

第四项议程

与国际劳工大会第 106 届会议 (2017 年) 工作相关的事项

关于面向和平与复原力的就业和 体面劳动决议的后续行动

文件的目的是

本文件简要概述了 2017 年《关于面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)的背景、目标和内容，这一新建议书由国际劳工大会于 2017 年 6 月予以通过。文件还确定了劳工局可能制定的 2018-23 年行动战略的优先方向，其目的在于落实有关支持三方成员建议书实施工作的决议。

现提请理事会就拟议的后续行动战略提出指导意见，同时要求局长在现有资源许可的范围内实施决议所确定的措施(见决定草案第 47 段)。

相关的战略目标：全部四个战略目标。

主要相关成果/跨域政策驱动因素：第 205 号建议书被列入成果 1，与其他一些成果和全部四个跨领域政策驱动因素产生重要互动。

政策影响：行动计划将指导劳工局就面向和平与复原力的就业和体面劳动议题在接下来的三个两年期中所开展的工作，以及本组织在国际层面就此发挥更广泛的作用，包括有关《2030 年可持续发展议程》的后续措施、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、《巴黎协定》、世界人道主义峰会和人道主义筹资大交换安排。

法律影响：无。

财政影响：将对 2018-19 两年期后的计划预算草案带来影响。需要为后续计划的实施工作筹措预算外资源。

需采取的后续行动：对行动计划作出调整和予以实施，以及由局长将第 205 号建议书通知各成员国。

作者单位：就业政策司（EMPLOYMENT）。

相关文件：第 13-1 号临时记录(修订)，第 106 届国际劳工大会，2017 年 6 月，其中第一部分是建议书，第二部分是关于面向和平与复原力的就业和体面劳动决议；2018 - 19 两年期计划预算。

背景说明

1. 经过两年的标准制订和三方磋商进程，基于强烈的三方共识，国际劳工大会在其第 106 届会议（2017 年）上通过了关于面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书，即：2017 年《关于面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》（第 205 号）。¹
2. 新建议书取代 1944 年《(从战争到和平过渡期间)就业建议书》（第 71 号），作为一项及时、高度相关且最新的工具，用于指导国际劳工组织三方成员在冲突或灾难引发的危机局势中处理与劳动世界相关的问题。各类危机在过去十年影响了世界各地 20 多亿人口，²在其多面性、复杂性以及破坏性影响的背景下，第 205 号建议书是就危机应对而言唯一针对就业和体面劳动层面的国际规范框架。
3. 基于与第 71 号建议书相同的前提，即：就业和社会正义对促进持久和平与稳定冲突造成的社会动荡局面起根本作用，第 205 号建议书扩大了第 71 号建议书的初始范围，纳入了内部冲突和灾难的情况。考虑到当代环境、危机性质以及劳工组织和国际社会自 1944 年以来在危机应对中积累的经验，建议书拓展和改进了指导，包括在就业领域和体面劳动议程的几个其他要素方面。同时采用了国际认可的最新术语。
4. 大会第 106 届会议还通过了关于面向和平与复原力的就业和体面劳动决议，³敦请各国政府、雇主和工人全面落实第 205 号建议书。
5. 本文概述了建议书的亮点，并基于建议书的内容和国际劳工组织三方成员需求的优先领域，就决议落实工作向劳工局提出了一项后续行动战略。行动计划起初是为 2018-23 六年期或三个两年期提出的。

