



第七项议程

国际劳工组织标准相关活动方面的  
改进：进展报告

目 录

	页 次
导 言.....	1
1. 基本公约、原则和权利.....	1
1.1 促进基本公约.....	1
1.2 工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施.....	1
2. 标准审议.....	2
2.1 法律问题和国际劳工标准委员会标准修订政策工作组.....	2
2.2 废除和撤销标准.....	3
3. 标准制订.....	4
3.1 大会议程项目的选择.....	4
3.2 最近标准方面的新趋势.....	4
3.3 标准制定方面的其它问题.....	6
4. 监督和报告机制.....	6
4.1 加强监督机制.....	6
4.2 审议有关章程第 22 条报告安排.....	6
4.3 专家委员会(CEACR)和标准实施委员会.....	7
4.4 特别程序.....	7
4.5 章程第 19 条程序.....	8
5. 标准促进和技术合作.....	9
5.1 改进标准相关的技术合作和促进活动.....	9
5.2 综合办法和技术合作.....	10
6. 解释问题.....	10
结 论.....	11

## 导 言

1. 本文件的目的是综述 1994 年以来在理事会和国际劳工大会上有关标准相关活动展开的各种讨论和得出的各种结论<sup>1</sup>。本次审议标准方面所取得的进展的起点是局长提交给国际劳工大会第 81 届会议(1994 年)的报告<sup>2</sup>。这份报告在大会上引起了广泛的讨论, 理事会探讨了其中的一些具体方面。本文件列出了主要的进展情况以及获得的成果, 以便我们能评估取得的进步, 判断是否需要就这一问题采取进一步行动, 以及行动的规模。

### 1. 基本公约、原则和权利

#### 1.1 促进基本公约

2. 局长 1994 年报告引起的讨论焦点中最初的一个领域, 就是大家形成了一个共识, 必须在基本权利和其它国际劳工标准方面采取具体行动。讨论的这种焦点标志着二十世纪七十年代中期开始的一种情况的终结, 而且也得到 1995 年 3 月哥本哈根首脑会议的赞同<sup>3</sup>。这导致促进全面批准基本公约的运动。这场运动受到欢迎, 取得了卓越成就。1995-2004 年间, 批准基本公约的总数增长超过 300<sup>4</sup>。

#### 1.2 工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施

3. 促进运动一旦开始, 人们的注意力立即转向必须保证这些标准实际上在全球得以实施。开始的时候, 讨论涉及的是一般的加强监督机制的不同方式。1995 年 11 月提出的一个建议是将结社自由控诉程序延伸到包含其它基本公约。就这一建议的讨论延续了三届以上的理事会, 但在这方面并没有形成决定<sup>5</sup>。而是提出了一个建议, 制定了最终成为《工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施》的文件<sup>6</sup>。该文书的创新、没有约束力的形式经过了长时间的讨论, 该文书的一个主要特征是针对未批准基本公约的会员国的基于报告和技术合作的后续机制。根据这一点, 自从通过宣言后, 针对工作中四类基本原则和权利的每一类, 制定了行动计划。与宣言相关的技术合作现在是国际劳工组织技术合作整体计划中内在的一个部分。

<sup>1</sup> 第 283 届理事会(2002 年 3 月)审议了涵盖截止到 2001 年底的综述概要, 理事会文件 GB.283/4。

<sup>2</sup> 《捍卫价值观、促进变革—全球经济中的社会正义: 一项国际劳工组织议程》。

<sup>3</sup> 特别参见行动纲领第 3 章第 54 段 b), 提及必须“保证和促进尊重工人基本权利”。参见 <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/poach3.htm>。

<sup>4</sup> 基本公约为: 1948 年结社自由和保护组织权利公约(第 87 号)、1949 年组织权利和集体谈判权利公约(第 98 号)、1930 年强迫劳动公约(第 29 号)、1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)、1951 年同酬公约(第 100 号)、1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号)、1973 年最低年龄公约(第 138 号)和 1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)。关于批准情况的最新信息, 参见 ILOLEX 数据库 <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm> 或 APPLIS 数据库 <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>。

<sup>5</sup> 理事会文件 GB.262/LILS/4 及 GB.262./9/2 第 55 段(1995 年 3-4 月), GB.264/6(1995 年 11 月), GB.265/LILS/7 及 GB.265/8/2(1996 年 3 月), GB.267/LILS/5 及 GB.267/9/2 第 15-80 段(1996 年 11 月), GB.268/LILS/6, GB.268/8/2 第 55 段(1997 年 3 月)。

<sup>6</sup> 第 86 届大会(1998 年 6 月)通过的《国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施》。国际劳工大会第 86 届会议临时记录 20, 1998 年 6 月。

