

第一项议程

至关重要的领域： 使工人免于从事不可接受形式的工作

文件的目 的

本文件阐明了在“使工人免于从事不可接受形式工作”这一至关重要领域(ACI)的战略，概述了该战略的内容、重点领域以及实施进展情况。

理事会被邀请就该战略、战略实施以及未来方向提供指导意见(见第 26 段的决定草案)。

相关的战略目标：所有。

政策影响：理事会的意见将指导劳工局有关使工人免于从事不可接受形式工作战略的实施工作，包括劳工局将向其成员国提供支持的工作。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：理事会的指导意见将被融入该战略、工作计划以及未来工作中。

作者单位：工作条件和平等司(WORKQUALITY)。

相关文件：2014-15 两年期计划和预算；2016-17 两年期计划和预算草案；国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施(1998 年，宣言附件(修订本)，2010 年)；国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言(2008 年)；迎接国际劳工组织一百周年纪念：现实、复兴和三方承诺(2013 年)，局长报告 I(A)，国际劳工大会，第 102 届会议，日内瓦，2013 年；以及有关国际劳工组织工作中基本原则和权利战略的独立评估报告(2014 年)。

背景说明

1. 国际劳工大会在其第 102 届会议(2013 年)上通过了 2014-15 两年期计划和预算，其中将“使工人免于从事不可接受形式的工作”列为八个至关重要领域(以下简称“ACI 8”)之一，作为国际劳工组织双年度的优先工作重点。该计划和预算对不可接受形式的工作的定义如下：“令人无法接受的工作形式系指工作中缺乏基本的原则和权利，使工人的生命、健康、自由、尊严和安全受到威胁的状况，或使家庭处于极度贫困的状况。”¹
2. 该 ACI 与局长的呼吁是一致的。局长呼吁应该关注男女工人中最为脆弱的群体，而这些工人面对巨大的不安全性，缺乏社会公正对他们造成最大的伤害。²与其他类别的工人相比，某些类别的工人，如移民工人或在农业、建筑业、渔业、矿业、家政等部门工作的工人和在低端制造业中就业的工人则更容易从事不可接受形式的工作。无论在正规工作环境还是在非正规工作环境下都能见到这些工人的身影。
3. 根据国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言(2008 年社会正义宣言)的精神，ACI 8 旨在提高国际劳工组织行动的有效性和影响力，通过消除骇人听闻的用工形式来促进尊重工作中的基本原则和权利并持续改善其背后普遍存在的恶劣条件。这些条件包括缺乏教育和技能、低下的生产率、(如由职业安全卫生危害或超长工作时间所导致的)健康欠佳、缺乏发言权和代表性、歧视、过低的工资和拖欠或克扣工资等等。
4. 尽管“不可接受形式的工作”的概念在国际劳工组织的讨论中相对新颖，但是对之加以处理的多方和相互关联的政策领域并不陌生。这包括有关促进结社自由和有效开展集体谈判权利、废除童工和强迫劳动及推动非歧视和平等的措施，采取行动解决威胁工人的职业安全和卫生条件和工作时间安排的问题，精心制定最低工资和有效的工资保护措施以使工人及其家庭免于陷入极度的收入不稳定状态。
5. 本 ACI 涉及劳工局工作的几个技术领域。其目标是：发现和描述在不同背景下不可接受形式的工作的表现形式；了解其背后的成因；确定采取何种应对政策、措施和战略，以及将取得何种结果；和加大行动力度，防止或消除其反弹。本 ACI 旨在通过使国际劳工组织各种干预的目标更为集中以及调动一切行动手段，包括国际劳工标准、政策咨询和技术援助等来加速向体面劳动的过渡。更好地批准和实施上述政策领域的国际劳工标准具有重要性，也有必要寻求跨境解决方案，特别是在次区域和区域层面上和在供应链层面上展开行动。

¹ 国际劳工组织：局长的 2014-15 两年期计划和预算草案，报告 II(补充)，国际劳工大会，第 102 届会议，日内瓦，2013 年，第 49 段。

² 迎接国际劳工组织一百周年纪念：现实、复兴与三方承诺，局长报告，报告 1(A)，国际劳工大会，第 102 届会议，日内瓦，2013 年，第 147-148 段。

