



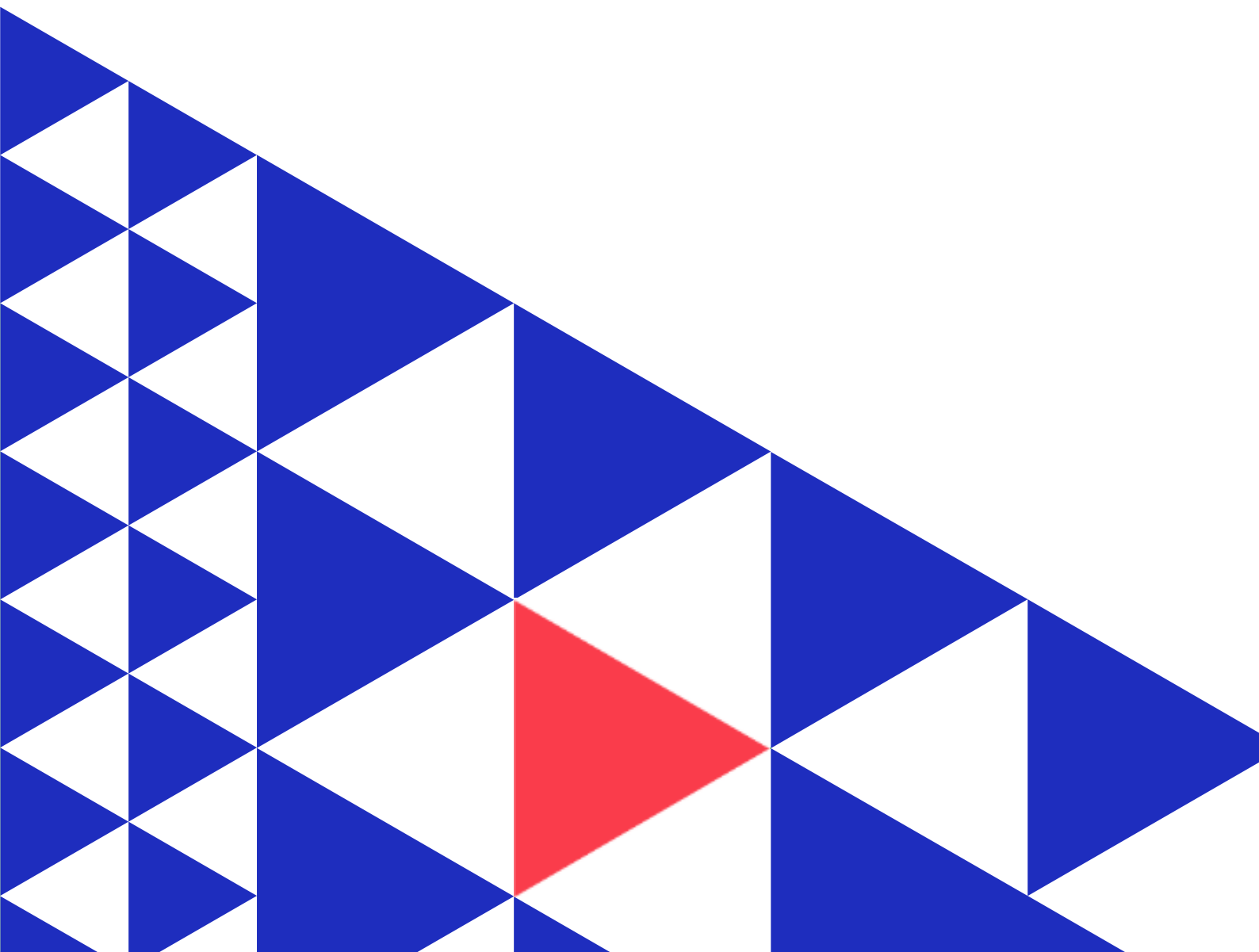
国际
劳工
组织

► 报告三 (A 部分)

► 2024年国际劳工标准 实施情况

实施公约与建议书
专家委员会报告

国际劳工大会
第112届会议，2024年



报告三(A 部分)

► 实施公约与建议书 专家委员会报告

(《章程》第 19 条、22 条和第 35 条)

第三项议程：

关于实施公约与建议书的情况和报告

总报告和关于特定国家的观察意见

本文件仅包括报告三(A 部分)第一部分“总报告”的译文。
报告全文无中文版。

© 国际劳工组织 2024 年

第一次出版 2024 年



知识共享署名 4.0 国际许可协议 (CC BY 4.0)

本作品依照《知识共享署名 4.0 国际许可协议》(CC BY 4.0)获得许可。要查看本许可协议的副本，请访问以下网址：<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>。如许可协议所述，使用者可以重复使用、分享(复制和再发行)和改编(二次加工、转换原作以及基于原作进行创作)作品。使用者必须清晰标注国际劳工组织为材料的来源，并说明是否对原始内容做了改动。不允许在翻译、改编或其他衍生作品中使用国际劳工组织的会徽、名称和标志。

署名 – 使用者必须说明是否对原作做了改动，并必须按如下方式加以引用：《实施公约与建议书专家委员会报告》(《章程》第 19 条、22 条和第 35 条) – 总报告和关于特定国家的观察意见》，日内瓦：国际劳工局，2024 年。© 国际劳工组织。

翻译 – 如翻译本作品，则必须在注明署名的同时添加以下免责声明：本作品是对国际劳工组织版权作品的翻译。本翻译作品未经国际劳工组织编制、审定或认可，因此不应当被视为国际劳工组织的官方翻译作品。国际劳工组织对其内容和准确性不承担任何责任。责任完全由翻译作者自负。

改编 – 如改编本作品，则必须在注明署名的同时添加以下免责声明：本作品是对国际劳工组织版权作品的改编。本改编作品未经国际劳工组织编制、审定或认可，因此不应当被视为国际劳工组织的官方改编作品。国际劳工组织对其内容和准确性不承担任何责任。责任完全由改编作者自负。

第三方材料 – CC BY 4.0 许可协议不适用于本出版物中非国际劳工组织版权的材料。如果材料归属于第三方，则材料的使用者独自负责与权利人进行版权清算，并对任何侵权索赔独自负责。

因本许可协议而产生的任何争议如不能加以友好解决，则必须根据《联合国国际贸易法委员会仲裁规则》提交仲裁。各当事方必须服从因此类仲裁而作出的任何仲裁裁决，作为此类争议的最终裁决。

有关版权和许可的任何疑问，应当联系国际劳工组织出版单位(版权和许可)，邮箱：rights@ilo.org。有关国际劳工组织出版物和数字产品的信息，可访问以下网址：www.ilo.org/publns。

ISBN 978-92-2-039706-0 (print)

ISBN 978-92-2-039709-1 (web PDF)

ISSN 0255-3449

另有以下语言版本：

阿拉伯文：ISBN 978-92-2-039704-6 (print)，ISBN 978-92-2-039705-3 (Web PDF)；

英文：ISBN 978-92-2-039699-5 (print)，ISBN 978-92-2-039698-8 (Web PDF)；

法文：ISBN 978-92-2-039702-2 (print)，ISBN 978-92-2-039703-9 (Web PDF)；

德文：ISBN 978-92-2-039707-7 (print)，ISBN 978-92-2-039708-4 (Web PDF)；

俄文：ISBN 978-92-2-039710-7 (print)，ISBN 978-92-2-039711-4 (Web PDF)；

西班牙文：ISBN 978-92-2-039700-8 (print)，ISBN 978-92-2-039701-5 (Web PDF)。

国际劳工组织出版物和数据库中所用名称符合联合国习惯用法，出版物中材料的编排方式不代表国际劳工组织对任何国家、地区或领土或其当局的法律地位，以及其边境或边界的划定表达任何意见。

本出版物中表达的意见和观点是作者本人的意见和观点，不一定反映国际劳工组织的意见、观点或政策。

提及的企业、商业产品和流程的名称不意味其为国际劳工组织所认可，而未提及的某一特定企业、商业产品或流程也并非意味着其不被认可。

版式由 RELMEETINGS 设计：ILC112(2024)-III(A)-[NORMES-240119-001]-Ch.docx

瑞士印刷

► 目 录

	页 次
读者按语	5
国际劳工组织监督机制概览	5
雇主组织和工人组织的作用	5
大会标准实施委员会和实施公约与建议书专家委员会的起源	6
实施公约与建议书专家委员会	6
国际劳工大会标准实施委员会	7
专家委员会与大会标准实施委员会	8
第一部分.总报告	9
一. 导 言	11
A. 专家委员会的组成	11
B. 工作方法	12
C. 与政府代表的情况通报会议	12
D. 与大会标准实施委员会的关系	13
E. 职 责	15
F. 危机时期国际劳工标准实施情况	15
G. 近期动态	18
H. 与联合国的协作	22
二. 关于履行与标准相关义务的情况	27
A. 关于已批准公约的报告(《章程》第 22 条和第 35 条)	27
B. 专家委员会对关于已批准公约的报告的审查	32
C. 根据《章程》第 19 条提交的报告	48
D. 向主管当局提交劳工大会通过的文书(《章程》第 19 条第 5 款、6 款和第 7 款)	48
总报告附录	53
实施公约与建议书专家委员会的组成	53

► 读者按语

国际劳工组织监督机制概览

自国际劳工组织(劳工组织)于 1919 年成立以来,其权责就一直包括:通过国际劳工标准;促进成员国批准和实施国际劳工标准;以及监督国际劳工标准的实施,以此作为实现其目标的一种基本手段。为了监测成员国在实施国际劳工标准方面取得的进展情况,劳工组织创立了国际上独一无二的监督机制。¹

根据《劳工组织章程》第 19 条,各成员国在国际劳工标准通过后应承担若干义务,其中包括需要将新通过的标准提交国家主管部门以及有义务就为落实尚未批准的公约和建议书之规定而采取的措施定期提交报告。

劳工组织运用现有的一些监督机制来审查成员国因已批准的公约而应承担的与标准相关的义务。此种监督既体现在采取定期报告形式的常规程序(《章程》第 22 条),²又体现在基于劳工组织三方成员向理事会提出的申诉或控诉的特别程序(分别载于《章程》第 24 条和第 26 条)。此外,1950 年就已设立了一项特别程序,将有关结社自由的控诉提交给理事会结社自由委员会。结社自由委员会亦可审查针对那些尚未批准相关结社自由公约的成员国提出的控诉。

雇主组织和工人组织的作用

劳工组织正是因其三方性结构而成为第一个直接接纳社会伙伴参与其活动的国际组织。《章程》第 23 条第 2 款承认雇主组织和工人组织有权参与监督机制,并规定政府根据第 19 条和第 22 条提交的报告和材料必须送达具有代表性的雇主组织和工人组织。

在实践中,代表性的雇主组织和工人组织可以向其政府提交有关国际劳工标准实施情况报告的观察意见。例如,它们可提请注意在实施某一项已批准的公约方面存在的法律或实践上的差距。此外,任何雇主组织或工人组织均可直接向劳工局提交有关国际劳工标准实施情况的观察意见。然后,劳工局将把这些观察意见转交给有关政府,除特殊情况外,后者将有机会在专家委员会审查这些观察意见之前作出答复。³

¹ 有关所有监督程序的详细信息,请参阅《劳工组织关于国际劳工公约与建议书的程序手册》,国际劳工标准司,日内瓦,2019 年。

² 要求每三年提交一次关于基本公约和治理公约的报告,从现在开始,要求每六年提交一次关于其他公约的报告。事实上,理事会在其第 334 届会议上决定将后一类公约的报告周期从五年延长至六年(理事会文件 GB.334/INS/5)。应按专题事项就各组公约提交报告。在《1998 年宣言》修正后,理事会决定自 2024 年起对有关职业安全与卫生的基本公约采用三年周期(理事会文件 GB.346/INS/3/3)。

³ 总报告,第122-131段。

大会标准实施委员会和实施公约与建议书专家委员会的起源

在劳工组织成立之初，无论是通过国际劳工标准，还是开展常规监督工作，都是在年度国际劳工大会全体会议的框架内进行的。然而，随着批约数量的显著增加，提交年度报告的数量也显著扩大。很快就显而易见的是，劳工大会全会无法在审议所有这些报告的同时又通过标准并讨论其他重要事项。为了应对这一情况，劳工大会于 1926 年通过了一项决议，⁴其中决定每年都设立一个大会委员会(后定名为“大会标准实施委员会”)，并要求理事会任命一个技术委员会(后定名为“实施公约与建议书专家委员会”)，负责为劳工大会起草一份报告。这两个委员会已成为国际劳工组织常规监督体系的两大支柱。

实施公约与建议书专家委员会

组成

实施公约与建议书专家委员会(专家委员会)由在本国和国际上享有盛名的 20 位法律专家组成。理事会按总干事的提名并经其负责人的推荐来任命专家委员会委员。从来自世界各地的具有能力与独立立场的公正人士当中加以挑选并以个人身份予以任命，以便让专家委员会能够获取不同法律、经济和社会制度方面的第一手经验。任期为三年，可以续任。2002 年，专家委员会做出决定，所有委员的任期限定为 15 年，即在第一个三年任期之后，最多可再续任四次。专家委员会第 79 届会议(2008 年 11 月至 12 月)决定选举产生一名主席，任期三年，可续任一次，为期三年。在每届会议开始时，专家委员会还要选出一名报告员。

专家委员会的工作

专家委员会每年 11 月至 12 月举行会议。根据理事会授予的权责，⁵专家委员会须审查下列事项：

- 根据《章程》第 22 条，成员国提交的关于为落实其加入公约的规定而采取措施的定期报告；
- 根据《章程》第 19 条，成员国提交的有关公约和建议书的材料和报告；
- 根据《章程》第 35 条，成员国提交的有关采取措施的材料和报告。⁶

专家委员会的任务在于指出各成员国的法律和实践与已批准的公约相一致的程度，以及各成员国根据《劳工组织章程》履行与标准相关的义务的程度。在执行这项任务时，专家委员会坚持独立、客观和不偏不倚的原则。⁷专家委员会对成员国履行与标准相关的义务发表的评论采取观察意见或直接询问的形式。观察意见通常用于较为严重或长期未履行义务的案例。观察意见将在专家委员会年度报告中予以转载，该报告于每年 6 月提交给大会标准实施委员会。直接询问并不载入专家委员会的报告，而是直接转交

⁴ 《国际劳工大会第八届会议记录》，1926 年，第一卷，附录七。

⁵ 专家委员会的职权范围，《理事会第 103 届会议(1947 年)议事录》，附录十二，第 37 段。

⁶ 第 35 条涵盖公约对非本部领土适用的情况。

⁷ 总报告，第 30 段。

给有关政府并可上网查阅。⁸ 此外，专家委员会通过普遍调查来审查由理事会选定的一定数量公约和建议书所涵盖的某一特定领域的法律和实践的状况。⁹ 普遍调查以根据《章程》第 19 条和第 22 条提交的报告为基础，涵盖所有成员国，无论其是否批准了有关公约。

专家委员会的报告

专家委员会的工作成果之一是编写一份年度报告。年度报告由两卷组成。

第一卷(报告三(A 部分))¹⁰ 分为两部分：

- **第一部分：总报告**，一方面描述了专家委员会工作的进展情况和专家委员会处理的与之相关的具体事项，另一方面描述了成员国履行与国际劳工标准有关的章程义务的程度。
- **第二部分：关于特定国家的观察意见**，涉及履行提交报告义务、按专题分类的已批准公约的实施情况以及履行向主管部门提交文书义务的情况。

第二卷包含《普遍调查》报告(报告三(B 部分))。

国际劳工大会标准实施委员会

组 成

大会标准实施委员会(大会委员会)是劳工大会的两个常设委员会之一，具有三方性质，因而由政府、雇主和工人代表组成。该委员会的每届会议都选举产生负责人，其中包括一名主席(由政府委员担任)、两名副主席(由雇主委员和工人委员担任)和一名报告员(由政府委员担任)。

大会委员会的工作

大会标准实施委员会通常每年 6 月在劳工大会期间举行会议。按照《大会议事规则》第 7 条，大会委员会须审议：

- 为实施已批准公约而采取的措施(《章程》第 22 条)；
- 根据《章程》第 19 条送交的报告(《普遍调查》)；
- 根据《章程》第 35 条采取的措施(非本部领土)。

大会委员会须向劳工大会全体会议提交其报告。

⁸ 总报告，第 101 段。观察意见和直接询问可通过 NORMLEX 数据库访问，网址为：www.ilo.org/normes。

⁹ 根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的后续措施，2008 年确立了在大会框架范围内进行年度周期性讨论的制度，使本组织能够更好地了解成员国在国际劳工组织四个战略目标(即就业、社会保护、社会对话和三方机制以及工作中的基本原则和权利)方面所面临的形势和不同需求。理事会认为，由劳工局为大会讨论编写的周期性报告应从普遍调查中了解到的成员国法律和实践方面的信息以及从大会委员会对普遍调查报告讨论的结果中获益。因此，原则上，普遍调查的主题与国际劳工组织的四个战略目标保持一致。在 2016 年 11 月理事会通过周期性讨论五年周期的背景下，普遍调查与周期性讨论之间协调的重要性得到了重申。

¹⁰ 该引文反映了国际劳工大会的议程，其中包括一项常设议题，即议题三：关于实施公约与建议书的情况和报告。

在专家委员会完成独立技术性审查之后，大会标准实施委员会的会议为政府、雇主和工人代表共同审查各国履行与标准相关义务的方式提供了一个机会。各国政府可详尽阐述原先向专家委员会提供的材料，说明自专家委员会上届会议以来所采取的或将要采取的任何进一步措施，提请注意在履行义务方面所遇到的困难，并就如何克服这类困难寻求指导。

