

第八项议程

关于审议《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》的拟议模式

文件的目的是

理事会在其第 325 届会议上对《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》促进框架和跟进机制的实施情况进行了讨论。在《2030 年可持续发展议程》通过及其他全球性事件发生的背景下，《多国企业宣言》正日益变得息息相关，不久将迎来其发布 40 周年，鉴此，理事会要求劳工局“提出有关审议《多国企业宣言》的模式，以供理事会第 326 届会议作决定”。根据本文所提出的拟议模式，提请理事会对第 19 段中的决定草案进行审议。

相关的战略目标：全部。

政策影响：有。

法律影响：有。

财政影响：有，若理事会就有关审议模式作出决定。

需采取的后续行动：将取决于理事会的决定。

作者单位：多国企业和企业参与科(MULTI)。

相关文件：理事会文件 GB.325/POL/PV/Draft；GB.325/POL/9；GB.326/INS/3。

导 言

1. 理事会在其第 325 届会议(2015 年 11 月)上审议了有关实施《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》(简称“多国企业宣言”)促进框架和后续措施的进展情况。理事会注意到劳工局为全面实施该战略所采取的行动,并肯定其行动已开始结出硕果,提高了《多国企业宣言》在国际劳工组织三方成员及跨国企业中的曝光率和认知度。理事会也指出在《2030 年可持续发展议程》通过的背景下,《多国企业宣言》的重要性日益凸显,同时承认私营部门和社会对话在实现体面劳动和包容性增长上的作用。
2. 理事会还讨论了关于《多国企业宣言》可能的审议程序,认识到该文书自 2006 年以来未曾予以更新,而在当今全球化的时代,需要与时俱进。一部不断更新、面向未来的《多国企业宣言》,将使劳工组织及其成员国能够在全世界、地区和国家层面促进企业尊重体面劳动方面发挥引领作用。理事会认为,审议工作可能有助于该文书,同时考虑到《2030 年可持续发展议程》、2017 年《多国企业宣言》通过 40 周年以及在劳工组织以外所发生的各种情况。未来工作和企业百年举措的推出也为这次审议工作带来了难得的机遇,因此理事会要求劳工局提出审议《多国企业宣言》的各种模式,以供其第 326 届会议(2016 年 3 月)作决定之用。

过去的经验

《多国企业宣言》的更新情况

3. 理事会在其第 204 届会议(1977 年 11 月)上通过了《多国企业宣言》,并分别在其第 279 届(2000 年 11 月)和第 295 届会议(2006 年 3 月)上对宣言文本进行了修订。列有国际劳工公约和建议书清单的宣言附录也得到了两次更新(2000 年 11 月和 2006 年 3 月)。理事会在其第 238 届会议(1987 年 11 月)上通过了补遗 I,其中包含自 1977 年以来通过的、与《多国企业宣言》相关的国际劳工公约和建议书,并对补遗进行了三次修订(1995 年 11 月、2000 年 11 月和 2006 年 3 月),以便兼顾到新通过的国际劳工标准。
4. 2000 年更新的目的是为了“加强《多国企业宣言》与《工作中的基本原则和权利宣言》之间的关联性”(后者由国际劳工大会第 86 届会议通过),同时也为了确保“在解释与实施《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》时应充分考虑《工作中的基本原则和权利宣言》的宗旨”。¹ 理事会在其第 277 届会议(2000 年 3 月)上增加了《多国企业宣言》补遗 II,这是因为认识到“多国企业在宣言实施中的作用就能证

¹ 理事会文件: GB.277/12, 第 61 段。

明，它们是实现《工作中的基本原则和权利宣言》宗旨的一个重要因素”。² 此外，宣言文本中增加了有关消除童工劳动和最低工作年限的修正案，理事会多国企业分委员会于 2000 年 3 月和 11 月对此进行了讨论，随后理事会在其第 279 届会议(2000 年 11 月)上予以通过。

