



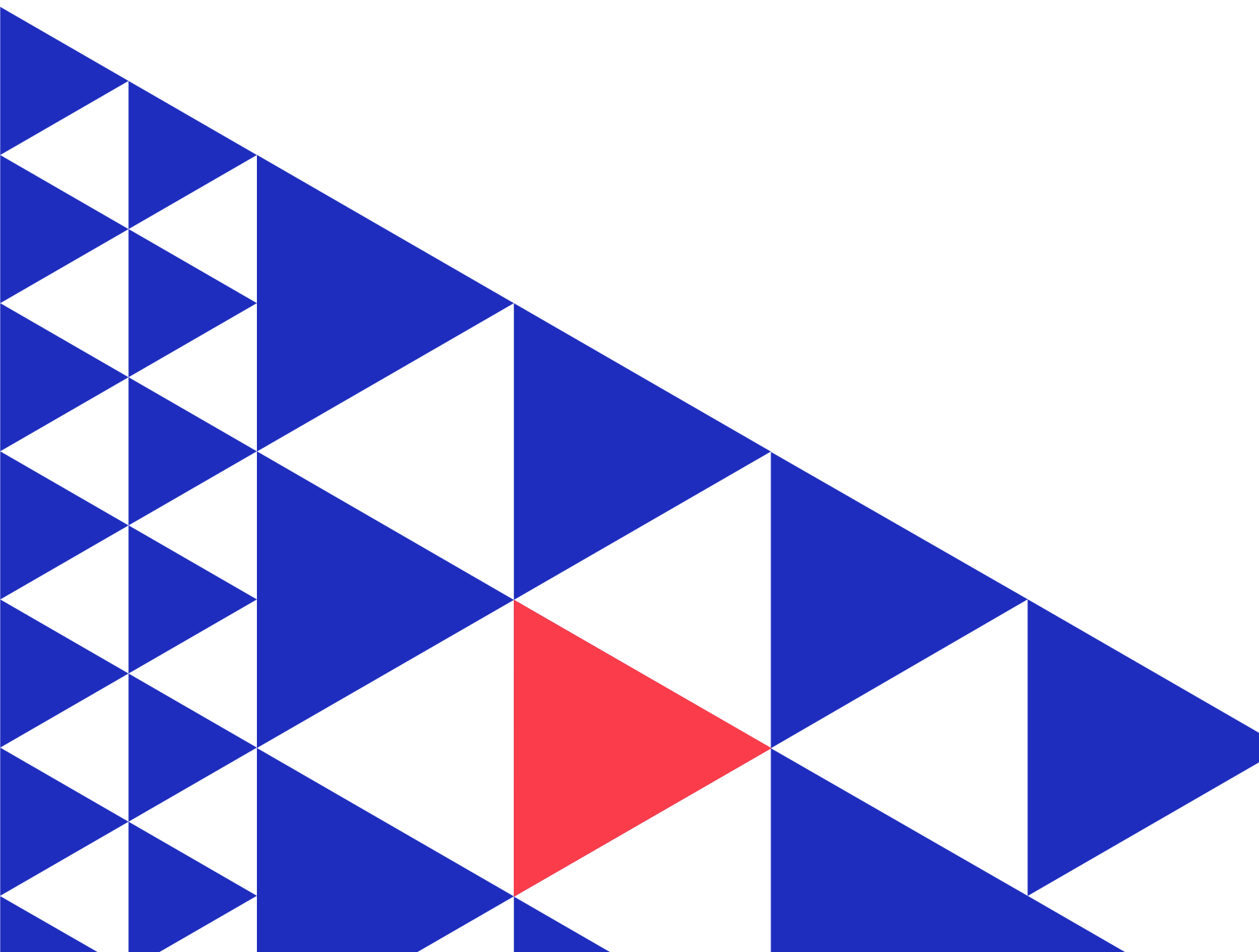
国际
劳工
组织

► 报告三 (A 部分)

► 2025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113届会议, 2025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信息和报告

总报告和关于特定国家的意见

本文件载有报告三(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 2025 年
第一次出版于 2025 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。请访问以下网址了解具体信息：<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意见》，日内瓦：国际劳工局，2025 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。

有关版权和许可的问题，请发电子邮件至：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 978-92-2-041531-3 (print)
ISBN 978-92-2-041532-0 (Web PDF)
ISSN 0255-3449

另有以下语言版本：

阿拉伯文：ISBN 978-92-2-041529-0 (print), ISBN 978-92-2-041530-6 (Web PDF);
英文：ISBN 978-92-2-041495-8 (print), ISBN 978-92-2-041496-5 (Web PDF);
法文：ISBN 978-92-2-041497-2 (print), ISBN 978-92-2-041498-9 (Web PDF);
德文：ISBN 978-92-2-041533-7 (print), ISBN 978-92-2-041534-4 (Web PDF);
俄文：ISBN 978-92-2-041535-1 (print), ISBN 978-92-2-041536-8 (Web PDF);
西班牙文：ISBN 978-92-2-041499-6 (print), ISBN 978-92-2-041500-9 (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。详细信息请访问：www.ilo.org/disclaimer。

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。

► 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	5
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. 权 责	12
C. 工作方法.....	12
D. 与政府代表的情况通报会议.....	13
E. 与大会标准实施委员会的关系	14
F. 与联合国条约机构主席和特别程序职能负责人的会议	16
G. 当前海事事务的最新发展	18
H. 当前劳动世界暴力问题的最新发展	20
二. 关于履行与标准相关义务的情况.....	21
A. 关于已批准公约的报告(《章程》第 22 条和第 35 条).....	21
B. 专家委员会对关于已批准公约的报告的审查	26
C. 根据《章程》第 19 条提交的报告.....	42
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、第 6 款和第 7 款).....	42
总报告附录	47
实施公约与建议书专家委员会的组成	47

► 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)1919 年成立以来,其权责就一直包括:通过国际劳工标准(包括公约和建议书);促进国际劳工标准的实施;鼓励公约的批准;以及监督国际劳工标准的实施,以此作为实现劳工组织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当局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。《劳工组织章程》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。

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

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

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 103-112 段。

就显而易见的是，劳工大会全会无法在审查所有这些报告(各国政府提交的关于已批准公约执行情况的报告)的同时又通过国际劳工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，在此之前，专家个人对报告进行一段时间的审查。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

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 14 段。

⁸ 总报告，第 82 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。

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当局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。

⁹ 根据《2008 年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，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，说明自上届专家委员会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》报告。大会委员会也审查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 112 届会议，2024 年，日内瓦。



第一部分. 总报告

► 一. 导 言

1. 国际劳工局理事会任命的实施公约与建议书专家委员会于 2024 年 11 月 25 日至 12 月 7 日举行了第 95 届会议，审查国际劳工组织成员国根据《章程》第 19 条、22 条和第 35 条提交的有关公约和建议书实施情况的信息和报告。专家委员会谨向理事会提交其报告。

