

理 事 会

第 341 届会议，2021 年 3 月，日内瓦

机构部分

INS

日期：2021 年 3 月 18 日

原文：英文

第三项议程

国际劳工大会议程

大会未来会议议程

文件目的

旨在着手审议关于 2022 年及以后大会议程的建议，包括应遵循的战略性方法(见决定草案：第 37 段)。

相关战略目标：所有四大战略目标。

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 2022 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：因将议题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 343 届会议(2021 年 10 月至 11 月)审议。

作者单位：政策部门及外地办事机构和伙伴关系部门各司局。

相关文件：理事会文件 [GB.334/INS/2/1](#)、[GB.334/INS/PV](#)、[GB.335/INS/2/1](#)、[GB.335/INS/PV](#)、[GB.337/INS/2](#)、[GB.337/INS/2\(Add.1\)](#)、[GB.337/INS/3/2](#)、[GB.337/INS/PV](#)、[GB.340/INS/PV](#)。

► 目 录

	页 次
A. 大会议程制订过程概览.....	5
战略性和一致性方法	6
B. 理事会在 2019 年 10 月至 2020 年 10 月期间所做出的决定.....	7
C. 2021 年以后的大会议程	9
巩固战略性方法.....	9
予以审议的可能列入大会未来议程的题目	10
对标准审议机制三方工作组建议的后续行动.....	13
D. 程序路线图.....	14
决定草案	15
 附 录	
一. 大会未来议程的议题	17
二. 列入大会议程的技术议题概览(2010-2030 年)	33
三. 国际劳工大会议程 — 时间表(2018-2022 年)	37

► 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。¹ 国际劳工大会议程由常设议题和技术性议题组成。
2. 理事会每年应将以下常设议题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；以及
 - 关于公约和建议书的实施情况与报告。
3. 按惯例，大会议程包括三项技术性议题(每项议题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。鉴于标准审议机制三方工作组的讨论，一些理事会成员在理事会第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)提出了在大会议程中列入一个专门用于标准审议机制三方工作组后续行动的议题的可能性，以及可能允许在一届大会会议中列入两项标准制订议题。² 理事会可将其他议题列入议程，这些议题一般可由全会、总务委员会或其他技术委员通过召开次数有限的会议来加以处理。³ 对于标准制订议题而言，虽然两次讨论一直是常态，但理事会仍可决定仅进行一次讨论。⁴ 理事会将在连续两届会议上审议关于将一项议题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议题列入大会议程。⁵
4. 在第 328 届会议(2016 年 10 月至 11 月)上，理事会通过了一项周期性讨论的五年周期计划，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)；以及 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。⁶
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。⁷ 理事会成员普遍支持保持周期性讨论的周期，将关于

¹ 见《章程》第 14 条第 1 款和第 16 条第 3 款；《大会议事规则》，第 7 条、第 7 条(乙)、第 8 条和第 12 条；《理事会议事规则》，第 5 节和第 6.2 节。

² 见理事会文件 GB.337/LILS/PV，第 18 段和第 19 段。

³ 见附录二，关于大会议程(2010-2030)技术性议题选择的概览。见理事会文件 GB.328/PV，第 16 段(工人组)。

⁴ 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》。

⁵ 见《理事会议事规则》第 5.1.1 条。

⁶ 见理事会文件 GB.328/INS/5/2 和 GB.328/PV，第 102 段。

⁷ 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。

社会保护(社会保障)的周期性讨论列入 2021 年大会议程。理事会不妨确认关于就业、社会保护(劳动保护)和工作中基本原则和权利的周期讨论同样应分别推迟到 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。⁸

战略性和一致性方法

6. 理事会在其第 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法这一概念。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国际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。⁹
7. 依照这一方法,理事会选定了 2017 年、2018 年、2019 年和 2020 年大会的技术性议题。持续审视了大会先前的讨论成果与未来大会议题的审议之间的协调关系。已将大会议程的制订工作与其他机构性进程和战略讨论(例如《国际劳工组织 2018-2021 年战略规划》)结合起来。¹⁰ 而且,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工作以及关于《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情况,均为大会议程制订工作提供了依据。
8. 《关于劳动世界的未来百年宣言》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。¹¹
9. 正如在 2008 年《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法的另一个要素。¹² 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议题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。¹³

⁸ 2016 年关于通过体面劳动推进社会正义的决议,第 15.1 段。

⁹ 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法;见理事会文件 GB.322/INS/12(Rev.),第 4.1 段。

¹⁰ 见理事会文件 GB.328/PFA/1。

¹¹ 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》,第 IV(A)部分。

¹² 2016 年关于通过体面劳动推进社会正义的决议,第 15.1 段。

¹³ 理事会文件 GB.337/LILS/PV,第 47 段和第 50 段。

10. 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法的程序路线图。¹⁴《百年宣言》强调了此种透明度的重要性。¹⁵

► B. 理事会在 2019 年 10 月至 2020 年 10 月期间所做出的决定

11. 在其第 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)的议题；
- (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)的议题；
- (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项议题列入大会第 110 届会议(2021 年)的议程：
 - (i) 体面劳动与社会和互助经济(一般性讨论)；或
 - (ii) 劳动世界向人人享有环境可持续的经济和社会公正转型(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议题；
- (d) 将关于废除《1949 年收费职业介绍所公约(修订本)》(第 96 号)的议题列入大会第 119 届会议(2030 年)的议程；并
- (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。¹⁶

12. 此外，理事会继其先前的决定，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议题的建议，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；

¹⁴ 关于实施战略性和协调一致的方法的更详细内容，见理事会文件 GB.328/INS/3，第 7-15 段。附录三列出了截至 2022 年的最新路线图。

¹⁵ 《百年宣言》，第 IV(A)部分。

¹⁶ 理事会文件 GB.337/INS/2(Add.1)/decision。

(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，以将相关议题作为机构优先事项尽早列入大会议程。¹⁷

13. 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。¹⁸

14. 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 年两年期计划执行报告、总干事报告(专门讨论 2019 冠状病毒病(COVID-19)危机的影响)、关于 2019 年和 2020 年被占阿拉伯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工作人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情况的信息和报告)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；
- (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 COVID-19 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。¹⁹

15. 理事会在其第 340 届会议上要求总干事：

- (a) 考虑到理事会提供的指导，拟订有关全球复苏对策的建议，旨在通过加速和有重点地实施国际劳工组织《百年宣言》，实现以人为本、可持续和有复原力地从 COVID-19 危机中复苏；