6. 该 ACI 的另一个目的是为国际劳工大会和理事会权责的后续措施作出贡献，其中包括：对工作中基本原则和权利战略目标的周期性讨论(2012 年)；在最近发布了独立评估报告以及通过了 1930 年强迫劳动议定书(2014 年)；³ 理事会在其第 307 届会议(2010 年 3 月)上通过的关于职业安全和卫生的行动方案(2010-16 年)，以促进广泛批准和有效实施相关的文书；2014 年大会标准实施委员会关于 1970 年确定最低工资公约(第 131 号)和 1970 年确定最低工资建议书(第 135 号)报告普查的讨论成果⁴ 以及即将在第 104 届国际劳工大会(2015 年)进行的关于社会保护(劳动保护)的周期性讨论。
7. 本文件基于 2016-17 两年期计划和预算草案的拟议成果 8，提供有关已经开展的工作以及初步成果的情况，并寻求理事会有关实施该战略的指导意见。

战略方针和取得的进展

8. 该 ACI 的主要特点如下：一个部门重点；干预的目标主要针对那些最需要保护以及国际劳工组织又可有所作为的经济部门和工人类别；采取跨学科的方式，吸收了几个技术领域的成果；以及采用相互补充的行动手段。
9. 在实施的第一年中，ACI 8 一直寻求：
- (a) 增进对不同国情下不可接受形式工作之范围和特点的了解以及对超越国境的共同特性的了解；
 - (b) 实地检验那些保护工人免于从事不可接受形式工作的切实可行的战略和措施。
10. 有关 ACI 8 的工作正在全球和国家这两个相辅相成的层面展开。

全球层面

11. 已经开展了大量的工作，以更精准地了解不可接受形式工作的构成、解决之道以及综合应对手段的价值。为此，已完成了一项全球性的研究，该研究审议了不可接受形式工作的概念，并与由学术机构和诸如世界银行、地区开发银行和欧盟等国际组织提出来的相关概念进行了比较。同时也出版了一份有关国际劳工组织监督机构所确定的保护方面存在的差距及其深层原因的评估报告。该报告借用德尔菲调查方法，确定了七个维度⁵ 和一套描述符号，对不可接受形式的工作进行评估，

³ 国际劳工组织：关于国际劳工组织有关工作中基本原则和权利战略的独立评估报告，日内瓦，2014 年 9 月。评估报告呼吁制定一个有关工作中基本原则和权利的全方位战略并呼吁加强国际劳工组织相关的规范职能、政策咨询和技术援助之间的联系。

⁴ 国际劳工组织：临时记录，第 13 号，国际劳工大会，日内瓦，2014 年。

⁵ 工作时间、就业收入、职业安全与卫生、招聘与合同安排、社会保护、预防与补救措施以及工人的尊严。

并对在国家层面开展的快速评估提供指导。为了改进在国家层面的服务，目前正在开展以下工作：起草有关工人和雇主组织创新方法和集体谈判的情况说明和政策简报，以提供有关保护脆弱工人群体的方法，使移民工人、家政工人和季节工人等弱势工人群体能免于从事不可接受形式的工作。此外，也还在制订一套有关最低工资的政策指南，其中也将探讨将保护扩大至那些尚未被最低工资所覆盖工人的可行办法以及从 ILO-IFC 更多工作计划所开展的工作中吸取经验教训，旨在促进各成员国遵守和尊重工作中基本原则和权利以及在全球供应链中遵守有关工资、工时以及职业安全与卫生的国家法规。

