

国际劳工大会，第 101 届会议，2012 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

ISBN 978-92-2-524487-1(print)
ISBN 978-92-2-524488-8(web pdf)
ISSN 0255-3449

2012 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, 或发送电子邮件至: pubvente@ilo.org 索取。

请查阅我们的网站: www.ilo.org/publns。

目 录

	页 次
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
国际劳工大会的标准实施委员会	4
专家委员会与大会标准实施委员会之间的关系	5
第一部分总报告	7
I. 导 言	9
委员会的构成	9
工作方法	9
与大会标准实施委员会的关系	10
II. 对各项义务的遵守	12
关于成员国未履行标准实施委员会报告中提及的报告和其它 与标准相关义务的重大案例的后续措施	12
A. 关于已批准公约的报告(《章程》第 22 条和第 35 条)	13
B. 专家委员会对已批准公约的报告的审议	18
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)	38
D. 根据《章程》第 19 条的规定选出的要提交报告的文书	39
III. 与涉及其它国际文书的其它国际组织和职能机构的协作	41
A. 与联合国在标准领域的合作	41
B. 联合国有关人权条约	42
C. 《欧洲社会保障法典》及其《议定书》	42
总报告附件	43
实施公约与建议书专家委员会的构成	43

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)的职责包括通过国际劳工标准并促进其在其成员国的批准和实施。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独一无二的国际级别的监督机制。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述或控诉为基础的(《章程》第 24 条或 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，国际劳工组织是将社会伙伴直接结合进其活动的第一个国际组织。《章程》第 23 条第 2 款对雇主组织和工人组织参与监督机制予以承认。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报告的意见向政府提出。例如，它们可提请注意有关公约的法律中或事实上的不一致，从而导致专家委员会要求有

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。报告是根据按主题事项划分的公约组而提交的。

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做出反应。

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，无论是通过国际劳工标准，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的同比显著增长。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。为了应对，大会于 1926 年通过了一项在年度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)，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

由在国家和国际上享有盛名的 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。为使委员会能够掌握可供使用的不同法律、经济和社会制度方面的第一手经验，任命是依据个人能力在来自世界所有地区的具有独立地位的称职和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 年期任命后最多可展期 4 次。在其第 79 届会议(2008 年 11 至 12 月)上，委员会还决定选举一名任期为 3 年的主席，其任期可再延长 3 年。在每届会议开始时，委员会还要选举一名报告员。

授权

专家委员会每年于 11 至 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：

- 根据《章程》第 22 条为实施它们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

³ 见附件 VII，国际劳工大会第八届会议的议事录，1926 年，第一卷。

⁴ 目前任命有 17 名委员。

⁵ 专家委员会的职权范围，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，在其评价涉及国际劳工公约要求的国家法律和惯例中：“……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

专家委员会对成员国履行其与标准相关义务的评价，或是采取意见，或是采取直接要求的形式。意见形式，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。这些意见被纳入专家委员会年度报告后于每年 6 月提交给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。这些直接要求并不刊载在专家委员会报告中，而是直接送达有关政府。⁸此外，专家委员会在全面调查背景下，负责审议由理事会选定的若干数目公约和建议书所涵盖的有关特定领域的法律和惯例的情况。全面调查以根据《章程》第 19 条和第 22 条提交的报告为基础，该全面调查涵盖所有会员国，无论其是否批准了有关公约。今年的全面调查涉及基本公约。遵循理事会在其第 307 届会议(2010 年 3 月)上作出的决定，使全面调查的主题与 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》中提出的国际劳工组织的四个战略目标保持了一致。⁹

专家委员会的报告

委员会编写年度报告作为其工作的一个成果。年度报告由两卷组成。第一卷(报告 III 1A 部分)¹⁰分为下述两部分：

- **第一部分：总报告**一方面描述了专家委员会工作的进展以及与委员会所处理问题相关的具体事项，另一方面，成员国履行其与国际劳工标准有关的章程义务的程度。
- **第二部分：有关特定国家的意见**涉及就提交报告、按主题事项划分的已批准公约组的实施、以及向主管当局提交文书的义务的履行情况的报告。

第二卷包含全面调查[报告 III, (第 1B 部分)]。¹¹

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)]。¹²

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”。公约和建议书实施专家委员会的报告，报告三(第 4A 部分)，第 24 段，国际劳工大会，第 73 届会议，1987 年。

⁸可通过国际劳工组织的网站 <http://www.ilo.org> 从国际劳工组织标准数据库中查阅这些意见和直接要求。

⁹通过《社会正义宣言》的后续措施，制定了在大会框架范围内进行年度周期性讨论的制度，使得本组织能够更好的了解其成员国在国际劳工组织的四个战略目标方面所处的形势和不同需求，即：就业；社会保护；社会对话和三方机制；和工作中的基本原则和权利。理事会认为，由劳工局出于大会讨论的目的，准备的周期性报告应从全面调查中包含的成员国的法律和实践方面的信息，以及从由大会委员会对全面调查所进行的讨论成果中获益。

¹⁰这反映了国际劳工大会的议程，其包含有关实施公约和建议书的报告及情况的常设议程。

¹¹同上。

¹²该文件概述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。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”。

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《大会议事规则》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)。

委员会被要求向大会提交一份报告。

在由专家委员会进行的独立和技术性审议之后，大会标准实施委员会的会议录为政府、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，特别是已批准的公约，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一般性的讨论，包括对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的重大案例。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 年通过的一项决议，¹³ 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。

在其提交大会全会通过的报告中，¹⁴ 大会标准实施委员会可敦请其案例被讨论的那些成员国接受一个国际劳工局技术援助代表团，以提高其履行其义务的能力，或是可建议其它类型的代表团。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重大案例。

¹³ 国际劳工大会第 88 届会议，2000 年；临时记录第 6-1 至 6-5 号。

¹⁴ 本报告在《大会议事录》中发布。自 2007 年以来，本报告还发行有一个单行本。关于上一次报告，见大会标准实施委员会：议事录摘要，国际劳工大会，第 100 届会议，2011 年，日内瓦。

专家委员会与大会标准实施委员会之间的关系

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，这一精神始终贯穿于专家委员会与大会委员会之间的关系中。今年来，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。同样地，大会委员会的雇主副主席和工人副主席也被邀请出席专家委员会的各会议，并在为此目的而召开的特别会议的框架之内讨论共同关心的问题。

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 2011 年 11 月 24 日至 12 月 9 日在日内瓦举行了其第 82 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)、丹尼斯·巴罗，S.C.先生(伯利兹)、雷利奥·本特斯·科瑞阿先生(巴西)、詹姆斯·J·布鲁德尼先生(美国)、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)、格拉西拉·何塞菲娜·狄克逊·卡顿女士(巴拿马)、拉希德·菲拉利·迈克纳西先生(摩洛哥)、阿布杜尔·G·科罗马先生(塞拉利昂)、皮埃尔·利翁-康先生(法国)、埃勒娜·马苏斯卡雅女士(俄罗斯联邦)、威迪·蒙塔博恩先生(泰国)、罗斯玛丽·欧文斯女士(澳大利亚)、鲁玛·帕尔女士(印度)、保罗-热拉尔·普顾威先生(喀麦隆)、雷蒙·朗热瓦先生(马达加斯加)、横田洋三先生(日本)。总报告的附件 I 中包含有委员会所有委员的简介。

3. 委员会遗憾地注意到自 1998 年以来便是本委员会成员的安瓦尔·夫泽先生(科威特)已递交了其辞呈。委员会对安瓦尔·夫泽先生为委员会工作的 13 年期间以杰出的方式履行其职责表示了深深的感谢，特别是对其在过去的 7 年出色地履行了其作为报告员的职责给予了热烈的赞扬。

4. 在其会议期间，委员会对理事会在其第 309 届会议上(2010 年 11 月)提名的狄克逊·卡顿女士表示了欢迎。

5. 横田先生继续履行了其作为委员会主席的职责，而且委员会选举巴罗先生为报告员。

工作方法

6. 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。²

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。

² 参见第 73 届会议(2002 年 11-12 月)总报告，第 4-8 段；第 74 届会议(2003 年 11-12 月)总报告，第 7-9 段；第 75 届会议(2004 年 11-12 月)总报告，第 8-10 段。

在 2005-2006 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。³ 自 2007 年以来，小组委员会在委员会的每届会议上举行了会议。⁴

7. 今年，工作方法小组委员会在再次当选这一职能的帕尔女士的指导下与会。小组委员会对标准实施委员会的委员在国际劳工大会第 100 届会议上(2011 年 6 月)就委员会工作的具体方面发表的评论进行了认真的审议。在考虑了小组委员会提交的建议后，委员会就下列方面达成一致。

8. 关于**向专家委员会的新委员简要介绍当前的程序**，委员会忆及所有专家在加入本委员会之前均需经过一个严格准备、面谈和遴选过程。在他或她抵达日内瓦之前，将向每一名新专家提供范围广泛的文献资料。一旦他们抵达日内瓦后，新专家还将接受详尽的情况介绍，包括专家委员会和大会标准实施委员会之间的互动。国际劳工组织除在个别基础上向新委员提供众多显著的定向措施外，应当注意到劳工局为所有专家举办的全面情况介绍和为新专家提供的辅导计划。

9. 关于**委员会对政府就大会委员会在其上届会议上达成的结论所采取的后续措施增补一项具体内容的可能性**，委员会忆及去年为强调就程序第 24 和第 26 条的审议而采取的持续行动而采取的类似处理方法。因此，委员会决定在今年的总报告中设立一个表格，以表明就大会委员会在其会议上达成的结论采取的后续行动。该表格前面将有一个介绍性段落，以反映表格中所包含的信息。

