



第二项议程

国际劳工大会的议程

(b) 大会第 99 届会议(2010 年)的议程建议

目 录

	页 次
导 言.....	1
大会第 99 届会议(2010 年)的议程建议.....	1
大会未来会议的议程建议.....	2
第一部分 大会第 99 届会议(2010 年)的议程建议.....	3
第二部分 大会未来会议的议程建议.....	16

导 言

1. 提交本文件供理事会第 300 届会议(2007 年 11 月)审议之用；它包含了一些建议，以便就可列入国际劳工大会第 99 届会议(2010 年)及其以后会议议程的问题进行首次讨论。
2. 按惯例，理事会每年 11 月份都要对拟列入两年半后召开的国际劳工大会议程的项目进行首次讨论。根据《理事会议事规则》第 5.1.1 条的规定，¹该讨论的目的是拟定一份将在下一届会议上作深入讨论的问题精选清单。
3. 一般来说，理事会在每年三月确定将于两年之后召开的大会议程。有时也会由于不同原因决定将其有关议程的决定推迟到离大会更近的一届会议上作出。经审议但未列入某届大会议程的问题，原则上可作为下一届大会的议程建议再次提出。已多次提出但未获得较大支持的建议也可考虑将其撤回。

大会第 99 届会议(2010 年)的议程建议

4. 为大会第 99 届会议(2010 年)建议的议程项目包括未被列入 2009 年大会议程的两个项目：全球供应链中的体面劳动；在经济结构转型背景下的知情权和协商权。至于有关保护儿童和未成年工人项目，应当指出，2010 年大会将在根据 1998 年关于工作中基本原则和权利宣言后续措施的要求编写的综合报告中加以讨论。因此，劳工局建议将这一建议从 2010 年的议程中撤出，并将其列入大会今后会议议程的建议。²同时，劳工局还为 2010 年提出了两个新的议程建议：(1)社会融资：针对体面劳动的微型金融(一般性讨论)；和(2)家庭工人的体面劳动(标准制订)。
5. 人们将忆及，如同理事会第 298 届会议期间确定的那样，国际劳工大会第 98 届会议(2009 年)的议程包括下列标准制订项目：“在劳动世界中加强对艾滋病毒/艾滋病的国家对应措施以便通过一项自主建议书——两次讨论”。因此，应将有关艾滋病毒/艾滋病建议书的第二次讨论列入大会第 99 届会议(2010 年)的议程。
6. 此外，在大会第 96 届会议(2007 年 5-6 月)期间，国际劳工大会就“加强国际劳工局在全球化条件下帮助其成员实现其目标努力的能力”举行了一次一般性讨论。³有关委员会的结论设想了一个权威性文件并建立与战略目标相关的周期性审议的可能性，将在每年的大会上对它们进行讨论，因而，将是其议程上的一个常设项目。假如这一设想得以实现，⁴预计第一份报告无疑将于 2010 年提交。考虑到这一点，作

¹ 见国际劳工局理事会适用规则摘要第 21-22 页(国际劳工组织，2006 年，日内瓦)。

² 这一项目早已被从 2006 年大会议程中撤出，当年是有关童工劳动的上一份综合报告年。于是，对该建议进行基于综合方法的一般性讨论(见理事会文件 GB288/2/2)。

³ 见加强国际劳工组织的能力委员会的报告，《临时记录》第 23 号，国际劳工大会，2007 年。

⁴ 见理事会文件 GB300/2/1。

为一个规则，理事会在大会期间审议了三个技术性项目，在此种情况下，理事会将仅为大会第 99 届会议选择一个主题。

7. 在这种情况下，简要说，大会 2010 年会议的其余议程项目建议如下：

- (a) 全球供应链中的体面劳动(一般性讨论)；
- (b) 社会财政：针对体面劳动的微型金融(一般性讨论)；
- (c) 在经济结构转型背景下的知情权和协商权(一般性讨论)
- (d) 家庭工人的体面劳动(标准制订)。

大会未来会议的议程建议

8. 自 1997 年以来，理事会扩大了 11 月份讨论的范围，加入了对可考虑列入未来大会议程项目的审议。由于在其中已指明的原因，这些建议或是看来尚不成熟，不能采取即刻行动，或是正在等待具体的发展情况。

9. 除有关港口工作的建议外，出于后面列举的原因，⁵2006 年 11 月已提交的建议在当前的情况下再次被提交并加以更新。因此，有关今后会议的议程建议如下：

- (a) 保护儿童和未成年工人：可能的标准制订和标准修订政策工作组结论的后续措施；
- (b) 工时：进行一般性讨论的可能性；
- (c) 职业安全与卫生：对标准修订政策工作组的结论可能采取的后续措施；
- (d) 公路运输中的工时：对标准修订政策工作组结论可能采取的后续措施；
- (e) 出口加工区：进行一般性讨论的可能性；和
- (f) 在预防和解决产业纠纷方面出现的新趋势：考虑到标准修订政策工作组的结论，进行一般性讨论的可能性。

10. 在这些建议方面，理事会可能希望在需确定的优先事项和需进行的进一步研究方面给劳工局以指导，以便在考虑到所需必要资源与时间的情况下，提高这些建议的编拟水平。

11. 为编制国际劳工大会第 99 届会议(2010 年)的议程和编拟可能列入未来大会议程的问题，敦请理事会：

- (a) 审议载于本文件中的国际劳工大会议程建议；
- (b) 选出应在第 301 届(2008 年 3 月)会议上更加深入细致的加以审议的建议，理事会将在该届会议确定国际劳工大会第 99 届会议(2010 年)的最终议程；
- (c) 指明为大会未来会议可对其加快研究工作和协商工作的建议。

⁵ 见第 78-80 段。

第一部分 大会第 99 届会议(2010 年)的议程建议

就 业

1. 全球供应链中的体面劳动

概 要

全球化日益加深,跨越国界、并且常常是分布在全球的供应链亦在增加,引发了有关这些发展对全世界就业的数量、质量和分布之影响的众多辩论。辩论的问题包括各国和各公司在保持或提高社会标准的同时挖掘全球供应链的经济发展潜力的机遇和挑战。拟议的讨论议题将涉及与全球经济主要行业中正在进行的结构调整产生的社会和就业后果,特别是要确定政策、计划和工具,以在全球供应链中实现体面劳动的目标。为了使讨论具有重点和基础,报告可选择几个有代表性的供应链来引导讨论(例如,与信息和技术相关的设备,全球食品链以及诸如工业设计、软件开发或旅游一类的服务业)。

12. 供应链在全世界都在深深影响着产品、服务和劳动力市场的结构。参与全球供应链在一些发展中国家导致众多企业成立、发展壮大,创造大量就业,是许多发展中国家与全球经济相连的主要方式。这使得服务、生产和农业市场和生产能力在这些国家得以扩展。目前仅有少数发展中国家能抓住这些机遇,这一事实就明确说明各个国家,尤其是发展中国家,在如何支持发展、多样化并使其产业基地升级以利用增长的全球供应链方面,同时面临机遇与挑战。
13. 市场越来越开放、外国直接投资,以及包括交通和通讯体系在内的技术变化,对生产组织和企业关系产生了重大影响。在许多行业,企业决定将业务集中在核心能力方面,从而将大量生产和服务活动进行外包。这反过来也导致国际供应链越来越长、并且通常也是越来越复杂,在产品和服务的研发、生产和销售中涉及各种各样的企业。
14. 日益增加的外包反映了这些变化所带来的企业关系的变革。在重要经济部门对产品和服务进行营销的企业力量相对于生产企业上升,这种变化对劳动世界产生了深远的影响。过去,全球供应链中的大部分主要公司设在发达国家。然而,新的趋势是以发展中国家为基地的跨国公司(MNEs)的增长。
15. 外包的决定通常也是转移到海外的决定。这些决定都是基于对一系列因素的考虑,包括劳动力成本、生产和服务能力、产品质量、营销时间、可靠性、是否具备基础设施以及其他因素。选择供应商也可涉及对国家的选择。其标准可包括政治和经济稳定,是否拥有人力资源以及他们的能力,工人的语言能力,基础设施(交通、通讯)的质量,是否拥有有效的金融服务,法制能力,包括保护和执行知识产权,是否具备解决冲突的机制,以上仅为几个例子。因此,各国能否融入全球供应链、促进生产性就业和体面劳动很大程度上依赖于国家的政策框架。

