



国际劳工组织与标准相关活动的改进： 技术援助和促进

导 言

1. 理事会的法律问题和国际劳工标准委员会定期讨论了自 2000 年 3 月以来国际劳工组织在与标准相关活动方面的改进。2002 年 11 月向委员会提交了一份关于与标准相关的技术援助和促进活动的文件¹。本文件是在三方成员在法律问题和国际劳工标准委员会上以及各种各样的非正式磋商和讨论期间发表的声明和意见的基础上准备的。它旨在概括国际劳工组织与标准相关的技术援助和促进活动的今后发展迹象。

全面展望

2. 技术援助和促进活动的目的旨在改善认识和知识、发展国家的能力以及动员国家的三方成员。三方成员的明确倾向似乎是要侧重于更好地利用现行的手段和工具以及使其朝着所希望的方向进一步发展，而不是制定有关替代产品的建议。国际劳工组织与标准相关的技术援助和促进活动是广泛和普遍的。可加强这一援助的质量、相关性和影响的因素包括更好地选择援助的内容、更好的活动设计以及日

¹ GB.285/LILS/5 号文件。

益改善的知识基础和实施。本文件概括了与使标准相关的技术援助恢复元气有关的一系列考虑。

a) 国家实施

3. 每项活动的最终目的应是在国家级别改善劳工标准的实施，以及促进为此建立国家能力的进程。国际标准具有普遍意义，但从相同的项目和活动通常不能仅仅是从一个国家复制到另外一个国家的意义上来，与标准相关的技术援助和促进活动具有国家针对性。这意味着应根据有关国家的实际情况，并在考虑到国家优先事项以及国家的行政和制度框架的情况下与所有三方成员进行磋商后确定活动目标和实施方法。

b) 法律问题和国际劳工标准委员会工作组的后续行动

4. 促进活动还应包括于 2002 年 3 月结束其工作的法律问题和国际劳工标准委员会关于标准修订政策工作组结论的后续措施。过去八年期间的后续措施导致确定了那些应予以批准促进的公约、需要修订的公约以及其批准将会由于更新公约的批准而被取代的应予以废除的其它公约。工作组还澄清了建议书的情况。与成员国就工作组建议的行动进行的对话可从为每一国家准备的列举此类活动的国家简况中获益。

c) 宣传促进运动

5. 曾组织各种各样的宣传促进运动，例如那些涉及基本公约的批准的运动、有关批准 1976 年三方协商(国际劳工标准)公约(第 144 号)的运动、以及，可能会从国际劳工大会涉及相关主题的“综合处理方法”讨论中产生出来有关职业安全与卫生和移民工人的计划。尽管在可同时开展的宣传运动的数目和范围方面无疑存在着限制，但到目前为止所开展的宣传运动被证明是成功的。一个可能的处理方法将是制定一个有关不同重大主题的约 20 个“龙头公约”的名单，该名单的促进可构成体面劳动的蓝图。该公约及其附属建议书的名单可成为具体援助和有目标针对性的宣传促进运动的主题。还可能动员外部资源以确保此类援助可随时到位。
6. 然而，考虑到前面提到的法律问题和国际劳工标准委员会工作组的结论，已确定仍然有效而必须促进其批准的公约增加到了 71 个，而仍然有效的建议书的总数为 73 个。最初的磋商倾向于将技术援助和促进活动扩展到整个名单，同时尊重在国际劳工组织的每一两年期计划和预算中提出的优先事项以及国家三方成员的需要和要求。与其说这是纯粹的批准运动，倒不如从该词的广泛意义上讲可为宣传促进运动。

