



国际
劳工
组织

► ILC.110/报告七

► 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

国际劳工大会
第110届会议，2022年



报告七

▶ 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

第七项议程

ISBN 978-92-2-037090-2 (print)
ISBN 978-92-2-037091-9 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2022 年第一版

封面图片来源 © Istock/howtogoto – © Istock/ArtboyAnimation

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、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。

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局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

有关国际劳工局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 TTC 设计：Confrep-ILC110(2022)-VII-[JUR-220419-001]-Ch.docx
瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

▶ 目录

	页次
导 言	5
回顾过去：核心劳工权利处于最前沿.....	5
《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》	5
目前提案的起源.....	6
最新进展	7
展望未来：《1998 年宣言》拟议修正案的目标和范围	8
劳工大会决议草案：选择的事宜和待决问题.....	10
将职业安全与卫生作为一项“共同的责任”	10
新增基本原则的术语	10
选择在《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》意义上被认为是 基本文书的职业安全与卫生文书.....	11
保留条款	11
经修正的《1998 年宣言》标题.....	12
若干相应修正	12
结束语.....	12
关于将[安全和健康的工作条件/安全卫生的工作环境]纳入国际劳工组织 工作中基本原则和权利框架的决议草案	14

▶ 导言

1. 本报告概述了向国际劳工大会提交关于将安全和健康的工作条件/安全卫生的工作环境纳入国际劳工组织(劳工组织)工作中基本原则和权利框架的决议草案的起源和过程主要阶段。报告还描述了《1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》(《1998 年宣言》)拟议修正案的范围和意义,概述了决议草案的关键内容,草案文本附后。

▶ 回顾过去: 核心劳工权利处于最前沿

《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》

2. 国际劳工大会在第 86 届会议(1998 年)上通过了《工作中基本原则和权利宣言》,这是一项具有里程碑意义的政治声明,申明了劳工组织成员国固有的义务和承诺以及与下列四项核心章程原则相关的义务和承诺:结社自由和有效地承认集体谈判权利;消除一切形式的强迫劳动或强制劳动;有效地废除童工劳动;以及消除有关就业和职业的歧视。《1998 年宣言》被誉为“让国际劳工组织在 21 世纪全球经济中拥有充分地位的基石”和“对贸易自由化的社会层面最具前瞻性、最积极且最全面的回应”。¹
3. 提出关于制定一份正式而庄严的文书重申劳工组织创始原则的倡议,是为了应对冷战后全球化的挑战以及回应重振劳工组织的劳工标准体系为贸易自由化提供社会框架的需要。²《1998 年宣言》诞生于劳工大会第 81 届会议(1994 年)为庆祝劳工组织成立 75 周年而发起的三年进程,其中还包括一项大会决议,指出了涵盖基本权利的六项公约的特殊重要性。随后,通过 1995 年于哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议、工作中基本权利公约的批约运动以及 1997 年 11 月和 1998 年 3 月的两届理事会会议,于劳工大会第 86 届会议前达成了三方共识。³
4. 十年后,工作中基本原则和权利进一步巩固了其地位,成为《2008 年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》)中提出的四个战略目标之一。上述两份宣言共同象征着劳工组织的使命和目标,即所谓的《体面劳动议程》。通过促进性的后续行动,《1998 年宣言》

¹ 劳工组织,《会议记录》,国际劳工大会第 86 届会议,1998 年,英文第 22/23 页和第 22/25 页。

² Kari Tapiola,《国际劳工组织的牙齿: <1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言>的影响》(劳工组织,2018 年)。

³ 详见第 270 届会议议事录,理事会文件 GB.270/PV(Rev.), 1997 年 11 月,和第 271 届会议议事录,理事会文件 GB.271/PV/Rev., 1998 年 3 月。

极大地推动了实现八项基本公约普遍批准的努力。⁴《1998年宣言》现已被纳入《联合国工商企业与人权指导原则》，并在70项双边或多边自由贸易和经济伙伴关系协定中明确提及。⁵

