

理 事 会

第 343 届会议，2021 年 11 月，日内瓦

政策制定部分

POL

就业和社会保护分项

日期：2021 年 10 月 20 日

原文：英文

第一项议程

关于国际劳工组织职业安全与卫生相关计划、 活动和资源的最新情况

文件目的

本文件提供了与劳工组织职业安全与卫生计划、活动和资源有关的最新信息，重点是 2018-2019 和 2020-2021 两个两年期的情况(见决定草案：第 24 段)。

相关战略目标： 社会保护。

主要相关成果目标： 成果目标 7：为所有人提供充分和有效的劳动保护。

政策影响： 执行国际劳工大会第 91 届会议通过的劳工组织《全球职业安全与卫生战略》。

法律影响： 无。

财务影响： 无。

需要采取的后续行动： 见决定草案。

作者单位： 治理和三方机制司(GOVERNANCE)。

相关文件： 无。

▶ I. 导言

1. 本文件提供了职业安全与卫生计划、活动和为劳工局开展工作所分配的资源方面的最新信息，重点是 2018-2019 和 2020-2021 两个两年期的情况。
2. 自 1919 年国际劳工组织(劳工组织)成立以来，保护工人免于工作中的疾病和事故一直是该组织的一项目标。劳工组织《章程》序言提到“对工人因工患病和因工负伤予以防护”。劳工组织《费城宣言》(1944 年)承认“国际劳工组织在世界各国推进各种计划的庄严义务，以达到……充分地保护各行各业工人的生命和健康”。近期，劳工组织《关于劳动世界的未来百年宣言》(2019 年)承认职业安全与卫生对体面劳动的根本重要性。¹ 2021 年，劳工组织《关于“全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏”的决议》强调，必须通过“与公共机构、私营企业、雇主、工人及其代表合作，加强职业安全与卫生措施”，努力保护所有工人。在更广泛的联合国框架内，可持续发展目标包含关于体面劳动和经济增长的目标 8，其中包括按性别和移民身份分列的致命和非致命职业伤害事故频率指标(8.8.1)。
3. 2019 冠状病毒病(新冠肺炎)疫情前所未有地凸显了对职业安全与卫生的需求，以及有效预防战略的重要性。世界各地的企业和工人都受到在工作中感染病毒的威胁，以及为减少病毒传播风险而采取的许多措施的影响。近期发生的工业事故进一步证明，工作中安全卫生的缺乏会造成灾难性的后果。² 疫情前的估算已表明这一问题的紧迫性。近期对工作相关疾病和伤害负担的估计涉及 41 对职业暴露风险因素/健康后果。结果显示，至少 190 万人死亡和 9,000 万个健康寿命损失年(伤残调整寿命年)可归因于职业性暴露于 19 种职业风险因素。³
4. 国际劳工大会第 91 届会议(2003 年)通过了《全球职业安全与卫生战略》，该战略重申劳工组织的作用，即通过更广泛地促进预防性的安全和卫生文化，以及在国家和企业层面更好地管理职业安全与卫生，促进采取预防性方法，减少与工作相关的事故和疾病。它呼吁在以下领域采取行动：促进、提高认识和宣传；批准和实施劳工组织的职业安全与卫生文书；技术援助与合作；知识开发、管理和传播；以及国际协作。在 2003 年全球战略和 2009 年职业安全与卫生普遍调查的基础上，理事会第 307 届会议(2010 年 3 月)通过了一项涵盖 2010 年至 2016 年的行动计划，以期广泛批准和有效实施《1981 年职业安全与卫

¹ 第 108 届国际劳工大会(2019 年)还通过了一项决议，要求理事会“尽快审议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建议”。在其第 341 届会议(2021 年 3 月)上，劳工组织理事会讨论了有关该决议的后续措施的实质性问题，并批准了经修订的程序路线图，包括可能将一个技术性议题列入第 110 届大会的议程。

² 近期发生的事例包括 2020 年贝鲁特港爆炸，造成 218 人死亡，7000 人受伤，估计有 30 万人无家可归；2021 年孟加拉国鲁普甘吉(Rupganj)一家食品加工厂发生火灾，造成 52 人死亡；以及 2021 年曼谷一家塑料加工厂发生化学品火灾和爆炸，造成数十名工人受伤。

³ 劳工组织和世卫组织，《2000-2016 工作相关疾病和伤害负担联合估计：全球监测报告》(2021 年 9 月)。

生公约》(第 155 号)、《<1981 年职业安全与卫生公约>的 2002 年议定书》和《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)。

