



国 际
劳 工 局
日 内 瓦

报 告 六

社会对话

根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》
进行的有关社会对话的周期性讨论



国际劳工大会

第 102 届会议，2013 年

国际劳工大会，第 102 届会议，2013 年

报 告 六

社会对话

根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》
进行的周期性讨论

议程项目六

国际劳工局 日内瓦

ISBN 978-92-2-526869-3 (Print)
ISBN 978-92-2-526870-9 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2013 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

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(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)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。

版式由 TTC 设计：参考 ILC102-VI[DIALO-130124-1]-Ch.docx
瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

目 录

	页次
缩略语	v
导 言	1
背 景	1
报告的结构	2
报告的准备	3
第一章 社会对话：定义和国际劳工组织的权责	5
1.1. 什么是社会对话？	5
1.2. 国际劳工组织的作用	5
第二章 不断变化世界中的社会对话	9
2.1. 社会对话的行动方：变化中的现实、议程和战略	11
2.1.1. 劳动行政管理	11
2.1.2. 雇主组织	13
2.1.3. 工人组织	14
2.1.4. 其他行动方：公民社会组织	17
2.2. 促进公平、生产性和良好的产业关系	18
2.2.1. 集体谈判	19
2.2.2. 工作场所的合作	29
2.2.3. 预防和解决争端	31
2.3. 劳动法改革	35
2.3.1. 全面的发展情况	35
2.3.2. 地区趋势	36
2.4. 国家三方社会对话	39
2.4.1. 三方性是一个可利用的机会：2008–10 年全球危机应对	41
2.4.2. 三方性可以是错失良机：欧洲的公共债务危机应对措施	42
2.4.3. 三方性面临的其他挑战	44
2.4.4. 三方性和包容性决策	44
2.5. 跨境社会对话	52
2.5.1. 多国企业和自愿性倡议	53
2.5.2. 双多边协定和区域一体化倡议	56
2.6. 社会对话与经济表现	59

第三章 国际劳工组织开展社会对话的行动：应对三方成员的各种现实与需要	63
3.1. 整体观察结果	63
3.2. 支持社会对话的参与者	64
3.2.1. 劳动行政管理部门	64
3.2.2. 雇主组织	65
3.2.3. 工人组织	66
3.3. 公平、高效和良好的产业关系	67
3.4. 劳动法改革	69
3.5. 国家三方社会对话	70
3.6. 跨境社会对话	72
3.7. 社会对话模式的主流化：努力加强国际组织的连贯性	74
3.7.1. 多边组织	74
3.7.2. 区域组织和倡议	77
3.8. 社会对话与国际劳工组织其它战略目标之间的联系	78
3.8.1. 社会对话与促进及实现工作中的基本原则和权利	79
3.8.2. 社会对话和全民社会保障	81
3.8.3. 为所有妇女和男子获得体面就业和收入创造更多机会的社会对话	83
3.8.4. 性别平等主流化和加强妇女的声音	85
3.9. 体面劳动国别计划和技术合作中的社会对话	86
第四章 主要观察意见，吸取的经验教训和可能的前进道路	89
第五章 为了通过一项关于社会对话的行动计划，建议大会讨论的要点	95
第1点：在危机和过渡背景下的社会对话	95
第2点：加强社会对话和争端预防与解决机制	95
第3点：社会对话机制吸收更多的部门、企业和工人参与	96
第4点：社会对话，全球化和全球供应链	96
第5点：政策的连贯性	96

缩略语

ACT/EMP	雇主活动局
ACTRAV	工人活动局
ASEAN	东南亚国家联盟
CEACR	实施公约与建议书专家委员会
CSO	公民社会组织
CSR	企业社会责任
DIALOGUE	国际劳工局产业和就业关系司
DWCP	体面劳动国别计划
EC	欧洲委员会
ECB	欧洲中央银行
EFA	欧洲框架协议
EPZ	出口加工区
ESC	经济和社会理事会
EU	欧洲联盟
GUF	全球工会联盟
IFA	国际框架协议
IILS	国际劳工问题研究所
ILC	国际劳工大会
ILO	国际劳工组织
IMF	国际货币基金组织
IOE	国际雇主组织
ISO	国际标准化组织
ITC-ILO	国际劳工组织都灵国际培训中心

ITUC	国际工会联合会
MERCOSUR	南锥体共同市场：阿根廷、巴西、巴拉圭、乌拉圭
MDGs	千年发展目标
MNE	多国企业
MNE Declaration	国际劳工组织关于多国企业和社会政策的三方原则宣言
NAFTA	北美自由贸易协定
OECD	经济合作与发展组织
OSH	职业安全与卫生
PARDEV	伙伴关系和发展合作司
PRODIAF	促进非洲法语国家社会对话计划
SADC	南部非洲发展共同体
SME	中小型企业
SPF	战略政策框架
TCA	跨国公司协定
UN	联合国
UNDAF	联合国发展援助框架
XBTC	预算外技术合作
WTO	世界贸易组织

导 言

背 景

1. 国际劳工大会(ILC)在 2008 年第 97 届会议上通过了《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》。¹ 该《宣言》提出了本组织及其成员国应遵循的四个战略目标：

- (i) 促进就业；
- (ii) 发展并加强社会保护措施；
- (iii) 促进社会对话和三方性；和
- (iv) 尊重、促进并实现工作中基本原则和权利。

2. 《宣言》强调，应将社会对话和三方性作为最适宜的方法加以推广，以便：

- (i) 使四个战略目标的每一个目标的实施适应各国的需求和情况；
- (ii) 将经济发展转变成社会进步，反之亦然；
- (iii) 在影响就业和体面劳动战略和计划的相关国家和国际政策方面推动达成共识；和
- (iv) 发挥劳动法和机构的效力，包括有关承认就业关系、促进良好的产业关系以及建立有效的劳动监察制度。²

3. 《宣言》还阐述了体面劳动议程的普遍性：本组织的所有成员国必须遵循以四项战略目标为基础的政策。同时，它强调了一种整体和综合处理方法，是承认这些目标是“不可分割、相互关联和相互支持”的确保国际劳工标准的作用是实现所有四项战略目标的有益手段。

4. 理事会于 2009 年 3 月提出了一个围绕四项战略目标中的每一项目标进行讨论七年循环周期，并决定在这一周期中应对社会对话讨论一次。如同 2010 年有关就业、2011 年的有关社会保护和 2012 年有关工作中基本原则和权利的周期性讨论，

¹ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，国际劳工大会，第 97 届会议，2008 年，日内瓦。

² 《宣言》第一部分(A)(iii)。

劳工局为本届国际劳工大会准备了一份有关社会对话主题的报告，以作为在大会讨论的基础。

5. 本报告的目的是普及深入了解国际劳工组织成员国在促进社会对话这一战略目标方面的不同国情和需求。在这些报告的目的方面它遵循了《宣言》附件中包含的具体指导，目的是帮助三方成员：

- (i) ……更好地了解其成员国就每一项战略目标而言所具备的各式各样的现实和需求，通过利用其所能支配的所有行动手段，包括与标准相关的行动、技术合作以及劳工局的技术和研究能力，更有效的对这些需求做出回应，并相应地调整其优先事项和行动计划；和
- (ii) 评估国际劳工组织活动的结果，以便使计划、预算和其他治理方面的决定在知情情况下做出。³

6. 2011 年 3 月理事会通过了为 2013 年社会对话战略目标的周期性讨论提供指导的建议。⁴ 考虑到社会对话在许多国家处理经济下滑以及为确保就业富足型恢复中所需要的社会对话及其重要性，该项建议强调本次讨论的及时性。理事会忆及《全球就业契约》中确定的社会对话的重要性，特别是在社会紧张局势升温的时期。⁵ 该建议承认，2013 年的讨论可使国际劳工大会进一步分析并确定社会对话的作用，及其与其他三个国际劳工组织战略目标的相互关系。

报告的结构

7. 从国际劳工组织的角度看，第一章叙述了社会对话和三方性是国际劳工组织促进社会正义、公平和和谐的工作场所关系和体面劳动的主要治理范例。这一范例依据的是一种基本假设，利益不同、角度和观点不同的行动方之间的对话，是在危机和危机以后的时期寻找在实践中为大众受益的规则和政策的最有效方法。考虑到全球半数以上的人口生活在既未批准 1948 年结社自由和保护组织权利公约(第 87 号)，也未批准 1949 年组织权利和集体谈判权利公约(第 98 号)的国家，这一章还指出了成员国三方成员运用社会对话受到的限制。⁶ 这一章还指出，自全球金融危机爆发以来社会对话方面存在的差距在一些国家似乎扩大了，尽管在世界的其他地区，在法律和机构框架和进程中逐步建立社会对话方面取得了重要的进展。

8. 在世界经济全球化的背景下，从不同角度看来第二章通过对社会对话行动方和机构的不同的实际情况和需求的分析，侧重叙述相关的趋势、挑战和机会。它

³ 《宣言》附件的第二部分(B)；《宣言》附件的第二部分(A)(i)。

⁴ 国际劳工组织：国际劳工大会的议程，理事会，第 310 届会议，2011 年 3 月，日内瓦，理事会文件 GB.310/2，附件 II。

⁵ 国际劳工组织：从危机中恢复：全球就业契约，国际劳工大会，第 98 届会议，2009 年，日内瓦。

⁶ 国际劳工组织：工作中基本原则和权利：从承诺到行动，报告六，第 34 段，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦。

还注意到与危机相关的发展情况，以及这些发展情况如何影响到社会对话的主体和机构。这一章通过对下列情况的观察，分析了这些现实：

- (i) 社会对话的主体，重点突出劳动行政管理、雇主组织和工人组织；
- (ii) 促进公正、生产性和良好的产业关系，突出集体谈判、工作场所合作以及纠纷的预防和解决方法；
- (iii) 通过劳动法改革形成社会对话框架；
- (iv) 国家三方社会对话；
- (v) 跨境和国际社会对话；和
- (vi) 对社会对话和经济表现之间的联系进行研究。

9. 第三章介绍了劳工局通过采取主要行动手段，实现国际劳工组织加强三方性和社会对话战略目标的行动：能力建设；培训；政策咨询服务；研究和知识共享；以及体面劳动国别计划(DWCPS)和技术合作项目的制定与实施。本章还讨论了社会对话与其他三个国际劳工组织战略目标之间的联系。此外，这一章叙述了劳工局在性别平等主流化以及加强妇女在社会对话机制中的参与和发言权的行动；和国际劳工组织如何与其他国际组织共同努力，将社会对话和三方性纳入其议程。

10. 第四章确定了从前三章的分析中得出的重要观点和经验教训，为前进的方向奠定了基础。

11. 第五章为调整国际劳工组织的优先事项和行动计划提出了讨论要点，以满足三方成员在社会对话方面的需求。

报告的准备

12. 当前的这份报告吸收了自 2002 年通过的社会对话和三方性的国际劳工组织决议以来大量的国际劳工组织技术性报告、部门案头的评论、出版的研究和政策文件，和过去十年期间发行的理事会关于社会对话的报告。它采用了其他区域、国际和国家机构、专门机构以及学术和研究机构发行的研究资料和出版物。

13. 理事会还于 2012 年要求编写一份工作文件，系统地总结国际劳工组织已独立完成的评估结果和取得的经验教训及影响调查和与社会对话相关的其他研究。⁷ 作为对当前报告的补充，将在本届国际劳工大会上提交一份工作文件，提供国际劳工组织社会对话的干预、挑战和成功方面更多的实证。

⁷ 国际劳工组织：其他问题：劳工局对 2010–11 年年度评估报告的建议和评论的反应，理事会，第 313 届会议，2012 年 3 月，日内瓦，理事会文件 GB.313/PFA/7/1。

第一章

社会对话：定义和国际劳工组织的权责

1.1. 什么是社会对话？

14. 在社会不同阶层的利益发生冲突的情况下，通常可操作的作法是，受有关决定影响的人员应能表达其需要、参与决策过程并影响最后的决定，以便由政府和其他决策者实现适当的利益平衡。这一基本的社会原则适用于广泛的民主政治制度和劳动世界。

15. 社会对话是用以表述工人、雇主和政府参与就业和解决劳动场所问题决策的术语。它包括这些群体的代表之间对共同感兴趣的经济、劳动和社会政策问题进行各类谈判、磋商和信息交流。社会对话既是实现社会和经济进步的一个手段同时本身也是一个目标，因为它赋予人们在社会和工作场所中享有话语权和涉及利害关系。

16. 社会对话可以是工人和雇主之间(国际劳工组织将其称之为社会伙伴)两方性的，或是包括政府在内的三方性的。两方性的社会对话可采取集体谈判的形式，或是其他的谈判、合作和预防争端与解决的其他形式。三方社会对话由工人、雇主和政府共同讨论影响工作场所或工人和雇主的利益的公共政策、法律和其他决策。

1.2. 国际劳工组织的作用

17. 自国际劳工组织 1919 年创建以来，社会对话始终是本组织的创始原则之一。其基本结构和职能都建立在社会对话的基础之上，而且在履行其权责方面包括政府、工人和雇主的参与。¹ 实际上，在促进社会正义、公平的工作场所关系、可持续发展以及社会和政治稳定方面，社会对话是国际劳工组织在治理方面的一个范例。

18. 三方性的方法是国际劳工组织的一个独特的特征，贯穿于其主要机构——国际劳工大会、理事会和国际劳工局(其秘书处)。对劳工局而言，社会对话、三方性

¹ 国际劳工组织负有“庄严义务，……以促进将能实现……的计划……工人和雇主在制定与实施社会经济措施方面的合作”(第 3 段)。1944 年通过的属于《国际劳工组织章程》的组成部分的《费城宣言》。

和两性性是采取行动的共同手段，并且是国际劳工组织体面劳动议程的四项战略目标之一——一个全球认可的目标和为了改善人民生活工具。²

19. 国际劳工组织社会对话治理范例在若干场合得到了认可，³最近的一次实例是 2008 年国际劳工大会通过的《关于争取公平全球化的社会正义宣言》，⁴该宣言重申了政府以及工人组织和雇主组织之间的社会对话和三方性的作用，对社会凝聚力，以及将经济发展转化成社会进步是至关重要。为应对危机持续的社会影响，国际劳工组织三方成员于 2009 年通过了《全球就业契约》，强调“社会对话是建立雇主和工人对联合行动的义务的一个强有力基础，各国政府需要此类联合行动，以克服危机和实现可持续恢复”。⁵该《契约》强调，在三方背景下，寻求具体的政策和解决办法将有助于防止社会保护方面的一种“竞相逐低”的作法。⁶

20. 正如第三章中解释的那样，社会对话为实现国际劳工组织其他三项战略目标做出了贡献。这些目标是相互关联和相互辅助的。对体面劳动国别计划、⁷技术合作、国际劳工组织研究以及知识共享活动而言，社会对话是一个核心要素，是一个过程且内容明智的，社会伙伴往往参与制定与实施。

21. 某些国际劳工标准对社会对话来说尤为重要，因为它们奠定了其核心要素和条件，特别是 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)、1978 年(公共部门)劳资关系公约(第 151 号)、1981 年集体谈判公约(第 154 号)，以及 1971 年工人代表公约(第 135 号)。根据国际劳工大会 1998 年通过的《关于工作中基本原则和权利宣言》，由于作为本组织成员的事实而应承担的义务，所有国际劳工组织成员国需尊重、促进并实现上述前两个具有独立的批准地位的公约中所包含的结社自由和有效地承认集体谈判权利的原则。

22. 这些标准还强调，社会伙伴在履行各自的职能和活动方面不受来自政府和来自彼此之间的任何干涉，而且他们应能完全自由地制定其计划并开展其活动，包括通过集体谈判在自由和自愿谈判中代表其成员的利益。

² 其他三个为：促进并实现工作中基本原则和权利；为妇女和男子确保体面的就业和收入创造更多的机会；和提高人人享有社会保护的覆盖面和效力。

³ 国际劳工组织：关于在国家层面就经济和社会政策进行三方磋商的决议(和结论)，理事会，第 267 届会议，1996 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.267/ESP/3/1；国际劳工组织：由国际劳工大会在其第 90 届会议(2002 年)上通过决议的实施，理事会，第 285 届会议，2002 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.285/7/1；全球化的社会影响世界委员会：一个公平的全球化：为所有人创造机会，第 55 页，第 240 段(国际劳工组织，2004 年，日内瓦)。

⁴ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，国际劳工大会，第 97 届会议，2008 年，日内瓦。

⁵ 国际劳工组织：从危机中恢复：全球就业契约，国际劳工大会，第 98 届会议，2009 年，日内瓦。

⁶ 国际劳工组织：行动计划(2010-16)：迈向治理公约的广泛批准和有效实施，第 7 页(2011 年，日内瓦)。

⁷ 交付国际劳工组织服务的主要工具(见第三章)。

23. 从治理的角度来看，1947 年劳动监察公约(第 81 号)、1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)、1964 年就业政策公约(第 122 号)和 1976 年(国际劳工标准)三方协商公约(第 144 号)被认定为在《关于争取公平全球化的社会正义宣言》方面是最重要的。这些标准，连同 1978 年劳动行政管理公约(第 150 号)，⁸ 以及诸如 2002 年国际劳工大会通过的有关三方性和社会对话的国际劳工组织决议一类的其它国际劳工组织文书，⁹ 突出了劳动行政管理在促进社会对话以及在为两方和三方层面上的良好社会对话创造一种有益的环境方面的重要作用。

24. 社会对话实际上体现在所有国际劳工组织公约和建议书以及《体面劳动议程》中。不开展有效的社会对话，此类文书便无法得以充分实施，因为公约中的许多条款明确要求与社会伙伴进行磋商以确保其落实。许多国际劳工组织公约和建议书都在政府应如何着手调整涉及社会对话的至关重要的权利和做法，以及如何在诸如就业、社会保护和人力资源政策领域发展社会对话方面提供了详尽的指导方针。

25. 根据这些文书，政府和社会伙伴之间的磋商对于确保工作中基本原则和权利是至关重要的，包括结社自由和集体谈判、男子和妇女之间的同工同酬以及就业和职业方面的机会和待遇平等、和与童工劳动和强迫劳动做斗争的努力。此类磋商 – 社会对话 – 也被认为是开展其它许多活动的最佳机制(专栏 1.1)。

专栏 1.1 社会对话和国际劳工标准

国际劳工标准促进三方磋商，因为它是作为处理大量广泛问题的一个适宜机制，这些问题包括：

- 奉行并定期检查促进充分、生产性和自由选择就业的政策；
- 涉及国际劳工标准的通过、批准、监督和废除所有事项的决定；
- 加强劳动监察制度；
- 在企业和国家层面通过并定期检查职业安全与卫生(OSH)政策；
- 确保一个可持续和公正的社会保障制度和促进国家社会保障扩展面战略；
- 建立一个确定最低工资机构并确保有效的工资支付；和
- 确保移民工人通过履行其结社自由权利的话语权，以及制定并实施充分尊重平等待遇和机会均等原则的以权利为基础的适宜的移民政策。

26. 然而，社会对话以另一种方式与国际劳工标准挂钩，因为在已批准公约和建议书中的各种“灵活性条款”的实施几乎都在这些文书中设想到要与相关的雇主组织和工人组织进行磋商。因此，社会对话按照国情和雇主和工人的实际需要的方式，在制定落实国际劳工标准的国家法律和政策期间发挥了向政府提供咨询的重要作用。如同在《国际劳工组织章程》第 19、22 和 23 条规定的那样，通过社会对话的过程对国际劳工标准的实施还组织监督工作。

⁸ 根据第 150 号公约，劳动行政管理负责国家劳动政策的制定、协调和检查，使雇主组织和工人组织得到服务，确保与最具代表性的雇主组织和工人组织进行磋商、合作和谈判的一个有效的框架，并逐步将其覆盖面扩展到非正规经济。

⁹ 国际劳工组织：关于三方性和社会对话的决议，国际劳工大会，第 90 届会议，2002 年，日内瓦。

27. 尽管社会对话在国际劳工标准方面起着中枢作用，但实践中仍存在着困难。面临挑战包括结社自由和集体谈判权利的基本条件不够成熟；劳动行政管理效率低下；劳动法的贯彻和实施方面存在差距；政府、雇主和工人之间缺乏互信；缺乏政治意愿；和力量薄弱的社会伙伴。

28. 例如，2012 年国际劳工大会关于工作中基本原则和权利讨论的结论提请人们关注第 87 和 98 号公约相对较低的批准率，公约对发展良好和有效的社会对话而言是极其重要的。¹⁰

29. 自全球金融危机爆发以来此类差距似乎已有扩大，尽管一些政府，特别是亚洲和拉丁美洲的政府利用这一危机作为加强社会对话和三方决策的一个机会。然而，其他一些政府在没有开展社会对话的情况下颁布进行一些重要的改革，包括对结社自由、就业政策、社会保障、工资和平等造成负面影响的改革。

30. 国际劳工组织的监督机构强调，“社会对话在正常时期是必不可少的，而在危机时期甚至更为重要”。¹¹ 它们还表示了对根据第 98 号公约所涉及的某些案例的关注，关注一些国家中出现的将集体谈判听命于政府经济政策的倾向，并强调了必须保持谈判主体的自治权(专栏 1.2)。关于社会保障，这些机构注意到，国际劳动和社会保障权利为打造一种社会对话文化做出的贡献，而且在危机的背景下尤有益。最后，它们注意到，社会保障体系方面发生的变化(为应对危机而设想的规模)，这种变化要求运用相关国家在与所有重要的社会政治力量进行磋商后形成的一种明确、长期愿景，拿出一个经过精心权衡的方法。¹²

专栏 1.2

全球金融危机期间的社会对话和三方性

国际劳工组织始终在促进社会对话作为应对危机的处理方法，认为它既有效又公平地分担危机带来的负担并可做出公平的反应，包括保护社会上最弱勢的群体。

社会对话和集体谈判是应对危机当前挑战的强有力的工具，如防止社会动乱，避免一种有害的螺旋式通货收缩和保持社会凝聚力。2012 年《劳动世界报告》表明，已与社会伙伴共同制定了成功的措施缓解危机对经济 and 人民的影响，而且这措施往往被视作为是解决此类危机的组成部分。

资料来源：国际劳工组织和国际劳工问题研究所(IILS)：金融和经济危机：体面劳动反应，第 56–57 段，2009 年，日内瓦；2012 年《劳动世界报告》，为创造更良好经济的更好就业，国际劳工问题研究所，2012 年，日内瓦。

¹⁰ 在 2012 年 6 月根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》和 1998 年《关于工作中基本原则和权利宣言》后续措施开展的有关工作中基本原则和权利周期性讨论中得到了确认。见网址：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_182951.pdf [2012 年 11 月 7 日查阅]。

¹¹ 特别是实施公约与建议书专家委员会(CEACR)和大会标准实施委员会。

¹² 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社会保障文书的全面调查，报告三(第 1B 部分)，第 165 段，国际劳工大会，第 100 届会议，2011 年，日内瓦；通过国际劳工组织的研究发现了一些类似的证据(例如 2012 年劳动世界报告)。

第二章

不断变化世界中的社会对话

31. 社会对话在现代工作场所升级换代以及转变政治和经济决定方面发挥了重要作用，提高了数百万工人的生活标准特别自第二次世界大战以来。然而，人们对社会对话机构在一个全球化的世界经济中获取成果的能力方面表示了越来越多的关注。

32. 一些因素在削弱着劳工谈判权力和集体谈判机制。这些因素包括：全球化背景下竞争日益加剧；劳动力市场改革；税收和社会再分配制度的不完善；失业日益增加，特别是在危机期间；和在一些国家国内生产总值(GDP)中劳动力份额的下降和工会组建率以及集体谈判覆盖面下降并存。

33. 全球金融、经济和就业危机¹阻碍了《千年发展目标》(MDGs)取得进展，带来了影响社会政治稳定的风险和浪费了人类的潜力。近期的国际劳工组织报告已预测到对工作岗位，特别是对青年人的工作岗位而言已失去了十年，对社会对话产生了重大影响，不仅是因为对国内消费的影响，而且也影响到能行使工会权利的薪给收入者的比率以及进而使社会伙伴谈判权力也受到影响。欧元区危机和世界其他地区的增长放缓表明，工作场所中以及在国家层面和全球实现双赢成果仍是工人、雇主和政府将面临的挑战。

34. 劳动力市场日益被分割为不同特征和规则的分散部分，对社会对话机构提出了更多的挑战。这种分割意味着在合同安排(例如“正规”对“非标准”就业)、履行合同(在非正规的情况下)以及所涉及工人的类别(例如移民、家庭或临时机构的工人)方面情况的复杂化。

35. 然而，社会对话本身的范围、内容和行为主体方正在发生着变化。某些变革也可能为了适应变化的形势，而其他一些变革可能对尤其需要社会对话时期它必须存在提出了挑战。在两方层面，部门和全国级集体谈判在企业一级似乎失去了谈判的基础。

¹ 联合国(UN): 联合国大会通过的决议: 遵守承诺: 团结起来实现千年发展目标, 千年发展目标大会, 第 65 届会议, 2010 年, 纽约, A/RES/65/1, 第 6 段, 网址为: http://www.un.org/en/mdg/summit2010/pdf/outcome_documentN1051260.pdf [2012 年 11 月 6 日查阅]。

36. 在跨境层面，在全球化和全球供应链竞争的压力背景下，已形成了全球工会联盟(GUFs)与自愿的跨国公司协定(TCAs)的两方举措。这些举措包括国际框架协议(IFAs)，其目的是为社会对话创造“空间”，并在已签署框架协议的多国企业(MNEs)的所有供应链中促进基本劳工权利和其他国际劳工标准。

37. 跨境社会对话的扩展起源于区域和全球经济行动方采取的大量自愿性举措，其目的是处理其日益国际化行动范围和仍然属国家层面劳动法规之间的脱节情况。

38. 许多国家将其经济和政治主权的某些方面委托给了多边组织或区域一体化实体。这种委托往往没有配套的社会对话新机构和程序，因而导致在有关政策问题的民主辩论方面出现了真空。然而，越来越多的自愿贸易协议(FTAs)和区域一体化举措，如欧洲联盟(EU)、西非国家经济共同体、西非经济和货币联盟、南锥体共同市场(MERCOSUR)、南部非洲开发共同体(SADC)和优惠贸易协定包含了跨国社会对话的条款。

39. 社会对话也已发展到包括了新的行动方。“三方性+加”社会对话可能包括诸如非政府组织(NGOs)一类的其他公民社会组织(CSOs)。2002 年国际劳工组织关于社会对话和三方性的决议对这种可能性进行了处理，同时呼吁对需要此类组织的代表性给予关注。雇主组织和工人组织的性质不同于其他公民社会团体，它们代表着实体经济中可明确辨别的行动方，并代表他们的成员具有的合法性。尽管近几十年来公民社会组织的激增和工会会员人数的减少，但工人组织在大多数国家乃至全球仍是最大规模的社会运动，代表了下属的 2 亿多工人。商会和雇主组织继续认定工人组织为其首选的公民社会对手。

40. 其他一些实体，包括公民社会组织、多国企业和诸如欧洲联盟一类的多边组织越来越多地采用“社会对话”这一术语，对国际劳工组织既是机遇又是挑战。使此术语引起了多种解释和某些混乱，例如，“三方性+加”、“公民对话”、“利益攸关方磋商”和“参与性治理”。

41. 尽管所有这些术语涵盖了因参与的愿望和三方成员的投入而派生出的机制，但无代表权机制却是一种挑战。其他一些机构仍然认可社会对话是一个适宜和有效的治理模式，为国际劳工组织促进其目标和价值观创造了机会。

42. 尽管某些证据表明，某些国家由于金融市场的压力社会对话在退化，但近年来集体谈判在一些新兴经济体得到了加强。这些趋势可能顺应了“逐相居中”的倾向，而一些工业化国家削弱了业已完善的社会对话体系，同时发展中国家则逐渐建立起社会对话的结构。

43. 所以，社会对话的行动方，即劳动行政部门以及雇主组织和工人组织，² 正日益面临必须更加有效地处理这些挑战的问题。劳动行政部门需要加大治理力度，提高其核心职能的效率，如预防和解决纠纷、实施劳动法和劳动监察。雇主组织始终需要调整其服务和战略，以便在经济和政治方面适应日益迅速变化的环境。而工人组织则需要继续寻求有助于恢复集体谈判活力的战略，包括弱势工人类别在内，³ 并为社会对话拓展新的空间。

2.1. 社会对话的行动方：变化中的现实、议程和战略

2.1.1. 劳动行政管理⁴

44. 强有力的劳动行政管理对有效的社会对话是至关重要的，然而它们往往被治理问题所拖累，主要是由于资金不足(主要是在发展中国家，但最近也发生在受危机影响的欧洲国家)。尽管一些地区可能对未来抱有更大的希望，但政府普遍需要制止削弱劳动部的权责的倾向，要改善国家劳动行政管理机构的管理，并根据其权限加强与公共机构和地域或等级制度实体之间的协作。

45. 促进社会对话是劳动部(或在一些国家专门机构的)核心职责。社会对话的效能和良好的产业关系取决于政府作为决策者、管理者以及在三方性中的参与者之一开展行动的能力。

46. 国际劳工组织公约和建议书为政府在与劳资关系经常有关联领域如何开展管理(如结社自由和集体谈判权利)，以及如何在重要的政策领域(如就业、社会保护和人力资源)发展社会对话提供了详细规则和指导。⁵

47. 在实践中，劳动部和监察员经常遇到治理问题是，他们无法有效地履行上述职能。国际劳工组织 2006–12 年劳动监察和行政管理评估发现，最显著的薄弱环节是劳动部的管理；他们的决策、计划和评估能力；以及其资金不足和人力资源管理不善。与诸如财政、经济或贸易的其他部委相比，这些问题往往与劳动部的弱势相关，反过来此种情况可能会反映出对劳动和社会问题不够重视。

² 本报告中交替使用“工会”和“工人组织”这两个术语。根据 1971 年国际劳工组织工人代表公约(第 135 号)，“工人代表”这一术语“系指根据国家法律或实践被承认为此种人员者，不论他们是工会代表，即由工会或工会会员指定或选出的代表”；或“选举产生的代表，即根据国家法律或条例或集体协议的规定，由企业工人自由选出而其职责并不包括被承认为该国工会享有特权的活动”。

³ 弱势工人类别可能包括：移民工人、残疾工人、少数民族、部落和土著民族、农村和农业工人、家庭工人、出口加工区中的工人(EPZs)、非正规经济中的工人以及属于非标准雇佣形式的工人。

⁴ 根据 1978 年劳动行政管理公约(第 150 号)和 1978 年劳动行政管理建议书(第 158 号)，劳动行政管理涵盖由公共行政管理机构帮助政府制定、实施、管理并评估劳动政策所开展的一切活动。它包括根据国家法律和法规为处理劳动事务而成立的部级部门和公共机构，以及协调其各自的活动并在劳动政策的制定中与工人和雇主及其代表性组织进行磋商的机构框架。

⁵ 1947 年劳动监察公约(第 81 号)；1947 年劳动监察建议书(第 81 号)；1947 年劳动监察公约的 1995 年议定书；1969 年(农业)劳动监察公约(第 129 号)；1969 年(农业)劳动监察建议书(第 133 号)；1978 年劳动行政管理公约(第 150 号)；1978 年劳动行政管理建议书(第 158 号)。

48. 2011 年在国际劳工大会第 100 届会议上进行的有关劳动行政管理和劳动监察的一般性讨论注意到，在许多国家劳动部的作用仍是边缘性的，而且它们很少获得适当的预算，特别是在非洲和中美洲。尽管在世界的许多地区劳动行政管理是如何运行的往往参照的是在其他地方运行良好的劳动部模式，但其能力可能主要体现在“纸上”，而且其公共服务的质量低下。

49. 受危机影响的国家实行了紧缩政策，特别是在欧洲，劳动部和相关机构往往归为削减预算的目标，从而减少就业计划和劳动行政管理工作人员。

50. 但是，如同 2008 年金融危机发生时在许多国家目睹的那样，良好的劳动行政管理可发挥一种重要作用，缓解经济紧缩的后果。2001 年有关劳动行政管理和劳动监察的一般性讨论强调，劳动行政管理对缓解经济萧条带来的就业影响是至关重要的，并确定“尽管金融和经济危机，当务之急是建立、促进并保持良好的劳动行政管理和监察体系”。⁶

51. 上述因素对与社会对话相关的服务和政策产生了严重的影响，根据 1978 年劳动行政管理公约(第 150 号)，要求劳动行政管理确保相关服务和政策。劳动行政管理薄弱和劳动法实施效率低下的国家通常是那些社会对话的行动方和机构在组织其活动和作为社会伙伴发挥其作用的能力方面遭受挫折最大的国家。例如，一个政府贯彻劳动法并促进集体谈判，假如又未能建立机制，包括与劳动公平和劳动纠纷处理相关的机制在内，以确保遵守这些法律和集体谈判协议，或是在坚持实施法律和集体谈判的手段和收益方面对工人和雇主进行教育，那么则这种情况几乎毫无意义。

52. 劳动监察体系的薄弱可使调节劳资之间关系的劳动法得不到遵守情况持续发生。为此社会伙伴无法享有必不可少的咨询服务，失去一个可预测和公平的竞技场，并可能会导致工作场所发生冲突。

53. 强有力的劳动部可与社会伙伴共同致力于处理对工人和雇主有重大影响的问题。例如，2006 年雇佣关系建议书(第 198 号)⁷建议成员国通过有关雇佣关系的国家政策，包括对已建立此种关系方面指导各方采取措施，与掩盖的雇佣关系做斗争，以及制定并实施明确指明由谁负责确保这些标准所提供的保护。

54. 劳动监察部门往往被赋予一种中心作用。一些国家，特别是在欧洲，如捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、匈牙利、爱尔兰、挪威、斯洛文尼亚和

⁶ 国际劳工组织：劳动行政管理委员会的报告，第 88–93 段，国际劳工大会，第 100 届会议，2011 年，日内瓦。

⁷ 国际劳工组织：雇佣关系的范围，报告 5，国际劳工大会，第 91 届会议，2003 年，日内瓦；国际劳工组织：雇佣关系，报告 4(1)，国际劳工大会，第 95 届会议，2006 年，日内瓦；G.Casale：“雇佣关系：一般介绍”，载于 G.Casale (编)：雇佣关系：比较概观，第 1–33 段(国际劳工组织/哈特出版社，日内瓦/牛津，2011 年)。

联合王国，在危机之前改善了劳动监察与劳动法实施活动之间的协调，特别是在申报工作的比率最高的那些部门，如建筑、招待和农业。⁸

2.1.2. 雇主组织

55. 在当前全球经济环境下雇主组织面临着一系列的挑战，这一环境的特征是，迅速演变的技术；劳动力市场改革；在全球价值链中组织生产体系架构的不断变化；公司提高竞争力和生产率的压力；和吸引资本和投资的激烈竞争。全球经济的这些特质加剧了雇主组织代表其成员和回应他们的期望的复杂性，从而使得这些组织不得不审议其战略、向其成员提供的服务以及其本身的结构。

56. 在集体谈判体系完善的国家中，雇主组织的核心目标之一，是在集体谈判安排中代表雇主的利益。例如，在美国，谈判是在企业层面进行的，雇主组织在政治和立法领域积极开展活动，但不干预集体谈判。在日本，企业联合会并不参与谈判，而是为雇主提供进行谈判的指导方针。在德国，在产业层面进行谈判，雇主组织在磋商的框架范围内参与三方机构。