目前提案的起源

5. 虽然通过《1998年宣言》时，已有观点认为职业安全与卫生与其他基本原则和权利一样重要，应纳入宣言，但正式承认职业安全与卫生为一项基本原则是在2017年开展关于工作中基本原则和权利的周期性讨论时首次提出的。当时，欧盟及其成员国代表提出，“国际劳工组织应探索将职业安全与卫生纳入[工作中基本原则和权利]的可行性，主要有三个原因。首先，这是一个明显涉及劳动者生命、健康和尊严的问题，因此完全符合宣言精神。第二，它已经成为许多其他国际人权文书的一部分。第三，[下一年]宣言通过20周年庆祝活动将为劳工组织提供一个适当的机会来启动回顾进程。”⁶
6. 欧盟及其成员国的代表因此建议对关于工作中基本原则和权利的第二次周期性讨论结论草案第7(k)款进行修正，在呼吁劳工组织探讨工作中基本原则和权利与职业安全与卫生之间的关系之后，增加“包括将享有安全和健康的工作条件权利纳入工作中基本原则和权利的适当性和可行性”。结果修正案被撤回，第7(k)款保留了原来的草案。⁷理事会在第331届会议(2017年10月至11月)上审议了关于工作中基本原则和权利第二次周期性讨论决议的后续行动时，没有采取进一步行动。
7. 在筹备2019年国际劳工组织百年庆典活动的背景下，该问题再次出现。一份成果文件被提交至国际劳工大会第108届会议(2019年)，以期能够促成通过一项类似《百年宣言》的庄严文件，可以与在其他历史性时刻通过的类似文件相提并论。根据劳动世界的未来全球委员会在其当年早些时候的报告中的建议，即“使工作安全和健康被认可为一项工作中的基本原则和权利刻不容缓”，⁸供大会审议的宣言草案第II部分C节指出，职业安全与卫生是《1998年工作中基本原则和权利宣言》中规定的那些原则和权利之外的另一项基本原则和权利。⁹

⁴ 自《1998年宣言》通过以来，共登记了586份有关八项基本公约和《强迫劳动公约议定书》的批准书：《1930年强迫劳动公约》(第29号)34份；《1948年结社自由和保护组织权利公约》(第87号)36份；《1949年组织权利和集体谈判权利公约》(第98号)31份；《1951年同酬公约》(第100号)37份；《1957年废除强迫劳动公约》(第105号)46份；《1958年(就业和职业)歧视公约》(第111号)46份；《1973年最低就业年龄公约》(第138号)110份；《1999年最恶劣形式的童工劳动公约》(第182号)187份；以及《<1930年强迫劳动公约>的2014年议定书》59份。

⁵ 更多信息，详见劳工组织[贸易协定中的劳工条款中心](#)。

⁶ 劳工组织，《工作中基本原则和权利委员会报告》，会议纪要，临时记录11-2(Rev.)，国际劳工大会第106届会议，2017年，第331段。

⁷ 劳工组织，《关于工作中基本原则和权利第二次周期性讨论的决议和结论》，国际劳工大会第106届会议，2017年。第7(k)款内容如下：“根据本组织的知识战略，国际劳工组织应……探讨《1998年宣言》中所定义的工作中基本原则和权利与安全健康的工作条件之间的关系”。

⁸ 劳工组织，《为了更加美好的未来而工作》，劳动世界的未来全球委员会，2019年，英文第39页。

⁹ 劳工组织，《国际劳工组织百年成果文件》，劳工大会文件ILC.108/IV，2019年。

8. 被任命审议该文件的大会委员会审查了可能承认职业安全与卫生为新增类别的工作中基本原则和权利的可选方案，但结论是，应对《1998 年宣言》的修正过程、确定将被承认为基本文书的相关文书及其对贸易协定的可能影响进行更彻底的审议。¹⁰
9. 最终，就《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》中反映的折中文本达成了共识，规定“安全和健康的工作条件是体面劳动的基础”，而在附随的决议中，劳工大会要求理事会“尽快审议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提案”。¹¹

