

三

关于社会保护(劳动保护) 周期性讨论的决议¹

国际劳工组织大会于 2015 年召开了其第 104 届会议，

根据国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言，对社会保护(劳动保护)议题进行了一次周期性讨论，以探讨该组织如何通过协调地采用一切行动手段，可更有效地适应其成员国的国情和满足其需要，

1. 通过下列若干结论；
2. 敦请国际劳工局理事会充分考虑这些结论，并在国际劳工局实施结论时给予指导；
3. 要求局长：
 - (a) 将结论传达给相关的全球性和地区性国际组织，提请其予以关注；
 - (b) 起草一份实施结论的行动计划，以供理事会审议；
 - (c) 在出台未来计划与预算草案和推进预算外活动时对结论予以考虑；
 - (d) 及时向理事会通报结论实施情况。

关于社会保护(劳动保护) 周期性讨论的结论

I. 正在转变的劳动世界中的劳动保护

1. 劳动保护是国际劳工组织的核心职责。它对于实现体面劳动、为社会正义和社会和平作出贡献都起着重要作用。与国际劳工组织在近一个世纪以前创立之时相比，劳动保护在当前依然同等重要。劳动保护与社会保障互相补充，共同为工人和他们的家庭提供所需要的社会保护。对工资、工作时间、职业安全卫生和生育保护方面的工作条件的监管是有效和包容性劳动保护的核心。有效的社会对话和集体谈判制度有助于这些方面的保护。

2. 国际劳工组织成员国在推进劳动保护方面已经取得了重要进展。很多国家建立或加强了最低工资制度，以解决劳动贫困和不平等。已经采

¹ 2015 年 6 月 12 日通过。

取了措施来保证定时足额发放应支付的工资，集体谈判对于改善实际工资也发挥了作用。在工作时间方面，在确定每周工作时间限度方面取得了进展，使很多国家平均年度工作时间缩短。在职业安全卫生方面也取得了进展，很多国家认识到有必要建立综合的立法和职业安全卫生管理制度，包括预防、守法和提高认识。在生育保护方面，许多国家根据国际劳工组织标准确定了带薪产假期并引入了陪产假制度。但是，也有一些负面趋势。为数众多的工人没有受益于已取得的进展，因为他们或被排除在法律适用范围之外，或者法律在实践中没有得到实施，或者保护水平不够充分。

3. 由科技、全球化、政策、企业模式和实践方面的变化,例如外包，以及劳务移民流动所带来的持续变革已经深刻改变了就业模式和劳动世界。在一些情况下，它们产生了新的就业和经济增长机会，但是也给现有劳动保护监管带来了考验。非标准形式就业和分包的增长以及集体谈判覆盖范围的缩小给向工人，特别是最弱势群体，提供有效的劳动保护带来了挑战。

4. 为了有效地实施劳动保护，在监管方面必须考虑到劳动力市场的多样性。中小型企业¹在有效实施劳动保护方面面临特别挑战。一些企业可能未达到现有劳动立法的覆盖起点，或在守法情况薄弱的非正规经济中运行。促进从非正规性向正规性转型对各方都有利。对企业而言，这可以使企业获得信贷，并提供法律保护；同时，它还在企业之间创造公平的竞争环境，减少不公平竞争。对于政府和社会总体而言，正规化有助于提高税基，为社会保护计划、公共就业服务、劳动监察和其他公共物品和服务提供资金。对工人而言，正规性可使更多人受益于劳动保护和其他社会保护福利。

5. 根据体面劳动议程，在国际劳工标准的指导下，并考虑到不同的国情，所有工人都应享有适度保护。劳动保护方面的规章和机制应当跟上劳动世界的转变。特别是，应将以下领域的举措作为重点：

- (a) 将覆盖面扩大到所有工人。政府和社会伙伴应当查找法律保护覆盖范围方面存在的差距，并予以弥补，特别关注那些被排除在外的职业和部门、非标准形式就业以及承受最高风险的社会群体。集体谈判可成为立法的一个重要补充，还可以向被排除在外的群体提供保护。
- (b) 确定适当的保护水平。不适度和不适当的保护水平可能将成本从企业转移到工人、社会和政府，可能使工人的福祉面临风险，并可能妨碍

¹ 中小型企业(SMEs)包括微型、小型和中型企业。见国际劳工组织：中小型企业与创造体面和生产性就业(国际劳工组织，日内瓦，2015年)(国际劳工大会，第104届会议，报告四)。

