



国际
劳工局
日内瓦

气候变化下的劳动：

绿色 举措

局长报告

国际劳工大会
第106届会议，2017年

报告一

国际劳工大会，第 106 届会议，2017 年

局 长 报 告

报 告 一

气候变化下的劳动： 绿色举措

国际劳工局，日内瓦

ISBN 978-92-2-530551-0 (Print)
ISBN 978-92-2-530552-7 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2017 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。

国际劳工局出版物和数字化产品可通过主要书商和数字化销售平台获得，或直接从 ilo@turpin-distribution.com 订购。如需要更多信息，请访问我们的网站：www.ilo.org/publns 或与 ilopubs@ilo.org 联系。

版式由 TTC 设计：参考 ILC100(2017)-I-[CABIN-170426-1]-Ch.docx
瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

前 言

在向国际劳工大会第 102 届会议(2013)提交的报告中，我提出了关于国际劳工组织绿色百年举措的建议，以落实向低碳、可持续的发展道路转型的体面劳动层面，当时我写到：“预防和减缓气候变化，将比任何其它一个要素更能使国际劳工组织未来的责任和活动与以往的责任和活动区别开来”。

此后，有关事件看起来肯定了这一似曾显得特立独行的主张：2015 年通过的关于气候变化的《巴黎协定》和联合国《2030 年可持续发展议程》把这些问题置于国际议程的核心，本届大会会议将被要求通过一个计划和预算，它将把向环境可持续性公平转型作为贯穿国际劳工组织所有领域活动的跨领域议题。此外，国际劳工组织三方成员，尽管面临错综复杂的实际情况和挑战，齐心协力地支持把体面劳动议程与应对气候变化的斗争充分联系起来。

这些进展令人鼓舞。它们见证了国际劳工组织即使在面临其他诸多更为常见的、亟需予以关注和投入资源的挑战的情况下，仍有能力承担新的挑战。它表明其三方成员对于国际劳工组织社会正义权责的理解涵盖了全面的人类经验，因为它受到劳动世界的影响。并且它确认，在距国际劳工组织百年大会两年之际，它做好了准备来采取一个全面、积极的方式塑造我们向往的劳动世界，而不是奉行一个选择性和回应式的立场，这一立场不太可能很好地完成任务。

本报告的贡献是平衡地评价应对气候变化的斗争 — 预防、减缓和适应 — 对于劳动世界意味着什么、所涉及的挑战和机遇、以及国际劳工组织能如何为向环境可持续性转型作出贡献，该转型将起到的作用是既促进人人享有体面劳动机会，也促进对地球的保护。

正值国际劳工组织即将迈入其成立后的第二个世纪之际，它站在一个新的起点上，担负起一个新的重要领域的责任。在这一全球劳工会议的独特背景下，政府、雇主和工人代表将就我的报告提供宝贵指导，这将指引我们的组织踏上应对当今时代其中一个最迫切问题的道路，并，藉此，使本组织信守其持久不变的社会正义权责并与这一权责息息相关。

盖伊·赖德

目 录

	页 次
前 言	iii
第一章：国际劳工组织的权责：体面劳动与气候变化.....	1
第二章：挑战和机遇	7
第三章：国际劳工组织的回应：绿色百年举措	11
第四章：前进道路.....	17

第一章

国际劳工组织的权责：体面劳动与气候变化

1. 国际劳工组织 1919 年《章程》和 1944 年《费城宣言》没有提及环境可持续性；它们对气候变化保持沉默。但是，过去二十年或更长时间以来的加速发展致使国际劳工组织在全世界的三方成员坚信只有将环境可持续性纳入体面劳动议程，本组织才能有效地谋求其社会正义权责。
2. 从机构角度看，这一新的重点来势非常迅速。在国际劳工组织的历史上很难找到这样的先例：一个此等规模的问题，以如此快的速度从相对边缘化迈向在本组织活动中占据核心地位。如何能够解释这一点？
3. 我们只需看看日常生活经验和关于气候变化实际情况的科学实证，以及如果不能果断采取行动来预防、减轻和适应气候变化而将带来的破坏性影响，就能找到答案。
4. 极端气候事件、自然环境在维持长期生产性活动方面的能力变化以及污染程度加剧，这些问题严重影响了数千万人的生活。世界气象组织 2016 年的报告称，每年有 2,250 万人因洪水、饥荒和其他环境因素而流离失所，据预测，到本世纪中叶，有 2 亿人将因为海平面升高及洪水和旱灾加剧而长期流离失所。
5. 关于气候变化的原因、程度和后果已经进行了旷日持久的科学讨论，迄今仍不乏争议。我们知道地球的气候一直在自然地发生变化；关键问题是人类行动如何，并在多大程度上，影响了气候变化。联合国环境署和世界气象组织于 1988 年共同成立的政府间气候变化专门委员会具有的一个权责是“在国际层面对气候变化的程度、时间和潜在的环境和社会-经济影响进行协调一致的科学评估，并提供实际应对战略”，它是国际社会的最权威的参照点。气候变化专门委员会已经找到了关于由人类引起的气候变化正在推进的一系列无可辩驳的实证，若不能将全球气温升幅控制在比工业化前的气温最多高 2 摄氏度将带来后果，该委员会对此予以提醒，认为那将给人类带来威胁，导致不可逆的环境破坏。
6. 显然，生活经验加上科学实证已引起公众意见和政治言论的根本变化。环境运动已成为民间社团的一个核心支柱；绿色政党已成为很多国家政治生活中的重要行动方，而各种颜色的政党都将绿色问题纳入了它们的计划。但在劳动世界中经历了什么演变？