57. 雇主组织的作用也发生了变化。甚至在那些雇主组织在集体谈判方面发挥有重要作用的国家中也在发生变化。随着全球经济一体化的进展，用于产业关系方面的时间减少了，重点已转向旨在提高成员的竞争力的政策行动和咨询服务方面。这种情况导致许多组织重新审视其传统的服务配置，增加对新的能力投入并建立新的伙伴关系和战略联盟。其他一些组织尚未考虑扩展其有关贸易和经济事务方面的权责，或是与其他组织合并(专栏 2.1)。

专栏 2.1

雇主组织：扩展权责并整合代表性

在私营部门中具有悠久历史的巴哈马雇主联合会和巴哈马商会于 2011 年 1 月进行了合并，成立了巴哈马商会和雇主联合会。该组织的建立是将劳动和社会职能与贸易和经济职能结合起来，以便更好地满足本国雇主的需求。

斯威士兰雇主和商会联盟是由斯威士兰工商会和斯威士兰雇主联盟于 2003 年合并而成的。

芬兰、爱尔兰、尼日利亚、挪威、南非、瑞典和乌干达已进行了类似的合并。

58. 有两个重要的结构趋势正影响着雇主组织。第一个是区域化，正如泛非、亚太和欧盟雇主组织展示的结构。第二个是商业和经济组织及商会之间的合并，目的是使雇主在国家享有更大的话语权。最近的例子如芬兰、爱尔兰、挪威和瑞典，雇主加入了产业联盟。巴哈马、尼日利亚、南非、斯威士兰和乌干达也进行了类似的合并。

⁸ J.Heyes (编): 通过社会对话处理未申报的工作: 2005 – 07 年欧盟 – 国际劳工组织项目的最后报告, 产业和就业关系司工作文件第 14 号(国际劳工组织, 2007 年, 日内瓦)。

59. 不同于工人组织，他们经常在全球或部门层面按部门活动组建工会，如全球工会联盟或欧洲产业联盟，只有少数雇主组织是按部门组织成立的，其中一个为海事部门(国际海事雇主委员会)。这种不足的一个结果是，全球工会联盟与多国企业参与跨境产业关系方面而不是与雇主组织打交道。⁹ 按部门活动形成的雇主集体代表性的情况常见于在欧洲地区，其他地区很少有此类情况。由于更多的决定是在跨境层面做出的，所以雇主组织面临着他们在全世界代表性的相关问题。

60. 雇主组织与工人组织之间的另一个区别是数据采集(专栏 2.2)。不同于工会的会员率，2005 年年中以来没有系统地收集有关雇主机构会员率的全球趋势数据(实际和潜在会员的比例)。

专栏 2.2

代表雇主

经济合作与发展组织(OECD)20 个工业化国家的数据显示，2000 - 05 年之间的会员比率持平，因此这些国家雇主的组织情况良好。同时，一方面中小型企业之间和(SMEs)存在巨大差异另一方面多国企业之间也有差异，以及不同部门和产业之间也存在着显著差别。

欧洲国家(这些国家的数据收集更为系统)没有迹象表明有趋向组建率减弱的普遍趋势。在大多数欧盟成员国中，在该阶段的会员人数相当稳定，只有某些国家的会员率(特别是新的欧盟成员国)略有增长，以及其他一些国家略有下降。

资料来源：根据 Bernd Brandl 提供的来自特定经济合作与发展组织国家的数据分析(未发表的案头书面研究)。

2.1.3. 工人组织

61. 全球经济环境和不断侵犯违反工人权利带来的压力对工人及其工会产生了重大影响。无视结社自由和集体谈判权利；在劳动力市场日益分割的背景下出现的在企业层面谈判工作条件的趋势(即使在具有部门和部门间社会对话长期传统的那些国家)；限制工人有效的享有工会权的(特别是在诸如临时、合同一类的非标准雇佣关系或固定合同工人)；和一些国家日益增长的失业，特别是在青年人当中，阻碍了工人组织加强其基础以及其谈判能力进行组织工作的努力。

62. 在工业化国家，工会举行了抗议活动，反对降低工人的权利和收入。作为紧缩以及结构调整政策的组成部分，一些受危机影响的欧洲国家采取了限制集体谈判，或是这些措施对工人和养老金领取者造成了与其人数不成比例的影响。

63. 全球金融危机对工人产生了巨大的负面影响，使得 2012 年的全球失业达到了 1.97 亿人。有些国家，包括工业化世界中的国家(如希腊和西班牙)，正在与高于 25% 的失业率和高于 50% 的青年失业率进行斗争。

⁹ 特别是通过与多国企业签订国际框架协议，涵盖范围广泛的劳资关系问题，或是确定整个附属企业全球网络行为的一般原则。

64. 由于一些国家被迫处理不可持续的财政赤字，工人往往承受了紧缩措施的主要压力。¹⁰ 许多国家的政策改革削弱了集体谈判结构、最低工资和养恤金以及就业保障法，而未改善增长和创造就业。¹¹

65. 在工人组织的要求下，紧缩措施对实施已批准的公约产生的影响已引起了国际劳工组织监督机构的关注(见 2.4.2 节)。

66. 在发展中世界，工会在对农业、公共部门和出口加工区中的数百万未加入工会的工人，以及家庭工人、移民工人和女工给予更多关注方面遇到挑战。¹² 尽管集体协议可对促进性别平等和工作场所的非歧视做出重要的贡献，但工人组织指导集体谈判和社会对话进程本身可能会由于性别方面的陈规旧习和偏见而蒙受损害，阻碍它们处理性别歧视以及克服此类观点的主要努力。

67. 非正规经济中的工人事实上通常被排除在劳动法的保护之外，而且他们的基本权利往往受到严重的侵犯。一些国家的工人组织支持非正规经济中的自营职业者，采取的办法是将其吸收为已成立的工人组织的会员，或帮助他们成立自己的协会(专栏 2.3)。

专栏 2.3 工人组织和非正规经济

在印度，在过去的十年期间工会组织农村非正规工人加入农村工人工会，2011 年其会员达到了 172,270 人。这些工会成立了 14 个工人信息中心，帮助了 83,800 多名非正规工人享有社会保障方案。

在印度尼西亚，全印度尼西亚工人工会联合会(KSPSI)为建筑业组建了建筑和公共部门工人工会(SBPBU)，并为运输业组建了印度尼西亚运输工人工会。大多数是非正式的会员。建筑和公共部门工人工会的会员自动成为建筑和公共部门工人工会的合作社和专业协会的会员，为他们提供经济和职业方面的保护。

在尼加拉瓜，2009 年非正规经济工人联合会(CTCP)为帮助自营职业工人制定了一项战略，以便通过与某些雇主和地方当局进行社会对话扩大了生意。与本次区域其他国家中的类似组织共享了这一战略(<http://www.csa-csi.org>)。

在加纳，约 87% 的劳动力是非正规的，过去几年来各类部门的工会的组织将这些工人组织了起来，而且他们中的一些人已加入了加纳职工大会。作为 15 个全国性和区域协会自营就业非正规商人的一个联盟，1989 年成立了加纳商人协会工会。

在塞内加尔，塞内加尔全国工人联合会(CNTS)与 MESCO 银行合作，为那些被裁减和正在经营小型非正规商业的妇女提供财政服务，例如，经商、食品加工和餐饮业中的妇女(<http://www.cnts.sn/>)。

在印度，自营职业妇女协会(SEWA)保护非正规自营职业和小型商业中的贫困妇女。自营职业妇女协会为其会员提供范围广泛的服务，内容从储蓄及贷款到医疗保险和儿童护理(<http://www.sewa.org/>)。非正规就业中的妇女：全球化和组织起来网络正在开发面向工作穷人，特别是非正规经济中的妇女的类似举措(<http://wiego.org/>)。

¹⁰ 国际劳工问题研究所：2012 年劳动世界报告：面向一个更好经济的更好就业(国际劳工问题研究所，2012 年，日内瓦)。

¹¹ 工会咨询委员会(TUAC)：刺激可持续增长、创造就业和减少不平等，工会咨询委员会在经济合作与发展组织部长级理事会会议上的声明(2012 年，巴黎)。

¹² 全球工会对 2011 年家庭工人公约(第 189 号)的准备工作做出的显著贡献是这一新趋势的一个实例。

68. 在 2010 年年底和 2011 年年初的阿拉伯之春期间，一些阿拉伯国家出现了独立的工会组织，而且工人组织在其他一些国家发生的抗议活动期间，尤其是巴林、埃及和突尼斯，发挥了重要作用。在工人组织受到严重压制的那些国家，即使不是不可能，社会对话也受到极大的阻碍：尊重基本的公民自由是一个先决条件。

69. 归于特别规定项下出口加工区和类似地区，尤其是那些对商业有财政刺激和简化行政管理服务以吸引外国直接投资和促进出口的地区，是全世界工人组织的关注点。尽管与出口加工区以外相比，出口加工区的工资要更高，但许多出口加工区对结社自由和集体谈判权利实行了严格限制。¹³ 劳动监察机构和社会伙伴有时难以进入这些地区，因而在确保实施劳动法和有效地履行工会权利方面遇到障碍。出口加工区劳动力多数是由妇女构成，¹⁴ 她们经常可能是移民工人，对她们的权利一无所知，从事低技能工作并且更易于受到剥削。¹⁵ 一些国家已开始着手处理这一问题。

70. 社会伙伴在促进并形成有关移民的国际合作和对话方面可发挥重要作用(专栏 2.4 和第 2.4.4 节中的“移民工人”)。在过去的几年移民输入国和输出国之间的工会合作有所增加，自 2009 年以来至少签署了 20 个双边工会协议，加强了移民通道两端的工会组织保护移民工人的能力，以及在国家、地区和国际层面参与政策对话的能力。

专栏 2.4 社会对话和移民工人

纵观历史，当前的国际移民在很大程度上是人们跨越边界，为他们自己及其家庭寻求更好的工作岗位和更好的生活。然而，在国家层面围绕移民问题展开的辩论，往往同社会伙伴的观点和关注点相脱节。

涉及社会伙伴的跨境合作可改善移民工人、其家庭和社会的出路。东南亚国家联盟(ASEAN)移民工人论坛已证明了这一点，为工人组织和雇主组织以及政府之间的参与提供了一个平台，并根据南部非洲发展共同体体面劳动计划制定了一个有关移民的行动计划。通过加大对移民的就业和劳工权利方面认识力度，社会对话还可促进整个联合国的政策一致。2013 年联合国大会关于国际移民和发展的第二次高层对话便是一个机会。

71. 因为影响到工人的许多决定目前已超越国界，所以在国家层面认可三方性已远远不够，工人组织已开始制定有关社会对话的新的全球内容。他们倡导并加强超越国家的社会对话的新空间，以及他们在其中的参与权，以便能够影响工人权利和利益的政策。产生的结果是，一些全球工会组织正在合并(专栏 2.5)。

¹³ 国际劳工组织：拥有人道主义的全球化(有关基本公约的全面调查)，报告 III(第 1B 部分)，第 74 段，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦。

¹⁴ T. Farole 和 A. Gokhan 合著：经济特区：进展、出现的挑战和今后的方向(世界银行，2011 年，华盛顿特区)。

¹⁵ 国际劳工组织：报告和结论，第 24 和 53 段，性别平等委员会，国际劳工大会，第 98 届会议，2009 年，日内瓦。

专栏 2.5 全球工会的合并

国际自由工会联合会和世界劳工联合会于 2006 年合并，创建了全球工会组织中最大的工会机构，国际工会联合会(ITUC)。

2012 年，由于国际五金工人联合会、国际化工、能源、矿业和一般工人工会联合会(ICEM)和国际纺织、服装和皮革工人联合会(ITGLWF)合并，在全球层面代表着这三个部门的工人。这一新的实体到目前为止是最大的全球工会联盟，代表着 140 个国家的 5,000 万工人。

72. 其他超越国家的工人组织包括区域工会(如欧洲产业联合会)、不同国家工会之间的联盟和多国企业中的工会组织。

73. 国际工会运动努力在诸如国际货币基金组织(IMF)、联合国、世界银行和世界贸易组织(WTO)等全球机构中提出工人问题，它们在那里倡导的是，确保普遍尊重人权和劳动权的新的全球发展范例。工会尤其坚持这一点，尊重核心劳动标准，必须是世界贸易组织贸易制度的一个基本支柱。

74. 全球工会联盟正在全球产业层面寻求实现社会对话和集体谈判的国际框架。通过促进国际劳工组织在良好的产业关系和工作条件的原则，包括结社自由和集体谈判，以及所有多国企业运行的其他国际劳工标准，有关运输、化工、金属、服务、木材、粮食、旅游和纺织业的跨国公司协议，旨在为在不同层面与多国企业的管理方进行对话创造空间(亦请参见第 2.5 节)。¹⁶

75. 相比之下，国际工人组织趋向于处理怀疑无约束力的且受管理方驱动的自愿举措，此类举措一般被划在企业社会责任(CSR)项下，如行为准则。它们看不到单方面和无约束力的准则对提升工人能力，履行工作中的基本权利，特别是结社自由权利方面产生的影响。相反，它们看到的风险是，此类举措可能会被用以重新确定或重新解释早已确定的劳动权。一方面，《国际劳工组织关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》(多国企业宣言)，及另一方面，《经济合作与发展组织多国企业指南》，是具有确保所有多国企业的全球业务中劳工权利底线能力的文书。

2.1.4. 其他行动方：公民社会组织

76. “公民社会”已成为促使多方利益群体进入决策的包罗万象的术语。¹⁷ 日益采用公民社会的教条的原因是政治本身的经济作用转向社会本身。¹⁸

¹⁶ I. Schömann: “欧盟有关社会对话跨国框架协定的影响”，载于 K. Papadakis (编): 形成全球产业关系: 国际框架协议的影响，第 21-37 页(Palgrave Macmillan/国际劳工组织，2011 年，纽约/日内瓦)。

¹⁷ P. Nanz 和 S. Smismans: “公民社会和责任在欧盟的概念化”，载于 C. Ruzza 和 V. della Sala (合编): 治理和公民社会: 理论和经验式的观点(曼彻斯特大学出版社，2005 年，曼彻斯特)。

¹⁸ M.J. Piore: 第二种想法: 有关经济、社会、新自由主义、波拉尼的双重运动和知识真空，产业运行中心工作文件，第 8, 16 页(产业运行中心，2008 年，马萨诸塞州，剑桥)。

77. 国际劳工组织和学术界有关企业社会责任参与政策进程的研究发现，通过关注人权驱动的提高认识和宣传运动，企业社会责任可以是有效的。¹⁹ 研究强调，在正式过程范围中，企业社会责任会遇到增加更强大的行动方的风险，因为他们代表性、合法性和明确权责方面无法享有传统保护。它们可能更易于受到恐吓、被迫沉默或被收编，使公民社会冒有为一项“精英”的议程提供明显的合法性的风险。对一个单一目的的组织而言，它们通常可能无力在冲突的利益方之间进行仲裁。

78. 按照“三方-加”、“多党”或“公民社会”形式雇主组织和工人组织通常质疑吸纳公民社会的对话进程。这一立场是起源于它们的信念，真正和有效的社会对话取决于与政府打交道的组织的代表性和他们之间相互的关系，而这种代表性应以成员国的真正选民为基础。

79. 尽管大部分公民社会组织达不到传统的社会伙伴享有的代表性标准，但公民社会组织可成为雇主组织和工人组织值得拥有的同盟，特别是在工会会员率低和雇主组织不健全的情况下，从组织工作的目的出发提供接近社会伙伴的目标群体(如家庭和移民工人或失业者)，或是在超出传统的劳资和社会经济政策范围的那些领域拓展政策空间(第 2.4.4 节)。

80. 从国际劳工组织的角度来看，2002 年关于社会对话和三方性决议在参与性治理和三方——加进背景背景下解决了对公民社会组织的作用和与公民社会对话问题上的争论。该决议认为，三方伙伴可选择具有相同的价值观和目标的其他公民社会群体参与社会对话，从而将这一进程转变为三方-加进程，以便在超出劳动世界议程的具体问题上达成听取更广泛的意见和形成共识。以南非为例子，在那里遵循的一项基本原理是，在国家制度化集体谈判论坛、国家经济发展和劳动委员会(NEDLAC)中公民社会被作为三方社会伙伴的第四个成员。

2.2. 促进公平、生产性和良好的产业关系

81. 雇主、工人及其组织之间的两方社会对话和集体协议的自愿性谈判仍是管理工作条件、雇用条件和雇佣关系，即使在发生变化并在适应新的形势条件的最适宜的方法。其它服务于兼顾工人和雇主需求的机制包括工作场所合作以及预防和解决争端。

¹⁹ K. Papadakis: “社会对话和公民对话的桥梁”，载于 J. De Munck et al. (编): 迈向民主讨论的新道路: 欧洲的社会和公民对话，第 129 – 132 页(Peter Lang, 2012 年，伦敦/布鲁塞尔)。

2.2.1. 集体谈判

结构和覆盖面

82. 在许多国家集体谈判在管理雇佣关系、确定工资和工作条件、兼顾工人和雇主的需求以及确定生产率收益的分配方面发挥了重要作用。²⁰

83. 集体谈判在几个层次进行，即国家(部门间)、部门和企业层面。最普遍的类型是多层面谈判，涉及国家、部门和企业层面的谈判(各国国情存在差异)。表 2.1 提供的一览表展示了在可得到资料的国家中不同层面有关工资集体谈判的情况。

表 2.1. 有关工资的集体谈判

	部门间 层面	部门 层面	企业 层面		部门间 层面	部门 层面	企业 层面
澳大利亚	-	XXX	X	拉脱维亚	-	-	XXX
奥地利	-	XXX	X	立陶宛	-	-	XXX
比利时	XXX	X	X	卢森堡	-	XX	XX
巴西	-	XXX	X	马来西亚	-	-	XXX
保加利亚	-	XXX	X	马耳他	-	-	XXX
加拿大	-		XXX	墨西哥	XX	XX	XXX
智利	-		XXX	荷兰	-	XXX	X
中国	-	X	XXX	新西兰	-	-	XXX
塞浦路斯	-	XXX	X	挪威	XX	XX	X
捷克共和国	-	XXX	X	菲律宾	-	-	XXX
丹麦	XX	XX	X	波兰	-	-	XXX
爱沙尼亚	-	-	XXX	葡萄牙	-	XXX	X
芬兰	XX	XX	X	罗马尼亚	-	XXX	X
法国	X	X	XXX	俄罗斯联邦	X	XX	X
德国	-	XXX	X	新加坡	-	-	XXX
希腊	X	XXX	X	斯洛伐克	-	-	XXX
匈牙利	-	XXX	X	斯洛文尼亚	X	XXX	-
印度	-	XX	XXX	南非	-	XXX	X
印度尼西亚	-	-	XXX	西班牙	-	XXX	X
爱尔兰	XXX	X	X	瑞典	-	XXX	X
以色列	-	XXX	X	瑞士	-	XXX	X
意大利	-	XXX	X	土耳其	-	-	XXX
日本	-	-	XXX	联合王国	-	X	XXX
大韩民国	-	X	XXX	美国	-	-	XXX

X=现有的工资谈判的层面；XX=重要，但不是占主导地位的工资谈判层面；XXX=占主导地位的工资谈判层面。

资料来源：S. Cazes 编：就业保护和集体谈判：超出非规范化议程，就业工作文件第 133 号，第 6 页(国际劳工组织，2012 年，日内瓦)，(为本报告而更新和调整)。

²⁰ 其他治理形式包括法规、雇主的单方决定和通过个人合同做出的规定。

84. 约 60%的国际劳工组织成员国中,集体谈判在薪给就业中覆盖的工人比例不到 20%。²¹ 集体协议覆盖面方面的趋势无论是在地域上还是时间延续方面都存在着差异。过去的十年中,欧洲一些国家保持了覆盖面的相对稳定(例如,奥地利、比利时和法国),而一些拉丁美洲国家在扩面(例如,阿根廷和乌拉圭)。2010 年阿根廷的集体协议的数量为 2,038 份达到了历史性高峰,将私营部门中(不包括农业)此类协议所覆盖的工人数从 2003 年的 300 万提高到 500 万。²² 集体谈判在亚洲一些发展中的经济体中(例如柬埔寨、中国和印度尼西亚)似乎进一步推广。然而,从集体协议所覆盖的薪给收入者的比率来看,一些国家出现了下降。这种情况有时是随着集体协议的非规范化、谈判结构的分散化以及有关集体谈判政策支持方面的倒退而发生的。在经济调整或国家退出商业活动中的背景下也可发生下降,特别是原政府所有制企业的私有化。

85. 在劳动力市场高度分割的国家中,多数工人被排除在劳动力市场管理的范围之外,集体谈判可能覆盖的主要是数量可观的正规薪给人员,但不包括非正规经济中的工人(专栏 2.6)。这些国家中集体谈判的缺陷和有限的集体协议的覆盖面,给国家和资源紧张的法定机构在非正规经济中扩展覆盖面并监督工资和工作条件增加了负担。

专栏 2.6 非正规经济的盛行

有关非正规经济的数据通常稀缺,因为并不是所有的成员国都收集并报告有关非正规经济中就业的数据。

然而,在撒哈拉以南非洲的许多国家中,非正规经济似乎占非农业工人的 60%–80% 和大多数经济部门(公共和高技能经济部门、金融和卫生服务例外。)受集体协议覆盖的工人比例很小。例如,在马拉维,80%以上受雇于农业的人员从事非正式工作,集体协议仅覆盖 20.8%的薪给人员。他们仅占有所有受雇者的 2.7%。

亚洲有许多非正规工人处于生产链的底端和低端。

在拉丁美洲,非正规性工作主要是在城镇。在玻利瓦尔共和国、洪都拉斯、印度、莱索托、马达加斯加、马里、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、坦桑尼亚联合共和国、乌干达和利比亚,非正规就业在整个非农部门就业中超过了 70%。

资料来源:国际劳工组织:有关非正规经济中就业的最新统计(2012 年 6 月,日内瓦)。

²¹ 工会会员率和集体谈判覆盖面,国际劳工组织产业和就业关系司数据(DIALOGUE),网址为:<http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/dialogue-data/lang--en/index.htm> [2012 年 11 月 7 日查阅]。

²² 网址为: http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/libros/notas_oit_negociacion_colectiva.pdf [2012 年 11 月 6 日查阅]。

全球危机的影响

86. 采取范围广泛的紧缩措施的国家包括对以推动工资调整为理由的改革和确保工作谈判应考虑区域和企业生产率方面的差别(例如, 葡萄牙)。²³ 一些国家进行的改革允许企业协定脱离较高标准的协议和甚至法定规则, 例如, 希腊(2010 年第 3899 号法律)和西班牙(2011 年 6 月 10 日关于集体谈判改革紧急手段的国王法令)。其他改革了的扩展条款, 例如斯洛伐克(2010 年修订 1991 年有关集体谈判的第 2 号合并法案的第 557 号法令, 2010 年 12 月)和意大利(2011 年 6 月 28 日意大利工业总联合会同意大利总工会、意大利劳动人民工会联合会和意大利劳工联盟之间的协定)。一些政府采取了审议社会伙伴代表性标准的措施, 另外一些政府提高了认可程序的门槛, 如希腊、匈牙利、意大利、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克和西班牙(第 2.3 节)。

87. 这些措施与建立了一些完善集体谈判机制的国家的近期经历形成了反差, 这些国家劳资双方采用了有益于双方的解决办法, 并帮助促进调整和缓解危机对工人和企业的影响。在这些例子中, 社会伙伴谈判后达成的一揽子解决办法对经济的不确定性做出了反应; 满足了雇主减少成本的利益以及工人防止解雇和保护收入的利益; 并减少了危机对工作不平等的影响。²⁴

88. 当就工资(如灵活/逐步实施工资的增加或减缓提高工资、冻结或削减工资)和工时(如短时间工作、更多的采用弹性工时措施和/或自愿性或临时裁员)频繁交易时, 就业保障在谈判议程上是首要议题。一些更具创新性的协议还寻求利用经济下滑时期提升工人的技能。²⁵ 在一些国家, 包括阿根廷和奥地利, 集体谈判在缓解危机对就业的影响以及保护实际工资和购买力方面发挥了重要作用, 反过来又维持了私人消费并帮助缓解国内生产总值的缩减。²⁶

89. 国家的三方进程是支持这些举措的关键。一些协议为面临巨大经济困难的企业写入了应急条款, 允许它们运用豁免条款(如南非集体协议中的豁免条款)和开放

²³ E. Allard 和 L. Everaert: 提升欧元区增长: 结构调整和治理的优先考虑, 国际货币基金组织工作人员讨论注释 19(2010 年, 哥伦比亚特区, 华盛顿); K. Holm-Hadulla 编: 欧元区的公共工资: 朝着确保稳定和竞争力, 欧洲中央银行不定期文件系列 112(欧洲中央银行, 2010 年, 法兰克福)。

²⁴ D. Vaughan-Whitehead: 危机中的工作不平等: 来自欧洲的证据(Edward Elgar/国际劳工组织, 2012 年, 切尔腾纳姆/日内瓦)。

²⁵ V. Glassner 和 M. Keune: 危机谈判? 经济下滑时期欧洲的集体谈判, 产业和就业关系司工作文件第 10 号(国际劳工组织, 2010 年, 日内瓦); K. Papadakis: 通过社会对话调整企业: 危机时期的对社会负责做法, 产业和就业关系司工作文件第 19 号(国际劳工组织, 2010 年, 日内瓦)。

²⁶ C. Hermann: 集体谈判和平衡的恢复: 奥地利的实例, 产业和就业关系司工作文件第 23 号(国际劳工组织, 2011 年, 日内瓦)。

/安全条款(如阿根廷、奥地利和德国集体协议中的那些条款)。²⁷ 一些协议还包括弥补性条款,一旦经济前景改观时确保工资的恢复。²⁸

90. 一个关键的问题是,当恢复来临时是否运用集体谈判分配生产率收益,还是继续掌控工资状况。人们对这一点表现出越来越多的关注,工资增长的停滞、收入不平等的扩大以及许多国家国内生产总值中工资所占比率的下降,除其他原因外,都是入会率不断下降和集体谈判受削弱的结果所致。²⁹ 加强集体谈判是实现公平恢复的关键,但要求各国政府的政策支持,以促进并加强集体谈判在确定工资以及在加强工资和生产率增长之间的联系方面发挥作用(第 2.6 节)。

非正规就业形式

91. 非正规就业形式是对产业关系的另一个挑战。³⁰ 这些形式涉及下列就业关系:工人不直接受雇于用人单位,而是受雇于一个转包商或临时工作机构;工人直接受雇的就业关系,但根据不同类别的短期合同;以及非全日制工作和家庭工作。³¹

92. 非标准工人经常面临对其组织能力、参与集体谈判以及运用社会对话的机构和进程方面的限制。例如,通过职业介绍机构招聘工人形成的间接或“三角”雇佣关系可能会带来将工人排除在集体谈判单位之外的影响。³²

93. 在许多国家从事非正规就业工人的比率继续增长。³³ 例如,过去几十年来,发达经济体的非全日制工人的数目显著增加。欧盟——27 国劳动力比例的报告表明,他们的主要工作是非全日制工作,其比率从 2001 年的 16.2%提高到 2011 年的 19.5%。日本非正规就业工人的比率(非全日制、临时工作机构、定期和其他短期合同)从 1998 年的 23.6%提高到 2008 年的 34%。³⁴ 尽管在某些情况下非正规形式可能会

²⁷ R. Grawitzky: 危机时期的集体谈判: 南非的案例研究,产业和就业关系司工作文件第 33 号(国际劳工组织,2011 年,日内瓦); C. Hermann: 集体谈判和平衡的恢复: 奥地利的实例,产业和就业关系司工作文件第 23 号(国际劳工组织,2011 年,日内瓦)。

²⁸ W. Roche et al.: 萧条时期的人力资源: 管理并代表爱尔兰的工作人口(劳资关系委员会/人员和发展特许研究所,2010 年,都柏林)。

²⁹ 国际劳工组织: 2012/13 年全球工资报告: “工资和公平的增长”(2013 年,日内瓦); S. Tilford: 经济恢复需要对劳动提供一个更好的待遇(欧洲改革中心,2012 年,伦敦)。

³⁰ “非标准”雇佣形式有别于只有一个单一和明确规定的雇主的全日制长期就业的“标准”模式,许多国家承认后者已不再“标准”。取决于国家的背景,“非标准”就业也被作为“非典型”、“非正规”或“应急”就业而提法不同。

³¹ 国际劳工组织: 工作中基本原则和权利: 从承诺到行动,报告六,国际劳工大会,第 101 届会议,2012 年,日内瓦,文件编号 ILC.101/VI。

³² 国际劳工组织: 与无保障就业作斗争的政策和法规,关于与无保障就业作斗争的政策和法规国际工人座谈会的背景文件,2011 年 10 月 4-7 日,日内瓦。

³³ 经济合作与发展组织: 国家概况: 永久性工作就业,网址为: <http://stats.oecd.org/> [2012 年 12 月 11 日查阅]。

³⁴ K. Hamaguchi 和 N. Ogino: 非正规工作: 趋势、劳动法政策和产业关系发展: 日本的案例,产业和就业关系司工作文件第 29 号,第 2 页(国际劳工组织,2011 年,日内瓦)。

创造更多的工作选择并促进双方同意的灵活性，但对数量越来越大的工人来说，则导致更多的无保障和脆弱性，他们选择此种就业关系出于需要，而非出于选择。³⁵

94. 当国家法律无法对其进行适当管理时，非正规就业形式的增加对充分履行工作中基本原则和权利提出了质疑。青年工人和女工尤其受到影响。³⁶

95. 一些国家进行的集体谈判取得了非标准工人所希望的成果。谈判可实现就业中的平等，采取的办法是，无论合同情况有何不同必须是同工同酬(如法国和德国)；通过促进向有保障就业的过渡(例如，法国、德国、印度、日本和南非)；或是通过防止进一步分割，例如，谈判对一个工人可被临时雇佣期间的时段加以限制(例如，比利时、法国、南非和瑞典)，或是对可雇佣的临时工人的数目(美国)加以限制。

96. 集体谈判还达成了协议，处理非标准工人的特别需求，包括技术开发机会(如印度尼西亚、意大利、日本和南非)以及平等享有技能开发的机会。³⁷

97. 与多雇主谈判安排将集体协议的条款覆盖到一个部门中的所有雇员，这种做法对保护非标准就业中的工人并促进就业平等方面似乎尤为有效(如同在德国、匈牙利、卢森堡、荷兰和南非看到的那样)。在南非，与多雇主谈判的安排中对管理所有工人的工作条件做了规定。³⁸ 这些安排旨在建立一个公平竞技场并为非标准工人的不同类别提供保护。它们在临时机构工作的工人谈判工作条件方面也被证明是重要的(专栏 2.7)。

专栏 2.7

临时机构的谈判

雇主组织和工人组织越来越多的对临时机构的工人的条件进行谈判。

例如，在奥地利、比利时、巴西、荷兰、法国、德国、意大利、卢森堡、墨西哥、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典和瑞士，工人组织和临时机构的代表之间签定了国家集体协议。

欧洲私营就业机构联合会和欧洲工会联盟自 2000 年以来在欧盟条约框架下参与了欧洲范围的部门社会对话，并在包括保加利亚、匈牙利、波兰和土耳其在内组织了促进有关临时机构社会对话的国家圆桌会议。

³⁵ 国际劳工组织：与无保障就业作斗争的政策和法规，关于与无保障就业作斗争的政策和法规国际工人座谈会的背景文件，2011 年 10 月 4-7 日，日内瓦。

³⁶ 国际劳工组织：工作中基本原则和权利：从承诺到行动，报告六，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦，文件编号 ILC.101/VI。

³⁷ M. Ebisui：非标准工人：社会对话和集体谈判的良好做法，产业和就业关系司工作文件第 36 号(国际劳工组织，2012 年，日内瓦)。

³⁸ 取决于代表性的标准，在南非由谈判委员会达成的协议可被扩展到包括非正规部门在内的一个部门中的所有雇员。一些谈判委员会目前还要求临时就业服务在谈判委员会那里进行登记(并实施集体协议)。

区域之间的差异

98. 集体谈判是如何演变显示了广泛的区域差异。在非洲，尽管取得一些立法进展，但总的来说集体谈判仍然薄弱。一些国家，如加纳和塞内加尔，成立了一些三方机构，在提供最低条件和使集体谈判重新恢复活力方面发挥了作用。

99. 一些非洲法语国家中注意到了就业关系和雇佣条件从职业之间向部门的集体规定的微小转变。例如，在布基纳法索，运输和金融服务部门中的集体协议于2011年被转换成集体公约。尼日尔的银行、运输和招待部门中达成了集体协议。

100. 在坦桑尼亚联合共和国，集体谈判集中在公共部门，但在私营部门中主要在企业一级。在尼日利亚，雇主协会同一个或多个工会组织谈判全产业的协议，并由企业层面谈判达成的条件加以改善，或加以补充。南非的部门集体谈判或是通过谈判委员会，或是通过非法定的谈判论坛进行。在某些部门中，产业一级的结构与其他部门中诸如零售业保有坚实的企业一级谈判的传统相结合。³⁹

101. 在整个亚洲和太平洋地区，产业关系的机构框架处于非常不同的阶段。一边是建立了完善的劳资关系的国家，如澳大利亚、日本、新西兰和新加坡。另一边是柬埔寨、中国、蒙古、尼泊尔和越南一类的国家，其集体谈判的法律框架取得了显著的进展并正在推广集体谈判的做法。

102. 在该区域大多数国家中企业一级谈判是主导结构。明显的例外情况包括柬埔寨的服装和纺织业、大韩民国的银行、卫生和金属业以及斯里兰卡种植园的部门协议。⁴⁰ 在日本，为了达到缩小受雇于大型企业和中小型企业职员，以及那些在正规和非正规就业安排下工作的职员之间的工资差别，工人组织重新恢复了春斗机制，或协调的工资安排。

103. 过去的十年来中国发生了许多变化。政府和社会伙伴努力推广集体谈判，作为推进广泛社会经济政策中的一个目标，拉动内需进而提高工人的收入，以及确保和谐的产业。这一进程和协议的质量似乎得到了改善。⁴¹ 区域和部门的谈判已转变了从唯一的以企业为基础的传统劳资关系，从而扩大了推广面。

104. 欧洲也发生了大规模的变化。二十世纪 1990 年代中东欧的许多国家加强了集体谈判的法律基础，尽管做法仍不成熟。一些西欧国家的集体谈判更加分散化，

³⁹ D. Bundlender: 产业关系与集体谈判：南非的趋势和发展，工作文件第 2 号(国际劳工组织，2009 年，日内瓦)；S. Hayter 编：集体谈判在全球经济中的作用(国际劳工组织，2011 年，日内瓦)。

⁴⁰ F. Amerasinghe: 斯里兰卡产业关系的现状和演变，亚太工作文件(2009 年，日内瓦)；Y. Yoon: 有关东亚国家产业关系和集体谈判的比较研究，工作文件第 8 号(国际劳工组织，2009 年，日内瓦)。

⁴¹ C.H. Lee: 中国的产业关系与集体谈判，工作文件第 7 号(国际劳工组织，2009 年，日内瓦)。

从国家或部门多雇主协议转向企业谈判，例如，在希腊、爱尔兰、罗马尼亚和西班牙，采取了与紧缩相关的措施和结构改革。⁴² (亦请参见第 2.3. 节)。

105. 在具有完善的多雇主集体谈判结构的国家中(包括奥地利、丹麦、法国、德国、意大利、荷兰和瑞典)，部门层面的集体谈判仍然占主导地位。有些例外情况，在比利时，一项部门间协议确定工资和工作条件的一般发展情况。在芬兰，2011 年就工资和工作条件达成的一项地标性的三方协议标志着恢复了更加集中的制度。这些较高层面的协议往往为以后的企业一级的谈判确定了参数或框架。

