



国际
劳工
组织

▶ ILC.111/报告六

▶ 向人人享有环境可持续的 经济和社会公正过渡

国际劳工大会
第111届会议, 2023年



报告六

▶ 向人人享有环境可持续的 经济和社会公正过渡

第六项议程

版权 © 国际劳工组织，2023 年

2023 年第一版

国际劳工组织的出版物享有《世界版权公约》第二议定书所规定的版权，但在标明来源的情况下，可转载其中的简短摘录，无需授权。如需复制或翻译，应向国际劳工组织出版部门(版权和许可)提出申请，地址：ILO Publishing (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, 或发送电子邮件至 rights@ilo.org。国际劳工组织欢迎此类申请。

在复制权组织注册的图书馆、机构和其他用户可以根据为此目的向其颁发的许可证进行复制。请访问 www.ifrro.org 获取贵国复制权组织的相关信息。

向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡。日内瓦：国际劳工局，2023 年

ISBN 978-92-2-037859-5 (print)

ISBN 978-92-2-037860-1 (web PDF)

ISSN 0255-3449 (print)

另有以下语言版本：

阿拉伯文：ISBN 978-92-2-037861-8 (print), ISBN 978-92-2-037862-5 (web PDF);

英文：ISBN 978-92-2-037851-9 (print), ISBN 978-92-2-037852-6 (web PDF);

法文：ISBN 978-92-2-037853-3 (print), ISBN 978-92-2-037854-0 (web PDF);

德文：ISBN 978-92-2-037863-2 (print), ISBN 978-92-2-037864-9 (web PDF);

俄文：ISBN 978-92-2-037857-1 (print), ISBN 978-92-2-037858-8 (web PDF);

西班牙文：ISBN 978-92-2-037855-7 (print), ISBN 978-92-2-037856-4 (web PDF)。

国际劳工组织出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工组织对任何国家、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。

署名文章、研究报告和其他文稿，文责完全由作者自负，其发表并不构成国际劳工组织对其中所表示意见的认可。

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组织所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工组织不认可。

有关国际劳工组织出版物和电子产品的信息可从以下网站获取：www.ilo.org/publns

版式由 RELMEETINGS 设计：ILC111(2023)-VI-[ENTERPRISES-230216-001]-Ch.docx

瑞士印刷

▶ 目录

	页次
缩略语	5
导言	7
第一章. 向包容性和环境可持续的经济和社会公正过渡对就业、经济和社会的影响	15
1.1. 气候和环境变化应对政策的社会和经济影响	15
1.1.1. 对就业和经济部门的影响	15
1.1.2. 对不平等的影响	16
1.2. 跨经济部门的技术和变革	16
1.2.1. 能源和公用事业	17
1.2.2. 运输业	18
1.2.3. 农业和林业	18
1.2.4. 废弃物、回收利用和循环经济	20
1.3. 体面劳动和可持续发展的机遇和挑战	21
1.3.1. 就业的挑战与机遇	21
1.3.2. 社会经济挑战和机遇	22
1.3.3. 全球社会正义联盟	22
第二章. 推进公正过渡的政策和行动	25
2.1. 公正过渡的行动框架	25
2.2. 促进公正过渡的关键政策	26
2.2.1. 促进可持续经济的宏观经济和增长政策	26
2.2.2. 产业和行业的技术创新利用政策	28
2.2.3. 企业政策和变革的有利环境	29
2.2.4. 为不断变化的劳动力市场提供技能再培训和技能提升培训	30
2.2.5. 公正过渡中的职业安全卫生	32
2.2.6. 保护人们免受不利影响并提高过渡参与性的社会保护	33
2.2.7. 积极的劳动力市场政策促进了转型	34

2.2.8. 在过渡时期维护劳工权利和劳工标准	35
2.2.9. 社会对话和三方机制作为凝聚社会的工具	36
2.3. 设计、管理和资助包容和公正的过渡	37
2.3.1. 政策的协调和包容性	37
2.3.2. 实践中的政策协调	39
2.3.3. 社会合作伙伴的作用	40
2.3.4. 为公正过渡融资	42
2.4. 经验教训和观点	44
第三章. 国际劳工组织的行动	47
3.1. 进一步研究和了解气候和环境变化以及政策应对措施对就业和社会公平的影响	47
3.2. 为国际劳工组织三方成员提供政策咨询和能力建设	48
3.2.1. 国际劳工组织的发展合作计划和项目	49
3.3. 全球参与和伙伴关系	53
3.3.1 国际劳工组织对联合国气候和环境变化进程的贡献	53
3.3.2. 国际劳工组织参与的主要政策平台	54
3.3.3. 战略伙伴关系	54
3.4. 经验教训和观点	55

▶ 缩略语

COP	《联合国气候变化框架公约》缔约方大会
BRICS	巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非
EU	欧盟
GDP	国内生产总值
ILO	国际劳工组织
IOE	国际雇主组织
IPCC	政府间气候变化专门委员会
ITUC	国际工会联合会
NDC	国家自主贡献
OECD	经济合作与发展组织
OSH	职业安全与卫生
PAGE	绿色经济行动伙伴关系
UN	联合国
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
UNDP	联合国开发计划署
UNEP	联合国环境规划署
UNFCCC	联合国气候变化框架公约

▶ 导言

1. 气候和环境变化正迅速成为减贫、体面劳动、可持续发展和社会正义的最大威胁。科学证据警示，愈演愈烈的全球变暖、生物多样性的丧失和污染，将危及地球上的所有生命。其荡摇社会和经济之本和陷民众于水火的势头之猛，足令和平岌岌可危。
2. 认识到气候和环境变化的深远影响以及劳动世界向环境可持续性过渡的迫切需要，国际劳工局理事会在其第 344 届会议(2022 年 3 月)上决定，将“公正过渡”作为一个议题纳入国际劳工大会第 111 届会议(2023 年 6 月)议程，包括审议产业政策和技术，构建人人享有环境可持续的经济和社会。¹

对未得缓解的气候和环境变化影响的观察和预测

3. 观察和预测的未得缓解的气候和环境变化影响，益发清晰和不容置疑。政府间气候变化专门委员会在最近的一份报告²中得出结论，全球变暖正变得更加复杂和难以管控，并将对所有生态和人类系统产生深远影响。气候变化不仅会加剧水资源短缺，还会使粮食生产、动物和牲畜健康和繁殖力、渔业产量和水产养殖业雪上加霜，人类的健康和幸福会因为传染病、热应激、营养不良和心理健康问题而遭受打击。此外，更多的极端天气事件将导致内陆洪水泛滥，风暴侵害沿海地区，以及基础设施和关键经济行业受创。恢复因气候和环境变化而受损的基础设施，将使大多数国家背负最沉重的经济负担，并可能因而减少对其他关键行业的投资。
4. 全球大约一半的国内生产总值(GDP)或多或少依赖于对自然和生态系统服务的可持续管理，其中包括农业、渔业、林业和旅游业的 12 亿个工作岗位。³包括妇女和原住民⁴在内的贫困人口的生计和粮食安全，往往过度依赖自然资源，这意味着他们最容易受到气候和环境变化的影响。如果不加以缓解，气候变化可能会在未来十年内使多达 1.3 亿人陷入贫困，从而导致流离失所和移民迁徙。例如，政府间气候变化专门委员会发现，就程度各异的总体全球变暖而言，一些目前人口密集的地区将变得不安全或不宜居，这些地区的人口将自发或有计划地迁移。其中非洲多地的强降雨过程将增加洪涝风险，预计流离失所的人口将增加 200%(在全球变暖 1.6 摄氏度的情况下)至 600%(在变暖 2.6 摄氏度的情况下)。⁵世界银行估计，到 2050 年，多达 2.16 亿人将不得不在国内迁徙。⁶气候和环境变化的这些和其他后果，使那些对气候变化责任最小的国家、社区和群体受到更为严重的冲击。

¹ 国际劳工组织，[国际劳工局理事会第 344 届会议记录](#)，GB.344/PV，第 99 段(a)(i)。

² 政府间气候变化专门委员会，《[决策者摘要 - 2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性](#)》，第二工作组为政府间气候变化专门委员会第六次评估报告提供的资料，2022 年。

³ 国际劳工组织，《[2018 年世界就业和社会展望：就业绿色化](#)》，2018 年，第 2 页。

⁴ 本报告中提到的“原住民”也包括部落居民。

⁵ 政府间气候变化专门委员会，《[2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性——决策者摘要、技术摘要和常见问题](#)》，第 62 和 64 页。

⁶ Viviane Clement 等，《[风潮第 2 部分：对国内气候移民采取行动](#)》，世界银行，2021 年，xxii-xxiii 页。

5. 除非大幅提高减缓和适应不断变化的气候和环境的力度，否则人类的生活、工作、消费和生产方式将为之而改变。除了温度的逐渐变化、海平面上升和干旱的累积效应外，我们的气候正变得越来越难以预测，热浪持续不断，风暴、飓风以及其他极端天气事件有增无减，最近发生在巴基斯坦的洪水淹没了该国三分之一的地区。⁷ 国际货币基金组织估计，除了荼毒百姓之外，气候相关灾害在过去十年中造成的直接经济损失超过 1.3 万亿美元，占年均全球 GDP 的 0.2%。⁸ 国际劳工组织的研究表明，在 2000 至 2015 年间，人类活动引发或加剧的各种环境相关灾害造成的年度损失约为 2,300 万工作年。⁹
6. 除了经济和工时损失外，气候和环境变化对职业安全卫生也构成了多方面的威胁，增加了工人因热应激、灾难性天气事件、接触危险化学品、空气污染和传染病等而受伤、患病和死亡的风险。工人——尤其是户外工作者——将更长时间和更大强度地遭受气候变化、生物多样性丧失和污染的影响。预计到 2030 年，仅热应激一项就将导致相当于 8,000 万个工作岗位的生产力损失。¹⁰ 据国际劳工组织的一项研究估计，到 2030 年，预计全球气温上升将导致 2% 的工作时间过于炎热，无法实现就业安全。¹¹
7. 气候和环境变化的影响，可能严重掣肘数十年来的快速减贫和实现《2030 年可持续发展议程》所有其他可持续发展目标的进展。那些在社会、经济、文化、政治、体制或其他方面已被边缘化的群体，包括妇女、残疾人、移民工人和原住民，面临特殊风险。¹² 而这种情况正在降临占全球人口 53% 的无社会保护的 41 亿人。¹³
8. 除非这些不平等马上得到解决，否则气候和环境变化越来越有可能加剧当前围绕水、肥沃土地、粮食和其他稀缺资源的危机和冲突，并在未来引发与气候相关的动乱和战争。无所作为的代价将数倍于当前急需的构建低碳和环境及社会均可持续的经济和社会的投资。
9. 与此同时，越来越多的证据表明，能源过渡和其他关键经济行业的转型将创造就业机会，并有力推动技能升级、可持续企业的创建、更具韧性和包容性的经济增长、生活水平的提高和可持续发展。国际劳工组织的就业研究表明，公正过渡创造的就业岗位将抵消岗位损失风险，并带来就业岗位的净增长。¹⁴
10. 然而，这种积极的劳动力市场和社会成果不会自动生成。为了抓住重大机遇，在这些复杂的转型过程中实现充分、生产性和自由选择的就业、社会包容和人人享有体面劳动，劳动世界的所有参与者

⁷ 例如见联合国人道事务协调厅，“[巴基斯坦 2022 年季风洪水](#)”，《情况报告》第 12 期，2022 年 12 月。

⁸ Felix Suntheim 和 Jérôme Vandenbussche，“[股票投资者必须更加关注气候变化的实体风险](#)”，IMF 博客，2020 年 5 月 29 日。

⁹ 国际劳工组织，《[就业绿色化](#)》，2018 年，第 23 页。

¹⁰ 国际劳工组织，《[在一个更热的星球上工作：热应激对劳动生产率和体面劳动的影响](#)》，2019 年，第 26 页。

¹¹ 国际劳工组织，《[就业绿色化](#)》，2018 年，第 27 页。

¹² 政府间气候变化专门委员会，《[气候变化 2014：综合报告](#)》，政府间气候变化专门委员会第五次评估报告第一工作组、第二工作组和第三工作组报告，2014 年，第 54 页。

¹³ 国际劳工组织，《[2020-2022 年世界社会保护报告：社会保护处于十字路口——追求更加美好的未来](#)》，第 45 页。

¹⁴ 国际劳工组织，《[就业绿色化](#)》，第 42 页。

都必须携起手来，加紧制定和实施促进包容性宏观经济增长、可持续企业、技能开发、其他积极的劳动力市场干预措施、社会保护、职业安全卫生以及其他工作权利的具体政策，并通过社会对话寻求新的解决方案。通过立即采取协调一致的行动，国际劳工组织的三方成员可以确保在实现生产和消费可持续发展的同时，妥善管理和公正实现向环境可持续的经济和社会转型。

全球性气候和环境变化应对措施

11. 自 1992 年里约热内卢地球峰会通过《联合国气候变化框架公约》以来，《公约》缔约方每年都聚首联合国气候变化大会(缔约方大会或 COP)，讨论气候变化问题。
12. 2015 年，为加强《联合国气候变化框架公约》的实施，并在可持续发展和消除贫困的背景下加强全球应对气候变化威胁的努力，缔约方在其第 21 届大会(COP21)上通过了《巴黎协定》，¹⁵ 承诺将全球平均气温升幅控制在比工业化前水平高出 2 摄氏度以内，并力争将气温增幅限制在较工业化前水平高出 1.5 摄氏度以内，同时考虑到确保劳动力公正过渡、创造体面劳动机会和高质量就业岗位的重要性。

► 专栏 1. 国家自主贡献

《巴黎协定》的关键工具和创新之处是采用非约束性的国家计划缓解气候变化。这些国家自主贡献(NDC)已经成为应对变化的最重要政策。100 多个国家更新了首份国家自主贡献，并通过了新的国家自主贡献，更有越来越多的国家做出了具体的净零承诺，制定了长期战略和法律。

国家自主贡献越来越多地将确保向环境可持续的经济和社会公正过渡的考量纳入其中。然而，“体面劳动议程”的四个战略目标和国际劳工组织《关于向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》的九大政策领域的整合程度参差不齐。尤其令人关切的是，雇主组织和工人组织报告说，他们经常无法参与国家自主贡献的制定和实施。

13. 在 2019 年纽约联合国气候行动峰会上，46 个国家承诺将就业置于雄心勃勃的气候行动的核心，并推进公正过渡。峰会期间，联合国秘书长发起了由国际劳工组织牵头的“气候行动促进就业倡议”。它汇聚了各国政府、雇主组织和工人组织、国际机构、学术界和民间团体，以体面劳动和社会正义促成联合气候行动，并支持各国向可持续未来的公正过渡。¹⁶
14. 2021 年，出席第 26 届联合国气候变化大会(COP26)的缔约方通过了《格拉斯哥气候公约》，承诺迅速加大清洁发电和节能措施的落地实施，加快逐步减少持续坚挺的煤电的步伐，并逐步淘汰低效的化石燃料补贴。成员国认识到，落实工作需要“确保实现促进可持续发展和根除贫穷的公正转型，并创造体面工作和高质量就业岗位，包括使资金流动符合温室气体低排放和气候适应型发展的路径，包括为此部署和转让技术以及向发展中国家缔约方提供支持”。¹⁷

¹⁵ 联合国，《巴黎协定》，2015 年。

¹⁶ 详见 www.climateaction4jobs.org/initiative。

¹⁷ 联合国，《格拉斯哥气候协议》，2021 年，第 36 和 85 页。

15. 在 2022 年 11 月的第 27 届联合国气候变化大会(COP27)上, 成员国进一步探讨了公正过渡、技术部署和融资等议题。重要的是, 《沙姆沙伊赫执行计划》明确了一个重点问题, 即“气候危机的可持续和公正解决办法, 必须建立在有意义和有效的社会对话以及所有利益攸关方的参与基础上”, 并强调“公正和公平的过渡包括能源、社会经济、劳动力和其他方面, 所有这些都必须基于国家确定的优先发展项目, 并包括社会保护, 以减轻与过渡相关的潜在影响”。各方还决定“制定一项关于公正过渡的工作方案, 以讨论实现《巴黎协定》目标的途径”。¹⁸
16. 联合国大会于 2022 年初通过一项决议, 宣布获得清洁、健康和可持续的环境是一项人权。¹⁹ 然而, 尽管做出了种种努力, 到本世纪末, 全球气温可能会上升 2.8 摄氏度。²⁰ 这几乎是巴黎协定缔约国承诺的 1.5 摄氏度上限的两倍——肯定会带来灾难性和不可逆转的社会、环境和经济后果。

国际劳工组织此前关于可持续发展、体面劳动和公正过渡的讨论

17. 国际劳工大会第 102 届会议(2013 年 6 月)首次将公正过渡概念作为一个具体议题进行了讨论, 当时国际劳工组织三方成员通过了一项关于可持续发展、体面劳动和绿色就业的决议和一系列结论。²¹ 在同一届会议上, 国际劳工组织三方成员欢迎将“绿色倡议”确定为总干事的七项“百周年倡议”之一。他们认识到, 气候变化和向低碳劳动世界的过渡, 是一切其他变革推动因素所无法比拟的大趋势, 是国际劳工组织未来与过去的责任和活动的分水岭。“绿色倡议”通过提供必要的知识、工具和强化的政策建议以及建立战略伙伴关系向三方成员提供支持, 使成员国能够更多地参与应对气候变化的工作。
18. 2015 年 11 月, 理事会核准了《关于向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》。²² 国际劳工组织的一次专家会议讨论并通过了这些指导方针。专家的工作以 2013 年会议结论提出的机遇和挑战、指导原则、制度安排和九大政策领域为基础, 提供了一个包括以下关键领域政策的全面框架: 宏观经济和增长政策、产业和行业政策、企业政策、技能开发、职业安全卫生、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。
19. 国际劳工大会第 108 届(百年)会议通过的国际劳工组织《2019 年关于劳动世界的未来百年宣言》确认, 气候和环境变化是劳动世界变革的驱动因素之一。它指导国际劳工组织努力“确保公正地过渡到这样一个劳动世界的未来, 即它助推其在经济、社会和环境层面上的可持续发展”。²³

¹⁸ 联合国, 《沙姆沙伊赫实施计划》, 2022 年, 第 50 和 52 段。

¹⁹ 联合国大会, “享有清洁、健康和可持续环境的人权”, 第 76/300 号决议, 2022 年 7 月 28 日。

²⁰ 联合国环境规划署, 《2022 年排放差距报告 – 气候危机亟需社会迅速转型》, 2022 年 10 月 27 日, 第 35-36 段。

²¹ 国际劳工组织, 关于可持续发展、体面劳动和绿色工作的决议和结论, 国际劳工大会第 102 届会议, 2013 年。

²² 国际劳工组织, 《向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》, 2015 年。

²³ 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》, 2019 年, II(A)(i)段。

公正过渡的必要条件

20. 各国就气候和环境变化而采取的政策应对措施，可能会有意和无意地对就业、生计和体面劳动以及贫困、不平等和总体可持续发展产生影响。
21. 总体而言，可从四个方面考虑对就业的影响：(i) 将创造新的就业岗位；(ii) 某些就业岗位可能被取代；(iii) 某些就业岗位将会消失或被淘汰，但不会被取代；(iv) 大部分工作岗位将会改变。国际劳工组织估计，到 2030 年，向气候中和型和循环型经济的转变可能会增加 1 亿个就业岗位。然而，大约 8,000 万个工作岗位会在这一过程中消失。²⁴
22. 世界各地的就业创造和岗位消失分布不均，往往集中在特定的地区和社区。新的就业机会并不总是为失去工作机会的那些工人和地区创造的，而且时间不同，从而造成地理和时间上的脱节。
23. 同样，在向可持续生产和消费过渡的过程中，一些行业的衰落不可避免，另一些行业将会增长，而其他行业将会彻底转型，迎来新的生产、工作、消费和生活方式。²⁵ 例如，能源转型将导致石油和天然气行业就业岗位的减少，而更广泛的可再生能源行业将创造数百万个新的就业机会。²⁶
24. 由于国家和企业致力于应对气候和环境变化，预计在一系列采掘、制造和服务行业内部和之间也会出现类似的转变。中短期内行业与教育脱节要求加强行业层面社会对话和出台新一代产业政策和战略，为政府、雇主和工人提供有利的环境和技能，以过渡到新的行业和职业，并确保制度和支支持到位，不让任何人掉队。
25. 对于已经处于社会经济脆弱地位的弱势群体，如妇女、残疾人、原住民、移民和难民，包容和公平仍然是一重大关切。例如，越来越多的证据表明，只有解决重大性别层面问题才能确保过渡的真正公正性。国际劳工组织的多项研究显示，绿色行业新增就业岗位的很大一部分往往处于男性为主导的行业和职业，因此绿色经济创造的就业机会不会自动弥合当前的性别不平等。²⁷ 为了实现多样化、包容和平等的低碳经济和社会，国际劳工组织三方成员必须按照《百年宣言》的要求，与促进性别平等、多样性和包容性的变革议程同步推进公正过渡。
26. 向环境可持续的经济和社会过渡的多层面任务管理工作，因涉及向和平、正规和更具循环性的生产和消费方式过渡的其他挑战而变得更加复杂。此外，通过自动化和利用人工智能实现数字化可能带来的深远干扰影响，取决于各国的具体情况。许多国家和行业对过渡的理解和管理，既参差不齐又错综复杂。
27. 显然，国际劳工组织三方成员在充分利用这些转型的潜力实现人人享有体面劳动和可持续发展方面发挥着关键作用。他们还肩负着制定和实施政策、保障体面劳动、保护工人及其家庭和社区的职责，但也可能受到这些结构性变革和技术性变革的负面影响。由于其组织成员的身份，国际劳工组织的