5. 2006 年更新是由劳工局首先提出的，其依据是“宣言文本……应定期进行更新，以便吸纳由国际劳工大会和理事会通过的、与《多国企业宣言》有关的新文书”，以及“自 2000 年最后一次更新以来，国际劳工大会已通过了若干相关的新文书”。³ 理事会多国企业分委员会于 2006 年在其两届会议上对上述拟议修正案进行了讨论，其中不仅提及了新通过的国际劳工标准，也体现了宣言第二段的一处改动，其中提到“联合国[自新的国际经济秩序建立以来]发生的变化，例如《全球契约》和《千年发展目标》”，从而考虑到了在劳工组织之外所出现的广泛变化。理事会在其第 295 届会议上，即在 2007 年《多国企业宣言》通过 30 周年的前一年，通过了文本的修正案。

理事会 2011–13 年三方特别工作组

6. 国际劳工大会第 99 届会议(2010 年)在有关就业周期性讨论的若干结论中，要求理事会多国企业分委员会对《多国企业宣言》跟进机制(定期调查)进行一次审议，以便制订推进方案。⁴ 随后，理事会成立了一个三方特别工作组，工作组由五名政府理事(阿根廷、比利时、中国、意大利和南非)、三名雇主代表和三名工人代表组成，迄今已召开了三次会议。理事会三方特别工作组的报告为理事会第 317 届和 320 届会议通过有关《多国企业宣言》促进框架和后续措施的实施战略奠定了基础。该工作组既无权对宣言文本进行审议，也无权讨论有关争端审议程序。

争端审议程序

7. 理事会于 1980 年首次通过一项有关在落实《多国企业宣言》中出现争端的处理程序。随后，理事会在其第 232 届会议(1986 年 3 月)上废除该程序，启用新程序，即**通过解释《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》条款含义的作法审议涉及宣言的实行问题所引起的争端的程序**(简称“解释程序”)⁵。本程序的目的在于“当出现需要解决已认可《宣言》的各方因某个具体问题而对《宣言》的含义产生分歧这样的情况时，对《宣言》的条款作出解释”。迄今为止，已有五例争端成为理事会决

² 理事会第 277 届会议(2000 年 3 月)的决定记录，第 44 段。

³ 理事会文件：GB.295/MNE/1/3，第 1 段。

⁴ 国际劳工大会，第 99 届会议(2010 年)，有关就业周期性讨论的决议，结论，第 52 段。

⁵ 欲了解有关解释程序的全文，请登录网站：www.ilo.org/mnedeclaration，第 17–18 页。

定的议题。⁶ 在理事会未作任何相反决定的情况下，该解释程序仍然存在，但是自 1997 年以来从未得到使用。经审议后，解释程序可能会更好地反映 2011 年对理事会规则的修订内容以及政策制定组多国企业分组已取代多国企业分委员会(曾有其自己的官员)所取代的事实，前者将正式负责《多国企业宣言》解释程序的工作。⁷

审议《多国企业宣言》及其相关程序的拟议模式

8. 拟议模式包括审议的目的、范畴、过程、时间表和财政影响，并提出多种方案，供审议和决定。

1. 审议目的

9. 根据理事会在其第 325 届会议上的讨论结果及随后的非正式磋商结果，审议的目的可能是为了：

- (a) 提高《多国企业宣言》的相关性、可信度和生命力，方式是剔除过时内容，充实有用内容，以适应新的经济形势，尤其是国际投资和贸易的日益扩大以及技术和生产的加速转移等现实；
- (b) 提高三方成员对文书的主人翁意识以及企业，尤其是多国企业对其原则精神的采纳率；
- (c) 精简文书内容，包括其有关争端审议程序及其《多国企业宣言》促进框架和跟进机制的实施战略；
- (d) 再次强调劳工组织在有关多国企业对体面劳动和社会经济发展影响讨论方面的主导作用，以及提高劳工组织在第二个百年的影响力。