16. 为更好地挖掘全球供应链的潜力以产生经济增长、生产性就业和减贫，各国可采用范围广泛的战略。利用全球供应链机遇的战略可包括提升特定部门和企业集团的技能、生产率和竞争力的针对性计划。基础设施发展、产品开发、检验设施、技术转让和供货商发展计划可成为扶持企业以有益和可持续的方式结合进全球供应链的有效方法，特别是在发展中国家。而在国家和国际级别利用价值链将非正规经济中的13亿多工作穷人与更具有生产性的工作机会联系在一起的努力可构成减贫战略的组成部分。
17. 供应链和外包现象的增加提出了围绕实施劳工标准的问题。贫困国家的政府在监督劳工方面的做法和执行劳工标准方面通常不够充分，原因很多，包括缺乏资源。企业面临的激烈的竞争压力，尤其是处于供应链低端的企业，影响到制定和实施法律。因此，人们越来越感到担忧，国际劳工标准，包括那些被承认为工作中的基本权利，在国际商业活动中的许多领域并未得到遵守。
18. 许多采购公司，出于多种原因，其中包括对它们各自供应链中的劳工和社会问题关注日益提高，以及希望提升管理做法和生产率，都已经开始就其供应商的劳工做法采取负责任的措施。这些措施通常涉及通过旨在让供应商遵守的行为守则，并伴有不同的实施和监督方案。由于这涉及到一个企业对不是它拥有或控制的另外一个企业的劳工做法承担某些责任，这些措施引发了许多问题，引起争议，尤其是在企业和政府责任之间缺乏明确的分界线。例如，采购公司如何有效地监督供应商的劳工做法，如何处理违反情况。在政府对这些标准本身就不承担或不遵守其义务的情况下，企业是否以及如何能有效地实施守则。
19. 工人组织，对以下情况尤其表示担忧：供应链之间不甚友好的关系可能变成采购公司在尊重工作中基本权利方面规避其责任的一种方式。它们提出采购公司权力相当大，可能会对集体谈判保护工人的潜力产生消极影响，使在产业链下端的工人无法接触实际决定他们工作条件的决策者。雇主组织担心，守则和监督制度的扩散会给企业带来更大费用和不确定性，不一定提高劳动条件。还有人担心，企业被要求承担应该由相关政府承担的责任。一些政府，尤其是发展中国家政府，担心这种安排会被用于为出口制造非关税障碍。
20. 供应链在以下领域会极大影响国家决策，如国家税收政策、竞争或投资政策，甚至在涉及如提供社会保障和福利方面的社会政策领域。
21. 劳工局内部的一系列单位涉及处理供应链的不同方面，因而将以一种综合方式对该主题加以处理，以挖掘工作创造和企业发展司、技术和就业能力司、部门活动处、政策一体化司、国际劳工问题研究所、国际劳工标准司、社会对话、劳动法和劳工行政处以及其他单位在内的劳工局范围的专门知识。

供讨论的一些问题

22. 讨论应集中在如何促进全球供应链中的就业和体面劳动。可讨论的问题包括：

- 全球供应链中发生的主要结构性变革是什么？
- 这些变革的主要趋动因素是什么？
- 这些变革对就业数量、质量和分布影响如何？
- 国际政策在处理全球供应链中的结构性变革方面可发挥怎样的作用？
- 在全球供应链中提升竞争力、生产率和体面劳动的最有效的政策是什么？
- 促进生产性就业并将人数众多的工作穷人与国家和全球供应链联系在一起的国家、地方和部门政策和战略可能是什么？
- 哪些公共立法和其他的监管体系可处理与全球供应链和体面劳动相关的问题？
- 私营部门自愿措施和其他办法在供应链中管理社会问题的作用及可发挥的作用分别是什么？
- 供应链对集体谈判和社会对话的影响如何？
- 全球供应链结构性变革的影响如何？对于政府、工人和雇主组织，它们如何影响生产性就业和体面劳动？
- 国际劳工组织可开发怎样的咨询服务、工具和技术援助来支持全球供应链中创造就业和企业升级？
- 雇主组织和工人组织如何才能在全球供应链中促进遵守行为准则和国际劳工标准？

计划取得的成果

23. 国际劳工大会一般性讨论计划取得的成果可以是：

- 在国际劳工组织体面劳动议程框架内，就有关全球供应链结构性变革对就业的数量、质量和分布的影响展开全面的国际辩论；以及
- 为国际劳工组织的工作提出建议，增强为三方成员提供技术援助的连贯政策、战略与工具，促进在全球供应链中的生产性就业与体面劳动。

2. 社会融资：有利于体面劳动的微型融资⁶

概 要

在世界各地，现有数千个微型融资机构向数百万贫困家庭提供金融服务，这些家庭多数属于非正规经济部门，其就业和收入状况极不稳定。微型融资有助于这些家庭稳定并提高收入，壮大经济活动、摆脱非正规经济状况，保护自己不受收入冲击并组织起来。微型融资机构在创造更多、更好的就业机会方面能够做些什么？雇主和工人组织如何能够同微型融资机构结成伙伴关系并影响其战略？政府和捐助者能够采取何种行动，确定恰当的奖励措施，以便使微型融资机构能够处理体面劳动缺乏问题？

2010 年国际劳工大会的辩论将使国际劳工组织能够与其他国际机构相协调，同时侧重微型融资的社会结果。这一辩论还将首次提供机会，据以汇集国际劳工组织公约和建议书中提及资金在促进生产性就业和体面劳动方面的作用的多项条款和规定。最后，这一辩论将借助成功利用微型融资处理体面劳动缺乏问题方面的实际例子。

依 据

24. 鉴于微型融资对减贫的影响方面正在出现的积极的证据，理事会⁷要求劳工局探索利用微型融资处理体面劳动问题的途径（2005 年 11 月题为《微型融资促进体面劳动》的政策声明）。为了更好地了解这些效应并决定行动和政策支持的切入点，理事会要求劳工局在 2008-09 两年期联合成果“微型融资促进体面劳动”的框架内，在实际发起有利于有工作的贫困者和其他金融群体的行动。劳工局计划让世界各地的一些微型融资机构与雇主和工人组织合作，参与处理某些体面劳动缺乏问题。
25. 2010 年国际劳工大会的辩论，将回顾利用微型融资促进生产性就业和体面劳动方面的一些良好做法，并确定出一些对政策制定的影响。这一辩论将明确与社会伙伴组织合作的机会。⁸基于以下理由，这一辩论将是一场及时的辩论：在联合国大会即将讨论微型融资及其对实现各项千年发展目标的作用问题之时，辩论将使国际劳工组织与其他国际机构相协调。微型融资机构或许是其绩效不断从两个方面即资金方面和社会效果方面得到测量的唯一的机构。微型融资领域制订的社会效果指标显然与国际劳工组织相关。这一辩论还将首次提供机会，据以汇集国际劳工组织公约和建议书中提及资金在促进生产性就业和体面劳动方面的作用的多项条款和规定。最后，这一辩论将借助成功利用微型融资处理体面劳动缺乏问题方面的实际例子。

⁶ “要实现持久和平，大批人口就必须找到摆脱贫困的途径……微型信贷就属于这样一种手段”（诺贝尔和平奖委员会，2006 年）。

⁷ www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb294/pdf/esp-3.pdf.

⁸ Yunus 先生和格雷米银行荣获诺贝尔和平奖，2005 “国际微型信贷年”的结果，以及联合国大会即将举行的微型融资与千年发展目标问题辩论；国际劳工组织于 2005 年 5 月在日内瓦主办的建立包容性金融部门问题全球会议。拟进行的国际劳工大会的辩论，将利用并进一步发展理事会就业和社会政策委员会（GB.285/ESP/3 和 13）、全球化社会影响工作组以及国际劳工大会（关于非正规经济的 2002 年决议，以及关于移民问题的 2004 年决议）形成的论点。

与体面劳动的相关性

26. 社会融资对体面劳动的各种主要方面产生着影响：⁹

- 就业创造；
- 童工劳动；
- 工作条件；
- 债务状况；
- 正规化；
- 性别平等。

27. 微型融资机构的贷款和其他服务能否帮助客户创造就业机会？¹⁰迄今为止，微型融资机构的出现带来的资金获取的改善，刺激了主要对家庭劳力、学徒和零工的需求。不过，有些微型融资机构已经开始将其产品面向使用更多的工资劳动力的较大的企业。ACEP，塞内加尔的一个微型融资机构，向其更注重增长的客户提供一项满足其具体需求的特殊计划，该计划对就业机会创造产生了实际影响。对微型融资机构来说，由于新创造了就业机会，现在出现了对辅助性金融服务（保险、住房贷款等）的需求逐步增加的前景。

