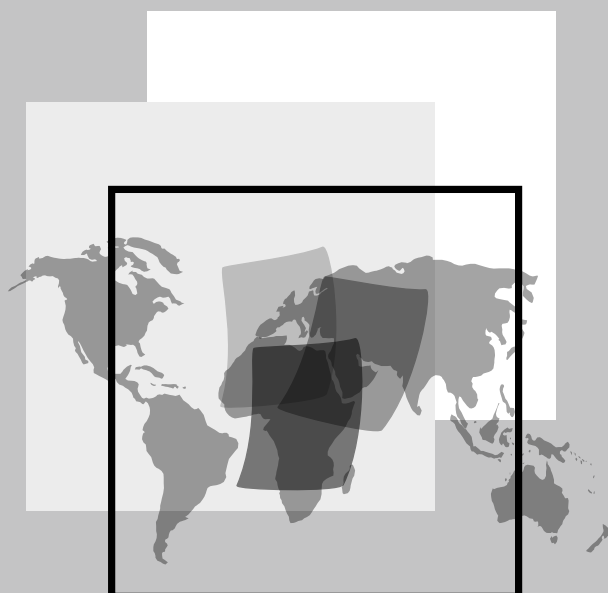




国际  
劳工局  
日内瓦

# 国际劳工标准 在 **2015** 年的实施(1)



报告三 (第 1A 部分)  
总报告

实施公约与建议书  
专家委员会报告

国际劳工大会，第 104 届会议，2015 年

# 实施公约与建议书 专家委员会报告

(《章程》第 19、22 和 35 条)

议程项目三：  
关于公约与建议书  
实施的情况和报告

本印刷版仅包括“总报告”第一部分，报告三(第 1A 部分)的译文。  
报告全文无中文版。

## 报告三(第 1A 部分)

总报告

ISBN 978-92-2-529005-2(print)  
ISBN 978-92-2-529006-9(web pdf)  
ISSN 0255-3449

---

2015 年第一版

---

有关就国际劳工公约和建议书所采取行动情况的出版物并不意味着国际劳工组织对送交此类情况(包括一项批准或声明的送交)国家的法律地位,或对其在送交此类情况的地区或领土上的权力表明任何观点;在某些情况下,这样做可能会在国际劳工组织不具有发表看法的法定资格的问题方面引起麻烦。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得,或直接向国际劳工局出版处(国际劳工局, CH-1211 日内瓦 22,瑞士)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取,免费发送,或发送电子邮件至: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) 索取。

请查阅我们的网站: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)。

---

版式由 TTC 设计: 参考 ILC104-III(1A)-[NORME-141218-1]-Ch.docx

瑞士,日内瓦,国际劳工局印刷

## 目 录

	页 次
<b>编者按语 .....</b>	<b>1</b>
国际劳工组织监督机制概述 .....	1
雇主组织和工人组织的作用 .....	1
大会标准实施委员会和实施公约与建议书专家委员会的起源 .....	2
实施公约与建议书专家委员会 .....	2
国际劳工大会标准实施委员会 .....	3
专家委员会和大会标准实施委员会 .....	4
<b>第一部分 总报告 .....</b>	<b>5</b>
<b>I. 导 言 .....</b>	<b>7</b>
委员会的构成 .....	7
工作方法 .....	8
与大会标准实施委员会的关系 .....	9
权 责 .....	11
<b>II. 关于义务的履行情况 .....</b>	<b>13</b>
A. 关于已批准公约的报告(《章程》第 22 条和第 35 条) .....	13
B. 专家委员会对已批准公约的 报告的审议 .....	18
C. 根据《章程》第 19 条的规定要提交报告的文书 .....	33
D. 向主管当局提交大会通过的文书(《章程》第 19 条第 5、6 和 7 款) .....	33
<b>III. 与涉及其他国际文书的国际组织和职能机构的协作 .....</b>	<b>36</b>
在标准领域与国际组织的合作 .....	36
联合国有关人权条约 .....	36
欧洲社会保障法典及其议定书 .....	36
<b>总报告附件 .....</b>	<b>39</b>
实施公约与建议书专家委员会的构成 .....	39

## 编者按语

### 国际劳工组织监督机制概述

自国际劳工组织 1919 年成立以来，其权责就包括了通过国际劳工标准，促进成员国批准和实施劳工标准并且监督国际劳工标准的实施，作为实现其目标的一个基本手段。为了监测成员国实施国际劳工标准的进展情况，国际劳工组织创立了国际上独一无二的监督机制。<sup>1</sup>

根据《国际劳工组织章程》第 19 条，成员国应履行国际劳工标准通过后的若干义务，包括需要将新标准提交给国家主管部门，和定期提交报告为落实未批准公约和建议书条款所采取的措施。

本组织运用现有的一些监督机制，审查成员国对其已批准的公约所应承担与标准相关的义务。此种监督既体现在采取年度报告(《国际劳工组织章程》第 22 条)形式的正常程序，<sup>2</sup>又体现在依据国际劳工组织三方成员向理事会提出的申述或控诉的(《章程》第 24 条和 26 条)特别程序。此外，自 1950 年以来，就已建立了一种特别程序，负责将与结社自由有关的控诉提交给理事会的结社自由委员会。该委员会亦可审查对那些尚未批准有关结社自由公约成员国提出的控诉。

### 雇主组织和工人组织的作用

因其三方性的结构，国际劳工组织自然成为第一个接纳社会伙伴直接参与其活动的国际组织。《章程》第 23 条第 2 款承认雇主组织和工人组织参与监督机制，规定政府根据第 19 条和第 22 条所提交的报告和资料必须送交代表性的雇主组织和工人组织。

在实践中，具有代表性的雇主组织和工人组织可向其政府提出实施报告的意见。例如，他们可提请注意关于实施某一项已批准的公约在法律中或实践上存在的差异。此外，任何雇主组织或工人组织可直接向劳工局提交有关国际劳工标准实施的意见。然后，劳工局将把这些意见反馈给有关政府，以使其在专家委员会对此进行审议之前有机会做出回应。<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> 关于所有监督程序的详尽情况，参见《有关国际劳工公约与建议书的程序手册》，国际劳工标准司，国际劳工局，日内瓦，2012 年修订版。

<sup>2</sup> 对基本公约和治理公约需每三年提交一次报告，其他公约则每五年提交一次报告。按公约主题分类提交报告。

<sup>3</sup> 见“总报告”的第 75-84 段。

## 大会标准实施委员会和实施公约与建议书专家委员会的起源

在国际劳工组织成立初期，每年国际劳工大会全会不仅要通过国际劳工标准，还要开展正常的监督工作。然而，随着批约数的大量增加，提交年度报告数量也显著增加。显而易见，大会全会不可能在通过标准并讨论其他重要事项的同时还审议所有这些报告。为了应对这一形势，大会于 1926 年通过了一项决议，<sup>4</sup> 决定每年都设立一个大会委员会(随后被命名为大会标准实施委员会)并要求理事会任命一个技术性委员会(随后被命名为实施公约与建议书专家委员会)，将负责为大会起草一份报告。这两个委员会已构成国际劳工组织监督制度的两大支柱。

## 实施公约与建议书专家委员会

### 构成

专家委员会由 20 名委员组成，均是在本国和国际上享有盛名的法律专家<sup>5</sup>。委员会的委员经局长提名由理事会任命。为使委员会能够直接利用有关不同法律、经济和社会制度方面的经验，委员是从世界各地具有独立人格和业务精干的正直人士当中选出，并以个人身份予以任命，任期为 3 年，可连任。2002 年，委员会做出决定，所有委员的任期最长为 15 年，意味着在第一个 3 年任期之后，最多还可连任 4 次。委员会第 79 届会议(2008 年 11 至 12 月)还决定将选举产生一名主席，任期为 3 年，并可连任一次。每次开会时，委员会还将选举一名报告员。

### 委员会的工作

专家委员会每年于 11 至 12 月举行会议。根据理事会的授责，<sup>6</sup> 委员会被要求审议下列事项：

- 根据《章程》第 22 条，成员国关于为落实其已批准公约的条款而采取措施的年度报告；
- 根据《章程》第 19 条，成员国提交的有关公约和建议书的材料和报告；
- 根据《章程》第 35 条，成员国有关所采取措施的材料和报告。<sup>7</sup>

专家委员会的任务在于指出各成员国的法律和惯例与已批准公约的一致程度，以及各成员国根据《国际劳工组织章程》履行其与标准相关义务的程度。在执行这项任务时，委员会坚持独立、客观和公正的原则。<sup>8</sup> 专家委员会对成员国履行其与标准相关义务发表的评价，要么采取提出意见的形式，要么采取直接询问的形式。意见的形式一般适用于成员国未能履行义务方面的较严重或长期存在的案例。这些意见被重新编入专家委员会年度报告之中，随后每年 6 月提交给大会标准实施委员会。直接询问并不刊载在专家委员会报告之中，而是直接送达有关政府并在网上可查

<sup>4</sup> 见附件 VII，国际劳工大会第八届会议临时记录，1926 年，第一卷。

<sup>5</sup> 目前已任命了 17 名委员。

<sup>6</sup> 专家委员会的职权范围，理事会第 103 届会议的议事录(1947 年)，附件 XII，第 37 段。

<sup>7</sup> 第 35 条涵盖适用于非本部领土的公约。

<sup>8</sup> 见总报告第 29 段。

阅。<sup>9</sup>此外，专家委员会通过普查，负责审查由理事会选定的若干公约和建议书所涵盖的某个特定领域的法律和惯例的现状。<sup>10</sup>普查是以根据《章程》第 19 条和第 22 条所提交的报告为基础，并且涵盖所有成员国，无论其是否批准了有关公约。今年的普查涉及有关结社权和农村工人组织等文书。

## 专家委员会的报告

委员会的一个工作成果是编写年度报告。年度报告由两卷组成。<sup>11</sup>第一卷(报告 III 1A 部分)<sup>12</sup>分为以下两部分：

- **第一部分：总报告**，一方面描述了专家委员会工作的进展情况以及与委员会所处理的与其相关的具体事项，另一方面描述了成员国履行其与国际劳工标准有关的法定义务的程度。
- **第二部分：关于特定国家履行提交报告义务的意见**、按主题分类的已批准公约的实施情况、以及履行向主管部门提交文书义务的情况。

第二卷包含普查[报告 III, (第 1B 部分)]。

## 国际劳工大会标准实施委员会

### 构成

大会标准实施委员会是大会的两个常设委员会之一。委员会是三方性的，因而由政府、雇主和工人的代表组成。委员会的每届会议都选举其负责人，包括一名主席(政府委员担任)、两名副主席(由雇主委员和工人委员担任)和一名报告员(政府委员)。

### 委员会的工作

大会标准实施委员会于每年 6 月在劳工大会期间举行会议。按照《大会议事规则》第 7 条，委员会须审议：

- 为实施已批准公约而采取的措施(《章程》第 22 条)；
- 根据《章程》第 19 条送交的报告(普查)；
- 根据《章程》第 35 条采取的措施(非本部领土)。

委员会被要求向大会提交一份报告。

<sup>9</sup> 见总报告第 53 段。可在国际劳工组织的网站 <http://www.ilo.org> 通过国际劳工组织标准数据库查阅这些意见和直接询问的内容。

<sup>10</sup> 通过《社会正义宣言》的后续措施，制定了在大会框架范围中进行年度周期性讨论的制度，使得本组织能够更好地了解其成员国在国际劳工组织四项战略目标方面所处的形势和不同需求，即：就业；社会保护；社会对话和三方机制以及工作中基本原则和权利。理事会认为，由劳工局为大会讨论而准备的周期性报告应从普查中包含的成员国法律和实践方面的信息，以及从大会委员会对普查所进行讨论的成果中获益。因此，普查的内容是国际劳工组织四项战略目标相一致的。

