

国际劳工大会，第 98 届会议，2009 年

实施公约与建议书 专家委员会报告

(《章程》第19、22和35条)

议程项目三：
关于公约与建议书
实施的情况和报告

报告三 (第 1A 部分)

总报告
和有关特定国家的意见

国际劳工局 日内瓦

ISBN 978-92-2-520634-3

ISSN 0255-3449

2009 年第一版

有关就国际劳工公约和建议书所采取行动情况的出版物并不意味着国际劳工组织对送交此类情况(包括一项批准或声明的送交)国家的法律地位, 或对其在送交此类情况的地区或领土上的权力表明任何观点; 在某些情况下, 这样做可能会在国际劳工组织不具有发表看法的法定资格的问题方面引起麻烦。

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(国际劳工局, CH-1211 日内瓦 22, 瑞士)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取, 免费发送。

实施公约与建议书专家委员会是由法律专家组成的一个独立机构，承担着审议国际劳工组织公约和建议书在国际劳工组织成员国中的实施的任务。专家委员会的年度报告涉及与国际劳工组织标准的实施相关的众多事项。如同 2003 年的变更那样，本报告的结构被分成下列几个部分：

- (a) **读者按语**叙述了有关专家委员会和国际劳工大会标准实施委员会的特征(即授权、行使职责以及其运转的制度框架)(卷 1A，第 1-4 页)。
- (b) **第一部分：总报告**叙述了专家委员会的工作方式和成员国在履行其与国际劳工标准有关的章程义务的程度，并强调关注委员会工作中引发的对普遍感兴趣的问题(卷 1A，第 5-41 页)。
- (c) **第二部分：有关特定国家的意见**包括提交报告，已批准公约的实施情况涉及按主题事项(见后面的 I 节)，和向主管当局(见后面的 II 节)提交文书的义务(卷 1A，第 43-703)。
- (d) **第三部分：全面调查**，专家委员会审议指定的公约和建议书所覆盖的特殊领域的立法和实践情况。这次审议涉及所有成员国无论其批准所指公约与否。全面调查以单独的一卷发行 [报告三(第 1B 部分)]，今年的调查审议了 1981 年职业安全与卫生公约(第 155 号)，和该公约 2002 年的议定书，以及 1981 年职业安全与卫生建议书(第 164 号)(卷 1B)。

最后，劳工局发行了**关于批准与标准相关活动的资料文件**，以补充专家委员会报告中所包含的信息。该文件主要提供了有关国际劳工标准方面的近期发展的总的看法、特殊程序的实施以及与国际劳工标准相关的技术合作。表格部分中包含有关公约和议定书的批准和“国家简介”方面的信息(卷 2)。

还可通过下列网址查阅专家委员会的报告：<http://www.ilo.org/ilolex/gbe/ceacr2009.htm>。

目 录

读者按语	1
国际劳工组织监督机构概述	1
雇主组织和工人组织的作用	1
大会标准实施委员会和实施公约与建议书专家委员会的起源	2
实施公约与建议书专家委员会	2
专家委员会的报告	3
国际劳工大会的标准实施委员会	3
专家委员会与大会标准实施委员会之间的关系的	4
第一部分. 总报告	5
I. 导 言	7
委员会的构成	7
工作方法	8
与大会标准实施委员会的关系	9
II. 对各项义务的遵守	10
关于成员国未履行标准实施委员会在其报告中提及的报告和其它 与标准相关义务的严重案例的后续措施	10
A. 关于已批准公约的报告(《章程》第 22 条和第 35 条)	12
B. 专家委员会对已批准公约的报告的审议	16
C. 向主管当局提交大会通过的文书(《章程》第 19 条第 5、6 和 7 款)	32
D. 根据《章程》第 19 条的规定选出的要提交报告的文书	35
III. 要点和主要趋势	36
A. 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)通过 60 周年	36
B. 1958 年就业和职业歧视公约(第 111 号)通过 50 周年	37
C. 与 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)有关的要点	40
D. 在全球金融危机的背景下适用国际劳工组织的社会保障标准	42
IV. 与涉及其它国际文书的其他国际组织和职能机构的协作	45

A. 同联合国、专门机构和其他国际组织在标准领域方面的合作 45

B. 有关人权问题的联合国条约 45

C. 《欧洲社会保障法典》及其《议定书》 46

总报告附件 47

 实施公约与建议书专家委员会的构成..... 47

读者按语

国际劳工组织监督机构概述

自其 1919 年成立以来，作为实现其目标的一个基本手段，国际劳工组织(ILO)的权责包括通过国际劳工标准并促进其在其成员国的批准与实施。为监督其成员国在国际劳工标准的实施方面的进展，国际劳工组织发展了其在国际级别独一无二的监督机制。¹

根据《国际劳工组织章程》第 19 条，成员国由于国际劳工标准的通过而具有若干义务，包括将新通过的标准提交国家主管当局的要求，以及每隔适当的间隔就实施未批准公约和建议书的条款而采取的措施提交报告的义务。

本组织存在着一些监督机制，这些机制负责审议成员国由于已批准的公约而引起的与标准相关的义务。此种监督既发生在通过年度报告(《国际劳工组织章程》第 22 条)实施的正常程序的情况，²也发生在通过由国际劳工组织的三方成员向理事会提出的申诉或控诉为基础的(《章程》第 24 或 26 条)特别程序的情况。此外，自 1950 年以来便存在一种特别程序，负责将与结社自由有关的申诉提交给理事会的结社自由委员会。该委员会亦可审议涉及那些尚未批准相关结社自由公约的成员国的申诉。

雇主组织和工人组织的作用

作为其三方性的一个自然结果，国际劳工组织是将非政府行动者结合进其活动的首批国际组织之一。《章程》在第 23 条第 2 款中对雇主组织和工人组织参与监督机制予以了承认。该款规定政府根据第 19 条和第 22 条提交的报告必须送达具有代表性的组织。

在实践中，具有代表性的雇主组织和工人组织可就一项已批准公约的实施所提交报告的内容向其政府提出意见。例如，它们可提请注意法律中或事实上可能会被忽略的不一致，从而导致专家委员会要求有关政府提供进一步情况。此外，任何雇主组织和工人组织可就公约的实施直接向

¹ 关于所有监督程序的详尽情况，参见《与国际劳工公约和建议书相关的程序手册》，国际劳工标准司，国际劳工局，日内瓦，2006 年修订版。

² 所谓的基本和优先公约需每两年提交一次报告，其它公约每 5 年提交一次报告。自 2003 年以来，报告是根据按主题事项划分的公约组而提交的。

劳工局提交评论。然后，劳工局将把这些评论转交给有关的政府，以使其在专家委员会审议这些评论之前有机会作出反应。

大会标准实施委员会和实施公约与建议书专家委员会的起源

在国际劳工组织的早年期间，无论是国际劳工标准的通过，还是正常的监督工作，都是由每年的国际劳工大会在全会的框架范围内开展的。然而，公约批准数目的显著增加导致了所提交年度报告数目相应的显著增长。这一点很快变得显而易见，即大会全会不可能在审议所有这些报告的同时通过标准并讨论其它重要事项。作为反应，大会于 1926 年通过了一项在年度的基础上成立一个大会委员会(随后被命名为大会标准实施委员会)的决议³，并要求理事会任命一个技术性委员会(随后被命名为实施公约与建议书专家委员会)，该委员会将负责起草向大会提交的报告，这两个委员会已成为国际劳工组织监督制度的两个支柱。

实施公约与建议书专家委员会

构 成

由在国家和国际级别享有盛名的 20 名⁴法律专家组成。委员会的委员由理事会根据局长的提议任命。为使委员会能够具有可供使用的不同法律、经济和社会制度方面的第一手经验，任命是根据个人的能力在来自世界所有地区的称职和具有独立地位的完全公正的人员当中进行的。所做的任命可展期 3 年。委员会于 2002 年决定，所有委员的任期将以 15 年为限，意味着在第一个 3 年期任命后最多展期 4 次。

授 权

专家委员会每年于 11-12 月与会。根据理事会授予的权责，⁵委员会被要求审议下列事项：

- 成员国根据《章程》第 22 条为实施所加入公约的条款而采取措施的年度报告；
- 成员国根据《章程》第 19 条提交的有关公约和建议书的情况和报告；
- 成员国根据《章程》第 35 条所采取措施的情况和报告。⁶

专家委员会的任务在于指出各成员国的法律和惯例与已批准公约相一致的程度，以及各成员国遵守其根据《国际劳工组织章程》具有的与标准相关义务的程度。为完成这一任务，委员会遵循了独立、客观和公正的原则。⁷

专家委员会关于成员国履行其与标准相关义务的评论或是采取意见，或是采取直接要求的形式。这些意见包含就某一成员国对某一特定公约的实施提出的重要问题的评论。这些评论会写入

³ 见附件 VII，国际劳工大会第八届会议的议事录，1926 年，第 1 卷。

⁴ 目前任命有 16 名委员。

⁵ 专家委员会的授权调查范围，理事会第 103 届会议的记录(1947 年)，附件 XII，第 37 段。

⁶ 第 35 条涵盖公约在非本部领土的实施。

⁷ 委员会在其 1987 年报告中指出，在其涉及国际劳工公约要求的国家法律和惯例的评估中：“……其职能是确定一个特定公约的要求是否得到满足，而不考虑一个特定国家中的现有经济和社会条件。只有在任何部分废除的情况下，公约本身对此明确表示了许可，否则这些要求对所有国家保持不变和一致。在开展这一工作时，委员会受公约本身所规定标准的指导，然而，应留意其实施的方式在不同的国家可能会有区别的事实”。

专家委员会的年度报告中,然后,于每年6月将其提交大会标准实施委员会。直接要求通常涉及更为技术性的问题或不太重要的问题,或是包含对有关情况的要求。专家委员会的报告中没有公布这些情况,而是将它们直接送达有关政府。⁸此外,专家委员会还在全面调查的背景下,审议由理事会决定的一定数量的公约和建议书所涵盖的一个特定领域的立法和实践情况。该全面调查据于根据《章程》第19条和第22条所提交的报告开展,调查涵盖所有国家,不管其是否批准有关公约。今年的全面调查涉及职业安全与健康。

专家委员会的报告

委员会开展工作后,编写了一份年度报告,该报告分为以下几个部分:

- **第 I 部分: 总报告**一方面描述了专家委员会工作的进展情况以及与委员会所处理问题相关的具体事项,另一方面,还描述了成员国在多大程度上履行了其与国际劳工标准有关的章程义务[报告 III(第 1A 部分)]。
- **第 II 部分: 就特定国家在提交报告、实施按主题事项划分的已批准公约以及向主管当局提交文书各方面履行义务的情况所做的评论** [报告 III(第 1A 部分)]。
- **第 III 部分: 全面调查**作为单独的一卷发行[报告 III(第 1B 部分)]。

此外,还伴随专家委员会的报告发行了一份关于批准和与标准相关活动的资料文件[报告 III(第 2 部分)]。⁹

国际劳工大会的标准实施委员会

构 成

大会标准实施委员会是大会的两个常设委员会之一。它是三方性的,因而由政府、雇主和工人的代表组成。委员会在每届会议上选举其工作人员,包括一名主席(政府委员),两名副主席(雇主委员和工人委员)和一名报告员(政府委员)。

授 权

大会标准实施委员会每年于大会的6月会议期间与会。遵循《大会议程规则》第7条,委员会须审议:

- 为实施已批准公约而采取的措施(《章程》第22条)。
- 根据《章程》第19条送交的报告(全面调查)。
- 根据《章程》第35条采取的措施(非本部领土)。

委员会须向大会提交一份报告。

在由专家委员会开展的独立和技术性审议之后,大会标准实施委员会的会议事项安排为政府、雇主和工人代表共同审议各国履行其与标准相关的义务的方式,特别是关于已批准的公约,

⁸ 可通过国际劳工标准数据库的只读光盘,或是通过国际劳工组织的网站(www.ilo.org/normes)查阅这些意见和直接要求。

⁹ 该文件提供了有关国际劳工标准,特殊程序的实施以及与国际劳工标准相关的技术合作方面的近期发展情况的总的看法。报告还以表格的形式包含有关公约的批准的全面情况,以及涉及各国有关标准方面的重要情况的“国家简介”。

提供了一个机会。各国政府得以详尽阐述先前向专家委员会提供的情况，指出自专家委员会上届会议以来所采取或建议采取的任何进一步措施，提请关注在履行义务方面遇到的困难，并寻求如何克服此类困难的指导。

大会标准实施委员会讨论专家委员会的总报告和全面调查，以及由各国政府提交的文件。大会委员会的工作以有关标准制度的一般性讨论以及有关全面调查的讨论为开端。大会委员会随后审议未能履行报告和其它与标准相关义务的严重案例。最后，大会委员会开始其主要工作，即审议若干涉及已批准公约实施的个别案例，那些公约属于专家委员会意见的主题。大会委员会邀请有关的政府代表出席其一次会议，以讨论讨论中的意见。在听取了这些政府代表的意见后，大会委员会的委员可提出问题或发表评论。在讨论结束时，大会委员会通过所讨论案例的结论。此外，根据大会 2000 年通过的结论，大会委员会在其每届会议上举行一次有关缅甸实施 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)情况的特别会议。¹⁰

在其提交大会全会通过的报告中，大会标准实施委员会可敦请那些涉及到被讨论案例的成员国接受一个国际劳工组织技术援助代表团，以提高其履行其义务的能力，或是可提出其它类别的代表团。大会委员会还可要求一个政府提交补充情况，或是在其向专家委员会提交的下一份报告中处理一些具体的关注。大会委员会还提请大会关注某些案例，如取得进展的案例和未能实施已批准公约的严重案例。

专家委员会与大会标准实施委员会之间的关系的

专家委员会在无数次报告中强调了相互尊重、合作和负责精神的重要性，这一精神始终存在于专家委员会与大会委员会之间的关系中。近年来，专家委员会的主席作为一名观察员出席大会委员会的讨论和有关全面调查的讨论已成为一个惯例，使得其有机会在一般性讨论开幕时在大会委员会上发言，以及在有关全面调查的讨论结束时有机会发表评论。出于同一目的，还邀请大会委员会的雇主副主席和工人副主席以类似的方式出席并在专家委员会的一次特别会议期间发表意见。

¹⁰ 国际劳工大会第 88 届会议，2000 年；临时记录第 6 号，第 1-5 页。

第一部分. 总报告

I. 导 言

1. 国际劳工局理事会任命的实施公约与建议书专家委员会于 2008 年 11 月 27 日至 12 月 12 日在日内瓦举行了其第 79 届会议，以审议国际劳工组织成员国根据《章程》第 19、22 和 35 条就针对公约与建议书所采取的行动提交的资料和报告。委员会荣幸地向理事会提出其报告。

