



国际
劳工局
日内瓦

报 告 六

正在转变的劳动世界 中的劳动保护

有关社会保护战略目标的周期性讨论(劳动保护)



国际劳工大会

第 104 届会议，2015 年

国际劳工大会，第 104 届会议，2015 年

报 告 VI

正在转变的劳动世界 中的劳动保护

有关社会保护战略目标的周期性讨论(劳动保护)

议程项目六

国际劳工局，日内瓦

ISBN 978-92-2-529023-6 (Print)
ISBN 978-92-2-529024-3 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2015 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。

目 录

	页 次
缩略语	v
导 言	1
第一章 劳动世界转变过程中劳动保护的问题和挑战	3
1.1. 转型中的劳动世界	3
1.2. 劳动保护的決定因素	6
第二章 劳动保护的趨勢	9
2.1. 工资政策	9
2.2. 工作时间	14
2.3. 职业安全与卫生	16
2.4. 生育保护	17
第三章 有关劳动保护的政 策挑战和对策	21
3.1. 工资政策	21
3.1.1. 最低工资	21
3.1.2. 工资保障	26
3.2. 工 时	27
3.2.1. 长工时	27
3.2.2. 短工时	30
3.2.3. 促进优质兼职工作	31
3.2.4. 改善工作时间安排(工作时间表)	32
3.3. 职业安全与卫生	35
3.3.1. 应对风险	36
3.3.2. 资源不足	39
3.3.3. 经济增长和就业数量及质量的发展趋势	41
3.4. 生育保护	42
第四章 国际劳工组织用以改善人们工作生涯的对策	47
4.1. 规范和扩大劳动保护	47
4.1.1. 确保工作安全：提高国家职业安全与卫生的覆盖面	47
4.1.2. 劳有所得：扩大最低工资保护范围	51
4.1.3. 让女性同男性一样劳有所得	53
4.1.4. 工作时间管理：平衡工人与企业的需求	55

4.2. 使劳动保护具有包容性	56
4.2.1. 使在职父母和其他工人得以平衡工作与个人生活之间的关系	56
4.2.2. 推动残疾人获得安全和满意的工作场所	58
4.2.3. 将保护扩大到移民工人	59
4.2.4. 将保护扩大到家政工人	60
4.3. 企业业绩与劳动保护：可持续的综合性方法	62
4.3.1. 完善标准合规工作	62
4.3.2. 创建生产力和工作条件间的良性循环	63
4.3.3. 治理、工人代表和劳动保护	64
第五章 结论和前进方向	67
5.1. 国际劳工组织当前的应对措施	69
5.2. 前进方向：迈向更全面更具包容性的劳动保护的方法	70
5.3. 讨论要点建议	71

缩略语

ACI	至关重要领域
EU	欧洲联盟
GDP	国内生产总值
ILO	国际劳工组织
ILOSTAT	国际劳工组织中央统计数据库
OECD	经济合作与发展组织
OSH	职业安全与卫生
SME	中小型企业

导 言

1. 正如《国际劳工组织章程》序言中所阐明的，现有的劳动条件“使很多人遭受不公正、苦难和贫困，以致人们产生如此巨大的不安，而使世界和平与和谐遭受危害”，而需要改善这种劳动条件是 1919 年创建国际劳工组织的基本动机。近 90 年后，2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》重申了国际劳工组织章程目标的重要性，并强调有必要制定和加强劳动保护措施，包括“健康与安全的工作条件；和旨在确保所有人公正地分享进步成果以及所有在业人员和需要此类保护的人员享有一种最低生存工资的有关工资和收入、工时和其它工作条件的政策”。¹ 劳动保护是国际劳工组织创始价值观的根本，即劳动不是商品，改善劳动条件是社会公正、国家的繁荣和普遍与持久和平的核心。
2. 正如《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》中所载明的，社会保护包括两个支柱：社会保障和劳动保护。国际劳工大会在其第 100 届会议(2011 年)上就社会保护(社会保障)问题进行了周期性讨论；今年的周期性讨论的主题将是社会保护(劳动保护)。劳动保护和社会保障是相辅相成的，旨在共同提供工人及其家庭所需要的大部分保护。
3. 根据理事会在其第 320 届(2014 年 3 月)会议上所提供的指导，² 今年的周期性讨论将侧重于四个政策领域：工资政策；工作时间安排；职业安全与卫生(OSH)；以及生育保护。³ 这些政策领域是 1919 年成立的国际劳工组织的核心。它们是雇佣关系的核心，并且是企业的竞争力和创新力的重要决定因素。近一个世纪之后，它们是与以往任何时候都令国际劳工组织三方成员感受到的主要关切。
4. 本次周期性讨论将允许国际劳工组织三方成员审议有关劳动保护方面不断变化的现实和成员国的需求以及国际劳工组织成员国和本组织近年来所采取的相关行动。本次讨论对于评估各种对策的相关性和有效性甚为及时，既要考虑未来的

¹ 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》，第 I(A)(ii)部分。

² 见国际劳工组织：国际劳工局理事会第 320 届会议纪要，理事会，第 320 届会议，日内瓦，2014 年 3 月，理事会文件 GB.320/PV，第 427-439 段。

³ 关于生育保护，本报告只关注涉及工作时间、职业安全卫生和反歧视方面的措施，因为社会保障方面的措施已在国际劳工组织：争取公平全球化的社会正义、根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》进行的关于社会保护(劳工保护)周期性讨论的报告、以及 2011 年国际劳工大会第 100 届会议报告六中有所涉及，日内瓦，2011 年。

选择，又要兼顾对其它战略目标的经常性讨论的成果以及即将对本组织成立 100 周年的纪念活动。

第一章

劳动世界转变过程中劳动保护的问题和挑战

5. 国际劳工组织一直将改善工作条件的政策和行为视为通过确保公平分配进步成果和在国家内部和国家之间遏制“竞相降低门槛”实现持久和平的重要手段。劳动保护是关于保护工人免受剥削、健康欠佳或危险等风险，免受过低或不规则收入以及不可预知的工作日程和过长的工时。它增强了工人及其家庭追求自由和尊严以及经济保障和机会均等条件下的物质福祉，并适应不断变化的工作和生活环境的能力。虽然主要发展的是针对受薪工人的劳动保护，但也要满足自雇人员的，尤其是在职业安全与卫生方面的劳保需要。

6. 诸如最低工资、工时、职业安全与卫生及生育保护标准等劳动保护措施在短期内可能对企业带来成本影响。但是，从长期来看，这类措施能够鼓励企业投资于技术和组织改进以抵消成本的增加，这反过来能够刺激生产力增长。¹ 如果精心设计和推行，它们可以帮助阻止反竞争行为。安全和激励的工作环境以及互利灵活的工作安排能够提高企业的竞争力和生产力，同时使员工公平地分享因生产力提高而带来的部分好处。²

1.1. 转型中的劳动世界

7. 第二次世界大战后到 1970 年代初期，标准雇佣关系-即受雇于可识别雇主的持续、定期和全职的就业至少在工业化国家属于惯常做法，并且是就业法规的基石。在这些年里，国际劳工组织 70 多个公约获得通过，世界各国经都有创造高就业率的经历，而且在许多情况下，具有充分和相对稳定的就业。工会影响了劳动力市场和经济政策的制定，而劳动保护和基于就业的社会保障得到扩大。纵观世

¹ 例如，见 M. Piore: “重新思考国际劳工标准”于 W. Milberg(编): 劳动和生产的全球化: 产业升级的原因和后果(英国贝辛斯托克, 帕尔格雷夫·麦克米兰出版社, 2004 年); S. Deakin 和 F. Wilkinson: “最低工资立法”于 K. Dau-Schmidt, S. Harris 和 O. Lobel(编): 劳动法和经济学百科全书(英国切尔滕纳姆, 爱德华·埃尔加, 2008 年)。

² 见国际劳工组织: 关于促进可持续企业的结论, 国际劳工大会, 第 96 届会议, 日内瓦, 2007 年。

界，战后年间表现出强大产出和生产率增长的特点，而工人及其家庭的生活水准普遍有所提高。

8. 虽然通过法律来保护曾经是并且现在仍然是规范的做法，但集体谈判在此期间在通过建立诸如最低工资或工时限制等最低标准，或通过法律设定补充标准，以及通过确保遵守国家法律来规范工作条件方面也发挥了重要作用。³事实上，在所开展的集体谈判中，工作时间和工资是最长久和重要的主题事宜之一。

9. 过去三十年，全球经济随着劳动世界制度性的变革发生了显著变化。这些变化伴随着——并有助于促成——世界许多地区工会化的下降，削弱了集体谈判作为监管工具的影响。由于工会权力下降，以及一些国家明显地从支持集体谈判的政策中倒退，加上影响深远的劳动法改革，工会的影响力在世界某些地区业已减弱。在发展中国家，集体协议的监管影响力仍然有限，部分原因是工会会员较少，但也是由于劳动大军中有很高比例或者是自雇就业或者是非正规受薪就业。

10. 此外，劳动力市场规范对经济和就业的影响在过去几十年中一直是重大争论的主题，辩论是否能在就业与劳动保护之间取得权衡。然而，越来越多的证据业已表明，劳动保护对就业没有或只有有限的影响。⁴最近，诸如世界银行等国际机构承认为了繁荣和公平需要对劳动力市场进行规范。⁵此外，包括劳动监察机构和劳动法庭在内的其它机构以及普通的法律意识的作用也因其在影响经济和就业成果方面的重要作用而得到承认。⁶

11. 全球化重塑了劳动世界。如今，很多全球贸易都有采购商和供应商参与，⁷这影响到工人的福祉。⁸跨国企业向供应商网络采购，反过来，供应商相互竞争以获得领军企业的业务。因此，提供补偿的任务留给了产品或服务供应商，供应商在可提供给工人的工资和工作条件方面面临着相当大的压力。⁹

³ 见 S. Hayter(编): 全球经济中集体谈判的作用: 谈判争取社会正义(英国切尔滕纳姆, 及日内瓦, Edward Elgar 和国际劳工组织, 2011 年)。

⁴ 见 G. Betcherman, “劳动力市场法规: 我们知道其在发展中国家有何影响吗?” 于《世界银行研究观察》(2015 年, 第 30 卷, 第 1 期); D. Belman 和 P. J. Wolfson, 最低工资起何作用? (卡拉马祖, 密歇根州, 普强公司就业研究院, 2014 年)。

⁵ 见世界银行: 世界发展报告 2013: 工作机会(华盛顿特区, 2012 年)。

⁶ 见 S. Lee 和 D. McCann: “当代劳动力市场中的规范不确定性和保护: 研究和政策中的创新” 于 D. McCann et al.(编): 创造性的劳动法规: 不确定世界中的不确定性和保护(英国贝辛斯托克, 及日内瓦, 帕尔格雷夫·麦克米兰和国际劳工组织, 2014 年), 第 3-32 页。

⁷ 例如, 见世界贸易组织和发展中经济体学院/日本贸易振兴机构: 东亚的贸易模式和全球价值链: 从交易货物到交易任务(日内瓦, 2011 年)。

⁸ 为了国际劳工大会第 105 届会议(2016 年)上的一般性辩论, 理事会在其第 319 届会议(2013 年)上选择了“全球供应链中的体面劳动”议题项目。

⁹ D. Weil: “断断续续的就业: 对实现体面劳动的影响” 于 D. McCann et al. (编)。同前, 第 35-62 页。

12. 诸如互联网扩展的技术进步缩小了时空和物理距离，并加快了生产和工作安排的变化。企业运作所需的工时以及由此导致工人必须加班加点的压力都已有显著提高。无论是技术或商业理由还是因为管理体系，全球化(包括其它时区对产品或服务的需求)、行业或职业规范(如那些与医务人员必须随叫随到相关的规范)或工人挣钱生存的压力(如自雇就业的情况)、迫使工人延时加班在许多行业和职业都有所增加。

13. 自 1980 年代以来，在竞争压力下，企业在生产和安排方面一直要求更大的灵活性。这导致了对传统雇佣关系的质疑，雇佣关系一直是劳动保护措施的基础，而且作为替代标准雇佣合同的多种就业安排也浮出了水面。不规范的就业安排也已成为世界各地劳动力市场的重要特点，特别是在经济部门，而过去经济部门是不存在不规范就业安排的。¹⁰ 工作的稳定性、安全性和可预测性以及工作轨迹的连贯性都有所下降。¹¹ 在不规范就业机会扩大的同时，也已出现新形式的活动，动摇了就业与自雇就业之间的传统区别。¹²

14. 非正规经济依然较大，尤其是在发展中国家。收入和工时的不可预测性和多变性、收入低、对职业病和工伤的保护较缺乏或有限、以及被排除在社保覆盖范围之外等情况，对于很大一部分劳动力而言，仍然是常态。尽管在过去十年中针对劳动贫困人口的扶贫工作取得了巨大的进步，但仍然约有 3.19 亿的劳动男女无法赚取足够的收入使自己和家人生活高于每日 1.25 美元的极端贫困线以上。¹³

15. 劳动力迁徙也在重塑劳动世界，在劳动保护方面正在带来进一步的诸多挑战。据估计，2013 年全球国际移民有 2.32 亿人。¹⁴ 在许多国家，一些行业的整个行业都主要由收入微薄的移民工人来服务。¹⁵ 劳动力迁徙在本质上正在日益变得具有暂时性，并且涉及复杂的跨国过程。¹⁶ 近年来，移民政策重点放在了国家安全而不是劳动力市场需求方面，这导致了对除高度技术熟练人员之外的所有人收紧边界。挑战在于确保各国在规范劳动力迁徙时将保护措施落实到位，以确保对移民工人特别是对技术不太熟练的移民工人平等待遇，防止当地工资和工作条件的标准受到侵蚀。

¹⁰ 国际劳工组织：关于非标准形式就业专家会议的讨论报告(日内瓦，2015 年)。

¹¹ 见国际劳工组织：可持续恢复和发展的就业政策，根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的周期性讨论，报告六，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年。

¹² 见 G. Casale (编)：雇佣关系：比较概述(国际劳工组织，日内瓦，2011 年)。

¹³ 国际劳工组织世界经济和社会展望-2015 年趋势数据库。

¹⁴ 联合国经济和社会事务部：人口事实，第 2013/5 期，2013 年 9 月。

¹⁵ 例如，见经济合作与发展组织(OECD)：“国际移民与经济危机：了解关联与指定对策”于国际移民展望，SOPEMI 2009 年报告，特别关注：管理劳务移民超越危机(经合发组织，2009 年)。

¹⁶ 见 C. Costello 和 M. Freedland：“工作移民和劳工法的划分”于 C. Costello 和 M. Freedland (编)：工作移民：移民和劳工法中的脆弱性(牛津大学出版社，2014 年)，第 1-26 页。

1.2. 劳动保护的決定因素

16. 本报告从三个关键因素的角度分析劳动保护：劳动保护措施覆盖面；保护水平；以及合规程度。这些因素与诸如工资、工作时间、职业安全卫生和生育保护等工作条件的所有方方面面都相关，甚至每个方面都有其自身的特殊性。

17. “覆盖”系指劳动者是否受法律或其它诸如集体谈判等监管机制的覆盖。从历史上看，某些经济部门和职业，如农业工人和家政工人，都被排除在劳动法的覆盖之外。以非标准形式就业的工人在加入工会时或得到集体谈判协议覆盖方面也可能遇到困难。¹⁷ 在某些国家，近期的劳工法改革弥补了覆盖面差距；而在其它国家，覆盖面差距仍然存在。如前所述，一些国家更倾向于通过集体谈判而不是通过法律来规范劳动保护。只要有具有代表性和强有力的工人和雇主组织，集体谈判就可以是规范劳动保护的一种有效形式。然而，如果集体谈判停止发挥作用或不能有效地发挥作用，那么在无法律规定情况下工人可能得不到覆盖。

18. “保护水平”系指法律或其它监管措施给予了多少劳动保护。大多数有关劳动法的辩论都将重点放在了保护水平方面，无视劳动保护(覆盖与合规)的其它基本要素。保护水平在一些国家可能是如此之低，以至于法律在实践中无论是对工人还是对企业几乎没有效用。例如，最低工资设定的是如此之低，以至于它们没有影响，或者对于带薪产假，没有任何规定。另外，保护水平可能被设定得太高不实际，使得企业很难守法。

19. 劳动保护水平能够促使充满活力的企业采用新技术或更高效的工作策略，以收回新的保护措施初始投资成本。劳动保护能够产生其它直接有益的效果，如产假允许企业保留合格工作人员或职业安全卫生标准有助于避免代价高昂的意外。将廉价劳动力作为唯一竞争策略的企业可能会发现很难坚持劳工法规并且可能发出反对声音，但这些企业不能确保经济长期的发展。事实上，工资底线的最初目标之一就是防止“寄生”行业的蔓延，此种行业被理解为其支付的工资不足以覆盖工人社会成本。¹⁸ 然而，鉴于大多数企业既不是寄生的也不是技术先驱者，重要的是将劳动保护水平设定在一个不给企业造成过度负担的水平。集体谈判是实现这种平衡的一个有用机制，因为雇主和工人都熟悉其产业，因而能很好地找到这个中间地带。

20. “合规”关注的是法律在实践中是否得到遵守。在具有大量非正规经济的国家中，遵守法律方面是较弱的，虽然有经验证据表明，正规法律有时会影响非正

¹⁷ 国际劳工组织：关于非标准形式就业专家会议讨论报告(日内瓦，2015年)。

¹⁸ 见 S. Webb 和 B. Webb：行业民主(伦敦，Green and Co.，1902年)。

规经济中的行为(通常涉及最低工资、工时和节假日限制)。¹⁹ 当有关各方的权利和义务不明确,或立法中存在不足或差距,包括有关法律规定或者其适用的解释存在不足或差距时,合规可能变得更加困难。责任混淆可能出现,例如,涉及多方的合同安排。

21. 合规与强制执行战略应被视为劳动保护政策的一个组成部分。研究和最近的政策辩论都强调了提高认识、普及法律知识、劝导、预防和激励、以及实行适当制裁的有效程序的重要性。另外,有必要针对普遍存在不合规情况的行业和职业,根据不同国情量身定制执法行动。²⁰ 工人代表性有助于确保合规性,正如在一个特定国家不同政府部门的协调战略有助于确保合规性。私人举措可以补充这些努力。²¹

¹⁹ 这就是通常所指的“灯塔效应”,由此正式法律设定一种社会规范,成为要遵守的标准或成为非正规受薪雇员与其雇主谈判的一个参照。灯塔效应最早是由巴西经济学家索萨和巴尔塔尔(Souza and Baltar)在为非正规受雇工人确定工资时提及使用最低工资时所查明,但也适用于其它形式的劳动保护情况。见 P. Souza 和 P. Baltar: “Salário mínimo e taxa de salários no Brasil” [“巴西最低工资和工资水平”] 于 Pesquisa e Planejamento Econômico [研究和经济规划](1979 年,第 9 卷,第 3 期)第 629-660 段。

²⁰ 见 B. Hepple: “体面劳动的平等和赋权”,于国际劳工评论(2001 年,第 140 卷,第 1 期); U. Rani et al.: “发展中国家中的最低工资覆盖面与合规”,国际劳工评论(2013 年,第 152 卷,第 3-4 期)。

²¹ 见国际劳工组织:最终报告:关于劳动监察及私人合规倡议作用的专家会议,日内瓦,2013 年 12 月 10-12 日。

第二章

劳动保护的趋势

22. 过去 30 年，在对工人的劳动保护，特别是在职业安全卫生和生育保护以及最低工资和工作时间等监管方面，取得了重要进步。然而，描述这些监管变化在全球范围内如何影响了工人的特点却非易事。这些进步既反映了经济的增长和停滞，也反映了在劳动保护的不同领域以及需要或不需要支持劳动力市场监管的三方机制方面的政治和思想的转变。

23. 劳动保护措施，可以采取立法的形式，也可以是集体谈判的结果。事实上，在国家法律确定的框架范围内，常常会有空间让雇主及其组织与工人组织就劳动保护的不同方面进行谈判。然而，集体谈判被用于决定工作条件的程度取决于每个国家集体谈判制度、社会伙伴力量和集体协议覆盖面的特点。在集体谈判制度得到良好发展、社会伙伴强大的国家，各级集体谈判可以在补充现有法定标准、协助平衡雇主和工人利益方面发挥至关重要的作用。

24. 总的来说，在职业安全卫生和减少平均工时的长期趋势，以及在扩大在职父母享受产假、陪产假和育儿假的权利方面，业已取得诸多改善。然而，本报告所涉及的有关劳动保护四个方面的许多成绩业已受到劳动世界持续转变的挑战，包括劳动力市场的碎片化、合同安排的新形式、工会的衰落、以及“每天 24 小时，每周七天”经济的增长。此外，在劳动力市场中，有一些群体较少受益于劳动保护，这是由于他们所从事的职业或所在的部门要么是被排除在立法覆盖之外，要么是因为他们所得到的的是非标准的或非正规的且享受权益较少的合同安排。这些工人中，有许多是妇女、年轻人、少数族裔和移民工人。

2.1. 工资政策

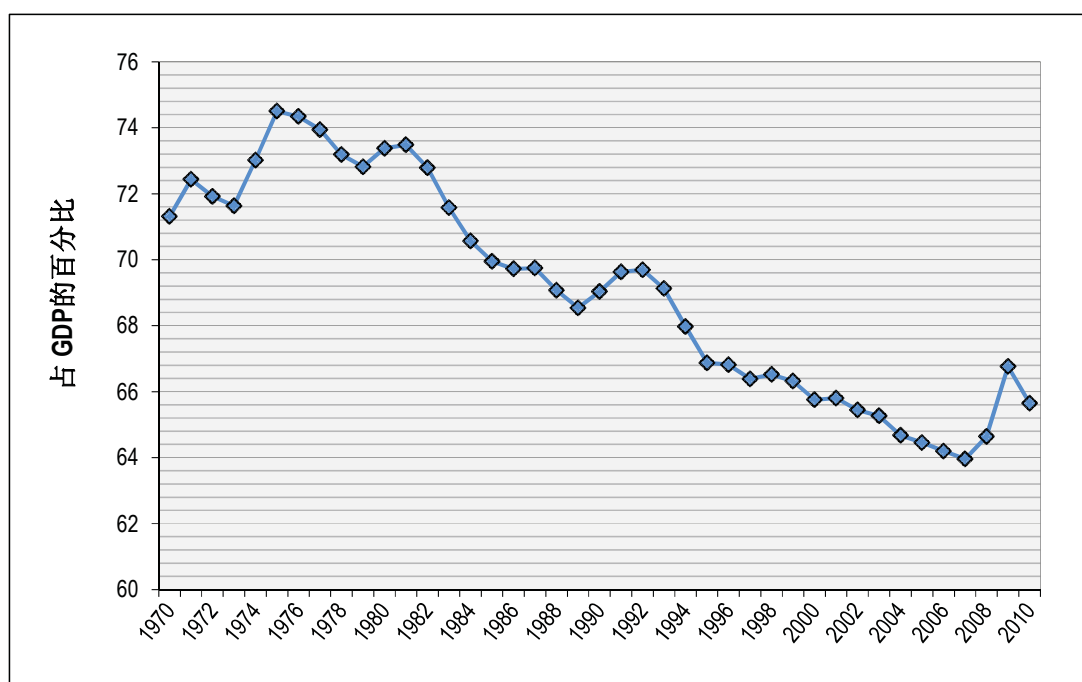
25. 在 1980 和 1990 年代期间，对最低工资政策的支持有所减弱。在发展中世界的许多地区，高通胀以及从进口替代工业化向出口导向型增长的政策转变使许多国家都开始停止对最低工资做调整，从而导致其实际价值下降。就劳动力灵活性以及最低工资和其它劳动保护政策对促成失业和非正规性被认为发挥的作用所开展的辩论，导致最低工资作为劳动保护机制的地位有所下降。¹ 工会组织和集体谈

¹ 见经合发组织：经合发组织就业研究：事实、分析、策略(巴黎，经合发组织，1994 年)；和世界银行：1995 年世界发展报告：工人在整合中的世界(华盛顿特区，世界银行，1995 年)。

判覆盖率的下降，全球化和金融市场带来的压力，以及新技术的可用性削弱了工人对提高工资的讨价还价能力。

26. 据图 2.1 所示，对经济合作与发展组织(OECD)有数据(可追溯到 1970 年代)可查的 16 个高收入国家的抽样调查表明，工人酬金在国内生产总值(GDP)中所占比例(即所谓的劳动收入份额)从 1970 年代中期约 75%的峰值下降到全球经济和金融危机爆发前的不足 65%。虽然无普遍的趋势，但研究和报告也记录了各大型新兴经济体和世界大部分地区劳动收入份额的下降。² 劳动收入份额下降这一趋势反映于世界许多地方出现的工资增长与生产率增长脱钩情况，这种情况一直持续到 2000 年代，如图 2.2 所示，呈现了发达经济体 1999 年和 2013 年间实际平均工资和平均劳动生产率增长之间的差异。这些趋势的主要原因，因国而异，但都归因于包括减少劳动力的技术变革、全球贸易加剧、最大化实现股东价值的压力、实力较弱的劳动力市场机构以及工人谈判能力的下降等多种因素。³

图 2.1. 1970-2011 年择定高收入国家劳动收入份额(占 GDP 的百分比)的变化



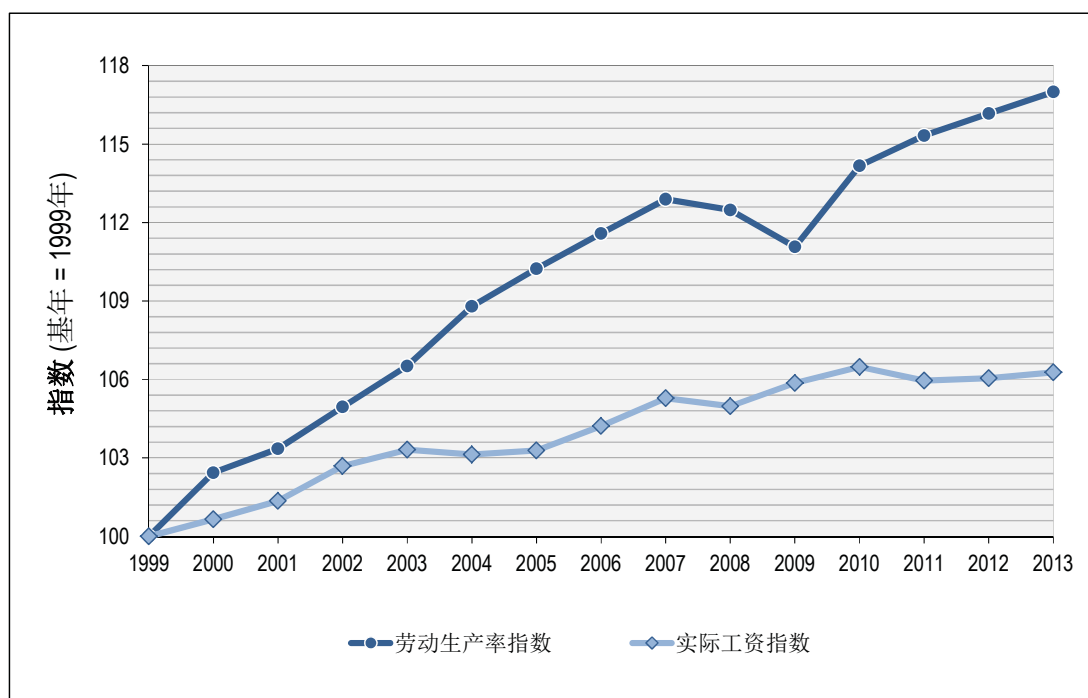
注释：变化的劳动收入份额是 16 个高收入经合发组织国家(澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、意大利、日本、荷兰、西班牙、瑞典、英国和美国)的未加权平均占比。

资料来源：国际劳工组织，基于欧盟委员会的年度宏观经济数据库。

² 见 M. Guerriero: 世界各地劳动收入份额。来自面板数据的证据，发展经济学和公共政策工作文件，第 32/2012 号(曼彻斯特大学，2012 年)；C. Bai 和 Z. Qian: “中国的要素收入分配：1978-2007 年”，于《中国经济评论》(2010 年，第 21 卷，第 4 期)，第 650-670 段；国际劳工组织和国际劳工问题研究所：2011 年劳动世界报告：使市场创造就业机会(日内瓦，2011 年)；国际劳工组织：全球工资报告 2014/15 年：工资和收入的不平等性(日内瓦，2015 年)。