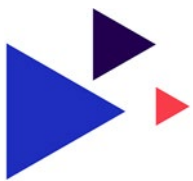
大会标准实施委员会讨论专家委员会的报告以及各国政府提交的文件。大会委员会的工作首先是围绕专家委员会的总报告进行一般性讨论，随后讨论普遍调查。大会委员会也审查严重未能履行报告义务和其他与标准相关义务的重大案例。最后，大会委员会审查与实施已批准公约相关的若干案例，专家委员会已就这些案例提出了观察意见。在每项案例讨论结束时，大会委员会将就该案例通过结论。

在提交大会全会通过的报告中，¹¹ 大会标准实施委员会可敦请有关案例所涉成员国接受国际劳工局技术援助特派团的帮助，以提高其履行义务的能力，或可建议派出其他类别的特派团。大会委员会还可要求某个政府在向专家委员会提交的下一份报告中提供补充材料，或回应具体关切。大会委员会还可提请大会关注某些案例，如取得进展的案例和严重不遵守已批准公约的案例。

专家委员会与大会标准实施委员会

专家委员会在众多报告中强调了专家委员会与大会委员会关系中存在的互相尊重、相互合作和担当责任精神的重要性。因此，作为惯例，专家委员会主席以观察员身份参加大会委员会的一般性讨论和对《普遍调查》报告的讨论，且有机会在大会委员会一般性讨论开始时致辞，并在对《普遍调查》报告讨论结束时发言。同样，大会委员会的雇主副主席和工人副主席也被邀请在专家委员会的会议期间与其会晤，并在一次特别会议上讨论共同关注的问题，该会议是专门为此目的而召开的。

¹¹ 该报告刊载于《大会议事录》。自 2007 年以来，报告还以单行本形式发行。参阅上一份报告，《大会标准实施委员会：议事录》，国际劳工大会第 111 届会议，2023 年，日内瓦。



第一部分. 总报告

► 一. 导 言

1. 实施公约与建议书专家委员会由国际劳工局理事会任命，负责审查国际劳工组织成员国根据《章程》第 19 条、第 22 条和第 35 条提交的关于就公约和建议书所采取的行动的信息和报告。该委员会于 2023 年 11 月 13 日至 12 月 9 日举行了第 94 届会议。会议采取混合模式，有 19 名委员现场参会，1 名专家在线参会。专家委员会谨向理事会呈交其报告。

A. 专家委员会的组成

2. 专家委员会的组成如下：吾乡真一先生(日本)、里亚·阿森纳西欧女士(希腊)、莱拉·阿祖里女士(黎巴嫩)、詹姆斯·J. 布鲁德尼先生(美国)、格拉西拉·狄克逊·卡顿女士(巴拿马)、拉希德·菲拉利·迈克纳西先生(摩洛哥)、何塞·埃雷拉·维加拉先生(哥伦比亚)、本尼迪克特·坎伊普先生(尼日利亚)、艾琳·卡辛迪女士(肯尼亚)、阿兰·拉卡巴拉先生(法国)、埃勒娜·马苏斯卡雅女士(俄罗斯联邦)、桑狄尔·恩格伯先生(南非)、莫妮卡·平托女士(阿根廷)、保罗·热拉尔·普顾威先生(喀麦隆)、米娅·伦马尔女士(瑞典)、伊恩·罗斯先生(澳大利亚)、卡马拉·桑卡兰女士(印度)、阿姆比加·斯里尼瓦桑女士(马来西亚)、黛博拉·托马斯-费利克斯女士(特立尼达和多巴哥)和博恩德·瓦斯先生(德国)。总报告的附录一中载有委员会所有委员的简历。
3. 委员会欢迎理事会第 349 届会议任命的三名新委员，即艾琳·卡辛迪律师(肯尼亚)；米娅·伦马尔教授(瑞典)和伊恩·罗斯法官(澳大利亚)。
4. 卡辛迪律师是蒙遥、穆沙马与卡辛迪律师事务所(Munyao Muthama and Kashindi Advocates)的合伙人，她是商业和民事诉讼以及仲裁领域的执业律师，在就业与劳动关系事务方面拥有近 15 年的丰富经验。她是《卡辛迪就业案例摘要》的合著者，该摘要汇集了重要的劳动法司法判例。她是肯尼亚法律协会在就业和劳动关系法院规则委员会的代表，该委员会的权责是根据《2011 年就业和劳动关系法》审议并制定劳动法法院程序规则。卡辛迪律师是特许仲裁员协会(肯尼亚分会)准会员，获准在肯尼亚高等法院执业。在替代性争议处理领域，卡辛迪律师担任调解员、调停员和仲裁员。自 2020 年以来，她一直是公共采购行政审查委员会的成员。她获得了内罗毕大学的法律学士和硕士学位(金融服务法)。
5. 伦马尔教授是瑞典隆德大学的私法学正教授，专门研究劳动法和劳资关系，此前她在 2015 年至 2020 年担任了六年的院长。她是悉尼大学法学院的客座教授，在那里她开设并教授了一门国际和比较劳动法的深度法学硕士课程。伦马尔教授在隆德大学的国家劳动关系跨学科研究计划(包括经济学、经济史、劳动法和政治学)从事研究工作。伦马尔教授曾于 2018 年至 2021 年担任国际劳动和雇佣关系协会主席，并曾教授各种层面的劳动法(国际、欧盟、比较、社会保障和劳资关系)。她是题为“制造和打破工作中的性别不平等”的出版物的联合编辑，并发表了大量关于劳动法、平等法、人权、年龄歧视、实习和学徒制的文章和书籍。伦马尔教授拥有隆德大学法学院私法法学博士学位。

6. 罗斯法官被任命为联邦法院法官和澳大利亚公平工作委员会主席，直到 2022 年退休。他曾任维多利亚州最高法院法官、维多利亚州民事和行政法庭庭长以及澳大利亚劳资关系委员会副主席。自 1997 年以来，罗斯法官一直在悉尼大学法学院任教，并于 2004 年被任命为兼职副教授。自 2014 年 3 月以来，他还在悉尼大学商学院担任兼职教授。他是各种立法改革委员会的成员，其中包括新南威尔士改革委员会专员、澳大利亚法律改革委员会联邦民事司法系统审议法庭工作组成员以及维多利亚州法律改革委员会非全职专员。罗斯法官拥有悉尼大学法律硕士和法律博士学位以及莫纳什大学工商管理硕士学位。他还在伦敦商学院和华威商学院学习过，自 2023 年 4 月以来，他一直担任澳大利亚储备银行非全职董事会成员。
7. 在任命了这三位委员后，委员会现由 20 名委员组成，满员运行。
8. 今年，格拉西拉·狄克逊·卡顿女士继续担任主席，吾乡真一先生当选为报告员。
9. 委员会指出，今年是其两位杰出委员(法拉利·迈克纳西教授和普顾威教授)最后一年担任委员会委员，他们已服务了 15 年。委员会对两位专家在长期为委员会服务的过程中卓越地履行职责表示高度赞赏，并特别赞扬他们的技术专长、法律专业知识、独立性和道德水准。

B. 工作方法

10. 为了指导专家委员会对持续改进其工作方法的思考，2001 年专门成立了一个工作方法分委员会，其任务是审查专家委员会的工作方法和任何相关事项，向专家委员会提出适当建议，以便使委员会尽可能以最佳和最有效的方式履行其职能，并以此来协助成员国履行有关国际劳工标准的义务并加强监督体系的运作。今年，以博恩德·瓦斯先生为主席的工作方法分委员会举行了其第 23 次会议。
11. 分委员会继续讨论工作方法和起草做法的进一步现代化的可能性，以确保委员会的评论意见向成员国提供准确、简短和明确的建议。劳工局还向分委员会通报了劳工组织理事会就加强劳工组织监督机制进行的讨论，分委员会欢迎基于专题模板简化报告的建议。分委员会注意到理事会将在 2024 年继续讨论这一事项，要求劳工局分享专题模板的草案，以便在通过模板之前提供意见。在同一背景下，它要求劳工局考虑可能作出的调整，以提前报告的时限。

C. 与政府代表的情况通报会议

12. 委员会第九十二届会议(2021 年)积极考虑了大会委员会政府成员提出的要求，即考虑专家委员会与政府代表举行会议的可能性。因此，在委员会第九十三届会议(2022 年)期间组织了初次情况通报会议。今年，委员会又举行了一次情况通报会，邀请所有成员国参加。约 53 名政府代表以虚拟方式与会或现场与会。许多发言者对有机会了解委员会并会见委员会的一些代表表示感谢。许多代表强调他们高度赞赏委员会的工作，一些代表指出，委员会的评论意见为其政府评估法律和实践以及筹备劳动法改革提供了有益指导。
13. 若干发言者指出，简化评论意见的措辞将使其更容易理解，并有助于后续工作。他们还认为，鉴于劳动行政管理部门的局限性以及需要与其他部委协调，有时需要与地区协调，详细的评论意见和提供详细信息的要求致使在编写答复时出现延误。数位发言者提到了报告工作量，感谢劳工局提供参

与报告基线试点项目的机会，该项目极大地促进了有广泛批约记录的国家的报告编写工作，他们呼吁继续开展该项目。许多政府还要求今后继续举办情况通报会。

14. 在回答问题时，委员会强调，它认识到各国政府面临的挑战，更加努力地突出其所提要求的重点并简化评论意见。委员会委员的独立性、技术专长和奉献精神是委员会能够成功应对日益增加的工作量的主要因素，而委员会的构成的多样性使其有能力深入思考与向其提交的事项相关的往往是复杂多样的问题。

D. 与大会标准实施委员会的关系

15. 历年来，专家委员会与国际劳工大会标准实施委员会的关系始终秉持着相互尊重、合作和负责的精神。在此背景下，专家委员会主席被邀请参与国际劳工大会第 111 届会议标准实施委员会的一般性讨论。因主席无法亲自到会，委员会的报告员代表主席出席了该届会议。另外，结社自由委员会主席被再次邀请在大会委员会发言，介绍该委员会的年度报告。
16. 专家委员会主席邀请雇主副主席(保罗·马凯先生)和工人副主席(马克·利曼斯先生)在专家委员会本届会议期间参加一次特别会议。两位副主席接受了这一邀请。会上就共同关心的问题深入地相互交换了意见。
17. 雇主副主席欢迎有机会与专家委员会进行这种交流，这已成为一种惯例。他强调，监督机制的可信度和有效性应基于所有相关行动方的密切对话，这些行动方包括标准实施委员会、专家委员会、成员国的三方成员和劳工局。他补充说，关于罢工权的长期争议以及理事会上届会议上的相关事态发展给这些核心价值观带来了一些压力，在此背景下，对话和三方机制比以往任何时候都更加重要。
18. 雇主组深感关切的是，将罢工权提交国际法院是在相当多理事会成员及更广泛的成员反对的情况下经表决作出的决定。虽然他承认将此事提交国际法院的不是专家委员会，但专家委员会现在必须等待结果。他补充说，雇主组将继续倡导包容性的社会对话和三方讨论，这是长久解决所有与解释相关的事项(不仅仅是这一事项)的唯一途径。
19. 雇主副主席呼吁专家委员会参与解决问题，促进三方成员之间的共识。根据其权责，委员会对履约情况的评估曾经并仍应顾及和接受三方成员通过第 23 条观察意见在标准实施委员会表达的意见和需求以及在理事会讨论中表达的意见和需求。他说，过去的经验表明，在标准实施委员会和专家委员会意见一致的情况下，政府和国家层面的社会伙伴会作出更积极的回应，从而在法律和实践中更快、更好和更可持续地遵守劳工组织的标准。他还认为，正如 2014 年 3 月得到理事会欢迎的委员会年度报告所明确说明的，委员会必须在其权责范围内提出观察意见和建议。
20. 雇主副主席强调，委员会需重点关注对成员国实施已批准公约情况的技术分析，并根据这些分析提出切实可行的适当建议。他认为，委员会有时可能确实需要为此而确定公约条款的法律范围、内容和含义，但重要的是，这不应被理解为创造新的超出目前所理解的公约条款范围的法律义务。他感到遗憾的是，与《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)相关的情况却不是这样，并补充说，委员会订立的行使罢工权的详细规则和条件不符合该公约的文本，在通过该公约时所记录在案的意图是排除该项权利。他还说，专家委员会所采取的立场为工人创造了比雇主更多的权利，例如，雇主的关厂能力限于工作场所，而专家们所设想的罢工权却不受限制。

21. 雇主副主席表达了以下意见：专家委员会今后应只根据对某一事项的三方审议结果来制定指导意见，三方审议最好采取三方标准制订程序的形式。与此同时，委员会应注意不要建议或直接向批准国强加那些既未在标准制订过程中加以讨论也未达成一致的义务，或者从未提交成员国批准的义务。作为一项短期措施，雇主副主席要求委员会暂停评估第 87 号公约的实施情况，因为该事项已提交国际法院，尚在审理之中，有待作出咨询决定。
22. 雇主副主席最后重申了先前与专家委员会交流中所提到的建议，涉及直接询问和观察意见之间的区别、双脚注案例的标准、改进评论意见的长度和清晰度、在线提供各政府根据《劳工组织章程》第 22 条和第 23 条提交的报告及雇主组织和工人组织的观察意见。他对劳工局在编写委员会评论意见方面所发挥的作用表示赞赏，并相信委员会与劳工局将适当讨论他所表达的关切和建议，委员会将在这方面向劳工局提供所有必要的指导。
23. 工人副主席感谢委员会开展这次交流，感谢报告员参加了标准实施委员会上届会议的一般性讨论。需指出的是，本次会议的目标应该是让两个委员会进行建设性接触，通过集体思考来加强整个监督体系的影响。这一对话的基础是尊重这两个机构的独立性和自主性，发扬它们之间的众多共识领域。一些政府代表或标准实施委员会某个小组所表达的一些不同观点不应被误认为与标准实施委员会整体存在分歧。标准实施委员会从未发表过任何与专家委员会有分歧的声明。工人副主席指出，与专家委员会的交流日益成为提交诉求清单的机会。与此相反的是，此种交流应该体现作为劳工组织基础的对话文化，而通过对一个机构的工作进行系统评论，以试图影响其决定的做法不符合这种文化。
24. 工人副主席认为，雇主副主席近年来反复提出的一些问题并不成其为问题。例如，委员会报告的长度反映了委员会工作的质量，将其作为一个问题提出来是毫无意义的。更明智的做法可能是集体思考如何让专家们的观察意见表达得更加明确。此外，委员会的报告解释了观察意见和直接询问的区分标准。标准实施委员会的作用不是监督专家委员会的工作，专家委员会有权独立选择与各政府进行对话的方式。此外，工人组认为，没有任何东西妨碍了标准实施委员会在审查个案期间考虑到直接询问。因此，这两者的区别对监督机制的工作没有负面影响。
25. 工人副主席还提到雇主组在上次与专家委员会交流时提出的建议，即更频繁、定期和有组织地开展交流。然而，所提出的主题不利于建设性对话。工人副主席认为，与专家委员会的对话不能为系统质疑其有关某些公约的做法提供空间。工人组多次重申，他们不同意雇主组关于第 87 号公约和《1949 年组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)的观点。质疑委员会在这一领域的工作是对其独立性的攻击。
26. 关于将可持续企业纳入专家委员会评论意见的要求，工人副主席强调指出，这超出了专家委员会的权责范围，在任何情况下，尊重工人的权利都是可持续性的必要条件。可持续企业是帮助创造就业的重要经济参与者，但它们应确保其行动尊重工人权利及保护工人的标准。
27. 工人副主席还提到了其小组过去曾提出的并希望提请委员会注意的建议。他提到，应更多地考虑到面临严重危机的受审查国家的情况。虽然批准公约意味着要求所有国家承担相同的义务，但存在适应不同国家具体情况的不同工具和方法，以促进在所有情况下尊重国际劳工标准。这涉及的不是标

准的内容，而是用以确保其有效性的手段。他还提到有必要列出根据标准实施委员会的结论而采取的步骤的清单，确保在较长时期内持续开展后续行动。

28. 关于标准实施委员会雇主组和工人组之间关于罢工权的争议，工人副主席说，理事会的一项决定已经处理了这一问题。该事项目前正在等待国际法院作出决定，没有必要继续提出该事项。一旦国际法院给予咨询意见，将由理事会作出必要结论并决定适当后续行动。
29. 专家委员会与两位副主席分享了它与政府代表以及联合国人权条约机构主席讨论的要点，并告知两位副主席今后可能会继续开展这些积极的交流。它还指出，在庆祝《世界人权宣言》及第 87 号和第 98 号公约七十五周年之际，应特别关心世界各地那些权利遭到侵犯的人，并指出这两项公约比以往任何时候都更有意义，对维护所有人的基本人权至关重要。委员会对两位副主席持续参与对话表示赞赏，并承诺进一步思考所提出的建议，使劳工组织监督体系在未来更具影响力和权威性。

E. 职责

30. 实施公约与建议书专家委员会是由国际劳工大会设立的一个独立的机构，其成员由国际劳工组织理事会委派。它由法律专家组成，负责审查劳工组织成员国实施公约和建议书的情况。专家委员会对各成员国如何在法律上 and 实践中实施公约情况进行不偏不倚的技术性分析，同时认识到各国存在不同的国情和法制。为此，它必须确定公约条款的法律范围、内容和含义。专家委员会的意见和建议不具约束力，旨在指导各国主管部门的行动。其令人信服的价值来自于专家委员会工作的合法性和合理性，而其工作是以不偏不倚、丰富经验和专业知识为依托的。专家委员会的技术角色和道德权威已得到广泛的认可，特别是它凭借其成员的组成、独立性以及基于与政府开展持续性对话并兼顾由雇主组织和工人组织提供的工作方法业已从事了 90 年的监督工作。这体现在专家委员会的意见和建议已被纳入国家立法、国际文书和法院判决之中。

