

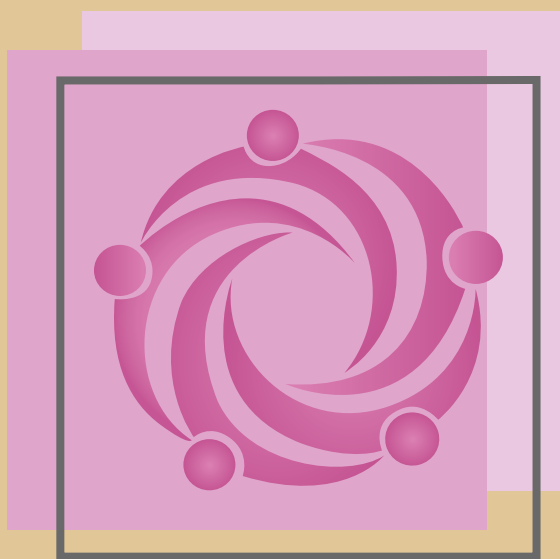


国际
劳工局
日内瓦

报 告 五 (1)

面向和平与复原力的 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 106 届会议，2017 年

注 意

根据国际劳工大会议事规则第39条的规定，
请各国政府经与最具代表性的雇主和工人
组织协商，就本报告作出评论。

评论须在2016年11月19日之前提交给劳工局。评论将
构成2017年国际劳工大会讨论的背景报告的基础。

国际劳工大会，第 106 届会议，2017 年

报 告 五(1)

面向和平与复原力的就业 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 978-92-2-530571-8 (Print)
ISBN 978-92-2-530572-5 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2016 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。

目 录

页 次

导 言	1
劳工局对拟议建议书的评论	3
关于面向和平与复原力的就业和体面劳动的拟议建议书	31

导 言

在第 320 届会议(2014 年 3 月)上,国际劳工局理事会决定在国际劳工大会第 105 届会议(2016 年 5 月-6 月)议程中列入一项标准制订议题——关于面向和平、安全以及灾难复原力的体面劳动:修订 1944 年(从战争到和平过渡期间)就业建议书(第 71 号),该议题为两次讨论。¹

根据大会《议事规则》第 39 条第(1)款,劳工局撰写了一份初步报告,该报告描述了不同国家的法律和实践,附带一份调查问卷。²该报告于 2015 年 4 月送交成员国。成员国被邀请与最具代表性的雇主组织和工人组织协商后于 2015 年 9 月 25 日之前提供意见。根据所收到的答复,劳工局起草了关于该议题的第二份报告,³随后将其发送给各国政府。这两份报告成为国际劳工大会第 105 届会议(2016 年 5 月-6 月)进行第一次讨论的基础。

国际劳工大会在日内瓦召开了其第 105 届会议,于 2016 年 6 月 10 日通过了以下决议:⁴

国际劳工组织大会,

通过了被指定审议第五项议程的委员会的报告,

特别批准了关于面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书 — 该建议书修订并取代 1944 年《(从战争到和平过渡期间)就业建议书》(第 71 号) — 的若干建议,作为一般性结论,以供政府协商,

决定将一项题为“面向和平与复原力的就业和体面劳动”的议题列入下届大会的议程进行二次讨论,以便通过一项建议书。

根据这一决议以及大会《议事规则》第 39 条第 6 款的规定,劳工局起草了拟议建议书文本。该文本是在大会第一次讨论的基础上形成的,并考虑到了对法律和实践报告所附调查问卷的答复。本报告应最迟在大会第 105 届会议闭幕两个月

¹ 国际劳工组织:国际劳工局理事会第 320 届会议记录,2014 年 3 月,理事会文件 GB.320/PV,第 42 段。

² 国际劳工组织:《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),报告五(1),国际劳工大会,第 105 届会议,2016 年,日内瓦。见:http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_358383.pdf。

³ 国际劳工组织:《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),报告五(2),国际劳工大会,第 105 届会议,2016 年,日内瓦。见:http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_449893.pdf。

⁴ 国际劳工组织:向和平过渡的就业和体面劳动委员会的报告,提交委员会通过的决议和拟议结论,临时记录 15-1,国际劳工大会,第 105 届会议,2016 年,日内瓦。

内送达各国政府，其目的是根据《议事规则》的规定向成员国提交拟议建议书文本。

特此要求各国政府自本报告发布之日起三个月内，经与最具代表性的雇主组织和工人组织协商，告知劳工局它们是否要提出修正意见或者作出评论。考虑到第一次讨论的情况，劳工局提供了进一步澄清和建议，建议对大会第 105 届会议通过的文本作出某些修改，并说明了修改的依据。鉴于这一议题的跨学科性质——兼跨冲突和灾难所导致的危机形势下的人道主义、人权和发展方面应对措施，劳工局鼓励成员国采取政府整体参与的方式拟订答复意见。答复意见应尽可能详尽，并且，应尽快将答复意见提交给劳工局，——根据大会《议事规则》第 39 条第 6 款的规定，最迟不得晚于 **2016 年 11 月 19 日**——最好通过电子邮件发送至 REVISIONNR71@ilo.org。所收到的评论将反映在关于本议题的第四份、也是最后一份报告中。劳工局将起草该报告，供 2017 年大会审议。

另外，还要求各国政府在该日期之前告知劳工局它们是否认为拟议文本为 2017 年 6 月大会第 106 届会议进行第二次讨论提供了一个令人满意的基础。政府还应该说明经与哪些雇主组织和工人组织协商后确定了答复意见。应当指出，已批准《(国际劳工标准)三方协商公约》(第 144 号)的国家有义务进行此类协商。

根据 1988 年以来的一贯作法，已全文发布大会指定负责审议本议题的“向和平过渡的就业和体面劳动委员会”(“该委员会”)的报告以及大会第 105 届会议关于该议题讨论的记录，供成员国查阅。⁵

⁵ 国际劳工组织：向和平过渡的就业和体面劳动委员会的报告：提交委员会通过的决议和拟议结论，会议纪要，第 15-2 号临时记录(修订版)，和第 19 号临时记录，国际劳工大会，第 105 届会议，2016 年，日内瓦。

劳工局对拟议建议书的评论

关于“面向和平与复原力的就业和体面劳动”的拟议建议书文本的基础是2016年5月-6月国际劳工大会第105届会议期间对该议题进行第一次讨论后通过的结论(“结论”)。它还考虑到了所收到的对法律和实践报告所附调查问卷的答复意见,劳工局在该报告中综述了当前在应对危机方面的经验教训,包括国际劳工组织的经验教训。

关于1944年《(从战争到和平过渡期间) 就业建议书》(第71号)修订目的和 范围的广泛共识

第一次讨论表明了各方的广泛共识,认为对1944年《(从战争到和平过渡期间)就业建议书》(第71号)(下称“第71号建议书”)进行修订是及时和必要的。讨论明确承认1944年通过的这一国际劳工标准的目的在于应对当前由众多危机、冲突和灾难所导致的挑战仍然具有相关性,这些危机、冲突和灾难影响了许多国家和大量人口。

在讨论中达成了一致,同意扩大新建议书的范围和目的,纳入因国际和非国际冲突和灾难而导致的危机形势。创造就业和支持生计以及体面劳动议程其它层面的措施在促进和平、复苏和构建复原力方面的重要作用得到了充分认可。

最后,尽管第71号建议书涉及的是战后复苏和重建,在讨论中达成了广泛共识,同意将指导内容扩大到预防和复原力方面。

第一次讨论还强调了该议题的跨学科性质,它涉及若干兼跨人道主义、人权和发展方面危机应对措施复杂问题的复杂问题。另外还就一些具体问题介绍了不同情况,表达了各种观点。

为促进对话、构建共识,更好地筹备大会第106届会议在2017年对本议题的第二次、也是最后一次讨论,本报告按照对劳工局的要求,进一步澄清了第一次讨论中提出的若干问题,并就第一次讨论结束时留在括号中的案文建议了新的措辞。

要求作出澄清的问题包括国际劳工组织及其三方成员在应对危机方面的权责和具体作用,特别是人道主义和紧急援助方面的权责和作用,这有别于发展方面

的长期行动。另外的一些关切涉及经修订文书的规定与国际法现状和国家义务之间的一致性，以及本文书所使用的定义和术语有必要与正在进行的国际讨论更好地保持一致。

劳工局在第一次讨论中已就此类问题作了说明，本报告更为详细地探讨了这三方面问题。

国际劳工组织在应对危机(冲突和灾难)方面的作用和权责

两次世界大战之后确立的国际劳工组织根本性和章程性原则深刻蕴含于本组织通过社会正义促进和平的作用和权责之中。第 71 号建议书是第二次世界大战将要结束时于 1944 年通过的，该建议书重点关注对就业的必要重组和经济重建，为促进和平与繁荣及应对引发冲突的贫困、苦难和不公正问题的某些根源奠定了基础。

修订第 71 号建议书的决定是由理事会作出的，该决定充分认识到国际劳工组织权责的持续相关性及就业和体面劳动在应对当前因冲突和灾难而导致的危机形势方面的核心作用。正如在实际技术合作中所展示的，由于国际劳工组织独特的三方结构和关于劳动世界问题的专长，与其它国际组织和联合国专门机构相比，本组织具有在危机情况下促进体面劳动的比较优势，并与这些组织和机构互补。

国际劳工组织在人道主义和/或发展援助方面的作用

关于国际劳工组织在人道主义应急援助方面或者以发展为主的援助方面的作用问题，国际社会多年以来在危机应对方面的经验表明：人道主义行动方和行动与发展援助行动方和行动之间的密切互动是当今危机应对中的现实情况，也是取得进展的一个关键因素。

联合国大会在 1991 年 46/182 号决议中强调了紧急援助、恢复和发展之间的关系，将有必要以有利于复苏和长期发展的方式提供紧急援助作为一项指导原则。该决议还承认经济增长和可持续发展对于“预防和防备自然灾害和其它紧急状况”的关键作用。另外，该决议呼吁发展援助组织尽早参与危机应对工作，呼吁它们根据各自权责在紧急援助和复苏方面密切协作。⁶

1993 年第 48/57 号决议确认了机构间常设委员会在协调人道主义援助方面的作用，呼吁加强全联合国系统的支持，促进从紧急援助向恢复和发展过渡。⁷ 另外，

⁶ 联合国文件 A/RES/46/182(1991)，加强协调联合国人道主义紧急援助，第 9 段、第 10 段和第 40 段。见 <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/46/182>。

⁷ 联合国文件 A/RES/48/57(1993)，加强协调联合国人道主义紧急援助，第 14 段。见 <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/48/57>。

联合国大会 2013 年第 68/102 号决议鼓励成员国、联合国及人道主义和发展组织继续建设各级政府和地方组织及社区的能力，以便加强国家和地方层面预防、防备和应对人道主义紧急状况的能力。⁸

最近，在 2016 年 5 月伊斯坦布尔世界人道主义首脑会议上，国际社会重申了对跨越人道主义 — 发展之间界限的承诺。联合国秘书长及联合国 8 个机构签署了“行动承诺”，⁹ 世界银行和国际移民组织也支持该承诺。各方将根据该承诺实施“新的工作方式”，这一方式将基于不同行动方在具体情况下的比较优势，在多年时间框架下通过合作实现集体成果，满足人们最直接的人道主义需求，同时降低风险和脆弱性。