¹⁷ 理事会文件 GB.337/LILS/1，第 5 段。

¹⁸ 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记录，第 101 段。

¹⁹ 见理事会第 340 届会议，有关国际劳工大会第 109 届会议(2021 年 6 月)议程的决定。

(b) 组织三方协商，以确定可能的备选方案，供国际劳工大会第 109 届会议(2021 年 6 月)审议，并旨在就此类对策的内容和形式以及达成三方一致意见的进程向理事会第 341 届会议(2021 年 3 月)提交适当建议。²⁰

16. 关于实现以人为本从 COVID-19 危机中复苏的全球对策内容和形式的建议载于另一份文件，单独提交理事会本届会议审议。²¹

17. 理事会本届会议还将审议有关国际劳工大会第 109 届会议安排的建议。²² 这些建议包括对于理事会可能决定在 2021 年大会议程上不予保留的任何议程项目的各种备选处理方案。根据理事会就 2021 年大会议程做出的决定，它可能需要在第 343 届会议(2021 年 11 月)上重新审议 2021 年以后的大会议程。

► C. 2021 年以后的大会议程

巩固战略性方法

18. 根据 2016 年 10 月至 11 月提交理事会审议的初步要素，²³ 三方成员继续表示支持按战略性和一致性方法制订大会议程，并支持在 2019 年之后继续沿用这一方法。²⁴ 在审议 2019 年之后的战略性方法时，理事会可能希望考虑到以下因素。

19. 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；²⁵ (ii) 在 2030 年议程的背景下，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。²⁶ 此外，《关于劳动世界的未来百年宣言》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法，将工人的

²⁰ 理事会文件 GB.340/HL/2/decision。

²¹ 理事会文件 GB.341/INS/4。

²² 理事会文件 GB.341/INS/3/2。

²³ 见理事会文件 GB.328/INS/3，第 38 段和第 39 段。

²⁴ 见理事会文件 GB.328/PV、GB.329/PV、GB.331/PV、GB.332/PV、GB.334/INS/PV、GB.335/INS/PV 和 GB.337/INS/PV。

²⁵ 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议题列入议程外，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议题提出一份建议，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。

²⁶ 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)。

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”。²⁷

- 20.** 战略性和一致性方法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。²⁸ 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。
- 21.** 作为一个最新实例，大会百年会议上关于工作中暴力和骚扰问题的标准制订讨论可为在两周会期制下优化大会标准制订工作的途径提供有价值的经验。²⁹ 这将符合《百年宣言》的呼吁：标准制订具有根本重要性，“社会对话，包括集体谈判和三方合作，为国际劳工组织所有行动提供了一个至关重要的基础”。³⁰ 另外，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，特别是考虑到百年宣言有关国际劳工标准“需要顺应劳动世界的变化格局”的呼吁，³¹ 以及在本届会议上将讨论的有关标准审议机制三方工作组运行的第二次评估。³²

予以审议的可能列入大会未来议程的题目

- 22.** 第 110 届会议(2022 年)的议程目前列入了一个关于就业的周期性讨论议题和一个关于学徒制的标准制订议题(第一次讨论)。该届会议的议程尚余一个位置，可以列入一个关于技术议题的一般性讨论项目。若理事会决定将一个需遵循两次讨论程序的标准制订议题列入 2023 年大会议程，则应在第 341 届会议(2021 年 3 月)上作出该决定。³³
- 23.** 自 2019 年 3 月以来，理事会审议了五个供纳入未来大会会议议程的题目，³⁴ 其中一个关于技能和终身学习的一般性讨论议题已被选定列入大会第 109 届会议(2021 年)的议程。

²⁷ 《百年宣言》，第 I(D)部分。

²⁸ 见理事会文件 GB.329/INS/2，第 21 段。

²⁹ 2016 年 10 月至 11 月，对于在大会议程中列入两个标准制订议题的可能性表达了不同的意见(理事会文件 GB.328/PV，第 16 段(工人组)、18 段(亚太组)、21 段(印度)和第 23 段(巴西))。

³⁰ 《百年宣言》，第 II(B)部分。

³¹ 《百年宣言》，第 IV(A)部分。

³² 理事会文件 GB.338/LILS/3。

³³ 关于在选择目前提交理事会审议的建议议题方面的可能时间安排参考附录一。应在 2021 年 3 月召开的理事会本届会议上为 2023 年大会列入一个标准制订议题，或者在 2022 年 3 月为 2024 年大会列入一个标准制订议题。最晚应在 2021 年 3 月为 2022 年大会列入一项一般性讨论议题或在 2022 年 3 月为 2023 年大会列入一项一般性讨论的议题。在回答 2017 年 10 月讨论中提出的问题时，应当指出的是，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践的报告以及一份调查问卷。因此，对于 2022 年 6 月的大会而言，原则上需要在不迟于 2020 年 10 月底(18 个月前)发送一份报告——由此需要在 2020 年 3 月的本届理事会上决定(使得有时间准备这些文件)。但是，例外情况是，理事会可根据负责人的建议来核准一项缩短会议间隔的计划。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议题列入议程时，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之前一年的 3 月份作出决定。

³⁴ 见理事会文件 GB.329/INS/2，第 23-27 段。

24. 理事会在其第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)上确定了两个项目,旨在审议将其列入 2021 年大会议程:

- **劳动世界向人人享有环境可持续的经济和社会公正转型(标准制订或一般性讨论)**³⁵ – 这一议题近年来多次被建议作为标准制订或一般性讨论议题。理事会在其第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)上决定留待第 338 届会议(2020 年 3 月)就此予以审议。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。³⁶ 鉴于《百年宣言》呼吁国际劳工组织“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”³⁷,理事会不妨审议是否将其作为大会议程的一项标准制订或一般性讨论议题。如果是,则最早将有可能在 2023 年大会上进行一次标准制订讨论中的第一次讨论,除非理事会决定缩短间隔时间。或者,也可考虑将其作为一般性讨论议题列入 2022 年或 2023 年大会的议程。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。³⁸
- **有利于以人为本的劳动世界未来的社会 and 互助经济**这一题目源自《百年宣言》关于采取以人为本方法构建劳动世界未来的呼吁,大会一般性讨论将为此提供有益指导。在一个扶持性环境的支持下,私营部门主导的社会和互助经济将有望创造体面劳动和生产性就业并提高所有人的生活水平。³⁹ 大会讨论可着重关注支持社会和互助经济中可持续企业的措施。在理事会第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)上,该题目获得了对于将其列入未来大会会议议程的广泛支持。理事会的一些成员认为,讨论所关注的问题应该更广泛,涵盖可持续企业作为充分和生产性就业主要来源的作用。

25. 其他三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。这三个题目是:⁴⁰

- 个人劳动争议处理;
- 体育界的体面劳动;和
- 公共服务部门中的独立性和保护(反腐败)。

³⁵ 参见附录一,第 1(B)部分,第 8 段,关于在理事会第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)上发表的意见。