10. 关于**考虑到社会伙伴的评论的当前程序**，委员会重申，只要在规定的期限之前收到这些情况，社会伙伴的所有观点将被考虑进来。委员会希望鼓励社会伙伴充分利用他们根据《国际劳工组织章程》第 23 条就已批准公约的实施提交其评论的可能性，这些评论每年最迟应在 9 月 1 日之前送达国际劳工组织。

11. 关于**罢工权的具体问题**，委员会忆及，1994 年有关结社和集体谈判自由的全面调查中反映了罢工权并在今年有关基本公约的全面调查中涉及了这一问题，两项调查明确的反映了社会伙伴的观点。

12. 关于**在总报告中更好地突出未能对专家委员会的评论做出反应提出意见的那些案例的可能性**，委员会忆及，在其总报告脚注中早已列举了这一信息。为更明显地突出这一信息，今年以表格的形式对它们加以了介绍。

与大会标准实施委员会的关系

13. 相互尊重、合作和负责的精神，历来主导着委员会与国际劳工大会及其标准实施委员会之间关系。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，不仅是对标准制定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。此外，委员会对由大会标准实施委员会的委员和理事会理事就其工作方法发表的评论给予了密切关注。同往年一样，今年这一工作通常还是通过其小组委员会进行的。

³ 参见第 76 届会议(2005 年 11-12 月)总报告，第 6-8 段；第 77 届会议(2006 年 11-12 月)总报告，第 13 段。

⁴ 参见第 78 届会议(2007 年 11-12 月)总报告，第 7-8 段；第 79 届会议(2008 年 11-12 月)总报告，第 8-9 段；第 80 届会议(2009 年 11-12 月)总报告，第 7-9 段；第 81 届会议(2010 年 11-12 月)总报告，第 6-13 段。

14. 在这一方面，委员会再次对专家委员会主席横田先生作为观察员，出席国际劳工大会第 100 届会议(2011 年 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，大会委员会要求局长再次邀请专家委员会主席出席国际劳工大会第 101 届会议(2012 年 6 月)。专家委员会已接受这一邀请。

15. 专家委员会主席再次邀请国际劳工大会第 100 届会议(2011 年 6 月)标准实施委员会的一名雇主组代表和工人副主席(分别为克里斯·西德先生和卢克·科特比克先生)，在委员会本届会议期间出席一次特别会议。两位代表接受了这一邀请。

16. 在这一特别会议期间，就相互关心的问题彻底交换了观点。为使成员国有效地实施国际劳工公约，讨论强调了加强两个委员会之间的互补关系的重要性。本着指导其关系的相互尊重的精神，讨论涉及了以每一委员会对另一委员会所表达的观点予以考虑的方式加以改善的可能性，包括如何将此类考虑反映在其各自的工作中。

17. 工人副主席对专家委员会报告中未提及某些国家不遵守的严重案例、关于在委员会报告中避免已过期信息的必要以及突出那些多年来未履行报告义务的案例的重要性发表了评论。他期待看到委员会的报告中对那些经济和金融危机已产生严重影响的欧洲国家发表评论。他还指出，有关基本公约的全面调查是一个非常复杂的文件，而专家委员会的平衡和公正处理方法以及对其所收到答复的评估，对于改善这些公约的实施来说将是非常有益的。雇主组代表就大会委员会和专家委员会之间的作用与合作、就由专家委员会做出解释的问题以及发展一种衡量标准实施方面的进展的方法发表了评论。雇主代表强调，全面调查应促进国际劳工组织标准的遵守并确定批准与实施的障碍。在对雇主代表所发表的一些意见的答复中，专家委员会的委员强调说，独立、公正和技术性作用是对他们作为法律专家履行其工作的要求。此种作用的性质和他们必须履行的工作往往未被充分理解。因此，委员们同意，寻求进一步改善专家委员会与大会委员会之间的对话的方法将是有益的，以便能够更充分地理解该作用及其对其工作的影响。他们还指出，他们将欢迎工人组织和雇主组织的日益参与，例如通过对政府报告的评论，这将为社会伙伴加强委员会对已批准公约实施的评估提供真正的机会。

II. 对各项义务的遵守

关于成员国未履行标准实施委员会报告中提及的报告和其它与标准相关义务的重大案例的后续措施

18. 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提议下，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重大案例的后续措施，以便尽可能地为每一案例确定可行而又适宜的解决办法。这两个委员会在无数场合忆及，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，必须对未能履行报告义务的案例给予如同涉及已批准公约的实施案例那样的同等重视。委员会还忆及，委员会在理事会第 306 届会议(2009 年 11 月)上向其提交了一份关于在未履行报告义务的情况下强化后续措施的评估报告。¹ 该评估强调了在以专家委员会和大会委员会评论为基础的后续措施背景下提供的系统和强化了的技术援助对报告的提交产生的重大影响。

19. 委员会指出，大会委员会在国际劳工大会第 100 届会议(2011 年 6 月)的一般性讨论以及大会委员会在审议那些未履行义务的重大案例的特别会议期间，大会委员会的一些委员强调了这一积极影响。委员会敦请劳工局继续并强化技术援助活动，特别是继续查明成员国在履行其义务中遇到的困难，以便对它们加以解决。根据某些委员的观点，为减轻涉及报告提交的工作量，委员会还需要继续开展努力。他们还强调，除在国家层面根深蒂固的原因外，未能履行报告义务的案例还涉及政府送交报告的工作量。这种情况说明，一方面各国在考虑其批准之前评估其实施公约并提交相应报告的能力的必要，和另一方面，通过突出主要规定继续整合并简化国际劳工组织公约的必要。最后，委员会注意到大会委员会的某些委员再次强调，提供高质量的信息以及应对未能对专家委员会的评论作出答复的案例更加有效的加以处理的至关重要性。其他一些委员还对迟到报告的数目表示了关注。

20. 委员会获悉，作为大会委员会讨论的后续措施，劳工局向大会委员会报告的相关段落中提及的未能履行其相关义务的 40 个成员国发送了专门信函(2010 年、2009 年、2008 年、2007 年、2006 年和 2005 年分别向 39 个、44 个、55 个、45 个、49 个和 53 个成员国发送了专门信函)。

¹ 理事会文件 GB.306/LILS/4(修定本)，第 36-42 段。

21. 委员会欢迎这一事实，即在两个委员会几次报告中提及经历此类持续困难的 4 个国家今年履行了所有其提交报告以及有关已批准公约实施情况的章程义务。² 委员会注意到，自上届大会结束以来，通常在劳工局的帮助下，某些其他成员国已部分履行了其报告和其他与标准相关的义务。³

22. 委员会提醒各国政府，当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实际中获益，然而只有在有关政府必须准备向劳工局通报其具体问题并有意愿实施长期解决办法的情况下，此类援助才能是有益和适宜其国情的。委员会希望劳工局将保持其已向成员国提供的持续的技术援助，因为此类援助无疑是有效地克服报告困难的一个重要手段。最后，委员会欢迎大会委员会就此共同关心事项与其保持富有成果的合作，这种合作对于恰当地各司其职是至关重要的。

A. 关于已批准公约的报告 (《章程》第 22 条和第 35 条)

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

报告安排

24. 委员会忆及，理事会在其第 306 届会议(2009 年 11 月)上决定将基本和治理公约的报告的周期从两年提高到三年，并维持其它公约的 5 年报告周期。这一决定将从 2012 年的报告开始实施。

25. 除了按报告周期要求提交的报告外，委员会还收到了出于下列原因之一特别向某些政府索要的报告：

- (a) 批准后应提交的首次详细报告；
- (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。

26. 在某些情况下，报告没有附上相关立法的副本、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。

² 中非共和国、萨摩亚、新加坡和联合王国(百慕大)。

³ 多米尼加、冈比亚、几内亚-比绍、荷兰(阿鲁巴)、塞舌尔、新加坡、所罗门群岛、泰国、多哥、特立尼达和多巴哥、联合王国(英属维尔京群岛、福克兰群岛(马尔维纳斯群岛)、圣赫勒拿岛)、瓦努阿图和赞比亚。

27. 本报告附录 I 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

28. 今年要求成员国政府就已批准公约的实施情况总共提交 3,013 份报告(《章程》第 22 条和第 35 条)，去年总共要求提交 2,990 份报告。在委员会本届会议结束时，劳工局已收到其中的 2,084 份报告。这一数字相当于要求提交报告总数的 69.1%；而去年，劳工局共收到 2,002 份报告，占要求提交报告总数的 66.95%。

29. 根据《章程》第 22 条，要求成员国政府提交 2,735 份报告。劳工局已收到了其中的 1,855 份报告。这一数字相当于要求提交报告总数的 67.82%(而上一年为 67.98%)。委员会谨对已提交了今年到期的所有报告的 92 个成员国表示感谢。

30. 根据《章程》第 35 条，要求就修改或不做修改而被宣布适用于非本部领土的公约提交 278 份报告。委员会在本届会议结束时，收到了其中的 229 份，或者说 82.37%的报告(而上一年为 55.51%)。

遵守提交报告义务⁴

31. 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：乍得、吉布提、赤道几内亚、格林纳达、几内亚、圭亚那、吉尔吉斯斯坦、尼日利亚、塞拉利昂、索马里和也门。根据本报告第二部分(第一节)开头部分包含的意见，委员会对每一这些国家履行其报告义务的情况进行了检查。

32. 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。正如其在第 19 段所强调，委员会了解，凡是一段时间内没有提交报告的国家，可能是由于一些行政或其它方面的困难，妨碍有关政府履行《章程》规定的义务。在某些例外情况下，未能提交报告是由于与国情相关的更加普遍的困难造成的，这些国家的国情往往阻碍由劳工局提供任何技术援助。在此类情况下，重要的是相关政府尽快从劳工局那里要求援助，以及使此类援助得以尽快提供。