国际劳工组织在危机结束后立即提供援助的具体例子或可最充分地说明国际劳工组织在人道主义背景下的作用。

在海地 2010 年地震结束后，国际劳工组织立即开展了监测活动，防止将海地的孤儿或被抛弃儿童贩运到邻国，在这些国家他们面临成为最恶劣形式童工劳动受害者的风险，包括在农业部门，特别是在甘蔗种植园，和城市地区的家庭服务业和性旅游行业。¹⁰ 同时，国际劳工组织参加了一个联合国共同项目，通过实施一个瓦砾管理战略帮助在太子港进行震后重建。该战略包括一个社区规划体系，拆除遭破坏的建筑物，以及清除、运输、回收和重新利用瓦砾，用于社区基础设施恢复工作，包括公共广场、铺设道路、建造防护墙和楼梯。国际劳工组织建立的将瓦砾转变为建筑材料的体系创造了至少 24,922 个有薪工作日的临时工作岗位，生产了 243,000 块铺路石，用于太子港 9 个地区的恢复建设。另外，国际劳工组织还负责进行培训。共 943 名人员接受了创办企业和管理方面的培训，243 人受益于提高创业技能的培训，超过 752 人学习了如何建造抗震和防风房屋并接受了职业安全与卫生最佳实践培训。国际劳工组织还开发了一个更加便于获得融资的微型保险工具，有 441 个微型企业得到了信贷。因此，国际劳工组织通过帮助重新启动当地经济和重新建设社会结构为恢复和复苏提供了支持，很好地示范了如何通过将短期和长期干预措施相结合，在脆弱形势下应对发展挑战。¹¹

国际劳工组织人道主义方面工作的另外一个例子是应对 2013 年席卷菲律宾的超强台风海燕(尤兰达)。台风导致成千上万人丧生，影响了 590 万工人的生计，其

⁸ 联合国文件 A/RES/68/102(2013)，加强协调联合国人道主义紧急援助，第 14 段和第 15 段。见 <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/68/102>。

⁹ 世界卫生组织、联合国开发计划署、世界粮食计划署、联合国难民事务高级专员办公室、联合国粮食和农业组织、联合国儿童基金、联合国人口基金、联合国人道主义事务协调办公室。

¹⁰ 见：<https://www.dol.gov/ilab/reports/child-labor/findings/tda2009/dominicanrepublic.pdf>。

¹¹ 见：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_459561.pdf。

中 260 万人已经处于脆弱就业状态并在贫困线或接近贫困线上生活。作为联合国开发计划署菲律宾早期复苏和生计群组的共同主席，国际劳工组织与贸易和工业部通过与劳工、就业、社会事务和发展部合作，共同努力通过紧急就业计划在受灾最严重的地区迅速创造了短期就业岗位。该计划提供了最为需要的快速收入和有保障的最低工资，另外还向受益者提供了社会保护和医疗待遇，使他们能够参加职业安全与卫生介绍课程，接受工作奖学金培训以及更好的生计机会培训。随着菲律宾政府开始采取更加综合性的应对措施，国际劳工组织帮助该群组开展了相关工作，使地方政府有能力改进创造就业体系和相关支持性服务；帮助社区发展基于价值链的企业；建立了国家政府机构、地方政府和私营部门团体之间的协同机制，从而避免重复工作，在最大范围内向受灾社区提供援助，并分享在生计复苏方面的最佳实践。

另外，国际劳工组织与包括住房、粮食安全和农业以及卫生群组在内的其它相关群组协调，确保采取协调一致的方式。作为旨在支持复苏并提高受灾人群复原力的举措，国际劳工组织与当地社区合作开展更好和更绿色的重建工作，改进社会和经济基础设施和场所的复原力，防备将来可能发生的灾难，并帮助因台风而流离失所的小型农场主恢复土地，实现可持续生产并降低他们面临气候灾害时的脆弱性。这些劳动密集型举措是与雇主组织和工人组织合作开发的。

国际劳工组织还通过与旅游业相关的技能培训计划帮助当地劳动力发展有复原力的生计，这些培训计划旨在既满足短期恢复和重建需求(与建筑相关的技能培训)，也满足当地劳动力市场中期和长期需求(与服务业相关的技能培训)，促进发展能加强当地主要行业价值链的企业。另外，应菲律宾雇主联合会要求，国际劳工组织支持开展了与灾害防备和业务连续性规划相关的若干活动。通过在早期阶段参与应对台风的工作，国际劳工组织促进了一个综合性的战略，该战略包括紧急就业、以当地资源为基础的工程、技能培训和企业发展，倡导体面劳动原则，这有助于构建强有力的伙伴关系并为长期发展举措铺平道路。¹²

在此仅列举了两个例子，还有很多其它例子，它们展示了国际劳工组织在履行就业和体面劳动议程权责时在目的和行动上都具有连续性，从紧急人道主义阶段一直延续到当地经济复苏和更加可持续发展阶段。这一方式和经验蕴含在拟议建议书相关部分的条款中。

国际劳工局局长在出席世界人道主义首脑会议时重申了本组织在这方面的作用，指出：“必须要在人道主义援助和发展方面措施之间有座桥梁。体面劳动显然是两者之间的一个重要桥梁”。

¹² 面向超强台风海燕影响社区的可持续生计和复苏，国际劳工组织，2015 年。见：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_427189.pdf。

为进一步阐明国际劳工组织在危机应对方面，特别是在修订第 71 号建议书框架下的特定作用和权责，劳工局建议在“目标和范围”部分增加一个新的条款-(2)c(见下文)。

与国际法和其它文书之间的一致性

一些委员会成员在第一次讨论时提出了意见，这些意见涉及经修订文书的条款与国际法现状和国家义务之间的一致性，特别是与成员国在人道主义法、难民法和人权文书方面所承担的义务之间的一致性，为此已进一步努力使术语和定义保持一致，但是劳工局提请注意本建议书文本所使用的一些概念仍处于发展过程中。关于“灾难”的定义就是一个例证。

为进一步澄清这方面问题，劳工局建议在拟议建议书条款中新增一个段落(第 5 段)，以缓解关切并强调与国家所承担的国际法义务之间的一致。

另外，需指出建议书无需批准，通常提供包含良好实践和最新经验在内的更为详细、非约束性的指导。这也适用于就同一议题既制订公约也制订建议书的情况。

关于建议书在将来可能演变为公约的问题，应注意的是根据国际劳工组织章程和国际劳工大会议事规则，这需经理事会作出新的决定，并由国际劳工大会通过一次或两次讨论开展新的标准制订工作。因此，不存在捷径或者由建议书自动演变成公约。

对拟议建议书的改动

劳工局对拟议文书作了轻微改动，精简并缩短了文本，增加了少量新条款。

对拟议建议书的主要改动如下：

- (a) 重新编排了文本，以改进条款的逻辑顺序，避免多次重复同一问题。这特别涉及到“战略方式”部分和“创造就业”部分的某些案文，在第一次讨论之后它们的措辞相似。为简化文本并避免重复，将“战略方式”部分最后一段的内容并入该部分第一段及“创造就业”部分第二段。由于这一改动，“创造就业”部分的位置被提前，位于“战略方式”部分之后，“权利、平等和非歧视”部分之前；
- (b) 对第 I 部分“目标和范围”及第 IX 部分“社会对话和雇主组织及工人组织的作用”的标题分别作出改动，以便更准确地反映其内容；
- (c) 增加了三个新条款：在“目标和范围”部分，一个新增条款澄清了国际劳工组织在应对危机方面以就业和体面劳动问题为核心的权责(第 2(c)段)，另外一个新增条款强调了与其他国际法文书之间的连贯性和一致性(第 5 段)。这两个新增条款回应了第一次讨论所提出的问题和关切。另外，增加了一个新的部

分。其它规定则结合进了结论的第 41 点并列入了一个新的标准段落，正式规定取代第 71 号建议书(第 37 段)；

- (d) “预防、减缓和防备”部分的两个中间的条款被合并；
- (e) 在必要时，对整个文本作了小的编辑性改动，旨在使文本更加通顺并避免与其它国际劳工组织文书所使用的术语不一致。

在相关标题下，在劳工局评论中详细说明了所作改动和依据。这些改动考虑到了三方成员所表达的意见，充分尊重第一次讨论所达成的一致。

另外，劳工局还被要求考虑到 7 月 5 日至 7 日在国际劳工组织日内瓦总部召开的关于难民和其他被迫流离失所人员劳动力市场准入问题三方技术会议的成果，就第 X 部分关于“难民、国内流离失所人员和返乡者”的内容提出进一步建议，这部分内容在第一次讨论后被留在括号中。劳工局的建议被纳入了劳工局评论的相关部分。这包括将有关国内流离失所人员的条款纳入第 IV 部分，位于第 12 段之后，并提出了新的案文，以取代关于“难民和返乡者”的第 X 部分。将两者分开的依据是难民属于一个与国内流离失所人员(受到危机影响的本国国民)不同的国际治理体系。这一改动回应了委员会在第一次讨论中就这一问题所发表的意见以及上述三方技术会议的讨论，符合劳工局在第一次讨论之后与联合国难民事务高级专员办公室的进一步磋商。应注意到，这些新的建议被纳入了本报告的评论部分，仅供政府作出进一步评论，因此在现阶段尚未被反映在拟议建议书中。

劳工局还适当考虑了委员会的一些成员和非洲组在国际劳工大会第 105 届会议全会通过委员会报告时所提出的建议，即可将所有涉及因冲突和灾难而导致的危机形势下的弱势群体(包括难民)的条款归为一组，作为该文书一个新的部分。但是，劳工局没有提出这方面建议，因为这完全不可行：将这些条款归为一组会打破本文书各专题部分的逻辑，导致多处混乱和重复。

各国政府就劳工局建议的改动和在评论部分提出的新建议所发表的评论将为劳工局起草关于本议题的第四份、也是最后一份报告提供参考，该报告将构成国际劳工大会第 106 届会议(2017 年)第二次讨论的基础。

另外，本报告将用于支持三方成员在国际劳工大会两届会议之间的磋商和通报会，这是委员会成员在第一次讨论中所要求的。劳工局可应要求举办此类通报会和组织磋商。¹³

从筹备第一次讨论开始，与在危机应对方面具有权责和利益的其它国际组织，特别是联合国系统内的组织进行了密切磋商，在为撰写本报告而进行的第一次讨论过程中继续进行了此类磋商；如有必要，磋商将延续至讨论结束。

¹³ 相关要求可发送到 EMPLOYMENT@ilo.org。

拟议建议书

序 言

(结论第 3(a)–(k)小点)

劳工局撰写了一个标准序言案文，该案文包含结论的第 3(a)–(k)小点，作了以下改动：

- 在序言第六段，在第一次讨论修正过程中增加了几个词语。为更加通顺起见，劳工局建议重新调整句子的顺序，将“贫困”一词与“发展”一词并列。
- 在序言第七段，劳工局将“体面劳动议程”替换为“就业和体面劳动”，以便与文本其它部分保持一致。
- 在序言第十段，劳工局删除了“充分”一词，因为对该词可能会产生局限性解读，与拟议建议书抱负满满的特点不符。
- 在序言的第十一段，劳工局将“重新建立”替换为“恢复”，以便与结论第 17(d)小点和拟议建议书第 10(c)小段所使用的措辞保持一致。

关于与雇主组织和工人组织协商的内容出现在序言第 10 段以及文本其它部分，劳工局请成员国考虑各种情形所需的参与类型，并分享其倾向性意见。劳工局提请注意这一情况：在危机背景下，特别重要的是扩大与雇主组织和工人组织协商的范围，使协商不仅限于最具代表性的组织。

I. 目标和范围

为更好地体现本部分的内容，劳工局将题目修订为“目标和范围”。

第 1 段

(结论第 4、6 和第 8 点)

在第 1 段中，劳工局将结论的第 4 点和第 8 点结合起来，因为它们都涉及拟议建议书的目标。为保持一致并避免重复，劳工局还将与本文书的目的相关的冲突类型的提及移至这一段，之前在第一次讨论的修正过程中，该部分内容被列入了结论的第 6 点。

第 2 段 (结论第 5(a)-(b)小点)

第 2(a)小段的案文被留在括号中，待“减少灾害风险的指标和术语问题不限成员名额政府间专家工作组”(工作组)完成工作后再予以确定。¹⁴正如在第一次讨论中所说明的，劳工局所建议的定义参照了联合国减灾办公室 2009 年关于减少灾害风险的术语(联合国减灾办公室 2009 年术语)¹⁵以及得到国际认可的 2005-2015 年兵库行动纲领。¹⁶所建议的措辞兼顾了“灾难”和“危害”的概念，在同一个句子中整合了危害性事件的原因和影响。