³⁶ 见理事会文件 GB.334/INS/PV、GB.335/INS/PV 和 GB.337/INS/PV。

³⁷ 《百年宣言》,第 II(A)部分。

³⁸ 见理事会文件 GB.338/POL/1。

³⁹ 《百年宣言》,第 II(A)(ix)部分。

⁴⁰ 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)。

26. 鉴于大会第 107 届会议(2018 年 5 月至 6 月)通过的决议和结论,⁴¹一些理事会成员在 2019 年 3 月的支持以及《百年宣言》关于“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”⁴²的呼吁,新增了一个题目。考虑到平台经济中的工作预计将持续扩展以及相关的就业创造和经济增长机会和体面劳动挑战,在今后的一届大会会议上就此进行讨论将是适时的。若干理事会成员表示支持在未来的大会上讨论平台经济中的体面劳动。⁴³大流行疫情凸显了此类讨论的及时性,因为在流动性受限期间,平台工人往往处于提供基本服务的第一线,但却发现他们自己被排除在劳动和社会保护以及政府减缓疫情影响的措施之外。理事会不妨考虑请劳工局在 2021 年下半年就此问题召开一次三方专家会议。这次会议的结果应参照所有相关的三方讨论(可能包括大会第 109 届会议(2021 年)关于“不平等与劳动世界”的一般性讨论),并为大会第 111 届会议(2023 年)关于社会保护(劳动保护)的周期性讨论提供参考。然后,它还能够为可能就这一题目进行的一般性讨论或标准制订提供参考(若理事会决定将此类议题列入大会第 112 届会议(2024 年)的议程)。
27. 理事会在其第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)上首次讨论了有关将安全健康的工作条件纳入国际劳工组织工作中基本原则和权利框架的建议,这是《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》决议的后续行动。理事会决定“批准理事会文件 GB.337/INS/3/2 第 21 段所载的程序路线图(以此作为一个规划工具,理事会可根据取得的进展对其进行评估和修改),以审议将安全健康的工作条件纳入国际劳工组织工作中基本原则和权利框架的建议,同时考虑到在讨论中所提供的指导”。⁴⁴在这一框架下,理事会将在本届会议上⁴⁵讨论该程序路线图的各种要素,包括“审议实质性问题,确定可能的基本要素”。视理事会对这些建议的审议情况,可能会对列入大会未来会议议程的技术议题数量产生影响。
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未来大会议程建议。⁴⁶另一个三方成员小组建议了以下可能在未来大会上讨论的题目:充分利用技术进步的潜力;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。⁴⁷理事会不妨就这些有关拟订建议的要求提供指导。

⁴¹ 关于社会对话与三方机制的周期性讨论委员会的报告,提交大会通过的决议和结论,第 6A 号临时记录,国际劳工大会第 107 届会议,2018 年 5 月至 6 月,结论第 6(e)段。

⁴² 《百年宣言》,第 III(C)(v)部分。

⁴³ 理事会文件 GB.337/INS/PV,第 17 段、26 段、31 段、38 段、42 段和第 43 段。

⁴⁴ 理事会文件 GB.337/INS/3/2/decision。

⁴⁵ 理事会文件 GB.341/INS/6。

⁴⁶ 理事会文件 GB.337/INS/PV,第 18 段。

⁴⁷ 理事会文件 GB.337/INS/PV,第 24 段。

29. 理事会还不妨就最近举行的体育界体面劳动全球对话论坛和在全球供应链中实现体面劳动技术会议对未来大会会议议程项目可能带来的任何影响提供指导。⁴⁸

对标准审议机制三方工作组建议的后续行动

30. 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：⁴⁹

标准审议机制三方工作组讨论了两份工作文件，⁵⁰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议题的可能标准制订议题拟订建议。⁵¹三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议题建议，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议题，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议题的可能性，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议题。

31. 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议题的建议，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。⁵²

⁴⁸ 实现全球供应链体面劳动技术会议(2020 年 2 月 25 日至 28 日，日内瓦)的报告已提交给理事会第 340 届会议(2020 年 10 月至 11 月)，仅供参考(见理事会文件 GB.340/INS/18/2)，并提交给第 341 届会议(2021 年 3 月)讨论(理事会文件 GB.341/INS/13/2)。

⁴⁹ 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。

⁵⁰ 见标准审议机制三方工作组/2019/工作文件 1 和工作文件 2。

⁵¹ 理事会文件 GB.331/PV，第 723(f)段：“要求劳工局撰写关于以下可能的标准制订议题的建议，以便审议尽早将其列入未来国际劳工大会的议程：(i) 生物危害和人体工学，认识到在这方面已确定的规章缺位；(ii) 整合关于化学危害的文书；(iii) 修订关于机械防护的文书；并要求对此加以更新”。

⁵² 理事会文件 GB.337/LILS/1，第 5(a)段。

32. 因此，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这四个标准制订议题拟订了建议。这些建议载于本文件附录一第 2 节，供理事会在决定未来大会会议的议程时予以审议。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。
33. 第二，理事会将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用于标准审议机制三方工作组后续行动的标准制订议题时，应注意到最近的惯例是在大会议程中列入三项技术性议题，包括一项标准制订讨论、一项一般性讨论和一项周期性讨论。⁵³
34. 根据标准审议机制三方工作组有关标准制订进程的建议，理事会不妨审议在完成四个标准制订议题所需的若干年期间，是否宜在大会议程上列入一个用于标准审议机制三方工作组后续行动的专项标准制订议题。可将任何此类专项标准制订议题作为相关大会会议议程上唯一的标准制订议题，或者可同意在这些届大会会议的议程上增加一项标准制订议题，从而在某一年的大会上进行两项标准制订讨论。所增加的标准制订议题可取代一项一般性讨论技术议题，或者可作为在一般性讨论议题之外另增的议题。理事会将根据所涉事项的复杂性以及在大会两周会期内达成全球共识的可行性来决定每项议题更适合进行一次讨论还是两次讨论。⁵⁴
35. 最后，根据标准审议机制三方工作组的建议，劳工局提议保持大会废除或撤销过时标准的时间表，并相应调整大会相关各届会议编号。附录二显示了经调整的时间表。

► D. 程序路线图

36. 最新的程序路线图建议如下：

- 第 341 届会议(2021 年 3 月)：理事会将针对以下问题重新审议大会第 109 届会议(2021 年)的议程：

(a) 大会第 109 届会议的安排；以及

(b) 可能列入一个有关应对大流行疫情对劳动世界影响的全球对策的议题。

它将针对以下问题审议大会第 110 届会议(2022 年)的议程：可能列入一个有关将安全与健康的工作条件纳入国际劳工组织工作中基本原则和权利框架的议题，并就以下事宜作出决定：基于标准审议机制三方工作组建议的有关职业安全与卫生的四项标准制订建议，包括将它们列入大会议程的方式。它将继续根据战略性方法对大会议程提供指导。

