



2019冠状病毒疫情期间 安全健康复工指南

政策简述

劳动行政、劳动监察和职业安全与健康处
(LABADMIN/OSH)
治理和三方司
国际劳工组织版权 © 2020

日期：2020年5月

一、引言

1. 2019冠状病毒疫情已经改变了劳动世界。尽管世界各地的疫情不断蔓延，一些国家已经较好地控制了疫情，并在努力促进经济的复苏。为控制感染率，确保安全复工，各国政府、雇主、工人和他们各自的代表组织均应发挥关键作用，并加强合作，采取协调一致的行动，因为任何工作场所的不安全因素都会对公共健康

构成潜在威胁。安全健康的工作条件是体面工作之核心内容，是指导复工复产的前提。本指南的主要目的是：1) 为各国政府、雇主和工人组织制定实现逐步安全复工方面的政策提供支持；2) 提供工作场所风险评估和和实施层级式预防和保护措施方面的指导。¹

¹ 关于工作场所的实用指南，请参考以下内容：1) [Safe Return to Work: Ten Action Points](#), 2) [Safe Return to Work: Guide for Employers on COVID-19 Prevention](#), 3) [Prevention and Mitigation of COVID-19 at Work: Action Checklist](#).

► 二、制定有效的政策，指导安全复工

2. 一些国家已经在国家层面上颁布了安全复工的指导政策，还有一些国家根据形势变化在筹备这些政策。制定任何指导政策时都必须对未来的工作岗位秉承以人为本之精神，即把工人的权利和需求以及所有人的渴求和权利置于经济、社会和环境政策的核心位。² 在决定是否重返工作岗位时，需充分考虑复工对工人的生活和健康潜在影响，应对复工的风险有合理的预期，并对如何应对这些风险进行规划。只有当工人在工作场所感到安全并确信不会有感染新冠病毒的风险的情况下，才可能可持续地重启经济活动。工人需了解在工作场所采取了哪些应对其它风险的措施，包括心理危害因素、由于更多地使用清洁和消毒剂而导致的化学危害因素、因保护设施不完善而被迫保持不良体式工作而导致的人体工效学危害因素等。此外，在一段时间的封城和停工之后，需关注复工可能导致的其它职业危害因素。
3. **国际劳工标准是指导复工的规范性框架。** 1981年通过的[职业安全与健康公约（155号）](#)、1985年通过的[职业卫生服务公约（161号）](#)、2006年通过的[促进职业安全与健康框架下公约（187号）](#)以及这几个公约的配套建议书为各国根据国情制定应对2019冠状病毒疫情的政策和计划提供了指导原则。
4. 这些公约提供了一套完整的权利与义务框架。155号公约的第16条要求雇主在合理可行的范围内保证其控制下的工作场所、机器、设备和工作程序安全并且不会造成健康危害。为此，需组织风险评估工作，可参照[国际劳工组织的职业安全健康关系体系导则（2001年）](#)，按优先顺序采取层级性控制措施来预防和减少风险。雇主应为工人提供完善的个人防护设备和用品，而且不能因此以向工人收取任何费用。雇主还有责任征求工人和工人代表对职业安全与健康工作的意见，提供充分的职业安全与健康信息和培训，并向主管部门（例如劳动监察和社会保障机构）报告职业病和工伤情况。³
5. 工人应履行以下的职业安全与健康义务，并参与雇主组织的职业安全与健康培训。根据155号公约的规定，当工人有充分理由认为出现了对其生命和健康有紧迫和严重威胁的任何情况时，应向其直接上级报告。在雇主采取必要的补救措施之前，工人有权利撤离该工作环境。根据155号公约的第13条和19(f)条，应保护工人，避免工人因行使该权利而导致对其不利的后果。为此，国家法律应做出相关规定，保护工人行使此类权利。
6. 国际劳工组织在2017年通过的关于面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书（205号）建议各国政府在从危机形势中复苏的进程中，应审议、建立、重建或加强劳动立法，包括关于职业安全与卫生的规定，并在必要情况下加强包括劳动监察在内的劳动行政管理体系。例如，劳动监察员可以为雇主和工人提供守法合规方面的技术信息和建议。根据1947年通过的劳动监察公约（81号），当劳动监察员有理由相信某种情况对工人的健康和安全构成威胁时，有权利采取措施对此进行补救。