联合国减灾办公室 2009 年术语中关于“灾难”的定义是：

一个社区或社会功能被严重打乱，涉及广泛的人员、物资、经济或环境的损失和影响，且受到影响的社区或社会不能够运用自身资源去应对。

联合国减灾办公室 2009 年术语中关于“危害”的定义是：

一种危险的现象、物质、人类活动或条件，它们可能造成人员伤亡、或其它健康影响、财产损失、生计和服务设施损失对社会和经济的扰乱、或对环境的破坏。

在兵库行动纲领中关于“危害”的定义是：

具有潜在破坏力的自然事件、现象或人类活动，它们可能造成人的伤亡、财产损失、社会经济混乱或环境退化。危害可包括将来可能产生威胁的各种隐患，其原因有各种各样，有自然的(地质、水文气象和生物)，也有人类活动引起的(环境退化和技术危害)。

应注意到，2015-2030 年“仙台减少灾害风险框架”¹⁷没有对“灾难”作出定义，而是提及了兵库行动框架中关于“危害”的定义。劳工局正在密切关注不限成员名额专家工作组的讨论，并将在关于本议题的第四份、也是最后一份报告中纳入一致认可的定义(如果届时已有此类定义)。

¹⁴ “减少灾害风险的指标和术语问题不限成员名额政府间专家工作组”是根据联合国大会 2015 年 6 月 3 日第 69/284 号决议成立的，目的是定义与减少灾害风险和 2015-2030 年仙台减少灾害风险框架有关的指标并评估相关术语。该工作组由各国提名的专家组成，在联合国减灾办公室的支持下开展工作，预计将于 2016 年 12 月完成工作。见 <http://www.preventionweb.net/drr-framework/open-ended-working-group>。

¹⁵ 联合国减灾办公室：联合国减灾办公室 2009 年关于减少灾害风险的术语。见：http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf。

¹⁶ 联合国减灾办公室：2005-2015 年兵库行动纲领：加强国家和社区的抗灾能力。见：<http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>。

¹⁷ 联合国减灾办公室：2015-2030 年“仙台减少灾害风险框架”，2015 年。见：http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf。

关于第 2(b)小段，在第一次讨论中保留的“复原力”定义是 2013 年联合国《关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》所采用的定义。¹⁸ 在讨论中更倾向于采取这一措辞，而不是劳工局原本的建议，该建议结合了行动计划所使用的措辞以及《仙台框架》(该框架引用了联合国减灾办公室 2009 年术语)和联合国教科文组织关于安全、复原力和融合社会的术语汇编的部分内容。¹⁹ 委员会所采纳的措辞强调了预测、预防和减少危机影响以及应对危机后果的重要性。

为保持连贯，劳工局将在第四份、也是最后一份报告中采用专家工作组的进一步建议(如果届时已有这方面建议)。

最后，根据有关作出澄清的要求，劳工局增加了一个新的条款-2(c)，明确指出本建议书中所使用的“危机应对”一词系指为应对因冲突和灾难而导致的危机形势，根据国际劳工组织作用和权责而采取的就业和体面劳动措施。

第 3 段 (结论第 6 点)

在第 3 段，劳工局删除了“造成社会和经济不稳定的国际和非国际武装冲突和灾难”，这些词目前被纳入了第 1 段。为清晰起见，对句子进行了编辑。

第 4 段 (结论第 7 点)

在第 4 段中，劳工局将“受危机形势影响”替换为“包括从事危机应对活动的工人”，因为这一条款的目的是特别关注那些参与紧急应对工作的工人，而不是所有受危机影响的工人，与他们相关的规定已被纳入第 3 段。

第 5 段 (新段落 - 结论中不包括这一点)

劳工局增加了一个新段落 - 第 5 段。这一保留条款考虑到了在委员会讨论中所提出的关切，即拟议建议书某些条款的规定可能与成员国在相关国际人权条约或国际人道主义法律下所承担的义务相冲突。²⁰ 这一新段落还处理了有关在这一文书中提及联合国大会决议的问题。事实上，过去在国际劳工公约中已经纳入了

¹⁸ 联合国系统行政首长协调理事会：联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划，2013 年。见：http://www.preventionweb.net/files/33703_actionplanweb14.06cs1.pdf。

¹⁹ 联合国教科文组织，教育规划国际研究所：安全、复原力和融合社会：术语汇编，2015 年。见：<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002348/234806e.pdf>。

²⁰ 1951 年《难民地位公约》和 1967 年《难民地位议定书》(<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c2aa10/convention-protocol-relating-status-refugees.html>)；及核心国际人权文书(<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>)。

类似的保留条款，²¹ 然而并不鼓励在公约或建议书正文中直接提及非国际劳工组织文书，因为这可能导致需定期对文本进行修订，从而给国际劳工大会带来额外负担。

II. 指导原则

第 6 段

(结论第 9(a)–(j)小点和第 17(j)小点)

在第 6 段中，在不改变案文实质性内容的前提下作出了若干改动，以便使案文更加顺畅。首先，劳工局缩短和简化了案文并改写了起首部分。第二，为避免重复并使案文更加通顺，劳工局在(a)、(b)、(c)、(e)、(f)、(g)、(h)和(j)条款中作出了一些编辑性调整。

在第 6(b)小段中，劳工局删除了“其它人权”之前的“保护”一词。这并未改变本句的意义，因为“尊重、促进和实现”这几个词适用于此处所列的所有三个概念。

在第 6(c)小段中，劳工局把腐败问题与结论第 17(j)小点中所提及的庇护问题放在同一个句子中，补充了这一指导原则的范围。打击庇护应在总体上适用，而不仅仅适用于就业方面。因此，删除了“创造就业”部分中相应的条款。

在第 6(e)小段中，劳工局建议将括号中的文本替换为以下措辞：

(e) 列入具体措施以降低某些人口群体在危机形势下的脆弱性，包括但不限于妇女、青年人、儿童、少数民族和土著及部落居民、残疾人、国内流离失所的人员和难民；

通过增加“包括但不限于”一词(该词之前在国际劳工组织文书中使用过)，²² 回应了在第一次讨论中所提出的关切，即各种危机的具体情况会导致产生不同的弱势群体。这一措辞提及了那些一般最容易受到危机影响的典型群体，但并不排除其他群体。

劳工局建议将第 6(i)小段中留在括号中的案文替换为以下两个条款：

6(i) 基于人道主义、中立、公正和独立的原则，并充分尊重成员国的主权、领土完整和国家统一，包括在提供国际援助的情况下；

新 6(j) 承认成员国在应对发生在其领土上的紧急情况方面的首要责任，同时确认国际合作、互助和共同责任的原则；

²¹ 见，例如，1989 年《土著和部落居民公约》(第 169 号)，第 1 条(3)和 2003 年《海员身份证件公约(修订本)》(第 185 号)，第 2 条(6)。

²² 2015 年《关于从非正规经济向正规经济转型建议书》。

这一替代措辞回应了在第一次讨论中所提出的要求，即纳入联合国大会相关决议中所包含的全部人道主义紧急援助指导原则。因此，第 6(i)小段和第 6(j)小段的一部分转述了以下联合国决议所表述的原则：1991 年 12 月 19 日“加强人道主义紧急援助协调”的第 46/182 号决议；2012 年 12 月 21 日“围绕自然灾害领域的人道主义援助开展国际合作：从救济到发展”的第 67/231 号决议和 2013 年 12 月 13 日“加强联合国紧急人道主义援助协调”的第 68/102 号决议。

最后，当前第 6(j)小段对结论第 9(j)小点的措辞略作了改动。根据在第一次讨论中关于与联合国大会决议所使用的措辞保持一致的建议，劳工局删除了“救援工作”一词，保留了“人道主义和发展援助”的表述。拟议建议书文本通篇使用了这一表述。

III. 战略方式

第 7 段

(结论第 10(a)–(d)和第 12(a)、(c)、(d)、(f)–(j)小点)

在第 7 段，劳工局对结论第 10 点和第 12 点进行了合并、重新编排和整合，旨在使关于危机应对方式的案文在实质内容上更加有连贯性。按以下方式对第 7 段进行了修改：

- 起首部分转述了结论第 12 点的措辞，更好地反映了本段的内容。但是，劳工局希望指出，“分阶段的方式”一词是在第一次讨论中通过一个修正案而增加的，该词未能充分反映包含多方面、相互联系的干预措施的“并行轨道”的概念，而任何危机之后的就业和再融入综合战略都应当包含这一概念。例如，联合国冲突后就业创造、创收和重返社会政策²³所描述三条方案性轨道分别有具体目标并应对具体挑战：(a) 通过针对特定群体的短期计划加强安全和稳定；(b) 促进地方层面的就业机会并重建社区；和(c) 促进在国家层面创造长期、可持续就业。尽管这些轨道的力度不同，它们应当同步实施。因此，成员国或可考虑将“分阶段的方式”一词替换为“多轨道方式”。
- 在第 7(a)小段，劳工局在“就业”之前重新列入了“应急”一词，该词在第一次讨论中的修正过程中被删除。劳工局提请成员国注意“应急就业”一词是联合国系统所使用的一个标准术语，指的是应急的临时性工作，例如以工作换现金或食品的项目以及公共就业计划和服务。该词强调了短期应对措施，这些措施经常是临时性的，为受危机影响的特定群体提供实际福利，有助于在危机后立即稳定收入，加强保障。如果能按照国际劳工组织的倡导妥善实

²³ 联合国冲突后就业创造、创收和重返社会政策，2008 年。

施这些举措，提供体面工作条件、社会保护和适当的质量保证，这些措施将成为开展长期就业计划和启动社会 – 经济并恢复生计的起点。

- 在第 7(c)小段中，劳工局将“体面劳动”一词的位置提前，直接放在“就业”一词之后，因为它引入并涵盖了其后所有概念。另外，为清晰起见，劳工局在“公平转型”之后增加了“向环境上可持续的经济”等词，但是希望指出经第一次讨论作出修正后，这一点与指导原则的第 6(g)小段重复。
- 第 7(d)小段对应结论的第 12(a)小点。
- 第 7(e)小段对应结论第 12(d)小点，在措辞上略作改动，以便更加清晰。
- 第 7(f)小段改写了结论第 12(j)小点的后半部分，强调有必要在应对危机的各个阶段采取一个性别视角。劳工局希望指出结论的措辞是在第一次讨论中通过一个修正案而增加的，从而并非自动地改变了该条款的目的，即在危机后立即进行需求评估。因此，劳工局在两个条款中分别处理了这些问题，其理论依据是在所有危机应对活动中采用性别视角，这是一个总体战略方式，因此应列入第 7(c)小段，而进行具有性别敏感性的需求评估是在危机后立即进行的一项具体活动，因此应列入第 8(a)小段。
- 第 7(g)小段对应结论的第 12(h)小点。
- 第 7(h)小段参考了结论的第 10(d)小点，该点将劳动力市场机构与社会对话相结合。鉴于社会对话是体面劳动议程的一个战略目标和一个重要的危机应对方式，劳工局建议在战略方式部分中单列一个条款来强调社会对话。
- 第 7(i)小段对结论第 10(d)小点的措辞进行了改动，并增加了第 12(c)小点关于就业服务机构的内容，以便提供关于应当建立或恢复的劳动力市场机构的一个具体例子。
- 第 7(j)小段对应结论的第 12(f)小点。
- 第 7(k)小段对应结论的第 12(g)小点。
- 第 7(l)小段对应结论的第 12(i)小点。劳工局相信“酌情”一词和新增的第 5 段回应了第一次讨论所提出的问题。

第 8 段

(结论 11(a)–(d)和 12(j)小点)