d) 巩固切实可行的材料

7. 标准实施的另外一个重要方面是如何将它们转化成具体行动。工具包——如指导方针、手册或问题名单以及将会导致标准实施的可能措施——是在这方面帮助国际劳工组织的三方成员的宝贵的手段。性别、三方性、童工和强迫劳动是劳工局早已在其中发展了深入细致的实施工具包的一些样板领域，可以得到有关如何促进并实施择定标准的大量的材料。通过制定并提供有关如何实施标准的额外的实际和以结果为导向的工具包，国际劳工组织可为成员国提供经改善了的促进性和以合作为基础的相互作用。对每一主题领域来说，可本着一种逐步的方式以及出现的机会分别这样做。根据捐助者资助此类活动的兴趣，将有可能开展整个劳工局范围的项目以收集、汇编并进一步发展可在更进一步的主题领域服务于此类目的的资源 and 材料。

e) 主题数据库

8. 目前难以找到有关标准的全面状况的随时可得和方便用户的信息。它涉及仍然有效的标准的内容和全球覆盖范围，以及每一主题领域的批准和实施状况的具有国家针对性的真实写照。在准备有关综合方法的一般性讨论中，劳工局正在逐步收集所处理的每一主题领域的，凡可能时所有成员国的简要基本国家情况。最近收到的报告概要可补充此类情况，包括根据《国际劳工组织章程》第 19 条和第 22 条(关于公约和建议书以及根据宣言的后续措施提交的报告)以及为准备标准制订和大会的一般性讨论而提交的报告。那些报告包含有各国有关劳动条件状况的丰富的信息，这些信息从全球来看是独一无二和无可比拟的，但除了它所被要求的直接目的外，劳工局往往未对它们加以处理和利用。此类数据库将不会是监督性评论的汇编，因为它们早已存在于国际劳工组织 ILOLEX 数据库中。相反，其意图将是在每一主题领域提供有关所有成员国的一套简明信息。该信息亦可被国际劳工组织用以确定并规划技术援助和促进活动。

9. 在根据综合方法在 2003 年国际劳工大会(第 91 届)上对职业安全与卫生进行一般性讨论的筹备过程和后续行动中最近完成了结合现有的信息并在具体的主题领域对其加以补充的初次尝试。该信息最近已被输入一个数据库并将能在 2003 年年底之前以三种语言进行电子查阅。取决于资金到位情况，通过第 19 条就各组文书的一般调查以更快的速度建立此类数据库将是可行的。否则，出于内部目的，无论如何将需要以简明的方式维持国家信息，例如为了使地区专家更好地组织其工作。当然，主要的挑战是数据库一旦建立后的维护和更新。

f) 监督性评论的后续措施

10. 技术援助和促进活动应考虑到国际劳工组织标准——特别是已批准的公约——以及自然而然的各种各样的国际劳工组织监督机构的评论、意见、建议和结论。国

际劳工组织已发展了有益于在标准的实施方面确定不足和问题的机制，但在将这一信息转化成在实地的具体改善方面所获得的成功较为有限。不同的监督机构经常地鼓励政府寻求劳工局的援助以解决问题。许多政府以各种各样的方式这样做。技术援助应以一种更加系统的方式加强国际劳工组织的监督工作的效果，并以旨在解决这些问题的精心设计的活动和咨询服务作为其补充。此类援助可由次区域结构中的专家或来自总部的专家提供，涉及为取得预期结果可能需要的任何技术部门。

11. 劳工局对此类援助要求做出反应的事实以及监督和援助之间的密切联系，使得国际劳工组织有别于其它国际监督制度。当有必要探讨克服实施问题的一种更切实际和现场识别的方法时，还利用了直接接触代表团。

