

# 理 事 会

第 343 届会议，2021 年 11 月，日内瓦

机构部分

INS

日期：2021 年 11 月 1 日

原文：英文

第二项议程

## 国际劳工大会未来会议议程

### 文件目的

旨在着手审议关于 2023 年及以后大会议程的建议，包括应遵循的战略性方针(见决定草案：第 45 段)。

**相关战略目标：**全部四大战略目标。

**主要相关成果目标：**保障性成果目标 B：国际劳工组织的有效和高效治理。

**政策影响：**对 2023 年和其后大会议程的影响。

**法律影响：**因实施《大会议事规则》和《理事会议事规则》而产生的影响。

**财政影响：**因将项目列入大会议程和因理事会可能批准的任何拟议预备会议而产生的影响。

**需采取的后续行动：**与后续行动相关的任何影响将被提交给理事会第 344 届会议(2022 年 3 月)审议。

**作者单位：**政策范畴及外地办事机构和伙伴关系范畴下的各司局。

**相关文件：**理事会文件 [GB.334/INS/2/1](#)、[GB.334/PV](#)、[GB.335/INS/2/1](#)、[GB.335/PV](#)、[GB.337/INS/2](#)、[GB.337/INS/2\(Add.1\)](#)、[GB.337/INS/3/2](#)、[GB.337/PV](#)、[GB.341/INS/3/1\(Rev.2\)](#)、[GB.341/PV](#)。

## ▶ 目 录

	页 次
A. 大会议程制订过程概览 .....	5
B. 理事会在 2019 年 10 月至 2021 年 3 月期间所做出的决定 .....	7
C. 2022 年以后的大会议程 .....	10
巩固战略性方针.....	10
予以审议的可能列入大会未来议程的题目 .....	11
对标准审议机制三方工作组建议的后续行动.....	13
D. 废除和撤销海事文书.....	16
E. 程序路线图 .....	17
决定草案 .....	18

## 附 录

一. 大会未来会议议程项目 .....	21
1. 大会未来会议议程中三项可能的项目 .....	21
A. 劳动世界向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡 (标准制订或一般性讨论) .....	21
B. 利用技术的最大潜力, 实现体面劳动和可持续发展(一般性讨论).....	25
C. 体面劳动和照护经济(一般性讨论) .....	28
2. 对标准审议机制三方工作组建议的后续行动 .....	30
A. 关于整合化学危害因素文书的标准制订议题.....	31
B. 关于人体工学和人工搬运的标准制订议题 .....	32
C. 关于修订机械防护文书的标准制订议题.....	33
D. 对新职业安全与卫生文书的更新.....	33
3. 有关目前正在开展准备工作的专题的预计后续工作的最新情况 .....	33
A. 诉诸劳动法律: 劳动争议预防和处理 .....	33
B. 保护公共服务部门中的举报人 .....	34
C. 平台经济中的体面劳动 .....	35
D. 数字时代工人个人数据的保护 .....	37

二. 建议废除或撤销的海事文书.....	39
三. 列入大会议程的技术议题概览(2010-2030 年).....	47
四. 国际劳工大会议程 - 时间表(2019-2025 年) .....	47

## ▶ A. 大会议程制订过程概览

1. 《国际劳工组织章程》、《国际劳工大会议事规则》和《理事会议事规则》规定了与国际劳工大会议程相关的适用规则。<sup>1</sup> 国际劳工大会议程由常设项目和技术性项目组成。
2. 理事会每年应将以下常设项目列入国际劳工大会议程：
  - 理事会主席报告和总干事报告；
  - 财务和预算问题；
  - 关于公约和建议书实施的情况与报告。
3. 按惯例，大会议程包括三个技术性项目(每个项目需在大会上设立一个技术委员会)，通常旨在进行标准制订、一般性讨论或周期性讨论。理事会可将其他项目列入议程，这些项目一般可由全会、总务委员会<sup>2</sup>或其他技术委员会通过召开次数有限的会议来加以处理。<sup>3</sup> 对于标准制订项目而言，原则上进行两次讨论，除非理事会决定仅进行一次讨论。<sup>4</sup> 理事会还可决定将某一项目列入一次预备性技术大会加以审议，从而有可能将该标准制订项目列入大会议程，进行一次讨论。<sup>5</sup> 理事会将在连续两届会议上审议关于将一个项目列入大会议程的建议，除非其在第一次讨论时就已一致同意将所建议的项目列入大会议程。<sup>6</sup>
4. 在第 328 届会议(2016 年 10 月至 11 月)上，理事会通过了关于周期性讨论的五年周期，根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(《社会正义宣言》)并按照以下顺序对四大战略目标开展周期性讨论：2018 年，社会对话和三方机制；2020 年，社会保护(社会保障)；2021 年，就业政策；2022 年，社会保护(劳动保护)；2023 年，工作中的基本原则和权利。此外，理事会为一个周期性讨论框架提供了指导，以确保讨论充分实现《社会正义宣言》所确定的特定目的。<sup>7</sup>
5. 理事会在其第 338 届会议上，经以通信方式表决，决定将国际劳工大会第 109 届会议从 2020 年 6 月推迟至 2021 年 6 月。<sup>8</sup> 理事会成员普遍支持保持周期性讨论的周期，将关于社会保护(社会保障)的周期性讨论列入 2021 年大会议程。在第 341 届会议上，理事会确

<sup>1</sup> 见《章程》第 14 条第 1 款和第 16 条第 3 款；《国际劳工大会议事规则》(经修正)，第 10-12 条、第 23 条、第 44-52 条；《国际劳工组织理事会适用规则汇编》，第 5 节和第 6.2 节。

<sup>2</sup> 根据经大会第 109 届会议(2021 年)修正的《国际劳工大会议事规则》第 7 条，从 2022 年开始，英文 Selection Committee 将改称 General Affairs Committee(中文一直称为“总务委员会”)。

<sup>3</sup> 见附录三，关于大会议程(2010-2030 年)技术性项目选择的概览。见理事会文件 GB.328/PV，第 16 段(工人组)。

<sup>4</sup> 近期，大会在一次讨论的基础上通过了《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)及《<1930 年强迫劳动公约>的 2014 年议定书》。

<sup>5</sup> 《国际劳工大会议事规则》(经修正)，第 45 条第 5 款。

<sup>6</sup> 见《国际劳工组织理事会适用规则汇编》第 5.1.1 段。

<sup>7</sup> 见理事会文件 GB.328/INS/5/2 和 GB.328/PV，第 102 段。

<sup>8</sup> 2020 年 3 月至 10 月期间为准备理事会以通信方式做出的决定而举行的筛选小组会议议事录，第 101 段。

认关于就业、社会保护(劳动保护)和工作中基本原则和权利的周期讨论分别推迟到 2022 年、2023 年和 2024 年,以完成 2016 年《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》所确立的周期性讨论周期。<sup>9</sup>

## 战略性和一致性方针

6. 理事会在第 322 届会议(2014 年 10 月)上批准了对制订大会第 106 届(2017 年)、第 107 届(2018 年)和第 108 届(2019 年)会议议程采取战略性和一致性方针这一概念,其目的是为了回应三方成员对大会议程制订工作的评论以及对大会作为劳工组织最高决策机构角色的评论。该方针基于两大要素:(i)在制订大会议程时保持一个战略重点,利用国际劳工组织成立百年庆典所营造的势头,强调机构一致性与灵活性;(ii)三方充分参与议程的制订过程。<sup>10</sup>
7. 依照这一方针,理事会选定了 2017-2022 年大会的技术性项目。它持续审视了大会先前的讨论成果与未来大会项目的审议之间的协调关系。它已将大会议程的制订工作与其他机构性进程和战略讨论结合起来,例如劳工组织《2018-2021 年战略规划》。<sup>11</sup>
8. 特别是,理事会已采取步骤确保大会议程体现国际劳工组织所开展的行动,以此确保国际劳工组织拥有一套能够应对劳动世界格局不断变化的明确、有力和切合当前情况的国际劳工标准体系,以保护工人并兼顾可持续企业的需求。因此,标准审议机制三方工作组对国际劳工组织标准体系的审议以及关于《章程》第 19 条第 9 款有关过时的已生效公约废除程序的实施均为大会议程制订工作提供了依据。
9. 一些理事会成员注意到有关标准审议机制三方工作组标准制订建议的后续行动对于未来大会会议的潜在影响,要求在采取战略性方针制订大会议程时具有灵活性和创新性。<sup>12</sup> 在第 341 届会议上,理事会决定在大会 2024 年和 2025 年会议议程中列入一个关于生物危害因素的标准制订项目,从而留出空间,根据亟需处理的事项(例如与以人为本从 2019 冠状病毒病(新冠肺炎)中复苏相关的事项)而决定列入一个技术性项目。<sup>13</sup>
10. 劳工组织《关于劳动世界的未来百年宣言》(《百年宣言》)重申了国际劳工标准的制订及其促进、批准和实施对本组织至关重要,并强调了标准审议机制三方工作组在该方面的工作。<sup>14</sup>

<sup>9</sup> 见理事会文件 GB.341/PV, 第 50(e)段。另见 2016 年《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》, 第 15.1 段。

<sup>10</sup> 见理事会文件 GB.322/PV, 第 17 段, 及理事会文件 GB.322/INS/2, 第 11-19 段。在关于大会和理事会运行工作组的工作中认可了战略性和一致性方针; 见理事会文件 GB.322/INS/12(Rev.), 第 4.1 段。

<sup>11</sup> 见理事会文件 GB.328/PFA/1。

<sup>12</sup> 见理事会文件 GB.341/PV, 第 22 段、33 段和第 36 段。

<sup>13</sup> 在标准审议机制三方工作组讨论的框架下,一些理事会成员提出了在大会议程中纳入一项标准制订项目,专门用于标准审议机制三方工作组后续行动的可能性以及在同一届大会上列入两项标准制订项目的可能性(见理事会文件 GB.337/PV, 第 728 段和第 729 段)。这在其后的理事会标准制订讨论中未出现,这方面的指导仍然有效。

<sup>14</sup> 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》, 第 IV(A)部分。

11. 在大会第 109 届会议通过的一项决议中，劳工组织承诺通过“重点和加速实施劳工组织《百年宣言》”，发挥领导作用，支持从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏。<sup>15</sup> 所设想的支持包括成员国努力加强“对国际劳工标准的尊重……特别关注危机所暴露的存在严重差距的领域”。<sup>16</sup>
12. 正如在对《社会正义宣言》影响评估之后通过的 2016 年《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》所设想的，在周期性讨论与实施公约与建议书专家委员会基于根据《章程》第 19 条要求提交的报告而准备的普遍调查的主题之间实现适当有效的对接，这成为战略性和一致性方针的另一个要素。<sup>17</sup> 当前的做法是及时为随后的普遍调查选择与特定主题相关的文书，以便在大会讨论相关周期性项目之前的会议上加以讨论。一些理事会成员在理事会第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)上表示支持加强普遍调查、标准审议机制与周期性讨论之间的联系。<sup>18</sup>
13. 为了提高这一进程的透明度和包容性，已向理事会各届会议提交了由劳工局定期更新的关于在 2019 年之前实施战略性和一致性方针的程序路线图。<sup>19</sup> 《百年宣言》强调了此种透明度的重要性。<sup>20</sup>

## ► B. 理事会在 2019 年 10 月至 2021 年 3 月期间所做出的决定

---

14. 在第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)上，理事会决定：
  - (a) 在大会第 109 届会议(2020 年)的议程中列入一项涉及技能和终身学习(一般性讨论)的项目；
  - (b) 在大会第 110 届会议(2021 年)的议程中列入一项涉及撤销《1933 年收费职业介绍所公约》(第 34 号)的项目；
  - (c) 推迟至理事会第 338 届会议(2020 年 3 月)决定将有关以下内容的一个项目列入大会第 110 届会议(2021 年)的议程：
    - (i) 体面劳动与社会互助经济(一般性讨论)；或

<sup>15</sup> 劳工组织，《关于“全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏”的决议》，国际劳工大会，第 109 届会议，2021 年 6 月，第 8、9、12 段。

<sup>16</sup> 劳工组织，关于全球行动呼吁的决议，第 11B(a)段。

<sup>17</sup> 2016 年《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》，第 15.1 段。

<sup>18</sup> 理事会文件 GB.337/PV，第 757 段和第 760 段。

<sup>19</sup> 关于实施战略性和一致性方针的更详细内容，见理事会文件 GB.328/INS/3，第 7-15 段。本文件 E 节和附录四列出了截至 2022 年的最新路线图。

<sup>20</sup> 《百年宣言》，第 IV(A)部分。

- (ii) 劳动世界向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡(标准制订讨论或一般性讨论); 或
  - (iii) 基于第 337 届会议讨论的任何其他项目;
  - (d) 将关于废除《1949 年收费职业介绍所公约(修订本)》(第 96 号)的项目列入大会第 119 届会议(2030 年)的议程;
  - (e) 要求劳工局在为理事会第 338 届会议(2020 年 3 月)编写文件时考虑到所提供的指导。<sup>21</sup>
- 15.** 此外, 理事会依照其先前的决定, 要求劳工局:
- (a) 着手拟订有关生物危害因素、人体工学与人工搬运、化学危害因素及机械防护专题的可能标准制订项目的建议, 供理事会在其第 338 届会议(2020 年 3 月)上审议, 以纳入未来国际劳工大会的议程;
  - (b) 在拟订这些标准制订建议时, 遵循标准审议机制三方工作组有关专题综合方法及标准制订进程的指导, 以将相关项目作为机构优先事项尽早列入大会议程。<sup>22</sup>
- 16.** 理事会在其第 338 届会议上经以通信方式表决, 决定将国际劳工大会第 109 届会议从 2020 年 6 月推迟至 2021 年 6 月。<sup>23</sup>
- 17.** 2020 年 10 月 22 日, 忆及其 2020 年 4 月 3 日关于将国际劳工大会第 109 届会议推迟至 2021 年举行的决定, 理事会:
- (a) 以通信方式决定批准对国际劳工大会第 109 届会议(2021 年)议程的以下调整:
    - (i) 在议程项目一(理事会主席和总干事报告)项下, 大会将审议: 总干事 2018-2019 两年期计划执行报告、总干事报告(专门讨论新冠肺炎危机的影响)、关于 2019 年和 2020 年阿拉伯被占领土工人状况的报告以及理事会主席涵盖 2019-2020 年和 2020-2021 年任期的报告;
    - (ii) 在议程项目二(计划和预算及其他问题)项下, 大会将审议: 2022-2023 两年期计划和预算草案、2019 年和 2020 年经审计的合并财务报表; 其他行政事项, 包括劳工组织行政法庭和劳工组织职员养恤金委员会的组成;
    - (iii) 在议程项目三(关于公约和建议书实施的情况和报告)项下, 大会将审议其先前在 2020 年 6 月 10 日决定中指明的报告;