第 8 段对结论的第 11 点略作了编辑。

另外，如上文所解释的，劳工局转述了结论第 12(j)小点的部分内容，将其作为新的第 8 段(a)款，以便再次提出在筹备和规划应对措施时有必要将协调、包容性和具有性别敏感性的需求评估列入危机后立即采取的紧急行动。冲突后需求评

估和灾难后需求评估是联合国所建立的机构间评估框架，这些框架是为协调国际应对措施的不同步骤而开展的一部分工作。冲突后需求评估是对关键需求进行摸底的多边行动，也是在脆弱形势下设计和谈判一个共同复苏和发展战略并为其融资的出发点。²⁴ 冲突后需求评估为在国家优先事项的基础上制订有助于和平建设的联合国共同战略奠定基础。灾难后需求评估是国家利益攸关方和多边机构在灾后开展的相似活动，旨在估测所有经济部门的损害和损失，评估复苏、救助、重建和风险管理方面的需求。²⁵ 灾难后需求评估还就一个国家在短期、中期和长期复苏方面的优先事项向政府和国际捐助方提供指导。国际劳工组织参与这两方面行动，以确保适当估计危机对就业、生计和社会保护的影响并在应对计划中充分反映与就业和体面劳动相关的需求。

第 8 段(b)、(c)、(d)和(e)款对应结论第 11 点的(a)、(b)、(c)和(d)款。

结论第 12 点的内容目前被纳入了第 7、8 段和第 10 段。

IV. 创造就业

正如上文所解释的，因为此前将本部分的一些条款纳入了“战略方式”部分，劳工局将“创造就业”部分的位置提前，从而减少重复，保持从战略方式到实际干预措施的逻辑顺序。

第 9 段 (结论第 16 点)

第 9 段转述了结论第 16 点。

第 10 段 (结论 12(b), (c), (e)和 17(a)–(k)小点)

在第 10 段，劳工局将结论第 12 点的部分内容与第 17 点的内容相结合，以避免重复并使案文更为通顺。在必要情况下对这些条款略作了文字上的改动，以整合结构并使行文更加清晰。

第 10 段的(a)款和(b)款分别以结论的第 17(a)和 17(b)小点为基础，并且都包含了来自第 12(c)小点的内容。

为了使各条款之间的逻辑顺序更为合理，劳工局调换了结论 17(c)和 17(d)小点的顺序，将其分别作为第 10(d)和 10(c)小段。另外，考虑到中小企业、合作社和

²⁴ 联合国发展集团、世界银行、欧洲委员会和地区发展银行负责开展冲突后需求评估，在评估过程中使用冲突后需求评估指南中的方法，与国家政府协作并与捐助国合作。联合国关于过渡的工作组(国际劳工组织是其中一名成员)负责修订当前的干预实践。

²⁵ 应国家政府的要求启动灾难后需求评估，联合国发展集团、世界银行和欧盟为此提供支持。

社会经济举措都有可能受益于促进可持续发展的方式，劳工局合并了结论 17(d)和 17(f)小点，将其纳入第 10(c)小段。

在第 10(e)小段，劳工局转述了结论第 12(b)小点的措辞，扩充了结论第 17(e)小点的案文。

在第 10(f)小点，劳工局对结论第 12(e)和 17(g)小点的措辞略作改动，将二者的案文合并。在该句的后半部分，删除了“企业”一词，因为根据 2015 年《从非正规向正规经济转型建议书》(第 204 号)，“经济单位”一词包括所有形式的企业。

在第 10(g)小段，劳工局删除了结论的 17(h)小点中“与最具代表性的工人和雇主组织协商”的措辞，因为这部分内容已经纳入了起首部分。

在第 10(i)小段，考虑到这一条款中涉及的人员在参与武装力量之前可能不曾有过工作，劳工局将“再就业”替换为“就业”。

第 11 段 **(结论第 12(c)小点和第 18 点)**

在第 11 段，劳工局在“积极的劳动力市场政策”之后增加了“和计划”，从而在结论第 18 点中加入了第 12(c)小点所使用的词语。如上所述，结论第 12 点(a)–(j)小点已被纳入第 7，8 和第 10 段。

第 12 段 **(结论第 19(a)–(b)小点)**

第 12(a)–(b)小段与结论第 19(a)–(b)小点的措辞相同。

为回应第一次讨论提出的问题，劳工局希望澄清“裁军、退役和再融入”一词是联合国系统使用的标准术语，系指通过提供获得就业、获取体面生计和在社会中重新找到位置的机会，帮助前战斗人员从军队向平民生活过渡。“解除武装、复员和重返社会”有助于在冲突后环境中回归安全和稳定的状况，为复苏和发展铺平道路。²⁶ 因此，它已经成为巩固和平进程的组成部分。再融入计划尤其能够促进创造就业和生计机会，使前战斗人员重新获得平民地位并获得可持续就业和收入。在这方面，国际劳工组织具有可供分享的极为丰富的知识和专长。在经济、社会和心理方面实现有效再融入需要早期规划，需采取适合具体情况的方式并须针对接受者的性别、年龄、教育资格和体能。劳工局参与制订了“解除武装、复员和重返社会”综合标准，²⁷ 该标准提供了一个联合国全系统规划和实施“解除

²⁶ 联合国：解除武装、复员和重返社会：秘书长报告，2006 年 3 月 2 日(A/60/705)。

²⁷ 解除武装、复员和重返社会综合标准包括一系列政策、指南和程序，用于联合国支持的在维和背景下开展的解除武装、复员和重返社会计划。和平与安全执行委员会于 2005 年 3 月正式成立了关于解除武装、复员和重返社会的机构间工作组，负责协调该标准的制订，其权责是改

武装、复员和重返社会”进程的综合方式，劳工局积极协作，参与制订“重返社会”模块和“青年与解除武装、复员和重返社会”模块及其它工作。青年人在战斗人员中占很高比例，需提供援助，满足他们的即期需求和长期目标。需要通过提升技能和提供心理支持来帮助他们转变观念，提高他们获取独立生计的能力，发展他们为社会做贡献的能力，并恢复他们对于更美好未来的期望。例如，国际劳工组织在布隆迪和刚果民主共和国帮助了许多青年战斗人员成功重返社会。

如前文所述，劳工局建议将关于“难民、国内流离失所人员和返乡者”的第 X 部分(括号中的案文)有关国内流离失所人员的规定移至第四部分(“创造就业”)的结尾。这认识到国内流离失所是冲突和灾难所引起的最严重后果之一。根据最新的估计，²⁸ 截至 2015 年底，为躲避战争和迫害而被迫逃离家园的人数为 6,530 万人，达到二战以后的最高水平。该数字包括 4,080 万国内流离失所人员(其中 860 万人为新流离失所人员)。因为他们属于同一国家的国民，不在国际难民体系的管辖范围内，劳工局建议将有关国内流离失所人员的规定列入建议书的这一部分，增加一个新的第 13 段，表述如下：

在因危机而产生大量国内流离失所人员的情况下，成员国应：

- (a) 为国内流离失所人员的生计、培训、就业和融入劳动力市场提供支持；
- (b) 构建复原力并加强接收社区的能力，促进面向所有人的体面就业机会，以确保维持当地人员的生计和就业并提高他们接收国内流离失所人员的能力；和
- (c) 在形势许可的情况下，为国内流离失所人员自愿返回其来源地并重新融入劳动力市场提供便利。

所建议的案文处理了国内流离失所人员的具体情况(第 13(a)小段)，他们或者是一个国家的国民或者是享有大部分国民权利和责任的常住居民，同时也处理了接收社区的具体情况(第 13(b)小段)，它们可能需采取临时措施来应对大量国内流离失所人员的到来。另外，所建议的措辞考虑到了国内流离失所人员返回其来源地的需求(第 13(c)小段)。

进联合国在解除武装、复员和重返社会方面的绩效，目前该工作组由包括国际劳工组织在内的 20 个联合国机构组成。

²⁸ 联合国难民署：全球趋势：2015 年被迫流离失所状况，2016 年 6 月 20 日。见：<http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>。

V. 权利、平等和非歧视

第 13 段 (结论第 13(a)–(h)小点)

在第 13(f)小段，根据 1989 年《土著和部落居民公约》(第 169 号)，劳工局在“代表性机构”之前删除了“自己的”一词，因为该词是多余的。

在第 13(h)小段，劳工局保留了“合法”一词，该词是在第一次讨论中通过一个修正案而增加的。但是，劳工局提请注意这一情况：最初措辞的目的在于确保向遭受危机的所有移民工人(包括那些可能没有正规工作许可的工人)及其家庭提供与本国国民同等的人道主义援助。1975 年《移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)第 1 条要求批准公约的成员必须尊重“所有移民工人”的基本人权，包括那些处于非正常状况的工人。²⁹ 据此，将防止丧生的援助仅限于在一个国家合法逗留的人，这违背了国际法，包括生命权，这本是一项不可克减的权利。³⁰ 考虑到上述情况，劳工局建议删除“合法”一词。在同一条款中，劳工局将“处于正在发生危机形势的一个接收国领土上”替换为“在一个受到危机影响的国家”，以避免赘述。事实上，移民工人生活在本国以外的国家，对此有很清楚的理解。另外，关于在移民工人方面使用“接收国”一词，对此并未形成全球共识，国际劳工组织文书也未使用过这个词。1975 年《移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)和 1975 年《移民工人建议书》(第 151 号)使用的是“就业的国家”，而 1949 年《移民就业公约》(修订版)(第 97 号)和建议书(第 86 号)使用的是“移民流入国”。

在第 13(e)小段，劳工局请成员国考虑在当前案文(有一部分内容被留在括号中)纳入“包括但不限于”。该段表述如下：

(e) 考虑到 1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)和《(就业和职业)歧视建议书》(第 111 号)以及附件中所列出的其他相关国际劳工标准及其他国际文书和文件，特别重视为受到特别影响的人群，包括但不限于少数民族、土著民和部落居民、移民、难民、国内流离失所者创造或恢复社会经济发展的稳定条件；

²⁹ 国际劳工组织：促进公平移民：关于移民工人文书的一般性调查，2016 年，第 91 段。见网址：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_453898.pdf。

³⁰ 有关生命权的规定见：《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》，联合国大会第 2200A(XXI)决议，1966 年 12 月 16 日。160 多个国家批准了这两项文书。

劳工局相信，新增加的“包括但不限于”这一表述(此前的国际劳工组织文书中已使用过这些词语)³¹回应了在第一次讨论中所提出的关切，即在不同的危机情况下，因为受到危机的影响而处于不利境况的群体也有所不同。这一措辞体提及了通常受到危机最大影响的群体，但并不排除其他群体。

第 14 段 (结论第 14(a)–(d)小点)

关于第 14 段，在第一次讨论的修正过程中，在第 14(a)和 14(b) 小段纳入了关于最恶劣形式童工劳动的内容。为更加清晰、连贯起见，劳工局改写了这两个条款的案文，包括以下方面内容：

- 第 14(a)小段涉及预防、识别和消除童工劳动，提及了 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)和《建议书》(第 146 号)。
- 第 14(b)小段涉及采取紧急行动，预防、识别和消除最恶劣形式的童工劳动，强调了两种最恶劣形式的童工劳动，提及了 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)和《建议书》(第 190 号)。

另外，在第 14(a)小段，劳工局删除了“列入相关国家政策和计划”，这些词语似乎多余。

在第 14(b)小段，为了更好地反映第 182 号公约和第 190 号建议书所使用的语言，劳工局将“儿童拐卖”替换为“拐卖儿童”，并且明确提及“强迫或强制招募儿童用于武装冲突”。这两种最恶劣形式的童工劳动与拟议建议书的主题尤为相关。

第 15 段 (结论第 15 点)第 15 段转述了结论的第 15 点。

VI. 教育、职业培训和指导

第 16 段 (结论第 20(a)–(c)小点)