7. 这一问题对国际劳工组织而言不仅具有明显和特定的相关性，还具有更普遍的意义，因为如果气候变化是人类行动的后果，那么此种活动，在很大程度上，是劳动或与劳动相关的活动。将工业化前的水平作为气候变化的参照物，这并非偶然。如果劳动是气候变化的主导原因，那么它必然将在预防、减缓和适应气候变化的战略中占据核心地位。

8. 在向国际劳工大会第 57 届会议(1972 年)——那是在整整 45 年前——提交的报告中，当时的局长将这些问题直截了当地摆在了国际劳工组织三方成员面前。威尔弗雷德·严克思局长在《为实现自由的技术：人类在自身环境中》报告中述及“一个全球生态危机”，该危机与“社会结构”、“个人自由”、“人类价值”、“各国之间和各国内部的信心”等全球性危机共存。他作了更具体的论断：

因此，我们必须兼顾持续增长和创新与全面的环境政策。我们需要关于经济增长的新理念和新标准。这样一个理念可能要求在经济和社会政策方面启动新的举措，如同在科学和技术政策方面一样。环境因素必须成为增长的一个关键层面。

9. 正值联合国人类环境会议这一重要会议在斯德哥尔摩召开之际，国际劳工大会对严克思局长的报告进行了讨论，这绝非巧合。尽管他大力、紧迫地呼吁本组织三方成员采取行动，但是几乎没有任何实证表明对国际劳工组织自身的活动产生了重大影响；一个在机构层面的先机没有被抓住。随着国际社会在一个接一个的十年期不断向前迈进，从 1992 年里约地球峰会开始，历经里约+10 和里约+20 峰会，直至关于气候变化的巴黎协定于 2015 年签署，2016 年 11 月生效，劳动世界及其三方行动者确实既面临日益增长的挑战，也越来越多地参与。但是，他们在承担日益显著的责任——和机会时所遇到的困难是惊人的。在向国际劳工大会第 96 届会议(2007 年)介绍他关于《面向可持续发展的体面劳动》的报告时，当时的劳工局局长胡安·索玛维亚说：

在里约峰会召开 15 年之后，我们处于滞后的状况。国际体系，包括国际劳工组织，仍未构建社会、环境和经济可持续性之间的强劲协同作用。因此，在政策协调一致和实际结果上几乎没有取得进展。

10. 应如何解释这一缓慢的开局，以及对于将来有什么影响？很显然的是，劳动世界从一开始就面临着一个进退两难的根本问题：可能只有以增长、发展、就业和物质繁荣为代价，才能实现环境可持续性，战胜气候变化。

11. 直至相对近期的时间，这方面争论所采取的角度，无论各当事方有何用意，则抑制了实际进展。面对错综复杂的问题，或者潜在的赢家和输家之间利益和代价不均衡分配的现实，二元立场之间的针锋相对——一边认为应对气候变化的行动是就业和发展的杀手，另一边认为这方面行动是未来充足就业的保障——是无济于事的。

12. 回过头看，堪称扭转局面之举的是国际劳工组织、联合国环境署、国际工会联合会和国际雇主组织 2008 年发布的《绿色就业：在可持续和低碳的世界中实现体面劳动》报告。该报告开创先河，全面研究了气候变化对劳动世界的影响和减缓其影响的相关努力。它报告了气候变化已经对工人产生的负面影响，特别是对那些依赖农业和旅游业谋生者的影响；它首次在全球层面提供了关于某些部门和经济体正在创造绿色就业的实证。它继而强调了在绿色产品和服务中创造新的就业岗位的巨大潜力，以及使现存就业岗位绿色化和为那些生计受到全球经济向低碳转变影响的人提供支持的重要性。

13. 关于应对气候变化的行动对就业和发展具有非常巨大和重要影响的认识，可能既是巴黎协定取得关键政治突破的推手，也是其带来的结果。该协定认识到有必要通过“考虑到务必根据国家制定的发展优先事项，实现劳动力公平转型以及创造体面劳动和高质量就业岗位”，应对在向可持续、低碳或无碳未来转变过程中给劳动世界带来的影响。

14. 因此，根据在巴黎所作的承诺，需更加密切地研究向可持续性公平转型中的定量和定性就业层面问题。简要而言，可以预测有四个定量就业效应。

15. 第一，也是最积极的，是促进有关更为绿色的产品、服务和基础设施的政策将会在众多部门和活动中直接转化为对劳动力的更高需求，并必将通过回应可持续性需求的技术创新来创造全新类型的就业。

16. 国际可再生能源机构在其 2016 年《年度评估》中指出，2015 年可再生能源领域的就业岗位达到 810 万，比上一年增长了 5%。重要的是，这一就业动态并非集中于工业化国家；新兴经济体，包括中国和印度，在新的就业岗位中占了很大比例。而且，迄今为止，可再生能源供给方面的增长是以能源部门新增就业的形式实现的，而不是通过替代或置换现有化石燃料企业来实现的。这表明目前在世界上很多地方有大量能源需求未得到满足。

17. 但是，在将来，加速向可持续能源来源转型有可能引发替代效应，显现第二个定量就业效应——高碳部门现有的就业岗位被低碳部门新的就业岗位取代，以及从高污染技术转向低污染技术。另外的例子包括从基于卡车的道路运输转向轨道运输，从制造内燃机转向电动汽车，从填埋转向回收和翻新。

