

理事 会

第 341 届会议，2021 年 3 月，日内瓦

机构部分

INS

日期：2021 年 2 月 8 日

原文：英文

第六项议程

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

关于将安全和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

文件目的

文件阐述实质性问题，以使理事会能够根据其第 337 届会议(2019 年 11 月)批准的程序路线图，继续审议将安全和健康的工作条件纳入国际劳工组织(劳工组织)工作中基本原则和权利框架的建议。本文件是理事会文件 GB.340/INS/4 的修订版，根据 2020 年 3 月以来出现的新情况加以了更新(见决定草案：第 45 段)。

相关战略目标： 社会保护以及工作中基本原则和权利。

主要相关结果目标： 成果目标 7：为所有人提供充分和有效的劳动保护。产出 7.2：提高成员国确保安全健康工作条件的能力。

政策影响： 对 2022 年或以后大会议程的影响。

法律影响： 理事会可能做出的决定所产生的影响。

财务影响： 理事会可能做出的决定所产生的影响。

需要采取的后续行动： 理事会可能做出的决定所带来的行动。

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(2019年)、《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》(1998年)、《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(2008年)。

▶ 目 录

	页 次
A. 建议的来源.....	5
B. 安全和健康的工作条件和国际劳工组织的工作中基本原则和权利框架.....	5
C. 确定将安全和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 框架所涉及的可能的基本要素的实质性问题.....	9
将安全和健康的工作条件纳入工作中基本原则和权利框架的可能途径.....	9
工作中安全和健康的相关原则和权利.....	10
建立明确的权利、责任和义务体系，确保安全健康的工作环境.....	10
安全和健康的工作条件作为工作中基本原则和权利的几种表述方法.....	11
确定与安全和健康工作条件的原则和权利相关的国际劳工标准.....	11
后续程序.....	13
支持成员国尊重、促进和实现关于安全和健康工作条件的工作中 基本原则和权利.....	13
修订后的工作中基本原则和权利框架对自由贸易协定可能产生的影响.....	14
COVID-19 疫情带来的紧迫性.....	14
决定草案.....	15

▶ A. 建议的来源

1. 国际劳工大会第 108 届会议(2019 年)在《关于劳动世界的未来百年宣言》中宣布,“安全健康的工作条件对体面劳动十分重要”。¹会议通过了一项决议,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”。²
2. 理事会在其第 337 届会议(2019 年 11 月)上批准了一份“路线图作为规划工具,用以审议将安全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……并结合讨论期间提供的指导意见;该路线图可由理事会根据取得的进展进行审查和修改”。³路线图建议,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。⁴

▶ B. 安全健康的工作条件和国际劳工组织的 工作中基本原则和权利框架

3. 《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》(《1998 年宣言》)承认国际社会就一些基本权利在全球范围内的特殊意义已达成共识,并表示劳工组织三方成员承诺加强这些权利的普遍适用。⁵《1998 年宣言》纳入四项工作中的基本原则和权利,再次肯定了相关章程原则(直接源于或在《章程》中明确提及的原则),劳工组织成员国的成员身份就表示已经承诺遵守这些原则。这种承认加强了其普遍适用性,无论成员国是否批准了与这些章程原则相关的基本公约。⁶将安全健康的工作条件纳入工作中的基本原则和权利框架,预计会产生同样的效果。

¹ 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》。

² 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,第一段。

³ 理事会文件 GB.337/INS/3/2/decision。

⁴ 理事会文件 GB.337/INS/3/2,第 21 段。

⁵ 理事会文件 GB.270/3/1,第 6 段。

⁶ 仅在 2000 年至 2016 年期间,全球童工劳动的发生率下降了 38%;见劳工组织,《全球童工劳动估计:结果和趋势,2012-2016 年》,第 11 页。

