



第五项议程

**国际劳工组织标准相关活动的改进：进展报告
(2005 年 11 月-2006 年 3 月)**

引 言

1. 在其第 294 届会议(2005 年 11 月)上，理事会讨论了一份有关标准和落实标准政策与程序的未来战略取向概要文件。¹ 该战略包括密切相关的四个方面。第一方面旨在确保更好地促进与实施国际劳工组织的最新标准；第二方面以加强监督制度为重点；第三部分的目标在于增加本组织标准的可见度；第四部分涉及技术援助、技术合作和强化能力。为落实此种战略，在劳工局的文件中提出了多项建议²，并提出了其它建议意见。³ 理事会根据讨论中提出的评论情况批准了这些建议并敦请劳工局也根据讨论情况从现在开始至 2006 年 3 月的会议与三方成员进行协商。理事会还要求劳工局就 2005 年 11 月至 2006 年 3 月间取得的进展情况编拟一份报告。⁴
2. 考虑到两次届会间隔短暂，而且对于三方成员和劳工局来说议程都特别地繁重，这些三方磋商尚未能开始。预定最初磋商将在此届理事会期间进行，将讨论改善大会的标准实施委员会的运作并予以加强。劳工局仍然认为有必要提供与新的标准战略有关的近期最重要活动及进展信息，并提供既涉及近十年来收到的公约实施情况报告数目的演变又涉及近二十年来在批约方面出现的大趋势的经验数据。其中某些信息对即将进行的磋商也有一定的裨益。

¹ GB.294/LILS/4 号文件。

² 同上，第 22 段。

³ GB.294/9 号文件。

⁴ 同上，第 90 段。

改进并加强监督制度

实施公约与建议书专家委员会的工作方法

3. 实施公约与建议书专家委员会于 2005 年 11 月 21 日至 12 月 9 日举行了其第 76 届会议。除了拟定年度报告之外，该委员会通过了《关于劳动监察的一般调查》，该项调查审查了对这一重要专题领域若干文书(包括两项优先公约⁵)的实施情况。该委员会还作了进一步的讨论，作为对其工作方法正在进行的审议的一部分。在这一方面，它提出了识别进展案例(即令人满意的案例和令人感兴趣的案例)的标准并为在其报告中列入的具体国家和公约的脚注提出了标准。以下几段提供了这些标准方面的信息。
4. **进展案例的标准。**专家们首先注意到，‘进展’这一说法可指多种措施；在特别考虑到公约性质与具体国情的情况下，委员会有最终裁决权。专家们认为，“令人满意的案例”多指遵守，而“令人感兴趣案例”则多指动态，意即措施已足够深入，使我们有理由期待进一步的进展，而且在这些事项上对话将继续进行。令人满意的案例主要涉及到新立法或修正立法，以及在国家政策或实践中出现的重大变化。令人感兴趣案例的标准包括：议会的立法草案，在政府内部和与社会伙伴进行的协商；落实遵守的高级别司法决定；联邦制的一个州或地区的进展；新政策；技术合作活动的结果；以及该委员会未必要要求的创新性社会措施。专家们同意，司法决定，视法庭的级别、所涉问题、以及某个法律制度中司法决定的效力不同，通常会被视为令人感兴趣案例，除非有无可辩驳的理由将其视为令人满意的案例。⁶
5. **脚注标准。**专家们就以下标准达成了一致，条件是这些标准只是指示性的，而且该委员会在实施中行使其酌处权时，也应考虑具体国情和报告周期的长短。以下情况可适用这些标准：(i)要求及早提供报告，和(ii)要求政府向大会提供详细信息。这两类情况的差别是程度上的：后一种情况反映着该委员会对事态严重到需采取这一行动的关切。凡可能时，脚注标准应是定性的而不是定量的，要考虑问题的严重性和其顽固性、事态的紧迫性、大会委员会的任何近期讨论、以及政府答复的质量和范围(无答复、故意/屡次拒绝遵守)。在确定不遵守某项公约义务的严重程度时，该委员会要考虑涉及基本权利、工人的健康、安全和福利以及任何负面影响，包括在国际层面对工人和其他类别受保护人员的负面影响。⁷这同样包括对问题的国际影响的考虑。在使用前述标准进行评估之后，确定是否加脚注的下一个步骤是，至下一次审议时的报告周期长短、以及该委员会在该日期前审议报告的必要。专家们同意，增加脚注的机制将是一个两阶段的进程：最初将由负责一次公约的专家提出脚注建议。当委员会审议了所有报告和拟议脚注时，委员会再就是否应加脚注作出最终的集体决定。在上次会议上使用了这一过程；保留了 13 项脚注。

⁵ 1947 年劳动监察公约(第 81 号)和 1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)。

⁶ 参见专家委员会报告的第 42 至 46 段，国际劳工大会，第 95 届大会，2006 年。

⁷ 见专家委员会报告的第 37 段，国际劳工大会，第 95 届大会，2006 年。

关于专家委员会的其他事项

6. 专家们对公约的国际监督中所固有的责任进行的讨论涉及到对委员会的工作方法相对于国际劳工组织的使命和相对于委员会处理日益繁重的工作量是否恰当进行批评性、职能性、和系统性的审查。这一繁重的工作量表现在，批准数目的增加带来更多要审查的报告(见下文)，和不断出现的报告延误的情况，这使得委员会不得不同时处理当前报告和延误报告。