F. 危机时期国际劳工标准实施情况

31. 委员会在其前一份报告中关切地注意到，多重相互关联的危机对国际劳工标准的实施产生了不利影响，阻碍甚至逆转了几十年来的进展。它还提到劳工组织总干事呼吁建立全球社会正义联盟，该联盟得到劳工组织理事会的核可，¹ 是一个动员各方支持的多边合作和伙伴关系平台，推动在 2024 年联合国未来峰会和拟于 2025 年举行的社会问题世界峰会的筹备阶段将社会正义置于多边体系议程的重要位置。² 委员会注意到，2023 年 9 月，全球在可持续发展目标 8 的近三分之二的进展指标上远远偏离了轨道，可持续发展目标 8 的环境层面和社会层面落后于经济层面。³ 委员会再次指出，实现作为人权的劳工权利是促进社会正义的必要前提，并强调借鉴国际劳工标准所表达的共同价值观的新社会契约在当前比以往任何时候都更有必要。它认为，还应忆及《国际劳工组织章程》序言部分第一段，该段指出，“只有以社会正义为基础，才能建立普遍持久和平”。

¹ 关于全球社会正义联盟最新情况的决定，理事会文件 GB.349/INS/4/Decision。

² 理事会文件 GB.349/INS/4。

³ 劳工组织，“关于可持续发展目标的新闻稿-劳工组织的新研究发现，世界在实现可持续发展目标 8 方面”偏离了轨道，2023 年 9 月 15 日。

复合危机及其对劳动世界的影响

32. 世界已进入“复合危机”状态，其特征是经济、环境、地缘政治和安全风险空前集中。随着三重全球危机有增无减以及地缘战略紧张局势激增，紧缩浪潮进一步加剧了贫困，同时公民空间正在倒退，建立在代表性参与、团结和对话原则基础上的劳动力市场机构越来越受到质疑。
33. 尽管在新冠危机期间，社会保护在全球范围内前所未有地扩大，但世界各地仍有 40 多亿人完全没有得到社会保障体系的保护，因为事实证明，疫情应对措施是不均衡的，深化了高收入国家和低收入国家之间的差距。⁴ 债务困境目前影响着世界上半以上的最贫穷国家，偿债挤占了对社会保护、医疗保健、教育和其他基本服务的关键投资。
34. 在紧缩政策的推动下，收入不平等飙升，引发政治不稳定并破坏社会进步。委员会再次忆及《国际劳工组织章程》，强调“任何地方的贫穷对一切地方的繁荣构成危害”。⁵ 委员会关切地注意到贫困正在加剧。最低收入人群的购买力得不到保障，危及疫情之后急需的复苏。⁶ 据估计，2022 年全球有 6.4% 的劳动力(2.14 亿工人)生活在极端贫困中，每天收入不到 1.90 美元。⁷ 妇女和年轻人的情况更为糟糕，这一事实表明全球劳动世界存在巨大的不平等。正如极端贫困和人权问题特别报告员在最近的报告中所指出的，低工资是“在职穷人”增长的主要原因，因为生产率的提高往往没有给工人带来更高的工资，这主要是由于非标准工作形态的扩大和工会权利的削弱。⁸ 工会在招聘战略中所面临的巨大挑战包括“不尊重工人基本权利、缺乏有利环境、执法机制不足、种族和宗教冲突以及大量的非正规工人。”⁹ 广泛的非正规性给可持续企业竞争力以及雇主和工商业会员组织代表性都带来了挑战，因为大多数非正规经济单位都不是这类组织的成员。¹⁰
35. 紧缩措施给劳动行政管理部门和劳动力市场管理机构带来压力，使最弱势群体暴露于向新的数字、人口、环境和社会经济现实过渡所带来的风险。今年有关劳动行政管理部门的普遍调查证实了这一趋势，注意到在某些情况下分配给劳动行政管理部门的预算仅占国家预算的 0.3%，并指出持续缺乏财政和物质资源仍然是许多劳动行政管理部门面临的挑战，特别是在发展中国家。这首先不利于妇女、儿童、青年和老年人、残疾人、土著人民和移民工人以及其他需要支持的群体。它阻碍了劳动力市场机构的有效运作，这些机构包括劳动监察部门、公共就业机构、职业培训机构，它们对于满足劳动力市场中男性和女性的需求，积极主动地为劳动世界的未来做好准备至关重要。¹¹

⁴ 劳工组织，《2020-22 年世界社会保护报告——处于十字路口的社会保护——追求更美好的未来》，2021 年。

⁵ 《国际劳工组织章程》附件：关于国际劳工组织目标和宗旨的宣言(费城宣言)第一(c)节。

⁶ 劳工组织，《总干事 2022-2023 年全球工资报告》，2022 年。

⁷ 劳工组织，《世界就业和社会展望：2023 年趋势》，日内瓦，2023 年。

⁸ 联合国大会，《在职穷人：以人权方法处理工资问题》，极端贫困与人权问题特别报告员奥利维耶·德许特的报告，人权理事会，A/78/175，第 78 届会议，2023 年。

⁹ 劳工组织，《2022 年社会对话报告：促进集体谈判以实现包容、可持续和有韧性的复苏》，第 129 页。

¹⁰ 劳工组织，社会对话报告：2022 年，第 111 页。

¹¹ 劳工组织，变化的劳动世界中的劳动行政管理，普遍调查，报告三(B 部分)，劳工大会第 112 届会议，2024 年，第 323、326、327、330 和 332 段。

在紧缩条件下监督国际劳工标准

36. 委员会必须处理紧缩条件下的国际劳工标准实施问题，这并非首次。在委员会 2008 年会议上，它强调当时的金融危机绝不能被用作降低标准的借口。在关于实施劳工组织社会保障标准的一般性观察意见中，它强调需要避免社会倒退，并确保应对危机的措施不会危及社会保障，不会以削减公共社会保障计划的可用资源为代价。¹² 它还强调，“要使经济摆脱危机，就需要加强社会保护措施，并使社会保障成为解决方案的一部分。”¹³ 2009 年，大会标准实施委员会在在审议专家委员会的评论意见时强调指出，危机不得被用作降低标准的借口，没有可持续和切合当前情况的劳工标准就不可能有可持续的经济复苏。¹⁴ 当时，国际劳工大会响应了两个监督机构的观点，在其通过的《2009 年全球就业契约》中提及以下有关国际劳工标准的内容：“14. 国际劳工标准为工作中的权利创造了基础并支持工作中的权利，而且有助于创立在危机时期尤为有益的一种社会对话文化。为防止劳动条件不断急剧恶化并打造复苏，承认下列各点尤为重要：(1) 尊重工作中的基本原则和权利对人类尊严而言是至关重要的。它对复苏和发展也至关重要……”。¹⁵
37. 在某些情况下，委员会要求政府评估经济调整政策对就业、性别歧视、劳动监察、社会保障制度可持续性和贫困加剧，特别是儿童贫困加剧的总体影响。在与政府持续对话的过程中，委员会偶尔被告知开展了一些事后影响评估，但从未被告知开展了任何事前评估，即在启动经济改革措施之前对其可能产生的影响的评估，也从未被告知采取了任何旨在保护最弱势群体免受经济改革不当后果影响的后续措施。
38. 在这方面，委员会回顾了 2016 年《国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权、尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家的报告》，该报告特别借鉴了委员会关于紧缩措施对实施已批准公约的影响的评论意见，建议“通过人权影响评估，确保尊重劳工权利”。¹⁶ 2019 年，人权理事会通过了《经济改革的人权影响评估指导原则》，为此提供了指南。¹⁷ 委员会注意到，总体而言，这些指导原则与国际劳工标准相互呼应，其中包括原则 19-20，这些原则要求开展影响评估的过程应符合参与、获取信息和问责原则。委员会不断提请注意在经济危机背景下与最具代表性的工人组织和雇主组织保持长期和深入对话的重要性，特别是在通过可能会对工人权利产生影响的立法的过程中，包括旨在缓解严重危机局势的立法。委员会再次指出，正在设想或实施紧缩措施和其他经济改革的政府必须通过立足于对潜在影响(特别是对最弱势群体的影响)进行循证评估的社会对话，在参与性框架内审查拟议政策，从而使可能受到这些措施影响的人的意见和建议能够得到适当考虑。它还强调，应在通过任何政策之前以及政策执行期间对其影响进行评估，以防止、减轻和纠正任何不当负面影响，特别是对最弱势群体的影响。

¹² 劳工组织，实施公约与建议书专家委员会，第 98 届会议，报告 1A，2009 年，第 128-129 段。

¹³ 劳工组织，实施公约与建议书专家委员会，第 98 届会议，报告 1A，第 130 段。

¹⁴ 劳工组织，国际劳工大会第 98 届会议议事记录摘录，2009 年，第 97 段。

¹⁵ 劳工组织，《从危机中复苏：全球就业契约》，国际劳工大会，第 98 届会议，2009 年，第 14 段。

¹⁶ 联合国大会，《国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权、尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家的报告》，A/HRC/34/57，第 19 段及其后段落。

¹⁷ 联合国大会，人权理事会 2019 年 3 月 21 日通过的第 40/8 号决议，《国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权、尤其是经济、社会及文化权利的影响》，A/HRC/RES/40/8(2019 年)。

39. 委员会强调政策一致性的核心作用，政策一致性是总干事构建全球社会正义联盟倡议的主要目标之一。委员会欢迎已在促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器背景下谋求实现政策一致性，通过开展基于国际劳工标准的原则性对话，在开拓者国家为体面就业和社会保护政策开辟财政空间。委员会期待在不久的将来，在社会保障和就业政策文书常规监督框架内收到有关这方面行动成果的信息。

G. 近期动态

理事会与罢工权问题

40. 委员会回顾了其关于罢工权的长期立场，重点是影响罢工权的国家法律和做法如何保护或阻碍了工人和工会组织其活动和制定其计划的能力。在这方面，委员会注意到，劳工组织理事会决定根据《劳工组织章程》第 37 条第 1 款，提请国际法院根据《国际法院规约》第 65 条第 1 款和《国际法院规则》第 103 条，就工人及其组织的罢工权是否受到劳工组织第 87 号公约的保护给予紧急咨询意见，国际法院于 2023 年 11 月 16 日发布了一项命令，组织相关审理程序。

应对不平等问题

41. 委员会注意到作为《2021 年国际劳工大会关于应对劳动世界不平等问题决议》¹⁸ 的后续行动而开展的工作，特别是劳工组织 2022-27 年减少和防止劳动世界纵向和横向不平等问题全面综合战略，理事会于 2022 年 10 月至 11 月核准了该战略。¹⁹ 委员会注意到，该战略借鉴并纳入了与就业政策、工资、平等和不歧视以及社会保护领域的一系列广泛国际劳工标准相关的行动。委员会认为，在这方面为三方成员提供支持的举措是不可或缺的，对国际劳工标准监督起到补充作用。委员会呼吁加强协同作用，使监督、技术合作和研究工作齐头并进，为国家政策提供参考，落实国际劳工标准。

数据收集与非正规经济

42. 在当前的数字时代，加强国家数据收集能力对于确定需求、监测进展和评估政策效力都至关重要。委员会指出，理事会决定提请《1938 年工资和工时统计公约》(第 63 号)的缔约国中尚未批准《1985 年劳动统计公约》(第 160 号)的国家尽快批准第 160 号公约，因为第 63 号公约已被列入国际劳工大会第 112 届会议议程(2024 年)，拟予废除。委员会指出，第 160 号公约第 2 条载有一个内在更新机制，它提请成员国在制定或修订用于本公约所需统计资料的收集、汇编和公布的概念、定义和方法时，考虑到在国际劳工组织主持下制定的最新标准和指导方针。在这方面，委员会欢迎国际劳工统计学家大会最近通过了新的统计标准，²⁰ 以改进对非正规经济的衡量，并呼吁劳工局继续向成员国提供急需的技术援助，以便加强实施新统计标准的能力，从而促进对一系列与应对非正规性相关的标准的监督。

¹⁸ 劳工组织，ILC.109/决议 XVI，国际劳工大会，第 109 届会议，2021 年。

¹⁹ 理事会文件 GB.346/INS/5。

²⁰ 劳工组织，关于非正规经济统计的决议，ICLS/21/2023/RES. I，第 21 届国际劳动统计学家大会(日内瓦，2023 年 10 月 11 日-20 日)。

促进结社自由和集体谈判

43. 由于 2023 年和 2024 年分别是《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)和《1949 年组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)七十五周年,委员会借此机会回顾结社自由和集体谈判的核心重要性,它们是坚实的劳动力市场机构的基础,这些机构能够应对正在运行的变革驱动因素。
44. 委员会多次强调,危机局势“不能被用来作为理由,限制对适当行使工会权利而言必不可少的公民自由,除非是在极端严重的情况下,条件是任何影响到其适用的措施在范围和期限上仅限于处理有关局势所绝对必要的情况”。²¹
45. 委员会欢迎劳工组织理事会决定批准促进和实施集体谈判权利综合战略,该战略经第 349 届会议通过。²²委员会注意到,理事会通过的战略纳入了一个广泛研究计划,该计划旨在展示结社自由和集体谈判在经济发展中发挥的作用,强化定量和定性数据库和知识产品,努力促进将结社自由和有效承认集体谈判权纳入多边体系内的政策和活动,以期在全球社会正义联盟框架内助力实现 2030 年议程。

利用标准,为劳动世界的未来做好准备

46. 为了满足三方成员在对劳动世界的未来至关重要的领域的需求,委员会欢迎通过《2023 年高质量学徒制建议书》(第 208 号)及实施该建议书的行动计划,²³欢迎理事会决定将关于平台经济体面劳动和生物危害因素的两个标准制订项目列入第 113 届国际劳工大会(2025 年)议程。²⁴委员会还欢迎理事会通过《2024-2030 年全球职业安全与卫生战略》²⁵及实施该战略的行动计划,因为监督职业安全与卫生基本公约的新的三年报告周期已经生效。最后,委员会注意到,在有利于批准《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)的强劲势头基础上,审议了《关于消除工作场所暴力和骚扰的决议》的落实战略的实施情况。²⁶所有这些文书都填补了保护方面重要的缺口,加强了劳工组织的规范库。

供应链方面的工作

47. 委员会欢迎理事会通过了劳工组织实现供应链体面劳动的战略,该战略的指导原则是国际劳工标准体系将为在这一框架内采取的所有行动提供参考,并确保整个供应链中的体面劳动提供权威指导。²⁷委员会注意到,该战略旨在通过其产出 3 来确保在劳工组织的技术和研究工作中考虑到监督机制所提供的与供应链相关的信息,反过来也将使劳工组织技术和研究工作的成果得到监督机制的关注。委员会欢迎将在这方面开展的工作,以期促进在劳工组织的行动手段和各种工具中系统利用

²¹ 劳工组织,《关于结社自由和集体谈判的普遍调查》,国际劳工大会,第 81 届会议,1994 年,第 41 段。

²² 理事会文件 GB.349/POL/2。

²³ 理事会文件 GB.349/INS/3/1。

²⁴ 理事会文件 GB.347/INS/2/1/Decision。

²⁵ 理事会文件 GB.349/INS/8。

²⁶ 理事会文件 GB.349/INS/6(Rev.1)。

²⁷ 理事会文件 GB.347/INS/8,附件,第 4(i)段。

监督机制工作中与确保供应链体面劳动相关的信息；还欢迎确保劳工组织在这一领域的工作成果得到委员会关注的倡议。对委员会而言，它承诺在其权责范围内就这些三方商定的目标采取后续行动，并指出鉴于供应链问题与许多关键的体面劳动赤字相关，委员会过去曾在国际劳工标准监督工作中审议过这一问题。²⁸

国际劳工标准监督的现代化

48. 委员会回顾了近年来为使委员会工作方法现代化而采取的重要创新措施，这些措施或是由委员会自行提出，或是在理事会审查了加强劳工组织监督制度的措施之后提出的。这些创新措施的主要成果是采用电子工作方法，使委员会能够在混合模式基础上召开延长的年度会议；采用新的紧急呼吁做法，确保在即使没有收到劳工组织章程第 22 条所要求的报告的情况下，委员会的报告能够体现最新情况并参考所有可用的信息来源；整合委员会在若干专题领域的评论意见，通过各种方式进行精简，以改善沟通和促进后续行动。
49. 委员会适当注意到理事会最近就简化《劳工组织章程》第 22 条报告程序的建议进行的讨论，²⁹ 并继续通过其工作方法分委员会的工作，致力于为这方面所设想的任何步骤做出贡献，以进一步加强监督机制的影响和效力。

可持续企业

50. 委员会忆及，国际劳工组织《关于劳动世界的未来百年宣言》重申了国际劳工标准的根本重要性，并指出这些标准需要适应劳动世界不断变化的模式，保护工人并考虑到可持续企业的需要，接受权威和有效的监督。
51. 在这方面，委员会忆及国际劳工大会 2007 年关于促进可持续企业的结论³⁰，该结论指出，有利于可持续企业发展的环境包括众多因素，在不同发展阶段和不同文化和社会经济背景下，这些因素的相对重要性可能有所不同。同时，大会认为，在普遍被视为对这种有利环境至关重要的各种相互关联和相辅相成的基本条件中，最突出的是尊重普遍人权和国际劳工标准。政府的作用包括实施和执行劳工和环境标准。监管改革和消除工商业制约因素不应破坏劳工和环境标准，因为这些标准能够确保公平竞争，促进正规化并提升系统竞争力。
52. 联合国《2030 年可持续发展议程》承诺培育充满活力、运转良好的工商业部门，同时根据相关国际标准和协定，包括国际劳工标准和联合国《工商业与人权指导原则》等其他相关倡议，保护劳工权利以及环境和健康标准。联合国《指导原则》认为，企业必须尽职尽责，避免侵犯人权和劳工权利，并鼓励各国为此提供有效的补救措施。

²⁸ 劳工组织，《劳工组织确保供应链中体面劳动的规范性和非规范性措施的差距分析》，日内瓦，2021 年，第 37–39 页。这包括对政府就实施已批准的标准提交报告时所提供的信息的审议、在其年度普查中对未批准的公约和建议书的审议以及 2020 年关于《1964 年就业政策公约》(第 122 号)的一般性意见中的审议。