► II. 劳工组织关于职业安全与卫生的行动

5. 已制定一大批国际劳工标准、行为守则、指南、政策和技术工具，以协助成员国降低持续高发的与工作相关的死亡和患病率，并加强劳工组织三方成员预防和管理工作场所的危害和 risk 的能力。劳工局在职业安全与卫生方面的工作涵盖第 187 号公约第 4 条所定义的国家职业安全与卫生体系的所有要素，处理广泛的传统和新出现的风险，包括物理、生物、化学、工效学和心理社会风险，还包括健康促进和福祉。特别重视小微企业和非正规经济中的职业安全与卫生赤字，以及全球供应链中的职业安全与卫生的改善。
6. 近年来，劳工组织计划和预算中的特定部分专门用于职业安全与卫生。2018-2019 两年期，劳工局协助 33 个成员国根据第 187 号公约加强其国家职业安全与卫生体系，包括制定或更新国家职业安全与卫生概况、政策、计划、立法、机构设置、社会对话机制以及记录和通知系统。所取得的结果超过了为该两年期设定的目标。⁴
7. 正在《2020-2021 两年期计划和预算》产出 7.2(提高成员国确保安全和健康工作条件的能力)下交付职业安全与卫生方面的工作。成果由两项指标衡量，重点是通过制定政策和计划以及能力建设加强国家职业安全与卫生基础设施(7.2.1)，并加强职业安全与卫生记录和通知系统(7.2.2)。成员国对劳工组织职业安全与卫生技术援助的需求不断增加，导致在本两年期指标 7.2.1 下有 43 个目标国家。此外，在同一指标下确定 47 个国家继续提供援助，以期实现未来的成果，使指标 7.2.1 成为劳工组织《2020-2021 两年期计划和预算》中最大的指标。预计在 2021 年底，还将能够在其他成果目标下报告含有职业安全与卫生层面内容的成果，其中包括成果目标 1。⁵

促进、提高认识和宣传

8. 劳工组织不断提高对职业安全与卫生的认识并进行宣传，特别是通过自 2003 年以来每年 4 月 28 日举行的“世界工作中安全与卫生日”提高认识并进行宣传，⁶ 全球新闻和社交媒体对此予以了报道。这项提高认识的运动每年都会突出一个新出现或重新出现的重要议题。⁷ 此外，劳工局还参加国际会议，以促进预防性安全卫生文化，包括参加每三年举行一次的世界职业安全卫生大会，以及许多其他全球和区域性的活动和培训。

⁴ 见劳工组织，《[体面劳动成果：国际劳工组织 2018-2019 两年期计划执行报告](#)》，ILC.109/I(A)。

⁵ 强有力的三方成员与具有影响力和包容性的社会对话。例如，与职业安全与卫生监察相关的成果可在产出 1.3 下报告。

⁶ 为举办 2021 年的活动，劳工组织在世界各地的办事处和三方成员组织了 40 余场区域和国家性的社交媒体活动、讲座、网络研讨会、虚拟对话和其他主题活动。2020 年，组织了 34 场全球、区域和国家性的活动。

⁷ 近年来，这包括突出与劳动世界的未来相关的职业安全与卫生风险，以及在 2020 年和 2021 年，预防和认识新冠肺炎和其他疫情对劳动世界的风险。

职业安全与卫生文书

9. 劳工组织推动批准并支持实施 40 多项职业安全与卫生国际劳工标准，⁸ 主要是通过经常预算和预算外资源，为制定政策和计划及加强职业安全与卫生基础设施提供援助。
10. 劳工局正在落实标准审议机制三方工作组的建议。根据理事会的决定，三方工作组在其第三次会议(2017 年 9 月)上审议了 19 项职业安全与卫生文书。三方工作组建议根据有关文书切合当前情况的程度进行分类，并确定了那些在覆盖范围方面存在缺口的文书，以及那些需要采取切实可行且有时限的后续行动的文书。三方工作组随后审议了 9 项行业性职业安全与卫生文书，向理事会提出了建议，并要求劳工局准备关于可能将生物危害因素和人体工学方面的标准制订项目纳入国际劳工大会今后的议程的建议，以整合有关化学危害因素的文书，并审议有关机械防护的文书。还要求劳工局开始制定关于生物危害因素和化学危害因素的技术准则，并考虑在晚些时候对 2011 年机械使用安全和卫生行为守则进行定期审议。现提议在 2022 年召开一次专家会议，对生物危害因素技术准则进行三方论证。与生物危害因素防护有关的标准制订项目，已列入大会第 112 届和第 113 届会议(2024 年和 2025 年)的议程。根据理事会第 335 届会议(2019 年 3 月)的决定，劳工局编写了纺织品、服装、皮革和鞋类行业安全与卫生行为守则草案，将在 2021 年 10 月的专家会议上讨论通过，劳工局正在审议劳工组织建筑行业安全与卫生行为守则。