<sup>11</sup> 专家委员会报告附带一份关于批准和标准相关活动的资料文件(报告 III(第二部分))。该文件概述了有关国际劳工标准、特别程序的实施以及与国际劳工标准相关的技术合作方面的近期进展情况。报告还以表格的形式包含关于公约批准的全面情况，以及涉及各国有关标准方面的重要情况的“国家简介”。

<sup>12</sup> 这反映了国际劳工大会的议程，该议程包括了议题 III，即有关实施公约和建议书的报告及情况的常设议题。

在专家委员会进行了独立的和技术性的审议之后，大会标准实施委员会的会议为政府、雇主和工人代表共同审议各国履行其与标准相关义务，特别是与已批准的公约有关的义务的方式，提供了一个机会。各国政府可详尽阐述原先向专家委员会提供的情况，说明自专家委员会上届会议以来所采取的或将要采取的任何进一步措施，提请关注在履行义务方面所遇到的困难，并就如何克服此类困难寻求指导。

大会标准实施委员会讨论专家委员会的报告，以及各国政府提交的文件。大会委员会的第一项工作是围绕专家委员会总报告进行一般性的讨论，接着讨论普查报告。大会委员会也审议未能履行报告义务和其他与标准相关义务的重大案例。最后，大会委员会着手其主要工作，审议作为专家委员会意见主题的已批准公约实施的若干个案。大会委员会邀请有关的政府代表出席其中的一次会议，对相关意见进行讨论。在听取了这些政府代表的发言后，大会委员会的委员可提出问题或发表评论。在讨论结束时，大会委员会将就此案例通过若干结论。

在其提交大会全会通过的报告中，<sup>13</sup> 大会标准实施委员会可敦请有关涉案成员国接受一个国际劳工局技术援助代表团，以提高其履行义务的能力，或可建议组成其他类型的代表团。大会委员会还可要求某个政府在向专家委员会提交的下一份报告中提供更多的情况，或是处理具体的关切。大会委员会还提请大会关注某些案例，如取得进展的案例和严重违反已批准公约的案例。

## 专家委员会和大会标准实施委员会

专家委员会在无数次报告中强调了相互尊重、合作和负责精神的重要性，这一精神始终贯穿于专家委员会与大会委员会之间的关系之中。因此，作为惯例，专家委员会的主席以观察员的身份出席大会委员会的一般性讨论，包括对普查报告的讨论，并有机会在大会委员会一般性讨论开始时发言，以及在对普查报告的讨论结束时发表评论。同样，大会委员会的雇主副主席和工人副主席也被邀请出席专家委员会的会议，并在为此目的而召开的特别会议中讨论共同感兴趣的问题。

---

<sup>13</sup> 本报告在《大会议事录》中发布。自 2007 年以来，本报告还发行有一个单行本。关于上一次报告，见大会标准实施委员会：议事录摘要，国际劳工大会，第 103 届会议，2014 年，日内瓦。



## 第一部分. 总报告

## I. 导 言

1. 由国际劳工局理事会任命的实施公约与建议书专家委员会于 2014 年 11 月 19 日至 12 月 6 日在日内瓦举行了其第 85 届会议，审议了由国际劳工组织成员国根据《章程》第 19、22 和 35 条的规定而提交的针对公约与建议书所采取行动的资料和报告。委员会荣幸地向理事会呈上其报告。

### 委员会的构成

2. 委员会的组成如下：马里奥·阿克曼先生(阿根廷)、莱拉·阿祖里女士(黎巴嫩)、雷利奥·本特斯·科瑞阿先生(巴西)、詹姆斯·J·布鲁德尼先生(美国)、哈尔顿·奇德尔先生(南非)、格拉西拉·何塞菲娜·狄克逊·卡顿女士(巴拿马)、拉希德·菲拉利·迈克纳西先生(摩洛哥)、阿布杜尔·G·科罗马先生(塞拉利昂)、皮埃尔·利翁-康先生(法国)、埃勒娜·马苏斯卡雅女士(俄罗斯联邦)、卡罗恩·莫纳汉女士(联合王国)、威迪·蒙塔博恩先生(泰国)、罗斯玛丽·欧文斯女士(澳大利亚)、保罗-热拉尔·普顾威先生(喀麦隆)、雷蒙·朗热瓦先生(马达加斯加)、艾杰特·普拉卡什·沙什(印度)、横田洋三先生(日本)。总报告的附件 I 中包含了委员会所有委员的简历。

3. 专家委员会沉痛地获悉提尔克·林德曼先生(德国)于 2014 年 3 月 17 日去世。林德曼先生于 2012 年 3 月被任命为本委员会的委员。作为一名海事专家，他给本委员会带来了有关国际海事劳工法方面的渊博知识和独特的专业知识。林德曼先生也在国际劳工组织的不同机构任职，特别是他推动了 2006 年历史性地通过海事劳工公约(MLC, 2006 年)。专家委员会真诚地感谢林德曼先生对委员会工作所作出的贡献，也高度赞赏他在各国和全球促进社会公正和国际劳工标准所表现出的奉献精神与杰出才能。

4. 专家委员会也遗憾地注意到丹尼斯·巴罗先生 SC(伯利兹)已提交了其辞呈报告。巴罗先生自 2005 年以来一直担任本委员会的委员。巴罗先生在担任委员期间出色地履行了其职责，专家委员会对此深表谢意。特别是他于 2011 年至 2012 年期间担任本委员会的报告员，恪尽职守，出色地完成了任务，专家委员会对此给予高度评价。

5. 横田洋三先生告知专家委员会，他将不再寻求连任，其委员的任期将于今年年底到期。专家委员会希望对洋三先生担任 12 年委员期间的杰出表现深表谢意，他在担任本委员会主席的三年之中出色地完成这一重要和艰巨的领导任务，专家委员会对此给予高度评价。

6. 在会议期间, 专家委员会对理事会在其第 321 届会议上(2014 年 6 月)提名的阿祖里女士表示欢迎。科罗马先生继续履行委员会主席的职责, 而且委员会已选举欧文斯女士为报告员。

## 工作方法

7. 近年来, 专家委员会对其工作方法进行了深入的审查。为了有效地引导对工作方法的检讨工作, 于 2001 年专门成立了一个工作方法委员会。该委员会的职责包括审议专家委员会的工作方法和一切相关的问题, 以便向其提出适当的建议。该委员会从 2002 年至 2011 年举行了八次会议。<sup>1</sup> 在 2005 年, 2006 年, 2012 年和 2013 年会议期间, 委员会全体会议对与其工作方法相关的问题进行了讨论。<sup>2</sup>

8. 今年, 本特斯·科瑞阿先生当选为工作方法委员会主席,<sup>3</sup> 在他的领导下该委员会召开了第一次会议。在对该委员会的报告和建议进行审议后, 专家委员会建议就以下内容进行通报:

- 专家委员会充分注意到理事会于 2014 年 3 月发出的敦请, 要求其继续审查其工作方法, 以便进一步提高其工作的有效性和效率;
- 专家委员会自成立以来一直对其工作方法进行检讨, 并且在这一过程中, 专家委员会始终充分考虑三方成员的意见;
- 在反思其有待改进之处和加强其工作方法时, 专家委员会一直努力探寻各种途径以使其工作方法更好地应对其所面临的挑战, 尤其是应对工作量增加以及更好地协助三方成员来履行其有关国际劳工标准的义务方面的挑战。

9. 具体而言, 专家委员会着手解决**精简其报告内容**的问题。在此, 专家委员会认为有必要阐明, 报告的目的在于确保其工作得到更好的理解, 工作质量和影响力也得到提高, 不仅这将促进大会标准实施委员会的工作, 也有助于三方成员, 尤其是政府更好地确定和理解专家委员会的要求并予以满足, 以便履行与国际劳工标准相关的义务并有效地进行反馈。实现这一目标是一个取得良好平衡的问题。尤其是, 专家委员会讨论了确保其工作统一性的重要性, 其中包括有关意见和直接询问的区别标准应用上的一致性,<sup>4</sup> 以及形成其意见和要求文字上的一致性。该委员会强调不仅要通过主题分类, 而且要通过国家分类来确保监督已批准公约实施工作的连贯性。

10. 专家委员会也考虑了能否对其**工作的组织形式**进行改进, 以帮助其在有限的会期内更有效地应对其工作量问题。在这方面, 专家委员会同意应继续保留近年来所采取的若干措施; 尤其

<sup>1</sup> 见实施公约与建议书专家委员会: 第 73 届会议(2002 年 11-12 月), 总报告, 第 4-8 段; 第 74 届会议(2003 年 11-12 月), 总报告, 第 7-9 段; 第 75 届会议(2004 年 11-12 月), 总报告, 第 8-10 段; 第 78 届会议(2007 年 11-12 月), 总报告, 第 7-8 段; 第 79 届会议(2008 年 11-12 月), 总报告, 第 8-9 段; 第 80 届会议(2009 年 11-12 月), 总报告, 第 7-8 段; 第 81 届会议(2010 年 11-12 月), 总报告, 第 6-13 段; 第 82 届会议(2012 年 11-12 月), 总报告, 第 6-12 段。

<sup>2</sup> 见实施公约与建议书专家委员会: 第 76 届会议(2005 年 11-12 月), 总报告, 第 6-8 段; 第 77 届会议(2006 年 11-12 月), 总报告, 第 13 段。

<sup>3</sup> 工作方法委员会由一个核心小组组成, 委员会的其他任何成员都可参加其会议。

<sup>4</sup> 见总报告的第 53 段。为了提高直接询问的可见度, 在 NORMLEX 后将加入一个超级链接, 这样在意见的末尾指出专家委员会在某一个直接询问中提出了其他的问题, 也将使读者通过点击网站获得相关的直接询问的内容。

是简化报告处理委员会应继续其工作，第 11 段对此进行了阐述。最后，也强调了配齐专家委员会名额的重要性。令人担忧的是，自专家委员会于 2011 年召开第七十届会议以来，其委员名额一直未被配齐。因此，专家委员会希望，现有的空缺名额在不久的将来能配齐。另外，专家委员会对增加委员名额的建议持欢迎态度。2014 年 11 月，理事会负责人收到了一份提案，涉及专家委员会委员人数增加两名的可能性。<sup>5</sup>

**11.** 今年，在专家委员会开始工作之前，简化报告处理委员会也召开了一次会议(该委员会由专家委员会于 2012 年设立，其目的在于精简某些资料的处理，尤其是有关报告义务资料的处理)。简化报告处理委员会草拟了“一般性”意见和直接询问，涉及成员国未能履行提交有关已批准公约的实施情况报告(章程第 22 和第 35 条)<sup>6</sup>以及未能履行将报告的副本送交具有代表性的雇主组织和工人组织(章程第 23 条第 2 款)的义务问题。<sup>7</sup>该委员会也起草了专家委员会的“重复性意见”(有关实施某一已批准公约的情况报告最后提交期限已到，但专家委员会仍未收到该报告或者收到的报告不包含对专家委员会此前意见的答复时，某一单个的意见或直接询问可以重复出现)。今年，简化报告处理委员会一共审议了 556 条重复性意见(2013 年，472 条)。该委员会向专家委员会提交了其报告以便在其全会上予以通过，并且提请关注在审议过程中所提出的重大问题。

## 与大会标准实施委员会的关系

**12.** 近年来，相互尊重、合作和负责的精神始终贯穿于专家委员会与国际劳工大会及其标准实施委员会的关系之中。专家委员会一直充分考虑大会标准实施委员会的工作程序，不仅涉及有关标准制定活动和监督程序的一般性事务，而且更重要的是涉及国家履行其与标准相关义务方式的具体事项。专家委员会也极为关注大会标准实施委员会委员和理事会理事对其工作方法所发表的评论。