在第 16 段，为更加通顺起见，劳工局略作了一些编辑性调整。

另外，在第 16(a)小段，劳工局改写了结论的第 20(a)小点，以便回应第一次讨论时出现的关切——关于国家根据国际法承担的提供教育的义务。

³¹ 例如：2015 年《从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)。

正如儿童权利委员会在 2008 年所声明的，教育是一项不可剥夺的权利，这项权利与其它基本人权密不可分，必须确保所有儿童在紧急和非紧急形势下受教育的权利。在危机形势下，儿童受教育的权利尤为重要，因为教育同时也是一项保护、救助和挽救生命的措施，能够提供身体、心理和认知方面的保护。³²

国际人道主义法确立了一个在武装冲突中保护受教育权利的规范性框架。根据 1949 年《日内瓦第四公约》，必须采取行动确保因战争而成为孤儿或与其家庭分离的儿童能够获得教育³³。适用于非国际性冲突的 1977 年《日内瓦公约第二号附加议定书》规定了向儿童提供所需照顾和帮助的义务，重申了他们接受教育的权利。³⁴

在国家在其它危机情况下提供教育的义务和责任方面，联合国大会关于在紧急形势下受教育权利的第 64/290 号决议建议成员国“根据它们所承担的国际法义务，在紧急形势下确保所有受影响的人口能够获得教育，不加任何形式的歧视。”³⁵

在教育应具有的主要特征方面，同一决议促请成员国“在紧急情况下提供优质教育，这种教育应对性别问题有敏感认识，以学生为中心，以权利为基础，提供保护，灵活变通，具有包容性和参与性，反映妇女、儿童和青年的特殊生活条件，并酌情适当考虑其语言和文化特征，注意到优质教育可促进宽容、相互理解和尊重他人的人权”；并重申了联合国大会的承诺--支持发展中国家努力确保向所有儿童提供“免费、优质的义务初等教育”³⁶。第 64/290 号决议忆及 1948 年《世界人权宣言》，该宣言确立了人人享有免费义务初等教育的权利，³⁷ 还忆及了 1989 年《联合国儿童权利公约》，该公约要求各国确保所有生活在其领土上的儿童能够获得教育，不加任何形式的歧视，并“向所有人免费提供义务初等教育”。

³² 儿童权利委员会，关于“儿童在紧急形势下受教育权利”的一般性讨论，建议书，2008。

³³ 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民的日内瓦公约(第四公约)》第 24 条。见：<https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=EF34C9694E5DC085C12563CD0051BB98>。

³⁴ 1949 年 8 月 12 日《日内瓦第四公约关于保护非国际性武装冲突受害者的附加议定书(第二号议定书)》，1977 年 6 月 8 日，第 4 条第(3)(a)款。见：<https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=F9CBD575D47CA6C8C12563CD0051E783>。

³⁵ 联合国大会决议 A/RES/64/290，第 9 段。该决议由联合国大会于 2010 年 7 月 9 日通过。见：http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/290。

³⁶ 同上，第 15 段和 18 段。

³⁷ 1948 年《世界人权宣言》，第 26 条第(1)款。1966 年《经济、社会及文化权利国际公约》第 13 款更加准确地界定了此项权利的范围，该公约还规定应鼓励或加强向未接受或完成初等教育的人提供基础教育。

³⁸ 另外，关于寻求难民地位的儿童，该公约要求各国确保这些儿童得到适当保护，³⁹ 这些规定与 1951 年《关于难民地位的公约》的规定一致，该公约规定必须“在初等教育方面给予难民与本国国民同等的待遇”⁴⁰，1998 年《关于国内流离失所问题的指导原则》重申了这些规定，确认国内流离失所人员受教育的权利，指出相关当局应确保此类人员，特别是流离失所的儿童，获得免费义务初等教育。⁴¹

考虑到上述情况，在结论的第 20(a)点中有关教育的形容词(“免费优质公共”和“义务初等”)似无必要，劳工局删除了这些词。另外，劳工局后来在句子里增加了“根据国际法并不加任何形式的歧视”。这些改动不仅使案文更加精炼，还强调了这一原则：作为人权条约的签署方，各国义务尊重、保护和实现受教育的权利，无论是否处于紧急形势。另外，受教育是每个人固有的权利，无论其法律地位，无论是难民、儿童士兵或国内流离失所人员”。⁴²

另外，由于所建议的改动在逻辑上产生的影响，劳工局建议删除第 16(b)，这部分内容在第一次讨论之后被留在括号中。这一条款被留在括号中是出于这一关切--成员国是否有能力给与难民和国内流离失所儿童与本国国民同等的权利。目前，第 16(a)小段的新措辞解决了这一关切。

关于提供中等和高等教育的问题，《儿童权利公约》呼吁签署方鼓励发展不同形式的中等教育，包括普通和职业教育，使每个儿童都能够获得和接受此类教育，并在具备能力的基础上，使所有人都能接受高等教育。⁴³ 《关于难民地位的公约》要求成员国“在除初等教育以外的其他教育方面，给与难民尽可能优惠的待遇，并，在任何情况下，至少不低于在同等情况下通常给予外国人的待遇”。⁴⁴

³⁸ 联合国大会 1989 年 11 月 20 日通过的《儿童权利公约》，第 2 条第(1)款和第 28 条第(1)(a)款。见：<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>。

³⁹ 同上，第 22 条。

⁴⁰ 《关于难民地位的公约》，1951 年 7 月 28 日，第 22 条第(1)款。见：<http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/refugees.pdf>。

⁴¹ 联合国人道主义事务协调厅：《关于国内流离失所问题的指导原则》，第 23(2)项原则。因为流离失所人员的增长以及缺乏特定的法律保护，在国际人道主义法和国际人权法的基础上制定了《关于国内流离失所问题的指导原则》。尽管这些原则不具有法律约束力，已经在成员国和国际机构中广泛宣传了这些原则，它们越来越多地被用于为保护和援助战略提供指导。见：<http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>。

⁴² 《促进和保护所有人权、公民、政治、经济、社会和文化权利，包括发展权和在紧急形势下受教育的权利：关于受教育权利特别报告员的报告》，Vernor Muñoz, A/HRC/8/10, 2008 年 5 月 20 日。见：<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/135/33/PDF/G0813533.pdf?OpenElement>。

⁴³ 《关于儿童权利的公约》，上文注，第 28 条(b)–(d)款。

⁴⁴ 《关于难民地位的公约》，上文注，第 22 条第(2)款。

《关于国内流离失所问题的指导原则》规定“应在条件许可的情况下，尽快向国内流离失所人员，特别是青少年和妇女，无论他们是否生活在难民营，提供教育和培训设施。”⁴⁵

第 17 段
(结论第 21(a)–(e)小点)

第 17(a)–(e)小段转述了结论的第 21(a)–(e)小点。

第 18 段
(结论第 22 点)

第 18 段转述了结论的第 22 点。

VII. 社会保护

第 19 段
(结论第 23(a)–(c)小点)

在第 19(b)段，劳工局将“制度”替换为“机制”。这一改动的目的是避免混淆“计划”和“制度”这两个词。国际劳工组织的公约和建议书中用“社会保障计划”来描述缴费或非缴费型的计划，用“社会保障制度”来描述一个国家所有的计划和方案。根据 2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)，社会保障制度应包含国家层面界定的社会保护底线，将其作为一个基本组成部分。拟议建议书中提及了“其他社会保护机制”，这认识到在一些国家其他形式的支持，例如家庭或社区成员之间的相关保护，也被视做社会保护的形式。在同一条款中，劳工局删除了“如果可能，将其扩大”。这一改动考虑到了在危机情况下，需要采取紧急行动来应对突然出现的新的需求，并避免混乱，现行制度常常因此而负担过重。在这方面，应重点努力确保提高能力，满足受危机影响人群的需要，在短期内可能很难再实现任何进一步的目标。因此，扩大覆盖范围通常被作为中期危机应对措施的一部分。

在第 19(c)段，劳工局将“提供”替换“确保有效”，以便与 2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)的措辞保持一致。“确保”一词体现了第 202 号建议书第 3 段所表述的国家总体和首要责任，同时又更加具有包容性，纳入了其他服务提供者。在同一条款中，劳工局将该句的最后一部分改为“因危机而成为弱势的人群”。这与第 11 段所使用的措辞一致，并且符合这一理念——不存在所谓的“弱势人群”，而应该是时常处于不利形势的群体。

⁴⁵ 《关于国内流离失所问题的指导原则》，上文注，第 23(4)项原则。

第 20 段
(结论第 24 点)

第 20 段转述了结论的第 24 点。

VIII. 劳动法，劳动行政管理和劳动力市场信息

第 21 段
(结论的 25(a)–(e)小点)

在第 21 段，劳工局重新排列了“雇主和工人组织”这个短语的顺序，以采用标准的起草措辞文体。

在第一次讨论中表达了关于“其他司法行政管理主管机构”这一措辞的关切，因此对其进行了修订，改为“其他主管机构”，纳入结论的 25(c)小点。劳工局希望重申，这一措辞系指主管劳动争议处理的机构，它们在预防冲突方面尤为能够发挥特定作用。劳工局请成员国考虑将目前在第 21(c)小段中“以及其他主管机构”的措辞替换为“以及其他主管劳动争议处理的机构”。

在所建议的措辞中，“其他”一词考虑到了一些此类机构可能不属于国家劳动行政管理体系。

劳工局将结论的第 25(e)小点分成三个条款——21(e)，(f)和(g)小段，以便进一步强调他们所处理的问题。

IX 社会对话及雇主组织和工人组织的作用

为了更好地反映这一部分的实质内容，劳工局在标题中添加了“及雇主组织和工人组织的作用”之表述。

第 22 段
(结论的第 26(a)–(c)小点)

第 22(a)–(c)小段取自结论的第 26(a)–(c)小点。

第 23 段
(结论的第 27(a)–(c)小点)

第 23(a)–(c)小段取自结论的第 27(a)–(c)小点。

X 难民和返乡者

在第一次讨论期间，本委员会同意给第 X 部分的决定加上括号并推迟对其作出决定，这是由于讨论的复杂性和观点的多元性所致，最重要的是为了等待联合国系统就该议题拟进行的讨论成果，尤其是国际劳工组织关于难民和其他被迫流

离失所人员进入劳动力市场三方技术会议的成果。在开展第一次讨论一个月后，该三方技术会议于 7 月 5-7 日在日内瓦举行。

本委员会呼吁劳工局考虑到三方技术会议的成果并就第 X 部分提出解决方案，这将促使在第二次、也是最后一次讨论的准备工作中达成共识。

劳工局在极其严格、极其短暂的时限内已就要求着手起草本报告的呼吁作出了回应。

第一，劳工局提请成员国注意以下事实：对于一个关于通过就业和体面劳动应对由冲突引起的危机形势的文书而言，若不解决难民的处境问题，那将是不可思议的。事实上，根据 2016 年 6 月第一次讨论后立即发布的最新数据，至少自 1990 年代中期以来，在多数地区，被迫流离失所的人数一直处于上升趋势，并在近五年来，其人数已经增加了 50% 以上。如前所述，2015 年年底，为躲避战争和迫害而被迫逃离家园的人数处于二战以来的最高水平，达到 6,530 万，其中包括 2,130 万难民(2015 年新增 180 万流离失所人员)；4,080 万国内流离失所人员(860 万为新增国内流离失所人员)以及 320 万寻求避难者。全球难民中有超过一半的难民仅仅来自三个受持久冲突影响的国家(叙利亚阿拉伯共和国、阿富汗和索马里)，而更多的难民是由新出现或重新爆发的冲突(布隆迪、伊拉克、利比亚、尼日尔和尼日利亚)，或由原有的或尚未解决的危机(中非共和国、刚果民主共和国、南苏丹和也门)所引起的。绝大多数难民(1,390 万)是由发展中国家接纳的。此外，联合国难民署指出，寻求有关难民和国内流离失所人员的持久解决方法仍是一个挑战。⁴⁶