技术援助与合作

11. 劳工局制定和应用各种方法，促进制定国家职业安全与卫生政策、概况和计划，并协助其实施。此外，还向三方成员提供政策和技术援助，途径有编写和出版报告、简报、技术工具、⁹ 培训材料，能力建设(包括通过劳工组织国际培训中心)，¹⁰ 职业安全与卫生研究综述，发展合作项目，与外地的当地专家和从业人员建立伙伴关系以应对所有类别的危害。
12. 在其第 325 届会议(2015 年 10 月至 11 月)上，理事会注意到“人人享有安全+卫生”(Safety + Health for All)旗舰计划，旨在通过建立知识、能力和有利的国家框架，并刺激对工作中安全与卫生的需求，改善全世界所有工人的安全与卫生状况。¹¹ 该计划支持并依托劳工组织正在开展的工作，通过利用劳工组织的多学科专业知识并与其他旗舰计划合作，促进职业安全与卫生标准的批准和实施。“人人享有安全+卫生”旗舰计划的一个组成部分是“零伤亡愿景基金”，这是二十国集团于 2017 年批准的一项七国集团倡议。该基金与农业、服装和建筑部门的全球供应链合作，通过促进在中低收入国家经营的特定企业采取公共和私人行动，并开展预

⁸ 有关更多信息，请参见“职业安全与卫生国际劳工标准”。

⁹ 2020 年和 2021 年，很大一部分资源被用于制定新冠肺炎指南和技术材料(特别是安全劳动实践和复工政策)，并利用经常预算和发展合作资源向各国提供直接援助。

¹⁰ 2021 年，国际培训中心在劳工局支持下，组织了 21 门课程，其中包括一个职业安全与卫生硕士学位。

¹¹ “人人享有安全+卫生”在 19 个国家开展活动，迄今已管理 28 个发展合作项目，其中 22 个项目目前正在进行中。

防活动以改善职业安全与卫生，包括根据劳工组织的准则进行风险管理，努力实现与工作有关的死亡、重伤和重病为零的目标。¹²

知识开发、管理和传播

13. 为提供广泛的信息获取途径，劳工组织开发并管理了一些职业安全与卫生数据库、信息资源和网络。¹³
14. 劳工局继续支持并参与职业安全与卫生风险研究，包括生物风险、化学危害因素和重大工业事故，以及与气候变化、技术、人口、新工作形式和供应链有关的新出现的风险。人身和人体工学风险是另一个关键领域，特别是新的工作流程，如远程办公大量增加。社会心理风险和工作场所健康促进工作，包括预防暴力和骚扰以及药物滥用，也是继续具有重要意义的领域。
15. 改进职业事故和疾病统计数据的收集和质量，这是公认为有必要的。2019年，劳工组织与世卫组织签署了一项谅解备忘录，以制定一种新方法，并定期更新与工作相关的疾病和伤害负担的联合估计。这些估计将使政策制定者能够更好地跟踪国家、区域和全球层面职业风险因素暴露和健康损失的情况。

国际合作

16. 劳工组织在职业安全与卫生领域的国际合作包括与其他政府间组织联合或合作开展的所有活动。其中包括制定政策和计划、参与技术委员会、编制技术标准、开发数据库和信息材料以及组织会议和研讨会。根据《组织间化学品健全管理方案》，劳工组织与其他八个联合国机构协调关于化学品和废物健全管理、可持续性和环境的政策和全球活动。劳工组织参与了《国际化学品管理战略方针》，让来自劳动世界的利益攸关方参与关于化学品安全管理的全球讨论。劳工组织还对《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》、《斯德哥尔摩公约》和《水俣公约》作了多边承诺。与世卫组织的合作包括在重大工业事故、化学品、生物危害因素以及传染病和非传染病方面的工作，包括作为联合国预防和控制非传染性机构间工作队的一部分开展的工作。劳工组织还正在与世卫组织合作，为制定世卫组织工作场所心理健康指南提供技术指导，并就新冠肺炎和远程工作提供指导意见。¹⁴

¹² “零伤亡愿景基金”目前在哥伦比亚、埃塞俄比亚、洪都拉斯、老挝人民民主共和国、马达加斯加、墨西哥、缅甸和越南开展活动，并与“更好的工作”(Better Work)合作，向孟加拉国、柬埔寨、印度尼西亚和越南提供新冠肺炎职业安全与卫生援助。

