



国际
劳工局
日内瓦

加速反童工行动

根据《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》的后续措施编写的综合报告
2010 年



加速反童工劳动的行动

局 长 报 告

加速反童工劳动的行动

根据《国际劳工组织关于工作中基本原则
和权利宣言》的后续措施编写的综合报告

国 际 劳 工 大 会
第 99 届 会 议 2010 年

报告 I(B)

本报告可在国际劳工局因特网网址上查询(www.ilo.org/declaration)

ISBN 978-92-2-521873-5(print)
ISBN 978-92-2-521874-2(web pdf)
ISSN 0255-3449

2010 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

署名文章、研究报告和其它文稿，文责完全由作者自负，其发表并不构成国际劳工局对其中所表示的意见的认可。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可。同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或通过电子邮件 pubvente@ilo.org 查阅我们的网址：www.ilo.org/publns。

目 录

前 言.....	ix
内容概要.....	xiii
缩略语.....	xix
引 言.....	1
第一部分：一幅全球动态图景.....	5
关于童工劳动性质和规模的全球最新估计.....	5
童工劳动统计工作进展.....	5
主要研究成果.....	5
方法论和基础数据.....	11
童工劳动标准及其批准情况.....	13
历史背景.....	13
依然存在的挑战.....	15
第二部分：在奔向 2016 年道路上取得的重要成就.....	21
国际消除童工劳动计划：发展的二十年.....	21
《2006 年全球行动计划》.....	22
国际劳工组织行动.....	22
支持各国的努力.....	22
数据、知识和能力建设.....	28
分享知识并将知识转化为政策建议.....	30
南南合作.....	31
深化并加强全世界范围的运动.....	32
国际劳工组织有关这一世界范围运动的报告.....	32
宣传倡导.....	33
加强社会伙伴的作用.....	34
企业社会责任.....	37
全球框架协议.....	37
与世界合作社运动结成联盟.....	39
针对儿童的暴力——联合国研究报告.....	39
全民教育：童工劳动关联问题.....	40

新的国际伙伴关系.....	41
世界反童工劳动日.....	42
童工劳动与联合国.....	43
2010 年全球童工劳动大会.....	43
应对全球经济和就业危机.....	43
把童工劳动问题进一步纳入国际劳工组织的优先目标.....	44
童工劳动与青年就业联系.....	45
关爱女童的特别行动.....	46
2008 年目标.....	46
非洲重点.....	47
2005 关键年：期许与实现之间的差距.....	47
国际劳工组织 2006 年以来的行动.....	47
知识开发.....	48
小 结.....	49
 第三部分：变挑战为机遇.....	 51
教育领域问题何在？.....	51
消除童工劳动的政治见解：一个关键的层面.....	52
充满挑战的时代更需要抓住战略重点做出努力.....	52
国家所有权与加大工作力度.....	53
有时限的计划.....	53
有条件的现金资助.....	53
教育领域的挑战与机遇.....	54
童工劳动与青年就业.....	56
农业：消除童工劳动行动面临的挑战.....	58
被忽视的最恶劣形式的童工劳动和被排斥的群体——重要差距.....	59
强迫和债役劳动.....	59
儿童家庭工.....	60
受武装冲突影响的儿童.....	61
非法活动.....	62
艾滋病毒/艾滋病对童工劳动的影响.....	62
儿童四处奔波：新出现的移徙问题.....	62
残疾儿童与其它特殊教育需求.....	63
社会伙伴的作用和承诺.....	63
企业社会责任.....	64
联合国改革的承诺.....	65
为全球运动注入新活力.....	66
国际劳工组织发挥何种领导作用？.....	66
打破常规.....	67
重要伙伴：与联合国儿童基金会和国际非政府组织合作.....	67
金砖四国作为消除童工劳动先锋的潜力.....	68
宣传倡导.....	68
知识差距和战略.....	68
差 距.....	68
知识战略.....	69
衡量国家努力及进展.....	69
批约前景.....	70
区域战略.....	71
兑现对非洲的承诺.....	71

南亚：众多的童工劳动人口	73
美洲：良好而不平衡的进展	73
阿拉伯国家	74
欧洲和中亚	75
成败关键：全球金融和经济危机对童工劳动的影响	75
对 策	76
下一步骤	76
国际贸易措施与童工劳动	77
气候变化对经济的影响：为消除童工劳动呐喊	78
第四部分：加快进展迎接 2016 年	81
两种设想前景	81
过去的议程	81
实现 2016 年目标的战略考虑因素	82
奔向 2016 年的关键步骤：建立全球发展势头	83
国际劳工组织的具体行动	83
思想领军人	84
对全球运动的支持	84
加强工会与工商界的联盟反对童工劳动	84
区域问题和优先事项	85



前言

本综合报告赶上了一个紧要关头。回顾 2008-09 年，世界不得不应对金融和经济危机的影响。前面面临着可持续的恢复以及为强劲和平衡的增长建立一个以就业为导向的框架的挑战。这种情况限定了有关结束童工劳动的今后行动的处境。这一任务是艰巨的；我们的承诺决不能动摇，而且必须反映在实际行动中。

4 年前，我在有关童工劳动的第二份综合报告中强调了这一事实，即在反对童工劳动的斗争中取得突破是可能的。那份报告表明童工劳动正在下降。公众的认识得到了提高；无动于衷和否认已不再可能。成员国的承诺反映在 1973 年最低年龄公约(第 138 号)的高批准数目，以及 10 年前生效的 1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)的迅速批准方面。正在进行迅速的立法改革，而且新的处理方法正在得到实施。出现了跨政府、雇主组织和工人组织、企业和消费者、以及公众成员的广泛的动员。

考虑到这些发展情况，我们对将结束最恶劣形式的童工劳动的目标定在 2016 年感到相当乐观。我们为自己提出的挑战是加大我们这场运动的力度并确保我们将继续在反对童工劳动的世界运动中在所有层面发挥有效的领导作用。

已在全世界取得了重大的进展。本综合报告突出了重要的国家成就。三方性和社会对话始终是促进预防和消除童工劳动的可持续处理方法的重要资产和主要手段。社会伙伴正在展

开他们在工作场所范围内的比较优势，并活跃在全球和国家政策制定方面。

然而，从第三份综合报告以及朝着千年发展目标(MDGs)取得的进展的近期检查中暴露出的情景是各种各样的。某些担心是有理由的。从积极方面来看，女孩当中和从事危险工作儿童中的童工劳动出现了可喜的下降。我们也看到了第 182 号公约得到全面批准。这些都是显著的成就。

但总体来看，出现的迹象表明进展是不平衡的：对实现我们提出的目标来说既不够快，也不够全面。本报告描述了自 2006 年以来全球减少速度的缓慢下降。15-17 年龄组的男孩和青年人当中的童工劳动出现了增长。撒哈拉沙漠以南非洲的进展出现了停滞，这是令人失望的。非洲在我们的上一份报告中被确定为需要特别关注的一个地区。基本情况是全世界有大约 2.15 亿的儿童仍陷于童工劳动中。

童工劳动的继续存在是发展努力的最大失败之一。目前的关注是全球经济下滑将进一步制约朝 2016 年消除最恶劣形式的童工劳动目标取得进展，并使实现千年发展目标的挑战更加困难。经济下滑不能成为抱负减弱和不作为的借口。相反，它应为实施有益于人民、恢复和可持续发展的政策措施提供机会。

国际劳工大会于 2009 年 6 月通过的《全球就业契约》将体面劳动议程适用于当前的危

机。它提供了一种几经试验和检验的以就业和社会保护措施为中心的综合政策一揽子措施，这些措施对“努力摆脱贫困”方法来说是必不可少的。该措施保护弱势人员并赋权给他们，同时还有助于维持总量要求。此类政策可缓解危机对生活在贫困中的家庭的影响，使儿童远离童工劳动，以及对他们摆脱童工劳动的未来来说很有帮助。由联合国行政首长理事会制定的联合国体系危机举措，特别是国际劳工组织密切参与的涉及工作岗位和社会保护的那些举措，为促进这一方法提供了另外一个渠道。

为重建我们对实现 2016 年目标的信心，需要开展一些新的大规模努力。当前的形势要求重新加强反对童工劳动的运动。我们必须扩大行动和高速前进。当前，国际劳工组织在保持消除童工劳动的势头方面发挥领导作用显得尤为重要。

今后的方向是明确的。需要在下列领域采取相互加强的行动：确认并扩大享有全民基础教育；建立基本社会保护最低标准；和促进父母获得生产性就业机会，以使家庭迈上摆脱贫困和使儿童摆脱童工劳动的路途。这一综合处理方法对于确保重大和持久的影响来说是重要的，还必须更多地突出童工占大多数的农业。要求对非洲给予特别的关注。

社会对话是取得进展的一个重要载体。通过注入新的活力的倡导活动，三方性的国际劳工组织在反对童工劳动的运动中必须成为主要行动者和强有力的倡导者。它将需要为此事业扩展并加强联盟，并为此目标挖掘新的传播媒介的潜力。

自 20 世纪 90 年代初以来，国际劳工组织在将童工劳动问题纳入全球议程方面发挥了作用。从 1992 年就开始实施消除童工劳动国际计划(IPEC)，该计划在 2008-09 两年期已在 90 多个国家实施。依赖体面劳动议程及其所倡导的综合处理方法，消除童工劳动国际计划为童工劳动在重要政策领域中的主流化，以及促进在从其最恶劣的形式入手，与童工劳动作斗争的法律和惯例方面为我们的三方成员提供了支持。体面劳动国别

计划已日益成为我们投身这项工作的框架。国际劳工组织在联合国改革进程中的参与导致出现了推动体面劳动目标的新机会，消除童工劳动的新机会是其中的一部分。

消除童工劳动国际计划正在迎来其 20 周年纪念。本报告呼吁将重点转向知识发展、基于证据的政策分析和传播。国际劳工组织的影响和增值价值在很大程度上将与我们能够产生的深刻见解和知识的质量联系在一起。同时，为实现必要的影响，许多国家在扩大其计划方面仍需要援助。国际声援，包括对资源的承诺，对于支持这些行动方式来说将继续是不可或缺的。

这是考验我们实现我们的价值观和承诺的时刻。取得的进展是脆弱的。各国在面临地方冲突和自然灾害时也是脆弱的。为进行能够转变儿童及其家庭的生活的变革，我们必须重新激发远见卓识、信念和勇气。我们将无法以一种“一切照旧”的处理方法以及支离破碎和零敲碎打的举措实现我们的目标。

在 20 世纪 90 年代，当童工劳动问题流行时，各国和各社会为这一事业有力地团结在一起。我们必须恢复这种紧迫感。现在是重新为这场宣传运动注入活力的时候了，它将我们的斗争推向前进，并绘制出能够将我们大家保持在朝着我们所确定的目标前进的征途上的路线图。

将在 2010 年 5 月的海牙全球童工劳动大会上大力推动有关行动。由荷兰政府主办并得到国际劳工组织的支持，该次会议将遵循 1997 年于阿姆斯特丹和奥斯陆举办的里程碑式大会，那两次大会有助于为就反对童工劳动行动达成全球一致铺平道路。

过去几年来，南南合作作为包括童工劳动在内的全球问题采取行动的一个引擎取得了进展。巴西在这方面是个领军人。应鼓励与第 182 号公约第 8 条的精神保持一致的此类举措，它要求成员国在处理最恶劣形式的童工劳动方面采取相互援助的适当措施。

我们不能放弃我们对世界儿童负有的责任，童工劳动对他们来说是一个生存问题。我们现在必须重申我们的信念，即一个没有童工劳动的世界是可能的；而且目标可及。当 2.15 亿儿童正在丧失其童年和更好的未来的机会

时，世界不能对这一事业感到厌倦。只要有意志，就有做得更好和做得更多的手段。

国际劳工局局长

胡安·索马维亚





内容概要

2006 年，国际劳工组织确定了一个前景目标——到 2016 年消除一切最恶劣形式童工劳动。随着这一目标日期迫近，全球消除童工劳动运动正处在一个关键时期。在全球的应对行动中，既有明显的进展迹象，也存在不尽如人意的差距。按今天的情况看，进展的步伐还不够快，实现 2016 年目标有困难。必须防止这一世界性运动跌入低潮，出现某种“童工劳动疲劳症”。

挑战在于如何通过动员起政治意愿把儿童问题优先列入国家预算和发展努力之中，以落实经国际劳工局理事会于 2006 年批准的雄心勃勃的议程。在全球经济和就业危机时期也没有任何理由或借口因转换优先目标而要牺牲受害者。一个没有童工劳动的世界已然在望。许多国家已走上正确的道路，并已取得了许多成绩。但是，在雄心的规模上需要有一个显著变化并加强紧迫感，以使消除童工劳动成为一种全世界范围的现实。

根据《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》的后续措施而编写的这第三份“关于童工劳动的综合报告”，其重点关系到如何落实 2006 年做出的承诺及其通过的一项《全球行动计划》。这一行动计划为消除童工劳动规定了时限性目标。国际劳工组织的三方成员都承担了重要义务，做出了承诺。要确保实现重大变化四年时间是短暂的，但足以用来估计形势和评估进展。特别是我们需要了解全

世界是否已走上实现到 2016 年消除最恶劣形式童工劳动的目标的道路。

为此目的，这份综合报告如同前两份报告一样，采取了同样四个部分的结构。第一部分展示了一幅不断变化的全球图景，更新了在前一份 2006 年综合报告中描述的全球趋势，并说明了在批准国际劳工组织标准方面的进展。第二部分审查了实施《全球行动计划》取得的进展。在这一审查的基础上，第三部分分析了依然存在的主要挑战和差距，探讨了如何予以解决的办法。最后，第四部分提出了一项议程，以加快实现 2016 年目标的进展。

报告第一部分中做出的全球最新估计从 2008 年国际劳工统计员大会通过的《关于童工劳动的统计决议》包含的结论中获益匪浅。此外，还有来自 2004-2008 年期间开展的 60 多项新的国家调查所收集的大量新数据。

一幅有着相当细微差别的图景从全球最新估计中显现出来。童工劳动在继续下降，但仅仅是有节制的下降。2.15 亿儿童仍然身陷其中。还有略少于过去的儿童从事有危害的工作，这常常被用作说明最恶劣形式童工劳动的概率。四年来的总体格局依然保持未变：越是涉及更为有害的工作和更多脆弱的儿童，(概率)下降就越快。然而，有一个令人惊愕的数字——1.15 亿儿童仍然暴露于有危害的工作之下。

在亚太地区和拉美及加勒比地区童工劳动继续减少，而撒哈拉以南非洲则经历了童工劳动相对数量和绝对数量的双增长。该地区还有着童工的最高发生率，每四名儿童中就有一人从事童工劳动。

全球童工劳动的趋势按年龄和性别划分而有所差别。童工劳动在男童中间依然有所增长，但在女童中间却出现了重大的可喜的下降。全球童工劳动的下降主要应归功于工作女童人数的减少。相反，在 15-17 岁年龄组中，童工劳动增加了 20%——从 5200 万人增加到 6200 万人。使用童工劳动最普遍的部门仍然是农业，在这个部门中大多数儿童是作为非薪酬家族成员从事劳动的。

在世界上许多地方批准国际劳工标准的工作取得了很大进展，并伴随着标准实施的具体行动。经过一个十年期，世界已接近于普遍批准第 182 号公约。与此同时，第 138 号公约也从第 182 号公约迅速批准的步伐中获得了好处。这幅全球图景给人以深刻印象的是，它掩盖了重大的质量差距，一些主要国家仍有待于批准国际劳工组织的童工劳动标准，特别是第 138 号公约。全世界儿童的一个重大比例仍然没有得到这些基本公约的覆盖。

《综合报告》为反映前四年取得的进步提供了一个重要机会。报告的第二部分审查了在实施《2006 年全球行动计划》方面取得的进展。《全球行动计划》是一项十年计划，关乎国际劳工组织如何支持将导致实现 2016 年目标的全球进程。它遵循一种三叉戟式方法：支持国家应对行动；深化并加强世界范围运动；以及促进把童工劳动进一步融入总的国际劳工组织的优先目标当中。

各国并非注定要发生童工劳动。政府在手政策选择和预算分配时有着多种方案选择。所以，政治承诺是解决童工劳动问题的核心。报告提供了一批范例，其中国际劳工组织的技术合作特别是通过它的“国际消除童工劳动计

划”(IPEC)对国家承诺给予了支持，帮助把童工劳动问题纳入到主要政策领域和各个战略层面以实现主流化。以第 182 号公约为依据的“时限性计划”(TBP)方法对于国家努力和国际劳工组织支持国家努力来说是一个重要载体，它包含着许多可供利用的知识产品，包括通过培训活动。尤其令人鼓舞的是有着一大批导向性主动措施。这是值得特别指出的，因为动员并保持对全世界范围运动的支持在四年前就被看作是可能最重要的挑战。还有许多重大的倡导方面的举措；在反对最恶劣形式童工劳动方面得到加强的伙伴关系；在支持企业社会责任方面；与“全民教育”(EFA)运动的关系方面；以及在数据收集和研究方面(的重要措施)。此外，2010 年是在海牙举办一次关于童工劳动的重大国际会议的年份，这是在第二份综合报告中所要求的一项活动。童工劳动将继续作为核心内容在国际劳工组织的“体面劳动议程”中加以处理，并作为一项优先成果在许多“体面劳动国别计划”中予以列入。一大批重要措施已作为一种生命周期方法的一部分加以采取，以便更好地把童工劳动和青年就业融合起来。与此同时，还开发了可操作性工具和研究以探讨国际劳工组织童工劳动工作中的性别层面问题，例如通过选择 2009 年“世界日”的主题等。

或许近年来向前迈出的最重要步伐是在支持“全民教育”方面取得的压倒性全球共识。确实，除了到 2015 年实现普及初级教育的“千年发展目标”外，(国际社会)还存在一种日益强烈的趋同理解，即目标至少必须是实现“全民基础教育”——初级教育+2 至 3 年的中级教育。这一要求有两个重要原因。第一，为了确保青年能够进入有着基础技能的劳动力行列，这是追求一种体面的工作生活所必需的。第二，如果最低离校年龄低于国家规定的进入就业的一般最低年龄，童工劳动将是一种不可避免的结果。

教育不是唯一的出路，但是，当教育是免费的、全日制的、义务的和有质量的情况下，它就是总量中最重要的部分。国际劳工组织对于这场全球辩论的关键贡献是传达这样一个明确信息，即这个等式是直截了当的：“如果没有普及教育，我们将无法消除童工劳动；反过来，我们将无法保证让每个儿童上学读书，除非我们终结童工劳动，特别是它的最恶劣形式。”

2006 年报告将 2008 年年底规定为各成员国制定恰当的时限性计划以实现 2016 年目标的一个临时阶段。虽然拉丁美洲总体上对 2008 年目标的响应是正面的，但在非洲和部分亚洲地区这一响应却不是令人鼓舞的。可以从中得出的合理结论是，在虽非大多数、但为数不少的情况下，2008 年目标并没有以任何有意义的方式达到。对重点关注非洲的意图所作回应同样是喜忧参半。虽然付出了努力来设计一种以支持各国制订国家行动计划为重点的特别战略，但多数国家还没有完成这一过程。对非洲的国际支持仍然是十分重要的，因为它关乎到造就一个全非洲范围的运动以支持消除童工劳动。

报告的第三部分以一种更加系统的方式分析了依然存在的挑战。在实现“千年发展目标”(MDGs)的更为广泛的背景下，尤其是在普初级教育的步伐方面，迹象也不是令人鼓舞的。目前，世界并非完全行驶在实现“千年发展目标”中关于国际劳工组织 2016 年针对最恶劣形式童工劳动目标的正确轨道上。报告号召把更多政策重点放在消除童工劳动方面。在创造一种政治和体制的环境，以便在编制国家预算和政策制定的最高阶段把打击童工劳动摆在优先地位方面，仍然有很长的路要走。

如果我们要走上实现 2016 年目标的正确轨道，目前迫切需要的是实现得到雇主组织及工人组织支持的，更大的国家自主权和雄心壮志。要创造一种有利于加强国家努力的政治环境，就需要有一个重新获得强大能量的世界范围的运动。国际劳工组织的社会伙伴可以继续为反对童工劳动的全球运动做出重要贡献，或

者以明确的方式，或者通过履行他们作为友好雇主和有效工会的主流作用。各全球工会联合会一贯在教育、农业、建筑、采矿和服装等部门中积极开展反对童工劳动的工作。各社会伙伴在发挥他们的重大比较优势，以便为成年人获得体面工作，为劳动者及其家庭保障体面的生计和可靠收入方面是最具有成效的。社会伙伴更强有力地参与制定国家行动计划、参与企业社会责任措施以及部门的、工作场所的和社会的活动，可以进一步增强能力、加强和重新推动全世界范围的运动，因为这可以改善目标化的、更为雄心勃勃的倡导努力。

规划方面仍存在重大差距。实现 2016 年目标和有效消除童工劳动的最终目标要求在农业部门取得突破性进展，因为大多数童工工作在农业部门。大多数最恶劣的童工劳动形式是被忽视的，因为通过常规手段很难发现和惠及这些孩子。然而，有迹象表明，特别是通过农村工人组织最近成功招收数百万劳动者这一事件，对于非正规经济的应对之策正在取得成效。

与这许多挑战相对应的是也存在着重大机遇。联合国改革进程提供了在国家层面上可采用一种协调一致的国际支援方法的前景。日益加强的南南合作提供了一种潜在机会，以便与新的、更强有力的全球反童工劳动斗士们合作，特别是在支持一项“重点在非洲”的战略方面。然而，反对童工劳动的关键战斗还需在南亚进行并取得胜利，正是在那里可以发现最大数目的儿童劳动者。常常发生的是，政策的贫乏本身使大批儿童滞留在学校以外，陷入童工劳动之中。

第四部分并没有提出一项新的详细的行动计划，因为 2006 年报告中包含的《全球行动计划》继续是有效的。相反，在本报告的这个总结性的章节中，做出了一种尝试来澄清一项未来议程的关键内容。这一分析是以最新金融和经济危机的可能影响为背景作出的，危机具有阻止或削弱进步的潜力。报告认为，这次全球危机也为加大努力并找到创新型解决办法提供了许多机遇，特别是在塑造新的金融工具方面。

最后，报告总括提出了保证加快实现 2016 年目标进展的一系列关键步骤。报告结尾是有关国际劳工组织将采取的具体行动，包括在知识领域发挥领军作用，支持全世界范围的运动，加强社会伙伴关系，以及制定并实施区域性优先目标。

明确的信息是：如果我们要实现我们赞同的，2016 年消除最恶劣形式童工劳动的近期目标，国际劳工组织的三方成员和各国际组织

就必须加紧制定政策和采取行动。我们需要有效的社会对话和关于和谐性政策的三方性国家自主权，并使之得到协调一致的强化的国际援助与合作的支持，这将提供体面劳动和全民教育。以项目为基础的干预措施可以证实最佳做法，提高成员国的能力，也可以帮助成千上万的儿童。但是，对于所有三方成员来说，现在是对全世界 2.15 亿童工“坚守他们的允诺”的时候了。





缩略语

ACT/EMP	国际劳工组织雇主活动局
ACTRAV	国际劳工组织工人活动局
AIDS	获得性免疫缺损综合症
ASI	反奴役国际
BGMEA	孟加拉成衣制造商和出口商协会
BIC	巴西、印度和中国
BRIC	金砖四国(巴西, 俄罗斯, 印度和中国)
CCT	有条件现金转拨
CEACR	实施公约与建议书专家委员会
CEART	教员建议书实施专家委员会
CGIAR	国际农业研究磋商小组
CHODAWU	坦桑尼亚自然资源保护、旅馆-家庭和有关工人工会
CIETT	国际私营就业机构联合会
CONAETI	消除童工劳动全国委员会(阿根廷)
CONTAG	全国农业工人联合会(巴西)
COTU	肯尼亚工会中央组织
CRC	儿童权利委员会
CSR	企业的社会责任
DDR	裁军、复员和重新融入社会
DFID	联合王国国际发展部
EFA	人人享有教育
ETI	合乎道德的贸易举措
EU	欧盟
FAO	联合国粮食及农业组织
FIFA	国际足球协会联合会
FNPAIA	农业和食品业雇主全国联盟(摩尔多瓦共和国)
FNPETI	预防和消除童工劳动全国论坛

FTI	快车道举措
GDP	国内生产总值
GFA	全球框架协议
GIVAS	全球影响和脆弱性报警系统
GMR	全球监控报告
GNP	国民生产总值
GTF	童工劳动与人人享有教育全球工作队
GUF	全球工会联盟
HMS	印度劳工协会
HIV	人体免疫缺损病毒
IBSA	印度—巴西—南非(三边)
ICEM	化工、能源、矿山和一般工人工会国际联盟
ICFTU	国际自由工会联合会
ICLS	国际劳动统计学家大会
ICMM	国际矿业和金属业委员会
IFAD	国际农业发展基金
IFAP	国际农业生产者联合会
IFI	国际金融机构
IFPRI	国际粮食政策研究机构
ILO	国际劳工组织
ILO-EAST	国际劳工组织—青年就业教育和技能培训
INDUS	印度/美国童工劳动项目
IOE	国际雇主组织
IPEC	消除童工劳动国际计划
ITGLWF	国际纺织、服装和制革工人联合会
ITUC	国际工会联合会
IUF	国际食品、农业、旅馆、餐馆、饮食、烟草和有关工人协会联合会
LSMS	生活标准衡量研究
MDG	千年发展目标
MERCOSUR	南锥体共同市场
MICS	多指标集群调查
MNE	多国企业
MOU	谅解备忘录
NAP	国家行动计划
NGO	非政府组织
NFE	非正规教育
NOTU	乌干达工会全国组织

ODA	官方发展援助
OECD	经济合作与发展组织
PALOP	非洲操葡语国家
PETI	消除童工劳动计划
PIEF	教育和培训一体化计划
SAP/FL	抗击童工劳动特别行动计划
SCA	瑞典纸业公司
SCCI	暹罗湾工商协会
SCREAM	通过教育、艺术和传媒支持儿童的权利
SIMPOC	有关童工劳动的统计信息和监控计划
SNA	国民经济核算制度
TBP	有时限计划
TISK	土耳其雇主协会联合会
TUCA-CSA	国际工会联合会的美洲区域组织
UCW	了解儿童的工作
UN	联合国
UNDAF	联合国发展援助框架
UNDP	联合国开发计划署
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNGASS	联大特别会议
UN.GIFT	打击人口贩运全球举措
UNI	技能和服务全球联盟
UNICEF	联合国儿童基金会
UNODC	联合国毒品和犯罪办事处
UPE	普及初等教育
USDOL	美国劳工部
WISE	小企业中的工作改善
WTO	世界贸易组织
ZCTU	赞比亚职工大会
ZFE	赞比亚雇主联合会





引言

1. 我们当中任何人都不想生活在这样一个世界上，其中有两亿多儿童不得不以牺牲他们的和我们的前途为代价从事工作。2000 年，国际劳工组织关于消除最恶劣形式童工劳动的第 182 号公约开始生效。六年以后，国际劳工组织三方成员制定了到 2016 年消除一切最恶劣形式童工劳动的目标。由国际劳工局理事会于 2006 年 11 月批准的《全球行动计划》为实现这一雄心勃勃的目标提供了战略框架。

2. 这项报告展示了由本组织及其伙伴在这方面努力中所取得的进展。有许多成就是可以作为未来发展基础的。但是，正如最新的全球童工劳动的估计所表明的那样，步伐还必须加快，我们的设想和行动还必须更加雄心勃勃，假如我们要使世界摆脱童工劳动灾难的话。此外，我们还面临着一场全球经济危机的后果，它的全部社会影响正有待于评估。从坏处说，它可能削弱部分最新取得的成就，并阻止国际社会去坚守它对全世界儿童的允诺。我们不能允许这种情况发生。恢复全球经济的努力必须包括必要的政治决策，以便将每一名儿童送入学校和终结童工劳动。

3. 当人们为伟大的事业战斗时，这些事业就会赢得胜利。但是，如果人民和政府不够积极行动的话，光是一致同意必须做点什么尚不足以赢得反对童工劳动斗争的胜利。全球消除童工劳动的运动是一项值得为之奋斗的事业。国际劳工局理事会在批准 2006 年《全球行动计

划》时指出，消除童工劳动是本组织最高的优先目标之一。

4. 这是一个考验我们的价值观的时刻。这些价值和原则在 2008 年国际劳工大会通过的《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》中得到了最新确认¹。消除童工劳动是一项位于国际劳工组织主张核心的全球性事业，而童工劳动的确实存在表明在实现“体面劳动”宗旨方面有一个重大差距。确保让每一个儿童摆脱对工作的需要并获得一种良好的教育是至关重要的。反对童工劳动意味着打破“被剥夺受教育权、青年就业没有前途和必然陷入家庭贫困”的怪圈。

5. 国际劳工组织及其伙伴开展的消除童工劳动的工作对于世界各地贫困社区中千百万儿童及其家庭的日常生活有着深刻的影响。它把穿行在狭窄矿道中的男童解救出来，确保女童上学读书而不再步行数小时去拣拾木柴。

6. 向各国政府、雇主、雇主组织和工人组织提供持续的支持以制定并更好地实施政策和计划，有助于关闭一道旋转门，因为正是通过这道门新来的孩子们只不过是取代了那些被撤出的孩子们。

¹ 国际劳工局：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，第九十七届国际劳工大会通过，日内瓦，2008 年 6 月 10 日。

7. 本报告表明，如果强有力的政治承诺转化为政策选择和行动，并且得到足够的知识、能力和资源的支持，可以保证对童工劳动问题产生一种大规模影响。要使消除童工劳动工作实现规模化——这正是本报告的主题——就需要了解什么因素可以发挥作用，并需要拥有对之采取行动的意愿和手段。

8. 这份报告建立在依据《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》的后续措施编写的第一份和第二份关于有效消除童工劳动《综合报告》基础之上。第一份报告《一个没有童工劳动的未来》(2002 年)在范围上是综合性的，突出说明了要使全球反对童工劳动的努力取得成绩而需要解决的关键问题。报告引入了一个三支柱式战略方法：加强国际劳工组织的工作；加强世界范围的运动；以及把童工劳动问题融入整个国际劳工组织的“体面劳动议程”。第二份综合报告《童工劳动的终结：可望可及》(2006 年)是把全球童工劳动趋势进行系统总结的第一份报告。这种积极的全球趋势鼓舞了本组织确立到 2016 年消除一切最恶劣形式童工劳动的目标，并且作为一个临时阶段，全体成员国应当在 2008 年年底之前设计出恰当的时限性措施并付诸实施。

9. 第二份综合报告中的《行动计划》按照三大战略支柱为国际劳工组织列出了明确的承诺和责任。第一，支持各国应对童工劳动问题，特别是通过把童工劳动问题更加有效地纳入发展政策的框架之中。第二，深化并加强世界范围运动对国家行动的支持。最后，要更好地把童工劳动问题融入到国际劳工组织的整个“体面劳动议程”之中。

10. 这一《行动计划》超越了国际劳工组织《综合报告》的通常四年的周期，确实产生了超越本组织的重大反响。本报告对世界四年来

在应对自己的承诺方面取得的进展作了总结估计(因为我们正在接近走向 2016 年目标的中点)，明确认定了阻碍前进的主要障碍和可能羁绊各国无法达到目标的主要因素。

11. 报告的关注重点在于如何实践 2006 年做出的承诺和鼓励全体国际劳工组织成员履行他们的责任，以使终结童工劳动这一前景成为千百万工作儿童的现实。显然，这就意味着通过大大加强我们的努力来提升作为一个组织的雄心水平。为此目的，本报告如同前几份报告一样采用了同样的四个部分的结构。

12. 第一部分展示了一幅全球动态图景，给出了最新的全球趋势，列出了在批准国际劳工组织标准方面的进展情况。它突出表明了减少童工劳动和批准实施国际劳工组织文书方面正在取得的进展。

13. 第二部分审视了国际劳工组织及其伙伴根据三大战略支柱对《2006 年全球行动计划》采取的应对之策。在三大领域的每一领域都取得了重大的成就，特别是考虑到加强世界范围的运动在四年前还被看作是可能最主要的挑战，这种情况令人鼓舞。

14. 在这种审查的基础上，第三部分分析了依然存在的主要挑战和差距，以及如何把这一切转化为机遇以争取更大的进步。这样一种分析必然要求重新审视在以前报告中分析过的某些问题，但是从一个全新的角度出发进行分析，同时引入新的题目。

15. 最后，第四部分提出了我们的未来设想和战略构成内容，接着又提出了面向国际劳工组织的一系列关键步骤和特定行动，这些步骤和行动可以加快实现应对 2016 年目标挑战的进展。



第一部分

一幅全球动态图景

关于童工劳动性质和规模的全球最新估计

童工劳动统计工作进展

16. 在过去的 10 年中，国际劳工组织变成了全世界童工劳动相关统计信息的最重要来源。通过 1998 年建立的“关于童工劳动的统计信息和监控计划”(SIMPOC)，国际劳工组织为 300 多项童工劳动调查提供了支持，其中 66% 的项目是国家范围的。正是这种技术的和财政的能力才使得国际劳工组织得以发表了关于 2000 年和 2004 年两个参照年的全球及区域的童工劳动估计，并为下面将要介绍的 2008 年全球及区域估计打下了基础。这种技术能力的一个重要成果是加强了与主要合作伙伴的联系，特别是通过机构间“了解儿童的工作”(UCW)计划，该计划是 2000 年与世界银行和联合国儿童基金会联合推出的。其结果是，有更多的国家得到了关于童工劳动性质和规模方面的信息，构成制定计划和开展行动的基础。收集和分析数据的国家能力也有了明显加强。

17. 国际劳工组织《综合报告》的主要目的之一是提供一幅关于世界范围内童工劳动问题的全球动态图景。2006 年《综合报告》第一次发表了有关童工劳动的趋势。这项估计表明儿童工作在下降，而且越涉及更为有害的工作和更为脆弱的儿童，下降就越快。数据针对儿童工作的类型和发生率给出了一个性别层面。

18. 本报告中做出的最新估计主要得益于：

- 2008 年第十八届国际劳工统计员大会通过的《关于童工劳动统计的决议》；该决议为测量童工劳动制定了统计标准；
- 来自 2004-2008 年期间开展的国家家庭调查的更多更丰富的数据；
- 一种对较宽泛的“儿童就业”类别和较狭窄的“童工劳动”领域进行估计的一体化方法；以及
- 一种改进型推断与估计方法，它完全与以前的做法相兼容。

主要研究成果

19. 我们关于 2004-2008 年期间童工劳动趋势的估计表明了以下各点：

- 从全球来看，童工劳动在继续下降，尽管下降幅度小于过去。目前仍然有 2.15 亿儿童陷于童工劳动。
- 从事有危害的工作的儿童人数，常常被用作测量最恶劣形式童工劳动规模的一个替代值，这个数目也在下降，特别是在 15 岁以下儿童中间。然而，总下降率已经放缓。仍然有 1.15 亿儿童从事有危害的工作。
- 在亚太地区 and 拉美及加勒比地区儿童的工作在下降，但是它在撒哈拉以南非洲仍然在上升。

- 在女童中间有一种明显下降，然而，在男童和较大儿童(15-17岁)中间显示出某种上升。
- 大多数儿童继续工作在农业部门。每五名工作儿童中仅有一个从事薪酬型就业。压倒性多数是非薪酬家庭工。

童工劳动趋势概要

20. 国际劳工组织的童工劳动估计和趋势是按照年龄、性别、地区、就业身份及工作部门划分的。以下的表格和图示说明了这些结果。

21. 表 1 采用了 5-17 岁年龄组儿童的总数并把它与三个主要工作儿童类别作了比较。这种对比有助于我们看清不同类别中儿童的比例。简单的说：

- 全部儿童(5-17 岁年龄组)=15.86 亿人，这比 2004 年多 2000 多万人，该年龄组增加了 1.3%。
- 从事就业儿童=3.06 亿人

他们是 5-17 岁、从事某种工作的儿童。这种工作当中的某些根据国际劳工公约或国家法律是可以允许的(参见第 7 页上的专栏 1.1 中的统计定义)。虽然有 5 岁以下儿童工作的少数登记案例，但几乎所有童工劳动都发生在 5-17 岁这个年龄组。3.06 亿这个数目比 2004 年 3.23 亿就业儿童少了 1700 万人，下降了 5.3%。

- 童工劳动=2.15 亿人

这些儿童大致占到全部“从事就业儿童”的 70%，之所以被归入童工，是因为他们或者处于最低工作年龄以下，或者虽在这个年龄以上、但从事对他们的健康、安全或道德带来威胁的工作以及/或处于强迫劳动条件之下。从事童工劳动的儿童人数继续呈下降趋势，在 2004 到 2008 年期间下降了 3%。

- 从事有危害的工作的儿童=1.15 亿人

全部童工人数中有近半数的儿童在从事着有危害的工作。这个类别内的儿童人数减少了 10%。

22. 5-14 岁之间的较年幼的儿童分组与整个年龄组的数字相比表现出一种稍微不同的、更为乐观的模式。对于 5-14 岁分组来说，估计有 1.76 亿儿童从事就业，1.53 亿被分类为从事童工劳动，估计有 5300 万儿童(约为三分之一)从事有危害的工作。

23. 图 1.1.呈现出童工劳动趋势的一种图解式概述，其中考虑到 5-14 岁分组和 15-17 岁分组之间的差异。两种趋势一目了然。

24. 第一，在 5-14 岁儿童当中，儿童在工作中的参与在过去四年中呈现整体下降——包括在绝对人数和相对人数上(表 1.1.和图 1.1.)。过去四年中，这个年龄组中的童工劳动儿童人数下降了 10%，从事有危害的工作的儿童人数下降了 31%。这种下降趋势是与以前的估计相一致的，它证实了最恶劣形式的童工劳动而言以及在更为脆弱的儿童中间，童工劳动下降更快。

25. 第二，关于较年幼年龄分组的令人鼓舞的趋势似乎在较年长的 15-17 岁儿童中间发生了逆转。结果表明，童工劳动在这个年龄组中从 5200 万人增加到 6200 万人(表 1.1.)，相当于从 2004 年到 2008 年有一个 20%的变化(图 1.1.)。

按组划分的童工劳动

26. 数据表明，童工劳动儿童或有危害的工作儿童的相对数目是随着年龄增加而上升的(表 1.2.)。两组的模式是相当类似的，但有关童工劳动似乎在两个较年长年龄组(12-14 岁和 15-17 岁)之间稍稍有所差别：有 17%的 12 岁及以上儿童参与童工劳动，相比之下 12 岁以下儿童的这一比例为 11%。

