

特别全会辩论背景材料

“加强社会对话，实现包容可持续增长”

本文件是为题为“加强社会对话，实现包容可持续增长”特别全会辩论准备的背景材料，是对提交给第16届亚太地区会议局长报告的补充。

背景情况

1. 社会对话是实现可持续发展目标和减少不平等现象的关键所在。可持续发展目标 8 直接提及了体面劳动；相关的指标措施强化了各国遵守劳工权利特别是结社自由和集体谈判权的力度。平等水平的提高幅度（可持续发展目标 10）应通过 GDP 的劳动占比和工资涨幅来加以衡量，从而进一步凸现对话和谈判的重要作用。这突出表明迫切需要政府在工人和雇主组织的支持下建立强大的劳动力市场机构，以便实现这些普遍认同的目标。
2. 在日益错综复杂的社会中，两方和三方社会对话对和谐的产业关系、牢固的经济增长和包容性发展而言是至关重要的。通常要求社会对话履行构建共识、促进公平和保持社会凝聚力等主要职能，同时履行制定与实施社会经济政策的职能，而这些政策可与其他政策一并加以阐释。
3. 国家三方社会对话的形式可多种多样，取决于各国的传统与价值。可通过正式建立起来的双方或三方机构来开展社会对话，例如国家社会对话委员会、经济社会理事会和两方产业/部门机构。同样可在非正式和临时的机构中进行社会对话。这些国家级机构的存在有助于确保决策一定程度的协调性，而这在较低层级的机构中是做不到的。除了形成共识和提出谈判达成的经济社会政策建议外，历史上对话进程也旨在确保平稳过渡和应对经济冲击，如专制体制的终结、计划经济转型、结构调整和特别严重的工业和经济紧张形势。
4. 国际劳动组织治理范式是基于社会对话和三方原则--来推进社会正义、公平的产业关系和体面劳动--以便社会伙伴参与那些影响到其运行及总体社会经济政策的决定过程。在许多劳动力市场机构正面对因技术变革、人口变化和非标准形式就业的出现而带来挑战的时代，维持建设性的两方和三方对话是尤其重要的。这要求加强工人和雇主组织的能力，代表和服务于其会员，提高其合法性，助推稳定的劳资关系，以及在地区、次区域、国家、产业和企业等各个层面上有效参与政策的制定。在受冲突影响的国家，社会对话也有助于带来稳定和民族和解。
5. 不同层次的社会对话机制能够、也应该被用于处理与劳动世界有关的全部问题，例如：工作中的基本原则和权利；性别和非歧视性；职业安全与卫生；社会保护制度；就业和产业政策；外包与分包；职业培训与技能；以及艾滋病毒与艾滋病等等。该地区¹提供了若干通过强有力的社会对话就这些问题作出成功决策的案例。在亚太地区和阿拉伯国家，约有

¹ 因此，就本背景材料而言，“亚洲和太平洋地区”是指一个拥有 47 个国家以及巴勒斯坦被占领土的地区，包括处于不同收入水平的国家，覆盖了东亚、东南亚、南亚、太平洋岛国和西亚的阿拉伯国家，除非另有具体说明。