106. 在美洲企业一级集体谈判仍是主流方法，特别是在中美洲和安第斯山脉次区域。这主要是由于立法障碍妨碍了部门层面的集体谈判进程。在阿根廷和乌拉圭，部门一级开展了更加有效的集体谈判。在巴西，集体谈判主要在省或市级进行，因而难以进行协调，也许会削弱其影响。⁴³ 在哥伦比亚，政府于 2011 年采取措施，调整雇主与未加入工会的工人直接达成协议的做法，阻止利用协议破坏工人组织。⁴⁴ 在许多加勒比地区的国家中，法律规定必须开展集体谈判并在企业层面进行。巴巴多斯是一个例外，开展部门间的集体谈判。在北美洲，大多数集体谈判在企业层面进行，尽管有些行业仍保留与多雇主谈判的传统性，但在一些服务业中是在城市或地区一级开展集体谈判。

公共部门的集体谈判

107. 在美国和欧洲，尽管早先集体谈判具有影响力和工会会员率高，但金融、经济和财政危机的影响削弱了公共部门的集体谈判。⁴⁵ 在美国的大多数此类谈判是在地方、县和州一级进行，某些司法未经谈判便可改变津贴或工作条件。例如，威斯康星州和俄亥俄州通过的限制集体谈判范围的立法。威斯康星预算校正案限制了有关工资谈判的范围，将协议的期限限制在一年，并要求对开展谈判单位的工会的代表性进行年度审核。⁴⁶ 然而，威斯康星州的一个巡回法院以联邦和威斯康星州宪法为依据，于 2012 年 9 月否决了威斯康星州法律总的某些重要部分。该裁决恢复了市、县和地区学校雇员的集体谈判权，但维持了对州雇员和威斯康星

⁴² M. Keune: 七个欧洲国家部门集体谈判中有关工资的部分废除条款，欧元基金会，2010 年，网址为：www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/87/en/2/EF1087EN.pdf [2012 年 11 月 1 日查阅]。

⁴³ A. Cardoso 和 J. Gindin: 产业关系与集体谈判：阿根廷、巴西和墨西哥情况比较，产业和就业关系司工作文件第 5 号(国际劳工组织，2009 年，日内瓦)。

⁴⁴ 国际劳工组织：使全球化更加人性化(有关基本公约的全面调查)，报告三(第 1B 部分)，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦。

⁴⁵ 国际劳工组织：国际劳工组织工作的部门方面内容：有关全球经济下滑部门方面的最新情况：公共行政管理，理事会，第 309 届会议，2010 年 11 月，日内瓦，理事会文件 GB.309/STM/1/1。

⁴⁶ 也被称为 2011 年威斯康星第 10 号法案，参议院第 11 号法案，威斯康星州，2011–12 年立法，2011 年 1 月特别会议，网址为：<http://legis.wisconsin.gov/2011/data/JR1SB-11.pdf> [2012 年 11 月 1 日查阅]。

大学雇员的限制。⁴⁷ 该州已表明它将就法院的裁决提起上诉，并要求在法院就该问题做出最后裁决之前实施原法律。在俄亥俄州的案例中，立法部门的修正案于 2011 年 11 月通过全民公决予以否决。

108. 在欧洲，许多国家对公共部门的就业、工资和支出进行了大幅度裁减。这一过程在那些公共债务高筑的国家(例如，希腊、葡萄牙、罗马尼亚和西班牙)尤为明显，但在巴尔干国家、匈牙利、联合王国和其他地方也十分明显。此类削减导致公共部门的工资和工作条件急剧恶化，特别是在教育、卫生和公共行政管理方面。公共部门出现了低报酬的新现象。初步的证据还着重指出了这些部门今后公共服务质量预计会受到负面影响。⁴⁸

109. 此类削减有时是在缺乏社会对话的情况下决定的，如在希腊，⁴⁹ 而且其他一些国家未遵守原有的三方协定。在西班牙，政府违反了 2010 年不削减工资的协议，而单方面强行削减 5%。对比之下，爱尔兰的社会伙伴于 2010 年就公共部门达成了一个协议(2010–14 年克罗克公园协议)，该协议旨在以不对公务员削减更多的报酬为条件实现产业和谐、改革奖金支付、冻结卫生和教育部门的招聘，以及对公共部门的新职员实行新的报酬和条件。重要的是，公共部门中绝大多数支出削减，即削减工资总额，是通过自愿裁员实现的。⁵⁰

110. 一些国家也已对现有的集体谈判机制加以限制。在拉脱维亚，危机导致削弱了有关集体谈判的规则。在克罗地亚，削减集体协议范围的企图激发了工会的动员活动，所以撤消了拟议的修改。在罗马尼亚，一项有关社会对话的新法律废除了国家一级的集体协议，并废除了在部门层面自动扩展集体协议，从而有效的限制了集体谈判的范围。该法还对代表性提出更加严格的要求，使得工会更难以开展工作。

111. 报酬、津贴或谈判的范围方面的某些削减是与欧洲中央银行(ECB)、欧洲委员会(EC)和国际货币基金组织谈判达成的紧缩措施的更大的一揽子方案中的一部分。这些措施还包括改变退休年龄和养恤金资格。这些举措在某些情况下遭到罢工和公众反对。随后这些国家发生了政府领导权的更迭，至少是部分地归因于公众和工会反对这些措施。

⁴⁷ M. Elk: “挫败威斯康星州反工会法”，载于 *Truth-out* 新闻，2012 年 9 月 15 日，网址为：<http://truth-out.org/news/item/11558-wisconsin-anti-union-law-struck-down?tmpl=component&print=1> [2012 年 11 月 6 日查阅]。

⁴⁸ D. Vaughan-Whitehead(编): 公共部门的冲击：欧洲政府紧缩的影响(Edward Elgar/国际劳工组织，即将发行，Cheltenham/日内瓦)。

⁴⁹ 国际劳工组织：结社自由委员会的报告，理事会，第 316 届会议，2012 年 11 月，理事会文件 GB.316/INS/9/1，第 784–1003 段。

⁵⁰ A. Regan: 欧元区危机对爱尔兰社会伙伴关系的影响：一份政治经济分析，提交给欧盟–国际劳工组织–国际都灵培训中心关于欧洲政策改革的治理：经济下滑和紧缩时期社会对话行动方和机构专题讨论会的文件，2012 年 5 月 28–29 日，日内瓦。

112. 在世界的其它地区，一些国家加强了磋商和谈判机制。自 2006 年以来，巴西、萨尔瓦多、加蓬、斯洛伐克和斯洛文尼亚已批准了 1978 年(公共部门)劳资关系公约(第 151 号)。自 2008 年以来，博茨瓦纳、莫桑比克、南非、土耳其和乌拉圭采取了措施为政府部门工作的职员建立集体谈判结构。哥斯达黎加、多米尼克共和国和大韩民国采用了其他磋商机制。贝宁、波斯尼亚-黑塞哥维那、莱索托、马达加斯加和纳米比亚的体面劳动国别计划将批准第 151 号公约列为优先事项，而柬埔寨、老挝人民民主共和国、摩尔多瓦共和国、莫桑比克和乌克兰的体面劳动国别计划支持公共部门中集体谈判。2011-16 年菲律宾劳动和就业计划和 2011 年南部非洲发展共同体劳工部门的决议也把支持集体谈判作为一个优先事项。哥伦比亚于 2012 年 5 月颁布了一项建立公共部门谈判的法令。

中小型企业

113. 中小型企业是全世界最大就业的职场，占整个长期就业的 67%。实证还充分指明，中小型企业创造了全球大部分新的工作岗位(86%)，并创造了最高的就业增长率，尽管它们丢掉工作岗位也是最多的。小企业在低和中等收入国家中提供了大量就业。⁵¹

114. 然而，在中小型企业中正规的社会对话并不普遍，工会会员和集体代表性都非常低。⁵² 有些人认为，这是由于雇主和工人关系密切造成的，从而打消了他们开展正式社会对话的念头。许多中小型企业是家庭性质的，而且不具有雇员的代表性的任何传统。在那些绝大多数中小型企业属于非正规经济的国家中，开展集体谈判的形势并不有利。

扩展集体协议的范围

115. 然而，在世界的许多地区集体谈判议程的范围得到了扩展。除工资外，在议程上经常的主题有，工作组织、职业培训、兼顾工作与家庭、技能开发和企业业绩。

116. 扩展范围使得社会伙伴能够寻找互换条件并谈判达成综合性协议，此类协议将企业加强灵活性的利益与工人收入和就业保障的利益相结合，为更好地兼顾工作与家庭做出贡献。⁵³ 例如，在集体谈判结构发展完善和覆盖面高的国家中，谈

⁵¹ A. Ayyagari 编：全世界小型企业对年轻企业：对就业、创造就业和增长的贡献，世界银行政策研究工作文件第 5631 号(世界银行，2011 年，哥伦比亚特区，华盛顿)；世界银行：2013 年世界发展报告：就业(2012 年，哥伦比亚特区，华盛顿)。

⁵² 危机中的中小型企业：就业、产业关系和地方伙伴关系，欧洲基金会，2011 年，网址为：www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn1010039s/tn1010039s.pdf [2012 年 11 月 1 日查阅]。

⁵³ S. Hayter 编：“二十一世纪的集体谈判”，载于《产业关系杂志》，第 225-247 页(2011 年 4 月，第 53 期，第 2 号)。

判重点已从工作周的长度转向谈判灵活工作时间的制度。它们可提出广泛的部门框架，而将细节留待在企业层面处理。创新型协议努力平衡企业与工人的利益。⁵⁴

117. 与控制时间的使用有关的是扩展谈判议程的范围，将对性别关注包括进来，诸如带薪产假和促进性别平等政策。一些国家，如澳大利亚和新西兰，努力将性别问题列入议程从而使女性工会会员人数急剧增加。⁵⁵

118. 然而，在大多数谈判结构中妇女的代表性仍不足，而且她们的问题仍很少得到关注。⁵⁶ 尽管一些国家，如芬兰，已开展了集体谈判协议的性别影响评估，但基本上没有集体谈判中有关性别平等的的数据。一份即将发行的国际劳工组织有关性别问题是如何被纳入中美洲和多米尼加共和国 210 个集体谈判决定中的研究得出了这样的结论，促进性别平等协议中的大部分措施(84%)是创新性的，并超出了法律所要求的范围。一些国家在利用集体谈判缩小性别报酬差距并在女性就业占主导的部门中实现报酬增长方面取得了进展，如零售业、旅馆和餐馆以及清洁企业(例如，瑞典)和在企业层面。社会伙伴的最低工资的协议对绝大多数妇女从事低报酬工作的情况下，平等报酬则是重要的。此类谈判通常是从法律上提出，如在澳大利亚、中国和法国。

119. 有关青年就业的集体谈判也很少见，而主要是在欧洲。最近的一次对发展情况的审议(针对单一雇主和多雇主集体谈判)表明，在鼓励雇佣年轻工人的政策和措施方面达成了某些协议，如实习和学徒(例如法国和德国)；稳定青年人在内的处于弱势工人的就业(德国、意大利和波兰)；改善青年工人的就业条件，如废除青年人报酬比例或次最低工资并提高报酬和津贴(澳大利亚、加拿大和丹麦)；和培训(瑞典)。⁵⁷

120. 在欧洲，越来越多的集体协议包括了有关技能开发的条款(专栏 2.8)。⁵⁸ 同样，正在形成的创新型劳资伙伴关系，可能将对立的劳资关系转变为处理诸如质量、生产指标和共享生产率收益问题的建设性的努力。⁵⁹

121. 研究表明，与工人代表谈判提出的对工作组织方面的改变可帮助改善企业的业绩。⁶⁰

⁵⁴ S. Lee 和 D. McCann: “被分割劳动力市场中谈判工作时间：实现‘有管理的灵活性’的承诺”，载于 S. Hayter(编)：集体谈判在全球经济中的作用，(国际劳工组织，2011 年，日内瓦)，第 55-56 页。

⁵⁵ J. Parker 编：新西兰、澳大利亚和斐济有关社会对话和性别平等的比较研究，产业和就业关系司工作文件第 22 号(国际劳工组织，2011 年，日内瓦)。

⁵⁶ L. Briskin 和 A. Muller: 通过社会对话促进性别平等：全球趋势和持续障碍，工作文件第 34 号(国际劳工组织，2012 年，日内瓦)。

⁵⁷ 国际劳工组织：青年就业危机：该行动了，报告五，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦。

⁵⁸ J. Heyes 和 H. Rainbird: “培训谈判：利益趋同或利益分歧？”，载于 S. Hayter(编)：集体谈判在全球经济中的作用，第 55-56 页(国际劳工组织，2011 年，日内瓦)。

⁵⁹ R. McKersie 编：与伙伴关系进行谈判：2005 年在 Kaiser Permanente 开展的全国谈判的案例研究 (MIT Sloan 管理学院，2006 年，马萨诸塞州，剑桥)。

专栏 2.8 有关技能开发的社会对话

成功的技能政策和体系的关键是通过建立将教育和培训与劳动世界联系在一起的桥梁，改善工人的就业能力，提高企业生产率和竞争力，并扩展经济增长的包容性。社会对话可帮助建立此类桥梁。

在德国，职业教育和培训涉及企业层面的所有伙伴，而且是社会对话中的一个主题。将学校和工作场所学习相结合的德国双重体制涉及公司、工人组织、政府部门和相关机构的广泛参与，并确保开展技能开发的社会对话。

澳大利亚的产业技能需求的磋商机制帮助确定需求并评估技能体系，以及授予证书和进行合格鉴定。在省或领地层面，产业咨询委员会与培训当局共同监督培训的规定、政策、实施和资金供应，并得到了由企业和工人代表组成的产业培训咨询委员会的支持。产业技能委员会以 11 个部门中的技能要求和职业成果为基础，制定了一揽子培训方案。

在哥斯达黎加，通过企业层面的集体谈判协议开展有关工作场所学习的社会对话已表明了，提升技能如何才能促进工人的生产率，并成为提高工人收入潜力的补充性一揽子方案的组成部分。

新加坡劳动力技能资格体系的成功源自于通过产业、技能和培训委员会开展社会对话实现的协调良好的三方磋商。

2.2.2. 工作场所的合作

122. 雇主和工人之间在工作场所合作的做法和机构促进了信息共享、磋商和甚至共享决策。⁶¹ 它们旨在通过对话与合作创造稳定的产业和就业关系及生产性工作场所，尽管其形式在公司和国家之间，以及随着时间的推移表现出广泛的差异。所处理的主题也有很大的不同。在一些国家中，此类合作是自愿性的；在其他一些国家中，它或是由法律强制实施，或是由政府通过可能提供刺激或鼓励良好做法的劳动政策加以促进。

123. 根据相关的国际劳工组织标准，工作场所的合作形式需与集体谈判进行互补、一方面是集体谈判，另一方面是合作与磋商，两者之间有明确的区别。⁶² 工作场所的合作不应损害现有的集体谈判机制和惯例，或是削弱工人组织和工会的地位。

124. 工作场所良好的对话与合作促进了与工人及其代表的磋商，对于解决工作和生产方面的问题，预防纠纷并帮助贯彻决策而言可能是重要的。⁶³

125. 在全球金融危机情况下，对话与合作对企业进行调整是尤其重要的。一些企业已建立了正式的劳资机制通过在某些工厂，以及在某些情况下，和所有涵盖多

⁶⁰ F. Fakhfakh 编：“工作场所变化和生产率：雇员的呼声产生作用吗？”，载于 S. Hayter(编)：集体谈判在全球经济中的作用，第 107–135 页(国际劳工组织，2011 年，日内瓦)。

⁶¹ G. Arrigo 和 G. Casale：有关雇员参与条件和概念的比较概观(国际劳工组织，2010 年，日内瓦)。

⁶² 1952 年企业合作建议书(第 94 号)的第一章；1960 年(工业部门及国家一级)协商建议书(第 113 号)的第二章；1967 年企业内部交流情况建议书(第 129 号)的第 15 条(3)款；国际劳工组织：使全球化更加人性化(有关基本公约的全面调查)，报告三(第 1B 部分)，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦。

⁶³ M. Weiss：“重新制定劳动法”，载于 G. Davidow 和 B. Langille(编)：劳动法的观念(牛津大学出版社，2011 年，牛津)。

国企业业务的跨国公司协议的合作，预测并管理企业的调整。⁶⁴ 然而，即使在调整之前和期间已建立了合法的磋商框架，但在框架与其实施之间存在广泛的差距是显而易见的。⁶⁵

126. 工作场所的合作是职业安全与卫生的一个重要原则。根据国际劳工组织 2009 年有关职业安全与卫生的全面调查，国际劳工组织大多数成员国都成立了与职业安全与卫生相关的开展资方、工人及其代表之间合作的结构。尤其是在经济下滑时期和有关职业安全与卫生方面的劳动监察服务薄弱的那些国家，社会伙伴在寻找适宜的磋商和合作机制以及，最终，在坚持社会保护方面，发挥了领军作用。

127. 此种合作对于职业安全与卫生体系较不发达的国家来说尤为重要，因为它们拿出国内生产总值中更高的比率用于与工作相关的伤害、事故和疾病方面。证据表明，在工作场所建立工会，以及开展有关职业安全与卫生事务的社会对话，关系到减少与工作相关的伤害和事故的发生。⁶⁶ 具有良好的安全与卫生记录的企业改善了生产率并提高了其竞争力。⁶⁷ 它们还降低了由于与工作相关的伤害、事故和疾病而造成的称职劳动力的损失，并节省了保险费和赔偿费用。

有关合作的地区趋势

128. 关于集体谈判，有关工作场所的合作区域安排存在很大的区别。过去十年来欧洲目睹了巨大的机构发展，带来这些发展的是 2002 年通过的欧盟雇员信息和磋商指令(2002 年/14/EC)。该指令旨在创建一个信息分享和磋商的一个一般性框架，雇员可以此参与对他们产业影响的决策。2009 年在欧盟成员国和候选国中，约三分之一的雇用十名或更多名雇员的工作场所成立了工会，或类似企业委员会的机构，在工作场所开展社会对话。会员比率从丹麦、芬兰和瑞典的 55% 以上，到希腊和葡萄牙的不到 20%。⁶⁸ 一些国家在雇员代表性方面确保了性别平衡(德国)和世代平衡(比利时和卢森堡有关青年工人)。⁶⁹ 每年至少一次向约 77% 的工人代表提供公司关于经济和就业形势方面的信息。在国家或部门层面谈判为主的那些国家，由于得到较强大的立法支持和在较大型企业中，工作场所代表性的普遍程度可能

⁶⁴ K. Papadakis: “通过社会对话调整企业：危机时期的社会责任做法，产业和就业关系司工作文件第 19 号(国际劳工组织，2010 年，日内瓦)。

⁶⁵ A. Dornelas 编：在全球范围处理调整现象方法的比较概观分析(欧盟委员会/国际劳工组织，2011 年，布鲁塞尔)。

⁶⁶ 欧洲工作中的安全与卫生机构：工人代表性和有关职业安全与卫生磋商：有关新的和正在出现的危害的欧洲企业调查的发现分析(2012 年，卢森堡)。

⁶⁷ 国际劳工组织：职业安全与卫生：安全和生产率之间的配合，理事会，第 295 届会议，2006 年 3 月，日内瓦，理事会文件 GB.295/ESP/3。

⁶⁸ A. Bryson 编：欧洲工作场所雇员代表权：2009 年欧洲公司调查的分析(欧元基金会，2012 年，都柏林)。

⁶⁹ 工作场所代表性，欧洲工会研究所，2012 年，网址为：<http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Belgium/Workplace-Representation> [2012 年 12 月 10 日查询]；G. Arrigo 和 G. Casale：有关雇员参与条件和概念的比较概观(国际劳工组织，2010 年，日内瓦)。

会更高。⁷⁰ 在欧盟框架范围内，实施方面的差距主要体现在国家一级的产业关系体系和集体谈判的支配水平。⁷¹

129. 在亚洲，工作场所的合作因国而异。在日本，自愿联合劳资磋商委员会早已被纳入了产业关系体系，旨在建立体现互信和高效率的工作场所。大韩民国具有类似机构，但是强制性的。在这两个国家中，此类委员会在已建立工会的和较大型企业中更为普遍，⁷² 大韩民国拥有的此类委员会的比例高于日本。印度尼西亚和菲律宾的国家政策主张进行工作场所的合作。

130. 在中国和越南，职工代表大会制度通常是重要的，但市场自由化对其不完美的代表性基础和形式主义的性质提出了质疑。中国政府仍努力将这一制度扩展到国有企业之外，并将其作为工作场所劳资关系的一个重要支柱改进它的职能。⁷³ 印度历届政府都努力引进雇员参与体制，但很少成功，主要是工会组织分散和行政不愿意共享决策。⁷⁴

131. 阿根廷有规定只允许被承认的工人协会有权了解与工人职业培训相关的企业的某些情况，以及需要采取适宜的集体谈判的所有事项。巴西设有“试行调解委员会”，该委员会可在企业层面自愿成立，以便在司法不干预的情况下为雇主与工人之间发生的个别冲突和争端提供可供选择的解决机制。⁷⁵

2.2.3. 预防和解决争端

132. 鉴于个人或集体纠纷是产业关系和就业关系的一个无法避免的问题，因而必须建立预防、处理和解决纠纷的程序，以促进和谐、良好和生产性的产业关系。此类机制包括促进、调解、调停和自愿仲裁。这些过程还可在促进集体谈判方面产生有益的影响。

133. 在衡量某些成员国之间劳动纠纷方面的差异意味着难以对这些争端的发生率或结果进行历史的或地域的比较分析。一些主要的差别体现在收集有数据的纠纷的类别、收集有关部门的数据、收集数据的经常性、收集数据时对纠纷的不同类别采用的分类方法，以及无法获得某些国家和/或年份的任何数据。⁷⁶ 下面是试图从主要轴线辨别的趋势，尽管许多数据不完全具有可比性。

⁷⁰ A. Bryson 编：欧洲工作场所雇员代表性：2009 年欧洲公司调查的分析(欧元基金会，2012 年，都柏林)。

⁷¹ 工作场所代表性，欧洲工会研究所，2012 年，网址为：<http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Belgium/Workplace-Representation> [2012 年 12 月 10 日查询]。

⁷² 厚生、劳动和福利省(MHLW)：有关劳资交流的调查(MHLW，2009 年，东京)；K.S. Bae：“通过南韩无工会企业中的劳资委员会实现产业民主”，载于 R. Traub-Merz 和 K. Ngok(编)：中国的产业民主：有关德国、南韩和越南的额外研究(中国社会科学出版社，2012 年，北京)。

⁷³ Q.C. Do：越南雇员的参与，产业和就业关系司工作文件第 42 号(国际劳工组织，2012 年，日内瓦)。

⁷⁴ R. Sen：印度雇员的参与，产业和就业关系司工作文件第 40 号(国际劳工组织，2012 年，日内瓦)。

⁷⁵ Baker 和 McKenzie：全球雇主：重点突出工会和企业委员会(2012 年)；G. Arrigo 和 G. Casale：有关雇员参与条件和概念的比较概观(国际劳工组织，2010 年，日内瓦)。

⁷⁶ L.J. Perry 和 P.J. Wilson：工作停止方面的趋势：全球观点，工作文件第 47 号(国际劳工组织，2004 年，日内瓦)；G. Gall：“休眠的继续？九个西欧经济体中最近的罢工活动”，载于经济和产业民主，网上发

个人纠纷

134. 个人劳动纠纷的数量在非洲(包括南非和坦桑尼亚联合共和国)、美洲(巴西和美国)、亚洲和太平洋(中国、⁷⁷ 日本、印度尼西亚、马来西亚和菲律宾)和欧洲(法国、西班牙和联合王国)全面增加。原因包括工会会员率下降,工作环境的恶化以及失业的增加。⁷⁸ 专栏 2.9 描述了一些数据。

专栏 2.9

个人纠纷

在非洲,南非报告了这些纠纷在急剧增加情况,不合理解雇赔偿从 2002–03 年的 82,411 起增加到 2011–12 年的 123,458 起,几乎增长了 50%。¹ 近年来坦桑尼亚联合共和国调解和仲裁委员会处理了大量个人纠纷,新索赔的数量从 2006–07 年的 1,977 起增加到 2009–10 年的 12,075 起,但随后下降到 2011–12 年的 6,449 起。²

在美洲,美国目睹了涉及歧视索赔数目在急剧增长,³ 而过去的十年来巴西劳动法庭一再指出所收到大量个人和群体案例和其数量稳定增长。⁴

在亚太地区,过去二十年来日本和菲律宾报告了个人纠纷在急剧增加。⁵

在欧洲,除其他国家外,法国、西班牙和联合王国目睹了个人索赔的上升,主要是由于涉及雇佣终止的案例。⁶

¹ P. Benjamin 和 R.Hulme: 评估南非调解、调和和仲裁委员会(CCMA),工作文件(国际劳工组织,即将发行,日内瓦)。

² T. Ackson: 有关坦桑尼亚预防和解决劳动纠纷研究的报告草案,工作文件(国际劳工组织,即将发行,日内瓦)。

³ P. Salvatore, R. Meisburg, D. Ornstein 和 Y. Tarasewicz: 就业纠纷解决方面的国际趋势: 委员会的观点,来自劳动世界大会的报告,第 36–37 页,Proskauer,由圣约翰大学法学院和菲茨威廉学院主办,剑桥大学,2011 年 7 月 21 日。

⁴ Coordenadoria de Estatística e Pesquisa do Tribunal Superior do Trabalho: *Dados Demonstrativos: Justiça do Trabalho*, 2011, 网址为: <http://www.tst.jus.br/documents/10157/190d5bbd-d905-4fc2-81f6-1e92aa89e11e> [2012 年 12 月 10 日查询]; F.O. de Labor: “Formas alternativas de solução dos conflitos individuais e coletivos de trabalho”, 载于《Revista Symposium》,第 78–86 页(2000 年 1–6 月,第 4 卷,第 1 期)。

⁵ H. Nakakubo: “特写论文: 劳动纠纷解决制度”,载于《日本劳动周报》(2006 年冬,第 3 卷,第 1 期),第 2 页; B.E.R. Bitonio: 菲律宾的产业关系和集体谈判,工作文件第 41 号(国际劳工组织,2012 年,日内瓦)。

⁶ Proskauer: 解决就业纠纷方面的国际趋势: 委员会的观点,来自劳动世界大会的报告,第 36–37 页,Proskauer,由圣约翰大学法学院和菲茨威廉学院主办,剑桥大学,2011 年 7 月 21 日,第 36–37 页,网上为: www.proskauer.com/worlds-of-work-employment-dispute-resolution-systems-across-the-globe-07-21-2011/ [2012 年 12 月 17 日查询]。

布,网址为: <http://eid.sagepub.com/content/early/2012/08/30/0143831X12453956>, 第 15 页,2012 年 8 月; A. Chan: “中国出口加工区中罢工的比较观点”,载于《中国杂志》,第 30 页(第 65 期,2001 年 1 月); T. Ackson: 有关坦桑尼亚预防和解决劳资争端研究的报告草案,工作文件系列(国际劳工组织,即将发行,日内瓦)。

⁷⁷ F. Cai 和 M. Wang: 中国劳动力市场变革、劳资纠纷和社会凝聚力,工作文件第 307 号(经济合作与发展组织,2012 年,巴黎),网址为: <http://www.oecd.org/china/Working%20Paper%20307.pdf> [2012 年 12 月 10 日查阅]。

⁷⁸ S. Jefferys: “五个欧洲国家中的集体和个人纠纷”,载于《雇员关系》(第 33 卷,第 6 期,2011 年),第 670–687 页。

群体性纠纷

135. 对近期产业行动给出的最通常的原因包括，快速的经济转型(例如，越南)，⁷⁹ 高度的不平等(南非)⁸⁰ 和急剧的经济下滑(希腊)。⁸¹ 在特定的年份中，诸如集体谈判回合的周期性因素也可能影响到罢工的次数，但这似乎也并不能解释在许多国家中出现的增长。⁸²

136. 在法律上不承认罢工权(如在中国和科威特的公共部门)，⁸³ 或是当合法举行罢工行动时实施强制性限制(澳大利亚和越南)，⁸⁴ 并未能在这些国家阻止罢工活动的增加。

137. 尽管当前因罢工行动而损失的平均天数大大低于三十年前，⁸⁵ 但注意到了群体纠纷有显著增加(专栏 2.10)。

专栏 2.10

群体性纠纷

在诸如柬埔寨、南非和越南一类的国家中，以及实行紧缩计划的一些欧洲国家中，纠纷的数目在增加。群体行动的原因是复杂的，而且存在着区域、国家和部门之间的差别，因而难以确定最重要的原因。

在非洲，摩洛哥报告了 2011 年因罢工行动损失的工作日为 300,000 个，是上一年的三倍。¹ 在南非，2010 年的相应数字是 2,060 万，与 2004-09 年 330 万的年平均数目相比有显著增加，尽管这一数字在 2011 年又回落到 280 万。²

在美洲，巴西的罢工数目从前六年的年均 312 起增加到 2008 年的 411 起，而智利记录了年罢工率增长了 50%，从 1999 年的 108 起增加到 2008 年的 159 起。³

在阿拉伯国家，约旦和科威特 2011 年记录了与劳动相关的示威和停工数目是前所未有的。⁴

在亚太地区，澳大利亚目睹了因罢工行动损失的工作日的数目增长了 83%，从 2011 年 6 月底年损失了 159,800 个工作日增长到 12 个月后损失了 293,100 个工作日。

⁵ 中国没有公布官方统计，但罢工似乎在增加，通常是在未经工会许可的情况下进行

⁷⁹ A. Chan: “中国出口产业罢工的比较前景”，载于《中国杂志》(2001 年 1 月，第 65 期)，第 30 页。

⁸⁰ G. Hartford: 矿业罢工浪潮；原因是什么和解决办法是什么？2012 年，网址为：<http://groundup.org.za/content/mining-industry-strike-wave-what-are-causes-and-what-are-solutions>[2012 年 12 月 10 日查阅]。

⁸¹ ITUC：侵犯工会权的年度调查：2012 年叙利亚，2012，网址为：<http://survey.ituc-csi.org/Syria.html#tabs-4> [2012 年 12 月 10 日查阅]。

⁸² 见澳大利亚的例子，那里的集体谈判不是集中进行的，而是在不同的企业和不同的时间进行的。

⁸³ A. Chan: “中国出口产业罢工的比较前景”，载于《中国杂志》(2001 年 1 月，第 65 期)，第 30 页；国际工会联合会：侵犯工会权的年度调查：2012 年科威特，2012 年，网址为：<http://survey.ituc-csi.org/Kuwait.html#tabs-4> [2012 年 12 月 10 日查询]；ITUC：侵犯工会权的年度调查：2012 年叙利亚，2012，网址为：<http://survey.ituc-csi.org/Syria.html#tabs-4> [2012 年 12 月 10 日查阅]。

⁸⁴ 2009 年的公平工作法案(澳大利亚)；A. Chan: “中国出口产业中罢工的比较前景”，载于《中国杂志》(2001 年 1 月，第 65 期)，第 30 页。

⁸⁵ S. Jefferys: “五个欧洲国家中的群体和个人纠纷”，载于《雇员关系》(第 33 卷，第 6 期，2011 年)，第 670-687 页；G. Gall: “休眠的继续？九个西欧经济体中最近的罢工活动”，载于经济和产业民主，网上发布，网址为：<http://eid.sagepub.com/content/early/2012/08/30/0143831X12453956>，第 15 页；经济合作与发展组织：2006 年社会中的“罢工”概况：经济合作与发展组织社会指标(2007 年，巴黎)；B.E. Bitonio Jr: 亚太地区劳资争端解决制度：九个国家的比较(国际劳工组织，2008 年，曼谷)。

的。⁶ 在越南，官方记录的罢工数从 2000–05 年六年的年均 111.8 起增加到 2006–11 年六年的年均 567 起。⁷ 2012 年大韩民国整个金融、金属和运输业中的罢工急剧的上升。

⁸ 在欧洲，爱尔兰、马耳他和西班牙 2005–09 年阶段期间也记录了每 1,000 名雇员参与罢工行动而损失工作日数目在显著增长。⁹ 与前五年期间每 1,000 名雇员损失的 25 个工作日的平均数相比，联合王国 2011 年记录了每 1,000 名雇员损失 53 个工作日。¹⁰ 此外，除自 2010 年以来在希腊、意大利、葡萄牙和西班牙广泛报道了因反对紧缩措施而举行的罢工外，自 1980 年代中期以来，希腊、意大利和葡萄牙的大罢工次数也有显著增加。特别是在希腊，大罢工和公共部门大罢工的次数从 1986–96 年期间的 14 起增加到 1997–2008 年的 22 起，而意大利和葡萄牙同期举行此类罢工的次数分别从 7 起增加到 18 起，和从 4 起增加到 12 起。¹¹

1 S. Karam: 罢工法检验摩洛哥的政府改革，路透社，2012 年 4 月 18 日，拉巴特，网址为：<http://www.reuters.com/article/2012/04/18/morocco-strike-idUSL6E8FH3U820120418> [2012 年 10 月 29 日查阅]；Emarrakech: 摩洛哥：2011 年第一季度的罢工数增长 77%，2011 年 6 月 30 日，网址为：http://www.emarrakech.info/Maroc-augmentation-de-77-du-nombre-de-greves-au-premier-trimestre-2011_a57061.html [2012 年 12 月 10 日查阅]。

2 J. Hofmeyr: 2011 年审计改革：从不平等到包容性增长(Stellenbosch, 非洲见解，2012 年)，第 28 页；劳工部：有关局长关于产业行动报告的媒体声明(南非，2011 年，比勒陀利亚)；T. Mkalipi: 2008 年产业行动年度报告（劳工部，南非，2011 年，比勒陀利亚），网址为：https://www.labour.gov.za/downloads/documents/annual-reports/industrial-action-annual-report/2008/industrialaction08_preface.pdf [2012 年 12 月 10 日查阅]。

3 国际劳工局统计司：罢工和关厂–9A 按经济活动分类的罢工和关厂，国际劳工组织，网址为：http://laborsta.ilo.org/data_topic_E.html [2012 年 12 月 10 日查阅]。

4 国际工会联合会：违反工会权利的年度调查，2012 年，布鲁塞尔，网址为：<http://survey.ituc-csi.org/> [2012 年 12 月 10 日查阅]。

5 澳大利亚统计局：产业争端，澳大利亚，2012 年 6 月，网址为：<http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/6321.0.55.001Main+Features1Jun%202012?OpenDocument> [2012 年 12 月 10 日查阅]。

6 A. Chan: “中国出口产业中罢工的比较前景”，载于《中国杂志》(2001 年 1 月，第 65 期)，第 44 页；F. Cai 和 M. Wang: 中国劳动力市场变革、劳动纠纷和社会凝聚力，工作文件第 307 号(经济合作与发展组织，2012 年，巴黎)，网址为：<http://www.oecd.org/china/Working%20Paper%20307.pdf> [2012 年 12 月 10 日查阅]。

7 A. Chan: “中国出口产业中罢工的比较前景”，载于《中国杂志》(2001 年 1 月，第 65 期)，第 29 页；A. Chan 和 K. Siu: 越南的罢工和生活标准：全球供应链和宏观经济政策的影响，在国际专家会议上的发言，2012 年 10 月 8–9 日，纽伦堡。