1996 年以来根据《章程》第 22 条要求和收到的报告

年 份	要求的报告	大会及时收到的报告
1996	1 806	1 413
1997	1 927	1 438
1998	2 036	1 455
1999	2 288	1 641
2000	2 550	1 952
2001	2 313	1 672
2002	2 368	1 701
2003	2 344	1 701
2004	2 569	1 852
2005	2 638	1 820*

*专家委员会及时收到的报告。

7. 在上一届会议上，专家委员会实际上审查了 2160 份报告，既有及时收到的报告也有延误报告，但它不得不将 659 份报告推迟到下一届会议上处理，此外还有那些到期应审查的报告。目前的情况表明，如果国际劳工组织想继续有效监督标准的实施情况，它可能需要审议其监督方法，以确定如何更好地组织其程序，以便在不断增加的工作量和有限的资源情况下提供最佳服务。

大会的标准实施委员会

8. 原则上定于三月份举行的第一轮协商将涉及该大会委员会运行的改进及其强化。一项关键内容是开发出使该委员会可将其工作基于三方共识之上的方法。在这方面，专家委员会所立标准的清晰性应有助于该大会委员会的工作。

结社自由委员会

9. 应忆及，结社自由委员会已在多个场合审议了其工作程序并采取了随后在其报告中得到反映的决定，最近更将这些决定编纂于《事实调查和调解委员会和结社自由委员会对侵犯结社自由控诉的审查程序》之中。2002 年，该委员会对其工作程序的有效

性作了初步审查并采取了若干决定，有些是试验性的决定，这在其第 327 项报告(2002 年 3 月)中得到了反映。该委员会正在就这些程序进行讨论并将向理事会汇报采取的任何供作批准的新决定。在其案例工作量方面，该委员会经常将侵犯结社自由的新控诉案例有了很大增加的情况报告给理事会。向委员会提交的新案例从 1996-97 两年期的 85 项控诉的低位达到 2004-05 两年期的 147 项控诉的高位。除了新控诉案例的增加之外，有待后续阶段处理的已审案例数目也在不断增加，2005 年委员会受理案例总数(即建议尚未得到完全实施的案例总数)达 382 项(三月份 134 项，五、六月份 120 项，十一月份 128 项)。

与标准相关的技术援助

10. 作为对该大会委员会结论的后续行动，在该委员会指示劳工局进行技术援助的 19 项案例中，在 2006 年 6 月的大会之前完成⁸或筹划了⁹10 次特派工作团。还进行了对促进和实施标准提供支持的其他几次特派工作团。¹⁰尤其是在社会保障领域，特派工作团是与欧洲委员会共同进行的。¹¹特派工作团的目标包括对专家委员会的评论采取后续行动、为编拟国际劳工组织公约和欧洲社会保障规则实施报告提供协助、以及促进对 102 号公约和该规则的批准与实施。

标准制订活动的最新情况

11. 2006 年 2 月，在其第 94 届(海事)会议上，国际劳工大会通过了 2006 年海事劳工公约。¹²这一重要框架公约综合并更新了现有的 68 项国际劳工组织海事公约和建议书。它把船东、海员和政府三方就实现海员“体面劳动”目标所必需的各方面内容所达成的协议加以编纂，专门引入了一个船旗国须认证某船舶上海员工作条件符合公约“体面劳动”标准的制度。这些标准的实施将辅以“海事劳工证书”和“海事劳工遵守情况声明”。这些文件有助于港口国对商船进行劳工标准监察。新公约将在合计不少于世界船舶总吨位 33% 的 30 个成员国批准 12 个月后生效。
12. 该公约不仅形式新颖，其风格对于国际劳工组织来说也是全新的。它以“简明语言”起草并赋予了全新的结构：正文条款、规则和有着两个部分的守则。每项规则通常附有强制性“标准”，和指明标准应实施方式的非强制性“导则”。公约的创新性包括一个加速修正程序，使我们能够对技术条款加以更新。该文书的一个主要目标是确保海事劳工标准在全世界范围内能有一个公平的活动领域。特别强调了应对其实质性条款的遵守情况进行监测，包括有关保留这方面记录的要求。国际海事

⁸ 阿根廷(第 87 号公约)；白俄罗斯(第 87 号公约)；哥伦比亚(第 87 号公约)；尼日尔(第 182 号公约)；巴拿马(第 87 号公约)；卡塔尔(第 182 号公约)；委内瑞拉(第 87 号公约)。

⁹ 伊朗(第 95 号公约)；毛里塔尼亚(第 29 号公约)；斯威士兰(第 87 号公约)。

¹⁰ 例如在巴西、俄罗斯和乌拉圭。

¹¹ 爱沙尼亚、罗马尼亚和斯洛文尼亚。

¹² 见 GB.295/4。

组织(IMO)已同意与国际劳工组织合作,共同促进新公约,将其作为海上安全、海洋环境保护和海员培训等方面的国际监管体系的一部分。

促进国际劳工标准

自 1985 年以来的批准态势

13. 制订促进国际劳工标准的有效战略要求进行一定数量的研究和分析。在这方面,在上一届法律问题和国际劳工标准委员会会议的工人成员要求下,劳工局对过去 20 年来对国际劳工组织公约的批准态势作了一些统计分析。作为本文件的附录附上了对应图表。A 系列显示了 1985-2005 年间对选定公约组的批准率(实际批准占所有可能批准的百分比)。图 A1 显示了对八项基本公约的批准率。在为批准基本公约展开了 1995 年促宣活动之后、和在通过了 1998 年《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》之后,批约数目有了显著增加。非洲、美洲和欧洲的批约率都在 90% 以上。A 系列中的数字受到了国际劳工组织新加入成员国的影响。例如,1991 年欧洲批约率的显著下降,是由于苏维埃社会主义共和国解体之后新成员国加入的影响。¹³ 该组还在较小程度上受到新通过公约的影响(如在图 A1 中,我们可看到,在通过第 182 号公约后出现了暂时性下降)。¹⁴