建议书亮点概述

6. 第 205 号建议书针对由冲突和灾害引发的危机局势，为成员国就预防、恢复、和平及复原力采取措施创造就业机会和体面劳动提供指导。

¹ 国际劳工组织：第 17 号临时记录，国际劳工大会，第 106 届会议，日内瓦，2017 年，第 23-24 页。

² 世界银行 2017 年的估计，以及《自然灾害的人力成本：全球视角》，灾害流行病学研究中心，2015 年。

³ 国际劳工组织：前引，第 23 页。

7. 其适用范围包括所有直接或间接受到危机局势影响的经济部门中的工人、求职者 and 雇主。建议书也适用于参与危机应对，包括立即采取应对措施的工作人员和志愿者。
8. 第 205 号建议书提请各成员国在采取措施预防和应对危机局势时考虑 14 项指导原则。这些原则认识到有必要促进充分、生产性和自由选择就业以及体面劳动，尊重、促进和实现工作中的基本原则和权利、其他人权和其他相关国际劳工标准。强调善政、社会对话、民族和解以及向环境可持续经济公平转型的重要性。强调需要尊重国家法律，并利用当地知识、能力和资源。申明打击歧视的必要性，以及对因危机而导致特别脆弱的群体和个人予以特别关注。呼吁国际团结、责任共担与合作，以及在人道主义和发展援助之间密切协调，发挥协同作用。
9. 建议书鼓励成员国采取分阶段多轨方式实施危机应对策略，⁴ 包括紧急应对措施和长期措施。在一系列政策领域为设计和实施危机预防和应对措施提供实用指导，同时认识到各国国情和优先方向的多样性。特别是，它阐述了涉及以下内容的措施：就业、创收和可持续企业；权利、平等和非歧视；教育、职业培训和指导；社会保障；劳动法、劳动行政管理和劳动力市场信息；以及社会对话、雇主组织和工人组织的角色。还为受危机影响的移民、难民和返乡者提供指导。重要的是，建议书阐明了以支持经济社会发展和体面劳动的方式开展危机预防、缓解和应对准备的行动。特别强调需要加强国际合作，增加人道主义和发展倡议之间的互补性，并呼吁国际劳工组织在以就业和体面劳动为中心的危机应对中发挥主导作用。

拟议后续行动战略

10. 劳工局有关第 205 号建议书拟议的后续行动战略，其首要目标在于支持三方成员制定和实施地方、国家和区域战略及措施，将文字指导付诸实践。
11. 该战略还旨在利用这一独特的规范性平台倡导国际劳工组织的核心使命和价值观，并通过与国际和地区组织的积极合作和共同举措，就在危机预防和应对背景下促进就业和体面劳动举措发挥主导作用。
12. 拟议战略由四个相辅相成的部分组成：(1)意识提高和宣传活动；(2)政策建议、发展合作和能力建设；(3)知识发展和传播；以及(4)国际合作与伙伴关系。
13. 数十年来，劳工局围绕危机应对开展了大量工作，在此基础上，依照第 205 号建议书的最新指导，该战略建议大幅增加并根据需要重新调整现行举措，增进计划