## 2. 标准审议

### 2.1 法律问题和国际劳工标准委员会标准修订政策工作组

4. 这些讨论的第二个优先重点问题是就国际劳工组织的其它标准主体展开一次审议。我们记得理事会定期对国际劳工组织的标准主体进行考察。前一次审议于 1987 年结束<sup>7</sup>。到 1994 年，1987 年确定的大多数有关制定标准和修订标准的建议已经得到落实。迅速变化的政治背景很明显也是一种缘由，必须对国际劳工标准再次进行考察，并断定是否需要更新<sup>8</sup>。就该目标在法律问题和国际劳工标准委员会下成立理事会工作组的建议于 1995 年 3 月成形，标准修订政策工作组于 1995 年 11 月召开第一次会议<sup>9</sup>。七年多来，该工作组，也称为“卡蒂埃”小组<sup>10</sup>，对 1985 年<sup>11</sup>以前通过的“其它”<sup>12</sup>公约和建议书<sup>13</sup>逐一进行了考察。工作组于 2002 年 3 月结束工作<sup>14</sup>。
5. 工作组开始的工作重点是确定需要修订现存标准的必要性，由于他们的工作，理事会决定 22 个公约<sup>15</sup>和 15 个建议书应该修订。工作组的建议也使理事会确定应促进批准 71 个公约<sup>16</sup>和 71 个建议书，并确定了 60 个过时的公约和 68 个过时的建议书<sup>17</sup>。与以前的审议不同的是，这次审理并没有提出必须制定新标准的建议。
6. 针对几乎所有 22 个修订公约的决定，后续活动已经开始：
  - 第 91 届会议(2003 年)上职业安全和卫生领域有关国际劳工组织标准相关活动的一般性讨论为修订四个职业安全和卫生公约和六个建议书确定了方向和优先重点。
  - 有关修订十个海事公约的决定的后续活动是在将海事部门的 68 个文书合并在一起这一更宽泛的背景下进行。
  - 渔业部门三个公约的修订工作正在进行，将在即将召开的大会上加以审议。

<sup>7</sup> Ventejol 工作组。参见：国际劳工标准工作组报告，劳工通讯，第七十期，1987 年，A 编，特别问题第 2-4 段。在该工作组之前，1979 年另外一次审议也是由 Ventejol 所领导的。参见国际劳工标准工作组报告，同上，第六十二期，1979 年，A 编，特别问题第 3-9 段。

<sup>8</sup> 参见理事会文件 GB.262/LILS/3/1 及 GB.262/9/2(1995 年 3 月-4 月)。

<sup>9</sup> 理事会文件 GB.262/PV/Rev (1995 年 3 月-4 月)。

<sup>10</sup> 根据主席让-路易·卡蒂埃先生，法国政府代表而命名。

<sup>11</sup> 1985-1995 年十年间通过的标准被认为是现代的、时新的。

<sup>12</sup> 遗憾的是，还没有找到合适的词汇，来修饰不是基本或优先重点文书的这类文书。

<sup>13</sup> 因为以前对公约有过审议，这次是国际劳工组织成立以来对建议书进行的最全面的审议。

<sup>14</sup> 关于工作组所作决定的详细信息，参见理事会文件 GB.283/LILS/WP/PRS/1/2(2002 年 3 月)。不过，这份文件并没有考虑到基于工作组 2002 年 3 月在同一届理事会上的建议所采取的决定。

<sup>15</sup> 理事会也决定，两个有关工时和玻璃工作的公约应包含在可能修订的公约之中，如果工作组建议修订其它涉及工时和倒班工人工作条件的公约的话。

<sup>16</sup> 这包括基本和优先重点公约及 1985 年至 2002 年之间通过的所有文书。优先重点公约是 1964 年就业政策公约(第 122 号)、1947 年劳动监察公约(第 81 号)、1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)以及 1976 年(国际劳工标准)三方协商公约(第 144 号)。

<sup>17</sup> 此外，23 个公约和 25 个建议书处于“临时状态”，对于 5 个公约和 12 个建议书，唯一做出的决定就是要求一些额外的信息。对于 1982 年终止雇用公约(第 158 号)和建议书(第 166 号)，没有达成共识。这一信息反映的是 2002 年 3 月工作组完成其工作时的状况。考虑到之后出现的进展，现在要促进的有 73 个公约、6 个议定书和 75 个建议书。有关要促进的文书清单，参见理事会文件 GB.291/LILS/5(2004 年 11 月)。