28. 微型融资可用来帮助劳动儿童的父母获取额外收入，从而无须依靠儿童的劳动所得收入。不过，微型融资也会产生相反的效果，诱使父母让子女退学。一些微型融资机构设法处理这一风险：例如，斯里兰卡的 Arthacharya 基金会对能够出示子女入学证明的父母实行降低利息的做法。

29. 微型融资还可有助于改善工作地点的安全和卫生状况。印度北部莫拉达巴德制作黄铜制品的手艺人的工作条件非常危险，致使他们患有肺病，眼部容易受伤，手臂和腿部容易烫伤。由于当地的一个金融机构采取了一套奖励措施——该机构不仅提供微型贷款而且还提供咨询意见，简易的通风管道得到安装，工伤事故也比以前减少。

30. 债役劳动是最为盛行的强迫劳动，是对劳工权利的严重侵犯。债役损害了体面劳动。一些微型融资机构将直接打击债役现象作为其天职。例如，巴基斯坦的 NRSP 机构将社会动员、技能培训和储蓄这三者结合在一起，目的是确保“haaris”——一批曾沦为债役工的人不再重新陷入债役困境。

⁹ 这一清单并非详尽无遗，体面劳动还与其他一些方面与微型融资相关。

¹⁰ B. Bolnick and E. Nelson: Evaluating the economic impact of a special credit programme: KIK/KMKP in Indonesia, JDS, 26, 1990; E. Dunn and G. Arbuckle: Microcredit and micro-enterprise development performance: Impact evidence from Peru, SED, Vol. 12, No.4, Dec.

- 31.** 微型融资还可促成正规化。亚力山大商业协会(ABA)，埃及的一个微型融资机构，将发放贷款与客户逐步具备证明文件挂钩，从而鼓励借款人逐步摆脱非正规经济地位。需要出具的证明文件之一，涉及雇员的社会保障状况。因此，获取资金有助于扩大社会保障面。
- 32.** 获取资金能够改变男女之间工作时间的分配状况。¹¹现已发现，微型融资能够使妇女在与信贷资助的活动相关的家庭内部决策方面，以及在整个家庭预算管理方面，拥有更大的发言权。但是，由于掌握文化知识和获得产权方面的歧视以及不良社会观念的存在，许多妇女尤其是农村妇女在获取资金服务方面仍然面临困难。所以，西非的 RCPB、NYESIGSO、PAMECAS 以及其他储蓄和信贷合作社发起了团体交易专项计划，这些计划不要求提供担保，贷款数额不超过 50 美元。
- 33.** 微型融资机构还可以处理其他的体面劳动缺乏问题：
- 帮助受艾滋病毒/艾滋病影响的工人进行储蓄，以便支付医疗费用；
 - 为收到移民工人汇款的家庭设计储蓄和投资产品；
 - 增加人寿保险和健康保险的获取；
 - 帮助家庭雇工或合同工成立储蓄和信用社；
 - 为求职青年提供创办企业的机会；
 - 将残疾人纳入微型融资服务主流；
 - 使非正规经济部门的雇主能够向其工人提供福利，如健康保险等。
- 34.** 这表明，在切实有效地处理体面劳动缺乏问题的微型融资这一社会融资方面，目前存在大量举措。¹²在 2008-09 两年期内，劳工局将通过社会融资网络，提倡微型融资机构在更大程度上采取体面劳动举措。这方面的经验将得到评估，以便在 2010 年的国际劳工大会上介绍这些经验。

目 标

- 35.** 国际劳工大会 2010 年的辩论将取得两项结果：
- 交流使微型融资有助于体面劳动方面切实有效、及时和恰当的良好做法；

¹¹ L. Mayoux: “微型融资与扶持妇女——主要问题审评”，第 23 号社会融资方案工作文件（日内瓦，国际劳工组织，2000 年）。

¹² 一份为 2007 年 3 月在荷兰举行的一次技术会议编写的题为《微型融资促进体面劳动》的报告，阐述了就业机会创造方面的一些主要问题，尤其是青年和其他对象群体、贫困者保护以及促进群体组织等。

- 第二，国际劳工大会的辩论将确定社会伙伴、政府和微型融资机构之间建立伙伴关系的办法。这一辩论将明确社会伙伴组织以及微型融资机构开展能力建设的领域¹³，并且指导三方成员开展利用微型融资促进体面劳动的大规模行动。

需要讨论的要点

36. 需要讨论的要点可包括以下几点：

- 社会融资方面采用的手段如何能够促进生产性就业和体面劳动，同时推进国际劳工标准？
- 微型融资如何能够帮助经营者从非正规经济转向正规经济？
- 社会伙伴组织能够采取何种行动，以便更好地保护工人和独立生产者，使其不陷入过度负债境地？
- 如何以最佳方式协助劳工部管理社会基金中的微型融资部分？
- 雇主组织如何能够：
 - （a）帮助降低投资成本并推动达成中小企业的分担风险安排；
 - （b）便利成员企业获取资本；
 - （c）鼓励工人储蓄，为汇款提供便利，等等？
- 工人组织如何能够：
 - （a）通过养老基金和对社会负责的投资奖励处理体面劳动缺乏问题的微型融资机构？
 - （b）同微型融资机构结成伙伴关系，确保为工人提供负担得起、稳妥的储蓄和信贷便利；
 - （c）提高工人的融资能力，以便使其能够更加清楚地了解资金合同的风险和机遇？

¹³ 2004 年南非在社会伙伴的参与下通过的《金融部门宪章》表明，这一积极做法是可行的，而且会产生有利于贫困劳动者、小工商业者和工人家庭的结果。

社会对话

3. 经济结构调整背景下的知情和磋商权

(一般性讨论)

概 要

全球化和迅速变化的市场导致企业在保持并增加其竞争优势的努力中采取许多战略。一个可能的方法是采取形式多样的企业重组。考虑到经济调整的结果可能会对劳动力、企业以及整个社会产生的重大影响，重要的是此类调整伴随有植根于企业中的适当形式的社会对话，以对由这些外部压力造成的挑战作出有效的反应。这一讨论将不会侵犯管理人员进行管理的权利，也不会侵犯企业为保持其在一个特定市场中的地位而在一些选择中考虑调整的权利。相反，将这一项目列入 2010 年国际劳工大会的议程将为三方成员思考作为有效的管理变革的一个工具的社会对话的重要性提供一个及时的机会。它将使人们能够更清楚地理解：

- 企业结构调整期间需加以处理的问题；
- 良好的劳资关系如何才能促进从结构调整中得出平衡灵活性与稳定性关注的结果；
- 围绕此类问题提供信息和磋商的国家 and 跨国立法和做法方面的近期变化；和
- 评估对国际劳工组织不同领域工作的影响。

背 景

37. 在国家和国际层面，企业为应对持续变化的情况必须进行结构调整的压力不断增大。这些变化情况是出于以下原因，如，在国家经济中，部门的状况发生变化，包括公共部门，“大批量生产”下降和全球化影响带来的新的生产组织形式。后一种情况中，许多企业面临越来越激烈的竞争。这迫使企业调整工作场所，在效率、产品和服务方面与市场领先者看齐，或者，在很多情况下，关闭工厂。¹⁴ 不过，企业结构调整，不管起因如何，都会带来不同形式的社会代价，包括岗位损失、更高的失业率、工人待遇不平等、工作场所稳定性降低以及产业和社会冲突。

38. 有许多例子表明，社会伙伴成功进行合作，以应对结构调整和其他变革，将企业潜能充分发挥出来。我们应提及提高企业应变能力的努力应基于磋商的办法、以在“灵活性”和“保障性”之间达到平衡为目的。尽管不去挑战雇主以一种有力和有效的方式进行调整的必要，但此种方法通过在实施拟议的变革中寻求劳动力的理解与支持可以提高其企业的竞争力，工人及其代表通过这一方法可继续从体面工资和其他工作条件方面受益，而且，通过为拟议的变革提供投入，他们有机会影响对劳动力来说可能是最佳的结果。在这种情况下，传统的劳资关系也在出现变化。谈判的模式在发生变化，谈判的背景和谈判者的行为也在变化。这样，所有层面的社会伙伴也在谈判取舍平衡，通常能就诸如工作保障性、工作时间、工资、终生学习的可能性和(或)新的工作组织方式等一揽子“补偿性”问题达成协议。