委员会的构成

2. 委员会的组成如下：马里奥·阿克曼先生(阿根廷)、安瓦尔·艾哈迈德·拉什德·夫泽先生(科威特)、丹尼斯·巴罗先生，S.C.(伯利兹)、贾尼斯·R·贝拉丝女士(美国)、雷利奥·本特斯·科瑞阿先生(巴西)、哈尔顿·奇德尔先生(南非)、劳拉·考克丝女士，王室法律顾问(联合王国)、布兰卡·鲁斯·埃斯庞达·埃斯皮诺萨女士(墨西哥)、阿布杜尔·G.科罗马先生(塞拉利昂)、罗宾·A·莱顿女士，王室法律顾问(澳大利亚)、皮艾尔·利翁-康先生(法国)、安吉莉卡·努斯伯格女士，M.A.(德国)、鲁玛·帕尔女士(印度)、米格尔·罗德里格斯·皮内罗·Y·布拉沃费勒先生(西班牙)、Yozo 横田先生(日本)。总报告的附件 I 中包含所有委员会成员的简介。

3. 委员会遗憾地注意到埃斯庞达·埃斯皮诺萨女士无法参加委员会今年的工作。

4. 罗宾·莱顿女士，王室法律顾问，通知委员会，在今年年底其任期届满后将不再寻求连任。委员会对罗宾·莱顿女士在委员会整个 15 年任职期间以杰出的方式履行其职责表示深深感谢，并尤其热烈地赞扬她在担任委员会主席的 5 年期间，以卓越及鼓舞人心的方式完成了领导委员会工作这一重要且艰巨的任务。

5. 在会议期间，委员会对理事会在其 302 届会议上(2008 年 6 月)任命的雷蒙·昂洁伐先生表示欢迎。

6. 委员会无比悲痛地获悉三位前委员会成员的逝世。Semion Aleksandrovich Ivanov 先生(俄罗斯联邦，1981-1993 年期间为委员会成员)将其职业生涯的大部分时间贡献给俄罗斯联邦科学院的国家和法律研究所，并且，凭着其对俄罗斯和国际劳动法的深入了解，成为俄罗斯劳动法和社会安全学会的第一任主席。Antti Suviranta 先生(芬兰，1984-1993 年期间为委员会成员)曾经既是劳动法教授，也是一位高级法官，担任过芬兰最高法院院长的重要职责。Toshio Yamaguchi 先生(日本，1991-2002 年期间为委员会成员)是一位法律教授及劳资关系专家，在比较法方面具有丰富的

知识。委员会对这三位前成员对委员会工作作出的杰出贡献，以及在国家和国际两个层面上推进社会主义和国际劳工标准的工作方面所表现出的忠诚及能力深表赞赏。

7. 根据委员会在其 78 届会议(2007 年 11 月-12 月)上所作的决定，贝拉丝女士在本届会议开始时担任委员会主席。委员会再次选举安瓦尔 夫泽先生为报告员。

工作方法

8. 委员会近年来对其工作方法进行了彻底的审查。为指导将这一考虑有效地落实在工作方法方面，于 2001 年成立了一个小组委员会。该小组委员会的职责包括审议委员会的工作方法和任何相关主题，以便向委员会提出适宜的建议。¹小组委员会从 2002 年到 2004 年举行了三次会议，在 2005-06 年会议期间，委员会在全体会议上对与其工作方法相关的事项进行了讨论。小组委员会在 2007 年又举行过一次会议。

9. 今年，小组委员会在主席横田先生的主持下举行了会议，横田先生是由委员会选举再次担任主席的。对小组委员会提出的建议作出研究后，委员会就以下方面达成了一致：

- (1) 为了对近几年通过的措施进行补充，采取措施帮助政府贯彻落实专家委员会的评论等问题，再次得到了审议。因此，委员会指示秘书处，今后在适当时，并在考虑到评论的篇幅和实质内容的前提下，应当说明委员会提出的问题的紧迫程度，这样政府今年更好地确定就它们收到的所有关于已批准公约的实施问题的评论须采取的行动的轻重缓急。
- (2) 委员会第 78 届会议(2007 年 11 月-12 月)决定发起一个进程，以便确定和突出在审评成员国遵守《公约》情况过程中发现的各国的“良好做法”的例子。这一进程被视为有利于成员国，因为“良好做法”可对政府起到启发作用，或者可以充当供仿效的范例。今年，委员会专门审议了它将用来确定“良好做法”的标准，这些标准载于委员会总报告第 20 段。
- (3) 秘书处向委员会通报了理事会第 303 届会议(2008 年 11 月)对国际劳工大会第 97 届会议(2008 年 5 月-6 月)通过的《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的影响问题进行的讨论情况。具体来说，秘书处就《宣言》对普查以及《章程》第 19 条之下的问卷新格式(这一格式是为开展下一次就业问题普查而在试验基础上得到采用的)，以及该《宣言》可能对《章程》第 22 条之下要求提交的报告产生的影响作了解释。委员会设立了一个工作组，该工作组由委员会五名成员组成，目的是协同劳工局拟定将递交给理事会第 304 届会议(2009 年 3 月)的下一个有关 19 条的问卷。在专家委员会例会期间在该工作组进行的讨论的基础上，委员会就拟定上述第 19 条问卷一事向劳工局提出了指导意见。委员会将继续为修改第 22 条报告表格出力，应将酌情通过最初负责各项《公约》的成员就今后的第 19 条问卷的拟定一事提出指导意见。
- (4) 关于国际劳工大会实施标准委员会第 97 届会议(2008 年 5 月-6 月)提出的其它事项，委员会商定(1)作出新的安排，扩大委员会认为有必要添加特别说明的事例的影响力(见总报告第 45,46 和 47 段)；(2)缩短《总报告》述及同与其它国际文书相关的其它国际组织和职能的协作的章

¹ 小组委员会由一个核心小组构成，但其会议对希望参加的委员会的任何其它成员开放。

节的篇幅，以便侧重自身与其它国际机构的相互作用联系(本总报告第 4 节)；(3)请劳工局扩展批准和与标准有关活动信息文件中所列的国别概况。

与大会标准实施委员会的关系

10. 相互尊重、合作和负责的精神历来都体现在委员会与国际劳工大会及其标准实施委员会的关系之中。专家委员会对大会标准实施委员会进行的整个情况一贯给予充分考虑，不仅是对标准制订活动和监督程序的一般性事务，而且对涉及国家履行其与标准有关义务的方式的具体事项都是如此。在这一方面，委员会再次对莱顿女士，王室法律顾问，出席国际劳工大会第 97 届会议(2008 年 5-6 月)标准实施委员会的一般性讨论表示欢迎。委员会注意到，委员会要求局长再次邀请委员会出席国际劳工大会第 98 届会议(2009 年 6 月)。专家委员会已接受这一邀请。

11. 专家委员会主席再次邀请国际劳工大会第 97 届会议标准实施委员会的雇主副主席和工人副主席(分别为爱德华·波特先生和卢克·科特比克先生)，在委员会本届会议期间出席一次特别会议。两位副主席接受了这一邀请，并在一次特别会议上就共同关心的事项进行了讨论

12. 这次特别会议讨论了两个问题：共同关心的问题；以及《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(2008 年宣言)对两个委员会在普查工作方面产生的影响。在第一个问题上，就两个委员会对各自工作方法的审查结果交流了信息，特别是就专家委员会对政府须向大会提供详情(所谓“双重脚注”)的案例的确定，以及大会委员会对与实施已批准公约相关的个别案例的选定工作交流了信息。在第二个问题上，两个委员会就理事会在 2008 年《宣言》后续框架内最近就普查作出的决定交换了看法，强调须保留普查目前具有的权威性，同时认识到新方法可为提高标准系统的影响力创造更多的可能性，具体做法是从整体上看待一国的情况，并更明确地了解贯彻落实国际劳工标准时在法律和实践方面存在的差距，以及在标准确定行动方面存在的差距。在这一背景下，为了优化两个委员会在将来普查方面的工作，也须承认两个委员会组织工作的某些方面需要加以审查。

II. 对各项义务的遵守

关于成员国未履行标准实施委员会在其报告中提及的报告和其它与标准相关义务的严重案例的后续措施

13. 委员会忆及，在国际劳工大会第 93 届会议(2005 年 6 月)上，在标准实施委员会的激励下，两个委员会在劳工局的支持下加强了对未能履行报告和其它与标准相关义务成员国的严重案例的后续措施，以便在可能的范围内更确切地指出未能履行义务的困难，确定帮扶的可行解决办法。这两个委员会在无数个场合忆及，此类不履行报告义务妨碍监督制度的运行，因为该制度主要是以各国政府提供的情况为依据的。因此，必须像对待已批准公约的实施案例那样对未能履行报告义务的案例给予同等重视。

14. 委员会注意到标准实施委员会在国际劳工大会第 97 届会议(2008 年 5-6 月)上进行的讨论，并专门提及一般性讨论以及关于成员国未能履行其报告和其它与标准相关义务的严重案例的讨论和结论。委员会特别注意到，大会委员会成员作为总体忆及大多数报告递交的延误以及所收到报告总数的减少危害监督系统的职能及信誉。

15. 委员会获悉，在大会委员会进行讨论后，劳工局向 55 个国家发送了针对性信件，这些国家(这些成员国在 2007 年为 45 个，2006 年为 49 个，2005 年为 53 个)由于未能履行各自的义务在大会委员会报告的相关段落中被提及。尽管 55 个国家中有 32 个因未履行义务已在 2007 年的大会委员会报告中被提及，然而有些国家在改进被提及的缺点方面已取得了重大进展。此种为适应个别需要而开展的技术援助活动通过劳工局各部分的紧密合作得以继续。在这方面起着关键作用的分区域办事处的标准专家继续给每一个相关国家提供援助及意见。此外，今年已采取实际步骤以确保适应个别需要的活动的继续，在大会届会前根据专家委员会的报告进行，在届会后，根据大会委员会的报告进行。已系统采取措施，适当时将与向国际劳工组织更广泛的技术合作计划递送报告相关的问题包括在内。两个委员会的工作相应地有助于确定提供技术援助的优先事项。外部办事处因此受邀在优先的基础上与 32 个面临持久困难的成员国取得联系：其中 20 个国家自从大会以来已获得劳工局的技术援助，或者很快会获得援助。

16. 今年可得到的信息(标准实施委员会的讨论和来自次地区办事处的信息)证实了委员会在上一份报告中的结论, 成员国在履行其义务方面最通常遇到的困难是制度性的。这些困难既是由主要负责送交报告当局的资源缺乏(工作人员的数目不足或很少掌握有关报告程序的知识、人员的频繁流动要求来自劳工局的不断援助), 也是由该当局和要求为报告作出贡献的其它当局之间的协调不足, 或由责任分工不明确造成的。各政府报告中的其它困难, 包括缺乏使用与国际劳工标准相关语言翻译的文件, 或负责报告的某些部门规模太小, 因此其财力和人力资源有限。这一困难特别影响到非本部领土的政府。委员会在上一份报告中已注意到它们面临的困难。在个别情况下, 甚至具有相当丰富资源的政府也表示, 它们无法完成呈交报告和其它重要的任务。最后, 一种比较少见的情况是, 根深蒂固的国情是造成困难的原因, 这些原因妨碍了在实施国际劳工标准以及开展技术援助活动方面提供任何信息。

17. 委员会注意到, 在大会届会结束后, 上述 55 个国家中的有些国家完全或部分履行了它们在报告方面以及其它与标准相关方面的义务, 这往往是在劳工局的帮助下完成的。在这方面, 委员会三年来一直首先希望对成员国通过递交所有应交报告²解决所积压工作而采取的行动表示欢迎。委员会还欢迎这一事实, 即其它一些成员国利用大会和专家委员会的目前会议之间的这一阶段在他们未能履行的义务方面做了一些弥补。³此外, 委员会获知, 在两个委员会作出努力提高对提交报告重要性的认识后, 并在劳工局后续行动的补充下, 几乎所有有关成员国都采取了行动克服困难, 在这方面, 未采取任何行动的情况是不多见的。委员会希望特别注意到, 在两个委员会发出呼吁后, 有些国家向非本部领土的政府就报告的编写提供了援助。此类提高成员国认识的行动很重要, 因为这行动激发了有关政府克服困难的必要意愿, 这种意愿对成功地进行技术合作活动是必不可少的。这也许是使今年收到的报告总数有所增加的根本原因。⁴

18. 委员会提醒各国政府, 当它们成为国际劳工组织的成员时, 它们便接受了遵守所有报告义务和其它与标准相关义务的要求。遵守这些义务对于就已批准公约的有效实施展开对话是必不可少的。要求技术援助的政府可能会从中实际获益, 然而此类援助只有在政府愿意告知劳工局它们面临的的具体问题并有意愿采取持久的解决办法时, 才会有效并适应国情。委员会希望, 劳工局将继续 4 年以来为成员国提供的持久的技术援助, 没有这样的援助从长远看就不能克服遇到的困难。最后, 委员会欢迎其与标准实施委员会在对适当的履行其各自职责方面至关重要的共同关心的事务方面保持的有效合作。

² 伊拉克、塔吉克斯坦及乌兹别克斯坦。

³ 阿尔巴尼亚(提交自 2006 年以来应递交的 171 号公约的首次报告), 安提瓜和巴布达(提交自 2004 年以来应递交的有关第 122、131、135、142、144、150、151、154、155 和 158 号公约的首次报告, 以及自 2005 年以来应递交的 100 号公约的首次报告), 玻利维亚(提交了一些应提交的报告), 格鲁吉亚(提交了自 2006 年以来应提交的 163 号公约首次报告), kyrgyzstan(提交了自 2005 年以来应提交的 103 号公约的首次报告), 尼日利亚(提交了自 2006 年以来应提交的有关第 137、178 和 179 号公约的首次报告, 所罗门群岛(提交了一些应提交的报告), 塔吉克斯坦(提交了一些应提交的报告), 联合王国(st helena)(提交了一些应提交的报告)。自那时以来向国家第委员会评注的全部扩大部分作了答复: 阿富汗、埃塞俄比亚、法国(留尼汪)、海地、牙买加、莱索托、马来西亚(沙巴州)、马里、蒙古、seychelle、苏丹、塔吉克斯坦和赞比亚。

⁴ 见本报告第 24 段。委员会有关某些国家履行报告义务的评论以及向有关当局提交大会通过的文书的情况载于本报告第二部分。

A. 关于已批准公约的报告 (《章程》第 22 条和第 35 条)

19. 委员会的主要任务，是审议各成员国政府就已批准公约以及已宣布适用于非本部领土的公约提交的报告。

20. 根据理事会 2001 年 11 月和 2002 年 3 月通过的报告制度的修改，⁵ 特别是为了在国家级别促进有关主题信息的收集，同时向各国发出了就涉及相同主题的公约提交报告的要求。⁶ 此外，在 12 个基本和优先公约，以及包含有大量文书的某些其它公约组的情况下，为了平衡其提交，要求根据英语字母的顺序提交报告，第一年是第一个字母为 A 到 J 的成员国，第二年是国名从字母 K 到 Z 的那些国家，或是相反。⁷ (关于主题事项的名单，请参见第 V 页)。

