



# 理 事 会

第 355 届会议，2025 年 11 月 17 日至 27 日，日内瓦

## 机构部分

INS

日期：2025 年 10 月 15 日

原文：英文

## 第二项议程

## 未来国际劳工大会议程

### 文件目的

本文件旨在促进理事会审议关于 2028 年及之后国际劳工大会议程的建议，包括应遵循的战略方针(见决定草案，第 39 段)。

**相关战略目标：**全部四大战略目标。

**主要相关成果目标：**保障因素 B：产出 B.1.加强领导和战略引领，确保组织影响力。

**政策影响：**对 2028 年及之后国际劳工大会议程的影响。

**法律影响：**因实施《国际劳工大会议事规则》和《理事会议事规则》而产生的法律影响。

**财政影响：**因召开国际劳工大会而产生的财政影响。

**需采取的后续行动：**任何需要采取的后续行动都将提交至理事会第 356 届会议(2026 年 3 月)审议。

**作者单位：**关于治理、权利和对话集群的各司局；关于工作岗位和社会保护集群的各司局；研究和出版司。

**相关文件：**理事会文件 [GB.347/INS/2/1](#)；[GB.347/PV\(Rev.\)](#)；[GB.349/PV\(Rev.1\)](#)；[GB.350/PV](#)；[GB.352/INS/2](#)；[GB.352/PV](#)；[GB.353/PV](#)。

► 目 录

---

|                                  | 页 次 |
|----------------------------------|-----|
| 一、劳工大会议程制定过程概览 .....             | 5   |
| 二、未来劳工大会议程 .....                 | 8   |
| A. 列入 2026-2030 年劳工大会议程的专题 ..... | 8   |
| B. 正在审议的列入未来劳工大会议程的专题 .....      | 10  |
| 三、程序路线图 .....                    | 13  |
| 决定草案 .....                       | 14  |

附 录

|                                               |    |
|-----------------------------------------------|----|
| 一、未来劳工大会议程议题 .....                            | 15 |
| 1. 对标准审议机制三方工作组建议的后续行动 .....                  | 15 |
| 2. 人口结构变化、代际团结与老年工人体面劳动对劳动力市场的影响(一般性讨论) ..... | 18 |
| 3. 有关目前正在准备的专题的预计后续工作最新情况 .....               | 22 |
| 二、列入劳工大会议程的技术议题概览(2016-2033 年) .....          | 25 |
| 三、国际劳工组织议程——时间表(2024-2029 年) .....            | 29 |

## ► 一、劳工大会议程制定过程概览

1. 《国际劳工组织章程》(《章程》)、《国际劳工大会议事规则》和《理事会议事规则》规定了国际劳工大会(劳工大会)议程的适用规则。<sup>1</sup> 劳工大会由常设议题和技术议题组成。
2. 三项常设议题包括：
  - 理事会主席报告和总干事报告；
  - 财务和预算问题；
  - 关于公约和建议书的实施情况与报告。
3. 按照惯例，劳工大会议程还包括三项技术议题，通常旨在进行标准制订、一般性讨论或周期性讨论。<sup>2</sup> 通常针对标准制订议题进行两次讨论，除非理事会决定只进行单次讨论。<sup>3</sup> 理事会还可决定应将某一项技术议题列入一次筹备性三方技术会议或一次专家会议加以审议，从而有可能在劳工大会单次讨论中对该议题进行处理。<sup>4</sup> 理事会必须在连续两届会议上审议关于将某项议题列入劳工大会议程的建议，除非理事会成员在围绕该建议进行初次讨论时就表示一致同意。<sup>5</sup>
4. 在第 328 届会议(2016 年 10 月至 11 月)上，理事会批准了一个关于周期性讨论的五年周期，期间根据经 2022 年修正的《2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》对四大战略目标开展了周期性讨论。在第 347 届会议(2023 年 3 月)上，理事会决定在 2026 年启动新一轮周期性讨论，并将一项关于社会对话战略目标的议题列入劳工大会第 114 届会议(2026 年)议程。<sup>6</sup> 新一轮周期性讨论将随着劳工大会第 118 届会议(2030 年)对工作中基本原则和权利的战略目标进行讨论而结束。

## 战略性和一致性方针

5. 在第 322 届会议(2014 年 10 月至 11 月)上，理事会批准了制订劳工大会议程所采取的战略性和一致性方针，<sup>7</sup> 该方针得到了三方成员的持续支持。因此，该战略性和一致性方针的一般要素

<sup>1</sup> 见《国际劳工组织章程》第 14 条第 1 款和第 16 条第 3 款；《国际劳工大会议事规则》，第 10-12 条、第 23 条、第 44-52 条；《理事会议事规则》，第 5 节和第 6 条第 2 款。

<sup>2</sup> 理事会可将其他议题列入议程，这些议题一般可由全体会议、总务委员会或其他技术委员会通过召开次数有限的会议加以处理。

<sup>3</sup> 近年来，劳工大会在单次讨论的基础上通过了《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)和《〈1930 年强迫劳动公约〉的 2014 年议定书》。

<sup>4</sup> 《国际劳工大会议事规则》，第 45 条第 5 款。

<sup>5</sup> 见《理事会议事规则》第 5 条第 1 款第 1 项。

<sup>6</sup> 理事会文件 GB.347/PV(Rev.)，第 58(d)段。

<sup>7</sup> 理事会文件 GB.322/PV，第 17(1)段，以及 GB.322/INS/2，第 11-19 段。

仍然有效，如制订劳工大会议程时的战略性聚焦、机制的一致性、充足的筹备时间与充分的灵活性之间的平衡性，以及通过透明度和包容性实现三方的充分参与。

6. 依照该战略性和一致性方针，理事会审查了劳工大会先前讨论成果与未来劳工大会议题审议之间的协调问题。其将劳工大会议程制订工作与国际劳工组织(劳工组织)其他制度化进程和战略性讨论协同起来，例如有关《国际劳工组织 2026-2029 年战略规划》<sup>8</sup> 的进程与讨论。理事会还可考虑联合国在与劳工组织使命有关事项方面的战略指引，这种战略指引已经或可能由多项重大事件提供，例如于 2023 年 9 月举行的 2023 年可持续发展目标峰会、于 2024 年通过的《未来契约》、将于 2025 年举行的第二次社会发展问题世界首脑会议、将由妇女地位委员会于 2025 年 3 月针对《北京宣言》和《行动纲要》执行情况开展的审查和评价(“北京+30”)<sup>9</sup> 以及第四次发展筹资问题国际会议。<sup>10</sup>
7. 理事会在第 352 届会议(2024 年 10 月至 11 月)上，通过了[第二次社会发展问题世界首脑会议的三方意见书的关键信息](#)。<sup>11</sup> 按照理事会第 353 届会议(2025 年 3 月)的提议，劳工大会第 113 届会议(2025 年 6 月)通过了一项决议，呼吁所有成员国确保首脑会议的成果充分考虑三方关键信息，并委托劳工组织，包括其三方成员，在与其职责相关领域落实首脑会议成果发挥主导作用，包括在以下方面：创造充分、生产性和自由选择的就业；制订、促进、批准和监督国际劳工标准；以及逐步实现可持续的全民社会保护。<sup>12</sup>
8. 国际人权法领域的发展也可以为未来开展的规范行动提供战略指引。2024 年 5 月，联合国老龄问题不限成员名额工作组建议审议一项具有法律约束力的国际文书，以促进、保护并确保老年人口各项人权的承认与实现，同时指出了在平等和非歧视、社会保护和社会保障、教育、培训、

<sup>8</sup> 理事会文件 GB.352/PFA/1。

<sup>9</sup> 妇女地位委员会第六十九届会议于 2025 年 3 月 10 日至 21 日在纽约举行。《纪念第四次妇女问题世界会议三十周年政治宣言》重申了应对现有和新出现挑战的承诺，包括：