⁴ 《脆弱、冲突和灾害局势中的就业和体面劳动指南》中详细解释了这一方式，国际劳工组织就业政策司，日内瓦，2016 年，第 103-105 页。

活动之间的协同作用并发起新的行动。将在三个两年期内对劳工局的相关具体活动和成果进行优先排序。

1. 意识提高和宣传活动

14. 鉴于危机和应对的复杂性、第 205 号建议书适用问题的综合范畴、以及涉及的新概念和术语，劳工局将在 2018 – 19 两年期就针对建议书的推广性介绍和信息会议投入大量资源和努力。
15. 自 2017 年 6 月获得通过以来，劳工局已在若干预先规划的培训和知识共享活动上介绍建议书。包括在都灵的劳工组织国际培训中心开办的有关在脆弱环境中促进青年就业的课程；在佛得角普拉亚举行的第四届世界地方经济发展论坛上就冲突局势中的地方经济发展问题开设的会议板块；在塞拉利昂弗里敦设立的有关在脆弱环境中创造就业机会的区域学院；在科特迪瓦阿比让举办的第五次非洲 - 欧盟首脑会议；以及在联合国大会期间组织的关于青年就业与和平的特别活动。
16. 将在全球和国家层面系统地开发意识提高和宣传活动，以促进理解建议书所载的指导意见如何在不同背景下发挥作用。宣传活动旨在使国际劳工组织三方成员，以及从事和平建设、危机预防及恢复工作的更广泛的群体了解这一建议书。
17. 将针对不同受众采用不同的语言和方式开发各种宣传产品和宣传途径，并通过适当渠道和机构进行传播。
18. 将通过国际劳工组织和非国际劳工组织的相关活动，例如日内瓦建设和平台⁵和全球减少灾害风险平台，⁶推广第 205 号建议书。建议书还将在由劳工局和国际劳工组织三方成员参加的相关区域和全球会议上得到推广，以便分享知识、信息和良好做法，通过就业和体面劳动巩固和平与复原力。
19. 建议书实施的最新情况和相关资源将定期在国际劳工组织网站的专门网页上公布，并通过专题网络平台“通过体面劳动从脆弱性向复原力过渡”⁷进行进一步传播，该平台是一个由都灵中心运作的虚拟空间，致力于就如何在脆弱环境中促进体面工作岗位和经济发展收集素材和依据。
20. 宣传材料和宣传活动也应当帮助各成员国根据《国际劳工组织章程》第 19 条第(6)款的规定，履行其法定义务，即：将建议书提交给主管当局，以便通过立法或其他行动，在大会第 106 届会议闭幕后的一年内，也就是在 2018 年 6 月 16 日之前，

⁵ 参见：<http://gpplatform.ch/>。

⁶ 参见：<https://unisdr.org/we/coordinate/global-platform>。

⁷ 参见：<https://fragilestates.itcilo.org/promotion-of-decent-work-in-situations-of-fragility/>。

予以实施；若因特殊情况而无法在一年内予以实施，则应尽早但不得迟于大会闭幕 18 个月后或 2018 年 12 月 16 日后。

21. 新建议书还将在劳工局为批准和实施现行国际劳工组织标准而开展的工作中得到推动，特别是第 205 号建议书中提到的相关标准。

2. 政策建议、技术合作和能力开发

国家层面的支持

22. 在直接或间接受到冲突和灾害后果影响的国家实施对和平与复原力建设予以支持的就业和体面劳动战略是国际劳工组织当地三方成员工作的重中之重。一些国家已经在其体面劳动国别计划中体现了这一点。
23. 通过调动现有的计划、预算拨款和预算外发展合作资源，劳工局将在受冲突和/或灾害影响的国家支持那里的政府、雇主组织和工人组织。借鉴第 205 号建议书的指导意见，就国家战略和政策的制定、实施和监测予以支持，将考虑到危机的类型和性质，影响程度和应对能力，以及具体优先事项和需要。
24. 将确保实现相关计划间的协同效应。特别是参照“面向和平与复原力的工作”计划，确定目标国家。⁸ 在这些国家所取得的成果将于 2018-19 两年期计划预算的成果 1，指标 1.4⁹ 中进行报告。
25. 虽然危机应对具有一定程度的不可预测性，且需要针对突发事件作出快速灵活反应，同时调动预算外资源，劳工局仍预计将在今后六年的每两年期都至少在八个国家支持其国家战略和行动。将主要针对当前正处于脆弱、冲突和灾难局势且长期受该局势影响的国家开展上述能力建设活动。根据第 205 号建议书的指导，将适当考虑采取多轨道危机应对措施，基于相关性和可行性，围绕应急准备、预防、恢复和复原力建设四个方面展开支持行动。

区域和全球知识分享和能力建设

26. 基于 2016-17 两年期和过去几年中采取的举措，劳工局将完善和扩展能力建设行动，其中包括：

⁸ “面向和平与复原力的工作”旗舰计划优先考虑了 11 个非洲国家、2 个美洲国家、4 个阿拉伯国家、7 个亚洲和太平洋国家和 1 个欧洲国家。

⁹ 成果标准 1.4.4：处于脆弱、冲突或灾害环境中的国家政府，在与社会伙伴协商后，基于可能的修订文书的指导，该文书替代 1944 年《(从战争到和平过渡期间)就业建议书》(第 71 号)，将就业和体面劳动纳入该国预防冲突、减少灾害风险和恢复战略。