迟交的报告

33. 要求就已批准公约提交的报告，应该在每年的 6 月 1 日至 9 月 1 日之间送达劳工局。在确定这一限时，适当考虑了必要时的翻译、对立法进行研究以及审阅与审议报告相关的其它文件所需的时间。

34. 委员会注意到，截至 2011 年 9 月 1 日，收到的报告比例是 35.1%，而上届会议的这一百分比为 31.4%。如同 2007 年、2008 年和 2010 年那样，在去年的显著下降之后，今年按时收到的

⁴ 总的来说，委员会就成员国未能遵守其报告和其他与标准相关义务的严重和持续案例发表意见是以下列标准为基础的：两年或两年以上未能送交报告，两年或两年以上未能提交首次报告，和在连续三年收到的报告(或大多数报告)中未能指出应将报告和情况的副本送交具有代表性的雇主组织和工人组织。当一个国家未能在当年送交到期报告或大多数到期报告时，委员会将提出直接要求。

报告数目再次增长了约 30%。委员会对按时提交了所有报告的 38 个国家表示了特别的感谢。⁵ 委员会注意到，它去年向成员国提出的开展特别努力以确保它们今年按时提交报告的要求产生了一定的影响。然而，委员会必须再次强调，按时收到报告的数目仍然较低。数目显著的报告是在 9 月 1 日之后非常短的时间阶段收到的，从而打乱了正常监督程序的良好运行。

35. 此外，委员会注意到，一些国家在委员会会议结束(2010 年 11 至 12 月)和国际劳工大会第 100 届会议(2011 年 6 月)开幕这段时间内，或是甚至在大会进行期间，才提交应于 2010 年 9 月 1 日提交的某些或所有报告。⁶ 委员会强调指出，这种做法打乱了监督制度的正常运行，并加重了委员会的工作量。应大会标准实施委员会的要求，委员会注意到在指定的阶段期间这样做了的国家名单如下：阿尔及利亚、安哥拉、亚美尼亚、巴哈马、巴巴多斯、博茨瓦纳、巴西、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、柬埔寨、中非共和国、刚果、塞浦路斯、刚果民主共和国、丹麦、埃塞俄比亚、斐济、法国、法国(法属南方和南极洲领地)、希腊、匈牙利、伊朗伊斯兰共和国、意大利、哈萨克斯坦、老挝人民民主共和国、卢森堡、马拉维、马耳他、蒙古、尼日利亚、巴基斯坦、巴拿马、巴布亚新几内亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、泰国、突尼斯、土耳其、乌干达、联合王国、联合王国(百慕大、直布罗陀、圣海伦娜)、美国(关岛、北马里纳群岛)、委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)。

36. 考虑到今年的报告中未包含有对委员会评论作出答复信息报告的高数目，委员会要求所有成员国开展并加强其努力，以确保明年在时间限制范围内提交更多数目的报告并包含所有要求的信息。委员会还要求劳工局为此而加强其技术援助。最后，与大会委员会的评论相一致，委员会希望那些旨在简化信息和报告的送交和处理的措施，包括根据报告目的按战略目标进行公约分类以及延长基本和治理公约的报告周期，将会促进成员国报告的准备和送交。

首次提交报告

37. 委员会关切地注意到，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 105 份首次报告中的 61 份报告，而上年收到了 130 份首次报告中的 76 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 11 个成员国：

未能提交有关已批准公约实施首次报告的案例	
巴哈马	– 自 2010 年起：第 185 号公约；
赤道几内亚	– 自 1998 年起：第 68、92 号公约；
几内亚-比绍	– 自 2010 年起：第 182 号公约
哈萨克斯坦	– 自 2010 年起：第 167 号公约

⁵ 阿富汗、安提瓜和巴布达、澳大利亚(诺福克岛)、奥地利、玻利维亚多民族国、波斯尼亚—黑塞哥维那、文莱达鲁萨兰国、喀麦隆、中非共和国、中国(澳门特别行政区)、哥伦比亚、古巴、丹麦(法罗群岛)、萨尔瓦多、加蓬、冈比亚、格鲁吉亚、危地马拉、印度、印度尼西亚、以色列、约旦、大韩民国、科威特、拉脱维亚、立陶宛、荷兰(圣马丁岛)、尼加拉瓜、阿曼、圣基茨和尼维斯、塞舌尔、斯里兰卡、乌克兰、联合王国、美国(关岛、北马里亚纳群岛)、乌拉圭、乌兹别克斯坦、委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)。

⁶ 有关大会结束时已收到的和未收到的报告，参见标准实施委员会的报告，第二部分，II，附件 I(临时记录，国际劳工大会，第 100 届会议，2011 年)。亦可从国际劳工组织标准数据库中查询根据第 22 条要求和收到的报告情况。

吉尔吉斯斯坦	– 自 1994 年起：第 111 号公约 – 自 2006 年起：第 17、184 号公约 – 自 2009 年起：第 131、144 号公约 – 自 2010 年起：第 97、157 号公约
尼日利亚	– 自 2010 年起：第 185 号公约
圣多美和普林西比	– 自 2007 年起：第 184 号公约
塞舌尔	– 自 2007 年起：第 147、161、180 号公约
联合王国(圣海伦娜)	– 自 2010 年起：第 182 号公约
瓦努阿图	– 自 2008 年起：第 87、98、100、111、182 号公约 – 自 2010 年起：第 185 号公约
也门	– 自 2010 年起：第 185 号公约

38. 在本报告第二部分(第一节)开头部分的意见中提出了未能送交首次报告的那些国家。总的来说，如同大会标准实施委员会那样，委员会希望强调首次报告的特别重要性。它们为委员会就成员国对已批准公约的遵守情况作出初步评估提供了基础。委员会敦促有关政府作出特别努力以提交到期的首次报告。委员会还要求劳工局提供适宜的技术援助，特别是因为首次报告属于详尽的报告，因而需要按理事会为每一公约规定的报告格式加以准备。⁷

答复监督机构的评论

39. 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要求，大多数政府都提供了要求的答复。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。今年只有五个劳工局所接触的政府提供了所要求的资料。

40. 今年未就其评论做出答复的案例高达 537 个(涉及 43 个国家)。去年此类案例的数目为 669 个(涉及 51 个国家)。

未能在对专家委员会评论的答复中提供信息的案例：	
国 家	公约号
安哥拉	29, 81, 88, 100, 105, 111
巴哈马	87, 88, 95, 98, 100, 105, 111, 138, 144, 182
巴巴多斯	26, 87, 94, 95, 98, 105, 108, 111, 115, 144, 147
保加利亚	26, 77, 78, 87, 94, 95, 98, 113, 156, 173
布基纳法索	6, 29, 81, 87, 95, 98, 100, 105, 111, 129, 131, 138, 141, 144, 159, 161, 170, 173, 182
布隆迪	11, 14, 26, 52, 62, 81, 87, 89, 94, 98, 100, 101, 105, 111, 135, 138, 144
乍得	26, 29, 81, 87, 95, 98, 100, 105, 111, 138, 144, 173, 182

⁷ 详细报告将按照理事会为每项公约批准的报告形式进行编写。在一项公约生效后的下一年，或当专家委员会或大会委员会有明确要求时，须提交详细报告。以后则只需定期提交简单报告(在这方面，请查理事会的决定：GB.282/LILS/5(2001 年 11 月)和 GB.283/LILS/6(2002 年 3 月))。

未能在对专家委员会评论的答复中提供信息的案例：	
国 家	公约号
科摩罗	12, 13, 29, 77, 81, 98, 99, 100, 105, 138, 182
克罗地亚	87, 90, 100, 111, 113, 119, 122, 156
刚果民主共和国	26, 29, 95, 100, 105, 111, 135, 138, 144, 150, 158
丹麦—格陵兰	5, 6, 122, 126
吉布提	9, 16, 19, 23, 26, 29, 38, 63, 73, 81, 87, 88, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 105, 106, 111, 115, 120, 122, 125, 126, 138, 144, 182
赤道几内亚	1, 29, 30, 87, 98, 103, 105, 111, 138, 182
厄立特里亚	87, 98, 100, 111
法国—法属玻利尼西亚	94, 95, 100, 111, 115, 122, 125, 126, 131, 144
加纳	26, 59, 81, 87, 92, 94, 98, 100, 105, 111
希腊	17, 42, 87, 95, 98, 100, 102, 111, 122, 126, 150, 154, 156
格林纳达	26, 81, 87, 94, 95, 99, 100, 105, 111, 138, 144, 182
几内亚	3, 13, 16, 26, 29, 62, 81, 87, 89, 90, 94, 95, 98, 100, 105, 111, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 132, 133, 134, 136, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 148, 149, 150, 152, 156, 159, 182
圭亚那	2, 19, 29, 42, 45, 81, 87, 94, 95, 97, 98, 100, 111, 115, 129, 131, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 144, 149, 150, 166, 172, 175, 182
海地	87, 98, 100, 111, 182
冰岛	98, 100, 111, 122, 144, 156
爱尔兰	14, 26, 29, 62, 96, 98, 99, 100, 102, 111, 122, 132, 138, 139, 144, 155, 159, 160, 176, 177, 179, 180, 182
哈萨克斯坦	29, 100, 105, 111, 122, 144
肯尼亚	17, 19, 29, 81, 105, 129, 182
基里巴斯	29, 87, 98, 105
吉尔吉斯斯坦	11, 29, 77, 78, 79, 81, 87, 95, 98, 100, 105, 113, 115, 119, 120, 122, 124, 126, 138, 148, 149, 150, 154, 159, 160, 182
黎巴嫩	17, 19, 29, 81, 105, 122, 138, 182
利比里亚	29, 81, 87, 98, 105, 111, 112, 113, 114, 150, 182
利比亚	81, 88, 102, 105, 122, 182
蒙古	29, 105, 111, 138, 144, 182
尼泊尔	29, 105, 138, 182
尼日利亚	19, 29, 32, 45, 87, 88, 94, 97, 98, 100, 105, 111, 123, 133, 134, 138, 144, 155, 178, 179, 182
巴基斯坦	11, 18, 29, 81, 87, 96, 105, 138, 159, 182
卢旺达	11, 12, 17, 29, 62, 81, 87, 94, 98, 100, 105, 111, 118, 138, 182