⁵³ 理事会文件 GB.337/INS/2，第 3 段。

⁵⁴ 理事会文件 GB.337/INS/2，第 3 段。

- 第 343 届会议(2021 年 11 月): 理事会将审议在大会第 110 届会议(2022 年)的议程中列入上文提及的议题——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; 若理事会第 341 届会议尚未完成大会第 111 届会议(2023 年)的议程, 则它将完成该届大会的议程; 若理事会选择一个将遵循常规的两次讨论通过程序的标准制订议题, 则它将审议 2024 年大会议程的一个技术议题。它将继续根据战略性方法对大会议程提供指导。
- 第 344 届会议(2022 年 3 月): 若理事会选择一个将遵循两次讨论通过程序的标准制订议题, 则它将决定 2024 年大会议程的一个技术议题。若此前的理事会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, 为其列入一个一般性讨论技术议题, 它还将为以后的大会会议议程提供指导。它将继续根据战略性方法对大会议程提供指导。

► 决定草案

37. 理事会决定:

- (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和互助经济的议题(一般性讨论);
- 或者
- (b) 在大会第 110 届会议(2022 年)的议程中列入一个有关劳动世界向人人享有环境可持续的经济和社会公正转型的议题(一般性讨论);
- (c) 在大会第 111 届会议(2023 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议题(标准制订);
- (d) 在大会第 113 届会议(2025 年)的议程中列入一个有关整合化学危害因素文书的议题(标准制订);
- (e) 在大会第 115 届会议(2027 年)的议程中列入一个有关人因学/人体工学与人工搬运领域职业安全与卫生防护的议题(标准制订);
- (f) 在大会第 117 届会议(2029 年)议程中列入一个有关修订机械防护文书的议题(标准制订);
- (g) 要求劳工局在 2021 年下半年召开有关“平台经济体面劳动”问题的三方专家会议;
- (h) 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;
- (i) 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。

► 附录一

大会未来议程的议题

1. 大会未来议程中两项可能的议题

A. 有利于以人为本的劳动世界未来的 社会和互助经济(一般性讨论)

拟议议题的来源、性质和背景

1. 本建议旨在继 2019 年《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》和 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(该宣言要求建立“充满活力的社会经济”)之后为国际劳工组织提供指导。《百年宣言》特别指出了社会和互助经济能够为创造体面劳动、生产性就业和提高所有人生活水平提供支持。社会和互助经济企业,包括合作社,日益被认为是可持续的企业形式。它们是重要的就业创造者,在实现可持续发展目标方面发挥着越来越有价值的作用。2015 年,社会经济在欧盟提供了超过 1,360 万份领薪就业,占欧盟国内生产总值的 8%。¹ 2017 年,仅合作社即雇用了 2.79 亿人——将近世界就业人口的 9.5%。² 2017 年,排名前 300 的合作社和互助会的总营业额为 2.1 万亿美元。³
2. 尽管合作社及更广泛的社会和互助经济的重要性日益提高,仍存在一些重要问题:社会和互助经济的定义、衡量、规模、影响、潜力和局限。国际劳工组织合作社科成立于 1920 年,负责有关合作社及更广泛的社会和互助经济的活动。在其成立一百周年之际,围绕合作社及更广泛的社会和互助经济开展讨论将是非常适时的。
3. 国际劳工组织一直是联合国系统内促进社会和互助经济的领导者。国际劳工组织于 2013 年与其他机构共同成立了联合国社会和互助经济机构间工作队(该工作队成员包括 19 个联合国机构、欧洲联盟和经合组织,观察员包括 10 个民间社会组织),并自 2014 年以来一直担任该工作队的主席。国际劳工组织也是推动和促进合作社委员会的共同创始者和现任主席,该委员会包括国际合作社联盟、联合国经济和社会事务部、粮农组织和世界农民组织。国际劳工组织与合作社联盟之间的正式关系自 1919 年以来一直没有中断,合作社联盟具有一般咨商地位,双方最近于 2019 年 6 月签署了谅解备忘录。

¹ 欧洲经济和社会委员会,《近期欧盟社会经济发展变化情况》,2017 年。

² 国际工业与服务业合作社组织,《合作社与就业:第二份全球报告 — 合作社对变化的劳动世界中体面劳动的贡献》,2017 年。

³ 国际合作社联盟和欧洲合作社与社会企业研究所,《探索合作社经济》,2018 年。

三方成员在国际劳工组织战略目标 方面的需求和现实情况

4. 正如上文所述，一些理事会成员表示讨论的关注点应更加广泛，包含可持续企业作为充分和生产性就业主要来源的作用。若决定选择此项议题，其题目应根据决定草案作出修改。⁴
5. 对于新的发展模式的呼声越来越高。作为价值驱动型企业，合作社及社会 and 互助经济企业、协会和组织正在兴起，为创造和保持就业岗位提供了创新解决方案。它们有助于非正规经济的正规化、妇女和青年融入工作场所以及消除童工劳动，因而在推动体面劳动和实现可持续发展目标 8 方面具有巨大潜力。2019 年 12 月在第 14 届非洲区域会议上通过的阿比让宣言呼吁促进合作社及社会 and 互助经济。第 20 届国际劳工统计学家大会 2018 年 10 月通过了有关合作社统计的指导方针。越来越多的国家正在制定或已经采取推进社会 and 互助经济的措施。此类措施包括：
 - 巴西、加拿大(魁北克)、吉布提、厄瓜多尔、法国、墨西哥、菲律宾、葡萄牙和西班牙和乌拉圭关于社会 and 互助经济的法律或政策框架；
 - 斯里兰卡和巴勒斯坦被占领土最近在国际劳工组织的支持下通过了合作社政策。埃及、加纳、圭亚那、约旦、特立尼达和多巴哥以及坦桑尼亚联合共和国等国家正在国际劳工组织的支持下制定新的合作社政策；
 - 去年，吉布提和乌拉圭通过了社会 and 互助经济政策；南非和突尼斯正在国际劳工组织的支持下制定社会经济政策；
 - 在哥伦比亚、法国、卢森堡、巴勒斯坦被占领土和大韩民国设立的社会 and 互助经济部委或部门；
 - 在哥伦比亚、印度、尼加拉瓜、大韩民国、西班牙和乌干达启动的国家和地方促进社会 and 互助经济计划；及
 - 在西非制订的社会 and 互助经济部门性计划(例如卫生部门计划)。
6. 国际劳工组织在合作社和更广泛的社会 and 互助企业方面的组合措施充满活力，不断壮大，涵盖了发展合作项目、研究和培训举措。自 2009 年以来，国际劳工组织与国际劳工组织都灵国际培训中心共同举办了 11 次社会 and 互助经济学院活动，参加人员包括来自国际劳工组织三方成员、合作社及更广泛的社会 and 互助经济运动的 1,500 多名政策制定者、从业人员、专家和学者。