- 2007年大会议程考虑的一项议题建议是用综合办法就童工劳动和保护未成年工人进行一般性讨论，这可能涉及到修订有关儿童和未成年工人夜间工作的三个公约的后续活动。
  - 关于修订一项公约的建议正在以拟议综合办法讨论港口工作这一背景下考虑，最早可在2008年进行审议。
  - 修订1979年(公路运输)工时与间休公约(第153号)的建议的后续活动，需要在未来加以考虑。
7. 正如理事会在工作组审议工作背景下所强调的那样，国际劳工组织标准现代化的一个重要方面是在国际劳工组织文书修订之后，每个成员国应该考虑采取的后续措施。工作组的审议工作突显出在许多情况下，两套(有些情况下甚至三套)国际劳工组织文书平行存在。尽管成员国为制订更现代的文书做出了贡献，这并没有带来批准新的更现代的文书的局面<sup>18</sup>。就这些问题的后续措施应在与一般的促进活动相同基础上进行。每个成员国在这方面采取行动的需要的概况在国际劳工组织的国际劳工标准数据库可以查询到，从国际劳工局网址可进入该数据库<sup>19</sup>。

## 2.2 废除和撤销标准

8. 工作组确定一系列过时的文书之后<sup>20</sup>，理事会1996年11月通过讨论审议废除这些公约的可能性<sup>21</sup>。这导致1997年通过了章程修订，如果生效的话，将使劳工组织能够废除那些对实现本组织的目标不再做出有用贡献的公约。不过，尽管通过了这一非常重要的文件，有助于清理国际劳工组织的总体标准，但是，对章程修订的批准却很低，令人失望<sup>22</sup>。
9. 此外，与引入废除程序相关的是，大会也通过了《议事规则》的修订，这样可以撤销过时的建议书和那些从未生效的公约。这一过程并不依赖于章程修订的生效。第一次使用是在第88届会议(2000年)针对从未生效的五个公约<sup>23</sup>，以后是在2002年和2004年针对36个过时的建议书<sup>24</sup>。

<sup>18</sup> 建议采取基于综合办法的一般性讨论作为简化有关童工劳动文书方面的后续措施。

<sup>19</sup> 在这方面对每个国家的状况的网络分析参见 <http://www.ilo.org/ilolex/english/profileframeE.htm>。

<sup>20</sup> 理事会将以下七个公约列为可能废除的对象：第67号(工时)、第4号和第41号(妇女夜间工作)、第28号(码头工人)、第15号和第60号(最低年龄)和第91号(海员)公约。

<sup>21</sup> 理事会文件 GB.267/LILS/WP/PRS/1(1996年11月)。

<sup>22</sup> 截止到2005年1月1日，在所需的118个成员国中，80个成员国批准(或接受)了1997年章程修订。

<sup>23</sup> 第31号、46号、51号、61号和66号公约。

<sup>24</sup> 2002年是第1号、5号、11号、15号、37号、38号、39号、42号、45号、50号、51号、54号、56号、59号、63号、64号、65号、66号、72号和73号建议书，2004年是第2号、12号、16号、18号、21号、26号、32号、33号、34号、36号、43号、46号、58号、70号、74号和96号建议书。撤销六个海员公约的问题—第54号、57号、72号、76号和93号，将在以后进行审议。

### 3. 标准制订

#### 3.1 大会议程项目的选择

10. 国际劳工大会议程项目的选择对制定未来的标准具有决定性作用。从 1987 年到 1994 年，大会议程的许多项目是就 1987 年结束的标准审议工作的结果采取的后续措施<sup>25</sup>。正如上文所述，在 1994 年，这种后续措施基本上结束了，同时，国际劳工组织的政治背景在迅速变化。因此，许多为大会行动建议的项目被认为相关性或典型性不够，项目选择被看成是“太过于由劳工局决定”<sup>26</sup>。1997 年 3 月，理事会重新开始讨论选择过程。做出决定，通过就大会议程的可能建议与所有三方成员进行磋商，以此为这一过程重新注入活力。这一过程坚持了三年，劳工局向理事会提交了包含大量建议的“一揽子方案”。不过，对于这些建议的可行性并没有足够的研究，以及就其可行性和是否需要问题进行的政策讨论，都没有对这一程序予以支持。在 1999 年 11 月，这一程序没有活力已是很明显的事实，于是被放弃。

11. 2000 年 11 月理事会，经过与三方成员紧张的磋商，提出了一种建议，考虑一种称之为综合办法的补充办法。这种办法的目的是加强标准的一致性、相关性和影响力，基于以下前提：即选择标准制订项目不仅应在更大的议题范围内进行，而且要考虑国际劳工组织所有标准相关的活动<sup>27</sup>。这时，出现了一种很强的共识，赞同这一办法，并用试点方式得以通过。

12. 这种新的做法，到目前为止，已经在职业安全和卫生(2003 年)和移民工人(2004 年)方面得到落实<sup>28</sup>。在职业安全和卫生方面，大会通过的全面行动计划包括在两个阶段拟议的标准制订行动：首先，制定一个新的文书，确定职业安全和卫生领域的促进框架；其次，修订现有的文书。在移民工人方面，全面行动计划包括制定有关劳务移民权利方面没有约束力的多边框架协议，理事会在 2004 年 11 月决定，召开一次三方专家会议，讨论制定这一框架。与此同时，针对行动计划其它方面的后续措施也在进行，尤其是关于组织有效技术合作的部分。