专栏 1.1

新的国际劳工统计员大会决议与儿童工作的统计定义

- 国际劳工统计员大会负责制定劳工统计世界的国际标准。2008 年 11/12 月份在日内瓦举行的第 18 届大会是一个重大事件，会上审查并确定了关于童工劳动统计测量的方向。在这次会上随后通过的《关于童工劳动统计的决议》提出了指导以后所有统计工作的定义，并构成作出本报告中最新估计的基础。这些国际标准包括关于一个宽泛的童工劳动统计定义的规定，涵盖 5-17 岁的儿童，他们在参照期内曾参与了任何按照国民核算制度的规定属于一般性生产范围内的活动。这些将被认定为“从事生产性活动的儿童”。
- 根据这一宽泛定义，童工劳动测量将包括“从事就业儿童”和“从事高风险非薪酬家庭服务的儿童”，即指以下非薪酬家庭服务：(a)长时间执行；(b)在不卫生的环境中执行，包括不安全的设备或重物；(c)在危险的场所执行，等等。
- 由于数据限制和为了保持与以前国际劳工组织的全球估计的可比性，主要的估计程序采取了以符合国民核算制度生产范围的“从事就业儿童”概念为基础。
- 因此，在新的全球估计中，我们对三种主要工作儿童的形式作了区分：从事就业儿童、从事童工劳动儿童和从事高风险工作儿童。以上面的决议为基础，这三种类别在统计上做出如下界定。
- “从事就业儿童”是指那些从事任何属于国民核算制度范围内生产活动的儿童，在参照期内至少工作过一小时。这指的是儿童的经济活动，覆盖全部市场生产和某些类别的非市场生产(主要是供自己使用的食品生产和服务)。它包括在正规经济和非正规经济中；在家庭环境以内和以外；挣工资工作或获得利润工作(现金形式或实物形式，非全日制或全日制)等工作形式，或者作为一名佣工在儿童自己家庭以外为一名雇主工作(赚取工资或没有工资)。
- 处于国民核算制度生产范围内的“从事童工劳动儿童”是从事就业儿童的一个分支(子集)。它包括从事最恶劣形式童工劳动的儿童和低于最低年龄的就业儿童，但不包括从事可允许的轻微工作的儿童(如果可适用的话)。所以，这是一个比“从事就业儿童”更为狭窄的概念，不包括所有那些在允许轻微工作中一周仅工作很少时间的儿童以及那些低于最低年龄、其工作不被列入一种最恶劣形式童工劳动、尤其是“高风险工作”的儿童。
- 由儿童从事的“有危害的工作”是指任何活动或职业，它根据其性质或类型具有或导致对儿童安全、健康和发展的不利影响。一般说来，有危害的工作条件包括夜间工作和长时间工作、面临对身体、心理或性方面虐待；地下工作、水下工作、危险高空工作或在封闭空间工作；伴有危险性机械、设备和工具的工作，或包括手工操纵或搬运重物的工作；以及在一种不卫生环境中工作，比如可能使儿童接触危险性物质、制剂或流程，或者使儿童暴露于损害健康的温度、噪音水平或振动之下。儿童从事的有危害的工作常常被作为一个“最恶劣形式童工劳动”的代表类别加以对待。这出于两个原因。第一，关于有危害的工作之外的最恶劣形式工作的可靠国家数据，如关于从事债役劳动和强迫劳动或处于商业性剥削下的儿童，仍然难以获得。第二，从事有危害工作的儿童占从事最恶劣形式童工劳动儿童的一个压倒性多数(至少达 90%)。

表 1.1. 从事就业、童工劳动和有危害的工作儿童人数估计，2000、2004 和 2008 年

年龄组 (年岁)	儿童人口				就业儿童				童工劳动				有危害的工作			
	2000	2004	2008		2000	2004*	2008		2000	2004*	2008		2000	2004*	2008	
5-17																
人数 ('千人)	1 531 400	1 566 300	1 586 288		351 900	322 729	305 669		245 500	222 294	215 269		170 500	128 381	115 314	
发生率 (% 占年龄组)	100.0	100.0	100.0		23.0	20.6	19.3		16.0	14.2	13.6		11.1	8.2	7.3	
% 变化 (2000 至 2004)	-	2.3	-		-	-8.3	-		-	-9.5	-		-	-24.7	-	
% 变化 (2004 至 2008)	-	-	1.3		-	-	-5.3		-	-	-3.2		-	-	-10.2	
5-14																
人数 ('千人)	1 199 400	1 206 500	1 216 854		211 000	196 047	176 452		186 300	170 383	152 850		111 300	76 470	52 895	
发生率 (% 占年龄组)	100.0	100.0	100.0		17.6	16.2	14.5		15.5	14.1	12.6		9.3	6.3	4.3	
% 变化 (2000 至 2004)	-	0.6	-		-	-7.1	-		-	-8.5	-		-	-31.3	-	
% 变化 (2004 至 2008)	-	-	0.9		-	-	-10.0		-	-	-10.3		-	-	-30.8	
15-17																
人数 ('千人)	332 000	359 800	369 433		140 900	126 682	129 217		59 200	51 911	62 419		59 200	51 911	62 419	
发生率 (% 占年龄组)	100.0	100.0	100.0		42.4	35.2	35.0		17.8	14.4	16.9		17.8	14.4	16.9	
% 变化 (2000 至 2004)	-	8.4	-		-	-10.1	-		-	-12.3	-		-	-12.3	-	
% 变化 (2004 至 2008)	-	-	2.7		-	-	2.0		-	-	20.2		-	-	20.2	

* 对于拉丁美洲及加勒比地区有关 2004 基准年的数据进行了追溯调整，因为关于这个地区的最新可支配数据表明，2006 年做出的关于就业儿童人数下降的估计证明是过于乐观了。对拉丁美洲及加勒比地区就业儿童 2004 年估计的这一修正，对相应的全球估计以及相关变量的全球估计有轻微影响。因此，对所有 2004 年估计都进行了追溯调整。更为详细的方法问题细节节在了一本单独的技术出版物中作了说明。

图 1.1. 2004-2008 年儿童人口和工作儿童的比例变化

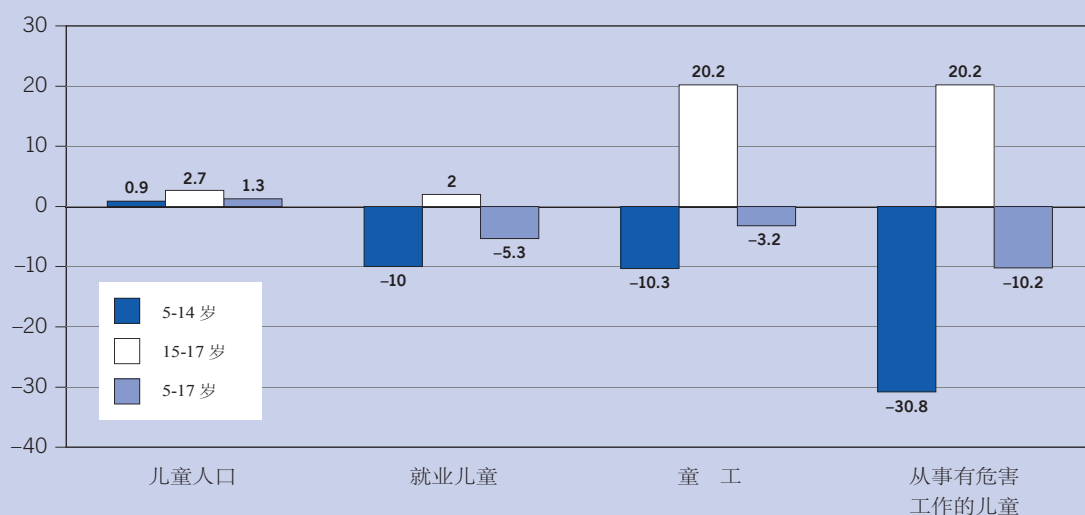


表 1.2. 2008 年就业儿童、从事童工劳动及有危害工作的儿童的全球估计

	儿童总数	就业儿童		童工		从事有危害工作的儿童	
	('000)	('000)	%	('000)	%	('000)	%
全世界	1,586,288	305,669	19.3	215,269	13.6	115,314	7.3
男童	819,891	175,777	21.4	127,761	15.6	74,019	9.0
女童	766,397	129,892	16.9	87,508	11.4	41,296	5.4
5-11 岁	852,488	91,024	10.7	91,024	10.7	25,949	3.0
12-14 岁	364,366	85,428	23.4	61,826	17.0	26,946	7.4
(5-14 岁)	1,216,854	176,452	14.5	152,850	12.6	52,895	4.3
15-17 岁	369,433	129,217	35.0	62,419	16.9	62,419	16.9

按性别划分的童工劳动

27. 在童工劳动方面主要被观察到的下降是女童的人数(表 1.3.)。2008 年，女童童工减少了 15%(1500 万人)。从事有危害的工作的女童人数总的说来下降了 24%。另一方面，人们注意到男童的工作增加了，包括在发生率方面和绝对数量上。2008 年比四年前男童童工增加了

7%，也就是多了 800 万人。然而，在男童中间，从事有危害的工作的规模却保持了相对稳定(总数为 7400 万人)。

28. 总的说来，在童工劳动中男童比女童多了 4000 万(1.28 亿男童对 8800 万女童)。随着年龄的增加和工作场所中面临危险的增加，差别变得愈加明显(图 1.2a.和 1.2b.)。例如，在 15 至

表 1.3. 2004-2008 年按性别划分的有关就业童工、从事童工劳动及有危害工作的儿童全球趋势 (5-17 年龄组)

	儿童人口		就业儿童		童 工		从事有危害工作的儿童	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
世界 人数 ('千人)	1,566,300	1,586,288	322,729	305,669	222,294	215,269	128,381	115,314
发生率(%占年龄组)	100.0	100.0	20.6	19.3	14.2	13.6	8.2	7.3
%变化(2000 至 2008)	-	1.3	-	-5.3	-	-3.2	-	-10.2
男 孩 人数 ('千人)	804,000	819,891	171,150	175,777	119,575	127,761	74,414	74,019
发生率(%占年龄组)	100.0	100.0	21.3	21.4	14.9	15.6	9.3	9.0
%变化(2000 至 2008)		2.0		2.7		6.8		-0.5
女 孩 人数 ('千人)	762,300	766,397	151,579	129,892	102,720	87,508	53,966	41,296
发生率(%占年龄组)	100.0	100.0	19.9	16.9	13.5	11.4	7.1	5.4
%变化(2000 至 2008)	-	0.5	-	-14.3	-	-14.8	-	-23.5

表 1.4. 2008 年童工劳动的区域估计(5-17 岁年龄组)

	儿童总数	就业儿童		童 工		从事有危害工作的儿童	
	('1000)	('1000)	%	('1000)	%	('1000)	%
全世界	1,586,288	305,669	19.3	215,269	13.6	115,314	7.3
亚洲及太平洋	853,895	174,460	20.4	113,607	13.3	48,164	5.6
拉美及加勒比	141,043	18,851	13.4	14,125	10.0	9,436	6.7
撒哈拉以南非洲	257,108	84,229	32.8	65,064	25.3	38,736	15.1
其它地区	334,242	28,129	8.4	22,473	6.7	18,978	5.7

17 岁年龄组从事有危害的工作的儿童中，男童人数是女童人数的二倍。

区域估计

29. 由于有了可获得的数据，从而第一次使有关童工劳动的区域间比较成为可能，相比之下，以前的区域估计只是对于 5-14 岁就业儿童才是可能的。

30. 表 1.4. 表明，最大数目的童工是在亚太地区(一亿一千三百六十万人)，然后是撒哈拉以南非洲(6510 万人)和拉丁美洲及加勒比(1410 万人)。在相对规模方面，撒哈拉以南非洲呈现出

最令人吃惊的图景。在该地区，每四名儿童中就有一人是童工，相比之下，亚太地区差不多每八名儿童中有一人(13.6%)，在拉美和加勒比地区为每十名儿童中有一人。

31. 关于最恶劣形式童工劳动的一种代替值——有危害的工作的发生水平，表现出某种略有差别的模式。尽管高达 15% 的全部撒哈拉以南非洲儿童从事某种形式的有危害的工作，但在亚太和拉美及加勒比却分别只有 5.6% 和 6.7% 面临着高风险(工作)。后者现在有低于 1000 万的儿童从事有危害的工作。

图 1.2a. 按性别和年龄组分布的童工劳动 (%)，2008 年

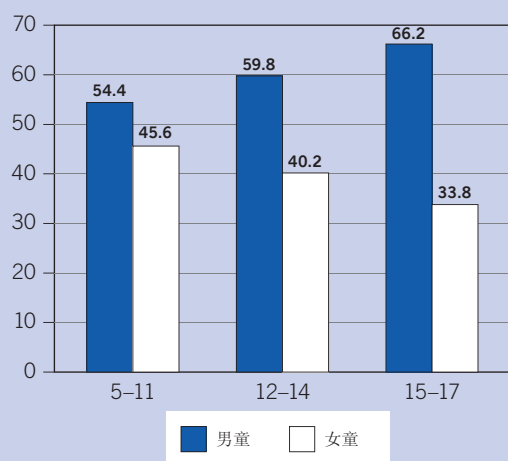
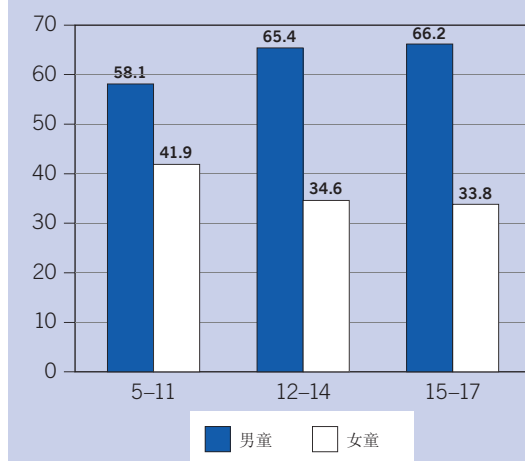


图 1.2b. 按性别和年龄组分布的从事有危害工作的儿童 (%)，2008 年



区域趋势

32. 为便于比较，区域趋势被限定为 5-14 岁年龄组的就业儿童，因为以前的区域估计既没有覆盖由 15-17 岁儿童从事的童工劳动，也没有覆盖他们从事的有危害的工作。

33. 表 1.5 和图 1.3 给出的数据表明，从 2004 到 2008 年，所有地区在就业儿童人数上都经历了一个下降，包括绝对数和相对数，但撒哈拉以南非洲除外，在那里，就业儿童人数实际上从 2004 年的 4900 万人猛增到 2008 年的 5800 万人(其活动率从 26.4% 升至 28.4%)。

按经济部门划分的童工劳动

34. 关于童工劳动的数据在三大经济活动分组中都是可获得的：农业、工业和服务业。5-17 岁童工的大部分分布在农业部门(60%)，相比之下，26%在服务业，7%在工业(图 1.4.)。

35. 尽管男童更有可能在农业和工业中从事经济活动，但在服务业女童在人数上超过男童(图 1.5.)。

按就业身份划分的童工劳动

36. 关于就业种类的数据是可获得的，无论是薪酬就业、自营就业，还是非薪酬家庭工。¹

37. 在 5 至 17 岁年龄组，三分之二的童工是非薪酬家庭工(男童为 64%，女童为 73%)。薪酬就业和自营就业分别占同一年龄组全部童工的 21% 和 5%(图 1.6 和图 1.7.)。

方法论和基础数据

38. 关于国际劳工组织童工劳动估计的 2010 年回合使用了 60 个国家数据系列(集)。这些数据来自于 2004 至 2008 年期间进行的国家家庭调查。全世界各主要地区中有 50 个国家为调查所覆盖。有些国家提供了跨不同年份的多个数据系列。

¹ 建立在由第 15 届国际劳工统计员大会(1993 年)通过的《关于就业身份国际分类的决议》基础上。薪酬就业由雇员组成；自营就业包括雇主、自营劳动者和生产合作社的成员；非薪酬家庭工包括所有有贡献的家庭劳动者。

表 1.5. 2004 和 2008 年按区域划分的儿童经济活动全球趋势(5-14 岁年龄组)

地 区	儿童人口 ('000)		就业儿童 ('000)		活动率 (%)	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008
亚洲和太平洋	650,000	651,815	122,300	96,397	18.8	14.8
拉丁美洲及加勒比	111,000	110,566	11,047	10,002	10.0	9.0
撒哈拉以南非洲	186,800	205,319	49,300	58,212	26.4	28.4
其它地区	258,800	249,154	13,400	10,700	5.2	4.3
全世界	1,206,500	1,216,854	196,047	176,452	16.2	14.5

图 1.3. 2004 和 2008 年按区域划分的儿童活动率(5-14 岁年龄组, %)

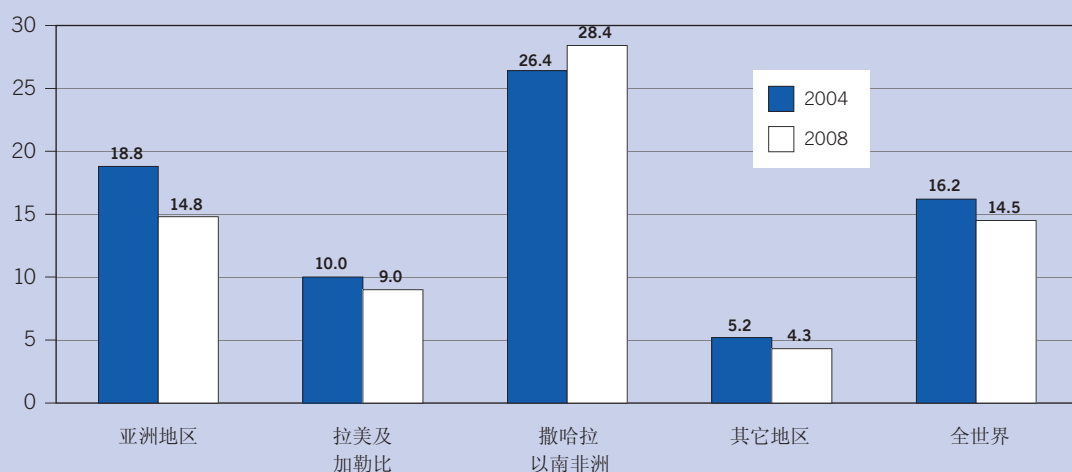
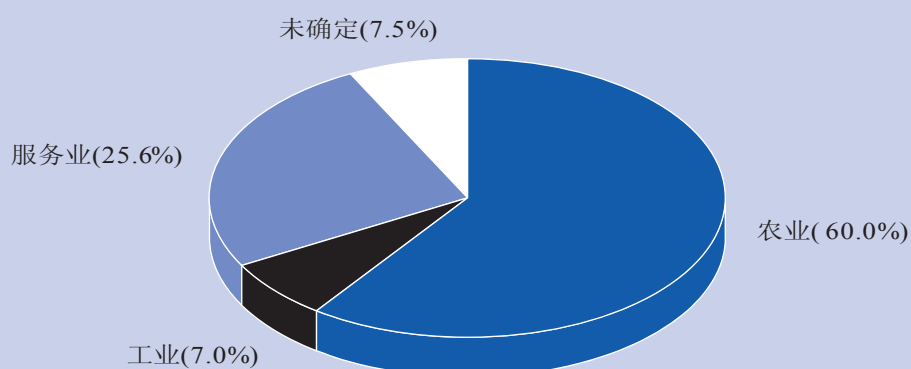


图 1.4. 按经济活动部门分布的童工劳动(5-17 岁年龄组, %)



39. 在估计中使用的数据系列追溯参照了关于童工劳动的专门调查(ILO/SIMPOC 调查), 国家劳动力调查或其他国家家庭调查, 比如联合国儿童基金会综合指标组调查(MICS), 或世界银行生活标准测量研究(LSMS)。

40. 在这 60 个数据系列(集)的基础上, 构建了两个国家样本以便进行全球估计。第一个被称为完全样本, 第二个称为配对(比照)样本。完全样本包含 50 个国家的最后数据系列, 也就是最接近 2008 年的数据系列。它被用于构建一份对 2008 年全世界童工劳动的直接估计。配对(比照)样本由 27 个国家构成, 这些国家的数据系列在 2006 年全球估计回合中也是可支配的, 这个样本有助于监控可变性并有助于改进估计的准确性。

41. 由于国家的童工劳动家庭调查常常在以下诸方面有所差别: (i)被覆盖的年龄组; (ii)所提问题的种类; (iii)包括在问卷调查中的答案类别; 以及(iv)遗漏价值的规模, 因而数据需要在开始估算前予以协调。

42. 于是, 使用了一种“合成估计”方法, 以达到上面介绍的结果²。这一方法与 2006 年回合中使用的方法完全可比。它包括三个基本步骤: (i)一种以完全样本为基础的估计或叫“直接估计”, (ii)一种以配对样本为基础的估计或称“间接估计”, 和(iii)一种以完全样本和配对样本为共同基础的“合成估计”。这种最后的估计可以最大限度地利用与直接估计和间接估计相联系的优点, 并最大限度地缩小它们的缺欠。

² 一份单独的技术出版物将提供一种对估计方法和基础数据的充分讨论, 并将介绍更为详细的结果。

童工劳动标准及其批准情况

历史背景

43. 消除童工劳动作为一项与结社自由、集体谈判权、废除强迫劳动以及反对职业与就业歧视等量齐观的工作中的人权, 仅在近年才得到承认。早在 1919 年的国际劳工组织的《章程》中童工劳动就被承认为一个优先问题, 但是, 它被更多地作为一个制定就业最低年龄的技术问题对待了。此后, 这就导致自第一届国际劳工大会起产生了一连串部门性公约, 并于 1973 年最后形成了第 138 号最低年龄公约。虽然这一公约允杂的和许因不同发展水平有某种灵活性, 但它最终被认为是复难以批准的。当童工劳动于 1995 年被世界社会发展首脑会议第一次列入核心劳工标准名单时, 这项公约是唯一的相关参照点。虽然这项公约在随后没有被承认为一项需要报告的优先公约, 并且已得到了约 50 次批准, 但它还是被包括进国际劳工组织促进批准基本公约的运动中。

44. 二十世纪 90 年代初期的核心劳工标准大辩论指明了这样一种需要, 即应当就当时被称为剥削性或不可接受形式的童工劳动问题制定一项特定标准³。这就提出了一个问题: 需要有一项可能的新标准来修订或补充第 138 号公约吗? 尽管 1994 年大会仍没有就某种童工劳动问题的立场达成协议, 但在 1996 年一项有关《决议》得到了通过, 该决议除其他事项外, 特别要求各国政府:

³ 例如, 可参见 1994 年国际劳工大会上关于童工劳动的辩论。

图 1.5. 按经济活动分支和性别分布的童工劳动(5-17 岁年龄组, %)

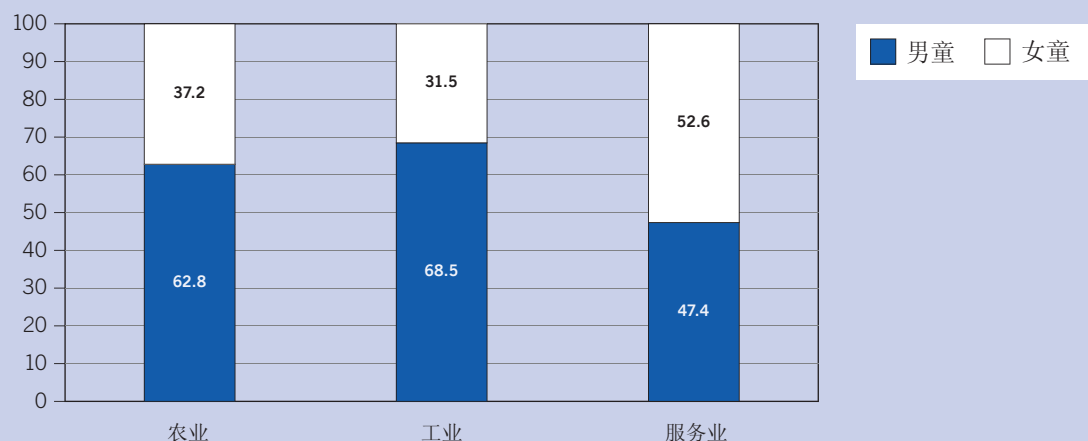


图 1.6. 按就业身份分布的童工劳动(5-17 岁年龄组, %)

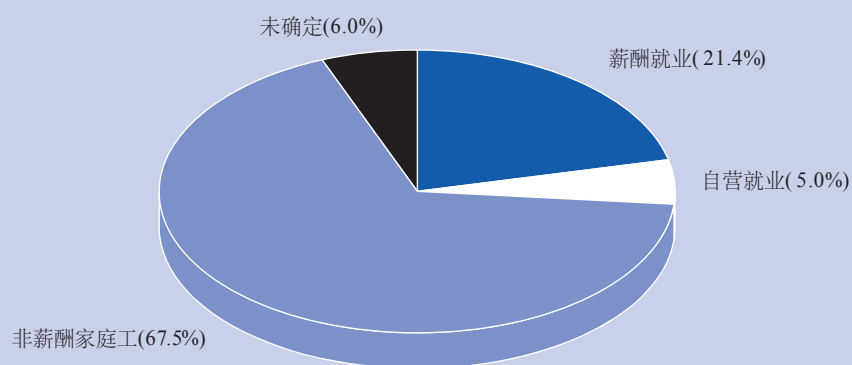
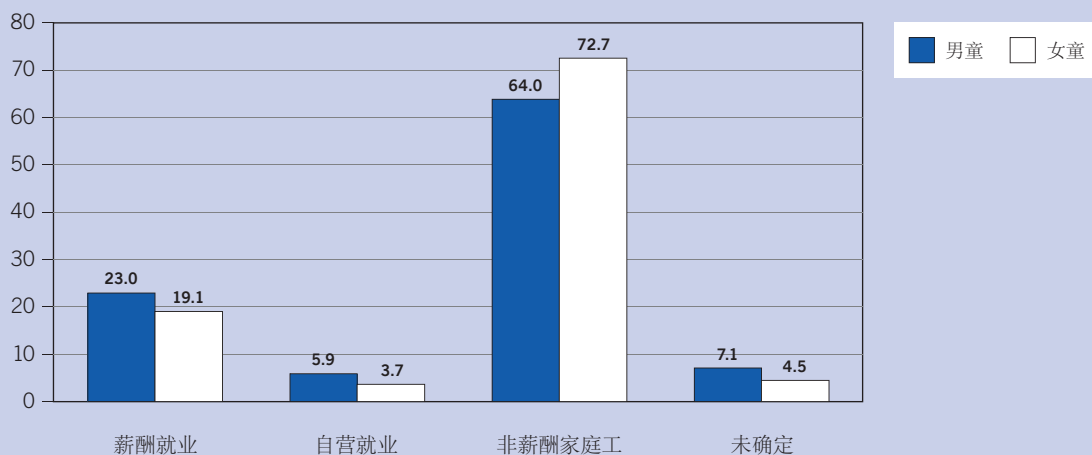


图 1.7. 按就业身份和性别划分的童工劳动(5-17 岁年龄组, %)



“制定正式政策和确立优先目标，以便立即进行终止最不能容忍的童工劳动的工作，特别是处于奴役和契约条件下以及处于危险和有危害的工作中的儿童就业，对幼小儿童的剥削和对儿童的商业性性剥削”⁴。

45. 当关于制定一项新标准的共识在 1999 年导致通过第 182 号最恶劣形式童工劳动公约时，上述这项决议表明是有益的。这一公约被精心地加以拟定，以使它的目标——(采取)紧急行动——是现实的，不论经济发展水平和实力如何，通过三方合作是可以实现的，同时除了那些明显非法、无论如何都要重点打击的情况外又是灵活的。第 182 号公约的序言充分考虑到了第 138 号最低年龄公约的目标。实际上，这两个公约为国际劳工组织采取干预和促进行动提供了框架，特别是通过“国际消除童工劳动计划”。

46. 对 138 号公约的批准在哥本哈根首脑会议运动开始后不久就迅速增加(图 1.8.)。这表明更好的强调和解释可以使一项文书“去除迷雾”，尽管它有略嫌复杂之名声。在 1996 年，批准总数为 50 次；到 1999 年批准数达到了 115 次。目前，该公约批准数为 154 次，稍高于第 87 号结社自由公约(第 87 号公约批准数目前为 150 次)。

47. 对 182 号公约的批准即使从国际劳工组织的历史上看也是最快的。这项公约只用了两年时间就达到 100 次批准，又经三年达到了 150 次。最近的数字是国际劳工组织 183 个成员国

中的 171 个，比上一份关于童工劳动的综合报告发布时又多了 15 个国家。

依然存在的挑战

48. 对 182 号公约的全面批准是可行的。一批新成员国在不太久的将来无疑会批准。有少数国家的局势应当需要实现内部政治稳定以使批准公约成为可行。

49. 至于第 138 号公约，鉴于 80%以上的成员国已批准了它，人们可以热切地期待主要的经合组织国家如澳大利亚、加拿大、墨西哥、新西兰和美国将会在法律上和实践找到加入世界其他国家行列的方法。

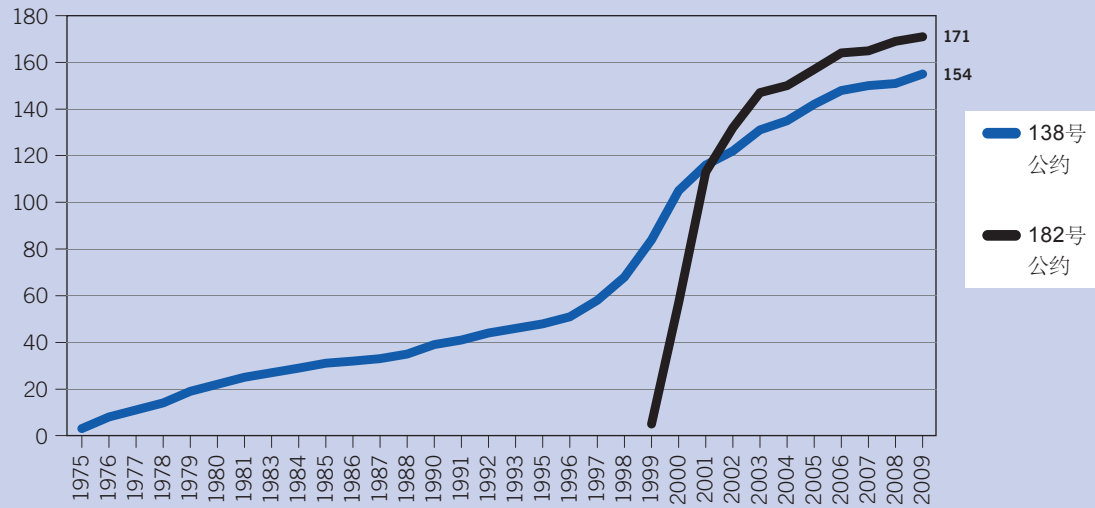
50. 这些缺失的批准应能终结这样一种局面，即尚有三分之一的世界儿童仍然生活在没有通过批准这些基本国际劳工公约而使自己充分承诺消除童工劳动的国家。

从言辞到行动

51. 批准公约是重要的一步，但是，把承诺付诸行动是更大的挑战。在有了很高水平的批准后，其关注点不可避免地就转移到实施上面来。公约的实施是由国际劳工组织的监督机制来监控的，具体来说，是由实施公约和建议书专家委员会以及国际劳工大会的标准实施委员会来监控的，在这些机构中童工劳动问题经常得到讨论，以便在相关国家带来进步。国际劳工组织的监督系统和联合国儿童权利委员会——监督《儿童权利公约》的执行——是相互补充的，比如，通过互通在各自报告制度下收到的信息以及作出的评论等。联合国儿童权利委员会每当审查阶段性国家报告时，一直强烈要求

⁴ 《关于消除童工劳动的决议》，1996 年 6 月 18 日由第 83 届国际劳工大会通过。

图 1.8. 按年份统计的第 138 号和第 182 号公约批准数目



各成员国批准第 138 号和 182 号公约，假如它们还没有批准的话。2002 年联合国儿童问题特别大会的成果文件⁵也建议各国批准这两个国际劳工公约，并确认了这两个公约作为促进儿童权利的国际构架一部分的地位。

批准童工劳动公约对国家行动的影响

52. 在以前的《综合报告》中，曾对各国通过批准(公约)做出的承诺被转化为具体行动的程度作出评估。同样，目前的这一评估也是建立在对成员国呈交给国际劳工组织实施公约和建议书专家委员会的报告进行审查的基础上的。自 1999 年以来，国际劳工局就这两个公约的实施共收到了 250 多份第一次报告和大量的随后阶段性报告，这些报告的大多数都由专家委员会进行了审查。《2006 年综合报告》覆盖的

是 1999-2005 年这一阶段。本次报告对 2006-2009 年时期作出了同样的评估。

53. 然而，应当指出的是，评估工作并不能完全考虑到由各国采取的全部行动，因为它们常常并不报告比如说在教育领域采取的所有相关行动或者采取的减贫措施。因此，这些行动是以另外的方式得到考虑。此外，评估也不可能包括由社会伙伴和其他公民社会行为主体做出的所有贡献，这些贡献可能没有被包括在政府的报告中。政府的报告一般重点说明的是政府的活动，而且常常不对发展和宣传公共政策所需要的基础性三方协商的深度作大量详细说明。

54. 有了这些防止误解的说明，在第 1.9 和 1.10 图示中所呈现的总画面就是一幅成员国采取行动大量增加的情景，这种增加只能部分地

⁵联合国大会决议 S-27/2：《一个适合儿童的世界》(纽约，2002 年 5 月 10 日)。

图 1.9. 按种类划分的根据第 138 号和 182 号公约报告的行动次数
(1999-2005 年和 2006-2009 年)

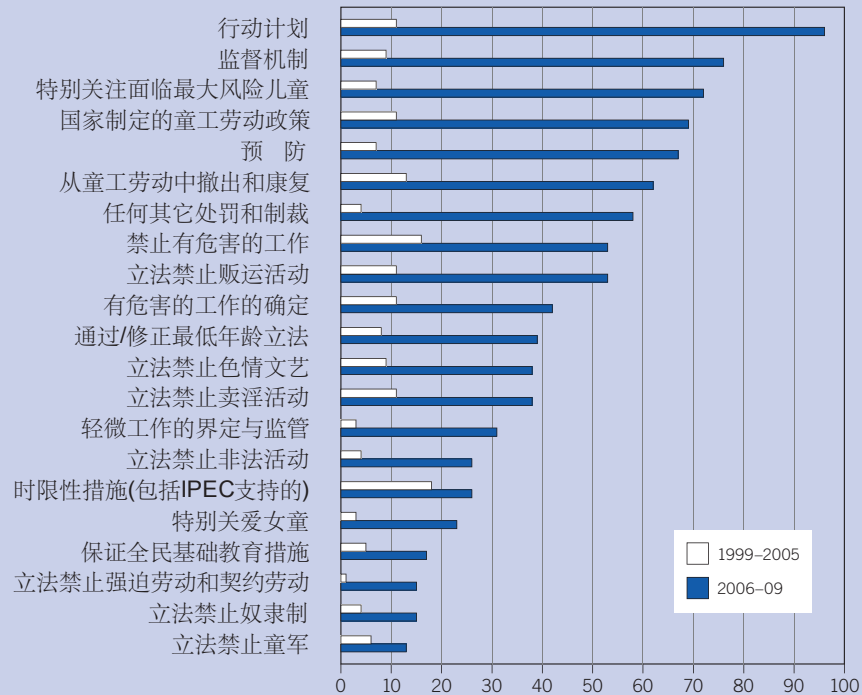
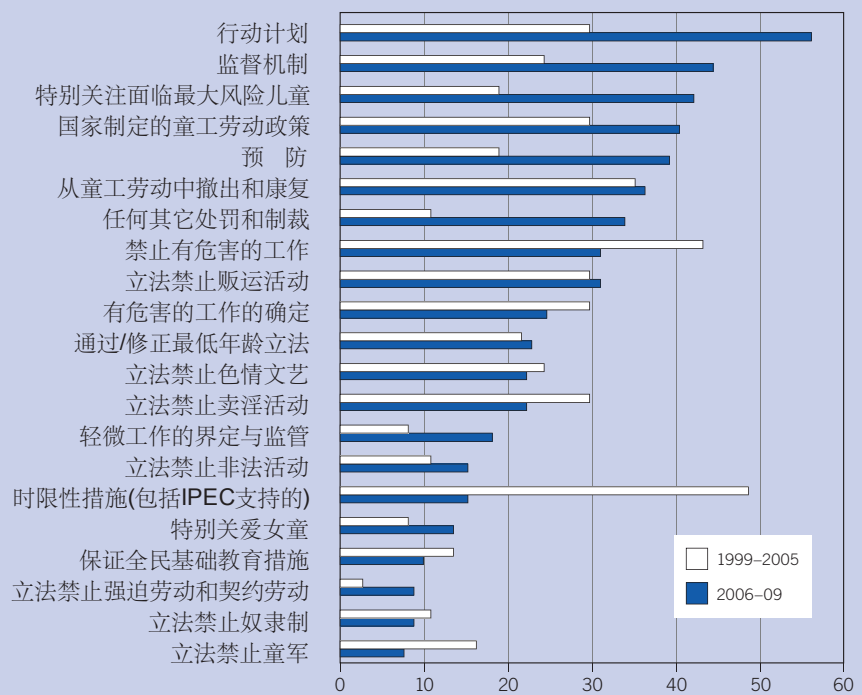


图 1.10. 在不同领域采取行动的成员国相对数量*



*这些行动中的某一些，诸如有危害工作的确定，可能已在 1999-2005 年期间采取，这也许部分地为 2006-2009 年期间的较低数字作了说明。

归功于提交报告的国家数目的增加。除了在制定国家政策方面的大量行动外，许多国家还制定了行动计划来解决一个或多个类别的童工劳动，这是很令人鼓舞的。同样，许多国家还建立或任命了监控机制。还有，许多活动得到了加强以预防最恶劣形式童工劳动。反对贩运儿童的立法行动明显增加了；在制定反有危害的工作立法方面，活动也呈现出高水平。

55. 然而，只有相对少数国家制定了有效的法律禁令，以反对强迫劳动、债役劳动、奴役制，或者利用、获取或提供儿童从事非法活动，特别是与毒品贸易有关的活动。令人不安的是，在许多政策框架和行动计划中女童仍然不被作为特别脆弱群体加以对待。针对一种或多种最恶劣形式童工劳动制定出时限性目标(可

以利用多种政策载体)的国家数目依然是非常少的，并且成为一个令人关注的因素，因为其与第 182 号公约的要求和距 2016 年目标还有很大差距。

56. 在过去几年中，国际劳工组织收集汇编了与批准两个公约的成员国的国家立法和实践相关的一大批信息。这些独一无二的信息资源在 2007 年被整理成书出版：《针对童工劳动的现代政策和立法应对之策》⁶。这本技术指南提供了各国采取的应对措施的范围：针对童工劳动、它的最恶劣形式、诸如儿童不能从入学受益的问题，以及法律的强制执行对策。这本指南已成为开展培训和技术合作活动的主要资源。

