

第三项议程

国际劳工大会第 100 届会议(2011 年) 工作中出现的问题

有关努力为全世界家庭工人实现体面劳动 通过的决议的后续措施

概 述

概 要

本文件对在 2011 年 6 月大会上经三方一致通过的并压倒性支持的新的家庭工人公约(第 189 号)和建议书(第 201 号)的基本原理、以及全面进展情况和内容做了简要概述。文件还提出了优先事项、地理和主题范围以及一个可能的战略行动的机构设置，目的是在现有的资源范围内落实有关努力为全世界家庭工人实现体面劳动的决议。

政策影响

无。

法律影响

无。

财政影响

无。

需作出的决定

第 33 段。大会敦请理事会要求局长在决议中确定的若干具体领域考虑采取措施。

作者单位

工作条件和就业计划司(TRAVAIL)。

参考其它理事会文件和国际劳工组织文书

GB.312/POL/6; GB.312/INS/12。

第 189 号公约和第 201 号建议书。

第 I 部分. 导言

1. 在其第 100 届会议(2011 年)上,国际劳工大会通过了 2011 年家庭工人公约(第 189 号)和建议书(第 201 号)。¹ 这是国际劳工组织首次专门针对这一特定工人类别通过的国际劳工标准。
2. 根据国际劳工组织最近的估计,全世界至少有 5,260 万 15 岁以上的人员从事家庭工作作为其主要工作,而且他们当中 83%是妇女。² 家庭工作确是一个全球现象,发展中国家和高收入国家都存在这种现象,而且在所有地方都在发展。家庭工作占全世界工资性就业的 3.6%,分别占到工业化国家工资性就业的 0.9%、拉丁美洲和加勒比地区工资性就业的近 12%、中东地区的近 8%、非洲约 5%和亚洲约 3.5%。
3. 该公约和建议书是三方成员进行深入和富有成果的讨论的结果。三方一致通过了最后文本,并以压倒性的支持获得通过。³ 联合国、欧洲联盟(EU)⁴ 和其他国际组织与机构也对新的标准表示了广泛的兴趣和支持(见后面的第 28 段)。
4. 公约和建议书承认尽管家庭工人对福祉和家庭劳动力市场和经济的运行作出了重大贡献,但由于存在严重的法律和政策空白,他们丝毫不能享有体面的劳动。⁵ 新文书为家庭工作规定了基本的原则和最低限的劳动标准,同时也承认了其特殊性、家庭工人受雇的各种不同的就业安排、以及成员国不同的法律制度和社会经济环境。
5. 伴随新文书,2011 年 6 月大会还通过了有关努力为全世界家庭工人实现体面劳动的决议。该决议敦请理事会要求局长根据资源的可得性在与促进家庭工人的体面劳动相关的若干领域考虑采取措施。该决议专门确定了下列行动领域:
 - 通过适当的举措,促进广泛批准公约以及有效实施公约和建议书;
 - 支持政府以及雇主组织和工人组织分享有关家庭工作的知识、信息和良好作法;

¹ 可在国际劳工组织的网站上查阅第 189 号公约和第 201 号建议书,网址为: www.ilo.org/ilolex/english/index.htm。

² 还有数百万 15 岁以下的儿童将家庭工作作为第二职业,或是未注册和避开了官方统计。因此,有理由推测家庭工人的实际数目更高。见国际劳工组织:有关家庭工作的全球和区域估计,家庭工作政策简介第四期(2011 年,日内瓦),可查询网址: http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/lang--en/docName--WCMS_155951/index.htm。

³ 国际劳工组织:临时记录第 30 号,国际劳工大会第 100 届会议,2011 年,日内瓦,第 6-8 页。

⁴ 欧洲议会:拟议的国际劳工组织家庭工人公约并以一项建议书为补充的决议(RSP/2011/2678),可查阅: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0237&language=EN&ring=B7-2011-0296>。

⁵ 见国际劳工组织:《家庭工人的体面劳动》,报告 IV(1),国际劳工大会,第 99 届会议,2009 年,日内瓦;重要的工作条件法律保护的家庭工人,家庭工作政策简介第五期(2011 年,日内瓦),可查阅: http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/lang--en/docName--WCMS_157509/index.htm。

