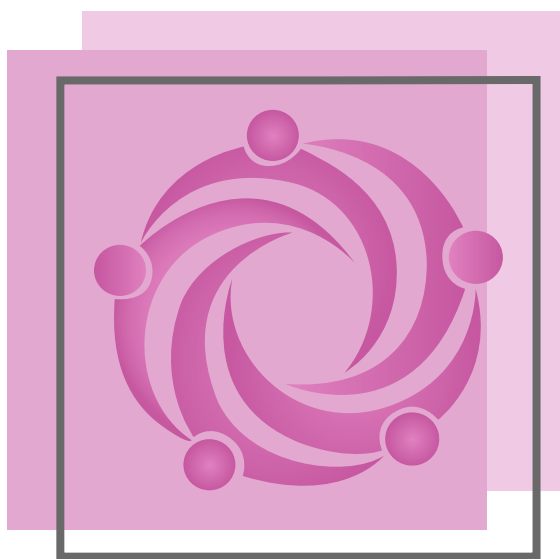




国际
劳工局
日内瓦

报 告 五(1)

面向和平与恢复能力的就业 和体面劳动：修订 1944 年 (从战争到和平过渡期间) 就业建议书(第 71 号)



国际劳工大会

第 105 届会议，2016 年

注 意

本报告内含一份调查问卷，根据国际劳工大会议事规则第39条的规定，各成员国政府须在与最具代表性的雇主和工人组织协商后对问卷予以回复。**政府的答复应最晚于2015年9月25日之前送达劳工局**，并将构成供国际劳工大会讨论的背景报告的基础。

国际劳工大会，第 105 届会议，2016 年

报 告 五 (1)

面向和平与恢复能力的就业 和体面劳动：修订 1944 年 (从战争到和平过渡期间) 就业建议书(第 71 号)

议程项目五

国际劳工局，日内瓦

ISBN 978-92-2-529721-1 (Print)
ISBN 978-92-2-529722-8 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2015 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或发送电子邮件至：pubvente@ilo.org 索取。

请查阅我们的网站：www.ilo.org/publns。

版式由 TTC 设计：参考 ILC105-V(1)[EMPLO-150224-1]-Ch.docx
瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

目 录

	页 次
引 言	1
第一章 危机的新背景和应对范围的扩大	3
第二章 国际劳工标准与应对危机	9
第三章 国际劳工组织对冲突和灾难的应对：就业和体面劳动以促进和平和复原力	11
第四章 国际体系和国际劳工组织	13
第五章 危机应对的关键政策领域	17
A. 创造就业以促进复苏和复原力	17
B. 教育、职业培训和指导	22
C. 社会保护	24
D. 社会对话和雇主与工人组织的作用	26
E. 劳动法、劳动行政管理、就业服务和劳动力市场信息	28
F. 权利、平等和非歧视	29
G. 预防、减灾和防范	36
H. 国际合作	37
第六章 结束语：修订第 71 号建议书	39
调查问卷	43

引言

在 2014 年 3 月的第 320 届会议上，国际劳工局理事会决定在第 105 届国际劳工大会(2016 年 6 月)中增加一项标准制订议程，关于体面劳动促进和平、安全以及灾难复原力：1944 年(从战争到和平过渡期间)就业建议书(第 71 号)的修订，(标准制订，两次讨论)旨在进一步完善该建议书。¹

该标准制订议程基于过去三十年危机情况下国际劳工组织对就业和体面劳动起的关键作用方面的经验，2009 年联合国对冲突后就业创造，创收和重返社会方面的政策(联合国政策)，² 2014 年 3 月理事会就国际劳工组织在脆弱国家的技术合作方面讨论的产出，³ 和随后的关于脆弱国家体面劳动的国际劳工组织高级别小组会议，⁴ 以及其它。这反映了国际上对在脆弱的和受危机影响下的状况的持续关注以及对解决国家脆弱性和危机状况的需求以及方法的共识，恢复稳定和防止不稳定。因此，理事会决定，有必要对该议题以建议书的形式通过一项国际劳工标准，以反映该项跨发展、人道主义以及和平建设的倡议行动在国家和国际层面所引起的日益关注。大家认为有必要通过这个新的法律文书来修订和更新第 71 号建议书所提供的指导方针并且来关注国际劳工局及其三方成员对如何处理因冲突或灾难所引起的危机状况而采取的行动。

本报告分为六个章节。第一章描述了危机的概念如何经过演变从而超出了国际战争的结果而将内部冲突和灾难亦包含其中。该报告接着描述了国际劳工组织如何通过国际劳工标准和开展的活动应对危机。报告还描述了国际劳工组织作为应对危机的国际体系的一部分是如何运作的以及帮助更广范围的体系适应国际劳工组织的自身政策。报告以审查一个新的标准需要包含哪些措施，以及可以怎样对第 71 号建议书作出修订作为结束。

¹ GB.320/INS/2 和决定记录，2014 年 3 月。

² 冲突后创造就业、创收和重返社会联合国政策，日内瓦和纽约，2009 年，以及 GB.306/TC/5，参见 http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_117576/lang--en/index.htm。

³ GB.320/POL/9，题目为《国际劳工组织在脆弱国家的技术合作》，于 2014 年 3 月提交理事会。

⁴ 参见 http://www.ilo.org/pardev/development-cooperation/WCMS_235634/lang--en/index.htm。

该报告附有一份调查问卷，如《大会议事规则》第 39 条所述，该问卷的草拟旨在准备一份建议书。劳工局根据《议事规则》的 39(1)条，将本报告和问卷知会政府。

根据《大会议事规则》第 39(3)条劳工局将基于所收到的指明主要问题的回复准备一份要求大会进行审议的报告。该报告将尽快知会政府并尽一切努力确保报告在第 105 届大会(2016 年)开幕前不少于四个月送达政府。

为了确保准备该报告的时间，要求各国政府将问卷的答复不晚于 2015 年 9 月 25 日前送达劳工局。关于这方面，劳工局提请注意《大会议事规则》第 39(1)条。该条款要求政府在最终完成其答复前与最具代表性的雇主和工人组织进行协商，协商的结果应当予以反映，同时指明都与哪些机构进行了此类协商。那些已批准 1976 年(国际劳工标准)三方协商公约(第 144 号)的国家按照公约的要求也需要进行此类协商。按照已有惯例，最具代表性雇主和工人组织可将其答复直接提交劳工局。另外，鉴于这个主题涵盖范围的广泛性，建议劳动部门在准备调查问卷的答复时，与其他处理危机对策问题的相关部委和机构进行协商。另外，还可与其它组织进行磋商，包括致力于危机应对领域工作的机构。

本报告和调查问卷可在国际劳工组织网站的以下网址上获得：www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/reports-to-the-conference/lang--en/index.htm。在可能情况下，鼓励答复人填写电子版的问卷调查，并将电子版的答复提交以下电子邮箱地址：RevisionR71@ilo.org。

第一章

危机的新背景和应对范围的扩大

1. 国际劳工组织自身就是为了纠正导致第一次世界大战的起因而创立，在第二次世界大战接近尾声时通过的第 71 号建议书，将国际劳工组织的应对措施导向由那场战争所引起的状况的一个方面。永久和平源于社会正义的概念是国际劳工组织促进和平方面最有感召力的表述。国际劳工组织于 1969 年在其成立 50 周年之际，获得了诺贝尔和平奖。《费城宣言》，以及随后的宣言，包括《国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言》(1998 年)和《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(2008 年)，都体现了这一方法。

2. 在通过第 71 号建议书的 70 年余年后的今天，情况变得更加复杂，冲突本身性质以及所需要的应对措施都在变化。除了冲突外，成员国还呼吁国际劳工组织解决其他类型的危机，比如灾害，已积累的经验证明了创造就业和体面劳动战略的关键作用，尤其是在那些处于脆弱状况的国家，无论是因为冲突或因为其它灾害或灾难性事件。

3. 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》在其序言中声明，是时间来解决“收入不平等的重大挑战，失业和贫困的持续高水平、经济对外来冲击的脆弱性以及未受保护的工作和非正规经济的增长”。这突出了 1964 年《就业政策公约》(第 122 号)作为一项治理工具的作用以及国际劳工组织的“四项战略目标是不可分割、相互联系和相互支持”的事实。

4. 与联合国开发计划署(UNDP)一道，由国际劳工组织牵头起草的 2009 年联合国政策，阐明：

重建一个破碎的社会远不仅仅只是需要有砖头和灰泥那么简单。很多时候，更深层次的挑战是恢复人民的机会、尊严和希望感。

就业创造和创收是冲突后应对措施的基本要素。对于社区和个人来说，就业机会的创造和固定的收入为生存和恢复提供了手段。它们是吸引年轻人和让前战斗人员和归返人员重新融入社会的关键。总之，创造就业对和平建设至关重要。¹

5. 对国家应对内部和外来冲击的脆弱性的认识近来已受关注。2010 年，一些脆弱的和受冲突影响的国家在东帝汶的帝力举行会议，建立了“7 国集团+”，分享

¹ 联合国政策，同上。

经验并为国际社会介入受冲突影响国家的改革进行倡导。根据 7 国集团+，“[一种]脆弱的状态可以被理解为在管理国家的一段时间内，国家的经济社会的可持续发展需要更多地强调补充性的和平建设和国家建设活动，如建立包容性的政治和解、安全、司法、就业、良好资源管理，以及负责任和公平的服务立付”。² 如 2014 年 3 月的高级别小组关于脆弱国家体面劳动的报告中指出：

国家脆弱性是一个复杂的现象，有多种原因，并阻碍了千年发展目标的实现。脆弱国家中，有些是最不发达国家，社会制度无法吸收和适应内部和外来冲击，如居高不下的青年失业率，快速迁移和城市化，日益恶化的气候破坏，贫困和不平等的增加。³

6. 伴随着千年发展目标(MDGs)和 2015 年后的后续行动对发展障碍的关注，有助于聚焦这个日益显现的问题。大多数国家在脆弱的情况下都面临着实现千年发展目标的困难，这不足为奇。然而，千年发展目标本身没有对脆弱性的特殊情况给予有效地考量，希望 2015 年后发展议程将纠正这种情况。对 2015 年后发展议程的谈判，在本报告正在起草的时候，已进入到了关键的政府间磋商阶段。与国际劳工组织相关的问题已被当前的提议完整地涵盖，并且劳工局在危机情况下所开展的那类工作已在所提出的建议中成为重要部分。

7. 有预测表明，全世界七十亿人口中有十五亿人生活在受冲突和受脆弱性影响的国家中，并且这个数字仍在增长。⁴ 局长在提交给 2013 年国际劳工大会的报告《迎接国际劳工组织一百周年》中指出：

世界贫困人口中有 28%居住在脆弱的和受冲突影响的国家中。他们的状况已对其他人的繁荣构成了威胁，这是国际劳工组织优先考虑这些国家的一个毋庸置疑的理由。⁵

8. 此外，据估计在近三年中，每年有一亿人寻求人道主义援助，而且 1990 年至 2025 年有人道主义需求的人数将翻一番(UN, 2014 年)。七百万儿童成为难民，全球约有 11.2 至 13.7 万儿童在他们自己的国家流离失所。“至 2013 年底，世界范围内 5,120 万人次因迫害、冲突、普遍的暴力或人权的侵犯而被迫颠沛流离。其中 1,670 万是难民。全球数字显示有 3,330 万国内流离失所者(IDPs)——包括因灾害成为国内流离失所的人——以及接近 120 万的寻求庇护者。更多诸如此类的统计数字，表明了危机的规模和多样性，无论是由冲突或灾难引起，受其影响的人数非常庞大。”⁶ 2011 年全世界用于人道主义干预的费用为 130 亿美元，⁷ 而在预防

² 参见 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_239406.pdf。

³ 参见 http://www.ilo.org/pardev/development-cooperation/WCMS_235634/lang--en/index.htm。

⁴ 《关于和平建设和国家建设的国际对话》(2011 年)，脆弱国家援助新政，见 <http://www.newdeal4peace.org/wp-content/uploads/2013/01/new-deal-for-engagement-in-fragile-states-en.pdf>。

⁵ 《迎接国际劳工组织一百周年纪念：现实、复兴与三方承诺》，报告 1(A)，第 102 届国际劳工大会，(2013 年)，第 41 段。

⁶ 联合国难民署：2013 年全球趋势(日内瓦，2014 年)。

⁷ 联合国人道主义事务协调办公室(OCHA)财政追踪服务。

和防范方面的费用，与往常一样，费率不足于 1%。⁸ 2005 年至 2014 年间，由于灾害使得 70 余万人丧生，140 万人受伤，约 230 万人无家可归。总之，超过 15 亿人在此期间受到各种灾害的影响，包括妇女、儿童和弱势群体。总体经济损失达 1,300 多亿美元。气候变化、人口结构和对资源的获得意味着，在未来 20 至 30 年，风险很可能是不同以往的，比过去更严重的。此外，潜在损失的严重程度随着经济增长不断加剧。

9. 在危机情况下，生计受损，生意被中断，工作场所遭破坏，数以百万计的工人失去他们的工作以及工作连带的社会保护。此外，那些提供社会保护、基本需求以及法律和秩序的机构往往受连累或遭破坏。对核心劳工标准缺乏尊重，不平等和社会排斥通常是这些情况的共同特点。对这一不断发展形势所采取的应对措施，包括由国际劳工组织提出的对策，清楚地表明创造体面就业和创收机会在向和平过渡、从危机中恢复以及建立复原力中的持续相关性及其发挥的重要和关键的作用。此外，经验也表明了构筑或重建稳定和民主社会需要能够获得基本的社会服务和社会保障以维护权利，建立制度和促进社会对话。

10. 应对的范围也已从危机应对和恢复的援助发展到致力于从预防到防范再到采纳一个广泛方法促进发展和恢复的整个周期，包括立即的以及长期的应对措施。为了最小化风险和危机影响开展预防和防范以及为解决这些问题所采取行动，能够而且必须在危机的早期阶段甚至在其出现之前开展，从而帮助有关国家和社区走向一条可持续发展的道路。从危机中复苏需要立即的和长期的应对，并且将发展目标考虑其中作为应对的一个组成部分。

11. 适当的应对措施必须得到调整以应对特殊的“危机”状况。冲突仍然是一个重要的关注点。同时应对措施正在适应武装斗争不断变化的特点和频繁性及它们对周边国家的影响。危机可能来自内部冲突，如内战或长期的内乱，或者外部干涉。这些通常都是在事实上存在的或者可觉察到的以宗教或种族划界的部分分歧，经济权力丧失以及对民主的沮丧情绪出现后发生。它们通常给国家概念自身带来损害，部分的恢复工作是对一个共同的民族意识的重建以及对一个国家能力建设以满足其人民的需求和期望。在冲突期间，可能会存在对人权的明显的侵犯，包括死亡、大规模强奸妇女和女童，儿童被迫参与武装冲突以及强迫劳动。政府机构通常被削弱或遭受破坏。机构如雇主和工人组织在冲突期间可能受损或被毁，就业的公共和私营资源被摧毁。总之，国际援助对冲突情况的应对措施与对其它灾难的应对措施相比可能有所不同，用时更长，并且以构建稳定的社会和政府机构，促进民族和解为导向，而非仅仅是立即的和短期的重建。

12. 脆弱性状况的另一个主要起因要么是“突发性”的灾害，如地震、海啸或飓风，要么是“缓发性”现象，如干旱、或灾难性卫生应急事件。这些情况通常发

⁸ J. 凯利特和 H. 斯维尼盖尔：和资金流分析以加强应急防范，发展倡议(2011 年)。

生在很少或没有预警的情况下，但其影响可能因机构弱势导致的治理不善使问题变得更加严重。那些无论出于什么原因变得脆弱的国家与其它国家相比应对灾难的能力更弱。不过，可以开展预先规划和防范以限制危机的影响并缩短其持续时间。然而，立即的人道主义救援总是最迫切需要的——拯救幸存者和提供食物和医疗救助，以及住房和其他必需品——重要的是不能把应对措施仅限于此类援助，并以这种方式构建对策，即，促进长期恢复并避免对援助的依赖。同时立即恢复获得基本公共服务的途径，包括使公共部门尽快运作。从此类情况下恢复可能需要数年时间并历经许多阶段。虽然这类灾害的影响在很多方面类似于冲突造成的破坏，而且许多应对措施也类似，然而对这些情况中的每种情况的应对都有些特殊性需要考虑。这已成为一个国际应对危机体系中日益增长的一部分，同时也是第 71 号建议书之所以需要更新的原因之一。

13. 对于就业和创收机会的一个有利环境和有效的国家体系的重建，是在这两种情况下恢复工作的一个重要组成部分。而且也是国际劳工组织和其它国际捐助的重点。这对于那些可能一开始从来没有机会受益于此类计划的最贫困和最脆弱的群体来说是最有必要的，这也是确保社会的大多数群体具备防止陷入贫困的手段。图 1 是摘自国际劳工组织的一个研究项目的初步结果。它说明了诱发和/或加剧脆弱性的因素，以及在就业和体面劳动领域应对这些情况可能采取的措施。虽然该认识随着研究的深入可能得到进一步的发展，但它反映了原因和应对两方面的复杂性(见图 1)。⁹

