



国际
劳工
组织

► ILC.114/报告四

► 以包容性社会对话应对变革

国际劳工大会
第114届会议, 2026年

报告四

► 以包容性社会对话应对变革

根据经 2022 年修正的《2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》后续行动，开展的一项关于社会对话与三方机制战略目标的周期性讨论

第四项议程



© 国际劳工组织 2026 年
第一次出版于 2026 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：《以包容性社会对话应对变革：根据经 2022 年修正的〈2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言〉后续行动，开展的一项关于社会对话与三方机制战略目标的周期性讨论》，日内瓦：国际劳工局，2026 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 978-92-2-042533-6 (print)
ISBN 978-92-2-042534-3 (web PDF)
ISSN 0255-3449

另有以下语言版本：

阿拉伯文：ISBN 978-92-2-042531-2 (print)，ISBN 978-92-2-042532-9 (web PDF)；
英文：ISBN 978-92-2-042521-3 (print)，ISBN 978-92-2-042522-0 (web PDF)；
法文：ISBN 978-92-2-042523-7 (print)，ISBN 978-92-2-042524-4 (web PDF)；
德文：ISBN 978-92-2-042527-5 (print)，ISBN 978-92-2-042528-2 (web PDF)；
俄文：ISBN 978-92-2-042529-9 (print)，ISBN 978-92-2-042530-5 (web PDF)；
西班牙文：ISBN 978-92-2-042525-1 (print)，ISBN 978-92-2-042526-8 (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
执行摘要	5
缩略语表	7
导 言	9
从正式机制到实质影响力	10
第一章 不断变化的劳动世界中社会对话的现状	13
1.1 全球社会对话现状	13
1.2 各区域面临的挑战与机遇	19
1.3 劳动世界的变革	25
第二章 为有效社会对话营造有利环境	33
2.1 与国际劳工标准相关的行动	33
2.2 劳动法改革	34
2.3 劳动行政管理	35
2.4 劳动监察	37
2.5 诉诸劳动司法：劳动争议预防和调处制度	38
第三章 社会对话机制与进程的实际运作	39
3.1 三方和双方社会对话	39
3.2 社会对话机制与进程的实际运作：专题综述	43
3.3 劳工组织行动的经验教训	55
第四章 不断变化的劳动世界中的社会伙伴	57
4.1 代表性、挑战与框架	57
4.2 加强能力建设和扩大覆盖范围	58
第五章 前进的道路：如何使社会对话更有成效和更具包容性？	63
5.1 实现优先事项相互关联、相辅相成	63
5.2 调动劳工组织各种行动手段	65



图示列表

图 1 和图 2. 可持续发展目标指标 8.8.2 全球加权和未加权平均值(2015–2024 年)..... 14

图 3. 可持续发展目标指标 8.8.2 全球和区域加权平均值(2015 年、2024 年)..... 15

图 4. 法律上和实践中违规案例总数(2015–2024 年)..... 16

图 5. 按主要类别划分的违规案例、百分比和总数(2015–2024 年)..... 16

图 6. 工人入会率，百分比(最新可用年份)..... 17

图 7. 集体谈判覆盖率，百分比(最新可用年份)..... 18

图 8. 劳动收入份额(可持续发展目标指标 10.4.1)与
违反结社自由和集体谈判权(可持续发展目标指标 8.8.2)(2004–2023 年)..... 30

图 9. 民主水平(V-Dem 多头政治指数的长期差分变化)与
违反结社自由和集体谈判权(可持续发展目标指标 8.8.2)之间的对照(2000–2023 年)..... 32



► 执行摘要

劳动世界正在面临前所未有的挑战，从数字化转型、人口结构变化、民主倒退，到许多国家治理机制发生信任危机。然而劳动世界近年来的变革也创造了增长、创新和就业机会。

尽管社会对话制度化取得进展，但正式机制并不能保证工人和雇主都能有效参与或取得实质性成果。在全球范围内，对结社自由的尊重和对集体谈判权的有效承认正在恶化。尽管工会仍是全球规模最大的自愿会员组织之一，且在有数据可查的国家中雇主和企业会员组织的规模基本保持稳定，但两者在组织弱势群体以及中小微企业会员方面均面临困境。此外，大量劳动者和经济实体在非正规经济领域运作，游离于现有社会对话框架之外。

在多重压力下，社会对话可有助于政府、雇主和工人应对变革、设计出可持续的解决方案并维护社会团结。社会对话作为民主劳动治理的重要基石，能够塑造支持社会正义、减少不平等、促进性别平等和增强经济韧性的政策。这需要营造有利环境，促进社会对话蓬勃发展，并依托资源充足的劳动行政管理部门、保障合规的劳动监察制度以及提供有效救济的便捷司法机制予以维系。独立、民主的雇主组织和工人组织的积极参与同样至关重要，这些团体必须能够自由参与社会对话，不受不当干预或威胁。

自 2013 年国际劳工大会第 102 届会议开展首次关于社会对话与三方机制的周期性讨论以来，在批准与社会对话相关公约、在 100 多个成员国推进劳动法改革、成立三方最低工资委员会以及推进正规化与技能发展战略等方面取得了进展。尽管存在持续障碍，集体协议仍通过创新方式解决了工资、工时以及包容弱势群体等问题。供应链和行业方法为社会对话开辟了新的切入点。

尽管多个成员国存在侵犯结社自由的现象，且面临资金与能力限制，但雇主组织和工人组织仍展现出革新、适应与创新的能力。它们在支持数字化与绿色转型过程中推进体面劳动。它们加大投入并取得进展，提高了妇女在领导层中的代表性，并扩大了对非正规经济工人、平台工人、企业和经济单位的覆盖范围。

本报告基于劳工组织三方成员和劳工局的实际做法，总结了促进社会对话有效性和包容性的经验教训。制度建设的长期性要求持续提供支持，它超越了单个项目的时间限制。政府展现出政治意愿和社会伙伴作出真诚承诺依然是必要前提。社会对话的成效取决于系统性能力建设、保障实质性参与，并结合适应当地环境、文化和传统的工具。

强化有利环境、完善劳动制度、增强代表性和包容性是关键优先事项。包容性社会对话需要创新方法，将其覆盖范围扩展至所有工人、雇主、经济单位及其代表，特别是那些面临最大障碍的群体。有效调动行动手段需要加强协调、政策一致性和持续承诺。强化证据和监测机制至关重要。与国际金融机构、联合国机构及其他多边机构、学术网络以及代表边缘化群体的组织建立战略伙伴关系，可增强政治承诺、调动资源，并拓展社会对话推动社会正义和可持续发展的潜力。



► 缩略语表

AI	人工智能
ASEAN	东南亚国家联盟(东盟)
CEACR	实施公约与建议书专家委员会
EBMO	雇主和企业会员组织
EU	欧洲联盟(欧盟)
FACB	结社自由和有效承认集体谈判权
FPRW	工作中的基本原则和权利
ILO	国际劳工组织(劳工组织)
IOE	国际雇主组织
ITUC	国际工会联合会
NEET	未就业、未接受教育或培训(“尼特族”)
OSH	职业安全与卫生
OECD	经济合作与发展组织(经合组织)
RBCLAC	拉丁美洲和加勒比地区“负责任商业行为”项目
RISSC	复原力、包容性和可持续供应链
SDG	可持续发展目标
TVET	技术与职业教育培训
UN	联合国
UNSDCF	联合国可持续发展合作框架
UNFCCC	联合国气候变化框架公约



▶ 导 言

1. 本报告旨在为关于社会对话与三方机制的第三次周期性讨论提供资讯，此前分别于国际劳工大会第 102 届会议(2013 年)和第 107 届会议(2018 年)开展了第一次和第二次周期性讨论。本报告基于外地办事处和总部工作人员提供的信息、相关研究以及劳工组织评价办公室编写的《2019-2025 年社会对话干预措施综合评估报告》。¹
2. 2013 年首次周期性讨论发生在 2008 年全球金融危机之后，重点探讨了部分国家如何通过社会对话应对经济危机，而另一些国家则借此为由推行改革，限制社会伙伴自主权、侵蚀基本权利、削弱集体谈判机制。讨论的结论重申了社会对话和三方机制在劳工组织治理模式中的核心地位，该模式基于结社自由和对集体谈判权的有效承认，恰如《国际劳工组织章程》《费城宣言》和经 2022 年修正的《1998 年国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》所体现的那样。结论指出存在持续性问题，包括劳动行政管理部门长期资金不足、执法能力有限以及集体谈判覆盖率下降。
3. 2018 年第二次周期性讨论聚焦于劳动世界的未来，以及社会对话在应对全球化、技术变革、人口结构变迁、气候变化和环境风险所引发的持续挑战与变革中的作用。大会重申了结社自由和有效承认集体谈判权的核心重要性，强化了对包容性的承诺——特别是妇女、青年、弱势劳动者及非正规经济从业者的参与——并致力于推进《2030 年可持续发展议程》。大会呼吁加强劳动关系体系的研究、培训和能力建设。
4. 新冠疫情印证了上述讨论的启示。在拥有健全劳动关系体系及强大雇主组织和工人组织的国家，社会对话促成基于共识的快速响应，既保护了劳动者与企业，又保障了运营的连续性和韧性。而在其他情境下，特殊措施导致集会自由和结社自由受限，集体谈判机制与协议被搁置。²自 2019 年以来，多重巨变趋势与冲击持续加剧：技术变革加速、气候变化与生物多样性丧失以及污染构成的三重地球危机、生活成本危机以及武装冲突。社会对话正处于关键十字路口，面临风险加剧的同时，作为实现劳动民主治理、促进繁荣与社会正义的重要工具，其重要性正获得新的提升。
5. 社会对话在促进体面劳动和强化劳动制度方面屡屡证明了其价值。它作为制定集体共享解决方案的机制，使三方成员能基于各自利益群体诉求参与决策。它通过对公共政策形成实质性影响，维护了社会稳定；同时提供应对紧迫劳动力市场挑战的机制，包括平台工作监管等新兴议题。
6. 基于包容性对话和共同会诊的三方机制，促进了财政、贸易、产业、教育和劳动政策的协调统一，使宏观经济治理更贴近劳动者与雇主的现实需求。³通过集体谈判，雇主组织和工人组织在各行业协商达成了切实的工作条件改善，典型谈判议题涵盖薪酬、工时、培训、职业安全与卫生及平等待

¹ 劳工组织，《劳工组织关于 2019-2025 年社会对话干预措施综合评估报告》，2025 年。

² 劳工组织，《危机时期国际劳工标准实施情况：新冠肺炎疫情背景下国际劳工标准及有效权威监督的重要意义》，2021 年，第 72 段。

³ 劳工组织，《2025 年全球就业政策评论：促进就业政策是否有效？——影响评估、诊断与对话如何有助于解决问题》，2025 年。



遇。⁴雇主和工人代表参与职业安全与卫生政策的制定和实施，显著降低了事故和工伤的发生率，最终提高了生产力。⁵社会对话是推进性别平等、缩小性别薪酬差距、优化工时安排以及保障育儿假和儿童保育的关键。⁶促进性别平等的社会对话具有强有力的经济依据，但要维持这些成果，应鼓励妇女平等参与谈判，并定期评估协议对性别平等的影响。当这些条件得到满足时，社会对话既能成为即时改善工作场所的机制，也能成为推动更广泛社会转型实现性别平等的催化剂。⁷

7. 民主治理与有效社会对话相辅相成。民主能促进经济繁荣，长期来看可使人均国内生产总值增长约20%，无论特定环境下的经济发展水平如何。⁸民主价值观催生了减少不平等的机制，引导投资流向公共产品和服务，从而激发创新与创业精神，推动生产力提升。关键在于，民主制度通过代表性组织和公民空间扩大体面就业机会，为被遗忘群体赋权，同时促进性别平等和社会流动性，确保更广泛的经济参与。雇主组织和工人组织历来在民主化进程中发挥着重要作用。当这些组织在民主治理下作为强大、独立且具代表性的机构运作时，它们能防范两极分化，通过理性事实辩论促进温和立场，并通过制度合作实施长期战略。⁹
8. 然而挑战依然存在。尽管部分成员国加强了对社会对话的遵奉，但各国遵守结社自由和集体谈判权的情况却有所恶化，劳工组织监督机构在诸多领域发现了令人担忧的趋势，包括公民空间受到限制、结社自由受到制约以及组织权和集体谈判权遭到侵犯。在某些情况下，“外国代理人”法律对协会施加了不必要、比例失衡和歧视性的义务、限制或禁令，破坏了跨国协作，¹⁰而针对公众参与的战略诉讼则通过代价高昂且具有威慑力的法律行动压制了公众声音。¹¹这些趋势往往伴随着公众对公共机构信任度的减弱和两极分化的加剧。
9. 2026年，在日益加剧的地缘政治紧张局势和激烈的贸易争端背景下，社会对话的重要性空前凸显。尽管面临重大挑战，但强化有效包容性社会对话的基础，对于促进社会正义、支持民主参与、维护和平稳定、确保对劳动世界变革作出公正公平的回应，具有不可或缺的意义。

从正式机制到实质影响力

10. 社会对话的定义是：围绕经济和社会政策或其他工作相关事项的共同利益问题开展的各类谈判、协商和信息交流。它可发生在不同层级，既可正式也可非正式，既可制度化也可临时性。其形式包括雇主或雇主组织与工人或工人组织代表之间的双方对话，以及政府参与的三方对话。

⁴ 劳工组织，《2024年社会对话报告：促进经济发展与社会进步的高层社会对话》，2024年；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》，2022年。

⁵ 劳工组织，《加强社会对话，促进安全与卫生文化：我们从新冠疫情危机中学到了什么？》，2022年。

⁶ 米娅·伦玛与苏珊·海特编，《工作场所性别不平等的形成与消解》（英国切尔特纳姆：爱德华·埃尔加出版社，2024年）。

⁷ 苏珊·海特与玛莲娜·巴斯蒂达，“集体协议：推动性别平等转型议程？”，载于《工作场所性别不平等的形成与消解》，伦玛与海特编（爱德华·埃尔加出版社，2024年）。

⁸ 达伦·阿西莫格鲁等，“民主确实能促进增长”，载于《政治经济学杂志》第127卷第1期（2019年），第47-100页。

⁹ 劳工组织，《就业、权利与增长：强化纽带联系——总干事报告》，大会文件ILC.113/I(B)，2025年，第109段。

¹⁰ 联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），《在“外国代理人”/“外国影响”法律背景下保护结社自由权的联合声明》，2024年9月。

¹¹ 人权高专办，《战略性反参与诉讼对人权的影响及应对之道》，2024年4月29日。



11. 经 2022 年修正的《2008 年关于争取公平全球化的社会正义宣言》确认，工作中的基本原则和权利是“实现所有战略目标所需的根本权利和必要条件”，并指出“结社自由和有效承认集体谈判权对能够使四项战略目标得以实现尤为重要”。此外，《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》（《百年宣言》）要求劳工组织“将促进工人权利作为实现包容性可持续发展的关键要素，并重点关注作为保障性权利的结社自由和有效承认集体谈判权”。¹²
12. 本报告区分了建立正式社会对话机制与创造真正参与所需条件的差异。有效对话的前提始于尊重结社自由和集体谈判权。其他条件包括建立明确的法律框架以保障公民自由、维护社会伙伴的独立性和代表性，并确保社会对话对政策结果产生实质性影响。真诚的善意承诺同样至关重要，社会伙伴间的信任需通过持续透明的互动、联合实施以及共同拥有这一解决方案来建立。若缺乏这些条件——可能源于政治意愿缺失或基本权利遭侵犯——社会对话终将无法带来实质性变革。
13. 尽管在建立三方机制方面取得进展，但正式机制的存在并不能保证实质性参与或实质性成果。¹³ 社会伙伴指出，尽管正式机制提供了协商机会，但决策时其重大关切往往未获充分考虑。劳工局研究数据佐证了这一现象：在近百项就业影响评估研究中，仅 37% 涉及某种形式的协商，而真正积极吸纳社会伙伴参与的仅占 7%，导致错失强化社会对话、提升政策效能的良机。¹⁴
14. 本报告的核心观点是：社会对话对支持民主劳动治理和确保公平政策成果至关重要；社会对话机构的存在本身不足以支撑民主治理，关键在于其有效性和包容性。推进体面劳动和可持续发展需要营造一个有利的环境，让社会对话和劳动制度得以蓬勃发展，保障结社自由和集体谈判权，并使独立、民主的雇主组织和工人组织能够自由参与，不受干预。本报告在以往周期性讨论的基础上，着重强调了这些相辅相成的基础，不仅考察社会对话机制是否存在，还考察它们是否为所有人带来了有意义的成果。



¹² 劳工组织，《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》，2019 年。

¹³ 劳工组织，《2024 年社会对话报告》。

¹⁴ 劳工组织，《2025 年全球就业政策评论》，第 8 页。

第一章

不断变化的劳动世界中社会对话的现状

15. 本章回顾了全球社会对话的现状，分析了各区域的关键进展，评估了劳动世界重大变革的影响，重点指出，在确保包容性进程和惠及所有人的实质性成果方面仍存在差距。

1.1 全球社会对话现状

16. 结社自由和有效承认集体谈判权是有效社会对话的基础。然而，这些权利在全球范围内面临挑战。¹⁵ 劳工组织监督机构指出，在落实与社会对话相关的国际劳工标准方面存在显著差距，包括《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)。¹⁶

17. 例如，许多成员国将《第87号公约》允许范围(武装部队和警察)以外的工人类别排除在外。法律常将消防人员、监狱工作人员、法官和教师排除在外，或将本应享有这些权利的特别脆弱群体排除在外，如非正规经济和农业工人、移民工人、¹⁷ 家政工人、出口加工区工人、自营工人以及非雇佣关系工人。即使未被明确排除，工人在实际做法中仍可能面临障碍。实施公约与建议书专家委员会(专家委员会)指出，许多被排除的行业主要雇佣女工，这可能造成缘于性别的歧视。¹⁸

18. 2018至2025年间，标准实施委员会审查了78起涉及社会对话类公约的案例(占案例总数的48%)，¹⁹ 其中近90%涉及第87号和第98号公约。若将劳动监察公约纳入考量范围²⁰，则该比例升至审查案例总数的54%。此外，专家委员会就社会对话和劳动关系相关公约的实施情况，²¹ 发表了1,545项评论意见(占该期间专家委员会评论意见总数的12%)，其中88%专门针对第87号和第98号基本公约(占专家委员会评论意见总数的11%)。如果将《第144号公约》也计算在内，这

¹⁵ 本节侧重于挑战，但本章其他小节和整个报告都承认在哪些方面取得了进展，以及社会对话在解决经济和社会问题方面仍然是一个有效的工具。

¹⁶ 劳工组织，《2025年会议记录：大会标准实施委员会会议》，大会文件 ILC.113/会议记录，2025年；劳工组织，《实施公约与建议书专家委员会报告》，大会文件 ILC.113/III(A)，2025年。

¹⁷ 劳工组织，《移民工人结社自由和集体谈判权利》，2023年。

¹⁸ 劳工组织，《实现工作中的性别平等》，关于第111号、第156号和第183号公约及第111号、第165号和第191号建议书的普遍调查报告，大会文件 ILC.111/III(B)，2023年，第62段；劳工组织，《赋予全球化人性的一面》，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》对有关工作中权利的基本公约开展的普遍调查，大会文件 ILC.101/III/1B，2012年，第58段。

¹⁹ 第87号、第98号公约和《1976年(国际劳工标准)三方协商公约》(第144号)。

²⁰ 《1947年劳动监察公约》(第81号)和《1969年(农业)劳动监察公约》(第129号)。

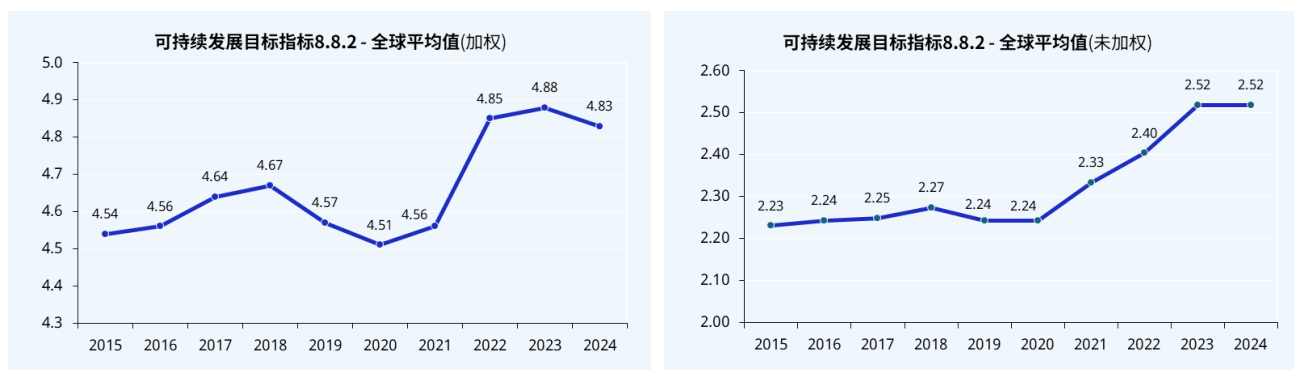
²¹ 专家委员会所作评论意见中，55%为观察意见，其余为直接询问，涉及以下公约：《1921年(农业)结社权利公约》(第11号)、《第87号公约》、《第98号公约》、《1971年工人代表公约》(第135号)、《1975年农村工人组织公约》(第141号)、《1978年(公共服务)劳资关系公约》(第151号)以及《1981年集体谈判公约》(第154号)。数据基于劳工标准数据库统计(截至2025年12月)。



一比例将上升到 16%；如果将劳动行政管理和监察公约也计算在内，则将上升到 24%。同期，结社自由委员会收到 197 项申诉，其中绝大多数来自工人组织。

19. 在各种背景下均有记录显示存在广泛的侵权行为。这些行为包括：在新冠疫情期间，工会和雇主的活动因公共卫生紧急措施受到限制；在冲突或反恐行动中，某些工会被指称为恐怖组织或其成员，罢工和抗议活动被重新定性为犯罪行为；以及针对工会个人、领导人和会员的起诉、恐吓、任意拘留、杀害、司法骚扰及其他形式的攻击事件——这些行为往往是更广泛运动的一部分，该运动以行使结社自由、和平集会和表达自由以及更广泛公民自由的土著社区、非政府组织及其他群体为目标。
20. 衡量各国遵守结社自由和集体谈判权利情况的可持续发展目标指标 8.8.2 数据²²反映出这一令人震惊的趋势。2024 年，经劳工组织劳动力估算加权的可持续发展目标指标 8.8.2 全球平均值为 4.83。虽较 2023 年的 4.88 略有改善，但较 2015 年 4.54 的基准值仍恶化了 6.4%(图 1)。加权平均值通过考量受影响劳动力规模(劳动力规模较大的国家变化对平均值的影响更大)，更能反映这些权利受侵害的变化趋势，而简单的未加权平均值则能更清晰地展现出侵权事件数量和严重程度的变化趋势。从这一角度看，2015-2024 年期间恶化了 12.88%，2023-2024 年期间未观察到变化(图 2)。

► 图 1 和图 2. 可持续发展目标指标 8.8.2 全球加权和未加权平均值(2015–2024 年)

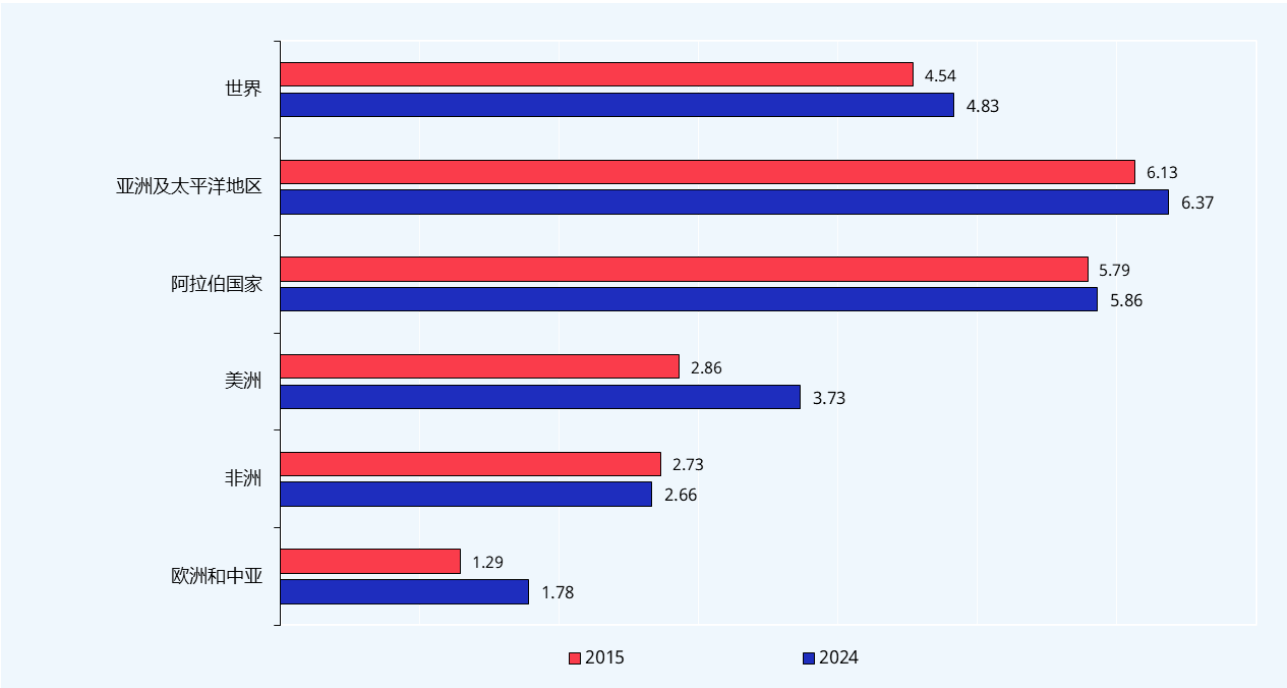


来源：劳工组织，“关于可持续发展目标指标 8.8.2 的说明”。

21. 如下图 3 所示，2024 年亚太地区加权平均值最高(即最差)达 6.37，阿拉伯国家次之为 5.86，美洲为 3.73。2024 年欧洲和中亚该指标值为 1.78。从时间变化来看，2015 至 2024 年间美洲合规状况恶化最严重(0.87)，其次是欧洲和中亚(0.49)、亚太地区(0.24)及阿拉伯国家(0.07)。非洲是该时期唯一出现小幅改善的区域(0.07)。次区域层面呈现更多样化态势：东南亚(0.22)和南欧(0.42)亦出现改善。此外，2021 至 2024 年间，34% 的国家呈现恶化趋势，18% 的国家有所改善，48% 的国家保持不变。自 2021 年起，态势恶化国家数量持续超过改善国家。尽管 2023 至 2024 年间取得进展，但 80% 的国家未录入变化。

²² 可持续发展目标指标 8.8.2 中关于劳动权利合规性的引用依据劳工组织《可持续发展目标指标 8.8.2 的说明》。该指标旨在衡量各国对基本劳动权利(结社自由与集体谈判权)的遵守程度，其依据包括劳工组织监督机构的六项文本来源以及各国国内立法。国家法律并非为生成基本权利合规性统计指标而制定，劳工组织的文本来源亦非为此目的而创设。指标 8.8.2 系整合上述资料编制而成，其使用并不构成对劳工组织三方成员对资料结论所持不同观点的免除。可持续发展目标指标 8.8.2 并非用于比较劳工组织成员国合规情况的工具。需特别说明的是，批准和未批准劳工组织公约的成员国，其向劳工组织监督体系提交报告义务(即劳工组织文本来源)存在差异。该指标采用 0 至 10 分制，0 分代表最佳合规水平。