4. 在这方面，有必要回顾区分基本权利与其他权利的依据，在此基础上，《1998 年宣言》承认了四项工作中的基本原则和权利；虽然并非唯一或毫无遗漏，但它包含了这些原则和权利的章程渊源，以及与本组织所依据的基本原则的相关性。这些基本原则包括：劳动力不是商品；⁷其性质是人权；具有必备条件的功能，或有助于追求改善个人和集体工作环境的权利的功能；以及这些基本原则在本组织内外都被认为是根本原则。
5. 《国际劳工组织章程》和《费城宣言》都包含工作中的基本原则和权利。这两项文书都明确提到保护儿童、待遇平等以及结社自由和集体谈判。虽然这些文书没有明确提到消除一切形式的强迫或强制劳动，但禁止强迫劳动必然遵循这些文书文本所阐述的价值观和原则。例如，引自《费城宣言》第二部分(a)段：“全人类不分种族、信仰或性别，在自由、尊严、经济保障和机会均等条件下谋求物质福利和精神发展”。四项原则不仅包含在《章程》和《费城宣言》之中，更与《费城宣言》第一部分(a)段表述的劳动力不是商品的原则直接相关。
6. 《世界人权宣言》和《经济、社会及文化权利国际公约》也承认工作中的基本原则和权利是人权。⁸
7. 工作中基本原则和权利的特点是：“……无论是作为根本的权利还是作为充分实现(劳工组织)所有战略目标所需的必要条件，它们都是特别重要的”。⁹《1998 年宣言》序言以以下方式提到工作中的基本原则和权利是必要条件：“……为寻求保持社会进步和经济增长之间的这种联系，保证工作中基本原则和权利具有特殊重要意义，因为它能使有关人员在机会平等基础之上自由要求公平分享其为之作出贡献的财富，以及全面实现人的潜力”。¹⁰正如已经指出的那样，它们“在某种意义上是所有其他条件的先决条件，因为它们提供了必要的手段，以便在考虑到有关国家情况的条件下，自由地努力改善个人和集体的工作条件”。¹¹
8. 此外，甚至在《1998 年宣言》通过之前，劳工组织内部就认识到反映工作中的基本原则和权利的权利具有特别重要的意义。例如，在 1994 年关于劳工组织成立 75 周年的决议中，劳工大会指出“劳工组织关于基本权利的公约，包括第 87 号、98 号、100 号、29 号和第 105 号公约以及第 111 号公约，具有特别重要的意义”¹²。国际社会进一步承认工作中的四项基本原则和权利的重要性，1995 年哥本哈根社会发展问题世界首脑会议通过的行动纲领¹³和 1996 年世界贸易组织通过的《新加坡宣言》就是例证。¹⁴

⁷ 理事会文件 GB.270/3/1。

⁸ 见《世界人权宣言》(1948 年)第四条、七条、第二十三条和第二十五条(二)款，以及《经济、社会及文化权利国际公约》(1966 年)第二条第二款、七条(甲)款(1)项和(丙)款、八条和第十条三款。

⁹ 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，2008 年，第一部分(A)(iv)段。

¹⁰ 《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》，1998 年，序言第五段。

¹¹ 理事会文件 GB.270/3/1，第 16 段。

¹² 会议记录，国际劳工大会，第 81 届会议，1994 年，决议，第 5 页。

¹³ 《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》，第 54(b)段。

¹⁴ 《新加坡部长宣言》，1996 年，第 4 段。

9. 可以认为，在基础和范围方面，享有安全和健康工作条件的权利与现有的基本原则和权利相似。劳工组织《章程》承认“保护工人免受因就业而产生的疾病和伤害”是社会正义的一个基本要素。《费城宣言》更进一步，认为国际劳工组织的“庄严义务”之一是制定方案，实现“充分地保护各行业工人的生命和健康”。这些文书都强调安全和健康的工作条件对于劳动力不是商品这一原则至关重要。
10. 国际法承认安全和健康的工作条件是一项人权。《世界人权宣言》(1948年)宣布享有“生命、自由和人身安全”的权利。¹⁵《经济、社会及文化权利国际公约》进一步承认享有“安全和卫生的工作条件”的权利。¹⁶一些区域人权文书还承认一项类似的权利。¹⁷此外，可以注意到，世界工作安全与健康大会框架最近通过的宣言一直回顾，安全和健康的工作环境应被视为一项基本人权。¹⁸
11. 安全和健康的工作条件还可被视为“《国际劳工组织章程》中所囊括的所有……权利的先决条件”。安全和健康的工作条件对实现其他劳动权利至关重要，也有助于实现其他劳动权利。在工作中生病或受伤的工人，或在工作中面临有生命危险的工作条件的工人，无法“在机会平等基础之上自由要求公平分享其为之做出贡献的财富，以及全面实现人的潜力”。¹⁹职业安全与卫生保护最基本的人权，即生命权和健康权。²⁰正如联合国经济、社会和文化权利委员会指出的那样，健康是行使其他人权不可或缺的一项基本人权。²¹正如大会标准实施委员会已经认识到的那样，在工作中冒生命、安全或健康的风险会危及工作能力。²²2006年，理事会还承认了安全和健康的工作条件发挥着保持社会进步和经济增长之间联系的作用。²³
12. 劳工组织内外都承认安全和健康工作条件的基本性质。过去20年来，劳工组织的一些重大发展表明，人们已认识到安全和健康工作条件的特殊重要意义。在2003年关于职业安全与卫生领域标准相关活动的一般性讨论的结论中，劳工大会承认职业安全与卫生是实现《体面劳动议程》目标的基本要求。它还强调有必要更优先重视在国际、国家和企业各级促进职业安全与卫生。²⁴2009年和2017年，标准实施委员会注意到一项共识，即职业安