¹⁴ 《劳动世界格局变化》，国际劳工大会局长报告，2006 年。

39. 目前，通知雇员及其代表、与他们磋商的程序基本上是两方面：首先，按社会伙伴之间在各种层面达成的非正式的规则；其次，法律框架，通过在涉及工人方面发生重大“事件”时要求予以通告和磋商，如威胁要裁员或事实上进行裁员，转移工厂，工厂迁出原址和其他影响企业的结构调整形式。在许多国家，法律规定通常采用事后办法(如，处理变化带来的经济和社会后果，许多变化并不曾预料到)；并没有规定对在企业层面不断进行社会对话这一需求予以充分承认；忽略了对决策的经济和就业影响予以充分考虑。
40. 资本、产品和劳动力市场日益全球化，意味着影响企业和工人的决定通常是由跨国机构做出的。在这一个层面的信息和磋商还不够完善，尽管一些跨国企业和地区一体化组织正在努力，尤其是在欧洲，欧洲于 1994 年通过了企业委员会指令¹⁵，导致各式各样的磋商和信息交流做法在整个欧洲的发展。即使在这种情况下，让工人在企业决策过程中真正发表意见这一目标也仅是在少数情况下得以实现。此外，许多欧洲企业委员会的相关程序绝大多数还是停留在提供信息，而要求的最低信息通常还是关于企业的过去而不是未来的情况。¹⁶
41. 然而，所面临的问题以及在此类情况下采取的磋商和知情方法并不是独特的欧洲现象。在列入国际劳工组织《终止雇用文摘》的 71 个国家中，¹⁷ 有 45 个国家在集体裁员的情况下报告了与雇员代表进行的某种程度的磋商。例如，南非劳资关系法对雇主提出了这样的要求，雇主无论何时基于业务要求或雇佣期限和条件方面的变化提议裁员时，需与雇员及其代表开展“具有实际内涵的寻求共识的联合进程”。这一进程允许工人代表和资方就寻求避免解雇、将其数目减少到最少、改变其发生时间或是缓解其不利影响的措施达成一致。该法还规定了获得有关此类措施信息的原因和必要。在博茨瓦纳，关于雇佣终止的良好做法的一个法典(职业争端法)规定围绕预计会导致裁员的任何拟议的企业重组进行经社会伙伴同意的类似的磋商，尽管该法尚不具有法律效率。
42. 最后，最近几年，全球市场增长迅速，但这些市场平稳和公平运作所需的经济和社会制度并没有得到平行发展，¹⁸ 这种情况在国家和企业层面都存在。政府和(或)雇主和工人及其代表组织之间对话的机制和程序不存在，或者很弱，这样就很难对影响一国之内和跨国的企业的重大问题达成共识，并有可能威胁到社会和平。

¹⁵ 欧洲议会和委员会 2002 年 3 月 11 日通过的 2002/14/EC 指令规定在欧盟地区通告雇员、与雇员磋商的总体框架。

¹⁶ 欧洲企业委员会实际情况，欧洲提高生活和工作条件基金会，2004 年。

¹⁷ 包括来自非洲、美洲、亚洲和太平洋地区以及欧洲的国家。
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/termination/>.

¹⁸ 《公平的全球化，为所有人创造机会》，全球化社会影响世界委员会报告，国际劳工局，日内瓦，2004 年。

国际劳工组织的应对措施

国际劳工组织标准制定行动

43. 国际劳工组织有关企业工人对影响到他们的问题应有知情权和磋商权的这一关切，以及在更普遍意义上促进劳资双方围绕企业发展不断合作，在 1944 年费城宣言中得到明确阐述。宣言号召本组织开发计划，以促进“切实承认集体谈判的权利，在不断提高生产率的情况下劳资双方的合作……”（第 3(e)款）。
44. 这一章程义务反映在以后多份文件中，如《1952 年企业一级合作建议书》（第 94 号）、《1960 年(行业和国家级)磋商建议书》（第 113 号)以及《1967 年企业内信息交流建议书》（第 129 号)。第 129 号建议书就企业内如何建立相互理解和信任规定了详细的指导意见，指出在管理人员就涉及工人重大利益的事件做出决定之前，应向工人及其代表提供信息、并进行磋商(第二款)。建议书规定管理人员应该就各方面内容向工人提供信息，特别是包括涉及“(企业)的总体状况和前景或未来发展计划”，并解释可能直接或间接影响工人的决策(第 15(2)款)。1971 年工人代表建议书(第 143 号)(第 6(2)(f)款)专门提到在劳动力裁减的情况下考虑到工人代表的优先考虑。这些建议书都强调通告信息与磋商过程应该与集体谈判机制并存，并对之进行补充。一些类似的规定，有的涉及更具体的情况，列在国际劳工组织许多其他的文书中。¹⁹

国际劳工组织技术合作

45. 国际劳工组织在社会对话和其他相关领域通过活动和项目，在此框架内就涉及向工人及其代表提供信息和磋商问题提供技术咨询和援助，这些领域例如可包括劳动立法、就业、工作条件及类似问题。在劳动法改革领域，国际劳工组织帮助成员国起草劳动法，包括处理经济重组的影响的那些问题。
46. 例如，在加勒比地区共同体(CARICOM)劳工局为起草有关终止雇佣方面的协调立法范本提供了技术支持。该立法范本提出了涉及可能的裁员的经济调整期间有关知情和磋商的程序，这些程序符合相关的国际劳工标准。国际劳工组织继续在促进与立法范本的协调方面向加勒比地区共同体及其成员国提供支持。

国际劳工大会讨论及结果

47. 大会就该议题讨论可特别涉及到如下领域：
- 对竞争力、就业保障、就业条件、技能要求、工作组织和企业位置产生重大影响的最近的经济和社会发展情况；²⁰
 - 企业一级劳资关系最近的发展变化，包括通过提供信息和磋商建立共识的新形式，以及在国家和跨国层面类似的发展变化；

¹⁹ 例如，《1982 年终止就业公约》（第 158 号)和《1981 年集体谈判建议书》（第 163 号)。同时，参见《国际劳工组织有关多国企业和社会政策的三方原则宣言》(例如，第 57 条)。

²⁰ 例如，由于接管、并购、合资企业、外包以及企业跨国化等影响而带来的变化。

- 国家和跨国级别社会对话方面的相关动态。
- 有关提供信息和磋商方面国家、跨国立法框架和其他机构的规定和安排的变化；
- 国际劳工组织工作的后果，特别集中在技术咨询和合作方面。

48. 在一般性讨论背景下，也可考虑可能需要修订现有的涉及企业一级提供信息、磋商和合作这一内容的国际劳工组织标准。

4. 家庭雇工的体面劳动 (标准制订)

概 要

家庭雇工人数现有数百万。家庭雇工是劳动力队伍中一个重要而且日益壮大的组成部分，他们的劳动使他人能够提高生活水平。家庭雇工大多为妇女。自从 1948 年以及最近的 2004 年以来，国际劳工大会再三提请人们注意这一点：在许多情况下，家庭雇工要么没有得到立法的充分保护，要么得不到任何保护。最近的报告显示，家庭雇工的工时往往很长甚至过长，工资很低，得不到充分的健康保险，而且还遭受身体骚扰和性骚扰以及暴力侵害和虐待。在许多国家，劳工法、安全法和其他法规并不涵盖家庭雇工，因此，相关法规缺乏，或者，即便订有相关标准，执行此种法规的机构和监察人员也不存在。但是，近年来，一些政府设法处理这些问题，并且已经开始采取步骤改善对家庭雇工的法律保护。工会组织常常与公民社会组织一道开展更多的活动，以便向家庭雇工提供援助；一些国家的雇主组织参与了旨在规范这类工人的就业条件的努力。这些行动有许多将得益于国际标准的制定，这些标准可用来改善法律环境，并使家庭雇工得益于体面劳动方面的全面保护和一整套权利。

49. 国际劳工大会第 31 届会议（1948 年）通过了一项关于家庭雇工的就业条件的决议，该决议请理事会“研究可否尽早将家庭雇工的地位和就业问题列入劳工大会会议议程”。1951 年 7 月，举行了一次家庭雇工的地位和就业条件问题专家会议；国际劳工组织第二次非洲区域会议（1964 年 11 月 30 日至 12 月 11 日，亚的斯亚贝巴）在一项决议中，请理事会就家庭雇工问题开展研究，“以期改善家庭雇工的生活状况”。

50. 自那时以来，尽管国际劳工大会第 49 届会议（1965 年 6 月，日内瓦）通过了一项决议，再次请理事会考虑“尽早将家庭雇工的就业条件问题列入劳工大会会议议程，以期通过一项国际文书”²¹，但家庭雇工的就业条件问题并没有被列入国际劳工大会的议程。