14. 图 A2 显示了对四项优先公约的批准率。¹⁵ 该组也展示出微弱的向上走势,尽管批约率除了欧洲之外都在 60% 以下。如果统计数字不计第 129 号公约(该公约的批准数远

¹³ 1985 年之后加入国际劳工组织的国家(总数为 29 个)有: *亚太地区*: 大韩民国(1991 年)、越南(1992 年)、基里巴斯(2000 年)、东帝汶民主共和国(2003 年)、瓦努阿图(2003 年)、西萨摩亚(2005 年); *非洲*: 厄立特里亚(1993 年)、南非(1994 年)、冈比亚(1995 年); 阿拉伯国家: 阿曼(1994 年); *美洲*: 圣文森特和格林纳丁斯(1995 年)、圣基茨-尼维斯(1996 年); *欧洲*: 阿尔巴尼亚(1991 年)、亚美尼亚(1992 年)、阿塞拜疆(1992 年)、克罗地亚(1992 年)、吉尔吉斯斯坦(1992 年)、摩尔多瓦(1992 年)、斯洛文尼亚(1992 年)、乌兹别克斯坦(1992 年)、波斯尼亚和黑塞哥维那(1993 年)、捷克共和国(1993 年)、前南斯拉夫的马其顿共和国(1993 年)、格鲁吉亚(1993 年)、哈萨克斯坦(1993 年)、斯洛文尼亚(1993 年)、塔吉克斯坦(1993 年)、土库曼斯坦(1993 年)、塞尔维亚和黑山(2000 年)。

¹⁴ 1985-2005 年期间通过的公约(共 26 项): 1985 年劳动统计公约(第 160 号); 1985 年职业卫生设施公约(第 161 号); 1986 年石棉公约(第 162 号); 1987 年海员福利公约(第 163 号); 1987 年海员健康保护和医疗公约(第 164 号); 1987 年海员社会保障公约(修正本); 1987 年海员遣返公约(修正本); 1988 年建筑业安全卫生公约(第 167 号); 1988 年关于促进就业和失业保护的公约(第 168 号); 1989 年土著和部落居民公约(第 169 号); 1990 年化学品公约(第 170 号); 1990 年夜间工作公约(第 171 号); 1991 年(旅馆和餐馆)工作条件公约(第 172 号); 1992 年(雇主破产情况下)保护工人债权公约(第 173 号); 1993 年预防重大工业事故公约(第 174 号); 1994 年非全日制工作公约(第 175 号); 1995 年矿山安全与卫生公约(第 176 号); 1996 年家庭工作公约(第 177 号); 1996 年(海员)劳动监察公约(第 178 号); 1996 年海员招聘和安置公约(第 179 号); 1996 年海员工时和船舶配员公约(第 180 号); 1997 年私营职业介绍所公约(第 181 号); 1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号); 2000 年保护生育公约(第 183 号公约); 2001 年农业中安全与卫生公约(第 184 号); 2003 年海员身份证件公约(第 185 号)(修正本)。

¹⁵ 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)。

少于其他优先公约),对优先公约的批约率就会高些,这在图 A3 中显示出来。¹⁶图 A4 显示了对除基本公约和优先公约外的所有公约(排除了那些已被搁置或撤回的公约)的批约率。图 A5 显示了对除基本公约和优先公约外的仅是最新公约的批约率。在这些批约率中看不出有多少动态,尽管必须注意,在 1985-2005 年间通过了 26 项新公约,还有 29 个新成员国加入了国际劳动组织,这样,批约总数实际上增加了。

15. **B 系列**重点放在七个技术专题领域(生育保护、移民工人、职业安全与卫生、社会保障、职业指导与培训、工资和工作时间)。图 B1 显示了对所有这些专题领域方面的公约(排除了那些已被搁置或撤回的公约)的批约率。图 B2 显示了对仅是最新公约的批约率。这几组图显示的批约率较平缓。在某些相关公约不多的领域,比如工资和生育保护领域,那些批约速度缓慢(在这两个领域中,即第 173 号和 183 号公约)的新公约的通过造成了批约率的大幅下降。在职业安全与卫生方面,该专题领域文书数目较多减弱了新公约的通过对批约率产生的影响。技术公约的批约率仍在 40% 以下。然而,应当注意的是,不同国家批准不同的公约,这成为一个普遍的态势;因此,在许多专题领域,大多数成员国至少被一项文书所覆盖。这些图表似乎显示出,基本公约得益于集中的批约促宣活动和对国际劳工组织宣言的普遍认同。优先公约也享有适中的批约率而且看来正在增长之中,尽管速度较慢。相反,对最新技术标准的批准看来没有多大势头。