- (i) 增加和强化都灵中心开设的相关培训课程，例如根据第 205 号建议书和《脆弱、冲突和灾害局势中的就业和体面劳动指南》¹⁰ 的指导，就“脆弱国家中的就业”这一主题新开设的年度培训班；南南三角合作学院就“脆弱国家间的合作”举办的会议；就“脆弱和受冲突影响的局势中私营部门的发展”开展的年度培训；以及“在脆弱和受冲突影响的环境中促进体面工作岗位”学院。
- (ii) 将第 205 号建议书纳入都灵中心所有相关的常规年度课程和学院，例如社会保障学院，以及社会对话和产业关系学院。
- (iii) 正在开发的远程学习课程，包括专门针对第 205 号建议书的大型开放在线课程。
- (iv) 与雇主活动局和工人活动局协商，在雇主组织和工人组织各自的具体优先领域，为它们设计和提供专门工具和能力开发活动。这些可能包括对以下现有的手册和培训课程进行强化，即：《预防和解决暴力武装冲突：供工会组织使用的培训手册》¹¹ 和《多风险业务连续性管理：给中小企业的指南》¹²。
- (v) 有针对性地组织能力建设活动，以满足不同地区和三方成员就第 205 号建议书的具体需求。在冲突和灾害最严重的地区，预计将至少每两年举办一次三方培训活动。

3. 知识开发和传播

- 27. 开发和传播适用于不同环境的实践知识对支持在国家层面上开展的巩固和平与建设复原力的行动至关重要。
- 28. 将围绕四项工作流程开展新研究，开发新工具：(1)对第 205 号建议书所涵盖的关键政策领域或具体目标群体的重点关注；(2)对干预模式、政策组合、技术指导和实施方式的分析，以利用就业和体面劳动工具积极影响和平与复原力建设；(3)在受冲突和灾害影响的国家进行数据收集和监测；以及(4)开展影响评估。将重点放在创新战略和促进性别平等的做法上，并将适当注意提出能够适应国情多样性的选择。

¹⁰ 该指南提供英文、法文、西班牙文和阿拉伯文版本，综合了国际劳工组织针对脆弱、冲突和灾难环境的跨领域工作方法。

¹¹ 参见：http://ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_202135/lang--en/index.htm。

¹² 参见：http://ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_187875/lang--en/index.htm。

29. 知识开发战略将强化并扩展近期与相关伙伴机构合作开展的倡议和产品，例如：
《脆弱环境中的就业和体面劳动：劳动世界的方向指南》¹³，该报告与日内瓦高等国际关系和发展研究院的冲突、发展与建设和平中心联合出版；国际劳工组织、联合国建设和平支助办事处、联合国开发计划署和世界银行四个机构就建设和平所涉及工作岗位的联合研究计划；国际劳工组织、联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在“青年体面就业全球倡议”的支持下新发起的“青年促进和平”联合专题行动计划；以及基于国际劳工组织 - 联合国难民署谅解备忘录所开发的其他知识产品。
30. 《脆弱、冲突和灾难局势中的就业和体面劳动指南》将被译成多种语言进行传播，并将继续出版《脆弱局势中的就业和体面劳动：通向和平与复原力的道路》系列国家报告，论述国际劳工组织在危机背景下促进就业和体面劳动的途径和实施方式。
31. 尽管第 205 号建议书所涉及的一些专题领域已存在有最新工具，特别是在促进就业、企业发展、社会保护以及难民进入劳动力市场等方面，仍需针对其他优先领域制定新政策，开发实用工具，用于危机局势。这些包括但不限于：帮助参与冲突的儿童和年轻人复员和重返社会；教育和技能开发；打击童工劳动和强迫劳动；利用社会对话促进民族和解；社会保护担保；促进可持续企业实践和投资；打击歧视；促进性别平等和增强妇女权能；推动职业安全与卫生立法；以及国内流离失所者和返乡者的社会经济融合。现存的《在变化的环境中开展公共应急服务社会对话指导方针》将于 2018 年 4 月由专家会议进行修订，以便按照第 205 号建议书的要求，加强对从事于紧急应急工作的人员提供保护。
32. 这些知识产品将以多种相关形式出版 - 技术和政策简报、国家报告、指南和工具包、对良好做法的比较分析、研究成果以及影响评估工具等，并将译成多种语言，通过能力建设举措进行广泛传播。
33. 国际劳工组织还将参与围绕人道主义与发展的关联而组织的国际论坛，为传播与第 205 号建议书相关的知识提供保障，包括针对提高人道主义援助有效性的大交换倡议、¹⁴ 社会保护国际会议、全球难民事务契约和全球移民契约。

