



第二项议程

国际劳工大会的议程

文件的目 的

在这份文件中，理事会将被要求，根据 2012 年 2 月对这一问题进行的非正式磋商(见第 17 和 18 段待决段落)通过有关国际劳工大会第 103 届会议(2014 年)的地点和议程的建议。

还敦请理事会要求劳工局对大会议程的制定程序继续磋商作出适当的安排，以便批准有关今后劳工大会会议的周期性讨论的建议(见第 16 段和第 19 段待决段落)。

相关的战略目标：所有四项战略目标。

政策影响：对完成大会第 103 届会议(2014 年)议程的决定将对那一年的大会计划产生的影响。

法律影响：实施大会议事规则和理事会的议事规则产生的一般影响。

财政影响：列入大会议程的议题带来的一般影响。

需采取的后续行动：根据理事会作出的决定展开筹备工作。

作者单位：就业、社会对话以及标准和工作基本原则和权利的部门。

相关文件：理事会文件，GB.308/5、GB.312/INS/2/1、GB.312/INS/2/2、GB.312/WP/GBC/1、GB.313.WP/GBC/1。

I. 举行大会第 103 届会议(2014 年)的地点

1. 建议大会第 103 届会议(2014 年)在日内瓦举行。

II. 大会第 103 届会议(2014 年)的议程

2. 大会第 103 届会议(2014 年)的议程将包括以下常设议题：

- 理事会主席和局长的报告；
- 计划和预算以及其他财务问题；
- 实施公约和建议书的报告及其情况。

3. 原则上大会每年将审议三项技术性议题。经审议但未被列入专为某一年大会议程的议题，通常可作为下一届大会议程的建议在此提出，但取决于理事会作出的任何其他决定。

4. 理事会议程规则第 5.1.1 条款规定，“当理事会初次讨论将某一问题列入大会议程的建议时，如不能获得与会理事的一致同意，需要在下届会议上才可作出决定。”¹

5. 因而，理事会的一般做法是在每年的 11 月进行第一次讨论，讨论确定在两年半之后召开的那次大会的议题。这次讨论的目的是选出一个议程的精选清单，以便在此之后的 3 月理事会上作进一步的遴选，届时理事会应原则上最后确定在该次大会上的议程。理事会也可决定，将其最后决定的议程事宜推迟至临近大会的那届理事会会议，但取决于某些时间表，即已落实的标准制定议题的时间表。²

理事会第 312 届会议提出的建议

6. 在其第 312 届会议上(2011 年 11 月)³，在向大会第 103 届会议(2014 年)议程提出的建议，理事会对以下的议题进行了审议(见本文件的附录)：

- (i) 有关就业战略目标的一次周期性讨论；
- (ii) 有关经济、财政、就业和社会之间的政策一致问题(在有关就业周期性讨论之后)(标准制定)；

¹ 见国际劳工组织：国际劳工局理事会适用规则摘要，日内瓦，2011 年，第 21 页。

² 见大会议事规则第 38 条和 39 条。见理事会文件 GB.308/5，第 9 段和第 10 段。

³ 见理事会文件 GB.312/INS/2/1 和 GB.312/INS/2/2。

- (iii) 全球供应链中的体面劳动(一般性讨论);
 - (iv) 具有社会目的的融资(一般性讨论);
 - (v) 出口加工区的体面劳动(一般性讨论);
 - (vi) 通过劳资争端的预防和解决促进良好的产业关系(一般性讨论——卡蒂尔工作组结论的后续措施), 对有关社会对话周期性讨论做必要的调整;
 - (vii) 修订 1944 年(从战争到和平过渡期间)就业建议书(第 71 号)(标准制定——卡蒂尔工作组结论的后续措施);
 - (viii) 有关知情权和磋商权的一项可能的建议书(标准制定——修改和合并——作为卡蒂尔工作组结论的后续措施), 对有关社会对话周期性讨论进行必要的调整。
7. 理事会决定在其第 313 届会议上(2012 年 3 月)对这些建议作进一步的审议并敦请劳工局对此项议题组织非正式的磋商。

III. 大会议程制定的程序

8. 也是在理事会第 312 届会议上, 理事会和国际劳工大会的运行工作组根据大会运行的改进情况开始讨论大会议程制定的程序。⁴ 在第一次意见交流当中提出了一些想法。政府认为, 这种过程应经过有效的三方协商。在理事会上虽然已经提出的议程中各项议题但又未得到足够的支持, 这种情况不能年复一年地重复出现。以一种互动式的站点形式利用电子表达对这些议程的兴趣可能是一种选择。劳工局应确定当前正在出现的问题, 对此大会应该做出具体的反应。2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言已经落实了一系列的周期性讨论, 目的是使国际劳工组织能够更好地理解三方成员的需求。应更关注大会议程制订讨论, 制定后续行动。工作组认为, 宣言仍在实施的初级阶段, 当然在议程方面已经取得了进展。雇主强调指出, 大会的声誉主要是取决于参会的高层次以及其议程的相关性。

2012 年 2 月进行的三方非正式磋商

9. 2012 年 2 月 2 日关于大会议程制定的问题进行了非正式的磋商, 包括对 2014 年大会议程的磋商。2012 年 2 月 9 日在非正式磋商的框架中对大会运行的问题进一步交换了意见。关于大会议程的制定问题已经达成了主要的结论。在本届会上所提交文件对此做了概述, 提交给大会和理事会的运行工作组。⁵ 这些主要结论为:

⁴ 见理事会文件 GB.312/WP/GBC/1。

⁵ 见理事会文件 GB.313/WP/GBC/1。

- 将向理事会提交的大会议程项目的遴选(根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》进行周期性讨论的议题除外)应是在与三方成员的广泛磋商基础之上进行不断审议的一个程序,在这方面,三个主要的来源被确定为潜在建议的“生成器”:劳工局;国际劳工组织会议的成果和从劳动世界中涌现出的问题;和三方成员本身;
 - 尽管应将周期性讨论视为是议程确定进程中筹备工作的组成部分,并将为今后的大会产生新的议程项目,但这一进程不应自动将周期性讨论转变成两次讨论;
 - 为允许对包括周期性讨论委员会在内的作为技术性委员会之一的工作的后续措施可能选择一个项目,或就需要迫切审议的一个主题性问题进行可能的选择,在理事会 6 月份的会议之前应留出一段时间。应当承认,有关议程项目最后决定的时间选择不仅需要考虑到处理具有主题重要性问题的益处,而且也需要考虑到包括标准制订在内的筹备工作所需的适当时间。
10. 经过某一段时间(例如,三年多的时间)也提到了应取消那些一直得不到支持的拟议的议程上的议题。题为“具有社会目的的融资”的议题可以列入满足这一条件的某些议题中。根据这一标准,理事会可以确定那些应从清单中取消的其它议题。
11. 非正式的磋商并未表明对拟议的任何一项议题可能形成一致意见,但是关于就业的周期性讨论除外。有一种观点认为,必须做出进一步努力以便将另外的选择作为应急。
12. 关于不同的战略目标的周期性讨论问题,人们进行了回顾,2010 年讨论了就业问题,2011 年讨论了社会保护(社会保障);工作中的基本原则和权利将于 2012 年进行讨论,以及 2013 年将讨论社会对话。在磋商期间做出的确认是,为了实现一个平衡的周期,今后三个周期性讨论的主题顺序已经被接受:就业(2014 年);社会保护(劳动保护)(2015 年);和工作中的基本原则和权利(2016 年)。⁶

IV. 结 论

13. 根据这一背景,现在的情况是,有必要继续就大会议程的制定程序,进行三方磋商,包括确定相关的议题,而不仅仅是与那些周期性讨论有关的议题。应相应考虑特别是应该考虑在这一程序中,周期性讨论和标准审议机制之间的连带关系,在这一机制的形式已经得到认可之后,理事会在其第 312 届会议上(2011 年 11 月)批准建立这种机制。