<sup>21</sup> 理事会文件 GB.337/PV, 第 52 段。

<sup>22</sup> 理事会文件 GB.337/LILS/1, 第 5 段。

<sup>23</sup> 2020 年 3 月至 10 月期间为准备理事会以通信方式做出的决定而举行的筛选小组会议议事录, 第 101 段。

- (iv) 在议程项目四(关于不平等问题和劳动世界的一般性讨论)、五(根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》后续行动开展的关于社会保护(社会保障)战略目标的周期性讨论)和六(关于技能和终身学习的一般性讨论)项下,将更新相关报告,以反映新冠肺炎危机中新出现的发展情况及该危机对劳动世界的影响;
  - (v) 在议程项目七项下,除了废除 8 项国际劳工公约和撤销 9 项国际劳工公约及 11 项国际劳工建议书之外,大会还将审议撤销《1933 年收费职业介绍所公约》(第 34 号)。
- (b) 要求劳工局起草有关大会第 109 届会议(2021 年 6 月)安排的建议,其中包括全会和各委员会会议工作计划,供其第 341 届会议(2021 年 3 月)审议。<sup>24</sup>

**18. 理事会在其第 341 届会议上决定:**

- (a) 在大会第 110 届会议(2022 年)的议程中列入一个有关体面劳动与社会互助经济的项目(一般性讨论);
- (b) 在大会第 112 届和 113 届会议(2024-2025 年)的议程中列入一个有关生物危害因素职业安全与卫生防护的项目(标准制订-两次讨论);
- (c) 要求劳工局在 2022 年期间召开有关“平台经济体面劳动”问题的三方专家会议;
- (d) 要求劳工局在为理事会第 343 届会议(2021 年 11 月)撰写文件时考虑到所提供的指导;
- (e) 鉴于国际劳工大会第 109 届会议的推迟及理事会决定确认将关于社会保护(社会保障)的周期性讨论列入 2021 年大会的议程,因而相应推迟理事会第 328 届会议通过的周期性讨论五年周期中所余部分,并确认以下顺序:
  - (i) 2022 年,就业;
  - (ii) 2023 年,社会保护(劳动保护);
  - (iii) 2024 年,工作中基本原则和权利。<sup>25</sup>

**19. 应当忆及,理事会在其第 334 届会议(2018 年 10 月至 11 月)上决定将关于撤销《1923 年劳动监察建议书》(第 20 号)的项目列入大会第 111 届会议(2022 年)议程。鉴于推迟第 109 届会议对制订大会议程的影响,即导致将议程项目推迟到以后的大会会议,建议理事会决定将撤销第 20 号建议书与拟议的废除和撤销海事文书一并列入第 111 届会议(现定于 2023 年举行)的议程。<sup>26</sup>劳工局将在 2021 年底前编制并发送一份问卷。目前列入第 112 届会议(2024 年)议程的关于废除《1935 年(妇女)井下工作公约》(第 45 号)、《1937 年(建筑**

<sup>24</sup> 见有关国际劳工大会第 109 届会议(2021 年 6 月)议程的决定。

<sup>25</sup> 理事会文件 GB.341/PV, 第 50 段。

<sup>26</sup> 见下文 D 节。



业)安全规定公约》(第 62 号)、《1938 年工资及工时统计公约》(第 63 号)和《1947 年(非本部领土)劳动监察部门公约》(第 85 号)的项目可予以确认或列入 2025 年第 113 届会议的议程。<sup>27</sup>

## ► C. 2022 年以后的大会议程

### 巩固战略性方针

20. 根据 2016 年 10 月至 11 月提交理事会审议的初步要素,<sup>28</sup> 三方成员继续表示支持按战略性和一致性方针制订大会议程,并支持在 2019 年之后继续沿用这一方针。<sup>29</sup> 在审议 2019 年之后的战略性方针时,理事会可能希望考虑到以下因素。
21. 理事会已采取措施,将 2016 年 10 月所确定的两个初步要素纳入了有关大会议程的决策进程:(i) 由标准审议机制三方工作组提出并经理事会批准的建议的后续行动;<sup>30</sup> (ii) 在《2030 年可持续发展议程》的背景下,国际劳工组织治理结构的工作可助推联合国可持续发展高级别政治论坛的后续行动和评估活动的方式方法。<sup>31</sup> 此外,《百年宣言》还要求国际劳工组织“在第二个百年间进一步采取以人为本构建劳动世界未来的方针,将工人的权利和所有人的需求、向往和权利置于经济、社会和环境政策的核心,坚持不懈地推进其章程赋予的社会正义使命”。<sup>32</sup>
22. 战略性和一致性方针的总体要素仍将有效,例如如有必要确保机构一致性,平衡兼顾充足筹备时间和足够灵活性,通过透明度和包容性保证三方充分参与。<sup>33</sup> 根据《社会正义宣言》和 2016 年《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》,至少在 2024 年前,周期性讨论仍将是精简大会议程的一个主要驱动因素。

<sup>27</sup> 见理事会文件 GB.334/PV, 第 42 段。

<sup>28</sup> 见理事会文件 GB.328/INS/3, 第 38 段和第 39 段。

<sup>29</sup> 见理事会文件 GB.328/PV、GB.329/PV、GB.331/PV、GB.332/PV、GB.334/PV、GB.335/PV、GB.337/INS/PV 和 GB.341/PV。

<sup>30</sup> 除了标准审议机制三方工作组关于废除公约的建议使得理事会将相应的项目列入议程外,理事会要求劳工局在标准审议机制三方工作组确定的规制漏洞的基础上,为可能的学徒工标准制订项目提出一份建议,供其第 329 届会议(2017 年 3 月)审议。见附录一,第 1(B)部分;理事会文件 GB.328/PV,第 16 段(工人组)和第 22 段(大韩民国)。在审议标准审议机制三方工作组第二次会议的报告时,理事会还注意到标准审议机制三方工作组决定在其后的讨论中跟进在有关轮班工作的专题方面确定的规制漏洞,而关于工时文书的讨论日期待定;理事会文件 GB.328/PV,第 581(d)段。

<sup>31</sup> 根据 2016 年《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》(见第 15.2(c)(vii)段),考虑到高级别政治论坛将进行评估的专题和选定的可持续发展目标,理事会决定了关于周期性讨论的五年周期和排序。见理事会文件 GB.328/INS/5/2,第 6 段、10 段和第 18 段;另见 GB.328/PV,第 84 段(雇主组)、86 段(工人组)、91 段(亚太组)和第 93 段(工业化市场经济国家)。理事会还决定将其 2017 年、2018 年和 2019 年 3 月份的会议作为一个三方讨论平台,讨论国际劳工组织对高级别政治论坛年度评估的贡献(第 130(a)段)。

<sup>32</sup> 《百年宣言》,第 I(D)部分。

<sup>33</sup> 见理事会文件 GB.329/INS/2,第 21 段。

23. 理事会不妨考虑是否从 2025 年开始启动新一轮的周期性讨论，或者在做出这一决定之前评估《社会正义宣言》的影响。根据该《宣言》第三部分(c)及其附件第三部分，此类评估的时间安排将由理事会决定，评估“可不时重复”进行，对具体的时间间隔并未作出规定。<sup>34</sup> 若理事会决定在不经预先评估的情况下即启动一个新的周期，并保持当前讨论周期的战略目标排序，则关于社会对话的周期性讨论项目将被列入大会第 113 届会议(2025 年)的议程。
24. 理事会不妨就标准审议机制三方工作组建议对国际劳工大会议程的即时和持续影响提供进一步指导。《社会正义宣言》在 2008 年即考虑到有必要“通过加强国际劳工组织的标准制订政策对劳动世界的相关性，将之作为国际劳工组织活动的基石加以促进，并确保标准作为实现本组织章程目标的一个有益手段的作用”。<sup>35</sup> 《百年宣言》强化了这一呼吁，指出标准制订具有根本重要性，需“顺应劳动世界的变化格局”。<sup>36</sup> 标准审议机制三方工作组有关其建议的补充性可能后续行动“菜单”中包含了标准制订，工作组的讨论涉及了标准制订行动的准备和时间表等关键问题。<sup>37</sup>

## 予以审议的可能列入大会未来议程的题目

25. 第 110 届会议(2022 年)的议程目前列入了三个技术性项目。第 111 届会议(2023 年)目前列入了一个关于社会保护(劳动保护)的周期性讨论项目和一个关于学徒制的标准制订项目(第二次讨论)。该届会议的议程尚余一个位置，应列入一个关于技术项目的一般性讨论。若理事会决定将一个标准制订项目列入大会议程，根据《大会议事规则》规定的准备工作时间表，最早有可能将其列入第 112 届会议(2024 年)的议程。应最迟在第 344 届会议(2022 年 3 月)上作出该决定。<sup>38</sup>
26. 在一百周年之后的期间，理事会将关于以下问题的一般性讨论项目列入了大会议程：不平等问题和劳动世界(2021 年)；技能和终身学习(2021 年)；社会互助经济(2022 年)。

<sup>34</sup> 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，2008 年，附件，III(A)。

<sup>35</sup> 《社会正义宣言》，序言。

<sup>36</sup> 《百年宣言》，第 IV(A)部分。

<sup>37</sup> 标准审议机制三方工作组运行的第二次评估，理事会文件 GB.341/LILS/5，第 16 段和第 17 段。

<sup>38</sup> 关于在选择目前提交理事会审议的建议项目方面的可能时间安排参考附录二。应在 2022 年 3 月召开的理事会会议上为 2024 年大会列入一个标准制订项目，或者在 2023 年 3 月为 2025 年大会列入一个标准制订项目。最晚应在 2022 年 3 月为 2023 年大会列入一项一般性讨论项目或在 2023 年 3 月为 2024 年大会列入一项一般性讨论的项目。在回答 2017 年 10 月讨论中提出的问题时，应当指出设定这些截止日期的原因是，按照《国际劳工大会议事规则》，对于标准制订事项而言，劳工局需要在大会开幕前至少 18 个月向成员国提交一份关于法律和实际的报告以及一份问卷。因此，对于 2024 年 6 月的大会而言，原则上需要在不迟于 2022 年 10 月底(18 个月前)发送一份报告 — 由此需要在 2022 年 3 月的理事会上决定(使得有时间准备这些文件)。因为 2024 年 6 月的大会会议已有一项标准制订议程，还需同意在同一届大会上列入两项标准制订议程。此外，例外情况是，理事会可根据负责人的建议来核准一项缩短时间间隔的计划。对于一般性讨论不作此要求 — 《国际劳工大会议事规则》规定当一个问题被作为一般性讨论项目列入议程时，劳工局须向政府送交一份关于该问题的报告，最晚在大会开幕两个月之前送达。为此，需要有时间来准备报告。所以理事会宜最晚在前一年的 3 月份作出决定。

27. 理事会在其第 341 届会议(2021 年 3 月)上审议了一个关于“劳动世界向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡”的项目。<sup>39</sup> 自第 326 届(2016 年 3 月)以来,在注意到《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》之后,理事会一直在审议将这一项目作为标准制订或一般性讨论项目。<sup>40</sup> 随着时间的推移,该建议引起了广泛的不同意见,一些成员支持标准制订讨论,另一些成员则更倾向于一般性讨论。<sup>41</sup> 与此同时,采取行动应对气候变化的紧迫性继续增强,并在劳工组织通过的最高级别宣言和声明中得到回应。《百年宣言》呼吁劳工组织“着力于 (i) 确保公正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”。<sup>42</sup> 关于从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏的全球行动呼吁要求劳工组织三方成员“加快进展”,实现《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》。<sup>43</sup> 与此同时,近年来,一些劳工组织成员国已经考虑为公正过渡制定国家计划和战略。在 2019 年联合国气候行动峰会上,46 个国家承诺支持公正生态过渡。为此,他们将通过社会对话制定促进公正过渡的国家计划,并通过绿色就业创造体面劳动,从而推动采取雄心勃勃的行动,实现可持续发展的劳动世界未来。随着对公正过渡政策的参与的增长,联合国秘书长呼吁联合国会员国“接受劳工组织《关于向人人享有环境上可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》,并将其作为最低标准,确保在人人享有体面劳动方面取得进展。”<sup>44</sup> 鉴此,如果理事会希望保留一个关于公正过渡的项目,并在未来三年内加快取得大会讨论成果,它可以考虑三种备选方案:<sup>45</sup>

- (a) 在本届会议或第 344 届会议(2022 年 3 月)上决定在大会第 112 届会议(2024 年)的议程上列入一个基于一次讨论的标准制订项目,这可能导致通过一项公约和/或一项建议建议书或一项《1964 年就业政策公约》(第 122 号)的议定书;
- (b) 在本届会议或第 344 届会议(2022 年 3 月)上决定将一个一般性讨论项目列入大会第 111 届会议(2023 年)的议程;
- (c) 最迟在本届会议上决定在大会第 111 届会议(2023 年)的议程上列入一个基于一次讨论的标准制订项目,并批准<sup>46</sup> 以下在准备阶段缩短时间间隔的计划:
  - (i) 劳工局在 2022 年 3 月 30 日之前发出概要报告和问卷;
  - (ii) 各国政府的答复于 2022 年 10 月 31 日送达劳工局;

<sup>39</sup> 参见附录一,第 1(A)部分,第 2 段,关于在理事会第 341 届会议(2021 年 3 月)上发表的意見的概述。

<sup>40</sup> 理事会文件 GB.326/INS/2,第 9 段。

<sup>41</sup> 见理事会文件 GB.334/INS/PV、GB.335/INS/PV 和 GB.337/INS/PV。

<sup>42</sup> 《百年宣言》,第 II(A)部分。

<sup>43</sup> 劳工组织,关于全球行动呼吁的决议,第 10 段。

<sup>44</sup> 联合国秘书长在其 3 月 2 日给助力淘汰煤炭联盟峰会的视频致辞中以及在其致联合国大会的“我们的共同议程”报告(第 57 页)中发出了这样的呼吁。

<sup>45</sup> 正常的两次讨论标准制订程序仍然是一个可用的备选方案,但最早在 2025 年才能产出大会成果文件。

<sup>46</sup> 需指出的是,第 45 条第 4 款允许在理事会无法批准关于缩短时间间隔的计划情况下,由理事会负责人经与总干事协商后予以批准。

(iii) 劳工局在 2023 年 2 月 28 日前向各国政府发送最终报告；

(iv) 2023 年 6 月第 111 届大会进行一次讨论。<sup>47</sup>

- 28.** 根据三方成员的要求增加了关于两个项目的建议(见附录一, 1B 节和 C 节)。理事会可能希望将以下技术性项目之一列入大会第 111 届会议(2023 年)的议程, 旨在进行一般性讨论:
- 最充分地利用技术的潜力;<sup>48</sup>
  - 体面劳动与照护经济。
- 29.** 另有四个题目需进一步开展工作和/或在其他三方论坛上讨论, 然后才能考虑提出将其列入大会议程的全面建议。附录一第 3 节提供了关于这些题目的后续行动的最新情况。这四个题目是:<sup>49</sup>
- 诉诸劳动司法的途径及个人劳动争议的处理;
  - 平台经济体面劳动;
  - 公共服务部门举报人的保护;
  - 数字时代工人个人数据的保护。
- 30.** 理事会在其第 341 届会议上批准了经修订的程序路线图, 旨在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。该路线图规定在大会第 110 届会议(2022 年)上审议一份可能的成果文件。<sup>50</sup> 正如经修订的路线图所示, 在本届会议上, 理事会将审议关于在大会第 110 届会议(2022 年)议程中列入将安全与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建议。<sup>51</sup>