¹³ 参见：http://ilo.org/global/topics/employment-promotion/recovery-and-reconstruction/WCMS_467329/lang--en/index.htm。

¹⁴ 参见：<http://agendaforhumanity.org/initiatives/3861>。

4. 国际合作和伙伴关系

34. 决议要求局长提请有关国际和区域组织关注第 205 号建议书，并推动与这些组织的合作和伙伴关系，就预防和应对冲突和灾害所引发的危机局势协调政策举措，促进就业和体面劳动。
35. 2030 年议程指出，若无和平与安全，可持续发展将无法实现。促进和实施第 205 号建议书将有助于实现关于全面、生产性就业和体面劳动的可持续发展目标 8，关于消除贫困的可持续发展目标 1，关于气候变化的可持续发展目标 13，以及关于促进公正、和平与包容社会可持续发展目标 16。
36. 此外，考虑到冲突和灾害不断增加的人力和经济成本，以及在脆弱环境中所遇挑战的复杂性，联合国及其会员国正在从仅仅将灾后恢复作为工作重点转向将预防纳入维护稳定与保持和平及复原力的关键方面。在这一背景下，第 205 号建议书为倡导包括基本权利、就业和体面劳动在内的人权提供了一个独特且及时的平台，而这些权利正是侧重于防止危机与维护和平之根源的关键元素。
37. 国际劳工组织，鉴于其在就业和体面劳动领域的核心职能，在联合国减少灾害风险和实施《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》(仙台框架)¹⁵ 的工作队伍和机制中占有重要位置，并且积极参与其中，以预防为重点，建设和平并维护和平。在编制第 205 号建议书时，这一合作得以加强。联合国参与灾害应对或和平建设的几个实体支持并积极推动了第 71 号建议书的修订进程，并欢迎对第 205 号新建议书的通过。难民署在 2016 年与劳工组织签署的新谅解备忘录中纳入了就促进第 205 号建议书而开展合作的内容，并传达给其地区办事处。
38. 面向国际伙伴的宣传活动旨在推动将第 205 号建议书作为一项共同工作工具加以运用。将加强合作，并与联合国减少灾害风险办公室、红十字会与红新月会国际联合会、脆弱和受冲突影响国家集团等组织和机构共同开展新活动。将扩大正在进行的联合举措，包括与和平建设支柱办事处、开发计划署和世界银行就促进就业以建设和平而达成的伙伴关系，联合国 - 世界银行关于受危机影响局势的伙伴关系框架，灾后需求评估(PDNA)，¹⁶ 青年体面工作全球倡议中针对脆弱环境中青年的专门计划，以及针对可持续发展目标 1.3 和联盟 8.7 的全球伙伴关系。
39. 劳工局还将探索与新伙伴开展合作的机会，包括在国家层面上的合作，以支持成员国落实第 205 号建议书的指导内容。将加强与欧洲委员会、非洲开发银行等相关区域机构合作，特别是在这些机构针对脆弱局势而发起的倡议框架内。