**13.** 在此背景下，专家委员会注意到理事会第 320 届会议(2014 年 3 月)敦请专家委员会和大会标准实施委员会继续开展非正式对话。专家委员会再次赞许其主席参加国际劳工大会第 103 届会议(2014 年 5-6 月)标准实施委员会的一般性讨论，同时注意到大会委员会决定要求局长再次邀请专家委员会主席出席国际劳工大会第 104 届会议(2015 年 6 月)。专家委员会已接受了这一邀请。

**14.** 专家委员会主席邀请国际劳工大会第 103 届会议(2014 年 5-6 月)标准实施委员会的雇主副主席(索妮亚·里根伯格女士)和工人副主席(马克·利曼斯先生)在本届会议期间参加本委员会的一次特别会议。他们均接受了这一邀请。在讨论专家委员会工作时提出的主要观点可归纳如下。

**15.** 雇主副主席对大会标准实施委员会与专家委员会有机会进行直接、透明和持续的对话表示欢迎。尤其在目前的情况下，这种对话对确保国际劳工组织标准体系的适当与平衡的运行是至关重要的。她补充说，专家委员会的工作是这一监控体系的一个重要组成部分，因此雇主高度赞赏专家委员会在非常短的时间内承担如此大量的工作。

<sup>5</sup> 见理事会文件 GB.322/INS/5，第 120 段。

<sup>6</sup> 见总报告第 40 段。

<sup>7</sup> 见总报告第 44 段。

16. 令雇主感到鼓舞的是，理事会已经决定给予三方对话一个真正的机会，以解决在罢工权和第 87 号公约问题上所发生的争议。他们欢迎 2015 年 2 月召开一个为期三天的三方专题会议，并视其为一个独特且珍贵的机会使三方成员对这一问题首次进行深入探讨。鉴此，雇主呼吁专家委员会帮助三方成员努力解决他们当前的争议。雇主对专家委员会在其 2014 年总报告中对其权责的澄清表示欢迎，希望该澄清也出现在未来的报告中。雇主也承认专家委员会的权责允许其享有一定程度的诠释权，但更重要的是专家委员会应该认识到在国际劳工组织整个监督体系下其权责的范围。专家委员会也应对间接参与标准制定活动保持克制，因为制定国际劳工标准的责任只限于国际劳工组织三方成员，其基础是三方社会对话的原则，这使得国际劳工组织在联合国系统内独一无二并且确保其在劳动世界中仍然具有相关性。

17. 雇主强调了大会委员会工作方法工作组的重要性，该工作组将于 3 月举行会议，以讨论采取必要的措施确保 2015 年大会委员会的有效运作，其中包括有关个案讨论名单的建议。雇主认识到，挑选个别案例是一项政治性很强的任务，其责任落在大会委员会的雇主和工人成员的肩上。因此，在 11 月理事会期间，雇主组已经抛出了一个提案，即大会委员会工作方法工作小组在就有关问题提出解决方案之前，专家委员会可仅在今年负责提出一份 25 个审查案例的大名单。

18. 雇主重申了对国际劳工组织监督机制的支持，并充分承诺寻求公正长久地解决目前所面临的非常复杂问题。他们也重申赞赏专家委员会对这一监督机制所作出的重要贡献，国际劳工组织只有通过这一机制才能对劳动世界产生真正的影响。

19. 工人副主席认为，专家委员会与大会委员会两个副主席之间的交流为他们在正式的制度性框架外提供了一个进行自由和建设性对话的独特机会。谈到目前冲突的制度背景时，他重申了工人组对专家委员会的充分信任以及对其作用和职责的支持。

20. 工人认为，让专家委员会依据其权责范围继续开展有关公约的工作以及继续服务于所有国家，是至关重要的。在对各成员国在法律和实践中实施公约的情况进行公正的技术分析时，专家委员会为各国主管当局的行动提供指导。因此，关键是，专家委员会不应该对其工作设限，因为这样的限制并不符合其权责范围，并将危害其监督和法律指导的职能。相应地，工人对专家委员会最近在审议有关公约时似乎表现出来的审慎态度表示了担忧。

21. 工人回顾说，理事会已对专家委员会在其 2014 年总报告中发表的关于其权责的声明表示欢迎。在谈到雇主组建议专家委员会可在特殊的情况下确定一份 25 个审查案例的大名单以供 2015 年大会委员会进行审议时，他们强调，根据专家委员会所做的法理分析结果，该名单由社会伙伴共同负责确定。其他确定案例名单的任何办法将违背国际劳工组织章程。如果要求专家委员会确定一份含有 25 个审查案例的大名单供大会委员会讨论，这将导致其确定的“双脚注”案例的重要性下降，也将使其工作赋有政治含意。在理事会或大会没有作出最后决定之前，专家委员会应该依照其权限继续开展其工作。

22. 工人认为，在公约诠释问题上的法律争议不应久拖不决。在工人们看来，尽早解决这一问题将重申专家委员会的观点就是对该公约的一种最权威的诠释。他们也建议，专家委员会的某

些成员也可以列席大会委员会的会议，以便他们可以应请求就该委员会的观点和看法进行必要的澄清，发挥类似于国际劳工局法律顾问在大会的其他委员会上的作用。

**23.** 专家委员会重申对这种长期性的安排深表感谢。在此安排下，大会委员会和专家委员会可以就双方感兴趣的事项进行建设性对话。目前的制度背景，其中包括理事会有关 2012 年大会委员会讨论的后续行动的若干决定，使人们采取一种向前看的方式成为可能。同样，这种多边背景，其中包括有关 2015 年后广泛的可持续发展议程所进行的讨论，也为国际劳工组织提供了多种机会，要求其具有前瞻性并且切实用好其三方结构和标准体系的独特优势。

**24.** 关于特别具体的事项，专家委员会充分注意到，其 2014 年总报告中有关专家委员会权责的声明受到了理事会的欢迎。在对各成员国在法律和实践中实施公约的情况进行公正和技术性分析时，专家委员会以国际劳工组织章程为指导。忆及到，专家委员会的存在与运行置身于三方性之中，并且其职权由国际劳工大会以及理事会来决定。因此，在国际劳工组织监督机制中的三方共识是衡量专家委员会工作的一个重要尺度，尽管作为一个独立的机构，但专家委员会仍不能自行其事。三方成员之间的观点分歧因而对专家委员会的工作也造成影响，并要求其更加注意严格遵守其权责范围和独立、客观和公正的基本原则。在此情况下，专家委员会重申，它将继续遵循其目前的做法，即在独立、客观和公正的评估基础上确定其认为合适的双脚注案例的数量。

**25.** 专家委员会补充道，它将继续审视和改进其工作方法，正如近年来所做的那样。在这方面，其简化评论的努力仅旨在提高其工作的连贯性、质量和影响力，而非舍本求末。所有这些应该最终使专家委员会能够应对日益增加的工作量，同时确保其意见能继续有效地指导各国主管当局的行动。

**26.** 最后，专家委员会重申它愿意以符合自己职权范围和身份的方式，为解决国际劳工组织监督机制当前所面临的挑战作出自己贡献。它表示相信，继续与大会委员会开展对话将强化国际劳工组织整个监督体系的效能与影响。

**27.** 雇主副主席在对有关讨论的回应中对有关评论表示欢迎，其中涉及具有前瞻性和形成合力的必要性，尤其是涉及到二月份召开的三方会议和标准审议机制的建立以及可持续发展目标。她也认为，专家委员会的独立性是建立在国际劳工组织三方性的基础上的，并且欢迎专家委员会的表态，即专家委员会在其工作中考虑到社会伙伴的意见。她还对专家委员会为提高工作效率和质量而努力审视其工作方法的做法表示赞赏。专家委员会只有忠实履行其职责才能为解决国际劳工组织监督机制目前所面临的问题做出最大的贡献。

**28.** 工人副主席重申，专家委员会的权责已经非常明确，而且它必须依据其职权继续开展工作。在赞同专家委员会的意见有必要更加精炼，它也强调了专家委员会工作所发挥的教育示范作用，简明扼要和连贯一致将有助于三方成员更广泛地理解和接受专家委员会所提供的指导意见。

## 权 责

**29.** 实施公约与建议书专家委员会是由国际劳工大会设立的一个独立的机构，其成员由国际劳工局理事会委派。它是由法律专家组成，负责审议国际劳工组织成员国实施公约和建议书的情

况。专家委员会对各成员国如何在法律上和实践中实施公约进行公正的技术性分析，同时承认各国存在不同的国情和法制。为此，它必须确定公约条款的法律范围、内容及含义。专家委员会的意见和建议不具约束力，旨在指导各国主管部门的行动。其令人信服的价值来自于专家委员会工作的合法性和合理性，而其工作是以其公正性、丰富经验和专业知识为依托的。专家委员会的技术角色和道德权威已得到了广泛的认可，特别是因为凭借其人员构成、独立性及其与政府开展持续性对话并考虑雇主和工人组织所提供的情况的工作方法，已经从事了 85 年以上的监督工作。具体的反映是，专家委员会的意见和建议已被纳入国家立法、国际文书和法院判决之中。

## II. 关于义务的履行情况

### A. 关于已批准公约的报告 (《章程》第 22 条和第 35 条)

30. 专家委员会的主要任务是，审议由各成员国政府就已批准公约或是已宣布适用于非本部领土的公约所提交的报告。

#### 提交报告的安排

31. 专家委员会忆及，理事会在其第 306 届会议上(2009 年 11 月)决定将基本公约和治理公约的提交报告周期从两年提高到三年，而其他公约的报告提交周期仍维持在五年。

32. 除了按报告周期要求提交的报告外，专家委员会还收到了因下列原因而特别要求某些政府提交的报告：

- (a) 批约后应提交的首份详细报告；
- (b) 在正常的报告周期之外委员会要求提交的报告；<sup>8</sup>
- (c) 上一个报告期应提交但尚未收到的报告或并未包括所要求提供信息的报告；
- (d) 大会标准实施委员会明确要求提交的报告。

33. 委员会还有一些在上一届会议上未能审议的报告。

34. 在有些情况下，报告未附有相关立法的副本、统计数据或进行充分审议所必需的其他文件。除非从其他方面无法获得这些资料，劳工局则应委员会要求已致函有关政府，要求它们提供必要的资料文本，使委员会能完成其任务。

35. 批约后的首份报告应于每年 6 月 1 日至 9 月 1 日之间送达国际劳工局。在设定这一期限时，充分考虑了必要时将报告翻译成其他文种所需的时间以及对法律进行研究和查阅与报告审议相关的其他文件所需的时间。

<sup>8</sup> 见总报告的第 57 段。



## 要求提交的报告和已收到的报告

36. 与去年总共提交的 2,319 份报告相比,今年要求成员国政府就实施已批准公约的情况提交报告的总数为 **2,383** 份(《章程》第 22 条和第 35 条)。在本届委员会会议结束时,劳工局已收到了 **1,709** 份报告。这一数字相当于要求提交报告总数的 **71.71%**;去年,劳工局共收到 1,719 份报告,占到 74.12%。<sup>9</sup> 专家委员会特别指出,截止本届委员会会议结束时,批约后应提交的首份报告总数为 **107** 份,实收数为 **75** 份(去年分别为 77 份和 40 份)。

37. 根据《章程》第 22 条,要求成员国政府提交 **2,251** 份报告。到委员会本次会议结束时,劳工局已收到了其中的 **1,597** 份。这一数字相当于要求提交报告总数的 **70.95%**(而去年为 72.52%)。委员会谨对到今年为止已提交了所有报告的 **100** 个成员国表示谢意。