- 促进政府以及雇主组织和工人组织的能力建设,确保家庭工人享有体面的工作条件;
 - 鼓励国际劳工组织与其他相关国际组织之间进行有关促进家庭工人体面劳动的合作。
6. 本文件的目的是,提出一个国际劳工组织行动框架,实施第 5 段中提到的决议。这一框架提出了一个战略建议和国际劳工组织对成员国提供帮助的主要领域。根据理事会对拟议的框架所做的决定以及在 2011 年 11 月总部和地区办事处之间对 2012-13 计划和预算中专项国别优先事项进行磋商的决定,将详细阐述国家层面的具体优先事项、目标和资源。

第 189 号公约和第 201 号建议书概览

7. 新文书明确的一点是,与其他工人一样,家庭工人有权享有工作中的基本权利以及最低的劳动和社会保护。新公约和建议书依据的原则是,家庭工人和一般工人之间的待遇不分高低。文书包含涉及工作和生活条件的重要条款,范围从工时和报酬到职业安全与卫生。在这些方面家庭工人被排斥或被覆盖在国家法律中即便如此待遇更差这种现象极为常见,并构成了他们的社会和经济脆弱性的一个重要根源。
8. 新文书也承认,私营职业介绍机构可在家庭工作部门中发挥积极作用创造体面就业机会,而且这也需要适当的法律框架,包括工人免遭虐待行为的保护。
9. 考虑到家庭工人中绝大多数是来自弱势群体妇女,他们在低收入工人中占极高比率,新标准构成了实现劳动世界中性别平等以及减少收入不平等一项重要步骤。新文书还承认,家庭工人的某些群体,如移民家庭工人、青年家庭工人和那些居住在工作地点中的工人(所谓的“入住”家庭工人),面对特殊需求和风险为此需要采取专门措施。
10. 认识到成员国的社会经济现实和可能性各异,公约在其实施方面允许有某些灵活性。建议书对制定与实施有效措施提供了实际指导,促进家庭工人体面劳动两项文书均强调社会对话为实施进程中的一项重要原则(见后面的第 22 段)。
11. 国际劳工组织开展对家庭工作重要和有价值的工作已有数年,但仅解决了某些具体问题,例如,儿童家庭劳动;强迫劳动和家庭工作中的非法行为,以及由性别、种族和国籍导致的就业歧视。⁶ 第 189 号公约和第 201 号建议书为更全面和更统一协调的方法提供了指导框架。尽管国际劳工组织针对家庭工人促进工作中的基本原则和权利方面积累了丰富的经验,但在诸如工作条件、职业安全和卫生、社会保障以及实施机制一类的政策领域中的工作需要进一步加强。假如劳工局欲有效的帮助国际劳工组织成员国在国家层面向这一工人类别提供体面劳动,则这一点是至关重要的。

⁶ 国际劳工组织:《家庭工人的体面劳动》,报告 IV(1)同前,第 87-91 页。

第 II 部分. 后续措施：行动战略

12. 为家庭工人实现体面劳动要求一种全方位的政策干预，其顺序和时机因国而异，这要根据体面劳动国别计划，除其它事项外国家优先事项、现实和可能性。然而，尽管有这些差别，建议所有国家在四个核心领域采取行动。它们包括：促进新公约的批准与实施和促进实施新的建议书；建立并加强国家层面的机构；促进组织和代表家庭工人及其雇主；以及认识提高和倡导。应用研究及其传播支持这些核心领域的每一领域。
13. 一些国家过去几年开始了制定旨在改善家庭工人的社会 and 劳动保护的法律法规和政策的举措，这些举措往往得到了国际劳工组织的技术和财政支持(见后面的第 17 段)。其中的一些国家早已表达了它们批准该公约的意图(例如，巴西、纳米比亚、挪威、菲律宾和乌拉圭)，而其他一些国家正在考虑此种可能性。许多其他成员国仍需要一些时间制定有效的法律、政策和实用措施，实现家庭工人的体面劳动。
14. 今后的四年将是关键性的。公约的迅速生效，它要求有两个成员国的批准，对于保持公约自其通过而产生的巨大兴趣和势头来说将是重要的。这个初期阶段对于促进有关家庭工人实现体面劳动的国家评估和行动计划来说也是关键性的，它使得成员国懂得有效实施第 189 号公约需要做什么。从这一初期阶段获得的经验和教训反过来将鼓励制定更具针对性的举措，从更长远看，其结果是广泛批准和实施。出于这些原因，而且对执行中或规划中的涉及家庭工作的举措不带任何偏见，建议劳工局在今后的两到四年中以一种系统的方式在那些批准并实施新公约条件已成熟的十个国家(每一地区两个)中整合与协调其工作。此类条件的一个重要指标是，明确表达政治承诺，加之启动旨在改善有关家庭工作法律法规和政策框架的政治进程。如同在前面第 12 段中强调的那样，在择定国家开展的行动将涉及多方面的举措。