³ 见 L.Karabarbounis 和 B. Neiman: 全球劳动收入份额下降，国家经济研究局 2013 年第 19136 号工作文件；以及 M. Guerriero 和 K. Sen: 劳动收入在国民收入中所占份额由什么来决定？跨国分析，劳动研究院(IZA)讨论文件，第 6643 号，2012 年。

图 2.2. 1999-2013 年发达经济体平均工资和劳动生产率增长趋势(指数)



注释：工资增长是根据 36 个经济体的平均每月实际工资的逐年增长加权平均计算的。由于可获取的数据关系，可依据的指数直到 1999 年。

资料来源：国际劳工组织：2014/15 年全球工资报告：工资和收入的不平等性(日内瓦，2015 年)。

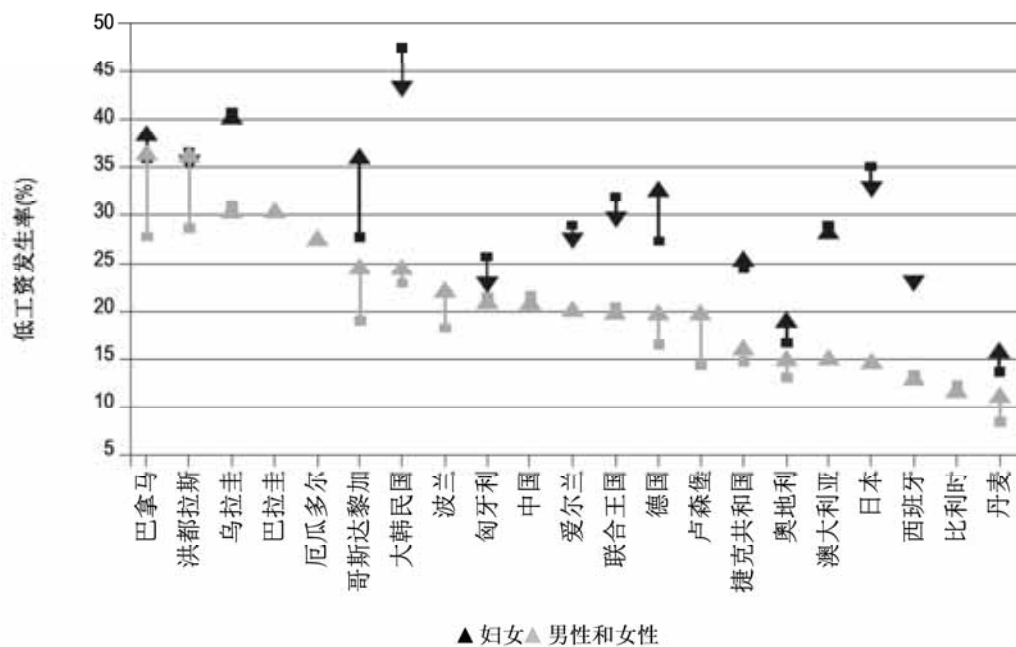
27. 近年来，工资和生产率增长的脱钩一直伴随着工资不平等的扩大，而处于工资分配底部的工人的工资更是停滞不前，他们主要是低技能的工人并且处于谈判增加工资的弱势地位，因此他们更加需要诸如集体谈判和最低工资制度支持的机制。1990 年代中至后期以及 2000 年代中至后期，许多国家见证了低工资发生率出现上升趋势，低工资被定义为其收入低于中值工资的三分之二的工人的百分比(图 2.3，A 组和 B 组)。低工资变化的水平和幅度，各国差异很大，低的有发生率约为 10% 的丹麦和芬兰，但高得多的有发生率超过 30% 的巴拿马和洪都拉斯。然而，在一些不平等较严重的国家，如巴西，在 2000 年代却出现了低工资工人比例下降现象，最低工资有所上涨，促进向更高工资就业过渡。⁴ 在几乎所有国家中，发现妇女多从事低报酬工作。这一发现并不奇怪，因为在整个工资分配中男女之间仍然存在显著的工资差距，这只能部分地用经验、学历、职业及其它劳动力市场特性的差异来解释。总体而言，不同国家，妇女的平均工资比男性的工资低 4-36%。⁵

⁴ 见 A. Fontes, V. Pero 和 J. Berg: “巴西的低工资就业”，于《国际劳工评论》(2012 年，第 151 卷，第 3 期)。

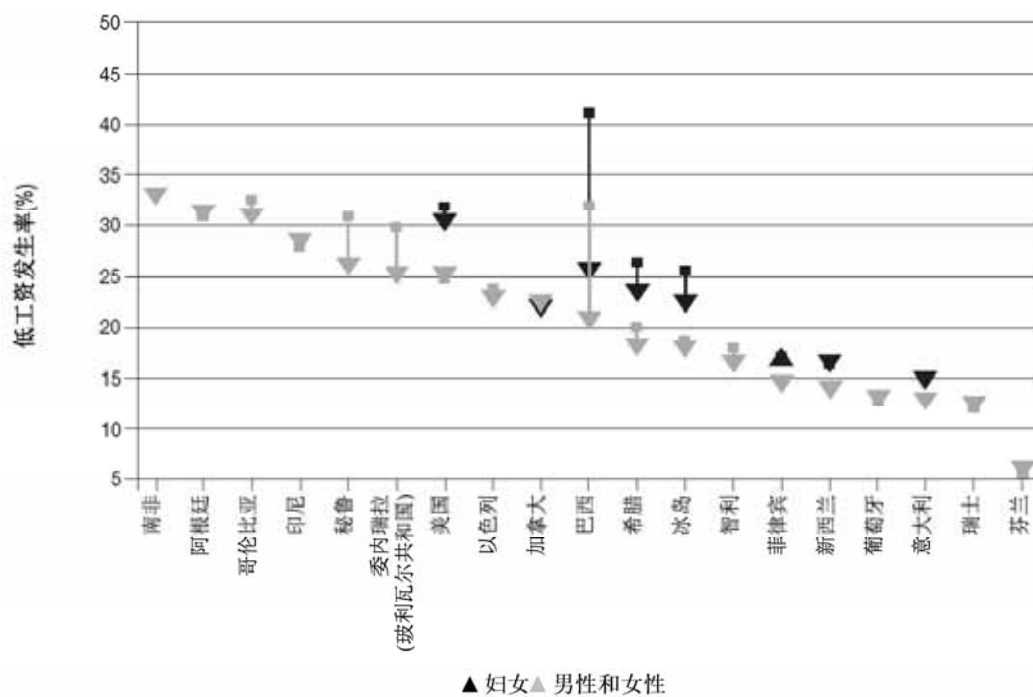
⁵ 国际劳工组织：全球工资报告 2014/15，同前。

图 2.3. 1995-2009 年择定国家的低工资趋势(百分比)

A 组. 日益上升趋势



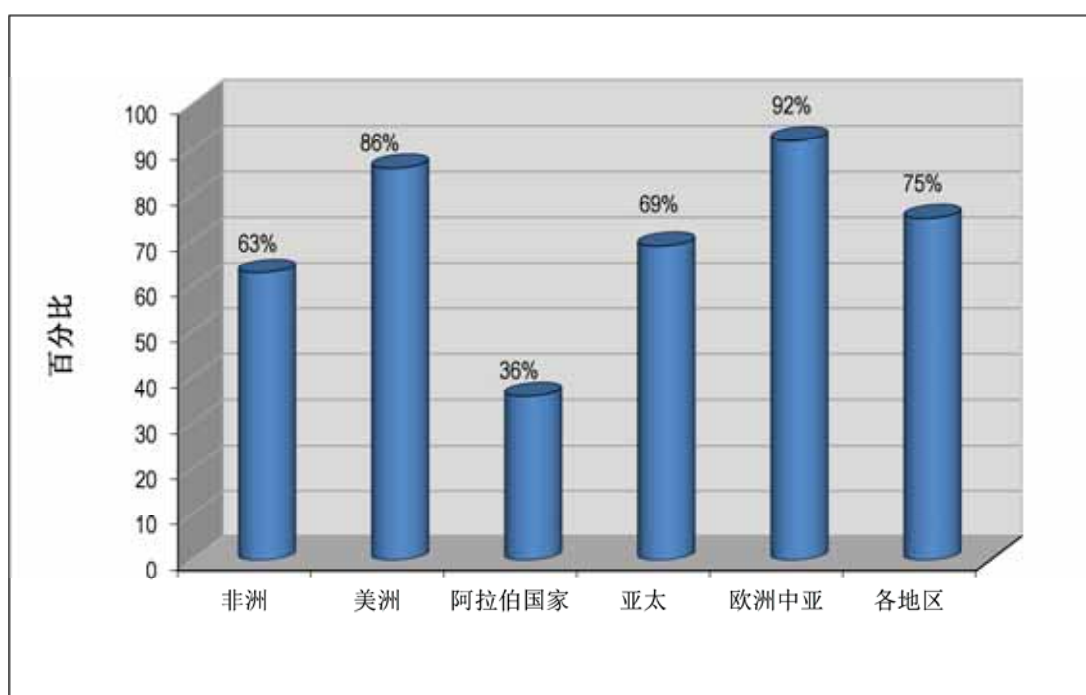
B 组. 日益下降趋势



资料来源: S.Lee 和 K.Sobeck: “低工资工作: 一个全球视角”, 于《国际劳工评论》(2012 年, 第 151 卷, 第 3 期)。

28. 为了解决低报酬工作和不断上升的贫困问题，并且作为一种提高工人购买力的手段，越来越多的国家过去十年中已转将最低工资作为一种政策工具。重新关注最低工资也部分归因于业已出现的实证证据表明：当精心设计和实施最低工资时，它将有助于保护工人并且对就业或通胀影响有限。⁶ 过去 15 年中，一些国家首次通过立法设立了最低工资。在发达经济体中，联合王国于 1999 年引入了全国最低工资；紧随其后，爱尔兰于 2000 年，以及德国于 2015 年 1 月也引入了最低工资。在发展中国家中，马来西亚于 2013 年以及佛得角和斐济于 2014 年通过了最低工资，也是为了打击低工资和减少贫困。到 2015 年，约有 90% 的国际劳工组织成员国拥有了某种包含有关最低工资规定的立法或集体协议。然而，并非所有这些国家都有宽泛的最低工资覆盖面，并不是所有这些国家最近几年都调整了最低工资额。但一项估计表明，约有 75% 的国际劳工组织成员国设立了覆盖少数几个部门的最低工资，并于最近几年调整了最低工资额；图 2.4 显示了国际劳工组织这类成员国在不同地区所占的百分比。

图 2.4. 2010 年代初具有活跃最低工资制度的国际劳工组织成员国在不同地区所占百分比



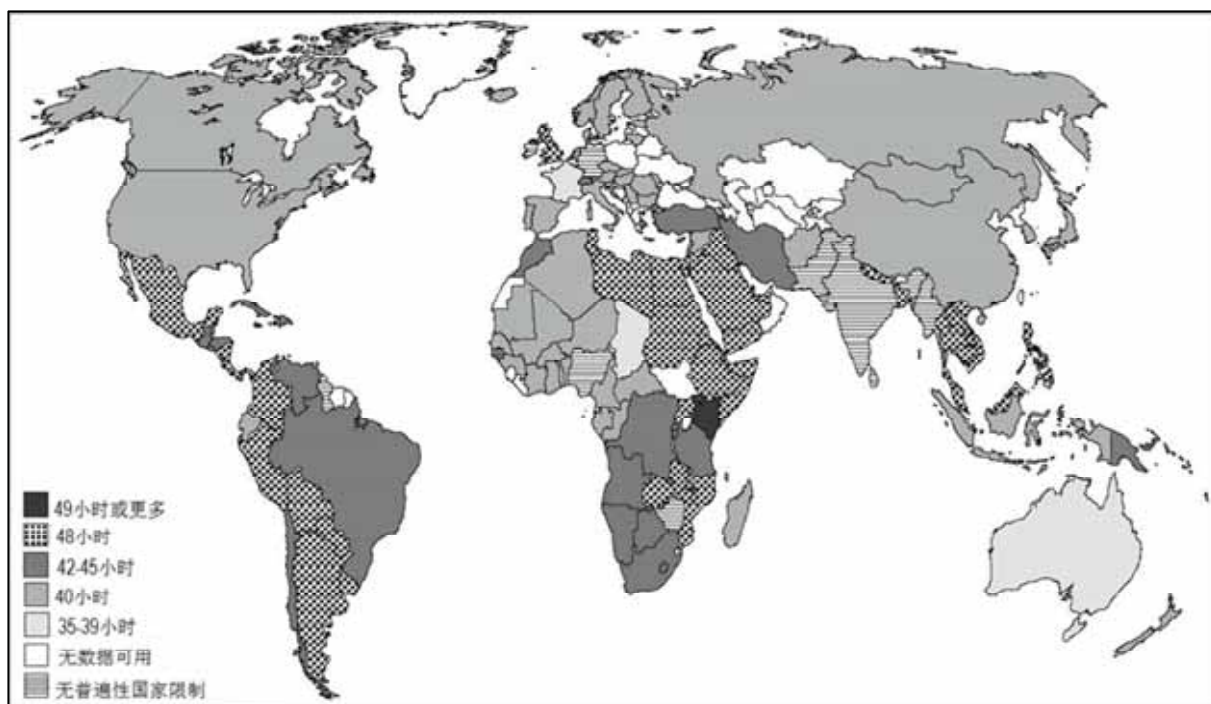
资料来源：国际劳工组织。

⁶ 如欲了解有关美国和其它发达经济体最低工资对就业影响的研究的最新评论，见 D. Belman 和 P. Wolfson：最低工资起何作用？(Upjohn Institute, 2014 年)。如欲了解更全球化的评论，见 U. Rani 和 P. Belser：“最低工资和不平等”，于 J. Berg(编)：劳动力市场，制度和不等：建立 21 世纪公正的社会(国际劳工组织和 Edward Elgar, 2015 年)。

2.2. 工作时间

29. 在工作时间方面，立法的各种限制继续促使工作时间每年呈下降趋势。工业化国家的工时从二十世纪初的平均每个工人每年 2,500 至 3,000 小时之间，下降到 2000 年的平均每个工人每年低于 2,000 小时。在若干国家，如法国、德国和荷兰，年均工时大幅降低，接近每年 1,500 小时，部分原因是兼职和临时工作的增多以及针对年假的立法。⁷ 对工作时间的限制是工作场所安全的重要组成部分，因为过度的工时与更大的工伤事故风险相关。健康学文献早已认识到每周持续工作超过 48 小时或 50 小时可能会损害一个人的健康。⁸ 也有必要对工时进行限制，以便让工人兼顾工作和个人责任。根据 2013 国际劳工组织对世界各地工时立法的审查，几乎所有国家都设立了每周工时限制，大多数(36%)国家将每周工时限制为每周 40 小时；21%的国家限制为每周 42-45 小时；31%的国家限制为每周 48 小时。很少有国家(3%)将每周工时限制在 40 小时以下；更少的国家(1%)将每周工时限制超过 49 小时(见图 2.5)。有 8%的国家没有全国统一的工时限制，但其中一些诸如印度和巴基斯坦这类国家可能会按部门或行业或通过集体谈判协议来规范工时。

图 2.5. 2010 年代初按国家划分的每周工时限制



资料来源：国际劳工组织：工作条件法律报告 2012：全球审查(日内瓦，2013 年)

⁷ 国际劳工组织：二十一世纪的工作时间，关于工作时间安排的三方专家会议讨论报告，日内瓦，2011 年 10 月 17 至 21 日。

⁸ 例如，见 A. Spurgeon：“工作时间：它对安全与卫生的影响”(国际劳工组织和韩国职业安全与卫生研究所，2013 年)；P. Tucker 和 S. Folkard：工作时间，健康与安全：研究综合文件(日内瓦，国际劳工组织，工作和就业条件丛书，第 31 号，2012 年)。

30. 对工作时间的各种限制通常伴随有对加班报酬的规定，这些规定虽然赋予工人获得对额外工时的补偿，但也是抑制雇主使用加班的办法，因为加班会造成长工时工作不利于健康和社交。在全球范围内，86%的国家业已立法提高加班报酬；44%的国家立法规定加班费必须为小时工资的 50%；10%的国家将加班费提高到小时工资的 75%至 100%之间。⁹

31. 关于实际工时，平均每周工时长短有别，短的有荷兰每周 32 小时，澳大利亚每周 34 小时和瑞典每周 36 小时；而长的有秘鲁每周 45 小时，中国每周 47 小时和沙特阿拉伯每周 49.2 小时。在几乎所有国家，男子平均每周带薪工作时间比妇女的长，反映了许多家庭中的劳动力性别分工。不同行业的平均每周工时在不同国家差异相当大，但一般来说，酒店、餐饮服务行业以及运输和仓储部门都是工时最长的，而教育、公共管理和国防则是最短的。

32. 然而，平均工时掩盖了工人工时的相当大差异，在许多国家有很大比例的工人或是长工时工作或是短工时(兼职)工作。估计世界劳动力的约 22%——或略微超过 600 万工人——工时很长，虽然仅被定义为每周工时超过 48 小时。¹⁰ 这些工人中有许多是在发展中国家，在发展中国家，受薪雇员长工时工作是普遍现象，他们可能是为了弥补低工资而加班工作，他们也可能跻身于占比很高的自雇人员劳动力大军之中，其中许多人长时间工作以赚取足够的收入。

33. 至于工时的分布，则从短(每周少于 35 小时)时间(兼职)工作的工人占全体工人的比例低于 5%的罗马尼亚、突尼斯和埃及到接近 45%的被称为世界首个“兼职经济”的荷兰。¹¹ 兼职工作在发达国家的受薪雇员中更为普遍，但在许多发展中国家的自雇人员中也很普遍，他们将兼职的自雇就业与照顾责任相结合，或往往因就业不足(或“与时间相关的就业不足”，如第 3.2.2 节中所讨论的情形)而兼职工作。在几乎所有国家中，妇女从事短期受薪工作远远高于男子，再次反映了许多家庭劳动力的性别分工。

34. 工作时间政策的另一方面是带薪年假。带薪年假是管理工作时间的一个重要方面，因为它为工人提供了一段闲暇时间，并保护工人的健康和福祉，使他们工作得更有效率。如果休假不带薪，工人很可能不会休假。在全球范围内，除了 6 个国家外，¹² 所有国家都立法规定了享有最起码一段带薪年假的权利。有较大比

⁹ 在一些国家，加班可以用补休来代替加班报酬，无论是配合或替换加班工资。

¹⁰ 见 S. Lee, D. McCann 和 J. Messenger: 世界各地的工作时间：从全球比较的角度看工作时间、法律和政策(国际劳工组织和劳特利奇，2007 年)。

¹¹ 荷兰广泛采用兼职就业是一项明确政策的结果，该政策“保证全职员工减少工作时间的权利，除非因商业利益冲突而不能授予该权利”[J. Visser: “世界第一个兼职经济：一个可追随的模式？”，于欧洲社会政策杂志(2002 年，第 12 卷，第 23 期)第 32 页]。

¹² 有六个国家不提供带薪年假：冈比亚、印度、基里巴斯、巴基斯坦、斯里兰卡和美国。

例(43%)的国家提供 20 天或 20 以上天数的带薪年假。¹³ 近年来,许多国家都延长了带薪年假。¹⁴

2.3. 职业安全与卫生

35. 过去数十年的做法是直接取缔特定行业或职业的具体危害并针对特定的关切。1981 年《职业安全与卫生公约》(第 155 号)的通过标志着相对于过去数十年的作法的一个重要转变。该公约第 1(1)和 2(1)条阐明:职业安全与卫生标准适用于经济活动的所有部门,并且适用于所覆盖的经济活动的各个部门中的一切工人。¹⁵ 第 155 号公约成为“欧洲职业安全与卫生框架指令”的基础,欧盟(EU)于 1989 年颁布该指令。这一监管框架的主要特点之一是引入了单一的总体职业安全卫生法,取代早期的法律,以涵盖所有工人和所有职业危险。然而,在一些国家,针对一些高度危险的工作场所(如矿山、石油和天然气生产基地)以及航运和航空仍然保留了另行的法规。还推出了总规定,广泛强制要求保持一个健康、安全的工作环境,包括有关需要确保安全的安装和设备、足够的预防和控制措施、工作人员的培训和安全工作流程。要求责任人承担诸如风险评估等某些任务和负责管理工作流程。设立了绩效标准,设置了需要在工作场所层面通过职业安全卫生管理体系达到的成就或实践水平。这些义务往往不仅适用于雇主,也适用于可能影响职业安全与卫生的其他方,包括设计师、供应商、制造商、承包商和进口商。

36. 在建立遵守职业安全卫生法规的机制方面,新的方法也将责任委托扩大到企业层面,并增加了检查人员的权力,包括他们能够强制执行的一系列有关补救措施和处罚力度。另一个重要的变化是规定给工人一个职业安全卫生方面的角色担当,特别是通过(在最小工作场所)建立双方工作场所健康和安全管理委员会以及任命能够参与风险评估和有关改革工作流程决定的职业安全卫生代表,让工人发挥作用。¹⁶ 在一些国家(如北欧国家、乌拉圭和澳大利亚),工人代表拥有在工人安全遭受严重威胁情形时发号临时停止工作命令的权力,这提供了一个重要的机制用以实施拒绝不安全工作的权利而不用担心受到报复。¹⁷ 现有证据表明,这些权力的使用都是谨慎的,而且委员会和职业安全卫生代表的存在改善了工作场所职业安全卫生管理的

¹³ 国际劳工组织: 2012 年工作条件法律报告: 全球审查(日内瓦, 2013 年)。

¹⁴ 国际劳工组织: 二十一世纪的工作时间, 关于工作时间安排三方专家会议讨论报告, 同前。

¹⁵ 2009 年职业安全与卫生普查覆盖的 123 个国家中, 有 14 个国家以专门的法律法规涵盖某些部门或类别的工人; 有 30 个其它国家的职业安全卫生法律法规规定了某些例外。见国际劳工组织: 关于 1981 年《职业安全与卫生公约》(第 155 号)的普查、1981 年《职业安全与卫生建议书》(第 164 号)、和 2002 年有关 1981 年《职业安全与卫生公约议定书》, 实施公约与建议书专家委员会报告, 报告 III(1B 部分), 国际劳工大会, 第 98 届会议, 日内瓦, 2009 年。

¹⁶ 又见国际劳工组织: 关于促进可持续企业的结论, 国际劳工大会, 第 96 届会议, 日内瓦, 2007 年。

¹⁷ 正如第 155 号公约第 13 条所阐明的: “凡工人有正当理由认为工作情况出现对其生命或健康有紧迫、严重危险而撤离时, 应按照国家条件和惯例保护其免遭不当的处理。”

标准。¹⁸ 在一些国家(如瑞典)和行业(如澳大利亚的煤炭开采和英国的农业), 职业安全卫生巡回代表可以巡视较小或无工会的工作场所, 这填补了制度中的一个重要空白。

37. 新框架或至少它的某些要素, 形成了许多国家(不只是高收入国家)职业安全卫生监管的基础。为了实施该框架, 监察部门需要足够的资源, 包括新的培训制度(例如, 处理风险评估和系统)以及更积极的预防和执法战略。其结果是, 考虑到更广泛系列的危害、风险和工作环境, 增加了对企业合规以及监察部门确保合规的要求。总体而言, 在资源配置方面, 各国之间存在广泛差异。在一些低收入和中等收入国家, 如南非, 已作出努力应对这些挑战, 但在其它国家, 对监察部门的改革一直不足以实施新的监管框架和确保执法的目的。

38. 由于对成果的衡量不一致和许多其它干预变量, 如行业混合、经济发展水平和背景、工人的收入和健康状况等原因, 很难评估职业安全卫生监管制度的有效性。尽管如此, 接受了更全面的职业安全卫生方法、流程和绩效标准(著名的例子包括芬兰和挪威)并且拥有加强其有效性的工会会员和国家福利制度的大多数国家, 都为其劳动力实现了最高水平的职业安全与卫生。即使在仅部分地通过了修订的管理框架的国家中, 有证据表明, 积极主动地检查也已经对安全产生了积极影响。¹⁹ 而另一个极端的情况是, 有些国家法律不仅严重不足, 而且对工作场所的检查和执法几乎不存在。不幸的是, 这样的条件在一些国家普遍存在, 尽管在一些国家明显有小的改进。

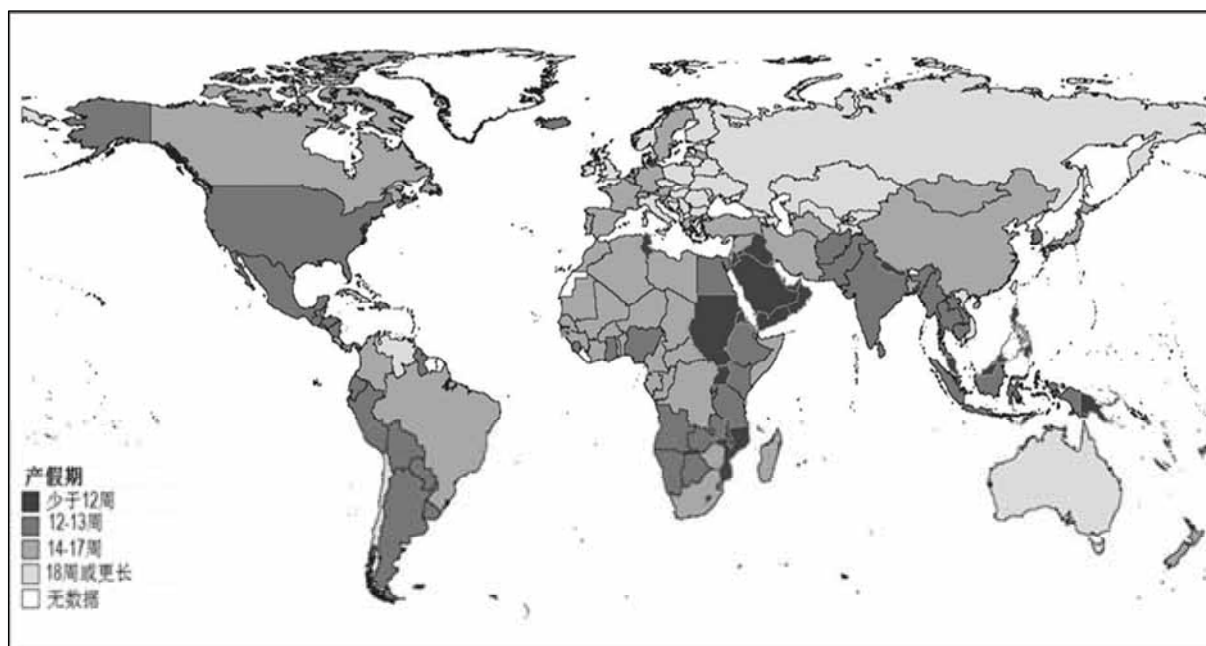
2.4. 生育保护

39. 产假期延长一直是过去 20 年的总趋势。1994 至 2013 年间, 139 个有据可查的国家中的确没有发现哪个国家缩短了法定产假期。相反, 全球已出现逐步转向使产假期达到或超过 14 周的国际劳工组织标准, 如同 2000 年《生育保护公约》(第 183 号)所规定的那样。1994 至 2013 年间, 139 个国家中有 35 个国家研究了延长产假期的问题, 并且超过半数的国家于 2013 年提供了至少 14 周的产假; 此外, 在此期间提供 14 至 17 周产假的国家的比例由 29% 提高到 37%, 而提供至少 18 周产假的国家的比例由 9% 上升到 14%(图 2.6)。

¹⁸ D. Walters et al.: 监管工作场所风险: 对变革时代检查制度的比较研究(Cheltenham, 英国, Edward Elgar, 2011 年)。

¹⁹ D. Levine, M. Toffel 和 M. Johnson: “政府随机安全检查减少了工人受伤而没有检测到失业”, 于《科学》(2012 年, 第 336 卷, 第 6083 期), 第 907-911 页。

图 2.6. 2013 年法定产假期(185 个国家和领土)