⁶ “国际消除童工劳动计划”(IPEC)(日内瓦，国际劳工组织，2007 年)。



第二部分

在奔向 2016 年道路上取得的重要成就

57. 本报告这一部分仔细考虑了在执行《2006 年全球行动计划》方面取得的进展。该计划首次确立了消除童工劳动方面的时限性全球目标。国际劳工组织的三方成员因此承担了重要义务和承诺。虽然从多方面看四年时间对于显示重大变化是十分短暂的，然而，对于测量进展来说又是重要的。特别重要的是应当建立起这样的指标，以便通过这些指标确定各国是否走上了实现消除最恶劣形式童工劳动 2016 年目标之路以及它们所在的位置。

国际消除童工劳动计划：发展的二十年

58. 建立“国际消除童工劳动计划”(IPEC)是为了加强国际劳工组织有关其长期存在的有效消除童工劳动目标的应对之策。1990 年 9 月，德国政府宣布在五年期间内将提供一笔专门的年度捐款，这导致在两年后推出了 IPEC。从此，IPEC 便成长为世界上最大的定向童工劳动计划，成为国际劳工组织内最大的技术合作计划，2008 年的支出达到 6000 多万美元。到 2008 年，IPEC 已在世界各地 88 个国家中开展了活动。从 1992 年一个政府捐款国支持六个计划国开始，IPEC 到 2008 年又吸引了 23 个新的捐款者¹。在 2006-07 双年度期间，IPEC 的

活动使近 50 万儿童直接受益，并使 3300 万儿童间接受益²。

59. 尽管 IPEC 自启动以来在计划规模上、计划范围上和干预形式上经历了迅速扩展，但是，它的使命仍然是支持消除一切童工劳动的努力，而把消除最恶劣形式童工劳动作为一件紧急事项。IPEC 需要保持活力，能够自我调整，以满足国际劳工组织三方成员的需要和要求。IPEC 也被赋予了一种职责，这就是支持各国实现到 2016 年消除最恶劣形式童工劳动的目标。再者，要保证各国制定出时限性措施以帮助实现 2016 年目标，这样一个中程目标就要求 IPEC 拥有必要的能力以提供政策建议 and 培训，要求各国发展向儿童提供必要服务的能力。

60. 为了迎接这些挑战，IPEC 在 2008 年提出了它关于未来五年的设想³。IPEC 将致力于：

- 巩固它在反对童工劳动的行动方面作为知识和专业技能指导中心的地位，各国政府、雇主和工人、国际行为主体和其他方都可以为获得政策建议和能力建设而求助于这一中心；

¹ IPEC：《反对童工劳动的行动：IPEC 亮点 2008 年》(日内瓦，国际劳工组织，2009 年)，第 34-36 页。

² IPEC：《国际消除童工劳动计划反对童工劳动的行动：进展和未来优先目标，2006-2007 年》(日内瓦，国际劳工局，2008 年)，第 59 页。

³ 同上，第 17-18 页。

- 保持和进一步加强它的研究和数据收集能力，这将为进行目标化干预和提供政策建议奠定基础；
- 继续作为反对童工劳动行动的中心技术合作计划；
- 促进区域内和跨洲的国家对国家的技术合作；
- 加强反对童工劳动的世界范围运动并使之恢复活力，以国际劳工组织的名义在运动中承担领导角色；
- 继续把 IPEC 的活动融入国际劳工组织的计划之中，最重要的是纳入“体面劳动国别计划”中。

《2006 年全球行动计划》

61. 《2006 年全球行动计划》要求国际劳工组织成员国通过承诺到 2016 年消除一切最恶劣形式童工劳动来继续有效废除童工劳动。进一步讲，所有成员国都应按照第 182 号公约的精神，在 2008 年年底之前设计并实施恰当的时限性措施。为此目的，IPEC 对国家行动计划及其他反对童工劳动战略和政策的设计制定给予了有力促进。

62. 通过采取上述措施，国际劳工组织应能加强其开发连贯一致的、综合的方法的努力，以便利用一种涉及三方面的战略来消除全世界范围内的童工劳动：

- 支持国家应对童工劳动，特别是通过将童工劳动问题纳入国家发展和政策框架以实现有效主流化；
- 深化和强化全世界范围的运动；
- 促进将童工劳动问题进一步融入总的国际劳工组织优先目标。

63. 在执行这一全球计划的过程中，两个重要因素凸显出来。第一，三个支柱全都需要扎扎实实的调研加以支持，特别是有关童工劳动与发展进程中其他相关方面之间的关系。在这方

面，国际劳工组织已作出承诺要成为有关童工劳动知识的杰出中心。第二，需要把非洲作为一个特别重点并为之付出更大的努力，因为非洲的进展最为落后。

国际劳工组织行动

64. 《2006 年全球行动计划》是一个十年计划，关系到各成员国如何能在国际劳工组织支持下实现 2016 年目标。所以，按照一个所谓非常详细计划的每一大标题和小标题采取一种对号入座的方法加以应对是不适合的。相反，目标应当是仔细估量业已存在的运动向国际劳工组织靠拢的程度，即作为“一个为支持国家行动重整旗鼓的全球联盟”的一部分，“以一种重点更加突出的战略方式进行运作”⁴。这个总目标被看作是四年期间的主要挑战。

65. 利用《全球行动计划》的三支柱方法，本报告的这一节对 2006 年以来取得的主要成就作出了认定。

支持各国的努力

66. 国际劳工组织以多种方式支持各国反对童工劳动的行动。在《2006 年全球行动计划》中突出的特别行动包括：

- 把童工劳动问题纳入国家发展和政策框架之中以实现主流化；
- 开发知识、工具和能力；和
- 资源动员。

时限性计划

67. 各国政府的承诺是调动一切力量消除童工劳动。之所以要在第 182 号公约基础上设计制定时限性计划(TBP)，是为了帮助各国政府建立一种一体化的、协调的政策和计划组合，以做到在一个确定期间内预防并消除一个国家的

⁴ 国际劳工组织：《终结童工劳动：可望可及》国际劳工大会第 95 届会议，局长的报告，第 90 页，2006 年日内瓦。

最恶劣形式童工劳动。根据界定，时限性计划是国家掌控的计划，在这种计划中，IPEC 和其他发展伙伴将发挥一种辅助作用。时限性计划强调的是需要解决产生童工劳动的根源，要将反对童工劳动的行动与国家发展努力联系起来，特别是在减贫和免费、义务、全民教育领域。2008 年，根据第 182 号公约第 7 条，有 21 个国家从 IPEC 支持时限性计划的项目中获益。这比 2007 年(23 个国家)有轻微下降，而又在某种程度上高于 2005 年(19 个国家)。时限性计划也是将童工劳动纳入教育和减贫政策的主要载体，它们正日益更多地以国家行动计划方式表现出来。在 2009 年过程中，IPEC 为制定“童工劳动国家行动计划”(国家政策文件)和为使童工劳动问题融入国家发展努力的主流化开发了指导原则。这些指导原则通过举办社会伙伴充分参与的区域研讨会而发挥了效用。

对消除童工劳动至关重要的政策选择

68. 各国并非注定要发生童工劳动。它们在面对政策制定和预算投资时有着多种选择。所以，对于解决童工劳动问题来说政治承诺是关键。这是历史留给人们的教训之一，它今天同样也是正确的。

69. 下面给出的是一种国家案例选，这些范例都印证了这个中心论点。这远非一份完整的清单，但是，下面列出的国家都是正面的范例，说明国际劳工组织的技术合作是如何通过将各国消除童工劳动的承诺以主流化方式纳入主要政策领域和提升到战略层面，而对之提供支持。

支持巴西的国家发展

70. 在巴西，童工劳动仍然是劳动力市场的一个重要特征，在上世纪 80 年代确实表现为其强度不断增加。这部分地是由于高人口增长率所致，到 1992 年，5-17 岁儿童占到了总人口的 29%。此外，教育制度在保持儿童在校率方面也常常是无效的。

71. 然而，80 年代末也看到对童工劳动问题的应对有所加强。随着 1988 年民主制度的恢复和一部新《宪法》的制定，采取行动的时机成熟了。1990 年出台了保护儿童和青年的特别立法，制定了《儿童和未成年人法》。该法案包括了有关童工劳动的 10 个章节，并明确规定童工劳动与受教育的权利是不相容的。法案还在地方、城市和国家水平上以“儿童和未成年人理事会”的形式建立了一种实施机构。

72. 正是在这种背景下，巴西在 1992 年加入了 IPEC，成为初始参加国之一。接下来的 10 年，人们看到了令人印象深刻的发展，巴西在反对童工劳动的行动上走向了希望之点。10-17 岁年龄组的活动率从 1992 年到 2004 年下降了 36.4%。这种下降在 5-9 岁年龄组更为明显，在同一期间下降达 60.9%。1992 年总计有 636248 名儿童在工作，到 2004 年降为 248594 人。2005 年，5-15 岁年龄组儿童的童工劳动发生率从 13.6%降至 7.3%。5-9 岁年龄组的童工劳动率从 3.6%降至 1.8%⁵。经验表明，加强地方机构发展自己的解决办法，要比简单地通过资助把儿童从劳动中解救出来更为有效。

73. 与这些发展相一致的是，巴西分别于 2001 年和 2000 年批准了第 138 号和第 182 号公约。为了符合后一个公约的要求，巴西在 2008 年 6 月制定了一份禁止 18 岁以下人员从事的高风险职业清单。IPEC 通过其支持时限性计划的项目为清单的协商和起草过程提供了技术支持。巴西还根据 2008 年目标的要求制定了一项“国家行动计划”，确定了 2015 年消除最恶劣形式童工劳动，2020 年消除一切形式童工劳动的目标，这是根据 2006 年 5 月在巴西召开的国际劳工组织第 16 届美洲区域会议所通过的“美洲体面劳动半球议程”做出的安排。

74. 人们提出许多理由来解释巴西反对童工劳动的斗争自 1990 年代中期以来取得的这种突

⁵ 巴西劳工和就业部：《巴西反对童工劳动的斗争》(未出版)。

破。一个因素是巴西社会动员的高水平，巴西有着强大的社会伙伴，有一个献身于儿童权利的有活力的公民社会。这包括媒体在内，同时也包括例如一个(CONTAG)乡村劳动者工会，它覆盖了处于集体协议下的 1400 万农业工人和小农场主。1994 年，成立了一个预防和根除童工劳动的国家论坛。论坛以一种“三方+N”的方法聚集了来自一系列政府部委、工会、雇主组织和非政府组织的代表。新《宪法》规定了八年制义务教育，2006 年又延长为九年。这一措施由 1996 年建立的一项有条件的现金转移支付计划予以支持，这项计划称为“Programa de Erradicação do Trabalho Infantil”(消除童工劳动计划或 PETI)，重点目标是贫困的农村地区。这些计划在巴西的一些州如巴伊亚州彻底消除了童工劳动。PETI 计划的一个重要特点是它的名为 Jornada Amplida 的放学后计划，其致力于保证儿童在校时间多出一倍，以此限制可用于工作的时间⁶。巴伊亚州还把促进“无童工劳动州”运动作为它在 2007 年 4 月制定的体面劳动议程的一部分，当时与国际劳工组织签订了一项“谅解备忘录”(MOU)。制定一项次国家级体面劳动计划，把童工劳动和教育作为一个有机部分，这是一种开创性的主动行动⁷。它还与总的巴西时限性计划联系起来，为州级行动创造模式。

75. 巴西在制定实施社会计划以作为对童工劳动的有效替代办法同时，还扩大了监控童工劳动和执行童工劳动法律的能力。劳工部的流动监察队在这方面发挥着关键作用。流动监察队提供的年度报告对于童工劳动和教育政策的制定是重要的投入。这些监察队为在一些部门如甘蔗种植和收割的全过程中实际消除童工劳动作出了贡献。

⁶ IPEC: 《IPEC 反对童工劳动的行动: 2006 年亮点》(国际劳工局, 日内瓦, 2006 年), 第 59-60 页。

⁷ 见 Governo da Bahia: 《巴伊亚体面劳动议程》(未出版)。

76. 通过这种经历和对社会平等及包容性的政治承诺，巴西近年来开始从一个单纯的 IPEC 技术支持的受益者转为向他国提供援助者，这主要是通过一种南南合作行动，该行动于 2006 年在非洲与葡语国家首先开始。2007 年 12 月，巴西和国际劳工组织共同发出了一项世界性倡议，以促进特定的南南技术合作项目和有助于消除童工劳动的行动，这些项目和活动也把南非和印度包括进来。巴西还在“关于童工劳动和全民教育全球工作队”中表现积极。

77. IPEC 在这一新兴南南论坛内作为分享经验的促进者发挥了作用，该论坛对第 182 号公约第 8 条以及旨在推动“一体行动”的联合国进程所表述的国际合作提供了一种互补模式。在 2009 年国际劳工大会期间，国际劳工局和巴西签署了一个促进全世界社会保护的谅解备忘录，其中包括一个重要的童工劳动层面。

支持印度的国家努力

78. 从许多方面看，印度消除童工劳动面临着最具挑战性的任务。事实上，这一点早在国际劳工组织创立和成功制定第一批反对童工劳动的国际标准起就得到了承认。所以，国际劳工组织与印度在反对童工劳动的技术援助方面有着长期的合作。在印度独立前，国际劳工组织于上世纪 20 年代提供了修订保护儿童立法的援助⁸。自 1947 年独立后，印度政府和各邦政府都主张终结童工劳动和实行义务教育。这两个目标在 1979 年——“国际儿童年”得到重申，当时印度政府任命了一个委员会来调查印度儿童的状况。此外，劳工部还成立了一个童工劳动专门委员会。在这期间，国际劳工组织于 1984 年派出了一个技术援助考察团，就一项全球童工劳动战略提供了咨询建议。经修订的立法于 1986 年通过，即《童工劳动(禁止和监管)法》。一项国家政策和计划最终变成了

⁸ M·Weiner: 《儿童与印度的状况: 从对比角度看童工劳动和教育政策》(普林斯顿, NJ, 普林斯顿大学出版社, 1999 年), 第 79 页。

1987 年出台的一批国家大型童工劳动项目。这些项目的核心部分都有非正规教育的内容,使得印度成为世界上这一领域最大的实验场。

79. 喀拉拉邦已成为印度其他地区如何促进社会进步的榜样。1956 年建邦后,喀拉拉邦开始优先实行土地改革,保障粮食安全,发展教育和卫生。喀拉拉邦在促进群众教育和性别平等方面的绩效对于政治动员和童工劳动水平产生了深刻的影响。喀拉拉邦完成了全民扫盲。扫除文盲学习文化是喀拉拉邦政治文化的一个基本特点,它对于围绕社会目标形成公共意识和进行政治动员是至关重要的。

80. 较之大多数其他邦,喀拉拉邦一贯在初级教育上动用更高比例的政府支出,而大部分初级小学年龄儿童都进入邦立学校或由邦资助的学校。早在上世纪 60 年代初,喀拉拉邦就把邦收入的 35%用于教育—明显高于其他更富裕的邦。这意味着截止到 70 年代初在喀拉拉邦儿童工作参与率仅为 1.9%,相比之下,全印度是 7.1%⁹。在该邦的所有各县中,几乎全部 5-15 岁年龄组的儿童都入校读书。喀拉拉邦业已实现了普及基础教育,它建立在性别平等的基础上,邦政府也没有特定意图或作出任何特别努力来强调童工劳动,看来已使童工劳动有所减少。

81. 关于这一成就的甚为特别之处是,喀拉拉邦在历史上曾处于一个以严重种姓歧视而著称的阶段。然而,由等级化的种姓及宗族和其他背景阶层发起的社会运动,把一个突出的重点放在了对所有男童和女童的普及教育上。再有,喀拉拉邦也曾是一个最穷的邦。

82. 印度政府曾承诺在 20 年时间内拿出重要资源用于消除童工劳动。印度是 1992 年加入 IPEC 的首批六个国家之一。迄今为止,印度政府已推出了约 150 个项目来向从有危害的工作中解救出来的儿童提供教育和其他服务。非正

规教育一直是这项国家计划的一个主要产品。该计划覆盖了 250 个县,有着约预算拨款约达 1.3 亿美元。从 2004 年开始,印度政府在国际劳工组织/IPEC 和美国劳工部的支持下,根据 INDUS(印度-美国)项目开始大力推动消除最恶劣形式童工劳动的工作。INDUS 项目是一个资金为 4000 万美元的倡议,它覆盖了四个主要邦的 20 个县再加上德里,以 4 万名 9-13 岁儿童为目标群体。

83. INDUS 项目把两个重要的大部—劳工部和教育部聚集到一起。劳工部在有危害的工作集中的地区设立了国家童工劳动项目。教育部推出了 Sarva Shiksha Abhiyan,这是一个更为广泛的运动,目标是实现 1-8 级的普及教育。此外,INDUS 还支持为从作中解救出来的 14-17 岁年龄系列的童工举办职业培训,以此弥补一个由该项目认定的政府应对措施中存在的差距,同时还能满足对一支经过培训的劳动力的需要。INDUS 开创了两种职业模式:通过建立公共—私营(部门)间伙伴关系和通过建立与雇主的联系。

84. INDUS 项目是一种贡献,它通过一项过渡性教育计划,来实现国家的目标,即在《印度宪法》(1950 年)中首次表述的目标:“国家将致力于,在一个十年期间内提供……对所有儿童的免费义务教育,直至他们满十四岁”(第 45 条)。这一目标证明很难表述,并一再被推迟,而现在被定为 2010 年目标。在 2005 年出台了两项重要举措以支持这一目标。《教育权利法》(草案)规定了所有 6-14 岁儿童可享有免费义务教育的权利,这一点在 2009 年通过的宪法(第 86 次修正)法案第 21A 条中被再次确认。

85. 此外,印度还采取了在实质上解决童工劳动的其他重大措施。1976 年,印度成为南亚地区第一个制定反对债役劳动立法的国家。儿童债役劳动仍然是要采取紧急行动的优先目标之一。作为第一次,印度第 11 个五年计划的制定工作由于一个童工劳动问题工作组的成立而得到了促进。2007 年,劳工部还修订了由

⁹ 同上,第 175 页。

1986 法案列出的有危害职业的清单，把家庭工作和在餐馆及小茶铺的工作也包括在禁止 14 岁以下儿童从事的职业和工序名目中。潜水活动于 2008 年被加到禁止清单中，表明印度对不断修订有危害职业清单的承诺。

86. 印度已认识到，家庭获得体面的生计亦是消除童工劳动的主要组成部分。于 2006 年初启动的国家农村就业保障计划为每个农村穷人提供 100 个工作日，并从 2008 年起扩大到全国所有的县。这一计划是世界上最大的公共工程计划，为 4000 多万个贫困家庭建立了一个安全网。计划被认为可直接减少女童和男童的童工劳动发生率¹⁰。此外，一部重要法律——“关于非组织化劳动者的社会保障法”为全国劳动力的 93%或 4 亿依赖非正规经济的劳动者提供了覆盖¹¹。将这些政府措施一起加以利用，就构成印度对反对童工劳动的间接重要贡献。这种贡献也反映在印度工会运动在非正规农村经济中的活动日益增强。

87. 这些行动对印度报道的童工劳动发生率的下降作出了贡献。国家抽样调查估计，5-14 岁童工的总数从 1993-1994 年的 1330 万人降至 2004-2005 年的 860 万人。在 1993-1994 年他们构成这一年龄组儿童的 6.2%，到 2004-2005 年降为 3.4%¹²。

88. 此外，在 INDUS 项目下发展起来的“综合模式”，在下一个四年期间，通过得到国际劳工组织-IPEC 的支持和美国劳工部的资助，其进一步发展可以作为一种复制模式用于其他国

家，因为它的重点在于通过提供一体化服务和战略来支持那些有童工的家庭的经济恢复。

89. 印度还创立了一些无童工劳动区，如在海得拉巴的乌帕尔工业区(Uppal)，并且在儿童保护的其他领域也是积极的，它设立了一个儿童保护全国委员会并制定了一项以保护移民童工为目标的议定书。

90. 总之，印度做了大量工作来制定政策、计划和立法，这对消除童工劳动有非常重要的贡献。作为南南(合作)行动的一部分，印度不仅有额外潜力来传授它的某些专门知识和经验给伙伴国，而且反过来也可以从比如巴西解决童工劳动的经验中获得益处。此外，过去的争议正在被一个日益强大的“三方+N”的联盟所取代，在这个联盟中不同行为主体可以发挥他们不同的、但相互补充的作用。

支持罗马尼亚的国家发展

91. 罗马尼亚也是国际劳工组织的创始成员国。1989 年齐奥塞斯库政权垮台后，罗马尼亚走向市场经济和民主制度的变革带来了经济、社会和政治环境的巨大变化。这些急速变化的结果之一是失业和贫困水平上升，迫使许多罗马尼亚人移民国外。这些冲击对儿童有直接影响。大批儿童失学，社会服务增加，数千名孩子需由政府机构照料。这些儿童的不幸，特别是那些被父母遗弃的儿童引起国际关注。童工劳动开始作为一个问题出现，需要采取紧急措施加以解决。

92. 在这种背景下，IPEC 在一项 2000 年推出的国家计划的框架内开始向罗马尼亚政府和地方伙伴提供技术援助。这包括多个组成部分和阶段，最后的 IPEC 直接援助于 2009 年 9 月份完成。

93. 在美国劳工部和德国政府的资金支持下，计划干预的重点是最恶劣形式童工劳动，尤其是拐卖儿童活动，在这方面罗马尼亚是该次区域努力的一部分。正是在这种框架内一大批活动被开发出来，包括 16 个行动计划和 13 项研

¹⁰ 参见：V.Uppal：《NGRS 是一种对儿童的安全网吗：关于安德拉邦青年家族准入国家农村就业保障计划及其对儿童后果的影响研究》(牛津大学，国际开发部，青年生活学生文件，2009 年 5 月)。

¹¹ T-Haque 和 S-Varghese(编辑)：《解救之路：组织起来并赋予农村非正规经济劳动者以权利》(新德里，国际劳工组织，2007 年)，第 18 页。

¹² 参见：《非组织化部门工作条件和促进生计手段报告》(新德里，非组织化部门企业全国委员会，2007 年 8 月)，第 100 页。

究，此外还举办了 16 场国家三方协商和研讨会，这对提高对童工劳动问题的认识以及帮助制定一项对该问题的国家应对之策作出了重要贡献¹³。

94. 某些非常重要的成就被创造出来。最重要的成就之一是由政府、社会伙伴和公民社会伙伴所表现出的政治承诺。这实际表现为一批重要立法、政策和制度的出台。加入欧盟的成员资格标准也发挥了一定作用。罗马尼亚在 2000 年批准了第 182 号公约。一项预防和打击拐卖儿童的法律于 2001 年得到通过，保持了与欧盟法规和国际法的一致。2001 年建立了一个童工劳动监控系统，由地方当局和全国一级的伙伴加以实施。2003 年，罗马尼亚将义务教育期限延长至 10 年。2004 年政府成立了一个国家童工劳动指导委员会，将社会伙伴包括在内并批准了一项国家行动计划。第二年，童工劳动问题又第一次被包括在一项国家法律中，这就是《保护和促进儿童权利法》。在国家当局内部确定了一个童工劳动负责机构以保护儿童权利。2009 年，修订更新了有危害的工作清单。

95. 国家和地方资源中为解决最恶劣形式童工劳动和为受损害儿童服务所作的预算拨款有了逐步的、但却显著的增长。通过政治承诺、有效的社会伙伴关系、认识提高战略和动员地方资源，罗马尼亚在这一过程中获得了大量经验和技术技能，这也可以供该地区其他国家所利用。

支持坦桑尼亚联合共和国的国家努力

96. 坦桑尼亚联合共和国政府 2001 年确立了它自己的到 2010 年消除最恶劣形式童工劳动的时限性目标。这一努力的一个核心部分是在国际劳工组织的支持下执行一项时限性计划，该计划要在 2005-2009 年期间经历第二阶段。坦

桑尼亚联合共和国是与国际劳工组织在一种时限性计划基础上共同合作的第一批三个国家之一。与国际劳工组织的技术合作还包括为各国童工劳动调查、快捷评估和基线调查提供支持。此外，坦桑尼亚联合共和国的 2006-2010 年“体面劳动国别计划”也将消除童工劳动定为一项优先目标。

97. 将消除童工劳动纳入发展努力的主流被置于国家战略的核心。该国一直得到第 138 号和 182 号两项公约的指导，这两个公约分别于 1998 年和 2001 年被批准，从而使童工劳动问题成为坦桑尼亚儿童发展和保护政策以及减贫战略的一部分。

98. 教育被赋予了很高的优先位置，正在作出特别的努力，通过扩大补充性基础教育计划来减少失学儿童人数。小学入学率在最近十年中有了极大的改善，这反映出投资的增加、学费的免除以及对公平承诺的加强¹⁴。坦桑尼亚联合共和国现在有望到 2015 年实现普及初级教育，表明政府有能力改变他们的进程和选择一种不同的未来¹⁵。

99. 通过联合国发展援助框架(UNDAF)及其各个主题组，国际劳工组织的辅助性工作帮助建立了与其他国际机构的有效合作关系。此外，制定县级和地方性政策、计划以及建立诸如童工劳动委员会这样的机构，也受到了极大的重视。

支持土耳其的国家努力

100. 在土耳其，童工劳动行将消失，如此之彻底自然是 IPEC 对土耳其直接援助的结果。由国家统计研究所披露的数字显示了 6-14 岁工作儿童的比例有一个逐步的下降，从 1994 年的

¹³ IPEC: 《罗马尼亚政府与国际劳工组织：就消除童工劳动进行合作的 10 年，2000-2009 年》(日内瓦，国际劳工局，2009 年)，第 15 页。

¹⁴ EFA 全球监控报告 2009：“消除不平等：为什么治理是重要的？”(巴黎，联合国教科文组织，2008 年)，第 67 页。

¹⁵ 同上，第 65 页。

15.2%降至 2006 年的 5.9%¹⁶。特别是处于经济活动中的女童显示出明显的下降。这一切的发生并不是偶然的。

101. 土耳其在反对童工劳动方面的突出进展是它主动努力的结果。土耳其 1992 年加入 IPEC 是它终结童工劳动的政治承诺的一个标志。这一政治承诺在当时得到了各个方面的支持。它延伸至雇主组织和工人组织，它们建立了有效的伙伴关系。这在制度方面的体现是成立了负责童工劳动的机构，它们为政策和计划的发展、联盟的建设以及宣传倡导活动提供了一个重要平台。

102. 通过做出立法努力以保护儿童，通过制定政策和计划来解决产生童工劳动的根源，这表现出一种高度的国家自主权。政府在 1997 年采取了一个重大的前进步骤，当时它通过了一项教育法，规定给予每名儿童最低八年的教育。在 1995-2005 年的十年间，平均 10% 的政府支出用于教育¹⁷。

103. 1998 年，土耳其批准了第 138 号公约，将最低就业年龄提高至 15 岁。2001 年，土耳其批准了第 182 号公约。2002 年，它制定了一个“国家时限性政策和计划框架”并确定 2014 年为消除一切最恶劣形式童工劳动的目标年。在 2003 年 5 月与欧盟签订的伙伴关系协议中，消除童工劳动被进一步加以确认。最后，在第九个五年发展计划(2007-2013 年)和土耳其的“千年发展目标”中，消除童工劳动也成为其重要特征。

104. 在土耳其，IPEC 支持将打击童工劳动作为发展政策的一个主要部分，从而使之成为了政府和社会伙伴的一项国家政策目标。向政策制定工作和自 1994 年开始的国家调查提供了技术支持。600 多名劳动监察员得到了关于童

工问题的培训，200 多名劳动监察员全日制从事童工项目工作，从有危害的工作中解救出数千名儿童并使他们接受教育。提高意识和宣传倡导工作构成 IPEC 战略的一个最重要部分，特别是它培育了与媒体的一种密切的工作关系，由媒体创造出一种公众关注的环境，作为一种刺激使政治家们采取行动。但是，行动需要是全方位的，而不“仅仅是及时的”。作为一项反对童工劳动的预防措施，土耳其工会在地方和全国各级培养了一支从事口头宣传教育的队伍。与政治领导人如地方长官等开展合作和创办省级行动委员会，表明对于确保在 IPEC 逐步撤出后的可持续性是十分重要的。然而，国际劳工组织将继续提供技术咨询建议。例如，在 IPEC 的支持下，雇主活动局(ACT/EMP)和土耳其雇主协会联合会(TISK)于 2007 年在伊斯坦布尔联合组织了一次区域间分享童工劳动工作经验和教训的会议。

数据、知识和能力建设

105. 加强各国对数据收集的统计分析能力和改善关于童工劳动的知识基础是国际劳工组织努力的一个中心目标。此外，国际劳工组织的优先目标之一就是加强它作为劳工统计和统计指标标准制定方面的主要国际中心的作用。2008 年末召开的第 18 届国际劳工统计员大会(ICLS)对此是一个重要贡献，并导致通过了此一项关于童工劳动的重要决议¹⁸。该决议提供了一种创新方法以扩大传统的“生产范畴”，把用于测量非薪酬家庭工作以及非法活动的方法包括进来¹⁹。这一重要发展对重新估价女童的工作也会产生影响，因为家庭工作的影响至今还没有受到足够的国际关注。

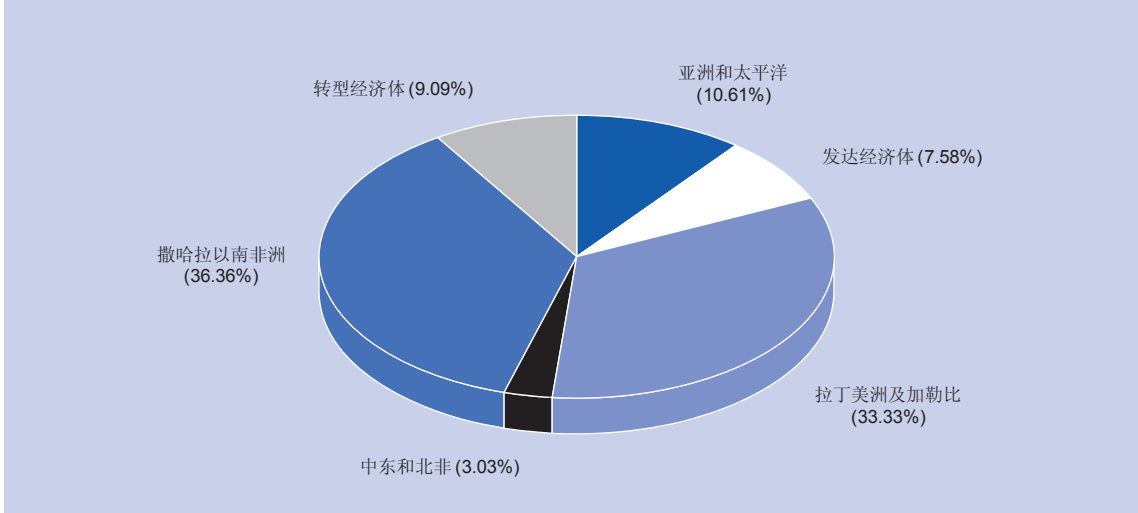
¹⁶ IPEC: 《消除童工劳动: 土耳其经验的全面回顾》(日内瓦, 国际劳工局, 2009 年), 第 5 页。

¹⁷ 联合国儿童基金会(UNICEF)数据。参见: 《全世界儿童的状况 2008》(纽约, 2007 年), 第 140 页。

¹⁸ 国际劳工局: 报告三: 第 18 届国际劳工统计员大会, 日内瓦, 2008 年 11 月 24 日-12 月 5 日。

¹⁹ 参见: P.Bolle: “劳动统计: 工作的范围和多样性”, 刊载于《国际劳工评论》(国际劳工局, 日内瓦, 2009 年)第 148 卷, 第 1-2 期。

图 2.1. SIMPOC 支持国家童工劳动调查区域分布图



106. 在筹备召开国际劳工统计员大会的过程中，“童工劳动统计信息和监控计划”(SIMPOC)起了重要作用。SIMPOC 计划的调查标志着一个在许多国家收集童工劳动数据的可持续进程的开始——这是一项关键成果。例如，在亚太地区所有开展过一次 SIMPOC 调查的国家，有 50% 的国家都在某次进一步的调查中移植了这一成果，这是国际劳工组织在这一领域工作可持续性的一个重要指标。SIMPOC 计划在上一个 10 年当中向 60 多个国家提供了收集、加工和分析童工劳动数据方面的技术援助。300 次以上的童工劳动调查得到了支持，其中 66 次是国家范围的。大多数调查在拉丁美洲和撒哈拉以南非洲进行。

107. SIMPOC 开发了一系列培训教材，覆盖童工劳动数据收集、加工和分析的各个不同方面。培训国家伙伴是一项核心战略，被包含在对国家调查的援助中。也提供了区域性支持。SIMPOC 在世界各地提供有关童工劳动统计的技术援助方面的经验，这导致开发了一个广泛系列的调查工具。这包括定量方面的方法，也包括定性方面的方法。作为这种技术援助带来的一个成果是，设计和引导童工劳动调查以及分析童工劳动数据的国家能力得到了明显加强。

108. 儿童工作的时间越多，他们从上学中获益的可能性就越小。SIMPOC 国家调查数据对于提取童工劳动对教育影响的证据来说是一种丰富的资源：入学率、留级、辍学、扫盲完成情况和总的人力资本积累²⁰。在机构间项目“了解儿童的工作”(UCW)的帮助下，国际劳工组织也在进一步加深对上一次报告中指出的童工劳动迅速下降的认识。还是通过与 UCW 的合作，在柬埔寨开发了一项对消除最恶劣形式童工劳动所需成本进行计算的国家工具，并可应用于更多国家²¹。一些国家还探讨了童工劳动对成年工资率的影响问题²²。

109. 而且，SIMPOC 支持了有关最恶劣形式童工劳动而不是有危害的工作如强迫劳动的方法论开发。

110. 在 2009 年世界反童工劳动日的报告中收录了有关女童和童工的最新研究成果。该报告发现有 1 亿女童在工作。其中约 5300 万据估计

²⁰ F-Blanco 和 F-Hagemann：《童工劳动与教育：来自 SIMPOC 调查的证据》，工作文件(日内瓦，国际劳工局，2008 年)。

²¹ UCW：《柬埔寨走向到 2016 年消除最恶劣形式童工劳动：资源需求评估》(罗马，2008 年)。

²² IPEC：《童工劳动工资和生产率：来自需求方面的调查结果》(日内瓦，国际劳工局，2007 年)。

在从事被认为是最恶劣形式童工劳动的有危害的工作。而这其中，有 2000 万人不到 12 岁²³。年龄 5-14 岁从事经济活动的大多数女童——61%——从事农业劳动。有关儿童劳动的全面和性别敏感型图景还必须把他们所从事的无报酬家务杂活——通常称为“家务劳动”考虑进去。2008 年国际劳工统计员大会确定的有关衡量童工的最广泛的概念，是指在一般生产范围内从事“生产活动”的儿童。这一概念包括就业的儿童和在自己家以一个家庭成员的身份从事其他生产活动的儿童，即“做家务”的儿童²⁴。如果把家务劳动的因素考虑进去，女童比男童的工作时间更长。

分享知识并将知识转化为政策建议

111. 在近 20 年的运作中，IPEC 已经从其实地的实地项目中获得了“哪些有效，哪些无效的”广泛知识。IPEC 所获取的知识已经以知识产品的形式提炼为资料汇编和最佳实践摘要，并进行了散发。它们在农业、武装冲突中的儿童、贩运、教育、监测以及政策和立法回应等领域支持了对国家政策制订者的培训活动。仅在 2008 年，就利用 IPEC 的这些工具和产品举办了 14 次国际培训活动，有 400 多名高级政策制订者接受了培训。

112. 自 2008 年以来，IPEC 一直把更多的注意力和资源放在以下几个方面：培训其工作人员掌握分享技术和工具，把 IPEC 专家和非 IPEC 专家召集到一起，共同分享好的做法和经验，以及在诸如人口贩运这样一些领域里促进涉及国际劳工组织三方成员的网络建设和社区实践活动的发展。

113. 能力建设和知识传播活动所产生的影响是很难评估的。在这种情况下，IPEC 目前正在

尝试各种方法，以检测政策制定和方案设计的效果。

114. IPEC 正在采用的影响评估框架方法有利于这种尝试的进展，所采取的具体措施是帮助鉴定各层面所必需的成果，而后再选择相关的方式方法去评估综合影响及具体政策和干预措施的影响。

115. 这些方法涉及从国家或部门对童工劳动现象的估计到对政策和干预范围内的童工劳动变化过去因素的研究。它包括对具体干预措施的影响进行单独评估，以便分析这些方法促进变化和研究的程度，而这些研究报告则通过对特定目标群体进行一定时间的跟踪来判断他们更广泛和更长远的变化²⁵。对评估方法影响的选择，必须考虑以下有关因素：(1)预期的影响和结果；(2)必需的成果的精确度；(3)能力的获得程度；以及(4)干预措施的相互关联度。采取单一的方法本身是不够的。相反，采用一系列的互补方法，则往往是必需的。

116. 许多对童工问题颇具影响的政策和干预措施往往并不是有意识地针对童工的。它们包括有条件的现金转移，其他社会保护计划，促进青年就业措施或减贫计划。在这些策略中，还包括促进社区的体面劳动、清除社区中的童工，以及更具普遍意义的，从社区获得为资助儿童公共服务所需要的税收。通过将童工劳动指标和分析工具主流化，努力帮助这些政策和计划目标以及评估有关童工问题的影响，是逐步消除童工劳动和采取任何有意义的影响评估框架方法的重要组成部分。

117. 影响评估框架的根本目的在于鉴定干预措施的类型，以及这些干预措施是如何和在什么情况下工作的。各级评价²⁶对于为建立一个良

²³ 国际劳工组织：为女童提供一个机会，把童工作为未来的一个关键问题来解决(日内瓦，2009 年)。

²⁴ 依据为《2006 年 IPEC/SIMPOC：2000-2004 年全球童工劳动趋势》发表的全球估计数据。

²⁵ 2011 年以前将完成 15 个以上这样的跟踪研究报告。这些报告将提供一种坚实的关于 IPEC(IPEC)干预模式的目标群体的长期变化的比较知识基础。

²⁶ 在 2008-09 年，IPEC(IPEC)实施了 52 项评估或外部审查，预计在 2010-11 年度将进行同样数量的评估或外部审查。

专栏 2.1

对有条件的现金转移支付的审议：一个有前途的反童工劳动工具

有条件的现金转移支付(CCT)方案，通常是依据一般规则向贫困家庭提供一定数量的现金，交换条件是受益者必须履行某些以人力开发为目的义务，譬如送子女上学。最先由巴西和墨西哥在上世纪 90 年代中期实行的，有条件的现金转移支付计划一直以来在拉美最为流行，在那里这一计划在减贫方面证明很成功。这一成功又导致了在其他地区的实施。然而，只有相对少数的国家——例如巴西、哥斯达黎加、萨尔瓦多和加纳——是从一开始就把童工问题纳入到该计划的。IPEC 在 2008 年进行了一项审查，涉及有条件的现金转移支付用于促进消除童工劳动的可能性问题，该审查提出了有关未来行动的一系列建议，详见本报告第 III 部分。一个这样的后续行动是，将童工问题列入 2007 年开始的印度尼西亚有条件的现金转移支付计划，在那里该计划促进了入学率，并有可能使 50 万户家庭受益。按照设计，有条件的现金转移支付计划预计还应在教育方面缩小性别差距，如同其在墨西哥、孟加拉国、柬埔寨和巴基斯坦的使用所表明的那样。