¹⁵ 《世界人权宣言》，第三条。

¹⁶ 《经济、社会及文化权利国际公约》，第七条(乙)款。

¹⁷ 例如《非洲人权和人民权利宪章》第15条、《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(圣萨尔瓦多议定书)第7条、《欧洲社会宪章》第3条和《欧洲联盟基本权利宪章》第31条。

¹⁸ 见《职业安全卫生首尔宣言》(2008年)序言和《伊斯坦布尔工作安全与健康宣言》(2011年)序言。

¹⁹ 《1998年宣言》，序言第五段。

²⁰ 生命权优先于《世界人权宣言》(1948年)第三条中的许多其他权利。

²¹ 联合国经济、社会和文化权利委员会第14号一般性意见。

²² 标准实施委员会：会议记录摘录，国际劳工大会，第98届会议，2009年，第208段，“……[标准实施委员会]承认职业安全与卫生对于工作质量和人类尊严至关重要”。

²³ 为理事会编写的报告举例说明了：职业事故和健康不良对各级的明显经济影响；安全健康的工作条件对企业生产率的积极影响，同时认识到有可能达到的最高职业安全与卫生水平不可能在所有条件下都相同；以及国家竞争力和国家职业事故发生率之间的密切关系。见GB.295/ESP/3。

²⁴ 劳工组织，《全球职业安全与卫生战略：国际劳工大会第91届会议通过的结论》，2003年。

全与卫生仍然是对所有相关方至关重要的主题，²⁵ 职业安全与卫生是劳工组织任务的核心，也是《体面劳动议程》的重要组成部分。²⁶ 2019 年大会在《关于劳动世界的未来百年宣言》中也承认了安全和健康工作条件的根本重要性，并宣布“安全和健康的工作条件是体面劳动的基础”。²⁷

13. 在劳工组织之外，安全和健康工作条件的基本性已多次得到承认。联合国经济、社会和文化权利委员会在其 2016 年关于《经济、社会及文化权利国际公约》第七条的一般性意见(第 23 号)中指出，预防职业事故和疾病是享有公正和良好工作条件的权利的基本方面。²⁸ 同样，欧洲社会权利委员会在其关于《欧洲社会宪章》的案例法摘要中指出，每个工人享有安全和健康工作环境的权利是一项得到广泛承认的原则，直接源于人身完整权，这是人权的基本原则之一。²⁹ 同样，“享有能达到的最高健康标准是每个人的基本权利之一”的原则是世界卫生组织的基础。³⁰ 《2030 年可持续发展议程》还表明，人们普遍认为有必要推动安全和健康的工作条件，因为可持续发展目标 8.8 的目标是“保护劳工权利，推动为所有工人创造安全和有保障的工作环境”。
14. 许多主要国际文书和政策文件都纳入了安全和健康工作条件，这进一步说明其至关重要性。例如，最近一些自由贸易协定的劳工条款中提到了安全和健康的工作条件。³¹ 职业安全与卫生在许多关于企业社会责任的私人合规倡议中占有显著地位。³² 职业安全与卫生也是“保障政策”的主题，国际贷款机构通过这些政策寻求预防损害和减轻贷款业务带来的风险。³³
15. 此外，安全和健康的工作条件的根本重要性在国家一级得到广泛承认。大约三分之二的国家宪法明确承认每个人都享有健康权。³⁴
16. 此外，大会已承认，目前工作中的四项基本原则和权利是“不可分割、相互关联和相辅相成的”。³⁵ 作为第五项原则和权利，确保安全和健康的工作条件应享有类似的关系。正如联合国经济、社会和文化权利委员会指出的那样，健康权与其他权利的实现密切相关，

²⁵ 标准实施委员会：会议记录摘录，国际劳工大会，第 98 届会议，2009 年，第 208 段。

²⁶ 标准实施委员会：会议记录摘录，国际劳工大会，第 106 届会议，2017 年，第 58-59 段。

²⁷ 《百年宣言》，第二部分(D)段。

²⁸ 经济、社会和文化权利委员会，关于享受公正和良好的工作条件的权利(《经济、社会及文化权利国际公约》第七条)的第 23 号一般性意见(2016 年)，2016 年 4 月 27 日，第 25 段。