2 更多信息详见国际劳工组织的应对2019冠状病毒病的社会经济影响的四支柱政策框架：[Global Impact and Policy Recommendations](#)，2020年5月18日。

3 参见行业标准：[建筑业安全与健康公约，1988年（167号）](#)和[建议书，1988年（175号）](#)；[矿业安全与健康公约，1995年（176号）](#)和[建议书，1995年（183号）](#)；[农业安全与健康，2001年（184号）](#)和[建议书，2001年（192号）](#)。

- 7. **在制定复工指导政策的过程中，社会对话非常重要。社会对话有利于建立互信。**能否在复工问题上制定有效的政策，这取决于与最具代表性的雇主和工人组织的对话程度和他们在制定相关法律和规范性框架政策过程中的参与程度。他们的参与有利于确保这些政策能真正回应各行业和所有工人的需求。雇主组织可以发挥关键作用，引导和协助企业遵守国家和地方政府颁布的指导政策。工人组织也可以发挥重要作用，反映工人的关切，帮助工人维权，与工人尤其是弱势群体进行沟通，并为其提供风险暴露和预防措施方面的信息。
- 8. **在国家的职业安全与健康体系下制定复工指导政策。**国家的职业安全与健康体系的宗旨是通过与最具代表性的雇主和工人组织代表进行协商来制定国家职业安全与健康政策和规划，从而促进实现职业安全与健康的可持续改善。除此以外，国家的职业安全与健康体系还致力于在各个层级上培育尊重安全与健康工作环境权利的氛围，强调以预防为主，并根据优先顺序建立层级化的工作场所危害因素控制措施。通过加强国家的职业安全与健康体系的机制建设，例如完善劳动行政管理机构，各国能够更好地从危机中走出来。

► **国家职业安全与健康体系的组成以及该体系如何在抗击2019冠状病毒疫情过程中发挥作用**

法律、法规、集体协议和其它职业安全与健康文书：	国家主管部门应在国家法律规范框架下制定应对2019冠状病毒疫情的职业安全与健康指导政策，具体可以采用一系列的法律和技术文件的形式，例如法律、部令、决议、指南和技术文件等。政府应了解这些指导政策和规定的实施情况，补足缺少的信息，关注小企业和最弱势群体的需求，并确保相关法律能够得到有效实施。
国家职业安全与健康三方机构：	这个专门的三方机构应参与国家的决策过程，包括参与制定应对2019冠状病毒疫情和安全复工的指导政策，确保这些政策与国家总体职业安全与健康方针政策方向一致。
包括监察制度在内的合规机制：	劳动监察机构可以提供工作场所预防2019冠状病毒和保护措施等可靠信息，监督复工规定和相关法规的执行情况。
工作场所劳资双方合作机制：	企业的职业安全与健康联合委员会和工人代表应参与工作场所的风险评估，并参与制定和执行复工方面的政策。工人代表非常了解职工情况，因此可以在制定工作场所的防疫规划、配合企业实施预防措施和与工人联络方面发挥重要作用。
信息、咨询、研究、培训和健康监测等职业安全与健康服务：	提供此类服务的机构主要包括国家职业安全与健康研究机构、专业人员、协会以及服务机构。此类服务可以发挥关键作用，有助于阻碍疫情的蔓延和确保工作场所的安全与健康。职业健康服务（如161号公约所定义）负责监测工作场所的工人健康，因此有责任监测疑似和确诊病例，跟踪任何潜在的感染情况，指导工人采取隔离措施，并将相关信息报告给政府卫生和社会保障等机构。
收集和分析职业伤害和疾病方面的信息：	收集疑似和确诊的2019冠状病毒病例，分析工作场所传染路径，协助了解违反复工政策的情况，查找预防和保护措施的薄弱环节，提出补救建议措施。应要求雇主依法并根据主管部门的要求保留职业安全与健康和工作环境方面的相关记录。在国家层面，这些信息记录有助于国家主管部门及时评估相关情况并据此决策。
工伤保险机构：	工伤保险机构是抗击2019冠状病毒疫情的重要一方，负责对罹患职业病的工人提供经济赔偿，包括在确认2019冠状病毒病为职业病的情况下提供经济赔偿。 [*] 工伤保险机构还可以提供重要的资金支持。具备专业技术能力的情况工伤保险机构还可以提供职业安全与健康服务。