## 对标准审议机制三方工作组建议的后续行动

- 31.** 标准审议机制三方工作组在 2019 年 9 月举行的第五次会议上讨论了理事会 2017 年和 2018 年所批准的针对其先前建议的后续行动, 要求就生物危害因素、人体工学和人工搬运、化学危害因素和机械防护等题目制订标准。标准审议机制三方工作组的建议指出:<sup>52</sup>

<sup>47</sup> 《国际劳工大会议事规则》(经修正)第 45 条第 4 款规定, 理事会可选择批准在一次讨论的标准制定程序的准备阶段缩短时间间隔的计划。理事会近年来曾两次决定采用基于缩短时间间隔的一次讨论标准制订程序, 即在通过以下两项文书之前: 《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)(关于缩短时间间隔的计划见 GB.311/6, 附录第 7 段)和《<1930 年强迫劳动公约>(第 29 号)的 2014 年议定书》(关于缩短时间间隔的计划见 GB.317/INS/2(Rev.), 附录 III)。

<sup>48</sup> 同一个小组还建议了以下可能在未来大会上讨论的题目: 确保教育和培训体系回应当前和未来技能需求, 以就业能力为重点; 扩大选择, 优化所有工人的机会; 支持公共部门作为重要雇主和高质量公共服务提供者的作用。见理事会文件 GB.337/PV, 第 25 段。

<sup>49</sup> 见理事会文件 GB.328/PV, 第 17 段(工人组)、19 段(非洲组)和第 20 段(工业化市场经济国家)。

<sup>50</sup> 见理事会文件 GB.341/PV, 第 195 段和 GB.341/INS/6, 第 44 段。

<sup>51</sup> 理事会文件 GB.343/INS/6。

<sup>52</sup> 理事会文件 GB.337/LILS/1, 附件 I(标准审议机制三方工作组建议), 第 9 段。

标准审议机制三方工作组讨论了两份工作文件，<sup>53</sup>以期落实 2017 年和 2018 年理事会的决定，其中要求劳工局就生物危害因素、人体工学和人工搬运、化学危害因素和机械防护等项目的可能标准制订项目拟订建议。<sup>54</sup>三方工作组建议理事会要求劳工局着手草拟可能的标准制订项目建议，以供其第 338 届会议(2020 年 3 月)审议，从而列入国际劳工大会的未来议程。标准审议机制三方工作组根据其讨论情况向理事会建议：劳工局在拟订这些标准制订建议时应以下列要素为指导，以便尽早将这些题目作为机构优先事项列入大会议程：

- 9.1. 施行“专题综合方法”。可以考虑在同一份文书中兼具有约束力和无约束力的要素，并采用适当的方法，这样特别是在技术条款方面，能够更易于更新文书，以确保标准的持续相关性，同时兼顾各国国情。
- 9.2. 标准制订程序应具有灵活性，涉及四个特定专题，并确保最佳的时效性、费效比和包容性。这可能包括决定在大会议程上列入一个专门用于标准审议机制三方工作组后续行动的标准制订项目，也可能包括在理事会做出决定的情况下，在特定大会上列入两个标准制订项目的可能性，以便保持应对劳动世界变化的灵活性。由于认识到职业安全与卫生方面需要高度的技术专长，因此应精准开展包容性的技术准备活动，以支持三方高效讨论标准制订项目。

**32.** 理事会在其第 337 届会议上批准了这一建议，要求劳工局：

- (i) 着手拟订有关生物危害因素、人体工学与人工搬运、化学危害因素及机械防护专题的可能标准制订项目的建议，供理事会在其第 338 届会议(2020 年 3 月)上审议，以纳入未来国际劳工大会的议程；
- (ii) 在拟订这些标准制订建议时，遵循标准审议机制三方工作组有关专题综合方法及标准制订进程的指导，以将这些项目作为机构优先事项尽早列入国际劳工大会议程。<sup>55</sup>

**33.** 理事会在第 341 届会议上决定在大会第 112 届和第 113 届会议(2024-2025 年)的议程上列入一个针对生物危害的职业安全与卫生防护的项目(标准制订-两次讨论)。

**34.** 因此，劳工局所建议的有关人体工学和人工搬运、化学危害因素和机械防护的标准制订项目仍有待列入大会议程。劳工局的建议载于本文件附录一第 2 节。根据理事会的要求，劳工局所提建议遵循了标准审议机制三方工作组有关专题综合方法的建议的指导。

**35.** 理事会将希望进一步审议为落实标准审议机制三方工作组建议而进行的标准制订讨论的方式，同时注意到标准审议机制三方工作组的共识，即应具有灵活性，涉及四个特定专题，并确保最佳的时效性、费效比和包容性。理事会在审议是否宜在大会议程中列入一个专门

<sup>53</sup> 见标准审议机制三方工作组/2019/工作文件 1 和工作文件 2。

<sup>54</sup> 理事会文件 GB.331/PV，第 723(f)段。

<sup>55</sup> 理事会文件 GB.337/LILS/1，第 5(a)段。

用于标准审议机制三方工作组后续行动的标准制订项目时，应注意到最近的惯例是在大会议程中列入三个技术性项目，包括一个标准制订讨论、一个一般性讨论和周期性讨论。<sup>56</sup>

- 36.** 理事会在第 341 届会议上审议了劳工局提出的关于在 2023 年至 2030 年连续将四个职业安全与卫生项目列入大会议程，进行两次讨论的建议。理事会的一些成员认为，这些建议是可以接受的，但强调需要顾及其他相关讨论可能产生的任何结果，包括在职业安全与卫生方面。一些成员在认为这些标准制订建议在疫情背景下尤为重要的同时，欢迎劳工局有关如何以创新和高效的方式处理职业安全与卫生标准制订项目，确保在保持程序路线图的同时取得最佳的标准制订成果的建议。<sup>57</sup> 一些成员表示他们倾向于对有关职业安全与卫生保护的文书的整合与优化以及在非规范性文书中提供这方面的详细指导。最后，一些成员强调，每种职业安全与卫生危害因素都需要专门的监管方法，因此，不宜将有关不同职业安全与卫生危害因素的文书整合成单一的文书。<sup>58</sup>
- 37.** 鉴于这些考量，理事会不妨审议以下备选方案。
- 对所余的三个职业安全与卫生项目仍采取两次讨论程序，并安排将其连续纳入大会议程，从而在任何一年都召开不超过一个职业安全与卫生技术委员会。具体而言，这一备选方案可能涉及：
    - 在大会第 114 届(2026 年)和 115 届(2027 年)会议上有关整合化学危害因素文书的标准制订讨论；
    - 在大会第 116 届(2028 年)和 117 届(2029 年)会议上有关人体工学与人工搬运的标准制订讨论；
    - 在大会第 118 届(2030 年)和 119 届(2031 年)会议上有关机械防护的标准制订讨论。
  - 可能在 2023 年、2024 年和 2025 年分别召开三次预备性技术大会，然后可能在 2026 年、2027 年和 2028 年的大会上进行一次讨论。
  - 在 2023 年或 2024 年就三个职业安全与卫生项目召开一次预备性技术大会，随后可能在 2026 年就文书草案进行一次标准制订讨论。《大会议事规则》规定，理事会可选择将一个技术上复杂的标准制订项目提交预备性技术大会审议，然后再将其列入大会议程，进行一次讨论。<sup>59</sup> 劳工局提请理事会注意这一选择对三方成员和劳工局的影响。尽管这三个专题的审议都与职业安全与卫生有关，但需要三方成员和劳工局提供不同类型的

<sup>56</sup> 理事会文件 GB.337/INS/2，第 3 段。

<sup>57</sup> 理事会文件 GB.341/PV，第 33 段和第 36 段。

<sup>58</sup> 理事会文件 GB.341/PV，第 13 段、22 段和第 21 段。

<sup>59</sup> 《国际劳工大会议事规则》(经修正)，ILC.109/D.2，第 45 条第 5 款。过去曾召开过技术大会，旨在为关于就业政策的文书和合并已有海事文书做准备。预备性技术大会在时间、期限和与会代表团的组成方面具有灵活性，同时，在大会随后进行一次讨论的阶段仍保持劳工组织成员的充分参与。技术大会需要根据理事会确定的方式单独编制预算，但任何额外的费用至少可以通过减少原本两次讨论所需的技术委员会的数量得到部分补偿。进一步分析见工作文件 2：处理标准审议机制三方工作组建议对大会议程和劳工局的影响，标准审议机制三方工作组第五次会议(2019 年 9 月 23-27 日)，第 31-46 段。

专门知识。鉴于目前的人力和财政资源，劳工局无法同时为预备性技术大会或常规大会会议的三个技术委员会提供服务。

## ▶ D. 废除和撤销海事文书

- 38.** 理事会已将经其批准的对标准审议机制三方工作组建议的后续行动纳入有关大会议程的决策过程。<sup>60</sup> 在此忆及，2016年2月，标准审议机制三方工作组将审议68项海事文书的工作提交给根据经修正的《2006年海事劳工公约》设立的三方专门委员会(STC)。<sup>61</sup> 2018年三方专门委员会第三次会议审议了第一组34项文书，<sup>62</sup> 第二组34项文书被提交给2021年4月19日至23日在线举行的三方专门委员会第四次会议。
- 39.** 三方专门委员会在其第四次会议上建议废除第22号、23号、55号、56号、58号、68号、69号、92号、133号、134号、146号、163号、164号和第166号公约，撤销第70号、75号、165号、178号公约和《〈1976年商船(最低标准)公约〉(第147号)的议定书》以及第9号、10号、28号、48号、75号、76号、78号、105号、106号、108号、138号、140号、141号、142号、155号、173号和第185号建议书。<sup>63</sup> 这包含在三方专门委员会主席提交给理事会本届会议的报告中，该报告列入了一个决定草案要点，以审议在大会第111届和第118届会议(分别为2023年和2030年)的议程中列入一个关于可能撤销和废除这些文书的项目。<sup>64</sup>
- 40.** 在此忆及，大会在其第85届会议(1997年)上通过了一项关于授权大会废除某项已生效公约的国际劳工组织章程修正案，同时大会还修正了其议事规则，允许大会撤销从未生效的公约或不再有效的公约以及建议书。根据《章程》第19条第9款的规定，“若其似已失去目的或不再为实现本组织的目标作出有用的贡献”，大会可废除或撤销一项公约或一项建议书。废除和撤销文书需遵照同样的程序性保障，包括在诸如大会上的所需多数、协商程序和向大会提交的时限方面。一个关于废除或撤销文书的项目不需要成立一个技术委员会，因为大会可决定在全会会议上审议这一项目或将其送交总务委员会(英文从2022年起将 Selection Committee 改称 General Affairs Committee)审议。
- 41.** 废除或撤销一个国际劳工文书将导致明确消除本组织和成员国之间因该文书而产生的所有法律效力。被废除和撤销的文书将从国际劳工组织标准体系中删除，在任何官方的国际劳工组织公约和建议书汇编(印刷版或电子版)中将不再全文登载这些文书。仅保留其全称和

<sup>60</sup> 理事会文件 GB.331/INS/2，第22段。

<sup>61</sup> 理事会在其第326届会议上核可了这一决定(2016年3月)。见理事会文件 GB.326/PV，第514段。

<sup>62</sup> 见理事会文件 GB.334/LILS/2(Rev.)，第16-17段。在2021年第109届会议上，根据《海事劳工公约》三方专门委员会的建议，大会废除了8个公约和10个建议书。

<sup>63</sup> 见三方专门委员会通过的关于审议海事相关文书的建议，2021年4月。三方专门委员会建议“尽快”废除/撤销的文书拟予以列入大会第111届会议(2023年)的议程，而被建议于2030年废除/撤销的文书则根据三方专门委员会的建议，拟予以列入大会第118届会议(2030年)的议程。

<sup>64</sup> 见理事会文件 GB.343/LILS/4。

序号，并指出在某年某届大会会议上作出将其废除或撤销的决定。<sup>65</sup> 劳工局还将停止公布关于该文书的正式信息。

42. 关于将一个有关废除或撤销文书的项目列入大会议程的程序规定，除其他事宜外，劳工局将向理事会提交一份报告，报告中应包含关于废除或撤销相关文书的所有相关信息。因为三方专门委员会已在标准修订政策工作组所开展的工作的基础上对这些文书进行了审议，<sup>66</sup> 附录二概述了劳工局向三方专门委员会提交的信息以及所产生的建议，该附录将作为上文提及的向理事会提交的报告。
43. 在时间安排方面，根据《大会议事规则》(经修正)第 52 条第 1 款，劳工局需向各国政府送交一份请其就此问题发表看法的简短报告和问卷，该报告和问卷最晚应在将要讨论该项目的大会召开之前 18 个月送达。因此，最早可由大会在第 111 届会议(2023 年 6 月)上审议这一项目。

## ► E. 程序路线图

---

44. 最新的程序路线图建议如下：

- **第 343 届会议(2021 年 11 月)**

除了审议在大会第 110 届会议(2022 年)的议程中列入关于将安全与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项目外，<sup>67</sup> 理事会还将考虑到公正过渡问题的紧迫性，审议将其作为标准制订项目列入议程，进行一次或两次讨论。若理事会决定将该项目列入大会第 111 届会议(2023 年)的议程进行一次讨论，则它将需批准一个在该讨论的准备工作期间缩短时间间隔的计划。若理事会决定不将有关公正过渡的标准制订项目列入大会第 111 届会议的议程，则它将就一个可能的一般性讨论项目的主题提供指导，以完成该届大会的议程。

理事会还将就以下事项提供指导：

- (a) 一个标准制订或一般性讨论项目，以完成第 112 届会议(2024)议程；
- (b) 根据标准审议机制三方工作组的建议提出的有关职业安全与卫生的三个标准制订建议，包括将其列入大会议程的方式；
- (c) 关于未来大会会议议程的战略方针。

---

<sup>65</sup> 见理事会文件 GB.271/4/2，第 10 段。

<sup>66</sup> 见理事会文件 GB.343/LILS/4，劳工局编写的相关技术说明及三方专门委员会第四次会议的最终报告。

<sup>67</sup> 理事会文件 GB.343/INS/6。



- **第 344 届会议(2022 年 3 月)**

若理事会选择一个标准制订程序，则它将决定在第 112 届会议(2024 年)议程中列入一个技术性项目；若第 343 届会议尚未完成大会第 111 届会议(2023 年)议程，则理事会将完成该届大会议程，列入一个技术性项目，以进行一般性讨论；它将继续根据战略性方针对大会议程提供指导。

- **第 346 届会议(2022 年 11 月)**

若此前的会议尚未完成大会第 112 届会议(2024 年)议程，则理事会将就一个可能的一般性讨论项目提供指导，以完成该届大会的议程；若理事会选择一个将遵循两次讨论程序的标准制订项目，则其将审议将一个技术性项目列入第 113 届会议(2025 年)的议程；它将继续根据战略性方针对大会议程提供指导。