²⁴ 国际劳工组织，《创造更绿色未来的技能：全球视野》，2019 年，第 188 页。

²⁵ 国际劳工组织，《向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的行业政策》，公正过渡政策简报，2022 年 8 月，第 3 页。

²⁶ 国际劳工组织，《石油和天然气行业的劳动世界未来：向有助于可持续发展的劳动世界未来公正过渡的机遇和挑战》，2022 年，第 39 页。

²⁷ 国际劳工组织，《创造更绿色未来的技能》，第 130-131 页。

所有成员国还有义务遵守、促进和实现工作中的基本原则和权利，无论是当前还是在未来的低碳和数字经济中都是如此。

28. 关于气候变化的《巴黎协定》确认了“根据国家确定的发展重点，劳动力的公正过渡以及创造体面劳动和高质量就业的必要性”。公正过渡意味着通过创造体面的工作机会和不让任何人掉队，以对工人、企业和社区的所有相关人员尽可能公平和包容的方式促进绿色经济。公正过渡涉及最大限度地增加气候和环境行动的社会和经济机会，同时通过有效的社会对话和利益攸关方参与以及遵守工作中基本原则和权利的方式，最大限度地减少和谨慎管控所有挑战。确保公正过渡对处于不同发展水平的所有国家都很重要。这对于所有经济行业——不仅仅是能源供应行业——以及城市和农村地区都同样重要。公正过渡没有“一刀切”的办法。政策和方案的设计需要符合各国国情，包括其发展阶段、经济行业的范围及其企业的类型和规模。
29. 就国际劳工组织而言，公正过渡指导方针是一个行动框架，提供的一整套政策可供各国借鉴，以履行其气候变化承诺，同时制定宏观经济和增长政策、劳动力市场政策、产业和行业政策、企业政策以及关于技能发展、权利、社会保护和职业安全卫生的政策。指导方针强调了政策协调和有效的社会对话及三方合作的重要性。

报告的结构

30. 本报告第一章探讨了向包容性和环境可持续的经济和社会过渡的经济和社会结果，重点是体面劳动的机遇和挑战。第二章阐述了国际劳工组织《公正过渡指导方针》所载的关键政策领域，并审视了国家、行业、区域和国际各级的新做法。第三章介绍了劳工局和其他国际机构为支持国际劳工组织成员国加速向人人享有包容和环境可持续的经济和社会公正过渡而采取的行动。

一般性讨论的预期成果

31. 国际劳工局理事会第 344 届会议(2022 年 3 月)商定，大会第 111 届会议的一般性讨论预计将形成若干结论，为本组织提供进一步指导。国际劳工组织三方成员应：
- 确认需要采取紧急行动，在全球、区域、国家和行业各级促进和加快向环境可持续的经济和社会的公正过渡；
 - 重申国际劳工组织《关于向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》的指导原则和关键政策领域；
 - 讨论产业政策和技术在促进体面劳动的同时应对气候和环境变化的关键作用；
 - 为实现环境可持续经济和社会的途径制定一份更为统一、连贯和协调的关键要素路线图，从而实现体面劳动和社会正义，包括：
 - 构建包容性、可持续和就业富集型的经济；
 - 确保社会公平；
 - 管理过渡进程；

- 为公正过渡筹措资金。
 - 指导国际劳工局通过知识共享、政策咨询、发展合作、能力建设、全球参与和伙伴关系等方式，在应对气候和环境变化、推进社会正义和促进体面劳动的同时加强对三方成员的支持。
- 32.** 国际劳工大会开展的这项讨论正值全球人口达到 80 亿之际；卫生、粮食、能源和气候危机并发，正在给人类带来前所未有的苦难；多边体系承受的压力与日俱增。必须牢记《国际劳工组织章程》序言发出的强烈警告，即许多人遭受不公正、苦难和贫困，可以“造成如此巨大的动荡，使世界和平与和谐遭受危害”，并明确指出，“只有以社会正义为基础，才能建立世界持久和平”。
- 33.** 当前是国际劳工组织三方成员加速向环境可持续的经济和社会过渡的关键时刻，而这种经济和社会的社会公正性可以不让任何人掉队。国际劳工组织及其成员国独占先机，不仅可以应对当今令人关切的体面劳动挑战和机遇，还可以解决一些固化社会不平等并严重影响人类和生态系统的最深层结构性问题。如果我们马上行动起来，我们还有时间在我们生命所系地球的生态限度内实现社会正义和持久和平。

▶ 第一章. 向包容性和环境可持续的经济和社会公正过渡 对就业、经济和社会的影响

1.1. 气候和环境变化应对政策的社会和经济影响

34. 气候和环境政策是应对气候和环境变化的关键，但也可能产生不利的社会和经济影响，对经济脆弱的弱势群体的影响尤甚。为了避免这种意外影响并利用体面劳动的机会，气候和环境政策的制定和实施必须以社会正义和公平为基础。
35. 气候和环境政策以能源、土地使用和农业、运输、工业和废弃物等关键经济部门为重点，对劳动世界影响深远。然而，每一套政策都要归口不同的政府部委负责，这意味着政策并不总能做到协调统一或与国际劳工组织三方成员的其他政策和重点关注保持一致。
36. 通过将社会正义考虑纳入环境和气候政策，政府可以利用其潜在的积极作用缓解任何负面影响。令人鼓舞的是，一些国家自主贡献提到了就业和其他社会经济优先项目。这反映出人们越来越认识到，气候政策会影响劳动力市场和社会经济发展，反之亦然。
37. 然而，大多数气候和环境政策没有系统地利用社会和就业促进工具，也没有以社会对话和协商的参与性进程为依据。配套政策往往是并行制定和实施的，因而需要予以综合考虑。其中包括可持续企业创建、就业密集型投资、技能培训、社会保护和社会对话等宏观经济、行业或产业、社会及就业政策。这种促进公正过渡的政策，在加强社会公正以应对气候和环境危机方面发挥了重要作用。

1.1.1. 对就业和经济部门的影响

38. 全球一揽子气候和环境政策措施，有可能使全球所有行业出现就业净增长。国际劳工组织的研究估计，与常态相比，向低碳经济和循环经济的综合转变可能在 2030 年前创造约 1 亿个就业岗位。然而，如果没有一套相应的社会和经济政策配套措施，碳密集和污染行业就有可能突现计划外的岗位流失。大约 7,800 万个工作岗位可能被裁撤、转移或重新界定，凸显了通过强力政策管理这一过渡的必要性。而基于自然的解决方案可以增加 2,000 万个就业岗位。²⁸
39. 气候和环境政策在能源、工业、运输、农业、海洋和林业、污染管理和回收利用等经济部门内部和之间引发整体经济结构转型。这些政策不仅直接影响上述行业本身，也间接影响供应行业，因而从根本上改变了各国的经济结构、商业环境和劳动力市场。²⁹
40. 问题的重点在于，如果不具备适当技能，缺乏社会保护，社区和地区没有协调一致的结构、产业和宏观经济政策相配套，劳动力市场可能无法过渡到新的产业和商业模式。因此，此类政策在快速推进劳动力市场转型方面至关重要，其中包括投资于技能开发和终身学习、社会保护，以及作为解决

²⁸ 国际劳工组织，《创造更绿色未来的技能》，第 142 和 188 页；国际劳工组织、联合国环境规划署和世界自然保护联盟，《2022 年基于自然的解决方案中的体面工作》，第 203 页。

²⁹ 国际劳工组织，《就业绿色化》，第一和第二章；国际劳工组织，《创造更绿色未来的技能》，第一章。

方案的一部分积极接纳社区和国际劳工组织三方成员的参与。此外，不同行业、不同国家收入群体和不同区域的结果迥异，凸显通过国别分析为国家政策应对提供信息的必要性。³⁰

41. 尽管各国之间存在结构性差异，但投资基于自然的解决方案、可再生能源和其他清洁技术，能够较投资化石燃料创造更多的就业机会。其工资在总成本中所占的较高份额，为工人的总收入和总支出提供了支撑，从而产生了乘数效应。与化石燃料相比，投资建筑节能改造可以创造 2.8 倍的就业机会。每 100 万美元的投资可以为生态系统恢复创造 3.7 倍于石油和天然气生产的就业机会。³¹ 生态系统恢复的工作强度较高，凸显了基于自然的解决方案在促进环境可持续性和创造就业方面发挥的重要作用。

1.1.2. 对不平等的影响

42. 由于全球能源和收入不平等问题盘根错节，气候政策也影响到更广泛的社会公平。能源转型需要通常以税收形式出现的能源补贴改革和碳定价政策，以劝阻化石燃料的使用，并在 2050 年前实现净零排放。由此造成的家庭成本增加是递减性的，这意味着低收入群体，特别是妇女受到不成比例的影响，因为她们将收入的更大一部分用于能源和相关基本商品，特别是食品、住房和交通。各国感受到的更多社会剥削和不平等现象，以及面临的能源价格上涨引发的社会动荡和冲突，导致了气候措施被推迟或取消。³²
43. 就在多方面的不平等成为阻碍气候行动和减缓能源转型的关键因素的同时，气候和环境危机又使不平等现象愈演愈烈。值得重视的是，国家内部的社会和能源不平等似乎大于国家之间的不平等。因此，国家政策必须认识到，一小部分人口的不平等消费模式，形成了不成比例的国内排放贡献率。³³
44. 因此，解决不平等问题是成功实现能源转型的重要前提。促进社会公正是当务之急，应该成为保护贫困家庭和向高收入人群转移能源价格上涨负担的政策依据，而高收入人群是大部分排放的罪魁祸首。累进碳定价类似于累进所得税，可以解决潜在的收入和能源不平等问题。³⁴ 来自这种碳定价的收入可以投资于社会保护、技能开发和经济多样化。例如，欧盟的公正过渡基金就设想出台这类政策。³⁵

1.2. 跨经济部门的技术和变革

45. 气候和环境政策侧重减少排放和环境压力以及促进经济增长和社会发展的关键经济部门和产业。由于新技术的普及，其中的许多行业已在转型，从而为同时推进气候行动和体面劳动带来了机遇和挑

³⁰ 国际劳工组织，《GAIN 培训指南：如何衡量和模拟气候和可持续发展政策的社会和就业成果》。

³¹ 国际劳工组织，《2022 年全球青年就业趋势：投资改变青年人的未来》，第 88 页。

³² 国际可再生能源机构，《可再生能源与就业：2022 年年度回顾》，第 68 页。

³³ Lucas Chancel、Philipp Bothe 和 Tancredè Voituriez，《2023 年气候不平等报告》，世界不平等实验室，2023 年，第 5 页。

³⁴ Chancel 等，《2023 年气候不平等报告》。

³⁵ 详见欧盟委员会，“公正过渡机制：确保不让任何人掉队”。

战。必须在整体经济背景下观察技术进步和跨经济部门变革产生的社会经济影响。还需要将直接影响(行业内)、间接影响(跨供应行业)和诱发影响(对收入)区分开来。

1.2.1. 能源和公用事业

46. 能源和公用事业部门的温室气体排放量占到全球排放量的70%以上，但气候政策对该行业的直接就业影响相对较小，预计到2030年全球将净增约100万个就业岗位。但如果将供应行业的间接就业影响考虑在内，可再生能源行业有潜力在2050年前创造约4,300万个直接和间接就业机会，以满足生产清洁能源技术、建设绿色基础设施和改造建筑的需要。³⁶到2030年，联动就业效应相当于净增800万个工作岗位，特别是通过转而使用更便宜的电力而省下的汽油支出，以及工人的额外收入，都将进一步推升需求，并在服务业创造就业机会。然而随之而来的是行业重组，煤炭、石油和天然气生产行业将失去多达800万个就业岗位。³⁷
47. 可持续能源政策的社会、经济和技术影响因国家而异。菲律宾、印度尼西亚、印度、土耳其和赞比亚的国别研究表明，新兴经济体可以通过向可再生能源的转型加快经济增长和创造就业。值得注意的是，风能和太阳能技术目前已具有成本竞争力，减少了化石燃料进口，但往往对贸易平衡产生负面影响。
48. 国际劳工组织最近关于东南亚逐步淘汰煤炭对就业影响的研究强调，需要在煤炭生产集中的地区维持就业，因为失业会引发抗拒并减缓能源转型的落实工作。对印度、印度尼西亚、菲律宾和南非的绿色就业潜力评估显示，逐步减少煤炭使用的可再生能源政策与风力涡轮机和太阳能制造政策相结合，其创造的就业会高于采煤业岗位的流失。但随之而来的是从煤矿开采区向富有太阳能和风能资源的地区大规模的地域转移，新兴绿色产业将向这些地区投资。因此，预期的就业增长所作的假设是会出现大规模的重新布局，并取决于为受影响的工人及其家庭制定的支持措施，包括涉及可再生能源和相关行业的就业安置、技能开发和新岗位培训方案调整等相关措施。此外，如果居民和社区被排斥在外，原住民的权利遭到忽视，其抵制行动将阻碍过渡进程。³⁸
49. 国际能源署发现，数字技术也在能源行业转型中大有作为。³⁹石油和天然气公司是此类技术的早期采用者，而它们在可再生能源领域也颇具潜力，包括在使电网更好地满足能源需求、为电动汽车提供智能充电以及促进家用太阳能电池板等能源资源的分布式使用等方面。然而，数字技术可能具有增加排放的高能耗需求；使用人工智能软件有可能缓解这一问题。尽管如此，在2020年，仅作为数字化关键基础设施的数据中心和数据传输网络本身，就占了与能源相关的温室气体排放的近1%。

³⁶ 国际可再生能源机构，《可再生能源与就业：2021年年度回顾》，第52页。

³⁷ 国际劳工组织，《2022年全球青年就业趋势》，第96-97页。

³⁸ Maria Antonia Tigre 等，《拉丁美洲的公正过渡诉讼：能源转型期间气候诉讼案件的初步分类》，哥伦比亚大学法学院，2023年1月。

³⁹ 国际能源署，《数字化与能源》，2017年。

1.2.2. 运输业

50. 运输行业，特别是公路运输业，是温室气体的主要来源，约占全球排放量的25%。它也是黑色烟尘和局部空气污染的主要来源，每年在全球造成约800万人死亡。到2030年，工业化国家和汽车生产国推行的50%的车辆电动化的自愿或强制性目标，不仅可以减少排放，还可以在全球所有经济部门净增近1,000万个工作岗位。⁴⁰
51. 公共交通行业为所有人，特别是最贫困人口依赖公共交通系统的发展中国家，提供了新的、环境更可持续的工作机会，以及更负担得起、公平和清洁的交通服务。
52. 与能源转型类似，供应行业创造的就业机会远大于运输行业的直接就业效应(仅增加70万个就业岗位)。这主要是由于推广更经济的电动车辆以及交通和公共交通服务电气化的结构性转变所致。降低燃料消耗对石油进口国的就业有着极强的积极影响，因为汽车和卡车加油节省下来的钱被用于其他服务。生产电机、电器和电池的行业将从转型中受益，而整个燃料价值链和传统汽车行业的就业预计将会萎缩。如果拥有强大内燃机汽车制造基础的国家未能抓住机遇转向电动汽车生产，它们将面临工作岗位被重新配置到那些率先实行电动交通转型的国家。由于电气和电池行业目前大多位于亚洲，目前预计创造的就业机会也大多会出现在该地区。⁴¹
53. 传统汽车制造国正在调整其产业政策，以适应这种预期的全球就业结构调整。例如，美利坚合众国最近通过《降低通货膨胀法》的政策实施，拨付3,690亿美元用于扩大国内绿色产业和道路基础设施，已经通过吸引对电池和电动汽车制造业的大规模投资改变了社会经济影响(见下文专栏4)。中国也采取了类似措施，而欧盟委员会则将它纳入《欧洲绿色协议》。
54. 随着电气化得到越来越多的政策支持，人们对电池供应链和锂、钴和镍等材料带来的环境污染感到严重关切，这些材料不仅用于汽车、公共汽车和电动自行车的电池，还用于智能手机或笔记本电脑等数字设备。⁴² 例如，锂需求的增加可能导致最早在2025年出现短缺，因而可能需要扩大采矿项目。⁴³ 然而，一些国家对此类原料的开采也导致了劳工问题，如童工劳动、危险的工作条件和对原住民生计的影响，⁴⁴ 凸显了应用公正过渡框架促进电池制造、再利用和处理工作的必要性。

1.2.3. 农业和林业

55. 主要分布于农业、渔业和林业的约12亿个工作岗位，直接依赖于健康环境的有效管理和可持续能力。环境退化威胁到关键的生态系统服务和依赖这些服务的工作。来自低收入国家的工人、农村工人、穷人、原住民和其他弱势群体，受环境退化和气候变化的影响最大。相反，他们可以通过加强农业、渔业、林业和生物多样性保护，极大受益于气候行动。事实上，一些国家已经成功改善了劳

⁴⁰ 国际劳工组织和欧洲经委会，《绿色和健康交通行业的工作：实现绿色转变》，第23页。

⁴¹ 国际劳工组织和欧洲经委会，《绿色健康交通行业的工作》，第23页。

⁴² John H.T. Luong 等，“电动汽车悖论，汽车电池锂的开采”，《能源》，15(21)，7997，2022年10月。

⁴³ Ian Shine，“全球需要20亿辆电动汽车才能实现净零排放，但是有足够的锂来制造这么多电池吗？”，世界经济论坛，2022年7月20日。

⁴⁴ 美国劳工部，“童工劳动或强迫劳动生产的商品清单”，2022年9月28日；Amanda Maxwell 和 James Blair，“枯竭：我们如何阻止锂矿开采耗尽水资源，排干湿地，并损害南美社区”，国家自然资源保护委员会，2022年4月26日。

动力市场结果，创造了就业机会，同时增加自然资产，恢复土地，并使增长与环境破坏和碳排放脱钩。⁴⁵

56. 非洲国别评估显示，农业是最大的雇主，也是受气候变化影响最大的行业。与此同时，由于大多数农村家庭依靠木炭和木柴做饭，以及毁林和土地使用变化的推波助澜，也使它成为排放量最高的行业。基于自然的解决方案、替代能源和气候智能型农业、农产品加工和林业政策，可以扭转毁林和农业生产力丧失的趋势，从而成为非洲强大的发展引擎。
57. 可持续的粮食系统和强有力的森林保护，每年可以产生超过 2 万亿美元的经济效益，创造数百万个就业机会并改善粮食安全，同时支持应对气候变化的解决方案。⁴⁶
58. 例如，津巴布韦推行的向气候智能型农业生产的转型，到 2030 年可以在农产品加工、有机肥生产、虫害控制、农场管理和收获后活动方面净增大约 10 万个就业岗位。⁴⁷
59. 由于木材燃料是非洲的主要能源来源，多数民众(大多数撒哈拉以南国家高达 90%的家庭)使用木柴和木炭做饭，林业是排放量最高的行业，也给农业生产力造成了负面影响。例如，在尼日利亚，森林提供了该国初级能源总量的 70%以上，2,500 万人，其中大多为妇女，每天花费 30 分钟至 4 个小时从事拾柴和木炭生产。这相当于约 75 万份全职工作，但工作条件极其恶劣。相比之下，石油和天然气行业只提供了大约 7 万个工作岗位，但薪酬丰厚。向替代性烹饪能源、造林和气候智能型农业生产系统转型的投资方案，可以在整个经济中净增约 300 万个就业岗位，而投资高度资本密集型的近海石油和天然气几乎不能创造任何就业岗位。⁴⁸
60. 到 2030 年，拉丁美洲和加勒比地区向净零排放经济的过渡，可以创造 1,500 万个新的就业机会。但这一转变也将终结化石燃料和动物性食品生产领域的 750 万个工作岗位。然而，对转型至关重要的其他行业的 2,250 万个新就业机会，将充分抵消这些失去的工作。向更可持续的植物性食物的转型还将创造就业机会，减轻对该区域所特有的生物多样性的压力，同时实现与 2030 年前按常态发展相同的 GDP 增长率。⁴⁹
61. 采用数字技术的农业根据天气预报发出农艺建议，为提高农业的适应性提供了重要条件。⁵⁰ 哥伦比亚的科学家利用天气和作物数据提供建议，使稻农避免了 360 万美元的干旱损失。⁵¹ 数字技术