14. 有关危机的不断演变的性质和背景以及应对范围的扩大导致决定修改和更新第 71 号建议书，并指引本报告和调查问卷的准备。

15. 将在国际劳工大会上讨论的新文书将不得不相当灵活以适用与危机有关的问题和解决方案的广泛性。¹⁰ 然而，建议在此背景下，“危机”这个词的使用应当仅指冲突和灾害的情况，排除其他危机，如全球经济和金融危机，国际劳工组织已为其另行开发应对措施和文书。

16. 同样，尽管目前是说脆弱国家，国际劳工组织自身已经使用这个术语，但考虑到国际上对“脆弱国家”没有统一的定义，同时脆弱状况根据危机的类型可能会有所不同，而且脆弱性不一定必须是对一类国家的定义(它也可以指边界内或跨边界的小块区域的脆弱性¹¹)，以下对国际劳工组织第 71 号建议书的修订的报告和

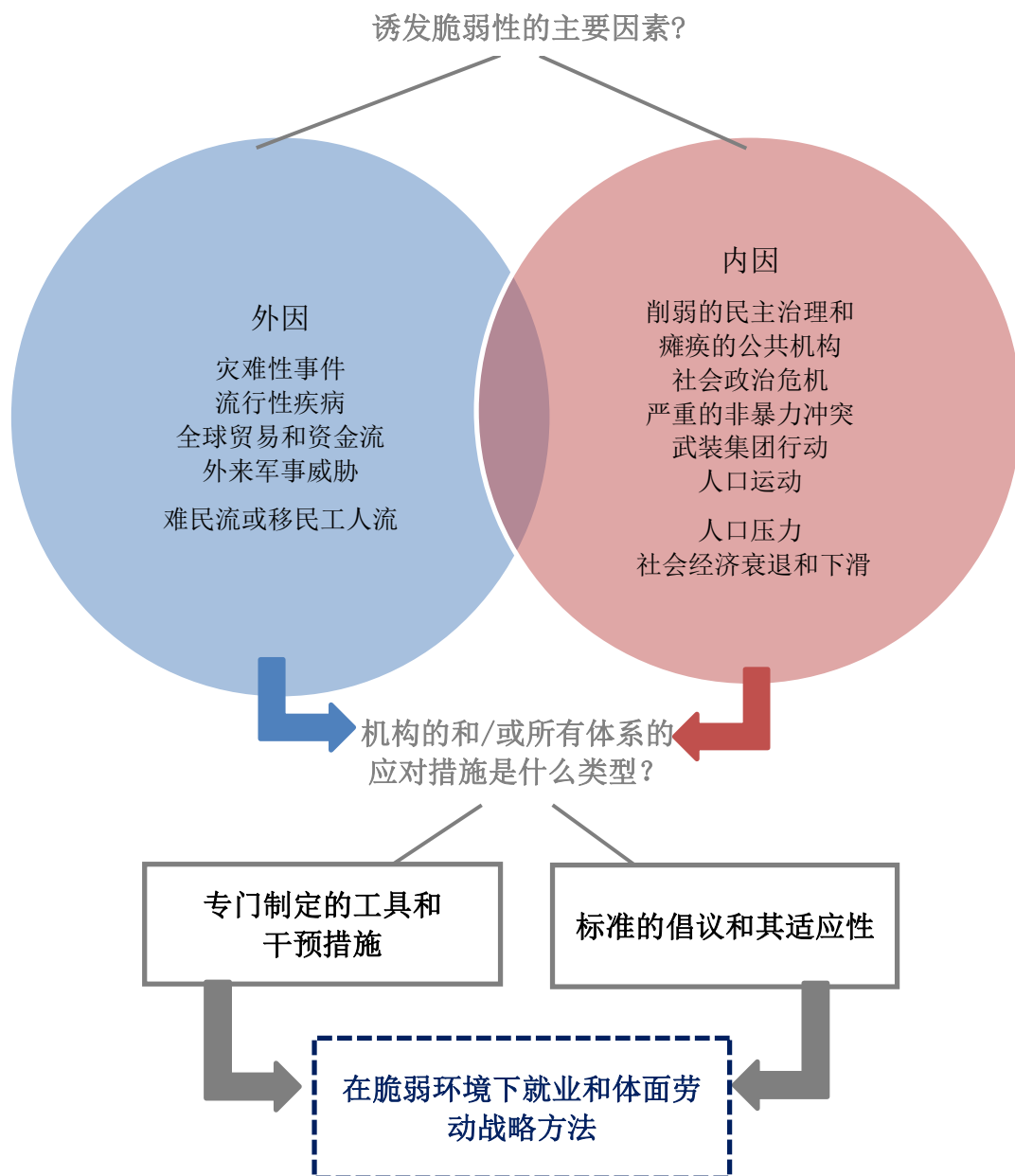
⁹ 该图是在国际劳工组织和日内瓦高级国际关系和发展研究学院的冲突、发展和和平建设中心的一个联合倡议背景下开发的。

¹⁰ 所提议的建议书不针对机构破产可能产生的危机，如那些在金融体系中的，以及在近年来的世界范围内的金融危机所见的，但是可以吸取金融危机的经验教训以指导今后的复苏。

¹¹ 七国集团+：脆弱性范围：关于七国集团+脆弱性范围的说明(2013 年，金沙萨)见 <http://www.g7plus.org/s/06112013-English-Fragility-Spectrum-Note.pdf>。

提议，不直接指“脆弱国家”，而是指因冲突或灾害所产生的脆弱状况和环境以及不稳定和不安全的情况，如果不妥善解决有可能恶化为动荡，冲突或灾害。

图 1. 诱发和/或加剧脆弱性的因素以及可能的应对措施



17. 一系列新的术语和概念已通过致力于解决冲突和/或灾难的国际多边体系和专门的平台得到开发。尽管一些术语的国际通用定义没有确定，但专栏 1 对报告以及附后的调查问卷就最常使用的一些术语提供了一些说明。

专栏 1

对本报告五(1)中使用的有关术语的一些说明

冲突

两方或多方之间的长期斗争，包括国际间武装冲突(两个或多个敌对国家)和非国际间武装冲突(政府武装力量和非政府武装集团之间，或仅介于这样的武装集团间)，以及其它破坏社会和经济的暴力情况。

灾难

对一个社区或一个社会的功能的一系列的破坏，包括广泛的人员、物资、经济或环境的损失和影响，其程度超过了受影响的社区或社会利用自身资源加以应对的能力。灾害可能由自然灾难所引起(地质的，气象的以及生物的)或产生于人类进程(环境恶化和技术灾难)。

灾难通常被描述为各因素综合的结果：置身于危险；呈现的脆弱性状况；减轻或应对潜在的负面影响的能力或措施不足。灾害影响可能包括生命丧生，人身伤害，疾病和对人的生理，心理和社会福利等负面影响，以及财产损失，财产损坏，服务设施终止，社会和经济动荡和环境恶化。

预防

预防是指采取消除，减少，减轻和转移灾害负面影响的措施以防止其变成一个重大危机。

减灾

减灾是指减少或限制危害及相关灾害的不利影响。

防范

防范包括应急规划，风险管理规划，包含充足的保险覆盖，应急响应，对在国家 and 地方层面给人力、物力、经济和社会能力造成脆弱性的威胁进行的评估。

18. 本报告和调查问卷反映了国际体系和国际劳工组织所采取的应对措施의演变方式。国际劳工组织主张以权力为基础的方式，聚焦就业增长，近年来扩展到包括对国际劳工组织所有三方成员的制度建设、社会对话、社会保障、一个有望实现的能够获得基本服务的基础设施建设，特别关注在冲突或灾害状况下尤为脆弱的人口群体如妇女、儿童、青少年和年轻人。
19. 多年来国际劳工组织开展了连贯和集中的应对能力建设，并被许多国家所信赖。通过其国际劳工标准、政策咨询和技术合作，国际劳工组织已经能够将其价值观和知识服务于世界上最贫穷最弱势的人口。与其他国际组织合作并协同体面劳动议程的其它战略目标，它已引领以就业为基础的应对措施的开发。采取一项新的标准修订第 71 号建议书的指导方针将切实地加强由国际劳工组织及其三方成员在这一新背景下开展的行动。

第二章

国际劳工标准与应对危机

20. 如之前章节所述，国际劳工组织自身是作为一个危机应对机制被创建，其《章程》反映了这一倾向。这些目标和原则的最具体的表述体现在国际劳工组织的标准中，它与三方性和社会对话在一起，是国际劳工组织为实现社会和经济的稳定和发展的主要工具。国际劳工组织的多数标准并不直接引用危机或灾难的概念，但仍然为国际劳工组织处理这些情况的方式提供了不可或缺的法律和道德支柱。除了 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)外，几乎所有的对应对危机至关重要的劳工标准都是在第 71 号建议书通过后以及二战后才通过的，但该建议书预示了国际劳工组织通过其标准会采取的指导国民经济和社会发展的方式。一些的新近的国际劳工标准的先前表述可以在该建议书中得到体现。

21. 如联合国政策所述，关于其中一些最相关的标准：

在与国家和平建设的优先事项相一致的方面，可能的法律改革和发展计划——包括过渡阶段减贫战略文件和减贫战略文件——应反映千年发展目标和国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言。这些原则也可以被用来发起利益相关者之间的对话，特别是因冲突而分离的社会群体。这些普世价值和目标可能有助于达成共识。与冲突后建设尤其相关的是千年发展目标 1(消除极端贫困和饥饿)，千年发展目标 3(促进两性平等并赋予妇女权力)和千年发展目标 8(建立促进发展的全球伙伴关系)。相关的劳工组织核心公约包括结社自由公约(第 87 号)、集体谈判权力公约(第 98 号)；消除强迫和强制劳动公约(第 29 号)；废除童工劳动公约(第 138、第 182 号)；消除薪酬不平等公约(第 100 号)和在工作场所其他形式的歧视公约(第 111 号)；以及有关国际劳工组织第 169 号关于土著和部落民族权利公约。¹

22. 关于结社自由和集体谈判，以及免于从事强迫劳动，童工劳动和反歧视的一些基本人权公约，在《国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言》中被认定为国际劳工组织政策的核心。雇主组织和工人组织享有结社自由的权利——在国际劳工组织公约和程序中得到加强以确保其在国家层面的作用——是国际劳工组织所有工作的固有部分，并将在随后的提议中反复提及。反对歧视对可能造成武装冲突和内战的民族、宗教和其它类型的冲突是一项基本的预防措施，同时平等政策的实施对冲突后国家创伤的愈合以及确保国家危机后计划和保护的公平分配来

¹ 联合国政策，同上，第 38 段。

说是重要的一部分。童工和强迫劳动是冲突和其他危机的常见后果，特别是在执法和劳动行政服务已经瘫痪或不到位的情况下。

23. 当《国际劳工组织争取公平全球化社会正义宣言》于 2008 年通过时，它重申了基本人权公约的核心作用，并将国际劳工组织主要治理文书纳入国际劳工组织政策的组成部分。第 122 号公约表述了充分的、生产性的和自由选择的就业所发挥的中心地位是体面劳动方法之基础的这一根本信息，是第 71 号建议书对国家社会 and 经济发展更广泛背景下的信息的解读。第 144 号公约是已被广泛接受的三方参与国家发展概念的另一种表现形式。1947 年《劳动监察公约》(第 81 号)和 1969 年《劳动监察(农业)公约》(第 129 号)为良好的劳动行政管理提供了基础，没有它们，这些在整个国际劳工标准体系中阐明的权利和原则将不能实现。在第 71 号建议书中重点强调的，以及后来在 1948 年《就业服务公约》(第 88 号)中明确的公共就业服务的定位，在使潜在的工人与雇主对接方面今天来看依然是同样重要的。就业服务的关键作用应当在任何危机应对中被认识并且应该成为类似应对措施的一个组成部分。应急就业服务的最初设计和实施以及将其纳入恢复进程的国家体制构建中，应按照联合国政策中对危机应对项目各个阶段的规定加以仔细的规划和执行。2012 年《关于社会保护国家底线建议书》(第 202 号)提供了一个基本框架，以确保至少对处于各年龄段的所有人群获得卫生和收入保障的关键最低保证已到位，从而对未来的灾害事件进行预防和作出更加充分的准备。依靠这些标准处理危机的需求已体现在公约本身中，并且被国际劳工组织监督部门以及在国际劳工组织的计划和预算中经常谈及。对于在应急情况下的各种权力的限制有着广泛的提及，典型的是在内部冲突和其他危机后启用时，特别是在自由结社以及实行强迫和强制劳动的领域。1948 年结社自由和保护组织权利公约(第 87 号)，是在冷战结束后在欧洲重大政治变革中涉及的谈判的基础，并在最近的冲突中继续被援引。1989 年《土著和部落居民公约》(第 169 号)，已至少成为在危地马拉和尼泊尔的两个持久内战中开展和平谈判的基础，同时这些人民在内战冲突中的境况则是国际劳工组织的评论和援助的一个经常性议题。大量其它实例可从国际劳工组织的监督工作中获取。实施公约与建议书专家委员会，大会标准实施委员会和国际劳工组织的各种投诉机制，定期处理有关在冲突和其它应急状况下对结社自由的限制、歧视、强迫劳动和童工劳动，虽然标准本身通常不直接针对这类危机。

24. 在整个报告和调查问卷中通篇都会提及劳动与危机应对最相关的国际劳工组织的许多标准。

第三章

国际劳工组织对冲突和灾难的应对： 就业和体面劳动以促进和平和复原力

25. 自其创立以来，国际劳工组织即对危机情况作出回应，并且从那时起，它一直强调社会经济政策和方案在和平建设和恢复时期的作用。于 1944 年通过的第 71 号建议书，提出了一个开创性的方法，通过以就业为基础的恢复和重建来促进二战后的和平和社会正义。这种方法在类似的情形下，仍高度相关，因为国际援助和指导正在越来越多地被吁请用于帮助各国应对危机，虽然目前大多数的冲突发生在一国之中，而非国家之间，同时国际劳工组织的行动也已得到延伸以应对由一些问题而非武装冲突引发的危机。

26. 自 20 世纪 80 年代，国际劳工组织已逐步开始了对和平建设和救灾重建工作的特别关注。国际劳工组织危机应对和重建项目(国际劳工组织/危机)已由就业政策司的发展和投资处(DEVINVEST)脆弱国家和灾难应对组(FSDR)接手开展，以确保国际劳工组织参与的冲突和灾难后建设工作在全劳工局内的协调。该项工作由劳工局的多个部门进行，国家级的应对主要由地区办事处和国家局协调。国际劳工组织已逐渐成为危机应对国际体系结构的一部分，包括从海啸后重建和冲突后的恢复到埃博拉疫情爆发的救助等情况。

27. 冲突后，脆弱的和受灾害影响的環境的特点是不稳定、不安全、贫困和不平等。这导致生计、收入来源、工作场所和业务遭受破坏，当它们发生在低收入和受贫困影响的地区时，所有这些会加剧，往往导致那些推动劳动世界正义和良治的制度被削弱甚至遭破坏。这还有可能会造成就业机会和生计的缺失，收入和资产的损失，成年人和年轻人口的失业和不充分就业，以及获得高质量收入和体面劳动的不平等和限制。另一个问题通常是社会参与缺乏或对自由选择代表组织的压制，导致部分人口被排除在决策外。所有这些可成为混乱和冲突的催化剂。冲突、灾难以及其它危机反过来加剧贫困、失业和非正规就业，从而造成一种恶性循环导致更加的脆弱。在这些国家中社会条件恶化也可能动摇邻国的稳定，使其问题凸显——表现为难民问题、跨境武装力量以及相关形式。

28. 为了解决这个问题，国际劳工组织在运作中将下游和上游活动结合起来。下游活动是指能解决受危机影响人群当下需求以及将“和平红利”或其他资源在社

区层面延展的项目。这方面的努力接下来作为切入点，给予国际劳工组织可信用度促进在国家和地区层面的中长期规划的上游活动。国际劳工组织介入危机情况是基于由国家主导和所有权的原则，并通过与三方成员和联合国合作伙伴合作进行。国际劳工组织的项目和计划有助于构建政府、社会合作伙伴和社区的能力以创建回应公民需求的制度。在这种情况下巩固和平与稳定的关键是使民主制度用以能够领导国家并管理向其公民交付的服务。此外，国际劳工组织支持三方成员致力于在国家、双边或多变层面促进围绕体面劳动概念的政策一致性。

29. 体面劳动和国际劳工组织为支持体面劳动而帮助制定的多方面的整套政策，是打破这个恶性循环的关键因素，同时可以为可持续经济和社区建设奠定基础。将雇主组织和工人组织涵盖在内的社会对话是使该状况得到恢复的一个关键要素。与体面劳动的方法相一致，国际劳工组织在危机情况下的行动解决了具有性别针对性的需要。女性是实现从危机中恢复的驱动力，将她们纳入国家建设活动为包容性发展战略提供了基础。关于消除童工劳动国际计划(IPEC)对受冲突影响的儿童给予了大量的关注，同时国际劳工组织也对解救强迫劳动给予帮助，这通常发生社会制度被削弱或破坏的情况下。就业密集型投资计划(EIIP)在过去四十年中致力于对应急就业密集型危机的应对，通过将基础设施和资产重建作为手段来恢复那些最受影响的人群的生计，这也支持了社会对话的恢复。国际劳工组织针对残疾人的工作，也广泛地涉及那些在冲突和灾害中受伤的和残疾的人士。同时，国际劳工组织通过支持或加强必要的法律、制度和流程推动劳工世界的治理，这对脆弱国家和其经济的重建是不可或缺的。