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(美利坚合众国)、格拉西拉·约瑟菲娜·狄克逊·卡顿女士(巴拿马)、何塞·罗伯托·埃雷拉·维加拉先生(哥伦比亚)、本尼迪克特·巴克瓦夫·坎伊普先生(尼日利亚)、艾琳·卡新迪女士(肯尼亚)、穆罕默德·科里·优素菲先生(摩洛哥)、阿兰·拉卡巴拉先生(法国)、埃勒娜·E.马苏斯卡雅女士(俄罗斯联邦)、莫尼卡·平托女士(阿根廷)、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)、让-马里·查库瓦先生(喀麦隆)、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)。总报告附录载有专家委员会所有成员的简介。
3. 专家委员会欢迎理事会第 351 届会议(2024 年 6 月)任命的两名新成员，他们是穆罕默德·科里·优素菲教授(摩洛哥)和让-马里·查库瓦教授(喀麦隆)。
4. 穆罕默德·科里·优素菲教授获得巴黎第二大学私法学博士学位。他拥有私法学文凭(非斯大学)和比较法文凭(波尔多大学劳动和社会保障比较法中心)。自 1996 年以来，他一直担任梅克内斯大学法律、经济和社会科学学院教授，讲授劳动法。他在本国劳动法和判例法方面著有重要出版物，并在法律期刊上发表了大量研究和论文。
5. 让-马里·查库瓦教授自 1992 年起一直在雅温得大学法律和政治学院教授私法学，特别擅长劳动法和社会保障法。他是喀麦隆劳动法和社会保障促进协会主席兼创始成员、非洲法律促进协会创始成员和中非人权促进协会成员。他著有专业出版物，并在法律期刊上发表了大量文章和研究。
6. 专家委员会注意到恩格伯法官(南非)由于繁忙的工作安排，请求解除其在专家委员会的职务，并对恩格伯法官任职期间所做的工作表示感谢。
7. 专家委员会还注意到，一名成员罗斯法官由于不可避免的原因无法出席今年的会议，另一名成员瓦斯教授通过线上方式参加了专家委员会会议。
8. 基于上述原因，专家委员会今年由 18 名成员组成。
9. 根据 2008 年专家委员会的决定，委员会主席任期为三年，可连任一次，格拉西拉·狄克逊·卡顿女士结束了她的主席任期。委员会选举阿兰·拉卡巴拉先生自 2025 年起担任新主席。桑卡兰女士当选报告员。
10. 专家委员会注意到，委员会三位杰出的成员——布鲁德尼教授、狄克逊·卡顿法官和马苏斯卡雅教授将于今年结束任期，他们都已服务满 15 年。

11. 专家委员会对狄克逊·卡顿法官在委员会任职 15 年期间出色地履行职责深表感谢，特别对她在担任主席的六年期间(第 90 届至 95 届会议)以高度专业的方式完成领导专家委员会这一重要而令人振奋的任务表示高度赞扬。专家委员会特别赞赏狄克逊·卡顿法官通过《2006 年海事劳工公约(经修订)》相关工作作为保护海员作出的持久贡献。
12. 专家委员会还特别感谢布鲁德尼教授在 15 年任职期间为委员会作出的卓越贡献，并高度赞扬他在结社自由和劳动监察领域贡献的宝贵专业知识。
13. 最后，专家委员会对马苏斯卡雅教授在委员会任职 15 年期间出色地履行职责表示特别感谢，并特别赞扬她在社会保障专题领域贡献了卓越的技术和法律专业知识。

B. 权 责

14. 实施公约与建议书专家委员会是国际劳工大会设立的一个独立机构，委员会成员由国际劳工局理事会任命。委员会由法律专家组成，负责审查劳工组织成员国对劳工组织公约和建议书的实施情况。专家委员会对各成员国如何在法律 and 实践中实施公约进行公正的技术分析，同时认识到各国不同的现实情况和法律制度。在此过程中，委员会必须确定公约条款的法律范围、内容和含义。委员会的意见和建议不具有约束力，旨在指导国家当局的行动。这些意见和建议的说服力来源于委员会基于公正性、经验和专业知识所开展工作的合法性和合理性。委员会的技术作用和道德权威得到了广泛认可，特别是委员会开展监督工作已 90 年有余，凭借的是其组成、独立性以及基于与各国政府的持续对话并考虑雇主组织和工人组织所提供信息的工作方法。这一点体现在委员会的意见和建议被纳入国家立法、国际文书和法院判决之中。

C. 工作方法

15. 为了指导专家委员会思考如何持续改进工作，于 2001 年成立了工作方法小组委员会，其任务是审查委员会的工作方法及相关议题，向委员会提出适当建议，使委员会能够以最佳和最有效的方式履行职能，并在此过程中协助成员国履行与国际劳工标准有关的义务，加强监督体系的运作。今年，在阿兰·拉卡巴拉先生的主持下，工作方法小组委员会召开了第 24 次会议。
16. 劳工局向小组委员会介绍了理事会关于在专题实施报告基础上简化报告提交程序的讨论情况，并在此基础上继续思考委员会工作方法进一步现代化的可能。小组委员会注意到理事会将于 2025 年继续讨论专题报告事项，要求劳工局在最终确定专题模板前，分享模板草案以征求意见。小组委员会忆及，委员会发起撰写专题评论意见的做法多年来已扩展到多个专题领域。小组委员会就此探讨了可以在下届专家委员会会议上提出专题评论意见的新专题领域。
17. 小组委员会进一步讨论了可能对报告提交时限进行调整的问题。小组委员会注意到，目前的国家报告截止日期是在理事会第 258 届会议(1993 年 11 月)上提出的，当时理事会决定将专家委员会年度会议从每年的 2 月至 3 月调整至 11 月至 12 月，并将第 22 条报告的提交日期调整如下：

“根据《章程》第 22 条和 35 条要求提交的报告须在 6 月 1 日或最迟在 9 月 1 日之前送达劳工局。……对这些报告的处理，包括分析报告和起草相应的评论意见将在 7 月至 11 月之间进行……”。¹

18. 小组委员会强调，正如理事会报告的上述摘录所示，最初计划的报告提交截止日期是 6 月 1 日，而当时允许 6 月 1 日至 9 月 1 日之间三个月的时间，是因为第 22 条报告是通过邮寄方式送达的，其送达日期可能由于成员国的地理位置而有所不同。小组委员会还注意到，由于过去 30 年来报告周期的连续调整，成员国和社会伙伴在报告到期前的三至六年就已知悉要答复的意见，具体取决于各项文书属于基本文书、治理文书还是技术文书。小组委员会最后注意到，只有少部分报告会在报告年份的 6 月按时提交，大部分报告则是通过电子方式于 9 月 1 日或稍早前提交，即在专家委员会届会召开前约 10 周提交，对委员会及时审查这些报告制造了瓶颈。因此，小组委员会要求劳工局向成员国强调必须遵守 6 月 1 日的截止日期，以便委员会能够高效地规划和开展工作。

D. 与政府代表的情况通报会议

19. 在第 92 届会议(2021 年)上，专家委员会接受了大会委员会政府成员提出的每年举行专家委员会和政府代表会议的请求。今年，专家委员会第三次与各国政府举行情况通报会。所有成员国都被邀请现场或在线参加会议。来自以下国家的 35 名政府代表出席了会议：阿根廷、澳大利亚、巴西、文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、中国、哥伦比亚、古巴、危地马拉、印度、印度尼西亚、哈萨克斯坦、黎巴嫩、马来西亚、纳米比亚、秘鲁、菲律宾、新加坡、西班牙、瑞典、土耳其和乌拉圭。
20. 专家委员会主席格拉西拉·狄克逊·卡顿女士在讨论开始时强调，专家委员会愿意与各国政府开展对话，以改善工作效果，并充分承认其独立性。詹姆斯·布鲁德尼先生代表专家委员会介绍了编制普遍调查的依据和过程，重点强调了理事会在过去六年选定的主题事项，是为了回应工人的需要、各国政府对《劳工组织章程》第 19 条规定的调查问卷的高回应率以及来自雇主组织和工人组织的大量评论意见。
21. 多名政府代表强调，他们高度赞赏专家委员会的工作，指出其工作对社会经济发展产生了积极影响，特别是为评估法律和实践以及准备劳动法改革提供了有益指导。一些代表表示，如专家委员会评论意见提出更加聚焦的信息请求，例如要求提供统计数据，可能有助于避免在准备答复时，因劳动行政部门资源有限以及需要协调其他部门而导致的延迟。代表们还询问了专家委员会对于理事会当前正在讨论的关于专题报告建议的看法。其他代表提及报告工作量问题，并感谢劳工局为简化报告提交程序而采取的措施，包括专题报告基准试点项目，该项目对拥有广泛批准记录的国家非常有帮助。
22. 一些代表要求澄清监督程序之间的相互关系、社会伙伴观察意见的审议时限以及专家委员会收到满意答复后的结案程序。最后，代表们询问了专家委员会与联合国人权机构的互动方式。
23. 在回答这些问题时，阿兰·拉卡巴拉先生提到了理事会基于 15 份专题实施报告对简化报告提交程序建议的讨论，专家委员会已从劳工局获悉这些报告。拉卡巴拉先生忆及，专家委员会自 2009 年