#### 3.2 最近标准方面的新趋势

13. 在 1994 年至 2004 年期间，国际劳工组织通过了九个公约，一个议定书，和十二个建议书，开展了两次基于综合办法的一般性讨论。四套标准现在正在准备之中<sup>29</sup>。

<sup>25</sup> 参见以上注解 7。

<sup>26</sup> 参见劳工局文件 GB.261/LILS/3/1(1994 年 11 月)。

<sup>27</sup> 理事会文件 GB.279/4(2000 年 11 月)。

<sup>28</sup> 参见理事会文件 GB.299/3/1(2003 年 11 月)和 GB.291/3/1(2004 年 11 月)。

<sup>29</sup> 有关渔业部门的全面标准的第二次讨论在第 93 届国际劳工大会(2005 年)议程上，同时还有在职业安全和卫生领域确定促进框架的新文书的第一次讨论，继 2003 年基于综合办法进行的第一次一般性讨论之后。关于雇佣关系的新的建议书列在第 94 届大会(2006 年)议程之上。最后，在 2006 年早期召开的单独的海事大会上，新的综合海事劳工公约将被讨论并通过。除了一个例外(雇佣关系)，所有这些情况都是法律问题和国际劳工标准委员会工作组工作的后续措施。参见以上第 2.1 节。

### 3.2.1 建立共识

14. 现在，建立共识的过程得到越来越多的强调，在开始真正的标准制订过程之前，或者作为这一过程的一项重要内容。一个突出的例子是最恶劣形式童工劳动方面的文书(第 182 号公约和第 190 号建议书)。1999 年一致通过这些文书之前经过了一系列在大会以及理事会上建立互信的讨论。这很可能是促成本公约实现国际劳工组织历史上批准率最快这一事实的原因，到 2004 年底有 150 个国家批准<sup>30</sup>。
15. 另外一个份量很重的建立共识过程的例子是准备新的综合海事劳工公约，召开了一系列的磋商和准备会议，以便就国际劳工组织 68 个海事公约和建议书的合并达成一致。这个标准制订过程，在规模和意义方面都是前所未有的，在准备阶段就提出了一系列的创新做法，为建立共识提供了便利，并且有助于制定有生命力的条文草案。我们将仔细分析从这一过程得到的经验，因为这些经验对现有的程序会有影响。
16. 最后，我们应该记住，用综合的办法，一般性讨论的根本目的就是就某一主题问题的战略或行动计划达成共识。到目前为止已成功进行的两次讨论都得出了一致同意的行动计划<sup>31</sup>。

### 3.2.2 保持标准的现代性

17. 反映在最近进展方面另外一个大家关注的问题是必须探索不同的方式在科学技术日新月异的情况下，保持标准的现代性，尤其是有技术含量的标准。这一点在职业安全和卫生领域尤其令人关注，最近一个创新的举动就是对新的职业事故和职业病清单建立简化更新程序机制<sup>32</sup>。另外一个例子是国际劳工组织对海员身份证件的需要迅速反应，导致通过了 2003 年海员身份证件公约(修订)(第 185 号)。这一公约包括对公约附件的简化修订程序。这种程序也将是新的综合海事劳工公约的一个重要特征<sup>33</sup>。

### 3.2.3 标准的合并和按组归类

18. 最近的进展也反映出一种趋势，按主题进行归类或者合并标准，以创造协同效应，便于具有目标针对性的行动。以上已经提及合并 68 个涉及海员的文书，在渔业部门也在进行一个类似的过程<sup>34</sup>。在职业安全和卫生方面和移民工人方面的综合办法

<sup>30</sup> 其它有利因素可能是第 182 号公约的起草方式——即，集中在目标和原则方面，将实施方面的细节留给各国自行决定，以及包括如何实施的条款，特别是，如果成员国要求的话，通过国际劳工组织的技术援助。实施这些文书(以及这一领域其它相关的文书)也受益于通过消除童工劳动国际计划提供的前所未有的具有目标针对性的财政支持。

<sup>31</sup> 参见以上第 12 段。

<sup>32</sup> 2002 年职业病清单建议书(第 194 号)第 3 段。也参见针对 1981 年职业安全和卫生公约的 2002 年第 155 号公约议定书。

