



## 第二项议程

# 国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利 宣言的后续措施：技术合作的优先事项和 关于结社自由以及有效承认集体谈判 权利的行动计划

## I. 引言

1. 劳工局通过一般性的宣传促进活动、年度审议、综合报告并通过理事会有关“要在下一个四年期落实的技术合作优先事项和行动计划”作出的结论(宣言，附录 III(B)(2))而使 1998 年关于工作中的基本原则和权利宣言得以落实。<sup>1</sup> 在其本届会议上，理事会被要求根据国际劳工大会对根据宣言后续措施起草的第二轮综合报告第一份报告的讨论，来对有关结社自由和有效承认集体谈判权利的技术合作优先事项和行动计划进行审议。
2. 除本文件外，其他文件向三方成员通报了与宣言有关的活动：每年 6 月在国际劳工大会上转发有关为实施 2001 年 11 月以来所通过的行动计划而开展的主要活动的说明；<sup>2</sup> 综合报告详细论述在每项行动计划下开展的各项活动的成果和影响，正如

<sup>1</sup> 见 GB.279/TC/3 号文件，涉及结社自由和有效承认集体谈判权利，GB.282/TC/5 号文件，关于消除所有形式的强迫劳动或强制劳动，GB.285/TC/5 号文件(作为 GB.286/TC/2 号文件重新印发)，涉及有效废除童工劳动以及 GB.288/TC/4 号文件，涉及消除就业和职业方面的歧视。

<sup>2</sup> 见国际劳工局：《临时记录》第 2 号，国际劳工大会，第 89 届会议，日内瓦(B, 2001)；国际劳工局：《临时记录》第 6 号，国际劳工大会，第 90 届会议，日内瓦，2002 年；国际劳工局：《临时记录》第 2 号，国际劳工大会，第 91 届会议，日内瓦，2003 年，以及国际劳工局：《临时记录》第 7 号，国际劳工大会，第 92 届会议，日内瓦，2007 年。

2004 年的综合报告：“组织起来争取社会正义”<sup>3</sup>(此后称作“该报告”)；以及提交给本委员会的有关技术合作计划的总体文件，被列入 11 月份会议的议程第一项。

## II. 第一个行动计划和汲取的教训

3. 有关结社自由和集体谈判的第一个行动计划是由理事会在其 2001 年 11 月份会议上通过的。<sup>4</sup> 它描述了针对促进结社自由和集体谈判的一个多学科的处理方法，反映出与基本原则相关的专门知识和活动在整个劳工局做到相互联系和得以扩展的程度。国际劳工局一直与政府、雇主和工人一道工作(通过政策发展、监督机制和技术合作)以改善立法、促进政治意愿和加强结社自由和集体谈判所需的机构。政府，包括许多尚未批准两个相关公约的政府，曾就落实自由结社和集体谈判权利问题寻求获得咨询和技术合作计划。在过去四年中，该报告所列的 50 个国家中有许多曾就项目问题与劳工局进行协调谈判。在宣言后续措施的外部支持中约有一半被投在了与促进该原则和权利有关的项目中。<sup>5</sup>

### (A) 业已制定的主要活动

4. 劳动法改革往往是政府必须采取的最为紧迫的行动，以便将一般原则和权利转换成可执行的法规。由于其章程规定的权责，国际劳工组织在这一领域具有悠久和成功的经验。该报告显示，劳动法改革对于国家级别的结社自由和集体谈判的现状具有若干积极的影响：(a)起草、讨论、及修正进程加强了三方性和社会对话，因为国际劳工组织要求在所有阶段都有社会伙伴的参与；(b)它引入了一个法定覆盖特殊类别工人(出口加工区、农业、家政、等等)的框架；(c)它使争端解决机制和程序现代化；(d)它使劳工行政和执法程序现代化，以便有效帮助实现这些权利；以及(e)它引入了性别平等条款。
5. 该报告指出，在劳工行政上的开支令人遗憾地停滞或下降，在全世界大多数地方，劳动部的影响正在缩小。自 2001 年以来，许多宣言项目(例如在东非、中美洲等等)列入了一些工作内容，通过培训、后勤支助和提高认识以便加强劳工行政和监察部门的能力，改善法律的执行和实施，鼓励有效预防和解决争端。雇主组织已获得旨在吸引和保留其成员的培训和支助，例如通过提高就集体谈判和技巧提供服务的能力，以及与生产力的改善挂钩。对工人组织来说，组织、吸引和保留其成员的能力，代表其利益并保护其权利在那些已启动宣言项目的国家得到了加强。
6. 在政府、雇主组织和工人组织之间加强能力和相互信任的一个主要目的之一是鼓励就诸如最低工资、生产力、职业安全与卫生等不同的项目采取三方性和两方性的行