¹³ 其中包括劳工组织职业安全与卫生立法全球数据库(LEGOSH)，劳工组织职业安全与卫生局、机构和组织全球数据库(INTERUSH)，国际化学安全卡数据库，劳工组织劳动行政管理和监察以及职业安全与卫生电子图书馆，劳工组织职业卫生与安全百科全书，劳工组织职业安全与卫生辞典，劳工组织职业安全与卫生术语表，以及国际职业危害数据表。

¹⁴ 1948年劳工组织和世卫组织之间达成的协议，经劳工组织理事会和世界卫生大会批准，规定成立职业卫生联合委员会，以确定优先行动领域，并在国际、国家和区域层面联合开展活动或协调开展活动。自1950年成立以来，该委员会已经举行了13次会议，通常每五年一次，由两个组织轮流召集。上次会议由劳工组织于2003年召集。

17. 其他形式的多边合作包括与国际原子能机构和其他国际组织合作，促进实施《1960 年辐射保护公约》(第 115 号)，包括促进雇主组织和工人组织积极参与制定关于辐射安全和防护的国际标准，参与辐射安全标准委员会和应急准备和响应标准委员会的工作，以及成为机构间辐射安全委员会(IACRS)的成员。¹⁵ 劳工组织与联合国粮食及农业组织合作，促进农村地区的职业安全与卫生，还有与世界银行(包括在环境和社会框架方面)、欧洲复兴开发银行和非洲开发银行等金融机构开展职业安全与卫生合作的悠久传统。
18. 此外，劳工组织定期与非政府组织合作，如国际人体工学联合会、¹⁶ 国际职业卫生委员会(ICOH)、¹⁷ 国际社会保障协会、国际职业卫生协会(IOHA)、¹⁸ 职业安全与卫生协会和国际劳动监察协会。劳工组织与区域机构合作，如欧盟委员会、¹⁹ 东南亚国家联盟、泛美卫生组织和南部非洲发展共同体。
19. 自 2019 年以来，劳工局一直担任全球职业安全与卫生联盟指导委员会的主席，并承担指导委员会和任务组秘书处的职责。全球联盟是一项多利益攸关方倡议，由来自政府、雇主和工人以及全球和区域组织的代表组成，旨在就影响职业安全与卫生的当前和未来的主要议题，促进国际辩论和知识传播。
20. 在与国际标准化组织于 2013 年 8 月 6 日签署的协议(包括与职业安全与卫生管理体系有关的内容)试行四年后，劳工组织理事会于 2018 年 3 月审议了实施情况，决定正式终止该协议。²⁰

▶ III. 劳工组织专门用于职业安全与卫生的资源

21. 治理和三方机制的劳动行政管理、劳动监察和职业安全与卫生处(LABADMIN/OSH)负责与总部和外地办事处的其他单位合作管理劳工组织关于职业安全与卫生的计划和活动。其

¹⁵ IACRS 促进辐射防护和安全政策的一致性和协调，由八个政府间组织(欧盟委员会、联合国粮食及农业组织、国际原子能机构、国际劳工组织、经济合作与发展组织核能署、泛美卫生组织、联合国原子辐射影响科学委员会和世界卫生组织)和五个非政府机构组成。

¹⁶ 劳工组织和国际人体工学联合会编写了《工作系统人为因素/人体工学(HF/E)设计和管理原则和准则》，其中描述了将身体、认知和组织方面的人为因素和人体工学融入工作系统设计和管理的方法，以确保工人的安全、卫生和福祉，并提高工人和组织的业绩、有效性和可持续性。完成后的文件将由劳工组织出版，并将作为制定关于工作场所人为因素/人体工学国际劳工标准的技术基础。目前，劳工组织和国际人体工学联合会正合作编写关于工作场所人为因素/人体工学和人工搬运重物的国家法律和实践的报告。

¹⁷ ICOH 是一家专业协会，成立于 1906 年，旨在促进科学进步、知识和职业卫生与安全各方面的发展，成员由来自 105 个国家的 2000 名专业人员组成，是劳工组织担任主席的全球职业安全与卫生联盟指导委员会的成员。

¹⁸ 目前，ICOH 和 IOHA 正在为生物危害因素技术准则草案提出意见和建议，并为劳工组织的专门培训活动提供支持。

¹⁹ 劳工组织与欧盟委员会各司局联合开展职业安全与卫生方面的活动，其中包括就业和社会事务与包容总司、国际伙伴关系总司、欧洲改善生活和工作条件基金会以及欧洲职业安全健康局。正在进行的职业安全与卫生活动伙伴关系，包括与欧盟和国际劳工组织职业安全与卫生原则有关的会议、研讨会、建议，以及对多机构计划的支持，如为国际化学品安全卡提供定期资金。欧盟委员会是“零伤亡愿景基金”的捐助方，也是全球职业安全与卫生联盟指导委员会的成员。