2. 审议范畴

10. 就审议范畴而言，可能有三个备选方案：

- (a) **方案 1：宣言文本**，包括其附录和补遗。该方案可包括：

⁶ 两个争端案例是由一国政府提交的，三例是由国际工会组织代表其附属国家工会组织提交的。四个案例被认为可以受理，其中两例是一致同意受理，另外两例是多数同意受理。第五例被宣布为不可受理，因而没有进入解释阶段。针对四个案例开展了大量实质性解释工作。

⁷ 请登录网页：<http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/compendium-nov2011-en.pdf>，第 9 页：“多国企业小组审议了《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》的实施情况，讨论了有关宣言解释方面的要求，以及监测国际劳工组织和其他有关多国企业组织的活动，因为据了解，如有必要，多国企业活动的其他方面可由其他小组来审议。”

- (i) 一如既往地自 2005 年以来通过的国际劳工标准的相关性进行分析；⁸
 - (ii) 对其他国际劳工标准进行分析，这些标准是 2006 年以前通过的，未明确列入其中，但在最近有关讨论中却占据越来越重要的位置。讨论议题包括企业与体面劳动，例如 1989 年《土著和部落居民公约》(第 169 号)；有关妇女经济赋权的公约，例如 1981 年《有家庭责任工人公约》(第 156 号) 和 2000 年《保护生育公约》(第 183 号)；以及社会保护和脆弱处境；
 - (iii) 对自 2005 年通过的国际劳工组织实践守则进行审议；⁹
 - (iv) 对劳工组织以外发生的有关企业预期行为的情况进行审议，例如联合国企业与人权指导原则“保护、尊重与补救”框架以及有关企业责任的“尽职调查”原则，及对私营部门和私人投资在实施《2030 年可持续发展议程》及其 17 项具体目标上的作用进行审议；
 - (v) 对《多国企业宣言》中过时的引用参考文献进行审议；
 - (vi) 对《宣言》的附录和补遗进行审议。
- (b) **方案 2：宣言文本(如方案 1 所述)和解释程序。**该方案可能包括：
- (i) 审议自 1997 年以来不曾使用解释程序的深层原因；
 - (ii) 对解释程序和企业 – 工会对话便利机制一并进行审议，后者由理事会于 2013 年建立，但从未使用过；
 - (iii) 审议一个完善机制或多个机制方案。
- (c) **方案 3：宣言文本和解释程序(如方案 1 和 2 所述)以及由理事会于 2014 年 3 月通过的促进框架和跟进机制的实施战略。**该方案可包括：

⁸ **MLC** – 2006 年海事劳工公约(MLC, 2006)；**第 187 号公约** – 2006 年促进职业安全与卫生公约(第 187 号)；**第 188 号公约** – 2007 年渔业工作公约(第 188 号)；**第 189 号公约** – 2011 年家庭工人公约(第 189 号)；**第 29 号** – 1930 年强迫劳动公约 2014 年议定书；**第 197 号建议书** – 2006 年促进职业安全与卫生框架建议书(第 197 号)；**第 198 号建议书** – 2006 年雇佣关系建议书(第 198 号)；**第 199 号建议书** – 2007 年渔业部门工作建议书(第 199 号)；**第 200 号建议书** – 2010 年艾滋病建议书(第 200 号)；**第 201 号建议书** – 2011 年家庭工人建议书(第 201 号)；**第 202 号建议书** – 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)；**第 203 号建议书** – 2014 年强迫劳动(补充措施)建议书(第 203 号)；**第 204 号建议书** – 2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书(第 204 号)。

⁹ 请登录网站：<http://www.ilo.org/safework/info/standards-and-instruments/codes/lang--en/index.htm> 和 <http://www.ilo.org/sector/Resources/codes-of-practice-and-guidelines/lang--en/index.htm>。