► 图 3. 可持续发展目标指标 8.8.2 全球和区域加权平均值(2015 年、2024 年)

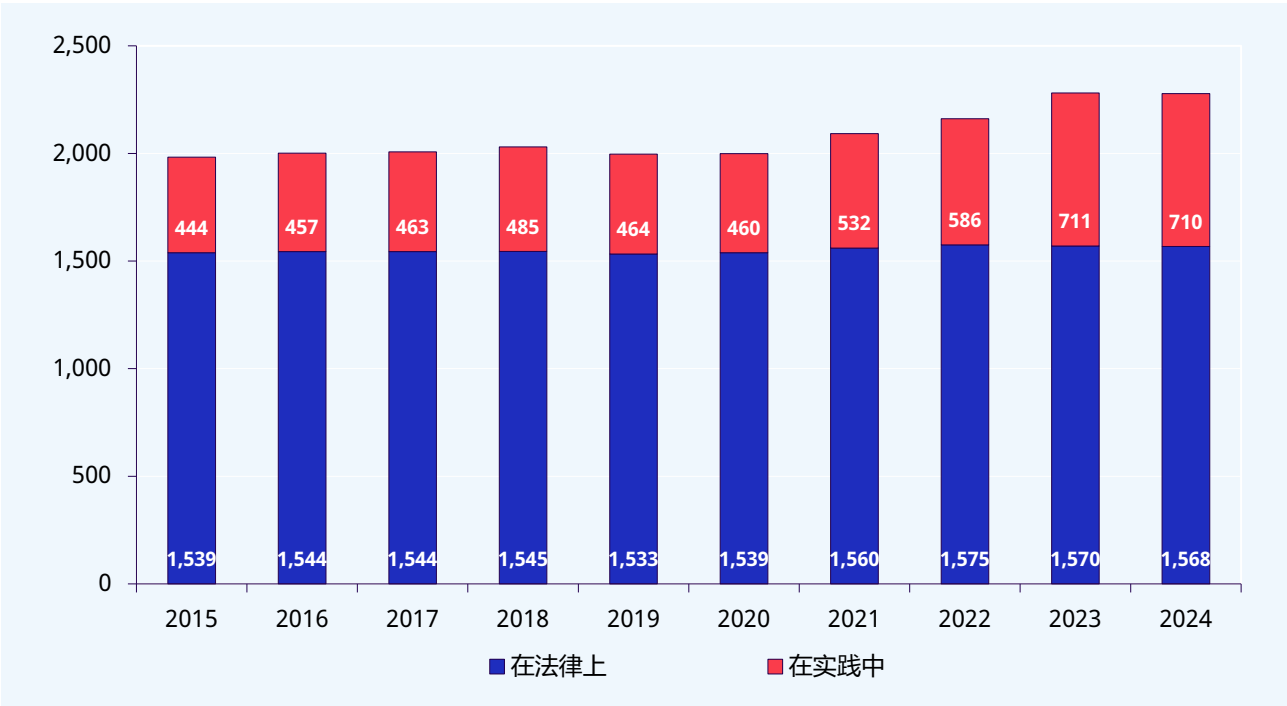


来源：劳工组织，“关于可持续发展目标指标 8.8.2 的说明”。

22. 分析违规类型时需重点区分法律层面或实际做法层面的不合规行为。此区分有助于判定违规根源在于立法框架缺失，还是源于基本符合劳工组织第 87 号和第 98 号公约的法律在执行和实施环节时失效。劳工组织监督机构发现的大多数不合规案例涉及立法层面。然而，经编码的违规类型数据显示，自 2020 年以来，违规总数的上升主要源于实际做法层面的违规增加，这表明国家法律在结社自由和集体谈判权相关领域对雇主组织和工人组织的实际保护力度正在减弱(图 4)。



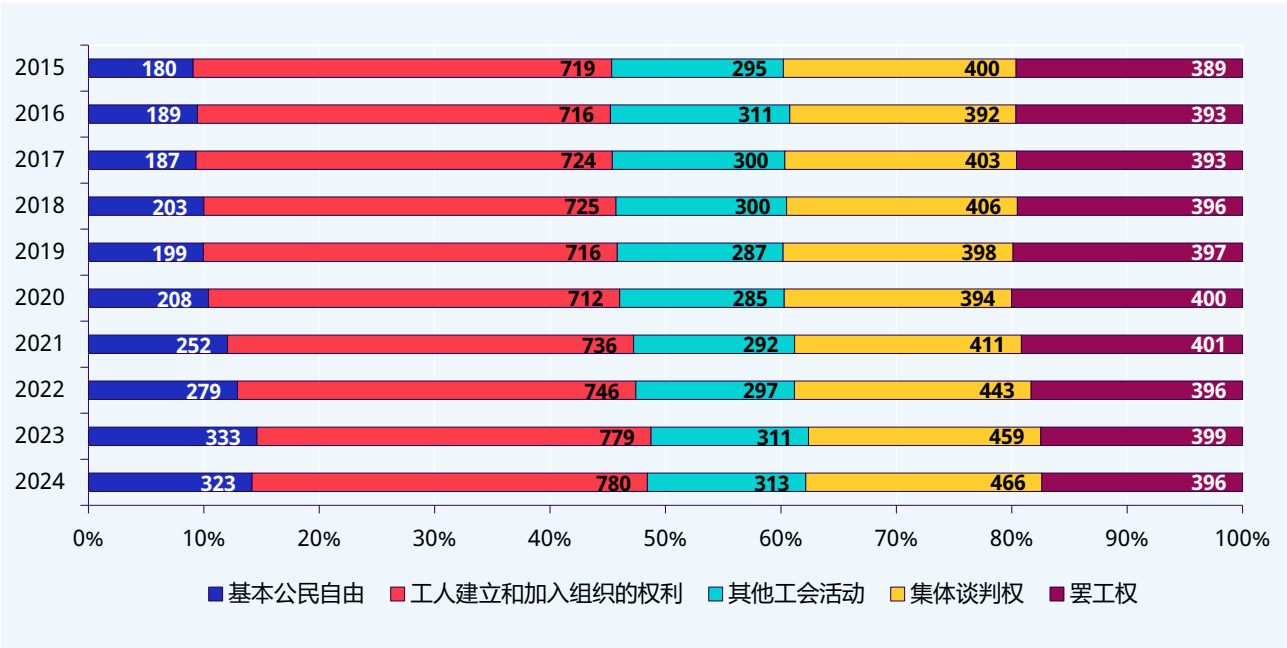
► 图 4. 法律上和实践中违规案例总数(2015–2024 年)



来源：劳工组织，“关于可持续发展目标指标 8.8.2 的说明”。

23. 尽管大多数编码违规行为涉及工人和雇主建立和加入组织的权利，但近期趋势主要由于基本公民自由权遭到侵犯的情况骤增所致，尤其自 2020 年以来。增幅第二大的是集体谈判权。尽管 2023 至 2024 年间基本公民自由权侵犯事件数量有所下降，但集体谈判权的下降趋势加剧，成为该年度增幅最大的指标(图 5)。

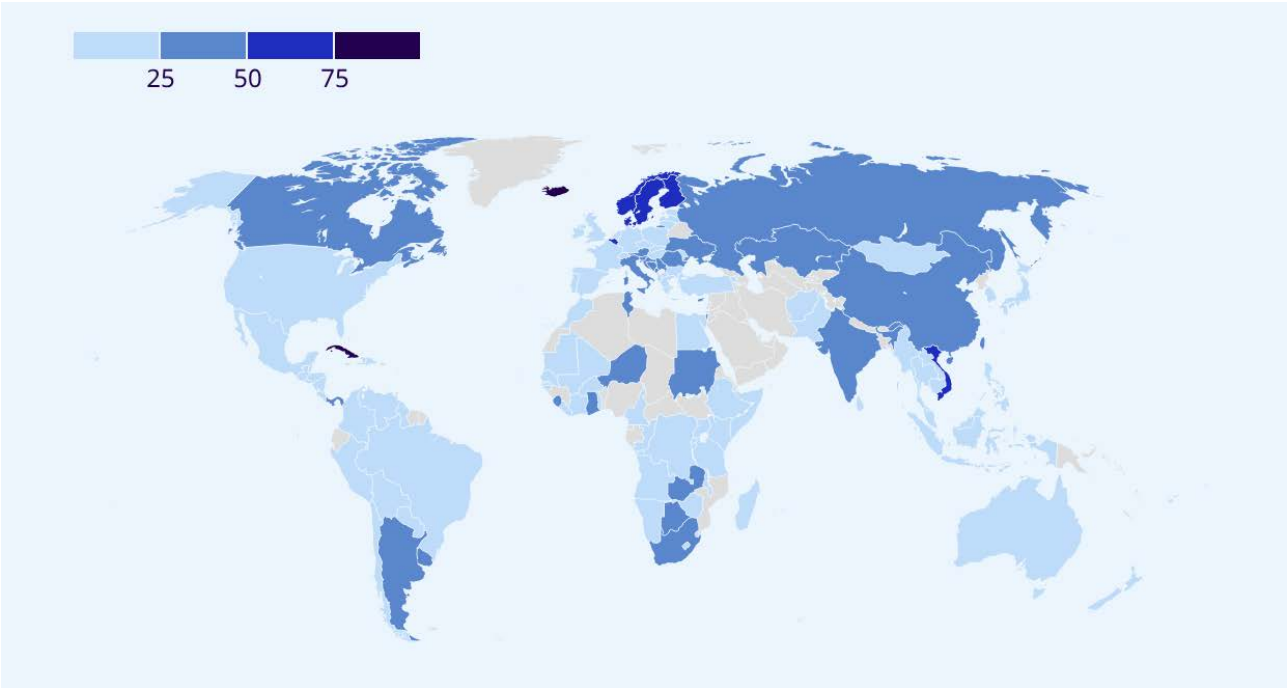
► 图 5. 按主要类别划分的违规案例、百分比和总数(2015-2024 年)



来源：劳工组织，“关于可持续发展目标指标 8.8.2 的说明”。

24. 工人入会率反映加入工人组织的员工比例。²³ 如上所述，在法律和实际做法中实现结社自由面临的挑战预计将影响工人组建和加入工会的程度。在 132 个有数据可查的国家中，劳工组织估算的员工加权平均工人入会率为 26.16%。其中仅有 2 个国家入会率超过 75%，5 个国家介于 50%至 75% 之间，32 个国家介于 25%至 50%之间，91 个国家低于 25%。按员工加权计算的区域工人入会率中，亚太地区最高(34.64%)，其次是欧洲和中亚(22.41%)、非洲(18.34%)、美洲(13.25%)。阿拉伯国家数据缺失限制了对该区域的量化分析。如下文图 6 所示，全球工人入会率地理分布概览表明，各区域工人入会率中位数存在显著差异。欧洲和中亚地区中位数最高(22.30)，美洲地区最低(9.10)。非洲和亚太地区的中位数均高于美洲；但许多国家非正规就业比例较高，可能通过减少分母(即正规员工总数)来推高工人入会率。非洲和亚太地区多数国家工人入会率处于低至中等水平，仅少数国家报告有极高的入会率。美洲呈现相似格局，但其区域内差异程度仅次于欧洲和中亚，表明该地区国家之间存在更大差异性。

► 图 6. 工人入会率，百分比(最新可用年份)



来源：劳工组织，“产业关系数据”，劳工组织数据库。基于 132 个国家的现有最新数据，灰色区域代表数据缺失的国家。

25. 过去几十年间，雇主组织会员数量保持稳定，2023-2024 年约占私营部门会员公司员工总数的 55%， 尽管此类数据仅限于少数国家。²⁴ 与工会入会率类似，雇主组织组建率在经合组织国家间差异显

²³ 关于工会入会率与集体谈判覆盖率的统计数据，本报告采用了[劳工组织产业关系数据库\(IRData\)](#)，该数据库收录了 132 个国家的工会入会率数据和 103 个国家的集体谈判覆盖率数据。

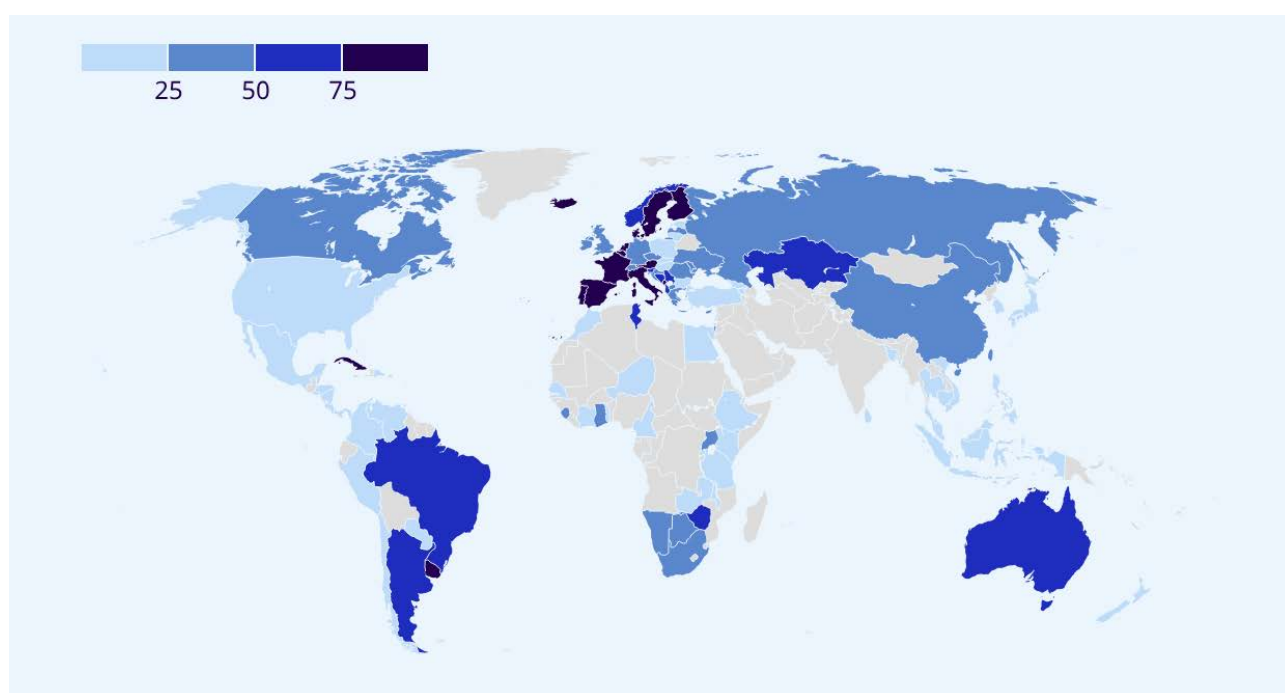
²⁴ 经济合作与发展组织(经合组织)，“[工会与雇主组织会员状况及集体谈判覆盖率：地位稳固但日渐式微](#)”，《经合组织政策简报》，2025 年。值得注意的是，关于受覆盖工人数量的统计数据(区别于会员企业数量)存在局限性，往往基于自报数据且不完整。此外，企业同时隶属于多个雇主协会的情况也增加了统计难度。



著：加拿大、立陶宛、墨西哥和美国组建率较低，而卢森堡、荷兰王国和瑞典高达 80%(奥地利因强制要求所有企业加入，达到 100%)。

26. **集体谈判覆盖率**指薪酬与工作条件由集体协议决定的员工比例。在有数据可查的 103 个国家中，集体谈判覆盖率差异显著：据估算全球平均覆盖率为 33.4%。其中 14 个国家覆盖率较高(超过 75%)，12 个国家处于 50-75%区间，25 个国家覆盖率中等(25-50%)，而 53 个国家覆盖率较低(低于 25%)。集体谈判覆盖率在各区域内部也存在显著差异。欧洲和中亚地区内部覆盖率差异最大，反映出该地区存在多种谈判制度，但该地区的覆盖率中位数仍然最高(47.7%)。非洲区域覆盖率中位数(18.1%)高于美洲(13.41%)和亚太地区(12.31%)，这种模式与工人入会率类似，部分反映出非正规就业率高对覆盖率估算的影响。亚太地区的覆盖率差异较小，表明集体协议的作用更为统一，而美洲地区覆盖率差异最大，从 0.74%到 100%不等。阿拉伯国家因数据匮乏而难以进行定量分析。下图 7 提供了全球集体谈判覆盖率的地理概览。

► 图 7. 集体谈判覆盖率，百分比(最新可用年份)



来源：劳工组织，“产业关系数据”，劳工组织数据库。基于 103 个国家最新可获得的数据，灰色区域代表数据缺失的国家。

27. 集体谈判覆盖率在不同收入群体间也存在差异。高收入国家不仅覆盖率中位数最高(32.07%)，其四分位间距也最宽(18.10%-75.60%)。中高收入国家覆盖率中位数降至 20.17%，中低收入国家为 9.70%，低收入国家则为 18.10%。这表明收入水平虽是预测覆盖率中位数的有效指标，但无法完全解释各国差异——高收入国家间的巨大差距即为明证。为深入解析差异根源，劳工组织重点考察了影响集体谈判覆盖率的决定性因素。这些因素包括工人入会率、公共部门集体谈判、制度框架

(单一雇主谈判与多雇主谈判)、集体谈判的协调程度与集中化水平，以及通过普遍效力条款或扩展机制落实集体协议的情况。²⁵

- 28. 扩大社会对话覆盖面存在巨大潜力。**约 58%的就业人口从事非正规经济活动，²⁶ 使其基本游离于现有社会对话参与框架之外。此外，受雇员工仅占全球就业总量的半数略多(52%)，其次是自营职业者(34%)和家庭帮工(10%)。²⁷ 后两个群体虽是劳动力市场的重要组成部分，却难以参与现有社会对话框架。《百年宣言》呼吁成员国开展社会对话，旨在强化劳动制度建设，并采取有效行动推动向正规经济转型。尽管缺乏数据，劳工局仍编制了非正规经济领域工会会员数量的衡量指标。在 57 个有数据可查的国家中，正规员工的入会率为 21%，而非正规员工仅为 2.4%。²⁸ 因此，亟需采取更具包容性和创新性的社会对话方式，并加强雇主组织和工人组织的振兴工作。

1.2 各区域面临的挑战与机遇

- 29.** 以下区域概述分析了自第二次周期性讨论以来，劳工组织五大区域在社会对话领域的发展情况，重点探讨制度基础、当前实施挑战与成果，以及新呈现的加强社会对话的机遇。

1.2.1 非洲

- 30.** 非洲成员国的社会对话发生在多样化的经济环境中，并受到殖民主义、种族隔离(特别是在南非和纳米比亚)以及去殖民化和民主化进程的历史遗留影响。²⁹ 值得注意的是，该地区 91%的成员国已批准《第 144 号公约》，大多数成员国已批准第 87 号和第 98 号公约，尽管在实施方面仍然存在显著差距。该地区还拥有全球比例最高的国家社会对话常设机构(90%)，55%的国家设有包含三方成员的国家职业安全卫生机构。³⁰ 其中若干机构规模位居世界前列，十家机构拥有 84 名或以上成员。
- 31.** 非洲工人入会率加权平均值为 18.34%，各国覆盖率从布隆迪的 2.25%到突尼斯的 39.64%不等。根据现有数据，2015-2024 年间该地区工人入会率平均下降近 3%。劳工组织近期报告指出，工会组织过度扩张与碎片化现象日益加剧，某些地区出现六个及以上工会联合会争夺相同活动空间和基层会员的局面，削弱了劳动者的集体组织能力。³¹ 尽管民主化进程开辟了新空间，且有证据表明工会积极构建理念相近的联盟、开展合作乃至整合以增强代表工人的谈判能力和政策影响力，然而该地区各成员国进展参差不齐。³²

²⁵ 劳工组织，《2022 年社会对话报告》。

²⁶ 劳工组织，《世界就业与社会展望：2024 年趋势》，2024 年。

²⁷ 劳工组织，“按性别和经济活动分列的就业情况——劳工组织模型估计，2024 年 11 月”，劳工组织数据库；劳工组织，《非正规经济中的妇女和男子：最新统计数据》，2023 年。

²⁸ 劳工组织，《2024 年社会对话报告》，第 35 页。

²⁹ 德斯蒙德·T·阿廷蒂米、阿尔伯特·阿曼夸和约翰·伯吉斯，“撒哈拉以南非洲地区十年劳动关系研究：系统性回顾与未来研究议程”，《劳动关系期刊》，第 56 卷第 5 期(2025 年)，第 363-381 页。

³⁰ 劳工组织，《2024 年社会对话报告》。

³¹ 劳工组织，《非洲工会与劳动世界的未来：应对、挑战和机遇》，2024 年。

³² 霍德·安伊格巴、希尔玛·莫特、拉斐尔·皮尔斯，《加强工会合作与协作的良好实践与战略建议》，劳工组织工人活动局，日内瓦，即将出版。



32. 数字化、气候和环境压力以及区域一体化推动的劳动世界变化，正在改变该地区企业的运营环境，这对雇主和企业会员组织如何组织自身、与会员互动、提供增值服务以及在国家和区域层面影响政策产生了重大影响。不同的体制和政治环境，加上资源限制，影响了它们有效参与社会对话的能力，在某些情况下，还导致政策连贯性和执行方面存在差距。
33. 正如专家委员会近期观察报告所强调的那样，多个成员国仍存在限制公共部门工人组建和加入工会的监管壁垒。但也出现积极进展，例如莱索托、马达加斯加和纳米比亚近期批准了《第 151 号公约》。
34. 该区域非正规就业率居全球之首，总体达 84%，撒哈拉以南非洲妇女高达 90%，导致社会对话中的参与度和代表性存在巨大差距。³³ 人口快速增长给劳动力市场和社会对话体系带来额外压力。2023 年，撒哈拉以南非洲约有 5,300 万青年(占 22%)既未就业也未接受教育或培训(“尼特族”)，该比例略高于全球平均水平，且高于 2015 年。³⁴ 采矿业是重要的经济驱动力，但有效开展社会对话仍面临持续障碍，包括参与机制有限和当地社区代表性薄弱等问题。³⁵
35. 值得注意的进展包括：摩洛哥建立了国家社会对话机制；南非通过国家经济发展和劳工委员会开展了南南对话；加纳加强了三方成员的能力；科摩罗签署了促进包容和发展照护经济的三方框架协议。³⁶ 马里、几内亚和塞内加尔建立了国家社会稳定契约。
36. 在劳工组织的支持下，渔业和食品加工业(纳米比亚)、采矿业(几内亚和科特迪瓦)、媒体业(多哥和几内亚)、公共服务、教育和卫生部门(博茨瓦纳)以及酒店业(坦桑尼亚联合共和国和桑给巴尔)都签订了集体协议。喀麦隆在劳工局的支持下，推进了调整最低工资和全民医疗保险建议方面的协议。肯尼亚、纳米比亚和坦桑尼亚联合共和国推进了三方最低工资委员会的工作。
37. 跨境社会对话工作也值得注意，包括运作良好的西非经济和货币联盟劳工和社会对话理事会以及西非国家经济共同体社会对话论坛(该论坛目前进展放缓，劳工局正在支持制定一项可持续的机制、组织和运作战略)。

1.2.2 美洲

38. 拉丁美洲和加勒比地区拥有丰富的社会对话传统。大多数国家至少设有一个国家社会对话机构(83%)，这些机构大多成立于 2000 年之后。尽管基本公约(特别是第 87 号和第 98 号公约)以及治理公约第 144 号的批准率较高，但重大的结构性挑战削弱了社会对话的有效性。工人入会率仍然较低，员工加权平均值为 13.24%，而非正规就业占就业总数的 51.3%，这使相当一部分劳动力无法享受劳动保护，也无法参与社会对话。³⁷ 这些因素，加上民主制度的侵蚀、对公共机构的不信任日益

³³ 劳工组织，《非正规经济中的妇女和男子》。

³⁴ 劳工组织，《2024 年全球青年就业趋势：撒哈拉以南非洲》，劳工组织简报，2024 年 8 月，第 2 页。

³⁵ 乌瓦菲奥昆·伊德穆迪亚、弗朗西斯·泽维尔·D·图库和马塞利努斯·埃萨，“非洲采掘业与人权：历史教训与未来方向”，《资源政策》第 78 期(2022 年)，第 1-8 页。

³⁶ 南非国家经济发展和劳工委员会邀请非正规经济领域工人代表团体参与非正规化政策讨论。劳工组织，《亚太地区正规化创新路径：劳工组织亚太三方区域知识共享论坛背景报告》，2025 年。

³⁷ 劳工组织，《2025 年社会对话与劳动关系：拉丁美洲及加勒比地区》，2025 年。

加剧、公共政策立场两极分化、具有独立代表的公民空间受到限制，在挑战结社自由和集体谈判权的同时，三方机构的削弱正动摇着有效参与的基础。

39. 拉丁美洲成员国与劳工组织监督机构互动频繁，自 1951 年以来提交给结社自由委员会的案件中，该地区占比达 50%。³⁸ 2019 至 2024 年间，依据《国际劳工组织章程》第 24 条提交了 39 项申诉程序，占全球所有申诉程序总量的 60%。多个成员国(阿根廷、智利、哥伦比亚、多米尼加共和国、危地马拉、洪都拉斯和巴拿马)在劳工局支持下建立了三方机构，以解决冲突并防止其升级为正式提交国际劳工组织的申诉。加强劳动者和雇主以建设性方式持续参与社会对话的能力，并打造互信传统同样重要。³⁹
40. 在加勒比地区，小岛屿国家日益认识到社会对话在制定符合其独特国情的包容性劳工和社会政策方面发挥着关键作用。圣卢西亚和苏里南等成员国已建立新的国家三方对话体制框架。特立尼达和多巴哥在经历一段停滞期后，正以新的承诺振兴国家社会对话机构。巴巴多斯社会伙伴关系为政府、雇主、工人和民间社会提供了一个可信赖的平台，以制定国家政策，包括《巴巴多斯使命战略》和《巴巴多斯经济复苏与转型计划》，通过基于共识的模式维持经济稳定。
41. 区域倡议取得了重大进展。2024 年，劳工组织启动了“加强拉丁美洲和加勒比地区社会对话与集体劳动关系区域倡议”，旨在增进对劳动关系生态系统内挑战的理解，促进预防、调解和解决与实施国际劳工标准相关的冲突。其他涉及职业安全与卫生、公平移民、技能培养、正规化进程及消除童工劳动现象的区域三方倡议均已取得成效。
42. 2025 年 10 月初在多米尼加共和国蓬塔卡纳举行的劳工组织第 20 届美洲区域会议具有里程碑意义。会议筹备期间，三方成员通过参与式进程共同确定了优先事项和挑战，最终通过了《蓬塔卡纳宣言》，旨在促进民主、和平、体面劳动和社会对话。⁴⁰ 该宣言除其他事项外，体现了各方共同致力于通过振兴持续、制度化、有效且强有力的社会对话，并制定包容性公共政策来强化民主制度和法治。宣言明确了区域优先事项，并要求劳工组织提供支持以制定实施计划。
43. 此外，在提升集体谈判透明度和参与度方面取得了显著进展。巴西的“调解员”系统作为登记集体协议和公众咨询的在线平台，2024 年已收录逾 43,000 份协议，彰显了技术提升透明度的潜力。哥伦比亚已将公共部门集体谈判制度化，惠及逾百万公务员。
44. 近年来，加拿大和美国也面临着重大的劳动力市场转型。加拿大工人入会率小幅下降，2024 年降至 28.2%，但集体协议覆盖率达 30.4%。美国工人入会率持续长期下滑，2024 年仅覆盖约 10% 的员工，集体谈判覆盖率为 12.1%。美国工人入会率下降的同时，公众对工会的支持率却有所上升，盖洛普调查显示 68% 的美国成年人赞成工会。⁴¹ 2024 年，加拿大议会一致通过 C-58 法案，这项联邦法规禁止使用替代工人，并要求在停工期间就维持活动达成早期协议。⁴²

