

第三项议程

## 与国际劳工大会第 108 届会议 (2019 年)工作相关的事项

### 关于《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》的决议的后续措施：有关将安全与健康的工作条件纳入国际劳工组织工作中基本原则和权利框架的建议

#### 文件的目的是

旨在建议一个程序路线图，以审议将安全与健康的工作条件纳入国际劳工组织工作中基本原则和权利框架(见决定草案：第 23 段)。

**相关的战略目标：** 社会保护和工作中基本原则和权利。

**主要相关成果/跨领域政策驱动因素：** 成果 7：促进包括在全球供应链中的安全工作和工作场所的合规性。

成果 8：保护工人免于从事不可接受形式的工作。

**政策影响：** 对 2021 年或之后的大会议程的影响。

**法律影响：** 因理事会可能作出的决定而产生的影响。

**财政影响：** 因理事会可能作出的决定而产生的影响。

**需采取的后续行动：** 因理事会可能作出的决定而产生的后续行动。

**作者单位：** 政策部门及外地办事机构和伙伴关系部门各司局。

**相关文件：** 关于《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》的决议；临时记录 6B(Rev.)；1998 年《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》；2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》。

## 建议的来源

1. 国际劳工大会在其第 108 届会议(2019 年)上通过了关于《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》的决议。该决议要求理事会“尽快审议有关将安全健康的工作条件纳入国际劳工组织工作中基本原则和权利框架的建议”。<sup>1</sup>
2. 该决议是全体委员会有关向大会提交的拟议国际劳工组织百年成果文件第二部分第 C 节的讨论的后续。拟议案文如下：“职业安全与卫生是《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》(1998 年)所列的那些基本原则和权利之外的另一项基本原则和权利”。<sup>2</sup> 鉴于在以拟议方式宣称安全健康的工作条件是工作中的一项基本原则和权利方面仍存在若干尚未解决的法律、技术和实际层面的关切，委员会未就拟议案文达成共识。<sup>3</sup> 作为替代，大会宣称“安全健康的工作条件对体面劳动十分重要”<sup>4</sup>，并要求理事会审议有关将安全健康的工作条件纳入国际劳工组织工作中基本原则和权利框架的建议。
3. 不妨回顾国际劳工组织 1998 年《关于工作中基本原则和权利宣言》中重申的与以下基本权利相关的原则，它们是基本公约的主题：
  - (a) 结社自由和有效承认集体谈判权利；
  - (b) 消除一切形式的强迫或强制劳动；
  - (c) 有效废除童工劳动；以及
  - (d) 消除就业和职业方面的歧视。<sup>5</sup>

## 程序路线图的主要背景因素

4. 有关享有安全健康的工作环境权利如何产生、国际劳工组织工作中基本原则和权利框架如何发展的简要概述可能有助于为理事会审议程序路线图提供参考。

<sup>1</sup> 关于《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》的决议(2019 年 6 月 21 日通过)，国际劳工大会第 108 届会议，第 1 段。

<sup>2</sup> 国际劳工组织百年成果文件，报告四，国际劳工大会第 108 届会议(2019 年)。

<sup>3</sup> 《临时记录 6B》(Rev.)，国际劳工大会第 108 届会议(2019 年)，第 986、1014 和 1327-1333 段。

<sup>4</sup> 国际劳工组织《关于劳动世界的未来百年宣言》，第 II(D)段。

<sup>5</sup> 1998 年《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》，第 2 段。