第二，如前所述，鉴于有一种适用于难民的不同国际机制没有涵盖那些属于受危机影响国家国民的国内流离失所人员，劳工局建议将有关国内流离失所人员的内容从拟议建议书的第 X 部分移至第 IV 部分。

第三，劳工局建议用下列内容取代拟议建议书的第 X 部分(结论的标题和第 28-33 点)，同时借鉴了三方技术会议的成果，并可对此加以调整和中止，这在拟议新文本的末尾进行了说明。

X 难民和返乡者

X.1. 难民进入劳动力市场

24. 成员国应依照附件中所列出的国际难民文书，为所有人，包括来源国、接纳国和第三国的国民和难民提供体面劳动的机会，同时：

⁴⁶ 联合国难民署：《全球趋势：2015 年被迫流离失所状况》，前引。

- (a) 承认成员国与接纳大量难民的成员国之间更为公平地承担责任的极端重要性；
- (b) 考虑到不同国家和地区的情况，适当兼顾适用的国际法和国家立法，以及妨碍成员国有效应对的问题、能力和资源负担。

25. 在可能和适宜的情况下，成员国应做出进一步的承诺，建立或完善劳动力市场机构和计划，支持当地的融合、再安置、自愿遣返和再融入工作以及劳动力流动的通道建设，同时尊重“不驱逐”原则。

26. 成员国应：

- (a) 在难民进入劳动力市场方面为雇主组织和工人组织及其他利益攸关方，包括就业机构提供指导；
- (b) 在获得有关难民对劳动力市场影响的可靠信息的基础上，审查难民现有的工作机会以及现有劳动力和雇主的需求；
- (c) 使人们容易获得有关创业的法律法规信息，例如企业注册程序、相关的劳动和就业法律法规及税收要求；
- (d) 在可能的情况下，在社会伙伴的参与下，开展一项关于难民进入劳动力市场对其经济影响的评估；
- (e) 加强国家劳动力市场治理体系的能力，包括在有关难民对接纳社区、劳动力市场甚至经济影响的信息和数据收集方面的能力。

27. 根据第 IV 部分关于创造就业的规定，成员国应在可能的情况下与最具代表性的雇主组织和工人组织一起制定和实施覆盖难民的国家就业政策。

28. 根据第 IV 部分关于创造就业的规定，就业战略应包含以下内容：

- (a) 加强公共就业机构的能力并改进与包括私营就业机构在内的其他服务机构的合作，尤其在就业安置和职业咨询方面为难民进入劳动力市场提供支持；
- (b) 强化具体的工作力度，支持青年难民和女性难民进入劳动力市场，包括通过获得教育机会；
- (c) 凡必要时，通过适当的技能测定，支持对难民所获得的技能和能力给予认可和鉴定；

29. 根据第 VI 和第 VII 部分的规定，成员国应采取步骤，为难民在来源国、中转国和目的地国之间就有关工作权利(例如社会保障福利，包括养老金)的转移、技能鉴定与技能认可提供便利。

30. 根据第 V、第 VII、第 VIII 及第 IX 部分的规定，成员国应：

- (a) 采纳或强化国家政策，促进人人机会均等和待遇平等，特别是性别平等，认识到妇女、青年和残疾人的具体需求，包括工作中的基本原则和权利、工作条件、获取公共服务、工资及难民享有社会保障福利的权利，以及对难民开展有关劳动权利和劳动保护方面的教育；
- (b) 反击和预防在法律上和实践中一切形式的歧视、强迫劳动和童工劳动，因为它们影响到男性难民、女性难民和儿童难民；
- (c) 促进所有工人，包括难民参加具有代表性的组织，包括有关其建立和加入工会、参加集体谈判机制和针对极恶劣的工作条件而诉诸法律及获得司法补救的权利；
- (d) 在雇主组织和工人组织、民间社团和其他利益相关方的实质性参与下，采取立法措施并推进开展宣传教育活动，反击工作场所中的排外行为并突出难民的积极贡献；
- (e) 确保工作场所中的难民受到相关劳动法律法规的保护，其中包括最低工资、生育保护、工作时间、职业安全与卫生等法律法规，并以一种难民能懂的语言向其提供有关工人权利和义务方面的信息及解决违法行为的手段；
- (f) 向劳动监察员、公务员和司法机构提供必要的有关难民法和劳工权利方面的教育与培训，并确保以工人能懂的语言向其提供信息和培训。

31. 成员国应实施非歧视性和人人平等的原则，可根据相关的国际劳工标准和国际法并按国家法律的规定为某些特定职业的准入设限。

32. 成员国应在包括以下措施方面开展合作，以便：

- (a) 加强地方政府、地区机构及尤其是地区经济委员会和地区倡议机构的作用，以此推动在地区范围内，包括在相关国际组织的支持下采取协调一致的对策；
- (b) 鼓励为创造体面和生产性就业岗位、企业发展和自谋职业提供发展援助和开展私营部门投资，以造福所有工人，包括难民；
- (c) 强化社会伙伴和民间社团的作用和能力，以促进和保护难民在工作中的基本原则和权利。

33. 成员国应提供可预测、可持续和足够的发展援助，以支持那些继续接纳大量难民的最不发达和发展中国家并确保其持续发展。

34. 成员国应承认雇主组织和工人组织在公共和私营部门中的重要作用，以推动和支持难民融入工作和社会之中。

X.2. 返乡者的自愿遣返和再融入

35. 作为难民输出国的成员国应确保那些自愿返乡的难民重新融入其劳动力市场之中，包括在其他成员国的支持和国际组织的援助下进行。

36. 成员国应相互协作，采取以下措施，推动返乡者的自愿遣返及其在常住地的社会经济的再融入，包括在相关国际组织的援助下进行：

- (a) 应急性就业和就业密集型投资项目；
- (b) 支持可持续民生、自力更生、小微企业发展、创业发展、小额贷款(储蓄和贷款)、企业发展服务、在当地采购物资和服务；
- (c) 促进当地经济复苏，提供技术和职业培训，并加强公共就业服务机构。

这一新提法借鉴了此三方技术会议的成果，并作了如下调整：

- 在上述会议所通过的指导原则中，并非所有的条款都适用于《第 71 号建议书》的修订工作。该成果文件篇幅相当长，是一份自成体系的文件，包括了介绍和背景说明，而这些并非《第 71 号建议书》所需要的。
- 本部分的重点仅限于难民和返乡者。有关“其他被迫流离失所人员”的问题，尽管在这次技术会议上对此进行了讨论，但并未被纳入文书之中，原因在于这一问题原先并没有列入有关《第 71 号建议书》的调查问卷之中，也不是劳工局提供的文本。另外，正如该技术会议所强调的，就这一类人口的定义尚未达成一致，因此要将这类问题纳入诸如建议书一类的规范性文书之中的条件还不成熟；
- 只有那些获得广泛支持或达成广泛共识的条款才予以保留。⁴⁷
- 继续重视那些接纳了大量难民的发展中国家的处境以及加强相互团结和提供资金支持的必要性。应忆及这一问题已引起若干政府在第一次讨论时表达了严重关切，这也是在该三方技术会议成果出台之前将有关难民的部分打上括号的一个原因。
- 由于时间不够，该技术会议没能就一些政府提出的关于返乡者融入劳动力市场的其他建议进行充分的审议，但在劳工局做了一次技术性审查和一些修订之后，这些建议也被添加进来。

劳工局指出了如下事实：即为了完全按时完稿，该三方技术会议闭会一天之后就立即开始了本报告的撰写工作，而此时会议成果报告尚未呈交国际劳工局理

⁴⁷ 有若干条款尽管得到了该技术会议的通过，但至少有一半的与会政府对此持保留态度，因此未予以保留。

事会审议。三方成员组中各有八名正理事参加了此次为期三天的三方技术会议，进行了激烈而复杂的讨论。此外，劳工局指出，“指导原则”的地位不同于一项规范性的文件，例如一项“建议书”。

劳工局也提请成员国注意此部分的篇幅，与第 X 部分的原有加括号的文本长度相比以及与拟议建议书其他部分的篇幅相比，即使在“指导原则”大幅压缩的版本中，这一部分依然过长。因此，劳工局将欢迎通过侧重于最重要的条款，就进一步压缩或重新编排该文本提出意见。

在起草供国际劳工大会第 106 届会议讨论之用的最终报告时，劳工局将考虑成员国为制定一项建议书而就这一部分的内容和篇幅提出的反馈意见。在最终报告中，也将酌情考虑 2016 年 9 月联大会议关于移民与难民的对话与成果以及理事会有关三方技术会议成果的讨论。劳工局可随时开展进一步协商和提供简报。

XI 预防、减缓和防备

第 30 段

(结论的第 34(a)–(d)小点)

劳工局对结论和第 34(b)和(c)的措辞进行了微调并将其合并成第 30(b)小段，以此汇拢了风险管理的主要内容。

此外，在第 30(c)小段中，为了避免冗余，劳工局已删除了“影响”一词，且为了便于阅读，将《关于工作中的基本原则和权利宣言》的引用移至句尾。

其结果是，第 30 段由三小段构成，每小段涉及预防、减缓和复原力准备的不同方面：

- 第 30(a)小段是关于对危险和脆弱性的评估，作为风险评估方法论的一个内容；
- 第 30(b)小段着重于风险管理，其中包括预防行动、降低风险和应急预案；
- 第 30(c)小段涉及到减缓不利影响，包括通过在所有行业中实现经营的连续性。

XI 国际合作

第 31 段

(结论的第 35 点)

在第 31 段，劳工局取自结论的第 35 点，只对其中稍作调整，以使本段的措辞与文本的行文保持一致。

第 32 段

(结论的第 36 点)

第 32 段取自结论的第 36 点。

第 33 段
(结论的第 37 点)

第 33 段取自结论的第 37 点。

第 34 段
(结论的第 38 点)

第 34 段取自结论的第 38 点。

第 35 段
(结论的第 39 点)

第 35 段取自结论的第 39 点。

第 36 段
(结论的第 40 点)

在第 36 段中，为了行文简洁，劳工局用“人道主义援助和发展援助”的表述替代“人道主义援助和发展应对”之表述。

XII 其他规定

在拟议文本的末尾，劳工局增加了一个新的部分(第 XIII 部分)，题为“其他规定”。它包含两个标准段落，没严格涉及拟议建议书的实质内容。

第 37 段
(新段落)

根据以往的做法，劳工局添加了一个新的段落(第 37 段)，指出拟议建议书取代 1944 年《(从战争到和平过渡期间)就业建议书》(第 71 号)。

第 38 段
(结论的第 41 点)

第 38 段取自结论的第 41 点。

附 件

拟议建议书的附件仍沿用结论中的附件。然而，劳工局提请成员国注意以下事实：即拟议建议书的文本通篇提及“附件所列出的文书和文件”。由于在附件中所包含的所有“文件”均是“文书”，尽管两者的法律价值有所不同，因此劳工局提请成员国考虑删除“和文件”的表述，以简化文本。

关于面向和平与复原力的就业和 体面劳动的拟议建议书

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于 2017 年 6 月 日在日内瓦举行了其第 106 届会议，并

重申《国际劳工组织章程》中的一项原则，即只有以社会正义为基础，才能建立世界普遍持久和平，并

忆及《费城宣言》(1944 年)、《世界人权宣言》(1948 年)、国际劳工组织《关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》(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)，并

考虑到有必要修订 1944 年《(从战争到和平过渡期间)就业建议书》(第 71 号)，以便扩大其适用范围以及在因冲突与灾难而导致的危机形势下，就就业和体面劳动在预防、恢复、和平与复原力中的作用提供最新的指导，并考虑到冲突和灾难对贫困和发展、人权和尊严、体面劳动和可持续企业的影响，并