## ▶ 决定草案

---

### 45. 理事会决定：

(a) 在大会第 111 届会议(2023 年)的议程中列入一个关于公平过渡的基于一次讨论的标准制订项目，并批准以下有关在准备阶段缩短时间间隔的计划：

- (i) 劳工局在 2022 年 3 月 30 日前发出概要报告和问卷；
- (ii) 各国政府的答复在 2022 年 10 月 31 日前送达劳工局；
- (iii) 劳工局在 2023 年 2 月 28 日前向各国政府发送最终报告；
- (iv) 在 2023 年 6 月召开的第 111 届大会上进行一次讨论；

或者

(b) 在大会第 112 届和 113 届会议(2024 年和 2025 年)的议程中列入一个关于公平过渡的基于两次讨论的标准制订项目；

(c) 要求劳工局在为理事会第 344 届会议(2022 年 3 月)编写有关未来大会会议议程的文件时考虑到所提供的指导，包括其讨论一个有关公平过渡的可能标准制订项目时所给予的指导；

(d) 在大会第 111 届会议(2023 年)的议程中列入一个有关以下事项的项目：废除第 163 号公约，撤销第 70 号、75 号、165 号、178 号公约和《<1976 年商船(最低标准)公约>(第 147 号)的议定书》以及撤销第 9 号、10 号、20 号、28 号、48 号、75 号、76 号、78 号、105 号、106 号、108 号、138 号、140 号、141 号、142 号、155 号、173 号和第 185 号建议书；

- (e) 在大会第 113 届会议(2025 年)的议程中列入一个有关废除第 45 号、62 号、63 号  
和第 85 号公约的项目，该项目已被列入了大会 2024 年会议的议程；
- (f) 在大会第 118 届会议(2030 年)的议程中列入一个有关废除第 22 号、23 号、55 号、  
56 号、58 号、68 号、69 号、92 号、133 号、134 号、146 号、164 号和第 166  
号公约的项目。

## ▶ 附录一

### 大会未来会议议程项目

#### 1. 大会未来会议议程中三项可能的项目

##### A. 劳动世界向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡(标准制订或一般性讨论)

###### 可能项目的来源、性质和背景

1. 2013 年，大会第 102 届会议通过了关于实现体面劳动、绿色就业和可持续发展的结论，该结论包含一项召开专家会议的建议，旨在为与经济绿色化、绿色就业和人人享有公正过渡相关的问题提供进一步的规范性指导。<sup>1</sup> 在 2014 年 3 月和 6 月的会议上，理事会授权召开一次专家会议，以便特别通过指导方针草案。2015 年 10 月，专家会议一致通过了《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》。在第 325 届会议(2015 年 10 月至 11 月)上，理事会要求总干事将该指导方针作为开展活动和外联的基础。<sup>2</sup>
2. 工人组始终表示支持一个标准制订进程，在 2015 年 10 月至 11 月呼吁“制订一个关于公正过渡的文书，旨在实现可持续发展”，并认为“指导方针是迈向这一标准的第一步”。一个新的国际劳工组织文书将在以下方面向三方成员提供指导：如何通过社会对话来参与设计和实施旨在实现低碳经济和人人享有体面劳动的可持续发展政策。雇主组对于就公正过渡进行标准制订讨论持保留意见。不应低估这种过渡将对企业造成的破坏程度，因此他们支持就公正过渡对企业的经济影响，特别是对发展中国家和新兴国家的中小企业的经济影响进行一般性讨论。一般性讨论将有助于三方成员发现促进公正过渡的最佳实践，特别是在关键活动和行业中的最佳实践，指导本组织在应对气候变化所带来的产业和经济变革方面的工作。雇主组还指出，为了使过渡不仅公正而且可持续，关键是要制订一项全球经济战略，使企业能够实施资源节约型生产流程并逐步转向低碳经济，该战略包括旨在加强绿色生产力、创新、知识转让和技术传播以及可持续投资的政策。政府成员的立场历经了一些变化，非洲组最近表示支持在百年大会之后重新审议有关公正过渡的标准制订项目。<sup>3</sup> 但是，某些政府组成员不认为标准制订具有附加值，而认为一般性讨论更合适。<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 见关于实现体面劳动、绿色就业和可持续发展的若干结论，第 19(d)段和第 24 段。

<sup>2</sup> 见理事会文件 GB.325/PV，第 494(b)段。另见 GB.335/INS/PV，第 21 段。

<sup>3</sup> 见理事会文件 GB.335/PV，第 27 段。

<sup>4</sup> 见理事会文件 GB.341/PV，第 43 段和第 44 段。

工业化与市场经济国家组表示支持推迟关于公正过渡的一般性讨论或标准制订讨论的决定。<sup>5</sup>

3. 当前的建议旨在就向有助于可持续发展的劳动世界未来公正过渡进行标准制订或一般性讨论。它力求在 2019 年通过《百年宣言》之后向国际劳工组织提供新的指导。《百年宣言》指出，在国际劳工组织迈入第二个百年之际，恰逢劳动世界发生根本变革，其显著标志是环境和气候等方面的变化，它们对劳动世界的性质和未来具有深远影响。大会在第 109 届会议(2021 年 6 月)通过的《关于“全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏”的决议》指出，《百年宣言》为从危机中实现全面包容、可持续和有韧性的复苏奠定了基础，并支持公正过渡。<sup>6</sup> 国际劳工组织的公正过渡指导方针在联合国系统和全球范围内都受到重视，成为国家公正过渡战略和政策的指导框架。联合国秘书长最近呼吁所有国家接受国际劳工组织的公正过渡指导方针，并将其作为最低标准予以采纳，确保人人享有体面劳动进展。<sup>7</sup> 在此背景下，联合国会员国越来越多地向劳工组织寻求公正过渡领域的政策和规范性指导。

### 三方成员在劳工组织战略目标方面的需求和现实

4. 国际劳工组织最近的研究强调，有超过 10 亿个就业岗位依赖于可持续环境和健康生态系统，这使环境退化成为体面劳动面临的严重风险。最容易受到气候变化威胁的是包括土著和部落居民在内的社区和群体(他们已处于易受歧视和排斥的弱势地位)和包括农业、林业和渔业在内的部门，这些部门的雇员超过 10 亿人。发展中国家遭受最大打击的是对经济发展和就业至关重要的部门。<sup>8</sup> 如果缺乏充分的指导来应对气候变化对企业、工人和社区的影响以及回应劳动世界的需求，那么因不平等扩大而带来的严重风险可能损害社会正义。另一方面，在适当劳工标准、机构框架、协调一致的经济、社会和环境政策和实践(包括社会对话)的指导下并在充分考虑到体面劳动必要性的情况下实现管理得当的过渡，这能够创造许多新的体面就业岗位，保护工人和企业，并向那些受到气候变化影响的群体提供补救措施。
5. 国际劳工组织近期的一项研究<sup>9</sup> 表明，小微企业创造了全世界 70%以上的就业。然而，在发展中国家和新兴国家，大多数小微企业都是不稳定的经济单位，面临着生产率疲软和利润率低下的问题，有时还在非正规经济中运营。在这种情况下，关键是要制定一项全球

---

<sup>5</sup> 见理事会文件 GB.337/INS/PV，第 43 段(日本)和第 37 段(工业与市场化国家组)。

<sup>6</sup> 劳工组织，《关于“全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏”的决议》，国际劳工大会第 109 届会议，2021 年 6 月，第 8 段、9 段和第 12 段。

<sup>7</sup> 见 Secretary-General's video message to Powering Past Coal Alliance Summit, 2021 年 3 月 2 日。

<sup>8</sup> 见孟加拉国政府代表在理事会第 326 届会议(2016 年 3 月)上所做的发言：“气候变化妨碍了劳动力流动性以及获得就业，需采取专门干预措施来应对这些挑战”(理事会文件 GB.326/PV，第 318 段)。

<sup>9</sup> 劳工组织，Small matters: Global evidence on the contribution to employment by the self-employed, micro-enterprises and SMEs, 日内瓦，2019 年。

经济战略来支持这些企业提高生产率。生产率的提高能够导致收入提高，形成资本，然后可将其投资于清洁技术、可持续生产系统和劳动力技能开发，从而实现低碳经济。

6. 最近另一项关于启动绿色复苏前景的研究发现，拉丁美洲和加勒比地区在向净零碳经济转型过程中将在化石燃料电力、化石燃料开采和动物性食品生产方面失去 750 万个就业机会。然而，新的就业机会将大大超过这些失去的工作岗位：在农业和植物性食品生产、可再生能源电力、林业、建筑和制造业方面将创造 2250 个工作岗位。<sup>10</sup>
7. 理事会在第 340 届会议上通过了一项关于“国际劳工组织在应对气候变化和人人享有公正过渡方面的作用”的决定(GB.340/POL/1)。理事会的决定为劳工局的工作提供了进一步指导，包括推动实施《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》。

### 实施战略性和一致性方针以及 国际劳工大会审议的附加值

8. 国际劳工组织《百年宣言》指出，制订国际劳工标准对国际劳工组织至关重要，国际劳工标准需顺应劳动世界的变化格局，保护工人并兼顾可持续企业的需求。《百年宣言》还指出，国际劳工组织在履行其章程使命时必须致力于确保向有助于经济、社会和环境层面上可持续发展的劳动世界未来公正过渡。《百年宣言》所载的愿景似乎引起了劳工组织成员国的共鸣。在联合国秘书长最近于 2019 年 9 月召开的气候行动峰会上，经过劳工局的推动，47 个国家承诺制订公正过渡国家计划，将就业和生计置于气候行动的核心。<sup>11</sup> 劳工组织关于公正过渡的标准将发展这一领域的国际法；确保全球应对气候变化措施的国家自主贡献考虑到创造体面劳动的“必要性”，<sup>12</sup> 从而使国际劳工组织站在以行动为导向的气候变化讨论的前沿。非常重要的一点是，国际劳工组织的指导将提供一个关于公正过渡的共同国际定义，确保纳入国际劳工组织三方成员所定义的体面劳动。
9. 《巴黎协定》认识到公正过渡和就业是全球应对气候变化措施的重要参数。但是，一个有效和全面应对劳动世界需求和现实情况的政策和指导框架不可能出自当前的气候变化治理框架。它必须源于国际劳工组织这个联合国唯一的三方性机构，其权责是提供适当指导，促进可持续发展、生产性就业和面向所有女性和男性的体面劳动。在 2019 年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。为了将这一以人为本的议程转化为具体行动，联合国秘书长宣布了一项“气候行动促进就业”倡议。联合国秘书长确定由国际劳工组织牵头实施该倡议。<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Catherine Saget、Adrien Vogt-Schilb 和 Trang Luu (2020 年), *Jobs in a net-zero emissions future in Latin America and the Caribbean*(美洲开发银行和国际劳工组织, 华盛顿特区和日内瓦)。

<sup>11</sup> 见 2019 年 9 月联合国气候行动峰会成果。特别见, *Report of the Secretary-General on the 2019 Climate Action Summit and the Way Forward in 2020*, 第 28 页。

<sup>12</sup> 《巴黎协定》旨在加强全球气候变化威胁应对措施, “考虑到务必根据国家制定的发展优先事项, 实现劳动力公正过渡以及创造体面劳动和高质量就业”(序言)。

<sup>13</sup> 见理事会文件 GB.338/POL/1。

10. 2019年12月在马德里举行的联合国气候谈判(第25次缔约方会议)就加强全球应对措施、减少温室气体排放达成了一项相当乏力的妥协协议。这些应对措施应在一定程度上有助于公正过渡和创造体面劳动及高质量就业。应通过所有成员国都履行的一揽子公正过渡措施来加强在减少碳排放方面的国家自主贡献。作为即将于2021年11月在格拉斯哥举行的联合国气候变化大会(第26次缔约方会议)的指定主席国,英国已经通过其能源过渡委员会表明了对公正过渡的高度政治重视。<sup>14</sup> 作为一个真正的全球规章框架,关于公正过渡的国际劳工标准将偕同促成企业实施资源节约型生产流程的全球经济战略,为积极的劳动力市场转型管理创造一个公平竞争环境。在制订这些标准时所依赖的三方社会对话将加强所有三方成员的承诺和责任,加快这一领域行动。

## 预期成果

11. 可能进行的标准制订将以劳工组织《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》的政策领域为基础,建立一个协调一致的公正过渡法律和政策框架。这方面的工作还可基于现有文书,包括国际劳工组织指导方针附件中所载的文书,以及一些国家所开展的立法和实践。新标准可要求批准国通过、实施并定期评估有关公正过渡的国家政策,该政策旨在改善经济、社会和环境方面机遇与挑战之间的联系。它还可鼓励在履行国家自主贡献时与代表性的雇主组织和工人组织进行协商,处理与体面劳动有关的问题。
12. 可能进行的一般性讨论的预期成果将是若干结论和一份决议,它们将向国际劳工组织提供进一步指导,推动在追求环境可持续性时纳入体面劳动层面并设计一个有利于企业踏上公正过渡道路的全球经济战略,包括在联合国改革和国家支持的背景下这样做。它将使成员国能够按照《2030年可持续发展议程》,采取一个包容性的可持续发展治理方法,将劳工、社会和经济问题放在核心位置。在全球急需应对环境和气候变化以及防止对人类、经济和社会造成不可修复的损害的背景下,一般性讨论将成为《百年宣言》和《全球行动呼吁:从新冠肺炎危机中实现以人为本复苏》之后的一个重要里程碑。

## 大会讨论的准备工作

13. 大会将受益于2013年大会一般性讨论及2015年10月举行的三方专家会议的结果。大会可参考《百年宣言》,该《宣言》阐述了国际劳工组织三方成员对体面劳动和气候变化问题的更深入理解,并表明愿意在这一领域提供有依据的政策指导。
14. 考虑到目前支持采取紧急行动应对气候变化的势头,如果理事会认为宜进行一次标准制订讨论,则可决定加快大会讨论的准备工作。标准文书的形式将由大会决定,最终成果可能是一项公约,也可能是一项建议书,或者是两者兼而有之,或者是一项议定书。议定书是对现有公约进行部分修订的正式文书,可以对现有标准的具体条款或部分内容进行调整,以适应不断变化的情况和实践,从而有助于保持具有相关性并切合当前情况的公约体系。例如,有关公正过渡的《1964年就业政策公约》(第122号)的议定书将有助于将促进充