⁶ 见理事会文件 GB.312/INS/2/2。

14. 关于大会 2014 年会议的议程问题，忆及理事会被要求选出三项议题。这三项议题中的一个议题应是关于就业战略目标的周期性讨论。根据以上的表述，依照 2012 年大会的成果，可能推迟对第二项议题的选择。关于第三项议题，理事会可做出决定：

- (a) 或是从当前名单上仍留下的六项议题中选出一项(第 6 段——“具有社会目的的融资”已经被撤消)；
- (b) 或者从仍留下的六项议题中考虑三项议题，在今后的周期性讨论中的框架中对它们进行审议是适宜的——两项卡蒂尔工作组的议题(见第 6 段(vi)和(vii))这与 2013 年社会对话的议题以及与 2014 年就业是相关的，以及通过劳资争端的预防和解决促进全面的产业关系的议题与 2013 年的社会对话相关——并且仍从余下的三项议题中为 2014 年选出第三项：关于政策一致的一项可能的建议书(标准制定)，全球供应链中的体面劳动(一般性讨论)，以及出口加工区的体面劳动(一般性讨论)；
- (c) 或者在进行议程的磋商中选择第三项议题，为此这种磋商的结果应提交给 2012 年 11 月的理事会。

15. 最后，理事会或许也可以做出决定，这一周期的最后两次周期性讨论的议题将为社会保护(劳动保护)(2015 年)，和工作中的基本原则和权利(2016 年)以及这些议题将列入大会的议程中。

V. 决定草案

16. 理事会要求劳工局做出合适的安排，继续对大会议程制定的程序进行磋商。

17. 理事会决定，大会第 103 届会议(2014 年)将在日内瓦举行。

18. 关于大会第 103 届会议(2014 年)的议程，理事会：

- (i) 批准关于就业战略目标的周期性讨论的建议；
- (ii) 同意推迟选择第二项议题，但取决于大会第 101 届会议(2012 年)的讨论结果；
- (iii) 或

同意在从理事会当前审议的清单中余下的六项议题中选出第三项议题(见第 6 段——“具有社会目的的融资”被撤掉)；

或

在撤掉“具有社会目的的融资”以及去掉与 2013 年和 2014 年周期性讨论相关的议题之后(见第 14 段 b 款), 同意选择从清单中余留的三项议题中选出第三项议题;

或

将进行有关议程的协商中选择第三项议题。

19. 关于大会今后会议的议程问题, 理事会决定这一周期的最后两次周期性讨论将为社会保护(劳动保护)(2015 年), 和工作中的基本原则和权利(2016 年)并决定将这些议题列入大会的议程。

附 录

1. 关于 2014 年对就业的战略目标 进行一次周期性讨论的建议

1. 在一系列周期性讨论中，2010 年国际劳工大会第 99 届会议进行首次周期性讨论的题目是就业的战略目标。因而，提出的建议是，就业应为 2008 年大会第 97 届会议上通过的《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的后续措施中提出的周期性讨论方案中第一个再次讨论的战略目标。¹2011 年进行的第二个周期性讨论是关于社会保护(社会保障)的战略目标。2012 年进行的第三个周期性讨论将涉及工作中基本原则和权利。2013 年进行的第四个周期性讨论预计将涉及社会对话的战略目标。
2. 这次讨论特别具有吸引力，因为这是在所有战略目标中第一个在七年一轮的周期性讨论中涉足两次。因而，2014 年的讨论开创的一个先例是，把对在就业领域中的最新问题和国际劳工组织成员国取得的成绩进行的讨论与对本组织是怎样落实第一次周期性讨论中达成一致的结论所进行的讨论结合起来。

周期性讨论报告的拟议内容和性质

3. 劳工局起草的背景报告的第一节将分析所有不同类型成员国所面对的就业趋势和挑战，特别侧重于自第一次周期性讨论以来所取得的进展和新的挑战。
4. 第二节将审查成员国为应对这些新的挑战所落实的政策。由于就有关就业进行的一个周期性讨论恰巧正值经济萧条和就业危机加深，所以 2014 年的讨论报告将包括对五年来危机应对和恢复措施进行的评估。它将及时审查恢复模式以及汲取成员国恢复政策中的经验教训。与世界银行合作开发的有关危机应对的数据库将是编写报告中这一节的一个有价值的资源。
5. 全面的评估分析将同样就受 2008 年危机影响较小的成员国所做工作提出报告，这些工作涉及将就业作为其发展战略重中之重以及制定的能加快为其各自国家的更多部门创造生产性和体面的劳动宏观经济框架和劳动力市场政策。
6. 报告的全面评估分析部分是由收集到的国家政策信息提供来源并可通过全劳工局范围的知识管理系统获取。
7. 第三节将报告有关落实 2010 年第一次关于就业的周期性讨论结论中做出的指导意见。这方面的信息将反映劳工局所有部门采取的实施措施，并将展示按照提出的指导意见采取的适当的综合处理方法。
8. 对关于就业战略目标工作的进展情况和产生的影响进行的分析也突出强调，已采取了措施，落实大会通过的与就业有关议题的一般性讨论的任何讨论，关于与就业相关的议题的大会一般性讨论安排在两次关于就业的周期性讨论之间进行。例如，青年就业

¹ 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，2008 年，附录，第 II 部分(B)。

危机(2012 年)和关于新的人口背景下的就业和社会保护(2013 年)。同样,报告还突出强调,通过促进就业工作采取行动,实施关于社会保障周期性讨论(2011 年),工作中基本原则和权利周期性讨论(2012 年)和社会对话周期性讨论(2013 年)得出的结论。

9. 从 2014 年关于就业的周期性讨论中产生的指导从下面这些方面讲将是及时的,分析全球劳动力市场形势,讨论改善这一形势的政策和审议 2010-15 年战略政策框架期间劳工局的工作以及指导实施下一个六年战略工作计划的规划编制工作。

2. 关于经济、财政、就业和社会政策之间政策一致问题的一项可能建议书(在有关就业的周期性讨论之后)(标准制订)

概 要

在大会第 99 届会议(2010 年)上有关就业的周期性讨论之后,建议将制定一项建议书列入 2013 年的大会议程,该建议书可为在国家层面改善经济、财政、就业和社会政策之间的一致性,以促进充分、体面和自由选择的就业提供指导。

10. 这一点长期得到了承认,即:范围广泛的经济和社会政策将会影响任何国家中的工作的数量和质量。因此,现实体面劳动需要跨许多政策领域的合作与一致。²
11. 国际劳工组织具有明确权责促进在寻求国家和国际层面的体面劳动过程中的政策一致性。该权责在不同的重要文件中得到明确阐述。
12. 例如,《费城宣言》(1944 年)规定国际劳工组织有责任根据社会正义的基本目标来检查和考虑国际间一切经济和财政政策。
13. 2004 年,全球化的社会影响世界委员会提醒注意国家和国际层面需要保持政策一致。其结论指出:

保证政策间更大的一致性不仅是多边体制组织的责任,也是政府和监督其工作的议会的责任。特别是,国际组织需要被赋予明确的政治职权以获得更大的政策一致性……³

14. 最近,2008 年的《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(社会正义宣言)重申了《费城宣言》中规定的国际劳工组织的职责并呼吁“成员国和本组织履行国际劳工组织的章程权责,包括通过国际劳工标准和将充分和生产性就业以及体面劳动置于经济和社会政策的中心”。⁴
15. 《社会正义宣言》还指出:

在密切相关领域也负有权责的其它国际性和区域性组织可对这种综合处理方法的实施作出重要贡献。国际劳工组织应当要求它们来促进体面劳动,铭记每一家机构都对其自

² 见理事会文件 GB.312/HL/1。

³ 国际劳工组织:一个公平的全球化:为所有的人创造机会,全球化的社会影响世界委员会的报告,第 605 段,2004 年,日内瓦。

⁴ 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》,第一部分(A),2008 年。

身的权责拥有完全控制权。由于贸易政策和金融市场政策均影响就业，因而国际劳工组织的作用就在于评估这些就业影响以实现该组织把就业置于经济政策中心地位的目标。⁵

16. 自 2008 年的全球金融危机以来，急剧变化的劳动力市场和萧条带来的社会影响表明，尽管对政策一致做出了上述承诺，但这一目标尚未实现。因此，无论是在国家还是国际层面，都必须对政策一致在实践中应包含的内容提供更多的指导。国际劳工组织的三方成员在 2010 年国际劳工大会上强调，需要就如何实施政策一致提供更多实际可行和详尽的指导。大会通过有关就业的周期性讨论的结论是：

