

第三项议程

与国际劳工大会第 108 届会议 (2019 年)工作相关的事项

关于消除劳动世界中暴力和 骚扰的决议的后续措施

文件的目的是

本文件概述了国际劳工大会第 108 届会议(2019 年 6 月)新通过的 2019 年《暴力和骚扰公约》(第 190 号)和《暴力和骚扰建议书》(第 206 号)的理由和内容。本文件还确定了一项旨在落实大会第 108 届会议通过的《关于消除劳动世界中暴力和骚扰的决议》的可能战略的优先事项、主题范围和机构框架(见决定草案：第 39 段)。

相关的战略目标：工作中的基本原则和权利。

主要相关成果/跨领域政策驱动因素：跨领域政策驱动因素：国际劳工标准。

政策影响：无。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：有，见第 39 段决定草案。

作者单位：工作条件和平等司(WORKQUALITY)。

相关文件：第 190 号公约和第 206 号建议书；《2020-21 两年期计划和预算》；工作计划和结果框架(GB.337/PFA/1)；《国际劳工组织研究战略》(GB.337/INS/7)。

第一部分. 导言

1. 国际劳工大会在其第 108 届会议(2019 年)上通过了有史以来第一个关于消除劳动世界中暴力和骚扰问题的标准,即 2019 年《暴力和骚扰公约》(第 190 号)和《暴力和骚扰建议书》(第 206 号)。¹ 在同一届会议上,大会还通过了《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》,从而表达了对创建一个没有暴力和骚扰的劳动世界的明确承诺。²
2. 公约和建议书文本是通过三方协商一致达成的,并在广泛支持下获得了通过。³ 两个文本的通过为构建一个基于尊严与尊重的劳动世界之未来提供了历史性机遇。⁴
3. 这些国际文书承认人人有权享有一个免受暴力和骚扰的劳动世界。它们考虑到了政府、雇主和工人及其各自的组织在预防和解决暴力与骚扰问题中所起的不同但互补的作用,并提供了一个清晰的行动框架。
4. 除新文书外,大会于 2019 年 6 月还通过了《关于消除劳动世界中暴力和骚扰的决议》。大会提请理事会要求局长制定一项关于广泛批准该公约与有效落实两项文书的全面战略。⁵ 该决议确定了以下行动领域:
 - 通过提高认识举措、宣传材料、研究成果和技术援助向三方成员提供支持;
 - 提请相关国际和区域组织注意这两项文书,以及推进建立伙伴关系和采取联合举措,以消除劳动世界中的暴力和骚扰;以及
 - 在现有和将来的计划和预算中划拨资源,并调动预算外资源,与三方成员一道共同开展上述活动。
5. 本文件拟订了国际劳工组织为落实该决议而采取行动的一个框架。它提出了一项战略,其中包括国际劳工组织向三方成员提供援助的主要领域。将根据理事会对这一

¹ 第 190 号公约和第 206 号建议书的文本可在国际劳工组织网站上查阅([NORMLEX 数据库](#))。

² 国际劳工组织《关于劳动世界的未来百年宣言》,国际劳工大会第 108 届会议,日内瓦,2019 年。

³ 国际劳工组织:全会会议:关于劳动世界中暴力和骚扰的标准制订委员会的工作成果,《临时记录 7C》,国际劳工大会第 108 届会议,日内瓦,2019 年。

⁴ 国际劳工组织:《关于消除劳动世界中暴力和骚扰的决议》,国际劳工大会第 108 届会议,日内瓦,2019 年。

⁵ 同上。

拟议框架与《2020-21 两年期计划和预算》⁶ 的讨论和决定情况以及总部和外地办事处之间正在进行的协商情况来探求特定的区域重点、目标和资源以及必要的国家和全球行动。该战略的期限预计为六年，因此，未来的计划和预算讨论也将具有相关性。