有效实施并鼓励非正规性。社会对话和集体谈判可帮助在工人合法需求和企业合法需求之间保持平衡。

- (c) 确保遵纪守法。不遵守法律、法规和集体协议妨碍了有效劳动保护，对工人、守法企业、社区以及总体经济都造成了伤害。政府在执行法律方面负首要责任，但雇主、工人和它们的组织在促进和确保遵守法律方面都能发挥作用。

6. 出于工人、可持续企业和社会总体上的利益，必须向所有工人不加区别地提供体面工作条件和适当保护。1958 年(就业和职业)歧视公约(第 111 号)第 1 条所界定的对诸如移民工人，青年和女性工人等特定群体的歧视有可能对所有工人的劳动条件产生下行压力并导致企业之间的不公平竞争，损害经济进步和社会正义。

II. 迈向包容性和有效劳动保护

7. 国际劳工组织三方成员可以借鉴国际劳工组织成员国的良好实践、二十一世纪召开的非标准形式就业专家会议的结论、¹ 关于工作时间的三方专家会议²的结论以及关于最低工资制度的一般性调查、³ 国际劳工大会第 103 届会议⁴的讨论成果来改进劳动保护政策。工资政策、工作时间、职业安全卫生和生育保护是体面劳动和可持续发展战略互相补充、互相联系的组成部分，这是以国际劳工组织争取公平全球化社会正义宣言为基础的。加强一个领域的劳动保护对于其他层面的劳动保护会产生积极影响，产生互相加强的成果。应当在劳动保护的所有四个领域中加强性别层面。

工资政策

8. 有效的工资确定机制有助于确保所有人公正、平等地分享进步果实。政府和社会伙伴运用最低工资为工资领取者提供保护，避免工资过低，并将其作为消除贫困政策的一个组成部分。为了使这一保护具有意义，最低工资的水平必须能够满足工人及其家庭的需求，并根据 1970 年确定最低工资公约(第 131 号)第 3 条(a)款和(b)款的规定考虑到经济方面的因素。它

¹ 关于非标准形式就业专家会议的结论(2015 年 2 月 16-19 日)(GB323/POL/3)。

² 关于工时安排三方专家会议的结论(2011 年 10 月 17-21 日)(GB323/POL/1)。

³ 国际劳工局报告三(1B): 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)报告的一般调查: 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。

⁴ 国际劳工组织: 关于标准实施委员会有关最低工资制度一般调查的讨论成果, 国际劳工大会, 第 103 届会议, 2014 年, 会议记录第 13 号, 第一部分的 165-166 段。

们应当向处于雇佣关系中的所有工人，包括女性，青年人和移民工人，无论其合同安排，提供适度保护。健全的工资确定机制还应当通过促进同值工作同等报酬的权利来解决日益增长的不平等，包括男性和女性之间的不平等。

9. 雇主和工人组织代表直接参与最低工资确定机制的运行，这对于根据各国情况、考虑到经济和社会因素来确定最低工资水平是至关重要的。最低工资应定期进行调整，以便考虑到生活成本和其他经济条件的变化。很多国家运用这一机制来逐步调整工资水平。

10. 集体谈判提供了一个协调确定工资的机制。关于工资的集体协议可设立最低标准并确定高于现有底线的工资。根据国家法律和实践将集体协议扩大到所有企业，这可用以通过提供一个公平竞争环境来保证公平竞争并将覆盖面扩大到所有工人。集体谈判和社会对话还提供了一个重要手段，使工人能够参与企业的成功并从经济活动收益和劳动生产率提高中获得公平份额。

11. 有效劳动保护还要求向所有工人定期足额支付工资，且不非法扣减工资。做到这一点的措施包括由雇主对工资的支付作出记录，工人可以使用有效的补救措施追索未支付的工资。劳动监察员和工人组织在促进、监督遵守最低工资规定、集体协议和雇佣合同方面发挥着重要作用。执法措施对于阻止反竞争的作法是至关重要的，这些作法对于负责任的企业、工人和社会总体上造成了损害。

工作时间

12. 对工作时间进行监管，包括为所有工人，无论雇佣关系的类型，确定每天和每周最长工作时间，这是国际劳工组织章程所包含的一个原则，现在仍然是一个重要目标。缩短过长工时可以改善工人健康、工作场所安全、工作—生活平衡并最终有利于可持续的企业生产率。监管措施在这方面是至关重要的。还可以通过各个层面的集体谈判和工作场所举措促进工作时间和缩短过长工时。