38. 根据《章程》第 35 条,宣布经修改或不做修改而适用于非本部领土的公约而被要求提交的报告为 **132** 份。在委员会本届会议结束时,收到了其中的 **112** 份,或 **84.85%**(而上一年为 98.60%)。

39. 专家委员会**关切地**注意到,截止 2014 年 9 月 1 日收到报告的比例依然较低(**38.9%**,而上次会议召开时为 **34.1%**)。忆及到,在 9 月 1 日之后才能收到大量的报告,这干扰了正常监督机制的稳健运行。**因此,专家委员会必然再次要求各成员国作出特别努力,确保明年及时提交其报告。**

## 履行提交报告的义务

40. 今年,大多数成员国政府都提交了大部或全部有关已批准公约的实施情况报告(见本报告附录 I)。在审议成员国未能尊重其有关的义务时,专家委员会采纳了一般性意见的形式(包含在本报告第二部分(第一节开头部分))。专家委员会的一般性评论针对以下两种情况:(1)两年或两年以上未提交任何应提交的报告;以及(2)两年或两年以上未提交首次报告。当一个国家未能在当年送交应提交的全部或大部报告时,专家委员会将提出一般性的直接询问。

41. 两年多以来,以下 **11** 个国家未能提交任何应提交的报告:**布隆迪、多米尼克、赤道几内亚、法国-法属南部和南极地区、冈比亚、几内亚、海地、马来西亚半岛、圣马力诺、索马里和塔吉克斯坦。**

42. 在过去两年多的时间里,有**四个**国家没有递交第一份报告:

未提交实施已批准公约的首次报告	
国 家	公约号
阿富汗	– 自 2012 年起: 第 138、144、159、182 号公约
赤道几内亚	– 自 1998 年起: 第 68、92 号公约
加纳	– 自 2013 年起: 第 144、184 号公约
圣多美和普林西比	– 自 2007 年起: 第 184 号公约

<sup>9</sup> 本报告附录 I 按国家/领土和公约分类列举了已收到的和未收到的报告清单。附录 II 表明,自劳工大会 1932 年召开会议以来的每一年,到规定的日期,到专家委员会开会之日,以及到国际劳工大会开幕之日,所收到报告的数目和所占百分比。

**43. 专家委员会敦促有关政府尽一切努力按要求提交对批准公约的报告，并作出特别的努力提交首份报告。**和大会委员会一样，专家委员会也强调提交首份报告的极端重要性，因为报告为委员会对成员国实施相关的具体公约作出初步评估提供了基础。委员会意识到，凡成员国政府在一段时间内未提交任何报告时，他们有可能是在履行章程所规定的义务时遇到的一些行政或其他困难。在这种情况下，重要的是，各国政府应要求国际劳工局迅速提供援助。<sup>10</sup> 委员会要求劳工局提供适当的技术援助，尤其是在提交首份报告方面的援助，因为首份报告是内容详尽的报告，也因此才需要按理事会为每项公约批准的报告格式来起草。<sup>11</sup>

**44. 总报告的第二部分(第一节)开篇包含了一个总体意见。**在这个意见中，委员会审议了各成员国依照章程第 23(2)条的规定履行其义务的情况，该义务要求各成员国将其批准公约的实施报告的副本送交具有代表性的雇主组织和工人组织。委员会注意到，几乎所有成员国政府履行了这方面的义务。委员会的一般意见中涉及到以下两种情况：好多国家提交的所有报告中都没有指明需要提交报告副本的雇主组织和工人组织，以及大多数已收到的报告没有提供相关的情况。委员会忆及，鉴于国际劳工组织三方性性质，履行章程所规定的这一义务的目的是为了使其具有代表性的雇主组织和工人组织充分参与监督国际劳工标准的实施。<sup>12</sup> 如果某国政府没能履行这一义务，那么这些组织就被剥夺了其发表评论的机会，三方性一个重要的因素因此而丢失。**专家委员会呼吁各成员国依照章程第 23(2)条履行其义务。专家委员会也要求政府向具有代表性的雇主组织和工人组织提交报告的副本，这样他们有充裕的时间来发表和提交任何意见。**

### 对专家委员会评论的答复

**45. 政府被要求在其提交的报告中答复委员会提出的意见和直接询问，其中大多数政府按要求都提供了答复。**根据既定惯例，劳工局已致函所有未作回复的政府，要求其提供必要的资料。

**46. 今年，未就其评论做出答复的达 397 个案例(涉及 39 个国家)。**去年此类案例为 476 个(涉及 69 个国家)。

未提供信息答复专家委员会评论的案例情况	
国 家	公约号
安哥拉	1, 14, 29, 74, 87, 89, 91, 105, 106, 107, 138, 182
巴巴多斯	63, 105, 122, 135, 138, 182
伯利兹	22, 23, 29, 55, 92, 105, 133, 134, 138, 147, 150, 154, 182
文莱达鲁萨兰国	182

<sup>10</sup> 在某些特殊情况下，未提交报告是因为与国情有关的更为具体的困难所造成的，这往往阻碍了劳工局提供任何技术援助。

<sup>11</sup> 详细报告将按照理事会为每项公约批准的报告形式进行编写。在一项公约生效后的下一年，或当专家委员会或大会委员会有明确要求时，须提交详细报告。以后则只需定期提交简要报告。在这方面，请查阅理事会的决定：GB.282/LILS/5 (2001 年 11 月)和 GB.283/LILS/6(2002 年 3 月)。

<sup>12</sup> 见总报告第 75 段。

未提供信息答复专家委员会评论的案例情况	
布隆迪	11, 14, 17, 26, 27, 29, 42, 52, 62, 64, 81, 87, 89, 94, 98, 100, 101, 105, 111, 135, 138, 144, 182
佛得角	29, 138, 182
克罗地亚	14, 29, 87, 106, 122, 132, 138, 182
刚果民主共和国	29, 105, 135, 138, 150, 182
多米尼克	8, 14, 16, 19, 29, 87, 94, 97, 105, 111, 135, 138, 144, 147, 150, 169, 182
赤道几内亚	1, 29, 30, 87, 98, 103, 105, 111, 138, 182
法国 - 法国南部和南极领地	8, 9, 16, 22, 23, 53, 58, 68, 69, 73, 74, 92, 108, 133, 134, 146, 147
冈比亚	29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182
德国	81, 98, 129, 140, 150, 160
格林纳达	8, 81, 87
几内亚	3, 16, 62, 81, 87, 89, 90, 94, 98, 100, 105, 111, 113, 115, 117, 118, 121, 122, 132, 133, 134, 136, 139, 140, 142, 143, 144, 148, 149, 150, 152, 156, 159
几内亚比绍	68, 69, 73, 74, 81, 91, 92, 98, 108
海地	1, 12, 14, 17, 24, 25, 30, 42, 81, 87, 98, 100, 106, 107, 111
爱尔兰	22, 23, 53, 68, 69, 73, 74, 81, 92, 98, 108, 144, 147, 160, 178, 180
吉尔吉斯斯坦	81, 111, 115, 119, 120, 142, 148, 154, 159, 184
黎巴嫩	14, 45, 81, 88, 98, 115, 120, 122, 127, 136, 139, 142, 148, 159, 170, 174, 176
利比里亚	81, 87, 98
马达加斯加	13, 81, 87, 88, 98, 117, 119, 120, 127, 129, 144, 159
马来西亚 - 半岛	19, 45
马来西亚 - 沙撈越	14, 19
毛里塔尼亚	3, 14, 29, 52, 62, 81, 87, 89, 96, 98, 100, 111, 112, 114, 122, 138, 182
尼日尔	87, 98, 119, 135, 148, 154, 155, 161, 187
尼日利亚	45, 87, 88, 98, 100, 111, 144, 155, 159
巴布亚新几内亚	45, 100, 111
圣基茨和尼维斯	100, 111, 144
圣卢西亚	100, 111, 154, 158
圣文森特和格林纳丁斯	100, 111, 144
萨摩亚	100, 111
圣马力诺	88, 100, 103, 111, 140, 143, 148, 150, 156, 159, 160, 182
圣多美和普林西比	88, 98, 100, 111, 135, 144, 151, 154, 155, 159

未提供信息答复专家委员会评论的案例情况	
塞拉利昂	17, 26, 45, 81, 88, 94, 95, 100, 101, 111, 119, 125, 126, 144
所罗门群岛	45
斯威士兰	87, 96, 100, 111, 144, 160
塔吉克斯坦	14, 29, 32, 45, 47, 52, 77, 78, 79, 81, 87, 90, 95, 97, 98, 100, 103, 105, 106, 111, 113, 115, 119, 120, 122, 126, 138, 142, 143, 148, 149, 155, 159, 182
突尼斯	62, 88, 100, 111, 120, 122, 159
乌干达	12, 26, 29, 45, 100, 105, 111, 144, 158, 159, 162

47. 委员会**关切地**注意到，其评论未收到答复的数目仍居高不下。这已使得大会委员会和专家委员会在劳工局的支持下持久地关注那些未履行义务对委员会评论的答复中提供资料的案例。委员会强调，由于一些政府未能在这方面履行义务，国际劳工组织三方成员对与监督机构就实施已批准公约进行对话所具有的价值被显著地削弱了。**委员会敦促有关国家按时提供资料，必要时寻求劳工局的援助。**

### 关于成员国未能履行大会标准实施委员会报告中 所提及的具体义务的重大案例之后续行动

48. 由于监督机制的有效运行主要取决于各国政府在其报告中所提供的情况，因此专家委员会和大会委员会均认为，成员国未能履行这方面的义务以及各成员国未能就其实施已批准公约方面的义务等两个问题应该给予同等的重视。两个委员会决定，在劳工局的帮助下对上述案例进一步采取后续措施。

49. 专家委员会被告知，在 2014 年 6 月大会委员会进行讨论之前，劳工局已致函 26 个成员国。大会委员会的报告相关章节提到了这 26 个成员国未能履行其义务的案例。<sup>13</sup>

50. 专家委员会高兴地获悉，自此届劳工大会闭会以来，已有 10 个国家至少部分履行了其报告义务。<sup>14</sup>

51. 专家委员会希望劳工局继续为成员国提供持续的相关技术援助。<sup>15</sup>最后，专家委员会对与大会委员会在双方感兴趣的问题上保持富有成果合作关系表示欢迎，这对于它们恰当履行其职责是至关重要的。

<sup>13</sup> 见大会委员会报告，2014 年，第 179 段、第 180 段和第 183 段。

<sup>14</sup> 柬埔寨、科摩罗、萨尔瓦多、加纳、毛里塔尼亚、卢旺达、叙利亚、东帝汶、土库曼斯坦和瓦努阿图。

<sup>15</sup> 见总报告第 86 段。

## B. 专家委员会对有关已批准公约 报告的审议

52. 在审议所收到的关于已批准公约的报告和关于已被宣布适用于非本部领土公约的报告时，专家委员会遵循其惯例，指定每个成员初步负责审议一组公约。然后，每个成员将就其所负责的文书所提出的初步结论提交给委员会全会讨论和通过。对有关评论意见的决定要一致通过。

### 意见和直接询问

53. 在某种情况下，委员会发现，无需对已批准公约的实施方式加以任何评论。<sup>16</sup> 然而，在其他一些情况下，委员会认为有必要提请有关政府注意，必需采取进一步行动，落实公约的某些条款，或是就专门问题提供进一步资料。同往年一样，委员会或是以“意见”的形式提出评论，并将其载入委员会的报告中；或是以“直接询问”的方式进行评论，但不写入委员会的报告，而是直接函告有关政府并可上网查阅。<sup>17</sup> 意见一般用于评论未能履行义务的重大或者长期存在的案例。它们指出了成员国根据一项公约所应履行的义务和其法律和/或实践之间存在的重大差距。它们可能涉及成员国的措施缺失问题，即在委员会提出要求后，成员国未能采取措施实施某一项公约或采取适当的行动。在适当情况下，他们也可强调所取得的进展。直接询问允许专家委员会与成员国政府进行持续的对话，通常他们所提出的问题主要是技术性的。当所掌握的情况不能使专家委员会充分地理解有关义务履行的程度时，直接询问也能被用作对某些观点的澄清。直接询问尤其被用于对政府就实施公约的情况所提交的首份报告进行审议。