18. 第三，也是不可避免的是一些就业岗位将会被消除——彻底被淘汰或在不直接被替代的情况下在数量上大规模减少。这可能发生在高度污染或能源和材料密集型活动的情况下，但也可能发生在海平面升高、海岸侵蚀、沙漠化、洪水或其他自然灾害导致生产体系和基础设施被破坏的情况下。2013 年 11 月，台风海燕袭击了菲律宾，造成的经济损失相当于国内生产总值的 5% 以上，超过 590 万的工人受到影响。其中，约 260 万工人已经处在脆弱就业中，在贫困线上或接近贫困线上生活。

19. 第四是，很多，甚至可能多数现有工作岗位将会被调整，以适应绿色化经济的要求。工作场所实践、技能、产品设计和职位内容将逐步地被调整。汽车制造商将生产更加节省燃料(或电动)的汽车；农民将使用更加能抵御气候的种植方法；建筑企业将使用更加节能的技术。这些动态表明人们应该把促进绿色经济和生产作为一个过程来思考，而不是把将要放弃的不可持续、肮脏的就业岗位和将要创造的可持续、清洁的就业岗位截然对立起来。

20. 另外，在应对公平转型过程中的定性就业层面问题时，需认识到一个“绿色工作岗位”在定义上并不等于体面工作岗位；绿色工作岗位不会自动成为“体面”工作岗位，而是需要进行设计，才能成为“体面”工作岗位。巴黎协定明确提及了在公平转型过程中创造体面和优质就业岗位的问题，这一事实强调了政府需承诺与雇主组织和工人组织合作，确保在充分考虑到社会、经济、以及环境层面的情况下推进可持续发展。

21. 在这一背景下，实现公平转型既不要求重新定义体面劳动议程既定的四个战略组成部分——就业、工作中原则和权利、社会保护和社会对话，也不要求对国际劳工组织的关键工作方法——三方机制、标准和技术合作进行补充。但是，它的确要求上述每个战略和方法都通过参考公平转型的必须选项来使自己成为有据可依，并为推进公平转型的紧迫任务发挥作用。

22. 所面临的挑战不能被简化为仅仅在数字上计算所创造和失去的就业岗位，原因之一是有必要把为所有人创造体面劳动机会作为公平转型的重要目标。正如劳动世界中其他任何结构性变革进程一样，还有其他因素在起作用，加剧了这一问题的复杂性。

23. 在这些加剧复杂性的因素中，最棘手的是将要遇到的在时间和地点方面无法避免的脱节问题。失去工作岗位的某时或某地，并不一定会出现新的工作岗位。假定劳动力市场能完美运行并顺利地再分配劳动力、资金和资源——任何基于这样的假定而作出的预测都有可能过于乐观。现实情况往往更糟糕。以一个国家经济体——美国——为例，大致看一下近年来煤矿行业所失去的工作岗位总数，可能得出的结论是太阳能和风能行业所创造的岗位可以很方便地补充、甚至超额补充所失去的岗位。但是，现实情况并非如此，因为新兴行业在地理位置上与那些衰落的行业相距遥远，受到影响的工人可能既没有技能、也没有钱去新的地方抓住新的机会。

24. 政府需与社会伙伴合作来弥合这些脱节：制定和实施转型政策，帮助工人利用出现的工作岗位，同时尽量避免背井离乡。这不仅需要在计划方面做大量工作，也需要投入资源。如果不是从国家层面而是从国际角度看待相应的问题，那所面临的难题就更加错综复杂。

25. 气候变化带来的全球性挑战的规模已经再清楚不过了。关于一个议定的全球应对措施必要性也再清楚不过了，正是因此，巴黎协定才具有如此重大的历史意义。但是，无论气候变化的原因还是应对能力在全球经济中的分布都是不均衡的。一些国家被看成已经因当今被认为不可持续的工业化进程而致富，这一事实所提出的问题是在达成巴黎协定之前的漫长谈判过程中占据了显著位置。

26. 在面对气候变化时的“共同但有区别的责任和各自能力”原则以及其他相关原则是在国际劳工组织之外谈判的，完全不在本组织的权责和责任范围之内。但国际劳工组织的确是在这些原则的背景下被要求采取行动。在这一背景下，为预防、减缓和适应气候变化行动筹资与实现劳动世界向环境可持续性公平转型直接相关。巴黎协定关于每年筹资 1,000 亿美元的承诺是应对气候变化斗争的关键组成部分，在拨付资金方面的任何短缺都将给成功的公平转型增加障碍。

27. 所有这些考虑的基础是把与气候变化作斗争这个压倒一切的要务作为全球争取社会正义斗争的一个必要组成部分，体面劳动议程为此作出了重要贡献。

28. 出发点是这一事实：关于果断采取行动应对气候变化的承诺本身就意味着争取社会正义，因为劳动世界中最贫穷和最弱势的人，包括那些在农村和非正规活动中的人，是主要的受害者，他们将因持续不作为而受到最大损害。他们对气候变化的影响最为束手无策，对气候变化的发生应负最小的责任。同样，不言而喻的是，阻止气候变化的可持续发展理念不应该有损于或妨碍任何国家实现正当的增长和发展目标。恰恰相反，重要的是确保公平转型的过程应积极地为纠正各个国家经济内部及彼此之间高度且日益加剧的不均等和不平等状况作出贡献。不应忘记，对变革的抵触，无论其根由，最有可能来自那些最没有能力参与变革并从中受益的人，他们目前可能别无选择，只能固守不可持续的工作。

