



► 国际劳工组织行业简报

日期：2020年4月8日

2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情与公共应急服务

冠状病毒大流行病，亦称 SARS-CoV-2 或 COVID-19，为人们近期记忆中前所未有，因为它的传播速度更快，而且比非典或埃博拉疫情波及的国家更多。

每个国家都有责任首先照顾好发生在其领土上的灾难和紧急情况的受害者。¹ 各国政府将必要的应急响应责任赋予不同实体，如中央行政机构、国有公司和地方行政机构，并酌情分配给其他公共或私营组织。公共应急服务在保护民众免受冠状病毒感染和尽快恢复经济活动方面发挥着重要作用，但为达到这一目的，这些部门必须得到充分保护，免受内在风险的影响，并参与预防措施的制定和工作的策划。

本政策简报所涉问题，与以国家的名义在抗击 COVID-19 危机一线尽职的公共部门工作人员相关，法规通常称这些职责为基本服务。简报论述了这些人员在危机应对中的作用、各国政府为支持其工作而采取的措施，以及向他们提供保护的劳工组织原则和工具，包括国际劳工标准。

根据劳工组织《公共应急服务体面劳动准则》(2018 年)第 10 段的定义，这些服务部门“包括警察、消防、紧急医疗服务、搜索、救援和疏散服务，以及紧急情况下通常必要的其他服务，如卫生和社会服务、武装部队、安全和监视服务、炸弹处理单位、地方政府、停尸间和尸体处理服



必须向所有参与疫情应对的工作人员提供个人防护装备

务、开展救援维稳所必须立即采取的必要措施、负责恢复水电供应的服务，以及根据需求和国情，诸如社会工作者等相关专业。”² 这些工人当中的一部分人只在需要时，例如在当前的情况下，才提供应急服务。

1 联合国 (1991 年)。联大第 46/182 号决议，附件，第 4 段(A/RES/46/182)。

2 劳工组织 (2018 年)。《公共应急服务体面劳动准则》，第 10 段，日内瓦。

► 1. COVID-19 疫情的影响

在当前疫情的背景下，公共应急服务工人的作用取决于成员国为应对疫情的迅速蔓延而采取的措施，包括：

- 命令企业关闭；要求居民利用基本服务居家隔离并保持社交距离；在政府办公室设置实体隔离物，强制执行社交距离要求；并为公职人员和客户提供洗手液。
- 关闭非必要服务，将多数人员活动延后进行，命令大多数公职人员利用现有技术在家办公，并告知公众将不会当面而是通过电话和在线提供政府服务。

虽然应对这种紧急情况的措施已常备多年，但目前的情况需要同时采用所有现有的“电子政务”工具。采取的措施对公共应急服务工人提出了若干挑战：

- 作为一线公共服务和公共应急服务的提供者，公共应急服务工人必然会与病毒携带者密切接触，因而面临高度的感染风险。例如，警察有时需要亲自对人员的行动施加限制，其中许多限制是前所未有的，可能需要面对公众的抗拒，因而面临暴力对抗的风险。
- 同样，应急团队可能会受到危险物质的污染，特别是因为许多国家缺少个人防护装备以及目前缺乏针对病毒的预防措施。
- 《国际劳工组织职业安全与卫生百科全书》指出，“与普通大众不同，从事这些职业的工人不能简单地走开或撤离现场。”³

- 2008-09 年金融危机之后，各国政府采取了严厉的紧缩型就业政策和对公共应急服务有影响的筹资措施，目前的危机就暴露了这些措施对应急准备工作的负面影响。⁴
- 在向患者及其家属提供援助时，公共应急服务必须严守规程要求，采取传染病隔离措施。
- 由于这些工人履职所需的设备复杂、昂贵且生产耗时，一些成员国遇到了采购困难，可能需要假以时日才能将危机爆发后的订货送达工人手中。
- 公共应急服务工人也可能成为病毒的受害者，并因此而受到歧视，无法享受其他基本服务。
- 应急和安全服务还有引发心理健康问题，包括心因性疾病的高风险。

³ 劳工组织。《国际劳工组织职业安全与卫生百科全书》，在线版，“应急和安全服务”，Guidotti, T.L., 2011 年。

⁴ 例如参见 McCann, L., Wankhade, P. 和 Murphy, P. (2019 年)。“结论：了解紧缩条件下的应急服务”，载于《关于应急服务的管理和组织的关键视角》，劳特利奇出版社，纽约。

► 2. 三方成员和合作伙伴的对策

成员国已经宣布了几项关于休假、儿童保育和财政支持的措施，以便公共应急服务工人开展工作。许多欧盟成员国、美国和斐济、⁵ 尼日利亚、巴拿马⁶ 和印度尼西亚⁷ 等其他国家，以及澳大利亚和加拿大的一些地方政府大幅提高了医疗服务预算。