好的知识基础提供所必需的数据是至关重要的，方法是建立能够使政策和干预措施有的放矢的统一的指导原则和示范方法，并建立由 IPEC 提供的技术援助和咨询基地。

南南合作

118. 近年来，在补充传统的北南合作计划方面，联合国再次强调了南南合作的重要性。南南模式加强了发展中国家(或南半球中等收入国家和发展中国家)之间的关系，而且这种关系在取缔童工劳动的行动中得到了越来越多的促进。

119. 巴西 2006 年在童工领域通过资助打击非洲葡语国家最恶劣形式童工劳动项目，发起实施了南南合作计划。通过这一项目，巴西成为第一个为 IPEC 技术合作项目提供资金的发展中国家。国际劳工组织与巴西政府在 2007 年 12 月签署的一项谅解备忘录发起了一项新的国际倡议，以促进有利于实现 2016 年目标的具体的南南技术合作项目和活动。其目的是为了支持那些分享有关打击童工劳动成功经验的国家间的横向合作，例如在安第斯条约、南锥体

共同市场(MERCOSUR)、印度-巴西-南非三国组织(IBSA)(于 2003 年成立，旨在促进南南合作和三个新兴经济体的交流)等区域集团的框架内，和通过由某种共同的语言团结起来的国家集团间的合作。作为南南合作的典范，巴西 2007 年为加纳政府提供了技术援助，按照 Bolsa Familia(有条件的现金转移支付计划的品牌名称)设计了一项试验性的社会资助计划。同年，作为同一进程的一部分，非洲葡语国家的三方代表在美国劳工部的协助下考察了巴西。2008 年，IPEC 推出了一项由巴西资助海地政府以及其工人和雇主组织的新项目，以期在有效消除童工劳动方面取得切实进展。

120. 在 2009 年国际劳工大会期间，巴西与国际劳工组织关于南南合作的谅解备忘录的覆盖面扩大到作为体面劳动议程组成部分的社会保护活动。正如上文所述，这也为反对童工劳动的活动提供了更多机会。2009 年玻利维亚、厄瓜多尔和巴拉圭的三个新项目都是由巴西资助的，以三方合作的方式补充了美国劳工部资助的 IPEC 项目。

专栏 2.2

赞比亚工会代表大会制订童工问题国家政策

赞比亚工会代表大会(ZCTU)在 2009 年 2 月正式通过其“童工问题国家政策”。该项政策的目的是为了协助和指导赞比亚工会代表大会及其附属机构尊重儿童在工作领域的权利。这一政策补充了其他利益相关者的政策和计划,包括时限性计划、国家儿童政策,童工政策草案(当被政府通过时)与《儿童和青年人就业法》(2004 年)。

这项政策是由赞比亚工会代表大会分支机构的一个代表领导小组起草的,该小组分享了他们对赞比亚经济体中的具体部门,如农业和小规模采矿业的童工劳动的技术知识。赞比亚工会代表大会的这项关于童工问题的国家政策是在同利益相关方,包括劳动和社会保障部,赞比亚雇主联合会和其他社会组织进行全面协商和社会对话进程的基础上制订的。

在政策起草过程中,非洲其他工人兄弟组织,尤其是肯尼亚中央工会组织(COTU)和乌干达全国工会组织(NOTU)做出了主要贡献。2007 年,在工人活动局(ACTRAV)和 IPEC 的配合下,赞比亚工会代表大会(ZCTU)同肯尼亚中央工会组织(COTU)和乌干达全国工会组织(NOTU)一道在社会对话和童工领域开展了重点培训。在这种情况下,童工问题就成了一个在南南合作精神的鼓舞下联合各国工人共同关注的领域。

121. 正如专栏 2.2 中描述的那样,在南南团结精神感召下开展的合作证明,社会伙伴之间的合作是有效的。

深化并加强全世界范围的运动

122. 2006 年局长报告认为,最紧迫的挑战是把加强世界范围的运动作为在国家一级消除童工劳动努力的主要催化剂。该报告强调了在这方面必须采取的一些步骤,尤其是促使国际劳工组织的三方成员更加强有力地投身于消除童工劳动的事业,并形成新的联盟。

123. “全球行动计划”更为明确地强调把童工问题置于国际人权论坛和发展议程当中的重要性,从而提高了社会伙伴在国际舞台上的作用和扩大了宣传工作的战略目标。所确定的具体措施包括:

- 把童工问题作为监测千年发展目标(MDGs)和全民教育(EFA)检测系统的一个指标;
- 为第 18 届国际劳工统计员大会准备一份技术报告和一份决议草案;
- 加强关于儿童家庭工人的宣传;
- 同联合国其他机构,特别是联合国儿童基金会建立更加密切的合作;
- 促使召开一次国际审查会议作为 1997 年奥斯陆国际审查会议的后续行动。

124. 尤其令人鼓舞的是,国际劳工组织自 2006 年以来提出的一些重要的领导性倡议都在这一战略支柱下进行了报道。下面提到的许多这类措施为这一世界性运动搭建了越来越坚实的平台。

国际劳工组织有关这一世界范围运动的报告

125. IPEC 是国际劳工组织迄今最大的技术合作计划。而在 20 年前这种发展情况是难以想象的。这是值得大书一笔的,即使在 20 世纪 80 年代末,国际劳工组织也只是刚刚推出其第一个解决童工问题的实地项目,而且总部只有一专职官员在处理这一问题。为何会发生这种显著的变化呢? IPEC 的扩张是这份国际劳工组织报告—2007 年出版的《反对童工劳动的世界范围的运动:进展与未来方向》²⁷——所讲述的一个更大故事的一部分。这是有关这一重要问题的第一个系统性研究报告,其部分资料取自于 2006 年报告。

126. 通过追踪国际反童工劳动运动的演变,这份研究报告对国际劳工组织的思想史作出了重大而及时的贡献。这项研究报告表明,要求开

²⁷ Fyfe: 世界反童工劳动运动:进展和未来方向(国际劳工局,日内瓦,2007 年)。

展一场打击童工劳动的国际运动的呼吁可以追溯到 19 世纪 60 年代以英国为基地的国际劳工运动。第一次关于童工问题的国际性讨论是在出席国际劳动者协会第一国际²⁸1866 年 9 月在日内瓦举行的首次大会的工人代表之间进行的。因此，2016 年将庆祝这一历史性事件 150 周年。这一庆典表明，长期以来，人们对体面劳动与消除童工劳动之间相互联系的理解由已久。

127. 尽管国际童工运动的根源可以追溯到 19 世纪，但直到 20 世纪 80 年代，一场更为系统的反对童工劳动的国际运动才开始出现，那时从地方、国家到国际的各个重要层面都出现了对这一问题的关注，并采取了相应的行动。在这一时期，显然，也得到了国际劳工组织的明确的政策框架对这一问题给予的关注，这一政策框架至今仍对全球的努力发挥着指导作用，特别是强调把消除童工劳动的努力作为更为广泛的教育、就业和减贫发展行动的一部分。

128. 20 世纪 90 年代末可能是一场高水准世界运动的标志。1997 年在阿姆斯特丹和奥斯陆举行了国际会议，随后于 1999 年一致通过并迅速开始批准第 182 号公约。这象征着国际社会对紧急需要和行动的优先领域达成广泛共识。

129. 然而，正如这份研究报告所明确揭示的那样，虽然近十年来在促进展开一场全球运动方面取得了很大进展，但依然存在许多挑战。特别是，存在着这样一种风险，即国际反童工劳动运动将被视为一个事件——批准公约而不是对承诺采取深入的政治跟踪和参与的进程。现在，国际上对这一问题的关注正从 90 年代末的高点滑落，虽然这也许是预料之中的，但这意味着当时取得的这一势头并没有经常地保持下去。有某些迹象表明，近年来，童工问题在一些重要世界组织的优先考虑事项清单中的位置进一步降低到令人不安的程度。在新的世纪里，这场世界范围的运动急需围绕关键的利益

相关方所商定的全球战略、承诺和行动进一步展开。

130. 然而，下文描述的一些近期事态发展对化解这些挑战提出了令人乐观的理由。这场世界性运动所面临的挑战和机遇，将在本报告的第三部分进行探讨。

宣传倡导

131. 国际劳工组织在 2004 年对 IPEC 的全球评价结论认为，在获取有关信息和动员其他力量方面已取得了重大成就²⁹。媒体和宣传材料一直是卓有成效的和及时的。事实上，IPEC 资料库现在已以许多种语言提供了总共 2400 多种出版物和宣传材料 (www.ilo.org/ipec/informationresources)，该网址可以从 IPEC 网站 (www.ilo.org/ipec) 的信息资源中心直接进入。IPEC 电子出版物的传播继续保持快速增长，这反映了在网络上和通过电子邮件公告栏较为一致地推广 IPEC 的产品。2009 年 3 月创办的《IPEC 通讯》已向 1500 多个人和机构电子邮件地址发送。

132. 世界反童工劳动日自 2002 年为纪念第 182 号公约的通过而推出以来，已明显地成长为一个宣传工具。它每年选择一个特定的宣传主题：2007 年为农业，2008 年为教育，2009 年为女童。2009 年，美国总统发表了一项支持世界日的声明，呼吁再次承诺致力于制止“所有形式的”童工劳动³⁰。越来越多的组织和群体在几乎很少或根本没有与国际劳工组织进行事先联络的情况下，开展了有关世界日的倡议活动。一些令人鼓舞的迹象表明，工业化国家目前已参与了信息传播工作。另一个来自社交网站的令人兴奋的信息表明，IPEC 已成为第一个大张旗鼓地开展试点活动的国际劳工组织部门。2009 年 6 月，国际劳工组织网站 IPEC 网

²⁸ 同上，第 7 页。

²⁹ 参见国际劳工组织：消除童工劳动—可望可及：同上所引，第 29 页。

³⁰ 巴拉克·奥巴马总统在世界反童工劳动日发表的关于世界日的声明(白宫新闻秘书办公室，2009 年 6 月 12 日)。

专栏 2.3

工业化国家的青年行动

在法国、意大利、西班牙、瑞典、瑞士、英国、美国和另外 12 个工业化国家，成千上万的青年人——从小学、中学到大学——参与了许多不同社会背景的 SCREAM 项目。他们以音乐和戏剧表演、视觉艺术、图片展览、研讨、辩论、访谈和学术项目的方式来表达自己的创造性，从而加深他们对童工问题的认识。这一平台为儿童的话语权提供了一个重要工具，并且是使教育系统参与反童工劳动运动的一个创新方式。教育部长们发起了 SCREAM 国家项目，以使教育工作者支持全球反童工现象的努力，办法是授权儿童和青年成为改革的积极推动者。IPEC 的 SCREAM 计划宣传材料和教科书已在 65 个以上的国家得到应用，目前它们已翻译成 19 种文字。

页的月点击率高达近 10 万次，这反映了人们对世界日的强烈兴趣。在社会伙伴和联合国儿童基金会的积极参与下，有 60 个国家举行了数百次纪念世界日的活动。有关世界日作为宣传工具的潜力将在本报告第三部分进行更加详细的探讨。

133. 此外，“通过教育、艺术和媒体支持儿童权利计划”(SCREAM)继续为国际劳工组织提供进入世界课堂，发展教育和社会动员活动的机会，而这些机会已经拓宽了 IPEC 伙伴关系在发展中国家和工业化国家接受艺术和青年团体的范围。在 2008 年，利用庆祝《世界人权宣言》发布 60 周年的机会，通过 SCREAM 计划将童工问题纳入了更广泛的儿童权利、教育和千年发展目标范畴。已编撰了有关艾滋病病毒/艾滋病、童工、处于战争冲突之中或之后的童工的特别教育模块。12 对 12 伙伴关系倡议和 12 对 12 社区门户活动是 IPEC 提高全球认识运动的重要组成部分，提高全球认识的方法是把一个世界日的宣传势头保持到下一个世界日。通过这些平台，IPEC 同社会合作伙伴、非政府组织、市政府、媒体、学术机构和艺术团体一道加强了促进联合国系统共同采取行动的联合宣传建设战略。

134. 这些倡导活动的焦点之一一直是 2004 年与世界童军运动组织签署并于 2008 年 12 月起延长三年的谅解备忘录。

加强社会伙伴的作用

135. 近几年来，IPEC 一直寻求将更多和更适当强调加强社会对话作为其战略的组成部分，方法是支持能力建设和有针对性的干预措施，以及加强对 IPEC 自身内部的劳动力市场和劳资关系的了解。这需要(1)在 IPEC 总部建立一个负责社会对话事务的部门；(2)支持将童工问题列为社会伙伴制定的政策、方案和活动的主流化议题；以及(3)加强它们在这场世界性运动中的作用。这些努力已见成效。

工人组织

136. 国际劳工组织一直奉行相互交织的双轨行动，以求通过培训、研讨和能力援助来增强其对工人组织的支持，从而使童工问题成为其总体政策和战略的主流议题。这项策略反映了 2008 年 6 月公布的“国际工会联盟小型行动指南”所详细阐述的立场：工会在政策制定、组织建设、集体谈判和提高认识方面能够发挥作用，在收集信息方面也能发挥作用。国际工会联盟于 2009 年 6 月设立的一个专门的网络视频制作现场是工会提高认识工作的一个范例。

137. 首先，基于第 182 号公约(更确切地说，是从第 190 号建议书关于禁止指派儿童从事有危害的工作的规定)将三方协商置于制定与监督国家童工政策的核心地位这样一个前提条件，IPEC 和工人活动局 (ACTRAV)共同合作，谋求

通过举办次地区和多次地区培训班，来建立一个可持续的、训练有素的和勇于承担责任的国家工会中心童工问题牵头人全球网络。该网络将为工会组织提供主要的培训师资力量，以确保童工问题能够得到更好的理解并使其成为政策和行动的主流。

138. 来自亚洲和非洲各国家工会中心的童工问题牵头人于 2007 年底在都灵举办的专题讲习班上接受了培训。2008 年 11 月在巴西的巴伊亚为南美洲举办了类似的专题讲习班，随后 2009 年 3 月在多米尼加共和国为中美洲和 2009 年 8 月在巴巴多斯为加勒比地区分别举办了这类专题讲习班。随着这些讲习班的举办，工会加强了其在童工政策上的合作，并向国际劳工组织提交了请求财政支持的行动计划，其中的很多工会中心都参加了世界日活动。

139. 其次，IPEC 的社会对话战略认识到，童工现象主要是，但并不仅仅是在农业的正规和非正规部门，以及其他各种非正规经济部门的工作场所以公开的或隐蔽的方式发生的。因此，正如争取实现工作中的基本权利那样，消除童工现象无法只是通过制定法律来实现，而是需要部门、企业和工作场所的各级社会伙伴共同采取行动，而这些行动又绝不仅仅是简单地加强雇主及其组织以及工人组织在代表其成员利益方面发挥核心作用的一般能力。

140. 在这方面，认识到工作中基本权利的相互依存关系意味着支持一种权利的行动必然也有益于其他权利，IPEC 在同“钦奈议程”(Chennai Agenda, 印度)进行沟通和开展培训时经常提到这一点。在 2006 年国际劳工大会加以讨论的关于童工问题的“2006 年综合报告”，提到了 IPEC/工人活动局 2005 年 12 月在钦奈举行的次地区间研讨会取得的这一成果。在这次研讨会上，许多来自亚洲地区的工会中心交流了其如何联系自己在非正规经济中的组织以便与童工现象作斗争的经验。对于一些工会中心来说，开展取缔童工的斗争一直是采取行动的有益切入点，对于其他的工会中心来说，正常地

招募人员和组织活动自然已加强了它们打击童工现象的能力。工人组在 2006 年国际劳工大会的讨论中大力支持采取扩大组织的措施，并认识到工会追求的核心法律授权——工人为了实现集体谈判的目的而自行独立组织工会(有利于提高社会公平)——是工会为打击童工现象而在工作场所做出的最重要贡献，即使这不是主要地和明确地以反童工劳动为目的，以及即使在非正规经济工人中已经出现新的和创新型的自我组织形式。工人组还坚持认为，组织工会是发出集体和民主声音的唯一途径。虽然非政府组织在这种运动中可以发挥宝贵的支持作用，但是只有工人选出的代表才能有权代表他们的同事与雇主和政府当局进行对话和谈判。

141. IPEC 在同工会组织的合作中，一直寻求获得工人组在 2006 年大会辩论中所强调的核心观点的指引：即有工人组织的工作场所必然不存在童工现象，因而，在全球经济那些童工劳动普遍存在的领域——没有保护的工作、非正式的工作、家政服务业和农业——中存在的结社自由障碍，也是对消除童工劳动的最大障碍。而且正如工人组在 2006 年强调的那样：从事体面劳动的成年人必然会让其孩子上学，因此，这些导致正规化、法律保护 and 体面劳动的组建工会的尝试，对于消除童工劳动和扩大国民教育和其他社会支出的税收基础来说，是一种更为持久的贡献。

142. 虽然出席钦奈会议的仅仅是一些来自亚洲国家的工会中心，但它们的经验对其他地区的工会来说具有同样普遍意义，在那里各部门中的有组织的农业工人和非正规经济工人的相互关系和反童工劳动活动中——或明或暗的——存在着无数类似的例子：从哥斯达黎加到巴西；从加纳和塞内加尔到坦桑尼亚联合共和国和赞比亚；以及从巴基斯坦和印度到印度尼西亚和菲律宾。

143. 当然，这一观点对 IPEC 在全球和国家层面的工作是有影响的。例如，在执行分别于 2005 年和 2007 年国际劳工大会上签署的采矿

业和农业童工问题的全球协议中，需要同相关的全球工会联合会及其所属的国家工会组织建立更为有效的工作关系。除了继续与国家雇主组织和工会中心，以及国家童工问题指导委员会共同制订国家级政策外，还需要在项目的设计中列入部门和地域无童工的处理方法，使社会伙伴得以在其拥有的本部门、企业和工作场所的比较优势和代表性的基础上参与其事。

144. 在印度卡纳塔克邦，得到 IPEC 的支持，作为全国主要工会联合会之一的“Hind Mazdoor Sabha” (HMS) 成功地为 1200 名非正规经济劳动者建立了组织。通过 IPEC 支持的印度河项目，有 400 个行业工会把童工问题列为其日常工作的一部分。另一个自 2004 年以来由挪威政府资助、目前仍在进行的国际劳工组织-工人活动局(ILO-ACTRAV)项目覆盖了泰米尔纳德邦和中央邦的 12 个县的 646 个自然村，其目的是通过支持自我组织的方式使非正规经济劳动者，尤其是农村妇女组织起来。该项目在非正规经济工人中的减贫战略是设法组织他们加入工会或者自助组织³¹。该项目的一个重点是消除童工劳动。工会已同在农业和其他非正规经济活动中不雇用童工的雇主展开了社会对话，并缔结了集体协议。工会通过与当地领导人和雇主的对话建立了“无童工乡村”的概念。他们还走进学校和地方行政当局，帮助中途退学的儿童返回正规学校。现已同工厂主、大地主、小型和微型农场主缔结了多达 309 个禁止童工劳动的集体协议。这对于采取某种措施把那些没有加入工会的人组织起来，以便从消除童工劳动中受益提供了一个重要模式。

雇主组织

145. 雇主在童工劳动平衡图的需求一方可以发挥重要作用。2007 年，国际劳工局雇主活动局 (ACT/EMP) 与国际雇主组织 (IOE) 合作制定并发

布了新的雇主资源指导方针³²。在挪威政府的资助下，新指导方针为雇主组织打击童工劳动的能力建设提供了一个重要的平台。两个分享这方面经验的区域间会议分别于 2007 年在土耳其和 2008 年在阿塞拜疆举行。2008 年 10 月，国际劳工局与国际雇主组织合作在阿根廷举行了一次会议，吸引了 17 个拉丁美洲和加勒比国家的商界领袖到会分享从供应链上消除童工劳动的经验和好的做法。这次会议还充当了发放西班牙语文本的指导方针和为方针的使用提供培训的论坛。此外，在整个 2008 年，在阿根廷全国还举行了多次专题研讨会和专题讲座，以促进“全球契约”和企业打击童工网络 (Red de empresas contra el trabajo infantil) 的发展³³。

146. 雇主活动局—国际雇主组织发布的指南提供了雇主组织在打击儿童劳动问题上当仁不让的无数案例。毫不奇怪，在打击童工劳动的斗争中取得重大进展的国家往往都由于社会伙伴的积极参与而获得好处。例如，在土耳其，雇主组织始终是强有力的三方性活动中的一个组成部分。土耳其雇主协会联合会设立了一个工作儿童事务局，该局的活动包括辨别有危害的工作环境 and 促进职业安全卫生。乌干达雇主联合会一直积极参与打击咖啡、茶叶、大米和糖业领域的童工劳动，并在地方建立了童工劳动监察委员会。蒙古雇主联合会在一个处理非正规黄金开采部门童工问题的更为广泛的联盟中发挥了领导作用。在印度，一个同安得拉邦政府进行合作的，由 22 个雇主协会组成的团体开展了调查活动、有组织的提高认识的宣传活动，以及提供诸如过渡学校之类的直接服务。在加纳，橡胶资产公司提供了教育支持，其中

³¹ Haque and Varghese, 同前, 第 50 页。

³² 雇主活动局/国际雇主组织:《消除童工雇主指南》(国际劳工局,日内瓦,2007年)。现有英文版、法文版、西班牙文版、俄文版、葡萄牙文版和蒙语版。

³³ 在全国根除童工劳动委员会(CONAETI)和商界代表 2006 年在议会(WDACL)开会期间举行的会议上,阿根廷的雇主表示,需要建立一个讨论童工问题的论坛。2007 年 6 月,作为劳动部、议会(WDACL)和参与企业打击童工网络的前 50 家公司达成的一项协议成果,创建了企业打击童工劳动网络(the Red de Empresas contra el trabajo infantil)。

包括向员工提供教育补助金，以便让其子女不必工作而去上学。在孟加拉国，雇主组织是“智能商业举措联盟”的参与者之一。该计划将重点放在消除青年工人所面临的有危害的工作条件上。在哥斯达黎加，旅游部门的雇主通过遵守行为准则来帮助保护儿童。在摩尔多瓦，雇主通过了一项消除童工劳动的行为准则，而全国农业和食品工业雇主联合会(FNPAIA)一直在严密监督这一准则的实施。

企业社会责任

147. 20 世纪 90 年代，世界各地的大型商业企业都在有关其活动对环境、人权包括劳工权利，以及对良好管理所造成的影响问题上受到压力，被要求对之给予更多重视。推动实施企业社会责任(CSR)是雇主回应这种关注的一部分。一些企业谋求通过制定内部准则来落实这一对策，另一些企业参加部门或多部门的多个利益相关方发起“自愿性社会倡议”，或试图通过加强与相关的全球工会联合会的对话来表达其企业社会责任政策。随着时间的推移，向公司提供企业社会责任咨询已经形成一个规模可观的产业。国际劳工组织寻求通过建立跨国公司咨询服务(Help Desk)和在都灵中心采用新培训方法，对跨国公司的咨询需求作出回应。

148. 国际劳工组织对企业社会责任的贡献始于 1977 年《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》(多国企业宣言)，目前，企业社会责任问题已成为国际劳工组织同企业界和工会组织共同开展童工领域工作的一个快速成长的切入点。从广义上说，企业社会责任可被看作是企业对于自身经营的社会影响进行思考，确认其内部方法和程序及与外部各方的互动所遵循的原则与价值观的一种方式。虽然企业的根本义务是遵守法律，但企业社会责任被认为是一种自愿表达的超越法律最低要求的承诺。这在公司宣称目的在于履行国家法律或国际标准——无论哪一个都为工人提供了更大的保护——的劳动行为准则中，体现得最为明显。

149. 1999 年，联合国秘书长科菲·安南试图通过“全球契约运动”建立一个促进企业社会责任的论坛。如同工作中基本权利的其他支柱那样，几年来——实际上直到今天——一直都在作出很大努力，试图通过建立私营部门的社会审计制度确保在供应链中消除童工现象，其中一些制度采用工作场所认证或产品附带“社会标签”的方法。国际劳工组织在这一领域的经验可以追溯到 2006 年童工劳动报告中详细描述 1995 年孟加拉国服装业项目。事实上，国际劳工组织一直通过都灵中心参与制定一些能力衡量标准的全球性活动，以便提高社会审计的质量和可信度。

150. 自上一个关于童工问题的综合报告发布以来，这方面的最大进展是，在全球企业社会责任领域重要成员当中出现的观点变化，从只集中讨论社会审计人员的能力问题，转到承认社会审计这种方法无论如何可靠，本质上还是一种诊断工具。全球供应链情况的持久和可持续改善，即企业劳工行为守则得到有效执行，需要采取审计以外的进一步措施并包含：使企业社会责任和“讲道德的贸易”各种方式成为核心商业政策与跨国公司采购实践的主流；利用企业社会责任方法促进“成熟的产业关系制度”。

全球框架协议

151. 在跨国企业及与之进行对话的行业性全球工会联合会这二者之间的关系当中，促进“成熟的产业关系制度”的做法，作为一种用于提供所有的工作中基本权利，包括有效消除童工劳动的手段，已经通过全球框架协议(GFAs)的协商与实施越来越多地得到表述。企业行为守则和全球框架协议之间的主要区别在于，前者主要依靠公司内部的社会审核制度，而在后者的情况中，由附属于相关全球工会联合会(GUF)的工会组织进行的定期监测是主要方式。在 11 个全球工会联合会中的 7 个联合会同 82 家制造业和服务业的公司，包括世界上最大的公司之间签署的几乎所有的 84 个全球框架协议，都

写入了禁止使用童工的条款。这些协议参考了《国际劳工组织工作中基本原则和权利宣言》、相关公约、《全球契约》的劳工原则，其中有些对劳工问题有进一步扩展。一种典型的简洁表述如下：

“不得使用童工劳动。只有 15 岁以上的工人，或者超过义务教育年龄，以较高者为准，才可以被雇用(ILO 第 138 号公约)。年龄未满 18 岁的儿童不得从事就其性质或环境而言可能会对儿童的健康、安全或精神造成伤害的工作(ILO 第 182 号公约)。”

152. 关于应用范围、高于国家或国际法律的最低标准，以及补救措施的更宽泛说明是以多种方式作出的。例如，虽然先于第 182 号公约问世，但是所有要点都很好地被纳入道德贸易举措(ETI)的多利益相关方准则当中，该准则是 1998 年由当时的国际自由工联(ICFTU)、国际纺织服装工人联合会(ITGLWF)、国际食品工人联盟(IUF)劳联和英国职工大会与 ETI 的成员企业和非政府组织开发组织协商制定的。相关内容如下：

“不得使用童工

- 不得招聘新童工；
- 公司应制定或参与制定，并有利于制定这样一些政策和计划，即把发现从事童工劳动的任何儿童转移到高质量的教育机构中去，使她或他能够在这些机构接受教育，直到长大成人；
- 不得在夜间或危险条件下雇用 18 岁以下的儿童和青年人；
- 这些政策和程序应符合有关国际劳工组织的标准。”

153. 在某些情况中(例如 Akke、Veidekke 和 Norske Skog 等公司)，一项全球框架协议(GFA)承诺，如果公司违反了协议中有关童工问题的规定，该公司应当为教育方面的补救措施提供财政支持。此外，瑞典造纸公司(SCA)、瑞典造纸工人工会(ICEM)和 SCA 欧洲工作委员会

(代表工人的组织)之间达成的协议明确提到(如同法国电信公司以略微不同的措辞所表述的那样)，在公司影响所及的范围内支持和尊重对人权的保护，特别是有效消除强迫劳动和童工劳动，这将成为选择及处理与供应商和分包商的关系的一项标准。Inditex 公司承诺将在自己影响所及的范围内履行类似责任，并要求如果发现有童工的话，就须制定适当的教育计划。公务员国际/法国电力公司的协议还扩大到了分包商。

154. 关于最低年龄(以及与合法的青年就业之间的关系)的措词在很大程度上反映和提到了国际劳工公约，并且表明了不同的态度：或者认为临时违反第 138 号公约关于最低年龄为 14 岁的规定是可以接受的，或者应继续将 15 岁作为最低就业年龄，或者应当尊重由集体协议确定的更高年龄。PSA 标致公司把一般最低年龄确定为 18 岁，而在经济和教育体系尚未达到足够发展水平的国家和地区，以及为有利于改善这种情况，可能会把最低年龄设定为 16 岁。一些早期的全球框架协议，例如挪威国家石油公司(Statoil)协议先于第 182 号公约制定，故只提到第 138 号公约。Inditex 公司(欧洲。服装零售)在最近同国际纺织服装工人联合会(ITGLWF)达成的协议涉及到 ILO 第 138 号公约，以及第 190 号建议书中的有关有危害的工作定义，但它设定的最低年龄为 16 岁，并将其协议延伸到制造商、供应商和他们的分包商。Skanska(瑞典，建筑公司)全球框架协议鼓励实施学徒计划，以促进达到法律规定的最低年龄的雇员参与培训，而 Brunel 公司也作出了类似规定，把最低年龄确定为 16 岁。私营职业介绍机构国际联盟(CIETT)与 UNI 全球联盟(国际专业技术人工会组织)之间达成的协议也反映了对青少年实现体面劳动所做的承诺——全球反童工劳动运动中一个可能需要进一步探讨的合作领域。

155. 大众汽车公司的全球框架协议对国际劳工组织的相关公约“进行了考虑”，并在禁止使

用童工的同时，声明将遵守国家法规规定的最低就业年龄。戴姆勒-克莱斯勒公司承诺，将支持有效废除“剥削性的童工劳动”（一个曾被用于指最恶劣形式童工劳动的术语，但有可能掩盖最低年龄问题），避免对儿童的发展、健康和安​​全造成负面的影响，但没有提及最低年龄。家乐福的协议指出，该公司始终“谴责使用童工以防止奴役和强迫劳动，并设法确保其供应商遵守国际劳工组织确立的各项原则”。

与世界合作社运动结成联盟

156. 国际劳工组织与国际合作社联盟建立的伙伴关系一直是一个重大举措。2009 年发布的题为“合力铲除童工劳动”的联合报告，是帮助合作社企业与作为一个整体的合作社运动在全球反对童工劳动运动中发挥更积极作用的第一步³⁴。该报告阐述了合作社如何在它们经营的经济部门和供应链中，以及在它们居住的地区和社区中有效地消除童工现象。报告强调，有必要将童工问题列入合作社的议程，以便确保使用童工不被作为谋求保持竞争力的选择之一。

157. 这一呼吁世界合作社运动联手打击童工现象的行动具有巨大潜力。合作社是成员拥有和成员控制的组织，在商业、社会和文化活动中受到一系列使他们自然解决童工问题的合作社价值观和原则的指导。事实上，合作社运动在承诺履行社会责任和社会正义的实用性计划方面已拥有 150 年的历史，而且远在企业社会责任这一术语发明之前，就一直在实践企业社会责任³⁵。

158. 作为民间社团中最大的组织之一的合作社运动，在推动体面劳动事业发展中可以发挥至关重要的作用。所有合作社的首要目的与其说是为了赢利，毋宁说是为了满足其成员的需求。合作社企业所赚取的剩余价值部分可用于

诸如教育和性别平等之类的社会目标。通过这些活动和其他一系列活动，它们在 100 多个国家帮助人们改善了自己的生活与社区。在全世界，至少有八亿人是合作社的成员。

159. 合作社部门不仅庞大，而且具有多样性。合作社的规模，从非常小的企业到非常大的企业都有。在巴西，合作社负责百分之四十的农业生产，而在瑞士，两个消费型的合作社占据了食品零售市场的很大份额。此外，许多合作社是在发生童工问题的经济部门中运营的企业，或是从使用童工的部门采购和销售产品的企业。因此，从供应链上消除童工劳动，会使合作社树立良好的企业意识，并对其社会责任的价值观和原则作出回应。

针对儿童的暴力——联合国研究报告

160. 联合国于 2006 年年底发起一项对暴力侵害儿童问题的研究，其中关于童工问题的专章由国际劳工组织负责³⁶。报告的编制过程对解决童工劳动问题是有益的，包括对各国政府、联合国机构、国际非政府组织、民间社会组织、研究机构和儿童本身都是如此。这种丰富的协作努力带来对报告各项建议的持续后续行动的期待。这一报告编制过程为特别是使民间社会伙伴参与打击工作场所对儿童暴力的全球运动提供了一个重要平台。IPEC 始终支持后续的行动进程。例如，最近由“理解儿童的工作”计划(UCW)(2008 年)所作的一项研究表明，在哥伦比亚、萨尔瓦多、柬埔寨和厄瓜多尔，工作场所虐待儿童是普遍的，农业和制造业是这一问题普遍存在的两个部门³⁷。国际劳工组织支持召开关于暴力侵害儿童、特别是女童问题的国际会议，此次会议于 2009 年 3 月由荷兰政府与儿童基金会联合主办。2009 年 5 月 1 日，

³⁴ 国际劳工组织：《合力铲除童工：利用合作社与合作社运动尚未开发的潜力去消除童工劳动》（日内瓦，2009）。

³⁵ 同前，第 23 页。

³⁶ P.S. Pineiro：《关于针对儿童的暴力活动的世界报告》（日内瓦，联合国，2006）

³⁷ F. Blanco et al：《针对儿童的暴力活动：来自哥伦比亚、萨尔瓦多、柬埔寨和厄瓜多尔的初步证据》（罗马，了解童工工作计划，2008 年 11 月）。

联合国秘书长就针对儿童暴力问题任命了一名特派代表作为对 2006 年报告采取的后续措施，国际劳工组织将与该特派代表通力合作。

全民教育：童工劳动关联问题

161. 国际劳工组织长期参与教育及职业与技能培训活动，并在实现免费的、义务的和普遍的教育方面发挥了重要作用，劳工组织对此进行了多年关注，特别是通过其作为在反童工劳动关键干预手段的劳工标准。全民教育和消除童工劳动已日益被视为相互关联的挑战。现在，这种关系需要在多方面予以加强。

162. 自 1992 年以来，IPEC 在利用教育和技能培训，通过正规和非正规渠道解决童工问题方面积累了大量实地经验。2009 年制作的教材工具包浓缩了这类最新经验，为决策者和实践者提供了工具和指导³⁸。该工具把国际劳工组织的独特贡献奉献给了这样一种任务，即加强在反对童工劳动与确保教育权利的全球努力之间的联系。

163. 此外，国际劳工组织与联合国教科文组织分担一个权责，促进作为一个专业群体的教师³⁹的地位和条件，该群体处于确保高质量教育成果的核心地位。在这里，国际劳工组织/联合国教科文组织关于实施有关教学人员建议书专家委员会(CEART)一直在童工劳动领域积极地制定政策并提供指导。国际劳工组织近年来对有关普通初级教育机构使用合同教师和教师供给问题上的发展趋势开展了研究，这些研究对童工问题产生了重要影响，并对《全民教育(EFA)全球监测报告》的修改给予了投入⁴⁰。

³⁸ IPEC: 《通过教育打击童工现象：决策者和从业者的教材工具包》(日内瓦，国际劳工组织，2009 年)。

³⁹ 参见国际劳工组织和联合国教科文组织：《关于教师地位的建议书》，(1966 年日内瓦和巴黎)。

⁴⁰ 参见：A. Fyfe: 《在发展中国家使用合同制教师：趋势和影响》，(日内瓦，国际劳工组织，2007 年)和 A.伊夫：《教师短缺和全民教育：筹资和招聘的挑战(日内瓦，国际劳工局，即将出版)。

164. 国际劳工组织将继续对始于 1990 年，以在 2015 年以前实现普及初级教育为目的的全民教育运动施加影响。国际劳工组织在促进支持全民教育领域创建一种最新的伙伴关系方面一直发挥着核心作用。在 2005 年 11 月在北京召开的第五次高级别的会议上，通过并发起建立了一种全球伙伴关系—全球关于童工和全民教育问题特别工作组(GTF)。这个伙伴关系的核心成员是国际劳工组织、联合国教科文组织、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、世界银行、国际教育和全球反对使用童工大游行等组织。两个捐助国和对加强同这两个全球性问题的联系特别感兴趣的发展中国家也参与了这一伙伴关系。国际劳工组织为这一伙伴关系设立了秘书处。

165. 加强这两个全球运动之间的联系的大战略在过去的几年里已开始取得明显成果。取得进展的一项重要指标是，联合国教科文组织年度全球监测报告(GMR)已越来越多地把童工问题确定为实现普及初级教育的主要障碍。在 2009 年和 2010 年的报告中，又特别突出了这一点—后一个报告涉及到了童工被边缘化的问题，因此要求国际劳工组织就此问题提供一份工作文件。IPEC 提交的报告特别强调了土著人、艾滋病病毒/艾滋病孤儿和遭受冲突伤害的儿童面临的困境⁴¹。童工既是社会边缘化的一种象征，也是促成社会边缘化的一种因素。该报告在结论部分提出了如何在各级教育规划和项目中解决童工问题的建议。此外，2008 年和 2009 年世界日的焦点吸引了人们对以下问题的注意力，即通过有关童工和女童教育的镜头来观察全民教育的必要性。

166. 2008 年 3 月，由欧盟委员会支持的“通过教育解决童工问题”的全球项目的启动，对教育领域来说是一个重大的新发展。截至到 2012 年这一项目为非洲、加勒比和太平洋 11 个国

⁴¹ F. Blanco 和 P. Quinn: 《边缘化和童工》(日内瓦，IPEC，2009)。

家(安哥拉、斐济、圭亚那、牙买加、肯尼亚、马达加斯加、马里、巴布亚新几内亚、塞拉利昂、苏丹和赞比亚)提供了技术合作。该项目旨在促进最不发达国家的减贫工作,方法是向社会的最弱势群体提供平等接受基础教育和技能开发的机会。该项目是支持童工和教育知识网络的一个强有力的工具,办法是通过改进良好实践的倡导和传播以及建立制度能力以制定和贯彻战略。IPEC 正期待着将这一项目扩大到其他国家去。

167. 国际劳工组织对童工和教育领域的许多具体政策的投入是大有作为的。首先, IPEC 在为童工设计旨在帮助他们转入正规教育系统的教育干预措施方面,已获得了相当可观的经验。非正规教育已日益被全民教育运动视为一种替代路径——作为一种有效的“灵活”措施以应对把童工和其他边缘群体排除在教育体系之外的问题。不过,这种赞成把非正规教育作为一种解决童工问题的战略,不能是无条件的。除非在非常特殊的情况下,非正规教育必须被看作是一种手段而不是目的。上次报告对非正规教育在应对童工问题上的作用,给予了特别的关注,并表示它可能会无意识地给正规教育体系带来各种后果,并且在希望充当工作中的儿童的一个过渡机制方面,有可能遭到失败,也就是说,非正规教育是一种次佳的选择,而不是“第二个机遇”选择。IPEC 作为非正规教育的一个重要的赞助机构,承担了 2007 年工作文件的准备任务,以便于进一步探讨这一问题,并帮助创立一种平衡的状态⁴²。

168. 其次,国际劳工组织继续促进关于用教育应对童工问题,特别是提高教师的地位和条件以及技能训练所发挥的重要作用的全球辩论。同国际教育建立的伙伴关系,特别是通过全球教育运动和世界日的活动,推动了这项工作。国际劳工组织继续倡导,实行充裕的教师供

应,以满足普及初等教育的特殊需求,并争取逐步淘汰从长远来看可能会阻碍实现这一目标的合同教师制。这些主题将在本报告的第三部分中展开讨论。

新的国际伙伴关系

169. 遵循教育界的先例,在影响国际政策议程将童工问题列入在内方面,已建立了其他重要伙伴并取得了重要成果。这是用重要产品对政策制定者和实践人员的支持。另外,这些知识产品展示了国际劳工组织在打击童工劳动活动中所发挥的独特作用。

170. 在农业领域建立了一种新的伙伴关系,这是 2007 年世界日的焦点,其间国际劳工组织和若干国际农业机构签署了意向声明⁴³。2007 年 10 月,双方联合举办了培训班,并在 2008 年的国际劳工大会上批准了这种伙伴关系。2007 年,还在人口贩运问题上建立了一种类似的伙伴关系,称作“全球打击人口贩运倡议”(UN.GIFT)⁴⁴,国际劳工组织通过 IPEC 和打击强迫劳动特别行动计划(SAP/FL)加入了这一伙伴关系。2008 年 2 月该倡议在维也纳召开了一次全球论坛,吸引了许多专家小组和区域倡议组织与会。其中一个由国际劳工组织和联合国儿童基金会领导的、专门处理贩卖儿童问题的专家小组开发了打击贩卖儿童的综合性培训教材⁴⁵。该倡议吸收了现有的培训资料,包括 IPEC 的教材工具包的资料,以及一系列实地项

⁴² A. Fyfe: 《非正规教育和童工:一种警告》(IPEC, 尚待出版的论文,日内瓦,2008 年)。

⁴³ 伙伴关系包括:国际劳工组织、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金会(农发基金)、国际粮食政策研究所(IFPRI)的国际农业研究磋商小组(农研组)、国际农业生产者联合会(农业生产者联合会)、国际食品、农业、旅馆、饭店、餐饮、烟草和联合工人协会联盟(工人联合会)。

⁴⁴ 联合国全球打击人口贩运倡议(UN.GIFT)的合作伙伴包括:国际劳工组织、国际移民组织、欧洲安全与合作组织、阿拉伯联合酋长国、联合国儿童基金会、联合国禁毒办和联合国人权事务高级专员办公室。

⁴⁵ 国际劳工组织、联合国儿童基金会、联合国全球打击人口贩运倡议:《培训手册:打击贩运童工活动、性虐待和其它形式的剥削》,(日内瓦,2009 年)

目中总结出来的经验教训⁴⁶。2008 年年底在巴西举行的关于反对对儿童和未成年人性剥削的第三次世界大会再次重申了它同 2016 年目标的衔接。一本新的有关打击对拉美儿童进行商业性性剥削的研究纲要和若干工具书也在 1996 年和 2008 年之间问世⁴⁷。

171. 在全球应对与武装部队和集团有关的儿童问题过程中建立了国际伙伴关系，国际劳工组织亦在此发挥了作用。IPEC 一直采用国际网络促进儿童的裁军、复员和重新融入社会(DDR)的经济成分的升级。通过联合国机构间关于裁军、复员和重新融入经济问题的工作组，国际劳工组织自 2005 年以来一直在为制定一项共同的政策而努力。在这一伙伴关系内，国际劳工组织在对青年制定政策指导方面，一直处于领先地位⁴⁸。2008 年，IPEC 与国际劳工组织都灵中心一道开始实施了欧洲委员会关于“将儿童从武装冲突中解救出来”的工程，在这一项目下，关于重新融入经济方面的详细操作指导原则和培训教材正在开发之中。

172. 在 2005 年世界日发起的全球反对小矿山使用童工行动伙伴关系发出了采取行动的新呼吁，要求支持陷入困境的女童和支持该行业履行责任，取缔最恶劣的童工劳动形式⁴⁹。国际化学、能源、矿业和普通工人工会联合会(ICEM)和采矿业雇主组织、国际采矿与金属理事会在 2005 年签署了一项协议，要求在所有的采矿和采石活动中禁止使用童工。

⁴⁶ 国际劳工组织：《打击贩运儿童的劳动剥削：决策者和从业者的培训工具包》(日内瓦，2008 年)，另见：IPEC：《迎接挑战：在大湄公河次区域预防人口贩运的实践操作》(曼谷，国际劳工局，2008 年)

⁴⁷ IPEC：出版物和音像资料指南：分享有关预防和消除对儿童和未成年人进行商业性性剥削的策略的信息：拉美 1996-2000 年(圣何塞，国际劳工组织，2008 年)。西班牙文版。

⁴⁸ 联合国机构间关于裁军、复员和重新融入经济工作组：关于青年问题的一体化的裁军、复员和重新融入经济问题的标准和模块教材(纽约，联合国，2006 年)。

⁴⁹ IPEC：《把未成年人从采矿业中拯救出来！全球反对小矿山使用童工行动伙伴关系》(日内瓦，国际劳工组织，2006)。

在资料搜集和研究方面的国际伙伴关系

173. 国际劳工组织继续参与联合国机构间的“了解儿童的工作”计划。该计划是作为奥斯陆反童工劳动会议的一个后续行动，于 2000 年同联合国儿童基金会和世界银行一道发起的。IPEC 在通过国家和全球层面的数据分析、影响评估、政策工具和建议开发对“了解儿童的工作”计划的支持中获益匪浅。该计划还一直在努力提高有关国家的统计部门在全球的分析能力方面，向它们提供支持。对“了解儿童的工作”计划进行的一项评估，为这项联合国机构间计划的未来提供了许多选择。该项评估的结果于 2008 年年底公布⁵⁰。

世界反童工劳动日

174. 随着世界反童工劳动日得到国际劳工组织以外的更多认同，它正在变得日益“成熟”，并对反童工劳动全球运动提供了重要支持。现在已有大约 60 个国家举行了世界反童工劳动日活动。有关这一点的一个标志是，已有许多社会伙伴，以及国家和国际的非政府组织目前正在筹划独立于国际劳工组织以外的世界日活动。2009 年，雇主组织在 30 个国家参与了世界日活动，而工人组织则在 38 个国家积极参加了活动。而且这一趋势仍在上升。其他的联合国机构，特别是联合国儿童基金会，都认可并推崇世界日活动。就联合国儿童基金会而言，它 2009 年在 23 个国家以及它们的网站首页进行了有关世界日的宣传。在国际劳工组织关于童工问题的日程表上，世界日已成为大媒体争相报道的活动——约占年新闻报道量的 40%。世界日也是一个动员年轻人和加强同视觉与表演艺术联系的机会，因此，这就扩大了支持国际劳工组织童工计划的伙伴关系的范围⁵¹。

⁵⁰ Breuer et al：《对了解儿童的工作计划的评估》(柏林，全球公共政策研究所，2008 年)。

⁵¹ 参见网站：www.ilo.org/ChildLabourWorldDay。

童工劳动与联合国

175. 联合国大会在 2008 年 11 月举行的第三委员会的第 63 次会议上通过了一项决议。这是一个重大进展，该决议要求联合国秘书长把儿童权利问题列入到他向 2009 年联合国大会会议提交的报告中去。这次会议的一个焦点问题是，讨论有关国际社会在处理童工问题方面所做的努力与国家在这方面所取得的进步，以及在实现 2016 年消除最恶劣形式童工劳动的目标方面所取得的进展。该报告在 2009 年 7 月进行了散发，并在第三委员会进行了讨论。

联合国改革进程

176. 自上次国际劳工组织综合报告发布以来，通过联合国改革而提供的一个重要的开放机会，使得童工问题成为体面劳动议程的组成部分。这场全球性的运动主要取决于部署联合国“一体行动”的所有力量的能力。2006 年底，以形成一项共同战略为目的的联合国改革进程得到更新，该战略寻求确立一系列符合以国家为主导的原则的目标⁵²。这些要求对联合国的行事方式进行重大改变的诸项建议，其部分目的在于促进千年发展目标的实现。这些改变在国家层面浓缩为“四个一”，即一个领导、一个计划、一个预算和一个办事处。这项新措施起初先在 8 个国家进行试点，2009 年扩展到 20 个国家，2010 年将扩展到 40 个国家，2012 年之前将在其余的所有国家实施。

177. 国际劳工局理事会于 2007 年 3 月批准国际劳工组织参与联合国改革进程。自那时以来，劳工组织一直是在一个名为“一体行动”的，处于变化当中的结构和进程的范围内，动态把握改革进程所提供的所有机会促进“体面劳动议程”，包括消除童工劳动。国际劳工组织曾被要求主导开发一项“就业和体面劳动主流化工具包”，并于 2007 年 4 月推出，童工劳

动是其中的一节。该工具包是联合国机构推动体面劳动主流化努力的一个重要手段。在 2008 年为国家一级的应用对之进行了修改，并且为各国政府提供了一个工具，可用于评估各自在将消除童工劳动问题纳入国家总体发展框架方面所作的工作⁵³。

178. 试点国家的社会伙伴参与情况迄今不甚明了。与童工劳动有关的联合国改革进程的机会和某些困难将在本报告第三部分审议。

2010 年全球童工劳动大会

179. 1990 年代，童工问题得到了更多重视，1997 年举行的两次国际会议说明了这一点。本组织 2006 年综合报告曾特别呼吁，继 1997 年阿姆斯特丹会议和奥斯陆会议以及 2002 年海牙会议之后，再举行一次大型的回顾性会议。作为回应，荷兰政府在 2009 年国际劳工大会上宣布，将在 2010 年 5 月主办这样一次全球大会。这次会议的准备工作正在与国际劳工组织合作进行。会议的主要目的是在全球范围内加强行动，以便实现对国际劳工组织第 138 号公约和第 182 号公约的普遍批准，以及进一步努力达到 2016 年的目标。会议讨论将围绕五个关键主题：政治意识和承诺；资金筹措需求；政策整合；三方行动；以及聚焦非洲。此外，大会将为“典型”国家、社会伙伴和其他相关方等提供一个平台，用于展示和讨论在打击童工劳动方面的成功做法。会议将对一个关于方法和手段的“路线图”给予考虑，以有助于实现 2016 年目标。

应对全球经济和就业危机

180. 全球经济危机意味着世界将面临失业人数持续增加、贫困和不平等加剧的前景。那些受到最大影响的人群是全世界贫困和弱势家庭的儿童。失业和贫困的增加将危及儿童的教育、保健和福利。其结果可能是停止，在减少童工

⁵² 参见联合国：《一体行动：秘书长的高级别小组的报告》(纽约，联合国，2006 年 11 月 9 日)。

⁵³ 国际劳工局：就业和体面劳动主流化工具包：国家一级的应用(2008 年，日内瓦)。

和增加儿童受教育机会方面，近年来全球范围内取得的进步，甚至使之发生逆转。在应对危机中，国际劳工组织特别强调对以下问题的关注：

- 生活水平的降低可能迫使许多贫困家庭将子女送去工作，或因为无法继续负担教育费用而让子女退学。
- 国家教育预算的任何削减都可能对获得受教育的机会和教育质量产生重大影响。
- 汇款的减少在许多地区可能对儿童产生不利影响，尤其是在那些多数家庭依靠汇款支持儿童教育的地方。
- 国际援助的任何减少都会给依靠这些援助的国家造成问题，撒哈拉以南非洲面临最大风险⁵⁴。

181. 2009 年 6 月，出席国际劳工大会的各国政府、工人和雇主代表在日内瓦通过了一项“全球就业契约”⁵⁵。该契约描述了如何通过将可持续生计的恢复置于所有危机应对措施的前列，引导实现从当前经济和就业危机中复苏的各项战略。契约呼吁支持创造工作机会和帮助人们实现就业、增加社会保障体系投入、更加尊重国际劳工标准，以及促进社会对话。

182. IPEC 于 2009 年 8 月发布了一项特别说明，强调该就业契约的重要性及其如何能够对打击童工劳动现象做出贡献。契约集中关注的是需要通过公平的全球化对危机做出反应，以及需要继续实现联合国千年发展目标。契约还呼吁通过可持续的社会保障体制向弱势群体提供帮助，以及继续保持高度警觉以消除和预防童工劳动。此外，契约强调，重要的是在技能开发和高质量培训教育方面获得更为平等的待遇与机会，以便为经济复苏做好准备，这一点

⁵⁴ 联合国教科文组织，：“通过教育行动投资走出危机”，教科文组织评估金融危机影响背景报告(巴黎，联合国教科文组织，2009 年)。

⁵⁵ 国际劳工局：从危机中恢复：全球就业契约(日内瓦，2009 年)。

亦尤其相关，因为这些措施可以避免使用童工的可能性。

183. 作为危机后果的任何国际援助的减少，都可能对童工问题以及更广泛的发展问题产生负面影响。撒哈拉以南非洲是最危险的。整个地区的差异很大，但在不少国家官方发展援助(ODA)占 GDP 的比重在 10-30%之间。全球就业契约也在着手解决这一问题，强调应当遵守增加援助的承诺。契约敦促国际社会提供发展援助包括预算支持，以便建立国家基础上的基本社会保护平台。

184. 全球就业契约自通过之日起即得到广泛的国际支持，其将继续为减轻危机对童工问题的影响提供一个重要框架。

185. 国际劳工组织于 2009 年 9 月向 20 国集团首脑会议提交了一项关于各国采取行动应对危机的情况报告。报告指出，采取进一步措施打击童工劳动和人口贩运的问题并没有得到足够重视。不过，报告也提到许多国家为保护就业和扩大社会保护所采取的行动，相关措施可望对预防童工劳动产生积极影响。

把童工劳动问题进一步纳入国际劳工组织的优先目标

186. 体面劳动国别计划(DWCPS)是未来几年国际劳工组织就童工劳动制定计划的主要载体。童工是体面劳动赤字的一项重要指标，因而是体面劳动国别计划的一个重要切入点。

187. 目前，有 40 个国家的体面劳动国别计划作为优先事项，将童工劳动和青年就业问题作为生命周期方法的一部分加以有效融入，对这方面的情况已经进行了审议。特别了解了童工问题作为优先事项被纳入计划的程度，结果表明大部分计划尚有待于最后确定和实施。这是绝大多数国家的情况。但也有童工问题不幸未被纳入的情形。

188. 肯尼亚的体面劳动国别计划，是将消除童工劳动与促进青年就业这两个优先领域融合起

来的良好例证。这两件事从战略上被视为国家发展与减贫议程的组成部分。社会伙伴如肯尼亚中央工会、肯尼亚雇主联合会、肯尼亚种植园和农业工人工会、肯尼亚糖料作物种植园工人工会等，在制定诸如创造收入计划这类专项干预计划，以及通过建立更广泛的联盟关系促使发生变化等方面都发挥了核心作用。区域性伙伴如坦桑尼亚和乌干达在其国别计划中都强调了教育和培训作为一项有时限战略的一部分在应对童工问题中的发挥作用。柬埔寨为将工作儿童人数从 1999 年的 16.5% 减少到 2015 年的预计 8%，已经确立了一组量化目标。印度尼西亚也作为其体面劳动国别计划的一部分，在 2008 年报告最恶劣形式童工劳动发生率下降 25% 的基础上，确定了类似的一组消除童工劳动量化目标。

189. 在这里社会伙伴的作用也很重要。正如下文表明，IPEC 继续在童工劳动/青年就业的界面上开展工作，并对对童工劳动与社会保护之间的联系继续开展研究，因为这两个问题与应对全球经济危机和联合国改革进程的关系越来越大。IPEC 对“处于体面劳动核心位置的性别平等”运动的贡献，也是对国际劳工组织层面的发展的重要支持。

童工劳动与青年就业联系

190. 借助于瑞典政府的支持，IPEC 能够在 2006 年 4 月至 2008 年 9 月期间通过“童工与青年就业的联系”项目开展重要工作。首先，在项目的政策部分强调如何通过政策了解到更多情况，目的是得到所需数据用于指导青年就业政策。这方面的一项重要工作是调整并实施了“学校到工作的转换”调查。其次，在行动部分集中关注为减少 14-17 岁青少年人从事有害工作，以及促进安全和法律工作所采用的方法。最后，行动部分的另一项工作集中于面向青少年和曾经的童工的职业辅导，以便使他们能够发现和评估新的工作机会并做好准备。

191. 取得的成绩包括关于巴基斯坦和印度尼西亚供应链风险的研究。开发了一项用于小企业

和非正规工作场所雇主的，关于青年人所面临的职业危害的培训工具。在印度的浦那(市)举办了一次将职业危害研究人员与项目管理人员聚集到一起的国际培训班，目的是找出教训并制定今后这一领域的工作议程。建立了一个关于青年人职业安全的基于网络的“实践社区”。对一些有影响力的会议和期刊作了投入以传播信息。例如，2009 年 3 月在(南非)开普敦举行的国际职业卫生大会，为童工问题进入职业卫生议程以及建立童工问题工作组提供了机会。编纂关于童工劳动的“全球疾病负担”的评估文件将提供一个重要的宣传工具。2008 年 6 月进行的项目评估确认了这些努力的创新性⁵⁶。随后，国际劳工局相关技术部门做出努力，以期就哪些方法可以而且应该用于确保青年工人的安全，尤其是雇主的作用(他们对确保青年工人的安全负首要责任)等问题，达成更多共识。

192. 此外，亚太地区推出了“APYouthNet”网，这是一个实践团体，旨在为本地区“体面劳动知识网”框架之内的青年专家建立联系渠道。IPEC 对“建立亚太地区童工与青年就业问题的联系计划”手册的开发做出了贡献，该手册于 2008 年完成，目的是加强童工劳动与青年就业之间的联系相关工作。这本实用工具提出四大支柱—政策、知识、社会动员和技术合作—作为今后开展将消除童工劳动与促进青年体面就业联系起来的活动的基础。手册最后提出一系列措施建议，供 IPEC 和青年就业计划用于打造在四个支柱下未来更密切的协作。此外，童工与青年就业的联系，是国际劳工组织在印度尼西亚促进体面劳动的重要主题。国际劳工组织——青年就业教育与技能培训计划(EAST)是荷兰政府资助的一个为期四年的项目，目的是通过提供教育与培训机会增强青年人的就业和创业能力，并为在 6 个省消除童工劳动做出贡献。此外，童工问题已被纳入“改

⁵⁶ IPEC：童工劳动与青年就业之间的联系(第一和第二阶段)(国际劳工局，日内瓦，2008 年 6 月)。

善小企业的工作条件”长期工作网，以使雇主进一步明确，青年工人即使达到法定工作年龄也不得从事有危害的工作，或者接触这样的工作条件和工序。最后，在 2007 年的非洲区域会议上，IPEC 与国际劳工局就业部门联手提出童工劳动和青年就业问题，说明两者之间的关联并明确了未来的工作和预期成果。

关爱女童的特别行动

193. 在世界全部失学儿童中女童约占 55%，从来没有上过学的女童可能也远比男童要多。一项估计表明，不让女童受教育在全世界造成的损失每年高达 920 亿美元，只略少于发达国家的年度发展援助预算⁵⁷。国际劳工组织关于童工问题的核心公约强调女童面临的特殊风险，特别一些最恶劣的童工劳动形式。

194. 自 2000 年以来，IPEC 为促进性别平等做出很大投入，包括 2007 年通过开展家庭暴力研究对联合国范围的工作做出重要贡献，以及作为其支持全民教育运动(EFA)伙伴关系的一部分，对联合国“女童教育倡议计划”给予长期支持。关注性别问题是贯穿 IPEC 培训活动的特点。已受托开发若干实用工具和开展研究，包括揭露女童困境的 2009 年世界无童工日。

195. 2009 年国际劳工大会选择“处于体面劳动核心位置的性别平等”作为大会一般性讨论的主题。消除童工劳动问题在讨论结论第 35 段得到重申，结论强化了将性别差异以及女童的特殊情形纳入打击童工劳动行动计划的必要性⁵⁸。2009 年的大会讨论是由一份报告和 2008 年国际劳工大会发起的一场运动促成的⁵⁹。该运动

的相关资料对童工问题进行了描述，重点放在教育，尤其是女童教育在构建体面劳动基础中的作用上。2008 年和 2009 年的世界日活动支持这一重点⁶⁰。

2008 年目标

196. 根据第 182 号公约的规定，2006 年综合报告要求批准该公约的成员国应当在 2008 年年底之前，制定并开始执行作为达到 2016 年目标的一个中间步骤的、适当的时限性措施。很多国家为此采取了行动，已经有一些指标和信息来源可用于对情况进行全面评估。作为这一中间目标的一项指标，IPEC 将工作重点放在支持制定国家行动计划方面。为准备本报告开展了一次检查活动，包括向各国政府发放问卷，以帮助所有国家在制定时限性措施推动实现 2016 年目标方面做出回应。还按地区以时间表的形式分析了在制定国家行动计划方面取得进展的情况。其他很多信息来源，诸如国际劳工组织章程第 22 条、2008 年宣言、IPEC 情况进展报告等，也被用于描述各国对 2008 年目标做出回应的全面情况。

197. 这方面的情况有些复杂，因为有不少衡量“时限性措施”的可用指标是重复的。用于支持各国对 182 号公约作出响应的“时限性计划”也有这种情况。此外，与体面劳动国别计划很相似，整个过程必然包含若干阶段因而是需要时间的。

198. 能够合理得出的结论是，在很多情况中，2008 年的目标并没有通过例如青年就业国家行动计划(NAP)的设计和执行得以实现，而是目前仍有待实现。拉丁美洲的回应迄今是最全面的，有 11 个国家开始实施国家行动计划。很重要是制定了一些使中美洲地区、巴拿马和多米尼加共和国成为无童工劳动的国家“路线图”和次区域“路线图”。这些计划将于 2009 年和 2010 年初推出。在非洲，26 个国家—占

⁵⁷ 计划国际(Plan International，非政府组织，为发展中国家儿童代言的全球性援助机构，译者注)：付出代价：女童教育失败的经济成本(工作调查，2008 年)。

⁵⁸ 国际劳工局：大会议程第 6 项：处于体面劳动核心位置的性别平等，临时记录第 13 号，第 98 届国际劳工大会(日内瓦，2009 年)。

⁵⁹ 国际劳工局：处于体面劳动核心位置的性别平等，报告六，国际劳工大会第 98 届会议，2009 年，日内瓦。

⁶⁰ 国际劳工局：给女童一个机会，着手解决童工劳动问题，未来的关键所有(日内瓦，2009 年)。

全部非洲国家的差一点不到一半——已经开始了进程，亚洲有 11 个国家制定了国家行动计划或者时限性国家方案。

非洲重点

199. 有一切理由把工作重点放在非洲。在撒哈拉以南非洲有 6500 万儿童，或者说儿童总数的四分之一是童工。非洲是工作儿童比例最高的大陆，是在实现联合国千年发展目标，特别是在普及免费、法定和普遍的初等教育方面取得进展最小的地区——据估计在三名儿童中就有一名失学。非洲的初等教育适龄人口占世界的 19%，而撒哈拉以南非洲国家失学儿童人数高达世界总数的 47%⁶¹。该地区艾滋病毒/艾滋病流行率以及因此而造成的孤儿率也属世界最高。一些国家冲突成风，导致对数以百万计儿童的虐待和剥削。

2005 关键年：期许与实现之间的差距

200. 2006 年综合报告是在 2005 年编制的，当时国际上正在作出空前努力以便将非洲面临的困境置于全世界关注的中心。2005 年对非洲来说是突破性的一年。关注的焦点是当年 7 月在苏格兰佩思郡格伦伊格尔斯(Gleneagles)酒店举行的八国集团首脑会议。但向首脑会议提交的非洲委员会报告和最后公报都没有提到童工问题。不过，格伦伊格尔斯仍被视为一个将童工问题列入非洲发展议程的机会。接下来发生了什么？

201. 格伦伊格尔斯会议提出了到 2010 年大幅增加援助以实现千年发展目标的预期。2005 年的承诺是将官方发展援助从 2004 年的 800 亿美元增加到 2010 年的 1300 亿美元。增加额的一半预留给撒哈拉以南非洲国家。的确，做出这种承诺时也正当国际援助呈增加趋势。但自那时以来捐助国的表现一直没有达到预期水平。一个名为“壹”(ONE)的活动团体一直在对

2005 年八国集团格伦伊格尔斯会议的承诺，即到 2010 年底对非洲援助翻番的年度进展情况跟踪，其 2009 年 6 月发布的报告预测，到 2010 年底将只有承诺援助的一半能够到位⁶²。

202. 这种不良表现在支持基础教育方面尤其明显，这一领域的援助承诺一直停滞不前。“快速道计划”未能鼓励对全民教育(EFA)的更多捐助。从全球来看，为保证全民教育所需资金，对基础教育的年度援助需增至三倍⁶³。

203. 如同我们在本报告第三部分将要看到的那样，国际援助(特别是对非洲的援助)是一个日益趋于两极化的辩论的中心。援助的确在教育 and 消除童工劳动方面带来很大改变。在非洲，它帮助加纳、肯尼亚、莫桑比克和坦桑尼亚联合共和国取消了小学学费，导致入学人数大幅增加。在坦桑尼亚，发展援助对一项教育部门的战略给予支持，使失学儿童人数在 1999 年至 2006 年期间减少了 300 万。在埃塞俄比亚，同期的失学儿童减少数目超过 300 万⁶⁴。

国际劳工组织 2006 年以来的行动

204. 在这方面，国际劳工局理事会在 2006 年 11 月批准全球行动计划时，明确支持将计划重点放在撒哈拉以南非洲地区，并呼吁各成员国和国际开发伙伴支持非洲国家为履行承诺所作的努力。

205. IPEC 通过细化自己在该地区的战略作出了回应⁶⁵。作为一项后续行动，IPEC 的“集中关注非洲”重点战略一直在协助非洲国家使消除童工劳动、特别是最恶劣形式童工劳动的时限性措施尽快到位。2008 年，IPEC 开始编制

⁶¹ 快速道计划：关注失学儿童：将包容性教育送上快速道(华盛顿，2009 年 3 月)，第 1 页。

⁶² 壹组织(ONE)：2009 年数据报告：监测八国集团对非洲的承诺(伦敦，2009 年 6 月)。

⁶³ 全民教育运动：全球监测报告，《克服不平等：管理为何重要》(牛津，2009 年)第 204 页。

⁶⁴ 同上，205 页。

⁶⁵ 参见：IPEC：非洲的童工劳动：行动重点，提交第三次非洲儿童国际政策会议的报告，2008 年 5 月 12-13 日，亚的斯亚贝巴。

国家概况，使用了一系列指标，这些指标被纳入一个包含 30 余个国家的整体矩阵。此外，大约 28 个非洲国家制定了体面劳动国别计划，大部分都将童工问题列为优先重点。童工问题统计信息与监督计划(SIMPOC)在童工数据收集和分析方面大幅增加了对非洲统计机构的援助。结果是开展了大约 24 项童工调查。在以国家行动计划(NAPs)的方式推动时限性措施方面进展一直比较慢。2009 年底，26 个国家正在或已经制定了国家行动计划，而多数国家仍有待启动这一进程。非洲 IPEC 行动计划的制定，以及在非洲为支持 GAP 调动资源的进展情况，也可作为指标用于衡量这些国家从援助重点转移中受益的程度。此外，国际劳工组织一直设法在其 2010-11 年度计划与预算中大幅增加对该地区的拨款。

206. 对本地区支持的一个重要部分一直是在由艾滋病毒引起的童工劳动领域。国际劳工组织第十一届非洲区域会议(亚的斯亚贝巴，2007 年 4 月 24-27 日)将消除童工劳动、创造青年就业和预防艾滋病毒三者明确联系到一起。IPEC 自 2001 年以来一直致力于将艾滋病毒/艾滋病、童工、教育和性别问题联系起来。世界近三分之二的艾滋病毒/艾滋病感染者生活在撒哈拉以南非洲地区，据认为有 1200 万是孤儿。在一些国家，那些因艾滋病毒/艾滋病而成为孤儿的儿童有 10%是户主，其中许多人别无选择只能去工作⁶⁶。

207. IPEC 作出很大努力改善知识基础及确定适当的应对方法。在开展了 12 项系列研究之后，2003 年在卢萨卡举行的次地区三方研讨会制定了一项行动计划，导致第二年一个试点项目的启动。IPEC 的“在撒哈拉以南非洲打击和预防艾滋病毒/艾滋病导致的童工问题”项目，在乌干达和赞比亚建立了若干预防和打击

童工劳动的干预模式，向那些将要沦为童工或者已经从事最恶劣形式童工劳动的男女儿童提供帮助。除帮助受艾滋病毒/艾滋病影响的儿童之外，该项目还支持将艾滋病毒/艾滋病问题纳入社会伙伴的工作范围，以及制定国家童工劳动政策。还开发了一系列实用工具和材料，包括一个专门的“通过教育、艺术与媒体支持儿童权利运动模块”(SCREAM)⁶⁷和一本教师手册⁶⁸，以及一本关于正在形成的成功做法的手册⁶⁹。这些工具已经向各国分发并将在南非、坦桑尼亚联合共和国、加纳、马达加斯加、肯尼亚、塞内加尔、马拉维和喀麦隆等国采取行动。

208. 尽管有这些进展，但仍需要更多的捐助国支持以及来自非洲领导人的高层次承诺。

知识开发

209. 知识的开发和共享，对于推动基于 2008 年社会正义宣言的国际劳工组织政策议程具有关键作用。2009 年 11 月理事会对国际劳工组织的知识战略进行了审查，一项 2010-15 年注重成果的知识战略获得通过。

210. 在这种情况下，IPEC 的网站开始提供各种知识产品的阅读和获取机会。从连接 IPEC 网站的数据库下载资料的次数在 2009 年 4 月达到了创纪录的 57450 次——2007 年 5 月推出 IPEC 网站之前是 3500 次。其他正在建设当中的包括那些受 ILO——IPEC 启发，与专业化网络或实践群体共建的知识平台，例如青年、卫生、人口贩运等专门问题的平台。这些机构促进了国家间的经验交流与合作，是国际劳工组织对新兴知识战略的重要贡献。对于干预行动，包括对用于识别与分享先进经验的各种模式进

⁶⁶ A. Amorim 和 N. Osseiran: “艾滋病毒/艾滋病与撒哈拉以南非洲的童工劳动”，见 Hugh D. Highman(编辑)的“童工的世界：历史和地区调查”一书(Armonk, 纽约, M.E. Sharpe, 2009), 177-184 页。

⁶⁷ IPEC: SCREAM: 关于艾滋病、援助与童工问题的专门模块(日内瓦，国际劳工局，2007 年)。

⁶⁸ IPEC: 童工劳动与艾滋病毒/艾滋病问题培训手册(坎帕拉，国际劳工局，2006 年)。

⁶⁹ IPEC: 乌干达和赞比亚最新以社区为基础的模式的成功做法(日内瓦，国际劳工局，2008 年)。

行开发和编制成文件，是 IPEC 计划的组成部分。除这些以外，还有从全球性的、专题性的和针对项目的评估中了解到的情况，这些情况引致总结和汲取教训。

211. 如上所述，在研究方面有一些重要进展。包括在跨机构研究计划“了解儿童的工作”(UCW)支持下，在柬埔寨开展的对消除童工劳动工具的成本的计算。该研究计划的一项报告对柬埔寨为实现 2016 年目标所需的资源进行了评估。经过对各种情形的考虑，报告的结论是，即使在最不利的条件下，每年只要有大约 1000 万美元就可以在 2016 年消除最恶劣形式童工劳动⁷⁰。这一重要工具的开发是国际劳工组织未来在童工劳动领域的一个关键成果。2008 年进行的评估确认，“了解儿童的工作”计划产生了质量更高的童工劳动数据，制定了衡量指标，完成了关于在测量童工问题中所面临挑战的研究⁷¹。“了解儿童的工作”计划目前正在对童工干预措施进行效果评估，包括对巴西和墨西哥的成功经验的分析。这些努力将以关于 IPEC 影响评估框架的工作为补充，进而建立一组工具，使各国和其他合作伙伴能够对特别是教育和有条件的现金转移支付领域的不同干预措施的效果进行评估。

212. 一项关于儿童和成年人工资与劳动生产率问题的 SIMPOC 研究项目，在加纳、印度、菲律宾和乌干达开展的调查基础上，收集了需求方面的初步可比证据。研究证明，特别是在童工市场上确实存在需求方面的动因，探究揭示其造成的后果也是可能的⁷²。已委托开展关于武装冲突在迫使儿童从事最恶劣形式童工劳动方面的作用的新研究。在 SIMPOC 的 2008 年众多研究成果中，有两项专著最突

出，一项是关于童工劳动与教育之间关系的定量研究，另一项是对童工劳动影响儿童健康相关文献的评论⁷³。

213. 最恶劣形式童工劳动而不是有危害的工作是童工问题的主要挑战。从 2007 年开始进行方法学工具的开发以便对儿童强迫劳动问题进行研究，并在 10 个国家对工具进行了测试，目的是进行国家估计。此项目安排到 2012 年，面临的问题主要是寻找国家合作伙伴。但迄今已成功开发了一套指标和调查方法并且已经过测试和得出初步结果及结论，相关成果应能形成一些国别报告以及包含调查结果和建议的最终综合报告。目前正在开展国家层级的测量商业性性剥削方面的工作。

小 结

214. 2006 年以来在所有三个战略领域都取得了重要成果。值得注意的是在世界范围的行动中相关计划项目和成果的数量与质量，这在四年前所确认的各项挑战中或许是最关键的。这是本报告的主要结论。在其他两个方面也取得很多成就。已经向成员国提供了新的技术工具和资源，并在数据收集和研究方面作出了重要贡献。这些都导致在提高能力以便利用数据开展政策和计划设计方面的实质性进步。童工问题正在被纳入新的体面劳动国别计划，而且经常是作为优先事项。不过，虽然自 2006 年以来采取了很多重要步骤，重大挑战仍然存在，尤其是在应对更加困难和不确定的全球经济环境方面。这提醒我们进展是脆弱的。承诺和义务在国别计划的测试期内应当得到尊重，国际劳工组织及其合作伙伴需要对这些问题做出有想象力的和有活力的回应。

⁷⁰ 了解儿童的工作：为了 2016 年在柬埔寨消除最恶劣形式童工劳动：对资金需求的评估(罗马，2008 年 12 月)，第二卷，第 35 页。

⁷¹ 同前。

⁷² IPEC，2007 年，《童工工资与生产力》同前。

⁷³ P. Dorman：童工、教育和卫生：文献回顾(日内瓦，国际劳工局组织，2008)。





第三部分

变挑战为机遇

215. 我们是在按部就班地实现 2016 年目标吗？正如本报告第二部分所概述，过去四年已获得重要进展。尽管取得这些重大成就，然而差距和挑战依然存在。对于到 2016 年消除所有最恶劣形式童工劳动的目标，包括 2008 年国家行动计划的中期目标，以及对于全球经济危机可能的余震作出反应的程度，是尤为令人不安的。就更宽泛的千年发展目标而言，2009 年 7 月发表的联合国年度报告清晰表明，总体进展过于缓慢，难以实现 2015 年要求达到的 8 项发展目标¹。

教育领域问题何在²？

216. 普及初等教育的进展，可作为打击童工劳动所取得的进展方面的一个重要替代指标。2006 年约有 7500 万儿童，其中女童占 55%，未能上学。到 2015 年实现普及小学教育，是千年发展目标 2 的指标。千年发展目标 2009 年报告指出，教育方面的进展已使小学教育整体入学率在 2007 年达到 88%，高于 2000 年的 83%。然而，报告也指出，必须加紧努力，使所有儿童进入学校。同一份报告说，努力加快

实现千年发展目标的进展也应包括努力为所有人提供生产性的体面就业³。

217. 自 1999 年以来，未报名接受初级教育的儿童数目已下降了 3300 万。女童的辍学比例已从 58% 下降到 54%。然而，在 2007 年，有 7200 万儿童仍未能上小学，而在初中级别，这时儿童跨入最低就业年龄段，另有 7100 万儿童未能入学。联合国教科文组织已发出警告，如果一切运作如常将意味着，到 2015 年仍将有 5600 万小学适龄儿童不能入学⁴。

218. 根据联合国教科文组织 2009 年《全民教育全球监测报告》，尤为令人不安的是，大部分失学儿童所在的那些地区——即，撒哈拉以南非洲、南亚和西亚——对教育的投资往往是最底的。在撒哈拉以南非洲地区，所有低收入国家中约有半数国家对教育的开支低于其国民收入的 4%。在南亚，孟加拉对教育的投入只占其国民收入的 2.6%，而巴基斯坦则为 2.7%。印度只将其国民生产总值的约 3.3% 投资于教育——低于撒哈拉以南非洲地区的中值——尽管印度的平均收入比后者高出约三分之一。更令人担忧的是，在包括孟加拉、印度和巴基斯坦在内的主要国家中，教育支出在其国

¹ 联合国：《千年发展目标报告》2009 年(纽约，2009)，第 3 页。

² 除非另有说明，本节数据选自联合国教科文组织、《全民教育全球监测报告》(2009 年，巴黎)。

³ 千年发展目标 2009 年报告，同前，副秘书长长沙祖康所作概述，第 5 页。

⁴ 全民教育全球监测 2010 报告：向被边缘化的群体伸出援手(联合国教科文组织，2010 年，巴黎)。

民收入中所占份额停滞不前或日益减少，造成 1500 多万儿童失学。此外，南亚和西亚用于教育的政府资源份额甚至小于阿拉伯国家和撒哈拉以南的非洲。根据联合国儿童基金会，印度中央政府在 1995-2005 年 10 年期间平均用于教育的支出为 2%，而同期国防支出高达 13%⁵。巴基斯坦的相应支出分别为 1%和 20%。巴西平均为 6%和 3%；土耳其平均为 10%和 8%。预算拨款或多或少反映出政治上的轻重缓急，这说明对普及教育的承诺处于令人担忧的低水平，并可类推得出，南亚这个全球反童工劳动运动的主要战场，对消除童工劳动的承诺亦处于令人担忧的低水平。

219. 因此，按目前趋势，到 2015 年数百万儿童，至少约有 5600 万儿童仍将辍学⁶。严酷的事实是，全世界并没有在实现 2015 年普及初等教育或其他 7 个千年发展目标(MDGs)的道路上顺利推进；按目前趋势，也将不能实现 2016 年消除最恶劣形式童工劳动的目标。

消除童工劳动的政治见解： 一个关键的层面

220. 要解决童工劳动问题，关键在于发展中国家的政治行动。它需要围绕那些最有可能影响该问题的变化，动员一批选民，特别是在采取措施减少贫困和不平等方面。不过，世界各地许多反对童工劳动的行动，特别是以项目为基础的，似乎并没有纳入政策辩论。最近消除童工劳动国际重点计划(IPEC)指南强调需要纵观全局地看待消除童工劳动⁷。这种情形的经典例子是迈伦·韦纳(Myron Weiner)对印度的研究，它审视了妨碍实现全民教育和消除童工劳动的精英集团的意识形态⁸。重要的是，要查明参与政策进程的主要利益攸关者——即那些拥

有权力将童工劳动问题提上政策议程的相关者；其中包括政府部门、国会议员、社会伙伴、民间社会行动者，以及外部机构，如联合国机构和区域开发银行。时间很紧迫。消除童工劳动是抓住机遇的政治艺术——抓住可能性的艺术。要说服决策者，则需要确凿的证据和让决策者看到童工劳动问题与实现重要的国家优先目标息息相关的具有说服力的论点。政策、方案和儿童需要的主要公共服务，必须有适当的预算拨款给予支持。

221. 还要求当地和区一级有必要的实行政策和方案的能力，这在许多发展中国家是个主要弱点。最后，需要有社会伙伴及其民间社会盟友全面监测进展。它们在三方协商和国家行动中的承诺和相对优势，以及它们在工作场所的代表作用的潜力应该发挥到极致。因此，消除童工劳动需要持续的努力；而政治行动则位列核心。

222. 要创造政治气候，将打击童工劳动问题的优先事项纳入国家预算编制和最高层决策，还有很长的路要走。本报告第二部分提供了一些重要的有关这一政治承诺的国别范例。在国际论坛上做出承诺简单易懂，而履行承诺则绝非易事。履行承诺是本报告的重要信息之一。

充满挑战的时代更需要 抓住战略重点做出努力

223. 在雇主组织和工人组织支持下，国家进一步发挥主人翁精神步上奔向 2016 年的轨道，是极为迫切的。更有针对性的宣传取决于填补重要的知识鸿沟以及更多地利用媒体和其他顶尖代言人。国际劳工组织促成批约的努力尤其需要侧重于南亚地区。作为区域方法的组成部分，仍然需要更多地关注非洲，它面临的不能达到千年发展目标(MDGs)和 2016 年目标的风险最大。需要做更多工作的是在最恶劣形式童工劳动领域，例如，武装冲突中使用童工、债役劳工、非法活动以及接触被社会排斥者。然而，正如我们在第二部分所见，重要的基础已

⁵ 联合国儿童基金会，2007 年，同上。

⁶ 《全民教育全球监测报告》2010 年，同前。

⁷ 消除童工劳动国际重点计划(IPEC)：在更宽泛的政策框架下将童工劳动的关切问题纳入主流：选择的问题和指导方针(日内瓦，国际劳工组织，2009)。

⁸ M. Weiner，1991 年，同上。

专栏 3.1

预算举措与童工

国家预算代表的是，政府负责的政策目标的具体化和一种财政承诺。预算是政治性的。编制政府预算是一个相互冲突的各项优先事项相互争夺有限资源的过程。近年来，两性平等呼吁者在从性别角度对预算进行分析方面取得了实质性进展。但是，谁为孩子们呼吁呢？联合国儿童基金会近年来由拉丁美洲开始，尝试各种方法影响国家预算使之更密切地关注社会支出和儿童需要。在巴西，联合国儿童基金会支持了一个由政府主导群众积极参与确定地方一级开支优先次序的倡议。联合国儿童基金会自 20 世纪 90 年代中期以来一直跟踪影响儿童的公共政策融资。在厄瓜多尔，联合国儿童基金会自 1999 年开始，为响应尽量减少经济冲击对穷人特别是儿童的消极影响，已着手进行预算分析。有关结果已提交给主要国家利益攸关者，包括总统、内阁成员和政党领袖。结果，2000 和 2001 年社会开支增加，税制改革使 1999 至 2002 年的税收增加一倍。成功的关键是预算分析技能。预算分析方面的技术专业知识，对于就公共开支问题进行宣传、洽谈、参与和支持知情的决策来说，是必不可少的。这意味着开发符合国情的分析工具。预算政治性的，而有效的宣传需要了解预算编制的政治。走上这条有关童工劳动的道路，需要加强国际劳工组织及其三方成员就社会经济和公共财政问题与政府和立法机关进行更艰苦对话的能力。

资料来源：R·戈尔和 A·米努金：儿童预算倡议(纽约，儿童基金会，2003 年)。

经奠定。农业也仍然是国际劳工组织工作的富有挑战性的领域。最后，我们不得不考虑到爆发性于 2008 年底的金融和经济危机的可能后果。尽管如此，挑战也提供了机会。

国家所有权与加大工作力度

224. 太多的对童工劳动的干预仍是小规模试验，消除童工劳动的行动似乎永远停留在试验阶段，难以跨越向前。太多的项目在更大规模推广时以失败告终，而许多国家离不开外部援助。巴西巴伊亚州最近提出的到 2015 年达到无童工劳动目标的倡议，已将雄心勃勃的目标设定到一个新的水平，这为其他大型联邦制国家提供了一个模式。正如巴西已再次所展示的，有条件的现金资助计划也具有一定的潜力，可大规模推广。

有时限的计划

225. 有时限的计划(TBP)方法为推广行动提供了另一种机制。有时限的计划方法是在第一份综合报告(2002 年)时启动的。它产生于国际劳工组织早在 20 世纪八十年代关于需要大规模影响的想法。有时限的计划是属于国家的并受国际劳工组织和其它发展伙伴支持的计划。它旨在将童工劳动与国家宏大的发展蓝图联系起来。然而，2006 年报告中所列举的新兴的经验

教训，指出了有关有效的政治支持、国家和地方所有权、资源限制和需要设计执行支持一致和可持续影响的的问题。此外，2006 年综合报告建议，应将有时限的计划视作需要其它国际机构支持的创造公共利益的举措。尤其是，报告提请注意，需要使项目解决实现可持续成果所需的混合式干预，特别是用于演示目的的政策制定和有针对性的干预措施之间的平衡。

有条件的现金资助⁹

226. 许多评估已经证明，有条件现金资助计划(CCT)在一些诸如减少贫困、入学率和性别差异的领域产生了令人振奋的成果。关键问题在于推广的潜力。大部分的有条件现金资助计划(CCT)都是在拉丁美洲和加勒比地区执行，这些地区的童工劳动广泛程度低于非洲和亚洲，资源问题和供应紧张亦不象非洲和亚洲那么严重。有条件现金资助计划(CCT)方法对于解决童工劳动问题的最根本意义，在于它有在发展中世界的其他地区加以推广的潜力。

⁹ 本节大量引用 H. 塔巴塔伊朗：消除童工劳动：有条件现金资助计划的承诺，消除童工劳动国际重点计划(IPEC，2006 年)；有条件现金资助与童工劳动：经验和机会，消除童工劳动国际重点计划(IPEC，2008 年)。

227. 有条件现金资助计划也遇到障碍。资助的融资、惠及众多人口、并维持计划足够长以获可持续成果，都需要大量的资源。定位、监测和评估对数据的要求可能很大，这对许多最不发达国家而言可能是严重障碍。各种服务的到位和质量，如学校等先决条件并不总能得到满足。此外，这类方案需要纳入适当的退出选择，以避免受益者长期依赖。

228. 从童工劳动的立场看，有条件现金资助计划方法的主要优点是，它往往从根源上解决问题：长期贫困、受经济冲击的脆弱性以及得到教育的困难。该方法还在往往是小规模、成本高的有针对性的干预措施与宏观层面缓慢的政策行动两者之间取得了平衡。它强调预防胜于治疗。这具有重要的战略意义，因为过渡到不那么直接而更系统的做法，对于实现 2016 年目标是不可或缺的。

229. 然而，将童工劳动的审查纳入有条件现金资助计划之中，可能有使计划超载和脱离计划主要目标的风险。另一个关切则与童工劳动的形式和决定因素的多样性有关；所有这些问题单靠有条件现金资助计划并不能得以有效解决。对于某些诸如强迫劳动、商业性剥削和武装冲突的最恶劣形式童工劳动，现金资助很可能最无效。在这种情形下，儿童可能根本不与父母或监护人同住，或可能被父母或监护人虐待，或其收入可能会比现金奖励更具吸引力。此外，由于童工劳动问题往往根深蒂固，可能需要比典型有条件现金资助计划更长的时间，才能解决。

230. 然而，也有足够的理由，通过将消除童工劳动内容纳入启动的新计划，对这一做法的潜力进行系统的考核。将童工劳动的关切纳入有条件现金资助计划中，最好是在计划设计开始之时进行。它尤其涉及了有关目标、条件、资助金额、补充计划、退出选项、资料要求、机构安排、监测和评估等一系列问题。

231. 有条件现金资助计划应是将来消除童工劳动主流化战略的一个关键因素。国际劳工组织

的主要作用可能是双重的。首先，通过开展研究，以改善关于有条件现金资助计划协助减少童工劳动的知识库；第二，通过向三方成员提供技术援助，帮助将童工劳动关切整合到有条件现金资助计划中。例如，需要进一步的研究和实践经验以查明，有条件现金资助可以处理好哪些童工劳动形式，以及童工劳动的哪个方面可以在有条件现金资助计划的各个方面得到最好的处置。

232. 印度尼西亚的有条件现金资助计划显示了其潜力；作为政府消除贫困和最恶劣形式童工劳动努力的一部分，该计划于 2007 年开始并将继续执行到 2015 年。该计划正在其 7 个省 49 个区进行试点，根据子女人数和他们在成绩，每个家庭获得 45-90 美元之间的现金援助。这项援助是以儿童上学为条件的。在印度尼西亚和其它地区的良好做法和新经验，协助了该类计划形成。国际劳工组织目前正在将童工劳动审查纳入评估该方案影响的过程中。最后，加纳最近展开了一项从一开始就将童工劳动关切纳入其中的雄心勃勃的计划——“增强谋生能力消除贫困(LEAP)”——这项计划预计最终将推广到全国。

教育领域的挑战与机遇

233. 目前的进展过于缓慢，难以达到 2015 年实现普及初等教育的千年发展目标。超过 10% 的适龄小学学童未能上学。要实现这一目标就要求在不晚于 2009 年，所有达到法定入学年龄的儿童都有渠道获得教育¹⁰。而且如果要实现普及初等教育目标，已入学的学童必须继续在校学习。这反过来要求解决质量问题，特别是招聘足够的合格教师。根据联合国教科文组织计算，如果要达到 2015 年的千年发展目标，需要 1800 万名新教师。

234. 教育显然位于世界反童工劳动运动的中心。在已经采取诸如免除学费和针对贫困家庭

¹⁰ 联合国，2009 年，同上，第 16 页。

的现金资助计划措施以扩大教育服务的国家，入学儿童人数已经大幅度增加。如果儿童定期上学，这显然就会降低涉及童工劳动的机会。因此，通过免费和义务教育扩大教育服务，可在减少童工劳动方面发挥重大作用。

235. 尽管国际劳工组织不是教育方面的全球行动者，但载入本报告第二部分的有关近期在全球层面的合作努力已使人们理解，国际劳工组织在打击童工劳动中的作用，是对与剥夺儿童受教育机会现象作斗争而做出的一个重大贡献。全民教育运动目前重点针对社会排斥和所谓的难以触及的群体，认识到它们是 2015 年达到千年发展目标(MDG)的主要障碍。例如，2009 年《全球监测报告》明确表示，普及初级教育要取得进展，与逐步消除童工劳动密不可分¹¹。2002 年发起的作为捐助者和发展中国家之间的一个全球契约的“快速道倡议(FTI)”正在寻找新的伙伴关系和新方法以应对社会排斥，包括与国际劳工组织的合作。在这方面，有一个重大的机会，可将童工劳动的关切问题纳入到全民教育中，并使国际劳工组织的作用制度化。

236. 正如我们在本报告第二部分所见，过去四年中，在促进消除童工劳动与教育之间的理念和政策联系方面出现了许多动态，尤其是在全球一级。然而，说服国际机构确信消除童工劳动与全民教育之间的相互联系只是这项工作的部分内容。本报告第一部分中所审查的根据有关公约采取行动的图 1.9 就是一个指标，表示在说服发展中国家的某些政府相信免费、义务和普及教育与消除童工劳动之间的基本关系方面，可能还有很长的路要走。

237. 真正需要采取行动的，是在国家一级。在这一级，教育部门的各项计划为国际劳工组织三方成员提供了一个主要机会，使国际劳工组织三方可通过打开决策者和规划者的眼界，正视童工劳动给确保全民受教育造成的种种限

制，将反对童工劳动列入共同行动议程。FTI 已给这些计划注入了更大的动力。要求正在或谋求参与该计划的国家制定一项全面的教育部门计划，并须接受民间社会和捐助者的评价。

238. 通过这一协商进程，就有机会将对童工劳动的关切纳入国家教育计划。这种关注必须反映在数据收集活动、减少在获取和保存方面的障碍的战略制定、提高公众认识运动、教师招聘、培训和支持，以及上学监测的活动中。此外，教育部门的计划需要得到适当的经费。社会预算是确保透过童工劳动的视镜审视教育部门计划的战略的关键组成部分。为了发挥这一作用，在讨论国家教育规划时，国际劳工组织须与联合国其它伙伴和捐助团体一起坐到桌前，并须掌握分析和宣传所需的技术技能。虽然现在有很多积极的范例，但这仍然极具挑战。

239. 存在着许多重要机遇，制定为学童妥善搭桥走进正规教育系统的过渡性教育计划，若这样做不宜时，提供机会进行补救教育，以及为将来就业做准备。管理“学校到工作”的过渡是应对童工劳动措施的一个重要组成部分，尤其是对其中的大龄组儿童。需要在教育系统之内实施的部分预防和补救措施，应该是可帮助确保未来的“就业能力”的职业和事业指导 – 以便使所有青年具有谋职的知识和能力。这是国际劳工组织已在由瑞典政府支持的有关青年和童工劳动关联项目内展开重要工作的领域。因此，职业教育和技能开发是另一个需要推进的重要领域。国际劳工组织将受冲突影响的儿童重新融入社会经济生活的工作，也为我们提供了一个前进的方法。

240. 发展诸如机构间专责工作队的新的机构和机制很重要；同样重要的是，利用国际劳工组织已在教育领域占有位置并可发表意见的机制。尤其是，国际劳工组织支持教师地位和工作条件的工作，需要更好地纳入到消除童工劳动的全部努力之中，因为这是一个关系到学校质量的核心因素，并由此对获得教育的机会和师资留任产生影响。可以发挥一个重要的宣传作用，即，确保招募到足够人数的合格教师并

¹¹ 《全民教育全球监测报告》2009 年，同前，第 79 页。

给予支持，以实现 2015 年普及初级教育的千年发展目标(MDG)。

童工劳动与青年就业

241. 对国际劳工组织而言，这一直是一个具有挑战性的领域。虽然已开展了重要工作加强消除童工劳动与促进青年体面就业两者之间理念上的联系，但还存在许多政策差距；显而易见的例外是，印度尼西亚的 EAST 项目，在过去的 4 年取得了几个主要方案突破。但是，此两者之间有着根本的联系，而且提供了一个战略机遇，抬高每个问题的位置。

242. 从劳动和就业角度来看，童年和青年时期，作为人生两个最初阶段，大体上决定了以后整个工作生涯的成功或失败。在劳动力市场上的良好开端，主要是由提供给年轻人的各种机会和经验所塑造，以使他们平稳过渡到成年和工作世界。反过来，良好的开始对成年人获得和维持体面工作，至关重要。它为未来的经济和社会繁荣奠定了基础。

243. 因此，童工劳动和青年失业以及就业不足，一直是各地实现体面劳动的严重挑战。有必要就早期工作经验、人力资本积累、随后的年轻人市场与融入成人市场之间的联系进行更多的实证分析。在童工盛行并导致劳动力市场不足的情况下，应该加强有关消除童工劳动和青年就业的方案工作。然而，重点和方法按年龄组划分可能有所不同：让童工接受教育，而年龄超过最低工作年龄的较大龄儿童，则为他们提供旨在改善其就业能力的服务。

244. 决策者对童工劳动与青年失业之间联系的兴趣，近年来已有显著增加，反映出这些问题日趋严重。然而，研究界对它们之间关系却甚少做出努力进行研究，特别是从事童工劳动对儿童长大成人后就业的可能影响。例如，有关过去童工在青年和成年时期的市场经验的文献相对很少。同样，有关制定童工和青年就业过渡计划的良好做法，也不太为人所知。

245. 上述分析和全球估计强调，有必要制定一项针对 15-17 岁年龄组的连贯战略。根据国际劳工组织公约，这些青少年可以进入劳动力市场，只要他们不从事最恶劣形式的童工劳动。从工作环境中清除有危害因素或促进青少年从各种被禁止形式的工作向体面工作过渡的倡议，将实现两个并行目标，因为它们有助于减少童工劳动，同时增加青年体面工作的机会。

246. 此外，通过工作生活实现体面劳动的目标，要求无论工人年龄大小，各项工作中的权利须得到促进和尊重。国际劳工组织第 87 号公约申明，赋予所有工人和雇主无须经事先批准，建立和参加其自己选择的组织的权利。这包括青年工人参加工会或青年企业家参加雇主组织的权利。在国家一级，除其他因素外，在儿童和青年就业高度集中的农业和非正规经济部门——这些部门往往超出了国家劳动立法或执法管辖范围，或者这些部门被蓄意排除在劳动法保护之外，并且在某些情况下超出了社会伙伴的现有援助范围——劳动法执法不力，造成这些权利得不到保障。在国家一级的法律和政策障碍，持续制约着青年工人这些权利的实现。在某些管辖区，有关最低法定工作年龄的法律与结社权利的法律存在着矛盾。有时，这些组织本身可能仅仅因为年龄限制而不向劳动力市场上的最年轻工人提供法定的会员资格。

247. 因此，消除童工劳动国际重点计划(IPEC)在 2006 年的一份文件中建议，迫切需要与社会合作伙伴一道探索从童工劳动到青年就业的一条龙方针¹²。因为我们要探讨的是 12 到 17 岁的青少年问题，显然有必要探索一个具有细微差别的方法。例如，对于 12 至 14 岁年龄组，重点需是接受全日制高质量教育。随着逐步进入 14 至 17 岁的年龄段，需要提供一些选择，酌情包括：职业教育和安全工作以及学习

¹² 消除童工劳动国际重点计划(IPEC)，2006 年，同上，第 53-59 页。

专栏 3.2

填补教师缺口：劳工组织政策框架

让每个孩子上学并且不辍学是实现普及教育和消除童工劳动的中心任务。这相应地需要克服教师招聘的重大挑战，这在撒哈拉以南非洲尤为严重。据联合国教科文组织计算，仅为实现普及初级教育，世界就需要 1900 万名新教师，另需 840 万教师接替预计将于 2015 年退休或离职的教师¹——其中撒哈拉以南非洲需要的教师就高达 380 万名。

国际劳工组织的一份即将出版的文件列出了填补教师缺口方面的一系列挑战。该文件建议，如果考虑质量因素，特别是不合格的、未经训练的教师人数，以及需要更积极解决的女教师招聘和城乡分布不平衡的问题，那么全球预计所需新教师人数可能大大高于估计。

国际劳工组织于 2008 年 12 月在奥斯陆举行的有关全民教育高级小组讨论会上提交了一个政策框架。会议的一个成果是，成立一个国际专责工作队，以解决师资缺口问题，并为 2010 年 1 月在亚的斯亚贝巴举行的下一次高级会议制定一个行动计划。

下文列出了国际劳工组织认为是提供了解决教师短缺问题最好方式的 10 项短期和长期措施及基准：

- 捍卫和促进教学工作中的专业性
- 资助教育达到确保质量和可持续水平
- 加强对教师进行治理和管理的制度
- 建立和保持教师高质量和再次考证标准
- 制定并维持面向所有教师的持续专业发展计划
- 改善教师工作条件，尤其是在一些最不发达国家
- 通过透明多元化职业结构加强教师留任
- 薪酬水平设定与吸引和留住有才干的教学人员相一致
- 认识到有针对性的物质和专业奖励对农村和偏远地区极为必要
- 认真听取教师意见——教师组织最好地代表教师权益

¹ 《全民教育全球监测报告》2010 年，同前，第 116 页。

资料来源：A.Fyfe：《教师短缺与全民教育：筹资与招聘挑战》，实施公约与建议书专家委员会第 10 次会议的背景文件，国际劳工局(即将出版)。

与谋生相结合的选择。有必要更明确和有力地发出这样的信息，即国际劳工组织支持年轻人在体面与合法的条件下从事已自由选择的工作。有必要加强国家执法，严禁雇用 15 至 17 岁的青少年从事有危害的活动。然而，教育和培训必须始终是青少年的选择。需要传达的信息是，我们努力将儿童和青年工人从错误的工作轨道转上体面劳动的正确轨道，国际劳工组

织为消除童工劳动和青年体面就业所做的努力是相辅相成的。

248. 社会合作伙伴完全有能力为这一领域政策的制定做出重要贡献，并满足非正规经济中青年工人的需要。这要求对正规和非正规经济中青年工人的权利和需求加以研究，以及研究作为《体面劳动议程》的一部分，社会伙伴可发挥的作用。

249. 最后，国际劳工组织在冲突局势后的青年就业方面具有领导作用。国际劳工组织与联合国开发计划署协助起草了已于 2008 年 5 月获得通过的关于冲突后创造就业、创收和重返社会的联合国政策文件¹³。该政策文件将就业置于所有冲突后恢复和重返社会战略的核心地位，并特别关注青年的需要和能力。然而，它承认在冲突后的局势下创造青年就业机会是一个重大挑战，因为冲突中的青年受害者和肇事者两者人数不成比例。因此，如果他们要摆脱暴力、贫困、文盲和社会排斥的恶性循环，他们需要选择的和有针对性的援助。目前的挑战是，在冲突后的情形下通过就业或自主就业提供可持续的创收机会。因此，冲突的结束为促进青年体面工作提供了一个机会之窗，而随着有关政策在试点国家的推出，国际社会越来越期待国际劳工组织提供技术援助。

农业：消除童工劳动行动面临的挑战

250. 有时，明摆着的事情也需要反复说明。实现 2016 年目标以及有效消除童工劳动的最终目标，需要在农业方面有所突破。农业毕竟是儿童就业人数最多的部门。此外，正如国际劳工组织监督制度对第 182 号公约的定期监测所表明的，这一问题并不仅仅局限于发展中国家¹⁴。

251. 在上一份报告中，农业被认为是国际劳工组织消除童工劳动工作不力的一个领域。矛盾的是，这却是占有童工劳动 69% 的领域，而且童工往往是在有危害的条件下劳动。在那些尚未批准第 138 号公约的，而且在某些情况下，尚未按第 182 号公约所要求的那样禁止所有未满 18 岁儿童从事该部门中有危害的工作的经合组织成员国中，农业仍然是童工劳动的

一个雇主。虽然《全球行动计划》未明确指出，但其言外之意是，若要实现 2016 年目标，有必要大幅增加农业部门中与消除童工劳动有关的干预措施。虽然已有重要的倡议发展伙伴关系和开发各种工具，但这种期望还远未得到充分满足。例如，当国家审议有危害工作名单和修订法律时，农业往往被撂在一边。在许多国家，劳动法仍然是有限的或不适用，或在农业部门执行效果不佳或执法不力。媒体对出口以外的农业部门几乎没有报道。许多农业部，往往是忙于生产而不是社会或童工劳动问题。

252. 如本报告第二部分所述，国际劳工组织在农业和农村就业方面展示出了更高的姿态，于 2007 年发起建立重要的国际伙伴关系。在国家一级实现与国际农业伙伴机构更大的合作潜力中，仍然存在相当大的挑战。针对这一挑战，消除童工劳动国际重点计划(IPEC)为农业规划了一项新举措，该举措于 2009 年开始执行，并运行至 2012 年，以使国际劳工组织能更有效地发挥这一主流化作用。该项目将由三个部分组成：在全球一级致力于建立国际农业机构间伙伴关系和连贯一致的消除童工劳动政策；改善农业儿童数据；以及在一些选定的国家进行深入细致的工作以宣传解决农业童工劳动问题的良好做法，并支持三方成员提高能力。该项目将受益于消除童工劳动国际重点计划(IPEC)在农村地区执行的项目所提供的广泛经验和机会。尤其是，在非洲和中美洲已有许多针对农业的项目，这些项目为制定新的举措提供了重要经验教训。

253. 正如 2009 年 7 月八国会议和 2009 年 9 月 20 国集团会议所见证，农业尤其是粮食安全，近年来已成为发展辩论的中心议题。八国集团首脑会议上宣布的对非洲农业 3 年 200 亿美元发展一揽子计划应该提供一个机会以确保对小农户的支持，应该包括注意防止童工劳动；因此可能需要额外资金。当务之急是，农业应成为消除童工劳动的优先领域。

¹³ 联合国：冲突后创造就业、创收和重返社会联合国政策(纽约，2008 年 5 月)。

¹⁴ 参见，例如，实施公约与建议书专家委员会(CEACR)关于儿童在美国农业从事有危害工作的意见。

被忽视的最恶劣形式的童工劳动 和被排斥的群体——重要差距

254. 2006 年的报告也承认，有很多最恶劣形式的童工劳动在政策或有效行动方面相对被忽视。那些主要为隐形的最恶劣形式最难以触及，而着手对之加以揭露往往会遇到最敏感的抵触。在这一类别中可包括：武装冲突中使用童工、强迫劳动和债役劳动以及非法活动，并在某些情况下，包括家庭童工劳动。其中一些，如强迫劳动、债役劳动和家庭劳动，影响到人数众多的儿童；而诸如非法活动的其它方面，数目则相对较少。这一组还包括极大地影响了撒哈拉以南非洲地区的由艾滋病毒引起的童工劳动，以及正在出现的对移徙儿童的关切。在这些类别中，即便不是大多数，其中也有许多都有一个共同特点，即其中所涉女童所占比例过高。

强迫和债役劳动

255. 这些最恶劣形式的童工劳动继续挑战世界运动。政策和计划的应对在各个国家和地区有所不同。关于童工劳动的 2002 年《综合报告》和关于强迫劳动的 2005 年《综合报告》列出的全球数据为：全球约有 570 万儿童在从事强迫劳动和债役劳动，约占这些形式所有受害者的一半¹⁵。关于强迫劳动的数据普遍匮乏。消除童工劳动国际重点计划(IPEC)已对一些国家展开了研究并致力于方法的开发，该研究从 2007 年开始，预计执行到 2012 年；但是研究工作却遇到了相当大的政治困难，导致一些具有严重童工劳动问题的国家被排除在研究名单之外。追求一个可靠的量化方法仍然极具挑战。贩运与移民的政治联系，在相对较短的时间内促成了对贩运的大量研究。同时，世界各地已有一些机构从事对强迫劳动的研究，其中包括：在阿姆斯特丹的社会史研究所、巴西贝洛奥里藏特的米纳斯吉拉斯大学、德国波鸿

大学、德国特雷夫大学、英国诺丁汉大学和英国赫尔大学，为消除童工劳动国际重点计划(IPEC)和打击强迫劳动特别行动计划(SAP-FL)提供了广泛的学术网络以开展进一步合作。一个主要的研究趋势是朝着史学方法转变，将奴役、强迫劳动和自由劳动的各项研究联合起来。在印度，近年来已经展开了对债役劳动针对具体部门的深度研究。印度在打击强迫劳动特别行动计划(SAP-FL)下对债役劳动进行的研究表明，儿童在诸如地毯编织、缫丝、纺织和杂交棉籽生产的各种行业中仍深陷于这种债役劳动制度中¹⁶。移民和土著人尤其易于遭受债役劳动。

256. 2005 年的综合报告呼吁开展全球运动，到 2015 年消除所有形式的强迫劳动。要求各有关成员国制定和落实有时限的到 2008 年底消除强迫劳动的行动计划。其理由是：并非因数字太大而使之成为一个遥远的梦想，而是要订立一个有待实现的目标¹⁷。此外，债役劳动主要限于南亚，甚至在印度之内，主要是少数几个邦。事实上，早在 20 世纪 80 年代初，这一事实致使国际劳工组织研究人员得出结论，消除债役劳动将是最易发动一场全球运动的目标。

257. 全球工会运动从其早期开始即一直在从事反奴隶制和债役劳动的斗争，并且它是致使工会参与反殖民斗争的因素之一。国际劳工组织大会工人组与雇主组合作，多年来一直在国际劳工大会标准实施委员会上追踪各洲有关国家的强迫劳动和童工强迫劳动的最令人瞩目的案件——就缅甸案而言，导致按《国际劳工组织章程》第 33 条成立调查委员会以及通过有关决议。国际工会联合会(ITUC)近来还通过由消除童工劳动国际重点计划和打击强迫劳动特别行动计划(SAP/FL)资助的一个项目，以及通过

¹⁵ 基于国际劳工组织 2002 年提交的评估。

¹⁶ 拉维·S. 斯里瓦斯塔瓦：债役劳动在印度：其发生率和模式(日内瓦，国际劳工组织，2005 年)，第 28-31 页。

¹⁷ 国际劳工组织：反强迫劳动全球联盟(日内瓦，2005 年)，第 82 页。

专栏 3.3

女童仍处特别险境、仍被抛在后面

国际劳工组织估计，世界各地约有 8800 万女童从事童工劳动。如果包括其所从事的无偿家务劳动并加上经济活动，那么女童的工作时间，作为“双重负担”的组成部分，比男童的工作时间更长，结果往往影响她们的教育和未来。女童的困境尤其值得关注，而且对于关注童工劳动问题的有关方面，尤其具有挑战性，原因是多方面的。

尤其令人震惊的是，在从事某些最危险形式的童工劳动，包括强迫劳动、债役劳动和卖淫的儿童中，有很大比例是女童。作为儿童家庭工，女童面临的风险是与世隔绝，处境不为外界所知。在近年来一些最棘手的国内冲突中，女童也最终落得成为武装集团性奴隶的下场。然而，大多数女童从事农业劳动，这个行业也并非没有其自身危害和危险。

在许多国家，生为女孩在享受教育方面仍意味着处于极大的弱势。在 2007 年的失学儿童中，女生占了 54%。千年发展目标中至 2005 年实现教育中两性平等的目标已经落空。妇女仍然占世界文盲人口的三分之二——这是最被忽视的全民教育目标。在撒哈拉以南非洲、西亚和南亚许多国家，女童面临的歧视是实现全民教育和消除童工劳动的一个主要障碍。克服这些性别不平等，需要政治领导人协助改变态度和在教育系统的各个层面以及未来就业方面为女童创造更多台阶，通向“机会之梯”。

资料来源：消除童工劳动国际重点计划(IPEC)：给女童一个机会：处理童工劳动，走向未来的关键(日内瓦，国际劳工组织，2009 年)

2007 年 9 月在马来西亚举行的国际大会与反奴役国际(ASI)结成伙伴关系建立反强迫劳动全球联盟，扩大了针对强迫劳动的工作。会议提出了工会组织打击强迫劳动和贩运工作的 4 个优先领域：南亚和拉丁美洲的债役劳动和就这些问题进行南南交流的机会；对家佣的剥削；欧洲和亚洲的贩运；以及缅甸。国际工会联合会(ITUC)与反奴役国际(ASI)签署了一份谅解备忘录，让非政府组织参与支持国际工会联合会(ITUC)的行动计划，对反奴役国际也适用¹⁸。随后，国际工会联合会于 2007 年 12 月通过了一个 11 点行动计划。

儿童家庭工

258. 从事家政劳动的儿童主要是女童，她们极易受到孤立，很少得到保护或社会支持。许多女孩是从农村来寻找家佣工作或被贩运来从事

这类工作。然而，有关这方面的定量和定性数据很难获得。

259. 2006 年初，举行了一次分享经验的区域间工会会议，导致通过一份声明，该声明强调了工会应对措施的主要内容，并呼吁给予进一步支持¹⁹。2009 年，美洲地区国际工会联合会(TUCA-CSA)得到了国际劳工组织的技术援助，以进一步努力反对儿童家政劳动。以前的部门工会，如坦桑尼亚保护区、酒店业、家庭工及工人联合会(CHODAWU)和菲律宾全国家庭工组织(SUMAPI)]的经验已显示出工会组织可以在这个最困难的领域产生的影响。

260. 自 2006 年讲习班以来，东非地区一直开展提高认识宣传运动。坦桑尼亚联合共和国保护区、酒店业、家庭工及工人联合会(CHODAWU)已经在这方面为工会活动树立了

¹⁸ 国际劳工组织：胁迫的成本(日内瓦，2009 年)，第 56-57 页。

¹⁹ 消除童工劳动国际计划(IPEC)：儿童家庭工与工会：报告(日内瓦，国际劳工组织，2006 年)。

优秀榜样。它十多年来一直在与非政府组织和地方当局合作查明在何处可发现家政童工。尤其侧重获得基本服务机会的对当地区域的物质和社会分布情况绘制的调查(mapping)，已经证明是确定最脆弱家庭的成功技术。例如，凡是人们不得不步行 5 公里才能取到水，那么指派儿童到城区取水似乎就很有吸引力。分布调查技术，使坦桑尼亚保护区、酒店业、家庭工及工人联合会(CHODAWU)制定了旨在预防的行动计划。

261. 现在须在商讨 2011 年可能制定新的家庭工国际劳工标准的更宽泛的范围内，审视这个问题。2008 年 3 月，国际劳工组织理事会将有关家庭工体面劳动的标准制订议题列入了国际劳工大会第 99 届会议(2010 年)的会议议程。为筹备此事，劳工局于 2009 年 3 月编制了一份法律和惯例报告，以便利于会议的讨论²⁰。该报告援引了东非经验，提请注意消除童工劳动国际重点计划在提高儿童家长和监护人对家政劳动意识方面所做的工作。

受武装冲突影响的儿童

262. 根据联合国儿童基金会报告，近 10 亿儿童生活在受武装冲突影响的国家 and 领土²¹。国际社会需要更加重视解决冲突和脆弱国家的影响。虽然冲突的数量正在下降，但现存的冲突已经变得更加根深蒂固——当前的冲突有一半甚为棘手，并已持续了 20 多年。暴力冲突的根源在于极端贫困。脆弱国家有 14 亿人口处于贫困线以下，以及其所有儿童有半数不能上小学。很多时候，国际社会在冲突之后立即争取迅速利用机会窗口。此外，应对这个问题需要了解基本的政治动态，包括社会排斥和大量失业青年。

²⁰ 国际劳工组织：家庭工人的体面劳动(日内瓦，2009 年)。

²¹ 联合国儿童基金会：《儿童保护进展报告》：(纽约，2009 年 9 月)，第 20 页。

263. 英国政府 2009 年关于援助的政策文件²²已将脆弱国家排在受援优先地位。这一事实为这一被忽视的问题敲响了警报，并提供了一个机会，使国际劳工组织在这方面的工作跨上更高层面。

264. 国际劳工组织在这个相对较新的规划领域，寻求建设合作伙伴的能力，并将工作重点放在使以前与武装部队和武装团体有联系的适龄工作儿童重返经济活动方面。这是一个需要国际劳工组织填补的独特空白领域。与青年就业和“聚焦非洲”的工作也有重要的联系。通过两个连续的实地项目，消除童工劳动国际重点计划(IPEC)开发了一个侧重于职业准备的方法模型。虽然其他人也在这一领域工作，但国际劳工组织被公认为具有领军作用。

265. 将来有很多机会建立这一潜在的领军作用。须将制止童工劳动视为促进和平与安全的红利。这一潜在作用包括，促进儿童释放和重返社会方案的经济组成成分的升级，制定各种方法和手段，如：《联合国解除武装、复员和重返社会综合标准》²³经修订的青年模块，国际劳工组织关于以前与武装力量和集团有相关的适龄工作儿童重返经济社会指南，以及努力宣传和游说，以使该问题置于从事与武装部队和武装团体相关的儿童工作的有关伙伴组织的议程之上。

266. 有必要更系统地解决冲突和冲突后的局面，包括紧急情况，对最恶劣形式童工劳动的影响。除了儿童从军，这还包括商业性剥削、强迫劳动和贩运。为了应对，国际劳工组织已委托对此进行研究，旨在提供有关武装冲突在使儿童从事最恶劣形式童工劳动中所起作用的深入分析。该研究仔细调查塞拉利昂、安哥拉、苏丹南部，和在卡萨芒斯和几内亚比绍之

²² 英国国际发展部(DFID)：消除世界贫困：建设我们共同的未来(伦敦，2009 年)。这表明国际社会正在更加重视脆弱国家问题，例如，在 8 国集团和 20 国集团之内。

²³ 解除武装、复员和重返社会机构间工作组，解除武装、复员和重返社会综合标准，2006 年 10 月。

间的塞内加尔边界。这将需要使用开发的技术工具予以跟踪和宣传，以确保将最恶劣形式童工劳动问题置于联合国和从事人道主义工作的其他机构的议程之上。这是国际劳工组织可为《一体行动》做出贡献的另一种方式。

267. 英国政府援助白皮书最后强调援助最近刚摆脱冲突的国家，重点放在创造就业机会方面²⁴。这可提供一个机会，以促进国际劳工组织把这两项工作联系起来，即将儿童从最恶劣形式童工劳动中解救出来并将他们引上体面劳动的正确轨道。

非法活动

268. 《综合报告》特别点出的另一个被忽视的领域是儿童从事非法活动，这一领域过去四年来几乎没有取得什么重大突破。尽管非法活动影响到约 60 万儿童²⁵，但这相当于卷入了武装冲突儿童人数的两倍。此外，这种最恶劣形式往往在发达国家里是更为突出的问题，从而冲淡了对发展中国家的专注。

269. 应当重点列出三种形式的非法活动：贩毒、有组织的乞讨和有组织的犯罪。根据消除童工劳动国际重点计划(IPEC)2002-2004 年项目“评估在印度尼西亚、菲律宾和泰国的毒品生产、销售和贩运过程中的儿童状况”的经验教训，为回应这些非法活动开展了若干项目活动，包括：南非从 2005 年开始，利用消除童工劳动国际重点计划(IPEC)的项目组件：“儿童被成人利用犯罪”为有时限的国家方案提供的支助所开展的活动；以及湄公河次区域倡议和巴尔干地区的项目的部分活动。消除童工劳动国际重点计划(IPEC)在保加利亚执行的巴尔干地区项目，已就取得立法一致性做出了重大努力，以便使同时也是最恶劣形式童工劳动受害者的、从事非法活动的儿童免受处罚。这是

许多成员国的政治敏感领域，但若充分实施第 182 号公约，就需要采取行动。

270. 更好地收集数据是将这一问题纳入政策议程的任何未来战略的重要组成部分。具有潜力的解决方式是运用第 182 号公约，将刑事司法系统与消除童工劳动的工作结合起来。需要就联合国对暴力行为的研究和联合国针对儿童暴力问题特别代表的工作采取后续行动，这一点尤为重要。

艾滋病毒/艾滋病对童工劳动的影响

271. 制定一项将艾滋病毒引起的童工劳动纳入其中的国家行动计划，在大多数受影响的国家，特别是撒哈拉以南非洲，仍然是必要的。人们对于艾滋病毒/艾滋病、童工劳动、教育与性别之间的各种联系的认识是有限的。拟议的关于“艾滋病毒/艾滋病和劳动世界”的新标准，将于 2010 年通过，并将有助于在这方面提供一个进一步宣传的机会。最后，就问题的规模而言，干预仍小得可怜，因此，需要扩大规模以施加影响。

儿童四处奔波：新出现的移徙问题

272. 据估计，全世界有 2.14 亿人——占世界人口的 3.1%——是国际移民²⁶。内部流动人口人数可能更大：仅仅中国 2005 年国内流动人口就有 1.4 亿人。青年占了世界移民中的很高比例——来自所有发展中国家的流动人口中约有一三分之一的人年龄在 12 至 24 岁之间²⁷。

273. 这是一个有争议的问题；争论的焦点在于：目标是阻止儿童迁徙，还是使他们的流动更加安全；普遍的看法是，要防止儿童不安全的迁徙。既要改善现有的对年轻移民的保护，又要不至于鼓励他们离家或迁徙，才是可行可取的。

²⁴ DFID：消除世界贫困：建立共同未来(公共部门新闻宣传办公室，2009 年，伦敦)。

²⁵ 国际劳工组织估计数，刊登于 2002 年《综合报告》。

²⁶ 联合国人口司估计，2010 年。请查阅网站：www.unctad.org/en/docs/emditctncd_10_en.pdf。

²⁷ 世界银行：《世界发展报告》(2007 年，回顾)。

274. 还没有明确的证据表明，举家迁徙的儿童更易于沦为童工。风险取决于家庭和经济部门的状况。虽然大多数流动儿童随其家人迁徙，但不与家人一同迁徙的也为数不少，这使他们更易沦为童工。移民人权问题特别报告员 2009 年 5 月的报告指出，“各国应该认识到，移民儿童，特别是无人陪伴的，最容易受到最恶劣形式童工劳动之害²⁸。”大多数流动儿童在诸如农业、家政和城市非正规经济部门劳动，并经常面临有危害的工作条件和遭受虐待的风险。若成年人流动而不带子女，他们的汇款可成为解决童工劳动的部分办法。估计 2008 年有 3280 亿美元汇到了发展中国家²⁹。最近的研究表明，汇款可以帮助儿童上学和缩小性别差距。对于在何种情况下成年迁徙人口能够有利于儿童并减少童工劳动的问题，还需要进一步研究。鉴于女童在迁徙过程中所遇到的风险特殊，这种研究需要包括对性别层面的研究。在任何情况下，不能忽视迁徙中的儿童，它们需要保护以免遭虐待和剥削。

残疾儿童与其它特殊教育需求

275. 童工劳工运动还需更加关注具有身体残疾和特殊学习困难的儿童的需要。除了依然存在的因其不同而遭受他人侮辱，常规教育体系未能向有特殊教育需要的儿童提供必要的支持，这对试图获得教育的残疾儿童而言，可能是使他们处于不利地位的主要原因。残疾儿童是最被边缘化的，最有可能上不了学。残疾儿童与正常儿童的初等教育入学率之差，在印度为 10 个百分点，而在印度尼西亚高达几乎 60 个百分点³⁰。对于身体有残疾的儿童而言，距离和学校布局可能是儿童上学的障碍，缺少受过培训的教师和辅助人员，也可能阻碍他们和有特殊学习困难的儿童上学。需要政治领导和有效

的公共政策来克服消极态度，并确保有特殊教育需要的儿童享受教育的权利。全民教育，按定义即已经是一个充分包容的目标。

276. 被拒校门之外的儿童，包括那些因未满足其特殊需要而被拒于校门之外的儿童，可能流入劳动力市场；缺乏教育的儿童在市场上可能特别容易沦为最恶劣形式的童工。在车间、矿山和田野从事有危害的职业工作本身可能导致伤害儿童的工伤和职业病。最极端的情况是，有报告说，有人故意伤害儿童的视力，以便能将他们布置到街头行乞。其他残疾儿童可能不会立即进入劳动力市场，但因缺乏基本的教育或技能一直无所事事。在一些成员国，目前需要进一步给予关注和资金的工作重点，是通过提供过渡教育，使这些儿童能够得到补救支持，至少达到原先被拒之门外的基础教育的水平，并在可行的情况下，重返主流教育和/或继续接受职业培训和技能培训，这项工作须符合第 182 号公约。

社会伙伴的作用和承诺

277. 社会伙伴，在消除童工劳动的国家和国际努力中发挥了历史作用。如上所述，无论是作为反对童工劳动的直接宣传者、组织者和倡导者，还是通过发挥其重要作用，当好雇主或有效的工会，通过政策对话和集体谈判代表他们的会员利益，他们都已做到了。在全球各地的运动中，某些人也许不会完全理解后一种方法。工会不是单一问题的运动团体；并且独立工会在经济上自给自足，无需依赖捐助者资金。他们负有范围广泛的政策和代言责任，其中包括童工劳动问题，但大都面临相当大的财政压力。有些组织可能会将消除童工劳动事项明确置于其宣传活动的最前沿——近年来如此做了的组织包括：教育、农业、建筑、采矿和服装部门的全球工会联合会。其它较少发生童工劳动问题的部门的组织，则以不同的方式开展宣传运动，但作为一项基本原则，大家都致力于消除童工劳动。有些组织认识到，童工劳

²⁸ 联合国大会 (A/HRC/11/7)，第 22 页。

²⁹ D. 拉塔，等：汇款流动展望 2009-2011 年，移民与发展简报 10 (华盛顿 D.C.，世界银行，2009 年 7 月)。

³⁰ 《全民教育全球监测报告》2009 年，同上，第 82-83 页。

动可成为与雇主进行对话的切入点，包括在非正规经济中。在其它部门，特别是在正规经济部门，童工劳动可能不会立即构成挑战，但它可能会作为一个问题出现在企业社会责任(CSR)措施或对全球供应链和分包的谈判中。

278. 全球各地运动中的不同行动者发挥着不同的作用。直接介入紧急制止最恶劣形式童工劳动并向儿童提供必要的服务，主要是公共服务部门的责任；或者在许多情况下，这些事件是由捐助者资助的志愿部门组织做的。假如要求它们做的并非属于其职责范围，就不应批评社会伙伴不作为。

279. 然而，出现了两个问题。第一，在捐助者资助的项目干预结束后，为什么不能引导更多的资金到公共服务部门以提高其向儿童提供此类服务的能力，并建立继续这样做的技能？那种公共/志愿混合式提供服务是什么样子？有些国家认为这些是适合国家发挥的作用，而另一些国家则发展了一种混合式提供服务，其中许多分包给自愿或基于信仰的组织。第二，对于捐助资金支持具有更大能力的社会伙伴以发挥其在反对童工劳动斗争中的比较优势，我们还可以做些什么？如上所述，工会具有可以更有效部署的重要比较优势，特别是——鉴于近年来一些国家中的农村工人组织招募数以百万计的新会员的显著成功——工会众多的会员、在许多社区和工作场所的影响以及它们的游说作用使它们得到了特别的好处。确保不受保护的工作不得发生，的确是国家的责任，但工会和雇主通过非正规经济中的活动促进了这一势头，因为二者在合同关系中都有法律认可的利益。世界各地的多种努力，将数以百万计的非正规经济部门的工人带入了工会运动，这证明了集体组织——既是工人的，也是雇主的——提供了法治下最好的保护和建立社会对话结构的可行方法。

280. 虽然可以从关系在实践中如何运行学到更多，但没必要做进一步的研究以表明社会对话在打击童工劳动中的基本价值，至少是在诸如

农业、矿业的关键部门、以及在其他部门和其它童工形式方面没有这种必要。近两个世纪以来的历史经验提供的足够证据说明了这点，并应在为联合国改革进程的三方性辩护时牢记这一点。然而，进一步地资助经验交流，不仅是包括南南交流，进一步资助在参与制定和三方监督国家行动计划将增强能力和加强世界各地的运动。此外，第 182 号公约也预见在其他诸如企业社会责任，和在各部门、工作场所和社区活动整合方面开展经验和良好做法交流。

281. 2006 年，消除童工劳动国际重点计划(IPEC)提出了社会伙伴参与消除童工劳动的形式概要，这可为今后的战略发展提供一个重要方法。

企业社会责任

282. 随着行为守则、多方利益攸关者倡议、道德贸易和国际框架协议以及其他方法的大量涌现，过去十年十分值得学习借鉴。这个实验很重要，有望提高企业的能力，避免合谋滥用童工劳动，并且一旦在供应链中发现童工劳动，即采取适当行动。公司在全球反童工劳动运动中可发挥重要作用，它们的贡献将是持续进步的核心。国际足球联合会(FIFA)与国际劳工组织/消除童工劳动国际重点计划(IPEC)之间在巴基斯坦长达十年就足球业开展的合作就是一个消除童工劳动公私伙伴关系成功的好榜样。雇主通过锡亚尔科特工商会(SCCI)参与协助确保了可持续成果。但是，由于缺乏综合方法获得在锡亚尔科特的工作中的基本权利，尤其是劳资关系的脆弱和持续对结社自由和集体谈判权的挑战，结果 2006 年在这个城市导致了体育用品业的危机。面对持续的反工会的骚扰和担心童工重新出现在分包供应链中的报告，一家主要的全球品牌企业扬言要取消一个重要合同。结果由国际劳工组织和巴基斯坦政府出面担保于 2007 年 2 月在伊斯兰堡谈判达成“巴基斯坦体育用品产业体面劳动三方协议”，使全球和国家的社会伙伴致力于实现工作中的基本权利，并寻求将巴基斯坦的这一部门建成一个全球人才中心。

专栏 3.4

雇主组织和工人组织参与的类型

在国际劳工组织的支持下，雇主组织和工人组织已参与了广泛的与童工劳动有关的活动。虽然类别之间难免有一定程度的重叠，以下类型是探索社会合作伙伴努力的最佳工作重点的有用工具：

- 提高认识与宣传活动
- 社会对话与部门联盟
- 允许为体面劳动开展集体谈判的有效劳资关系
- 能力建设
- 童工劳动监测
- 国家政策制定
- 促进国际标准
- 与国际和区域机构合作
- 参与全球性任务组
- 直接支持工作儿童及其家庭(包括培训和学徒合作)
- 与民间社会伙伴联网
- 研究
- 筹集资源

资料来源：消除童工劳动国际重点计划反童工劳动行动：《要点》2006年(日内瓦，国际劳工组织，2007年)。

283. 随着压力聚集于供应链的操守，更宽泛的价值链往往被忽视，简单替代童工劳动的风险也相当大。替代效应和监察整个价值链并确保采取补救行动，仍然是一个重大挑战，并对其做进一步探讨如下。与公共部门的距离还需要解决。有必要通过探索一些方法缩小与公共部门之间的差距，投入到企业社会责任的大量资源能有助于加强公共部门监测劳动条件和童工现象的国家能力。还需对企业社会责任的举措进行不留情面的评价(robust evaluation，译者注：也有译作“鲁棒评价”)和影响评估。重要的是，如果要避免被指责这些倡议只是为了公关目的，就要根据消除童工劳动的成果审评企业社会责任倡议。

联合国改革的承诺

284. 联合国改革进程为国际劳工组织三方成员既带来挑战也带来机遇。主要挑战是如何确保“一个联合国”包括那些基于国际劳工组织职责和目标的活动和计划。这包括国际劳工标准、国际劳工组织监督机制、以及社会伙伴的参与。另一项挑战是确保将国际劳工组织《体面劳动议程》纳入联合国国家一级的发展援助框架中。对于国际劳工组织而言，参与这一过程的主要工具将是体面劳动国别计划。最后，必须承认在试图“协调一致”过程中会有相当大的业务成本。

285. 有许多方法使这项工作能够让消除童工劳动计划和世界性运动受益。国际劳工组织是一

个相对较小的机构，而联合国改革为将其信息和影响传递到全球更大范围提供了可能。与其试图建立一个平行的基础机构，不如加大努力利用现有联合国机构以及影响联合国其它机构和发展伙伴。

286. 社会伙伴将需要制定战略，以最大限度地参与诸如在国家一级的执行委员会的联合国改革机构。坦桑尼亚提供了一个关于社会伙伴作为民间社会咨询小组成员如何为能力建设挖掘新资源和资金的好榜样³¹。消除童工劳动国际重点计划国家指导委员会还需要根据这些发展考虑它们的职责范围。它们提供现有架构，协调为国家消除童工劳动的政策和计划的制定提供投入。

287. 最后，联合国改革为国际劳工组织与联合国儿童基金会之间进一步协调消除童工劳动的努力提供了进一步的动力。

为全球运动注入新活力

288. 虽然近几年在建立国际伙伴关系和将童工劳动问题纳入全民教育和其他议程方面取得了许多成绩，但重要的挑战依然存在。仍然存在的一个根本弱点是，未能维持一个高调的能让政府更有力地履行其承诺的全球“运动”——这是本报告的一个主要信息——即“全球出征”，批约政府必须确保它们“信守承诺”。确保这一点的核心是，动员民间社会加入有效联盟行动。《全球运动报告》指出，有必要要求国际劳工组织“打破常规”动员其它顶尖代言人投入该事业³²。这将包括那些继续与民间社会其它行动者如非政府组织和大众媒体结成联盟的社会伙伴。自 1998 年以来，国际自由工会联合会(现为国际工会联合会(ITUC))和教育国际(EI)一直是“反对使用童工全球出征”工会联盟机构的支柱，它在全球联盟中召集了

数百个工会和非政府组织。需要进一步地支持以体面劳动、消除童工劳动和根据国际劳工组织标准给予全民教育为共同目标的全球运动，并加强各个环节之间的合作与凝聚力，以释放全球运动的潜在能力。

国际劳工组织发挥何种领导作用？

289. 劳工组织的领导问题是世界运动研究的主要问题。它得出的结论是，就全球运动的性质而言，它不接受任何正式的领导。在通过其标准制定国际政策框架的过程中，国际劳工组织具有重要的作用，并且它还起到一个召集者的作用³³。

290. 国际劳工组织的相对优势在于它所传递的要旨、知识和它的伙伴关系的力量——特别是与工人和雇主组织之间的伙伴关系。需要国际劳工组织做得更好的方面，也许就是所有最重要的领域——知识领导和宣传工作所及和影响，追求社会伙伴关系作为制定和执行政策的途径。国际劳工组织最能体现出领导能力的，不是其本身能调动的资源规模的大小，而是体现在其是否有能力影响在国家和国际一级对消除童工劳动产生重大影响的大得多的资源配置。关键不在于项目数量，而在于其见解的质量，和它传播这些见解的能力。国际劳工局首任局长阿尔伯特·托马斯(Albert Thomas)就有关需要一个全球良好做法交流中心的问题已经做了阐述：“即使国际劳工组织只应是一个科学的信息服务，任凭寻求国际和平所依赖的社会公正的所有雇主和工人利用，即使劳工局只是记录各国取得的进展，国际劳工组织也是社会正义机器上的一枚宝贵齿轮³⁴。”

³³ 同上，第 88 页。

³⁴ 阿尔伯特·托马斯：《国际劳工组织：其最初发展与未来》，见《国际劳工评论》，日内瓦(ILO, 1921 年)第一卷，第 1 期，第 21 页。知识共享是 IPEC 首个捐助者德国政府的特别重点。

³¹ 国际劳工组织/国际雇主组织：联合国改革与雇主组织(日内瓦，2010 年)。

³² A. 法伊夫，2007 年，同上，第 94 页。

打破常规

291. 本报告的一个要旨是，循规蹈矩将无助于实现我们雄心勃勃的 2016 年目标。世界各地的运动须做出重要步伐调整。如同在其 2008 年《展望声明》中所明确申明，消除童工劳动国际重点计划是全球运动的重要组成部分³⁵。在某种意义上说，消除童工劳动国际重点计划是该运动和在许多领域为该运动做出贡献的一个产出，也许是最切实可见的产出。

292. 国际劳工组织和消除童工劳动国际重点计划，作为其消除童工劳动的技术合作臂膀，亦必须参与这种调整。这毕竟符合联合国改革的进程。因此，随着消除童工劳动国际重点计划向前发展 20 年，反映面前的这些挑战和机遇是重要的。尤其是，如何能使消除童工劳动国际重点计划的战略做出调整和得到加强，使之成为国际劳工组织和更广泛的全球运动的更有效的工具？鉴于其作为世界最大的致力于消除童工劳动的计划中的地位，消除童工劳动国际重点计划的未来对整个世界的运动具有重大的利益和令人关注——事实上，该方案可被视为国际公益。

293. 消除童工劳动国际重点计划能够在政治动荡时代取得进展将近 20 年，显然说明行事正确。但是，它总是能以正确的方式抓住正确的要点？而目前的模式是否最适合发挥国际劳工组织侧重于知识领导的整体比较优势？

294. 根据项目调配资金，虽然重要，但它不应减损战略灵活性以及国家和全球政策的一致性和产出。两者不应顾此失彼。项目，特别是寻求直接干预和向儿童提供服务这一类，其中大多是通过由依赖捐助的非政府组织执行的行动计划，是在更宽泛的整体计划中提供某些产出的一种方法，但重要的是不应鼓励视野狭隘——不要只见消除童工劳动项目的“树木”而不见政治经济的“森林”，或者称作“宏微观矛盾

论”³⁶。此外，项目侧重点狭窄，只体现和强化“头痛医头”解决童工劳动问题的方法，而真正的解决办法，正如国际劳工组织标准所承认的，在于基本的经济、社会和政治变革和综合性政策办法，其中国家预算分配必须发挥关键作用。项目已被有效地用来作为学习工具——作为“示范项目”——并一直是采取紧迫行动和寻找有效办法的重要手段。但是，仅靠消除童工劳动的项目是不可能消除童工劳动的。消除童工劳动国际重点计划近 20 年的广泛的实地经验是世界各地运动的全球资源。这些教训需要纳入到必要的将对童工劳动问题具有持续影响的更广泛的战略之中。

295. 国际劳工组织的比较优势在于知识、政策和规范领域，以及凝聚三方成员和其它主要行动者采取必要行动方面。目前的挑战是，当大多数资金提供给直接服务的项目时，要确保计划的一致性和影响。例如，消除童工劳动国际重点计划早已认识到，缺乏核心资金，限制了其能力，以致不能将其计划扩大到最被忽视的地区、经济部门和最恶劣形式童工劳动的范围。此外，项目管理过程中的交易成本，意味着很少有时间去把握新机会和战略上保持纵观全局。需要把握住能影响全球决策的机会，例如最近对 20 国集团进程的后续行动，具有巨大的潜力，需要加以利用。

重要伙伴：与联合国儿童基金会和国际非政府组织合作

296. 在建设广泛联盟的努力过程中，需要对系统地与非政府组织及其国家分支机构合作进行反思。最近就有关，例如，儿童家佣、贩运、移民和武装冲突问题而成立的现有联盟可能对此有所帮助。

297. 在国际一级与联合国儿童基金会建立更牢固的伙伴关系，这在上一期《综合报告》中也

³⁵ 消除童工劳动国际重点计划(IPEC)，2008 年，同上，第 17-18 页。

³⁶ D. 莫约：《致命援助》：援助如何不灵与非洲怎样才能走上另一条路(伦敦，企鹅丛书，2009 年)，第 44 页。

有所呼吁，也将有助于通过“一个联合国”支持实施全球行动计划和促进国家一级的工作。联合国儿童基金会可以成为宣传方面的一个主要盟友，其提供给各项“世界日”活动的支持就反映了这一点。同样，在全球一级保持某些经常性对话机制，将对国家一级协作提供支持。为确保在地方一级与联合国儿童基金会的伙伴关系，就应将国际一级的协议纳入国家机构日常工作的主流。

金砖四国作为消除童工劳动先锋的潜力

298. 南南合作始于重点促进贸易和外国直接投资，现在又包括发展援助。巴西、俄罗斯、印度和中国(金砖四国)集团在 2009 年 6 月举行了首次正式峰会。该集团的国内生产总值约占世界国内生产总值的 15%，并拥有全球所有黄金和硬通货储备的 40%。“金砖四国”一词最早出现于 2001 年，用来描述预计到 2050 年将超过目前最大经济体的四个国家。该集团可能会增加墨西哥、印度尼西亚和土耳其，或“新兴七国”(E7)。金砖四国联盟正期待将这一经济实力转化为全球舞台上的政治影响力，包括在国际金融机构内。巴西和中国已成为捐助国，并且正在改变世界发展援助的格局。为实现 2016 年目标，本着国际劳工组织第 182 号公约第 8 款的精神，除了就重要的“聚焦非洲”开展活动以外，与童工问题先锋的巴西、印度和中国合作，仍有潜力。

宣传倡导

299. 传播和宣传被视为国际劳工组织未来促进议程的核心能力。然而，提高国际劳工组织的知名度仍极具挑战。高层次的宣传，已协助将童工劳动问题置于全民教育议程，以及处理诸如贩运和在武装冲突中使用儿童的最恶劣形式童工劳动问题其他议程的更中心的位置上。然而，国际金融机构(IFI)和重要的全球发展倡导者，如杰弗里·萨克斯、阿马蒂亚·森和约瑟夫·斯蒂格利茨在他们对发展和全球化的分析中往往对童工劳动问题给予较少关注。宣传工

作，仍然需要一个飞跃，必须更为雄心勃勃——这是本报告拟传达的一个重要信息。2004 年出版的国际劳工组织关于消除童工劳动的成本/效益研究，的确没有它所期望的影响。在为创新的融资手段提供新机会的 20 国集团后续行动背景下，这种有关成本效益的工作需要加以强调。一个主要的重点是，需要将消除童工劳动与教育价值结合起来。

300. 通过“世界日”品牌将之作为基于网络的在线宣传活动提高到一个新的水平，就可取得更多的成绩。其目的是通过一个“世界伙伴关系日”创建一个松散的联盟，通过大力宣传活动，积极推广该网页。这将需要更多的投资和系统的规划，以便与诸如国际工会联合会(ITUC)和国际雇主组织(IOE)等主要伙伴一起建立一个网络和数据库。制定关于如何参与的简单指南，将提高社会伙伴的参与。世界日还提供了与一个与国际和国内非政府组织以及联合国大家庭建立伙伴关系的重要机遇。这意味着，更加重视国家一级的活动——因而很有机会与社会伙伴一道探索在工业化国家扩大世界日活动的范围。

301. 基于网络的信息是任何现代通信战略的重要组成部分。消除童工劳动国际重点计划(IPEC)在这一领域已经投资于普通网站和专门网站，如“童工劳动的统计信息与监控计划(SIMPOC)”。这些都被用来做信息传播，例如，围绕“世界日”做信息传播。这也涉及诸如职业安全与卫生、童工劳动与青年就业，以及贩运问题发展“实践团体”网络的战略。因此，加大通信和宣传发展的规模愈发意味着以“上网”作为主要手段。

知识差距和战略

差距

302. 我们塑造未来要以史为鉴。在某个层次上，我们对童工劳动的因果关系以及消除童工的历史认识是深刻的。反对童工劳动的宣传活动，不像全球应对艾滋病毒/艾滋病那样，可追

溯到几乎 20 年前。国家解决童工劳动问题的经验可以追溯到至少 19 世纪 30 年代；在国际一级的至少可以追溯到 1919 年，甚至更早——打击童工劳动是成立国际劳工组织的核心动机。非常笼统而言，我们知道怎样应对童工劳动，但问题在于细节。

303. 当涉及到具体国家和童工劳动的类型时，就会发现差距。此外，任何历史教训都不能为任何特定国家提供精确的蓝图。尽管如此，本报告的要旨强调，“消除童工劳动的策略”，换句话说，如何通过建立联盟特别是在民间社会中建立联盟克服政策和预算改革的障碍。分析巴西(和墨西哥)的情况，说明以往取得“飞跃”的原因，对于查明如何将主要的干预措施加以推广是十分重要的。同样，支持国家和国家合作伙伴对国家举措的影响进行更好评估，还有可能展示国家是如何利用具体干预措施、政策和国际劳工组织支持的项目取得这些成果。这在过去是一个差距，但目前正通过进一步制定和执行“消除童工劳动国际重点计划影响评估框架”得以解决，该框架强调各国使用工具来进行这种评估。拟对长远和更宽泛的国家成果事后审查，并把这些与具体的政策和干预计划相联系，包括那些由“国际劳工组织——消除童工劳动国际重点计划”支持的可持续发展研究，也正在规划中。

304. 有必要继续进行有关研究方法的工作，以更好地捕捉到某些更加隐藏的最恶劣形式的童工劳动，如强迫劳动。2008 年 12 月国际劳工统计员大会(ICLS)通的“童工劳动统计决议”要求这样做。该决议要求国际劳工组织及其合作伙伴采取进一步行动开发适当的统计方法，用于生成有关从事有危害工作以外的最恶劣形式童工劳动以及诸如流落街头独立生活的特殊群体的可靠估算数据³⁷。

知识战略

305. 知识管理已成为联合国系统内的一个核心关切问题，涵盖了全方位有关知识的生成、收集、采集、存储、编纂、转让和交流。国际劳工组织旨在保持和加强其在劳动世界的知识机构的领军地位，并影响全球和国家的政策辩论。消除童工劳动国际重点计划(IPEC)已将知识领导纳入其前瞻战略的中心。

306. 正如第二部分所指出，在开发和传播知识产品方面，尤其是在面向决策者和从业者的资源方面，取得了重要成就。然而，在全球广泛的反童工劳动运动中，要实现将人与其所需知识联系起来的明确综合知识战略，仍然有一段路要走。例如，消除童工劳动国际重点计划(IPEC)大量贮备有有关经验教训和具有潜力的良好做法评价的系统文件资料，一旦国际劳工组织以网络为基础的电子评估、管理制度(iTrack)开始全面运作，将对国际劳工组织的进一步使用，具有极大的价值。这将涉及促进针对全球运动的一项战略，其中该“计划”也通过伙伴关系和实践社团提供的知识共享机会，听取和学习他人的经验。这种对知识领导的专注，还预示今后消除童工劳动国际重点计划(IPEC)将要重新调整，日益走向发挥催化作用，利用其知识而不是能调度的资金，使国际劳工组织三方和其它行动者在全球运动中发挥更大的作用。

衡量国家努力及进展

307. 一个可能需要的知识和宣传工具是，“童工劳动指标工具”概念，评估各国童工劳动问题的发生率及其对策。这种工具可以构成未来有关童工劳动问题的世界报告中的一个重要因素。

308. 衡量国家在消除童工劳动方面所取得的进展的指标也要与 2008 年 9 月举行的衡量体面劳

³⁷ 国际劳工组织：ICLS，2009 年，同上。

动的三方专家会议制定的框架相一致³⁸。该框架将体面劳动传统统计指标与有关工作中权利的信息系统介绍和体面劳动的法律框架相结合。然而，专家们认为，应根据工作中的四项基本原则和权利方面的进展，对此辅以数字指标。理事会已两次讨论了由三方专家会议提交的建议，并批准了劳工局的进一步工作³⁹。有关结社自由和集体谈判的数值指标的开发工作进展顺利；就童工劳动的指标，以及强迫劳动和平等就业机会与待遇的指标开展的工作，可紧接其后展开。

309. 国际劳工组织既有“童工劳动的统计信息与监控计划(SIMPOC)”提供的统计数据，又实施有公约和建议书专家委员会(CEACR)和消除童工劳动国际重点计划(IPEC)提供的进展定性数据，用以系统地开发这样一种工具。实际上，消除童工劳动国际重点计划(IPEC)最近努力开发一种评估成员国所需支持的类型和程度的方法，已为这项工作奠定了一定的基础。开发反映包括童工劳动的“体面劳动国别计划”的指标，很自然地会成为另一个出发点。

310. 为鼓励对这一问题的进一步讨论，下文列出了可供选择的反映消除童工劳动问题进展的指标。至于反映其它的工作中的基本原则和权利的指标，建立一个完全符合国际劳工组织监督体系的可靠且可推广的指标，将是极为重要的。以下根据第 138 号和第 182 号公约的潜在指标按各国对童工劳动问题的对策对之加以排列分组：

³⁸ 参见国际劳工组织，衡量体面劳动 - 衡量体面劳动的三方专家会议的讨论文件（日内瓦，2008 年）。请查阅 http://www.ilo.org/integration/resources/mtgdocs/lang--en/docName--WCMS_100335/index.htm 和国家劳工组织，衡量体面劳动的三方专家会议：主席报告（日内瓦，2008 年），请查阅：http://www.ilo.org/integration/resources/mtgdocs/lang--en/docName--WCMS_099764/index.htm。

³⁹ 参见理事会文件 GB.303/19/3，局长的报告：第三个补充报告，衡量体面劳动的三方专家会议，2008 年 11 月和 GB.306/17/5，局长的报告：第五个补充报告，衡量体面劳动，2009 年 11 月。

- 童工劳动发生率如国家调查所衡量的
- 批准重要公约诸如国际劳工组织第 138、144、182 号公约和儿童权利公约(CRC)并提交成果报告
- 童工劳动知识通过若干国家专项调查、快速调查、基线调查等，以及有关发生率及发展趋势的结果
- 定性指标(工作中的权利与法律框架)来自“国际劳工组织体面劳动指标”模板的用以衡量消除童工劳动进展的
- 对联合国行动的开放在国家一级、地方一级和三方成员一级
- 以立法、国家行动计划、预算分配和危害名单表述的童工劳动政策
- 童工劳动主流化通过国家发展计划、减贫战略文件(PRSP)、联合国发展援助框架(UNDAF)和体面劳动国别计划(DWCPs)
- 社会伙伴能力与承诺通过诸如国家指导委员会这样的社会对话机制，并通过主流化范围内的政策、结构和计划以及扩大它们在非正规经济中的活动和代表性，作为应对童工劳动的组成部分
- 有利的环境通过政治稳定和良好治理指标、以及全民教育、人类发展和性别等发展指数衡量这种环境是否有利于消除童工劳动

批约前景

311. 正如我们在本报告第一部分所见，关于国际劳工组织童工劳动标准的绝对批约数，令人印象深刻，特别是第 182 号公约，但是它们掩盖了关键的质量差距。这就呼吁不一定是搞运动，但至少要有一个战略。正如我们在本报告第一部分所见，就第 182 号公约而言，有 12 个国家正在拖后腿。就第 138 号公约而言，澳大利亚、孟加拉、加拿大、印度、伊朗、墨西哥、新西兰、沙特阿拉伯和美国形成一个重要

的集团。了解批约的前景，尤其是诸如印度和美国这样的主要国家，将会给全球宣传工作以一个重要推动。

区域战略

312. 国际劳工组织针对童工劳动问题的努力重点仍然放在拉丁美洲。这有可以理解的原因，包括迅速而成功地执行业务活动的的能力。然而，就全民教育和许多千年发展目标而言，非洲仍然是最无进展的地区。例如，促进全非洲反童工劳动运动，还有何事需要做？抓住了哪些机会以及 2005 年八国集团首脑会议上做出的国际援助承诺已兑现到何种程度？同时，南亚童工数量最多，某些政府对全民教育和批准国际劳工组织第 138 号和 182 号公约表现出软弱的政治承诺。阿拉伯地区可能还需给予特别的重视，还有东亚和中亚也需要考虑。最后，尽管拉美作为一个整体做得较好，并已制定 2015 年的目标(正如非洲)，但是在该地区进展并不平衡，某些国家的童工劳动泛滥，可以说不下于甚至超过撒哈拉以南非洲许多国家。

313. 本报告主张战略上应更侧重于南亚(除了非洲以外)，但也强调次区域方法的重要性(以及对于非常大的国家，如印度，用次国家办法)，因为就内部而言，问题、机会和进展存在相当大的多样性。下文列出了需要采取行动的关键的区域重点，而不按逐个区域一一细述。

兑现对非洲的承诺

314. 过去四年，许多非洲经济体均实现了 5% 左右的年增长率。教育取得了重要成果，特别是一些国家免除了小学学费，使得入学率显著提高。例如，在坦桑尼亚联合共和国，政府、捐助者和民间社会强有力的伙伴关系，在迅速提高小学教育入学和毕业的过程中发挥了重要作用。2001 年，政府免除了小学学费，并启动了一项改善初级教育入学和质量的计划。结果，1999 至 2006 年期间，小学失学儿童人数

急剧下降，从 300 多万人降低到 15 万人⁴⁰。肯尼亚从 2001 至 2006 年底，艾滋病毒感染率减半以上。政治格局已发生重大变化，该地区有一半以上的国家在实行民主选举。然而，总的形势仍然是一个巨大挑战。该地区拥有世界半数贫困人口，贫困程度正在加剧，导致许多国家贫困状况如同 40 年前⁴¹。非洲进步的一个主要制约因素一直是，在相当多的国家持续不断的冲突，包括一些最大的国家，如苏丹和刚果民主共和国。正如本报告它处所指出，国际社会日益认识到武装冲突的影响是发展的一个主要制约因素，尤其在非洲更是如此。

315. 然而，目前要争取提供更多援助不是时候。这场 1930 年以来的最严重的全球性衰退已促使个人、组织和政府减少捐助。就过去对非洲援助努力的效用而言，捐助国有越来越多公众对捐助产生质疑和疲劳。这部分是由于最近经济学家对非洲援助的批评，如保罗·科利尔、比尔·伊斯特丽和赞比亚经济学家 D·莫约。尤其是莫约在《致命援助》一书中指出，非洲二十世纪 40 年代以来已接受的援助约一万亿美元(是欧洲战后马歇尔计划的许多倍)，但鲜有作为⁴²。此外，自称是解决方案的援助本身亦已成为问题，造成依赖，无法求变和采纳替代模式为发展筹资。

316. 2006 年《综合报告》写于国际呼吁给予非洲一个“大力推动”的时代，并以 2005 年 7 月在格伦伊格尔斯举行的八国集团首脑会议而告罄。这也是“让贫困成为历史”的群众性运动的组成部分。对非洲的援助承诺，到 2010 年将增加一倍。撒哈拉以南非洲并不需要新的承诺。它所需要的是一个承诺，即到 2010 年提供额外的 140 亿美元以兑现原先的承诺。正如我们在第二部分所见，八国峰会的最富裕国家中的大多数尚未兑现这些援助承诺。2009 年

⁴⁰ 《全民教育全球监测报告》2009 年，同上，第 63 页。

⁴¹ 莫约：同上，第 5 页。

⁴² 同上。

八国首脑会议通过对非洲农业的支持解决了这个问题。

317. 无论有关援助有效性的辩论结果如何，官方发展援助对非洲影响的事实告诉了我们另一个故事。例如，发展援助已帮助坦桑尼亚 300 万儿童上学。但问题不在于援助的数量，而在于其质量和各国政府如何反应以及民间社会的责任。国际劳工组织在一份对成本和消除童工劳动受益的研究中估计，目前在撒哈拉以南消除童工劳动所需开支约为 1400 亿美元，其中 1070 亿美元用于提供教师、新学校、教材等等的教育成本。然而，总体效益到达 7340 亿美元，是投入成本的 5.2 倍，使其成为未来 20 年面向非洲的主要投资⁴³。这是全世界能够承担的。

318. 此外，外国援助的重要性，也必须以正确的观点看待，承认其它也许更重要的非洲发展工具，并非仅仅是贸易、私人投资和业务发展潜力。新兴经济体日益成为非洲发展的重要合作伙伴。中国已成为非洲最重要的贸易伙伴，但印度和土耳其等，也都在紧随其后。40 多位非洲领导人出席了 2006 年 11 月首届中非峰会。印度 2008 年 4 月推出了自己的印度-非洲论坛。土耳其 2008 年 5 月与 30 个非洲国家共同签订了双边贸易协定。正如本报告下文所述，可利用这些不断增长的经济和政治关系支持非洲消除童工劳动的努力。

国际劳工组织的行动

319. 国际劳工组织首次讨论非洲的整体童工劳动问题是在 20 年前的首次区域三方讲习班上⁴⁴。当时和现在一样，非洲因童工劳动发生率高而被视为问题尤为严重的地区。讲习班结束时提出了国家行动方案建议，其中大多采取

研究的方式。讲习班期间的重要意见，包括免费和义务教育的特殊作用，以及需要促使政府和公众舆论来处理该问题。童工劳动被认为是有争议的问题，在某些情况下，由于政府的控制，媒体不愿涉及该问题。

320. 消除童工劳动国际重点计划(IPEC)从 2007 年开始为非洲制定一个区域战略文件，作为“聚焦非洲”方案的组成部分。2007 年 4 月，国际劳工组织在非洲的三方成员推进了 2015 年消除最恶劣形式童工劳动的目标，以配合千年发展目标。该战略文件认为，鉴于已具备必要的知识和手段，而且大部分的资源早在 2000 年的达喀尔世界教育论坛上已有所承诺，因此这一主张是可行的，一向以来的关键在于是否有兑现这些承诺的政治意愿。

321. 消除童工劳动国际重点计划(IPEC)非洲区域行动计划，要求更集中地使用《全球行动计划》三大支柱的办法。拟议战略的主要内容包括：扩大“劳工组织/消除童工劳动国际重点计划”在该地区的覆盖范围，尤其是，在诸如有条件的现金资助计划、立法改革和与青年就业政策有关的其它领域，协助制定与执行国家行动方案，并提供技术支持。知识、工具和能力的发展亦是至关重要的，尤其是加强非洲发展研究机构的能力。资源调动仍然至关重要，需要包括努力增加公共和私人来源的当地资源。需要做出努力，促进非洲各地可加强政治承诺的反童工劳动运动。一个知名人士咨询小组在这方面可能会有所帮助。行动计划的关键内容是，进一步发展诸如非洲联盟和次区域机构的联系。最后，应抓住与青年就业联系的中心，将童工劳动进一步纳入到“体面劳动国别计划”中。

322. 可寻求在非洲举行一次高级别政治大会，作为将童工劳动问题纳入政策议程的手段。落实 2009 年八国集团会议及其对非洲农业发展的重点关注应该是其中的一个重要组成部分。2010 年“海牙全球大会”应该为此建立起势头。

⁴³ IPEC：投资于每个儿童：对消除童工劳动的成本和好处进行的经济研究(国际劳工局，2004 年，日内瓦)。

⁴⁴ 国际劳工组织：非洲地区打击童工劳动措施三方讲习班的报告，1989 年 9 月 10-14 日在开罗召开(日内瓦，1989 年)。

南亚：众多的童工劳动人口

323. 必须在南亚打赢消除童工劳动的关键战斗。数字说明了一切。印度有 4.45 亿儿童；孟加拉有 6400 万；巴基斯坦有 7000 万；例如，相比中国有 3.48 亿儿童⁴⁵。仅从数目上看，印度和巴基斯坦就拥有迄今为止世界上最多的失学儿童人数⁴⁶。该地区对普及教育和减少贫困的政治承诺，也形成鲜明的反差。鉴于中国 1979 年以来的脱贫人口比任何其它国家都多，并且使大多数儿童都接受基础教育，而这个目标在南亚则难以实现。正如本报告第二部分所指出，印度宪法承诺的实现普及教育第一个目标日期是 1960 年。如何解释这一时间滞后？

324. 毫无疑问，印度面临的挑战比任何一个国家都严峻。正如在第二部分中所指出，劳动人口的绝大多数，存在于农村的非正规经济中。在印度的 3.7 亿非正规经济工人中，有 2.36 亿在农业部门。据官方统计数据，近 25% 的农村人口，生活在贫困线以下。根据世界银行对贫困的定义，估计超过 75% 的印度人口在贫困线以下。巨大的乡村债务问题影响了百安得拉邦 82% 的农民以及全国约 50% 的农民。约四分之一的男性和近一半的妇女是文盲。28% 的村庄没有小学设施⁴⁷。

325. 在此背景下，多年来一直就有关印度童工劳动人口的趋势和规模问题进行着激烈的辩论。正如在第二部分中所指出，根据全国抽样调查组织的调查，童工的数目 1993-94 年估计为 1330 万人，占 5-14 岁儿童年龄组的 6.2%；2004-05 年估计为 860 万人，占 5-14 岁儿童年龄组的 3.4%⁴⁸。四个邦的童工人数占全国童工的 40%。将近 80% 的童工人口分布在农业。然

而，印度全国非正规部门企业委员会 (NCEUS) 2007 年报告指出，由失学儿童组成的更大的“劳工大军”，是潜在的童工。例如，在比哈尔邦，5-14 岁年龄组中有三分之一多的儿童失学，而印度全国平均约为 18%。这种潜在的童工大军，人数高达 4520 万人⁴⁹。

326. 在这种情况下，应该对基础教育鼓起雄心壮志和加大政治承诺。例如，印度国家收入中投入教育的比例仍然依旧——约为 3.5%——这是 20 世纪 80 年代中期的水平——事实上，还略有减少。在各个级别，机构执行政策和方案的能力以及执法能力，仍然是一个重大挑战；可以更好地通过联合国国家工作队得到支持⁵⁰。

327. 将来在南南合作范围内，可以借鉴巴西巴伊亚州的经验，采用次国家的承诺和方案，实现无童工目标。喀拉拉邦已提供一个模型，印度其它邦可效仿。这可以是印度和南亚总的次区域战略的组成部分。喀拉拉邦也表明，在解决童工劳动方面投资于基础教育的重要性。重要的是，一直对教育过低投入的地区各政府应迅速迈向将国民生产总值 4-6% 投入教育的国际基准⁵¹。此外，这项支出需要侧重于基础教育，并确保被忽视的群体入学和继续在校学习，尤其是女孩。

美洲：良好而不平衡的进展

328. 美洲在最近几年已取得良好进展。该地区几乎所有国家都已批准关于童工劳动问题的基本公约。童工劳动问题出现在所有国家的国家政策之中。它是过去 10 年童工劳动减少最显著的地区。一个令人瞩目的知识库已建立(在定性和定量方面)。一个广泛反对童工劳动的雇主

⁴⁵ 联合国儿童基金会，2007 年，同上。

⁴⁶ “快速倡议”2009 年，同上，第 1 页。

⁴⁷ 哈克和瓦尔吉斯，2007 年，同上，第 8-15 页。

⁴⁸ 联合国儿童基金会的一份近期报告声称，然而，在印度的童工劳动比率是 12% 或者 2900 万。参见：联合国儿童基金会《儿童保护进展报告》，(纽约，2009 年 9 月)，第 26 页。

⁴⁹ 全国非正规部门企业委员会(NCEUS)：关于非正规部门工作条件及促进民生的报告 (新德里，2007 年 8 月)，第 101 页。

⁵⁰ 消除童工劳动国际重点计划(IPEC)，2009 年，同上。

⁵¹ 参见《奥斯陆宣言》，全民教育高级小组第八次会议，2008 年 12 月 16-18 日。

专栏 3.5

向被社会排斥的儿童提供教育机会：葡萄牙的经验

在葡萄牙，劳动和社会团结部会同教育部创造了 PIEF (“综合教培方案”)方案——这是一种自 1999 年创建以来已被证明能将儿童和青年——潜在的童工——保持在教育系统学习的重要工具。

PIEF 方法，首先确定不正常上学儿童的身份。然后根据目标群体特点，创建一套特殊的课程，并添加到正规课程上。那么，一个 PIEF 目标群体就创建好了，同时考虑到诸如当地资源可用性的一系列条件(例如：学校基础设施)。

确保 PIEF 方案一直成功的因素之一是，当地的方案所有权和父母的参与。在某些情况下，受益于该方案的儿童后来训练起自己的父母学习基本的识字能力。作为 PIEF 方案的一个结果，目标群体有可能完成基础教育。

PIEF 方案具有的特点使其成为一个灵活的工具，对任何涉及不正常上学儿童的社会问题都适用。虽然最初是为童工而定制，但它对受社会排斥影响的其他儿童群体亦甚为有效。

和工人联盟已与民间社会和媒体一道建立了起来。通过包括有具体时限的承诺到 2015 年消除所有最恶劣形式，到 2020 年消除所有童工劳动的“体面劳动美洲半球议程(DWHA)”，体现了地区承诺。针对中美洲、巴拿马和多米尼加共和国而通过的“路线图”，是该议程的良好体现。

329. 虽然取得的重大进展令人鼓舞，但还有大量工作要做。该区域巨大挑战的核心在于保持这一势头。在美洲的弱势人口，是主要的关注对象，这些包括土著民族，他们没有从该地区的总的进展中受益。为了突出这一被忽视的问题，已于 2010 年 3 月举行了一次重要会议，即，“拉丁美洲土著民族和政府会议：争取有效保护土著男孩、女孩和青少年的权利，废除童工劳动”。在九个支援机构中，国际劳工组织已处于领军地位，帮助危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马编制国家报告。鉴于土著居民人口中的许多儿童错过了教育，并在采矿、农业和其他部门从事最恶劣形式的童工劳动，这一倡议甚为及时。令人鼓舞的是，消除童工劳动国际重点计划(IPEC)和联合国儿童基金会于 2008 年联合举办了一次关于安第斯土著童工劳动的次区域会议。因此，玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和巴拉圭消除童工劳动三方委员会，与代表部落居民的组织机构合作，成立了专门单位应对这一问题。

330. 其它的区域童工劳动问题包括移民工人的困境和对全球经济危机的脆弱性。测绘有关最恶劣形式的童工劳动，如贩运、商业性剥削的分布情况图，仍然是一项挑战。开发各项指标以跟踪对采取区域内办法的承诺，对于保持这一势头，亦至关重要。在南南合作的范围内，扩大和加强与其它地区，并非仅仅是非洲的合作，是推动整个全球努力向前发展的一个重要机遇。巴西(和墨西哥)可日益发挥向其它地区以及美洲提供技术和财政援助的先锋作用。

阿拉伯国家

331. 阿拉伯地区的童工劳动问题，长久以来一直或是不受重视，或是无明确的看法。然而，约十几年来，无论是政府层面还是广大民间社会都亲眼目睹了巨大的变化。以接近百分之一百对两项公约的批准率，体现了阿拉伯国家对解决童工劳动问题的承诺。

332. 由于数据不足，尚无有关阿拉伯地区童工劳动情况的最近估计数据。然而，据推测在某些国家，问题严重，再加上贫穷、普遍的失业和劣质的教育，从而导致早期辍学。大多数的童工都在农业部门，难以摆脱的政治冲突导致问题恶化。最近在加沙的战争即是一个很好的例子，导致学校崩溃和成人失去赚钱养家的机会。

333. 国际劳工组织在该地区的大部分工作已提高了对童工劳动问题的认识。与联合国其它机

构和国际和国内非政府组织的合作伙伴关系已使该问题列入媒体议程的首位。工作的特别重点，已放在最恶劣形式的“隐蔽”类型，如商业性剥削和毒品贸易。

334. 提高最低工作年龄的立法改革以及一并采取的其它儿童保护措施，已在许多国家完成。然而，建立监督机制以确保执行，还有很长的路要走。仍然没有充分认识到应将女童的特殊情况作为一项优先事项；在这样的地区，例如，有许多议员仍然反对婚姻最低年龄法律。正如在其他区域，许多童工在劳动法很难实施的非正规经济部门劳动。

335. 该区域的一个主要挑战是缺乏可持续性和在涉及童工劳动、性别和劳工组织的其它优先事项的对策方面缺乏一个深思熟虑的退出战略。该地区未来的政策，需要强调将重点放在身陷最恶劣形式童工劳动的脆弱儿童，该地区对此问题视而不见的情况仍然非常严重。根据定义，这意味着优先处理女童问题。鉴于机构对外部支助的依赖程度，另一个优先事项必须是政府机构和社会伙伴的能力建设，尤其是要制定连贯性的政策和干预措施。特别地需要并且有机会对冲突局势中的儿童采取应对措施，并在更大程度上解决童工劳动与劳动青年就业之间的关系问题，因为后者是该地区政策和政治议程上一项重要问题。

欧洲和中亚

336. 2009 年在保加利亚、罗马尼亚和土耳其，消除童工劳动国际重点计划(IPEC)提供了在该地区首批逐渐淡出的例子。然而，仍有一些地区童工劳动现象严重，如在中亚和高加索的一些地区。对于移民、贩卖人口和经济危机的影响，以及相关的继续对诸如罗姆人和辛提(Roma and Sinti)人的土著少数民族群体进行社会排斥，也表示了关注。2009 年《综合报告》提请注意在乌兹别克斯坦的情况，在有关媒体报道那里的棉花产业使用强迫童工劳动后，几个主要的零售商和买家表示，他们将不再从该

国购买棉花⁵²。乌兹别克斯坦随后批准了第 182 号公约。

成败关键：全球金融和经济危机对童工劳动的影响

337. 这次全球金融危机始于 2007 年，并于 2008 年最后一个季度急剧恶化，成为大萧条以来最大的经济危机。发达国家和发展中国家同样受到影响。虽然这场危机起源于富裕国家，但它后来对许多贫穷国家产生重大影响。尽管在编写本报告时出现复苏的迹象，但全球经济对于一系列潜在冲击仍然十分脆弱，使持续复苏更难预料。

338. 国际劳工组织预计，由于危机 2009 年失业工人人数可能将比 2007 年增加 5900 万人⁵³。这场危机可能引发长期的劳动力市场衰退，因为劳动力市场的恢复一般总是比整体经济的恢复晚几年。全世界的失业人数可能高达 2.3 亿——失业率为 7.1%。世界银行预测，全球经济危机将使另外 5500-9000 万人陷入贫困之中。根据世界银行，107 个发展中国家中的几乎 40%的国家遭受贫困严重影响，其余的国家则是受到中等程度的影响⁵⁴。

339. 发展中国家的增长前景被下调，与对先进经济体的下调相似。根据世界银行预计，发展中国家的增长将从 2008 年的 5.8%下降到 2009 年的 2.1%。以往的经验表明，经济衰退和贫困加剧之间存在着重要的联系。

340. 过去 10 年所取得的脱贫进展，有一部分有可能被抹掉。面临危险的是，2009 年将被证明是千年发展目标(MDGs)启动以来贫困不但没

⁵² 国际劳工组织，2009 年，同上，第 21 页。

⁵³ 国际劳工组织：《全球就业趋势，2009 年 5 月报告》(日内瓦，2009 年)。3900 万人失业这样的“中度失业情势”更有可能出现，但仍然令人不安。

⁵⁴ 世界银行：危机沉重打击了发展中世界的贫困人口，世界银行在 7 国集团会前说(华盛顿 D.C.，新闻稿，第 2009/220/EXC 号，2009 年 2 月 12 日)。

有减少反而增加的第一年。撒哈拉以南非洲可能面临特别危险。

341. 随着危机日益加深，导致税收下降，将有压力迫使各国政府削减或减少其公共开支增长。在财政紧缩时期，社会开支通常最遭殃。例如，东亚大多数国家在 1997 年金融危机后都削减教育预算。据联合国教科文组织预测，撒哈拉以南非洲 2009 年和 2010 年的教育经费面临着每年减少约 46 亿美元的潜在风险，相当于每一名小学在校学生的开支削减 10%⁵⁵。教师和其他教育工作者很容易受到削减教育预算的冲击，因为薪金占了教育经费的大部分。

342. 流向发展中国家的汇款二十世纪 90 年代中期超过了官方发展援助，并且在过去 10 年中增加了 15-20%。然而，2008 年下半年它们有所放缓，预计 2009 年将出现下降。汇款流动，经常协助家庭维持子女接受教育，若中断这些汇款流动也可能在许多国家造成负面影响。

343. 此外，国际援助流动预计将因危机而有所萎缩。这些援助在过去一直上下波动，并且最近几年一直在下降。非洲又将再次面临最大风险，因为援助平均约占其国内生产总值的 9%。不同国家有很大的差异，例如南非，国际援助占其国内生产总值的比例甚小，而塞拉利昂和布隆迪则超过 30%。在整个贫穷国家地区，教育和社会开支，往往实际上依赖国际援助支持。

344. 童工劳动和教育成果对冲击的反应，在各地并非一样。我们可以预计到，在低收入国家，经济危机会使童工劳动有所增加，特别是这些国家中的更贫困家庭。对于中等收入国家，有一些证据显示，生活水平下降的影响可能会使儿童就业机会减少。家庭的反应，也可能取决于是否有运作良好的社会保障网。

⁵⁵ 《全民教育监测报告》2010 年，同前，第 1 页。

对 策

345. 国际劳工组织正在两个重要举措中发挥领军作用，这两个举措是联合国应对此次危机框架的组成部分。

346. 国际劳工组织《全球就业契约》(Global Jobs Pact)是针对目前危机的一项重要应对举措。它呼吁：支持创造就业机会和帮助人们重返工作、向社会保障系统投资、加强对国际劳工标准的遵守、以及促进社会对话。它强烈关注对弱势群体的支持，并确保实现千年发展目标的进展不因危机而中断。该《契约》还敦促采取行动，继续防止和消除童工劳动。

347. 此外，国际劳工组织正在“联合国最低社会保障倡议”中发挥领军作用，可为努力防止童工劳动做出重要贡献。这一“倡议”旨在帮助确保贫困和弱势人口获得重要的服务和社会赠送。它主要由两个部分组成：第一部分是服务，即从地理和经济方面可获得重要的服务，如教育、健康、供水和卫生。第二部分是赠送，即以现金和实物方式，向贫困和弱势人口提供必需的最低收入和最低生活保障以及为获得重要服务提供便利。该倡议提供了一个框架；通过此框架，各国可以扩大社会保障，加大现有方案的规模或推广其他国家的成功做法。

下一步骤

348. 在 2009 年期间，消除童工劳动国际重点计划(IPEC)就危机在国家一级对童工劳动的影响进行了评估。在“多机构消除童工劳动和全民教育全球专责工作队”的范围内，在柬埔寨、马里、蒙古和赞比亚举行了具有广泛利益攸关者参加的会议，以审议危机对教育预算的潜在影响以及危机将可能如何影响童工劳动。这一初步评估显示，衡量危机给童工劳动和有关教育带来的影响，仍然为时过早。

349. 鉴于对这场危机演化的不确定性，形成一种“早期预警系统”以保证及时和有效地进行

干预，防止童工劳动的突变，是必不可少的。这种想法是在对孟加拉服装制造和出口商协会(BGMEA)项目进行评价时提出的；该项目是为了针对贸易制裁威胁引发的另一种“危机”⁵⁶。宏观和微观两个系统都需要。

350. 这与 2009 年 4 月在伦敦举行的 20 国集团会议要求采取的另一项更大的倡议正好相吻合，即，建立一个全球监测当前和未来危机预警系统，尤其是针对最脆弱人口和国家。2009 年 9 月，联合国秘书长呼吁国际社会共同努力，建立全球影响和脆弱性预警系统(GIVAS)⁵⁷。这为国际劳工组织提供了另一个战略机遇。尤其是，消除童工劳动国际重点计划(IPEC)拥有可供输入平台的重要数据，以及随着它(IPEC)监测危机对最弱势群体的影响在未来几年从“全球影响和脆弱性预警系统”中出现的成果。

国际贸易措施与童工劳动

351. 远在 20 世纪 90 年代，对贸易与核心劳工标准的关系就进行过大量讨论，尤其是在新加坡 1996 年世贸组织部长级会议上以及在 1998 年《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》的制定过程中。过去二十年，童工劳动与国际贸易关系之间的联系已经交织成有关解决童工劳动问题的方法的全球辩论。

352. 若干倡议将贸易政策与童工劳动挂钩，包括美国和欧盟的普遍优惠制度(普惠制)中的奖励计划。在最近有关童工(强迫)劳动的讨论中，该问题有了很大的进展，因为某些成员国已引进与贸易有关的机制，以吸引其它成员国采取行动，反对在某些国际贸易产品的生产过程中使用童工劳动。

353. 虽然可能需要做进一步的权威研究，但显然，出口部门没有发现什么童工劳动，大多数

童工劳动是在供当地消费的货物和服务的生产，特别是在自给自足式农业、城市非正规服务部门以及家政业中。虽然正规经济和非正规经济的界定标准可能会比较清晰，但两者之间的界线和重叠却不清晰。尤其是在跨国企业里，普遍日益认识到，缺乏透明度和有效监督，分包供应链可能起自第一线出口部门的工厂或种植园，经过设有少量保护措施工厂，再进入到可能使用童工劳动的非正规经济的血汗工厂和家庭式生产作坊。而且在某种程度上，在国际商业和全球工会运动中，人们日益认识到有必要，在某种特定国际贸易商品的全球生产的各个环节上，而不是只在从事这一商品生产的几个国家之中的一个国家中解决童工劳动和侵犯其它基本权利的问题。

354. 最广义的贸易措施可能与由政府或区域实体决定的贸易优惠或进口限制挂钩，也可能是跨国公司或全球性品牌的贸易/企业社会责任政策，或者两者兼而有之。政府和政府间组织、企业、多方利益攸关者倡议、雇主组织和工人组织和各种宣传团体，可依据国际劳工组织监督机构的调查结果，或者亦可依赖其它信息来源，包括委托研究，来评估对已批准国际劳工组织公约的履约情况。一些生产国对特定出口市场的依赖，已在历史上产生不同的效果反应。在那些全球性交易的货物和商品中，已做出重大努力解决其生产过程中的童工劳动问题的部门包括：服装、运动用品、地毯、可可、鲜花和烟草。最近，关注亦已转向棉花和甘蔗。

355. 单方面贸易措施可能带有削弱合作交往的风险。自第 182 号公约获得通过以来，已出现这种情况。2006 年《综合报告》指出，重要的变化是在从否认童工劳动存在，到承认存在，再到后来采取行动⁵⁸。这种积极的国际环境，鼓励了全球技术合作，并促进了国家联盟。无论与贸易有关的劝阻儿童在出口部门劳动的措

⁵⁶ 参见国际劳工组织/联合国儿童基金会：解决孟加拉服装产业中的童工问题 1995-2001 年：联合国儿童基金会和国际劳工组织对孟加拉服装部门项目研究评估综述(日内瓦和纽约，2004 年)。

⁵⁷ 参见：弱势群体的声音：从底层向上蔓延的经济危机(纽约，联合国，2009 年)。

⁵⁸ 参见 M. 德普克、F. 齐利博蒂：“国际劳工标准有助于解决童工劳动顽疾吗”(波恩，劳动研究所 2009 年 6 月)。

施是否有效，解决非出口导向童工劳动问题也需要在国家一级留出空间，以便进行开放、建设性和合作三方的政策辩论和采取行动。

356. 除了通过与贸易有关的进口限制措施劝阻童工劳动外，还有一些选择。2009年5月，荷兰政府宣布一项倡议，荷兰公司在国外的投资将不再获得政府的援助，除非它们作出可核查的承诺，即它们或其直接供应商都无雇用儿童。欧洲议会和委员会继续讨论采取措施，使总部在欧盟的跨国企业承担义务，以促进在其供应链中的基本权利。

357. 解决价值链中的童工劳动问题(一路从原材料到零售，包括运输)，而不是简单的供应链，要求支持进口公司监测在整个价值链中的工作条件，包括从源头的原材料制作到成品的零售。需要努力针对那些具有很大潜力可能产生全行业努力解决童工劳动问题的价值链环节。此外，还必须支持跨国企业、进口商和供应商探查童工劳动，并对自己的价值链做出必要的调整。这些努力需要得到提高认识活动的支持，包括消费者，特别是，通过促进雇主组织和工人组织涉及非正规经济。因此，支持有效的劳动监察制度；加强工会的能力以便参与监督工作；对劳动实践准则的实施进行定期社会审计；以及为有效的劳资关系建立机构，以确保集体协议中体现出这样的准则条款所规定的权利，因此，这些都是任何这种努力的重要因素。

气候变化对经济的影响： 为消除童工劳动呐喊

358. 气候变化对我们的共同未来和最贫穷国家的人民构成了最大的风险。它是最大的风险。

那些在撒哈拉以南非洲和南亚的国家最为脆弱，如果不阻止气候变化，一些国家的农业生产预计将下降高达50%。国际粮食政策研究所预测，到本世纪中叶挨饿儿童将增加2500万，因为气候变化导致粮食短缺。气候变化和粮食安全是如此之重要，以至于它正在成为发展政策辩论的中心。在巴西，一项由英国国际发展部支持的研究，正在研究气候变化的经济和社会影响，包括对解决不平等所取得的进步的倒退威胁。粮食短缺和潜在上升的冲突，也正在成为一个问题。

359. 在这方面，对可持续发展社会层面的关注相对较少，尤其是对就业和体面劳动以及童工劳动的影响的关注。消除童工劳动可以成为“顺应气候的发展”的组成部分，但现在就要为此呐喊。

360. 气候变化对儿童可能产生的影响日益受到重视⁵⁹。根据人类发展报告(2007-2008年)，气候变化已经使实现千年发展目标的进展放缓，增加国家内部和国家之间的不平等。这对儿童产生重大影响。然而，我们对气候变化对年幼儿童影响的了解多于气候变化对年长儿童影响的了解。性别问题与脆弱性亦有关——在干旱和自然灾害的后果期间，妇女和女童的工作量不成比例地增加。受教育机会的下降与社会和经济结构的崩溃密切相关。不能上学的一个非常常见的原因是儿童健康恶化。生计损失和粮食安全也可妨碍许多儿童受教育的机会。自然灾害可能会迫使孩子离开家园，甚至他们的国家。这种强迫迁徙可能导致许多儿童沦为童工，其中包括最恶劣形式的童工劳动。

⁵⁹ 参见联合国儿童基金会：气候变化与儿童(纽约，2007年12月)。





第四部分

加快进展迎接 2016 年

两种设想前景

361. 我们有责任确保下一代儿童不再遭受童工剥削。国际劳工组织于 2006 年制定了一个雄心勃勃的目标和议程，以致力于实现这一目标。本报告的上一节中列出了国际社会在试图履行其承诺，从而达到 2016 年目标方面所存在的差距和面临的挑战。2016 年目标，与千年发展目标相似，并且相互关联。2016 年目标前景，可以设想有两种前景，或两条道路。冒昧简言之，这两种前景可以分别称为“危机情境”和“突破情景”。

362. 第一种前景，如果目前的全球童工劳动趋势和政策以及方案措施持续下去，更有可能的是 2016 年的目标将无法实现。未能实现国家行动计划的 2008 年目标，在任何意义上说都已经是一个警告信号，同样发出警告信号的是目前在千年发展目标方面的缓慢进展，尤其是在实现普及小学教育方面。在这种情况下，按“常规办事”将占上风，各国政府和国际社会将以此全球经济危机作为进一步的借口，削减对主要社会领域的开支和减少对外国援助的承诺。

363. 然而，第二种前景是，从危机中抓住机遇——“不要错过好的危机”——调动必要的政治意愿，优先消除童工劳动，作为对未来发展的明智投资。为走出危机而投资，必须首先以路线图补充政策的不足，列出如何将世界引向

正确而更加困难的轨道，消除童工劳动。有雄心就有一切。事实是，如果世界愿意并为它战斗，消除童工劳动是可能的，也是负担得起的。我们必须胆大勇为。反对童工劳动的世界运动，未来能否成功，将几乎完全取决于创造势头。

364. 下文列出的是，这如何可以做到；以全球路线图这个非常大的宏观图起步，然后制定一项在来年指导国际劳工组织的议程。

过去的议程

365. 首先，必须承认，童工劳动问题一直是多次试图制定全球议程的主题，始于在阿姆斯特丹举行的国际会议，并以 1997 年在奥斯陆的国际会议最为突出。在奥斯陆会议上，国际劳工组织列出了“针对不能容忍的状况”的 9 个步骤，会议并通过了“行动议程”。随后，1999 年就最恶劣形式童工劳动问题而通过的国际劳工组织标准提供了进一步的政策和方案指导。联合国大会特别会议于 2002 年将童工劳动问题列入更宽泛的发展议程范围内。在联大特别会议之前，在海牙举行的一次国际会议提出了一项 18 点议程。挪威多学科研究基金会(FAFO——www.faf.no)的一份报告针对国际工会运动于 2002 年 4 月提出了“下一步行动”；国际工会联合会(ITUC)在其 2006 年的成立大会上将消除童工劳动的目标纳入到联合会的章程和行动

方案之中。国际劳工局理事会于 2006 年通过了国际劳工组织的全球行动计划。

366. 未来的任何路线图，都将需要采取吸取过去经验的更实际的做法，以向前迈进，尤其是落实 2004 年已做过评价的奥斯陆行动议程¹。缺乏问责制和后续跟踪不足是主要欠缺。

367. 该路线图，概述了国际社会需要采取的一系列短期和中期步骤，以实现 2016 年的目标。然而，必须结合第 182 号公约第 8 条的范围审视该路线图。第 8 条指出：

各成员须采取适当步骤，相互协助，通过加强国际合作和/或援助，包括支持社会和经济发展、消除贫穷方案以及普及教育，实施本公约的各项规定。

368. 在制定有可能被纳入未来全球路线图的步骤时，重要的是申明两个重要原则。首先，第 8 条所体现的国际团结精神是履行 2006 年承诺的核心。任何路线图都要确定主要利益攸关者的进程义务。最近的“南南倡议”是这种团结精神的令人鼓舞的迹象。第二，虽然各国国情不同，但童工劳动问题的最终解决办法还是在于各国政府。关键在于政策选择而不是贫穷。

实现 2016 年目标的战略考虑因素

369. 该报告已强调路线图拟包含的若干重要战略考虑或主题。

370. 有必要更加注重针对区域优先事项和区域国家的国际努力，既包括诸如撒哈拉以南非洲的那些最远离目标的国家，也包括诸如拉丁美洲的某些国家那样的只需要那额外的支持即可达标的国家。鉴于其绝对最高的童工人数，南亚也值得给予特别的重视。

371. 还必须做更多的工作，才能达成与“一个联合国”和其他机制相关的“国际劳动分工”。鉴

于资源有限，没有借口做重复工作，更不用说平行或竞争地工作。联合国改革提供了一个机遇，汇集各机构的比较优势，更有效地应对童工劳动问题。在战略关联是如此的显而易见的教育和消除童工劳动方面，尤其如此。在农业和某些最恶劣形式童工劳动方面，建立伙伴关系的新的机会大门正在打开。这尤其需要国际劳工组织、联合国儿童基金会和教科文组织更密切地合作，优势互补。

372. 在当前的金融和经济环境下，有必要设计新的“创新金融工具”，调动必要的资金以实现雄心勃勃的目标。这将需要必要的政治领导来促成此事，但针对此事的势头日益增大。必须铭记，在全球消除童工劳动的代价——估计为 7600 亿美元——远远低于经济所得到的收益，成本效益比为 1 比 6.7²。与最近为恢复金融部门的公共开支和财政刺激方案相比，这种成本可谓极小³。

373. 国际劳工组织应努力加强宣传，展现其知识领导，出版年度或双年度“世界报告”，记录团结一致反对童工劳动运动的进展。这将是全球运动的重要资源。此外，这将肯定首先由阿尔伯特·托马斯阐述的国际劳工组织的传统作用，即，它应监测进展情况，并提供一个经验交流中心。国际劳工组织在全球运动内的领导，日益需要体现在发展和共享知识方面。

374. 我们需要督促加大和加强那些已知可起作用的措施，诸如免除学费，并扩大现金资助计划，以使儿童不会辍学。这将成为实现普及教育和消除童工劳动的全球努力的进一步的正式融合的组成部分，也许包括通过“机构首长协议”。很显然，在儿童达到最低就业年龄前，没有免费、义务和普及教育，我们将不能消除童工劳动；我们也不能确保每一个儿童能上学，除非我们消除童工劳动。据全民教育估

¹ L.Bjerkan, C.Gironde: 《反童工劳动斗争中的成就与挫折》，1997 年 10 月奥斯陆童工劳动大会的评估，FAFO 劳动与社会研究所的报告 439(奥斯陆，2004 年 FAFO)。

² 同上，第 4 页。

³ 仅仅是救助美国和英国银行的合计成本就已超过 10 万亿美元。

计，每年需要另外增加 1600 万美元才能实现全民教育目标；而目前对 46 个国家的基础教育的援助金额仅达 27 亿美元⁴。

375. 参与南南合作等全球新倡议以培养消除童工劳动先锋，可有助于消除在发展行动中的传统的自上而下的关系，并有助于重新振兴世界运动。

376. 有针对性的监督和促进劳工组织的童工劳动标准，应该与“体面劳动国别计划”挂钩。有必要继续加强社会伙伴的作用以及发展与商界的联盟。

奔向 2016 年的关键步骤： 建立全球发展势头

377. 为帮助确保加速实现 2016 年目标，提出以下重要步骤：

- 让从南部国家(非洲、亚洲和拉丁美洲)召集的新的政治领导积极参与消除童工劳动的事业，根据第 182 号公约第 8 条的精神致力于提供技术和财政援助。“第 8 条款集团”的候选人，可以包括消除童工劳动国际重点计划(IPEC)的很多早期参与者和受益者，尤其是象巴西、印度、印度尼西亚和土耳其。这个集团的一个特别重点是在经济部门、社区、次国家实体和国家中促进“无童工劳动”的理念。
- 至 2010 年底实现那些尚未批约的国家普遍批准第 182 号公约，并且通过一项战略以加快实现第 138 号公约的普遍批约，第 138 号公约仍然是国际劳工组织的基本的童工劳动的文书。
- 与社会伙伴加强合作，通过政策改革和部门、企业和工作场所的行动，推进消除童工劳动。

⁴ 联合国教科文组织关于 2010 年《全民教育全球监测报告》新闻稿，2010 年 1 月 19 日。

- 加强与作为致力于国际劳工组织标准的主要工会/非政府组织联盟的“反对使用童工全球出征”以及与体面劳动议程之间的协调；更加致力于内部合作和加强世界运动中民间社会方面的力量。
- 进一步加强消除童工劳动工作与教育之间的联系，通过除其它事项外的一个在世界银行、国际劳工组织、联合国教科文组织和联合国儿童基金会之间的“机构首长正式协议”确保全球和国家教育融资包括一个面向涉及童工劳动儿童的具体侧重点。
- 一个打击童工劳动全球公私伙伴关系：设立一个特别基金，使诸如有条件资金资助计划的有关消除童工劳动的倡议形成规模；并加强劳动管理和劳动监察。
- 审议和试行消除童工劳动的创新金融工具。
- 利用新的社会沟通手段和消除童工劳动代言人发起大规模全球宣传和动员运动。
- 探讨设立一个“反童工劳动全球形象大使”的可行性，代表由国际劳工组织、世界银行、联合国儿童基金会和教科文组织组成的一个机构集团发挥作用。

国际劳工组织的具体行动

378. 上文所述，并非新的行动计划，而是为实现到 2016 年消除最恶劣形式童工劳动的路线图的组成要素。这一全球路线图的对象是国际社会。那国际劳工组织起何作用？国际劳工组织可发挥重要的领导作用，但是很显然，上述所列许多建议超出了劳工组织，或任何一个组织或行动者的能力。然而，国际劳工组织在未来 4 年可以在这些关键领域的很多方面发挥催化作用，加速向 2016 年目标前进的步伐。这些相互密切联系的关键领域，包括知识领导、支持全球运动和加强社会伙伴的作用。最后，有必要处理重要的区域问题和优先事项。将这些因素整合起来，在今后 6 年将为国际劳工组

织，尤其是消除童工劳动国际重点计划(IPEC)提供一个战略议程。

思想领军人

379. 国际劳工组织关于消除童工劳动的部分远景是，劳工局既要服务于又应贡献于国际劳工组织三方成员以及更宽泛的世界各地运动的思想领军人。此外，在数据收集、经验和政策导向研究所积累的经验，政策工作以及从实地项目中获得的广泛的实践经验方面，正是国际劳工组织的比较优势所在。利用这些资源，成为思想领军人应越来越成为国际劳工组织消除童工劳动战略的重点。然而，在第三部分，我们研究了一些重要的知识差距。因此，国际劳工组织将继续开发方法，以便更好地掌握一些更多地被忽视的最恶劣形式的童工劳动，诸如强迫劳动和债役劳动以及非法活动。此外，开发评估影响的方法的工作也将继续进行，以便更好地解释那些在消除童工劳动方面可提供最有效、快速和可持续成果的方案和政策组合，以及国际劳工组织对国家发展的积极贡献。

380. 在试点基础上为柬埔寨开发的成本计算工具将在更多的国家推广，以更准确地了解要达到 2016 年目标所需要填补的资金缺口。国际劳工组织还需要开发新的研究领域，包括最近的全球金融经济危机、脆弱国家内部和之间的冲突、以及气候变化对童工劳动的影响。最后，社会对话对旨在消除童工劳动的面向部门的战略产生的增值，也将通过研究行动给予展示。

381. 要想逐步地纠正航向，使其脱离实施那些重点狭隘的直接行动项目，走向知识发展和传播并积极合作的方向，建设三方成员可持续能力和制定连贯的国家公共政策，就必然需要调整资源筹集战略的方向，也需要捐助者对这一战略的轻重缓急增加理解和支持。

对全球运动的支持

382. 要振兴全球反童工劳动运动，就需要国际劳工组织在其它方面给予贡献，对其知识领导做出补充。国际劳工组织将致力于通过开发更有效的宣传工具，特别是通过网上宣传活动加大世界日的宣传力度，扩大其全球“影响力”。要制定社会伙伴如何能够更加积极地参与世界日活动的准则。此外，需要更加强调的是，使国际劳工组织成为有关打击童工劳动的思想和实践的交流中心。

383. 从 2010 年起，可利用童工劳动的年度或双年度“世界报告”的形式开发一项新的重要宣传工具，它将全球估计的最新情况与对 2016 年目标进展情况的评论结合起来。当前的全球倡议，如“海牙全球童工劳动问题会议”，20 国集团应对经济不稳定和气候变化以及新兴的南南运动，将提供重要的机遇，更坚定地将童工劳动问题置于国际政策议程之上。随着到 2012 年“一个联合国”的全面推出，联合国的改革进程也将成为一个日益重要的消除儿童劳动问题的平台。特别有必要发展与联合国儿童基金会和教科文组织之间的更密切的互补关系，以支持国家和国际两个层面的消除童工劳动的努力。

384. 现有的国际伙伴关系和与农业、矿业、教育、武装冲突、健康、研究和收集数据，以及打击人口贩运相关的网络将得到加强和补充。消除童工劳动国际重点计划(IPEC)作为其撤出战略的组成部分，将鼓励上述的由参加国向消除童工劳动标兵地位的有机过渡。最后，国际劳工组织将继续支持南南合作倡议，作为传播技术知识和宣传的一种手段。

加强工会与工商界的联盟反对童工劳动

385. 社会伙伴在全球反童工劳动运动的各个层面都可发挥至关重要的作用。多年来，国际劳工组织已在社会伙伴的能力建设方面投入了相当大的资源，以加强其在反童工劳动努力中的作用。本报告也指出了工人和雇主组织为更好

地应对消除童工劳动舞台上需要采取行动所面临的许多机遇及挑战。近年来给予重大投资的一直是发展区域和全球网络，以支持和维持行动。这将继续下去。对社会对话具体影响的研究，对于展示和提高社会伙伴在消除童工劳动努力中的作用，将是一个重要贡献。未来四年的重点应当放在如何应对非正规经济的挑战，特别是作为最大的童工劳动部门的农业。将为社会伙伴提供指导，使它们利用体面劳动国别计划和联合国改革进程，作为其消除童工劳动努力的重要工具。

区域问题和优先事项

386. 本报告主张，战略重点应更多地侧重于非洲和南亚地区。上一期综合报告(2006 年)特别呼吁更加重视非洲，这受到 2006 年 11 月理事会的特别欢迎。新的全球估计数据显示，在非洲的进展速度仍然缓慢，令人担忧。“聚焦非洲”战略仍为艰巨的挑战。消除童工劳动国际重点计划(IPEC)，作为“聚焦非洲”战略的组

成部分，将致力于执行其非洲行动计划，重点放在建立对消除童工劳动目标的政治承诺方面。为追求这一战略，国际劳工组织将与其伙伴合作建立一个知名人士咨询小组，并在非洲召开一次高级会议，作为对促进全非洲反对童工劳动运动的贡献。

387. 同时，鉴于南亚人口规模和增长，包括童工的绝对数目，南亚不容忽视。本报告书认为，尤其是印度作为“童工劳动重灾区”，可以而且应该发挥与其在世界舞台上日益重要的全球地位相称的更大的作用。不断扩大的南南运动可以成为发挥这种作用的重要手段。

388. 上一期综合报告提请注意，拉美地区取得了相当显著的进展。尽管速度较慢，但这一进展将继续。然而，仍然存在着重大挑战，尤其需要继续这一势头，以更有效地解决国家、社区和群体滞后的问题。在这种情况下，特别需要国际劳工组织及其合作伙伴更好地解决土著人民的困境，他们的困境严重拖累了该地区为减少不平等、排斥和童工劳动所作的努力。

加速反童工
劳动的行动
局长报告

定价：35 瑞士法郎

ISBN 978-92-2-521873-5



9 789225 218735