未能在对专家委员会评论的答复中提供信息的案例：	
国 家	公约号
圣马力诺	100, 111, 148, 150, 156, 160, 182
圣多美和普林西比	17, 18, 19, 29, 81, 87, 88, 98, 100, 105, 106, 111, 138, 144, 159, 182
塞拉利昂	17, 26, 29, 45, 59, 81, 87, 88, 94, 95, 98, 100, 101, 105, 111, 119, 125, 126, 144
斯洛伐克	17, 42, 102, 105, 120, 122, 128, 130, 139, 148, 156, 161, 163, 164, 167, 176, 182
斯洛文尼亚	81, 113, 114, 121, 126, 158, 182
泰国	105, 138, 182
乌干达	17, 29, 87, 94, 95, 98, 100, 105, 111, 123, 124, 143, 144, 154, 158, 182
也门	16, 19, 29, 87, 98, 100, 105, 111, 122, 138, 144, 156, 158, 182

41. 委员会就有关遵守其报告和其他与标准相关的义务对 13 个国家发表了意见。未就其评论收到答复的案例可分类如下：

- (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)没有做出答复，以及/或对劳工局寄送的函件没有做出答复。

42. 委员会深切关注的注意到，过去两年来未收到答复评论的数目出现了显著的增长。这一增长导致大会委员会和委员会在劳工局的支持下对未能履行在对委员会评论的答复中提供资料义务的案例给予了更多持续的关注。此外，委员会忆及，在过去的 5 年来，为帮助各国提供所要求的资料，委员会在向它们提出的要求中更显著的突出了其评论。委员会强调，由于一些政府未能履行其有关这方面的义务，显著地削弱了国际劳工组织的三方成员在已批准公约的实施方面与监督机构进行对话所具有的价值。委员会敦促有关国家提供所有应提交的资料，并视需要寻求劳工局的援助。在这方面，委员会要求劳工局对加强早已采取的措施以及向相关的国家提供专门的援助给予高度的优先考虑，以使它们能够就已批准公约的实施提供所要求的资料。

B. 专家委员会对已批准公约的报告的审议

43. 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，在委员会会议之前便送给有关成员。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。

意见和直接要求

44. 在许多情况下，委员会发现，无需对已批准公约的实施方式加以任何评论。⁸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，将其载入委员会的报告中；或是以“直接要求”的方式进行评论，但此种“直接要求”不被载入报告，而是直接函告有关政府。⁹

45. 委员会的意见放在本报告的第二部分中；同时，在每项公约下，列出了所有直接要求的清单。按国家分类的所有意见和直接要求的索引，放在本报告的附录 VII 中。

审议根据《章程》第 24 条提出的申诉和根据《章程》第 26 条提出的控诉程序的后续措施

46. 根据既定惯例，在它们被理事会批准后(三方委员会)或评论后(调查委员会)，委员会对由相关政府未遵循三方委员会的建议(根据《章程》第 24 条成立的审议申诉的机构)和调查委员会(根据《章程》第 26 条成立的审议控诉的机构的建议进行审议)在就相关公约的实施提交的报告以及由雇主组织和工人组织提交的任何评论进行审议的情况下，由委员会对相应的情况进行审议，并构成其与相关政府进行对话的一个重要组成部分。如同下列表格中表明的那样，委员会认为更明确的指出其为加强根据其他章程监督程序所提建议的效果而采取后续措施的那些案例是有益的。

⁸ 291 份报告。

⁹ 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。可通过国际劳工标准数据库查阅这些意见和直接要求。

委员会对由政府为实施三方委员会(根据第 24 条提出的申诉)和调查委员会(根据第 26 条提出的控诉)的建议而采取的措施进行审议的案例名单:	
国 家	公约号
阿根廷	169
白俄罗斯	87, 98
巴西	169
智利	29
中国(香港特别行政区)	97
埃塞俄比亚	111
危地马拉	169
日本	159
墨西哥	150, 155, 169
缅甸	29
俄罗斯联邦	179
津巴布韦	87

就大会委员会通过的个别案例的结论采取的后续行动(2011 年 6 月)

委员会审查的由政府为实施国际劳工大会第 100 届会议(2011 年, 6 月)的结论而采取的措施的案例名单:	
国 家	公约号
阿塞拜疆	138
白俄罗斯	98
柬埔寨	87
加拿大	162
刚果民主共和国	29
斐济	111
希腊	98
危地马拉	87
洪都拉斯	122
马来西亚 – 马来西亚半岛	19
墨西哥	155
缅甸	87
尼日利亚	87
巴基斯坦	87
巴拿马	87
巴拉圭	182

委员会审查的由政府为实施国际劳工大会第 100 届会议(2011 年, 6 月)的结论而采取的措施的案例名单:	
国 家	公约号
罗马尼亚	98
沙特阿拉伯	81
斯里兰卡	103
斯威士兰	87
土耳其	87
乌拉圭	98
乌兹别克斯坦	182
津巴布韦	87

特别注释

47. 同以往一样, 委员会在意见的结尾处以特别注释(传统上称为脚注)的形式指出这样的情况: 由于实施有关公约时所遇到的问题的性质, 看来应要求有关政府早于一般规定的时间提交报告, 在某些情况下, 要求向下届劳工大会提交全部详细资料。

48. 为确定那些委员会插入专门注释的案例, 委员会采用了下面描述的基本标准, 同时顾及下述普遍考虑。第一, 这些标准是指示性的。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, 这些标准可应用于先前已有提交报告要求的情况, 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程度问题。第三, 如果近期已在大会标准实施委员会上对某一本应得到专门评注, 需要向大会提交全部细节(双脚注)的案例进行过一次讨论, 就可做出仅提供一份早期报告的专门评注(单脚注)。最后, 委员会希望指出, 它在使用双脚注时会尽量克制, 因为它要看大会委员会希望讨论哪些案例再作决定。

49. 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个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;
- 问题的迫切性: 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。

50. 此外，委员会希望强调，其先前提请大会委员会关注的不采用双脚注案例的决定并不意味着委员会认为有关案例已取得进展。

51. 委员会在其第 76 届会议(2005 年 11-12 月)上决定，有关确定某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过程：首先由最初负责一组特定公约的专家向委员会提出插入专门评注的建议；其次，考虑到提出的所有建议，委员会在审议了所有公约的实施之后，就会做出一个最后的集体决定。

52. 在现行报告周期下，每隔一年、两年或三年要求提前提交报告，委员会今年视情已要求提前提交报告的案例如下：

委员会已要求每隔一年、两年或三年提前提交报告的案例	
国 家	公约号
阿尔及利亚	32, 120, 127, 155, 181
安提瓜和巴布达	122, 158
阿根廷	87, 96, 184
澳大利亚	158
巴巴多斯	115, 144
白俄罗斯	87, 144
玻利维亚多民族国	136, 162
巴西	94
保加利亚	181
柬埔寨	150
加拿大	88, 162
中非共和国	88
智利	115
哥伦比亚	144, 162, 169
哥斯达黎加	88, 122
科特迪瓦	159
古巴	87
捷克共和国	88, 128
刚果民主共和国	144
多米尼加共和国	144, 167
厄瓜多尔	115, 119, 136, 139, 148, 159, 162
萨尔瓦多	155
埃塞俄比亚	88, 158, 181
法国	96

委员会已要求每隔一年、两年或三年提前提交报告的案例	
国 家	公约号
法国 (新喀里多尼亚)	115
希腊	81, 87, 88, 95, 98, 100, 102, 111, 122, 150, 154, 156
几内亚比绍	88
伊拉克	119, 120, 167
爱尔兰	88, 144
意大利	159, 181
日本	131, 159
大韩民国	19
科威特	136
黎巴嫩	71
卢森堡	159
马达加斯加	19
马拉维	158
马来西亚 – 马来西亚半岛	19
马来西亚 – 沙捞越	19
毛里塔尼亚	122
毛里求斯	19
墨西哥	150, 155
摩洛哥	158
缅甸	19
荷兰	181
尼加拉瓜	111
尼日尔	81, 155, 161, 187
巴基斯坦	96, 159
巴拿马	42, 88
巴布亚新几内亚	158
巴拉圭	95
罗马尼亚	1
俄罗斯联邦	92, 119, 133, 150, 162
圣卢西亚	19, 158
塞尔维亚	131, 144, 158
西班牙	114, 158
斯里兰卡	81

委员会已要求每隔一年、两年或三年提前提交报告的案例	
国 家	公约号
苏里南	17, 42
阿拉伯叙利亚共和国	155, 170
泰国	19
特立尼达和多巴哥	144
突尼斯	88
乌干达	26, 81
乌克兰	81, 129
联合王国 – 英属维尔京群岛	82
美利坚合众国	55
乌拉圭	121
委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)	81

53. 委员会还要求政府向于 2012 年召开的下届大会提交以下案例的详细情况：

委员会要求政府向于 2012 年 6 月召开的下届大会提交详细情况的案例：	
国 家	公约号
多米尼加共和国	111
斐济	87
危地马拉	87
毛里塔尼亚	81
塞内加尔	182

54. 此外，在某些情况下，当简易报告即将到期时，委员会要求有关政府提交详细报告：

当简易报告即将到期时，委员会要求政府提交详细报告的案例：	
国 家	公约号
阿尔及利亚	119
阿塞拜疆	120
伯利兹	115, 155
喀麦隆	162
哥伦比亚	174
多米尼加共和国	170
法国 – 新喀里多尼亚	120