<sup>33</sup> 参见综合海事劳工公约第十四条和第十五条，PTMC/04/1。

<sup>34</sup> 在这一领域一个全面的标准(一个公约和一个建议书)将在 2005 年 6 月的国际劳工大会上讨论。

也反映了这种趋势，同样，将国际劳工组织的公约按组归类来提交报告这一决定也是反映了这种趋势<sup>35</sup>。

### 3.3 标准制订方面的其它问题

19. 这一时期多次就标准制订和标准的整体方面相关的一系列其它的问题开始了讨论<sup>36</sup>。第一类问题涉及的是公约的最后条款<sup>37</sup>。理事会准备了一份背景文件，在 2003 年 3 月的理事会上进行了讨论<sup>38</sup>。不过，并没有就实质问题或下一步如何处理这些问题达成一致。三方成员同意就这些问题继续进行非正式讨论。
20. 理事会也考虑了与准备公约相关的问题<sup>39</sup>。就问卷调查方面<sup>40</sup>展开了讨论，集中在如何提高各国的答复率，尤其是社会伙伴的答复，特别是通过运用互联网。就内容方面，提到了准备 2003 年海员身份证件公约(修订)所使用的问卷调查是一个有意义的、创新的例子。
21. 2005 年 1 月召开的三方专家会议上，也讨论了好的起草惯例拟议手册。有关会议结果的一份文件将提交给本届理事会法律问题和国际劳工标准委员会予以审议<sup>41</sup>。

## 4. 监督和报告机制

### 4.1 加强监督机制

22. 目前这一系列讨论的早期阶段，有关加强监督机制的辩论主要集中在提高基本原则和权利的影响力的不同方式。以后，人们重新提出要求，要求对监督机制进行更全面的审议。对 1993 年开始的报告安排也该进行审议了。2001 年 3 月提出和讨论的主要问题包括正常的报告机制，特别程序以及监督机制的组成、职责和运作<sup>42</sup>。关于后者，做出了一项正式决定，通告理事们那些有助于审议其工作方式的相关评论意见，以及他们自己希望提出的任何建议<sup>43</sup>。

### 4.2 审议有关章程第 22 条报告安排

23. 2001 年 11 月和 2002 年 3 月举行的有关 1993 年报告安排的审议做出了一项决定，维持区别对待基本和优先重点公约<sup>44</sup>和“其它”公约的做法，以及各自两年和五年的报告周期。不过，还决定，按主题对所有公约进行分组来提交报告，从 2003 年开始

<sup>35</sup> 参见以下第 4.2 节。

<sup>36</sup> 局长向大会第 81 届、第 85 届和第 87 届会议(分别于 1994 年 6 月、1997 年 6 月和 1999 年 6 月召开)提交的报告提出了许多这方面的问题，但是，这几次这些问题都并没成为大家关注的焦点。

<sup>37</sup> 包括公约的生效和解除的条款，关于修订的条款，关于局长和联合国秘书长的寄存职能的条款，最后，关于权威文本的条款。

<sup>38</sup> 参见理事会文件 GB.286/LILS/1/2 及 GB.286/13/1，第 44-63 段(2003 年 3 月)。

<sup>39</sup> 参见理事会文件 GB.286/LILS/1/1 及 GB.286/LILS/1/2(2003 年 3 月)。

<sup>40</sup> 《国际劳工大会议事规则》第 38 条和第 39 条。

<sup>41</sup> 理事会文件 GB.292/LILS/3(2005 年 3 月)。

<sup>42</sup> 理事会文件 GB.280/LILS/3(2001 年 3 月)。

<sup>43</sup> 理事会文件 GB.280/12/1(2001 年 3 月)。

<sup>44</sup> 同上。

引入这种分组做法<sup>45</sup>。这种重新分组的做法也涉及到两年报告周期的基本公约。这种报告制度将在一个完整的报告周期后重新审议，即在 2008 年。

### 4.3 专家委员会(CEACR)和标准实施委员会

24. 理事会讨论中提出的有关大会标准委员会的问题通过非正式磋商的形式在继续，而且也在这两个机构中启动了工作方法的讨论。专家委员会在 2001 年 11 月会议上还成立了一个分委员会，在以后每次会议上分委员会都开会，讨论工作方法可改进的地方。所讨论的问题包括报告的格式和结构的调整，专家委员会会议的工作组织，最近，开始讨论提高专家委员会工作的影响力的不同方式。关于审议方面所取得的进展方面的信息也定期载入专家委员会报告的总报告部分，提交给大会委员会。
25. 大会标准实施委员会过去三年也有一项议程，即考虑其工作方法可以改进的地方<sup>46</sup>。提出的主要问题涉及选择个案在大会上审议的标准和时间，以及通过结论的程序。2004 年讨论结束时，主席注意到“对于目前工作方法高度的共识，工作方法保证了选择个案时的透明、客观和适当的平衡，并考虑到标准的多样性、不同的地理区域及其发展状况。”她还注意到大家都同意“个案清单应及早通知大家，以便帮助一些相关国家准备发言。”在通过结论方面，“大家强调必须给主席足够的时间来思考，起草针对每个案例的委员会结论。”最后，主席还注意到就改变委员会工作方法的必要性没有达成共识<sup>47</sup>。