<sup>3</sup> 见国际劳工局：《组织起来争取社会正义》，国际劳工大会第 92 届会议，报告 I(B)，日内瓦，2004 年。

<sup>4</sup> 见 GB.279/TC/3 号文件，国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言的后续措施：技术合作优先事项和行动计划。

<sup>5</sup> 见国际劳工局：《组织起来争取社会正义》，报告 I(B)，第 4 章，国际劳工大会，第 92 届会议，2004 年，日内瓦。

动。若干技术合作项目(哥伦比亚、加勒比、印度尼西亚等)曾帮助三方成员建立或加强三方和两方机构,并在有关集体谈判、谈判技巧和争端解决方面的良好惯例方面培训社会伙伴。

7. 信息宣传和提高认识是第一个行动计划的重要部分。在国际和国家一级与电台和电视广播公司建立伙伴关系一直是藉以传播国际劳工组织工作的一个手段。
8. 国际劳工组织曾试图通过社会伙伴在非正规经济中开展工作,从而将未组织起来的雇主和工人组织起来。尽管两方都有成功案例,——(见本报告第 102-110 页)——在这一领域仍有许多工作要做,其内容已由大会关于非正规经济的讨论明确下来。<sup>6</sup>

## **(B) 汲取的教训**

9. 从落实上一个行动计划中所汲取的教训已在第 92 届国际劳工大会的辩论中得到肯定。<sup>7</sup> 尽管在批准和改善国家立法方面取得了一些进展,政府必须解决使得实现这些权利更加困难的余下的法律和惯例障碍。
10. 任何努力要获得成功,其先决条件是所涉行动者实现变革的政治意愿,以及他们的协商一致。与政府和社会伙伴曾经和正在进行的磋商至关重要。还必须承认,不断变化的态度、法律、机构、及惯例要求在若干年中有可持续的国家努力。虽然针对个案的研讨会和专题讨论会或许会成功地解决特殊问题,但要实现系统的和国家范围的改革则需要一项长期的工作。
11. 修改或全面修订劳工立法的扎实工作(乌克兰、赞比亚、肯尼亚、印度尼西亚)曾全部引入了广泛的三方性参与和公共评论意见。这些行动进一步鼓励并加强了三方性和民主决策。国际劳工组织的合作保证,起草者将意识到已批准公约的法律学以及其他国际劳工标准的内容。凡适宜时与国会议员一道工作能够帮助保证向那些必须将之转换成法律的人员解释法案草案的内容和背景。应在三方性框架内制定伴随立法的实施条例。
12. 协助劳动法庭和法官的工作包括有关国际劳工标准和已批准公约的培训,援助建立管理系统以便有效地管理承办案件数和迅速公布裁决,以及编纂个案史和法律学以使裁决有更大的一致性。作为国际劳工组织培训的结果,劳动部已经能够改善其内部的管理,开展监察,以及通过调解和调停迅速解决争端。就如何游说政府增加资金投入而为劳动部官员组织的技能培训也被证明很成功。
13. 有关集体谈判和谈判技巧的培训,如果分别为工人和雇主提供,以及在两方框架内进行则往往产生最大影响。一旦培训员达到适当的技能水平,而且无论是国际劳工组织还是社会伙伴都同意使用他们,那么培训培训员这一处理方法会很有成效。在多数情况下,听众应由企业一级的雇主组织和工人组织及其成员混编组成。成功的

<sup>6</sup> 见:国际劳工局《临时记录》第 25 号,国际劳工大会,第 90 届会议,2002 年日内瓦,特别是结论的第 17、31-34 段。

<sup>7</sup> 见:国际劳工局《临时记录》第 14 号,国际劳工大会,第 92 届会议,2004 年日内瓦。

培训不仅涵盖谈判的法律框架，而且还包括谈判技巧、争端的预防和解决，以及同企业绩效和生产挂钩。

14. 通过雇主组织和工人组织的全国网络以及通过中央和省级劳动部门传播成功的做法创造出了乘数效应。国际劳工局可通过提供培训教材、资源人员、专家和培训师名单、数据库等来支持这项工作。