最新进展

10. 为了响应劳工大会关于尽快审议提案的要求，理事会于 2019 年 11 月至 2022 年 3 月进行了四次讨论，审查可选方案并确定最高效的推进方式。理事会的深入讨论(总结如下)为现在提交给劳工大会供其通过的《1998 年宣言》修正案铺平了道路。值得注意的是，讨论使成员就修正案的范围和形式达成了共识，澄清了对贸易协定影响相关的敏感问题，并使关于职业安全与卫生公约选择的意见逐渐趋于一致，即其中一项或多项公约可能将被承认为《1998 年宣言》意义上的基本公约。
11. 在第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)上，理事会批准了一份程序路线图作为计划工具，理事会可以根据取得的进展对其进行审议和修改。路线图概述了将安全和健康的工作条件纳入国际劳工组织基本原则和权利框架提案的分阶段审议方法。同时，据了解，多个法律和现实问题需要进一步审议，包括：制定有关职业安全与卫生基本原则所用的术语；纳入这一新的原则和权利应通过修订《1998 年宣言》实现还是通过单独的成果文件实现；确定相应的一项或多项基本公约；以及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对劳工组织内部和外部的影响，包括对贸易协定的影响。¹²
12. 考虑到该事项的紧迫性，理事会最初打算将该事项提交至 2021 年 6 月的劳工大会。2019 冠状病毒病(新冠肺炎)疫情的暴发意味着理事会无法遵守原定的时间框架，但同时也最有力地强调了承认安全和健康的工作条件为劳工组织基本原则的及时性和重要性。
13. 由于新冠肺炎疫情导致理事会第 338 届会议(2020 年 3 月)取消以及第 340 届会议(2020 年 10 月至 11 月以线上形式举行)议程压缩，理事会在第 341 届会议(2021 年 3 月)上重新对该事项进行审议。在路线图的基础上，理事会审议了多项实质性问题，确定了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可能组成部分。特别是，考虑到现行的四项工作中基本原则和权利，理事会讨论了安全和健康的工作条件是否符合作为基本权利和原则的条件；对《1998 年宣言》进行修正或通过一份单独宣言的优缺点；选择将被指定为基本公约的标准和时间表；在尊重、促进和实现新的基本原则方面向成员国提供的支持；承认第五类工作中基本原则和权利对自由贸易协定

¹⁰ 劳工组织，《全体委员会报告：会议纪要》，临时记录第 6B(Rev.)号，国际劳工大会第 108 届会议，2019 年。

¹¹ 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》，2019 年，第 II 章 D 节；《关于〈国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言〉的决议》，第 1 段。

¹² 劳工组织，《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》，理事会文件 GB.337/INS/3/2，2019 年 10 月-11 月；《国际劳工局理事会第 337 届会议议事录》，理事会文件 GB.337/PV，2019 年 11 月，第 79-116 段。

可能产生的影响；新冠肺炎疫情带来的紧迫性。理事会批准了经修订的程序路线图，以便在劳工大会第 110 届会议(2022 年)上审议一份可能的成果文件。¹³

14. 在第 343 届会议(2021 年 11 月)上，根据经修订的程序路线图，理事会继续审议了三个问题：大会成果文件的可能形式；将一项议题列入劳工大会第 110 届会议(2022 年)议程；以及承认一项或多项职业安全与卫生文书为基本文书。讨论揭示了其他问题，包括通过一项修正《1998 年宣言》的大会决议之后需要进行的某些相应修正，以及插入一项保留条款，防止经修正的宣言对现有自由贸易协定的劳工条款产生任何意外影响。理事会决定在劳工大会第 110 届会议(2022 年)议程中设置一项议题，通过修正《1998 年宣言》第 2 段，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，并要求总干事通过三方协商，编写一份决议草案和一份背景文件，说明将使用的术语、将被承认为基本文书的职业安全与卫生文书以及对成员国缔结的现有贸易协定可能产生的直接和间接法律影响。¹⁴
15. 在第 344 届会议(2022 年 3 月)上，根据关于术语、相关文书及对贸易可能影响的详细信息，理事会审议了一份决议草案。其中还包括一项公约草案和一项建议书草案文本，供劳工大会未来某届会议通过，以部分修订现行的国际劳工标准，使其与经修正的宣言一致。会议在多个方面取得了进展，包括决议草案文本和大会讨论的实际安排，同时进一步澄清了选择基本文书和新原则措辞等问题。¹⁵
16. 2022 年 4 月举行了两轮非正式三方协商，目的在于：完善决议草案文本，作为大会讨论的基础；探讨有助于通过达成共识解决未决问题的可选方案。协商确认了对文本某些内容的总体支持，例如关于新冠肺炎疫情的序言段落、经修正的《1998 年宣言》标题以及与相应修正案和理事会在这方面将采取的后续行动有关的执行段落。协商还为进一步澄清基本公约的选择和保留条款内容等问题提供了机会。