21个国家批准了《（国际劳工标准）三方协商公约》（第144号）这项主要的治理公约，其中包括新近于2010年批约的阿富汗、新加坡和老挝人民民主共和国。

结社自由和集体谈判

6. 在任何国家和任何层面上，有效社会对话的一个根本挑战是缺少一个支撑结社自由和集体谈判的法律和机构框架。这尤其影响到代表性组织实质性参与两方和三方对话的能力。工人和雇主组织必须能够代表其会员，而不受政府的干预，也不互相干扰。坚持国际劳工标准将确保这种独立性，从而促进社会伙伴的工作。
7. 在该地区的一些国家，法律禁止工人组建和加入其选择的工会，或禁止工会多元化。在后一种情形下，工会通常是自上而下地建立起来，这样使得工人无法自由选择其代表；而且企业工会领导人通常从管理层中任命。即使工会组织是独立的，但一些政府未经司法审查就可拒绝工会的登记。同样，雇主组织可依法接受其职责范围，而非由其会员自主选择。所有这些约束都损害了工人和雇主组织在一系列问题领域切实代表其会员的能力。
8. 在该地区，一些国家面临工会垄断的问题，而另一些国家的问题则是工会的多元与分裂。这可能是由于政府和资方的干预所造成的。政府可鼓励组建新的工会联合会，以便削弱工会运动。当雇主建立黄色工会或为工会领导提供金钱奖励时，工会多元化就是一个自然的结果。因缺乏足够多的防止歧视工会和雇主干预工会组建的措施而有可能导致工会组建率的低下。因此，至关重要，政府应依照第87和第98号公约的规定，构建足够多的机制来查找、预防和纠正上述做法。
9. 鉴于上述问题和其他障碍，该地区集体谈判覆盖面--由集体协议所覆盖的工人比例——依然很低。在一些国家，该比例在正规就业总数中占5%以下。对于那些努力减少不平等、提升生产率、提高人均GDP和促进包容增长的国家而言，这依旧是一个重大挑战。
10. 有迹象显示，近年来该地区一些国家正向更为强大的代表性组织和社会对话方向迈进。如在缅甸，在收到了一份控告和接待了一个调查团后，政府已修订了法律，正式承认了工会并解决了劳动争议问题。随后，数以百计的工会得以建立起来。在工会多元化的背景下，几家工会就如何代表国家参加国际劳工大会事宜形成了一致意见。
11. 社会对话的一项关键要素是两方性，在企业、产业或区域层面上由工人和雇主及其代表之间展开的。该地区若干国家按照公认的指南鼓励开展企业层面的对话（如马来西亚）或依法要求开展企业层面的对话（如越南和印度尼西亚）。在产业和全国范围内更频繁地开展两方对话可有助于工人和雇主一起确定共同问题，寻求解决办法以及扩大集体谈判协议的覆盖面。
12. 该地区的一个主要问题是结社自由原则的遵循。在这方面，令人鼓舞的是，2016年3月，越南政府在第一次三方产业关系论坛上签署的《三方联合声明》中重申了其意图，即打算考虑批准第87和第98号公约，并开启了工人组建工会组织但并不必加入现在的单一全国性工会机构的机会之门。

在非正规就业和某些形式的非标准就业中的社会对话

13. 非正规化和某些形式的非标准就业不仅限制了工人的基本权利和保护，而且也限制了政府的收入和减少了提高生产率的机会。由于得不到法律保护且在社会对话进程（若存在的话）中缺少发声和代表途径，这些工人因而处于脆弱的境地。此外，若他们试图组织起来，那么他们可面临法律和现实的障碍，要么遭到解雇，要么其就业合同被终止。
14. 众多雇主组织支持关于实现非正规企业正规化的倡议。外包/代理部门的雇主也已成立了自己的协会或加入了雇主组织。对工人而言，尽管面临着各种障碍，但亚太地区的工会努力将非正规经济和非标准形式就业中的工人组织起来。例如，巴基斯坦工会最近在信德省成功地成立和登记了第一家农业工人工会，而缅甸已建立了许多农业工会。在国际劳工组织通过了《从非正规经济向正规经济转型建议书》（第 204 号）后，工会更加致力于组织和保护非正规就业和非标准就业的劳动者。然而，日益变化的劳资关系的确给非标准形式就业的工人建立和加入工会以及代表其利益带来了持续的挑战。
15. 在非正规经济中就业或从事家庭工作的工人或那些从事其他非标准形式就业的工人也需要与其他行为主体进行接触。如为了获得普遍的社会保护，他们将需要与政府部门打交道。家庭工人需要可靠稳定的供水、供电和链接，因此将需要与公共事业提供商打交道。街头小贩为了获得一块公共用地，也不得不与城市规划机构进行沟通。
16. 代表非正规经济中工人和非标准就业人员的社会伙伴将继续适应错综复杂的就业形势，并与城市规划机构、农村发展机构以及负责家庭福利的政府部门等非传统伙伴一起合作。它们也需要为推进必要的变革而动员公共支持力量。例如在泰国，家庭工人成功地推动制定了全民医疗计划和《家庭工人保护法》（B.E. 2553, 2011），而该法是以 1996 年《家庭工人公约》（第 177 号）为蓝本的。全国和产业社会对话机构应具有包容性，也应包括非正规经济中的工人和雇主及其他弱势群体，例如通过成立具有相当代表性的专门分委员会来处理非正规经济中令人担忧的问题。

劳动法改革与社会对话

17. 近年来，该地区许多国家已通过社会对话机制对劳动法律法规进行了审查与修订。劳动法牵涉到所有社会成员，但工人和雇主受到最直接的影响，面临最大的威胁。社会伙伴应在充分准备、分析和协商的基础上密切参与法律和政策的制定。近年来社会伙伴参与劳动法改革的实例包括：阿曼和巴勒斯坦被占领土；萨摩亚、基里巴斯和瓦努阿图等几个太平洋岛国；巴基斯坦的几个省份；老挝、越南和缅甸（欲了解更多详情，可查阅提交给本届亚太地区会议的报告）。
18. 法律应保障为所有工人提供最低保护，包括为那些在商讨法律草案的社会对话机构中没有代表的工人提供最低保护。法律也应允许工人和雇主在全国、产业和企业层面通过集体谈判机制商谈高于法定最低标准之上的工资及就业条款和条件。社会伙伴之间的社会对话与谈判应予以鼓励，以完善法律的效能和推动工作条件超越最低法定水平。
19. 在审议新法规时，清晰地阐明目标、目的和理由并与社会伙伴和其他伙伴及负责解释与实施该法的司法和行政机构进行协商，这是大有助益的。在借鉴其他国家可比的法律基础上