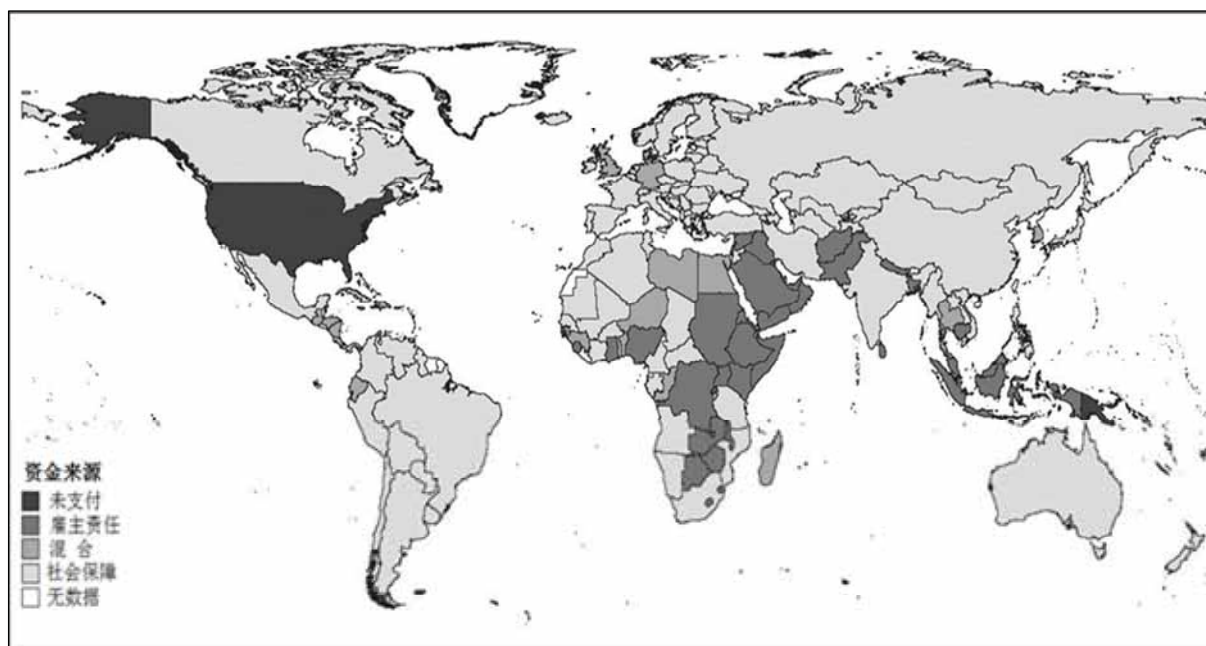


资料来源：国际劳工组织：工作条件法律数据库-生育保护。网址为：<http://www.ilo.org/travdatabase>[2014 年 3 月 25 日查阅]。

40. 在这 185 个提供数据的国家和领土中，除两个国家(巴布亚新几内亚和美国)外的所有国家在产假期间都向妇女提供现金给付；这两个国家提供某种形式的产假，但对现金给付却没有一般性的法律规定。²⁰ 在 1994 至 2013 年间，在提高支付水平以及逐步脱离依靠雇主提供产假给付方面，取得了显著进步。虽然在此期间总的趋势是转向更长和更好的付薪休假，但是一些中欧和东欧国家由于应对危机而强制实施的财政紧缩措施削减了支出水平。从全球来看，依赖雇主责任制度的国家已从 1994 年的 48 个下降到 2013 年的 37 个国家(图 2.7)。这是一个重要的趋势，因为收入替代来源与产假期之间存在着密切关系，当雇主被要求承担生育保护的全部费用时，产假期趋向于较短。

²⁰ 国际劳工组织实施公约与建议书专家委员会已指出，允许休病假而非产假是违反国际劳工组织有关生育保护标准的，因为这种做法具有不当缩短产后期工人享受疾病津贴权利的影响，当她可能最需要它们时，并导致对妇女的潜在歧视(国际劳工组织：实施公约与建议书专家委员会报告，报告三(第 1A 部分)，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年，第 532 页)。

图 2.7. 2013 年产假现金给付的资金来源(185 个国家和领土)



资料来源：国际劳工组织：工作条件法律数据库-生育保护。网址为：<http://www.ilo.org/travdatabase>[2014 年 3 月 26 日查阅]。

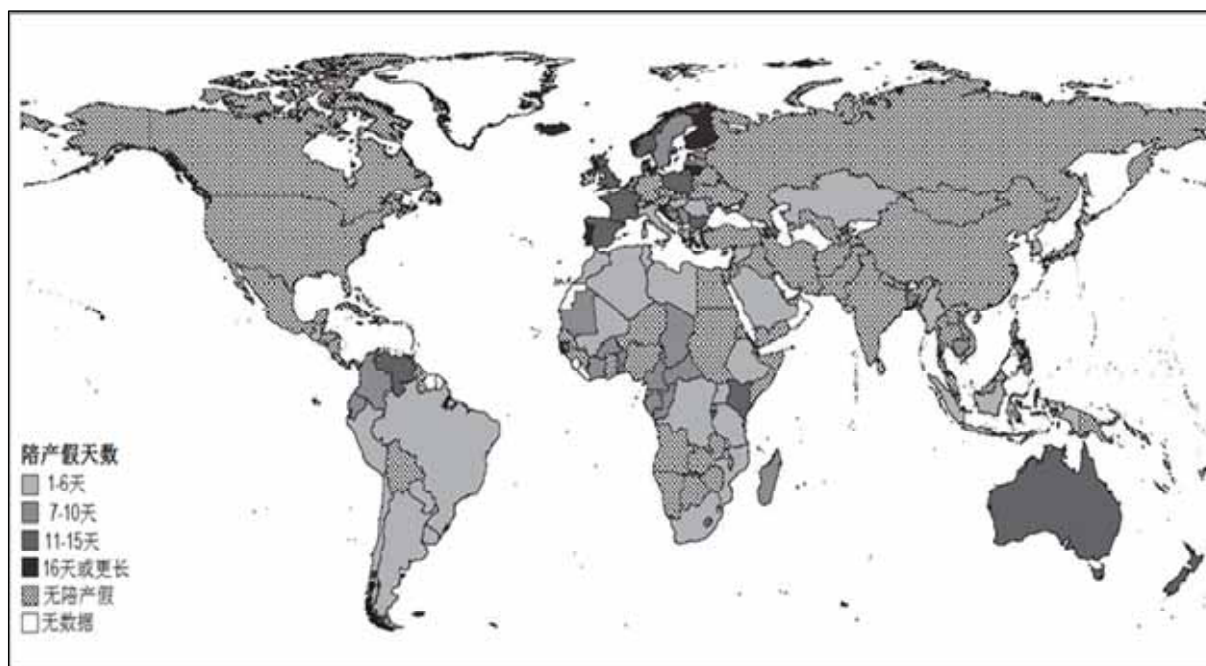
41. 陪产假一般是指孩子出生后父亲立即跟随陪同的短时间假期。对于陪产假，国际劳工组织没有具体的标准；然而，国际劳工大会在其 2009 年关于性别平等处于体面劳动核心位置的结论中承认工作与家庭的协调措施不只是面向女性，而且也面向男子，从而鼓励成员国与社会伙伴一道制定适当的政策使妇女和男子更好地兼顾工作与家庭责任，包括产假或陪产假，以及制定鼓励男子享受此类假期的激励措施。²¹ 研究表明，休陪产假的父亲，尤其是孩子出生后立刻休两周或更长时间的父亲，更有可能参与抚养其年幼的孩子。²² 这可能对家庭中的性别平等产生积极影响，家庭中的性别平等是工作中的性别平等的基础。

42. 总体而言，提供陪产假已变得更加普遍。1994 年，在 141 个有据可查的国家中，有 28% 的或 40 个国家设有法定陪产假。到 2013 年，在 167 个有据可查的国家中，有 47% 的或 78 个国家提供陪产假。最近已推行或延长了法定陪产假的国家包括：澳大利亚(2013 年)、保加利亚(2009 年)、厄瓜多尔(2009 年)、萨尔瓦多(2013 年)、丹麦(2009 年)、芬兰(2013 年)、意大利(2013 年)、大韩民国(2010 年)、毛里求斯(2008 年)，乌拉圭(2008 年将产假扩大到私营部门)和委内瑞拉玻利瓦尔共和国(2007 年)。陪产假的长短因国家而异，从突尼斯的一天到冰岛的 90 天，再到斯洛文尼亚和芬兰的(54 个工作日)(图 2.8)。

²¹ 国际劳工组织：关于性别平等处于体面劳动核心位置的结论，国际劳工大会，第 98 届会议，日内瓦，2009 年，第 6 点和第 42 点。

²² M. Huerta et al.: “父亲的假期，父亲的参与和儿童发展：它们有关系吗？来自四个经合发组织国家的证据”，于经合发组织社会、就业和移民工作文件，第 140 号(巴黎，经合发组织出版社，2013 年)。

图 2.8. 2013 年各国提供的产假的长短情况(167 个国家)



资料来源：国际劳工组织：工作条件法律数据库-生育保护。网址为：<http://www.ilo.org/travdatabase>，[2014 年 3 月 25 日查阅]。

第三章

有关劳动保护的政策挑战和对策

43. 虽然劳动保护的重要领域继续取得进展，但并不是所有的工人都受益。正如第一章所解释的，在本报告里，一个国家的劳动保护有三个主要决定因素：劳动保护措施覆盖面、保障水平、以及合规程度。这三个决定因素有助于面对各种挑战确保在工时、工资、职业安全健康和生育保护方面建立充足的劳动保护。

44. 从所有这三个决定因素的角度看，国际劳工组织成员国在最近的时期采取了多项政策以加强劳动保护。一个共同的对策是将覆盖面扩大到以前被排除在外的群体，从而使劳动保护更具包容性。此外，一些国家还增加了提供给工人的保护。其它国家侧重于改善合规和劳动保护措施，以便使工人能够受益于法律赋予的或通过集体谈判得到的权利。

3.1. 工资政策

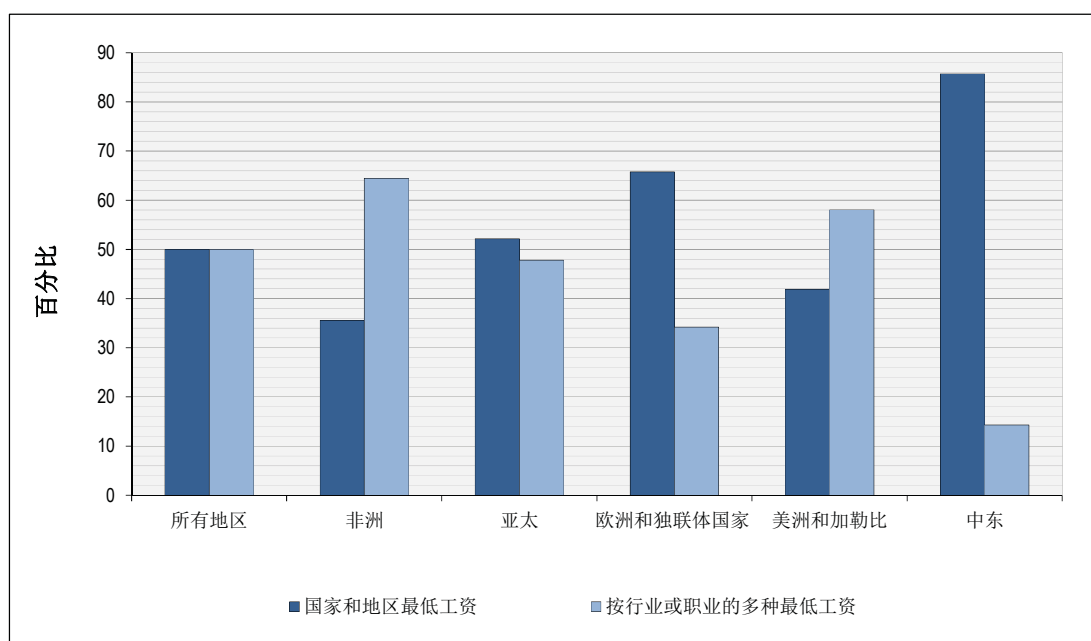
3.1.1 最低工资

45. 最低工资的概念已被定义为雇主被要求为工资收入者在一定时期内完成的工作而支付的并且不能由集体协议或个人合同减少的最小薪酬金额。¹对于最低工资，从三个决定因素的角度来看，存在着诸多挑战。从覆盖面(有时也被称为“适用范围”)角度看，最低工资仅适用于领薪雇员，因此并不覆盖自雇人员，而自雇人员在发展中国家工人中占了很大比例。最低工资可以通过以下办法来确定：法规；主管机关决定；工资委员会或理事会决定；行业或劳动法院和法庭；或者给集体协议的规定赋予法律效力。在诸如北欧国家的集体谈判较普遍的国家，最低工资是通过集体谈判商定的。更常见的是，有些国家依靠集体谈判和法定最低工资两者来确定。在这种情况下，法定最低工资补充集体谈判，以便寻求确保在无集体协议安排规范工资的行业或职业中的工人也能得到保护。

¹ 国际劳工组织：最低工资制度：关于 1970 年《确定最低工资公约》(第 131 号)报告的普查、以及 1970 年确定最低工资建议书(第 135 号)，实施公约与建议书专家委员会报告，国际劳工大会，第 103 届会议，2014 年，第 68 段。参见：通过标准实施委员会关于最低工资的全面调查的讨论成果。国际劳工大会，第 103 届会议，2014 年，第 13 号的记录，第一部分，第 165-166 段。

46. 然而，在实践中存在着覆盖差距；在许多国家，低薪工资收入者群体仍然得不到保护。例如，覆盖范围会受到国家到位的最低工资制度类型的影响。有些国家有适用于所有工薪劳动者的国家最低工资标准(有一些例外)，而其它国家所拥有的制度仅适用于择定的行业或职业。国际劳工组织最近研究审查的 151 个国家和地区中，大约有一半拥有在国家或区域的基础上统一覆盖的最低工资制度；² 其余国家实施因行业或职业而不同的多种最低工资制度(图 3.1)。一般来说，当制度规定了一个统一的国家或地区标准时，覆盖率较高，³ 因为当按职业或部门设定最低工资时，有些职业和行业更有可能落在覆盖范围之外。例如，在印度，尽管该国政府为“计划的”行业中的 1,679 个工作类别设定了最低工资，但近三分之一的工薪劳动者没有受任何法定最低工资标准的覆盖，目前还不清楚这些工人被集体协议覆盖的比例是多少。⁴

图 3.1. 2010 年代初各地区具有国家、区域或多种最低工资制度的国家所占百分比



资料来源：U. Rani et al.: “发展中国家的最低工资覆盖面与合规”，国际劳工评论(2013 年，第 152 卷，第 3-4 期)。基于国际劳工组织：工作条件法律报告 2012：全球审查，同上。

47. 即使在规定了国家或地区统一最低工资标准的国家，也有工人群体有时被排除在外，诸如家政工人、家庭成员、年青人、学徒、残疾工人、自由贸易区内的工人、农业工人和微型和小型企业中的工人。例如，2010 年在 5300 万家政工人中有

² 见国际劳工组织：工作条件法律报告 2012：全球审查(日内瓦，2013 年)。

³ 见 U. Rani et al.: “发展中国家的最低工资覆盖面与合规”，国际劳工评论(2013 年，第 152 卷，第 3-4 期)。

⁴ 同上。

43%(或 2,230 万)的人被排除在最低工资覆盖面之外。⁵ 然而,近年来许多国家纷纷采取措施将最低工资覆盖面扩大到覆盖以前被排斥的群体,特别是家庭工人。从 2008 到 2011 年,智利逐渐将家政工人的最低工资从总的最低工资的 75%提高到 100%以消除工资差异以及整顿个人养老金账户系统中的不平等。⁶ 2011 年,瑞士根据家政部门中工资过低的实际情况为家政工人确定了一个全国最低工资标准。同样地,2002 年南非也在评估家政工人平均工资过低的基础上出台了针对家政工人的部门最低工资决定,而且家政工人是一支无能力集体讨价还价的劳动力大军。⁷ 2013 年,美国采取措施将所有非寄宿家庭护工以及所有由政府计划资助和通过中介雇用的寄宿家庭护工纳入最低工资和加班保护。⁸

48. 关于保护水平,挑战在于如何考虑诸多因素以平衡的方式确定最低工资,这些因素包括:工人及其家庭的需求、全国的工资总体水平、生活成本、社会保障给付、不同社会群体的相对生活标准、以及诸如生产力水平、最低工资定得太高可能对就业产生不利影响等经济因素。图 3.2 显示,在 68 个提供了 2012 年或 2013 年数据的国家中,有三分之二的国家将最低工资设定在平均工资的 30%以上和平均工资的 60%以下的较宽范围内。在此范围内的国家包括:中国、巴西、美国、联合王国和澳大利亚。虽然提供的这些数字是为了显示现有的实际情况,但在国家层面,最低工资标准应通过与社会伙伴和其他国家行动者的参与和磋商来确定(如同国际劳工组织 2014 年对最低工资制度的普查中所强调的那样),经过认真的国情分析后才设定,并配上系统的监测。

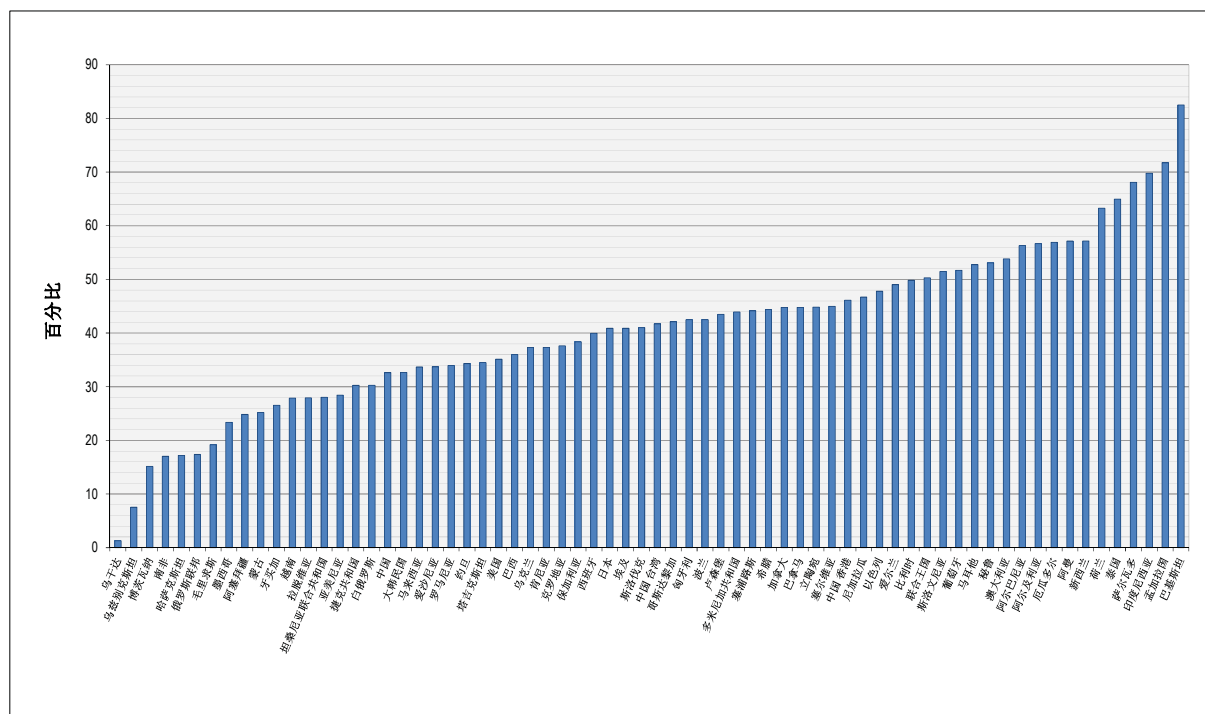
⁵ 见国际劳工组织:世界各地的家政工人:全球和区域统计与法律保护程度(日内瓦,2013 年)。

⁶ 见 M. Velásquez Pinto 和 M.G. Loyo Cabezas:从排斥到包容:如何确定家政工人的最低工资:智利案例(国际劳工组织工作文件,即将出版)。

⁷ 见 T. Dinkleman 和 V. Ranchhod:“关于最低工资法对非正规部门影响的证据:南非的家政工人”,于发展经济学杂志(2012 年,第 99 卷,9 月第 1 期)第 27-45 页。P. Strydom:部门决定对南非家政工人就业的影响,精算科学研究论文,开普敦大学,2011 年;M.维瑟:“重大变化?为实现家政工人权利而组织和讨价还价”,2012 年。

⁸ 据测算,监管变化将为近 200 万工人提供最低工资和加班费保护(美国劳工部,最低工资,美国劳工部将加班费保护扩大到覆盖直接护理工人,新闻发布,2013 年:网址为: <http://www.dol.gov/opa/media/press/whd/WHD20131922.htm>[2015 年 2 月 5 日查阅]。

图 3.2. 2012 和 2013 年择定国家最低工资与平均工资的比率



资料来源：国际劳工组织。

49. 合规问题现在比它过去某些时候更值得关注。最近《国际劳工评论》关于 11 个发展中国家覆盖面与合规的文章发现，正在被研究的 11 个国家得到法律涵盖的 3.26 亿工薪阶层中有三分之一所获得的薪酬低于法定最低工资标准，表明违规程度严重。此外，作者发现其中九个国家的女工赚取的低于最低工资的平均工资明显低于男工的工资，因此对妇女的严重违规情况更应大声疾呼出来。少数民族和少数种族以及非正规工人的情况也是如此。⁹ 美国最近对纽约和加州违规作出的估计是占其全部被覆盖的领薪工人的 3.5-6.5%，导致这些工人每周收入损失总额高达 4,880 万美元。¹⁰

50. 违规的理由多种多样。例如，当最低工资被用来确定多种职业类别的工资时，最低工资制度就有风险变得过于复杂，并抑制合规性。在这种情况下，存在着雇主和工人不熟悉相关最低工资标准的风险，因此将不适用它。¹¹ 此外，在这种情况下，最低工资标准不太可能成为非正规安排中工资设定的一个参考工资。最低工资设定的层面也会影响到合规性。如果最低工资定得很低，那么合规会有保证，但最低工资过低并不能达到保护工人免受过低工资的目标。然而，如果最低工资

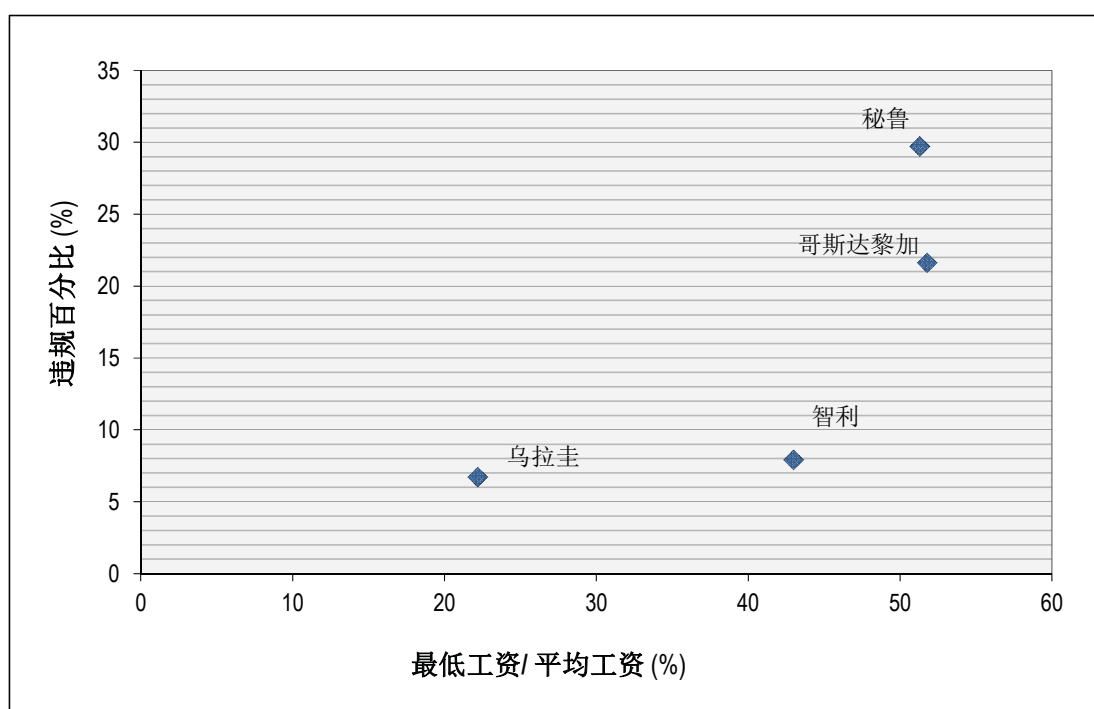
⁹ 见 See U. Rani et al.: “发展中国家的最低工资覆盖面与合规”，国际劳工评论，同前，第 392 页。

¹⁰ 见东方研究集团：工资违法行为的社会和经济影响：针对加州和纽约的估计，为美国劳动部准备的最终报告，2014 年 12 月。

¹¹ 见国际劳工组织：多米尼加共和国的增长、就业和社会凝聚力，提交给国际劳工组织——国际货币基金关于多米尼加共和国富含工作岗位和包容性增长的三方磋商会议的国际劳工组织背景文件，圣多明各，多米尼加共和国，2013 年 1 月 30 日。

定得太高，它可能危及合规性。有很多具体国情因素也决定着合规性。图 3.3 显示了两国(哥斯达黎加和秘鲁)可以有相同最低工资水平和不同的违规率，或者显示了两个国家(乌拉圭和智利)可以有相似的违规率，尽管最低工资被设置在不同水平。在这些国家中，除了最低工资设定的水平外，扶持政策，特别是关于劳动监察的扶持政策，都有助于促进合规性，并解释了被研究国家合规率的部分差异。¹² 例如，2010 年哥斯达黎加开展了全国最低工资宣传活动，通过提高认识、建立面向工人的电话热线、加强针对最低工资标准违规行为的劳动监察来减少其本国程度比较高的违规情况。¹³ 印度 2004-2005 年和 2009-2010 年间，最低工资合规率大幅提高，部分原因是由于推出了全国农村就业保障计划，该计划为工人提供最低工资的就业并作为限定的底线让这些工人能够在劳动力市场上就类似或更高的工资讨价还价。¹⁴

图 3.3. 2011 年城镇地区最低工资占平均工资的比率以及违规率



注释：违规率是按赚取低于流行最低工资的受薪工人的百分比衡量的。

资料来源：Marinakos, 同前。

¹² 见 A. Marinakis (编.): *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina: El peso de los factores económicos e institucionales* [拉丁美洲最低工资违规情况：经济和体制因素的影响](圣地亚哥，国际劳工组织，2014 年)。

¹³ 见 T.H. Gindling, N. Mossaad 和 J.D. Trejos: *Las consecuencias del aumento en la observancia del salario mínimo legal en Costa Rica: Una evaluación del impacto de la Campaña Nacional de Salarios Mínimos*, [哥斯达黎加法定最低工资合规有所增加的后果：对全国最低工资宣传活动影响的评估](哥斯达黎加大学，经济科学研究所，2013 年)。

¹⁴ 见 See J. Jeyaranjan: “泰米尔纳德邦农村妇女和扶贫政策：审查实践和对策”，于 *经济与政治周刊* (2011 年 10 月，第 46 卷，第 43 期)，第 64-74 页；U. Rani 和 P. Belser: “最低工资在发展中国家的有效性：印度案例”，于 *国际劳工研究的期刊* (2012 年，第 4 卷，第 1 期)，第 45-66 页。

3.1.2. 工资保障

51. 尽管保障支付工资的国际和国家法律标准业已存在，但在确保工人获得应有的工资(如适用，包括加班工资)方面继续存在着诸多重要挑战。迟付、少付或不付工资的现象，特别是在低技能工人和移民中，仍然是普遍存在的问题。在美国，发现大部分与工资有关的法律投诉发生在餐馆、酒店和清洁服务行业。¹⁵ 在中国，在 2000 年代初期，工人抗议和罢工绝大多数是由于拖欠工资，其中有许多影响到了诸如建筑等行业的农民工。¹⁶ 工人从一个国家迁徙到另一个国家也可能会面临工资支付方面的困难，并且在讨回拖欠工资方面可能由于语言和法律障碍而遇到更多的问题。¹⁷ 当工资支付问题作为经济危机的结果成为各国政府的一个显著问题时，对经济的影响会有放大效应。拖欠工资是 1990 年代末期转型经济体的一个显著问题，将总消费减少了 8-16%。¹⁸