⁴ 见本文件第 18 段。

实施战略性和一致性方法以及 国际劳工大会审议的附加值

7. 全世界对合作社及社会 and 互助经济企业日益增长的关注以及 2019 年《百年宣言》都要求为创业和可持续企业(包括合作社及社会 and 互助经济)创造有利环境。国际劳工组织近期通过的其他标准,例如《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)以及《2017 年面向和平与复原力的就业与体面劳动建议书》(第 205 号),也体现了合作社及社会 and 互助经济的重要性。合作社是社会 and 互助经济最大、最有组织的一部分。国际劳工组织《2002 年促进合作社建议书》(第 193 号)也为有关合作社的国家政策提供了非常坚实的基础。然而,关于社会 and 互助经济的讨论涉及比合作社更为广泛的内容,对社会 and 互助经济的附加值及其在实现国际劳工组织体面劳动议程方面可以发挥的作用进行充分讨论将是非常适时的。

预期成果

8. 预期成果是结论和决议,旨在就以下问题向国际劳工组织提供进一步指导:
 - (a) 提供一个关于“社会 and 互助经济”一词的通用定义(包括其相关原则和价值在内);
 - (b) 评估社会 and 互助经济对于管理和促进为人们度过其在整个工作生涯中将面临的转型而提供的总体支持方面的贡献;
 - (c) 向希望为其国家建立社会 and 互助经济有利环境的成员国提供政策指导;
 - (d) 使劳工局在如何参与在全球促进社会 and 互助经济(包括通过发展合作)方面获得指导;
 - (e) 鼓励劳工局与代表社会 and 互助经济或参与促进社会 and 互助经济的各类机构、组织和机构建立并保持广泛的伙伴关系。

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

可能议题的来源、性质和背景⁵

9. 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转型相关的问题提供进一步的规范性指导。⁶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转型的指导方针》。在其第 325 届会议

⁵ 在大会议程方面,以前的讨论情况请见理事会文件 GB.316/INS/4,第 88-90 段;另见 GB.316/PV(&Corr.),第 12 段(雇主组)、18 段(工人组)、23 段(非洲组)和第 31 段(大不列颠及北爱尔兰联合王国);GB.319/INS/2,附件 VIII,第 6-9 段;GB.319/PV,第 7 段(工人组)、11 段(由丹麦代表荷兰、瑞士和北欧国家(冰岛、芬兰、瑞典和丹麦)发言)、18 段(中国)、19 段(加拿大)和第 29 段(巴西)。

⁶ 见《关于实现体面劳动、绿色就业和可持续发展的结论》,第 19(d)段和第 24 段。

(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。⁷

10. 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“制订一个关于公正转型的文书,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。雇主组对于就公正转型进行标准制订讨论持保留意见。它认为不应低估这种转型将对企业造成的破坏程度,支持就公正转型对企业的经济影响,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。雇主组还指出,为了使转型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转型的标准制订议题。⁸但是,某些政府组成员,包括日本,不认为标准制订具有附加值,认为更适合在 2021 年进行一般性讨论,这将会留出更多时间来考虑不同的备选方案。工业化与市场国家组表示支持将关于公正转型的一般性讨论或标准制订讨论的决定推迟到理事会第 341 届会议(2021 年 3 月)。⁹
11. 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转型进行标准制订或一般性讨论。它力求在《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其第二个百年之际,适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。

三方成员在国际劳工组织战略目标 方面的需求和现实情况

12. 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。¹⁰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转型,

⁷ 见理事会文件 GB.325/PV, 第 494(b)段。另请参见 GB.335/INS/PV, 第 21 段。

⁸ 见理事会文件 GB.335/INS/PV, 第 27 段。

⁹ 见理事会文件 GB.337/INS/PV, 第 42 段(日本)和第 36 段(工业与市场化国家组)。

¹⁰ 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)。

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。

13. 国际劳工组织近期的一项研究¹¹表明微型和小型企业创造了全世界 70% 以上的就业。然而，在发展中国家和新兴国家，大多数微型和小型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。
14. 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 万个工作岗位。¹²
15. 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转型方面的作用”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转型的指导方针》。

实施战略性和一致性方法以及 国际劳工大会审议的附加值

16. 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。《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转型。《百年宣言》所载的愿景得到了国际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 个国家承诺制定公正转型国家计划，将就业和生计置于气候行动的核心。¹³ 国际劳工组织关于公正转型的标准将制订这一领域的国际法；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”，¹⁴ 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转型的共同国际定义，确保纳入国际劳工组织三方成员所定义的体面劳动。

¹¹ 国际劳工组织，《小企业的重要作用：关于自营就业、微型企业与中小企业就业贡献的全球实证》，日内瓦，2019 年。

¹² Catherine Saget、Adrien Vogt-Schilb 和 Trang Luu (2020 年)，《拉丁美洲和加勒比地区净零排放未来中的工作岗位》(美洲开发银行和国际劳工组织，华盛顿特区和日内瓦)。

¹³ 见 2019 年 9 月联合国气候行动峰会成果。特别见，《秘书长关于 2019 年气候行动峰会及 2020 年前进之路的报告》，第 28 页。

¹⁴ 《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，实现劳动力公正转型以及创造体面劳动和高质量就业”(序言)。

17. 《巴黎协定》认识到公正转型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。
18. 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转型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转型措施来加强在减少碳排放方面的国家自主贡献。作为一个真正的全球规章框架，关于公正转型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

19. 可考虑以《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转型的指导方针》的政策领域为基础制订标准，为公正转型建立一个协调一致的法律和政策框架。这方面的工作可基于现有文书，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。新标准可能要求批准国通过、实施并定期评估有关公正转型的国家政策，该政策旨在改善经济、社会和环境方面的机遇与挑战之间联系。它还可鼓励在履行国家自主贡献时与雇主和工人的代表组织协商，应对与体面劳动有关的问题。
20. 一般性讨论的预期成果将是结论和决议，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转型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经济和社会造成不可避免损害的背景下，大会的讨论将成为《百年宣言》之后的一个重要里程碑。

大会讨论的准备工作

21. 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。大会可参考国际劳工组织《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。