30. 《国际劳工组织战略政策框架(2010-15 年)》将危机应对作为优先事项。¹ 在这五年期间，国际劳工组织已在七国集团+脆弱国家的所有 20 个国家中开展工作，体面劳动国别计划(DWCPs)已经在它们中的 17 个国家开展。² 这个问题在成果 1(更多和更好的工作)中得到强调，同时国际劳工组织 3 个区域办事处(那些在非洲、阿拉伯国家和亚洲及太平洋地区)表明，就 2016-17 两年期计划和预算而言，对贫困情况的关注在其中位列其优先事项。国际劳工组织正在开发一个关于为和平和复原力创造就业的旗舰技术合作计划。

31. 一项关于国际劳工组织技术合作的 2014 年的分析表明，国际劳工组织自 2004 年以来针对脆弱状况开展了 159 个项目，自此增加了在这些国家的预算外技术合作开支近 10 倍。

¹ GB.304/PFA/2(修订)。

² 截止到 2014 年 12 月 31 日开展体面劳动国别计划的国家：阿富汗、布隆迪、乍得、科摩罗、科特迪瓦、刚果民主共和国、几内亚比绍、海地、巴布亚新几内亚、圣多美和普林西比、塞拉利昂、所罗门群岛、东帝汶、多哥；在中非共和国、几内亚、索马里为计划草案(DWP)。参见 <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/countries>。

第四章

国际体系和国际劳工组织

32. 正如上文所述，国际劳工组织帮助解决危机后状况不是单独行动。它是与危机/冲突和灾害预防、防范、应对和恢复有关的各类机构间倡议国际论坛的一个积极的合作伙伴。

33. 过去的 15 年，国际劳工组织显著扩大其在受危机影响的国家中的作用，在 60 多个紧急状况下实施了恢复和重建计划。这些主要是为了影响得到国际层面支持的那些危机应对和重建计划的设计和 implement 能与体面劳动的关切相一致并且回应三方成员的请求。许多为创造就业、重返社会、技能培训、现金转移和企业发展做准备的执行活动是与机构间常设委员会(IASC)¹ 成员一道筹备的，特别是与联合国开发计划署(UNDP)、联合国粮农组织(FAO)、世界粮食计划署(WFP)、联合国难民署(UNHCR)、联合国人居署(UN-HABITAT)和世界银行一道工作。

34. 2004 年，国际劳工组织发起与联合国难民署的新业务伙伴关系，以在人口流入社区和人口流出国加强对流离失所者的保护，重返社会和持久的安置。两个机构共同执行了 17 次行动，通过在总部和国家层面机构间的密切合作产生协同效应。

35. 国际劳工组织在机构间常设委员会的附属机构中以及在次工作组层面表现活跃，处理如联合呼吁进程(CAP)，防范和过渡等问题。它是早期恢复问题全球集群² 的正式成员，是在后应急状况下国家层面有关生计问题的联合领导者。国际劳工组织还参与一些其它的国际倡议和计划，关于童工、和平建设和国家建设，以及最近的抗击埃博拉疫情。通过参与经挑选的全球协作平台，同时通过其在联合国国际减灾战略(UNISDR)³ 中的成员身份，国际劳工组织促进建立减灾和生计专家网络并与降低灾害风险的全体参与者分享其在良好实践、成本效益生计风险

¹ 机构间常设委员会是一个独特的包括联合国和非联合国人道主义伙伴在内的跨国机构的国际论坛，致力于协调、政策发展和决策。

² 早期恢复问题全球集群(GCER)，前期是关于早期恢复的全球机构间常设委员会集群工作组(CWGER)，是 2005 年发起的应急救助协调员人道主义改革的 9 个(目前是 11 个)集群的其中之一。早期恢复问题全球集群的主席由联合国开发计划署担任，全球范围有 31 个人道主义和发展社团伙伴。

³ 联合国国际减灾战略，联合国减少灾难风险办公室，由联合国大会于 1999 年 12 月成立以确保国际减灾战略的执行。联合国国际减灾战略也是联合国系统在减少灾难风险的合作以及十年国际减灾计划的实施方面的协调员。

降低措施方面的知识以及在实地中获得的经验。国际劳工组织还与联合国开发计划署、世界银行(WB)以及欧盟(EU)合作,促进了灾后需求联合评估(PDNA)⁴指南的开发,起草有关就业、生计和社会保障的章节。国际劳工组织还参与了一些区域战略和政策。

36. 作为应对 2004 年 12 月印度洋海啸的一部分,国际劳工组织贡献了其在人道主义建设方面的技术知识和资源,并通过(为斯里兰卡和印度尼西亚)联合呼吁为自身的计划资金需求融资。此外,2005 年由机构间常设委员会通过的“集群办法”(对将早期恢复作为救助与全面复苏之间的纽带予以肯定),给予国际劳工组织一个重要角色,即.与粮农组织一道充当“民生”次群集的联合协调员。这种模式在新近的实例中也已被复制,如对菲律宾的“超级台风海燕/约兰达”的应对,其早期恢复和民生集群由联合国开发计划署和国际劳工组织共同领导。与机构间常设委员会改革议程的采纳和提高应急应对的质量的需求并行,围绕如何定义“人道主义应对”的争论已明显扩大范围,国际劳工组织在和平建设和社会经济复苏中至关重要的作用得到了国际上的认可。今天,把就业和体面劳动置于促进和平与复原的中心已明确地被国际社会所认可。

37. 作为其主要努力之一,国际劳工组织已成功地将整个联合国系统的关注聚焦在对就业和创造工作岗位重要性的认识。2009 年国际劳工组织和联合国开发计划署共同牵头开发联合国政策,以最大化由联合国机构向脆弱国家提供的就业和重返社会的支持的影响、一致性和效率。该政策与其它机构间进程相一致并互为补充,旨在加强对各国冲突后过渡建设的支持,如机构间常设委员会早期恢复问题全球集群,联合国发展小组(UNDG)关于转型的工作组,联合国机构间关于解除武装、复员和重返社会工作组,以及处理和平建设问题的其它联合国政策机构间工作组近来所执行的活动。寻求解决在这些论坛中发现的差距的政策,特别是那些与就业和重返社会有关的政策。⁵如联合国政策文件所述:

在冲突后局势中,就业对短期稳定、重返社会、经济的增长和可持续的和平是至关重要的。这个联合国的政策文件有利于形成一个统一的认识,并对就业和重返社会提供了联合国的解决方式,围绕一套为支持国家层面的规划而设计的指导原则和计划指南来确定。这项政策旨在帮助升级和最大化由联合国计划、基金和专门机构提供给冲突后国家的支持的影响、连贯性和效率。对受冲突影响的群体的需求和能力给予特别的关注,尤其强调与失业的妇女和青年有关的问题。一份业务指南说明列出了在这一领域的联合国各机构之间的安排。

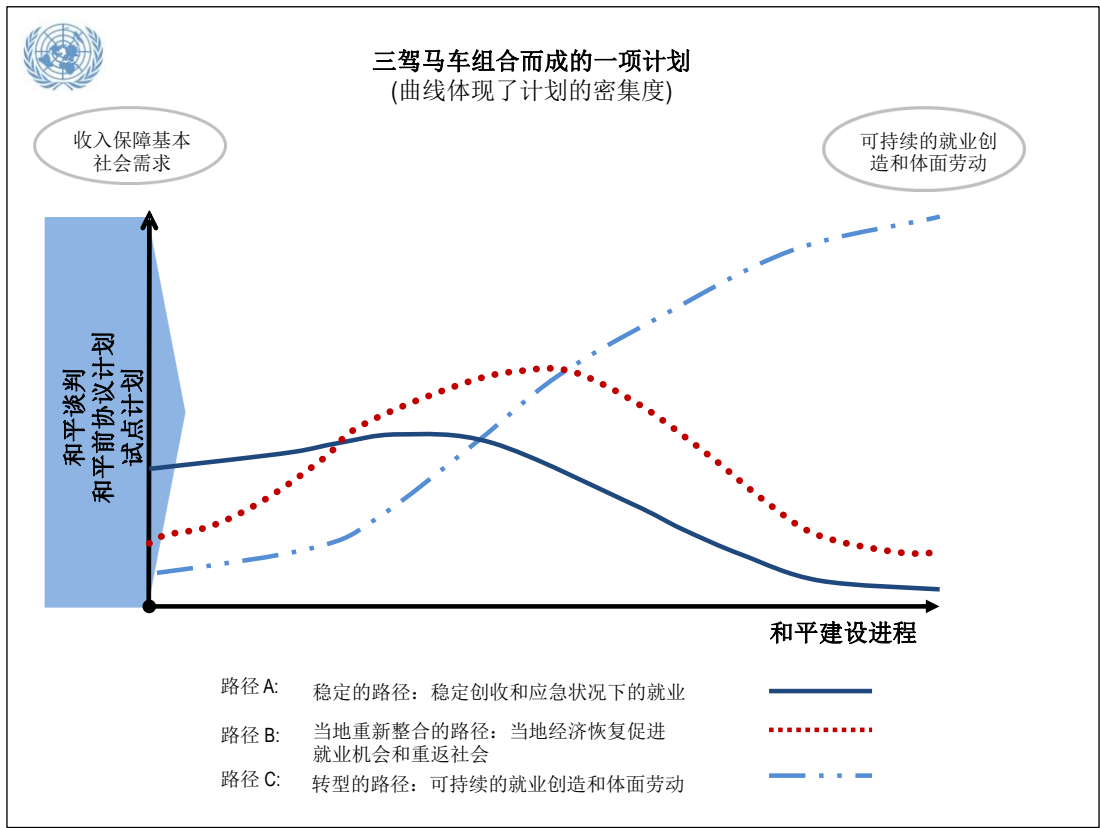
⁴ 灾后需求评估指南体现了一个协同合作的方法,为灾难后的破坏、损失以及恢复需求提供了一个连贯、全面、政府领导的评估,为一个切实的恢复框架铺平了道路。评估方法是多部门的,解决与基础建设、庇护、生计和社会以及社区服务有关的恢复需求,寻求维持与恢复有关的各方面的平衡。指南的总目标是向参与者在计划和实施灾后需求评估以及恢复框架设计时提供技术支持。

⁵ 参见联合国政策,同上,第 14 段。

联合国政策阐述了与在这里开展的标准制订工作相关的五项指导原则⁶：(a)连贯和全面；(b)不造成伤害；(c)对冲突的敏感度；(d)以可持续性为目的；(e)促进性别平等。它由三驾马车组合而成(见图 2)：⁷

- A. 稳定创收和应急状况下的就业；
- B. 当地经济恢复促进就业机会和重返社会；
- C. 可持续的就业创造和体面劳动。

图 2： 三驾马车组合而成的一项计划



所有的计划制定路径是同时进行的。路径 A 和 B 都是为了达到解决最迫切的和平建设问题的目的，而路径 C 旨在支持国家能力、战略和政策获得可持续的解决方案，影响如联合国发展援助框架和体面劳动国别计划这样的国家发展框架。

⁶ 参见联合国政策，同上，第 10 段。

⁷ 参见联合国政策，同上，第 11 段。

第五章

危机应对的关键政策领域

38. 为检测关于危机应对的新标准应该包括的关键政策领域，本部分突出强调劳工局在这个领域协助其三方成员以及与国际体系一道工作的主要经验。

A. 创造就业以促进复苏和复原力

39. 国际劳工组织在发生危机情况下采用的基本措施是，以一种尊重国际劳工标准和社会对话以及创造体面劳动的方式，创造就业机会实现收入保障和更长期的发展。以下提及的所有的干预措施是获得这个核心目标的方式。在防范和复苏进程的各个阶段，以就业的创造和维持为中心着眼于更长远的发展需求将获得成效。这是将国际劳工组织在这个领域的工作与其它机构区分开来的方法。考虑到第122号公约和国际劳工大会相关决议的指导意见，一项旨在促进充分的、生产性的、自由选择的和体面的就业的综合性就业策略，不仅是国际劳工组织及其三方成员的一个基本的优先事项，也是防备和应对危机所不可或缺的。国际劳工组织对国际社会应对危机联合工作的主要贡献是将这一概念在整个国际社会的计划和工作主流化，并确保国际劳工组织在所走的这条道路上不是单枪匹马的。

40. 在危机情况下就业创造的不同措施互为强化：就业密集型投资计划结合基础建设投资和公共就业计划，私营微型、小型和中型企业和合作社的发展，跨国企业的企业社会责任，职业技能和创业培训，就业服务，通过当地经济复苏为就业创造提供有力环境从而为当地经济和发展包括价值链开发计划、金融支持等在内的倡议铺平道路。在发生冲突情况下，有组织地围绕被剥夺的产出提供就业能够为不同方提供互利，有助于缓和不安定社会的紧张局势并降低未来事故的风险。同样地，在交战各方已经开始斡旋停火或签署一项和平协议的社会，对和平红利有强烈的期望，例如通过增加工作机会带来立即的生计发展。

41. 危机后创造就业可能经历几个阶段，然而这些阶段不总是按先后顺序，因为危机影响的差异以及在国家的不同地区它们会产生不同效果这一事实。最初采取的措施之一是一项包括援助经济在内的市场需求评估，以认清就业需求并通过帮助创造对应局势的工作岗位来减轻复苏工作的负担。

42. 在救助和发展方面所做的努力，不总能检测这些计划在就业以及人们对创收需求方面的影响。这是国际劳工组织针对这些努力所做的贡献之一，尤其是在与政府以及与其它国际组织开展援助工作时。除非对所有国家复苏计划在早期开展就业影响评估，否则部署的计划可能会错过重要的机会以促进更长远的发展目标以及将创造就业至于优先事项的需求，促进充分的、高效的、自由选择的以及体面的就业。

43. 就业密集型投资计划¹ 方法聚焦将基础建设投资导向创造更高水平的生产性就业和改善获得基本的产品和服务的途径。就业密集型投资计划提供了关于此类投资分配效应的一个重要红利并提供了一个机会向直接受到危机影响的弱势群体提供及时的收入保障。实质性的金融投资帮助国家从危机中复苏，同时，针对这些投资的就业创造方面的检测和推动是重要的。就业密集型投资计划的方法已证实，基础建设投资能够提供高质量的工作岗位，同时创造或恢复被削弱或被毁坏的基础设施和服务。大多数就业密集型危机应对计划涉及基础设施重建，包括私有财产和公共设施，如灌溉系统、防洪和排水、供水、公共建筑(如被用于卫生、教育目的)和交通设施。当地以资源为基础的技术的应用——需要一种包容的和参与式的方法，利用当地企业、知识、人力和物资加强当地获得生产性和社会服务的途径并扩大当地市场——是一种动员社区并提升工人和雇主努力在危机后恢复其生计的能力的有效方法。投资和建立公共——私营伙伴关系从而为基础建设部门建立创业和职业培训场所已被证明对度过冲突和灾难境况以促进持久的能力建设是特别有效的。

44. 许多就业密集型投资是由本土的或国际的私营实体带来的，这对帮助重新建立商业和企业有重要作用，同时也有由公共部门直接展开的。就业密集型投资计划的公共就业服务计划对其它的投资行动予以补充，并且能够有助于通过公共工程和社会服务将活动引向最需要的地方。这些公共就业计划补充对不能工作的人群(包括儿童、老年人和残疾人在内的人)作出的现金转移，并且构成了构建和加强社会保障底线的另一个基本要素。公共就业计划可以包括对气候变化的重要应对措施，作为一个可持续发展措施的组成部分，从而将环境和对气候变化的复原力置于复苏的核心。尽管一些计划本质上是临时性的，是对突发危机的应对、但对之加以实施的能力则必须适当地、有限地、如果可能的话应当在未发生危机的时候加以建立、当危机到来时及时地干预。此外，一些国家已经采取基于权利的方法，通过建立有就业最低保证的国家社会保护体系以降低其国民的脆弱性。

45. 在可被引述的国际劳工组织对策的实例中，利比里亚总统于 2006 年的国际劳工大会上发言，呼吁国际劳工组织对振兴就业给予强有力的援助，通过将迅速的和大量的工作岗位的创造作为一个重要的优先事项以确保在政治危机后的人身安