⁴⁵ 国际劳工组织，《就业绿色化》，导言和第 1 章。

⁴⁶ 联合国，《我们的共同议程》，2021 年，第 59 页。

⁴⁷ 国际劳工组织和联合国开发计划署，《津巴布韦绿色就业评估报告：衡量气候政策的社会经济影响以指导加强国家自主贡献和公正过渡》，第 21 页。

⁴⁸ 国际劳工组织和联合国开发计划署，《尼日利亚绿色就业评估报告：衡量气候政策的社会经济影响，以指导充实国家资助贡献和公正过渡》，2021 年，第 16 页。

⁴⁹ 劳工组织和美洲开发银行，《拉丁美洲和加勒比地区净零排放未来的就业》，2020 年，第 12-13 页。

⁵⁰ Jim Stephenson 等，《数字农业促进适应：联合国气候变化框架公约国家行动方案技术指南补编》，CCAFS 工作文件第 372 号，2021 年。

⁵¹ 粮食安全研究计划，《大数据破解模式拯救哥伦比亚稻农的巨大损失》，2016 年。

还有助于提高生产力，更好地获取市场信息、推广服务、销售网络和融资机会。⁵² 然而，数字鸿沟依然是平等方面一大关切。例如在全球范围内，一公顷以下的农场中只有 37% 和 24% 能够接入 3G 和 4G 移动网络服务。⁵³ 鉴于目前在获取技术方面的不平等，数字创新必须要让小农户用得上和用得起，还要适当考虑到农村妇女。为此，要重点促进农村连通性和技能开发，特别是数字扫盲。⁵⁴

62. 除了现代技术，原住民的传统知识对于农业和林业的气候行动至关重要。⁵⁵ 例如，在亚马逊地区，在土著和受保护领地之外损失的储存碳是这些领地内损失的两倍多。⁵⁶ 原住民妇女往往是传统知识的守护者。然而，传统知识和技能往往得不到承认，在实现原住民权利方面依然挑战重重。⁵⁷

1.2.4. 废弃物、回收利用和循环经济

63. 据国际劳工组织估计，与常态相比，到 2030 年，全球向更具循环性经济的转变可能会净增 700 至 800 万个新工作岗位。净增长掩盖了巨大的劳动力市场摩擦和重组需求，随着近 7,800 万个就业岗位(包括销售、维修和回收方面的中等技能职业)的产生，近 7,100 万个就业岗位将会消失。男性主导的职业首当其冲，因而当务之急是技能再培训与技能提升培训，以便工人受益于新的就业机会。这也表明，目前基于性别的职业隔离可能会持续下去，只有极小部分新创的就业岗位会雇用妇女。因此，除非采取技能培训、尊重权利和确保平等机会和待遇等补救措施，否则行业转型可能会延续传统的性别固有观念。⁵⁸
64. 废弃物管理是数字技术在提高效率和保护方面拥有巨大潜力的另一领域，涉及半自动废弃物收集车、垃圾箱的数字身份标签以及废弃物的处理和搬运。⁵⁹
65. 尽管有这种潜力，但电子废弃物管理本身仍然颇具挑战。在 2019 年产生的超过 5,400 万公吨的电子废弃物当中，只有 17.4% 被正式记录为得到妥善收集和回收。⁶⁰ 电子垃圾的产生是不可持续的生产和消费模式的象征。废弃物被定期运往发展中国家，那里的非正规经济部门的工人受雇于这一行业的工作；这项工作给工人、社区和生物多样性带来了严重的环境和健康风险。⁶¹ 塑料污染仍然是一大挑战，因为只有 9% 的塑料废弃物得到回收。发展中国家的塑料泄漏有增无减，而废弃物

⁵² Nikola M. Trendov、Samuel Varas 和 Meng Zenget，《农业和农村地区的数字技术：现状报告》，联合国粮农组织，2019 年，第 94 页。

⁵³ Zia Mehrabi 等，“数据驱动农业的全球鸿沟”，载于《自然可持续性》第 4 期，第 154-160 页，2021 年。

⁵⁴ 国际劳工组织，“促进农村经济中的社会正义和体面劳动”，《政策简报》，2022 年 10 月，第 9 页。

⁵⁵ 国际劳工组织，“原住民与所有人的公正过渡”，《公正过渡政策简报》，2022 年 11 月，第 9 页。

⁵⁶ Wayne S. Walker 等，“森林转化、退化和干扰在亚马逊土著领土和保护区碳动态中的作用”，载于 PNAS，117(6)，2020 年 1 月，第 3015-3025 页。

⁵⁷ 国际劳工组织，《执行国际劳工组织第 169 号土著和部落人民公约：迈向包容、可持续和公正的未来》，2019 年，第 23 页。

⁵⁸ 国际劳工组织，《创造更绿色未来的技能》，第 24 页。

⁵⁹ Holger Berg 等，《数字废物管理》，欧洲环境署，2020 年，第 33 页；联合国开发计划署，“走向数字化以处理印度尼西亚医疗废物浪潮”，博客文章，2022 年 7 月 27 日。

⁶⁰ Vanessa Forti 等，《2020 年全球电子废物监测：数量、流量和循环经济潜力》，第 23 页。

⁶¹ 国际劳工组织，《从废物到就业：尼日利亚电子废物管理中的体面劳动挑战和机遇》，2019 年；以及《从废物到就业：印度电子废物管理中的体面劳动挑战和机遇》，2019 年。

管理的资源和基础设施往往受到限制。此外，该行业还面临与性别、种族和种姓等相关的不平等，工人有时会被污名化，缺乏最基本的安全设备。⁶²

1.3. 体面劳动和可持续发展的机遇和挑战

66. 气候和环境危机应对政策的类型和广度给劳动世界带来了两大挑战。就业方面的挑战是，在创造新就业的同时，转型将导致工作岗位的流失、迁移和转变；人们正在深化对这一问题的理解和规划。对社会经济挑战的认知还处于初始阶段，即全球能源价格的过渡性上涨推高了食品、医疗和住房等基本必需品的成本。低收入者所受的冲击最大，因为他们将收入的更大一部分花在能源和相关商品上，从而加剧了国家内部和国家之间原有的性别、收入和工资不平等。

1.3.1. 就业的挑战与机遇

67. 对就业挑战的规模所作的估计认为，只有约 2% 的全球就业将因向碳中和可持续产业和经济的结构转型而直接改变——远远少于信息和通信技术的转型。⁶³

68. 受影响最大的行业之一是能源行业以及相关的煤炭、石油和天然气开采和供应行业。根据国际能源署的最新估计，全球有近 4,000 万人从事与清洁能源相关的工作，占能源行业总就业人数的 56%。这意味着清洁能源领域的就业人数有史以来首次超过了生产、运输和燃烧化石燃料领域的就业人数。⁶⁴ 需要开展更多清洁能源工作和采掘活动，以满足对可再生能源生产和电动汽车制造使用的重要矿物质(特别是铜、锂、镍、钴和稀土元素)的需求。然而，由可再生能源行业日益增长的需求驱动的新采掘项目，也有可能驱离或改变当地社区，使当地供水和生态系统退化，影响依赖健康环境的行业的生计，并导致童工劳动和其他体面劳动赤字问题。

69. 为了确保能源转型不会导致新形式的社会不平等、排斥和环境退化，行业政策必须确保尊重工人和原住民的权利，特别是那些开采对技术产品和可再生能源至关重要的矿物的工人和原住民，以及那些参与电子废弃物(如退役的太阳能电池板和涡轮机)处理的工人和原住民的权利。

70. 此外，煤炭(和石油)的逐步淘汰所带来的社会经济影响，向这些行业占比较小的工人队伍之外蔓延。许多煤矿和油气资源丰富的国家和地区缺乏经济多样化和替代就业机会。一些矿区地处偏远，而且许多因采矿、石油和天然气而形成的社区怀有的认同感，都加剧了这一挑战。

71. 农业、林业和渔业将受到广泛影响，因为它直接依赖于自然资源和生态系统的可用性和质量。气候变化和生物多样性的丧失、森林砍伐和退化，正在危及依赖稳定和健康环境的全球 40% 工人的收入和粮食安全。此外，当今的粮食系统——靠的是导致毁林的工业化农业生产——造成了高达三分之一的温室气体排放、高达 80% 的生物多样性丧失和高达 70% 的淡水用量，却未能为数百万大众提供营养饮食。提供肉类消费的畜牧业生产占用了全球 70% 的农业用地，成为导致广泛的环境退化和

⁶² Sukhadeo Thorat, 《解决南亚环卫工人持续存在的的问题的挑战和政策：南亚环卫工人面劳动讲习班的背景说明》，国际劳工组织，2021 年，第 2 页；Dan Leif, “‘没有多样性’：回收领导层的种族不平等”，载于《资源回收》，2021 年 2 月 2 日。

⁶³ 国际劳工组织，《创造更绿色未来的技能》，第 24 页。

⁶⁴ 国际能源署，《世界能源业就业》，2022 年，第 19 页。

日益严重的粮食不安全的一环。与此同时，不可持续和破坏性的捕捞作业，正将全球鱼类资源推入绝境，导致长期的经济和就业损失，并威胁到渔民和渔业社区的生计。⁶⁵

72. 与气候变化有关的影响，如不断变化的降雨模式和不断上升的气温，正在加剧该行业的可持续性挑战，使农民陷入贫困，并增加了社会冲突、被迫流离失所和基于性别的暴力的风险。
73. 因此，为日益增长的世界人口提供粮食安全和营养需要一项经济发展战略，在农业-粮食部门采取公正过渡方法改造粮食系统，造福于农业社区、工人、粮食消费者和环境。这种方法对于确保农场和整个农业食品供应链的体面劳动至关重要，对于通过气候智能型农业做法和对基于自然的解决方案的大规模投资来应对气候变化和生物多样性丧失的连锁挑战也至关重要。
74. 气候变化对农村和低洼沿海地区的农民、渔民和工人的打击尤甚，令冲突和被迫迁徙愈演愈烈。移民保护的缺失以及在国内或跨境的东道社区获得体面劳动受阻，有可能进一步加剧不平等。缺乏正常途径和保护的人们会被迫进行非正常移徙，从事朝不保夕的低薪工作。
75. 向受气候变化影响的高风险者提供国外的体面劳动机会，可以使他们通过生计多样化、技能发展或将汇款投资于适应活动来增强复原能力。因此，关于劳务移民、气候适应性和降低灾害风险的政策，必须更紧密地与就业政策挂钩，并通过社会对话加以制定。

1.3.2. 社会经济挑战和机遇

76. 社会公平恶化的风险，主要归咎于能源转型政策。由于能源是对肥料生产、食品加工、运输、烹饪和取暖的投入，能源成本的增加抬高了食品和其他基本必需品的价格，更多影响到低收入家庭，因为食品、交通和住房在这些家庭的支出中占比很大，而对高收入家庭的占比则小得多，可见能源价格的上涨正在加剧不平等。⁶⁶ 无数民众会因此陷入贫困，就业机会的获得会变得更加不平等，性别、收入和工资不平等也可能恶化。政治不稳、社会动荡、对气候政策的抵触和异议可能接踵而至，从而削弱气候行动的可行性。
77. 从社会、公平和收入分配的角度看，能源转型要做到公正，就必须承认并同时解决收入和能源不平等的问题。累进碳定价机制是一项成功政策范例，其中收入通过现金转移等方式，被重新投资于确保收入安全的社会保护系统，作为实施能源价格和补贴改革的一部分。⁶⁷
78. 为了解决不平等的问题，世界不平等实验室的研究结果表明，有必要对国际和国家税收制度进行深刻变革，以增加税收的累进性，并确保全民均担气候和环境危机的化解工作。⁶⁸

1.3.3. 全球社会正义联盟

79. 社会和劳动力市场转型的规模和结果，不仅取决于每个国家的经济结构和商业环境的质量、工业部门和技能的可得性，而且首先取决于政策选择和应对措施的类型。迫切需要与雇主组织和工人组织

⁶⁵ 国际劳工组织，《促进公正过渡的行业政策》，第 14 页。

⁶⁶ 国际可再生能源机构，《可再生能源和就业》。

⁶⁷ Chancel 等，《气候不平等报告》，第 81 页。

⁶⁸ Chancel 等，《气候不平等报告》，第 130 页。

协商，以可持续发展的三大支柱——经济增长、社会发展和环境保护——为基础，制定大胆政府应对措施。如果管理得当，它们可以将全球危机转化为减少全球不平等、创造体面就业机会和确保所有人实现公正过渡的机遇。

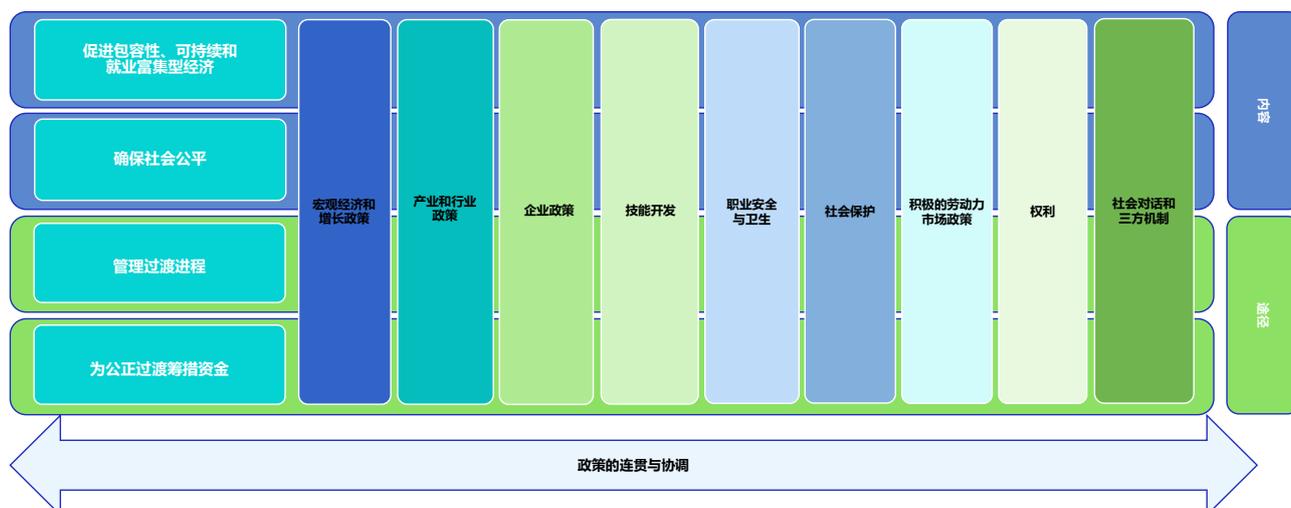
80. 只有以协调统一和相辅相成的方式制定和实施气候行动政策和社会政策，才可能在体面劳动和减少贫困方面取得成果。只有在社会正义的基础上确保整个社会利益均沾和重负均摊，对全球生态危机的果断应对才能具有社会可行性。这需要国际劳工组织三方成员的权威指导，运用本组织独特的三方机制，抓住历史机遇，促进社会正义。全球社会正义联盟能够推动全球危机的解决，并推动为子孙后代解决国家之间和国家内部的发展不平等问题。

▶ 第二章. 推进公正过渡的政策和行动

2.1. 公正过渡的行动框架

81. 在各国政府、雇主组织和工人组织代表于 2015 年通过国际劳工组织《公正过渡指导方针》的基础上，本章回顾了为实现社会、经济和环境可持续成果而需采取紧急行动的关键政策领域，并将审议落实这些政策的关键进程和各种融资框架。其四大要素是：
- 促进包容性、可持续和就业富集型经济；
 - 确保社会公平；
 - 管理过渡进程；
 - 为公正过渡筹措资金。
82. 这些核心要素对确保公正过渡的政策层面(即“内容”)做了界定。迈向经济、社会和环境可持续的社会需要推进包容性经济，为所有人提供体面的工作，同时量地球资源限度为出。确保所有愿意并有能力工作的人也能不受歧视地获得体面的工作机会，是实现以人为本的发展和公平的关键，而社会公平反过来又是加速气候和环境行动之本。与此同时，确保社会公平还需要为那些有可能在转型中掉队的人提供保护，并采取有针对性的措施发挥其潜力。
83. 这些要素还包括公正过渡的过程和机制(即“途径”)。精心制定的政策是公正过渡的基础，但除非这些政策得到妥善协调、接纳所有相关利益攸关方并得到资助，否则这些政策仍将被束之高阁。鉴于气候变化、环境退化和导致劳动世界变化的多重危机造成的严重局面，迫切需要设计、实施和资助政策行动，以达成可持续变革和社会公平的结果。

▶ 图 1. 国际劳工组织公正过渡指导方针：行动框架



84. 核心要素包括国际劳工组织《公正过渡指导方针》概述的所有政策领域，每个政策领域都以独特但相互关联的方式发挥作用(图 1)。例如，宏观经济和增长政策不仅有助于促进就业富集型经济，而且如果设计得当，也可成为社会公平的一个组成部分，因为它们推行为目前受排斥者提供就业机会

的行业政策，并为可持续企业创造有利环境。这些政策还将社会支出延伸至最需要帮助的人。为了使这些政策获得自主权和民众支持，必须通过社会对话加以制定。累进税和绿色税可以作为一揽子政策的一部分，为绿色投资创造有利环境，并获得资助公正过渡所需的资源。

85. 管理过渡进程需要整个政策领域步调一致和有效的机构协调，以规划和实施变革，并与循证监测和评估框架保持一致。《1964 年就业政策公约》(第 122 号)要求对经济和社会政策采取协调一致的办法，以促进充分、生产性和自由选择的就业。在公正过渡的背景下存在的双重挑战是将就业考虑纳入环境政策的同时，确保经济和就业政策的环境可持续性。公正过渡的这些基本原则植根于国际劳工组织指导方针提出的政策领域。

2.2. 促进公正过渡的关键政策

86. 实现公正过渡需要采取坚定的政策行动，使政策具有人性，并将气候和就业目标纳入协调一致的政策框架。有证据表明，如果设计得当，渐进的气候和环境政策也有利于就业和公平目标的实现。向气候中和过渡可以产生净就业，尽管各行业之间差异很大。⁶⁹

2.2.1. 促进可持续经济的宏观经济和增长政策

87. 宏观经济政策为实现减少碳排放和促进公正过渡的目标，提供了重要的指导机制。⁷⁰ 例如，宏观经济政策工具可以吸引向可再生能源、新技术和绿色生产方式的投资，并增加对转型所需人力资本和技能的投资。精心设计、绿色、包容性和性别变革的宏观经济政策，可以提高经济对气候冲击影响的抵御能力，并通过推动所有行业创造绿色就业和平等就业机会，促进劳动力市场的转型，以实现行业和职业的性别平等。⁷¹
88. 影响公正过渡的宏观经济政策的主要组成部分包括财政政策和货币政策工具。在绿色财政政策领域，通过碳定价让污染者支付排放的社会成本，是解决导致过度排放的市场失灵的关键手段。然而，出于政治经济原因，许多国家可能难以消除化石燃料补贴等价格扭曲。世界各国政府每年仍投入约五万亿美元人为地降低化石燃料的价格——这笔资金是分配给可再生能源的三倍多。⁷²

⁶⁹ 国际劳工组织，《就业绿色化》，第 53 页。

⁷⁰ 本节大量借鉴了国际劳工组织，“绿色宏观经济政策：当前趋势和政策选择”，《公正过渡政策简报》，2022 年 11 月。

⁷¹ 国际劳工组织，“性别平等和绿色工作”，《政策简报》，2015 年。

⁷² Jocelyn Timperley，“为什么化石燃料补贴如此难以遏制”，《自然》，2021 年 10 月 20 日。

► 专栏 2. 考虑到公正过渡的碳定价

碳定价工具，特别是碳税，可以成为改变行为以取得气候友好型成果的有效工具。然而在实践中，管理涵盖大多数排放的渐进式排放定价计划，在技术上可能具有挑战性，特别是如果导致排放的市场失灵的根本原因仍然存在，而且未能得到有效解决。许多国家没有直接征收排放税，而是选择实施排放交易计划，为排放设定量化配额。最著名的例子是 2005 年开始运作的欧盟排放交易系统。中国最近启动的国家计划，估计可将全球七分之一的碳排放量纳入其中。

在不存在完美市场的理论条件、出现外部性以及发生导致环境破坏的市场失灵的情况下，管理良好的碳定价计划应向市场发出向绿色技术转型的价格信号，同时保护低收入家庭免受不必要的成本影响。碳税政策可以而且应该与增加公共支出、加强公共服务提供、通过绿色补贴和社会保护提供的支持相结合，以补偿福利损失并避免负面分配效应。碳税计划须经精心设计，以免对中小企业和农村社区等产生不成比例的负面影响。此外，它们可用于减少扭曲和累退的劳动税的发生率，从而减少不平等，并使改革的效益最大化。

89. 除绿色税外，其他直接和间接税(如增值税)是重要的政策工具，可确保有充足资源为社会和经济支出提供资金，以实现公正过渡。为公共产品(如智能电网、生态系统恢复和充电的基本基础设施)和社会支出(例如，为缓解转型而提供的社会保护)的必要投资创造足够的财政空间，是一揽子绿色政策的重要组成部分。由于政府是商品、服务和工程的主要消费者，推出可持续采购政策为激励进一步使用绿色技术和促进创新提供了一个途径。最近为应对新冠肺炎疫情大流行而采取的历史性刺激计划的经验表明，财政激励可以(但并非总能)用于将公共和私人投资导向绿色转型。总之，公共投资和采购、税收和有针对性的补贴，都是为气候和环境外部因素定价并带来更公平结果的宏观经济政策工具箱的一部分。

► 专栏 3. 财政刺激计划是为了更好地重建?