8 H. Jin 和 J. Lee: 南韩金融工作者 12 年来计划的首次罢工，路透社，2012 年 7 月 13 日，网址为：<http://in.reuters.com/article/2012/07/13/korea-strike-idINL3E8ID0LG20120713>；S. Mundy 和 J. Song: “罢工反映南韩政治方面的转变”，载于《金融时报》，2012 年 9 月 10 日，网址为：<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/411fcc06-fb34-11e1-a983-00144feabdc0.html#axzz2Ao8xAdCA> [2012 年 12 月 10 日查阅]。

9 欧元基金会：2005–09 年产业行动方面的发展情况(2010 年，都柏林)。

10 国家统计局：劳动纠纷，2011 年年度论文，2012 年，网址为：<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/bus-register/labour-disputes/annual-article-2011/art---labour-disputes--annual-article-2011.html> [2012 年 12 月 10 日查阅]。

11 G. Gall: “休眠的继续？九个西欧经济体中最近的罢工活动”，载于经济和产业民主，网上发布，网址为：<http://eid.sagepub.com/content/early/2012/08/30/0143831X12453956>，第 15 页。

处理纠纷体系的审视

138. 许多现行处理纠纷机制存在下列缺陷，如，缺乏独立性和问责制；由于劳动行政管理和劳动司法机构的资源不足而造成的损失和拖延；繁琐的程序规定；和有时充分保护工作中基本权利采用的补救措施无效。

139. 近几十年来这些问题促使许多成员国对其处理纠纷体系进行审议。解决劳动纠纷方面的重要趋势包括：⁸⁶ 建立并加强处理群体和/或个人劳动纠纷的专门裁决法庭和/或法院(丹麦、日本和一些拉丁美洲国家)；处理群体纠纷的调解，调和和自愿仲裁程序(巴西、柬埔寨、加拿大、捷克共和国、匈牙利、印度尼西亚、约旦、纳米比亚、菲律宾和西班牙)；建立特别程序和补救措施对结社自由和集体谈判权利给予更为有效的司法保护(秘鲁、西班牙、乌拉圭)；和加快程序和劳动纠纷处理的时间框架和其他措施(中国、加纳、日本、南非和坦桑尼亚联合共和国以及六个南美洲国家)。⁸⁷

140. 一些值得注意的创新包括建立旨在帮助防止群体纠纷升级的法令咨询服务(加拿大、西班牙和联合王国)；加强劳动行政管理官员在调解和/或调和劳动纠纷方面的作用(日本、约旦、黑山和津巴布韦)；日益突出的负有调解、调和和仲裁责任人员的能力建设(巴哈马、格林纳达、海地、圣卢西亚、圣基茨和尼维斯、圣文森特和格林纳丁斯、南非和津巴布韦)；采用调解、调和和/或仲裁程序处理个人纠纷，特别是在涉及终止雇佣的情况下(澳大利亚、中国、印度尼西亚、爱尔兰、日本、南非)；在涉及劳动纠纷处理的诉讼中允许口头请诉书或证词(中国和一些拉丁美洲国家)；⁸⁸ 在集体谈判期间实行法定要求交流信息无论是作为履行充分信任职责的组成部分还是作为单方面的义务(阿根廷、澳大利亚、芬兰、肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国和乌拉圭)；促使弱势工人可运用特别措施(澳大利亚)；关于调解和仲裁诉讼的“失败”，允许当事者同意由同一第三方在一天之内完成上述两个程序(南非)；和创立案例管理制度，通过该制度收集、分析并传播有关劳动纠纷和结果的信息(南非和坦桑尼亚联合共和国)。

2.3. 劳动法改革

2.3.1. 全面的发展情况

141. 2008–12 年期间国际劳工组织对选择出的劳动力改革方面进行了审议，在所审议的 144 个国家中，有 76 个或是审议了其涉及社会对话的机构和程序，其就业保护立法方面的法律，或是在某些情况下，两者兼而有之。⁸⁹ 2012 年对 40 个国家发展框架进行的审议披露，有 25 个国家将劳动法改革列入了政策议程，支持私营

⁸⁶ 区别包括规则的来源(例如，集体协议、法令或两者兼有)，和出于规则的目的是否在纠纷的类别之间加以区别(例如，个人对集体、权利对利益纠纷，以及权利和利益纠纷的不同类别)。

⁸⁷ 智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)。两个中美洲国家，哥斯达黎加和尼加拉瓜开展有类似的改革；A. Ciudad Reynaud: “拉丁美洲开展的诉讼改革”，载于《Revista de Derecho Procesal》(2010 年，第 3-4 期)。

⁸⁸ A. Ciudad Reynaud: “拉丁美洲开展的诉讼改革”，载于《Revista de Derecho Procesal》(2010 年，第 3-4 期)。

⁸⁹ 国际劳工组织: “就业保护和产业关系: 最近的趋势和劳动力市场影响”，载于《2012 年劳动世界报告: 为了更好经济中的更好就业》，第 35–57 页(国际劳工问题研究所，2012 年日内瓦)。

部门发展或良治。在世界的所有区域和次区域都进行了劳动法改革，进行改革数目最多的国家在中亚和欧洲。

142. 在一些区域，特别是在发展中国家，改革侧重改善社会对话的框架。在其他一些国家，特别是在工业化国家，一些改革限制了社会对话的范围、降低了工人的集体谈判权并限制了谈判伙伴的自主权。由结构调整和紧缩政策引发的改革有时使产业关系分散化，包括那些本已具有国家和部门层面进行谈判修悠久传统的国家。

2.3.2. 地区趋势

143. 2012 年有关工作中基本原则和权利的周期性讨论指出，尽管在一些领域取得了进展而地区趋势不尽相同，但尚未实现对结社自由的基本原则和集体谈判权利的普遍尊重。⁹⁰ 然而，有一些成员国修订了宪法，更好地保护结社自由权和原则。

非洲

144. 过去五年来，非洲的改革普遍是为了促进社会对话的机构和程序。在对 40 个国家的研究中，有 9 个国家修订了其社会对话法。一些国家进行了促进国家三方社会对话机制的改革(包括佛得角和吉布提)。其他一些国家改革了工会权利的法规(如肯尼亚和塞内加尔)、集体谈判程序(毛里求斯、卢旺达和斯威士兰)和以促进三方社会对话的方式解决纠纷(莫桑比克)。然而，刚果民主共和国削弱了其对社会对话的承诺，然后出于预算的原因，通过法令解散了三方社会对话机构。

美洲

145. 随着 1990 年代和 2000 年代出台的结构调整政策，当前许多拉丁美洲国家劳动法改革的重点似乎转向了促进社会对话。在过去的五年来，一些国家，主要是在南美洲，改革了法律。

146. 一些南美洲国家的改革将保护组织权利和集体谈判权利纳入了国家宪法。大多数改革加强了促进集体谈判的法律框架(例如，玻利维亚多民族国)。其他一些国家加强了三方结构中全国联合会的作用，以及它们代表工人的权利否则将没有代表性(如巴西和乌拉圭)。成员国还修订了有关集体谈判权的规则，包括有关工会代表性的条例(包括厄瓜多尔和萨尔瓦多)，或是加强了适当建立的工会组织达成集体谈判协议的作用(例如，巴拿马和委内瑞拉玻利瓦尔共和国)。一些国家改善了解决劳动纠纷的制度(例如，厄瓜多尔和秘鲁)，或是修订了管理劳动纠纷的公平解决法律，促进享有劳工正义及其效能(包括尼加拉瓜和乌拉圭)。

⁹⁰ 国际劳工组织：工作中基本原则和权利：从承诺到行动，报告六，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦。

147. 在北美洲，立法并未普遍加强集体谈判。在美国，当国会否决拟议的《雇员自由选择法案》时，为加强对工会的承认和谈判权进行的努力受挫。⁹¹ 有两个州的立法削弱了公共部门的谈判，尽管这些改革后来由于法庭裁决或全民公决而得以扭转或被限制(见第 2.2.1 节中的“公共部门集体谈判”)。2007 年加拿大最高法院一项裁决使集体谈判程序受到宪法的保护。⁹² 然而，萨斯喀彻温省采取了限制享有集体谈判、在雇主认为至关重要的任何服务中禁止罢工的改革，除非雇主同意通过谈判。加拿大还设立了使工会进行谈判更为困难的门槛要求。

阿拉伯国家

148. 在阿拉伯国家，只有两个国家修订了有关社会对话的法律。在约旦，明确了组建工会的权利并需注册，而且加入工会的权利首次扩展到非约旦籍工人。在科威特，组建工会的权利被扩大到私营部门工人，并在地方采取了对工会多样化的限制。然而，这两个国家仍实行政府认可的单一工会联合会，所有工会必须加入联合会。海湾国家中的移民工人仍被剥夺了基本的工会权和运用社会对话机制的权利。

亚洲和太平洋

149. 正如在颁布的不同类型立法改革中反映的那样，劳资关系的机构框架处在非常不同的发展阶段(第 2.2.1 节)。在已过渡到更民主化治理的国家中，如印度尼西亚，突出的重点是加强组织权和制定承认谈判的程序。一些转型国家，如蒙古和越南，采取了立法(和宪法)举措，已建立新的劳动关系体系。

150. 在过去的五年来全面开展改革的国家有中国(2009 年)、⁹³ 老挝人民民主共和国(2008 年)、⁹⁴ 马尔代夫(2008、2009 年)⁹⁵ 和越南(2012 年)。⁹⁶ 在 2008–12 年期间，在审议的 27 个国家中，有 8 个国家修改了涉及社会对话的法律。大多数的这些变化的目的是改善并推动社会对话的机构和程序。

151. 一些国家采取了加强工会权的措施(越南)，或采取了促进或完善集体谈判程序的措施(马尔代夫共和国)。在国际劳工组织的援助下，缅甸通过了一项促进成立工会的法律。在其他地方，法律上的变动包括促进谈判的新条款，既适用于多元工会的情况(如在大韩民国)，也适用于工人的特殊类别(如澳大利亚的低报酬工人)。

⁹¹ 《雇员自由选择法案》是美国国会两院于 2009 年 3 月 10 日通过的一项立法案。见有关 2009 年 3 月 10 日的《雇员自由选择法案》的文件 H.R.1409 和 S.560。

⁹² 载于《卫生服务和支持——促进次部门谈判协会，不列颠哥伦比亚》，最高法院裁定《加拿大权利和自由宪章》也保护工会集体谈判的权利。

⁹³ 《劳动合同法》、《就业促进法》、《调解和仲裁法》。

⁹⁴ 修订了劳动法(2006 年)，并修订了工会法(2008 年)。

⁹⁵ 于 2008 年通过了新宪法，首次承认了工人的组织和罢工权。于 2009 年通过了一个新的就业法案。

⁹⁶ 修订了工会法(2012 年)。

其他一些国家通过了旨在促进有效解决劳动纠纷的改革(例如中国企业劳动纠纷磋商和调解规则, 和印度尼西亚通过谈判解决产业关系纠纷指南)。

152. 斐济选择了另一种道路: 2011 年的一项法令规定政府参与选举工会代表, 并赋权给雇主, 解除集体谈判达成的就业条件。

欧洲

153. 一些欧洲国家修改了普遍采用的集体谈判模式, 在考虑到区域和企业在生产率方面的区别的同时促进工资调整。改革一般强调在企业层面, 而不是部门或国家层面进行谈判; 审议了互利的原则⁹⁷ (使企业层面的协议享有优先权, 即使是在企业条款低于部门协议的条款或国家法律的情况下); 和终止了集体谈判协定的展期。⁹⁸

154. 例如, 希腊的立法改革规定了国家的最低工资将无需再通过全国集体协议, 而是由政府决定。它们扩展了企业集体协议的范围, 使其高于部门集体协议, 即使是后者对工人更为有利。它们还终止了规定时段的展期。尽管遭到工会的反对, 认为这些协会并没有从象工会给出的独立担保中获益, 但更多的改革扩展了雇主与人员协会达成集体协议的范围。⁹⁹

155. 西班牙也采取了使公司集体协议享有优先权的措施, 并出于经济、技术、组织或与生产相关的原因, 将以前集体达成一致的条件临时排除在外。¹⁰⁰ 意大利采取了一些措施, 规定一个公司协议可部分废除传统和法律条款, 包括那些管理终止雇佣的条款。¹⁰¹ 在罗马尼亚, 《社会对话法案》(2011 年)废除了全国一级的集体谈判, 并以一个必须向政府提出延长协议申请, 并得到国家社会对话三方委员会同意的制度取代了自动普遍实施部门协议。¹⁰²

156. 一些国家授权企业委员会签署协议, 并以其他方式履行以前工会自身的职能。匈牙利将以前属于工会特权的某些权利扩展到其他有工人代表性的机构。那里的

⁹⁷ 根据这一原则, 部门、企业和职业集体协议不允许低于国家一般集体协议中包含有关工人的条款和条件。这一原则传统上旨在避免通过退出和其他部分废除条款破坏集体谈判制度。

⁹⁸ 例如, 在斯洛伐克, 2010 年的第 557 号法案; 和在意大利, 2011 年 6 月 28 日的 CGIL、CISL 和 UIL 达成的 “*Accordo interconfederale fra Confindustria* ”。“联合会之间的协议”意总、意劳职和意劳盟。

⁹⁹ 2010 年的第 3845 号法律; 2010 年的第 3899 号法律; 2011 年的第 3986 号; 2011 年第 4024 号法律; 国际劳工组织: 关于向希腊派遣的高层代表团的报告, 2011 年 9 月 19-23 日, 雅典; 结社自由委员会第 2820 号案例; 国际劳工组织: 结社自由委员会第 365 份报告, 理事会, 第 316 届会议, 2012 年 11 月, 理事会文件 GB.316/INS/9/1, 第 784-1003 段。

¹⁰⁰ 2011 年皇家第 7 号法令。

¹⁰¹ 2011 年 8 月 12 日第 138 号法令的第 8 条。

¹⁰² 对可在部门层面合法实施的一个集体协议来说, 该部门中所有雇员的 50%以上必须为属于签约雇主组织成员的公司工作。假如不属此种情况, 协议仍可进行登记, 但将仅在“单位组”层面有效; C. Ciutacu: 法律终止了全国唯一的集体协议, 欧元基金会, 2011 年, 网址为: www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/07/articles/ro1107029i.htm [2012 年 12 月 10 日查阅]。

企业委员会目前享有就某些问题(包括企业的转让和集体裁员)进行磋商的绝对权利。此外,集体协议目前可不同于那些不仅有利于,而且也不利于工人的《劳工法典》中的某些条款。其它一些国家采取了确定工会集体谈判代表性的新程序。在罗马尼亚,《社会对话法案》(2011年)将公司工人入会的标准提高到至少一半以上(以前的门槛是三分之一),如果一个工会具有代表性并被允许与一个雇主谈判集体协议。¹⁰³

157. 这些政策一方面反映了全球金融危机和尤其是最近的欧元区危机带来的影响,另一方面,欧洲机构和国际货币基金组织在寻求财政援助处理主权债务危机国家中的影响。在全球危机开始时,社会伙伴在经济和社会决策中的参与使得一些欧洲国家有可能在三方背景下就劳动力市场危机措施的一揽子方案达成一致(见第2.4节)。然而,由于危机的深化以及随着其性质转向利率高度变化无常的主权债务危机,相关政府倾向于采取单方面行动,或是工会再不愿意支持进一步的紧缩政策。

158. 欧洲劳动法改革的数量日益增长标志着与以前强调共识的社会对话的长期传统发生了分离。¹⁰⁴ 尽管必须根据国家的经济和社会背景制定劳动法规,但无须遵循一个单一的模式,改革应以社会对话为基础。危机不应只为了短期经济或财政收益而削弱经几代人建立的宝贵的机构(亦请参见第2.4.1节和第2.4.2节)。

2.4. 国家三方社会对话

159. 在日趋复杂的社会中,三方社会对话对和谐的产业关系和稳步的经济增长来说是至关重要的。它通常被用于在制定并实施社会和经济政策的同时履行达成共识、促进公正和保持社会凝聚力的重要职能,这些政策届时可与其他层面的社会对话,特别是,部门和企业层面的集体谈判结合起来。

160. 根据各国的传统,国家三方社会对话具有不同的形式和名称,如经济和社会理事会(ESCs)(专栏2.11)和三方劳动委员会。除达成共识和谈判有关经济和社会的建议外,历史上其进程还旨在确保动荡和危机后的顺利转型,如集权政权结束时、从中央计划经济转型、结构调整,和特别是严重的产业和经济紧张局势,如长期罢工或紧缩政策。¹⁰⁵

¹⁰³ C. Ciutacu: 法律终止了全国唯一的集体协议,欧元基金会,2011年,网址为: www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/07/articles/ro1107029i.htm [2012年12月10日查阅]。

¹⁰⁴ 国际劳工组织专家和区域条约机构注意到劳动力市场机构和劳动法的重要方面在一些欧洲国家受到了削弱;国际劳工组织:结社自由委员会的和365份报告,理事会,第316届会议,2012年11月,理事会文件GB.316/INS/9/1,第784-1003;联合国:联合国经济、社会和文化权利委员会主席的声明,联合国大会,第67届会议,2012年10月,纽约。

¹⁰⁵ T. Fashoyin: “三方合作、社会对话和国家发展”,载于《国际劳动杂志》(2004年第143卷,12页第4期),第371-403页。

专栏 2.11

经济和社会理事会

这些理事会是社会伙伴和有时其他一些公民社会团体民主参与公共事务治理的机构。

这些机构中的许多是国际经济和社会理事会和类似机构协会的会员(AICESIS)。在其 95 个会员中, 27 个来自非洲, 20 个来自亚洲, 18 个来自拉丁美洲和 30 个来自欧洲。

尽管其数量日益增长, 但其公共形象往往较低。其中许多很薄弱, 而且在决策方面仅发挥非主流作用。它们的权责和能力往往不明晰, 而且往往资金不足。对它们来说, 有必要大力开展宣传工作, 以便提高其知名度并加强其对政策和法律制定进程的影响。

资料来源: 国际经济和社会理事会及类似机构协会-联合国经济和社会事务部伙伴关系, 2011 年。“有关经济和社会理事会及类似机构的全球知识基础”, 国际经济和社会理事会及类似机构协会工作文件, 2011 年 7 月。

161. 约在 80%的国际劳工组织成员国中建立并运行国家三方社会对话机制, 尽管程度不同。在运行良好的那些地方, 此类机构使得三方伙伴能够在中央层面处理经济和社会问题, 从而确保在较低决策层面难以实现某种程度的协调和支持。在某些情况下, 成立了推动国际劳工组织体面劳动议程的专门三方机构(专栏 2.12)。

专栏 2.12

巴西的社会对话和经济及社会政策

巴西的社会对话体现在经济和社会政策制定与实施的所有方面, 以体面劳动作为公共政策议程的核心部分。

过去的十年, 在社会伙伴的积极参与下, 巴西在社会、经济和劳动政策的几乎所有方面都创建、维持并加强了全国理事会、委员会和论坛。其政策领域包括: 性别和种族平等; 最低工资; 移民; 国际关系; 港口部门中的工作条件; 预防并消除童工劳动和强迫劳动; 社会保障; 工人的安全和卫生; 巴西总统的社会和经济政策; 甘蔗部门中的工作条件; 建筑和建造业中的工作条件; 青年就业; 和一般性劳动关系。

这些理事会、委员会和论坛不仅促进社会伙伴之间的讨论, 而且指出指导今后立法、规则和执行行动的实际建议。

还成立了一个国家体面劳动议程三方工作组(GTT-ANTD), 并正努力将体面劳动纳入国家公共政策的所有层面。此外, 在国家体面劳动议程三方工作组中设立了一个制定了全国青年体面劳动议程的小组委员会。

162. 促进和批准国际劳工组织 1976 年(国际劳工标准)三方协商公约(第 144 号)似乎促进了国家三方社会对话机制的扩展, 该公约截止 2012 年 11 月得到了 133 个国家的批准(专栏 2.13)。

163. 在过去的十年中, 此类机制扩展了其议程和主题。通常以“社会契约”¹⁰⁶为形式的国家三方协议被用以处理冲击和危机。¹⁰⁷ 处理的问题包括工资确定和通胀

¹⁰⁶ P. Pochet(编): 在欧元和欧元区扩大后: 欧盟中的社会契约(ETUI 和欧洲社会观察, 2010 年, 布鲁塞尔), 第 413 页。

¹⁰⁷ L. Baccaro 和 S.H. Lim: “作为‘虚弱’和‘温和’联盟的社会契约: 爱尔兰、意大利和大韩民国的观点比较”, 载于《欧洲产业关系杂志》(2007 年, 第 13 卷, 3 月第 1 期), 第 27-46 页。

目标的采用；社会保障(特别是，失业保险)；职业培训和积极劳动力市场政策；就业保护；非正规经济；保护弱势群体；和养恤金改革的治理。¹⁰⁸

164. 一些进程还处理宏观经济问题、贸易和投资政策以及产业政策。¹⁰⁹ 在某些情况下，成立了一些专项问题的三方机构，如职业安全与卫生和劳动监察(第 2.4.4 节)。2008–09 年的全球经济下滑重申了社会对话作为恢复战略中一个组成部分的作用。

专栏 2.13

第 144 号公约对三方磋商的影响

在过去的五年中一些国家成立了旨在确保三方磋商的新机构，包括孟加拉国、哥伦比亚、约旦、肯尼亚和科威特。

这些机构处理了涉及最低工资和工作中基本原则和权利的问题。在早已成立有三方机构的国家中，通过邀请社会伙伴对国际劳工组织的报告发表评论(如在亚美尼亚、捷克共和国和日本)；甚至使社会伙伴的代表参与了决策进程的早期阶段(南非)；促使在劳工部内部建立了为有关国际劳工标准的三方磋商作准备的新的单位和委员会(多哥)；或讨论其劳动力市场面临的具体问题，如国家最低工资和对全球危机的反应(印度、印度尼西亚、秘鲁和土耳其)，在这些方面第 144 号公约帮助提高了社会对话程序的效率。

三方磋商的结果是，包括阿尔巴尼亚、贝宁、斯洛伐克和美国在内的一些国家能够进行登记、批准，或为批准更多的国际劳工组织公约奠定基础。

资料来源：国际劳工组织：实施公约与建议书专家委员会的报告，报告三(第 1A 部分)，国际劳工大会，第 100 届会议，2011 年，日内瓦；国际劳工组织：实施公约与建议书专家委员会的报告，报告三(第 1A 部分)，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦。

2.4.1. 三方性是一个可利用的机会：2008–10 年全球危机应对

165. 国际劳工组织的研究表明，在提供了数据的 131 个国家中有 51 个国家(39%)，主要的反危机措施是经与社会伙伴磋商后批准的。社会伙伴关系传统薄弱的那些国家较少采用这种做法：中东和北非国家占 22%，中欧和东南欧国家占 30%，撒哈拉沙漠以南非洲国家占 35%，和发达经济体占 50%。¹¹⁰

166. 在 2008–10 年期间拥有最为发达和制度化的产业关系体系的那些国家做出了更快和更注重行动的反应，¹¹¹ 在危机的早期阶段其政府立即转向社会伙伴寻求合作。¹¹²

¹⁰⁸ H. Sarfati 和 Y. Ghellab：全球危机时期的养恤金改革的政治经济学：国家单方或社会对话？，产业和就业关系司工作文件第 37 号，第 29 页(国际劳工组织，2012 年，日内瓦)。

¹⁰⁹ 国际劳工组织：在欧洲和中亚交付体面劳动，局长的报告，第 1 卷，第一部分，第 110 页，国际劳工组织第 18 届欧洲区域会议，2009 年 2 月 9–13 日，葡萄牙，里斯本(2009 年，日内瓦)。

¹¹⁰ 国际劳工组织：“就业保护和产业关系：最近的趋势和劳动力市场影响”，载于《2012 年劳动世界报告》，第 35–57 页(国际劳工问题研究所，2012 年，日内瓦)。

¹¹¹ L. Baccaro 和 S. Heeb：金融和经济危机期间的社会对话：从国际劳工组织–世界银行利用逻辑代数对 44 个国家进行的分析开列的清单中得出的结果。产业和就业关系司工作文件第 31 号，(国际劳工组织，2011 年，日内瓦)。

167. 三方机构一致达成的应对危机一揽子方案包括了一系列范围广泛的措施，从促进工作分享安排、培训机构和加强社会保护，到为企业的可持续性提供财政支持和通过公共基础设施计划创造就业。在确保企业可持续性的同时挽救就业是大多数一揽子方案的核心。为保持人们的就业，实施了一种公共和公司的措施的整合。

168. 国际劳工大会于 2009 年 6 月通过的《全球就业契约》直接引发了一些三方的反应，如保加利亚、印度尼西亚和南非。一些国家的三方协议得到了法律支持，例如，比利时、智利和波兰。然而，尽管进行了磋商努力，但由于政府和社会伙伴之间或是缺乏共识(例如，柬埔寨、拉脱维亚、罗马尼亚和塞尔维亚)，或是一方从谈判中撤出(大韩民国)，许多国家未能就其成果达成一致。¹¹³

2.4.2. 三方性可以是错失良机：

欧洲的公共债务危机应对措施¹¹⁴

169. 在金融危机的早期阶段国家三方社会对话获得了积极经历之后，一些面临公共债务压力的欧洲国家转向了紧缩政策，但它们当中的大多数往往未开展社会对话。

170. 希腊、爱尔兰、拉脱维亚、波兰、罗马尼亚和联合王国采取的紧缩措施的目的是通过减少公共支出、取消各种补贴、提高电价和增值税比率、冻结公共部门工资、规定养恤金支付上限以及减少或推迟社会福利，迅速削减财政赤字。这些政府宣布的大多数紧缩措施是不可谈判的，没有经过社会对话。当政府确实就计划的内容与社会伙伴进行磋商时，如在爱尔兰，政府做了一些让步，从而使工会认可了这些计划。

171. 在一些国家(例如，希腊、罗马尼亚和西班牙)，紧缩政策附带有限制集体谈判和三方磋商范围的措施(第 2.2 节)。

172. 在萧条形势下采取的紧缩措施是有争议的，而且在相关国家对迅速恢复社会对话是一次严峻考验。社会伙伴往往对紧缩措施的必要性方面产生分歧。大多数工会反对紧缩措施，认为它将削弱总体需求并由此引起衰退。它们还强烈批评在政策改革的制定与实施中社会对话被边缘化，改革过于仓促和措施的持久性。一些雇主组织支持政府争取财政巩固而采取的行动，但往往就具体措施持保留意见，有时是它们与紧缩政策保持距离，考虑到对总体需求并进而对企业的获利性和可持续性产生的负面影响，特别是对中小型企业亦是如此。

¹¹² L. Rychly: 危机时期的社会对话：寻求更好的解决办法，产业和就业关系司工作文件第 1 号，第 12–15 页(国际劳工组织，2009 年，日内瓦)。

¹¹³ L. Baccaro 和 S. Heeb: 金融和经济危机期间的社会对话：从国际劳工组织–世界银行利用逻辑代数对 44 个国家进行的分析开列的清单中得出的结果。产业和就业关系司工作文件第 31 号，(国际劳工组织，2011 年，日内瓦)。

¹¹⁴ Y. Ghellab 和 K. Papadakis: “欧洲经济调整的政策：国家单方或社会对话”，载于《全球危机：原因、反应和挑战》第 81–91 页(国际劳工组织，2011 年，日内瓦)。

173. 由于缺乏开展三方社会对话的途径，拉脱维亚、罗马尼亚和联合王国的一些工会向法庭提起上诉，以反对政府的决定。希腊和西班牙工会向国际劳工组织的监督机构提交了有关声称违反已批准公约的评论。在希腊的案例中，这使得国际劳工组织向希腊派出了一个高级代表团，¹¹⁵ 这次访问是实施公约与建议书专家委员会(CEACR)¹¹⁶ 和 2011 年大会标准实施委员会要求进行的。¹¹⁷ 根据高级代表团的调查结果，实施公约与建议书专家委员会提出了对 11 项公约实施的一些看法，包括 1948 年结社自由和保护组织权利公约(第 87 号)和 1949 年组织权利和集体谈判权利公约(第 98 号)。结社自由委员会¹¹⁸ 于 2012 年 11 月对有关声称希腊违反结社自由的标准和原则的第 2820 号案例做出了结论和提出了建议，指出社会对话存在着严重缺陷和改变结社自由和集体谈判的重要基本权利的机构框架(专栏 2.14)。在 2012 年欧洲社会权利委员会根据《欧洲社会宪章》的要求在对这些措施进行审议时也做出决定，批评了这些措施。¹¹⁹

专栏 2.14

紧缩期间希腊的劳动关系

国际劳工组织结社自由委员会审议了由希腊劳工总联合会、公务员联合会、国家电力公司雇员总联合会(GENOP-DEI)和希腊私营雇员联合会最初于 2010 年 10 月提出的控诉，该控诉得到了国际工会联盟的支持，涉及希腊在过去的两年间与“Troika”达成的在国际借贷机制框架范围内采取的各种各样的紧缩措施。¹

尽管深入了解在由金融和经济危机引起的被称为严重和特殊的背景下才采取的这些措施，但委员会发现存在着国家对自由和自愿集体谈判一再进行和广泛干涉以及社会对话并存在重大缺陷。委员会强调必须，促进并加强这些重要的权利机构框架。

委员会呼吁就控诉及其结论中提出的所有问题开展持久和深入的社会对话，目的是打造完全符合结社自由的原则，以及有效地承认集体谈判和已批准的相关国际劳工组织公约的劳动关系的全面共同愿景。委员会希望社会伙伴将能在与 Troika 达成的协定框架范围内充分参与任何有关今后进行改变的决定，该框架涉及结社自由和集体谈判人权的核心理念，而且对民主和社会和平的根本基础是至关重要的。

委员会强调了为实现这些目标国际劳工组织提供援助的必要和可得性。

¹ “Troika”一词系指欧盟、欧洲中央银行和国际货币基金组织的职员工作队。

资料来源：网址为：http://www.ilo.org/brussels/press/press-releases/WCMS_193308/lang--en/index.htm [2012 年 11 月 15 日查阅]。

¹¹⁵ 国际劳工组织：有关希腊高级代表团的报告，2011 年 9 月 19-23 日，雅典。

¹¹⁶ 国际劳工组织：实施公约与建议书专家委员会的报告(章程第 19, 22 和 35 条)，报告三(第 1A 部分)，国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年，日内瓦。

¹¹⁷ 高级代表团于 2011 年 9 月 19 至 23 日访问了该国。在代表团访问之后，在布鲁塞尔和华盛顿特区与欧盟和国际货币基金组织举行了后续会议，以协助代表团在标准实施委员会所提建议的基础上对形势的理解。

¹¹⁸ 国际劳工组织：结社自由委员会的第 365 份报告，理事会，第 316 届会议，2012 年 11 月，理事会文件 GB.316/INS/9/1，第 784-1003 段。

¹¹⁹ 欧洲社会权利委员会(ECSR)：国家电力公司雇员总联合会(GENOP-DEI)和希腊公務员工会联合会(ADEDY)，希腊，第 65/2011 号申诉和第 66/2011 号控诉。

174. 在 2012 年 10 月 23 日联合国大会上，经济、社会和文化权利委员会主席在发言中，以及人权事务高级专员署发表的文件中，都对紧缩措施对经济、社会和文化权利产生的影响表示了关注。¹²⁰

175. 一些受债务危机打击的欧洲国家继续运用社会对话处理问题。例如，2012 年法国新政府就围绕其重新恢复经济活力的计划达成共识，而芬兰的社会伙伴在政府的支持下于 2011 年 11 月缔结了一份确保企业竞争力和保护就业的框架协议。

2.4.3. 三方性面临的其他挑战

176. 许多国家在充分发掘三方性的潜力方面仍遇到困难。国际劳工组织的经验表明，在许多国家的政策制定过程中三方机构充其量只发挥了一种边缘性作用，它们缺乏资源，且偶尔发挥作用，而且在制定经济和社会政策时政府往往忽视其产出。

177. 政府一方对三方性的微不足道的承诺反映了对对话和三方性缺乏信任，以及很少与社会伙伴进行真诚接触制定国家发展战略。在结社自由和集体谈判权利得不到尊重和社会伙伴薄弱或分裂的那些地方，国家社会谈判不可能蓬勃发展。没有一文预算，或只有少量的预算也会影响三方机构及其行动方的高效运作。政府和社会伙伴的政治意愿是成功的基础。技术能力和互信和进程也是此类运作的前提。

178. 政府可能将社会对话视为一个耗费时间的进程，对迅速实施决定的要求进行拖延。然而，经验表明，当社会对话赢得了对必要的改革和政策的广泛支持时，用在社会对话达成社会共识的时间是一个很好的投资。实际上，由于迅速和顺利实施改革所节省的时间可带来显著的经济和竞争收益。¹²¹

179. 由于经济一体化相关的制约，社会对话行动方和机构在国家经济和社会政策展开民主讨论时可能所具备的政策空间是有限制的，如欧盟、南锥体共同市场、东南亚国家联盟和南部非洲发展共同体，在社会伙伴的代表性可能薄弱或根本不存在的条件下将一些重大问题的决策转向超越国家的空间。然而，社会对话行动方和机构已开始区域或次区域层面涌现出来，以便更好地兼顾经济和社会目标(第 2.5 节)。

2.4.4. 三方性和包容性决策

180. 即使面临上述挑战，过去十年来国家三方社会对话为建立共识和有依据的经济和社会决策提供了机会。它为社会伙伴提供合作，从而避免了国家采取的单方

¹²⁰ 紧缩措施可能违反人权，人权事务高级专员署，2012 年 10 月，网址为：<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/AusterityMeasures.aspx>[2012 年 11 月 7 日查阅]。

¹²¹ Y. Ghellab 编：“社会对话和社会保障治理：国际劳工组织的主题观点”，载于《国际社会保障评论》(2011 年第 64 卷，10-12 月第 4 期)，第 39-56 页。

调整行动，并缓解了市场驱动政策带来的负面影响，从而鼓励了公正和社会凝聚力，并制定了源于共识的政策。下列有关谈判、磋商或简单的信息交流的例子诠释了根据促进三方社会对话和实施国际劳工组织标准的国际劳工组织文书方面所进行的努力。

产业政策和生产性转型¹²²

181. 通过协调、形成并支持与生产性转型和制定产业政策与实施相关的进程，在一些国家的产业和经济发展中国家社会对话机构发挥了核心作用。¹²³ 例如，在爱尔兰，从 1987 年到 2008 年，政府和社会伙伴重点放在高生产率和提速发展。在国家发展战略、增加中等和高技术制造业中的就业和提高收入和工资的背景下，社会伙伴关系帮助协调了产业发展和投资政策与技能、教育、研发和劳动力市场政策。¹²⁴

182. 在亚洲，为应对 1997 年的危机，大韩民国政府成立了一个三方委员会，该委员会于 2007 年做出了一些决定，帮助从终身就业和以工龄为基础的传统工作分配制度转向一种以业绩为基础的制度，支持企业内部和企业之间的工人流动，高效地实现了劳动力重新分配和生产性转型。¹²⁵ 在乌拉圭，政府于 2008 年推出了“生产性内阁”，以便为长期经济转型和社会正义建立国家社会对话机构。到 2010 年，在六个部门中建立了三方生产委员会，这些委员会在确定、实施和评估产业发展计划和产业政策方面发挥了重大作用。¹²⁶

就业政策

183. 根据 106 个国家已批准通过的 1964 年《就业政策公约》(第 122 号)的条款以及《全球就业契约》提供的指导，根据积极劳动力市场政策一些国家已通过三方机构制定、实施并监督旨在实现充分就业的国家政策。实施公约与建议书专家委员会(CEACR)已经注意到，一些政府在过去的五年里吸收社会伙伴参与制定和采纳就业政策的做法(专栏 2.15)。这些被通过的政策中，一些是临时的，如在法国和意大利，而另一些则有助于推进长期持续的结构改革，如在荷兰。