54. 委员会的意见放在本报告的第二部分中；同时，在每项公约中，列出了所有直接询问的清单。按国家分类的所有意见和直接询问的索引，放在本报告的附录 VII 中。

### 审议根据《章程》第 24 条提出的申诉和根据《章程》 第 26 条提出的控诉程序的后续措施

55. 根据既定惯例，委员会审查政府根据三方委员会(根据章程第 24 条建立负责审查申诉)和调查委员会(根据章程第 26 条成立负责审查控诉)提出的，在经过理事会批准(三方委员会)或认可的(调查委员会)建议而采取的措施。委员会审查相关信息，并形成与有关政府在涉及审查提交的实施各类公约报告以及工人和雇主组织提出的所有评论进行对话的不可分割的一部分。如同下列表格所示，委员会认为，更明确地指出那些为落实根据章程监督程序提出的建议而采取后续措施的那些案例是有益的。

<sup>16</sup> 249 份报告。

<sup>17</sup> 可登录国际劳工局官网([www.ilo.org/normes](http://www.ilo.org/normes))，通过国际劳工标准数据库查阅这些意见和直接询问。

委员会已审查了政府为落实调查委员会的 建议(根据第 26 条提出的控诉)而采取措施的案例清单	
国 家	公约号
白俄罗斯	87

委员会已审查政府为落实三方委员会的 建议(根据第 24 条提出的申诉)而采取的措施的案例清单	
国 家	公约号
多米尼加共和国	19
厄瓜多尔	169
日本	100, 159, 181
墨西哥	155
荷兰	81, 129, 155
秘鲁	71, 81
葡萄牙	155
卡塔尔	29
西班牙	158

### 标准实施委员会结论的后续措施 (国际劳工大会, 第 103 届会议, 2014 年 5-6 月)

56. 委员会还审查了标准实施委员会结论的后续措施。相应的信息是委员会同有关政府在涉及审查提交的实施各类公约的报告, 以及雇主和工人组织提出的评论进行对话的不可或缺的一部分。如同下表所做的, 委员会认为, 更明确地指出委员会已审查了标准实施委员会在国际劳工大会上届会议期间(第 103 届会议, 2014 年 5-6 月)通过的结论的后续措施的那些案例是有益的, 委员会指出, 对 19 个案例尚未做出结论。

委员会已审查了标准实施委员会结论的后续措施的案例清单 (国际劳工大会, 第 103 届会议, 2014 年 6 月)	
国 家	公约号
孟加拉国	81
白俄罗斯	87
多米尼加共和国	111
希腊	102
尼日尔	138
也门	182

## 特别注释

**57.** 同以往一样，委员会在意见的结尾处以特别注释(传统上称为“脚注”)的形式指出这样的案例：由于实施有关公约时所遇到的问题的性质，因此要求有关政府比以往更早地提交报告甚至向 2015 年 6 月劳工大会提交详细情况，似乎是合适的。

**58.** 为确定委员会插入特别注释的那些案例，专家委员会采用了以下基本标准，同时顾及下述总体考虑。第一，这些标准是指示性的。在对执行这些标准行使判断权时，委员会亦可考虑该国的国情以及报告周期的时段。第二，这些标准适用于要求较早提交报告的情况，通常系指“单脚注”；也适用于政府被要求向大会提交详尽情况的案例，通常系指“双脚注”。两者的区别在于程度不同而已。第三，如果近期大会标准实施委员会对一个重大案例进行了讨论，那么该案例则可仅给出一个特别注释，提供一份早期报告(单脚注)除非证明确需一个特别注释以向大会提供全部细节(双脚注)。最后，专家委员会希望指出，它在使用双脚注时会表示克制，这是出于对大会委员会希望讨论哪些案例所作决定的尊重。

**59.** 委员会考虑的标准如下：

- 问题的严重性：在这方面，委员会强调一个重要的考虑是，有必要在一个特定公约的范围内看待该问题，并考虑到涉及基本权利、工人的卫生、安全和福祉的事项以及对工人和其他类别受保护人员产生的任何不利影响，包括在国际层面的不利影响；
- 问题的顽固性；
- 问题的迫切性：此种迫切性的评估需视具体情况，按标准人权准则进行，如危及生命的情况或预计可能会造成不可逆转的伤害的问题；和
- 有关政府在其报告中所做回应的质量和范围，或未对委员会提出的问题做出反应的情况，包括国家一方明确和一再拒绝履行其义务的案例。

**60.** 此外，委员会希望强调，其决定将先前曾提请大会委员会关注的案例不列为双脚注并不意味着委员会认为有关案例已取得进展。

**61.** 委员会在其第 76 届会议(2005 年 11-12 月)上决定，分两个步骤来确定要求政府向大会提供详尽情况的案例：第一步，由初步负责一组特定公约的专家向委员会提出插入特别脚注的建议；第二步，委员会将根据提出的所有建议，在审议完所有公约的实施情况之后，经过讨论做出最后的集体决定。

**62.** 今年，委员会要求有关政府向于 2015 年召开的大会提交关于以下案例的详细情况：

委员会要求政府向于 2015 年 6 月召开的大会提交详细情况的案例	
国 家	公约号
玻利维亚多民族国	138

柬埔寨	182
喀麦隆	182
厄立特里亚	29
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	87

63. 委员会要求有关政府就下列案例在本能提交简化报告后提交详细报告：<sup>18</sup>

委员会要求政府在未能提交简化报告时提交详细报告的案例	
国 家	公约号
阿根廷	154
孟加拉国	81
博茨瓦纳	151
乍得	151
克罗地亚	98
毛里塔尼亚	81
土耳其	151

64. 此外，委员会酌情要求每隔一、二年或三年提前递交报告的案例如下：

委员会要求提前递交报告的案例	
国 家	公约号
阿尔及利亚	144
安提瓜和巴布达	144 和 2006 年海事劳工公约
阿根廷	87, 144, 154
澳大利亚	2006 年海事劳工公约
孟加拉国	81, 87
白俄罗斯	87
比利时	154
贝宁	2006 年海事劳工公约
波斯尼亚和黑塞哥维那	2006 年海事劳工公约
巴西	137, 140
布基纳法索	144
布隆迪	144
柬埔寨	87

<sup>18</sup> 详实报告须依照理事会批准的公约报告形式来起草。



委员会要求提前递交报告的案例	
国 家	公约号
喀麦隆	87, 122
中国 – 香港特别行政区	144
哥伦比亚	169
科摩罗	98
刚果	87
丹麦	2006 年海事劳工公约
多米尼加共和国	19, 111
厄瓜多尔	87, 98
埃及	105
萨尔瓦多	144
厄立特里亚	105
斐济	87, 169
希腊	95
危地马拉	87, 162, 169
圭亚那	140
海地	107
洪都拉斯	81
匈牙利	87, 140
印度	81
印度尼西亚	106
大韩民国	187
拉脱维亚	2006 年海事劳工公约
卢森堡	87, 96, 135
马达加斯加	88, 117
马拉维	159
马耳他	117
马绍尔群岛	2006 年海事劳工公约
毛里塔尼亚	3, 96, 102
毛里求斯	19
墨西哥	87, 155

委员会要求提前递交报告的案例	
国 家	公约号
摩尔多瓦共和国	152
蒙古	159
黑山	162
缅甸	87
荷兰	81, 129, 155
荷兰 – 阿鲁巴岛	122, 140, 142
新西兰	155
挪威	137, 167, 2006 年海事劳工公约
巴基斯坦	81, 144
巴拿马	2006 年海事劳工公约
巴拉圭	169
秘鲁	81, 144
菲律宾	176, 2006 年海事劳工公约
波兰	181, 2006 年海事劳工公约
葡萄牙	142, 155
卡塔尔	29, 81, 111
俄罗斯联邦	142
沙特阿拉伯	111
塞内加尔	144
新加坡	2006 年海事劳工公约
南非	144
西班牙	88, 151, 158, 159, 181
苏里南	181
斯威士兰	87
瑞士	2006 年海事劳工公约
前南斯拉夫马其顿共和国	162
多哥	2006 年海事劳工公约
突尼斯	107
土耳其	81, 155, 161
乌干达	26

委员会要求提前递交报告的案例	
国 家	公约号
联合王国	100
乌拉圭	162
乌兹别克斯坦	105, 182
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	26, 144, 158
也门	158
津巴布韦	176

## 进展案例

65. 在对成员国政府提交的报告进行审议后，根据其标准作法，委员会在对案例的评论中指出了对在相关公约的实施中取得的进展表示**满意**或**感兴趣**的案例。

66. 在其第 80 届和 82 届会议(2009 年和 2011 年)上，委员会就历年形成的确定进展案例的一般性做法作出了下列澄清：

- (1) 委员会表示感兴趣或满意，并不意味着它认为所涉及国家总体来说遵守了相关公约，而且在同一评论中委员会可能会对一个具体事项表示满意或感兴趣，同时还就它认为尚未以一种令人满意的方式加以处理的其他重要事项表示遗憾。
- (2) 委员会希望强调，有进展的表述仅限于与该公约的实施和有关政府采取措施的性质相关的一个具体事项。
- (3) 委员会考虑有关公约的特殊性和具体国情，自行确定进展案例。
- (4) 进展情况的表述可涉及与国家立法、政策或实践相关的各种不同措施。
- (5) 如满意涉及立法的通过，委员会亦可考虑有关其实际实施的适当后续措施。
- (6) 在确定进展案例时，委员会既考虑到各国政府在其报告中提供的情况，也考虑到雇主组织和工人组织的评论。

67. 自其在 1964 年报告中首次确定**满意**的案例以来，<sup>19</sup> 委员会一直延用了相同的总体标准。在委员会对一个具体问题发表评论后，有关政府采取了以下措施，要么通过新的立法、修订现行法律；要么对国家政策或实践进行重大的调整，从而更全面地履行了其在相关公约下的义务。在此情况下，委员会表示满意，并以此向有关政府和社会伙伴表明它认为具体的问题已得以解决。确定满意案例的原因有两方面：

- 将委员会对各国政府根据其评论而采取的积极行动所表示的赞赏记录在案；并
- 为需要解决类似问题的其他政府和社会伙伴提供一个范例。

<sup>19</sup> 参见专家委员会向国际劳工大会第 48 届会议(1964 年)提交报告的第 16 段。

68. 有关进展案例的详细情况见本报告的第 II 部分，它包括已采取此类措施的 29 国家中的 34 个案例。全部名单如下：

委员会对以下国家的政府已采取的某些措施 能表示满意的案例名单	
国 家	公约号
阿尔巴尼亚	182
安提瓜和巴布达	182
阿根廷	138
澳大利亚	182
奥地利	138
巴林	182
孟加拉国	182
巴巴多斯	118
贝宁	105, 138
哥伦比亚	81
哥斯达黎加	138
古巴	138
塞浦路斯	138, 182
厄瓜多尔	169
埃及	149
斐济	182
法国	149
格鲁吉亚	87, 98
洪都拉斯	81
约旦	98
立陶宛	87
墨西哥	161
摩尔多瓦共和国	111
尼日尔	135
塞内加尔	13
苏里南	182
土耳其	87
英国	98
乌拉圭	111, 161, 167