¹ 理事会文件 GB.258/6/19，附录一，第 24 段和 25 段。

以来在多个专题领域形成专题评论意见的做法。他还告知政府代表，工作方法小组委员会将在后续几天进一步讨论该议题。

24. 莫尼卡·平托女士谈到了专家委员会工作与人权机构工作之间的协同作用，回顾称劳工组织是1919年第一个通过涉及人权问题公约的国际组织，也是第二次世界大战后第一个在《1944年关于国际劳工组织的目标和宗旨的宣言》（《费城宣言》）中接受人权概念的国际组织，该宣言已成为《劳工组织章程》的一部分。她还忆及，劳工权利反映在由同样批准国际劳工标准的成员国签署的人权条约中，因此它们承担着相互支持的义务，这要求在实施标准以及编写相关报告时保持连贯性和一致性。她最后表示，专家委员会的工作与条约机构、普遍定期审议以及人权理事会特别程序等其他人权机制的工作之间存在诸多相互促进之处，特别是在信息收集方面。
25. 此外，吾乡真一先生和詹姆斯·布鲁德尼先生就监督机制之间的相互关系及其互补性作出澄清，这种互补性基于相互尊重每个机制的自主权，其他监督机制也经常要求专家委员会对其建议采取后续行动。他们还澄清了对雇主组织和工人组织根据2024年总报告第123段至124段所提供信息提出的观察意见的审议流程，以及在答复充分回答了委员会此前所提问题后的结案程序，包括对针对委员会此前所提意见进行的立法改革表示满意。

E. 与大会标准实施委员会的关系

26. 多年来，专家委员会与国际劳工大会标准实施委员会始终秉持互相尊重、相互合作和担当责任精神。在此背景下，专家委员会主席受邀参加国际劳工大会第112届会议大会委员会的一般性讨论。由于主席本人无法亲临现场，专家委员会成员黛博拉·托马斯-费利克斯女士作为代表出席了会议。此外，结社自由委员会主席再次应邀在大会委员会发言，介绍该委员会的年度报告。
27. 专家委员会主席格拉西拉·狄克逊·卡顿女士邀请了雇主组副主席(凯萨·莫亚内先生)和工人组副主席(马克·莱曼先生)参加本届专家委员会会议的一次特别会议。两人都接受了邀请。双方就共同关心的问题进行了互动和深入交流。
28. 专家委员会主席格拉西拉·狄克逊·卡顿女士欢迎大会委员会两位副主席参加交流，她指出，这种交流反映了为了保持富有成果的对话并创造协同作用所持续付出的努力，大会每个委员会都能自主履行各自的权责，并完全独立于专家委员会。
29. **雇主组副主席**感谢专家委员会邀请他参加此次对话，对话旨在增进相互理解，这对加强监督体系至关重要。他提出了六点意见。首先，关于国际法院正在就工人及其组织的罢工权是否受《1948年自由结社和保护组织权利公约》(第87号)保护提出咨询意见的问题，他认为，一旦作出咨询意见，唯一可行的办法是通过社会对话和标准制定来寻求共识。他呼吁专家委员会在国际法院作出咨询意见后参与解决问题，以促进劳工组织三方成员之间的融合。他回顾称，过去的经验表明，两个委员会之间达成一致可以使成员国在法律和实践中更有效地实施标准。他重申，专家委员会应在国际法院的诉讼结果公布之前暂缓就罢工权发表评论意见。
30. 其次，关于理事会目前正在讨论的简化报告提交程序的建议，雇主组副主席认为这将提高监督机制的效率，同时不影响质量。他呼吁专家委员会作出贡献，确保专题模版的全面性；确保报告的充分透明度，以全面准确地反映各国的做法；以及确保社会伙伴继续在标准监督方面发挥积极作用。第三，他要求专家委员会采取更加平衡的方法，在其评论意见中纳入符合标准的积极案例，帮助其他

成员国在本国引入类似做法。第四，除了专家委员会在报告中提供的信息外，他要求对如何将某些案件提请大会委员会注意的标准和背景进行更多解释，确保更高的透明度。第五，他提到了观察意见和直接询问之间的区别。他注意到专家委员会总报告对这一问题的解释，但他强调，考虑到直接询问与观察意见的数量失衡，必须想方设法避免阻碍社会伙伴参与监督过程。第六，关于理事会反复讨论同一国家案例的情况增多(即便已取得进展)的问题，他强调专家委员会的观察意见需全面反映情况，并呼吁专家委员会考虑采取适合各国国情的措施，确保采取平衡的方法，为强有力的社会对话留出空间，这是找到可持续解决方案的唯一途径。最后，他指出，雇主组仍然致力于与专家委员会继续开展富有成效的对话。

31. 在总结发言中，雇主组副主席提到了可持续企业的问题，他表示，《劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》在承认自 1919 年以来劳动世界演变的同时，强调要促进可持续企业的需求。他强调，没有可持续的企业，工人保护便无从谈起，淡化可持续企业的重要性是对《百年宣言》和劳工组织三方性特点的不公正。他希望专家委员会的评论意见能够体现这一点。
32. **工人组副主席**感谢专家委员会的邀请，并表示坚信与专家委员会的交流有助于提高监督体系的有效性，确保批准国能够履行义务。他强调，单方面提出没有共识的主张没有意义，也不会产生任何影响。从效率的角度来看，他指出，举例来说，没有政府批评专家委员会更多地使用直接询问而不是观察意见，因为各国政府更关心的是两个委员会能够为他们的国家提供什么。他补充称，从一些政府组支持专家委员会的陈述中可以看出，绝大多数政府都采取了积极态度，努力落实委员会的评论意见，只有少数政府对专家委员会和大会委员会的意见表示反对。他特别提请注意一些政府的情况，尽管它们努力取得进展，但仍陷入矛盾的指令之中：一方面是其对社会正义的承诺，另一方面是债权人要求解散福利国家的压力。他回顾指出，在这方面，专家委员会在上一份报告中正确指出了在紧缩措施背景下监督标准遵守情况所面临的挑战，并强调了政策一致性的重要性，这是一个全球性问题，两个委员会可以为此作出适当贡献。因此，他建议专家委员会提请大会委员会注意一些具体且显而易见的案例，这些案例可以说明紧缩政策对标准监督的影响。
33. 工人副主席还提到了促进可持续企业与监测国际劳工标准之间的关系，指出企业的可持续性取决于其是否遵守劳动法和国际劳工标准。他强调，后者保障的不是企业的权利，而是工人的权利。他指出，专家委员会通过监督各国政府对已批准公约的实施情况，为确保有利于可持续企业和负责任商业实践的环境作出了无可争议的贡献。他补充表示，讨论可持续性问题还意味着要更仔细地研究某些活动类型带来的挑战，例如供应链，在该领域，劳工组织监督机制必须发挥积极作用，因为各国政府不能将某些地区或领土排除在已批准的公约范围之外，除非有关公约明确允许这样做。最后，他对专家委员会与其他联合国机构保持对话表示敬意，认为这提高了国际劳工标准的可见度。他最后表示，这些建议旨在强调工人组希望超越纯粹的语义讨论，正视目前的现实，并推动专家委员会和大会委员会作出具体改进。
34. 工人组副主席在总结发言中补充表示，在专家委员会面前批评理事会作出的决定是没有意义的，因为理事会是讨论要求国际法院给予咨询意见的适当论坛。他还表示，专家委员会对在理事会或国际劳工大会上讨论的国家案例没有处理权限，也无法引导案例在这些其他论坛中的讨论。
35. 里亚·阿森纳西欧女士代表专家委员会感谢两位副主席的意见，并强调这些意见可以使委员会不断改进其工作方法。詹姆斯·布鲁德尼先生提到国际法院的诉讼是一个机会，让国际法院能够审议委员会与成员国和社会伙伴围绕委员会年度观察意见和定期普遍调查中提出的罢工权利形式所开展对

话的长期记录。他补充表示，他看不出有任何理由在国际法院尚未解决该问题时停止参与正在进行的对话，保持对话也应被理解是对长期参与对话的有关国家政府的尊重。布鲁德尼先生还忆及，虽然他完全理解大会委员会中雇主成员对这一立场的持续关切，但第 87 号公约下频繁出现的且两个委员会已定期达成基本共识的一系列问题也应得到理解，例如在开展受保护的工会和雇主组织活动时不受暴力和人身骚扰的权利；国家不得干涉雇主组织和工人组织自治的原则；以及各类工人能够行使权利，建立、加入工会组织或在工会组织中任职的能力。