<sup>14</sup> 见 COP26 Energy Transition Council – Summary Statement, 2020年12月。

分、生产性和自由选择的就业置于公正过渡措施背景下，这些措施是与气候变化带来的以人为经济转型相配套的必要措施。

## B. 利用技术的最大潜力，实现体面劳动和可持续发展(一般性讨论)

### 可能列入议程的议题的来源、性质和背景

15. 理事会的雇主成员提议将一项关于“利用技术进步的最大潜力”的议题列入大会未来会议的议程。<sup>15</sup>
16. 《百年宣言》要求劳工局利用“技术进步和生产力提高的最大潜力，包括通过社会对话，以实现体面劳动和可持续发展，保证人人享有尊严、自我实现和所有人公正地分享好处”。<sup>16</sup>《2021 年全球行动呼吁》进一步强调需要“利用技术进步和数字化的潜力，包括平台工作的潜力，从而创造体面工作和可持续企业，让社会得以广泛从中分享惠益并应对其风险和挑战，包括通过减少人民和国家之间的数字鸿沟”。<sup>17</sup>
17. 技术对促进充分、生产性和自由选择的就业的影响过去一向是大会定期讨论和发言的主题。在第 57 届会议(1972 年)上，大会就已通过了一项关于自动化和其他技术发展的劳工和社会影响的决议。<sup>18</sup>《1984 年就业政策(补充规定)建议书》(第 169 号)有一节专门讨论“技术政策”。第 169 号建议书将技术发展确定为“增进生产潜力和实现创造就业机会和满足基本需要的主要发展目标的手段”，并将促进技术发展设定为“国家发展政策的主要组成部分之一”。
18. 在第 328 届会议(2016 年 3 月)上，理事会审议了一项关于技术和其他结构性驱动因素在改变失业和就业不足性质方面的作用的可能议题。这项议题当时未获保留，其目的是针对以下问题制定政策对策，例如是否能够处于不同环境、不同年龄组和技能水平的所有女性和男性求职者提供充足优质的就业机会；技术变革和其他因素如何影响结构性特征，包括就业机会和技能需求的水平、性质和质量；以及这些趋势和模式是否确实能够逐渐发展成为劳动力市场的结构性和长期性特征。<sup>19</sup>

### 与劳工组织战略目标的相关性

19. 第 169 号建议书着重指出了技术在体面劳动方面的巨大潜力，包括提高生产力、扩大就业容量、拓展就业结构、改善工作条件、减少工作时间、利用现有和未来技能的机会以及增

<sup>15</sup> 理事会文件 GB.337/PV, 第 25 段, GB.341/PV, 第 31 段。另见 Jae-Hee Chang、Gary Rynhart 和 Phu Huynh, *ASEAN in transformation: How technology is changing jobs and enterprises*, 雇主活动局(ACT/EMP), Working Paper No. 10 (劳工组织, 2016 年, 日内瓦)。

<sup>16</sup> 劳工组织, 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》(2019 年), 第 5 页。

<sup>17</sup> 劳工组织, 《关于“全球行动呼吁: 从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏”的决议》, 大会决议 ILC.109/Resolution I (2021 年), 第 8 页。

<sup>18</sup> 劳工组织, 《国际劳工大会第 57 届会议通过的决议》(1972 年, 日内瓦), 第 10 页。

<sup>19</sup> 理事会文件 GB.328/INS/3, 第 10 段。

强大型企业和小型企业之间的联系。通过一次大会讨论，可评估现有技术和新技术(如机器人、数字、纳米或生物技术)在多大程度上实现了这一潜力，以及政策是否成功消除了负面影响，例如对职业安全与卫生的负面影响。

20. 人工智能、机器学习和机器人技术等新技术可以提供机遇，帮助发展中经济体和新兴经济体实现跨越式发展，但它们也带来了新的挑战。过去十年里，尽管文献资料中并没有就新技术对就业的潜在影响达成共识，而且各国之间的情况估计差异很大，<sup>20</sup>但人们对新技术大规模取代人力表示关切。<sup>21</sup>现有的研究还提出了这类问题：是某项职业整体都易于实现自动化，还是该职业中的某项具体任务可被自动化取代。这些研究进一步表明，就业影响相当不均衡，因为相对于高技能工作，低技能工作自动化的风险更大，且取决于行业、公司规模和国家。<sup>22</sup>在这方面，自动化对发展中国家造成的失业风险尤甚，可能超过新兴行业或可创造的就业增长。<sup>23</sup>
21. 新技术可以带来显著的生产力增长、新的市场机会和新的就业机会。然而，迄今为止的证据表明，在过去 15 年中，发达、新兴和发展中经济体的生产率均有所下降，这可能是因为在技术扩散方面出现了时间滞后，或缺乏利用这些技术的组织能力和/或劳动技能，亦或人工智能和数据集中在一小部分大公司手上。<sup>24</sup>这些研究发现凸显了所谓的“生产率悖论”，即尽管在信息和通信技术资产和服务方面的支出增加，但生产率并未显著提高。<sup>25</sup>现有证据表明，有必要进行更系统的研究，以便切实了解影响技术应用和技术扩散的因素及其对不同类型的公司、产业、行业和国家或区域生产力的影响。
22. 在向更广泛使用新技术转型的过程中，关键是要确定适当的技能，并使员工队伍为新的任务要求做好准备。关于所需技能和能力的类型，没有系统性的证据，因为转型进程高度国

<sup>20</sup> Damian Grimshaw 和 Uma Rani, “The Future of work: Facing the challenges of new technologies, climate change and ageing”, 载于 Contemporary Human Resource Management, Adrian Wilkinson、Tony Dundon 和 Tom Redman 编(伦敦: Sage Publications, 2021 年)。

<sup>21</sup> C.B. Frey 和 M.A. Osborne, “The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?”, Technological Forecasting and Social Change 114 (2017 年), 第 254-280 页。

<sup>22</sup> Melanie Arntz、Terry Gregory 和 Ulrich Zierahn, *Digitalization and the future of work: Macroeconomic consequences*, IZA Institute of Labour Economics Discussion Paper Series, No. 12428, 2019 年。

<sup>23</sup> Francesco Carbonero、Ekkehard Ernst 和 Enzo Weber, “Robots worldwide: The impact of automation on employment and trade”, Institute for Employment Research IAB Discussion Paper, No. 07/2020, 2020 年。

<sup>24</sup> Peter Bauer、Igor Fedotenkov、Aurelien Genty 等, Productivity in Europe: Trends and drivers in a service-based economy (JRC Technical Report, 2020 年); Alistair Dieppe (编), Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies (世界银行, 2020 年); Prasanna Tambe、Lorin Hitt、Daniel Rock 等, “Digital Capital and Superstar Firms”, NBER Working Paper Series, Working Paper 28285, 2020 年。

<sup>25</sup> Erik Brynjolfsson、Daniel Rock 和 Chad Syverson, “Artificial intelligence and the modern productivity paradox: A clash of expectations and statistics”, 载于 A. Agrawal、J. Gans 和 A. Goldfarb (编): The economics of artificial intelligence: An agenda, 第 23-60 页(芝加哥: 芝加哥大学出版社, 2019 年); Bart van Ark、Klaas de Vries 和 Abdul Erumban, “How to not miss a productivity revival once again?”, NIESR Discussion Paper No. 518, 2020 年。



别化。利用大数据和人工智能的技能预测和职业指导系统能够很好地应对调整过程的复杂性，并帮助员工个体实现顺利过渡。<sup>26</sup>

23. 新技术还带来了与收入和就业保障、工作强度加大和某些歧视性做法相关的新挑战。虽然数字劳动平台提供了新的收入来源和工作机会，但它们在工作条件、工人权利和保护方面形成严重挑战，并且可能因大量采用数据收集对工人隐私构成风险。<sup>27</sup> 在数字劳动平台上使用基于大量数据的人工智能和“算法管理”做法来管理工作流程和工人绩效，可能会导致针对特定工人群体的歧视性做法。这些做法也越来越多地用于传统工作场所，在那里，人工智能、可穿戴设备和工具等技术用于监控工作表现。<sup>28</sup> 通过人工智能和其他设备收集的数据有利于公司层面的决策活动，如裁员、提高生产率或设计任务或工作，如果监管不当，则会对工人产生不利影响。
24. 技术可被加以有效利用，为所有工人提供体面劳动。例如，一些国家的政府已开始通过在登记经济单位和就业、数字支付或电子工资单、发放社会保护和其他福利待遇、申报和缴纳税款等方面采用数字技术来促进正规化。<sup>29</sup> 这一战略可以在包括平台工作在内的各种不同背景下加以复制和推广，以确保所有工人享有体面劳动。技术还可以通过维护透明的数字记录并采用有针对性的检查和执法管理来帮助提高合规性。同样，随着工作强度的不断增加，可以通过数字化方式管理工时，以确保与工时对应的工资得到保护，并确保遵守工时规定。
25. 《百年宣言》特别呼吁“确保适当保护隐私和个人数据并应对与工作数字化转型(包括平台工作)相关的劳动世界中的挑战和机遇的政策和措施”。在因新冠肺炎大流行而开展远程工作的背景下，这类政策的作用更加重要，但如果没有有效的政策和法规来保护工人并确保所有人都能获得数字接入，远程工作则可能会产生严重的经济和社会后果。
26. 要利用技术使世界各地的公司和工人，无论男女，都能够平等分享惠益，除了对数据监管采取明智的做法外，还需要解决数字鸿沟问题。这将使许多发展中国家能够向正规化过渡，改善市场准入，便利获得公共服务，从而提高生产力。为此，将需要在开发或升级数字基础设施方面加大投资和资助，以缩小不断扩大的差距，从而使现有的不平等问题不致加剧，并确保覆盖所有人。

---

<sup>26</sup> Karlis Kandars、Jyldyz Djumalieva、Cath Sleeman 等，[Mapping Career Causeways: Supporting workers at risk](#) (Nesta, 2020 年)。

<sup>27</sup> 劳工组织，[World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work](#) (2021 年)。

<sup>28</sup> Valerio De Stefano, ‘“Negotiating the algorithm”: Automation, artificial intelligence and labour protection’, ILO Employment Policy Department Working Paper, No. 246 (劳工组织, 2018 年); Pheobe Moore、Martin Upchurch 和 Xanthe Whittaker (编), *Humans and Machines at Work: Monitoring, Surveillance and Automation in Contemporary Capitalism*, Palgrave Macmillan, 2018 年。

<sup>29</sup> Juan Chacaltana、Vicky Leung 和 Miso Lee, ‘[New technologies and the transition to formality: The trend towards e-formality](#)’, ILO Employment Working Paper No. 247, 2018 年。

## 预期成果

27. 一般性讨论的预期成果将是若干结论和一份决议，其中将就技术对促进充分、生产性和自由选择的就业的贡献和影响达成共识；指导成员国针对新技术的情况，采取行动加强对工人的保护；并包含关于需要劳工组织在今后的计划拟订中予以支持的规范性和非规范性倡议的建议。它将以定于 2022 年举行的平台经济中的体面劳动问题专家会议的成果为基础。一般性讨论将为劳工组织提供一个机会，就联合国秘书长的《数字合作路线图》<sup>30</sup> 和《人权行动呼吁》<sup>31</sup> 传达三方观点，并为实现可持续发展目标 8 和 9 作出贡献。<sup>32</sup>

## C. 体面劳动和照护经济(一般性讨论)

### 建议的来源

28. 在理事会第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)上，一个三方成员小组要求劳工局拟订关于可能将照护经济作为一般性讨论题目纳入大会未来会议的建议。<sup>33</sup> 在第 341 届会议(2021 年 3 月)上就该建议提供的进一步指导着重指出了在新冠肺炎疫情(疫情加剧了劳动力市场中现有的性别不平等)背景下开展关于照护经济的讨论的特别重要性。<sup>34</sup>

### 可能列入议程的议题性质和背景

29. 自 2011 年通过关于家庭工人(domestic workers)体面劳动的文书以来，劳工组织逐步加大努力，重点关注照护工作领域的机遇和挑战。一项关于男女双方对妇女与工作的态度和看法的全球调查证实，工作与生活的平衡仍然是妇女进入、留在劳动力市场以及获得晋升的主要挑战。<sup>35</sup> 2018 年的一份关于照护工作和照护岗位的报告具有里程碑意义，阐述了全球无酬和有酬照护工作的情况及其与不断变化的劳动世界的关系。<sup>36</sup> 它着重指出了家庭和劳动力市场持续存在的性别不平等现象及其与照护工作之间存在的千丝万缕的联系。报告还强调，照护经济是创造就业的引擎，需要解决相关行业中的体面劳动赤字问题。《百年宣言》着重承认了照护经济对性别平等变革议程的相关性。支持对照护经济的投资和工作与家庭的平衡是《2020-2021 两年期计划和预算》成果目标 6 的一项重要内容。
30. 新冠肺炎全球大流行使人们进一步聚焦于照护工作对人、社会和经济的影响及其对福祉、性别平等、社会凝聚力和复原力等相互关联目标的直接作用。《2021 年全球行动呼吁》在《百年宣言》的基础上，强调社会对话是一项必不可少的工具，将对照护经济的投资置

<sup>30</sup> 秘书长的报告，《数字合作路线图》，2020 年 6 月。

<sup>31</sup> [The Highest Aspiration – A Call to Action for Human Rights](#), 2020 年，特别是人权新领域的工作流程。

<sup>32</sup> 特别是旨在“大幅提升信息和通信技术的普及度，力争到 2020 年在最不发达国家以低廉的价格普遍提供因特网服务”的可持续发展目标 9(C)。

<sup>33</sup> 理事会文件 GB.337/PV，第 19 段。

<sup>34</sup> 理事会文件 GB.341/PV，第 22 段。

<sup>35</sup> 劳工组织和盖洛普，《Towards a better future for women and work: Voices of women and men》，2016 年。

<sup>36</sup> 劳工组织，《Care work and care jobs for the future of decent work》，2018 年。

于实现确保体面劳动和包容性经济增长的就业密集型复苏这一背景之下。它呼吁消除基于任何理由的歧视，并考虑到移民、残疾人或少数民族等特定群体的情况；将照料信贷纳入社会保险、在照料休假期间保障收入以及提供负担得起的优质儿童保育和长期护理服务，并将这些作为促进性别平等的社会保护制度的组成部分。

31. 同样，在第 109 届会议上，大会呼吁成员国“投资于照料经济，以促进获得负担得起的优质儿童保育和长期护理服务，将其作为社会保护制度的一个组成部分，从而支持承担照料责任的工人的劳动力参与以及男女平等分担照料工作”。<sup>37</sup> 它还承诺支持成员国“确保照料经济中的工人享有体面工作，以期提高这些行业的吸引力，并提升医疗和护理服务的质量”。<sup>38</sup>
32. 劳工局目前正在编写一份重要报告，以查明照料政策覆盖面缺口，例如父亲不享有照料假或儿童保育和长期护理服务不足，并阐述实现照料假政策、儿童保育和长期护理服务的全民适足覆盖的成本和惠益。该工作流程还将包括支持成员国基于潜在财政空间对替代性照料政策选项进行成本模拟。
33. 照料工作的一些方面正在大会第 109 届会议关于不平等的一般性讨论中进行讨论。目前正在编写一项针对护理人员 and 家庭工人的普遍调查报告，以供 2022 年大会第 110 届会议讨论，而关于机会均等和待遇平等文书的普遍调查<sup>39</sup> 将由大会在 2023 年进行讨论。
34. 照料工作正在成为全球辩论和倡议的中心议题。例如，《2020 年二十国集团领导人宣言》承诺解决男女之间无酬照料工作和照料责任分配不均的问题，以此作为促进性别平等和增强妇女经济权能的手段。<sup>40</sup> 2021 年，墨西哥政府和联合国妇女署发起了“全球照料联盟”，以解决阻碍妇女经济机会的照料负担问题。作为联盟成员，劳工组织作出贡献的方式包括：加强关于有酬和无酬照料工作和照料假政策的全球数据和知识；促进覆盖全民的照料政策和在照料经济中创造就业机会，同时注意改善工作条件；以及促进相关的国际劳工标准。