► 展望未来：《1998 年宣言》拟议修正案的目标和范围

17. 国际劳工组织创始原则的庄严申明是一种罕见的机构事件，曾发生于三个决定性时刻：1919 年，《章程》通过时；1944 年，《关于国际劳工组织目标和宗旨的宣言》(《费城宣言》)通过时；以及 1998 年，《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》通过时。这三次事件都采用了相同的章程逻辑：挑选出具有持久重要性的权利和原则，其高度概况性能够超越时间和空间。

¹³ 劳工组织，《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》，理事会文件 GB.341/INS/6，2021 年 3 月；《国际劳工局理事会第 341 届会议议事录》，理事会文件 GB.341/PV，2021 年 3 月，第 164-198 段。

¹⁴ 劳工组织，《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》，理事会文件 GB.343/INS/6，2021 年 11 月；《国际劳工局理事会第 343 届会议议事录》，理事会文件 GB.343/PV，2021 年 11 月，第 180-220 段。

¹⁵ 劳工组织，《与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有关的事项：决议草案》，理事会文件 GB.344/INS/6，2022 年 3 月，《增补：背景文件》，理事会文件 GB.344/INS/6/(Add.1)，和有关决定。

18. 通过后续行动机制，《1998年宣言》使人们关注到重申章程原则的实际结果。该机制旨在确保普遍促进和保障工作中的基本原则和权利，无论相应的公约是否得到批准，将经济增长与社会进步挂钩，并创造条件，使相关人员能够享受或要求公平地共享全球化成果。¹⁶
19. 承认保护工人的健康和安全是一项基本原则也遵循了相同的逻辑，其在劳工组织成立时提出的章程目标中具有突出的重要意义。《章程》序言指出，“保护工人免受因就业而产生的疾病和伤害”是“迫切需要”的改进措施之一，而《费城宣言》确定了劳工组织的一项“庄严义务”，即制定方案，实现“充分保护所有职业中工人的生命和健康”。¹⁷对《1998年宣言》第2段的拟议修正将成为成员国承诺遵守《国际劳工组织章程》，对现有原则作出的进一步庄严重申。
20. 这一重申恰逢其时，不仅在于与工作有关的事故和健康问题数量与日俱增，¹⁸而且还鉴于对精神健康以及打击工作场所暴力和骚扰行为的关注。此外，职业安全与卫生的核心重要性因新冠肺炎疫情的暴发而更加突出，新冠疫情对人类产生了深远的影响，凸显了社会所有成员和所有国家的相互依存性。¹⁹
21. 在国际层面，职业安全与卫生的重要性在当代人权法中也得到了牢固确立。除了在一些区域性文书中得到承认，²⁰职业安全与卫生还被写入多个世界性文书，特别是《1996年经济社会文化权利国际公约》，其中第7(b)条承认了“享有安全和健康的工作条件”的权利。²¹从更广义上而言，《1948年世界人权宣言》第3条提到了“生命、自由和人身安全”的权利，而《世界卫生组织组织法》在其序言第3段承认“享受最高而能获致之健康标准，为人人基本权利之一”。同样值得注意的是《2008年职业安全卫生首尔宣言》和《2011年职业安全卫生伊斯坦布尔宣言》，其中回顾了“促进工人享有安全与卫生的工作环境应被视为一项基本人权”。此外，在国家层面，约有三分之二的宪法明确承认人人享有健康权或医疗保健权。²²
22. 《1998年宣言》第2段拟议修正案的另一个重要维度是，修正将使职业安全与卫生成为劳工组织与其成员国之间“章程契约”的一个组成部分：即成员国对章程目标的承诺使劳工组织天然有义务来充分利用其章程、业务和预算资源，协助成员国努力实现这些目标。承认职业安全与卫生为第五类工作中的基本原则和权利，将通过增加安全和健康这一重要元素来更新并加强上述契约。一方面，