36. 里亚·阿森纳西欧女士指出，关于观察意见与直接询问之间的区别，实际上，通过工作方法小组委员会以及每个委员会成员的工作和全会讨论，正在对该问题不断进行重新评估。她补充表示，专家委员会正在不断寻求以用户友好的方式使评论意见更易于理解，推动工作方法的现代化，以便起草清晰、简短、务实和基于现实的评论意见，实现更高效的成果。吾乡真一先生对双脚注的产生过程作出说明，强调委员会特别注意限制提交至大会委员会案例的数量，以尊重副主席选择足够数量的案例供大会讨论的自主权。

F. 与联合国条约机构主席和特别程序职能负责人的会议

37. 为纪念劳工组织《费城宣言》发表 80 周年和《1964 年就业政策公约》(第 122 号)及其建议书通过 60 周年，专家委员会、四个条约机构主席或其代表以及两个特别程序职能负责人就环境、技术和人口过渡背景下的工作权利问题进行了交流。
38. 出席交流会议的有：人权条约机构主席第 36 次年度会议主席苏珊娜·贾布尔女士代表，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；残疾人权利委员会主席格特鲁德·奥福里瓦·费弗梅女士；保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会主席法蒂玛·迪亚洛女士代表、委员会报告员卡勒德·C.巴巴卡尔先生；防范酷刑小组委员会主席苏珊娜·贾布尔女士代表、委员会副主席丹尼尔·芬克先生。
39. 两位特别程序职能负责人应邀参加会议：老年人享有所有人权问题独立专家克劳迪娅·马勒女士和享有清洁、健康和可持续环境人权问题特别报告员阿斯特丽德·普恩特斯·里亚尼奥女士。
40. 专家委员会主席狄克逊·卡顿女士在她的开场发言中纪念了 80 年前《费城宣言》的通过，强调《宣言》宣布“全人类，不分种族、信仰或性别”都享有经济保障和机会均等，早于《世界人权宣言》第 23 条中关于工作权利的阐述。她忆及，从工作权利的角度来看，劳工组织最重要的文书之一是《就业政策公约》(第 122 号)，该公约今年也迎来了 60 周年纪念，公约庄严载入了成员国的承诺，宣布并推行旨在促进充分、生产性且自由选择就业的积极政策，将其作为一项主要目标。她强调，当前的环境、数字和人口过渡需要重新订立社会契约，不让任何一个人掉队，在满足当代人需求的同时不损害子孙后代满足自身需求的能力。她还提到了劳工组织全球正义联盟，指出人权事务高级专员办事处加入了全球联盟，提出关于人权经济的旗舰倡议，作为联盟主题优先事项下的一项干预措施，旨在实现将劳工权利作为人权，确保人的尊严并满足基本需求。
41. 克勒丘内安-塔图女士代表条约机构主席第 36 次会议主席强调了专家委员会与条约机构之间的共同愿望和任务，它们互为补充、相互关联、相辅相成。她指出，人权事务高级专员和劳工组织总干事于 2024 年 11 月举行了一次高级别对话，期间，双方承诺深化合作，将人权经济作为全球联盟的一项关键干预措施付诸实施，落实将劳工权利作为人权的主题优先事项，通过在多个关键主题领域共

同传递信息并在国家一级开展联合活动进行合作，并加强各自的人权机制与劳工组织专家机制之间的接触，今天的交流就是一个范例。克勒丘内安-塔图女士最后指出，《未来契约》中多次提及人权，强调条约机构愿与所有利益相关方合作，确保整个系统对人权作出承诺，并加强与国际和区域人权机制的协调。

42. 关于人口结构变化和老年工作者的问题，老年人享有人权问题独立专家克劳迪娅·马勒女士指出，人口老龄化是全球人口结构变化的一个显著特点，需要确保老年人享有人权，包括工作权和社会保护权。她指出，全民养老金制度的缺失使老年人在经济上处于弱势，迫于经济压力，他们达到退休年龄后仍要继续工作，在发展中国家和农村地区尤其如此。她补充表示，在其他情况下，老年人继续工作是因为他们持续从工作中获得社会和个人效益，包括目标感、社会地位甚至身体健康。她呼吁采取灵活、以人为本的退休政策来解决上述现象。她谴责了在招聘、职业晋升和离职方面因年龄偏见以及对老年人适应数字技术能力的错误、负面刻板印象而产生的年龄歧视，这加剧了对妇女、移民、残疾人或土著人民的交叉歧视。她对《未来契约》没有充分提及老年人表示遗憾，呼吁给予该问题应有的关注。
43. 关于环境过渡问题，享有清洁、健康和可持续环境人权问题特别报告员阿斯特丽德·普恩特斯·里亚尼奥女士强调了工作权与健康环境权之间的相互依存性。她讨论了气候变化、生物多样性丧失和污染三重地球危机，指出系统性的不平等加剧了危机，对最弱势群体造成了不成比例的影响。她强调了人权的普遍性、不可分割性和相互依存性原则，包括已被联合国 164 个成员国承认的健康环境权，2021 年人权理事会和 2022 年联合国大会决议也都承认了这一权利。她呼吁普遍批准劳工组织《1981 年职业安全卫生公约》(第 155 号)和《2006 年关于促进职业安全与卫生框架的公约》(第 187 号)，强调需要在采矿、化石燃料开采和使用、渔业和农业工业部门等影响较大的部门，以及特别容易遭受热浪和其他极端天气事件风险影响的部门制定过渡政策。她强调，保护劳动世界的健康环境是以综合、相辅相成的方式推进所有人权公正过渡的重要先决条件，还强调了健康环境权的程序性事宜，包括信息访问、公众参与和诉诸司法，它们是以整体方式落实劳动权和环境权的关键工具。
44. 关于数字化转型问题，专家委员会成员艾琳·卡新迪女士提到了计划于 2025 年 6 月举行的国际劳工大会第 113 届会议上首次讨论通过一项关于平台经济体面劳动的文书，并可能在 2026 年 6 月产生第一份关于劳动世界未来的国际文书，在平台和平台工作的定义、自雇平台工人的集体谈判权、算法管理方法以及平台经济中的工资、工作时间和职业安全卫生等工作条件方面，制定以人为本的规则。她强调，技术进步应惠及所有工人，并提及《未来契约》行动 34，其中承诺投资于儿童和青年的社会和经济的发展，强调就业政策在促进亟需的从非正规经济向正规经济转型方面的推动作用，以及国家在试行就业政策时与最具代表性的雇主组织和工人组织开展有效协商的作用。
45. 专家委员会成员何塞·罗伯托·埃雷拉·维加拉先生提到了社会保障权对于建设有韧性和可持续的经济以及公正转型的重要性，正如最近发布的《世界社会保护报告》所显示的，21 亿人正面临气候变化的肆虐却得不到任何保护。他强调了全民社会保护制度和劳工组织《2012 年关于国家社会保护底线的建议书》(第 202 号)在这方面的作用。他还回顾了社会保护通过包容性政策保障老年人工作权的关键作用，这些政策结合了适当的养老金、积极就业激励措施和对终身学习的投资。
46. 专家委员会成员卡马拉·桑卡兰女士在纪念 2025 年将迎来劳工组织《1949 年移民就业公约(经修订)》(第 97 号)通过 75 周年和《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)通过 50 周年时指出，

移民潮与人类本身一样历史悠久，一直以来主要受寻求生计和就业的影响。她注意到《未来契约》行动 6 承诺“最大限度地发挥移民对原籍国、过境国、目的地国和东道国可持续发展的积极贡献”，同时注意到对移民工人歧视和仇恨的风险增加，这往往导致移民工人的薪酬差距以及针对移民的暴力和骚扰。她忆及，尽管第 97 号公约和第 143 号公约仍具有现实意义，但批准率相对较低，而且与《联合国迁徙工人公约》一样，批准国大多是原籍国，而非目的地国。她强调了促进公平招聘的重要性，并提到了劳工组织《关于公平招聘的一般性原则和实施指南》以及 2018 年通过的《联合国全球迁徙契约》。

