



理 事 会

第 355 届会议，2025 年 11 月 17 日至 27 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2025 年 10 月 29 日

原文：英文

第十二项议程

《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《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》，强调在冲突时期劳工组织权责的相关性。在撰写本文件时，局势仍在演变：在武装冲突加剧的同时，为寻求和平解决而开展的外交努力也在加强。该决议要求劳工局向乌克兰三方成员提供一切可能的援助；同时，在确保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)职责范围内所有其他国家的技术合作或技术援助照常开展的前提下，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技术援助，直至达成停火并落实和平解决方案。¹ 理事会在第 354 届会议(2025 年 6 月)上强调有必要持续监测俄罗斯入侵对劳动世界的影响，包括与联合国相关机构开展合作，评估侵犯人权行径的情况以及海事工人和核电站工人等特别受影响群体的境况。

¹ 理事会文件 GB.344/决议。

► 对乌克兰劳动世界的影响

2. 自 2025 年 7 月以来，战争明显升级。依据联合国多个机构及乌克兰官方消息来源的数据，7 月份记录到自 2022 年 5 月以来单月最高的平民伤亡：286 人死亡、1388 人受伤。8 月份在持续袭击中伤亡同样高企；据报 9 月 6 日的大规模空袭中，800 余架次无人机和导弹对多座城市的民用基础设施实施打击。² 自 2025 年 6 月以来，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)持续记录到在俄罗斯联邦占领区域发生对乌克兰平民的逮捕、酷刑、强制驱逐和杀害。经济、社会及文化权利委员会专家表示关切：在被占领的乌克兰地区，居民据报受到压力，必须取得俄罗斯联邦签发的护照方可获得就业、社会服务和其他基本权利。在俄罗斯联邦强加行政和法律制度之后，越来越多的学校、医院和地方政府大楼被改建成军事设施或拘押场所，从而扰乱基本公共服务，并危及在这些机构工作的人员安全。
3. 战争对劳动世界的冲击依然严峻。受影响最严重者之一为扎波罗热核电站的雇员，据报至少有 15 名工作人员(包括工程师、技术人员和安保人员)被俄罗斯联邦武装力量任意拘押。2025 年 7 月，2 名工程师因拒绝交出安全监测数据而被扣押；另有 1 名被拘者称其被关押于黑暗环境并遭以处决相威胁。截至 2025 年 6 月，被拘押的平民中至少包括欧洲安全与合作组织(欧安组织)3 名工作人员、扎波罗热核电站 15 名工人以及 37 名记者和媒体从业者。³ 因公伤亡仍在上升：据官方消息源，6 月 6 日基辅有 3 名消防员殉职；6 月 23 日和 24 日，敖德萨地区 3 名学校工作人员及乌克兰矿工独立工会 1 名矿山救援人员遇难。8 月，赫尔松地区 2 名电力线路检修工人遭枪击受伤。9 月 28 日，基辅 1 名护士被无人机击中身亡。⁴ 此外，全球产业工会联合会(IndustriALL)报告称，10 月 3 日，1 名法国记者在无人机袭击中死亡，1 名乌克兰记者受伤。⁵ 矿山与工业设施的毁损继续威胁数千个就业岗位与地方经济稳定。根据全球产业工会联合会下属乌克兰会员组织的数据，2025 年 1-7 月，针对工业场址与交通设施的打击导致至少 676 名工人受伤、146 人死亡。8 月 8 日，对多布罗皮利亚矿的炮击据报造成矿井进水，当时井下有 9 名矿工，均已安全撤离。8 月 10 日，对比洛泽尔斯克地区的袭击据报导致包括 1 名应急人员在内的 4 人受伤，并损坏了矿工住房。⁶
4. 理事会于 2022 年 3 月通过的决议敦促劳工组织成员国根据各自国内法和适用的国际法，保护在国外寻求庇护的所有乌克兰人的劳动权利并确保其安全的环境。根据联合国难民事务高级专员公署(难民署)的数据，2025 年上半年移徙态势趋于稳定；截至 10 月 3 日，全球登记在册的乌克兰难民为 580 万人，其中 520 万人在欧盟。欧盟《临时保护指令》(第 2001/55/EC 号指令)已延