2. 标准审议机制三方工作组建议后续措施

22. 根据标准审查机制三方工作组的建议，理事会在其第 331 届会议(2017 年 10 月至 11 月)上要求劳工局拟订建议，以便审议尽早在未来国际劳工大会会议的议程中列入以下方面的可能标准制订议题：生物危害因素、人体工学和人工搬运(认识到监管缺口)、整合有关化学危害因素的文书、修订有关机械防护的文书。¹⁵

¹⁵ 见理事会文件 GB.331/LILS/2，附件，第 17(i)段、19(ii)段、27 段和第 31 段。

23. 有关国际劳工大会标准制订议题的建议应遵循理事会在其第 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以及平衡兼顾充分准备时间与灵活性。
24. 2023 年及以后的国际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。
25. 理事会在其第 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。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，但后来的专家会议认为生物危害性物质应与其他危害性物质分开监管。¹⁶
26. 基于这些因素，并考虑到现有资源，劳工局建议了一份路线图，以便将职业安全与卫生方面的标准制订议题列入国际劳工大会议程，具体如下：
- 大会第 111 届会议(2023 年)和第 112 届会议(2024 年)：关于生物危害因素的标准制订讨论；
 - 大会第 113 届会议(2025 年)和第 114 届会议(2026 年)：关于整合化学危害因素文书的标准制订讨论；
 - 大会第 115 届会议(2027 年)和第 116 届会议(2028 年)：关于人体工学和人工搬运的标准制订讨论；
 - 大会第 117 届会议(2029 年)和第 118 届会议(2030 年)：关于机械安全的标准制订讨论。
27. 最早能将职业安全与卫生标准制订议题列入国际劳工大会议程的机会是第 111 届会议(2023 年)。鉴于所涉题目的复杂性，宜采取两次讨论程序。

关于生物危害因素防护的标准制订议题

28. 1993 年，国际劳工大会通过了《1993 年预防重大工业事故公约》(第 174 号)和《预防重大工业事故建议书》(第 181 号)，并补充通过了一项关于工作中使用生物介质时的暴露和安全问题的决议。¹⁷ 在该决议中，理事会要求总干事采取步骤，应对工作中使用生物介

¹⁶ 国际劳工组织，《制订国际劳工组织危害性物质政策框架背景信息》，2007 年(MEPFHS/2007)，第 7 段；标准审议机制三方工作组 2019/工作文件 1，第 14 段和第 16 段。

¹⁷ 国际劳工组织，第 23 号临时记录，会议记录，国际劳工大会第 80 届会议，1993 年，日内瓦，第 23 页。

质时的暴露和安全问题，并考虑是否需要通过新的国际文书，以尽量减少给工人、公众和环境带来的风险。¹⁸

29. 理事会第 270 届会议(1997 年 11 月)认为，与生物技术产业有关的危害因素令人关切，国际劳工组织应发挥主导作用，从职业安全与卫生角度促进和处理生物安全。它还注意到，劳工局计划编写一份关于生物危害因素及其防护的业务守则，并将该守则提交三方专家会议讨论。¹⁹ 理事会第 276 届会议(1999 年 11 月)重申了在这些方面的考虑，进一步强调应研究综合制订这一领域标准的方法。业务守则旨在规定防范工作中生物危害因素的可能标准的范围、覆盖面和条款。
30. 大会第 91 届会议(2003 年)通过的《全球职业安全与卫生战略》再次强调，应把制订一项关于生物危害因素的新文书放在最优先的位置。
31. 2007 年召开了一次专家会议来审查各种工具，旨在制订一个危害性物质政策框架。该会议特地未予处理生物危害因素问题，因为从危害因素的多样性、暴露的类型以及评估和防范方法来看，这方面的问题非常复杂，应单独予以处理。²⁰
32. 与致命的职业事故相比，疾病是导致绝大多数与工作相关死亡的原因。²¹ 近年来，生物危害因素已经成为造成劳动世界破坏性后果的原因。除了 COVID-19 大流行外，许多地区还艰苦努力，遏制已成为公共卫生突发事件的传染病的传播，这些传染病包括严重急性呼吸系统综合症(SARS)、甲型 H1N1 流感和埃博拉。COVID-19 大流行的影响凸显了弥合标准审议机制三方工作组所确定的监管差距的战略意义。促进在预防由生物危害因素引起的疾病方面的国际政策一致性，这不仅将保护面临感染风险的工人，而且有助于遏制感染的传播，包括跨境传播，维持社会和经济所依赖的关键服务，并防止大流行期间的业务中断。虽然卫生工作者在大多数国家的人口中所占比例不到 3%，在几乎所有低收入和中等收入国家人口中所占比例不到 2%，但在向世卫组织报告的 COVID-19 病例中，约有 14%是卫生工作者。在一些国家，这一比例可能高达 35%。²² 世界各地的职业安全与卫生机构也针对建筑或采矿等通常与传染病无关的行业发布了行业指南。与此同时，所有区域的成员国²³都开始认识到，无论是特别对于卫生保健工作者而言，还是更普遍地对于无法远程工作或保持身体距离的工作者而言，COVID-19 都是一种职业病。
33. 关于生物危害因素的新标准将填补国际劳工组织规范框架中的缺口，它将被归类为有关特定风险防护的职业安全与卫生文书。²⁴ 制订标准的理由包括：过去多次讨论的对生物危

¹⁸ 理事会文件 GB.276/2。

¹⁹ 理事会文件 GB.270/2。

²⁰ 《制订国际劳工组织危害性物质政策框架背景信息》，2007 年，第 7 段。

²¹ 国际劳工组织，《将安全与卫生置于劳动世界未来的核心：以百年经验为基础开展工作》，2019 年。

²² 世卫组织，“世卫组织表示保障卫生工作者安全才可保障患者安全”，2020 年 9 月 17 日。

²³ 其中的例子包括比利时、哥伦比亚、马来西亚、南非和阿拉伯联合酋长国。

²⁴ 这也将考虑到 1992 年联合国环境与发展会议(环发会议)通过的关于生物技术无害环境管理的《21 世纪议程》第 16 章的决定。联合国工业发展组织(工发组织)以本章任务主管人的身份举行的关于生物技术最近发展和趋势的非正式协商(1995 年 10 月，维也纳)要求国际劳工组织在从职业安全与卫生角度促进和处理生物安全问题方面发挥主导作用，

