



理 事 会

第 353 届会议，2025 年 3 月 10-20 日，日内瓦

政策制定部分

POL

社会对话分项

日期：2025 年 2 月 12 日

原文：英文

第二项议程

《国际劳工组织促进和落实集体谈判权综合战略》 进展报告

文件目的

本文件介绍了在实施理事会第 349 届会议(2023 年 10 月至 11 月)通过的《国际劳工组织促进和落实集体谈判权综合战略》方面取得的进展。提请理事会注意该报告，并要求总干事在进一步实施该战略时考虑其指导意见(见决定草案，第 44 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：成果目标 2：强大、有代表性、有影响力的三方成员和有效的社会对话(2024-2025 两年期)。

政策影响：指导劳工组织促进和落实集体谈判权的干预措施。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：有待理事会的指导。

作者单位：治理和三方机制司(GOVERNANCE)。

相关文件：理事会文件 GB.349/POL/2；关于社会对话与三方机制第二次周期性讨论的决议和结论，国际劳工大会第 107 届会议，2018 年；理事会文件 GB.335/INS/3(Rev.)。

► 背景

1. 理事会在第 349 届会议(2023 年 10 月至 11 月)上, 批准了《国际劳工组织促进和落实集体谈判权综合战略》。¹ 该战略是以《经修订的关于 2019-2023 年期间社会对话与三方机制的行动计划, 旨在执行国际劳工大会 2018 年 6 月通过的若干结论》² 及《2024-2025 两年期计划和预算》为基础的。此后, 国际劳工大会在第 112 届会议(2024 年)上通过了《关于工作中基本原则和权利第三次周期性讨论的结论》, 其中指出结社自由和对集体谈判权的有效承认在世界各地受到了严重威胁, 并强调各国政府有必要对此给予特别关注, 同时指出“它们对于实现全部四项战略目标尤为重要, 同时确保平衡兼顾所有五个类别的原则和权力”。³ 理事会在第 352 届会议(2024 年 10 月至 11 月)上, 通过了《我们的共同议程》新社会契约工作组起草的提交第二次社会发展问题世界首脑会议的三方意见书的关键信息。⁴ 其中一条信息是促进工人权利——重点关注结社自由和有效承认集体谈判权——是实现包容性和可持续增长的关键因素。理事会还将“利用社会对话的力量伸张社会正义”确定为“全球社会正义联盟”的主要干预措施之一,⁵ 该措施将创造机会, 倡导包括集体谈判在内的社会对话, 促进社会伙伴参与联合国各项进程, 并更广泛地参与多边体系。
2. 理事会要求随时了解进展情况, 本进展报告就是对这一要求的回应, 并使理事会有机会就进一步实施该战略提供指导。报告的结构反映了战略中确定的优先行动领域。

► 优先行动领域的进展情况

促进批准和实施与有效承认集体谈判权有关的国际劳工标准

3. 这一优先行动领域涉及相关基本公约, 即《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), 以及与私营和公共部门结社自由和集体谈判权有关的其他国际劳工标准, 特别是《1981 年集体谈判公约》(第 154 号)和《1978 年(公共服务)劳资关系公约》(第 151 号)。
4. 在本报告所述期间, 在劳工局的支持下, 这些公约的批准工作取得了一些重要进展。例如, 刚果批准了第 151 号和第 154 号公约, 几内亚比绍批准了第 87 号公约。莱索托批准了第 151 号公约, 劳工局正在为其提供后续技术服务以协助其实施该公约(见下文)。在尼泊尔, 针对第 87 号公约开展了缺口分析, 三方中央劳工咨询委员会赞成批准该公约。

¹ 理事会文件 GB.349/POL/2。

² 理事会文件 GB.335/INS/3(Rev.)。

³ 劳工组织, 《关于工作中基本原则和权利第三次周期性讨论的决议和结论》, 国际劳工大会第 112 届会议, 2024 年。

⁴ 理事会文件 GB.352/INS/21/1(Rev.2)。

⁵ 理事会文件 GB.352/INS/4(Rev.1)。

5. 根据《2024-2025 两年期计划和预算》和《2026-2027 两年期计划和预算》，作为实现普遍批准基本公约工作的一部分，劳工局将继续开展缺口分析，并向有意批准公约的国家提供技术援助与合作。此外，劳工局将努力确保将以下援助请求纳入国家层面的活动：一是根据经 2022 年修正的《1998 年国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》后续行动进行的年度审查提出的援助请求；二是三方成员提出的其他技术援助请求。