69. 这样，自委员会开始在其报告中列出表示满意案例以来，继委员会在评论后对进展情况表示满意的案例总数已增加到 2,980 例。

70. 1979 年正式确定将进展案例区分为满意案例和**感兴趣**案例。<sup>20</sup> 总的来说，感兴趣的案例是指已采取充分措施从而使委员会有理由期待今后会取得进一步进展，而且委员会希望就此与政府和社会伙伴继续进行对话。委员会的做法发展到这样的一种程度，即委员会表示感兴趣的案例可包含一系列措施。首要考虑的是那些有助于全面实现一个特定公约的目标的措施，其中包括：

- 提交议会的立法草案，或其他委员会获得的或了解到的拟议立法修订；
- 政府内部和与社会伙伴之间的协商；
- 新政策；
- 在一个技术合作项目的框架范围内或在劳工局提供技术援助或建议后制定和实施的活动；
- 除非有令人信服的原因使一个特定的司法裁决成为满意案例外，根据法庭的级别、主题事项和此类裁决在一个特定的法律制度中的效力，司法裁决通常被认为是感兴趣的案例；或者
- 委员会还可将联邦制框架下一个州、省或地区取得的进展作为感兴趣的案例。

71. 有关所审议案例的详细情况已载入本报告的第二部分或向有关政府提出的直接询问，并包括已采取此类措施的 **82** 国家中的 **144** 个案例。全部名单如下：

委员会能够 <b>感兴趣地</b> 注意到 已采取各种措施的国家政府的案例名单	
国 家	公约号
阿尔巴尼亚	138, 182
阿尔及利亚	29, 105
阿根廷	29, 144, 182
澳大利亚	29, 160, 182
巴林	182
孟加拉国	29, 81, 182
比利时	132
伯利兹	183
贝宁	150, 182
玻利维亚多民族国	29, 105, 182
波斯尼亚和黑塞哥维那	182
保加利亚	182
布基纳法索	81, 122, 182
柬埔寨	138
喀麦隆	29
智利	63, 138, 144, 182
中国	182
哥伦比亚	81, 151, 182

<sup>20</sup> 参见专家委员会向国际劳工大会第 65 届会议(1979 年)提交报告的第 122 段。

委员会能够感兴趣地注意到 已采取各种措施的国家政府的案例名单	
国 家	公约号
科摩罗	1, 111, 182
哥斯达黎加	29, 122, 150, 182
捷克共和国	138
多米尼加共和国	150
厄瓜多尔	29, 96, 142, 149, 159, 169, 182
埃及	96, 149
萨尔瓦多	107, 150, 151, 182
爱沙尼亚	138
斐济	87
法国	29, 149, 182
法国 - 法属波利尼西亚	63
加蓬	150
德国	87
希腊	87, 98
危地马拉	81, 122, 169
洪都拉斯	81
匈牙利	122, 142
伊朗伊斯兰共和国	111
伊拉克	98
意大利	159
日本	100
约旦	81
韩国	111
老挝人民民主共和国	182
拉脱维亚	81, 129
利比亚	88
立陶宛	87
马拉维	111
马来西亚	187
马里	29, 81, 144, 182
马耳他	111
毛里求斯	81, 88
摩尔多瓦共和国	111, 142
黑山	13

委员会能够感兴趣地注意到 已采取各种措施的国家政府的案例名单	
国 家	公约号
摩洛哥	13, 81, 162
纳米比亚	98
荷兰 - 库拉索	87
荷兰 - 圣马丁	87
尼日尔	111
巴拿马	3, 81, 138
巴拉圭	169
秘鲁	139, 176
菲律宾	144
波兰	111
葡萄牙	29, 117
卢旺达	138
萨摩亚	111
沙特阿拉伯	111
塞内加尔	111
塞舌尔	111
斯洛伐克	100
斯洛文尼亚	148
斯里兰卡	103, 144
苏丹	81
前南斯拉夫马其顿共和国	144
多哥	81, 144, 187
突尼斯	117, 142
土耳其	81, 87
乌克兰	111
阿拉伯联合酋长国	81
联合王国	120, 144
美国	144
乌拉圭	111, 159, 167, 184
乌兹别克斯坦	182
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	169
津巴布韦	111

## 实际实施情况

**72.** 委员会注意到，政府报告包含了使其得以评估公约的具体实施信息，例如涉及司法判决、统计资料和劳动监察方面的信息。几乎在所有的报告表格以及某些公约的具体条款中都要求提供此类信息。

**73.** 委员会注意到，今年收到的 **485** 份报告包含关于公约实际实施情况的信息。其中 **54** 份报告包含有关国家法律体系的信息。委员会还注意到，另外 **431** 份报告包含统计和劳动监察方面的信息。

**74.** 委员会希望向各国政府强调提交此类信息的重要性，因为对于完成对国家立法的审议以及帮助委员会确定在具体实施中出现的问题来说，这是必不可少的。委员会还希望鼓励雇主组织和工人组织提交关于公约实际实施的明确和最新的资料。

## 雇主组织和工人组织的评论

**75.** 在每届会议上，专家委员会忆及，雇主组织和工人组织的评论对其评估成员国在法律和实践中实施已批准公约的情况是至关重要的。各成员国依照章程第 23(2)条的规定，有义务将其根据章程第 19 条和第 22 条所起草的报告副本送交那些具有代表性的雇主组织和工人组织。承担这一法定义务的目的旨在那些具有代表性的雇主组织和工人组织充分参与监督国际劳工标准的实施工作。此外，专家委员会强调，许多公约也要求与雇主组织和工人组织进行协商或要求他们在许多措施上予以配合。

**76.** 自其上届会议以来，委员会已收到 **1,143** 份评论(去年收到 1,001 份)。其中，**309** 份(去年 298 份)来自雇主组织；**834** 份(去年 703 份)来自工人组织。

**77.** 所收到的大多数评论(**1,036** 份)涉及到已批准公约的实施(见总报告附录 III)。<sup>21</sup> 这些评论中有约 **510** 份涉及基本公约的实施，**94** 份涉及治理公约的实施，以及 **432** 份涉及其他公约的实施。此外，有 **107** 个评论涉及根据《章程》第 19 条提交的关于结社权和农村工人组织文书的报告。

**78.** 委员会注意到，在今年收到的有关已批准公约实施情况的评论中，有 **771** 份是直接寄给劳工局的。根据委员会的既定惯例，劳工局将这些评论转给有关政府征求意见。委员会强调，为使各国政府有合理的时间做出反应，从而使委员会能在同年 11 月份的会议上对有关问题进行审议，劳工局最晚应在 9 月 1 日前收到雇主组织和工人组织提交的评论。政府将雇主组织和工人组织的评论与其报告一并提交的情况有 **265** 例，有时还附有政府本身的评论。

**79.** 委员会注意到，一般情况下，雇主组织和工人组织都努力收集并提交有关在实践中实施已批准公约的法律和事实。委员会指出，工人和雇主组织应提供与各国政府提供的信息和委员会评论中所指出的问题相关的具有真正附加值的详尽信息，这是至关重要的。此类信息应有助于提升或更新对公约实施情况的分析，并强调有关在公约实施中的真正问题。那些与公约实施不直接相关的、对公约的一般性评论更适于在委员会审议普查时提交或在国际劳工组织其他论坛上讨论。

<sup>21</sup> 可从国际劳工组织官网([www.ilo.org/norme](http://www.ilo.org/norme))的标准数据库(NORMLEX)查阅今年收到的雇主组织和工人组织就公约实施所发表的意見的情况。



80. 委员会回顾到，在第 77 届会议(2006 年 11-12 月)上，就在非报告年份处理工人组织和雇主组织有关实施已批准公约的评论时应遵循的程序向劳工局提供了指导意见。在第 80 届会议(2009 年 11-12 月)上，委员会根据理事会所做出的决定，对这一程序进行了审议，以便将基本公约和治理公约提交报告的周期从两年延长至三年。

81. 委员会重申，如果雇主组织和工人组织的评论只是对往年的简单重复，或者只是提及委员会已经涉及的问题，那么这些评论将在政府提交报告的当年，根据正常的报告周期予以讨论，而在这个周期之外将不要求政府提交报告。这一程序也可适用于以下情况：有关评论为委员会已经提到的问题提供了额外的法律和实践方面的情况或有关小的立法调整的情况，尽管可能考虑要求提供有关情况的更新报告，但要依具体情况而定。

82. 然而，如果上述评论对违反某一特定公约的重大行为提出了更为严重的指控——而不是对以前评论的重复，那么政府将被要求在正常的报告周期之外对这些指控作出回应，同时，如果这些指控超越了单纯的声明，那么专家委员会将在收到这些评论的当年就进行审议。如果评论提到了重大的法律修订，或者提到了将对某一公约的实施产生根本性影响的建议时，将以同样的方式予以审议。同样，专家委员会将不会审议那些提及较小的新立法提案或者法律草案的评论。在此情况下，尽早审议这些评论可能会对政府在起草报告时有所帮助。

83. 委员会强调，以上程序旨在落实理事会所作出的若干决定，这些决定已经延长了报告周期并为此提供了若干保障，以确保对已批准公约的实施情况继续实行有效的监督。保障之一就是充分考虑给予雇主组织和工人组织机会，使它们即便在非报告的年份也能够提请委员会关注在实施已批准公约过程中出现的令其特别关切的问题。在此情况下，劳工局直接收到的评论将被及时转交有关政府，确保对正当程序的尊重。委员会将继续对其所掌握的情况进行充分认真的审议，以确保在基本和治理公约报告周期延长的新的背景下有效、及时和定期地监督已批准公约的实施。

84. 雇主组织和工人组织的评论，若涉及到已批准公约的实施问题，在合适的情况下可在委员会的意见中(包含在报告的第二部分)或者在给政府的直接询问中予以审查。

### 已强调需要技术援助的案例

85. 将监督机构的工作与通过技术合作及援助给予成员国的实际指导相结合，一直是国际劳工组织监督制度的主要内容之一。除了在第 48 段所提及的针对成员国未能履行报告或其他与标准相关的义务的重大案例的后续强化措施之外，大会委员会在关于实施已批准公约个案的结论中专家委员会在其意见中都更系统地提及了技术援助。在此情况下，委员会认为，这些技术援助将特别有助于成员国解决在实施已批准公约方面所存在的法律和实践上的差距的案例。此类案例名单见下表，详细情况请见专家委员会报告的第 II 部分。

技术援助特别有助于成员国的案例	
国 家	公约号
阿尔及利亚	100
孟加拉国	81

技术援助特别有助于成员国的案例	
国 家	公约号
保加利亚	1
中非共和国	150
哥伦比亚	81
吉布提	120
多米尼加共和国	111
厄瓜多尔	119, 136, 139, 148, 162
厄立特里亚	138
危地马拉	81, 129, 161, 162
圭亚那	81, 129
洪都拉斯	81, 100
伊朗伊斯兰共和国	111
日本	100
肯尼亚	81
利比亚	102, 121, 128, 130
马里	13, 81, 111
毛里塔尼亚	81
蒙古	100
巴拿马	81
秘鲁	139
沙特阿拉伯	111
苏丹	81
前南斯拉夫马其顿共和国	155
土耳其	81, 155
乌克兰	100
也门	182

## 加强技术援助，增强国际劳工标准的实施力度

86. 专家委员会回顾了由特别账户支持的有关国际劳工标准活动定期计划所取得的积极成果，并且注意到，2014 年继续强化了对 40 多个国家的技術援助力度，以支持这些国家批准和/或实施国际劳工标准，以及提高劳动部履行其法定义务的能力(包括起草有关实施与批准公约报告的能力)。在已经开展的 70 多个活动中，大量的三方伙伴和其他成员接受了有关其国家已批准公约及国际劳工组织监督机制方面的培训。委员会特别指出，在 9 个国家已经开展了有关立法差距方面的分析工作(喀麦隆、科特迪瓦、多米尼加共和国、加蓬、洪都拉斯、巴拉圭、塞内加尔、苏丹和多哥)以及劳工局对 18 个劳动法草案提出了它的意见(阿尔及利亚、安哥拉、孟加拉国、哥斯达黎