例如，欧盟暂停了赤字支出限额，并制定了一项 370 亿欧元的冠状病毒应对投资举措。拉丁美洲和非洲采取的对策差异很大：部分国家(如哥斯达黎加、洪都拉斯、巴拉圭和乌拉圭)⁸ 通过削减收入最高的公务员的工资，设立了冠状病毒专项基金，而其他国家则试图通过采取预防措施，消除增加卫生开支的必要性。由于地方政府的收入来源有限且较为脆弱，而且缺乏求助于中央银行的手段，他们的处境更为艰难。

某些国家已采取以下与工作相关并对公共应急服务工人有影响的措施：

► 居家隔离令

- 命令访问高风险国家、出现症状或被证明感染新冠病毒的工人及其密切接触者，居家休特假 14 天(阿根廷科尔多瓦省)。⁹

- 命令所有 60 或 68 岁以上或健康状况不佳的工人，在某些情况下也包括孕妇，居家隔离(多米尼加共和国、墨西哥地方和地区政府)。¹⁰

► 与工作相关的措施

- 为提高响应能力强化了服务数字化工作。
- 增招临时工人¹¹，并在自愿基础上或遵照命令将非必要的公职人员调往公共应急服务部门¹²(澳大利亚、爱尔兰)。
- 在不减养老金的情况下返聘退休工人(挪威)。
- 禁止在紧急状态期间解雇公职人员，违反紧急状态规定者除外(多米尼加共和国)。
- 危机期间提供免费儿童照护(法国公共卫生工人；比利时和英国基本服务部门的工人)。
- 学校向公共应急服务工人的一至三年级学童开放(意大利)。

► 休假安排

- 为设立休假，将 COVID-19 视为工作场所事故(西班牙)¹³；允许机构向既不能进入办公室也无法远程办公的员工提供天气和安全假(美国)。
- 允许公共部门雇主修改假期安排和工作时间(法国，公共服务法规的拟议修正案)。

5 Narajan, V. (2020 年)。“COVID-19 响应预算：健康和 COVID-19 疫情响应”，fijivillage，3 月 26 日。

6 El capital financiero.com (2020 年)。“将调整 2020 年预算方向，以应对 COVID-19 引起的卫生紧急情况”，3 月 30 日。

7 Bisara, D. (2020 年)。“印度尼西亚取消 250 亿美元 COVID-19 抗疫刺激计划的 3% 预算赤字上限”，《雅加达环球报》，3 月 31 日。

8 哥斯达黎加总统办公室(2020 年)。“政府提议追加预算，以帮助经济上受 COVID-19 疫情影响的 375,000 个家庭”，3 月 27 日；洪都拉斯新闻社 (2020 年)。“削减公务员工资”，3 月 26 日；巴拉圭总统办公室(2020 年)。“行政部门宣布削减公共工资和国家结构改革”，3 月 30 日；乌拉圭总统办公室(2020 年)。“政府应对 COVID-19 疫情紧急卫生状况的措施”，3 月 24 日。

9 阿根廷科尔多瓦省，秘书长礼宾登记处第 83/2020 号决议。

10 多米尼加共和国总统办公室(2020 年)。“达尼洛梅迪纳将申请宣布国家紧急状态，规定关闭边境，暂停各种教学和集会”，录像，3 月 17 日；墨西哥城政府(2020 年)。“《关于在公务员中预防 COVID-19 的协定》，3 月 20 日；Expansión Política (2020 年)。“各国选择对抗 COVID-19 疫情采取商业和其他措施”，3 月 23 日。

11 Jenkins, S. (2020 年)。“澳大利亚应急服务部门额外招收 5,000 名工人”，澳洲广播电台中文网，3 月 23 日。

12 Miley, I. (2020 年)。“临时调动公务员支持应对 COVID-19 疫情的努力”，RTE，3 月 18 日。

13 西班牙，2020 年 3 月 10 日第 6/2020 号皇家法令，通过了某些紧急经济和公共健康保护措施。

► 财政措施

- 向所有政府公职人员提前支付工资(多米尼加共和国、洪都拉斯)。
- 向现场急救人员发放现金奖励(波多黎各、多米尼加共和国、新加坡)。
- 向不可避免地接触无家可归者或面临无家可归风险者的一线员工发放危险津贴(美国)。¹⁴