29. “搁置资产”的概念已经成为应对气候变化行动中为人熟知的言论。但是，国际社会已经决定，在实施 2030 年可持续发展议程的过程中“不让一个人掉队”，那么公平转型潮流务必不能落下任何搁置的工人、任何搁置的企业或社区。

第 二 章

挑战和机遇

30. 在 2015 年 12 月通过的巴黎协定中，国际社会正式共同接受的气候变化挑战是把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于 2 摄氏度之内，并努力把气温升幅进一步限制在工业化前水平以上 1.5 摄氏度之内。同时，该协定旨在提高各国适应气候变化不利影响的能力，增强气候抗御力和促进温室气体低排放的发展，使资金流动符合气候适应型的发展。各国被要求分别声明它们的国家自主贡献，以实现本协议的目的。每个国家自主贡献应具有雄心并随着时间的推移而逐渐增加。

31. 距在巴黎达成这些历史性承诺两个月之前，联合国大会一致通过了 2030 年可持续发展议程，以便消除贫困并“采用统筹兼顾的方式，从经济、社会和环境这三个方面实现可持续发展”。

32. 国际劳工组织对实施 2030 年议程的贡献是局长向去年国际劳工大会会议提交的报告的主题。对当前报告而言，有必要忆及在构成该议程的 17 个相互关联的可持续发展目标中，可持续发展目标 13 直接针对采取紧急行动应对气候变化及其影响，而另外几个目标直接针对可持续发展环境层面的其他关键问题：水的管理；人人享有可持续能源；使用海洋和海洋资源；陆地生态系统的使用。与这些目标相配套的是直接涉及劳动世界的经济和社会层面的其他目标，特别是关于可持续增长、充分和生产性就业以及人人享有体面劳动的可持续目标 8，以及那些针对工业化、基础设施和创新、农业和粮食安全以及劳务移民的目标。

33. 确实，17 个可持续发展目标之间密切相关，每个目标中都包含了可持续发展的三个层面，并有力地体现了本议程统筹兼顾的特点。对国际劳工组织而言，关键的一点是 2030 年议程因此标志着国际社会明确否定了这一理念，即，在可持续经济发展及以体面劳动为核心的发展进程与环境可持续性两者之间存在固有的矛盾或对立。巴黎协定坚持务必公平转型，其中可以看到同样的效应。

34. 尽管历时良久，但是在近年来最重要的多边协议中如此强有力地体面劳动议程和与气候变化作斗争关联起来，这似乎将使劳动世界摆脱长期以来的束缚，开启新的机会前景。但是，此类协议本质上是庄严的意愿声明。其目标不会自行实现，而是需要积极和有目的地谋求才能实现。

35. 令人鼓舞的是，有大量实证表明向包容性的绿色经济转型的确能成为新的增长引擎，有力推动在发展中经济体、新兴经济体和发达经济体创造体面劳动。所面临的挑战在于要确保应对气候变化斗争所带来的潜在体面劳动红利能真正变现。这不是自动的；如果不加以规划或不充分地加以规划，转型有可能突如其来，造成破坏和干扰，甚至创伤。需努力保证确系公平的转型。

36. 研究结果表明气候变化应对措施的净就业影响可以是正面的。国际劳工组织本身的评估表明已取得或可能产生重要就业增长，净增长幅度为0.5%到2%，2030年将在全世界新增 1,500 万个到 6,000 万个就业岗位，特别是在农业、林业、能源、回收、建筑和交通部门，具有强劲创造就业潜力。

37. 另外，一些研究表明更为雄心勃勃的气候政策将产生更大规模的就业增长。在欧盟，“生态—工业”公司 2013 年雇佣了 420 多万人，超过了汽车制造业、纺织业或化工业雇佣的人数。环境产品和服务部门的公司在同一年度创造了超过 7,000 亿欧元的营业额。欧盟认为绿色就业正在增长，通过在能源和培训政策中更有效地纳入环境和气候方面关切的问题，将会创造更多的就业岗位。美国的一项研究发现，在可再生能源和节能方面每年投入 2,000 亿美元将能够新创造 420 万个就业岗位 — 扣除在化石燃料部门失去的工作岗位后，净增就业为 270 万。

38. 向气候适应型的经济和社会转型将为技术发展和创新提供巨大的动力和机遇。显然，通过一个渐进或线性方式无法做到在 2050 年向世界上的 90 亿居民提供能源、水、食品、住房和流动性，并满足预计新增的 30 亿中产阶级消费者的需求。国家内部和跨国境的劳动力流动性日益提高，加剧了挑战。生产和消费体系的深入变革似乎是必要和不可避免的，它们将带来更加重要的就业影响。

39. 通过着重关注一些部门的这方面变革的具体情况，可有助于说明现行状况的多样性以及所存在或可能出现的机遇，它们取决于技术创新、消费者偏好和所适用的法规环境。

40. 例如，交通部门正在出现的各种模式上的变化，例如，从私家车为主的系统转向大城市公共运输和城市间铁路系统，这将对就业的结构和数量产生突出影响。对铁路、轻轨和地铁车辆的需求数量将少于过去对私家车的需求数量，因而导致车辆制造、维修和燃料配送方面工作岗位的流失。但是公共运输系统的营运和维护将需要大量劳动力。我们尚未充分理解交通方面的此类结构性变革所带来的就业影响和选择 — 或尚未切实了解这对其他很多部门的工作可能产生的冲击影响。但所涉及的数字很大；2009 年，国际公共交通协会估计全世界城市公共交通部门的直接和间接就业为 1,260 万人。