²⁹ 《欧洲社会权利委员会案例法摘要》，2018 年 12 月，第 73 页。

³⁰ 《世界卫生组织章程》，序言第三段。

³¹ 例如，见 2001 年美国 and 约旦之间的自由贸易协定，以及美国自 2001 年以来缔结的其他几项自由贸易协定；2002 年加拿大和哥斯达黎加之间的自由贸易协定以及加拿大自 2002 年以来缔结的其他几项自由贸易协定；而且包括最近加拿大和欧盟之间的《全面经济和贸易协定》，但该协定尚未完全生效。

³² 例如，全球报告倡议、道德贸易倡议、公平劳工协会或企业人权基准。

³³ 例如，见世界银行集团的环境和社会标准 2，国际金融公司的绩效标准 2：劳动和工作条件，或非洲开发银行集团的综合保障制度，第 50 页。

³⁴ 联合国人权事务高级专员办事处，《健康权》，概况介绍第 31 号，第 10 页。

³⁵ 例如，见关于工作中基本原则和权利的周期性讨论的结论，第 5(c)段，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，以及关于工作中基本原则和权利的第二次周期性讨论的结论，国际劳工大会，第 106 届会议，2017 年。

并取决于这些权利的实现，如享有人类尊严的权利、不受歧视和结社自由的权利。³⁶ 推进享有安全和健康工作环境的权利将会促进实现消除最恶劣形式童工劳动的目标。事实上，顾名思义，有可能损害儿童健康、安全或道德的工作就是最恶劣的童工劳动形式之一。³⁷ 同样，强迫劳动的受害者更有可能在屈辱和危险的条件下工作，若非如此，他们不会自愿接受这种条件。³⁸ 尊重结社自由和有效承认组织权和集体谈判权，有助于建立防范和预防职业安全与卫生风险的制度。

▶ C. 确定将安全和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 所涉及的可能的基本要素的实质性问题

将安全和健康的工作条件纳入工作中 基本原则和权利框架的可能途径

17. 有两个可能的途径可以将安全和健康的工作条件纳入工作中基本原则和权利框架。³⁹ 大会可以通过一项对《1998 年宣言》的修正案，增加一项关于安全和健康工作条件的原则和权利，或者通过一项单独的宣言，承认安全和健康工作条件是一项工作中基本原则和权利。似乎没有第三种选择适合大会现有的行动手段。
18. 通过劳工大会决定对《1998 年宣言》进行修正在法律上是可行的，因为大会有权修正和扩大它早些时候通过的宣言，以前也曾多次修正关于南非共和国种族隔离政策的《1964 年宣言》。⁴⁰ 在这种情况下，修正案可以仅限于《1998 年宣言》第 2 段，该段列出了工作中不同类别的基本原则和权利。
19. 另一方面，一项单独宣言在法律上也是可行的。大会在过去几十年中颁布了几项宣言，包括《1998 年宣言》、《关于争取公平全球化的社会正义宣言》（《社会正义宣言》）和《百年宣言》。
20. 理事会或大会需要根据其认为相关的考虑因素决定选择哪一条途径。一些考虑因素包括：对《1998 年宣言》的修正案将强调安全和健康的工作条件与当前工作中基本原则和权利之间的密切联系。新的工作中基本原则和权利也会具有《1998 年宣言》的份量和影响。另一方面，颁布新的宣言会削弱与《1998 年宣言》框架的直接联系。例如，大会可以引

³⁶ 联合国经济、社会和文化权利委员会第 14 号一般性意见。

³⁷ 国际劳工组织估计，世界上 1.52 亿未成年工人中，有 7300 万人从事直接危及其健康、安全和道德发展的危险工作；见劳工组织，《2012-2016 年全球童工劳动估计》，第 5 页。

³⁸ 《国际劳工组织强迫劳动指标》。

³⁹ 商定的路线图要求理事会第 340 届会议(2020 年 10 月至 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(2022 年)的议程中列入一项技术性议题”。见理事会文件 GB.337/INS/3/2。

⁴⁰ 《1964 年宣言》至今仍然是唯一一份大会通过后又修订的宣言。然而，2010 年，大会修订了《1998 年宣言》的附件，国际劳工大会，2010 年第 99 届会议，[报告七](#)和[第 10 号临时记录](#)。《1998 年宣言》的附件预见到大会将审查这一后续行动的运作情况。