³⁸ 劳工组织，《国际劳工组织结社自由委员会七十周年：风雨无阻的可靠指南针》，2022 年。

³⁹ 劳工组织，《2025 年社会对话与劳动关系》。

⁴⁰ 劳工组织，《蓬塔卡纳宣言：提倡民主、和平、体面劳动与社会对话——团结美洲，共创可持续发展与社会正义的未来》，2025 年。

⁴¹ 盖洛普，《工会：盖洛普历史趋势》，2025 年。

⁴² 加拿大政府，就业与社会发展部，“禁止使用替代工人的立法获得御准”，新闻稿，2024 年 6 月 21 日。



1.2.3 阿拉伯国家

45. 阿拉伯国家在社会对话方面采取多样化做法，但正式机制仍显不足——2019 至 2024 年间，劳工局仅记录到一项国家社会契约。⁴³ 数据匮乏阻碍了对工人入会率和集体谈判覆盖率的评估，而多国立法框架限制了独立且具有代表性的雇主组织与工人组织的发展。该区域家政服务从业者占全球就业总量的比例最高，估计有 660 万人，国际移民比例也最高，占劳动力总数的三分之一以上 (37.3%)，且面临复杂的代表权问题。⁴⁴ 持临时或担保工作许可的国际移民参与社会对话机制受到限制。⁴⁵
46. 在许多情况下，限制性法律和制度阻碍了结社自由和集体谈判权的充分行使。仅略超过三分之一的阿拉伯国家批准了《第 87 号公约》，略超过半数批准了《第 98 号公约》。正如关于可持续发展目标指标 8.8.2 的报告所反映的那样，对工会活动、罢工权以及集体谈判权的持续限制加剧了这些挑战。工人组织面临着会员数量减少和非正规就业增加的日益严峻的挑战，这限制了其代表日益多样化和不稳定的劳动力的能力。雇主和企业会员组织面临挑战和干预，削弱了其自主权，限制了其表达政策分歧的能力。这凸显了这些组织需要加强治理体系，扩大职权范围，以提供更广泛的就业和社会相关服务。⁴⁶
47. 经济和政治动荡进一步制约了社会对话进程。2024 年，该地区失业率高达 9.8%，几乎是全球平均水平两倍。⁴⁷ 2023 年，该地区有 1,750 万人积极求职却仍处于失业状态，导致就业缺口率达 23.7%。⁴⁸ 巴勒斯坦国、阿拉伯叙利亚共和国和也门的长期冲突摧毁了劳动力市场，形成流离失所与脆弱性恶性循环。⁴⁹ 动荡局势削弱了机构能力，分散了对话注意力，并往往催生破坏社会伙伴间信任的限制性措施。然而社会对话在危机时期亦发挥了解决作用，例如巴勒斯坦国和黎巴嫩通过三方协商制定应急计划，雇主组织与工人组织在受冲突影响地区开展联合行动以维持就业并支持复苏。⁵⁰
48. 尽管面临这些挑战，该地区仍取得显著进展。以约旦服装纺织业为例，自 2013 年起连续实施行业集体协议，涵盖移民工人合同条款、预防暴力骚扰措施，并自 2019 年起纳入工人心理健康保障。⁵¹ 2019 年集体协议还为《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)的实施提供了早期参考。在伊



⁴³ 劳工组织，《2024 年社会对话报告》。

⁴⁴ 劳工组织，《国际劳工组织关于国际移民工人全球估计：劳动力中的国际移民》，2024 年第四版；劳工组织，《实现中东家政工人的体面劳动：国际劳工组织<2011 年家政工人公约>(第 189 号)通过十年的进展与展望》，区域简报，2021 年。

⁴⁵ 劳工组织，《阿拉伯国家就业与社会展望——2024 年趋势：通过公正转型促进社会正义》，2024 年。

⁴⁶ 劳工组织，《阿拉伯国家就业与社会展望——2024 年趋势》，2024 年。

⁴⁷ 联合国，《2024 年可持续发展目标报告》，2024 年。

⁴⁸ 联合国，《2024 年可持续发展目标报告》；世界经济论坛，《2025 年未来就业报告》，2025 年。

⁴⁹ 劳工组织，《阿拉伯国家就业与社会展望——2024 年趋势》。

⁵⁰ 劳工组织，《冲突与灾害管理：探索雇主组织与工人组织之间的合作》，2020 年。

⁵¹ 劳工组织-国际金融公司“更好的工作”计划，“约旦服装行业工人的福祉”，政策简报，2020 年 11 月，第 19 页；劳工组织，《2022 年社会对话报告》。

拉克，2025 年在劳工局支持下建立的国家社会对话论坛，标志着推动三方协商、加强工会权利、促进与相关国际劳工标准接轨的重要进展，包括计划以新工会法取代 1987 年第 52 号法律。⁵²

49. 此外，“在南部社区促进正规化和就业能力的社会对话”项目支持对阿尔及利亚、黎巴嫩和巴勒斯坦被占领土的非正规就业状况开展深入诊断研究，为通过社会对话制定正规化路线图奠定了基础。⁵³ 约旦、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国已通过立法处理了各种形式的就业问题，但全面的体面劳动保护措施仍在制定中。⁵⁴ 雇主和企业会员组织还通过投资数字化、绿色转型和负责任的商业行为，利用劳动世界的变革来帮助其会员保持竞争力、可持续性和社会责任感，即使在危机时期也是如此。

1.2.4 亚太地区

50. 亚太地区的劳动关系体系反映出多元的制度环境和社会对话原则的不同尊重程度。⁵⁵ 该区域面临重大挑战：约 66% 的就业属于非正规就业，影响 13 亿劳动者，而中小微企业占有所有企业的 97%。⁵⁶ 此外，超过八成企业属于非正规经济范畴。这极大限制了劳资双方的组织化程度与代表性。尽管需要采取更多干预措施应对这些挑战，但各成员国中的三方成员已积极推行创新举措，在柬埔寨、印度、蒙古、巴基斯坦和汤加等国开展了促进非正规经济包容性对话的良好实际做法。⁵⁷
51. 东亚、东南亚及南亚地区有效社会对话面临的挑战，反映出工会组织结构与入会率存在显著差异。亚太地区员工加权平均工人入会率为 34.64%，各国工人入会率差异悬殊——缅甸仅 1%，越南达 54.03%，中国为 47.8%。该地区工人组织形态体现了不同的制度模式。部分国家维持多元化程度有限的集中式工会结构，这可能影响自主集体谈判的范围。另一些国家则存在多个总工会，虽然促进了代表多样性，但也可能导致分裂，使有效社会对话和共识建立过程复杂化。
52. 缅甸 2021 年军事政变后严重践踏结社自由，导致国际劳工大会第 113 届会议(2025 年)援引《国际劳工组织章程》第 33 条。⁵⁸ 此外，阿富汗、巴基斯坦、孟加拉国和斯里兰卡的政治经济动荡削弱了三方对话机制和劳资纠纷解决体系。在若干国家，双方社会对话依然薄弱，阻碍各方对关切事项达成共识，导致劳动关系冲突不断。加强双方社会对话以及雇主和其组织与工人组织之间的关系，对于促进相互信任、产业和平、生产力和工人福利，以及提高三方社会对话的有效性至关重要。
53. 83% 的成员国设有国家社会对话机构。2019 至 2024 年间，该地区共签署十项国家三方社会契约，其中多项契约旨在应对新冠肺炎疫情的经济社会影响。证据表明，尽管该地区是受疫情冲击最早、



⁵² 2015 年第 37 号《伊拉克劳动法》。参见海达尔·贾瓦德和穆斯塔法·穆亚德，“透视伊拉克新劳动法”，《法律动态》(阿尔·塔米米公司)，第 288 期(2016 年 4 月)，第 66-69 页；各国法律数据库，《伊拉克劳动法》，2015 年。

⁵³ 劳工组织，《<经修订的 2019-2023 年期间社会对话与三方机制行动计划>执行情况报告》，理事会文件 GB.352/POL/1，2024 年，第 7 段。

⁵⁴ 劳工组织，《阿拉伯国家就业与社会展望——2024 年趋势》。

⁵⁵ 萨罗什·库鲁维拉与克里斯托弗·L·埃里克森，“亚洲劳动关系的变革与转型”，《劳动关系：经济与社会期刊》，第 41 卷第 2 期(2002 年)，第 171-227 页。

⁵⁶ 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)，《亚太地区中小微企业概览》，未注明日期。

⁵⁷ 劳工组织，《亚太地区正规化创新路径》。

⁵⁸ 劳工组织，《关于理事会根据<国际劳工组织章程>第 33 条就缅甸问题所建议采取措施的决议》，国际劳工大会第 113 届会议，2025 年。

最严重的地区之一，但拥有社会对话文化并遵守相关劳工标准的国家更能有效缓解疫情造成的破坏。⁵⁹ 在韩国、日本、澳大利亚、新西兰、新加坡、菲律宾、印度尼西亚和马来西亚等成员国，国家及行业层面的三方社会对话促成了多项支持就业、收入、工资和消费的措施，同时出台了信贷政策举措及企业税收减免政策。但在其他地区，三方社会对话缺乏动力。例如印度劳工大会自 2015 年以来未再召开。

54. 在太平洋地区，社会对话面临三方代表性失衡的制约，尤其在私营部门工会力量薄弱的国家。成员国报告称，因人员编制有限，难以维持充足的劳动行政管理能力。与气候相关的人口流动性问题进一步加剧了太平洋岛国的社会对话复杂性，促使劳工局努力强化社会对话机制，协助流离失所工人重返劳动力市场。
55. 诸多进展值得关注：韩国、泰国、巴布亚新几内亚和越南已批准与社会对话相关公约；马来西亚修订了《劳动关系法》以促进集体谈判；印度《劳动关系法典》规定，工业企业应承认单一谈判工会，若未获多数支持则设立谈判委员会进行集体谈判；澳大利亚通过社会对话实施重要改革，针对数字化转型加强劳动者保护，确立“离线权”并扩大谈判范围；孟加拉国新近修订的《劳动法条例》建立了集中统一的劳动争议解决体系及国家社会对话论坛。
56. 老挝人民民主共和国和东帝汶的三方成员同意建立国家双方社会对话论坛。尼泊尔正在建立省级三方对话机制。斯里兰卡建立了公共部门社会对话和劳资纠纷解决机制。菲律宾根据 2023 年劳工组织高级别三方代表团的建议，制定了结社自由路线图，并获得三方伙伴通过。
57. 巴基斯坦三方最低工资委员会的能力建设使家政工人的最低工资与工业标准接轨。蒙古在教育部门薪酬体系中引入绩效工资制度。
58. 区域合作为移民工人创造了更具包容性的框架。东南亚国家联盟(东盟)认识到社会对话和三方机制在应对劳务移民挑战中的重要性。由劳工局支持的东盟移民劳工年度论坛，为成员国提供了开放、持续的平台，用于审查、讨论和交流良好实际做法。2025 年，首次提出建议保障移民工人依法享有组建或加入工会或工人协会的权利。

1.2.5 欧洲和中亚地区

59. 欧洲和中亚地区展现出社会对话进程的显著制度化特征，其独特模式反映了多元的社会经济背景。根据劳工组织数据，该地区众多成员国位列全球工人入会率和集体谈判覆盖率最高的国家之列。在工人入会率超过 50% 的 8 个国家中，有 6 个来自欧洲和中亚地区。同样，在集体谈判覆盖率超过 75% 的 14 个国家中，有 12 个属于该区域。大约 92% 的成员国建立了国家社会对话机构(比例高于任何其他区域)，所有成员国都批准了第 87 号和第 98 号基本公约以及《第 144 号公约》。
60. 近期监测显示，在法律和实际做法层面尊重结社自由和集体谈判权面临日益严峻的挑战。尽管该地区在可持续发展目标指标 8.8.2 项下平均合规率位居全球首位，但在 2015 至 2024 年间，合规状况恶化程度却位列全球第二。许多国家工会会员人数持续下降，同时集体谈判层级呈现分散化趋势，且开放条款适用范围不断扩大。若干因素制约着社会对话，包括公民空间遭受广泛限制——尤其在

⁵⁹ 劳工组织，《2024 年社会对话报告》，第 27-28 页。

言论自由和集会自由方面——这影响了雇主组织和工人组织有效运作的的能力。最极端的例子是，劳工大会第 111 届会议(2023 年)通过了关于白俄罗斯的决议，这是历史上首次援引《国际劳工组织章程》第 33 条处理第 87 号和第 98 号公约相关事宜。⁶⁰

61. 令人鼓舞的成果彰显了社会对话的价值。欧盟通过多项举措推进该议程，例如欧洲议会和理事会 2022 年 10 月 19 日关于合理最低工资的第 2022/2041 号指令、⁶¹ 2023 年 6 月 12 日关于加强欧盟社会对话的理事会建议、2024 年《瓦尔杜切斯三方宣言：促进欧洲社会对话蓬勃发展》以及 2025 年《欧洲社会对话契约》。乌兹别克斯坦在 2019 年批准《第 144 号公约》之后设立了三方委员会，同样体现了有效的制度发展，推动该国在 2025 年前额外批准了十项公约和一项议定书。随着欧洲人口老龄化加剧及护理需求增长，社会对话为家政工人争取了权益，尤其体现在意大利、法国和比利时的集体谈判(详见第三章)，以及德国、芬兰和土耳其通过三方对话将家政工人纳入国家最低工资适用范围的措施。⁶² 塞浦路斯经持续对话，于 2023 年就国家最低工资达成共识。
62. 爱尔兰于 2024 年设立了公正过渡委员会，创建一个新型社会对话平台，支持国家和行业层面有据可依的转型政策。2024 年，立陶宛通过立法修正案，更明确地界定了雇主组织在全国层面运作、谈判全国性集体协议或加入三方理事会的代表性标准。马耳他通过任命首席执行官并设立研究理事会来支持有据可依的决策，从而加强了其主要社会对话机构。斯洛伐克围绕仲裁员的角色和选拔问题修改了其争议解决框架。⁶³

1.3 劳动世界的变革

63. 除区域差异外，劳动世界正面临影响就业模式、劳动权利保障、工作条件及劳动关系的空前变革。这些变化既暴露了挑战与脆弱性，也为创新、增长和就业创造提供了机遇。⁶⁴ 本节探讨这些变革及其对社会对话的影响。

1.3.1 技术进步与数字化转型

64. 技术创新，尤其是数字化，正成为塑造跨行业、跨区域劳动世界格局的关键结构性力量。例如，新冠疫情加速了全球远程办公的发展，在保障健康和维持企业运营的同时，也模糊了工作与个人生活的界限。⁶⁵ 统计模型显示，到 2030 年实现全民宽带覆盖可创造 2,400 万个新增就业岗位。⁶⁶ 与此同时，各成员国在数字工具和基础设施获取方面仍存在显著差距。新技术的引入也会影响工作组织

⁶⁰ 劳工组织，《关于理事会根据<国际劳工组织章程>第 33 条就涉白俄罗斯事项提出的建议措施的决议》，国际劳工大会第 111 届会议，2023 年。

⁶¹ 该指令要求“集体谈判覆盖率低于 80%的各成员国应为集体谈判提供有利条件的框架，并制定行动计划促进集体谈判，逐步提高集体谈判覆盖率”。

⁶² 劳工组织，《为家政工人实现体面劳动：<2011 年家政工人公约>(第 189 号)通过十年后的进展与前景》，第 103 页。

⁶³ 欧洲改善生活和工作条件基金会，《加强欧盟的社会对话：各国政府的战略要务》，背景文件，2025 年 9 月。

⁶⁴ 劳工组织，“在不断变化的劳动世界中推进社会正义：通过行业社会对话应对大趋势、不断变化的政策发展和其他变革驱动因素”，劳工组织简报，2025 年 3 月。

⁶⁵ 马蒂奥·索斯特罗等人，“远程工作可行性与新冠疫情危机：新的数字鸿沟？”，欧盟委员会联合研究中心劳动、教育与技术工作论文系列，2020 年。

⁶⁶ 劳工组织，“未来航向：绿色和数字化转型中的技能与就业——基于情境的分析”，劳工组织简报，2024 年 11 月。



与监督方式、劳动者数据的使用，以及劳动者、雇主及其组织如何共同应对这些问题。数字化转型对就业、工作条件和劳动关系的影响，需要基于有效包容的社会对话采取积极应对措施。

65. 数字化转型也在改变岗位要求和工作内容构成。⁶⁷ 这些变革有助于消除重复性、不安全或常规性活动，使劳动者能够专注于更复杂或更具创造性的工作。但同时也带来挑战，包括工作岗位替代以及劳动者需要掌握新技能。美国最新研究表明，1980 至 2016 年间工资结构变化中约 50%至 70% 源于自动化引发的任务替代效应，其驱动因素是快速自动化行业中从事常规任务的工人群体相对工资水平下降。⁶⁸ 新兴任务日益惠及高技能劳动者，使传统低技能岗位从业者处于劣势。⁶⁹ 这种局面既阻碍企业充分把握数字化转型机遇，又加剧了缺乏再培训机会劳动者的不平等处境。⁷⁰ 生成式人工智能的迅猛发展激化了关于就业转型的争论。劳工局最新研究估计，全球四分之一劳动者从事的职业在不同程度上使用生成式人工智能，且存在显著性别差异。⁷¹
66. 基于算法或类似方法的自动化系统正重塑工作组织模式，对社会对话产生深远影响。算法管理——即运用计算机程序化流程，通过追踪数据及其他信息来组织、分配、监控、监督和评估工作——如今在工厂、仓库及办公室已成常态。⁷² 这些系统通过增强数据分析能力与标准化流程，可在特定环节提升决策质量、提高生产效率并增强操作的一致性。尽管它们能带来效率提升和改善工作条件的可能性，但也引发了透明度、偏见、问责机制、工作节奏以及监控力度等方面的挑战，凸显了维护人类尊严与基本权利的必要性。⁷³
67. 数字劳动力平台正在重塑服务的生产、交付和消费模式。它们创造了新的经济机遇，例如拓展市场准入和收入来源。然而，这些平台也引发了关于劳动保护、社会保护、代表权以及现有法律框架适应性的重要议题。尽管为劳动者提供了更大的灵活性，但它们使就业分类和代表模式更为复杂，某些情况下甚至导致或加剧了体面劳动赤字。⁷⁴ 关键挑战在于调整监管机制和社会对话机制，以反映平台工作安排的多样性。⁷⁵



⁶⁷ 梅兰妮·阿恩茨、特里·格雷戈里与乌里希·齐尔恩，“[经合组织国家就业岗位自动化风险：比较分析](#)”，经合组织社会、就业与移民工作论文第 189 号，2016 年。

⁶⁸ 达龙·阿西莫格鲁与帕斯夸尔·雷斯特雷波，“任务、自动化与美国工资不平等的上升”，《计量经济学》第 90 卷第 5 期(2022 年)，第 1973-2016 页。

⁶⁹ 达龙·阿西莫格鲁与帕斯夸尔·雷斯特雷波，“[自动化与新任务：技术如何取代并重新安置劳动力](#)”，《经济展望杂志》第 33 卷第 2 期(2019 年)，第 3-30 页。

⁷⁰ 世界经济论坛，《[释放全球数字就业潜力](#)》，2024 年 4 月；劳工组织，《[推进学徒制满足数字与知识经济技能需求](#)》，2022 年，第 14 页。

⁷¹ 帕维尔·格米雷克等，“[生成式人工智能与就业：职业暴露全球指数细化研究](#)”，劳工组织工作文件第 140 号，2025 年。

⁷² 劳工组织，“[工作场所的算法管理](#)”。

⁷³ 萨拉·拜奥科等人，“[工作算法化管理及其在不同情境下的影响](#)”，劳工组织背景文件第 9 号，2022 年。安娜·米拉内兹、安妮卡·莱门斯和卡拉·鲁吉乌，“[工作场所的算法化管理：经合组织雇主调查的新证据](#)”，《经合组织人工智能论文集》第 31 号，2025 年。

⁷⁴ 劳工组织，《[在平台经济中实现体面劳动](#)》，ILC.113/报告五(1)，2024 年。

⁷⁵ 安东尼·福赛思与谢·麦克斯特，[“平台经济中的集体谈判与集体行动：2024 年立法、判例法及集体协议发展的最新进展”](#)，劳工组织工作文件第 143 号，2025 年。

1.3.2 三重全球性危机与推进公正过渡的行动

68. 气候变化、生物多样性丧失和污染构成的三重全球性危机正日益威胁着劳动世界，影响着劳动者、企业和生计。应对这场危机的变革性政策与措施正在重塑生产体系和职业模式，既创造新的机遇也需审慎管理，旨在使气候和环境行动的社会经济效益最大化，同时使负面影响降至最低。⁷⁶
69. 目前，全球超过 24.1 亿劳动者(约占劳动力总数的 71%)暴露于极端高温环境中，每年导致逾 2,280 万人受伤、近 1.9 万人死亡。⁷⁷ 预计到 2030 年，仅高温压力就将导致工作时间减少 2.2%，相当于损失 8,000 万个全职岗位的生产力，其中农业和建筑业受冲击最为严重。⁷⁸ 这一危机还破坏就业与生计，助长人口流动和流离失所趋势，使流离失所的工人更易遭受虐待、陷入非正规就业和遭受剥削。⁷⁹ 非正规经济从业者、季节性工人以及中小微企业中的工人尤其脆弱，在农业、建筑、运输和废物管理领域尤为突出。⁸⁰ 由于不平等现象、职业隔离以及职业安全与卫生措施的有限覆盖，妇女面临更高的与气候相关的健康风险、无偿护理负担和性别暴力风险。⁸¹ 证据进一步表明，气候相关的气象冲击、农业生产率下降和资源压力与童工劳动现象增加相关联。⁸²
70. 向环境可持续的经济和社会转型，为创造就业、增加收入和企业发展提供了重大机遇，但前提是制定适当的政策、加强机构协调并建立响应性技能体系。劳工局估计，实施到 2050 年实现净零排放的措施，到 2030 年可额外创造 3,720 万个就业岗位。⁸³ 实现这些收益需要在再培训、技能提升和终身学习方面进行大量投资，并实施促进就业流动的积极劳动力市场政策。⁸⁴ 创造绿色就业岗位的同时，必须采取措施监测并防范侵权行为，尤其是在关键矿产等领域，⁸⁵ 这些领域已存在童工劳动和强迫劳动的记录。⁸⁶
71. 新兴绿色产业中的社会对话整合仍显不足且分布不均。2024 年，劳工局发现仅四分之一的国家及行业层级社会对话进程涉及双重转型(绿色与数字化)议题，其中多数集中在欧洲地区。⁸⁷ 在分析的 512 份集体协议中，仅 11% 包含公正过渡条款，而设定可衡量目标的协议比例更低至 2%。⁸⁸ 尽管



⁷⁶ 劳工组织，《关于向人人享有环境可持续的经济和社会公平过渡的决议》，劳工大会第 111 届会议，2023 年。

⁷⁷ 劳工组织，《在气候变化背景下确保工作场所的安全与卫生》，2024 年。

⁷⁸ 劳工组织，《在日益变暖的地球工作：热应激对劳动生产率和体面劳动的影响》，2019 年。

⁷⁹ 劳工组织，《工作中基本原则和权利正处于关键的十字路口》，ILC.112/报告五(修订版)，2024 年，第 17 段。

⁸⁰ 劳工组织，《在气候变化背景下确保工作场所的安全与卫生》，2024 年，第 7 页。

⁸¹ 劳工组织，《2024-2026 年世界社会保护报告：促进气候行动和公正转型的全民社会保护》，2024 年。

⁸² 劳工组织，《工作中基本原则和权利正处于关键的十字路口》，第 17 段。

⁸³ 劳工组织，“展望未来：绿色和数字化转型中的技能与就业—基于情景的洞察”；该估计值与 2021 年国际能源署报告《2050 年净零排放：全球能源部门路线图》保持一致。

⁸⁴ 劳工组织，《在日益变暖的地球工作：热应激对劳动生产率和体面劳动的影响》；全海京，“被遗漏了吗？：就业转型中的技能培养、再培训与技能提升”，载于《重新思考经济转型以实现可持续和包容性发展：出现转机？》，编辑：艾琳娜·谢亚和金基范(爱德华·埃尔加出版社，2024 年)，第 205-234 页；劳工组织，《工会应对气候变化与公正转型的行动：工会指南》，2024 年。

⁸⁵ 保罗·托马塞蒂，“能源转型：劳动法回顾”，《工业法杂志》，第 52 卷第 1 期(2023 年)，第 34-67 页。

⁸⁶ 劳工组织，“采矿业与全球供应链中的童工劳动现象”，2019 年。

⁸⁷ 劳工组织，《2024 年社会对话报告》，xxiv 页。

⁸⁸ 维伦娜·施密特与卡塔琳娜·布拉加，“集体谈判在促进公正转型中的作用”，劳工组织工作文件第 145 号，2025 年，第 15-16 页。

面临这些挑战，新出现的证据表明，三方对话和社会对话均具备促进公正过渡的潜力。通过政策领域协调行动，辅以国际合作和社会对话支持，方能实现不让任何人掉队的公正过渡。

1.3.3 人口结构变迁

72. 预期寿命与生育率变化引发的人口结构转变正在重塑劳动力市场。高收入国家面临人口老龄化与劳动力短缺，而低收入国家则需应对“青年人口激增”——其 25 岁以下人口占比达 61%，远高于高收入国家的 27%。⁸⁹ 尽管全球青年失业率 2023 年降至十五年来的低点 13.0%，但进展并不均衡——阿拉伯国家、东亚、东南亚和太平洋地区的失业率仍高于新冠疫情前的水平。此外，全球超过 75% 的青年从事非正规就业，约 20% 属于既未就业也未接受教育培训的青年群体（“尼特族”），其中三分之二为女性。⁹⁰ 60 岁及以上人口预计将从 2020 年的 10 亿增至 2030 年的 14 亿。⁹¹ 与此同时，55 至 64 岁的劳动者预计将在 2030 年占劳动力总量的 12% 至 25%。⁹²
73. 这些转变推动了劳务移民、城市化以及从农业向工业和服务业的转型，为创造收入和就业机会开辟了道路，也为社会伙伴扩大其覆盖范围创造了机会，包括青年、工人以及非正规经济中的经济单位。人口老龄化国家的人口结构失衡给医疗保健、养老金体系和劳动力供应带来了压力，但同时也创造了机遇，例如通过劳务移民维持经济增长，以及在照护经济领域创造 2.99 亿个体面就业岗位潜力。⁹³ 然而，要以转化为优质就业的方式实现这一潜力，就需要建立能够解决护理工作中长期存在的性别不平等和体面劳动赤字的社会对话机制。⁹⁴

1.3.4 冲突与灾害

74. 冲突、自然灾害和卫生危机日益激烈和频繁，造成生命损失、人员伤亡、商业中断和劳动力市场不稳定，并对社会正义和发展构成严重挑战。⁹⁵ 受冲突影响的地区贫困程度明显更高，体制薄弱，削弱了开展有意义对话的必要条件。据经合组织报告，全球约 25% 的人口（21 亿人）生活在高度或极度脆弱环境中。该群体占全球极端贫困人口 72%，预计到 2040 年将升至 92%。⁹⁶ 冲突和灾害引发的危机严重扰乱商业运营、生产能力和市场准入，导致资本外逃并加剧金融风险暴露。这些因素通过恶性循环削弱投资、企业韧性以及就业岗位的质量和供给。⁹⁷ 危机对边缘化群体造成不成