加、埃及、萨尔瓦多、加蓬、海地、印度、约旦、墨西哥、蒙古、缅甸、尼日尔、秘鲁、塞尔维亚、越南和也门)。

87. 报告三(第 2 部分)包含了这一技术援助计划的详细资料、已经开展的活动和取得的成果。<sup>22</sup> 以下表格包含了有关情况:

2014 年实施的技术援助		
对批准的支持	在履行法定义务以及特别是报告的起草方面的能力建设	支持有效实施批准的公约
贝宁(第 155 和 187 号公约)、博茨瓦纳(第 81、122、129 和 151 号公约)、喀麦隆(第 102、142、144、155 和 187 号公约)、智利(第 143 号公约和 2006 年海事劳工公约)、中国(2006 年海事劳工公约)、科特迪瓦(第 188 号公约和 2006 年海事劳工公约)、洪都拉斯(2006 年海事劳工公约)、印度(第 181 号公约)、印度尼西亚(2006 年海事劳工公约)、纳米比亚(第 188 号公约)、马尔代夫(2006 年海事劳工公约)、菲律宾(第 151 号公约)、俄罗斯联邦(第 140 号和 151 号公约)、塞内加尔(第 183 号和 189 号公约)、斯里兰卡(第 183 号公约)、苏丹(第 144 号公约和 2006 年海事劳工公约)和多哥(第 183 号和 189 号公约)	阿富汗、阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、波斯尼亚、博茨瓦纳、巴西、布隆迪、布基纳法索、喀麦隆、乍得、中国、科摩罗、刚果、刚果民主共和国、科特迪瓦、丹麦(格陵兰)、吉布提、萨尔瓦多、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、法国、加蓬、冈比亚、加纳、危地马拉、几内亚、几内亚比绍、洪都拉斯、肯尼亚、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩尔多瓦共和国、蒙古、摩洛哥、纳米比亚、尼泊尔、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、苏丹、南非、南苏丹共和国、斯威士兰、坦桑尼亚联合共和国、多哥、也门和赞比亚	孟加拉国、玻利维亚多民族国、柬埔寨、乍得、智利、危地马拉、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、莱索托、马拉维、纳米比亚、尼泊尔、巴基斯坦、巴拉圭、菲律宾、卢旺达、南非、苏丹和斯威士兰

88. 专家委员会对劳工局与国际劳工组织意大利都灵国际培训中心之间在国际劳工标准方面所开展的牢固而稳定的合作表示欢迎。它们为三方成员合作开展了大量的活动,以促进公约的批准和有效实施以及增强它们履行法定义务的能力。委员会也强调为议员、法官、法学家、法学教授、记者以及媒体专业人员开展的有关标准体系方面的活动也是有益的。考虑到国家能力建设对国际劳工组织标准体系的有效运作所起到的重要性,委员会希望劳工局和都灵国际培训中心的活动的协调性能得到进一步加强。

89. 关于国际劳工组织标准战略,正如劳工大会和理事会所强调的那样,委员会认为技术援助是标准支持体系的一个核心部分,包括监督机制。因此,委员会希望一个全面的技术援助计划将在不久的将来出台,将得到充分的资金,以帮助所有三方成员在法律和实践中更好地实施国际劳工标准。

<sup>22</sup> 报告 III(第二部分),国际劳工大会,第 104 届会议,日内瓦,2015 年。

## 监督 2003 年海员身份证件公约(修订本)(第 185 号)的实施

90. 专家委员会注意到, 已有 28 个成员国批准了第 185 号公约, 然而公约的批准进度一直缓慢, 还有若干成员国表示在推进实施该公约时存在技术和其他的困难。委员会曾指出, 理事会在 2014 年 3 月召开的第 320 届会议上对一份题为“有关 2003 年海员身份证件公约(修订本)(第 185 号)的国际合作”的文件进行初步审议之后认为, 鉴于文件中提到的复杂的技术问题涉及到海事以及边境管控和签证问题, 因此就不同的技术和其他解决方案的可行性及其成效方面, 征求专家的建议是重要的。随后理事会决定于 2015 年 2 月 4-6 日召开一次三方会议, 期间海事和签证专家将审议各种解决方案的可行性, 并进行费效比分析, 以便解决批准和非批准船旗国、港口国和海员输出国在实施第 185 号公约中所存在的问题。鉴于这次会议将具体讨论各国实施该公约中所遇到的问题及其解决方案, 专家委员会因此决定将有关实施第 185 号公约国家报告的审议工作推迟到 2015 年, 这样它能够考虑到理事会在听取 2015 年 2 月专家会议的建议后所作出的决定。

## C. 根据《章程》第 19 条的规定 要提交报告的文书

91. 委员会忆及, 理事会决定将普查的主题与根据《社会正义宣言》后续措施在大会上进行年度周期性讨论的主题保持一致。今年, 作为普查的基础, 要求各国政府根据《章程》第 19 条的规定, 就以下文书提交报告: 1921 年(农业)结社权利公约(第 11 号)以及 1975 年农村工人组织公约(第 141 号)和建议书(第 149 号)。<sup>23</sup> 根据以前做法, 该普查是根据由委员会的六名成员组成的一个工作组进行的初步审议完成的。

92. 根据《章程》第 19 条要求成员国提交的报告总数是 404 份, 目前已收到 220 份, 占所要求提交报告的 54.45%。

93. 委员会遗憾地注意到, 在过去的五年中, 以下 20 个国家未能按《国际劳工组织章程》第 19 条的规定, 就未批准的公约与建议书提交任何报告: 科摩罗、刚果、刚果民主共和国、赤道几内亚、格林纳达、几内亚、几内亚比绍、圭亚那、基里巴斯、利比里亚、利比亚、马绍尔群岛、圣基茨和尼维斯、圣多美和普林西比、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、图瓦卢、瓦努阿图和赞比亚。

94. 委员会再一次督促这些政府提交所要求提交的报告, 以使其普查内容尽可能全面。委员会希望劳工局将为此提供所有必要的技术援助。

## D. 向主管当局提交大会通过的文书 (《章程》第 19 条第 5、6 和 7 款)

95. 根据其职责范围, 委员会今年审议了成员国政府根据《国际劳工组织章程》第 19 条提交的以下材料:

<sup>23</sup> 参见报告 III(第 1B 部分), 国际劳工大会, 第 104 届会议, 日内瓦, 2015 年。

- (a) 关于采取措施向主管当局提交 1967 年第 51 届大会至 2012 年 6 月第 101 届大会所通过的文书(第 128—189 号公约, 第 132—202 号建议书和议定书)的进一步材料;
- (b) 对委员会在其第 83 届会议(2012 年 11 至 12 月)上提出的意见和直接询问的答复。

**96.** 章程的第 19 条规定有义务将大会通过的公约、议定书和建议书等所有文书, 毫无例外和毫无区别地提交给主管当局。政府向议会提交文书时应附带一份声明, 阐明将对有关文书采取行动的观点。同时在提交这些文书时, 政府有权决定其建议的性质。提交文书的主要目的是, 促进各国采取各种措施实施大会所通过的文书, 但这并不意味着各国义务提出批准公约/议定书或接受建议书。专家委员会再次强调, 提交文书的义务是国际劳工组织标准体系的一个重要部分。它确保大会通过的文书通过向议会提交而为公众所了解并且促进在国家层面开展三方对话。

**97.** 本报告第二部分的附录 IV 包含一个信息汇总, 指明了将 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)提交给的主管当局的名称以及提交的日期。此外, 附录概括了各国政府 2014 年向主管当局提交先前已通过文书的情况。

**98.** 可在本报告第二部分的附录 V 和 VI 中查阅其他统计信息。附录 V 汇编了由各国政府送交的信息, 表明了各成员国履行其向主管当局提交大会通过文书义务的情况。附录 VI 显示了自大会第 51 届会议(1967 年 6 月)以来所通过文书向主管当局递交的总体情况。附录 V 和 VI 中的统计数据由劳工局相关主管部门定期更新, 并可通过国际互联网查阅。

### 大会第 101 届会议

**99.** 大会在其第 101 届会议(2012 年 6 月)上, 通过了社会保护底线建议书(第 202 号)。向主管当局提交第 202 号建议书的 12 个月的期限已于 2013 年 6 月 14 日截止, 18 个月的期限亦于 2012 年 12 月 16 日截止。在 185 个成员国中, 有 58 个政府已向主管当局提交了 202 号建议书, 在本届会议上, 委员会审议了下列 15 个国家政府就第 202 号建议书所采取措施的新情况, 它们是: 奥地利、白俄罗斯、比利时、贝宁、喀麦隆、加拿大、希腊、卢森堡、毛里求斯、蒙古、葡萄牙、沙特阿拉伯、塞内加尔、新加坡和斯里兰卡。

### 大会第 103 届会议

**100.** 在 2014 年 6 月召开的第 103 届会议上, 大会通过了有关 1930 年强迫劳动议定书以及有效消除强迫劳动补充措施的建议书(第 203 号建议书)。将 29 号公约议定书和第 203 号建议书提交给主管当局的 12 周期限将于 2015 年 6 月 11 日到期, 以及 18 个月的提交期限将于 2015 年 12 月 11 日到期。专家委员会饶有兴趣地注意到, 以下 6 个国家政府已将第 29 号公约议定书和第 203 号建议书提交给主管当局: 洪都拉斯、以色列、卢森堡、摩洛哥、挪威和菲律宾。

### 特殊问题

**101.** 为促进标准实施委员会的工作, 本报告仅提及了未将至少 7 届大会通过的文书提交给主管当局的那些政府。这一时间段从第 94 届会议(2006 年 2 月海事)开始到第 101 届会议(2012 年)结束, 因为大会在第 93 届(2005 年)、第 97 届(2008 年)、第 98 届(2009 年)或第 102 届会议(2013 年)

期间未通过任何公约或建议书。这一时段很长，足以邀请有关政府代表团出席大会委员会的一次专门会议，以让它们能够就拖延提交报告一事做出说明。

**102.** 委员会注意到，在其第 85 届会议于 2014 年 12 月 6 日结束时，下列 37 个国家属于此种情况，它们是：安哥拉、阿塞拜疆、巴林、巴西、科摩罗、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、多米尼克、萨尔瓦多、赤道几内亚、几内亚、海地、伊拉克、牙买加、约旦、哈萨克斯坦、科威特、吉尔吉斯斯坦、利比亚、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、卢旺达、圣卢西亚、圣多美和普林西比、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、苏丹、苏里南、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、乌干达和瓦努阿图。

**103.** 委员会意识到由于受特殊情况影响，一些国家因此丧失了可供其履行提交文书义务的机制。在大会第 103 届会议 (2014 年 6 月) 上，一些政府代表提供了信息，解释他们国家为什么没有能够履行向国家议会提交公约、建议书和议定书的法定义务。如同专家委员会之前所做的那样，大会委员会对未能履行这一义务表示了极大的关注。大会委员会指出，履行这一章程义务，即向国家议会提交大会所通过的文书，对于确保本组织标准相关活动的有效性来说是至关重要的。

**104.** 本报告的意见中列出了上述国家，并在统计附件中罗列了那些未被提交的公约、建议书和议定书。委员会认为值得对相关政府加以提醒，以使它们能够将其作为一个紧急事项，立即采取适宜措施，跟上形势的发展。委员会也指出，经政府请求，劳工局准备采取措施，协助他们采取必要步骤迅速向议会提交其尚未提交的文书，这将使政府从中受益。