害因素职业暴露的长期关注；有必要建立一个专门的国际框架来监管生物危害因素，特别是协助成员国预防和防备因工作环境中暴露于生物危害因素而引起的大流行疫情，并构建复原力；包括基因工程和感染控制在内的生物技术的扩展以及由此产生的风险(估计在1997年即已影响了大约1600万工人)；²⁵ 现有的关于生物介质的唯一标准是《1919年炭疽预防建议书》(第3号)，该建议书仍然具有相关性，但仅侧重于一种生物危害因素；对于以下部门的工人具有特别相关性，例如，医疗保健服务、环卫、废物管理和其他关键服务部门，以及工人可能面临较高生物危害因素暴露风险的部门(包括，例如，农业和拆船)。

34. 此前关于“工作场所生物危害因素防范”的建议指出，新的标准可订立“涵盖生物技术领域适当工作方法和做法的总体原则，包括风险评估程序和技术控制，以及保障工人健康的组织措施。……文本将纳入目标、覆盖面和范围、定义、所适用和豁免的经济活动、评估暴露风险的方式、主管当局的作用、雇主的责任、工人的权利和义务以及信息和培训等要素。”²⁶
35. 理事会第337届会议(2019年10月至11月)获悉劳工局制定生物危害因素技术指导方针的工作取得了进展。2019年5月和10月，与国际职业卫生委员会合作举行了两次传染病和病原体专家会议，世卫组织参与了会议。该技术指导方针的草案计划于2021年最后一个季度提交三方专家会议审核。劳工局在编写指导方针过程中获得的知识将有助于标准制订的准备工作。大会其他准备工作将包括根据从成员国收到的信息编写一份关于法律和实践的报告。

关于整合化学危害因素文书的标准制订议题

36. 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%)。²⁷ 2015年，国际劳工组织估计有近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)。²⁸ 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。
37. 修订国际劳工组织关于工作中化学品健全管理的规范框架是当务之急，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)，它被分类为切合

并促进在工作场所安全使用生物技术。这些活动属于第16章方案领域D，该领域涉及加强安全和发展国际合作机制。因此，国际劳工组织在这方面和在多边体系中负有主要责任。

²⁵ 全面看待1997年的就业数字：2013年，共有4,350万名卫生工作者直接参与提供卫生服务，估计有2亿多名工作者为全球卫生和社会部门做出贡献(包括无报酬的个人护理工作、私营部门提供者、清洁工和餐饮服务者)，世卫组织，《为健康和增长而工作：投资于卫生工作者——卫生就业与经济增长高级别委员会报告》，2016年，第24页。

²⁶ 理事会文件GB270/2。

²⁷ 国际劳工组织，《将安全与卫生置于劳动世界未来的核心：以百年经验为基础开展工作》，2019年。

²⁸ Päivi Hämäläinen、Jukka Takala 和 Tan Boon Kiat (编)，《2017年职业事故和与工作相关的疾病全球估计》，工作场所安全和健康研究所，2017年。

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。²⁹ 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，影响了国际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。

38. 为确保国际劳工组织有关化学危害的因素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”。³⁰ 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。
39. 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；应采取确保国际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。
40. 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，但会造成巨大的人员和经济损失。
41. 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。³¹ 它能够确保国际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。³²

²⁹ 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。

³⁰ 理事会文件 GB.331/LILS/2，第 3 段。

³¹ 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。

³² 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。

42. 由于 COVID-19 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害性影响，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。
43. 可在大会第 111 届会议(2023 年)和第 112 届会议(2024 年)的议程中列入一个标准制订议题。

关于人体工学和人工搬运的标准制订议题

44. 关于人体工学和人工搬运的标准制订项目可列入大会第 115 届(2027 年)和第 116 届(2028 年)会议的议程。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。³³ 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。³⁴ 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。
45. 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。
46. 根据标准审议机制三方工作的建议，新标准将修订《1967 年最大负重量公约》(第 127 号)和《最大负重量建议书》(第 128 号)，并更新对人工搬运的监管方法。
47. 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。

³³ 国际劳工组织，[人因学/人体工学对于我们所向往的劳动世界未来的重要贡献](#)，2019 年。

³⁴ 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%。

关于修订机械防护文书的标准制订议题

48. 关于机械使用中的安全与卫生的标准制订议题可列入国际劳工大会第 117 届会议(2028 年)和第 118 届会议(2029 年)的议程。
49. 新标准将修订《1963 年机械防护公约》(第 119 号)和《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。
50. 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。
51. 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。
52. 有关机械使用中的安全与卫生的大会讨论将参考有关对 2013 年出版的该专题业务守则³⁵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。

新职业安全与卫生文书的更新

53. 这四个领域的标准制订将采用适当的方法,以便易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最新情况

A. 个人劳动争议处理

54. 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。
55. 劳工局正在有关实施 2013 年国际劳工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。³⁶劳工局扩展了其研究工

³⁵ 国际劳工组织,《机械使用中的安全与卫生业务守则》,2013 年。

³⁶ 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。

作，以涵盖以下内容：劳动争议处理机制是如何受到 COVID-19 疫情的影响以及如何应对其挑战的。

56. 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(包括专门的劳动争议法庭)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。COVID-19 疫情的影响以及成员国的应对措施可有助于探究如何订立有关利用技术以在任何时候促进诉诸司法的指导意见。
57. 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的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意见。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) 关于国际劳工标准如何为促进诉诸司法提供指导的分析；(3) 关于诉诸司法和劳动法庭作用的研究；以及(4) 若干相关的政策简报。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。本次会议可能就随后的行动提出建议，包括是一般性讨论还是标准制订。

B. 体育界的体面劳动³⁷

58. 在大会议程框架下审议这一专题的基础是工人组所提出的一项建议。³⁸ 因为这是一个新出现的、行业性的专题，2016 年 10 月向理事会提交的文件建议首先可以召开一个行业技术会议或专家会议进行探讨，这将使三方成员能够审议这些问题的范围以及特定法律和政策框架。2017 年 1 月，行业咨询机构对此进行了审议，建议可根据 2018-2019 年行业会议计划在一个全球对话论坛上讨论这个专题。该建议在理事会第 329 届会议(2017 年 3 月)上得到了支持。³⁹ 理事会第 334 届会议(2018 年 10 月至 11 月)决定于 2019 年 12 月 3 日至 5 日在日内瓦举行一次“体育界体面劳动全球对话论坛”。会议改期于 2020 年 1 月 20 日至 22 日举行。⁴⁰ 论坛通过了共识要点，这些要点连同讨论报告已提交给理事会第 340 届会议(2020 年 10 月至 11 月)。理事会以通信方式注意到“体育界体面劳动全球对话论坛”的报告，并授权总干事发布最终报告。它还请总干事在起草未来的工作建议时铭记论坛提出的有关国际劳工组织未来行动的建议。⁴¹