⁸⁹ 玛丽·C·索德格伦，“人口趋势如何塑造我们的劳动力”，劳工组织劳工统计数据库博客(博客)，2024 年。

⁹⁰ 劳工组织，《非正规经济中的妇女和男子》，第 35 页；劳工组织，“未就业、未受教育或未受培训的青年（“尼特族”）人数令人担忧”，2024 年。

⁹¹ 世界卫生组织(世卫组织)，“老龄化与健康”，《情况介绍》，2025 年。

⁹² 克莱尔·哈拉斯蒂与马丁·奥斯特迈尔，“人口老龄化：衡量依赖程度的替代方法及其对劳动世界未来的影响”，劳工组织工作文件第 5 号，2020 年，第 36 页。

⁹³ 劳工组织，“促进护理经济体面劳动的就业密集型投资”，《劳工组织护理经济简报》第 2 号，2025 年 7 月。

⁹⁴ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)，《流动中的女性：关于移民与性别的常见问题》，2025 年 12 月；劳工组织，《护理经济中的移工工人》，2024 年；玛丽·麦考利夫与琳达·阿迪安博·乌乔编，《2024 年世界移民报告》(日内瓦：国际移民组织，2024 年)。

⁹⁵ 联合国，《2024 年世界社会报告：多重危机交织下的社会发展——全球行动呼吁》，2024 年。

⁹⁶ 经合组织，《2025 年脆弱国家状况》，2025 年。

⁹⁷ 劳工组织，《面向和平与复原力的就业和体面劳动，关于<2017 年关于面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书>(第 205 号)的普遍调查报告》，ILC.114/报告三(B)，2026 年。

比例的影响，助长童工劳动、人口贩运和强迫劳动现象，并加剧性别不平等和被迫流离失所问题。

98

75. 正如《2017 年面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)所强调的，危机爆发前建立健全的社会对话机制，对于在危机后采取包容性、共识驱动的应对措施至关重要。这些机制不仅有助于制定有效的恢复优先事项，还能促进复原力建设、充分和生产性就业、社会凝聚力以及长期和平。对撒哈拉以南非洲地区冲突后恢复的研究表明，制度的质量是经济复苏最重要的预测指标之一。⁹⁹ 雇主组织和工人组织在危机应对中发挥着关键作用，尤其是在帮助维持有利于经济活动持续进行的环境以及支持受冲突和灾害影响的弱势群体方面。¹⁰⁰

76. 让劳动者和雇主切实参与决策，不仅能增强危机发生后的即时应对能力，更能为持久和平与可持续发展奠定基础。就业政策必须与其他社会经济政策的设计、制定和实施相协调，这对于促进充分、生产性和自由选择的就业，支持创造就业机会的复苏至关重要。就业机会必须促进危机中极度脆弱群体的融入，同时支持可持续发展企业，而社会对话正是建立信任、推动复苏、增强复原力的关键机制。《体面劳动议程》基于劳工组织公约和建议书，将社会对话置于危机应对的核心。最终，有效对话取决于理解并解决冲突和灾难的根源，实现跨部门协调，并确保促进和平与复苏的长期资金保障。¹⁰¹

1.3.5 承受压力的民主

77. 随着经济不断发展和增长，雇主组织与工人组织始终在民主进程中发挥着核心作用。¹⁰² 有组织的劳工群体通过影响劳动力市场制度与政策，对政治民主产生深远影响，¹⁰³ 并历来在民主转型和民主制度存续中扮演关键角色。¹⁰⁴ 在波兰、南非、巴西和韩国等国，工人组织积极参与民主制度及其机构的创建；雇主组织则支持为私人投资提供稳定性、透明度和法治保障的民主体系。现有学术文献指出，更强大的工人组织和雇主组织可通过多种途径支持民主发展，包括缩小经济差距、积累民主资本以及促进政治参与。

⁹⁸ 劳工组织，“工作中基本原则和权利正处于关键的十字路口”，政策简报，2025 年 7 月。

⁹⁹ 安东尼奥·C·大卫、法比亚诺·罗德里格斯·巴斯托斯与马歇尔·米尔斯，《冲突后恢复：制度、援助还是运气？》，国际货币基金组织工作文件，WP/11/149，2011 年，第 24 页。

¹⁰⁰ 劳工组织，《冲突与灾害管理：探索雇主组织与工人组织之间的合作》。

¹⁰¹ 劳工组织与联合国联结学院，《加强阿拉伯国家在人道主义—发展—和平联结中为弱势群体提供体面劳动方面的合作》，2024 年。

¹⁰² 亚当·普热沃斯基等人，《民主与发展：1950-1990 年世界政治制度与福祉》(剑桥大学出版社，2000 年)；米哈伊尔·巴拉耶夫，“完善民主模式：经济发展、教育与性别平等滞后效应的实证分析”，《社会科学研究》第 46 卷(2014 年)，第 169-183 页。

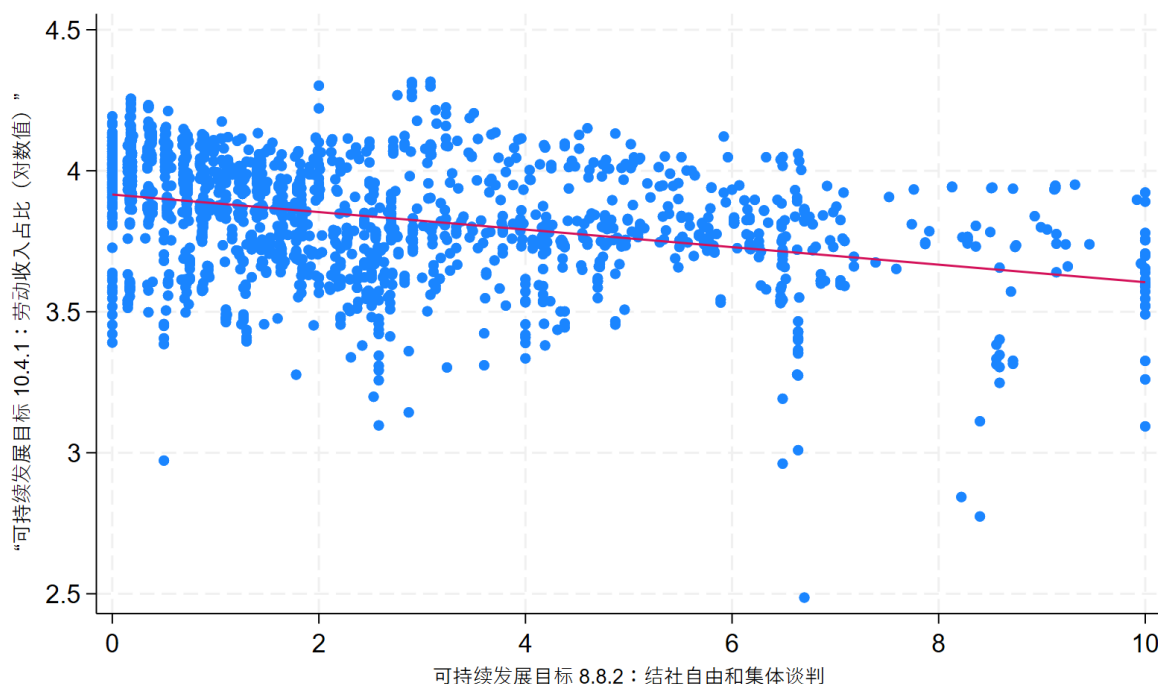
¹⁰³ 戈兰·瑟伯恩，“劳动的前景与先进资本主义的转型”，《新左派评论》第 145 期(1984 年 5/6 月)，第 5-38 页；赫里斯托斯·杜库利亚戈斯、理查德·B·弗里曼与帕特里斯·拉罗什合著，《工会经济学：一项研究领域及其发现的考察》(劳特利奇出版社，2017 年)；达龙·阿西莫格鲁与詹姆斯·A·罗宾逊，“经济学与政治学：政策建议的陷阱”，《经济学展望》第 27 卷第 2 期(2013 年)，第 173-192 页。

¹⁰⁴ 露丝·贝林斯·科利尔，《通往民主之路：西欧与南美洲的工人阶级与精英阶层》(剑桥大学出版社，1999 年)；伊丽莎白·让·伍德，《自下而上锻造民主：南非与萨尔瓦多的反抗转型》(剑桥大学出版社，2000 年)；阿西莫格鲁与罗宾逊，《经济学与政治学之争》；阿萨夫·S·邦迪，“工人的民主诉求？工会与抵制民主倒退的斗争”，《民主化》期刊，33 卷第 2 期(2026 年)，第 1-25 页。



78. 全球范围内，雇主和企业会员组织有助于增强社会凝聚力、强化法治并支持民主治理。雇主组织与其他关键利益攸关方的伙伴关系能促进善治、和平与稳定，推动经济社会进步。即便在疫情、自然灾害、冲突或社会动荡等动荡时期，雇主组织与其他利益攸关方携手开展个体和集体行动，仍能积极维护稳定并推动包容性经济、社会及政治发展。因此，雇主组织可作为多元利益的集合发声平台，不仅有助于识别挑战，更能推动具体解决方案的制定。
79. 证据表明，收入不平等会削弱民主根基。¹⁰⁵ 工会通过直接谈判和更广泛的外溢效应，为会员与非会员群体提升薪资水平，¹⁰⁶ 同时增强民众对再分配政策的支持，从而强化公众对民主制度的需求。¹⁰⁷ 劳工组织即将发布的综合研究证实了工会权利与更平等的收入功能分配之间的关联性。基于 2004-2023 年期间 115 个国家的样本，不同作者研究了工会权利遭侵犯如何影响劳动收入份额——这一衡量经济不平等的普遍认可指标。研究发现，工会权利遭侵犯每增加一个单位，劳动收入份额就会下降 1%-2.5%，即表明收入不平等加剧。图 8 直观呈现了这种关系：可持续发展目标指标 8.8.2 与劳动收入份额(由可持续发展目标指标 10.4.1 衡量)呈负相关。

► 图 8. 劳动收入份额(可持续发展目标指标 10.4.1)与违反结社自由和集体谈判权(可持续发展目标指标 8.8.2)(2004-2023 年)



来源：伊萨斯昆·祖阿祖等人，《从结社自由与集体谈判权到劳动收入份额》，劳工组织工作文件，即将出版。

¹⁰⁵ 贝内迪克特·海德、朱利安·兰格与马里奥·拉尔奇，“收入与民主：基于图神经网络(GNN)系统估计的实证分析”，《经济学快报》，第 116 卷第 2 期(2012 年)，第 166-169 页。

¹⁰⁶ 莉娅·埃尔萨瑟与阿明·舍费尔，“富裕民主国家中的政治不平等”，《政治科学年度评论》，第 26 卷第 1 期(2023 年)，第 469-487 页；伊桑·卡普兰与苏雷什·奈杜，“政府与市场之间：工会的政治经济学”，《经济学年度评论》，第 17 卷(2025 年)。

¹⁰⁷ 大卫·麦克唐纳，“处于不平等时代工会对财富再分配的支持”，《社会科学季刊》，第 100 卷第 4 期(2019 年)，第 1197-1214 页。

80. 雇主组织和工人组织可能促进政治民主的第二个途径，是通过会员融入内部民主进程实现的社会化。¹⁰⁸ 工会被广泛视为民主组织，¹⁰⁹ 它们作为“民主学校”，¹¹⁰ 促进民主价值观的传播，¹¹¹ 并支持民主制度的稳定。
81. 证据还表明，工人组织能提升政治参与率并增强政治认知。¹¹² 例如美国近期研究显示，工人入会率较低的州更可能出台限制三方成员权利的法律，这表明工会力量与民主福祉存在关联性。¹¹³
82. 然而，关于结社自由和集体谈判权与民主之间全球关联的实证研究仍显不足，主要受限于历史数据匮乏。劳工组织即将发布的研究将运用可持续发展目标指标 8.8.2 构建覆盖 110 个国家(2000-2018 年)的数据集，并结合广泛采用的民主指数填补这一空白。如图 9 所示，2000-2023 年间工会权利受侵害程度变化(x 轴)与 V-Dem 多头政治指数(y 轴)呈现显著负相关性。简而言之，工会权利受侵害加剧与民主水平下降呈正相关。¹¹⁴



¹⁰⁸ 安德鲁·蒂明与朱丽叶·萨默斯，“工作场所民主是否关联更广泛的亲民主情感？结构方程模型分析”，《经济与产业民主》，第 41 卷第 3 期，2020 年，第 709-726 页。

¹⁰⁹ 苏珊·海特尔，“工会与集体谈判”，《劳动力市场、制度与不平等》，贾尼娜·伯格编(爱德华·埃尔加出版社，2015 年)，第 95-122 页；丽贝卡·甘布雷尔-麦考密克和理查德·海曼，“工会中的民主，通过工会实现的民主？”，《经济与产业民主》第 40 卷第 1 期(2018 年)，第 91-110 页；维罗妮卡·尼尔松与大卫·阿库尼亚·米拉克合著，“[工作场所与更广领域的民主：工会强化公民参与与公共机构信任的作用](#)”，经合组织外部博客，2024 年 9 月 23 日。

¹¹⁰ 维罗妮卡·特里奎兹，“民主学校：工会参与和拉丁裔移民家长的校园公民参与”，《美国社会学评论》，第 76 卷第 4 期(2011 年)，第 581-601 页。

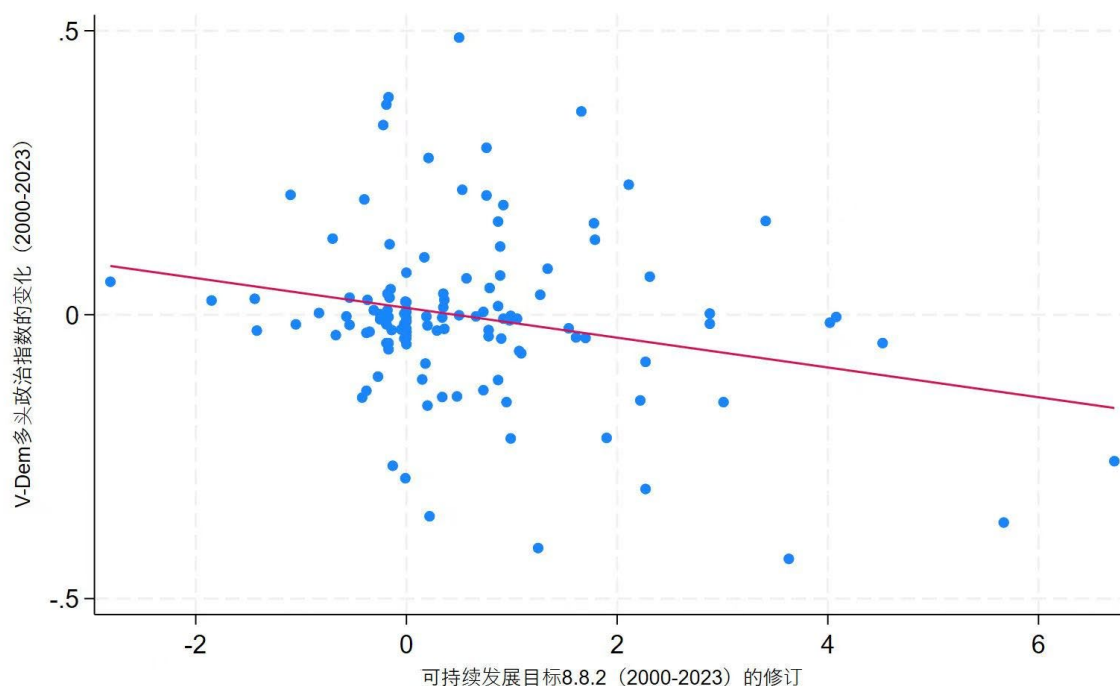
¹¹¹ 李哲成，“工会与善治：跨国比较分析”，《美国社会学评论》，第 72 卷第 4 期，2007 年，第 585-609 页。

¹¹² 本杰明·拉德克利夫与帕特里夏·戴维斯，“工业民主国家中的劳工组织与选举参与”，《美国政治科学杂志》，第 44 卷第 1 期(2000 年)，第 132-141 页；简·E·蕾利和乔纳森·纳格勒，“1964-2004 年美国选民中的工会、投票率与阶级偏见”，《政治学杂志》，第 69 卷第 2 期(2007 年)，第 430-441 页；帕特里克·弗拉文与本杰明·拉德克利夫，“跨国工会会员资格与投票行为”，《选举研究》，第 30 卷第 4 期(2011 年)，第 633-641 页；大卫·麦克唐纳，“工会如何提升政治认知：美国实证研究”，《政治行为》，第 43 卷第 1 期(2021 年)，第 1-24 页。

¹¹³ 阿莎·班纳吉等，“[工会不仅对工人有益，对社区和民主同样有益：高入会率与经济、个人及民主福祉等多项指标的积极成果相关](#)”，经济政策研究所，2021 年 12 月 15 日；塞琳·麦克尼科尔等，“[工会不仅造福工人——更惠及社区与民主](#)”，经济政策研究所，2025 年 8 月 20 日。

¹¹⁴ 迈克尔·科佩奇等人，《民主类型(V-Dem)：编码手册—V15》，哥德堡大学 V-Dem 研究所，2025 年。

► 图 9. 民主水平(V-Dem 多头政治指数的长期差分变化)与违反结社自由和集体谈判权(可持续发展目标指标 8.8.2)之间的对照(2000-2023 年)



来源：伊萨斯昆·祖阿祖和朵拉·萨丽，“侵犯结社自由和集体谈判权及民主制度的侵蚀”，劳工组织工作文件，即将出版。

- 83.** 数据显示，以可持续发展目标指标 8.8.2 衡量的结社自由和集体谈判权遭违反现象，始终与较弱的民主成果相关联。加剧对此类权利的违反既与民主水平下降相关，也降低了成为民主国家的可能性。值得注意的是，侵权影响因政体类型而异：民主水平一向较低的国家——尤其是专制政体和政治转型期国家——最易受结社自由和集体谈判权削弱引发的动荡效应冲击。
- 84.** 这项即将发表的研究通过分析侵犯这些权利与民主侵蚀事件之间的关联，进一步拓展了既有发现。研究采用 2000 年至 2024 年间 152 个国家的数据，整合了侵蚀民主事件数据库¹¹⁵与国际劳工组织指标。结果表明：在完全专制国家中，可持续发展目标指标 8.8.2 每增加一个单位，次年就会额外出现一次民主遭侵蚀事件。与先前研究一致，该效应随国家民主程度提升而减弱。
- 85.** 在非民主和转型背景下，保护结社自由和集体谈判权利尤为关键，因为权利遭侵犯可能加速民主倒退。在成熟民主国家，证据表明，侵犯这些权利与民主遭侵蚀的直接关联较弱——但对于民主程度较低的国家，加强劳工权利对维护政治稳定和促进民主发展具有重要意义。

¹¹⁵ 杰西卡·戈特利布等人，“侵蚀民主事件数据集 v7”，《哈佛数据平台》，2025 年。

► 第二章

为有效社会对话营造有利环境

86. 本章阐释了有利环境对确保健全有效劳动关系的重要性。配套的生态系统，要求在法律和实践尊重、促进和实现结社自由和有效承认集体谈判权原则，以及工作中其他基本权利和原则。各国政府可通过监管、机构建设以及对社会伙伴的支持，营造有利环境，确保工人和雇主能够建立和加入其选择的组织，选举代表，制定章程和规则，并在不受干涉的情况下组织活动，同时获得充分保护，无论是工会还是雇主组织开展合法活动，均免受反工会歧视、起诉、恐吓、任意拘留和其他形式的侵犯。
87. 它还要求劳动行政管理部门提供指导和支持，并建立快速、透明和公平的程序，用于登记工人组织和雇主组织，以及各级集体谈判协议。需要有效的监察制度来促进和强制执行合规要求，同时还需要健全的劳动争议预防和处理机制，以确保有效的补救措施。重视这些赋能权利和条件对于在劳动领域培育真正包容和有效的民主治理机制至关重要。
88. 集体谈判是自主各方之间的自愿过程，政府有责任在各级创造有利于其发展的环境。《第 98 号公约》要求各国采取符合国情的措施，“通过集体协议的方式，鼓励并促进自愿谈判机制的充分发展和运用”。《第 154 号公约》和《1981 年集体谈判建议书》(第 163 号)强调，必须保障谈判权并便利获取有效谈判所需要的信息。《1951 年集体协议建议书》(第 91 号)进一步规定，公共当局在适当情况下并满足特定条件时，应“将集体协议全部或部分条款的适用范围扩展至协议所涵盖行业和地域范围内的所有雇主和工人”。这些措施应支持协议的有效实施，并在必要时加强社会伙伴的能力建设，同时尊重其独立性和代表性。政府还必须通过与社会伙伴保持一致、公正的互动来积极建立信任。
89. 有效且资源充足的劳动行政管理、监察体系以及劳动争议预防和调处制度，是相关国际劳工标准所概述的健全劳动关系和劳动体制的关键基础要素。¹¹⁶ 劳动体制包括规范劳动力市场的法律和集体谈判协议，以及共同制定、实施和执行这些法律和协议的组织、结构、机制和流程。强大、运作良好的劳动制度是促进社会对话环境的关键要素，本身也是实现有效、包容性成果的核心。

2.1 与国际劳工标准相关的行动

90. 与社会对话相关的国际劳工标准行动是本报告所强调的劳工组织各项活动的基础和依据。至关重要

¹¹⁶ 《1978 年劳动行政管理公约》(第 150 号)；劳工组织，《1951 年自愿调解和仲裁建议书》(第 92 号)；《第 154 号公约》；劳工组织，《第 91 号建议书》。

实质性成果所需的权威性和可持续性，从而更好地与国际劳工标准接轨，并消除批准这些标准的障碍。¹¹⁷

91. 自 2019 年以来，涉及社会对话、劳动关系和劳动治理的公约新增 38 份批准书(见表)。尽管取得了进展，但第 87 号和第 98 号公约的批准进度仍落后于其他基本公约，全球近半数人口居住在尚未批准这些公约的国家。¹¹⁸

► 表. 相关公约的批准情况

公 约	2019 年以来的批准情况	截至 2025 年 批准率(%)
第 87 号公约	几内亚比绍、大韩民国、苏丹	84
第 98 号公约	大韩民国、越南	90
第 81 号公约	博茨瓦纳、加拿大、巴布亚新几内亚、菲律宾	81
第 129 号公约	波斯尼亚和黑塞哥维那、刚果、乌兹别克斯坦、苏里南	31
第 144 号公约	安哥拉、佛得角、克罗地亚、基里巴斯、卢森堡、马耳他、毛里塔尼亚、巴布亚新几内亚、索马里、苏丹、泰国、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦	84
第 150 号公约	卢旺达、塞拉利昂	42
第 151 号公约	刚果、莱索托、马达加斯加、黑山	32
第 154 号公约	刚果、萨尔瓦多、马达加斯加	27

来源：国际劳工标准数据库(截至 2025 年 12 月)。本表显示 2019 年以来批准的公约。

92. 劳工局开展了多项活动和技术援助干预措施，以支持相关公约的批准或改进实施。这些活动通常基于监督机构提出意见后成员国提出的要求。有些行动与监督机构要求的特派团直接相关，有些行动是在发展合作项目下开展的(孟加拉国、科特迪瓦、危地马拉、墨西哥、菲律宾、越南)，还有些行动是利用经常预算资金开展的，目的是提高对相关公约(特别是第 87 号、第 98 号和第 144 号公约)的遵守程度。正如第一章和下文所述，许多举措促成了法律和监管改革、能力建设以及对劳动制度的支持。在泰国开展的宣传运动促成了《第 144 号公约》的批准，目前仍在继续努力支持该公约的批准(圣卢西亚)或加强遵守(中非共和国、圣马力诺)。

2.2 劳动法改革

93. 维护工作中的基本原则和权利，同时培育健全的劳动关系的劳动立法，是营造社会对话有利环境的基石。劳动法规定在建立社会对话机制和机构、确保其持续有效方面发挥关键作用。此类立法本身往往是社会对话的产物，体现了利益攸关方协商达成的共识。

¹¹⁷ 彼得·伍德，《国际劳工组织在通过发展合作项目促进国际劳工标准方面表现如何？200 份评估报告的综合分析(2019–2023 年)》，《线上评估：证据洞察》，第 1 期，2025 年 1 月。
¹¹⁸ 劳工组织，《2024 年社会对话报告》，第 16 页。

94. 自 2019 年以来，劳工局已为 100 多个成员国提供劳动法改革咨询服务，强调在改革的全过程开展三方协商。部分咨询服务还涉及劳动争议预防和解决的框架以及规章制度。技术援助重点在于使法律草案符合国际劳工标准，分享良好做法和比对视角，并促进包容性改革进程，以应对不断变化的劳动关系和职场挑战。劳工组织产业关系比较法律数据库为向成员国提供定制化法律建议提供了支持，但保持该数据库更新和扩大其范围仍面临挑战。
95. 在劳工组织支持下，多个成员国通过社会对话实施重大改革。莫桑比克经广泛社会伙伴协商后于 2023 年通过《劳动法》，雇主与工人双方提案均体现在最终文本中。南非通过国家经济发展和劳工理事会推进改革计划，制定了职场骚扰行为预防和抗议行动的良好实际做法准则。自 2019 年起，劳工局支持索马里起草《劳动法》，并推动社会伙伴建设性参与劳动法改革进程。博茨瓦纳于 2025 年颁布了《就业与劳动关系法》，莱索托于 2024 年颁布了《劳动法》，两国均推进了劳动法改革。墨西哥于 2019 年完成了重大联邦劳动法改革，强调结社自由、集体谈判以及劳动司法救助渠道；智利则在 2023 年通过了《40 小时工作制法案》，此前该国就工作时间问题开展了全国对话，许多雇主在法案生效前就自愿实施每周 40 小时工作制，彰显了社会对话的成效。
96. 中国修订了《公司法》，在企业级社会对话的多个方面取得了积极进展，涉及职工代表的自主性、代表性以及谈判能力。马来西亚经社会伙伴协商后于 2020 年修订了《劳动关系法》。但部分成员国未能确保充分协商，代表性组织或被排除在讨论之外，或仅限于双方对话而非实质性三方对话。
97. 格鲁吉亚通过了全面修订的《劳动法》以及新的劳动监察立法。罗马尼亚在欧盟委员会和劳工局协调下开展了多年讨论，于 2022 年以新的立法取代了 2011 年《社会对话法》，恢复了此前被压制的集体谈判权。乌兹别克斯坦于 2022 年通过了《劳动法》，其中专门包含社会伙伴关系章节，并通过劳工局协调的一系列三方协商，将三方参与机制制度化。
98. 在乌克兰应该国政府请求，劳工局就《劳动法》草案提供了技术性意见，并为社会对话和职业安全卫生立法提案贡献了专家见解，所有这些都是战时背景下考虑的。2025 年 7 月举行的乌克兰重建会议具有里程碑意义——政府与社会伙伴签署了三方谅解备忘录，旨在通过透明包容的程序，起草并实施符合国际劳工组织公约、欧盟法律体系以及欧洲委员会标准的新的《劳动法》。协议达成后，劳工局召集了技术会议，汇聚各利益攸关方、议员和法律专家审议《劳动法》草案各章节。

2.3 劳动行政管理

99. 劳动行政管理系统是劳动治理的制度支柱，既是社会对话框架的构建者，也是其运作的推动者。作为《第 150 号公约》和《1978 年劳动行政管理建议书》(第 158 号)所界定的公共行政专门分支，这些系统发挥着双重作用：既是为社会对话建立法律和体制基础的政策制定者，又是通过服务、工具和执法机制促进有效劳动关系的行政管理机构。在许多国家，劳动部下属的专门司局或部门致力于促进和维持社会对话进程。¹¹⁹