¹⁵ 仙台框架是一项为期 15 年、自愿的、无约束力的协议，旨在预防新的和减少现有的灾害风险，同时增强复原力。在 2015 年第三次联合国世界减少灾害风险大会（WCDRR）之后，获得了联合国大会的认可。

¹⁶ 灾后需求评估的伙伴关系包括全球减灾和恢复设施(GFDRR)、联合国和欧盟。

40. 国际劳工组织将继续并加大力度促进南南合作、三角合作以及脆弱国家之间的相互合作，包括通过开展区域间经验交流活动，就面向和平与复原力的就业和体面劳动分享成功做法。

劳工局的持续跟进和支持

41. 建议书贯穿体面劳动议程，鉴于其综合性质，应酌情考虑并反思行动计划，协同所有成果、跨领域政策驱动因素和相关旗舰计划，特别是面向和平与复原力的工作计划、国际消除童工劳动计划+ (IPEC +) 和建设面向所有人的社会保护底线计划。
42. 因此，凡相关时，将在以下部门的工作计划中专门提及并纳入第 205 号建议书，包括政策部门和地区科室、伙伴关系和发展合作司、多边合作司以及都灵中心。将就意识提高和职员发展举办活动，包括通过几次全球技术工作组会议中的专门会议，使技术人员加快认识这一新框架，确保对第 205 号建议书的持续理解、促进和传播，以及行动的可持续性。
43. 有效的危机应对包含大量的内外协调工作。劳工局将根据理事会第 320 届会议 (2014 年 3 月) 关于国际劳工组织在脆弱国家技术合作问题的决定，增设一项协调职能，以保障采用一套跨领域和全局性的连贯策略来应对危机。¹⁷
44. 国际劳工组织在冲突和灾害局势中的早期干预措施，旨在通过促进生计和创造就业实现迅速稳定和恢复，经验表明，这些措施为日后在更大范围内制定劳工组织综合计划提供了切入点。¹⁸
45. 该协调职能将有助于：
- 在国家层面及时及早进行协调一致的危机应对动员；
 - 与国际劳工组织有关部门、地区办事处和任务工作组的内部协调，便利全组织的参与，从而推进和执行后续行动计划；
 - 外部协调，加强与和平建设和灾害应对团体的协同作用，在人道主义和发展援助之间建立联系，继续参与有关和平建设和灾害应对的机构间倡议和国际论坛，以便加强合作；

¹⁷ 国际劳工组织：《国际劳工局理事会第 320 届会议纪要》，理事会，第 320 届会议，日内瓦，2014 年 3 月，[GB.320/PV](#)，第 542 段。

¹⁸ 《脆弱、冲突和灾害局势中的就业和体面劳动指南》中提供了几个例子。另见海地和东帝汶案例，出版于《脆弱局势中的就业和体面劳动：通向和平与复原力的道路》系列国家报告，国际劳工组织就业政策司，日内瓦，2016 年。

- 就第 205 号建议书，以及伙伴关系和资源调动的方法，增强职员能力和认识，包括紧急情况发生后的资金来源通道，如联合国中央应急基金、紧急呼吁、人道主义应急计划和联合国信托资金，并在冲突和受灾国家征集方案。

46. 劳工局将加紧采取积极行动，抓住筹措预算外资源的机会。为此，劳工局将围绕第 205 号建议书和国际劳工组织在危机应对中的作用促进与捐助者进行对话和沟通。

决定草案

47. 理事会要求局长：

- a) 在推行有关实施《关于面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》（第 205 号）的行动计划时考虑其指导意见，同时在起草未来计划预算草案和制定资源调动举措时加以借鉴；以及
- b) 将关于面向和平与复原力的就业和体面劳动决议通告给各成员国政府，并通过它们传达给国家的雇主组织和工人组织，也通告给多边体系中的伙伴机构。