财政刺激是促进经济和就业以应对经济危机的常见政策措施，其中有时也包括环境目标。在新冠肺炎危机期间，特别是在高收入和中等收入国家推出了前所未有的刺激计划，以应对经济衰退。虽然复苏支出本可以更好地与“重建得更好、更环保”的可持续发展目标保持一致，但一些国家一直致力于刺激就业丰富的可持续增长。

法国的“法国重振”计划旨在短期内恢复到疫情前的经济活动水平并降低失业率，从长远来看，旨在通过提高企业竞争力、促进社会和领土凝聚力以及投资于技能和就业，加速绿色转型。该计划的总预算为 1,000 亿欧元，其中包括欧盟资助的法国复苏和复原力计划。

在印度尼西亚，绿色复苏路线图旨在通过促进绿色经济激励创造就业和增长。在战略层面，路线图力求将绿色复苏纳入发展规划和预算编制过程，并为长期绿色经济举措争取资金。在方案层面，它包括鼓励中小微型企业进行废弃物管理，在建筑物中安装太阳能电池板，支持提高种植园作物生产力和农民收入，同时避免森林砍伐。

90. 国际劳工组织《公正过渡指导方针》指出，协调财政和货币政策以促进向绿色经济过渡，是公正过渡工具箱的瑰宝。然而，这种政策对可持续企业发展和劳动力市场不同群体的影响，取决于投资的行业分布。因此，在就每个国家的适当政策组合得出结论之前，需要对具体情况和传播机制进行审慎的国别分析。

2.2.2. 产业和行业的技术创新利用政策

91. 迈向低碳经济、更谨慎的环境管理以及可持续的生产和消费做法意味着一些行业将会衰落，另一些行业将会增长，许多行业将通过新技术和新的生产和工作模式实现转型。为了应对迈向低碳、气候适应型、循环和数字经济带来的机遇和挑战，国际劳工组织成员国越来越多地制定和实施相应的产业和行业政策或战略。⁷³ ⁷⁴ 有针对性的行业政策不仅用于经济发展目的，也用于应对当代的无数挑战，例如促进商业转型以实现可持续生产、创造就业机会和减少贫困、参与技术革命和全球价值链、促进高效和清洁能源以及绿色经济。⁷⁵
92. 虽然传统的产业和行业政策和战略的关注面较窄，仅侧重于增长、生产力和对国内产业的保护，但目前人们愈加认识到，产业政策的设计旨在实现生态和环境可持续的转型，并促进转型所需的就业、技能和创新。许多国家还表示，他们将经济和能源多样化视为其国家自主贡献的关键要素，作为其气候行动的一部分。近年来，一些国家，如大不列颠及北爱尔兰联合王国，⁷⁶ 也将过渡目标纳入应对新冠肺炎疫情的措施。
93. 在制定和实施可持续和包容性行业和产业政策和战略时，政府、雇主和工人应特别关注其生计可能因采用新技术和向更绿色的循环生产模式过渡而受到最大影响的地区、社区、企业和工人。⁷⁷ 这些战略应确认，劳动力的行业构成高度性别化，因此需要促进性别平等变革的政策，以便平等获得工作，并加强男女跨行业的流动。同样，将残疾人、少数民族、原住民和其他代表性不足的群体纳入围绕行业转型的政策对话，是确保公正和包容性转型的关键战略。⁷⁸

► 专栏 4. 美国利用产业政策应对气候变化

在美国，《2022 年降低通货膨胀法案》旨在加速向清洁能源和更安全环境的过渡，同时创造就业岗位并使负担得起的能源更便于获取。该法案包括高达 3,910 亿美元的气候相关投资，重点是通过技术、制造和创新进行清洁能源开发，以及实现建筑物节能、清洁交通、降低污染和提高社区的复原力。《降低通货膨胀法案》累积的气候、能源和环境投资预计将在未来十年创造 900 多万个就业机会，到 2030 年将排放量减少 40%。该法案还推进了“正义 40 倡议” (Justice40 Initiative) 的工作，该倡议承诺将气候、清洁能源、基础设施和相关联邦投资的总体收益的 40% 提供给受污染和环境危害影响较大的弱势社区。

⁷³ 产业和行业政策或战略是指旨在针对特定行业、技术或任务改善商业环境或改变经济活动结构的干预措施或政府政策。

⁷⁴ 在 2013-18 年期间，各大洲至少有 84 个国家发布了工业政策声明或明确的工业发展政策框架：贸发会议，《2018 年世界投资报告：投资与新产业政策》，2018 年，第 128 页。

⁷⁵ José Salazar-Xirinachs、Irmgard Nübler 和 Richard Kozul-Wright，《经济转型：让产业政策促进增长、就业和发展》，国际劳工组织，2014 年，第 1 页。

⁷⁶ 英国政府，“首相概述了他就 25 万个绿色工业革命工作岗位提出的十点计划”，新闻稿，2020 年 11 月 18 日。

⁷⁷ 有关实际应用的一个例子，请参阅加拿大政府，“特别工作组：加拿大煤电工人和社区的公正过渡”，2019 年 3 月 11 日。

⁷⁸ 国际劳工组织，《促进公正过渡的行业政策》，第 4 页。

2.2.3. 企业政策和变革的有利环境

94. 私营部门通过创造新的体面劳动、引进和投资新技术以及采用促进更可持续经济的商业做法，在公正过渡中发挥着不可或缺的作用。政府可以通过改革监管框架，鼓励私人投资绿色经济，满足社会公平的新要求，从而推出由大中小型企业构成的新生态系统，以利用新的机会并创造就业岗位。随着企业界在公正过渡进程中日益活跃，需要有利的政策来促进和规范商业环境，以确保私营和公共参与方之间开展相辅相成的互动，取得符合社会期望的成果。

► 专栏 5. 私营部门采取的公正过渡行动

人们越来越期望各公司单独采取实现公正过渡的行动。2021 年，作为非营利组织的世界基准测试联盟与一个由国际雇主组织、国际工会联合会和国际劳工组织参与的咨询小组共同制定了衡量此类行动的指标。气候和能源基准包括 100 家石油和天然气公司，50 家电力公用事业公司和 30 家汽车制造商。

该基准的目的是刺激公司层面的行动，但企业也可以通过合作和伙伴关系推动实现环境和社会目标。例如，在瑞典北部严重依赖钢铁和采矿业的贫困地区，公共和私营公司联手投资和开发一个可创造就业机会的无化石钢铁项目。

95. 然而，商业环境的质量可能因地区和国家而异。经济稳定性、政府法规、资本和资源获取、基础设施以及熟练劳动力的可用性等因素，都会影响整体的商业环境实力，并促进或阻碍特定地区或国家的公正过渡。国际劳工组织雇主活动局和国际雇主组织进行的一项联合研究表明，近 70% 的企业认识到日益增加的环境和灾害风险对其运营产生了很大影响。⁷⁹ 此外，世界经济论坛最近的一项调查显示，社会和环境风险主导着世界学术界、企业、政府、民间社会和思想领袖的短期和中期考虑。⁸⁰ 通过营造有利的商业环境，并采取气候和环境行动以及公正的过渡措施，政府可以缓解这些风险，鼓励创业、创新、绿色就业和包容性经济增长以造福社会。
96. 除外部环境风险外，企业也在身边的商业环境中面临障碍。根据世界银行的企业调查，获得资金仍然是企业发展的主要障碍，特别是在撒哈拉以南非洲地区，其次是腐败。⁸¹ 缺乏融资渠道、技能（包括数字、技术和管理技能）有限以及关于如何寻求市场机会的信息不足，仍然是进入绿色市场和绿化业务流程的主要制约因素，对小微企业尤其如此。这使企业陷入低生产率周期，并限制了其增长和对绿色商业做法的采用。
97. 然而，这些调查并不涉及面临一系列独特制约因素的非正规经济单位。非正规经济占全球劳动力的一半以上，占全世界小微企业的 90% 以上，它们在获得最起码的规模效益和经济生存能力方面挑战重重。因此，联手非正规工人和经济单位将是实现公正过渡目标的一个重要因素。为此，必须提高对公正过渡措施与正规化战略之间联系的认识，并确保解决非正规经济中的工人和小微型经济单位面临的具体挑战。⁸²

⁷⁹ 国际劳工组织和国际雇主组织，《雇主和企业组织不断变化的业务和机会》，2019 年，第 45 页。

⁸⁰ 世界经济论坛，《2023 年全球风险报告》，第 18 期，第 14 页。

⁸¹ 见 <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploretopics/biggest-obstacle>。

⁸² 国际劳工组织，《双重转型：正规化和向体面劳动的环境可持续性转变》，2022 年，第 17-18 页。

98. 此外, 事实证明, 企业和支助组织内部的性别平等和多样性, 会对与气候变化的斗争产生重大影响。⁸³ 为使妇女成为在这些实体内实现公正过渡的变革推动力, 政策应旨在实现企业各级的性别均衡, 并鼓励实施绿色政策和做法。国际劳工标准为促进工作场所的性别平等提供了相关框架。⁸⁴

▶ 专栏 6. 利用可持续企业的绿色就业战略

在向可持续性过渡的过程中, 最大限度增加就业机会的努力通常通过绿色就业政策做出结构性安排。阿根廷、科特迪瓦、加纳、毛里塔尼亚和塞内加尔等国制定了国家绿色企业和就业战略或行动计划, 重点解决青年对失业的担忧, 同时推进环境目标。他们通常给予企业发展和技能极高的重视。

在加纳, 劳动和就业关系部与社会伙伴、多个职能部委、民间团体和学术界协商, 制定了国家绿色就业战略。加纳 2015 年通过的国家就业政策将绿化确定为创造就业的新机遇, 在此基础上, 上述战略分四个部分: 政策协调和能力建设; 绿色就业技能; 绿色企业; 以及可持续融资。

菲律宾 2016 年 4 月颁布的《绿色就业法案》旨在促进可持续增长, 创造体面的就业机会, 增强应对气候变化的能力。它授权各政府部门在各自行业推广绿色工作。该法非常注重企业的发展 and 技能, 采用了一系列财政激励措施, 以鼓励企业创造绿色就业机会并提供相关培训, 并向中小微企业重点提供清洁技术方面的配套服务。该法包括制定培训条例和资格框架的规定, 以促进对绿色职业技能和专业人员的认证, 并计划制定国家绿色工作人力资源开发计划。

99. 国际劳工组织的《公正过渡指导方针》强调, 需要有基于社会对话的综合政策框架, 为可持续企业发展提供有利环境。财政激励措施(如赠款、低息贷款和税收激励)、绿色公共采购政策、企业正规化以及支持创新的管理人员和工人的技能提升, 可以为向环境可持续经济的公正过渡铺平道路。然而, 避免对增长和福利产生任何负面影响也意味着必须管理劳动力市场摩擦, 绿色转型所需的投资必须补充而不是排挤其他投资。

2.2.4. 为不断变化的劳动力市场提供技能再培训和技能提升培训

100. 技能在公正过渡中发挥着双重作用, 因为它们既是经济增长的动力, 也是抵御气候和环境变化及其他全球危机负面影响的缓冲。相关技能的可用性支持经济增长、就业和企业政策以及产业和结构转型。技能吸引投资, 帮助绿色企业和部署新技术, 包括清洁和数字技术。这些措施反过来又提高了中小微企业的生产力, 并促进了就业增长。技能开发在为绿色和数字化转型创造公平竞争环境方面也发挥着重要作用。获得针对更环保工作的技能开发有助于实现包容和公正的过渡, 并提高工人的就业能力和企业在追求成为新型绿色企业方面的适应性。针对妇女、青年和弱势群体的培训有助于他们最终获得绿色工作。增加技能再培训机会也是为气候脆弱地区(如沿海社区和湿地)的居民提供替代生计和减少被迫流离失所发生的关键。然而, 相关技能和培训的提供, 取决于就绿色转型带来的新工作开展教育和培训的大量投资, 以及支持衰退性行业的工人顺利过渡到成长型行业的技能再

⁸³ Yener Altunbas 等, “工作场所的性别多样性能减缓气候变化吗?”, 工作文件系列第 2650 号, 欧洲中央银行, 2022 年 2 月。

⁸⁴ 其中包括: 《1951 年同酬公约》(第 100 号); 《1958 年(就业和职业)歧视公约》(第 111 号); 《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号); 《1981 年有家庭责任工人公约》(第 156 号); 以及《2000 年生育保护公约》(第 183 号)。

培训和技能提升。⁸⁵ 尤其重要的是投资于工人掌握一套便携、核心、半技术和技术技能，因为这些技能可以跨职业和行业转移，并提高工人的就业能力。

► 专栏 7. 印度的技能绿色化

印度政府于 2015 年根据国家技能发展使命成立的印度绿色工作技能委员会，得到新能源和可再生能源部以及印度工业联合会的推动。其理事会包括政府各部委和雇主机构以及个体雇主的代表，旨在确定绿色商业部门的技能需求，并实施行业主导的协作技能和企业家发展计划，同时推行绿色技能发展计划。

101. 尽管最近取得了进展，但许多国家的技能开发和终身学习系统仍然受到连贯政策和政策协调缺失、供应驱动方法、财政拨款和激励措施不足、基础设施投资薄弱、人力资源及其能力有限以及针对性措施不够等因素的制约。⁸⁶ 这些挑战要求政府、雇主和个体工人代表共同努力并分担责任，以建立更有效、更相关和更具包容性的技能开发和终身学习体系，由教育和培训机构提供面向需求的培训课程，社会合作伙伴在决定其供应的质量和数量方面发挥战略作用。⁸⁷
102. 以更紧密融合的方式使技能开发政策与宏观经济、工业、行业、就业、数字、劳务移民、气候和环境变化以及企业政策保持一致，并在规划、设计和实施阶段促进系统的政策协调和社会对话，对于促进绿色企业的发展和提高技能的适用性和匹配性至关重要。还必须建立有效的劳动力市场信息系统以及技能预测和监测系统，以更好地了解绿色经济对就业的影响和不断变化的技能需求。与绿色工作相关的高质量 and 可靠的供需分析和数据，将使技能开发政策、战略和计划得到有效调整，更好地与工作岗位相匹配。
103. 为使当前和未来的劳动力掌握相关技能，必须确定和预测绿色转型的技能需求，收集相关的劳动力市场信息，随后通过各级教育和培训，特别是职业技术教育与培训，提供技能培训。⁸⁸ 一个人要想在更绿色的劳动力市场上取得成功，需要将工程与安装、建筑和节能、维修与维护、销售和营销等职业和技术技能妥善结合，还需要协作、沟通、系统思维和解决问题等核心技能。
104. 当务之急是增强企业和行业参与绿化议程的能力，因为向资源节约型和低碳流程的过渡始于工作场所。企业，特别是小微企业，在发展绿色经济技能方面需要支持，因为它们往往缺乏自行提供培训的能力和资源。高质量的学徒制尤其可以提高学习与劳动世界的关联性，并支持可持续发展。⁸⁹

⁸⁵ 最近对美国和英国劳动力市场数据的研究显示，低碳工作比其他工作系统上更加技能密集。低碳工作还需要更高水平的信息技术和认知技能，而且正在进行的数字化转型也非常需要这些技能。因此，低碳转型导致的新兴技能差距比以前想象的更大、更广泛：Misato Sato 等，《低碳转型中的技能和工资差距：比较美国和英国的职位空缺数据》，经济学和政策中心和格兰瑟姆研究所，2023 年 1 月，第 15 页。

⁸⁶ 国际劳工组织，《面向劳动世界的未来，构建技能和终身学习新体系》，ILC.109/VI，2021 年，以及《关于技能和终身学习的决议》。

⁸⁷ 国际劳工组织，“促进公正过渡的技能发展”，公正过渡政策简报，2022 年 10 月，第 10 页。

⁸⁸ 国际劳工组织，《实现职业技术教育与培训和技能发展的绿色化：实用指导工具》，2022 年，第七章。

⁸⁹ 关于高质量学徒制的第二次标准制定讨论将在国际劳工大会第 111 届会议上举行。

- 105.** 向所有处于生活和职业不同阶段的个人提供公平获得技能和终身学习的机会，并采取有针对性的措施满足处境不利和弱势群体，包括非正规经济群体的需求，将增加推进公正过渡的机会。使用数字学习解决方案、扩大融资、验证和承认技能和所有形式的原有学习、增加学徒培训机会以及培训师和教师的作用及其教学技能，是加强教育和培训包容性的重要方面。此外，承认原住民的传统知识和技能，对于推动缓解和适应气候变化的努力至关重要。
- 106.** 提高未来经济所需的技能需要增加对整个教育系统的投资，包括引导国内资源和调动国际合作的支持。为技能开发和终身学习提供资金的创新机制，如税收奖励、征税-拨款制度、培训券和个人学习账户，对于鼓励参与终身学习和提高企业，特别是中小微企业的生产力至关重要。同样重要的是，要确保所有工人都有所需的时间和经济支持(带薪教育假)，以平衡他们整个职业生涯的工作、家庭和终身学习需求。此外，促进绿色就业和技能开发的公私伙伴关系，以及国家和行业一级的三方行业技能机构，会有助于推广创新方法，提高终身学习体系及其筹资的适用性和有效性。

2.2.5. 公正过渡中的职业安全卫生

- 107.** 气候和环境变化增加了职业伤害、疾病和死亡风险，对职业安全卫生构成重大威胁。工人往往在气候变化影响面前首当其冲，比普通民众遭受持续时间更长和强度更大的影响，并且经常暴露在公众可以选择回避的条件下。⁹⁰ 暴露于不断上升的全球气温，将增加工人罹患热相关职业病和遭受其伤害的风险，还会增加热应激的持续时间、频率和强度。此外，气候和环境变化将使工人在工作中更多接触到危险化学品、空气污染以及传染性和媒介传播的疾病。对工人的许多健康影响，包括癌症、心血管疾病、呼吸系统疾病及其对心理健康的影响，都与气候变化有关。⁹¹ 在非正规经济部门劳动力规模巨大、安全法规不健全和体力要求很高的发展中国家，工人受到的健康威胁尤为严重，因为这些工人适应气候和环境变化后果并采取补救行动的能力最为薄弱。
- 108.** 关注职业安全卫生对于公正过渡至关重要，因为风险不仅可以因环境变化而出现，也可能因过渡中使用的新工作流程或危险材料而产生。虽然促进绿色做法和避免直接使用有害化学品的工作流程，可以通过使用自动化和机器人技术减少工人接触有害物质来降低职业安全卫生风险，但其他流程和材料可能会带来更多风险。在太阳能电池板的使用周期中，工人可能重点接触到成为电子废弃物的有毒重金属，或者节能紧凑型荧光灯中的汞。钴是锂离子电池的重要组成部分，其开采热潮给弱势群体的工人带来了重大的职业安全卫生风险。
- 109.** 所有工作岗位，包括绿色工作岗位，都应该做到体面、安全和健康。为了确保所有工人及其家庭和社区的安全健康未来，职业安全卫生政策成为公正过渡的一大重点。政府与社会伙伴协商，可以确保职业安全卫生风险评估考虑到绿化过程中产生的新风险，并根据消除和控制危害的原则确定适当的预防和保护措施。需要采用和实施职业安全卫生标准，并在必要时制定新标准。需要开展职业安

⁹⁰ Max Kiefer 等，“美洲工人健康与安全气候变化：问题和研究需求”，载于 Rev Panam Salud Publica 杂志，2016年，40(3): 第 192-197 页。

⁹¹ Haruna M. Moda、Walter Leal Filho 和 Aprajita Minhas，“气候变化对户外工作者及其安全的影响：一些研究重点”，载于《国际环境研究与公共卫生杂志》16(18)，2019年9月17日。

全卫生标准的应用培训，劳动监察员必须具有足够的守法监测能力。各机构和主管当局应对职业安全卫生政策和方案进行协调，以确保政策的一致性，并根据新的挑战不断加以改进。

► 专栏 8. 保护塞浦路斯工人免受热应激影响

为了保护工人免受新出现的风险影响，塞浦路斯制定了关于工人热应激的行为守则。它为如何实施法律提供了指导，以减少受热工作场所的风险，并创造安全、健康和富有成效的工作环境。它描述了在室内和室外环境中保护工人免受热应激影响的措施，例如通过监测工作场所的空气温度和湿度并相应地调整工作惯例，以确保工人的安全和健康。