入一个单独的后续机制。这种方法不会改变《1998 年宣言》，但会模糊工作中的基本原则和权利整体框架。

工作中安全和健康的相关原则和权利

21. 审议一项关于安全健康的工作条件的新的工作中基本原则和权利可以从确定相关章程原则开始。《章程》的序言提到保护工人免受因就业而产生的疾病和伤害，而《费城宣言》提到国际劳工组织有义务“在各国推进各种计划，以达到……充分地保护各行业工人的生命和健康”。《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)的序言都反映过相同的内容。
22. 《1998 年宣言》指出，工作中基本原则和权利“在被国际劳工组织内部和外部承认是基本公约的公约中以具体权利与义务之形式得以体现和发展。”⁴¹在此背景下，制定与职业安全与卫生有关的基本原则可以借鉴最新的与职业安全与卫生有关的一般性公约中的具体权利和义务，包括第 187 号公约承认的“享有安全与卫生的工作环境的权利”。⁴²另外的职业安全与卫生原则包括预防原则，该原则见于《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)及其议定书，以及第 187 号和第 161 号公约。⁴³其他基本原则包括职业风险或危害评估；从源头上消除职业风险或危害，并建立控制层级；以及培育包括信息、咨询和培训在内的国家预防性安全健康文化，这些都反映在第 187 号、155 号和第 161 号公约以及第 155 号公约的议定书中。⁴⁴

建立明确的权利、责任和义务体系， 确保安全健康的工作环境

23. 无论以何种方法制定，在职业安全健康领域承认一项基本权利就必须考虑《章程》明确强调的“保护”层面。此外，基本权利还可以包括符合自 1981 年以来劳工组织通过的各项标准的预防层面，以及其他有关职业安全与卫生的原则和权利，这些原则和权利衍生自劳工组织职业安全与卫生文书。
24. 第 187 号公约规定，国家预防性安全与卫生文化要求政府、雇主和工人通过明确的权利、责任和义务体系，积极参与建立安全与卫生的工作环境。在企业一级，这种制度要求雇主“在合理可行的范围内保证其控制下的工作场所、机器、设备和工作程序安全并对健康没有危险”。⁴⁵也要求工人“协助雇主完成其承担的职责”，⁴⁶例如，包括“对他们自己的安全以及可能因他们在工作中的作为或不作为而受到影响的其他人的安全给予合理的照

⁴¹ 《1998 年宣言》，第 1(b)段。

⁴² 第 1(d)条和第 3(2)条。

⁴³ 见第 155 号公约第 4(2)条和第 16 条，第 155 号公约的议定书第 3(a)(iii)条，第 187 号公约第 3(3)条和第 5(2)(a)条以及第 161 号公约第 1(a)条。

⁴⁴ 第 187 号公约第 3(3)条，第 155 号公约第 5 条、16 条和第 19 条，第 161 号公约第 5 条和第 155 号公约的议定书第 2 条和第 3 条。

⁴⁵ 第 155 号公约第 16(1)条。

⁴⁶ 第 155 号公约第 19(a)条。

顾”。⁴⁷第 155 号公约第 6 条提到“这种责任的互补性质”。所指定的基本公约应具有作为任何“明确的权利、责任和义务体系”的基础的功能，以利实现将职业安全与卫生纳入工作中的基本原则和权利，并理解职业安全与卫生是一个基于连贯的国家政策的持续过程。由于这些概念将反映在指定的文书中，可能没有必要在工作中的基本原则和权利中表述。

安全和健康的工作条件作为工作中 基本原则和权利的几种表述方法

25. 考虑到这些原则和权利，可以用多种方式表述关于安全和健康的工作条件作为一项可能的
工作中基本原则和权利。“安全卫生的工作条件”一词出现在 1966 年《经济、社会及
文化权利国际公约》中，但较新的国际劳工组织公约，如第 187 号公约，⁴⁸大多使用“安
全与卫生的工作环境”一词。考虑到这一点，虽不是详尽无遗，但表述方法可以包括“享
有安全和健康的工作环境的权利”、“享有工作中安全和健康权”、“预防职业事故和疾
病”、“确保安全和健康的工作环境”；或“促进安全和健康的工作环境”。