51. 这项 1965 年通过的决议认为，“在许多情形中，家庭雇工要么根本得不到立法的保护，要么得到的此种保护不充分”；还认为，“急需向所有成员国的家庭雇工提供基本的保护，从而确保其享有与对社会正义不可或缺的自尊和人的尊严相一致的最起码的生活水平”。

²¹ 国际劳工组织：关于家庭雇工的就业条件的决议，国际劳工大会第 49 届会议，1965 年 6 月 23 日在日内瓦通过。

52. 国际劳工大会在 1948 和 1965 年所表示的关切，多数在今天仍然有效，因为家庭雇工面临的问题似乎已经进一步恶化，而且家庭雇工的人数在增多。
53. 在一份为移民工人问题一般性讨论——该讨论在国际劳工大会第 92 届会议（2004 年）期间进行——编写的报告²²中，国际劳工局强调，女性移民家庭雇工是世界上最易受伤害的工人。家庭雇工尤其是住在雇主家中的工人，往往工作时间很长甚至过长（平均每天 15 至 16 小时），他们没有休息日，加班得不到补偿。他们总的来说工资很低，无法享受充分的健康保险，而且还常常遭受身体骚扰和性骚扰以及暴力侵害和虐待；他们有时陷入难以摆脱的困境：由于雇主发出威胁或实施暴力，或者扣发工资或扣押身份证，他们实际上或在法律上无法离开雇主的家。在许多国家，劳工、安全法规和其他法规并不涵盖家庭雇工，因此，适用于家庭雇工的法规缺乏，或者，即使订有相关标准，负责实施此种标准的机关和监察人员也不存在。即便家庭雇工受到立法的保护，他们也可能很难知晓或得益于现有保护手段，其结果是对起保护作用的劳工法规的普遍违反情况。
54. 国际劳工大会在一般性讨论之后通过的结论指出，“临时工和移民家庭雇工的法定权利往往有限，可能被排除在社会保障福利之外，而且可能面临多种不利条件”。²³童工劳动现象发生率也很高，2006 年《国际劳工组织综合报告》提到了这一点。有报告说“从事家务劳动者以女童为多，而男童则在采矿和采石业中占有很高的比例”；该报告还说，“使情况变得更为糟糕的是，就许多国家家务劳动而言，大部分国家都不对它进行任何管理”。²⁴2004 年关于结社自由的综合报告强调指出，人们往往援引国家不干涉私人活动领域这项原则，以便为劳工法规对家务劳动保持沉默提供依据。²⁵因此，家务劳动最终“在市场和非市场关系之间占据着某种模糊的位置”。²⁶
55. 国际劳工组织进行的比较法律研究显示，“常常，劳工法在提到家庭雇工时，不是将其完全排除在涵盖范围之外，就是向其提供较低程度的保护，使其无法享受其他类别的工人享有的许多权利”²⁷。尽管国际劳工组织的多数标准一般来说适用于所有工人，但此种文书似乎采取相同的做法，因为它们规定，某些类别的工人包括家

²² 国际劳工组织：《在全球经济中为移民工人争取公正待遇》，报告六，国际劳工大会第 92 届会议（2004 年 6 月，日内瓦）。

²³ 国际劳工组织：第 22 号《临时记录》，第 92 届会议，2004 年 6 月，日内瓦，结论，第 7 段。

²⁴ 国际劳工组织：《消除童工劳动：可望可及》，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》的要求编写的综合报告（2006 年 6 月，日内瓦）。

²⁵ 国际劳工组织：《组织起来争取社会正义》，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》的要求编写的综合报告（2004 年 6 月，日内瓦）。

²⁶ B. Anderson：《移民政策与家庭雇工的脆弱性》，在保护家庭雇工免受强迫劳动和贩运威胁问题方案磋商会议上提交的论文，2003 年 2 月，中国香港，p.16。

²⁷ 国际劳工组织：《家务劳动，工作和就业条件：法律视角》，作者 J.M. Ramirez-Machado，国际劳工组织工作和就业条件系列文件第 7 号，2003 年首次出版。还见国际劳工组织：《使家务劳动问题受到关注：为何有必要制定具体法规》，作者 A. Blochett，劳工法和劳资关系处（国际劳工组织，1998 年，日内瓦），以及……

庭雇工在内，可能不受公约提供的保护。例如，1949 年《保护工资公约》（第 95 号）显然属于这种情况。其他许多公约允许将某几类工人排除在外，不过，通常须事先同相关的有代表性的雇主和工人组织协商。²⁸即便某项公约在不做任何“区分”的情况下适用于所有工人（如关于结社自由的第 87 号公约），国内法规的许多条款也经发现不符合相关文书，因为这些条款明确剥夺家庭雇工参加或成立工会的权利。

56. 的确，家庭雇工不论是在国际法还是国内法之下都得不到保护。然而，家庭雇工在劳动力队伍中占有相当大比例，而且这一比例在不断上升，再者，他们的劳动使他人能够提高生活水平——他们的雇主因此能够离家从事有报酬的工作。尽管估计数、实际情况和相关数字很难获得——主要原因是数据资料不准确或不具备（家庭雇用还往往被排除在劳工统计资料所涉范围之外）；或者所涉家庭雇佣关系不正规——但研究显示，家庭雇工人数达到“数千万”。²⁹其中大多数是妇女³⁰，而且不论在哪个地方，这一部门都在经历着强劲增长。欧洲工会联合会指出，“它是欧洲增长最快的经济部门之一”。³¹国际劳工组织的研究确认，家务劳动主要由妇女从事，童工的使用相当普遍，而且很大一部分家务劳动由移民工人承担。³²国际劳工组织确定的一些主要问题是：工时；工资；工作量和休息日；社会保障覆盖面；身体虐待和性虐待；招聘机构的不法行为及合同条件等。除了可能面临很差的工作条件以及可能遭受虐待以外，如上所述，家庭雇工还往往被剥夺成立工会的权利。在 1994 年进行的关于结社自由和集体谈判问题的总调查中，国际劳工组织实施公约和建议书专家委员会指出，家庭雇工往往无权成立工会，“原因或是由于他们被排除在劳工法规的范围之外，或是由于后者明令禁止其成立组织”。该委员会强调，剥夺家庭雇工成立组织的权利的条款，不符合关于结社自由的第 87 号公约的明文规

²⁸ 1973 年《最低年龄公约》（第 138 号）、1997 年《私营职业介绍所公约》（第 181 号）、1982 年《终止雇用公约》（第 158 号）、1970 年《确定最低工资公约》（第 131 号）、1951 年《（农业）确定最低工资办法公约》（第 99 号）、1994 年《非全日制工作公约》（第 175 号）、1992 年《（雇主破产）保护工人债权公约》（第 173 号）、1990 年《夜间工作公约》（第 171 号）、1970 年《带薪休假公约》（修订本）（第 132 号）、1952 年《社会保障（最低标准）公约》（第 102 号）、1969 年《医疗和疾病津贴公约》（第 130 号）、1967 年《残疾、老年和遗属津贴公约》（第 128 号）、1964 年《工伤津贴公约》[表一于 1986 年修订]（第 121 号）、1988 年《促进就业和失业保护公约》（第 168 号）、2000 年《保护生育公约》（第 183 号），以及 1946 年《（非工业部门就业）未成年人夜间工作公约》（第 79 号）。

²⁹ 国际劳工组织：S. Grumiau 应国际劳工组织工人活动局的请求编写的家务劳动问题情况说明（2007 年 6 月，日内瓦）。

³⁰ 2000 年结社自由问题综合报告指出：“妇女在劳动力队伍中占相当大的份额，而且这一份额还在上升，但是，女工仍然没有充分建立起组织，而且也没有充分参加工会。从某种程度上说，这表明诸如家庭雇工等女性占主导地位的部门遭到排斥，得不到结社自由方面的法律保护”（国际劳工组织：《工作中你的参与权》，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》的要求编写的综合报告（2000 年 6 月，日内瓦）。

³¹ ETUC: Out of the shadows, organizing and protecting domestic workers in Europe: The role of trade unions (Brussels, Nov.2005)。

³² 国际劳工组织：《家务劳动，工作和就业条件：法律视角》，作者 J.M. Ramirez-Machado，国际劳工组织工作和就业条件系列文件第 7 号，2003 年首次出版。