要求局长立即与其它主要的国际金融和经济机构以及其它相关的国际组织展开讨论，其主要目的是在经济、金融、就业和社会政策方面在国际层面上取得更大的一致性。邀请局长向 2010 年 11 月理事会提交一份文件，概要说明以促进这些政策之间一致性为目标的可能框架的形式和内容。这份文件应规定一个一致性的框架，向政府和社会伙伴提供尽可能最佳的咨询，实现将充分和生产性就业和体面劳动置于经济和社会政策的中心，同时加强它们之间的合作和经验交流。在策划这一框架的主要内容时，劳工局应与主要的经济和国际金融机构进行磋商，目的是在国际层面上实现经济、金融、就业和社会政策之间更好的一致性，同时铭记这一框架亦可在国家层面促进政府政策之间的一致性，以及在国际层面对其加以倡导方面作出的贡献。⁶

17. 在 2010 年大会讨论期间，工人组建议上述政策一致性框架应采取一项建议书的形态。一些政府支持这一建议。
18. 这样一个文书可在国家层面为改善经济、金融、就业和社会的政策之间的一致性提供宝贵的指导，以便促进充分、体面和自由选择的就业。它的做法是通过促进对拟议的政策措施对就业所产生的影响进行评估，以及包括三方性政策协商和部间协调在内的政策磋商机制。
19. 所以，该建议书可以促进国内经济的加强和可持续经济增长。

3. 全球供应链中的体面劳动(一般性讨论)

概 要

由于全球化日益加深，跨越国界并且常常是分布在全球的供应链亦在增加，为此引发了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发掘全球供应链的经济发展潜力同时保持或提高社会标准方面面临的机遇和挑战。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带来的社会和就业影响，特别是要确定政策、计划和工具，以在全球供应链中实现生产性就业和体面劳动的成果，特别要关注经济危机对全球供应链带来的潜在的经济、社会和就业的影响，以及全球供应链对稳定劳动力市场和创造新的工作岗位的潜力。为了给讨论提供重点和基础，报告将采用《关于多国企业和社会政策三方原则宣言》(多国企业宣言)的框架，提供有关外国直接投资的概观和分析，并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)。

⁵ 同上，第二部分(C)。

⁶ 国际劳工组织：关于就业的周期性讨论的决议，国际劳工大会，第 99 届会议，结论，第 50 段，2010 年，日内瓦。

20. 供应链对全世界的产品、服务和劳动力市场的结构产生重大影响。参与全球供应链推动了一些发展中国家创建和发展大批企业，创造大量就业，这是许多发展中国家融入全球经济的主要方式。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。
21. 目前仅有一些发展中国家能抓住这些机遇，这一事实明确表明，各个国家，尤其是发展中国家，在支持发展、多样化并提升产业基础方面既有机遇也有挑战。
22. 市场开放程度和外国直接投资在增加，伴随着包括交通和通讯体系在内的技术变化，这些都对生产组织和企业关系产生了重大影响。在许多部门，企业决定优化核心业务而将大量生产和服务活动进行外包。反过来这也导致国际供应链的延伸并且通常变得复杂化，涉及到产品和服务的研发、生产和销售的各类企业。
23. 日益增加的外包反映了由于这些变革带来的企业关系的变化。在重要的经济部门，营销产品和服务的那些企业的力量相对于生产性的企业有所提升，这种转移对劳动世界产生了深远的影响。在过去，全球供应链中的大部分主要公司设在发达国家。然而，立足于发展中国家的跨国公司数目的增长则是新的趋势。
24. 外包的决定通常也是转移到海外的决定。这些决定很典型地是根据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、可靠性和享有基础设施。供应商的选择影响到对国家的选择。其选择标准可包括 2007 年大会关于促进可持续企业结论中确定的全方位要素，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、电讯)的质量、是否具备有效的金融服务、法制能力、包括法制能力涉及的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在很大程度上取决于国家的政策框架。
25. 为更好地挖掘全球供应链的潜力以刺激经济增长、生产性就业和减贫，各国可采用各种战略。利用全球供应链机遇带来优势的战略可包括针对性计划，提升特定部门和企业集团的技能、生产率和竞争力。基础设施发展、产品开发、质量检验设施、技术转让和供货商发展计划可成为有效方法扶持企业，特别是在发展中国家，以能够获益和可持续的方式融入全球供应链。此外，在国家层面努力利用价值链，将非正规经济中的 13 亿多的工作穷人与更具有生产性的工作机会挂钩可成为减贫战略的一部分。
26. 供应链和外包现象的增加产生了有关实施劳工标准的问题。发展中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力度不够，其中有很多原因，包括缺乏资源。企业面临的激烈竞争的压力，尤其是处于供应链低端的企业，影响到法律的制定和实施。因此，人们越来越感到担忧，国际劳工标准，包括工作中的基本原则和权利，在国际商业活动的许多领域中并未得到遵守。
27. 许多采购公司，由于种种原因，其中包括日益关注各自供应链中的劳动和社会问题，以及希望优化管理办法和生产率，都已经开始处理其供应商的劳动做法。这些措施通常涉及为供应商制定行为守则和不同的实施和监督方案。这些措施引发了许多问

题，特别是一个企业要为另外一个企业的劳动做法承担某些责任的问题，而该企业既不归它所有，也不由它掌控。

28. 在采购公司关于如何才能有效地监督其供应商的劳动做法以及应如何处理违反情况方面，企业和政府之间缺乏明确的责任分工；以及在政府不承担或不遵守这些标准及义务的情况下，企业是否以及如何才能有效地参照国际劳工标准实施的那些守则。
29. 工人组织尤其担忧的情况是：供应链之间疏远的关系可能成为采购公司在尊重工作中基本原则和权利方面规避其作为雇主责任的一种方式。工人组织认为，采购公司拥有的相当大权力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直接接触最终决定他们工作条件的真正的决策者。在当前经济和金融危机的情况下，知情和磋商权尤为关键。雇主组织担心，守则和监督制度的扩展不一定会改善劳动条件，但却会给企业带来更高成本和不确定性。还有人担心，企业被要求承担本应由相关政府承担的责任。一些政府，尤其是发展中国家政府，担心这种做法会造成出口的非关税壁垒。
30. 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，甚至在涉及例如提供社会保障和福利方面的社会政策。
31. 大会(2010 年)最近就为多国企业宣言发展一种促进型后续机制而发起一项审议工作而做出的决定，在使与在三方基础上一致通过的唯一国际框架联系在一起的行动获得知名度和途径方面具有潜力。
32. 亦将对现有的一些国际劳工组织计划，如更好的工作、可持续的竞争力和负责任企业(SCORE)以及中小型企业价值链开发进行讨论，包括在其它部门中的可能推广。

供讨论的一些问题

33. 应集中讨论如何在全球供应链中促进就业和体面劳动。可供讨论的问题包括：
 - 全球供应链中发生的一些主要结构性变化和趋势是什么？
 - 这些趋势的主要趋动因素是什么？
 - 经济和金融危机如何影响这些趋势？
 - 这些变革对就业数量、质量和分布影响如何？
 - 全球供应链如何能够帮助稳定劳动力市场，创造工作岗位并为处理当前的就业危机作出贡献？
 - 国际政策在处理全球供应链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？
 - 旨在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挂靠的国家、地方及部门政策和战略可能是什么？
 - 哪些公共法规和其它的监管制度可处理与全球供应链和体面劳动相关的问题？