41. 2016 年《世界绿色建筑趋势》报告所载的最近全球建筑企业调查情况反映了建筑部门的发展步伐。该调查发现，在这些企业中有 63% 的企业有在 2013-15 年期

间开展新的绿色商用项目的计划，45%的企业有开展绿色机构性项目的计划，50%的企业有开展绿色维修工作的计划。

42. 农业是全球很大比例的劳动力在此谋生的部门，该部门广泛存在严重的体面劳动赤字，特别易于遭受气候变化的影响。联合国粮农组织估计，通过向更加可持续的农业实践转变，在 2050 年将有可能多创造超过 2 亿个全日制就业岗位，增长的来源是更为劳动密集型的绿色耕种实践、生态系统管理和保护、研究和开发、农村人口在绿色技术使用方面的培训。有机农业生产的扩大也表明了其促进就业和收入的潜力。国际有机农业运动联合会 2014 年的调查发现，全世界共有 230 万个有机生产者 — 他们中有四分之三在发展中国家和新兴国家。印度的有机生产者最多，而乌干达，非洲最大的有机生产者，展示了如何同步实现就业增长、出口市场扩大和农场交货价的提高，因为有机产品的价格远远高于传统农产品的价格。

43. 农业也是适应气候变化方面一个突出的重点，因为该部门，及在该部门活动的人，在很多情况下已经感受到了气候变化的影响且不得不制订应对战略。而且，相关人口的脆弱性可能意味着若不能成功适应气候变化，取而代之的将会是严重缺乏粮食安全、被迫移民和社会脆弱性。这事关重大，亟需采取新的水土保持和灌溉方式、新耕种技术并对支持农业的国家资本资产进行管理。

44. 世界上很多地方已经感受到严重缺水的影响，有 14 亿个就业岗位 — 占全球活跃劳动力的 42% — 严重依赖水资源，而气温升高、降雨量降低和旱灾日益频发意味着在很多地区因为缺水而加剧了对增长和就业创造的威胁。2016 年《联合国世界水发展报告：水与就业》由国际劳工组织牵头撰写，它强调有必要采取一个综合方式来进行水管理和生态系统恢复与补救；建立、运营和维护水基础设施；提供与水相关的服务，包括供水、卫生和废水管理。

45. 旅游业是另外一个易于遭受气候变化影响的部门，该部门采取了形式多样的适应战略。这些战略包括防旋风的建筑设计、预警系统、根据国家情况对产品和服务进行多样化，它们为作为大型主流旅游业替代选项的非传统和小型旅游业的健康增长作出了贡献。这体现在生态旅游、农业旅游、探险、文化、医疗和健康旅游的增长，它们提供了积极的新就业增长点。

46. 无论应对气候变化的行动产生了什么体面劳动挑战和机遇，已有充分的资料显示了不作为的成本 — 经济和社会以及环境成本。在面对气候变化时，“一切照常”的方案事实上只能是“一切照旧”。

47. 十多年前，为英国政府撰写的一份有重要意义的报告 — 《斯特恩回顾：气候变化的经济内涵》指出气候变化是“迄今为止规模最大、范围最广的市场失灵现象”，并警告“证据显示，忽略气候变化最终将损害经济发展。我们在今后几十年的行为，在本世纪早些时候和下个世纪，可能会产生给经济和社会活动带来重

大干扰的风险，这些干扰将类似于 20 世纪前半叶重大战争和经济萧条时期的规模。而且将难以甚至不可能扭转这些变化。”

48. 其他研究也确认了这一暗淡的前景，国际劳工组织自身的全球经济联系模型预计，如果遵循“一切照常”的方案，到 2030 年生产率水平的下降幅度将为 2.4%，到 2050 年下降幅度将为 7.2%。气候专委会估计到 2030 年，受影响最大的部门的产出可能降低 20%以上，全球的经济代价超过 2 万亿美元。除了这样可怕的宏观经济前景之外，人类的生存质量也会退化，这是单凭数字总额无法体现的。一个明显例证是近期踏上危险的、有时甚至是致命的跨地中海之旅的青年人激增，这些青年人来自受到气候和冲突影响的国家，这些国家的体面劳动赤字因极端天气和国家内部、国家之间的不平等水平提高而加剧。

49. 国际社会坚决拒绝接受这样的未来，转而选择了我们所向往的未来——经济、社会和环境上可持续的发展。那也是有代价的。世界银行的数据表明，发展中国家已提交了国家自主贡献，他们自我报告称在落实方面需要超过 2,700 亿美元的资金，有赖国际支助。然而，这种对未来的投资既是一个积极选择，也是一个必要选择，它给劳动世界带来了充满希望的机遇，这些机遇与被迫接受代价形成了鲜明对比，并拒绝接受因不作为而不可避免地产生的影响。鉴于有必要采取包容性方式，以便更有可能保证气候变化应对措施得到支持而不是遭到反对，一些地方已经在考虑关于设立公平转型基金的想法，这些基金能够调集资源来应对那些面临负面影响的人的处境。在设立此类基金方面的能力各不相同。因此，应充分挖掘作为公平转型催化剂的绿色气候基金和其它金融工具的潜力。公平转型的挑战和机遇对国际劳工组织提出了新的、相当多的要求，本组织正在并必须进一步回应这些要求。

第三章

国际劳工组织的回应：绿色百年举措

50. 国际劳工组织绿色百年举措理念是我在 2013 年向国际劳工大会提交的报告中提出的，其根由是“要促进与向低碳、可持续的发展道路转型相关联的在创造体面劳动方面的巨大潜力，尽量减少和管控随之而来的不可避免的混乱。”