52. 一旦涉及到加班，那么应该支付多少加班费的问题就变得更为复杂。加班既涉及到支付问题又涉及到工时问题。因为加班可能需要支付比正常工作时间更高的费率，所以雇主与工人之间的分歧可能频繁地导致很多关于支付的正式法律投诉。政府往往没有收集或不能提供有关与工资相关的一般性投诉和有关加班费的具体投诉的数据。但是，也有一些例子可证明加班费问题的严重程度。例如，在加拿大的安大略省，针对加班费的投诉位列所有劳动监察投诉的前五位。¹⁹ 在新加坡，加班工资的投诉十多年期间在与工资有关的投诉中始终是数量第二多。²⁰ 然而，这一信息是基于提交给国家有关部门的案件；几乎没有研究或数据表明加班费问题是否在任何特定的行业或国家更为普遍。

53. 当有社会行动者和法律机构支持工人时，工资的保障能够得到促进。工会在保障按时足额发放劳动者工资方面发挥了至关重要的作用。在澳大利亚，工会业已拥有一种得到联邦调解和仲裁制度法律框架支持的监管功能，包括监督和确保遵守由社会伙伴和政府为相关行业或职业的工会会员和非会员决定并达成一致的

¹⁵ 美国劳工部工资和工时司：2013 数据。在提交给工资和工时司的 13,754 个案件中，44%来自餐饮业。见 <http://www.dol.gov/whd/statistics/> [2015 年 2 月 5 日查阅]。

¹⁶ 见《中国劳工通讯》：变化的十年：2000-2010 年中国工人运动(中国 香港，2012 年 3 月)；“中国的拖欠工资问题：不能支付，不会支付：公司的现金枯竭，对工人的严重后果”，于经济学家，2011 年 10 月 29 日，网址为：<http://www.economist.com/node/21534838> [2015 年 2 月 5 日查阅]。

¹⁷ 见 J. Wells 和 B. Fernz：卡塔尔改善建筑业就业标准：最终报告，工程师扶贫，2014 年 7 月。

¹⁸ 见 D. Boyarchuk, L. Maliar 和 S. Maliar：“转型经济体中拖欠工资对消费和福利的影响”，于比较经济学杂志(2005 年，第 33 卷，第 3 期)，第 540-564 页。

¹⁹ 安大略劳动部，调查和检查统计，2014 年 7 月修订，网址为：<http://www.labour.gov.on.ca/english/es/pubs/enforcement/investigations.php> [2015 年 2 月 5 日查阅]。

²⁰ 新加坡人力统计部，网址为：<http://www.mom.gov.sg/statistics-publications/others/statistics/Pages/default.aspx> [2015 年 2 月 5 日查阅]。

法定付款。²¹ 当发生违反工资保障规定时，劳动监察部门和劳动仲裁或法院也是很关键的。然而，重要的是，这些机构要有足够的资源来妥善执行法定工资保障措施。在许多发展中国家，这可能是非常有问题的，并可能导致对工人及其家庭和当地经济产生负面影响的工资支付问题。²² 在资源有限的情况下，对工资违法行为的战略执法变得至关重要。研究表明这应包括：产业优先化、增强威慑力、整合投诉和调查活动、以及制定可加强执法可持续性的各项政策。²³

54. 采取其它制度措施来改善工资保障也是可能的。例如，在英国，英国税务海关总署是一个非部级制政府部门，负责征收税项和强制执行工资保障。该部门在法律上有义务与商业、创新和技能部合作，协调针对最低工资和最低工资违规行为的行动。²⁴ 在这种情况下，英国税务海关总署作为执法者有能力以与劳动监察部门开展调查同样的方式调查索赔案件和制裁侵权行为。这允许受过稽查财务培训和有能力的调查员对工资投诉案展开调查。它也允许对困难且耗时的案件资源共享。

3.2. 工 时

55. 工时长不仅对那些对其工作或工作环境的影响甚微的工人(如家政工人)产生深远的影响，而且还会影响到那些拥有更多酌处权并且获得更高补偿的工人(如银行家和律师)。对于其他人，往往问题不在于他们有太多的工时，而是他们的工时太少，从而影响了他们的收入保障，或者工时是如此多变，以至于他们很难安排其个人和家庭责任。

3.2.1. 长工时

56. 长工时引出了针对工作时间的首批法规；目前大多数国家都对工作时间、加班、加班工资和年假实行国家限制。然而，许多工人并未从这些保护中受益，这或者是因为他们是自雇人员从而排除在劳动法的适用范围之外，因为他们是在一种有时被法律排除在外的职业类别中，或者是因为他们处于法律未被遵守的非正规的或正规的就业安排中。常见的覆盖例外包括：家庭工人(如在孟加拉国和菲律宾)、打散工的工人(如玻利维亚多民族国、洪都拉斯、马来西亚和新加坡)、农业工人(如阿根廷、大韩民国和泰国)以及家政工人。事实上，国际劳工组织 2013 年

²¹ 见 T. Hardy 和 J. Howe: “执法伙伴？澳大利亚强制执行就业标准中政府与工会之间新的平衡”，于澳大利亚劳工法杂志(2009 年，第 23 卷，第 3 号)第 306-336 页。

²² N. Ghosheh: 非洲工资保障立法(日内瓦，国际劳工组织，工作和就业条件丛书，第 38 号，2012 年)。

²³ D. Weil: “劳动监察战略方法”，于国际劳工评论(2008 年，第 147 卷，第 4 期)，第 349-375 页。

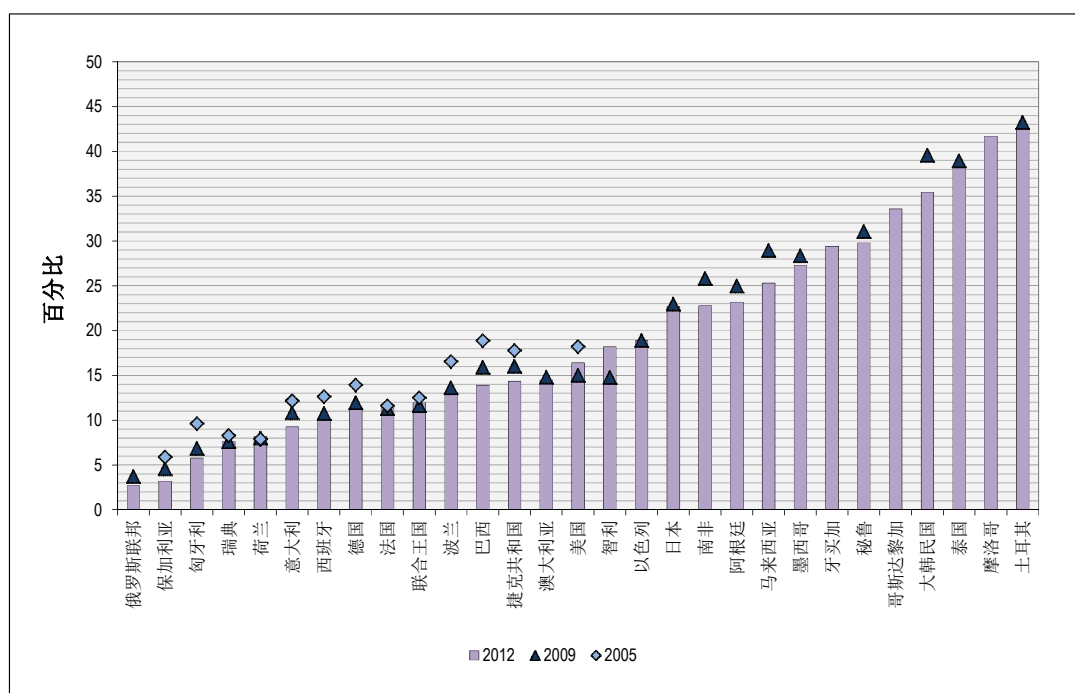
²⁴ 见英国商业、创新和技能部网站：<http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/layer?r.l1=1073858787&r.l2=1081657912&r.s=tl&topicId=1096714534>；以及英国税务海关总署网站：<http://www.hmrc.gov.uk/pay/payroll/day-to-day/nmw.htm>[2015 年 2 月 5 日查阅]。

对家政工人法律保护的研究发现，有 2,970 万家政工人(几乎占总数的 57%)并未受益于每周的正常工时限制；另外有 190 万(3.6%)人有工时限制，工作条件不如其他工人的有利。这样一来，家政工人的实际平均工时往往比其国家的平均工时要高得多。²⁵

57. 另一个往往被排除在限制工作时间立法之外的职业类别是具有“管理职责”的雇员，尽管一些国家还为此例外规定了收入门槛，以试图阻止雇主将承担日常监管任务的工人划入这一类别。有管理职责例外的国家包括：阿根廷、加拿大、哥斯达黎加、法国、日本、菲律宾、新加坡、南非、斯里兰卡，瑞典和美国。

58. 由于工时方面存在许多“覆盖差距”，也由于合规不严，不会令人惊讶的是，在实践中，有相当高比例的员工工作非常长的工时(定义为每周工作超过 48 小时)。在毛里求斯和土耳其，超过 40%的工人长工时工作；在秘鲁和大韩民国，超过 30%；在阿根廷、日本、马来西亚和墨西哥，超过 20%(图 3.4)。在自雇人员中，长工时工作的发生率也是相当高的(图 3.5)。在欧洲，虽然员工长工时工作的比例较低，但在一些国家，如法国和瑞典，自雇人员比雇员长工时工作的可能性高六倍。

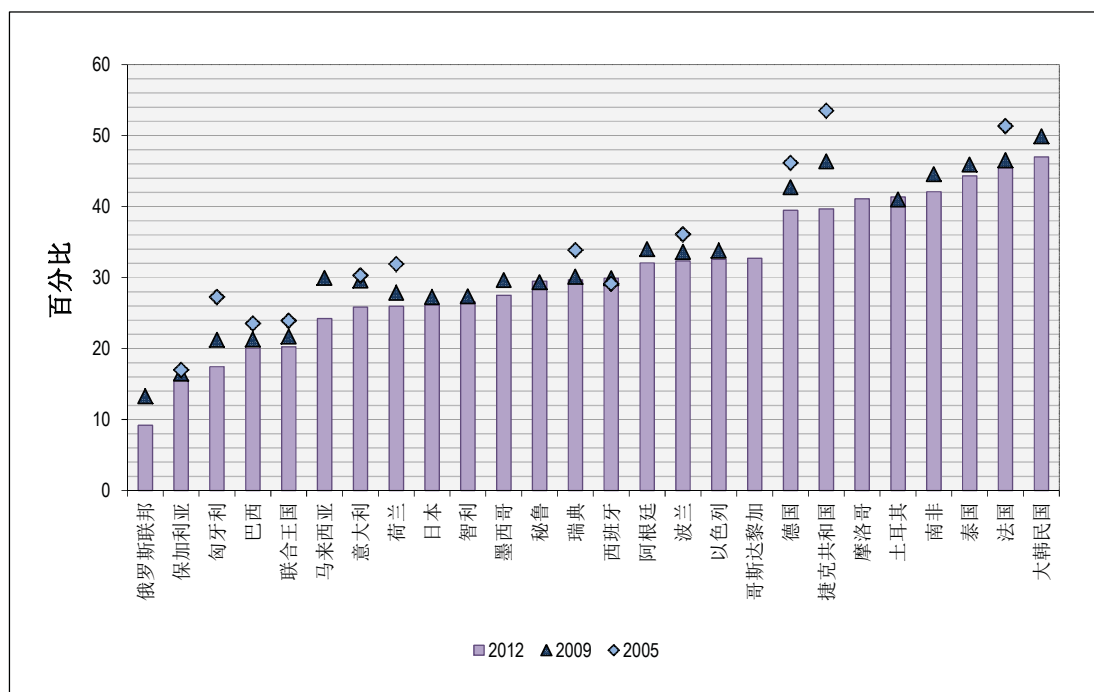
图 3.4. 2012、2009 和 2005 年每周工作超过 48 小时人员在总雇员中占比(百分比)



资料来源：全国劳动力普查、欧盟劳动力普查、国际劳工组织中心统计数据库和经合发组织

²⁵ 国际劳工组织：世界各地的家政工人：全球和区域统计与法律保护程度，同前。

图 3.5. 2012、2009 和 2005 年每周工作超过 48 小时自雇人员在总自雇人员中占比(百分比)



资料来源：全国劳动力普查、欧盟劳动力普查、国际劳工组织中心统计数据库和经合发组织。

59. 为了应对这些挑战，各国都减少了它们的正常工作周并且对加班规定了限度；一些国家还扩大了对工时限制的立法范围，将此前被排除在外的诸如家政工人的群体包括在内。此外，一些国家已通过立法促进更优质的兼职工作，加强工人对其工作时间表的影响。

60. 最近，一些国家认识到长工时的负面后果，尤其是对健康的负面影响，已采取措施限制工作周的长度。在日本，有近三分之一的就业男子每周工作超过 48 小时，远远超过大多数工业化国家的发展趋势。1970 年代初查明了这种工作文化的一个令人不安的后果：过度劳累死亡(过劳死 karoshi)。2014 年，日本国会针对死者家庭成员的诸多宣传活动和关切推出了“防范过劳死促进措施法案”。该法案要求：政府针对过劳死问题开展研究；设立防范过劳死促进措施委员会；并设定了原则，要求有关各方(国家、地方政府和企业)密切合作，防止此类死亡。该法律还规定十一月为过劳死意识宣传月；政府于 2014 年 9 月设立了热线电话，让雇主和雇员能够咨询有关工作条件，尤其是过度加班或未支付加班费以及过度加班引起的健康损害等问题。²⁶

²⁶ 未得到“日本劳工标准法案”涵盖的工人，主要是微型企业的员工，仍然被排除在外。见 S. North and R. Morioka: “日本决意遏制过劳死忌讳”，于亚洲时报在线，2014 年 5 月 5 日，网址为：<http://www.atimes.com/atimes/Japan/JAP-02-050514.html>；以及国际劳工组织：“案例研究：Karoshi，过劳死”，2013 年 4 月 23 日，于 http://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_211571/lang-en/index.htm [2015 年 2 月 5 日查阅]。

61. 部分原因是过劳死(kwarosa)的忧虑，同时也是为了促进闲暇时间增多，大韩民国在 7 年时间内将正常的每周法定工作时间从 44 小时减少到 40 小时；到 2011 年，所有受到“劳工标准法”涵盖的工人都受制于 40 小时的限制。²⁷ 这些立法变化减少了工时，其中减得最多的是发生在曾有过特别长工时的那些工人身上。

62. 家政工人通常一直被排除在工作时间的规定之外。寄宿家政工人尤其如此，经常被期望 24 小时随叫随到。在 2011 年的《家庭工人公约》(第 189 号)及其在 2011 年 6 月获得通过之前的大量工作，促使一些国家改革工作时间法律，对每日和每周的工时强加限制，并为家政工人规定年度带薪休假。例如，越南作为一项意义深远的扩大保护惠及家政工人的改革的一部分，规定家政工人有权每周有一次连续 24 小时的休息，或每月四天休息，并且每 24 小时休息 8 小时，其中 6 小时必须是连续的。在泰国，一个新的部级法规确保每周至少有一天休息，每年有不低于 13 天的标准传统节日，并且连续服务一年后，有六天带薪年假。家政工人现在也享受假日工资与工作日工资相同的待遇、病假以及若合同被终止应获得未用休假天数的工资的权利。泰国的监管举措已对 25 万多的家政工人产生积极的影响。在家政工人已享有一定程度保护的其它国家，业已采取了多种措施，确保工人们享有普遍而平等的保护。例如，阿根廷颁布了界定家政工人劳动权利的新法律，其中包括加班工资、病假和产假、每周最长工作 48 小时，每周休息一段时间和带薪年假。在巴西，通过了宪法修正案，确保家政工人享有与所有其他工人相同水平的保护，在实践中这意味着颁布了工时限制(每周工作 44 小时)和加班规定，这在以前是不存在的。

3.2.2. 短工时

63. 虽然工时过长可能会产生问题，但工时短并不总是自愿的并且可能是可提供的有限工时的结果，从而导致工人收入无保障。在某些情况下，太短的工时可能是法规要求的结果，这些法规为社会保障和其它给付建立了某些阈值，从而奖励企业限制给工人的工时数。²⁸ 在没有“最少小时规定”的情况下，雇主可能没有义务提供最少工时或具体工时的的工作。

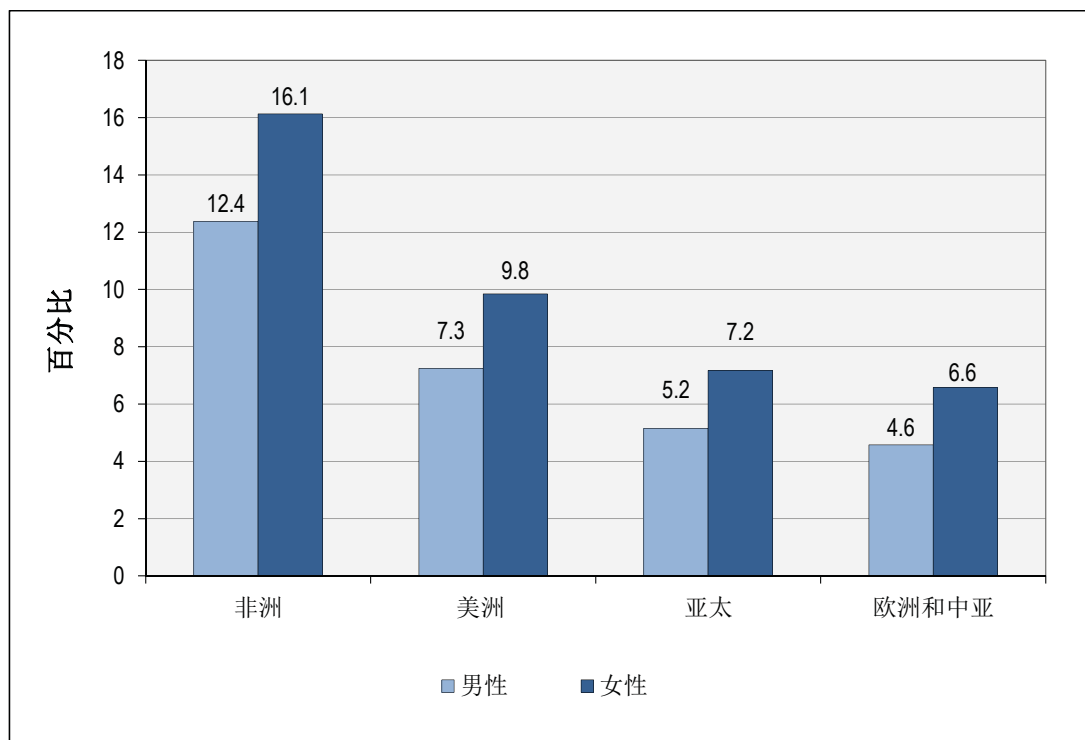
64. “与时间相关的就业不足”的统计概念包括这样的人员：(a) 愿意增加工时；(b) 能够增加工时；以及(c) 已工作的工时低于与工时相关的阈值(根据国情选择)。图 3.6 总结了世界各地就业不足的情况。该图表明：与时间相关的就业不足发生率占总就业的百分比范围从欧洲的约 5%到非洲的约 15%；在所有地区女性大幅高于

²⁷ 见韩国联合通讯社：“过劳文化证明难以消退”，2013 年 4 月 25 日，网址为：http://english.yonhapnews.co.kr/n_feature/2013/04/24/61/4901000000AEN20130424009700315F.HTML[2015 年 2 月 5 日查阅]。

²⁸ 见 S.E. Gleason(编.): 影子劳动力: 关于美国、日本和欧洲临时工作的展望(卡拉马祖, 密歇根州, 普强公司就业研究院, 2006 年)。

男性。与时间相关的就业不足在一些发展中国家是相当高的，如孟加拉国(20.3%)、哥斯达黎加(13.8%)和印度尼西亚(14.1%)，而且在若干发达国家该比率自危机以来一直在上升，最值得注意的是西班牙(从 7.3%上升到 10.2%)和英国(从 3.5%上升到接近 8%)。在美国，2014 年 8 月有 27%的兼职工作者不由自主地兼职。²⁹ 然而，兼职工时短和非常短的工人占全部工人比例最高的国家荷兰的与时间相关的就业不足率却极低(只有 1.6%)，这表明该国几乎所有的兼职工作都是自由选择的。

图 3.6. 2010 年与时间相关的就业不足的发生率占总就业的百分比



注释：覆盖面：87个国家，按国际劳工组织地区分组，非加权平均；未提供阿拉伯国家的数据。
资料来源：国际劳工组织中央统计数据库。

3.2.3. 促进优质兼职工作

65. 兼职工作可以有利于整合劳动力市场上可能没有工作的工人以及留住不能全职工作的工人。为了避免对兼职工作者的不公平待遇，各国已采取措施，通过平等待遇的立法和允许工人从兼职切换到全职(反之亦然)的立法来促进优质兼职工作。³⁰ 根据平等待遇立法，虽然是按比例计算，但兼职工作者在类似的岗位上享有与全职工作者相同的权利和利益。在荷兰，1996 年“平等待遇(工时)法案”对雇佣关

²⁹ 美国劳工部，劳工统计局的：经济新闻发布，<http://www.bls.gov/news.release/empsit.t08.htm>[2015 年 2 月 5 日查阅]。

³⁰ 平等待遇原则是 1994 年《兼职工作公约》(第 175 号)以及 1997 年 12 月 15 日关于兼职工作框架协议的第 97/81/EC 号理事会指令的核心组成部分。另请见 C. Fagan et al.: 搜索优质兼职就业(日内瓦，国际劳工组织，工作条件和就业系列，第 43 号，2013 年)。

系的许多方面禁止工时上的差别待遇。³¹ 荷兰适用于兼职工作的其它主要法律是 2000 年“调整工时法案”，该法案允许雇员在一定条件下改变为其目前雇主工作的时间安排。这项立法也是为了鼓励男子选择兼职工作，若他们想要这样做的话，因此对于促进性别平等是重要的。³²

66. 促进兼职工作改革的另一个重要政策是加强工人要求改变工时的权利，特别是在从全职转向兼职后能够再从兼职转回到全职工作-即所谓的“可逆转性”问题。这一政策可减轻父母从产假和陪产假重返有偿劳动力大军的困难，并且有助于避免“兼职陷阱”。法国、德国、荷兰和波兰都有将“回归全职”这样的一种权利体现在其国家法律之中，以使从全职转到兼职的雇员能够重返同一企业。

67. 兼职工作新政策的制定是设立工作时间的最低门槛。2013 年 6 月，法国通过了“工作保障法案”，原则规定每周至少工作 24 个小时，大幅修改兼职工作的规定。该法律规定，只有当相关部门至少有三分之一劳动力为兼职时才能启动有关兼职工作安排的谈判。只有在严格的条件(或者是雇员要求或者是通过集体协议)下才能允许有例外。

3.2.4. 改善工作时间安排(工作时间表)

68. 在工时方面的另外两个重要挑战是可变和不可预知的尤其是随叫随到的工时，以及由于信息技术的结果工作日益侵占个人的时间。³³ 随叫随到的工作，特点是预先通知工作安排的时间短、工时波动大、很少或没有由工人输入的工作时间表。在零售行业，不可预知的工作时间的增长，部分原因是开发的复杂软件被用于跟踪用户流量，使管理人员能够分配足够的员工来处理预期的需求。在美国，尽管只在少数几个地方才有提前通知工时的法律规定，但零售商店和餐馆会将有关天气预报、销售模式和其他等数据信息输入到软件中，以确定“最佳人员配置”。当销售比预计慢时，管理人员可以在计划的当班结束前打发员工回家甚至在最后一分钟取消当班。³⁴ 事实上，对在纽约市拥有 100 多位员工的多家商店工作的 200 位零售工人的一项调查发现：只有 40%接受调查的工人每周工作规定的最低工时。³⁵ 同样地，对在食品服务行业工作的早期职业生涯(26-32 岁)成年人的调查发现，90%的人在前

³¹ J. Visser et al.: “荷兰：从非典型性到典型性”，于 S. Sciarra, P. Davies 和 M. Freedland (编)：欧盟就业政策和兼职工作条例：比较分析(英国剑桥，剑桥大学出版社，2004 年)。

³² 同前。

³³ 作为工作合同的一个组成部分，随叫随到的工作是要区别于随叫随到的工时的，而另行规定了工作时间的这种工作合同是很常见的，例如，医护职业。

³⁴ 见“随着工时缩短和倒班的兼职生活”，于《纽约时报》，2012 年 10 月 28 日。另见“在任何时段工作而不是朝九晚五，安排工作时间的技术使低收入的父母陷入混乱不定的工时”，于《纽约时报》，2014 年 8 月 13 日。

³⁵ S. Luce, S.Hammad 和 D. Sipe: “来回倒短班”，零售行动项目，2014 年。

一个经历了工时波动，比通常的工时平均波动 68%；半数工人提前一周或少于一周知道工作日程。³⁶

69. 在其它国家，不可预知的工时可以有不同的形式，在英国是“零工时”合同；在德国是“按需工作”(Arbeit auf Abruf)；而在澳大利亚是“临时就业”的形式。零工时合同在英国已获相当多的媒体关注，并且是 2013 年 12 月发起的一个全国协商的主题。零工时合同，没有官方定义，只被描述为“当需要时，人们同意去工作，但工时或工作次数无保证”的安排。这类合同“为雇主提供一个出现需要时可‘随叫随到’和使用的人才库”。³⁷ 即使工人没有合同义务接受任何所建议的当班安排，但是由于害怕工时随后被削减而接受这类工作机会的压力会较高。2014 年 4 月，“活跃的”零工时合同数量估计为 140 万份，³⁸ 主要集中在住宿和餐饮、行政及支援服务、以及卫生和社会工作行业。³⁹ 2004 和 2011 年间，拥有签署零工时合同雇员的工作场所比例增加了一倍，从 4% 上升到 8%。⁴⁰

70. 诸如那些源自随叫随到工作的高度可变和不可预知的工作时间表给工作与生活的兼顾以及收入保障造成了障碍。经过针对围绕广泛使用零工时合同引起的争议而发起的广泛协商，英国政府 2014 年 6 月决定禁止在不保证任何工时的合同中使用排它性条款，并表示愿意改善面向工人和雇主的有关零工时合同的现有信息，并鼓励社会伙伴制定有关具体部门合理使用该种合同的规定。⁴¹ 在美国，“恰好及时”的工作调度在零售行业非常普遍；为了减轻其负面影响，有八个州和哥伦比亚特区已出台了“报到薪酬”的法律，要求雇主向按计划报到当班的雇员支付一笔最低金额，即使没有给他们提供工作。⁴²

³⁶ S.J. Lambert, P.J. Fugiel and J.R. Henly: 美国职业生涯早期员工中的不稳定工作时间表：全国快照(芝加哥大学，2014 年)。

³⁷ 咨询调解和仲裁服务署(ACAS): “零工时合同的兴起”，网址为：<http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=3886>[2015 年 2 月 5 日查阅]。

³⁸ 更准确地说，根据 2014 年 4 月由英国国家统计局发布的针对雇主的调查，2014 年 1 月末到 2 月初的两周期间提供了一些工作“但并不保证最低工时的员工合同”估计有 140 万份，而在同一时期内没有提供任何工作的其它合同约有 130 万份。

³⁹ 英国国家统计局：对不保证最低工时的员工合同的分析，可查阅：<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lmac/contracts-with-no-guaranteed-hours/zero-hours-contracts/art-zero-hours.html>[2015 年 2 月 5 日查阅]。

⁴⁰ 英国商业、创新和技能部：2011 年工作场所雇佣关系研究—最初发现，最后更新于 2014 年 7 月 28 日，网址为：<https://www.gov.uk/government/publications/the-2011-workplace-employment-relations-study-wers>[2015 年 2 月 5 日查阅]。

⁴¹ 英国商业、创新和技能部：零工时就业合同—禁止排他性条款：处理规避，2014 年 8 月，网址为：https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/347034/bis-14-992-zero-hours-employment-contracts-exclusivity-clause-ban-avoidance.pdf[2015 年 2 月 5 日查阅]。