- 诸如更好的工作、可持续竞争力和负责任企业和其它举措一类的计划在管理全球供应链中的社会问题的作用及可能发挥的作用是什么？
- 供应链对集体谈判和社会对话的影响如何？
- 全球供应链中的结构性变革对政府、工人和雇主组织意味着什么及其对生产性就业和体面劳动的影响？
- 国际劳工组织可开发怎样的咨询服务、工具和技术援助以根据《多国企业宣言》支持在全球供应链中的工作岗位创造和企业升级？
- 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

34. 大会讨论的预期成果可以是：

- 在国际劳工组织体面劳动议程框架内，对有关全球供应链结构性变革对就业的数量、质量和分布的影响的国际辩论进行评估；和
- 建议国际劳工组织开展工作，通过采取针对三方成员的技术支持的一致政策、战略与工具加强运用《多国企业宣言》，从而促进在全球供应链中的生产性就业与体面劳动。

4. 具有社会目的的融资(一般性讨论)

概 要

社会融资在促进就业富集型和包容性增长中发挥有一种重要作用。微型融资⁷为生产性就业开辟了机会、导致摆脱非正规性、帮助改善工作条件以及为防止收入冲击提供保障。为尝试处理体面劳动缺失的创新做法，国际劳工组织于 2008 年与 70 多个微型金融机构和微型保险供应商发起了合作倡议。

金融危机表明，服务于实体经济和满足家庭和企业需求的金融战略很重要。微型融资是这些战略之一。微型融资的发展和影响证明对社会负责的融资是可能、可行和可持续的。

在金融危机的背景下，大会讨论将是一个从有关政策制订的创新方法中吸取教训的机会。因而，它将对国际劳工组织是一个及时的机会，确立其有关对社会负责的融资问题的立场，将《费城宣言》和《社会正义宣言》付诸行动。

依 据

35. 无论是在可持续型企业、农村发展、青年就业、合作社、社会保护、性别平等、非正规经济还是移民的背景情况下，几届大会会议均将获取贷款和融资的途径确定为对体面劳动和生产性就业的一个重要的制约因素。理事会也要求劳工局探索方法，将金融体系更多地引向体面劳动和使融资的范围更加广泛。为深入分析、更好地理解这些机制和确定政策的切入点，劳工局在有关社会融资的共同成果框架中进行了

⁷ 按照国际劳工组织所作定义，社会融资意味着使金融政策和金融机构转而适应体面劳动的成果。因此，“微型金融”和“对社会负责的金融”则是“社会融资”的分项内容。

试点。与全世界 21 个牵头机构合作，在当地雇主组织和工人组织的引导下，劳工局对不同金融创新方法进行审查，具体处理体面劳动问题。同时，劳工局采取措施，加强工人和雇主组织的能力，引导并帮助其成员获得并管理融资。这一举措也涵盖那些政府，它们为缓解金融危机冲击在设计和管理社会基金方面寻求劳工局的咨询意见。

36. 大会讨论将对利用金融工具促进生产性就业和体面劳动方面的一些良好作法进行审议，并确定其对制订政策的影响。大会讨论还将找出在社会伙伴和劳动部的能力建设方面的良好作法，并帮助它们与财政部和中央银行进行更有效的互动。

体面劳动的相关性

37. 金融机构可以不同方式促进体面劳动：

- 改善获得融资的途径加强了创业能力、投资和生产率并刺激了对劳动力的需求；金融代理机构的运作与更小型企业越接近就越能更好地为它们的金融需求作出迅速反应。特别是具有社会目的的金融机构，如信用合作社、城市储蓄银行、创业银行、社会银行和微型融资机构，它们以不同的方式表明，如何使金融中间机构在以市场原则运作的同时保持对家庭以及实体经济中的企业的需求作出坚实的反应。这种情况也适用于个人金融产品和服务的设计。贷款配套产品，可以采取这样的方法，即吸引父母将其子女送到学校而不是送去工作。例如，摩洛哥的一个机构采取这样的做法，如果父母能够出示子女入学的证明，则在利息方面给他们打折。
- 孟加拉国一项覆盖约 100 万妇女的计划，向最容易受到饥饿威胁的以女性为主的贫困家庭提供为期 18 个月的免费食物。该计划利用粮食救济援助吸引最贫困者并满足其即时消费需求，但之后则增加技能培训以及储蓄和贷款服务，以培养他们的发展能力。因而，在免费粮食援助的周期结束时，参与者能够从事创收的活动并成为正规微型融资计划的客户。在粮食危机持续的情况下能使人们更好地了解这一处理方法将是有益的。
- 融资还可成为处理债役这一严重侵犯劳动权利问题的有效工具。例如，巴基斯坦的一个机构将社会动员、技能培训和储蓄三者结合，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。
- 融资合同是摆脱非正规化的一条出路。由于种种原因，一些金融机构为其客户提供正规化的激励措施。例如，埃及的一个商业协会将发放贷款与客户逐步获取证明文件的努力挂钩。从而鼓励借款人逐步“摆脱”非正规经济地位。需要出据的证明文件之一涉及雇员的社会保障状况。
- 获取资金途径的改变能够转变男女之间工作时间分配的状况。现已发现，微型融资能够使妇女在与信贷资助相关活动的家庭内部决策过程中，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

受到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。

- 具有社会目的的金融机构还可以处理大量的其它体面劳动问题：
 - (a) 促进携带艾滋病毒和感染艾滋病的工人及其家庭和受赡养者不受任何歧视地获得保险和小额贷款；
 - (b) 为收到移民工汇款的家庭设计储蓄和投资产品；
 - (c) 提供参加人寿保险和健康保险的途径；
 - (d) 组织家庭雇工或合同工参加储蓄和信用会所；
 - (e) 为求职青年提供创办企业的机会；
 - (f) 将残疾人纳入服务主流；
 - (g) 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。

目 标

38. 大会进行的讨论将：

- 创造有关良好作法的知识：什么知识有帮助，何时和在什么情况下将融资引向体面劳动，以及在全球就业契约的背景下如何才能着力推广这一知识；
- 确定社会伙伴、政府和金融机构之间可能的伙伴关系。辩论将重点突出有关社会伙伴能力建设的可能领域并指导政府政策支持此类举措。

讨论的要点

39. 讨论的要点应反映国际劳工组织有关这一领域工作的政策声明并将包括：

- 融资手段和融资机构如何才能促进生产性就业和体面劳动？
- 融资如何才能帮助经营者从非正规经济转向正规经济？
- 工人组织和雇主组织怎样做才能更好地保护工人和独立生产者，防止滥用融资、避免过度负债，确保价格透明以及提高银行职业道德行为？
- 如何以最佳方式协助劳动部管理由以下原因而设立的基金，帮助由于金融和经济危机而遭解雇的人员或是被排斥在劳动力市场以外的人员创造工作岗位？
- 雇主组织怎样才能：
 - (a) 影响金融机构的业务向创业开发方面倾斜；
 - (b) 金融机构在处理影响中小企业的贷款困境中进行更好的互动，降低投资成本并推动适合于中小企业的分担风险安排；
 - (c) 了解其成员在有关更好地获得资本方面的需求；
 - (d) 鼓励工人储蓄，为汇款提供便利。

- 工人组织怎样才能：
 - (a) 通过养老基金和对社会负责的投资促进社会融资机构；
 - (b) 同地方融资机构结成伙伴关系，确保为工人提供负担得起和安全的储蓄、保险以及贷款便利；
 - (c) 提高工人的融资能力，以确保对融资合同的风险和机遇有更清楚的了解，配合集体谈判的努力以保护工人的实际购买力？

5. 出口加工区中的体面劳动 (一般性讨论)

概 要

出口加工区(EPZs)是为吸引外来投资方而成立的具有特殊刺激措施的工业区，输入的材料在出口加工区经过某种程度的加工后被再次输出。出口加工区无论是在发达和发展中经济体中都很流行。它们在不同的国家采用不同的名称，而且一般来说代表了许多政府为促进贸易和外国直接投资(FDI)以及就业创造而频繁采用的一种政策手段。尽管出口加工区为诸如青年妇女和低技能工人一类的工人团体提供了获得正规部门就业的机会，但它们在有关所创造工作岗位的质量和可持续性，以及劳工标准的实施方面仍然是一个持续关注的根源。