¹⁶ 劳工组织，《工作中基本原则和权利：将承诺付诸于行动》，劳工大会文件 ILC.101/VI，2012年，第13段。

¹⁷ 《章程序言》；《费城宣言》，第III(g)段。

¹⁸ 据估计，每年至少有190万人因暴露于19种主要职业风险因素而死亡，9,000万健康生命年被剥夺；见世卫组织/劳工组织《2000-2016年与工作有关的疾病和伤害负担联合估计》，2021年。此外，据劳工组织估计，2016年超过3.6亿人遭受与工作有关的非致命事故；见“关于世卫组织/劳工组织对与工作有关的疾病和伤害负担联合估计的澄清技术说明”。

¹⁹ 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》，2021年，第1段。

²⁰ 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；以及《欧洲联盟基本权利宪章》第31条。

²¹ 经济、社会和文化权利委员会在关于第7条的第23号一般性意见(2016年)中指出，预防职业事故和疾病是享有公正和良好工作条件权利的一个基本方面，缔约国的核心义务是确保至少满足享有公正和良好工作条件权利的最低基本水平，这要求缔约国通过并实施关于职业安全健康的全面国家政策以及其他措施。

²² 联合国人权事务高级专员办事处和世卫组织，“健康权”，第31号概况介绍，第10页。

它将体现成员国促进工人安全和健康的决心，另一方面也体现了劳工组织有责任协助成员国进行能力建设以及应对这方面的挑战。

23. 通过将其纳入劳工组织工作中基本原则和权利，职业安全与卫生将被认可为有助于实施《1998 年宣言》序言所表达的愿景。它将巩固《1998 年宣言》作为表达国际劳工组织社会正义愿景的工具，具有持久重要性——经济增长虽然是社会进步的前提条件，但经济增长本身不足以确保社会进步。经济增长必须伴随着一系列基于共同社会价值观的基本原则。愿景在《1998 年宣言》序言最后一段得到了很好的概括，指出“鉴于在经济上相互依存不断增强的形势之下，重申本组织《章程》中体现的基本原则和权利之永久性并促进其普遍实施刻不容缓”。
24. 通过批准《1998 年宣言》第 2 段的修正案，劳工大会将表达其决心，即工作场所的健康和安全为人类和经济带来巨大好处，同时也促进包容性经济增长，从而突出强调了经济和社会政策中以人为本的内容。在《1998 年宣言》通过 24 年以及《社会正义宣言》通过 14 年之际，这次讨论将为劳工组织独特的三方成员机制提供机会，重申《章程》一个多世纪以来宣扬的社会正义愿景具有持续相关性。

► 劳工大会决议草案：选择的事宜和待决问题

25. 本报告所附的决议草案以前为理事会第 343 届会议和第 344 届会议讨论编写的两份草案以及三方成员在一系列非正式磋商中提供的指导为基础。在审查决议草案时，劳工大会不妨注意以下关于某些事宜和未决问题的意见。

将职业安全与卫生作为一项“共同的责任”

26. 一些成员组指出，决议草案的某序言段落应适当反映这样的事实，即确保工作场所中的安全和健康涉及政府、雇主和工人不同但互补的责任。尽管进行了广泛讨论，但没有任何提案得到普遍支持，因此，本报告所附决议包含了两个备选文本，一个基于《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)第 6 条；另一个借鉴了《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)第 1 条。

新增基本原则的术语

27. 正如在《1998 年宣言》编写过程中建议的那样，新增的工作中基本原则和权利可以采用与《章程》或《费城宣言》相同方式的措辞。²³ 例如，结社自由和有效承认集体谈判权就是这种情况。或者，措辞可以借鉴或从相关标准使用的术语或当代流行用法中获得启发。例如，关于消除一切形式的强迫劳动或强制劳动的原则和“童工劳动”一词均未明确出现在《章程》中；然而，在通过《1998 年宣言》时，“童工劳动”一词被纳入《1973 年最低年龄公约》(第 138 号)的序言和第 1 条。

²³ 劳工组织，《关于国际劳工大会第 85 届会议(1997 年)总干事报告讨论的后续措施：在国际劳工大会第 86 届会议议程中列入一项关于工人基本权利宣言的议题》，理事会文件 GB.270/3/1，第 22 段。