确定与安全和健康工作条件的 原则和权利相关的国际劳工标准

26. 基本原则直接反映一个组织的章程价值观或目标，而标准是劳工组织实现这些目标的主要
手段之一。⁴⁹因此，将组织目标正式提升到工作中基本原则和权利的地位，应与确定具
体表达该原则或权利的国际劳工标准齐头并进。⁵⁰三方成员通过每年举行的大会或理事
会有权做出这种决定。⁵¹没有必要同时既正式承认一项基本原则或权利，又确定相应
的一项或多项基本公约。在正式承认《1998 年宣言》提出的四类工作中的基本原则和权利
之前，确定了八项基本公约中的七项，⁵²而第 182 号公约是在《1998 年宣言》通过之后
确定的。⁵³

⁴⁷ 《1981 年职业安全与卫生建议书》(第 164 号)第 16(a)段。

⁴⁸ 见第 187 号公约第 3(2)条，“各成员国应在各相关层面上促进和提高工人享有安全与卫生的工作环境的权利”。

⁴⁹ 《百年宣言》第四部分(A)段和《社会正义宣言》序言。

⁵⁰ 继《1998 年宣言》之后，批准相关公约的国家大幅增加。从 1998 年至今，批准率增加如下：《1973 年最低年龄公
约》(第 138 号)，从 1998 年的 65 个增加到 172 个；《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)，从 1998 年
的 0 个增加到 186 个；《1957 年废除强迫劳动公约》(第 105 号)，从 125 个增加到 175 个。《1930 年强迫劳动公
约》(第 29 号)从 145 个增加到 178 个；《1951 年同酬公约》(第 100 号)，从 138 个增加到 173 个；《1958 年(就业
和职业)歧视公约》(第 111 号)，从 129 个增加到 175 个；《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)，从
120 个增加到 155 个；《1949 年组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)，从 136 个增加到 167 个。今天登记的对
基本公约的大量批准表明，承认这些公约为基本公约刺激了相关标准的自愿批准和适用，在过去 20 年中几乎得到普
遍接受。

⁵¹ 《临时记录 6B》(修订本)，国际劳工大会，第 108 届会议(2019 年)，第 1002 段。

⁵² 《临时记录 6B》(修订本)，第 1013 段，GB.337/INS/3/2，第 12-14 段。

⁵³ 理事会文件 GB.277/LILS/5，第 2 段。

27. 至于可以选择的现有标准，第 155 号、161 号和第 187 号公约以及第 155 号公约的议定书被列为最新的具有约束力的文书，提供了关于职业安全与卫生的“一般性规定”，⁵⁴从而反映了上述职业安全与卫生的相关原则和权利。
28. 第 155 号和第 187 号公约是获得最广泛批准的职业安全与卫生公约，自通过以来，批准数量稳步增加。⁵⁵这两项公约都阐述了职业安全与卫生的核心原则和权利，这些原则和权利是其他职业安全与卫生文书中陈述的更先进的安全和健康措施的基础。两项公约互为补充：第 155 号公约规定采取一致的国家职业安全与卫生政策，规定政府和企业内部采取行动促进职业安全与卫生及改善工作条件。第 187 号公约采取系统方法促进安全与卫生的工作环境，重点是制定国家政策、制度和方案，以培养国家预防性安全与卫生文化。劳工组织三方成员已经确认第 155 号和第 187 号公约作为职业安全与卫生关键文书的地位。⁵⁶这一选择涉及这两项公约，这将加强它们的互补性，并保留目前每项工作中的基本原则和权利确定两项基本公约的做法。
29. 第 155 号公约的议定书也是职业安全与卫生的一般性标准，对于支持预防的数据收集和分析尤为重要。第 161 号公约载有职业安全与卫生的一般性原则，并强调任何职业安全与卫生制度都有的一个关键要素，即建立企业一级的职业健康服务，其主要职责是预防。
30. 如果大会决定将职业安全与卫生作为一项工作中基本原则和权利纳入《1998 年宣言》的修正案(仅限于第 2 段)，那么根据《1998 年宣言》第 1(b)段，相应的与职业安全与卫生相关的公约必然视为基本公约。如果大会通过一项单独的宣言，可能要考虑为相应的公约指定另一个名称。
31. 然而，值得注意的是，在目前的体制框架内，这些公约都不能被确认为“优先”公约。根据理事会做出的决定，这些公约应有助于“更好地治理劳动世界”，它们在《社会正义宣言》及其附件中被具体确定为“治理公约”，在这之前理事会一直使用“优先公约”一词。⁵⁷根据第二部分(B)(iii)段，《1998 年宣言》描述了治理文书的三个主题：三方机制、就业政策和劳动监察。尽管治理公约清单一直被理解为是可以更新的清单，但在没有对《社会正义宣言》进行修订的情况下，与职业安全与卫生相关的公约不能被视为治理文书，因为它们没有“涵盖”《1998 年宣言》规定的三个主题之一，即三方机制、就业政策和劳动监察。