1. 促进批准和实施新公约

15. 有关第 189 号公约，并以 201 号建议书为补充，批准与实施的行动要求所有三方成员的参与。劳工局的作用，包括工人活动局(ACTRAV)和雇主活动局(ACT/EMP)，将是支持有关家庭工人实现体面劳动的社会对话，以及在国家层面研究批准第 189 号公约可能性而做出的努力：在这方面，经要求，劳工局将根据公约以及克服已确定差距措施的准备情况，帮助有关当局审议国家法律和惯例。
16. 鉴于立法改革可能是长期和复杂的，不仅涉及国际劳工组织传统的三方伙伴的参与，而且也涉及其他政府部委、议会议员以及家庭工人的组织及其雇主，因此国际劳工组织必须准备至少用两到三年的时间上在国家层面坚持参与这一进程。

2. 建立并加强国家一级的机构和其能力

17. 自 2009 年以来，一些国家已采取措施，制定旨在改善家庭工人的工作条件和社会保障的新立法或政策。例如，在阿根廷、中国、印度、印度尼西亚、约旦、黎巴嫩、巴拉圭、菲律宾、美国(纽约州、加利福尼亚)和赞比亚。

18. 即使在第 189 号公约和第 201 号建议书通过之前,国际劳工组织就已从一些国家收到了提供实际指导和帮助的要求,其中有玻利维亚、黎巴嫩、菲律宾、卢旺达和乌拉圭。在国际劳工组织 2010-11 年计划和预算中一些国别计划成果(见附录)解决了家庭工人问题。将要启动的 2012-13 年计划和预算预计也包括一些涉及家庭工作的国别计划成果。根据从国家三方成员和地区办事处收到的信息,一些国家为了批准和/或有效实施第 189 号公约,准备改进、修改或出台立法、政策和机构条件,但因其处于不同阶段,因此可能要求国际劳工组织给予不同形式的帮助。例如,一些相对发达的国家,要求对立法和政策进行审议,以便批约;一些成员国则要求提升机构的实施能力,例如,解决纠纷或贯彻执行;其它成员国要求,作为第一步应加大对公约认识的力度和开展政策对话。这些具体要求将通过与地区办事处和总部的各不同技术部门的磋商进行研究解决,

19. 根据提出的要求,国际劳工组织的技术援助可涵盖下列领域:

- 劳动法改革
- 改进数据收集和统计以更好的反映家庭工作
- 社会保障,包括生育保护
- 管理移民家庭工人的就业、社会保障和移民规则
- 职业安全与卫生
- 家庭工人的技能开发
- 私营职业介绍机构
- 集体谈判机制
- 家庭工人的招聘和安置以及争端的解决
- 实施机制

20. 国家的能力建设可能涉及范围广泛的政策行动方、管理机构、工人组织和雇主组织以及私营就业机构;而且可能包括知识分享、培训、新项目的可行性研究和试点、以及地方专家支持网络的发展。

3. 促进家庭工人组织及其雇主的组织

21. 由于家庭工作是在私人家庭中进行的,大多数家庭工人通常很少与其他工人接触,而且往往或是没有组织起来,或是处于一种松散状态、协会的人员和设备不足的组织中。他们处于孤立状态,没有发言权和自己的组织,因此在要求其权利方面处于一种脆弱的地位。家庭工人的雇主也同样难以组织起来,这两个群体都很少或没有开展集体谈判、或在劳动法和社会保障方面没有与当局打交道的经验。