28. 在国际劳工大会第 110 届会议前进行的三方讨论和协商，未就拟纳入经修正的《1998 年宣言》新增第 2(e)段的确切措辞得出结论。因此，本报告所附的决议草案中，“有效保护安全健康的工作条件”、“有效保护安全和卫生的工作环境”以及“充分保护所有职业中工人的生命和健康”这三个备选方案被保留在括号中；当然，这并不妨碍劳工大会审议其他备选方案。

选择在《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》意义上被认为是基本文书的职业安全与卫生文书

29. 理事会交由劳工大会决定的另一项主要任务是，确定将添加到现有八项基本公约的一项或多项职业安全与卫生公约。²⁴ 此前从未制定过确定基本公约的程序或标准；²⁵ 相反，这是一项需要在三方基础上决定的问题，与将一项原则的地位提升至基本原则是相辅相成的。基本公约是指那些以具体权利和义务的形式表达和发展基本权利和原则的公约。因此，与职业安全与卫生相关的基本公约将会是那些以具体权利的形式表达和发展保护安全健康的工作条件/安全卫生的工作环境这一章程原则的公约。
30. 确定的一项或多项公约将通过目前作为决议草案执行段落第三段的内容被指定为基本公约。在不影响大会讨论的情况下，有两项公约似乎已经得到了三方成员的支持，有望被认可为基本公约——无论是单独认可，还是一并认可：《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)和《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)。

保留条款

31. 就经修正的《1998 年宣言》对含有劳工条款的贸易协定可能产生的影响进行了详细讨论。因此，决议草案包含一项保留条款，旨在消除担忧，即新增的基本原则可能以某种方式被自动引入现有贸易协定而不经协定缔约国的同意。
32. 正如在整个筹备工作过程中解释的那样，保留条款在大会决议草案这种不具有约束力的文书中并不常见。从法律角度而言，保留条款并不是严格必要的，因为像决议草案这种“软法律”文书无法对修改成员国在劳工组织之外正式谈判和缔结的国际条约产生影响。
33. 然而，讨论情况表明，该问题具有政治敏感性，许多三方成员认为需要列入一项明确理解，即经修正的《1998 年宣言》不能改变缔约国在现有贸易协定中的权利和义务，除非这些国家自由决定修改有关协定，使其符合经修正的《1998 年宣言》要求。同样，当时关于最终作为《1998 年宣言》第 5 段的贸易保障条款的讨论过程也极其艰难，导致《1998 年宣言》最终由投票通过，而非以协商一致的方式通过。²⁶

²⁴ 劳工大会于 1994 年确定了前六项基本公约。

²⁵ 1999 年 11 月，当第 182 号公约被纳入促进批准基本公约的活动中时，劳工局向理事会提供了解释，见劳工组织，《法律问题和国际劳工标准委员会报告：第二份报告：国际劳工标准和人权》，理事会文件 GB.276/10/2，1999 年 11 月，第 30 段。

²⁶ 劳工组织，《会议记录》，国际劳工大会第 86 届会议，1998 年，第 20/70-20/111 页；另见劳工组织，《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宣言的审议》，报告七，国际劳工大会第 86 届会议，1998 年，第 20 页。

34. 对于一些三方成员而言，除了自由贸易协定，决议草案可能还会对在尊重核心劳工权利和贸易便利化之间建立联系的其他协定和计划产生间接影响，例如投资协定和单边激励协定，因此应扩大保留条款的范围。到目前为止举行的三方协商没有就这一点的商定措辞达成一致意见。

经修正的《1998 年宣言》标题

35. 理事会列入劳工大会议程的议题范围仅限于修正《1998 年宣言》第 2 段，纳入新增的安全和健康基本原则。因此，决议草案规定，经修正的《1998 年宣言》将保留其原标题，只在前面增加限定词“经修正的”。这不仅符合国际劳工组织修订国际劳工标准时的做法，更重要的是，还反映了对《1998 年宣言》第 2 段进行有限修正的主要逻辑，即保持《1998 年宣言》文本结构和理论的一致性、权威性和一致性。