²⁹ 理事会文件 GB.349/INS/7。

³⁰ 劳工组织，《关于促进可持续企业的决议》，会议记录，国际劳工大会第 96 届会议，2007 年，第 94 页。

53. 正是在这种背景下，委员会在 2020 年《关于在不断变化的环境中促进就业和体面劳动的普遍调查》中建议，各国应将创收和创造体面工作岗位的战略目标置于首要位置，采取三管齐下的方法：促进建立和发展各种规模的可持续企业；酌情促进它们向正规经济过渡；营造顾及这些企业的需求并对其做出具体回应的有利环境。今年的普遍调查³¹表明，运作良好和高效的劳动行政管理体系有助于确保工作中的基本原则和权利得到促进和尊重，确保具备一个有利于可持续企业运营的环境，确保有效监察和执法以及在出现争议时予以有效处理。
54. 因此，委员会认为，它被赋予的权责，特别是对成员国如何在法律和实践上实施已批准公约进行公正的技术分析，是对有利于可持续企业蓬勃发展的环境以及可持续企业采取负责任工商业做法的重要贡献。它的贡献受到各国自愿批准的标准限制。它还指出，劳工局在提供咨询服务时借鉴了委员会的工作，以落实不具约束力的文书所载的原则，这些文书包括劳工组织《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》³²以及联合国《工商业与人权指导原则》和经合组织《多国企业负责任工商业行为准则》。

国际劳工标准与公正过渡

55. 委员会在履行权责时不仅认识到各国不同的现实情况和法律制度，还认识到在不断变化的政策目标之间达成的监管平衡。在这方面，委员会欢迎国际劳工大会 2023 年 6 月通过的《关于向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的决议》。³³大会的结论认为，公正过渡涉及最大程度地增加气候和环境行动带来的社会和经济机会，包括为可持续企业创造有利环境，同时尽可能减少并谨慎管理相关挑战。委员会特别注意到，该决议指出，公正过渡必须基于有效社会对话，尊重工作中的基本原则和权利，并符合国际劳工标准。
56. 委员会还注意到，大会核可了劳工组织《2015 年关于向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》，该三方性指导方针体现了一个可持续发展愿景，该愿景既满足当代人的需求而又不损害子孙后代满足自身需求的能力，并为可持续企业创造一个有利环境，以提高生产力、创造就业和促进体面劳动，同时遵守社会、经济和环境法规。
57. 最后，委员会注意到，该领域的决议和大会结论强调劳工组织《多国企业宣言》和联合国《指导原则》所提供的指导的相关性，它们有助于培育包容性和可持续的贸易和投资框架、价值链和供应链，推动向环境可持续的经济和社会公正过渡。

总结思考

58. 在一个不确定性、风险性、波动性和不可预测性正在成为日常生活的常规特征的世界里，一种新的范式正在逐渐形成，要求在各个层面加强主动性、反应能力和有影响力的行动，包括在监督国际劳工标准方面。委员会能够在其权责范围内迎接这一挑战，确保危机时期在实施国际劳工标准方面的连续性。它指出，危机不会中止已批准的国际劳工标准所规定的义务，任何克减都应在明确界定的

³¹ 劳工组织，《不断变化的劳动世界中的劳动行政管理》，国际劳工大会，报告三(B部分)，第 112 届会议，2024 年，第 242 段。

³² 劳工组织，《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》，第六版，2022 年，日内瓦。

³³ 国际劳工大会，ILC.111/决议 V，第 111 届会议，2023 年。

合法性、必要性、相称性和不歧视的限度内进行。国际劳工标准提供的保护并非仅适用于繁荣时期。国际劳工标准恰恰应在危机时期充分发挥其重要作用，通过以规则为基础的多边体系(劳工组织监督体系是该体系的一个组成部分)为前进方向提供指导，保障和促进社会正义。

59. 委员会高兴地注意到，按照理事会的决定，³⁴ 委员会将在 2025 年编写关于《2017 年面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)的普遍调查，这将了解多重危机对行使工作中的权利的影响提供有利视角，并为委员会提供在此框架内拟订全面指导意见的机会。

H. 与联合国的协作

60. 委员会与八个联合国人权条约机构主席的联合声明是委员会上次报告的增编，该声明强调了保护和实现作为人权的劳工权利的及时性。³⁵ 特别是，各方：(一) 重申有责任在各自权责范围内促进切实实现包括劳工权利在内的人权，特别是那些有可能掉队的人的权利，并继续确保所有人不受歧视地充分享有公民、政治、经济、社会和文化权利；(二) 呼吁所有利益攸关方毫无例外地尽最大努力有效落实人权条约机构和劳工组织专家委员会的建议；(三) 决定共同努力，通过联合分析、一致行动和定期专题会议，促进充分尊重、捍卫、实现和促进所有人权，包括国际劳工标准，以有效应对联合声明中提到的挑战。
61. 今年，委员会和条约机构之间的第一次专题讨论纪念了《世界人权宣言》和《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)七十五周年。七位条约机构主席或主席指定的条约机构成员远程或现场参加了会议。此外，两名特别报告员介绍了最近在其权责范围内有关结社自由状况的调查结果。
62. **劳工组织专家委员会主席格拉西拉·狄克逊·卡顿女士女士**回顾说，《世界人权宣言》和《第 87 号公约》宣布并确立了基本权利，这些权利对无论是工作中的人们还是在需在法治基础上保护或实现其自由和尊严的任何地方的人们都至关重要。**条约机构第三十五次年度会议主席兼禁止酷刑委员会主席克劳德·埃列尔先生**回顾了劳工组织专家委员会和人权条约机构系统之间的长期合作以及去年在联合国秘书长呼吁采取人权行动三周年之际发出的联合声明。他指出，这次活动进一步推动了劳工组织专家委员会与人权条约机构系统之间的合作，第一次专题会议的焦点是结社自由这一基本权利，它是一项使人们能够捍卫其人权和劳工权利并集体谋求其利益的保障性权利。
63. **和平集会和结社自由问题特别报告员克莱门特·尼亚莱索西·沃莱先生**回顾了《世界人权宣言》在支持世界各地解放运动和非殖民化方面的重要作用，包括通过工人及其组织参与解放斗争。他补充说，第 87 号公约是在《世界人权宣言》五个月前通过的，它加强了《世界人权宣言》关于工人组织权利的规定，这项权利与相应的雇主权利一并得到了该公约的承认。他指出，结社自由与和平集会自由密不可分，仍然是人权保护的核心，使人们能够在面临贫困、危机和多重过渡时成为其自身发展的推动者。他介绍了他最近的报告，该报告讨论了承认非正规经济中工人的结社自由和集会自由问

³⁴ 理事会文件 GB.349/LILS/2。

³⁵ 劳工组织，大会第 111 届会议(2023 年)，报告 III(A)/增编，[劳工组织实施公约和建议书专家委员会与联合国人权条约机构主席的联合声明](#)。

题，指出新冠疫情对被排除在任何类型的法律保护之外的非正规经济工人造成了毁灭性影响。他呼吁更好地保护非正规经济工人的基本自由，包括组织权、结社权和罢工权，因为保障这些权利将不仅有助于创造更好的工作条件，而且有助于维持生计，减少不平等，提高包容性，支持消除贫困及排斥。他最后强调，工人权利应被视为人权，在《世界人权宣言》和劳工组织第 87 号公约通过七十五年之后，和平集会自由、结社自由和组织自由的权利比以往任何时候都更加重要。

64. 极端贫困和人权问题特别报告员奥利维耶·德许先生认为，人权系统可以通过参照国际劳工标准以及劳工组织结社自由委员会和专家委员会对这些标准的解释，进一步探索协同作用，充实人权法，并使人权法对各国政府更具可操作性。他援引《经济、社会、文化权利国际公约》第八条和《公民权利和政治权利国际公约》第二十二来说明这一点，这两条都涉及结社自由，应根据劳工组织第 87 号公约和《1949 年组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)来解读。他指出，没有就这些条款通过任何一般性意见，人权理事会也没有责成任何特别程序来专门负责查工人权利并将人权规范与劳工组织的发展联系起来。他简要介绍了其报告的内容，其中特别提出了三个问题：

- (i) 如何界定生活工资，以界定法定最低工资；
- (ii) 获得公平报酬的权利，这是《经济、社会、文化权利国际公约》第七条(甲)款第 2 项所要求的一项人权。他强调了决定工资水平的三方面因素，即客户的支付能力；许多为社会提供基本服务的低薪工作历来由妇女承担，但往往得不到认可和报酬这一情况；以及雇主和工人的谈判地位，包括工人是否有可能行使罢工权，以向雇主施压，签订集体协议，从而取得更公平和公正的结果；
- (iii) 平台工人面临的问题，希望该报告能为即将在国际劳工大会上就这一主题进行的标准制订讨论提供启发。

他最后呼吁劳工组织监督机构、人权条约机构及特别程序之间进行更系统的交流，提高一致性。

65. 强迫失踪问题委员会主席奥利维尔·德弗鲁维尔先生强调指出，结社自由权利的维护者，包括工会活动家，是强迫失踪的主要受害者之一，劳工组织结社自由委员会收到的大量案件体现了这一点。他指出，如果没有结社自由，用来描述强迫失踪这种恐怖做法的法律概念根本就不会存在，因为“强迫失踪”一词起源于阿根廷和美洲其他地方的五月广场母亲社团。他还指出，强迫失踪是一种性别化现象，因为大多数失踪者是男性，家庭社团大多由在一名或数名男性家庭成员强迫失踪后而往往独自留下的妇女组成。他强调指出，她们通过社团得到了帮助、社会、法律和经济援助，最重要的是得到了人性化支持，从而恢复尊严并参与寻求真相和正义的斗争。他强调说，了解真相的权利和结社自由有着内在的联系，因为往往是社团顶着“翻过这一页”的压力，要求有权了解和铭记失踪者，因为没有真相和正义，就不会有持久和平。他回顾说，《保护所有人免遭强迫失踪公约》第二十四条第七款承认必须保护受害者社团和组织的核心作用，并向其提供法律保护。他注意到，尽管如此，在许多国家，社团仍然受到攻击，而在其他国家，强迫失踪受害者社团根本得不到承认，或者不得不默默运作，以便在公民空间不断缩小的情况下保护自己免受压制。他最后强调，在这种情况下，劳工组织和联合国机构必须共同努力捍卫结社自由权，该权利是民主和捍卫人权的集体行动的核心。

66. **经济、社会和文化权利委员会主席劳拉·玛丽亚·克勒丘内安-塔图女士**回顾了劳工组织专家委员会与经济、社会和文化权利委员会之间的长期经常伙伴关系。她还说，经济、社会和文化权利委员会在就与缔约国进行建设性对话期间提出的问题形成结论性意见以及拟订要求缔约国提供报告的问题清单时，经常借鉴劳工组织专家委员会的观察意见和直接询问。她还提到经济、社会和文化权利委员会与人权事务委员会于 2019 年发布的关于结社自由的联合声明³⁶，该声明强调了两项公约所规定的这一权利的重要性，认为它是所有人权的普遍性、相互依存性和相互关联性的最典型例证。她补充说，在其监测和专题工作中，经济、社会和文化权利委员会不仅根据《经济、社会、文化权利国际公约》第八条关于组织和加入工会的权利来审查结社自由权，还将其作为与享有《经社文公约》所规定的其他几项权利相关的一项保障性权利加以审查。为了说明这一点，她提到了经济、社会和文化权利委员会关于享有公正和良好工作条件的权利的一般性意见(第 23 号)，其中第 1 段提到了工会和罢工权的关键作用；关于科学与经济、社会和文化权利(第 25 号)的一般性意见；关于男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利的一般性意见(第 16 号)；关于享有能达到的最高健康标准的权利的一般性意见(第 14 号)；关于老年人经济、社会和文化权利的一般性意见(第 6 号)；关于残疾人的一般性意见(第 5 号)；关于适足住房权的一般性意见(第 4 号)。最后，她表示同意前几位发言者所表达的观点，即缺乏关于公约第八条的能够系统阐述该条所规定法律义务的一般性意见，她支持劳工组织与经济、社会和文化权利委员会就这一问题进行更结构化的交流。
67. **消除种族歧视委员会主席韦雷纳·A. 谢泼德女士**指出，由于劳工组织和人权条约机构所开展的工作，当今世界能够将组织权利、集体谈判权利、组织工会的权利以及抗议不平等和歧视的权利视为理所当然。然而，这些权利是付出巨大的代价才获得的。她希望在发言中纪念所有那些为今天享受这些权利创造了空间的人，并特别忆及被殖民政权杀害的工人。她提到了她所在的加勒比地区，在那里，组织工会和抗议的权利曾经遭到严酷惩罚。她强调说，今天可以通过《消除种族歧视公约》第五条来捍卫这些权利，并最后强调消除种族歧视委员会将继续在与缔约国的互动对话中加强这些权利，通过其工作捍卫工人权利。
68. **消除对妇女歧视委员会主席安娜·佩莱斯·纳瓦埃斯女士**提到需要加强所有机制之间的合作，这些机制致力于确保人权在全世界得到充分承认。她强调，妇女的处境是所有人权条约机构和劳工组织监督机构面临的共同挑战，人权机制和劳工组织专家委员会之间的合作对于加强所有机构的工作非常重要。她指出，消除对妇女歧视委员会目前正在起草一份关于妇女在决策体系中的平等和包容代表性的一般性建议草案，该草案与结社自由和妇女平等参与政治和公共事务的权利有关，消除对妇女歧视委员会一直密切关注劳工组织各项公约的批准情况，因为其中许多公约对妇女有影响。她还感谢两位特别报告员在其发言中提出了有关交叉性的问题，因为妇女往往基于多个原因遭受歧视。她呼吁更加系统地关注交叉性的问题，提请所有人权专家在这方面发挥领导作用并向缔约国提供指导。
69. **所有移民工人及其家庭成员权利委员会成员卡莱德·C. 巴巴卡尔先生**代表委员会主席埃德加·科尔索·索萨先生发言，他提到导致侵犯人权和剥削移民的多种原因以及收集关于这些趋势的可靠数据的必要性。他指出，除了《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》和劳工组织《1975 年移民工人(补充条款)公约》(第 143 号)之外，所有其他人权文书和国际劳工标准同样适用于移民工

³⁶ 关于结社自由，包括组织和参加工会的权利的声明。经济、社会和文化权利委员会与人权事务委员会的联合声明，E/C.12/66/5-CCPR/C/127/4。

人，因此他们有权享有不歧视、免遭强迫劳动和贩运以及结社自由和集体谈判的基本权利。后者受到《移民工人公约》第 26 条和第 40 条、《世界人权宣言》第 20 条、《公民权利和政治权利国际公约》第 21 和 22 条的保护。他还欢迎有机会就共同关心的问题加强与专家委员会的合作，强调所有移民工人及其家庭成员权利委员会与劳工组织开展了长期协作，并正在通过 2023 年所有移民工人及其家庭成员权利委员会第三十六届会议通过的一项行动计划来进一步加强协作。

- 70. 防止酷刑小组委员会副主席丹尼尔·芬克先生**代表小组委员会主席苏珊娜·雅布尔女士发言，他对交流表示欢迎，认为这是确保所有工人和人民都能充分享有结社自由基本权利的重要机会。关于小组委员会查访拘留设施的权责，他表示有兴趣借鉴专家委员会在被剥夺自由者的结社自由方面的工作，特别是在他们被迫劳动的情况下。他指出，在这种情况下享有的结社自由权是最低程度的，而且仅限于非常特殊的条件，他认为这是开展长期合作的一个良好基础。
- 71. 专家委员会成员詹姆斯·J. 布鲁德尼先生**同意前几位发言者的意见，即第 87 号公约的核心是一项保障性权利：通过社会对话，包括集体谈判，和平集会和有序的抗议行动，结社自由使工人和组织能够行使一系列其他人权。这些权利包括适当最低工资、合理工时、工作场所安全与卫生、妇女、少数群体和土著人民平等待遇以及就业促进，包括通过工人从非正规经济向正规经济转型。尽管如此，他认为结社自由不仅仅是达到目的的一个手段，其本身也是一个目的。他指出，当劳工组织在其成立文件中声明“劳动力不是商品”时，这传达了个人自由选择、道德能动性以及充分民主参与能力的原则。遗憾的是，正如许多发言者指出的那样，当前，实现结社自由及其承诺面临着诸多挑战。他补充说，根据定期收到的报告，专家委员会深刻地意识到对工会成员、领导者和组织者的持续攻击。他提到了委员会最近的观察意见中的一些例子，涉及任意逮捕、监视和司法起诉独立工会活动家的案例，与工资谈判有关的抗议活动中的暴力和死亡事件，以及警察暴力阻止工会及其成员行使其组织公众集会而不必担心遭到报复的权利。他还说，非正规经济中工人的结社自由仍然是一个挑战，专家委员会当然对此予以关注，并提到世界各地最近有关这一问题的判例和立法进展。他最后说，保护结社自由是在工作场所和整个社会中实现有意义和包容性参与的基础。
- 72. 埃列尔先生**欢迎各条约机构主席和专家委员会有机会进行对话。他指出，结社自由权与每个条约机构在人权方面的职责相关联。禁止酷刑委员会的职责涵盖所有类别的受保护人员，包括行使组织权利的工人。他认为与专家委员会的讨论和交流可以探讨更多的主题，例如自由贸易协定的劳工章节，其中载有关于基本自由(包括工作中的基本自由)的重要条款。他最后强调，继续开展专题对话并深化专家委员会与人权条约机构之间的合作非常重要。
- 73. 迪克森·卡顿女士**感谢大家进行了内容丰富的交流。她感谢那些为人类提供结社自由的人，结社自由是一个持续表达人民普遍愿望的工具，她指出有责任团结起来，确保这一工具得到有效利用。她强调，如果没有《世界人权宣言》中阐述的所有其他基本公民自由，如集会自由、不受任意逮捕和拘留的自由、免受酷刑和虐待的自由以及保护免受任何威胁、压力和暴力，就无法行使结社自由。她还说，结社自由取决于不断扩大的公民空间，包括对于工会和包括雇主和工商业会员组织、国家人权委员会和议会在内的其他代表性机构而言。她补充说，结社自由的必然结果是集体谈判权，并指出 2024 年是《组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)七十五周年。她强调，在一个经历多重