22. 国际工会运动通过国际工会联合会及其区域会员组织和全球工会联盟,在该进程中发挥了积极的作用,从而使新标准得以通过。特别是它为家庭工人表达其自身的愿望和

要求提供了一个平台。国际工会运动现已承诺促进新公约的批准，并鼓励将家庭工人的组织和分会加入现有的工会组织。

23. 出席 2011 年大会的雇主代表表明，他们准备参与有关改善家庭工人的工作和生活条件的对话。在国家层面，有全国性雇主组织已经开始这样做的范例，例如在赞比亚。在标准制定进程的形势下，国际雇主组织积极参与了有关私营职业介绍机构的国际讨论，此类机构在移民家庭工人的招聘和安置方面发挥了重要作用。
24. 新公约和建议书明确承认了工人组织和雇主组织的重要性。一般来说，采取实施措施须与它们进行磋商。这些磋商更多的是专门针对职业安全和卫生、社会保障和私营职业介绍机构的措施。这一点是以家庭工作部门的保护规定和促进结社自由和集体谈判权为基础的。
25. 在这方面，通过工人活动局和雇主活动局以及应有关组织提出的要求，国际劳工组织为此提供的技术援助将：(i)帮助并与工会组织合作提升它们的能力应对家庭工人的需求，将他们组织起来，使他们在主流工会运动中享有发言权和代表权；(ii)帮助并与雇主组织合作处理家庭工作问题，包括制定计划，在招聘、安置和/或雇佣家庭工人的私营职业介绍机构当中发扬良好做法，并支持家庭工人的雇主的组织；和(iii)加强家庭工人以及家庭工人的雇主的组织和谈判能力。

4. 通过应用研究及其传播开展提高认识和倡导的活动

26. 一个良好的有关家庭工作知识基础以及其管理方法对于国家、区域和国际层面信息灵通、有意义的政策对话、认识的提高和行动来说是至关重要的。出于评估并制定有关家庭工作的国家政策、立法和行动计划的目的，一些国家三方成员和大会家庭工人委员会的委员指出，需要有可靠、基础更广泛的以经验为根据的数据。
27. 现在有相当多的要求，在解决家庭工人问题方面进行跨国、跨区域的实用知识和经验交流。国际劳工组织对家庭工作的今后研究和知识分享战略将以下列方法和研究为基础，即最近开发的有关估算家庭工人的数目和法律保护覆盖面的方法，以及早已由工作条件和就业计划司(TRAVALIL)、国际移民处(MIGRANT)、消除童工劳动国际计划(IPEC)、工人活动局以及国际劳工组织的地区办事处(北京、贝鲁特、巴西利亚、达累斯萨拉姆、河内、新德里和圣地亚哥)开展的其它研究，并将开展更广泛的数据和调查工作。今后的研究有三个方面：(i)改进监测家庭工人数目的方法以及他们的工作和就业条件方面的趋势；(ii)政策主题的趋向，目的是积累有关具体政策主题的大量重要知识。如报酬、工时、职业安全与卫生、社会保障、移民以及劳动政策和规章之间的联系、解决争端与执行、集体谈判、私营职业介绍机构和技能开发；和(iii)针对国家的方面，旨在加深对家庭工作诸方面的理解以及有关家庭工人劳动力市场和不平等、非正规或未申报工作和贫困、以及家庭服务的质量方面不同政策和规则产生的相关影响。作为一种具有成本效益的战略，国际劳工组织将继续与学术界和其它国家伙伴共同工作，并将通过不同形式的伙伴关系加强与它们的联络。

5. 在涉及家庭工作问题方面国际劳工组织和 其它联合国机构之间的合作

28. 在标准制定进程期间最终通过了家庭工人新文书，劳工局在这一领域与一些联合国组织和机构建立了伙伴关系，包括联合国性别平等和妇女的赋权实体(联合国妇女)⁷、人权事务高级专员办事处以及一些联合国人权条约机构和人权理事会的特别程序。最近开始与欧洲安全与合作组织(OSCE)建立联系。
29. 新文书为国际劳工组织与这些组织加强伙伴关系提供了机会，包括有关促进文书的批准与实施。此类合作在下列方面是至关重要的：(i)确保信息和处理方法与家庭工作的有效管理和实施保持一致；(ii)向国际劳工组织的成员以外的相关成员开展合作；和(iii)为了更大的提高成本效益，确定潜在的协同和互补行动。
30. 新公约和建议书为劳工局提供了“树立典型”的机会，按照这些文书的精神为那些向家庭工人提供服务的工作人员制定一项行为准则。这种做法将进一步提升国际劳工组织承诺为家庭工人实现体面劳动合法性和信誉。反过来，国际劳工组织可向联合国机构或其它国际组织提供此类行为准则供其考虑。