² 联合国，“俄罗斯在全乌克兰发动‘大规模’袭击后，联合国提供紧急援助”，联合国新闻，2025 年 9 月 7 日。乌克兰人权监测团，“武装冲突中的平民保护——2025 年 7 月”，2025 年 8 月 13 日。

³ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“俄罗斯联邦对乌克兰发动武装攻击背景下被剥夺自由平民的待遇”，2025 年 9 月 23 日；以及“经济、社会及文化权利委员会专家赞扬俄罗斯联邦在减贫方面的努力，并就职业安全问题及被占领乌克兰领土内报告的侵权行为表示关切”，2025 年 9 月 10 日。

⁴ 乌克兰自由工会总联合会(乌自由工联)2025 年 10 月 14 日来函。该信函引用乌克兰国家劳工服务局关于自 2025 年初以来工人死亡和受伤情况的数据。

⁵ 人权高专办，“乌克兰人权状况报告(2024 年 12 月 1 日至 2025 年 5 月 31 日)”，2025 年 6 月 30 日。

⁶ 乌克兰独立矿工工会 2025 年 8 月 11 日致全球产业工会联合会并与劳工组织分享的信函。

长至 2027 年 3 月。⁷ 在欧盟境内，临时保护仍是乌克兰难民的主要法律身份，占比 93-95%；仅有 1-2%转换为短期或长期居留许可等其他法律身份。跨境流动在 2025 年 7 月达到年内峰值，出入境达 330 万人次；且自春季以来首次出现入境流量超过出境，反映出短期返乌人数增加。⁸

5. 乌克兰的经济前景依然脆弱。乌克兰国家银行预计，2025 年国内生产总值(GDP)实际增长约 2.1%，并将在 2026-2027 年放缓至 2-3%，这一趋势与世界银行的预测一致。⁹ 初步的国家数据表明，人权高专办在 2025 年《关于乌克兰人权状况的报告》中记录的针对能源基础设施的攻击所造成的影响，加之出口受限，抵消了建筑、制造和贸易行业的增长。¹⁰ 乌克兰官方数据显示，2025 年 6 月通胀率同比小幅回落至 14.3%，但受关税调整、供应中断及结构性成本压力影响，通胀水平仍居高不下。2025 年中期，商业信心有所改善，商业活动预期指数一年多来首次升至荣枯线之上，主要受建筑业和贸易需求回升推动；但工业和服务业仍面临高昂的重建成本和技能短缺问题。¹¹ 征兵和移民导致的劳动力持续短缺，加剧了对技术工人的竞争，推动 2025 年初平均工资同比上涨 24%。¹²
6. 中小企业虽在持续不确定环境下维持运营且面临资源保全压力，仍构成乌克兰的经济支柱——该群体创造了超过 80%的就业岗位，贡献约三分之二的 GDP。¹³ 尽管其中 90%处于运转状态，但经营利润空间依旧狭窄。就业形势呈现分化态势：四分之一的企业报告用工增加，而逾 40%报告用工减少，既反映出一定韧性，也凸显出尖锐的劳动力短缺问题。主要挑战包括投入成本上升、技能工人流失、购买力疲弱以及战略规划能力下降。欧洲复兴开发银行的报告显示，如战争持续，61%的企业家仅计划维持现有运营。¹⁴ 适应性策略包括降低成本、实现出口多元化、对设备与能源安全进行投资，以及选择性运用人工智能以优化流程。

► 劳工组织对乌克兰三方成员的援助情况以及关于在乌克兰实施劳工组织《2024-2025 年乌克兰过渡性合作战略》和发展合作的情况

政府与三方行动

7. 在第四届乌克兰复苏会议(2025 年 7 月，罗马)期间，三方成员签署了关于劳动法改革的谅解备忘录，劳工局为三方成员参会提供了支持。由加拿大政府资助的劳工组织项目圆满结束，为劳动法改革进程作出了重大贡献，最终促成了六轮劳动法草案技术磋商，劳工组织专家全程参与。