51. 该报告认识到全球生产体系需进行的变革“在规模和复杂性上……是前所未有的”，绿色问题将“有必要为国际劳工组织今后在所有领域的活动提供参考”，“国际劳工组织的附加值在于其三方性”。该报告继而得出如下结论：“只有在技术上对这些问题有深入的理解，并具备支持性的国家和国际政策环境，劳动世界才有机会作出充分贡献。”

52. 该举措是在 2013 年发起的，在同一届大会会议上通过了关于可持续发展、体面劳动和绿色就业的决议和结论，这有力地把握了时机。这表明，在 2030 年议程和巴黎协定通过之前两年，国际劳工组织三方成员业已展示了他们对于使公平转型为实现体面劳动议程发挥作用的承诺，并采取了行动。此后，国际劳工组织还表现出它愿意承担责任，作为多边体系中的一个团队合作者参与应对气候变化的集体努力，并认识到它应当发挥领导作用——而不仅仅是起追随作用。

53. 在理事会认可绿色百年举措之后，向前迈出的关键一步是 2015 年 11 月通过了关于向人人享有环境上可持续的经济和社会公平转型的指南。该指南阐述了公平转型需依据的原则、关键政策领域和必要的机构性安排。

54. 这些原则指出有必要通过社会对话达成共识；尊重工作中基本原则和权利；加强性别层面；采取连贯一致的政策，为企业、工人、投资者和消费者提供有利环境和公平转型框架；针对各国具体情况来设计而不是采取一刀切的方式；促进国际合作。在此基础上，该指南确定了 9 个关键的政策干预措施领域并提供了指导：宏观经济和增长政策；行业 and 部门政策；企业政策；技能开发；职业安全与卫生；社会保护；积极的劳动力市场政策；权利；社会对话和三方机制。

55. 将该指南的内容罗列出来的意义在于强调所涉问题触及体面劳动议程的所有方面。为应对这一新情况，在理事会向本届大会会议提交的建议中，将“向环境可持续性公平转型”纳入了 2018-19 两年期计划和预算，作为新的、第四个跨领域

政策驱动因素，与现有的主题——国际劳工标准、社会对话、性别平等和非歧视——并列。

56. 国际劳工组织需在这些承诺和成就的坚实基础上规划其前进道路，使绿色百年举措具有充实内容和强劲势头。

57. 在这方面，一个核心优先事项仍然是有必要更深入地理解气候变化影响的性质、规模、传输渠道及就业方面的应对政策。因此，2018 年国际劳工组织《世界就业和社会前景报告》的主题是“绿色化与创造就业”。该报告是在部门和特定国家层面进行的研究和分析工作的一部分。部门层面的重点是劳动世界中特别易于受到气候变化影响的部门或者在创造绿色就业方面展现出重要潜力的部门。在国家层面，将通过评价特定气候变化政策的就业影响，使成员国具备一个坚实的分析基础，制订适合其国家气候行动计划、就业政策和劳动力市场实际情况的政策方案。

58. 显而易见，开展这些活动需要以成员国根据巴黎协定条款而采取的落实国家自主贡献的行动为背景，并为这些行动提供直接支持。

59. 在这方面，巴黎协定各缔约方本身在通过巴黎协定时所关切的一个问题是一到 2030 年，预计通过国家自主行动产生的温室气体总排放量仍将高于为避免不可逆转的损害而把气温升幅限定在最高 2 摄氏度以内所需的水平。鉴此，考虑到国家自主贡献的渐进性质，各缔约方同意在 2018 年举行一次促进性对话，总结他们共同作出的努力，并重新审议所议定的宏伟目标的水平。这意味着国际劳工组织成员国将需重新审视它们已作出的承诺。

60. 显然，在气候方面更宏伟的目标将转化为进一步的经济结构调整、生产和消费模式变革以及更明显和广泛的就业影响。在设立更宏伟目标的情况下，相应变得更加紧迫的是雇主组织和工人组织有必要充分、积极和知情地参与制订和执行公平转型计划。

61. 令人鼓舞的是，在三方参与方面已经有可供借鉴的积极范例。例如，巴西在制订预期国家自主贡献时与雇主组织和工人组织进行了协商，促使将各种不同观点融合成得到所有方面支持的共同立场。其他进行三方参与的公共磋商的国家包括智利、多米尼加共和国、墨西哥、秘鲁和南非。

62. 通过提高三方成员对参与机会的认识，发展社会伙伴组织为国家自主贡献进程有效建言献策的能力，国际劳工组织可为促进这些进程中的社会对话作出贡献。这种参与需包含巴黎协定所规定的相关报告机制，从而使各国为其公平转型承诺负责，正如它们对气候变化预防、减缓和适应方面的所有其他承诺负责一样。

63. 在 2015 年巴黎联合国气候变化大会(第 21 届缔约方会议)的准备过程中、会议期间和会后，国际劳工组织的关键国际工人和雇主伙伴一直深度参与支持公平转

型，这意味着有非常广泛的机会与这些伙伴及其会员共同建设三方能力，促进参与。

64. 国际工会联合会动员起来，支持一个雄心勃勃的全球协议，同时坚持政府应落实气候资金，支持最脆弱者。在 2016 年 11 月马拉喀什第 22 届缔约方会议上，国际工会联合会及其伙伴宣布成立一个公平转型中心，促进在协议、投资和政策方面开展合作与对话，以便实现迅速和公平地向零碳和零贫困转型。