¹²² 生产性转型被界定为在经济中过渡到具有较高附加值活动和就业，以及主要由于技术和人力资本的升级导致特定部门范围内提高生产率方向发展的结构改革进程。持续的生产性转型进程得到了社会转型和机构发展的支持。

¹²³ I. Nübler: 能力、生产性转型和发展(国际劳工组织，即将发行，日内瓦)。

¹²⁴ 国际劳工组织：有助于改善生产率、增长就业和发展的技能，报告五，国际劳工大会，第 97 届会议，2008 年，日内瓦。

¹²⁵ W. Lee 和 J. Lee: 未经协调的分散化模式会持续存在吗？金融危机后韩国产业关系方面的变化，提交给有关“变化中的集体谈判的结构性质：‘经协调的分散化’是答案吗？”大会上提交的文件，康纳尔大学国际产业关系学院，2001 年 10 月 5-7 日。

¹²⁶ S. Torres: 乌干达的产业政策(国际劳工组织，即将发行，日内瓦)。

专栏 2.15

社会对话和就业政策

在中国，政府在 2009 年推出的一揽子刺激计划侧重于基础设施、公共工程、农村发展、以及对劳动密集型产业，尤其是中小企业和服务业进行投资和扶持。允许企业推迟或减少支付社会保险费，并对一些企业给予补贴。促进社会对话应作为应对危机的一项工具。国家三方机制发布了关于如何认清经济形势，鼓励和指导企业和工人稳定工作岗位，尽可能避免裁员。这些指南提出了关于采取诸如协商调整工资以及灵活工作时间等措施。

新西兰于 2009 年召开了包括毛利人团体和地方政府参加的就业峰会，之后实施了 20 项有关减少就业损失的措施。

在荷兰，危机推动了养恤金制度的改革。政府与社会伙伴就延长退休年龄至 67 岁同时改善老年工人的工作条件达成了一项协议。

在其他国家，有关就业政策的社会对话被用以增加弱势群体的就业，如移民、老年工人或青年。例如，在加拿大，经政府与社会伙伴及其他利益方协商后，于 2009 年成立了一个专门委员会，对外国人的资格进行认可。在奥地利，三方社会对话推动了 2008 年青年就业一揽子计划的改革，纳入了针对年轻人的培训计划。立陶宛也实施了类似的培训计划，通过激励雇主雇佣青年人，对改革形成了有益补充。

由于开展了三方社会对话，巴西于 2011 年启动了全国青年体面劳动议程。该议程从整体上解决青年就业问题，包括教育、兼顾工作-家庭生活、就业和社会对话。

资料来源：国际劳工组织：国际劳工大会第 100 届会议(日内瓦，2011 年)《关于实施公约与建议书专家委员会的报告》，报告三(1A 部分)；国际劳工组织：国际劳工大会第 101 届会议(日内瓦，2012 年)《实施公约与建议书专家委员会报告》，报告三(1A 部分)。

184. 然而，2012 年关于青年就业的一般性讨论中，在已采纳青年就业政策的国家中，只有不到半数的国家让社会伙伴或青年代表参与了政策的讨论和起草。在国家就业政策中将青年就业主流化的问题上，情况似乎要好一些：在制定全面的就业政策并将综合性青年就业问题作为一项主要关注领域的国家中，超过四分之三的国家征询了社会伙伴的意见。¹²⁷ 其中一例是塞尔维亚，塞尔维亚数个政府部委和机构及社会伙伴共同参与了青年就业政策和行动计划的制定，该政策与行动计划于 2009 年 9 月获得政府批准。

185. 在国家层面，社会伙伴通过诸如建立和管理学徒制、职业教育和培训制度以及设立培训基金等方式，也间接推动了青年就业问题。在全球层面，可从多项举措中看出工会在完善青年人组织方面所做的努力，其中包括国际工会联合会(ITUC)于 2010 年实施的针对青年工人的“招聘”活动。

186. 欧洲和拉丁美洲的一些国家的青年代表参与治理全国培训制度，而数个亚洲及非洲国家的三方代表参与全国人力资源咨询委员会。在加勒比共同体成员国，智利、马来西亚、毛里求斯、新加坡、南非、斯里兰卡、突尼斯和土耳其及许多欧洲国家，三方参与设计全国技能认证体系的力度很大。

¹²⁷ 国际劳工组织：《青年就业危机：该行动了》，报告五，国际劳工大会第 101 届会议(日内瓦，2012 年)，第 83-84 页。

187. 然而，一项对 16 个国家开展的关于国家资格框架的国际研究项目发现，其中在 15 个国家(澳大利亚除外)，由于在设计、实施与评估该框架时缺乏与社会伙伴的社会对话，而对社会伙伴的参与产生了负面影响。¹²⁸

工 资

188. 根据最低工资公约和建议书，¹²⁹几个国家在设立和调整最低工资政策的过程中征求了雇主和工人组织的意见，并使之充分参与。国家层面的社会对话旨在确保体面最低工资不仅能够反映社会经济现状，而且得到定期的复审和调整。¹³⁰

189. 在哥斯达黎加，一个由三方代表组成的国家工资委员会负责通过颁布行政法令确定不同行业和职业的最低工资。自 20 世纪 90 年代中期始，斯洛文尼亚通过其经济与社会理事会(ESC)设立基于三方共同磋商的工资，以减小通货膨胀和限制薪资差距。

190. 在东南亚和一些太平洋国家的确定最低工资标准体系中，可以发现一种相对强健的三方性的形式。新加坡的三方全国工资理事会(成立于 1972 年)根据(其中包括)生产率增长和预计国民生产总值的增长，推动工资适度增长和弹性工资。这有助于经济进入高附加值的部门和应对外部冲击。柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、菲律宾和泰国都在一定程度上依赖三方协商与决策。在其中一些国家，确立最低工资可能会排挤通过集体谈判确定工资的做法，有人对此表示关注，但国际劳工组织《全球工资报告》认为，一个完善的劳动力市场将同时受益于法定工资的确立和集体工资谈判(第 2.6 节)。乌拉圭政府在工资谈判中发挥召集人和协调人的作用，而社会伙伴进行的谈判则可能发生在社会伙伴力量最强的行业和企业。

性 别

191. 作为促进包括同工同酬在内的劳动世界中性别平等的政策工具，三方社会对话和集体谈判具有广阔的发展前景。国际劳工组织的一些文书突出强调了社会对话在促进薪酬平等和非歧视方面的重要性，¹³¹并呼吁雇主组织和工人组织参与国家法律和政策框架的起草与实施。¹³²

¹²⁸ 国际劳工组织：《国家资格框架的实施与影响：16 国研究报告》(日内瓦，2010 年)。

¹²⁹ 1928 年最低工资确定办法公约(第 26 号)；1951 年最低工资确定办法(农业)公约(第 99 号)；1970 年最低工资确定公约(第 131 号)。

¹³⁰ F.Eyraud 和 C.Saget：“最低工资标准制定制度的复苏”，J.Berg 和 D.Kucera(eds)：捍卫劳动市场制度(Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2008 年)，第 100-118 页。

¹³¹ 1958 年《歧视(就业和职业)公约》(第 111 号)第 1 条第(1)(b)款将歧视定义为“任何基于种族、肤色、性别、宗教、政治观点，民族血统或社会出身等所做出的区别、排斥或优待……，及其他区别、排斥或优待，其结果是取消或有助于就业或职业上的机会均等或待遇平等”。

¹³² 1951 年《同酬公约》(第 100 号)、第 111 号公约和 1951 年《同酬建议书》(第 90 号)尤为相关。

192. 最近几年对几项劳动法进行了改革，扩大了有家庭责任的工人的权利。此外，自 2008 至 2010 年，在 77 个国家中有 56 个采取了新的措施，以解决参与和就业方面基于性别的巨大差距。¹³³ 有时，这些差距通过社会对话获得解决，例如，通过三方伙伴制度参与起草有关促进平等的法律法规。

职业安全与卫生

193. 三方社会对话是坚实的国家安全与卫生体系以及工作场所有效预防措施的先决条件。2009 年，覆盖 123 个国家的关于职业安全与卫生的一般性调查¹³⁴ 显示，大多数国际劳工组织成员国越来越多地落实 1981 年《职业安全与卫生公约》(第 155 号)的条款和 1981 年《职业安全与卫生建议书》(第 164 号)。该公约和建议书都要求三方协商。尽管社会伙伴参与职业安全与卫生治理的机制因国家而异，但都涵盖了在制定国家政策和起草职业安全与卫生法以及建立国家职业安全与卫生体系过程中基本的协商、咨询和决策的作用。

艾滋病毒与艾滋病

194. 2010 年《艾滋病毒与艾滋病建议书》(第 200 号)突出了社会对话的重要性，规定应根据第 144 号公约促进其原则的执行。至今，国际劳工组织的数个成员国已建立负责艾滋病毒与艾滋病事务的机构(通常在卫生部或相关部门)，一些成员国还建立了艾滋病毒与艾滋病专门机构——通常被称作全国艾滋病委员会、理事会或计划。¹³⁵ 其中一些机构吸收社会伙伴，与工会代表相比，雇主代表更常参与这些机构。

社会保障和养恤金改革

195. 工人组织和雇主组织在社会保障和养恤金安排中发挥着巨大作用。¹³⁶ 许多成员国对社会保障制度进行重大改革和起草相关法律时，征求了社会伙伴的意见或进行了告知。例如，在伯利兹、古巴、多米尼加共和国和秘鲁，征求意见的目的是为了告知社会伙伴给社会保障制度改革提供依据的必要性，并征求公众对变革的意见。

¹³³ 国际劳工组织：《2012 全球妇女就业趋势》(日内瓦，2012 年)。

¹³⁴ 国际劳工组织：1981 年《关于职业安全与卫生公约(第 155 号)的一般性调查》，1981 年《职业安全与卫生建议书》(第 164 号)，和《关于 1981 年职业安全与卫生公约的 2002 议定书》，报告三(1B 部分)，国际劳工大会第 98 届会议，日内瓦，2009 年。

¹³⁵ 联合国教科文组织艾滋病毒与艾滋病教育信息交流中心网站列举了各国负责艾滋病毒与艾滋病问题的机构，<http://hivaidsclearinghouse.unesco.org/related-links/national-aids-commissions.html>。(资料获取：2012 年 11 月 5 日)。

¹³⁶ 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>的综合调查》，报告三(1B 部分)，国际劳工大会第 100 届会议，日内瓦，2011 年，第 2,013-2,229 页。

196. 然而，许多国家负责社会对话的中央机构只在较小程度上参与了对养恤金改革的审议。国际劳工组织最近开展的一项关于对过去十年参与度的研究¹³⁷表明，除少数国家如加拿大和芬兰外，社会对话所发挥的作用极小。在大多数情况下，缺乏社会对话遭到社会伙伴拒绝改革，改革面临严重的实施问题。最近的危机和随后的经济紧缩对社会保障和养恤金制度带来了更大压力，这一点在欧洲尤为明显(第 2.4.2 节)。人口老龄化对传统社会保障计划造成的压力，成为要求社会对话的另一个相关和日益增长的关注。¹³⁸

劳动监察

197. 国际劳工组织 1947 年《劳动监察公约》(第 81 号)和 1969 年《劳工监察(农业)公约》(第 129 号)呼吁开展社会对话，促进旨在强制执行劳动法和最大程度地降低工作场所风险的劳动监察政策。一系列手段着眼于确保在此框架下开展三方协商，并已在提交 2011 年国际劳工大会的关于劳动行政管理和劳动监察的报告中进行了详细分析。¹³⁹

198. 在一些国家，劳动监察局与社会伙伴间开展的合作对处理不稳定或未申报工作方面的政策至关重要。例如，巴西圣保罗州于 2009 年签署了旨在抵制不稳定工作和实现全面就业和体面工作的三方协议。该协议涉及所有相关机构和社会伙伴，在劳动监察局的领导下，共同反对纺织及海事行业内的未申报及强迫劳动问题。¹⁴⁰ 墨西哥通过三方磋商程序制定了行业劳动监察议定书(比如，矿业和制糖工业)。

非正规经济

199. 一些国家(如匈牙利和爱尔兰)的社会伙伴参与了各方面有关非正规经济，如未申报工作的国家政策讨论。南非德班也有类似的地方举措，颁布了支持非正规工人和经营者的政策，包括与非正规经济代表定期对话，加强非正规经济组织的能力建设。在其他地区，三方协商会将国家和地区干预结合起来。加纳在两个区设立了地方机构，开展地方政府、选举出的议会官员、中小企业和公民社会的社会对话。这一项目拓展了中小企业获得贷款的渠道，为非正规工人提供了社会保护和更广泛的养恤保险基金。在土耳其，2004-07 年间由欧盟——国际劳工组织项

¹³⁷ 在中国、法国、希腊、约旦、毛里求斯、荷兰、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和乌拉圭；H.Sarfati 和 Y.Ghellab：《全球危机时代养恤金改革的政治经济学：国家单边主义还是社会对话？》，“社会对话司”工作文件第 37 号(日内瓦，国际劳工组织，2012 年)

¹³⁸ 国际劳工组织：《新的人口变化背景下的就业和社会保护》，报告四，国际劳工大会第 102 届会议，日内瓦，2013 年。

¹³⁹ 国际劳工组织：《劳动监察与劳动行政管理》，报告五，国际劳工大会第 100 届会议，日内瓦，2011 年，第 66 页第 221 段。

¹⁴⁰ 国际劳工组织：《劳动监察与劳动行政管理》，报告五，国际劳工大会第 100 届会议，日内瓦，2011 年，第 68 页第 227 段。

目支持的三方讨论，旨在通过媒体提高对非正规经济风险的认识，并鼓励通过制订工作登记指南以及建立企业与市政管理间的联系进行工作登记。¹⁴¹

200. 社会对话也可能与一些高程度的非正规特定行业相关联，如家庭工人(专栏 2.16)。巴西于 2009 年签署了一份三方协定，以打击纺织行业的不稳定工作和强迫劳动。¹⁴² 秘鲁早在 1992 年就颁布法律，允许非正规工人组织起来，帮助他们在 2006 年建立了一个代表非正规街道企业工人的全国性联合会。

专栏 2.16

非正规经济中的社会对话制度框架：乌拉圭和菲律宾

乌拉圭和菲律宾建立了有关家庭工作社会对话的制度框架，鼓励集体组织和代表，在通过协商一致规范非正规经济工作方面取得了实效。

2006 年，乌拉圭《家庭工人法》将家庭工作行业纳入了三方工资委员会的工作范围。这有助于确定一个代表雇主的组织。雇主组织于 2008 和 2010 年与全国家庭工人工会达成了两项集体协议。

在菲律宾，政府、工会、家庭工人协会和雇主组织成立了一个家庭工作技术工作组，讨论并推动改进国内外家庭工人工作条件的措施。技术工作组为探讨法律改革需求提供了一个论坛，帮助起草了一项有关家庭工作的法案。该法案已处于国会审议的后期阶段。

2012 年，上述两国成为首批批准国际劳工组织 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)的国家。

非标准的就业形式

201. 由于非标准的就业形式中工人集体谈判覆盖面的限制(第 2.2.1 节)，国家三方谈判对非标准工人能保护自己的权益和改善自身的状况仍很关键。例如，阿根廷于 2010 年 12 月签署了三方《关于在建筑行业促进社会对话的全国协议》；¹⁴³ 新加坡于 2008 年创建了“负责任的外包实践三方咨询委员会”；日本于 2008 年就提高全国平均最低工资达成了三方协商一致，该平均最低工资曾因非标准工人数量的增长而受到影响。

农村经济

202. 确保农村工人(几乎占到全球劳动力的一半)和农村雇主拥有强大的话语权是努力改善他们的工作和生活条件的一部分。然而，由于农村经济的独特特性(如家族企业性质和雇佣关系的缺乏)，地方政府和雇主及工人组织的能力不足，在一些

¹⁴¹J. Hayes: 《通过社会对话处理未登记工作：土耳其和欧洲的经验》(日内瓦，国际劳工组织，2007 年)。

¹⁴² Pacto Contra a Precarização e pelo Emprego e Trabalho Decentes em São Paulo—Cadeia Produtiva das Confecções[圣保罗关于反对不稳定就业和支持体面工作的协议—纺织生产链]，巴西非政府组织 Reporter Brasil，2009 年 7 月 24 日，http://www.reporterbrasil.org.br/box.php?id_box=348[资料获取：2012 年 12 月 12 日]。

¹⁴³ Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera: 阿根廷：Se firma acuerdo nacional de promoción del diálogo social en la industria de la construcción，阿根廷，南方共同市场，2010 年，<http://www.bwint.org/default.asp?index=3214&Language=ES>[资料获取：2012 年 12 月 10 日]。

国家社会伙伴带有城市偏见，以及劳动监察局执行劳动法的力度不足等原因，所以建立和发展强大和独立的农村工人和雇主的自发性组织一直面临着挑战。

203. 举一个正面的例子，阿根廷一个三方机构——全国农业工人和雇主登记处(RENATEA)，在农业工人和雇主登记工作中引入社会对话机制，以减少非正规问题。

204. 由于全球 75 万合作社和 8 亿合作社成员中的大多数在农村地区，¹⁴⁴ 合作社成为农村工人和雇主参与社会对话的渠道之一。¹⁴⁵ 合作社可为农村工人提供服务并代表他们：储蓄和信贷合作社为他们更好地使用金融机构的服务提供了便利，¹⁴⁶ 并代表他们与银行交涉。¹⁴⁷

移民工人

205. 预计全球 2.14 亿国际移民中，有 1.054 亿是工人。¹⁴⁸ 作为劳工问题，移民问题应通过社会对话来解决。与此相反，劳工问题经常首先被视作安全问题。在许多国家，包括输出国和输入国，劳动力市场的主角——工人和雇主组织，却未介入移民政策的制定。¹⁴⁹ 劳务移民往往局限于特定部门(通常是农业、医疗保健、招待服务、零售及建筑行业)，这对工人权益、社会保障，尤其是工人组织和社会对话都具有特殊的影响。

206. 在过去的几年里，一些国家通过三方及三方以上的社会对话制定了国家劳务移民政策。此类政策——通常是在国际劳工组织的帮助下制定的——在确保符合国际劳工标准的同时，能与国家的发展战略和就业政策相一致。如经三方磋商，斯里兰卡政府于 2009 年批准通过了一项国家劳务移民政策。

207. 亚美尼亚针对加强劳务移民政策中社会对话也制定了类似措施，经社会伙伴和所有政府相关利益方的认可，政府于 2010 年 12 月批准了一项具有性别应对性的国家迁徙战略及行动计划。格鲁吉亚于 2010 年成立了国家部际迁徙委员会，将社会伙伴纳入了工作组；哥斯达黎加已着手制定一项具有性别应对性的劳务移民政策，并在此过程中与社会伙伴进行了磋商。

¹⁴⁴ 国际劳工组织：《为减贫促进农村就业》，报告四，国际劳工大会第 97 届会议，日内瓦，2008 年。

¹⁴⁵ 国际劳工组织：《体面工作与非正规经济》，报告六，国际劳工大会第 90 届会议，日内瓦，2002 年。

¹⁴⁶ 扶贫协商小组(CGAP)和世界银行：《2010 金融准入：历经危机的金融包容性状况》(华盛顿特区，2010 年)。

¹⁴⁷ 活跃在肯尼亚、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国的非正规经济中的合作社举例；S.Smith：《让我们组织起来！：关于工会及合作社如何将非正规经济中的工人组织起来的 SYNDICOOP 手册》(日内瓦，国际劳工组织，国际档案理事会，国际自由工会联合会，2006 年)。

¹⁴⁸ 国际劳工组织：《国际劳务移民：权利均等途径》(日内瓦，2010 年)。

¹⁴⁹ 应注意的是，1949 年《就业移民公约》(修订版)(第 97 号)在其平等待遇条款中提及集体谈判的好处；而 1975 年《移民工公约》(补充条款)(第 143 号)则规定在解决移民政策问题上与社会伙伴进行磋商(第 7 条)。

绿色经济

208. 向更绿色经济过渡为生产过程和技术带来了深刻的变革，这将导致工作岗位的创造、破坏及再安置。政府与社会伙伴在各层面的密切合作，将是向环境、经济和社会可持续性的过渡中的关键。¹⁵⁰ “合乎公正的过渡”的概念已越来越多地被国家及国际政策界所用，描述这一理念是，向更绿色经济过渡必须包括所有利益相关者，特别是那些由于过渡而受到伤害的群体，不可避免产生的就业和社会成本应由全社会共同承担，而不能仅由直接受到影响的群体承担。

209. 在过去的十年里，一些国家与社会伙伴、省政府、技术性组织、大学和其他公民社会的参与者制定了低碳转型战略和技能定型发展战略。(这些国家包括阿根廷、巴西、捷克共和国、法国、印度、印度尼西亚和南非)。南方共同市场参与了具有类似目标的区域性方案。其他的国家举措有助于提高工人和企业(尤其是中小企业)的意识，并为其应对向低碳排放转型过程中的挑战制订解决办法。

2.5. 跨境社会对话

210. 约 5 万家多国企业和其 45 万外国子公司在世界各地聘用了 2 亿多员工，这些多国企业和子公司将在外国直接投资流向发展中国家及在生产与就业结构的变革中发挥着关键作用。¹⁵¹ 其影响几乎渗透到全球性产业、贸易、服务和企业活动的方方面面。但是 2004 年全球化的社会影响世界委员会于注意到，如果没有平衡的多边规则规范这些过程，公众将日益关注的是，国家间的竞争是否诱使他们在“逐底竞争”中减少规制、税收，降低环保及劳工标准。¹⁵²

211. 为部分回应公众的关切，通过谈判形成的一系列双边及多边贸易、投资和经济合作协定中吸收了关于社会对话的条款，这通常被视作良治承诺的一部分。然而，还缺少一个全面的多边框架，现有协定在有效解决潜在问题方面也存在不同程度的差异。

212. 因缺少一个多边框架而留下的空白，导致跨境层面上出现了许多防范滥用或促进自律的私营倡议。私营自愿性做法，如企业社会责任(CSR)和国际框架协议(IFAs)，越来越多地将社会对话纳入其政策和运作中，进而又推动了跨境社会对话行为者和机构的发展。私营自愿性做法有时会获得公营——私营伙伴关系或国际

¹⁵⁰ 国际劳工问题研究所：为可持续发展而努力：绿色经济中的体面工作和社会包容性(日内瓦，国际劳工组织，2012 年)；国际劳工组织：可持续发展，体面工作与绿色就业，报告五，国际劳工大会第 102 届会议，日内瓦，2013 年。

¹⁵¹ 《多国企业》，国际劳工组织，日内瓦，www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/multinational-enterprises/lang--en/index.htm [2012 年 12 月 11 日上传]。

¹⁵² 全球化社会影响世界委员会：《公平的全球化：为所有人创造机会》(日内瓦，国际劳工组织，2004 年)，第 34 和 86 页。

组织的行动支持。诸如更好的工作计划(专栏 2.17 和第 3.5 节)之类的伙伴关系依靠, 并促进社会对话。

专栏 2.17

更好的工作计划

更好的工作计划是国际劳工组织与国际金融公司的一种独特的伙伴关系, 旨在使服装行业的全球供应链更好地遵守国际劳工组织关于工作中基本原则和权利及国家劳动法, 同时提高发展中国家服装行业的竞争力。

更好的工作计划在全球范围内成立了一个咨询委员会, 由国际雇主组织(IOE)和国际工会联合会(ITUC)担任主要咨询成员。

在国家及行业层面, 三方委员会作为三方社会对话的机制, 为该计划提供咨询建议并加强政府、雇主和工人间的工作关系。

在工厂层面, 更好的工作计划监督计划的落实情况, 并提供评估、咨询和培训服务。对问题的整改则通过工厂的双方委员会进行, 由工人和工厂管理方共同探讨改善工作条件和遵守劳工标准的方法。

柬埔寨(更好的工作计划及其前身“柬埔寨更佳企业”)、海地、约旦、莱索托、印度尼西亚、尼加拉瓜和越南实施的更好的工作计划所提供的服务有助于为改善劳资关系创造了有利环境。然而, 要获得可持续的收益, 需要给予工人和雇主组织重要的额外支持, 使其能借助这一便利之机建立更为强大的机构。

2.5.1. 多国企业和自愿性倡议

213. 多国企业自愿参与了数项倡议, 以推动其供应商和子公司更好地遵守劳工标准。倡议分几个大类(专栏 2.18)。

专栏 2.18

多国企业参与的自愿性倡议

总体上, 倡议分为以下几大类:

- (a) 由管理层推动的企业行为准则和商业道德声明;
- (b) 由产业推动的标准化, 如《电子产业公民联盟》或《全球社会责任合规计划》;
- (c) 由公司、工会、非政府组织(NGOs)和其他公民社会组织(CSOs)参与的多利益方倡议, 如《联合国全球契约》和《道德贸易倡议》;
- (d) 商业标准, 如国际标准化组织(ISO)社会责任标准(ISO26000);
- (e) 公营—私营关系倡议, 如更佳工作计划; 和
- (f) 谈判达成的可跨境适用范围的劳资协议, 亦称多国企业协议(TCAs), 包括国际框架协议(IFAs)和欧洲框架协议(EFAs), 有时是区域内基于公司的框架协议。

跨国公司协议

214. 跨国公司协议(TCAs)是多国企业(MNEs)与代表全球不同产业工人的全球工会联盟(GUFs)谈判达成的自愿性文书。该协议推动多国企业在全运营中遵守最低劳工标准, 并组织建立一个共同的劳动关系框架。同样, 欧洲框架协议(EFAs)是由多国企业的中央或欧洲管理层同一些代表雇员利益的行为人达成的, 包括欧洲企业委员会(EWC), 欧洲工业联合会, 各国工会组织以及公司员工的代表组织等。

215. 国际框架协议(IFAs)因源于社会对话且其中的绝大多数参照了国际劳工标准而备受关注。尽管国际框架协议的内容各不相同，但其中的一个共同要素是强调工作中基本原则和权力，¹⁵³ 尤其是结社自由和集体谈判——1948 年《结社自由与保护组织权利公约》(第 87 号)，1949 年《组织权和集体谈判权利公约》(第 98 号)，——以及经常突出强调的 1971 年《工人代表公约》(第 135 号)。¹⁵⁴ 某些国际框架协议进一步规定，禁止在企业中歧视当选的工人代表，捍卫当选的工人代表进出所有工作场所的权利，以及在工会组织的活动中保持中立的条款。

216. 截至 2012 年 10 月，全世界生效的国际框架协议超过 80 项，涉及约 630 万工人，不包括供应商和分包商；其中 14 项协议是同公司总部位于澳大利亚、巴西、加拿大、印度尼西亚、日本、马来西亚、新西兰、俄罗斯联邦、南非以及美国签署的。(专栏 2.19 对此进行了一些定性分析)。在 2011 年中期，落实的欧洲框架协议约有 120 项。¹⁵⁵ 国际框架协议和欧洲框架协议共覆盖了全世界 800 多万工人。

217. 从雇主和工人间的谈判、磋商或仅是信息交流的意义上说，跨国公司协议越来越被劳资关系专家和从业者视为最接近于传统意义上的社会对话，和最接近于集体谈判、预防和解决纠纷以及遵守劳动法的跨境文书。

218. 多国企业协议也推动了对社会伙伴关系的跨境认可。协议鼓励在多国企业的全球供应商、子公司和其他附属机构中预防并和平解决劳资纠纷，并促进多国企业内工人组织的建设。

219. 从工会的角度看，多国企业协议应带来更为民主的劳资关系，并为此改善全球价值链的工作条件。协议具有扩大工会的组建率、解决劳资纠纷、¹⁵⁶ 推动结社自由和集体谈判及帮助将主要在发展中世界的多国企业的子公司和供应商中把工人组织起来的潜力。工会同样看重在境内外工会之间以及地方和全球层面工会间开展必要的协调，以实现多国企业协议。从管理层的角度看，多国企业协议有助于避免纠纷，提升对劳资关系的信任度，并提高公司在股东及其他投资者中的信誉。

¹⁵³ 国际框架协议也包含了大量关于禁止使用童工的规定和措施；国际劳工组织：《加速反对童工劳动的行动》，局长报告，国际劳工大会第 99 届会议，日内瓦，2010 年。第 151-155 段。

¹⁵⁴ 一些国际框架协议明确认可关于消除童工劳动的文件，包括 1930 年国际劳工组织《强迫劳动公约》(第 29 号)，和 1957 年《废除强迫劳动公约》(第 105 号)，1951 年《同酬公约》(第 100 号)，和 1958 年《歧视(就业和职业)公约》(第 111 号)及 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)和 1999 年《最恶劣形式童工劳动公约》(第 182 号)。

¹⁵⁵ 欧盟多国企业协议数据库，<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en> [资料获取：2012 年 12 月 17 日]。

¹⁵⁶ K.Papadakis(ed.): 《塑造全球劳资关系：国际框架协议的影响》(纽约/日内瓦，Palgrave Macmillan/国际劳工组织，2011 年)，第 295-296 页。

专栏 2.19

国际框架协议成功吗？

在许多国家的多国企业的子公司和当地供应商中，国际框架协议在很大程度上不为管理者所知，仅属于当地工会的范畴。当地的从业者即便知道，也对其作用鲜有了解。

问题包括当地从业者参与国际框架协议谈判的程度悬殊；关于此类谈判结果的沟通不足；进而缺乏主人翁感；以及当地工会与签署该协议的全球工会联盟之间少有或没有联系。

尽管如此，国际框架协议也有成功的具体案例。以巴西为例，在某个知名汽车制造商的供应链内，当地工会利用国际五金工人联合会签署的国际框架协议恢复曾被解雇的代表的权利，进行新合同的谈判以改善员工的工作条件。在印度，由全球网络工会与一家经营保安业务的多国企业签署的国际框架协议，扩大了当地工会会员的规模并赢得了一份涉及近 20 万工人的集体谈判合同。在美国，由主要汽车制造商和家具多国企业签署的国际框架协议，使得工会认可运动取得了成功，并使管理层在多国企业的子公司和供应商工会组织的运动中保持中立。

资料来源：M.Fichter：《全球工会联盟战略：全球生产网络的竞技场，全球框架协议和工会网络》，在全产业大会上提交的报告：《经验回顾和未来之路》，Frankfurt am Main，2012 年 10 月 17-18 日。

220. 尽管国际框架协议的数量在不断增加，但批准与实施协议方面的挑战依然存在。¹⁵⁷ 国际框架协议和欧洲框架协议一直难于稳定地进入“买方驱动型”全球供应链，如纺织、服装和电子产业，这些产业的特点是大量地外包给多个发展中国家的供应商。

221. 因为国际框架协议会参考现有的公司业务守则、多利益方倡议或政府间组织的标准，所以企业社会责任倡议有时会与国际框架协议重叠。

企业社会责任

222. 国际劳工组织于 2011 年开展的一项关于管理层推动的企业社会责任的研究表明，自愿性企业社会责任倡议日益强调社会对话。¹⁵⁸ 国际劳工组织的国际劳工标准企业服务台收到的有关社会对话相关原则的请求，亦突显了公司对社会对话的兴趣。¹⁵⁹ 自 2009 年 3 月启动以来，服务台已收到有关结社自由问题有 21 个，有关集体谈判的问题 19 个，及有关更广泛的社会对话的问题 11 个；服务台的结社自由、集体谈判和社会对话网页的浏览次数已达 7,000 次。

223. 企业社会责任和社会对话方面的显著趋势包括行为准则和私营自愿性标准体系中更多地参照了国际劳工标准。同时，企业社会责任准则的另一个动向是从对供应商的“管制”和监督转向分析根源与能力建设，包括管理层与工人之间及供应商与采购商之间的对话。

¹⁵⁷ K.Papadakis(ed.): 《塑造全球劳资关系：国际框架协议的影响》(纽约/日内瓦，Palgrave Macmillan/国际劳工组织，2011 年)，第 1-5 页。

¹⁵⁸ E.Umlas: 《企业社会责任倡议的近期趋势及其对工作中基本原则和权利的影响》(日内瓦，国际劳工组织，未出版)。

¹⁵⁹ 国际劳工组织国际劳工标准企业服务台，www.ilo.org/business(2012 年 11 月 5 日上网)。

224. 然而，由于缺少企业提供的报告以及对该领域缺乏研究，一般很难评估管理层推动的企业社会责任行动对社会对话产生的影响。¹⁶⁰ 在采纳了企业社会责任倡议的多国企业的整个价值链中，主要挑战是缺乏社会对话对企业社会责任的有效性。¹⁶¹

225. 国际劳工组织的多国企业宣言自 1977 年正式通过以来，将推动社会对话作为实现其主要目标的关键方法，“鼓励多国企业尽其所能为经济与社会进步做出积极贡献，同时最大限度地减少和解决因其各种运营所带来的困难”。国际劳工组织多国企业宣言已作为一份参照文件，用以激发公共事务行动主体与多国企业开展对话。阿根廷、阿塞拜疆、巴西、智利、科特迪瓦、印度尼西亚、利比里亚、毛里求斯、巴拉圭、塞拉利昂和乌拉圭等国家都在使用多国企业宣言。欧共体鼓励成员国和多国企业将企业社会责任政策和主要文书，包括多国企业宣言，纳入其 2011 年企业社会责任通讯。然而，三方代表对多国企业宣言的整体意识似乎还比较低。¹⁶²

2.5.2. 双多边协定和区域一体化倡议

226. 与劳工相关的条款被越来越多地写入双多边贸易协定，作为处理劳工标准与社会对话的规定。¹⁶³

227. 一些贸易协定，尤其是加拿大与美国之间达成的协定，允许与全国雇主和工人组织就协定中劳工条款的执行问题进行磋商。加拿大与美国达成的大部分贸易协定均允许任何相关实体，包括工人和雇主组织，就协定当事方无法履行其劳工承诺的情况给予关注。欧盟近期达成的一些贸易协定规定建立有社会伙伴参加的咨询委员会，讨论相关经济、社会和环境问题。

228. 加拿大、墨西哥和美国于 1993 年签订的北美自由贸易协定(NAFTA)之劳工问题补充协定，是首个成立了部长级劳工合作委员会和国家咨询委员会的贸易协定。国家咨询委员会的参与方包括雇主和工人组织、学术界和公民社会，负责就协定实施提出建议。哥斯达黎加、多米尼加共和国、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和美国共同签署的中美洲—多米尼加共和国—美国自由贸易协定(CAFTA—DR)，及加拿大与智利、哥伦比亚和秘鲁签订的贸易协定之劳工问题补充协定也采用了类似做法。

¹⁶⁰ P.L.Fall 和 M.M.Zahran: 《联合国企业伙伴关系: 全球契约的作用和运行》，联合检查组报告 9(日内瓦，联合国，2010 年)。

¹⁶¹ R.Locke et al.: 《好心为之，还是必要为之？在全球供应链中遵守、承诺和改善劳动条件》，“政治与社会”(2009 年第 37 辑，9 月第 3 号)，第 346 页。

¹⁶² 这一结论是根据国际劳工组织 40 个成员国开展的关于政府企业社会责任政策的初步案头研究做出的。

¹⁶³ 国际劳工问题研究所：2009 劳动世界报告：全球就业危机(日内瓦，国际劳工组织，2009 年)；F.C.Ebert 和 A.Posthuma: 贸易安排中的劳工条款：目前趋势和前景展望，国际劳工问题研究所讨论文件 205(日内瓦，国际劳工组织)。