21. 委员会还收到了出于下列原因之一特别向某些政府提出的有关其它公约的报告：

- (a) 批准后应提交的首次报告；
- (b) 以前注意到的国家法律或惯例与所审议公约之间的重要差异；
- (c) 由于上一个报告期没有收到，或不包含所要求的信息而应提交的报告；
- (d) 大会标准实施委员会特别要求的报告。

委员会还需审议其上一届会议未能够加以审议的一些报告。

22. 在一些情况下，报告未附有相关立法的副本、统计数据或充分审议报告所需的其它资料。在从其它方面又无法获得这些资料的情况下，应委员会要求，劳工局已致函有关政府，要求它们提供必要的资料文本，使委员会能完成其任务。

23. 本报告附录 1 按国家 / 领土和公约分类列举了已收到的和未收到的报告清单。附录 2 表明自劳工大会 1932 年召开会议以来的各年，到规定的日期，到委员会开会之日，以及到国际劳工大会开幕之日，所收到报告的数目和所占百分比。

要求提交的报告和收到的报告

24. 要求成员国政府就已批准公约的实施情况总共提交 2,517 份报告(《章程》第 22 条)。在委员会本届会议结束时，劳工局已收到其中的 1,768 份报告。这一数字相当于要求提交报告总数的 70.24%，与去年相比有了明显增加，去年为 65.04%，去年所要求报告的总数额低于今年。

25. 此外，要求就修改后或不做修改而被宣布适用于非本部领土的公约提交 351 份报告(《章程》第 35 条)。在委员会本届会议结束之时，收到了其中的 217 份报告，占总数的 61.82%，与去年相比有了显著增加，上一年为 35.86%。

⁵ 理事会文件 GB.282/LILS/5、GB.282/8/2、GB.283/LILS/6 和 GB.283/10/2。

⁶ 可从国际劳工组织的网站上查阅要求按国家和按公约提交报告的情况：<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm>。

⁷ 可从国际劳工组织的网站上获得有关按国家和按公约提交定期报告的安排的情况：<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/schedules/index.cfm>。

26. 委员会切实希望所收到报告数目的增加(其中包括所收到的《章程》第 19 条下受普查涵盖的有关职业安全与健康文书方面的报告)⁸, 是一个持久的积极趋势的开端。委员会要求政府和劳工局继续在这方面作出各自的努力。委员会将继续密切注意这一问题, 并将在必要时特别请标准实施大会委员会注意这一问题。

遵守提交报告的义务

27. 大多数应对已批准公约的实施情况提交报告的政府, 都提交了大部分的或所有的需要提交的报告(见附录 I)。然而, 过去两年或更多年内没有收到以下 11 个国家的报告: 佛得角、丹麦(法罗群岛)、几内亚、几内亚-比绍、老挝人民民主共和国、塞拉利昂、索马里、坦桑尼亚联合共和国(桑吉巴尔)、多哥、土库曼斯坦、联合王国(安圭拉岛)、联合王国(英属维尔京群岛)以及联合王国(福克兰群岛(马尔维纳斯群岛))。此外, 尚未收到以下 40 个国家今年应提交的全部或大部分报告: 亚美尼亚、巴巴多斯、伯利兹、玻利维亚、博茨瓦纳、布隆迪、乍得、科摩罗、象牙海岸、捷克共和国、丹麦(格陵兰岛)、多米尼加、赤道几内亚、厄立特里亚、法国(法属南方的南极洲领土)、冈比亚、圭亚那、匈牙利、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、利比利亚、马耳他、纳米比亚、荷兰(阿鲁巴岛)、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴拿马、卢旺达、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣多美和普林西比、所罗门群岛、塔吉克斯坦、坦桑尼亚联合共和国、坦桑尼亚联合共和国(坦噶尼喀)、泰国、前南斯拉夫马其顿共和国、乌干达、联合王国(马恩岛)、联合王国(圣海伦那岛)和瓦努阿图。

28. 委员会敦促这些国家的政府, 尽一切努力提交就已批准公约要求提交的报告。正如在以上 16 段所强调, 委员会了解, 凡没有提交报告的国家, 可能是一些行政方面或其它方面的困难, 妨碍有关政府履行《国际劳工组织章程》规定的义务。在这情况下, 委员会必定忆及劳工局的援助在帮助有关政府克服这类困难方面具有的重要性, 特别是通过次地区办事处国际劳工标准专家提供的援助的重要性。

迟交的报告

29. 要求就已批准公约提交的报告, 应在每年的 6 月 1 日至 9 月 1 日之间送达劳工局。在确定这一期限时, 适当考虑了必要时的翻译、对立法和其它必要文件进行研究, 以及审议报告和立法所需的时间。

30. 委员会注意到, 截至 2008 年 9 月 1 日, 所收到报告的比率为 32.4%, 而上一届会议的比率为 34.2%, 委员会强调后一个比率显示明显的增长, 因为多年来所交报告在应交报告总数中所占的比例一直低于 30%。然而, 在规定时间内收到的报告的数目还比较低, 尽管一些国家已作出努力要按时提交报告。因此, 委员会必须忆及, 只有按时送达报告, 监督程序才能正常运转。特别是首次提交的报告, 或是那些针对存在着严重或持续分歧的公约的报告, 更应按时送达, 因为委员会必须对这些报告进行更深入的审议。委员会切实希望劳工局将继续提供技术援助, 帮助成员国在 9 月 1 日前提交更多的报告。

⁸ 见总报告第 98 段。

31. 此外,委员会注意到,一些国家在委员会 2007 年 12 月会议结束和 2008 年 5-6 月国际劳工大会开幕这段时间内,或是在大会进行期间,才提交应于 2007 年 9 月 1 日提交的某些或所有有关已批准公约的报告⁹。委员会强调指出,此种做法打乱了监督制度的正常运行,并加大了委员会的工作量。应大会标准实施委员会的要求,委员会希望提供 2007-2008 年期间这样做了的国家名单如下:安哥拉(第 29 号公约);安提瓜和巴布达(公约第 14、17、87、98、138);亚美尼亚(第 111、176 号公约);巴哈马(第 26、29 号公约);伯利兹(第 81、94、95、138、141、154);巴西(第 122、160、168 号公约);柬埔寨(第 138 号公约);中非共和国(第 6 号公约);乍得(第 87、98、100、111、182); 159 号公约);中国-香港特别行政区(第 97、98 号公约);刚果(第 6、11、13、26、29、81、87、95、98、100、105、111、119、138、152、182);塞浦路斯(第 97、143、183);刚果民主共和国(第 11、26、27、87、98、100、102、111、118、138、182 号公约);丹麦(第 152 号公约);吉布提(第 19、24、37、87、100、111、125、126、138、144、182 号公约);赤道几内亚(第 111 号公约);爱沙尼亚(第 12、19、27、81、87、100、111、122 号公约);斐济(第 169 号公约);法国(第 87、88、96、97、98、152);法国-法属圭亚那(第 5、6、12、17、19、24、29、35、36、37、38、42、81、95、105、124、144 号公约);法国:瓜德罗普岛(第 12、17、19、24、42、87、98、100、111、115、144 号公约);法国:马提尼克岛(第 5、6、10、12、17、19、24、35、36、37、38、42、81、87、94、95、100、105、111、123、124、129、131、144 号公约);法国:留尼旺岛(第 144 号公约);法国:圣皮尔和密克隆岛(第 12、17、19、24、42、87、98、100、111、122、144 号公约);冈比亚(第 29 号公约);匈牙利(第 24 号公约);伊拉克(第 13、22、23、42、94、95、98、100、108、115、120、136、147、167);基里巴斯第 87、98 号公约);利比里亚(第 29、87、98 号公约);马拉维(第 29、97、105、138、182 号公约);马来西亚(第 29、81、95、123、138、182 号公约);马来西亚-沙巴(第 94、97 号公约);马来西亚-沙捞越(第 19、94 号公约);马耳他(第 32、77、78、95、124、131 号公约);蒙古(第 29 号公约);荷兰:荷属安的列斯群岛(第 10、29、33、90、94、95、105 号公约);尼日利亚(第 26、29、81、95、105、111 号公约);巴基斯坦(第 32 号公约);巴拿马(第 81、94 号公约);巴布亚新几内亚(第 26、27、29、99、105、138、182 号公约);秘鲁(第 26、27、29、59、71、77、78、79、81、90、99、105、138、152 号公约);圣马力诺(第 98、100、111、119、138、142、144、148、150、151、154、156、159、161 号公约);塞内加尔(第 6、10、13、26、95、102、120、121、182 号公约);塞舌尔(第 155 号公约);斯洛伐克(第 27、182 号公约);斯洛文尼亚(第 27、29、32、81、90、97、105、129、131、138、143、173 号公约);坦桑尼亚联合共和国(第 94 号公约);乌干达(第 17、138、162、182 号公约);联合王国-百慕大(第 10、29、59、94、105 号公约);联合王国-直布罗陀(第 29、59、81、87、100 号公约);乌兹别克斯坦(第 29、98、100、105、111、122 号公约)。

⁹有关大会结束时已收到的和未收到的报告,见标准实施委员会的报告,第二部分,II,附件 I(临时记录第 19 号,国际劳工大会,第 97 届会议,2008 年)。亦请在国际劳工组织网站上查阅根据第 22 条要求和收到的报告,网址为 <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm>。

首次提交报告

32. 到委员会本届会议结束时，共收到就已批准公约实施情况应提交的 164 份报告中的 94 份报告，而上年收到了 212 份首次报告中的 118 份报告。然而，一些国家未能提交首次报告。其中一些国家逾期已一年以上。例如，多年来未收到就已批准的公约提交首次报告的有下列 16 个成员国：

- 自 1992 年起：利比里亚(第 133 号公约)；
- 自 1994 年起：吉尔吉斯斯坦(第 111 号公约)；
- 自 1998 年起：赤道几内亚(第 68、92 号公约)；
- 自 1999 年起：土库曼斯坦(第 29、87、98、100、105、111 号公约)；
- 自 2002 年起：冈比亚(第 105、138 号公约)、圣基茨-尼维斯(第 87、98 号公约)、圣卢西亚(第 182 号公约)；
- 自 2003 年起：多米尼克(第 182 号公约)、冈比亚(第 182 号公约)；
- 自 2004 年起：安提瓜和巴布达(第 161、182 号公约)、多米尼克(第 144、169 号公约)、前南斯拉夫马其顿共和国(第 182 号公约)；
- 自 2005 年起：利比里亚(第 81、144、150、182 号公约)；
- 自 2006 年起：多米尼克(第 135、147、150 号公约)、吉尔吉斯斯坦(第 17、184 号公约)；和
- 自 2007 年起：亚美尼亚(第 14、150、160、173 号公约)；乍得(第 138 号公约)；老挝人民民主共和国(第 138、182 号公约)；圣基茨-尼维斯(第 138 号公约)；圣多美和普林西比(第 135、138、151、154、155、182、184 号公约)；塞舌尔(第 73、144、147、152、161、180 号公约)；塔吉克斯坦(第 182 号公约)；前南斯拉夫马其顿共和国(第 144 号公约)。

33. 如同大会标准实施委员会那样，委员会希望强调初次报告的重要性。它们为委员会对已批准公约的遵守情况做出初步评估提供了基础。因此，委员会敦促有关政府做出特别努力，提交这些报告。

答复监督机构的评论

34. 要求政府在其报告中答复委员会对它们提出的意见和直接询问，大多数政府都提供了要求提供的答复。根据既定惯例，国际劳工局已致函所有未提供此种答复的政府，要求它们提供必要的资料。向 35 个政府发出了此类函件，但只有 5 个政府按要求提供了资料。

35. 委员会对仍然有许多未对其评论做出答复的情况表示了遗憾，这些情况可分为：

- (a) 在要求政府提交的所有报告中，没有收到任何报告或答复；或是
- (b) 在收到的报告中，对委员会的大部分评论(意见和/或直接询问)没有作出答复，以及/或对劳工局寄送的函件没有做出答复。

36. 未做出答复的情况共有 519 例(涉及 46 个国家)。¹⁰ 去年的此类情况为 555 例(涉及 49 个国家)。在这些情况下, 委员会不得不重复对所审议的公约所提出的意见或直接询问。

37. 有关政府未能履行其义务, 极大的妨碍了专家委员会以及大会标准实施委员会的工作。专家委员会不能过分强调保证按时送交报告和按时对其评论做出答复的重要性。

B. 专家委员会对已批准公约的报告的审议

38. 在审议所收到的关于已批准公约的报告和关于已被宣布适用于非本部领土公约的报告时, 委员会遵循其惯例, 指定每个成员初步负责一组公约。那些在足够提前的时间内收到的报告, 在委员会会议召开之前应便送交给有关成员。每个成员就其所负责的那些文书提出初步结论, 供委员会全会讨论和通过。对有关评论意见的决定, 要以一致意见通过。