2.2.6. 保护人们免受不利影响并提高过渡参与性的社会保护

110. 人们对社会保护的关注，主要是因为它在缓解整个过渡期间的不利影响或向有可能掉队者提供补偿方面的作用。与此同时，社会保护可以积极促进向可持续、包容性和就业富集型经济过渡。将缴费型计划(主要是社会保险)与非缴费型税收资助计划(现金或实物)相结合，有助于在危机和转型时期实现宏观经济稳定，并通常与积极的劳动力市场干预有效结合。
111. 同样，气候政策和公正过渡的长远成功和获得认可，将取决于人们在面临日益加剧的风险、不利影响和新的工作要求时能否以及如何得到支持。为骤失生计者提供保障，可以防止有时可能导致过渡政策遭到废止的社会动荡。例如，印度尼西亚将取消传统上用于缓解贫困和稳定物价的化石燃料补贴作为重大改革的一部分，政府采用现金转移支付并扩大了医疗保健，包括启动国家健康保险计划，为全体国民提供医疗保健服务，并为无力支付者缴纳保费。⁹²
112. 在将它们作为一揽子政策和措施的一部分系统地付诸实施时，为保护人们免受骤失生计和促进从冲击和过渡中恢复而建立的全民社保体系，可以解决甚至防止公正过渡的不利影响。社会保护还可以为人们提供财务回旋余地和激励，以做出可持续的绿色决策和投资，或避免有害做法(例如，过度使用木柴等自然资源)。牢固的财政基础还可以支持收入多样化，促进创新和新技术的采用，在与行为改变干预或资产转移相结合的情况下尤其适用。社会保护还为创业风险提供必要的保障，重点针对新的行业或受转型影响的人。最后，社会保护为人们提供了资源，使人们能够有时间培养各自技能并获得新的、体面的就业机会。
113. 作为一揽子综合政策的一部分，社会保护制度能够且必须满足儿童、其看护人、年轻人、残疾人或慢性病患者、难民和移民工人(无论其法律地位如何)以及同样面临气候变化和气候政策不利影响风险的老年人的需求。这种影响可能包括满足食品、能源、住房和交通等基本需求的成本增加。根据《2012年社会保护底线建议书》(第202号)，保障措施应至少确保一切有需要的人：(1) 获得基本医疗保健，包括孕产妇保健；(2) 儿童的基本收入保障，提供获得营养、教育、护理和任何其他必要商品和服务的机会；(3) 处于工作年龄但无法赚取足够收入的人的基本收入保障，特别是在生病、失业、生育和残疾的情况下；(4) 老年人的基本收入保障。

⁹² 经合组织，“为实现全民健康覆盖开辟可持续道路”，印度尼西亚政策简报，2016年10月；印度尼西亚政府，“印度尼西亚逐步取消和合理化化石燃料补贴的努力”，2019年。

- 114.** 促进性别平等的社会保护有助于促进妇女就业，提高她们的谈判实力，从而使更多妇女有可能参与正规经济，从事体面劳动。向低碳经济的公正过渡是强化社会保护的机会，尤其就与气候相关的风险而言，同时建立具有包容性和促进性别平等的适当制度。这种制度可以确认、减少和重新分配传统上由妇女承担的无酬照护工作，从而改变性别规范。
- 115.** 当个人在工作、行业、地点或生活阶段之间流动时，社会保护在弥合劳动力市场的错位方面发挥着重要作用，而这些错位预计将成为公正过渡的挑战。这种错位包括**时间错位**(失业和创造就业之间有时间间隔)、**空间错位**(失业和就业不在同一个国家、地区或社区)、**教育错位**(新工作的要求与工人在衰退性行业学到的技能不匹配)和**行业错位**(失业和就业影响不同经济行业，对技能有进一步的影响)。这些错位可以通过不同的社会保护政策加以解决，包括失业保护、医疗保险范围的扩大、提前支付养老金和遣散费、现金或实物支持、支付(或补贴、免除或报销)交通、住宿或生活费等费用，以及向人们提供重新进入劳动力市场所需资源的其他方式。将应享权利与社会保护、终身学习和过渡时期的支持更紧密地结合起来，可以使生活和工作顺利过渡，并支持劳动力市场的流动性。许多这类措施可以通过政治层面的社会对话或集体协议加以解决。

► 专栏 9. 澳大利亚和中国近期向转型期工人提供支持的社会保护政策

在澳大利亚汽车业的一家工厂关闭后，政府出台了一揽子措施，将对受影响企业的援助与对失业工人和当地供应链中面临风险的人的社会保护结合起来，以帮助支付与工作有关的项目、培训和新就业支持，同时为他们与专门的就业服务提供商牵线搭桥，通过这些措施避免或弥补劳动力市场的预期错位，支持就业能力和促进可持续生计。

在中国，抗击洪水、土壤侵蚀和毁林以及促进森林保护的举措包括禁止伐木和其他措施，因而导致大量人口失去了依赖林业的收入。正规经济中的失业工人得到了就业培训、安置服务和失业救济等形式的支持。此外，受影响地区的家庭(如依赖木柴或耕作的家庭)和易受侵蚀的坡地家庭，获得了与造林活动相关的补贴和现金福利。社会保护计划，特别是对气候敏感的社会保护计划，也可以减少对气候相关冲击的脆弱性，并有助于减少贫困。

2.2.7. 积极的劳动力市场政策促进了转型

- 116.** 积极的劳动力市场政策与社会保护政策联动发力，成为提高劳动力市场效率的重要工具，在转型时期尤其如此。它们通过将求职者与现有空缺岗位相匹配，支持他们提升和调整技能，鼓励个人或企业从事某些工作或雇用某些类别的工人，以及以公共部门就业方案或为私营部门工作提供补贴的形式创造就业机会，努力减少失业并保持个人对劳动力市场的依附度。⁹³

⁹³ 本节摘自国际劳工组织，《行之有效：拉丁美洲和加勒比地区的积极劳动力市场政策》，2016年，第50页。

► 专栏 10. 公共就业方案可以支持减贫，同时有助于环境目标的实现

公共就业方案在帮助弱势工人和群体方面发挥着具有社会保护功能的关键作用。旗舰方案——如印度的圣雄甘地全国农村就业保障计划、南非的扩大公共工程方案和埃塞俄比亚的生产安全网方案——每年都以收入保障的形式向数百万计的民众提供社会保护，并动员他们从事管理自然资源的有偿工作。此类方案有助于保护易受气候变化影响或冲击的工人，同时投资绿色工程有助于缓解和适应气候变化。

117. 积极的劳动力市场政策具有多种功能。在气候行动的背景下，它们为工人进入空缺岗位或新的职业提供方便，以推进公正过渡。在危机时期，它们与确保收入支持的就业密集型方法相结合，成为支持劳动力市场、工人和企业的有效手段。⁹⁴ 积极的劳动力市场政策和收入支持的综合框架有助于缓解气候影响，包括突发的重大影响(如洪水、飓风和火灾)、渐进影响(如荒漠化、海岸侵蚀和气温升高)以及政策和市场驱动的影响(如有计划地将资本从高碳活动转拨至低碳活动)。⁹⁵ 每一种气候影响都需要在积极的劳动力市场政策和收入支持之间达到不同的平衡。针对每种情况采用的工具系列包括紧急就业服务、就业密集型投资方案、技能和创业培训以及培训和就业补贴。

2.2.8. 在过渡时期维护劳工权利和劳工标准

118. 为部署和实施行动提供法律依据的劳工权利，构成了应对全民公正过渡挑战框架中的一大要素。国际劳工标准解决了公正过渡引起的关切，如通过工人安全卫生标准促进工作场所的环境保护，确保工人有权参与决策、获得信息和接受意见征询，以及通过技能培训和社会保护，使受转型影响行业的工人受到保护。⁹⁶

119. 要想公正地过渡到更环保的经济，就必须分配公正，即承认那些因经济行业转型而下岗的人员不应独自承受其经济损失。为此，不受歧视、适足生活和体面劳动的权利应该成为核心原则。此外，公正过渡可以最大限度地发挥向可持续经济转型的积极社会影响。这意味着参与权和技能开发也发挥着重要作用。

120. 国际劳工标准可以让人们了解公正过渡所涉及的权利以及行使这些权利的政策解决方案和工具。例如，根据有关结社自由、组织权和集体谈判权的国际劳工标准，受转型影响的工人有权参与工人、雇主和政府在企业一级的协商与合作。总体而言，这些标准可以为行动提供法律依据，从而强化公正过渡进程。

121. 从国际劳工标准的角度看，公正过渡权利的政策领域不限于受过渡政策影响的工人和社区，而是通过促进工作领域更广泛的环境可持续性措施，延伸到保护工人、工作场所环境和整体环境。更具体地说，国际劳工标准扩大了对工人和工作环境的保护，通过规范和保护职业安全卫生，将自然、生活环境包括在内，从而确认了人类健康和整体环境健康之间不可分割的联系。

⁹⁴ 例如，见国际劳工组织、国际社会保障协会和经合组织，《将收入支持措施与积极的劳动力市场政策联系起来》，2021年。

⁹⁵ 国际劳工组织，“积极的劳动力市场政策对公正过渡的作用”，《公正过渡政策简报》(即将出版)。

⁹⁶ 关于环境可持续性和国际劳工标准的全面概述，见国际劳工组织，《就业绿色化》，第3章。

2.2.9. 社会对话和三方机制作为凝聚社会的工具

- 122.** 向就业富集型可持续经济过渡需要强大的社会共识，并得到机构和包容性进程的支持。社会对话在制定促进社会正义的政策和实现社会、经济和环境进步的政策方面发挥着至关重要的作用。集体谈判可以通过在集体协议中纳入相关条款来促进决策进程。
- 123.** 社会凝聚力是妥善管理的过渡的重要一环。社会对话为雇主和工人提供了一种方式，使他们能够表达对影响工作领域的所有政策问题的关注和观点，包括气候变化和公正过渡等议题。大多数国家已经采取措施应对气候和环境变化的挑战，并有时，但不总是，在与社会伙伴协商基础上做到未雨绸缪。社会伙伴更系统地参与制定、执行和监测工作，可为增强对公正过渡政策的主导权铺平道路。⁹⁷ 根据《巴黎气候变化协定》开展的国家自主贡献谈判，为就劳动世界的公正过渡进行有效的三方协商提供了另一重要契机。
- 124.** 提高社会伙伴的能力，使他们能够很好地理解气候相关问题及其对企业和他们所代表的工人的影响，对于就公正过渡进行有效的社会对话极其重要。除了社会对话之外，邀请妇女团体和原住民、移民和被迫流离失所人口或残疾人组织等其他相关利益攸关方参加协商，可以拓宽经验和视角，丰富三方协商的内容，使社会中更多的人和群体受益。
- 125.** 在将相关条款纳入集体协议的情况下，社会对话是在企业、行业、专业间和国家层面推动低碳经济措施的重要机制。例如，集体谈判可以用来谈判集体协议中的环境承诺，如果这些承诺变成文书，就会成为强制性条款，一旦出现违约就会受到法庭的追究。⁹⁸ 在采矿等关键经济行业非正规的外国工人等弱势群体不太可能加入工会的情况下——这意味着他们比本国工人更难以就其工作条件发表意见——社会对话的其他工具可以用来补充这种集体协议。⁹⁹

► 专栏 11. 关于促进公正过渡的社会对话的经验

一些国家将社会对话用于制定公正过渡的政策和框架。德国联邦政府成立了经济增长、结构变革和就业委员会，就逐步淘汰煤炭达成共识，并推进公正过渡。它由来自能源行业、商业、工会、地方行政部门、学术界和环境组织的代表组成。这一过程包括一系列专家会议、磋商、实地考察和审议。该委员会编写了一份报告，其中载有为决策提供建议，包括对煤炭地区的投资以及对受影响工人和社区的巨大社会保护和劳动力市场干预。

能源行业的雇主和工会间的集体协议尤为成熟。以意大利为例，多家能源公司和工会签署了关于公正过渡的协议，以管理与脱碳相关的变革进程，其中包括技能再培训、技能提升和工作重新安置，以及提前退休和社会对话进程的条款。

在高度非正规的部门开展对话更具挑战性；然而在有些情况下，对话发挥了重要作用。在阿根廷，合作社是组织非正规拾荒者的关键，继各种联盟之后，全国非正规经济工人联合会宣告成立。经与当地政府谈判，工人取得了法律承认，改善工作条件和支持服务的措施得以制定。

⁹⁷ 国际劳工组织，“社会对话和三方机制在向环境可持续的经济和社会公正过渡中的作用”，《公正过渡政策简报》，2022年8月。

⁹⁸ Juan Escribano Gutiérrez 和 Paolo Tomassetti，“劳动与环境可持续性：比较报告”，《协定》，2020年，第18页。

⁹⁹ Mylène Coderre-Proulx、Bonnie Campbell 和 Issiaka Mandé，《采矿业的国际移民工人》，国际劳工组织，2016年，第24页。

- 126.** 签订的集体协议可以确保体面的工资和工作条件、技能培训和再培训以及积极的劳动力市场政策，在劳动力市场转型期间向工人提供支持。¹⁰⁰ 集体协议包括与公正过渡有关的广泛议题，如环境条款和职业安全卫生条款、远程工作安排的使用、工人使用可持续交通工具的实物福利、工人拒绝执行违反环境立法任务的权利、在气候灾害期间保护工人、雇主和工人应对气候变化的责任、公正过渡培训、举报人保护、监测和评估条款以及绿色采购做法。
- 127.** 尽管公正过渡很重要，但国际劳工组织分析的协议中只有 23% 涉及环境问题。虽然处理环境问题的条款在高收入国家，尤其是欧洲国家的协定中更为常见，但其他地区也有此类条款。¹⁰¹ 公正过渡条款的存在，在很大程度上取决于每个国家集体谈判制度的特点。由工会进行统一协调的谈判制度，可能有利于容纳此类条款，使工会能够扩大谈判范围，规范与气候变化有关的具体工作条件。

2.3. 设计、管理和资助包容和公正的过渡

- 128.** 实现环境和气候变化议程与人类发展齐头并进。同时实现这两个目标需要有效的治理和政策协调，并以社会公平为重点。

2.3.1. 政策的协调和包容性

- 129.** 在当前危机重重和政治现实错综复杂的背景下，并不缺乏政策和行动计划。尽管如此，许多项目资金不足，也未付诸实施。对可持续发展的投资往往被视为短期成本，而非长期投资。然而，无所作为会导致中长期需要付出高昂代价。即便在短期内，投资可持续发展也不一定会损害经济。据世界银行估计，如果政策设计合理和资金到位，各国总计可以减少 70% 的排放，而不会对经济增长产生重大影响。¹⁰² 这将需要私人 and 公共来源的资金，平均相当于国内生产总值的 1.4%。
- 130.** 然而，各国的融资负担多寡不均；在低收入国家，融资需求可能超过国内生产总值的 5%。由于国内资源不足以支付成本，有效的政策行动取决于发达国家履行《气候公约》第 4 条和《巴黎协定》第 9 条规定的义务，国际劳工组织所有成员国都是其缔约国。根据《联合国气候变化框架公约》第 4 条第 7 款，发展中国家履行其《公约》承诺的程度，将取决于发达国家在多大程度上履行其向发展中国家提供财政资源和技术转让的承诺。除了与缓解和适应相关的直接成本之外，还需要为支付再培训、加强社会保护和其他措施的社会成本融资，以确保这一进程的公正性和包容性。因此，协调国家和国际两级的行动和义务，是《公约》缔约方兑现承诺的关键。
- 131.** 政策协调是公正过渡的关键，因为它可以发挥协同作用，减少不同政策领域之间、气候政策和劳工政策之间以及国际劳工组织公正过渡准则的九个政策领域之间的差异。运作良好的协调机制，可以推动不同政府部门和机构有效地规划和执行政策措施。如下所示，一些国家已经建立了综合战略、政府间委员会和多利益攸关方平台，以促进这种机构协调并实现政策统一。

¹⁰⁰ 国际劳工组织，“集体谈判对公正过渡的作用”，工作文件，即将出版。

¹⁰¹ 国际劳工组织，《2022 年社会对话报告：为实现包容、可持续和有韧性的复苏而进行的集体谈判》，2022 年，第 93 页。

¹⁰² 世界银行集团，《气候与发展：行动议程》，2022 年 11 月，第 39 页。

- 132.** 管理向包容、可持续和就业富集型经济的过渡需要强大的社会共识，并得到一致和灵活的治理体系、能力健全的机构和包容性进程的支持。需要强有力的伙伴关系来达成社会共识，实现包容性的社会和经济转型，并以立法和监管改革及其实施为基础。因此，国家和地方两级的机构都必须掌握新的能力，以领导和促成包容性的变革进程和利益攸关方的参与。¹⁰³
- 133.** 包容性进程还需要切实做到在平等基础上包容不同群体。例如，解决与同值工作同等报酬、工作与生活平衡以及预防和处理暴力和骚扰有关的问题，可以转变性别角色，为妇女提供更多机会。此外，灌输对残疾人能力的积极态度，并纳入无障碍和通用设计原则，不仅会消除包容残疾人的障碍，还有助于规划一个造福所有人的包容性社会。¹⁰⁴
- 134.** 《1989年土著和部落人民公约》(第169号)为决策过程中原住民的参与和协商提供了重要指导，有助于确保他们的权利，为经济活动提供法律确定性，并鼓励负责任的投资。它还有助于支持原住民的传统知识、他们在自然资源管理中的作用以及原住民领导的企业发展，所有这些都是气候行动和公正过渡的关键。¹⁰⁵ 此外，依然很有必要解决气候和其他环境行动和政策¹⁰⁶中的交织型歧视和“不可见性”。因此，地方、国家、区域和国际各级决策过程的包容性至关重要。

► 专栏 12. 民间社会组织为社会正义采取行动

民间社会团体越来越多地倡导气候进程中的社会公正。例如，在第26届联合国气候变化大会(COP26)的全球青年声明中，公正过渡和绿色工作岗位地位突出。同样，妇女和性别群体在多个气候会议上倡导公正过渡。倡导方还在这些团体与雇主组织和工人组织之间牵线搭桥，国际劳工组织关于公正过渡的培训为这项工作提供了进一步支持。

原住民及其组织的利益与应对气候和环境变化息息相关，并在推进公正过渡方面发挥着重要作用。在国际一级，人们越来越认识到原住民的传统知识对气候行动的重要性。例如，《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)进程下的当地社区和原住民平台，将“气候变化政策和行动”列为其2022-2024年工作计划的三大支柱之一。以加拿大作为一个国别范例，该国“凯奈第一民族”的原住民妇女是环境管理知识的保管人，她们与科学家和从业人员合作，领导开展一个项目，以增加其社区的气候变化知识和技能。在行业一级，“与原住民的权利能源伙伴关系”是一个由原住民领导的多利益攸关方伙伴关系，旨在强化尊重人权的可再生能源系统，并在解决方案的制定过程中采纳原住民的意见。

- 135.** 政策的有效落实还需要开展积极监测和后续行动，以便根据需要进行调整。2013年，第19届国际劳工统计学家大会通过了第一个国际统计标准，以支持在国家层面的官方统计中衡量绿色工作。¹⁰⁷ 该标准有助于建立环境行业就业综合统计系统，为不同的数据用户提供充分的统计依据。然而，需要更多地使用该标准来监测向绿色经济的转型以及绿色就业的水平和趋势。如果将收集的

¹⁰³ 机构间工作组，“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”倡议，未注明日期。

¹⁰⁴ 国际劳工组织，“向低碳经济公正过渡中的残疾人”，《政策简报》，2019年10月，第7页。

¹⁰⁵ 国际劳工组织，《原住民和人人享有的公正过渡》。

¹⁰⁶ 国际劳工组织，“我们的事情我们定：通过向环境可持续经济和社会的公正过渡实现残疾人权利”，《公正过渡政策简报》，2022年11月。

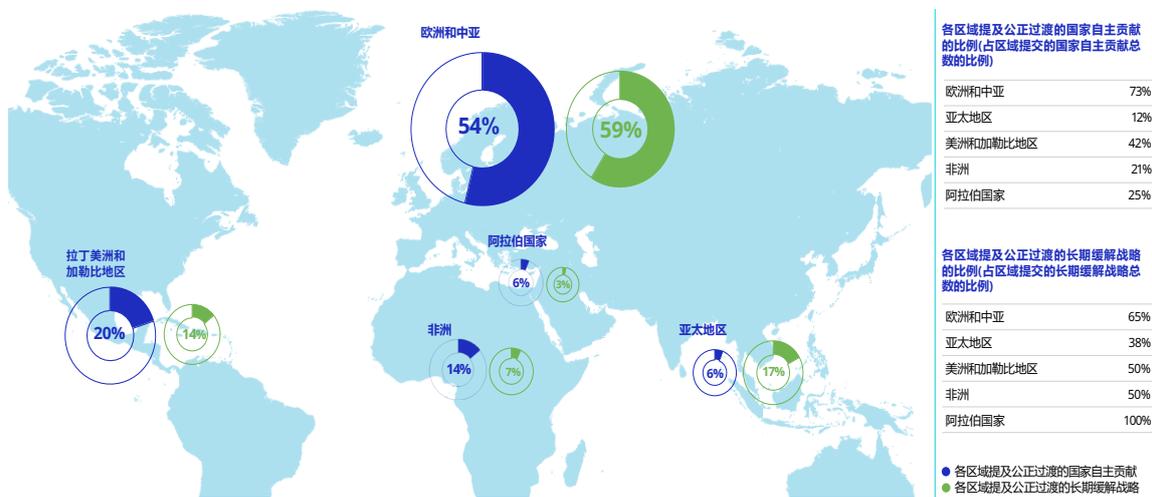
¹⁰⁷ 国际劳工组织，《关于环境行业就业统计定义的准则》，第19届国际劳工统计学家会议，2013年。