确保增强妇女的经济权能，为此促进妇女获得信贷和创业的机会以及妇女和女童的能力建设、金融普惠和金融知识，加强与所有相关利益攸关方的合作，并为此促进、尊重、保护和实现妇女的工作权和工作中的权利，同时考虑到国际劳工组织相关公约规定的义务，加强妇女在劳动力市场和体面工作方面的充分准入和平等机会，采取有效行动制止歧视，包括基于孕产原因的歧视，以及工作场所的暴力和骚扰，落实劳工权利，包括组织和集体谈判的权利，促进同工同酬，提供社会保障，在所有部门(行业)支持从非正规工作向正规工作过渡，采取一切必要措施减少劳动力市场隔离，消除薪酬和养老金不平等现象(第 15(a)段)。

<sup>10</sup> 第四次发展筹资问题国际会议通过的《塞维利亚承诺》在多项事项中呼吁：

- 尊重、保护和促进所有人对人权和基本自由，包括公民、政治、经济、社会和文化权利，包含发展权的追求和享受，不得有任何形式的区别或歧视(第 3 段)；
- 投资于生产性部门、大规模创造体面就业和技能发展，使所有人都能从包容、公平和可持续的经济增长中受益(第 21 段)；
- 鼓励各国根据国际劳工组织的建议和政府间商定标准，将社会保护制度和政策筹资，包括最低标准和政策纳入国家主导的计划和战略(第 27(i)段)。

<sup>11</sup> 理事会文件 GB.352/PV，第 902(a)段。

<sup>12</sup> 国际劳工大会，《第二次社会发展问题世界首脑会议的决议》，劳工大会文件 ILC.113/决议 III。

终身学习和能力建设、诉诸法律、工作权、劳动力市场准入、经济保障和社会包容等相关领域可能存在的规范性缺口和执行差距。<sup>13</sup>

9. 联合国跨国公司和其他工商企业人权问题不限成员名额政府间工作组正在继续就一项具有法律约束力的文书进行谈判，以规范跨国公司和其他工商企业的活动，并补充和增强《联合国工商企业与人权指导原则》和既有的自愿措施。<sup>14</sup>
10. 2025 年 7 月，国际法院支持将享有清洁、健康和可持续环境的权利视为一项人权，并指出这一权利“是享有诸多人权(例如生命权、健康权和适足生活水准权——包括获得水、食物和住房)的前提条件”。<sup>15</sup>
11. 要采取战略性和一致性方针，同样需要在周期性讨论与实施公约与建议书专家委员会基于按照《章程》第 19 条提交的报告而编写的普遍调查主题之间建立适当有效的衔接。<sup>16</sup> 目前的做法是，在就某一特定战略目标进行周期性讨论之前，劳工大会在对同一战略目标相关标准开展普遍调查的前一年进行一次讨论。由于理事会破例决定在劳工大会第 113 届会议(2025 年)议程中不设置周期性讨论议题，因此自 2026 年起，劳工大会将先围绕关于同一战略目标相关标准的普遍调查进行讨论，在此两年后举行周期性讨论。当前理事会讨论的关于简化报告的提案，包括探讨替代原定于 2027 年开展的普遍调查的可能的备选方案。<sup>17</sup>
12. 理事会的一些成员还指出，就标准审议机制三方工作组的标准制订建议采取后续措施，可能会对将来劳工大会议程产生影响，并呼吁对战略性和一致性方针采取灵活创新方式。<sup>18</sup> 一些理事会成员表示支持加强标准审议机制、普遍调查与周期性讨论之间的联系。<sup>19</sup> 雇主组表示，理事会在制订劳工大会议程方面享有自主权，因而可以自由地审议标准审议机制三方工作组的建议，也可以对劳工组织的其他权责领域加以审议。工人组忆及，正如理事会多次决定的那样，针对标准审议机制三方工作组在标准制订等方面的建议采取后续行动是一项机构优先事项。<sup>20</sup>
13. 《2024-2025 两年期计划和预算》为制订劳工大会议程提供了进一步的战略指引。将于 2026-2027 年继续优先采取促进社会正义的强有力、现代化的规范行动，以支持重塑社会契约。<sup>21</sup> 除

<sup>13</sup> 联合国大会，《老龄问题不限成员名额工作组第十四届会议的报告》，A/AC.278/2024/2 号文件，第 14/1 号决定，第 20 段和 25(a)段。

<sup>14</sup> 联合国人权事务高级专员办事处，“跨国公司和其他工商企业人权问题不限成员名额政府间工作组第十届会议”。在第十届会议上，工作组主席兼报告员建议工作组第十一届会议应于 2025 年 10 月 20 日至 24 日举行。

<sup>15</sup> 国际法院，《国家在气候变化方面的义务》，咨询意见，2025 年 7 月 23 日，第 393 段。

<sup>16</sup> 劳工组织，《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》，劳工大会第 105 届会议，2016 年，第 15.1 段。

<sup>17</sup> 理事会文件 GB.355/LILS/1。相关备选方案载于理事会文件 GB.355/LILS/3。

<sup>18</sup> 理事会文件 GB.341/PV，第 25 段、36 段和 39 段。

<sup>19</sup> 理事会文件 GB.337/PV，第 757 段和 760 段。在标准审议机制三方工作组第七次会议(2022 年 9 月)对涉及工伤津贴的文书进行审查之后，理事会在第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)上选定了一些切合当前情况的文书，供实施公约与建议书专家委员会于 2024 年编写一份普遍调查报告，并由大会标准实施委员会于 2025 年开展讨论。在劳工大会第 115 届会议(2027 年)举行关于社会保护(社会保障)的周期性讨论时，应顾及上述报告与讨论的内容。见理事会文件 GB.346/PV，第 877 段。

<sup>20</sup> 理事会文件 GB.344/PV，第 679 段，以及 GB.346/PV，第 837 段。

<sup>21</sup> 劳工组织，《2024-2025 两年期计划和预算》，成果目标 1。《2026-2027 两年期计划和预算(草案)》载于理事会文件 GB.353/PFA/1。

其他目标外，全球社会正义联盟正在根据“实现人权及相关劳工权利，确保人的尊严并满足基本需求”这一专题优先事项展开行动。<sup>22</sup>

14. 最后，理事会在审议可能列入未来劳工大会议程的议题时，虑及了应劳工大会要求召开的三方会议的方式、成果和排期，从而进一步加强了机制的一致性。因此，理事会批准了以下两项关于召开极端天气事件和天气模式变化下的职业安全与卫生专家会议<sup>23</sup>以及保护数字时代个人数据专家会议的建议。<sup>24</sup>已于2025年2月17日至21日召开了“人人均能诉诸劳动法律：劳动争议预防和调处”技术会议，<sup>25</sup>并将适时向理事会提交关于召开一次工作时间组织和安排问题三方专家会议的建议。<sup>26</sup>理事会已对关于召开陪产假和育儿保护及其他照护假专家会议的建议予以批准，会议将于2026年举行，具体日期将由本届会议确定。<sup>27</sup>此外，标准审议机制三方工作组第九次会议(2024年9月)建议召开五次三方会议，对有关渔民、码头作业、土著和部落居民、旅馆和餐馆以及老年工人的研究和调查进行讨论。这些会议的时间安排和召开方式，尚待理事会决定。<sup>28</sup>
15. 为了提高这一进程的透明度和包容性，已向每届理事会提交了一份关于实施战略性和一致性方针的最新程序路线图，并在上述会议中对可能列入未来劳工大会议程的议题进行讨论(见附录三)。<sup>29</sup>

## ► 二、未来劳工大会议程

### A. 列入2026-2030年劳工大会议程的专题

16. 下表提供了理事会已经选定和正在审议的截至2030年劳工大会议程议题概览。

<sup>22</sup> 全球社会正义联盟，“[关键干预措施：人权经济](#)”。

<sup>23</sup> 理事会文件 GB.352/PV，第 905(b)段。该会议将于 2026 年 2 月 2 日至 6 日举行。

<sup>24</sup> 理事会文件 [GB.350/PV](#)，第 80(d)段。依据关于平台经济中体面劳动的标准制订工作进程所取得的成果，将针对上述会议举行方式的任何必要调整提交至理事会，以供批准。