47. 专家委员会成员莫尼卡·平托女士在纪念劳工组织《1989 年土著和部落居民公约》(第 169 号)通过 35 周年时指出，该公约是第一个也是唯一一个国际上具有约束力的承认土著人民的自我认同权以及参与影响他们的所有事务决策权的文书。她指出，该公约的关键支柱是建立土地权制度并承认协商是一项基本权利，强调土著人民在通过可持续利用资源以减轻环境影响来应对气候变化方面发挥的关键作用。她最后表示，专家委员会的一些评论意见指出，土著人民因土地权和自然资源开发冲突而遭受身心暴力，专家委员会有可能通过履行监督第 169 号公约实施情况的职能，捍卫土著人民的权利，推动应对当前环境危机的替代性和可持续解决方案。
48. 经济、社会和文化权利委员会主席克勒丘内安-塔图女士强调，考虑到两个委员会的职能具有互补性，她所在的委员会非常重视与专家委员会的合作。她回顾了两个委员会之间的长期交流，包括联合声明以及劳工组织对关于工作权的第 18 号一般性意见、关于社会保障的第 19 号一般性意见、关于在经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见以及关于享有公正和良好工作条件权利的第 23 号一般性意见的重要贡献。她还告知专家委员会，《公约任择议定书》于 2013 年生效，允许个人申诉，使其委员会能够发展若干权利的可诉性，包括在过渡背景下至关重要的社会保障权。最后，她邀请劳工组织为其委员会即将发布的可持续发展环境维度的《一般性意见》提供意见，旨在强调人权在可持续发展所有方面取得平衡进展的核心地位。
49. 残疾人权利委员会主席格特鲁德·奥福里瓦·费弗梅女士强调，工作权的行使应当符合包容残疾人的原则，通过适当的政策解决能力歧视、刻板印象和歧视问题。她强调，必须根据每个人的需求提供合理便利，使残疾人能够借助无障碍环境、加强教育、培训和职业发展来行使工作权。她强调，残疾人并不希望象征性地就业，而是希望在开放的就业市场发挥他们的潜力。她注意到《未来契约》中反映的问题，呼吁通过加强数字设备的可及性、培训和可负担性，使数字化转型成为改善残疾人生活质量的一种方式，特别是在发展中国家和农村地区，在此过程中，社会保障发挥着核心作用。
50. 专家委员会主席与条约机构主席第 36 次年度会议的主席代表在总结发言中感谢与会者参加第三次交流，并表示希望今后继续进行专题交流。

G. 当前海事事务的最新发展

51. 在此前的报告中，专家委员会深为关切地关注到新冠肺炎疫情²和乌克兰战争³等局势对《2006 年海事劳工公约》规定的海员权利保护的影响。专家委员会呼吁各国政府承认海员是关键工人，承认

² 2020 年通过的关于《2006 年海事劳工公约(经修订)》在新冠肺炎疫情期间适用问题的一般性意见。

³ 劳工组织，实施公约与建议书专家委员会报告《国际劳工标准实施情况》，国际劳工大会，第 111 届会议，2023 年，第 75 段。

他们在供应链正常运转中的关键作用，忆及正是在危机时刻，《2006 年海事劳工公约》的保护范围才显现出完整意义，需要最严格地执行。专家委员会深为关切地注意到，去年有多名海员丧生，多艘商船在红海遭到导弹袭击，严重影响了船上海员的安全。

52. 在此背景下，专家委员会欢迎联合国人权理事会于 2024 年 7 月通过的关于促进和保护海员享有人权的历史性决议。专家委员会注意到，该决议在劳工组织、国际海事组织和联合国大会关于采取措施加强海员有效享有人权(包括劳工权利)的工作之间形成了明确协同效应，并希望强调其下列主要内容，同时呼吁劳工组织所有成员国在这方面加大努力：

人权理事会：

1. 承认《2006 年海事劳工公约(经修订)》缔约国有义务相互合作，以确保公约的有效实施和执行；
2. 呼吁缔约国、船东代表和海员代表加强《2006 年海事劳工公约(经修订)》的执行，确保所有海员享有安全体面的生活和工作条件；
3. 呼吁各国及其他有关航运业利益相关方有效促进和保护海员享有人权和基本自由，包括生命权、享有公正和良好工作条件的权利(包括安全健康的工作条件)，以及享有可达到的最高身心健康标准的权利；
4. 敦促航运业利益相关方尊重海员通过自由选择或接受的工作谋生的权利，包括决定是否在高风险区域航行或继续航行的权利⁴，且该权利的实现不应应对海员的就业竞争力或未来安置产生不利影响；
5. 敦促各国继续努力消除航运业中一切形式的强迫劳动或强制劳动；
6. 敦促联合国所有成员国根据 2020 年 12 月 1 日关于开展国际合作应对海员因冠状病毒病(COVID-19)大流行而面临的挑战并支持全球供应链的第 75/17 号决议，指定海员和其他海事人员为关键工人；
7. 鼓励各国根据《工商企业与人权指导原则》，确保全球海运业企业履行尊重人权的企业的责任；
8. 鼓励全球海运业企业履行尊重人权的企业的责任，包括通过建立人权尽职调查程序，识别、预防、减轻和补救企业经营对人权造成的任何不利影响；
9. 敦促所有利益相关方加大努力，通过能力建设、收集分类数据和促进公平雇用实践等方式，促进航运业中的性别平等和赋权；
10. 呼吁所有利益相关方制定政策、措施和计划，有效防止船上暴力和骚扰，包括性骚扰和侵犯、霸凌以及一切形式的歧视，为所有海员，包括女海员营造一个安全、权利得到尊重的环境；
11. 鼓励航运业所有利益相关方每年 6 月 25 日开展有意义的海员日庆祝活动；
12. 敦促各国、船东代表、海员代表、国际劳工组织、国际海事组织、非政府组织及其他利益相关方加强合作，维护和保护世界各地所有海员的权利和尊严。

53. 专家委员会还对《2006 年海事劳工公约》2022 年修正案即将于 2024 年 12 月 23 日生效表示欢迎，强调该公约所载的简化修正程序对应海事行业不断变化的需求和挑战具有帮助。专家委员会特别欢迎海员享有社交连接(互联网)的权利，这是在确保海员在船上长期工作期间与家人和朋友保持联系方面迈出的重要一步，也是继续吸引和留住海员，特别是年轻海员和女海员的必要因素。专家委员会还欢迎建立全球海上死亡登记册，这将使劳工组织能够收集有关这些严峻情况的可靠统计数据，

⁴ 在这方面，委员会希望提请各国政府注意《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)第 13 条，该条规定“凡工人有正当理由认为工作情况出现对其生命或健康有紧迫、严重危险而撤离时，应按照国家条件和惯例保护其免遭不当的处理”。

并为及时采取纠正措施提供信息。专家委员会敦促所有受这些修正案约束的批约成员国采取必要措施实施新规定，同时考虑其中包含进一步加强海员福祉的重要具体措施。

H. 当前劳动世界暴力问题的最新发展

54. 在今年履行权责的过程中，专家委员会注意到劳动世界的暴力问题有所增加。专家委员会关切地注意到，许多公约的实施过程中出现了对暴力事件(包括杀戮)的指控，这些公约包括：结社自由公约(《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号))、平等和不歧视公约(《1951 年同酬公约》(第 100 号))、《1958 年(就业和职业)歧视公约》(第 111 号))、土著人民公约(《1989 年土著和部落居民公约》(第 169 号))、职业安全和卫生公约(《1981 年职业安全和卫生公约》(第 155 号))、《2006 年关于促进职业安全与卫生框架的公约》(第 187 号))、童工公约(《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号))和强迫劳动公约(《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号))。因此，专家委员会尤为关切地注意到，暴力对妇女权利及其参与劳动力市场具有广泛影响。专家委员会对这一普遍存在的跨领域问题表示遗憾，并相信最近通过和批准的《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)将确保对该问题予以重点关注，同时敦促各国政府采取适当措施应对这一现象。

► 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)