## 与享有安全和健康的工作环境的权利相关的背景因素

5. 过去一百年以来，保护工人免于遭受不安全或不健康的工作条件一直在本组织的目标中占据重要地位。《国际劳工组织章程》(1919年)的序言指出，改善“对工人因公患病和因公负伤的保护”是“当务之急”。《费城宣言》(1944年)确定国际劳工组织的一项“庄严义务”是进一步“充分地保护各行业工人的生命和健康”。<sup>6</sup> 2006年《促进职业安全与卫生框架公约》(第187号)规定应在所有相关层面推动和促进“工人享有安全和健康的工作环境的权利”，以此作为一项国家政策事项。<sup>7</sup> 国际劳工组织2008年《关于争取公平全球化的社会正义宣言》在社会保护目标下纳入了“健康和安全的的工作条件”。<sup>8</sup>
6. 自1919年以来，本组织在职业安全与卫生方面通过了20项公约、1项议定书和27项建议书，它们在标准制订工作中占很大一部分。<sup>9</sup> 在全体委员会的讨论中，一些三方成员指出已经存在相当多的关于职业安全与卫生的公约，而其他三方成员则指出仅有三份文书涉及职业安全与卫生的基本原则，即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)和2006年《促进职业安全与卫生框架公约》(第187号)。<sup>10</sup> 迄今为止，仅有不到一半的国际劳工组织成员国至少批准了这三项公约中的一项公约。在全体委员会的讨论中提及了职业安全与卫生公约的批准水平。一些三方成员指出，许多公约的批准率很低。其他三方成员则指出，批准数量少并非不把职业安全与卫生公约选定为基本公约的合理理由；他们忆及，在通过1998年《宣言》时，1973年《最低年龄公约》(第138号)只得到了68份批准，然而基本公约批准运动使这一数字上升到了171份。<sup>11</sup>

<sup>6</sup> 《关于国际劳工组织的目标和宗旨的宣言》《费城宣言》，III(g)。

<sup>7</sup> 第187号公约，第3(2)条。

<sup>8</sup> 2008年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，第IA(ii)部分。

<sup>9</sup> 理事会认为并非所有这些文书都切合当前情况。标准审议机制三方工作组根据其初步工作计划审议了24份文书，将12份文书归类为“切合当前情况”；10份文书归类为“需采取进一步行动，以确保其持续和未来的相关性”；两份文书归类为“已过时”。

<sup>10</sup> 《临时记录6B》(Rev.)，第988和1004段。应当指出的是，理事会会在其第307届会议(2010年3月)上通过了一个旨在实现广泛批准和有效实施职业安全与卫生文书(第155号公约，其2002年议定书和第187号公约)的行动计划(2010-16年)。

<sup>11</sup> 《临时记录6B》(Rev.)，第988和1004段。

7. 理事会有机会于 2006 年审议了职业安全与卫生所带来的安全与生产率之间的协同作用。<sup>12</sup> 劳工局为此次讨论所编写的报告阐述了诸如以下内容：
- (a) 职业事故和不良健康状况在各个层面所带来的明确经济影响；
  - (b) 安全和健康的工作条件对企业生产力的积极影响，同时认识到不可能在所有情况下都达到同等的尽可能最高的职业安全与卫生水平；
  - (c) 国家竞争力与国家职业事故率之间具有高度相关性。
8. 在国际劳工组织以外，享有安全和健康工作环境的权利在国际法上得到了承认。《世界人权宣言》(1948 年)保障人人有权享有“生命、自由和人身安全”以及“公正和合适的工作条件”。<sup>13</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》将后一个概念定义为包括“安全和健康的工作条件”。<sup>14</sup> 与之相似的是，世界卫生组织是建立在以下原则基础上的：“享受最高而能获致之健康标准，为人人基本权利之一。不因种族、宗教、政治信仰、经济或社会情境各异，而分轩轻。”<sup>15</sup>
9. 最近几届世界安全与卫生大会一再指出，安全和健康的工作环境应被视为一项基本人权。<sup>16</sup>
10. 2030 年《可持续发展议程》进一步证实，以权利为基础的促进职业安全与卫生的方法得到普遍认可：具体目标 8.8 旨在“保护劳工权利，推动为所有工人，包括移民工人，特别是女性移民和没有稳定工作的人创造安全和有保障的工作环境”。<sup>17</sup>

<sup>12</sup> 理事会文件 [GB.295/ESP/3](#)。

<sup>13</sup> 《世界人权宣言》，第 3 和 23(1)条。

<sup>14</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》，第 7(b)条。

<sup>15</sup> 《世界卫生组织组织法》序言，1946 年。

<sup>16</sup> 见 2008 年《首尔职业安全与卫生宣言》序言及 2011 年《伊斯坦布尔职业安全与卫生宣言》序言。在新加坡召开的第二十一届世界工作中安全与卫生大会未达成宣言，但是东盟劳工部长会议声明中忆及了前两份宣言的精神并另外指出“每个工人有权享有安全与健康的工作环境”。