相关数据用于决策的信息提供，该标准可以支持协调一致的环境和劳动力市场政策的规划、设计和评估，包括对环境行业就业人数及其技能水平的影响。

2.3.2. 实践中的政策协调

- 136.** 关于就业、公平和环境可持续性的综合目标是可持续发展的强大引擎。气候政策已初步为将就业和社会层面纳入气候行动提供一个切入点。越来越多的国家在《巴黎协定》规定的国家自主贡献中纳入了公正过渡或绿色就业的提法。截至 2022 年 10 月 31 日，在提交更新国家自主贡献的 170 个国家中，有 65 个提到了公正过渡。¹⁰⁸ 就业和社会影响评估为尼日利亚和津巴布韦等一些国家制定国家自主贡献提供了依据，并对实施措施的设计工作给予了支持。
- 137.** 各国在制定国家自主贡献过程中，对社会对话进程的采纳程度依然参差不齐。尽管如此，社会对话在一些情况下为国家自主贡献的设计工作提供了信息，并为社会合作伙伴搭建了一个参与平台。例如在哥斯达黎加，国家自主贡献的制定基于与社会伙伴的协商和其他利益攸关方的参与。这些进程推进了具体考虑到性别和包容性的国家自主贡献的制定。随着各国开始将其国家自主贡献付诸实施，它们正在考虑应用公正过渡的要素。例如，哥伦比亚等国已开始制定国家战略，为实施公正过渡提供指导。

► 图 2. 短期和长期气候规划的公正过渡



注释：LTS=长期缓解战略。

资料来源：联合国开发计划署，《公正过渡如何帮助落实<巴黎协定>》，第 12 页。

- 138.** 除国家自主贡献外，对公正过渡的考虑已开始反映在国内气候立法中。例如，爱尔兰《2021 年气候行动和低碳发展(修订)法案》提到“向气候中和经济公正过渡的要求，在可行的情况下努力(i) 最大限度地利用就业机会，以及(ii) 支持可能受到转型负面影响的个人和社区”。该法案是 2022 年 12 月启动的修订版气候行动计划的法律依据。¹⁰⁹ 该计划包括一个关于确保公正过渡的章节，其中有

¹⁰⁸ 联合国开发计划署，《公正过渡如何帮助落实<巴黎协定>》，2022 年，第 11 页。

¹⁰⁹ 爱尔兰政府，《2023 年气候行动计划：让爱尔兰变得更美好》，第 68-70 页。

以下四项指导原则：采用综合、结构化和循证的方法，确定和规划对公正过渡要求的应对措施；为人们提供适当技能，使他们能够参与未来的净零经济并从中受益；分担成本，使影响具有公平性，且不致加剧现有的不平等；开展社会对话，确保受影响的公民和社区获得权力，并成为过渡进程的核心。公正过渡框架正被逐步纳入年度气候行动计划周期和行业决策。

- 139.** 将气候或其他政策中的公正过渡承诺和规定付诸实施，需要不同行业和政策领域以及各级政府之间的有效政策协调和统一。在南非，总统气候委员会于2020年12月成立，其任务是监督和促进向低碳、气候适应型经济和社会的公正过渡。¹¹⁰ 委员会通过与企业、工会和社区成员的广泛协商，着手制定了一个公正的过渡框架，作为促进其公正过渡规划协调一致的手段。该框架提出了南非的公正过渡愿景、其基于《南非宪法权利法案》的指导原则及其关键政策领域、治理安排和财政。在谈及治理安排时，它介绍了国家和国家以下各级政府以及社会伙伴的作用。涵盖的政策领域之广——人力资源开发和技能培养；工业发展、经济多样化和创新；以及社会保护——突显了该国在多样化的经济和社会结构中协调一致的雄心壮志。
- 140.** 在一些国家，将可持续性过渡的影响局部化意味着要以国家以下各级的政策和规划为重点，这往往涉及依赖煤炭的地区。在西班牙，关闭煤矿和燃煤电厂的影响首先通过政府、工会和拥有煤矿及发电厂的公司之间的行业协议来解决。¹¹¹ 这些措施包括对工人的一系列短期支助措施，以及重新安置和搬迁的规定。行业协定得到了公正过渡战略、紧急行动计划和一套公正过渡协议等更全面措施的补充。《公正过渡协议》提供了一个协调工具并制定了一系列措施，以提高受影响工人的技能和就业能力，以非缴费型和缴费型社会保护(分别为社会援助和社会保险)的形式提供保护，增加失业工人在环境恢复方面的就业，并建立就业改善服务机构。政策组合的第二个重要部分是有关地区和区域的经济多样化。措施包括推动企业开展循环经济、乡村旅游和农业食品加工等活动，以及对可再生能源项目、基础设施和公共服务的投资。该框架非常注重国家以下层级的行动，而其目的在于确保各级政府之间进行协调。

2.3.3. 社会合作伙伴的作用

- 141.** 雇主组织和工人组织在通过社会对话促进公正过渡和支持其会员为政策和谈判协议提供信息方面作用重大。他们的宣传工作有助于政策辩论和决策，有助于表达其会员对环境和气候变化议程以及与公正过渡有关的政策的关切和重视。保障体面劳动、促进可持续经济发展和确保社会伙伴参与政策进程，是国际、国家、行业和地方各级宣传倡议中反复出现的主题。
- 142.** 社会合作伙伴走上了国际气候政策舞台。例如，在《气候公约》缔约方大会的会议上，国际工会联合会(国际工联)积极参与非政府组织工会小组的活动，国际雇主组织与其他雇主组织以及工商界非政府组织开展合作。社会合作伙伴的宣传工作有助于在国际气候进程中提出体面劳动问题，并推动参考文献和定义与国际劳工组织公正过渡准则协调一致。
- 143.** 在国家一级的宣传工作中，社会合作伙伴可以从事公共活动，开展研究工作，提出立场文件，并为气候政策和公正过渡计划提供企业或劳工分析报告。社会合作伙伴参与气候行动和公正过渡的能力

¹¹⁰ 总统气候委员会，《南非公正过渡框架》，2022年6月。

¹¹¹ 西班牙政府，《西班牙迈向公正的能源转型：执行报告》，2022年7月。

各不相同，但仍有澳大利亚、比利时、巴西、布隆迪、加拿大、哥伦比亚、芬兰、德国、印度、日本、荷兰、西班牙、南非、瑞典和英国等许多国家的工人组织和/或雇主组织提出了大量此类举措。

144. 社会合作伙伴的举措牢固地扎根于每个国家工人和雇主面临的具体现实，包括对向低碳经济转型过程中失业的恐惧。以南非为例，南非工会大会(南非工大)制定了三个关键行业的工人公正过渡蓝图，以帮助工人在国家、行业和工作场所各级就公正过渡进行谈判。蓝图和相关工具包包括良好做法和政策建议，供南非工大及其下属工会在气候相关政策的谈判中使用。同样，雇主组织也就气候采取主动行动，例如法兰西企业运动关于欧盟委员会“Fit for 55”一揽子计划的立场文件，以及日本经济团体联合会关于建立健全物质循环社会的自愿行动计划。
145. 雇主组织一直在扩大其就环境和气候问题提供的服务，以满足其会员的新需求。例如，哥伦比亚全国雇主协会一直在执行一项生物多样性倡议，指导私营部门将生物多样性纳入其业务，以便通过行业间对话、能力建设、经验交流以及促进政策和文书的制定和执行，提高公司的环境业绩。丹麦、埃及、加纳、肯尼亚、南非和坦桑尼亚联合共和国等国也出现了类似事例。
146. 工人组织也同样有所作为，以满足其会员的实地需求。例如，布隆迪非正规经济部门的工人占劳动力的95%以上，承受着超常的气候变化影响的冲击。因此，布隆迪工会联合会将工作场所和国家两级的适应措施工作列为重点，对当地代表进行有关适用于个体行业和工作场所的脆弱性评估工具以及制定和谈判适应性干预措施的培训。布隆迪工会联合会在比利时自由工会总联合会的支持下建立了一套机制，以确保代表之间就局部适应措施进行交流，并将它纳入国家气候变化计划。
147. 鉴于转型具有很强的行业性，社会合作伙伴也一直在推行针对具体行业的举措。办法包括评估和知识传播、宣传工作、行业战略、行业和企业一级的协定和支助服务，并辅之以国际经验分享。
148. 在政策制定中对能源转型的重视反映在社会合作伙伴针对具体国情制定的大量与能源有关的举措。例如，澳大利亚工会理事会正在倡导建立一个由三方治理的国家能源转型局。在地方一级，维州工会理事会(Victorian Trades Hall Council)及其下属建筑、林业、海事、采矿和能源工会成立了地球工人智能能源合作社，致力于节能改造，旨在节省能源的同时提供就业机会，并确保能源转型的经济利益惠及工人，特别是妇女和弱势群体及其社区。
149. 在公正过渡的背景下，社会合作伙伴和政府高度关注的一个领域是技能开发。例如在英国，工人和雇主与政府合作推出了能源技能护照，以帮助海上石油和天然气工人掌握可转换的技能，以便在海上可再生能源行业找到工作。在南非，南非企业统一总会(Business Unity South Africa)及其合作伙伴正在通过为各种清洁能源解决方案制定融资蓝图并评估转型的就业和技能需求，解决煤炭淘汰的技能和投资问题。
150. 运输行业脱碳和提高其可持续性的必要性日益突出。所需的措施将对海运业产生重大连锁效应，因为海运业雇用近 200 万海员，承运约 90%的全球贸易量。在国际政策一级，国际海事组织作为其污染预防条约的一部分，采取了强制性措施，旨在大幅度减少国际航运产生的碳强度和温室气体排放。在 COP26 会议上，国际航运公会、国际运输工人联合会和联合国全球契约联手成立了公正过渡海事工作组，旨在推动海事脱碳，同时支持海事劳动力的公正过渡。

- 151.** 涉及循环经济中社会合作伙伴的举措与日俱增。阿根廷、哥伦比亚、墨西哥、秘鲁和乌拉圭等国的行业举措推动了体面劳动议程和循环经济。例如，乌拉圭雇主为废弃物和副产品新设了一个虚拟市场，而秘鲁政府一直在与社会伙伴合作，改善电子废弃物行业非正规经济工人的职业安全卫生。
- 152.** 社会合作伙伴还活跃在一系列其他行业，包括教育、公共服务、欧盟的建筑业、欧盟、加纳和马拉维的可持续农业，以及孟加拉国、柬埔寨、印度尼西亚和越南的纺织业。
- 153.** 鉴于转型对劳动世界的影响之复杂及其会员面临的变化之迅猛，雇主组织和工人组织在国际知识传播和能力建设方面发挥着重要作用。国际工联设立了一个公正过渡中心，为工会提供指导材料、培训和技术支持，帮助他们参与公正过渡的计划、政策和运动。国际雇主组织一直在开发知识产品，并成立了公正过渡工作组和雇主绿色技能联盟，以支持其成员解决与气候变化和公正过渡有关的重大雇主问题。

2.3.4. 为公正过渡融资

- 154.** 实现公正过渡取决于辅以融资战略的健全政策，以及与公正过渡目标相一致的融资流动。就像它推动实现的可持续发展目标一样，实现公正的过渡需要获得负担得起、长期和稳定的资金来源及其有效利用。¹¹² 《沙姆沙伊赫实施计划》指出，“到 2030 年，每年需为可再生能源投资约 4 万亿美元，才能在 2050 年之前实现净零排放，而且……全球向低碳经济的转型预计每年至少需要 4-6 万亿美元的投资”。
- 155.** 与公正过渡、财政空间局促、许多发展中国家债务脆弱性日增和全球金融市场状况恶化相关的融资需求庞杂，需要对各种资金来源——公共和私人、国内和国际——进行有效整合。金融生态系统中的一系列参与者，是为公正过渡提供充足融资的关键。¹¹³
- 156.** 政府的作用至关重要。他们可以推动制定跨公正过渡政策领域的文书，并将公正过渡纳入其融资和投资战略，包括确定综合国家筹资框架和公共资金的分配。此外，他们有能力影响和改善营商环境的质量，以支持企业的可持续发展。宏观经济政策是为公正过渡筹资的一个重要因素。¹¹⁴ 政府决定了宏观经济大局，并可为实现环境和社会目标积极调动资金(如通过环境税或碳税)或开辟财政空间(如通过改革化石燃料补贴)，同时确保分配结果公平合理。国内公共财政在上文讨论的若干政策领域发挥着关键作用，需要探讨和寻求适当的筹资方案。¹¹⁵
- 157.** 公共资金不是公正过渡的唯一资金来源：私营部门资金也大有用武之地，对于从事可持续和低碳型经济活动、走脱碳之路或增强其韧性的企业尤其适用。近年来，可持续金融增长显著。¹¹⁶ 私营部

¹¹² 联合国，发展筹资问题机构间工作队，《2022 年可持续发展筹资报告》，第 18 页。

¹¹³ 可持续发展目标的年度资金缺口估计至少为 3.9 万亿美元(经合组织，《2023 年全球可持续发展融资展望：没有公平就没有可持续性》，第 23 页)。据估计，为了避免气候变化的最严重影响，到 2030 年至少需要 4.3 万亿美元的年度资金流(气候政策倡议，《全球气候融资格局：2011-2020 年十年数据》，2022 年，第 4 页)。

¹¹⁴ 请参阅上文第 2.2.1 节。

¹¹⁵ 联合国贸发会议，《2019 年贸易和发展报告：为全球绿色新政融资》，第 26 页。

¹¹⁶ 根据贸发会议《2022 年世界投资报告》，2021 年全球金融市场中以可持续发展为主题的投资产品(包括可持续基金和可持续债券)的价值达 5.2 万亿美元，比 2020 年增长 63%。

门资金目前在资金流动中的占比巨大，又与实现低温室气体排放和气候适应型发展相契合，¹¹⁷ 展现了一个非同凡响的机遇。投资基于自然的解决方案也面临类似机遇，只是尚未得到充分利用。¹¹⁸

- 158.** 私营部门金融服务提供者可以通过将公正过渡的观点纳入其可持续性战略和业务，大力推动针对公正过渡的资金筹措。¹¹⁹ 部分参与者，特别是投资人，正着手就此采取措施，但这些努力才刚刚开始。增资行动面临的障碍包括市场基础设施和可持续金融的监管大多依然偏重于实现环境目标，而非社会目标，而促进公正过渡取决于对社会和环境目标的综合治理以及它们之间的联系。
- 159.** 构建和加强可持续金融框架，可以提高私营部门参与者对公正过渡考量的重视，使他们关注和推动公正过渡目标的实现，考虑到气候目标之外的社会要求和激励措施。¹²⁰ 为了加强私营部门在为公正过渡筹资方面的作用，必须强化金融行业从业人员的能力建设，例如通过提高认知和提供实际指导和工具，¹²¹ 支持金融创新和试验，同时辅以彻底的影响评估。

► 专栏 13. 以欧盟的融资和投资作为政策后盾

欧盟的公正过渡机制旨在应对过渡的社会和经济影响，与欧盟成员国制定的“区域公正过渡计划”挂钩，重点关注将承受最大挑战的地区、行业和工人。其三大支柱为：

- (1) 按当前价格计算的 192 亿欧元公正过渡基金，预计将撬动约 254 亿欧元的投资；
- (2) 旨在提供预算保障的“投资欧洲(InvestEU)”计划规定的私人投资方案，预计将调动 100 至 150 亿欧元的资金，其中以私营部门投资为主，还将包括咨询支持；
- (3) 公共部门贷款机制将把欧盟预算资助的 15 亿欧元赠款与欧洲投资银行的 100 亿欧元贷款结合起来，调动 185 亿欧元的公共投资。

公正过渡机制是“欧洲绿色新政”的一部分，旨在到 2050 年使欧洲成为第一个气候中和大陆。一揽子措施的范围从雄心勃勃地减少温室气体排放，到投资研究与创新，再到保护欧洲的自然环境。以对绿色技术、可持续解决方案和新业务的投资为后盾，“欧洲绿色新政”旨在为新的欧盟增长战略出谋划策，并以为社会公正的转型铺平道路为目标。该计划力图为公共和私营部门调动超过 1 万亿欧元的资金。

- 160.** 尽管私营部门增加了向气候和环境领域的注资，但发展中国家和新兴经济体仅占用了私营部门气候行动资金的一小部分。¹²² 要实现公正过渡，就必须解决获得资金方面的平等和普惠问题。

¹¹⁷ 2019-2020 年，私人参与方提供的气候融资约占总额的一半，平均每年 3180 亿美元：气候政策倡议，《全球气候融资格局》，第 11 页。

¹¹⁸ 联合国环境署，《2022 年自然融资状况：是时候采取行动了——到 2025 年将投资翻一番并消除自然负资金流动》，第 39-40 页。

¹¹⁹ Brendan Curran 等，《公正地制定过渡计划：如何将公正的过渡纳入金融行业的净零计划》，伦敦政治经济学院，格兰瑟姆气候变化与环境研究所，2022 年 10 月，第 29 页；联合国经济和社会事务部，“可持续发展筹资”（即将出版）。

¹²⁰ 国际劳工组织，《二十国集团可持续金融工作组意见文件：公正转型融资和转型融资的作用》，2022 年，第 17-19 页。

¹²¹ 例如，国际劳工组织和伦敦政治经济学院格兰瑟姆研究所，《银行和投资活动的公正过渡融资工具》，2022 年。

¹²² 据估计，发展中国家约 43% 的正规中小企业的融资需求未得到满足，总额近 4.1 万亿美元：国际金融公司，《依靠中小企业银行：推动增长，创造就业》，2022 年 9 月，第 11 页。

161. 官方发展援助可以通过其多种渠道支持公正过渡的融资，从气候和环境基金到多边开发银行和双边协定。可以考虑正式债务转换和自愿将特别提款权转给发展中国家，以支持公正过渡的目标。国际公共资金也可以用作杠杆，因为它可以减少感知到的风险，从而激励私人资金流向发展中经济体并在其内部流动。
162. 鉴于其发展使命和对气候变化的日益关注，国际金融机构可以通过其自身的融资活动以及与其他金融机构和客户合作，在为公正过渡筹资方面发挥重要作用。来自国际金融机构的资金通常附带优惠条件，包括向客户(包括私营部门企业和金融机构)提供技术援助，这有助于降低融资的风险和成本，并提高资金的有效性。
163. 一些多边开发银行已开始处理气候转型的就业和社会问题，有些银行还制定了有针对性的举措。如果将公正过渡的考量系统地纳入其战略，将就业和体面劳动问题纳入其贷款和投资进程，包括与气候有关的项目和环境项目，而且伙伴金融机构之间就公正过渡提高认知并开展能力建设，多边开发银行就能够提升其公正过渡筹资潜力。¹²³
164. 鉴于所需的气候转型规模庞大，各参与方必须齐心协力，从不同来源向公正过渡提供资金。指派任务、风险承受能力、财务回报要求和投资期限不同，以及寻求造成的社会影响不一，可以产生协同效应，有助于拓宽可用于资助公正过渡的财政资源。为了实现利用国际发展融资吸引更多私营部门资本的混合融资解决方案，担保、股权和优惠贷款等工具有助于减少或转移意识到的投资风险，改善私人投资者的风险回报状况，并降低适用于发展中国家公正过渡的项目的资金成本。¹²⁴
165. 气候和环境基金在资助发展中国家的气候行动方面作用巨大。COP27 向绿色气候基金董事会提供的指导意见呼吁加强对公正过渡的支持。绿色气候基金、全球环境基金和适应基金等多重杠杆有助于气候和环境基金强力推动公正过渡，包括对项目的就业和社会影响进行系统的事前和事后评估；必要时以公正过渡措施的资金补充项目资金；以及确定有针对性的资金窗口。COP27 关于建立损失和损害基金的决定，也可以在支持公正过渡方面发挥关键作用，提供资源有助于极易受到气候变化不利影响的发展中国家有效应对气候变化造成的经济和非经济损失和损害，如极端天气和缓发事件。

2.4. 经验教训和观点

166. 在过去十年中，以及自国际劳工组织《公正过渡指导方针》制定以来，公正过渡在政策和体制领域越来越受到关注。这一趋势的基础是，**人们更加认识到气候和环境政策及随之而来的经济转型对就业和社会的影响**。另一个基础是，人们益发认识到，确保过渡公正不仅是道义上的当务之急，也是实现具有如此规模和抱负的变革所需的必要条件。
167. 尽管各国和其他利益攸关方越来越多地接受公正过渡的概念，但将经济、社会和就业考量纳入气候政策的情况并不均衡。这导致许多国家自主贡献和气候文书与经济和社会政策之间**缺乏政策的统一**。此外，社会对话和劳工权利有时被排除在政策之外，从而破坏了公正过渡的基本原则。有时，甚至