<sup>25</sup> 理事会文件 GB.355/INS/16/1。

<sup>26</sup> 理事会文件 [GB.349/PV\(Rev.1\)](#)，第 148 段(会议日期待定)。

<sup>27</sup> 理事会文件 GB.352/PV，第 132(b)段。

<sup>28</sup> 理事会文件 [GB.352/LILS/3](#)，第 3 段，表 1(2)。研究、调查和三方会议有助于酌情向理事会或三方工作组提出以下方面建议：有关推迟分类决定和现存覆盖缺口的后续行动；改善对切合当前情况文书的批准的途径和/或下一步可能采取的措施，包括与废除或撤销过时文书有关的措施。

<sup>29</sup> 关于实施战略性和一致性方针的更多详细信息，参见理事会文件 [GB.328/INS/3](#)，第 7-15 段。下文第二节和附录三列出了截至 2029 年的最新路线图。

## ► 已经选定和正在审议的 2026-2030 年劳工大会议程议题概览

| 会议               | 议程议题                                |                                  |                                                                       |                                                                                                                                              |
|------------------|-------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                  | 四                                   | 五                                | 六                                                                     | 七和八                                                                                                                                          |
| 第 114 届 (2026 年) | 关于社会对话与三方机制战略目标的 <b>周期性讨论</b>       | 平台经济中的体面劳动 - <b>标准制订</b> (第二次讨论) | 推进性别平等变革议程 - <b>一般性讨论</b>                                             | 撤销《1947 年(非本部领土)劳工标准公约》(第 83 号)                                                                                                              |
| 第 115 届 (2027 年) | 合并有关化学危害因素的文书 - <b>标准制订</b> (第一次讨论) | 关于社会保护(社会保障)战略目标的 <b>周期性讨论</b>   | “最充分地利用技术潜力，促进经济结构转型，提高生产力水平，实现人人享有体面劳动，以此作为实现社会正义的途径” - <b>一般性讨论</b> |                                                                                                                                              |
| 第 116 届 (2028 年) | 合并有关化学危害因素的文书 - <b>标准制订</b> (第二次讨论) | 关于就业问题战略目标的 <b>周期性讨论</b>         | [下述程序路线图所示的待定议题]                                                      | 废除第 10 号、33 号、59 号和 123 号公约，并撤销第 5 号公约以及第 41 号、52 号和 124 号建议书                                                                                |
| 第 117 届 (2029 年) | [将由理事会在第 117 届会议之前确定的议题]            | 关于社会保护(劳动保护)战略目标的 <b>周期性讨论</b>   | [将由理事会在第 117 届会议之前确定的议题]                                              |                                                                                                                                              |
| 第 118 届 (2030 年) | [将由理事会在第 118 届会议之前确定的议题]            | 关于工作中基本原则和权利战略目标的 <b>周期性讨论</b>   | [将由理事会在第 118 届会议之前确定的议题]                                              | 废除第 96 号(收费职业介绍所)和第 112 号公约(渔民最低年龄)；废除第 22 号、23 号、24 号、25 号、55 号、56 号、58 号、68 号、69 号、92 号、133 号、134 号、146 号、164 号和 166 号公约(海事文书)；撤销第 29 号建议书 |

17. 在本届会议上，理事会将审议可能列入劳工大会第 116 届会议(2028 年)及其后续会议议程的议题，其中包括可能由理事会关于标准审议机制的决定产生的有关职业安全与卫生的标准制订议题，以供进行标准制订或开展一般性讨论。
18. 若理事会希望将一项标准制订议题列入劳工大会议程以进行两次讨论，则只能在劳工大会第 116 届会议(2028 年)或后续会议上开展此类工作，因为已在 2028 年召开的会议中安排了标准制订讨论。理事会可在本届会议上作出在劳工大会第 116 届会议(2028 年)议程中列入一项标准制订议

题的决定，且至迟应于理事会第 356 届会议(2026 年 3 月)上作出上述决定。<sup>30</sup> 至迟应于理事会第 359 届会议(2027 年 3 月)上作出在劳工大会第 116 届会议(2028 年)议程中列入一项议题以供一般性讨论的决定。<sup>31</sup>

19. 附录二载有选定列入劳工大会议程(2016-2033 年)的技术议题概览，从而帮助理事会确定目前正在审议议题的可能时间安排。

## B. 正在审议的列入未来劳工大会议程的专题

### 1. 对标准审议机制三方工作组建议采取后续行动

#### 针对人体工学和人工搬运及机械防护开展标准制订工作

20. 在第五次会议(2019 年 9 月)上，标准审议机制三方工作组讨论了针对理事会于 2017 年和 2018 年批准的先前建议所采取的后续行动，呼吁就生物危害因素、人体工学和人工搬运、化学危害因素和机械防护等专题制订标准。<sup>32</sup> 在第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)上，理事会批准了标准审议机制三方工作组的建议，并要求劳工局尽早编写上述标准制订建议，将其作为机构优先事项。<sup>33</sup>
21. 在第 341 届会议(2021 年 3 月)上，理事会决定在劳工大会第 112 届会议(2024 年)和第 113 届会议(2025 年)议程中列入一项关于防范生物危害因素的职业安全与卫生保护议题(标准制订-两次讨论)。<sup>34</sup> 在第 113 届会议(2025 年)上，劳工大会批准了《2025 年工作环境中生物危害因素公约》(第 192 号)和《2025 年工作环境中生物危害因素建议书》(第 209 号)。
22. 在第 350 届会议(2024 年 3 月)上，理事会决定将一项关于在两次讨论基础上合并化学危害因素文书的标准制订议题列入劳工大会第 115 届会议(2027 年)议程。<sup>35</sup>
23. 其余有关人体工学和人工搬运及机械防护相关标准制订议题的建议载于附录一第 1 节。
24. 理事会最近就标准制订的潜在创新和高效方式的备选方案提供了指导意见。<sup>36</sup>
25. **人体工学和人工搬运。**理事会的讨论中认识到，针对防范人体工学危害因素，而非仅限于人工搬运的相关事项制订标准，这在同类标准中将尚属首次。由于修订人工搬运标准和纳入人体工

<sup>30</sup> 按照《国际劳工大会议事规则》，对于标准制订议题，劳工局需要在讨论该议题的劳工大会开幕前至少 18 个月向成员国送交一份关于法律和实践的报告以及一份问卷。因此，对于劳工大会第 116 届会议(2028 年)而言，将需要在不迟于 2026 年 11 月底发送一份报告。若理事会于 2026 年 10 月至 11 月间作出决定，劳工局将缺乏足够的时间编写该文件。

<sup>31</sup> 《国际劳工大会议事规则》规定，当一项议题被列入议程供一般性讨论时，劳工局须就该问题编写一份报告，并至少于讨论该议题的劳工大会开幕前两个月将该报告提供给各国政府。由于编写报告需要时间，理事会最晚宜在前一年 3 月作出决定。

<sup>32</sup> 理事会文件 GB.337/LILS/1，附录，附件一，第 9 段。

<sup>33</sup> 理事会文件 GB.337/PV，第 745(a)段。

<sup>34</sup> 理事会文件 GB.341/PV，第 50(b)段。

<sup>35</sup> 理事会文件 GB.350/PV，第 80(a)段。

<sup>36</sup> 理事会文件 GB.341/PV，第 33 和 36 段；GB.343/PV，第 29 段、34 段和 41 段；GB.344/PV，第 46-98 段；GB.346/PV；GB.347/PV(Rev.)。

学相关标准所需工作量较大,因此最好进行两次讨论。<sup>37</sup>在理事会第352届会议(2024年10月至11月)上发表的意见表明,广泛支持于2029年和2030年针对人体工学和人工搬运开展标准制订工作,同时考虑到针对化学危害因素防护的标准制订工作可能于2028年结束,加之三方成员和劳工局能力方面的原因,应避免针对职业安全与卫生同时进行标准制订议题讨论。<sup>38</sup>在讨论期间发表的意见还表明,大力支持在劳工大会开展标准制订工作之前召开一次三方会议。<sup>39</sup>在第353届会议(2025年3月)上,理事会确认倾向于在2028年之后开展标准制订工作,但决定推迟至第356届会议(2026年3月)再作出是否将相关议题列入劳工大会第117届会议(2029年)和第118届会议(2030年)议程的决定。成员普遍在人体工学和人工搬运两次标准制订讨论的时间安排和议程顺序方面,持灵活态度。理事会在这方面的决定无须早于第359届会议(2027年3月)作出;在此期间,可就其他议题可能采取的规范性和非规范性行动开展讨论。<sup>40</sup>