¹ 更多信息参见 www.ilo.org/eiip。

全、社会的进步和经济的增长。在总统做出呼吁的六周内，利比里亚政府在国际劳工组织技术援助下，制定了利比里亚就业应急方案和利比里亚就业行动计划(LEEP/LEAP)，一项由政府管理的体面劳动就业战略。这个计划为即刻的就业创造提供了一个展望，同时为一个更加长期的可持续的和全面的就业政策和实施战略奠定了了的基础。一项关键的倡议汇集了主要来从非洲开发银行、世界银行、欧盟、联合国开发计划署和双边融资合作伙伴的一些计划，都是通过基于劳动力的项目来创造就业机会。国际劳工组织在利比里亚的计划创建了一种以劳动力为基础的发展模式，通过非洲开发银行和世界银行的资金支持为农业和农村发展铺平道路。该计划为企业和当地社区带来了就业和创收。这表明，社区愿意并且能够动员当地资源，只要他们看到项目活动为他们的生计需求带来了价值。在项目设计和实施过程中，利益相关方的咨询建议和参与在促进对干预活动的拥有感方面发挥了关键作用，同时增加在项目周期结束之后维持可持续性的可能性。

46. 这些方法的另一个实例发生在菲律宾。约 800,000 名工人受台风黑格比的影响，当地人称这场台风为红宝石，一夜之间他们的生计来源受损或中断。这些工人中约有 37 万人本就处于弱势的就业状况，生活贫困，接受任何能拿到的工作。在东米沙鄢超过 35 万的工人，或者说劳动力总数的约 20%，受到台风影响。每年平均 20 次台风，菲律宾的灾害极为频发，并且近几年来风暴已经变得更加强大和致命。2013 年，国际劳工组织的应急就业计划在受超强台风海燕影响的区域开展，辅以菲律宾劳动和就业部(DOLE)拨款，同时为清理废墟和修复主要的社区设施和基础设施作了大量的努力。应急就业计划保证最低工资，扩大社会保障、医疗和意外伤害保险覆盖，并通过保证现场医疗支持和提供个人防护设备确保工作场所的安全。这也有助于受影响的工人发展新的技能，赚取体面的工资，以及获得更好的工作条件。应急就业目前已经过渡到中期的以劳动力为基础的社区工作、技能培训和企业发展。与政府、雇主组织和工人组织、以及人道主义国家小组密切合作，国际劳工组织支持其合作伙伴并协助受影响地区，以确保将体面劳动和生计放在恢复工作的首位。

47. 气候变化以及突发性和缓发性灾害的增加给发达国家以及发展中国家的政府带来巨大挑战。这些挑战中有一些涉及适应气候变化的基础设施的可持续供给。恰当的基础设施的开发和重建有助于在最大程度上保护环境，节约土地和恢复自然资源的生产力，对灾害风险管理产生积极的影响，并有助于向低碳经济转型。气候变化的影响一般讲是对经济和社会发展，具体讲是对企业和工人产生负面影响，如业务中断、工作场所遭破坏、收入机会减少等表现。就业密集型投资计划一直在开发“绿色就业”，来创造体面的绿色的工作岗位以提高能源和原材料效率、限制温室气体排放、减少浪费和污染、保护和恢复生态系统以及支持适应气候变化的影响，同时专注于从社会方面改善就业。为了转型到低碳经济，考虑

“公平的过渡”是重要的，² 这将是包含所有的利益相关者的，因为在转型期有不可避免的就业和社会成本。有些人会获得就业机会，另一些人将需要进入新的领域。在就业密集型投资计划的方法已经开发了投资对策，基于“建设得更好”的原则来应对这些挑战。

48. 在将重建与体面劳动相链接的过程中，国际劳工组织应用当地经济恢复(LEP)的方法，³ 旨在逐步转向到地方经济发展(LED)方法。当地经济恢复的方法是用以区域为基础的方法刺激受危机影响的市场上的需求方和供给方。这是一个有时限的并且以产出为导向的过程，利用财政资源的流入量的优势，以提高安全性，建立国家权威和稳定社会经济大环境。从短期来看，当地经济恢复旨在通过创造临时性就业机会以使对灾区提供的援助经济的影响最大化。从长期看，当地经济恢复方法旨在为恢复当地经济活动和创造就业机会创造条件，它促进目标社区的和谐，社会包容和参与。当地经济恢复的方法寻求通过以共识为基础的行动对当地商业能力的提升予以支持并刺激商业。这个方法，自 20 世纪 90 年代初的危机应对行动中已得到应用，结合定制的工具包和方法在诸如业务推广、快速的市场和劳动力分析、价值链方法，就业培训、社会融资计划、就业密集型投资和社会对话等领域。

49. 私营企业和商业构成了创造就业的最重要的因素之一，无论是否是在危机时期。最近的一份技术报告⁴ 指出在亚洲和太平洋地区约 90%的私营部门是由中小型企业构成(SMEs)近期灾害(主要是突发性灾害，如海啸，台风和洪水)影响的分析表明，与较大的公司相比，当受到灾难袭击时，中小企业可能在资产或资本基础方面的损失更多。此外，它们发现因为资源有限使其恢复更难。因此国际劳工组织致力于确保为可持续企业创建或重建一个有利的环境，包括推广中小企业和合作社。这类企业通常对经济和社会的稳定贡献最大。然而，中小企业可能是脆弱的并且其有限的资源基本使它们面对灾害尤其弱势。此外，很少有规模较小的企业有业务连续性计划(BCP)或者根本没有认识该概念。这些业务连续性计划涉及在不良事件期间以及之后，保持业务活动进行。业务连续性管理(BCM)⁵ 是管理流程，一家企业可以通过其来抵消可能威胁的负面影响从而继续其活动。通过对多种灾害的业务连续性管理的工作，国际劳工组织帮助中小企业通过减少它们的弱点，

² 参见国际劳工组织：“气候变化和劳动力：对‘公平过渡’的需求”，国际劳工研究杂志(日内瓦，2010 年，第 2 卷，第 2 期)。

³ 参见国际劳工组织：冲突后当地经济的恢复：指导方针，国际劳工组织灾害应对和重建计划(国际劳工组织/危机)(日内瓦，2010 年)。

⁴ 关于私营部门灾难防范、应对和回复的需求评估，2014 年 11 月。

⁵ 参见国际劳工组织：多风险业务连续性管理：对中小企业的指南，国际劳工组织灾害应对和重建计划(国际劳工组织/危机)(日内瓦，2012 年)。

并找出办法来减缓潜在危险的后果以防范危机。最终，中小企业变得更加有韧性和能力留在业务领域并且保护它们的员工。

50. 在大多数国家，国家灾害风险降低和管理计划对支持受灾害影响的中小企业没有明确和具体的指导方针，这可能使中小企业要孤身奋战为自身抵御风险。确保中小企业快速恢复重新开始运营以最小化员工被免职的情况，从而保证对市场活动的最小影响。虽然这对低收入国家至关重要，但这不只限于它们，当灾害到来时还可能破坏发达国家的中小型企业。在许多情况下，企业界——尤其是在反复受和天气相关灾害影响的地区规模较大的公司和雇主组织——在开展灾难防范和救援行动方面比中小企业更加有所准备。开展的行动已涵盖生计援助，包括替换所需材料使经营活动继续，以及住房和安置援助。但是，政府本身通常对此类救灾行动没有计划，行动往往在没有协调一致的政府计划下进行并且遇到障碍，如缺乏救灾工作之间的协调，缺乏备好的可用资金并且缺乏准备分配所需土地以进行安置和恢复。

51. 中小企业和合作社可以得到推广，如通过基于就业密集型投资计划进行投资能力建设或基于或不同类型的小额信贷计划，包括小额保险。这些少量的投资可能产生一个很大的和长期的影响，有利于企业的创建和由此创造的就业。在复苏的情况下谋发展的动因之一是那些出国移民工人的汇款，他们寄回其收入的一部分以用于当地能力建设，从而创造就业，商业机会和稳定。外国直接投资的作用和跨国大企业的贡献非常有利于社会重建。它们可以带来急需的资金并在脆弱情况下提供就业机会——另外这些投资往往是公司本身收入的长期动力。

52. 跨国企业和当地中小企业之间的业务联系，有助于开发技能和刺激经济增长。通过企业社会责任，它们通过推动不同层面的体面的和生产性的劳动，促进恢复和稳定。关于多国企业和社会政策三方原则宣言，通过其在就业、培训、生产和生活条件、产业关系领域的原则，为这方面提供了指导，建议各国政府、雇主组织和工人组织和跨国企业予以遵守。其目的是鼓励跨国企业为经济和社会进步积极贡献，并使其各种业务可能遇到的困难尽量最小化和予以解决。对中小企业和合作社，以及其他规模的企业，尤其是在采掘和建筑行业，引入对职业安全与卫生的关注，创建更加广泛的保护和更加包容的社会对话(例如，通过建立或加强职业安全与卫生委员会)是重要的。

53. 任何救灾和重建的就业计划应考虑“不造成伤害”的原则。尽管需要提供新的工作岗位，从长远来看保护现有的商业，使它们能够恢复或继续运营是同等重要的。将当地企业考虑在应对计划中是重要的，但不是所有类型的企业都可以从这样的机会中直接受益，有的甚至可能受到威胁。来自国外的援助，无论是来自国际组织还是来自双边援助，往往提供比危机前情况下所能提供的更多数额的资

金。如果在此期间从这些地方能获得明显更高的工资，那么当地企业可能被排除在劳动力市场之外，而且发现很难找到所需的工作人员使其继续经营。

54. 应该强调的是，当通过创造就业机会来应对危机时，农村和城市地区，正规和非正规经济都应当被覆盖。在许多受冲突和灾害最严重的国家，非正规经济仍然是就业和收入的主要动因。因此，在危机情况下创造就业机会必须覆盖国家和经济的各个领域，要注意的是，只要有可能，就要确保为应对危机而创造就业机会的方式，会随着时间的推移而有利于过渡到正规形式。

55. 武装冲突留下大量的前战斗人员，从正规军或叛军到准军事集团，其武装解除、复员和重返平民生活是从战争到和平的成功转型的关键。对于前战斗人员，包括前儿童兵，复员往往造成收入和社会地位的直接损失。迅速提供援助，以支持从军队到平民生活的过渡是国际劳工组织在促进冲突后局势中解除武装、复员和重返社会进程工作中的核心组成部分，并使前战斗人员和当地社区寻找可替代生计，以及重建其家园。过去的 15 年，国际劳工组织在刚果民主共和国一直通过对前战斗人员，包括儿童，在社会经济方面重返社会来支持冲突后的恢复。国际劳工组织通过企业的创建，包括微型和小型企业，提高就业能力，提供教育和职业培训，特别是对前儿童兵和女孩，以及合作社的发展推动重返社会。尤其最后提及的合作社的发展能加强社会凝聚力并提高社区协作。其它活动已经包括通过劳动密集型改建工程、短周期业务管理培训、现金补助、获得小额贷款和医疗保险制度和训练来创造工作岗位。

56. 国际劳工组织为促进在冲突后环境下的青年就业开展了综合活动。在刚果民主共和国的加丹加省的青年就业项目，其目标是在一个综合的政策框架内提供就业和创收机会。它在五个政策领域中提供了一套协调措施：(i) 针对青年男女的创业能力建设；(ii) 青年企业家可获得的小额信贷和其他金融产品及服务；(iii) 更好地满足劳动力市场需求的职业培训和职业教育体系的加强；(iv) 当地劳动力市场治理能力的改善；(v) 对工作岗位的创造和在省内运营的跨国公司的本地供应商的影响更大。该项目是基于适应能力是资源和资产的向量这一假设，基于适应和转换可以在冲突后环境下产生。因此，这个可持续发展项目支持并加强当地的适应能力，与本地供应商和合作伙伴订立合约，并为青年创业发展当地的培训师网络和开发新工具包。它推动了一个将国家和省级层面所有权考虑在内的多方利益相关者的做法，并融入了当地人员、社区布局，相关动态与社会对话的重要作用。

B. 教育、职业培训和指导

57. 扩大的危机状况的主要影响之一是大部分国民失去入学或参加培训课程的机会，同时为就业进行的多年准备也可能半途而废。

58. 在这个领域工作应该是多层次的，并能够为经济和社会提供各种类型的教育和培训。首先是基础教育，包括从小学到初中教育阶段，其在冲突或灾害中常常被迫中断。因此，尽可能确保教育服务的不中断或恢复，同时让孩子在危机和复苏中的各个阶段都能够获得免费的优质教育是重要的。可能还有必要确保“第二次机会”计划可提供给儿童和年轻人，从而让他们继续早期接受过的教育和培训，并能够应对因他们教育和培训的中断产生的主要需求。冲突后，重建或新建免费的小学和初中公立教育机构对建立新的民主进程来说是重要的。通过将课程适用于和平建设以及一个变化中的国家经济体的未来需求，可以来解决社会的潜在风险和脆弱性。

59. 职业教育的持续和重建是应对危机或解决危机的基础。紧急措施需要被采纳以确保职业教育和培训的可及性。另外，危机后的经济与危机前的经济相比可能需要不同的技能，应制定措施对工人进行再培训以适应新的状况并参与恢复和重建。在恢复进程的各个阶段，培训机构、就业服务(包括公共和私营的，在存在这类机构的地方)以及各种积极的劳动力市场政策的制定者之间的协作必须得到促进和逐步加强，从而增强劳动力市场和劳动技能的匹配，并且促进失业者，特别是弱势群体能够更快返回劳动力市场。

60. 另外，这些就业服务应该面向全国和全社会，基于同等机会提供这些服务的重要性必须加以强调。它们应当在国家、地区和当地层面进行协调，并且所有有关的公共和私营利益相关者和培训机构应当被纳入其中。对它们的计划和执行应尽可能地与雇主组织和工人组织进行磋商，使它们能够同时满足工人自身的需求以及经济的需求。与复苏和重建相关的评估和应对新技能的公共职业指导和培训服务需要加以建立。

61. 学徒计划通常是国家层面职业培训中的一个重要部分，特别是当正规教育比较薄弱或者缺失时。在很多情况下，一次冲突或灾难会中断所有层级的培训，包括高等教育、职业培训和学徒制。当危机结束时，应该开始着手培训的恢复，根据恢复阶段可能出现的新的需求调整培训，如果对一个培训场所有扩建需求，应当重新审视和扩大危机前可获得的培训机会。参照 2004 年《人力资源开发建议书》(第 195 号)，国家计划相关部分需要出台，它应解决对建立、继续或重新开始学徒计划的需要，尤其要与雇主和雇主组织紧密合作，但也还要有工人组织的参与。

62. 从这些实例中体现出的需求之一是确保有老师和培训者可用，和其他人一样，他们可能已经离职或者失业。因为长时间的离职或为了帮助他们适应一个新的培训需要，有必要为他们提供再培训。如果邻国，或者其它国外的援助向老师提供培训和再培训，这也是有帮助的。

63. 在国际劳工组织的工作中将这些原则付诸实践的例子不胜枚举。如在震后的海地涉及的职业技能培训，国际劳工组织的计划包括在企业中推广高质量的工作

岗位，以及提高创业技能。开放企业服务中心提供关于回收因 2010 年地震所产生的碎片用于人行道铺设，以及道路的公共空间重建的实践技能和管理培训。培训者掌握了业务拓展技能，工人们得到了培训，小型企业获得了修复或建设当地交通设施，如道路和轨道的能力。

64. 2009 年至 2012 年底，国际劳工组织作为一个联合计划的牵头机构和联合国众多其他机构一道，开展了一个关于为南苏丹的青年就业创造机会⁶的项目。项目的开展正处于南苏丹共和国的一个特殊时期，环境非常复杂和困难。新成立的南苏丹共和国面临着难以数计的巨大挑战，包括缺乏获得免费教育和培训的机会。项目通过营造在国家和州层面的发展政策和行动计划中使年轻人主流化的有利环境来应对挑战。它制定并实施了具体的干预措施，证实了在地方层面以及在专门面向他们的劳动力市场中对年轻人赋权的可能。该项目最显著的成果是认识到并开始关注给年轻人赋权对于经济发展和长期稳定的重要战略意义。该成果显著地影响了政策层面，包括青年政策草案的制定，对开展城镇劳动力市场调研的支持，就业政策中技术职业教育和培训的发展，以及国家合作战略的开发。青年问题已贯穿该国第一个国家发展计划的四大支柱中——《南苏丹发展计划 2011-13 年》；《联合国发展援助框架 2011-13 年》；以及《联合国和平建设支持计划》。

C. 社会保护

65. 社会保护的损失，通常要依靠政府来支持，是危机状况的最重要影响之一，不论它们是因冲突还是灾害而起，尽管在两种情况下社会保护机制的恢复可能是不同的。危机状况下，国民中的一些群体在面对社会保护损失时尤显脆弱。国际劳工组织针对该群体开展常规工作，但当他们遇到危机时，这方面的工作尤其繁重。社会需求，包括实物支持，获得基本的卫生服务和最低收入保障以获得有尊严的生存和生活，是立即或更加长期的危机应对的关键。危机前就存在的脆弱人群，如老年人、残障人士、慢性病人、艾滋病毒携带者和艾滋病人，当危机发生时受到的影响更严重，因为他们在医疗方面的特殊需求在危机状况下容易被忽视，导致脆弱程度加剧。当他们的家庭和社区面临食物短缺，并且他们家人的最基本的需求无法得到满足时，很多人要沦落到以乞讨为生。

66. 在此种情况下，有必要尽快采取行动以恢复基本的服务。这应包括采取早期行动以保证基本收入，如通过现金转账的方式，给弱势人群和边缘人群以及因危机其工作或生计被中断的那些人。