13. 满足企业和工人合法需求的灵活工作时间安排可以是互惠的。一个例子是生产性、自由选择的、符合 1994 年非全日制工作公约(第 175 号)规定的非全日制工作。应当设计相关政策，保证根据这一公约充分落实非全日制工人与有可比性的全日制工人在劳动保护方面享有平等待遇的原则。可以运用政策、集体谈判、社会对话和工作场所举措来使非全日制工人获得满足其需求的足够工时。

14. 除工时数以外，如何安排工作时间也可能影响工人的福祉和企业绩效。例如，高度变动和不可预测的工作时间安排可能会影响工作 — 生活平衡、收入保障和健康，特别是精神健康。预先通知排班以及保障最低付酬工时的措施可有助于满足工人个人需求，同时满足企业在灵活性方面的需要。集体谈判可以成为采取这些措施的重要工具。

职业安全卫生

15. 因工死亡、受伤和疾病对于工人和他们的家庭及社会有毁灭性的影响，而这其中绝大多数是可以预防的。它们对于企业的生产率和竞争力也有影响，给家庭和政府带来了负担并阻碍了经济增长。有必要应对新的工作方式和劳动世界变化，例如化学和其他物质、心理风险和工作中的暴力所带来的新出现的风险，这已被认为是当务之急，需要具体措施和三方承诺。以确保人人享有体面劳动为总体目标、更加有针对性地强调消除对艾滋病毒和艾滋病及其它传染病患者和感染者的羞辱和歧视的战略已形成势头。

16. 关于职业安全卫生的重要公约适用于所有部门的所有工人，着重强调预防性的安全卫生文化。但在实践中，很多国家的法律法规只提供部分覆盖。即使在全面覆盖的情况下，对法律法规的遵守仍然经常是一个挑战。极为常见的是，旨在预测、发现、评估和控制现有和新兴风险的预防战略在实践中没有得以利用、实施，也未能经常性地加以保持。对中小企业和与性别相关的风险来说尤为如此。

17. 有关预防和职业安全卫生的战略和三方承诺是必不可少的。政府负责制定和执行职业安全卫生法律，包括通过劳动行政管理和监察制度。政府还应当，经与社会伙伴磋商，制定国家职业安全卫生政策、制度和计划，并向相关各方提供技术指导。雇主对其劳动力队伍的职业安全卫生负有最终责任。为履行这一责任，雇主应当经与工人及其代表进行磋商，制定职业安全卫生政策和管理制度。工人及其代表也有责任为工作场所安全卫生做出贡献；工人和雇主之间的合作有助于改善对职业安全卫生规定的遵守，降低事故率，减少与工作相关的健康问题。对因公死亡、受伤和疾病的统计数据收集和分析并对其发展趋势进行监督，这对于设计有效的预防和干预战略并就其达成一致十分必要。

生育保护

18. 生育保护对于保护母亲和儿童的安全卫生、性别平等和提高妇女劳动力参与率至关重要，有助于扩大经济可资利用的人才库。正如 2000 年

生育保护公约(第 183 号)所规定的,所有育龄妇女,包括那些处于非标准形式就业的妇女,应当享有免于歧视的保护。生育津贴应当通过一般性税收或社会保障筹资,而不是由雇主承担这方面责任,这有助于减少在招聘妇女方面的不利因素。为弥补覆盖面方面的差距,有必要设计和实施可行的战略,包括对工作场所和工序进行调整,逐步将生育保护扩大到所有女性。

19. 产假以及陪产假或育儿假是面向男性和女性工人的工作 — 家庭协调措施的组成部分。这些措施包括公共政策、集体谈判和工作场所举措。1981 年有家庭责任工人公约(第 156 号)在这方面提供了相关指导。

III. 确定国际劳工组织行动重点, 争取更具包容性和有效的劳动保护

20. 更具包容性和有效的劳动保护需要运用劳工局和国际劳工组织三方成员能使用的所有手段。行动的重点包括:

- (a) 批准和有效实施关于劳动保护的国际劳工标准。促进批准和实施基本公约以及关于工资、工作时间、职业安全与卫生、生育保护和其它劳动保护方面的相关国际劳工标准。分析在国际劳工标准或文书中是否有不能充分回应当今劳动世界现实的差距,这包括,但不限于,使用标准评估机制。向国际劳工组织三方成员提供援助,以便根据具体国情,在实践中实施国际劳工标准。
- (b) 知识建设。继续改进数据收集工作,包括修订国际就业状况分类,以便更好地反映雇佣关系演变情况。进一步加强对四个关键政策领域和它们之间的相互依赖性的分析和研究。探讨四个关键政策领域与工作质量和企业绩效之间的关系及其对工作质量和企业绩效的影响。增加有关劳动保护的出版物,继续出版全球工资报告,将这一旗舰报告作为有关工资趋势以及国家和全球层面应对措施的权威信息来源。开展关于创新性和包容性集体谈判方式的研究。
- (c) 技术合作。就有关包容性劳动保护的国家政策框架提供意见。在将来的干预措施中进一步强调性别层面。就有效劳动保护机制的设计以及将劳动保护扩大到当前被排除在外的群体的措施提供技术援助。通过劳动监察员培训、制定指导方针和清晰的监察方法来加强劳动监察机构,战略使用信息和通讯技术,提高劳动监察的有效性。制订方法,帮助雇主和工人应对劳动组织和工作条件方面的变化,这些变化造成了心理风险和与工作相关的压力和精神健康问题。提供指导,使工人及其家庭,特别是在因工死亡、受伤和患病的情况下,能更好地利用有效的补偿机制,包括通过法庭和替代性争议处理机制。

- (d) 能力建设。加大力度，建设包括雇主和工人组织在内的三方成员在劳动保护相关问题方面的能力。提高对劳动保护的认识，包括国际劳工标准规定的权利和义务。提高国家在获取和使用职业安全卫生知识和信息、制定有效的预防政策、战略、制度和计划方面的能力。
- (e) 监督和影响评估。监测和评估四个关键政策领域的进展，包括有关遵纪守法的情况，并在这些评价所发现情况的基础上建议适当的措施。对劳动保护政策的影响进行精确评价，并评估它们对工人福祉的影响；对劳动力参与特别是女性劳动力参与的影响；对企业绩效和发展的影响；对经济状况的影响。考虑制订定量和定性指标，监测实施国家职业安全卫生政策和工作场所干预措施的趋势。
- (f) 交流良好实践。在以上领域，促进成员国之间和社会伙伴之间对良好实践进行交流。

21. 考虑到劳动世界的转变，需特别关注以下方面：

- (a) 工作时间和工作—生活平衡。考虑到当前的挑战并展望劳动世界的未来，充分运用相关的国际劳工组织公约，为采取一体化和创新性方式满足有家庭责任的男性和女性工人在保持工作、家庭和私人生活之间的平衡方面的需求提供指导。为了对国际劳工组织和三方成员在这一领域的进一步工作提出建议，理事会可能希望考虑在现有资源范围内组织一个三方专家会议，审议各种发展变化情况和挑战及其对工作时间的组织和安排的影响，考虑到雇主和工人的需求。
- (b) 将劳动保护扩大到中小型企业。与三方成员开展协作，支持劳动保护有效覆盖正规和非正规经济中的中小型企业以及这些企业对法律法规的遵守，确保关于劳动保护的法律法规充分覆盖所有企业和工人。
- (c) 有效保护处于非标准形式就业的工人。分析在国际劳工标准或文书中是否存在不能够充分地反映当今劳动世界现实的差距，并查找在批准标准方面存在的障碍。解决公共和私营部门潜在的体面劳动赤字，正如关于非标准形式就业三方专家会议结论所呼吁的。可能通过理事会可能希望做出的决定并在现有资源范围内召开的专家会议，以及包括但不限于使用标准评估机制对于进一步制定国际劳工标准的必要性进行评估，以处理临时合同，包括固定期限合同方面的问题，以及基于就业状况的歧视。
- (d) 有利于劳动保护的环境。审视并处理在法律和实践方面对于结社自由和集体谈判可能存在的障碍，以便提高处于非标准形式就业的工人行使其权利的能力，包括与相关雇主进行谈判的能力。确定有助于弥补代表性不足的良好实践、监管或其它举措，并运用这些知识来建设工

人和雇主组织的能力。推进分享良好实践和创新做法并向政府和社会伙伴提供指导、培训和技术支持以消除这些障碍。

- (e) 公共采购政策。通过负责任的公共采购实践以及通过促进批准和有效实施 1949 年(公共合同)劳动条款公约(第 94 号)来促进劳动保护。
- (f) 全球供应链。在 2016 年第 105 届国际劳工大会将进行的有关全球供应链的讨论中，应适当关注劳动保护。