对国际劳工标准的经济影响研究

16. 正如在法律问题和国际劳工标准委员会上届会议上劳工局介绍的文件中所指出的,国际劳工标准的促进工作也要求我们理解这些标准对经济发展的影响。虽然对体现于国际劳工标准之中的权利的保护依然是国际劳工组织关注的中心,这些标准的效力也取决于它们对包括生产性就业在内的经济和社会发展的贡献潜力。国际劳工组织内部和外部越来越多的研究已开始着眼这一问题,但这些研究中少有以国际劳工标准的专项要求为侧重点的。此外,有些研究在分析标准对经济的影响时,还把分析局限于增长、国内总产值和就业水平等固定的、静态的要素之上,而没有考虑工人生产率的提高和技能发展等动态影响。
17. 因此有必要分析国际劳工组织标准可带来的具体的经济动态,使我们能以更宽泛的方法理解标准在经济发展中所起的作用。在法律问题和国际劳工标准委员会上届会议上,雇主成员敦请劳工局提供这方面的信息。在荷兰政府的资金支持下和在就业部门以及包括雇主活动局和工人活动局在内的其他部门的配合下,国际劳工标准司将编拟一份研究文件,为分析标准在若干选定专题领域内的可能成本与收益建立一个构思框架。在对现有实地研究进行回顾的基础上,该文件将试图确定实施选定公约可能带来的显性和隐性成本,以更好地理解为实施某些标准所必要的投资。同时,

¹⁶ 在其《关于劳动监察的一般调查》中,专家委员会要求为第 81 号和 129 号公约的批准进行促宣活动,并指出,此种活动可强调按照第 129 号公约的要求运作的劳动监察制可对促进农业中的体面劳动作出根本贡献(第 367 段)。

该文件将确定投资于标准实施可能带来的收益和回报以及不实施标准可带来的成本。在这方面，分析将试图走出传统的成本与收益分析法，并尝试使用更宽泛的视角，考虑进标准对人力和社会资本的形成所起的作用、标准对生产率、创新和工资变化的影响、以及标准在贸易竞争力、法治、刺激需求、公共形象和社会稳定方面的影响。

18. 这一项目将带来对标准的经济影响研究现状的审议并产生一个用于在这方面进行经验研究的分析框架。该文件的草案将在今年底由捐款方组织的一个研讨会上加以介绍。文件草案的修正本可随后供 2007 年 3 月的理事会会议使用，预料在六月份公布最终定稿。希望结果有助于三方成员对标准的影响进行分析。

信息和沟通

19. 发行了有关标准的新出版物。对《程序手册》作了修订，将于三月份与提交报告的要求一并送达各成员国政府。在法律问题和国际劳工标准委员会会议期间代表们可得到副本。《国际劳工标准指南》得到了更新，现已出版¹⁷并配有一张光盘。编写了《童工劳动报告实用指南》，以协助政府官员根据 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)的要求起草首期和后期报告。指南的目的不是提供对公约的解释或提示解释的方法。它们是一种附加工具(它借鉴了现有的报告格式)，帮助政府官员列入所有必要的信息，以对公约在国家一级的实施情况作出全面和不偏不倚的评估。指南包括一份问题和建议清单，以便于根据每项条款作出完整而全面的报告。

结 论

20. 如上文所指出的，劳工局打算就向理事会第 294 届会议提交的关于加强监督制度的文件中所包含的所有事项开始协商。在这些协商的基础上，它将向理事会第 297 届会议(2006 年 11 月)提交进一步的文件。

21. 法律问题和国际劳工标准委员会可能希望：

- (a) 注意本文件中所载信息，并根据其讨论情况向劳工局提供它可能认为有益的指导；
- (b) 敦请劳工局根据协商情况在其第 297 届会议(2006 年 11 月)上提交进一步的文件；
- (c) 就以上事项向理事会提出适当建议。