<sup>17</sup> 国际劳工组织是具体目标 8.8 下有关职业安全与卫生统计指数的监管机构：“8.8.1. 致命和非致命工伤事故频率，按性别和移民身份分列。”其他相关具体目标包括(通过预防、治疗及促进身心健康，将非传染性疾病导致的过早死亡减少三分之一)；3.8 (提供金融风险保护，人人享有优质的基本保健服务，人人获得安全、有效、优质和负担得起的基本药品和疫苗)；3.9 (大幅减少危险化学品以及空气、水和土壤污染导致的死亡和患病人数)。

## 与国际劳工组织工作中基本原则和权利框架相关的背景因素

11. 理事会在审议有关将安全与健康的工作条件纳入国际劳工组织工作中基本原则和权利框架的建议时，还可参考在就 8 个基本公约和 1998 年宣言作出决定过程中的相关进展情况，这些公约和宣言迄今为止一直是促进国际劳工组织工作中基本原则和权利的普遍框架。主要进展情况可概述如下。
12. 大会在第 81 届会议(1994 年)有关国际劳工组织 75 周年及其未来方向的决议中首次指出了“国际劳工组织涵盖基本权利的公约(包括第 87、98、100、29、105 和 111 号公约)的特别重要性”。理事会于 1994 年 11 月及 1995 年 3 月审议了该决议的后续行动，<sup>18</sup> 要求劳工局开展一项运动，促进国际劳工组织基本人权公约，即第 87、98、100、29、105 和 111 号公约。
13. 1995 年 3 月，社会发展问题世界首脑会议的与会者通过了一项行动计划，要求各国政府提高工作和就业的质量，方法是“维护并促进尊重工人的基本权利，包括禁止强迫劳动和童工、结社自由、组织和集体谈判权利、男女同值工作同等报酬和消除就业歧视，已批准国际劳工组织这些公约的国家对其予以充分执行，而未批准这些公约的国家则考虑到其所载的原则，以实现真正的持续经济增长和可持续发展”(第 54 条(b)款)。1995 年 5 月 25 日，局长启动了关于批准七个国际劳工组织基本公约的运动：除了 1994 年决议已确定的六个公约之外，另将第 138 号公约加入了清单。
14. 1997 年 11 月，理事会决定将关于工人基本权利宣言及其适当后续措施的议题列入大会第 86 届会议(1998 年)的议程。向理事会提交的文件指出，《章程》始终承认实施某些权利的方法可能因经济发展水平而有所不同，但是有一些权利或原则对实现本组织的目标是必不可少的。该文件提及了原《章程》第 41 条中指出的具有“特别和迫切重要性”的方法和原则，包括不应将劳动视为货品或商品的原则。该文件还指出，“作为由于经济和社会的日益相互依存所导致的辩论的一个结果，无论国家发展水平如何，将某些权利视为是真正的基本权利的理由变得更加清楚。由于它们在考虑到有关国家的环境的情况下大力改善个人和集体的工作条件提供了必要的手段，从某种意义上来说，那些权利是所有其他权利的一个先决条件”。<sup>19</sup> 该文件指出，在国际劳工组织之外，亦就所涉的这些权利达成了共识。
15. 大会在第 86 届会议(1998 年)上通过了《宣言》，它忆及了成员国在《章程》和《费城宣言》中所载的原则和权利方面的义务，这些原则和权利“在被国际劳工组织内

<sup>18</sup> 理事会文件 [GB.261/LILS/3/1](#)，[GB.261/5/27](#)，[GB.262/LILS/4](#)。

<sup>19</sup> 理事会文件 [GB.270/3/1](#)，第 13 和 16 段。

部和外部承认为基本公约的公约中以具体权利和义务的形式得到体现和发展”<sup>20</sup>。

《宣言》的序言概述了工作中基本原则和权利在保持社会进步和经济增长之间联系方面的主要扶持性作用。

16. 在大会第 87 届会议(1999 年)上, 局长在第 182 号公约获得一致通过后立即向大会通报, 他将发起批准该公约的全球运动, 将其作为 1995 年发起的批准基本公约运动的一部分。
17. 大会在 2012 年关于工作中的基本原则与权利周期性讨论的决议中重申了“工作中基本原则和权利的普遍性和永恒性”以及“其作为人权和扶持性条件的特殊意义”。<sup>21</sup>
18. 理事会在第 326 届会议(2016 年)上批准了有关《1930 年〈强迫劳动公约〉2014 年议定书》的报告表格, 并根据国际劳工组织章程第 19 条第 5 款(e)项的规定, 即成员国义务就与四类工作中基本原则和权利其中之一相关的未批准文书提交报告, 将该表格送交成员国。<sup>22</sup>