为集体谈判营造有利环境

6. 虽然集体谈判是两个自主当事方之间的自愿谈判过程，但各国政府在确保有利环境，以便在所有适当层级充分开展集体谈判方面发挥关键作用。
7. 在这方面，劳工局支持法律和监管改革的努力贯穿 2024 年全年。例如，劳工局继续提供技术援助，支持孟加拉国政府根据实施公约与建议书专家委员会(专家委员会)就第 87 号和第 98 号公约提出的意见，⁶ 制定包括《孟加拉国劳动法》在内的劳动立法修正案。
8. 此外，在劳工局意见的指导下，马来西亚政府实施了《产业关系法》修正案及其配套条例，以简化确定唯一谈判代理的程序。马尔代夫和肯尼亚通过了促进谈判实践的立法。在北马其顿，宪法法院废除了一项法规条款，该条款规定财政部有权批准谈判各方已经商定的公共部门集体谈判协议。法院的这一判决符合 2023 年 10 月派往该国的直接联络特派团就实施第 98 号公约提出的建议之一。
9. 在巴基斯坦，大多数劳动立法都是在省一级通过的，旁遮普省和信德省正在根据劳工局提供的技术建议开展全面的法律改革。新立法如获通过，除其他影响外，将覆盖所有工人，包括非正规经济部门的工人。劳工局还根据专家委员会关于第 87 号和第 98 号公约的评论意见，为修订 2022 年《俾路支省劳动关系法》和制定配套法规提供了技术支持。
10. 在塞尔维亚，对法律和实践进行了全面审查，以指导实施欧盟资助的促进社会对话和集体谈判的项目。审查提出的建议之一是编写概述良好谈判实践的章程、议定书和手册。该项目将于 2024 年 3 月至 2027 年 2 月实施，也将有助于支持塞尔维亚加入欧盟。

强化促进集体谈判的公共当局和机构

11. 各国政府有责任建立人员齐备和资源充足的劳动行政管理体系，配备训练有素的人员，包括确保集体协议条款在实践中得到有效执行，并对不合规的情况及时予以处理。
12. 在安提瓜和巴布达，在劳工局的支持下，三方成员于 2024 年 11 月通过了关于实施第 151 号公约的报告和行动计划。在巴西，一项新举措将支持三方成员通过集体谈判处理职业安全与卫生问题，特别是热应力问题。在智利，劳工局响应政府的请求，通过委托开展背景研究，就引入多雇主谈判提供政策咨询。劳工局还支持政府召开政策对话。在哥伦比亚，作为确保结社自由和有效承认集体谈判权的全面合规战略的一部分，劳工局正在向劳动监察机构提供技术援助。在危地马拉，劳工局正在为政府实施第 87 号和第 98 号公约提供技术援助。其中包括在通过三

⁶ 详情参见 GB.353/INS/9。

方协商修订适用于集体谈判的监管框架的背景下，拟订一份关于危地马拉公共部门集体谈判的研究报告，重点关注公共当局批准集体协议的问题，以及根据劳工组织标准和拉丁美洲比较法确定主要挑战和可能的解决方案。