### III. 关于结社自由和有效承认集体谈判权利的第二个行动计划

15. 正如报告中所显示的，劳工局为促进宣言所开展的正常技术援助活动和所实施的技术合作项目(从倡导宣传到技术活动)正在产生实际影响，尽管对之进行全面评估为时尚早。不同部门的若干单位(特别是结社自由、国际重点计划对话和工人活动局与雇主活动局)既单独也通过宣言计划下的项目和行动参与进来。这项行动计划不会以任何形式修改正常的监督活动，包括结社自由委员会的特别程序。然而，它应有助于对标准监督系统有关结社自由和集体谈判问题的建议成功地采取后续行动。
16. 第 92 届大会的讨论支持报告中拟议的四项目标：1)必须继续追求普遍批准第 87 号和第 98 号公约以及应使原则的实施成为一个现实；2)未来的行动和计划必须加强对上文提及的脆弱群体组织起来并进行谈判给予支持的活动；3)对于能够利用结社自由和集体谈判来为能促进可持续发展的社会和经济发展的劳动力市场建立一个机构框架的手段，有必要认真进行审查；4)国际劳工局应深化其知识基础，包括与结社自由和集体谈判有关的统计，并因此加强其咨询服务及其倡导和宣传。所有这一切都必须依据在劳工局和三方成员开展的与结社自由和集体谈判相关的工作中从实际经验得来的教训。
17. 有必要利用和扩大现行的技术合作和政策工作，特别侧重于将这些基本权利扩大到那些传统上未被覆盖的人群，正如报告中所列——公共部门、农业、出口加工区、移民和家务工人，以及在非正规经济中的工人。特别经常的情况是，妇女在这些群组中不成比例地占多数。雇主组织和工人组织应当通过鼓励其组织内的多样性，提供新的服务和 / 或其他群组或协会创建联盟来增加其代表性。雇主组织和工人组织及其成员将从为制定适合于新的结构、经济和生产现实，并着眼于促进机会均等政策和做法的集体谈判制度和技巧所做的不懈努力中获益。
18. 全球经济一体化导致产业关系和社会对话正在成为地区和国际一级更多举措的主题。重要的是保证这些趋势能加强自由结社和集体谈判的原则 / 权利。
19. 利用过去的教训并参照未来的优先事项，可以帮助每个地区感兴趣的国家对与批准和 / 或实施问题有关的障碍进行三方性的调查分析。实施问题包括：起草、更新和改革相关的劳动法；法官、律师和劳动行政管理人员执行原则的能力；赋予社会伙伴(工人和雇主及其组织)组织其成员并开展集体谈判的权利；承认和登记程序的具体行政问题；编印和散发有关结社自由和集体谈判良好惯例(包括这一原则对生产力和对企业及部门以及整个经济层面良政的影响)的信息。

20. 在这些初步的调查分析基础上，国家三方行动计划将确定克服这些障碍的可能性和程序，以及需要采取行动的不同层面——企业、部门、国家和国际层面。国家计划将包括：
- i. 列入和覆盖脆弱工人的方式方法
  - ii. 在择定企业和部门通过集体谈判促进良好生产力惯例
  - iii. 精心制定有关健全产业关系的守则、指南和手册，以便落实调查分析和相关项目
21. 这些计划将包括向其他国家传播得到教训，以及培训和能力建设。在正规经济中，工作将集中于制定企业 / 部门一级的良好惯例计划，以便促进更好的产业关系、有效的争端解决制度、通过集体谈判改善生产率，以及一般而言通过磋商建立更好的关系。在非正规经济和中小企业中，主要活动将涉及：增加雇主组织和工人组织的参与率，并支持工会将未组织起来的人组织起来；这些组织向其成员提供方向更加明确和更加适宜的服务；研究进行信息分享和磋商的具体手段，并确定措施(作为在不可能立即进行集体谈判时的备选方案)以保证进行组织和谈判的集体权利。
22. 劳工局将向通过在这一领域执行的技术合作项目，包括那些由其他多边和双边机构开展的项目而获得的良好惯例进行学习。结果将是一本用于不同群体和部门的关于结社自由和集体谈判良好惯例的汇编。另一个要素将是扩大结社自由专家组，它是由 2000-2003 年期间以都灵为基地的结社自由项目发起的。这将有助于在结社自由委员会的择定案例和国家实施的问题之间架起桥梁。以便扩大劳工局在处理由监督机制提出的问题方面的能力。最后，制作和散发有关结社自由和集体谈判的统计将成为一个关注领域。
23. 国际劳工局的各种技术计划和地区办事处皆处理这些目标。就这项行动计划的实施而言，因而没有必要建立一个新的组织单位。然而，将有必要在宣言后续措施的伞状结构下，通过加强现行的联系和将国际劳工组织的其他相关单位引入进来加强所有相关单位之间的合作。国家三方行动计划还将构成国际劳工组织体面劳动国家计划的一部分，并因而有助于与国际劳工组织和其他机构开展的相关活动的协同作用。
24. 拟议的行动计划要求有相当大的预算外支助。保证这一拟议行动计划能够得到适当的资金至关重要，正如报告所指出的，结社自由和集体谈判是对于其他三项类别的工作中的基本原则和权利至关重要的原则与权利，以及因为全球化的背景要求有越来越强大的代表性雇主组织和工人组织进行谈判并在为争取体面劳动的斗争中发挥决定性作用。
25. 理事会或许愿意认可本文件中所归纳的处理方法，并要求通过技术合作委员会使其了解到拟议活动的落实情况。

2004年9月28日，日内瓦。

待决问题：第25段。