当简易报告即将到期时，委员会要求政府提交详细报告的案例：	
国 家	公约号
墨西哥	102
缅甸	17, 87
秘鲁	176
俄罗斯联邦	152
塞舌尔	148, 155
塔吉克斯坦	115
乌干达	162
乌拉圭	167
委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)	155

实际实施情况

55. 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某些公约的具体条款中都提出了提供此类资料的要求。

56. 委员会注意到，在今年收到的报告中，有 **576** 份报告包含有关于公约的实际实施的资料。在这些报告中，有 **126** 份报告包含有关于国家判例法的资料。委员会还注意到，有 **450** 份报告包含有关于统计资料和劳动监察方面的资料。

57. 委员会希望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来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有关公约在实践中的实施的明确和最新的资料。

案例进展情况

58. 在对成员国政府提交的报告进行审议后，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**。

59. 在其第 80 届会议(2009 年 11-12 月)和本次会议上，委员会就过去几年发展的确定案例进展情况的综合处理方法作出了下列澄清：

- (1) 委员会表示的感兴趣或满意并不意味着它认为所涉及国家总的来说遵守了相关公约，而且委员会可能会在同一评论中对一个具体事项表示满意或感兴趣，同时还就它认为尚未以一种令人满意的方式加以处理的其他重要事项表示遗憾的关注。
- (2) 委员会希望强调，进展情况的表述局限于与公约的实施和有关政府采取措施的性质相关的一个具体事项。

- (3) 委员会在行使其指出进展情况的决定权方面将考虑到有关公约的特殊性和具体国情。
- (4) 进展情况的表述可涉及与国家立法、政策或实践相关的各种不同措施。
- (5) 假如满意或感兴趣的表述涉及立法或立法草案的通过，委员会亦可考虑就其实际实施采取适宜的后续措施。
- (6) 在确定案例进展情况方面，委员会既考虑到各国政府在其报告中提供的情况，也考虑到雇主组织和工人组织的评论。

60. 自其在 1964 年报告中首次确定**满意**的案例以来，¹⁰ 委员会一直延用了相同的标准。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，无论是通过新立法、修订现行法律，还是对国家政策或惯例进行显著的修改，从而实现根据有关公约更全面地履行其义务。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。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
- 为需要解决类似问题的其它政府和社会伙伴提供一个范例。

61. 有关取得进展的案例的详细情况，请见本报告的第 II 部分，它包括有采取此类措施的 72 国家中的 54 个案例，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 的案例名单：	
国 家	公约号
阿尔及利亚	182
安哥拉	17
安提瓜和巴布达	138
阿塞拜疆	138
伯利兹	98
贝宁	6, 161
博茨瓦纳	182
巴西	138, 155, 161
保加利亚	120
布隆迪	29, 182
中非共和国	105
中国 – 澳门特别行政区	115
哥斯达黎加	102, 111
克罗地亚	155

¹⁰ 参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 可以表示满意的案例名单：	
国 家	公约号
塞浦路斯	95, 182
刚果民主共和国	119
多米尼克	138
萨尔瓦多	138, 182
埃塞俄比亚	155
法国	166
法国 – 新喀里多尼亚	127
加蓬	123
危地马拉	182
伊拉克	115
意大利	139
日本	98
大韩民国	150
科威特	138
老挝人民民主共和国	29
莱索托	138, 182
卢森堡	155
马来西亚	138
毛里求斯	160
摩尔多瓦共和国	105
摩洛哥	182
纳米比亚	182
荷兰	182
新西兰	160
尼加拉瓜	138
阿曼	182
巴基斯坦	98
巴拿马	87
秘鲁	138, 169
罗马尼亚	98, 138
南非	138, 182
西班牙	44, 182
斯里兰卡	138, 182
苏里南	182

委员会对以下国家的政府采取的某些措施 可以表示满意的案例名单：	
国 家	公约号
斯威士兰	87
瑞典	129
前南斯拉夫马其顿共和国	182
突尼斯	118
乌干达	138
联合王国 – 英属维尔京群岛	94, 98
联合王国 – 圣海伦那岛	17
乌拉圭	111, 155, 182

62. 这样，自委员会开始在其报告中列出案例数以来，继委员会在提出评论后对进展情况感到满意的案例总数已达 **2,875** 例。

63. 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。¹¹ 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将会在今后取得进一步进展，而且委员会希望就此与政府和社会伙伴继续进行对话。与满意案例相比较，感兴趣案例仅与不太显著的进展有关。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亦可包含各种措施。首要考虑的是那些有助于全面实现一个特定公约的目标的措施，内容可包括：

- 提交议会的立法草案、其它送交委员会的或可利用的拟议的立法修订；
- 与政府和社会伙伴协商；
- 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；
- 除非有令人不得不服从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；或者
- 委员会还可将一个国家、省或领土在一个联邦制的框架中所取得的进展作为感兴趣的案例。

64. 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，并包括已采取此类措施的 **325** 国家中的 **130** 个案例。全部名单如下：

委员会可以感兴趣地注意到 已采取各种措施的以下国家政府的案例名单：	
国 家	公约号
阿尔巴尼亚	77, 81, 111, 129
阿尔及利亚	29, 81, 150

¹¹ 参见专家委员会向国际劳工大会第 65 届会议(1979 年)提交报告的第 122 段。

委员会可以 感兴趣地 注意到 已采取各种措施的以下国家政府的案例名单：	
国 家	公约号
阿根廷	29, 81, 87, 95, 184
亚美尼亚	95, 143, 173
澳大利亚	29, 111, 112, 123
奥地利	156
阿塞拜疆	138
巴林	155
孟加拉国	59
巴巴多斯	182
白俄罗斯	77, 81, 115
比利时	55, 56, 81, 94, 182
伯利兹	26, 81, 111, 156
贝宁	98, 144, 161
玻利维亚多民族国	103, 111
波斯尼亚和黑塞哥维那	87, 90, 159
博茨瓦纳	182
巴西	136, 139, 148, 155, 167, 170, 182
保加利亚	8, 53, 55, 56, 81, 111, 182
布隆迪	182
柬埔寨	13, 138, 182
加拿大	26
佛得角	98, 111
中非共和国	111, 182
智利	6, 29, 131, 156
哥伦比亚	6, 87
刚果	29, 111
哥斯达黎加	1, 81, 95, 114
克罗地亚	8, 53, 74, 81, 91, 129, 139, 147, 155, 179
古巴	81
塞浦路斯	81, 94, 122, 187
捷克共和国	29, 77, 150, 160
刚果民主共和国	62
丹麦	139
多米尼加共和国	167
厄瓜多尔	100, 112, 121

委员会可以感兴趣地注意到 已采取各种措施的以下国家政府的案例名单：	
国 家	公约号
埃及	81, 87, 98
萨尔瓦多	77, 87, 155, 182
爱沙尼亚	81, 122
埃塞俄比亚	111, 182
斐济	111, 178, 182
芬兰	81
法国	115, 131, 164, 166, 178
法国 – 法属玻利尼西亚	81, 129
法国 – 法属南方和南极洲领地	53, 68, 69, 92, 133
法国 – 新喀里多尼亚	115, 120
加蓬	81, 100, 158
冈比亚	182
格鲁吉亚	111
德国	81, 162, 167
加纳	148
希腊	62, 81
危地马拉	29, 94, 138, 163, 169, 182
洪都拉斯	29, 78, 95, 138
匈牙利	139
冰岛	159
印度	5, 26, 29, 144
印度尼西亚	29, 81
伊拉克	167
以色列	77
意大利	139, 167
牙买加	111
日本	87, 139
约旦	98, 100, 144
哈萨克斯坦	111
肯尼亚	111
大韩民国	81, 156, 182
科威特	1
老挝人民民主共和国	182
拉脱维亚	129, 138

委员会可以 感兴趣地 注意到 已采取各种措施的以下国家政府的案例名单：	
国 家	公约号
黎巴嫩	81, 150
莱索托	138, 182
利比里亚	53, 55
立陶宛	100, 111, 122, 156
卢森堡	8, 55, 56, 81, 139, 147, 161
马达加斯加	182
马来西亚	138
马里	182
马耳他	111
毛里塔尼亚	53, 81
毛里求斯	29, 81
墨西哥	53, 118, 150, 160
蒙古	155
摩洛哥	129, 138, 150, 182
莫桑比克	18, 81
缅甸	87
纳米比亚	138, 150
尼泊尔	111
荷兰	160
新西兰	81
尼加拉瓜	111, 138, 182
尼日尔	111
挪威	8, 53
巴拿马	29, 53, 74, 138, 167
巴布亚新几内亚	87, 182
巴拉圭	138, 182
秘鲁	102, 127, 152, 182
菲律宾	118, 122, 182
波兰	160, 182
葡萄牙	111, 138, 160
卡塔尔	81, 111
罗马尼亚	100
俄罗斯联邦	16, 73, 160
圣基茨和尼维斯	182

委员会可以**感兴趣地注意到**
已采取各种措施的以下国家政府的案例名单：

国 家	公约号
圣卢西亚	182
圣文森特和格林纳丁斯	182
沙特阿拉伯	81
塞内加尔	29
塞舌尔	73, 155
新加坡	8, 16, 22
斯洛伐克	129
斯洛文尼亚	97, 143
南非	111
西班牙	8, 53, 55, 74, 113, 134, 145, 156, 158, 164, 165, 180, 187
斯里兰卡	81
苏丹	138
苏里南	182
瑞典	81, 100
瑞士	100, 163
阿拉伯叙利亚共和国	63, 170
坦桑尼亚联合共和国	81, 182
坦桑尼亚联合共和国 – 桑给巴尔	100
泰国	29
前南斯拉夫马其顿共和国	111, 139, 182
乌干达	122, 138, 162
乌克兰	95, 153
阿拉伯联合酋长国	182
联合王国	29, 111
联合王国 – 百慕大	17
联合王国 – 马恩岛	150
乌拉圭	81, 111, 134, 136, 148, 150, 155, 167
乌兹别克斯坦	122
委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)	81
越南	100, 182
赞比亚	138, 148
津巴布韦	81