## 4.4 特别程序

### 4.4.1 结社自由委员会

26. 有关理事会结社自由委员会(CFA)的特别程序是启用得最频繁的国际劳工组织的监督机制。委员会在每届理事会之前召开会议，处理大量的控诉和答复意见。委员会被认为是本组织最有效的监督机构之一。结社自由委员会也会得知正在进行的讨论情况，并且定期审议自己的工作方法，对其中的一些进行了调整。2002 年 3 月委员会向理事会报告了讨论和决定情况<sup>48</sup>。
27. 那一次，委员会提出了一系列的建议，得到了理事会的批准，以提高程序的效力和透明度、尽可能加快审理控诉的进度、改善工作方法，以及加强和改进对委员会建议的后续行动。委员会还特别强调应做出更大努力，来使用事前的及后续的工作访问团。委员会通过了一些有关报告形式的改进意见，目的是要便利案例的审理。委员会考虑对其结论和建议给予更高的知名度，尤其是针对严重的案例。考虑到控诉案例数量上升，并且日益复杂，委员会建议采取措施使所有副代表都有权参与到委员会的工作。还增大了委员会主席在国际劳工大会和理事会期间与政府代表团接触

<sup>45</sup> 理事会文件 GB.282/LILS/5(2001 年 11 月)及理事会文件 GB.283/LILS/6(2002 年 3 月)。

<sup>46</sup> 《标准实施委员会工作方法》，2003 年国际劳工大会，C.App/D.1，及 ILC2004C.App/D.1。

<sup>47</sup> 标准实施委员会报告，第一部分，第 44 段，国际劳工大会第 92 届会议(2004 年)，临时记录第 24 号。

<sup>48</sup> 参见 283 届理事会(2002 年 3 月)，结社自由委员会第 327 次报告。

的可能性。最后，委员会还通过了一个试点程序，允许就一份特别案例收集所有各方的评论意见，这样，政府可以向委员会提供最全面的答复。

#### 4.4.2 章程第 24 条程序

28. 另外一个特别程序是《章程》第 24 条规定的申诉程序。由于注意到国际劳工组织收到的申诉案例数量激增，以及各种监督程序之间存在交叉的风险，1998 年 3 月开始讨论对申诉审理程序的修订建议。就这些问题最开始的讨论大都没有结论<sup>49</sup>，不过，这一程序在 2003 年 11 月<sup>50</sup>和 2004 年 11 月再次得到讨论<sup>51</sup>。最终就以下问题达成了共识：引入按照结社自由委员会做法对“产业协会”概念的澄清，以及对形成申诉基础的一些情况加以可行的“规定”，关于一些申诉的重复性问题引入了一些条款，允许对这些申诉推迟审理，直到负责对理事会所通过的决定采取后续措施的专家委员会审理之后。对《议事规则》的相关内容的修订以及一份信息通告于 2004 年通过<sup>52</sup>。

#### 4.4.3 其它特别监督程序

29. 其它特别监督程序<sup>53</sup>，包括根据《章程》第 26 条-第 29 条的控诉程序，是使用很少<sup>54</sup>或根本没有使用过的程序，或者很长时间已没有使用<sup>55</sup>。第 26 条-第 29 条控诉程序在 2003 年 11 月进行了简短的审理<sup>56</sup>。在就这一问题提交讨论的文件中，提出尽管理事会对审理控诉没有正式的规则，目前的做法是使用理事会第一次审理控诉时使用的同样程序，当然在一些细节上已作修改。得出的结论是不需要对这一程序加以改进<sup>57</sup>。

#### 4.5 《章程》第 19 条程序

30. 尽管在其它场合会更多简短地提及到这一内容<sup>58</sup>，理事会在 2003 年 11 月<sup>59</sup>还是讨论了成员国实施未批准公约和建议书<sup>60</sup>的报告要求。第 19 条相关条款规定，每个成员

<sup>49</sup> 参见 LILS 基于理事会文件 GB.273/LILS/1(1998 年 11 月)和 GB.276/LILS/2(1999 年 11 月)的讨论。秘密性问题单列出来，在 2000 年 3 月一次单独讨论中审理，但是，当时并没有达成一致意见。参见理事会文件 GB.277/11/1(2000 年 3 月)，第 18 段。

<sup>50</sup> 理事会文件 GB.288/LILS/1(2003 年 11 月)。

<sup>51</sup> 理事会文件 GB.291/LILS/1。国际劳工组织这些年收到的申诉案例数量起伏很大：1924 年-1983 年：21 件；1984 年-1993 年：25 件；1994 年-2004 年：61 件。不过，最后这 61 件案例中 30 件是 1994 年-1996 年收到的，在 2004 年，只注册了一件案例。

<sup>52</sup> 理事会文件 GB.291/LILS/1，第 11-30 段，及 GB.291/9(Rev)第 30 段和附件一(2004 年 11 月)。