229. 安第斯共同体国家成立了企业咨询委员会和劳工咨询委员会，该委员会参与制定共同体法律法令，安第斯共同体国家以此建立了其社会对话框架。¹⁶⁴

230. 南方共同市场国家成立了一个积极的、由三方组成的社会劳工委员会和一个三方经济社会咨询论坛，参与政策的制定。¹⁶⁵ 南方共同市场国家还成立了一个童工问题三方小组，组织举办了各种合作活动，包括为反对在南方共同市场国家边境地区使用童工而开展的一次信息宣传活动。

231. 美洲国家组织每年举办美洲劳工部长会议。在国际劳工组织的帮助下，企业劳工问题技术咨询委员会和工会技术咨询委员会作为咨询机构，代表美洲的雇主和工人参会。

232. 2009 年 3 月，西非经济与货币联盟建立了一个有公民社会参与的劳工与社会对话三方理事会，为对成员国进行有社会影响的改革提供建议。2011 年，建立了社会对话论坛，促进西非国家经济共同体的社会对话，并就各成员国的劳动法进行协调。

233. 2011 年至 2012 年中期，南部非洲发展共同体(SADC)的部长们和社会伙伴共同起草了《南部非洲发展共同体体面工作计划》和《就业与劳工议定书》，并决定推动批准关于劳动监察、就业政策和三方磋商的治理公约。在东非共同体三方社会对话的基础上，2009 年 11 月批准通过了《2011-15 年东非体面工作计划》。2012 年 4 月，东非雇主组织正式成立，与此同时于 1988 年成立的东非工会联合会。非洲区域协调机制 2009 年会建议，在该协调机制的集群工作中，将就业与体面工作主流化。

234. 东盟国家贸易与投资一体化及熟练工人的自由流动定于 2015 年生效，但其中并未包括一个三方对话或磋商的组织机制。各国工会共同创建了一个区域工会委员会——自从获得东盟自由贸易区观察员身份——东盟的 6 个全国性雇主联合会创建了东盟雇主联合会。《东盟劳动部长工作计划 2010-15》包含关于加强三方社会对话的内容。

235. 欧盟—韩国自由贸易协定自 2011 年生效，协定包含双方对劳工及环境标准的坚定承诺。协定为履行和监督承诺确立了制度结构，包括通过公民社会履行和监督承诺。在劳工方面，协议呼吁批准并实施国际劳工组织的所有最新公约(即超越核心劳工标准)。同时规定建立“监督机制”，将代表劳工和企业组织的公民社会咨询小组纳入其中，并规定向有资质的国际组织如国际劳工组织征求意见。

¹⁶⁴ 《卡塔赫纳协定》第 44 条：这些机构的功能与职权范围在之后的二级法律法令中做出了规定。

¹⁶⁵ 南方共同市场《社会劳工宣言》通过后不久，德国多国企业大众公司与南方共同市场成员国工会签署了一份国际框架协议。

236. 欧盟在社会对话方面的内部经验是迄今为止多边经济安排中最深刻的。1958年成立的欧洲经济和社会委员会一直是欧盟主要的社会对话论坛，由雇主组织、工会和其他利益方代表组成。2007年签署的欧盟《里斯本条约》更向前迈进了一步：欧盟在条约中承诺促进社会伙伴的作用，条约还承认社会伙伴的自治权，并建立了发展与就业三方社会峰会。在欧洲理事会会议之前，峰会将欧盟社会伙伴和欧盟机构的领导人召集在一起。欧洲理事会于2010年通过的《欧洲2020战略》和2011年欧盟有关加强经济治理的立法，对“欧洲会期”程序作出了规定。“欧洲会期”即以一年为一个周期对宏观经济、预算和结构政策进行协调，包括与社会伙伴磋商的安排。2012年12月，欧洲理事会同意，欧洲经济与货币联盟补充路线图也应涵盖社会维度，包括社会对话。

237. 欧洲的雇主与工会在欧盟进行跨产业和部门的双边对话。对话程序将欧共体向社会伙伴征询意见与选择将社会管制由欧洲范围内有组织的劳资双方协商结合了起来。欧盟的社会伙伴也可以主动从事包括协议在内的社会对话。

238. 然而，欧洲的社会伙伴并没有广泛地行使他们的权利。这主要是由于在制定共同协议时在协调各方利益上遇到困难。社会伙伴达成了一些协议(关于产假、非全日制工作、固定期限工作、远程办公、工作压力，骚扰和暴力以及包容性的劳动力市场)，但也有一些未能达成(例如告知并征求员工的意见，劳务派遣和重写欧洲企业委员会指令)。¹⁶⁶最后，欧盟按部门设立了41个社会对话委员会，覆盖欧盟四分之三的劳动力和许多企业，其中大部分是中小型企业。截至2010年早些时候，欧盟在部门层面开展的社会对话共形成了具有不同法律地位的文本500个，从共同意见及回应磋商情况到作为欧盟法实施的协议。¹⁶⁷

239. 此外，自1994年起，欧洲企业委员会指令(2008年重写更新)建立了常设机构，为欧盟范围的企业和企业集团的工人提供信息和征求其意见。根据2012年欧洲改善生活和工作条件基金会(Eurofound)报告的数据，931家多国企业都拥有一个活跃的欧洲企业委员会(EWC)。¹⁶⁸

240. 一些双边投资协定(BITs)范本都声明，禁止为鼓励、吸引或保留投资而降低劳工标准，包括“结社权”和“组织和集体谈判的权利”。比利时(2002年)、美国(2004年)和澳大利亚(2008年)的双边投资协定范本以及挪威2007年双边投资协

¹⁶⁶ 《欧洲社会伙伴》，欧洲改善生活和工作条件基金会(Eurofound)，2011年，<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/EUROPEANSOCIALPARTNER.S.htm>[资料获取：2012年12月11日]。

¹⁶⁷ 社会事务：有关欧洲范围内的部门一级社会对话的委员会报告，Europa，2010年，http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-354_en.htm?locale=en[资料获取：2012年12月7日]。

¹⁶⁸ 欧洲工作委员会，欧洲改善生活和工作条件委员会，2011年，<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/europeanworkscouncils.htm>[资料获取：2012年12月18日]。

定范本草案中都含有此类条款，其中至少有一项双边投资协定(比利时)直接提及国际劳工组织标准。¹⁶⁹

2.6. 社会对话与经济表现

241. 有关社会对话对总体经济表现与增长的影响问题，受到了研究人员的高度重视。任何对这种影响的分析，都必须按社会对话的效果分门别类进行分解，以此影响经济成果。工会和集体谈判的影响尤其受到了重视。

242. 从新古典经济学的角度看，工会和集体谈判可导致劳动力市场扭曲，限制劳动力市场的自由运作，结果是导致局部最优的经济成果。此观点的论据通常强调工联主义和劳动力市场分割的垄断后果是最重要的扭曲。其重点通常与工会会员与非工会会员工资间的差异有关，声称集体谈判带来高于市场结清工资的后果，结果造成失业和/或工人被迫转至未建立工会部门和低收入工人团体。

243. 此观点的背后是劳动力市场表现的“局内人/局外人”理论，包括发展中国家以非正规经济的蓬勃增长为代价的“劳动精英”理论。该观点通常声称，在没有集体谈判或劳动法提供就业保护的情况下，经济主体能更好地适应产品-市场的变化。然而，这一方法基于现实世界中罕见的假设是市场在合理竞争、劳动力无阻流动且没有信息不对称的情况下运行。

244. 凯恩斯理论和制度经济学理论正好与之相反。两者都强调关于减少信息和权力的不对称所产生的经济效益。这种理论对于工人组织和集体谈判的作用持积极态度，工人组织和集体谈判只是信息和意见表达作用的结果，并通过基于总需求的收入效应发挥作用。他们声称，工会通过减少信息的不对称提高管理决策的质量，使之更好地被了解，更有可能被付诸实施。他们同样重点强调了一些有助于提高生产率的因素，如更稳定的劳动关系，更低的员工流动率以及改善工作场所的一些做法，如加大企业特定培训的力度。¹⁷⁰

245. 大多数观察家认同关于社会对话对经济产出的影响的两个典型事实。第一，集体谈判通常以两种方式影响工资：将工资提高至超出市场可能提供的水平和降低工资不平等。第二，尽管从微观的角度看，工资对雇主而言是一项成本，但从宏观的角度看，在大多数经济体中，工资(以及他们负担得起的消费)会对总需求作出重要贡献，从而为可持续企业提供了必要的经济基础。

¹⁶⁹ B.Boie: 《国际投资协定中的相关劳工条款》，工作报告，第 126 号(日内瓦，国际劳工组织，2012 年)。

¹⁷⁰ R.B. Freeman and J. Medoff: 《工会在做什么？》(纽约，基本书目，1984 年); F. Fakhfakh et al.: 《工作场所变化与生产率：雇员的意愿表达能改变环境吗？》。S.Hayter(ed.): 《全球经济中机体谈判的作用》(日内瓦，国际劳工组织，2011 年)，第 107-135 页。

246. 在过去的几十年里，开展社会对话所处的经济环境发生了巨大变化，金融与贸易全球化拓宽了实物和金融投资的机会，并使这种投资的地理分布更加多元化。贸易开放以及资本账户自由化提高了资本流动性，导致工人的工资谈判能力减弱，这种趋势受到公司治理的支撑，旨在最大限度为股东分红。其他方面的退步包括，全球化中更为激烈的竞争、劳动力市场改革、更少再分配性的税收和社会体系、失业的增加(尤其是全球危机期间)以及一些国家工会组建率下降和集体谈判覆盖面下降。¹⁷¹

247. 在过去的 30 年里，全球范围的工资增长一直滞后于生产率的增长，导致工资、薪水和员工福利在国民总收入中的占比陡降。有数据统计的 69 个国家中，几乎四分之三的国家工人的收入份额下降。¹⁷² 例如，美国自 1980 以来，实际小时税前工资增长了 35%，而非农企业的实际小时劳动生产率增长了约 85%。德国在过去的二十年里，实际月工资水平持平而劳动生产率增长了几近四分之一。劳动份额的下降甚至发生在一些工资不断增长的新兴经济体中。即使在中国，过去的十年里工资大约翻了二番，但国内生产总值的增长快于工资总额，减少了劳动份额。¹⁷³

248. 国际劳工组织《2012/13 年全球工资报告》显示，国内生产总值中劳动份额的下降可能会对经济增长产生持续的负面影响，因为其抑制了家庭消费，削弱了本已不足的总需求，打击了消费者信心。反过来这些又削弱商业信心，影响投资决策。除了对经济的担忧外，一些人还担心，劳动份额的下降和劳动者谈判权利的削弱对公众对政府和市场经济的信心产生负面影响。企业首席执行官以及金融部门从业人员的高薪和快速增长的工资更加剧了这种担忧。¹⁷⁴

249. 尽管一些国家总需求的不足可以通过增加净出口得到弥补，但并非所有国家都能同时实现经常账户盈余——一些国家则使进口必须多于出口，从本国国内生产总值中扣减。因此通过非规范化放松管制和削弱或分散集体谈判来减少单位劳动成本的策略——这项经常针对深受危机影响国家提出的政策建议，并成为许多紧缩政策出台的基础¹⁷⁵——可能导致收入中的劳动份额、总需求和国内生产总值的增长出现以邻为壑的螺旋下降。

¹⁷¹ 经济合作与发展组织：《经济合作与发展组织 2012 年就业展望》(巴黎，2012 年；S.Tilford：《经济复苏需要给工人一个更好的交代》(伦敦，欧洲改革中心，2012 年)。

¹⁷² 国际劳工问题研究所：《2011 年劳动世界报告：市场服务于工作》，(日内瓦，2011 年)；国际劳工问题研究所：《2008 年工作世界报告：金融全球化时代的收入不平等》，(日内瓦，2008 年)。

¹⁷³ 国际劳工组织：《2012/13 年全球工资报告：工资与公平增长》(日内瓦，2012 年)，第 41 页。

¹⁷⁴ 国际劳工组织：《2012/13 年全球工资报告：工资与公平增长》(日内瓦，2012 年)。

¹⁷⁵ 包括在西方经济体中，就业保护立法非规范化和集体谈判分散化的趋势与工资不平等的普遍上升相关；S.Cazes et al：《就业保护和集体谈判：放松管制议程之外》，就业工作文件第 133 号(日内瓦，国际劳工组织，2012 年)，第 8 页。

250. 即使在那些增加出口的国家，就业、工资和劳动份额的下降对国内消费的抑制大于出口的增长，因此无法减少国家的债务和经常账户赤字。

251. 许多国家除国民收入中劳动份额不断下降的趋势外，¹⁷⁶ 由于增长所带来的收益集中于最高收入的群体，这些国家的不平等状况也在普遍加剧。在有数据统计的经济合作与发展组织的国家中，如果将 1% 最高收入者的工资从整个国民收入劳动份额中扣除，大部分工薪阶层劳动份额的下降将更为急剧，在加拿大和美国等国家几乎翻番。¹⁷⁷ 从经济学角度看，不平等很重要，因为不平等本身是对增长的一种约束。¹⁷⁸ 再者，不平等的程度越高，越需要大幅度的增长来减少贫困。不平等也是人们自我报告的福祉恶化的一个主要经济原因。¹⁷⁹ 不平等有害身心健康，其影响仅次于失业经历。¹⁸⁰

252. 国际劳工组织研究表明，集体谈判的覆盖面与不平等之间呈明显的反比关系(覆盖率越高，则不平等情况就越少)。¹⁸¹

253. 研究结果表明，在建立协调的集体谈判制度和高工会组建率的国家，工资差距要小于其他国家，他们的经济伴随着较低程度的不平等。¹⁸² 经合发组织的研究将更广泛的集体谈判与失业的减少相关联起来。¹⁸³ 此外，工会组建率对按国内生产总值增长计算的整体经济表现的影响很小，甚至没有影响，且不会增加非正规经济的规模。相反，2008 年审议了一项关于对已出版的 1,000 多项关于工会和集体谈判对经济影响的研究，其结论是，工会权利越大，正规经济的占比越高。¹⁸⁴

¹⁷⁶ 在以下两方面：工资份额的下降与利润份额的上升(功能性不平等)以及最高 10% 与最低 10% 收入者之间的差距日益加大(个人之间的不平等)。

¹⁷⁷ 经济合作与发展组织：《经合发组织 2012 年就业展望》(巴黎，2012 年)。

¹⁷⁸ A.G Berg 和 J.D. Ostry：“平等和效率”平等和效率两者之间可互换吗？或相辅相成(2011 年，第 48 卷，第 3 期，9 月)。

¹⁷⁹ 国际劳工研究所：《2012 年工作世界报告》(日内瓦，2012 年)。

¹⁸⁰ D. Campbell：《福祉与工作的非物质维度》，就业部门工作文件第 125 号(日内瓦，2012 年)。

¹⁸¹ 按 D9/D1 十分位比例计算，证明收入分配顶部与底部十分位数间的区别；S.Hayter 和 B.Weinberg：“小心差距：集体谈判和工资不平等”，在 S.Hayter(ed.)：《全球经济中集体谈判的作用》(日内瓦，国际劳工组织，2011 年)，第 136-186 页。

¹⁸² 国际劳工组织：《2010/11 年全球工资报告：危机时期的工资政策》(日内瓦，2010 年)，第 57 页。

¹⁸³ A.Bassanini 和 R.Duval：《经合发组织的国家就业模式：政策与制度作用的再评价》，经合发组织社会、就业和移民工作文件 35(巴黎，2006 年)。

¹⁸⁴ J. Berg and D. Kucera (eds)：《捍卫劳动力市场机构》(Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008)。

第三章

国际劳工组织开展社会对话的行动： 应对三方成员的各种现实与需要

254. 本章介绍了国际劳工组织为迎接社会对话的挑战，实现社会对话的机遇而采取的行动。这些行动措施包括研究，政策咨询，技术合作，能力建设和促进国际劳工标准。劳工局采取的这些行动是 2010-15 年战略政策框架(SPF)的组成部分，特别是成果 9-13 项下的具体步骤。¹ 本章讨论了社会对话与国际劳工组织其他三个战略目标之间的关系，回顾了国际劳工组织如何与其他国际组织开展合作，促进社会对话和三方机制成为这些单位的主流议题；最后本章评论了国际劳工组织如何运用其行动手段开展相关活动。

255. 正如引言部分所述，劳工局的评估单位 2012 年根据理事会要求制作了一份分析工作文件。² 该文件概况了从国际劳工组织社会对话领域已经完成的技术合作项目的独立评估中得出的结果和经验教训，并回顾了关于社会对话的其他研究。该文件的目的是加强国际劳工组织利用评估结果进行以证据为基础的决策能力，并为关于社会对话的周期性讨论提供素材。

3.1. 整体观察结果

256. 促进三方社会对话，良好的产业关系，集体谈判权和遵守劳动法的途径是研究，宣传，政策咨询，法律改革和能力建设。为此，劳工局向劳动行政管理部门、工人组织和雇主组织提供了支持。近年来，国际劳工组织的重点活动是为社会伙伴和政府进行能力建设，通过举办培训班，研讨会和编辑业务手册实现这些目标。一揽子支持措施还包括提供关于政策、法律法规、程序、制度建设的技术咨询，并开展经验交流活动。在全球和区域层面，部门会议和其他活动已经帮助三方成员推动具体经济部门的社会对话。

¹ 国际劳工组织：《2010-15 年战略政策框架：让体面劳动成为现实》理事会，第 304 届会议，日内瓦，2009 年 3 月，GB.304/PFA/2(Rev.)。

² 国际劳工组织：《国际劳工组织 2010-11 年计划实施情况》理事会，第 313 届会议，日内瓦，2012 年 3 月 GB.313/PFA/1。

257. 国际劳工组织促进社会对话行动的效果在很大程度上取决于三方社会对话制度运转的不同条件，以及每个国家开展对话和集体谈判的政治环境、制度环境和社会环境。

3.2. 支持社会对话的参与者

258. 支持三方成员并努力开发其能力是国际劳工组织最重要的活动之一。提高三方成员对社会对话意义和好处的认识，让他们懂得社会对话是一种管理工具，增强他们参与社会对话和制定政策的能力，加强组织和内部治理结构，发展集体谈判和遵守劳动法规的能力建设都是重要的目标。出于这个原因，社会伙伴的能力建设一直是许多体面劳动国别计划和技术合作项目的核心内容，而这些项目是国际劳工组织在国家层面提供服务的主要工具(第 3.8 节)。

3.2.1. 劳动行政管理部门

259. 国际劳工组织支持劳动行政部门和监察部门的技术咨询服务，在很大程度上是劳工局依据有关政府的要求进行国别需求评估的基础上进行的。评估建议不仅是各国政府确定工作重点的依据，而且是国际劳工组织规划技术援助的基础。2011 年以来，着重对一些国家的整个劳动行政管理系统或者其选定的机构进行了评估，例如，已经开展过评估的国家有：波斯尼亚和黑塞哥维那，柬埔寨，喀麦隆，哥斯达黎加，埃及，加蓬，希腊，约旦，黎巴嫩，纳米比亚，沙特阿拉伯，斯里兰卡，突尼斯，乌干达，乌克兰和越南；其它即将接受评估的国家有博茨瓦纳，刚果民主共和国和莱索托。

260. 此前的评估已经促进了就国家劳动监察政策开展包容性的对话，包括职业安全与卫生政策(例如，中国，马尔代夫，斯里兰卡)；内部协调和规划(哥斯达黎加，多米尼加共和国，危地马拉，洪都拉斯，印度尼西亚，乌克兰)；部委绩效管理(南非)；和劳动管理人员和监察人员专项培训(马尔代夫，纳米比亚，南非，斯里兰卡，斯威士兰，乌克兰)。评估的后续工作经常是实施由国家三方成员商定的行动计划，往往得到促进三方机制的技术合作的支持。

261. 在过渡和危机时期，行动的速度一直是关键。阿拉伯之春导致劳工局进行了快速动员，以满足该地区国家三方成员对社会对话的新兴趣，包括劳动行政管理和劳动监察的现代化。为了快速响应希腊政府的请求，在 2012 年 10 月对希腊的劳动监察系统进行了需求评估。在中国，根据 2009 年对中国劳动监察政策进行的全面总结，国际劳工组织都灵国际培训中心(ITC-ILO)在 2010 年开展了一个专门项目。

262. 已经举办了一些能力建设研讨会，协助劳动行政管理部门确保工作场所的合规性。例如，2011 年在都灵国际培训中心举办了劳动管理和监察研修班，来自 38 个国家的 77 名学员汇聚一堂，课程覆盖一系列的劳动管理和监察议题，包括社会

对话。按照此研修班的模式，在拉丁美洲和阿拉伯国家举行了区域讲习班，但培训的重点是区域问题和政策。

263. 自从 2011 年国际劳工大会讨论劳动监察问题以后，劳工局开发了一个关于劳动监察数据收集标准方法的试点项目，以改进国际可比性和可比较标准的制定(在哥斯达黎加，阿曼，南非，斯里兰卡和乌克兰实施了试点)。在这方面，劳工局还编辑了一些出版物，并研制了大量的工具。

264. 在 2012 年，劳工局举办了一次实验性的专家座谈会，参加者是来自比利时，巴西，哥伦比亚，中国，丹麦，印度，俄罗斯联邦，南非，美国 and 越南劳动监察部门的高级政策制定者。座谈会的目标是在经济发展的不同阶段建立有效的劳动监察部门，交流工作经验，分享应对新的劳动力市场挑战的新战略，以实现合规性的要求。这次实验的成功表明，该方法应该在未来再次得到使用。

3.2.2. 雇主组织

265. 由于劳工局的技术合作工作，许多国家的雇主组织已经就社会经济问题取得了实实在在的政策成果。这些成绩涉及方方面面，从完善柬埔寨的社会保障法规，到在约旦制定更加有利于中小企业的政策。

266. 劳工局开发的一个评估工具是“创造企业可持续发展的有利环境”³，这是雇主和商业组织评估开办企业和发展壮大环境的一种资源。根据 2007 年国际劳工大会的一般性讨论⁴，它把社会合作伙伴置于促进企业可持续发展的中心位置；它还可以帮助雇主确定影响企业可持续发展的制约因素，并制定政策改革的建议，用以与政府进行对话和对政府进行宣传。该工具已经在博茨瓦纳，蒙古，阿曼和斯威士兰进行了试点。

267. 劳工局一直在协助世界各地的雇主组织开发和提供服务及工具，旨在吸引新成员和保留现有的成员。例如，国际劳工组织 2010-11 两年期支持的成果之一是，菲律宾雇主联合会(ECOP)为提高其成员的竞争力和推进企业社会责任提供了新的服务。

268. 危机爆发以来，企业和工人面临的环境越来越糟糕，劳工局为一些国家提供了关于工会与管理层谈判技巧的能力建设，包括亚美尼亚，博茨瓦纳，佛得角，哈萨克斯坦，摩洛哥，南非，斯威士兰，塔吉克斯坦等国家。劳工局还为博茨瓦纳，佛得角，埃及，格林纳达，印度尼西亚，塞尔维亚，斯威士兰，坦桑尼亚联合共和国，突尼斯和津巴布韦等提供了调解和仲裁技巧培训。

³ 《包括合作社的可持续企业的有利环境》，国际劳工组织企业司，www.ilo.org/eese [accessed 9 Nov.2012]。

⁴ 国际劳工组织：《促进可持续企业》，报告六，国际劳工大会，第 96 届会议，日内瓦，2007 年。

269. 通过开展能力建设活动，劳工局为柬埔寨雇主和企业协会联合会提供了支持，包括举办技术研讨会和加强媒体对该联合会的报道，改善了该机构的形象和柬埔寨服装制造商协会的形象。

270. 博茨瓦纳，卢旺达，斯威士兰和津巴布韦的雇主组织通过接受国际劳工组织的援助，与工人组织建立了双边关系，并联合开展了关于促进企业可持续发展、创造就业机会和工作保障的宣传活动。在大西洋彼岸，劳工局支持洪都拉斯民营企业理事会开展能力建设，为会员提供有关劳工和社会问题的信息与分析，使其能够参加国家企业劳动力委员会。在更远的地方，劳工局为菲律宾雇主联合会提供了技术指导和支持，帮助它开发其中期政策和立法议程，还帮助它提高宣传和游说能力。

271. 国际劳工组织曾与阿尔巴尼亚，波斯尼亚和黑塞哥维那共和国，摩尔多瓦共和国和塞尔维亚的雇主组织合作制定对成员开展的调查，分析调查数据，公布调研结果并制定宣传沟通和游说策略，旨在通过国家、部门和区域的社会对话让雇主组织成员的观点家喻户晓妇孺皆知。

272. 为了更好地了解引起雇主组织变化的驱动因素，国际劳工组织雇主活动局在2011年9月举办了“代表企业的工作国际研讨会”。该研讨会把企业成员组织的领导人、公司和学术界的代表聚集在一起，交流经验，辩论和探讨向前发展的潜在方式。

3.2.3. 工人组织

273. 最近几年劳工局支持工人组织和工会组织的技术咨询与能力建设活动主要关注在危机和过渡中促进国际劳工标准。在埃及，2011年3月劳工局协助了一个新的独立工会发展能力。当年9月，成立了一个地区性的阿拉伯民主工会论坛，年底在阿拉伯国家启动了一个加强工人组织的社会经济和法律问题能力的区域项目。劳工局的技术咨询服务协助了柬埔寨、佛得角和约旦的工人组织有效参与三方和双方社会对话机制，帮助柬埔寨、印度和尼泊尔建立了包容性的工会平台，解决其工会分散零落的问题。

274. 为了应对工人组织所表达的需求，国际劳工组织支持的能力建设加强了一些领域的工会工作，包括劳动立法，社会保障制度的改革，职业安全与卫生，以及艾滋病毒和艾滋病工作。劳工局帮助工会强化了下列工作：工会和劳动部之间的双边对话(亚美尼亚，孟加拉，贝宁，中国，多米尼加共和国，埃塞俄比亚，格林纳达，印度，墨西哥，纳米比亚，尼泊尔和菲律宾)；基于权利的劳务移民(玻利维亚，尼泊尔，菲律宾和泰国)；性别平等和青年就业(亚美尼亚，哈萨克斯坦)；家庭劳动和非正规经济(巴西，柬埔寨，喀麦隆，佛得角，克罗地亚，哈萨克斯坦，马来西亚，蒙古，莫桑比克，尼泊尔，巴基斯坦，秘鲁和菲律宾)。编写了关于体

面劳动国别计划中工会职能的信息和培训材料，制作了关于非歧视和国际劳工组织多国企业宣言的教材和资料。针对移民工人原籍国和目的地国工会的培训项目促成了一些工会的双边合作协议。

275. 为动员工人们支持国际劳工组织 2011 年家庭工人公约(第 189 号)，国际劳工组织工人活动局通过组织全球和区域会议发挥了关键作用。该公约得到通过之前，开展了支持印度和(中国)香港组织起来的能力建设活动。在 2010-11 两年期，编写了各种培训工具和工会手册，题材涉及家庭工人体面劳动；结社自由和集体谈判；工资；艾滋病毒和艾滋病；职业安全与卫生；可持续发展；经济知识；童工劳动；出口加工区；以及在受危机影响的国家预防和解决冲突。

276. 作为巴西，德国，印度和南非之间南南合作和三角合作的一部分，全球劳工大学的工会会员硕士学位项目自 2010 年以来已经培训了 100 多名研究生。

277. 举办了有学者和从业者参加的高级专题讨论会，传播研究成果，并确定调研及政策制定的优先领域，如危险工作，劳工与全球危机，及气候变化和绿色经济。国际劳工组织的《国际劳工研究杂志》为工会和学术界之间进行交流提供了一个平台，包括讨论与危机相关的解决方案。

3.3. 公平、高效和良好的产业关系

278. 劳工局分析了产业结构和就业关系的比较趋势和创新发展，包括从部门的角度进行分析。最近的国别研究探讨了集体谈判和三方社会对话发挥的作用，包括在应对危机方面，在促进公平的工资政策方面和解决工人不规范就业的问题，有时结合其他制度机构。⁵ 研究发现，金融危机加大了企业调整的必要性，同时也加快了企业调整的步伐。鉴于这些不断的调整可能对工人、企业和整个社会造成严重的影响，研究的重点是在调整的过程中如何在各个层面开展适当形式的社会对话，高度重视有效应对这些外部压力带来的挑战。劳工局还在研究劳资关系的发展趋势，重点关注非洲地区(2010-11 两年期)和亚洲及太平洋地区(2012-13 两年期)。这项研究的结果会以工作文件和编辑成卷的形式供有关方面使用。⁶

279. 自 2008 年以来，劳工局已经开发了一套社会对话指标数据库。⁷ 该数据库提供了国际劳工组织成员国工会的概况，包括最新的成员(82 个国家)，工会密度(85 个国家)和集体谈判覆盖率(69 个国家)。

⁵ 国际劳工组织和世界银行：《应对金融经济危机政策库存：综合报告》(日内瓦、华盛顿，2012 年)。

⁶ 对话出版物，国际劳工组织，www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/lang--en/index.htm [accessed 8 Nov. 2012]。

⁷ 对话数据，国际劳工组织，www.ilo.org/ifpdial/information-resources/dialogue-data/lang--en/index.htm [accessed 8 Nov. 2012]。

280. 都灵国际培训中心开发了一些工具包，并在预防和解决争端等领域开展了培训。在 2007-11 年间，它开展了 83 项直接关系到社会对话、劳动法、劳动行政管理和监察的培训活动，有 2,093 人参加了培训。

281. 在行业层面上，三方成员接受了专门的职业安全与卫生培训，侧重于农业，建筑，渔业和采矿等最危险的部门。在目前的两年期，为阿塞拜疆，肯尼亚和巴拉圭的工人和雇主提供了职业安全与卫生培训。在采矿行业，为部分亚洲国家(蒙古，2009 年)、拉丁美洲国家(秘鲁，2011 年)和撒哈拉以南非洲国家(坦桑尼亚，2012 年)举办了三方区域和次区域职业安全与卫生讲习班。

282. 2010-2012 年间，在区域和国家层面举办了关于集体谈判和解决争端的培训项目。在柬埔寨，集体谈判培训和国际劳工组织协助的优化工会谈判代表性的改进措施，导致 2009-10 年度服装行业的谈判协议大幅增加。这也促成了 2011 年首次生效的谅解备忘录，以及后来从 2012 年 10 月至 2014 年 10 月的谅解备忘录，使得该行业的罢工活动大幅下降。

283. 提供的类似培训服务还有：预防艾滋病毒和艾滋病，促进职业安全与卫生，建筑、教育、医疗卫生、铁路、交通和采矿部门的劳动监察和执法培训。劳工局为波斯尼亚和黑塞哥维那，博茨瓦纳，马其顿和菲律宾的公共部门三方成员中的两方提供了培训，使用的教材是国际劳工组织的《公共服务部门集体谈判和解决争端手册》(2011 年)。自 2010 年以来，劳工局编写了许多业务指南，工作手册，操作说明和培训教程，涉及 1981 年集体谈判公约(第 154 号)；劳动争议体系；国家三方社会对话机制；工会与管理层联合谈判技巧；以及调解和仲裁技巧等。

284. 通过技术咨询服务，帮助一些国家建立或加强了争端解决体系，包括波斯尼亚和黑塞哥维那，柬埔寨，哥伦比亚(专栏 3.1)，刚果民主共和国，斯威士兰，坦桑尼亚。在津巴布韦，国际劳工组织协助该国政府完善了公共服务领域的集体谈判机制，制定了 2009 年成立公共服务集体谈判委员会的目标；2010 年技术援助进一步扩大，支持议会起草宪法和立法改革，以协调公共和私人的劳资关系制度。⁸在马达加斯加和多哥，通过技术咨询服务和能力建设，劳工局支持在自由贸易区开展集体谈判活动。

285. 对斯威士兰皇家警察在本国内进行了社会对话，结社自由和集体谈判方面的培训，其成果之一是制定了该国发生工业纠纷或罢工活动时警务人员和社会合作伙伴的行为守则草案。在波斯尼亚和黑塞哥维那，经过劳工局提供次区域的能力建设帮助之后，塞族共和国议会通过了和平解决劳资纠纷的条例草案，并使 2010 年创建的和平解决劳资纠纷机构受益于专门的培训课程，这些培训旨在增加各方关于国际劳工标准和调解技巧方面的知识。该机构处理案件的能力得到了提高，

⁸ 2010 年 8 月启动，作为关于实施 1948 年结社自由和组织权利公约(第 87 号)和 1949 年组织权利与集体谈判公约(第 98 号)调查委员会的后续行动。

虽然解决纠纷的案件数量增加了一倍，但是其成功率⁹从 2010 年的 25%上升到了 2011 年的 47%。国际劳工组织通过提供技术援助帮助黑山制定了起草友好解决劳资纠纷法律，在黑山也取得了同样积极的效果。

专栏 3.1

哥伦比亚三方调解关于自由结社权的劳动争议

处理国际劳工组织相关冲突特别委员会(CETCOIT)是一个成立于 2000 年的三方机构，负责在哥伦比亚处理自由结社权利方面的劳动纠纷。它收到了一些关于工会权利被严重侵犯的指控。

在 2008 年，劳工组织开始与处理冲突特别委员会(CETCOIT)开展合作，以提高其业务能力。劳工局首先对处理冲突特别委员会的制度能力进行了评估，然后促成了三方协议，通过采取切实可行的措施改善处理冲突特别委员会的运作和影响力。之后就提名一位前法官和哥伦比亚宪法法院院长作为调解员达成了三方协议，并制定了明确的工作程序和 CETCOIT 受理有关案件的条件。

随着三个久拖不决的大案要案在不到一个月的时间里被妥善解决，这些措施的积极影响很快就传播开来。2012 年对该项目的一份独立评估认为，对处理冲突特别委员会给予的支持是该项目在哥伦比亚建立信任和三方对话的主要成果之一。2012 年 11 月，国际劳工组织理事会强调了该项目作为实施哥伦比亚结社自由和民主三方协议的一部分所取得的成绩。

3.4. 劳动法改革

286. 劳工局根据一些国家政府的请求，有时是雇主组织和工人组织的请求，帮助他们进行劳动法改革。考虑到请求的性质，修订法律的预期规模，紧迫性和有关国家的能力，劳工局开展了以下工作：

评论法律或法规草案

287. 劳工局提供的政策建议旨在确保所设想的改革能实现既定目标，符合国际劳工标准(特别是该国已批准的核心劳工标准)，在政策和立法起草工作中反映当代的做法。最近几年对劳工局咨询服务的需求出现了增长。就法律起草和修订进程而言，劳工局正在与柬埔寨，利比里亚，尼泊尔，俄罗斯联邦，南苏丹，乌克兰和越南进行合作，并向 59 个国家提供了关于立法草案的评论和其他技术咨询服务。劳工局还参加了政策辩论，并提出了国际劳工组织的技术意见备忘录。

帮助建立和管理法律改革进程

288. 这项工作包括拟订职责范围和关键政策问题，制定社会伙伴参与协商的办法，并确定起草和通过法律文本的程序，以及起草立法的工作。在本双年度期间，劳工局正在向 12 个国家(阿富汗，海地，基里巴斯，马尔代夫，蒙古，老挝，尼泊尔，巴布亚新几内亚，萨摩亚，瓦努阿图，越南和赞比亚)提供整套的劳动法律咨询服务。