⁷ 运营数据门户网站，“乌克兰难民形势”及“乌克兰难民的流离失所模式、保护风险与需求——2025 年 8 月”。

⁸ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“边境监测”。

⁹ 世界银行集团，“欧洲和中亚：投资就业是提高生产力和增长的关键”，新闻稿，2025 年 10 月 7 日。

¹⁰ 人权高专办，“乌克兰人权状况报告(2024 年 12 月 1 日至 2025 年 5 月 31 日)”，2025 年 6 月 30 日。

¹¹ 乌克兰国家银行，“企业在谨慎之中改善经济预期——8 月份企业景气调查”，2025 年 9 月 1 日。

¹² 经济合作与发展组织(经合组织)，《经合组织经济调查：乌克兰 2025》，2025 年 5 月。

¹³ 乌克兰经济、环境与农业部，“中小企业复原力联盟：乌克兰经济复苏的实质性成果之年”，2025 年 6 月 19 日。

¹⁴ 欧洲复兴开发银行，“战时的中小企业：趋势、挑战与需求”。

劳工局已签署一项由欧盟出资的新倡议，协助乌克兰对接劳动力市场治理体系，并就国际劳工标准提供指导，进而推动与之相衔接的欧盟法律法规的实施。劳工局还在支持乌克兰国家劳工服务局设计新的劳动剥削数据收集工具，包括运用开源情报；试点培训计划拟于 2025 年底前启动。

8. 劳工局继续协助三方成员加强社会对话。经常预算补充账户项目持续支持有关劳动与就业改革的政策对话并强化制度能力建设。其中一个专项聚焦通过师资培训项目，将国际劳工标准纳入司法实践；该项目在劳工组织国际培训中心(都灵中心)的协作下，为 18 名劳动调解员和 16 名乌克兰法官提供了培训。丹麦政府资助的一个国际劳工组织项目采用“地方就业伙伴关系”模式，支持敖德萨和尼古拉耶夫地区的早期恢复与社会对话。在社会伙伴参与的跨机构工作组推动下，“2030 年国家就业战略”和强化版“青年保障计划”正在欧盟“乌克兰机制”框架下推进。劳工局还召开了一次三方研讨会，共同制定《2026-2029 年体面劳动国别计划》的优先事项。
9. 在《到 2030 年缩小性别薪酬差距国家战略》框架下，劳工局于 2025 年 7 月在都灵中心支持并举办了由劳工组织资助的关于同工同酬与《1951 年同酬公约》(第 100 号)实施方面的培训；其后，三方成员起草了纳入该战略 2026-2029 年实施计划的路线图。依托劳工组织儿童保育工作并由瑞典政府资助的一项劳工组织项目，旨在通过在前线地区试行经济实惠的替代性儿童保育方案，提升妇女的就业机会，同时支持学前教育和育儿假政策改革。劳工局正向乌克兰社会政策、家庭与团结部提供技术援助，协助其制定关于支持有子女家庭及协调育儿与工作的修正案草案。养老金改革的技术援助工作持续推进，目前正在进行至 2100 年的精算预测，基准模型已提交该部审议。
10. 为强化行业性方法，劳工局已就乌克兰交通运输行业开展研究，重点关注战争对就业与工作条件的影响，并完善了劳工组织与人权监测员的合作。为此，劳工局进行了文献综述，并据此拟定了政策论文的概念说明。与此同时，作为实行业特定方法促进体面劳动的整体举措之一，劳工局与能源行业工人代表和雇主代表开展了后续磋商，以确认职业安全卫生和工作条件方面的优先需求，特别关注在高风险环境中作业的能源抢修工人，为即将启动的聚焦于关键行业职业安全卫生的发展合作项目做准备。
11. 乌克兰正在推进职业安全卫生立法改革。针对第 10147 号《职业安全卫生法》草案，全球产业工会联合会及其下属乌克兰会员组织——乌克兰自由工会总联合会(乌自由工联)分别致函劳工组织总干事，表达对议会即将进行该草案二读时拟议修正案审议的关切。对此，劳工局通过正式函件告知乌政府：该问题将提交实施公约与建议书专家委员会审议。劳工组织持续支持乌克兰加强职业安全卫生的国家行动，包括在工作场所提供心理健康与社会心理支持。乌克兰工会联合会(乌工联)已举办了 12 场区域培训班；在经常预算补充账户的支持下，劳工局协助乌克兰卫生行业雇主组织协会制定了“职业安全卫生以及心理健康与社会心理支持管理人员”的职业标准。乌克兰雇主联合会已协助 12 家企业制定工作场所心理健康与社会心理支持方案，并计划在 2025 年底前再覆盖 12 家企业，同时启动针对 215 名退伍军人的重返社会计划。此外，劳工局召集社会伙伴、世界卫生组织以及乌克兰心理健康协调中心举行协调会议，支持在整个劳动世界推广心理健康与社会心理支持服务。