承认就业和体面劳动对于促进和平、预防因冲突与灾难而导致的危机形势、促成复苏和构建复原力的重要性，并

强调有必要确保尊重人权和法治，包括尊重工作中基本原则和权利以及国际劳工标准，特别是那些与就业和体面劳动相关的标准，并

考虑到有必要承认危机对女性和男性产生不同的影响，以及性别平等及为妇女和女童赋权对于促进和平、预防危机、促成复苏和构建复原力的至关重要性，并

承认与最具代表性的雇主组织和工人组织并酌情与相关民间社团组织协商，通过社会对话来就因冲突与灾难而导致的危机形势之措施制订对策的重要性，并

注意到创造或恢复一个有利于可持续企业，特别是中小型企业环境的重要性，考虑到国际劳工大会第 96 届会议(2007 年)通过的《关于促进可持续企业的决议和结论》，以刺激就业创造、经济复苏和发展，并

确认有必要制定和加强社会保护措施，并

承认便捷优质的公共服务在经济复苏、发展和重建努力中的作用，并

强调有必要在地区和国际组织当中开展国际合作和建立伙伴关系，以确保联合与协调的努力，并

已决定采纳本届大会议程第五项关于面向和平与复原力的就业和体面劳动的某些提议，并

确定这些提议应采取建议书的形式，

于二零一七年六月 日通过了以下建议书，引用时可称之为 2017 年《面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》。

1. 目的和范围

1. 本建议书就成员国在因国际与非国际武装冲突和灾难而造成社会和经济不稳定的危机形势下，为预防、复苏、和平和复原力之目的而拟采取的创造就业与体面劳动的措施向其提供指导。

2. 就本建议书而言：

[(a) “灾难”一词是指因自然或人为的原因，包括由于气候变化及技术和生物现象的原因，对一个社区或社会运行的严重扰乱，涉及广泛的人员、物资、经济或环境的损失或影响；]

(b) “复原力”一词是指一个系统以及时和高效的方式，包括通过确保维持、恢复或改善其必备基本结构和职能，来减少、预防、预测、吸纳和适应一个危险事件的影响或从中复苏的能力；

(c) “危机应对”一词是指为应对因冲突和灾难而导致的危机形势而采取的一切有关就业和体面劳动措施。

3. 本建议书适用于受到因冲突和灾难而导致的危机形势影响的所有经济部门中的所有工人和求职者以及所有雇主。

4. 凡本建议书提及的工作中基本原则和权利，包括待遇平等、安全与卫生和工作条件，适用于所有工人，包括从事危机应对活动的工人，特别是开展紧急应对工作的工人。应以公平条件对待志愿者。

5. 本建议书的规定不损害各成员国依照国际法，特别是国际人道主义法、国际难民法和国际人权法而享有的权利和义务。

II. 指导原则

6. 依照本建议书而采取的所有危机应对措施应：

- (a) 促进充分、生产性、自由选择 and 体面的就业，对于促进和平、预防危机、促成复苏和构建复原力是至关重要的；
- (b) 尊重、促进和实现工作中基本原则和权利、其他人权和其他相关国际劳工标准，并酌情考虑到附件中所列出的其他国际文书和文件；
- (c) 促进良治并打击腐败和庇护；
- (d) 考虑到危机的性质及其影响程度并建设包括地区和地方政府在内的各级政府及其他机构进行有效应对的能力，在必要时提供必要的国际合作和援助；
- [(e) 列入具体措施以降低某些人口群体在危机形势下的脆弱性，包括妇女、青年人、儿童、少数民族和土著及部落居民、残疾人、国内流离失所的人员和难民；]
- (f) 尊重并促进不带任何歧视的男女机会均等和待遇平等；
- (g) 查明和监测任何负面的和意想不到的后果，避免对个人、社区、环境 and 经济带来有害的外溢效应，并促进公平地向环境上可持续的经济转型，将其作为实现可持续的经济增长和社会进步的一种方式；
- (h) 基于对话并以反对以种族、肤色、性别、宗教、政治观点、民族血统或社会出身或任何其他理由为基础的歧视、偏见和仇恨，凡适宜时遵循促成民族和解的必要程序的必要性为依据；
- [(i) 基于国家主导权原则，包括在提供国际援助的情况下，以及基于国际互助、共同责任和合作的原则；]
- (j) 促进人道主义援助和发展援助之间的密切协调与协作，包括促进充分、生产性、自由选择的就业与体面就业及创收机会，避免重复劳动和权责重叠。

III. 战略方式

7. 成员国应采取分阶段的方式以及旨在促进和平、预防危机、促成复苏和构建复原力的连贯一致和综合全面的战略，其中包括：
- (a) 通过就业和社会保护应急措施，稳定生计和收入；
 - (b) 促进有利于就业和体面劳动机会及社会-经济再融入的当地经济复苏；

- (c) 促进可持续就业和体面劳动、社会保护、可持续发展、创办可持续企业、向环境上可持续的经济公平转型和使用公共服务；
- (d) 对通过公共和私营投资而实施的国家复苏计划的就业影响进行评估，以便促进所有女性和男性，特别是青年人和残疾人迅速获得充分、生产性、自由选择 and 体面的就业；
- (e) 指导和支持雇主和企业采取有效措施，识别、预防、减少在其业务中或在受危机影响国家的的产品、服务或业务中对人权和劳工权利产生不利影响的风险并解释他们如何加以应对；
- (f) 将在所有设计、实施、监测和评估工作中实施一项具有明确性别视角的全面协调的需求评估；
- (g) 在国家层面建立经济、社会和法律框架，以鼓励持久和持续和平与发展，并尊重工作中的权利；
- (h) 促进社会对话；
- (i) 建立或恢复劳动力市场机构，包括针对稳定与复苏的就业服务机构；
- (j) 加强包括地区和地方政府在内的各级政府以及雇主组织和工人组织的能力；
- (k) 鼓励雇主组织和工人组织积极参与规划、实施和监测有利于复苏与复原力的措施，酌情考虑相关民间社团组织的意见；
- (l) 酌情采取措施，促进那些曾参与武装力量和团体且受危机影响的人员的社会－经济的再融入。

8. 在冲突或灾难之后立即采取的危机应对措施应酌情包括：

- (a) 一次具有明确性别视角的协调包容的需求评估；
- (b) 满足基本需求的应急措施，并提供服务，包括社会保护、生计支持、就业和创收机会，考虑到某些人口群体的特殊脆弱性；
- (c) 在国际社会的支持下，在社会伙伴及，凡适宜时，相关民间社团组织和社区组织的参与下，由公共当局尽可能提供的援助；
- (d) 为所有工人，包括从事救援和重建活动的工人提供安全和体面的劳动条件，包括个人防护装备和医疗救助；
- (e) 重建政府机构、雇主组织和工人组织及，凡必要时，其他相关民间社团组织。

IV. 创造就业

9. 在支持复苏和构建复原力时，成员国应考虑到 1964 年《就业政策公约》(第 122 号)以及在国际劳工大会相关的决议中所提供的指导，通过和实施一项综合可持续的就业战略，促进女性和男性享有充分、生产性、自由选择及体面的就业。

10. 成员国应在与最具代表性的雇主组织和工人组织协商后，酌情采取以下包容性措施，确保体面就业和创收机会：

- (a) 就业密集型投资战略和计划，包括公共就业计划；
- (b) 当地经济复苏与发展倡议，特别关注城乡地区的生计；
- (c) 创造或恢复一个有利于可持续企业的环境，包括促进中小企业和合作社以及其他社会经济举措；
- (d) 支持可持续企业，确保业务的连续性，以保持就业水平和支持创造新的就业岗位；
- (e) 促进向环境上可持续的经济公平转型，以此作为可持续经济增长和社会进步的一种方式；
- (f) 考虑到 2015 年《从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)，支持就业与社会保护，保护非正规经济中人员的工作中基本原则和权利并鼓励工人和经济单位向正规经济转型；
- (g) 支持公共部门并促进面向技能开发和就业创造的公共-私营伙伴关系及其他机制；
- (h) 考虑到《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》，激励多国企业与国家企业进行合作，以便创造体面就业并开展人权尽职调查，确保人权和劳工权利得到尊重；
- (i) 促进那些曾参与武装力量和团体人员的就业。

11. 成员国应制定和实施积极的劳动力市场政策和计划，特别关注弱势和边缘群体以及那些因危机而变得尤其脆弱的群体，包括难民和国内流离失所人员。

12. 在应对危机形势时，成员国应努力为男女青年提供稳定的就业、体面劳动和创收机会，其中包括通过：

- (a) 针对进入劳动世界的青年人所面临的具体情况的一体化培训、就业与劳动力市场计划；
- (b) 在裁军、退役和再融入计划中有关青年就业的具体组成部分，包含有社会心理咨询和其他针对反社会行为和暴力的干预措施，以使其重新融入平民生活。

V. 权利、平等和非歧视

13. 在应对与危机形势相关或因危机而加剧的歧视及在为促进和平、预防冲突、促成复苏和构建复原力而采取措施时，成员国应：

- (a) 考虑到 1951 年《同酬公约》(第 100 号)和《同酬建议书》(第 90 号)以及 1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)和《(就业和职业)歧视建议书》(第 111 号)，不加任何歧视地促进男女机会均等与待遇平等；
- (b) 特别关注单亲家庭，特别是以妇女或儿童为户主的单亲家庭；
- (c) 采取措施确保在男劳动力返岗后，那些在危机期间已被雇佣的且已承担扩大责任的妇女不在违反其意志的情况下被取代；
- (d) 预防并惩罚性暴力，包括强奸、性剥削和性骚扰；
- (e) 考虑到 1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)和《(就业和职业)歧视建议书》(第 111 号)以及附件中所列出的其他相关国际劳工标准及其他国际文书和文件，特别重视为少数民族、土著民和部落居民、[移民、难民、其他国内流离失所者，]和受到特别影响的其他人群创造或恢复社会经济发展的稳定条件；
- (f) 确保有关少数民族、土著和部落居民得到咨商，尤其是通过其自己的代表机构(若存在)，并直接参与决策进程，特别是当土著和部落居民居住或使用的领地及其环境受到危机及有关复苏和稳定措施影响时；
- (g) 考虑到附件中所列出的相关国际劳工标准及其他国际文书和文件，经与雇主组织和工人组织协商后，确保向那些因冲突或灾难而致残的人员提供充分的康复、教育、专门职业指导、培训和再培训及就业机会；
- (h) 考虑到相关的国家法律规定和附件中所列出的相关国际劳工标准及其他国际文书和文件，确保那些因受危机影响且合法逗留在接纳国的移民工人及其家庭享有与本国国民同等的待遇。

14. 在反对因冲突或灾害而引起或加剧的童工劳动时，成员国应：

- (a) 考虑到 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)和《最低年龄建议书》(第 146 号)，在应对危机中采取一切必要的措施，预防、识别和消除童工劳动；
- (b) 考虑到 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)及《最恶劣形式的童工劳动建议书》(第 190 号)，采取紧急行动，预防、识别和消除最恶劣形式的童工劳动，包括拐卖儿童，以及强迫或强制招募儿童用于武装冲突；
- (c) 为曾参与武装力量和团体的儿童和青年提供特殊的再融入和培训计划，帮助他们重新适应平民生活；

- (d) 提供社会保护服务，如通过现金或实物转移支付，支持家庭在保护其子女方面的能力。

15. 在反对由冲突或灾害引起或加剧的强迫劳动或强制劳动过程中，成员国应考虑到 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(补充措施)建议书》(第 203 号)，采取紧急行动，预防、识别和消除一切形式的强迫劳动或强制劳动，包括以强迫劳动或强制劳动为目的的人口贩运。

VI. 教育、职业培训和指导

16. 在应对危机形势时并在男女之间、男孩和女孩之间机会均等的原则基础上，成员国应确保：

- (a) 教育不被中断或尽快得到恢复，并且儿童在危机和复苏的所有阶段有机会依照国际法及不受任何歧视地获得教育；
- [b) 向难民儿童或国内流离失所的儿童提供免费优质的小学教育，以及向国内流离失所人员提供初等义务教育；]
- (c) 向儿童和青年提供第二次机会计划，并解决因其教育培训中断而产生的关键需求。