26. 标准审议机制三方工作组在第九次会议(2024年9月)审查了关于码头作业的规范性文件,并建议理事会开展研究,以评估国际劳工标准体系在重量标明方面可能存在的覆盖缺口,并确定《1929年(航运货物)重量标明公约》(第27号)的相关性。标准审议机制三方工作组进一步建议,码头作业三方会议应对上述研究进行审议,具体时间待定。三方会议将负责审查第27号公约的分类问题,并研判将重量标明纳入计划中的人体工学和人工搬运标准制订议题的可能性。<sup>41</sup>一场关于港口和码头体面可持续劳动及公正转型的全球技术会议拟于2026-2027两年期举行,其召开取决于《2026-2027两年期计划和预算》中相应经费的可用情况。<sup>42</sup>
27. **机械防护。**理事会在讨论中虑及,针对机械防护开展的标准制订工作将涉及对两项现行标准加以修订。<sup>43</sup>考虑到在理事会第352届会议(2024年10月至11月)上就其他议程议题发表的意见,以及需要避免针对职业安全与卫生同时进行标准制订议题讨论,针对机械防护开展标准制订工作的最早机会将是劳工大会第119届会议(2031年)。虽然通常采用两次讨论程序作为开展标准制订工作的默认形式,但在特殊情况下,可以基于单次讨论程序制订标准,在此之前可能先召开一次三方技术会议或专家会议。在劳工大会第119届会议(2031年)或第120届会议(2032年)上进行单次讨论,并可能在此之前于2029年或2030年先行召开一次三方会议,这将避免与可能于2029年针对人体工学和人工搬运开展的标准制订工作发生任何重叠。在理事会第352届会议(2024年10月至11月)上发表、并于第353届会议(2025年3月)上得到确认的意见表明,倾向于在2031年以单次讨论为基础开展标准制订工作,并可能在此之前于2030年先行召开一次三方专家会议;然而,一些小组倾向于保留举行两次讨论的做法,以避免因对劳工局和三方成

<sup>37</sup> 理事会文件 GB.347/PV(Rev.), 第27段和38段。

<sup>38</sup> 理事会文件 GB.352/PV, 第26-65段。

<sup>39</sup> 理事会文件 GB.352/PV, 第29段、36段和59段。

<sup>40</sup> 理事会文件 GB.353/PV, 第21-51段。

<sup>41</sup> 理事会文件 GB.352/LILS/3, 附录, 附件一, 第8.3.1(a)段。

<sup>42</sup> 见理事会文件 GB.353/POL/3, 附件二; GB.353/PV, 第719(f)段。

<sup>43</sup> 《1963年机械防护公约》(第119号)和《1963年机械防护建议书》(第118号), 见理事会文件 GB.331/LILS/2, 表1。

员施加过重负担而影响标准的质量和效力；<sup>44</sup>或是倾向于先为三方成员举行一次非正式情况通报会，以便就职业安全与卫生标准制订的建议进行讨论。<sup>45</sup>

**28. 理事会不妨：**

- (a) 考虑于 2027 年在针对人体工学和人工搬运开展标准制订工作之前，召开一次三方专家会议；<sup>46</sup>
- (b) 继续就修订机械防护文书的标准制订方式提供指导意见。

## 2. 有待进一步审议的其他可能议题

- 29. 保护数字时代工人个人数据。**在第 350 届会议(2024 年 3 月)上，理事会核可了关于召开保护数字时代个人数据三方专家会议的建议，并要求劳工局将召开该会议所需预算列入《2026-2027 两年期计划和预算(草案)》。计划于劳工大会第 114 届会议(2026 年)结束关于平台经济体面劳动的标准制订工作进程，理事会进一步要求劳工局依据该进程取得的成果，提交任何针对上述专家会议举行方式的必要调整方案，以供批准。<sup>47</sup>
- 30. 保护公共服务部门中的举报人。**在第 353 届会议上，理事会继续将保护公共服务部门中的举报人列为未来劳工大会议程的一项可能议题予以审议。<sup>48</sup> 一小组要求劳工局尽早编写一份报告，供理事会讨论可能的后续行动，包括召开一次跨行业专家会议，以探讨在劳动世界加强举报人保护的规范性或非规范性行动。<sup>49</sup> 其他小组目前不支持召开跨行业三方会议，但并不反对理事会在政策讨论中审议现有研究。<sup>50</sup> 理事会不妨考虑在未来某届会议的政策制定部分，针对保护公共服务和/或其他行业中的举报人问题安排一次讨论，以确定是否适宜在 2028-2029 两年期间召开一次三方会议，从而在该领域立法和规范性举措与实践快速发展的背景下，制定规范性或非规范性指导意见。<sup>51</sup> 或者，可于 2027 年初向行业咨询机构提交一项关于在 2028-2029 两年期间召开一次行业专家会议的建议，并提请其后的一届理事会会议批准。
- 31. 人口结构变化对劳动力市场的影响。**在第 353 届会议(2025 年 3 月)上，理事会讨论了可能就关于人口结构变化对劳动力市场的影响、代际团结与老年工人体面劳动的议题开展一般性讨论的建议。<sup>52</sup> 讨论中发表的意见表明，普遍支持适时举行一次一般性讨论，并可能在此之前先行开展研究、举办若干情况通报会以及召开一次三方会议。理事会不妨安排一次一般性讨论，以跟进劳工大会第 116 届会议(2018 年)上关于就业问题的周期性讨论。

<sup>44</sup> 理事会文件 GB.353/PV，第 21 段。

<sup>45</sup> 理事会文件 GB.353/PV，第 27 段。

<sup>46</sup> 建议载于理事会文件 GB.355/INS/18。

<sup>47</sup> 理事会文件 GB.350/PV，第 80(d)段。

<sup>48</sup> 理事会文件 GB.353/INS/2/1(Rev.1)，第 35、52-54 段。

<sup>49</sup> 理事会文件 GB.353/PV，第 30 段。

<sup>50</sup> 理事会文件 GB.353/PV，第 31 和 43 段。

<sup>51</sup> 参见附录一，第 3 节。

<sup>52</sup> 更新后的建议见附录一第 2 节。

- 32. 供应链体面劳动。**理事会在往届会议上提供的指导意见确认了一些成员的立场，即应保留在不久的将来安排一次关于供应链中体面劳动的标准制订讨论的选项。<sup>53</sup>各方关于这一可能议题的意见仍然不一。劳工大会第 116 届会议(2028 年)是将一项标准制订议题列入议程的最早机会。理事会将在第 356 届会议(2026 年 3 月)审议就补充国际劳工标准体系以确保供应链体面劳动的可能举措。
- 33. 性别化及不适当用语。**理事会第 352 届会议(2024 年 10 月至 11 月)讨论了所有国际劳工标准中仍在使用的性别化和其他不当术语和提法的影响，<sup>54</sup>并决定要求劳工局除其他后续行动外，提议在未来一届国际劳工大会议程中列入一项议题，其内容涉及通过一项关于国际劳工标准中过时和不适当用语的决议。<sup>55</sup>为了在劳工大会对决议草案进行讨论之前留有充裕的协商时间，劳工局提议将一项关于通过决议的议题列入劳工大会第 114 届会议(2026 年)或第 115 届会议(2027 年)议程。根据理事会作出的决定，劳工局将编写一份决议草案，供理事会第 356 届会议(2026 年 3 月)和第 358 届会议(2026 年 11 月)审议，以期可能提交至劳工大会。鉴于理事会第 352 届会议的讨论，现建议该决议应当：明确阐述一项原则性声明，以说明对带有不当性别倾向、殖民色彩或其他冒犯性或歧视性的过时用语的立场；建立相应的程序，以便劳工组织能够处理未来可能发现的其他不当用语情形；确认相关规定所确立的核心目标及采取的方法仍与其通过时同样有效，且在多数情况下，此类用语并未对国际劳工标准的实际影响产生负面作用；明确与标准制订工作中规范性用语演变有关的良好做法。理事会不妨就此方面提供指导意见。
- 34.** 经理事会批准于 2025 年至 2027 年举行的三方会议可能会产出未来劳工大会涉及的其他议题。