12. 劳工组织继续加强与联合国乌克兰人权监测团的合作，确保国际劳工标准成为人权和人道主义法监测工作的有机组成部分，并在被占领土建立劳动权利侵害案件转介机制。作为对人权监测团监测员第二次劳动权利侵犯联合培训的后续行动，劳工局促成了人权监测团与乌克兰工会之间的一次联络会议，以支持建立针对此类侵犯行为的证人转介机制。劳工局还通过领导体面劳动与包容性经济增长战略成果小组，推动联合国可持续发展合作框架在乌克兰的实施，促进与联合国各机构的联合规划与合作。此外，劳工组织继续与联合国环境规划署合作，为退伍军人重返社会创造绿色就业岗位，并提出绿色技能发展路线图和优先领域，助力乌克兰实现可持续复苏。

工会组织

13. 劳工组织继续支持工会扩大对会员的覆盖面和服务范围，重点关注境内流离失所者、残疾人、退伍军人及一线工人等弱势群体。劳工局通过在前线地区设立并运行法律服务中心，协助强化乌自由工联和乌克兰海运工人工会提供的法律保护服务。这些服务最初侧重于为 299 名来自顿涅茨克地区的流离失所矿工、其他境内流离失所者以及 168 名海员提供法律咨询，现已扩展至为境内流离失所者及其家庭提供心理社会支持，惠及 276 名工人。
14. 在劳工组织工人活动局的支持下，乌克兰农业产业工人工会扩大了地雷风险教育覆盖范围，通过一支受训讲师网络使 5000 多名农业工人受益，旨在加强职业安全规范遵守力度，提高对地雷及未爆弹药危险的认知。
15. 工人活动局还持续向乌克兰工会(包括受战争影响最严重的海员工会及其他行业工会)提供技术援助并协调相关活动。

雇主组织

16. 劳工组织继续协助雇主及企业会员组织开发新型服务，以应对战时挑战并推广包容且可持续的企业实践。相关活动在既有成果基础上开展，战略目标是扩大此类组织的服务规模并实现服务多样化。与此同时，通过比利时和丹麦资助的项目，创业发展工作持续推进，重点扩大“创办和改善你的企业”计划的实施规模。2025 年，226 家新创企业受益于该计划培训与商业计划发展支持；另有 25 家迁址的小型企业获得维持运营的小额补助。
17. 在劳工组织的支持下，乌克兰雇主联合会推出了一项面向战争期间受损企业的支持服务，通过数字化商业对接平台为外国设备供应商提供外贸法规、税收优惠和投资机会等信息，同时提供为恢复生产周期购置机械设备所需的补助金和项目工具信息。自 2025 年 5 月以来，该联合会已为乌克兰企业组织了四场对接活动，包括赴意大利和德国的工厂参访，并在第四届乌克兰复苏会议(2025 年 7 月 10-11 日，罗马)框架下举办了一场研讨会。该联合会下属的一家会员组织——乌克兰冶金行业企业家联合会，正在审查限制妇女进入采矿岗位的法律障碍，并推动乌克兰法律框架与国际劳工标准接轨。
18. 乌克兰雇主组织协会开发了一套包含九个模块的培训方案，帮助企业掌握相关知识和工具，在其采用可再生能源解决方案时作出明智决策。该方案涵盖包括太阳能、沼气、生物甲烷和地热

泵在内的多种技术。同时，该协会已对三家企业开展了快速能源审计，评估其现有能源系统并提出绿色转型建议。迄今，已有逾 185 家企业受益于该协会新开通的“绿色能源咨询服务”。