环境、地缘政治、经济、人口和技术转型的世界中，结社自由和集体谈判比以往任何时候都更具有相关性，她呼吁加强代表性、参与和对话，以维护国家内部和国家之间的社会和平与社会正义。最后，她表示希望今后举行更多的专题会议，因为当今的挑战要求包括联合国系统监测和监督机构在内的所有各方提高警觉性和主动性。

► 二. 关于履行与标准相关义务的情况

A. 关于已批准公约的报告

(《章程》第 22 条和第 35 条)

74. 委员会的首要任务包括审查各国政府就已批准公约(《章程》第 22 条)或已宣布适用于非本部领土的公约(《章程》第 35 条)所提交的报告。

提交报告的安排

75. 根据理事会第 258 届会议(1993 年 11 月)的决定,关于已批准公约的报告应于每年 6 月 1 日至 9 月 1 日送达劳工局。委员会提请在截止日期(9 月 1 日)之前尽快提交报告。
76. 委员会忆及首次报告应提交详细报告(在批准之后应提交首次报告),或者当专家委员会或大会委员会提出具体要求时,也应提交详细报告。在所有其他情况下,要求定期提交简化报告。⁴⁸
77. 委员会还忆及,理事会在第 306 届会议(2009 年 11 月)上决定,将基本公约和治理公约的常规报告周期由两年增加到三年。理事会在其第 334 届会议(2018 年 10 月至 11 月)上决定将其他所有公约的报告周期增加到六年。在某些情况下,可以要求在常规的报告周期之外另行提交报告。⁴⁹

履行提交报告义务的情况

78. 今年要求成员国政府就已批准公约的实施情况共提交 2,131 份报告(根据《章程》第 22 条提交 2,014 份报告,根据《章程》第 35 条提交 117 份报告),而去年要求提交 2,103 份报告。在委员会本次会

⁴⁸ 1993 年将报告分为详细报告和简化报告。正如在报告表格中所解释的那样,对于简化报告而言,一般仅提供以下方面的信息:(a) 任何影响公约实施的新的立法或其他措施;(b) 对报告表格中关于公约的实际实施问题的相关答复(例如,统计数据、监察结果、司法或行政决定),关于将报告送达有代表性的雇主组织和工人组织以及从这些组织所收到的任何观察意见的情况;和(c) 对监督机构评论的答复。理事会在其第 334 届会议上通过了一份新的报告表格,以便于政府提交预期的简化报告(理事会文件 GB.334/INS/5)。

⁴⁹ 有若干种在常规报告周期之外要求提交报告的方式:(i) 委员会可以在评论的末尾以脚注的形式提出一项特别要求,要求在报告周期规定的年份之前提交报告(见总报告,第 107 段);(ii) 当政府未能在常规报告周期框架内提交报告或提交的报告未包含对委员会评论的答复时,即发出“自动”要求。如果一国政府若干年没有提交报告,则在本报告第二部分(第一节)中单独列出,由大会委员会每年在讨论严重不履行报告义务问题时进行审查;(iii) 大会委员会可在审查个案之后以及在讨论严重不提交报告的情况时,要求政府在报告周期之外向专家委员会提交报告;(iv) 理事会可基于根据《劳工组织章程》第 24 条为审查申诉而设立的三方委员会的建议,或基于根据《劳工组织章程》第 26 条为审查控诉而设立的调查委员会的建议,要求政府在报告周期之外向专家委员会提交报告。

议结束时, 劳工局收到了 1,605 份报告, 占要求提交报告数量的 75.3%。⁵⁰ 去年, 劳工局共收到 1,490 份报告, 占要求提交报告数量的 70.9%。委员会特别注意到截至委员会会议结束时, 应提交的关于已批准公约实施情况的首次报告为 79 份, 收到了其中的 42 份(去年应提交的首次报告为 67 份, 收到了其中的 45 份)。

79. 委员会注意到, 与去年相比, 在截止日期(9 月 1 日)之后收到的报告有所减少。具体而言, 今年在截止日期(9 月 1 日)之前收到了 971 份报告, 占所要求提交的报告的 45.6%, 而上届会议在截止日期前收到了 862 份报告, 占所要求提交的报告的 41%。委员会谨向为确保履行提交报告的义务而作出特别努力的成员国表示赞赏, 并高兴地注意到在截止日期(9 月 1 日)之前收到的报告比例自 2021 年起持续增长, 高于疫情之前的水平。
80. 委员会还注意到大约仍有三分之一的报告迟交。更具体而言, 在今年应提交的 2,131 份报告中, 有 634 份(29.8%)报告是在截止日期之后收到的。迟交报告扰乱了监督机制的良好运行, 因为对在截止日期之后收到的若干报告的审查工作可能因其迟到而被推迟。在委员会随后的会议上对这些报告的审查致使专家无法充分关注每年应讨论的具体专题领域, 也使政府和社会伙伴无法及时获得对其报告的反馈。委员会指出, 成员国可以充分利用劳工组织的技术援助, 以帮助它们履行其章程义务, 并请劳工局在这方面提供全力支持。它特别敦促那些得到劳工局援助的成员国作出特别努力, 确保及时提交报告。
81. 委员会请所有成员国尽一切努力, 按照《劳工组织章程》第 19 条、第 22 条和第 35 条的规定在截止日期之前提交报告, 并对委员会的要求提交完整答复, 以便委员会进行充分审查。
82. 在审议成员国未能尊重其提交报告的义务情况时, 委员会采取了“一般性”评论意见的形式(载于本报告第二部分(第一节)的开头部分)。委员会的一般性观察意见针对的是两年或两年以上未提交任何应提交的报告的情况; 或两年或两年以上未提交首次报告的情况。当一个国家在当前年份未能送交应提交的全部或大部分报告, 或者未提交应提交的首次报告时, 委员会将提出一般性的直接询问。
83. 此外, 自 2017 年起, 委员会逐步引入紧急呼吁的做法, 根据这种做法, 如果政府在批约后未能提交首次报告, 委员会可以根据其掌握的材料审查公约在批约国的执行情况。在此期间, 若干国家回应了紧急呼吁, 提交了应交的报告。自 2018 年起, 紧急呼吁的做法被扩大到所有逾期三年以上的报告。2020 年, 委员会首次在重申以前的评论意见时加上了一个新的导言(“起首部分”), 在三年或三年以上时间没有收到报告的情况下通知有关政府,⁵¹ 如果没有及时提交报告供委员会下次会议审议, 则委员会可根据其掌握的材料着手审查公约的实施情况。
84. 今年, 委员会在紧急呼吁后政府仍未提交报告的情况下审议了以下案例(国家和公约列表)。

⁵⁰ 本报告附录一按国家列出在委员会会议结束时是否收到了要求提交的报告(根据《章程》第 22 条和第 35 条)。附录二列出了自劳工大会 1932 年召开会议以来的每一年, 在规定的日期、专家委员会开会之日以及劳工大会开幕日之前所收到报告的数目和所占百分比。

⁵¹ 导言(“起首部分”)现为: 委员会深为关切地注意到尚未收到政府的报告。它期待下一份报告将包含有关其此前评论意见中所提出的问题的全面信息。委员会通知该国政府, 若其在 2024 年 9 月 1 日之前没有对提出的要点作出答复, 那么它可以在下届会议上根据所掌握的材料着手审查公约的实施情况。

**委员会会议在紧急呼吁后仍未提交报告的情况下
就已批准公约实施情况进行审查的案例清单**

国家	公约号
多米尼克	22, 108 和 147
赤道几内亚	100
海地	1/14/30/106
基里巴斯	111
索马里	22, 23, 45, 95 和 111
瓦努阿图	185
也门	58, 81 和 185

85. 根据“一般性”评论意见(本报告第二部分第一节)提供的信息, 下列 **15** 个国家在过去两年或两年以上未能提交任何应提交的报告: **阿富汗、安提瓜和巴布达、巴巴多斯、科摩罗、多米尼克、格林纳达、海地、巴布亚新几内亚、圣卢西亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、汤加、图瓦卢、瓦努阿图和也门。**委员会敦促有关政府尽一切努力提供所要求的关于已批准公约的报告。
86. 另外, 委员会向三年以上未提交报告的成员国发出紧急呼吁, 提请其注意如果没有及时收到供委员会下届会议审议的报告, 委员会可根据其掌握的公开信息着手审查有关公约的实施情况。今年, 委员会在重申其以前作出的但未收到答复的评论意见时发出紧急呼吁, 要求下列国家向其下届会议提交报告并对委员会的评论意见作出答复:

在重申以前的评论意见时发出的紧急呼吁

国家	公约号
阿富汗	105, 138, 140, 141, 142, 144 和 182
安提瓜和巴布达	87, 122, 135, 138, 144 和 151
巴巴多斯	87, 105, 122, 144 和 182
科摩罗	29, 87, 98, 105, 122, 138 和 182
刚果	MLC, 2006
刚果民主共和国	88
多米尼克	87, 94 和 144
赤道几内亚	68/92
格林纳达	105, 138, 144 和 182
海地	81
黑山	185
巴布亚新几内亚	29, 98, 122 和 158
罗马尼亚	100 和 111
圣卢西亚	87, 98, 108 和 158

在重申以前的评论意见时发出的紧急呼吁

国家	公约号
新加坡	100
南苏丹	100, 105, 111, 138 和 182
阿拉伯叙利亚共和国	29, 100, 105, 107, 111, 138 和 182
图瓦卢	MLC, 2006
瓦努阿图	182
也门	100 和 111

87. 另外，委员会向以下政府发出紧急呼吁，要求其提交逾期三年以上的无待处理评论意见的报告：

有关无待处理评论意见的报告的紧急呼吁

国家	公约号
阿尔巴尼亚	77, 78 和 185
安提瓜和巴布达	11, 29, 98, 105, 154 和 182
巴巴多斯	90, 135, 138 和 172
多米尼克	11 和 98
海地	90 和 105
基里巴斯	111
莱索托	135
黎巴嫩	14
黑山	12, 19, 102 和 121
圣卢西亚	11, 12, 94, 97 和 105
萨摩亚	100 和 111
索马里	19, 84, 94 和 105
塔吉克斯坦	27, 113, 124 和 126
瓦努阿图	29, 100, 105 和 111
也门	19

88. 关于首次报告，委员会注意到有 **11** 个国家两年或两年以上没有提交首次报告：

国家	公约号
库克群岛	– 2021 年以来：《2006 年海事劳工公约》
吉布提	– 2022 年以来：第 183 号公约
斐济	– 2022 年以来：第 190 号公约

国家	公约号
格林纳达	– 2021 年以来：《2006 年海事劳工公约》、第 189 号公约
伊拉克	– 2022 年以来：第 185 号公约
黎巴嫩	– 2021 年以来：《2006 年海事劳工公约》
马绍尔群岛	– 2021 年以来：第 182 号公约
苏丹	– 2021 年以来：《2006 年海事劳工公约》
汤加	– 2022 年以来：第 182 号公约
图瓦卢	– 2021 年以来：第 182 号公约
瓦努阿图	– 2021 年以来：第 138 号公约

89. 委员会敦促有关政府作出特别努力，提交应提交的首次报告。它还高兴地注意到，在发出紧急呼吁后审查了所有待处理时间超过三年的报告。
90. 与大会委员会一样，专家委员会亦强调提交首次报告的特别重要性，首次报告为委员会初步评估相关特定公约的实施情况奠定了基础。委员会意识到，若政府在一段时间内未提交任何报告，很可能是在履行章程义务方面因行政或其他问题而遇到了困难。新冠疫情以及随后的危机无疑加剧了这方面的困难。⁵² 委员会谨对今年提交三份首次报告的政府表示赞赏。⁵³ 它重申政府要求劳工局提供援助以及提供这一援助对于编写首次报告的重要性。
91. 委员会高兴地注意到，在过去三年期间，各国均提供了有关根据《章程》第 23 条第 2 款的规定向雇主组织和工人组织送交报告的情况，从而使具有代表性的雇主组织和工人组织能够根据劳工组织的三方性质，充分参与监督国际劳工标准的实施。⁵⁴

对专家委员会评论意见的答复

92. 政府被要求在报告中对专家委员会的观察意见和直接询问作出答复。
93. 今年，未收到下列国家就委员会要求其作出答复的全部或大部分观察意见和直接询问提供的信息：**阿富汗、安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、柬埔寨、科摩罗、刚果、刚果民主共和国、吉布提、多米尼克、斐济、法国(新喀里多尼亚)、格林纳达、海地、冰岛、伊朗伊斯兰共和国、马达加斯加、黑山、荷兰(圣马丁岛)、巴布亚新几内亚、罗马尼亚、卢旺达、圣卢西亚、圣马力诺、新加坡、斯**

⁵² 在某些特殊情况下，没有提交报告是由于与国家局势有关的更普遍的困难，这使得劳工局无法提供任何技术援助。

⁵³ 北马其顿(第 141 号和第 171 号公约)、大不列颠及北爱尔兰联合王国(福克兰群岛(马尔维纳斯群岛))(《2006 年海事劳工公约》)。

⁵⁴ 总报告，第 122–131 段。

洛文尼亚、所罗门群岛、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、图瓦卢、大不列颠及北爱尔兰联合王国(英属维尔京群岛)、瓦努阿图和也门。

94. 委员会关切地注意到尚未收到答复的评论意见的数目仍居高不下。委员会强调, 由于一些政府未能在这方面履行义务, 国际劳工组织三方成员在与监督机构就已批准公约的实施情况进行对话方面赋予的价值遭到显著削弱。委员会敦促有关各国提供要求提供的所有信息, 并指出各国可就此向劳工局寻求技术援助。

对大会标准实施委员会报告中提及的成员国 未能履行提交报告义务的严重案例的后续措施

95. 由于监督体系的有效运作主要取决于各国政府在报告中提供的情况, 因此专家委员会和大会委员会均认为, 应对成员国未能履行这方面的义务给予与成员国未能履行实施已批准公约的义务同等水平的重视。因此两个委员会决定, 在劳工局的协助下加强对上述案例采取的后续措施。
96. 专家委员会对与大会委员会在双方共同关注的这一问题上保持富有成果的合作关系表示欢迎, 这对双方妥善履行各自的职责至关重要。专家委员会要求劳工局继续在这方面为成员国提供持续的技术援助。

B. 专家委员会对关于已批准公约的报告的审查

97. 在审查所收到的关于已批准公约的报告和关于已宣布适用于非本部领土公约的报告时, 专家委员会依照惯例, 指定每个成员负责初步审查一组公约。各成员将就其所负责的文书拟出初步结论, 提交专家委员会全会讨论并通过。关于评论意见的决定以协商一致方式作出。
98. 专家委员会愿告知成员国, 它审查了提请其注意的所有报告。

观察意见和直接询问

99. 首先, 专家委员会认为有必要注意到在对 243 个案例的报告进行审查后发现无需对相关已批准公约的实施方式提出任何进一步评论意见。
100. 然而, 在其他一些情况下, 专家委员会认为有必要提请有关政府注意到需采取进一步行动, 落实公约的某些条款, 或是就某些问题提供进一步信息。同往年一样, 专家委员会或者以“观察意见”的形式作出评论, 并将它们载入其报告; 或者以“直接询问”的方式作出评论, 但不写入其报告, 而是直接函告有关政府并在网上公布。⁵⁵
101. 观察意见一般用于评论重大或长期存在的未能履行义务的案例。观察意见指出了成员国依照一项公约所应履行的义务与其法律和/或实践之间存在的重大差距。观察意见可能涉及成员国缺乏实施某项公约的措施, 或对专家委员会的要求未采取恰当的措施。观察意见也会酌情强调所取得的进展。直接询问使专家委员会与成员国政府能够进行持续对话, 通常所提出的问题主要是技术性的。当所

⁵⁵ 可登录国际劳工组织网站, 通过国际劳工标准数据库(www.ilo.org/normes)查阅观察意见和直接询问。

掌握的情况不能使专家委员会充分理解履行有关义务的程度时，直接询问也可用于对某些问题的澄清。直接询问也用于审查政府就实施公约的情况提交的首次报告。

102. 专家委员会今年提出了 612 项观察意见和 1,053 项直接询问。专家委员会的观察意见连同每一主题下列出的直接询问清单载于本报告第二部分。本报告附录七提供了一份按国家分类的所有观察意见和直接询问的索引。

标准实施委员会结论的后续措施

103. 专家委员会对标准实施委员会结论的后续措施进行审查，因为相关信息构成专家委员会与有关政府对话必不可少的一部分。今年，专家委员会对标准实施委员会在国际劳工大会上届会议(第 111 届会议，2023 年 6 月)期间就下列案例所通过结论的后续措施的情况进行了审查：

专家委员会已审查标准实施委员会(国际劳工大会第 111 届会议， 2023 年 6 月)结论后续措施的案例清单		
国家	公约号	页次
阿富汗	111	601
亚美尼亚	122	811
柬埔寨	105	373
哥斯达黎加	122	822
萨尔瓦多	144	734
加蓬	MLC, 2006	975
危地马拉	87	265
几内亚比绍	26	894
印度尼西亚	98	279
意大利	81/129	770
黎巴嫩	29	402
利比里亚	87	294
马达加斯加	87	296
尼泊尔	182	516
荷兰-圣马丁岛	87	301
尼加拉瓜	87 和 111	302 和 712
尼日利亚	182	522
秘鲁	87	308
菲律宾	87	312
土库曼斯坦	105	433
大不列颠及北爱尔兰联合王国	87	351