2006 年 3 月 10 日，日内瓦。

待决问题：第 21 段。

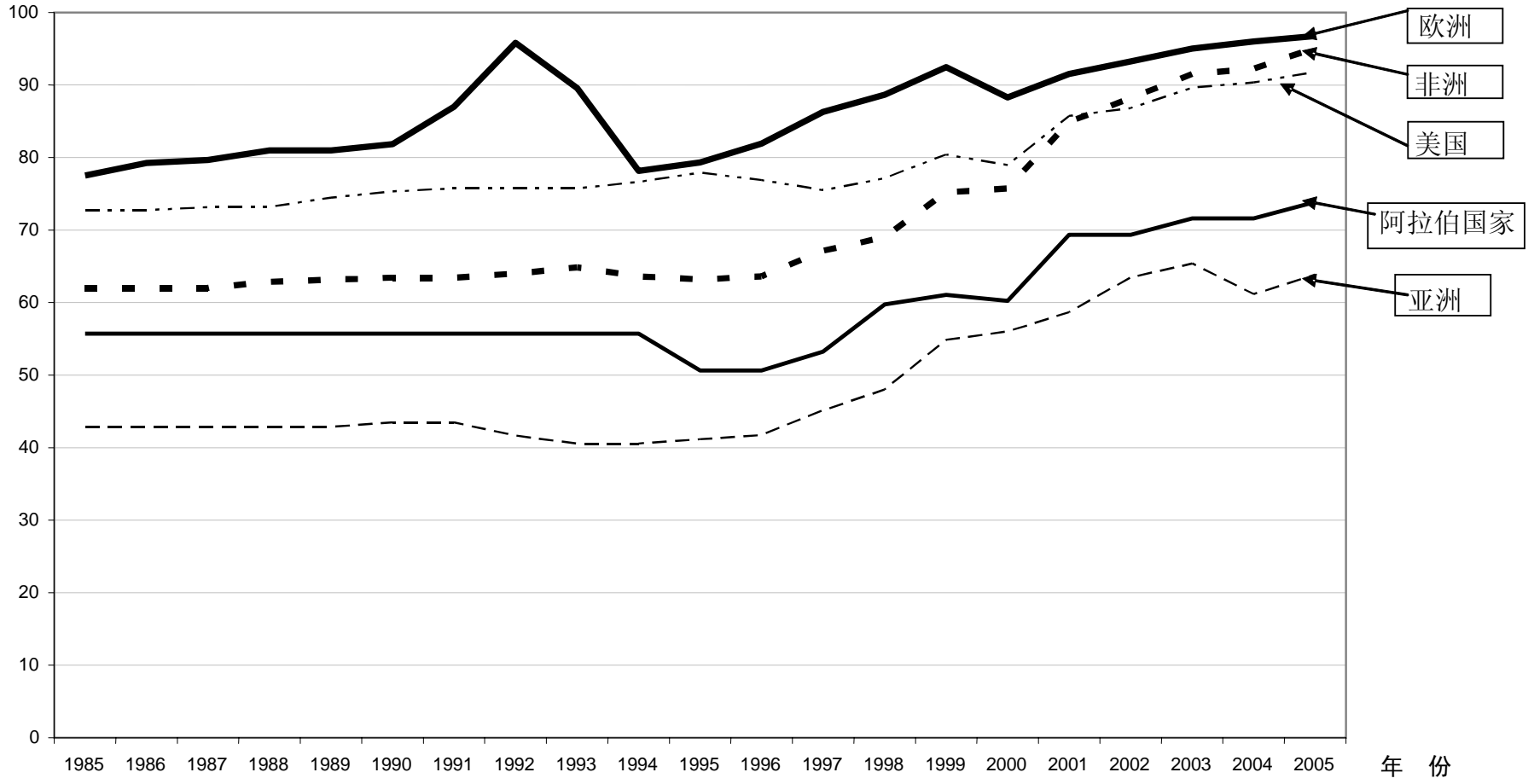
¹⁷ 目前仅有法文本。英文和西班牙文版本很快会出版。

附录

批约率

图 A1