良好做法案例

65. 根据其第 78 届会议(2007 年 11 至 12 月)上做出的决定,委员会强调**良好做法**的案例,以表示其对为实施公约而做出的特别努力的赞赏,从而使这些案例能够在适当的情况下成为其它国家的榜样,协助它们实施已批准公约和推进社会进步。在其第 79 届会议(2008 年 11 至 12 月)上,委员会同意了将适用于确定良好做法案例的一般准则。委员会进一步同意了它将继续遵循一个分为两个阶段的过程,确定良好做法的案例:首先,由最初负责一组特定公约的专家向委员会提议某措施或某些措施应该被确认为良好做法的案例;其次,考虑到所有提出的建议,在委员会审议了所有公约的实施后,委员会将经过讨论做出一个最后的集体决定。¹²

66. 在其第 80 届会议(2009 年 11-12 月)上,委员会特别侧重于澄清良好做法案例和取得进展案例之间的区别。在这方面,委员会希望一开始便强调良好做法案例必然也是取得进展的案例,尽管反之并不总是如此。委员会希望指出,良好做法案例的确认**并未以任何形式增加了成员国在其已批准公约下的义务**。而且,这一确认也不意味着相关成员国与其它成员国相一致。此外,更多地遵守公约要求,对于良好做法的确定亦是不够的,因为守约是源于批准公约的一个基本要求。因此,良好做法案例是属于信息性质,而不是规范性质的。对它们的确认构成了现正与有关政府就已批准公约的实施进行对话的一部分,并可涉及在国家立法、政策或实践中采取的任何措施。显然,在确认良好做法案例中必须审慎行事,以尽量减小这些做法事后被看作不满意的可能性。

67. 铭记这些方面,基于对它们是指示性但不详尽的理解,委员会希望确认已被其第 79 届会议(2008 年 11 至 12 月)确定的下列三个标准:

- (1) 一个良好做法案例可包括一项可取得或改善遵守公约的**创新措施**,并因此可以成为其它国家实施这一公约的**榜样**。
- (2) 该做法可反映一个**创新型或创造性的方式**,或者是实施公约方面,或者是解决实施公约中的困难方面。
- (3) 认识到公约制定的只是最低标准,该做法可提供有关一个国家扩大公约实施或范围的一个**样板**,以加强其目标的实现,特别是在公约含有灵活性条款的情况下。

已强调需要技术援助的案例

68. 将监察机构的工作与通过技术合作及援助给予成员国的实际指导相结合,一直是国际劳工组织监察制度的主要成面之一。此外,自 2005 年以来,应大会委员会的倡议,国际劳工组织监察机构的监察和劳工局的技术援助之间的互补性一直受到高度关注。正如在第 18-22 段所指出的,这导致了针对成员国未能履行报告或其它与标准相关的义务的重大案例的后续措施。此外,大会委员会在其结论中更系统地提及了有关已批准公约实施个案的技术援助。这一加强了将监察机构工作与劳工局技术援助相结合的目的,是为了给成员国提供一个有效的框架,以使它们能全面遵守其与标准相关的义务,包括实施其已批准的公约。

¹² 须忆及这一点,即这种分为两阶段的过程也被用于所谓的“双脚注”:见前面第 51 段。

69. 就此，委员会在其第 79 届会议(2008 年 11 至 12 月)上决定强调那些委员会认为技术援助将特别有助于成员国解决实施已批准公约中的法律和实践差距的案例。有关此类案例的详细情况，请见专家委员会报告的第 II 部分。委员会还审议了与大会委员会在大会上届会议上强调的技术援助需要相关的某些案例。

技术援助特别有助于帮助成员国的案例：	
国 家	公约号
阿尔巴尼亚	98
阿尔及利亚	32, 120, 155
安哥拉	45
安提瓜和巴布达	94
阿根廷	81, 129
亚美尼亚	94, 173
阿塞拜疆	98
孟加拉国	87
贝宁	161
玻利维亚多民族国	81, 98, 136, 162
博茨瓦纳	87, 151, 176
柬埔寨	13, 100
喀麦隆	162
佛得角	87, 111
中非共和国	155
智利	87
刚果	81, 87
哥斯达黎加	87, 94, 95, 111, 120
科特迪瓦	100
古巴	87
刚果民主共和国	81
多米尼克	138, 182
多米尼加共和国	167
厄瓜多尔	115, 119, 136, 139, 148, 162
萨尔瓦多	155
赤道几内亚	98
埃塞俄比亚	87, 155
斐济	87, 98
加蓬	87
格鲁吉亚	87

技术援助特别有助于帮助成员国的案例：	
国 家	公约号
危地马拉	87, 100, 148, 167
几内亚比绍	45, 81, 98, 100
圭亚那	42
海地	87, 98
洪都拉斯	98
印度	107
印度尼西亚	81, 87
伊拉克	150
肯尼亚	63
科威特	81
老挝人民民主共和国	138
黎巴嫩	150
莱索托	150
马来西亚 – 马来西亚半岛	19
毛里塔尼亚	81, 100, 111
毛里求斯	100
莫桑比克	138, 144
荷兰 – 阿鲁巴岛	87, 138
尼加拉瓜	12
尼日尔	81
巴基斯坦	100
巴拿马	167
巴布亚新几内亚	138
巴拉圭	182
圣基茨和尼维斯	138
圣卢西亚	17
沙特阿拉伯	81, 111
塞内加尔	138
所罗门群岛	45
南非	155
斯里兰卡	81, 103
苏丹	122
苏里南	81
塔吉克斯坦	115

技术援助特别有助于帮助成员国的案例：	
国 家	公约号
多哥	111
突尼斯	87, 118
乌干达	162
乌克兰	138
阿拉伯联合酋长国	138
乌兹别克斯坦	138
越南	100
赞比亚	103, 148
津巴布韦	81

70. 委员会注意到，自其上届会议以来，北非和中东地区的一些国家已开始了向民主转轨的进程。委员会持这样的观点，即此种进程为使国家立法与国际劳工组织公约相一致采取必要的改革提供了机会，特别是那些涉及工作中的基本权利的公约。为此，委员会提醒有关政府可利用国际劳工组织的技术援助。

关于某些公约的实施问题

71. 委员会注意到 2011 年 4 月 18-21 日在日内瓦举行的审议 1982 年终止雇佣公约(第 158 号)和 1982 年终止雇佣建议书(第 166 号)三方专家委员会的最后报告。该会议的目的旨在检查第 158 号公约和第 166 号建议书、确定批准与实施方面的障碍以及当前在法律和惯例方面存在的其它相关趋势。委员会还注意到劳工局为该次会议准备的背景文件、三方专家会议政府和工人专家的前进方向和雇主专家的成果、以及在理事会法律问题和国际劳工标准部分进行的讨论和由理事会做出的决定(理事会文件 GB.312/LILS/PR, 2011 年 11 月)。

雇主组织和工人组织的意见

72. 在每届会议上，委员会都要提请政府重视要求雇主组织和工人组织在实施公约与建议书过程中发挥作用。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，表示它们已根据《章程》第 23 条第 2 款向雇主和工人的代表组织提供了提交给劳工局的报告副本。然而，委员会强调，委员会在两年中第二次不得不对一个国家连续三年在其报告中忽略提及有关已批准公约的情况发表了意见。委员会忆及，根据国际劳工组织的三方性，遵守这一章程义务旨在使具有代表性的雇主组织和工人组织能够充分参与国际劳工标准实施的监督。如同专家委员会主席在今年大会委员会上忆及的那样，假如一个政府不履行这一义务，则这些组织便被剥夺了其发表评论的机会，并失去了三方性的一个至关重要的一个要素。委员会呼吁所有成员国，特别是上面提到的那些国家履行其根据《章程》第 23 条第 2 款负有的义务。委员会还要求各国政府向具有代表性的雇主组织和工人组织提供报告的副本，以使它们有足够的时间发送它们可能希望发表的任何评论。

73. 自其上届会议以来,委员会已收到 1,051 份意见(去年收到的是 794 份)。其中, 129 份(去年是 119 份)来自雇主组织; 922 份(去年是 675 份)来自工人组织。委员会忆及,它重视雇主和工人组织对监察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和惯例中的实施情况是至关重要的。

74. 所收到的大多数意见(798 份)涉及到已批准公约的实施(见附录 III)。¹³ 这些意见中有约 506 份涉及基本公约的实施, 81 份涉及治理公约的实施, 以及 211 份涉及其它公约的实施。此外, 有 253 个评论涉及根据《章程》第 19 条提交的有关基本公约的报告。¹⁴

75. 委员会注意到,在今年收到的意见中,有 738 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给有关政府征求意见。委员会强调,为使各国政府有合理的时间做出反应,从而使委员会能在同年 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 日前收到雇主组织和工人组织提交的意见。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。政府将雇主组织和工人组织的这些意见与其报告一并提交的情况有 313 例,有时还附有它们自己的评论。

76. 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它一些意见,因为这些组织的意见或政府的答复是在会议召开前夕、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。

77. 委员会注意到,在大多数情况下,雇主组织和工人组织都能够努力收集并提出有关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,提供对由各国政府提供的信息和在委员会的意见中所论述的问题具有实际附加价值的详尽资料,对于这些组织来说是至关重要的。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。委员会请有兴趣的组织向劳工局要求这方面的技术援助。