⁴² S. Luce, S. Hammad 和 D. Sipe: “短班工作”，同前。

71. 包括阿根廷、比利时、法国、德国、荷兰和英国在内的一些国家已出台了一些法律，为工人提供索要灵活的工作时间表或其它类型的灵活工作安排的权利，如远程办公。2013 年，澳大利亚修订了“公平工作法案”，将要求灵活的工作安排其中包括减少工时的权利扩大到更多工人。在联合王国，从 2014 年 6 月起，允许在企业服务 26 周或以上的所有员工要求灵活的工作安排，并且要求雇主以合理的方式考虑这类请求。⁴³ 灵活的工作是员工正常工作模式的变化，并且包括兼职工作、弹性工作时间、岗位共享、以及在家里办公(远程办公)。创新的工作时间安排，例如弹性工作时间和压缩的工作周，如果结构合理，可以为工人和企业带来互利。⁴⁴ 如同 1962 年《减少工作时间建议书》(第 116 号)所建议的，这种双赢的做法考虑到了工人和雇主的双方喜好。

72. 新的信息通信技术越来越多地允许员工在任何时间从任何地点进行工作。然而，正常工作时间之外的与工作相关的电话和电子邮件联系会对工人的心理健康和工作生活平衡带来负面影响。跨国分析表明，这种做法导致精力恢复的长期缺乏和病假的增加。⁴⁵ 如果没有适当的策略落实到位用以管理付薪工作与个人生活之间的界限，那么这些影响会有所加剧。⁴⁶ 为了回应日益增长的有关工作压力的关切，一些企业和政府纷纷采取措施以明确这些边界。

73. 2011 年，大众汽车公司与其工作委员会达成了一项协议，从员工本次当班结束后 30 分钟开始到下一次当班开始前 30 分钟让公司电脑服务器停止将电子邮件路由给该员工。该协议适用于根据与工会谈判达成的合同在德国工作的员工。⁴⁷ 宝马汽车公司采纳了更为灵活的方法，允许员工-与其老板协商-在工作场所以外和正常工作时间以外执行任务，这将因员工下班后答复电子邮件而打开加班补偿的可能性。戴姆勒公司推出了一款新软件，该软件能够自动删除所有发给正在休假的员工的电子邮件，同时发送一个消息给邮件的发送者，让他或她与另一雇员联系。⁴⁸

⁴³ L. Golden: 工作时间对生产率 and 公司业绩的影响：一份研究综合文件(日内瓦，国际劳工组织，工作条件和就业系列，第 33 号，2012 年)。

⁴⁴ 应该强调的是，要求如此灵活的工作安排是一项权利，但不是绝对的权利，雇主可以拒绝雇员的要求，如果他们能够提供拒绝这样一个要求的明确商业理由的话。见 ACAS 指南，网址为：<http://www.acas.org.uk/media/pdf/1/a/The-right-to-request-flexible-working-the-Acas-guide.pdf>[2015 年 2 月 5 日查阅]。

⁴⁵ 见 A. Arlinghaus 和 F. Nachreiner: “当工作召唤时-在正常工作时间之外因与工作相关事宜而被联系与健康之间的关系”，于国际时间生物学(2013 年，第 30 卷，第 9 号)，第 1197-1202 页。

⁴⁶ 见 G.H. Fenner 和 R.W. Renn: “技术辅助补充的工作和工作与家庭的冲突：工具性信念、组织期望和时间管理的作用”，于人际关系(2010 年，第 63 期)，第 63-82 页。

⁴⁷ “大众汽车公司关闭黑莓电子邮件”，BBC 新闻，2011 年 12 月 23 日，网址为：<http://www.bbc.com/news/technology-16314901>[2015 年 2 月 5 日查阅]。

⁴⁸ “再见，邮件——戴姆勒公司员工假期不需接收电子邮件”，于金融时报，2014 年 8 月 13 日。

74. 2013 年，德国联邦劳工和社会事务部出台了有关最低闲暇时间的政策，规定管理人员在遇到不能推迟到下一个工作周期开始而要求采取行动处理的特殊情况时才能在工作时间以外联系员工。此外，员工也不应该在工作时间之外关闭手机或不查阅信息，置自己于不利地位。此外，可以联系的人数应保持在最低，并且要求管理人员要考虑到个人和家庭的情况。⁴⁹

75. 2014 年，法国对适用于技术和咨询部门的集体协议进行了修订，强加从远程通讯工具断开连接的义务，以便确保遵守最低休息时间的规定。2011 年，巴西修订了劳工法，规定电脑化的监理手段将被视为等同于—就法定从属性而言—雇主对个人的和直接的监理。⁵⁰ 这一规定可能会导致员工因正常工作时间以外答复邮件而索要加班费。

3.3. 职业安全与卫生

76. 据国际劳工组织估计，职业事故和职业病每年造成超过 230 万起死亡事故，其中，超过 35 万人死于致命性的职业事故，超过 200 万人死于职业病。此外，在 2010 年，超过 3.13 亿起非致命性职业事故导致至少四天缺勤。⁵¹ 实现安全和卫生的工作场所仍是一项挑战，这是因为在实践中难以确保员工有效得到职业安全与卫生保护。传统上的诸多工作场所风险仍然存在，这在非正式经济或中小企业中尤其严重，因为其处理职业安全与卫生的方法往往是被动的反应性的，而非预防性的。⁵² 此外，由新型工作安排、工作程序和材料引起的新风险已经出现。

77. 与本报告所述的其他政策领域不同的是，所有工人原则上都受职业安全与卫生立法保护，保护水平与确保工人的安全与健康水平相对应。⁵³ 在职业安全与卫生方面的主要困难涉及将其原则付诸实践，以确保工人得到有效保护。

⁴⁹ 明镜在线：“不在线的生活：工作时间后部长停止联系工作人员”，2013 年 8 月 30 日，网址为：<http://www.spiegel.de/international/germany/no-contact-for-german-labor-ministry-employees-after-work-new-guidelines-a-919463.html> [2015 年 2 月 5 日查阅]。

⁵⁰ 2011 年 12 月 15 日的第 12.551 号法案。

⁵¹ 见国际劳工组织：工作中的安全与健康：可持续的预防远景，第二十届世界职业安全与卫生大会报告，2014 年 8 月 24 至 27 日。计算基于选定的国际劳工组织成员国 2010 年工伤数据和世界卫生组织 2011 年全球疾病负担数据。另见 http://www.ilo.org/brussels/meetings-and-events/WCMS_183012/lang--en/index.htm [2015 年 2 月 5 日访问]。

⁵² 见 R. Croucher et al: “更好的工作条件能改善中小企业的表现吗？国际文献评论(日内瓦，国际劳工组织，2013 年)。

⁵³ 尽管第 155 号公约适用于“经济活动的各个部门”(第 1 条)和“所覆盖的经济活动的各个部门中的所有工人”(第 2 条)，但取决于具体要求，该公约包括一些灵活性条款。2009 年职业安全与卫生普查总结了一些现存的例外，包括与公司规模和家政工人、个体经营者和非正规经济中的工人有关的例外。尽管如此，第 155 号公约第 1(3)和 2(3)条包含一项强制性要求，即成员国必须在随后的报告中说明在扩大公约的适用范围方面取得的进展。另外，第 187 号公约规定，国家职业安全与卫生体系应“支持为逐步改善微型和中小型企业以及非正规经济中的职业安全与卫生条件而设立的机制”(第 4(3)(h)条)。

78. 各国政府、雇主和工人在国家和国际层面正日益认识到有必要改善职业安全与卫生的覆盖范围和合规性。国际劳工组织成员国继续批准了三项关键的职业安全与卫生标准：1981 年职业安全与卫生公约(第 155 号)(63 个成员国批准)、1985 年职业卫生服务公约(第 161 号)(31 个成员国批准)和 2006 年关于促进职业安全与卫生框架的公约(第 187 号)(32 个成员国批准)。第十八届世界职业安全与卫生大会通过的职业安全与卫生首尔宣言标志着代表政府、雇主组织和工人组织、国际组织和其他关键的利益相关方的全球领袖对职业安全与卫生再次做出的承诺。⁵⁴ 在 2011 年 9 月召开的预防性文化劳工部长峰会上, 33 位部长通过了职业安全与卫生伊斯坦布尔宣言, 这是在认识关于雇主和工人积极地参与实现预防和合规性目标的重要性方面的又一重要里程碑。对职业安全与卫生问题的关注也得到了二十国集团(G20)的重视: 2014 年 9 月, 二十国集团就业和劳工部长发表联合声明, 呼吁二十国集团领导人确保所有工人的健康和安全生产工作条件。

79. 2014 年 6 月, 经过与社会伙伴协商, 欧盟委员会通过了 2014-2020 年欧盟职业健康与安全新型战略框架。这项战略框架的实施将与审查欧盟关于职业健康和安全的全部法律并行运行。法律审查正根据第 89/391/EEC 号指令和其 23 项相关指令展开, 已纳入欧盟委员会的监管适当性和绩效计划(REFIT), 并将包括与社会合作伙伴进行具体磋商。结论有望在 2015 年年底作出。在职业安全与卫生方面有悠久传统的国家正在进行立法更新; 例如, 澳大利亚正努力确保职业安全与卫生立法在其各州间的协调统一, 以确保预防、遵守和执行方面的一致性。

80. 在过去的十年中, 根据国际劳工组织三项关于职业安全与卫生框架公约要求, 许多发展中国家已采取措施审查、加强和更新其职业安全与卫生立法, 从单纯规定保护措施转向侧重于预防措施。⁵⁵ 在采纳新的职业安全与卫生立法方面已取得显著进展的国家包括巴巴多斯、肯尼亚、蒙古、尼加拉瓜、泰国、前南斯拉夫马其顿共和国、特立尼达和多巴哥、土耳其和赞比亚。

3.3.1. 应对风险

81. 尽管取得了这些重要进步, 各国在职业安全与卫生立法的范围和覆盖面以及实践方面仍有巨大差异。然而, 各国都对有效管理数量庞大且不断增长的危险化学用品以及由纳米技术和新工艺派生的新型和潜在的有害物质表示担忧。⁵⁶ 预计到 2020 年, 世界各地生产的所有商品中约 20%将在一定程度上基于对纳米技术的使

⁵⁴ 除最初的签署国之外, 首尔宣言获得了更多国家机构、社会伙伴和企业的支持。

⁵⁵ 尽管如此, 国际劳工组织数项标准规定, 通过立法而非通过其他手段, 对特定职业安全与卫生问题予以规范。例如, 参见 1971 年苯公约(第 136 号)第 4(1)条, 1977 年工作环境(空气污染、噪音和振动)公约(第 148 号)第 4(1)条, 1986 年石棉公约(第 162 号)第 3(1)条, 以及 1995 年矿山安全与卫生公约(第 176 号)第 4(1)条。

⁵⁶ 纳米技术涉及对 1 纳米至 100 纳米范围内的物质进行操作, 会影响材料的机械性能, 例如其硬度和弹性。

用，因为纳米技术已在制造业、农业和建筑业得到广泛应用。然而，纳米技术对健康的影响鲜为人知。此外，以产业量级生产的 11 万种合成化学品中，仅有大约 6,000 种有充足的危险性评估数据，仅为 500-600 种危险化学品设定了职业接触限值。⁵⁷ 一般而言，在证据出现和正式承认某一特定物质危害健康(柴油的致癌性是一个很好的例子)之间有相当长时间上的延迟。对工作中接触到的有害物质监测的不足加剧了这一问题。⁵⁸

82. 为应对化学品和材料中新出现的风险，欧盟已批准一系列指令和条例，以防止受到电离辐射、电磁场、工作中接触到石棉和植物保护产品的危害；关于物质和混合物分类、标签和包装的指令和条例；以及与危险货物内陆运输有关的指令和条例。与迅速发展的纳米技术的应用有关的风险也已成为征询意见的主题。2011 年，欧盟委员会发布关于纳米材料定义的建议⁵⁹，并于 2012 年，对纳米材料开展了监管审查，并在职业安全与卫生咨询委员会化学品工作组下创建了一个纳米小组，以起草一份关于工作场所中纳米材料风险评估和管理的意见书。此举有望使欧盟对职业安全与卫生立法审查进行最后评估⁶⁰，可能不久之后，欧盟将出台有关纳米材料的法律，包括职业安全与卫生方面的法律。

83. 另一项挑战涉及在过去的几十年里全球范围的劳动组织已发生的快速变化，包括越来越多地使用临时合同，变相的自我雇佣的兴起，以及广泛使用涉及多方的合同安排。在危险的工作环境中的分包问题已造成工作场所灾难，如 2001 年法国 AZF 化工厂发生爆炸，同年巴西 Petrobras 公司第 36 号石油钻井平台发生沉没事故，⁶¹ 2010 年英国石油公司(BP)的石油钻台在墨西哥湾发生爆炸(见专栏 3.1)，以及 2014 年 5 月土耳其索玛发生矿难。⁶²

⁵⁷ 美国政府工业卫生学家会议：阈限值，2007 年版，引用于国际劳工组织：对 1981 年职业安全与卫生公约(第 155 号)的普查，1981 年职业安全与卫生建议书(第 164 号)和 2002 年有关 1981 年职业安全与卫生公约的议定书，见前引书。

⁵⁸ D. Walters 等：管理工作场所风险：变革的时代中监察制度比较研究，(切尔特纳姆，英国，Edward Elgar，2011 年)。

⁵⁹ 见 http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/pdf/policy/commission-recommendation-on-the-definition-of-nanomater-18102011_en.pdf [2015 年 2 月 5 日访问]。

⁶⁰ 委员会致欧洲议会、欧洲理事会和欧洲经济和社会委员会的通信：关于对纳米材料进行的第 2 次监管审查，见 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/>；ELX_SESSIONID=JP55JpLPXXT5G6xJ22p1SRTTXbRpKjw8mgJWPXjf54PvPQcnSvmk343125306 URI= CELEX: 52012DC0572 [2015 年 2 月 5 日访问]。

⁶¹ 见 A. Thébaud-Mony 和 F. Lafforgue：“产业罪和刑事司法系统：欧洲大陆的经验”，卫生与安全政策和实践(2013 年，第 11 卷，第 2 期，第 81-89 页)。

⁶² 土耳其索玛矿难事故发生后，2014 年 10 月举行了关于改善土耳其矿山职业安全与卫生的三方会议。与会者一致同意对土耳其的分包和职业安全卫生问题开展研究。见 http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/ankara/areas/roadmap_on_occupational_safety_and_health_in_mines.htm [2015 年 2 月 5 日访问]。

专栏 3.1

英国石油公司(BP)在墨西哥湾发生的石油灾难与分包

2010 年 4 月，正在墨西哥湾马贡多(Macondo)勘探井上作业的石油钻台发生爆炸，造成钻台上 11 名工人死亡，并导致超过 400 万桶原油泄漏到墨西哥湾。此后，美国政府成立了一个国家委员会，调查灾难发生的原因，并就监管改革提出具体建议。

首席顾问小组得出结论认为“马贡多灾难并非不可避免”，并将责任归咎于“管理上的总体失败”，称英国石油公司及其承包商如能“对人员、风险及沟通进行更好的管理几乎肯定能阻止井喷的发生”。该报告明确地将分包问题与灾难事件关联起来，指出“4 月 20 日油井爆炸时，钻台上的 126 人中仅有少数人是英国石油公司的职工。其他是与该项目有关的数十个承包商和分包商的工作人员。这并不是说使用承包商钻井一定会出问题。……不过，虽然运营商-承包商-分包商之间的关系在许多方面是有益的，然而也会造成误传和误解的可能。英国石油公司及其各分包商似乎已对此种危险视而不见，而将本有益于其他公司执行各自任务的信息区隔化。英国石油公司有责任确保其承包商向各自的决策者提供所有相关信息”。

同一个国家委员会得出结论认为“无论是业界还是联邦政府管理和监督近海资源租赁和开发的方法都已跟不上技术、实践和风险方面发生的快速变化……这些方法也未能反映出油气行业自身结构方面发生的显著变化--尤其是专业化服务承包商的崛起以及将多项业务功能外包的整体趋势。一旦由政府直接管理的运营商自身不从事许多与油井安全相关的关键活动，监管机构面临因这些功能的分离引发的更多的挑战。然而，内政部矿产资源管理服务局(MMS)并未通过改变其监管方式来应对业界的这些变化，使得服务公司担负起更多责任。在其他国家，钻井经营者必须向监管机构证明自己的适合性和风险管理制度”。

资料来源：英国石油公司深水地平线石油泄漏和近海钻井国家委员会：马贡多：海湾石油灾难，2011 年首席顾问报告；以及深水：海湾石油灾难和近海钻井的未来，呈送总统的报告，2011 年 1 月。

84. 虽然社会心理危害不是一件新鲜事，但有证据表明社会心理危害正成为工作环境中较为普遍的特征。⁶³ 虽然有必要通过进一步研究以充分了解社会心理危害的影响，但不断增强的工作不稳定感、工作强度、欺凌和骚扰会对工人的健康、缺勤和绩效产生显著的影响。⁶⁴ 从长远来看，社会心理风险和工作压力也会导致肌肉骨骼疾病和其他形式的健康不良，比如高血压，消化性溃疡和心血管疾病。工作压力可进一步导致无力处理工作。尽管许多国家已将社会心理危害列入职业安全与卫生立法(例如，哥伦比亚和委内瑞拉玻利瓦尔共和国)，但这些规定往往范围窄(例如，注重欺凌和骚扰)，处理症状而非其内因，缺乏足够的监察和执法程序。其他风险包括工作时人体工程学条件较差、电磁辐射和肌肉骨骼疾病。欧盟委员

⁶³ 欧洲职业安全与卫生局：职业安全与卫生中的新兴风险，欧洲风险天文台，卢森堡欧洲职业安全与卫生局，2009 年。

⁶⁴ 欧洲职业安全与卫生局，2009 年，同上；J. Benach 等：就业、工作和健康不平等：全球视野(西班牙巴塞罗那，伊卡利亚社论，SA，2013 年)；P. Bohle, M. Quinlan 和 C. Mayhew：“工作不稳定对健康和安全的的影响：对证据的评价”，见经济和劳资关系回顾(2001 年，第 12 卷，第 1 号)，第 32-60 页。

会报告说，最多数量的工作缺勤(占有超过三天缺勤总数的 49.9%)和永久丧失工作能力(占 60%)是由肌肉骨骼疾病造成的。⁶⁵

85. 因此，在确保安全与健康的工作场所方面的重要一步是确定新风险，并采取预防措施，以确保这些风险不损害工人的健康和福祉。各地区已采取了此类措施的国家的例子不胜枚举。⁶⁶ 例如，在拉丁美洲，巴拉圭司法和劳工部于 2012 年颁布一项决议，要求在工作场所执行关于预防聚众滋扰和骚扰的措施。2010 年，萨尔瓦多通过了关于防范工作场所风险的通用法案。2012 年，智利批准了一项关于识别和评估职业性肌肉骨骼疾病的风险因素的标准。2008 年，秘鲁劳动和就业促进部颁布了一项类似标准，并于 2012 年通过了一项新的职业安全与卫生法，对其职业安全与卫生法律框架进行了更新。2012 年，哥伦比亚通过立法修改了其职业风险制度，并制定了有关职业健康的补充规定。哥伦比亚还于 2008 年颁布一项决议，以识别、评估、预防、干预和长期监测在工作场所接触的社会心理风险因素，并确定此类风险导致的职业病的根源。

86. 在非洲国家也可看到关于更新职业安全与卫生法规的情况，以及将新兴的危害和风险纳入立法的情况。2011 年，布基纳法索通过了一项关于通用职业安全与卫生措施的法令，包括关于预防人体工程学危害的规定。此外，布基纳法索 2008 年劳动法要求用人单位将工人的心理健康纳入预防措施。2012 年，科摩罗出台立法，规定由雇主负责预防工人心理疲劳，并明确禁止性骚扰和精神骚扰。同样在 2012 年，尼日尔批准了新的劳动法，承认工作压力、吸烟、酗酒、吸毒和艾滋病毒/艾滋病是工作场所的新兴健康风险，要求雇主提高对工人中存在的这些风险的认识，并提供心理援助。该劳动法还禁止性骚扰，在乌干达，禁止性骚扰是 2012 年就业(性骚扰)条例处理的事项。

87. 在亚洲，中国于 2011 年批准了中华人民共和国职业病防治法修正案。中国还于 2012 年制订了女职工劳动保护特别规定，其中要求雇主采取措施防止女职工在工作场所受到性骚扰。泰国在其安全、职业卫生和工作场所环境法中纳入一项关于职业安全、健康和环境的法律定义，包括身体和心理健康两个方面。2013 年，印度通过了打击在工作场所对妇女进行性骚扰的法律。

3.3.2. 资源不足

88. 长期阻碍职业安全与卫生得以有效覆盖的一个因素是，投入国家职业安全与卫生体系的资源不足，包括执法资源不足。在多数国家，用于职业安全与卫生项

⁶⁵ 欧盟委员会：就职业性肌肉骨骼疾病问题与社会伙伴进行的第二阶段协商，见：<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2183&langId=en>[2015 年 2 月 5 日访问]。

⁶⁶ 下面的举例涉及的进一步信息，以及关于其他国家的职业安全卫生立法的进一步信息，可在国际劳工组织的国家劳动、社会保障和相关的人权立法数据库(NATLEX)中找到，网址为：http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home。

目和监察员的资源不足，包括人力和财政资源。资源配置既跟不上劳动力增长的速度，亦无法应对新型工作组织以及新兴危害的挑战。虽然传统的危害和风险防控工具如得以正确运用会继续有效，但需要由预防性策略加以补充，以预测、识别、评估和控制由不断进化的劳动世界引起的危害。

89. 这一问题在亚洲和其他快速工业化的国家尤为严重。然而，在过去十年里，高收入国家如澳大利亚、瑞典和英国，用于监察的资源一直停滞不前，甚至被削减。职业安全与卫生体系必须解决的、监察员必须监督的危害的范围不断扩大，使这一资源不足的后果变得更为严重。例如，采用更灵活的工作时间安排对监察员构成了挑战，一些国家身兼数职以及带病和长时间出勤的现象有所增加的情况下尤其如此。高收入国家如挪威和中等收入国家如中国都存在这种现象，并已认识到其对健康的损害。⁶⁷ 传统的职业卫生监督制度无法监测这些风险，而实际上更为灵活的劳动力市场导致工人快速流动，加大了对接触化学物质和社会心理危害进行监测的难度。建筑、农业采摘、酒店和制造业等行业越来越多地使用外籍临时工人，这一情况加剧了监督和法规监管问题。许多移民工人或者不知道他们的权利，或者因担心危及就业而不愿提出职业安全与卫生方面的关注。⁶⁸ 此外，新型工作安排，尤其是多层分包，有时模糊不清，或对监察员处理有关问题构成后勤上的困难。⁶⁹ 非标准工作安排的增多也削弱了工人补偿制度的覆盖范围和有效性。⁷⁰ 缺乏法规监管意味着许多工作场所(通常是绝大多数)永远不会受到监察员的检查，致使管理者没有机会通过与监察员的互动来改善其职业安全与卫生成果，也妨碍了合规文化的发展。

90. 资源不足的问题部分源于缺乏职业事故和职业病方面的连贯和可比较的信息，导致官方数字低估问题的严重程度以及分配用于预防性工作的资源较少，进而对工人的安全与福祉及行业生产率产生负面影响。目前，数据从多种不同的来源收集而来(包括社会保障保险机构、劳动监察机构、职业卫生服务机构和其他部门和机构)，指导各国官方报告要求的标准不一，经常随着时间的推移而改变。遗憾的是，现有数据往往没有涵盖所有的工人类别(非正规经济中的工人存在明显的差距)。然而，即使是报告机制十分完善的国家，也常会面临漏报问题，尤其是非致命性

⁶⁷ 见，例如，M. Tayolan 等：《带病出勤预示着健康自测不达标和因病缺勤：瑞典工作人口全国抽样研究》(公共科学图书馆期刊，2012年)。

⁶⁸ 见 K. Lippel 和 A.-M. Laflamme：《分包中雇主和工人的权利和义务：防范、补偿、重返工作所面临的挑战》，见魁北克律师协会持续性职业发展部(编辑)：《职业安全与卫生立法近况》(考恩斯韦尔，Éditions Yvon Blais, 2011年)，第267-360段。

⁶⁹ 见 S. Bernstein, K. Lippel 和 L. Lamarche：《妇女与家庭工作：加拿大法律框架》(渥太华，加拿大妇女地位，2001年)；D. Weil：《职场裂隙：为什么对许多人而言工作变得如此糟糕，做什么才能加以改善》(剑桥，哈佛大学出版社，2014年)。

⁷⁰ 见 K. Lippel：《在工人补偿制度中保持其尊严：国际视角》，见美国工业医学杂志(2012年，第55期，第6号)，第519-536段。

伤害或职业病的漏报。许多发展中国家尚未建立起涵盖工作场所伤害和疾病的社会保障体系，即便存在这样的体系，也常无法覆盖到个体经营者或中小企业，尽管他们是就业的主要来源。中小企业的职业安全与卫生报告和记录的情况通常较差。

3.3.3. 经济增长和就业数量及质量的发展趋势

91. 工人代表在确保工作场所的卫生与安全方面发挥着重要作用。瑞典要求雇佣五名以上工人的企业指定至少一名职工，其有权要求雇主采取必要措施确保工作环境安全，并能在雇主不作为或延迟作为的情况下求助于工作环境方面的主管部门。如果遇到迫在眉睫的危险，则这名工人可以责令停工，直到主管部门通过一项决定。在斯洛文尼亚，安全代表可以要求进行监察并参与其中；雇主也有义务向安全代表通报监察结果。在西班牙，国家工作场所安全与卫生研究所(INSHT)报告称，76.2%的未采取预防性措施的企业没有卫生和安全代表。

92. 美国职业安全与卫生管理局推出了一项自愿性保护计划，以表彰那些实施了有效的安全与卫生管理体系且伤病率保持在国家劳工统计局公布的其所在行业伤病率平均值之下的雇主与工人。根据这一计划，劳资双方和职业安全与卫生管理局主动合作，通过一个专注于灾害预防与控制、工地分析、培训、管理承诺和工人参与的体系，预防死亡和伤病。这一计划的参与者可免于职业安全与卫生管理局的常规检查而保持其计划参与者资格，使政府得以腾挪出资源用以检查其他工作场所。参与者需每三至五年接受一次重新评估。截至 2014 年 4 月，共有 2,295 个工业基地参与了这一计划。

93. 研究结果凸显了工会的存在和工会分布的密度对安全和社会心理工作环境的积极作用。⁷¹ 工会与集体谈判不仅有助于向监察机构反映职业安全与卫生问题，也有利于推动为工人健康和根据职业安全与卫生法所设立的安全代表和安全委员会提供关键的后勤保障(如资源、培训和保障)。集体谈判也可通过解决其他方面的工作问题，如工作时间表(包括轮班间的加班次数)，以及通过促进工人通过传统劳资关系机制表达对卫生与安全问题的关注，来扩大劳动保障范围。

94. 许多集体谈判协议包含工作场所安全与健康方面的规定。例如，对菲律宾集体谈判协议中的非经济规定开展的一次审议发现，54%的此类协议规定举办卫生与安全意识问题研讨会。⁷² 对加纳集体谈判协议的一项研究发现，所审议的协议

⁷¹ 见，比如，A. Morantz: 《煤矿安全：工会能有所作为吗？》，见劳资关系评论(2013 年，第 66 期，第 88 号)；M. F. Dollard 和 D. Y. Naser: 《工人的健康有利于经济：工会分布的密度与社会心理安全氛围是 31 个欧洲国家工人健康及生产率差异的决定因素》，见社会科学与医学(2013 年，第 92 期)，第 114-123 段。

⁷² 菲律宾统计局: 《2012 年集体谈判协议中的非经济规定》，见劳动统计快讯(2015 年，第 18 期，第 22 号)。

中 90%以上包含职业安全、卫生和环境规定，对通用安全要求及有关急救设备和必备防护服要求做出规定，还包含关于防止工人上班时间滥用酒精和药物的规定。这些规定超出了劳动法中关于职业安全与卫生的规定。⁷³ 尽管加拿大在职业安全与卫生方面有广泛的立法，但采矿业的集体谈判协议⁷⁴ 超越了法律法规的范畴，因为它提出了职业健康、安全与环境联合委员会的设立和运行所需遵循的规则和程序。

95. 对欧洲小企业中的工人代表性与职业安全卫生问题进行一次审议，提供了一些关于集体谈判协议在小企业中强化合规作用的实例，这些小企业在职业安全与卫生执法方面通常存在差距。⁷⁵ 在意大利，诸如建筑和商业服务等部门以及为工匠签署了集体谈判协议，以执行根据欧盟《职业安全与卫生框架指令》立法推出的领土安全代表规定。在法国，工会通过集体谈判协议设立了地区卫生与安全观测站，在地区层面开展卫生与安全顾问计划试点，为小型工作场所内的工会成员提供卫生与安全信息、建议和支持。