67. 在过渡阶段早期采用规模较小的当地社会保护方案可能需要被升级来解决失业和社会保护需求。在这个阶段，国际劳工组织也可能需要扩大所支持工人的范围，目标从急需就业的一代人，到涵盖需要特别关注的其他群体。受益群体可能

⁶ 千年发展目标基金，终期评估，南苏丹：青年，就业和移民，2012 年 12 月。

会从前战斗人员、国内流离失所者、以及儿童兵转向年轻人、女户主(甚至有时候还包括因危机成为单身父亲的人)、残障人士和受冲突影响的儿童。经验也证明,就业和生计问题应该尽早被纳入评估、计划和设计过程中。早期的介入点包括和平协定、灾后评估、早期恢复集群计划和资金筹集进程等,因为筹资的范围必须加强。

68. 当政府的支持中断时,复杂的操作在第一时间就会行不通。恢复或巩固社会保障金的支付系统应该被纳入在早期优先事项中。这尤其涵盖了旨在为那些失去基本收入的人群,包括退休人员、受过工伤,或因工患病者,恢复收入的各个方面的社会保障。同等必要的是确保这些体系在应对危机后的重建、支持在危机中失去工作,或者因工受伤或导致残疾的人员时一直有效。

69. 社会服务也会通过其他类型的基础建设来实现,比如提供基本照料或其他服务的场所。例如,医院和卫生诊所的关闭,不仅剥夺它们提供给人们的医疗服务,同时也意味着医院和诊所里的员工失去了工作。

70. 重建阶段不失为进行更长远规划的好时机。例如参考第 202 号建议书,考虑恢复、创新或巩固社会保护底线体系。同时,这也是准备和防范的一个重要方面。当人们在失去工作或收入以及保护的其它来源而没有任何其它支持时,如果社会保护底线确立,危机的影响通常严重程度较弱、时限较短。

71. 正如国际劳工组织在此方面提供援助的一个实例,国际劳工组织关于流感预防和流行病防范的计划,2006 至 2009 年间主要在泰国和印度尼西亚开展预防,设计和推广了一套方法以帮助其三方成员增强复原力、减缓风险、为快速恢复奠定基础。国际劳工组织把目光投向中小企业,因为其本质上,特别在发展中国家,在应对非预期的问题方面(例如流行病的快速蔓延)相对较弱。国际劳工组织协助三方成员开发并采纳了一个多部门联合预防和防范流感的方法,包括一个业务连续性计划,并通过专项政策和补偿方案支持那些受影响程度最严重的群体。国际劳工组织同时也推进集体的良好实践,向工人提出改善安全和卫生标准方法的建议,并帮助企业层面组织宣传和倡导活动。与国际食品、农业、旅馆业、酒店业、餐饮业、烟草业联盟暨同行业工人联合会建立了一个卓有成效的合作,在泰国为工人组织讲座,为职业安全和卫生委员会进行能力建设。

72. 在尼日尔,遭遇连续的干旱、洪涝灾害和灾荒后,尼日尔政府得到了大规模的人道主义援助,并想要合理处理以及更好地使用资源以寻求如何最佳升级社会保护体系。对联合国粮农组织、世界粮食计划署、以及联合国体系中的其他机构来说,“尼日尔人民养育尼日尔人民”是全非洲的一个旗舰计划。国际劳工组织为尼日尔社会保护底线开展的国家对话,为在该国工作的开发合作伙伴提供一个协调政策规划平台,支持国家机构从法律、预算和制度本身制定切实可行的改革,从而在社会和经济方面取得成效。国际劳工组织负责总的协调框架,同时还联合

负责一个项目，通过公共服务计划为适龄工作的人群提供社会保护，并且进行改革确保老年人获得医疗和收入保障。其他在撒哈拉以南非洲地区受到危机影响的国家也做出类似的努力，推动建立国家社会保护底线的国家对话，例如莫桑比克、纳米比亚、坦桑尼亚联合共和国和多哥。

D. 社会对话和雇主与工人组织的作用

73. 社会对话无疑是国际劳工组织所有领域工作的指导性原则，包括防灾、赈灾和复苏。为了促使这些行动满足全体人口、社会和经济稳定的需要，应通过社会对话促进复苏和复原力。让雇主和工人组织参与进来是国际劳工组织可为此项工作带来的一个优势，因为国际劳工组织与处于危机形势前沿的这些组织开展合作，可让国际劳工组织将这些组织的经验与它们可对危机对策做出的独特贡献呈现出来。当国际劳工组织三方成员的作用受到削弱时，需要提早采取行动，以创建有利于雇主和工人组织建立、恢复或加强的环境。

74. 鼓励将防灾纳入到集体谈判中是一项可采取的主要措施。集体谈判也能帮助确保复苏阶段采取的措施既有益于工人，也有益于雇主。

75. 在这种形势下，还要求鼓励与其它民间组织密切合作。虽然当涉及劳动世界的问题时，雇主和工人组织对社会对话负有主要责任，但有很多情形则跨越了工作与普通社会之间的距离，其中这些组织对彼此的努力予以加强。

76. 第一次世界大战结束时，让雇主和工人组织参与巩固和平的工作，为国际劳工组织自身和解决三方成员经济与社会冲突树立了典范，雇主和工人组织的作用是国际劳工组织的根基。

77. 必须应对的一种形势是雇主和工人组织可能根本就不存在，或可能很薄弱，不管是由于通常导致冲突的政治和经济状况，还是由于社会和经济崩溃。国际劳工组织的项目可帮助建立或重新建立这些组织，例如，索马里工人组织，以及东帝汶雇主组织就是这种情况。

78. 雇主及其组织在应对灾害方面通常发挥重要的作用。日本和新西兰雇主组织拥有灾害复苏救助项目的经验和实践。菲律宾雇主联合会目前正在参与防灾和业务连续性计划。波斯尼亚—黑塞哥维那雇主组织在 2014 年水灾复苏工作中与政府进行合作。来自波斯尼亚的经验显示，需要雇主组织的有效参与，因为政府和国际组织将其援助聚焦受害者的基本需求，包括住房、消除地雷、水和卫生，通常忽略对经济和企业造成的损失。雇主组织可以确保这些损失被快速和准确地评估。黎巴嫩和约旦雇主组织参与了阿拉伯叙利亚共和国内战造成的难民问题的管理工作。危机和灾难还引发企业代表性的重组。例如，在海地，雇主在地震后建立了“私营部门经济论坛”，雇主组织通过论坛与政府和国际机构协调其代表性的行

动与建议。在此背景下，海地雇主启动了宣传活动，8年中在纺织业创造了30万个新工作岗位。

79. 在十分困难的形势下，国际劳工组织还特别与阿富汗雇主组织进行了合作。它们从强有力的组织建制中受益，并且往往比工会组织获得更多的发展资助。它们在支持私营部门发展方面发挥重要的作用，这无疑是在受到冲突和灾害影响的国家中有助于就业创造和稳定性的一个重要方法。雇主在这些国家经济发展中起到显著的作用，包括向其会员提供技术咨询服务、促进非正规经济的正规化、提供有关劳动法、权利和义务的信息，以及支持地方经济发展和中小型企业的发展。

80. 在危机形势下工人组织的作用同样重要，尽管它通常采用不同的形式。在处于危机，特别是处于冲突形势下的很多国家，除武装部队外，工会是在危机中幸存的唯一国家层面的机构，特别是当持续的冲突发生后。在这种情况下，工会参与社会对话在为国家复苏审议计划做出贡献方面和确保在经济和社会复苏背景下不忽视工作人群需求方面都至关重要。在某些情况下，它们还行动起来，提供直接的赈灾援助。此方面的一个范例是日本工会联合会(RENGO)在应对日本东部大地震时做出的努力。2011年3月，日本工会联合会建立了赈灾工作队，并在随后的6个月开展了包括募集赈灾捐款的支持活动，呼吁在日本工会联合会组织内部提供赈灾物资和派遣志愿者(在6个月中大约有3.5万名志愿者)⁷。在海地发生地震后的类似形势下，国际工会联合会(ITUC)支持和扩大了由其在多米尼加共和国分支机构提供的直接援助。正如在国际工会联合会公报中详细阐述的：

地震发生后头几个小时，多米尼加的组织就开始往太子港送食品、水和药品。国际工会联合会迅速发送的这些捐赠物，增加了这些组织及其专业联合会想办法募集到的捐款。

.....

在赶往太子港之前，工会代表团在边境受到海地工会会员的接见和帮助。包含医务人员和志愿者的另一个护卫队紧随其后。⁸

81. 在这种形势下工会面临的一个重大挑战是，它们通常在组织和结构方面存在薄弱环节。国际劳工组织在阿富汗的干预措施显示，在更好地理解工会的作用和加强工会的民主机制，以及工会行政和管理机制方面，工会需要并寻求获得能力建设。阿富汗工人组织参与了有关劳动法修订的三方对话，参与了争议处理机制的开发与建立，参与了有危害的行业清单的制定。它们还参与了识别砖窑中的童工，并帮助组织了砖窑场地的实地考察。

82. 几内亚最新经验显示，工会可为预防和解决武装暴力冲突做出积极的贡献，因为它们了解当地情况。2006—2008年，几内亚发生了大规模的罢工和街头示威

⁷ 日本国际劳动基金会，见网址：<http://www.jilaf.or.jp/eng/mbn/2012/093.html>。

⁸ 国际工会联合会(ITUC)，见网址：<http://www.ituc-csi.org/haiti-trade-union-assistance>。

活动，导致一些人死亡，几内亚工会在此期间发挥了重大的作用。这些示威和罢工是由于购买力削弱和未尊重法制与民主造成的。工会为此案例做出的一个贡献是通过评估培训与技能差距开展形势分析，以确保提出的危机预防解决方案全面考虑危机的根本原因。几内亚国家工人联合会随后请求国际劳工组织为处于冲突状况的国家或这些国家的邻国工会领导开展培训，由此精心制定了工会培训手册。

E. 劳动法、劳动行政管理、就业服务和劳动力市场信息

83. 危机形势通常对劳动法和劳动行政管理体系造成损害，若没有此领域法律的和行政方面的支持，既不能创造，也不能维持处于体面状况的就业。因此，在恢复法制和确保工人和雇主都受到保护方面，这是最紧迫的优先重点工作。

84. 危机复苏的一个必要行动是确保劳动法是有效的，并且正在被实施，以便加强体面劳动的权利。这还使雇主在有序的环境中正常运行，并且在这种环境中，雇主了解其自身的权利与责任。存在由于紧急情况临时中止法律实施的案例，这种情况不一定涉及劳动法。在一些国家，复苏的进程可提供对现有劳动法进行评议和更新的机会，以便更好地应对新的和日益变化的形势。另外，当劳动法未被实施时，它会允许那些从冲突或灾害中获利的人员行事不轨却逍遥法外，特别是在诸如强迫劳动、童工劳动和儿童或工人被拐卖的情况中——这都是在这些情况下太经常发生的事情，有可能对国家如何遵守基本原则产生长期的影响。

85. 劳动行政管理，包括劳动监察，在很多经历冲突或灾害的国家已经十分薄弱。赈灾和复苏的努力通常需要评议现有的和从前的计划，并确保必要的措施到位，甚至在国家大部分努力和国际大部分援助未聚焦劳动行政管理工作，将其作为优先重点工作时。由于在紧急情况下通常忽略劳动者的利益，使得这项工作进一步恶化。

86. 急需强有力的劳动行政管理体系，特别是在发生危机的时候，以便将求职者和寻找工人的雇主走到一起、提供社会保障津贴和收集使劳动世界正常运行的必要信息。例如，随着《全面和平协议》的签订，在南苏丹独立前，国际劳工组织自 2007 年通过实施旨在提高公共服务机构和体系(包括通讯和信息体系)以及工作人员效率的项目，为南苏丹劳动部提供支持。通过包括劳动部、工会和商会，以及民间团体和宗教组织利益相关方的一系列磋商，项目促进了《苏丹劳动法》的修订工作。在尼泊尔，在以武装叛乱和深远的政治动荡为特点的 10 年结束时，国际劳工组织帮助雇主和工人代表改善在持续的武装冲突期间曾一度处于巨大压力下的产业关系环境。冲突对商业和产业行业产生严重影响，造成经济增长显著减缓。然而，雇主和工人代表积极参与社会对话，以便修订劳动法。在尼泊尔政府和社会伙伴的请求下，国际劳工组织于 2003 年启动了针对尼泊尔劳动力市场治理改革的技术援助，当时，尼泊尔正处于战争的蹂躏中。2014 年 10 月，国际劳工组

织尼泊尔三方成员最终就呈交给议会的新劳动法草案达成一致，树立了一个坚韧不拔的样板。利益相关方目前对新劳动立法相当乐观，一旦颁布，它将为更多的投资和经济增长创造条件，并且，将确保工作中基本原则和权利。

87. 劳动行政管理是获得政府、雇主和工人各自职责的重要信息来源；并且是预防和处理劳动争议的动态媒介。它还是针对其用户日益变化的需求的有效解决方法的提供者。在很多国家，人们不断认识到劳动行政管理的重要性。雇主和工人也总体上呼吁为劳动部和劳动监察机构提供更好的资源，以促进公正性和“公平的竞技场”，使体面劳动成为现实。正如 2011 年国际劳工大会有关劳动行政管理的讨论中指出的，劳动行政管理的职能总体上包括劳动保护、就业、产业关系和针对社会伙伴的服务项目。它还覆盖诸如职业安全与卫生、社会保障、最低工资领域，这些领域影响着机械设备的发展与人力资源的开发。应根据国际劳工组织 1978 年劳动行政管理公约(第 150 号)和 1978 年劳动行政管理建议书(第 158 号)构建这些体系。

88. 劳动行政管理的一项重要内容是劳动监察，在国际劳工组织中，1947 年劳动监察公约(第 81 号)和 1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)指导这方面的工作。一旦法律生效，政府的这支专业化部门可促进执法，为那些在遵守法律的同时，就如何创建和有效运行企业需要咨询服务的中小型企业提供援助。

89. 就业服务，1948 年就业服务公约(第 88 号)和 1948 年就业服务建议书(第 83 号)覆盖的就业服务领域需要在危机复苏期间得到特别关注。首先采取的一项救援行动通常是建立紧急的就业服务机构，使当地人口利用经济复苏投资创造的就业机会。在寻求获得援助优先重点工作的快速解决方案时，政府和援助机构可面向非当地工人和外籍工人，这些人员受到危机影响最为严重，没有手段获得强劲的和有活力的工作岗位复苏来源。还需要重建和巩固常规的就业服务，特别是因为危机的影响通常会改变经济状况，由此产生新需求和发展潜力。必须关注公共与私营就业服务之间的协调性，特别是在关注安置难民和劳务移民的地方，因此，应根据 1997 年私营职业介绍所公约(第 181 号)和 1997 年建议书(第 188 号)，关注对私营就业服务机构的监管工作。

90. 如果没有收集和整理劳动力市场信息的有效体系，政府就不能在复苏进程中对如何分配资源和工作岗位，以及将资源和工作岗位分配到何处做出知情决定。

F. 权利、平等和非歧视

91. 人权和尊重国际劳工标准的作用是国际劳工组织预防和应对危机的重要组成部分。在危机形势下，人权会极其脆弱，丧失保护的从基本的平等理念，到尊重工人和雇主的组织与谈判的权利，到强迫和强制劳动以及童工劳动。根据危机的性质和持续时间，最脆弱的权利有所不同。但是，危机应对措施应永远包含

确保权利受到尊重和必要时使权利得到恢复的重要内容。下面将分别讨论不同种类的权利，不应忘记的是，这些权利是相互加强和相互协调的，应牢记所有这些权利。

92. 危机时人们的主要关切是确保同等待遇，并且将特别关注聚焦到国家人口中由于危机造成处境尤为弱势的群体上。

93. 性别与危机。⁹ 正如联合国政策中所指出的：

冲突和暴力对妇女和男子都产生冲击，但是，影响程度有所不同。战争带来的社会变化——包括流离失所——中断了正常的性别角色，并对日后妇女和男子的生计策略产生深远的影响。武装冲突意味着个人谋生的能力受到损害，它还具有强迫人们学习新技能的效果。来自实地的证据显示，冲突可使妇女从事以前被认为专门为男子保留的工作，在冲突后背景下，男子在接受通常由妇女所从事的工作方面一般表示出较少的灵活性。¹⁰

94. 危机中妇女所处的特殊状况是国际劳工组织的部分重点工作——总体上也是国际体系关注的重点——重点工作放到使国家形势恢复到正常状况，以及促进改善未来发展上。危机中妇女面临多种不利因素。家庭和经济中按照性别的劳动分工意味着，尤其在危机形势下，很多妇女较少控制与应对危机有关的资源和进程。在灾害中，无土地权或耕种小块农田的妇女处于最脆弱的状况，她们有可能被迫完全丧失土地。由于通常由男子协商土地和劳动安排，在很多社会中，若妇女没有代表她们的男子，就会丧失土地和劳动权利。妇女的工作条件在所有危机中都会直线下滑。由于基础设施、住房和工作场所受到破坏，她们的工作负担显著增加；需要对家庭收入减少和社会服务给予补偿；她们需要为孤儿、年龄较长者和残疾人提供照料。这种情况限制了其流动性和产生收入的时间。人口模式和家庭结构会发生变化，特别是冲突后，妇女通常成为唯一的家庭生计提供者和照看者。这些女性主导的家庭已成为各国国家层面很多复苏活动的焦点。¹¹ 在危机时代，由于紧张的家庭预算和对占用女孩子时间的需求加大，多半造成女孩子的教育机会减少，并且，由于女性的政治参与度下降和传统上重男轻女思想的重新涌现进一步减少了妇女的机会。