开展精心的准备和起草工作能使法律更具时代性，提高其有效覆盖面和减少文本的模糊性。总体而言，在阿拉伯国家和亚太地区存在着加强对话、完善法规和强化执法的广阔空间。

工资制定和社会对话

20. 依照国际劳工组织有关最低工资的公约和建议书，在有关制定与调整最低工资政策的过程中应与雇主和工人组织进行协商并让其充分参与。就该问题展开的全国社会对话能确保制定反映社会经济现实的最低体面工资并对最低工资进行定期的审查与调整。
21. 相对稳健的三方合作形式可见于许多亚太国家的最低工资制定制度之中。新加坡三方性的全国工资理事会（1972年成立）根据生产率增长和GDP增长预期等标准来就工资涨幅和工资弹性提出建议，也助推经济向更高附加值的产业转型和应对外部冲击。2014年，在三方协议的基础上，新加坡在保洁业推行了‘渐进式薪金制模式’，从而使工资水平在许可协议中得到强制实施并为该行业工人设定了工资基准。
22. 2012年，在阿拉伯国家，巴勒斯坦被占领土成立了全国三方最低工资制定委员会，而在年底，该委员会制定了第一个最低工资标准。澳大利亚、中国、日本、韩国、柬埔寨、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、越南和菲律宾等国在一定程度上都依靠三方协商和决策。但人们担心，在一些国家，最低工资制可能排挤集体谈判式的工资制；正如国际劳工组织《全球工资报告》所言，一个健康的劳动力市场将从法定的最低工资制定和集体谈判之间的平衡中受益。

在全球和区域一体化时代的对话

23. 区域一体化的推进和新技术的发展将给工人、雇主及其组织带来深刻的影响。在这样的形势下，社会伙伴拥有加强合作和更充分参与政策讨论的机会。
24. 工人和雇主在该地区的区域和次区域机构中的代表性往往不足，这与其他区域集团（欧盟、西非经币联盟、南共体和南共市）的情况不同。在这些区域集团内建立了超国家社会对话机制，工人和雇主代表与公共当局的代表一起参与其中，尽管这些机制之间存在重大的差异。例如，随着投资、贸易和熟练工人的自由流动，东盟正逐步变得更加一体化，从而将对劳动力市场和劳动力市场指标带来深远的影响。与工人和雇主组织的对话可能会增强这些措施的社会效果，然而迄今为止，这些措施的社会效果却相当有限。它们应能与各国政府和地区机构的秘书处进行系统性接触，以便建立协商机制和加强其在区域和次区域层面上的行动能力。2016年3月，东盟雇主联合会（ACE）和东盟工会理事会（ATUC）在曼谷举行了第一次联席协商会议，就一项共同的劳务移民议程进行了讨论。双方同意开展定期年度对话。
25. 社会伙伴也将需要加强自身能力，建立自下而上的协商机制，兼顾不同利益攸关方的观点。国际劳工组织可帮助其制定用以衡量社会对话范畴的指标以及建立强大的监测和评估系统。

未来之路

26. 考虑到该地区有着重要的劳动力市场和面临诸多发展难题（包括减少不平等现象和实现可持续发展目标）以及社会对话在应对这些挑战方面发挥着显著作用，为此，全力以赴地继续加强社会对话机构和行为主体是至关重要的。
27. 这将要求政府、工人和雇主组织在充分尊重结社自由和集体谈判权的基础上重申对社会对话和三方原则所作的承诺。为了保证能做出有意义、有依据的决策，在对话机构上的投入也将是必不可少的。
28. 三方成员开展对话和集体谈判的能力可能需要得到强化；对话的障碍可加以查明与消除；同时可考虑建立或完善包括区域和次区域在内的各级对话机制。
29. 这也将要求承诺扩大对话和集体谈判的范畴与参与程度，促进性别平等以及强化妇女参与社会对话机制的力度。可采取措施确保非正规经济中的工人和雇主、家庭工人及其他弱势群体享有充分的代表性。
30. 最后，该地区既有在对话和谈判方面做得好的成功典型，也有对话和谈判机构软弱无力、受到制约或无法运转的失败案例。对这些做得好的本地模式，可在整个阿拉伯国家和亚太地区努力加以传播和推广。