拟议的一般性讨论将旨在讨论出口加工区中的近来趋势；确定并传播良好做法以及确定研究、知识建设和知识分享的新领域；特别是在持续的经济和金融危机背景下，以国际劳工组织在这一领域的比较优势为基础，确定包括技术合作在内的今后行动战略，以及就预期的结果和将要提供的服务为劳工局提供明确的方向；和考虑到联合国各机构的权责和优先考虑，确定有关机构间工作的潜在领域。

背 景

40. 世界上的一些国家建立了出口加工区(EPZs)，通过吸引外国直接投资(FDI)刺激经济增长。国际劳工组织把出口加工区界定为“享有特殊优惠措施，为吸引外国投资者而建立的工业区，进口的材料在重新出口之前在工业区中经过某种程度的加工”。⁸ 出口加工区在不同的国家采用了不同的名称和形式(包括自由贸易区、经济特区(SETs)、工业发展园区(IDZs)、保税仓库、自由港和墨西哥美资工厂)。在许多国家，数量很大的出口集中在纺织和服装以及电子行业，由于许多国家从进口替代政策转向以出口为引导的增长政策，出口加工区已变得越来越普遍。导致其增长的典型刺激措施包括在税收和关税方面的特别减让，以及放宽监管环境，包括对劳动权利和劳工标准实施的尊重。
41. 根据国际劳工组织的估计，2006 年在 130 个国家中有 3,500 个出口加工区或类似的地区，创造了 6,600 多万个直接工作岗位。仅在中国便雇佣有 4,000 万雇员；在中国以外，出口加工区雇佣的人员在 2002 年和 2006 年之间翻了一翻，从 1,300 万增长到

⁸ 见国际劳工组织：涉及出口加工区的劳动和社会问题，供在经营有出口加工区国家的三方会议上讨论的报告，TMEPZ/1998(1998 年日内瓦)第 3 页；亦请参见理事会文件 GB.301/ESP/5。参见网址：www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/themes/epz/epzs.htm。

2,600 万⁹。尽管在中国的扩张尤为迅速，但出口加工区已在世界的几乎所有地区成为一个普遍现象。在非洲撒哈拉沙漠以南地区，出口加工区中就业的百分比变化甚至比中国还要大，而且南亚和东欧出口加工区中的就业出现了显著的增长。尽管近期出现了下降，但出口加工区在许多贫困国家的出口百分比中占有相当大的份额。然而，出口加工区和类似地区中的就业仍然只占全球劳动力的很小一部分，其平均比例不到全球劳动力的百分之三。¹⁰

问题的概观

42. 由于全世界出口加工区的数目继续增长，它们中的一些在就业创造、尊重工人的权利方面继续引起问题和关注，特别是在结社自由和集体谈判、劳动法实施以及工作条件领域。¹¹
43. 尽管有关出口加工区中雇佣水平的可得数据并不总是明确的，但它似乎表明出口加工区很少构成一个有活力的就业创造来源。¹²最近的全球经济下滑趋势可能会对一些出口加工区产生负面影响，因为低落的需求导致出口市场的减少和可能更高的投入成本。这种情况可能会导致发展中世界就业形势的进一步恶化。
44. 此外，出口加工区还以适当有效信息分享和磋商机制与程序的缺失为特征，更不用说在谈判和争端解决方面。¹³根据一些经营有出口加工区的国家的法律，它们或是剥夺了出口加工区工人的组织权，或是对这一权利的自由行使施加了严格的限制。¹⁴即使是在劳动立法毫无例外地适用于出口加工区的情况下，由于难以进入这些地区以及与劳动监察联系在一起的通常挑战(尤其是由劳动监察员进行监察的缺乏以及人力和财力资源的缺乏)，法律实施可能是成问题的。¹⁵

⁹ W. Milberg 和 M. Amengual 合著：出口加工区的经济发展和工作条件：趋势调查，工作文件第 3 号，第 4 页，(国际劳工组织，2008 年，日内瓦)。

¹⁰ 同上。

¹¹ 关于与出口加工区相关问题的近期的概况，见 J.K. McCallum 著：出口加工区，来自中国、洪都拉斯、尼加拉瓜和南非的比较数据，工作文件第 21 号，产业和雇佣关系司，国际劳工组织，(2011 年，日内瓦)。

¹² 理事会文件 GB.301/ESP/5。

¹³ 同上。

¹⁴ R. Gopalakrisanan 著：出口加工区中的结社自由和集体谈判：国际劳工组织监督机制的作用，国际劳工标准司，工作文件，第 1 页，(国际劳工组织，2007 年，日内瓦)。

¹⁵ 关于出口加工区中劳动监察的特殊作用，见劳动行政管理委员会的报告，国际劳工大会，第 100 届会议，2011 年，日内瓦，临时记录第 19 期，第 22 段。

45. 从工作条件的角度来看，出口加工区似乎经常面临高水平的与机器相关的事故、粉尘、噪音、通风不良和接触有毒化学制品问题。¹⁶ 因此，出口加工区可能与高劳动力更换、缺勤、低生产率和劳动骚乱联系在一起。一些调查研究将常常是违反国家法律的长工时问题确定为全世界出口加工区中的一个特有现象。¹⁷ 尽管存在处理这些问题的国家努力的证据，但许多出口加工区在这方面的成绩记录仍然不良。由于青年妇女往往构成出口加工区中劳动力的大多数(在职业和技能等级方面处于低端)，出口加工区的女性劳动力通常经历着困难的生活和工作条件，而且是首先受到全球经济危机的影响。

国际劳工组织行动

46. 国际劳工组织监督出口加工区的发展已有 20 多年。理事会连续在几届会议上责成劳工局继续审议出口加工区中存在的问题。国际劳工组织于 1998 年非常成功地组织了一次经营有出口加工区国家的三方会议。¹⁸ 该次会议的结论已成为国际劳工组织有关出口加工区的随后行动的主要框架。2006-07 两年期计划和预算包括有关出口加工区的一项国际重点举措，并开展了一系列的活动。¹⁹ 理事会于 2008 年 3 月讨论了有关出口加工区的近期趋势和政策进展的文件，²⁰ 敦请劳工局继续审核该问题，并提供进一步的详细情况和统计数据。该举措还进一步要求向理事会以后的会议提交进展报告。
47. 自 2008 年以来，国际劳工局开展了一系列研究、能力建设和知识共享活动。²¹ 这些研究活动旨在在数量和质量方面收集有关出口加工区中产业关系做法方面的信息(特别是在结社自由和集体谈判、劳动监察和社会对话等领域)。此外，为汇编出口加工区方面的重要信息，国际劳工组织的图书馆和信息服务局开发并保持了一个在线资源向导。²²
48. 应当指出，有关与出口加工区相关事项数据的收集(例如，就业趋势和水平；出口加工区的性别和部门层面的内容；包括工时在内的的工作条件；职业安全和卫生；以及移民工人)，面临重大挑战。这些挑战，在其他地方作了解释，²³ 表明有必要制定出