### ► 三、程序路线图

---

- 35.** 最新的程序路线图建议如下所述。在各届会议上，理事会将继续为未来劳工大会议程提供指导意见。
- 36. 理事会将在本届会议上：**
- (a) 对人体工学和人工搬运及机械防护标准制订的时间和方式提供指导意见；
  - (b) 就是否应将一项新议题列入 2027 年之后劳工大会议程提供指导意见，或对此作出决定。
- 37. 理事会将在第 356 届会议(2026 年 3 月)上：**
- (a) 决定是否将一项基于两次讨论的标准制订议题列入劳工大会第 116 届会议(2028 年)议程；
  - (b) 就是否应将一项此前已审议的或新的议题列入 2027 年之后劳工大会议程以供一般性讨论提供指导意见，或对此作出决定；

---

<sup>53</sup> 理事会文件 GB.347/PV(Rev.)，第 22 段和 35 段；GB.349/PV(Rev.1)，第 47 段；GB.350/PV，第 24 段、39 段和 60 段。

<sup>54</sup> 理事会文件 GB.352/LILS/5。

<sup>55</sup> 理事会文件 GB.352/PV，第 1194(b)(i)段。

- (c) 在 2028 年之后某届劳工大会上，决定人体工学和人工搬运及机械防护标准制订的时间和方式，或对此提供指导意见；

**38. 理事会将在第 358 届会议(2026 年 11 月)上：**

- (a) 若尚未作出决定，则决定是否将一项基于单次讨论的标准制订议题列入劳工大会第 116 届会议(2028 年)议程；
- (b) 就是否应将一项此前已审议的议题列入 2027 年之后劳工大会议程以供一般性讨论提供指导意见，或对此作出决定；
- (c) 若尚未作出决定，则在 2028 年之后某届劳工大会上，决定人体工学和人工搬运及机械防护标准制订的时间和方式，或对此提供指导意见。

## ► 决定草案

---

**39. 理事会：**

- (a) 决定将一项与所有国际劳工标准中仍在使用的性别化和其他不当术语和提法有关的议题列入劳工大会第 114 届会议(2026 年)或第 115 届会议(2027 年)议程，以期通过一项决议；并要求总干事为理事会第 356 届会议(2026 年)或第 358 届会议(2026 年 11 月)编写一份决议草案，供劳工大会第 114 届会议(2026 年)或第 115 届会议(2027 年)审议；
- (b) 要求劳工局在为其第 356 届会议(2026 年 3 月)编写关于未来劳工大会议程的文件时，考虑到其所提供的指导意见。

## ► 附录一

### 未来劳工大会议程议题

#### 1. 对标准审议机制三方工作组建议的后续行动

1. 根据标准审议机制三方工作组的建议，理事会将在第 331 届会议(2017 年 10 月至 11 月)上要求劳工局拟订相关建议，这些建议涉及以下可能的标准制订议题：生物危害因素、人体工学和人工搬运(认识到监管缺口)、有关化学危害因素文书的合并、有关机械防护文书的修订，以便其为尽早将这些议题列入未来劳工大会议程而进行审议。<sup>1</sup>
2. 2026 年及以后的劳工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。劳工大会第 110 届会议通过决议，将安全与卫生的工作环境纳入劳工组织工作中基本原则和权利框架，并指定两项文书为基本公约，因此，更加迫切需要弥补职业安全与卫生监管差距以及确保有关职业安全与卫生的劳工标准能够应对不断变化的工作模式。
3. 理事会将在第 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。标准制订进程可探讨在一个文书中同时纳入约束性条款和非约束性条款，提高主题整合性。
4. 理事会将在第 341 届会议(2021 年 3 月)上决定将一项有关生物危害因素的议题列入第 112 届会议(2024 年)和第 113 届会议(2025 年)的议程，以便进行两次讨论。在第 350 届会议(2024 年 3 月)上，理事会决定将一项有关合并化学危害因素文书的议题列入劳工大会第 115 届会议(2027 年)的议程，以便在两次讨论的基础上制订标准。如果理事会希望遵循每届劳工大会只审议一项有关职业安全与卫生的标准制订议题的做法，则审议有关人体工学和人工搬运或机械防护的标准制订议题的最早机会是劳工大会第 117 届会议(2029 年)。

#### A. 关于人体工学和人工搬运的标准制订议题

5. 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>2</sup> 人体工学危害因素比《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)涵盖的人工搬运所涉及的危害因素要广泛得多。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；

<sup>1</sup> 理事会文件 GB.331/LILS/2，附录，附件，第 17(i)、19(ii)、27 和 31 段。

<sup>2</sup> Kathleen Mosier 和 Juan Carlos Hiba, “The Essential Contribution of Human Factors/Ergonomics to the Future of Work We Want” (劳工组织, 2019 年)。

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>3</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。

6. 一项新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工作规制方面的决定性作用，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，推行一个整体工作设计、管理和运作方法。
7. 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。理事会在第 331 届会议(2017 年 10 月至 11 月)上要求劳工局就有关人体工学的标准制订议题拟出相关建议(认识到该领域存在的监管缺口)，供其审议，以便尽早将这一议题列入未来劳工大会议程。<sup>4</sup> 关于最大负重量方面的文书，标准审议机制三方工作组认为，这些文书并未失去其价值，但覆盖范围有限，特别是在人体工学方面存在缺口。标准审议机制三方工作组同意将《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)归类为需要采取进一步行动以确保持续及未来相关性的文书。后续行动应包括对其进行修订，以考虑到需要在人体工学方面进行规范，并更新有关人工搬运的监管方法。标准审议机制三方工作组认为，修订工作可以包括召开一次专家会议，讨论如何在更广泛的人体工学和人工搬运问题上对现有文书进行更新。<sup>5</sup>
8. 在审议有关码头工作的规范性文书时，标准审议机制三方工作组第九次会议(2024 年 9 月)建议理事会开展研究，以评估国际劳工标准体系在重量标明方面是否存在覆盖缺口，并确定《1929 年(航运货物)重量标明公约》(第 27 号)的相关性。<sup>6</sup> 三方工作组建议由码头工作三方会议审议这项研究，时间待定。三方会议随后将审议第 27 号公约的分类，并研究将重量标明纳入已计划的人体工学和人工搬运标准制订议题。<sup>7</sup>
9. 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标准制订准备工作。建议在 2027 年举行一

<sup>3</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%。

<sup>4</sup> 理事会文件 GB.331/PV，第 723(f)(i)段。

<sup>5</sup> 理事会文件 GB.331/LILS/2，附录，第 25 和 26 段。

<sup>6</sup> 《1929 年(航运货物)重量标明公约》(第 27 号)。

<sup>7</sup> 理事会文件 GB.352/LILS/3，附录，附件一，第 8.3.1(a)段。

次三方专家会议，就标准制订涉及的问题范围向劳工局提供咨询意见。<sup>8</sup>准备工作还可借鉴劳工局 2021 年发布的技术指导方针。<sup>9</sup>