g) 具有国家针对性的项目

12. 为了对通过监督而查明的与标准相关的需求做出反应，还可以设想更大规模的能力建设、培训以及以发展为导向的技术合作项目。为尽可能多地解决由监督机构提出的有关某国与标准相关的问题，劳工局可采取一种集约化的具有国家针对性的努力。在此种情况下，有关的政府和社会伙伴应承诺在它们的能力范围内致力于同劳工局一道努力分析并纠正所提出的所有问题。在来自监督机构的评论的性质和内容以及取得结果的潜力的基础上，每两年期可选定数目有限的国家。应通过与有关政府及其社会伙伴的代表进行的详尽讨论这样做。
13. 基本的想法是，对已批准公约的分析以及专家委员会和其他监督机构的重要评论应提供正在面临的发展问题的状况。分析并解决这些问题的根本原因本身应构成一个良好的发展议程。它应对几乎所有不同的国际劳工组织优先事项以及进而《体面劳动议程》的关注做出反应。理事会在有关与标准相关活动的改进的一般性讨论中早已批准了与该建议稍有区别的一个版本。²然而，到目前为止尚没有成员国为此目的自告奋勇，尽管必须指出，劳工局尚未真正地积极着手解决该问题。因此，劳工局可接触那些可能会愿意并适合于就这一方法展开初次试验的成员国，以期所达到的成果将会鼓励其它国家参与进来。

h) 将标准结合进国家计划

14. 为改善将其援助结合进符合国家优先事项和特征的一个连贯的整体，国际劳工组织正在朝着一种国家计划方法而努力。此种国家计划将需要涉及并加强国际劳工

² GB.282/8/2 号文件。

组织的计划和预算，而不仅仅是一个所期望活动的采购清单。同样，它们可被提交给潜在的捐助者。将与标准相关的活动结合进国家计划进程还将会使改善标准与诸如减贫和全球化的社会方面内容一类的问题之间的联系成为可能。除了增加政策连贯性外，这样做将会使国际劳工组织的反应与成员国的发展需要更好地结合起来。

15. 体面劳动计划的范例考虑到了标准和权利。在法律问题和国际劳工标准委员会去年举行的讨论以及过去的非正式磋商期间，与会者理所当然地认为国际劳工组织的所有国家计划包括旨在改善标准的影响的与标准相关的组成部分。地区标准专家更系统地参与国际劳工组织的国家计划和活动的制定可导致产生受地区驱动的举措和计划，它们会使标准的促进与区域目标进一步结合起来。国家计划是将标准促进结合进国际劳工组织的全面努力的一个理想载体。

i) 三方参与

16. 需要与有关国家的社会伙伴以及政府讨论与标准相关的技术援助与促进活动，应平等地反映它们的愿望和优先考虑以及本组织的权责。国际劳工组织大会和理事会的三方性决策以及作为雇主关系和工人关系的联络点的雇主活动局和工人活动局及其地区专家的参与亦将是必不可少的。在这方面，与 1976 年(国际劳工标准)三方协商公约(第 144 号)相一致的国际劳工组织国家三方委员会将是有益的。

讨论的概述

17. 与制定一个具体的活动或产品，或在它们当中加以选择相反，上述方法似乎是相互支持的工具和活动。与标准相关的技术援助与促进将需要以一种明显适合于国情的方式合并所有这些要素。它们将需要考虑到在国家概述中能够得到的有关法律问题和国际劳工标准委员会工作组建议活动的监督性评论和情况。援助不应被局限于已批准有关公约的国家，而是应包括所有国家。它应不仅涉及法律方面的内容，而且亦应包括技术和实践方面的内容。它应超越批准并针对标准实施的最终目标。主题数据库中汇编的信息在计划活动方面亦可能是重要的。需要在国家级别展开行动，而且将需要每一国家的三方成员讨论并确定该国的优先事项。根据那些优先事项，任何仍然有效的公约均可成为技术援助的主题。
18. 本文件提供了可利用的工具和可做工作的概述。当所有这些要素能够被结合进更系统的方法中时其影响将最为理想。它们将需要考虑到普遍的国家级活动的情况和特别是体面劳动国家计划，以及计划和预算的编制以及总部和地区结构的联合计划编制活动。地区专家对这些工具的定期使用以及来自总部单位的支持是此类系统方法的基础。

19. 敦请委员会注意，旨在改进与标准相关的技术援助和促进活动的提供情况的计划应考虑到这些要素。

2003年10月2日，日内瓦。

待决问题：第19段。