¹²³ 联合国经济和社会事务部，“可持续发展筹资”（即将出版）。

¹²⁴ 联合国发展筹资问题机构间工作队，《2022 年可持续发展筹资报告》，第 84-86 页。

环境可持续性层面本身也不足以应对气候和环境挑战。这可能损害公正过渡的信誉，阻碍实质性进展。因此，有必要根据国际劳工组织《公正过渡指导方针》加快行动。

168. 公正过渡的概念仍然主要由一般性承诺或政策文件中的简短引证组成，尚未得到充分阐释或转化为全面的措施和实施。这或许主要表明，对这一相对新颖的概念尚缺乏普遍认可的理解。因此，**迫切需要加快具体行动**，以避免通过“漂绿”等方式淡化公正过渡政策框架的原则和特点，从而失去利益攸关方的动力和信任。针对政府和社会伙伴的具体和不断变化的需求开展能力建设和宣传工作，正如提高总结经验教训能力的国际经验分享那样，可以有力支持三方成员加快工作步伐、加大工作力度。
169. 各国和各地区的经验展示了如何通过不同手段推进公正过渡。其中一些被明确标为公正过渡政策，而另一些则推进了就业、平等和气候目标的实现，但未加明确分类。一些国家正在国家和/或地方一级制定专门的总体战略，另一些国家正在将公正过渡目标纳入不同政策领域的主流，其余国家仍在为将这些方法融为一体而探索。然而，这两种方法都有积极作用，需要齐头并进，以满足具体情况的具体需求。**通过例如在技能开发、社会保护和企业政策方面的具体政策措施，实现公正过渡。**同时，**综合框架、战略规划或协调机制，对于确保政策领域和措施的一致性和影响以及资源的有效利用至关重要。**
170. 社会对话有助于制定与公正过渡有关的若干进程和政策。这些事例表明，在整个政策制定和规划过程中，**通过社会对话，就优先事项和行动达成共识具有重要价值。**政府和社会伙伴以外的参与者，包括原住民、青年和社区，也与过渡利害攸关。需要建立适当的协商机制，以确保将目前被排除在外的群体纳入其中，这意味着必须为这一进程分配足够的时间和资源。
171. **性别平等和劳动权利**已被奉为公正过渡的概念，**但往往未被纳入**或未被充分纳入与公正过渡有关的政策，因此，必须加强其主流化，并酌情制定有针对性的文书。此外，作为歧视和不平等根源的结构性因素，必须通过超越与公正过渡有关的措施加以解决。由于公正过渡涉及社会和经济结构的重大变革，它也提供了一个重新定义性别规范的机会，并将所有性别纳入变革参与者的行列，实现利益最大化并加快向更平等和更可持续社会过渡的步伐。
172. 能源转型，特别是煤炭的逐步减少，一直是公正过渡对话中的焦点议题。同时还必须认识到，**众多其他行业也是向可持续性过渡的一部分，也需要在政策中得到体现。**此外，为依赖煤炭行业的工人和地区实现从煤炭的公正过渡，需要采取**整个经济齐参与的办法。**
173. 人们日益认识到**社会保护对公正过渡的推进作用。**重新思考社会保护的功能和相关的积极劳动力市场政策，可以形成积极的政策，减轻工人在行业、岗位和职业之间流动时工作性质变化造成的干扰风险。作为前瞻性政策的一部分，考虑到预计的技能需求，使新移民为明天的劳动力市场做好准备，同时允许现有工人提高其就业能力，需要一种新的政策组合，涵盖教育系统、技能培训和职业技能，并支持个人抓住这些机会。
174. 迄今为止，与公正过渡政策相关的政策，主要侧重于避免和解决缓解气候变化政策和战略的不利影响，或利用绿色经济中的经济和就业机会。鉴于变化迅疾，需要更加注意**适应和应对气候变化**和其他环境挑战，包括正在改变工人和企业条件的**生物多样性的丧失**。公正过渡关系到整个社会，必须调整当前“一切照旧”的生产和消费模式，以避免气候变化的长期后果。

175. 私营部门在管理气候和环境风险方面的作用越来越得到进一步认可。企业采用创新方法，开发新的和更环保的技术和商业做法。明智地利用激励措施创造有利环境，**使私营部门参与者的潜力得到发挥**，以及制定确保尽职调查的政策和监管做法——以防止和减轻商业活动对人类和地球的实际和潜在的不利影响——形成一种政策组合，让私营部门推动公正过渡的潜力得以释放。
176. **社会合作伙伴**在国际、国家、行业、地方和企业层面**推动公正过渡中发挥着关键作用**。他们进行宣传倡导，通过社会对话促进政策制定，并向其会员和附属机构提供支持，以应对新出现的当务之急。然而，体制和技术能力各不相同，工人和雇主的需求随着经济和劳动力市场的快速变化而变化。因此，必须让社会合作伙伴增强顺应和满足其需求的**能力培养**，同时强化各国政府的能力建设，以促进各级对话机制和结构的建立、发展和正规化。
177. 一系列**其他非国家参与方**已就公正过渡作出的承诺或采取的举措，有助于推进和扩大行动。目前直面气候和环境变化负面影响的原住民群体、青年和妇女团体正在大声疾呼，要求取得更平等的结果。三方成员必须设法将目前被排除在政策优先讨论之外的群体的关切纳入其社会对话。
178. 众所周知，**筹资对于实现公正过渡至关重要**。需要公共和私人、国家和国际的多种资金来源。**确保公正过渡政策和融资框架之间的协调关系**，是形成大规模影响力和调动公正过渡目标支持投资的必要条件。
179. 公正过渡政策和举措的通过和实施仍处于初期阶段，仍缺乏经认可的核心指标和衡量标准。这意味着还不能对影响进行实质性和系统性评估。为可比指标奠定坚实基础至关重要，而这主要需要收集关于待定关键变量的数据。得到认可和透明的**监测和评估框架**有助于跟踪进展，吸取经验教训并采取纠正措施，因而是确保责任担当的重要工具。

▶ 第三章. 国际劳工组织的行动

180. 劳工局的行动以国际劳工组织关于在全球和国家两级实现公正过渡的指导方针为引领，工作侧重于三大领域：(i) 推进对气候和环境变化及相关政策对就业和社会公平影响的研究和了解；(ii) 制定劳动世界的政策应对措施，支持国际劳工组织三方成员的能力发展，以确保人人享有体面劳动和社会正义，包括利用发展合作作为向三方成员提供支持的手段；以及(iii) 参与相关的全球进程并建立战略伙伴关系。

3.1. 进一步研究和了解气候和环境变化以及政策应对措施对就业和社会公平的影响

181. 在过去十年中，国际劳工组织调动其技术专长和战略伙伴关系，开展了广泛的循证研究，并为三方成员和其他用户开发与绿色工作和公正过渡有关的实用工具和指南。在全球和区域层面，开创性的研究产品包括《2018 年世界就业和社会展望：就业绿色化》和《在更热的星球上工作：热应激对劳动生产率和体面劳动的影响》，以及与美洲开发银行共同编写的《拉丁美洲和加勒比地区净零排放未来的就业》报告。其他报告包括《创造更绿色未来的技能：基于 32 个国家研究的全球视角》和《绿化企业：流程和工作场所转型》，与联合国环境规划署合作编写的《2022 年基于自然的解决方案中的体面劳动》，以及关于各个行业的报告。这些知识产品有助于增进对体面劳动与环境之间关系的理解，并说明在国际和国家政策进程中实现公正过渡的必要性。

182. 在国家一级，国际劳工组织的研究通过对气候政策影响的就业和社会评估，帮助奠定了政策咨询的证据基础，为政策的选择和制定提供依据。绿色就业评估机构网络(GAIN)已成为向各国提供援助，同时提高国家和区域研究机构能力的重要工具。因此，劳工局所做的研究在加强对气候和环境变化的就业和社会影响以及政策反应的了解方面成绩斐然。然而，鉴于问题广泛复杂以及三方成员的需求不断变化，知识差距和未满足的需求依然存在。全球一级的这类挑战包括需要更系统和更深入地研究关键行业和主题的环境与体面劳动之间的联系，例如：农业和粮食系统；林业；循环经济；技术开发和转让；经济多样化；以及损失和损害的诸多方面。还必须增进和更新对与公正过渡有关的政策措施的了解，以反映当前的做法，并通过政策审核、案例研究和影响评估吸取经验教训。

183. 在国家一级，随着三方成员开始或继续采取公正过渡的政策和举措，对国家一级评估环境政策的就业和社会影响的需求日增，因此，需要加大这一领域的工作力度。需要增加劳动力市场基本数据的提供，为必要的事前和事后评估和评价提供便利。研究必须以三方成员的国家一级的需求和优先事项为基础。越来越受关注的问题包括技能评估、性别分析、企业政策、能源转型的局部影响、职业安全卫生风险以及适应和生物多样性措施对体面劳动和就业的影响。

184. 为了满足三方成员对策划和实施公正过渡政策实用指南的日益增长的需求，国际劳工组织编写了多份手册和以行动为导向的知识产品。这些形式多样的产品包括为社会合作伙伴提供的一系列指南、与公正过渡有关的跨政策领域的政策简报以及专题工具，即最近关于绿色技术和职业教育与培训、为公正过渡筹资和促进获得绿色工作的工具。这些材料有助于对指南的理解，并向用户提出行动建

议；还有助于指导和支持对三方成员的技术援助和能力建设。这些材料所涉问题广泛，但无法以相同的深度涵盖所有政策领域；随着三方成员需求的演变，提供满足这些需求的材料非常必要。

- 185.** 国际劳工组织网站为劳工局传播知识和用户获取与公正过渡有关的研究成果和研究工具提供了渠道。然而，鉴于产品数量不断增加和人们对这一主题的兴趣日渐浓厚，有人呼吁建立一个知识共享平台，作为用户友好的存储库。分享知识的另一种手段是公正过渡论坛，它为三方成员和合作伙伴提供了一个国际平台，讨论新出现的问题和对策，交流汲取的良好做法和经验教训。

3.2. 为国际劳工组织三方成员提供政策咨询和能力建设

- 186.** 国际劳工组织促进体面劳动的行动有助于推进公正过渡，最大限度地利用实现环境目标以及社会和经济目标所带来的机会，并解决劳动世界面临的与环境挑战和应对措施相关的风险。为此，国际劳工组织向其三方成员提出若干领域的政策建议。

- (a) 全面的就业政策框架，包括体面劳动国别计划：国际劳工组织成员国日益认识到需要将环境可持续性考量纳入全面的就业政策和战略。国际劳工组织通过加强就业与环境目标之间的政策一致性和可靠的协调机制，使参与环境和就业工作的各方能够开展合作，支持成员国将环境可持续性纳入就业政策的主流。

► 专栏 14. 支持纳米比亚的就业和经济决策

国际劳工组织支持纳米比亚三方成员制定健全的就业政策，包括独立的就业政策、有利于就业的宏观经济政策和预算编制。由于纳米比亚的目标是建立绿色氢能行业，国际劳工组织正在协助对该行业进行就业影响评估，统筹推进能源、工业发展和就业目标。

- (b) 气候变化和环境政策，包括《巴黎协定》规定的国家自主贡献和净零排放的长期目标：国际劳工组织正在与越来越多的国家联手，从体面劳动和公正过渡的角度对其气候政策进行评估和快速情况分析，并以这些分析为依据，支持三方成员与环境部和经济发展部进行对话，鼓励他们根据国际劳工组织的公正过渡指导方针，在其经充实的国家自主贡献和实施文书中审议劳动力市场政策、就业创造和社会保护问题。

► 专栏 15. 助推三方努力，促进科摩罗蓝色经济的体面劳动

在科摩罗，气候变化和环境退化正在使该岛的生态系统、海洋环境、主要经济行业和依赖这些行业的就业机会受到威胁。国际劳工组织通过其自愿核心资金，以及利用与联合国环境规划署和联合国粮食及农业组织结成的合作伙伴关系，努力提高其三方成员的能力，以便采取政策措施和方案，以渔业为重点，促进蓝色经济的体面劳动。

- (c) 综合绿色就业战略：国际劳工组织一直在呼应成员国对制定国家绿色就业政策日渐浓厚的兴趣，以此作为利用绿色经济创造就业的潜力和促进体面劳动的手段之一。国际劳工组织的支持加强了各职能部委之间和社会合作伙伴之间的协调行动，并提高了政策的一致性。

- (d) 技能、社会保护、¹²⁵ 绿色企业发展、绿色工程、职业安全卫生以及社会对话等领域的专题政策：在国际劳工组织有关文书的指导下，劳工局一直在针对三方成员的具体需求和工作重点，协助他们制定政策和方案，帮助企业和工人应对转型期的挑战和机遇。

► 专栏 16. 津巴布韦的创业和技能发展

围绕瑞典国际开发合作署资助的在 2017 年至 2021 年间运行的“津巴布韦绿色企业创新与发展项目”，国际劳工组织通过加强对创新型绿色企业的商业发展服务，促进了可持续企业的发展，并重点为年轻人敞开了获得绿色就业技能的大门。

- 187.** 国际劳工组织将其政策建议与国家一级三方成员的能力建设相结合，同时促进各国之间的相互借鉴和经验共享。国际劳工组织国际培训中心举办了一系列关于公正过渡不同方面的培训课程，并将关于环境可持续性和公正过渡的内容融入若干其他课程。培训课以虚拟、混合和面对面的形式提供。在 2021-2022 年间，700 多名决策者、从业者和青年代表提高了其制定计划和影响公正过渡政策和决定的能力。
- 188.** 国际劳工组织逐次向 55 个国家提供了支持——通常是通过专项援助或限时援助，有时则通过全面的长期支持计划。随着越来越多的成员国表达了促进公正过渡的意向，对政策咨询的需求预计将相应增加。此外，越来越多的国家已从提高对就业与环境之间关系以及公正过渡关键原则的认识阶段，过渡到设计和执行成熟政策工具的阶段。
- 189.** 主要因为各国为实现纳入其国家自主贡献的公正过渡目标而采取了行动，这一趋势预计将进一步扩大。这些行动包括制定国家公正过渡战略，将公正过渡的考量纳入各种政策领域和投资计划，以及设计和实施具体的政策工具和计划。这些事态发展要求采取更全面和更大规模的技术援助方式，以便为各三方成员提供有效的全方位支持。此外，对公正过渡政策咨询需求的增长，需要更具体和有针对性的支持，以符合国情的方式扩大和深化技术援助。

3.2.1. 国际劳工组织的发展合作计划和项目

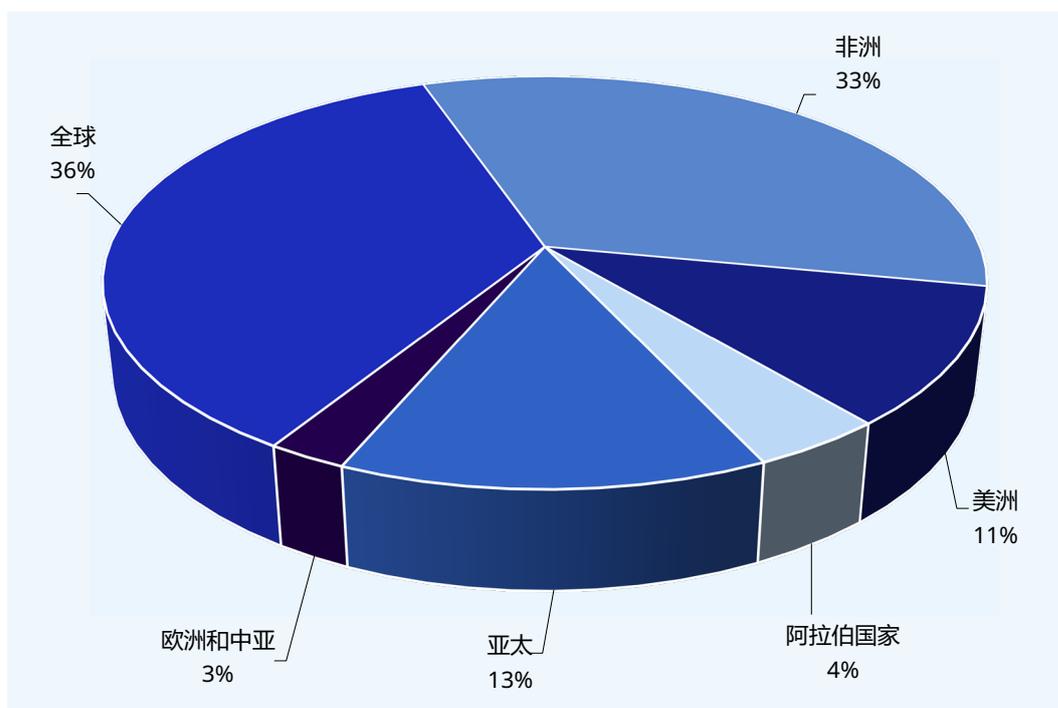
- 190.** 国际劳工组织旨在通过专项的主流化方法实现公正过渡、绿色就业和环境可持续性。总共有 111 个由自愿捐款资助的项目和干预行动，正在为公正过渡、环境可持续性和复原力做出努力。¹²⁶ 它们支持国家的优先项目和国际劳工组织计划和预算中确定的成果目标，包括企业发展、促进就业和技能开发、社会保护、社会对话、职业安全卫生以及平等机会和平等待遇等领域的公正过渡的方方面面。大多数项目和干预行动要么遍及全球，要么活跃在大部分自愿资金已拨付到位的非洲(见图 3)。大约 83% 的项目和干预行动是由多方双边捐助者资助的。其他政府间组织，特别是欧盟委员会和联

¹²⁵ 在社会保护方面，国际劳工组织的工作以关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的决议为指导，该决议呼吁国际劳工组织通过社会保护建议和评估，“支持成员国制定促进向环境可持续的经济和社会公正转型的社会保护政策”，并将它作为公正过渡战略和一揽子政策的一部分。

¹²⁶ 资料来源：发展合作仪表盘，2023 年 1 月 20 日访问；2020-2023 年期间，总计 111 个项目和干预行动在多个国家和地区实际运行。

联合国，分别资助了 7% 和 5% 的项目和干预行动。¹²⁷ 劳工局还从正常预算补充账户中拨出资源，用于支持公正过渡的干预行动。¹²⁸

► 图 3. 2020-2023 年按地区分列的有助于实现各方面公正过渡的国际劳工组织发展合作项目和干预行动



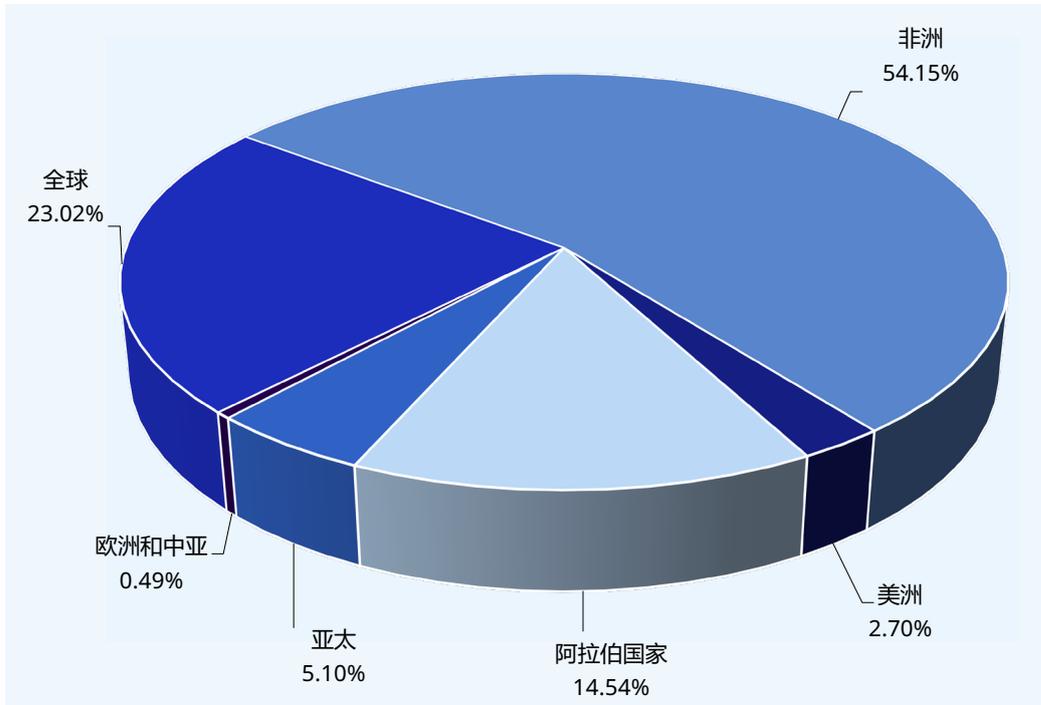
注释：在多个地区和国家开展的干预行动和项目按其覆盖的每个地理区域计算。累计地域总数为 120 个，实际项目和干预行动总数为 111 个。