55. 专家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

56. 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。根据今年工作方法小组委员会举行的讨论,专家委员会提请在截止日期(6 月 1 日)之前提交报告。
57. 专家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。⁵专家委员会提请读者注意报告中关于工作方法的部分。该部分提到理事会在 15 份专题实施报告的基础上关于简化报告程序建议的讨论,如果获得通过,将取代简化报告。
58. 专家委员会还忆及,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从五年增加到六年。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。⁶

履行提交报告义务的情况

在截止日期前收到的报告数量

59. 今年要求成员国政府就已批准公约的实施情况共提交 1,909 份报告(根据《章程》第 22 条提交 1,836 份报告,根据《章程》第 35 条提交 73 份报告),而去年要求提交 2,131 份报告。在本届专家委员

⁵ 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)。

⁶ 有若干种在常规报告周期之外要求提交报告的方式:(i) 专家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 88 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专家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) 大会标准实施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。

会会议结束时，劳工局收到了 1,405 份报告，占要求提交报告数量的 73.6%。⁷ 去年，劳工局共收到 1,605 份报告，占要求提交报告数量的 75.3%。专家委员会特别注意到截至其会议结束时，应提交的关于已批准公约实施情况的首次报告为 81 份，收到了其中的 43 份(去年应提交的首次报告为 79 份，收到了其中的 42 份)。

60. 专家委员会注意到，与去年相比，在截止日期(9 月 1 日)之前收到的报告略有减少。具体而言，今年在截止日期(9 月 1 日)之前收到了 809 份报告，占所要求提交的报告的 42.4%，而上届会议在截止日期前收到了 971 份报告，占所要求提交的报告的 45.6%。专家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。
61. 专家委员会注意到在今年提交的 1,405 份报告中，有 596 份是在 9 月 1 日之后收到的，占今年收到报告的 42.4%。专家委员会再次提到，提交报告的截止日期是 6 月 1 日，同时还注意到可以进一步延长 3 个月直至 9 月 1 日。逾期之后，迟交报告严重扰乱了监督机制的良好运行，因为对在截止日期之后收到报告的审查工作可能因其迟交而被推迟。此外，在专家委员会随后的会议上对这些报告的审查致使专家委员会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。
62. 专家委员会提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，并对专家委员会的直接询问提交完整答复，以便其进行充分审查。专家委员会忆及，劳工组织可以提供技术援助帮助成员国履行章程义务，提请劳工局在此方面提供全面支持，敦促近年来获得劳工局援助的成员国持续努力，确保及时提交报告。

未能尊重提交报告的义务

63. 在审议成员国未能尊重其提交报告的义务情况时，专家委员会采取了“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)。专家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，专家委员会将提出一般性直接询问。
64. 此外，自 2017 年起，专家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，专家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，专家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”)，⁸ 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，如果没有及时提交报告供下届专家委员会会议审查，则专家委员会可根据其掌握的材料着手审查公约的实施情况。

⁷ 本报告附录一按国家列出在专家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。

⁸ 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 2025 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。

65. 今年，专家委员会在紧急呼吁后海地政府仍未提交报告的情况下，审查了其《1947 年劳动监察公约》(第 81 号)的实施情况。
66. 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 **14** 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、巴巴多斯、科摩罗、吉布提、海地、马绍尔群岛、巴布亚新几内亚、圣卢西亚、圣马力诺、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、汤加、瓦努阿图和也门。**专家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。
67. 另外，专家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下届专家委员会会议审查的报告，专家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，专家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专家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	81, 87, 100, 111, 122, 135, 138, 144 和 151
巴巴多斯	81, 87, 105, 122, 144 和 182
科摩罗	1, 13, 26/95/99, 29, 52/89, 81, 87, 98, 100, 105, 111, 122, 138 和 182
刚果	26/95 和 MLC, 2006
吉布提	1, 13/115/120, 14, 26/95/99, 52, 89, 101, 106 和 122
赤道几内亚	68/92
海地	98
巴布亚新几内亚	29, 87, 98, 122 和 158
圣卢西亚	87, 98, 108 和 158
索马里	87 和 98
南苏丹	100, 105, 111, 138 和 182
阿拉伯叙利亚共和国	29, 87, 98, 100, 105, 107, 111, 138, 144 和 182
大不列颠及北爱尔兰联合王国 – 英属维尔京群岛	82 和 94
瓦努阿图	87, 98 和 182
也门	87, 94, 98, 100, 111, 122, 144, 158 和 159

68. 另外，专家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
安提瓜和巴布达	11, 29, 98, 105, 154 和 182
巴巴多斯	90, 135, 138 和 172
科摩罗	12, 14, 19, 101 和 106
刚果	13, 89 和 119
海地	90 和 105
黑山	12, 19, 102 和 121
巴布亚新几内亚	11
圣卢西亚	11, 12, 94, 97 和 105
索马里	19, 84, 94 和 105
阿拉伯叙利亚共和国	11 和 135
瓦努阿图	29, 100, 105 和 111
也门	19

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

国家	公约号
安提瓜和巴布达	2023 年以来：177, 181, 184, 185, 187 和 188
科摩罗	2023 年以来：97 和 143
吉布提	2022 年以来：183
伊拉克	2022 年以来：185
马绍尔群岛	2021 年以来：182
圣卢西亚	2023 年以来：155
索马里	2023 年以来：97, 143, 144, 155, 181, 187 和 190
苏丹	2023 年以来：87 和 144
汤加	2022 年以来：182
图瓦卢	2021 年以来：182
瓦努阿图	2021 年以来：138

70. 专家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。专家委员会发出紧急呼吁，提请三年多未提交首次报告的下列国家政府注意，如果未能及时提交首次报告供下届专家委员会会议审议，专家委员会可根据所掌握的公开资料着手审查公约在以下有关国家的实施情况：吉布提(第 183 号公约)、伊拉克(第 185 号公约)、马绍尔群岛(第 182 号公约)、汤加(第 182 号公约)、图瓦卢(第 182 号公约)和瓦努阿图(第 138 号公约)。
71. 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，首次报告为专家委员会初步评估相关特定公约的实施情况奠定了基础。专家委员会意识到，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。⁹ 专家委员会谨对今年提交 6 份首次报告的政府表示赞赏。¹⁰ 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。

向社会伙伴送交报告

72. 专家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。¹¹

对专家委员会评论意见的答复

73. 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。
74. 今年，未收到下列国家就专家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、巴巴多斯、伯利兹、文莱达鲁萨兰国、布隆迪、科摩罗、刚果、库克群岛、克罗地亚、古巴、丹麦(格陵兰岛)、吉布提、赤道几内亚、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、海地、以色列、肯尼亚、基里巴斯、利比里亚、利比亚、立陶宛、黑山、尼日利亚、帕劳、巴布亚新几内亚、圣卢西亚、圣马力诺、沙特阿拉伯、塞尔维亚、索马里、南苏丹、苏里南、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、东帝汶、土库曼斯坦、大不列颠及北爱尔兰联合王国(英属维尔京群岛和蒙特塞拉特岛)、瓦努阿图、越南和也门。
75. 专家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。专家委员会强调，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。专家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。

⁹ 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。

¹⁰ 库克群岛(《2006 年海事劳工公约》)、斐济(第 190 号公约)、格林纳达(《2006 年海事劳工公约》和第 189 号公约)、黎巴嫩(《2006 年海事劳工公约》)和苏丹(《2006 年海事劳工公约》)。

¹¹ 总报告，第 103-112 段。

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

76. 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。
77. 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审查

78. 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。
79. 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

80. 首先，专家委员会认为有必要注意到在对 277 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。
81. 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。¹²
82. 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。直接询问也一般用于审查政府就实施公约的情况提交的首次报告。
83. 专家委员会今年提出了 625 项观察意见和 1,145 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。

