告，2023 年 11 月 16 日。

<sup>27</sup> 劳工组织，《实施公约与建议书专家委员会关于<1995 年矿山安全与健康公约>(第 176 号)的直接询问》，乌克兰，于 2022 年通过。

<sup>28</sup> 两个国际人权组织根据走访教师、学校官员和受影响家庭进行的新研究发现，恐吓和胁迫是家庭、儿童和教职人员每天都要面对的现实。见大赦国际，《乌克兰：儿童教育是俄罗斯侵略的又一受害者》，研究简报，2023 年 12 月；以及《人权观察》，《“操场上的坦克”：对乌克兰学校的袭击和将学校用于军事目的》，2023 年 11 月。

<sup>29</sup> 人权高专办，《关于乌克兰人权状况(2023 年 2 月 1 日至 7 月 31 日)的报告》，2023 年 10 月 5 日。

<sup>30</sup> 国际教育工会联合会，“乌克兰：国际教育工会联合会谴责俄罗斯对被占领土上教师和教育的攻击”，2022 年 9 月 30 日。

28. 劳工局继续与国际海事组织以及乌克兰政府、乌克兰海运工人工会、国际运输工人联合会(国际运联)、国际海运公会和数个海员福利组织的代表定期举行会议，讨论俄罗斯联邦侵略乌克兰对海员的影响。2023 年 10 月 16 日，总干事应国际运联的要求，就国际运联被宣布为不受欢迎的组织一事向俄罗斯联邦政府进行了紧急交涉。根据俄罗斯法律，该声明使任何与国际运联合作的人都有可能被处以罚款和监禁，这引发了人们对结社自由的严重关切。2024 年 2 月初出现了一个令人担忧的消息，即俄罗斯司法部也正式将“全球产业工会联合会”列为不受欢迎的组织。
29. 乌克兰海运工人工会重申了对战争导致乌克兰海员在全球海运业中的地位被削弱的担忧。传统上，乌克兰曾是海运业五大劳动力供应国之一，但现在可能会逐渐失去这一地位。该工会还继续对俄罗斯联邦单方面退出《黑海谷物倡议》以及在通过乌克兰为应对该倡议的废除而单方面建立的出口通道的船只上工作的海员构成的风险表示关切。
30. 鉴于工会报告称其会员在乌克兰被占领土的基本工作权利遭到侵犯，劳工组织继续与人权高专办特别是联合国乌克兰人权监测团合作。劳工局和人权高专办目前正在探讨可能的方法，以提高人权高专办工作人员在更广泛的人权任务授权框架内查明被占领土和解除占领的领土上侵犯劳工权利行为的能力。<sup>31</sup>

## 发展合作

31. 劳工组织欧洲及中亚区域局局长率领劳工组织工作人员代表团于 2023 年 10 月访问了基辅及周边地区，与经济部和社会政策部、社会伙伴、乌克兰议会主要成员、私营部门、联合国姊妹机构和国际发展伙伴举行了会议。讨论强调指出需要劳工组织的长期支持。特别是，人道主义行动者和发展伙伴认识到，在指导从人道主义援助向可持续劳动力市场发展过渡方面，以及在确保恢复和重建期间尊重体面劳动原则方面，都需要劳工组织的支持。劳工组织在基辅设立国家局的决定受到了包括发展合作伙伴在内的广泛欢迎，他们强调了强有力的存在对于成功实施发展合作项目的重要性。
32. 此访的直接成果是制定了劳工组织《2024-2025 年乌克兰过渡性合作战略》，受到了乌克兰三方成员的欢迎。根据该战略，劳工组织在乌克兰的工作将在三大支柱下进行重组：(i) 投资于人；(ii) 创造优质就业岗位和可持续企业；(iii) 改善劳动力市场治理和社会对话。该战略将对当前的《2020-2024 年体面劳动国别计划》形成补充，并为讨论制定与《联合国可持续发展合作框架》(乌克兰国家方案)相一致的新的 2025 年体面劳动国别计划铺平道路。
33. 除了适应战争初期以来不断变化的需求外，该战略还旨在提高项目支持与管理乌克兰劳动世界的更广泛政策框架的一致性。该战略已提交三方进行最终审查和核可。劳工局将继续与发展伙伴合作，确保为实施该战略提供足够的支持。目前正在与乌克兰三方成员和发展伙伴协调制定多个项目和计划提案。
34. 在该战略的第三大支柱下，劳工局正在支持三方成员根据国际劳工标准和欧盟相关法律的要求制定社会对话路线图。2023 年 11 月，在劳工组织国际培训中心为国家和解与调解服务局和社