在非报告年对雇主组织和工人组织意见的处理

78. 委员会忆及,在其第 77 届会议(2006 年 11 至 12 月)上,委员会就确定在非报告年从雇主组织和工人组织那里收到的关于已批准公约实施的意见处理方面应遵循的程序,向劳工局提供了指导。根据理事会将提交基本公约和治理公约的报告周期从两年延长到三年的决定,委员会在其第 80 届会议(2009 年 11—12 月)上审议了这一程序。在这方面,委员会充分意识到,有必要以公平而审慎的方式实施理事会延长报告周期的决定,确保雇主和工人组织的意见能够引起其对关切领域的注意,即使那一年政府没有有关公约的报告应提交。

79. 委员会确认,若从雇主和工人组织那里收到的意见只是简单地重复前些年所指出的意见,或涉及早已由委员会提出的事项,那么将根据应提交政府报告那一年的正常周期对这些意见给予审议,而且将不在该报告期之外要求政府提交报告。这一程序还可适用于就早已由委员会提出的

¹³ 可从国际劳工组织的标准数据库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的意见的情况。

¹⁴ 见国际劳工大会第 101 届会议报告 III(第 1B 部分), 2012 年,日内瓦。

事项提供有关法律和惯例方面的补充资料，或有关细微法律修改意见的情况，虽然在这种情况下会依据具体案例考虑要求提供一份早期报告。

80. 然而，凡是评论涉及对未遵守特定公约的重大行径提出较严重的指控 - 而不是单纯的重复，有关政府将被要求在正常的报告周期外答复这些指控；并且凡是这些指控超出了简单声明的，委员会将在收到这些指控的当年审查这些评论。若评论涉及重要立法变化，或者是对某项公约的适用具有根本性影响的建议，委员会将以同样的方式予以审查；涉及细小和新的立法建议或法律草案且尚未经委员会审查的意见，若尽早对其进行审查可在起草阶段协助有关政府，委员会亦以同样方式进行审查。

81. 委员会强调，上述程序旨在使理事会做出的决定生效，这些决定既延长了报告周期，也提供了在此情况下确保对已批准公约的实施保持有效监察的保证。这些保证中的其中一项包括对雇主和工人组织可能会提请委员会注意源于已批准公约实施的需特别关切的事项，甚至是在无需提交政府报告的年份的情况，给予应有的承认；在这种情况下，劳工局直接收到的意见将会被及时转送有关政府，以遵守法定程序。委员会将继续对其收到的所有意见资料给予充分和慎重的考虑，以确保在新延长的基本公约和优先公约报告周期的情况下，对已批准公约的实施执行有效、时新和定期的监测。

82. 本报告的第二部分包含有由委员会就评论中提出的事项涉及已批准公约的实施的案例发表的大多数意见，凡适宜时，视需要审议了直接涉及政府的其他一些评论。

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)

83. 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 99 届会议于 2010 年 6 月 14 日通过的文书(第 188 号公约和第 200 号建议书)提交主管当局而采取的步骤的资料；
- (b) 对委员会在其第 81 届会议(2010 年 11 至 12 月)上提出的意见和直接要求的答复。

84. 本报告第二部分的附录 IV 包含一个总结，指明了将大会在其第 99 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。此外，附录概括了各国政府 2011 年向主管当局提交先前已通过文书的情况。

85. 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)以来所通过的文书的总体情况。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。

大会第 99 届会议

86. 大会在其第 99 届会议(2010 年 6 月)上, 通过了 2010 年艾滋病毒和艾滋病建议书(第 200 号)。向主管当局提交第 200 号建议书的 12 个月的期限已于 2010 年 6 月 17 日截止, 而 18 个月的期限亦已于 2010 年 12 月 17 日截止。总的来说, 183 个成员国中的 31 个政府早已提交了在第 99 届会议上通过的建议书。在该次会议上, 委员会审议了下列政府就第 200 号建议书所采取措施的新情况, 它们是: 阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、巴巴多斯、比利时、佛得角、哥斯达黎加、捷克共和国、丹麦、多米尼加共和国、埃及、爱沙尼亚、希腊、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、以色列、意大利、日本、约旦、大韩民国、老挝人民民主共和国、毛里求斯、墨西哥、蒙古、黑山、摩洛哥、荷兰、新西兰、菲律宾、波兰、卡塔尔、罗马尼亚、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、斯威士兰、塔吉克斯坦、土耳其、委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)和越南。

案例进展情况

87. 委员会感兴趣地注意到下列国家的政府在相关的阶段期间发送了资料, 它们是: 佛得角、中非共和国、肯尼亚、蒙古和卡塔尔。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做出的努力, 从而履行将大会过去几年来通过的文书提交其议会机构的义务。

特殊问题

88. 为促进标准实施委员会的工作, 本报告仅提及了为将至少 7 届大会通过的文书提交给主管当局的那些政府。这一时间阶段从第 90 届会议(2002 年)开始到第 99 届会议(2010 年)结束, 因为大会在第 93 届会议(2005 年)、第 97 届会议(2008 年)或第 98 届会议(2009 年)期间未通过任何公约或建议书。这一时段长得足以有充分的根据邀请有关政府代表团出席大会委员会的一次专门会议, 以让它们能够就拖延提交做出说明。

89. 委员会注意到, 在其第 82 届会议结束时(即 2011 年 12 月 9 日), 下列 39 个国家属于此种情况, 它们是: 巴林、孟加拉国、伯利兹、柬埔寨、哥伦比亚、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、多米尼克、赤道几内亚、埃塞俄比亚、斐济、格鲁吉亚、几内亚、海地、伊拉克、爱尔兰、吉尔吉斯斯坦、利比亚、莫桑比克、巴布亚新几内亚、卢旺达、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣多美和普林西比、塞舌尔、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、苏丹、苏里南、塔吉克斯坦、前南斯拉夫马其顿共和国、多哥、土库曼斯坦、乌干达和乌兹别克斯坦。

90. 委员会始终了解多年来影响这些国家并导致它们中的某些丧失了履行提交文书义务的机构的例外情况。在大会第 100 届会议上(2011 年 6 月), 7 个代表团的政府代表提供了解释它们这些国家为什么没有能够履行向国家议会提交公约、建议书和议定书的章程义务的情况。如同专家委员会所作的那样, 大会委员会对未能遵守这一义务表示了极大的关注。大会委员会指出, 遵守这一章程义务, 即向国家议会提交大会所通过的文书, 对于确保本组织标准制定活动的有效性来说是极其重要的。

91. 在本报告第二部分第三节的意见中公布了被确定了的上述国家, 并在统计附件中指出了那些未被提交的公约、建议书和议定书。委员会认为对相关政府加以提醒是有益的, 以使它们能够将其作为一个紧急事项立即采取适宜措施, 以使它们跟上形势的发展, 并使得它们能够从劳工局将采取的旨在帮助它们快速向议会提交待处理文书的措施中获益。

委员会的评论和政府的答复

92. 同以往的报告一样,在本报告的第二部分第二节中,委员会就它认为应当提醒一些政府特别注意的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(见第二节末尾的直接要求清单)。

93. 委员会希望,它今年向有关政府发出的 71 个意见和 81 个直接要求将能使它们更好地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。

94. 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。为了进行审议,委员会必须收到已向议会机构提交文书的概况或文件副本,并须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议会,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。须将这一决定以及向议会提交文书的情况通知劳工局。

95. 委员会希望在其下一份报告中看到在这一事项方面有所进展。委员会再次提醒各国政府,它们可向国际劳工局寻求技术援助,特别是通过劳工局地区的标准专家。

D. 根据《章程》第 19 条 的规定选出的要提交报告的文书

96. 委员会忆及,理事会在其第 303 届会议(2008 年 11 月)上决定使全面调查的主题与根据《社会正义宣言》后续措施在大会上年度周期性讨论的那些主题相一致。根据理事会在其第 307 届会议(2010 年 3 月)上作出的决定,¹⁵ 要求政府根据《章程》第 19 条的规定,就以下文书提交报告,作为全面调查的一个基础:1930 年强迫劳动公约(第 29 号)、1948 年结社自由和保护组织权利公约(第 87 号)、1949 年组织权利和集体谈判权利公约(第 98 号)、1951 年同酬公约(第 100 号)、1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)、1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号)、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)的报告。

97. 要求成员国就基本公约提交报告的总数是 282 份。这一数字包括要求那些尚未批准所有基本公约的成员国提交的 147 份报告和已批准所有基本公约的成员国提交的 135 份报告(强制性部分一报告表的问题 32 至 37)。已收到 160 份报告,这一数字占要求提交报告的 56.23%。

98. 委员会遗憾地注意到,在过去的五年中,以下 10 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:阿富汗、佛得角、几内亚比绍、肯尼亚、萨摩亚、塞拉利昂、索马里、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和瓦努阿图。

99. 委员会再一次督促这些政府提交要求提交的报告,以使委员会的全面调查尽可能全面。委员会希望劳工局将为此提供所有必要的技术援助。

100. 本报告的第三部分(作为报告的第 1B 部分单独出版)包括有关社会保障文书的全面调查。¹⁶ 根据前几年遵循的惯例,该全面调查是根据由委员会的 8 名成员组成的一个工作组进行的初步审议起草的。

¹⁵ 参见理事会文件 GB.304/LILS/5 和 GB.304/9/2, 第 73 段。

¹⁶ 见报告三(第 1B 部分), 国际劳工大会, 第 101 届会议, 2012 年, 日内瓦。

III. 与涉及其它国际文书的其它国际组织和职能机构的协作

A. 与联合国在标准领域的合作

101. 在就与共同感兴趣的主体有关的国际文书实施情况进行监督而同其他国际组织建立的协作范围内，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其它政府间组织提出了它们是否掌握有有关这些公约是如何得以实施的情况的询问。相关的公约和经咨询的国际组织的名单如下：