13. 在莱索托，在该国批准第 151 号公约之后，劳工局向三方成员提供了能力建设支持，以成立公共部门谈判委员会。在塞尔维亚，劳工局为更新与工会登记和集体谈判协议有关的政府数据库提供了援助，以改进集体谈判流程。
14. 在斯里兰卡，政府在劳工局的支持下，正在为公共运输部门建立一个两方行业论坛试点，集体谈判是其主要职能之一。政府成立了一个两方委员会，以最终确定论坛的职权范围。此外，包括社会对话和工作场所合作司官员在内的约 30 名劳工部官员接受了集体谈判培训。劳工部的一项主要职能是支持私营部门的集体谈判。
15. 在坦桑尼亚联合共和国，在劳工局的支持下，三方成员于 2024 年 10 月通过了关于促进公共部门集体谈判的报告和行动计划。劳工局将进一步提供支持，协助实施该行动计划。
16. 此外，在本报告所述期间，劳工组织国际培训中心(都灵中心)通过研修班、学历课程和在线培训模块，为近 1,500 名学员提供了集体谈判方面的培训，还开发了关于集体谈判、申诉处理和工作场所合作的自主学习模块。这些模块在所有地区的三方成员中激发了极大兴趣。
17. 在拉丁美洲和加勒比地区，作为加强社会对话和劳动关系区域举措的一部分，为多民族玻利维亚国、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁编写了关于公共部门集体谈判的国别概况。同时，编写了关于巴西集体协议登记制度的技术说明，用以记录良好实践。此外，来自许多拉丁美洲国家的三方成员参加了都灵中心提供的关于调解集体劳动争议的技能认证课程。美洲地区还举办了一次三方次区域会议，除其他事项外，审议了集体谈判在预防争议中发挥的作用。

加强社会伙伴的能力

18. 雇主和企业会员组织以及工会在集体谈判中的作用，对于良好的劳动关系和妥善协调的谈判至关重要。它们的作用因国情而异。在某些情况下，它们直接参与多雇主、行业性或职业间的谈判。此外，它们可向其会员提供相关信息，参与有关集体谈判的政策讨论，并提供法律咨询和相关培训。
19. 2024 年 9 月至 11 月期间，都灵中心举办了第一届全球社会伙伴研修班，主要关注社会对话和集体谈判。在雇主活动局和工人活动局的主办下，这一混合式课程包含线上培训和面授培训，来自世界各地的约 90 名工人组织和雇主组织代表参加。其目的是使雇主和工人能够通过建设性的劳动关系、有意义的社会对话和集体谈判，研究和实施针对当下和新兴的工作场所问题的行动和方案。雇主活动局和工人活动局表示，他们将致力于每年举办该研修班，使全球社会伙伴汇聚一堂，共同关注当下和新兴的问题与趋势。

20. 目前正在编写能力建设材料，以支持雇主和企业会员组织以及工人组织根据《2024-2030 年全球职业安全与卫生战略》及其实施行动计划，通过集体谈判协议解决职业安全与卫生问题。⁷
21. 工人活动局通过“转型中的工会”计划支持工会提高代表性、包容性和多样性。在本报告所述期间，工人活动局组织了一系列前瞻性研讨会和培训班，随后发行了若干出版物，关注如何加强工会应对劳动世界多重转型的能力，以及如何制定代表多样化劳动力的战略。此外，工人活动局正在支持一些国家的工会将非正规经济中的工人——包括农村地区的工人——组织起来。都灵中心将于 2025 年 2 月开办混合式“应对转型全球工人研修班”，专门探讨向正规化转型的问题，目的是提高工人组织采取创新战略保护工人以及影响国家正规化战略的能力。工人活动局即将对工人组织在非正规经济部门组织工人、为工人提供服务和代表工人方面的良好实践和创新方法进行研究。
22. 在报告所述期间，在结社自由面临越来越多的挑战和政治变革的环境下，雇主活动局继续把重点放在提高雇主组织的机构能力上。其向中亚和拉丁美洲的雇主和企业会员组织提供了一系列关于会员发展的课程，目的是提高雇主和企业会员组织的代表性，并将在 2025 年把课程推广到非洲的雇主和企业会员组织。其还为纳米比亚、索罗门群岛和东帝汶等国的雇主和企业会员组织提供了咨询服务，支持这些组织制定和确认战略计划，使他们能够更好地应对当前的挑战及其会员的需求。此外，雇主活动局目前正在起草关于会员发展的最佳实践汇编，以支持雇主和企业会员组织向代表性不足的企业部门拓展。
23. 在中非共和国和加蓬，劳工局协助三方成员签署新的全国性和行业性协议，强化了劳动关系框架。在科特迪瓦，劳工局支持社会伙伴重新谈判跨行业全国协议，该协议上一次签署是在 1977 年。该国社会伙伴意识到有必要根据近期劳动法的修改更新协议。
24. 在埃塞俄比亚，劳工局正在园艺、服装和纺织行业开展社会伙伴的能力建设，帮助推动集体谈判进程。在加纳，劳工局正在向工会提供支持，重点提高青年工人参与社会政策对话和集体谈判进程的能力。
25. 在印度尼西亚，劳工局为苏门答腊岛和加里曼丹岛上五个省的 31 家棕榈油行业企业的工人和雇主签署集体协议提供了支持，涉及约 20,000 名工人。在马尔代夫，为配合新的劳动立法，举办了关于劳动关系和集体谈判的师资培训班。
26. 在墨西哥，在“观察和参与实现结社自由和集体谈判权”发展合作项目下，劳工局帮助监测了多次工会选举，并协助批准了集体协议。劳工局还支持“在墨西哥建立打击童工劳动和强迫劳动综合政府措施”项目，以推动在各行业签订载有预防和消除童工劳动条款的集体谈判协议。
27. 在纳米比亚，目标社会伙伴从培训中受益，培训帮助他们通过谈判达成了三项新的集体协议，这标志着在促进有效劳动关系方面迈出了重要一步。在摩尔多瓦共和国，劳工局支持了由全国工会联合会组织的关于行业性谈判的培训活动，政府和雇主代表都应邀参加。在圣多美和普林西比，三方成员在劳工局的支持下，通过了推进集体谈判的新路线图，旨在帮助社会伙伴最终达成一项全国性集体协议。在乌干达，社会伙伴能力建设正在咖啡行业开展，为集体谈判进程