## 预期成果

35. 关于包容性和可持续照料系统必要性的一般性讨论将提供一个机会，以便在劳工组织的战略目标范围内，对照料工作的相关动态进行及时和综合的审查，将其作为推进性别平等变革议程和促进覆盖全民的照料生态系统的一个关键领域。讨论可以在上述大会讨论的基础上进行，并参考劳工组织最近的研究和技术援助成果。一般性讨论的结果可能是结论和决议，其中载有劳工组织的立场、政策方向和建议的行动，涉及加强对照料行业的投资，为实现就业密集型复苏创造就业机会；改善照料工作者的工作条件；促进公平、平等和不歧视，承认、减少和重新分配无酬照料工作；促进工作生活平衡的政策，包括照料假和获得

<sup>37</sup> 大会文件 ILC.109/Record No. 7A，第 13(g)段。

<sup>38</sup> 大会文件 ILC.109/Record No. 7A，第 17(f)段。

<sup>39</sup> 理事会文件 GB.338/LILS/2。

<sup>40</sup> 《二十国集团利雅得峰会领导人宣言》，2020 年 11 月 21-22 日。

优质护理服务和长期护理；以及社会互助经济在承担照护工作方面的作用及照护工作与公正过渡之间的联系。会议成果还可强调，需要在各项战略目标的干预措施之间确保政策一致性并对性别问题有敏感认识，促进社会对话和伙伴关系，并利用劳工组织的专业知识和能力，在实现可持续发展目标 5、8 和 10 方面取得进展。

## 2. 对标准审议机制三方工作组建议的后续行动

36. 根据标准审议机制三方工作组的建议，理事会在第 331 届会议(2017 年 10 月至 11 月)上要求劳工局拟订有关生物危害因素、人体工学和人工搬运(认识到监管缺口)，整合有关化学危害因素的文书，以及修订有关机械防护的文书方面的可能标准制订议题的建议，以便其为尽早将这些议题列入大会未来会议议程而进行审议。<sup>41</sup>
37. 有关大会标准制订议题的建议应遵循理事会在第 332 届会议上决定的战略性和一致性方法的理念，其基础是有必要确保机构一致性，并确保平衡兼顾充足的准备时间与灵活性。
38. 2023 年及以后的大会关于上述职业安全与卫生标准制订议题的议程应以有必要确保与某些职业危害因素相关的国际劳工标准明确、有力并切合当前情况为指导。
39. 理事会在第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)上要求劳工局遵循标准审议机制三方工作组有关“专题综合方法”的建议。正如标准审议机制三方工作组所讨论的，专题综合方法监管显然将涉及按照理事会的决定，就四个分专题开展专项标准制订。根据相关的决定，标准制订行动可产生不同结果：一项议定书；一项公约或一项建议书；或者一项公约及一项建议书。或者，新的文书可同时包含约束性条款和非约束性条款，对现有的切合当前情况的文书作出补充。另一个选项是通过一项新的综合文书，在总体上涵盖职业安全与卫生风险，对现有的切合当前情况的文书作出补充；这可整合关于特定风险的所有文书(那些切合当前情况的文书除外)，提供一个适用于所有风险的总体框架。<sup>42</sup>需指出的是，曾就统一监管生物危害性物质和化学危害性物质的可能性提出了建议，但 2007 年的一次专家会议认为生物物质应与其他危害性物质分开监管。<sup>43</sup>
40. 将一项有关职业安全与卫生的标准制订议题列入大会议程的最早机会是在第 112 届会议(2024 年)上。如果理事会希望遵循每届大会会议只审议一项标准制订议题的做法，最早的机会则是第 114 届会议(2026 年)，因为关于生物危害因素的议题已经列入 2024 年和 2025 年大会的议程。鉴于所要讨论议题的复杂性，至少需要进行两次讨论，讨论形式可以采用常规的两次讨论程序，也可以先举行一次预备性技术大会，再进行单次讨论。<sup>44</sup>

<sup>41</sup> 理事会文件 GB.331/LILS/2，附件，第 17(i)段、19(ii)段、27 段和第 31 段。

<sup>42</sup> 标准审议机制三方工作组第五次会议(2019 年)，工作文件 1，第 14 段。

<sup>43</sup> 劳工组织，*Background Information for Developing an ILO Policy Framework for Hazardous Substances*, MEPFHS/2007, 2007 年，第 7 段；SRM TWG 2019/Working paper 1, 第 14 段和第 16 段。

<sup>44</sup> 见上述正文第 37 段。

## A. 关于整合化学危害因素文书的标准制订议题

41. 根据现有最新估计(2017年),全球86.3%的与工作相关的死亡是由疾病造成的,其中很多是危害性化学品暴露造成的,例如与工作相关的癌症(26%)和呼吸道疾病(17%)。<sup>45</sup>2015年,劳工组织估计有近100万工人死于危害性物质职业暴露,包括粉尘、蒸汽和烟雾(比2011年增加了90,000多名工人)。<sup>46</sup>由于对化学化合物稳定扩散暴露导致的职业健康影响以及从暴露到出现至少某些已知疾病期间的潜伏期严重缺乏了解,健康影响(包括死亡)很可能被大大低估。
42. 当务之急是修订劳工组织关于工作中化学品健全管理的规范框架,这并非是由于存在监管缺口,而是有必要整合、协调并定期更新相关标准。目前,涵盖化学危害因素防护的是一项以关键原则为重点的文书——《1990年化学品公约》(第170号),它被归类为切合当前情况的文书。第170号公约涵盖与工作中化学品使用相关的所有风险的健全管理。它要求具备一个关于工作中化学品使用安全的综合国家框架,包括制定、执行和定期审查一项协调一致的国家政策,以及界定企业层面雇主的责任和工人的权利与义务。《国际劳工组织工作中化学品使用安全业务守则》(1993年)对第170号公约和第177号建议书作出了补充。第170号公约之前的五项文书处理了特定化学危害因素,如白铅、苯、铅中毒和白磷。<sup>47</sup>这些关于特定化学品的旧文书与后来的基于原则的第170号公约并存,影响了劳工组织化学品规范框架的协调一致性。按照标准审议机制三方工作组的建议,需予以修订。
43. 为确保劳工组织有关化学危害因素的规范框架的持续和未来相关性,标准审议机制三方工作组第三次会议建议,作为一项“切实和有时限的后续行动”措施,对这五项文书采取“涉及标准制订的后续行动”。<sup>48</sup>标准审议机制三方工作组进一步建议采取整合的方式修订这些标准,有可能通过制订第170号公约的议定书来做到这一点。
44. 修订这些文书的原因在于以下关切:在单一文书中对单种危害性物质予以详细规范的做法被认为已经过时;对五项文书存在与性别相关的关切以及对于在标准中不恰当纳入特定暴露限额(例如,《1971年苯公约》(第136号)的做法)的关切;应采取确保劳工组织文书能够跟上科技进步的方式来拟订条款;在对固定限额进行监管的情况下,应规定一个便于更新此类限额的制度。
45. 在新加坡举行的世界工作安全与卫生大会(2017年)呼吁采取协调一致的全球行动,应对新型和新出现的职业安全与卫生挑战。新的挑战包括纳米技术或电子废物管理对职业卫生的影响。化学物质的毒理学信息跟踪记录了化学混合物在世界各地工作场所中的扩散。据信,与工作有关的疾病(如职业癌症、呼吸系统疾病、循环系统疾病和其他疾病)对职业安全与

<sup>45</sup> 劳工组织, *Safety and Health at the Heart of the Future of Work: Building on 100 years of experience*, 2019年。

<sup>46</sup> Päivi Hämäläinen、Jukka Takala 和 Tan Boon Kiat (编), *Global Estimates of Occupational Accidents and Work-related Illnesses 2017* (WSH Institute, 2017年)。

<sup>47</sup> 关于白铅的第13号公约;关于苯的第136号公约和第144号建议书;关于铅中毒的第4号建议书和关于白磷的第6号建议书。

<sup>48</sup> 理事会文件 GB.331/LILS/2, 第3段。

卫生所构成的威胁比工作场所死亡大得多，但基本上仍没有记录在案。这一威胁虽然可以防范，但却造成巨大的人员和经济损失。

46. 一项新文书将补充第 170 号公约并修订五项旧文书，能够确保对有价值的禁止性规定予以保留，同时促进纳入新的禁止性规定或易于根据科学和技术发展情况进行更新的暴露标准。<sup>49</sup> 它能够确保劳工组织作出战略性的三方贡献，促进与第 170 号公约通过以来形成势头的国际条约和倡议之间的政策一致性，它们包括《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》、《关于事先知情同意的鹿特丹公约》《关于控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》、《关于汞的水俣公约》、《国际化学品管理战略方针》、《全球化学品统一分类和标签制度》。这种政策一致性能够反过来促进第 170 号公约的批准和实施。<sup>50</sup>
47. 由于新冠疫情，消毒剂、洗手液、清洁产品和个人防护设备的使用更加频繁和广泛，导致化学暴露加剧。不安全地使用这些产品可能会给人们带来毒性影响，卫生保健工作者及从事清洁和卫生服务的年轻人面临的风险最高。

## B. 关于人体工学和人工搬运的标准制订议题

48. 人因学或人体工学考虑到人与他人、环境、工具和设备以及技术之间复杂的相互作用，将许多相关学科的理论、原则和数据应用于产品和工作流程及系统的设计，以提高劳动世界中人的工效和福祉。<sup>51</sup> 人体工学危害因素包括导致过度劳累的人工材料搬运；不适当照明或不适当选择和使用工具；工作时持续站立或坐着；滑倒、绊倒或跌倒；热不适和导致肌肉骨骼疾病的办公姿势。肌肉骨骼疾病种类繁多，因此特别难以估计准确的直接和间接费用，但现有证据表明肌肉骨骼疾病约占所有伤害和疾病的三分之一，导致高于平均水平的缺勤率以及高昂的医疗保健费用、非正规护理费用和生产损失。<sup>52</sup> 随着劳动力老龄化及工人工作年限的延长，更加亟需重视防范人体工学风险，致力于提高工作中的舒适度和福祉。
49. 新的标准可在标准制订过程中向成员国所发送的调查问卷基础上，澄清人因学和人体工学在设计工作流程和系统方面的决定性作用，确定国际公认的工作场所人因学和人体工学方面的形式、挑战和机遇。它可订立广泛的原则，通过高质量的人因学和人体工学管理来应对这些挑战，促进安全与卫生。该文书可列明有关工作中人因学和人体工学的国家政策和规定，确立一个明确政府、雇主、工人及其组织的权利、责任和义务的制度，促进一个整体工作设计、管理和运作方法。
50. 根据标准审议机制三方工作组的建议，新标准将修订《1967 年最大负重量公约》(第 127 号)和《1967 年最大负重量建议书》(第 128 号)，并更新对人工搬运的监管方法。

<sup>49</sup> 暴露限值或“阈限值”的更新可遵循类似于《2002 年职业病目录建议书》(第 194 号)中规定的程序。

<sup>50</sup> 目前有 22 个成员国批准了第 170 号公约，其中有 3 个国家是在过去 4 年期间批准的。

<sup>51</sup> 劳工组织，“The Essential Contribution of Human Factors/Ergonomics to the Future of Work We Want”，2019 年。

<sup>52</sup> 例如，见美国疾病预防控制中心或欧洲工作中安全与卫生机构的数字。据美国劳工统计局 2013 年提供的信息，肌肉骨骼病例占所有工人伤亡病例的 33%。

51. 将依据详细的法律和实践报告、良好做法研究、数据收集以及与三方成员、全联合国系统伙伴机构以及专业机构和其他利益攸关方的广泛协商开展准备工作。建议尽早于 2024 年举行一次三方专家会议，就标准制订问题的范围向劳工局提供咨询意见。筹备工作还将借鉴劳工局正在编制的关于人体工学危害因素的技术指导方针，该指导方针计划于 2022 年提交三方专家会议审定。

### C. 关于修订机械防护文书的标准制订议题

52. 新标准将修订《1963 年机械防护公约》(第 119 号)和《1963 年机械防护建议书》(第 118 号)。它可为处理机械使用中的安全与卫生问题制定广泛的原则。
53. 采取公约形式的新标准可采用定义形式概括机械使用中安全与卫生问题的性质，并界定适用于政府、工人和雇主以及机械设计者、制造商和供应商的安全与卫生要求及防范措施。
54. 采取建议书(或约束性文书中的非约束性条款)形式的新标准可在以下方面提供进一步的详细指导：有关工作环境、控制系统、机械防护、机械及其他危害因素防范、信息和标记的更具体技术要求和措施以及与特定机械类型相关的补充措施。
55. 有关机械使用中的安全与卫生的大会讨论将参考对 2013 年出版的该专题业务守则<sup>53</sup>的评估以及一份详细的法律和实践报告，并以在标准制订过程中向成员国发送的调查问卷为基础。

### D. 对新职业安全与卫生文书的更新

56. 将对这三个领域的标准制订采用适当的方法，以便于对新的文书进行更新(特别是在技术条款方面)，从而确保标准的持续相关性，同时考虑到各国的情况。

## 3. 有关目前正在开展准备工作的专题的预计后续工作的最新情况

### A. 诉诸劳动法律：劳动争议预防和处理<sup>54</sup>

57. 2013 年大会周期性讨论的结论呼吁成员国确保尊重法治，包括通过强化争议预防和处理机制。该结论还要求劳工局扩大援助，加强和提高预防和处理劳动争议制度和机制的绩效，包括有效处理个人劳动投诉。随后，2018 年大会关于社会对话与三方机制的周期性讨论的结论呼吁成员国酌情建立并与社会伙伴共同完善有效、便捷和透明的争议预防和处理机制。该结论还要求劳工局帮助成员国和三方成员加强各个层面的争议预防和处理制度，促进有效的社会对话并建立信任。

<sup>53</sup> 劳工组织，《*Safety and Health in the Use of Machinery*》，业务守则，2013 年。

<sup>54</sup> 已根据《2022-2023 两年期计划和预算》对劳工局的研究工作进行了调整，旨在支持三方成员“修订涉及预防和解决争议的法律框架，以扩大和保护所有人的权利，简化程序并加强所有工作人员的资格和能力”。见理事会文件 GB.341/PFA/1，第 81 段。