3.4. 生育保护

96. 全世界范围内生育保护得到了加强，但仍有约 8.3 亿女性工人未得到充分保护。这些工人中的 80%在非洲和亚洲。⁷⁶ 这种不足是法律覆盖面存在缺口的结果，这是因为许多形式的法律保护将个体经营者、家政工人和农业工人排除在外，或仅在自愿基础上将他们纳入其中。因此，那些个体经营者占比大的国家，法律覆盖程度则较低。

97. 除了法律覆盖方面的缺口，许多工人并未获得他们应享有的福利，这是因为他们缺乏权利意识，法律规定执法不到位，缴费能力不足，歧视性做法及非正规就业等。事实上，全世界仅四分之一多(28.4%)的受雇女性在孕产期得到了有效保护，享有缴费型或非缴费型的现金福利。这意味着，全世界仅有约 3.3 亿女性工人，无论其就业状况如何，在分娩时会得到收入补助，而她们中几乎 38%是发达经济体的工人。在非洲和亚洲，只有少数在业妇女(低于 15%)享有产假现金福利的有效保障。在这些地区，雇主责任计划更为普遍，非正规工作占主导地位，孕产妇

⁷³ K.N. Otoo, C. Osei-Boateng 和 P. Asafu-Adjaye: 《我们的谈判：加纳集体谈判结果分析》，劳工研究与政策研究所报告，2009 年，<http://www.lrs.org.za/docs/Ghana%20Collective%20Bargaining%20Review%202010.pdf>(2015 年 2 月 5 日访问)。

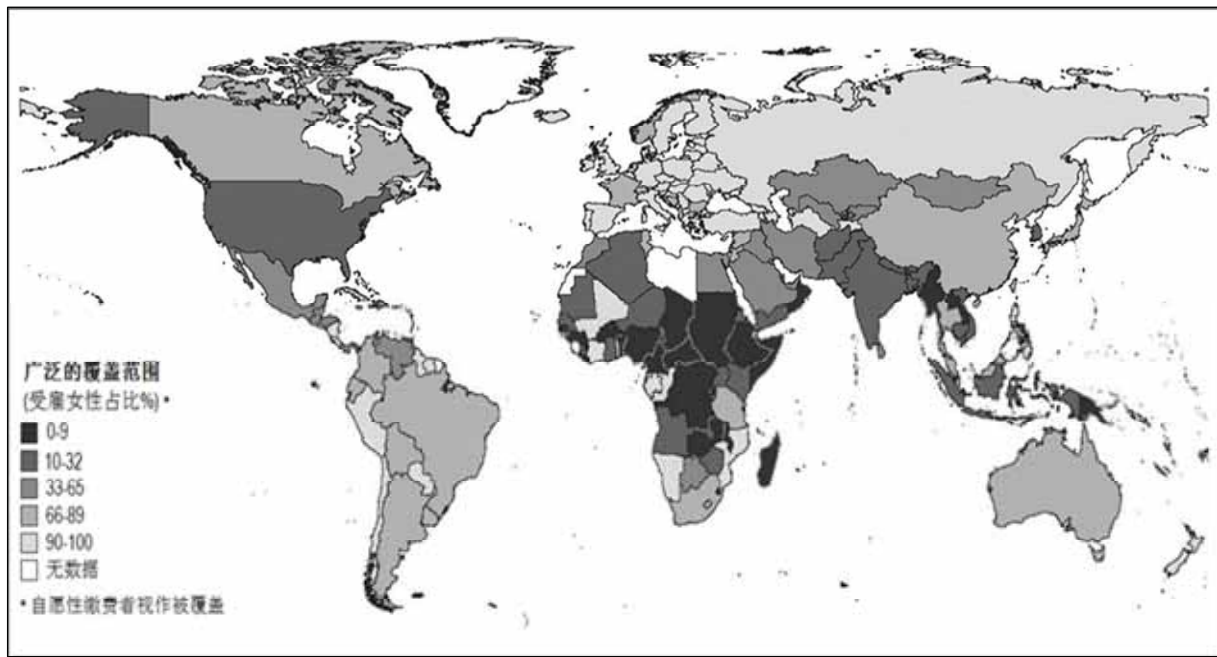
⁷⁴ 如 2007-12 年加拿大铁矿石公司与联合钢铁工人间的集体谈判协议。加拿大集体谈判协议的全部清单，可查询：<http://www.gov.nl.ca/lra/collective/index.html>(2015 年 2 月 5 日访问)。

⁷⁵ D. Walters: 《欧洲小企业中的工人代表性及卫生与安全》，见劳资关系日报(2004 年，第 35 期，第 2 号)。

⁷⁶ 国际劳工组织：工作中的生育与父享陪产假：全球法律与实践(日内瓦，2014 年)。

和儿童死亡率依然很高。仅有 21 个国家的生育保护覆盖 90% 以上的就业妇女，接近于全覆盖，主要在欧洲(图 3.7)。

图 3.7 法律覆盖面—产假现金福利：享受产假现金福利的女性工人占比，包括享受自愿性保护的工人，2010 年(172 个国家)



资料来源：国际劳工组织：工作中的生育与父享陪产假：全球法律与实践(日内瓦，2014 年)。

98. 如前所述，在许多国家，特定类别的工人被明确排除在外，或未列入其劳动和社会保障法规定的现金生育补助的覆盖范围。被排除在外的群体往往包括家政工人、雇主的家庭成员或在家庭作坊工作的妇女、个体经营者、散工或临时工、家庭办公人员、农业工人、管理者或企业主管、收入超过一定上限的工人，以及学徒工。在一些国家，在中小企业工作的妇女也被排除在生育保护法之外。据国际劳工组织估计，全球约 1560 万女性家政工人不能依法享受产假，而其他类别的工人则保证可享受这种权利。⁷⁷

99. 把非标准合同工人(如非全日制工人、散工和临时工)排除在外，也会在许多妇女产生影响，这是因为她们中相当大比例，即使是在正规经济中就业，也可能不是全日制的正式工人。2007 年，日本工人中三分之一是非正式工人，其中的三分之二被定义为非全日制；然而，日本法律明确将非全日制工人排除在社会保障体系中可获得孕产期福利的范围之外。⁷⁸ 在意大利，25% 的 15 岁至 34 岁的妇女处

⁷⁷ 国际劳工组织：全球的家政工人：全球和地区统计及法律保障范围，同前。

⁷⁸ 经济合作与发展组织：2008 年日本经济调查：改革劳动力市场以应对日益增多的两重性和人口老龄化。见：<http://www.oecd.org/japan/economicsurveyofjapan2008reformingthelabourmarketto copewithincreasingdualismandpopulationageing.htm>(2015 年 2 月 3 日访问)。

于临时就业状态，而法定享有孕产期福利的妇女中只有 9%是临时工人。⁷⁹ 在美国，2012 年有近四分之一因生育而休家庭假的母亲在不足十天后便重返工作，这是因为她们负担不起更多的休假时间。⁸⁰ 目前，仅 12%的私营部门的工人可以获得带薪家庭假。这一数字在低收入者中则更低，仅 5%的低收入者享有这项权利。⁸¹

100. 对务农妇女及女性家庭工人的保护依然特别不足。至少有 27 个国家明确将农业工人排除在法律范围以外，包括多民族玻利维亚国、埃及、卢旺达、苏丹和泰国。国际劳工组织在塞内加尔的两个农村地区开展的一项调查显示，26%的农村妇女工作到分娩那天。⁸² 这一做法在亚洲国家如尼泊尔也同样存在，它对妇女和未出生婴儿都构成重大健康风险。⁸³

101. 尽管如此，一些国家和地区在扩大保障覆盖面、使其惠及先前被排除在外的群体方面已取得了一些显著的进步。至少在 54 个国家，家政工人以与其他工人相同的条件被纳入了产假立法的覆盖范围，这符合第 189 号公约第 14 条的规定。在南非，2002 年立法将失业保险的对象扩展至家政工人；截至 2008 年，63.3 万家政工人获得了注册。除其他福利外，这一计划允许家政工人享受至少连续四个月的带薪产假。⁸⁴ 在毛里求斯，连续就业 12 个月的学徒和非全日制工人被纳入产假保护立法的范围；在越南，明确规定临时工和散工属于保护范围；在白俄罗斯、马达加斯加和俄罗斯联邦，甚至学生也受到保护。印度于 2008 年通过了无组织工人社会保障法，以此建立起将社会保障范围扩展到非正规工人的制度，如工匠、织工、建筑工人、卷烟工人及渔业工人。泰国于 2011 年为非正规部门中就业的工人启动了一项新的自愿性社会保障制度。这一计划基于工人和政府的缴费，以负担养老、残疾、遗属、疾病和生育福利。

102. 数个拉丁美洲国家已启动计划，将产假福利覆盖范围扩大至家政工人(阿根廷、巴西、萨尔瓦多和乌拉圭)、非正规经济中就业的工人(阿根廷)以及小企业

⁷⁹ F. Bettio, H. Conley 和 A.M. Ballester-Pastor: 《女性、男性和金融危机: 欧洲的 7 点教训》，见欧洲性别平等法律回顾(2012 年，第 2 号)，第 4-13 段；F. Bettio 等: 经济危机对女性和男性状况及性别平等政策的影响: 综合报告(布鲁塞尔、欧盟委员会，2013 年)。

⁸⁰ J.A. Klerman, K. Daley 和 A. Pozniak: 2012 年家庭和医疗假，为美国劳工部所做的技术报告，(华盛顿，哥伦比亚特区，2013 年)，见 <http://www.dol.gov/asp/evaluation/fmla/FMLA-2012-Technical-Report.pdf>。(2015 年 2 月 3 日访问)。

⁸¹ 美国劳工部劳工统计局: 职工福利调查，2013 年 3 月。见: <http://www.bls.gov/ncs/ebs/benefits/2013/ownership/private/table21a.htm>(2015 年 2 月 3 日访问)。

⁸² 国际劳工组织: 对塞内加尔农业部门工作条件的研究(达喀尔，国际劳工组织，2010 年)，未出版。

⁸³ 见 S. Narang: 《在农田里怀孕和劳动的七个月》见 <http://www.bbc.co.uk/news/magazine-26154092>(2015 年 2 月 3 日访问)。

⁸⁴ 国际劳工组织: 全球的家政工人: 全球和地区统计及法律保障范围，同前，以及 M. Samson: 良好实践回顾: 扩大非洲的社会保障覆盖面，国际社会保障协会第 2 号工作报告(日内瓦，2009 年)。

家(巴西)。⁸⁵ 中国在扩大生育保险范围方面进步迅速,从 2006 年的 6,500 万人发展到 2011 年的近 1.39 亿人。⁸⁶

103. 在一些国家,雇主政策或集体谈判协议使保障所覆盖的妇女数量或支付的福利数额得到了增加。在澳大利亚,集体谈判增加了妇女获得带薪产假的机会,⁸⁷而且,截至 2010 年(澳大利亚首次引入法定产假之时),全部集体谈判协议中的 14% 将产假规定纳入其中。⁸⁸ 在美国加利福尼亚州,加入工会组织的职工拥有 3.5 倍多的机会可以获得产假福利。⁸⁹

⁸⁵ 见国际劳工组织:《由非正规经济向正规经济转型》,报告五(1),国际劳工大会第 103 届会议,日内瓦,2014 年。

⁸⁶ 国际社会保障协会:《金砖四国社会保障覆盖面的扩大》(日内瓦,2013 年)。

⁸⁷ M. Baird 和 A. Litwin:《反思工作与家庭政策:澳大利亚育婴假决策与实施》,见《国际精神病学评论》(2005 年第 17 期,第 5 号),第 385-400 段。

⁸⁸ M. Baird 和 J. Murray:《带薪育婴假集体谈判分析—部门与环境影响》(悉尼,悉尼大学商学院,工作纪律与组织研究,2012 年)。

⁸⁹ R. Milkman 和 E. Appelbaum:《加利福尼亚州带薪家庭假:新研究发现》,见《2004 年加州劳工状况》(伯克利,加利福尼亚大学出版社,2004 年)。

第四章

国际劳工组织用以改善人们工作生涯的对策

104. 本章介绍了国际劳工局所采取的帮助各国三方成员改善劳动保护措施的行动，包括劳动保护措施覆盖面、保护水平及遵守程度。国际劳工组织的应对行动针对两个互相关联的层面：首先是国家政策和法律框架；其次是企业和工作场所层面。尽管法律和政策确定了一个国家在工人保护方面的义务，并为企业、雇主和工人制定了基本规则，但其独自发挥的作用有限。雇主和工人的知识、观念和态度，其各自的议价能力，企业或雇主的经济实力，以及社会规范和结构等因素都影响法规效果。这说明为何也需要企业和工作场所政策和计划以及其他非规制性措施，以更有效地保护工人。

105. 国际劳工组织的标准数据库为各国制定职业安全与卫生、工资保障、工作时间以及无歧视地扩大劳动保护范围方面的政策和法规提供了基准。标准数据库为国际劳工组织的行动提供指引，而国际劳工组织的行动的先后顺序和结构布局取决于三方成员的要求和需求及各国的局限和机遇。国际劳工组织的应对措施可包括以下六个领域的一项行动或多项行动的组合：(i) 为国际劳工组织的标准制订职能及有关国际劳工标准的批准和实施提供技术支持；(ii) 国家能力建设，可包括咨询服务、培训及体系和工具的开发；(iii) 必要时提供法律和政策改革方面的指引；(iv) 加强工人和雇主组织；(v) 提高认识，宣传和社会对话；以及(vi)知识开发，包括研究以及生成政策资源。

4.1. 规范和扩大劳动保护

4.1.1. 确保工作安全：提高国家职业安全与卫生的覆盖面

106. 国际劳工组织已批准 40 多项与职业安全与卫生问题直接或间接相关的标准。¹ 国际劳工大会第 91 届会议(2003 年)通过的结论对职业安全与卫生全球战略进行了

¹ 国际劳工组织职业安全与卫生全球战略列明了 21 项与职业安全与卫生有关的公约，国际劳工组织网站列出了 19 项。国际劳工组织的报告国际劳工组织职业安全与卫生战略独立评估附件五：受益于职业安全与健康状况改善的工人和企业(日内瓦，国际劳工组织，2013 年 9 月)确认了 34 项包含职业安全与卫生规定的公约。

概述，这项战略强调指出有必要在促进预防措施和安全文化方面采取国家性三方承诺和行动，并要求采取一体化的行动，做好国际劳工组织标准同其他行动手段之间的衔接。2010年3月，国际劳工局理事会通过了一项行动计划(2010-16年)，作为国际劳工大会第98届会议(2009年)实施公约与建议书大会委员会结论的后续行动。这一计划由国际劳工组织标准司、职业安全与卫生和环境(工作安全)计划小组共同实施，涵盖五方面的行动：(i) 促进和支持预防性安全与健康文化的发展；(ii) 在考虑各国的实际情况及其三方成员的具体需求的情况下，推动和支持职业安全与卫生关键文件的批准与实施，尤其是1981年《职业安全与卫生公约》(第155号)，其2002年议定书以及2006年《关于促进职业安全与卫生框架的公约》(第187号)；(iii) 缩小已批准的公约在实施方面的缺口；(iv) 改善中小企业和非正规经济的职业安全与卫生状况；以及(v) 支持职业安全与卫生措施影响力的其他行动。国际劳工组织2001年《职业安全与卫生管理体系导则》为三方成员制定职业安全与卫生计划提供了参考。导则承认，将个人的职场健康同他(她)职场外的健康区分开来是不可行的，因为两者彼此关联并相互影响。因此，职业安全与卫生管理需要采取一体化的方法，既包括劳动世界范围内的体制和措施，也包括与公共卫生和安全有关的体制和措施。

107. 2010年8月起实施的行动计划促使对第155号公约和其2002年议定书以及第187号公约的若干批准，也促使有关国家制定了职业安全与卫生政策、法律和计划(也见第3章)。一些国家近期采取的国家职业安全与卫生措施采用了系统性和战略性的方法，基于形势分析(职业安全与卫生状况)设计国家政策和计划，并力求加强国家体系，将职业安全与卫生纳入政治议程和国家发展计划。越南为这一系统性方法提供了实例(见专栏4.1)。

专栏 4.1

越南推动职业安全与卫生

在其首份国家职业安全与卫生计划(2006-10年)的指导及国际劳工组织的技术援助下，越南加强了职业安全与卫生政策和法律框架工作，将职业安全与卫生保护措施的范围扩大至小企业及非正规经济和农村部门。针对建筑和采矿等危险行业的特殊计划正在制定中。在汲取首份计划的经验教训基础上，越南启动了第二份国家职业安全与卫生计划(2011-15年)，该计划接受一个三方委员会的监督，着重提高国家职业安全与卫生治理的能力与效率，预防危险行业发生职业事故，改善中小企业和农业部门的工作条件，预防职业病，为工人提供充足的卫生保健，增强雇主和工人对职业安全与卫生责任的认知，并推动应用新技术改善职业安全与卫生状况。例如，在一些参与了国际劳工组织实施的“更好的工作”计划的工厂，职业安全与卫生不达标现象显著减少。经过劳工局培训，政府官员及工人和雇主组织代表运用国际劳工组织的“小企业工作改善(WISE)”及“小建筑工地工作改善(WISCON)”工具，改善了小企业和小建筑工地的职业安全与卫生状况。目前，越南劳工部和国民大会正与社会伙伴合作起草第一部职业安全与卫生法，该法将与越南所批准的文件保持一致。

108. 在两个两年期计划(2010–13)期间, 劳工局使若干国家的国家三方成员有能力制作出国家职业安全与卫生档案(例如, 劳工局于 2012-13 年帮助博茨瓦纳、牙买加、肯尼亚、马拉维、纳米比亚、塞舌尔和赞比亚建立了国家职业安全与卫生档案)。同一时期, 劳工局推动数个国家建立了国家三方成员职业安全与卫生机制, 这一机制力求涵盖广泛的职业安全与卫生相关利益方。例如, 2010-11 年, 劳工局帮助阿尔巴尼亚成立了劳工条件及职业安全与卫生委员会, 帮助尼日尔建立了职业安全与卫生委员会国家协调处, 帮助泰国建立了全国三方成员职业安全与卫生委员会, 帮助赞比亚设立了不仅限于三方成员参加的国家职业安全与卫生咨询委员会; 2012-13 年, 劳工局帮助阿塞拜疆建立了三方成员职业安全与卫生理事会, 帮助洪都拉斯建立了国家工人健康委员会, 帮助秘鲁建立了国家职业安全与卫生理事会, 帮助塔吉克斯坦建立了三方成员工作小组。² 通过国际劳工组织技术援助, 2010 年帮助阿尔巴尼亚通过关于职业安全与卫生的第 10237 号法案; 2013 年帮助孟加拉国通过其第一部反映了第 155 号和 187 号公约原则的关于职业安全与卫生的政策; 毛里求斯使其国家法律与其于 2012 年批准的第 187 号公约保持了一致; 墨西哥国家职业安全与卫生咨询委员会实施了一项国家行动计划, 同时墨西哥联邦政府通过了新的职业安全与卫生法规及劳动监察员新标准。此外, 秘鲁于 2013 年通过了一项国家职业安全与卫生政策, 泰国于 2011 年颁布了职业安全健康与环境法。³

109. 劳工局也为各国提供技术援助, 帮助它们在企业层面采用职业安全与卫生管理体系方法并制定指南, 包括帮助社会伙伴识别职业安全与卫生风险及取得的进步。例如, 劳工局于 2010-11 年向哈萨克斯坦的石油和天然气企业提供了此类援助, 并于 2013 年向智利受二氧化硅暴露威胁的企业提供了此类援助。在亚美尼亚和格鲁吉亚, 雇主组织和工会运用其职业安全与卫生中心及网络进行了国家指导方针试点。印度尼西亚、老挝人民民主共和国和菲律宾的工会发展了其自身的职业安全与卫生培训师。国际劳工组织的工具——“小企业中的工作改善(WISE)”和“社区发展中的工作改善(WIND)”, 分别鼓励并指导小企业和小型农场努力通过由过程参与确定的低成本和易执行的措施改善安全、卫生、工作条件和生产率。⁴

110. 国际劳工组织是唯一一个通过三方成员国际委员会履行制定、采纳并更新国际职业病清单职责的联合国机构, 目的是为成员国制定和更新自身的职业病清单提供

² 2010-11 年职业安全与卫生国家层面成果, 见 <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/download/pdf/10-11/iroutcome6.pdf>; 2012-13 年成果, 见 <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/download/pdf/12-13/iroutcome6.pdf> (2015 年 2 月 5 日访问)。

³ 同前。

⁴ 与 WISE 相关的材料, 见: http://www.ilo.org/travail/whatwedo/projects/WCMS_119287/lang--en/index.htm。与 WIND 相关的材料, 见: http://www.ilo.org/travail/whatwedo/projects/WCMS_122334/lang--en/index.htm (2015 年 2 月 5 日访问)。WISE 和 WIND 已在 20 多个国家得到运用并采用多种语言。WISE 也已适用于建筑(WISCON)和卫生(HealthWISE)行业。

指导，并考虑对职业病起源进行认定。2010年3月，国际劳工组织通过了一项经修订的职业病名单，更新了2002年《关于职业病名单建议书》(第194号)的附件。⁵ 劳工局就新兴职业安全与卫生风险提供信息和指导，例如与石棉有关的疾病、矽肺及工作压力。⁶ 劳工局建立了职业安全与卫生法规全球数据库(LEGOSH)，对各国职业安全与卫生法律的变化进行监控和比较。直到2013年，国际职业安全与卫生信息中心(CIS)通过其全球安全与健康信息网络处理并传播知识。⁷

111. 艾滋病病毒带来职业安全与卫生风险，一些行业与工作条件使工人暴露于感染艾滋病病毒和肺结核等有关传染性疾病的高风险下。2010年关于艾滋病病毒与艾滋病的建议书(第200号)提倡安全、健康的工作环境，以防艾滋病病毒在工作场所传播。针对行业性风险，劳工局在促进工作场所性别平等计划方面，按行业类别设计和加强能力建设。劳工局制定了采矿、邮政、旅游、建筑和教育部门指南；公路运输和铁路部门培训工具包；以及由国际劳工组织、世界卫生组织及联合国艾滋病规划署共同制作的卫生服务部门工作条件改善工具包(HealthWISE)及健康工人指南。⁸ 2014年，柬埔寨劳工部与一个艾滋病病毒问题三方小组一起，通过了一部针对娱乐业工人的国家职业安全与卫生法规。在泰国，国际劳工组织实施的一个项目促使一项娱乐业工作场所政策获得通过，使更多工人得以享有艾滋病毒预防服务。劳工局与中国劳动部和卫生部合作，运用卫生服务部门工作条件改善工具包(HealthWISE)，起草了首项卫生工作者职业安全与卫生政策，该政策涵盖艾滋病和艾滋病毒问题。

112. 国际劳工局也为修订和制定其他与艾滋病病毒有关的工作场所政策提供技术支持。例如，南非于2012年7月通过了艾滋病毒和艾滋病与劳动世界良好实践准则及技术援助指南，其中考虑了第200号建议书并将法院审判规程编撰成法，援引建议书将其作为保护工人免受不公平解雇的法律来源。加纳教育部通过了2011-15年艾滋病毒/艾滋病国家战略计划，津巴布韦通过了劳动世界艾滋病毒/艾滋病国家政策。

113. 劳工局对巴基斯坦和孟加拉国的服装和制鞋行业发生的备受瞩目的工业事故做出了回应。这些事故不仅源于职业安全与卫生标准的缺失，也源于劳动力市场治理方面的系统性缺陷以及总体上较低的劳动保护水平。因此，他们要求劳工局采取综合性的应对措施，而非仅仅基于职业安全与卫生的应对措施(见4.3.3节)。

⁵ 新的清单反映了职业病鉴定和认可方面的最新发展；首次将精神和行为失常纳入其中。

⁶ 与石棉有关的疾病资源和工具包，见 http://www.ilo.org/safework/areasofwork/occupational-health/WCMS_108554/lang--en/index.htm(2015年2月5日访问)。

⁷ 该中心于2009年庆祝其成立50周年；此时，它与150多个国家和区域中心建立了联系。

⁸ 此类行业性工具包和指南，可查阅 http://www.ilo.org/aids/Publications/WCMS_126714/lang--en/index.htm(2015年2月5日访问)。

114. 针对劳工局于 2008-12 年期间在实施职业安全与卫生全球战略方面的整体表现进行了一次独立评估，在认可劳工局的工作所发挥的作用的同时，指出了有待加强的几个领域，即：(i) 运作战略需要有一个更具战略性的重点，从而对三方成员关于批准、实施和落实有关职业安全与卫生公约的需求做出响应；(ii) 应制定一项宣传与合作伙伴战略；(iii) 应支持国家层面的衡量和监督机制；(iv) 在设计和界定规划举措和优先事项的目标群体时，应更系统性地性别主流化；以及(v) 国际劳工组织总部、现场工作人员及三方成员应更紧密地合作。⁹

4.1.2. 劳有所得：扩大最低工资保护范围

115. 1970 年《确定最低工资公约》(第 13 号)未规定最低工资制度的特定模型，也未规定最低工资应固定在什么水平，而是在公约原则的实施上给予成员国一些灵活性，并将决定权赋予各国当局与社会伙伴共同协商。制定适当的最低工资政策面临诸多政策性挑战。2014 年最低工资制度综合评述¹⁰ 突显了可能对国家三方成员造成困难的一些政策问题，包括：(i) 工资概念的界定以及最低工资包含的薪酬构成要素的确定，特别是实物福利(如住房和食物)，例如家政工人的情况；(ii) 将特定的工人类别排除在公约适用范围之外，尤其是频繁适用公约的工人类别诸如家政、农业、青年工人，以及其他可能需要得到保护以避免过低工资的群体；(iii) 同工同酬原则的执行，尤其是当最低工资因行业或职业不同而不同，或基于有关工人的年龄、残疾或移居状况而存在差别时的同工同酬问题；(iv) 遵循有关要求，在制度制定和实施的每个阶段均与雇主和工人组织进行充分协商；(v) 兼顾工人和其家庭的需要以及经济因素；以及(vi) 为劳动监察部门建立劝诫性的处罚措施，并配备充足的资源。劳工局工作的一项重要内容包括建立一个知识库，以了解这些政策问题并做出回应，并利用这一知识库使全球和国家级工资政策议程有据可依，以及根据国家需求调整国际劳工组织的技术服务。

116. 三方成员关于工资政策的技术咨询需求，特别是关于确定最低工资的技术咨询需求近年来日益增加，其中大部分需求来自发展中国家和新兴经济体。近年来，国际劳工组织为相当多的国家和地区提供了技术援助，目的是将研究和知识转化为国家层面的实用性政策建议(见表 4.1)。三方成员最常提出的需求是基于各国经验确定工资的良好实践方面的专业知识，以及确定最低工资方面的援助。劳工局通过培训，包括根据三方成员需求定制的国家层面的课程，以及全球和地区培训活动，在各国间分享了良好实践知识。多数情况下，培训活动直接针对在国内参

⁹国际劳工组织：对国际劳工组织职业安全与卫生战略的独立评估：工人和企业受益于职业安全与卫生条件的改善(日内瓦，2013 年)。

¹⁰国际劳工组织：最低工资制度：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)报告的综合评述，实施公约与建议书委员会报告，国际劳工大会第 103 届会议，日内瓦，2014 年。

与最低工资确定过程的三方成员(如最低工资委员会)。自 2008 年起,来自 44 个成员国的 400 位三方成员通过位于都灵的国际劳工组织国际培训中心(都灵中心)接受了工资政策方面的培训。培训材料已被译成法语、西班牙语、阿拉伯语和俄语。

117. 国际劳工组织国家层面的援助解决了一系列的政策需求,包括:(i) 在佛得角共和国首次建立了最低工资(2010-11 年),劳工局为此组织了关于确定最低工资可能的参数方面的研究,并与三方顾问团进行了技术研讨;(ii) 在哥斯达黎加,修改了关于调整现行最低工资的方法和标准(2009-10 年),劳工局为此开展了一项研究,为建设性社会对话提供了实证基础,而社会对话促成了 2011 年新三方协议;以及(iii)完善工资数据收集和建立最低工资效果监测制度,这对于工资政策的制定和协调很有必要。在中国(2012-13 年),国际劳工局为人力资源和社会保障部提出了关于设计企业补偿金调查和信息发布机制的建议,并得到了考虑。