65. 同样，国际雇主组织确定了雇主在全球层面的四个主要优先事项：构建企业和社区的抗御力，有效使用和可持续管理重要资源；发展健全的市场和有效的监管条件；改善治理以及鼓励私营部门参与。在第 22 届缔约方会议上，“全球商业气候联盟”宣布，总市值超过 8 万亿美元的 471 家公司已经做出了 1,000 多项富有雄心的气候行动承诺，这体现了私营企业已在很大程度上采取行动，抓住公平转型提供的市场机会。在同一届会议上还启动了在适应和抗御方面的第一个私营投资工具——5 亿美元的马拉喀什适应投资委员会基金。

66. 显而易见，私营企业在气候变化方面的行为有可能受到所处监管环境的很大影响。国际劳工组织已经就成功地加强企业环境改革与绿色增长之间的联系开展了相关分析和文献工作，特别是通过企业发展捐助者委员会开展了这一工作。另外，正在开展相关工作，在“促进可持续企业环境”计划中纳入适当指标，以顾及气候变化和环境因素。

67. 各国正在分头和共同开展工作，发展最有利于公平转型取得进展的条件，雇主组织和工人组织也在为这些工作做出越来越多的贡献，然而仍有一个最重要问题尚待解决——全球碳定价，在一些人心目中这是一个能改变局面的政治问题。在巴黎第 21 次缔约方会议之前所提出的更引人关注的一个倡议中，六家大石油公司给各国政府和联合国写了一封公开信，强调它们对帮助限制排放量的承诺，但同时指出：“为了让我们能做的更多，我们需要全世界各国政府为我们提供明确、稳定、长期并富有雄心的政策框架。我们相信，碳价格应当是这些框架的一个重要组成部分。”

68. 不论征收碳税的具体功过，总体信息是明确的：可预计和适当的监管，以及知情的三方参与，是实现成功公平转型的关键组成部分。

69. 因为与气候变化作斗争而带来的生产体系重大结构性变革过程还需纳入另外两个组成部分：技能开发和社会保护，它们已被证明能促进在社会层面可被接受的以及有益的工作变革。

70. 技能差距和短缺是劳动力市场条件迅速发展变化时常见的瓶颈，这方面的风险在公平转型时似乎很严峻。政策制定者需大力识别新要求，然后采取行动来提升现有职业的技能 and 资格，并制订专门计划来长期预测新的技能和资格。

这还要求分析相关政策领域，例如劳务移民和技能认证，它们对于技能开发和交流起补充和支持作用。为了在这些方面提供帮助，国际劳工组织对 30 多个国家新出现的技能需求进行了研究，开发了一个帮助各国预测绿色就业技能的工具。它还实施了相关项目来开发绿色就业能力标准，开展青年人绿色职业培训，制订为绿色化经济提供技能的政策，拟订适应和减缓措施。

71. 这方面的工作刚刚起步，需加大力度。一个全面的“国际劳工组织绿色就业和公平转型技能计划”将使国际劳工组织能够直接向企业和工人提供他们所迫切需要的支持，并与一些举措协作，例如非洲可再生能源举措和国际太阳能联盟，这些举措本身参与提供技能和创业援助。与行业协会的合作也提供了采取部门层面方式的机会。国际劳工组织都灵国际培训中心今年开创了关于废弃物管理和建筑的专门计划，并打算于 2018 年将这些计划扩展到采矿和能源部门。

72. 社会保护被广泛认为是工作中结构性变革的润滑剂，它可以使人们在不同的活动之间流动，同时避免因流动而招致艰难或穷困的风险。相反，如果没有此类保护，在很大程度上将导致僵化和缺乏流动性，因此，世界上仅有 20% 的人口得到充分覆盖、50% 的人口根本没有任何覆盖的情况给公平转型带来了相当大的挑战。事实上，现实情况可能更为棘手，因为未得到社会保护的工人既集中于易受气候变化影响的部门——例如农业、渔业、林业和旅游业，也集中于那些在低碳发展中起重要作用的部门——废弃物管理和回收、建筑和小型工业。

73. 在国际劳工组织“构建面向所有人的社会底线”旗舰计划中承担的大的挑战是把基本社会保护扩大到所有劳动者及其家庭。但是，另外还存在一些可供借鉴的关于社会保护与公平转型之间协同作用的具体经验。当印度尼西亚决定改革大大提高柴油和煤油的价格、过度伤害穷人的燃料补贴制度时，它决定将普遍燃料补贴改为有针对性的食品补贴。另外，还建立了面向有孩子家庭的医疗保险和援助。其他很多国家正在采取类似方法。2010 年以来，100 多个国家考虑取消一般食品和燃料补贴，改为向穷人提供有针对性的帮助。它们包括 31 个次撒哈拉非洲国家，22 个高收入国家，12 个亚太国家，11 个拉美国家，9 个中东北非国家，6 个南亚国家——这的确是一个全球趋势。

74. 鉴于公平转型在实现可持续发展方面占据核心位置，而且采取综合方式来落实构成 2030 年议程的 17 个相互关联的可持续发展目标的必要性得到公认，多边体系各个不同组织之间的协调合作必不可少。气候变化对边境不买账，对机构层面的各自为政也不会买账。

75. 正是出于这些原因，国际劳工组织需拓展能产生更大影响的伙伴关系。首先，国际劳工组织在“联合国全系统应对气候行动方式”中发挥了积极作用，联合国系统通过这一方式来落实关于加强合作、支持成员国实施 2030 年议程的共同决定。