58. 劳工局正在有关实施 2013 年大会结论的行动计划框架下推进关于个人劳动争议处理机制的研究。这包括开展旨在确定有效劳动争议处理指导原则的研究，并在可持续发展目标的背景下分析在促进诉诸法律方面的全球进展情况。<sup>55</sup> 劳工局扩展了其研究工作，以涵盖以下内容：劳动争议处理机制是如何受到新冠疫情的影响以及如何应对其挑战的。
59. 初步研究结果还表明应强化现有的国际劳工标准体系。首先，缺乏一个直接和全面应对劳动争议处理问题的标准。其次，现有标准所提供的指导相对缺乏细节。可提供有价值指导的事项包括：国家在通过诉诸劳动法律来确保有效实施法治方面的作用；法院和非司法机制(包括专门的劳动法庭)在处理劳动争议方面的作用和运作；社会伙伴在有效预防和处理劳动争议方面的作用。新冠疫情的影响以及成员国的应对措施或可有助于探究如何订立有关利用技术以促进在任何时候都能诉诸司法的指导意见。
60. 标准审议机制三方工作组将审议现有的标准：第 12 套文书(共 6 项文书)中与争议处理相关的 4 项文书。这方面的工作以及正在进行的研究结果将使劳工局能够就是否适宜采取行动以及任何此种行动可能采取的形式向理事会提供建议。在 2020-2021 两年期期间，劳工局将发布：(1) 关于非经济合作与发展组织国家个人劳动争议处理制度的比较研究；(2) 关于诉诸司法和劳动法庭作用的一系列区域研究；<sup>56</sup> (3) 若干相关工作文件；<sup>57</sup> 以及(4) 快速评估调查的结果：劳动争议处理机制对新冠肺炎大流行的应对措施。鉴于国家实践的广泛多样性、不同类型劳动争议之间的相互联系以及不同类型争议所使用的类似机构和程序，下一步首先要做的可能是在 2022-2023 两年期召开一次专家会议。这次会议或可为随后的行动提出建议，包括是进行一般性讨论还是标准制订。

## B. 保护公共服务部门中的举报人<sup>58</sup>

61. 关于公共服务部门集体谈判挑战的全球对话论坛(2014 年 4 月 2 日至 3 日，日内瓦)的结论提及了立法、社会对话和集体谈判在公职人员独立性和保护方面的作用，包括反腐败立法的作用。工人组在 2014 年 10 月的行业咨询机构会议上也强调了这一问题。2015 年 10 月，向理事会通报已收到来自国际公共服务劳工联合会的一份建议，内容是在大会议程中

<sup>55</sup> 初步研究结果表明，世界各地的个人劳动争议不断增多。原因包括劳动力增长，特别是在劳务移民程度较高的区域；个人权利保护范围的扩大；工会组建率和/或集体谈判覆盖面的下降；劳动力市场分割导致不平等加剧。个人劳动争议增多似乎导致了挑战，致使在诉诸劳动法律方面受到限制。这些挑战包括高昂的成本和延迟；缺乏独立性和公正性；缺乏处理变化的劳动争议形式的的能力；以及社会对话(包括集体谈判机制)范围缩减。成员国已采取多种方式来应对，包括：建立新的或补充性的争议处理机制和机构；修改程序规则和制度结构；提高从事争议处理工作的人员的能力；建立针对弱势工人群体的专门争议处理机制；加强争议预防措施，包括通过促进工作场所机制。

<sup>56</sup> 考虑分别出版对欧洲、亚太、阿拉伯国家、非洲和拉丁美洲的区域研究。

<sup>57</sup> 相关出版物包括：*ILO Working paper 6: Access to Justice: A Literature Review on Labour Courts in Europe and Latin America*; *Report on Review of Malaysia's Labour Dispute Resolution System*; *Documento de Trabajo de la OIT 10: Acceso a la tutela judicial efectiva laboral en países de América del Sur*。

<sup>58</sup> 见理事会文件 GB.328/INS/3，附件 I，2(D)部分，第 41-43 段。另见 GB.328/PV，第 17 段(工人组指出与腐败作斗争的范围应既包括公共部门也包括私营部门)和第 20 段(工业化市场经济国家表示，由理事会要求行业咨询机构考虑在 2018-2019 年的建议中列入一项专家会议，这尚为时过早，因为理事会没有必要表示对于需要进一步开展工作的四个未来可能列入大会议程议题的偏好)。



列入一项标准制订议题，旨在确保某些类别的公职人员的独立性、公正性和保护，特别是通过与腐败作斗争。<sup>59</sup>

62. 这是一个新出现的专题，所涉及的问题仍在讨论中，因此 2016 年 10 月向理事会提交的文件建议先召开一个专家会议审议这一专题。在其 2017 年 1 月 11 日至 13 日所召开会议的框架下，行业咨询机构建议劳工局作为 2018-2019 年行业工作计划的一部分，对该专题进行研究。因此，劳工局出版了一份关于保护公共和金融部门举报人的国家法律和实践的工作文件。<sup>60</sup> 这一题目现在被认为已经足够成熟，可以由专家会议予以审议。为此，理事会可考虑根据在行业政策司审议中作出的决定，利用为每两年期另增一次会议所储备的资源，将一次专家会议纳入 2020-2021 两年期全球行业会议计划。<sup>61</sup> 理事会第 340 届会议(2020 年 11 月)审议了这项建议。<sup>62</sup> 理事会以通信方式决定，如果同意在 2020-2021 两年期全球行业会议计划中增加一次会议，则储备资源将用于一次技术会议或专家会议，讨论保护举报人(或公共服务部门中的独立性和保护——反腐败)或另外一个行业性问题。<sup>63</sup> 由于新冠疫情，无法组织这样一次会议，行业咨询机构在 2021 年 1 月的会议上决定向理事会提议，在 2022-2023 两年期举行一次关于保护公共服务部门举报人的技术会议。理事会在第 341 届会议(2021 年 3 月)上核可了这项建议。<sup>64</sup>

### C. 平台经济中的体面劳动

63. 《百年宣言》要求劳工局确保“多样化的工作安排、生产和工商业模式，包括在国内和全球供应链中的工作安排、生产和工商业模式，能够利用各种机遇来推动社会和经济进步，提供体面劳动，并有助于实现充分、生产性和自由选择的就业”。理事会经常提出的一个问题是多种形式的工作安排是否能够实现这些目标，特别是自 2015 年 2 月非标准就业形式专家会议、大会第 104 届会议(2015 年)有关社会保护(劳动保护)的周期性讨论以及大会第 107 届会议(2018 年)有关社会对话与三方机制的周期性讨论以来经常提出该问题。《2021 年全球行动呼吁》要求劳工组织发挥领导作用，支持成员国“最大限度地利用技术进步和数字化的最大潜力，包括平台工作的潜力，从而创造体面工作和可持续企业，让社会得以广泛从中分享惠益并应对其风险和挑战，包括通过减少人民和国家之间的数字鸿沟”。<sup>65</sup>
64. 过去十年以来兴起的在线数字劳动平台是日益多样化的工作安排的一部分。此类平台上的工作既包括通过跨境网络平台分配的工作(有时也称为“众包”或“在线外包”)，也包括通过定位应用软件分配给特定地理区域的个人的工作。跨境网络平台通过公开征集将工作

<sup>59</sup> 见理事会文件 GB.325/INS/2，第 31 段。

<sup>60</sup> 劳工组织，《Law and Practice on Protecting Whistle-blowers in the Public and Financial Services Sectors》，Working Paper No. 328，2019 年，日内瓦。

<sup>61</sup> 理事会文件 GB.328/POL/8，附件 II，见行业咨询机构 2017 年 1 月会议所确认的关于会议的建议。

<sup>62</sup> 见理事会文件 GB.340/POL/4(Rev.1)，第 18 段。

<sup>63</sup> 见理事会文件 GB.340/POL/PV，第 96 段。

<sup>64</sup> 见理事会文件 GB.341/PV，第 653-662 段。

<sup>65</sup> 劳工组织，《全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏》，第 13(a)(v)段。

外包给分散在不同地域的人群，或者通过自由职业平台外包给个人。尽管其中一些工作属于从线下经济转到线上经济的工作，但另外一些工作则属于有助于网络行业顺利运行或人工智能系统发展的新任务，例如社交媒体网站的内容审核或数据注释。通过定位应用软件开展的典型活动是运输、投递和家庭服务。

65. 在平台经济的就业份额方面缺乏可靠的估计数据。欧盟 14 个国家的数字表明，平台经济就业涉及大约 2%的成年人口；劳工组织对乌克兰的估计表明，平台经济就业约占乌克兰劳动力的 3%。劳工组织在五个主要众包工作平台上对 3,500 名工人进行的调查显示，这些工人来自 75 个国家，其中非洲、亚洲和美洲的代表性最高。然而，数字劳动平台上的工作预计将继续扩展。牛津互联网研究所的在线劳动指数表明，在 2016 年 7 月至 2019 年 3 月期间，五个最大英语网络劳动平台上的活动增加了三分之一。鉴于财富 500 强公司有意扩大平台采购，这一数字可能会提高。
66. 《2021 年世界就业和社会展望》报告根据对世界各地多个行业的约 12,000 名工人和 85 家企业的代表进行的调查和访谈，着重指出，数字劳动平台正在带来前所未有的机会，特别是对世界各地的妇女、青年、残疾人和边缘化群体而言。报告还指出，通过这些平台，企业可获得一支具备各种技能的庞大员工队伍，同时还能扩大客户群。与此同时，许多企业面临与不公平竞争、数据和定价方面不透明以及高额佣金有关的挑战。对许多平台工人而言，挑战涉及工作条件、工作和收入的稳定性，以及社会保护、结社自由和集体谈判权等方面。许多政府、企业和包括工会在内的工人代表已开始处理其中的一些问题，并制定了各种对策。新冠疫情凸显了平台工作在从工作和收入损失中复苏的阶段创造的就业机会，也凸显了以下方面的监管挑战：确保平台工人的安全和健康得到保护并使其得到充足社会保护措施覆盖。
67. 平台经济不仅正在打破现有的经营模式，而且也正在打破这些经营模式传统上所依存的就业模式。数字平台正在大大改变各类组织对经营的认识，改变它们的互动方式以及为社会创造价值的方式。数字劳动平台上的工作为工人提供了在任何地点和时间工作的机会，对劳动力需求疲软的国家特别有吸引力。然而，从事这种工作会给工人带来在就业身份、就业和收入保障、社会保护及其他福利方面的风险，因为这种工作大多是在劳动法范围之外开展的，而且往往没有申报。此外，在跨境网络平台上，因为平台及其客户可能位于与工人不同的管辖区，使得监管机构难以适用当地劳动法。
68. 需更深入地了解确保数字劳动平台工人体面劳动的机制。在劳工局继续开展研究的同时，三方成员认识到有必要就这一主题进行正式讨论。《百年宣言》要求所有成员国在劳工组织的支持下“应对与工作数字化转型(包括平台工作)相关的劳动世界中的挑战和机遇”，并制定“确保适当保护隐私和个人数据的政策和措施”。此外，理事会第 335 届会议(2019 年 3 月)回顾了 2018 年 10 月的讨论，一些政府在讨论中建议优先采取行动，促进平台经济中的体面劳动。讨论中提及了有关社会对话与三方机制的第二次周期性讨论的决议(2018 年)，其中呼吁“(e)……数字平台和零工经济工人获得结社自由以及有效承认集体谈判权利……”。

69. 理事会的大多数成员都表示支持在未来大会中就平台经济中的体面劳动问题进行讨论。<sup>66</sup> 根据理事会第 341 届会议的决定，将于 2022 年第二季度举行一次平台经济中的体面劳动问题三方专家会议，以帮助制定必要的政策方针。这次会议的成果应借鉴所有相关的三方讨论，可能包括将在大会第 109 届会议(2021 年)上进行的关于“不平等问题和劳动世界”的一般性讨论，并为将在大会第 111 届会议(2023 年)上进行的关于社会保护(劳动保护)的周期性讨论提供参考。这次三方专家会议的成果还将丰富大会第 111 届会议(2023 年)关于劳动保护周期性议题的讨论，该讨论将关注与日益多样化的工作安排形式相关的机遇和挑战等问题。视三方专家会议的成果，可在大会第 113 届会议(2025 年)上就平台经济中的体面劳动问题进行一般性讨论或标准制订。

#### D. 数字时代工人个人数据的保护

70. 对工人的个人数据进行收集和处理往往有若干合法理由，包括就业选择、合同义务、个人档案管理和人力资源管理、职业安全与卫生以及雇主保护。然而，数据收集和处理也可能带来侵犯工人隐私权的风险，在某些情况下，甚至导致他们受到歧视。随着越来越多地将信息和通信技术用于与工作有关的目的，这些关切正在加剧。在当前的新冠疫情期间，为遏制疫情蔓延，大量人员转向远程工作，这引发了人们对监控工人和处理其健康数据的潜在影响的担忧。
71. 因此，最重要的是对工人个人数据的使用(包括在基于算法的管理环境中的使用)设计一套明确且强有力的管理机制。《百年宣言》呼吁劳工组织成员国采取“确保适当保护隐私和个人数据并应对与工作数字化转型(包括平台工作)相关的劳动世界中的挑战和机遇的政策和措施”。2021 年 6 月，大会通过了《全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏》，劳工组织三方成员在其中承诺“(e) 推行、利用和调整远程工作和其他新的工作安排，以便通过监管、社会对话、集体谈判、工作场所合作以及努力缩小数字接入方面的差距等手段，留住工作岗位并扩大体面劳动机会，同时尊重国际劳工标准和隐私，并促进数据保护和工作与生活的平衡”。
72. 早在 1996 年，劳工组织专家会议就通过了一项关于保护工人个人数据的业务守则。此外，若干国际劳工标准提到需要保护工人的个人数据，包括《2011 年家庭工人建议书》(第 201 号)，其中除其他外，明确要求与工作有关的医疗检测安排应符合上述《业务守则》。这项由劳工组织编写的一份评注作为补充的《业务守则》，对个人数据的收集、安全性和储存以及个人数据的使用和与第三方共享作出了规定。它还列举了工人的个人和集体权利，并涉及了数据的自动化处理以及电子监控问题。然而，鉴于信息和通信技术的稳步发展，有必要对其持续相关性进行评估。全世界越来越多的国家寻求在收集、处理和使用个人数据方面保护工人的权利，而在欧盟，《欧洲通用数据保护条例》也适用于工人的个人数据。
- 鉴于该事项对当前和劳动世界未来治理的重要性，理事会不妨考虑在 2023 年第一季度举行一次三方专家会议，审议各区域在保护工人个人数据方面出现的挑战，特别是考虑到工作日益数字化的情况以及法律和实践中的监管现状。审议内容可包括数据的收集、储存和

<sup>66</sup> 理事会文件 GB.337/PV，第 17 段、26 段、31 段、38 段、42 段和第 43 段；GB.341/PV。

使用、与第三方的共享以及对员工的数字监控和算法管理。在此背景下，专家会议可评估劳工组织《保护工人个人数据业务守则》与当今现实和需要的持续相关性，并就可能的调整和最可取的后续行动提出建议。视本次会议的成果，理事会可考虑在大会未来会议的议程中就该事项列入一项标准制订议题。

## ▶ 附录二

### 建议废除或撤销的海事文书<sup>67</sup>

#### 与船员住宿和娱乐设施有关的文书

《1946 年船员住宿公约》(第 75 号)

《1949 年船员住宿公约(修订本)》(第 92 号)

《1970 年船员住宿(补充规定)公约》(第 133 号)

《1946 年(船上船员)卧具、餐具和其他用品建议书》(第 78 号)

《1970 年船员起居舱室(空调)建议书》(第 140 号)

《1970 年船员起居舱室(防止噪音)建议书》(第 141 号)

批准状况：第 75 号公约于 1946 年通过。已登记了五份批准书，但该公约从未生效。5 个成员国已退出该公约。第 92 号公约于 1949 年通过，得到 47 个成员国的批准。32 个成员国随后退出了该公约。第 133 号公约于 1970 年通过，得到 32 个成员国的批准，其中 22 个成员国随后退出了该公约。