## B. 关于修订机械防护文书的标准制订议题

10. 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)。2002 年，卡地亚工作组建议将第 119 号公约分类为“待修订”，2017 年，理事会核准了标准审议机制三方工作组关于“尽早”修订有关机械防护文书的建议。<sup>10</sup>
11. 劳工大会第 91 届会议(2003 年)呼吁修订第 119 号公约和第 118 号建议书，以便考虑到文书实施过程中的技术困难、技术的最新发展以及和技术转让中提供安全与卫生相关信息和培训的需要。早期文书的主要目的是通过使用安全技术保护工人不受机械引起的事故影响，这一点仍然重要并有效，但需辅以综合办法，包括就机械全生命周期的所有相关方面，包括应急程序，向工人提供咨询、信息和培训，以促进机械使用中的安全与卫生。<sup>11</sup>
12. 根据业务守则《2013 年机械使用中的安全与卫生》中设定的基准，<sup>12</sup>新标准可以制定广泛的原则，解决机械使用中的安全与卫生问题。
13. 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。
14. 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。
15. 有关机械使用中安全与卫生问题的大会讨论(可能会在此之前举行一次三方专家会议)可参考对 2013 年发布的业务守则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。

## C. 对新职业安全与卫生文书的更新

16. 可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。经修正的《2006 年海事劳工公约》、经修正的《2003 年海员身份证件公约(修订本)》(第 185 号)和《2007 年渔业工作公约》(第 188 号)或者《2002 年职业病目录建议书》(第 194 号)所使用的简化修订机制可作为范例。

<sup>8</sup> 理事会文件 GB.355/INS/18 向理事会本届会议提交了建议。

<sup>9</sup> 劳工组织，《工作系统人因/人体工学设计和管理原则和准则》，2021 年。该指导方针由专家作者、审稿人和来自国际人体工学协会、劳工组织以及其他机构和组织的代表组成的团队编写，这些机构和组织认识到在工作系统的设计和管理中对人因/人体工学原则和指导方针的迫切需要。

<sup>10</sup> 理事会文件 GB.283/LILS/WP/PRS/1/2(劳工局信息说明，2002 年 3 月)；理事会文件 GB.331/PV，第 723(f)(iii)段。

<sup>11</sup> 劳工组织，“审查有关职业安全与卫生的文书(一般规定和具体风险)：技术说明 7——关于机械防护的文书”，标准审议机制三方工作组第三次会议(2017 年 9 月 25 日至 29 日)，第 5 页和第 6 页。

<sup>12</sup> 劳工组织，《机械使用中的安全与卫生问题》，劳工组织业务守则，2013 年。

## 2. 人口结构变化、代际团结与老年工人体面劳动对劳动力市场的影响(一般性讨论)

### A. 可能列入议程议题的来源、性质和背景

17. 《百年宣言》呼吁本组织致力于“支持有助于年龄较大的工人扩展其选择的措施，优化其在优质、生产性和健康的条件下工作至退休的机会，并使积极老龄化得以实现。”<sup>13</sup>
18. 2024 年 9 月，标准审议机制三方工作组认为，在面对人口结构变化的情况下，老年工人问题(特别是确保不歧视和机会平等的必要性)成为劳工组织今后讨论的一个重要问题。生命历程方针认识到在老龄化社会中的代际团结机会与劳工组织三方成员越来越相关。在审议为确保《1980 年老年工人建议书》(第 162 号)的持续和未来相关性而需采取的进一步行动的背景下，三方工作组决定推迟就该专题是否存在覆盖缺口作出决定，以待开展研究，并在以后的三方会议上进行讨论，确定这方面的下一步措施，其中可包括在大会上进行一般性讨论。<sup>14</sup>
19. 与此同时，劳工组织持续在多边框架内就该专题发挥更大作用。劳工组织首次获得用于应对老龄化社会与代际团结问题的发展资金，<sup>15</sup> 这使本组织得以推进该领域的研究与知识发展。劳工组织已是联合国关于该专题的若干工作组的活跃成员，近期又获邀加入联合国方案问题高级别委员会(HLCP)人口结构变化工作组。此外，劳工组织还受邀参加由私营部门、工人组织、各国政府及其他联合国机构举办的关于该专题的一系列会议。劳工组织欧洲和中亚区域局设立的人口结构变化区域知识中心汇集了劳工组织同事，就该专题开展工作。就业司和标准司正在推进与该专题相关的劳工组织文书的分析工作。与劳工组织国际培训中心合作举办了关于人口结构变化的首期课程，并将于 2025 年底再次举办该课程。<sup>16</sup>
20. 对决策者、企业和社区而言，有关人口结构趋势的认识对适应和规划未来至关重要。对经济、劳动力市场和社会产生巨大影响的最新人口趋势之一是人口老龄化。在大多数发达经济体和新兴经济体都可以观察到这一趋势，在将来，这将成为所有国家的现实情况。在全球层面，到 2100 年，65 岁以上的人口将增长 300%以上，从 2019 年的 7.03 亿增加到 24 亿，而工作年龄人口(15-64 岁)在同期将增长不到 50%。到 2070 年代末，全球 65 岁及以上人口预计将达到 22 亿，超过儿童(18 岁以下)人数。到 2030 年代中期，预计 80 岁或 80 岁以上的人口将达到 2.65 亿，超过婴儿(1 岁或 1 岁以下)人数。<sup>17</sup> 这一趋势将主要由发展中经济体的老龄化趋势驱动。
21. 人口结构变化只是变革的驱动因素之一，劳工组织《百年宣言》中列明的任何变革驱动因素都不应孤立地看待。需要在经济和社会背景下理解这些驱动因素。经济不稳定、不平等加剧、气候变化、人口结构变化和数字化的综合影响正在给劳动力市场带来复杂挑战，只有通过综合就业政策框架，包括劳动力市场政策和机构调整，才能应对这些挑战。这将使社会能够将这些破坏性的宏观趋势转化为机遇。

<sup>13</sup> 劳工组织，《百年宣言》，第 II(A)(v)部分。

<sup>14</sup> 理事会文件 GB.352/LILS/3，附录，第 28 段。

<sup>15</sup> 来自欧洲联盟和大韩民国的伙伴关系资金。

<sup>16</sup> 劳工组织国际培训中心，“老龄化社会就业”，2025 年 10 月 20 日至 31 日。

<sup>17</sup> 联合国经社部，《2024 年世界人口展望——结果摘要》，UN DESA/POP/2024/TR/NO. 9，第 X 页。

22. 大会最近一次有关人口结构变化对劳动世界影响的讨论是在 2013 年进行的，讨论题目是“新人口背景下的就业和社会保护”，理事会批准了一项后续计划。然而，此后，这一问题在政策议程中变得更加紧迫和突出，各国越来越多地向劳工组织寻求帮助，了解此类趋势对经济和劳动力市场的影响。
23. 拟议讨论将以 2013 年的讨论以及《百年宣言》和标准审议机制三方工作组的建议为基础，还将考虑到近年来关于其他变化驱动因素的讨论，以及关于不平等、非正规性、气候变化和其他相关主题的讨论。
24. 上述所有问题都将在人口结构变化的背景下进行讨论，还将纳入新问题，以确保涵盖最新趋势。这些新问题包括：
  - 发展中经济体农村地区的快速老龄化，这一趋势危及粮食安全和总体发展。讨论还可以涉及发展中国家的“镜像”人口结构挑战：城市地区青年和高比例的非就业、非接受教育和培训的群体(尼特族)。
  - 人口结构变化对经济增长和生产力生态系统、不平等、非正规就业、性别差异、技能短缺和移民的影响。
  - 对社会保护体系的影响，以及根据新的现实情况对其进行调整的必要性，从而使其能够作为一种保护机制，确保人口结构变化能够带来机遇。
25. 作为一种新的分析框架，讨论将重点关注代际团结这一概念，并通过这一视角来确定整体挑战和解决方案。
26. 可以忆及，理事会以前曾对通过《〈1958 年(就业和职业)歧视公约〉(第 111 号)的议定书》进行审议，该议定书将保持公约本身不变，并允许批准该公约的国家正式接受其他禁止歧视的理由(包括年龄)。<sup>18</sup>