## 拟议路线图

19. 拟议路线图包含时间表以及待理事会审议的问题。
20. 三方成员在国际劳工大会第 108 届会议有关百年宣言的讨论中提出了以下问题: 是否应修订 1998 年宣言; 若修订, 应适用何种程序。<sup>23</sup> 或者, 理事会可向大会建议, 在一份单独的成果文件中宣称享有安全健康的工作环境是一项工作中的基本原则和权利。无论如何, 似须由大会决定该事项。鉴于待处理问题的广度以及对国际劳工组织如此关键的一个问题达成共识所需的时间, 最早有可能将该议题列入 2021 年大会的议程进行讨论。
21. 为便于进一步审议和磋商, 劳工局建议了以下程序路线图:

<sup>20</sup> 1998 年宣言, 第 1 段。如同在 1998 年《宣言》的筹备工作中强调的那样, “基本权利之所以说是基本的, 并不是因为《宣言》有此阐述, 而是由于它们是基本的, 《宣言》才做了如此论述”。这些权利和原则被列为是基本的, 因为, 如同在《社会正义宣言》中指明的那样, 它们是实现本组织所有章程目标的一个重要手段。它们有助于在总体上促进国际劳工标准, 而不是将其分为不同等级; 见国际劳工组织: [对可能的国际劳工组织有关基本权利及其适当后续机制原则的审议](#), 报告七第二部分, 国际劳工大会, 第 86 届会议, 1998 年, 日内瓦。

<sup>21</sup> 结论第 5(a)和 5(b)段。

<sup>22</sup> 理事会文件 [GB.325/PV](#), 第 64 段; [GB.326/PV](#), 第 524 段; [GB.326/LILS/5](#)。

<sup>23</sup> [《临时记录 6B》\(Rev.\)](#), 国际劳工大会第 108 届会议(2019 年), 第 996、997、1003 和 1004 段。



- **理事会第 338 届会议(2020 年 3 月):** 审议实质性问题, 以确定可能的基本要素; 根据全体委员会的讨论以及理事会的进一步讨论, 除其他外, 这些问题可能涉及: 是否能够比照现有的四类工作中基本原则和权利, 采取同样方式予以承认、促进和实现享有安全和健康工作环境的基本权利; 确定相应的公约; 批准率; 因承认第五类基本原则和权利而产生的影响, 包括在报告安排方面的影响, 这既涉及根据《章程》第 22 条的要求提交报告, 也涉及根据《章程》第 19 条的要求, 在 1998 年《宣言》的后续措施框架下提交报告;
- **理事会第 340 届会议(2020 年 11 月):** 审议与程序相关的问题以及大会的决定所可能采取的形式, 包括在大会第 110 届会议(2021 年)的议程中列入一项技术性议题。
- **理事会第 341 届会议(2021 年 3 月):** 审议将供大会第 110 届会议(2021 年)审议的可能成果文件草案的要素以及会议讨论的安排;
- **大会第 110 届会议(2021 年):** 审议有关将安全和健康的工作条件纳入国际劳工组织工作中的基本原则和权利框架的可能成果文件。

22. 路线图不是一个固定工作计划, 而是一个规划工具, 理事会可根据取得的进展予以修改。理事会还可视情况考虑在适宜时开展闭会期间磋商。理事会在就拟议路线图提供指导时, 不妨考虑到另一份文件中所提出的有关大会议程的建议。<sup>24</sup>

## 决定草案

23. 理事会决定批准理事会文件 GB.337/INS/3/2 第 21 段所载的程序路线图, 以审议将安全和健康的工作条件纳入国际劳工组织工作中的基本原则和权利框架。

<sup>24</sup> 理事会文件 [GB.337/INS/2](#)。