<sup>31</sup> 有关联合国乌克兰人权监测团任务授权的详细信息，见[人权高专办网站](#)。

会伙伴举办的培训和自我评估活动期间，进行了富有成效的讨论。该路线图将帮助乌克兰三方成员找到一种方法，将戒严法下的特殊情况与加强三方机制和建立有效社会对话机制的需要相协调。

35. 在 2023 年 4 月和 6 月的日内瓦会议上以及 2023 年 10 月在基辅访问期间，三方成员强调了各种技术优先事项，有关工作已纳入新的过渡性合作战略框架，并正在取得进展。
36. 政府要求的就业预测已于 12 月启动，并已用于为即将出台的国家预算中的教育和培训预算提供依据。乌克兰的三方成员和国际社会对劳动力短缺妨碍经济复苏的担忧与日俱增，这些预测是制定高质量人口战略以应对这一问题的投入。养老金制度精算评估的背景研究和数据收集阶段已接近尾声，这将成为将于年底前完成的第二阶段评估的基础。
37. 此外，劳工组织日益加大与其他联合国机构的合作。自 2022 年以来，劳工局一直密切参与由难民署和开发署共同领导的乌克兰区域社会经济包容工作组的工作，参加其定期举办的协调会议并为其知识产品做贡献。通过这一机制，劳工局为《2024 年区域难民应对计划》做出了贡献。该计划于 2024 年 1 月 15 日启动，劳工组织参与了该计划。此外，根据《劳工组织-难民署 2023-2025 年联合行动计划》，各机构促进了“人道主义-发展-和平纽带关系”理念的落地实施。<sup>32</sup> 目前，正与难民署就受战争影响更严重地区的当地就业伙伴关系和更广泛的生计方法制定联合规划型方法，并与国际移民组织就更广泛的人口战略和相关能力建设需求制定联合规划型方法，以促进归国者、劳务移民、妇女、残疾人和退伍军人融入劳动力市场。
38. 劳工局通过与社会政策部协调，与 2023 年 5 月成立的多组织“Perekhid 倡议”技术援助基金的成员建立了联系。该倡议的目的是提出从人道主义援助和现金转移向能够应对冲击的国家社会保护体系过渡的建议。该倡议旨在协调乌克兰的各种社会保护干预措施，并使其与劳工组织根据养老金制度精算评估得出的政策建议保持一致。根据社会政策部建议，劳工局已发出正式申请，希望成为该平台的成员。
39. 近几个月来，劳工局还与国际金融机构进行了更积极的接触，与国际货币基金组织驻乌克兰特派团团长进行了富有成效的讨论。特派团团长强调了国际货币基金组织在加强公共财政方面开展的工作与劳工组织关于正规化和养老金支出的技术建议之间的协同作用。双方一致同意在恢复阶段保持协调一致的重要性。劳工局还与世界银行驻乌克兰代表进行了接触，就社会保险和养老金改革政策指导、世界银行贷款组合中与国际劳工标准有关的保障措施交流了经验。双方通过非正式会议达成了加强两机构间技术合作的承诺，并保证适用世界银行集团的《环境和社会标准 2》，以减轻重建阶段可能对今后造成的负面社会影响。劳工局还与世界银行合作开展了第三次损失和需求快速评估。乌克兰经济部在欧洲复兴开发银行的支持下，已邀请劳工组织加入专家咨询委员会，对 2023 年 12 月启动的乌克兰国家就业服务局的职能分析进行技术监督和协调。劳工组织的参与以及与世行和其他国际伙伴密切合作，将为该部开辟改革途径和评估能力建设需求提供支持，以实现国家就业服务局的现代化并确保其战时和长期效力。