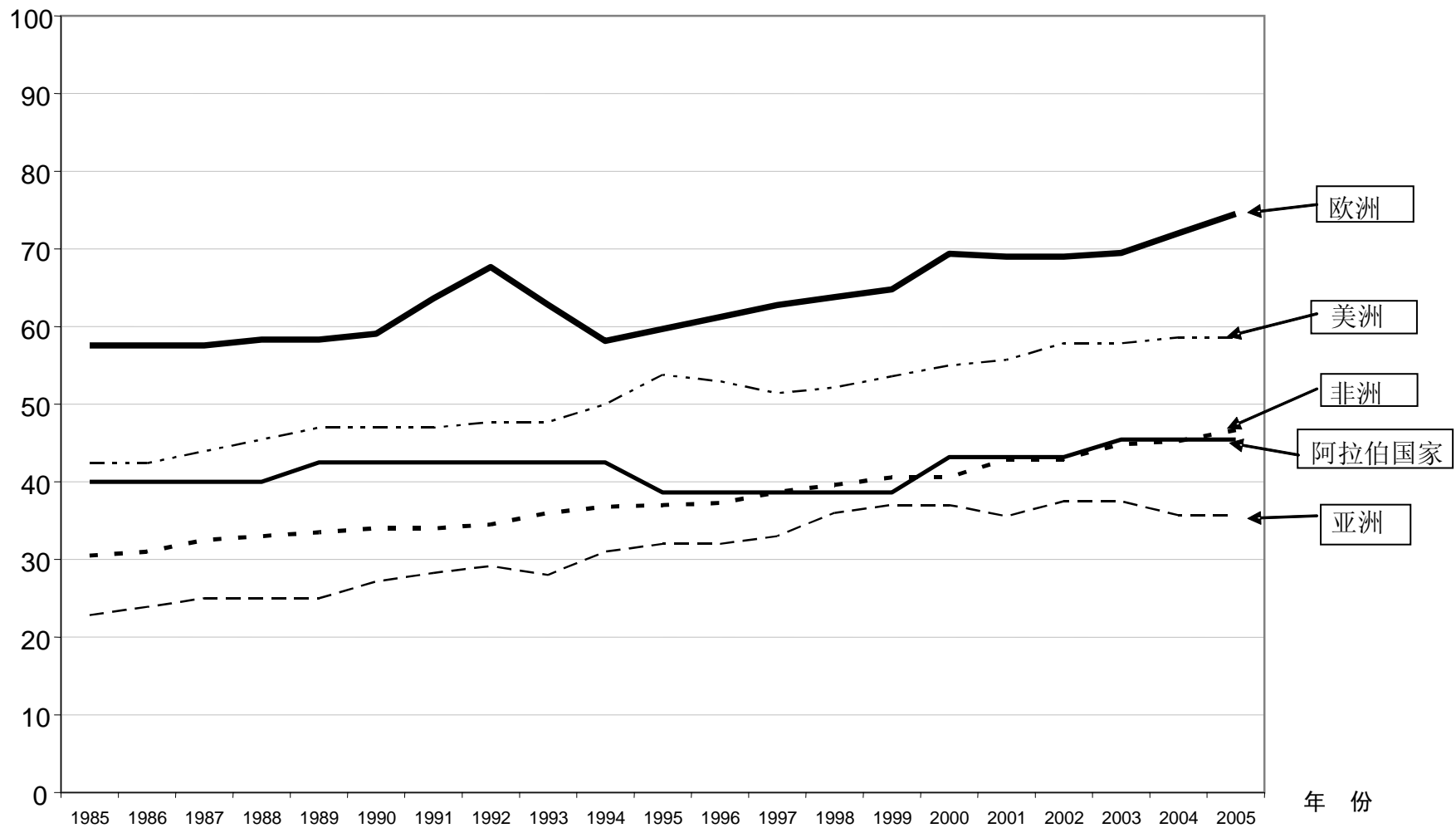
基本公约的批约率

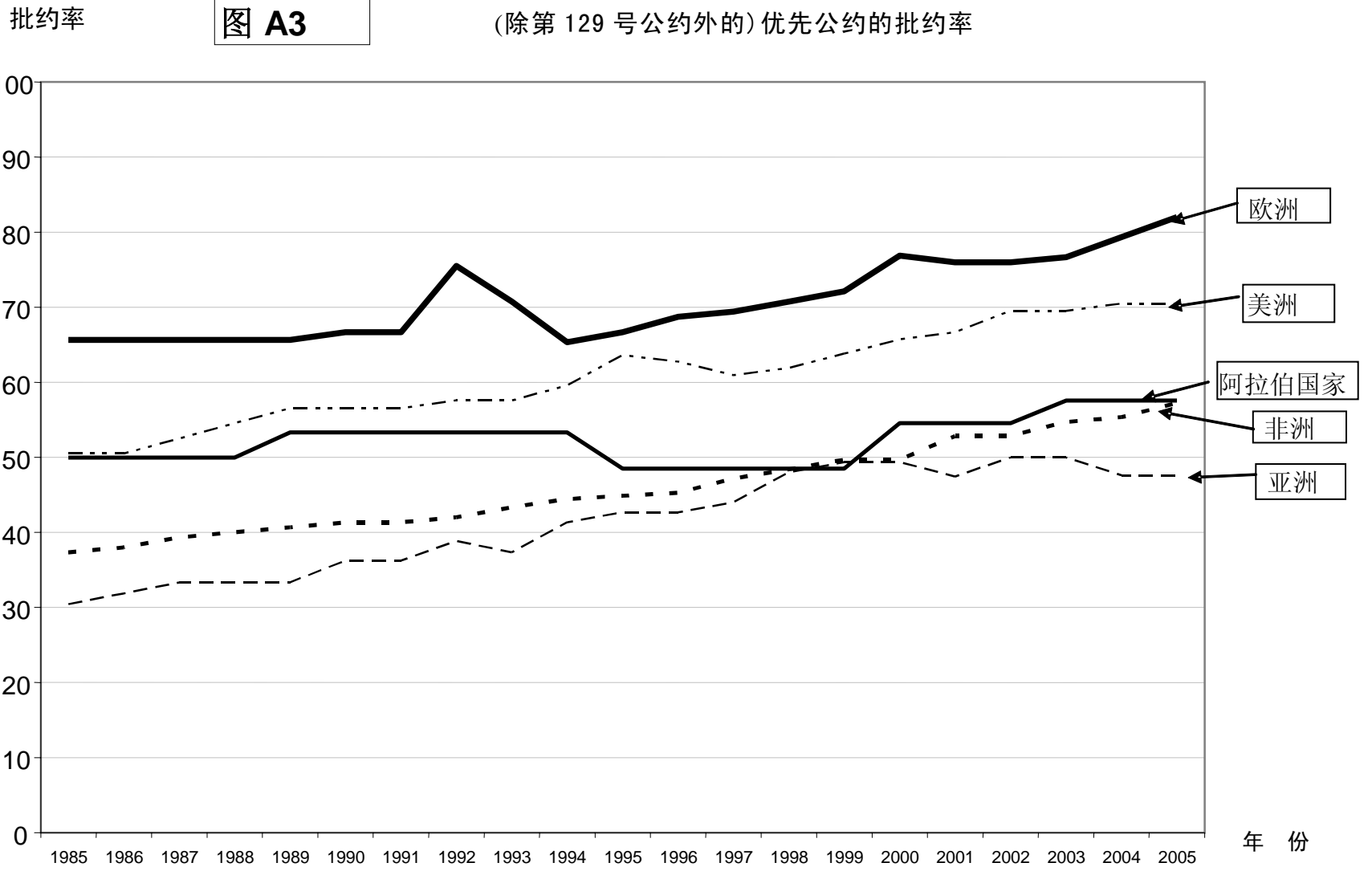


批约率

图 A2

优先公约的批约率