¹⁶ R. Loewenson 著：“全球化和职业卫生：来自南非的观点”，世界卫生组织通讯，2001 年第 79 卷，第 9 期(日内瓦)。

¹⁷ Milberg 和 Amengual 合著：同前。

¹⁸ 国际劳工组织：会议记录，经营有出口加工区国家的三方会议(1998 年 9 月 28 至 10 月 2 日，日内瓦)TMEPZ/1998/5。

¹⁹ 在理事会文件 GB.303/3/2(附录二，第 2 段)报告了此类活动。

²⁰ 见理事会文件 GB.301/ESP/5 和 GB301/13(Rev.)。

²¹ 见理事会文件 GB.309/2/2，附录 II。

²² 可查阅网址：<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/epz.htm>。

²³ 见理事会文件 GBGB.309/2/2，附件 II，第 3(a)段。

口加工区的一个共同定义，以及旨在促进全世界有关出口加工区的最新数据收集的一个机构间合作战略。

拟议的大会重点

49. 在国际劳工组织体面劳动议程和全球就业契约的框架下，大会可重点突出下列相互关联的问题：
 - (a) 出口加工区对国家产业发展政策的贡献和外国直接投资的作用；
 - (b) 在出口加工区中加强生产率并改善就业创造和体面劳动的前景；
 - (c) 在出口加工区实现工作中的权利的法律和机构框架；
 - (d) 扩展战略，以便促进劳动立法对出口加工区中工人的适用和实施，特别是通过劳动监察；
 - (e) 社会伙伴在促进出口加工区的体面劳动方面的作用，包括通过结社自由和集体谈判；
 - (f) 在全球层面代表工人和雇主(包括按活动部门划分)的国际组织在促进出口加工区中的体面劳动方面的作用和责任；和
 - (g) 多国企业(MNEs)和涉及多国企业的全球供应链的其他企业在促进出口加工区中的体面劳动方面的作用。
50. 在拟议的一般性讨论中，将对构成出口加工区中劳动力大多数的青年女工的处境，以及移民问题(包括内部迁徙)给予特别关注。

大会讨论的可能结果

51. 在大会上对出口加工区问题进行讨论或许是恰逢其时的安排，因为自 1998 年以来²⁴，这个题目一直未在充分展开的国际劳工组织三方性讨论中得到处理，而近期的全球金融和经济危机又导致产生了新的社会经济现实，包括在出口加工区内部。此外，拟议的大会讨论会产生影响，这不仅是从国际劳工组织及其三方成员的角度，亦是从其他多边机构(例如世贸组织)的角度来看，该组织经常征求劳工局的咨询意见并要求它提供技术投入以确保全球政策连贯一致。最后，讨论可对最近在这个领域可能出现的任何良好作法进行广泛传播。
52. 尤其是在国际劳工组织近期开展的研究以及由劳工局通过若干技术援助和能力建设项目开发的专门知识基础上，拟议的一般性讨论可旨在讨论出口加工区中的近来趋势；确定并传播良好做法；确定研究、知识建设和知识共享的新领域；以国际劳工组织在这一领域的比较优势为基础，特别是在持续的经济和金融危机的背景下确定包括技术合作活动在内的今后国际劳工组织行动的战略，并在有关预期结果和应交

²⁴ 见国际劳工局：“与出口加工区有关的劳工与社会问题，在经营出口加工区国家三方会议上进行讨论的报告，1998 年，TMEPZ/1998，第 3 页。

付服务方面向劳工局提供明确的指导；以及考虑到各联合国机构的权责和优先事项，确定有关机构间工作的潜在领域。

6. 通过劳资争端的预防和解决促进良好的产业关系 (一般性讨论——卡蒂尔工作组结论的后续措施)

概 要

尽管全球经济一体化可能在一些国家导致经济的增长，但经济增长好处的不平等分配已导致了社会紧张局势的加剧。当前的经济衰退加剧了这些紧张状况。本建议寻求审查劳资争端方面的近来趋势、争端预防和解决的不同处理方法、以及自愿调解、仲裁和调解部门在这方面可发挥的作用。它将审查社会伙伴的作用，以及通过自愿方法加强争端的预防和解决的手段。

53. 理事会于 1992 年考虑了有关争端解决的一个潜在的大会议程项目的建议。该建议随后成为数届理事会会议期间讨论的主题，包括在第 261 届会议上的一份详尽报告，和最近期在 1999 年 3 月的会议上。当时建议对该主题进行一次一般性讨论，但该建议未被采纳。
54. 因全球化而带来的社会和经济的发展已有广泛的文件记载。尽管这一现象在一些国家带动了经济的增长，但其收益分配的不平等导致了日益加剧的社会紧张局势。当前的经济衰退加剧了这些紧张状况，而且在一些国家，雇主和工人之间的产业争端急剧上升。
55. 劳资争端被认为是劳资关系中的一个自然事件。凡有可能时，预防以及有力和有效的解决劳资争端是良好劳资关系的重要特征。自愿调解和仲裁可在争端的预防和解决中发挥一种重要作用。因此，清点并讨论有关预防和解决争端方面的新发展将是有益的。
56. 作为大会的一个议程项目，一般性讨论可审议众多现行国际劳工标准，²⁵ 以及国家立法和惯例。该讨论将为劳工局以及三方成员提出有关后续措施的建议。如同有关标准修订政策工作组(卡蒂尔工作组)结论中概括的那样，它可为成员国就有关可能需要修订相关的国际劳工组织建议书的问题给劳工局提出咨询意见提供一个机会。²⁶ 它可补充大会同届会议上有关社会对话的周期性讨论，将对其范围进行调整以便对劳资争端的预防和解决予以考虑，但不会专门处理这个问题。计划针对争端的预防和解决单独开展的详细的一般性讨论将详尽审查不少题目。
57. 除其他事项外，一般性讨论期间可审议的主题包括：
 - 预防和解决争端方面的总体趋势和发展情况；
 - 劳资争端的预防和解决的不同处理方法；

²⁵ 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)。

²⁶ 1951 年自愿调解和仲裁建议书(第 92 号)和 1967 年冤苦审查建议书(第 130 号)。

- 自愿调解、仲裁和调解机构在劳资争端的预防和争端解决中的作用；
 - 加强有关劳资争端的解决并将新方法、工具和技巧体系加以整合的手段，提及成功体系(即法律框架、机构、机制和程序)的重要特征；
 - 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。
58. 如理事会决定在大会的下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启动一项旨在确定有关该主题的立法、机构和惯例方面当前形势的研究计划。

**7. 1944 年(从战争到和平过渡期间)就业建议书(第 71 号)
的修订(标准制订——卡蒂尔工作组结论的后续措施)**

概 要

(从战争到和平过渡期间)就业建议书(第 71 号)是国际劳工组织于 1944 年通过的。它是唯一为通过就业促进冲突后社会重建措施作出专门规定的国际劳工标准。然而，自第二次世界大战结束以来，冲突和冲突后恢复的特征发生了显著的变化。因而，有必要对该建议书加以更新，以便实现其充分潜力以及为相关政府和社会伙伴提供最新指导。

最近，如 2008 年通过的有关冲突后的就业创造、创收和重新融入的联合国政策表明的那样，通过劳动重建冲突后社会的问题已成为联合国(UN)的主要关注之一。根据本组织的权责，国际劳工组织是有关该政策实施的重要参与方之一。在这方面，在体面劳动议程和联合国政策的基础上通过一个新的国际劳工标准将是实施该政策中所提原则的最适宜方法之一。此外，除在和平建设的领域加强国际劳工组织的努力和信誉外，第 71 号建议书的修订将为本组织提供一个独特的机会，作为更广泛的联合国努力的组成部分，履行其对冲突后的经济和社会恢复的承诺。

背 景

59. 根据《国际劳工组织章程》和《费城宣言》(该宣言随后被结合进章程)，国际劳工组织的权责是促进社会正义和创造体面工作岗位，以便实现普遍和平。最近，2008 年《关于争取公平全球化的社会正义宣言》和 2009 年《全球就业契约》都重申了这一目标。国际劳工标准的通过被确定为是使这一目标成为一个现实的最适宜方法之一，并继续是本组织的主要行动手段。
60. 1944 年(从战争到和平过渡期间)就业建议书(第 71 号)是处理武装冲突之后通过就业恢复和平问题的唯一标准，并提出了相关国家在冲突后社会的重建中应采取的一些措施。然而，第 71 号建议书是 1944 年在第二次世界大战的特定背景下通过的，²⁷ 当时的冲突与目前的冲突相比具有不同的特征。自那时以来，这些背景以及冲突后恢复的方法发生了显著的变化。