¹⁰巴巴多斯(第 97、98、100、102、105、111、118、122、128、138、144、147、172、182 号公约); 伯利兹(第 14、29、89、97、98、100、105、111、115、140、150、151、155、156、182 号公约); 玻利维亚(第 1、14、19、20、30、77、78、81、89、95、96、102、103、106、117、118、121、122、124、128、129、130、131、136、156 号公约); 博茨瓦纳(第 98、138、144、182 号公约); 布隆迪(第 14、29、52、81、89、101、105、138、182 号公约); 佛得角(第 17、19、29、81、87、98、100、111、118、182 号公约); 乍得(第 14、29、41、81、100、105、111、132、144、182 号公约); 刚果(第 29、81、87、89、98、105、138、149、152、182 号公约); 科特迪瓦(第 3、14、29、41、52、81、110、129、180 号公约); 捷克共和国(第 1、14、111、132、140、171、182 号公约); 丹麦: 法罗群岛(第 14、106 号公约); 丹麦: 格陵兰(第 14、106 号公约); 多米尼加(第 14、19、26、29、81、95、105、138 号公约); 赤道几内亚(第 1、29、30、87、98、100、103、105、138、182 号公约); 法国: 法属南方和南极洲领土(第 98、111 号公约); 法国: 圣皮尔可密克克隆群岛(第 14、100、106、111、129、149 号公约); 冈比亚(第 87、98、100、111 号公约); 几内亚(第 3、26、29、81、87、89、90、94、95、98、99、105、111、113、115、117、118、119、121、122、132、134、136、138、140、142、143、144、148、149、150、152、156、159、182 号公约); 几内亚-比绍(第 12、14、17、18、19、29、81、89、98、105、106、111 号公约); 圭亚那(第 19、29、42、81、97、100、111、129、137、138、140、142、144、149、172、175、182 号公约); 匈牙利(第 14、81、105、129、132、138、140、142、182、183 号公约); 伊朗伊斯兰共和国(第 14、19、29、95、106 号公约); 爱尔兰(第 14、81、98、122、132、138、144、172、177、178、179、180、182 号公约); 吉尔吉斯斯坦(第 14、52、77、78、79、81、87、95、98、100、122、124、148、149 号公约); 老挝人民民主共和国(第 4、29 号公约); 利比里亚(第 22、53、55、58、92、105、111、112、113、114、133、147 号公约); 马耳他(第 1、14、32、87、98、100、106、111、117、132、149 号公约); 纳米比亚(第 98、111、144、158 号公约); 荷兰: 阿鲁巴岛(第 14、87、89、94、106、122、140、142、144 号公约); 尼加拉瓜(第 3、4、87、98、100、110、111、117、122、140、142、144); 尼日利亚(第 8、19、32、81、87、94、97、98、100、123、138、144、182 号公约); 挪威(第 30、94、111、144、149、169 号公约); 巴拿马(第 3、17、30、87、89、98、100、107、110、111、117、122 号公约); 巴布亚新几内亚(第 87、98、100、103、111、122、138、158 号公约); 巴拉圭(第 81、89、99、100、111、120、122、169 号公约); 俄罗斯联邦(第 81、100、103、106、122、142、149、156 号公约); 卢旺达(第 12、14、17、87、89、94、98、100、111、132 号公约); 圣基茨和尼维斯(第 29、100、105、111、144、182 号公约); 圣卢西亚(第 14、87、97、98、100、101、108、111 号公约); 圣多美和普林西比(第 87、98、100、106、111、144 号公约); 塞拉利昂(第 17、26、29、59、81、87、94、95、98、99、100、101、111、125、126、144 号公约); 所罗门群岛(第 14、26、29、81、94、95 号公约); 坦桑尼亚联合共和国(第 87、98、105、140、142、144、149 号公约); 泰国(第 14、100、122、182 号公约); 前南斯拉夫马其顿共和国(第 87、98、135 号公约); 多哥(第 26、29、87、100、105、111、138、143、144、182 号公约); 乌干达(第 11、26、94、95、98、122、123、124、143、144、158 号公约); 联合王国: 安圭拉岛(第 8、17、22、23、26、29、59、82、94、97、99、140 号公约); 联合王国: 百慕大(第 59、94 号公约); 联合王国: 英属维尔京群岛(第 26、59、94、97 号公约); 联合王国: 百慕大(第 17、59、82、98 号公约); 联合王国: 英属维尔京群岛(第 26、59、82、94、97); 联合王国: 福克兰群岛(马尔维纳斯群岛)(第 59、82 号公约); 联合王国: 直布罗陀(第 59、81、82、100 号公约); 联合王国: 圣海伦娜岛(第 17、29、108 号公约)。

意见和直接询问

39. 委员会发现，在许多情况下，无需对已批准公约的实施方式加以任何评论。然而，在其它一些情况下，委员会认为有必要提请有关政府注意，需要采取进一步行动实施公约的某些条款，或是就某些特定问题进一步提供资料。同往年一样，委员会或是以“意见”的形式提出评论，将其放在委员会的报告中；或是以“直接询问”的方式进出评论，但此种“直接询问”不放在报告中，而是直接函告有关政府。¹¹

40. 委员会的意见放在本报告的第二部分(第 1 节和第 2 节)中；同时，在每项公约下，列出了所有直接询问的清单。按国家分类的所有意见和直接询问的索引，放在本报告的附录 VII 中。

特别注解

41. 同以往一样，委员会在评论结束时通过特别注解(通常被称为脚注)指出这样的情况：由于实施有关公约时所遇到的问题的性质，看来要求有关政府早于一般规定的时间提交报告，并在某些情况下，向 2009 年 6 月举行的下届劳工大会提供全部详细资料。

42. 为确定那些委员会插入专门注解的案例，委员会采用了下面描述的基本标准，同时考虑到以下三个普遍因素。第一，这些标准是陈述性的。在行使其实施这些标准的判断时，委员会亦可考虑到国家的具体情况以及报告周期的长短。第二，这些标准可应用于以前已要求过提交报告的情况，通常系指“单脚注”，以及政府被要求向大会提交详尽情况的案例，通常系指“双脚注”。这两个类别之间的区别是一个等级。最后，对否则有理由做出向大会提供全面细节的专门评注(双脚注)的严重案例来说，当近期在大会标准实施委员会上对该案例进行过一次讨论时，可仅作出提供一份早期报告的专门评注(单脚注)。

43. 委员会需考虑到的标准如下：

- 问题的严重性；在这方面，委员会强调一个重要的考虑是在一项特定公约的范围内审议该问题的必要性，并考虑到涉及基本权利、工人的卫生、安全和福祉的事项，以及对工人和其他受保护人员的类别产生的任何不利影响，包括在国际级别；
- 问题的持续性；
- 形势的迫切性；此种迫切性的评估需视具体情况，按普通的人权标准进行，如危及生命的情况或预计可能会发生不可逆转的伤害的问题；和
- 有关政府在其报告中做出反应的质量和范围，或未对委员会提出的问题做出反应的情况，包括国家一方明确和一再拒绝履行其义务的案例。

44. 委员会在其第 76 届会议(2005 年 11-12 月)上决定，有关确定要求一个政府向大会提供详尽情况的案例将是一个分为两个阶段的进程：首先由最初负责一组特定公约的专家向委员会提出

¹¹ 国际劳工局：《有关国际劳工公约和建议书的程序手册》，日内瓦，2006 年修订本。可在国际劳工标准数据库的只读光盘中查阅这些评论。亦可通过国际劳工组织的网站查阅该数据库(www.ilo.org/normes)。

插入专门评注的建议；考虑到做出的所有建议，一旦委员会审议了所有公约的实施，然后将做出一个最后的集体决定。

45. 在目前的报告周期下¹²，今年委员会视情况而定，要求每隔一年或两年提前提交的报告的情形如下：

委员会要求每隔一年或两年提前提交报告的情形：	
国 家	公 约 号
阿尔及利亚	42
安哥拉	17, 88
阿根廷	169
澳大利亚	42
巴巴多斯	122,144
贝宁	143
巴西	169
喀麦隆	143
中国-香港特别行政区	97
哥伦比亚	17,169
科摩罗	99
刚果	95,152
刚果民主共和国	102,119
吉布提	19,16
厄瓜多尔	81,103,152
萨尔瓦多	107
法国	88,94,96,97,102
危地马拉	1,169
匈牙利	24
以色列	97
意大利	143
日本	88
马达加斯加	144

¹² 在首次报告后，其后的报告，就基本和优先公约而言，要求每两年提交一次报告，就其它公约而言，每五年提交一次。(GB.258/6/19)

委员会要求每隔一年或两年提前提交报告的情形:	
国 家	公 约 号
马来西亚-马来西亚半岛	19
马来西亚-沙巴	97
毛里求斯	17,19
墨西哥	169
尼日尔	95
巴基斯坦	144
巴拉圭	95
秘鲁	44,169
菲律宾	94
葡萄牙	117
俄罗斯联邦	126
圣基茨和尼维斯	144
圣多美和普林西比	18
斯洛文尼亚	97,143
斯里兰卡	103
突尼斯	107
乌干达	158
乌拉圭	121
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	102,111,118,121,142,158
也门	131
赞比亚	103
津巴布韦	99

46. 委员会要求政府向下届于 2009 年 6 月召开的劳工大会提供全部详细资料的情形：

委员会要求向下届于 2009 年 6 月召开的劳工大会 提供全部详细资料的情形	
国 家	公 约 号
白俄罗斯	87
智利	35
伊朗伊斯兰共和国	111
科威特	111
马来西亚	138
缅甸	87
巴拉圭	87
俄罗斯联邦	182

47. 此外，在某些情况下，委员会要求政府在本该提交简易报告时提供详细报告：

委员会要求本该提交简易报告时提供详细报告的情形	
国 家	公 约 号
克罗地亚	162
加纳	119
巴拉圭	98
圣多美和普林西比	87
苏丹	98
乌拉圭	128
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	128,130

实际实施情况

48. 委员会例行地注意到，一些政府的报告中所包含的情况使得它得以评论公约在实践中的实施，例如涉及司法裁决、统计资料和劳动监察方面的情况。几乎在所有的报告表格以及一些公约的具体条款中都提出了提供此类资料的要求。

49. 委员会注意到，在今年收到的报告中，有 347 份报告包含有关于公约的实际实施的此种资料，在这些报告中，有 43 份报告包含有关于国家判例法的资料。委员会还注意到，有 304 份报告包含有关于统计资料和劳动监察方面的资料。

50. 正如标准实施委员会在 2008 年 5-6 月召开的劳工大会第 97 届会议上所作的那样，委员会必须向各国政府强调提交此类资料的重要性，因为它对完成国家立法的审议以及帮助委员会确定从实际实施的切实问题中产生出的问题来说是必不可少的。委员会还希望鼓励雇主组织和工人组织提交在实践中实施有关公约的明确和最新资料。

案例进展情况

51. 在对成员国政府提交的报告进行过审议后，根据其标准作法，委员会提及其对案例的评论，对在相关公约的实施中取得的进展表示了满意或感兴趣。下面叙述了委员会过去几年来评定案例进展情况开展的一种综合处理方法。首先，委员会强调，进展的一种表达可涉及不同类别的措施。最后，委员会将履行其决定权，特别是指出有关公约的性质以及国家的特定环境方面的进展。

52. 自在其 1964 年报告中首次确定满意的案例以来，¹³ 委员会一直延用了相同的普遍标准。委员会对此类案例表示了满意，即在委员会对一个具体问题发表评论后，有关政府采取措施，无论是通过立法的修订，还是对国家政策或是惯例进行显著的修改，从而实现根据相关的公约更全面地履行其义务。确定满意案例的原因是双重的：将委员会对由各国政府为对其评论做出反应而采取的积极行动表示的感谢记录在案，以及为需要处理类似问题的其它政府和社会伙伴提供一个范例。通过表达其满意，委员会向有关政府和社会伙伴表明它认为具体的事项已得以解决。通过这样做，委员会必须强调，满意的表达被局限于所经手的特定事项以及由有关政府所采取措施的性质。因此，在同一评论中，委员会或许对某一特殊问题表示满意，同时认为对其它重要问题的处理并不令人满意。此外，假如满意与否取决于立法的通过，则委员会亦可考虑就其在实践实施的情况采取适宜的后续措施。

53. 关于进展案例可能具有的认知度和影响，委员会欢迎在第 97 届会议(2008 年 5-6 月)大会标准实施委员会上对 1947 年《劳动监察公约》(第 81 号)在瑞典的实施进行讨论。

54. 有关这一方面的详细情况，请见本报告的第 II 部分，它包括采取此类措施的 49 个国家中的 40 个实例，全部名单如下：

委员会对以下国家的政府采取的某些措施 可以表示满意的实例名单：	
国 家	公约号
阿尔及利亚	81
阿根廷	138
澳大利亚	42
巴哈马	17,103
孟加拉国	106
比利时	111
保加利亚	106

¹³ 见专家委员会向国际劳工大会第 48 届会议(1964 年)提交报告的第 16 段。

委员会对以下国家的政府采取的某些措施 可以表示满意的实例名单：	
国 家	公约号
布基纳法索	3
中国-香港特别行政区	97
哥伦比亚	87
克罗地亚	162
塞浦路斯	105
丹麦	81
吉布提	100
厄瓜多尔	138
芬兰	128,130
法国	81,158
格鲁吉亚	138
洪都拉斯	138
约旦	29,81
肯尼亚	100,138
拉脱维亚	81
利比里亚	87
马来西亚	98
毛里求斯	94
荷兰	98,103
尼加拉瓜	138
巴拿马	98
葡萄牙	103,132
罗马尼亚	14
塞内加尔	6,120
斯洛文尼亚	129
西班牙	87
瑞士	173
土耳其	138
乌干达	17,105
乌克兰	111
联合王国-马恩岛	180
联合王国-	98
赞比亚	138

55. 这样，自委员会开始在其报告中列出案例情况以来，继委员会提出评论后，对总数已达2669例的进展情况表示满意。

56. 在取得进展案例范围内，1979 年正式确定了满意案例和感兴趣案例之间的区别。14 总的来说，感兴趣的案例涉及此类措施，即取得的充分进展使委员会有理由期待今后会取得进一步进展，而且委员会希望就此与政府和社会伙伴继续进行对话，内容可包括：提交议会的立法草案、委员会尚未提出或可利用的其它拟议的立法修订；与政府和社会伙伴进行磋商；新政策；在一个技术合作项目的框架范围内开展并实施的活动，或遵循来自劳工局的技术援助或建议。除非有无可争议的原因指出一个特定的司法裁决为令人满意的一个案例外，根据法庭的级别，司法裁决、主题事项和此类裁决在一个特定的法律制度中的效力，通常将被认为是感兴趣的案例。委员会还可将由一个国家、省或联邦制框架中的领土取得的进展作为感兴趣的案例。委员会的作法现已发展到这样的一种程度，即委员会表示感兴趣的案例现在亦可包含委员会不一定提出过要求的各种新的或创新措施。首要的考虑是那些有助于全面实现一个特定公约的目标的措施。

57. 有关所审议案例的详细情况，请见本报告的第 II 部分，或是直接向有关政府提出的要求，包括在已采取此类措施的 213 个国家中的 103 个实例。全部名单如下：

委员会可以感兴趣地注意到 以下国家政府已采取各种措施的实例名单：	
国 家	公 约 号
阿富汗	111
阿尔巴尼亚	81,138,182
阿尔及利亚	81
安提瓜和巴布达	81
阿根廷	81,100,111,138,182
澳大利亚	87,98
奥地利	81
阿塞拜疆	103,111,129
巴哈马	103
孟加拉国	182
巴巴多斯	81
白俄罗斯	182
比利时	100,182
伯利兹	81,97,100,138
贝宁	81,138,143,182
玻利维亚	29,182

¹⁴ 见提交给国际劳工大会第 65 届会议(1979 年)的专家委员会报告的第 122 段。

委员会可以感兴趣地注意到 以下国家政府已采取各种措施的实例名单：	
国 家	公 约 号
波斯尼亚和黑塞哥维那	81,111,129
巴西	97,100
保加利亚	29,32,111,182,183
布基纳法索	29,81,97,143,182
布隆迪	42
柬埔寨	138,182
加拿大	100,111
中非共和国	81
智利	111,138,182
中国-澳门特别行政区	111,182
哥伦比亚	24,81,138
科摩罗	81
刚果	81
哥斯达黎加	182
克罗地亚	111
古巴	81
塞浦路斯	81,182
刚果民主共和国	26,81,98,138,182
吉布提	88,122
厄瓜多尔	81,97,100,111,138,182
埃及	81
萨尔瓦多	29,81,138,182
厄立特里亚	138
爱沙尼亚	111,182
斐济	138,182
芬兰	182
法国	129
加蓬	182
格鲁吉亚	29,138,182