第二部分. 第 190 号公约和第 206 号建议书的要点

6. 公约呼吁尊重、促进和实现人人享有一个没有暴力和骚扰的劳动世界的权利。它规定了“暴力和骚扰”一词的第一个通用定义，该定义被理解为“一系列旨在造成、导致或可能导致身体、心理、性方面或经济方面伤害的不可接受的行为和做法或它们带来的威胁，无论是其只发生一次，还是反复发生，并包括基于社会性别的暴力和骚扰”。公约预见到，国家法律法规中的定义可能规定一个单一的概念或若干单独的概念。
7. 公约和建议书的基础是采取一项包容性、综合性和对社会性别层面予以回应的策略来预防和消除劳动世界中的暴力和骚扰问题，该策略设想了从保护和预防、执法和补救到指导和培训的行动。它们还认识到，预防和消除劳动世界中的暴力和骚扰要求各成员国尊重、促进和实现工作中的基本原则和权利，并推进体面劳动。
8. 过去，暴力和骚扰问题往往被分散处理，或者被视为一个平等性和非歧视性问题或一个职业安全与卫生问题。这两项文书将暴力和骚扰问题的方方面面归集在一起，并呼吁在相关法律和政策中以及通过集体谈判加以禁止、预防和处理。
9. 这两项文书保护劳动世界中的工人和其他人，无论其合同地位如何，包括实习生和志愿者、求职者和行使雇主权力、义务或责任的个人。作为受害者和施害者的第三方也被考虑在内。文书适用于正规和非正规经济中的所有部门，无论是公共部门还是私营部门，也无论是在城市还是在农村地区。文书适用于在工作过程中发生的、与工作相关的或由工作引起的暴力和骚扰，并适用于实际工作场所以外的地方，承认劳动世界的多样性和多变性。
10. 公约规定，各成员国应要求雇主采取适当步骤，防止劳动世界中的暴力和骚扰，并明确这些步骤应与雇主的控制程度相称。
11. 定义中具体提及了基于社会性别的暴力和骚扰，承认了这一现象具有重要社会性别内涵。公约还承认基于社会性别的暴力和骚扰问题不成比例地影响到妇女和女孩，并为此规定了具体措施，同时认识到有必要解决根本原因和风险因素。两项文书还认识到家庭暴力的影响，并要求在合理可行的范围内采取措施减缓家庭暴力对劳动世界的冲击。

⁶ 理事会文件：[GB.337/PFA/1/1](#)。

12. 公约承认还有其他群体受到暴力和骚扰的不成比例的影响，并强调确保这些群体享有平等和不受歧视之权利的重要性。还要求与雇主代表和工人代表协商，查明更容易遭受暴力和骚扰的具体部门、职业和工作安排，并采取适当措施。
13. 国际劳工组织对反暴力与反骚扰工作并不陌生，且在特定方面已经取得了重大成就。两项文书为采取更为全面的策略提供了指引。反暴力和反骚扰工作需要予以进一步推动，以便能够在暴力和骚扰问题产生和升级的不同背景下，以多种多样和不断演变的形式予以解决。

第三部分. 后续措施：行动战略

A. 背景和理由

14. 近年来，一些成员国已制定了旨在解决劳动世界中新出现和持续存在的暴力和骚扰形式的法律和政策。一些成员国已表示有意批准该公约，而其他成员国亦正在考虑这种批约可能性。另一些成员国则需要时间来确定所需变革的性质和程度，以期出台有效的法律、集体协议、政策和实际措施，预防、解决和消除劳动世界中的暴力和骚扰问题。
15. 法律改革本身虽然不可或缺，但仍不足以防止和解决劳动世界中的暴力和骚扰问题。事实证明，赋予人民权力并支持雇主代表和工人代表进行变革与开展强有力和包容性的社会对话(包括集体谈判)，是持久变革的有效机制。
16. 要终结劳动世界中的暴力和骚扰，就要实行重大的社会变革。这意味着，正如该战略所阐明的那样，需要综合采取在多层、跨部门、不同法律、政策和惯例领域的协调措施以及行为科学领域的干预措施。
17. 该战略的实施将依照国际劳工组织各区域和各国三方成员的不同需求和优先事项。将确定那些准备批准公约或希望为实施公约奠定法律基础或建设机构能力的国家。这些国家可以成为变革的倡导者和推动者。可取的做法是，保证受暴力和骚扰不成比例影响的所有群体以及产业社会伙伴的充分参与和合作，以确保他们成为政策应对措施的一部分并确保其产生最大影响力。
18. 在区域、国家、部门和工作场所层面采取的行动将涉及一系列前沿举措。正如国际劳工组织体面劳动国别计划和联合国可持续发展合作框架等所反映的，干预措施的顺序和时机将因国家而异，要视各国国情和优先方向而定。