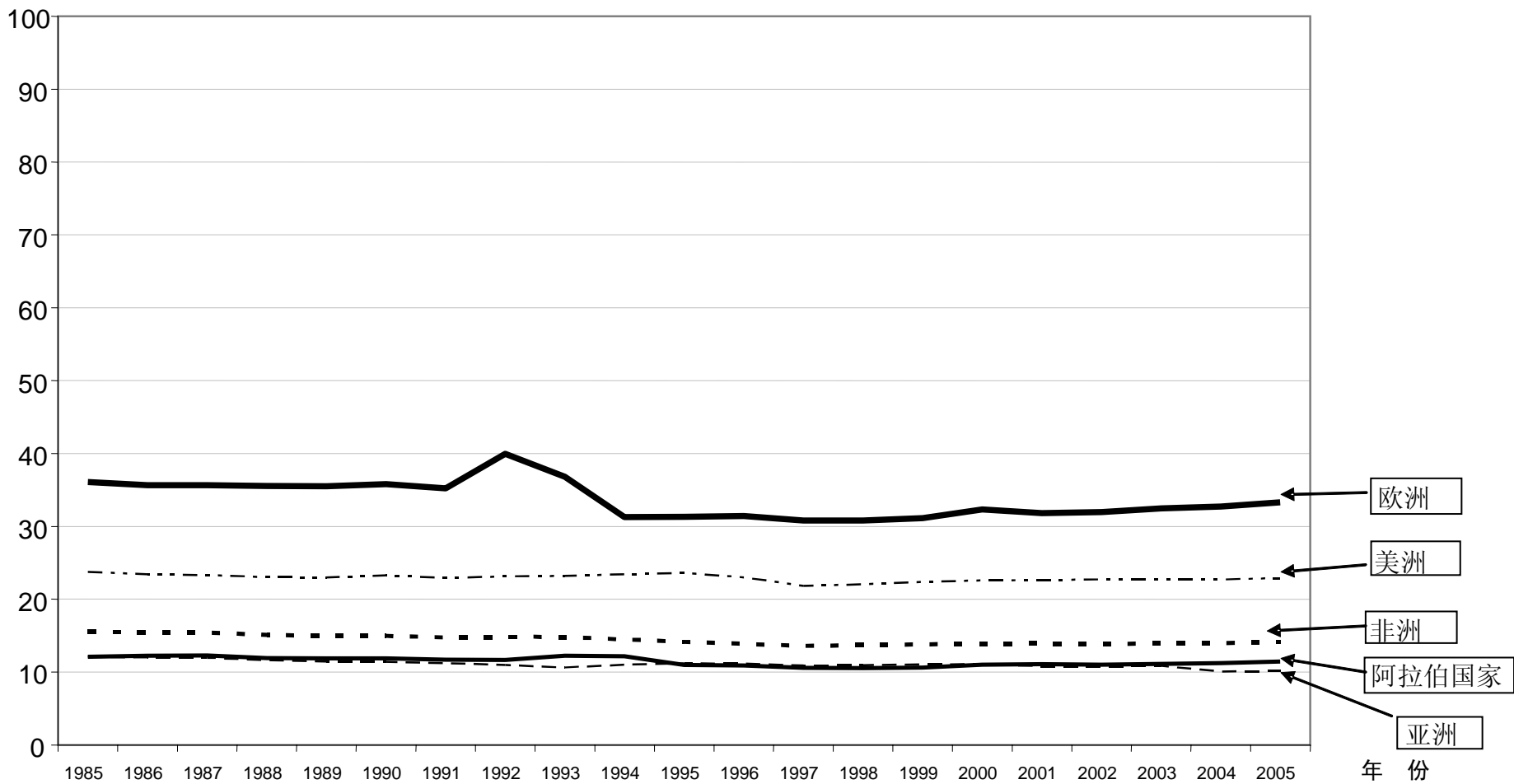




批约率

图 A4

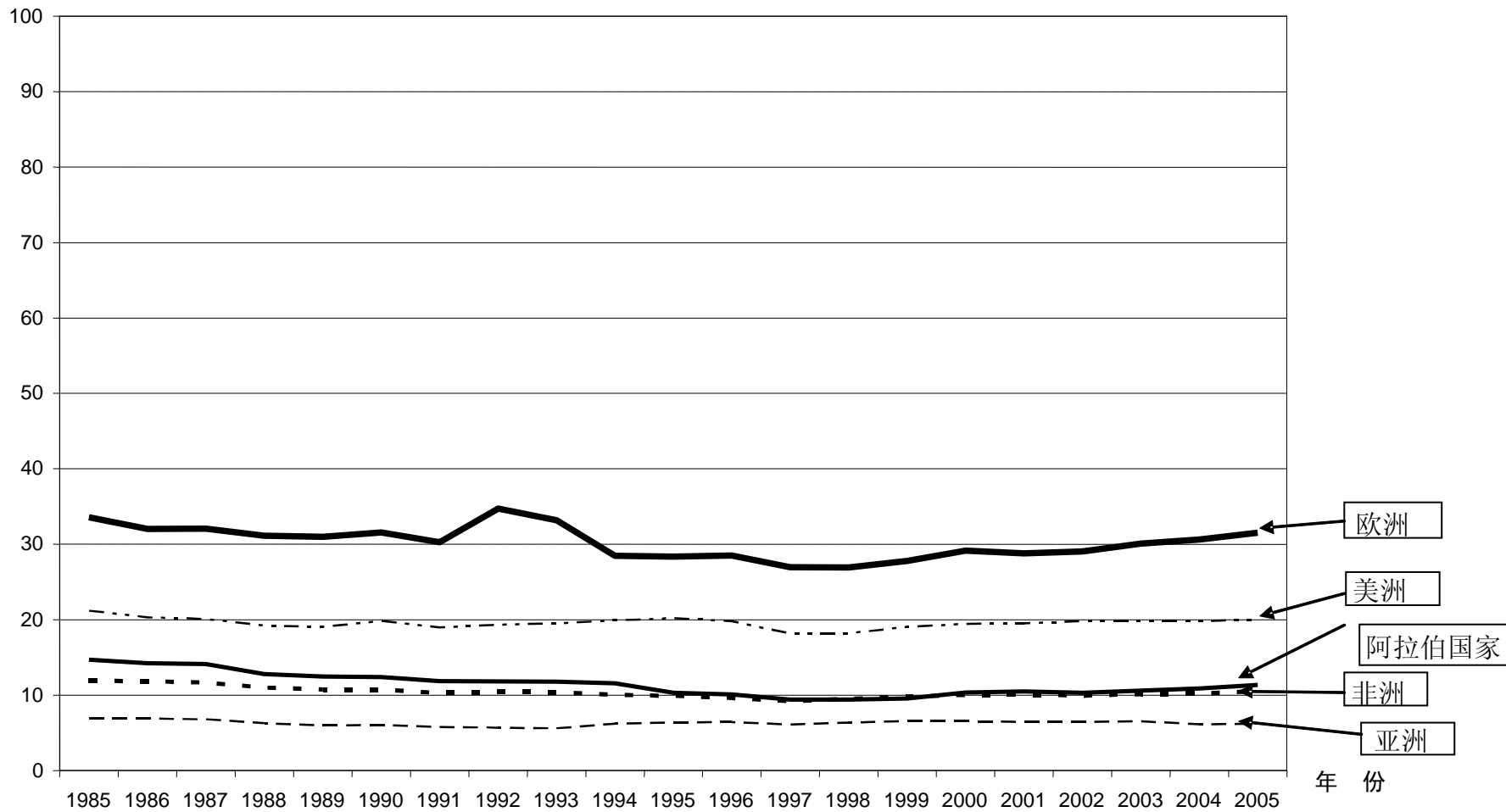
除基本公约和优先公约外的所有公约
(不包括被搁置或撤回的公约的批约率)