该方式参照了一系列“共同核心原则”，包括“社会正义、平等及人人享有公平转型”。初步实施阶段是 2017 到 2020 年，然后将对该方式进行评估。在此期间，需应对的重要挑战是把国际劳工组织的计划拟订工作与更广泛体系的计划拟订工作联系起来，促使在联合国发展体系改革的背景下充分考虑国际劳工组织三方成员在精心制定的体面劳动国别计划中所表述的优先事项。

76. 国际劳工组织还与联合国气候变化框架公约秘书处签署了一个谅解备忘录，目的是在实施巴黎协定的进程中促进有关公平转型和体面劳动的行动。这一背景下的合作将包括开展联合研究，评估气候变化和转型在全球和国家层面对不同部门的就业的影响，为知情的政策选择提供基础。

77. 另外，作为联合国气候变化框架公约的一个观察员组织，国际劳工组织应邀参加关于在巴黎协定背景下实施应对措施之影响的特设技术专家组。该专家组的权责涵盖了经济多样化和变革、劳动力公平转型、创造体面劳动和优质就业岗位。国际劳工组织还是联合国气候变化框架公约华沙流离失所国际机制工作组的成员及灾害流离失所平台咨询委员会的成员。

78. 绿色经济行动伙伴关系是国际劳工组织、联合国环境署、联合国开发计划署、联合国工业发展组织及联合国培训研究所的一个联合举措，它提供了一个机制，协调联合国关于绿色经济的行动，帮助成员国实现可持续发展目标并监测取得的进展。绿色经济行动伙伴关系旨在将可持续性置于经济政策和实践的核心，并重新界定经济政策和实践，以促进增长、创造就业和收入、减少贫困和不平等，并加强其生态基础。迄今为止，该举措已在 13 个国家开展了工作，所取得的积极经验有力地证明了值得在将来扩大该举措。

79. 鉴于国际劳工组织在其自身活动中高度重视加强有关公平转型的知识基础，与相关研究机构和网络发展伙伴关系在各方面都很有利。一个例子是绿色就业评估机构网络，该网络汇集了全世界 20 多个此类机构。

80. 国际劳工组织向其提供支持的政府间集团——例如，二十国集团、金砖国家、七国集团——以不同方式、从各种角度应对与公平转型相关的问题。这些集团可以成为制定国际政策的重要舞台，国际劳工组织将做好准备，根据政府选定的优先事项向其建言献策。通过更系统化地参与在相关问题上活跃的区域机构和机制，可有效地补充这些工作。

81. 作为一个关乎信念和信用的问题，国际劳工组织必须在自身环境绩效上富有雄心。这意味着比联合国秘书长关于到 2020 年实现气候中和的呼吁提前一年，在 2019 年本组织成立一百周年之际实现气候中和。为此，2016 年初发布了一项国际劳工组织环境可持续性政策，并建立了一个环境管理制度。已经取得了重要进展，特别是在日内瓦总部大楼维修项目方面，同时还通过节约用纸、废弃物管理和使

用新的信息和通信技术取得了进步。国际劳工组织坚持测量并公布其温室气体排放量，并通过购买联合国气候变化框架公约发放的碳额度来抵消排放量。这是应对国际劳工组织碳足迹的最具成本效益的选择，而且是联合国其他机构利用的选择。但是，不应因此而偏离迈向零排放的总体责任。

第四章

前进道路

82. 国际劳工组织和整个国际社会所采取的行动，特别是 2013 年以来的行动，取得了前所未有的进展，界定了通向环境可持续性的道路及劳动世界在这一征程中的作用。巴黎协定和 2030 年可持续发展议程确定了预期目的地，公平转型被公认为前进道路上的一个关键参照点。

83. 基本上，由于本组织三方成员的果断定位，国际劳工组织一改过去的犹豫不决、束缚手脚，走向承担领导地位。如果本届大会同意，从明年开始，国际劳工组织将把向环境可持续性公平转型作为其所有工作领域中的一个跨领域驱动因素，这是自四年前提出绿色百年举措以来所迈出的一大步。但是，目前最关键的是未来征程的速度和方向。大会全会对本报告的讨论无疑将在这方面提供重要指导，而且由于国际劳工组织正在开启对它而言较新的活动领域，需要在这些领域中奋力找到最有用、有效的方法和工作重点，大会的讨论将更有价值。

84. 例如，当前，本组织对是否适宜通过关于公平转型的标准尚未形成明确共识。这一问题可在其它时机下讨论。但是，在国际劳工组织迈向 100 周年之际，非常重要突出绿色百年举措与其他百年举措之间的联系，特别是与劳动世界的未来举措之间的联系。显然，绿色化劳动必须成为我们所向往的劳动世界的未来的一个关键组成部分。但同样明显的是，正在变革劳动世界的所有其它因素也将对需通过公平转型来促进的绿色化进程产生影响。

85. 国际劳工组织在环境可持续性方面的处境很容易让人拿来与一个新创办的企业所面临的处境相类比。首要挑战之一是要加大相关活动的力度，以产生切实影响。应对措施的一部分是主流化，另一部分是伙伴关系。但是，要充分发挥其潜力并实现三方成员为其确定的宏伟目标，国际劳工组织还需要获得新的、更多的资金来源。成功之道在于将以下几个方面结合起来：与国家三方成员密切协作，将公平转型纳入国家发展和气候变化战略；整个多边体系集体和协调一致的行动；为日益被公认为对实现可持续未来起关键作用的那些事由调集资金支持，例如，通过绿色气候基金。



ISBN 978-92-2-530551-0



9 789225 305510