定。³³如专家委员会所指出的那样，在有些国家，《劳工法》含有针对家庭雇工的歧视性条款，例如，关于终止雇佣的一般规定对他们并不适用。³⁴

57. 这类工人的状况促使许多组织在国家一级设法组织起来并保护家庭雇工的利益。在国际一级，国际工会联合会和全球工会联盟积极合作，包括通过区域组织开展合作。最近，举行了一系列家庭雇工区域和国际会议，工人组织提出的主要要求之一，是请国际劳工组织考虑就家庭雇工问题采取规范行动，并将这一项目列入国际劳工大会议程，以便按照 1965 年的决议开展标准制订工作。
58. 由于国内开展的组织运动，尽管这些组织仍然面临着许多障碍，一些国家在与家庭雇工相关的劳工立法方面已经取得进展。这一进展以及进一步开展的研究工作，可作为拟订可能的规范性文书的基础。
59. 鉴于家庭雇工的工作条件很差，再加上他们处于孤独隔绝状态，工会很难与其接触并建立组织，以改善其状况，因此，极有必要通过一项国际标准，用来改善其法律环境，制定劳工法规，从而使其能够享受与体面劳动相关的全面保护和各项权利，包括建立组织的权利。
60. 因此，建议将倡导家庭雇工的体面劳动的项目列入 2010 年国际劳工大会议程，以期拟订国际劳工组织文书，在可能情况下拟订一项公约并辅之以一项建议书，从而在家务劳动领域的政策和做法方面向三方成员提供恰当的指导。

第二部分 大会未来会议的议程建议

5. 保护儿童和未成年工人³⁵

概 要

这是根据标准修订政策工作组在童工和保护未成年工人领域有关结论提出的后续行动，涉及建议进行修订或可能进行整合的几组文书。这些文书涉及的特定领域为就业准入条件(体检)和工作条件的几个方面(夜间工作、井下工作)等，为最低就业年龄以上的未成年工人提供额外的保护—那些未成年工人也就是法律准予就业的人员，在这种意义上补充童工标准来保护年轻人。因此，在这一领域修订和整合标准将涉及世界范围内 18 岁以下正在合法从事工作的估计大约 1 亿青少年。该建议决非意在质疑或打算重新讨论两个仍然时新的童工基本公约，即《1973 年最低年龄公约》(第 138 号)和《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)，两个公约得到各自对应的建议书的补充，并将继续通过全面批准和实施予以促进。

³³ 国际劳工组织：《结社自由和集体谈判：工人和雇主建立和加入组织的权利》，第三章，报告三，4B 部分，国际劳工大会第 81 届会议（1994 年 6 月，日内瓦）。

³⁴ 国际劳工组织：《提供保护防止无理解雇：文书针对个人的适用范围》，第二章，报告三，4B 部分，国际劳工大会，第 82 届会议（1995 年 6 月，日内瓦）。

³⁵ 出于前面第 4 段中解释的原因，该建议被移到了本文件的第二部分。

61. 经过第 297 届会议(2006 年 11 月)对该建议的初步形式进行审议后, 理事会要求劳工局就该内容提出更详细的建议。首先, 必须强调该建议源于有关标准修订政策工作组(卡迪埃工作组)在童工劳动和保护未成年工人领域结论的后续行动。其次, 关于消除童工劳动, 无论是劳工局或是三方成员都没有质疑或有意重新讨论两个仍然时新的童工基本公约, 即《1973 年最低年龄公约》(第 138 号)和《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号), 两个公约得到各自对应的建议书的补充。这些文书将继续通过全面批准和实施予以促进, 仍然是通过消除童工劳动国际计划(IPEC)进行的技术合作活动的基础, 无论未来大会就该议程议题讨论的结果如何。
62. 关于儿童和未成年工人有着分类非常明确的标准。首先, 两个基本公约及其对应的建议书在将要消除的童工劳动与可接受的儿童和年轻人的就业或工作形式之间明确标出了界线。其次, 几个特定的标准规定准入就业的条件(体检)和工作条件的几个方面(夜间工作、井下工作), 对最低年龄以上的年轻人提供补充保护, 他们在法律上允许工作。在这种意义上, 这些标准通过保护年轻人补充童工标准。目前的建议包括这第二类的文书, 也可以包括以下提及的非工业就业和家庭企业最低年龄方面的两个独立建议书。
63. 由于卡迪埃工作组的工作, 理事会做出以下决定:
- 年轻人夜间工作: 三个公约和两个建议书应加以修订, 即: 《1919 年年轻人夜间工作(工业)公约》(第 6 号); 《1946 年年轻人夜间工作(非工业职业)公约》(第 79 号); 《1948 年年轻人夜间工作(工业)公约(修订)》(第 90 号); 《1921 年儿童和年轻人夜间工作(农业)建议书(第 14 号)》; 以及《1946 年年轻人夜间工作(非工业职业)建议书》(第 80 号)。
 - 年轻人体检(工业、非工业职业、井下工作)及年轻人就业条件(井下工作): 关于以下三个公约——《1946 年年轻人体检(工业)公约》(第 77 号), 《1946 年年轻人体检(非工业职业)公约》(第 78 号), 以及《1965 年年轻人体检(井下工作)公约》(第 124 号), 理事会提请成员国: (1)考虑批准这些公约; (2)通告劳工局妨碍或拖延它们批准这些公约所面临的障碍或困难, 或可能导致需要对这些公约进行全面或部分修订的障碍或困难, 包括可能要对这些公约进行整合。对于两个对应的建议书——《1946 年年轻人体检(工业)建议书》(第 79 号), 和《1965 年年轻人就业条件(井下工作)建议书》(第 125 号), 理事会提请成员国实施这两个建议书, 并通告劳工局它们在实施过程中面临的障碍或困难。理事会也提请劳工局考察对其进行整合的可能性。
 - 另外, 两个独立的建议书, 《1932 年最低年龄(非工业就业)建议书》(第 41 号)和《1937 年最低年龄(家庭企业)》(第 52 号), 处于中间状况。³⁶
 - 由于理事会关于国际劳工大会议程决定的结果, 1959 年(渔民)最低年龄公约(第 112 号)属于被 2007 年渔业部门工作公约(第 188 号)修订的文书之列。

³⁶ 意思是工作组认为这两个建议书不再完全具备时新性, 但在一些方面仍然有效。

- 最后，对于已经被第 138 号公约³⁷修订但仍对一些国家适用的许多早期的最低年龄公约，批准老公约的成员国被要求批准第 138 号公约。不过，由于第 138 号公约内在灵活性(对早期公约在法律上解约的详细条件)，批准第 138 号公约并不总是意味着自动解除这一国家所批准的早期所有相关的公约。³⁸由于这些文书过时了，它们未列入可能进行修订/整合的标准之列。促进第 138 号公约、提供技术援助帮助其有效实施，将是精简国际劳工标准的解决之道，尤其是通过解约和由第 138 号公约取而代之。
- 此外，1997 年国际劳工组织章程修正案，一旦生效，³⁹ 将允许对过时的公约予以废除。

64. 前两组文书（关于夜间工作和体检）大家可能认为范围太具体，不会就每个主题单独列入未来制定标准的议程问题进一步加以探讨。考虑到进一步简化整体国际劳工标准，理事会以整体方式针对工作组有关儿童和未成年人的主题的结论考虑必要的后续措施是可行的，甚至是大家所期望的，尤其是涉及到在对之加以保护的情况下将其引入体面劳动世界。如进行整合，也可考虑两个最低年龄方面的独立的建议书。

65. 与受一些特定文书保护的其他类别的工人一样，儿童和未成年人也应与所有工人一样在工作中受到同样保护，尽管由于他们的年龄和未完全成熟，一些问题必须通过特定条款进行立法。根据最新的全球估计，大约有 1 亿 18 岁以下的青少年在合法就业。基于卡迪埃工作组结论对儿童和未成年人标准进行修订/整合，将会涉及的正是这一群体，其目标是集中处理他们可以就业的条件。我们忆及不只是国际劳工组织章程的序言部分明确呼吁保护儿童，而且根据联合国 1989 年《儿童权利公约》，涉及儿童(即 18 岁以下)的免遭经济剥削的权利，缔约国应采取措施，包括规定就业最低年龄和就业条件。

66. 不过，一旦准许进入就业，对儿童和未成年人的保护问题就与童工的问题密切相关。如果没有足够的保护，这类工作或从事这类工作的条件可能属于必须消除的童工劳动，尽管这时已经达到了最低就业年龄。例如，按照《1999 年最恶劣形式的童工劳动建议书》(第 190 号)第三款，18 岁以下的人从事夜间工作和井下工作，在就认定应禁止的有害工作作出决定时必须在国家层面进行考虑。因此，第 190 号建议书第三款中列出的其他形式的有害工作的指导意见也应该考虑是否有用。鉴于第 138 和 182 号公约中明确提出的思想，即有害工作的具体清单应由国家经三方磋商后决定，这一领域任何新的规定都将旨在列出一般性指导，而不是提出硬性细则。