批约率

图 A5

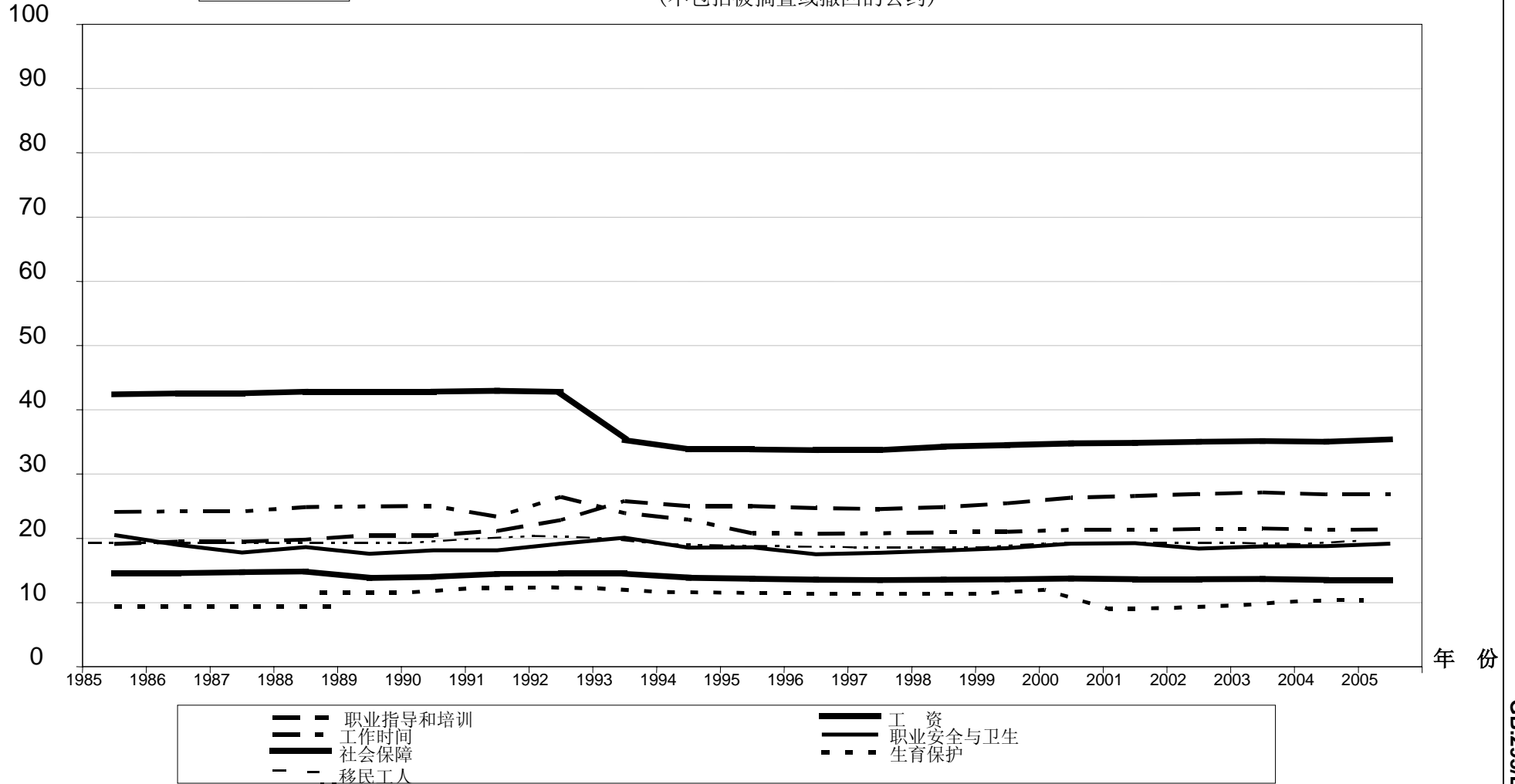
所有最新公约的批约率
(不包括基本公约和优先公约)



批约率

图 B1

按专题划分的对所有公约的批约率
(不包括被搁置或撤回的公约)



批约率

图 B2

按专题划分的对仅是最新公约的批约率