95. 妇女还尤其是与伴随危机而来的法律和秩序状况恶化有关的暴力，与大规模强奸和作为战争武器的绑架有关的受害者。危机有关的灾害与从前的不利因素相互结合和相互交织在一起。

96. 危机有可能在无解决办法的情况下持续数年，加剧了妇女所处状况的恶化。列举一个实例，在被占领的巴勒斯坦领土中，妇女遭受高水平的贫困和失业，女

⁹ 见 T. Tutnjjevic 著，危机应对中的性别问题：性别——贫困——就业之间关系指南(日内瓦，国际劳工组织，2003 年)。

¹⁰ 联合国政策，附件 2，第 43 页。

¹¹ 注释：很多问题降临到在危机后形势中由单独男子主导的家庭中，但是，问题往往有所不同。

性难民尤其处于脆弱状况。自 2009 年至 2013 年，联合国 6 家机构，包括国际劳工组织共同实施了一个项目¹²，与来自民间团体的伙伴、私营部门和政府机构进行合作，运用基于人权的方法并在三个战略层面：基层、地方政府和中央政府层面实施。通过鼓励妇女在政治上发表意见、增加其获得体面和生产性的工作，以及促进其获得保护和司法程序的渠道，项目促进了巴勒斯坦妇女的社会、经济和政治赋权，并努力减少了基于性别的暴力行为。项目取得的成果包括，建立了政府机制，为妇女赋权和为其促进产生收入的经济活动，为法官、律师和公务员以及其它人员开展培训活动，以保护和加强妇女的权利。尽管做出了这种努力，2013 年西岸和加沙的女性劳动力市场参与率只有 17.3%，显著低于阿拉伯国家的平均值，为全世界最低劳动参与率之一。¹³

97. 妇女还是复苏的引擎。她们在极端情况下展示出适应性、智慧、自立和开展积极的社区工作的愿望。她们通常是社会最后一道安全网。随着复苏向前推进，危机可证明是打破性别障碍的机会窗口。由于妇女和男子在其应对策略中走出了社会赋予他们的角色，危机前不平等的性别角色在危机中通常会发生变化。颠沛流离为妇女在经济独立性、具备作为家庭生计提供者的能力、决策和社会地位方面赋予了权利，她们从事通常“男性”从事的职业，创办小企业、为重建讨论做贡献、获得更多的教育。性别角色的积极变化需要和值得通过真正赋予复苏援助的支持。提供给妇女的培训不应强化传统的职责——特别是缝纫、烹调——而应体现新兴劳动力市场中的机遇，并建立在已经发生的变化基础上。危机时期，支持活动还应针对在家庭或在非正规经济中工作的妇女，她们通常处于隐形的状况。在和平谈判、重建和其它复苏进程计划以及实施、决策构架和过渡政府方面，都应有妇女参与。这有助于开发有利于妇女的经济、劳动力市场以及社会和法律的环境。长期复苏计划应利用这些变化，并避免回到危机前或进一步恶化的状况，以便推进妇女和男子的共同发展，减少危机对其造成的脆弱性。

98. 需要遏制新的性别角色产生的负面影响。在某些情况下，当丈夫在战争结束后返回家乡时，对妇女承担从前以男性为主导的农业经济活动的反应导致家庭暴力和夫妻离异的增加。在其它情况中，曾有这样的例证，当冲突结束后，男子从部队返回家乡，他们希望重新从事其以前的工作，这意味着妇女面临被剥夺新获得的工作职责的风险。

99. 残疾人。特别是在冲突后，全面重新融入面临的一项重大挑战是对受伤人员和由此造成部分残疾的人员进行再培训。国际劳工组织已在此领域开展了项目，尤其将重点放到一些国家和领土中残疾的前作战人员，包括阿富汗、安哥拉、波斯尼亚—黑塞哥维那、柬埔寨、埃塞俄比亚、莫桑比克、纳米比亚、被占领的巴

¹² 见下列网址的详细描述：<http://www.mdgfund.org/program/genderequalitysocialpoliticalandeconomicopt>。

¹³ 巴勒斯坦中央统计局，网址：http://pcbs.gov.ps/site/lang_en/881/default.aspx#Labour。

勒斯坦领土和津巴布韦。在这些国家开展的项目已帮助政府、机构、地方非政府组织和残疾人组织，不仅主要在主流的职业培训中心，而且在特殊的康复中心提供职业技能培训。在一些情况下，项目与咨询和康复相结合，这对于严重残疾或遭受较深心理创伤的人员尤其重要。在任何可能的情况下，项目都抓住基础设施重建的机会，为残疾人员提供经调整的工作岗位，并鼓励采取措施，使工作场地的结构更易于残疾人通行，使其获得劳动力市场机会最大化，以构建其自立、自尊和创收能力。在某些情况下，国际劳工组织致力于开发和获得义肢装置，以使残疾人员能重返工作岗位，并为其开展再培训，以便最佳利用这些设施。这项工作还涉及与雇主的合作，以确保无论是在雇用程序中，还是在工作条件方面，这些工人都受歧视。¹⁴

100. 另外，危机前就处于脆弱状况的人员，如，艾滋病毒携带者和艾滋病人、残疾人和慢性病人，当危机发生时，由于他们对医疗的特殊需求未得到关注和其脆弱性增加，这些人员受危机的影响最为严重。在很多情况下，他们的家庭和社区面临着食品不安全的问题，不能满足家庭最基本的需求。

101. 国际劳工组织有关残疾人员的主要标准是 1983 年(残疾人)职业康复和就业公约(第 159 号)和 1983 年建议书(第 168 号)，联合国有关残疾人员权利公约对此加以补充。

102. 少数民族和土著与部落居民。覆盖国家所有人口，通过实施措施来预防和战胜危机十分重要。然而，少数民族和土著与部落居民通常被排斥在应对危机的规划与预防工作之外，通常遭受来自于冲突和灾害危机的最严重的后果。

103. 歧视和由此造成的排斥是导致内部冲突的社会动荡的一个主要根源，因此，旨在应对这种形势更广泛的计划对于预防和重新融入都是至关重要的。这是国际劳工组织有关消除歧视项目的内在组成部分，尤其适用于农村和农业人口，适用于通常未全面融入到国家教育与培训网络和劳工标准监督体系的偏远地区。国际劳工组织与联合国系统很多其它机构共同合作开展的有关土著与部落居民特别计划，也覆盖此领域。

104. 由于非土著人群侵入到土著与部落居民的传统领地，如，毒品引发的战争或游击战，使土著与部落居民陷入到更加局部的冲突中，或者，他们有可能受到开发项目的影响。特别是有关实施公约与建议书专家委员会 2013 年报告中观察到的一个例证，哥伦比亚有关实施第 169 号公约显示了政府为应对这种形势所采取的积极行动：

¹⁴ 有关残疾人员，见国际劳工组织：非正规经济和体面劳动：支持向正规化过渡的政策指南，第 6.3 章“残疾人员：有利于生产性工作的包容性方法”（日内瓦，2013 年）http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_210462/lang--en/index.htm；以及国际劳工组织：为残疾人员赋权以促进农村发展(2011 年)http://www.ilo.org/employment/units/rural-development/WCMS_159006/lang--en/index.htm。

委员会注意到，由于涉及单一种植、矿山开发、旅游业和码头工作的大型经济建设和/或运行项目造成暴力和/或负面影响，侵犯了少数民族的领土权，为此设立了保护少数民族领土权的特别机制。另外，在宪法法庭发布 2009 年 1 月第 4 号令后，内务部还草拟了制定少数民族保护计划的路线图。

105. 拉丁美洲和加勒比地区经济委员会的最新报告¹⁵指出：

在全世界所有地区，与控制和使用土地与自然资源有关的局部冲突越来越普遍，包括拉丁美洲的国家。冲突的出现可能是缺少对土著领土权的认可和落实权利中持续存在差距的表现……土著人全面享有权利仍存在很多障碍，特别是对行使传统的领地和资源的权利存在限制因素，由于大规模经济建设项目造成的严重暴力行为和强制异地安置，以及对土著组织和传统政府形式的压制。

在过去几年里，拉丁美洲所有国家都出现了与控制和使用领土与自然资源有关的冲突升级情况。该地区第一产业和出口行业的发展对环境产生了严重的影响，涉及到空间的重新划分，对土著人的权利、利益、领土和资源造成损害。与控制领土和自然资源有关的争议极易转为暴力冲突，在政治排斥、社会歧视和经济边缘化的背景下，会使暴力冲突进一步恶化。

106. 在获得水和卫生资源方面的不平等和歧视是一个潜在的不稳定因素，由于人类对水和卫生资源的权利通常与法律和政治现状有冲突。人们从这些权利中获得的潜在益处也如此，特别是诸如工作权和教育权。如果是这种情况，现状就会与国家责任相抵触，损害这类人权。国际劳工组织通常在实施第 169 号公约的背景下提供援助，以便找到解决方案；加强协商，让这些人员参与和平谈判；就如何合作问题为土著领袖和国家行政管理人员开展培训活动；以及开展诸如土地注册登记等活动，以消除未来冲突的根源。

107. 有关此方面的一个范例是危地马拉。1996 年，联合国同意作为调解人在交战方之间开展和平谈判，条件是最终和平协议要遵守国际上承认的人权标准。和平进程的第一项优先重点是就危地马拉土著人的身份和权利达成一致。国际劳工组织 169 号公约成为谈判中的重要法律工具，特别是由于公约的要求，应与土著与部落居民协商，而且他们参与涉及其生活和社区组织的政策和计划制定。

108. 儿童。可获得的信息显示，众多儿童遭受危机带来的痛苦。共计 10 亿儿童生活在受冲突影响的地区，并且 700 万儿童成为难民。估计全球有 1,120-1,370 万儿童在本国流离失所。2013 年，2,850 万受到冲突影响的儿童离开了小学校。¹⁶

109. 危机为童工劳动提供了有利的环境和肥沃的土壤，特别是由于失去生计、缺少受教育的机会、流离失所、与家庭分离和其它原因造成的最恶劣形式的童工劳

¹⁵ 拉丁美洲和加勒比地区经济委员会(ECLAC)：保证拉丁美洲土著居民的权利：在过去十年取得的进步和存在的挑战，执行概要，2014 年，第 48 页。

¹⁶ 欧盟委员会人道主义援助和民间保护：回声(ECHO)概况介绍：处于冲突中的儿童，2014 年，见网址：http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/children_conflict_en.pdf。

动。危机还可能催生新形的童工劳动(包括儿童兵、走私通道和在废墟中寻找有用之物等), 加大了儿童在工作中已经面临的危害, 例如, 由于未引爆的地雷使农业工作更加危险时, 增加了童工劳动总体发生率。在一些情况下, 人道主义援助措施可能引发童工劳动, 特别是在有超过一般适用的法定工作年龄的青年人从事有危害的重建工作的情况下。这种情况尤其可能发生, 如果将对工人的紧迫需求置于正在实施的保护儿童和青年的国家和国际标准之上的话——这是应抵制的一种冲动行为, 即便在临时中止实施劳动法的情况下。¹⁷

110. 国际劳工组织针对儿童的一项主要工作是对受到冲突影响的儿童提供援助。在全世界不同地区的至少 17 个国家中, 成千上万的女童和男童卷入处于冲突的武装部队和武装团体中, 要么作为战斗员, 要么通常自身处于强迫劳动状况下起辅助的作用, 并且涉及性伤害和其它伤害。武装冲突是实现 2016 年消除所有最恶劣形式的童工劳动目标面临的一项重大挑战。武装冲突中使用儿童是一种最恶劣形式的童工劳动, 它违反人权并有可能犯有战争罪。1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)将强迫或强制招募儿童用于武装冲突列为最恶劣形式的童工劳动。有关儿童参与武装冲突的“儿童权利公约的可选择议定书”禁止武装部队和团体招募所有——无论是自愿的还是强制的——18 岁以下儿童。罗马国际刑事法庭法令将招募或录用 15 岁以下儿童, 或让他们积极参与敌对行动定为战争罪, 可导致对个人的起诉。在过去十年中, 一些国际组织和其它机构加大了终止武装部队和团体招募儿童和解救儿童的工作力度。自第 182 号公约于 2000 年生效以来, 应对这类违反基本人权的问题一直是国际劳工组织的关切与责任。

111. 一旦前儿童士兵被解救和返回其家庭和社区中, 他们会面临身体的、社会的、心理的、教育和经济上的无数挑战。正在实施的支持儿童重新融入平民生活和防止被招募的计划, 在促进社区接纳、提供卫生和心理服务, 以及支持教育方面取得了成功, 然而, 这些计划在为年龄大一些的儿童提供培训和长期持续的就业机会方面面临诸多挑战。全面满足青年需求计划可能存在的不充足性限制了其发展的潜能。加剧了贫困和社会排斥的恶性循环, 并将其暴露于剥削、犯罪、暴力和再次招募之中。预防和再融入方面存在的这种经济差距尤其是由于缺少足够的重视和资金, 以及缺少设计和实施有效干预措施的知识造成的。

112. 旨在阻止招募处于风险中的儿童和确保从前卷入武装部队和团体的儿童可持续重新融入的国际消除童工劳动计划(IPEC)采用的方法是, 聚焦为法定工作年龄儿童提供可持续的工作机会。这种做法的目的是优化国际劳工组织的价值, 将其添加到技能开发和就业支持的领域中。通过这种方法, 国际劳工组织可对

¹⁷ 尤其参见: 在冲突和冲突后背景下最恶劣形式的童工劳动, 网址: http://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_24338/lang--en/index.htm。以及应对紧急情况下最恶劣形式的童工劳动, 网址: http://cpwg.net/wp-content/uploads/sites/2/2014/12/Review_Responding_to_WFCL_in_Emergencies_final.pdf。

参与解救儿童及其重新融入工作的其它机构的干预措施加以补充。在布隆迪、哥伦比亚、多哥、多哥民主共和国、菲律宾、卢旺达、索马里和斯里兰卡，国际劳工组织实施了支持从武装部队和团体中获救儿童在经济上重新融入和防止处于风险的儿童被招募的项目，通过实施这些项目，国际劳工组织开发和实地检验了儿童经济上重新融入的完整方法，此方法以战略框架的形式和在“知识”指南中汇编成文。¹⁸

113. 复苏和重建阶段可提供开发并加强国家预防与应对童工劳动体系的独特机会。国际劳工组织的策略是，加强处于紧急状况的童工劳动的人道主义应对措施。儿童保护工作组(CPWG)是在人道主义背景下就儿童保护进行协调与合作的全球层面论坛。根据确保更加可预测的、负责任的和有效的儿童保护紧急应对措施的共同目标，工作组使非政府组织、联合国机构、学术界和其它合作伙伴走到一起。自从国际劳工组织成为工作组的成员以来，它始终能够将打击童工劳动的工作纳入到工作组的职责中。

114. 强迫劳动和强制劳动。危机的形势，尤其是武装冲突，或者对少数民族和土著与部落居民的镇压，通常会引发施加强迫和强制劳动。前面已提及，在这些形势下拐卖儿童现象可能会增加，以及需要对此加以防范，但是，成年人也是脆弱的。在监督第 29 号公约实施的背景下，国际劳工组织对缅甸的长期关注，尤其涉及招募平民百姓从事强迫的性服务，为武装部队搬运和其它“辅助工作”。在前南斯拉夫，1993-1996 年期间，所有各方都使用强迫劳动，但是，最系统化地使用是在波斯尼亚北部塞尔维亚控制的地区，波斯尼亚塞尔维亚控制下的非塞尔维亚少数民族被迫承担“劳动义务”。强迫劳动队被派到冲突前线；他们还被派到工厂和矿山工作。有关实施公约与建议书专家委员会在 2013 年的一项观察结果提及工会提出的指控，以及联合国人权事务高级专员关于在一个非洲国家武装冲突的背景下为攫取矿山自然资源而强加给工人的性奴役和强迫劳动的调查结果。对于后一个案例，专家委员会指出，它“意识到形势的复杂性和政府为重建和平与安全所做的努力，委员会呼吁，不尊重法治、免受惩处的风气和受害者难以利用司法制度均助长不断严重违反公约”。一些其它这类情况在国际劳工组织和联合国的监督工作中有所引述。

115. 移民工人及其家庭成员通常在危机形势中被忽视。近年来，已发生无数这类情况(并在国际劳工组织的监督工作中得到处理)，对登记申报的工人——更经常地——对未登记申报的工人产生影响，他们在未得到事先通知的情况下被开除，通常不能领取未支付的工资、已挣得的社会保障津贴，以及有时甚至不能领取家庭