委员会可以感兴趣地注意到 以下国家政府已采取各种措施的实例名单：	
国 家	公 约 号
德国	182
加纳	103,182
格林纳达	138
危地马拉	182
洪都拉斯	81,108,138,169,182
匈牙利	17
印度	81,122
印度尼西亚	182
爱尔兰	111
意大利	97,143
牙买加	81,138,182
日本	81
约旦	81,182
肯尼亚	29,81,98,142,182
基里巴斯	87,98
大韩民国	111,144
吉尔吉斯斯坦	100
拉脱维亚	3,81,111
黎巴嫩	150
莱索托	138,182
利比里亚	87
马达加斯加	98
毛里求斯	87,98
墨西哥	87
摩尔多瓦共和国	81,98,129
尼泊尔	98,144
荷兰	111
新西兰	52
尼加拉瓜	138,182

委员会可以感兴趣地注意到 以下国家政府已采取各种措施的实例名单：	
国 家	公 约 号
挪威	97,100,111,143
巴基斯坦	182
巴拿马	81,107
巴拉圭	169
秘鲁	29,81,98,138
波兰	101,111,129,144
葡萄牙	29,97,143
卡塔尔	81,138
罗马尼亚	1,81,129
卢旺达	81
塞内加尔	10,81,182
塞尔维亚	81
斯洛伐克	182
斯洛文尼亚	81,129,143
南非	144
斯里兰卡	100,111
苏丹	81
阿拉伯叙利亚共和国	81,129
坦桑尼亚联合共和国	98,111
前南斯拉夫马其顿共和国	29
土耳其	81,138
乌干达	98,162
阿拉伯联合酋长国	29,81
联合王国	97
联合王国-直布罗陀	100
联合王国-泽西岛	87,98
乌拉圭	144
也门	81
赞比亚	100,103,111,122,138,182

良好做法例子

58. 根据 78 届会议(2007 年 11-12 月)所作出的决定,委员会将在此后强调良好做法例子,使政府能够仿效这些例子,推动社会的进步,且为其它国家提供范例,帮助它们实施已批准公约。在 79 届会议上(2008 年 11-12 月),委员会在工作方法小组委员会的建议下,就确定良好做法例子的总的标准取得一致意见。标准在下面列出。委员会还同意采用用来确定政府须向大会提供详尽情况的案例(所谓“双重脚注”)的分为两个阶段的进程,这一进程在以上第 44 段中提及。

59. 委员会就良好做法例子的确定标准取得一致意见时,注意到仅仅符合公约的要求是不够的,因为这是成员国应尽的义务,同时良好做法例子的确定绝不会增加成员国在已批准公约下该履行的义务。委员会也承认,在确定良好做法时须谨慎从事,从而将这种做法在事后被视为令人不满的可能性减小到最低程度。考虑到这些方面,委员会同意采用以下三个标准,意识到这些标准是指示性的,而非详尽无遗。第一,这种做法应显示一种新方法以改进或促成对公约的遵守,并在实施特定公约时可用作其它国家可仿效的范例。第二,不管在实施公约,还是在处理实施公约出现的困难时,这种做法反映出革新或创新精神。第三,意识到公约所规定的是最低标准,这种做法为一个国家扩展公约的实施或涵盖范围(特别是在公约含有机动条款的情况下)从而推进公约的目标的实现提供例子。

60. 有关这方面的详细情况,请见本报告的第二部分,全部名单如下:

良好做法例子	
国家	公约号
阿根廷	138
比利时	111
保加利亚	182
塞浦路斯	81
丹麦	81,122
芬兰	122
法国	122
印度	122
日本	122
约旦	81

强调对案例提供技术援助的必要性

61. 监督机构的工作以及通过技术合作和援助向成员国提供的实际指引一直是国际劳工组织监督机构工作的主要方面。况且,自 2005 年以来,在大会标准实施委员会的倡导下,已更加注意

国际劳工组织监督机构审议工作与劳工局技术援助之间的互补性。正如在总报告第 13-18 段中所指出的，对成员国未能提交报告及未能遵守与义务相关的其它标准的严重情形的而开展的后续工作因此得到了加强。此外，大会委员会在其结论中就已批准公约实施情况的个别案例，更有系统地提及技术援助。加强监督机构工作与劳工局技术援助的合作，目的是为成员国充分履行与标准相关的义务，包括实施已批准公约的义务提供有效的框架。

62. 在这一背景下，委员会决定特别提及，那些在委员会看来技术援助特别有助于帮助成员国解决在实施已批准公约时在法律和实践方面存在的差异的情形。这些情形的详细情况，请见专家委员会报告第二部分。全部名单如下：

技术援助特别有助于帮助成员国的情形	
国 家	公 约 号
安哥拉	88,122
安提瓜和巴布达	87,94
亚美尼亚	94
孟加拉国	111
巴巴多斯	98,102
贝宁	81
玻利维亚	1,14,30,98,106
波斯尼亚-黑塞哥维那	122
保加利亚	17
布基纳法索	129,170
柬埔寨	87
佛得角	98,100,111
中非共和国	94,122,158
哥伦比亚	169
科摩罗	81
刚果	29,152
哥斯达黎加	89
刚果民主共和国	94
吉布提	81,106,122

技术援助特别有助于帮助成员国的情形	
国 家	公 约 号
多米尼加	95
多米尼加共和国	81
厄瓜多尔	81,152
埃及	81
赤道几内亚	87,98
加蓬	81
加纳	107,119
格林纳达	81
几内亚	100,111
几内亚-比绍	18,100,111
圭亚那	42,129
海地	14,81
印度尼西亚	81,105
伊朗伊斯兰共和国	29
伊拉克	98
肯尼亚	81,129
黎巴嫩	98
莱索托	138,182
马拉维	81,97,100,107
马来西亚	138,182
马里	100
毛里塔尼亚	87,98,100,111
毛里求斯	100
莫桑比克	87
尼日尔	87

技术援助特别有助于帮助成员国的情形	
国 家	公 约 号
巴拿马	81,94
巴拉圭	87,98,169
菲律宾	94
罗马尼亚	87,98
俄罗斯联邦	87,98
卢旺达	98
圣文森特和格林纳达	95
圣多美和普林西比	18,19,98,100
沙特阿拉伯	89
塞内加尔	81,87,89,144
塞舌尔	87,98
塞拉利昂	17,100,125,144
斯里兰卡	100
斯威士兰	87,98
阿拉伯叙利亚共和国	98,100
塔吉克斯坦	142
特立尼达和多巴哥	87,98
突尼斯	87
土耳其	87,98
乌干达	162
阿拉伯联合酋长国	111
也门	81
赞比亚	138

关于某些公约的实施问题

63. 在一般意见中处理了将 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)用于出口加工区工人的情况,作为对就该公约实施情况应提交报告进行个别审议的一种介绍。

64. 在一般意见中处理了儿童可能从事的轻微劳动问题,作为对就 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)的实施情况应提交报告进行个别审议的一种介绍。

65. 在一般意见中处理了 1982 年《终止雇用公约》(第 158 号)的实施情况,作为对就该公约的实施情况应提交报告进行个别审议的一种介绍。

66. 在一般意见中处理了建立适当和有效的机制使土著和部落民族可参与协商以与其相关的问题,作为对就 1989 年《土著和部落民族公约》(第 169 号)的实施情况应提交报告进行个别审议的一种介绍。

67. 在一般意见中处理了在全球金融危机的背景下社会保障公约的实施情况,作为对就这些公约应提交报告进行个别审议的一种介绍。

雇主组织和工人组织的意见

68. 在每届会议上,委员会都要提请政府重视雇主组织和工人组织在实施公约与建议书过程中发挥的重要作用。此外,委员会突出了这一事实,即许多公约都要求同雇主组织和工人组织磋商,或是在各种措施中要有它们的合作。委员会注意到,几乎所有政府都在其根据《章程》第 19 和 22 条提交的报告中,提到了根据《章程》第 23 条第 2 款它们要向其送交向国际劳工局所提交报告的副本的有代表性的雇主组织和工人组织。然而,委员会注意到,今年在其报告中未能指明报告副本应提交的代表性的雇主组织和工人组织的政府数目有所增加。委员会在这方面首次强调,不得不向两个连续三年未提供这一信息的国家提了意见。¹⁵委员会希望将来所有相关政府都会履行章程规定的这一义务。

69. 自上届会议以来,委员会收到了 630 份意见(去年是 532 份),其中 57 份来自雇主组织,573 份来自工人组织。委员会忆及它重视雇主组织和工人组织对监督机构工作所做的此种贡献,这对委员会评估已批准公约在法律与惯例中的实施情况是至关重要的。

70. 所收到的大多数意见(596 份)涉及已批准公约的实施(见附录 III)。16 这些意见中有 352 份涉及基本公约的实施,244 份涉及其它公约的实施。此外,有 34 份意见涉及有关政府根据《国际劳工组织章程》第 19 条提交的有关 1982 年《职业安全和卫生公约》(第 155 号)和 1981 年《职业安全和卫生建议书》(第 164 号)的报告。¹⁷

71. 委员会注意到,在今年收到的意见中,有 457 份是直接寄给劳工局的。根据委员会的既定惯例,劳工局将这些意见转交给有关政府征求意见。委员会强调,为允许各国政府有合理的时间

¹⁵ 见本报告第二部分,第 43-706 段。

¹⁶ 可在国际劳工组织的网站上查阅雇主组织和工人组织就今年收到的公约实施报告所发表意见的情况,网址为:
<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm>。

¹⁷ 见包含有全面调查的本报告的第三部分(第 1B 部分)。

间做出反应，从而使委员会能在其同年 11 月份的会议上对有关问题进行审议，劳工局至少应能在 9 月 1 日前收到此类意见。9 月 1 日以后收到的意见将由委员会在其下一年的会议上进行审议。政府将这些意见与其报告一并提交的情况有 173 例，有时还附有它们自己的评论。

72. 委员会还审议了上次会议推迟审议的雇主组织和工人组织提出的其他一些意见，因为这些组织的意见或政府的答复是在会议开始前夕或会议期间或刚刚休会之后才收到的。对太临近委员会本届会议的开会日期或甚至在会议期间收到的意见，委员会不得不再一次将这些意见的审议工作推迟到下届会议，以使有关政府有充分的时间做出评论。

73. 委员会注意到，一般来说，雇主组织和工人组织都能努力收集并提出已批准公约在实践中的实施的法律依据和事实。委员会忆及，当提及特定公约或认为相关的公约时，提供对由各国政府所提供的信息和在委员会的评论中所论述的问题具有实际的附加价值的详尽资料对本组织来说是重要的。此类资料应有助于提升或更新公约实施的分析，并强调有关在实践中实施的实际问题。委员会邀请，感兴趣的组织为此目的向劳工局请求技术援助。

74. 在其第 77 届会议(2006 年 11-12 月)上，委员会就在非报告年确定从工人组织和雇主组织那里收到的评论意见的处理方面应遵循的通常程序向劳工局提供了下列指导。

75. 在这些评论简单的重复上一年所作的评论,或涉及早已由委员会提出的事项的情况下，他们将根据正常的两年期或五年期审议有关政府届时应提交的报告，将不在报告周期以外要求提交报告。这一程序还将适用于就早已由委员会提出的事项提供有关法律和惯例方面的补充信息，或有关细微法律修改评论的情况。

76. 在评论就未遵守特定公约的重要行为提出严重检控的情况下所持的立场是不同的。在这种情况下，假如检控似乎有足够的实事根据，则将在正常的周期以外向有关政府提出就这些检控作出答复的要求，委员会将在收到评论的当年对评论进行审议。这一程序亦将适用于涉及重要的立法修改的评论，或是对一项公约的实施具有重要影响的建议；以及，进一步适用于尚未由委员会进行审议，但在起草阶段对其进行早期审议可能会帮助有关政府的细微、新的立法建议或法律草案。

77. 此类指导的目的旨在提供帮助，以及在处理此类评论方面实现一致。

78. 本报告的第二部分，包含有委员会对其评论意见中提出了同实施已批准公约有关的事项的那些案例所做的大部分评论。凡适宜时，在向各国政府直接提出的咨询中，对其它评论做了审议。

C. 向主管当局提交大会通过的文书 (《章程》第 19 条第 5、6 和 7 款)

79. 根据其职责范围，委员会今年审议了成员国政府根据《国际劳工组织章程》第 19 条提交的以下资料：

- (a) 关于为将大会第 95 届会议于 2006 年 6 月 16 日通过的文书(第 187 号公约以及第 197 号和 198 号建议书)提交主管当局而采取步骤的资料;
- (b) 关于为将大会 2007 年 6 月 14 日在其第 96 届会议上通过的文书(第 188 号公约和第 199 号建议书)提交主管当局而采取的步骤的资料;
- (c) 对委员会在其第 78 届会议(2007 年 11-12 月)上提出的意见和直接询问的答复。

80. 本报告第二部分附录 IV 中包含一个总结,对凡提供了情况的,指明了将大会在其第 95 和 96 届会议上通过的文书提交给的主管当局的名称,以及提交的日期。

81. 可在本报告第二部分的附录 V 和 VI 中查阅其它统计资料。附录 V 汇编了由各国政府送交的情况,表明了各成员国在履行其向主管当局提交大会通过的文书义务的情况。附录 VI 表明了自大会第 51 届会议(1967 年 6 月)以来有所通过文书的总体情况。劳工局的主管处定期更新附录 V 和 VI 中的统计数据,并可通过国际互联网查阅这些数据。

第 95 届会议

82. 《促进职业安全以卫生框架公约》(第 187 号)、建议书第 197 号以及《就业关系建议书》(第 198 号)应在会议结束一年之内,或是在特殊情况下,18 个月之内提交主管当局;2007 年 6 月 16 日和 2007 年 12 月 16 日分别为提交的截止日期。在所涉及的 178 个成员国中,总共有 26 个政府送交了有关在这方面所采取措施的情况,它们是:澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、比利时、塞浦路斯、古巴、多米尼加共和国、厄立特里亚、爱沙尼亚、芬兰、格林纳达、圭亚那、印度、摩尔多瓦共和国、纳米比亚、尼加拉瓜、荷兰、秘鲁、塞尔维亚、新加坡、南非、瑞典、瑞士、特立尼达和多巴哥、美国和津巴布韦。

83. 委员会欢迎,在 7 个国家(古巴、捷克共和国、芬兰、日本、大韩民国、瑞典和联合王国)注册批准后,第 187 号公约于 2009 年 2 月 20 日开始生效。