^{*} 注释：国家法律可以对2019冠状病毒是否被纳入职业病范畴做出规定。根据国际劳工组织1964年通过的工伤待遇公约（121号）（1980年修订），当在工作中特别容易感染某种传染病时，例如卫生或实验室工作或其它具有高传染风险的工作，则传染病可以被视为职业病。除此以外，根据2002年通过的职业病名单建议书（1994年），该建议书未列出的其他生物因素所致的疾病（例如2019冠状病毒病）可以被视为职业病，条件是经科学认证或以适合于国情与国家惯例的方法确定工作活动中接触这些生物因素与工人所罹患的疾病之间存在直接关联。

查阅国际劳工组织报告《阻断疫情：保护职业安全与健康》，请点击[此处](#)

9. **为保证国家的复工指导政策的有效性，需加强各政府部门之间的协作。**主管政府部门应该在不同部委之间进行协调，特别是加强劳动和健康部门之间的合作，即登记和报告病例并采取后续行动。为了成功地预防和抗击2019冠状病毒疫情，需重视职业卫生服务和公共卫生服务的互补性作用。国家应对疫情的政策应充分考虑危机对工人及其家庭的影响，并支持雇主实施调整工作时间的措施，预防疾病的扩散。通过远程工作等方式调整工作进程和安排，可以减少工人感染和传播病毒的风险，使工人能继续开展工作，企业能保持生产运营。此外，疫情期间非常重要的一项措施是通过采取家庭友好型工作安排来为工人提供更多的自由和工作灵活性。
10. **应特别注意，确保复工措施一方面不应造成对任何工人的歧视，另一方面还应充分考虑弱势工人的需求。**国家的复工政策应具有性别敏感性，即在国家和工作场所层面制定政策的过程中应与女性和男性工人都进行充分的磋商。⁴应考虑怀孕女工的需求，⁵同时还应考虑其他面临更高疾病风险的工人的需求。非正规经济部门从业者、难

民和移民工人应该有权获得同样的预防保护措施，包括个人防护用品、2019冠状病毒治疗和护理、精神卫生和心理支持、转诊、康复和社会保护待遇。应采取措施，预防感染或疑似感染2019冠状病毒的工人以及康复者而被污名化。

11. 非正规就业工人可能无法按照政府主管健康的部门的强制性要求来采取预防措施，例如保持社交距离、洗手或自我隔离，这增加了感染的风险。⁶对非正规就业工人的预防性保护措施应以及时宣传相关信息和提升其对传染病的意识为主。当无法实施更复杂的工程性控制措施时，呼吸卫生、咳嗽时掩口鼻和使用个人防护用品等控制传染的基本措施则至为重要。
12. **在告知雇主、工人和社区复工政策时，有效和协作性的沟通至关重要。**雇主和职工都需要了解复产和复工的相关要求。小微企业等工作场所在实施复工相关要求的过程中需要得到一定的外部支持。政府的主管部门或协调部门应定期提供易于理解的相关信息，为企业提供风险评估和制定应急预案等方面的安全健康服务。

4 参见联合国妇女署，[Checklist for COVID-19 Response](#)，2020年3月20日。

5 至今，没有证据表明怀孕女性比非怀孕女性更易感染2019冠状病毒病。然而，公众普遍认为怀孕女性在感染2019冠状病毒病和流感等其它病毒性呼吸系统传染病时，有更高的导致严重疾病的风险。根据国际劳工组织2000年通过的生育保护公约（183号），不应强制要求怀孕女性从事对她本人和她的孩子的健康和构成重大风险的工作。该公约的配套建议书要求消除怀孕女性面临的此类健康风险；如果无法消除这种风险，无法改善工作条件或转移至其它岗位，则应为其提供额外的带薪休假以避免暴露于此类风险。