资料来源：国际劳工组织发展合作仪表盘，2023 年 1 月 20 日访问。

¹²⁷ 根据 2020-2023 年对这些项目和干预措施的资金分配。

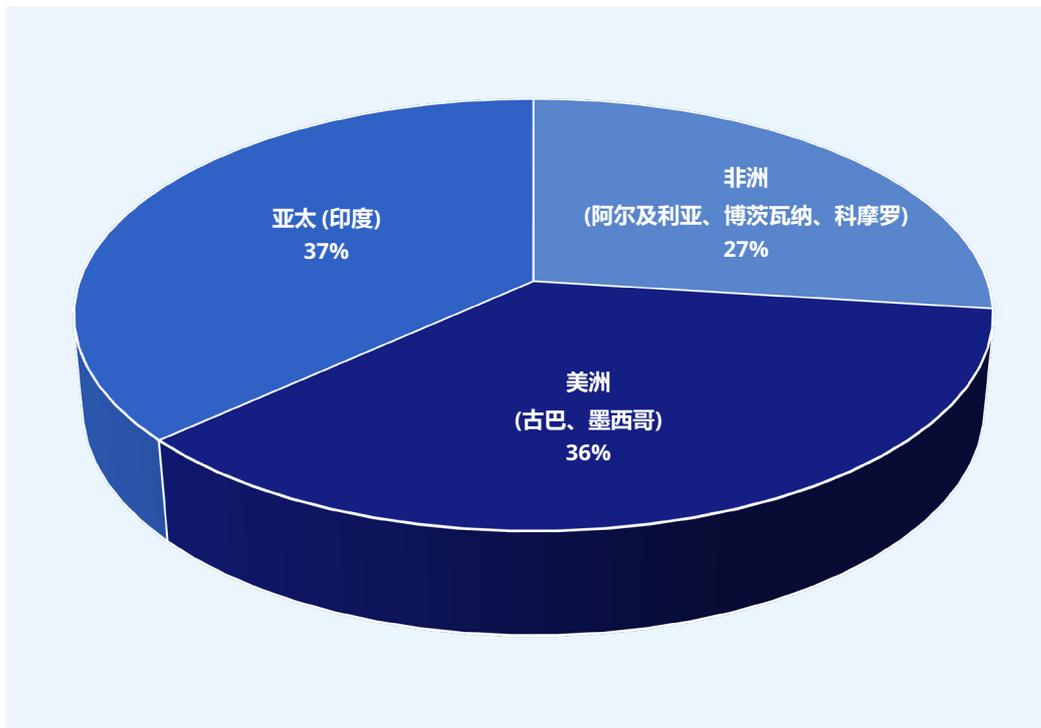
¹²⁸ 关于方法的说明：有助于实现《2022-2023 两年期计划和预算》成果目标中公正过渡各个方面的发展合作项目和干预行动由自愿捐款供资，资金来自预算外发展合作和经常预算补充账户。它们包括：(a) 与政策产出 3.3 “提高成员国制定和执行政策向环境可持续的经济和社会公正过渡的能力”有关的项目和干预措施；(b) 将公正过渡层面主流化并作为政策产出 1.4、3.1、3.3、3.4、3.5、4.2、4.4、5.1、5.2、5.3、6.2、6.4、7.2、7.3、8.1、8.3 的一部分加以整合的项目；(c) 作为扶持性成果目标 A.1 和 A.4 的一部分推动公正过渡的项目；(d) 借调的初级专业人员和工作人员。

► 图 4. 2020-2023 年按地区分列的有助于实现各方面公正过渡的国际劳工组织发展合作项目和干预行动的自愿资助



注释：根据预算外发展合作和经常预算补充账户拨款，2020-2023 年拨款总额为 1.78 亿美元。
资料来源：国际劳工组织发展合作仪表盘，2023 年 1 月 20 日访问。

► 图 5. 2020-2023 年政策产出 3.3 项下由国际劳工组织核心自愿资金拨款的有助于实现公正过渡的干预行动和项目的区域细分



资料来源：国际劳工组织发展合作仪表盘，2023 年 1 月 20 日访问。

- 191.** 全球伙伴关系协定，如国际劳工组织与法国和瑞典国际开发合作署结成的伙伴关系，一直是实现发展合作的重要手段。它们向各国提供需求驱动的支助和支持，在具有战略意义的领域传播全球知识和指导意见方面作用非凡。其相对长期的时间框架能够在整个政策周期内向各国提供援助，令国际和当地戮力同心，为整个劳工局的创新和多学科合作创造契机。
- 192.** 通过多种安排设计和落实的发展合作项目，涵盖广泛的政策议题。多利益攸关方伙伴关系和联盟已成为劳工局发展合作的利器。国际劳工组织《2020-2025 年发展合作战略》，¹²⁹ 突出了国际劳工组织与供资伙伴和联合国系统密切合作落实联合计划和大规模伙伴关系的价值。绿色经济行动伙伴关系(PAGE)于 2013 年启动，涉及国际劳工组织和其他四个联合国机构，通过提供评估、政策咨询和能力建设，协助 22 个伙伴国家向包容性绿色经济转型。¹³⁰ PAGE 得到八个资助合作伙伴的支持，并通过联合国驻地协调员网络在整个联合国系统开展工作，将“联合国一体行动”方法付诸实施。自 2013 年以来，该举措通过联合国多伙伴信托基金办公室，一个具有健全管理和问责制的独立透明的集合筹资机制，筹集了近 9,000 万美元的财政捐助、认捐和实物支持。

► 专栏 17. 与塞内加尔非正规经济的废物收集者合作

2019 年，国际劳工组织与“非正规就业中的妇女：全球化和组织化(WIEGO)”建立了伙伴关系，帮助塞内加尔 Mbeubeuss 废弃物处理场的非正规拾荒者组织起来加入合作社，以改善他们的工作条件。该伙伴关系涉及社会经济调查、废物流和价值链技术研究，以及与工人、参与废弃物管理的主要国家机构和绿色经济行动伙伴关系(PAGE)所属联合国机构的对话和磋商。

- 193.** 联合国秘书长在 2019 年 9 月气候行动峰会上宣布并由国际劳工组织牵头的“气候行动促进就业倡议”，帮助各国创造优质就业机会，同时实现气候和环境目标，并向受可持续发展转型影响者提供支持。该倡议明确以促进公正过渡为重点，并将近 50 个国家组成的联盟聚于麾下，这些国家已正式承诺制定国家计划和战略。这是一个多利益攸关方联盟，汇集了三方成员、联合国机构和多边开发银行，并利用知识合作伙伴的专业技能。该倡议为伙伴国家提供政策、技术和方案支持，以实现雄心勃勃的气候变化缓解和适应目标，同时在社会对话和促进性别平等的基础上提供优质就业和社会保护。

► 专栏 18. 支持将公正过渡纳入国家自主贡献

国际劳工组织通过提供评估、能力建设和政策咨询方面的援助，支持多个国家在制定、修订和实施其国家自主贡献时纳入公正过渡原则。这些国家包括安提瓜和巴布达、阿根廷、哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、多米尼加共和国、尼日尔、尼日利亚、土耳其和津巴布韦。通过各种项目和资金提供支持，包括国际劳工组织的区域资金、国际劳工组织-法国伙伴关系、国际劳工组织与瑞典国际开发合作署的伙伴关系，以及根据联合国开发计划署的气候承诺与联合国开发计划署的合作。

¹²⁹ 国际劳工组织，《国际劳工组织 2020-2025 年发展合作战略》，理事会第 340 届会议，日内瓦，2020 年 10 月至 11 月。

¹³⁰ 联合国环境规划署、联合国开发计划署、联合国工业发展组织和联合国训练研究所。绿色经济行动伙伴关系收到来自欧盟、芬兰、德国、挪威、大韩民国、瑞典和瑞士的捐款。详见 <https://www.un-page.org/>。

- 194.** 国际劳工组织的发展合作组合涵盖一系列领域，其中的项目嵌入了与环境可持续性和公正过渡有关的要素。这些项目包括企业发展项目(如维持竞争力和负责任的企业计划(SCORE)¹³¹)、从行业入手的项目，如 ProAgro¹³² 和亚洲服装业供应链中的体面劳动项目。¹³³ 在布基纳法索、黎巴嫩、突尼斯和马达加斯加等国，环境考虑因素已通过绿色工程纳入就业密集型投资方案项目。绿色经济行业的绿色工程和企业发展，也被纳入改善被迫流离失所者和收容社区前景伙伴关系(PROSPECTS)等类似计划。此外，PROSPECTS 还包括对与绿色经济相关行业企业发展的干预。国际劳工组织还参与发展合作项目，旨在通过改善对劳工迁徙和流动的治理来保护受气候变化影响的人口并赋予他们权力，主要针对太平洋岛屿国家和政府间发展组织的区域。
- 195.** 社会保护项目整合了通过政策性研究和能力建设促进公正过渡的要素，例如根据“加快实现可持续发展目标的具体目标 1.3——全民社会保护体系和措施”项目，¹³⁴ 对哥伦比亚、埃及和印度尼西亚提供支持。关于职业安全卫生的部分技术援助项目，特别是“零愿景基金”(Vision Zero Fund)，已经制定了应对气候风险的试行干预措施，重点涉及与热应激相关的风险。¹³⁵
- 196.** 在技能发展合作组合中，国际劳工组织通过专门项目和更广泛的途径，为公正过渡提供支持，并通过赞比亚可再生能源行业技能发展、南部非洲的能源技能¹³⁶ 以及孟加拉国的“技能 21”等项目提供技术援助。¹³⁷

3.3. 全球参与和伙伴关系

- 197.** 国际劳工组织推进形式多样的气候和环境变化多边和区域进程，包括多边环境协定，并参加联合国环境管理小组、七国集团、二十国集团和金砖国家的会议、¹³⁸ 围绕问题结成的联盟以及其他相关国际政策进程和平台。

3.3.1 国际劳工组织对联合国气候和环境变化进程的贡献

- 198.** 国际劳工组织作为具有观察员地位的联合国机构，参加了《联合国气候变化框架公约》下的相关联合国气候变化会议。劳工局为谈判作出了实质性贡献，包括通过正式提交文件，推动体面劳动和公正过渡、气候变化对策的性别层面和原住民权利的结合。劳工局还与缔约方大会主席就与公正过渡有关的成果进行合作，例如在 COP24 上就《团结与公正过渡西里西亚宣言》和 COP26 的《国际公正过渡的支持条件》进行合作。

¹³¹ 维持竞争力和负责任的企业计划(SCORE)由挪威发展合作署和瑞士经济事务国务秘书处资助。

¹³² ProAgro 摩洛哥 - 促进农业综合企业的体面工作项目是在德国议会的特别倡议下设计的，由德国联邦经济合作与发展部资助。

¹³³ 亚洲服装业供应链体面劳动项目由瑞典国际开发合作署资助。

¹³⁴ 该项目由德国国际合作机构(GIZ)资助。

¹³⁵ 捐助方包括欧盟委员会、法国、德国、挪威、瑞典、英国和美国以及私营部门捐助方。

¹³⁶ 这些项目由瑞典国际开发合作署资助。

¹³⁷ 该项目由欧盟资助。

¹³⁸ 巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非。

199. 最近，国际劳工组织在 2022 年 11 月在埃及沙姆沙伊赫举行的 COP27 上发挥了积极作用，与欧盟委员会合办了有史以来第一个公正过渡展馆，与 30 多个合作组织共同举办了约 40 场活动，汇集了国际工会联合会、国际雇主组织和《联合国气候变化框架公约》秘书处等主要合作伙伴，包括政府代表、雇主组织和工人组织、学术机构、民间团体和青年组织。¹³⁹ 此外，国际劳工组织代表团在两周的 100 多次活动中提出了气候变化的社会面问题。展馆包括一个公正过渡知识中心，主要用于从业人员、利益攸关方和国际劳工组织专家之间的交流。

► 专栏 19. 推进流离失所问题特别工作组的工作

国际劳工组织是参与流离失所问题特别工作组的联合国机构之一，该工作组负责根据华沙气候变化造成的损失和损害国际机制制定一套建议，以“采取综合办法避免、尽量减少和解决与气候变化不利影响有关的流离失所问题”。

200. 国际劳工组织定期参加联合国环境大会的会议，促进将体面劳动和社会正义目标纳入全球环境议程的制定和实施工作。国际劳工组织还积极参与《联合国国际化学品管理战略方针》，并让其三方成员参与政策制定，包括与气候变化和公正过渡有关的内容。此外，国际劳工组织为制定联合国生物多样性共同方法做出了努力，并且是“联合国生态系统恢复十年”的合作伙伴。在区域层面，国际劳工组织千方百计，包括通过联合国问题联盟致力于行动，并与东南亚国家联盟和非洲联盟等区域团体和机构合作，使公正过渡的优先工作得到落实。

3.3.2. 国际劳工组织参与的主要政策平台

201. 公正过渡已成为七国集团、二十国集团、金砖国家会议和气候脆弱论坛等主要政策论坛议程上的重点议题。就此，国际劳工组织应参加这些论坛的国家的请求提供技术和分析支持。例如在 2022 年，国际劳工组织为中国担任主席国的金砖国家就业工作组编写了《金砖国家的就业和向可持续发展的公正过渡》文件。在印度尼西亚担任 2022 年二十国集团轮值主席国期间，国际劳工组织向可持续金融工作组提交了《公正过渡融资和转型融资的作用》文件。同年，在德国担任七国集团轮值主席国期间，国际劳工组织和经合组织合编了多份报告，包括《促进公正和包容的绿色转型》和《3D 对七国集团劳动力市场的影响：关键问题》。根据与气候脆弱论坛秘书处达成的协议，国际劳工组织正在支持将体面劳动和公正过渡纳入论坛多个成员国正在制定的气候繁荣计划。

3.3.3. 战略伙伴关系

202. 除了前面提到的伙伴关系外，国际劳工组织还与在可持续性领域工作的若干联合国机构和国际组织签订了合作协议。其中包括《联合国气候变化框架公约》、《联合国防治荒漠化公约》、联合国能源机制、国际自然保护联盟和国际可再生能源机构的秘书处。国际劳工组织与联合国环境规划署和联合国儿童基金会共同发起了《青年绿色就业公约》，并与主要私营部门参与方结成伙伴关系。此外，国际劳工组织还参与了一系列全球和区域性倡议、联合国联合方案和多利益攸关方伙伴关系。

¹³⁹ 公正过渡馆的活动录音可在以下网址获得：<https://live.ilo.org/events/cop27-events-just-transition-pavilion-2022-11>。

- 203.** 联合国秘书长于 2021 年 9 月启动的“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器(全球行动加速器)”倡议,标志着联合国系统为应对可能令近几十年来的发展进步归零的多重挑战而作出的集体反应,旨在帮助各国创造 4 亿个体面就业岗位(包括绿色、数字和护理经济中的就业岗位),并将社会保护覆盖面扩大到目前被排除在一切社会保护之外的 40 亿人。此外,“全球行动加速器”倡议将作为国际劳工组织总干事提议的“全球社会正义联盟”倡议的基础之一,该联盟优先考虑加强多边协调,支持成员国执行和资助综合政策和战略,以创造体面的就业机会,扩大社会保护,促进公正过渡。
- 204.** 2021 年 11 月于格拉斯哥举行的联合国气候变化大会(COP26),启动了第一个公正能源转型伙伴关系,《南非公正能源转型政治宣言》委托部分国家动员约 85 亿美元的初始资金,支持南非走上低排放和气候适应型发展、实现电力系统脱碳以及开拓新经济机会之路。在 2022 年 11 月于沙姆沙伊赫举行的 COP27 上,南非发布了其公正能源转型伙伴关系的实施计划,概述了需要 980 亿美元资金的优先投资需求。2022 年 11 月在印度尼西亚巴厘岛举行的二十国集团领导人峰会上宣布了印度尼西亚的公正能源转型伙伴关系,承诺在 3 至 5 年内提供 200 亿美元的资金,部分由公共资金提供,部分通过私营部门筹集。印度、塞内加尔和越南等其他国家也宣布结成了公正能源转型伙伴关系。
- 205.** 公正的能源转型伙伴关系被认为是由国家主导的创新伙伴关系,为严重依赖化石燃料的新兴经济体实现雄心勃勃和公正的能源转型动员协调一致和量身定制的国际支持。伙伴关系将把国内资源调配与国际融资相结合,通过多边开发银行等联手公共和私营部门资金。然而,人们提出的一些质疑和关切包括,只关注少数几个关键国家可能会破坏缓解气候变化的多边努力,可能会给其他国家采取的行动泼冷水。此外,将天然气和其他化石燃料作为过渡燃料的脱碳途径也受到质疑。尽管如此,认识到进行大规模结构、经济和社会变革并调整资金以实现公正过渡的必要性,是一个积极的动向。国际劳工组织参与了包括在联合国系统内举行的有关公正能源转型伙伴关系的政策磋商。
- 206.** 越来越多的机构开始在公正过渡的相关领域开展行动。劳工局一直在巩固和加强与主要参与方的伙伴关系,以扩大其在公正过渡方面的影响和作为。鉴于对公正过渡的关注度日甚一日且举措的数量与日俱增,亟需从战略高度寻求和加强合作。例如,国际金融机构是有影响力的参与方,它们已开始从就业和社会角度参与过渡进程;加强与它们的接触将为加强对各国的支持提供重要机会。国际劳工组织通过其技术专长、其三方机制及其对成员国的持续政策支持,将能够提供政策咨询和技术支持,作为国际金融机构资金的补充,并支持有相同利益的国家采取联合计划干预措施,同时对在国际劳工组织准则基础上实现公正过渡加深理解。

3.4. 经验教训和观点

- 207.** 自 2015 年通过《国际劳工组织公正过渡指导方针》以来,国际劳工组织采取的行动和取得的进展形成了一些经验教训和建议,包括对国际劳工组织发展合作项目的内部和独立评估。下文提供了在政策咨询、发展合作、伙伴关系和国际参与方面汲取的主要经验教训。
- 208. 采取国家驱动和量身定制的公正过渡方法的重要性:** 为体现有效性和包容性,干预措施必须牢固地植根于各国国情和当地环境,以对三方成员需求和弱势群体关切的理解为基准,并以国家的制度和政策框架为支撑。这是确保主导权和可持续性的关键。

- 209. 发展合作综合方法的价值：**提高不同政策领域的政策一致性和行动协调性，是实现公正过渡的先决条件。这一点在各国通过制定公正过渡相关政策和战略以履行其承诺时尤为重要。因此，为不同领域文书的规划和设计以及政策执行提供支持的发展合作项目将变得至关重要。此举将需要更全面的干预措施，因此有必要扩大资金规模。
- 210. 将三方机制培育成为发展合作项目的核心要素：**三方成员积极加入和参与新举措和项目的设计、实施和评估，有助于提高项目实施的有效性。促进社会对话而不是临时协商进程，应该成为项目的组成部分。
- 211. 将国家一级和全球的干预措施结合起来：**国家一级的援助会通常因为采纳最新的全球卓见、适应当地情况的最新工具和国际经验分享而得到加强。反之，国家一级的当地知识、良好做法和应用，又可以使全球知识的开发及其工具得到大幅强化。
- 212. 在联合国联合计划内开展工作，提高业务的有效性并造福各国：**利用联合国机构的互补性专业技能，通过集合供资机制加强协作与合力，并与联合国发展系统的改革保持一致，可以提高业务的有效性，让各国从中受益。事实证明，联合国多伙伴信托基金具有向执行实体分配财政资源和透明地管理干预措施的作用。
- 213. 将公正过渡纳入国际劳工组织主流工作：**国际劳工组织越来越多地将环境可持续性和公正过渡考量纳入其各工作领域的项目，为三方成员提供重要支持。为了保持和增强这一势头，并将整个劳工局的专门知识付诸使用，需要为人员配备以及技术支持提供充足经费。
- 214. 扩大伙伴关系，实现资源调配多样化：**虽然现有项目在推进公正过渡方面建树颇多，但由于需求增长(随着更多国家开始实施公正过渡政策)以及更需要对不同政策领域的行动规划和协调给予更全面的援助，资金缺口不仅依然存在，而且预计还会继续扩大。弥补这些缺口将需要加大筹资力度，提高筹资来源的多样化。一方面，必须加强双边和多边公共筹资伙伴关系和与他们的对话，以发现机会和设计项目。另一方面，需要更多利用与绿色气候基金、全球环境基金和适应基金等国际气候和环境融资机制相关的项目资金。与国际金融机构以及多边和区域开发银行就方案和项目执行进行协作，可以提供一种扩大对各国的技术援助并将援助与筹资倡议挂钩的手段。还可以探索欧洲气候基金会和比尔及梅琳达·盖茨基金会等提供项目资助的机会。
- 215. 这种强化资源调配的努力，可能需要扩大与已经获得绿色气候基金和全球环境基金等基金认证的其他联合国机构和国家实体的伙伴关系，**同时继续努力寻求认证。还需要投资于劳工局和国际劳工组织三方成员的人力和机构的能力建设，以便为国际金融机构、多边开发银行和其他竞争性筹资机制起草、设计和执行高质量的项目提案。
- 216. 加强对国际政策进程和平台的战略参与：**推进国际进程对于增进理解、坚守承诺和激发公正过渡行动至关重要。它是对国家级支助的补充，可以为经验分享、学习和联合举措创造机会。