表 4.1 国际劳工组织关于最低工资和工资政策的技术援助

亚洲	孟加拉国、柬埔寨、中国、印度尼西亚、马来西亚、蒙古、缅甸、巴基斯坦、菲律宾和越南
非洲和中东	博茨瓦纳、布隆迪、佛得角、埃及、肯尼亚、黎巴嫩、莱索托、利比里亚、毛里求斯、纳米比亚、巴勒斯坦被占领土、卢旺达、沙特阿拉伯、南非、赞比亚
拉丁美洲和加勒比地区	哥斯达黎加、多米尼加共和国、萨尔瓦多、海地、洪都拉斯、墨西哥、巴拿马、巴拉圭
欧洲	阿尔巴尼亚、亚美尼亚、保加利亚、俄罗斯联邦、前南斯拉夫马其顿共和国

118. 国家层面的活动得到了全球知识产品的支持与补充。作为经过同行评审的国际劳工组织的旗舰报告,《全球工资报告》自 2008 年起每两年出版一期,已成为国际劳工组织促进工资政策辩论与工资政策议程的主要载体。自 2008 年第一版问世以来,该报告受到了全世界广泛关注。¹¹《全球工资报告》自国际劳工组织劳工统计数据库(ILOSTAT)中汲取数据,¹²特别是全球工资数据集中包含的数据。该数据集是与国际劳工组织统计司合作以及全世界各国统计官员的参与下逐步改进而成的。国际劳工组织劳工统计数据库包含关于许多国家的平均工资和最低工资的数据,并在网上发布,成为对国际劳工组织工作条件法律数据库的补充。国际劳工组织工作条件法律数据库为 140 个国家提供有关最低工资法律方面的信息。¹³ 国际劳工组织

¹¹ 全球工资报告被译成多种语言(包括阿拉伯语、中文、法语、日语、葡萄牙语、俄语和西班牙语)并广泛发行。

¹² 全球工资数据,可访问国际劳工组织劳工统计数据库 www.ilo.org/ilostat/GWR(2015 年 2 月 5 日访问)。

¹³ 工作条件法律数据库,见 <http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.home>(2015 年 2 月 5 日访问)。

还与欧盟委员会联合开展了政策研究，在此基础上发布了许多高水平的出版物。¹⁴ 这些出版物推动了欧盟委员会《欧洲劳资关系》报告的形成，进而对欧盟议程产生影响，并增强国际劳工组织同欧盟委员会间的政策一致性。此外，目前正在开发关于确定最低工资的一系列政策资源，不仅涉及最低工资的范围、水平、调整、执行和影响等相关问题，也包括与最低工资确定机制和社会对话有关的问题。劳工局还开发了关于非歧视地确定最低工资和设计工资政策的工具(见 4.1.3 节)，并计划加强支持三方成员执行公平薪酬。劳工局着手提高其能力的另一领域是确定强制执行最低工资的有效方法。¹⁵

4.1.3. 让女性同男性一样劳有所得

119. 1951 年《同酬公约》(第 100 号)中规定的关于妇女与男性从事等值工作应获得同等报酬的原则，或许是通过行动消除歧视领域最不被理解的概念之一。在一些国家的法律和法规中，同酬仅针对“等同”的或“类似”的工作，而非“具有同等价值”的工作。许多国家由于缺乏可靠的按性别分列的工资数据，从而掩盖了性别收入差距的存在，给监测性别收入差距规模的发展趋势及潜在原因造成困难。工资结构和薪酬实践中潜在的性别歧视可导致妇女工作的价值受到低估。

120. 国际劳工组织指南《同工同酬：入门指南》审议了第 100 号公约和 1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)，为在国家法律和实践运用同工同酬原则提供了实用性指导。¹⁶ 指南旨在为国家平等机构、工资确定机构和社会伙伴磋商集体协议中的同工同酬条款及制定工作场所政策提供帮助，包括工作评估方法方面的帮助。指南《促进公平--为同工同酬进行性别中立的工作评估：分步指南》着眼于工作评估，有助于确立工作内容不同但可能具有相同价值的工作的相对价值。¹⁷ 该指南已被用于在国家层面开展各种关于平等薪酬的培训班，包括国家三方研讨会(2013 年在多哥和摩洛哥，以及 2010 年在喀麦隆和毛里塔尼亚)。在欧盟委员会资助和国际劳工组织技术援助下，在葡萄牙开展了一项工作评估项目，为

¹⁴ 见 D. Vaughan-Whitehead: 经济危机和紧缩政策下的欧洲社会模式(日内瓦，国际劳工组织，2014 年)；D. Vaughan-Whitehead: 公共部门的冲击：欧洲紧缩政策的影响(日内瓦，国际劳工组织，2013 年)；D. Vaughan-Whitehead: 危机下的工作不平等：来自欧洲的证据(日内瓦，国际劳工组织，2011 年)；D. Vaughan-Whitehead: 再论欧盟扩大后的最低工资(日内瓦，国际劳工组织，2008 年)。

¹⁵ 见 A. Marinakis (编辑)：拉丁美洲违反最低工资的情况：经济和制度因素的影响(圣地亚哥，国际劳工组织，2014 年)。这一研究分析了经济和制度因素对拉丁美洲遵守最低工资情况的总体影响，并深入剖析了智利、哥斯达黎加、秘鲁和乌拉圭的情况。该研究将执法水平方面的差异，不管相对最低工资水平如何，归因于制度性执法结构(如劳动监察员人数、被监察的可能性、罚款金额、罚款的有效使用以及全过程的时间跨度)，并得出结论认为，加强劳动监察，以及处罚和信息宣传，对最低工资得到更有效的执行至关重要。

¹⁶ M. Oelz, S. Olney 和 M. Tomei: 同工同酬—入门指南(日内瓦，国际劳工组织，2013 年)。有五种语言版本。

¹⁷ M.-T. Chicha: 促进平等--为同工同酬进行性别中立的工作评估：分步指南(日内瓦，国际劳工组织，2008 年)。有阿尔巴尼亚语、阿拉伯语、中文、英语、法语、葡萄牙语、西班牙语和乌克兰语版本。

国际劳工组织工作评估指南提供了实例，论证了该工具在促进薪酬平等方面的效用和影响(见专栏 4.2)。

专栏 4.2

实践中的同工同酬和工作评估

葡萄牙于 2005-08 年实施了一项由欧盟委员会提供资助、国际劳工组织提供技术援助的项目，力求通过无性别歧视的工作评估方法，纠正以女性为主的餐饮行业中工作被低估的状况。葡萄牙的餐饮业以小企业为主，特点是低收入、低生产率、高人才流失率和高缺勤率，吸纳了来自巴西和非洲葡语国家的年轻且大多是非正规的移民妇女。社会伙伴的参与是确保双方的关注内容和优先事项均得到考虑并达成被各方所接受的结果的关键。葡萄牙以这一项目取得的经验和项目所使用的工具为模型，将 25 小时同工同酬课程纳入国家公共培训目录，提供给不同行业。葡萄牙的一家鞋业工会联合会也以此为模型，为参与全行业集体谈判的工会成员制作了同工同酬培训指南。

121. 《全球工资报告 2014/15》通过工资差距实证分析，促进了对工资不平等的认识。工资不平等对妇女、移民和非正规工人造成影响，而这些群体在劳动力市场上经常遭受歧视和不利。¹⁸ 调查结果显示，所研究的国家中普遍只有当劳动力市场的特征(如经验、学历和职业分类)中显著的差别得到考虑时，工资差距才会缩小、消失或逆转，妇女和移民工人才能获得更高的工资。这些工人群体有时由于因国家而异的多种和复杂原因而遭受“工资处罚”，这种处罚发生于整体工资分配的不同方面。

122. 女性占全球工人 83%的家政行业，是所有劳动力市场中工资最低的行业之一，说明将平等最低工资保护扩大至那些通常被排除在法律保护范围之外并处于非正规就业的工人所面临的挑战。¹⁹ 国际劳工组织对菲律宾、南非和乌拉圭的工资分析表明，家政工人的收入要远低于其他具有相同劳动力市场特征的从业人员。²⁰ 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)认识到这一问题，并规定“成员国应采取措施以确保家政工人享有最低工资保护(如有)，薪酬的确定不得存在性别歧视”(第 11 条)。应有关国家要求，劳工局正在佛得角、哥斯达黎加、印度、纳米比亚、菲律宾和赞比亚等国开展工作。在这些及其他经验基础上，劳工局正在制作政策资

¹⁸ 国际劳工组织：全球工资报告 2014/15：工资与收入不平等(日内瓦，2015 年)。

¹⁹ 国际劳工组织：全球家政工人：全球和地区数据以及法律保护的范围(日内瓦，2013 年)。

²⁰ 南非和乌拉圭的数据，见 D. Budlender 衡量家政工作的经济和社会价值：概念性及方法论体系(日内瓦，国际劳工组织，工作与就业状况系列第 30 期，2011 年)，第 22-26 段。菲律宾的数据，见菲律宾的家政工人：简况及工作条件，情况说明书，国际劳工组织，2011 年，http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_167021/lang--en/index.htm(2015 年 2 月 5 日访问)。

源包，以便为在国家层面开展进一步援助提供依据。²¹ 劳工局还通过国家层面的培训活动(包括如阿根廷、巴西、智利、巴拉圭和乌拉圭国家三方平等委员会的成员)或都灵中心，在国家工资政策改革框架下推动薪酬平等。但正如对约旦体面劳动国别计划进行的评估所揭示的那样，缩小性别薪酬差距需要采取综合性措施：

“……性别平等方面的最终结果超出了国际劳工组织发挥彻底的影响所需的能力。文化与思维模式障碍代表着巨大的社会挑战，需要共同努力和时间进行必要的变革。公众对工作场所性别歧视问题的认识依然较弱，特别是在倡导政策变革方面能力有限的非政府组织(NGO)和社会伙伴的认识较弱。在约旦，普遍缺乏对劳动妇女的支持性服务，如儿童保育和交通。”²²

4.1.4. 工作时间管理：平衡工人与企业的需求

123. 工作时间不仅关系到雇佣关系的质量和条件，而且对保护工人的健康与福祉、争取工作与个人生活间的平衡及包括公平的加班报酬在内的工资保障有着直接和决定性的影响。

124. 作为对 2011 年召开的工作时间安排三方专家会议的后续行动，劳工局重点加强了国际劳工组织对三方成员提供指导的能力，包括如何制定工作时间安排以有效平衡工人需求与企业业绩要求之间的关系。

125. 2012-13 年，劳工局完成了大量的政策研究，包括一份关于发达国家和发展中国家工作时间分配的政策简报，²³ 分析了导致发达国家与发展中国家工作时间分配差异的要素；一篇关于非全日制就业的论文，²⁴ 审视了非全日制工作就业条件和其障碍，并提出了一些措施建议以提高其质量；在印度尼西亚开展了一个“行动研究”项目，由选定的企业参与“持续竞争力和负责任的企业(SCORE)”项目；关于工作时间安排对工人福祉包括工作和生活间的平衡的影响的研究，以及对卫生服务行业的组织绩效影响的研究。²⁵ 关于非全日制就业的研究已为韩国政府实施的一项促进优质的非全日制就业举措提供了重要信息。在当前的两年期内，劳工局正在其他领域开展政策研究和开发政策工具，比如在以下几个领域：

²¹ M. Oelz: 家政工作薪酬，家政工作政策简报第 1 期(日内瓦，国际劳工组织，2011 年)；国际劳工组织：对家政工人的有效保护：劳动法制订指南(日内瓦，国际劳工组织，2012 年)；对智利、葡萄牙、南非、瑞士和美国确定家政工人最低工资的国别研究(国际劳工组织，即将出版)。

²² Al Jidara: 体面劳动国别计划中期审议，提交给阿拉伯国家国际劳工组织地区办事处的最终报告，2014 年 8 月 11 日，第 24 页。

²³ J.C. Messenger and N. Ray: 发达国家与发展中国家的工作时间分配：主要差别在哪里以及为什么？TRAVAIL 政策简报第 5 号，2013 年。

²⁴ C.Fagan 等：寻找高质量的非全日制就业(日内瓦，国际劳工组织，工作和就业条件系列第 43 号，2014 年)。本工作报告被韩国劳动基金会译成韩语，并在三方国家研讨会上予以讨论。

²⁵ J.C. Messenger 和 P. Vidal: 卫生服务行业工作时间安排及其影响：对巴西、南非和韩国的比较分析(日内瓦，国际劳工组织，工作与就业状况系列第 56 号，2015 年)。

被排除在国际劳工组织关于工作时间的公约范畴之外的所择定类别工人(如家政工人和护理人员)的工作时间; 新型信息和通讯技术对工作时间、工作时间安排及工作与生活平衡的作用; 工作时间多变和有时工作时间不可预见的工人的状况(如零时工和随叫随到的工人); 有关休息时间的国家法律和实践。

126. 在 2008-09 年危机余波中, 工作时间调整为限制或预防失业并支撑企业直到需求得到恢复提供了一项非常重要的工具。劳工局为九个国家开展了关于工作分享计划及与工作时间有关的危机应对措施方面的研究。²⁶ 此外, 劳工局向保加利亚、智利、克罗地亚、捷克共和国、匈牙利、塞尔维亚、土耳其及美国的国际劳工组织三方成员提供了有关危机时期工作分享计划设计与实施方面的政策咨询及技术援助。

127. 在国家层面, 国际劳工组织的工作着眼于评估、开发和测试创新性工作时间安排(如弹性工作时间和压缩每周工时), 以有效平衡工人需求与企业经营要求之间的关系。²⁷ 此项工作包括最近在前南斯拉夫马其顿共和国、摩尔多瓦共和国和中国香港举行的三方技术研讨会及政策咨询。近年来, 在国家层面就工作时间问题对国际劳工组织提出的援助需求日益增多, 尤其是中等收入国家和高收入国家。

4.2. 使劳动保护具有包容性

4.2.1. 使在职父母和其他工人得以平衡工作与个人生活之间的关系

128. 工作与生活平衡政策的目的在于确保工人的家庭和其他个人责任不影响其经济和就业安全, 并免受不适当的歧视。

129. 为工人提供灵活性, 使其根据个人需要调整工作时间, 是帮助其实现工作与生活平衡的方法之一。国际劳工组织近期的一份出版物对现有的研究进行了综述, 以说明工作时间的不同侧面与工作生活平衡的结果之间的联系, 并且审查了各种类型的工作时间安排能在多大程度上对此以及对促进性别平等发挥积极作用。²⁸ 生育保护是全面的工作生活政策和措施不可或缺的一部分。

130. 为促进通过一致的方法实现工作生活间的和谐和生育保护, 劳工局开发了新知识并增强了大家对以下几方面问题的理解, 包括工作生活措施及生育保护措施

²⁶ J.C. Messenger 和 N. Ghosheh: 大萧条时期的工作分享: 新发展和未来(切尔滕纳姆, 英国, 爱德华埃尔加, 2013 年); A. Kümmerling 和 S. Lehdorff: 大萧条时期与工作时间有关的危机应对措施的运用(日内瓦, 国际劳工组织, 工作和就业状况系列第 44 号, 2014 年)。

²⁷ L. Golden: 工作时间对生产率和企业绩效的作用: 研究综述报告(日内瓦, 国际劳工组织, 工作与就业状况系列第 33 号, 2012 年)。

²⁸ C. Fagan 等: 工作时间的安排对工作生活融合或“平衡”的影响: 国际证据综述(日内瓦, 国际劳工组织, 工作和就业状况系列第 32 号, 2012 年)。

的好处(对女性和男性工人、对企业和经济而言),在不同的国家背景下运用这些措施的意义与成本,以及将这些措施付诸实践的方式。国际劳工组织报告《工作中的生育和陪产:全球法律与实践》回顾了 185 个国家和地区关于工作中的生育和陪产的法律与实践,包括休假、就业保护、卫生防护、哺乳安排以及儿童保育;²⁹

《关于 2000 年保护生育公约(第 183 号)和 1981 年有家庭责任工人公约(第 156 号)的良好实践与挑战:比较研究》工作报告对十个国家开展了研究,确定了关于成功促进生育保护和支持有家庭责任工人的策略;³⁰《中小企业的生育保护:国际评论》报告解决了关于生育保护如何、在何程度上和在何情况下能够在保护在职母亲的同时对中小企业和更广泛的社会产生积极作用的问题。³¹

131. 工作和工作场所的一些特性(如生物、化学或物理危害,压力以及恶劣的卫生条件)可对怀孕和哺乳期的妇女的安全与健康构成特别的威胁。为帮助和鼓励雇主和工人对这些职业安全与健康风险进行评估,劳工局开发了一套称为“健康的开始:职场安全生育指南”的培训工具,罗列了关于保护女性工人及其子女的实用步骤,包括当她:(a)在孕期工作;(b)近期生育;(c)怀孕后重返工作;或(d)重返工作后处于哺乳或试图哺乳期。³²

132. 在国家层面,劳工局加强了各国合作伙伴评估其国情、设计和实施立法改革和其他措施的能力,而不管他们是否已批准 2000 年《生育保护公约》(第 183 号)和 1981 年《有家庭责任工人公约》(第 156 号)。在哥斯达黎加,2010 年针对有家庭责任的工人开展的一项研究为三方研讨会、一次全国性运动以及强调陪产假重要性和生育保护措施益处的举措提供了素材。³³ 这些推动了一份集体谈判协议于 2013 年 4 月达成,该协议覆盖教育部门的教师,涵盖关于 1 个月陪产假的规定。在智利,劳工局向负责产假法案的国家委员会提供了法律起草方面的支持;2011 年,智利将产假从 18 周延长至 30 周,并允许孩子的妈妈与爸爸共度最多 6 周的带薪假。为促进第 156 号和第 183 号公约的批准与实施,许多成员国开展了认识提升运动,有时是在国际劳工组织的直接帮助下开展的。在塞内加尔和赞比亚,劳动部和社会伙伴于 2013 年通过了关于批准第 183 号公约的三方行动计划。而在俄罗斯联邦,俄罗斯独立工会联合会(FNPR)发动了一场促进批准第 183 号公约的运动。

²⁹ L. Addati, N. Cassirer 和 K. Gilchrist: 工作中的生育和陪产:全球法律与实践(日内瓦,国际劳工组织,2014 年)。

³⁰ A. Cruz: 关于 2000 年保护生育公约(第 183 号)和 1981 年有家庭责任工人公约(第 156 号)的良好实践与挑战:比较研究(日内瓦,国际劳工组织,工作报告 2,2012 年)。

³¹ S. Lewis 等: 中小企业的生育保护:国际评论(日内瓦,国际劳工组织,2014 年)。

³² J. Paul: 健康的开始:职场安全生育指南(日内瓦,国际劳工组织,2004 年)。

³³ 国际劳工组织: Costa Rica: 体面劳动和保健方面共同的社会责任:迈向平等道路上的挑战(圣何塞,国际劳工组织,2011 年)。

133. 劳工局推动在企业层面采取行动解决工人的工作家庭需要。摩尔多瓦共和国于 2006 年批准了第 183 号公约，劳工局于 2012 年 10 月帮助其国家雇主联合会培训了来自雇主组织、企业、地方政府、劳工监察部门以及工会的 61 名代表。培训后的评估显示，大家对这些问题和可能的解决方案的认识提高了，如工作时间安排得到了改善，雇主表示理解并愿意更有效地解决职工的工作家庭需求。

4.2.2. 推动残疾人获得安全和满意的工作场所

134. 身体、感官、智力或心理方面有残疾的工人易于不成比例地受到工人保护不足和低质量工作条件的伤害。国际劳工组织针对残疾人制定的标准和联合国 2006 年《残疾人权利公约》列明了国家和社会伙伴在促进残疾人获得平等机会方面的义务。

135. 国际劳工局已为三方成员提供广泛的支持性服务，帮助其履行这些义务。非洲和亚洲的几个国家已委托开展残疾问题立法审查。同时为雇主、工人和其他合作伙伴开发了残疾平等培训课程，以建立起对残疾妇女和男性在工作场所经历的障碍和态度的理解，并确定把工作场所变成他们的更安全和更具包容性场所的途径。许多国家和企业开办了培训班，由工会代表、雇主和非政府组织为残疾人提供帮助。

136. 国际劳工组织全球商业和残疾事务网络——一个由跨国企业、雇主组织和商业网络组成的残疾问题全球网络——它的成立旨在促进采取包容性方法处理工作场所的残疾问题，并通过知识分享、企业间对话、能力建设以及为雇主开发工具和指南，帮助企业实施其有关战略性商业计划。它通过雇主组织成员对中小企业产生影响，并寻求具有国际影响力的残疾代表人士和专业残疾组织的支持。其影响可在国家层面感受得到，例如，通过网络成员、雇主组织和国际劳工组织活动建立起的联系(例如，在乌干达，公司员工为残疾青年提供指导，斯里兰卡为残疾人举办了有赞助的招聘会)。此外，网络成员和国际劳工组织正推动开发国家商业和残疾事务网络，如在巴西、智利和沙特阿拉伯。

137. 当工会接受培训后得以理解残疾工人的需求及根据国家立法雇主可能需要承担的责任，就能制定出切实可行的方法，以有效推动通过包容性方法处理工作场所的残疾人事务。在泰国，泰国劳工大会、私营行业职工全国代表大会、国有企业工人关系联合会及泰国工会大会的 15 个工会成员接受了有关残疾平等的培训，之后工会建立了一个残疾小组联络点，支持通过包容性方法处理工作场所的残疾人事务。2010 年，工会成员递交了数份建议书，以推动与残疾人有关的问题，包括调查残疾人的关注和需求，对工会委员会成员开展国家残疾人法培训和残疾意识提升运动，特别侧重于工作场所的有形障碍和非歧视问题。泰国工会大会和国有企业工人关系联合会支持由残疾人音乐和艺术网络对选定的企业进行了无障碍环境检查，包括对泰国尼龙公司、泰国港务局和曼谷公共交通管理局的检查。

4.2.3. 将保护扩大到移民工人

138. 移民工人，特别是女性和年青移民工人或少数民族和种族的移民工人，会遭受虐待、剥削和歧视。如果他们从事的是被视为低技能(如建筑、家政或农业工作)的工作或处于非正规的工作环境，情况尤其如此。³⁴ 他们获得的信息和支持性服务有限，可能面对恶劣和不安全的工作和生活环境，可能没有组织，与其雇主谈判争取公平就业条件时的议价能力弱。

139. 劳动力市场全球化需要基于同等待遇原则的新型国际治理模式。本原则的应用不仅取决于非歧视性劳动法的有效执行，也取决于可以使移民工人了解和行使其劳动权利并在国内外主张赔偿和伸张正义的劳资关系模式。如果缺乏对移民工人的平等保护，会使他们遭受区别对待和虐待，并可能产生一个双重劳动力市场，使国内和移民工人的劳动条件同样加速下降。

140. 国际劳工组织章程授权对女性和男性移民工人进行保护。2013 年劳务移民三方技术会议呼吁劳工局“继续推进其以权利为基础的劳务移民做法，兼顾劳动力市场需求”。³⁵ 近年来，劳工局再次强调了这一领域工作的重要性。在过去几年里，对国际劳工组织援助的需求出现了成倍增长，从立法和政策改革到建立移民资源中心(亚洲有 20 多个)，加强劳工部、劳动监察员、劳工专员及社会伙伴的能力建设，再到开发技能认证机制，不一而足。

141. 三方成员提出的一个问题是人才招聘成本高，这种情况可能会迫使移民工人接受非正规就业和恶劣的工作条件，以偿还债务。对此，在由世界银行主导的移民与发展全球知识伙伴(KNOMAD)低技能劳务移民主题工作小组(国际劳工组织担当联合主席)之下，劳工局开发了一个具有双重目标的项目：确定降低移民工人的移民成本的策略，包括招聘费用；并确定双边和多边协议中可使工人、雇主、来源国和目的地国都能在最大程度上获得积极成果的要素。自 2013 年以来，劳工局一直着力于建立移民成本数据集，并制定可在各国间进行比较的移民成本测量标准。未来行动的一项优先工作是解决平均成本增加的问题(如签证费高企)，比如通过国家间合作。

142. 研究 151 项双边协定和谅解备忘录得出的初步结果表明，双边协定中的一些良好做法有可能会降低移民成本，并在一些情况下改善对移民的经济和社会保护。签约国现行国家立法的全面性、体面劳动保障措施和强大的劳动法的存在提高了协定的质量。移民与发展全球知识伙伴(KNOMAD)项目的第二阶段将检验双边协定如何在实践中得以落实及其影响，并形成良好实践指标标准。

³⁴ 关于工资不平等的实证数据，见全球工资报告 2014/15：工资与收入不平等，出处同前，第 51 页。也见国际劳工组织：劳务移民与发展：确定未来的路线，2013 年，www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_222912.pdf。(2015 年 2 月 5 日访问)。

³⁵ 国际劳工组织：讨论报告，劳务移民三方技术会议(日内瓦，2013 年 11 月 4-8 日)，结论，第 4 段。

143. 国际劳工组织还采取措施，与国际工会联合会、国际雇主组织和国际私营就业机构联合会合作，发起了公平招聘倡议。该倡议采用四管齐下的方法，旨在提高全球对国家和国际招聘实践的认知，加强法律、政策和执法机制，推广公平商业标准和实践以及促进社会对话和合作伙伴关系。

144. 需要特别重视弱势移民工人群体集中且面临劳动剥削和人口贩卖等高风险的行业。在这方面最显著的莫过于国际劳工组织就国际移民家政工人所开展的工作，他们相对于其他移民工人面对多层不利条件，即：工作场所与外界隔离；社会地位低；职业估价低；被排除在东道国的劳动和移民法律保护之外或受到不平等保护；招聘流程管理薄弱；以及文化上的局限性。根据国际劳工组织家政工作全球战略，自 2011 年起劳工局加强了关于国际移民家政工人的工作，对跨政策领域的行动进行了整合(例如：劳务移民，人口贩卖，工作条件，强迫劳动和社会保障)。劳工局开展的许多工作着眼于中东和亚洲地区，这里是此类国际移民家政工人的主要来源国和目的地国，当然也在拉丁美洲、欧洲和非洲开展了一些工作。在这些地区开展的主要行动包括提升和宣传对移民工人权利的认识，政策对话，替代措施知识分享和劳动保护良好实践，以及加强移民工人组织和移民工人组织联盟。

145. 近期，劳工局调查了不同移民通道(换言之，来源国与目的地国之间的路线，如津巴布韦和南非、巴拉圭和阿根廷、尼加拉瓜和多米尼加共和国、印尼和马来西亚、尼泊尔和黎巴嫩、以及乌克兰和波兰之间的路线)的特点，以帮助制定国与国之间的合作战略和框架。由于一些来源国和目的地国之间存在政策差异或关系紧张，此种方法并非总是很容易，但已初步取得了积极成果。例如，关于尼加拉瓜和多米尼加共和国之间的通道，劳工局在两国移民政策的立法改革进程中都给予了投入。关于巴拉圭和阿根廷间的通道，两国的三方委员会于 2013 年签署了培训、技能认可和社会保障(包括养老金的便携性权利)方面的合作协议。两国的工会签署了一份两国协议，与美洲工会联合会和国际家政工人联合会协同工作，共同实施一项行动计划，包括一个基于国际互联网的工会网络，关于促进家政和移民工人权利的传播策略，关于加强家政和同业工人工会的措施。

146. 实用性咨询服务与指导需要辅以扎实的调查与数据生成。现在的主要差距在于缺乏关于国际移民家政工人数量的可靠数据。劳工局已开发出一种关于估算移民家政工人数量的方法，将很快得出全球和地区的估算值。一些定性研究活动正在进行中，有的已经完成，包括家政工人的雇主简况和雇佣实践(2014 年马来西亚已完成，黎巴嫩已计划)，回流的国际移民家政工人(埃塞俄比亚和印尼)，以及移民轨迹和融入东道国劳动力市场的情况(比利时、法国、意大利和西班牙)。