6 ILO, 2020, [In the Face of a Pandemic: Ensuring Safety and Health at Work](#)，第18页。

▶ 三、国家的安全复工指导政策的实施

国家一般从公共卫生的角度对工作场所重新开放做出一般性规定。⁷工作场所需确保采取基于风险评估的预防传染的合理政策和措施，并根据国际劳工标准和指南采取分层级的职业安全与健康控制措施。

13. **企业管理层和工人及其代表之间的合作是复工措施的核心内容。** 为确保可持续性，雇主应该与工人及工作场所职业安全与健康委员会合作，在职业安全健康服务机构的支持下，实施国家规定的健康和职业风险管理措施，预防感染，并尽可能早发现2019冠状病毒感染病例。工作场所应根据风险评估的结果制定预防和减少传染病的行动计划，包括持续运营计划等应急方案。⁸

14. **在决定是否开放、关闭和重新开放工作场所以及暂停或缩小生产活动时，应参考彻查的风险评估的结果。** 通过风险评估，还可以明确需采取哪些预防措施，建立何种应急方案和程序，并确定还需要采取哪些措施来实施国家的相关复工规定。在非正规经济部门的工作场所中，还需要考虑其他因素，例如获得水和卫生等基本设施的途径。工作场所的预防2019冠状病毒病的措施应与其它职业安全与健康措施结合起来。在实施预防病毒暴露措施时，需特别注意要避免造成新的风险。另外，还需要考虑和评估其它因素，例如通勤安全、配备安全专员和服务——维护、急救、应急服务等。

工作场所风险评估五步法

2019冠状病毒及其特点决定了要对那些面临风险的工人采取必要的预防保护措施。为此，可以采取工作场所的风险评估五步法：

- (1) 明确存在哪些风险；
- (2) 明确哪些工人的健康可能被损害以及如何损害；
- (3) 评估风险，明确采取哪些安全与健康风险控制措施；
- (4) 明确实施风险控制措施的负责人和时间要求，并记录备案；
- (5) 将风险评估的结果记录备案，监测并定期回顾风险评估结果，必要时对风险评估内容进行更新。

来源：ILO, [A 5 Step Guide for Employers, Workers and Their Representatives on Conducting Workplace Risk Assessments](#)

7 关于工作场所的实用指南，参见：[Safe Return to Work: Ten Action Points](#)，另见：[Safe Return to Work: Guide for Employers on COVID-19 Prevention](#)，及：[Prevention and Mitigation of COVID-19 at Work: Action Checklist](#)。

8 关于工人及其代表参与企业职业安全与健康工作的更多信息，参见：[国际劳工组织职业安全与健康公约，155号\(19条\)](#)和[164号建议书\(12段\)](#)。

15. 同类的工作场所可能会有不同等级的风险，而不同的工作或任务则可能有相似等级的暴露风险。因此，每个工作场所、工作岗位和职业群体都需要单独做风险评估。在做风险评估时，需充分考虑环境、工种、潜在的职业危害（例如一线员工）以及工程控制措施和个人保护用品等资源的可获得性。对个人的风险评估需考虑某些工人由于年龄或个人健康状况可能会面临严重疾病的风险。
16. 在调整现有工作方法和程序或建立新方法之前，需进行风险评估，并持续地与工人及其代表以及企业的安全与健康委员会进行磋商，让他们充分参与进来。进行风险评估时，不仅要充分考虑所有工人面临的风险，也要考虑供应商、客户和访客所面临的风险。风险评估工作需包括监督工作环境变化的内容，并对监督情况进行记录，以确保对所采取的预防措施进行定期评估。
17. 风险评估的内容需包括工作日全天的内容，包括通勤路上、工作场所的食堂和卫生设施等公共区域以及工人聚集区域的风险。
18. **任何复工方案都应建立在分层级的风险控制措施基础上。**即工作场所的安全与健康措施应按照其有效性进行排序并形成体系，包括**消除风险、替代、工程控制措施、行政控制措施**，最后才是**个人保护用品**。