<sup>53</sup> 概述情况参见《有关国际劳工公约与建议书的程序手册》第 78-83 段，1998 年 2 月修订，国际劳工局。

<sup>54</sup> 第 26 条-第 29 条的控制程序共使用 11 次。

<sup>55</sup> 结社自由事实调查和协调委员会上次开会是在 1991 年。

<sup>56</sup> 理事会文件 GB.288/LILS/1(2003 年 11 月)。

<sup>57</sup> 同上，第 36 段。应提及章程第 33 条，在 2000 年 3 月第一次启用，作为针对缅甸根据第 26 条控诉的后续措施。理事会向国际劳工大会建议了许多措施，旨在保证缅甸遵守调查委员会报告中的建议，成立该委员会是为了审理缅甸遵守 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)义务的情况。参见理事会文件 GB.277/6(Add.)1 和 2(Add.)(2000 年 3 月)。这一问题从此一直由理事会审理。

<sup>58</sup> 理事会文件 GB.282/LILS/9(2001 年 11 月)。

<sup>59</sup> 理事会文件 GB.288/LILS/1(2003 年 11 月)。

<sup>60</sup> 章程第 19 条(5)(e)及(6)(d)。参见第 19 条(7)(b)(iv)及(7)(b)(v)(关于联邦国家)。

国有义务根据理事会确定的适当间隔，向国际劳工组织报告那些它们还没有批准的公约和建议书所规定内容方面各自的法律和实践状况，“说明使[文书]的任何条款得到实施或打算付诸实施的程度。”这是一个独特的、灵活的条款，在实践中的运用方式也证明了这一点。

31. 其最普遍的用处是作为在法律和实践的相关方面绘制成员国状况的全面图景。要求基于这一点提交的有关实施未批准公约和建议书的第 19 条报告，以及那些已经批准公约的成员国根据第 22 条和第 35 条提交的报告，自 1955 年以来，使得实施公约和建议书专家委员会就审理的文书可以展开实施情况一般性调查。这些一般性调查(报告三，1B 部分)受到大会公约和建议书实施委员会的审理，使用一般性讨论的框架。其目的通常是帮助成员国克服批准所审理公约方面存在的障碍。在有些情况下，尤其是标准修订政策工作组推荐的一般性调查，调查的目的是要评估讨论的文书是否需要修订<sup>61</sup>。
32. 这一条款也是根据国际劳工组织宣言的后续程序提交报告的基础。不过，这种情况下收到的报告，要经过一个完全不同的程序，涉及到国际劳工组织宣言专家顾问组，并且由理事会审议或大会讨论。也应注意到在就基于综合办法进行的一般性讨论准备阶段给成员国提出的要求，一部分也是基于第 19 条的规定。
33. 在提交给理事会讨论的一份文件中，我们注意到这一条款为促进行动所提供的规模，尤其是确定实施标准方面的障碍(这是提供技术援助的一个基本前提条件)，都可以更加系统地加以探索<sup>62</sup>。
34. 法律问题和国际劳工标准委员会在 2003 年 11 月和 2004 年 11 月也讨论了成员国将大会通过的文书提交给主管当局的义务以及就履行情况提交报告的义务<sup>63</sup>。达成了广泛共识，赞同修改有关将公约和建议书提交给主管当局义务的备忘录。法律问题和国际劳工标准委员会将在本届会议上审理备忘录的修订文本<sup>64</sup>。

## 5. 标准促进和技术合作

### 5.1 改进标准相关的技术合作和促进活动

35. 标准相关的技术合作和促进活动是 2002 年 11 月和 2003 年 11 月讨论的议题。在背景文件中，劳工局忆及一整套的建议，是为了更好地将标准促进融入到国际劳工组织的技术工作，以及通过特定的援助解决实施方面的问题，从而对监督机构提出的评论意见采取更好的后续措施。理事会赞同多管齐下的办法，包括不仅涉及标准的

<sup>61</sup> 例如，参见移民工人一般性调查，国际劳工大会第 87 届会议，1999 年。

<sup>62</sup> 理事会文件 GB.288/LILS/1(2003 年 11 月)，第 16 段。

<sup>63</sup> 理事会文件 GB.288/LILS/1(2003 年 11 月)及 GB.291/LILS/1(2004 年 11 月)。

<sup>64</sup> 理事会文件 GB.291/9(Rev.)(2004 年 11 月)。

技术援助和这类援助相关的特定目标方面的建议，而且一些更具有促进性行动的建议<sup>65</sup>。

36. 还应该注意，在 2001 年 11 月审议标准相关的报告安排时<sup>66</sup>，提出了一项建议，针对每个国家，只要有可能，集中力量解决尽可能多的监督机构提出的标准方面的问题。大家认为，在有些国家，特别具有针对性的援助对解决问题至关重要。理事会赞同这一建议，邀请局长就在国家一级加强三方参与展开进一步的磋商<sup>67</sup>。