⁷ 理事会文件 GB.349/INS/8。

提供支持。例如，在“消除供应链中的童工劳动：通过基于地域的方法解决供应链中童工劳动的根源问题”项目中，劳工局与工人活动局和雇主活动局合作，向工会和雇主组织提供了关于在消除咖啡供应链中童工劳动现象的背景下开展集体谈判的培训。

知识开发与宣传

关于集体谈判成果的研究产品

28. 就结社自由和集体谈判权对一系列成果的影响开展了一项重要的新研究。这些影响包括：对贸易和投资流动的影响；对工资和收入不平等的影响；对劳动收入份额的影响；以及对童工劳动和强迫劳动现象的影响。研究结果将于 2025 年公布。
29. 此外，2024 年版社会对话旗舰报告强调了确保有意义的社会对话——包括集体谈判——的必要条件，尤其是：尊重工作中的基本原则和权利，特别是结社自由和有效承认集体谈判权；国家的支持和有利的法律法规框架；有助于促进代表性参与的环境；以及对多元化的体制承诺。⁸ 该报告的结论之一是，由于多重转型相关问题的技术复杂性以及社会伙伴对相关知识的需求，就多重转型相关问题开展集体谈判仅限于相对较少的国家。然而，包括集体谈判在内的社会对话是确保公正转型的关键。
30. 劳工局对集体谈判和公正的环境转型开展了研究，并将在即将出版的工作文件中发表相关成果。关于小微企业劳动关系的研究报告已经出版。⁹
31. 为“诉诸劳动法律”三方技术会议编写的报告强调了集体谈判如何在诉诸劳动法律方面发挥关键作用，这不仅体现在预防争议方面，还体现在为公共和私营部门的争议处理提供程序和机制保障方面。¹⁰
32. 目前正在委托开展一项可行性研究，以确定劳工组织如何建立一个世界各地集体协议精选数据库，并向三方成员开放。还正在对若干地区将职业安全与卫生纳入集体谈判协议的比较实践进行研究。
33. 在目标 8.7 加速器实验室倡议下组织的一次全球会议上，向劳工组织工作人员介绍了对不同地区和国家渔业部门集体谈判协议中工资条款的分析，以交流良好实践。