根据《章程》第 24 条提出的申诉和根据《章程》第 26 条提出的控诉的后续措施

104. 依照惯例，专家委员会还审查了政府按照三方委员会(为审查根据《章程》第 24 条提出的申诉设立)的建议和调查委员会(为审查根据《章程》第 26 条提出的控诉设立)的建议所采取的措施。相关信息构成专家委员会与有关政府对话的必不可少的一部分。专家委员会认为，更明确地指出为落实根据章程监督程序提出的建议而采取后续措施的案例颇有裨益，这些案例如下表所示：

专家委员会已审查政府为落实调查委员会的建议所采取措施的案例清单 (根据第 26 条提出的控诉)

国家	公约号
白俄罗斯	87
缅甸	29 和 87
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	26

专家委员会已审查政府为落实三方委员会的建议所采取措施的案例清单 (根据第 24 条提出的申诉)

国家	公约号
法国	98
日本	159 和 181
毛里塔尼亚	111
秘鲁	1 和 176
葡萄牙	81/129 和 155
斯里兰卡	95
土耳其	87 和 158

105. 另外，委员会还审议了孟加拉国政府在理事会关于第 26 条控诉的讨论背景下所采取的措施，尚未因为该控诉而成立调查委员会。

结社自由委员会转交的立法方面问题的后续措施

106. 依照惯例，专家委员会还审查了结社自由委员会向其转交的立法方面问题。根据后者的要求，专家委员会决定在下表中列出这些案例：

专家委员会已审查结社自由委员会向其转交的立法方面问题后续措施的案例清单	
国家	公约号
多民族玻利维亚国	87
秘鲁	87
大韩民国	87 和 98
乌克兰	87
大不列颠及北爱尔兰联合王国	87

特别注释

107. 同以往一样，专家委员会在其评论意见的结尾处以特别注释(传统上称之为“脚注”)的形式指出这样的案例：由于实施有关公约时所遇到的问题的性质，因此其认为宜要求有关政府比通常情况下更早提交报告，并在某些情况下，向 2024 年 6 月的下届劳工大会提交详尽情况。

108. 为确定专家委员会加以特别注释的那些案例，专家委员会采用了以下基本标准，同时顾及以下总体考虑。第一，这些标准是指示性的。在对适用这些标准行使酌处权时，专家委员会亦可考虑该国的具体国情以及报告周期的长度。第二，这些标准适用于要求提前提交报告的案例，经常称之为“单脚注”；也适用于要求政府向劳工大会提交详尽情况的案例，常称之为“双脚注”。两者的区别在于程度不同。第三，原本应对一个重大案例采用需要向劳工大会提交详尽情况的特别注释(双脚注)，若近期大会委员会已对该案例进行了讨论，则可仅采用一个要求提前提交报告的特别注释(单脚注)。最后，专家委员会愿指出，它在使用“双脚注”时会保持克制，留待大会委员会决定希望讨论哪些案例。

109. 专家委员会考虑的标准如下：

- 问题的严重性：在这方面，专家委员会强调一个重要的考虑是，有必要在一项特定公约的范围内看待该问题，并考虑到涉及基本权利、工人健康、安全和福祉的事项以及对工人和其他类别受保护人员产生的任何不利影响，包括在国际一级的不利影响；
- 问题的顽固性；
- 形势的紧迫性：对此种紧迫性的评估需视具体情况而定，按标准人权准则衡量，如危及生命的情况或预计可能会造成不可逆转伤害的问题；
- 有关政府在其报告中所作回应的质量和范围，或未对专家委员会提出的问题作出答复的情况，包括国家一方明确和一再拒绝履行义务的案例。

110. 此外，专家委员会愿强调，其决定对先前曾提请大会委员会关注的案例不使用双脚注并不意味着专家委员会认为有关案例已取得进展。

111. 专家委员会在第 76 届会议(2005 年 11 月至 12 月)上决定，分两个步骤确定要求政府向劳工大会提供详尽情况的案例：第一步，由初步负责一组特定公约的专家向专家委员会提出插入特别脚注的建

议；第二步，专家委员会将根据提出的所有建议，在审议完所有公约的实施情况之后，经过讨论做出最后决议决定。

112. 今年，专家委员会要求有关政府向 2024 年召开的下届劳工大会提交关于以下案例的详尽情况：

专家委员会要求政府向 2024 年 6 月召开的下届劳工大会提交详尽情况的案例清单	
国家	公约号
柬埔寨	87
巴拉圭	81
土耳其	98
乌干达	138

113. 此外，专家委员会要求就以下案例在报告周期之外提交对其评论意见的全面答复：

专家委员会要求在报告周期之外提交对其评论意见的全面答复的案例清单	
国家	公约号
阿富汗	111
阿尔巴尼亚	81/129 和 MLC, 2006
阿尔及利亚	87, 98 和 MLC, 2006
安哥拉	87
阿塞拜疆	81/129
巴哈马	81 和 97
孟加拉国	81
多民族玻利维亚国	136/162/167
巴西	185
哥伦比亚	87
刚果	185
哥斯达黎加	141
克罗地亚	122
多米尼克	22/108 和 147
厄瓜多尔	87 和 98
埃及	87 和 98
厄立特里亚	98
斯威士兰	87
埃塞俄比亚	87
哈萨克斯坦	81/129 和 105

专家委员会要求在报告周期之外提交对其评论意见的全面答复的案例清单	
国家	公约号
黎巴嫩	71
利比里亚	MLC, 2006
卢森堡	MLC, 2006
马拉维	111
毛里塔尼亚	111
莫桑比克	MLC, 2006
缅甸	29 和 MLC, 2006
巴基斯坦	81
秘鲁	81 和 169
波兰	81/129
葡萄牙	MLC, 2006
圣基茨和尼维斯	MLC, 2006
所罗门群岛	81
斯里兰卡	103
塔吉克斯坦	81
土耳其	158
土库曼斯坦	105 和 182
乌干达	26/95, 81 和 124
乌克兰	81/129
大不列颠及北爱尔兰联合王国	87
乌兹别克斯坦	87
瓦努阿图	185
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	26/95
也门	58 和 185

进展案例

114. 专家委员会在对成员国政府提交的报告进行审查后，根据标准做法，在其评论意见中指出对相关公约的实施进展表示满意或感兴趣的案例。
115. 专家委员会在第 80 届和第 82 届会议(2009 年和 2011 年)上，对历年形成的确定进展案例的一般做法作了以下澄清：

- (1) 专家委员会表示感兴趣或满意，并不意味着它认为所涉及的国家总体来说遵守了相关公约，而且在同一评论意见中**专家委员会可能会对某一具体事项表示满意或感兴趣，同时也会就它认为尚未以一种令人满意的方式加以处理的其他重要事项表示遗憾。**
- (2) 专家委员会愿强调，**有进展的表述仅限于与该公约的实施和有关政府采取措施的性质相关的某一具体事项。**
- (3) 专家委员会考虑有关公约的特殊性和具体国情，酌情指明进展情况。
- (4) 进展情况的表述可涉及与国家立法、政策或实践相关的各种不同措施。
- (5) 如满意涉及立法的通过，专家委员会亦可考虑有关其实际实施的适当后续措施。
- (6) 在确定进展案例时，专家委员会既考虑到各国政府在其报告中提供的信息，也考虑到雇主组织和工人组织的评论意见。

116. 专家委员会自 1964 年在其报告中首次确定满意的案例以来，⁵⁶ 一直延用一套总体标准。专家委员会在以下情况下表示满意：**在专家委员会对某一具体问题发表评论意见后，有关政府采取措施，通过新的立法，或修正现行法律，亦或对国家政策或实践作出重大调整，从而更充分地履行在相关公约下的义务。**专家委员会通过表示满意，向有关政府和社会伙伴表明，它认为具体的问题已得到解决。确定满意案例的原因有两个方面：

- 将专家委员会对政府为回应其评论意见而采取积极行动表示的赞赏记录在案；
- 为有必要解决类似问题的其他政府和社会伙伴树立一个榜样。

117. 有关进展案例的详细情况见本报告第二部分，它包括已采取此类措施的 **23** 个国家中的 **33** 个案例。全部清单如下：

专家委员会对下列国家政府已采取的某些措施表示满意的案例清单

国家	公约号
亚美尼亚	87, 98 和 111
澳大利亚	87 和 98
巴哈马	105
多民族玻利维亚国	100 和 138
波斯尼亚和黑塞哥维那	143
布隆迪	87
加拿大	100 和 162
哥伦比亚	87, 98, 151 和 154
捷克	135
萨尔瓦多	111

⁵⁶ 专家委员会向国际劳工大会第 48 届会议(1964 年)所提交报告的第 16 段。

专家委员会对下列国家政府已采取的某些措施表示满意的案例清单

国家	公约号
法国	98
洪都拉斯	182
日本	100
吉尔吉斯斯坦	182
莱索托	111
利比里亚	182
马尔代夫	138
蒙古	138
巴基斯坦	138
罗马尼亚	87 和 98
萨摩亚	138
塞拉利昂	26/95/99 和 138
西班牙	122

118. 由此，自专家委员会开始在报告中列出表示满意的案例以来，专家委员会对在其评论意见后出现的进展情况表示满意的案例总数已增加到 **3,228** 例。
119. 1979 年正式确定将进展案例区分为满意案例和感兴趣案例。⁵⁷ 总的来说，**感兴趣的案例具有已充分推进的措施，使专家委员会有理由期待今后会取得进一步进展，而且专家委员会希望就此与政府和社会伙伴继续进行对话。**专家委员会的做法发展到这样一种程度，即专家委员会表示感兴趣的案例可包含一系列措施。首要考虑的是那些有助于全面实现某一特定公约的目标的措施。这可能包括：
- 提交议会的立法草案，或向专家委员会转交的或专家委员会了解到的其他拟议立法变动；
 - 政府内部和与社会伙伴进行的协商；
 - 新政策；
 - 在一个技术合作项目的框架范围内或在劳工局提供技术援助或给出建议后制定和实施的活动；
 - 除非有令人信服的理由使一项特定的司法裁决成为满意案例，否则，根据法庭的级别、主题事项和此类裁决在某一特定法律制度中的效力，司法裁决通常被认为是感兴趣的案例；或者
 - 专家委员会还可将联邦制框架下某一州、省或领土取得的进展作为感兴趣的案例。
120. 关于所涉案例的详细情况，见本报告第二部分或向有关政府提出的直接询问，这包括已采取此类措施的 **95** 个国家中的 **181** 个案例。全部清单如下：

⁵⁷ 专家委员会向国际劳工大会第 65 届会议(1979 年)所提交报告的第 122 段。

专家委员会感兴趣地注意到下列国家政府已采取某些措施的案例清单

国家	公约号
阿根廷	144, 156 和 169
亚美尼亚	81 和 122
澳大利亚	100, 111 和 156
阿塞拜疆	23/92/134/147, 111 和 185
巴哈马	144
比利时	MLC, 2006 和 189
贝宁	111
多民族玻利维亚国	77/78/124, 111, 138, 156 和 182
波斯尼亚和黑塞哥维那	97 和 138
博茨瓦纳	87 和 98
巴西	189
保加利亚	MLC, 2006
布隆迪	87
加拿大	87, 100 和 111
中非共和国	155
智利	1/30, 98, 111 和 151
中国-香港特别行政区	MLC, 2006
哥伦比亚	81/129, 87, 98 和 160
哥斯达黎加	160
克罗地亚	45/139/148/155/161/162 和 155/161/162
塞浦路斯	111
捷克	115/155/161/176/187 和 142
丹麦	115/139/155/162/167/187
吉布提	96
多米尼加共和国	87 和 98
厄瓜多尔	190
埃及	81/129/150 和 142
萨尔瓦多	81/129/150, 122 和 159
爱沙尼亚	135 和 MLC, 2006
埃塞俄比亚	88 和 159
斐济	45/155/184
芬兰	135 和 142
法国	98, 100, 111 和 142
法国 - 新喀里多尼亚	100, 111 和 181
加蓬	135
冈比亚	29
德国	29
危地马拉	87

专家委员会感兴趣地注意到下列国家政府已采取某些措施的案例清单	
国家	公约号
圭亚那	138 和 182
洪都拉斯	78 和 182
印度尼西亚	29 和 MLC, 2006
意大利	81/129, 122 和 149
日本	100
约旦	29, 138 和 182
基里巴斯	111 和 138
吉尔吉斯斯坦	105 和 182
老挝人民民主共和国	138
黎巴嫩	98
莱索托	111
利比里亚	182 和 MLC, 2006
立陶宛	MLC, 2006
马达加斯加	88 和 144
马拉维	29
马来西亚 - 半岛	19
马来西亚 - 沙捞越	19
马耳他	111 和 MLC, 2006
毛里求斯	97, 111 和 156
墨西哥	100, 138 和 182
蒙古	100, 111, 138 和 182
黑山共和国	142
摩洛哥	108 和 144
莫桑比克	88 和 122
缅甸	182
纳米比亚	122, 182 和 190
荷兰	97, 111 和 MLC, 2006
新西兰	122
尼日利亚	111 和 159
挪威	29
巴基斯坦	81, 138 和 182
巴拿马	3, 45/127/167 和 138
巴拉圭	122
秘鲁	138 和 182
菲律宾	149 和 176
波兰	102
葡萄牙	45/115/120/127/139/148/155/162/176/184/187, 81/129/150 和 MLC, 2006
大韩民国	87 和 98

专家委员会感兴趣地注意到下列国家政府已采取某些措施的案例清单

国家	公约号
摩尔多瓦共和国	105
罗马尼亚	87
萨摩亚	138 和 182
塞内加尔	122 和 183
塞拉利昂	26/95/99, 138 和 182
新加坡	45/155/187
南非	144 和 189
斯里兰卡	144
瑞士	122 和 144
塔吉克斯坦	111
泰国	122
多哥	29
特立尼达和多巴哥	144
土耳其	88 和 159
乌克兰	115/119/120/139/155/161/174/176/184
大不列颠及北爱尔兰联合王国	144
大不列颠及北爱尔兰联合王国 - 安圭拉岛	82 和 94
大不列颠及北爱尔兰联合王国 - 开曼群岛	MLC, 2006
大不列颠及北爱尔兰联合王国 - 蒙特塞拉特	85
坦桑尼亚联合共和国	144
坦桑尼亚联合共和国 - 坦噶尼喀	88
美利坚合众国	144
越南	88 和 122
赞比亚	81/129/150 和 122
津巴布韦	159

实际实施情况

- 121.** 作为评估公约实际实施情况的一部分，专家委员会注意到政府报告中载有的信息，例如涉及司法判决、统计数据和劳动监察方面的信息。几乎所有报告表格以及某些公约的具体条款都要求提供此类信息。在新冠肺炎疫情及后续连锁危机的背景下，这类信息对于完成对国家立法的审查和帮助专家委员会确定实际实施中的真正问题都是必不可少的。专家委员会希望向各国政府强调提交此类信息的重要性，并鼓励雇主组织和工人组织提交关于公约实际实施情况的清晰明确的最新信息。

雇主组织和工人组织的观察意见

- 122.** 在每届会议上，专家委员会忆及雇主组织和工人组织的观察意见对其评估成员国在国家法律和实践中的实施公约的情况至为重要。依照《章程》第 23 条第 2 款的规定，各成员国有义务将其按照《章程》第 19 条和第 22 条提供的报告副本送交具有代表性的雇主组织和工人组织。遵守这一章程义务

的目的是使雇主组织和工人组织能够充分参与监督国际劳工标准的实施情况。在某些情况下，政府在提交报告时一并转交雇主组织和工人组织的观察意见，有时还加以评论。但在多数情况下，雇主组织和工人组织的观察意见直接送交劳工局，后者根据惯例将这些观察意见转交给有关政府，请其作出评论，以确保符合正当程序。为了保持透明度，本报告附录三列出了自专家委员会上次会议以来所收到的雇主组织和工人组织关于已批准公约实施情况的所有观察意见。若专家委员会发现某些观察意见不属于某个公约的范畴，或者没有包含有助于审查公约实施情况的信息，专家委员会将不在其评论中提及这些观察意见。除此之外，可能视情况在一项观察意见或直接询问中考虑到雇主组织和工人组织所提出的观察意见。

在报告年度

123. 专家委员会在第 86 次会议(2015 年)上对多年来为处理雇主组织和工人组织的观察意见而制定的一般方法作了如下澄清。专家委员会忆及，在一个**报告年度**，若雇主组织和工人组织的观察意见没有随同政府的报告一并提交，则迟应于 9 月 1 日送达劳工局，以便有关政府有合理的时间作出回应，从而使专家委员会能够酌情在同一年度的会议上审查所提出的问题。若 9 月 1 日以后收到相关观察意见，在未收到政府答复的情况下，将不对这些观察意见进行实质性审议，特殊案例除外。历年来，专家委员会所认定的特殊案例包括那些所作指控有足够充分的证据，且必须进行紧急处理的案例，因为它们涉及的事宜关乎生死，或涉及基本人权，或任何延迟都可能导致不可逆转的伤害。另外，专家委员会还可能在政府未作出答复的情况下审查与立法提案或法律草案相关的观察意见，若这样做可在起草阶段对该国有所帮助。