¹⁸ 国际劳工组织——国际消除童工劳动计划(IPEC)：防止与武装部队和团体有关的儿童招募和重新融入。应对经济差距的战略框架，日内瓦，2007 年。都灵国际培训中心——国际劳工组织和国际消除童工劳动计划(IPEC)：从前与武装部队和团体有关的儿童：有关经济重新融入“技术知识”指南，都灵，2010 年。

产品和职业工具。国家有权决定劳务移民是否可进入国家领土，但是，一旦他们已在那里，劳务移民就与国民一样，有权不受歧视地留下和生活。剥夺劳务移民在东道国生活和工作的权利是有条件的，他们的权利受到国际劳工组织 1949 年移民就业公约(修订)(第 97 号)和 1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号)，以及联合国保护所有移民工人及其家庭成员国际公约的保护。

116. 难民、国内流离失所人员(IDPs)和被遣返人员是危机形势的重要组成部分。人们可能不得不离开自己的家乡，要么作为难民去邻国，要么作为流离失所人员去本国其它地方，处在无助于他们找到工作，或者无助于他们继续从事以前职业的状况。在某些情况下，他们在难民营度过旷日持久的时段，或者，努力在工作机会稀少的地区生存。另外，他们可能在其居住地竞争当地的工作和职业。这些情况在冲突或灾害情况下都有可能发生。

117. 当大批难民或国内流离失所人员进入某个地区时，有必要为当地人口提供帮助。当地人口会发现工作岗位竞争突然加剧，并且用于经济发展可获得的资源有所减少。因此，重要的是为东道主社区提供援助，构建复原力，特别是通过措施增加当地人口和流离失所人员的就业与培训机会。

118. 当危机结束时，重要的是难民和国内流离失所人员有机会自愿返回家乡，或返回他们所在区域的其它地方或原籍国。

119. 当他们返回后，危机复苏措施尤其重要，以便他们不陷入长期的贫困和失业状况。应特别关注就业创造及其经济与社会重新融入。有可能有必要确保拥有培训机会，以帮助他们要么恢复失去的技能—特别是对于旷日持久的流离失所和有关的长期失业的情况—要么当危机后经济环境呈现新机遇时获得新技能。在促进流离失所人员和难民人口重返方面，国际劳工组织与其它一些组织的经验表明，制定可持续的经济解决方案，如再培训和就业创造，在重返情形中未能一直得到充分重视。

G. 预防、减灾和防范

120. 国际劳工组织危机管理方法的基本重点基于预防、减灾和防范的理念¹⁹ (见专栏 1)。

121. 预防指消除、减少、缓解和转移灾害造成负面影响的措施，以防止其成为重大的危机。一个最重要的预防措施是提早警告，这是一个收集和分析信息的持续过程，它将帮助各国，包括雇主和工人组织以及劳动世界的其它组织，识别实际存在的或潜在的危机，并提前确定合适类型的应对措施和应对时机。

¹⁹ 参见联合国国际减灾战略(UNISDR)有关减少灾害风险的术语，网址：http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf。

122. 减灾是减缓或限制危害和有关的灾害造成的负面影响。作为减灾措施的结果，灾害造成的破坏和损失得以减少或最小化，并显著减少社会压力和人们的痛苦。减灾措施包括工程技术和抵抗危害的建设，以及改进的环境政策与公众意识的提高。

123. 防范包括应急规划、风险管理规划，其中包括充分的保险覆盖面、紧急应对措施，以及造成脆弱性的国家和地区层面对人的、实物的、经济与社会能力构成威胁的评估。防范包含机构、社区、当地组织的能力，有助于复苏进程的资源 and 知识。

124. 风险管理是涵盖与预防、减灾和防范理念密切相关的总体概念。它尤其意指对权利政策、预警体系、可持续的基础设施和生产性资产与服务进行投资，以保护国家不受或减少危机产生的影响，在长期的基础上减少脆弱性和暴露于危机形势下，并减少破坏与损失。如果在从前的减灾行动或灾害前计划的基础上开展复苏行动，那么，复苏将会更加有效。这包括构建能够预见危机并快速做出反应的国家体系，并能外展至社区层面，以便有效地提供危机期间产生的需求。

125. 可将强化的复原力描述为，发生冲击、压力和威胁(如，自然灾害、疫情、社会经济动荡，或冲突)后，以支持经济与社会发展和减少脆弱性的方式，家庭、社区和制度预见、抵抗、适应和复苏的能力。在周期循环的、复杂的和强有力的冲击背景下，将复原力作为人道主义和发展规划的重点尤为重要。在危机发生之前、发生期间和发生之后都应构建复原力，并强调战胜危机的能力，而不只是预防危机。

126. 这些能力需要尽可能地在国家层面开发，以便各国不是简单地依赖外部援助来应对危机。加强复原力涉及长期的规划，涉及培育一个共享、学习和检测的文化氛围，涉及采取更加一体化的方法来管理风险，以及涉及考虑整个体系中最薄弱的环节。劳动世界采用实现复原力的方法需要来自于公共和私营部门所有各方的参与，尤其是雇主和工人组织、政府、社区、商业、合作社和地方经济发展代理人的参与。劳动保护与社会保护充足的和广泛的覆盖面、创造高质量工作岗位和收入来源，以及尊重工作中基本权利，是在面对多种危害时提供社会经济复原力的关键，并且只有通过更多的准备工作和应对与恢复的能力，才能得以保证。

H. 国际合作

127. 虽然各国在做好准备应对危机方面承担巨大的责任，特别是在危机最终爆发是可预见的情况下，但是，在大多数情况下，在做好准备与应对措施方面，国际援助的作用至关重要。这是 1944 年通过第 71 号建议书的根本原因，在当今不同气候环境下，该建议书甚至更加有必要。

128. 因此，重要的是要求成员国采取适合步骤，以便相互援助。可通过双边协议实现，但是，鉴于应对需求的频率和规模，多边协议越来越重要。因此，成员国可以通过支持联合国系统采用的协调应对措施的平台和机制来疏通其援助渠道。

129. 需要强调成员国之间和成员国与相关国际组织之间相互协调的作用，以便减少那些只强调捐助国的优先重点，而未强调需要援助的国家需求的发生重叠的援助项目。重要的是合作与协调应包括有关预防和应对冲突与灾难，以及构建复原力采取的所有措施的知识、技术和信息的系统化交流，以便有关良好实践的知识能贯穿和加强危机准备与应对措施。

130. 还有一点十分重要，经修改的建议书应重申和强调需要密切协调人道主义援助与发展应对措施的不断增强的意识，包括通过创造体面就业以获得稳定性和经济复苏。正如前面所指出的，人道主义紧急应对措施聚焦短期的和快速的解决方案，可忽略考虑其它优先重点的需求和机会，如，需要尊重人权和将创造高质量就业纳入到应对措施中。

第六章

结束语：修订第 71 号建议书¹

131. 在决定修订第 71 号建议书时，理事会做出的结论是，虽然该文书的基本目标仍然有效，但是，应将重点从跨国冲突的善后工作，转变为采取措施应对灾害和冲突的复苏背景下遇到的问题。联合国和其它当局预测，这种形式的危机事件有可能是未来数年国家和国际发展努力的主要焦点。虽然重点工作仍然是就业创造和重建正常运行的国民经济，但是，正在流行的危机类型存在不同的原因，因此，需要不同的解决方案，重点是创造经济保障和体面劳动，忆及国际劳工组织章程中的箴言“只有以社会正义为基础，才能建立世界持久和平。”

132. 另外，应忆及，在通过第 71 号建议书的时代，只有一家有效运行的政府间组织后来很快成为联合国系统，由现有的国际体系的各类机构所通过的措施触及范围很广，以及相互巩固与相互支持的计划安排，它们在当时是不可能设想到的。因此，有必要将采取的措施置于危机应对工作背景下，在国际体系中共同实施或几家一道实施。有时，这需要认真思考超越国际劳工组织正常职责范围的措施，但是，必须将这些措施与国际劳工组织的行动协调一致。

133. 还有一些原则，包括聚焦人权和体面劳动，它们构成目前国际劳工组织所有工作的基础，其中包括危机应对措施。在国际劳工标准、1998 年和 2008 年宣言中，以及在国际劳工组织工作计划中，都已包含这些内容，应在修订的文书中体现这种导向。

134. 当 1944 年通过第 71 号建议书时，结束全球冲突前景在望，当时，仍有可能提前做出从战时的产业转换到和平时期的产业的规划，并且，当时要为军队中大量人员的转业工作制订计划。正如建议书序言中阐述的，建议书的目的是：

……促进部队转业军人、释放的战时人员，以及由于战争、敌对行动或抵抗敌人或敌人主导的当局造成中断正常就业的所有人员的再就业，通过为有关人员提供援助，以便及时找到最适合的就业岗位。虽然第 71 号建议书中很多基本方法和概念仍然有效，但是，提出修订的文书必然要应对由国家之间武装冲突以外的其它问题造成的冲突和灾害。

¹ 由于文本空间有限，本报告未包含第 71 号建议书。可在国际劳工组织网址上查阅：http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312409。

135. 因此，提出的第一项修订是删除或修改第 71 号建议书中只提及从全球跨国冲突过渡的条款，在一些情况下，通过参考不同类型的危机，无论是来自国内冲突，还是来自自然或人为灾害造成的危机，对条款进行替换。然而，修订的文书不要排除来自国家之间战事造成这类危机的可能性。

136. 因此，第一个拟议变动是省略或修正第 71 号建议书中只提及从全球国家间冲突过渡的条款，以及在很多情况下用提及无论是产生于内部冲突或是产生于自然或人为灾难的不同种类的危机来替换这些条款。然而，从国家间战争中产生这种危机的可能性不应被排除在经修订的文书之外。

137. 还有一些问题应加以考虑，这些问题不直接来自第 71 号建议书，而是在前一章中有所阐述。需要这些问题去考虑，与第二次世界大战结束时相比，面对的国际体系的环境与结构变化、形势的不同来源渠道和产生的不同影响，以及自第 71 号建议书通过以来和自联合国成立以来，国际劳工组织和联合国通过的各类不同标准。这些问题还来自于经历更多危机产生的影响，以及来自于随着危机性质发生变化，一些国际项目和实践的演变。国际政策框架和行动协调计划目前均已生效，预期于 2015 年通过的 2015 年后发展议程之后，有可能被进一步调整。

138. 尊重人权也是这种方法的一个重要方面，应该遵循。当第 71 号建议书通过时，国际劳工组织尚未将自身描述为人权组织，国际劳工组织和联合国尚未启动采用基本人权文书(除了 1930 年第 29 号公约以外)。

139. 随着概念的采用和演变，国际劳工组织有关人权及其融入的重新定位甚至需要更认真的考虑。例如，第 71 号建议书中题目为“青年工人就业”的第八部分设想恢复青年人的战前生活，包括被中断的入学和培训。这些问题仍然完全相关，但是，应将童工劳动，包括拐卖儿童的担忧纳入到这些问题中，应特别关注将儿童强迫推入到内战战斗队中最恶劣形式的童工劳动，这是第 182 号公约中关注的问题，以及关注作为儿童及其家庭在紧急情况下的生存策略，或由于执法崩溃可能产生的童工劳动。

140. 类似地，第 71 号建议书中题目为“妇女的就业”的第九部分主要涉及由于缺少大量男性，妇女被迫承担传统上由男性在经济中扮演的角色的公平待遇问题。此部分内容未应对有关性别平等的更现代的问题，性别平等在 1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号)和联合国各类文书中得到全面应对(尽管第 71 号建议书的确期望采纳 1951 年同酬公约(第 100 号))。

141. 另外，第 71 号建议书未应对尤其在后冲突形势下，与少数民族和宗教分裂有关的，需要关注的更广泛的平等概念，以及应在预防和重新融入中都需应对的方法。因此，应参考恢复稳定性和经济发展的条件，尤其是就业创造和创造其它创收的经济活动，特别关注由于脆弱性或不稳定造成处于特别脆弱状况的少数民族、土著和部落居民以及其它人群。

142. 国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言和国际劳工组织关于公平全球化社会正义宣言涉及的两项基本人权领域在 1944 年建议书中几乎全部缺失。首先需要促进结社自由和集体谈判，这在第 87 号公约和 1949 年组织权利和集体谈判权利公约(第 98 号)中首次全面应对，是第二次世界大战后国际劳工组织立即通过的首批人权文书。虽然第 71 号建议书的“总则”中提及了雇主与工人组织的合作，但是，作为参与和解、巩固和平、预防冲突和加强国民经济的措施，这是国际劳工组织目前考虑的基本理念，但在建议书中未提及更积极地促进这些组织的建立和运行，或未提及社会对话。作为保护和促进基本权利，以及有助于良好治理的措施，需要重点强调这方面内容。

143. 最后，第 71 号建议书中未提及强迫和强制劳动。在通过第 71 号建议书的时代，人们考虑将第 29 号公约适用于国家施加的强迫劳动(尽管国际劳工组织后来将此文书的解读扩展到也覆盖非国家施加的强迫劳动)。然而，除了这是基本人权原则外，人们知道，内部冲突的形势通常涉及特别是非政府实体的强迫招募并参与战斗部队或支援部队，以及甚至完全的奴役。强迫劳动还会在灾害后其它情况下产生，特别是在缺少执法和劳动行政管理的时期。通过的 1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)尤其适用于冲突和极权主义造成的监禁，这也与建议的新文书中设想的情况高度相关。

144. 还需要考虑的是全球化经济产生的影响，包括在复苏期间跨国企业的存在及其对创造更多和更好工作岗位，以及构筑应对危机复原力的潜在贡献。

145. 所有这些考虑因素表明，需要对第 71 号建议书进行全面审议，保持聚焦就业创造作为国际劳工组织处理危机方法的引擎。

调查问卷

在 2014 年 3 月国际劳工组织理事会第 320 届会议上，理事会决定，将面向和平、安全和灾害复原力的体面劳动：修订 1944 年(从战争到和平过渡期间)就业建议书(第 71 号)的标准制订事项(两次讨论)置于国际劳工大会第 105 届会议(2016 年 6 月)的议事日程中，旨在认真审议该建议书。

第 71 号建议书是在第二次世界大战接近结束时通过的，它为成员国提供了有远见的视野，找出了成员国应采取的一系列就业措施，以便促进从战争到和平的过渡。自此以来，冲突的性质、背景和冲突后复苏的应对措施都发生了显著变化。在过去几十年中，随着国际劳工组织的积极参与，国际体系开发了新的方法，以便应对日益增加的危机发生频率和危机的多种表现形式，包括灾害造成的危机。虽然基于就业的复苏仍是国际劳工组织应对危机的基石，但是，更广泛的体面劳动问题和制度建设可对这种方法加以完善。

鉴于上述情况，经决定，有必要就此专题以建议书的形式通过一项国际劳工标准，以便体现对于国家和国际层面的发展、人道主义和和平建设举措处于十字路口中的事务日益增加的关注。经考虑，有必要通过此项新文书来修订和更新第 71 号建议中规定的指导原则，并就如何应对冲突或灾害造成的危机形势，聚焦国际劳工组织及其三方成员的行动。

此调查问卷的目的是，就提出的文书适用的范围和内容，请求获得成员国的意见。正如国际劳工大会议事规则第 39(1)条中所阐述的，请求政府在最终确定其回复意见之前，与最具代表性的雇主和工人组织协商，回复意见应体现协商的结果，并指出与哪些组织进行了协商。对已批准 1976 年(国际劳工标准)三方协商公约(第 144 号)的成员国，这类协商是强制性的。

由于此专题范围广泛，建议政府与那些负责从冲突或灾害所造成危机中恢复工作的所有相关部委和机构进行协商¹，如，负责社会事务、卫生、教育、司法、性别、青年人、环境、公益性工作、金融与规划的部委和其它当局，以便起草回复意见。

在起草调查问卷时，考虑了国际劳工组织从其工作中可获得的信息，尤其是危机和灾害应对措施和相关事务领域中的信息，以及国际劳工组织已取得的经验。

¹ 冲突和灾难的表述，见表 1。

调查问卷还考虑了国际劳工组织与处理这些问题的其它国际组织的合作情况。另外，参考了应对这些形势中各方面问题的国际劳工组织一些文书。

根据国际劳工大会议事规则第 39(3)条，国际劳工局将根据收到的回复意见起草一份报告，报告指出需要国际劳工大会考虑的主要问题。报告将尽可能快地传送至各国政府，并将做出所有努力，以确保报告在(2016 年)第 105 届国际劳工大会开幕前不少于 4 个月的时间送达。为了使国际劳工局在对回复意见进行分析时能将已完成的调查问卷加以考虑，它们则务必于 2015 年 9 月 25 日前已送到。根据惯例，最具代表性的雇主和工人组织可将其回复意见直接送达国际劳工局。

报告和调查问卷可在国际劳工组织下列网站中获得，网址是：www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/reports-to-the-conference/lang--en/index.htm。鼓励调查对象，在可能的情况下，以电子方式完成调查问卷，并以电子方式将其回复意见发送至下列电子邮件：RevisionR71@ilo.org。

文书的形式

1. 国际劳工大会是否应通过有利于和平和复原力的就业和体面劳动建议书，以修改和取代 1944 年(从战争到和平过渡期间)就业建议书(第 71 号)?