- 1957 年土著及部落人口公约(第 107 号公约)：联合国(UN)、联合国粮食及农业组织(FAO)、联合国人权事务高级专员办事处(OHCHR)、联合国教育、科学及文化组织(UNESCO)和世界卫生组织(WHO)、美洲国家组织泛美印地安人协会；
- 1960 年辐射防护公约(第 115 号)：国际原子能机构；
- 1962 年社会政策(基本宗旨和准则)公约(第 117 号)：联合国、联合国粮食及农业组织、联合国人权事务高级专员办事处和联合国教育、科学及文化组织；
- 1975 年农村工人组织公约(第 141 号)：联合国、联合国粮食及农业组织和联合国人权事务高级专员办事处；
- 1970 年(海员)防止事故公约(第 134 号)和 1976 年商船(最低标准)公约(第 147 号)：国际海事组织(IMO)；
- 1975 年人力资源开发公约(第 142 号)：联合国教育、科学及文化组织；
- 1975 年移民工人(补充规定)公约(第 143 号)：联合国、联合国人权事务高级专员办事处、联合国教育、科学及文化组织和世界卫生组织；
- 1977 年护理人员公约(第 149 号)：世界卫生组织；
- 1989 年土著和部落民族公约(第 169 号)：联合国、联合国粮食及农业组织、联合国人权事务高级专员办事处、联合国教育、科学及文化组织、世界卫生组织和美洲国家组织泛美印地安人协会。

102. 委员会还注意到国际劳工组织继续与国际海事组织(IMO)发展了关系。这两个组织在有关商船运输方面负有互补性的权责：国际劳工组织负责有关社会事项和与劳动相关的事项，而国际海事组织负责处理其它方面。与国际海事组织有关海员培训、发证和值班标准和预防船舶污染的三个公约一道，国际海事组织已正式将 2006 年海事劳工公约承认为国际海事法的四个支柱。国际海事组织也鼓励其成员国批准 2006 年海事劳工公约。国际劳工组织还正在与国际民用航空组织(ICAO)在有关 2003 年海员身份证件公约(修订版)(第 185 号)的实施方面开展共同努力，该公约规定海员的身份证件必须符合国际民用航空组织的某些具体规定。最后，国际劳工组织还在为人权理事会的全面定期审查(UPR)做出贡献。

B. 联合国有关人权条约

103. 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，国际劳工组织与联合国之间在人权条约方面的密切合作是旨在增强国际劳工组织标准的影响并确保联合国系统内部有关工作中的人权方面的一致与连续性的一个重要的战略。

104. 委员会欢迎这一事实，即劳工局继续定期向不同的条约机构提供包含有关它们所审议国家与标准相关信息的报告。国际劳工组织的这些报告包含有与联合国人权条约的条款相关的国际劳工组织公约的批准情况，凡适宜时，概括了国际劳工组织监督机构的调查结果和建议以及有关国际劳工组织技术援助方面的信息。此外，劳工局的代表参加了条约机构的一些会议，并就具体的国家或特定主题发表了口头意见并提供了情况。劳工局还在涉及属于国际劳工组织的权限范围的事项方面对这些监督机构的一般性意见做出了贡献。

C. 《欧洲社会保障法典》及其《议定书》

105. 根据《欧洲社会保障法典》第 74 条(4)规定的监督程序，及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《法典》及，酌情，其《议定书》的报告。阿娜·戈梅斯·赫里德罗女士代表欧洲委员会出席了委员会审议这些《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决议。

106. 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，委员会正在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，并协调缔约国对这些文书的义务。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进该《法典》实施的一个有效手段。

* * *

107. 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日益繁重和复杂的任务。

2011 年 12 月 9 日，日内瓦。

主席：横田洋三

(签字)

报告员：丹尼斯·巴罗

(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)

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；劳动法监察主任；阿根廷议会前顾问；阿根廷共和国劳动和社会保障部劳动监察司前司长。

丹尼斯·巴罗先生, S. C. (伯利兹)

伯利兹上诉法庭的上诉法官；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前最高法院法官；伯利兹社会保障上诉法庭前庭长；美洲地区预防酷刑专家委员会前委员。

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；联合王国埃塞克斯大学法学硕士；巴西利亚高级教育学院(Instituto de Ensino Superior de Brasilia)(劳动队及人权中心协调员)教授。

詹姆斯·J·布鲁德尼先生(美国)

俄亥俄州立大学莫里茨法学院法学教授；美国联合汽车工人工会(UAW)公共评议委员会副主席；纽约大学福德姆法学院前客座教授；联合王国牛津大学前访问学者；哈佛大学法学院前客座教授；美国参议院劳工小组委员会前首席法律顾问和参谋主任；私营企业前律师；美国最高法院前书记官。

哈尔顿·奇德尔先生(南非)

开普敦大学劳动法教授；司法部长前特别顾问；南非工会大会前首席法律顾问；劳工部长前特别顾问；南非劳动关系法起草专门工作组前召集人。

劳拉·考克斯女士, 王室法律顾问(联合王国)

英国高等法院后庭法庭所属分庭法官和就业上诉法庭法官；伦敦大学法学学士、法学硕士；前就业法、歧视和人权问题律师；法学院修道院律师事务室主任(1995年至2002年)；律师协会性别歧视委员会主席(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(自2003年至2011年)；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)；出庭女律师协会荣誉会长和联合王国女法官协会副主席。

格拉西拉·狄克逊·卡顿女士(巴拿马)

巴拿马最高法院前院长；巴拿马最高法院刑事翻案和一般商业事务法庭前庭长；国际女法官协会前会长；拉丁美洲法官联合会前会长；联合国儿童基金会(UNICEF)前国家顾问；马德里官方商会仲裁法院现任仲裁人；巴拿马大学校长顾问和私人业务律师。

拉希德·菲拉利·迈克纳西先生(摩洛哥)

法学博士；(摩洛哥)拉巴特穆罕默德五世大学教授；国家和国际公共机构顾问，包括世界银行、联合国开发计划署、粮农组织、联合国儿童基金会、美国国际开发署；国际劳工组织通过《全球契约》获得可持续发展项目的国家协调员(2005年至2008年)；中央银行对外司项目研究前经理(1975年至1978年)；前抵抗运动战士高专办法律部前负责人(1973年至1975年)。

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。

皮埃尔·利翁一康先生(法国)

最高法院(社会部)荣誉检察长；生物医学机构咨询委员会委员；国家人权咨询委员会委员；新闻工作者仲裁委员会主席；司法部长办公室前副主任；(上塞纳省)楠泰尔大法庭检察官；(瓦勒德瓦兹省)蓬图瓦兹大法庭前庭长；国家法官学院毕业生。

埃勒娜·马苏斯卡雅女士(俄罗斯联邦)

国立莫斯科罗蒙诺索夫大学法学院劳动法系法学教授；俄罗斯国立石油和天然气大学民事诉讼和社会法系法学教授；俄罗斯劳动和社会保障法协会秘书；人权专家委员会非国家委员；欧洲人权委员会委员。

威迪·蒙塔博恩先生(泰国)

曼谷朱拉隆功大学法学博士；联合国关于朝鲜民主主义人民共和国人权状况特别报告员；联合国关于拐卖儿童、童妓和儿童色情前特别报告员；国际法学家委员会专员；前(泰国)国家儿童权利下属委员会主席；国家人权机构亚太论坛法学家咨询委员会委员；东盟人权机构民事社团工作组联合主席；东盟人权机构高级专家小组候补委员；著名人士咨询小组(UNHCR)成员；联合国2011年象牙海岸调查委员会主席。

罗斯玛丽·欧文斯女士(澳大利亚)

阿德莱德大学阿德莱德法学院法学教授和前院长(2007年至2011年)；澳大利亚劳动法杂志编辑委员会前编辑和现成员；澳大利亚研究委员会国际讲师；南澳大利亚政府部级工作生活平衡咨询委员会主席；职业妇女中心管理委员会前主席和委员(SA)。

鲁玛·帕尔女士(印度)

印度最高法院前法官；加尔各答高等法院前法官；平等法司法教育亚太咨询论坛的创始委员；英联邦人权事务执委会委员和多个其它国家和地区机构的成员；福特人权基金会(NUJS)前主席、教授。

保罗-热拉尔·普顾威先生(喀麦隆)

雅温得第二大学副校长、教授；国际劳动及社会保障法学会、国际商法教育基金会、亨利·卡皮唐协会和比较法学会的成员；法大协会—网络大学(AUPELF-UREF)科学委员会前委员(1993年至2001年)；若干外国大学的客座或副教授；《法律期刊 *Revue juris periodique*》的创建者和社长；中非人权促进协会会长(APDHAC)；非洲和马达加斯加高等教育理事会国际学术荣誉委员会委员。

雷蒙·朗热瓦先生(马达加斯加)

国际法院法官(1991年至2009年)；国际法院成立的处理有关边界争端诉案的法庭副庭长(2003年至2006年)和庭长(2005年)；自2006年2月以来该法院高级法官；塔那那利佛-马达加斯加大学法学士(1965年)；巴黎第二大学法学博士；拥有巴黎法律与经济和公法与政治科学学科教衔资格(1972年)；法国里摩日大学、斯特拉斯堡大学和波尔多-孟德斯鸠大学的荣誉博士。马达加斯加大学及其它机构教授(1981年至1991年)；担任过若干行政职务，包括塔那那利佛大学首任校长(1988年至1990年)；马达加斯加出席若干国际会议代表团成员；马达加斯加出席维也纳联合国国际条约继承会议代表团团长(1976年至1977年)；讲法语的法律与政治科学教职人员国际会议非洲首任副主席(1987年至1991年)；国际商会国际仲裁法庭仲裁员；体育仲裁庭仲裁员；国际法研究所研究员；众多国际和国内专业和学术团体的会员；海牙国际法学院学监；教皇正义与和平理事会理事。

横田洋三先生(日本)

日本联合国研究协会会长；人权事务中心主任(日本)；国际法学学家委员会专员；日本国际人权法协会和日本世界法协会委员会委员；中央大学、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。