## B. 与体面劳动议程战略目标的相关性

27. 全球劳动力市场趋势继续表明，需要创造更多体面就业岗位，因为就业岗位的数量和质量都还没有提高到能够让所有人享有体面劳动的程度，因此无法实现社会正义。尽管全球失业状况在疫情后有所好转，但失业率一直保持在 5% 左右，与此同时，就业缺口日益扩大。这一情况，再加上妇女、青年、老年人和其他弱势群体等特定群体的非活动性居高不下，甚至日益加剧，表明工人面临新出现和持续存在的脆弱性。最后，就业岗位的质量往往没有改善，非正规就业也没有系统地减少。所有这些问题叠加，形成明显和持续的体面劳动赤字，如果不通过就业和劳动力市场政策和干预措施综合应对，在人口结构变化的背景下，这一赤字有可能加剧。讨论中所确定的政策将有助于：

<sup>18</sup> 理事会文件 GB.288/2/1(2003 年 11 月)和 GB.289/2(2004 年 3 月)。

- **具有就业敏感性的更好社会经济趋势。**经济增长、减少不平等以及通过提高生产力和改善社会保护来减少非正规性将是讨论的要点之一。忽视人口结构变化及其对这些问题影响可能会给成功的结构转型进程造成威胁。
  - **非正规就业。**全球很大一部分劳动力仍然从事非正规就业，几乎或完全得不到社会保护。一个新的趋势是，老年工人重新进入劳动力市场，但往往是作为非正规工人。在农村地区，由于缺少年轻人，作为一种生存手段，老年人尽最大可能继续工作，而且往往是作为非正规工人。虽然总体上采取了各种工作正规化政策措施，但老年工人，特别是农村地区老年工人并没有被纳入这些措施，与此同时，社会保障制度往往没有纳入农村地区人员，特别是在发展中经济体。
  - **性别差异。**女性劳动力市场参与率从年轻时起就一直低于男性，与此同时，工资歧视持续存在，这严重影响了老年妇女找到体面工作的机会，也影响了她们的养老金，她们的养老金一直低于男性。这种性别差距存在于世界上大多数国家，在发展中经济体和农村地区尤为明显。
  - **技能短缺和移民。**老龄化社会加剧了关键行业技能短缺，致使全球“人才紧缺”愈演愈烈，并推动了移民模式转变。到 2030 年，预计全球技能工人缺口可能达到 8500 万，每年给世界经济带来高达 8.5 万亿美元的收入损失。仅欧洲就有超过 95% 的公司报告称，由于劳动力短缺，它们面临招聘困难，其中医疗保健、建筑和技术行业受到的冲击最大。<sup>19</sup> 随着老年工人退休，迫切需要国内和国际人才来填补这些缺口。移民已成为应对人口结构因素所导致的劳动力短缺的一个关键杠杆——经济合作与发展组织(经合组织)数据显示，过去十年，移民工人占高收入国家劳动力增长的 70%。然而，限制性移民政策和社会政治障碍往往阻碍这一解决方法，造成供需不匹配。为了减轻这种影响，老龄化社会不仅必须促进终身学习，提高老年工人劳动力参与率，使愿意留在劳动力市场的老年工人能够延长工作年限，而且还必须采取前瞻性移民政策，吸引和留住对经济复原力至关重要的行业的技能工人，同时避免在劳务输出国造成人才流失。
  - **社会保护制度和照护制度。**老龄化人口对社会保护制度和医疗保健制度具有深远影响。为应对人口老龄化带来的挑战，需要采取一个综合方法，其中包括社会保护和医疗保健系统改革以及社会保护和医疗保健基础设施投资。
28. 这些发展情况表明了传统的经济和发展战略的局限性，因为制订这些战略的背景是人口增长和向更高生产力行业转移，而许多国家的现实情况已并非如此。三方成员可以受益于讨论如何将新的现实情况纳入经济思维，不仅考虑到老龄化趋势，而且同时继续应对年轻人口的挑战。他们不妨讨论不同的变革驱动因素如何能够相互产生积极影响。
29. 人口结构的不断变化要求在各个层面作出改变：整个社会、企业、工人和所有其他个人。各种政策，包括就业政策和积极劳动力市场政策，需要考虑到这些改变，并具有年龄敏感性。就业政策包括宏观政策、行业政策、投资政策等政策，因此，所有这些政策都必须具有年龄敏感性，并作出改变，其改变方式必须确保将人口结构变化转化为机遇，而不是被视为威胁。

<sup>19</sup> Korn Ferry, [The \\$8.5 Trillion Talent Shortage](#), 2018 年 5 月。

30. 代际团结可被理解为新社会契约的支柱，旨在促进代际正义和公平，反对老龄歧视，防止贫穷和饥饿、不平等和不公正的代际传播。联合国《未来契约》承诺加强“代际伙伴关系和代际团结，促进年轻人和老年人在家庭、工作场所和整个社会中自愿、建设性和定期互动的机会”。<sup>20</sup> 大会讨论将为三方成员提供机会，审议在劳动世界可能采取的措施，以加强代际团结，增加代际团结带来的劳动世界红利。
31. 关于潜在的具有年龄敏感性的综合就业政策、劳动力市场政策和机构变化的讨论将探讨影响供需两侧的政策必要性以及劳动力市场机构需如何匹配供需两侧并支持人口结构变化。

### C. 预期成果

32. 一般性讨论的成果可能将是若干结论和一项决议，可包括以下方面内容：
- (a) 有关人口结构变化对经济和社会的影响及其对就业政策和劳动力市场机构影响的共同理解。
  - (b) 有关劳动世界变革主要驱动因素(如人口结构、气候、技术、全球化、移民)之间的相互作用共同理解。
  - (c) 有关代际团结对于应对发展挑战的重要性的共识。
  - (d) 社会对话在经济和发展讨论中的特定任务，所依据的论点是：没有任何政策是不分年龄的，可以通过社会对话，确保各项政策产生具有年龄敏感性的更好就业成果。
  - (e) 指导成员国采取行动，在人口结构变化的情况下制定具有年龄敏感性的综合就业政策(包括移民政策、技能政策、宏观政策、行业政策、投资政策和其他相关政策)，特别关注发达经济体老龄化社会问题和发展中经济体农村地区老龄化及城市地区青年人口激增问题，以及有关劳工组织将在今后的计划编制中加以支持的规范性或非规范性举措的建议，以确保人口结构变化成为所有年龄的人的体面就业机会的积极来源。
33. 一般性讨论将为劳工组织提供一个机会，提出有关联合国秘书长老龄问题报告的三方观点，支持目前为制定保护老年人人权国际法所做的努力，同时为加速实现可持续发展目标作出贡献。

### D. 大会讨论的筹备工作

34. 筹备工作可包括：
- 关于以下待讨论问题的政策简报：人口结构变化、代际团结概念和老年人体面劳动；
  - 在就业司和社会保护司的领导下，并与所有其他司局合作，与三方成员开展协商；
  - 与都灵中心合作组织能力建设活动；
  - 在全劳工局的支持下，由就业司和社会保护司撰写报告。

<sup>20</sup> 联合国大会，第 79/1 号决议，《未来契约、全球数字契约、子孙后代问题宣言》，A/RES/79/1(2024 年)，第 35 条，第 61(f)段。

### 3. 有关目前正在准备的专题的预计后续工作最新情况

#### A. 保护公共服务部门中的举报人

35. 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,理事会获悉收到了国际公共服务工会联合会(PSI)的一份建议,内容是在劳工大会议程中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、公正性和保护性,特别是通过与腐败作斗争。<sup>21</sup>
36. 这是一个新出现的专题,因此 2016 年 10 月向理事会提交的文件建议先召开一次专家会议进行审议。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中举报人的国家法律和实践的工作论文。<sup>22</sup>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>23</sup>并在第 343 届会议(2021 年 11 月)上确定了会议的日期和组成。<sup>24</sup>关于保护公共服务部门中举报人的技术会议于 2022 年 9 月 26 日至 30 日举行。
37. 2022 年行业会议的结论呼吁劳工局开展活动,促进批准并有效实施与举报人保护相关的切合当前情况的国际劳工标准和其他文书;建设三方成员的能力,以便就举报人保护制订和实施各项战略并参与有效社会对话;促进举报人保护方面的国际合作和政策一致性。结论还呼吁劳工局开展研究,收集统计数据和研究成果,包括对国家实践的比较分析,并采集关于有效保护公共服务部门中的举报人的趋势、标准、发展和判例法的数据,以便为劳工组织成员国提供指导,并为理事会有关承认未来行动和讨论必要性的决定提供依据,同时不排除在劳工组织职责范围内推进举报人保护的任何行动。<sup>25</sup>
38. 该次行业会议的成果<sup>26</sup>在理事会第 347 届会议进行了讨论。<sup>27</sup>
39. 作为会议结论的后续行动,劳工局与联合国毒品和犯罪问题办事处(毒品和犯罪问题办事处)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和经合组织共同出版了一份工作论文,概述了成员国向作为举报人举报违规行为的公务员和监督机构雇员提供保护的各种法律框架。该论文已于