### 委员会的评论和政府的答复

**105.** 同以往的报告一样，在本报告的第二部分第三节中，委员会就它认为应当提醒一些政府特别注意的问题逐个提出意见。对那些五届或更多届大会以来没有提交信息的案例提出了意见。此外，还直接询问一些国家对其他一些问题提供补充信息(见第三部分结尾的直接询问清单)。

**106.** 如同委员会早已指出的那样，重要的是各国政府应提交理事会于 2005 年 3 月通过的《备忘录》中包含的问卷所要求提供的信息和文件。委员会必须收到已向议会机构提交文书的概况或文件副本以进行审议，并须了解就这些文书将要采取的行动的提议。委员会希望在其下一份报告中看到在这一方面有所进展。委员会再次提醒各国政府，它们可向国际劳工局寻求技术援助，特别是通过各地区标准专家来这样做。

### III. 与涉及其他国际文书的国际组织和职能机构的协作

#### 在标准领域与国际组织的合作

107. 在共同感兴趣议题的国际文书的实施问题上与其他国际组织开展协作的背景下，国际劳工组织已经与联合国、特定的专门机构以及其他政府间组织作出了特殊的安排，<sup>24</sup> 尤其是询问这些组织是否掌握了某些公约实施情况的资料，而这些资料将有助于专家委员会对其进行审议。

#### 联合国有关人权条约

108. 委员会忆及，国际劳工标准和联合国人权条约的条款是互为补充、相得益彰。委员会强调，国际劳工组织和联合国之间就相关文书的实施与监督持续进行合作是必要的，特别是在旨在实现联合国体系更大程度的协调与合作的联合国改革和以人权为基础实现发展的背景下更是如此。

109. 根据国际劳工组织和联合国之间的现有安排，劳工局继续定期向联合国的条约和宪章机构提供有关国际劳工标准实施情况的信息，委员会对此表示欢迎，委员会还继续跟踪这些机构的工作，并在适当情况下将它们的意见考虑进来。委员会认为，协调一致的国际监督是在国家层面加强经济、社会和文化权利的享有与遵守的一个重要行动基础。在弗里德里希·艾伯特基金会的邀请下，专家委员会有机会参加了 2014 年 11 月 25 日举行的实施公约与建议书专家委员会与联合国经济、社会和文化权利委员会的年会来继续相互间的合作。今年，2015 年后发展议程被选为讨论的一个主题。

#### 欧洲社会保障法典及其议定书

110. 根据《欧洲社会保障法典》第 74 条第 4 款规定的监督程序以及国际劳工组织与欧洲委员会之间的安排，专家委员会审议了 20 份有关实施《法典》及，凡适宜时，其《议定书》的报告。委员会有关这些报告的结论将被送交欧洲委员会供其社会保障专家委员会审议。一旦获得批准，委员会的评论应促使欧洲委员会的部长委员通过有关国家实施该《法典》和《议定书》的若干决议。

<sup>24</sup> 涉及的组织如下：联合国、联合国人权事务高级专员办事处、联合国粮食及农业组织、联合国教育、科学及文化组织、世界卫生组织、国际原子能机构(有关 1960 年防辐射公约(第 115 号))，以及国际海事组织。

**111.** 由于对该《法典》以及与社会保障有关的国际劳工公约负有双重的责任，专家委员会正努力对欧洲和国际文书的实施开展一致的分析，并协调缔约国对这些文书承担的义务。委员会还提请关注欧洲委员会和劳工局的技术援助可能会有效强化该《法典》的实施力度的国情。

\* \* \*

**112.** 最后，专家委员会对劳工局官员再次提供的宝贵支持表示感谢。他们的才华和操守使委员会能够在有限的时间内完成其复杂的工作。

2014年12月6日，日内瓦。

主席：阿布杜尔·G·科罗马  
(签字)

报告员：罗斯玛丽·欧文斯



## 总报告附件

### 实施公约与建议书专家委员会的构成

#### 马里奥·阿克曼先生(阿根廷)

法学博士；布宜诺斯艾利斯大学法律系劳动法教授及劳动法硕士研究生项目主任；劳动法监察主任；阿根廷共和国议会前顾问；阿根廷共和国劳动和社会保障部劳动监察司前司长。

#### 莱拉·阿祖里女士(黎巴嫩)

法学博士；贝鲁特热斯大学法律系劳动法教授；黎巴嫩大学博士生院及法律、政治和行政管理系的研究主任；黎巴嫩大学法律系原主任；黎巴嫩妇女全国委员会执行局委员；负责起草黎巴嫩政府提交给联合国消除妇女歧视委员会报告的全国委员会主席；阿拉伯妇女组织法律专家。

#### 雷利奥·本特斯·科瑞阿先生(巴西)

巴西联邦最高劳动法庭法官；巴西前劳动检察官；联合王国埃塞克斯大学法学硕士；巴西利亚高级教育学院(Instituto de Ensino Superior de Brasília)(劳动组及人权中心)教授；国家劳动法法官学校和高级检察官学校教授。

#### 詹姆斯·J·布鲁德尼先生(美国)

纽约大学福德姆法学院法学教授；美国联合汽车工人工会(UAW)公共评议委员会联合主席；联合王国牛津大学前访问学者；哈佛大学法学院前客座教授；俄亥俄州立大学莫里茨法学院前法学教授；美国参议院劳工委员会前首席法律顾问和幕僚主任；前私人执业律师；美国最高法院前书记官。

#### 哈尔顿·奇德尔先生(南非)

开普敦大学公共法教授；司法部长前特别顾问；南非工会大会前首席法律顾问；劳工部长前特别顾问；南非劳动关系法起草工作组前召集人。

#### 格拉西拉·狄克逊·卡顿女士(巴拿马)

巴拿马最高法院前院长；巴拿马最高法院刑事上诉庭和一般商业事务法庭前庭长；国际女法官协会前会长；拉丁美洲法官联合会前会长；联合国儿童基金会(UNICEF)前国家顾问；马德

里官方商会仲裁庭现任仲裁员；巴拿马争议处理中心(CESCON)仲裁员及巴拿马商会调解仲裁中心仲裁员；巴拿马莱可多大学校长顾问和私人执业律师。

**阿布杜尔·G·科罗马先生(塞拉利昂)**

国际法庭法官(1994年至2012年)；日内瓦人道主义对话亨利·迪南中心前主任；国际法委员会前委员；驻许多国家以及联合国的前大使和全权大使。

**皮埃尔·利翁-康先生(法国)**

上诉法庭(社会分庭)荣誉检察长；生物医学机构咨询委员会委员；国家人权咨询委员会委员；新闻工作者仲裁委员会主席；司法部长办公室前副主任；(上塞纳省)楠泰尔大法庭检察官；(瓦勒德瓦兹省)蓬图瓦兹大法庭前庭长；国家法官学院毕业生。

**埃勒娜·马苏斯卡雅女士(俄罗斯联邦)**

国立莫斯科罗蒙诺索夫大学法学院劳动法系法学教授；俄罗斯国立石油和天然气大学民事诉讼和社会法系法学教授；俄罗斯劳动和社会保障法协会秘书；欧洲社会权利委员会委员；总统残疾人权利委员会委员(无报酬)。

**拉希德·菲拉利·迈克纳西先生(摩洛哥)**

法学博士；拉巴特穆罕默德五世大学教授；国家和国际公共机构顾问，包括世界银行、联合国开发计划署、粮农组织、联合国儿童基金会和美国国际开发署；国际劳工组织通过《全球契约》获得可持续发展项目的国家协调员(2005年至2008年)；中央银行对外司研究项目前经理(1975年至1978年)；前抵抗运动战士高专办法律司前司长(1973年至1975年)。

**卡隆·莫纳根女士(联合王国)**

御用大律师；高等法院副法官；就业法庭前法官(2000年至2008年)；矩阵律师事务所(Matrix Chambers)执业律师，专长为歧视和平等法、人权法、欧盟法、公共法和劳动法；担任下议院企业、创新和技能委员会特别顾问，负责工作场所妇女问题的咨询工作(2013年至2014年)。

**威迪·蒙塔博恩先生(泰国)**

泰国法学教授；曼谷朱拉隆功大学知名学者；联合国关于朝鲜民主主义人民共和国人权状况前特别报告员；联合国关于拐卖儿童、童妓和儿童色情前特别报告员；国际法学家委员会专员；联合国特别程序协调委员会主席；联合国2011年象牙海岸调查委员会主席；联合国人类安全基金会咨询委员会成员；联合国叙利亚调查委员会专员(2012年至今)；2004年联合国教科文组织人权教育奖获得者。

**罗斯玛丽·欧文斯女士(澳大利亚)**

阿德莱德大学阿德莱德法学院法学教授和前院长(2007年至2011年)；澳大利亚勋章获得者；澳大利亚法学科学院研究员和主任(2014年至2015年)；澳大利亚劳动法杂志编辑委员会前编辑、现编委会成员；澳大利亚劳动法协会成员(该协会全国执委会前成员)；澳大利亚研究委员会国际评审员；南澳洲政府部级工作生活平衡咨询委员会主席(2010年至2013年)；职业妇女中心管理委员会主席和委员(SA)(1990年至2014年)。

**保罗·热拉尔·普顾威先生(喀麦隆)**

法学教授；多所大学的客座教授或副教授；雅温得第二大学法律和政治学院法律理论、法律认识论和比较法学系主任及法律理论与多元化硕士研究生项目主任；非洲和马达加斯加高等教育理事会(CAMES)团体竞赛(私法和刑事科学部分)评委会主席；法语国家高等教育和研究机构(AUF)科学委员会前委员(1993年至2001年)；非洲和马达加斯加高等教育理事会国际学术棕榈奖理事会前成员(2000年至2012年)；国际劳动及社会保障法学会、国际商法教育基金会、亨利·卡皮唐协会和比较法学会的成员；《法律评论期刊》的创始人和社长；中部非洲人权促进协会会长(APDHAC)。

**雷蒙·朗热瓦先生(马达加斯加)**

国际法院法官(1991年至2009年)；国际法院成立的处理有关贝宁/尼日尔边界争端案的法庭副庭长(2003年至2006年)和庭长(2005年)高级法官(2006年)；塔那那利佛—马达加斯加大学法学士(1965年)；巴黎第二大学法学博士；拥有巴黎法律与经济、公法与政治科学学科教衔资格(1972年)；法国里摩日大学、斯特拉斯堡大学和波尔多—孟德斯鸠大学的荣誉博士；马达加斯加大学及其他机构教授(1981年至1991年)；担任过若干行政职务，包括塔那那利佛大学首任校长(1988年至1990年)；马达加斯加出席若干国际会议代表团成员；马达加斯加出席维也纳联合国国际条约继承会议代表团团长(1976年至1977年)；讲法语的法律与政治科学教职人员国际会议非洲首任副主席(1987年至1991年)；国际商会国际仲裁法庭仲裁员；体育仲裁庭仲裁员；国际法研究所研究员；众多国内和国际专业和学术团体的会员；海牙国际法学院学监；教宗正义与和平理事会理事；自2012年任非洲国际法学会主席。

**阿济特·普拉卡任·沙先生(印度)**

马德拉斯最高法院前首席法官；新德里高等法院前首席法官；孟买高院前法官；劳工和平等问题专家；代表性裁决包括以下领域：合同和童工(反对童工德里行动计划)，海事问题以及艾滋病患者和携带者就业权利。

**横田洋三先生(日本)**

人权教育与培训中心(日本)主任；日本法务省特别顾问；日本联合国研究协会前会长；中央大学、东京大学和国际基督教大学前教授；联合国促进和保护人权小组委员会前成员。