²⁰ 理事会文件 GB.331/PV，第 320 段。另请参见劳工组织关于终止该协议的声明。

工作包括协调政策和技术咨询、提高认识、知识开发和传播、能力建设、与多边行动方联络以及通过全球技术小组促进跨区域合作。²¹ 该处为理事会关于职业安全与卫生的决定提供后续行动。其中包括与标准审议机制有关的工作(制定技术准则并对标准制订提供技术支持), 以及目前关于职业安全与卫生作为工作中基本原则和权利的一部分的讨论。鉴于外地可用的资源有限, 该处直接协助外地办事处和三方成员实施或准备批准 40 多项国际劳工标准, 并普遍开展产出 7.2 下的活动。该处负责管理“人人享有安全+卫生”旗舰计划(包括“零伤亡愿景基金”), 并主持全球职业安全与卫生联盟的工作。

22. 自 2016 年以来, 对该处的初始经常预算拨款(不包括经常预算发展合作和职员发展基金)基本保持不变(见附录一)。每两年期拨款平均为 1,180 万美元, 2020-2021 两年期拨款水平较低, 为 1,110 万美元, 2022-2023 两年期拨款水平较高, 为 1,260 万美元, 用于支付人员和非人员费用。一旦扣除人员费用(经常预算职位), 可用于活动(包括与职业安全与卫生相关的活动)的资源所占的百分比稳步下降, 2016-2017 两年期占预算的 18%, 2018-2019 两年期占 13.8%, 2020-2021 两年期占 12.3%, 2022-2023 两年期占 12%。截至 2021 年 7 月, 已通过“人人享有安全+卫生”旗舰计划为发展合作项目拨款超过 6,100 万美元(见附录二)。已收到来自 13 个不同发展伙伴的捐款。该旗舰计划已在 19 个国家实施, 涵盖直接或间接受益于其干预措施的 1.38 亿工人的总体目标人口。²² 《2020-2021 两年期计划和预算》指标 7.2 下的预算拨款为 2,627 万美元, 其中 90%来自预算外资源。
23. 由劳工组织经常预算供资的职业安全与卫生技术专家的职位在最近的数个两年期内保持了稳定。在 2016-2017 两年期, 9 个经常预算职位被正式称为职业安全与卫生专家职位, 在 2020-2021 两年期, 该类职位逐步增加到 11 个。然而, 一些专家也涉足劳动行政管理和劳动监察领域。在 2022-2023 两年期, 该处正式新设立了一个职业安全与卫生技术职位, 使职位总数达到 12 个。在外地, 经常预算职业安全与卫生专家职位总体上略有增加, 从 2016-2017 两年期的 8 个增至 2022-2023 两年期的 10 个。截至 2020-2021 两年期, 阿拉伯国家和欧洲及中亚地区各有一名职业安全与卫生专家, 亚洲和太平洋地区有两名职业安全与卫生专家, 而非洲有三名职业安全与卫生专家。从 2022-2023 两年期开始, 正式为美洲地区新设立了一个职业安全与卫生技术职位, 这将使该地区的专家人数从两名增加到三名。

► 决定草案

24. 理事会注意到劳工局提供的报告, 要求总干事在执行《2022-2023 两年期计划和预算》以及编制今后的计划和预算草案时考虑其指导意见。

²¹ 除职业安全与卫生外, LABADMIN/OSH 处还负责劳动行政管理和劳动监察, 目前在《2020-2021 两年期计划和预算》产出 1.3 中提及。

²² 职业安全与卫生旗舰计划的设立, 增加了全球和国家层面工作的可用资金, 但没有额外的资源或职位来管理该计划或为项目开发和实施提供技术支持。

▶ 附录一

分配给劳动行政管理、劳动监察和职业安全与卫生处(LABADMIN/OSH)的劳工组织经常预算资源，* 2016-2023 年(以美元计)

两年期	人员费用	非人员费用	总资源	非人员费用占比
2016-2017	10 058 640	2 202 884	12 261 524	18.0
2018-2019	9 613 680	1 537 430	11 151 110	13.8
2020-2021	9 740 400	1 363 547	11 103 947	12.3
2022-2023	11 080 800	1 513 196	12 593 996	12.0
平均			11 777 644	

* 涵盖劳动行政管理、劳动监察和职业安全与卫生技术领域

▶ 附录二

2015-2021 年“人人享有安全+卫生”旗舰计划的供资情况