⁹ 该机构处理的总案件数目中得到解决的案件数目。

289. 劳工局已改进其支持最不发达国家和经济转型国家进行劳动法改革的做法，特别是那些刚刚经历了内战或危机的国家。在这种情况下，劳工局现在主要强调各方成员的能力建设，并支持政府与社会伙伴进行协商的举动。劳工局还试图邀请与其有密切合作关系的国家派代表参加都灵国际培训中心的年度制定劳动法参与式培训课程。

其他领域

290. 该数据库包含大约 95 个国家的解雇法律，通过评估 50 多个变量指标，覆盖了所有主要议题。¹⁰ 就业保护立法数据库的数据被用来向成员国提供比较劳动法建议，并为国际劳工组织和经合组织等其他机构的研究工作提供素材。该数据库定期得到更新。劳工局正在开发一种对这些数据进行定量分析的方法，以补充现有的定性研究。

291. 劳工局已着手与(英国)剑桥大学的企业研究中心和(澳大利亚)莫纳什大学合作研究劳动法对低收入和中等收入国家扶贫的贡献。这项研究将测试一种分析模板的初步版本，以评估拟议的劳动法改革是否适合该国国情。最终版本将提供一个定性的分析框架，可以作为开发操作工具的基础，以强化劳工局为劳动法改革提供的服务。

292. 劳工局还就非标准就业，临时工作和私营职介机构等问题进行法律和实践方面的对比研究。三方成员越来越多地要求劳工局在这些问题上提供支持，反映了这类就业形式和职介服务的持续蔓延，以及由此产生的复杂问题，特别是规范雇佣关系。

3.5. 国家三方社会对话

293. 国际劳工组织支持三方成员根据国际劳工标准加强社会对话制度和机制，特别是依据 1976 年《三方协商(国际劳工标准)公约》(第 144 号)。主要活动包括技术咨询，能力建设和知识共享。

294. 自 2008 年以来，劳工局已向成员国提供了旨在建立或完善其三方制度和机制运作或升级的能力建设和咨询服务，改进了为成员国提供的服务质量(包括制定应对危机的措施)，帮助各国完善了国家就业政策和养老金改革。得到这类帮助的国家 and 地区有：亚美尼亚，乍得，中国，刚果民主共和国，萨尔瓦多，格林纳达，老挝，摩洛哥，巴勒斯坦被占领土，圣文森特和格林纳丁斯，塞尔维亚，南非，斯威士兰，坦桑尼亚，马其顿，乌干达和津巴布韦。

¹⁰ 就业保护立法数据库(EPLex)，国际劳工组织，对话，www.ilo.org/dyn/epl/termmain.home [accessed 9 Nov. 2012]。

295. 阿拉伯之春发生以后，劳工局发起了一系列帮助埃及、阿曼、摩洛哥和突尼斯加强三方社会对话制度的活动，以减少政治过渡时期的冲突和管理社会经济挑战。在劳工局的技术支持下，2013年1月14日突尼斯签订了一份三方社会契约。该契约的签署时间恰逢阿拉伯之春发生两周年。

296. 技术咨询服务也促进了洪都拉斯和老挝人民民主共和国批准第144号公约。

297. 1996年至2010年在非洲开展了一个重要的社会对话项目——《在非洲法语国家推广社会对话的计划》(PRODIAF)，在20多个国家和地区促进政府、雇主和工人之间的社会对话，并预防社会冲突。该项目旨在探讨社会对话和三方合作系统，对其进行必要的改进，变革和强化。该项目还关注三方协商和谈判机制的体制和组织问题，注重加强研究活动，并建立起非洲社会对话实践者和专家的交流网络。该项目带动了整个非洲大陆开始对三方“社会契约”或“伙伴关系协定”进行谈判的趋势。

298. 国际劳工组织的咨询服务也促进了各国按照1978年劳动行政管理公约(第150号)建立劳动行政管理的三方机制。例如，在阿富汗，纳米比亚，南非，斯里兰卡，劳工局帮助这些国家启动了关于实施劳工标准的三方对话制度化的最佳方式的讨论。在阿鲁巴，伯利兹，印度，印度尼西亚，摩尔多瓦，南非，马其顿(专栏3.2)和乌克兰，国际劳工组织的咨询服务帮助劳动行政管理部门和社会合作伙伴之间加强了密切合作。在印度尼西亚，国际劳工组织帮助了劳动部和社会伙伴及参与劳动监察的公共机构之间开展协商。在约旦，通过与社会伙伴等各方进行协商，对国家的劳动监察政策和实施战略进行了修订和更新。有时候这方面的活动也包括针对一些部门的措施(专栏3.3)。

专栏 3.2

重振马其顿的三方机制

2010年8月，马其顿经济社会理事会(ESC)开始按照一项新的法规组成新的队伍展开工作。国际劳工组织的技术援助对实现这两个结果起到了关键作用。

根据劳工局提供的主张和咨询服务，2009年马其顿对其劳动关系法进行了修订，纳入了关于社会伙伴代表性的新标准，以及一个透明的程序认证。通过技术合作项目，国际劳工组织提供了技术咨询，使官方承认了两个有代表性的工会组织和一个雇主组织。新的经济社会理事会的构成更好地反映了当前的劳资关系。

为谈判规范经济社会理事会组织和运作的新的三方协议，国际劳工组织发挥了促进作用，提供了法律咨询服务。该协议在2010年由政府总理和国家层面最有代表性的工人组织和雇主组织的一把手签署，扩大了经济社会理事会的职能，且符合国际劳工标准，规定政府有义务征求经济社会理事会对劳动、就业和社会经济发展等广泛问题的意见，并要求政府对经济社会理事会的意见、建议和提案要提供关于其后续工作的反馈信息。

自2010年8月，经济社会理事会每两个月定期举行一次会议。2011年9月，它就全国最低工资标准达成了协议，议会据此通过了立法，这是20年来的第一次。

专栏 3.3 部门社会对话

国际劳工组织在全球、区域和国家层面支持三方成员应对具体行业的挑战。鉴于经济全球化对工作组织和劳资关系的影响所引起的快速变化，劳工局适应部门社会对话新形式的需要，努力用新的部门干预措施回应新的挑战。

干预的重点是促进发展部门社会对话机制，推进就业和技能开发，改善工作条件和安全卫生状况，倡导平等和包容的发展。最近超国家的部门社会对话讨论了新的就业形式和工作安排，多国企业越来越大的作用，通过全球供应链重新组织生产，未来的技能需求和危机的影响等一系列新问题。

通过国际劳工组织的部门会议，三方成员在全球层面共同制定和促进具体部门的政策建议，以此作为制订政策和采取行动的基础。国际劳工组织已召开了十五个部门会议，优先讨论三方成员确定的具体部门的重点需求。同时，三方或两方专家为这些部门起草了六个新的行业工具，包括行动指南，行为守则和业务手册，为这些行业推进体面劳动议程提供实际的指导。

许多这类工具补充了国际劳工组织现有的丰富的具体部门公约和建议书。从 2008 年到 2011 年间，47 个成员国批准了 19 个部门公约。在区域和国家层面，国际劳工组织努力促进批准和实施行业标准，为各国按照这些标准协调本国规定提供技术支持，并根据劳工大会和其他会议的具体部门建议开展后续工作。

3.6. 跨境社会对话

299. 根据促进国际劳工标准的各种工具和倡议，国际层面的社会对话开始出现。¹¹ 这些活动构成了一个新兴的跨边界社会对话的建筑模块，在某些情况下也构成劳资关系框架的构件。

300. 劳工局通过部门咨询机构与多国企业和全球工会联盟保持接触，这些咨询机构由国际工会联合会，国际雇主组织，全球工会联盟的相关成员，国际雇主组织的部门合作伙伴和政府区域协调者组成。部门会议和讨论越来越多地请多国企业的代表参加，因为一些行业的全球部门社会对话越来越成熟，特别是石油天然气和化工部门，还因为国际雇主组织(通常代表各国最高水平的雇主协会)与多国企业之间的关系得到了加强。除了部门会议，劳工局与全球工会联盟的联系在不断扩大，根据其成员提出的要求，劳工局提供技术咨询服务和开展能力建设活动，这些成员通常代表着各国最高水平的部门工会。

301. 根据多国企业宣言，国际劳工组织理事会最近决定为雇主和工人之间进行协商提供国际劳工组织的设施，这是劳工局工作中进一步加强与多国企业和全球工会联盟联系的又一个例子。¹²

302. 更好的工作计划(Better Work)是国际劳工组织最大的技术合作项目之一，它利用社会对话关注全球供应链中的工作条件和生产力(见第 2 章，专栏 2.17)。该项

¹¹ 如 IFAs,贸易协定认证体系，联合国全球契约，经合组织《跨国企业指南》和联合国企业人权指导原则，国际标准 ISO 26000。

¹² 国际劳工组织：《三方临时工作组关于多国企业宣言后续机制的报告》理事会，第 313 届会议，日内瓦，2012 年 3 月，GB.313/POL/9(Rev.)。

目涉及国际买家和当地的工厂，还在国家和企业层面联系政府，工人和雇主。它对工厂遵守国家劳动法律和工作中基本原则与权利的情况进行评估，并以公开透明的方式报告评估结果。根据评估，采购商可以与供应商合作补救存在的缺陷，如果存在继续违规的现象，采购者可以做出调整，把订单切换给符合条件的工厂。更好的工作计划与工厂和工人合作制定改进方案，然后提供持续的监督和核实服务。它还还为管理人员、监察人员和工人就他们感兴趣的问题提供培训。这些活动涉及劳工局系统内各种队伍的协调行动(专栏 3.4)。

专栏 3.4

国际劳工组织在越南开展社会对话的协调行动

劳工局的劳动法律团队已经为越南进行中的劳动法改革提供了多方面的支持，劳工局内不少部门都做出了贡献，以确保越南新的立法符合国际劳工标准，同时为该国在经济和投资快速增长时期促进保护工人，发展和谐的劳资关系和进行有效的劳动管理提供一个良好的框架。

在劳动法改革的过程中，劳工局的劳动管理团队对越南的劳动监察制度进行了需求评估，它是妥善监督法律实施的一个关键机构。正在与越南政府合作制定一项工作方案，以落实评估中提出的一些建议，并不断完善劳动监察系统的工作绩效，为三方成员提供有效的服务，并支持在工作场所推进法治。

作为对公共劳动监察制度工作的一种补充，2009 年 6 月以来，更好的工作计划已在越南的服装部门发挥作用，在企业层面上改善为跨国服装采购商供货的工厂的工作条件。该计划为政府、雇主组织和工人组织及国际买家之间加强合作提供了一个机制。这包括通过联合规划、劳动监察人员培训活动和分享工作场所实践的信息，支持公共劳动监察机构建设。更好的工作计划也支持社会伙伴的作用，使其能更有效地倡导在具体企业和整个行业促进改善工作条件和提高生产力。这项工作的一项重要内容是在工厂内培训工会代表，提高其解决冲突和谈判技巧等能力。通过更好的工作计划所取得的经验为国际劳工组织提供了案例，而这些案例研究已经被用于劳动法改革的进程。

为了使越南的社会伙伴有效地发挥他们的作用，该项目一直注意提高越南雇主组织和工人组织的能力。雇主活动局和工人活动局及劳工局的劳资关系团队与越南的三方成员密切合作，提高其集体谈判技能，传播劳动法知识，完善管理各自组织的能力，并倡导普遍的社会对话和协商。

303. 截至 2012 年中期，雇用超过 75 万工人的 700 家工厂参加了更好的工作计划。在过去三年中，已对 1600 多家工厂进行了评估考察，平均 70% 的工厂正在实施“更好的工作计划”，旨在更好地实施劳工标准和提高竞争力。在不止一次得到评估的国家已看到了重大改进。例如，在约旦，基线数据与最新评估报告的对比表明，纪律和争端方面的合规率提高了 47%；支付最低工资的合规率提高了 19%。高压政治方面的违规率下降了 38%。在海地，减少由于宗教和政治见解引起的歧视方面的合规率改善了 25%，工会活动方面的合规率提高了 45%。

304. 在过去的十年中，国际劳工组织通过多国企业协议(TCAs)已获得了支持三方成员工作的专门知识，特别是通过向签约方提供研究成果和收集数据，以及与签约方进行互动。同时也产生了几份工作文件和书籍；¹³ 与顶尖机构的研究人员和

¹³ K. Papadakis (ed.): 《塑造全球产业关系：国际框架协议的影响》(Geneva/New York, ILO/Palgrave Macmillan, 2011)。

学者建立了强大的合作网络，如欧洲提高社会品质基金会(Eurofound)；与欧共体合作建立了一个关于多国企业协议的资料库¹⁴；参加了欧盟的三方专家会议¹⁵和研究工作，为开始参与多国企业协议的企业举办能力建设讲习班。¹⁶

3.7. 社会对话模式的主流化：努力加强国际组织的连贯性

3.7.1. 多边组织

305. 国际劳工组织是全球最先进的，制度化的社会对话论坛，为三方合作提供了一个独特的平台。它被其他国际组织公认为是国际劳工标准唯一的合法来源和监护者。鉴于联合国近几年来一直试图提高全系统的连贯性，国际劳工组织获得了把社会对话和三方机制概念纳入联合国其他机构工作的更多机会，特别是在国家层面。这通常是通过谈判和执行联合国发展援助框架(UNDAFs)，它们规定了战略计划框架，并提供关于国家进步、成果和目标的真知灼见。国际劳工组织的四个战略目标，体面劳动议程和性别平等综合要素已经越来越多地成为联合国发展援助框架的主流议题。

306. 对 2011 年签署的 25 个联合国发展援助框架文件的分析显示，97%的文件至少包含了国际劳工组织的三个战略目标，比 2010 年 75%的覆盖率有所提高。就最近的联合国发展援助框架而言，将近 60%包含了国际劳工组织的所有四个战略目标。

307. 国际劳工组织为社会伙伴参与联合国发展援助框架的磋商提供了技术援助，并为其参与制定本国的发展框架和计划，发挥自身作用提供了技术支持，联合国的项目与各国的计划是要协调一致的。劳工局已经为工人组织和雇主组织¹⁷准备了有关联合国改革的简报材料和区域的能力建设方案。¹⁸给联合国国家工作队提供了援助，帮助它们实施(联合国行政首长理事会于 2008 年通过的)联合国关于就业和体面劳动的工具包。该工具包是社会伙伴的一个重要切入点，因为它承认工人组织和雇主组织在分析和规划联合国各机构工作中的具体作用。

¹⁴ 关于技术合作协议，欧盟的数据，<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en> [accessed 12 Dec. 2012]。

¹⁵ 欧盟：《多国企业协议专家组报告》，<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=214> [accessed 12 Dec. 2012]。

¹⁶ 雇主学习网络，国际劳工组织都灵培训中心，<http://lempnet.ilo.org/en/tcas> [accessed 9 Nov. 2012]。

¹⁷ 《联合国改革与工人组织》工人活动局 (ACTRAV) 和合作伙伴关系发展部 (PARDEV)，劳工组织，2009，www.ilo.org/actrav/what/pubs/WCMS_113742/lang--en/index.htm [accessed 11 Dec. 2012]，《联合国改革与工人组织》，ILO，PARDEV，2009，www.ilo.org/pardev/partnerships-and-relations/un-system/WCMS_173313/lang--en/index.htm [accessed 9 Nov. 2012]。

¹⁸ ILO：《劳工组织能力建设计划：工人和雇主与联合国合作促进在地区变革环境中实现体面劳动》，讲习班，(科伦坡，2011)。 www.ilo.org/colombo/whatwedo/events/WCMS_164577/lang--en/index.htm。

308. 国际劳工组织鼓励其他国际组织与社会伙伴进行合作，作为其促进国际组织之间政策连贯性工作的一部分。这方面的例子包括：联合国通过其全球契约劳工工作组，该工作组的主席单位是国际雇主组织和国际工会联合会；企业社会责任跨机构圆桌会议，其中包括国际雇主组织和国际工会联合会的参与。全球契约办公室最近要求其所有的本地网络联系各国的工人组织，加强在本地网络成员之间开展对话的机会，特别是就“全球契约”的劳工原则进行对话。

309. 国际劳工组织一直在积极推动实现“千年发展目标”，特别是到2015年消除极端贫困和饥饿的第一个目标。在政策层面上，劳工局为突出体面劳动问题、将其变成发展政策的核心要素发挥了非常重要的作用。因此，2008年的新目标下第一项任务要求促进实现人人享有充分的生产性就业和体面劳动，包括妇女和年轻人。

310. 社会保护底线倡议，包括国际劳工大会通过的关于社会保护底线的第202号建议书，是国际劳工组织做出的贡献，因为这些举措敦促各国加大对扶贫的投入，促进社会包容，努力帮助弱势家庭和群体克服面临的困难和风险，为社会的可持续发展贡献力量。

311. 全球金融危机为国际劳工组织工作与国际金融机构和其他经济组织开展合作提供了机会，努力通过社会对话促进更多的政策连贯性。20国集团(G20)通常会带来这样的机会。¹⁹ 例如，2009年4月20国集团在伦敦举行了首脑会议，会后要求国际劳工组织“与其他有关组织合作评估已经采取的行动和未来需要采取的行动”，以应对金融危机对就业的影响；为此国际劳工组织和世界银行一起开展了一项关于20国集团成员政府应对危机政策的调查。这项调查遵循“全球就业契约”的结构，编制了危机期间政府干预措施清单，包括与社会对话相关的措施。²⁰

312. 20国集团还要求国际劳工组织与其他组织合作，与雇主和工人合作制定培训战略，供其审议。20国集团的训练战略²¹ 阐明了为什么说政府、雇主和工人之间建立强有力的伙伴关系的重要功能之一是成为连接学校和职场之间的一个有效和持久的桥梁。该战略还强调了雇主和工人代表参与设计、实施和评估技能政策的重要性。孟加拉，贝宁，海地和马拉维等国政府已同意成为实施这项战略的试点国家，特别强调社会伙伴的参与。

¹⁹ G. Köhler: 《协调一致的挑战：克服各自为政和促进政策连贯》(日内瓦，国际劳工组织，2011年)。

²⁰ 国际劳工组织和世界银行：《应对金融和经济危机政策库存综合报告》(日内瓦/华盛顿，2012年)。

²¹ ILO: 《强劲可持续和平衡增长需要熟练的劳动力：G20 培训战略》(2010年，日内瓦)。

313. 国际劳工组织欢迎世界银行出版的《2013 年世界发展报告》把报告的题目定为“工作”，该报告更新了该组织关于就业和发展的分析与政策建议。²² 该报告注意到了国际劳工组织专家的各种贡献。

314. 该报告把工作定义为“不侵犯人权的……创收活动”(世界发展报告，第 5 页)，承认了工作中基本原则和权利确定的底线，包括工人的发言权和参与权。基于对劳动力市场立法和政策证据的平衡审议，该报告意味着世界银行早期关于劳动力市场灵活性的立场发生了明显的调整(世界发展报告，特别是第八章)。它发明了“高原效应”的概念，即政府和社会有足够的空间来决定劳动保护和法规的合适水平，并认识到社会和谐是一个重要的发展目标。通过这样的考虑，该报告为世界银行与国际劳工组织的体面劳动议程联姻铺平了道路，从而提高了政策的连贯性。然而，报告中对有些议题的处理似乎是轻描淡写，如结社自由，工人和雇主在国家社会对话中的作用，尤其是在危机时期参与政策选择；当需要作出艰难的经济社会选择的时候，应该确保公平性，包容性，社会和谐和稳定。²³

315. 虽然政策连贯性方面的上述进展是值得欢迎的，但是在基层它并不总是能转化为政策的连贯性。例如，在罗马尼亚，国际劳工组织和国际货币基金组织就发生了意见分歧，它们在劳动保护立法，最低工资，社会对话和集体谈判作用的共同建议平台上无法达成一致意见。国际劳工组织的监督机构就希腊政府通过的财政紧缩措施对其已经批准的一些国际劳工组织公约的影响表达了保留意见，希腊为了满足“三驾马车”提出的条件而采取了紧缩措施(请参阅第二章，第 2.4.2 节)。

316. 2005 年，对国际劳工组织社会对话、劳动法和劳动管理服务战略的一份独立评估发现，虽然国际劳工组织被认为是主管社会对话的称职和权威的国际组织，但是它面临着来自其他国际组织“日益激烈的竞争”，无论是在劳动法改革还是集体谈判和产业关系等领域。²⁴ 尽管自那时以来国际劳工组织已经取得了一些进步，但是这些关注仍然有效。

317. 时不时有人提出设立一个机构间的经济社会发展理事会的想法，使其在一定程度上拥有高于所有联合国机构的权威，也高于布雷顿森林机构和世界贸易组织，

²² 世界银行：《2013 年世界发展报告：就业》(华盛顿，2012)。

²³ 国际劳工组织(劳工局)对世界银行《2013 年世界发展报告：就业》的评论，2012 年 11 月 2 日，http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_emp/msu/documents/statement/wcms_192350.pdf。经合组织也有类似的政策调整。经合组织《2012 年就业展望》表示支持设定工资的协调集体谈判方式，因为它“有助于良好的结构性能和劳动力市场弹性，以及实现结构性失业率较低，并缓解冲击的直接影响，通过调整工资或工作时间促进就业。”经合组织《2012 年就业展望》(巴黎，2012 年)，http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-en。

²⁴ 国际劳工组织：《社会对话劳动法和劳动管理重点计划的独立评估》，理事会第 294 届会议，2005 年 11 月，GB.294/PFA/8/1。

作为改善连贯性和防止严重危机的一种方式。²⁵这样的世界权威已经被设想为一个新的经济政策的决策机构，它对全球经济和社会事务的影响会类似于联合国安全理事会对全球和平与安全问题的影响。

3.7.2. 区域组织和倡议

318. 随着区域一体化举措的激增和有些举措的深化，近年来国际劳工组织和区域机构之间的合作已经得到了广泛的拓展。²⁶

319. 通过欧盟委员会，欧盟对外行动署和国际劳工组织之间的年度高级会议，欧盟与国际劳工组织的社会对话合作力度不断加大。能力建设工作的一个重点领域是培训欧盟在 2004 年和 2007 年东扩国家的社会伙伴参与欧盟社会对话的能力。这涉及到由都灵国际培训中心提供培训；研究和分析有关问题，如私营和公共部门的工作条件及工资水平；盘点欧盟新成员国的社会对话状况。

320. 国际劳工组织定期派代表参加欧洲部门对话委员会的会议，而欧盟也出席国际劳工组织的部门会议。

321. 在 2012 年，欧盟开始资助一项为期三年的都灵培训中心项目，主要关注欧盟九个成员国(保加利亚，捷克共和国，希腊，爱尔兰，意大利，波兰，葡萄牙，斯洛伐克和西班牙)中经济危机和紧缩措施对劳动法、劳资关系和社会对话的影响。

322. 自 2012 年起，应欧盟希腊特别工作组的邀请，国际劳工组织已经开始参加在布鲁塞尔举行的定期高级咨询会议。特别工作组的目标是协助希腊利用欧盟结构基金促进就业，投资和改善管理。

323. 国际劳工组织还参与了作为欧盟就业和社会政策外延的社会对话倡议。国际劳工组织与欧洲经济和社会委员会和与其相关的工人和雇主团体进行着合作，在北非和中东地区发动成立国家劳工委员会或经济社会理事会。

324. 自 2005 年以来，国际劳工组织与美洲国家组织合作的势头越来越猛，因为那时签署了一份旨在区域和国家层面开展促进体面劳动联合行动的谅解备忘录。国际劳工组织为美洲国家劳工部会议提供技术援助，而劳工问题企业技术咨询委员会和工会技术咨询理事会作为咨询机构代表美洲雇主和工人参加该劳工部会议。这促成了 2011 年一份有关青年就业的联合声明，该文件被认为是美洲劳动部会议和美洲首脑峰会制定相关政策的踏脚石。

325. 在拉丁美洲的区域和次区域层面，已经进行了促进社会对话和加强三方论坛与机构的多种努力。已经实施的项目分部在中美洲和多米尼加共和国(2008-12 年)；

²⁵ 全球化的社会影响世界委员会：《一个公平的全球化：为所有人创造机会》(日内瓦，国际劳工组织，2004 年)，第 530 段；ITUC：第二届国际工会联合会世界大会决议—温哥华，2010 年 6 月 21 号至 25 号(布鲁塞尔，2010 年) http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/CONGRESS_Decisions_EN.pdf。

²⁶ ILO：《国际劳工组织和欧盟是体面劳动和社会正义的伙伴：十年合作的影响》(布鲁塞尔，2012 年)。

阿根廷，智利，厄瓜多尔，危地马拉，巴拿马和秘鲁(2009-12 年)；之前是阿根廷，玻利维亚多民族国，巴西，厄瓜多尔，墨西哥和秘鲁(2004-07 年)。

326. 在国际劳工组织的帮助下，东盟各国政府和社会伙伴举行了三方会议，包括讨论东盟范围内劳资关系发展的三方会议。

327. 国际劳工组织在整个非洲支持了建立次区域社会对话结构的多种努力，例如西非国家经济共同体社会对话论坛，在中部非洲经济和货币共同体社会对话三方委员会。自 1996 年以来，在非洲法语国家推广社会对话的计划(PRODIAF)(第 3.4 节)在这方面做出了决定性的贡献。劳工局还支持实施旨在促进“体面劳动议程”和批准国际劳工组织治理公约的行动计划，如在南部非洲发展共同体和东非共同体内部。国际劳工组织为这些机构的秘书处及其成员国提供了技术和财政支持。在劳工局的支持下，非洲联盟已经启动了一个在非洲采纳促进和加强社会对话指南的进程，以及一个基于社会对话的非洲生产力议程。

328. 阿拉伯劳工组织和国际劳工组织于 2009 年 10 月在黎巴嫩联合举行了阿拉伯就业论坛，会议期间发起了阿拉伯国家促进社会对话的区域议程。阿拉伯国家联盟所有 22 个成员国的政府、雇主组织和工人组织召开了一次复苏和增长就业契约论坛，制定了应对经济和金融危机的体面劳动措施。根据 2009 年 6 月的国际劳工组织全球就业契约和 2009 年 1 月阿拉伯经济发展和社会峰会的决议，该论坛通过了一份阿拉伯就业行动纲领。2010 年 12 月在摩洛哥举行了阿拉伯国家社会对话的后续区域会议。所有这些事件发生在阿拉伯之春以前，这些会议呼吁各方要克服自由结社和集体谈判面临的挑战，需要在阿拉伯国家支持独立民主和透明的雇主组织及工人组织。

3.8. 社会对话与国际劳工组织其它战略目标之间的联系

329. 国际劳工组织促进三方机制和社会对话的战略目标本身即是目的，又是实现国际劳工组织其他三个战略目标的手段：促进和实现工作中的基本原则和权利；为妇女和男子创造更多获得体面就业和收入的机会；提高全民社会保障的覆盖面和有效性。

专栏 3.5

国际劳工组织的标准制订和社会对话

标准制订活动在促进社会对话中发挥着不可估量的作用，因为正如第一章所云，社会对话已被嵌入所有的国际劳工标准。

最近专门提到社会对话的文书有：2006 年海事劳工公约(MLC, 2006 年)，2006 年促进职业安全与卫生框架公约(第 187 号)，2007 年关于渔业部门工作公约(第 188 号)，第 189 号公约及其配套的建议书，此外还有 2002 年促进合作社建议书(第 193 号)，2004 年人力资源开发建议书(第 195 号)，2006 年雇佣关系建议书(第 198 号)，2010 年艾滋病毒和艾滋病建议书(第 200 号)，和 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)。

自 2008 年以来，(在孟加拉国，埃及，格鲁吉亚约旦，马尔代夫，摩洛哥，缅甸，菲律宾，斯里兰卡和乌克兰)已经开展了 13 个促进结社自由和集体谈判权利的项目(包括两个全球规模的项目)，并已经完成了两个项目(哥伦比亚和坦桑尼亚)。

促进批准和实施八个基本公约和四个治理公约的全球运动正在进行之中；促进批准和实施 1981 年职业安全与卫生公约(第 155 号)，2006 年促进职业安全与卫生框架公约(第 187 号)，2006 年海事劳工公约(MLC, 2006 年)和第 188 号公约的工作也在按部就班地进行着。

3.8.1. 社会对话与促进及实现工作中的基本原则和权利

应对出口加工区结社自由的挑战

330. 自 2008 年以来，劳工局一直在开展关于出口加工区的研究、能力建设和知识共享活动和技术合作(专栏 3.6)²⁷，这些活动具有很强的社会对话内容。这种研究的目的是收集有关出口加工区劳资关系做法的定量和定性信息。劳工局的技术合作活动主要推动出口加工区工人组织起来的权利。

331. 鉴于出口加工区的职工主要是妇女，所以为她们编写了一本自由结社的手册，告诉工会妇女有哪些权利，动员她们参加促进自由结社和组织起来的活动，以此作为实现妇女权利和改善工作条件的关键手段。²⁸ 出口加工区结社自由和集体谈判权指南旨在改善实现这些权利的法律和制度框架，提高三方成员行使权利的能力，正在开发这种指南并进行试点。国际劳工组织的图书馆和信息服务局(INFORM)已经开发了一种包括出口加工区关键信息的在线资源指南，并负责维持这个在线网站。²⁹

²⁷ 国际劳工组织：《国际劳工大会(2013 年)第 102 届会议的议程建议》，理事会第 309 届会议，2012 年 11 月，GB.309/2/2，附录 II。

²⁸ A.Sukthakar 和 R.Gopalakrishnan：《出口加工区女职工结社自由手册》，工作文件(日内瓦，国际劳工组织，2012 年)。

²⁹ 《出口加工区资源指南》，ILO, INFORM, www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/epz.htm [accessed 9 Nov. 2012].

专栏 3.6

斯里兰卡出口加工区的社会对话和工人权利

斯里兰卡的出口加工区内有 280 多家企业，雇用工人总数接近 13 万人。投资局设有 12 个出口加工区，均配备了现代工业所需要的基础设施。

在 2009 年，劳工组织在斯里兰卡启动了一个促进工作中基本原则和权利的技术合作项目。该项目帮助三方成员在出口加工区内显著提高执行劳动法的水平。

作为第一步，该项目为出口加工区的 4,200 名管理人员和工人进行了工作中的基本权利培训，并支持雇主组织建立人力资源网络，在不到一年的时间里该网络的成员达到了 400 个。在该项目的技术援助下，三方成员也采取了一系列的法律和实际措施来尊重工作中的基本权利，包括自由结社的权利。这导致了在出口加工区建立工会促进中心，在这些中心工人和他们的代表可以开会并开展他们的活动。斯里兰卡三个较大的出口加工区都设立了这样的中心，它们集中了 61% 的劳动力，其中大部分是年轻妇女。

三方就加大对不公平的用工做法的罚款力度达成了一项协议，劳工部就完善实施公投的法律下发了一个通知。该项目还支持劳工部加强劳动监察和执法机构的工作。

对劳动监察部门进行了改革，该国通过了全国首个劳动监察政策，并开发了覆盖全国各省的电脑化的现代劳动监察制度。还开发了开展监察活动的现代工具，应用了监测和报告监察结果的工具，共对 120 名劳工官员进行了有效监察技术和技能培训。根据政府公布的数据，2011 年开展了 194 次明察和 535 次暗访，发现了 338 起违规行为。所有这些措施的影响将在斯里兰卡 2013 年首次发布的年度监察报告中刊登出来。

童工劳动

332. 劳工局一直试图将社会对话和对劳动关系的深刻认识同其童工劳动政策和活动结合起来；例如，在安哥拉，阿根廷，智利，印度，印度尼西亚，马拉维，巴拿马，南非，赞比亚和津巴布韦的技术合作项目进行了这种整合。与社会伙伴合作开发了“新一代”的项目，或预见到他们的积极参与，以加强各国伙伴对项目的认同感和项目的可持续性。这方面的例子包括：在科特迪瓦和加纳的可可行业消除童工劳动的项目；在柬埔寨建立工会之间的协调委员会打击童工劳动的项目。与国际雇主组织和国际工会联合会共同合作开发了一些针对社会伙伴的培训指南和能力建设活动。

利用社会对话促进土著人民的平等待遇

333. 有 22 个国家和地区已经批准了 1989 年土著和部落民族公约(第 169 号)。国际劳工组织的监督机构通过各种手段监督和指导该公约的实施，包括定期审查有关政府的报告。为此，国际劳工组织的一些三方成员通过敦促国际劳工组织监督机构关注有关具体问题而帮助土著和部落人民组织。有一个计划³⁰ 向所有利益相关者提供技术援助，旨在通过能力建设和宣传教育材料解决实施方面的差距，如 2009 年的一份指南³¹ 为政府、土著和部落人民以及工人组织和雇主组织落实土著

³⁰ 《促进国际劳工组织第 169 号公约计划》(PRO 169)，培训工具箱，<http://pro169.org/> [accessed 16 Dec. 2012].

³¹ 国际劳工组织：《实践土著和部落人民的权利：国际劳工组织第 169 号公约导读》(日内瓦，2009 年)，http://pro169.org/res/materials/en/general_resources/IPsRightsInPractice-singlepages.pdf [accessed 16 Dec. 2012].