¹¹⁹ 劳工组织，《不断变化的劳动世界中的劳动行政管理》，关于《第 150 号公约》和《第 158 号建议书》的普遍调查报告，劳工大会文件 ILC.112/报告三(B)，2024 年。例如贝宁、爱沙尼亚、法国、立陶宛、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、波兰和西班牙。

100. 影响劳动行政管理系统的主要挑战包括：资金短缺导致人员配置不足和运作能力受限；缺乏可靠的劳动力市场动态信息；管理措施效率低下；以及覆盖范围存在显著缺失。某些工作领域，如非正规或多样化形式的工作以及家政工作，仍基本处于大多数此类体系的覆盖范围之外。
101. 新冠肺炎疫情凸显了劳动行政管理系统的脆弱性与适应能力。尽管面临前所未有的压力，这些体系仍展现出在兼顾劳动者保护、公共卫生要求与经济复苏需求方面的重要作用。《第 150 号公约》和《第 158 号建议书》提出的关键原则，特别是社会对话和不同行为体之间的协调，已证明是有效应对的关键。¹²⁰ 国际劳工大会第 113 届会议(2025 年)就应对非正规性、促进向正规性过渡以推动体面劳动的新方法进行了普遍讨论，呼吁成员国逐步将劳动行政管理职能扩展到非正规经济领域。
102. 新技术可促进信息流通与互动。然而各国之间仍存在数字鸿沟，相关举措必须体现技术能力差异。成功将数字战略融入劳动行政管理运作的国家表明，技术具有提升社会对话进程透明度、可及性和有效性的潜力。在欧洲等多个区域，各国政府正与社会伙伴协商制定国家数字战略和行动计划，或更新产业政策和相关的立法，某些情况下还征询了民间社会的意见。¹²¹
103. 劳工组织的技术援助涵盖能力建设、直接咨询和评估工作活动以及劳动部委的战略规划制定，例如在秘鲁、莱索托和斯威士兰开展的工作。劳工组织还就加强特定行业内政府部门间协作或社会伙伴合作提供建议，例如在厄瓜多尔和秘鲁渔业领域的实际做法。此外，劳工组织在斯威士兰和巴巴多斯实施了劳动行政管理需求评估。阻碍劳动行政管理系统顺畅运行的因素包括：政治与社会经济动荡、人员频繁更替、部委活动临时中断、政府优先事项变化以及缺乏处理请求的财政资源。三方成员可能将劳动行政管理机构的强化(特别是其内部组织与运作)视为国内事务。因此，技术援助请求往往聚焦于特定职能领域，如执法、职业安全卫生政策、就业、劳动法改革以及社会对话进程。
104. 劳工局还向三方成员提供了关于劳动行政管理系统比较和现有实际做法范例方面的信息。¹²² 此外，劳工局参加了联合国经济及社会理事会公共行政专家委员会的年度会议，¹²³ 并与学术机构合作开展了知识共享和研究。¹²⁴ 劳工局组织了一场关于通过劳动行政管理部门和社会伙伴合作实现国家职业安全与卫生治理的技术论坛，¹²⁵ 并就劳动行政管理系统的有效性指标开展了一项研究。这些指标已经过验证，目前正在巴巴多斯劳动、社会保障和第三行业部的劳动行政评估中进行试点。最后，劳工局与劳工组织国际培训中心(都灵中心)合作，推出了关于劳动行政管理的基础和演变及其在实现社会正义和体面劳动中的核心作用的在线课程，培训模块已于 2025 年进行了试点测试。¹²⁶



¹²⁰ 劳工组织，《不断变化的劳动世界中的劳动行政管理》，劳工大会文件 ILC.112/报告三(B)。

¹²¹ 杰森·海耶斯与卢德克·里赫利编著，《劳动行政管理治理：改革、创新与挑战》(爱德华·埃尔加出版社和劳工组织，2021 年)。例如，捷克共和国正将数字化及其社会影响纳入“社会 4.0 议程”进行通盘考虑。政府、社会伙伴和学术界通过“社会 4.0 联盟平台”开展协作。

¹²² 例如，海耶斯和里赫利编著的《劳动行政管理治理》。

¹²³ 2025 年 4 月举行的委员会会议与联合国其他机构——特别是联合国开发计划署(开发署)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)——就如何强化就业和社会保障治理系统展开对话，将其作为实现可持续发展目标的关键转型路径。

¹²⁴ 例如，通过 2023 年由大不列颠及北爱尔兰联合王国谢菲尔德大学主办的“劳动行政的有效性、问责制和包容性”研讨会。

¹²⁵ 劳工组织，“通过劳动行政管理实现职业安全与卫生有效治理网络研讨会：模式与选择”，2023 年。

¹²⁶ 劳工组织国际培训中心，“劳动行政管理导论”，自学课程。

2.4 劳动监察

- 105.** 劳动监察制度是劳动治理的核心支柱。监察员肩负着保障劳动法规落实、维护劳动者工作权益的职责，通过促进健全的劳动关系、预防纠纷发生，弥合国家劳动政策与日常工作实际做法的差距。当监察员获得充足资源，经过专业培训和制度授权时，便能有效推动社会对话，建立劳动者、雇主与政府之间的信任纽带，促进体面劳动目标的实现。
- 106.** 劳工局通过培训强化了劳动监察员维护劳动权利的能力，重点国家包括阿尔巴尼亚、孟加拉国、哥斯达黎加、多米尼加共和国、危地马拉、伊拉克、约旦、墨西哥、蒙古、巴基斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。一个关键认知是：有效的监察体系需建立在以下基础之上：明确界定监察员职权范围的强有力法律框架(包括其促进社会对话的作用)、具备执法与协调技能的专业人力资源、以及充足的物质资源(包括技术、交通以及协调和协作机制)。
- 107.** 正如《国际劳工组织关于劳动监察一般原则的指导方针》所确立的，与社会伙伴的合作对监察效力至关重要，必须在各级落实。¹²⁷ 国际经验表明，当雇主组织和工人组织系统性参与监察工作时——例如共同制定年度监察计划、开展工作场所访问、参与监督委员会——监察的合法性和效力将显著提升。这些组织积极参与的联合监察行动不仅能提高合规性，还能强化合作关系。劳工局推动将社会伙伴纳入劳动监察规划流程，并建议修订立法以促进其参与监察治理机构。
- 108.** 监察员还可通过向雇主和工人提供如何遵守相关标准和执行劳动法的建议，帮助预防劳动纠纷的发生或升级。然而，在劳动纠纷解决方面，例如正式调解、仲裁、裁定或个别纠纷的裁决，劳动监察员的作用必须有所区分，即使在一些国家，他们被赋予了解决纠纷的正式职能。劳工组织监督机构一再提醒，赋予劳动监察员额外职责可能会妨碍其有效履行主要职责，或损害监察员在与雇主和工人打交道时所必需的权威性和公正性。¹²⁸
- 109.** 一个长期存在的挑战是监察员执行集体协议的权限有限，这些协议往往仅被视为私人合同而非具有约束力的法律来源。根据《第 129 号公约》和《劳动监察一般原则指南》的规定，劳动监察员可执行的“法律规定”包括法律法规、仲裁裁决和集体协议。¹²⁹ 但在某些情况下，监察员可能缺乏将这些规定作为合规基准的授权或实际工具。加强将集体协议监督纳入监察授权范围，有助于使执法工作与雇主组织和工人组织协商达成的标准保持一致。
- 110.** 劳动监察对社会对话的影响取决于与其他劳动制度的协调程度以及对监察数据的战略运用。在多个国家，三方机构利用监察结果制定国家政策、设计联合行动计划，并将资源重点配置于优先领域。数字化监察系统进一步提升了透明度，使公众能够获取汇总数据，从而增强公众的信任。然而，薄弱的机构联动往往导致宝贵的工作场所一级的洞察了解未能系统性地融入国家对话进程。劳工局近期制定的劳动行政管理指标(包括社会对话有效性衡量标准)，为将监察数据纳入政策辩论提供了框架。



¹²⁷ 劳工组织，《劳动监察一般原则的指导方针》，2022 年，第 2.2.8 段。

¹²⁸ 劳工组织，《人人均能诉诸劳动法律：劳动争议预防和处理三方技术会议报告》，TMALJ/2025，第 75-76 段。另见劳工组织，《劳动监察一般原则的指导方针》，第 1.2.5 段。

¹²⁹ 劳工组织，《劳动监察一般原则的指导方针》，第 1.1.2 段。

111. 劳工组织的实际做法经验表明，根据具体国情制定策略具有重要价值。例如：在冲突后环境中，通过调解培训和社区参与重建信任；在快速工业化经济体中，调整职业安全卫生框架以适应新兴行业；在非正规经济领域，与当地劳资网络合作开发参与式监察模式，覆盖此前被排除的群体。在各类情境中，当政府与社会伙伴共同制定监察优先事项并分担后续责任时，改革的可持续性最为显著。

2.5 诉诸劳动司法：劳动争议预防和调处制度

112. 有效诉诸司法是健全民主治理的基础，也是促进社会对话有利环境的关键要素。劳动争议预防和调处制度(涵盖司法和非司法机制)对于维护法治、保障劳动权利、确保劳资双方充分行使权利并维护各自利益至关重要。该体系保障劳资双方及其代表能够在可强制执行的权利保护框架内，公平、自信地开展社会对话。劳工组织“人人均能诉诸劳动法律三方技术会议”(2025年2月17-21日，日内瓦)的结论指出，有效且可诉诸的劳动争议预防和调处制度是建立公平、健全、平等的劳动关系、维护社会和平、保障工作场所尊严以及营造可持续企业有利环境的基础，并强调了社会伙伴的作用。¹³⁰
113. 雇主、工人及其各自组织是有效劳动争议预防和调处制度的核心。在许多国家，雇主组织和工人组织正通过社会对话机制处理工作场所、行业以及国家层面的劳动争议。集体谈判在预防争议和建立争议解决程序机制方面发挥着关键作用，其影响遍及公共和私营部门。集体谈判和其他形式的社会对话成果对预防和解决劳资纠纷同样具有同等重要的规制效应。在司法层面，社会伙伴可通过提供法律咨询或代理服务等方式协助其会员参与诉讼程序。除专业法官外，多个法律体系还允许社会伙伴以非专业成员身份参与司法审判。¹³¹
114. 劳工组织向成员国提供技术援助，包括加强法律和监管框架(例如在阿尔巴尼亚、孟加拉国、莱索托、马来西亚和墨西哥)，通过独立的法定机构或专门的劳动法院在劳动行政管理部门内建立有效的劳动争议预防和调处制度和服务(例如在刚果民主共和国)，以及支持发展替代性争议解决方式，例如自愿调解、和解和仲裁程序(例如在希腊)。劳工局通过研究和知识产品加强了技术咨询，特别是用于自我评估劳动争议预防和解决有效性的诊断工具，该工具已在12个成员国应用。¹³² 劳工局还与劳工组织培训和研究中心合作，就和解与调解技术、¹³³ 申诉处理和工作场所合作以及建立有效的劳动争议预防和调处制度，为三方成员提供了能力建设。



¹³⁰ 劳工组织，《人人均能诉诸劳动法律：劳动争议预防和处理三方技术会议结论》(2025年2月17日至21日，日内瓦)，TMALJ/2025/6，第4段。

¹³¹ 详情参见劳工组织，《人人均能诉诸劳动法律三方技术会议报告》。

¹³² 参见劳工组织，《诉诸劳动法律：劳动争议预防和处理有效性自我评估诊断工具》，2023年。

¹³³ 劳工组织国际培训中心，“劳动争议调和/调解导论”，自学课程。

第三章

社会对话机制与进程的实际运作

115. 社会对话既是实现社会和经济进步的手段，也是确保劳动者和雇主在社会中拥有发言权和利益的内在价值。作为劳工组织治理的核心支柱，社会对话贯穿于劳工局的规范框架，并支撑着《体面劳动议程》的各项进展。本章借鉴一系列倡议和劳工组织的行动，概述了不同层面的主要社会对话机制和进程。它表明，持续开展劳工组织三方成员的能力建设、机构承诺、政策协调和包容性参与，对于确保取得切实、持久的政策和工作场所成果至关重要。

3.1 三方和双方社会对话

3.1.1 三方社会对话

116. 三方社会对话可在地方、行业、国家或国际层面开展。国家三方对话形式多样，包括经济和社会理事会、劳动咨询委员会及类似政策层级的机构，这些机构可处理广泛的国家议程或特定主题，具体形式因成员国传统而异。这些议程已超越劳动法和政策改革的传统重点领域，扩展到更广泛的社会、财政、贸易和劳动政策，表明在制定绿色和数字化转型的共同解决方案以及确保针对危机和动荡采取定制化应对措施方面具有重要价值，前提是具备政治承诺、机构权威和实施机制。
117. 87%的成员国设有国家社会对话机构，大多以正式结构形式存在。然而，这些机构的设立并不能自动确保其产生实质性影响。社会伙伴持续表达担忧：尽管国家社会对话机构提供了协商机会，但其成果往往未能转化为具体的政策措施或改革，这削弱了信任并引发不满。¹³⁴ 为增强效能和包容性，劳工局于 2022 年推出社会对话机构自我评估方法，支持北马其顿、孟加拉国、塞内加尔、乍得、桑给巴尔(坦桑尼亚联合共和国)、亚美尼亚、乌兹别克斯坦、苏里南、阿塞拜疆、印度尼西亚及圣卢西亚实施该方法。2023 年，劳工局开始收集并发布国家社会对话机构数据，目前覆盖 30 个机构。¹³⁵ 通过加强与经济和社会理事会国际协会的合作(该合作已续签至 2025-2031 年)以及国际法语国家社会对话组织的合作，进一步强化了三方对话与知识共享机制。¹³⁶
118. 在许多国家，次国家层面的三方社会对话机制已完善建立，其形式因各国立法、国家宪法组织架构以及中央与地方权力划分不同而各异。常见形式包括三方最低工资委员会或工资委员会、职业安全卫生与社会保障机构以及行业或产业委员会，通常设立于省级、地方一级或联邦制国家中的州一级。此类机制促进了行业协作，拓展了社会对话的覆盖范围，包括：改善农业(如老挝人民民主共和国)和水产养殖业(如菲律宾)的社会保障覆盖率以及职业安全卫生条件；推动经济多元化以支持煤炭产区的公正能源转型(如印度尼西亚)。

¹³⁴ 劳工组织，《2024 年社会对话报告》，第 xix 页，第 57 页。

¹³⁵ 劳工组织，“国家社会对话机构数据库”，2025 年。

¹³⁶ 劳工组织与欧洲社会对话研究所近期举办的会议探讨了数字经济(2019 年)与劳动世界不平等(2023 年)议题，促进了三方成员和国际组织间的政策协调和经验交流。



119. 代表性缺失仍是长期挑战，因为三方对话机制往往缺乏妇女、青年、难民、移民、无国籍人士、残障人士及非正规经济从业者的充分参与。¹³⁷ 为支持各国利益攸关方应对这些挑战，已推出越来越多举措，¹³⁸ 但实现全面包容仍是一个持续进程。有效的代表权对于确保体制公信力以及制定包容性和前瞻性的政策解决方案至关重要。¹³⁹ 然而，应当指出的是，最近对话进程的范围已扩展到政府和社会伙伴之外，这虽然拓宽了参与面，但在这些行为体的互动、合法性和民主问责方面可能会带来挑战。

3.1.2 双方社会对话

集体谈判

120. 集体谈判得到多项国际劳工标准的支持，这些标准涵盖了谈判方(第 98 号和第 154 号公约)、谈判主题(《第 154 号公约》)、谈判级别、信息获取和代表性标准(《第 163 号建议书》)以及集体协议的约束力和扩展性(《第 91 号建议书》)。集体谈判的定义为雇主或雇主组织与工人组织之间就工作条件、雇佣条款及其关系进行的所有谈判。有效承认集体谈判是一种保障性权利，使其能够作为自由、独立和具有代表性的各方之间真诚的谈判过程，并在达成共识的情况下，以具有约束力的集体协议的形式产生实质性的监管结果。各方在确定协议内容方面具有自主权，为不可预见的危机或新出现趋势提供共同的监管解决方案，这些解决方案比法定规定更迅速、更具适应性。
121. 实证研究表明，集中协调的集体谈判和包容性三方工资制定机制有助于构建更公平的工资结构并改善职场实际做法。集体谈判覆盖率越高，工资不平等现象就越少，尤其与最低工资制度相结合时效果显著。¹⁴⁰ 相较于完全分散的体系，协调包容的谈判机制能提高就业率、降低失业率，更好地融合弱势群体。¹⁴¹ 同时，集体谈判可通过提高生产力、激励创新、降低人员流动率、增强职场的稳定性，创建或完善工人发声和问题解决渠道，从而提升企业绩效。¹⁴² 在多边体系中，社会对话与三方合作作为包容性可持续经济增长模式的核心要素正获得日益广泛的认可。¹⁴³
122. 劳工局研究表明，行业和企业层面的集体协议在新冠疫情期间促成了灵活工作安排的协商，保障了职业安全卫生，维护了收入和就业，并支持了企业持续运营。¹⁴⁴ 集体谈判通过在不确定时期对企业实际做法进行可预测、公平且符合具体情境的调整，增强了韧性。¹⁴⁵ 由此，集体谈判不仅强化

¹³⁷ 劳工组织，《2024 年社会对话报告》，第 31-37 页。

¹³⁸ 劳工组织，“通过社会对话推动变革：国际劳工组织如何通过发展合作项目加强三方合作与社会对话”，《i-eval：证据洞察》，第 2 期，2025 年 4 月。

¹³⁹ 劳工组织，“工作中的基本原则和权利：关键十字路口”，《政策简报》，2025 年 7 月。

¹⁴⁰ 劳工组织，《2022 年社会对话报告》；劳工组织，《2024-2025 年全球工资报告：全球工资不平等正在减少吗？》，2024 年。

¹⁴¹ 经合组织，《谈判我们的前进之路：在不断变化的劳动世界中开展集体谈判》，2019 年；劳工组织，《2022 年社会对话报告》。

¹⁴² 经合组织，《谈判我们的前进之路》，2019 年。

¹⁴³ 劳工组织，《世界就业与社会展望：2023 年趋势》，2023 年。

¹⁴⁴ 劳工组织，《2022 年社会对话报告》。

¹⁴⁵ 劳工组织，《2022 年社会对话报告》，第 22 页。



了工作场所的稳定性，更提升了劳动力市场整体吸收冲击和支持包容性复苏的能力。¹⁴⁶ 此外，研究表明，集体谈判能通过缩小性别薪酬差距、改善工作与生活平衡来促进性别平等，其惠及雇主之处包括：通过提供薪酬合理的产假、陪产假和育儿假留住人才，以及通过工作场所托儿解决方案降低缺勤率。¹⁴⁷ 在 80 个国家中，59% 的集体协议包含促进性别平等的条款，例如承诺同工同酬、制定育儿假和家庭假政策，以及预防基于性别的暴力和骚扰。¹⁴⁸ 研究还表明，行业协议有助于缩小性别薪酬差距，在保障就业条件下提供更灵活的工作选择，并推动性别平等变革型议程——例如解决妇女劳动价值被系统性低估的问题。¹⁴⁹

123. 在导致《第 154 号公约》诞生的国际劳工大会第 66 届会议(1980 年)的讨论中，大会集体谈判委员会认为，集体谈判达成的条件可优于法律规定，但不得低于法律规定，此乃不言自明之理。该原则历久弥坚，多数集体协议提供的条件均超越法定的最低标准。**专家委员会**在多项普遍调查中审议了集体协议与法律规定的关系。¹⁵⁰

124. 在谈判体系亟待强化且合规性面临挑战的背景下，集体协议可照搬法律规定，从而发挥重要的合规功能。柬埔寨、越南等国服装工厂的实证表明，在已建会的工作场所，达成集体协议平均可使相关标准的违规率降低约 6 个百分点。¹⁵¹ 集体谈判还与能否诉诸劳动司法相互关联。如前一章所述，针对利益纠纷和权利纠纷建立有效的劳动争议预防和处理机制，对集体协议的谈判、解释和执行至关重要。此外，集体协议本身也是预防和解决纠纷以及保障工人获得救济的重要法规来源。¹⁵²

125. 尽管集体谈判有助于维护工作场所的稳定和有序解决纠纷，但正如第一章所述，2019 至 2025 年间覆盖率呈现下降趋势。在批准和有效实施相关标准方面仍面临严峻挑战，包括家政工人、移民工人、农业工人和非正规经济部门中的工人等多类劳动者常常被排除在国家集体谈判立法框架之外。尽管如此，本章其余部分列举的实例表明，在将权利和覆盖范围扩展至这些群体方面已付出了显著努力。

126. 2023 年 11 月，劳工组织理事会通过了促进和落实集体谈判权的综合战略，¹⁵³ 强调需要加强劳工组织在多边体系内采取的措施的一致性和有效性。该战略围绕五个优先行动领域开展工作，确保将

¹⁴⁶ 劳工组织，《2022 年社会对话报告》，第 139 页。

¹⁴⁷ 苏珊·海特与布拉德利·温伯格，“警惕差距：集体谈判与工资不平等”，载于《集体谈判在全球经济中的作用：为社会正义而谈判》，苏珊·海特编(爱德华·埃尔加出版社与劳工组织，2011 年)，第 136-162 页；多米尼克·安克索，“欧盟最低工资指令：潜在影响初步评估”，《欧洲政策研究所报告》2024:2(斯德哥尔摩：瑞典欧洲政策研究所，2024 年)；劳工组织，《2024 年社会对话报告》；劳工组织，《通过集体谈判促进性别平等》，妇女与集体谈判，2018 年 3 月 13 日。

¹⁴⁸ 劳工组织，《2022 年社会对话报告》。

¹⁴⁹ 劳工组织，《2024 年社会对话报告》。

¹⁵⁰ 劳工组织，《结社自由与集体谈判》，关于《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)的普遍调查报告，劳工大会文件 ILC.81/III/4B，1994 年；劳工组织，《赋予全球化人性的一面》，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》进行的关于基本公约的普遍调查，劳工大会文件 ILC.101/III/1B，2012 年。

¹⁵¹ 路易莎·卢波与阿尼尔·维尔马，“工作场所工会与集体谈判对劳动标准合规性的影响？全球供应链中基层劳动关系的作用”，载于《国际劳工评论》第 164 卷第 2 期(2025 年)，第 1-22 页。

¹⁵² 劳工组织，《人人均能诉诸劳动法三方技术会议报告》，第 62-66 段；《第 163 号建议书》，第 8 段。关于工作场所机构处理申诉和管理劳资纠纷的更多信息，见第 67-70 段。

¹⁵³ 理事会文件 GB.349/POL/2。



集体谈判纳入劳工局各项活动的主流，并更好地融入联合国可持续发展合作框架等多边合作框架以取得成果。

工作场所合作

- 127.** 工作场所合作涵盖从信息共享到与企业工人代表协商的机制，无论该机制是制度化的还是临时性的。《1952 年企业合作建议书》(第 94 号)支持雇主与工人之间在企业一级的协商与合作，确保相关议题不与集体谈判机制专属职权范围内的议题重叠。当工作场所合作在充分尊重结社自由和集体谈判权的前提下建立时，¹⁵⁴ 可确保构筑有效的协商渠道，实现“在真正平等讨论的基础上，通过就生产事务及工人福利问题提供建议、信息和意见来协助管理层”。¹⁵⁵ 此类合作能改善沟通，增进双方信任和相互理解，从而促进和谐劳动关系和高效生产环境。
- 128.** 工作场所合作机构的设立、组成、职权范围及运作方式，可由法律规定，也可由各方自愿建立，或二者兼而有之。这些机构可能被授权专门处理特定议题，也可能拥有更广泛的职权范围，以应对影响企业的各类问题。法律赋予这些机构的职权范围可能涵盖促进和谐工作关系等广泛领域，具体实施细则由各企业自主确定。¹⁵⁶ 劳动关系传统差异还体现在工人代表的性质上：部分国家限定工会代表担任此职，¹⁵⁷ 部分国家规定从全体员工中选举产生，¹⁵⁸ 另有国家仅在无工会存在时设立非工会代表。¹⁵⁹ 国际劳工标准强调结社自由的重要性，并确保工会代表或其组织的作用不受削弱。¹⁶⁰
- 129.** 这些机制可通过集体协议建立，其范围具有互补性，涉及通常属于管理层特权的企业运作要素。印度尼西亚、约旦和越南的证据表明，当这些机制与集体谈判并行存在且满足关键条件时，最能有效改善工作条件，这些条件包括：工会代表、委员会成员自由选举、女性代表比例以及管理层支持。¹⁶¹ 研究表明，自由选举产生的委员会和女性代表是成功的关键因素。¹⁶² 对“更好的工作”计划的独立影响评估表明，运作良好的委员会与更好的职业安全卫生成果、更少的辱骂事件以及工人对工会的参与度提高有关。¹⁶³ 有效性的指标包括包容性原则、观点和背景的多元化，以及有效履行代表职能的有利条件，包括充分的信息、工作时间和空间。¹⁶⁴



¹⁵⁴ 《1952 年企业合作建议书》(第 94 号)，第 1 段；《1960 年(工业部门及国家一级)协商建议书》(第 113 号)，第 2 段；和劳工组织，《关于劳动世界的未来百年宣言》，2019 年。

¹⁵⁵ 劳工组织，《关于企业一级雇主与工人之间协商与合作的决议》，国际劳工大会，第 35 届会议，1952 年，第 3(1)段。

¹⁵⁶ 例如，斯里兰卡、巴拿马、突尼斯、法国和比利时。

¹⁵⁷ 例如，阿根廷、比利时、黑山和北马其顿。

¹⁵⁸ 例如，印度和柬埔寨。

¹⁵⁹ 更多实例，见劳工组织产业关系法律数据库(IRLEX)。

¹⁶⁰ 《第 135 号公约》第 3 条和第 5 条；《1967 年企业内情况交流建议书》(第 129 号)第 4 段。

¹⁶¹ 马琳·汗，“工人发声与劳动标准：供应链参与委员会研究”，“更好的工作”讨论文件第 41 号，劳工组织-国际金融公司，2021 年 6 月。

¹⁶² 安纳，“越南的自发性罢工与更好工作双方委员会”，“更好的工作”讨论文件第 24 号，劳工组织-国际金融公司，2017 年 5 月；德鲁西拉·K·布朗、拉吉夫·德赫贾与雷蒙德·罗伯逊，“更好工作模式的影响：越南、印度尼西亚和约旦的企业绩效”，“更好的工作”讨论文件第 27 号，劳工组织-国际金融公司，2018 年 8 月；玛琳·汗，“工人发声与劳动标准”。

¹⁶³ 劳工组织-国际金融公司“更好的工作”计划，《进步与潜力：‘更好的工作’计划如何改善服装工人生活并提升工厂竞争力》，2016 年；劳工组织-国际金融公司“更好的工作”计划，“工作场所的社会对话：全球服装行业的启示”，《专题简报》，即将出版。

¹⁶⁴ 安纳，“自发性罢工”；劳工组织-国际金融公司“更好的工作”计划，“工作场所的社会对话：全球服装行业的启示”。

3.2 社会对话机制与进程的实际运作：专题综述

3.2.1 推进劳动保护和社会保护

130. 制定并完善适应各国国情的可持续劳动保护和社会保护措施，是《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》所确认的战略目标。这些政策相互关联且相辅相成，社会对话与三方合作被认为有效实施这些政策、构建更具韧性且不让任何人掉队的劳动世界的最佳途径。¹⁶⁵