B. 国际劳工组织战略的要素

广泛批准公约和有效执行文书

19. 该公约需要有两个国家的批准才能迅速生效，这对于保持由通过公约所产生的势头和激励人们致力于创建一个没有暴力和骚扰的劳动世界的未来至关重要。劳工局将支持三方协商以及各国为增强公约的批准与实施前景所做的努力。经请求，劳工局将协助有关当局对国家法律和实践进行批约前的审查工作，并推动其采取措施克服已查明的差距问题。
20. 根据三方成员的要求，劳工局将推动各国开展对相关法律、集体协议、政策和做法的审查工作，帮助成员国了解有关公约的有效实施及其未来可能的批准应具备的条件。
21. 为了确保成员国履行今后的报告义务，在精简报告制度的背景下，可以考虑在向基准报告制度的可能过渡时，将第 190 号公约纳入其中。⁷

通过提高认识举措、宣传材料、研究成果 和技术援助向三方成员提供支持

22. 人们往往对以下方面缺乏了解：(i) 什么构成了劳动世界中的暴力和骚扰，以及这些行为或做法的动机；(ii) 受暴力和骚扰不成比例地影响的群体，以及面临暴力和骚扰更大风险的部门、职业或工作安排；(iii) 在法律和实践中，哪些措施能最有效地预防、应对和改变这些行为。此外，在这些文书通过后，劳工局不断收到请求，要求特别在以下几个方面提供更多的信息和研究成果：(i) 如何加强对暴力和骚扰的预防和对处于脆弱状况人员的保护；(ii) 如何确保职业安全与卫生法律和管理制度解决暴力和骚扰问题；(iii) 因技术和新工作形式的影响而产生的新的暴力和骚扰风险；(iv) 暴力和骚扰对企业和社会带来的负面影响和代价。
23. 关于劳动世界中暴力和骚扰的统计数据是零星而稀缺的。由于使用了不同的概念、定义和方法，因此数据的可比性是一个问题。统计数据通常是针对特定职业、行业或群体而收集的，可能没有按生理性别加以分类。由于担心成为受害者以及许多国家缺乏有效或便捷的执法和监控制度，因此漏报也是一个问题。劳工局将根据需求评估当前有关暴力和骚扰数据的可用性，以期制定一种全新的、一致的方法来衡量劳动世界中的暴力和骚扰。此外，国际劳工组织将收集关于国家法律和实践的比较信息，以加强对成员国的援助工作。
24. 因此，夯实知识基础是劳工局今后许多活动的一个重要起点。经与雇主活动局和工人活动局协商，并根据对国际劳工组织三方成员需求的评估情况，劳工局将规划和