国家干预

12. 在国家层面正在推进的工作范围包括从对具体的部门进行评估，以确定不可接受形式的工作的表现形式和形成原因到试行国家干预。这项工作是以多维干预模型为基础的，该模型针对具体的部门和工人类别，是由国际劳工组织三方成员合作开发，并适合不同的区情和国情。通过提供可在其他部门或地区使用的具体案例分析，这些试点干预的成果也有望充实全球知识库。
13. 参与国家包括贝宁、巴西、玻利维亚多民族国、哥斯达黎加、印度、马拉维、摩洛哥、巴基斯坦、某些太平洋岛国、南部非洲国家、泰国和乌兹别克斯坦，它们处于不同的经济发展阶段并且拥有不同的法制和政策环境。在选定这些国家时，听取了国际劳工组织地区和国家局的建议，同时考虑到以下一个或多个标准：
 - 政府提出的技术援助要求，包括对监督机构提出的关切问题的回应；
 - 正在进行的有关童工劳动、强迫劳动或劳务移民的工作；
 - 政治意愿和最近出现的政策辩论，如劳务移民在地区和国家政策议程中的位置日益突显，以及三方成员作出的更大承诺以解决弱势劳务移民工人，尤其是低技能移民工人所面临的处境；以及
 - 在体面劳动国别计划中所确定的优先项目以及劳工局在两年中提供服务 and 取得成果的能力。
14. 在 2014 年年中启动了国家干预，其重点放在以下几个主要领域。例如，国际劳工组织的干预主要针对那些大量存在家政工人或国际移民工人并且其保护需要特别紧迫的部门中不可接受形式工作的问题。在泰国，渔业在全球名列第三，其出口总值达到 70 亿美元，但渔民必须忍受极其恶劣的工作条件并且他们工作中的基本原则和权利得不到尊重。许多工人被迫劳动并且不能够离职，因为他们的工资尚未支付，或者由于受到暴力威胁和向有关当局遣送的威胁(许多工人是非正规的移民工人)。工资低下、工时超长(每天超过 17 小时)以及没有书面就业合同等问题司空见惯。与此相随的还有劳动监察员或其他政府机构的有限监督，不能充分利用投诉机制以及缺少工人组织。为了解决该部门移民工人所面临的工作条件问题，国际劳工组织支持进行干预，其中重点放在完善法律框架和增强劳动监察和职业

安全卫生机构的能力以及支持工会、行业协会和非政府组织。作为寻求更为稳妥的解决方案的第一个步骤，泰国已经颁布了一个关于海上渔业工作的部级条例(第 10 号)，其中包括劳动保护的若干规定。

15. 在区域一体化的进程中，逐步将有关就业、移民和社会保护政策融合起来是一项异常艰巨的任务。根据瓦加杜古+10 首脑会议的议程，正在加强南部非洲三方成员的能力，通过整理典型做法、能力建设和知识分享来更有效地保护移民工人。在哥斯达黎加，劳工局根据该 ACI，支持实施国家移民政策，这是拉丁美洲第一部移民政策，重点关注家政、农业和旅游业并努力加强劳动监察、促进社会对话和诉诸法律。其结果是次区域也提出这种需求，要求将这种干预扩大到北部三角国家(萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯)。在这些国家，移民工人迫切需要保护。
16. 童工和强迫劳动(乌兹别克斯坦)。近年来，国际劳工组织监督机构一直就乌兹别克斯坦为发展经济，在农业尤其是棉花生产中动员和使用劳动力的背景下实施 1957 年废除强迫劳动公约(第 105 号)和 1999 年最恶劣形式的童工劳动公约(第 182 号)的情况向其提意见。棉花生产为该国创造了 17% 的 GDP，但是其提供的工资较低，工作条件也较差，导致该国存在重大的体面劳动赤字。在 2013 年 6 月，该国政府同意接待一个国际劳工组织——乌兹别克斯坦联合监督团。随后，国际劳工组织专家委员会和大会标准实施委员会敦请该国政府继续与国际劳工组织和社会伙伴进行合作，以便消除在棉花采摘中对儿童的依赖并确保完全消除强迫劳动。在 ACI 8 的框架内，劳工局提供了有关清除童工和强迫劳动方面的援助并随着乌兹别克斯坦第一个体面劳动国别计划的签署(2014–16 年)，加大了其技术援助力度。该国别计划中有三个优先领域，其中两个是：为了实现工作中的基本原则和权利，加强乌兹别克斯坦的社会伙伴关系；以及改善工作条件和加强社会保护。
17. 通过在不同的治理层次上的多方合作与对话解决不可接受形式的工作问题。为了避免工人在筹备和举办大型运动会(2014 年世界杯和 2016 年奥运会)期间从事不可接受形式的工作，国际劳工组织对巴西的干预行动集中在提高有关不可接受形式的工作的认识，同时加强社会对话机制以及在建筑业促进体面劳动。这一举措也为在 2015 年底前创建一个在大型运动会中促进体面劳动的可复制的干预模型奠定了基础。若干全国性的委员会在市、州和联邦一级建立起来，以在世界杯的框架内促进体面劳动。国际劳工组织在南部非洲的干预行动主要集中在加强三方成员的能力，以完善劳务移民工的管理以及通过在国家 and 次区域层面的社会对话来保护移民工人。国际劳工组织也向非洲的几个区域经济共同体提供指导，指出三方性原则可以成为移民政策制定过程中的一个基础。在印度，为了降低工人成为包身工的风险，社会对话在促进招工制度的完善、工作条件的改善以及工资保护力度的加强上发挥了作用，同时在加强工人组织和雇主组织的能力、增进对包身工的了解和加强工会权利和集体谈判方面也起到了作用。
18. 对非洲国家的快速评估。通过与三方协商后，在摩洛哥(家政工作)以及贝宁(采矿、采石以及人工扫选)等特定部门正在进行快速评估工作，其目的在于确定和了解不