<sup>21</sup> 理事会文件 GB.325/INS/2, 第 31 段。

<sup>22</sup> Iheb Chalouat、Carlos Carrión-Crespo 和 Margherita Licata, *Law and Practice on Protecting Whistle-blowers in the Public and Financial Services Sectors*, 劳工组织第 328 号工作论文, 2019 年。

<sup>23</sup> 理事会文件 GB.341/PV, 第 653-662 段。会议的组成包括所有感兴趣的政府、8 名雇主代表、8 名工人代表,以及顾问、观察员及作为观察员与会的官方国际组织和非政府国际组织。

<sup>24</sup> 理事会文件 GB.343/POL/2(Rev.2), 附录一。

<sup>25</sup> 劳工组织,《关于保护公共服务行业举报者的技术会议的结论》,文件 TMWBPS/2022/8, 2022 年。

<sup>26</sup> 理事会文件 GB.347/POL/2。

<sup>27</sup> 理事会文件 GB.347/PV(Rev.)。

2025 年初出版。<sup>28</sup> 这项研究分析了 67 个国家在举报人保护方面的情况，证实了全球对举报人在揭露不当行为、腐败及侵犯人权行为方面所发挥的关键作用的认识显著提高，证实了更全面的法律保护是反腐败战略和促进善治的核心要素。

40. 因此，各区域的国家都在制定或加强国家法律，保护举报人。<sup>29</sup>
41. 最近通过的国际劳工标准要求成员国采取措施，在特定情况下保护举报人。<sup>30</sup> 因此，这些标准并未构成一个涵盖举报人保护方面所有问题的全面框架，也没有专门处理公共部门的举报人保护问题。

---

<sup>28</sup> 劳工组织，*Protecting whistle-blowers in the public service: A global survey of whistle-blowing laws applicable to the public service sector*，劳工组织第 135 号工作论文，2025 年。

<sup>29</sup> 例如，大韩民国 2020 年修订了《公共利益举报人保护法》，扩大保护范围，并在 2024 年再次取消了对公共举报人的政府赔偿上限，进一步扩大了法律保护。沙特阿拉伯于 2024 年通过了《保护线人、证人、专家和受害者法》。南非正在审查其《受保护披露法》和《证人保护法》，以期(除其他外)确保举报人获得《联合国反腐败公约》提供的保护。美洲国家组织(美洲组织)正在制定法律范本草案，促进和鼓励举报腐败行为，并保护举报者和证人。2019 年，欧盟通过了一项关于保护对违反欧盟法律行为进行举报的人员的指令(2019/1937)。

<sup>30</sup> 《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)，第 10 条 b 款第 4 项；《2025 年工作环境中的生物危害因素公约》(第 192 号)，第 6 条；《2019 年暴力和骚扰建议书》(第 206 号)，第 7 段第 g 项。

## ► 附录二

### 列入劳工大会议程的技术议题概览(2016-2033 年)

| 会 议                 | 技术议题                                                                              |                                         |                                                 |                                                                        |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 第 105 届<br>(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《社会正义宣言》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<br>(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<br>(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 号公约以及撤销第 7 号、61 号和第 62 号建议书。        |
| 第 108 届<br>(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<br>(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<br>(2022 年) | 学徒制 – <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>周期性讨论</b> 。         | 社会互助经济 – <b>一般性讨论</b> 。                             | 通过修正《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，将安全和工作环境纳入国际劳工组织工作中基本原则和权利框架。                                                                                                                                                                                                     |
| 第 111 届<br>(2023 年) | 学徒制 – <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，关于社会保护(劳动保护)战略目标的 <b>周期性讨论</b> 。 | 向人人享有环境上可持续的经济和社会公正过渡，包括审议产业政策和 <b>技术 – 一般性讨论</b> 。 | 通过《2023 年安全和工作环境(相应修正)公约》(第 191 号)和《2023 年安全和工作环境(相应修正)建议书》(第 207 号)。<br>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 1996 年议定书》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。 |

| 会 议                          | 技术议题                                           |                                                 |                                                                       |                                                                        |
|------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 第 112 届<br>(2024 年)          | 防范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> 。 | 体面劳动和照护经济 – <b>一般性讨论</b> 。                                            | 废除第 45 号、62 号、63 号和第 85 号公约。                                           |
| 第 113 届<br>(2025 年)          | 防范生物危害因素的职业安全与卫生保护 – <b>标准制订</b> (第二次讨论)。      | 平台经济中的体面劳动 – <b>标准制订</b> (第一次讨论)。               | 创新性解决非正规性问题，推动正规化转型，促进体面劳动 – <b>一般性讨论</b> 。                           | 国际劳工组织向 2025 年第二次社会发展问题世界首脑会议提交的三方意见书。根据《章程》第 33 条采取的确保缅甸遵守调查委员会建议的措施。 |
| 第 114 届<br>(2026 年)          | 平台经济中的体面劳动 – <b>标准制订</b> (第二次讨论)。              | 根据《社会正义宣言》后续措施，关于社会对话与三方机制战略目标的 <b>周期性讨论</b> 。  | 推进性别平等变革议程 – <b>一般性讨论</b> 。                                           | 撤销《1947 年(非本部领土)劳工标准公约》(第 83 号)                                        |
| 第 115 届<br>(2027 年)          | 合并有关化学危害因素的文书 – <b>标准制订</b> (第一次讨论)。           | 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> 。 | 最充分地利用技术潜力，促进经济结构转型，提高生产力水平，实现人人享有体面劳动，以此作为通向社会正义的路径 – <b>一般性讨论</b> 。 |                                                                        |
| 第 116 届<br>(2028 年)<br>(待完成) | 合并有关化学危害因素的文书 – <b>标准制订</b> (第二次讨论)。           | 根据《社会正义宣言》后续措施，关于就业问题战略目标的 <b>周期性讨论</b> 。       |                                                                       | 废除第 10 号、33 号、59 号和第 123 号公约。<br>撤销第 5 号公约和第 41 号、52 号和第 124 号建议书。     |
| 第 117 届<br>(2029 年)<br>(待完成) |                                                | 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> 。 |                                                                       |                                                                        |

| 会 议                          | 技术议题                                              |                                                                                                                                                          |
|------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第 118 届<br>(2030 年)<br>(待完成) | 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<br><b>周期性讨论。</b> | 废除第 22 号、23 号、55 号、56 号、58 号、68 号、69 号、92 号、96 号、112 号、133 号、134 号、146 号、164 号和第 166 号公约。<br>撤销第 29 号建议书。                                                |
| 第 119 届<br>(2031 年)<br>(待完成) | 对《社会正义宣言》的影响 <b>评估</b><br>(待确认)。                  |                                                                                                                                                          |
| 第 120 届<br>(2032 年)<br>(待完成) |                                                   |                                                                                                                                                          |
| 第 121 届<br>(2033 年)<br>(待完成) |                                                   | 废除第 17 号、18 号、42 号公约和第 35 号、36 号、37 号、38 号、39 号、40 号公约，以及第 3 号和 103 号公约(在 2028 年评估完成后重新审议决定)。<br>撤销第 22 号、23 号、24 号建议书，以及第 95 号建议书(在 2028 年评估完成后重新审议决定)。 |

► 附录三

国际劳工组织议程——时间表(2024-2029 年)