⁷ 理事会文件：GB.335/INS/5，第 52(viii)段。

开展对有关问题的研究工作，以期为各级有价值的政策对话、提高认识活动和行动提供依据。

25. 劳工局将与国际劳工组织国际培训中心(都灵中心)合作，推出一系列举措，其中包括提供培训或其他学习机会以及为国际劳工组织三方成员和其他利益攸关方开发一个知识共享平台，方便其获取学习、研究和信息产品。国际劳工组织将考虑挖掘南南合作和三角合作的潜力，增进相互理解和知识交流。劳工局还将推动相关机构、网络和三方委员会之间开展对话，以期确保政策和计划的一致性。
26. 多年来，国际劳工组织开发了一系列有关解决劳动世界中暴力和骚扰问题的工具、培训包和其他材料。国际劳工组织将对现有材料进行摸底，并根据新文书加以审查和更新，且用于增强三方成员在区域、国家、部门和工作场所层面的能力。同时，国际劳工组织将为参与国家立法进程以及参与设计劳动法律、战略合规计划、工作场所政策和管理体系的所有相关行为方开发实用工具和提供相关指导。
27. 第 190 号公约要求制定法律、法规和政策，确保在就业和职业中享有平等和非歧视权。在努力推进有效实施 1958 年《歧视(就业和职业)公约》(第 111 号)的情况下，劳工局将继续就如何解决歧视和促进平等提供技术援助。
28. 第 190 号公约还预见到扩大或调整现有的职业安全与卫生措施，以涵盖暴力和骚扰。在促进 1981 年《职业安全与卫生公约》(第 155 号)、2006 年《职业安全与卫生促进框架公约》(第 187 号)和 2002 年《职业病名单建议书》(第 194 号)的框架下，国际劳工组织将就如何调整国家职业安全与卫生政策和其他措施以涵盖暴力和骚扰提供具体指导。国际劳工组织还将继续推广《职业安全与卫生管理体系准则》(ILO-OSH 2001)，并探讨这些准则如何才能更有效地预防、管理和应对与社会心理危害有关的风险因素，包括与劳动世界中暴力和骚扰有关的风险因素。
29. 在某些情况下，司法人员、劳动争议解决机构、法律专业人员、劳动监察员和职业安全卫生专业人员等可能不知道如何识别与应对暴力和骚扰风险，或者如何诉诸于司法、执法机制和补救措施。鉴于这些行为方在实施新文书方面的重要角色，国际劳工组织将通过相关的全球性和区域性培训班和研讨班(包括与都灵中心合作举办的培训班和研讨班)并通过更新现有的培训模块和材料来实现与新文书的对接，以此来发展其能力。
30. 雇主代表和工人代表在制定这些文书方面发挥了积极作用。为了支持社会伙伴并协助他们促进、实施和传播新文书，国际劳工组织将通过雇主活动局和工人活动局并应有关组织的要求提供技术援助。这类援助可以包含制定指导方针和开发相关材料，以明确所有相关方的作用和责任，并强化关于与新文书契合的工作场所政策和工具相关的良好做法的知识基础。
31. 为了有效预防劳动世界中暴力和骚扰并保护工人免受其害，重要的是必须考虑到中小型企业，包括非正规经济中的中小型企业的特定需求和具体情况。国际劳工组织

将进一步支持其三方成员就如何实施这些文书推出明确的指南和工具，并制定切实可行的措施来防止和解决这类企业中的暴力和骚扰问题。

32. 国际劳工组织宣传和公共信息司将与有关司局和国际劳工组织外地办事处协调，制定一项传播战略，以推动国际劳工组织关键成员国批准和实施该项公约。传播战略将包括一项全球运动，目的是提高人们对劳动世界中各种形式的暴力和骚扰及其对个人、企业和整个社会的负面影响的认识，并提升人们对预防、应对和改变此类行为的措施的认识。借鉴国际劳工组织百年纪念活动的成功经验，国际劳工组织外地办事处以及区域和国家层面的社会伙伴将对全球运动加以调整和利用。这些活动将利用各种形式的媒体和艺术渠道、公众人物和实力人物，增强现有国际日活动的动员效果。