第 96 届会议

84. 大会在 2007 年 5-6 月举行的第 96 届会议上通过了《渔业工作公约》(第 188 号)和建议书 199 号。向主管当局提交第 188 号公约和第 199 号建议书的 12 个月期限截止于 2008 年 6 月 14 日,18 个月期限截止于 2008 年 12 月 14 日。在相关的 178 个成员国中,总共有 62 个政府送交了有关在这方面所采取措施的新情况,它们是:亚美尼亚、奥地利、巴林、白俄罗斯、贝宁、巴西、保加利亚、喀麦隆、中国、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、厄瓜多尔、埃及、芬兰、法国、德国、希腊、危地马拉、洪都拉斯、匈牙利、冰岛、伊朗伊斯兰共和国、以色列、意大利、日本、大韩民国、黎巴嫩、立陶宛、卢森堡、马拉维、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、缅甸、纳米比亚、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、挪威、阿曼、菲律宾、波兰、罗马尼亚、圣马力诺、沙特阿拉伯、塞尔维亚、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞士、坦桑尼亚联合共和国、泰国、突尼斯、土耳其、阿拉伯联合酋长国、联合王国、美国、赞比亚和津巴布韦。

案例的进展情况

85. 委员会感兴趣地注意到由格林纳达、纳米比亚和秘鲁政府于 2008 年送交的资料。委员会欢迎这些政府为弥补在提交方面出现的显著拖延而采取的努力，从而履行将大会过去几年来通过的文书提交给其议会机构的义务。

特殊问题

86. 为促进标准实施委员会的工作，本报告仅提到了未就大会从 2000 年 5-6 月举行的至少七届会议所通过的文书提交给主管当局提供任何情况的政府的案例(即从第 88 届大会到 2006 年 5-6 月的第 9 届会议)。这一时间框架似乎长的足以有充分的根据邀请有关的政府代表团出席大会委员会的一次专门会议，以使它们能够就提交的拖延做出说明。

87. 委员会注意到，在其第 79 届会议闭幕时，即 2008 年 12 月 12 日，属于这一类别的政府有 50 个：安提瓜和巴布达、巴林、孟加拉国、波斯尼亚-黑塞哥维那、布基那法索、柬埔寨、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、智利、科摩罗、刚果、科特迪瓦、克罗地亚、刚果民主共和国、吉布提、多米尼加、赤道几内亚、冈比亚、格鲁吉亚、加纳、几内亚、海地、爱尔兰、哈萨克斯坦、肯尼亚、基里巴斯、老挝人民民主共和国、阿拉伯利比亚民众国、莫桑比克、尼泊尔、巴布亚新几内亚、巴拉圭、卢旺达、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、塞内加尔、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、西班牙、苏丹、塔吉克斯坦、前南斯拉夫马其顿共和国、土库曼斯坦、乌干达、乌兹别克斯坦和赞比亚。

88. 委员会了解，某些这些国家数十年来受到了异常情况的影响，并且知道它们往往缺乏履行提交义务的适宜的机构。

89. 在这方面，委员会早先已指出其对这一事实表示的关注，即很多政府为避免被列入未提交大会“过去七届会议”通过的任何文书的国家类别，提交并批准 1999 年《最有害童工劳动形式公约》(第 182 号公约)，尽管它们在有关提交方面明确地落在了后面。

90. 本报告显示有 50 个政府未能提供截止 2008 年为止这一参照期(即从 2000 年 5-6 月第 88 届会议到 2006 年 5-6 月第 95 届会议)向主管当局提交大会过去七届会议以来通过文书的任何情况。

91. 在本报告的意见部分公布了这些国家，并在统计附件中指明了未提交的文书。因此，委员会认为，促使 87 段中列举的那些国家关注这一事项是有益的，以使它们能够作为一个优选事项，立即采取使它们自己赶上来的适宜措施。

92. 委员会还希望，这些国家的政府当局和社会伙伴将从劳工局所采取的措施中获益的首批获益者，此类措施旨在向它们在尽快向立法机构提交文书所需步骤方面提供援助。

委员会的评论和政府的答复

93. 同以往的报告一样，在本报告的第二部分第 III 节中，委员会就它认为应当特别提醒一些政府注意的一些问题逐个提出了意见。对那些五届或更多届大会以来没有提交资料的案例发表了

意见。此外，还直接要求一些国家对其它一些问题提供补充资料(见第 III 节末尾的直接要求清单)。

94. 委员会希望，它今年向有关政府发出的 79 个意见和 41 个直接要求将能使它们更好的履行章程的提交义务，从而对促进大会通过的标准做出贡献。

95. 如同委员会早已指出的那样，重要的是各国政府应提交理事会于 2005 年 3 月通过的《备忘录》末尾的问题调查表要求提供的资料 and 文件。为进行审议，委员会必须得到已向议会机构提交文书的概要情况或副本，并了解就将要采取的行动提出的建议。只有当大会通过的文书已被提交给立法机关，而且主管当局已就它们做出了决定时，提交的义务才得以履行。须将这一决定以及文书向主管当局的提交情况通知劳工局。

96. 委员会希望能在其下一份报告中指出在这一事项方面的进展情况。委员会再一次提醒各国政府，它们可从劳工局那里寻求技术援助，特别是通过实地的标准专家。

D. 根据《章程》第 19 条的规定选出的要提交报告的文书

97. 根据理事会所做的决定，¹⁸ 要求成员国政府按《国际劳工组织章程》第 19 条的规定，就以下文书提交报告：1981 年《职业安全卫生公约》(第 155 号)、1981 年《职业安全与卫生公约的 2002 年议定书》以及 1981 年《职业安全卫生建议书》(第 164 号)。

98. 要求提交报告的总数是 492 份，已收到 262 份。¹⁹ 这一数字占要求提交报告总数的 53.25%。

99. 委员会遗憾地注意到，在过去的五年中，以下 21 个国家未能按《国际劳工组织章程》第 19 条的规定，就未批准的公约与建议书提交任何报告：佛得角、刚果民主共和国、冈比亚、几内亚、吉尔吉斯斯坦、利比亚、俄罗斯联邦、圣基茨和尼维斯、圣马力诺、圣多美和普林西比、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、塔吉克斯坦、前南斯拉夫马其顿共和国、东帝汶、多哥、土库曼斯坦、乌干达、乌兹别克斯坦、瓦努阿图。

100. 委员会再一次敦促这些政府按提交的要求提交报告，以使委员会的全面调查尽可能全面。委员会希望劳工局为此目的提供一切所必需的技术援助。

101. 本报告的第三部分[作为报告三(第 1B 部分)单独出版]包括职业安全卫生的全面调查。根据前几年的惯例，这项调查是根据委员会中 3 名成员组成的一个工作组所进行的初步审议起草的。

¹⁸ 理事会文件 GB.291/9(修订)，第 73 段。

¹⁹ 国际劳工组织：报告三(第 1B 部分)，国际劳工大会，第 97 届会议，2008 年。

III. 要点和主要趋势

102. 根据第 78 届会议上(2007 年 11-12 月)²⁰作出的决定, 委员会认为有必要提请注意下列与它在今年审议的报告中出现的主题问题相关的要点和主要趋势。

103. 首先, 委员会想要强调的是, 国际劳工大会第 97 届会议(2008 年 5-6 月)通过了《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》。委员会希望重申在当前的全球背景下, 国际劳工组织在促进和实现进步与社会这一方面发挥着决定性作用, 国际劳工标准在这方面具有特殊意义。委员会还指出, 劳工大会第 97 届会议还通过了一项关于加强国际劳工组织协助其成员设法在全球化背景下实现其目标的能力的决议。这项决议规定, “《宣言》的规定及其执行不应当与现有国际劳工组织的监督机构相重叠, 《宣言》的执行不应当增加成员国的报告义务。”²¹在讨论其工作方法, 以及与大会实施标准委员会副主席举行的特别会议过程中, 专家委员会主要参照了全面调查, 讨论了 2008 年《宣言》的影响问题。

A. 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)通过 60 周年

104. 在《结社自由和保护组织权利公约》通过 60 周年之际, 专家委员会希望强调它极为重视这项核心扶持性权利, 该权利对工作中的所有其它权利的真正实现至关重要。这项权利牢牢扎根于 2008 年《争取公平全球化的社会正义宣言》, 该《宣言》强调, 这项权利对于国际劳工组织四项战略目标的实现尤其重要。尊重工作场所的结社自由是与尊重人的尊严所固有的基本的人的自由和人权齐头并进的。但是, 委员会遗憾地指出, 世界各地有几十亿工人仍然在法律上或实践中无法享有这一权利。首先, 委员会深感遗憾的是, 第 87 号公约是各项基本公约中批准国数目最少的公约。此外, 在尚未批准这项公约的 33 个成员国中, 有几个是世界人口最多的国家。委员会和局长一样, 庄严呼吁所有尚未批准该公约的国家, 在 2015 年这一各项基本公约获得普遍批准的拟议日期之前, 作出共同努力, 批准这项公约。由于认识到出口加工区的工人、组成非正规经济的人员等许多弱势工人群体, 不论是在法律上还是在实践中, 都面临着明显的组织缺陷, 因此,

²⁰ 专家委员会的报告, 总报告, 报告三(第 1A 部分), 国际劳工大会, 第 97 届会议, 2008 年, 第 8(2)段。

²¹ 加强国际劳工组织协助其成员设法在全球化背景下实现其目标的能力的决议, 国际劳工大会第 97 届会议, 2008 年, 第 1 段。

委员会决定在今年的报告中提出总的看法，以突出其关切，因此请政府在这方面提供进一步资料。

B. 1958 年就业和职业歧视公约(第 111 号)通过 50 周年

105. 今年，委员会庆祝就业和职业歧视公约(第 111 号)通过 50 周年。这一 1958 年的公约具有前瞻性，而且目前仍然是就业和职业不歧视和平等方面的最为全面、专门的国际文书。正如最近在 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》中所重申的那样，这项公约与国际劳工组织通过为所有人争取体面劳动促进社会正义的使命有着不可分割的联系。在《公约》通过 50 周年之际，有必要回顾在《公约》执行方面取得的一些进展，同时思考如何克服实现平等仍然面临的一些障碍。

起始点

106. 在实施《公约》过程中，必须承认每个社会都存在歧视现象，因此要不断采取行动处理这一现象，然而，一些政府仍然表示它们的国家并不存在歧视现象，同时表示无须采取行动实施《公约》。委员会认为，这种立场违背《公约》的精神，同时也在很大程度上阻碍着《公约》的实施。正如在委员会 1988 年的全面调查中已经指出的那样，机会和待遇平等的倡导并不是针对一种稳定的状况，而是分不同阶段进行的，在这些阶段中，国家平等政策必须得到调整，以便适应必须着手处理解决的新出现的歧视。

待遇和机会均等国家政策

107. 取得了进展。在评估某个国家是否已经宣布并且正在奉行一项与《公约》相一致的待遇和机会均等国家政策时，委员会遵循的是有效性标准，同时考虑到各国的具体情况。在这方面，委员会想要指出的是，《公约》第 3 条(f)规定，批准国也有义务定期提供资料，说明为创造平等已经采取的措施，还有义务说明“这种行动所取得的成果”。尽管各国常常就各项已采取的措施提供资料，但委员会不得不定期请各国提供资料，说明这些措施的成效。委员会注意到越来越多的国家通过执行旨在防止歧视和纠正事实上的不平等现象的立法和行政措施、公共政策、行之有效的方案，并通过设立国家平等委员会或负责创造平等和处理申诉的其它专门机构来实施《公约》。

立 法

108. 重要立法动态。委会注意到在通过关于平等和不基于《公约》所列理由实行歧视的法规方面取得了很大进展。《公约》第 1 条第 1 款 a 项规定，批准国须确保提供保护，防止基于所列的所有 7 项理由，即种族、肤色、性别、宗教、政治见解、族裔及社会出身实行歧视；第 1 条第 1 款 b 项确认，新的歧视将会出现或得到承认，并且指出批准国将确定须根据《公约》加以处理的其它理由。各国正在越来越多地利用确定其它理由的可能性，并正在采取措施包括立法保护措施、处理基于年龄、健康状况、残疾、艾滋病毒/艾滋病状况、民族、家庭状况和责任以及性取向等的其它理由。委会注意到，在许多情形中，就业和职业的歧视并不限于仅基于一种理由的歧视。例如，基于性别的歧视往往与关于种族、族裔或宗教或甚至年龄、移民状况、残疾或健康不

平等相互作用。在这方面，委员会提请注意，移徙工人的特别状况，包括家庭女工、土著妇女以及感染艾滋病毒/艾滋病的特别状况。

109. 尽管一些国家已经订有关于平等的一般性宪法条款，然而，这些条款虽然重要，但总的来说证明不足以处理就业和职业方面的具体歧视案件。一些国家最近制定了全面的反歧视立法，或者通过制定广泛的人权立法的处理歧视现象；另一些国家则将新的反歧视和平等规定列入现行劳动法中。鉴于歧视现象难以消除，委员会认为，为确保切实实施《公约》，在多数情况下，这些制定全面的反歧视立法。委员会也机会审查了一系列立法，并注意到有些特点确实有助于处理歧视和创造平等，它们是：涵盖最广大的工人、明确界定直接和间接歧视；规定不得在就业过程的所有阶段实行歧视；明确为国家主管机构规定监督职责；规定制裁措施和适当补救办法；转变或改变举证责任；规定保护措施，防止报复；允许采取偏向扶持措施；规定通过执行工作场所平等政策和计划，并规定在各级收集相关数据资料。委员会还欢迎一些国家采取举措，制定行业准则或指导方针，这些准则和指导方针就禁止和防止工作场所歧视，以便对立法进行补充，提供进一步指导。

110. 执行方面的缺陷。委员会仍然发现在执行《公约》方面存在的一些重大缺陷。例如：

- 某几类工人如临时工、家庭工人和移民工人往往仍被排除在国内立法的防止歧视措施的保护范围之外。
- 一些反歧视立法并不涵盖《公约》提及的所有理由。
- 立法往往遗漏的一个理由是社会出身，随着新的严格的社会等级的形成，这一理由依然十分重要。
- 执行保护防止歧视做法并不涵盖就业和职业的所有方面(从招聘到终止合同)。

111. 另一个执行方面的空白涉及性骚扰，这是一种工作场所中严重的性别歧视现象和侵犯人权现象。因此委员会提及其 2002 年一般意见，这项意见强调有必要采取切实措施防止和禁止工作场所交易形式的性骚扰和属于不利工作环境一部分的性骚扰。关于性骚扰的法律往往缺乏明确定义，因而在补救办法和申诉机制方面缺乏适当的应对行动。仅仅依靠刑事诉讼的处理性骚扰现象，总的来说是不恰当的，因为刑事诉讼可以处理最严重的案件，但却无法处理工作场所应当作为性骚扰处理的各种行为，举证难度很大，而且补救的途径有限。

112. 歧视性法律：尚未完全消除。尽管《公约》规定废除歧视性法律条款，此类条款的一些国家依然存在。例如，法律仍然限制妇女可从事的工作种类或将她们排除在某些部门和职业之外，如司法部门或警察。基于妇女作用和能力成见而采取的保护措施仍将妇女排除在某些职业之外。在这方面，委员会指出，对妇女从事某些种类工作的限制应与保护产妇有关，而不是基于性别或社会性别成见对妇女进行的保护。在个人和家庭关系方面尚未给男女提供平等权利的法律仍对在工作或就业方面享有平等权利产生影响，特别是那些授权丈夫反对妻子在外工作的法律，或妻子接受某项工作前须得到丈夫允许的法律。