这些措施是在不同时间和层级上采取的。¹⁵ 目前人们担心，疫情可能会在暂时平静后再次爆发，这些措施的有效性将受到考验。

在与公共应急服务和其他部门一线工人相关的对策中，可以发现若干缺点：

- 许多政府缺乏保护其工人免受现场感染所需的个人防护装备等资源。
- 一些国家公共应急服务部门增加了志愿者、合同工和兼职工人的数量，这些人不太可能享受带薪年假，因此容易遭受收入损失和/或被迫带病工作。
- 在其他国家，公职人员属收入最低的工人，倘若一连数月领不到工资，将使他们更易受到危机的影响。¹⁶ 志愿公共应急服务工人的公共服务所得微薄，甚至没有任何回报。

职业安全与卫生

鉴于上述内在风险，公共应急服务工人需要安全健康的工作环境。此举的关键在于采取统一的应急准备和灾害预防

措施，获得全方位的社会保护和实施全面的风险监测。《国际劳工组织公共应急服务体面劳动准则》建议，“政府和公共应急服务部门的雇主，应该提供足够的财务和人力资源，以有效发现和预防职业性风险，并执行劳工组织、其他联合国机构和区域机构编写的现有文书和指南。”此外，公共应急服务工人有义务遵守根据 1981 年《职业安全与卫生公约》(第 155 号)第 19 条通过的安全和卫生措施。

尽管公共应急服务工人承担风险是其职责的一部分，但绝不能强迫他们承担过多风险。公共应急服务部门工人应有权在不必担心打击报复的情况下，规避对生命或健康的迫在眉睫的严重威胁。

改善公共应急服务部门职业安全与卫生的努力可能包括：

- 制定和实施职业安全与卫生措施，根据公共应急服务工人和雇主的具体职能进行调整，并通过两个群体参与社会对话加以实现；
- 强化有关安全的法律制度和行政管理制度；
- 开展安全和卫生主管工人的能力建设；
- 在公共应急服务工人入职前后持续提供职业安全与卫生培训；
- 发起专项安全和卫生意识和执法活动；
- 使劳动监察员能够监测职业安全与卫生状况，并建立与国家工伤保险计划的数据协调机制。

经与工人及其代表协商，公共应急服务部门雇主应依照劳工组织《职业安全与卫生管理体系准则》(ILO-OSH 2001)，建立职业安全与卫生管理体系，以识别危害并评估对安全和健康的威胁。应按照优先顺序采取以下控制措施：

- (a) 消除传染风险；
- (b) 通过工程控制或组织措施遏制传染源；
- (c) 通过包括行政控制措施在内的安全工作系统，最大限度地降低传染风险；以及
- (d) 如果这些风险不能通过集体措施控制，向工人免费发放包括衣物在内的适当个人防护装备，并采取确保装备使用和维护的措施。

14 美国，《冠状病毒援助、救济和经济安全法》，H. R. 748。美国劳工部将“危险津贴”定义为“对从事危险或造成身体困苦的工作的额外报酬”。

15 例如，拉各斯州政府于 3 月 23 日命令初级和中级公务员居家隔离两周，不过这项措施只覆盖其中 70% 的公务员。英国广播公司(2020 年)。“冠状病毒防范禁闭：拉各斯命令初级和中级公务员在 COVID-19 疫情期间居家隔离”，News Pidgin，3 月 22 日。

16 例如在 2019 年，实施公约与建议书专家委员会就贝宁、喀麦隆、科摩罗、科特迪瓦、加蓬、危地马拉、利比亚、马里、毛里塔尼亚、摩尔多瓦共和国、波兰、塔吉克斯坦、乌干达和赞比亚的公共部门拖欠工资问题，提出意见和/或直接要求。

该《准则》还呼吁就公共应急服务工人的安全和健康制定统一的国家政策，以监测：

- 职业风险的描绘、缓解、预防和控制；
- 采取措施的影响以及传染风险是否已经降低；
- 在实践中保障所有相应级别的沟通和合作方式；以及
- 劳动监察员专家组监督公共应急服务工作的可用性。

社会对话

据称，大多数措施由政府单方面临时推行，政府和公共部门工会已与多个中央和地方政府会晤，商讨员工的保护安排。

在欧盟一级，中央政府行政部门社会对话委员会于 2015 年签署的一项协议，确定了关于中央政府工人和公务员对其直接相关的问题享有信息和咨询权的通用最低标准总体框架。尽管欧盟委员会决定不通过指令来执行该协议，但表示它将在国家一级生效。社会合作伙伴鼓励欧盟成员国出资，针对“国家卫生服务、社会保护系统和受到普遍关注的其他服务”，投资于“人员、设备和手段”的提升。¹⁷