促进国际合作、伙伴关系和资源调动

33. 伙伴关系对于利用专长和知识、扩大外联范围、实现规模经济并推进国际劳工组织的价值观和劳工标准至关重要。国际劳工组织将巩固与其他国际和区域组织(包括国际金融机构、区域经济共同体和部门伙伴)之间的现有伙伴关系，并将建立新的伙伴关系。
34. 国际劳工组织将在众多正在推进的全球和区域进程和倡议中，包括联合国推动的进程和倡议中，推广新文书。这将提供潜在机会，扩大与国际劳工组织以外相关成员的联系，并确定潜在的协同效应和互补作用，以期提高成本效益和影响力。国际劳工组织还将充分利用现有的切入点，如联合国相关人权机制和经常性活动，把第190号公约纳入多边体系，以期终结一切形式的暴力和骚扰。
35. 第190号公约亦创造了战略机会，以凸显三方机制的价值所在及其对实现若干国际公认可持续发展目标(包括目标3、5、8、10和16)的独特贡献。第190号公约拥有巨大潜力，促进更公平的经济增长，同时利用社会和文化变革，构建一个基于尊严和尊重的劳动世界乃至更广阔的世界。
36. 战略实施所需财政资源的筹措将作为国际劳工组织在国家和全球层面的总体工作计划和成果框架的一部分，并利用劳工局现有的全部资金来源作为其综合资源框架的一部分。由于该战略的时间跨度预计为六年，因此未来的计划和预算讨论也是相关的。如果理事会批准了《2020-21 两年期计划和预算》，其中包含了一项关于暴力和骚扰方面的具体产出，则将助推资源分配和所需预算外资源的调动。

C. 落实工作的机构框架

37. 新的公约和建议书为劳工局提供了一个在预防和解决暴力和骚扰方面以身作则并成为模范雇主的机会。在人力资源开发司的领导和协调下，劳工局将审查相关的内部人力资源规则、条例、政策、程序和机制，以确保它们符合新文书的规定，并促进

有效防止和消除一切形式的暴力和骚扰。将采用积极主动的运动战略，使国际劳工组织所有工作人员认识到他们有权享有一个受人尊重的工作场所和一个没有暴力和骚扰的劳动世界，以及他们在这方面被寄予的期望和责任。将开展关于防止虐待和促进相互尊重的工作文化的有效培训工作，以对其给予支持。将作出更大努力，确保工作人员了解问责机制，从而对其更有信心，因为问责机制规定了有效的补救措施以及相应的行政和纪律处罚。这将进一步增强国际劳工组织致力于构建一个基于尊严和尊重的劳动世界的合法性和可信度。

38. 如下所述，由于消除暴力和骚扰工作具有多维度的特点，因此将需要总部和外地办事处几个技术部门的同心协力。

- 将在总部设立一个技术工作组，由下列单位的代表组成：工作条件和平等司及其性别、平等和多样性及艾滋病毒、艾滋病和劳动世界处、包容性劳动力市场、劳资关系和工作条件处和劳务移民处；雇主活动局；工人活动局；国际劳工标准司；治理与三方机制司及其工作中的基本原则和权利处、劳动行政管理、劳动监察和职业安全与卫生处、劳动法与改革科及更好的工作处；部门政策司；企业司；统计司；研究司；宣传和公共信息司；伙伴关系和外地支持司；以及都灵中心。
- 将从每个区域选出一名国际劳工组织协调员，作为技术工作组的成员，并负责动员和协调不同参与者，特别是国际劳工组织有关办事处之间的贡献、适当协商和信息流动。
- 在资金允许的情况下，将于 2021 年底为总部和外地代表举办一次区域间知识共享论坛，以总结经验教训，并为战略的后续阶段出谋划策，包括通过南南合作和三角合作。

决定草案

39. 理事会：

- (a) 要求局长在执行《2020-21 两年期计划和预算》时，以及在编制下一个战略框架和未来计划与预算草案及促进预算外资源的调动时，应考虑该战略及对之进行讨论期间所给予的指导；
- (b) 要求局长评估该战略的实施情况，并定期向理事会汇报。