⁵⁴ 见第 12 节“职业安全与卫生”中按主题和状态列出的文书列表。

⁵⁵ 继 2003 年通过指导劳工组织职业安全与卫生优先事项的《全球职业安全与卫生战略》之后，劳工组织推动批准职业安全与卫生文书，并支持加强国家职业安全与卫生制度。劳工组织实施了一项行动计划(2010-2016 年)，以实现广泛批准劳工组织主要的职业安全与卫生公约，自 2010 年以来，又有 13 个国家批准了第 155 号公约，7 个国家批准了其议定书，37 个国家批准了第 187 号公约。基于现有基本公约批准率的增加，可以预期将安全和健康的工作条件纳入劳工组织工作中的基本原则和权利框架也将吸引更多的国家批准。

⁵⁶ 例如，它们是为《2010-2016 行动计划》选择的唯一一组公约，以实现广泛批准和有效实施理事会第 307 届会议(2010 年 3 月)通过的职业安全与卫生文书。

⁵⁷ 见理事会文件 GB.301/LILS/6(Rev.)，第 7 段。

后续程序

32. 承认安全和健康的工作条件是工作中的基本原则和权利不会给成员国带来任何新的法律义务。经修订的(或单独的)宣言将陈述或宣布直接来自《章程》的安全和健康工作条件的基本特征。因此,其法律性质是宣示性的,而不是构成性的。成员国将受到劳工组织章程所规定的目标的约束,并致力于实现这些目标,包括因其成员身份而保护工人免受疾病和伤害。将安全和健康的工作条件纳入劳工组织工作中基本原则和权利框架的任何决定都不会给成员国带来批准任何国际劳工标准的义务。《国际劳工组织章程》保证批准国际劳工标准是一项自愿的主权行为,因此没有成员国被迫批准任何国际劳工标准。
33. 然而,这会对成员国的报告义务产生影响。如果安全和健康的工作条件被纳入劳工组织的工作中基本原则和权利框架,无论是通过修订《1998年宣言》还是其他方式,后续行动都以理事会根据《章程》第19(5)(e)条所做的决定为基础,要求尚未批准所有基本职业安全与卫生公约的成员国提交年度报告,说明它们努力尊重、促进和真诚实现工作中基本原则和权利的情况。
34. 年度报告将请成员国尽最大努力提供信息,并完全符合其具体情况,以促进享有安全和健康工作环境的权利。雇主和工人的代表组织将能够就所做的努力和报告提供意见。年度报告将进一步旨在“就本组织通过其发展合作活动提供的援助,确定在哪些领域可能对其成员有用,以帮助他们落实这些基本原则和权利”。因此,这种后续行动不能取代既定的监督机制。因此,要求提交的报告预计将涉及为承认、促进和实现基本原则而非基本公约条款所做的努力。
35. 此外,理事会将决定关于已批准公约的实施情况的常规报告周期(根据《章程》第22条),这些公约可能被归类为基本的职业安全与卫生公约。理事会可以决定保留可能的三年周期,就像目前八项基本公约的情况一样,或者提议一个不同的周期。
36. 除了报告程序之外,2024年大会关于工作中基本原则和权利的周期性讨论可能会进一步调动劳工组织的行动手段。根据《社会正义宣言》和《1998年宣言》的后续机制,这一周期性讨论会包括新趋势,各成员国就新原则采取的行动,以及劳工组织为协助它们而采取的行动。

支持成员国尊重、促进和实现关于安全和健康工作条件的 工作中基本原则和权利

37. 如将安全和健康的工作条件纳入工作中基本原则和权利框架,就意味着成员国承诺尊重、促进和实现关于安全和健康工作条件的在工作中基本原则和权利,即使它们尚未批准相应的公约。一些成员国可能缺乏充分实现新的工作中基本原则和权利或批准和实施相应公约的技术能力,因此需要劳工局支持。因此,将安全和健康的工作条件纳入工作中基本原则和权利框架,很可能会要求劳工组织进一步向各国提供技术支持,以加强国家职业安全与卫生制度。这包括提供有关法律和监管框架、合规促进、健康监测服务、风险评估、数据收集(包括根据可持续发展目标8.8.2统计指标)、职业安全与卫生管理系统和业务支持服务等方面的援助。