评注：《2006 年海事劳工公约》主要通过规则 3.1，对 1949 年和 1970 年通过的早期文书的内容进行了更新和整合，并在船员住宿的某些方面提供了更高水平的保护。这些早期文书在船员住宿方面提供的保护不再符合现代标准。《2006 年海事劳工公约》是在这一问题上反映三方共识的最新文书。它为海员提供全面保护，并通过独特的执行机制确保船东享有公平的竞争环境。第 75 号公约从未获得生效所需的最低批准数量。15 个成员国仍受第 92 号公约的约束，另有两个成员国仅非本部领土受其约束。10 个成员国目前受第 133 号公约的约束，一个成员国仅非本部领土受其约束。详见技术说明 11。

#### 与食品和膳食有关的文书

《1946 年(船上船员)食品和膳食公约》(第 68 号)

《1946 年船上厨师证书公约》(第 69 号)

批准状况：第 68 号和第 69 号公约于 1946 年通过，分别得到 25 个和 38 个成员国的批准，且分别有 19 个和 28 个成员国因批准《2006 年海事劳工公约》而退出公约。有两个成员国仅非本部领土仍受第 68 号公约的约束，4 个成员国仅非本部领土仍受第 69 号公约的约束。

<sup>67</sup> 见根据经修正的《2006 年海事劳工公约》(2021 年)设立的三方专门委员会第四次会议的报告(由该委员会主席提交)(理事会文件 GB.343/LILS/4)。

评注：这两项文书都通过《2006 年海事劳工公约》进行了整合和更新，它们在食品和膳食方面提供的保护不再符合现代标准。8 个成员国仍受第 68 号公约的约束，其中两个成员国仅非本部领土受其约束。14 个成员国仍受第 69 号公约的约束，其中 4 个成员国仅非本部领土受其约束。详见技术说明 12。

## 与医疗有关的文书

《1987 年(海员)健康保护和医疗公约》(第 164 号)

《1958 年船上药箱建议书》(第 105 号)

《1958 年海上医疗指导建议书》(第 106 号)

批准状况：第 164 号公约于 1987 年通过，得到 15 个成员国的批准，其中 12 个成员国随后因批准《2006 年海事劳工公约》而退出该公约。

评注：《2006 年海事劳工公约》对这三项文书进行了修订，它们在医疗方面提供的保护不再符合现代标准。《2006 年海事劳工公约》整合了第 164 号公约的主要内容，同时更新和促进了某些基本原则，是在这一问题上反映三方共识的最新文书。它为海员提供全面保护，并通过独特的执行机制确保船东享有公平的竞争环境。只有 3 个成员国仍受第 164 号公约的约束。详见技术说明 13。

## 与船东责任有关的文书

《1936 年船东(对病、伤海员)责任公约》(第 55 号)

批准状况：第 55 号公约于 1936 年通过，得到 18 个成员国的批准，其中 13 个成员国随后因批准《2006 年海事劳工公约》而退出该公约。

评注：《2006 年海事劳工公约》纳入并补充了第 55 号公约的规定。第 55 号公约在船东责任方面的保护范围不再符合现代标准。5 个成员国仍受第 55 号公约的约束，一个成员国仅非本部领土仍受其约束。详见技术说明 14。

## 与健康和安全保护及事故预防有关的文书

《1970 年(海员)防止事故公约》(第 134 号)

《1970 年(海员)防止事故建议书》(第 142 号)

批准状况：第 134 号公约于 1970 年通过，得到 29 个成员国的批准，其中 19 个成员国随后因批准《2006 年海事劳工公约》而退出该公约。

评注：《2006 年海事劳工公约》修订和整合了第 134 号公约和第 142 号建议书的主要内容，对其进行了实质性的补充和更新。第 134 号公约在健康和安全管理及事故预防方面提供的保护不再符合现代标准。10 个成员国仍受第 134 号公约的约束，一个成员国的非本部领土仍受其约束。详见技术说明 15。

## 与获得使用岸上福利设施有关的文书

《1987 年海员福利公约》(第 163 号)

《1936 年港口海员福利建议书》(第 48 号)

《1970 年海员福利建议书》(第 138 号)

《1987 年海员福利建议书》(第 173 号)

批准状况：第 163 号公约于 1987 年通过，得到 18 个成员国的批准，其中 14 个成员国随后因批准《2006 年海事劳工公约》而退出该公约。

评注：《2006 年海事劳工公约》将第 163 号公约和第 173 号建议书的内容纳入了关于起居舱室和娱乐设施的规则 3.1 和关于获得使用岸上福利设施的规则 4.4。第 48 号和第 138 号建议书被第 163 号公约和第 173 号建议书取代。第 163 号公约规定的关于获得岸上假期和岸上福利设施的标准不再符合当代现实和需求。仅 4 个成员国仍受第 163 号公约的约束。详见技术说明 16。

## 与社会保障有关的文书

《1936 年(海上)疾病保险公约》(第 56 号)

《1946 年(海员)社会保障公约》(第 70 号)

《1987 年(海员)社会保障公约(修订本)》(第 165 号)

《1920 年(海员)失业保险建议书》(第 10 号)

《1946 年海员社会保障(协议)建议书》(第 75 号)

《1946 年海员(家属医疗)建议书》(第 76 号)

批准状况：第 56 号公约于 1936 年通过，得到 20 个成员国的批准，其中 16 个成员国随后因批准《2006 年海事劳工公约》而退出该公约。4 个成员国仍受该公约的约束，其中两个成员国仅非本部领土受其约束。第 70 号公约于 1946 年通过，但从未生效。第 165 号公约修订了第 56 号和第 70 号公约，于 1987 年通过。该公约得到 3 个成员国的批准，随后三国均因批准《2006 年海事劳工公约》而退出该公约。因此，第 165 号公约不再有效。

评注：第 56 号公约的保护范围不再符合现代标准。第 70 号和第 165 号公约没有生效。第 10 号、75 号和第 76 号建议书提供了社会保障(包括失业保险)方面的指导，这些指导在《2006 年海事劳工公约》中进行了更新。详见技术说明 17。

## 与遵守和执行有关的文书

《<1976 年商船(最低标准)公约>的 1996 年议定书》(P147)

《1996年(海员)劳动监察公约》(第178号)

《1920年国家海员法规建议书》(第9号)

《1926年(海员)劳动监察建议书》(第28号)

《1958年(海员)社会地位和安全建议书》(第108号)

《1976年商船(改进标准)建议书》(第155号)

《1996年(海员)劳动监察建议书》(第185号)

批准状况：第147号公约的议定书于1996年通过。批准该议定书的所有24个成员国随后均退出该议定书。第178号公约于1976年通过，得到15个成员国的批准，其中14个成员国随后退出了该公约。

评注：《2006年海事劳工公约》在标题五项下的章节中整合和更新了上述文书的主要内容。第147号公约的议定书和第178号公约不再有效。第9号、28号、108号、155号和185号建议书已被纳入《2006年海事劳工公约》。详见技术说明18。

## 其他文书

《1926年海员协议条款公约》(第22号)

《1926年海员遣返公约》(第23号)

《1987年海员遣返公约(修订本)》(第166号)

《1936年(海上)最低年龄公约(修订本)》(第58号)

《1976年海员带薪年假公约》(第146号)

批准状况：第22号公约于1926年通过，得到60个成员国的批准，其中45个成员国随后因批准《2006年海事劳工公约》而退出该公约。第23号公约于1926年通过，得到47个成员国的批准，其中34个成员国随后退出该公约。第166号公约于1987年通过，得到14个成员国的批准，其中10个成员国随后退出该公约。第58号公约于1936年通过，得到51个成员国的批准，其中45个成员国随后因批准第138号公约和《2006年海事劳工公约》而退出该公约。最后，第146号公约于1976年通过，得到17个成员国的批准，其中14个成员国随后退出该公约。

评注：《2006年海事劳工公约》是在上述五项公约所涉事项上反映三方共识的最新文书。它为海员提供全面保护，并通过独特的执行机制确保船东享有公平的竞争环境。15个成员国仍受第22号公约的约束，4个成员国仅非本部领土受其约束。13个成员国仍受第23号公约的约束，4个成员国仅非本部领土受其约束。4个成员国仍受第166号公约的约束。关于第58号公约，仅6个成员国仍受其约束，另有3个成员国仅非本部领土受其约束。最后，3个成员国仍受第146号公约的约束，两个成员国仅非本部领土受其约束。详见技术说明20。



## ▶ 附录三

### 列入大会议程的技术议题概览(2010-2030 年)

会议	技术议题			
第 99 届 (2010 年)	家庭工人体面劳动 - <b>标准制订</b> , 两次讨论(第一次讨论)。	制订劳动世界艾滋病毒/艾滋病的独立建议书 - <b>标准制订</b> , 两次讨论(第二次讨论)。	根据《社会正义宣言》后续措施, 关于就业战略目标的 <b>周期性讨论</b> 。	对《1998 年工作中基本原则和权利宣言》后续措施的评估。
第 100 届 (2011 年)	家庭工人体面劳动 - <b>标准制订</b> , 两次讨论(第二次讨论)。	劳动行政管理和劳动监察 - <b>一般性讨论</b> 。	根据《社会正义宣言》后续措施, 关于社会保护(社会保障)战略目标的 <b>周期性讨论</b> 。	
第 101 届 (2012 年)	制订社会保护底线的独立建议书 - <b>标准制订</b> , 一次性讨论。	青年就业危机 - <b>一般性讨论</b> 。	根据《社会正义宣言》后续措施和《1998 年宣言》后续措施(2010 年 6 月修订), 关于工作中基本原则和权利战略目标的 <b>周期性讨论</b> 。	
第 102 届 (2013 年)	新人口背景下的就业和社会保护 - <b>一般性讨论</b> 。	可持续发展、体面劳动和绿色就业 - <b>一般性讨论</b> 。	根据《社会正义宣言》后续措施, 关于社会对话战略目标的 <b>周期性讨论</b> 。	对此前大会根据《国际劳工组织章程》第 33 条所通过的保证缅甸遵守有关强迫劳动调查委员会的提议的现存措施的进一步审议。
第 103 届 (2014 年)	补充《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号), 解决在预防、保护和赔偿措施方面的差距, 有效实现消除强迫劳动 - <b>标准制订</b> , 一次性讨论。	推动从非正规向正规经济转型 - <b>标准制订</b> , 两次讨论(第一次讨论)。	根据《社会正义宣言》后续措施, 关于就业战略目标的 <b>第二次周期性讨论</b> 。	批准根据公约第 13 条所设立的三方专门委员会所通过的对《2006 年海事劳工公约守则》的修正。

会议	技术议题			
第 104 届 (2015 年)	从非正规向正规经济转型 - <b>标准制订</b> ，两次讨论(第二次讨论)。	中小企业和创造体面和生产性就业 - <b>一般性讨论</b> 。	根据《社会正义宣言》后续措施，关于社会保护(劳动保护)战略目标的 <b>周期性讨论</b> 。	
第 105 届 (2016 年)	面向和平、安全和灾害复原的体面劳动：修改《1944 年(从战争到和平过渡期间)就业建议书》(第 71 号) - <b>标准制订</b> ，两次讨论(第一次讨论)。	全球供应链中的体面劳动 - <b>一般性讨论</b> 。	评估《 <b>社会正义宣言</b> 》的影响。	批准《2003 年海员身份证件公约(修订本)》(第 185 号)附件修正案和三方专门委员会所通过的《2006 年海事劳工公约守则》的修正案。
第 106 届 (2017 年)	面向和平、安全和灾害复原的体面劳动：修改《1944 年(从战争到和平过渡期间)就业建议书》(第 71 号) - <b>标准制订</b> ，两次讨论(第二次讨论)。	劳务移民 - <b>一般性讨论</b> 。	根据《社会正义宣言》后续措施，关于工作中基本原则和权利战略目标的 <b>周期性讨论</b> 。	废除和/或撤销第 4 号、15 号、28 号、41 号、60 号和第 67 号公约。
第 107 届 (2018 年)	劳动世界针对妇女和男子的暴力和骚扰 - <b>标准制订</b> ，两次讨论(第一次讨论)。	国际劳工组织支持可持续发展目标的有效发展合作 - <b>一般性讨论</b> 。	根据《社会正义宣言》后续措施，关于社会对话和三方机制战略目标的 <b>周期性讨论</b> 。	废除第 21 号、50 号、64 号、65 号、86 号和第 104 号公约和撤销第 7 号、61 号和第 62 号建议书。
第 108 届 (2019 年)	劳动世界针对妇女和男子的暴力和骚扰 - <b>标准制订</b> ，两次讨论(第二次讨论)。	《关于劳动世界的未来百年宣言》。	组织与国际劳工组织一百周年有关的讨论及活动。	

会议	技术议题			
第 109 届 (2021 年)	技能和终身学习 – <b>一般性讨论</b> 。	不平等问题和劳动世界 – <b>一般性讨论</b> 。	根据《社会正义宣言》后续措施， 关于社会保护(社会保障)战略目标的 <b>周期性讨论</b> 。	废除第 8 号、9 号、16 号、53 号、73 号、74 号、91 号和第 145 号公约和撤 销第 7 号、54 号、57 号、72 号、76 号、93 号、109 号、179 号和第 180 号公约以及第 27 号、31 号、49 号、 107 号、137 号、139 号、153 号、154 号、174 号、186 号和第 187 号建议 书。撤销《1933 年收费职业介绍所公 约》(第 34 号)。
第 110 届 (2022 年)	学徒制 – <b>标准制订</b> ，两次讨论 (第一次讨论)。	社会和互助经济 – <b>一般性讨论</b> 。	根据《社会正义宣言》后续措施， 关于就业战略目标的 <b>周期性讨论</b> 。	
第 111 届 (2023 年) (待完成)	学徒制 – <b>标准制订</b> ，两次讨论 (第二次讨论)。	待理事会第 341 届会议决定。	根据《社会正义宣言》后续措施， 关于社会保护(劳动保护)战略目标的 <b>周期性讨论</b> 。	撤销《1923 年劳动监察建议书》(第 20 号)。(待确认)
第 112 届 (2024 年) (待完成)	针对生物危害因素的职业安全与 卫生保护 – <b>标准制订</b> ，两次讨论 (第一次讨论)。		根据《社会正义宣言》后续措施， 关于工作中基本原则和权利战略 目标的 <b>周期性讨论</b> 。	
第 113 届 (2025 年) (待完成)	针对生物危害因素的职业安全与 卫生保护 – <b>标准制订</b> ，两次讨论 (第二次讨论)。			废除第 45 号、62 号、63 号和第 85 号 公约。(待确认)
第 114 届 (2026 年) (待完成)				

会议	技术议题
第 115 届 (2027 年) (待完成)	
第 116 届 (2028 年) (待完成)	
第 117 届 (2029 年) (待完成)	
第 118 届 (2030 年) (待完成)	废除《1949 年收费职业介绍所公约 (修订本)》(第 96 号)。(待确认)
第 119 届 (2031 年) (待完成)	

## ▶ 附录四. 国际劳工大会议程 — 时间表(2019-2025 年)

\* SRM TWG - 标准审议机制三方工作组