³⁷ 参见第 138 号公约第十条。

³⁸ 例如，批准《1937 年最低年龄(工业)公约(修订)》的成员国，随后批准了第 138 号公约，宣布一般最低就业年龄为 14 岁，那么该成员国仍将要遵守第 59 号公约，除非针对第 138 号公约宣布工业最低就业年龄为 15 岁。

³⁹ 参见 GB.297/LILS/2 号文件和 GB.300/LILS/2 号文件。

67. 鉴于必须全面审议从业儿童的保护，如果这一建议能保留下来，理事会可以考虑进行两次讨论的可能性，以保证三方成员全面考察相关问题。

6. 工作时间

68. 工作时间是近年来受由全球化力量促动的社会经济政策重大变化的影响最大的领域之一。自从通过国际劳工组织在工时方面的主要标准(特别是 1919 年《(工业)工时公约》(第 1 号)、和 1930 年《(商业和办事处所)工时公约》(第 30 号))以来，针对工作时间的规章管理方法有了演变，因而对诸如休息时间和年度带薪休假等其它相关问题规章管理方法也发生了演变。
69. 在一份于 2005 年 11 月提交给法律问题和国际劳工标准委员会的题为“为国际劳工组织在工作时间方面可能采取的未来行动规划一项战略”的文件中⁴⁰审议了与工作时间标准相关的近期发展，特别把重点放在实施公约与建议书专家委员会在 2005 年对第 1 号和第 30 号公约⁴¹的全面调查中提出的大方向和大会标准实施委员会对该文件的讨论期间表达的观点之上。⁴² 特别是，就召开一次专家会议达成了一致，该会议可勾画出一个包含原则、政策选项和建议的一体化框架，可将其用作在国际劳工大会上就工作时间可能进行的一般性讨论的基础，该专家会议的时间取决于理事会就会议的经费问题所做的决定。

研究与其它活动

70. 为回应理事会关于应就工作时间主题进行未来研究以便为国际劳工大会未来会议就该主题准备建议的要求，劳工局一直在就工作时间领域的演变进行一项广泛的研究与资料收集计划；为回应国际劳工组织三方成员对诸如基于研究的讨论会和培训讲习班等的要求还一直在进行着技术合作活动。该工作计划包括以下主要内容：一份关于工业化国家工作时间的报告，该报告审议了工业化各国在工作时间领域的演变，重点放在工人和雇主的需要及偏好与怎样在工作时间政策中将其加以组合这两者之间的关系上；⁴³ 一个载有国际劳工组织成员国在工作时间方面的立法规定的工作时间在线法律数据库；⁴⁴ 对各国工作时间法律进行的比较分析；⁴⁵ 在最近的有关工作时间的国际专题讨论会上介绍的主要研究员的论文集。⁴⁶ 还就发展和转型国家在

⁴⁰ 参见：理事会第 GB.294/LILS/7/1 号文件。

⁴¹ 参见：《工时：从固定到灵活？》，国际劳工大会，第 93 届会议，2005 年，报告三 (1B 部分)。

⁴² 参见：国际劳工大会，第 93 届会议，2005 年，会议记录，第 22 号临时记录，第一部分，第 73-131 段。

⁴³ J.C. Messenger, ed.: *Working time and workers' needs and preferences in industrialized countries: Finding the balance* (London, Routledge, 2004)。

⁴⁴ 请访问 <http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/workingtime>。

⁴⁵ D. McCann: 《工作时间法律：一个全球视角》，从国际劳工组织工作与雇佣条件数据库中得出的结果 (国际劳工组织，2005 年，日内瓦) (请访问 <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/publ/wtwo-dm-05.htm>)。

⁴⁶ “体面的劳动时间：新趋势、新问题” (国际劳工组织，即将出版，2006 年)。

工作时间和工作组织方面新近出现的统计与政策趋势委托进行了一系列国别研究，这些研究将为对全世界的工作时间进行比较分析提供基础，将于 2007 年面世。⁴⁷

71. 这些项目有一些共同的主要主题，这些主题是从确保工作时间领域的体面劳动条件目标之中产生出来的。例如，研究探讨了如何设计工时和工作时间安排，以维护工作场所的安全并促进工人的健康和福祉。⁴⁸ 研究项目对工作时间安排方面的性别差异也很注意，分析了这些差异对实现性别平等的目标的影响并审议何种形式的工作时间可提高妇女在劳动力市场和社会上的地位。而且，研究把重点放在现有工作时间安排对工人可兼顾有偿劳动及其家庭生活和其它非工作责任与兴趣的方式的影响上，考察了可以何种不损害性别平等的方式促进工作/生活的平衡问题。最后，劳工局的研究计划目的是找出包括灵活的工作组织形式在内的一些工作时间安排，它们既能提高体面劳动条件而同时又能提高生产率，也要查明采纳可促进工作与生活之间平衡的政策可带来哪些商业利益。

72. 这些研究产品，再加上为回应三方成员的要求而进行的技术合作活动以及专家会议的成果，将为国际劳工大会对工作时间方面演变的任何未来讨论的方向和实质提供关键的内容。

建 议

73. 根据这些演变也考虑到国际劳工组织最近在该领域的主要研究活动和技术专长的提高，国际劳工大会似有机会在其未来的一届会议上就工作时间议题的多个层面进行审议。如果理事会表示赞成，劳工局会准备制定一项建议，供国际劳工大会就工作时间规章管理的各个方面展开一般性讨论，该次讨论在其第 100 届(2011 年 6 月)会议上就可进行。任何未来讨论在很大程度上都将以专家会议的结果为基础。

7. 职业安全与卫生

74. 作为 2003 年 6 月举行的基于一体化方法的一般性讨论的一个结果，劳工大会拟定了一项职业安全与卫生方面的全球战略，它把在制定和修订国际劳工组织文书工作中设定优先事项问题列入在内。第一个优先事项(制定一项建立促进职业安全与卫生框架的新文书)已在国际劳工大会第 93 届(2005 年)会议上讨论过了。有关促进职业安全与卫生框架的新公约(第 187 号)及其配套建议书(第 197 号)已在国际劳工大会第 95 届(2006 年)会议上通过。期望这些文书对于将职业安全与卫生置于各国议程重要地位可起到支持作用并可对国际劳工组织相关标准的执行起到促进作用。

⁴⁷ “世界各地的工作时间”[工作标题](国际劳工组织，即将出版，2007 年)。

⁴⁸ 参见：A. Spurgeon: 《工作时间：对安全与卫生的影响》(国际劳工组织和职业安全与卫生研究所，2003 年，日内瓦)。

75. 全球战略中列出的标准制定方面的其它优先事项⁴⁹有：对与机器安全相关的标准(1963 年《机器防护公约》(第 119 号)及其配套《建议书》(第 118 号))的修订和对与特定化学品相关的某些标准(1919 年《(妇女和儿童)铅中毒建议书》(第 4 号)、1919 年《白磷建议书》(第 6 号)、1921 年《(油漆)白铅公约》(第 13 号)、1971 年《苯公约》(第 136 号)及其配套《建议书》(第 144 号))的修订。
76. 在机器安全领域，制定一份业务守则的工作(其必要性在全球战略中作了强调)将被给予超过修订 1963 年《机器防护公约》(第 119 号)的首要优先地位。劳工局已开始审议该领域的最新发展，以便从更广的视角将机器安全作为制定一项业务守则的基础。制定该领域的业务守则将为与机器安全相关标准的修订工作提供一个坚实的基础。在这些建议中，劳工局利用从 2008-09 两年期的技术会议储备金中提供资金供应的机制，列入了举行一次有关安全的专家会议的一项建议。⁵⁰
77. 关于有害物质，理事会在其第 292 届(2005 年 3 月)会议上同意组织一次专家会议，审议作为工具的文书、知识、倡导、技术合作和国际合作，以便制定一个有害物质政策框架作为“部门活动计划”⁵¹(GB.292/STM/1)的一个工作项目。会议将讨论怎样将有关职业安全与卫生和有害物质的国际劳工组织文书和其它工具以最佳的方式融入一个新的政策框架和行动计划之中。该会议也可审议最佳作法和适当的国家法律框架以促进安全与卫生的工作环境、审议政府、雇主组织和工人组织的作用、并审议建立职业安全与卫生三方协商机制的方法、和确保工人及其组织参与协商机制的方法从而营造工作中的预防性安全与卫生文化。会议也应考虑与有害物质相关的、包括联合国范围的国际化学品管理战略方针(SAICM)在内的新举措和正在进行之中的举措的影响。该会议可通过一些将作为国际劳工组织后续行动基础的建议，包括在与化学品安全相关的可能的标准制订活动方面的建议在内。建议 2007 年 12 月 10 至 13 日在日内瓦举行这次会议。⁵²