可接受形式工作的表现形式及其成因，以及明确这一概念和方法的价值。这些评估结果将在 2015 年三方论坛上进行讨论，并且满足各国需要和国情的国别行动计划将推出，在 2016-17 年完全付诸实施。

社会伙伴的参与

19. 社会伙伴借助于雇主活动局(ACT/EMP)和工人活动局(CTRAV)，一直参与确定本 ACI 战略的优先课题和主要领域。在全球和国家层面同时进行干预行动的战略也受益于社会伙伴的真知灼见。在全球层面，在以下方面与它们进行了磋商：关于不可接受形式工作的全球研究报告的最终定稿；德尔菲调查问卷的设计，其中确定了参与调查的国家工人组织和雇主组织，以及制定了调查的范围和相关描述符；确定在工人组织和雇主组织与集体谈判方面相关创新方式的授权调查范围。在国家层面，它们参与活动的准备和实施工作。在巴西正在开展的工作已强化了不同治理层面上的社会对话机制。在泰国，为了解决工人在渔业中缺乏代表权的问题，国际劳工组织正通过信息分享，加强对工会和非政府组织建立小组活动的支持。在乌兹别克斯坦，体面劳动国别计划支持社会伙伴参与制定和实施国家政策，以及支持其加入各自的国际组织。这些工作正在开展之中，社会伙伴也承诺加强与工人活动局和雇主活动局的进一步合作以及与劳工局工作相关的所有社会伙伴的合作。

与其他 ACI 的联系

20. 一方面，所有 ACI 都是相互关联的，另一方面 ACI 6 关于非正规经济的正规化、ACI 3 关于社会保护底线、ACI 7 关于加强工作场所和劳动监察以及 ACI 5 关于农村经济中的体面劳动等与 ACI 8 的关系尤其密切。不可接受形式的工作在正规就业和非正规就业环境中都随处可见，但在第二背景下则更为普遍。使非正规经济正规化能给工人带来更为正规和得到更好保护的工作安排。鉴于非正规经济工人有可能在法律上或实际上被排除在保护范围之外，因此将社会保护扩展到非正规就业工人是向正规化转型的一个重要组成部分。依法进行有效保护，不仅取决于社会保护的覆盖面，也取决于是否遵守法律，因此精心制订守法战略具有重要性。农村经济和农业部门经常出现重大的社会保护赤字，这主要是由于危险的工作环境、法律监管不力，雇佣工的临时化以及工人代表权的不足等原因造成的。

结 论

21. 该 ACI 的目标是提高国际劳工组织工作的有效性和可持续性，目的在于消灭不可接受形式的工作。该 ACI 战略重点关注那些特别的部门和工人群体，这些部门和工人面临着陷入或堕入不可接受形式工作处境的最大风险。

22. 迄今已开展的工作证实，不可接受形式的工作是由于不同和相关政策领域的失效所造成的，首先是由于否定工作中的基本原则和权利所造成的。
23. 多重问题需多维度的解决方法。劳工局正在试行新的举措，旨在维持在工作中的基本原则和权利方面取得的进展，并采取措施解决导致工人无权和无力的物质条件，以推动全面向体面劳动转型。国际劳工组织的工作是全面和完整的，同时与各国和地区的能力相结合。
24. 国际劳工组织三方成员参与制定使工人免于从事不可接受形式工作的战略，这对于确保他们的主人翁意识、干预行动的可持续性以及消除战略实施可能引起的担忧，是至关重要的。较好地把握普遍存在不可接受形式工作的部门之特点以及那些高危工人群体的特点，对采取有针对性的行动同样是不可或缺的。
25. 该 ACI 也展示了国际劳工组织及其三方成员在解决国际劳工组织监督机构所确定的长期存在问题上的价值。该战略寻求推动在劳工局的政策咨询和技术援助与监督机构随后提出的意见之间形成良性互动。

决定草案

26. 理事会要求局长在实施关于“使工人免于从事不可接受形式的工作”这一 ACI 战略时考虑其指导意见，同时参照 2016-17 两年期计划和预算草案的拟议成果 8。