4.2.4. 将保护扩大到家政工人

147. 更多的家政工人受雇于自己的祖国，但他们即便在那里也往往在法律上或事实上被排除在劳动保护之外。这在很大程度上说明了家政工作行业中非正规就业、

低工资和恶劣的工作条件以及易受到极端形式的虐待的高发性。尽管劳工局在 21 世纪初就开始着手解决家政工人问题(如对乌拉圭起草关于家政工人的法律提供咨询支持,随后该法律于 2006 年通过),国际劳工组织自 2012 年起加大了这一领域的工作,以响应国际劳工大会决议,该决议号召劳工局推进实施第 189 号公约及 2011 年家政工人建议书(第 201 号)。劳工局在行动上采用了一体化的综合性策略,使体面劳动成为全世界家政工人的现实,国际劳工组织各技术部门和地区办事处就是在此统一框架下开展行动的。³⁶ 2012-13 两年期间,劳工局运用不同的行动方法为大约 36 个国家提供了援助,均旨在批准第 189 号公约而非着手批准。³⁷ 自 2014 年起,国际劳工组织的一些努力与有关非正规经济正规化(ACI6)和保护工人免于从事不可接受的工作形式(ACI 8)等至关重要领域里采取的行动联系了起来。

148. 向劳工组织寻求援助的许多国家表达了对如何解决家政工人被部分或全部排除在保护范围之外、以及如何使雇佣关系正规化的关注;其他一些国家则表达了对具体差距的关注,例如在最低工资和工作时间法规方面的差距,或家政工人中的特殊群体方面的差距,如移民家政工人(见第 4.2.3 节),儿童家政工人和处于强迫劳动状态的工人。例如,劳工局在巴西推动三方成员同其他利益相关方开展对话,促成了 2013 年 3 月宪政改革的颁布,为家政工人确立了平等的劳动权利。在菲律宾,劳工局对多利益相关方的协商进程、研究和政策咨询提供了支持,促成了第 189 号公约获得批准及一项综合性家政工人法案的颁布。目前劳工局正帮助其国家合作伙伴加强法律实施和促进合规方面的能力与机制。在赞比亚,国际劳工组织正在为一项家政工作国家标准审议以及就一项国家行动计划开展的意见征询活动提供支持,该行动计划旨在加强对家政工人的有效保护。在大多数国家,劳工局帮助加强了家政工人的自治组织(如中国香港的亚洲家政工人工会联合会(FADWU);坦桑尼亚联合共和国的保护区、酒店业、家政和同业工人工会(CHODAWU);玻利维亚多民族国的玻利维亚家庭工人全国联合会(FENATRAHOB)以及家政工人雇主自治组织(如乌拉圭的家庭主妇联盟)。

149. 尽管大部分地区出现了变革的势头,尽管劳工局和三方成员在减少家政工人不平等待遇方面取得了长足的进步,提高劳动保护和正规化就业依然面临许多挑战。一旦进行法规改革,摆在面前的便是需要对体制、雇佣关系与工作生活进行更艰难、过程更长的变革,需要持久的行动。因为家政工作仍是一个较新的法规领域,因此有必要进行知识开发以及在各各国之间分享实践和经验,以支持这些变革。三方成员提出了关于“如何”扩大对家政工人保护的问题。2012-13 年,劳工

³⁶ 见 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms_210412.pdf(2015 年 2 月 5 日访问)。

³⁷ 见国际劳工组织:关于努力使体面劳动成为全世界家政工人的现实的决议的后续措施:进展报告,理事会,第 319 届会议,日内瓦,2013 年 10 月。GB.319/POL/1;和国际劳工组织:简况:国际劳工组织在行动,家政工人,国际劳工组织,2013 年。

局在美洲、非洲、亚洲、阿拉伯国家和欧洲组织举办了地区性的三方知识分享论坛。³⁸ 已启动开发一系列的政策资源(如指南、手册和政策简报), 供国家三方成员、合作伙伴和国际劳工组织职员在国家层面使用。现有政策资源所涵盖的主题包括: 扩大法律保护; 执法与合规; 工作时间; 报酬; 将家政工人组织起来; 估算和衡量家政劳动行业规模的方法, 以及工作条件评估。³⁹ 关于扩大社会保障、关于集体行动和集体谈判的创新模式、以及关于衡量法律改革对非正规就业和工作条件的影响的政策资源正在开发中。

4.3. 企业业绩与劳动保护: 可持续的综合性方法

150. 正规经济中的大部分工人受雇于中小企业, 生产力和工资通常较低, 改善职业安全与卫生的能力微乎其微。通常认为劳动保护花费大, 方式僵化, 对处在价值链下端和处于竞争激烈的出口市场中的小企业和公司来说, 劳动保护措施似乎会威胁到企业的业绩和生存。对国际劳工组织而言, 企业生产力和劳动保护之间的关系可以是良性的, 劳工局一直致力于研究和开发这种良性关系模式。研究表明, 生产力和包括工资在内的工作条件间的因果关系, 在本质上并非是单向的因果关系, 而是双向性的。

4.3.1. 完善标准合规工作

151. “更好的工作”计划迄今为止重点关注了服装行业。“更好的工作”计划基于如下逻辑: 对生产力和出口增长而言, 遵守工作中的基本权利和有关工作条件的国家立法即便不是促进因素, 也是兼容性的。对 2000-07 年柬埔寨项目独立开展的最终评估注意到, 柬埔寨的工作条件和行业标准都得到了明显改善, 妇女和性别平等的特殊需求得到了高度重视。上述评估旨在确保柬埔寨纺织服装行业的工作条件符合国际认可的核心劳工标准和柬埔寨劳动法的要求(后改称柬埔寨“更好的工厂”计划)。⁴⁰ 2012-13 年对柬埔寨“更好的工厂”计划独立开展的一次中期评估也注意到服装厂的工作条件得到了改善。⁴¹ 在柬埔寨进一步开展的独立研究表明, 遵守劳工标准并未减弱企业在近期全球衰退中的生存前景⁴² 然而, 正如独立评估指出的那样, 国际品牌的参与和支持是提高生产力和增加出口、改进劳

³⁸ 见 http://www.ilo.org/travail/areasofwork/domestic-workers/WCMS_190451/lang--en/index.htm(2015 年 2 月 5 日访问)。

³⁹ 国际劳工组织关于家政工作的资源目录可通过以下链接找到: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms_248947.pdf(2015 年 2 月 5 日访问)。

⁴⁰ 国际劳工组织: 确保柬埔寨纺织服装行业的工作条件符合国际认可的核心劳工标准及柬埔寨劳动法项目, 评估总结, 2007 年 10 月。

⁴¹ 国际劳工组织: 国际劳工组织“更好的工厂”柬埔寨计划: 中期评估, 评估总结, 2012 年 12 月至 2013 年 3 月。

⁴² 国际劳工组织: 更好的工作全球计划—第二阶段评估, 评估总结, 2012 年 4 月。

工标准合规工作以及改善工作条件的关键。法规和执法本身是不够的；也同样需要激励和奖励。

152. “更好的工作”自 2007 年启动以来，已在七个国家建立了计划(柬埔寨、海地、印尼、约旦、莱索托、尼加拉瓜和越南)，并正在为摩洛哥和孟加拉国筹划新举措。⁴³ 对“更好的工作”全球计划开展的中期评估注意到了项目方法的持续相关性。国际品牌和工厂愿意为劳动法合规评估服务付费以及一些政府强制要求参与这一计划的事实都证明了这一点。尽管取得了这些成就，“更好的工作”计划也面临一些挑战，特别是扩大目前在孟加拉国、印尼和越南等大型市场进行的劳动密集型合规评估和咨询服务模式，并设计一种新型服务交付模式，以及分配更多资源用于提高当地机构和社会伙伴尤其是当地的雇主和工人代表的能力，以确保其有效参与这一进程。⁴⁴

4.3.2. 创建生产力和工作条件间的良性循环

153. 在关于中小企业生产力和工作条件的至关重要领域(ACI 4)，劳工局正同印度尼西亚和肯尼亚的三方成员合作制定工资和劳资关系政策，以推动形成生产力和工作条件间良性循环。在雅加达开展的工作时间示范项目旨在表明，调整中小企业的工作时间安排表能提高企业的生产力和业绩，同时提升工人的满意度和工作生活间的平衡。⁴⁵ 2014 年对这一试点项目开展的独立评估显示，雇主和工人都更乐于看到工作时间安排方面的调整将对企业和工人带来的潜在积极效果。在此试点项目基础上，劳工局正为中小企业开发关于改善工作时间和有效的劳资关系政策和实践的实用工具包，以实现中小企业工作条件和生产力的可持续改进。

154. 在第四个至关重要领域(ACI 4)，劳工局正帮助墨西哥的中小企业贯彻执行新劳动法。新法规定建立三方和双方委员会，就工作场所生产力、培训、职业安全与卫生、收入分享和环保绩效开展对话。这项工作汲取了数个拉丁美洲国家在国际劳工组织帮助下开发的生产力综合衡量和改善体系(SIMAPRO)的经验教训。⁴⁶ 其核心原则是通过交流和知识分享、社会对话以及工人和管理者对持续改进生产及安全健康的承诺，将组织目标与学习联系起来。职业安全与卫生、报酬、培训、

⁴³ 有关“更好的工作”计划的更多信息可查看：<http://www.ilo.org/washington/areas/better-work/lang-en/index.htm>(2015 年 2 月 5 日访问)。

⁴⁴ 国际劳工组织：更好的工作全球计划—第二阶段评估，出处同前。

⁴⁵ 该试点项目建立在国际劳工组织“具有可持续竞争力和负责任的企业(SCORE)”项目基础上，尤其是关于工人与管理方的合作。

⁴⁶ 在古巴、智利和多米尼加共和国：关于生产力综合衡量和改善体系(SIMAPRO)的详细信息，可查看：<http://www.oitcinterfor.org/en/productividad/simapro>(2015 年 2 月 5 日访问)；也见国际劳工组织：有利于提高生产率、就业增长和发展的技能，报告五，国际劳工大会第 97 届会议，日内瓦，2008 年。1995 年在墨西哥的一家糖厂启动的一个试点项目扩大到墨西哥制糖业的其他企业，以及拉丁美洲的其他国家和行业。

社会对话和生产力方面取得的积极成果证明了这一方法的可行性。⁴⁷ 然而其作用需要花时间去实现，并需要大量的能力建设和组织纪律。

4.3.3. 治理、工人代表和劳动保护

155. 如上所述，巴基斯坦和孟加拉国服装和制鞋行业的工伤事故暴露出比缺乏职业安全与卫生标准更深层次的根源；可以说，起因可追溯至劳动力市场治理薄弱以及缺乏工人集体代表。⁴⁸ 拉纳广场事故发生时，由 400 多万工人和 3500 家工厂组成的孟加拉国服装行业与其他经济部门仅共享 53 名劳动监察员。楼宇控制及其他用以确保工厂结构的完整性和安全性的体系模糊不清，执行水平参差不齐，为腐败敞开了方便之门。如果工人当时有权利、有组织或有机制表达其关注，这些悲剧原本可以避免。国际劳工组织在巴基斯坦和孟加拉国开展的灾害应对不仅因此解决了职业安全与卫生标准方面的不足，而且通过劳动法改革、加强劳动监察、社会对话和工会的代表性，从根本上解决了关于克服监管框架和治理方面的弱点的需求(见专栏 4.3)。

专栏 4.3

国际劳工组织就拉纳广场工厂事故采取的应对措施

2013 年 5 月,当国际劳工组织高级代表团结束达卡之行时,三方伙伴就优先改革事项达成了一致。这些优先事项包括改革劳动法,提高国家执法能力,对所有服装厂开展紧急检查,对灾难受害者提供善后支持,以及明显改善工作条件和工作场所安全。

国际劳工组织制定了一项 2,400 万美元的技术援助计划,为实施一项三方国家行动计划提供支持。孟加拉国于 2013 年 7 月修订了劳动法,加强了职业安全与卫生措施。孟加拉国稍微放松了工会注册程序,在工厂层面新成立的工会数量因此得以大幅增加。截至 2014 年 10 月底,2,100 多家工厂接受了结构、消防、用电安全检查。正在讨论关于升级劳动监察部门和相关机构的方案,以加强工人和雇主参与有意义的劳动关系的能力,并建立机制保护劳工权力、预防和解决争端。需要做的工作还有很多,国际劳工组织希望支持对劳工法进行进一步的改革,包括在出口加工区。

156. 对工作中的基本原则和权利的违反经常与工作条件差有关。国际劳工组织的实地经验,包括在第八项至关重要领域下开展的工作表明,促进和保护这些权利的行动如能辅以一些解决工人的物质条件的举措方能更加有效,差的物质条件可导致工人无力和脆弱,例如低工资或拖欠工资,不足额支付工资或不支付工资,职业安全与卫生危害导致的健康不良,低技能和教育不良。国际劳工组织对泰国渔业部门开展的工作是一个很好的案例,它将旨在改善劳务移民治理的行动同旨

⁴⁷ L. Mertens: 拉丁美洲生产力综合衡量和改善体系(SIMAPRO)影响评估,国际劳工组织,2007 年; J. Lasida: 墨西哥制糖业中的劳工现代化,独立评估小结,国际劳工组织,2011 年。

⁴⁸ 2012 年 9 月和 11 月,在巴基斯坦的卡拉奇和拉合尔以及孟加拉国的达卡分别发生的三起火灾中,374 人死亡,800 多人受伤。2013 年 4 月,拉纳广场大楼倒塌导致 1136 人丧生,2500 名工人受伤。

在加强遵守基本原则以及提高渔民(主要是非合法身份的移民)工作条件的干预措施结合起来。国际劳工组织于 2013 年对该行业开展的调查绘制了一幅可怕的画面：17%的工人违背个人意愿工作却不能离开，主要是因为他们的工资还未支付；许多工人面临暴力威胁或向当局告发(许多是非法移民工人)；三分之一的工人每天工作 17-24 小时而无法得到充足的休息；工资被不公平地扣减；五分之一的工人遭遇工伤事故需要医疗护理；以及缺乏书面的就业合同。劳动监察部门或其他政府机构的监管有限以及缺乏具有代表性的工人团体加剧了这一状况。国际劳工组织的应对措施是全面和一体化的，工作重点放在了法规框架方面，包括移民政策、企业政策和实践以及工人组织和授权。这促成了一项部级法规于 2014 年底获得通过，该法规对数项额外保护措施做出了规定，包括将最低就业年龄提高到 18 岁，根据 2007 年《关于渔业部门工作的公约》(第 188 号)引入了休息时间，引入对书面就业合同的要求，以及取消有关限制而将法规覆盖范围扩大至所有商业船只。国际劳工组织也在帮助泰国、缅甸联邦共和国和柬埔寨政府制定更有效的程序，使移居的渔民能安全、合法地进入泰国。

第五章

结论和前进方向

157. 在过去的数十年里，劳动世界变得更加复杂和不可预知。伴随着生产过程的分散和加速，出现了多重就业安排和劳动关系，这重新勾勒了全世界劳动力市场的布局。标准雇佣关系同更加灵活的工作安排和非正规工作状态共存，仅是程度不同而已。哪种类型的劳动关系居主导地位取决于一个国家的社会经济背景和监管环境。

158. 尽管如此，劳动保护方面的法律发展趋势表明，全球政策制定者将继续致力于制定和实施工作标准，包括引入法律规定的最低工资或扩大其适用范围使其覆盖先前被排除在外的工人类别；周工作小时限制；职业安全与卫生；以及产假时间和资助。

159. 最低工资政策已被许多政府用作解决发达国家和发展中国家中的贫穷和不平等、反击低薪工作增长的一个有用工具。最低工资政策的复兴在部分程度上是对保护低薪工人免于贫穷的政策响应。一些国家扩大或调整了集体谈判范围，以提高劳动保护的包容性，手段包括社会伙伴为在当前经济危机下挽救工作岗位通过谈判达成工作分享协议。而在另一些情况下，正在对集体谈判新方法进行测试，以便为传统上被排除在外的群体提供保护。供应链上也出现了力求更大包容性的创新性努力。

160. 在劳动时间方面，全球平均工作时数持续下降。尽管如此，太多的工人——无论是几乎无法掌控自身工作的工人还是有较高技能和薪酬的工人——继续辛苦地长时间工作，忍受着慢性疲劳、家庭生活被打乱及健康和安全问题。在一些情况下，工作时长是因为他们从事的是低生产力的活动；另有一些情况，长时间工作源于对工人应随叫随到的预期，而新的信息和通信技术使这种预期成为可能。本报告展示了一些企业和政府为限制工作时数所采取措施，例如对正常工作时数以外的通讯进行限制或允许索要加班费。另一方面，太多工人的工作时数少于他们想要的工作时数，或面临不规律和不可预知的工作时数。因为增长乏力可能是工作时数不足的一个原因，因此依然需要有利于创造就业机会和促进可持续企业的政策。工作时数短或不可预知，有时缺乏对失去的工作时数的补偿，会将过多

的经济风险转嫁给工人。在一些情况下，缩短工作时数是一种用来规避与特定时数或收入门槛相关的社会保障义务的策略。数个政府采取的应对措施或者保证最低工作时数，或者给予工人一些非工作时数补偿。在一些国家，工人和企业双方对更多灵活性的要求得到变通解决，实现了双赢效果。按比例地享有与其他雇员平等的待遇，以及根据工人需要在不同工作时间表或工作时间进行排班的可能，是创造高质量的非全日制就业和更高劳动力参与率的关键因素。

161. 职业安全与卫生这一政策领域的标志是在两个方面都取得一些进展，包括立法以及对因不作为而对个体工人、企业、卫生系统以及整个社会所带来的巨大代价认识的加强，但是悲剧性的工伤事故继续成为新闻头条。许多国家都进行了立法改革，包括近年来新兴经济体进行的立法改革，以支持通过更加统筹兼顾的方法处理职业安全与卫生问题，重点是预防和管理体系方法，并重视所有工人群体或所有与工作相关的风险和危害。然而，大多数国家职业安全与卫生立法的实际保护面与执法依然是一大挑战，那些处于非正规经济和非标准就业形式的工人尤其如此。由于监察资源跟不上劳动力增长和劳动力碎片化的步伐，组织性安排日益复杂，这些原因和其它因素导致法规监管不足，从而促成了灾难性工伤事故的发生。这证实有必要实施合规战略，将装备更加精良的工作场所监察员和司法机构与补充性手段相结合，如雇主和工会职业安全与卫生联合委员会，强制性工伤保险以及与当地政府、民间团体和专家机构互动。一些执法举措已在数个国家取得了成功，这包括精心设计的信息和宣传运动以及目标明确的方法；供应链上买家与供应商之间达成的责任协议也发挥了积极作用。各地区在生育保护方面已取得一些重要进展，包括延长了平均产假时间，生育福利资金筹措由雇主资助计划转向了普通税收或社会保障。社会统筹方法的附带好处是化解雇主对聘用女性的潜在抵制。尽管如此，保护面和执法依然是一大难题。无论在法律上还是事实上拒绝提供生育保护都是一个问题，对那些最需要保护的妇女而言尤其如此。

162. 本报告表明，当今的一大挑战是增强劳动保护措施的包容性。全世界日益多样化的劳动力队伍整体遭受着严重的劳动保护赤字。这包括那些传统上法规监管和工会力量较弱行业的工人，以及受雇于一些非标准工作安排的工人。这些工人中许多是妇女、青年、少数民族和移民工人。

163. 国际劳工组织非标准形式就业专家会议于 2015 年 2 月召开，会议得出结论，非标准就业形式，如经精心设计并运用，能帮助工人和企业适应其不断变换的需求和环境，同时也可能有助于弱势群体进入劳动力市场。然而，与其他工人相比，非标准形式就业的工人在法律上或实践中更经常缺乏保护。处于这种就业安排的工人比其他工人行使其基本权力的能力更弱，包括自由结社和与有关雇主进行集体谈判的权利。同时，由于这种或那种原因，他们面临更高的体面劳动赤字，表现为工资差异、社会保障的获得、工作条件以及职业安全与卫生。专家会议同时

强调，如果任其发展，这些体面劳动赤字会加大不安全和的不平等，有必要采取措施解决潜在的赤字问题，使所有工人得到保护。采取的措施应包括：促进所有工人平等和不受歧视，而不管其合同安排的形式如何；通过社会对话和创新方法，确保非标准形式就业的工人能够自由结社并享受适用的集体协议所提供的保护；设计和调整国家社会保障制度，为非标准形式就业的工人提供与标准就业的工人同等条件，包括劳动力市场转型期间的同等条件；促进所有人员获得安全与健康的工作环境；预防和消除不尊重工作中的基本权利和与《体面劳动议程》的要素不相一致的非标准形式的劳动，确保工人获得足够的劳动收入和社会保护保障；通过创造优质就业和适当的劳动力市场政策，支持工人工作转型；以及制定战略性劳动监察方法，包括把目标瞄准那些非标准形式的就业呈现增长及违规现象高发的行业和职业。¹ 会议同时强调了适当的法规框架——无论国家法规框架还是国际法规框架——对于工人、企业以及整个社会取得积极成果的重要性。

164. 国际劳工组织自 1919 年成立以来，其存在的理由和其使命——保护工人免于不可接受的工作条件和提高整体生活水平——始终相关如初。然而，更为不稳定的工作轨迹和就业关系中更加模糊的边界加大了保护工人的难度。因此有必要拓宽劳工管理途径，将从事非标准形式就业的工人纳入其中，并确保非正规就业工人向正规就业安排转型。做到这一点需要加强和扩大现有的劳动保护形式，特别要通过更好地遵守法律法规改善对现有劳动保护形式的执行，也要开发新型保护形式。更全面的保护形式可将工人生活轨迹和企业生命周期的不同阶段考虑在内，然而不能以牺牲原则为代价，即劳动不是商品，政府也有责任确保工作中的公平。为使这些原则发挥实际效用，至关重要是要促进和充分实现结社自由、对集体谈判权的有效认可以及工作中的非歧视和平等。

5.1. 国际劳工组织当前的应对措施

165. 长期以来，国际劳工组织一直致力于改善工人保护的活動，除此之外，近来实施了一些新举措，以应对这些挑战，特别包括：

- (a) 在至关重要的领域第 6 项(ACI 6)关于非正规经济正规化以及国际劳工大会为在 2015 年通过一项拟议的关于从非正规经济向正规经济转型的建议书而进行的谈判下开展的工作。如果获得通过，并取决于谈判结果，建议书将为解决非正规工作问题提供一个全面的框架，并指导国家行动的原则和政策，以推动向正规经济转型。
- (b) 在至关重要的领域第 8 项(ACI 8)关于保护工人免于从事不可接受形式的工作下开展的工作。这一至关重要领域旨在补充和加强国际劳工组织行动的影响。

¹ 国际劳工组织：非标准形式就业专家会议报告，日内瓦，2015 年 2 月 16-19 日。

国际劳工组织通过消除恶劣的劳工做法和改变产生和延续这种恶劣做法的条件，促进尊重工作中的基本原则和权利。这些通常是在多个和相关领域的失败造成的，除工作中的基本原则和权利之外，还包括职业安全与卫生、劳动时间和工资。上述失败在正规和非正规工作环境下皆有发生。

- (c) 在至关重要的领域第7项(ACI 7)关于通过劳动监察加强工作场所合规，将职业安全与卫生纳入国家和工作场所合规综合战略下开展的工作。这一举措将执行劳动法同有效的劳动行政管理和监察制度结合起来，以实现职业安全健康和其他工作条件的改善。

5.2. 前进方向：迈向更全面更具包容性的劳动保护的方法

166. 劳动世界和国际劳工组织正面临一项根本性的挑战：如何确保所有工人获得有效的劳动保护，包括那些因法律不健全、执法薄弱或非标准合同安排的滥用而面临体面劳动赤字的工人。在专家会议就此主题得出的结论及国际劳工组织现已采取的应对措施基础上，国际劳工组织应推动通过改进型方法实现劳动保护。这一方法将涵盖所有工人，并包括提高工人保护所需考虑的关键和相互依存的全面要素。采用此种综合性方法并非意味着需在同一时间践行所有要素；而是表示要认识到这些要素之间的相互依存性和这些相互关系对工人福祉和安全的影响。这一处理劳动保护问题的改进型方法，将作为国际劳工组织在结束贫困百年计划下采取的关于消除贫困和不平等的更广泛应对措施的一部分，也是国际劳工组织对2015后发展议程所做贡献的一部分，可包括：

- (a) 为所有工人建立必要水平的劳动保护和覆盖，无论其雇佣关系现状如何或受雇于何人；
- (b) 劳动保护和社会保护之间更多的互补性；
- (c) 考虑是否需要采取额外措施，为非标准形式就业的工人提供充分保护；
- (d) 劳动力市场的参与者和机构通过加强知识和能力建设增强对劳动世界发生的变化警觉和应变能力。

167. 这种综合性方法可确保所有工人都享受到必要水平的保护。实现工作中的基本原则和权利，连同采纳和有效实施工作时间、职业安全与卫生及工资方面的适当的法律和政策，是提供全面劳动保护的基本支柱。通过防止工人陷入贫困或无法劳动，有效的全民覆盖将能发挥其优势，减轻对社会保护最低标准的负担以及由此对社会保护资金造成的压力。事实上，实施全民劳动保护和扩大社会保护最低标准，将对消除贫困的目标和实现2015年后可持续发展议程做出强有力的贡献。与此同时，铭记雇主和工人的关切和需求，将对能更好地适应劳动世界不断变化的现实的新型保护形式的需求和意愿进行评估，并促进集体谈判和社会对话方面的创新。

168. 为迈向一种更具包容性的方法以解决劳动保护问题，国际劳工大会不妨考虑采用创新的方法来应对劳动保护当前和可预期的未来挑战。可考虑以下部分或全部建议：

- 支持更公平、更具包容性和可持续性的增长。发起关于如何将职业安全与卫生、工资、劳动时间和生育保护领域的必要保护水平扩大至所有工人的讨论，这将对国际劳工组织参与 2015 年后可持续发展议程以及努力消除贫困做出贡献。
- 批准和更好地应用有关工资、劳动时间、职业安全与卫生以及生育保护的国际劳工标准，并有效覆盖处于非标准形式就业的工人。可对这些国际劳工标准是否为所有工人的劳动保护提供了一个充分的框架、以及是否存在赤字因而需要额外的指导和标准开展一次评估，评估应涵盖那些临时合同工人和其他从事非标准形式工作的工人。
- 知识构建。国际劳工组织关于工资、劳动时间、生育保护和职业安全与卫生的现有数据库提供了横跨各地区诸多国家的宝贵和最新的法律趋势信息。若这些数据库在以下几方面得到补充，国际劳工组织开展的工作将进一步受益：对这些政策领域里新采取的国家政策措施进行更系统地回顾；形成关于非标准形式的就业对工人、企业、公共服务、劳动力市场和经济表现的影响趋势和分析的文件；有助于缩小非标准形式就业工人代表性差距的良好实践及监管举措和其他举措；以及更好的数据收集及职业事故和职业病预估。劳工大会不妨讨论是否有意在现有数据库和正在进行的分析工作基础上建立一个工人保护观测站。与学术界的联系，包括通过“体面劳动立法”网络与学术界的联系，在为国际劳工组织三方成员提供更好的支持的同时，帮助拓宽和宣传了国际劳工组织的知识库，因此应作为经济有效的实施战略的组成部分进一步加强。
- 技术合作与筹资。可加强国家层面的干预措施，并根据全世界三方成员的不同情况而调整，包括在中等收入国家的干预措施，因为这些国家在此领域对国际劳工组织援助的需求正在增加。这将需要更具创新性的筹资策略，把经常预算和预算外技术合作支持与南南合作结合起来。

5.3. 讨论要点建议

169. 本报告分析了劳动保护趋势、有关政策挑战和国际劳工组织三方成员的应对措施，以及国际劳工组织改善人们工作生活的应对措施。据此，可考虑将以下几点作为大会委员会讨论的出发点：

- (a) 本报告所讨论的有关劳动保护的四个领域(工资政策、劳动时间安排、职业安全与卫生以及生育保护)的发展趋势，对工人福祉和安全以及企业绩效有哪些影响和挑战？成员国采取了哪些政策改革措施，包括监管措施，以应对这些挑战？
- (b) 在法律上或实践中妨碍普遍劳动保护的障碍是什么？什么措施可以提高覆盖范围、保护和合规水平，从而使所有工人都能享受到充分保护，而无论他们受雇于谁或其合同状况如何？
- (c) 国际劳工组织的政策和技术援助是以何种方式帮助三方成员应对这些挑战的？
- (d) 鉴于劳动世界的转变和确保普遍劳动保护的需要，国际劳工组织需采取什么行动以更好地履行社会保护(劳动保护)方面章程赋予的职责和《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的条款？现有国际劳工标准是否为劳动保护提供了一个足够的框架，或存在缺陷因此需要额外的指南和标准？

170. 在讨论这些问题时，大会委员会可就国际劳工组织和劳工局在处理三方成员的每一项需求时如何做出更有效和高效的响应提供指导。