工 资

131. 近期全球通胀激增重新点燃了关于工资制定机制及其在维持经济稳定的同时保护工人购买力的能力的讨论。各国已采取多种政策工具缓解经济和生活成本危机的负面影响，包括最低工资调整、集体谈判、定向财政措施、能源补贴、在职福利及其他社会转移支付。¹⁶⁶ 依据《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号)，越来越多的成员国正在推动工人组织和雇主组织参与最低工资的制定和审议。¹⁶⁷

132. 劳工局加强了工资集体谈判的协调工作，包括于 2023 年发布全球集体谈判与工资审查报告。¹⁶⁸ 如第一章所述，劳工局支持在集体协议中纳入工资条款并强化谈判流程。生活工资的逐步实施正成为对话的新领域。2024 年，劳工组织召开专家会议，确立估算和实际实施生活工资的关键原则。会议结论概述了指导方针，并确定了加强劳工局对成员国支持的机制，为未来的三方参与奠定了基础。通过包括集体谈判在内的现有工资制定机制实施生活工资在技术上非常复杂，需要加强能力建设，以确保三方伙伴在充分了解情况的基础上参与。¹⁶⁹ 劳工组织对哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、埃塞俄比亚、印度和越南三方机构的支持侧重于为此目的进行能力建设。

工作时间

133. 工作时间持续演变以应对劳动世界的变革，大量劳动者面临工时过长或过短的困境，影响着工作与生活的平衡。¹⁷⁰ 劳工局对三方对话的支持推动了重大法律和监管改革，涉及工时、非全日制工作、休息时间和远程办公等领域(科特迪瓦、马达加斯加、多哥)。2025 年，劳工局通过覆盖 16 个国家的三方网络研讨会，推动拉丁美洲各国将工作时间议题纳入国家议程。这些交流促进了通过立法或集体协议进行监管的对话和知识共享。双方社会对话也取得进展：劳工局对集体谈判进程的支持促成包含工作时间条款的集体协议，并提升了法定最低标准，详见第一章。

¹⁶⁵ 贾宁·伯格、肖恩·库尼与塞万·阿纳尼安，“如何强化劳动制度”，载于《世界就业与社会展望：基础工作的价值》，2023 年，第 141-177 页。

¹⁶⁶ 劳工组织，《2024 年社会对话报告》。

¹⁶⁷ 劳工组织，《2020-2021 年全球工资报告：新冠疫情时期的工资与最低工资》，2020 年；劳工组织，《2024-2025 年全球工资报告》。

¹⁶⁸ 劳工组织，《对通过集体谈判确定工资的审查》，2023 年。

¹⁶⁹ 劳工组织，《关于工资政策(包括生活工资)的专家会议的结论》，MEWPLW/2024/7，2024 年。

¹⁷⁰ 劳工组织，《全球工作时间与工作与生活平衡报告》，2022 年。



安全卫生的工作环境

- 134.** 社会对话对营造安全卫生的工作环境至关重要，此类环境能消除或降低风险，并将预防措施融入组织文化。劳工局协助成员国修订法律法规以符合职业安全卫生相关公约和建议书，并通过促进参与式方法强化职业安全卫生制度运作，借由社会对话提升响应能力、合法性及可持续性。新冠疫情催生了各级社会对话浪潮，持续塑造着职业安全卫生实际举措。根据劳工局研究，在 133 个受访成员国中，81%的国家在应对疫情时采用了某种形式的社会对话，产生了包括立法修订和新的职业安全卫生措施在内的具体成果。¹⁷¹
- 135.** 在纳米比亚，国家职业安全卫生三方工作组主导了职业安全卫生政策的制定、实施与评估工作，包括制定工作场所应急准备指南、起草职业安全卫生法案草案，以及针对传染病和非传染病、暴力、骚扰及影响工人心理健康的心理社会风险制定员工健康行为准则草案。在南非，国家职业卫生与安全咨询委员会在制定并通过《2024-2029 年职业卫生与安全战略》过程中发挥了关键作用。劳工组织支持特别三方委员会制定针对农业和林业的行业专项职业安全卫生措施。其“全民安全与卫生”计划通过建立并运作国家和区域三方职业安全卫生咨询机构(如印度尼西亚、尼泊尔)，协助工人组织和雇主组织制定职业安全卫生政策。2019 至 2024 年间，该计划协助建立或强化了 630 余个企业级职业安全卫生委员会，并培训近 25,000 名工人组织和雇主组织代表为其会员提供职业安全卫生服务。

社会保护

- 136.** 2021 年第二次关于社会保护(社会保障)的周期性讨论强调，社会对话对发展以《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)为指导的普遍、全面和可持续体系具有重要贡献。¹⁷² 本着这一精神，三方协商(通常具有法律授权或制度嵌入性)塑造了社会保护改革政策对话，尤其体现在安哥拉、吉尔吉斯斯坦、马拉维、蒙古、莫桑比克、缅甸和塔吉克斯坦等国。在安哥拉，社会对话对强化国家社会保护框架、凝聚共识以符合《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)具有关键作用，并推动该国于 2025 年成为南部非洲发展共同体中第二个批准该公约的成员国。¹⁷³ 社会对话还通过参与式方法提升了合法性、响应能力和可持续性，促进了社会保护体系的实施与监督。波兰社会对话委员会负责监督决定税收资助的家庭和社会福利资格的收入门槛，并提出调整建议，以确保体系持续响应家庭需求。¹⁷⁴
- 137.** 根据《第 202 号建议书》，部分成员国扩大了社会对话进程或机构的参与范围，除具有代表性的雇主组织和工人组织外，还吸纳了其他相关利益方组织。例如毛里求斯在三方社会保障委员会中为制糖业等关键行业工人预留了席位；加纳和塞拉利昂向教师赋予委员会常任席位；布隆迪则确保穿着制服人员和警察在三方委员会中拥有专属席位。印度为扩大非正规经济领域劳动者保障而设立的全国未入会工人社会保障委员会，要求纳入非正规经济领域的工人代表、雇主代表和相关民间社会组织。

¹⁷¹ 劳工组织，《新冠疫情期间工会作用的全球趋势分析》，2021 年，第 8 页。

¹⁷² 劳工组织，《关于社会保护(社会保障)的第二次周期性讨论的决议》，劳工大会第 109 届会议，2021 年。

¹⁷³ 劳工组织，“安哥拉批准七项公约，强化对国际劳工组织的承诺”，2025 年 6 月 11 日。

¹⁷⁴ 雅切克·P·梅钦纳，《面对波兰劳动力市场变化的社会对话：从危机到突破》，劳工组织与华沙大学，2017 年，第 393 页。



3.2.2 促进充分和生产性就业

就业政策

- 138.** 广泛的三方对话对于衔接宏观经济与就业政策目标至关重要。¹⁷⁵ 截至 2025 年，劳工组织就业政策门户网站记录了 66 项明确纳入社会对话的国家就业政策，较 2019 年增长了 14%。2019 至 2025 年间，劳工局协助 50 余个成员国通过社会对话制定或修订了国家就业政策，并支持 37 项青年就业战略。显著成果包括在 20 余个成员国(含布隆迪、加纳、纳米比亚、秘鲁、斯里兰卡、南苏丹、泰国和越南)应用的“就业政策设计实验室”，该机制使社会伙伴全程参与政策制定周期。
- 139.** 在劳工组织支持下，社会对话为实现政策和立法成果发挥了关键作用。斯里兰卡和加蓬通过三方机构将对话机制嵌入国家就业政策制定全过程，秘鲁则在实施框架中纳入了社会对话条款。在莫桑比克，就业目标在社会伙伴参与下纳入了国家发展规划。机构效能亦取得进展：肯尼亚、摩尔多瓦共和国和泰国提高了召开会议的频率和质量，乌干达和莫桑比克更好地发挥了社会伙伴贡献与预算规划周期的协同效应。劳工局还促进了青年和妇女等代表性不足群体的参与(加纳、秘鲁、卢旺达)，同时非正规经济工人组织(冈比亚、马拉维、卢旺达、津巴布韦)与非正规经济工人协会和合作社确立了共同责任框架。

技能发展

- 140.** 三方成员越来越多地采用行业方法，特别是通过三方行业技能机构，更好地将工作与教育和培训联系起来。¹⁷⁶ 基于劳工大会第 109 届会议(2021 年)通过的关于技能和终身学习的决议，通过有效包容性对话将经济和产业政策与就业及技能目标相协调的综合方法，可显著提升技能议程的成效。¹⁷⁷ 为此，劳工局支持建立劳动力发展对话机制，促进职业标准与课程设置的共同所有权，并加强行业需求与国家战略的对接。
- 141.** 社会伙伴参与了培训体系的治理，并积极参与职业技能认证、双元制培训体系改革和国家资格框架建设，通常通过正式的行业委员会或国家协调机制开展工作。2019 至 2025 年间，劳工局的干预措施覆盖了 105 个成员国，在治理框架、研判阶段和实施规划中均实现了三方参与。这些行动增强了各国识别技能错配和预测未来需求的能力，强化了技能体系的治理和融资模式，并支持了数字化转型。若干举措还增强了社会伙伴参与技能治理的能力，包括 2020 年出版的《劳工组织技能开发和终身学习：工人组织资源指南》及其《雇主组织在职业技术教育与培训和技能体系治理中的作用》的报告，这些成果为埃及、约旦和肯尼亚的项目提供了参考。

¹⁷⁵ 劳工组织，《2025 年全球就业政策评论》。

¹⁷⁶ 劳工组织，“三方行业技能机构”，劳工组织《政策简报》，2021 年 1 月。

¹⁷⁷ 劳工组织，“赋能民众，强化社会：投资技能和终身学习”，为第二次社会发展问题世界首脑会议编写的《政策简报》，2025 年 7 月。



3.2.3 应对劳动世界的变革

数字化与平台经济

- 142.** 社会对话在应对数字化转型的挑战与机遇方面发挥着关键作用，推动制定确保创新惠及劳动者、雇主和社会，同时保障权利并减少不平等的政策和监管框架。雇主组织和工人组织在确保广泛共享数字化红利、减轻弱势劳动者失业风险、维持企业竞争力方面发挥着重要作用。许多组织已通过独立行动或行业合作引领再培训计划。¹⁷⁸ 社会对话有助于制定兼顾创新与劳动者保护的再培训和再安置政策。¹⁷⁹
- 143.** 算法系统的普及需要采取包容性方法，积极调动企业参与，在人力资源和管理体系中植入负责任的实际做法，同时确保包括最弱势群体在内的劳动者利益和关切得到体现。¹⁸⁰ 社会伙伴也面临相应挑战，包括需针对日益复杂且快速演变的问题设计出应对方案。在此背景下，必须确保劳动者在技术变革影响其工作条件和就业机会时享有知情权和协商权，同时在必要时保护相关机密。¹⁸¹ 研究显示，欧洲已有 42% 的劳动者组织就人工智能展开谈判，其中五分之一报告称已达成协议。¹⁸² 在创意产业领域，集体协议(如美国编剧工会与电影电视制片人联盟 2023 年 9 月签署的《谅解备忘录》)可规范人工智能应用及其对工作的影响。此类协议日益包含算法透明度条款、工人协商机制、再培训与岗位调配承诺以及数字权利保护条款。¹⁸³
- 144.** 部分司法管辖区可能需要修订法律，以规范个人数据使用，并增强招聘、排班、绩效评估以及解雇等自动化决策的透明度和问责机制。¹⁸⁴ 社会对话可推动该领域创新。例如 2023 年，德国电信与集团工作理事会共同通过的《人工智能宣言》，基于欧盟及国家标准建立框架，在风险评估中嵌入问责机制、增强透明度、坚持以人为本的决策和保障工人参与权，同时禁止侵入性数据做法。¹⁸⁵ 2024 年，劳工组织理事会承认，信息技术进步和工作场所算法与监控工具的应用需引起重视，遂召集三方专家会议探讨数字时代个人数据保护问题。¹⁸⁶
- 145.** 尽管该领域仍存在争议，但多个成员国正涌现创新监管方案。加拿大通过三方协商于 2024 年修订立法，在保障平台运营灵活性的同时确立最低收入标准；智利则于 2022 年修订了《劳动法》，赋



¹⁷⁸ 劳工组织与经合组织，《社会对话、技能与新冠疫情：2020 年全球体面劳动与包容性增长旗舰报告》，2020 年；帕维尔·格米雷克等，“生成式人工智能与就业：2025 年最新情况”，《劳工组织研究简报》，2025 年 5 月；联合国妇女署与联合国经济和社会事务部(经社部)，《可持续发展目标进展：性别快报》，2025 年。

¹⁷⁹ 劳工组织，《2024 年社会对话报告》。

¹⁸⁰ 弗吉尼亚·多尔加斯特等，“人工智能与算法管理领域全球社会对话案例研究”，劳工组织工作文件第 144 号，2025 年。

¹⁸¹ 《第 94 号建议书》《第 129 号建议书》。

¹⁸² 国际工会网络联合会欧洲区域组织，“新研究显示 42% 的工会已在服务经济领域就人工智能与算法管理展开谈判”，2024 年 3 月 15 日。

¹⁸³ 国际工会网络联合会，《算法管理：集体行动机遇——工人与工会指南》，2023 年；另见国际工会网络联合会欧洲区域组织、弗里德里希·艾伯特基金会与工资指标机构，“集体谈判协议中人工智能与算法管理数据库”，2024 年 3 月 15 日。

¹⁸⁴ 阿布拉哈·哈莱福姆，“在数字时代驾驭劳动者数据的权利：劳动者数据权利的历史、现状和未来展望”，劳工组织工作文件第 149 号，2025 年。

¹⁸⁵ 德国电信，“德国电信的人工智能应用”，2023 年 12 月 7 日。

¹⁸⁶ 劳工组织，《国际劳工局理事会第 350 届会议议事录》，理事会文件 GB.350/PV，2024 年；理事会文件 GB.350/INS/2/1/决定。

予从属性和非从属性平台员工在特定条件下组建工会和参与集体谈判的权利。¹⁸⁷ 墨西哥 2024 年修订了《联邦劳动法》保障集体权利，并建立社会保障准入试点制度。新加坡通过三方协商制定的《平台工作者法案》(2024 年)将平台工作者确认为独立群体，保障其社会保障缴费、职业安全与卫生保护和代表权。¹⁸⁸ 在西班牙，2021 年《骑手法》确立了外卖员作为雇员的雇佣关系推定，并要求算法管理透明化。¹⁸⁹ 欧盟《平台工作指令》(2024)推动了社会对话，要求劳动平台确保自动化监控和决策系统的透明度。¹⁹⁰

146. 在约旦，劳工局支持制定促进平台经济体面劳动的建议，包括建立国家社会对话委员会，以协调平台经济利益攸关方参与，并审议劳动和社会保障法改革。在劳工组织支持下举办三方研讨会后，亚美尼亚启动了关于平台工作者劳动条件和获得体面劳动机会的全面调查。在秘鲁，经劳工局技术支持的三方对话探讨了政府关于平台工作的法律改革提案。巴西成立三方工作组，为数字平台活动制定全面监管方案。在哥伦比亚，政府促成某大型数字平台与代表配送工人的工会达成协议，确立每单最低支付标准和每公里附加费，并正式承认该工会。

147. 各国对平台劳动关系的监管方式各异。例如，智利和新西兰采取相对宽松的框架，仅确立集体谈判的基本条款。这些框架不强制各方进行谈判，允许灵活实施。相比之下，法国建立了正式制度，要求就各方商定的议题进行集体谈判，并承认自营平台工作者采取有组织行动的权利。澳大利亚创设了新的“类雇员”类别，在保持自愿谈判框架的同时，特别是在配送和运输领域实现了集体谈判。¹⁹¹

向人人享有环境上可持续的经济和社会公正过渡

148. 劳工大会第 111 届会议(2023 年)通过了《关于向人人享有环境上可持续的经济和社会公正过渡的决议》，强调社会对话在政策制定与实施中的核心地位。劳工组织支持公正过渡政策对话、绿色就业评估，并将劳动力市场优先事项纳入环境与能源转型进程(科特迪瓦、吉尔吉斯斯坦和尼日利亚)。然而在某些情况下，国家社会对话机构尚未充分发挥其潜力，社会伙伴仍未系统性参与。2024 年，劳工局在汉堡可持续发展大会上与德国政府和社会伙伴共同签署了《促进社会对话以实现向具有韧性的低碳经济公正过渡行动呼吁》，强调社会对话在协调经济竞争力、环境应对雄心和社会保护方面的作用。劳工局还在多边进程中发挥积极作用：通过参与《联合国气候变化框架公约》相关工作，包括在第 27 届缔约方大会(COP27)设立的“公正过渡工作计划”，推动三方共同参与气候政策中劳动力市场影响、技能建设、融资机制和社会保护等议题的讨论。

149. 积极进展彰显了社会对话的成效。苏里南于 2025 年成立了国家社会对话委员会，针对就业和社会优先事项展开了讨论，为提交《巴黎协定》下的第三次国家自主贡献报告做准备。在乌拉圭，社会对话推动制定了可持续能源转型路线图，促进就业、性别平等和竞争力的提升。牙买加私营部门组

¹⁸⁷ 福赛思与麦克里斯特尔，“平台经济中的集体谈判和集体行动”。

¹⁸⁸ 劳工组织，“新加坡平台工作协会与平台工作者法案：工会的角色”，《劳工组织简报》，2025 年 6 月。

¹⁸⁹ 安赫尔·M·卡瓦列罗，“平台工作新规：对工作碎片化问题的碎片化应对”，《资本与阶级》第 49 卷第 2 期(2024 年)：183-190 页。

¹⁹⁰ 《欧盟官方公报》，欧洲议会与理事会 2024 年 10 月 23 日关于改善平台工作劳动条件的第(EU)2024/2831 号指令，PE/89/2024/REV/1，2024 年。

¹⁹¹ 澳大利亚政府，公平工作监察专员署，“类雇员式劳动者”，2024 年。



织和行业商业团体积极参与了该国第三次国家自主贡献和《长期减排与气候适应性战略》的制定，尤其在旅游、建筑和能源服务领域贡献突出。加纳于 2025 年发布了三方公报，承诺将公正过渡原则纳入第三次国家自主贡献，涵盖绿色与循环经济发展、技能提升、性别平等和企业可持续发展等领域。在南非，总统气候委员会和全国经济、劳工和咨询委员会为各级劳动法、气候政策和公正能源转型投资计划的实施提供了对话平台。在印度尼西亚，由劳工组织支持的三方协商推动将公正过渡原则纳入绿色就业战略和国家技能议程。

150. 在汽车制造、公共交通和能源等领域，企业或行业层面的集体协议也展示了集体谈判如何在推进环境目标的同时解决劳动力关切，智利、德国、加纳、印度、韩国和英国均有相关良好实际做法案例。例如，德国褐煤行业达成了一项覆盖 8,000 名工人的集体协议，在摆脱煤炭的转型期间，该协议旨在防止裁员、提供再培训机会并维持学徒计划。¹⁹²

从非正规经济向正规经济转型

151. 劳工大会第 113 届会议(2025 年)就创新应对非正规性、促进体面劳动向正规化转型的途径展开了一般性讨论；最终成果文件确认，包容性社会对话既是解决非正规性的前提条件，也是实施《2015 年关于从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)十年汲取的关键经验教训。非正规性问题亦体现在 2023 年劳动保护问题周期性讨论、2024 年工作中基本原则和权利的周期性讨论以及 2024 年体面劳动与照护经济的一般性讨论的成果中。
152. 《第 204 号建议书》确立了非正规经济中的劳动者和经济单位必须享有基本权利。该建议书呼吁各国政府利用三方机制，确保最具代表性的雇主组织和工人组织充分参与，并根据各国的惯例，这些组织应包括非正规经济中工人和经济单位的会员制代表组织的代表。这对占非正规就业近 50% 的自营职业者至关重要。2025 年一般性讨论成果强化了这一框架，强调非正规经济中的劳动者和经济单位在涉及自身决策时必须有机会表达意见并维护自身权益。¹⁹³ 这包括建立和加入自主选择的组织、联合会和总联合会，并参与社会对话机制。
153. 尽管取得了进展，非正规经济中的大多数工人和企业参与社会对话仍面临重大障碍。其代表性组织往往未获正式认可，或因代表性规则限制了其参与能力。与《第 87 号公约》和《第 98 号公约》相关的法律覆盖缺失依然存在，有限的财政和技术资源制约着参与度，这些问题对小型经济单位和女性群体尤为突出。
154. 为加强非正规经济领域的社会对话，劳工局与雇主组织和工人组织合作，在印度开发并试点了一套专用工具包。该工具包作为组织工作的基础，得到了社会伙伴的有力支持，经调整现已适用于尼泊尔，并计划推广至南亚其他国家，同时考虑应合其他地区的需求。劳工局还推动实质性参与社会对话，确保正规化策略能满足非正规劳动者和企业的需求。干预措施包括：基于 80 余项诊断研究，解析非正规化的驱动因素，制定正规化策略并实施创新方案。自 2018 年以来，已制定 66 项国家、行业或专项正规化策略或行动计划，其中多数得到三方机构的支持。

¹⁹² 施密特与布拉加，“集体谈判在促进公正过渡中的作用”。

¹⁹³ 劳工组织，《关于解决非正规性问题，推动正规化转型，促进体面劳动的一般性讨论的成果文件》，劳工大会文件 ILC.113/记录 7A，2025 年，结论第 11 段。



- 155.** 有部分组织在三方社会对话中发挥直接作用，为未来发展路径提供了范例。印度自雇妇女协会通过多层次社会对话代表非正规经济中的自雇者和劳动者(尤其是女性)，致力于保障会员获得工作、收入、食物和社会保障。纳米比亚非正规部门组织通过非正规经济国家工作组和 2021 年多利益攸关方共同制定的非正规经济自律准则等渠道，在谈判和三方社会对话中代表非正规经济中的劳动者和经济单位。
- 156.** 技能认证和发展在非正规经济领域成效显著，并有效推动正规化进程。例如 2021 年，劳工局协助牙买加劳工和社会保障部制定了家政工人和渔民正规化转型行动计划。该计划将培训、技能提升和正式认证视为增强家政工人谈判能力、激励其登记并参与社会保障的工具，随后启动了包括牙买加家政工人联盟在内的多利益攸关方的协商进程。¹⁹⁴

人口结构变化与家政工作

- 157.** 人口结构的改变正重塑劳动力市场和照护需求模式，以家政工作为代表的照护经济正日益成为重要的就业来源。自《2011 年家政工人公约》(第 189 号)通过以来，随着家政工人工会的发展，家政工人组织在社会对话中的代表性不断增强。这体现了公约要求在制定该领域法律政策时须征询代表性组织意见。自 2019 年以来，其参与范围进一步扩大，尤其在新冠疫情期间，阿根廷、秘鲁等国的相关组织对应急措施的制定产生了重要影响。
- 158.** 尽管面临法律、社会和实践层面的制约，家政工人仍组建了工会，并在少数但日益增多的地区与家政雇主代表组织达成了集体协议。
- 159.** 在巴西，家政工人长期被剥夺组建工会和签署集体协议的权利。随着劳工组织《第 189 号公约》的批准、宪法修正案 72/2013 的通过以及补充法律 150/2015 的颁布，这一状况已正式得到解决。
- 160.** 圣保罗州家政工人工会(STDMS)隶属于全国家政工人联合会，该工会与圣保罗州家政雇主联盟于 2016 年达成首份集体协议。最新签署的 2025-2026 年度协议将行业最低工资标准设定在国家最低工资之上，确保了移民家政工人的平等权益。包括为规范移民身份提供带薪休假、强化代表权和平等待遇。劳工局将于 2026 年发布关于圣保罗经验、成果和效仿的前提条件的研究。
- 161.** 意大利雇主组织与工人组织于 1974 年达成涵盖移民工人的国家家政工人集体协议，此后多次续签(含 2025 年版本)。该协议明确规定工作时长、病假保障、养老金缴纳、产假保护和带薪休假权利。2025 年修订版新增了育儿支持条款，包括延长法定产假期限、赋予照顾患病或残障家庭成员的带薪假权利。随着工资标准的提高，从社会伙伴双边实体获得过培训或先前学习认证的工人的额外月工资津贴也增加了近三倍。¹⁹⁵
- 162.** 在法国，家政工作者受《个体雇主与私人家庭雇佣全国集体协议》保障，该协议支持家政从业者的职业化发展路径，并简化雇主的登记与纳税申报流程。该协议第二章重点关注职业安全与卫生风险

¹⁹⁴ 劳工组织，《通过技能发展实现家政工人的体面劳动：变革理论》，2025 年；西蒙·布莱克与劳伦·马什，“实现牙买加家政工人的体面劳动：批准〈2011 年家政工人公约〉(第 189 号)七年后的进展与前景”，加拿大-加勒比研究所，布鲁克大学，2023 年。

¹⁹⁵ 劳工组织，《家政行业新的集体协议为护理人员提供更多保护》，2025 年 11 月 1 日。



防范、雇员职业化发展、社会文化活动、储备基金以及合同自愿退休补偿。¹⁹⁶ 阿根廷、比利时¹⁹⁷ 和乌拉圭也存在家政工作双方或三方劳动条件监管范例。

- 163.** 重大挑战依然存在。在某些国家，承认和纳入社会对话仍然存在障碍，其中包括侵犯结社自由权。¹⁹⁸ 在许多情况下，集体谈判面临重大障碍，一个关键挑战是缺乏雇主对口单位。在阿根廷和乌拉圭，政府邀请代表家庭的组织代表该行业参与社会对话，从而实现了三方谈判。在欧盟层面，代表家政工作、个人和家政服务的社会伙伴继续寻求该行业社会对话的正式认可。
- 164.** 确保充分、有效的劳动和社会保护取决于社会对话。家政工人的组织数量和实力不断增强，目前全球 69 个国家的 94 个组织已加入国际家政工人联合会。巴基斯坦和津巴布韦成立了新的行业雇主组织。通过持续的能力建设、知识共享和同行学习，包括集体谈判在内的社会对话模式，可以通过组织和知识网络得到效法和维持。
- 165.** 人口结构变化同样要求通过社会对话推动技能和社会保障改革。智利、意大利、斯洛文尼亚、韩国和津巴布韦等国达成的三方社会契约，彰显了工人组织和雇主组织在社会保障和养老金改革、教育培训、劳动力市场监管以及积极劳动力市场政策决策中的关键作用。这类契约说明了社会对话如何促进教育和职业培训方面的改革，支持缓解从学校到工作的过渡，解决青年失业问题，考虑如何增加老年工人的就业机会，并指导社会保护体系的现代化。¹⁹⁹

劳务移民

- 166.** 劳务移民是当代劳动力市场的显著特征，它随着劳动世界的多重转型而演变，并因强迫迁移和混合流动的增加而日益复杂化。虽然迁移可以带来机遇，但许多移民工人仍然面临被排除在社会对话进程之外的问题。移民在非正规经济中的比例过高，这本身就给参与带来了挑战，他们还可能遇到语言障碍等实际羁绊，或面临其他社会和法律上的排斥。
- 167.** 劳工局通过各种多边框架和平台，支持成员国全面处理社会对话、公平劳务移民和体面劳动等问题，促进社会伙伴参与国际劳务移民治理。²⁰⁰ 劳工局还为移民工人资源中心提供支持，包括在墨西哥、约旦，以及通过劳工组织在东盟的三角项目和安全与公平计划，在柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚和泰国。2022 年，现代墨西哥联合工会在蒂华纳成立移民工人资源中心，为移民、寻求庇护者、难民及其家庭提供服务。²⁰¹ 2019 年，国际发展与妇女基金会携手“安全与公平”项目，在马来西亚为印尼籍移民家政工人开展安全移民、劳动权利及反暴力侵害妇女培训。该群体组建了印尼移民家政工人协会，至 2021 年会员数达 100 人，并召开首次代表大会通过工作计划，重点推进移民家政工人组织建设、培训、倡导、宣传和社交网络建设等活动。²⁰²