若干相应修正

36. 决议草案提到，由于对《1998 年宣言》进行了修正，为了确保清晰度和一致性，需要通过两套修正案。其中一些修正案可以直接通过，同时承认安全健康是一项新增的基本原则，因为它们不需要适用单独的程序。其他相应修正案将需要理事会采取具体的后续行动，例如部分修订 1998 年之后通过的提及《1998 年宣言》和现有四类基本原则和权利的国际劳工标准。
37. 重要的是，拟议决议若获得通过，将对《2008 年社会正义宣言》产生直接影响，因为安全健康的工作条件将从社会保护战略目标转移至工作中基本原则和权利战略目标，这符合提高国际劳工组织使命合理性和关注度的目标，也是《2008 年宣言》确定的四个战略目标的基础。²⁷
38. 相比之下，修订七项公约、一项议定书和七项建议书，使其与经修正的《1998 年宣言》保持一致，需要理事会在未来某届劳工大会的议程中列入一项议题，以期通过为此目的而起草的一项修订公约和一项修订建议书。确保在提及工作中基本原则和权利时的一致性，这一过程似乎很简单、无争议。

▶ 结束语

39. 在审查对《1998 年宣言》的拟议修正案时，劳工大会不妨考虑以下因素。
40. 在劳工大会第 110 届会议期间落实该提案具有一定的**紧迫性**。事实上，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筹备工作，是在大会明确指示应尽快圆满完成这一事项的指导下进行的。
41. 修正过程还具有一定的**连续性**。如果劳工大会决定通过对《1998 年宣言》的拟议修正案，将不会行使立法权力，也不会产生新的法律义务。《1998 年宣言》在性质上是宣示性的，而非建构性的，修正后仍将如此；正如在其通过前所指出的，“基本权利之所以说是基本的，并不是因为《宣言》

²⁷ 劳工组织，《加强国际劳工组织协助其成员国为在全球化背景下达达到其目标所做努力的能力：讨论的继续和一份权威性文件的可能审议》，报告六，国际劳工大会第 97 届会议，2008 年，第 14 段和第 27 段。

有此阐述，而是由于它们是基本的，《宣言》才做了如此论述”。²⁸ 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，不外乎是承认一项现行的章程原则在推进劳工组织使命方面的突出重要性。

42. 此外，1998 年的原始文本和目前的拟议修正案之间具有一定的**制度对称性**；在这两种情况下，劳工大会都仅限于挑出《国际劳工组织章程》中明确反映的核心承诺。正是这种对称性解释了拟议修正案在程序上的简化：并没有要求劳工大会设计一个新框架或后续行动机制，而只是在现行的、运转良好的制度性安排中新插入一个要素。
43. 与此同时，呈现在劳工大会面前的提案反映了一个**动态愿景**。如果劳工大会通过了对《1998 年宣言》的拟议修正案，将确认劳工组织工作中基本原则和权利框架应被理解为一种手段，在《国际劳工组织章程》的严格范围内，反映劳工组织在迅速变化的世界中保持相关性的决心。
44. 劳工大会对《1998 年宣言》拟议修正案的讨论可能将进一步体现劳工组织从其三方结构以及创始价值观和原则中获得的独特比较优势。正如劳工组织首任总干事阿尔伯特·托马斯在劳工大会第 3 届会议上所说的那样：“构成本组织的确定性并为未来提供力量的是，所有参加像我们这种大会的人——无论是带来他们身后群众愿望的工人、关心社会进步的雇主，还是代表集体利益的政府代表——都关心本着《和平条约》的精神……追求正义的思想，它将推动我们每一个人”。²⁹

²⁸ 《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宣言的审议》，报告七，1998 年，第 10 页。

²⁹ 劳工组织，[国际劳工大会第 3 届会议](#)，1921 年，第 239 页。

▶ 关于将[安全健康的工作条件/安全卫生的工作环境]纳入国际劳工组织工作中基本原则和权利框架的决议草案

国际劳工大会于 2022 年召开了其第 110 届会议，

回顾其第 86 届会议(1998 年 6 月)通过了《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》，标志着实现本组织目标的一个决定性时刻，

回顾其于 2019 年通过了《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》，以期促进以人为本构建劳动世界未来的方针以及创建一个实现本组织创始愿景的劳动世界未来，并在其中宣布安全健康的工作条件是体面劳动的基础，