8. 港口工作

78. 在过去的 10 年期间，劳工局积极促进了港口工人发展计划(PDP)。2005 年发行了经修订的该计划的第二版。目前港口工人发展计划在世界各地的许多港口中得到广泛的采用。2003 年举行的一次专家会议通过了《国际劳工组织关于港口中的安全与卫生业务守则》的案文。该守则取代了国际劳工组织以前的两个出版物：1976 年《码头工作安全与卫生指南》和 1977 年《码头工作安全与卫生》。国际海事组织(IMO)和国际劳工组织于 2004 年批准出版《国际劳工组织和国际海事组织港口安全业务守

⁴⁹ 对 1967 年《最大负重量公约》(第 127 号)及其建议书(第 128 号)的修订未包括在这些优先事项之内。至于对与生物危害相联系的 1919 年《防止炭疽病建议书》(第 3 号)的修订，未规划任何具体的后续措施。

⁵⁰ 理事会文件 GB.300/PFA/10。

⁵¹ 理事会文件 GB.292/STM/1。

⁵² 欲了解有关这次专家会议的详情，请参阅理事会 GB.297/STM/2 号文件以及理事会的有关决定。

则》的发行。自那时以来，劳工局在世界各地的港口中开展了宣传和培训专题讨论会，以改善港口中的利益相关者实施港口工人发展计划和业务守则的不同内容的能力。

自 2006 年 11 月以来的发展情况

79. 过去六年来，基于一体化方法对港口工作进行一次可能的一般性讨论的问题被列入了今后大会议程的建议。出于准备有关这一项目的一个可能的更新建议的目的，劳工局与雇主组织和工人组织举行了新的磋商。在这些磋商框架的范围内于 2007 年 7 月 4 日举行了一次会议，一致得出这样的结论，即不应对将这一建议列入今后一届国际劳工大会的议程作进一步的审议。
80. 根据有关港口工作的这一实际工作并考虑到磋商的结果，劳工局提议将这一项目——基于一体化方法对港口工作进行一次一般性讨论——从有关今后大会议程的建议中撤回。

9. 公路运输中的工时

81. 劳工局继续认真地审议了与公路运输中的工时和休息时间相关的发展情况——包括与跨边界事项、疲劳、驾驶时间和休息时间相关的问题。由“公路运输部门国际驾驶员的跨边界流动问题引起的劳动与社会问题三方会议”(2006 年 10 月，日内瓦)关切地指出，由于边界检查站基础结构、设施和检查程序方面的缺陷，可能会对驾驶员的工作和生活条件以及道路安全带来负面影响。劳工局开展了一项 1979 年(公路运输)工时与间歇公约(第 153 号)与涉及公路运输工时和间歇时间的其它近期国际和国家法律文书之间的比较分析。分析表明，为研究 2007 年 4 月生效的欧洲联盟(EU)关于驾驶时间和间歇规则的效果，将需要更多的时间。该规则的实施取决于一份两年期报告。同样，到目前为止在电子记录设备(数字速度记录器)使用方面的经验本身目前并不能导致对其影响进行认真的分析。劳工局认为，将对第 153 号公约及其附属建议书(第 161 号)可能的修订审议推迟到有足够的一段时间对新国际规则的影响进行评估将是可取的。

10. 出口加工区(EPZs)

82. 国际劳工组织将出口加工区界定为“为吸引外来投资者而成立的具有特殊鼓励措施的工业区，工业区进口的材料在被(重新)出口之前经历某种程度的加工”。⁵³ 这些区在不同的国家采用了不同的名称和形式(例如，包括自由贸易区、特别经济区(SEZs)、保税仓库、自由港和墨西哥美资工厂)。近年来，全世界出口加工区的数目继续呈现了增长。其发展是一个非常活跃的进程，在全球化条件下可能会非常迅速地发生变化(例如，多边纺织品协议(MFA)中止的影响、世界贸易组织(WTO)协定)。

⁵³ 见网址 <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/themes/epz/epzs.htm>。

同时，一些出口加工区在人权、劳动法实施、就业创造、工作条件以及它们如何有益于有关国家的国内经济和社会升级方面继续引起问题和关注。

83. 考虑到出口加工区在全球化条件下的重要性，国际劳工组织监督出口加工区方面的发展已有二十多年。国际劳工局理事会连续在几届会议上责成劳工局认真检查这些特别经济区中的工作条件、工作机会、劳资关系和社会对话。理事会于 2003 年 3 月⁵⁴ 敦请劳工局结合体面劳动的所有方面在三方框架范围内继续审查这一问题。以社会对话为基础并结合国际劳工组织范围内的多学科方法，2006-07 两年期计划和预算创建了有关出口加工区的一个重点举措(IFI)。

84. 关于时间框架，应当牢记劳工局将于 2008 年 3 月向理事会报告由重点举措所开展的工作，并同时制定有关今后国际劳工组织行动的某些建议。该文件将作为理事会确定最适宜的一揽子政策的基础，以改善出口加工区中的生产和就业质量、鼓励有关体面劳动的国家政策、促进劳工标准和遵守国家法律、以及支持将出口加工区结合进更广泛的国家和国际发展战略。因此，建议有关这一项目的任何可能的讨论应考虑到理事会 2008 年 3 月的结论和指导。

11. 在预防和解决产业纠纷工作中出现的新趋势

85. 理事会 1992 年审议了有关纠纷解决的一个潜在国际劳工大会议程项目的建议。该项目在随后的多届理事会期间成为了一个讨论主题，包括在第 261 届会议和最近 1999 年 3 月会议上的详尽报告。这一次建议对该主题进行一次一般性讨论，但该建议未被采纳。

86. 由于全球化而导致的社会 and 经济发展已有广泛的文献记载。尽管这些现象在一些国家引起了经济增长，但其收益的不平等分配以及已发生和正在发生的迅速变化，导致了日益加剧的社会和产业紧张状况。尽管劳资纠纷在整个历史上时有发生，并被认为是劳资关系中的一个自然事件，但凡可能时，劳资纠纷的预防以及有力和有效地解决是良好的劳资关系的重要特征。因此，清点并讨论有关纠纷预防和解决制度方面的新发展将是有益的。

87. 作为国际劳工大会的一个议程项目，一般性讨论应检查众多现有国际劳工组织公约和建议书⁵⁵，以及国家立法和惯例和由理事会的结社自由委员会和国际劳工组织的公约与建议书实施专家委员会制定的有关罢工权的原则。这一讨论将为劳工局以及三方成员提出有关后续行动的建议，而且，如同有关标准修订政策工作组的结论中

⁵⁴ 见理事会文件 GB.286/15。

⁵⁵ 1951 年自愿调解和仲裁建议书(第 92 号)、1967 年冤苦审查建议书(第 130 号)、1952 年企业合作建议书(第 94 号)、1967 年企业内交流情况建议书(第 129 号)、1981 年集体谈判公约(第 154 号)、1981 年集体谈判建议书(第 163 号)、1978 年(公共部门)劳资关系公约(第 151 号)和 1978 年(公共部门)劳资关系建议书(第 159 号)。

概括的那样，还可为三方成员讨论将国际劳工组织几个相关建议书升级和合并的可能性提供一个机会。

88. 一般性讨论期间可审议的主题包括，特别是：

- 纠纷预防和解决方面的总体趋势和发展情况；
- 涉及个人和集体纠纷以及以权利和利益为基础纠纷的不同处理方法；
- 调解、仲裁和调停机构以及劳资纠纷法庭和法院的作用；
- 加强传统的纠纷解决方法和考虑成功体系的主要特征(即，法律框架、制度、机制和程序)对新方法、工具与技巧加以整合的手段；
- 社会伙伴的作用；和
- 开展进一步研究、咨询服务和技术合作的前景。

89. 假如理事会决定在国际劳工大会今后一届会议上举行一次一般性讨论，则理事会或许希望要求劳工局在有关这一主题的立法、制度和惯例方面发起旨在确定当前状况的一个研究计划。有关由国际劳工组织的监督机构制定并解释的有关罢工权原则的分析亦可在这一讨论中体现出来。

2007年10月16日，日内瓦。

待决问题：第11段。