¹⁹⁶ 法国家政行业现有三份集体协议，分别适用于直接受雇于私人家庭、企业雇佣或通过非营利中介机构分派的劳动者。

¹⁹⁷ 比利时第 323 号国家联合委员会(负责建筑管理、房地产中介和家政服务领域)近期批准的新集体谈判协议将于 2026 年生效。

¹⁹⁸ 劳工组织，《工作中的基本原则和权利处于关键十字路口》，第 25 段。

¹⁹⁹ 劳工组织，“社会对话与未来工作”，《专题简报》，2020 年。

²⁰⁰ 劳工组织，“劳务移民治理的社会对话”，《劳工组织简报》，2025 年 2 月。

²⁰¹ 劳工组织，《墨西哥蒂华纳移民工人资源中心》，2023 年。

²⁰² 利奥·贝尔纳多·维拉尔与安奉述，“东盟和约旦工会主导的移民工人资源中心：保护和组织移民工人的案例研究”，劳工组织亚洲及太平洋区域办事处，2022 年。

168. 泰国边境地区集体谈判的创新做法表明，即使在限制性法律框架内，移民工人仍能取得实质性进展。在移民工人占比高达 90% 的工作场所，由工人代表谈判达成的集体协议显著提升了劳动法的遵守率，并切实改善了工作条件。例如某电子工厂 2024 年签订的协议包含：配备翻译人员和医院接送服务、覆盖工伤医疗费用、设立配有护士的急救室、保障不因移民证件遗失被解雇、雇主协助证件续签等条款。某服装厂的集体协议则涵盖：提供个人防护装备、降低建筑物与设备相关的职业安全卫生风险、供应饮用水和定期清洁卫生间。
169. 雇主和企业会员组织有助于将劳务移民政策与国内劳动力市场需求有效衔接，而这种需求因行业和经济周期而异。尽管部分雇主组织已参与社会对话进程，但仍有加强其参与度的空间。调查显示，在非洲地区，雇主组织尚未充分参与跨境招聘政策和双边劳务移民协议制定——61% 的雇主组织表示未参与相关事务。²⁰³ 部分原因在于缺乏整体性的政府方针——多个部委可能同时处理移民政策，导致谈判中对应方各异。部分雇主和企业会员组织曾参与协商会议、培训课程或制定职业介绍机构行为准则，这表明它们在促进负责任、公平的招聘方面具有重要意义，也为扩大参与提供了途径。
170. 对流离失所者(尤其是难民)而言，获得体面劳动至关重要。在《第 205 号建议书》和 2016 年劳工组织《关于难民和其他被迫流离失所人员进入劳动力市场的指导原则》指引下，三方社会对话成为制定政策举措的基础。²⁰⁴ 为此，劳工局正加大力度将社会对话作为包容性劳动力市场政策、体面劳动和持久解决方案的工具，特别是通过“改善被迫流离失所者和收容社区前景的伙伴关系”项目。依托数字化转型，通过社会对话促进技能发展和创业的可扩展方法应运而生，2023 年启动的劳工组织推动的“数字就业与技能做法社区”便是典范。在肯尼亚，该平台强化了政策协调与国家战略，梳理了监管缺失并推进改革，着力解决创业、包容性和性别数字鸿沟问题。该模式已启发乌干达雇主联合会效法其做法，并有望扩展至埃塞俄比亚。

制定危机应对方案

171. 鉴于冲突、气候相关灾害和卫生危机的发生频率和严重程度日益加剧，越来越需要劳工组织提供技术援助，以支持有效实施《第 205 号建议书》，并围绕“人道主义—发展—和平”三位一体促进就业和体面劳动。该建议书阐述了包容性社会对话的作用，以及最具代表性的雇主组织和工人组织在危机管理周期内各项措施的设计、通过和审查过程中实质性参与的重要性。虽然不存在“万能”的模式，但 2026 年发布的《面向和平与复原力的就业和体面劳动普遍调查报告》强调，必须营造有利环境，使社会对话能够有效应对挑战。²⁰⁵
172. 在阿拉伯国家，社会对话是劳工组织贯穿“人道主义—发展—和平”三位一体工作的核心要素，旨在强化人道主义、发展与和平建设行动之间的合作、协作与协调。该方法通过与社会伙伴的持续互动得以推进，包括 2024 年在安曼举办的关于脆弱环境下体面劳动的三方研讨会，涵盖伊拉克、约旦、黎巴嫩、巴勒斯坦国和也门等国。会议强调，社会伙伴的实质性参与能增强项目自主权，使紧急危机应对与长期发展优先事项保持一致，同时解决失业和社会保护缺失等冲突的结构性驱动因素。

²⁰³ 劳工组织，《雇主组织促进非洲劳务移民治理指南》，2021 年。

²⁰⁴ 劳工组织，《关于难民和其他被迫流离失所者进入劳动力市场的指导原则》，2016 年。

²⁰⁵ 劳工组织，《面向和平与复原力的就业和体面劳动》，关于《第 205 号建议书》的普遍调查报告。



173. 在斯里兰卡，通过“和平与危机预防社会对话”项目，正着力建立以集体谈判和职场合作为核心的劳资纠纷预防解决机制。新冠疫情后加剧的经济危机，使人们更深刻地认识到建立高效公共服务体系的必要性。频繁罢工严重扰乱公共部门运作，促使政府在公共交通、卫生、能源、邮电和港口等重点领域设立工作场所合作委员会。这些委员会旨在改善劳动关系，减少冲突并预防纠纷。该举措辅以与锡兰雇主联合会共同制定的申诉处理指南，以及建立的行业集体谈判框架。
174. 在海地，尽管严重帮派暴力和动荡限制了实体工作场所的通行，“更好的工作”计划仍通过混合参与方式维持社会对话，在东北部建立了区域三方对话平台，并设立了行业申诉机制，为逾 2.6 万名服装工人提供争议解决程序，这表明即使在艰难条件下，持续的三方参与也能维护工作场所治理并保障劳动权利。

3.2.4 推动供应链体面劳动和有效人权尽职调查

供应链、尽职调查与行业方法

175. 负责任的商业行为与人权尽职调查的最新进展，为供应链相关社会对话开辟了新的切入点。2017 年修订的劳工组织《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》（《多国企业宣言》）强调，在尽职调查过程中，结社自由和集体谈判权、劳动关系和社会对话发挥着核心作用。²⁰⁶ 2023 年《劳工组织供应链体面劳动战略》²⁰⁷ 确认了三方成员在确保更可持续干预措施中的作用，这些措施旨在解决体面劳动赤字的根源问题。结社自由和集体谈判权被视为充分发展社会对话的关键要素，而社会对话在促进社会正义、践行《联合国工商企业与人权指导原则》和《多国企业宣言》所载原则方面具有决定性作用。
176. 社会对话用于推动合规和负责任的商业行为的监管发展，同时促进跨国企业与国内利益攸关方的互动。²⁰⁸ 它在跨国公司协议的建立、监督和更新中发挥着关键作用，这些协议促成了维护工作中基本原则和权利的重要承诺，同时日益整合尽职调查、救济途径以及应对多重转型等要素。劳工组织跨境社会对话知识库²⁰⁹ 已收录 338 项跨国公司协议和倡议，其中 61 项签署于 2019 至 2024 年间。这些协议为在人权尽职调查领域开展社会对话提供了切入点，包括通过正式确立工人代表在治理结构中的角色，正如《法国电力集团—国际产业工会联合会—国际公共事业工会联合会全球框架协议》下的社会与环境责任全球对话委员会的实际做法那样。²¹⁰ 近期与全球产业工会联合会达成的协议为菲利普斯-范豪森集团供应链覆盖的六个国家提供了具有约束力的救济机制，同时承认服装工人寻求救济时享有工会代表权。
177. “支持体面劳动的人权尽职调查”项目(2024-2028 年)致力于为劳工组织三方成员设计全球性资源、工具和培训方案，以增强其在人权尽职调查劳动领域的能力，推动建立更有效、更具包容性的流程。在亚太地区，“亚洲韧性包容可持续供应链”计划在泰国汽车制造业、印尼电子制造业及菲律宾水

²⁰⁶ 劳工组织，《多国企业宣言》，2017 年，第 10(e)段。

²⁰⁷ 理事会文件 GB.347/INS/8。

²⁰⁸ 劳工组织，《2024 年社会对话报告》。

²⁰⁹ 见劳工组织，“跨境社会对话”。

²¹⁰ 劳工组织，“2025-2030 年法国电力集团企业社会与环境责任全球框架协议”。



产养殖业等特定供应链和国家推动社会对话。雇主组织与工人组织的合作促成泰国汽车业达成建立持续性社会对话机制的“软性协议”，并推出该行业首个社会对话与尽职调查工具包。

178. 在美洲地区，欧盟—劳工组织—经合组织—联合国人权高专办联合实施的“拉丁美洲和加勒比地区负责任商业行为”项目第二阶段，支持雇主和企业会员组织制定路线图以强化尽职调查实际做法，重点推动阿根廷、巴西、智利、哥斯达黎加、墨西哥和秘鲁等国 200 余家采矿和农业企业开展社会对话。2025 年，都灵中心成功试点首期社会对话与劳动关系暑期学习班，重点探讨人权尽职调查机制，以及社会对话如何协助企业识别、缓解和预防不利人权影响。
179. 在劳工局支持下，各成员国在重要战略性行业和供应链领域推进社会对话取得显著进展。在劳工组织协助下，印度雇主组织与工人组织达成具有里程碑意义的共同路线图，联合推动供应链中的负责任商业行为和体面劳动。在印度尼西亚，通过建立可持续棕榈油就业网络(Jagasawitan)——一个自愿性双边机构——强化了棕榈油行业的社会对话。该机构推出了人工智能驱动的申诉平台，并促进了近期集体协议中良好做法的分享。在菲律宾，香蕉种植园、渔业和采矿业建立了三方产业委员会，在建立国家监测体系的同时，促进了协作与沟通。
180. 哥伦比亚咖啡行业采用行业化方法应对咖啡供应链中的生产力和体面劳动挑战，成为有效三方社会对话的又一典范。在劳工组织支持下，该倡议取得显著成果：通过《威拉省咖啡产业竞争力协议(2023-2039)》实现社会对话制度化；为 1,200 余名咖啡采摘工人(其中 37%为女性)颁发劳动能力认证；推动非正规经济工人实现正规化就业。该模式在适应农村环境的同时恪守三方原则，彰显了结构化对话如何为劳动者乃至整体经济关键领域带来切实改善。
181. 行业干预措施已为移民工人带来工资、工作条件和社会保护方面的改善。例如，劳工组织“目标 8.7 加速器实验室倡议”推动了加纳商业海洋渔业领域的工作变革，包括成立三方委员会解决体面劳动赤字问题。在一年内，该进程取得了以下成果：渔业公司愿意与全国海员、港口和相关工人工会进行谈判，从而使工会得到了认可；渔民工资得到提高；引入了单艘渔船人员工作、基本安全培训和体检合格证书要求；渔船上的最低个人防护装备标准；以及加纳海事局对生活和工作条件的全面监察。
182. “更好的工作”计划与全球服装行业的工人组织、雇主组织和政府代表(包括劳动行政管理部门和监察员)开展合作，推动工厂和行业层面的社会对话。该计划在 2019 至 2024 年间实施了 8,476 次合规评估。此外，在埃塞俄比亚启动了“促进体面劳动与包容性工业化劳工组织一体化行动”(“一体化行动”)计划，并在马达加斯加、巴基斯坦、斯里兰卡和乌兹别克斯坦开展行动。
183. “一体化行动计划”已协助 40 余家服装厂建立职业安全卫生与申诉委员会以符合法律要求。工业园区建会率显著提升，劳动关系持续改善，并首次建立园区一级的申诉处理机制。根据一项独立影响评估，参与该计划的企业比未参与的企业更可能成立工会，申诉机制的使用率提高了 37 个百分点，成功解决纠纷的比例几乎翻了一番(从 28%提高到 55%)，同时参与该计划的企业非法解雇现象有所减少，而其他企业则有所增加。²¹¹

²¹¹ 卡洛斯·奥亚与弗洛里安·舍费尔，《埃塞俄比亚“促进体面劳动与包容性工业化劳工组织一体化行动”计划：评估报告》，伦敦大学亚非学院全球发展研究所，研究报告第 1 号，伦敦：伦敦大学亚非学院，2024 年。



184. 学术研究发现，加入孟加拉国“更好的工作”计划的工厂在买方订单数量和额度方面都获得了提升。在加入该计划后，有证据表明，这些工厂的平均出口收入比未加入计划的工厂高出 55%，出口量高出 50%。此外，海关数据分析表明，在拥有更多买家和更高订单量的基础上，这些工厂的出口产品价格平均高出 5%，且控制了混杂因素的影响。²¹²

贸易与投资

185. 贸易有助于创造就业、促进经济增长和社会稳定，因此成为社会伙伴在社会对话中需重点探讨的重要议题。贸易协定中的劳工条款可通过建立或强化政府与社会伙伴在履行劳工承诺时的协作机制，推动社会对话进程。2019 至 2025 年间，共有 84 项双边和区域贸易协定生效，其中 50% 包含劳工条款。向世界贸易组织通报的含劳工条款的协定中，约 20% 为南南协定，逾 70% 包含援引《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》的承诺。约 37% 的协定设立了国内咨询小组，其中 90% 要求劳资双方均衡代表，86% 设立了委员会、理事会或类似机构，半数明确提及社会伙伴参与机制。²¹³
186. 许多此类协定包含涉及雇主组织和工人组织的正式对话或合作机制，社会伙伴在实施过程中提供技术专长。²¹⁴ 这些机制常见于加拿大、欧盟和美国的贸易协定中，通常通过设立国家(或国内)咨询小组实现。美国签订的各项贸易协定包含双边劳工理事会，它们是就共同关心的问题进行交流的论坛，并设有向公众开放的会议。在国内层面，美国贸易谈判与贸易政策劳工咨询委员会就目标和谈判立场、现有协定运作以及贸易政策的制定、实施和管理向美国贸易代表和劳工部长提供建议。²¹⁵ 欧盟签订的贸易协定中的对话不仅通过委员会、论坛和国内咨询小组在国家层面开展，还通过企业社会责任和工作中的基本原则和权利等主题的跨境对话进行。
187. 例如《欧盟—韩国自由贸易协定》既展现了贸易协定中社会对话机制的潜力，也暴露了其面临的挑战。2018 年欧盟正式启动劳工争端程序，促使韩国实施重大改革并批准了《第 87 号公约》和《第 98 号公约》这两项基本公约。但该案例揭示了诸多重要挑战，包括社会对话模式差异，以及通过早期持续的利益攸关方参与建立共同责任机制的必要性。²¹⁶ 自 2020 年 11 月起，欧盟委员会通过设立单一受理窗口强化投诉受理评估流程，允许任何个人或组织提交申诉。欧洲议会与理事会近期达成临时协议，将第 81 号和第 144 号公约纳入国际条约清单，要求各国必须批准这些公约才能自 2027 年 1 月起享受更新版普遍优惠制(普惠制)的贸易优惠待遇。²¹⁷

²¹² 劳工组织—国际金融公司“更好的工作”计划，《“更好的工作”计划在孟加拉国的影响：十年传承(2014-2023 年)》，2024 年；朱莉娅·卡哈尔·格罗西、罗科·马基亚维洛与凯安努·坎恩，《“更好的工作”计划是否更优？孟加拉国服装行业的实证研究》，日内瓦高级国际关系和发展学院，2022 年。

²¹³ 劳工组织，“贸易协定劳工条款中心”。

²¹⁴ 玛尔瓦·科尔利-库利巴利、盖娅·格拉塞利与伊拉·波斯托拉奇，“加拿大、欧盟及美国贸易协定下劳工条款的实施”，载于《整合贸易与体面劳动：贸易与投资政策应对供应链劳动力市场问题的潜力》第 2 卷，马尔瓦·科尔利-库利巴利、弗朗茨·克里斯蒂安·埃伯特与佩琳·塞克勒·里恰尔迪合编(劳工组织，2023 年)，第 30-66 页。

²¹⁵ 美国贸易代表办公室，“贸易谈判与贸易政策劳工咨询委员会章程”。

²¹⁶ 科尔利-库利巴利、格拉塞利和波斯托拉奇，“加拿大、欧盟和美国贸易协定下劳工条款的实施”。

²¹⁷ 欧盟，“关于新普惠制条例的临时协议”，2025 年。



188. 劳工局通过发展合作和技术援助，支持加强社会对话的有利环境、机制和流程。例如“体面劳动贸易倡议”已协助孟加拉国、蒙古、缅甸、菲律宾等普惠制成员国，以及越南等贸易协定缔约国批准基本公约、改革劳动法并强化执法机制。²¹⁸
189. 《美加墨协定》(USMCA)包含若干创新性劳工条款，包括针对具体设施设立快速反应劳工机制，用于处理涉嫌侵犯结社自由和集体谈判权的行为。研究表明，该机制在多处案件中成功协助解决工人和工会指控的基层侵权问题。²¹⁹《美加墨协定》生效后，劳工组织应墨西哥政府的请求，协同社会伙伴开展了观察任务。这些考察发现需加强尊重第 87 号和第 98 号公约原则，包括理解不干涉原则、确保为工人组织代表提供便利，以及厘清工作场所合作与集体谈判的关系。考察还强调了为成熟和新成立的雇主组织及工人组织提供集体谈判专项培训的重要性。²²⁰
190. 贸易和投资协定日益强调负责任的商业行为，常援引《联合国工商企业与人权指导原则》《国际劳工组织多国企业宣言》以及《经合组织跨国企业行为准则》作为核心框架。截至 2025 年，已有 15 项协定援引《多国企业宣言》。但早期数据显示，仅 27% 的国际投资协定涉及劳工议题，主要通过允许协商解决关切的双边条约实现。²²¹即便存在此类条款，其执行监督和争端解决机制往往较为薄弱。
191. 多家国际金融机构已针对投资项目制定了劳动保障措施，通常参照工作中基本原则和权利。这些保障措施可能包含尽职调查流程和审查第三方申诉的投诉机制。尽管取得重要进展，各机构在保障措施的设计和执行方面仍存在显著差异。执行能力、不同工人群体的保护覆盖范围等方面仍存在缺失。²²²

3.3 劳工组织行动的经验教训

192. 基于本章所呈现的证据，可以提炼出若干跨领域的经验教训。社会对话中制度建设的长期性特征，要求提供超越单个项目时限的持续技术支持，这凸显了通过常规预算拨款对核心社会对话职能进行战略性投资的价值。部分干预措施侧重于短期即时性行动而非持续性长期战略，而规划中亟需融入长远思维和统筹方法。政府持续的政治意愿和社会伙伴真诚的承诺，是实现持久制度变革和有效社会对话实际兑现的必要前提。

²¹⁸ 凯伦·柯蒂斯和伊丽莎白·埃切维里亚·曼里克，“劳工组织对贸易协定中劳工承诺的支持”，载于《整合贸易与体面劳动：贸易是否带来了更好的就业？基于劳工组织体面劳动指标的研究成果》第一卷，编者：玛瓦·科利-库利巴利、佩林·塞克勒·里奇亚迪和弗兰兹·克里斯蒂安·埃伯特，劳工组织，2023 年，第 314-345 页；科利-库利巴利、格拉塞利和波斯托拉赫，“加拿大、欧盟和美国贸易协定中劳工条款的实施”。

²¹⁹ 格拉西埃拉·本苏桑，“墨西哥劳工改革与国际贸易谈判：从《北美自由贸易协定》到《美加墨协定》”，载于《整合贸易与体面劳动：贸易与投资政策解决供应链劳动力市场问题的潜力》第 2 卷，编者玛尔瓦·科利-库利巴利、弗朗茨·克里斯蒂安·埃伯特与佩林·塞克勒·里奇亚迪(劳工组织，2023 年)，第 144-172 页。

²²⁰ 柯蒂斯与埃切维里亚·曼里克，“劳工组织对贸易协定中劳工承诺的支持”。

²²¹ 阿克塞尔·马克思与彼得罗·马蒂奥利，“国际投资协定中的劳工权利保护：实证、趋势与影响”，载于《贸易与体面劳动融合：贸易与投资政策解决供应链劳动力市场问题的潜力》第 2 卷(劳工组织，2023 年)，第 69-102 页。

²²² 弗朗茨·克里斯蒂安·埃伯特，“国际金融机构的劳工保障措施：能否避免违反劳工组织核心劳工标准？”，载于《2019 年欧洲国际经济法年鉴》(斯普林格国际出版公司，2020 年)，第 107-132 页。



193. 评估表明，社会对话通过结构化协作，有助于构建同时兼顾多项基本权利的综合政策框架。²²³ 综合性项目规划展现出巨大潜力，埃塞俄比亚“劳工组织一体化行动”计划便是典范。该案例中，劳工组织技术领域的跨部门协调调动了多个职能部门的专业知识，形成协同效应，显著提升了计划的整体成效。利益攸关方强调集体共有权在推动劳动标准可持续改善中的价值。
194. 目前缺乏有力证据或深入研究，证明社会对话与劳工局其他优先成果目标之间的关联。劳工组织近期委托开展研究，旨在梳理现有文献、构建概念框架，并提出实证方法，以评估行使结社自由和集体谈判权与强迫劳动和童工劳动现象之间的关联。有效记录良好做法、将经验教训融入技术援助干预的设计、强化证据以论证社会对话价值至关重要。
195. 此外，系统性提升利益攸关方实质参与对话进程的能力至关重要。基于劳工组织监督机构的成果、整合多元工具、结合定向培训项目、实用工具包以及社会伙伴组织发展、服务与政策制定参与的联合能力建设等综合性方法，对增强技术能力最为有效。²²⁴ 通过考察访问和南南交流开展的同行学习已证明具有重要价值，它使社会伙伴能够借鉴成功的实际做法，同时建立可持续的网络。
196. 能力建设需要持续投入。若缺乏结构化的后续支持和实际做法应用指导，参与者可能重蹈覆辙。成功模式将培训方法扎根于国家机构，并将对话能力建设纳入正规教育体系，通过国家自主权而非持续依赖外部支持确保可持续性。
197. 在面临相似社会对话挑战的国家间建立同行支持机制，可促进经验共享和互学互鉴。这对寻求建立国家社会对话机构的成员国尤为重要，若结合劳工组织量身定制的方案则效果更佳。各国应借鉴经济政治环境相近的国家的实践经验，而非照搬制度环境迥异的模式。
198. 促进社会对话需采用本土语言编写的材料和方法，并融入符合文化特质的框架。在保持敏感性和包容性的前提下，认可当地术语体系可增强利益攸关方的认同感和主人翁意识。公平薪酬、体面劳动与生活环境、防止剥削等原则，以及与文化宗教价值观共鸣的公平正义理念，可通过符合国际劳工标准的方式凝聚支持包容性社会对话的力量。社会对话机构自我评估法和劳动争议预防解决机构效能自我评估工具等创新方法能增强主人翁意识，应通过持续投入进行战略部署。
199. 当社会对话机制陷入停滞时，若干策略已证明能有效维持参与度。行业方法可营造去政治化的环境，聚焦特定挑战——埃及的实际做法即为明证：该国在实施经修正的《2006年海事劳工公约》过程中，最终促成了常设三方委员会的建立。联合国社会对话框架进程及其他多边机制为确保三方参与国家政策制定提供了平台。从统一议题入手可增强能力建设，进而拓展至更具挑战性的议题。最后，支持自主的双方对话可促进三方参与，喀麦隆和刚果民主共和国的成功框架便是明证。劳工局凭借独特的召集能力和公信力，在抵制侵权行为和营造社会对话有利环境方面发挥着决定性的作用。



²²³ 劳工组织，《2019-2025年综合评估报告》。

²²⁴ 劳工组织，《2019-2025年综合评估报告》。

第四章

不断变化的劳动世界中的社会伙伴

200. 本章探讨了雇主组织和工人组织如何在劳动世界转型中提升代表性、包容性和效能。重点阐述组织强化路径、扩大边缘群体代表性的策略，以及推动或制约这些努力的条件。社会伙伴必须在资源有限的情况下，权衡服务现有会员与拓展会员基础的战略选择。

4.1 代表性、挑战与框架

201. 有效的社会对话根本上取决于参与组织的合法性、独立性、代表性及其参与质量。这一原则载于《国际劳工组织章程》，其中规定国际劳工大会的雇主代表和工人代表“如果该成员国内存在最具代表性的雇主或工人的产业团体，其人选应征得其同意”。²²⁵
202. 代表性要求因具体职能而异：例如参与国家三方理事会、职业安全卫生委员会等行业或专题对话机构；企业、行业或国家层面的集体谈判；以及关于将集体协议扩展至非签约方的决策。在许多情况下，缺乏明确、依法确立的代表性判定标准(而非仅用于确定集体谈判代理人)，可能削弱社会对话。这种情况在工人组织和雇主组织中表现不同，但往往会削弱实质性参与。
203. 对雇主组织而言，缺乏透明的代表性标准或单方面修改，意味着参与权取决于政府的裁量权。²²⁶在若干国家，政府保留为三方机制选定代表的自由裁量权，导致基于政治考量而非企业利益真实代表性的任意变更。这种不确定性削弱了雇主和企业会员组织自由、真诚参与社会对话的能力。
204. 工人组织面临相关且独特的挑战。虽然多个工会中心之间的竞争可能体现健康的多元化，但也为政府利用分裂或鼓励建立替代组织以稀释代表权提供了机会。在某些情况下，政府支持缺乏真实会员基础的新工会或协会，导致工人声音碎片化。雇主支持的工人组织或非会员制组织的出现进一步削弱了代表性。劳工组织监督机构强调，此类做法可能构成《第 98 号公约》第 2 条所禁止的干预行为。
205. 应对这些挑战需要建立强有力的法律框架，在保护组织独立性的同时，为“最具代表性”地位制定客观具体的标准，并建立向独立公正机构提出申诉的机制。标准可根据目的不同而有所差异，无论是政策咨询、行业谈判还是企业层面的协商。法律框架应保护社会伙伴的主权，同时确保三方结构能够反映其成员的多样性和利益。这些框架应符合第 87 号和第 98 号公约，这些公约保障工人和雇主建立自主选择组织的权利，保护其行动自由，²²⁷并防止外部干预。²²⁸《1960 年(工业部门及国家一级)协商建议书》(第 113 号)概述了各方应通过哪些议题和方式开展协商与合作，并重申尊重自由结社和集体谈判权的重要性。《第 144 号公约》和《第 152 号建议书》详细阐述了这些原则，强

²²⁵ 《国际劳工组织章程》第 3 条第 5 款。

²²⁶ 劳工组织，《结社自由：结社自由委员会决定汇编》，第六版，2018 年，第 542 段和第 1374 段。

²²⁷ 劳工组织，《结社自由：结社自由委员会决定汇编》，第六版，第 610 段和第 1583 段。

²²⁸ 《第 87 号公约》，第 3 条；《第 98 号公约》，第 3 条。



调协商应涉及公共当局和“享有结社自由权利的最具代表性的雇主组织和工人组织”，²²⁹ 承认代表性是有效三方参与的基础。

4.2 加强能力建设和扩大覆盖范围

206. 本节回顾了雇主组织和工人组织在劳工局支持下为加强能力同时扩大其覆盖范围至代表性不足群体所采取的行动。重点介绍了可在不同情境下扩大规模、照用或调整的具有前景的举措。

4.2.1 雇主组织

207. 在适应劳动世界的变革过程中，雇主和企业会员组织长期以来凭借其灵活应变的能力和韧性开展工作。近年来，三个因素日益凸显：数字化转型的加速推进、组织韧性的日益重要性，以及更积极参与政府对话的必要性。在此背景下，这些组织面临双重紧迫任务：既要成为推动有利政策环境的可信赖积极倡导者，又要调整内部结构、能力建设和服务供给，以适应不断变化的私营部门需求。