¹² 可登录劳工组织网站，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。

标准实施委员会结论的后续措施

84. 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 112 届会议，2024 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 112 届会议，2024 年 6 月) 结论后续措施的案例清单		
国家	公约号	页次
阿尔及利亚	98	106
澳大利亚	122	878
白俄罗斯	87 和 98	115 和 123
柬埔寨	87	125
厄瓜多尔	87	145
萨尔瓦多	87	160
斯威士兰	87	169
冈比亚	138	549
几内亚	105	372
日本	87	230
哈萨克斯坦	81/129	802
老挝人民民主共和国	111	703
荷兰 - 圣马丁岛	87	299
尼加拉瓜	87	304
巴拉圭	81	830
秘鲁	169	1050
菲律宾	87	323
突尼斯	87	340
土耳其	98	342
土库曼斯坦	105	441
乌干达	138	608

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

85. 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 和 98
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
巴西	169
智利	35/37
埃塞俄比亚	111
几内亚	81 和 187
印度尼西亚	111
西班牙	106
斯里兰卡	81
突尼斯	81

86. 另外，专家委员会还跟进了理事会关于第 26 条控诉的讨论，针对孟加拉国(第 81 号公约)、危地马拉(第 87 号公约和第 98 号公约)和尼加拉瓜(第 87 号公约、第 98 号公约和第 144 号公约)的控诉，迄今为止尚未成立调查委员会。

结社自由委员会转交的立法方面问题的后续措施

87. 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
阿尔及利亚	87 和 98
萨尔瓦多	87 和 98
斯威士兰	87
危地马拉	87 和 98
洪都拉斯	98
马来西亚	98
突尼斯	87

特别注释

88. 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 2025 年 6 月的下届劳工大会提交详尽情况。
89. 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。
90. 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。
91. 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。

92. 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。
93. 今年，专家委员会要求有关政府向 2025 年 6 月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 2025 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
阿富汗	111
乍得	182
厄瓜多尔	98
吉尔吉斯斯坦	81
利比亚	29

94. 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
安哥拉	188
阿根廷	188
白俄罗斯	144
贝宁	143
喀麦隆	77/78
智利	35/37
中国	29 和 105
厄瓜多尔	87
萨尔瓦多	87
斯威士兰	87
危地马拉	19, 87, 98, 103, 141 和 162
几内亚	140
意大利	87
约旦	98
哈萨克斯坦	87

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	MLC, 2006
墨西哥	189
纳米比亚	189
尼加拉瓜	87 和 169
阿曼	MLC, 2006
巴拉圭	189
秘鲁	112/113/114
菲律宾	MLC, 2006
大韩民国	87
俄罗斯联邦	13/115/119/120/139/148/155/162/167/174/176/184/187
卢旺达	26
塞内加尔	188
塞舌尔	138
塞拉利昂	125/126
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	26/95, 111 和 169

进展案例

95. 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。
96. 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。

97. 专家委员会自 1964 年在其报告中首次确定满意的案例以来，¹³一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。

98. 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 27 个国家中的 35 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
澳大利亚	MLC, 2006
布隆迪	100 和 111
捷克	111
埃塞俄比亚	111
斐济	87 和 98
加蓬	100 和 111
冈比亚	111
爱尔兰	102/121 和 111
意大利	102/118
约旦	111
吉尔吉斯斯坦	81
莱索托	87 和 155
马达加斯加	100 和 111
马来西亚	98
荷兰 - 库拉索岛	151
新西兰	98
巴拿马	MLC, 2006

¹³ 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	
巴拉圭	81
菲律宾	185
摩尔多瓦共和国	87
罗马尼亚	135
塞尔维亚	106/132
斯洛文尼亚	111 和 121
斯里兰卡	138 和 182
乌拉圭	181
赞比亚	158
津巴布韦	138

99. 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 **3,263** 例。

100. 1979 年正式确定将进展案例区分为满意案例和感兴趣案例。¹⁴ 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规划和实施的活动；
- 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。

101. 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 **101** 个国家中的 **180** 个案例。全部清单如下：

¹⁴ 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
阿尔巴尼亚	144 和 183
阿根廷	177
澳大利亚	122
阿塞拜疆	144 和 149
孟加拉国	81 和 144
多民族玻利维亚国	189
博茨瓦纳	144
巴西	144 和 169
保加利亚	177
布基纳法索	144
布隆迪	100 和 111
喀麦隆	182
加拿大	144
乍得	105, 111 和 138
中国	122 和 144
哥伦比亚	182
刚果	149
科特迪瓦	144
塞浦路斯	144
多米尼加共和国	138
厄瓜多尔	87
斯威士兰	160
埃塞俄比亚	111
加蓬	111
格鲁吉亚	117 和 181
德国	111, 115/161/162/167/170/176/187 和 144
加纳	81/150 和 94
希腊	111 和 190
危地马拉	13/127/148/161/167 和 81/129
几内亚	111, 118/121 和 159
几内亚比绍	111

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	100 和 115/136/139/155
洪都拉斯	102
匈牙利	100
冰岛	100
印度	111
印度尼西亚	87 和 120/187
爱尔兰	88, 100, 111 和 122
意大利	94, 102/118, 111 和 190
牙买加	94, 111 和 117
日本	102/121, 115/119/120/139/162/187 和 144
约旦	98 和 100
哈萨克斯坦	81/129, 88, 111, 122 和 148/155/162/167/187
肯尼亚	111
吉尔吉斯斯坦	159
老挝人民民主共和国	111
拉托维亚	81/129 和 149
莱索托	81, 87, 98 和 155
利比亚	122
卢森堡	111 和 155/187
马达加斯加	87 和 97
马拉维	87
马来西亚	98 和 187
马里	122
马耳他	81/129
毛里塔尼亚	87
毛里求斯	87, 98 和 189
墨西哥	169 和 189
蒙古	181 和 MLC, 2006
莫桑比克	81
纳米比亚	189
荷兰	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
荷兰 - 圣马丁岛	81
新西兰	100 和 111
尼日尔	111
北马其顿	98, 111, 143, 144, 151 和 156
挪威	169
巴基斯坦	81
巴拿马	113/125/126, 122 和 MLC, 2006
秘鲁	29 和 189
菲律宾	87
葡萄牙	122
摩尔多瓦共和国	100
罗马尼亚	154
卢旺达	14/132, 81/150 和 155/187
圣马力诺	142
圣多美和普林西比	111, 138, 144 和 182
沙特阿拉伯	138
塞尔维亚	13/119/136/139/148/155/161/162/167/184/187 和 183
塞舌尔	81/150 和 148/155/161
塞拉利昂	181
新加坡	MLC, 2006
斯洛文尼亚	144
南非	138 和 155/176
西班牙	12/44/102, 29 和 182
苏里南	122
瑞典	100
瑞士	111
塔吉克斯坦	142 和 159
泰国	29 和 182
特立尼达和多巴哥	159
突尼斯	144 和 182
乌干达	111 和 159

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
乌克兰	111, 122 和 144
大不列颠及北爱尔兰联合王国	29
大不列颠及北爱尔兰联合王国 - 百慕大	82
大不列颠及北爱尔兰联合王国 - 直布罗陀	81
大不列颠及北爱尔兰联合王国 - 根西岛	182
坦桑尼亚联合共和国	29
乌拉圭	156, 159 和 181
乌兹别克斯坦	144
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	13/120/127/139/155
越南	138, 144 和 159
赞比亚	158
津巴布韦	29, 140 和 182

实际实施情况

102. 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

103. 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上届专家委员会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

104. 专家委员会在第 86 届会议(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查，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

105. 专家委员会在第 88 届会议(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意见时，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。

106. 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)，专家委员会在第 89 届会议(2018 年)上着手审议了上述标准。

107. 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。

108. 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，都将在其下届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。

109. 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其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。

110. **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。

111. 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。

112. 专家委员会注意到自其上届会议以来，共收到 786 份观察意见(去年为 1,276 份)，其中从雇主组织收到 179 份观察意见(去年为 221 份)，从工人组织收到 607 份观察意见(去年为 1,055 份)。所收到的绝大多数观察意见(667 份，去年为 1,220 份)涉及已批准公约的实施情况；¹⁵ 这些观察意见中有 362 份(去年为 551 份)涉及基本公约的实施情况，93 份(去年为 166 份)涉及治理公约的实施情况，212 份(去年为 503 份)涉及其他公约的实施情况。此外，收到了关于 2024 年就业伤害保护普遍调查的 119 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 420 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 247 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劳工组织其他论坛上讨论。