在非报告年度

124. 专家委员会在其第 88 次会议(2017 年)上考虑了理事会对于将技术公约报告周期从五年延长至六年的审议，随后表示愿意考虑它可能采取何种方式，在收到工人组织或雇主组织根据《劳工组织章程》第 23 条第 2 款对某一特定国家所作的评论时，放宽在打破审议周期方面非常严格的标准，并决定可从载于该年度总报告第 73 段的用于“脚注”案例的标准中获得启发。
125. 鉴于理事会 2018 年 10 月-11 月决定将技术公约报告周期从五年延长至六年，并表示理解专家委员会将进一步审议、澄清并酌情放宽打破技术公约报告周期的标准(理事会文件 GB.334/INS/5)，专家委员会在其第 89 次会议(2018 年)上着手审议了上述标准。
126. 专家委员会忆及，在**非报告年度**，若雇主组织和工人组织提交的观察意见只是对往年评论意见的简单重复，或者提及专家委员会已经提出的问题，则将在政府根据常规报告周期应提交报告的年度对这些评论意见予以审查。在这种情况下，将不要求政府在该报告周期以外另行提交报告。
127. 如果关于技术公约的观察意见符合下段所述的标准，专家委员会将请劳工局向政府发出通知，告知无论政府是否作出答复，都将在其下次会议上审查所收到的根据第 23 条提交的观察意见。这将确保政府事先得到充分通知，同时确保对重要事项的审查不再进一步拖延。
128. 因此，专家委员会在收到雇主组织和工人组织提交的观察意见后，经适当考虑到以下因素，将在非报告年度审议一项**技术公约**的实施情况：

- 问题的严重性以及对实施公约的不利影响；
- 问题的顽固性；
- 有关政府在其报告中所作回应的相关性和范围，或未对专家委员会提出的问题作出答复的情况，包括国家一方明确和一再拒绝履行义务的案例。

129. 对于任何公约(基本、治理或技术公约)，专家委员会将根据惯例，在上段所述的特殊情况下，在非报告年度对当年收到的雇主组织和工人组织的观察意见进行审查，即使未从有关政府收到答复。
130. 专家委员会强调，以上各段所述的程序旨在落实理事会所作的决定，这些决定延长了报告周期，并要求在此背景下提供保障措施，确保对已批准公约的实施情况继续实行有效的监督。其中一项保障措施是，适当考虑到使雇主组织和工人组织即便在非报告年度也有可能提请专家委员会关注因实施已批准公约而引发的特别关切的问题。上述方法还特别注意向政府发出适当通知的重要性(特殊情况除外)，并且在所有情况下，专家委员会都将说明打破审议周期的原因。
131. 专家委员会注意到自其上次会议以来，共收到 1,276 份观察意见(去年为 1,156 份)，其中从雇主组织收到 221 份观察意见(去年为 212 份)，从工人组织收到 1,055 份观察意见(去年为 944 份)。所收到的绝大多数观察意见(1,220 份，去年为 955 份)涉及已批准公约的实施情况；⁵⁸ 这些观察意见中有 551 份(去年为 416 份)涉及基本公约的实施情况，166 份(去年为 140 份)涉及治理公约的实施情况，503 份(去年为 399 份)涉及其他公约的实施情况。此外，收到了关于 2023 年劳动行政管理普遍调查的 56 份观察意见。专家委员会注意到，在今年收到的有关已批准公约实施情况的观察意见中，有 735 份直接送交劳工局。政府随其报告一并提交雇主组织和工人组织观察意见的情况有 485 例。专家委员会注意到，总体而言，雇主组织和工人组织都努力收集并提交有关特定国家在法律和实践方面实施已批准公约的信息。专家委员会指出，有关某些公约的一般性观察意见更适宜在专家委员会审议普遍调查时讨论或在国际劳工组织其他论坛上讨论。

强调需要技术援助的案例

132. 将监督机构的工作与通过发展合作和技术援助向成员国提供实际指导相结合，一向是国际劳工组织监督体系的一个关键层面。专家委员会在本报告中对其中的一些案例采取了后续行动，特别是在对国际劳工大会第 111 届会议(2023 年 6 月)标准实施委员会通过的结论的后续行动相关方面。⁵⁹ 此外，劳工组织国际培训中心(都灵中心)和外地办事处的国际劳工标准专家还向 70 多个国家提供了援助，协助其编写关于已批准公约，包括《2006 年海事劳工公约》的第 22 条报告。
133. 专家委员会注意到，国际劳工标准研修班今年将重点转向欧洲和中亚地区以及阿拉伯国家地区，为两个区域的劳工组织三方成员、法官、法学教授和其他法律专业人员提供培训。专家委员会注意到国际劳工标准研修班对建设政府、雇主组织和工人组织提交报告的能力做出了重要贡献，其中包括在这方面存在严重短板国家的政府、雇主组织和工人组织。专家委员会还注意到，除国际劳工标准研修班之外，都灵中心还提供了：

⁵⁸ 本报告附录三。

⁵⁹ 见第 103 段表格。

- 为三方成员设计的关于提交报告的在线课程，以英语和法语授课，以及关于提交报告的定制化培训；
- 为美洲地区的法官开展的国际劳工标准培训；
- 一系列能力建设活动，重点促进批准和法律上实施《2006 年海事劳工公约》，以及提交相关报告；
- 最后，专家委员会欢迎劳工局和都灵中心在全球范围内开展的三方数字化活动，这些活动旨在便利提交根据《章程》第 19 条应提供的报告以及工人组织和雇主组织的评论意见，用以编写 2025 年普遍调查报告。

134. 除成员国未能履行与提交报告相关的一些具体义务的重大案例之外，专家委员会认为劳工局提供的技术援助将特别有助于成员国解决在实施已批准公约方面存在的法律和实践差距(特别是在新冠肺炎疫情影响下)的案例清单见下表，详细情况见本报告第二部分。

技术援助将特别有助于成员国的案例清单	
国家	公约号
阿富汗	111
阿尔巴尼亚	81/129, 87 和 98
阿尔及利亚	87
安哥拉	68/69/92/108, 87 和 98
亚美尼亚	87
阿塞拜疆	23/92/134/147
巴哈马	185
孟加拉国	87 和 185
贝宁	MLC, 2006
多民族玻利维亚国	87 和 98
波斯尼亚和黑塞哥维那	87, 98 和 185
博茨瓦纳	87 和 98
巴西	185
布基纳法索	98
布隆迪	87
柬埔寨	111
中非共和国	62 和 155
智利	1/30
中国	100
中国-澳门特别行政区	17 和 98
哥伦比亚	87 和 98

技术援助将特别有助于成员国的案例清单	
国家	公约号
刚果	185
哥斯达黎加	87
克罗地亚	45/139/148/155/161/162
刚果民主共和国	94
吉布提	94
多米尼克	22/108
多米尼加共和国	45/119/167/170/187, 87, 98 和 100
厄瓜多尔	87 和 98
埃及	45/62/115/139/148
萨尔瓦多	81/129, 87, 100 和 144
赤道几内亚	87, 98 和 100
厄立特里亚	98
斐济	45/155/184
法国	62/115/127/139/148/187
法国 - 法属波利尼西亚	181
加蓬	151 和 MLC, 2006
冈比亚	138
加纳	111
危地马拉	87 和 98
几内亚	100
几内亚比绍	88
海地	87
洪都拉斯	169
印度尼西亚	98
伊拉克	87
牙买加	138
约旦	98
老挝人民民主共和国	100 和 138
黎巴嫩	98
莱索托	81 和 100
利比里亚	87
立陶宛	108

技术援助将特别有助于成员国的案例清单	
国家	公约号
马达加斯加	122
马拉维	111
马尔代夫	185
毛里求斯	100
墨西哥	100
摩洛哥	MLC, 2006 和 188
莫桑比克	MLC, 2006
尼泊尔	100
荷兰-圣马丁岛	144
尼加拉瓜	87 和 111
巴基斯坦	45 和 81
巴拿马	30, 45/127/167 和 144
秘鲁	87
波兰	62/115/119/120/127/148/161/170/176
萨摩亚	98
圣多美和普林西比	98 和 154
塞内加尔	122
塞拉利昂	17 和 45/155/187
所罗门群岛	81 和 100
索马里	22/23 和 45
南苏丹	29 和 98
斯里兰卡	95/131 和 106
瑞士	62/162
塔吉克斯坦	81
东帝汶	98 和 100
多哥	81/129
乌干达	162
乌克兰	95/131/173 和 98
大不列颠及北爱尔兰联合王国 - 安圭拉	85
大不列颠及北爱尔兰联合王国 - 英属维尔京群岛	85 和 108
大不列颠及北爱尔兰联合王国 - 泽西岛	98
大不列颠及北爱尔兰联合王国 - 蒙特塞拉特	85

技术援助将特别有助于成员国的案例清单	
国家	公约号
大不列颠及北爱尔兰联合王国 - 圣赫勒拿	85/150
坦桑尼亚联合共和国	94
瓦努阿图	185
也门	185
赞比亚	144

C. 根据《章程》第 19 条提交的报告

135. 专家委员会忆及，理事会决定普遍调查的主题应与按照《2008 年关于争取公平全球化的社会正义宣言》的后续措施在大会上进行的年度周期性讨论的主题保持一致。今年，要求各国政府根据《章程》第 19 条就以下文书提交报告，作为普遍调查的基础：《1978 年劳动行政管理公约》(第 150 号)和《1978 年劳动行政管理建议书》(第 158 号)。⁶⁰ 根据往年惯例，本次普遍调查报告是在由专家委员会六名成员组成的工作组开展的初步审查基础上编写的。
136. 专家委员会遗憾地注意到，在过去五年中，以下 21 个国家未能按照《章程》第 19 条的要求提交关于未批准的公约和关于建议书的任何报告：阿尔巴尼亚、巴巴多斯、多民族玻利维亚国、乍得、吉布提、多米尼克、赤道几内亚、海地、马绍尔群岛、蒙古、北马其顿、巴布亚新几内亚、卢旺达、圣卢西亚、萨摩亚、圣多美和普林西比、新加坡、东帝汶、图瓦卢、乌干达和也门。
137. 专家委员会再次敦促有关政府提供要求提交的报告，以使普遍调查的内容尽可能全面，并完整反映与新冠肺炎疫情在受其打击最大领域所造成影响相关的最新情况。

D. 向主管当局提交劳工大会通过的文书
(《章程》第 19 条第 5 款、6 款和第 7 款)

138. 今年，专家委员会根据其职责范围审查了成员国政府根据《章程》第 19 条提交的以下信息：
- (a) 采取措施向主管当局提交劳工大会自 1970 年 6 月(第 54 届会议)至 2023 年 6 月(第 111 届会议)所通过的文书(第 131 号至第 191 号公约、第 135 号至第 208 号建议书以及议定书)的情况；
 - (b) 对专家委员会在其第 93 届会议(2022 年 11 月至 12 月)上提出的观察意见和直接询问的答复。
139. 本报告第二部分附录四载有收到的最新信息概览，标明了以下文书所提交给的国家主管当局和提交日期：劳工大会第 103 届会议通过的《<1930 年强迫劳动公约>的 2014 年议定书》和《2014 年强迫劳动(补充措施)建议书》(第 203 号)，劳工大会第 104 届会议通过的《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)，劳工大会第 106 届会议通过的《2017 年面向和平与复原力的就

⁶⁰ 报告三(B 部分)，国际劳工大会第 112 届会议，2024 年。

业和体面劳动建议书》(第 205 号), 劳工大会第 108 届会议通过的《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)和《2019 年暴力和骚扰建议书》(第 206 号), 以及劳工大会第 111 届会议通过的《2023 年安全卫生的工作环境(相应修正)公约》(第 191 号)和《2023 年安全卫生的工作环境(相应修正)建议书》(第 207 号)以及《2023 年高质量学徒制建议书》(第 208 号)。此外, 附录四概述了各国政府 2023 年提供的向主管当局提交先前通过的文书的情况。

140. 本报告第二部分附录五和附录六载有其他统计信息。附录五是在各国政府提交的信息基础上汇编而成的, 提供了各成员国履行提交文书方面的章程义务的情况。附录六提供了自劳工大会第 54 届会议(1970 年 6 月)以来, 向主管当局提交所通过的各项文书的总体情况。在劳工大会第 54 届会议之前通过的所有文书均已提交各国主管当局。附录五和附录六中的统计数据由劳工局主管单位定期更新, 可在国际劳工标准数据库(NORMLEX)查阅。

劳工大会第 103 届会议

141. 劳工大会在 2014 年 6 月召开的第 103 届会议上通过了《<1930 年强迫劳动公约>的 2014 年议定书》和《2014 年强迫劳动(补充措施)建议书》(第 203 号)。专家委员会注意到, 130 个成员国政府提供了向本国主管当局提交《<1930 年强迫劳动公约>的 2014 年议定书》的情况, 115 个成员国政府提供了向本国主管当局提交第 203 号建议书的情况。专家委员会感兴趣地注意到, 于 2016 年 11 月 9 日生效的《<1930 年强迫劳动公约>的 2014 年议定书》已得到以下 60 个成员国的批准: 安提瓜和巴布达、阿根廷、澳大利亚、奥地利、孟加拉国、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、加拿大、智利、科摩罗、哥斯达黎加、塞浦路斯、捷克、科特迪瓦、丹麦、吉布提、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、冰岛、爱尔兰、以色列、牙买加、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、莱索托、立陶宛、卢森堡、马达加斯加、马拉维、马来西亚、马里、马耳他、毛里塔尼亚、墨西哥、莫桑比克、纳米比亚、荷兰、新西兰、尼日尔、挪威、巴拿马、秘鲁、波兰、葡萄牙、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞拉利昂、西班牙、斯里兰卡、苏丹、苏里南、瑞典、瑞士、塔吉克斯坦、泰国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、乌兹别克斯坦和津巴布韦。专家委员会鼓励各国政府继续努力将劳工大会第 103 届会议通过的文书提交其立法机构, 并报告就这些文书采取的任何行动。

劳工大会第 104 届会议

142. 劳工大会在 2015 年 6 月举行的第 104 届会议上通过了《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)。向主管当局提交第 204 号建议书的 12 个月期限于 2016 年 6 月 12 日到期, 18 个月期限(特殊情况下)于 2016 年 12 月 12 日到期。专家委员会注意到, 112 个成员国政府提供了向本国主管当局提交第 204 号建议书的情况。在这方面, 参见本报告第二部分附录四, 其中载有各国政府提供的提交文书情况概览, 其中包括第 204 号建议书的提交情况。专家委员会鼓励各国政府继续努力将第 204 号建议书提交其立法机构, 并报告就该文书采取的任何行动。

劳工大会第 105 届和第 106 届会议

143. 专家委员会忆及劳工大会第 105 届会议(2016 年 5 月至 6 月)没有通过任何文书。劳工大会在 2017 年 6 月举行的第 106 届会议上通过了《2017 年面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)。向主管当局提交第 205 号建议书的 12 个月期限于 2018 年 6 月 16 日到期, 18 个月期限

(在特殊情况下)于 2018 年 12 月 16 日到期。专家委员会注意到, **97** 个成员国政府提供了向本国主管当局提交第 205 号建议书的情况。专家委员会欢迎迄今为止收到的信息, 鼓励各国政府将第 205 号建议书提交其立法机构并报告就该文书采取的任何行动。

劳工大会第 107 届和第 108 届会议

- 144.** 专家委员会忆及劳工大会第 107 届会议(2018 年 5 月至 6 月)没有通过任何文书。劳工大会在 2019 年 6 月举行的第 108 届会议上, 通过了《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)和《2019 年暴力和骚扰建议书》(第 206 号)。向主管当局提交第 190 号公约和第 206 号建议书的 12 个月期限于 2020 年 6 月 21 日到期, 18 个月期限(在特殊情况下)于 2020 年 12 月 21 日到期。专家委员会注意到, **98** 个成员国政府提供了向本国主管当局提交第 190 号公约的情况, **79** 个成员国政府提供了向本国主管当局提交第 206 号建议书的情况。专家委员会还感兴趣地注意到, 于 2021 年 6 月 25 日生效的第 190 号公约已得到以下 **36** 个成员国的批准: **阿尔巴尼亚、安提瓜和巴布达、阿根廷、澳大利亚、巴哈马、巴巴多斯、比利时、加拿大、中非共和国、智利、厄瓜多尔、萨尔瓦多、斐济、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、莱索托、毛里求斯、墨西哥、纳米比亚、尼日利亚、北马其顿、挪威、巴拿马、巴布亚新几内亚、秘鲁、卢旺达、圣马力诺、索马里、南非、西班牙、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国和乌拉圭**。专家委员会欢迎迄今为止收到的信息, 鼓励各国政府将第 190 号公约和第 206 号建议书提交其立法机构并报告就其采取的任何行动。

劳工大会第 109 届、110 届和第 111 届会议

- 145.** 专家委员会忆及劳工大会第 109 届会议(2021 年 5 月至 6 月和 2021 年 11 月至 12 月)没有通过任何文书。劳工大会第 110 届会议(2022 年 5 月至 6 月)也未通过任何文书。劳工大会第 111 届会议(2023 年 6 月)通过了《2023 年安全卫生的工作环境(相应修正)公约》(第 191 号)和《2023 年安全卫生的工作环境(相应修正)建议书》(第 207 号)以及《2023 年高质量学徒制建议书》(第 208 号)。向主管当局提交这些文书的 12 个月期限将于 2024 年 6 月 12 日到期, 18 个月期限(在特殊情况下)将于 2024 年 12 月 12 日到期。专家委员会注意到, **1** 个成员国政府, 即**阿塞拜疆**已提供向本国主管当局提交这些文书的情况。专家委员会欢迎迄今为止收到的信息, 鼓励各国政府将上述文书提交其立法机构并报告就这些文书采取的任何行动。

进展案例

- 146.** 专家委员会感兴趣地注意到以下政府提供的信息: **贝宁、博茨瓦纳、中非共和国、乍得、哈萨克斯坦、马尔代夫、马绍尔群岛、莫桑比克、塞舌尔、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和越南**。专家委员会欢迎上述政府努力克服在提交文书方面出现的重大延误, 并采取重要步骤履行其章程义务, 向立法机构提交劳工大会数年来通过的文书。