性别平等

208. 过去六年间，雇主和企业会员组织在推进性别平等和多样性方面取得显著进展，在内部运作和会员互动中均收获积极成果。据估计，26%的机构董事会中女性比例至少达到 30%(2017 年为 19%)，30%的机构首席执行官为女性，这表明这些组织有能力引领必要的变革，并帮助商界最大限度地发挥性别平等的效益。²³⁰

209. 除内部运作外，许多此类组织还通过其服务促进私营部门的性别平等和多样性，包括为女企业家协会提供定制支持、参与有关性别平等和多样性议题的社会对话、开展研究并倡导建立支持性监管框架。例如，加拿大联邦监管雇主——交通和通信协会于 2018 年参与了《薪酬平等法》立法前的协商，并组织会员成立工作组进行准备，提供了共享知识的机会。该法案实施后，该协会与会员合作支持制定薪酬平等计划。

210. 尽管部分雇主和企业会员组织在性别平等与多样性方面已取得显著进展，将相关原则融入工作模式，但另一些组织才刚刚起步。这种差异对支持工作具有重要影响，能力建设举措必须针对各组织具体需求量身定制，最终目标是逐步缩小差距。

数字化转型与技术能力

211. 技术转型已成为首要任务。尽管雇主组织正推进数字化举措以促进经济发展，但多重障碍持续阻碍其进程。例如在美洲地区，近四分之三的雇主和企业会员组织(72%)面临高昂的数字解决方案成本，超过半数(55%)难以确定合适平台，近半数(47%)受困于网络连接不稳定问题。²³¹

212. 尽管存在挑战，数字化仍能提升沟通效率、信息获取能力和整体效能。众多雇主和企业会员组织已意识到这一点并积极采用数字工具。例如，摩洛哥企业总联合会成功为其九万余名会员量身定制了

²²⁹ 《第 144 号公约》，第 1 条。

²³⁰ 劳工组织，“妇女与经济：《北京宣言》三十周年”，《劳工组织简报》，2025 年 3 月。

²³¹ 劳工组织，《企业组织在数字化道路上处于何种位置？拉丁美洲观察》，利马：劳工组织雇主活动局，2022 年，第 29 页。



数字解决方案，精准匹配其技术能力需求。菲律宾雇主总联合会利用现有数字能力提供虚拟培训，并在疫情期间适应远程工作模式。特立尼达和多巴哥雇主咨询协会试点运行远程服务交付模式，并推出电子培训平台，促进数字化服务交付和运营连续性。

- 213.** 为支持数字化和数据能力建设，劳工组织向雇主和企业会员组织提供了管理软件以调研会员需求，发布了拉丁美洲和加勒比地区专项报告，并举办了区域会议和能力建设活动，包括与国际雇主组织的合作项目。²³²

技能发展

- 214.** 在技术变革、公正过渡战略和就业替代浪潮中，技能发展已成为优先事项。各区域的技能缺口影响着劳动力市场推动生产力增长、创新和竞争力的能力。为应对技能错配和就业替代问题，雇主组织正通过倡导改进教育培训、共同设计技能流动性伙伴关系，或促进教育机构与雇主合作实施雇主主导的课程和微认证，加大力度弥合技能缺口。例如在乌干达，乌干达雇主联合会主导制定了《国家技术与职业教育培训政策》(2019 年)，成立了技术与职业教育培训政策实施工作组，并推动 2024 年通过了全面技能法。²³³ 雇主和企业会员组织日益聚焦于协助会员优化招聘流程，常采取“技能优先”策略。例如，新加坡全国雇主联合会提供面试准备和面试技巧的实用培训，并运用最新选拔方法来优化招聘决策。²³⁴

可持续发展与促进公正过渡行动

- 215.** 推进可持续发展同样是重点领域。由于资源和专业知识的匮乏，企业(尤其是中小企业)在实施可持续举措方面身处困境。雇主和企业会员组织可通过弥合知识差距，支持会员应对生态转型的挑战与机遇，为此做出重大贡献。这些组织通过向政府倡导顺应企业需求的公正过渡战略，支持企业测量碳足迹、采用节能做法和探索绿色金融，扩大了在促进有利可持续企业环境方面的参与力度。
- 216.** 值得注意的是，一些良好实际做法值得借鉴。例如，奥地利可持续发展商业委员会(RespACT)开发了网络研讨会和相关材料，帮助企业领导者为欧盟的企业可持续发展报告要求做好准备。²³⁵ 为加强企业与可持续发展目标的对接，巴基斯坦企业工作组开展了管理专业人士调研，发现 84% 的企业认为自身为可持续发展目标做出了贡献，70% 的企业制定了可持续发展政策，并据此制定了参与路线图。²³⁶

财务可持续性

- 217.** 财务可持续性是备受关注的领域，新冠疫情对其构成严峻考验。2020 年众多雇主和企业会员组织储备金耗尽，收入锐减高达 83%。鉴于全球范围内会费收入占比达 57%，收入多元化已成为当务

²³² 例如，劳工组织，《企业组织在数字化道路上所处的位置：拉丁美洲观察》；琳达·维加·奥罗兹科，《数字化助力加勒比地区雇主和企业会员组织转型为数据驱动型机构》，西班牙港，国际劳工局，2023 年。

²³³ 劳工组织，《倡导与游说指南：雇主和企业会员组织的工具与最佳实践》，2025 年，第 93 页。

²³⁴ 新加坡全国雇主联合会，“规划和进行面试以助力招聘决策”以及“高效面试技巧”。

²³⁵ 劳工组织，《雇主和企业会员组织在支持企业适应和减缓气候变化中的作用》，2022 年。

²³⁶ 沙达布·法里杜丁，“私营部门对可持续发展目标的贡献——巴基斯坦可持续发展目标认知、实践与报告研究”，巴基斯坦雇主联合会，2023 年。



之急。该领域已涌现出诸多成功实际做法。²³⁷ 尼日利亚雇主咨询协会通过拓展培训服务、出租会议室等设施，成功实现服务多元化，使会员会费收入占比降至 40%。斯里兰卡锡兰雇主联合会同样通过审慎财务管理与服务多元化增强了储备金实力。阿曼工商会更以设立自有投资部门以及构建多元化投资组合彰显了卓越的财务管理能力，不仅创造额外收入，更显著降低了对会费的依赖。²³⁸

将覆盖范围拓展至中小微企业和非正规经济体

218. 除强化核心能力外，雇主组织还创新性地代表范围拓展至中小微企业和非正规经济单位。2020 年，蒙古雇主联合会采用了定制的客户关系管理系统，首年即注册了 3,000 家企业，从而增强了代表性和服务能力。该系统使雇主联合会能够收集相关数据、监控会费、服务费和开具发票情况，并改善了财务管理做法。该系统提供的洞察视角为面向非正规经济单位设计市场化服务提供了依据，彰显了数字工具如何促进与以往代表性不足的企业群体的互动。²³⁹

4.2.2 工人组织

219. 2018 年举行的第二次社会对话周期性讨论和劳工大会第 112 届会议(2024 年)举行的第三次工作中的基本原则和权利周期性讨论中指出的工人组织面临的压力日益加剧。正如第一章所述，各区域侵犯结社自由和集体谈判权的行为日益恶化，无论在法律还是在实践中都存在侵权现象。工会运动所依赖的公民自由受到侵蚀，尤其令人担忧。²⁴⁰

220. 持续存在的挑战包括：缺乏支持在非正规经济组建工会的法律框架，以及对结社自由的法律和实际做法的限制。平台工作的兴起为传统组建方式带来了额外障碍。尽管女性加入工会的比率(18%)现已超过男性(16%)，但全球仅有 34%的工人组织在执行委员会中有女性成员。²⁴¹ 另一项挑战涉及青年参与度，该指标在过去数十年间持续下降。²⁴²

非正规经济中的组织建设

221. 工人组织日益关注非正规经济领域和组织革新。全球六成劳动者和八成企业处于非正规运营状态，²⁴³ 且存在阻碍社会对话的法律和实践方面的障碍。多数劳动法法和集体谈判框架围绕正规雇佣关系设计，致使非正规经济劳动者缺乏法律地位。这种状况叠加非正规安排的分散性特征，使传统社会对话机制难以适用。非正规劳动者的经济脆弱性导致权力失衡，使参与对话充满挑战。《第 204 号建议书》强调非正规经济领域最缺乏社会对话机制，呼吁成员国“创造有利环境，使雇主和劳动者能够行使组织权、集体谈判权，并在向正规经济转型的过程中参与社会对话”。²⁴⁴

²³⁷ 劳工组织，《应对雇主和企业会员组织的财务挑战：提升这类组织财务可持续性的策略分析》，2024 年。

²³⁸ 劳工组织国际培训中心，《增强韧性：雇主和企业会员组织指南》，2021 年。

²³⁹ 劳工组织，《亚洲及太平洋地区正规化创新途径》。

²⁴⁰ 劳工组织，《大会标准实施委员会报告》，第一部分：总报告，劳工大会文件 ILC.113/记录 4A/P.I.，2025 年，第 107 段。

²⁴¹ 劳工组织，“妇女与经济：《北京宣言》三十周年”，2025 年。

²⁴² 劳工组织，《2022 年社会对话报告》。

²⁴³ 劳工组织，《工人组织通过组织、代表和为非正规经济中的工人提供服务来推动正规化的创新方法》，2025 年。

²⁴⁴ 《第 204 号建议书》，第 32 段。



222. 许多工会制定了综合战略和行业方法，以应对非正规就业的驱动因素及相关风险。出现了多种组织模式，包括直接招募非正规经济工人、建立专门工会机构、创建基层工会以及与合作社等现有会员制组织建立联系。例如，吉尔吉斯斯坦工会联合会为没有正式雇佣合同的出租车司机建立了专门工会，提供社会和经济福利、法律支持以及税务合规和活动合法化方面的协助。²⁴⁵
223. 自 2021 年起，汤加公共服务工会协助成立了五个新工会，代表约 2,000 名非正规经济工人。新加坡全国职工总会通过全国导师与教练协会，加强了对自雇自由职业体育和健康教练的代表性。在巴基斯坦，经劳工局支持的社会对话促成绿色清洁工会成立，该工会于 2022 年获得政府正式注册认可，为 1.5 万名工人办理了社会保障登记，并与巴基斯坦工人联合会合作开展了职业安全卫生和性别平等培训。柬埔寨独立民主非正规经济协会通过举办研讨会和宣传活动，支持非正规经济工作者提升社会保障覆盖率。²⁴⁶ 在马来西亚，印尼籍移民家政工人成立了自有工会——马来西亚印尼籍移民家政工人工会(PERTIMIG)。

平台工人与数字化组建

224. 数字工具增强了工会吸引非正规和平台工人的能力。在肯尼亚，非正规运输工人使用的哈巴哈巴系统实现了数字会员注册和会费缴纳。工人越来越多地利用社交媒体和非正规数字网络分享信息、协调行动并倡导改善工作条件。这些线上空间催生了新型集体组织形式，包括肯尼亚数字出租车协会、尼日利亚网约车司机联合工会、菲律宾两轮车兄弟会、新加坡全国私人出租车司机协会、日本优步外卖工会以及韩国配送平台工会等独立平台工人组织。²⁴⁷ 各地工会已建立联盟，在非正规经济领域采取联合行动，并为扩大实证基础做出贡献。

青年参与

225. 青年参与已成为工人组织的重要优先事项。欧洲工会联合会及其下属工会已制定针对青年的专项战略，包括设立青年委员会等专门机构、在中小学和高校开展定向宣传、降低会费标准，并为失业或非稳定就业者提供专项服务。以青年为中心的宣传活动、同伴动员机制及数字平台已证实能有效吸引年轻会员加入。²⁴⁸

移民和难民工人

226. 移民和难民在实质性参与社会对话方面面临多重相互关联的障碍。法律限制构成最显著的障碍，许多国家禁止移民工人加入、组建或领导工会，而证件障碍则使处于非正规状态的人群面临额外风险。²⁴⁹ 尽管 1951 年《关于难民地位的公约》承认难民加入工会的权利，但实际做法中他们往往游离于国家法律框架之外，导致无工作许可的非正规就业，并阻碍其正式加入工会及参与集体谈判。

²⁴⁵ 劳工组织，《工人组织推动正规化的创新方法》。

²⁴⁶ 劳工组织，《亚洲及太平洋地区实现正规化的创新方法》。

²⁴⁷ 劳工组织，《实现平台经济中的体面劳动》。

²⁴⁸ 欧洲工会联合会(欧工联)，《吸引青年加入工会的建议》，日期不详。

²⁴⁹ 劳工组织，《移民工人结社自由和集体谈判权利》，2023 年。



移民和难民诉诸司法的渠道受到严重限制；²⁵⁰ 除法律障碍外，他们还可能因身份不稳定而遭遇文化抵触、负面态度及种种挑战。在某些情况下，他们主要受雇于供应链中工会组建率极低的下游环节。

- 227.** 更具包容性的方法可通过强化社会对话机制并有效扩大所有劳动者的代表权来突破这些障碍。《国际劳工组织劳务移民多边框架》强调各国政府应制定并执行保障移民工人加入、组建工会以及在工会中担任职务权利的立法。²⁵¹ 《关于公平招聘的一般性原则和业务指南》亦着重强调了这一要点。²⁵²
- 228.** 工会可通过与友好组织的跨境伙伴关系、利用移民和难民牵头组织的专业知识建立战略联盟，以及建立全体工人团结的社区式方法来增强组织能力。例如 2022 年，科特迪瓦工人总联合会与突尼斯劳动者总联合会签署了首份非洲内部合作协议，鼓励来自科特迪瓦的工人组织起来并允许其加入突尼斯工会。正如劳工组织近期报告所述，扩大移民工人会员规模并采用创新外联策略，既能促进工会振兴，又能将集体谈判覆盖范围延伸至非传统建会行业。²⁵³ 最终，成功的关键在于认识到包容式代表能够增强全体劳动者的集体声音，防止因部分劳动力处于无组织状态而易受剥削，从而避免劳工权利遭到侵蚀。



²⁵⁰ 劳工组织，《跨越国界的正义：通过跨境诉讼让移民工人得以诉诸劳动司法》，2024 年；劳工组织，《关于人人均能诉诸劳动法律三方技术会议报告》，第 28-30 段。

²⁵¹ 劳工组织，《劳工组织关于劳务移民问题的多边框架：赋予劳务移民以权利为基本途径的非约束性原则与指导方针》，2006 年。

²⁵² 劳工组织，《公平招聘的一般性原则和实施指南》，2019 年。

²⁵³ 劳工组织，《移民工人结社自由和集体谈判权利》。

► 第五章

前进的道路：如何使社会对话更有成效和更具包容性？

229. 这一周期性讨论的背景是全世界和国际劳工组织正面临前所未有的挑战。地缘政治紧张局势不断加剧，多边主义承受压力。社会和经济分裂日益加深，公众对政府机构的信任度下降，公民空间不断缩小。本报告提供的证据既揭示了社会对话在应对劳动世界关键转型中的不可或缺作用，也暴露了在确保其有效性和包容性方面存在重大缺失。
230. 与此同时，劳工组织面临着经常预算和预算外捐款的减少，同时需要重新定义本组织的核心职责使命，这是关乎存亡的努力。在这样的背景下，要实现有效和包容的社会对话，要求劳工组织作出战略选择，发挥其影响力和前瞻性，运用一系列相互促进的行动手段，以实现大规模的成效，并证明社会对话作为劳工组织基本原则的持续重要性。
231. 理事会近期关于《劳工组织促进和落实集体谈判权的综合战略》²⁵⁴和《经修订的 2019-2023 年期间社会对话与三方机制行动计划》执行情况报告²⁵⁵的讨论，可为本委员会审议的总体方向、优先事项和行动方案提供参考。委员会讨论成果将为综合战略的进一步完善以及社会对话与三方机制行动计划的下一版修订提供指引。
232. 加强劳工局内部协调与一致性势在必行：直接负责社会对话的部门应与其他政策领域主管部门建立系统性协作机制。²⁵⁶劳工局的行动应基于劳工组织监督机构的意见，由三方成员体主导，并动员外地机构参与技术援助的设计与实施。设立了社会对话、劳动关系和劳动治理处，体现了劳工局持续强化治理架构、促进高效包容的劳动治理和健全劳动关系的意图。开展社会对话与三方机制的高层评估不仅可审视支持社会对话和劳动治理机构的成效——社会对话本身即为目标——更能评估社会对话在劳工局各项活动中的融入程度。
233. 解决信任赤字对确保成效至关重要。若干干预措施仅聚焦制度改革或能力建设，却未触及信任崩溃的深层根源以及民主倒退的根本原因，其成效恐将有限。建立信任需要对透明民主进程的持续坚守、对协议的切实履行，以及保障社会伙伴自主权和自由表达权。还需要投资于由社会伙伴主导的联合行动和倡议。正如本报告所示，强化社会对话需要持续投入、政治意愿以及契合国情的战略抉择。



5.1 实现优先事项相互关联、相辅相成

5.1.1 加强有利的环境和劳动制度

234. 消除行使基本权利的法律和实际障碍，增加代表性不足群体参与社会对话机构和进程的机会，对于确保其包容性至关重要。劳工局将继续推动全面的法律和体制改革，建立健全劳动治理机构，特别

²⁵⁴ 理事会文件 GB.349/POL/2 和 GB.349/POL/PV(Rev.1)。

²⁵⁵ 理事会文件 GB.352/POL/1 和 GB.352/POL/PV。

²⁵⁶ 劳工组织，《2019-2025 年综合评估报告》。

注重促进包容、有效和具有代表性的社会对话。迫切需要在《第 150 号公约》的指导下加强劳动行政管理系统。²⁵⁷ 该公约第 7 条所设想的扩大劳动行政管理职能，是确保包容性和全面劳动治理的关键途径，必须覆盖尽可能多的工人，包括“在法律上未计入受雇人员之列的某些类别工人”。²⁵⁸

- 235.** 劳工组织应以综合方式支持建立和加强便捷、高效、公平的劳动争议预防和调处制度。²⁵⁹ 这些制度不仅能解决具体案件，更能促进劳资双方持续关系强化，降低未来争议发生的概率，从而发挥最大效能。在 2025 年“人人均能诉诸劳动法律三方技术会议”成果的基础上，应考虑进一步制定并实施基于公认效能原则的综合绩效评估方法，²⁶⁰ 涵盖可及性障碍、解决时限和有效救济与执法渠道等问题。同时可关注劳动争议预防和调处制度与集体谈判流程的融合。
- 236.** 技术援助应建立在坚实的证据基础上，既要强化劳动制度建设，又要提升社会对话作为工作场所治理首选机制的作用。未来可探索创新途径，利用技术提升效能，加强跨国机制与国家劳动司法体系的衔接，完善申诉处理程序和预防性服务，同时确保与有效司法程序和三方参与机制的互补性。应特别关注加强社会伙伴和劳动行政管理部门的能力建设。
- 237.** 完善劳动制度既需要营造有利于社会对话的环境，也需要采取综合措施，利用社会对话制定更有效、更具包容性的政策和法规，支持劳动力市场和经济有效运转。解决劳动保护和社会保护以及就业政策方面的现有缺陷，需要劳工局采取更加统筹兼顾的方法，支持成员国扩大覆盖范围、加强执法力度，并确保所有合同安排均享有平等待遇和其他保障措施。²⁶¹ 这需要进一步加强协调一致性，确保干预措施获得广泛支持并在实地有效实施。²⁶² 干预措施应优先考虑在各个方面领域全面整合社会对话机制和流程，并让劳动者和雇主切实参与影响其代表群体利益的所有事项的设计和实施过程。²⁶³ 通过促进参与和打造共识，社会对话为弥合分歧和为所有人带来切实利益提供了切实可行的机制。

5.1.2 促进代表性包容性

- 238.** 必须持续努力消除法律和实际做法中的障碍，使雇主组织和工人组织能够在劳动世界转型中增强影响力并适应变化，通过创新方式将影响力扩展至最受排斥或面临体面劳动赤字风险的群体。明确的代表性框架可支持社会对话作为良好治理的基石，促进社会正义、稳定和有效的劳动力市场治理。扩大包容性在危机情境中也已证明至关重要。²⁶⁴ 包容性原则应指导代表机制建设，确保社会对话在职能和成果方面充分反映劳动力与企业的多样性，同时尊重社会伙伴的自主权。
- 239.** 各种法律和实际障碍正挑战传统代表机制与社会对话机制，需要调整现有框架并提供有针对性的支持。劳工局可依托有据可依的方法(结合定量与定性标准)，在尊重雇主组织和工人组织自主决定内

²⁵⁷ 劳工组织，《标准实施委员会报告，第一部分：总报告(2024 年)》，劳工大会文件 ILC.112/记录 5A/P.I.，第 147 段、第 158 段。

²⁵⁸ 《第 150 号公约》，第 7 条。

²⁵⁹ 劳工组织，《关于人人均能诉诸劳动法律的三方技术会议报告》。

²⁶⁰ 在人人均能诉诸劳动法律三方技术会议上通过的结论第 11(b)段中，确定了一份“有效性原则”清单。

²⁶¹ 伯格、库尼和阿纳尼安，“如何加强劳动制度”。

²⁶² 劳工组织，《2019-2025 年综合评估报告》。

²⁶³ 劳工组织，《标准实施委员会报告》，劳工大会文件 ILC.112/记录 5A/P.I.。

²⁶⁴ 劳工组织，《2019-2025 年综合评估报告》。



部治理和会员资格的前提下，参照相关国际劳工标准和劳工组织监督机构的意见，支持加强代表性和包容性建设。

5.2 调动劳工组织各种行动手段

- 240.** 推进这些优先事项需要从战略高度调动劳工组织的行动手段。劳工局将继续通过标准相关行动营造有利于社会对话的环境，同时将劳工组织监督体系的知识纳入组织整体的常规工作。劳工局可提供进一步支持，以重振普遍批准和执行与社会对话相关的国际劳工标准的势头，特别是第 87 号和第 98 号基本公约以及第 81 号、第 129 号和第 144 号治理公约。还有必要加强发展合作与劳工组织监督机构之间的协同作用。
- 241.** 劳工局应加强技术援助和能力建设，确保目前无法行使结社自由和集体谈判权的工人和企业能够行使这些权利，此外还应与成员国合作，开展旨在消除法律和实际障碍的改革，促进社会对话机构与正规化机制之间的政策协调，并通过劳动监察执行适用法律。社会伙伴的能力建设可特别关注扩大代表性不足群体的代表权、支持组织发展和管理的战略方针、建立战略联盟和伙伴关系以及加强其政策影响力。
- 242.** 根据理事会第 356 届会议(2026 年 3-4 月)审议的《国际劳工组织 2026-2029 年发展合作战略》，²⁶⁵ 在社会对话能够显著改善结果的领域开展战略性合作，将为强化劳工局的制度基础和影响力提供契机。这些领域可包括气候和环境行动、正规化进程、社会保护以及保障安全卫生的工作环境。
- 243.** 需持续投入研究与数据收集工作，包括扩大产业关系数据库和产业关系法律数据库等数据库及资料库的覆盖范围并定期更新，为政策制定和技术援助提供坚实的证据基础。亟需深入评估社会对话在应对劳动世界新兴变革中的作用、其对不平等现象的影响、在预防和解决冲突中的作用，以及对更广泛民主发展和社会凝聚力的贡献。针对三方成员诉求开展代表性研究、知识积累和实用工具开发，将增强包容性。劳工局还可加强与其他优先成果目标相关的社会对话的证据基础。当前亟需研究不同经济环境和劳动关系体系下，劳动司法可及性、社会对话有效性与体面劳动成果之间的关联。需强化传播策略，向广泛受众有效传播研究成果，并为关键政策辩论提供实证支持。
- 244.** 劳工局社会对话工作最近一次高级别评估已逾二十载，可追溯至 2005 年。²⁶⁶ 拟于 2028 年开展的评估将为审视社会对话在各区域和各行业的成效、协调性和影响力提供重要契机。该评估可为未来干预措施提供参考，使其在实施过程中更有效地融合社会对话与劳动制度，提升协调性与政策一致性——尤其在当前资源受限的背景下。健全的监测、评估和学习框架对于彰显社会对话的变革潜力至关重要。这些框架既能实现实时反馈、适应性管理和持续改进，又能增强制度的公信力和三方成员的信心。评估必须聚焦实质性成果，整合相关利益攸关方(尤其是社会伙伴)的系统性反馈，以检验流程是否带来实质性变革。支持参与式方法的试点工作，并记录其成功经验和面临的挑战，将有助于制定更有效更具包容性的干预措施。



²⁶⁵ 劳工组织，《国际劳工组织 2026-2029 年发展合作战略》，理事会文件 GB.356/POL/4，2026 年。

²⁶⁶ 劳工组织，《社会对话、劳动法 and 劳动行政管理重点计划的独立评估》，2005 年。

- 245.** 在多边合作面临新一轮压力的当下，劳工局可拓展和深化战略伙伴关系，以强化政治承诺、调动资源并协调行动，支持包容且有效的社会对话。全球对公正过渡、可持续企业和不平等现象的日益关注，为与传统上专注于治理、经济发展和社会凝聚力的行为体开展合作创造了新的切入点。与其他联合国机构和国际金融机构建立伙伴关系，是展示社会对话对经济稳定、包容性增长和危机预防的贡献、释放新的政治和财政支持来源、确保政策框架纳入劳资双方声音的关键领域——劳资双方的合作对成功实施至关重要。当前还涌现出与发展金融机构、区域开发银行、慈善基金会及投资者开展合作的机遇。通过建立伙伴关系可强化区域性社会对话机制——例如借助南部非洲发展共同体就业与劳工部门及国际社会对话研究所平台，以及与国际经济和社会理事会开展国际合作。与学术机构和政策智库协作可为社会对话提供更坚实的证据基础，并增强分析和机构能力。
- 246.** 在联合国国家工作队协作基础上，可进一步将社会对话纳入共同国别评估、联合国可持续发展合作框架和国家发展规划。推动承认三方机制对可持续发展至关重要，并将社会对话指标纳入可持续发展目标监测框架，可增强联合国系统支持体面劳动和社会正义的政策协调性。第二届社会发展问题世界首脑会议(2025年11月4-6日)《多哈政治宣言》后续行动和全球社会正义联盟为构建协同效应、扩大影响力提供了及时平台。作为该《宣言》确立的后续机制组成部分，劳工局可推动社会对话关键领域的报告工作；而联盟依托劳工组织数据与研究开展的“通过知识传播与倡导强化社会对话机构”专题干预行动，则为实际做法提供了充满希望的途径。²⁶⁷ 上述机遇使劳工局得以在建设可持续社会对话能力的同时，应对需要多边体系更广泛政治和财政承诺的体面劳动挑战。
- 247.** 本报告各部分证据均表明，社会对话是应对不确定性、协调利益冲突、建立解决复杂挑战所需信任的关键机制。仅靠正式机构远远不够。有意义的社会对话需要政治意愿、尊重结社自由、有效承认集体谈判权、充足的资源以支持高效运作的劳动制度，以及各方实现实质性政策影响的真诚承诺。前进的道路需要各国政府展现政治意愿以营造有利环境，需要工人组织和雇主组织以创新机制持续为其会员服务，并将代表权扩大到被排斥的群体；需要劳工组织和发展伙伴进行战略投资以增强机构能力建设，更需要与多边体系内的行动者建立广泛的联盟，这些行动者认识到，社会对话能创造任何机构单独都无法实现的成果。



²⁶⁷ 劳工组织，全球社会正义联盟，“关键干预：倡导社会对话作为促进社会正义的治理工具”，《劳工组织概念说明》。