人民的权利提供了实用工具，而这份指南是根据成功经验、良好做法和经验教训来编写的。PRO-169 网站提供了一个获得“工具箱”的途径，让培训师因地制宜为当地积极分子和社区领袖开发关于土著和部落人民权利的课程。

3.8.2. 社会对话和全民社会保障

334. 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)强烈反映了社会保障与社会对话之间的联系，一是因为其通过得益于三方参与的过程，二是因为社会保护福利系统的发展依赖于持续形式的社会对话。社会保护底线的概念不仅强调用生命周期方法消除贫困和脆弱性，而且强调应该采用由各国自己确定的方法。在这两个方面都需要不仅在传统的社会伙伴中保持社会对话，他们是对话的核心对象，而且需要其他利益相关者的参与，如非政府组织，合作社和小额保险提供者。

工作和家庭

335. 根据 1981 年有家庭责任的工人公约(第 156 号)，劳工局继续开展活动，其中的一个主要特点是强调雇主组织和工人组织参与制定和执行关于工作家庭平衡的政策。国际劳工组织进行的一项关于儿童保育工作场所解决方案的全面研究以及国际劳工组织和联合国开发计划署的联合报告³² 提供了社会对话和集体谈判的实例和良好做法。³³ 在国际劳工组织的协助下，多米尼加共和国，印度，印度尼西亚，马来西亚和泰国的工会向本国政府提交了政策建议，就如何加强孕产妇保护提出了意见，并发起了促进批准 2000 年生育保护公约(第 183 号)的运动。

工作时间

336. 作为应对危机的措施，劳工局向一些国家提供了如何开展关于调整工作时间的社会对话的咨询意见，例如智利。劳工局还向三方成员提供了知识和技术咨询，协助他们研究制定企业新的工作时间协议，例如在保加利亚和马其顿。此外，根据工作时间安排三方专家会议的结论，正在开展关于不同行业工作时间安排的结构和影响的调研，以扩大知识基础，调研重点是卫生服务部门。我们的目标是三方成员提供切实的指导，使其能够知道如何安排好工作时间，妥善平衡工人的家庭需要和单位的绩效要求。

最低工资

337. 在很多国家设定最低工资是社会对话的一个主要任务。劳工局为专门的三方机构提供了确定最低工资的能力建设。在国际劳工组织中美洲和多米尼加共和国加强社会对话的大项目下，劳工局为哥斯达黎加三方成员提供了设定最低工资的

³² 国际劳工组织—联合国开发计划署：《工作与家庭：迈向新形式的社会共同责任和谐》(圣地亚哥，2009 年)。

³³ C. Hein 和 N. Cassirer：《托育服务的工作场所解决方案》(日内瓦，国际劳工组织，2010 年)。

能力建设活动，包括全国工资理事会的成员，它是该国负责确定行业和职业最低工资的国家三方工资协调机构。2012 年为莱索托工资顾问委员会和纳米比亚家庭工人工资委员会提供了类似的能力建设。在菲律宾和越南，就最低工资制度改革已经开展了大量的工作。

职业安全与卫生

338. 作为发展职业安全与卫生法律框架和国家计划体系的一个组成部分，劳工局继续推动社会对话，包括通过制定国家职业安全与卫生概况，建立国家三方机构³⁴(这是许多工业化国家的一贯做法)，采用或修订国家职业安全与卫生法律，实施国家职业安全与卫生计划。批准和实施国际劳工组织第 187 号公约等职业安全与卫生方面的成果，也有助于加强三方和双方的社会对话。取得进展的例子包括巴西和乌拉圭，他们促进了关注职业安全和卫生问题的行业三方委员会，相关行业涉及建筑，化工，服装，冶金，石油和天然气，以及在农村和卫生部门。

艾滋病毒和艾滋病

339. 关于 艾滋病毒和艾滋病的第 200 号建议书在其制定过程中和在国家层面实施过程中均大量借鉴了社会对话的内容。劳工局在该领域的工作采用的是一个多部门的方法，目的是让社会伙伴和其他相关行为者参与这项工作，如代表艾滋病毒感染者的民间社会组织。劳工局在国家层面提供了技术咨询服务和能力建设，确保社会伙伴积极参与负责协调应对艾滋病毒和艾滋病工作的机构，旨在使劳动世界采取的行动成为国家应对艾滋病流行工作的一个组成部分。2011 年，劳工局支持了 43 个成员国劳动部参与全球抗击艾滋病结核疟疾基金建立的国家协调机制，支持了 40 个成员国的雇主组织和 21 个成员国的工人组织参加这项工作。

家庭工人

340. 第 189 号公约及其补充文件 2011 年家庭工人建议书(第 201 号)以两种方式促进了社会对话。首先，它倡导家庭工人行使结社自由和集体谈判的权利；第二，它们强调，在实施文书关键条款时，需要与有代表性的工人和雇主组织进行磋商。国际劳工组织为有些成员实施第 189 号公约提供了援助，例如，乌拉圭和菲律宾，它们是首先批准 2011 年家庭工人公约(第 189 号)的两个国家³⁵；国际劳工组织还帮助成员建立关于家庭工作社会对话的制度框架，这种制度鼓励集体组织和该部门的代表性(见第二章，专栏 2.17)。

³⁴ 2009-2012 年：阿尔巴尼亚，阿塞拜疆，孟加拉国，巴西，柬埔寨，喀麦隆，多米尼加共和国，埃及，斐济，印度尼西亚，伊拉克，黎巴嫩，马拉维，毛里求斯，尼加拉瓜，塞舌尔，塞拉利昂，塔吉克斯坦和赞比亚；在 2009 年之前：克罗地亚，萨尔瓦多，爱沙尼亚，印度尼西亚，马来西亚，蒙古，巴基斯坦，巴拿马，泰国，乌拉圭和越南。

³⁵ 在写作本文时，有 3 个国家批准了第 189 号公约(毛里求斯，菲律宾和乌拉圭)。

移民工人

341. 在支持各国制定本国劳动力流动政策和法律时，劳工局倡导使用社会对话和广泛参与的过程。这样做的目标是实现更好地管理劳动力迁移，更好地监管招聘过程，更好地保护移民工人。得到帮助的国家包括亚美尼亚，阿塞拜疆，柬埔寨，格鲁吉亚和南非。劳工局向区域一体化社区提供了类似的支持，特别是改善和实施区域劳动力流动协议，制定次区域覆盖移民工人社会保障的政策措施。这些机构包括欧洲经济社会委员会，东盟三方劳务移民论坛，东非共同体和南部非洲发展共同体(SADC)。南部非洲发展共同体体面劳动计划特别关注劳动力流动这一地区性的问题，并正在制定一项关于本地区劳务流动的行动计划。

3.8.3. 为所有妇女和男子获得体面就业和收入创造更多机会的社会对话

就业政策

342. 国际劳工组织努力促进社会对话成为根据第 122 号公约制定经济政策过程的一部分。它支持把社会对话作为一种整合国际劳工组织体面劳动议程和国家减贫战略及国家发展框架的手段，鼓励工人和雇主参与制订经济和社会政策，这种例子包括贝宁，布基纳法索，喀麦隆，马里，多哥——包括通过促进就业和减贫项目(APERP)。社会对话也是国际劳工组织支持各国制定本国就业政策的关键。

343. 国际劳工组织支持提高部委间协调能力和三方委员会的能力，以确保社会对话成为国家就业政策制定过程中的每一步，从形势分析，到政策选择，再到批准政策实施及进行效果评估。国际劳工组织要努力确保社会对话超越劳动管理部门本身，必需包括经济和计划部委及行业主管部委，因为这些部委在创造就业机会方面起着关键作用。

多国企业

344. 国际劳工组织的多国企业宣言提倡把社会对话作为实现其主要目标的一种重要手段，“鼓励多国企业对经济发展和社会进步做出积极的贡献，……最大限度地减少和克服其各种经营活动可能带来的困难”。劳工局与多国企业宣言相关的活动鼓励企业与政府和国家的雇主和工人组织进行协商，就如何尽量实现外国直接投资的就业效应展开对话，特别是促进年轻人就业(正如在阿根廷，阿塞拜疆，科特迪瓦和利比里亚见证的那样)。

中小企业

345. 国际劳工组织的“持续竞争力和负责任的企业”(SCORE)培训计划是建立在工作场所对话的基础上；通过组建企业联合改善团队，该计划支持中小企业提高生产力和竞争力，同时完善它们的工作条件和环境做法。

346. 国际劳工组织“衡量和改善生产力体系”(SYMAPRO)的目的是通过业务人员及中高级管理人员的参与和承诺,提高企业效率,产品质量和改善工作条件。来自社会对话的综合绩效指标即关注工艺流程又关注工作条件。在墨西哥,“衡量和改善生产力体系”已被纳入行业集体谈判协议。自从2007年制糖业社会伙伴签署了劳动现代化协议以来,三方网络会议每两个月举行一次,分享实施经验,在一个过去几十年里年年有罢工的部门避免了冲突。“衡量和改善生产力体系”也已被成功引入省级集体谈判协议(包括索诺拉省的几个行业)和公司级集体谈判协议(新瓦雅塔的旅游业)。

绿色就业

347. 在2007年,国际劳工组织与联合国环境计划署,国际工会联合会和国际雇主组织联合建立了绿色就业倡议。该计划的首份报告³⁶承认社会对话是让环境政策和计划考虑到社会影响的一种基本手段。在2012年联合国可持续发展(里约+20)会议上,国际劳工组织强调社会对话是过渡到低碳排放经济过程中确保社会公正和社会包容框架的一个组成部分。劳工局支持各国政府通过社会对话解决绿色就业问题和气候变化的措施,包括2009年在印度成立的绿色就业和气候变化多方利益相关者工作组。

农村经济

348. 2008年国际劳工大会³⁷对农村就业进行一般性讨论和2011年3月理事会讨论农村战略以后,劳工局已开展了促进农村地区社会对话的能力建设活动。例如,在印度泰米尔纳德邦的一个项目允许农村工人联盟在最近几年聘用超过17万名工人(请参阅第二章,专栏2.4)。20世纪90年代以来,国际劳工组织在36个国家运用其地方经济发展方法,帮助当地建立论坛,这些论坛的参加方包括当地政府,工会的当地分支机构,雇主协会和其他工人组织,如合作社,小企业协会,妇女团体等;他们共同设计和实施一个共同的地方发展战略。社会对话是塞内加尔“农村微型企业项目二期”(PROMER II)的一个组成部分,通过综合式体面劳动方法,在塞内加尔八个农村地区支持创办微型和小型企业。该项目帮助有关组织提高为企业发展提供服务的能力,促进创建微型和小型企业(并因此发展本组织的会员),并与地方当局进行对话;促进工会的存在,特别关注劳工权利和工作条件;在15条价值链里建立了三方协商框架。其他工作涉及开发促进农村地区旅游扶贫的工具³⁸,以及开发帮助女性民工自由结社的工具。³⁹

³⁶ 联合国环境规划署:《绿色工作:迈向一个可持续低碳世界的体面劳动》(内罗毕,2008年)。

³⁷ 国际劳工组织:《为扶贫促进农村就业》,报告四,国际劳工大会第97届会议,日内瓦,2008年。

³⁸ 国际劳工组织:《旅游扶贫工具包》,2011年,http://www.ilo.org/sector/Resources/training-materials/WCMS_162289/lang--en/index.htm [accessed 11 Dec. 2012]。

³⁹ R. Gopalakrishnan 和 A. Sukthankar:《女性民工的结社自由手册》(日内瓦,劳工组织,2012年)。

合作社

349. 国际劳工组织在非洲和拉丁美洲的许多技术合作项目表明，社会组织，团结经济组织和合作社可以在当地发展战略中发挥重要的作用，符合 2002 年促进合作社建议书(第 193 号)的精神。国际劳工组织在非洲(特别是肯尼亚，卢旺达，南非，坦桑尼亚和乌干达)开展的合作社工会(SYNDICOOOP)经验显示，参加的工会和合作社组织已受益于它们之间的战略联盟，组织得到加强，服务得到优化，在重要的社会对话进程中会员用统一的声音发言，如制定减贫战略。劳工局为工会和合作社制作了一本题为《让我们组织起来！》的手册，号召它们把非正规经济中的工人们组织起来。⁴⁰ 劳工局参与了联合国其他机构(如联合国粮农组织)的联合宣传活动，以提高人们的觉悟，为发展合作社和农民组织营造有利的环境。

3.8.4. 性别平等主流化和加强妇女的声音

350. 根据 2009 年国际劳工大会关于性别平等的决议⁴¹，劳工局通过能力建设，技术咨询服务和研究工作，已经对在劳动世界推进性别平等的要求做出了回应。通过把出口加工区和农村地区的妇女组织起来，有关活动旨在加强妇女的参与和声音；让更多的妇女参与社会对话制度；帮助影响工会的决策；让妇女在集体谈判中发挥更大的作用；缩小性别工资差距；兼顾工作和家庭责任；打击工作场所的性暴力；加强妇女的经济机会。劳工局还审查了改善实施国际劳工标准和加强劳动立法和执法框架中性别敏感度的法律文本。⁴²

351. 最近的能力建设活动包括劳动监察和性别平等的培训模块，以及举办了一期劳动法庭法官应用国际劳工组织性别平等公约的讲习班。受训的法官来自博茨瓦纳，马拉维，尼日利亚，南非和赞比亚。

352. 通过各种途径，促进性别平等、妇女经济赋权和工作场所代表性已经被主流化：通过推动结社自由的项目(萨尔瓦多，印度尼西亚，约旦，菲律宾和南非)；通过劳动监察部门能力建设(印度尼西亚，约旦，黎巴嫩，阿曼，南非和乌克兰)；通过工人组织和雇主组织的能力建设(孟加拉国，贝宁，玻利维亚，柬埔寨，哥伦比亚，马里，摩洛哥，尼泊尔，尼日尔，巴基斯坦，菲律宾，塞内加尔，多哥，赞比亚和一些中欧国家)；以及通过制定体面劳动指标(印度尼西亚)。⁴³

⁴⁰ S.Smith: 《让我们组织起来：为工会和合作社组织非正规经济中的工人而写的工会合作社手册》(日内瓦，国际劳工组织，国际合作社总署和国际自由工会联合会，2006 年)。

⁴¹ ILO: 《关于性别平等是体面劳动核心要素的决议》，第 98 届国际劳工大会，日内瓦，2009 年。

⁴² 国际劳工组织: 《性别平等和社会对话：带注释的参考书目》(日内瓦，2012 年)。

⁴³ 国际劳工组织: 《国际劳工组织性别新闻》，第 19 号(日内瓦，国际劳工组织，2012 年 11 月)。

3.9. 体面劳动国别计划和技术合作中的社会对话

353. 国际劳工组织关于社会对话的行动主要通过体面劳动国别计划和技术合作项目来实现。专栏 3.7 概况了为支持社会对话相关活动而开展的各种类型的融资工作。

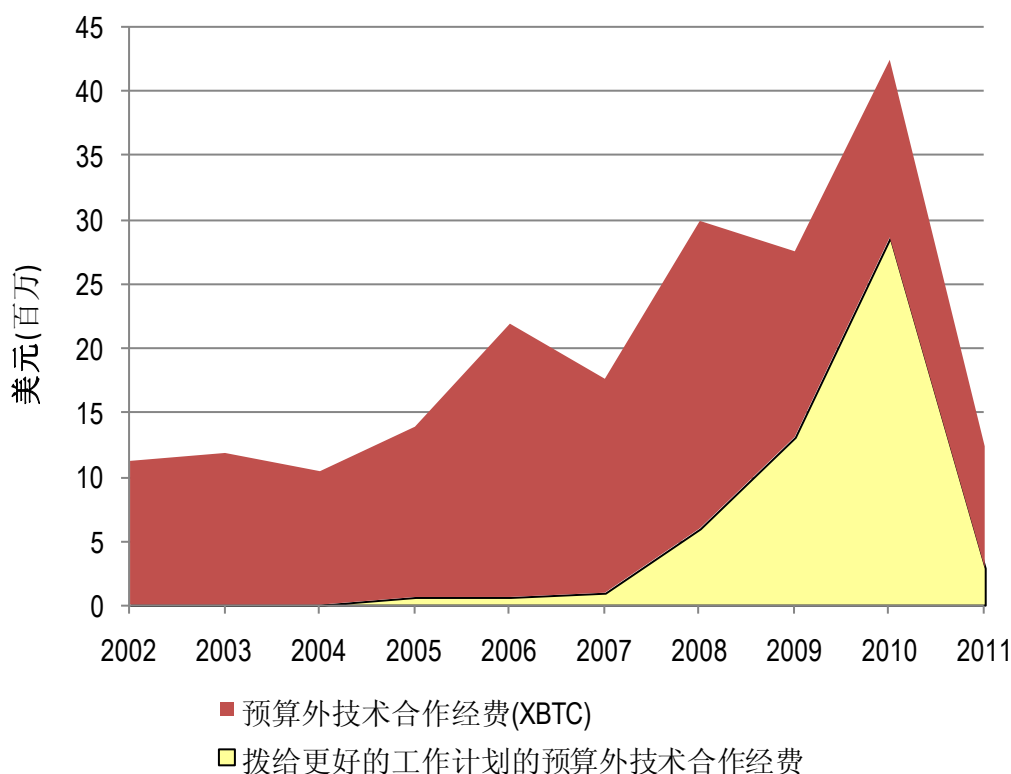
专栏 3.7 为社会对话活动筹措资金

在 2010-11 两年期，社会对话战略目标收到了各种来源的资金经费，即经常预算(就业部门之后的第二大拨款)，经常预算补充帐户和预算外技术合作(XBTC)经费，但比例各不相同。

虽然大部分雇主和工人活动的经费来自经常预算(分别为 91%和 87%)，但是其他活动高度依赖预算外技术合作经费来源。后者超过劳动法和管理活动资源四分之一，超过社会对话和产业关系及具体部门活动经费的三分之一。其余开支由经常预算补充帐户解决。

社会对话的预算外技术合作经费每年较上年会出现上升或下降，没有一个明确的趋势，而与更好的工作计划的演变有内在联系。在 2002-12 年间，劳工局拨给社会对话战略目标的整体预算外技术合作经费平均约为 6%(有一些峰值的变化，如在 2010 年是 16%，因为更好的工作计划拨款)，这使得该战略目标成了预算外技术合作出资最少的目标。

2002-11 年拨给社会对话的预算外技术合作经费(以美元计)



354. 2005 年国际劳工组织建立了体面劳动国别计划，作为它支持各个国家的主要载体。这些计划是各国三方成员共同推进“体面劳动议程”的具体抓手。自推出以来，在世界各地已经制定了大约 100 个体面劳动国别计划。

355. 体面劳动国别计划有两个基本目标。首先，它们促进体面劳动成为国家发展战略的重要组成部分。其次，它们便利三方成员利用国际劳工组织的知识、工具、

宣传和合作能力，通过一个以成果为基础的框架，在劳工组织具备比较优势的领域内推进“体面劳动议程”。体面劳动国别计划也是国际劳工组织对联合国国别计划的独特贡献，还是整合经常预算和预算外技术合作经费的一个主要手段。

356. 三方机制和社会对话一直是国际劳工组织规划和实施给成员国三方成员一体化综合援助项目的核心手段。每个体面劳动国别计划都是围绕社会伙伴确定的若干优先重点和成果来制定的。通过体面劳动国别计划进行细化，各国三方成员共同承担分析形势和需求的工作，并确定在本国实现体面劳动的重点任务。在大多数情况下，三方成员既是计划的受益者又是计划的执行机构。同样，体面劳动国别计划承认社会对话既是一个期望的结果，又是一个在任何社会和经济领域提高实现具体持久结果机会的手段。

357. 为准备本报告，对五个地区 14 个国家⁴⁴的 30 个体面劳动国别计划进行的案头审查表明，与第一代体面劳动国别计划相比，大多数国家的第二代甚至第三代体面劳动国别计划中涉及四个相关领域的社会对话方面都取得了长足的进步，不论在哪个地区：在设计体面劳动国别计划阶段评估三方成员及其需求的质量(尤其是在波斯尼亚和黑塞哥维那，柬埔寨，约旦，莱索托，马里，摩尔多瓦共和国)；在体面劳动国别计划周期内三方成员对计划的认可程度和参与情况——即设计，实施，监督和评估(尤其是在阿尔巴尼亚，阿根廷，波斯尼亚和黑塞哥维那，布基纳法索，柬埔寨和埃塞俄比亚)；计划中纳入对三方成员技术和机构能力建设的情况(尤其是在阿根廷，孟加拉，波斯尼亚和黑塞哥维那，埃塞俄比亚，印度尼西亚，约旦，莱索托，马里)；促进社会对话做法、机制和/或法律框架的一体化情况(特别是在阿根廷，柬埔寨，莱索托，马里和摩尔多瓦)。

358. 这次审查显示，体面劳动国别计划日益认识到了社会对话的重要性。这也证明，通过三方成员参与协商和实施体面劳动国别计划各个阶段的制度化，社会对话和三方机制正在许多国家推广开来。

⁴⁴ 阿尔巴尼亚，阿根廷，孟加拉国，波斯尼亚和黑塞哥维那，布基纳法索，柬埔寨，埃塞俄比亚，印度尼西亚，约旦，莱索托，马里，摩尔多瓦，塞内加尔和津巴布韦。

第四章

主要观察意见，吸取的经验教训和可能的前进道路

359. 考虑到第一、二、三章中提供的信息，可以得出一些关于三方成员面临的需求和挑战的关键观察结果和经验教训，还可以就国际劳工组织如何加强努力，推动社会对话成为实现体面劳动首选的治理方法得出一些重要的意见和建议。本章提出了这些意见，作为对国际劳工大会讨论未来前进道路的贡献。

360. **国际劳工组织的有效行动取决于反应能力，国家承诺和可持续性。**促进社会对话和良好的产业关系，并建立必要的制度需要持续的努力，而不是临时性的举措。劳工局应继续提供高质量和及时的投入，加强这些机构和倡导适合国情及区域情况的响应式做法，同时这些做法要符合有关国际劳工标准。对援助请求做出快速响应对于抓住机遇开展社会对话至关重要，也有利于当它受到威胁时来捍卫它，如在发生阿拉伯之春和欧洲紧缩措施影响的情况下。政府的坚定承诺是社会对话在国家层面持续取得进展的必要条件，加强雇主组织和工人组织的参与是可持续对话的重要组成部分。

361. **基于信任的三方机制是关键。**三方社会对话有助于确保双边和三方社会对话机构之间的一致性。鉴于一些国家目前在推动把集体谈判权力下放给企业，且大环境的特征之一是劳动力市场的分割，三方社会对话为社会伙伴分享信息、制定战略和协调行动提供了空间。让雇主组织和工人组织参与三方沟通过程，就其共同关心的问题协商有助于强化社会伙伴之间的信任和他们的关系，并为在其他领域开展社会对话铺平道路；他们共同关心的问题有：非歧视，艾滋病毒和艾滋病，工作与家庭的平衡，残疾人等。

362. **让社会对话具有包容性。**三方行动者需要使社会对话具有包容性，涵盖那些非标准的就业，中小企业，农村经济，移民工人和其他弱势群体及无组织群体。这可能要求在不同层面建立社会伙伴的能力，让他们以各种形式组织其潜在的成员。这种拓展和组织活动可以成为扩大对话和谈判范围的第一步。在某些情况下，建立更具包容性的社会对话需要法律改革和制度创新，以填补劳动立法或国际劳工标准在保护方面的差距。同样，劳动行政管理和劳动监察需要发挥举足轻重的作用，逐步把非正规经济和弱势工人纳入劳动法保护的范畴。

363. **限制结社自由和集体谈判权仍然是一个重大的挑战。**没有自由结社和集体谈判会削弱社会对话对社会经济发展和应对危机的潜在贡献。作为一种参与式方法，社会对话是对民主施政、透明度、社会正义的基本贡献；成员国，雇主组织和工人组织可以得益于社会对话进程的广泛使用。劳工局一贯支持三方成员努力促进结社自由，集体谈判和三方社会对话，一直努力推进批准和实施国际劳工组织的基本公约和治理公约。当然，国际劳工大会可以鼓励各国政府加强对社会对话的承诺；鼓励社会伙伴更加注意首先通过对话和谈判解决其利益分歧；劳工局应加强和改善有针对性的能力建设工作，提高以证据为基础的政策咨询和宣传能力。

364. **大多数国家劳动力比例的下降及其对增长和公平的影响需要引起国际劳工组织的注意。**国际劳工组织可以帮助三方成员研究解决国民收入中劳动力比例下降的问题，途径是帮助三方成员加强工资设定制度，特别是确定最低工资和集体谈判制度，并为更具包容性的劳动力市场结果制定相应的扶持和有利环境，包括积极协调工资协议的措施，或利用扩展机制把集体谈判协议带来的好处传向整个行业的所有企业。¹国际劳工组织可以在原先调研的基础上，进一步分析造成劳动力比例下降的原因，并找出制度建设的有效办法(或扭转对高收入经济体制度的侵蚀)，促进更加公平的收入模式。劳工组织可以为发展中国家和高收入国家加强这方面的体系和机构能力建设提供技术支持。

365. **“中庸之道”可能是一种新的挑战。**在一些欧洲国家和其他高收入国家出现了弱化社会对话制度的现象，因为未经社会对话就采取了紧缩措施和其他反危机措施；有时候这种做法明显地削弱了经过几代人才建立起来的集体谈判机制。相反，在世界其他地区，通过法律程序和体制框架逐步建立社会对话和集体谈判制度的工作已经取得了重要进展。特别是在亚洲和拉丁美洲的部分地区，加强社会对话和集体谈判已成为经济发展战略的一部分。这些大相径庭的趋势可能会导致一种事实上的收敛效应，即社会对话和集体谈判制度的雄心水平和影响力趋于下调，低于高收入国家 20 世纪建立的初期基准。国际劳工组织和三方成员应考虑是否需要扭转高收入国家这类制度受到的侵蚀，同时全力支持发展中国家和新兴国家加强这些机构。

366. **组织变革影响着雇主和工人。**全球化和全球危机导致的经济、社会和政治进程正在改变着雇主组织和工人组织。就雇主方面而言，成员似乎有兴趣发展具有广泛议程的企业代表组织。就工人方面而言，工作重点之一是需要多个层面促进统一的工会议程，并解决过度分散的问题，因为各自为政削弱了工人在一些国家的发言权和影响力。为了应对形势的快速变化，劳工局需要通过调研和政策对

¹ 国际劳工组织：《2012/13 年全球工资报告：工资和公平增长》(日内瓦，2012 年)，第 63 页；国际劳工组织：《2008/09 年全球工资报告：最低工作和集体谈判：迈向政策连贯性》(日内瓦，2008 年)，第 59-60 页。

话，深刻理解和分析代表性变化及雇主组织和工人组织正在采取的策略，或理解和分析它们能在未来寻求的道路。

367. 支持劳动行政管理部门和劳动监察部门并建设强健的劳动法院可以形成一个遵纪守法的良性循环。确保遵守劳动法律的措施，包括劳动监察和适当的执法机制，有助于保障工人的权利，促进工作场所的法治，为守法雇主提供公平的竞争环境，并劝阻违法行为，从而产生一个威慑和顺从的良性循环。有效的劳动立法和劳动监察还有助于把非正规经济企业和弱势工人逐步纳入劳动法保护的覆盖范围。劳动执法机构也可以发挥重要的作用，确保克服危机的政策和紧缩措施不会削弱社会对话和工人的权利。在一些国家，有效的劳动监察和执法要求加强司法系统。国际劳工组织以国际劳工标准的形式指导有关国家构建其强健的劳动法院系统是一个可以想到的领域，最近理事会讨论未来国际劳工大会议程时曾经考虑了这种可能性。

368. 劳工局有意义地参与劳动法改革。如果劳工局对立法建议的响应方式不只是提供书面意见，而是参加有关国家的政策讨论，其效果往往更加有力。对劳动法改革的持续支持和技术援助通常只能通过更广泛的技术合作活动框架来提供。在社会对话已经开展比较好的国家，劳工局的工作会更加有效，这意味着在支持劳动法改革的同时需要对社会伙伴进行能力建设。此外，劳工局对劳动法改革的有效支持需要当地政策和政治环境的深入了解，所以在国家层面要同政府和社会伙伴保持密切配合，而在劳工局内部则需要在具有各种专业技术的不同单位之间进行密切协调。

369. 为了拓展双赢的结果，集体谈判议程需要扩大。国家和部门层面的双方及三方社会对话是重要的工作，因为它可以刺激劳动管理的良性互动，同时便利集体谈判和工作场所合作。除了工资，工作组织，职业培训，工作和家庭的平衡，技能发展和企业绩效等其他议题可以帮助社会伙伴进一步谈判平衡企业与工人利益的综合性协议。在危机和紧缩的时代，这一点尤其重要。

370. 信息和咨询形式的工作场所合作可以成为未雨绸缪随机应变解决雇主和工人需求的一个重要工具。最近部门和企业层面劳资关系的发展变化证明，通过提供信息和咨询有助于减轻危机的影响，包括建立共识的新形式。可持续企业发展和创造就业机会已经成为两个具有统一功能的主题，就此雇主组织和工人组织已经开始进行合作，尤其是在企业结构调整和财政挑战的背景下。以信息和咨询的形式对工作场所合作提供最新的国际指导可能是有用的。根据卡地亚工作组²的结论，把这一项列入未来国际劳工大会的标准制订议事日程，将为三方成员讨论如何通

² 2002 年委托关于修订标准政策工作组(卡地亚工作组)逐个审查所有国际劳工公约和建议书；国际劳工组织：《需要修订的公约(第二阶段)》，理事会，第 267 届会议，日内瓦，1996 年 11 月，GB.267/LILS/WP/PRS/2。

过加强社会对话有效管理变革提供一个机会。它可能要求对国际劳工组织相关文书进行整合和更新，如 1952 年企业层面合作建议书(第 94 号)，1960 年(产业和国家层面)协商建议书(第 113 号)和 1967 年企业内沟通建议书(第 129 号)³。根据国际劳工组织的标准和原则，要有保障措施来确保这种合作不会取代集体谈判，后者依然是管理工作条件和就业的主要自愿方法。

371. 有效的劳动争议解决机制是对集体谈判和劳动法的必要补充，如仲裁，调解，自愿仲裁和裁决。这些程序和机制为一个稳定的生产性产业关系和遵守劳动法律提供了重要的基础。由于一些国家的劳动司法系统面临着日益增加的大量案件，显而易见，防止工作场所的劳动争议具有重要意义，通过合作、交流和解决积怨的程序以及低成本快速调解、仲裁或裁决机制均有助于确保劳动力市场的良好运转。越来越有必要对整个体系进行审查，劳工局需要协助各方进行系统性改革，以确保运作良好的机构和做法。这可能涉及对劳动行政管理部门内部或一个独立的法定机构内部进行调整。对有关国家的经验和创新进行研究和交流信息可以让其他国家在建立有效的劳资纠纷解决制度方面实现跨越式发展。最近的理事会讨论未来国际劳工大会议程时提出了对此问题进行一般性讨论的可能性。

372. 跨境社会对话，全球供应链和自愿性举措。由于全球供应链中越来越多地使用社会对话的概念，例如，私营的认证机构和多国企业，所以国际劳工组织需要加强在这方面的宣传、能力建设和研究工作，以确保这些新的领域的政策连贯性和正确使用社会对话的概念。在买方主导的劳动密集型全球供应链中，如纺织和服装部门，在地方和国际层面“更好的工作计划”的经验及其突出的社会对话内容可以为国际劳工组织在全球供应链中干预措施的附加值提供证据。把劳工局的工作扩展到其他买方驱动的全球供应链可能会引起扩大社会对话和产业关系制度空间的额外突破。就生产者驱动的资本密集型产业而言，如化工和汽车，工会化水平相对较高，全球工会联盟和跨国企业之间已经商谈了一些多国企业协议。多国企业协议已被证明是沿多国企业价值链促进结社自由和组织工人的一个有用工具。根据国际劳工组织劳工标准和多国企业宣言，国际劳工组织可以开发一些工具，支持全球、区域和地方的行动者参与这类倡议。

373. 促进国际政府间三方机制。对社会对话兴趣的提升和这个概念被日益融入各国政府的双边、区域议程和政府间多边协定(欧盟，南方共同市场，北美自由贸易协定，欧盟韩国自由贸易协定，南部非洲发展共同体等)为国际劳工组织发挥独特作用、拿出专门知识提供了另一个机会。可以鼓励国际劳工组织为三方成员参加国际活动提供更多的支持，以在新的国际形势下支持建立或扩大三方机制，并加强各方与相应的国际实体发展关系。

³ 国际劳工组织：《(2014 年)第 103 届劳工大会议程建议》，理事会，第 312 届会议，日内瓦，2011 年 11 月，GB.312/INS/2/2。

374. **确保国际组织根据国际劳工组织的标准和原则使用社会对话的连贯性。**其他国际组织越来越喜欢参加社会对话，并越来越关注产业关系和就业关系。尽管取得了进展，一些国际机构的政策主张仍然不符合国际劳工组织的标准和价值观。但是，把这些问题日益纳入双边、区域和多边组织的议程给国际劳工组织发挥其独特作用带来了机会。为了确保国际体系中的政策连贯性，国际劳工大会可能要考虑国际劳工组织的标准对各个层面的社会对话给予定义的选项。

375. **缩小重要的知识差距。**在劳动行政管理方面，劳工局需要扩展其关于公共监察和私人监督之间交叉的知识基础；衡量和提高劳动行政管理部门提供的服务水平；为非正规经济中的工人们提供劳动行政管理和监察服务的有效方法；并完善收集劳动监察数据的统计方法。还需要与采取了新战略的政府开展对话，了解他们在落实劳动法覆盖范围和经济变革中促进合规性方面解决新出现问题的工作情况。劳工局需要建立网络并促进与其他国际组织和学术机构的合作。从雇主组织的角度来看，劳工局研究工作和能力建设的重点应该是，结合企业价值观准备社会对话中的商业案例，包括可持续性和企业的发展，竞争力，创新和企业责任等价值观。从工人组织的角度看，需要对其关心的问题以证据为基础的研究和宣传：危机的影响，就业关系，出口加工区，弱势群体，非正规经济，移民工人，跨境工业关系和性别问题。国际劳工组织对社会对话的系统研究和定期出版相关成果可以缩小研究的差距，并补充国际劳工组织其他主要业务领域的工作，如工资和就业。

第五章

为了通过一项关于社会对话的行动计划， 建议大会讨论的要点

376. 目前关于社会对话周期性讨论的目标是更好地理解其成员各种不同的现实情况和需要，并利用国际劳工组织的各种行动手段更有效地进行应对。¹ 讨论的结果应该会使国际劳工组织相应地调整其优先事项，并为计划、预算和其它治理决定提供依据。希望经过讨论通过一项关于社会对话的行动计划，考虑到各国加强社会对话的成功经验和各方为实现千年发展目标和消除贫困而采取的行动。本届大会通过的行动计划将覆盖劳工组织当前 2010-15 年战略政策框架的余下部分和随后的时段。²

第 1 点：在危机和过渡背景下的社会对话

377. 全球危机和政治过渡为在私营和公共部门开展社会对话创造了机会和挑战。

- 国际劳工组织可以如何帮助各方维护和促进社会对话制度，确保结社自由、组织权和集体谈判权，包括在实施紧缩政策和反危机措施的情景下？
- 为了确保各种形式的社会对话，包括集体谈判，促成对企业和工人双方都公平的解决办法，需要什么样的制度安排和采取什么其他行动？

第 2 点：加强社会对话和争端预防与解决机制

378. 全球化，劳动力市场改革，高失业率，新的就业关系和劳动世界的其他变化给许多国家的社会对话带来了新的挑战。

- 为了支持各种形式的社会对话，并更新预防和解决社会争端及劳资纠纷的机制，应该采取什么样的行动？
- 国际劳工组织的指导，包括以国际劳工标准的形式，应该包括下列领域吗？：
(一)旨在预期、管理和适应形势变化的信息和咨询；(二)劳动争议解决机制，

¹ 国际劳工组织：《国际劳工组织关于公平全球化的社会正义宣言》，国际劳工大会，第 97 届会议，日内瓦，2008 年，第 2(A)(i)部分。

² 应忆及为关于四个战略目标的周期性讨论设定了一个 7 年周期，且社会对话在此 7 年期内会讨论一次。

如调停，调解和自愿仲裁，作为对劳动法和集体谈判的必要补充；(三)劳动执法机构和判决，包括劳动法庭。

第 3 点：社会对话机制吸收更多的部门、企业和工人参与

379. 很多经济领域的社会对话比较薄弱，或者根本不存在，比如非正规经济，农村经济，中小企业和非标准就业形式占主导地位的经济活动。考虑到需要保护工人权利并同时确保企业的可持续发展：

- 如何使社会对话更具包容性，使不同层次的社会伙伴更好地代表弱势群体和无组织的工人及企业？
- 可以向劳动行政管理和监察制度提供什么样的支持，以促进非正规经济向正规经济过渡，让劳动法保护延伸到弱势工人？

第 4 点：社会对话，全球化和全球供应链

380. 包括出口加工区的全球供应链组织生产对社会对话有影响，从而提出了国际劳工组织根据国际劳工标准和多国企业宣言可能采取行动的问题。

- 可以设想什么样的行动来应对这些挑战，包括跨境社会对话吗？
- 国际劳工组织应如何推进实施社会正义宣言，该宣言呼吁国际劳工组织“与非国家实体和经济单位建立新的伙伴关系，如多国企业和在全球部门层面运作的工会，以加强国际劳工组织实施计划和活动的有效性”³？

第 5 点：政策的连贯性

381. 各国政府正在越来越多地把结社自由、集体谈判和社会对话的制度与程序纳入双边和区域贸易及一体化协定，而国际组织正在越来越多地参与这些事务。

- 国际劳工组织该如何确保其他国际机构和一体化协定涉及社会对话的政策与行动符合国际劳工组织的标准和价值观，从而促进政策的连贯性？
- 国际劳工组织如何在其职权范围内，便利和推动在区域一体化、联合国和双边及多边协定层面的社会对话和三方机制？

³ 宣言第 2(A)(v)部分。