☐ 是 ☐ 否

评论:

序 言

2. 建议书的序言是否应提及:

- (a) 国际劳工组织章程中的原则，即. 只有以社会正义为基础，才能建立世界持久和平?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(b) 需要将全面的、生产性的、自由选择的和体面的就业作为预防危机、促进复苏和构建复原力的一种手段?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(c) 需要制定和加强社会保护措施, 将其作为预防危机、促进复苏和构建复原力的一种手段?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(d) 需要确保尊重劳工标准, 包括工作中基本原则和权利、其它人权和法治?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(e) 考虑雇主和工人组织的作用, 通过社会对话制定充分的应对危机形势措施的重要性?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(f) 重新构建可持续发展企业的有利环境以刺激经济复苏和发展的重要性？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(g) 国际组织之间合作与伙伴关系对确保预防危机、促进复苏和构建复原力而作出的共同和协调努力的价值？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(h) 与作为预防危机、促进复苏和构建复原力手段的就业和体面劳动相关的国际劳工组织文书和其它国际文书？

☐ 是 ☐ 否

评论：

3. 应在序言中包含其它考虑因素？

☐ 是 ☐ 否

评论：

I. 目的和范围

4. 1944 年(从战争到和平过渡期间)就业建议书(第 71 号)聚焦在从战争到和平过渡期间就业的作用，本建议书是否应扩大目的和范围，以便就造成社会和经济不稳定的产生于冲突和灾害的危机形势，在预防、复苏和复原力方面针对就业和体面劳动提供更广泛的指导？

☐ 是 ☐ 否

评论：

5. 本建议书是否应规定，鉴于此文书的目的，术语“冲突”应被理解为包含国际和非国际的武装冲突，以及破坏社会和经济稳定的其它暴力情况？

☐ 是 ☐ 否

评论：

6. 本建议书是否应规定，鉴于此文书的目的，术语“灾害”应被理解为包含来自于技术的和生物现象等的自然或人为的原因，涉及广泛的人力、物质的、经济的或环境的损失或影响，使社区或社会的正常运行受到严重扰乱？

☐ 是 ☐ 否

评论：

7. 建议书是否应适用于从破坏社会和经济稳定性的冲突和灾害中产生的所有危机形势，适用于受到这种形势影响的所有工人和经济部门，以及是否应规定针对预防、复苏和复原力的就业和体面劳动措施？

☐ 是 ☐ 否

评论：

II. 总原则

8. 建议书是否应规定，全面的、生产性的、自由选择的和体面的就业对于促进和平、预防危机、促进复苏和构建复原力是必不可少的？

☐ 是 ☐ 否

评论：

9. 建议书是否应规定，在采取措施预防危机、促进复苏和构建复原力方面，成员国应考虑相关的国际劳工标准，并尊重、促进和实现工作中基本原则和权利？

☐ 是 ☐ 否

评论：

10. 建议书是否应规定，冲突后和灾害后应对措施的目标，凡适宜时，考虑到某些人口群体的特殊脆弱性，应包含：

(a) 稳定生计和创收，以及提供社会保护和紧急就业？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(b) 促进地方经济复苏以获得就业机会和重新融入？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(c) 促进可持续的就业创造、社会保护体系和体面劳动？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(d) 构建或恢复劳动力市场机制和社会对话？

☐ 是 ☐ 否

评论：

11. 建议书是否应规定，将在冲突或灾害发生后立即采取的措施应包括：

- (a) 紧急应对措施，以满足人口的基本需求并为其提供照料，同时考虑某些人口群体的特殊脆弱性？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (b) 在国家当局有可能提供的程度上，在国际社会的支持下，并有民间团体和社区组织参与的紧急援助？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (c) 在人道主义救援工作与促进就业和体面劳动之间密切协调？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (d) 尽可能快速开展协调一致的需求评估？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(e) 保证从事救援和康复活动的工人享有体面的劳动条件，包括提供个人防护设备和医疗救助？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(f) 避免对个人、社区、环境和经济产生有害的溢出效果的危机应对计划？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(g) 凡必要时，重建政府机构、使公务员重新融入就业，以及重建雇主和工人组织及其它民间团体组织？

☐ 是 ☐ 否

评论：

12. 建议书是否应规定，成员国应采用连贯的和全面的策略，以预防危机、促进复苏和构建复原力，这些策略包括：

(a) 有利于稳定和复苏的就业密集型投资计划和其它积极的劳动力市场计划与就业服务？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (b) 国家所有复苏计划的就业影响评估，以便将有助于快速取得全面的、生产性的、自由选择的和体面就业的计划作为优先重点？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (c) 支持非正规经济中人员的就业与社会保护和鼓励向正规经济过渡的措施，并采用与可望于 2015 年就此专题通过的建议书一致的方式？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (d) 尊重工作中的权利，在国家层面创建经济、社会和法律框架，鼓励长期的和可持续的和平与发展？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (e) 与基于种族、宗教或其它理由的歧视、偏见和仇恨作斗争，并促进国家和解的特别措施？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(f) 针对曾经积极参与敌对行动的人员的社会和经济重新纳入和重新融入的紧急措施?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(g) 凡适宜时,在计划和监督复苏措施方面,雇主和工人组织,以及其它民间社团组织的全面和积极的合作?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(h) 创造有利环境,以加强政府、雇主和工人组织在危机预防和防范以及在复原力方面的能力?

☐ 是 ☐ 否

评论:

III. 就业创造以实现复苏和复原力

13. 建议书是否应规定，成员国应通过以下途径促进就业和创收机会：

(a) 就业密集型投资计划和其它公共就业计划？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(b) 特别关注农村和城市地区生计的地方经济发展？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(c) 支持企业确保业务连续性的措施？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(d) 创造或恢复有利于可持续企业的环境，包括促进中小型企业？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(e) 合作社和其它社会经济举措?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(f) 支持非正规经济中的工人、企业和其它经济单位，鼓励向正规经济转型?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(g) 面向技能开发和就业创造计划的公共与私营部门伙伴关系?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(h) 考虑到有关多国企业和社会政策的三方原则宣言，多国企业与国家企业之间更强有力的联系，以及实施负责任的工作场所实践?

☐ 是 ☐ 否

评论:

14. 建议书是否应规定，在扶持复苏过程中，成员国应开发和实施解决处境不利和边缘化群体及受危机特别影响的其它人员的积极的劳动力市场政策？

☐ 是 ☐ 否

评论：

15. 建议书是否应规定，成员国应特别关注为青年人提供稳定就业与创收机会的社会经济再融入措施，包括通过：

(a) 解决青年人进入劳动世界所面临的具体情况的就业与劳动力市场一揽子综合计划？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(b) 冲突与灾害应对措施中针对青年就业的具体内容，如，在裁军、退役和再融入计划中，包括处理反社会行为与暴力的心理社会咨询和其它干预措施？

☐ 是 ☐ 否

评论：

16. 建议书是否应规定，考虑到 1964 年就业政策公约(第 122 号)和国际劳工大会相关决议中规定的指南，在构建复原力时，成员国应促进和实施综合的就业战略，以促进全面的、生产性的、自由选择的和体面的就业？

☐ 是 ☐ 否

评论：

IV. 教育、职业培训和指南

17. 建议书是否应规定，在应对危机形势时，成员国应该：

- (a) 确保教育的提供不被中断，或得到恢复，以及在危机和复苏的所有阶段，儿童有权获得免费高质量教育？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (b) 确保存在有针对儿童和青年的二次机会计划，并且这些计划处理产生于教育和培训之中断的主要需求？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (c) 基于机会均等原则，采取紧急措施，以确保享有并提供职业教育和培训的机会？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (d) 协调国家、地区和本地层面的培训和再培训服务机构，并使所有相关的公共和私营利益相关方全面参与进来？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (e) 就评估和回应与复苏和重建有关的新兴技能需求提供公共职业指导和培训服务？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (f) 使那些教育和培训(包括高等教育、职业培训和学徒)被阻止或中断的男子和妇女获得，或恢复和完成其教育与培训？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (g) 扩大和调整培训与再培训计划，以满足所有其就业被中断人员的需求？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(h) 鼓励在复苏和重建背景下制定学徒计划?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(i) 调整课程，以促进和平共处与和平建设?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(j) 为提供有助于复苏和重建的培训计划，培训教师和教员?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(k) 特别关注农村地区和非正规经济中受影响人口的培训和经济赋权?

☐ 是 ☐ 否

评论:

- (l) 考虑到 2004 年人力资源开发建议书(第 195 号), 经与雇主和工人组织协商, 制定国家培训和再培训计划?

☐ 是 ☐ 否

评论:

V. 社会保护

18. 建议书是否应规定, 在应对危机形势过程中, 成员国应尽快地:

- (a) 对于其工作或生计被危机中断而处于不利和边缘状况的人口群体, 确保基本收入, 包括借助现金转移支付?

☐ 是 ☐ 否

评论:

- (b) 恢复社会保障津贴?

☐ 是 ☐ 否

评论:

- (c) 为处于特别脆弱境况的人口群体提供基本照料和服务?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(d) 创建或恢复社会保护体系?

☐ 是 ☐ 否

评论:

19. 建议书是否应规定, 考虑到 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号), 成员国应建立或维持社会保护底线?

☐ 是 ☐ 否

评论:

VI. 社会对话

20. 建议书是否应规定, 成员国在应对危机时应该:

(a) 确保社会与经济稳定、复苏和复原力通过社会对话得到促进?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(b) 为建立、恢复或加强雇主和工人组织创造有利环境?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(c) 鼓励与其它民间组织密切合作?

☐ 是 ☐ 否

评论:

21. 建议书是否应规定, 成员国应承认雇主和工人组织在应对危机中的重要作用, 尤其是:

(a) 通过咨询和物资援助来帮助企业复苏?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(b) 通过咨询和物资援助, 帮助工人, 特别是最脆弱的工人群体复苏?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(c) 鼓励和帮助企业, 尤其是中小型企业, 开展业务连续性规划?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(d) 通过集体谈判进程以及通过其它方法，为上述目的采取措施？

☐ 是 ☐ 否

评论：

VII. 劳动法、劳动行政管理和劳动力市场信息

22. 建议书是否应规定，在从危机形势复苏进程中，成员国应该：

(a) 审议，如果有必要，建立、重建或加强劳动立法？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(b) 必要时，建立、重建或加强包括劳动监察在内的劳动行政管理系统？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(c) 建立或恢复劳动力市场信息的收集与分析系统，尤其是聚焦受危机影响最严重的人口群体？

☐ 是 ☐ 否

评论：

23. 建议书是否应规定, 成员国应促进从危机中复苏, 通过:

(a) 成立紧急就业服务机构, 使当地人口能够利用由复苏投资创造的工作机会?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(b) 考虑到 1948 年就业服务公约(第 88 号)和 1948 年建议书(第 83 号), 成立或恢复就业服务机构并加强其能力?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(c) 考虑到 1997 年私营职业介绍所公约(第 181 号)和 1997 年建议书(第 188 号), 确保公共与私营就业机构之间在这些工作中密切合作, 并对私营就业机构进行监管?

☐ 是 ☐ 否

评论:

VIII. 权利、平等和非歧视

24. 建议书是否应规定, 在应对危机形势过程中, 成员国应确保:

(a) 开展对性别敏感的评估和实施对性别问题作出回应的措施与政策?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(b) 考虑到 1951 年同酬公约(第 100 号)、1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号)和 1958 年建议书(第 111 号), 针对复苏和复原力采取的所有措施, 不带任何歧视地促进男女机会均等和待遇平等?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(c) 特别关注那些成为户主的妇女?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(d) 妇女有机会参加为复苏和复原力制定的培训和就业计划?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(e) 采取措施, 以确保危机期间被雇用的和已承担扩展责任的妇女, 在男性劳动力返回后不被替换掉?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(f) 采取措施，以预防和惩罚强奸、性剥削和性骚扰？

☐ 是 ☐ 否

评论：

25. 建议书是否应规定，考虑到 1983 年(残疾人)职业康复和就业公约(第 159 号)和 1983 年建议书(第 168 号)，以及联合国有关残疾人权利公约，在应对危机情况时，成员国应确保为因冲突或灾害而变残疾的人员提供康复、教育、专业化职业指导、培训和再培训以及就业的充分机会？

☐ 是 ☐ 否

评论：

26. 建议书是否应规定，在应对危机形势时，成员国应确保：

(a) 考虑到 1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号)和 1958 年建议书(第 111 号)，以及 1989 年土著和部落居民公约(第 169 号)，特别关注少数民族、土著和部落居民以及尤其受到影响的其它人口群体，为其建立或恢复稳定和社会经济发展的条件？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (b) 曾与少数民族、土著和部落居民进行充分协商，使之直接参与决策进程，特别是当其领土和环境受到复苏和稳定措施的影响时？

☐ 是 ☐ 否

评论：

27. 建议书是否应规定，在打击因冲突或灾害而引起或因其进一步恶化所导致的童工劳动时，成员国应该：

- (a) 考虑到 1973 年最低年龄公约(第 138 号)和 1973 年建议书(第 146 号)，以及 1999 年最恶劣形式童工劳动公约(第 182 号)和 1999 年建议书(第 190 号)，采取紧急行动，以识别和消除所有童工劳动实践？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (b) 采取所有必要措施，以预防、识别和处理拐卖儿童的案件？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (c) 将危机应对措施纳入到国家政策和计划中，以消除童工劳动？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(d) 提供社会保护服务，如通过现金或实物转移支付，以支持家庭有能力保护其子女？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(e) 为参与武装部队或团体的儿童和年轻人提供再融入和再培训特别计划，以帮助
他们重新适应一个正常的生存状态？

☐ 是 ☐ 否

评论：

28. 建议书是否应规定，在打击由冲突或灾害引起或因之加重的强迫或强制劳动过程中，
成员国应该：

(a) 考虑到 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)及其 2014 年议定书、1957 年废除强迫劳
动公约(第 105 号)，以及 2014 年强迫劳动建议书(补充措施)(第 203 号)，采取
紧急行动，以识别和消除所有形式的强迫或强制劳动？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(b) 采取所有必要措施，以预防、识别和处理以强迫或强制劳动为目的的贩卖人口
案例？

☐ 是 ☐ 否

评论：

29. 建议书是否应规定，考虑到 1949 年移民就业公约(修订本)(第 97 号)和 1949 年建议书(第 86 号)，1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号)和 1975 年建议书(第 151 号)，以及有关保护所有移民工人及其家庭成员权利的国际公约，在应对危机形势时，成员国应确保领土上的移民工人享有与本国国民同等的待遇？

☐ 是 ☐ 否

评论：

IX. 国内流离失所人员、难民和归国者

30. 建议书是否应规定，在危机发生后，成员国应该：

(a) 特别关注国内流离失所人员和难民的培训、就业促进和在劳动力市场中的融入，在相关情况下，无论他们是在原籍国、东道社区或是在避难和定居的国家中？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(b) 构建复原力和加强避难与定居的东道社区和东道国的能力，为当地人口促进就业和增加培训机会？

☐ 是 ☐ 否

评论：

31. 建议书是否应规定，危机发生之后，成员国应采取措施，促使国内流离失所人员和难民自愿返回家乡，或者去其它合适的地方，并为其提供社会经济的重新融入？

☐ 是 ☐ 否

评论：

X. 预防、减灾和防范

32. 建议书是否应规定，尤其是在出现可预见的冲突或灾害风险的国家中，经与雇主和工人组织以及其它有关团体协商，成员国应采取措施，通过如下行动预防、减缓和防范危机：

- (a) 对地方、国家和地区层面的人力、物质、经济、机构和社会诸能力所面临的风险与脆弱性进行评估？

☐ 是 ☐ 否

评论：

- (b) 风险管理规划，包括提早警告和减少风险的措施？

☐ 是 ☐ 否

评论：

(c) 做应急规划?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(d) 制定紧急应对措施?

☐ 是 ☐ 否

评论:

(e) 包括通过在公共和私营机构中的业务连续性管理, 减轻影响?

☐ 是 ☐ 否

评论:

XI. 国际合作

33. 建议书是否应规定, 成员国应通过双边或多边安排, 包括通过联合国系统、国际金融机构和其它国际或区域机制相互协调的应对措施, 采取适当步骤相互援助?

☐ 是 ☐ 否

评论:

34. 建议书是否应规定，危机应对措施，包括国际组织的支持行动，应与适用的国际劳工标准保持连贯一致？

☐ 是 ☐ 否

评论：

35. 建议书是否应规定，危机应对措施应与联合国有关和平建设的政策框架和机制保持连贯一致？

☐ 是 ☐ 否

评论：

36. 建议书是否应规定，成员国应系统地交流有关预防危机、促进复苏和构建复原力的信息、知识、良好实践和技术？

☐ 是 ☐ 否

评论：

37. 建议书是否应规定，在所有危机应对措施中，尤其是在人道主义援助与发展应对措施之间需要密切协调和相互补充，包括通过面向和平与复原力的就业创造和体面劳动？

☐ 是 ☐ 否

评论：

XII. 其它问题

38. 建议书是否应包括本调查问卷中未提及的其它内容?

☐ 是 ☐ 否

评论:
