

局 长 报 告

组 织 起 来 争 取 社 会 正 义

综 合 报 告

—— 根据《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》的要求编写

国 际 劳 工 大 会
第 92 届 会 议 2004 年

报告 I(B)

国 际 劳 工 局
日 内 瓦

ISBN 92-2-513030-9
ISSN 0255-3449

2004 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。

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。

目 录

前 言	1
1. 结社自由和集体谈判：民主发展的基础	7
赋予权利	7
结社自由和建立民主	8
利益协调和国家现代化	9
为发展而进行对话	11
以权利为基础的活跃的劳动力市场	13
参与、减贫和体面工作	15
结 论	19
2. 从原则到实践：面临的挑战	21
批约数量不断增加，但在行使权力方面仍存在问题	21
批约趋势	21
实施已批准公约或强化其原则和权利中存在的 问题	24
面临组织障碍的工人团体	29
公共部门雇员	30
农业工人	33
出口加工区工人	37
移民工人	40
家政工人	42
非正规经济的挑战	44
促进原则和权利：面临的挑战	47
3. 在全球经济下组织起来进行谈判	49
雇主和工人组织的会员趋势	49

雇主组织	49
工人组织	52
工作世界的集体谈判与变化	56
变化与不同：集体谈判的范围和水平.....	58
在快速变化的世界中寻找效益与公平的平衡.....	80
4. 鼓励进步：通过技术合作加强和推广结社自由和集体谈判.....	81
国际劳工组织根据《宣言》的行动.....	81
行动计划	82
劳动法改革	88
加强政府能力	90
加强雇主组织和工人组织的能力.....	92
促进社会伙伴之间的合作	95
三方性对促进结社自由与集体谈判的作用.....	96
争议预防与处理	96
信息与宣传	98
处理协议	98
触及到更大范围的公众.....	99
研究和培训	99
关注未被覆盖和未组织起来的人.....	101
活动中的工会	101
国际劳工局的行动	103
雇主影响力	105
结成联盟	106
经验教训	109
5. 依靠进步	113
在全球变革中促进权利	113
认识与宣传：举出事例，赢得争论.....	115
为成员提供的服务	116
有效提供国际劳工组织的服务	117
下一个四年的目标	118
附 录	
附录 1. 国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言	121
附录 2. 国际劳工组织第 87 号和第 98 公约批准情况及根据《宣言》后续措施提交的年度报告情况表(截止到 2004 年 1 月 1 日)	125
附录 3. 第 87 号和第 98 号公约的案文.....	131

前言

1. 这是第二轮关于《工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》综合报告的第一次报告。在关于结社自由与有效承认集体谈判权利¹的第一个综合报告提出 4 年之后，这一原则和权利仍然是关注的焦点。它已经融入 1919 年以来国际劳工组织章程中，它担当着工作中的基本人权和经济、社会及政治进程的双重角色。
2. 自由结社基本原则和集体谈判权利是人类尊严的一种体现。它保证工人和雇主能够不仅为维护其经济利益，还为诸如生命、安全、诚实、个人和集体自由等公民自由而联合起来，共同行动。它确保反对歧视、干预和侵扰。作为民主化的一个组成部分，承认国际劳工组织《宣言》中阐述的其他基本权利也至关重要。
3. 研究和分析表明，尊重结社自由和集体谈判权利是经济良好发展的重要组成部分。通过保证共享利益增长、促进生产力、调整和产业平和对经济发展有着积极的作用。在全球化经济中，结社自由，特别是集体谈判权利为社会目标和市场需求之间提供了一种连结机制。因此，真正的辩论不能也不应该是是否尊重这些原则和权利，而是如何更好地尊重和使用它们。
4. 《组织起来争取社会正义》继续对当前发展趋势进行了评估。这项工作始于《工作中你的发言权》。对这样一幅杂烩式的画面不应感到奇怪。民主在开展，基本国际劳动标准在加速得到批准以及全球市场透明度在增加，总体趋势尽管很积极，但是问题仍然严重存在。践踏雇主和工人的结社自由权利继续以不同形式出现，包括谋杀、践踏、拘留以及禁止组

¹ ILO: 《工作中你的发言权》，《工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》综合报告 I(B) 第 88 届国际劳工大会，日内瓦，2000。

织存在和活动等法律赋予的权利。继续有人因组织起来，集体维护基本权利而丧失生命和自由。从哥伦比亚的悲惨复杂案例到扩大产业关系范围之外的立法和保护受到阻碍，每当问题发生时，国际劳工组织就提供援助，解决尊重结社自由问题，如支持政府立法和程序改革，或者进行干预，争取工会人员从监狱中释放。

5. 要分清民主行动与“正规”民主，分清标准的批准与实施。有些情况变得更加不确定，有些还没有进展。有些是因为政治抉择，有些主要是因为结构和组织方面的障碍。许多情况下，这两种不做为之间的界限并不清晰，但是，在讨论这些问题时，关键的是要分清根本的原因是缺乏政治意愿，还是没有政策实施能力。

6. 很多国家继续有积极的进展，但是，重要的是要指出，没有进一步的行动措施，政治意愿本身是不能保证有结果的。例如，在沙特阿拉伯和其他海湾合作委员会国家，同意启动工人代表机构发展权就需要采取积极措施把程序变为实际行动。在韩国，立法改革停滞不前，说明政府与社会伙伴以及公众之间需要建立进一步的信任。印度尼西亚仍然在处理单一工会制带来的爆炸性后果，需要做大量工作来促进劳动管理的合作和有效的社会对话。

7. 尽管民主化在继续，部分中东欧国家仍然需要克服中央单一工会制度的遗迹。这种趋势决不会轻易地消亡，会因政治目的被利用。工会仍然忍受着旧习的影响，被作为政治决定的传送带，这种对整个工人和雇主代表概念的形象已经存在了几十年。

8. 政治和民主冲击以及经济和结构因素往往对组织和谈判产生有利的影响。例如在加纳和坦桑尼亚，雇主和工人组织在减贫战略中大范围参与，促进了社会伙伴在国家利益的关键问题上共同进行了更好的合作。在巴西，新政府建立起国家三方论坛，讨论劳动法改革，以便更好地实现结社自由。

9. 正如《工作中你的发言权》所述，结构变革和全球化对工人和雇主代表和集体谈判的传统方法和结构提出了严峻挑战。虽然组织变化——代表人民及其经济利益的制度建设决非易事——也许不会像经济因素和活动那样迅速，但是正在对结构进行审议和调整。工会已经在试图通过如合并和增加全国和国际合作来加强自身的实力。集体协议已经继续扩大到新的类别的工薪雇员和职业团体。有些雇主组织已经与行业联合会合并，或者更加紧密地协调活动。这完全可以说明雇主一方已经在企业投资、生产和定位方面把劳动关系管理和战略决策之间的作用更加紧密地结合在一起。

10. 集体谈判(地方、行业和国家)的水平问题始终没有简单的答案。虽然企业一级的谈判可能会把责任和负担转移到最弱势群体，不提出行业或国家级的调整措施，但是对于快速调整来说也许是理想的。答案与各级雇主和工人组织的力量和能力密切相关。中央集中谈判可以在全国范围提出长期

性的经济调整措施，并支持政府的经济和就业政策。各种水平的谈判都有一些成功范例。

11. 对于每一个国家(或一个经济部门)，需要在可集中谈判和较适合地方谈判的内容之间建立一种最佳的组合。认为不同水平或方法的谈判相互排斥是一种误导。事实上，非集中式的谈判体系可能具有一种整体协调的效果，例如日本每年春季工会与雇主特别在企业一级工资谈判的“春斗”方式。如果以企业为基础的谈判能够同时进行且透明，是可以与高度协调的全国性进程一样具有相同的影响，例如芬兰的情况。

12. 把有关工资和工作条件问题的集体谈判扩大到国际水平一般似乎不可行。一个重要的例外是 2003 年船东与国际运输工人联盟(ITF)之间达成的一项全球性的集体协议，包括了在方便旗船上的工资和工作条件。对于其他行业，在可预见的未来，谈判的重点还在国家一级。然而，对于组织权，工人组织的国际联合和合作正在加强。已经通过欧洲联盟(欧洲工作委员会)立法或多国企业与工会(全球公司委员会)之间协议建立的结构主要在信息和咨询方面。此外，不要低估国际信息和咨询活动对达成国家和地方协议的作用。

13. 近些年来，多国企业和全球工会联盟之间缔结的框架协议快速增长。负责这种谈判的可以是咨询结构，如国际或欧洲的工作委员会。框架协议的目的是确保在整个企业对基本原则的尊重，如结社自由和集体谈判。现在签署的大多数协议都包括了子公司，有一些扩大到合资公司、供应商和分包商。由于框架协议往往包括对地方一级无法解决问题的后续处理实施程序和机制，因此，还可以有助于改善整个公司中管理层和工人之间的对话。

14. 获得和比较有关雇主和工人组织以及集体谈判方面的数据还是一个问题。已公布的数据存在差异和矛盾。数据还需要与经济活动量进行比较，并且要考虑对组织和集体谈判的限制或障碍。这需要在工会成员或雇主组织覆盖的定义上有一条获得认可的基准线，因为这些组织可能对不同类别的会员(活动的、正式或所属会员、学徒、失业、囚犯等)有不同的数据。雇主和工人组织有能力搜集和整理这些数据十分重要，这可以帮助他们面对环境变化开发出更为有效的应对政策。

15. 所以，本报告提出了今后 4 年阶段中改善数据采集和分析的主要工作努力，以便在 2008 年下一个本项的综合报告能够为未来行动确立可靠透明的基准线。

16. 《工作中你的发言权》发现某些很难组织起来的工人团体。本报告更密切研究了这些群体：公共部门、农业工人、出口加工区的工人、移民工人和家庭工人。有些人在非正规经济部门工作，很多人是妇女。在公共部门中，经济趋势和私有化对现有的组织及其运作模式提出了严峻挑战。在出现私有化和雇主及管理方式改变时，工会继续要面对为工人提供有效

保护的挑战。在公共部门，预算紧缩往往限制了达到与私有行业相同解决办法的结果。在这个部门，工会组织率往往很高，在维权中感觉到威胁，而雇主代表和政府的活动空间有限，在可预测的未来，潜在的冲突看来将更加严重。

17. 在农业，持续不断的困难从被法律排斥在外，对试图组织者进行虐待，包括暴力等，到与就业相关的障碍(工作地点偏远和分散)，季节性工作，缺少交流和语言障碍。不过，还是有一些关于工人组织成员增加的报告。

18. 公众和消费者对国际生产条件关注的日益增长以及高度公开的全球市场透明度的增加使得在出口加工区中对结社自由和有效承认集体谈判权利的认识越来越高。这些地区可以象引进新技术、生产方法和就业形式的先驱一样成为良好劳动关系实践的切入点。不过，现在往往仍然是拒绝工人基本原则和权利的地区。

19. 对于移民工人，工会继续在努力创造一种为移民利益服务，把他们特别关注的问题放到谈判桌上的结构。重点是改善对移民的外援和把他们组织到现有的工会中，而不是创建单独的组织，确保不把他们排除在集体谈判之外。

20. 家庭工人正不断得到现有工会的援助，包括组织活动。尽管就业关系属于个人而非集体性质，但是代表家庭工人的组织正在发展。因为在雇主方面很少有相应的组织，所以重点自然更多地集中在立法保护，而不是通过集体谈判。

21. 仍然没有被大规模调查的领域是非正规经济，这里的经济活动人员，包括工人、企业家和自我就业人员必须有权利组织起来。显然，仅对某一部分工作人群和雇主提供全面代表的结构是难以置信的。通过联合、援助、合作和服务，工会可以接触到非正规经济中正在组织起来的人员。雇主组织通过分包合同和其他商业方式直接建立联系，因为生产链正延伸到非正规经济中。雇主面对的一个问题是如何鼓励尊重基本权利，而不影响非正规经济中企业精神和增长潜力。事实上，不论是雇主组织，还是工人组织自身都不能解决 2002 年国际劳动大会就此专题一般性讨论中提出的非正规经济中不断增加的管理赤字问题。

22. 鉴于获得有关工人在组织中遇到特别障碍的系统情况始终很困难，本报告建议对在实行结社自由和有效承认集体谈判权利中的法律 and 实际障碍以及结果进行系统的数据收集和分析。重要的是这些数据应按照性别进行分类，以证明妇女往往占主导地位的程度。

23. 近些年来普遍形成了一种积极的趋势，全面承认社会对话对经济社会发展的重要性，近期又涉及良政。对于国际劳工组织，“社会对话”一词包括政府、雇主和工人代表之间就涉及经济和社会政策共同关心的问题所进行的各种类型的谈判、磋商或信息交流。结社自由和集体谈判权利是社会对话正常运转的基本实现条件和要素。社会对话与结社自由和集体谈

判权利之间的相互关系在《宣言》后续措施的技术合作和劳工局的《宣言》与社会对话重点计划中得到体现。然而，还应该指出，一些监督机制提出有严重结社自由问题的国家一直在争辩他们实行的社会对话模式足以证明他们是尊重这一原则的。

24. 本报告还说明了结社自由与解决劳动冲突之间的关系，这对转轨社会尤为重要。在中央单一工会体系中，可以设定劳工冲突不存在；如在一定程度上存在，则通过中央式结构进行处理。当社会变革导致不安全和失业时，如果没有适当的机制通过由有关人员全面参与的方式来处理问题，爆发抗议行动和冲突交由执法机构来处理，就可能会对行动的领导者进行犯罪指控。然而，这种冲突应该在劳动关系的框架内，通过谈判、协商和适当的职能性纠纷预防和解决机制来处理。因此，承认工人有组织起来和选择自己的代表进行谈判的权利至关重要。

25. 就实力、集体谈判水平、范围和覆盖面、权利生效与实施的法律和行政管理框架，各国的雇主和工人组织都差别很大。不论何种差别，法律上都要保持相关性，法律执行要符合情况变化，要不断提升社会伙伴的组织和谈判能力，因为冲突解决的进程是在不断变化的。这些基础工作需要更广泛的政策框架内完成，它包括鼓励建设性的政治意愿和态度，不仅对劳动关系中当前的伙伴，而且还要对更广泛的参与者，从关键的政策制订者和行政管理人员到广大公众。本报告建议的行动计划概括了国际劳工组织、其成员和其他国际组织在知识、服务和宣传领域的所做工作，以帮助构建和巩固一种自由结社和集体谈判的文化。

26. 本报告的行动实例表明，国际劳工组织及其成员国有着广泛多样的方式来解决各种不同的结社自由和有效承认集体谈判权利的问题。国际劳工组织《宣言》方法基于的前提是：这些原则和权利不是问题，而是解决方法；而且，真正的问题不在是否要尊重、实现和促进，而是如何最好地去做。

1. 结社自由和集体谈判：民主发展的基础

赋予权利

27. 《宣言》中的基本原则和权利力图能使人民“在机会平等基础之上自由要求公平分享其为之做出贡献的财富，以及全面实现人的潜力”。¹工人和雇主通过谈判程序，提出各自要求并予以解决，达成双方受益的集体协议；结社自由和有效承认集体谈判权利就是这一程序的基础。在这一过程中，不同的利益进行协调。工人联合起来可以与其雇主保持更平衡的关系。它还提供了一种谈判机制，公平分享劳动成果，同时尊重企业或受雇人员公共服务的财务情况。对于雇主，自由结社使公司能够确保竞争公平，具有建设性，并且建立在合作努力，提高生产率和工作条件的基础上。

28. 所有工人和雇主有权在没有另一方或国家干预的情况下自由组建和加入促进和保护其权利的组织。尽管组织起来的首要目的—一直是就工资和工作条件进行谈判，但是，各级组织在整个地区和国家经济、社会和政治发展中也发挥着重要作用。它们为成员提供重要的服务，涉及从福利和社会保障到经济社会方方面面的技术支持和代表性等各个领域。

29. 雇主和工人及其组织本质上有不同利益和目标。然而，双方在保持经济良好运行方面拥有相同利益。对于工人，进入集体谈判要面对企业竞争的市场现实，或者公共服务中的税收限制。对于雇主，利润来自于劳动力潜力的最大化使用，经济计划的长期保障和对工人关注的问题出现破

¹ 《ILO 工作中基本原则和权利宣言其后续措施》前言第 15 段，见附件 I 全文。

坏性的冲突之前予以排解。集体谈判最有效的方式是通过协议确定可以实现长、短期交易；如果没有协议，就会失败。当利益分歧接近断裂的情况下，集体谈判也能进行处理，它是一种好恶兼备的体系。

30. 在当今，怎样才能让结社自由和集体谈判权与《宣言》第三段(C)中关于成员国应努力为经济社会发展创造一个环境相一致？回答这个问题首先要考虑这一原则和权利与一般意义上的人权和民主之间的联系；与劳工矛盾的关系；其对社会经济影响以及在减少贫困中的作用。减少贫困是当今国际社会，包括所有多边机制都普遍关心的问题。

结社自由和建立民主

31. 结社自由在历史上就与言论自由、新闻自由、集会自由和普选权紧密相连。无论过去还是现在，雇主和工人组织都是国内和国际民主运动的主角。在政治反对派保持沉默或受到限制时，他们往往能够成为民主的楷模并代表工人和雇主说话。

32. 一位政治民主专家曾经指出：从独裁主义到民主有一系列连续性步骤，²这些步骤与结社自由和集体谈判并行不悖，因此对其加以关注是有益的。在一个独裁接近尾声的国家，促进民众多渠道获取信息可以成为民主化的开端。下一步就会是实现讨论自由。第三步就是独立结社的自由，涉及组织工会、政治团体和政党。第四步是举行自由和公正的选举。明确这些步骤有助于从民主角度来看待结社自由和集体谈判权的重要性。

33. 结社自由和集体谈判实践使公众监督和平衡发展成为可能，这才是更加广泛民主进程的核心。前世界银行首席经济学家³对保证政府责任和法律作用的问题提出了三个要素，都与结社自由和集体谈判相关。它们是：

- 承认公众对政府所做以及规章制度的基本知情权，包括例外情况；
- 承认公民在遇到滥用权力时有获得法律援助的权利；
- 加强民间社团的作用，把它作为一股与政党，消费者团体，研究机构，非政府组织，包括工会一样同等重要的力量。

² R.A.Dahl: “政治、体制、民主和平等笔记”，未发表文件，1999年7月。

³ J.Stiglitz(2002), “参与和发展：来自综合发展范例的观点”，《发展经济学回顾》6(2)，163-182页，。

专栏 1.1

海湾国家的民主种子

2002 年 1 月，负责劳动关系的劳动部官员在著名的沙特劳动法教授帮助下，在利雅得与来访的国际劳工组织官员讨论了工人如何选举自己的代表担任工人委员会领导的议题。2002 年 4 月，在颁布一项规定在雇佣至少 100 名沙特工人的企业中要建立这种委员会的法令之后，又进行了更详尽的讨论。2003 年 1 月，在利雅得由国际劳工组织和劳动部举行公共会议向公众通报了政府和商业企业有关工作中基本原则和权利，以及在这个方面政府对国际劳工组织的义务。会议结束时，当地媒体向政府高级官员就工人委员会建立过慢问题提出质询。政府答复是已经提供了法律和行政框架，现在是由各方来向前迈进了。

2003 年 6 月，在承认没有几家公司表现出建立工人委员会的情况下，A. S. 达汉博士(国际劳工局理事会沙特阿拉伯雇主理事)通过媒体呼吁国家的其他企业允许成立这种组织，提醒他的雇主同事，否则他们有丧失自己权利的危险，并且请求进行特别的政府干预(“银行和公司封锁政府关于组织工人的提议” AL-WATAN，第 689 号，2003 年 6 月 15 日，利雅得)。这就强调一旦权利得到承认和接受，关键需要在信息 and 能力方面采取支持性的行动。这似乎是沙特阿拉伯向结社自由和集体谈判漫长道路上的迈出的第一步。

在阿拉伯联合酋长国和卡塔尔(2003 年公民投票通过的宪法规定了立法选举委员会)也进行了类似的辩论。在科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国，新的劳动法已经通过或者正在辩论程序中。每种情况都必须有一个与新成立的咨询机制信息交流和咨询过程。在巴林，2002 年 2 月举行了国民立法议会选举，2002 年 9 月通过了第一个工会法。

显然，这些国家的最高当局认识到在劳动世界为选民建立代表社团领导的机制具有深远的社会政治影响。这种具有政治意愿的举措使这个地区的国家采取了快速治理方法。沙特阿拉伯劳动部长说(2001 年 10 月巴林麦纳麦)：“我们不希望因为我们的特殊习俗而被污蔑，我们的确不希望被视为寻求躲藏在我们的这些特殊习俗后面”。认识到需要发展劳动关系能力，卡塔尔民政事物和住房部长代表海湾合作委员会(GCC)在 2003 年 6 月国际劳工大会发言时说：“GCC 国家正在付出巨大努力以在这方面(发展劳工立法，特别是工人代表机制)取得更好的结果。”* 这些努力必须得到支持。

* ILO: 91 届国际劳工大会临时会议记录 7 号，日内瓦，2003。

利益协调和国家现代化

34. 走向民主社会长期变化的关键转折点是接受观点和利益可以有合理的差别，工人联合起来寻求纠正不合理的东西是正当的。平等承认雇主自

由组织起来提出合理要求的权利，这往往是从国家控制经济向自由市场体制转移的重要一步。对于大多数国家而言，封建关系已是过去，但是，人民有义务依附于王权而不是被赋予权利的公民——这些社会因素仍然影响着今天。甚至在一些工业化和 200 多年之前就争取人权、政治权和劳工权利的国家也是这样。甚至在“主仆法”被废除之后，其强调的概念仍然笼罩着 20 世纪的英国劳动关系。一些国家自主化、民主化、工业化和实现人权、劳工权经历了比较短暂动荡的历史。在那里，来自农业和专制时代的生产和社会关系模式对现状的影响更大。

35. 从封建结构发展过来的社会经历了不同的道路。一条是在一些情况下通过社会巨变导致集权的共产主义政权。单一政党以劳动人民的名义治理国家。他们为工人及其家庭提供衣食住行和卫生、教育等必需品。工会成为执政党的左膀右臂，这样确保其不要发挥政治反对派的作用。国家控制所有经济活动，同样也拒绝雇主的结社自由。工人阶级的国家没有集体纠纷处理机制，因为理论上讲不存在纠纷。20 世纪 80 年代以来的事件表明，这种中央集权的管理模式最终垮台，因为它压制了带来发展和增长利益扩大的民主和独立的经济社会力量。

36. 大多数发展中国家经过民族主义的政治运动实现了独立。在那里，工会常常发挥了重要作用。许多情况下，工会和处于领导地位的民族雇主参加了独立运动并且与政党结盟或者形成民族政府的同盟。在政治活动受到殖民统治控制和限制的地方，工会行动往往被作为一种对经济和社会不满的渠道和一种在许多情况下追求政治自由的出路。

37. 在工作中和全社会的民主自由运动已经促使雇主和工人起来维护其组织的独立性。由此他们时常挑战企图控制国家经济政治生活的制度。压制不同观点和不同利益限制了经济主体的自由，从而限制了创新、生产率和增长的潜力，还阻碍寻求真正解决社会不满的办法。成长和发展停滞不前情况的出现大多与不尊重结社自由和集体谈判权利有关。

38. 的确，矛盾常常因“国家利益”而受阻或是被和平地化解。但是，否认或压制，有时是强迫并不能解决问题。如果不发展劳动纠纷处理机制和方法，就可能动用传统的专制主义方式解决这些纠纷，如诉诸法律、命令甚至是刑事法院。即使在社会其他方面和经济上对不同观点更开放并把对话作为政策制定的手段时，专制主义在就业关系中往往生命力很长。甚至在一些工业化国家和新兴工业国家仍然发生在工作场所持异议者犯罪和劳动冲突(如中国、韩国和印尼)，这说明，法律改革和社会制度以及观念调整并不总能与经济和政治变革同步。在上述实施变革的国家中存在的许多问题是因为缺乏确保尊重工人有权自由指派代表的相应机制。独立的工人和雇主代表还被看作是对秩序和稳定的威胁；其实，这种威胁可能早已在事实上不复存在，只不过存在于统治者的头脑中。

39. 此外，企图维持秩序和稳定是一种自我毁灭，因为它否认社会，包括经济决策者；它拒绝了解真实信息，其逻辑结果就是拒绝为找到最佳解

决办法而进行争论。真正的稳定只能产生于不同利益得以合法地表达意见并且努力找到合理解决问题的办法。拒绝承认现实就会为分裂和反抗开通道路，促进而不是避免不稳定。

40. 在经济增长相互依存的世界经济中，国家需要充分利用其比较优势，促进投资和贸易来刺激发展。在许多发展中国家，这种优势包括比其他国家或地区低的工资水平。的确，如果生产率低下，唯一实现具有竞争性生产成本的方式是低工资。一些经济学家认为，应该削减结社自由的人权从而避免工人试图提出的工资有可能使生产在世界市场上失去竞争性。然而，这是一种完全静态的劳动力市场运转观点。

41. 提高生产率是保持竞争和改善工资和工作条件的根本。寻找改进工作绩效的方式，如通过良好组织、技能开发和投资是符合工人和雇主的双方利益的。如何确定一个适合企业的工资水平对于它是否被工人作为承诺的公正报酬而接受有着重要意义。对话使雇主和工人寻找方法来改进工作绩效和报酬并摆脱全球市场低质量、低生产率和低工资状况。与民主持续发展并行不悖的是经济和社会的持续发展，这中间，实施结社自由和有效承认集体谈判权具有重要作用。

为发展而进行对话

42. 越来越多的事实和分析，包括国际劳工组织及其三方成员积累的经验，指出了在促进公正增长帮助解决冲突的劳动世界和周围社会经济制度中基础结构的重要性。其核心是承认人不同于其他生产要素，工人和雇主的自由结社是劳动力市场有效公正运转的关键。如同国际劳工组织章程所指出的，劳动力不是商品，人有受到尊重的权利。⁴人们的抱负、个人素质、主观能动性、家庭和经济环境、健康状况，以及看到自己与他人交往的愿望，所有这些因素都对人的行动产生影响。因此，所有这些都须在劳动力市场管理中加以考虑。

43. 正如世界银行前首席经济学家指出的：“工作环境无须关注钢铁；我们不在乎钢铁的福利。钢铁无须作为生产性投入受到鼓励”。⁵鼓励男女工人对劳动生产率增长做出贡献是所有发展过程的一个组成部分，与让工人组织起来表达自己的意见，为雇主提供对话和谈判机制的措施并行不悖。

⁴ 《宣言》关于国际劳工组织的目标和目的(费城宣言)，为《国际劳工组织章程》的附件(第一条)。又参见《摆脱贫困》，总干事大会报告，第91届大会，日内瓦，2003年，69页。

⁵ J.E.Stiglitz, “就业，社会正义和社会福利”，国际劳工回顾，第141卷，(2002年)。

44. 通过参与和组织起来开展活动，人可以影响他们周围的工作环境状况，影响整个经济，找到掌握变革的方式。否定创新与合作的作用，就会损害作为一项核心生产要素的经济。如果把劳动力作为商品来对待，经济可持续发展的机会就会永久性地消失。

45. 集体谈判和广泛的社会对话改善着工人和雇主对信息的掌握。在劳动世界，雇主通常比工人更加了解本企业当前和计划中的业绩，也更了解劳动力供给情况。工人对就业需求的了解不完整，不能方便地找到最适合的就业岗位，就不能自动地得到与他们技能最相匹配的工作。单个的工人一般不掌握所需要的信息，以帮助其单方地去就理想的工作和合理的工资进行谈判。然而，工人熟悉生产和服务过程，因此非常有条件就变革对他们的影响进行评估。

46. 在开放竞争的市场经济下，资源需要经常重新配置，从较低转向较高效率。在企业，这就意味着调动或裁减工人。在更广泛的经济范围，这种“建设性破坏”⁶意味着要进行结构调整，企业倒闭，破产和混乱。

47. 这种过程可以看作是在“退出”和“发言权”之间做出选择。“退出”主要意味着清除绩效低劣的资产和进行其它投资，让富余工人去寻找新工作。在实际中，有长远战略的企业通过发展和调整组织结构和商业战略，适应竞争挑战来避免破产的威胁。这其中，成功与否在很大程度上取决于一同工作人员的能力。因此，就必须组织起来行使“发言权”，雇主与工人代表讨论交流。这样可以建立诚信，促进生产能力的进一步调整与受益。⁷

48. 当单个企业和工作场所之外的社会经济事务中存在着有代表性的组织并相互作用时，就可以通过全国性或行业性社会对话产生类似的积极效应。

49. 破产威胁是有效的市场经济中一个重要的基础，因为它防止在企业恶化以后把好钱再扔掉。然而，企业失败导致的社会和经济混乱会是实质性的。鼓励对话和分担工厂管理变化，通过调整生产来适应新的竞争、消费者喜好或技术革新对创立活跃的劳动市场也同样重要。

⁶ 关于“建设性破坏”概念，见 J.E.Schumpeter：《资本主义、社会主义和民主》（纽约，Harper，1975）。

⁷ 关于“退出”和“发言权”在经济和政治中的作用，见 A.O.Hirschman，《退出、发言权和忠诚：对企业、组织和国家衰败的回答》（剑桥、麻省哈佛大学出版社，1970）。

以权利为基础的活跃的劳动力市场

50. 越来越多的证据表明，结社自由和集体谈判权有助于改善经济和贸易绩效，没有一些经济理论家往往所说的负作用。

51. 经合组织在 1996 年对贸易和劳工标准的研究就已经得出结论，结社自由和集体谈判权对劳动生产率和工资增长的影响取决于一系列因素，包括国家和企业因素，以及谈判的方式。研究发现，没有经验事例可以证明如下断言是有根据的，即结社自由将导致工资实际的快速增长，而缺少结社自由就可以维持低工资。在 2000 年，经合组织发表了关于 75 个发达和欠发达国家工作中的基本原则和权利四领域实验研究调查结果。结果发现，尊重核心劳工标准的国家可以通过提高劳动力技能水平，创造鼓励提高生产率和革新环境来提高经济效益。⁸

52. 不久前，世界银行 2002 年一项关于工会和集体谈判的研究，考察了结社自由与集体谈判之间若干可能存在的关系及其在个人、企业和宏观经济层面的经济性影响，发现即使有任何消极关系也是微不足道的。⁹该项研究的结论是，结社自由和集体谈判的影响在很大程度上依赖于其所处的环境。研究还发现，高度协调的谈判，通常伴随着高入会率，可以促进经济健康发展。2003 年世界银行一项关于东亚的报告发现，强大的劳工权利伴随有劳动密集产品的高出口。¹⁰

53. 国际劳工组织国际劳工研究所进行的研究也驳斥了这样的观点，即结社自由和集体谈判或者工作中的其他基本原则和权利阻碍了发展中国家的外国直接投资(FDI)。2002 年一项关于核心劳工标准和贸易关系的研究发现，“如果有关系，事实也是倾向于相反的方向，就是说所有统计数据表明，拥有较高劳工标准的国家占有 FDI 的份额比较大”。尽管较强的结社自由和集体谈判被认为是伴随着较高的劳动力成本也是事实，但是，“结社自由和集体谈判权对 FDI 通过劳动成本产生的消极作用也会被其他积极影响所抵消”，例如更大的政治和社会稳定。¹¹

54. 2003 年国际劳工研究所的一项研究发现，这些权利和民主能提高出口竞争力。¹²对 162 个国家的分析数据后得出的结论是，民主和结社自由

⁸OECD：贸易、就业和劳工标准：关于核心工人权利和国际贸易的研究(巴黎，1996)86-88 页，和国际贸易和核心劳工标准(巴黎，2000)，14 页。

⁹T.Aidt 和 Z.Tzannatos(2002 年)：联合和集体谈判：全球环境中的经济影响(世界银行，华盛顿，2002)。

¹⁰世界银行，东亚一体化：为了共同发展的贸易政策，(华盛顿 2003)。

¹¹D. Kucera：标准对劳工成本和 FDI 流向的影响《一体化世界经济中的劳工标准》H.Corbet 和 J.Bhagwati 编，第 6 章，(华盛顿，Cordell Hull 研究所)。

¹²D. Kucera 和 R. Sarna：国际贸易、结社自由和集体谈判权：双边互动模式(即将出版)。

及集体谈判权伴随有较高的制造业出口。劳动密集型产品的情况复杂。根据使用的指标，较强的组织和谈判权利对劳动密集型出口既没影响，也有影响。这反映出，劳动密集产业对由结社自由和集体谈判引起的高工资特别敏感。然而，当研究单纯观察民主与劳动密集型出口关系时，就发现二者之间积极的强有力的内在联系。

55. 国际劳工组织另一项关于拉丁美洲非正规就业的研究向下述观点提出了挑战，即结社自由和集体谈判权会导致非正规就业的增加。这项研究发现“强有力的证据，拥有较强‘民权’的国家，正规就业份额较大，非正规就业份额较小，即使考虑了人均 GDP 和其他可控变量。¹³

56. 相反，事实证明结社自由和集体谈判薄弱的国家存在社会和经济问题。例如，经合组织对拉丁美洲不平等情况的一项研究表明，随着民主的回归，军事统治期间及其后收入不平等的增加没有因为工会运动持续受到破坏打击以及再分配的社会和政治行动能力受到影响而恶化。¹⁴

57. 经过共同协商达成的集体协议可以使经营条件变得更可预见和更加负有责任。结果是，雇主更加了解他们所期望的劳动成本和其他就业因素，起码是协议期限。如果在一个可以充分获得其他协议信息的体系当中，雇主还可以知道他们竞争对手所提供的条件。作为直接有关各方以及更广泛公众参与的过程，集体谈判使工资决策更加透明，使形势更加确定和稳定，这对制定良好的投资决策十分重要。

58. 这也许就是 2000 年巴基斯坦雇主和工人代表在巴基斯坦工人雇主双边委员会¹⁵支持下为什么走到一起通过克服冲突，培育合作手段来应对全球化中的产业问题。双方都支持成立委员会，承诺合作，克服工业化早期那种往往紧张的劳动关系。产业问题始终存在，改善劳动关系可能取决于综合的历史因素：劳动力的教育，管理和人力资源的专业化、巴基斯坦雇主联合会的宣传和培训作用、面对产业危机更加策略的劳动力流动，以及在此之外寻求建立产业关系程序的共同愿望。

59. 另外，企业工人更多的参与可以提高管理决策质量。在合作氛围中，工人参与可以启发更多的想象力和创造力，为调整与创新问题找到更好的解决办法。如果工人在工作组织和处理就业问题中有说话的机会，协议内容就更加有可能得到尊重与实施。

¹³ R.Galli 和 D.Kucera: 拉丁美洲非正规就业：商业循环运动和工人权利影响，讨论稿，(日内瓦，ILO，2003)。

¹⁴ J. Robinson: 不平等来自何方？拉丁美洲的理念和意义，OECD 发展中心，巴黎，2001 年。

¹⁵ WEBCOP: 为和平、生产率和繁荣的伙伴合作(卡拉奇，技能开发委)。

60. 由通用汽车与丰田汽车合资拥有的加利福尼亚汽车制造厂，即新联合汽车制造厂(NUMMI)是成功的，是一个以合作取代争斗而带来变化的例证。曾几何时，企业的劳资关系是如此恶劣，以至于生产率水平低和汽车质量差，通用不得不让它关门大吉。20 世纪 80 年代初，丰田与通用联合，采用侧重制造体系，在工会与管理层相互高度信任与尊重的基础上，工厂重新开工，公司与工会努力促进发展。¹⁶这一制度强调的是团队工作，工作保障，雇员参与和工人自信。NUMMI 由于高水平的生产率和汽车质量以及平缓的管理变革而闻名。该经验说明了在引进新生产方式时工会的重要作用，还表明外国投资者与组织起来的劳动者合作可以带来收益。

61. 集体谈判不会引起劳动力市场畸形发展，而可以促进市场的净化和调整过程。在工人和雇主之间长期存在的信任关系中，没有任何一方将自己的市场权力推向极至，去获取单方利益。工会不会要求把工资提高到不得不裁员的地步。雇主也不会通过就工资和工作岗位施压把经营成本全部转嫁给工人。“这样的行为既不是市场不完善的象征，也不是慈善之举，而是善用集体行动和互信的经济学。”¹⁷

参与、减贫和体面工作

62. 国际劳工组织历来是通过各种途径与贫困做斗争的先驱。1919 年《章程》前言就赋予了国际劳工组织追求社会正义的使命，1944 年《费城宣言》指出：“任何地方的贫穷对所有地方的繁荣构成威胁。”1969 年启动的世界就业计划引导人们在如何使就业战略帮助实现人民的基本需求和战胜贫困方面进行大量工作，从而促进了后来对发展问题的思考。

63. 2003 年第 91 届国际劳工大会对总干事《摆脱贫困》报告的讨论对国际劳工组织减贫行动给予一个新的推动。改善穷人生活和劳动条件的行动是国际劳工组织人人享有体面工作使命中四大战略目标的重要组成部分：

- **就业。**走出贫困的主要道路是工作，为此，经济必须为投资、企业家、创业和可持续的生计创造机会。
- **权利。**获得对权利的承认和受尊重的最低需求。他们需要代表、组织和参与。他们需要好的法律的实施，以保护而不是反对他们的利益。没有权利和权利的实施，穷人将无法摆脱贫困。

¹⁶ N.Rogovsky 和 E.Sims, 通过人合作的成功, (国际劳工局, 日内瓦, 2002 年)71-74 页。

¹⁷ W. Sengenberger: 全球化和社会进步: 国际劳工标准的作用和影响(波恩, 艾伯特, 2002 年)。

- **保护。**穷人不受保护并且被边缘化。要寻找提供社会保护的新途径，特别对弱势群体。增强妇女的能力，使其能够去就获得由于照顾家庭需求而被扣的工资进行再交涉也很重要。
- **对话。**穷人懂得需要去交涉，对话是和平解决问题的途径。生活在贫困中的人可以通过国际劳工组织的谈判、对话和解决纠纷获得经验。¹⁸

64. 国际劳工组织的方式与 20 世纪 90 年代及进入本千年后国际发展机构开发的多重贫困概念是一致的。这些方式包含有作为国际减贫举措的“丧失发言权”和“丧失权利”的概念，它有助于使重新定义的减贫概念与以权利为基础的发展和消除贫困措施相一致。如：联合国开发计划署的“能力贫困措施”和人类贫困指数，世界银行和英国国际开发部(DFID)的报告。¹⁹

65. 在这一广泛的减贫举措中，多边体制中的其他团体在开发实用性措施保障基本原则和权利方面取得了进展。世界银行 2000 年采用了关于核心劳工标准的一整套办法，指导世行业务人员的工作。世行的私营贷款机构，国际金融公司(IFC)要求借款方遵守禁止使用童工和强迫劳动的原则。在世行与国际货币基金组织 2003 年迪拜年会上，IFC 宣布将结社自由和集体谈判两原则与非歧视也列入贷款的标准条件。有 19 个国际金融集团采纳了在世行和国际货币基金组织关于私营银行支持的基本建设项目环境与社会影响政策和指导意见基础上制定的“赤道原则”。²⁰亚洲发展银行同意与国际劳工组织促进合作，承认各自专长，特别强调工作中的基本原则和权利。²¹与非洲发展银行的协议还悬而未决，但在 2001 年与国际劳工组织讨论之后已经开始行动。欧洲重建与发展银行(EBRD)2003 年批准了指导工作的核心劳工标准政策，但是这个政策还不包括结社自由和集体谈判原则。²²

66. 这些发展说明，《宣言》第三段对鼓励其他国际组织支持成员努力实施工作中的基本原则和权利表达的关注有了明显进展。然而，如何创造必要的条件使结社自由和集体谈判权利惠及到那些还没有享受到这些权利的较贫穷的人民，始终还是个问题。

¹⁸ ILO: 摆脱贫困，总干事大会报告，7-8 页。

¹⁹ UNDP: 人类发展报告 1996: 经济增长与人类发展(纽约 1996)，人类发展报告 1997: 人类发展消除贫困(纽约 1997)；世界银行：世界发展报告 2000/2001: 解决贫困(纽约，牛津大学出版社 2001)；DFID: 劳工标准与减贫。磋商文件，2003 年 9 月。

²⁰ <http://www.equater-principles.com>

²¹ 见 ILO 与亚洲开发银行合作：核心劳工标准与 ADS 活动，286 理事会/LILS，2003 年 3 月。

²² 见 EBRD 环境政策，2003 年 7 月。对结社自由和集体谈判的忽略是一种自相矛盾的行为，因为，所有欧洲国家都批准了有关这项原则的公约，欧洲议会最近的一项决议也涉及到《宣言》，呼吁欧洲委员会保证在一切发展活动中实施这些原则(欧洲议会关于理事会交流委员会的决议，欧洲议会和经社委员会题为“促进核心劳工标准和促进全球化中的社会治理”)。

专栏 1.2

通过减贫战略促进结社自由和集体谈判

在坦桑尼亚和斯里兰卡等情况多样的国家中，国际劳工组织正在帮助加强工人和雇主在设计和实施世界银行和国际货币基金组织财政援助的减少贫困战略计划(PRSP)中的作用。这种努力是建立在布雷顿森林机构提出的愿望基础上，把减贫计划成为“国家自主”而不由华盛顿强加的。

通过国际劳工组织的研讨会和培训计划以及分析咨询，国内和国际参与者都正在认识到结社自由、工会和雇主在经济社会发展中的重要性。让雇主和工人走到一起来讨论减少贫困问题就是在工会与雇主之间的交流和合作还没有纳入规范的国家中培育社会对话。

工人和雇主组织都正在开始看到自己在更广泛领域中的作用，因为有效参与减少贫困战略使他们能够集中关注所有工人和雇主的利益，而不仅仅是自己成员的利益；为工人和雇主提供培训增强了代表现有成员和发展新成员的能力。在某些情况中，减贫战略发生了一些重要变化，这反映了雇主和工人以及国际劳工组织的体面工作议程的观点。例如在柬埔寨，最初减贫战略草案没有注意到就业在减贫中的重要性。这种情况在政府与雇主和工人组织以及非政府组织协商后发生了巨大变化。现在国家减贫战略特别强调创造就业和工作中权利。在马里，经过与社会伙伴协商，就业政策也成为减贫战略的一个重要部分。

在某些国家，如坦桑尼亚国家减贫战略通过后，国际劳工组织介入进来。在此情况下，国际劳工组织的工作中心是引导工人和雇主去实施、监督和审核这个战略。

许多情况下，在减贫战略进程中这些组织仍然被边缘化，或排除在外，或者介入太晚。把工人和雇主更紧密地结合在减贫战略中的并非易事。当政府和工会或雇主之间的现有关系不紧密时，进行对话可能很难。有些工会勉强介入参与这些计划，因为他们认为与过去的结构调整类似。

然而，工人和雇主对减贫战略意见一致程度正令人鼓舞。他们对创造就业、健康、教育和农业改革的重视可以在谈判桌上提出一些新的议题，给社会伙伴的组织和谈判议程带来力量。

67. 最近，各个国际发展机构在强调将减贫战略(PRS)作为发展计划中心任务时，也在考虑保证这一过程的本地所有问题。为此，需要发挥雇主和工人组织作为第一要素的潜力，因为穷人参与改善其自身生活政策十分关键。国际劳工组织鼓励政府邀请雇主和工人组织加入减贫战略的全过程。

68. 从事减贫战略计划的第一代人受制于对宏观经济增长的关注和外国对本国预算的援助，因此，他们的减贫举措虽然可以理解，但的确进展

缓慢。就更广泛的发展努力来说，社会支出及其分配作为可持续发展的手段则越来越重要。与社会部门政策和公共部门管理相比，转轨国家和发展中国家在宏观经济政策取得了更多的进步。在教育和卫生方面的公共支出仍然失衡地向高收入阶层倾斜的问题引起了关切。²³确保这些行业的雇主和工人在事关他们利益问题上有更大发言权，是为反腐败和保证较好的透明度、责任感和管理提供具有补偿作用的监督和平衡的重要手段。

69. 在为发展和减贫规划的新政策中，国家的雇主和工人组织这样的长久性机制明显地处于民间社团的核心，它们正在认真思考能够发挥最好的作用。在困难增加和资源减少的情况下，它们有时怀疑新的民间社团组织的代表性，而采取一切措施全力落实其固有的任务。与此同时，布雷顿森林机构也建立了进一步的机制，评估国家政策和机制是如何落实千年发展目标 and 减贫战略的。这一机制包括找出那些代表穷人的团体，与他们对话，以确保社会部门政策当中的“发言权/参与权”。哪些属于这样的团体，在全国范围情况如何，其代表性如何，在多大程度上国内的雇主组织和工人组织可能并愿意与其合作，这些问题都还不清楚。

70. 实际上，许多工人组织(在较小程度上，雇主协会)已经与那些在贫困、平等、弱势群体等问题上有着共同关注的非政府组织开展了紧密的联系。²⁴但是，不要将那些通常是单一事项而成立并且声称不被其他组织所代表的非政府组织的作用，与雇主组织和工人组织的作用相混淆。他们的工作可以互补，但目标和功能有相当大的差别。在一些国家，虽然社会对话已经包括了这样的民间社团组织(例如在爱尔兰和南非)，但社会伙伴的集体谈判角色始终还很独特。

71. 对这些团体及其参与为穷人在发展问题上提供发言权这一进程，可以采取双重方法。首先，结社自由和集体谈判原则可以成为它们的牢固基石，因为在多边体制中还没有其他类似的原则来保障发展中相关方面的权利。这意味着不仅要检查国际劳工组织有关问题的法理，而且还要有在不同环境下和不同经济部门如何实施原则的实例。第二，雇主组织和工人组织在保留其向传统和新会员的基本代表作用和服务的同时，需要决定在新的发展框架内如何与这些组织发展关系。

72. 许多雇主和工人组织正在努力扩大会员基础，把代表范围扩大到低收入、低技能、弱势和失业群体，争取所有会员更广泛的利益，这将提高对国家决策的影响能力。在没有产业组织的经济部门，工人和雇主无论是

²³ IMF/世界银行：实现千年发展目标和相关产出：监督政策和产出的工作框架，发展委员会联合部长级委员会关于资源向发展中国家转移问题的会议背景文件，DC2003-0003/add.1, 2003年3月28日。

²⁴ 见，例如，“工会、NGOs 和三方性”，国际自由工联第 17 届世界大会决议，德班，2000年4月3-7日，www.icftu.organization/www/english/congress2000_XIII.pdf。

加入现已存在的组织，还是自行组织起来，现有的雇主和工人组织事实上都有重要作用可以发挥。它们既可以将会员和服务延伸到尚未被结社自由和集体谈判法律与实践覆盖的人群，也可以支持建立新的能负责的、民主管理的代表性组织。²⁵

结 论

73. 《宣言》前言声明：“经济发展是必要的，但非足以就能确保公平、社会进步和消除贫困，这确认国际劳工组织要促进强有力的社会政策、正义和民主体制”。雇主和工人自由结社和集体谈判以及其他对话机制是民主发展道路的基础。在竞争愈来愈激烈的全球经济中，一个成功减贫发展过程的中心因素是建设一个活跃的劳动力市场；在其中，代表工人和雇主的体制能够驾驭变革，与政府合作，处理由老向新生产体系中投资再配置所引起的社会后果。

²⁵ ILO，摆脱贫困，同前，73 页。

2. 从原则到实践：面临的挑战

批约数量不断增加，但在行使权力方面仍存在问题

74. 令人不安的现实是，在世界许多地区和一些经济部门，结社自由和集体谈判权利没有受到尊重。即使在法律上予以承认，寻求行使权利的人们也会面临着严重困难。在逐步实现这些权利的过程中，第一步是批准国际劳工标准；第二步是建立实施这些权利所需要的法律和行政框架；第三步是通过赋予社会伙伴权利并加强其能力，通过技术合作和政策建议，确保这些权利在实践中得以实现。如果一个社会要经历这一过程中的所有步骤，那么政治意愿是不可或缺的。然而，若不能通过具体的制度和程序予以保持，这种政治意愿很快就会减退。在实践中，从一个步骤到另一个步骤没有清晰的划分，三个区域的工作会有一定程度的交迭。

75. 在这种不同实施权利方法的广泛框架中，本章对批约和实施状况进行了评估。应当承认，批准并不一定就变为充分实施。本部分基于国际劳工组织监督机制过去四年的信息和其他信息来源，突出说明了一些权利没有得到尊重的地方的情况。最后，本部分研究了特殊类别工人目前的状况，列举了一些最近的实例，说明朝着更好地实现他们权利方向取得进展的实际方法。

批约趋势

76. 表 2.1 说明了自 20 世纪 40 年代末两公约通过以后的批准趋势。在国际劳工组织成员国增长与批约数字之间有着密切关系。这是因为在许多情况下——尽管不是全部——成为成员国后接下来就批准这些公约。因此，很自然在已批准国家中，发展中国家占的比例呈增长趋势；其中，非洲国家又占很大比例。

表 2.1. 自 1950 年以来批准第 87 号和/或第 98 号公约的成员国数目

地 区	1950	1970	1995	2000	2004.1	
					数 量	百分比 ³
非 洲						
C. 87	0	23	32	42	46	87
C. 98	0	30	40	51	51	96
美 洲						
C. 87	1	18	28	30	32	91
C. 98	0	18	26	30	30	86
亚太地区						
C. 87	0	5	8	12	13	46
C. 98	0	7	12	15	18	64
欧 洲 ¹						
C. 87	7	26	43	48	48	96
C. 98	2	27	45	48	50	100
阿拉伯国家 ²						
C. 87	0	2	3	3	3	27
C. 98	0	4	5	5	5	45
成员国数量	62	121	173	175	177	

¹ 欧洲包括阿塞拜疆、以色列、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。² 包括：巴林、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、叙利亚阿拉伯共和国、阿拉伯联合酋长国、也门。³ 该地区成员国批约百分比。

77. 批约的历史趋势反映了从殖民主义统治下解放出来的国家有着的强烈政治意愿。许多国家独立后立即批准了这些公约；在殖民统治者已经批准的情况下，则立即承诺遵守这些公约。亚太地区只有不足半数国家批准了第 87 号公约，半数以上的国家批准了第 98 号公约，与之相比，85%到 98% 的非洲和美洲国家批准了这些公约，而 100% 的欧洲国家批准了第 98 号公约。应注意到，欧洲国家高批约水平的部分原因是 1995 年以来的批准基本公约宣传运动。这场运动的确对非洲国家的批准也产生了作用。批约运动尚未反映在阿拉伯国家批约水平中。

78. 自 2000 年讨论《工作中你的发言权》以来，15 个国家批准了第 87 号公约，9 个国家批准了第 98 号公约。在这 4 年期间，以下 6 个国家批准了 2 个公约：赤道几内亚、厄立特里亚、冈比亚、哈萨克斯坦、基里巴斯、圣基茨和尼维斯。9 个已批准第 98 号公约的国家批准了第 87 号公约：安哥拉、巴哈马、刚果民主共和国、斐济、利比亚、巴布亚新几内亚、圣文森特和格林纳丁斯、坦桑尼亚和津巴布韦。3 个国家批准了第 98 号公约：亚美尼亚、毛里塔尼亚和新西兰。

79. 余下 18 个国家没有批准任何一个关于结社自由的公约：阿富汗、巴林、中国、萨尔瓦多、印度、伊朗、韩国、老挝、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、所罗门群岛、索马里、泰国、阿拉伯联合酋长国、美国、瓦努阿图和越南。16 个国家批准了第 98 号公约但没有批准第 87 号公约：亚美尼亚、巴西、几内亚比绍、伊拉克、约旦、肯尼亚、黎巴嫩、马来西亚、毛里求斯、摩洛哥、尼泊尔、新西兰、新加坡、苏丹、乌干达和乌兹别克斯坦。4 个国家批准了第 87 号公约但没有批准第 98 号公约：加拿大、科威特、墨西哥和缅甸。

80. 批准记录尽管从数字上看很感人，但它掩盖了这样一个事实，即世界上半数工人和雇主没有享受到国际上遵守第 87 号和第 98 号公约带来的保护，因为迄今人口众多的国家还未批准这两个基本公约。¹最大的未批准国包括巴西、中国、印度、墨西哥和美国。

81. 未批准大国的情况差别很大。中国保留单一工会制，处于执政党的政治控制之下，对此，国际劳工组织监督机制多次提出批评。其他国家表示因为公约与本国法律和/或实践有差距而不能批准。加拿大属于这种情况，该国政府说它“将继续审查其各省和领地的情况”。²巴西正在考虑批准第 87 号公约。印度表示，由于政府公务员的特殊情况，目前不能考虑批准。美国重申，尽管承诺遵守结社自由和有效承认集体谈判权利这一基本原则。³阻碍墨西哥批准第 98 号公约的主要困难在于该国的宪法和国家立法同公约的一项规定有差距。⁴

82. 根据《宣言》后续措施中涉及未批准公约的报告，一些国家指出他们的宪法承认结社自由和集体谈判的权利。这些国家中有：巴西、加拿大、几内亚比绍、韩国、墨西哥、尼泊尔、萨尔瓦多、泰国和越南。其他国家报告说他们的劳动法承认这些原则。这些国家包括伊拉克、肯尼亚、黎巴嫩、老挝、马来西亚、毛里求斯、摩洛哥、卡塔尔、苏丹和阿拉伯联合酋长国。还有一些国家承认这些原则，但提出实施这些原则目前存在经济、政治或文化上的问题。他们是巴林、印度、约旦、肯尼亚、马来西亚、摩洛哥、阿曼、卡塔尔、苏丹和阿拉伯联合酋长国。大多数两个公约均未批准的国家要求与国际劳工组织进行技术合作并在识别阻碍他们批准

¹ ILO：促进宣言重点计划评估报告，GB.258/PFA/11，日内瓦，2002 年 11 月。

² 同上：批准和促进国际劳工组织基本公约(GB.258/LILS/4)，日内瓦，2002 年 11 月。

³ 见同上：根据《工作中的基本原则和权利宣言》的后续措施编辑的年度报告。第二部分：国际劳工局编辑的年度报告。GB.277/3/2，日内瓦，2000 年 3 月，第 144 页。

⁴ ILO：促进宣言重点计划：国际劳工局编辑的年度报告。

公约的困难方面得到了顾问团的帮助，目的是进行旨在促进这些原则的法制改革。

实施已批准公约或强化其原则和权利中存在的问题

83. 回顾这方面的基本情况是有益的。为了积极从事追求这些权利的活动，工会活动分子可以付出他们的个人自由甚至生命。根据国际自由工联(ICFTU)的报告，2002 年全世界有 213 名工会活动分子被杀，约 1000 名工会活动分子受伤或受到暴力侵害，2562 人被逮捕或拘禁，89 人被判刑。这还未包括更多因参加工会被解雇或受到骚扰的人。⁵除了哥伦比亚的悲剧外(见专栏 2.1)，近年，被谋杀的工会活动分子有所减少，但这种事件出现在更多的国家。

84. 在 2002-2003 年间，大会标准实施委员会审议了涉及第 87 号公约的 32 项个案和涉及第 98 号公约的 12 项个案。结果在报告中用了 13 个特别段落说明此问题，主要是未能实施第 87 号公约：2000 年是喀麦隆和委内瑞拉，2001 年是白俄罗斯、哥伦比亚、埃塞俄比亚、缅甸和委内瑞拉，2002 年是埃塞俄比亚和委内瑞拉，2003 年是白俄罗斯、喀麦隆和缅甸。2003 年津巴布韦在第 98 号公约问题上被列入特别段落。2002 年，白俄罗斯没有出席大会委员会，导致被列入委员会报告的特别段落。

85. 理事会结社自由委员会受理关于结社自由和集体谈判方面的控诉，包括已经批准这两个核心公约的国家和尚未批准的国家。自 1950 年成立以来，截至 2003 年 6 月，结社自由委员会审查了 2273 个案例。半数来自美洲(44%来自拉丁美洲)，1/4 来自欧洲，亚洲和非洲约各占 13%。

86. 从讨论《工作中你的参与权》到编写本报告这段时间内(2000 年 11 月到 2003 年 11 月)，结社自由委员会通过了 273 个报告，涉及 72 个国家的不同指控。同早先一样，多数报告(159)涉及美洲地区。第二大地区是欧洲，45 个报告中有 24 个涉及中东欧。亚太(35 个报告)和非洲(33 个报告)基本保持了他们原来的水平。还有一个涉及一个阿拉伯国家的报告。

87. 此间，结社自由委员会将某些案例作为**严重和紧迫的**，主要涉及谋杀或威胁杀害、殴打、解雇工会活动分子，逮捕和拘禁工会领导人和成员，阻挠工会会议和活动，产业行动后的纪律惩罚，法律严格限制工会(和雇主组织)的活动，当局对工会骚扰和敌对，以及禁止独立工会的存在。

⁵ ICFTU：违反工会权利 2003 年度调查(布鲁塞尔，ICFTU，2003)；同上：ICFTU 工会权利在线，2003 年 6 月 10 日，www.icftu.org。

专栏 2.1

保护哥伦比亚的基本权利

根据工会的信息，2002 年哥伦比亚有 184 名工会活动分子被谋杀。截止 2003 年 10 月，该年度的数字为 62。哥伦比亚针对工会活动分子的大规模违反人权的活动看来出自准军事团体，还有一小部分是武装反对派所为。公共服务，特别是教师是受影响最大的部门。在这种情况下，暴力削弱了工会活动并威胁他们的生存。

在此期间，不断有人要求派遣调查委员会。但这一措施在国际劳工局理事会上还没有得到足够的支持。

2000 年 6 月，理事会要求总干事任命一名特别代表与哥伦比亚进行合作，以便协助并检验为实施直接接触考察(2000 年 2 月)的结论和结社自由委员会的建议而采取的行動。多米尼加前劳工国务秘书拉斐尔·阿布廓尔克作为特别代表，在 2000 年 10 月至 2001 年 6 月间，提出了若干次建议。2001 年 6 月，国际劳工组织应要求为哥伦比亚准备了特别技术合作计划。国际劳工组织的一个办事处作为启动这一计划的联络处，在波哥大工作到 2002 年 9 月。

- 该计划的目的是创建保护基本权利、发展结社自由并促进社会对话的最低基础。该计划的 6 个组成部分是：
- 人权和生存权
- 结社自由和促进组织权
- 鼓励发展集体谈判
- 促进基本劳工权利
- 使劳动法与国际劳工标准相符合
- 促进社会对话

在第一部分项下，47 名工会活动分子——其中有些带着他们的家庭，已被带领离开哥伦比亚去了美国、德国和加拿大。其他工

会官员计划近期离开。这一保护受威胁领导人的作法已用去了一半以上特别计划的现有资金。

制作了一份结社自由图。最常见的控诉是公共部门大规模裁员、公共和私营雇主的反工会行动、不鼓励工人参加工会，以及拒绝给从事工会活动放假。2003 年，至少 40,000 雇员被解雇。

举办了数次三方研讨会，促使本国立法符合结社自由委员会和实施公约和建议书专家委员会的建议。在发展集体谈判方面，最关键的领域是公共部门。哥伦比亚批准了 1978 年《劳动关系(公共部门)公约》(第 151 号)，但实施情况很差。因此，特别引起关注的是使本国立法与该公约一致。为此，就国际劳工标准，特别是结社自由问题对法官和地方行政官进行了培训。

有必要促进一种社会伙伴和政府相互间信任的气氛来鼓励社会对话。哥伦比亚的三方成员开展了一系列活动，促进国际劳工组织《工作中的基本原则和权利宣言》，召开了一次国家基本人权和工作中权利论坛。开展了专项研究，分析哥伦比亚关于劳动力稳定、就业、培训和生产率立法对经济的影响。支持了最近成立的一个国际劳工组织提出的处理冲突的专门委员会。国内不同层次和不同地区的工会领导人提高了他们关于对话和谈判技巧的知识。还对劳动和工作政策协商委员会给予了技术支持。

这个特别计划的可持续性取决于三个因素：捐助者随时准备向此种计划捐款；政府和其他机构继续这一计划的政治意愿和能力；以及这个国家今后的环境和寻求和平解决的前景。

2000-2003 年属于这些类别中一种或多种的涉及到白俄罗斯(5 次)，中国，哥伦比亚(5 次)，古巴，吉布提，厄瓜多尔，埃塞俄比亚，危地马拉(2 次)，海地(2 次)，韩国，委内瑞拉(5 次)以及津巴布韦(2 次)。

88. 在过去的四年中，结社自由委员会中 6 个案例的指控是由雇主组织提出的。其中 4 个涉及欧洲，非洲和美洲各一个。这些指控涉及政府在与雇主保持对话时骚扰、威胁、压制和失败(危地马拉)；非法逮捕雇主组织主席(肯尼亚)；运用强制性仲裁(希腊)，以及雇主组织在注册、参加集体谈判和自由选择他们的代表时遇到困难(波斯尼亚和黑塞哥维那，前南斯拉夫)。

89. 表 2.2 有关结社自由委员会审查的各种限制，大致反映了违反 87 号和 98 号公约或其中的原则和权利的不同的严重性。这些数据始于 2000 年 3 月，同时附上上世纪 90 年代后 5 年的数字，作为参考。

90. 什么能够解释向结社自由委员会提起控诉呈增长趋势的现象？一个总的的原因是，自从 80 年代起，拉丁美洲和非洲以及中东欧，政权的民主化使工会和新的雇主组织能够在国内和国际上都拥有行动和言论的自由。但是，民主化进程走的并没有最初期望的那样快和那样远。联合国开发计划署最近指出，“民主化的传播看来是停顿了，许多国家未能深化和强化朝民主迈出的第一步，有一些国家后退到集权主义”。⁶

91. 第二个原因是国家和国际工人组织变得更为警觉，竭力在从前没有工会或者工会稀少的部门行使他们的权利。此外，由于经济压力和结构调整，在传统的组织良好的行业发生的冲突有时涉及到权利问题以及利益代表性问题。公共部门和出口加工区的限制也突显出来，这一问题下文还将详述。

92. 第三个一般性因素可能在于当前全球化的某些方面。通过资金流的自由化、劳动力市场限制减少和公共服务部门的私营化，全球化能够削弱工人传统上基本通过他们的国家组织所施展的力量。更多的雇主因此能够收回投资并把生产转移至别处，或者以此作为威胁。另外，转轨和发展中经济的一些政府仍斜眼看待工会，还有某些雇主甚至吹嘘自己企业“无工会”。

93. 为实现这些权利需要进行的法律和实践方面的改革所要求的政治意愿和行动问题是复杂的。让雇主组织和工人组织服从于一个政党或当局，或甚至一个掌握权利的人，这种倾向在任何一个特定地区都不是独特的。这与缺少民主机制和政治不稳定，或企图反对新的和替代的民主力量密切相关。在一些情况下，朝着工会民主化和多元化方向的进展可导致政治党

⁶ 联合国开发计划署：人类发展报告 2002：在一个分裂的世界中深化民主(纽约和牛津：牛津大学出版社，2002)第 13 页。

表 2.2. 2000 年 3 月至 2003 年 5 月间结社自由委员会审查的指控中的限制类型(百分比)

	拒绝给予 民事自由	限制性 立法	按法律、选 举和活动	建立 组织	罢工权	反对工会 歧视行动	干涉	集体 谈判
2000	14	7	13	10	14	22	6	14
2001	6	9	5	9	16	27	5	22
2002	10	5	6	15	13	24	6	20
2003.3-5	9	12	11	5	6	33	6	18
2000-03 ¹ 总数	10	8	9	10	13	26	6	19
非洲 ²	28	4	6	6	19	17	9	11
美洲 ³	8	6	9	9	11	33	5	20
亚洲和太平洋 ⁴	11	6	3	8	17	31	8	17
欧洲 ⁵	1	19	12	16	13	10	6	22
1995.3-2000 ⁶	30	6	8	9	9	23	4	11

¹ 这些包括不完整的四年期中 210 项个案中的 350 项指控。² 这些包括 31 项个案中的 47 项指控。³ 这些包括 116 项个案中的 199 项指控。⁴ 这些包括 24 项个案中的 36 项指控。⁵ 这些包括 91 项个案中 687 项指控。⁶ 这些包括完整的四年期中 277 项个案中的 540 项指控。

资料来源：ILO:《工作中你的发言权》，同前，表 2.1, 26 页和 LIBSYND 数据库。四舍五入可导致结果不足 100%。

派对成立工会组织施加影响。影响的手段可以是温和地推动或促进替代性组织，也可以是更深入的办法，如干预会议或办公场所，还可以是强硬行动，如骚扰或拘禁工会领导人。

专栏 2.2

争取权利：白俄罗斯

在白俄罗斯，结社自由问题的根源是共产主义后转轨早期阶段社会中的两个典型问题：不愿意容忍新的独立工会和当其他渠道被堵塞时，传统工会变成政治反对中心的潜在可能。国际劳工局理事会在 2003 年 11 月会议上任命了一个调查委员会，根据工会组织已被国家权利掌握的指控，对白俄罗斯违反结社自由的情况进行调查。将于 2004 年完成的调查委员会的报告将无疑更清楚地介绍该国情况。

白俄罗斯长期违反结社自由权利始于 1994 年选举亚历山大·卢卡申科为总统后不久的 90 年代中期，这种情况被视为更有系统的骚扰和滥用人权。

白俄罗斯政府因其行动和法律违背第 87 号公约，在国际劳工组织多次受到批评。标准实施委员会在国际劳工大会上作的报告中两次以独立段落说明白俄罗斯的问题(2001 和 2003)。这些段落明确指出了工人和雇主在建立他们自己选择的组织时受到的限制和政府对工会事务的干涉，要求白俄罗斯采取一切必要步骤，改变这种状况。

94. 雇主组织和工人组织与政界的关系自然很重要而且很敏感。对所有国家都是如此，无论是工业化国家、发展中国家还是转轨国家。在某些情况下，工会带来力量支持政治领导，而也有时他们扮演重要的反对派角色。除组织的政治立场外，从工会和政治领导层面上也可以看出来。工会领导人可能进入政治职位，从劳工部长到首相或者总统。已有杰出工会分子成为政治领导人的中东欧国家包括：罗马尼亚、捷克共和国、爱沙尼亚，当然还有波兰。乌克兰雇主组织领导人成为总理，雇主组织和工人组织的主要领导人成为议会议员。另一个最近发生的例子是巴西的一位知名工会活动分子升到总统位置。

95. 工会有权参与政治和经济事务。但是，根据国际劳工组织的原则，当一家工会在符合国家法律实践以及工会成员决定的情况下参与政治关系或行动时，不应该影响工会运动或者工会的社会经济职能的持续发展。政府不应试图将工会变成追求政治目标和利益的工具；工会从本质上也不应该推动政治利益。⁷按照第 87 号公约第 8 条的规定，工会应遵守本国法律，但本国法律不应削弱结社自由。最近的例子表明，这并不总是容易变为现实。

96. 工会在追求其职业、社会和经济利益时，将继续起政治作用，这也许也许不会符合当政政府的利益。正常的民主进程应允许雇主和工人在法律范畴内表达他们的观点并追求他们的利益。在民主社会中，这些利益间通常会随着时间而趋向平衡。在那些有选择地实施法律的专制国家，很难达成广为接受的解决办法。

97. 劳动法改革是引入和加强立法和实施框架的第一步，不仅是为了保证雇主组织和工人组织的独立性，还为实施这一原则和权利提供其他有利条件。回顾一下作为即使在受限制的状况下的一种措施，社会伙伴在争取和保证其权利方面所赋予权利的程度是有益的，特别是在经历了组织困难的部门中。在后文中将对这些部门作出论述。

98. 令人鼓舞的是，越来越多的国家就如何在各种棘手问题间取得平衡向国际劳工组织寻求咨询意见和帮助。国际劳工组织定期被要求讨论涉及出现不遵守结社自由的问题，包括敏感的政治问题。其工作可以是促进变革的一股有生力量，一般劳动法改革是起点(见专栏 2.3)。

⁷ 见 ILO，结社自由，结社自由委员会决定和原则文摘，第 4 版(日内瓦，1996)第 449-458 段。

专栏 2.3

伊朗的立法变革

在伊朗，反对国王的革命成功以后，工会运动围绕着不同企业建立的工人委员会开展。1985 年，通过了一项法律，调节这些委员会的建立。1991 年的劳动法规定了三种形式的工人代表：工人委员会、工会和经选举产生的工人代表。

在 2002 年国际劳工大会期间，伊朗政府请国际劳工局审查该国立法是否符合结社自由的标准和原则。在 2002-2003 年间，劳工局派遣了两个咨询小组，评估其当前的法律和实践，并就其工人和雇主按其自己的选择在所有层次上自由建立和加入独立工人和雇主组织的框架提出建议。

旨在建立一个能够充分行使结社自由和集体谈判权利框架的劳动法修正案已经完成。仍保留了企业的工人委员会和工人代表，同时保证工会多元化的可能性。工会作为集体谈判的代表，而工人委员会的职能被清楚地定位为工会的补充而不能替代工会的作用。如果工作场所没有工会或工人委员会，还可以选举工人代表。

部长会议已经批准了将修订案提交议会。劳工部牵头就这些修正案与社会伙伴进行磋商。政府承诺进一步与国际劳工组织进行合作，一俟修正案得以通过，就起草实施这些修正案的专门框架规定。

国际劳工组织承诺帮助该国政府，保证伊朗所有的工人能够自由地选择参加代表他们职业利益的组织。

面临组织障碍的工人群体

99. 2000 年，《工作中你的发言权》指出，在结社自由和集体谈判方面面临特别挑战的工人有：在公共部门、出口加工区和农业部门的工人，移民工人和家政服务人员，以及那些在非正规经济工作的人员。⁸在他们能够享有结社自由和参与集体谈判时，还需要改善妇女的状况，她们在这些工人中所占比例很高。同时，处理农业工人和移民工的组织权问题通常意味着与非正规经济工人打交道。

⁸ 《工作中你的发言权》。30-32 页。

公共部门雇员

100. 根据 2003 年的一项估计，在公共部门全世界约有 4.35 亿人⁹从事政府管理、消防、教育和医疗保健工作。直到二十世纪八十年代，公共部门的就业在发展中国家和发达国家都在增长。在工业化国家，这种扩展拉动经济增长，使公共部门成为社会服务的主要提供者。在发展中国家，公共部门吸引了越来越多的受过良好教育的年轻人，工薪就业比例相对高。在前共产主义国家，公共就业也包括大量的工业和服务部门。在很多国家，公共部门就业政策是通过采取积极的行动计划和其它新颖的人力资源战略，包括处理不平等问题。

101. 不过，在过去二十五年，公共部门的就业结构以及对公共部门的态度发生了重大的变化。尽管各国发展情况不同，但是全球趋势是改革、人员削减、外包和私有化。例如，在 2001 年，国际劳工局估计仅在前两年世界公共部门失去的工作就达 1500 万。¹⁰

102. 这些趋势反映出在发达国家和发展中国家削减政府开支和债务的巨大压力，以及中欧和东欧地区向市场经济的转变。从某种程度上讲，这是在国家，也就是纳税人投资方面努力提高效率和业绩。但是，也存在一种政府倾向，尤其是在国际金融领域，偏向私营部门解决方案。公共雇员在就业前景、报酬和工作条件方面面临越来越多的不稳定，以及些信仰私有化的人不公开和往往是公开的批评。

103. 这种变化及其方式影响了代表公共部门工人的组织以及他们与雇主的关系。当报酬和条件得不到改善，或者以在公务员看来方式更加武断，包括不经讨论或谈判强加解决方案，公共雇员组织就会变得要么没有积极性，要么激进，或者两者兼有。如果限制组织和谈判权利与条件恶化一并发生时，情况尤为如此。在许多国家，这种现象即使不毁灭，也极大地削弱了公共服务的道义感，这种道义感曾激励公共部门雇员与雇持有共同的价值观，鼓励合作而不是对抗。而且，如果雇主是国家，对权利的压制就被视为经济和其它政策决定的反映，争议容易被政治化。

104. 同时，国际上反对贫困更突出必须为更多的人民提供更多更好的公共服务，最明显的是卫生服务和教育。这种情况以及应对灾难、安全威胁、甚至恐怖主义的紧急服务发挥着关键作用，更进一步强调了公共部门良好的工作条件和劳动关系的重要性。让雇员参与变化，保证他们能充分保护自己的利益。基于组织和谈判权的社会对话是其中的核心。

⁹ M. Hammouya: 1995-2000 公共部门就业统计，提交给市政服务权利下放和私有化影响联合会议的报告，日内瓦，2001 年 10 月 15-19 日。

¹⁰ 同上。

105. 这是考察结社自由和集体谈判发展的背景。正如四年前《工作中你的发言权》指出的那样，公共部门雇员是组织和集体谈判权受到限制最多的群体。¹¹

106. 第 87 号公约不加区分地适用于所有工人，尽管允许国家当局把武装力量和警察排除在外。第 98 号公约也是由国家当局决定军队和警察适用程度。第 98 号公约不涉及“从事国家行政工作的公务员”，但也规定不得“以任何形式解释为有损于他们的权利或地位”。1978 年，国际劳工组织通过了(公务员)《劳动关系公约》(第 151 号)。公约保证“在其他国际公约更为有利的规定对公职人员不适用的情况下，所有公职人员”的组织权利，尤其要求保护不因加入工会受歧视，公职人员参与影响他们的决策过程。截止到 2003 年 12 月，42 个国家批准了第 151 号公约。

107. 国际劳工组织监督机构对公共部门工人权利遭到剥夺包括发生在过去四年期间的许多事件进行了评论。集体谈判和/或组织立法一个共同的问题是将所有或大部分公共部门工人列入从事国家行政管理的类别，或是特殊规定，或是法律措辞可以有不同的解释。1999 年以来，实施公约和建议书专家委员会已经指出 20 多个国家存在这种问题。另外一个障碍是成立工会之前要事前批准。有些公共部门工人受到的限制更大。比如，在一些工业化国家，消防人员行使组织和谈判权利有困难。

108. 最近几年结社自由委员会审理的涉及公共部门工人的一些控诉是关于加拿大限制卫生和教育工人罢工和组织权，以及日本和韩国关于公共服务雇员权利的立法。尽管后两个国家在立法改革方面有所进步，但是截至 2003 年底，这些国家的公共部门工人仍旧享受不到行使权利的充分法律保障。最近进展的例子包括有：在肯尼亚，在召开 87 号和 98 号公约国际劳工局研讨会之后，公務员工会得以重新注册；在布隆迪，2002 年通过立法，解决了国际劳工组织监督机构提出的大部分问题；同时，葡萄牙通过立法，给予警察组织权利。

109. 法律限制对公共部门工人造成的问题也反映在国际公共服务组织(PSI)最近的工作计划中。该组织是公共部门工人的国际工会联盟，在 2002 年 9 月的世界大会上，通过了赢得工人权利的行动纲领。该纲领重点之一是实现下述目标：提高能行使自己权利的工人的数量，提高批准国际劳工组织公约的水平，告知公共部门工人国际劳工组织的监督机构，以及提高公共部门工人提交给劳工组织的控诉的数量。

¹¹ 《工作中你的发言权》，同前，75 段。

110. 不过，立法并不是公共部门组织的唯一障碍。在发展中国家，许多公共部门工人薪酬低下，经常被拖欠数月。因此，工人们常从事两份甚至更多的工作，或者另外经商。外包或雇用零工的趋势对工会会员也有负面影响。在这些情况下，正规和非正规经济的界限变得模糊。一些发达国家缺乏公共部门工人，导致越来越多的移民，尤其是护士和其它卫生工人。尽管组织移民工人会很困难(参见有关移民工人的部分)，国际和国家工会组织已经建立起联系来提供帮助。例如，国际公共服务组织正与荷兰、菲律宾和英国的护士组织合作。

111. 公共部门的改革问题也会成为工会活动的一个焦点。在许多地方，工会正计划并实施变革。例如，在纽约州，劳资委员会帮助实施结构调整计划；在瑞典马龙，变革是由工会设计的。¹²有时，这些努力为雇员带来更好的条件。比如，在马里，为防止腐败而进行司法改革活动包括为法院公务员提高工资而进行的谈判。¹³在挪威和南非，经过谈判和磋商后进行的改革更为成功。¹⁴

112. 因此，国际劳工组织正与三方会员一起扩大社会对话在公共部门改革中的作用。2003 年 1 月，国际劳工组织召开了公共紧急服务联合会议：变革环境中的社会对话。会议通过的指导方针强调了公共紧急服务的重要性，要求基于国际劳工组织《工作中基本原则和权利宣言》的原则扩大社会对话。国际劳工局也正在开发社会对话和公共部门，包括卫生服务部门改革的教育和培训材料。包括编写案例研究，例如涉及巴西、保加利亚、加纳和乌干达。

113. 不过，其它国际机构针对公共部门的做法似乎违反了加强社会对话和谈判权利的目的。例如，世界银行“为所有人提供教育”的活动包括一个“指示性框架”，要求教师工资可以到人均国民生产总值的 3.5 倍，¹⁵这样会限制他们集体谈判的能力。2004 年世界发展报告中还有诸如“教师酒后上课，进行体罚，或者根本无所事事”，接生人员殴打病人等传言。¹⁶这样分类对让工人参与毫无作用，而在许多情况下它关系到公共部门改革的成功。

¹²国际公共服务组织：公共服务工作！为未来的信息、认识和思想，2003 年 9 月。

¹³ 10 年司法发展计划(PRODEJ)见 www.justicemali.org。

¹⁴ T.Olsen: “公共服务改革社会对话最好做法：挪威发展合作机构 NORAD 案例分析”，部门活动计划工作文件 No191，(日内瓦，ILO，2002)；B.Mjijima: “南非公共部门紧急服务社会对话最好做法”，部门活动计划工作文件 No192，(日内瓦，ILO，2003)。

¹⁵ IMF/世界银行发展委员会，进展报告和逐步提高关键的下一步：为所有人提供教育、卫生、HIV/艾滋病、水和卫生设施，2003 年 4 月 3 日。

¹⁶ 世界银行，2004 年发展报告：使服务能够为穷人(世行和牛津大学出版社，2003)，19、112 页。

114. 如果受影响的人觉得没有充分磋商，变革往往会导致冲突，这种例子很多。例如，在智利，一条宪法条文允许市长将服务业私有化的广泛自由，¹⁷由于这一决定事先没有经过磋商，发生了反对实施这一条款的国际罢工。2003 年 12 月，法国外交服务实施预算限制导致首次部机关官员和驻外外交人员的罢工。

115. 由于社会和各国福利与长期稳定依赖于从事卫生和教育的人员，公共部门的雇员应考虑这些重要国家服务的未来。是否能这样取决于组织和谈判权利。正如 2003 年美国新墨西哥州的教师那样，¹⁸一旦谈判权利得到恢复，结果会是人员更有热情，更加忠实于工作场所和社区。

农业工人

116. 世界上几乎一半的劳动力在从事农业，农业在非洲和亚洲大部分地区仍是最大的就业来源。在非洲，劳动力扩大意味着从事农业工作的人的数量在上升，尽管农业工人在整个就业中占的比例最近几年在下降。¹⁹在经济高速变化的国家，如中国，由于其它行业的就业机会，工人在农业中进出频繁。在全世界，依赖农业生存的人数远远超出直接在农场工作的人数。2001 年世界上大约 13.3 亿人从事农业，而依赖这一行业的人几乎是 25.8 亿，占世界人口的 42%。²⁰

117. 农业工人的工作安排存在很大差别，有工薪工人、佃农、小佃农、自己耕作的小农场主。²¹工薪工人约占 40%。世界上大约 70% 的童工在农业，²²在一些地区不同形式的强迫农业劳动仍旧存在。²³工作条件困难、低工资、暴力和骚扰，包括性骚扰，在农业工作中很普遍。尽管出口机会有时能改善收入，但是农产品世界贸易的扩大并没有给大部分发展中国家从事农业的人们带来更好的生活条件。相反，发达国家持续高水平的补贴和保护使很多发展中国家从事农业的人民很难摆脱贫困。

¹⁷ PSI: “智利: ASEMUCH 和 ANEF 举行全国罢工”《美洲洲际快讯》，2003 年 5 月，www.world-psi.org。

¹⁸ L.Fine Goldstein: “集权谈判在新墨西哥出现新生命”教育周刊，(华盛顿，2003 年 3 月 19 日)。

¹⁹ 《全球就业趋势》，国际劳工局 2003 年第 82 页。

²⁰ 粮农组织数据库，www.fao.org。

²¹ 更为详尽的情况，见《全球化经济中可持续的农业》，在全球化经济中通过农业现代化实现可持续农业发展三方会议讨论报告，日内瓦，2000。

²² ILO: 《没有童工的未来》，工作中基本原则和权利宣言后续措施综合报告 I(B)，90 届国际劳工大会，日内瓦，2002 年。

²³ ILO: 《禁止强迫劳动》，工作中基本原则和权利宣言后续措施综合报告 I(B)，89 届国际劳工大会，日内瓦，2001 年。

118. 四年前的《工作中你的发言权》指出，由于立法或实际中的障碍，农业和农村工人仍旧被剥夺了组织和集体谈判权。而人们认识到必须保护在农业中工作人的权利则可追溯到 1921 年，当时国际劳工组织的会员国通过了结社权利(农业)公约(第 11 号)。根据该公约规定，农业工人应与产业工人具有同样的“结社和联合”权利。27 年之后，国际劳工组织通过了第 87 号公约，不加区分适用于所有工人，尽管它允许国家当局把军队和警察排除在外。所有农村工人的结社自由权，包括小农场主、佃农和小佃农，在农村工人组织公约(第 141 号)中有具体规定，该公约是认识到让农村工人组织参与土地改革的重要性后于 1975 年通过的。

119. 过去 20 年批准第 11 号公约几乎陷入停滞，截止到 2003 年 12 月，批准数为 121，第 87 号公约批准数为 142。不过，巴西、中国和印度，所有农业人口大国都批准了第 11 号公约，而没有批准第 87 号公约。38 个国家批准了第 141 号公约，包括巴西和印度，但不包括中国。

120. 尽管国际劳工组织公约规定工人应享有同样的权利，农业部门最普遍的法律障碍依然是农业工人被全部或部分排除在保障结社自由和集体谈判的立法之外。

121. 发生排除情况的国家包括：孟加拉国，该国 1969 年产业关系法仅适用于大型有组织的农场企业；玻利维亚，农业工人被排除在 1942 年劳动总法，没有集体谈判权；加拿大，直到最近，其阿尔贝塔、纽布隆斯维克和安大略省将农业和农艺工人排除在劳动关系立法之外。玻利维亚政府向劳工局要求技术援助将其国家立法与国际劳工标准保持一致。加拿大最高法院发现安大略排除农业工人不符合宪法，安大略对最高法院 2001 年 12 月的决定做出回应，立法(2002 年农业雇员保护法)允许农业工人成立雇员协会。不过，新的法律并没有明确保证工会和集体谈判权利。

122. 在摩洛哥，国家工会争辩说 1957 年工会法对农业工人结社权没有提供充分的保证。在巴基斯坦，2002 年产业关系法不包括农业部门；在斯里兰卡，根据兰卡加提卡地产工会的说法，大部分农业工人是从事小型耕作的农民、小佃农和无土地的劳工，因此，不包括在劳动立法内。

123. 上述情况表明，即使农业部门没有具体排除在劳动立法之外，尤其是在发展中国家，非正规性和小规模农场作业意味着农业工人的权利并未不总在法律上得到保护。有些国家保障组织权利的立法不适用于小型企业，而在其它国家不包括零工。例如，在哥斯德黎加，永久性雇用少于 5 人的农业和畜牧业企业直到最近才被列入劳动法实施范围。最高法院判决此种排除不符合宪法之后，2001 年 3 月的劳动法进行了修订。²⁴厄瓜多尔

²⁴ 实施公约和建议书专家委员会指出，2001 年 3 月的劳动法明确承认这一条款被最高法院判决为不符合宪法。ILO：实施公约和建议书专家委员会报告 III(1A)，91 届国际劳工大会，日内瓦，2003，247 页。

成立工人组织最少需要 30 人。据国际食品、农业、旅馆、餐馆、饮食、烟草和联合工人协会工会(IUF)称，大型农场因此有时将生产单位分为 29 人为一个小组。

124. 另外一个问题是，有些国家要求工会代表企业或谈判单位至少一半的职工，以便得到承认或进行集体谈判。这限制了所有经济部门集体谈判的范围。而且，工会吸引农业工人达到这一比例尤为困难，因为季节性就业可能涉及工作转换，并不一定在同一地区。多米尼加共和国、厄瓜多尔、斐济、牙买加、²⁵黎巴嫩、秘鲁、斯维克兰、乌干达和委内瑞拉都存在这种限制。

125. 多年来，国际劳工局结社自由委员会审理了几十起涉及农业部门的控诉案例，其中几件涉及严重违反人权的控诉，包括谋杀、暴力和死亡威胁。案例涉及大量解雇、反工会歧视以及拒绝承认工会。这些一直是，并将仍然是国际劳工组织监督机制审查的最为严重的案例。

126. 国际劳工局进行的一项调查说明了农业工人组织官员和会员面临的骚扰程度。²⁶在对国际劳工局有关结社自由和集体谈判问卷调查做出答复的 37 个国家 44 个组织中，52%称他们的官员和会员曾受到某些骚扰。被解雇、被捕、或者甚至暴力等方面的威胁是最常见的骚扰形式，受此类骚扰的答复者占 45%。大约 1/3 的组织称工会会员受到公开歧视或被解雇。16%的答复者称工会会员或官员被捕。这些数据可以帮助我们了解为什么一些答复者把工人或其家庭成员的恐惧作为农业部门成立工会的障碍。

127. 即使没有法律障碍或骚扰，农场工人在组织和集体谈判方面也面临实际问题，包括一些农村偏远地区，许多农业工作具有季节性。最近几年，全球化造成的就业形式的变化使组织更加困难。这些变化包括解除永久性雇员，使用劳务合同工，更多地依靠独立供应商。而且，在大量依靠外国劳工从事农场工作的国家，组织障碍还包括语言障碍、害怕被驱逐，尤其是没有登记的工人。(参见以下移民工人部分)。在农村偏远地区加强工会权利和集体协议是困难的。

128. 国际劳工局的调查也反映出这些非立法方面的障碍，尤其是大部分答复的人，包括农业工人来自法律保障结社自由的国家。许多工会说他们力图组织新的工人群体，但通常发现自己的资源和能力有限。对于具体实际问题，大多数答复集中在后勤方面，如与会员见面、征收欠款和与官僚

²⁵ 在牙买加，工会需要 40%的职工进行集体谈判，但如果政府要求表决承认，这一比例会上升至 50%。详细情况见专家委员会报告，2002，373 页。

²⁶ 对国际劳工组织宣言/工人活动局农业中的结社自由和集体谈判问卷调查工会答复分析，与农业中的体面工作联合进行，日内瓦，2003 年 9 月。

打交道等方面的困难。不过，一些人也指出了文化方面的一些阻碍：通讯、语言以及对劳工组织者的态度。

129. 对会员的注意力大多集中在妇女，82%的答复者称他们努力组织妇女。不过，只有36%报告他们力图组织移民工人。关于集体谈判，许多组织说集体协议或得不到尊重(41%)，或一直被违反(14%)。当问及社会伙伴之间的信任程度时，52%说满意或很高，而20%称很低，2%称不存在。但很大一部分对该问题没有作答。

130. 考虑到这些因素，大多数国家农场工人的组织率一直低也就不足为奇，只有亚洲和非洲国家大型的种植园部门除外。²⁷在全球层次，国际劳工局的调查并没有明显显示农业工人的群众组织数量最近几年在上升。

131. 不过，也有一些积极的发展情况。在国家方面，一些农业组织的力量在壮大。在对国际劳工局调查作出答复的组织中，51%报告会员数量上升，37%指出有所下降，12%报告持平。调查也指出了妇女参加工会令人鼓舞的趋势。2/3的组织称他们会员中至少30%为女性。不过，会员率并不一定表明妇女在计划和决定中的重要作用。

132. 过去四年法律方面也有所进展。除了前面提到的加拿大和哥斯达黎加最高法院的判决外，2000年12月叙利亚阿拉伯共和国废除了禁止农业部门罢工的立法。2003年，约旦修订了法律，将劳动法扩大至公共部门和一些私营部门的农业工人。²⁸

133. 在乌干达，1990年以来，乌干达国家农场和农业工人工会(NUPAWU)会员数量增加一倍以上，扭转了二十世纪七十年代会员数量伴随国家经济和政治危机大量下降的局面。在4.75万会员中，妇女占近1/3。²⁹

134. 第三章讨论的国际框架协议在提高农业工人的代表性方面也能发挥作用。例如，齐晖塔国际集团、国际食品、农业、旅馆、餐馆、饮食、烟草联盟和联合工人协会工会(IUF)和拉美香蕉工人工会协调委员会(COLSIBA)于2001年签署协议后，拉美农业工会在齐晖塔供应链中扩大会员。根据框架协议，齐晖塔要求其供应商提供一些证据表明他们遵守国家立法和基本劳工权利，包括结社自由和集体谈判权。哥伦比亚国家农业工人工会(SINTRAINAGRO)主席格里默·里维亚·扎帕塔称，齐晖塔协议帮助其工会在马达勒娜和乌若巴地区吸收1500名新会员，并签署7份新的协议。考虑到哥伦比亚针对工人人士的暴力(SINTRAINAGRO估计自

²⁷ ILO：农业体面工作，国际工人研讨会背景文件，日内瓦，2003年9月15-18日，20-21页。

²⁸ 专家委员会报告，2004年，95页。

²⁹ 《农业中的体面工作》，同上，21页。

从 1989 年以来 400 名成员被谋杀)，这种进展尤为显著。在洪都拉斯，齐晖塔协议使 IUF 附属工会铁路公司工人工会(SITRATERCO)能在齐晖塔的供应商布宜诺斯艾米格斯内进行组织和集体谈判。

135. 马拉维已经着手处理烟草行业佃农缺乏保护和代表性的问题，他们大部分没有书面或口头合同，不受劳动法保护。马拉维雇主烟草协会为一方，马拉维烟草佃农和联合工人工会，马拉维工会大会为另一方，签署了协议。政府已经开始就颁布租地劳工法案问题开展讨论。³⁰

出口加工区工人

136. 国际劳工组织将出口加工区(EPZ)定义为“有特殊激励政策吸引外商投资的工业区，进口材料经过加工之后再被出口。”³¹最初，加工区主要进行装配和加工制造产品，现在包括高技术、科学、金融、物流，甚至旅游。这些区域不再是单独分开的地区，有些涵盖单一的产业、产品、工厂或公司。

137. 范围的扩大伴随着加工区数量以及出口加工区工人数量的增加，其中大部分为女性。1975 年在 25 个国家中有 79 个加工区，2002 年增长为 79 个国家 3000 个加工区。到 2002 年底，至少 4,300 万人受雇于出口加工区，仅中国就有 3,000 万。³²不过，由于定义不同，中国的特区与出口加工区还存在一些不同。

138. 为出口加工区工人改善组织和谈判权利对社会经济发展和人权都有影响。正如国际劳工组织于 1998 年召开的出口加工区国家三方会议所强调的那样，限制工会权利、缺乏劳动立法执法、工人组织缺乏代表性阻碍了加工区更新技能、提高工作条件和生产力的能力，而这些会使加工区更具活力，成为在国际上更有竞争力的平台。³³如果出口加工区旨在向东道国技术转让、建立专家知识、提高生产方式，从而促进长期经济和社会发展，这就尤为重要了。

139. 这些情况可以帮助人们了解为什么国际社会，包括国际劳工组织越来越关注出口加工区。作为全球化一个非常明显的特征，出口加工区可以为工人和国家都提供社会和经济发展的机会。不过，当出口加工区的工人

³⁰ M.Mwasikakata: 《烟草：经济生命线？马拉维卡松古农业发展区烟草种植案例》，第 184 号工作文件，部门活动计划，ILO，2003 年，56 页。

³¹ ILO: 出口加工区劳动和社会问题，出口加工区三方会议讨论报告—执行国家，日内瓦，TMEPZ/1998，3 页。

³² ILO: 出口加工区就业和社会政策，GB286/ESP/3，日内瓦，2003 年 3 月。

³³ ILO: 结论：改善出口加工区社会和劳动条件重点和指导，出口加工区三方专家会议文件记录，(日内瓦，1998 年)TMEPZ/1998/5。

权利被剥夺时，就变成激烈竞争吸引资金和生产订货而对工人施压的一种象征。³⁴目前全球生产链的运作方式意味着出口加工区的工人和公司往往要做出艰苦努力来满足苛刻的生产时限和价格要求。对这些生产链的分析也表明劳动密集型的一端利润很低，而许多知识和技术活动附加值较高的出口加工区正是处于这一端。

140. 在大多数出口加工区国家，国家劳动和产业关系立法可以适用于加工区。³⁵不过，国际劳工局的正式资料来源表明结社自由和集体谈判存在大量问题，法律和实践两方面都是如此。

141. 例如，在孟加拉国，1980 年有关出口加工区的立法不承认加工区工人结社自由，³⁶这种非工会地位被公开认为是一种非财政的“优惠措施”。³⁷政府已经宣布从 2004 年 1 月起出口加工区工会活动将得到正式认可，并且应政府要求，国际劳工局正在提供技术援助来帮助这一变革。结社自由是否能如约引进还有待观察。2004 年伊始，在遇到对出口加工区投资的 22 家公司撤消禁令的挑战后，该禁令的解除被法院推迟。尽管其它加工区没有象孟加拉国那样公开宣布非工会的法规，但有些还是强调了加工区主管当局对劳动事务的决定权。³⁸

142. 在尼日利亚，1992 年的政令规定由管理出口加工区的当局解决工人和雇主之间的纠纷。不过，法律并没有提及工人组织或工会，并要求那些想进入出口加工区的人必须事先得到批准。在巴基斯坦，尽管政府宣布即将立法允许出口加工区工人自由结社和集体谈判，但这一法律还有待通过。

143. 即使法律不限制组织和谈判，工会也面临雇主强大的阻力和后勤方面的困难。许多加工区远离人口中心，有些情况下雇员住在工厂内或附近。这些条件使工会人员很难与工人进行联系，工人也更担心加入工会会受到惩罚。

144. 在多米尼加共和国，尽管出口加工区公司和工会之间达成了一些集体谈判的协议，国际自由工联报告说工会由于害怕报复在出口加工区大多不能展开活动。³⁹国际劳工组织实施公约和建议书专家委员会要求该国政

³⁴ 见，如 ICFTU，出口加工区—剥削象征及发展死路，2003 年 9 月。

³⁵ ILO：与...相关的劳动和社会问题，同上，21 页。

³⁶ ILO：专家委员会报告，2003 年，224 页。

³⁷ ILO：GB286/ESP/3，17 页。

³⁸ 比如，见印度出口加工区网站：www.sezindia.nic.in。

³⁹ ICFTU，多美尼加共和国国际承认的核心劳工标准：为世贸组织理事会审议多美尼加共和国贸易政策提交的报告，2002 年 10 月。

府对这些传言，以及委员会提出的在出口加工区内承认并尊重保护工会问题做出答复。⁴⁰

145. 在多哥，尽管政府声称劳动法关于结社自由和集体谈判的条款适用于出口加工区，但雇主反对导致指定雇员代表与雇主进行谈判。1996 年雇员与雇主签署的一项协议“很空泛，对工会官员进入加工区的权利，建立工会的权利和提名候选人的权利等都没有予以保证。”⁴¹

146. 根据国际劳工局进行的一项调查，肯尼亚政府说尽管工人有成立组织和集体谈判的法律权利，出口加工区中的跨国公司不允许工人加入工会运动是“很常见的”。⁴²

147. 没有批准第 87 号和/或第 98 号公约的国家根据 1998 年《宣言》后续措施提交的报告反映了政府和工会在出口加工区问题上存在分歧。尽管几乎所有提交报告的政府都称结社自由和集体谈判适用于出口加工区，⁴³工人组织对出口加工区最常提出的意见是结社自由原则和有效承认集体谈判权利的问题。⁴⁴

148. 结社自由委员会也审查了一些涉及出口加工区的案例，包括对菲律宾破坏和干涉工会选举的控诉以及洪都拉斯不承认工人组织、不尊重集体谈判权利的案例。

149. 不过，由于多方面的因素，包括来自国际社会和工业化国家消费者的压力以及全球工会运动，也有进步迹象。

150. 在法律层面，国际劳工局专家委员会满意地注意到在纳米比亚 1992 年的劳动法现在适用于国家所有地方，包括出口加工区。⁴⁵土耳其废除了禁止出口加工区工人进行产业行动的立法。⁴⁶如前所述，孟加拉国和巴基斯坦都承诺进行立法改革。

151. 也有出口加工区集体谈判和工会得到承认的例子。国际自由工联关于多美尼加共和国的报告尽管对出口加工区的总体情况提出了批评，但提到了三个有效的集体协议。在斯里兰卡，自由贸易区工人工会(FTZWU)与贾卡兰卡有限公司于 2003 年 10 月签署了一项协议，承认 FTZWU 是合法工人代表，规定公司不得骚扰工会成员。

⁴⁰ 专家委员会报告。

⁴¹ 同上。

⁴² ILO：关于跨国企业和社会政策原则三方宣言的第七次调查，部分 II，GB280/MNE/1/2，日内瓦，2001 年 3 月。

⁴³ ILO：《宣言》年度报告回顾，GB286/4，日内瓦，2003 年 3 月，62 段。

⁴⁴ ILO：GB286/ESP/3，同上，19 段。

⁴⁵ 专家委员会报告，2003，同前，285 页。

⁴⁶ 同上，314 页。

移民工人

152. 今天，有 8000 多万人在本国之外从事经济活动，大部分处于职业阶梯的最下层，对当地语言几乎一无所知。妇女在亚洲和拉美占移民工人的一半甚至更多，在其它地方的比例正在上升。无证件或非规范移民比其他人条件更差。他们在所有外国工人中占到五分之一。移民工人将作为此次国际劳工大会一般性讨论的主题。⁴⁷

153. 2000 年的全球报告《工作中你的发言权》确定移民工人为经常在立法和实践中被剥夺组织权利的工人群体。即使没有法律障碍，移民工人也面临一些具体的困难，这是由于对自己的权利不了解，害怕来自雇主或警察的麻烦等。移民工人工会化是朝着实现有效承认他们集体谈判权利重要的一步。需要在工会内部促进平等；在进行集体协议谈判时，移民工会代表应与其他人能平起平坐。这种协议可能包含针对性别、种族和宗教歧视的条款，因为移民工人尤其容易受到这类歧视。

154. 尽管存在困难，也有许多移民工人在其就业国加入主流工会或成立自己工会的令人鼓舞的例子。工业化国家的工会越来越多地认识到组织和保护移民是全球化 and 国际移民对劳工运动提出的挑战。组织移民工人、捍卫他们的权利也反映出工会更多地致力于反对工作中的种族主义和歧视。⁴⁸现有的工会通过接收移民重新激发会员。瑞士工业和建筑工会(GBI)就是一个例子，由于针对移民工人的政策和活动，现在三分之二的会员是外籍人；另外一个例子是葡萄牙工人项目，使在英国的 2 万名葡萄牙工人加入了当地工会。美国劳联与工业组织代表大会(AFL-CIO)在会员下降多年后，自从 1999 年以来赢得了 60 万新会员，许多是拉美和加勒比地区的移民工人。

155. 在德国，建筑和农业部门的工会与波兰工会建立了联系，并在华沙设立了办公室以便传播有关工作条件和劳动权利的信息，鼓励工人在到德国之前加入工会。国际建筑和木工工人联合会(IFBWW)支持输出国和接收国工会签署双边和三边协议，承认共同的会员资格。⁴⁹比如，奥地利和匈牙利工会达成了双边协议，德国(IG-BAU)与意大利工会签署了多项协议，现在正在与一个波兰工会签署团结协议。⁵⁰在意大利，意大利工人工

⁴⁷ ILO: “公平对待全球经济下的移民工人”，报告 VI，第 92 届国际劳工大会，日内瓦，2004。

⁴⁸ 见 ICFTU: “工会对种族主义和排外说不！工会行动计划”，世界反对种族主义、种族歧视、排外及不能容忍问题的大会报告，德班，2001/8/31-9/7，见 www.icftu.org/www/pdf/CISLantiracismeEN.pdf。

⁴⁹ 工会磋商会议报告：欧洲不正规移民和人员拐卖强迫劳动结果，促进工作中基本原则和权利宣言国际重点计划，反对强迫劳动特别行动纲领，日内瓦，ILO，2003 年 1 月，19 页。

⁵⁰ IFBWW: 与移民和跨国界工作相关的对建筑、森林和木工工人的剥削，2003 年 7 月。

会联合会(CISL)与佛得角、摩洛哥、秘鲁、塞内加尔和突尼斯等移民输出国签署了协作协议。

156. 输出国工会也开始与就业国工会进行合作。例如，塞内加尔的国家自治工会联盟(UNSAS)、多米尼加的国家工人联合会(CNDT)、斯里兰卡的锡兰工人代表大会(CWC)和摩洛哥劳工工会(UMT)都是如此。⁵¹ 国际工会网(UNI)设立了“国际工会网护照”，使工人在国家间流动时保有其工会会员的权利。作为对这一倡议的支持，印度要求加入国际工会网的信息技术工人在一些城市建立了职业论坛。⁵²

157. 接收国移民工人面临一些障碍使他们很难接近工会，其中之一就是语言障碍。许多工会，比如英国的 GMB，用目标工人的语言发放招聘和信息材料，或者使用翻译或工人会的语言的工会官员。在以色列，国家建筑和木工工人联合会就劳动法律用保加利亚语、汉语、罗马尼亚语和土耳其语⁵³准备信息资料并分发给建筑业移民工人。

158. 移民接收国的许多工会已经成立了专门处理移民问题的工会部门。在美国，一些工会在波斯顿成立了移民权利促进、培训和教育项目(IRATE)，来帮助移民工人并协助他们组织起来。IRATE 提供信息和法律援助，帮助成立工人委员会，目的是培训未来的工会宣传员。⁵⁴ 在意大利，意大利劳工联合会(CGIL)于二十世纪八十年代后期成立了移民政策和移民协调委员会部门。最近，CGIL 制作了针对不同语言移民的电视节目。意大利第二大主要工会 CISL，除了国家移民协调委员会外，还有妇女移民委员会，两个委员会的主席都由移民担任。1989 年 CISL 促进创建了国家跨界协会(ANOLF)，会员有 5.5 万外国工人和 400 名意大利工人，对移民权利进行宣传、提供咨询，并开设广泛的工人教育课程，包括语言培训。

159. 无证件或非规范移民工人提出了一个棘手的问题。1996 年国际劳工局的一项研究表明，在调查的移民接收国中，只有锡兰全国自由工会联合会、多米尼加工人全国总工会、葡萄牙工人总工会称会接受无证件工人作为会员。⁵⁵ 一些工会从此采取了一些措施，游说、捍卫和组织这类最脆弱的工人群体。例如，在荷兰，荷兰工会联合会(FNV)于 2000 年开始接收无证件移民工人为会员。在瑞士，工会与无证工人运动——“无证件”——

⁵¹ N.David: 移民使工会回到基础工作，《劳工教育 2002/4》，2002/4，129 期，73 页。

⁵² 同上，74 页。

⁵³ IFBWW，同前，32 页。

⁵⁴ ILO: 《促进性别平等，工会资源包，促进性别平等，第 6 册：联合和互助促进女工权利》(日内瓦，2002)。

⁵⁵ 见 S.Barwa 和 A.Ibrahim: 保护受到最低保护的人：移民工人的权利和工会的作用——工会手册(日内瓦，ILO,1996)，7 页。

共同努力就许多无证移民工人地位在立法方面取得了一些积极进展。在美国，作为对以解聘威胁进行组织的移民工人的雇主的回应，缝纫工、产业和纺织雇员工会(UNITE)，旅馆雇员和餐馆雇员国际工会(HERE)正在就一些条款进行谈判，规定雇主有义务将移民官员的近期访问通知工会。⁵⁶在加拿大，加拿大劳工代表大会(CLC)开始就正规移民法进行活动。

160. 无证工人的权利最近也成为提交国际劳工组织监督机制的案例，结社自由委员会就一个涉及西班牙的案例得出结论，西班牙 2001 年生效的否认无证外国人工会权的立法不符合第 87 号公约。这一案例涉及一项西班牙法案，旨在区别合法和非法移民的权利。

161. 该委员会还审查了一项针对美国政府的控诉，涉及最高法院的一项裁决：无证工人在由于行使工会权利被非法开除后不能获得失去工资的欠款。最高法院的裁决推翻了国家劳动关系委员会(NLRB)对霍夫曼塑料合成厂案例的裁决。结社自由委员会作出结论，NLRB 的决定不给予欠款使工人不能得到避免反工会歧视的足够保护。

家政工人

162. 家政工人，尤其是那些移民到国外的人，对决定如今全球劳动力市场起到越来越大的社会经济作用。在正规经济中工作的妇女有时依赖家政工人照看家庭和孩子。福利的减少、核心家庭的主导地位，意味着越来越多的人求助于家政服务。同时，发展中国家的许多家庭依靠在家政行业工作的人寄回的钱生存。但是，家政工人为社会做出贡献所得到的回报经常是虐待和被剥夺工作中的基本权利。2000 年，《工作中你的发言权》指出，许多国家将家政工人排除在劳动立法实施范围之外，剥夺他们的组织权利。⁵⁷从那之后，基本没有变化。

163. 雇主——雇员关系的人员性质，以及工人对雇主的极度依赖使家政工人很难组织并要求他们的权利。家政工人住家这种状况造成事实上和心理上对雇主的依赖。在这种劳动关系和个人关系界线不清的模糊状况下，共同居住使人们将家政工人视为“家庭的一部分”，结果，雇主很难承认家政工人的权利，而工人也难以要求这些权利。劳动法不提及家政工作往

⁵⁶ ICFTU: 《对种族主义和排外说不》，同前，11 页。

⁵⁷ 涉及四类基本原则和自由的全球报告都将家政工人单列出来，由于缺乏权利受到很大影响，见 ILO: 《工作中你的发言权》31-32 页；《禁止强迫劳动》，2001 年，第 30 页；《没有童工的未来》，2002 年，29-30 页；《工作中的平等时机已来临》，2003 年，21 页。

往调用国家不干预私营部门这一原则为借口。最终家政工作处于“市场和非市场关系之间的模糊地带”。⁵⁸

164. 彼此隔离是阻止家政工人成立工会的一个障碍，因为家政工人很难与同行保持联系。结果，他们很大程度上是隐形的，工会很难接触到他们。传统上，工会也同意社会上的普遍看法，认为家庭就业是一种“不同”的工作，这使这一问题更复杂。家政工人组织起来是反对违反工作中基本原则和权利的一个主要工具，包括尊重免受强迫劳动、童工和非歧视。值得注意的是，在工会组织良好且在工作条件、卫生和安全、工资和就业合同方面建立并实施劳工标准的部门，事实上没有需要强迫劳动或拐卖劳工。⁵⁹

165. 尽管在组织方面存在这些障碍，仍然有成功的事例。家政工人协会已经与现有的工会建立了某种形式的合作，而且这些协会的成员加入了现有的工会。有些情况下，工会是组织家政工人的推动力。第四章描述的南非家政服务和联合工人工会就是一个例子。

166. 组织家政工人需要创新的战略和方法。提供包括解决缺乏自尊和工人意识问题在内的广泛服务是吸引家政工人的关键。在哥斯德黎加，成立于 1991 年的家庭工人协会(ASTRADOMES)用统一的办法为家政工人提供服务，例如电话问询、咨询、支持、法律和社会指导，为解聘人员提供临时住所，以及就包括劳工权利和义务等广泛内容提供培训。现在，该组织有来自黎加拉瓜、萨尔瓦多、洪都拉斯和危地马拉的 400 名移民成员。

167. 还有移民家政工人自我组织的例子，例如 2000 年在中国香港成立的印度尼西亚移民工人工会(IMWU)。工会成立始于 1996 年，在整个过程中亚洲移民中心发挥了重要作用。印尼家政工人为其它移民工会的例子及相互影响感到鼓舞。今天，在中国香港，在香港总工会的支持下，大约 24 万妇女移民家政工人加入了 20 个左右的工会。

168. 工会对家政工人权利敏感，并努力接触他们，得到了他们加入工会的回报。例如，在英国，组织菲律宾移民家政工人(瓦林瓦林，现称为联合工人协会)鼓励其成员加入运输和一般工人工会(TGWU)。TGWU 本身也鼓励菲律宾家政工人，许多都没有证件，加入并参与其活动。菲律宾家政工人的入会促进了工会有关移民工人权利的活动，提高了他们的权利，使他们积极参与改变家政工人移民规定的工会运动。

⁵⁸ B.Anderson: 《移民政策和家政工人的脆弱性》，为“反对强迫劳动和拐卖，保护家政工人计划磋商会议”提交的报告，中国香港，2003 年 2 月，16 页。

⁵⁹ 同上，21 页。

169. 在家政行业，实施集体谈判权利比组织权更为复杂。不仅因为存在法律障碍，家政工人没有工会化，而且确定集体的对等对象也有困难。这就是为什么工会或家政工人协会行动是集中在促进立法和政策变革。不过，在一些国家，如法国和意大利，家政行业确实有集体谈判。

非正规经济的挑战

170. 最近几年，尤其在发展中国家和转轨经济国家，大部分新就业和收入机会出现在非正规经济部门。非正规经济在发展中国家吸收一半到75%的非农就业，在北非是48%，亚洲是65%，拉美是51%。在那些将农业中非正规就业的人员计入非正规就业统计的国家，非正规就业人员的比例大幅度上升。在印度，非农业就业占全体就业人员的比例从83%上升至93%。在墨西哥，这一比例从55%上升至62%。⁶⁰

171. 2002年6月，国际劳工大会讨论了体面工作和非正规经济问题。⁶¹大会通过的结论为处理非正规经济提供了概念和政策框架。没有经过三方磋商通过的宏观经济和社会政策针对性差、不适合实际和实施不力是非正规经济管理不善的核心原因。缺乏制约就业关系的劳动立法和劳动权利执法松懈也进一步导致管理低下。

172. 强调就业关系与使用术语“非正规经济”取代“非正规部门”的做法是一致的。前者范围更广，不仅涵盖了非正规生产单位，也包含了正规企业中的非正规就业。这就意味着处理非正规经济中的权利问题中的重点是放在生产单位的特点及那些非正规工作人员从事的工作特征两个方面。这种框架有重要的政策影响。企业所以非正规是因为它们无法遵守国家立法，工人所以非正规是因为工作的企业没有注册。但是工人可能被误列为自营就业者或微型企业主，因而被排除在劳动法实施范围之外，而实际上他们在一种从属或依赖的条件下工作。使用“非正规经济”术语的另外一层含义是正规和非正规部门不再视为彼此有明显区别，而是作为一个连续统一体，正规和非正规活动之间存在灰色领域。

173. 在全球化世界的今天，生产体系和就业关系的转化具有关键作用。通过外包和转包，越来越多的公司正在将生产下放，将工作重组，越来越多地依赖小型生产单位，其中有些是未经注册的，非正规的。为了节省费用，提高竞争力，灵活的就业安排正成为一种主流形式。

⁶⁰ ILO: 非正规经济中的妇女与男子：统计状况，就业部门，(ILO, 日内瓦, 2002)。

⁶¹ ILO: 体面工作和非正规经济，第90届国际劳工大会报告 VI, 日内瓦, 2002年。

174. 灵活就业并不一定等同于非正规就业，不过，从事“非典型”类别工作和合同安排的工人一般在劳动法和社会保护范围之外。⁶²有时就业关系是隐形的或者不明确的，这就造成劳动法适用范围及其保护能力的不确定，包括组织权和集体谈判权。这种不明确的、隐形的就业关系在非正规经济中广泛存在。妇女往往占领如家政工作、销售、家庭工这些职业，上述就业关系在这些职业中普遍存在。⁶³

175. “非正规经济”这一术语涵盖各类工人，包括从事维持生存有独立账号的工人、大街上的商贩、家庭工人(他们可能都是隐形的工薪工人)、正规企业非正式“雇用”的雇员、供应链中血汗工厂的工人、帮助家中工作的工人或者非正式学徒。如此各类工人的需求和问题与他们在组织方面所面临的障碍和限制一样具有多样性。有些国家，自营就业人员被剥夺了加入或建立工会的权利。因此，他们成立非赢利组织来提高他们的职业利益。在法律上承认非正规工人加入或建立自主选择组织权利至关重要。

176. 2002 年，国际劳工大会讨论的重点是解决非正规经济中体面工作不足的办法，旨在处理非正规经济的多种情况及内在原因。这一问题不再被视为权利和社会保护与创造就业之间的矛盾。挑战在于设计政策，不是创造低质量的工作，而是通过非正规经济中的代表和组织能够逐步提高工作质量。政府应在提供立法和制度框架方面承担主要责任。

177. 上世纪 90 年代，南非发生的“出租车大战”破坏了该国的运输业，引发了严重的公共安全问题，⁶⁴为此，国家运输管理局鼓励出租车业主建立统一的省级出租车协会，商讨重新制定出租车行业规则。今天，该国正在运营的 Kombi 车或者小型货车约有 127,000 辆，其中约有 90% 为黑人所有，并且多数为男性。一些出租车业主已在省运输局注册，但许多业主尚未登记，属于非正规经营。Kombi 车是最普通的公共运输形式，对于贫困黑人社区的乘客来说至关重要。该行业正在进行重大变革，旨在改善这一行业一直以来非常差的工作条件，解决公共安全问题，对该行业进行资本调整并与主要利益人建立对话和谈判机制。结果，南非出租车国家委员会(SANTACO)于 2001 年 9 月成立。委员会分为国家级机构和省级机构，各自选举产生领导人。地方协会附属于省级机构，但自主设定会费并自主选

⁶² ILO: 就业关系范围，第 91 届国际劳工大会报告 V，日内瓦，2003。

⁶³ ILO: 就业关系委员会报告结论，临时记录 21，第 95 届国际劳工大会，日内瓦，2003，15 段，21/55 页。

⁶⁴ 种族隔离时期，黑人获得出租车驾照几乎是不可能的。Kombi 出租车行业是在 1970 年代后期，为满足居住在远离城市商业和工业中心的黑人需求而出现的。然而，获得执照很难，因此，许多人非法打工。1989 年全国约有 5 万名。黑人因为缺乏工作机会，许多人开出租车。结果不同车主协会发生争夺出租车道路的“出租车战”，造成数百甚至数千人死亡，包括车主、司机和乘客。ILO 社会调查通讯社，南非运输和同业工会：出租车业的组织活动：南非的经验(约翰内斯堡，ILO，2003)。

举领导人。出租车国家委员会不仅集中处理线路和执照，其宗旨还包括帮助会员就汽车的服务、维护和供应，轮胎和汽油等问题进行谈判。⁶⁵

178. 权力下放到地方当局给非正规经济的组织工作既带来新机遇，也会带来更多的挑战。摊贩就是一个例子，它是发展中国家非正规经济中最明显发展最快的部分。在许多国家，地方公共事务的组织、调整和管理以及城市规划都是地方政府的责任。但是，有时中央政府可以对卫生与安全等一些问题进行视察，而且不需事先通知地方当局。这就在地方摊贩组织中间造成了一种不安和不信任的气氛，可能会妨碍他们与地方政府之间的对话。

179. 在一些国家，地方政府对与街道摊贩的做法已经逐渐从压制和刁难转向了一种更利于商业发展的政策。街道摆摊不再被简单地视为妨碍交通，而是视为国家 GDP 的重要贡献力量，同时也是许多没有其他收入保障人员的收入来源。主要挑战在于确保公共空间的有序利用，同时保证日益壮大的摊贩大军保有工作岗位和体面的工作条件。秘鲁利马 Polvos Azules 商务中心业主协会就是一个例子，它说明了活跃的街道商贩地方组织和敏感的地方政府是如何促成达到这一目标的。该组织创建于上世纪 80 年代初期，是对人口大市利马地方政府取缔数百摊贩的回应，目前已有会员 2000 家。这些会员解决了 5000 人的直接就业和 7000 人的间接就业(多数为家庭成员)。该组织注册为非营利性组织，拥有资产约为 2500 万美元。⁶⁶

180. 非正规经济中组织的传统和工具可能与经济中有组织的部分不同。尽管如此，非正规经济中的工人、企业主和在业人员确实应在一起制定出一致方针，解决共同问题。包括领取开办企业执照，建立友好社团以获得信贷，组织起来要求地方政府在住房、水、能源、道路和交通方面给予更好的待遇，反对当局官僚腐败骚扰，在法庭上或通过其它政府措施提高各种权利。在巴基斯坦卡拉奇，一些出租车、卡车和公交车司机在省劳动局成功注册为一家私营运输业工会。这家工会的创新意义在于组织依据不是公司而是线路(该国法律只允许建立企业级工会)，从而方便了非正规经济的组织工作。

181. 如何使这些及其它倡导各种权利的活动与更加集中的组织接轨还有待观察，组织的目的就是为了在国家和在工人和雇主协会之间谈判的框架内实现代表性。这些组织由于非正规活动的性质而具有很大的波动性，缺

⁶⁵ 同上。

⁶⁶ G. Pejerrey: 参与国家非正规组织的机构改革(秘鲁利马, 2002 年 2 月), 由 IFP/SEED 和 IFP/DECLARATION 与利马多功能小组在地区间非正规经济组织研究项目框架下进行的调研, 63-66 页。

乏组织资源，在地域方面可能也彼此隔绝。现有的雇主和工人组织应寻找为他们的组织提供适当的服务和支持，更好的理解他们的特殊需要，从而扩大他们自己的代表性。⁶⁷

促进原则和权利：面临的挑战

182. 基于目前第 87 号公约和第 98 号公约的批准状况和国际上普遍的法律承诺，在世界范围内，在法律与实践上适用这两项公约的前景是可观的。因此，国际劳工局可以将努力放在为数不多的尚未批准这两项公约或者其中一项的几个国家——包括一些世界上最大的国家。本报告第五章将提出一些方法，国际劳工局可以以此来促成实施方案，确定并消除残存障碍。

183. 目前，国际劳工局在实施结社自由方面面临着多项严重问题。其中一些问题与一般性民主权利的发展及其具体在劳工世界的适用性有关。国家接受公民可以自由结社以谋求社会、经济和政治目标这一原则是过去处于独裁统治下国家民主化进程的重要阶段。国际劳工局将一如既往帮助政府、雇主组织和工人组织度过这一困难的转型期。

184. 另一个重要的问题在于大批工人和一些雇主在行使组织和谈判权利方面仍然面临的主要困难。批准国和未批准国都出现了这些问题。因此，国际劳工局需要加强与所有成员合作，寻找途径加强雇主组织和工人组织以及政府的能力建设，以确保国际承诺在社会和经济各部分——无论新旧、城市和农村、正规和非正规——都得到尊重。

⁶⁷ 见工会和非正规部门国际研讨会的结论和建议(日内瓦，1999 年 10 月 18-22 日，网址：<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/infconcl.htm>。

3. 在全球经济下组织起来进行谈判

雇主和工人组织的会员趋势

185. 可获得的有关雇主和工人组织成员的信息材料依然不完整，而且有时还互相矛盾。这有许多原因：迅速变化的会员人数、有关组织按不同目的提供不同的报告、不同的资料收集手段等。所获得的少量的资料表明，工人的登记会员人数大体上在下降。雇主组织的可比材料还无法取得。很难从可获得的全球数据得出结论，会员人数并不反映这些组织在政治和社会经济变化过程以及在国家一级的公共机构中所起的作用。

雇主组织

186. 没有关于全球方面雇主组织全体会员的信息。1997 年曾试图进行一次数据收集，¹但人们认为这并不可靠。雇主组织及其全体会员有着与工会不同的重点。工会更全神贯注于组织和谈判问题，而雇主组织关注企业需要的各种服务。尽管产业关系是雇主组织关注的核心，但只有少数直接参与集体谈判，具有代表性的服务主要包括游说、信息、倡导和建议。

187. 克兰弗尔德国际人力资源管理网络在 2000 年开展了一次包括 22 个欧洲国家的 6000 多个企业调查，对雇主组织会员和非会员进行了比较。²

¹ 见 ILO 劳动世界报告，1997-98：产业关系、民主和社会稳定。日内瓦，1997，表 2，第 241 页。

² “雇主组织与当今商务面临的挑战”，雇主组织国际研讨会报告，2003 年 12 月 15-17 日，(日内瓦，国际劳工组织，雇主活动局，2003 年 10 月)。

会员企业规模往往比小公司大，它们可能比非会员拥有更高比例的体力劳动者，而非会员中往往技术工人的比例较高。调查发现雇主组织会员的企业中更有可能成立工会——在几乎 30% 的成员企业中，大多数劳动者加入了工会，仅有 7% 的会员企业中其工人没有加入工会。另一方面，27% 的非会员企业中的工人没有加入工会，而仅有 16% 的非会员企业中有大量劳动者加入了工会。关于工会对企业事务的影响程度，36% 的非会员企业说没有影响，与之相对应，仅 12% 的雇主组织会员企业表示没有影响。这些数据表明，参加雇主组织的雇主更倾向于认可工人组织并与之进行谈判。相反，在谈判关系超越企业一级的地方，雇主组织为其成员提供服务自然是为了与工会谈判。这些有意义的数字并没有显示有关经济中没有组织起来的部分。

188. 面对许多重要挑战，雇主组织正在寻找新的应对方法。其核心产业关系能力的相对下降导致有时对其它商务组织的认同。在越来越多的国家，雇主代表性结构合理化，对主要商务组织和雇主组织进行合并。例如，在澳大利亚、爱尔兰、日本、新西兰、新加坡、南非和北欧国家，情况一直就是这样。有些情况是由于精简机构或单一注册，会员减少来自基层的压力引起的。还由于雇主人力资源的功能与公司总体战略的领导功能不再分开。在其它国家，如，丹麦、德国、印度尼西亚、菲律宾和斯里兰卡，两类组织互为补充，职权共存。在一些国家，商务组织之间相当对立，这可能影响其代表活动的效能。所有这些情况显示出世界雇主实施结社自由的不同方式。

189. 另外一个对雇主组织的重大挑战是面临来自私营和公共咨询公司的竞争，这些公司在人力资源、劳动法和集体谈判方面提供服务。雇主组织要在这个领域保持其优势，需要确保其服务的质量比其竞争者更好。它的优势还包括其与其全体会员和工会的关系。上面提到的 2003 年企业调查发现：在会员、组织声誉和提供服务之间有一个自我的“效能循环”。与顾问和律师的服务相比，雇主组织往往在与雇员关系这一领域表现最佳，在有集体劳动关系传统的国家最擅长。在集体雇员关系重要程度下降的国家，诸如工资决定、合同管理和纠纷处理等问题更可能由律师和顾问处理。³不过，值得注意的是即使在劳动关系分散管理的地方，上一级的雇主组织往往在建议、协调和支持中保持着重要角色。

190. 雇主组织的另一个挑战是不同类型企业有不同的需求，要保留对所有需求做出反应的能力可能成本太大。大企业往往不需要诸如建议和培训

³ 同前，第 8 页。

之类的直接服务，但重视信息和代表性的服务。另一方面，小企业首先需要的是商务支持服务，产业关系服务不在优先考虑之列。多数中小企业感到向雇主组织定期缴纳会费有困难，这样，向它们提供商务支持服务也许不太现实。尽管存在这些问题，但还是有雇主组织走出去为小企业提供服务的众多例子(见第四章)。

191. 从中央控制经济和政治结构转轨国家的雇主组织面临有特殊的问题。缺乏独立和民主公共机构的传统和公司法有时导致一些其它国家不存在的障碍。在塞尔维亚和黑山和前南斯拉夫马其顿共和国，雇主组织可以注册为“公民协会”，而不是雇主组织。结果，只有企业经理和所有人可以以个人身份成为会员，而不是企业成为会员。在几个东欧国家，尽管雇主组织享有非赢利地位，但是雇主向其组织缴纳的会费不能从税前扣除。1995年，国际劳工组织第15届欧洲区域会议通过了一个决议，强烈要求这些国家改变这一政策。⁴尽管一些国家情况有所改善，但问题依然存在于捷克、前南斯拉夫马其顿共和国、摩尔多瓦共和国、塞尔维亚和黑山。在集体谈判方面也存在问题。在摩尔多瓦、塞尔维亚和黑山和斯洛文尼亚，法律规定所有的集体协议必须由商会签字，商会是强制性的会员组织。按照国际劳工局理事会结社自由委员，这不符合自愿集体谈判的原则。在保加利亚、罗马尼亚和摩尔多瓦，劳动法使集体谈判成为强制性。这些问题大多是过去制度的残留，但似乎要花很长时间才能改变。

雇主组织会员率和对工会的态度

192. 2003年，由国际劳工局雇主活动局主办，从不同地区挑选了部分国家进行调查，每个国家包括了100个企业，样本包括小、中、大型国家和跨国公司，国家包括爱沙尼亚、爱尔兰共和国、多米尼加、日本、菲律宾、瑞典和美国。表中数据显示出承认工会和那些为集体谈判目的而承认工会的企业比例。大部分为集体谈判而承认工会的企业与工会就工资和其它就业条件进行谈判(见表3.2)。很少有雇主就管理权问题进行谈判，但瑞典和在一定程度上爱尔兰除外。这似乎表明在有着长期共同深入协商和决策以及磋商国家收入政策历史的国家，雇主更加愿意就更多管理和企业战略问题进行讨论并寻求达成一致意见。

⁴ 决议旨在保证雇主和工人组织的独立性和筹资便利。ILO 附件 III：第15届欧洲区域会议记录，理事会文件，GB264/3，日内瓦，1995年11月。

表 3.1. 答复承认工会的公司百分比，2003 年

国 家	承认工会	因集体谈判承认工会
爱沙尼亚	43.6	37.2
爱尔兰	71.0	64.3
牙买加	26.0	26.0
日 本	67.0	67.0
菲律宾	29.4	25.5
瑞 典	97.1	97.1
美 国	30.0	28.0

资料来源: 国际劳工局: 雇主活动局, 2003 年。

表 3.2. 答复因谈判目的承认工会的公司百分比，按主题

	工 资	其它条件	经营管理	战略管理
爱沙尼亚	84.0	51.2	26.2	10.4
爱尔兰	94.4	91.7	66.7	27.8
牙买加	100.0	95.0	45.0	41.0
菲律宾	100.0	93.3	33.3	13.3
瑞 典	91.4	82.4	85.7	45.7
美 国	93.0	89.0	36.0	11.0

资料来源: 国际劳工局: 雇主活动局, 2003 年。

工人组织

193. 有关工人组织的信息比雇主组织要多，但是，数字并非总能在时间上或者在国家之间进行比较。1997 年国际劳工局编撰的数据说明了一种普遍下降的趋势。⁵2001 年欧盟国家可得到的关于工会会员的最新资料⁶显示，大多数情况看上去要好一些。将《世界劳动报告》中 1995 年的数据与 2001 年比较，比利时、丹麦、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙和西班牙有所增加，尽管数据资料来源不同，也不一定有可比性。

194. 工会会员人数波动有许多原因。较少压制的政治和经济制度可能与劳工运动活动的增长相关，这似乎是如南非这样的国家工会实力上升的背后原因。另一个重要的政治因素是从战争或危机转向和平，更稳定的民主

⁵ ILO: 1997-98 世界劳动报告，同前，第 6 页和表 1.2，237 页。

⁶ 欧洲改善生活和工作条件基金：“欧盟、日本和美国产业关系，2001”，网址：www.eiro.eurofound.eu.introduction/print/2002/12/feature/tm0212101f.html

制度得以发展。⁷相反，政治因素可能导致工会会员率下降，如转轨经济体中的一党政府，以及政府与单一工会联结的衰落。在非洲法语区，工会多元论的传播有类似的效果。这些情况所导致的会员人数下降反映了形势的变化，而不是工人自愿组织起来的程度。况且，新组织通常缺乏已建组织所享有的体制支持。由于强制性或工会在社会保障和服务中的作用，在会员率高的地方，独立性和多元化自然反映为登记会员人数水平的下降。这并不意味着工会思想弱化了，相反，它往往反映出组织的真正发展。

195. 经济中劳动力市场和结构变化对工会会员率具有持续性的压力。传统的工会随着大型工业集团的崛起，集体就业关系的制度化以及社会和产业公民的扩大而成长。在今天后工业社会和信息经济中，生产结构等级化在减弱，工人的代表结构和集体谈判在缓慢适应这一参数变化。生产过程脱离原位和全球化并实行外包，导致对更灵活形式的企业之间关系的日益依赖。这反过来又导致许多人工作更不稳定和需要组织起来的工作场所的数量增加，尤其是在成长的小企业和服务行业。青年工人、临时和非全日工制工人往往加入工会的比例较低。⁸

196. 在最近福利国家增长相对停止之前，公共部门一直保持很高的组织比例。表 3.3 显示欧洲公共部门加入工会的比率一直比私营部门高。目前欧洲公共部门的工会度是私营部门的两倍——估计是 50% 对应私营部门的 25%。在美国，私营部门加入工会比率估计为 8.5%，公共部门据报导达到 37%。⁹差距的原因在于就业的稳定性以及缺乏公开的论争和雇主的反对。¹⁰然而，在目前的政治和社会经济趋势下，在这个领域更多的冲突似乎不可避免，一直要扩展到目前还相对受保护的部门。

197. 劳动力市场和其它结构变化不是唯一——或甚至主要——工会会员率的决定因素。政府的政策决定起着重要作用。例如，在一些采纳新自由主义方法的亚洲国家，以雇主做法为终极的政策减少了工会的影响和作用，因此影响了工会的会员率。¹¹最近世界银行关于东亚增长和劳工标准的报告反对这一观点，即劳工标准阻碍了出口为主导的增长，应鼓励政府采取有助于结社自由的政策。¹²

⁷ 相反，在中东工作的 ILO 专家指出，该地区的长期冲突是培育强大和稳定的雇主和工人组织以及良好关系的主要障碍。

⁸ 见 T.Boeri, A.Brugiavini, L.Calmfors 编：《21 世纪工会的作用》(纽约、牛津大学出版社，2001)2 章，11-46 页。

⁹ “工会化在衰落，不平等在增加”，采访 K.Bronfenbrenner，多国监测(华盛顿)，2003 年 5 月，网址：www.multinationalmonitor.org

¹⁰ Boeri 等，同前，24-26 页。

¹¹ S.Kuruvilla, S.Das, H.Kwon 和 S.Kwon：“亚洲工会的兴衰”《英国产业关系杂志》(伦敦)，2002 年 9 月，431-461 页。

¹² 世界银行：“东亚整合：共同增长的贸易政策”(华盛顿，2003)。

表 3.3. 欧洲、私营和公共部门工会密度(百分比)

	年 份	私 营	公 共	年 份	私 营	公 共
瑞 典	1980	—	—	1997	77	93
芬 兰	1980	—	—	1989	65	86
挪 威	1980	47	74	1995	44	79
爱尔兰	1980	—	—	1994	43	68
意大利 ^a	1980	48	60	1997	36	43
奥地利	1980	40	68	1998	30	69
德 国 ^b	1980	29	67	1997	22	56
瑞 士	1980	24	71	1988	22	71
联合王国 ^c	1980	45	69	1999	19	60
荷 兰	1980	26	60	1997	19	45
西班牙	1991	14	26	1997	15	32
法 国	1981	18	44	1993	4	25

— = 无数据。

公共部门包括公共行政、教育、公共卫生、铁路和邮电(私有化前)。

^a 1997 年意大利的公共部门工会密度如果加上特别活跃的独立工会会员可能还要高 10-15 个点。但是，由于工会会员统计的缺乏，数据以三大工会的会员为依据。^b 1980 年参照联邦德国。^c 1999 年参照联合王国。

资料来源: T. Boeri, A. Brugiavini and L. Calmfors(编): 21 世纪工会的作用(纽约, 牛津大学出版社, 2001), 第 2 章, 表 2.3, 第 26 页。

198. 建立和维持工会的困难很显然在世界许多地方都是一个主要问题。谁能在抵制没有工会的既定惯例中迈出第一步? 一旦建立工会, 谁会参加? 对潜在工会的需求证据还不显著。在英国, 据报导, 如果在工作场所容易得到的话, 10 个非工会雇员中有 4 个愿意加入工会。这与北美的类似发现一致。在北美上个世纪末, 尽管工会成员在减少, 但 30%-40% 的劳动力表示有兴趣或更倾向于传统的工会而不是非工会状态。可以说明问题的是有两倍多的人希望是在工作中没有冲突和雇主报复风险的代表形式。¹³ 积极组织起来进行谈判的方法可以给予合理的保证来避免严重的冲突。

199. 长期以来, 妇女在工会中的角色一直摆在所有改革的重要议程。过去 20 年中, 欧洲工会成员的增长主要来自妇女加入工会的数量。¹⁴ 由于在公共部门, 教师和护士这类职业中妇女占多数, 欧洲在加入工会方面的性别差距一直在缩小, 北欧国家已真正消失了(见表 3.4)。在加拿大、丹麦、爱沙尼亚、以色列和瑞典, 妇女工会会员率超过男性。

¹³ A.Verma, T.Kochan 和 S.Wood: “工会衰落和重生前景” 《英国产业关系杂志》2002 年 9 月, 373-384 页。

¹⁴ Boeri 等, 同前, 27 页。

表 3.4. 按照行业和性别得出的工会密度(百分比)

	年份	男	女	农业	制造业	建筑业	商业	运输	金融	服务
瑞 典	1980	79	77	53	89	95	45	79	83	84
	1997	83	90	69	100	100	61	83	58	100
丹 麦	1981	83	73	—	98	89	53	60	50	73
	1997	73	78	—	94	—	—	—	53	—
芬 兰	1989	69	75	83	80	—	—	—	—	—
挪 威	1980	69	44	31	78	44	17	68	45	60
	1995	60	51	27	79	47	13	61	33	66
比利时	1980	—	—	74	80	47	32	63	26	27
	1995	—	—	82	100	65	39	77	23	27
爱尔兰	1980	54	51	—	—	—	—	—	—	—
	1994	42	39	—	55	49	—	71	—	—
奥地利	1980	58	39	54	68	64	26	82	36	55
	1997	44	27	40	57	48	15	60	15	41
意大利	1980	—	—	100	56	36	22	77	33	38
	1997	—	—	100	39	42	23	57	17	29
联合王国	1979	64	38	23	64	38	10	80	22	59
	1989	44	33	13	44	30	14	62	26	52
	1997	32	28	8	31	22	7	45	18	46
联邦德国	1980	44	18	20	50	19	12	73	19	26
	1990	38	19	22	48	19	12	71	7	24
整个德国	1991	40	26	29	53	25	16	76	8	27
	1997	30	17	21	45	13	10	61	5	24
荷 兰	1980	44	18	17	43	44	10	49	8	44
	1997	33	20	20	33	41	14	39	16	28
瑞 士	1980	41	14	—	34	65	11	62	19	28
	1987	32	11	—	34	52	9	56	14	24
西班牙	1991	—	—	9	22	10	6	32	20	10
	1997	—	—	11	24	11	6	32	20	14
法 国	1981	29	15	16	21	8	4	25	27	28
	1993	13	7	7	9	3	3	19	20	21

— = 无数据。

资料来源：Boeri 等，同前表 2.2，第 25 页。

200. 工会中女性成员如此增长尤其令人瞩目，因为女性往往更多地从事非全日和临时工作，这种工作受保护较少，任期较短，很典型的是工会会员率较低。在美国，1950-1990 年期间，工会会员数量下降很大方面归结于女性和少数民族进入这种不稳定的工作行列，而传统的蓝领工人和老

年男性工人在减少。然而最近，新的工会会员大多数来自妇女和少数民族妇女、包括较高比例的新移民。¹⁵

201. 态度同数据一样能说明问题。在丹麦、荷兰、瑞典和英国的调查显示男女之间对工会的态度没有大的差别。事实上，在丹麦，对工会最有力的支持并不是来自 3M 工人(男性、体力劳动和制造业)，而是来自公共部门的女性。¹⁶

202. 发展中国家和转型国家有关对工会的态度的信息更少。在孟加拉、巴西、匈牙利和坦桑尼亚联合共和国¹⁷的抽样调查发现，女性比男性更有可能支持工会。然而，总体而言，目前的研究发现，在巴西、匈牙利和坦桑尼亚联合共和国对加入工会工人的调查标明不到一半——没有加入工会的工人比例甚至更低——对工会持积极态度，或同意现有的工会充分代表了工人的权利。在这个方面，孟加拉是个例外：平均 80% 的回答者，不管是加入工会还是没加入工会，都对工会持积极态度。这说明在孟加拉工会对工资的积极影响。1990 到 2000 年之间，加入工会的比率有所增长(从一个很低的水平开始)，大部分是来自使用女性工人并且直到最近一直不容认工会的重要雇主——制衣业。¹⁸ “而且，即使女性，受教育程度低的工人和低工资工人在工会中没有充分代表性，他们更可能对工会持有相对积极的态度，或信任工会”。¹⁹ 这样的态度也许给组织起来提供了必要的推动力。研究中一个值得注意的相关发现是，在四个被研究的国家之中，如果违反了集体协议或安全法规，在孟加拉、匈牙利和坦桑尼亚联合共和国绝大部分工会会员可能向工会寻求帮助和建议。在匈牙利，没有加入工会的工人也可能去找工会求助。

工作世界的集体谈判与变化

203. 技术和商业的巨大变化正改变着全球的就业模式和工作性质。雇主和工人组织的结构和会员身份反映出这些模式并随之发生变化，尽管还较缓慢。从掌握的信息看，在许多国家，集体性的组织仍然具有代表性，并在适应目前和潜在的会员的变化需求。在这种变革的时代，当新的组织结构和方法还脆弱时，依照工作中的基本原则和权利建立一个强有力的立法框架尤为重要。

¹⁵ Bronfenbrenner, 同前。

¹⁶ Boeri 等，同前，26-27 页。

¹⁷ S.Dasgupta: “对孟加拉国、巴西、匈牙利和坦桑尼亚工会的态度”《国际劳工评论》，日内瓦，141 卷，4 期，413-440 页。

¹⁸ ILO 与孟加拉国在劳动法改革、保护开发区工人权利、消除童工劳动、加强妇女企业家能力和全面改善劳动关系方面的各种合作项目扩大了该产业的结社自由。

¹⁹ Dasgupta, 同前，434 页。

204. 根据所掌握的有限信息看，许多工人感到，加入工会行使权利会对就业有危害，担心集体代表会导致冲突。作为组织成员，与工会有一起工作历史的公司更适应工会的存在。

205. 因此，行使组织权与集体谈判密切相关。可以实施集体谈判协议，签订在工作场所互相接受的规则是工人，也可能是雇主愿意加入自我选择的组织的主要原因。这样，在建设性的劳动关系中建立和加深信任是促进结社自由原则和权利的关键因素。

206. 有效承认和促进集体谈判权利的关键因素之一是立法，它使工人组织代表因为谈判目的而得以承认并包含其它可实施的条款规定。在立法和国家介入与集体谈判自愿模式之间维持一个细微的平衡是必要的，也是政府支持的。法律的至关重要在于确保承认和提供结社自由和集体谈判的框架。在新西兰，它对工人和雇主组织及其关系的影响得到了明确的体现，在那里，新通过的立法修改了不支持在集体谈判的法律，促使劳动关系形势发生了巨大变化(见专栏 3.1)。

专栏 3.1

新西兰重返谈判桌

在新西兰，过去 20 年的政治变化对产业关系产生了重要后果。当国家党 1990 年在选举中击败工党后，劳动法改写，以促进从中央集权、产业范围或地区工资裁决书转向解除管制的就业承包。1991 年就业合同法鼓励个人就业合同，并“破坏了雇员的集体和个人权利，极大地提高了雇主解除管制和使其工作场所不组织工会的权力”。同时，在 1990 年以前，有一定程度的强制性工会会员，工党和工会都希望减轻这种情况。

在 90 年代，已有的工会会员下降趋势明显加速；到 1999 年，工会密度从 50% 下降到 20%。集体谈判急剧下降到仅覆盖 25% 的劳动力，多个雇主或产业部门谈判实际上消失了，集体合同几乎全部在企业一级议定。在新西兰工会理事会的申斥之后，国际劳工局理事会结社自由委员会批评了就业合同法中的某些条款，呼吁政府进行三方商讨以确保该法律完全符合委员会确定的集体谈判原则。

工党在 1999 年重掌政权，激起了劳动立法新一轮根本性变化。支持 2000 年的就业关系法是所有政党按“良好信义”行事的义务。2000 年法律的核心目标是促进遵守国际劳工组织第 87 号和 98 号公约的原则，“通过在就业环境和就业关系各个方面促进互相信任和信心建立生产性就业关系”(第 3 部分)。法律包括鼓励集体谈判的具体措施，不象它所取代的法律，2000 年的法律允许签订多个雇主集体协议。根据玛格丽特·威尔逊，新西兰劳动部长所说，设计该法案以支持工作场所的协作行为。此法案的通过反映了政府的观点，即以前解除管制的方式损害了国家总体经济业绩，因为它降低了生产力、压低了工资并鼓励有技能的工人大批离去，新的立法框架寻求支持与高价值生产相联系的做法典型。该观点是当两党按良好信义行事时，更容易解决工作场所出现的不可避免的紧张和争论。

资料来源：(1)G. Anderson, “将良好信义移植到新西兰劳动法：2000 年就业关系法的经验”，麦多克大学法律电子杂志，第 3 期第 9 卷(2002 年 9 月)。www.murdoch.edu.au. 结社自由委员会第 1698 号案例(第 295 期报告)，《正式公报》(日内瓦，ILO)Vol.LXXVII, 1994，系列 B，No3。

变化与不同：集体谈判的范围和水平

207. 回顾以下调整集体谈判制度方式表明，工人和雇主组织用多样性机制来解决分歧，建立合作。结社自由原则和权利以及有效承认集体谈判权利是通过协议灵活多变掌控变化的根本。

集体谈判的覆盖范围

208. 表 3.5 表明了关于集体谈判覆盖范围信息，如：在每个国家主要由集体协议确定其工资和就业条件的工人比例。有些情况的数据追溯到 20 世纪 90 年代，但仍然提供了覆盖范围的迹象。在许多情况下，覆盖范围比雇主和工人组织会员的数据所包含的要大。大部分欧盟国家以及一些象澳大利亚和挪威的其它国家，包括的范围可能达到 80%或更高。高的覆盖范围往往与更高层次的谈判密切相关。在奥地利、法国、德国和荷兰，产业部门协议延伸到非签约组织成员的雇主和雇员。

209. 在其它发达国家，覆盖范围较低，从瑞士 37%、加拿大 34%、日本 20%到美国 15%范围之间变化。在发展中国家和经济转轨国家，数据不一定可靠。在亚洲，覆盖范围从印度少于 2%、马来西亚 3%到韩国 10%、新加坡 19%和菲律宾 32%。在拉丁美洲，变化相当大，从阿根廷 65%到哥斯达黎加少于 3%。将加入欧盟成员国的经济转轨国家估计远落后于欧洲的平均水平，虽然有些国家较高，如斯洛文尼亚和斯洛伐克。非洲国家可得到的信息显示其平均覆盖率为 30%，尽管南非的覆盖率值得注目地几乎高达 50%。

210. 正如前面表明，欧洲的一些国家通过把谈判的集体协议延伸到谈判所代表的范围之外，使工资标准和其它就业条件正规化。其它劳动关系制度的特征，如奥地利的企业与代表组织的强制性从属关系，可以具有与延伸协议类似的效果。在南非，最有代表性的雇主和工人组织可以发起这样的协议延伸。在芬兰，冶金和电子工业的集体协议可以预见，所有的分包商也必须尊重本部门所谈判的条件。因此，将集体协议条款延伸的传统做法比直接覆盖措施可能显示的使工人受益的数量要大。扩展集体谈判收益的例子来自欧盟的情况，在那里，地区一级的谈判协议在社会伙伴的要求下可以转变成欧盟理事会法令，随后需要由欧盟内的政府成员纳入国家立法(见下文有关超国家级谈判章节中的专栏 3.4)。

表 3.5. 集体谈判覆盖率

国家与领土	年份	雇员被集体协议覆盖的百分比
非 洲		
加 纳 ^a	1995	25
肯尼亚 ^a	1995	35
毛里求斯 ^a	1995	40
尼日利亚 ^a	1995	40
南 非 ^b	1998	49
斯威士兰 ^a	1995	25
乌干达 ^a	1995	25
赞比亚 ^a	1995	30
津巴布韦 ^a	1995	25
美 洲		
阿根廷 ^c	2000	65
玻利维亚 ^a	1995	11
加拿大 ^b	1998	34
智 利 ^c	1999	10
哥斯达黎加 ^c	2001	3
古 巴 ^a	1995	98
厄瓜多尔 ^c	1999	5
圭亚那 ^a	1995	27
洪都拉斯 ^a	1995	13
墨西哥 ^c	1998	18
巴拿马 ^a	1995	16
秘 鲁 ^c	1998	10
美 国 ^b	2000	15
乌拉圭 ^c	1999	16
委内瑞拉 ^c	1998	27
亚太地区		
澳大利亚 ^b	1996	80
中 国 ^a	1995	15
印 度 ^a	1995	>2
日 本 ^b	2000	20
马来西亚 ^a	1995	3
新西兰 ^b	1999	21
菲律宾 ^d	2000	33
新加坡 ^b	1998	19
大韩民国 ^b	1999	14
中国台湾 ^b	1998	3
泰 国 ^a	1995	27

国家与领土	年份	雇员被集体协议覆盖的百分比
欧 洲^e		
奥地利	2001	98
比利时	2001	>90
丹 麦	2001	83
芬 兰	2001	90
法 国	2001	90-95
德 国	2001	67
匈牙利 ^g	2001	45-50
意大利	2001	90
卢森堡	2001	58
荷 兰	1998	78
波 兰 [†]	2001	28
葡萄牙	2001	87
斯洛伐克 ^g	2001	50
斯洛文尼亚 ^g	2001	近 100
西班牙	2001	81
瑞 典	2001	>90
瑞 士 ^b	1999	37
联合王国	2001	36

^a ILO: 《世界劳工报告》, 1997-98, 同前, 表 3.2, 第 248 页。 ^b J. Visser: 《工会、工会化和集体谈判的世界趋势》 ILO 文件, 2002 年 9 月。 ^c M.-L. Vega Ruiz: *Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América latina: El desarrollo práctico de un principio fundamental*, 背景文件, 促进《宣言》重点计划(日内瓦, ILO, 2003 年 3 月)表 2, 第 17 页。 ^d T. Fashoyin: 菲律宾社会对话与市场绩效, IFP/Dialogue 工作文件 No.14(日内瓦, ILO, 2003 年 2 月), 表 2.3, 第 14 页。 ^e 除其它地方指出的之外, 欧洲改善生活和工作条件基金: “欧盟、日本和美国的产业关系, 2001 年”, *EIROOnline*, 网址: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/print/2002/12/feature/tn0212101f.html>。 ^f ILO: 工会和集体谈判指数: 试点经验, IFP/Dialogue 文件(未出版, 2003 年 7 月 28 日)。 ^g 欧洲改善生活和工作条件基金: “候选 12 家的产业关系”, *EIROOnline*, 网址: <http://www.eiro.eurofound.ie/2002/07/feature/TN0207102F.html>。

谈判水平的选择

211. 集体协议可以达到不同水平: 可以覆盖国家经济、一个部门或行业、或一个企业或一组企业、一个公司或一个工作场所, 可以有不同的地理范围。不同的问题可以在不同的谈判层次上解决。例如, 生产率和效率改善问题最好在企业一级而不是更高层次解决, 因为在更高层次, 与这个因素有关的联系变得更含糊。一个行业中不同类型工人的基本工资最好在相关活动部门一级谈判。更广泛的问题, 包括社会保障、国家培训政策、影响主要就业变化的结构性改革往往在跨部门的国家一级处理。

212. 表 3.6 提供了一些欧盟国家、日本和美国最近谈判主流参差的信息。尽管广泛观察到有谈判权力下放的趋势, 但大多数欧盟国家采取中央集权式的制度。如表所示, 在比利时、芬兰和爱尔兰, 跨部门的国家一级是工资谈判的主导。在澳大利亚、德国、希腊、意大利、荷兰、葡萄牙、西班牙

表 3.6. 2001 年欧盟、日本和美国的工资谈判级别

	跨行业级	行业级	公司级
奥地利	•	XXX	X
比利时	XXX	X	X
丹 麦	XX	XX	X
芬 兰	XXX	X	X
法 国	•	X	XXX
德 国	•	XXX	X
希 腊	X	XXX	X
爱尔兰	XXX	X	X
意大利	•	XXX	X
日 本	•	•	XXX
卢森堡	•	XX	XX
荷 兰	•	XXX	X
葡萄牙	•	XXX	X
西班牙	•	XXX	X
瑞 典	•	XXX	X
联合王国	•	X	XXX
美 国	•	X	XXX

X = 现有工资谈判级别；XX = 重要但并非主导性工资谈判级别；XXX = 主导性工资谈判级别；

• = 非适用范畴。

资料来源：欧洲改善生活和工作条件基金会：“2001 年欧盟、日本和美国产业关系”，EIROnline，网址：<http://www.eiro.eurofound.eu.int/print/2002/12/feature/tn0212101f.html>，表 2。

牙、瑞典，产业部门一级最重要，而丹麦和卢森堡并没有一个突出的谈判层次，仅仅在法国和英国，公司是关键谈判层次。在许多情况下，工资以外的问题往往可以由公司一级谈判处理，在某些情况下，也可以在更高的层次上进行。

213. 与之形成对照的是，在日本和美国，就工资和所有其它问题进行谈判的主要层次在单个的公司。然而，在日本，在每年春天的一轮春斗谈判期间，工会和雇主双方有一定程度的协调。最主要工业部门中较大的制造商在谈判中领头，从而树立一个模式，由其它大型公司以及中小企业界随后遵循这一模式。在美国，一些部门的工会寻求在一个特定的公司中达成协议，随后将它延伸到该产业部门的其它公司（“模范谈判”），但有不同程度的成功率。²⁰

²⁰ EIROnline，同前。

214. 有一些经济论点来支持和反对不同层次的谈判。研究集中注意在不同层次的谈判如何影响诸如失业、超过生产率的工资增长以及通货膨胀倾向等措施“效率”。有些人认为，谈判制度在工资节制方面的能力随权利分散而降低，意味着更高层次的集体谈判与宏观经济绩效之间的正面关系。按照这种方法，如有更广泛的覆盖范围和内容，谈判者将能更好地考虑其决策可能产生的对效率的负面影响。²¹

215. 其他人主张集权式体制更加稳定，分权式体制更加灵活。根据这种观点，模式两端各有优势，而中间部门的谈判次之。此间的考虑是，单个企业谈判时，谈判者不得不承担过多增加工资所带来的任何负面后果：在一个特定企业，任何孤立的工资增长会减少其在产品和劳动力市场上双重的竞争力。与之形成对照是在中间层次的谈判，如部门或有关职业一级，通过串通提高产品价格以应对集体工资协议，伙伴可以将工资增长成本的大部分转移给社会的其它群体。²²

216. 最近的研究对所有这些论点的正确性提出疑问，发现中央集权式谈判对总体工资增长、通货膨胀和失业并无系统的影响。²³现实比假定的模式更丰富多彩，更复杂。在许多情况下，在中间部门层次的集体协议延伸到非关联的“外来者”，并频繁地与多个雇主谈判相结合使用(如比利时、法国、葡萄牙和西班牙)。在其它国家(如德国和瑞士)，这种延伸做法很少，未加入的雇主实际上往往遵守由多个雇主谈判建立的标准。

217. 看来没有“最佳”的谈判结构。谈判方追求的是在特定时间最适合自己的水平、范围或覆盖面。社会伙伴的偏爱往往随着时间变化而改变，取决于在那里一方感觉相对强大和在那里感觉能够最好地为成员寻求利益。²⁴

218. 在确定与就业无关的工资集体谈判能力方面，真正分界线也许不在于不同的谈判层次之间，而在于协调和不协调的制度之间。毕竟，中央集权仅仅是一种形式的协调集体谈判。即使是最好的中央集权制度也往往不同程度地取决于国家是否有规定确保遵守和双方是否有能力确保会员遵

²¹ B.W.Headey: “工会和国家工资政策”《政策杂志》32(1970)407-439 页，引自 Traxler: “谈判权利下放、宏观经济绩效和掌控就业关系”《英国产业关系杂志》41: 1, 2003 年 3 月, 1-27 页。

²² L.Calmfors, J-Driffil: “谈判结构、合作主义和宏观经济绩效”《经济政策》6(1998), 13-61 页，引自 Traxler, 同前, 3 页。

²³ OECD: 《OECD 工作岗位研究》，部分 II(巴黎, 1994); 同上: “经济绩效和集体谈判结构”《就业一览》; F.Traxler, S.Blaschke, B.Kittel: 《国际化市场中国家劳动关系》(牛津, 牛津大学出版社, 2001), 引自 Traxler, 同前, 3 页。

²⁴ 20 世纪 60 和 70 年代末，在欧洲，坚定的商店基层群体要求把谈判权利下放，而雇主往往要集权化，直到 70 年代。多数集权体制最初是雇主组织发起或支持的(如北欧国家)，而最近，雇主组织希望促进集体谈判权利下放。

守。任何一级的谈判都可以得到法律或政府政策规定的有效支持。目的是确保谈判考虑到参与谈判的直接伙伴以外更广泛的社会部门的利益。

219. 世界银行最近对过去 20 年的研究明确表明, 协调的谈判减少劳动冲突。“协调的谈判制度可以带来社会和平, 因为它或者有助于使分配标准制度化, 或者改善了信息流动, 因此降低了由于工人对公司赢利能力的误解而会发生罢工的风险”。²⁵

220. 双方可自由决定他们进行谈判的层次, 但集体谈判框架并不是与平等无关。²⁶在大多数国家越来越明显, 即使是没有协调的企业一级的谈判选择, 也许并不会产生重大全面的经济效果,²⁷这样的框架可能妨碍改善和扩大代表性和谈判机制的积极性, 也许少有可能把集体谈判传播到边缘部门和群体, 如短期或非全日制雇员, 合同或其它临时工人, 往往是女性, 有移民出身或其它弱势的人。

221. 其它框架呈现出更大可能性, 那些把三方管理(如, 决定最低工资机构或其它形式的管理工资、培训和社会保障待遇的机构)与法定机制结合的体制也一样。然而, 一种层次的谈判比另一种好是没有争论基础的。而且, 应该承认为达到不同目的而采取不同制度的可能性。集体谈判的形式和层次可以与其它双方和三方的政策和做法结合和互补。

企业一级

222. 自 20 世纪 70 年代末期以来, 在世界大多数地方, 集体谈判权力下放一直有日益增加的趋势。²⁸企业一级的集体谈判正在发展; 不仅占绝对优势, 还进一步走向多样化。例如, 德国有着悠久的产业部门一级谈判的历史, 在过去 10 年中, 签定企业协议的公司一直有显著的发展, 从 1991 年的 3150 个到 2002 年的 7063 个, 增加了 124%,²⁹这意味着在德国, 大约全部工人的 15%为公司一级协议所覆盖。在多数国家, 这一级谈判致力于提高企业能力, 以适应产品和劳动力市场的需求。³⁰例如, 对于那些主要面向出口市场生产的企业, 企业一级的谈判可以有助于根据商业限制来进行调整(见专栏 3.2)。

²⁵ T.Aidt 和 Z.Tzannatos: 联合与集体谈判: 全球环境下的经济作用(华盛顿, 世界银行, 2002)116 页。

²⁶ A.Blackett 和 C.Sheppard: 集体谈判与平等之间的关系, IFP/DECLARATION 工作文件, 10 期(日内瓦, ILO, 2002)2 页, 网址: <http://www.ilo.org/public/english/standards/decl/publ/papers/equality.pdf>。

²⁷ Aidt 和 Tzannatos, 同前, 10 页。

²⁸ 世界劳工报告 1997-98, 同前。

²⁹ Der Spiegel, 27 期, 2003 年, 56 页。

³⁰ 见 M.Ozaki(编): 灵活性谈判: 社会伙伴和国家的作用(日内瓦, ILO, 1999)。

专栏 3.2

特产立尼达水泥有限公司(TCL)

企业一级的谈判可以在主要国家企业中进行，其有益的影响不仅及于公司及其股东，而且还会影响其它企业。特立尼达水泥公司(TCL)在加勒比共同体成员中是最重要的水泥制造商，它有超过 1000 个职工，而且在巴巴多斯和牙买加拥有企业。TCL 过去劳动关系不好--一年平均有两次停工--以及生产率低下，在 1996 年它寻求通过采用新的生产策略来克服这些问题。使设备现代化不能产生期望的高生产率，因此，公司决定改善两段关系和管理方式。它承诺将其所有职工和代表他们的组织当作企业中的战略伙伴和平等角色来对待。经理对这些人力资源倡议的成功或失败负责。

劳工管理层关系社会风气的变化使公司在 1997 年和 2000 年得以平静采用集体协议。企业生产率提高了 50%，职工收入增加。企业提高的竞争力及其良好的劳动关系在 2002 年成功协助挫败一起外国购买公司的全部产权的投标。TCL 管理层和代表雇员的油田工人工会共同挫败了兼并投标，说服了股东支持这一立场。TCL 理事会声明“对其它更广泛的公司关联方包括顾客、雇员、服务公司、供货商有潜在的不利影响，有可能缩减经营规模或工厂彻底关闭……”。鉴于企业在地区经济发展这的关键作用，TCL 的防卫被视至关重要。

资料来源：“特立尼达水泥要求拒绝 Cemex 公司投标”，《美洲水泥》，2002 年 7 月 24 日网址：cementamericas.com。W.Mommm 和 O. Nurse：“体面工作是获得竞争力的捷径--加勒比企业案例研究”，ILO 加勒比局促进劳工管理合作项目(未出版文件)。

223. 企业一级谈判不仅关注那些属于核心劳动力的工人，也不仅仅是生产率或工资问题，通过它可以促进提高生产率或引进新技术。谈判并不一定限于一个企业工会；一个企业可以与代表更广泛的工人群体进行集体谈判。例如，在安哥拉，广泛关注工人利益结果使技术咨询公司 Jembas 和安哥拉运输和交通工人工会联合会(FSTTCA)达成协议，为所有的职工提供疾病和工伤保险。³¹

224. 企业一级谈判可以产生注重实效的成果，工人及其代表通过新的保护机制争取既得权利来面对变化的经济现实。在企业出售的情况下有些协议有特殊条款，例如，在美国德克萨斯的皇冠中央石油公司与造纸、关联产业、化学和能源工人世界工会(PACE)之间的协议规定了万一炼油厂出售情况下工作保护。³²

³¹ “Jembas 和运输工会签订集体协议”安哥拉通讯社，2003，2，25，网址：www.angolapress-angop.ao.

³² ICEM：“世界联合在皇冠中央问题处理中的作用：5 年美国石油警戒的终结”，ICEM3/2001，2001 年 1 月 18 日，网址：www.icem.org

225. 在许多情况下，一个企业的榜样可以打开赢得集体谈判之路。在乌干达，一般不承认鲜花出口工业的工会。乌干达园艺技术公司、乌干达糖业公司的一个子公司决定把与工会谈判的协议延伸到其种植园中的所有工人。³³这个举措有助于在其它企业进一步谈判打开大门。

226. 当谈判陷入困境时，社会对话的不同组成部分可以倡导或重建社会伙伴之间的合作和协作精神。它可能需要特别项目或机构的促进性支持。例如，在菲律宾，在国家调解和仲裁委员会的指导下，企业已经创立了劳工管理合作委员会。这些是企业一级磋商的两方机制，鼓励工作场所中工人的参与。通过对有杰出劳工管理合作的企业给予奖励来承认最佳做法。例如，在 2001 年，这个奖励颁给了一个食糖精炼厂企业的社会伙伴，鉴于其管理层和工人能够改善并维持良好合作，而这家企业以前有劳动关系冲突的历史。劳工管理委员会项目在没有劳动和就业部的干预情况下帮助企业达成了集体协议。³⁴

227. 也许比起其它层次，企业一级谈判要成功需要一个良好的为双方提供信息的制度。一个好的例子是丹麦的谈判体制，有时被称为“中央集权下的分散管理”，它是建立在信息共享、事先磋商和共同谈判原则的基础上。最低工资在产业部门一级进行谈判，为企业一级的工资谈判提供指导方针。企业按照这些方针，根据赢利和其他企业经济情况调整工资。³⁵

行业一级

228. 行业一级集体谈判在许多欧盟国家中占优势。但在其它地区则不普遍，拉丁美洲除外。拉丁美洲只有阿根廷、巴西和乌拉圭主要在这个层次上进行谈判。许多讲法语的西非国家和南非也有行业一级谈判。但是，在其他国家，已经实施了行业一级谈判，例如赞比亚也其立法倡议促进了企业一级的谈判。³⁶

229. 行业一级谈判在不同的国家适用不同的现实。一些法律体系使用“超企业级”协议(捷克共和国、匈牙利、波兰和斯洛伐克)。这些定义可以包括传统意义上的行业协议，或者可以指由多个雇主达成的协议，即指本行业内许多单个的雇主与工会(或一些工会)达成的协议。

230. 随着许多经济转轨国家将加入欧盟，这些国家与原欧盟国家在集体谈判和劳动关系相互兼容的问题开展了相当多的争论。主要差别在于行业

³³ T.Fashoyin, A.Herbert, P.Pinoargote: 种植业的多国企业：劳动关系、就业、工作条件和福利，多国企业与社会政策文件，93 号，(日内瓦，ILO，2003)8-10 页。

³⁴ C.I.Roncesvalles: “LMC: 重新确认产业关系”引自“Weekender: 劳动与管理”《商务世界》，马尼拉，2003/3/28。

³⁵ P.Egger 和 W.Sengenberger(编): 丹麦体面工作：就业、社会效率和经济安全(日内瓦，ILO，2003)50-51 页。

³⁶ T.Fashoyin “赞比亚社会对话对经济和社会发展的贡献”加强社会对话重点项目工作文件，No6，(日内瓦，ILO，2002)。

表 3.7. 行业一级集体协议

国 家	年 份	集体协议数量	覆盖率(%)
奥地利 *	2000	—	95(多国企业雇主)
比利时	2001	1 398	98
保加利亚	2001	60	20
塞浦路斯 *	2000	12	90-95
捷克共和国 *	2001	12	—
丹 麦*	2000	—	45(多国企业雇主)
爱沙尼亚	2001	7 + 10 (下属部门)	<10
法 国	2001	1 116	94.5
德 国	2001	30 000 ¹	75 ¹
匈牙利	1999	19 + 33 (多国企业雇主)	17.8(部门和多国企业)
意大利	2001	600-700	80-85
卢森堡 *	2000	—	60(多国企业雇主)
荷 兰*	2001	—	68(多国企业雇主)
波 兰 *	2001	136 (多国企业雇主)	<10
葡萄牙 *	1999	—	84(多国企业雇主)
罗马尼亚	2001	25	—
斯洛伐克 *	2001	55	50
斯洛文尼亚 *	2000	38	约 100
西班牙*	2000	1 403	66(多国企业雇主)

— = 无数据。¹ 这包括“工资协议”。

资料来源: Y. Ghellab and D. Vaughan-Whitehead (编): 未来欧盟 12 家行业社会对话: 最弱的联系。(布达佩斯, ILO/欧洲委员会, 2003 年)。*同上: “集体谈判覆盖面和扩大程序”, 网址: <http://www.eiro.eurofound.ie/2002/12/study/tn0212102s.html>。

谈判的范围, 在欧盟, 行业谈判范围很重要。表 3.7 比较了要加入欧盟国家与现欧盟国家已生效的行业协议的数目。

231. 在经济转轨国家, 考虑其中央集权的工资和级别分类制度在中央计划体制下发展和管理的传统, 预期其行业一级集体谈判可能会更为普遍。但是由于大量的产业结构调整使其行业谈判面临着经济产业部门难以划分以及不易确定共同关注问题的挑战。另外, 一些新生的、独立的雇主不乐意在这个层次进行谈判。还有这些国家私营部门正在发展的新兴中小企业部门也可能对行业一级达成的规则暧昧, 他们希望在企业一级进行谈判或者更本不要谈判。³⁷在匈牙利和波兰, 行业协议往往包含一些建议并仅仅显示下一级谈判的内容。有时协议中也引用国家劳动法规的条款。

³⁷ 见《1997-98 世界劳动报告》, 同前, 145-155 页。

232. 在发展中国家也有部门协议，往往包括综合性的内容。例如菲律宾的制农业就有这样的行业协议。³⁸一个行业内企业日益多样化可以部分解释行业协议的下降趋势。在国家一级与企业一级所决定的事情之间如果不能协调，就需要中间环节的信息提供和沟通。行业谈判中达不到这个目的，可采取其它手段，诸如建立最低工资或工资指导方针。

233. 在一个雇主可以为整个行业做出决策的地方，行业一级的谈判会产生特殊的效力，如面对经济和法律性变化需要保护工人权利的过程中，使公共部门经营向私营部门经营平稳过渡。因此，2001 年智利的自来水工业工会“Fenatraos”与政府达成协议，在私有化过程中要保护工人的权利，确保最少三年的就业保障。³⁹该协议是在先前引起许多破坏性抗议和罢工的私有化之后签订的，而现在协议的整体框架使该行业的过渡进程更为有序。

国家一级

234. 国家级三方或两方谈判为全体工人确立了同样的条件。还可以为更低级别的谈判建立社会经济框架，使社会伙伴得以发展针对经济动荡的缓冲器。国家一级的协商和谈判有助于更好地处理宏观经济问题，对所有经济体，包括最发达的经济体，克服经济危机也许相当重要。特别是在中东欧一些国家的三方谈判协助推动了指导集体谈判的劳动法改革。许多国家级协议关心工资问题。在拉托维亚，国家两方就最低工资问题达成协议。尽管协议的条款仅提出一些建议，最低工资水平由不同层次的集体协议决定，往往约比政府规定的水平高出 30%-50%。⁴⁰这可能反映出社会伙伴愿意从为谈判提供的余地获益并同意增加工资。国家一级的谈判或社会对话也可以针对更广泛的议题，如就业、养老保险改革。

235. 在这些较高的层次，社会伙伴可以就与谈判题目不直接相关的人们可以受益的协议进行谈判。有时可以非常明确。在比利时，2001-2002 年国家跨职业间协议构成行业谈判的基础，并为非全日制工人提供带薪学习假期的权利。这样的条款在工业化国家特别重要，因为非全日制工人和临时工的比例正在逐步增加，⁴¹特别是妇女和少数民族群体。劳动力和产品市场弹性和延长工作生涯都需要创新办法。在这类国家，跨职业国家一级协议常常规定在职培训和“终生学习”的计划，促进工作流动和职业更新。这些问题最好在国家一级协商。

³⁸ M.Ozaki, 同前, 84 页。

³⁹ ILO “公共服务业面临的机遇和挑战”，公共服务业面临的机遇和挑战三方会议讨论报告，2003，61 页。

⁴⁰ 欧洲改善生活和工作条件基金：“有关国家的产业关系” Eironline，网址：www.eiro.eurofound.ie/print/2002/07/feature/tn0207102f.html

⁴¹ ILO：“全球就业趋势”（日内瓦，2003），103-105 页。

236. 国家一级谈判在发展中国家也在进行。在尼日尔和塞内加尔，也有国家一级的谈判，也许主要归功于由于殖民主义时期在法国实行的跨职业间集体协议的影响，这些制度因而受到与下级协调问题及政府和社会伙伴缺乏能力的困扰。但是，近来部分地通过与国际劳工组织的合作，在一些非洲法语国家，国家一级谈判机制得以推广。在塞内加尔，支持集体谈判机制的国家社会对话宪章已经出台。2002年11月，除1个工会外，已得到政府、全国的16个工会及4个雇主组织通过，这是雇主和工人组织一致努力的结果。这个宪章起源于公认的克服劳工与管理层冲突的需要，以深化各个层次的对话，提供集体谈判培训和种种社会经济问题的信息。其基本原则应是为启动私营和公共部门的讨论和谈判提供同样的信息。

237. 国家一级的谈判机制可以使劳动世界成为一个特许的切入点，为易于受到歧视的处于最边缘化的工人引进更有效的保护。在许多拉丁美洲国家，在菲律宾和新加坡，建立产假规定为妇女继续留在受保护的就业部门提供了额外的机会。在国家一级的关键合作领域是预防艾滋病毒和艾滋病(见专栏3.3)。在印度尼西亚，三方社会伙伴达成了协议，⁴²以推行国际劳工组织关于艾滋病毒/艾滋病和劳动世界的实践准则。⁴³

238. 国家一级是缔结社会契约和磋商收入政策的传统舞台。⁴⁴它们可以采取三方或双方各种形式。这样的协议和契约可以在广泛的社会经济意义上确立劳动关系的框架，从而实现国家发展在效率与公平之间取得平衡的最终目标。工会方面保证社会安定和工资适度以换取有关就业、培训和社会保障和“对工人友好”的政策。在过去欧洲国家和澳大利亚都曾有过这类契约的谈判，八十年代中期至末期开始衰退。但这种类型的新的契约现在开始在爱尔兰谈判，现在巴西和南非也正考虑实行。

239. 包括芬兰、意大利、荷兰、葡萄牙和西班牙在内的许多欧洲国家参加了一系列的社会契约以准备采用欧洲单一货币。其目标是在政府与社会伙伴就一系列宏观经济和劳动力市场改革问题达成一致意见。当2002年单一货币开始生效时，这些国家能够满足有关债务、公共开支、通货膨胀等严格条件，而没有发生重大的经济危机或冲突。

240. 这种契约的成功多半依赖参加谈判的雇主与工人组织以及国家。谈判者必须说服他们的成员为什么需要这样的协议，并随后确保遵守协议条款。这需要结社自由、能力建设和不同经济层次上的不断对话。在这一级的集体谈判和社会对话中，至关重要的是获得必要的社会经济信息，并辅以分析和使用这些信息所必要的培训。

⁴² Z.Hakim: “政府、雇主和工人联合起来抗击艾滋病毒/艾滋病”，雅加达邮报，2003年2月26日

⁴³ ILO: 艾滋病毒/艾滋病与劳动世界: ILO行为准则(日内瓦, 2002)。

⁴⁴ 例如三方协商，见 Jishikawa 编: 社会对话: 国家经济和社会决策的三方合作(日内瓦, ILO, 1994)和 J.Ishikawa: 国家社会对话的关键: 社会对话资源手册(日内瓦, ILO, 2003)。

专栏 3.3

共同努力应对艾滋病毒/艾滋病

随着艾滋病毒/艾滋病在工作年龄人口中不断蔓延，工会与雇主正在加大合作力度与这种传染疾病进行斗争并处理与工作场所相关的问题。在这方面集体谈判和更广泛的社会对话被证明是非常有益的。对此，在 2001 年通过的艾滋病毒/艾滋病和劳动世界实践准则在国际劳工组织自身的工作和劳动世界中有所反映。

这本手册的初衷是帮助减少艾滋病毒/艾滋病的传播并包括基本原则和实际指导方针。其主要原则是不歧视艾滋病毒携带者、继续就业、保密、有益于健康和安全工作环境、性别平等、包含咨询服务的自愿体检，但在就业和招聘过程中不做筛选，通过社会对话，制定预防计划、护理和支持应对工作场所中的艾滋病毒/艾滋病。这本手册是三方协商的结果并获得了联合国、雇主和工人组织以及许多公司和非政府组织的支持。

另外一个关于艾滋病毒/艾滋病社会伙伴合作的象征是 2003 年 5 月由国际自由工联和国际雇主组织联合发表的声明。这个声明承诺两个组织将联合起来与艾滋病作斗争。

部分工会和雇主在处理劳动世界中艾滋病毒/艾滋病的谈判协议时都认为国际劳工组织的实践准则是有帮助的。例如，在坦桑尼亚联合共和国，政府、工会和雇主根据本国和地方情况正开发符合国际劳工组织标准的实践准则。一经批准，该准则将适应所有的工作场所。牙买加雇主联盟与牙买加工会联合会签署了共同努力与艾滋病毒/艾滋病斗争的谅解备忘录，它也考虑到了国际劳工组织的准则的部分条款，作为 2001—2004 巴巴多斯社会伙伴关系协议的一个部分的实践准则也是如此。

集体协议中体现艾滋病毒/艾滋病的条款可以帮助工人与雇主建立相互信任，降低工人因害怕被解雇而隐瞒艾滋病毒感染不去治疗的风险。专门处理工作场所艾滋病毒/艾滋病的集体协议的范例有 2002 年英国人黄金有限公司与 5 个工会组织达成的协定和 2003 年德比尔斯公司与南非矿工全国工会达成的协议。

超国家一级

241. 虽然世界正进入全球化时代，超出国家一级的谈判仍不多见。本节首先讨论多国企业与国际工会组织达成的协议，而后再探讨一下其它形式的超国家级谈判和社会对话。

国际框架协议

242. 近来在劳动关系方面的重要发展是全球社会对话的出现，包括跨国企业与全球工会联合会(GUFs_)达成的框架协议。自九十年代初，至少签订了 25 个这样的协议，大多数是在过去 5 年中签订的(见表 3.8)。这些协议的样板往往是《国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言》。一些公司和工会签订框架协议是为了应对当今世界的全球生产链、更大范围的国

表 3.8. 国际框架协议

多 国 企 业	年 份	全 球 工 会 联 盟	所提及的国际劳工组织 公约的原则 (*) 按数量 (**) 不按数量	管理协议的正式结构和程序	对 承 包 商 和 / 或 供 应 商 适用
ACCOR (法国)	1995	UIF (旅馆)	(*) 87, 98, 135	对实施和解释的任何问题可进行共同讨论, 但没有委员会机构。	
DANONE (法国)	1989 年 2 个 1992 年 1 个 1994 年 2 个 1997 年 1 个	IUF (食品)	(*) 87, 98, 135 (**) 100, 101		
宜家 (瑞典)	1998 年协议已转为 程序协议, 内容已 进入 2001 年的行为 准则	IFBWW (家具)	(**) 87, 98, 100, 111, 138, 29, 105	联合委员会一年两次会议, 公司报告进展情况, IFBWW 报告任何与行为准则违背的情况。公司然后检查问题并提出适当措施。	适用供应商。
STATOIL (挪威)	1998, 在 2001 年修订	ICEM (石油)	(*) 87, 98, 100, 111, 138, 29, 105	联合委员会一年一次, 讨论联合行动问题。	也适用转包商和持执照人。
FABER- CASTELL (德国)	2000	IFBWW (办公设备)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 138, 29, 105	有一个监督协议执行情况, 它由来自 Faber-Castell 和 IG Metal/IFBWW 同等数量的代表组成, 至少两年开一次会。	
FREUDENBERG (德国)	2000, 在 2002 年被 延长	ICEM (化工)	(*) 87, 98, 100, 111, 138, 29, 105	每年磋商一次, 内容包括检查协议执行情况。如发生矛盾或违反协议情况, 双方立即开会。	
HOCHTIEF (德国)	2000	IFBWW (建筑)	(*) 87, 98, 100, 111, 138, 182, 29, 105	IFBWW, IG Bau 或任何工会可向公司董事会报告违反协议的情况。公司有官员负责实施行为准则。澄清问题由签字伙伴联合负责。	适用合同伙伴, 他们也要保证他们的合同伙伴也加入协议。
家乐福 (法国)	2001	UNI (零售业)	(*) 87, 98, 135 (**) 138, 182, 29, 105	公司和 Uni 同意联合监督实施情况。	适用供应商。

多 国 企 业	年 份	全 球 工 会 联 盟	所提及的国际劳工组织 公约的原则 (*) 按数量 (**) 不按数量	管理协议的正式结构和程序	对 承 包 商 和 / 或 供 应 商 适用
CHIQUITA (美国)	2001	IUF (农业)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	签字伙伴被告之公司重大变化。检查委员会至少每年两次会议检查实施情况, 包括供应商和转包商的情况。	公司要求供应商、合同商和合资伙伴提出合理证据证明其遵守国家立法和协议中提级的最低劳工标准。
OTE (希腊)	2001	UNI (电讯)	(*) 87,98,135,100, 111,29,105,136,182	年会。如对协议的解释和执行有问题, 设立联合监察小组。	适用合同商、转包商和供应商。
SKANSKA (瑞典)	2001	IFBWW (建筑)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	实施报告以及任何不能 在工作场所通过讨论不能解决的问题将由实施小组来处理。每年至少一次实地调查。如始终不同意, 将举行联合仲裁会议。	供应商应被告之协议。
TELEFONICA (西班牙)	2000, 协议和相关 行为准则	UNI (电讯)	(**) 87, 98	为工人参与决策设立适当的实体。签字各方高级代表每年一次年会监督协议执行情况。	
MERLONI Elettrodomestici (意大利)	2001	IMF (家电)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	监督委托给已在主要企业协议中规定的国家联合委员会。	适用遵守 29 和 138 号公约的供应商。
ENDESA (西班牙)	2000 在 2002 年更新	ICEM (能源工业)	(**) 87, 98	ICEM 代表参加 Endesa 和地方工会之间的年会和签字工会代表的半年会。	
BALLAST NEDAM (荷兰)	2002	IFBWW (建筑)	(**) 87, 98, 100, 111, 29, 105, 138, 182	联合委员会每年开会检查执行情况。伙伴向公司董事会报告违反情况。	适用合作伙伴。
FONTERRA (新西兰)	2002	IUF (奶制品)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	联合检查委员会每年举行, 在要发生紧急的情况时, 可应任何一方要求召开委员会特别会议。	公司向合作伙伴通报协议中的义务。

多 国 企 业	年 份	全 球 工 会 联 盟	所提及的国际劳工组织 公约的原则 (*) 按数量 (**) 不按数量	管理协议的正式结构和程序	对 承 包 商 和 / 或 供 应 商 适用
大众 (德国)	2002	IMF (汽车)	(**) 87, 100, 11, 29, 105, 138, 182	全球工作理事会和管理层代表讨论 实施情况。	公司支持并公开鼓励合同商在自己 公司政策中考虑宣言。
NORSKE SKOG (挪威)	2002	ICEM (造纸)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	未解决的指控将告知 ICEM 比布鲁塞 尔办公室, 由其提到公司管理层。 联合年会检查协议执行和影响情 况。	适用所有公司操作, 只要公司 直接控制。 公司不控制时, 将全面使用影响确保符合协 议。公司向转包商和供应商通 报协议并鼓励实施其中标准。
ANGLOGOLD (南非)	2002	ICEM (采掘)	(*) 87, 98, 100, 111, 29, 105, 138, 182	每年召开联合会议, 次委员会负责 地方或国家一级不能解决的问题。	适用于凡公司直接管理的操作 部门, 无论在哪里。
戴姆勒克莱斯 勒 (德国·美国)	2002	IMF (汽车)	(**) 87, 100, 111, 29, 105, 138, 182	公司管理层定期报告这些原则执行 情况并向公司社会责任国际雇员代 表进行咨询。	鼓励供应商实施同等原则。戴 姆勒克莱斯勒希望供应商将这 些原则作为与戴姆勒克莱斯勒 关系的基础而纳入。
ENI (意大利)	2002	ICEM (能源)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	每年召开联合会议, 如违反协议, 各方要及时通报对方。	有关与合同商的活动, 公司要 制定适当保证在现有合同关系 框架不违反。
ISS (丹麦)	2003	UNI (房产服务)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	通过经常对话共同监督协议的实 施。会议只要需要就举行。实施中 有异议时共同进行讨论并有关各方 提出建议。	公司将文件中原则通过公司行 为准则落实到实际。准则适用 供应商和客户。对遵守情况进 行监督。
LEONI (德国)	2003	IMF (缆线制造)	(*) 87, 98 (**) 100, 111, 29, 105, 138, 182	对实施和符合情况进行报告并在年 度欧洲工作委员会上讨论。	公司支持并鼓励商界伙伴在自己 的公司政策中考虑宣言。

多 国 企 业	年 份	全 球 工 会 联 盟	所提及的国际劳工组织 公约的原则 (*) 按数量 (**) 不按数量	管理协议的正式结构和程序	对 承 包 商 和 / 或 供 应 商 适用
GEA (德国)	2003	IMF (工程)	(*) 87, 98, 100, 111, 138, 182, 29, 105	对问题和修改意见至少每年一次在 各方之间进行交流和讨论。在欧洲 工作委员会也进行信息交流。	公司特别支持并鼓励商界伙伴 在公司政策中考虑同意的准 则。
SKF (瑞典)	2003	IMF (制造)	(*) 138 (**) 87, 98, 100, 111, 29, 105, 135	集团管理和世界工作主席团定期检 查遵守行为准则情况。	鼓励供应商加入类似的准 则。
H & M (瑞典)	2003	IMF (零售业)	(*) 87, 98, 135, 29, 105, 138, 182, 100, 111	H & M 和 UNI 共同负责实施。	
Rheinmetall (德国)	2003	UNI (国防、汽车、 电子)	(*) 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182	所有雇员有权提出协议所涉问题。 各方就问题或修改意见在目前欧洲 公司工作委员会中至少每年一次进 行交流。	鼓励伙伴在公司政策中考虑同 意的指南。
国际雇主组织					
国际海事雇主 委员会 (IMEC)	2001 协议包括方便 旗船海员				
IMEC 和日本 国际船长管理 协会	2003 协议包括方便 旗船海员	ITF			

ICEM = 国际化学、能源、采矿和一般事务工人工会联合会；IFBWW = 国际建筑和木材工人联合会；IMF = 国际冶金工人联合会；ITF = 国际运输工人联合会；IUF = 国际食品、农业、旅馆、餐馆、烹饪、烟草和联盟工人协会；UNI= 联合网络国际

际贸易和日益增长的经济相互依存。尽管框架协议不能巧妙地适合任何单一类型的劳动关系，但可以被视为一种国际社会对话形式。它们不同于行为准则，因为它们是工会与管理层谈判的产物。虽然如此，框架协议有时可以被看作是改善公司社会责任发展更广泛趋势的一部分。正如许多这些协议特别提到，它们并不能取代国家或地方层次的集体谈判。

243. 地方和国家一级的协议一般涉及就业问题和就业条件。与其不同，框架协议的目的是保证在跨国公司经营过程中遵守基本原则，如自由结社和集体谈判。至今绝大多数签订的协议覆盖下属企业，还有一些延伸到合资企业、供应商和分包商。一些国家的工人面临自由结社障碍时，框架协议的存在与中央管理的干预相结合可以帮助解决这些问题并扩大工会覆盖面，对此在第二章有关拉丁美洲香蕉行业协议中已有表述。因为许多框架协议有后续行动程序和机制来处理在地方一级不能解决的劳动争议，所以它也可以帮助改善公司管理层与工人的对话。

244. 这些协议可追溯到早在 1985 年发起的讨论，当时达能集团与国际食品、农业、旅馆、饭店、餐饮和烟草及同盟工人联合会(IUF)第一次建立了超国家的劳动关系。自 1986 年其社会伙伴之间的年度会议导致在 1989 年至 1997 年之间通过了一系列协议，其中值得注意的是 1994 年的工会权利协议。1997 年的签订的联合谅解协议确定了这些原则即：企业同意遵守《万一企业活动变化影响就业和工作条件的活动》。⁴⁵这使达能集团尽管在该部门进行结构调整仍然能够在匈牙利保留饼干生产工厂。当时正在考虑工会针对管理层提出有关结构调整的反建议，协议的初步磋商进行了 3 个月，最后提出了选择性的建议得以保留工厂。在企业中发展的劳动关系的质量是控制结构调整过程的关键。在此过程中，当管理层面对一些全国性工会和非政府组织联合抵制和威胁时，他们得到了 IUF 的支持。由于这些成功的经验，双方在达能集团每个工作现场召开会议，另外，通过设立小组一级双方信息和磋商委员会定期磋商制度，事先预测未来结构调整对就业产生的消极影响。自从达能集团与 IUF 签订协议以来，国际框架协议有了重大增长，2002 年签订了 9 项，2003 年还有一些正在谈判之中。

245. 国际框架协议适用范围广泛，使在工作场所组织工会和进行谈判的权利得以承认和应用，否则，这个原则至今还没有实施。例如 1995 年，Accor 公司与 IUF 签订了工会权利协议，使后者所在国家的附属组织可在跨国经营的旅馆组建工会。一些协议(如 2002 年 Merloni Elettrodomestici 公司与 IMF 规定监督供应商也遵守协议，他们如违反协议将面临取消合同的风险。还有的协议采取其他方式处理使它们更广泛相关。IUF、新西兰制奶业工人工会与 FONTERRA 公司签订的协议规定企业将其承担的义

⁴⁵ IUF 框架协议可从网址咨询：www.iuf.org.uk。

1997 年 5 月 9 日签订的协议：《商业活动中就业劳动条件发生变化时的谅解备忘录》。

务通知其联合伙伴。2002 年 FONTERRA 公司与美洲雀巢奶制品合伙公司订立协作合同，该合同在美洲大陆有效。因此，尽管雀巢公司没有加入国际框架协议，但由于它与 FONTERRA 公司成立了合资企业，其在美洲的子公司都受到协议条件的约束。

246. 有些协议是专为解决劳动争议而达成的。如 2002 年 9 月 IUF 与英特布鲁公司签订的协议帮助他们结束了在黑山共和国的跨国企业工厂长达 4 个月的罢工行动。在 IUF 与国际管理的指导下，有望在 2003 年达成新的集体协议以保证和谐的劳动关系。IUF 与香蕉工人联盟拉美协调委员会(Colsiba)和辛齐塔商标公司在日内瓦国际劳工局签订了协议，通过规定遵守自由结社和集体谈判并成立了三方签约委员会以监督其实施并查找冲突的根源，使预防和解决冲突的框架得以在一个历史上冲突不断的行业中建立。如前提到的，由于辛齐塔供应商执行了协议，推动了哥伦比亚和洪都拉斯集体谈判和组建工会的运动。公司对协议的承诺包括权利培训(2002 年培训 14000 职工)和通信机制。辛齐塔国际服务集团负责公司社会责任和公共事物的高级主管乔治·杰克思说：“没有工人及其代表的理解、支持和参与，公司的社会责任就无从谈起。”⁴⁶

247. 即便框架协议不是专门为解决冲突而达成的，且不包括解决冲突的特别程序，它也有助于达到这个目的。因而，以 Statoil 和 LCEM 达成的框架协议为基础，促使在得克萨斯州帕萨迪那的皇冠中心石油炼油厂于 2001 年 1 月解决了长期存在的冲突，尽管协议当时不适用于企业伙伴。自 1996 年以来，加入工会的工人停工，工会与管理层的地方谈判被冻结。为履行 2001 年修订的协议精神，ICEM 下属的挪威石油和石化工人联合会代表(NOPEF)要求 Statoil 公司对其分包商执行协议的原则。Statoil 要求美国公司如要续签其炼油合同并与跨国企业保持和发展良好的商业关系，就必须与其工会重新建立正常的劳动关系。

248. 最近，2003 年，戴姆勒克莱斯勒汽车公司与国际冶金工会在 2002 年签订的框架协议协助解决了在土耳其的供应商公司企图终止 200 名工人合同的纠纷。这是国家公司与地方工会签订的第一份集体协议，达成了一致，即：保证大多数工人全日制工作和工资，同时为那些不能继续被雇佣的工人提供社会保障。

249. 不同的行业都可以达成国际框架协议。UNI(国际网络工会)已与零售业、电讯业和地产服务业签订了 5 个框架协议。这一广泛范围的行业部门反映了 UNI 有各式各样的会员，它是 2000 年在许多不同行业中代表服务和高科技工人的四个国际工会联合会合并而成。对于 UNI 而言，框架协议提供了在不同环境和不同国家促进了工人基本权利的手段。5 个框架协

⁴⁶ 关于农业体面工作的国际工人研讨会介绍，由 ILO 工人活动局组织，日内瓦，2003/9/15-18。

议中有 4 个协议包括了许多不同工作场所的问题和权利，UNI 与家乐福签订的协议仅仅处理自由结社和集体谈判。UNI 和家乐福共同负责执行协议。

250. 在全球化特定的背景中，框架协议提供了保证自由结社和集体谈判的创新手段。一个重要的突破是 Endesa 公司与 ICEM 达成的协议，在该部门建立了全球第一个资方与工会的委员会。它由来自有 Endesa 管理的企业的每个国家一名工会代表，人力资源主任组成。这个委员会讨论工会权利、安全卫生、职业培训和劳动关系其它领域的问题，以及公司业务发展前景和就业趋势。

251. 因此，通过已达成的和目前正在进行谈判过程中的国际框架协议，一种新的趋势也许正在形成。这不是传统意义上的集体谈判，国际行动不能代替国家和地方一级的集体谈判；而是国际框架协议有助于制定基于工作中基本原则和权利，特别是组织权利基础上的最低条件。

252. 国际框架协议未来的扩展很大程度上取决于不同的雇主对这个问题态度的相互影响，以及全球工会联合会确保与附属工会密切协作的能力。全世界主要的企业和工会能够开创新的具有相当潜力的谈判模式。同时，由于是一种相对新的现象，某些雇主圈子对国际框架协议还考虑慎重。国际雇主组织建议各公司都应看到达成全球协议对法律风险、经营效率和公司名誉方面潜在的影响。⁴⁷

其他形式的超国家级社会对话

253. 跨越国界范围的集体谈判可以在地区一体化的框架中形成。欧盟就是最著名和最先进的例子(见专栏 3.4)。它已就父母休假、非全日制工作和固定期限合同达成协议。2002 年 7 月达成的远程工作框架协议将在各签署方直接生效，而不同于以前通过政令才能生效的做法。这最初的 3 个协议是欧洲法律主体(acquis communautaire)中的组成部分，将在要加入欧盟的国家中实施。法律仅仅是开始，它将与实践一致并给劳动关系带来变化。这个过程的一个重要部分是使社会伙伴做好准备，采用欧盟通行的自由结社和集体谈判的原则。在 10 个将加入欧盟的国家中⁴⁸许多工会已经是欧洲工会联合会的成员(ETUC)，它们中许多国家的雇主组织⁴⁹已经是欧洲工业雇主协会联盟的成员(UNICE)。

254. 雇主和工人组织间双边和多边信息、建议 and 培训交流有助于建立新型的劳动关系，从而推动扩大后欧盟的进一步一体化。欧洲超国家协调的

⁴⁷ “全球协议新信息”，欧洲劳资关系评论，353 号，2003 年 6 月，30 页。

⁴⁸ 塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉托维亚、立陶宛、马耳他、波兰、斯洛伐克和斯洛文尼亚。

⁴⁹ 塞浦路斯、捷克共和国、匈牙利、马耳他、波兰和斯洛伐克。

专栏 3.4

欧洲社会对话：社会伙伴走向更大的自治

1991 年 10 月，欧洲社会伙伴同意就社会劳动立法进行强制性磋商，授权欧洲理事会将欧洲社会伙伴达成的协议转换为欧洲共同体法律。协议未做实际改动加入了欧盟马斯特里赫特条约的社会议定书中。社会伙伴也可以选择通过谈判和缔结框架协议的方式代替传统的立法程序，尤其是针对磋商中提出的问题。根据社会伙伴的要求，这些协议随后被转换为理事会政令即欧洲法律。

第一个欧洲框架协议是 1995 年达成的父母休假协议，之后是 1997 年的非全日制工作协议和 1999 年的固定期限工作协议。在每种情况下，社会伙伴要求欧洲委员会通过使它们成为理事会政令而使之在各成员国成为强制性法律。

最近通过的 2002 年 7 月远程工作协议有几个理由值得注意，它反映了社会伙伴双方更独立的立场，无须坐等委员会要求，他们即开始谈判；他们也没有要求将协议转换为政令。而是在签约后 3 年之中通过国家一级集体谈判形式在各成员国生效。社会伙伴第一次使用了社会议定书许可的可能性，“协议...应该按照成员国和具体针对管理方和工人的程序和做法执行” 4.2 款。新设计的协议是为应对和推进向知识经济的转变，调和雇员与公司都需要的灵活性和保障。最后，协议也涉及组织有困难的工人以及难以被集体谈判所覆盖的工人。据估算，欧洲有 1000 万远程工作工人，其中有代表性的是以家庭为基础的工人、自谋职业者、流动和临时工人的组合，其中很大一部分是妇女。欧盟就业与社会事务专员安娜·蒂亚曼托普罗女士指出：这个里程碑协议“反映了欧洲社会对话时代的到来”。

资料来源：http://eurpa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jul/145_en.html。

例子包括 2000 年 12 月由 ETUC 通过的协调集体谈判的指导方针，以减少工资差别并避免在欧洲的社会“倾销”。⁵⁰在行业一级，欧洲金属业工人联合会寻求协调国家一级进行的集体谈判，通过建立谈判指导方针以避免在工资和工作条件方面的不公平竞争。

255. 另一种保证遵守工作中基本原则和权利的方式并不一定需要谈判，也不需要立法，而是推动雇主方面承担更大社会责任的自愿性举措。尽管它也许并不总能归入社会对话的主流，但需要在此提及，因为在某些情况

⁵⁰ 欧洲改善生活和工作条件基金：“ETUC 执委会通过的集体谈判协调指导方针” Eironline，网址：www.eiro.eurofound.ie/print/2001/01/inbrief/eu0101291n.html。

下，它能使更加遵守重要的原则，并且也可以成为一种形式的社会对话，这些都取决于在设计和实施过程中磋商和谈判的程度。

256. 近年来，一些公司特别是跨国企业有时与其它团体一起提出自愿的社会、经济和环境方面的倡议迅速增加。这一领域常被称为公司社会责任，包含广泛范围的手段，如行为准则和社会标签、审计和报告。⁵¹截止 2003 年 11 月，国际劳工组织的商业和社会举措数据库(BASI)⁵²登记 300 多项倡议，而在 1998 年仅有 200 项。这个数据库不包括所有现存的可能数达几千个的公司准则。

257. 公司自愿行动通过一般性地提高人们对所涉及问题的认识，通过具体提及诸如那些包含在《宣言》中的原则，或通过建立验证遵守情况的机制，有助于促进有法律约束力或无法律约束力、在国家国际一级奉为神圣的原则。国际劳工组织的研究表明：当公司的行动不是单边的，而是包括其它参与者，如工会和非政府组织时，明确提及国际劳工标准就更有可能。例如，国际劳工组织调查的多个关联方⁵³倡议中，约有一半提及第 87 号和第 98 号公约，而在 10 个私营企业准则中仅有 1 个提及上述公约。⁵⁴与之比较，至今签订的框架协议都以不同方式提及工会权力。绝大多数引用第 87 号和第 98 号公约，其它也承认构成这些公约基础的原则或一般提及国际劳工标准。

258. 但是，行为准则和公司社会责任政策有时包括一些可以解释为削弱国际劳工标准的话语；⁵⁵即便不是这样，对真正遵守准则和政策进行验证也成问题。

259. 尽管鉴定、发证、监控和检查公司社会责任的倡议越来越多，但是测定它们的影响还很困难。对于如何使用涉及鉴定和发证项目的技术至今尚没有全面的一致意见，例如，现场检查、文件评估以及与工人、管理层和民间社会组织的面谈。技术项目多种多样，所以很难进行比较。详细的公共信息和综合研究是有限的。初步研究显示，这样的倡议使用的多数方法论还处在开发初期，所以不能保证能并入劳工标准。⁵⁶

⁵¹ 对这些举措的深入评价见 M.Urminsky(编): 工作场所自律: 行为准则、社会标签和对社会负责的投资, 管理和企业项目 1 号工作文件(日内瓦, ILO, 2001)。

⁵² www.ilo.org/organization/basi

⁵³ 在商务中, “关联方”指“可以影响组织行为、决定、政策、业务或目标或受到影响的任何个人或群体。” A.B.Carroll: 商业和社会: 道德与关联方管理(Cincinnati, Ohio 美国西南大学出版社, 1996), 74 页。

⁵⁴ ILO: “企业社会责任和劳工标准情况”, 理事会文件, GB288/WP/SDG/3, 2003 年 11 月。

⁵⁵ 同上, 第 6 段。

⁵⁶ 同上, 第 9 和 14 段。

260. 监控和发证计划的迅速发展也带来实际问题。为多种跨国企业供货的制造商经常受到重复多样的检查。消费者也对各种各样的标签或要求感到困惑。由于审计师相对于管理层的独立程度缺乏透明，工人个人处于两难之中。

261. 无论如何，雇主和工人组织都不认为公司社会责任可以替代由法律强制遵守的立法和政府行动。⁵⁷虽然对公司社会责任的理解和定义不同，但雇主和工会都把它们视同一种扩展良好习惯做法的手段。

262. 雇主和工会在公司社会方面的合作不是新事物。《国际劳工组织跨国企业和社会政策三方宣言》于 1997 年通过并在 2000 年进行了修订。1976 年经合组织通过了《跨国企业指导方针》，2000 年批准了进一步的指导方针并附有推动实施的步骤。⁵⁸国际劳工组织和经合组织的文件互为补充，两者都包括自由结社和集体谈判的权利。

263. 全球契约中也包括了这两个原则。正如《工作中你的发言权》⁵⁹报告提到，面对挑战，联合国秘书长科菲·安南 1999 年在达沃斯世界经济论坛向商界领导人发出要“拥抱和制定”关于人权、劳动和环境的普遍认同的价值和原则。2003 年 8 月，1200 多家公司加入了全球契约，但是尚不清楚有多少公司会真正实施这些原则。

264. 1998 年发起的《伦敦道德商业倡议》(ETI)是另一个著名的举措，公司、工会和非政府组织共同努力来确定和促进良好做法。ETI 基础规范中确立的标准提倡遵守自由结社和集体谈判的权利。该规范要求“当自由结社和集体谈判的权利受到法律限制时，雇主应促进而不是阻碍发展独立的和自由的结社和谈判的类似手段”。

265. 过多的有关公司社会责任的准则、倡议和其它文书反映了各方对劳动和人权问题越来越感兴趣。正如国际劳工组织的研究表明，只有在与工会合作发展和运用时，这些努力才更有可能包含和促进结社自由和集体谈判。另外，工会、公司和其他组织在公司社会责任方面共同工作的过程有助于改善工作中对权利问题的对话和理解。这强调跨国企业中工会方面进一步能力建设需要。工会的参与也回减少准则和其它倡议可能削弱国际劳工标准的风险。

⁵⁷ 见国际雇主组织“公司社会责任，IOE 的方式”(2003 年 3 月)指出：“公司责任不是法律法规的替代物。政府必须负责国家法律的执行和强制。”也见 J.Baker：英联邦商务委员会“商业的社会责任”：“管理全球化：商界与政府的挑战”，2002 年 9 月。www.icftu.org：“但是，它们(商业)不能够替代也不应该期望其替代政府保证保护公民权利的基本责任。”

⁵⁸ 详情见经合组织工会咨询委员会：经合组织跨国企业指导方针工会工作者使用指南(巴黎)。

⁵⁹ 《工作中你的发言权》，同前，18-19 页。

在快速变化的世界中寻找效益与公平的平衡

266. 本章简要回顾了组织起来的劳动关系世界，它经历了显著变化，反映出自由组织的雇主和工人协会之间对话和谈判的持久价值。工作中的基本原则和权利始终是实现效率和公平平衡的牢固基础。第一批全球劳工-管理协议的出现和企业社会责任中利益的爆发正是在当代对这些国际劳工组织核心价值给予的最恰当的支持。

4. 鼓励进步：通过技术合作加强和推广结社自由和集体谈判

国际劳工组织根据《宣言》的行动

267. 国际劳工组织于 1998 年通过了《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》，为国际劳工局旨在维护、促进并实施结社自由和集体谈判的工作和各种活动打开了一个新的窗口，提供了新的机遇。《宣言》再一次表明了所有成员国以及全球雇主和工人组织网络对加强和推广结社自由和集体谈判的承诺，并表达了为之贡献资源的意愿。《宣言》明确“承认，为实现这些目标，国际劳工组织有义务根据成员国所确定并表达的需要，向其提供支持……(a)通过提供技术合作与咨询服务，以便促进批准并实施基本公约；(b)通过支持尚未能够批准这些公约中的某些公约或全部这些公约的成员国尊重、促进和实现关于作为这些公约之主题的基本权利的各项原则所作努力；和(c)通过帮助成员国为创造有利于经济与社会发展之气候所作的努力。”¹

268. 自《宣言》通过以来，一些没有批准所有基本公约的成员国已经通过年度报告表达了他们对技术援助或咨询的需要。²其他政府、雇主和工人组织也已经就此事与国际劳工局相关领域的职员和总部职员取得联系。已经批准全部 8 个核心公约的国家也寻求了帮助。本章回顾了应这些要求

¹ 《宣言》第 3 段。还见《宣言》附录后续措施第 2 段，其中提到该组织为帮助成员国实施基本原则和权利提供的援助。

² 关于前两次技术合作要求的总结，见《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言后续措施年度报告回顾》第一部分：国际劳工局参与年度报告编写工作的宣言专家顾问所作的引言，日内瓦，2002 年 3 月理事会文件。GB.283/3/1 号文件，283 次理事会，日内瓦，2002 年 3 月，表 6，同上。GB.286/4 号文件，286 次理事会，日内瓦，2003 年 3 月，表 5。

开展的技术合作活动，并在所取得的经验教训基础上就未来工作领域提出建议。

行动计划

269. 在第一份全球报告《工作中你的发言权》出版后不久，根据《宣言》后续措施制定的第一个行动计划于 2000 年 11 月提交理事会³，主要针对结社自由和集体谈判。该计划建立在劳工局先前或者目前进行的工作基础之上，并寻求进一步的推动。它描述了一种促进结社自由和集体谈判的多专业方法，反映了与此基本原则相关的专业技术与各项活动之间相互关联的程度及其在国际劳工组织内推广的程度。可以与童工劳动重点计划(IPEC)做比较，在国际劳工组织为消除童工劳动长期开展的各项活动中，IPEC 给予了新的关注，注入了新的活力。但是，与 IPEC 不同的是，2000 年行动计划并没有委托给一个单独部门。尽管该计划是由促进《宣言》重点计划部门总负责，但实施过程是由总部和相关领域的许多部门共同进行的，特别在项目方面，与社会对话、劳动法和劳动行政重点计划进行了密切合作。

270. 该行动计划列出了请求技术援助的约 50 个国家，以及那些以地区或次地区为单位提出这一要求的国家。⁴在过去 4 年中，这些国家虽然不是全部，但其中的许多国家已经与劳工局开展了项目和其他活动(见表 4.4)。可用的捐助资金(见表 4.1、4.2 和 4.3)意味着劳工局能够发起许多为期几年的大型项目。如表 4.3 所示，外部资金中约有一半用在了促进结社自由和集体谈判的项目上。大多数《宣言》项目都是在非洲和亚洲地区开展的(见表 4.2)。

271. 本报告在前文中指出，为工人和雇主行使结社自由和集体谈判权利创造条件必需在许多不同阵线上采取行动。加强政治意愿，完善立法，发展并加强与推进这些权利相关的机构是必要的。在这些机构中，最重要的是雇主和工人组织、劳动管理部门以及谈判和争议解决机构。

272. 在此过程中，技术合作有助于开发从政府到单个工人和雇主所有相关机构的能力，以实现结社自由和集体谈判。“能力建设”一词常被用来指这类技术援助，因为能力建设涵盖着范围广泛的各種活动。咨询、宣传、信息收集与传播以及培训都有助于加强机构、组织、个人乃至整个社会的能力。可以引用联合国开发计划署的观点为证：“能力开发是发展的

³ ILO: 《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言后续措施：技术合作优先领域及行动计划》，279 次理事会文件，GB.279/TC/3，日内瓦，2000 年 11 月。

⁴ 同上，附录 I。

表 4.1. 根据《宣言》获得批准并得到资助的计划、项目和活动, 按资助国, 每年 10 月至次年 9 月, 分配单位(1 千美元 – 整数)

	法国	德国	爱尔兰	意大利	日本	荷兰	联合国开发计划署	英国	美国
1999-2000	805	0	0	0	200	2,220	0	121	20,000
2000-2001	0	431	0	0	186	242	91	5,068	20,000
2001-2002	597	501	0	0	163	3,000	0	0	10,000
2002-2003	2,225	0	601	103	0	387	0	200	6,328
合 计	3,627	932	601	103	549	5,849	91	5,389	56,328

资料来源：ILO：《ILO 工作中基本原则和权利宣言》及后续措施：技术合作的优先领域和行动计划，288 次理事会文件 ITC/4，日内瓦，2003 年 9 月，附件。

表 4.2. 根据《宣言》获得批准并得到资助的计划、项目和活动, 按地区, 每年 10 月至次年 9 月, 分配单位(按百分比 – 整数)

	非洲	美洲	阿拉伯国家	亚太地区	欧洲	地区间	核心支持
1999-2000	24	18	0	46	0	5	7
2000-2001	14	12	5	15	8	23	23
2001-2002	14	20	0	31	4	14	18
2002-2003	47	13	0	15	17	0	8

资料来源：同上。

表 4.3. 根据《宣言》获得批准并得到资助的计划、项目和活动, 按原则和权利类别, 每年 10 月至次年 9 月, 分配单位(按百分比 – 整数)

	结社自由	强迫劳动	童工劳动*	非歧视	一种类别以上	合计 千美元
1999-2000	55	6	0	21	17	23,345
2000-2001	30	4	2	0	65	26,016
2001-2002	47	5	0	7	42	14,262
2002-2003	47	20	0	0	33	9,844

* 技术合作方面，童工劳动由国际劳工组织消除童工劳动国际重点计划(ILO/IPEC)负责。表中 2000-2001 年使用的这笔小额资金用于起草《全球报告：一个没有童工的未来》，报告 I(B)，第 90 届国际劳工大会，日内瓦，2002 年。

资料来源：同上。

核心……能力开发是一个长期的过程，不受制于即刻表现的压力，不是短期内收效的捷径……能力开发就是学习。”⁵

273. 因此，本章主要介绍国际劳工局在能力建设方面开展的各种技术合作活动。正如 4.4 所示，国际劳工局的工作被分为如下不同的领域：劳动法改革、劳动管理和争议处理，加强雇主和工人组织从事组织集体谈判的

⁵ UNDP：《2003 年度人类发展报告》《千年发展目标：一份旨在结束人类贫困的国家间协议》(纽约和牛津，牛津大学出版社，2003 年)，第 151 页，专栏 8.5，151 页。

表格 4.4. 根据 2000 年结社自由和集体谈判行动计划正在实施的与《宣言》有关的技术合作活动（按主题、行动方式和国际劳工局负责部门）

国家或地区 (和资金来源)	劳动法改革	能力建设, 包括三方机制			劳动行政	争议处理	宣 传	主要目标
		政 府	雇主组织	工人组织				
非 洲								
东部非洲: 肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达	肯尼亚技术援助服务, 坦桑尼亚和乌干达的劳动法改革	争议预防能力建设和培训。中高级官员管理培训	现代人力资源管理技巧、处理争议以及集体谈判培训	通过培训提高 组织技能以及谈判和集体协商技能.	能力建设并培训劳动监察和争议处理官员	培训政府、雇主和工人协调与协商,以及劳动仲裁	地方广播节目, 新闻和媒体,网页	GOV, GOV, E-ORG 和 W-ORG EMP,W-ORG 和大众
南部非洲: 博茨瓦纳、莱索托、马拉维、赞比亚	赞比亚技术援助服务, 简单易用的各国劳动立法手册	能力建设和战略政策计划	通过培训提高服务成员能力。集体谈判和谈判技能培训	通过培训提高对企业、谈判、集体协商和组织技能的了解	劳动管理审计, 提供设备, 开发数据库以及监察员培训	通过技术援助服务减少对法律体系的依赖, 审核劳动法庭工作程序		GOV,E-ORG, EMP,W-ORG
西部非洲: 贝宁、布基纳法索、马里、毛利塔尼亚、尼日尔、多哥 (法国和 UNDP)	对《宣言》四个领域进行研究. 国际三方会议制定行动计划, 随后提供技术援助服务 (TAS) 以及劳动法现代化培训, 增强政府、雇主和工人组织的能力, 培训劳动监察员和法官							GOV,E-ORG, EMP,W-ORG
- 此外, 贝宁、布基纳法索、尼日尔、多哥和塞内加尔 (法国)				就代表比例提供技术援助服务				E-ORG, 多哥: EPZ
- 此外, 马里 (法国)		薪酬问题研究						PS 和 性别
摩洛哥		就劳动部门的管理提供技术援助	集体谈判和谈判技能培训		劳动监察员培训	争议处理培训		GOV,E-ORG, EMP,W-ORG
尼日利亚	支持劳动法律改革三方工作组		促进双边和三方协商		劳动监察员培训	产业法院和仲裁小组的能力建设		GOV,E-ORG, EMP,W-ORG

鼓励进步: 通过技术合作加强和推广结社自由和集体谈判

国家或地区 (和资金来源)	劳动法改革	能力建设, 包括三方机制			劳动行政	争议处理	宣 传	主要目标
		政 府	雇主组织	工人组织				
阿拉伯国家 阿拉伯国家, GCC: 巴林、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国 (正常预算)							会议, 研讨会, 专题研讨会	GOV
约 旦	在立法方面提供技术援助服务	就整合的年度或中期劳动管理和劳动关系战略提供技术援助	提高国家级、行业级和企业级谈判技能。			为劳动官员, 工人和雇主代表提供调解和协调培训		GOV, E-ORG 和 W-ORG
美 洲 中美洲: 伯利兹, 哥斯达黎加, 多米尼加共和国, 危地马拉, 洪都拉斯, 尼加拉瓜, 巴拿马, 萨尔瓦多		集体谈判及三方机制培训	集体谈判及企业级最优做法培训	集体谈判及谈判技巧培训		就独立争议处理体系提供技术服务.法官培训	网页, 期刊	GOV, E-ORG, EMP, W-ORG
美洲, 地区性机构: 美洲国家组织					研究劳动管理并研究制定国家行动计划		报纸, 广播	GOV 和 大众
巴 西 (法国)				技术援助服务: 为促进平等开展集体谈判				W-ORG
加勒比		支持国家三方工作组; 为加强劳动法律与国际劳工标准一致性提供技术援助服务				预防冲突培训	广播, 报纸, 网址	GOV, E-ORG, EMP, EPZs
哥伦比亚		数据库技术援助服务 统计培训	最优做法培训, 增强信任和谈判技能			选择性争议处理培训	联合国广播节目, 项目信息传播	GOV, E-ORG, W-EMP 和大众

国家或地区 (和资金来源)	劳动法改革	能力建设, 包括三方机制			劳动行政	争议处理	宣 传	主要目标
		政 府	雇主组织	工人组织				
欧 洲 白俄罗斯 (德国)				就工会教育、沟通 和宣传工具提供 技术服务				W-ORG
波斯尼亚-黑塞 哥维那	翻译 ILO 劳动法 指导手册	省级集体谈判培训						GOV, E-ORG 和 W-ORG
保加利亚和罗 马尼亚 (德国)	保加利亚:罢工 权利 罗马尼亚: 结社 自由等	就行业级集体谈判以及公共部门/企业集体谈判提供 技术援助服务 (TAS)				保加利亚: 对 独立体系和协 调/协商机构提 供技术援助服 务	在中学和网络上 宣传《宣言》原 则	GOV, E-ORG 和 W-ORG
乌克兰	就新劳动法提 供技术援助	就集体协议模版 提供技术援助			劳动监察员培 训			GOV, E-ORG 和 W-ORG
欧洲,《稳定协 议》:阿尔巴尼 亚,保加利亚, 波斯尼亚-黑塞 哥维那,克罗地 亚,马其顿,摩 尔多瓦,塞尔维 亚 和黑山(法国 和意大利)		就组织技能,集体谈判和社会对话提供技术援助服务 和培训. 建立官员网络, 就劳动法法律发 展趋势提供建 议,交流经验						GOV, E-ORG 和 W-ORG
亚洲/太平洋								
孟加拉国		就改善工作条件,工作中基本原则 和权利(FPRs),以及工人福利委员 会开展培训			就改善工作条件, FPRs 工人福利委 员会开展培训		报纸,广播	GOV, E-ORG, EMP, EPZs
柬埔寨	就实施规定提 供技术援助服 务	劳动监察员培 训. 工厂检测技 术援助服务	工作场所合作培训			仲裁制度技术 援助服务	宣传权利和追索 权机会	GOV, E-ORG 和 W-ORG

国家或地区 (和资金来源)	劳动法改革	能力建设, 包括三方机制			劳动行政	争议处理	宣 传	主要目标
		政 府	雇主组织	工人组织				
帝汶民主共和国	就法律规定提供技术援助服务	各种社会对话论坛技术援助服务	组织技能, 集体协商和谈判技能培训		劳动监察员培训			GOV, E-ORG 和 W-ORG
印 尼	新立法培训. 协助起草实施规则	工会登记技术援助服务. 培训劳动法官和有关人员	培训组织技能和集体谈判技能 在试点企业建立双边委员会. 性别敏感性培训		劳动监察员培训	就新的协调人/调解员制度提供技术援助服务和培训	电视和广播节目. 国家警察: 工人基本权利	GOV, E-ORG, EMP, W-ORG, 性别和大众
尼泊尔 (强迫劳动项目的一部分)			就农业工人工会化提供技术援助					W-ORG, AGREEMENT
越 南		为加强省级社会对话机构提供技术援助	工作场所合作与谈判技能培训		劳动监察员培训	国家级、省级和企业级争议处理技术援助		GOV, E-ORG , EMP W-ORG, EPZs
地区间 地区间			就《全球协议》原则召开会议并开展培训					E-ORG, EMP
地区间 (荷兰)			就结社自由、平等等问题对经理人进行培训					EMP
地区间 (荷兰)		开展相关项目, 加强劳动部,工人和雇主组织处理减贫战略文件 (PRSP) 拟定过程						GOV, E-ORG 和 W-ORG

颜色根据 ILO 负责单位划分如下: Declaration - 促进宣言重点计划) ; NORMES - 国际劳工标准司; FIP/DIALOGUE - 促进社会对话、劳动法和劳动行政重点计划) ; ACTRAV - 工人活动局; ACT/EMP - 雇主活动局; 就业部门。

TAS = 技术咨询服务; GCC=海湾合作理事会, PRSP=减贫战略文件, FPRs=基本原则和权利, USDOL =美国劳工部, RB/RBTC = ILO 正常预算和/或 ILO 正常技术合作预算。重要目标的缩写如下: 政府(GOV), 已成立的雇主组织(E-ORG), 单个雇主 (EMP), 已成立的工人组织(W-ORG), 公务员(PS), 农业工人(AGR), 移民工和/或家政工人(MIG/DOM), 女工和/或性别核心(GENDER), 经济特区工人(EPZ)。

能力以及加强公共宣传。下文对“能力”一词作了简要解释，因为在这里它附属于国际劳工局这些不同的专业领域。本章还介绍了国际劳工局对没有组织起来的工人和雇主所做出的努力。

274. 根据《宣言》后续行动，⁶本章重点是回顾根据 2000 年 11 月制定通过的行动计划开展的工作。但是，国际劳工局总部和地区局在结社自由和集体谈判方面也开展了许多其他活动。由于篇幅所限，在这里只是有选择地提及一二。⁷同样，在这里也不可能谈到每个项目在各个地区展开的行动。相反，目的在于通过考察某些具体的项目说明正在进行的工作，并指出一些早期影响。虽然某些效果在相对短期内就会呈现出来(最显著的是在立法变革方面)，但是更多是对未来的投资，可能在单个项目完成后才会显示出效果。

275. 同时，一个得到普遍承认的事实是：项目的相对成功并不意味着在全国范围内实现变革——或许有例外成功的劳动法律变革——而且这种成功也不是不可逆的。外部提供的技术合作援助能够提供良好的示范效果，并加强了有限人员的能力建设。但是，持续的变革有赖于各国政府和社会伙伴的承诺，以及他们共同协商变革方法的方式，而在这个领域里常常发生激烈的争论。

劳动法改革

276. 如前所述，劳动立法是尊重结社自由并有效承认集体谈判权利的基础。国家立法将这一原则转化为强制执行的法定权利。同时，劳动立法为那些自身能力不足以捍卫自身权利的雇主和工人提供保护。立法不是一成不变的，会随着情况的变化而发展。这样，在劳动法领域，政府必须有起草法律、编制法典并修正立法。这种能力不仅限于各种技术问题和对国家及国际比较法的了解，也涉及衡量各种劳动法律规定的社会经济影响的能力。同时，在劳动法律的制定、修改以及实施过程中，政府也必须具有与社会伙伴协商的能力。

277. 国际劳工局在劳动法律改革这一领域有着长期经验，因为《章程》中规定国际劳工局有义务应成员国要求提供此类援助。1999 年以来，在 56 个国家中已有约 80 部国家劳动法律被修改。在 2003 年召开的国际劳工大会上，27 位部长和政府高级代表均指出，国际劳工局与其所在国在此领域开展的合作是有效的。

278. 旨在加强结社自由和集体谈判的法律改革包括以下方面：

⁶ 见《宣言》附录,段落 III.A(1)。

⁷ 详细信息刊登在社会对话、劳动法和劳动管理核心计划及雇主和工人活动局的网址 www.ilo.org

- 将基本原则和权利体现在新制定的劳动法中(如 2001 年东帝汶民主共和国劳动法, 2002 年塞尔维亚和黑山的科索沃基本劳动法);
- 引入适用特殊类别雇员(如公共服务人员)的谈判框架(例如, 2003 年坦桑尼亚公共服务(谈判机制)法案; 2002 年委内瑞拉公共服务法案);
- 起草促进结社自由和集体谈判的具体规定(如哥伦比亚于 2001 年制定的企业级工会代表性和集体谈判法令, 2002 年制定的仲裁委员会法令);
- 颁布性别平等规定, 帮助确保女性获得结社自由和集体谈判权利(例如 2002 年塞浦路斯第 205(1)号法案规定男女在就业和职业培训方面待遇平等)。

279. 为辅助劳动法律推行结社自由和集体谈判而作的程序性工作包括:

- 社会伙伴参与决定法律的规定范围和适用范围, 特别是一些很难取舍的条款。尤其重要的是, 这一阶段影响到法律适用于性别问题和特殊类别工人的程度, 而这些特殊类别工人往往被排除在这些权利之外(见第二章)。
- 在一部法律正式通过或修改后, 制定程序性规章以启动对工人和雇主组织以及集体谈判方法的认同机制。例如, 2003 年, 国际劳工局与伊朗合作起草了国家三方劳动咨询委员会章程, 有力推动了这一进程。
- 一旦一部法律得到通过, 将立刻通知社会伙伴立法规定的必须履行的责任和义务, 以及立法赋予的机遇, 并培训他们如何最大程度地运用这些规定。

280. 许多劳动法律改革方面的努力都包含了《宣言》项目。例如, 贝宁、布基纳法索、马里、毛里塔尼亚、尼日尔和多哥等国参与了由法国和联合国开发计划署共同资助旨在支持实施《宣言》的项目(PAMODEC), 这些国家要求就如何实施八个核心公约进行全面研究。国内专家对此进行了专项研究, 结果表明需要修改一些劳动法案的条款, 特别是涉及结社自由的相关规定。完成立法修正后, 该项目将协助出版一套涵盖核心公约、国家立法和相关法理的专辑, 并分发给法官、劳动监察员、社会伙伴以及其他与实现组织谈判权利有关的人。

281. 题为“加强东非劳动关系”的项目帮助肯尼亚将国家劳动法律改革过程集中在全国(包括出口加工区)实行结社自由和集体谈判的问题上。负责推行法律改革的国家三方工作队在听取国际劳工局专家意见后, 已将有关就业和产业关系的法案定稿。计划于 2003 年底就这些问题展开更加广泛的讨论, 并于 2004 年提交立法机构。其中, 工会注册是否继续取决于劳动部的事先批准是关键。在乌干达, 也涉及同样的问题。该项目为确保联合国开发计划署在为坦桑尼亚大陆的劳动法改革进程提供帮助的同时, 对桑给巴尔岛(坦桑尼亚)修改劳动法律也起到了促进作用。

282. “促进乌克兰工作中基本原则和权利”项目本身就是通过三方协商开发的, 在此项目下起草了劳动法案并于 2003 年 8 月底提交到议会。与改革过程相关的协商与培训涵盖了范围广泛的各类工人和雇主代表。对许

多人来说，这是公共认同的一个重要来源，也为他们自由发表对结社自由和集体谈判的看法提供了一个机会。

283. 在设想印度尼西亚已经完成了由 1998 年民主改革运动引发的改革劳动法律的情况下，2001 年 5 月，在印尼发起了题为“通过劳动关系中的信任和能力建设促进并实现结社自由和集体谈判”项目。项目的主要目的是为切实实施新立法提供技术援助。但是，在一个新的民主国家，在三方成员之间以及在议会上就三大新法案达成一致需要经历一个漫长的过程。

284. 尽管工会法案于 2000 年通过，但在此项目发起之前，人力法案在 2003 年 3 月才批准，此时该项目已进行了 18 个月，而争议处理法案到 2003 年底才通过。结果，项目不得不灵活调整其援助方式。一些培训和咨询集中于预期立法的原则和要素，而不是放在实施问题上。例如，在人力法案通过之前，项目提供了有关集体谈判、罢工权利和解除就业的信息。法案通过后，项目与劳动部合作开展了宣传活动，劳动部编制宣传册和手册，项目负责出版发行。

285. “加强和改善东帝汶劳动关系”项目启动了这一国际劳工组织新成员国——东帝汶民主共和国——的劳动法改革进程，由此将《宣言》四项原则与权利写进了该国新宪法。项目帮助起草了新的劳动法，向各类政府部门以及工人和雇主组织分发了数千册，还为立法实施编制了实用指南。

286. “改善哥伦比亚劳动关系并促进妇女经济平等”项目是让社会伙伴对事先在国际劳工局帮助下审议过的集体谈判立法提案进行三方讨论。考虑到该国工会联合会的多重结构，召开了一系列有 190 多位工会领袖参加的地区性和全国性研讨会，听取普通成员意见，并起草一份统一提案。

287. 最近发起的“加强南部非洲的劳动管理”项目(SLASA)主办并资助了无数双边或三方会议，就结社自由、童工劳动、歧视、艾滋病病毒/艾滋病方面的立法改革问题，以及如何将国际劳工公约纳入城市法律中提供了技术性建议。2003 年 8 月，在此项目下围绕国际劳工组织《宣言》、核心公约及其对于修正现行劳动法律的基础作用与赞比亚议会议员召开了一次研讨会。因为改革过程需要政界各方参与并共同努力。

加强政府能力

288. 立法对于加强结社自由和集体谈判是必要的，但政府执行这些法律的能力同样至关重要。要确保政府有效执法，就要求劳动管理职能部门有足够的人员设备，同时，相关人员掌握足够的技能并参加适当的培训。在这个意义上，能力不仅包括预算内岗位数量和高技能、有积极性的官员数

量，还包括劳动监察员的地位。当财政支出冻结或下降时，要加强或者甚至保持劳动部门的能力可能是困难的。尽管信息比较零碎，但也有迹象表明近年来政府在劳动管理方面的支出有停滞或下降的倾向。⁸即使在预算保持不变的时候，许多国家劳动部门的高技能人才不断地流向私营部门。填补这些岗位使得这一领域的能力建设成为一个永久性的任务。发展中国家和转型国家尤其缺乏劳动管理资源。而且在世界上多数地区，劳动部的政治影响力日渐衰落。

289. 面对这种局面，国际劳工组织成员号召加强并完善劳动行政。例如，2003 年 9 月，作为美洲组织《宣言》项目(在美洲国家组织召开美洲国家劳工大会的背景下促进工作中基本原则和权利)后续活动的一部分，在巴西召开了一次会议。会上美洲各国劳工部长强调了他们西半球加强劳动管理和劳动监察的重要性。在 2003 年第 91 届国际劳工大会上，就业关系委员会强调政府服务对于确保法律得到遵守和执行以及保护越来越多的合同地位不清的工人起着重要作用。⁹

290. 在《宣言》推动下进行的许多项目，包括加强劳动管理部门能力的工作，其目的不只是为了加强实施和执行法律，也是为了激励有效的争议解决和仲裁，包括培训、后勤支持和宣传等方式。

291. 在一些情况下，相对小额的资助却会产生很大的影响。在东非开展的“加强东非劳动关系”(SLAREA)项目下，购买摩托车使得一些地区的劳动监察增加了十倍。这一成功案例促使一些政府争相要求项目提供设备。

292. SLAREA 项目也为如何通过技术合作使各国得以学习彼此经验提供了一个范例。该项目在次地区级开展了一些培训活动。它帮助三国政府(肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达)认识到使三国法律协调一致的重要性。在东非、南部非洲和尼日利亚进行的三个项目也联合开展了一些活动，如 2003 年 11 月在内罗毕为劳资争议法官、陪审法官和登记员举办了地区级培训。除了分享经验和资源，让各国时刻了解他国的情况可以加快改革步伐。一个项目培训出的官员可以作为其他项目的顾问。例如，肯尼亚雇主联合会(FKE)一位法律和劳动关系主要官员在参加了 SLAREA 项目培训活动后，又继续帮助举办有关加强南部非洲雇主组织能力建设的次地区研讨会。

⁸ 此结论基于与各国劳动部的直接接触，例如在审计、技术合作项目和相关研究过程中的联系。但政府财政和相关部门的变化导致很难进行比较。

⁹ 第 91 届国际劳工大会 21 号临时报告中关于就业关系的结论，段落 10-12，日内瓦，2003 年。

293. 在劳动部门开展有效解决争议培训的必要性已经得到广泛认同，而在《宣言》下开展的一些项目已经对此做出回应。在肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达，超过 400 位政府官员参加了培训，其中三分之一为女性。培训的重点是转变劳动监察员的核心工作，即从警察角色转变为建议和帮助的提供者，在争议提交法院之前帮助解决问题。结果，乌干达劳动部和劳资争议法庭的官员一致报告法院案例有所减少。在肯尼亚，2002 年提交至法院的争议数量比 2001 年减少 13%。在桑给巴尔，劳动关系负责官员报告称，2002 年他所在的部门无需法庭独立解决了所有争议案，这尚属首次。

294. 在印尼开展的“通过加强劳动关系中的信任和能力建设促进并实现结社自由和集体谈判”项目为印尼七省约 6000 名三方成员提供了培训，其中包括 2000 名劳动管理人员、监察员、协调员和仲裁员以及近乎相同数量的工会成员和雇主代表。在南部非洲开展的 SLASA 项目培训了 65 位劳动监察员的培训教师。在乌克兰项目中，600 多名监察员得到了培训和技术文件，培训重点放在如何更好的执行法律这一问题上，这对于常常发生令人担忧的侵权事件的印尼尤为重要。

295. 有些时候，能力建设已经延伸到了劳资争议法庭、法官和法律体系中的其他部门。PAMODEC 项目为贝宁、布基纳法索、马里和多哥等国劳动法庭的法官提供了初期培训。在东非项目下举办的研讨会将劳资争议法官集合到一起，促使乌干达重建劳资争议法庭并且促使肯尼亚劳资争议法庭建立了上诉部门。截至 2003 年底，该项目已为 60 位劳资争议法官和审核登记人员提供了培训。南部非洲项目培训了 34 位法官；题为“中美、巴拿马、伯利兹和多米尼加共和国的结社自由、集体谈判和产业关系”的项目(RELACENTRO)培训了 38 位法官；117 位律师协会的律师在“柬埔寨劳动争议处理”项目中得到培训。哥伦比亚项目与波哥大司法学院合作，为 90 位劳资争议法官提供了国际劳工标准方面的培训。

296. 在一些国家，《宣言》项目为国际劳工局根据本组织监督机构决定所做的其他工作提供了补充。哥伦比亚就是这种情况，《宣言》项目是国际劳工局在该国整体技术援助计划的一部分。该项目旨在通过加强宣传、培训以及介绍好的经验做法改善私营部门的劳动关系状况。如下三个方面尤其重要：(主要是应雇主组织的要求)审查并完善争议解决制度；深入研究十个部门或者企业的集体谈判方法和技巧，旨在推出好的做法；在社会保护部建立劳动关系数据库。

加强雇主组织和工人组织的能力

297. 促进结社自由和集体谈判同样取决于雇主组织和工人组织行使其权利的能力。相对于当局和工人及其代表，雇主及其组织需要有代表自身利益。对于雇主组织而言，这种能力是指吸纳和保有成员并为之提供各种服务(包括在人力资源领域)的能力。雇主组织必须能够解决有关组织权

利、集体谈判和争议处理的各种问题。此外，雇主及其组织需要能够了解劳动立法和执法机制。

298. 对工人及其组织而言，这种能力同样包括组织、吸纳和保有成员的能力，以及代表工人利益并保护其权利的能力。它不仅包括了解劳动立法以及如何通过国家执法机制实施法律，而且包括知道如何处理工作场所、行业一级乃至国家一级的申诉和谈判。要与政府和雇主进行有效谈判，工人组织需要有寻找和分析社会经济数据的能力。

299. 《宣言》项目分别为雇主组织和工人组织特别设计了活动，主要由雇主活动局(ACT/EMP)和工人活动局(ACTRAV)的专家负责实施，有时需要与国际劳工局都灵国际培训中心(都灵中心)合作。

300. 能力来自于确保有代表性的谈判伙伴。非洲法语区国家政府要求国际劳工局在此方面提供帮助，而国际劳工局已经在贝宁、布基纳法索、尼日尔、塞内加尔和多哥等国展开了行动。例如，国际劳工局帮助贝宁处理工会代表性问题并帮助其指定陪审法官(见专栏 4.1)。

301. 在 PAMODEC 项目下进行的初步讨论和研究发现，雇主和工人组织往往很弱，特别局限于正规经济(更具体地说，是公共部门)而且配备很差，缺乏培训。因此，能力建设意味着让这些伙伴参与项目从设计到评估的所有阶段。该地区的雇主和工人活动家发挥了重要作用。在国家、行业和企业级开展了为社会伙伴专门设计的活动，也是为了促进发挥妇女在雇主组织和工人组织中的作用。

302. 保加利亚和罗马尼亚开展的促进宣言(结社自由和集体谈判权利)项目为雇主组织和工人组织的能力建设方面提供了又一例证。在共产主义坍塌后，两国都没有独立的工会或独立的雇主组织。同时，无论在国家、行业或者企业，政府、工会和雇主之间都没有谈判的传统。通过一种服务导向的方法，该项目帮助两国雇主组织吸纳新成员，雇主在集体谈判中的能力提高了。通过鼓励工会在涉及共同利益的问题上团结协作，也降低了工会运动的分散性。侵犯工会和职工权利的情况最为严重的小公司建立了许多新的工会。

303. 《宣言》项目已经培训了无数的工会成员。印尼项目为 25 位“新成长起来的工会领袖”开设了一项为期 7 周的培训课程，历时 9 个月，这是一种全新的尝试。参加培训课程的多数工会成员现已承担了更大的责任，备受关注或者在工会教育方面发挥作用。可能还会为新一组工会成员举办一次类似的培训课程。在南部非洲，SLASA 项目组织莱索托工会联合会领袖与国际及地区劳工组织代表会晤，研究促进莱索托工会团结的方法。

专栏 4.1

变原则为行动——贝宁事例

1990 年，贝宁结束了 18 年的马克思主义统治成为民主国家，使得该国政治和经济角色迅速增多。在工会方面，这意味着从单一的与政府相连的工会转变为七家国家中心工会。在这期间，政府寻求通过许多不同的三方机构加强劳动仲裁以及社会对话和集体谈判。但是众多的中心工会引发了工会代表性问题。谁来决定哪些中心工会应该代表工会一方加入各种机构？

2000 年 3 月，贝宁政府就此问题征询国际劳工局建议。通过其在非洲法语区进行的社会对话地区计划：“促进非洲法语区社会对话计划”(PRODIAF)，国际劳工局已经在贝宁开展工作，鼓励社会对话在国家一级、行业一级以及企业一级的发展。而且在贝宁和非洲法语区的其他国家也在发起一项有关《宣言》的技术合作项目，旨在加强工作中的基本原则和权利，包括结社自由和集体谈判。

应贝宁的要求，国际劳工局于 2000 年在科托努组织了一次研讨会，国际劳工局结社自由部门参加了此次研讨会。在围绕决定工会代表性的标准和方法进行讨论后，该国政府决定为工会代表性设置一个门槛。为了在三方机构中获得席位，工会将不得不在全国公共部门和私营部门举行的工作场所选举中获得至少 25% 的选票。选票在 25% 以下的组织仍将存在并保有某些权利，包括在个别争议中代表其成员出席劳动争议法庭的权利。

在选举中，两家工会组织——贝宁自由工会联合会(CSA)和贝宁工人工会联合会(CSTB)获得了超过 25% 的选票。选举虑及按比例分配三方机构(包括劳动争议法庭)中的工会职位。国际劳工局正在组织研讨会帮助培训那些被任命出席劳动争议法庭的工会成员。

工会代表性方面的工作是国际劳工局在贝宁加强结社自由、集体谈判和社会对话而进行的范围更广的工作中的一部分。这些工作包括加强宣传，培训工会成员、雇主和政府官员以及其他民间社会团体，如记者和学生。此外，建立并加强了三方结构。贝宁是一个例证，证明了国际劳工局各部分间的协调——此例中涉及促进宣言核心计划，社会对话、劳动法和劳动管理核心计划以及结社自由处——如何能够帮助确保公约一旦获得批准就在实践中得到实施。

贝宁最大的中心工会 CSA 总书记古月姆·阿提倍看到了国际劳工局在贝宁继续就结社自由和集体谈判开展工作的空间，特别是在分散的地方一级。他认为深入个别公司开展培训将是很好的做法。他说：“一家接受谈判的公司不得不提高其经济表现，”，还强调需要额外增加能够在全国范围内巡视的劳动监察员。

304. 还有一些《宣言》项目活动专门旨在加强雇主的能力建设。例如，南部非洲项目为雇主组织举办的一次研讨会为雇主机构建立了一个地区性框架，并为改善其工作草拟了组织计划。在东非，SLAREA 项目开展的

培训活动取得了多项效果，其中包括成立了乌干达雇主联合会(FUE)和乌干达全国工会组织(NOTU)共同组成的联合委员会。正如项目执行主任于2001年底指出的那样，项目活动使得乌干达雇主联合会的会员数量显著增加。会员总数从2000年的130家企业增加到2003年底的172家，在SLAREA项目运行三年内增长了28%。最近发起的“促进越南工作场所民主并改善产业关系”项目已经启动了类似的培训活动，目前已有约40名雇主参加，其中半数为女企业家和女经理人。

促进社会伙伴之间的合作

305. 在印尼，雇主对于那些与产业关系和人力资源管理、信息和数据系统、集体谈判和谈判技巧以及国际劳工标准相关的项目活动表示出特别的兴趣和热情。项目是让54家企业的经理以及工会成员熟悉工作场所劳资合作(LMC)的原则、制度和做法。企业接受调查与评估，在此基础上制定并实施行动计划，然后对计划实施过程进行监测和评估。许多经理人称，他们的公司通过劳资合作成功提高了生产率。

306. 16家企业表示他们有兴趣成立一家劳资协会，继续就促进合作交流意见，并将这种合作理念传播到其他企业。许多企业与国际劳工局保持密切联系，报告进展情况并进一步寻求建议。一家国际体育用品制造商旗下的两家子公司参加了该项目计划。该制造商称，他们正在考虑让设在印尼的23家子公司参加该计划，这些子公司雇有约7万名服装工人和3万名制鞋工人。印尼的国际商界也参与了此项目——在外国商会登记注册的公司约有3000家——这些公司将项目宣传册和劳动法手册登在公司网站上，以此促进项目工作。

307. 在认识到企业一级工作对于促进结社自由和集体谈判的重要性后，加勒比地区的14个英语和法语国家与500家企业联合发起了“促进劳动管理合作项目”(PROMALCO)。该项目已经培训了600位雇主、400位工会成员以及300位政府官员，帮助说服整个加勒比地区的企业和劳工，使他们认识到必须摒弃对立的传统思想，走向合作，只有这样才能够抵御经济全球化压力。同时，该项目还帮助宣传如下思想：尊重结社自由和集体谈判与所有公司——不论行业、所有制和规模——息息相关。拥有10人以下的公司也纷纷签约承诺作出转变。

308. 在企业一级谈判中，引入在PROMALCO项目中制定的劳资合作原则并不反常。一些公司接受了国际劳工标准，承认框架协议、公司人力资源哲学和集体协议。有几家公司定期向该项目咨询改善劳资关系的方法。咨询的问题可能涉及为在非工会环境中引入工会做准备、建立劳资合作框架和制定利益共享计划。在一个国家，一家大型能源公司就如何着手重组问题寻求项目指导，请“最佳做法”项目公司的一位工人代表和一位雇主代表帮助完成这一转变过程。鉴于有利的国家环境可能带来的积极影响，该项目已经在国家一级成功推广了劳资合作的概念。目前已有8个国家建立了三方国家生产力中心，而且还有许多国家已将建

立中心列入计划。该项目已经通过媒体和各次会议突出宣传了地方成功事例，最突出的就是在 2001 年和 2003 年召开的加勒比企业论坛。这些地区典型事例被用来说明加勒比地区的公司已经成功处理了这些转变。

三方性对促进结社自由与集体谈判的作用

309. 雇主、工人及其组织的组织能力和集体谈判能力至关重要，但政府参与支持结社自由和集体谈判的三方工作和三方机构同样重要。许多问题需要在三方基础上解决，包括最低工资、社会保障、培训以及家庭与工作生活问题。有时由于雇主组织和/或工人组织能力较弱，无法得出双边解决方案，此时政府就扮演了更为重要的角色。在某些情况下，政府需要帮助两个社会伙伴更好地了解谈判中他们需要具备什么，而在其他情况下，政府自身可能需要更加了解谈判必备的要点。总之，三方性就是将组织和谈判权利纳入更广泛的劳动力市场制度中，并由此为培育集体谈判创造空间。

310. 《宣言》项目通过项目咨询委员会或者通过现有的三方机构使三方参与到项目活动中去，以此促进三方性。《宣言》项目有时加强了三方机构。例如，在越南，项目对于七省产业关系咨询服务中心的建立至关重要。东非项目帮助重建了失效多年的三方劳工咨询委员会，由各国政府利用现有资金确保其正常运转。拥有政府——工会双边主义传统的桑给巴尔(坦桑尼亚)也开始构思三方机构及其工作程序。乌克兰项目建立了三方工作组，负责制定集体协议样本，这些样本将被广泛分发。尽管该项目仍处于初期阶段，还有许多问题有待解决，特别是国家级社会伙伴的独立性问题，但这是在该国培育集体谈判氛围进程中的重要一步。

311. 南部非洲项目在赞比亚就通过联合委员会进行集体协商与谈判以及劳资合作问题召开了三方培训研讨会。为确保可持续性，该培训是与国家管理与发展研究院合作开展的。考虑到印尼争议处理法案将要出台，在七省举办了几次培训班，就调解、协调和争议处理问题对政府官员和工人及雇主组织代表进行培训。印尼项目还向审定争议处理法案的国会议员和官员提供有关国际比较做法的信息、建议和参考资料。

争议预防与处理

312. 产业关系争议不可避免。缺乏调解利益冲突的适当机构和程序是某些极权主义或者独裁政权的特征。在这种制度下，工人和雇主没有发言权。随着民主化的推进，利益冲突凸显出来。在一个日益全球化的世界中，争议处理机制成为纠正劳动力市场问题，促进劳动关系和谐和改善企业经营状况的有用工具。

313. 在《宣言》下开展的许多项目包含建立或改革争议处理机制并培训相关工作人员。例如，“加强并促进东帝汶劳动关系”项目以及在邻国印

专栏 4.2

培训印尼警察改善争议处理

印尼警方和军队在苏哈托政权时代卷入产业关系是例行公事。工作场所差异出现时，雇主的做法通常是找来地方警察，使用武力镇压工人抗议。此外，军官们被雇为人事经理，地方军队或警察帮助公司维持治安。军队还参与公司的财务。结果，印尼工人往往把军队和警察视为雇主的支持力量，而不是一股独立的力量。

1998 年苏哈托离任后，印尼开始重点努力改革其劳动法并促进劳工权利。该国批准了国际劳工组织第 87 号公约，并于 2000 年成为第一个批准了所有 8 个核心公约的亚洲国家。同时，印尼通过了 1998-2003 年国家人权行动计划，号召加强针对人权的宣传、教育和培训，包括那些国际劳工标准中规定的人权条款。同样，印尼国家警察局也经历改革，脱离了军队。而且，警方加强自身职权和结构以便在尊重促进人权的同时维护法律和秩序，这一点在 2002 年针对印尼共和国国家警察局制定的第 2 号法律中有相应规定。

这些努力帮助减少了苏哈托时代警察和军队对产业关系的干涉。这样，工人可以在不受威胁恐吓的情况下充分行使结社自由和

集体谈判权利，这很重要。但是，过去的一些做法和习惯依然存在，并且已经出现了一些过度使用警力的情况。

印尼向国际劳工局提出要求，为帮助印尼实施工作中基本权利公约，就人权和国际劳工标准对警官和部队官员进行培训。为此，1999 至 2000 年间，在雅加达和日惹举办了两次研讨会，对来自雅加达、西爪哇、中爪哇和东爪哇的高级和中级官员进行培训。研讨会得出结论：需要推广宣传和培训，并针对示威处理问题制定政府/警方指导方针。作为后续措施，印尼政府和安全部门提出，将劳工权利问题纳入警方基础培训范围。

结果，在 2003 年，国际劳工局发起了一个两年期项目，开发一门劳工权利课程充实到国家警察学院和警察培训学校的课程中。该培训计划将帮助警方熟悉了解工作中的基本原则和权利。通过培训，官员们将了解工人组织工会的权利以及劳动争议处理机制。考虑到在发生示威、罢工或其他形式的产业行动时可能引发的法律和秩序问题，该课程也将探讨警力在处理这些问题方面的国际经验。

尼开展的项目都属此类情况。“改善哥伦比亚劳动关系并促进妇女的经济平等”项目已向美国联邦调解与和解服务中心(FMCS)寻求帮助，向企业和劳工讲解解决争议的新方法。其重点放在预防性调解上，结合联邦调解与和解服务中心早先在拉丁美洲的经验与项目案例研究的结果。

314. 同时，加勒比 PROMALCO 项目寻求摒弃该地区争议处理规定固有的被动强制性方法，促进了一种更为积极且有预见性的方法。它是在结社自由和集体谈判的伙伴基础上来共同解决问题。2003 年，有 37 位劳动部门官员参加了项目举办的促进人员培训。在越南，70 位政府官员、雇主代表和工人代表接受了调解技能培训。在肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达，SLAREA 项目的改善双方对话内容使提交劳资争议法庭的劳动争议数量减少。

315. 尽管该项目是国际劳工局“服装行业工作条件改善”项目的补充，但是在亚洲，柬埔寨劳动争议处理项目专攻这一问题。争议处理项目促成

仲裁委员会于 2003 年 5 月成立。成立后的四个月内，服装行业的 11 个案例(和宾馆及旅游行业的 1 个案例)被提交至该委员会仲裁。这些集体争议案例涉及约 14000 名工人，其中近 90%为女性。其中 9 个案例经仲裁和解或执行仲裁裁决获得妥善解决。¹⁰在至少一个案例中避免了罢工的发生。该项目最近得到了追加资助的承诺，并且计划在邻国设立一个类似项目。

信息与宣传

316. 为更多的人实现结社自由和集体谈判也涉及到宣传这些权利的意义，如何行使这些权利以及这些权利提供的种种可能性。除了鼓励更加广泛的结社自由和集体谈判文化的外，传播相关信息可以便利具体的组织和集体谈判工作的开展。但是，这类信息往往不易得到或者信息不足。

317. 本报告已经指出集体谈判信息的重要性，以便各方伙伴了解不同行业和企业的进展情况，并能够寻求最低程度的协调。这有助于弥补下述情况：由于历史或经济发展的原因，集体谈判的根基可能尚不牢靠。第三章提到在中、东欧转型经济中集体谈判是相对新鲜的事物以及集体谈判在不同经济组成部分中的稀有性。这一领域的不同做法是建立一个好的信息库，它能够帮助推广知识，宣传经验教训。

处理协议

318. 20 世纪 90 年代初期，国际劳工局在捷克共和国和斯洛伐克帮助建立了集体协议调查和监督系统。这一系统随后由国家机构接管，社会伙伴监督，政府资助。调查覆盖所有产业，并以一个集体协议统计样本为基础，集体协议数量从 1992 年的 109 份增加到 2002 年的 1317 份。从不同角度对协议的分析包括：

- 各方合作；
- 最低工资；
- 补偿支付(因超时、周末及公共假日加班、夜班、恶劣条件下工作等)；
- 职业养老金补充计划；
- 工时、灵活工时、带薪休假、有酬请假；
- 卫生与安全；
- 对工作事故和职业病的赔偿；
- 各种形式的公司社会政策(幼儿园、托儿所、住房、公车、手机、贷款、社会基金)。

¹⁰见 <http://www.arbitrationcouncil.org>

319. 这些数据按照年度和行业类别呈现出来，利于行业间比较，促使集体谈判过程更加实际、透明并能够效仿。

320. 2002 年，国际劳工局为巴西一家工会研究机构提供援助，此前该机构已经开始探讨集体谈判中的“性别差距”，以便研究如何确保妇女在谈判中受到平等对待。该项目分析了 200 份集体协议，涉及许多经济部门。经分析发现所有协议都对生育保护作了规定，但是几乎没有一个协议做出更进一步的规定，例如获得技能提升和职业培训的同等机会。该项目发现，这种广泛的规定有助于确保工作中的平等待遇和机会并有利于提高生产率。该项目的实施方法已在墨西哥和阿根廷以及该地区的其他国家进行推广。

触及到更大范围的公众

321. 在那些集体谈判尚属新鲜事物的国家，提供信息和扩大宣传的方式是不同的。正如前文提到的，在西部非洲法语区开展的项目，劳动改革后会出版核心公约、国家立法以及相关法学的汇编刊物。PAMODEC 项目的宣传活动最初把重点放在雇主组织、工人组织和政府官员(从劳动监察员到法官)，从国家级开始，然后推向企业。此后，这些项目努力触及更大范围的公众，其中包括与法语区国家优秀大学合作开发了一个培训计划，供负责培训公务员的国家机构使用。目标是向这些官员介绍国际劳工标准，特别是核心公约的基本知识，并改善对劳动法的全面培训。

322. “在保加利亚和罗马尼亚促进宣言”项目开展了许多宣传活动，主要是面向工会和雇主组织，也有选择地推向了一些当地学校，在学校设立了有关工作中基本权利的全民教育计划。事实上，吸引媒体关注工人在寻求组织起来中面临的斗争将有助于工会进入一些强烈抵制工会的企业里。

323. “改善哥伦比亚劳动关系和促进妇女经济平等”项目使用了近期开设的联合国广播节目来促进工人权利。在乌干达，肯尼亚和坦桑尼亚，广播节目已经帮助各类听众意识到劳动立法及其对经济发展和社会稳定的影响。东非次地区的 17 家广播电台把劳动部、工人组织和雇主组织的官员召集到一起，讨论劳动法实施问题以及当地人民面临的挑战。结果，向国际劳工局索要有关加入工会信息的要求有所增加。这些节目还带来了意想不到的效果，导致一些广播电台加入雇主组织，而一些媒体雇员加入工会。

324. 在巴西和印尼，广播节目通过向劳动官员介绍当地居民的担忧和观点，似乎已经对他们的观点产生了影响。与受人尊敬的知名广播公司合作增强了这些问题的可信性和受重视程度。增进了解使得就劳动问题要求提供援助和相关信息情况明显增多。

研究和培训

325. 对结社自由和集体谈判效果和影响方面信息的需要是不能低估的。国际劳工研究所(IILS)通过其研究和教育计划为这一领域做出了重要贡

献。自 2000 年以来，IILS 牵头进行了一项研究计划，研究一系列社会经济影响和发展结果与工人权利之间的关系，重点是结社自由和集体谈判权利。研究工作将对各国的深入研究与开发跨国的工作中基本权利指标相结合。其结果之一是，结社自由和集体谈判权利得到很好尊重的拉丁美洲国家也试图增加正规就业的比例。¹¹

326. 在教育和外部计划中，国际劳工研究所为国家的雇主和工人组织以及劳动部的中高级官员开办劳动政策课程，从标准、集体谈判和社会对话原则和权利到就业和劳工问题。这些课程广泛的方式是提供可以提高国家层面谈判能力的信息。2002-03 年期间，有 100 名官员参加了这类课程。同期，国际劳工研究所还为来自世界各地的 180 名大学生提供了内容广泛的强化课程，提高青年人对结社自由和集体谈判的认识。

327. 在听众和主题两方面都采用一种更为集中的方式也是可能的。2001-2003 年间开展的“结社自由/宣言”项目寻求通过向不同群体提供深入的培训、简报和各类信息加强结社自由方面的援助。该项目以都灵中心为基地，首先集中建立外部专家网络，这些专家能够对这一领域的技术援助和培训做出快速反应。项目挑选了 17 位高级专家，通常都具有独立的学术地位并在国内担任重要职务；例如，来自塞内加尔的专家是女工民间协会的主席兼法律部主任。他们参加为期两周的强化课程，这些课程是针对与结社自由和集体谈判相关的政策和技术问题。课程结构的设置使得相互学习与教师授课至少是同样重要。课程之后是为期三个月的网上教学，在此期间专家利用练习题和网上对话发展各自专攻方向并加强彼此间以及与国际劳工组织专家的联系。这种方法促成了跨国专业技术共享。例如，来自巴巴多斯的专家在马来西亚参加了工人培训；塞内加尔专家为刚果民主共和国和卢旺达的培训活动提供了帮助；摩洛哥专家培训了阿拉伯国家的法律专家。

328. 专家网络使都灵中心能够并行展开许多相互关联的行动。

329. 为国际劳工组织成员或者国家或国际三方小组设计的培训：通过在非洲、中美和南美、亚洲、欧洲和阿拉伯国家举办的总共 42 次研讨会，该项目培训了约 1175 名三方成员。活动各不相同，反映不同的需要和要求，可归纳如下：

- 地通过就结社自由和集体谈判提供培训和内部知识及文件，加强国际劳工组织三方成员的能力。这包括在印尼开设的结社自由教程(印尼语)以及为阿根廷、巴西、智利、巴拉圭和乌拉圭等国开设的促进社会对话和集体谈判的课程。

¹¹R.Galli 和 D.Kucera 《拉丁美洲的非正规就业：商界运动和工人权利的效果》，体面劳动研究计划讨论文件第 145 号(日内瓦，ILO，2003)

- 向国际劳工局求助，特别是国际劳工局的促进和监督机制。在南部非洲开设的课程就是一个例子，其中包括结社自由委员会的一名雇主成员作为专家，结果，相关国家随后就结社自由提交的报告信息更多。
- 鼓励法律专家在日常工作和做出司法决定时对结社自由和集体谈判给予更多的考虑。为北非马格里布国家的法官举办的多次地区培训研讨会使得摩洛哥与国际劳工局在该领域就一项计划达成了一项协议。

330. *使结社自由和集体谈判在都灵中心更广泛的课程中成为主流。* 参加人员包括雇主代表和工人代表、公共管理人员、军事人员、法律专家、教授以及其他国际机构的官员。于是，在 2001-2003 年间，约有 1000 名参与者听取了有关结社自由和集体谈判的简要介绍，会议平均持续两个小时。这些参加人员中，一些人带着额外的动机，那就是尽管他们在结社自由和集体谈判领域工作，他们自己的相应权利也遭到拒绝。

331. *主要宣传活动：* 这些活动包括 2001 年 4 月在白俄罗斯进行的一次面向国家和国际工人组织的大规模宣传活动，以及 2003 年 9 月在巴西以同一主题为 550 位法官召开的为期四天的会议。

332. *开发培训材料：* 这包括教师培训指导手册和演讲幻灯片，包括多种语言版本(阿拉伯语、印尼语、英语、法语、罗马尼亚语、俄语和西班牙语)。该项目还建立了一个电子图书馆和一个数据库，收录国家法院对结社自由和集体谈判问题的处理方法。

关注未被覆盖和未组织起来的人

333. 在结社自由和集体谈判领域的最大挑战是将这些权利推广到更多的人，特别是那些在非正规经济工作和那些从事不大可能被国际劳工组织传统成员触及到的行业。上述活动可以通过，例如，拓宽法律覆盖面或者总体扩大宣传促进这一过程。但还要求有目标明确或特别设计的行动。毫无疑问，还可以也应该做更多的工作以便触及到那些没有被覆盖和组织起来的人，这从表 4.4 的最后一栏就可以看清楚。尽管如此，已有大量工作旨在将没有组织的人组织起来，在国家一级尤为如此。本部分举出一些例子，说明雇主组织和工人组织(有时与国际劳工局合作)扩大覆盖面的方法，可能包括设立分支机构、建立联盟或者出现新组织。

活动中的工会

334. 有很多例子表明，工会已经在积极努力将过去没有参加工会的工人组织起来。这些组织工作跨越发达世界(见专栏 4.3)和发展中世界，并且可以充分发挥革新战略的作用，以代表那些常常感到被社会隔绝或者边缘化人群的利益。

专栏 4.3

组织起来对抗不平等：为门卫争取公正

近年来，美国工会成功地将结社自由和集体谈判推广到那些从事办公楼保洁工作的群体，这些人收入低而且容易受到伤害。这一名为“为门卫争取公正”的运动涵盖了洛杉矶清洁工或者门卫，并由此推广到美国其他地区和其他物业服务工人。

“为门卫争取公正”这一行动鼓舞人心，因为在以承包和其他做法弥合雇主与雇员间不清楚关系¹的行业中，它克服了工会在组织低工资移民工方面一直面临的困难。而且，清洁工人与他们的工会能够联合社区并得到广泛的公共支持。他们的斗争成为一个关乎人类利益的故事，英国电影制片人肯·罗彻以此为素材制作了电影《面包与玫瑰》。

国际服务业雇员工会(SEIU)率先于二战后将洛杉矶的建筑业工人组织起来，并在整个二十世纪七十年代后期加强这一行业工会的建设。但是到了八十年代中期，尽管洛杉矶办公用房的建设大增，SEIU 在该市的会员数量还是迅速减少。这种下降部分是由于服务趋向于由外部供应，以致于业主们不再直接雇佣清洁工人。大多数承接物业保洁的服务公司削减工人工资和津贴并寻求签订非工会合同。为了恢复在洛杉矶的一席之地，SEIU 不得不接受支付给其会员的低工资和低津贴。

重新加强工会会员建设即便不是不可能的，至少也是困难的。物业清洁工人中移民工人所占比例越来越高，其中多数来自墨西哥和中美地区。这些移民工人易受威胁，往往不了解工会权利并且不大会讲英语。此外，承包经营意味着工会的胜利可能是短暂的，因为保洁公司正在迅速转为非工会承包商。事实上，剩下的工会化公司也已经设立了非工会化子公司。

但是，洛杉矶门卫设法在上世纪 90 年代重新建立行业工会。截至 2001 年共进行了三轮谈判，工会数量增加，工资和补贴有所提高。工会的这次成功推广到了另一个加州县城以及多家超市。“为门卫争取公正”活动依赖各种非正统策略，向业主和管理者施加压力，使其使用工会承包人并按工会标准支付工资。为此，工会向更大范围的社区发出呼吁，包括办公楼租用者，他们中的许多人不愿由收入微薄的工人打扫办公室。工会海域包括警察局和教堂在内的各方密切合作。工会组织大规模的街道示威和设置路障，但是以和平方式进行并且目的是引起公众对工作穷人和移民所处困境的关注。

为了赋予物业清洁工发言权，该项活动再次引起了公众对美国劳工运动的关注。

¹ 2003 年国际劳工大会讨论了这种模棱两可的就业关系，会议得出结论以便更好地理解这一现象并确保更好的实施法律；有关就业关系的结论，来源同前。

资料来源：C.L.Erickson, C.L.Fisk, R.Milkman, D.J.B.Mitchell 和 K.Wong: “为洛杉矶门卫争取公正：三轮谈判得出的教训”，英国产业关系期刊，2002 年 9 月，第 40 期第 3 号，543-567 页。同时参阅网址：<http://www.seiu.org/building/janitors/>。

335. 南非家庭服务和联合工人工会(SADSAWU)就是发展中世界的一个成功事例。这家工会在南非工会代表大会的帮助下，成功地将家庭工人组织起来，这些人约占南非劳动力的 10%。工会克服困难，通过建立街道委员会并委派委员会代表开会，讨论每个街道的具体工人问题来接触孤立无援的工人。SADSAWU 积极呼吁出台新的劳动关系法案，规定家庭工人必须签定就业合同，同时规定他们具有向仲裁法庭申诉的权利。通过动员家庭工人，该工会努力争取到了重要的失业保险和最低工资。

336. 在更广范围内组织非正规经济方面有许多重要的例子。拉丁美洲正在制定新的战略并确定新的定义，这里多达 70% 的新增工作岗位都产生在非

正规经济部门。在墨西哥，墨西哥工人联合会(CTM)就是一例，该工会整合了大批非典型意义上的工会，如合作社、生产协会、社会利益企业、农业信用社、农业公社和小企业。这使该工会的成员基础更广泛并且多样化。

国际劳工局的行动

337. 国际劳工局一直致力于这方面的工作，2002 年国际劳工大会对非正规经济的讨论对这方面工作又产生了新的推动作用。促进宣言核心计划与国际劳工局总部及地区的其他单位共同合作，在玻利维亚、哥伦比亚、巴基斯坦、秘鲁和南非开展了试点研究工作。研究对象是在一批非正规经济工作岗位上组织和谈判的发展前景及障碍。该项研究涉及的部门包括街道摊贩、渔业、服装纺织业、出租车和人力车(包括司机和业主)等，目的是为在这类情况下寻求扩大组织的工会总结经验教训。

338. 现有雇主和工人组织处理日益非正规化和小企业发展问题是有实际原因的。工会成员数量的减少使坦桑尼亚联合共和国工商业工人工会(TUICO)向达累斯萨拉姆卡里阿库市场的非正规经济经营者扩展。这些经营者按照商品类型被组织起来形成合作社社团。社团领袖由选举产生，并对协会成员负责。该协会动员合作社领袖提醒他们关注工会问题以及工会可以提供的各种服务。服务包括教育、安全与卫生、激励创业、帐户管理以及与市场化企业的谈判。会员会费相应为工资的 2%。这项工作计划推广到美发行业。

339. 在津巴布韦，劳工运动也受到重视，非正规经济的发展导致工会会员数量下降。津巴布韦纺织工人工会(ZTWA)将裁缝和生产扎染布的妇女确定为组织工作的目标群体。同时，国家工程工人工会(NEWU)决定将目标锁定门窗框架、保安护栏和电子门(因该国安全问题发展起来的行业)的焊接工人。在这两个例子中，工会将提供组织事务培训和有关创业与帐户管理方面的服务结合起来。

340. 国际劳工局研究显示，对公共安全的担心、对保留工作机会的需要和确保最低工作条件可能是促使工会组织非正规行业工人的其他因素。例如，在非洲，由于城市化和工作岗位的减少，非正规的出租车行业在过去几十年中成为许多人的重要收入和就业来源。工作时间长，工资低，没有社会保护，交通官员的骚扰以及来自乘客的压力使开出租成为一种压力很大的工作。为增加收入而超重超速驾驶增加了司机的压力而且开出租也是危险的职业，出租车司机常常是犯罪的受害者和道路事故的牺牲者，因为多数司机不懂交通规则。工作条件差，交通规则不到位或者规则执行不严格不仅损害了司机的健康和安全，也损害乘客的健康与安全。在贝宁，隶属于贝宁国家工人工会联合会(UNSTB)的促进摩托出租车司机国家工会(SYNAPROZEB)在过去十年中一直在维护摩托出租司机的利益。该工会通过谈判说服了科托努市政委员会重新审议这一行业的管理法令。结果，降低了出租司机的月税，并且其他规定也得到了消减以防止减少这一行业

的工作机会，同时利于保护司机和乘客的安全¹²。出租车行业也是 COSATU 工会第七大附属工会——南非运输联合工人工会(SATAWU)的目标。目前 SATAWU 工会在出租车行业有 1 万名会员，其中 2500 人是付费会员。大多数会员在正规经济部门工作；于是，要触及非正规经济部门工人就要求改变传统的组织战略。这包括在工作场所招募会员；依靠老司机招募并组织会员；定向招募并且每次专攻一个业主协会；利用广播等媒体提升出租司机的公众形象赢得公众支持；与雇主代表保持联络并与政府当局合作。(见第二章非正规经济)

341. 仍然面临的最大的挑战之一就是在农业经济和农村社会的组织问题。不过在这方面也有进展，例如，通过国际劳工局的一项活动帮助启动了南非西开普省农业工会的能力建设(见专栏 4.4)。

专栏 4.4

南非：促进西开普省工会合作

农业工人是南非最大的职业群体之一，但是仍是工会组织化程度最低的行业之一。最重要的两家农业工会是国家农业工人工会(NUF)和南非农业种植业和同业工人工会(SAAPAWU)，前者隶属于全国工会委员会(NACTU)，后者隶属于 COSATU 工会，这两家工会在西开普省并不是很活跃。在西开普省有许多非常小的独立工会，他们不附属于南非的任何一家主要工会联合会。

妇女受雇于更加劳动密集型的部门，即园艺业。许多人整年工作却被当作季节工或者临时工，不顾法律规定。同酬原则受到轻视，理由是女工与男工任务不同——但事实上他们很可能是在做着相似的工作。

西开普省农场工会的相对缺乏是由于雇主的抵制，现有工会无力提供足够的服务以讨回成员的利益以及许多农场主和农业工人对工会的无知。

国际劳工局的项目活动曾经试图集中加强 SAAPAWU 和 NUF 两家工会的能力建设。但是，西开普省的独立农业工会被认为是农业利益相关者，而且国际劳工局组织了讲解和培训班。内容涵盖《宣言》、国际劳工组织核心公约，有关农民的国际劳工公约以及南非基本劳动法律。同时，研讨会还就工会发展所需的组织技能和战略规划提供了初级培训。

最重要的是，这些研讨会为独立工会交流信息和经验创造了一个论坛。结果，形成了独立农业工会联盟这一保护组织，处理所有工会共同面临的问题。该联盟面临的主要挑战是能力建设——和保持团结——以便有效维护成员权利。

¹² 国际自由工联：《聚焦采访 SYNAPROZEB 工会总书记 Bonaventure Ahitcheme》，见国际自由工联在线，2004 年 1 月 7 日。

雇主影响力

342. 雇主组织已在积极组织新成员。在拉丁美洲，雇主组织考虑到该地区微型企业和中小企业数量之多，已经与这类公司的代表协会进行合作。例如，在巴拿马，全国私企委员会(CONEP)在加强全国中小企业协会(UNPYME)工作方面得到了国际劳工局的援助，这是在作为一项加强中小企业的战略促进协会的计划下进行的，目的是吸引新成员加入该组织。项目还突出了与其他雇主合作所带来的优势。它帮助该组织从那些在协会中没有得到很好代表的经济部门获得了新成员，扩大了地域覆盖面，从而增强了国家雇主组织的代表性。

343. 在萨尔瓦多，全国雇主组织帮助中小型和微型企业中市场妇女小商贩处理与政府的关系，而且其中一些妇女由此成为会员。在危地马拉，雇主协会向那些企业和住房因自然灾害毁坏的微型企业主提供紧急援助。这样做的目的不是为了赢得新成员，但是这种福利援助帮助发展了与企业家的关系，使他们成为潜在的成员或盟友，这些企业家原是雇主组织可及范围之外的。

专栏 4.5

乌干达雇主提升形象

近年来，乌干达雇主联合会(FUE)成功地增加了会员数量并拓宽了服务范围，为该组织及其成员提升了形象。在此过程中，有两项倡议尤其重要。一是设立了年度雇主奖，旨在促进人力资源管理/业务以及其他领域的最优做法。第二，该联合会齐心协力，通过增加地区中心机构提高在全国范围内的服务。

该奖励制度是 2001 年在挪威发展合作局(NORAD)的支持下通过挪威工商业联合会(NHO)建立的，根据十项标准对参评组织进行调查和评级。其中有三项标准与人力资源管理和开发有关。其他标准包括：内外沟通、安全与卫生及环境、生产率、企业社会责任和商业道德(包括遵守劳动法律)、雇员补贴与赔偿、雇员关系与福利及其与社区的关系。除了给前三名颁奖外，还有颁给特殊类别企业和组织的奖项——面向包括非政府组织在内的各类角色——以及单项杰出奖，如沟通方面、人力资源开发方面、培训方面以及安全卫生方面。

2001 年，三个赢家全部是承认工会的企业。在赢得该年奖项的 13 家企业中，只有 4 家企业没有工会。设奖的目的是传播好的做法；其他至少 30 家企业向获奖企业咨询成功之道。据乌干达雇主联合会称，这样做使得在有工会的地方，雇主与工会的合作更加密切并且增加了拟签承认协议的数量。

地区办事机构已经在 NORAD 和国际私企中心(CIPE)的帮助下于 2002 和 2003 年分别建立。过去有疑问都咨询坎帕拉，而现在乌干达雇主联合会的地区协调员访问现有的和潜在的成员。这有利于该联合会确认劳资关系相关问题，提供建议，以及在某些情况下解决个别企业的问题。会员和非会员都参与这些活动。

在 2001 年和 2003 年 11 月间发起的这些计划之间，该联合会吸收了 69 家新会员，至此会员总数达到 172 家。现在，除了隶属跨国公司的大型雇主和公共部门公司外，该联合会的会员涵盖了大批中小私营公司，医疗服务提供商，咨询公司，非政府组织和行业协会。

资料来源：乌干达雇主联合会，网址：www.employers.co.ug; www.avban.org/associations/fuewesternofficeug2/。

结成联盟

344. 那些在最初设计并非针对特定行业的大型技术合作项目可能最终还是集中在一个行业。哥伦比亚乌拉巴地区政治、社会和文化环境的转变可能与香蕉行业劳资关系发生的变化有关，这种变化是在就该国劳动关系开展的国家宣言项目工作基础上发生的。数年来，在哥伦比亚一些最严重的政治暴力的包围下，工人和雇主逐渐确信改善工会与管理层关系不仅对工作场所有益，而且也有利于加强这一饱经冲突的地区政治和社会结构。今天，150家生产商所有的350家独立农场与14000多名有组织的工人和平谈判。一个由管理方和工人组成的委员会审查对基本原则和集体谈判协议的遵守情况，并通过类似机构促进农场一级的稳定。该项目报告称，农场一级的社会对话得到加强，建立了一致，并提高了生产率。哥伦比亚其他地区正在学习该香蕉生产地区的经验。

345. 结社自由处和都灵中心与次地区局(阿根廷、巴西、智利、巴拉圭和乌拉圭)合作开展的南部核心国家港口部门结社自由项目，帮助建立或恢复国家三方委员会以推动社会对话和集体谈判。结果，乌拉圭港口雇佣的合同工和临时工寻求附属于国家港口管理局单一工会，从而签署了一份关于该行业不同职业和工资形式状况的集体协议。这是成功组织公共部门临时工的例子。

346. 在其他例子中，雇主组织和工人组织往往与其他机构合作，原因多种多样。其中包括实现规模经济的需要以及接触某些群体所遇到的障碍，例如新入境移民工或者非法移民工人。第87号公约和第98号公约以及1975年《农业工人组织公约》(第141号)规定的工人组织(和雇主组织)的广义概念涵盖多种组织，只要其主要的基本目的是促进和维护工人和雇主的利益。根据十年前的信息，国际劳工局已经注意到通过逐渐的基层动员产生了一些新组织，相对于围绕工作场所的组织形式来说，这些新组织是以社区为基础。¹³当前，组织工作包括承认那些地方协会和社区级协会，并为之并肩工作。这些工会可能不是纯“主流的”工会。他们可能是把企业家和贸易放到一起的另类组织。

347. 因此，组织的过程要求与在此级别提供支持服务的机构紧密合作，如宗教组织、自助团体和地方的公共或私营部门，通过培训和/或创收帮助失业人员。雇主和工人组织也可以与其他目标相对较窄的社会团体合作。团体包括妇女运动团体、环境团体、民权或地方利益团体、以及旨在

¹³ ILO: 1997-1998 年世界劳工报告：产业关系、民主和社会稳定(日内瓦，1997 年)，第二和第八章。

专栏 4.6

爱尔兰雇主组织中小企业

组织起中小企业对雇主联合会来说是有挑战性的。爱尔兰商业和雇主联合会(IBEC)采用的集中方式已成为这方面的成功经验。隶属于 IBEC 保护组织的一家独特的协会——小公司协会(SFA)提供专门系列的服务，直接集中于中小企业的需要。在国家社会对话会议上，该协会的席位在 IBEC 旁边，代表其会员参与爱尔兰社会伙伴要求提高工资的谈判和协议。SFA 协会是爱尔兰第一家获得 ISO9001 认证并于 2002 年达到了新的 ISO9001:2000 质量标准的职业协会。

小公司也选择直接加入 IBEC 联合会。IBEC 中 90%的直接会员是中小企业，这也反映了爱尔兰的经济结构。其中许多公司为了得到 SFA 的特别服务和关系网络额外付费加入 SFA。其他雇主特别是自雇企业家和微型企业发现 SFA 能够满足具体需要而且更加倾向于附属一个更直接代表其行业的组织。因此，这种集中式方法有效地补充而非取代 IBEC 在中小企业行业的作用。

除了来自中小企业行业的 3500 个直接公司成员外，SFA 和 IBEC 共有 4500 个来自各类组织的附属成员，范围从工艺协会到疗养院再到各类行业联合会。

在 2002 年，SFA(通过电话和信函)答复了会员的 34000 项询问，并为 1310 家公司成员提供直接咨询服务。这些活动对相关公司的业务产生了直接的效益。SFA 还在该国不同地区召开了 21 次指导性会议，组织了两次培训班，主题范围从法律与企业管理到风险管理以及如何降低保险成本。除了向公司会员和协会会员提供服务外，SFA 通过通讯、刊物以及调查提供有关工资与就业的信息。该协会直接向政府和专攻劳动关系、就业以及商业政策问题的议院法律专家宣传其会员，为这些领域的许多国家委员会服务。该协会广泛利用印刷媒体和电子媒体不断增强其在爱尔兰劳动就业问题上的作用。

资料来源：IBEC 通讯(都柏林，2003)；SFA 网址：www.sfa.ie。

保护特定少数民族、合作社和消费者运动的团体。这些机构与雇主组织和工人组织的合作对改革运动往往起到了推动作用。

348. 巴西就是一个很好的例子。在巴西，工人运动与新兴的为其他民权斗争的团体建立了密切的关系，成为支持民主与社会改革的大众动员的一部分。¹⁴在民主进程中，改革运动的逐步制度化最终使得这一运动的工会领导人于 2002 年当选国家总统。

¹⁴ 同上，第 50 页。

专栏 4.7

加强对女企业家的宣传及其发言权

在世界范围内，女企业家在雇主组织和商业协会中没有得到很好的代表。但是，亚太地区的许多雇主组织与国际劳工局合作制定计划，将更多女性吸收为会员并改善对其需求的反映。

通过题为“通过亚太地区雇主组织促进女企业家精神”项目¹，国际劳工局正在与雇主团体一道确定女性低参与率的原因并制定提高女性代表性的方法²。在通过有 13 个国家雇主团体³参与的研究和讨论得出的各种建议中，认为这类组织应该：

- 开展研究以确定女性企业家的需要和特点；
- 制定计划以开发并扩展针对女性企业家的商业发展服务；
- 提高女企业家在会员组织和决策机构的参与率；
- 建立与女企业家协会、妇女组织和非政府组织的战略联盟；
- 发展在性别主流化方面的能力；
- 促进网络联系并加强沟通，包括建立网址。

该项目也突出了雇主团体的最优做法。这些做法包括：印度公共部门雇主实施的一个名为“跳板”的培训和开发计划，旨在帮助妇女提高她们的事业前景；菲律宾雇主联合会通过一系列努力加强性别平等和妇女代表性。后者涉及建立特别委员会以便确定相关议题、存在的问题和需要以及一系列研讨会和培训计划。

¹ 该亚太项目涉及国际劳工局通过小企业发展促进就业核心计划(SEED)下的女企业家发展和性别平等处(WEDGE)。计划是与国际劳工局亚太地区局合作开展的。² 详见国际劳工局《通过亚太地区雇主组织促进女企业家精神》最后报告及附件(日内瓦，国际劳工局，2002年)。³ 实地考察在如下国家开展：孟加拉国、尼泊尔、斯里兰卡、柬埔寨、泰国、越南、印尼、巴布新几内亚和菲律宾。研究工作在下列国家进行：印度、巴基斯坦、中国和蒙古。其中多数国家的雇主组织也派代表参加了 2002 年 5 月在曼谷举办的研讨会。

349. 工人组织和雇主组织以及社区组织间结盟使各方可以学习彼此的经验，拓宽可用的组织策略。这类结盟还可以确保各方在政府面前保持团结。例如，在菲律宾，工会联合会、社区协会以及合作社¹⁵间创立了“劳工联盟”常常在涉及共同利益的关键问题上成功地向政府提出了统一的立场。

¹⁵ T.Fashoyin: 《社会对话与菲律宾劳动力市场状况》，社会对话、劳动法和管理核心计划工作底稿第 14 号(日内瓦，ILO，2003 年)，第 13 页。

350. 这些例子表明，利用当前组织和谈判分散化以及工人和工作场所多样性这些趋势也许是有可能的。这将更多依赖于多种组织中心和各种形式的支持，确定并谋求地方团结和协调地方工作。这项重要工作的成功也要求把组织工作与更为广泛的问题联系起来，如工作场所歧视问题、工作中性骚扰和种族攻击、相关的安全与卫生、家庭政策、文化、语言和宗教权利问题以及假借法律、秩序和其他政府当局进行干涉等问题。¹⁶

351. 从历史角度看，所有这些并不像看上去那样具有革新意义。雇主和工人及其组织在缓解劳动力市场新增劳动力压力和经济活动方面一直起着重要作用，参与程度越来越高。雇主组织和工人组织通常都有扩充自身会员的长期目标，包括通过与其他组织合作促进这一目标的实现，并随着经济和劳动力市场的变化以及政治演变相应作出调整。考虑到二十一世纪劳工世界发生的变化，雇主和工人及其代表越来越需要手把手地帮助新人学习劳动语言及其工作所在的社会语言。如果所有的工人都要充分平等的参与工作和社会，这一语言必须包括实用的结社自由和集体谈判词汇。最终，这将进一步加强雇主和工人组织。

经验教训

352. 上述例子虽然只是正在开展的技术工作的一个样本，但表明了为结社自由和集体谈判创造有利环境所需的各种要素。持续的立法改革、机构建立或加强和态度变化都是复杂而且长期的动态转变。设计并实施一个项目以便解决这些挑战显然是有困难的。开发专家建议，项目应集中于实现一项最要紧的目标！而且，这方面的工作与国家、地区和国际经济、政治和社会的发展密切相关。不断变化的环境会剧烈影响到个别项目的实施环境。

353. 从国际劳工组织在促进结社自由和集体谈判技术合作经验中可以得到哪些经验教训？

354. 尽管某些目标可以在较短时间内实现，但要看到实质性的结果至少还要等待 4-5 年的时间。即便四、五年之后，成功还要取决于许多因素，其中最主要的是，政府和社会伙伴是否在项目的优先重点上取得一致以及他们是否愿意实现变革。

355. 项目设计应该考虑到赋予这些权利所涉及因素的复杂性和多样性。尤其重要的是，向雇主而不仅仅是雇主组织说明为什么现代劳动法律、高

¹⁶ 有关新方法的例子，见 K.Bronfenbrenner 等人编写的组织起来赢得胜利：关于工会战略的新研究(伊萨卡，康奈尔大学出版社，1998 年)。见 A.S.Oberai, A.Sivananthiran C.S.Venkata Ratnam: 透视无组织劳工(新德里，ILO-SAAT，2000 年)，探讨印度工会参与新组织的程度。

效执法、和谐的劳动关系和劳资合作对他们是有利的。尽管工人及其组织可能更愿意理解完善的劳动法律和劳动关系实践对他们的意义，但是他们需要看到在实践中这一制度并不损害他们的利益。因此，在政府、雇主和工人之间建立信任以及加强三方对劳动法律和劳动关系的信任是很重要的。在很多情况下，这种信任要么根本不存在要么由于武装冲突、军事独裁或者其他因素而被破坏。

356. 一个成功的技巧就是利用当地或地区的成功故事帮助克服“这永远不会成功”的思维定式。许多项目的重要贡献之一就是找到了这些故事，进行宣传并且鼓励其他项目效仿推广成功做法。

357. 为适应新的需要和环境，要保持充分的灵活性。有时这种灵活性在于改变项目的优先重点；有时变化范围要小一些，例如增加参加者人数或者增加在地方一级开展的活动。

358. 与此相关的一个问题是有效应对实际需要。尽管有时这些需要是相当明确的，例如基于某一具体要求，但是在有些情况下，需要的提出是缓慢的。举办研讨会、开展研究以及社会伙伴的参与都会有助于确定问题和可能的解决办法。国际劳工局工人活动局和雇主活动局在帮助明确需求方面发挥着重要作用。

359. 立法改革是一个复杂的过程，至少必须有主要社会伙伴的参与。也要鼓励更广泛的参与，以确保歧视和非正规经济等问题得到解决。法官和议会法律专家在起初阶段的参与也很有益。将这些团体的代表召集到一起与国际劳工组织和国际专家共同合作，广泛自我参与制做过程和产出——立法草案。

360. 提高劳动监察和管理的有效性常常需要现代化、合理化和不断提高专业化。因此，信息和教育应该涵盖许多问题，包括政府官员需要认识到他们是服务的提供者和法律的执行者。减少官僚机构可以提高这些服务的效率。将调节/调解职能与监察职能分离通常是一个很好的主意。政府和社会伙伴应该承诺对项目提供的设备进行适当地使用和维护。要鼓励资源匹配或政府对增加劳动部门资源的承诺。

361. 尽管加强信任不是最终目的，但是对此领域尤为重要。开展多项双边活动会促进这一目标的实现，因为在大多数国家工人和雇主没有机会在中立、无威胁的环境中讨论共同关心的问题。国际劳工组织及其项目为此提供了一个重要机会。下一步包括就协商与谈判基本技能、集体谈判协议的要素以及与企业有关的经济问题(包括分享生产率提高的好处)开展培训。

362. 加强并推广结社自由和集体谈判取决于通过许多不同方式加强能力建设。这在本质上是一个循序渐进的过程，有时还会受制于政治、社会或经济事件的影响。技术合作不是也不应该孤立进行，因此需要与国际劳工组织内外的政策工作进行协调。说明国际劳工组织及其成员参与的工作种类可以帮助充实政策工作和鼓励扩大技术合作。

363. 通过技术合作项目来开发能力不可能是一项从外部推动的任务。它需要国家及其成员伙伴愿意在此领域工作，并项目结束后愿意接管。如果开展技术合作是为了促进结社自由和集体谈判，这一过程最终必须由国家来掌管。

5. 依靠进步

在全球变革中促进权利

364. 本报告力图为结社自由和有效承认集体谈判权的基本原则和权利提供一幅充满活力的全球图画。这次回顾的背景是民主作为政府的基础在扩大，国家在全球市场越来越相互依存。这种前景特别明确，因为结社自由是民主和集体谈判的基石，是雇主和工人彼此自由结社，作为整体社会一部分进行协调的至关重要的工具。要扩大工作中的基本权利对于经济、社会和政治发展的重要性的认识尽管还有许多事要做，但是，有迹象表明，国家和国际对此问题的总的看法正在发生令人鼓舞的变化。

365. 过去四年，我们看到这些原则和权利的两个主要公约在持续地获得批准。的确，如果以国家数量来衡量，国际劳工组织正在朝着普遍批准第 87 和 98 号公约的方向发展。但是，批准仅仅是把原则付诸于实践的开始。本报告注意到，在世界几乎每一个地方，许多弱势群体仍然很难行使结社权利，在一些国家，这些基本权利仍然被拒绝。

366. 报告还研究了集体谈判制度的变化。尽管还要进行更多的研究和分析，但是，《宣言》确定的原则和权利为不断调整集体谈判及其社会对话机制，保持与迅速发展的全球市场变化的一致步伐提供了一个坚实的基础，这种断言是合理的。原则和权利允许体制上存在着巨大差异，这样来满足活跃的劳动力市场所需要的在灵活与安全之间的平衡。

367. 本报告还评估了国际劳工局在过去，特别是最近四年中，在促进结社自由和有效承认集体谈判权利方面的工作成效。四年前，《工作中你的发言权》得出结论：“如果舆论环境向有利的方面转变，那么完全实现这

一原则和权利的前景将不可限量。”¹虽然取得了进展，但是今天，在更加全面实现这一人权的前进道路上仍然是一个挑战。国际劳工组织在结社自由和集体谈判方面的技术合作活动取得了很大发展，得到了成员的赞赏。劳动法改革成为许多国家的一件大事。通过技术合作，劳工组织的建议和鼓励正在确保新修改立法的条款内容能够有效实施结社自由原则和权利，有效承认集体谈判权。

368. 《宣言》后续措施中促进性工作的一个重要方面是要看面对社会和经济挑战，原则和权利可以怎样发挥作用。尊重结社自由和集体谈判权不会自动转变为经济成就或社会和平，而在很大程度上取决于工人和雇主如何使用他们的权利来建立有代表性的谈判体制，有效地协调不同要求并大力发展提高生产率、产出和就业的新的合作形式。政府、雇主组织和工人组织根据新型的两方谈判结构的变化协调三方工作。劳工组织则被要求为这一进程提供帮助。参与和对话，制定和实施减贫政策是本组织一项新的令人鼓舞的活动。

369. 尽管在许多国家仍然存在滥用基本权利的情况，但是，本报告呈现的还是一幅令人鼓舞的平衡的全球画面。结社自由和集体谈判触及权力问题，而改变权力的平衡是对现状以及受益于不公正分配经济红利现状的威胁。与其他基本民主和人权原则一样，结社自由和集体谈判需要做出巨大的努力，经历长时间痛苦的培育，还可能象民主原则和实践一样遭受挫折。结社自由和集体谈判原则和权利可以使各国规划充分活跃的劳动力市场来符合全球化世界中经济和社会的优先目标，这已被所取得的实质性进展所证明。

370. 随着越来越多的证据表明这一原则和权利可以有效地促进经济发展和生产率的提高，改善企业管理以及经济与劳动力市场的良好运转，许多国家的舆论环境正在改善。对这些成就、成功故事和良好做法的不断认识将加快这一进程。在行使工作中基本权利面临特别困难的工人群体尤为关注，他们是：农业、公共部门和出口加工区的工人、移民工人、家政工人和非正规经济中未受保护的群体。显然，持续存在的侵权行为需要通过所有可能的途径加以解决。

371. 《宣言》通过至今已经 6 年，国际劳工组织开始促进工作中基本原则和权利的新计划和《工作中你的发言权》的行动计划也已近 4 年。本报告的广泛结论是，各种促进《宣言》的技术合作活动，从宣传到技术建议和能力建设都正在发挥作用。不过，现在做出全面评论为时尚早，至少因为项目的许多内容要到四年之后回顾时才能进入主流。

¹ 工作中你的发言权，同前，155段，60页。

372. 提高我们工作的影响意味着在今后四年把资源集中在上述工人身上。尤其重要的是，探索各种方法，在非正规经济中促进组织和集体谈判权利。此外，劳工组织应该把行动瞄准尚未批准第 87 和 98 号公约的国家，帮助它们克服障碍。为加强和达到劳工组织技术合作项目的目标就要求在研究和技术知识方面进行投入，以做到广为宣传。

认识与宣传：举出事例，赢得争论

373. 在《工作中你的发言权》的宣传下开展了许多活动，包括提高三方成员及其他人的意识，加强与其他发展伙伴的交流，以确保我们在推进这一原则时互为补充，而不是互相扯皮。但是，为三方成员提供宣传和服务所需的信息基础在全球一级或国家一级仍然不充分。宣传工作必须继续和加强，但是有必要为此开发一个坚实的信息库并确定优先重点。

374. 在国际劳工组织宣传工作中，有三方面问题越来越明显。首先，雇主和工人行使权利并取得成果的真实的生活例子可说服其他人学习。因此，应该更加系统地收集有关集体谈判和社会对话在国家层面的具体事例和直接来自三方成员或与国际劳工局合作的好的做法的信息。必要时，可与实施这一原则的社会经济作用的广泛研究成果一并进行推介。

375. 第二，雇主组织和工人组织正在为现有成员和新成员乃至整个民间社团所做工作的信息也是极大鼓励其他人的资源。

376. 第三，国际劳工组织可以如何与其他各级机构(从全球到地方)合作以及其他机构如何考虑结社自由与集体谈判原则来尊重工作中权利，支持经济和社会的一体化发展方式，这些信息也应该收集。

377. 这些信息应该以特定的形式、内容和媒介提供给不同的公众，包括国际劳工组织成员和其他相关群体(如法官、议员、经济部委、地区国际金融机构、教育和研究机构，媒体以及社区团体)。

378. 本报告遇到的问题是有关这一原则的数据一直很薄弱和残缺不全。因此，需要在四个方面提供更好的信息和分析。

379. 首先，至关重要的是时刻跟踪任何一国家在结社自由和有效承认集体谈判权利方面的立法状况。根据要求，国际劳工组织可以计划在成员国内开展国家劳动立法研究，包括对特定类别工人和行业的研究。因此，国际劳工组织可以在有关基本原则的详细法律与实践的信息方面坚定地开展工作。

380. 第二，有关雇主组织和工人组织会员状况的数据相当不完整和过时。问题的一部分原因是计算不一致，另一部分是难以获取可靠客观的数字。通过与这些组织密切合作，国际劳工组织应该以调查和行政记录为基础，利用各种资源，建立最可靠和最新的数据。如有可能，这些数据应该包括按照性别和行业的分解数据以及非正规经济部门的数据。非正规经济

部门是很难计量的，但是确认已发展成熟或尚处于萌芽状态的组织是否活跃十分重要。

381. 第三，在世界许多地方，关于集体谈判的覆盖面、级别和范围及其结果的信息都不可靠或者不存在的，这种状况并不限于发展中国家。提高这方面信息的质量将有助于社会伙伴权衡不同级别谈判处理不同问题的优势，有助于找到满足各类工人需求和拓展该项权利范围的方式。它还将使谈判各方掌握所需要的微观和宏观经济问题的相关信息进行有知情的协商和谈判。此外，这将使雇主或/和工人组织成员数量与集体谈判覆盖面之间的各种联系更加清晰。

382. 第四，从国际劳工组织技术合作中得到的数据应更好地收集和利用，用于分析问题、评估对目标群体的影响，并从这些项目在国家一级产生的变化中得出政策教训。在技术合作过程中收集的信息应有助于制订进一步援助计划并有助于研究和报告。技术合作计划应该将信息收集、分析和评估作为一个固定的组成部分。第四章中讨论的有关结社自由和集体谈判的活动、在劳动法与劳动关系方面的能力建设和加强社会伙伴的能力等都应该如此。

383. 将国际劳工组织促进工作中基本原则和权利的活动与国家三方成员的其他体面工作议程相结合还有很大的潜力。有关各种技术合作项目对于实现这一原则的直接或间接影响的信息也将有助于评估将这一原则纳入国际劳工组织各项活动的主流化程度。此外，可以研究其他多边机构的某些技术合作项目，来评估这一原则在这些项目中如何得到尊重和实施，以及不同群体和部门受到关注的程度。

384. 上述步骤将有助于国际劳工组织开始对强化尊重结社自由和集体谈判的有效做法提供案例研究资料并对这些原则的社会经济效益进行研究。有些工作可以由国际劳工组织及其成员来做，有些需要与其他行为人合作，特别是研究机构，包括研究人员网络，如国际劳动法和社会保障团体和国际产业关系协会。

为成员提供的服务

385. 基于从一些国家状况得出的教训，《工作中你的发言权》为在实践中实现工作中的基本原则和权利指出了“成功的公式”：政治承诺加目标明确的技术合作和社会伙伴间的互动与对话。在这种情况下，立法与执法是关键，他能为建设性的劳动关系和把集体谈判及其他社会对话机制扩大到更多的人创造一个有力的框架。

386. 许多国家需要进一步改善立法更新和确保其通过司法和行政部门(尤其是劳动行政和监察服务)广泛传播和执行的能力。对此，能力建设项目的设计与实施必须针对缺乏保护的工人的特别问题和维护他们权利的最佳手段。加强劳动部门的劳动行政服务固然重要，但还不够。还需要有创新

的实施方式，包括有效赋予雇主和工人及其代表监督和维护其权利的能力，并对滥用和侵权给予更为有效的监督和制衡。

387. 进一步优先提高社会伙伴在一系列问题上，包括达成集体协议所需的谈判技巧。其他技巧包括雇主回复工人及其代表为谈判获得有效承认的最初的组织动机和倡议。能够找出、分享、分析和使用谈判中各种信息也很重要，特别是对确保政府和广大公众理解利害悠关的问题。

388. 许多国家表示愿意加强纠纷预防和解决的程序，以及三方成员在促进公正有效的结果方面的定型的和创新的办法技巧。

389. 同时需要加强雇主和工人组织保持和扩大会员的能力，这要求要聚焦在组织薄弱和面临实际困难的部门，如农村和非正规经济。

390. 在加强法定的劳动力市场机构和国家三方委员会以及确定自愿谈判程序和结果的重点决策手段都需要做一些补充性的工作，它涉及的政策领域包括确定最低工资、社会保障和培训，以及劳动法庭和确定就业条款和条件的其他仲裁机构。加强这类机构的三方性将确保在决定条款和条件时适当混合运用法定和自愿程序，尤其是要关注组织薄弱的经济部门和类别工人的担忧，同时鼓励实现组织和集体谈判权利的最佳方式。

有效提供国际劳工组织的服务

391. 本章中列出了国际劳工组织在结社自由和有效承认集体谈判权方面技术合作计划开发的一些要素。在这点上，从过去四年的行动计划中吸取的经验之一是促进《宣言》重点计划与劳工局一或多个部门合作的联合活动的重要性。第一个有关结社自由和集体谈判原则的行动计划是与国际劳工局社会对话部门密切合作实施的。只有第二个有关消除强迫劳动原则的行动计划很大程度上是在《宣言》的框架内开展的，因为这对国际劳工局而言是一个新的工作领域。第三个有关消除童工劳动原则的行动计划自然是由消除童工重点计划(IPEC)部门开展的。最后，根据 2003 年 11 月理事会讨论的意见，消除工作中歧视原则的行动计划将由一个工作组负责执行，该工作组涉及国际劳工局反歧视问题工作的不同部门。

392. 本报告讨论得出的行动计划应主要由宣言司、国际劳工标准人权司结社自由处、部门活动司、雇主活动局、工人活动局、社会对话、劳动法和劳动行政重点计划(IFP/DIALOGUE)以及都灵培训中心实施或者它们之间密切合作实施。IFP/DIALOGUE 重点计划负责建立和加强法律框架、制度、机制和程序，内容涉及双方或三方社会对话，包括集体谈判、争议预防与处理以及加强劳动行政和为立法修改提供技术支持。结社自由处将继续跟踪提交给监督机制的具体案例，并回应政府提出的援助要求。部门活动司提供机会，涉及具体经济部门中的结社自由和集体谈判问题。雇主活动局和工人活动局寻求加强代表性、服务和对社会伙伴的影响，这些对

行使结社自由和集体谈判权利至关重要。都灵中心可以帮助提高三方社会伙伴的能力。

下一个四年的目标

393. 四年前,《工作中你的发言权》指出,虽然在接受和实现结社自由和集体谈判权利原则方面取得了重大进展,但是仍有太多的人面临着改善生活状况方式仍是无法做到和虚无不定的。即使干预也没有使形势得到根本的改善。本报告回顾了一些进展以及对付面前巨大挑战的手段。尽管情况仍很复杂,但是有一些国际劳工组织及其成员可以依赖的令人鼓舞的经验。

394. 展望未来,我们面临四个主要挑战。首先,继续推进普遍批准第 87 和 98 号公约。国际劳工组织应该重点与未批准国家的成员密切合作,寻找克服现存障碍的手段。第二,几乎在所有国家,弱势群体在行使结社自由权利时都面临巨大的困难,有时甚至是个人危险。修改后的行动计划必须加强和支持这些工人的组织和谈判的活动。第三,国际劳工组织应该更加密切地审视结社自由和集体谈判原则和权利的运用手段,为劳动力市场建立体制性框架,促进社会和经济可持续发展,特别是减少贫困。第四,国际劳工组织应该加强知识基础,从而加强顾问服务以及宣传和认识提高活动。集中系统地处理这四个方面问题将促进一种结社自由和集体谈判的全球文化,这样把这些基本权利作为相互依存的世界中民主发展的基础,增强运用基本权利的政治意愿和实际能力。

附录

附录 1

国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言

鉴于国际劳工组织之建立,系确信社会正义是保障世界持久和平之必需;

鉴于经济发展对确保公平、社会进步和消除贫困是必要的但并非充分的条件,确认,国际劳工组织有必要促进强有力的社会政策、正义和民主体制;

鉴于国际劳工组织现在比以往任何时候都更需要在其所有权限领域,特别是在就业、职业培训和工作条件领域中利用标准制定、技术合作和研究所有这些手段,以保证在全球经济和社会发展战略中,经济政策和社会政策是互相加强对方的组成部分,从而创造有广泛基础的可持续发展;

鉴于国际劳工组织应特别重视有着特殊社会需要的人员的问题,特别是失业者和移民工人的问题,动员和鼓励国际、地区和国家各级为解决他们的问题所作的努力,并促进旨在创造就业的有效政策;

鉴于为寻求保持社会进步和经济增长之间的这种联系,保证工作中基本原则和权利具有特殊重要意义,因为它能使有关人员在机会平等基础之上自由要求公平分享其为之作出贡献的财富,以及全面实现人的潜力;

鉴于国际劳工组织是根据章程授权制定和处理国际劳工标准的国际组织和主管机构,并在促进作为其章程原则之体现的工作中基本权利方面享有普遍的支持和认同;

鉴于在经济上相互依存不断增强的形势之下,重申本组织《章程》中体现的基本原则和权利之永久性并促进其普遍实施刻不容缓;

国际劳工大会，

1. 忆及：

- (a) 在自愿加入国际劳工组织时，所有成员国都已接受其《章程》和《费城宣言》陈述的原则与权利，以及保证为实现本组织的总体目标而尽力并充分根据自身具体情况从事工作；
- (b) 这些原则和权利在被国际劳工组织内部和外部承认是基本公约的公约中以具体权利与义务之形式得到体现和发展。

2. 声明，即使尚未批准有关公约，仅从作为国际劳工组织成员国这一事实出发，所有成员国都有义务真诚地并根据《章程》要求，尊重、促进和实现关于作为这些公约之主题的基本权利的各项原则，它们是：

- (a) 结社自由和有效承认集体谈判权利；
- (b) 消除一切形式的强迫或强制劳动；
- (c) 有效废除童工；以及
- (d) 消除就业与职业歧视。

3. 承认，为实现这些目标，国际劳工组织有义务根据成员国所确定并表达的需要，向其提供支援，可通过充分利用其章程手段、行动手段及预算手段，包括动员外部资源及支助，以及根据《章程》第十二条的规定，通过鼓励国际劳工组织与之已建立关系的其他国际组织支持这些努力：

- (a) 通过提供技术合作与咨询服务，以便促进批准并实施基本公约；
- (b) 通过支援尚未能够批准这些公约中的某些公约或全部这些公约的成员国为尊重、促进和实现关于作为这些公约之主题的基本权利的各项原则所作努力；以及
- (c) 通过帮助成员国为创造有利于经济与社会发展之气候所作的努力。

4. 兹决定，为全面落实本《宣言》，将根据应被看作是《宣言》之不可分的组成部分的附录具体说明的办法，实施有意义的和有效的促进性后续措施。

5. 强调，不得将劳工标准用于贸易保护主义之目的，并且本《宣言》及其后续措施中的任何内容不得被援引或被以其他方式用于此种目的；此外，无论如何不得因本《宣言》及其后续措施而对任何国家的比较利益提出异议。

附录

《宣言》的后续措施

一、总体目的

1. 下面叙述的后续措施的目的，是鼓励本组织的成员国作出努力，以促进《国际劳工组织章程》和《费城宣言》所包含并在本《宣言》中得到重申的基本原则和权利。
2. 按照严格属于促进性质的这一目标，本后续措施将使得可以确定一些领域，本组织在这些领域中通过技术合作活动提供的支援，可能会证明有益于帮助其成员国实施这些基本原则和权利。它即不是既定监督机制的替代，也不会妨碍其运转；因此，将不会在本后续措施的框架范围内对那些机制范围内的特定情况进行审查或复审。
3. 下面叙述的本后续措施的两个方面是以现行程序为基础的：有关未批准的基本公约的年度后续措施，仅会对实施《章程》第十九条第 5 款(e)的目前形式进行某些修改；而综合报告将有益于从根据《章程》实施的程序中获得最佳结果。

二、有关未批准的基本公约的年度后续措施

A. 目的和范围

1. 目的是以简化的程序取代理事会于 1995 年采用的四年一次的审查，为每年审查尚未批准所有基本公约的成员国根据《宣言》所作的努力提供机会。
2. 后续措施每年涉及《宣言》中规定的基本权利和原则的四个领域。

B. 方 式

1. 后续措施将以要求成员国根据《章程》第十九条第 5 款(e)提交的报告为基础。将制定报告的格式，以便在适当考虑《章程》第二十三条和既定惯例的情况下，从尚未批准一项或多项基本公约的政府那里获得关于其法律和惯例可能已有任何变化的资料。
2. 由理事会审查经劳工局编辑的这些报告。
3. 为对如此编辑的报告加以介绍，以提请注意可能需要进行更深入讨论的任何问题，劳工局可以要求理事会为此目的任命一个专家小组。
4. 应研究对理事会的现有程序进行调整，以允许在理事会中没有代表的成员国在理事会讨论期间能以最适宜的方式提供可能证明是必要或有益的澄清，补充其报告中所包含的资料。

三、综合报告

A. 目的和范围

1. 本报告的目的是就前一个四年期期间注意到的有关每一类基本原则和权利的情况提供一幅总的能动画面, 作为评估本组织所提供援助效力的基础, 并以特别旨在动员实施技术合作所需的内部和外部资源的技术合作行动计划的形式, 确定下一个四年期的优先重点。
2. 报告将每年轮流涉及四类基本原则和权利中的一个类别。

B. 方 式

1. 本报告将在局长负责之下、在正式资料或根据既定程序收集和评估的资料的基础上加以汇编。对尚未批准基本公约的国家, 报告应特别以前面提到的年度后续措施的结果为依据; 而对已批准相应公约的成员国, 报告应特别以根据《章程》第二十二条提交的报告为基础。
2. 本报告将作为局长报告提交给大会, 供三方讨论。大会可以将本报告和根据《大会议事规则》第十二条提交的报告分别加以处理, 也可以在专为针对本报告的一次会议上, 或以任何其他适宜的方式, 对其进行讨论。然后, 应由理事会在尽早的一届会议上, 根据对下一个四年期要实施的技术合作优先重点和行动计划的讨论结果得出结论。

四、当 然:

1. 应对实施上述条款所需的对《理事会议事规则》和《大会议事规则》的修订提出建议。
2. 大会应在适当时候根据所取得的经验对本后续措施的运转情况进行审议, 以评估其是否充分实现了第一部分中表达的总体目的。

以上是经在日内瓦召开并于 1998 年 6 月 18 日宣布闭幕的国际劳工组织大会第八十六届会议正式通过的《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》及其后续机制的正式文本。

我们于 1998 年 6 月 19 日签字于后, 特此作证。

大会主席,
让·雅克·奥克斯兰
(Jean-Jacques OECHSLIN)

国际劳工局长,
米歇尔·汉森
(Michel HANSENNE)

附录 2

国际劳工组织第 87 号和第 98 公约批准 情况及根据《宣言》后续措施提交的年度 报告情况表(截止到 2004 年 1 月 1 日)

第 87 号 — 1948 年结社自由和保护组织权利公约

第 98 号 — 1949 年组织权利和集体谈判权利公约

对表中标志的解释

R: 已批准公约

—: 未批准公约

Yes: 已收到年度报告

No: 未收到年度报告

n/a: 不适用

国 家	批 准		已提交 2004 年 年度报告 ¹
	C. 87	C. 98	
阿富汗	—	—	No
阿尔巴尼亚	R	R	n/a
阿尔及利亚	R	R	n/a
安哥拉	R	R	n/a
安提瓜和巴布达	R	R	n/a
阿根廷	R	R	n/a
亚美尼亚	—	R	No
澳大利亚	R	R	n/a
奥地利	R	R	n/a
阿塞拜疆	R	R	n/a

国 家	批 准		已提交 2004 年 年度报告 ¹
	C. 87	C. 98	
巴哈马	R	R	n/a
巴林	–	–	Yes
孟加拉国	R	R	n/a
巴巴多斯	R	R	n/a
白俄罗斯	R	R	n/a
比利时	R	R	n/a
伯利兹	R	R	n/a
贝宁	R	R	n/a
玻利维亚	R	R	n/a
波斯尼亚-黑塞哥维那	R	R	n/a
博茨瓦纳	R	R	n/a
巴西	–	R	Yes
保加利亚	R	R	n/a
布基纳法索	R	R	n/a
布隆迪	R	R	n/a
柬埔寨	R	R	n/a
喀麦隆	R	R	n/a
加拿大	R	–	Yes
佛得角	R	R	n/a
中非共和国	R	R	n/a
乍得	R	R	n/a
智利	R	R	n/a
中国	–	–	Yes
哥伦比亚	R	R	n/a
科摩罗	R	R	n/a
刚果	R	R	n/a
哥斯达黎加	R	R	n/a
科特迪瓦	R	R	n/a
克罗地亚	R	R	n/a
古巴	R	R	n/a
塞浦路斯	R	R	n/a
捷克共和国	R	R	n/a
刚果民主共和国	R	R	n/a
丹麦	R	R	n/a
吉布提	R	R	n/a
多米尼克	R	R	n/a
多米尼加共和国	R	R	n/a
厄瓜多尔	R	R	n/a
埃及	R	R	n/a

国 家	批 准		已提交 2004 年 年度报告 ¹
	C. 87	C. 98	
萨尔瓦多	–	–	Yes
赤道几内亚	R	R	n/a
厄立特里亚	R	R	n/a
爱沙尼亚	R	R	n/a
埃塞俄比亚	R	R	n/a
斐济	R	R	n/a
芬兰	R	R	n/a
法国	R	R	n/a
加蓬	R	R	n/a
冈比亚	R	R	n/a
格鲁吉亚	R	R	n/a
德国	R	R	n/a
加纳	R	R	n/a
希腊	R	R	n/a
格林纳达	R	R	n/a
危地马拉	R	R	n/a
几内亚	R	R	n/a
几内亚比绍	–	R	No
圭亚那	R	R	n/a
海地	R	R	n/a
洪都拉斯	R	R	n/a
匈牙利	R	R	n/a
冰岛	R	R	n/a
印度	–	–	Yes
印度尼西亚	R	R	n/a
伊朗伊斯兰共和国	–	–	Yes
伊拉克	–	R	No
爱尔兰	R	R	n/a
以色列	R	R	n/a
意大利	R	R	n/a
牙买加	R	R	n/a
日本	R	R	n/a
约旦	–	R	Yes
哈萨克斯坦	R	R	n/a
肯尼亚	–	R	No
基里巴斯	R	R	n/a
大韩民国	–	–	Yes
科威特	R	–	Yes
吉尔吉斯斯坦	R	R	n/a

国 家	批 准		已提交 2004 年 年度报告 ¹
	C. 87	C. 98	
老挝人民民主共和国	–	–	No
拉脱维亚	R	R	n/a
黎巴嫩	–	R	Yes
莱索托	R	R	n/a
利比里亚	R	R	n/a
阿拉伯利比亚民众国	R	R	n/a
立陶宛	R	R	n/a
卢森堡	R	R	n/a
马达加斯加	R	R	n/a
马拉维	R	R	n/a
马来西亚	–	R	Yes
马里	R	R	n/a
马耳他	R	R	n/a
毛里塔尼亚	R	R	n/a
毛里求斯	–	R	Yes
墨西哥	R	–	Yes
摩尔多瓦共和国	R	R	n/a
蒙古	R	R	n/a
摩洛哥	–	R	Yes
莫桑比克	R	R	n/a
缅甸	R	–	Yes
纳米比亚	R	R	n/a
尼泊尔	–	R	Yes
荷兰	R	R	n/a
新西兰	–	R	Yes
尼加拉瓜	R	R	n/a
尼日尔	R	R	n/a
尼日利亚	R	R	n/a
挪威	R	R	n/a
阿曼	–	–	Yes
巴基斯坦	R	R	n/a
巴拿马	R	R	n/a
巴布亚新几内亚	R	R	n/a
巴拉圭	R	R	N/a
秘鲁	R	R	n/a
菲律宾	R	R	n/a
波兰	R	R	n/a
葡萄牙	R	R	n/a
卡塔尔	–	–	Yes

国 家	批 准		已提交 2004 年 年度报告 ¹
	C. 87	C. 98	
罗马尼亚	R	R	n/a
俄罗斯联邦	R	R	n/a
卢旺达	R	R	n/a
圣基茨和尼维斯	R	R	n/a
圣卢西亚	R	R	n/a
圣文森特和格林纳丁斯	R	R	n/a
圣马力诺	R	R	n/a
圣多美和普林西比	R	R	n/a
沙特阿拉伯	–	–	Yes
塞内加尔	R	R	n/a
塞尔维亚和黑山	R	R	n/a
塞舌尔	R	R	n/a
塞拉利昂	R	R	n/a
新加坡	–	R	Yes
斯洛伐克	R	R	n/a
斯洛文尼亚	R	R	n/a
所罗门群岛	–	–	No
索马里	–	–	No
南非	R	R	n/a
西班牙	R	R	n/a
斯里兰卡	R	R	n/a
苏丹	–	R	Yes
苏里南	R	R	n/a
斯威士兰	R	R	n/a
瑞典	R	R	n/a
瑞士	R	R	n/a
阿拉伯叙利亚共和国	R	R	n/a
塔吉克斯坦	R	R	n/a
坦桑尼亚联合共和国	R	R	n/a
泰国	–	–	Yes
前南斯拉夫马其顿共和国	R	R	n/a
东帝汶	–	–	新成员国
多哥	R	R	n/a
特立尼达和多巴哥	R	R	n/a
突尼斯	R	R	n/a
土耳其	R	R	n/a
土库曼斯坦	R	R	n/a
乌干达	–	R	Yes
乌克兰	R	R	n/a

国 家	批 准		已提交 2004 年 年度报告 ¹
	C. 87	C. 98	
联合王国	R	R	n/a
阿拉伯联合酋长国	–	–	Yes
美国	–	–	Yes
乌拉圭	R	R	n/a
乌兹别克斯坦	–	R	No
瓦努阿图	–	–	新成员国
委内瑞拉	R	R	n/a
越南	–	–	No
也门	R	R	n/a
赞比亚	R	R	n/a
津巴布韦	R	R	n/a

¹ 国际劳工组织：审议根据《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》的后续措施起草的年度报告：《国际劳工组织宣言》的专家—顾问对年度报告编纂工作的介绍，理事会 GB.289/4 号文件，第 289 届会议，2004 年 3 月，日内瓦。

附录 3

第 87 号和第 98 号公约的案文

第 87 号公约

结社自由和保护组织权利公约¹

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九四八年六月十七日在旧金山举行其第三十一届会议；

经决定以公约形式采纳本届会议议程第七项关于结社自由和保护组织权利的某些提议；

考虑到国际劳工组织章程的序言申明，“承认结社自由的原则”是改善劳动者的条件和保障和平的一种手段；

考虑到费城宣言重申“言论自由和结社自由是不断进步的必要条件”；

考虑到国际劳工大会第三十届会议曾经一致通过了应作为国际准则基础的各项原则；

考虑到联合国大会第二届会议对于这些原则表示赞同，并敦请国际劳工组织继续努力，以期制订一项或几项国际公约；

于一九四八年七月九日通过以下公约，引用时得称之为一九四八年结社自由和保护组织权利公约：

¹ 生效日期：一九五〇年七月四日。

第一部分 结社自由

第 1 条

凡本公约对其生效的国际劳工组织成员国，承诺实行下列规定。

第 2 条

工人和雇主应毫无区别地有权不经事先批准建立和参加他们自己选择的组织，其唯一条件是遵守有关组织的规章。

第 3 条

1. 工人组织和雇主组织应有权制定其各自组织的章程和规则，充分地选举其代表，自行管理与安排活动，并制订其行动计划。

2. 公共当局应避免进行任何旨在限制这种权利或妨碍其合法行使的干涉。

第 4 条

行政当局不得解散工人组织和雇主组织或中止其活动。

第 5 条

工人组织和雇主组织有权建立和加入联合会和同盟会，任何工人组织、雇主组织、联合会或同盟会，均有权参加工人的和雇主的国际组织。

第 6 条

本公约第 2、3、4 条的规定，适用于工人组织和雇主组织的联合会和同盟会。

第 7 条

对于工人组织、雇主组织、它们的联合会和同盟会获得法人资格的问题，不得以限制应用本公约第 2、3、4 条的规定为条件。

第 8 条

1. 工人、雇主及其各自的组织在行使本公约规定的各项权利时，应与其他个人或团体一样遵守本国的法律。

2. 本国的法律及其实施方式均不得损害本公约所规定的各项保障。

第 9 条

1. 本公约规定的各项保障适用于军队和警察的程度，应由国家法律或条例予以确定。

2. 依照国际劳工组织章程第 19 条第 8 款规定的原则，任何成员国对本公约的批准，不得认为可以影响已给予军队和警察人员本公约所规定的各项保障的现行法律、裁定、习惯或协议。

第 10 条

在本公约中，“组织”一词，系指以促进和保护工人或雇主的利益为目的的任何工人组织或雇主组织。

第二部分 保护组织权利

第 11 条

凡本公约对其生效的国际劳工组织成员国，承诺采取一切必要和适当的措施保证工人和雇主自由地行使组织权利。

[杂项规定和最后条款省略]

第 98 号公约

组织权利和集体谈判权利原则的实施公约²

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九四九年六月八日在日内瓦举行其第三十二届会议，并

经决定采纳本届会议议程第四项关于组织权利和集体谈判权利原则的实施的某些提议，并

经确定这些提议应采取国际公约的形式，

于一九四九年七月一日通过以下公约，引用时得称之为“一九四九年组织权利和集体谈判权利公约”：

第 1 条

1. 工人应享有充分的保护，以防止在就业方面发生任何排斥工会的歧视行为。

2. 这种保护应特别应用于针对含有以下目的的行为：

- (a) 将不得加入工会或必须放弃工会会籍作为雇用工人的条件；
- (b) 由于工人加入了工会或者在业余时间或经雇主许可在工作时间参加了工会活动而将其解雇，或以其他手段予以打击。

第 2 条

1. 工人组织和雇主组织均应享有充分的保护，以防止在组织的建立、运转和管理等方面发生一方直接或通过代理人或会员干涉另一方的任何行为。

2. 特别是其意在促使建立受雇主或雇主组织操纵的工人组织的行为，或者通过财政手段或其他方式支持工人组织以期把它们置于雇主或雇主组织控制之下的行为，应被认为构成本条所称的干涉行为。

第 3 条

为保证以上各条所规定的组织权利受到尊重，必要时应建立符合国情的机构。

第 4 条

必要时应采取符合国情的措施，鼓励和推动在雇主或雇主组织同工人组织之间最广泛地发展与使用集体协议的自愿谈判程序，以便通过这种方式确定就业条款和条件。

² 生效日期：一九五一年七月十八日。

第 5 条

1. 本公约所规定的各项保障得在何种程度上适用于军队或警察，应由国家法律或条例予以确定。

2. 按照国际劳工组织章程第 19 条第 8 款规定的原则，任何成员国对本公约的批准，不得认为可以影响已赋予军队或警察人员享有本公约所保障的任何权利的现行法律、判决、习惯或协议。

第 6 条

本公约不涉及从事国家行政工作的公务员的状况，也不得以任何方式解释为有损于他们的权利或地位。

[最后条款省略]