实 施

113. 一项持续的挑战。反歧视立法的贯彻落实几乎在所有地方仍为一项挑战。在没有提出任何案件或案件数量极少的时候，委员会询问这是否说明对《公约》原则缺乏认识、对实际可利用的诉讼程序缺乏信心或缺乏可实际利用的诉讼程序、或害怕报复。委员会邀请成员国提高对立法的认识；加强主管当局的能力包括加强法官、劳动监察员和其它政府工作人员的能力；确定并处理这类案件；并且审议可适用的实质性和诉讼条款是否在实际上允许歧视受害者成功地提出申诉。委员会还一再强调有必要收集和公布由主管部门包括法院、国家人权和平等机构和劳动监察部门处理的歧视案件的性质和结果方面的资料，将其作为提高对立法认识的手段和解决争端的途径，并作为审查其有效性的依据。

事实上的不平等

114. 废除歧视性立法，以及颁布和执行非歧视性立法，显然非常重要，但这并不足以消除就业和职业中的事实上的不平等现象，这种现象往往源自传统习俗和社会价值观中存在的根深蒂固的歧视，这种歧视以有系统会机构的方式存在着。

115. 性别歧视的多种表现形式。男女在报酬上的差别依然很大，职业上的性别隔离现象也十分严重，妇女在非正规和非典型工作岗位中所占比例偏高，她们在担任领导职位方面面临更大的障碍，而且在家庭责任方面继续承担着沉重的负担。委员会对一些国家中妇女参与非正规经济的比例很高，表示关注，这往往意味着她们无法享有正规部门的工人们所享有的多数法律和社会保护及福利。一些国家的出口加工区的工人也无法享受此种保护福利，在出口加工区，委员会注意到，妇女遭受严重的歧视性做法的伤害。对妇女的歧视仍然呈现多种形式，委员会发现在获得就业机会或得到应用方面，与婚姻状况、家庭状况及家庭责任有关的标准依然极大地影响的妇女。另外，对于妇女的愿望和能力以及在她们适合从事某些工作方面所持有的成见，仍然在导致男子和妇女在教育培训方面被隔离，因而导致男女在劳动力市场被隔离。

116. 人人享有社会公正：依然没有成为现实。委员会还注意到，劳动力市场基于种族和宗教的不平等现象，以及对土著和部落居民、少数民族成员和移徙工人采取的歧视性做法依然存在。基于种族和等级的歧视现象在一些国家仍然非常盛行。属于某些群体的妇女往往特别容易遭受歧视。委员会指出，处理针对这些群体的歧视以及培训、教育、就业和职业方面影响到这些群体的不平等现象对于发展进程和人人享有社会正义这一目标至关重要。尤其是鉴于最近的迹象表明种族主义和不容忍，包括宗教不容忍现象正在重新出现。

前进之路

117. 积极措施。处理事实上的不平等需要采取积极的做法和措施，只有这样才能实现男女平等并克服特别脆弱的群体面临的歧视。此种措施包括偏向扶持行动、宣传和培训以及确保在影响到就业和职业的机会和待遇的平等的领域采取一致的政策。间接歧视和处理结构性的不利状况仍然是一个令人关切地严重问题。在涉及和执行培训、技能培养及就业促进领域的政策和方案过程中，需要考虑到相关群体的特殊情况、人权及其需要和愿望。

118. 需要收集更多、更好的数据资料。一些国家制定了一些法律、政策和程序，据于能够收集适当的按性别分类的统计数据，以便找出人口的不同群体之间存在的社会和经济差别。但是，在全球一级，相关数据资料备有的程度有限。尽管关于男子和妇女的状况的数据资料往往备有，在收集和提供关于种族群体和其它群体的数据资料的国家却少得多。由于恰当的数据资料对于确定优先事项和制定处理歧视和事实上的不平等现象来说至关重要，而且对于监测和评估已采取的措施所取得的成效来说也必不可少，因此，委员会曾经再三呼吁政府收集和分析相关数据资料。

工人和雇主组织的作用

119. 关键行为者。按照《公约》的精神，工人和雇主组织正在发挥十分重要的作用，倡导人们了解、接受和实现就业和职业中的待遇和机会均等原则，具体做法是：制定和执行工作场所政策和措施，以确保机会和待遇平等并提倡工作场所的多样性。各区域的工会的开展了反歧视工作，这些工作包括设计内部程序和参加全国宣传活动等。在相当多的国家，雇主和雇主组织拟定了行为守则，并开展了多样性管理的培训活动。集体谈判也在实际保障《公约》之下的权利方面发挥了作用。委员会强调，需要充分尊重结社自由，这是工人和雇主组织能够在《公约》框架内发挥作用的一个先决条件，因为社会对话对于处理立法和执行方面的差距来说至关重要。

结束语

120. 《公约》的实施，无疑有助于推动和实现职业和就业中待遇和机会均等，因而，有助于社会正义。然而消除就业和职业中的一切歧视现象的目标仍然遥不可及。委员会注意到，目前，已有 14 个国际劳工组织成员国尚未批准第 111 号公约，这是一项具有长期根本性的重要文书，因此，委员会希望正如国际劳工局局长所呼吁的那样，到 2015 年，这一普遍批准的目标能够得到实现。

C. 与 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)有关的要点

121. 第 138 号公约(下称《公约》)是国际劳工组织八项基本公约之一。目前，已有 151 个国家批准了这项公约。该《公约》对不得从事工作或不得允许未成年人工作的年龄作了规定。然而，由于考虑到需要估计多种情况，《公约》引入了许多灵活性要素，允许国家采用多种办法并允许它们将有限的几类职业或工作排除在《公约》适用范围之外，因为“在这些职业和工作方面可能会出现重大的适用问题”(第 4 条)。因此，《公约》在执行上有其复杂性，因为它对轻微工作、有害类的工作以及未成年人参加艺术表演等规定了具体年龄和条件。

122. 委员会今年已经就《公约》提出了一项一般意见。这项意见遵循委员会于 2003 年提出的一般意见，后者强调童工劳动问题的严重性，强调需要努力铲除童工劳动现象，而且还参加了国际劳工组织提供技术援助的可能性，以及有必要编辑各相关国家的实际状况的统计数据。今年的一般意见仅涵盖“轻微工作”问题，《公约》(第 7 条)原则上规定在某些条件下就某几类工作而言允许 13-15 岁的儿童从事有关工作，在例外情况下允许 12-14 岁的儿童从事有关工作。委员会认为，就这些方面作出某些解释，同时提出实际例子，很有必要，因为各国对于年龄状况，有必

要确定允许从事的轻微工作的类型以及相关条件等往往理解不当，因而很可能引起违反规定的情况出现。

123. 今年，委员会请求有关国家就《公约》提出 97 份报告，实际收到 72 份报告。对所收到的报告，提出 29 项意见和 67 项直接询问，其中包括重复提出的意见和请求，对某些报告现已提出了意见，又提出了直接询问，总起来看，所涉评论涉及 69 个国家，其中委员会“满意”地注意到在 11 个情形中采取的行动，并且“有兴趣”地注意到在 30 个情形中采取的行动。然而，遗憾的是，所注意到的进展与全球状况相比往往十分有限。国际劳工组织的全球数字显示，目前共有 1.82 亿 14 岁以下的儿童在从事工作，从事工作的儿童在这年龄组中占 1/5。

124. 有两个相关因素注定会影响到不得不从事工作的儿童的状况，第一个因素是儿童所在国家的经济状况。在这方面，世界银行在 2008 年 8 月 26 日的一份报告显示，每天收入不足 1.25 美元的人数减少了 5 亿，从 1981 年占总人口的 52% 降至 2005 年的 26%。但是，这一显著的下降分布并不均匀，而且并没有使撒哈拉以南非洲国家得益。从专家委员会收到的报告来看，这无疑是什么贫困人口的全球减少尚未造成童工的大量减少的原因。

125. 另一个因素是小学入学率。据儿童基金会的统计，小学在校儿童总人数从 1999 年的 6.47 亿增至 2005 年的 6.88 亿，撒哈拉以南非洲地区，以及南亚和西亚的状况明显改善，这样的地区的儿童入学率分别增加了 36% 和 22%，这一进展主要归功于国际社会作出的努力，因为国际社会承诺到 2015 年铲除文盲现象。这对童工劳动的影响是明显的。一些国家很可能在 2015 年之前实现普及初等教育的目标(例如贝宁和赞比亚，这两个国家的入学率在 6 年中上升了 20%，但这两个国家目前仍有 45 万名 10-14 岁的儿童从事工作；乌干达也是其中的一个例子，该国入学儿童从 290 万增至 2000 年的 720 万，但是，目前仍然有 140 万名 10-14 岁的儿童在从事工作)。相形之下，教科文组织 2008 年题为《人人享有教育》全球监测报告显示，现已很清楚其它一些国家(如：布基纳法索和多米尼加共和国)将无法在 2015 年之前普及初等教育的目标。

126. 还应当重视《消除童工劳动现象国际计划》(《国际劳工组织消除童工劳动现象国际计划》)的作用，该计划通过与相关国家协商，在国际劳工组织技术援助框架内开展。除了有时间限制的计划——始终计划特种消除最得力的童工劳动现象——以外，《国际劳工组织消除童工劳动现象国际计划》已经制定了在非洲法语和葡萄牙语国家、拉丁美洲以及阿尔巴尼亚和柬埔寨等其它国家“推动消除童工劳动现象”。但是目前，仍然有些国家，如中国、印度尼西亚、马来西亚、喀麦隆和苏丹，由于在统计上对实际情况缺乏了解，因而不具备采取行动的基础。

127. 最后，即便《国际劳工组织消除童工劳动现象国际计划》的非常积极的行动能够产生实际成果，其成果不论多么令人欢迎，从数量上来看可能仍然显得极为微不足道。例如，在秘鲁，《国际劳工组织消除童工劳动现象国际计划》非凡的目标是在 2006-2010 年这段时期内让 5000 名儿童不再从事工作，但是现在有 1,219,000 名 6-13 岁的儿童在从事工作，其中一些儿童包括女童甚至在矿井下从事劳动。这充分证明，世界各国有条件作出巨大努力的国家仍需要在长期内作出此种努力。

D. 在全球金融危机的背景下适用国际劳工组织的社会保障标准

128. 许多国内经济指标都在发出这样的一个相同的信息：当前的金融危机可能造成严重的、长期的和全球性的影响，从而对社会保障制度的资金保障和可持续性发展构成实际威胁，并损害国际劳工组织社会保障标准的实施。银行、保险机构和养老基金的破产，以及随之出现的其它经济部门企业的关闭正在造成失业人数的增加和养老金的减少。随着申请救济人数的增加，以及与此同时税收和对社会保障方案缴款的减少，社会安全网将面临越来越大的压力。银行救援行动和政府采取的稳定措施的巨大代价，使国库几乎没有回旋余地，并且对社会开支构成制约。委员会据此认为，社会保障制度将遭受自其首次建立以来所面临的最严重的金融和经济危机。在这种情况下，委员会必须提醒政府，根据国际劳工组织关于社会保障的公约，政府必须承担恰当管理国家社会保障机构和适当提供福利的总的责任；为了使政府能够切实有效地履行这项责任，相关公约规定政府有义务“为此采取一切必要措施”。³²

使加强社会保护成为解决办法的组成部分

129. 在 1990 年代的经济动荡时期，资金压力使一些政府仓促采取措施并削减了社会保护开支。当时，委员会曾经强调直接的资金压力不论有多大，不应当优先于维持社会保障制度的稳定性和有效性这一需要，而且社会保障制度开支的任何削减，都应当按照一项连贯一致的政策进行，这项政策旨在采取可行的长期解决办法，确保提供劳工组织标准保障的保护水平。现在委员会希望更加有力地重申这一关切：除非主要国家针对全球金融危机采取连贯一致、全面地应对行动，否则社会保障制度就可能受到严重损害，并且被排挤到远低于第 102 号公约在 50 年前确定的最低水平的程度。这场危机如果把握不当，就有可能变为一场全面地社会政治危机，从而对全球的社会进步造成重大挫折。

130. 经验显示社会保障和总体经济这两者密不可分，尤其是在出现危机的时期，需要在国家和全球两级对这两者加以管理和驾驭。这意味着为使经济摆脱危机需要采取更加有力地社会保护措施，而且需要使社会保障成为解决办法的一部分。委员会建议在国际劳工组织公约的要求的基础上采取这些措施，这些公约是政府和社会伙伴在顾及国际经济利益，以保持其有效运作的前提下起草的。与协同方式将经济问题和社会问题结合在一起加以处理，是善政的一个先决条件，国际劳工标准在其中发挥重要作用这一点再强调也不过分。委员会希望在这场危机之后，人们将认识到有必要确保将社会层面纳入新的危机后金融和经济程序。

调整社会保障制度的公共成分和私人成分

131. 1990 年代，许多政府都削减了其在履行社会保障职责方面的作用，这种作用被降低到只是提供基本的社会安全网，而与此同时政府却扩大私人保险业者、企业和投保人本身的作用。在这些国家，私营化进程导致社会保障方面的公共成分的逐步减少，尤其是在医疗保险和养老保险方面。委员会曾经强调这种责任的转换，并不是一律与集体筹资原则和国家恰当管理社会保障

³² 第 102 号公约第 71 条第 3 款和 72 条第款；第 121 号公约第 24 条第 2 款和第 25 条；第 128 号公约第 35 条；第 130 号公约第 30 条；第 168 号公约第 28 条。

制度和恰当提供福利的总体责任相一致的。所涉的不利影响之一，是公共机构、社会伙伴和投保人无法参与社会保障方案的管理，从而在去除国家保障的同时是方案成员面临更大的金融风险。

132. 从最近的动态来看，委员会不得不重申，集体筹资和在尽可能广泛的基础上分担风险，辅之于在国家的总体负责和直接监督之下对社会保障方案进行透明、负责和参与式管理，能够以最佳方式确保社会保障的资金稳定性和可持续发展。随着对私人储蓄方案的信任的迅速减少——这种方案已经遭受了严重的资金损失——公众舆论正在再次变得更加愿意接受社会凝聚、共同分担风险原则以及公共保险方案的稳定性，认为与不稳定的私人体制相比这种方案更加可取。这可能会迫使政府在危机后的社会程序中设法找出公共成分和私人成分之间的新的平衡点。