世界卫生组织建议改善手部卫生习惯，详情请点击[此处](#)

实施层级化的2019冠状病毒病控制措施

消除风险

在工作场所重新开放后，由于无法消除所有的职业健康危害，因此需采取其它预防措施组合，确保工人避免暴露于有感染冠状病毒风险的环境。

替代 - 也有可能无法用低危害的生产资料来取代高危害的生产资料或工作程序。然而，可以通过用新工作程序替代旧程序来降低传染的风险，这包括更多地采用远程工作和虚拟会议的方法，也包括下文提及的其它控制措施（例如保持社交距离等）。

工程控制

然而，并非每个工作场所都能建立替代性的工作程序，例如无法实现远程办公。在这种情况下应采取工程控制措施。在一些工作场所，可以通过以下控制措施在不依赖工人改变行为的情况下减少暴露风险，实现低成本的风险控制。机械控制措施包括：

- ▶ 改善通风，例如：改善工作场所通风效率；必要时可安装高效的空气过滤装置；在某些工作场所（例如医疗机构的空气传播感染隔离室和太平间的验尸房）可以安装专门的负压换气设施；
- ▶ 安装物理隔离设施，例如通过安装塑料透明隔离板来预防打喷嚏造成的病毒传播；
- ▶ 在服务行业安装免下车的服务窗口。

行政和组织控制措施 指的是改变工作制度和程序，从而减少或最小化暴露风险。在2019冠状病毒疫情期间，复工时可以采取一些行政和组织控制措施，例如增加倒班次数或让工人隔天上班，从而减少工作场所的员工数量，并建立起工作场所对患病或可能被感染的工人的卫生监测和应对制度。

应尽可能保持最大程度的社交距离。一般认为两米是比较安全的社交距离，除非国家对此有专门规定。

所有雇主都应采取**良好的卫生和传染控制措施**，这些措施应分别针对工人和工作场所的需求：

工人的卫生措施

- ▶ 鼓励工人频繁和彻底地洗手，包括为工人、顾客和访客提供洗手的地方。如果无法提供香皂和流水，可以提供含60%-80%酒精的免洗洗手液。
- ▶ 鼓励工人建立良好的呼吸卫生习惯，包括在咳嗽和打喷嚏时掩口鼻。
- ▶ 鼓励工人尽可能避免彼此共用电话、办公桌、办公室或其它工作工具和设备。

工作场所的卫生措施

- ▶ 定期进行维护工作，包括常规性的清洁和消毒表面、设备和其它工作环境内容。
- ▶ 培育建立定期清洁和消毒桌面和工作台、门把手、电话、键盘和工作用品的习惯，定期消毒盥洗设施和电梯等公共区域。

个人防护用品

当工程和管理控制措施可以发挥作用时，一般也需要提供个人防护用品，预防暴露，对危害性较强的岗位来说，尤其有必要提供个人防护用品。正确使用个人防护用品有助于预防暴露，但个人防护用品在任何时候都不能替代其它预防策略。雇主应无偿为工人提供个人防护用品。

手套、护目镜、防护面罩、口罩、罩衣、围裙、外套、工作服、发罩、鞋套、呼吸护具等都属于个人防护用品，雇主应尽可能提供。2019冠状病毒期间应提供的个人防护用品种类取决于感染风险和工作任务可能会造成何种暴露。在2019冠状病毒等传染病疫情期间，在对为不同工作岗位提供何种个人防护用品提出建议时，需考虑企业的地理位置、风险评估结果和个人防护用品在预防病毒方面的有效性。

为确保个人防护用品有效，需关注以下内容：首先需根据个体工人面临的风险进行挑选；合身并且定期调整；在有必要时始终佩戴并正确佩戴；定期检查、维护并更换；正确穿脱、清洁、保存或销毁，以避免对其他工人和环境造成污染。

联络信息：

国际劳工组织
治理和三方司
劳动行政、劳动监察和职业安全与健康处
地址：Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22, Switzerland

电话：+ 41 22 799 6715
电子邮件：labadmin-osh@ilo.org
网址：www.ilo.org/labadmin-osh