公共服务部门的许多集体协议都含有关于延长假期安排和普通工作个人防护装备的条款，而一些政府已与公职人员组织达成协议，增加了与 COVID-19 相关的措施：

- 在 COVID-19 危机期间，西班牙已签订了多项保护公共应急服务工人的行业协议，并且正在就区域协议展开谈判。
- 意大利和西班牙的政府和公职人员工会，已就确定工作场所保护措施的协议进行了谈判。¹⁸
- 挪威各方就工作时间达成的协议涵盖市政和卫生部门，允许雇主扩大加班范围。

- 丹麦的社会合作伙伴也签订了协议，允许部分雇员转就他职。
- 一些国家负责公共服务的部长与公共部门工会进行会晤，交换意见。

一些公职人员组织要求采取补充现有协议的紧急措施。在南非，政府机构只于 3 月 24 日关闭，工会要求启动协商进程，并放弃了抗议政府要求围绕 2018 年商定的加薪重启谈判的罢工计划。在加拿大，几个联邦公务员工会要求财政委员会澄清术语“关键服务”和“关键员工”的定义。¹⁹意大利已出现多次要求增加安全保护的罢工。国际公共服务工会(PSI)在其 PeopleOverProfit 平台上发起了一场名为“安全工人拯救生命”的全球行动，要求：

- 人员配备合理和资源充足的公共卫生系统，能够长期应对本次和类似危机。
- 足够和适当的个人防护装备以及面向所有工人的装备使用培训。
- 支持长时间工作的卫生工人的充分和具体措施，包括对其子女及其他受抚养人的适当照顾。
- 为居家办公、带薪病假、紧急失业补贴以及最为重要的免费医疗保健创造条件。

欧洲公共服务工会(EPSU)报告说，多个欧洲国家的工会呼吁各自政府不仅为保健工人，也为社会、居民区和家庭护理人员提供保护装备和灵活的休假安排。²⁰报告还呼吁通过提供个人防护设备、向监狱工人连续发放工资，包括病假工资，以及工会与监狱和卫生当局的定期对话，重点关注监狱工人和囚犯的健康和安全。澳大利亚的公共服务组织呼吁政府为受到影响的 23,000 名合同工提供保护。²¹

17 欧洲工会联合会、商业欧洲(BusinessEurope)、CEEP、中小企业联合会(SMEUnited)等欧洲社会伙伴关于 COVID-19 疫情紧急情况的联合声明，2020 年 3 月 16 日。

18 Pardo, J.(2020 年)。“政府和工会针对 COVID-19 制定一项预防职业危害的议定书”，El Plural，3 月 3 日；意大利卫生部(2020 年)。“COVID-19，封闭企业安全协议”，3 月 14 日。

19 加拿大公共服务专业研究所，网页。

20 欧洲公共服务工会(2020 年)。“卫生和社会服务面临的安全和人员配置挑战”，3 月 19 日。

21 Jenkins(2020 年)，同前。

► 3. 劳工组织的工具与对策

在爆发大流行病的情况下，就不断变化的现状进行良好的信息共享仍然至关重要。1978 年《(公共服务)劳资关系公约》(第 151 号)为各国的机制提供了指导。各成员国应该解决社会对话引发的诸多问题，其中不仅包括信息交流，还包括就即将采取的措施进行的协商，以及就所有工作条件相关措施的影响开展的谈判。关于空气传播污染物的《国际劳工组织工作场所环境因素业务守则》(2001 年)，要求雇主对工人的安全和健康负责，并呼吁工人参与职业安全与卫生决策。信息技术可以推进解决卫生问题的手段和社会对话。

洗手是防止传染的重要机制。1985 年《职业卫生设施公约》(第 161 号)、1981 年《职业安全与卫生建议书》(第 164 号)和 1961 年《工人住房建议书》(第 115 号)提供了相关指导。题为“WASH@Work”的有关在工作场所获得水和卫生设施的自我培训手册(2016 年)，还就执行适用于工作场所供水、环境卫生和个人卫生具体需求的劳工组织职业安全与卫生原则和方法，提供了建议和清单。

除了职业安全与卫生措施，劳工组织的《公共应急服务体面劳动准则》呼吁开展社会对话、培训和服务部门之间的协调，并将广泛的公共应急服务部门工人置于其覆盖之下。²²

国际劳工标准和与公共应急服务工人有关的其他劳工组织原则和工具，有助于三方成员和其他联合国机构以综合全面的方式制定政策，并向防治这一大流行病至关重要的关键服务提供支持。劳工组织的这些标准和原则强调，政府必须认识到公职人员组织在灾情期间发挥的作用，以及使他们有效参与灾害管理和应急反应的方式，并将社会对话置于危机响应的核心地位。

²² 参见以上注 5。

联系信息

国际劳工组织
4, Route des Morillons
CH-1211 Geneva 22 – Switzerland

部门政策司
电子邮箱: sector@ilo.org