²⁷ 此外，第 71 号建议书中所采用的术语已过时，因为提到了“轴心国侵略”、“轴心国领土”和“由轴心国占领的领土”。

61. 理事会于 1998 年 11 月首次提出了修订第 71 号建议书的问题。²⁸ 在此之后，有关标准修订的政策工作组(卡蒂尔工作组)要求获得有关取代这一建议书的必要性的信息。²⁹
62. 面对由当代武装冲突引起的挑战的再现和紧迫性，³⁰ 如同有关冲突后就业创造、创收和重新融入的联合国政策反映的那样³¹(以后称为联合国政策)，通过就业重建冲突后社会的问题成为联合国和更广泛的国际社会的主要关注之一是可以理解的。于 2008 年 5 月通过的这一政策是由来自联合国系统内部的几个主要机构联合开展的数年的研究、分析和工作的成果。³² 根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(2008 年)中所体现的原则，该政策的目的是“使由联合国机构为冲突后的国家提供的就业支持的影响、一致性和效率规模化和最大化”。³³ 为此，联合国政策赋予国际劳工组织(与联合国开发计划署合作(UNDP))在支持其实施方面的领导作用。³⁴
63. 此外，本组织承诺“促进其标准制订政策”³⁵ 和“确保标准作为实现本组织的章程目标的一个有益手段的作用”，³⁶ 方法是履行其承诺并为促进争端的解决、经济恢复和和平建设而有效地开展工作。最近，在 2009 年 11 月理事会第 306 届会议上，技术合作委员会忆及了需要对国际劳工组织对联合国政策“毫不动摇的支持”作出“强有力的承诺”。³⁷
64. 作为其重大贡献的结果，国际劳工组织被赋予发挥一种中心作用的责任，而且，考虑到其权责，它是负责联合国政策实施的重要机构之一。

²⁸ 理事会文件 GB.273/2。

²⁹ 理事会文件 GB.274/LILS/WP/PRS/3, II.1, R1, 3(a)(ii), 和 GB.274/4/(Rev.1)。

³⁰ 理事会文件 GB.273/2, 第 68 段。

³¹ 有关冲突后就业创造、创收和重新融入的(联合国政策)，联合国，2008 年 5 月，日内瓦，见网址：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@ifp_crisis/documents/publication/wcms_117576.pdf。

³² 为联合国政策的制定作出特别贡献的有下列机构：国际劳工组织、联合国开发计划署、联合国经济和社会事务部、人事和行政管理部、维护和平部、西亚区域经济和社会发展委员会、世界粮食组织、人权事务高级专员署、非洲特别顾问办公室、和平建设支助办事处、秘书长特别代表、CAAC、联合国资本开发基金会、联合国难民事务高级专员署、联合国儿童基金会、联合国妇女和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程署。

³³ 联合国政策，第 5 段(亦请参见理事会文件 GB.306/TC/5)。

³⁴ 同上：“国际劳工组织和联合国开发计划署(……)将在支持这一政策的实施方面提供领导作用”。

³⁵ 同上。

³⁶ 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，2008 年。

³⁷ 理事会文件 GB.306/TC/5。

65. 第 71 号建议书是迄今为止充分确定通过就业帮助冲突后社会的重建所需机制的唯一一个国际劳工标准，并因而能够极大地加强对联合国政策的支持。假如经过修订，并更好地适应当前的冲突及其新的需求的背景，则该建议书将能为由国际劳工组织和更广泛的联合国体系开展的和平重建努力提供必不可少的支持。

国际劳工组织在和平建设进程中的作用

66. 由于其独特的三方结构和经验，在其它国际组织和联合国专门机构当中，国际劳工组织在冲突后背景下促进就业方面显然享有一种比较优势。³⁸ 考虑到其有关就业促进、国际劳工标准和社会正义方面的权责，本组织对相关国家在冲突后形势下采取的重建和发展努力方面发挥有一种重要作用。2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》中也忆及了这一点，该宣言承认国际劳工组织在和平建设进程中发挥有一种重要作用。
67. 情况恰恰如此，在冲突后的形势下，足够的就业机会和创收对短期稳定、社会经济恢复以及可持续和平及稳定的民主社会的实现来说是至关重要的。冲突性质的转变使得这一主题重新成为和平建设努力的中心。因此，各种各样的峰会和机构都强调了体面劳动的重要性，以及有必要通过在联合国政策中概述的具体措施加强其影响。国际劳工组织和其它伙伴在过去的 20 年期间制定并实施的计划已为有效的行动提供了重要的经验教训。
68. 实施公约与建议书专家委员会强调了工作权在冲突后形势中的重要性。委员会还专门提及第 71 号建议书，忆及它在措施中的中心地位。³⁹
69. 对能够用于通过劳动促进冲突后社会的重建的国际劳工标准进行更新，可加强国际劳工组织对冲突后活动的支持，促进民主及平衡过渡和支持联合国政策的实施。

修订第 71 号建议书的必要

70. 总之，自第 71 号建议书于 1944 年通过以来，地缘政治学亦发生了重大的变化，其主要影响是当代冲突特征方面的变化。自冷战结束以来，内部武装冲突呈上升态势，而且往往是由种族或宗教分歧引起的。与此类似，不安全的总体环境也是一个新因素，特别是对平民来说，因为许多潜在的紧张局势在敌对结束之后继续存在，并有点燃进一步冲突的危险。同样，在处理冲突后的形势方面也获得了显著的经验。社会中的妇女和脆弱群体往往付出最高昂的代价，因此在新的案文中应特别注意为性别平等问题找到适当的空间。
71. 所有这些都是证明需要修订第 71 号建议书的重要因素。

³⁸ 理事会文件 GB.273/2，第 67 段。

³⁹ 国际劳工组织：根据 2008 年《关于争取公平全球化的社会正义宣言》开展的有关就业文书的全面调查，第 190 段，2010 年，日内瓦。

72. 与联合国政策不同，第 71 号建议书并没有专门仔细考虑就和平建设进程采取一种逐步和以优先考虑为基础的处理方法的必要。也就是说，该建议书中提出的 11 项原则从严格意义上来讲并不构成对危机管理的一种渐进和一致处理方法的组成部分，而是对一次性的孤立问题提出解决办法，并未在那些需要采取迫切行动和那些需要通过一个中长期行动框架加以落实的问题之间作出区分。
73. 联合国政策采取了一种完全不同的处理方法，作为其首要的指导原则，“连贯一致和全面统揽”要求避免出现“孤立存在和支离破碎的对策”，⁴⁰ 并强调需要采取多方面和相互关联的干预措施。联合国政策是以三个计划“轨迹”为基础的，⁴¹ 每一轨迹具有明确的目的并处理具体的挑战。尽管各轨迹在强度方面有区别，但它们应同时加以实施。⁴²
74. 此种处理方法使得在考虑到重建冲突后社会的进程的全部微妙细节的情况下对之加以处理成为可能，并以一种综合的方式考虑众多挑战和寻求适宜的解决办法。建议以一种变化而不是静止的处理方法审视和平建设进程，它可按照所涉危机的来龙去脉进行调整。因此，第 71 号建议书可以进行修订从而为解决问题提供一个全面方案，以及列入在具体场景建立国际劳工组织四项战略目标的联系，同时为三方成员采取有效行动提供所需的灵活性。
75. 在这方面，无论是在其最初的权责还是其在联合国政策实施中的近期参与方面，第 71 号建议书的修订将为国际劳工组织履行其承诺提供一个独特的机会。因此，应对通过一项可极大地加强本组织在和平建设领域中的效率的时新标准的建议给予特别关注。

8. 关于知情权和磋商权的一项可能的建议书(标准制订—修订和合并—作为卡蒂尔工作组结论的后续措施)