17. 若适宜时，成员国在应对危机形势时应：

- (a) 经与教育培训机构、雇主组织和工人组织协商后及在所有相关公共和私营利益攸关方的充分参与下，制订或通过一项国家培训、再培训和职业指导计划，评估并应对新出现的复苏与重建技能需求；
- (b) 调整课程并培训教师和指导员，以便促进：
 - (i) 有助于和平建设与复原力的和平共处与和解；
 - (ii) 有助于复苏、重建和复原力的灾害风险教育、减少风险、提高意识和管理；
- (c) 协调国家、地区和当地层面的教育、培训和再培训服务机构，包括高等教育、职业培训、创业培训和学徒机构，并且使那些教育和培训被阻止或中断的男子和妇女获得或恢复并完成其教育与培训；
- (d) 扩大和调整培训与再培训计划，满足所有就业被中断人员的需求；
- (e) 特别关注受到影响的人口，包括农村地区和非正规经济中人口的培训和经济赋权。

18. 成员国应确保，妇女和儿童能够在机会均等和待遇平等的基础上参加为复苏和复原力而制订的所有教育和培训计划。

VII. 社会保护

19. 在应对危机形势时，成员国应尽快：

- (a) 努力确保因工作或生计被危机中断而处于不利和边缘状况的人群的基本收入；
- (b) 创建或恢复社会保障计划和其他社会保护机制；
- (c) 特别是向因危机而成为弱势的人群有效提供基本卫生保健和其他基本社会服务。

20. 成员国应考虑到 1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)、2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)及其他相关国际劳工标准，建立或维持社会保护底线，以便预防危机、促成复苏并构建复原力。

VIII. 劳动法、劳动行政管理和劳动力市场信息

21. 在从危机形势中复苏的进程中，成员国经与最具代表性的雇主组织和工人组织协商后应：

- (a) 必要时，审议、建立、重建或加强符合国际劳工组织《关于工作中基本原则和权利宣言》(1998 年)和适用的国际劳工标准的劳动立法；
- (b) 确保劳动法律也支持创造体面和生产性的就业机会；
- (c) 考虑到 1947 年《劳动监察公约》(第 81 号)，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体系及其他相关机构；
- (d) 必要时，建立、恢复或完善劳动力市场信息收集与分析系统，特别关注受危机影响最严重的人群；
- (e) 成立或恢复并加强就业服务机构，包括应急就业服务机构；
- (f) 确保对私营就业机构进行监管；
- (g) 推动所有劳动力市场主体形成合力，以使当地人口最大限度地利用由旨在促进和平与复苏的投资所创造的就业机会。

IX. 社会对话及雇主组织和工人组织的作用

22. 在应对危机形势时，成员国应：

- (a) 考虑到 1976 年《(国际劳工标准)三方协商公约》(第 144 号)，确保通过社会对话促进和解、社会与经济稳定、复苏和复原力，并支持妇女在社会对话中发挥影响力和进行有效参与；
- (b) 为建立、恢复或加强雇主组织和工人组织创造一个有利环境；
- (c) 此外，鼓励与民间社团组织开展密切合作。

23. 考虑到 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)和 1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)，成员国应承认雇主组织和工人组织在应对危机中的关键作用，尤其是通过：

- (a) 培训、咨询和物资援助及提供融资便利，帮助可持续企业，尤其是中小企业开展业务连续性规划并从危机中复苏；
- (b) 培训、咨询和物资援助，帮助工人，尤其是最弱势工人从危机中复苏；
- (c) 集体谈判进程及其他社会对话方法，为达到上述目的而采取措施。

[X. 难民、国内流离失所人员和返乡者

24. 在因冲突、暴力和迫害而导致难民流入的情况下，根据附件中所列出的关于难民的国际文书，成员国应：

- (a) 确保保护和尊重难民的基本人权，包括基本工人权利；
- (b) 特别是在基本需求和生计方面向难民提供帮助；
- (c) 在首次避难和再安置的国家，特别关注难民的培训、就业和劳动力市场融入；
- (d) 加强国际合作、团结和对接收难民人数众多的国家的援助，包括在应对其劳动力市场受到的影响方面。

25. 在有关难民的就业、培训和劳动力市场融入方面，成员国应采取短期和长期的战略，这些战略：

- (a) 通过适当的机制促进对难民技能的认可和使用，并提供培训和再培训机会，包括语言培训；
- (b) 通过提供职业指导、劳动力市场和工作安置帮助以及，酌情发给工作许可证，促使他们获得正规就业机会和加入创收计划；
- (c) 特别关注那些处于特别不利境况的女性难民的需求。

26. 成员国应：

- (a) 评估难民流入对接收社区劳动力市场的影响，以便制定基于实证的就业和劳动力市场融入政策，防止接收社区的劳动力市场非正规化和社会倾销作法，并优化对难民技能和人力资本的使用；
- (b) 通过对当地经济的投资和促进体面、充分和自由选择的就业机会以及对当地人口的培训，构建接收社区的复原力并加强其能力。

27. 当难民来源国的安全形势已充分好转时，成员国应为难民自愿返乡提供便利并为他们重新融入劳动力市场提供支持。

28. 在危机导致国内大量人员流离失所的情况下，成员国应：

- (a) 构建接收社区的复原力并加强其能力，保护人权并促进当地人口体面、充分和自由选择的就业以及培训机会，确保他们的生计并加强他们应对来自本社区以外的国内流离失所人员的能力；
- (b) 处理国内流离失所人员的生计、培训、就业和融入劳动力市场方面的问题；
- (c) 当危机解决后为他们自愿返回来源地并重新融入劳动力市场提供便利。

29. 成员国应互相帮助并加强国际合作，以确保接纳和收留难民与国内流离失所人员不会不成比例地影响接收国家和社区及其经济。]

XI. 预防、减缓和防备

30. 尤其是在出现可预见冲突或灾害风险的国家中，经与雇主组织和工人组织以及其他有关团体协商后，成员国应采取措施构建复原力，通过如下行动以支持经济和社会发展与体面劳动的方式来预防、减缓和防备危机：

- (a) 对地方、国家和地区层面在人力、实物、经济、环境、机构和社会资本方面的危险性与脆弱性进行评估；
- (b) 风险管理，包括应急规划、早期预警、减少风险和应急预案；
- (c) 考虑到国际劳工组织《工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》(1998 年)，减缓不利影响，包括通过在公共和私营部门中的业务连续性管理。

XII. 国际合作

31. 在防备和应对危机形势时，成员国应通过双边或多边安排，包括通过联合国系统、国际金融机构和其他国际或区域协调应对机制，采取适当步骤。成员国应充分利用现行安排和现有机构和机制，并酌情对它们予以强化。

32. 危机应对措施，包括国际和地区组织的支持，应以就业、体面劳动和可持续企业为核心并与适用的国际劳工标准保持一致。

33. 国际组织应充分利用相关国际政策框架和安排，在其各自权责范围内加强它们的合作及其危机应对措施的连贯一致。

34. 国际劳工组织在与其他国际和地区机构密切合作下，可在帮助成员国提供以就业和体面劳动为基础，以就业促进、劳动力市场融入、当地三方成员能力开发和机构建设为重点的危机应对中发挥领导作用。

35. 成员国应系统地交流信息、知识、良好实践和技术，以促进和平、预防危机、促成复苏和构建复原力。

36. 应酌情对所有危机应对措施，尤其是在人道主义援助与发展援助应对措施之间进行密切协调和相互补充，包括通过创造有利于和平与复原力的充分、生产性、自由选择的就业和体面劳动。

XII. 其他规定

37. 本建议书取代 1944 年《(从战争到和平过渡期间)就业建议书》(第 71 号)。

38. 国际劳工局理事会可对附件进行修订。任何按此方式修订的附件，一经理事会批准，须取代之前的附件并将此告知国际劳工组织成员国。本附件仅供参考。

附 件

国际劳工组织和联合国与面向和平与复原力的 就业和体面劳动相关的文书及文件

国际劳工组织文书

基本公约

- 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)和 2014 年《强迫劳动公约的议定书》
- 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)
- 1951 年《同酬公约》(第 100 号)
- 1957 年《废除强迫劳动公约》(第 105 号)
- 1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)
- 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)
- 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)

治理公约

- 1947 年《劳动监察公约》(第 81 号)
- 1964 年《就业政策公约》(第 122 号)
- 1969 年《(农业)劳动监察公约》(第 129 号)
- 1976 年《(国际劳工标准)三方协商公约》(第 144 号)

其他文书

结社自由、集体谈判和产业关系

- 1952 年《企业合作建议书》(第 94 号)
- 1975 年《农村工人组织公约》(第 141 号)
- 1981 年《集体谈判公约》(第 154 号)

机会均等和待遇平等

- 1981 年《有家庭责任工人公约》(第 156 号)

就业政策和促进就业

- 1948 年《职业介绍设施公约》(第 88 号)

- 1964 年《就业政策公约》(第 122 号)
- 1978 年《劳动行政管理公约》(第 150 号)
- 1978 年《(公共服务)劳资关系公约》(第 151 号)
- 1983 年《(残疾人)职业康复和就业公约》(第 159 号)
- 1984 年《就业政策(补充规定)建议书》(第 169 号)
- 1997 年《私营职业介绍所公约》(第 181 号)
- 1998 年《在中小企业创造就业建议书》(第 189 号)
- 2002 年《促进合作社建议书》(第 193 号)
- 2006 年《雇佣关系建议书》(第 198 号)

职业指导和培训

- 1949 年《职业指导建议书》(第 87 号)
- 1975 年《人力资源开发公约》(第 142 号)
- 2004 年《人力资源开发建议书》(第 195 号)

工 资

- 1949 年《(公共合同)劳动条款公约》(第 94 号)和 1949 年《(公共合同)劳动条款建议书》(第 84 号)
- 1970 年《确定最低工资公约》(第 131 号)和 1970 年《确定最低工资建议书》(第 135 号)

职业安全与卫生

- 1981 年《职业安全与卫生公约》(第 155 号)
- 1985 年《职业卫生设施公约》(第 161 号)
- 2001 年《农业中的安全与卫生公约》(第 184 号)和 2001 年《农业中的安全与卫生建议书》(第 192 号)
- 2006 年《促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)
- 2010 年《艾滋病建议书》(第 200 号)

社会保障

- 1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)
- 2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)

生育保护

- 2000 年《保护生育公约》(第 183 号)

移民工人

- 1949 年《移民就业公约(修订)》(第 97 号)
- 1975 年《移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)

土著和部落居民

- 1989 年《土著和部落居民公约》(第 169 号)

非正规经济

- 2015 年《从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)

宣言和决议

- 1998 年《关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》
- 1977 年《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》(2006 年最后修订版)
- 经国际劳工大会第 96 届会议(2007 年)通过的《关于促进可持续企业的决议和结论》

联合国文书和文件

- 1948 年《世界人权宣言》
- 1951 年《关于难民地位的公约》
- 1967 年《关于难民地位的议定书》
- 1979 年《消除对妇女一切形式歧视公约》
- 1989 年《儿童权利公约》
- 1990 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》
- 1998 年《关于国内流离失所问题的指导原则》
- 2000 年《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》
- 2000 年联合国安理会《关于妇女、和平与安全的第 1325 号决议》
- 2000 年《联合国打击跨国组织犯罪公约》
- 2000 年《联合国打击跨国组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》
- 2000 年《联合国打击跨国组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》
- 2000 年《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》
- 2006 年《残疾人权利公约》
- 2008 年联合国系统《关于冲突后创造就业、创收和再融入政策》
- 2011 年《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》
- 2015 年《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》

ISBN 978-92-2-530571-8



9 789225 305718



Bureau international du Travail - Genève
International Labour Office - Geneva
Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra
CH - 1211 Genève 22

P.P.

CH - 1211 GENÈVE 22

Poste CH SA