强调需要技术援助的案例

113. 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 112 届会议(2024 年 6 月)标准实施委员会通过的结论的后续行动相关方面。¹⁶ 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 45 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。
114. 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：
- 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。

¹⁵ 本报告附录三。

¹⁶ 见第 84 段表格。

115. 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
阿尔巴尼亚	100 和 185
阿尔及利亚	87
安哥拉	87 和 144
阿塞拜疆	87
巴哈马	87, 98 和 185
孟加拉国	81
伯利兹	140
贝宁	144
布隆迪	100
柬埔寨	87 和 98
喀麦隆	87 和 122
乍得	102, 122 和 138
刚果民主共和国	87
多米尼克	87, 135 和 138
多米尼加共和国	77 和 144
厄瓜多尔	87 和 98
埃及	87
萨尔瓦多	87
厄立特里亚	98
斯威士兰	87
斐济	87 和 98
加蓬	111
格鲁吉亚	117
加纳	87, 96, 98 和 103
危地马拉	87, 98, 141 和 162
几内亚	81, 94, 98 和 118/121
圭亚那	2, 94, 100, 111 和 115/136/139
洪都拉斯	81, 87, 98 和 111
匈牙利	98
印度	100
印度尼西亚	87, 98 和 120/187

技术援助将特别有助于成员国的案例清单	
国家	公约号
伊朗伊斯兰共和国	100
伊拉克	98
爱尔兰	96
以色列	100
牙买加	98, 111 和 117
约旦	98
肯尼亚	100
黎巴嫩	81, 98, 115/120/127/136/139/148/170/176 和 MLC, 2006
莱索托	81
马达加斯加	98 和 100
马拉维	81/129
马来西亚	98
马尔代夫	100 和 MLC, 2006
马里	98
毛里塔尼亚	87 和 98
墨西哥	87 和 98
摩洛哥	81/129 和 187
莫桑比克	100
纳米比亚	100
尼泊尔	98
尼加拉瓜	87
尼日尔	100
北马其顿	98, 154 和 156
巴基斯坦	81
巴拉圭	81 和 189
秘鲁	189
摩尔多瓦共和国	100
俄罗斯联邦	150
圣基茨和尼维斯	138
圣多美和普林西比	138
塞内加尔	MLC, 2006 和 188
塞尔维亚	121
塞舌尔	81/150 和 138

技术援助将特别有助于成员国的案例清单

国家	公约号
斯洛伐克	111
苏里南	29
土耳其	96 和 98
乌干达	122
乌克兰	111
坦桑尼亚联合共和国	105
乌兹别克斯坦	81/129, 87 和 105
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	26/95

C. 根据《章程》第 19 条提交的报告

116. 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：《1921 年(农业)工人赔偿公约》(第 12 号)、《1925 年(事故赔偿)同等待遇公约》(第 19 号)、《1925 年(事故赔偿)同等待遇建议书》(第 25 号)、《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)(第六部分)、《1964 年工伤津贴公约》(第 121 号)(附表一于 1980 年修订)和《1964 年工伤津贴建议书》(第 121 号)。
117. 根据往年惯例，本份《普遍调查》¹⁷ 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。
118. 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：安提瓜和巴布达、巴巴多斯、乍得、科摩罗、吉布提、多米尼克、赤道几内亚、海地、吉尔吉斯斯坦、马绍尔群岛、北马其顿、巴布亚新几内亚、圣卢西亚、圣马力诺、圣多美和普林西比、新加坡、阿拉伯叙利亚共和国、东帝汶、图瓦卢、乌干达和也门。
119. 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、第 6 款和第 7 款)

120. 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：

¹⁷ 劳工大会，报告三(B 部分)，第 113 届会议，2025 年。

(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) 对专家委员会在第 94 届会议(2023 年 11 月至 12 月)上提出的观察意见和直接询问的答复。

121. 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 2024 年提供的向主管当局提交先前通过的文书的情况。

122. 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

123. 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,135 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,121 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

124. 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,118 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

125. 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，**104 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

126. 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，**111 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，**91 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 **45 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、奥地利、巴哈马、巴巴多斯、比利时、加拿大、中非共和国、智利、丹麦、厄瓜多尔、萨尔瓦多、斐济、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、哈萨克斯坦、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、菲律宾、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、卢旺达、萨摩亚、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

127. 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 个月期限于 2024 年 6 月 12 日到期，18 个月期限(在特殊情况下)于 2024 年 12 月 12 日到期。专家委员会注意到，**25 个**成员国政府提供了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

128. 专家委员会**感兴趣地**注意到以下政府提供的信息：**多民族玻利维亚国、刚果民主共和国、北马其顿、尼泊尔和巴拉圭**。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

129. 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 100 届会议(2011 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。
130. 专家委员会注意到，在其第 95 届会议开始时，以下 26 个成员国(2020 年 48 个，2021 年 45 个，2022 年 42 个，2023 年 25 个)属于“严重未提交文书”的情况：**安哥拉、巴林、伯利兹、多米尼克、赤道几内亚、加蓬、冈比亚、格林纳达、海地、匈牙利、黎巴嫩、利比里亚、利比亚、阿曼、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、塞拉利昂、所罗门群岛、阿拉伯叙利亚共和国、东帝汶、图瓦卢、阿拉伯联合酋长国、瓦努阿图、也门和赞比亚**。
131. 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 112 届会议(2024 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。
132. 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

133. 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)。
134. 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。

135. 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推动这些公约的实施，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。

136. 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。

* * *

137. 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任务。

2024 年 12 月 7 日，日内瓦

主席
格拉西拉·约瑟菲娜·狄克逊·卡顿
(签字)

报告员
卡马拉·桑卡兰

► 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、亚洲劳动法学会、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)

雅典国立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)。曾在法国、英国、意大利、马耳他、美国等多个外国机构讲学并从事学术研究。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著作(用希腊文、英文和法文撰写了 9 本书、60 多篇论文, 并为多部集体著作撰稿); 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。

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(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。尼日利亚律师协会律师总统奖获得者。

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 16 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。她经常在肯尼亚高等法院、就业和劳动关系法院、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)。

穆罕默德·科里·优素菲先生(摩洛哥)

法学博士，梅克内斯穆莱-伊斯梅尔大学法律、经济和社会科学学院劳动法和民事诉讼法教授(1996 年至今)；负责起草实施《劳动法》条款规范性文本的三方委员会委员；多次担任劳动部制定的解决集体争议和劳动争议的在册仲裁员；“劳动法与社会”研究小组创始成员，出版了八部劳动法著作；多家国内和跨国公司的顾问和法律顾问，特别擅长劳动法和劳资关系管理；撰写了多部关于劳动法、民事诉讼程序和国际劳动法的书籍和学术文章；为本领域著名的集体著作撰稿。

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；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；被掠夺受害者赔偿委员会理事会成员。

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)。

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。

米娅·伦马尔女士(瑞典)

伦马尔教授现任瑞典马尔默大学副校长。她目前卸任瑞典隆德大学专攻劳动法和劳资关系方向的私法学正教授一职，此前于 2015 年至 2020 年六年间担任学院院长。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。伦马尔教授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。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，并在隆德组织召开了第 19 届国际劳动和雇佣关系协会世界大会。她在劳动法、平等与人权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，罗斯法官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(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。

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 2018 年成员；马来西亚最大的律所之一——思纪龄律师事务所(Skrine)法律助理，后成为合伙人(1982-2001 年)；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，专门从事商业、民事、劳动争议和知识产权诉讼；国际法学家委员会委员，兼该委员会执委会候补成员。她于 2023 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”。

让-马里·查库瓦先生(喀麦隆)

法学副教授；自 1992 年起在雅温得大学法律和政治学院任私法学教授，特别擅长劳动法和社会保障法；喀麦隆劳动法和社会保障促进协会主席兼创始成员、非洲法律促进协会创始成员；中非人权促进协会会员。著有专业著作，并在法律期刊上发表了大量文章和研究。

黛博拉·托马斯-费利克斯女士(特立尼达和多巴哥)

国际货币基金组织行政法庭法官；特立尼达和多巴哥劳资法院前院长；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庭长；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三本教科书。

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。