宣传

34. 必须继续建立实证基础，围绕集体谈判的惠益进行宣传。上述知识产品将转化为具体工具，帮助劳工组织内部以及决策者和其他外部行动方构建实证、开展宣传和进行变革。

⁸ 劳工组织，《2024 年社会对话报告：经济发展和社会进步高峰社会对话》，2024 年。

⁹ Melisa R. Serrano 和 Edlira Xhafa，“小微企业的劳动关系：模式、趋势和前景”，劳工组织第 129 号工作论文，2024 年。

¹⁰ 劳工组织，《诉诸劳动法律：劳动争议预防和处理——“诉诸劳动法律”三方技术会议报告》，2025 年。

跨领域问题，包括在劳工局内部加强能力

35. 2024 年，治理和三方机制司设立了社会对话、劳动关系和劳动治理处，汇集了与劳动力市场治理有关的若干工作领域。其目标是通过有效的社会对话、包容的劳动力市场机制和综合的政策方法，领导推动劳动世界的善治和权利实现的全球努力。它支持三方成员推动健全的社会对话和劳动关系；制定和实施劳动法改革，促进诉诸劳动法律；加强劳动行政管理和劳动监察体系。
36. 劳工局已采取措施，将结社自由和有效承认集体谈判权纳入现有的关于童工劳动和强迫劳动的发展合作项目，以验证这些权利相互关联且相辅相成的假设。在这方面已经取得了进展，特别是在一些非洲国家，包括科特迪瓦、加纳、马里、突尼斯和乌干达。例如，这些措施包括支持工会在童工劳动现象普遍存在的行业组织起来；支持工人和雇主在集体协议中纳入童工劳动和强迫劳动条款；以及加强工会识别和纠正工作场所强迫劳动现象的能力。
37. “更好的工作”计划与都灵中心和社会对话、劳动关系和劳动治理处合作，启动了全面的内部能力建设工作，以确保所有工厂工作人员都接受了有关劳工组织结社自由和集体谈判原则的培训。
38. 劳工局为每个地区举办了一系列关于结社自由和集体谈判的能力建设网络研讨会，共有 150 多名项目工作人员参加，确保从事发展合作项目的工作人员充分了解第 87 号和第 98 号公约，特别是如何确保在与社会伙伴合作时切实实施这些文书。
39. 2024 年 2 月，针对工资政策(包括生活工资)的专家会议通过了结论，概述了劳工组织关于生活工资的概念，并确定了估算生活工资的原则。结论还为落实生活工资提供了指导，包括加强社会对话和工资制定机制(包括集体谈判和最低工资制定机制)。¹¹

监测和报告以及对未来的考虑

40. 根据《2024-2025 两年期计划和预算》影响指标 2.3.2¹² 报告的结果将有助于监测进展情况。可持续发展目标指标 8.8.2 也将用于监测国家层级的变化。¹³
41. 国际劳工大会将在其第 114 届会议(2026 年)上就社会对话战略目标举行下一次周期性讨论，届时将为该战略提供进一步指导。
42. 集体谈判为帮助社会伙伴应对绿色转型和技术转型所提供的机会在很大程度上未得到充分利用。要利用这些机会，除其他事项外，还需要采取措施，使社会伙伴掌握适当的技能和知识，用以制定有针对性且平衡的解决方案。集体谈判也为利用对职业安全与卫生以及诉诸劳动法律的新关注提供了更多的机会，从而可以拓展劳工组织在这些领域的工作。

¹¹ 理事会文件 GB.350/POL/1。

¹² 影响指标 2.3.2：存在新制定或加强的政策或做法以促进下列方面工作的成员国数量：(a)集体谈判；(b)工作场所合作。

¹³ 可持续发展目标指标 8.8.2：根据劳工组织文本来源和国家立法，按性别和移民身份分列的国家遵守劳工权利(结社自由和集体谈判)的程度。

43. 该战略就像一个稳定的指南针，指导劳工组织加强集体谈判方法的连贯性和有效性，包括在劳工组织内部以及发展其在多边体系内促进该专题政策连贯性的能力。

► 决定草案

44. 理事会注意到关于劳工组织促进和落实集体谈判权综合战略的进展报告，并要求总干事在进一步实施该战略时考虑到理事会的指导意见。