重建国家的机构能力和管理能力

133. 在私人方案面临着无法支付预期的福利这一前景，而且其中一些方案甚至面临破产的情况下，政府必须愿意承担恰当管理和监督此种方案的更大责任，这种责任可能包括在一些极端的情形中接管此种方案。全球金融危机需要的是愿意而且能够以一切恰当手段对市场进行切实管理的国家。在有些国家，政府已经不得不重新承担起它们先前转让给私人行为者的责任，尤其是在养老保险部门。现在，重建国家管理其不断扩大的职责的体制和规章能力需要被定为社会保障领域的国际合作的一个优先目标。国际劳工局长最近将这一问题摆到了多边体系中的一个突出位置：“过去十年中，政府的能力被削弱了，因为人们认为市场依靠自身就能够取得更好的发展结果。现在极为清楚的是包容性市场如果得到国家的有力支持就能以最佳方式运行。多边体系应当将国家机构能力重建定为发展合作和紧急援助的一个优先目标。”³³ 能否克服这场危机，靠的是增加而不是减少政府管理，在这方面国家可以充分依靠国际劳工组织社会保障标准的基本原则和规定。

保护社会保障资源

134. 尽管现在清楚的是，在全球金融危机的前所未有的情形中，国家的作用得到极大的强调，但是政府履行这些职责和义务的方式也是至关重要的。政府必须使公共和私人社会保障安全渡过危机时期，设法尽可能使方案的损失处于最低水平。政府必须控制预算赤字猛增的局面，使其不至于危及民众的社会保障。委员会认为政府采取的救助私人提供者的措施不应当以削减供公共社会保障方案的资源为代价。在设法通过增加公共债务来设法驾驭公共危机时，政府必须维持社会保障基金的可持续性。委员会指出进一步增加社会保障赤字——这一赤字在许多国家已经极高——将意味着把社会保护代价的更大的一部分转到后代身上，而且是与构成国际劳工组织社会保障标准的可持续发展的逻辑相违背的。公共债务持续不断地上升不符合这些标准确立的善政原则。相反，这些原则要求国家尽快了结先前的社会保障欠债，为今后的承付款作出足够的预算准备，并出台管理规则以防止今后重新出现欠债。

³³ 社会结果和应对金融和经济危机，国际劳工局局长胡安·索马维亚在联合国系统行政首长协调委员会会议上宣读的论文，美国，纽约，2008年10月。

135. 在金融经济危机情况下，人们很可能特别想要利用社会保障基金，据于采取多种类型的紧急措施来拯救企业、维持就业机会并触发经济增长。委员会在这种情况下认为，将社会保障资源转用于其它目的，不论这些目的有多么重要，势必会在长期内对该制度的妥善管理和资金稳定性造成不利影响。因此，现在继续实行更加严格的控制，以便确保公共和社会保障基金支付的社会津贴和补贴以及社会保障缴款的各种益处和免除规定得到切实有效和高效率的使用。

使社会保障方案回到通常框架内

136. 在危机时期，任何成员国凡是想要履行其在国际劳工组织公约之下的对于确保社会保障制度的延续性的总的责任，都必须在同时致力于履行为相关人民取得有时间限制的结果和可测量的成果的义务。委员会相信，政府采取或打算采取的措施将会与金融状况的严重性，以及国家确保社会保障的存在和可持续发展的主要责任相一致。委员会认为，恢复社会筹资的资金均衡必须成为公共机构的一个优先事项。诚然，国际劳工组织社会保障公约的规定并不是为了危机形势下的社会保障管理而设计的，但是这些规定确定了一些框架，遵守这些框架是为确保社会保障制度的稳定性并对该制度进行合理管理。走出这场危机的一项良好政策，将需要把这些框架考虑在内，从而使制度能够逐步恢复到正常状况，尽管一些紧急措施有可能暂时对这些框架作出重要的修正。在确保共同摆脱危机帮助各国使其社会保障制度回归先前国际商定的框架方面，国际劳工组织社会保障标准的作用极为重要。撇开国家状况的多样性不谈，正是在保障这些共同的框架的价值观以便顺利渡过经济金融动荡时期这一方面，在国际劳工组织社会保障公约之下对成员国实行约束的国际义务制度才证明了其充分的价值。

IV. 与涉及其它国际文书的其他国际组织和职能机构的协作

A. 同联合国、专门机构和其他国际组织在标准领域方面的合作

137. 在就与共同感兴趣的问题有关的国际文书实施情况进行监督而同其它国际组织建立的协作的范围内，向联合国、某些专门机构以及国际劳工组织为此目的与之达成特别协议的政府间组织提出了它们是否掌握有助于委员会审议某些公约的实施情况的询问。今年，从联合国收到了下列公约的资料：1957 年《土著和部落人口公约》(第 107 号)和 1989 年《土著和部落居民公约》(第 169 号)；从联合国教科文组织收到了有关移民工人公约的资料，委员会在审议这些文书适用情况时将资料考虑在内。

B. 有关人权问题的联合国条约

138. 委员会忆及，国际劳工标准和联合国人权条约的条款是互补和相互加强的。因而，委员会强调国际劳工局和联合国之间就相关文书的实施与监督继续进行合作是必要的，特别是考虑到联合国采取的以人权为基础的发展方法。

139. 委员会赞赏劳工局按照国际劳工局和联合国之间的现有安排，为定期向联合国条约机构提供国际劳工标准实施方面的情况提供资料而作出的努力。委员会认为连贯一致的国际监测是在国家一级为促进享有和遵守经济、社会和文化权利而采取行动的重要基础。委员会本身有机会在两个委员会由弗雷德里克 埃伯特 史蒂夫通的邀请而于 2008 年 11 月 27 日举行年会的背景下，继续与联合国经济、社会和文化权利委员会开展合作。今年，年会是专门为《世界人权宣言》通过 60 周年和 1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)通过 50 周年召开的。平等和不歧视权利被选为讨论的主题。

140. 至于人权理事会于 2008 年 6 月 18 日通过的《经济、社会和文化权利国际公约的任择议定书》，委会注意到，经济、社会和文化权利委员会在审议个人或团体提出其为违反公约规定的某项权利的受害者的指称时，可查阅其它联合国机构以及专门机构的相关文件。委员会认为，尤其在任择议定书生效时，加强与经济、社会和文化权利委员会的合作至关重要。

C. 《欧洲社会保障法典》及其《议定书》

141. 根据该《法典》第 74 条(4)确立的监督程序和国际劳工组织同欧洲委员会之间的安排，专家委员会审议了 20 份有关实施《欧洲社会保障法典》及，视情况，其《议定书》的报告。阿纳·戈梅斯·赫里德罗女士代表欧洲委员会出席了委员会审议有关《欧洲社会保障法典》及其《议定书》报告的会议。委员会有关这些报告的结论将被送交欧洲委员会，以便由社会保障问题标准制定文书专家委员会审议。一旦获得批准，委员会的评论将导致欧洲理事会的部长委员会就该《法典》和《议定书》在有关国家的实施通过若干结论。

142. 由于委员会对该《法典》以及与社会保障有关的国际劳工公约负有的双重责任，委员会寻求发展一种有关欧洲和国际文书实施的连贯一致的分析，并协调这些文书的缔约国的义务。委员会还提请关注各国的国情，它在利用欧洲委员会和劳工局的技术援助方面可能会被证明是改善该《法典》实施的一个有效手段。

* * *

143. 最后，委员会对劳工局官员再次提供的宝贵支持表示感谢，他们的能力和忠于职守的精神，使委员会能在有限的时间内完成其日益繁重和复杂的任务。

2008 年 12 月 12 日，日内瓦。

主席：贾尼斯 R 贝拉斯
(签字)

报告员：A. 夫泽先生
(签字)

总报告附件

实施公约与建议书专家委员会的构成

马里奥·阿克曼先生(阿根廷)

劳动法和社会保障司司长；布宜诺斯艾利斯大学劳动法和社会保障系主任和劳动法教授；阿根廷议会前顾问；阿根廷共和国劳动和社会保障部劳动政策司前司长。

安瓦尔·艾哈迈德·拉什德·夫泽先生(科威特)

法学博士；法学教授；科威特大学私法教授；律师；国际商会(ICC)国际仲裁法院前法官；科威特工商协会仲裁中心行政管理委员会委员；国际伊斯兰调解和商业仲裁中心执委会委员(阿布扎比)；科威特市政当局法律事务前主任；(科威特财政部)法律司前司长；KFH 银行法律事务部前主任；科威特使馆(巴黎)前顾问。

丹尼斯·巴罗先生, S.C. (伯利兹)

东加勒比地区最高法院上诉法官；伯利兹、圣卢西亚、格林纳达和英属维尔京群岛高级法院前法官；伯利兹社会保障上诉法庭前庭长；美洲国家预防酷刑专家委员会前委员。

贾尼斯·R·贝拉丝女士(美国)

宾夕法尼亚大学沃顿学院法律研究、工商道德和管理学教授、副院长；新加坡管理大学校务委员会副主席和创建校长；《比较劳动法和政策杂志》高级编辑；国际产业关系协会执行委员会委员；国际劳动法与社会保障学会美国分会执委会委员；联合汽车、航天和农具工人工会公共审议委员会委员；美国律师协会劳动法分会前秘书。

雷利奥·本特斯·科瑞阿先生(巴西)

巴西联邦最高劳动法庭法官；巴西前劳动检查官；巴西利亚 Ensino 联合中心教授(劳工小组的人权中心协调员)。

迈克尔·哈尔顿·奇德尔先生(南非)

开普敦大学劳动法教授；司法部长特别顾问；南非工会大会前首席法律顾问；劳动部长前特别顾问；南非劳动关系法案专门起草小组前召集人。

劳拉·考克斯女士，王室法律顾问(联合王国)

英国高等法院后座法庭所属分庭法官及就业上诉法庭法官；伦敦大学法学学士、法学硕士；前就业法、歧视和人权问题专业律师；法律学院律师事务室负责人；法学院修道院律师事务室主任(1995年至2002年)；性别歧视委员会律师委员会主席(1995年至1999年)和平等机会委员会主席(1999年至2002年)；内殿法律学院主管人员；独立人权组织法官委员会委员(前理事会委员)和自由律师(原全国公民自由委员会)创始律师之一；就业权利协会前副会长和为剑桥大学歧视立法的独立审议提供咨询的专家委员会委员；国际人权司法保护中心国际法委员会主席(2001年至2004年)和司法研究委员会平等和差异咨询委员会主席(2003年至)；伦敦大学玛丽女王学院任命的荣誉研究员(2005年)；伦敦大学理事会委员(2003年至2006年)；出庭女律师协会会长和联合王国女法官协会委员会副主席。

布兰卡·鲁斯·埃斯庞达·埃斯皮诺萨女士(墨西哥)

法学博士；墨西哥国民自治大学法学院国际公法教授；全国律师联合会和墨西哥律师论坛委员；“本年度律师(1993年)”法律荣誉奖获得者；全国妇女协会社会顾问和执委会委员；规化中的西半球父母联合会(IPP/WHR)主席。她担任过：共和国参议院议长和对外关系委员会主席；众议院秘书；国民议会人口和发展委员会主席及劳动与社会保障委员会委员；恰帕斯州议会议长；泛美人口和发展议员团主席(IPG)；宗教与议会领导人世界论坛副主席；国家劳工问题研究所所长；国家移民问题研究所特派员和《墨西哥劳工评论》编辑。

阿布杜尔·G·科罗马先生(塞拉利昂)

自1994年以来国际法庭法官；日内瓦人道主义对话亨利·迪南中心前主任；国际法委员会前委员；驻许多国家以及联合国的前大使和全权大使。

罗宾·A·莱顿女士，王室法律顾问(澳大利亚)

南澳洲最高法院法官；法学学士、法学硕士；澳大利亚儿童保护中心顾问小组主席；性别委员会成员及澳大利亚司法学院儿童见证手册委员会成员；南澳大利亚移民资源中心赞助人；前出庭律师；南澳洲工业法庭法官和委员会副主席；联邦行政上诉法庭副庭长；南澳洲儿童保护框架报告员；南澳洲法学会人权委员会前主席；全国铁路公司前负责人；健康保险委员会前委员；澳大利亚全国健康和医疗研究理事会健康道德委员会前主席；南澳洲公民自由委员会前名誉律师；中央土著居民土地委员会前律师；南澳洲性别歧视委员会前主席。

皮埃尔·利翁-康先生(法国)

最高法院(社会部)荣誉检察长；国家安全道德委员会委员；新闻工作者仲裁委员会主席；司法部长办公室前副主任；楠泰尔大法庭检察官(上塞纳省)；蓬图瓦兹大法庭前庭长(瓦勒德瓦兹省)；国家法官学校毕业生。

安吉莉卡·努斯伯格女士(德国)

法学博士；科隆大学授；科隆大学东欧法学院院长；欧洲理事会通过法律(威尼斯委员会)实现民主欧洲委员会的代理委员；宗座社会科学院成员(自 2008 年以来)；欧洲理事会社会融入理事长的前法律顾问(2001-2002 年)。

鲁玛·帕尔女士(印度)

印度最高法院前法官(2000 年-2006 年 6 月)；加尔各答高级法院前法官；印度大学国家法学院全体委员会前委员；全国法学会执行委员会前委员；西孟加拉邦国家大学司法科学全体委员会和执委会前委员；平等法司法教育亚太咨询论坛的创始委员；国际女法官协会会员；英联邦人权事务执委会委员和多个其它国家或区域机构的成员。

雷蒙 昂洁伐(马达加斯加)

国际法院成员(1991-2009)；国际法院组建的处理边境争端法庭庭长(2005 年)，副庭长(2003-2006 年)；自 2006 年 2 月任法院高级法官；法学学士(1965 年)，马达加斯加大学，安塔那那里伏；法学博士，巴黎大学；法律和经济学、公共法及政治科学系高级教授，巴黎(1972 年)；里摩日大学和斯特拉斯堡大学名誉博士。

马达加斯加大学(1981-91 年)和其它学院教授；曾担任若干行政职务，包括安塔那那里伏大学第一校长(1988-90 年)；出席若干国际会议的马达加斯加代表团成员；参加条约国家继承联合国会议的马达加斯加代表团团长，维也纳(1976-77 年)；非洲法语法律和政治科学系国际会议第一副主席(1987-91 年)；国际商会国际仲裁法庭成员；众多国际和国内职业及学术社成员。

米格尔·罗德里格斯·皮内罗·Y·布拉沃费勒先生(西班牙)

法学博士；国务会议第二处(法律、劳工和社会事务)处长；劳动法教授；费拉拉大学(意大利)和韦尔瓦大学(西班牙)名誉博士；宪法法庭荣誉庭长；欧洲劳动法学会会员、拉丁美洲劳动法学会会员和安达卢西亚社会科学与环境学会会员；《劳资关系评论》社长；西格罗 XXI 俱乐部主任；韦尔瓦大学金质奖章获得者和劳动金质奖章获得者；集体协议全国咨询委员会前会长和安达卢西亚产业关系委员会主席；塞维利亚大学法学院前院长；拉迪巴大学学院前院长；西班牙劳动法和社会保障协会名誉会长。

Yozo 横田先生(日本)

中央大学法学院教授；联合国大学校长特别顾问；人权事务中心主任(日本)；国际法学学家委员会专员委员；日本国际人权法协会和日本世界法协会委员会委员；东京大学和国际基督教大学前教授。联合国促进和保护人权小组委员会前成员。