意识到职业安全与卫生至关重要，正如新冠肺炎疫情及其对劳动世界深远而变革性的影响所令人信服地证明那样，

[注意到公共当局、雇主和工人在[安全健康的工作条件/安全卫生的工作环境]方面互补的职能和责任]或[注意到[安全健康的工作条件/安全卫生的工作环境]需要政府、雇主和工人通过明确的权利、责任和义务制度以及通过社会对话和合作来积极参与]，

企望将[安全健康的工作条件/安全卫生的工作环境]纳入国际劳工组织工作中基本原则和权利框架，以此作为一种提高国际劳工组织核心价值 and 《体面劳动议程》的关注度和影响力的手段，

考虑到这应当采取一项有关《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》的修正案形式，

1. 决定修正《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》第 2 段，在“消除就业与职业歧视”之后增加[“(e)有效保护安全健康的工作条件”]或[“(e)有效保护安全卫生的工作环境”]或[“(e)充分保护所有职业中工人的生命和健康”]，并对《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》附件以及《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》和《全球就业契约》作出本决议附件所载的若干相应修正；
2. 决定上述文书今后应当称为“经修正的《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》”、“经修正的《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》”和“经修正的《全球就业契约》”；
3. 宣布[《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)和《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)]或[《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)]或[《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)]必须被视为经修正的《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》意义上的基本公约；
4. 提请理事会采取一切适当行动，以期在本决议通过后，对所有相关的国际劳工标准和《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》进行某些相应的修正；
5. 宣布本决议中的任何内容都不得解释为以任何方式影响一个成员国因其作为缔约方的现有贸易协定而产生的权利和义务。

附件

对《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》附件的若干相应修正

第二章 A 节第 2 段

A. 目的和范围

……

2. 后续措施每年涉及《宣言》中规定的基本原则和权利的四五个领域。

第三章 A 节第 1 段

A. 目的和范围

1. 本报告的目的是就前一个四年期间注意到的四五类基本原则和权利的情况提供一幅总的能动画面，作为评估本组织所提供援助效力的基础，并以特别旨在动员实施技术合作所需的内部和外部资源的技术合作行动计划的形式，确定下一个四年期的优先重点。

对《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的若干相应修正

序言部分第四段

确信国际劳工组织在不断变化的环境中对帮助促进并实现进步和社会正义可以发挥重要作用：……

- 依靠并重申经修正的《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》(1998年)，成员国在该《宣言》中承认诸如结社自由和有效地承认集体谈判权利、消除强迫或强制劳动、有效地废除童工劳动以及、消除有关就业和职业歧视以及有效保护[安全和健康的工作条件/安全卫生的工作环境]这些基本权利在行使本组织的权责方面的特殊重要性；

第一章 A 节第(ii)段

- 将包括为需要此类保护的所有人提供基本收入措施在内的社会保障扩展到所有人，修订其范围和覆盖面，以满足和应对由于技术、社会、人口统计和经济变革引起的新的需求和不确定性；和
- 健康和安全的工作条件；和

对《全球就业契约》的若干相应修正

第 9 段

9. 行动必须遵循《体面劳动议程》以及劳工组织及其三方成员在经修正的《2008年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》中作出的承诺。……

第 14 段第(1)项

14. 国际劳工标准为工作中的权利创造了基础并支持工作中的权利，而且有助于建立危机时期尤为有益的一种社会对话文化。为了防止劳动条件方面不断加剧的恶化并打造复苏，承认下列各点尤为重要：

- (1) 尊重工作中的基本原则和权利对人的尊严至关重要。它对恢复和发展来说也是至关重要的。因此，有必要：
 - (i) 提高警惕，以实现消除和防止强迫劳动、童工劳动和工作中的歧视等形式的增加，并有效保护[安全和健康的工作条件/安全卫生的工作环境]；
 - (ii) 无论是在正规还是非正规经济中，将更加尊重结社自由、组织权利以及对集体谈判权利的有效承认作为在社会紧张局势日益加剧时期开展对生产有促进作用的社会对话的有利机制。

第 28 段

国际劳工组织承诺划拨必要的人力和财力资源并与其他机构一道努力，以帮助需要此类支持的三方成员利用《全球就业契约》。在这样做时，国际劳工组织将接受经修正的《2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》及其附属决议的指导。