概 要

全球化和迅速变化的市场使得企业采取了一系列战略以求力保并增加其竞争优势。当前的金融危机进一步增加了必须进行调整的必要性，并加快了调整的步伐。考虑到连续不断的调整可能会对劳动力、企业乃至整个社会带来相当大的影响，因此有一点是重要的，即：此类调整需在所有层面配有适当形式的社会对话，以便对外部压力造成的挑战作出有效的反应。落实卡蒂尔工作组的结论，把这一标准制订项目列入国际劳工大会的议程进行两次讨论，将会为三方成员提供一个机会，展示社会对话作为有效的管理变革的工具的重要性以及完成三个相关建议书的合并和更新。它们是：1952 年企业合作建议书(第 94 号)、1960 年(工业部门及国家一级)协商建议书(第 113 号)、和 1967 年企业内交流情况建议书(第 129 号)。

⁴⁰ 联合国政策，同前，附件 3，指导原则 1：“连贯一致和全面统揽”。

⁴¹ 同上。

⁴² 三个轨迹中的第一个重点突出了为满足基本需求并照顾某些特别弱势群体而做出紧急反应的必要，而第二个更多地突出了地方经济的恢复，第三个突出了在国家层面创造一种将能鼓励长期和可持续和平的经济和法律框架。

背 景

76. 企业为了应对国家和国际层面的发展变化而进行不断调整所承受的压力与日俱增，原因如下：在国家经济中，包括公共部门，部门情况出现变化；新的形式的生产性组织增加，包括大规模生产下降后全球供应链的迅速扩展；以及全球化的影响加上金融危机。许多企业正面临着比以往更为激烈的竞争。这种压力迫使工作场所必须适应市场主导者的效率、产品和服务要求，否则——在许多情况下——关闭工厂。⁴³无论起因如何，企业结构调整都会带来不同形式的社会代价，包括岗位丢失、更高的失业率、工人之间待遇的不平等、工作场所更加不安全以及更加频繁的产业冲突和社会冲突。
77. 社会伙伴成功开展合作去应对由当前的危机引发的结构变化和其它变革，充分发掘各自企业的潜力，这方面的例子很多。⁴⁴应提到的那些努力是，企业运用磋商型处理方法，改善了其适应能力并努力去实现灵活和保障两者之间的一种平衡。尽管无需挑战雇主需要采取一种有效力的和有效率的方式进行调整，但此种方法通过寻求劳动力对贯彻改革建议的理解与支持，提高了企业的竞争力。工人通过这种方法可继续从体面的工资和工作条件中获益，而且，通过对拟议的变革做出贡献，他们有机会影响为劳动力带来尽可能的最佳结果。在这种情况下，传统的劳资关系正在发生变化，谈判的内容和参与的谈判主体采用的方法也在发生变化，各级社会伙伴正在就不同的解决办法进行谈判，通常能就以下问题达成一揽子协议：工作保障、工时、工资、终身学习的可能性和工作组织的新形式。
78. 向雇员及其代表通报并与其磋商的现行程序从性质上讲基本上包括两个方面：首先，通过谈判，各级社会伙伴之间可达成非正式的规则。也可制定法律框架，在以裁员相要挟或实际裁员、工厂迁移、非地方化和影响一个企业的其它形式的结构调整情况下进行信息分享和磋商。在许多国家，法律规定通常是以反应性处理方法为基础的，而不是承认有必要在所有层面进行社会对话，以便充分考虑所作决定带来的经济和就业影响。
79. 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，都是由跨国企业做出的。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，促进了各种磋商和信息交流做法在整个欧洲的发展。⁴⁵然而，即使在这种情况下，实现让工人在企业决策过程中真正发表意见这一主要目标也仅仅是少数情况。此外，许多欧洲企业委员会的相关程序绝大多数仍停留在提供信息的层面上，而要求提供的最起码

⁴³ 国际劳工组织：劳动世界的格局改变，局长报告，报告 I(C)，国际劳工大会，第 95 届会议，2006 年，日内瓦。

⁴⁴ L.Rychly：危机时期的社会对话：寻求最佳解决办法，第 1 号工作文件，产业和雇佣关系司，国际劳工组织，2009 年，日内瓦。

⁴⁵ 如同欧洲议会和欧洲理事会 2002 年 3 月 11 日的第 2002/14/EC 号指令中所体现的那样，在欧洲共同体中建立一种有关雇员通报和磋商的总体框架。

信息，通常还是一个企业过去的信息而不是未来的情况。⁴⁶在这一背景下并考虑到加强欧洲企业委员会与雇主沟通和磋商的作用，特别是在公司结构发生重大变化的情况下，2009 年对欧洲企业委员会 1994 号指令做了修订。直到 2011 年 6 月 5 日成员国才不得不将修订的指令转变成国家法律。⁴⁷欧洲企业委员会目前在整个欧盟管理 820 家公司，覆盖约 1,450 万名雇员。⁴⁸

80. 然而，所面临的问题以及在此类情况下采取的磋商和知情处理方法并不是欧洲独特的现象。在列入国际劳工组织雇佣保护立法数据库(EPLex)的 90 个国家中，有 66 个国家在集体裁员的情况下报告了与雇员代表进行了某种程度磋商的情况。⁴⁹

81. 最后，最近几年全球市场发展迅速，但保障这些市场平稳和公平运行所必需的经济和社会机构却并未同时发展起来，⁵⁰这种情况在国家、产业和个别企业层面都存在。政府之间以及雇主和工人之间及其代表组织之间缺少对话机制，且程序不健全，很难在影响国内和跨国企业运行的重大问题上达成共识。如同在近期有关社会对话的一份报告指出的那样，当前的危机使许多政府更频繁地发出呼吁，要求社会伙伴进行谈判或参加联合磋商。这在那些较少通过对话导向型进行管理的国家也是如此，不仅在欧洲，而且也发生在亚洲或拉丁美洲。⁵¹

国际劳工组织的应对措施：国际劳工组织标准制定行动

82. 企业工人对于影响他们的问题应有知情权和磋商权，以及从更普遍意义上讲，在有关企业发展的问题上，促进劳资双方不断进行合作，国际劳工组织对此的关注在 1944 年费城宣言中已做了明确阐述。宣言号召本组织制定计划，在不断提高生产率的情况下促进“有效承认集体谈判的权利和劳资双方的合作……”(第 3(e)段)。

83. 在以后各类文书中都体现出了这一体制性义务，如 1952 年企业合作建议书(第 94 号)、1960 年(工业部门和国家一级)磋商建议书(第 113 号)以及 1967 年企业内交流情况建议书(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，指出行政管理部门在就重大利益事项做出决定之前，应向工人及其代表提供信息、进行磋商(第 2 段)。建议书规定，企业的行政管理部门应就各方面问题向工人提供信息，特别是包括涉及“(企业)的总体状况和前景或未来发展计划”的问题，

⁴⁶ A.Weiler: 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。

⁴⁷ 见 2009 年 5 月 16 日，欧盟官方杂志。

⁴⁸ 关于指令建议的全文，可查阅欧洲委员会网站，网址为：<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=458&langId=en>。

⁴⁹ 雇佣保护立法数据库(EPLex)可在网上查阅：网址为：www.ilo.org/dyn/terminate/termmain.home。

⁵⁰ 国际劳工组织：《公平的全球化，为所有人创造机会》，全球化的社会影响世界委员会的报告(2004 年，日内瓦)。

⁵¹ L.Rychly: 同上。

并对可能直接或间接影响工人的决策做出说明(第 15(2)段)。这些建议书都强调,通报信息和磋商过程应与集体谈判机制并存,并对之进行补充。

84. 卡蒂尔工作组做出的结论是,需要收集有关第 94 号和 129 号建议书的情况以便就替换这两项文书的必要性进行评估。

85. 企业层面有关劳资关系方面的近期发展,包括通过知情和磋商实现的共识建设的新形式,被证明有助于缓解危机带来的影响,以及在产业、国家和跨国层面有关社会对话的相关发展情况,这些都表明对这些问题的最新国际指导将是有益的。

国际劳工大会的讨论及成果

86. 2014 年和 2015 年就这一项目进行的大会讨论可以借鉴 2013 年关于社会对话的周期性讨论的结论并在之后合并和更新相关的三项建议书,以便通过一个处理所有层面的知情、磋商与合作问题的单一文书(一项建议书)。