实施的机构框架

31. 由于家庭工作的性质错综复杂以及拟议行动计划中的国家重点，所以需要总部的一些技术部门以及相关地区办事处进行协调努力。将需要建立下列几种机制：
 - (a) 在总部成立一个技术性工作组，由劳动保护司(PROTRAV)，国际劳工标准司(NORMES)，产业和雇佣关系司(DIALOGUE)和劳动行政管理和监察计划司(LAB/ADMIN)组成，它将与工人活动局和雇主活动局以及地区结构磋商，详细审查并评估其各自的作用和贡献；
 - (b) 每一个国际劳工组织区域办事处设立一名协调员，负责筹集和协调收缴的资源，以及在不同参与者之间，特别是相关国际劳工组织办事之间进行适当磋商和信息交流；
 - (c) 定于 2013 年年底举行一次总部和地区代表之间的区域间信息分享论坛，以总结取得的经验教训并为以后的阶段提供分析性观点。
32. 实施本行动计划所需要的财源筹措工作将遵循理事会通过的国际劳工组织的技术合作战略。资源的筹集和分配是国际劳工组织全面综合资源框架的组成部分，根据这一框架，将通过基于成果的工作计划程序，将运用资源缺口，向优先国别计划结果和全球产品划拨经常预算、经常预算技术合作、预算外技术合作和经常预算补充帐户资源。

⁷ 国际劳工组织和联合国妇女于 2011 年 6 月 13 日签署了一份《谅解备忘录》，将家庭工作确定为共同感兴趣的领域之一。《谅解备忘录》的文本可查阅：<http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/un-women-mou.pdf>。

33. 理事会或许希望：

- (a) 就如何修改、改进或补充上述行动战略；和
- (b) 要求局长在着手起草今后的计划和预算案和便利筹措预算外资源时考虑这一战略。

2011年9月19日，日内瓦。

待决问题： 第33段。

附 录

2010-11 年处理有关家庭工作问题的国家计划和体面劳动国别计划成果

国 家	国别计划成果：目标	相关联的计划和预算成果
乌拉圭	URY103 – 加强性别平等的社会对话，以及促进和解政策和消除歧视的战略，特别是针对家庭工人的歧视。	成果 5 – 工作条件
巴拉圭	PRY128 – 正在制定和实施过程中的加强家庭工人的权利的政策。	成果 5
智 利	CHL105 – 加强性别平等的社会对话，以及促进和解政策和消除歧视的战略，特别是针对家庭工人的歧视。	成果 5
巴 西	BRA102 – 三方成员采取改善雇佣条件的措施，重点突出工资、工时、工作中的安全与卫生和兼顾工作和生活领域。	成果 5
阿根廷	ARG176 – 以全球就业契约为基础，通过社会保护政策(综合和与就业政策相协调)的制定不断提高社会包容和覆盖面。	成果 4 – 社会保障
印度尼西亚	IDN102 – 改善了劳务移民管理和为印度尼西亚工人，特别是家庭工人提供更好保护。	成果 7 – 劳务移民
菲律宾	PHL826 – 加强成员国批准和实施国际劳工标准以及履行其报告义务的能力。	成果 18 – 国际劳工标准
印 度	IND126 – 以制定和逐渐扩展的社会保护政策/对话	成果 4
仍处于试点的国别计划成果(已规划但尚无资源)		
玻利维亚 多民族国	BOL201 – 在有关家庭工人方面支持三方成员	
厄瓜多尔	ECU176 – 家庭工人。家庭工人的平台已被纳入工会议程和有关平等的三方委员会。	
墨西哥	MEX901 – 三方成员通过政策和计划促进男子和妇女之间，特别是家庭工人，更平等的工作和生活条件。	
秘 鲁	PER201 – 家庭工人。国际劳工组织有关家庭工人的平台和将该平台纳入工会议程和有关平等的三方委员会的评估和会议报告。	