## 5.2 综合办法和技术合作

37. 技术合作是综合办法的一个重要组成部分。这一办法的目的是保证标准彼此之间更好的融合，以及与国际劳工组织其它行动方式更好的融合，尤其包括具有针对性的技术合作和促进活动。基于这一办法最开始的两次一般性讨论，分别涉及职业安全与卫生和移民工人，准备报告、大会讨论和得出的结论都不只集中在这些领域内的标准，而且还涉及技术合作和促进活动<sup>68</sup>。

38. 基于综合办法进行讨论的一个重要前提是，有效的技术合作很大程度上依赖于对每个国家情况全面、系统的评估。因此，很多精力放在收集和理顺国际劳工组织成员国中有关职业安全和卫生以及移民工人情况的国别基础数据。在职业安全和卫生领域，数据是以“国家状况”形式组织的，在国际劳工组织网站可查寻<sup>69</sup>。数据将加上国际劳工组织监督机构提出的评论意见作为补充。提供这些国家状况的目的是对每个国家的状况提供一个“快照”，作为开发有针对性的、可能更有效的技术合作的基础。

## 6. 解释问题

39. 国际劳工公约的解释问题也经常被提出来。1993 年 5 月理事会期间提交给议事规则和实施公约和建议书委员会的文件<sup>70</sup>提到了对解释问题进行讨论的背景，并探索了根据章程第 37(2)条的可能性。文件解释了如何处理解释问题，考察了根据第 37(2)条任命仲裁庭是否、以及在多大程度上可以作为有用的补充这一问题。这里的问题是在解释方面专家委员会的作用。劳工局要求进行非官方解释引出劳工局需要进一步审理国际劳工公约的解释问题。有关标准解释现有做法方面的问题包括谁能要求对国际劳工组织公约进行解释、哪些机构有权做出解释以及这些解释的性质。第

<sup>65</sup> 建议涉及的问题有：国家实施情况；LILS 工作组后续活动；促进运动；合并实用材料；主题数据库；监督机构评论意见的后续措施；国别特别项目；国别计划中的标准一体化；三方参与。参见理事会文件 GB.288/LILS/6 及 GB.288/10/2，第 10—24 段(2003 年 11 月)。

<sup>66</sup> 理事会文件 GB.282/LILS/5(2001 年 11 月)，第 46-50 段。

<sup>67</sup> 目前正在研究一项试点项目，提供给玻利维亚的技术援助，目的是用针对该国的援助办法解决实施所批准公约方面的许多问题。

<sup>68</sup> 参见理事会文件 GB.288/3/1(2003 年 11 月)涉及职业安全和卫生部分及 GB.291/3/1(2004 年 11 月)涉及移民工人部分，包括参考材料。

<sup>69</sup> 参见 <http://www.ilo.org/ilolex/english/profileframeE.htm>。关于移民工人，调查答复，包括相关的统计数据，是以书的形式出版：《2003 年国际劳工组织移民调查：各国情况概述》，国际劳工局，日内瓦，2004 年。国家状况，按照在职业安全和卫生领域开发的模式，正在准备之中。

<sup>70</sup> 理事会文件 GB.256/SC/2/2(1993 年 5 月)。

283 届理事会(2002 年 3 月)之前进行的磋商过程中,提出的观点是章程对公约解释问题非常明确,劳工局提供的法律观点不能作为正式解释的替代品。

## 结 论

**40.** 以上的概述表明国际劳工组织标准体系的几乎各个方面在过去十年都得到了国际劳工局理事会和国际劳工组织大会的讨论。现在似乎可以决定这种审议是否可以认为是完整的,是否还存在可查明的漏洞,以及呈现的情况是否为本组织提供了一个明确的、连贯的未来战略。

- 关于标准,在 185 个公约和 195 个建议书中,国际劳工组织现在大约 70 个公约和 70 个建议书是时新的,应该加以促进。这一数目包括基本和优先重点公约以及其它公约。现在应采取什么战略有效促进、批准和实施这些标准?
- 应采取哪些进一步的行动使 1997 年章程修订能够生效,这样过时的公约可以废除?
- 关于监督机构,考虑到最近所有公约,尤其是基本公约的批准数量增加,以及批准总量很大的情况,如何使其效力继续提高?
- 关于报告机制,如何继续使它们更加有效?
- 关于大会议程,未来应采取什么战略?
- 应实施什么技术合作和援助战略,以更好地支持促进、实施国际劳工组织标准并提高其影响力?
- 如果某些公约应成为特别促进的对象(例如,目前是基本公约和 1976 年(国际劳工标准)三方协商公约(第 144 号)),如何用连贯和高效的方式进行?
- 法律问题和国际劳工标准委员会在目前阶段认为具有针对性的是继续进行哪些其它行动?

**41.** 法律问题和国际劳工标准委员会或许希望注意到本文件包含的信息,并根据讨论为劳工局提供认为适当的指导意见。

2005 年 2 月 11 日,日内瓦。

待决问题: 第 41 段。