³⁷ 见理事会文件 GB.328/INS/3，附件 I，第 2(C)部分，第 39-40 段。另见 GB.328/PV，第 17 段(工人组)。

³⁸ 见理事会文件 GB.320/INS/2，第 30 段。

³⁹ 见理事会文件 GB.329/POL/4，附件 II；GB.329/PV，第 512 段。

⁴⁰ 见理事会文件 GB.334/POL/3，附件 I；GB.334/POL/PV，第 64 段。

⁴¹ 见理事会文件 GB.340/POL/PV，第 96 段。

C. 公共服务部门中的独立性和保护(反腐败)⁴²

59. 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。⁴³
60. 这是一个新出现的专题,所涉及的问题仍在讨论中,其中包括国际劳工组织的工作是否还应涉及私营部门工人,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日所召开会议框架下,行业咨询机构建议劳工局作为2018-2019年行业会议计划的一部分,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者的国家法律和实践的工作文件。⁴⁴这个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部门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年两年期全球行业会议计划。⁴⁵理事会第340届会议(2020年10月至11月)审议了该建议。⁴⁶理事会以通信方式决定,如果同意在2020-2021年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,讨论保护举报者(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。⁴⁷由于COVID-19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本届会议提议,在2022-2023年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。

D. 平台经济中的体面劳动

61. 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》要求劳工局确保“多样化的工作安排、生产和工商商业模式,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。

⁴² 见理事会文件 GB.328/INS/3, 附件 I, 第 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)。

⁴³ 见理事会文件 GB.325/INS/2, 第 31 段。

⁴⁴ 国际劳工组织,《关于保护公共和金融部门举报者的法律和实践》,第 328 号工作文件,日内瓦,2019 年。

⁴⁵ 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。

⁴⁶ 见理事会文件 GB.340/POL/4(Rev.1), 第 18 段。

⁴⁷ 见理事会文件 GB.340/POL/PV, 第 96 段。

62. 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。
63. 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;国际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%。国际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。
64. COVID-19 疫情凸显了平台工作在从工作和收入损失中复苏阶段创造的就业机会,也凸显了以下方面的监管挑战:确保平台工人安全和健康得到保护并使其得到适当社会保护措施覆盖。最近有关疫情期间阿根廷送货工人的调查⁴⁸发现,失业增加和机会缺乏使数字平台上的工作成为一个有吸引力的部门,因为开启这项活动时面临的障碍很少,对送货的需求也增加了。另一方面也出现了新的风险,不仅包括这些工人的不稳定状况加剧,还包括他们可能会被病毒感染,因为大多数平台工人仍然不能免费获得个人防护设备,无法使用安全的盥洗室。一些平台提供某些形式的疾病保障,在工人无法从事专业活动时为其提供收入支持。
65. 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。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,工人在行使结社自由和集体谈判权利方面面临困难。这也使监管机构难以适用当地劳动法。
66. 需更深入地了解确保数字劳动平台工人体面劳动的机制。劳工局就这一主题继续开展了研究,包括编写《2020 年世界就业和社会展望》旗舰报告,同时三方成员也认识到有必要就这一主题进行正式讨论。《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》要求所有成员在国际劳工组织的支持下“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,

⁴⁸ Luis Beccaria 等,《大流行期间的送货工作:阿根廷的送货平台工人》,2020 年 12 月,国际劳工组织阿根廷国家局。报告全文可以[西班牙文](#)查阅。

推动平台经济的体面劳动。在讨论中还提及了有关社会对话与三方机制的周期性讨论的决议(2018 年)，该决议呼吁“(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”。

67. 劳工局建议就确保平台经济中的体面劳动举行一次三方专家会议，帮助拟订必要的政策方法。在理事会第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)上，就数字经济体面劳动问题开展更多准备工作得到了较为广泛的支持。两个小组支持就这一专题召开一次三方专家会议，并有可能于 2024 年在大会第 112 届会议上进行一般性讨论或标准制订讨论。三方专家会议可安排在 2021 年下半年，并可参考 2021 年大会第 109 届会议关于不平等问题的一般性讨论的成果，其中将提及在平台经济以及包括临时合同在内的其他形式工作安排方面的发展。三方专家会议还能够丰富大会第 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。视三方专家会议的成果，可在大会第 112 届会议(2024 年)上就平台经济中的体面劳动进行一般性讨论或标准制订。

► 附录二

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 – 标准制订 , 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 – 标准制订 , 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 周期性讨论 。	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 – 标准制订 , 两次讨论(第二次讨论)。	劳动行政管理和劳动监察 – 一般性 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 周 期性讨论 。	
第 101 届 (2012 年)	制订社会保护底线的独立建议书 – 标准制订 , 一次性讨论。	青年就业危机 – 一般性讨论 。	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 周期性讨论 。	
第 102 届 (2013 年)	新人口背景下的就业和社会保护 – 一般性讨论 。	可持续发展、体面劳动和绿色就 业 – 一般性讨论 。	根据《社会正义宣言》后续措施, 关 于社会对话战略目标的 周期性讨论 。	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 劳动调查委员会的建议的现存措施的进 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 – 标准制订 , 一次性讨论。	推动从非正规向正规经济转型 – 标 准制订 , 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 第二次周期性讨 论 。	批准根据公约第 13 条所设立的特别三 方委员会所通过的对《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 – 标准制订 ，两次讨论(第二次讨论)。	中小企业和创造体面和生产性就业 – 一般性讨论 。	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 周期性讨论 。	
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) – 标准制订 ，两次讨论(第一次讨论)。	全球供应链中的体面劳动 – 一般性讨论 。	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)附件修正案和特别三方委员会所通过的《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) – 标准制订 ，两次讨论(第二次讨论)。	劳务移民 – 一般性讨论 。	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 周期性讨论 。	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 – 标准制订 ，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 – 一般性讨论 。	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 周期性讨论 。	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 – 标准制订 ，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 – 一般性讨论。	不平等问题和劳动世界 – 一般性讨论。	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 周期性讨论。	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) (待完成)	学徒制 – 标准制订 ，两次讨论 (第一次讨论)。	待理事会第 341 届会议决定。	根据《社会正义宣言》后续措施， 关于就业战略目标的 周期性讨论。 (待确认)	撤销《1923 年劳动监察建议书》(第 20 号)。(待确认)
第 111 届 (2023 年) (待完成)	学徒制 – 标准制订 ，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 周期性讨论。 (待确认)	
第 112 届 (2024 年) (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 周期性讨论。 (待确认)	废除第 45 号、62 号、63 号和第 85 号公约。(待确认)
第 113 届 (2025 年) (待完成)				
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)	

► 附录三. 国际劳工大会议程 — 时间表(2018-2022 年)

* SRM TWG – 标准审议机制三方工作组