<sup>32</sup> 劳工组织和难民署，《劳工组织-难民署 2023-2025 年联合行动计划》，2023 年 6 月。

## 劳工组织驻乌克兰职员的情况

40. 劳工组织在其位于乌克兰基辅的国家局现有 12 名职员，包括新任命的国家局局长。最近劳工局与难民署共用的办公地点获得了额外的办公空间，以适应不断壮大的团队需要。由于入冬以来俄罗斯加大了对乌克兰基辅和其他城市的空袭，劳工组织职员的日常生活仍然压力重重。国际职员享有定期到乌克兰境外休养的权利，劳工局已采取额外措施减轻本国职员的压力，包括增加休假天数。在职员工会支持下，举办了一次部分致力于心理健康的静修活动。照护义务仍是劳工局的最高优先事项。
41. 劳工局继续密切监测总体安全局势，同时力求提高其在乌克兰的业务能力。与乌克兰政府签署东道国协定的谈判正在取得进展。

## ► 对在本区域其他受影响国家的劳工组织三方成员及体面劳动国别计划和发展合作实施的影响

42. 如上所述，南高加索和中亚国家的经济呈现了正增长，尽管随之而来的高通胀率对住房和能源价格产生了负面影响，而整个中欧和西欧的失业率仍然保持低水平。尽管如此，对三方成员提供有针对性的支持，对于在最大程度上进一步减少对劳动力市场的负面影响至关重要。
43. 在摩尔多瓦共和国，由于强烈的政治意愿、捐助方的支持和加强的伙伴关系，体面劳动国别计划的实施正按计划取得预期成果。<sup>33</sup> 调动了额外资源以支持体面劳动国别计划活动，具体如下：(i) 从瑞士收到 200 万美元，用于获得更好的就业、技能和工作条件；(ii) 从欧盟筹集到 200 万欧元，用于支持国家劳动监察局和国家就业局改革；(iii) 与奥地利开发署和列支敦士登发展署(LED)共同筹集到 150 万欧元，用于促进摩尔多瓦共和国可再生能源领域的绿色技能。瑞士发展与合作署与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)将于 2024 年起实施一项为期四年的关于增强妇女经济权能的联合计划，有望获得瑞士发展与合作署的资助。该计划的总价值为 400 万欧元。
44. 格鲁吉亚首个体面劳动国别计划正在制定中，重点放在两大优先领域：改善社会对话和适应经济变革的公正转型。劳工组织支持的重点领域将是引入最低工资设定机制、集体和个人劳动争议处理机制和失业保险计划，以及技能发展、向正规化过渡、职业安全卫生和扩大集体谈判。目前正在调集资源，以便从 2024 年年中开始实施该体面劳动国别计划。
45. 为了支持该区域的工会，劳工组织工人活动局和都灵国际培训中心于 2023 年 10 月举办了一期关于体面劳动、和平与复原力的培训班。来自匈牙利、波兰、罗马尼亚、摩尔多瓦共和国、斯洛伐克和乌克兰的工人代表接受了关于实施《2017 年面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)的培训，该建议书的重点是在冲突和灾害造成的危机局势中创造就业机会和促进体面劳动。

<sup>33</sup> 摩尔多瓦共和国的体面劳动国别计划涵盖 2021-2024 年期间。该计划有三大优先事项：为年轻人提供包容性和生产性就业；工作中的有效保护；以及改善社会对话。2021 年至 2024 年，将实现八大成果目标，所有八大成果目标下的活动均已启动，目前进展顺利。

46. 莫斯科体面劳动工作队/国家局继续向该次区域除俄罗斯联邦和白俄罗斯以外的所有国家提供技术合作和援助，<sup>34</sup> 并进行了必要的调整，包括减少了莫斯科的办公空间。正如上一份报告所述，工作方式保持不变，国际职员可以选择暂时搬迁到布达佩斯。欧洲及中亚区域局对不断变化的局势进行监测，其中包括当前组织结构的成本和效益方面，并与次区域的三方成员和捐助方合作，应对新出现的需求和机遇。为此，总干事、区域局局长及其副局长强调了前往该次区域的重要性，以提高劳工组织的知名度并更有效地支持三方成员的需求。总干事于 2023 年 12 月访问亚美尼亚期间表示，劳工组织将为近期敌对行动后抵达亚美尼亚的难民提供更多支持，并鼓励该国政府加强社会对话。在阿塞拜疆，预计不久将签署新的《2024-2028 年体面劳动国别计划》。哈萨克斯坦政府已要求劳工组织在职业安全卫生、社会对话以及与劳工组织权责有关的其他领域提供技术援助，为三方讨论合作路线图创造了机会。在乌兹别克斯坦，随着“更好的工作”计划行动的启动、“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”路线图的制定以及支持性别平等活动的推广，合作领域已大幅扩大。继区域局局长于 2023 年 11 月访问乌兹别克斯坦之后，德国联邦经济合作与发展部批准了一项劳动监察和职业安全卫生技术合作项目。访问期间，双方就如何进一步改善整个棉花供应链上的工作条件进行了磋商。计划于 2024 年 2 月向土库曼斯坦派出一个高级别代表团，与三方成员进一步讨论技术援助领域，初步重点是棉花行业的基本原则和权利。