特殊问题

- 147.** 为便于劳工大会标准实施委员会的工作, 本报告仅提及未将至少七届劳工大会通过的文书提交主管当局的各国政府。这些特殊问题被称为“严重未提交文书”的案例。考虑到劳工大会在第 **97 届(2008 年)、第 98 届(2009 年)、第 102 届(2013 年)、第 107 届(2018 年)、第 109 届(2021 年)**和

第 110 届(2022 年)会议期间未通过任何公约或建议书，这一时间段从第 99 届会议(2010 年)开始，到第 111 届会议(2023 年)结束。因此，这一时间跨度足够长，完全有理由邀请有关政府出席大会委员会的一次专门会议，请其就拖延提交文书一事作出说明。此外，专家委员会还在其观察意见中提供了有关“未提交文书”案例的信息，涉及未将过去六届劳工大会通过的文书提交主管当局的各国政府。

148. 专家委员会注意到，在其第 94 届会议于 2023 年 12 月 9 日结束时，以下 26 个成员国(2020 年 48 个，2021 年 45 个，2022 年 42 个)属于“严重未提交文书”的情况：**安哥拉、伯利兹、多民族玻利维亚国、文莱达鲁萨兰国、刚果民主共和国、多米尼克、赤道几内亚、加蓬、冈比亚、格林纳达、几内亚比绍、海地、匈牙利、黎巴嫩、利比里亚、利比亚、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、所罗门群岛、阿拉伯叙利亚共和国、东帝汶、图瓦卢、瓦努阿图、也门和赞比亚。**
149. 专家委员会意识到由于多年来受特殊情况影响，一些国家因此丧失了可供其履行提交文书义务的机制。在劳工大会第 111 届会议(2023 年 6 月)上，一些政府代表提供了信息，解释该国为什么没有能够履行向国家立法机构提交公约、建议书和议定书的章程义务。在专家委员会提出关切之后，大会委员会也对有关国家未能履行这一义务深表关切。大会委员会指出，履行这一章程义务，即向国家立法机构提交劳工大会所通过的文书，对于确保劳工组织开展的标准相关活动的有效性至关重要。
150. 在本报告发表的观察意见中列出了上述国家，并在统计附录中标明了那些未提交的公约、建议书和议定书。**专家委员会认为值得警醒有关政府，使其能够立即作为一个紧急事项采取适当步骤赶上当前的进度并履行这项义务。**专家委员会指出，各国政府可受益于劳工局随时准备应其请求采取的措施，以协助其采取必要步骤，迅速向立法机构提交尚未提交的文书。

专家委员会的评论意见和各国政府的答复

151. 同以往的报告一样，在本报告的第二部分第二节中，专家委员会就应提请政府特别注意的问题逐一提出了观察意见。在通常情况下，对那些至少五届大会以来均未提供信息的案例提出观察意见。此外，还直接要求一些国家就其他问题提供补充信息(见第二节结尾处的直接询问清单)。
152. 如同专家委员会已指出的那样，重要的是各国政府应提供理事会 2005 年 3 月通过的《备忘录》所附问卷中要求提供的信息和文件。专家委员会必须收到向立法机构提交文书的文件摘要或副本，标明提交日期，以供审查，并须了解就这些文书将要采取的行动的提案。只有在劳工大会通过的文书已提交立法机构且已就其作出决定之后，提交文书的义务才得以履行。这一决定以及向立法机构提交文书的情况必须告知劳工局。
153. 根据《章程》第 19 条向国家主管当局提交文书的义务是成员国的基本义务之一。与其他多边条约不同——这些条约不要求各国采取包括批约在内的任何具体行动，即使它们参与了文书的通过过程——劳工组织的公约则更接近于国际立法，因为《章程》规定，所有成员国都有义务认真考虑将这些公约付诸实施，包括予以批准，尽管批准本身属于主权国家的特权，而不是章程规定的这一提交文书义务本身的要求。因此，专家委员会重申成员国在根据《章程》第 19 条向国家主管当局提交文书方面履行报告义务的重要性，这使这些文书有别于其他普通条约，并使劳工组织的公约在保护社会权利的普遍框架中脱颖而出。

154. 专家委员会希望在下一份报告中继续看到在这方面有所进展的案例。专家委员会再次提醒各国政府可向劳工组织寻求技术援助，尤其是通过驻地标准问题专家寻求技术援助。

* * *

155. 最后，专家委员会谨对劳工局官员提供的宝贵支持深表感谢。他们的专业知识、才华和敬业精神使专家委员会得以完成庞杂的工作。

2023 年 12 月 9 日，日内瓦

主席

格拉西拉·约瑟菲娜·狄克逊·卡顿
(签字)

报告员

吾乡真一

► 总报告附录

实施公约与建议书专家委员会的组成

吾乡真一先生(日本)

九州大学荣誉退休教授(前法学院院长兼副校长); 京都立命馆大学世界和平博物馆前主任; 亚洲开发银行行政法庭前法官; TNY 律师事务所律师(2023 年 9 月获得东京律师资格); 亚洲国际法学会、国际法协会和国际劳动和社会保障法学会会员。

里亚·阿森纳西欧女士(希腊)

雅典国民和卡波帝斯特里亚大学法学院海事和商法专业正教授; 关于各种商法问题立法委员会成员; 海事法研究生项目主任; 起草新《希腊海事私法法典》(2023 年)的立法委员会主席; 每三年在比雷埃夫斯(希腊)举行一次的国际海事法会议组委会主席; 巴黎第一大学(索邦)博士; 由同一所大学授权监督学术研究; 艾克斯-马赛第三大学法学硕士; 巴黎第二大学(阿萨斯)法学硕士; 哈佛法学院访问学者和富布莱特学者(2007-2008 年)。在海事法、竞争法、工业产权法、公司法、欧洲法和运输法领域发表了诸多作品(用希腊文、英文和法文撰写了 8 本书、60 多篇论文, 并为多部集体作品撰稿); 执业律师和仲裁员, 专攻欧洲法、商法和海事法。

莱拉·阿祖里女士(黎巴嫩)

法学博士; 贝鲁特 Sagesse 大学法律系劳动法教授(至 2021 年); 黎巴嫩大学博士生法学院研究主任(至 2017 年); 黎巴嫩大学法律系教授、前系主任; 黎巴嫩妇女全国委员会执行局委员; 负责起草黎巴嫩政府向联合国消除对妇女歧视委员会提交的报告的全国委员会主席(至 2017 年); 阿拉伯妇女组织法律专家(至 2017 年); “国际劳工组织公平移民政策咨询委员会”中东成员。

詹姆斯·J. 布鲁德尼先生(美利坚合众国)

福特汉姆大学法学院(纽约)法学教授; 美国联合汽车工人工会公共评议委员会联合主席; 联合王国牛津大学前访问学者; 哈佛大学法学院前客座教授; 俄亥俄州立大学莫里茨法学院前法学教授; 美国参议院劳工问题小组委员会前首席法律顾问兼幕僚主任; 前私人执业律师; 美国最高法院前书记官。

格拉西拉·约瑟菲娜·狄克逊·卡顿女士(巴拿马)

巴拿马最高法院前院长; 巴拿马最高法院刑事上诉庭和一般商业事务法庭前庭长; 国际女法官协会前会长; 拉丁美洲法官联合会前会长; 联合国儿童基金会前国家顾问; 现任美洲开发银行行政法庭法官; 巴拿马 BRITTON & IGLESIAS 律师事务所咨询合伙人; 马德里官方商会仲裁庭仲裁员名单上的成员; 巴拿马建筑商会争议处理中心仲裁员及巴拿马商会调解仲裁中心仲裁员; 法律顾问和国际咨询专家。

拉希德·菲拉利·迈克纳西先生(摩洛哥)

法学博士；拉巴特穆罕默德五世大学前教授；教育、培训与科学研究高级理事会前理事；菲拉利·迈克纳西教授仍在与法国和加拿大的多所学术和科学机构合作。他还是多个国际合作项目和计划的负责人，包括国际劳工组织“通过《全球契约》获得可持续发展”项目(2005-2008 年)。自 2000 年以来，他一直参与国际劳工组织都灵国际培训中心的培训活动。他定期在国家与国际一级从事咨询活动，是人权和反腐败领域的几家全国性非政府组织的创始人和负责人。他著有约 100 项法文和阿拉伯文出版物，其中一些已被译成西班牙文和英文。他自 2009 年以来一直担任委员会成员。

何塞·罗伯托·埃雷拉·维加拉先生(哥伦比亚)

法学博士；前治安法官、最高法院院长；宪法法院助理法官；伊比利亚美洲劳动和社会保障法学院副院长；罗萨里奥大学荣誉退休教授；哈韦里亚纳大学劳动和社会保障法教授；总检察长办公室前秘书长；哥伦比亚商会行政法一级仲裁员；Cafetero 银行人事司前司长；哥伦比亚社会保障协会前主席；司法大厦大屠杀真相调查委员会成员。

本尼迪克特·巴克瓦夫·坎伊普先生，博士(尼日利亚)

尼日利亚国家劳资法院院长；尼日利亚高级法律研究所研究员；尼日利亚律师协会、国际律师协会和尼日利亚国际法协会成员；尼日利亚特许税务协会和尼日利亚特许仲裁员协会资深会员；国家司法委员会、联邦司法服务委员会和尼日利亚资深法律人士机构成员；消费者保护、劳动法和税法专家，在这些领域发表了大量著作。“联邦共和国勋章”国家荣誉获得者。

艾琳·卡辛迪女士(肯尼亚)

卡辛迪律师是蒙遥、穆沙马与卡辛迪律师事务所(Munyao Muthama and Kashindi Advocates)的合伙人，在肯尼亚高等法院担任执业律师逾 15 年。在就业和劳动关系事务方面拥有丰富经验，是肯尼亚当地和国际公认的一流专家。执业领域包括商业和民事诉讼，以及替代性争议处理机制。她经常在肯尼亚就业和劳动关系高等法院、上诉法院和最高法院出庭。与他人合著有《卡辛迪就业案例摘要》，该书汇编了重要的劳动法司法判例。她代表肯尼亚法律协会参加了就业与劳动关系法院规则委员会，该委员会旨在根据《2011 年就业和劳动关系法》审议并制定劳动法院程序规则。在替代性争议处理领域，卡辛迪女士是特许仲裁员协会(英国)资深会员，曾参与劳资纠纷的调解、调停和仲裁。曾于 2020 年至 2023 年 11 月期间担任公共采购行政审查委员会成员。卡辛迪律师拥有内罗毕大学法学学士和硕士学位(金融服务法)。

阿兰·拉卡巴拉先生(法国)

最高上诉法院法官；最高上诉法院第三民事庭前庭长；最高上诉法院社会法庭前庭长；最高司法委员会前成员；欧洲司法委员会网络前成员；欧洲法官协商理事会(欧洲委员会)前成员；巴黎大区法院前副庭长；巴黎上诉法院前庭长；曾在多所法国大学担任讲师；系多部出版物作者；最高司法委员会道德操守协助和监督服务部成员。

埃勒娜·E. 马苏斯卡雅女士(俄罗斯联邦)

国立莫斯科罗蒙诺索夫大学法学院劳动法系法学教授；俄罗斯劳动和社会保障法协会秘书(2011-2016 年)；欧洲社会权利委员会成员；俄罗斯联邦总统残疾人权利委员会成员(无报酬)。

桑狄尔·恩格伯先生(南非)

南非共和国前首席大法官；南非劳动上诉法庭前法官和代理庭长；好望角省最高法院前法官；纳米比亚最高法院代理法官；1994 年南非第一次民主选举期间，独立选举委员会选举法庭庭长；哈佛大学法学院和纽约大学法学院客座法学教授，哥伦比亚大学法学院和康奈尔大学法学院前客座法学教授；南非总统薪酬审查调查委员会前主席；南非和美国多家律师事务所前律师。

莫尼卡·平托女士(阿根廷)

布宜诺斯艾利斯大学荣誉退休教授。国际法学会会员。国际公法案件律师和法律顾问，外国投资案件仲裁员和特设委员会成员。曾作为律师和专家在全球和区域人权机构及法庭、仲裁法庭和国际法院出庭，并担任专案法官。常设仲裁法院成员(自 2022 年起)，南方共同市场常设审查法庭成员(2021-2025 年)。布宜诺斯艾利斯大学法学院前院长(2010-2018 年)。哥伦比亚大学、巴黎第一大学、巴黎第二大学和鲁昂大学客座教授。曾在海牙国际法学院、美洲和欧洲的多家人权研究所任教。曾在人权领域受联合国委任开展若干工作。世界银行和美洲开发银行行政法庭法官兼庭长。国际刑事法院法官提名咨询委员会副主席(2013-2018 年)，国际刑事法院独立专家审查组成员(2020 年)。曾出版五本书并在美国和欧洲的期刊上发表多篇文章。

保罗·热拉尔·普顾威先生(喀麦隆)

雅温得大学法学教授(高级教师资格)，荣誉退休教授；多所大学以及海牙国际法学院的客座教授或副教授；数次担任非洲和马达加斯加高等教育理事会高级教师资格考试(私法和刑事科学部分)评委会主席；法语国家高等教育和研究机构科学委员会前委员(1993-2001 年)；非洲和马达加斯加高等教育理事会国际学术棕榈奖理事会前成员(2002-2012 年)；国际劳动和社会保障法学会、国际商法教育基金会、亨利·卡皮唐协会和比较法学会成员；《Juridis》法律评论期刊创始人兼社长；中部非洲人权促进会会长；非洲地区劳动管理中心科学委员会主席；中非天主教大学科学委员会主席。

米娅·伦马尔女士(瑞典)

伦马尔教授是瑞典隆德大学私法学正教授，专攻劳动法和劳资关系方向，并于 2015 年至 2020 年担任学院院长。曾在伦敦政治经济学院、欧洲大学学院和悉尼大学法学院等机构担任客座研究员，并开设了一门国际和比较劳动法的深度法学硕士课程。在劳动法和劳资关系领域拥有丰富的国际、比较和跨学科研究经验。曾于 2018 年至 2021 年担任国际劳动和雇佣关系协会主席，并曾教授各种层面的劳动法。系即将出版的题为《制造和打破工作中的性别不平等》一书的联合编辑，该书是在隆德举行的第 19 届国际劳动和雇佣关系协会世界大会的成果之一，另在劳动法、平等与人权、年龄歧视、实习和学徒制等领域发表了大量著作。伦马尔教授拥有隆德大学法学院私法法学博士学位。

伊恩·罗斯先生(澳大利亚)

罗斯法官曾担任联邦法院法官和澳大利亚公平工作委员会主席，直至 2022 年退休。2023 年 4 月，被任命为澳大利亚储备银行董事会成员。曾担任维多利亚州最高法院法官、维多利亚州民事和行政法庭庭长以及澳大利亚劳资关系委员会副主席。自 1997 年以来，一直在悉尼大学法学院任教，并于 2004 年被任命为法学兼职副教授。自 2014 年 3 月起，还担任悉尼大学商学院兼职教授。曾是多个立法改革委员会的成员，其中包括新南威尔士州改革委员会专员、澳大利亚法律改革委员会联邦民事司法系统审议法庭工作组成员以及维多利亚州法律改革委员会非全职专员。澳大利亚社会科学院院士。罗斯法官拥有悉尼大学法学硕士和法学博士学位，以及莫纳什大学工商管理硕士学位。他还曾在伦敦商学院和华威商学院研修，并自 2023 年 4 月起担任澳大利亚储备银行非全职董事会成员。

卡马拉·桑卡兰女士(印度)

印度大学(班加罗尔)国家法学院教授。曾任德里大学法学院教授；泰米尔纳德邦国立法律大学(蒂鲁吉拉帕利)副校长，德里大学法律事务学院院长，印度政府无组织和非正规部门企业全国委员会劳动法审查工作组成员；南非斯泰伦博斯高级研究所研究员；牛津大学跨学科领域研究学院南亚访问学者；乔治城大学法律中心(华盛顿特区)富布莱特项目博士后研究员。《国际比较劳动法与劳资关系杂志》国际顾问委员会成员；《牛津大学人权中心期刊》编辑部成员；《印度劳动经济学杂志》编辑顾问委员会成员。

阿姆比加·斯里尼瓦桑女士(马来西亚)

著名人权倡导者，并获得多个国际奖项；马来西亚机构改革委员会成员；思纪龄律师事务所(Skrine)法律助理，后成为合伙人(1982-2001 年)，该律所是马来西亚最大的律所之一；Tommy Thomas 律师事务所合伙人(2001-2002 年)；马来西亚律师协会前主席(2007-2009 年)；净选盟 2.0(廉洁公正选举联盟)前主席，后任联合主席(2010-2013 年)；国家人权协会(Hakam)前主席(2014-2018 年)；2002 年成立自己的律师事务所，专门从事商标、版权和专利诉讼；积极参与争议处理；国际法学家委员会委员，兼该委员会执委会候补成员。她于同年 5 月被世界法学家协会授予 2023 年度“鲁斯·巴德·金斯伯格荣誉奖章”。

黛博拉·托马斯-费利克斯女士(特立尼达和多巴哥)

特立尼达和多巴哥劳资法院院长；国际货币基金组织行政法庭法官；联合国上诉法庭前庭长；联合国上诉法庭前第二副庭长；特立尼达和多巴哥证券交易委员会前主席；加勒比证券监管机构小组前主席；特立尼达和多巴哥司法系统前第二治安法官；圣文森特和格林纳丁斯家事法庭前主席；休伯特·汉弗莱项目/富布莱特项目学者；乔治城大学领导力研修班学者；英联邦司法教育研究所学者。在劳动法、雇佣法和劳资关系领域著有两本教科书。

博恩德·瓦斯先生(德国)

法兰克福大学劳动法和民法教授；欧洲劳动法网络成员兼协调员，并任该网络欧洲劳动法重述问题研究小组协调员；欧洲专业知识中心劳动法、就业和劳动力市场政策领域协调员；德国劳动和社会保障法协会主席；国际劳动和社会保障法协会执行委员会成员；劳动法研究网络咨询委员会成员。