19. 乌克兰雇主总联合会开发了实用的培训课程和工具，帮助企业制定并实施有效的内部政策，以促进残疾人士融入工作环境，并进一步扩展了其数字平台“Razom for Ukraine”（“携手为乌克兰”）。同时，总联合会还推出了若干有针对性的宣传举措，以推动实施关于残疾人就业的第 4219-IX 号法律。

► 关于中欧及东欧和东欧及中亚国家资源筹措工作的最新进展

20. 根据理事会第 344 届会议通过的决议，劳工组织持续推进对东欧、中亚和南高加索地区三方成员的技术援助，主题领域延续此前向理事会提交的报告所列方向。此项工作主要由中欧及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)和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)提供服务，并通过在该次区域内实施的发展合作项目予以推进。技术合作持续围绕广泛优先事项展开，包括强化劳工标准、完善社会保护制度，以及促进社会性别平等的包容性政策。关于职业安全卫生、供应链中负责任商业行为、社会对话以及照护经济的在施项目，仍是劳工组织在该区域开展工作的核心内容。

► 劳工组织职员情况

21. 各办事处职员整体状况保持不变，业务模式大体延续既往所述。在乌克兰，正在恶化的安全形势加剧了本已艰难的工作条件，并影响到职员士气与心理健康。乌克兰团队在经常性睡眠不足的情况下仍保持韧性，致力于在非常时期交付成果。劳工局的应对措施包括：为本地聘用人员 在年内提供特别节假日；根据联合国系统通行做法，出具支持函，便于男性职员出境休假；并为与心理健康及心理支持相关的医疗理赔提供便利。
22. 劳工局已将办公场所迁至同一栋大楼内更大的办公区域，以满足团队不断扩大的需求，目前团队成员共有 21 人。在资金紧张的情况下，劳工局正采取措施对既已核准的经常预算资源实行“专款专用”，以保障既定活动的推进。

► 进一步行动领域

23. 劳工局继续通过与驻乌克兰各国使馆及合作伙伴组织的双边会晤，与发展合作伙伴开展积极接触；并已编写项目概念说明，以支持落实劳工组织《2024-2025 年乌克兰过渡性合作战略》，同时与发展伙伴及国际金融机构就推进该战略框架下的若干举措保持磋商。同时，正会同劳工组织三方成员着手制定《2026-2029 年体面劳动国别计划》，对现行协作的成果进行回顾，并梳理未来四年的优先事项。劳工局亦正推进签署乌克兰东道国协定，以显著提升其在乌的运营能力。

► 决定草案

24. 鉴于理事会 GB.355/INS/12(Rev.1)号文件所述乌克兰事态发展，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的决议》，同时考虑到理事会第 355 届会议期间开展的讨论情况和提供的指导意见，理事会：
- (a) 已注意到本文件所提供的信息；
 - (b) 重申对俄罗斯联邦在白俄罗斯政府的协助下对乌克兰的持续入侵以及这种入侵对乌克兰三方成员(工人、雇主和民选政府)及对乌克兰以外劳动世界正造成的影响，表示最严重关切；
 - (c) 再次敦促俄罗斯联邦立即且无条件停止侵略，并从乌克兰撤军；
 - (d) 敦促俄罗斯联邦按照专家委员会第 95 次会议(2024 年 11 月 25 日至 12 月 7 日)提出的要求，采取一切必要措施，确保有效实施《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)和《1960 年辐射防护公约》(第 115 号)，包括保护工人在工作过程中免受电离辐射；并确保依照劳工组织相关文书规定提供全面保护；
 - (e) 重申对乌克兰三方成员的坚定支持，要求总干事继续回应乌克兰三方成员的需求并继续加大劳工组织的资源筹措工作力度，包括在即将召开的关于恢复与重建的国际捐助方大会上开展上述工作；
 - (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力度；
 - (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 356 届会议(2026 年 3 月)报告事态发展情况，包括劳工组织与参与监测侵犯人权行径以及受武装冲突冲击尤为严重的工人状况的相关联合国机构开展持续合作的情况。