- (i) 审议由理事会在其第 317 届会议上通过并在其第 325 届会议上讨论过的促进框架；
- (ii) 审议由理事会在其第 320 届会议通过并在其第 325 届会议上讨论过的跟进机制；
- (iii) 审议进一步完善促进性框架和跟进机制的方案。

11. 若理事会就第三方案作出决定，那么在四个地区报告起草完毕以及在会上进行了三方讨论之后，理事会将有必要对其 2014 年 3 月的决定进行调整，以便在 2018 年对业已通过的《多国企业宣言》跟进机制进行审议；然而，若理事会就第二项拟议时间表(在 2018 年年底结束审议程序)做出决定，那么上述情况将不复存在。

3. 过 程

12. 就审查过程而言，上述三种方案都可予以考虑：

- (a) **方案 1：理事会**在其政策/多国企业小组会议上讨论由劳工局起草的文件。
- (b) **方案 2：**理事会将在日内瓦召开一次**专家会议**，讨论宣言和任何拟议更新文本/修订文本，并向理事会提出建议。就专家会议的构成，可参照以往召开专家会议的作法，即在与政府、雇主组和工人组的协商下，三个小组各任命八名专家参加会议。
- (c) **方案 3：**理事会成立一个**三方特别工作组**，以便专门讨论审议程序并将其建议和任何达成一致的更新/修订意见提交给理事会来作决定。为了实现地区代表性的平衡和增强三方成员的责任意识，同时考虑到类似会议的费用问题，特别工作组可由八名政府、四名雇主和四名工人代表组成，并且在向理事会提交其报告之前，可能在日内瓦召集两次会议。

13. 根据上述三项方案，作为审查程序的一个组成部分，理事会、三方专家会议或三方特别工作组可考虑邀请其他已出台指导企业行为的文书和框架的国际组织 – 例如联合国人权事务高级专员办公室、联合国全球契约以及经济合作与发展组织 – 以及作为本文书目标群体之一的多国企业代表。

14. 无论在哪种情况下，劳工局都可充当这次审议工作的秘书处，起草技术性文件，供审议之用。

15. 第二和第三方案会带来财政影响，因为这牵涉到三方成员来日内瓦的旅费以及会议设施的费用(口译和笔译费用)。

4. 时间表

16. 以下两个方案可考虑作为此次审议工作的结束日期，这要取决于有关此次审议范围和程序的决定：

(a) 方案 1：2017 年，即宣言通过 40 周年；

(b) 方案 2：2018 年，即理事会已决定对 2014 年通过的跟进机制进行审议的年份。

5. 财政影响

17. 在以上有关审议工作的三个方案中，第二和第三个方案将会产生额外的费用，这将使专家能够在日内瓦召开一次会议或特别工作组在日内瓦召开两次会议。下表列出了上述两方案的费用细目：

审议方案的费用表(以美元计)

	一次专家会议	两次特别工作组会议
旅费和生活费	138 000	158 500
口译费	64 750	129 500
文件费	50 000	50 000
印刷和翻译费	20 000	20 000
总 计	272 750	358 000

18. 2016-17 两年期计划与预算中没有包含上述方案。因此，建议这些费用首先从 2016-17 两年期预算第一编项目下可能发生的节余中予以列支，否则可运用计划预算第二编项目中有关额外支出的规定予以开支。若此法仍然不可行，那么局长将在两年期末提出替代资金方案。

决定草案

19. 理事会：

(a) 要求局长采取一切必要步骤，跟进关于《多国企业宣言》的审议模式，同时考虑其有关此次审议的目的、范畴、过程和时间表的指导意见；

(b) 批准，与审议《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》有关的费用(其水平将依据第 17 段中所陈述的理事会所选方案的估算费用)将首先从预算第一编项目的节余中予以列支或者，如做不到则可从第二编的节余中列支。若随后证明这样做依然不可行，那么局长将在 2016-17 两年期末提出替代资金筹措方案。