修订后的工作中基本原则和权利框架 对自由贸易协定可能产生的影响

38. 自由贸易协定包含明确提及《1998 年宣言》或工作中基本原则和权利的劳工条款已日益普遍。⁵⁸ 一些单边贸易安排也将此类劳工条款作为特殊贸易激励(所谓的普遍优惠制)的资格标准的一部分。
39. 如将职业安全与卫生纳入工作中的基本原则和权利框架, 其对现有自由贸易协定和普遍优惠制的影响问题就会显现。虽然劳工组织的宣言对其机关(如理事会和劳工局)产生具有约束力的法律效力, 但它不会自动影响这些贸易协定或安排的范围或内容, 这些协定或安排仍只受签约方控制。
40. 自由贸易协定的劳工条款中如提到《1998 年宣言》, 是签署国的决定。因此, 是否将经修订的《1998 年宣言》或将职业安全与卫生作为工作中基本原则和权利的新的劳工组织宣言纳入现有自由贸易协定, 完全取决于这些协定的缔约国, 这些缔约国原则上需要为此采取具体行动, 即明确同意将新的工作中基本原则和权利纳入或排除在此类协定的范围之外。同样, 如果提供普遍优惠制的国家提到工作中的基本原则和权利, 并决定在其单边计划中纳入新的工作中基本原则和权利, 则需要采取具体行动予以实现。

COVID-19 疫情带来的紧迫性

41. 在 2020 年 1 月最初起草本文件之际, COVID-19 疫情尚未爆发, 这场疫情造成了前所未有的全球卫生、经济和社会危机。⁵⁹ COVID-19 疫情使工人, 特别是一线服务人员面临工作中遭感染和其他相关危险的风险, 导致许多工作场所关闭及工作时间和收入大幅损失, 对就业和经济产生毁灭性影响。遏制病毒传播的缓解战略, 如改变工作安排和其他行政与工程控制措施, 包括增加使用个人防护设备和采取消毒措施, 虽然对预防 COVID-19 是必要的, 但也给所有工人带来了新的健康和安全风险, 包括化学、人体工程学和社会心理风险。
42. COVID-19 疫情的影响再次表明, 发展完善的卫生系统以及实现公共卫生与职业安全和卫生之间的挂钩, 对保护工人的健康和生命、遏制疾病的蔓延并确保业务的预案和韧性具有重要性。国际劳工组织的《2022-2025 年战略规划》承认, “COVID-19 本质上是全球紧急卫生事件, 它使人们深刻认识到卫生与工作之间的关系以及预防和补救措施不足所带来的风险。” 这场疫情显示出在职业安全与卫生方面存在重大的缺陷问题, 而这些问题必须紧急加以解决, 以实现《战略规划》的远景目标, 并促使所有工作环境变得安全并造福所有人。⁶⁰

⁵⁸ 双边或多边贸易协定中纳入的大量劳工条款提到了《1998 年宣言》(见劳工组织, 《贸易和投资安排中劳工条款评估手册》, 2017 年)。这些提法差别很大, 从泛泛提及《1998 年宣言》, 到将关于工作中基本原则和权利的限制性清单纳入协定范围。例如, 有些条款以非排他性的方式将《1998 年宣言》作为工人基本权利的原始文本, 而另一些条款则提到体面工作的概念或《社会正义宣言》。然而, 其他劳工条款笼统地提到了人权文书。

⁵⁹ 见理事会文件 GB.340/PFA/1(Rev.1), 第 6 段。

⁶⁰ 见理事会文件 GB.340/PFA/1(Rev.1), 第 29 段、49(e)段和第 30 段。

43. COVID-19 疫情对人类生活、就业和经济的毁灭性影响提醒人们，迫切需要将职业安全与卫生置于全球和国家抗击疫情、为恢复做准备以及为即将到来的全球紧急情况而建设复原力的应对之策的中心位置。
44. 这场疫情的演变也影响了理事会第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)批准的程序路线图的落实工作。为此，劳工局建议对程序路线图进行如下调整：
- 理事会第 343 届会议(2021 年 11 月)：审议与进程有关的问题和大会决定的可能形式，其中包括将一个技术议题列入大会第 110 届会议(2022 年)的议程；
 - 理事会第 344 届会议(2022 年 3 月)：审议供大会第 110 届会议(2022 年)审议的可能成果文件草案的内容和大会讨论的安排；
 - 大会第 110 届会议(2022 年)：审议一份关于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可能成果文件。

▶ 决定草案

45. 理事会：

- (a) 决定批准理事会文件 GB.341/INS/6 第 44 段所载的经修订的程序路线图，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；并
- (b) 要求总干事在为第 343 届会议(2021 年 11 月)编写文件时考虑到讨论期间提供的指导意见。