

第二项议程

国际劳工大会的议程

大会第 103 届会议(2014 年)的议程建议

概 述

概 要

以下是为国际劳工大会第 103 届会议(2014 年)的议程提出的议题：关于就业的战略目标的周期性讨论，有关知情权和磋商权的三个建议书的合并(作为卡蒂尔工作组结论的后续措施)，以及 GB.312/INS/2/1 号文件中包含的未被选入大会第 102 届会议(2013 年)议程的国际劳工大会的议程建议。

政策影响

无。

法律影响

无。

财政影响

为大会议程制定的项目的一般影响。

需作出的决定

第 8 段。

需采取的后续行动

为理事会进行第二次讨论的准备工作。

作者单位

就业、社会对话和标准以及工作中基本原则和权利部门。

参考其它理事会文件和国际劳工组织文书

理事会文件 GB.304/PV, GB.310/PV, GB.312/INS/2/1。

《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，2008 年。

导 言

1. 按其惯例，理事会每年 11 月都将对两年半后召开的国际劳工大会议程中列入的项目进行首次讨论。根据《理事会议事规则》第 5.1.1 条的规定，¹此次讨论的目的是确定一个精选的议题名单，为在其下一届会议上进一步审议。
2. 作为一项一般规则，理事会在每年 3 月确定在两年之后召开的大会的议程。如同今年的情况那样，理事会也可决定，将其决定议程事宜推迟到临近大会的那一届理事会会议。因而，在本届会议上，理事会既被要求完成 2013 年大会的议程，²也要审议和精选出供 2014 年大会讨论的议题建议。

大会第 103 届会议(2014 年)的议程建议

根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》 后续措施的周期性讨论

3. 根据 2008 年《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，本组织采用了在国际劳工大会上进行周期性讨论的一项方案。³2009 年 3 月理事会决定，周期的时段为七年。⁴人们还同意，就业、社会保护以及工作中基本原则和权利的战略目标将在本周期内进行两次讨论，将对社会对话进行一次讨论。
4. 在 2010 年进行了第一次周期性讨论，涉及了就业的战略目标。2011 年进行了第二次周期性讨论，涉及了社会保护(社会保障)；2012 年将进行第三次周期性讨论，涉及工作中基本原则和权利；2013 年将进行第四次周期性讨论，涉及社会对话的战略目标。到 2013 年为止，四项战略目标将全部或是部分得到审议。所以，为了在这一周期中保持一种平衡，今后三个周期性讨论的主题顺序如下：就业(2014 年)；社会保护(劳动保护)(2015 年)；和工作中基本原则和权利(2016 年)。⁵为此，除社会对话

¹ 见国际劳工组织：国际劳工局理事会适用规则概要，第 21-22 页，2006 年，日内瓦。

² 见理事会文件 GB.312/INS/2/1。

³ 《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)。

⁴ 见理事会文件 GB.304/PV，第 183(b)段。

⁵ 根据 2011 年 3 月(理事会文件 GB.310/PV，第 156 段(ii))理事会的决定，从 2014 年起，由实施公约与建议书专家委员会准备的综合调查将在围绕同一主题进行的周期性讨论之前的那一年的劳工大会上进行讨论，为了进行重新组合，在当前的周期内将不对就业问题进行新的综合调查。

外，所有战略目标将以一种或是间隔四年或是三年期的轮流时间安排的方式进行讨论。⁶ 因此，建议第五个周期性讨论围绕就业的战略目标(见附录的第 1 项)。

未选入大会 2013 年会议议程的项目

5. 经审议但未被列入专为某一年大会议程的项目，通常可作为下一届大会议程的建议再次提出，但取决于理事会作出的任何其它决定。所以，为第 103 届大会(2014 年)议程提出的议题将包括那些未被列入 2013 年大会议程的议题。除非理事会另有决定。这些建议附在国际劳工大会第 102 届会议(2013 年)议程的文件中。⁷

卡蒂尔工作组结论的后续措施

6. 此外，如同大会 2013 年会议议程的文件中解释的那样，根据卡蒂尔工作组结论的后续措施，有关知情权和磋商权的议题已被修订，而且现已被作为大会 2014 年会议有关标准制订——修订的建议而提出，目的是更新并将三项相关的建议书合并成一个单一文书(一项建议书)：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)(见附录的第 2 节)。对于有关预防和解决劳资争端的拟议议题，⁸ 选择这项议题可以补充 2013 年进行的关于社会对话的周期性讨论，而且如有必要可以调整。

其它建议

7. 理事会亦可能希望指出那些应由劳工局为大会 2014 年及以后的会议制定的其它主题。根据将于 2012 年 6 月进行的周期性讨论，亦或许必须考虑可能会提出的任何新建议。
8. 在这一背景下，敦请理事会：
 - (a) 审议有关就业的战略目标的周期性讨论的建议、有关知情权和磋商权的建议(作为卡蒂尔工作组结论的一项后续措施，即标准制订——修订)、以及 GB.312/INS/2/1 号文件中所载但未被选入大会第 102 届会议(2013 年)议程的国际劳工大会议程的建议；

⁶ 第二个周期的顺序将与第一个周期相同：就业(2017 年)、社会保护-社会保障(2018 年)、工作中基本原则和权利(2019 年)、社会对话(2020 年)、就业(2021 年)、社会保护-劳动保护(2022 年)、工作中基本原则和权利(2023 年)。

⁷ 见理事会文件 GB.312/INS/1，附录。

⁸ 见理事会文件 GB312/INS/2/1，附录，第 60 段。

- (b) 选出一些建议，供理事会第 313 届会议(2012 年 3 月)进行更深入的讨论，以便最后确定国际劳工大会第 103 届会议(2014 年)的议程；和
- (c) 指出理事会希望看到的为大会第 103 届及以后的会议而制定的任何其它议题。

2011 年 10 月 18 日，日内瓦。

待决问题：第 8 段。

附 录

I. 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第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

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)。

年就业危机(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。

II. 开展修订工作的建议, 作为卡蒂尔工作组结论的一项后续措施

社会对话

知情权和磋商权(标准制订——修订)

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)。

背 景

10. 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。² 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。
11. 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。³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

² 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。

³ 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。

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。

12. 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。
13. 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。⁴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信息，通常还是一个企业过去的信息而不是未来的情况。⁵在这一背景下并考虑到加强欧洲企业委员会与雇主沟通 and 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。⁶欧洲企业委员会目前在整个欧盟管理 820 个公司，覆盖约 1,450 万名雇员。⁷
14. 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。⁸

⁴ 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。

⁵ 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。

⁶ 见 2009 年 5 月 16 日，欧盟官方杂志。

⁷ 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>。

⁸ 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。

15. 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，⁹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。¹⁰

国际劳工组织的应对措施：国际劳工组织标准制定行动

16. 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）。
17. 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，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。
18. 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。
19. 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

20. 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¹¹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)。

⁹ 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)。

¹⁰ L.Rychly：同上。

¹¹ 如果理事会以后选择了这项议题，2013年关于社会对话的周期性讨论将进行必要调整。