## ► 进一步行动领域

47. 对乌克兰战争对收容社区的社会经济影响以及对新出现的移民和流离失所模式进行的一项机构间评估，呼吁劳工组织更多地参与解决收容国劳动力市场上许多乌克兰难民的技能与实际岗位不匹配的问题。<sup>35</sup> 劳工局将与有大量难民人口的收容国展开进一步讨论，并协助开展知识交流。提高政府、工人和雇主对劳工组织《关于公平招聘的一般性原则和业务指南》的认识，有助于难民安全回国。
48. 劳工局的目标是加强其交付能力，促进乌克兰重建和恢复，推动在其他受影响的国家的难民和收容社区更好地融入劳动力市场，这符合乌克兰三方成员的优先需求，也符合 2023 年在伦敦召开的乌克兰恢复大会的成果目标。劳工局将继续支持三方成员在更广泛的恢复工作中发挥积极作用，包括 2024 年在柏林召开的乌克兰恢复大会。劳工组织对恢复大会的贡献，将通过设在柏林的劳工组织德国办事处和设在基辅的劳工组织国家局进行协调。
49. 为了根据体面劳动原则扩大对乌克兰重建和恢复的持续援助，劳工局将把劳工组织《2024-2025 年乌克兰过渡性合作战略》作为与发展伙伴合作的基础，以支持实施更广泛的技术支持计划。除了现有项目外，劳工局在过去一年里还投入了大量精力开展分析工作，为进入更具操作性的支持阶段奠定了基础。目前正在进行多项双边讨论，劳工局继续参与所有相关国际论坛。

<sup>34</sup> 亚美尼亚、阿塞拜疆、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。

<sup>35</sup> 难民署和开发署，《乌克兰战争对收容社区的社会经济影响以及新出现的移民和流离失所模式》，即将出版。

50. 在此过程中，劳工局始终与乌克兰的三方成员保持密切联系，以确保劳工组织的支持将以实际需求为基础，并满足三方成员最迫切的需要。在欧洲及中亚其他受影响的国家，也采取了类似的做法。
51. 随着欧洲理事会决定启动与乌克兰和摩尔多瓦共和国的入盟谈判，劳工组织将支持两国政府及其社会伙伴促进与国际劳工标准和欧盟相关法律的接轨，并支持三方成员积极参与欧盟关于社会对话、就业和社会保护的相关论坛。在最近一次关于欧盟扩大政策的通讯中，欧盟委员会根据劳工组织的职权，将重点放在了改善劳动关系和职业安全卫生方面的立法、为两方和三方社会对话创造有利环境以及加强就业政策上。此外，欧盟委员会还表示支持整合分散的非缴费型社会保护体系，并支持采取措施应对非歧视性就业方面的缺陷。<sup>36</sup>

## ► 决定草案

52. 鉴于理事会 GB.350/INS/13 号文件中概述的乌克兰事态发展以及理事会第 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》，同时考虑到第 350 届会议期间进行的讨论和提供的指导，理事会：
- (a) 已注意到本文件提供的信息；
  - (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》，特别是其中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)，其中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》，并确保这些文书向目前在其控制下从事工作的所有工人提供充分的保护；
  - (e) 重申坚定不移地支持乌克兰三方成员，要求总干事继续回应乌克兰三方成员的需要并继续加大劳工组织的资源筹措力度，包括在即将召开的关于恢复和重建国际捐助方大会上，并对任命劳工组织乌克兰国家局局长表示欢迎；
  - (f) 要求总干事继续加强为东欧和中亚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 351 届会议(2024 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电工人的状况。

<sup>36</sup> 欧洲委员会，《2023 年乌克兰报告》，2023 年 11 月，第 108-111 页。