



国际
劳工局
日内瓦

报 告 六

工作中基本原则和权利： 化挑战为机遇



国际劳工大会

第 106 届会议，2017 年

国际劳工大会，第 106 届会议，2017 年

报 告 六

工作中基本原则和权利： 化挑战为机遇

根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》
(2008 年)的后续措施，对工作中基本原则和权利
之战略目标进行一次周期性讨论

议程项目六

国际劳工局，日内瓦

ISBN 978-92-2-530577-0 (Print)
ISBN 978-92-2-530578-7 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2017 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。

国际劳工局出版物和数字化产品可通过主要书商和数字化销售平台获得，或直接从 ilo@turpin-distribution.com 订购。如需要更多信息，请访问我们的网站：www.ilo.org/publns 或与 ilopubs@ilo.org 联系。

版式由 TTC 设计：参考 ILC106-VI[GOVER-170126-1]-Ch.docx
瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

目 录

	页 次
缩略语	v
导 言	1
第一章：工作中基本原则和权利的趋势与挑战	5
A. 按工作中基本原则和权利领域划分的全球动态形势：主要趋势	5
结社自由和有效承认集体谈判权	5
消除一切形式的强迫或强制劳动	10
有效消除童工劳动	13
消除就业与职业歧视	18
B. 批准劳工组织核心公约	22
第 29 号公约议定书及其后续措施	25
C. 专题部分	25
非正规经济	25
农村经济	28
全球供应链和出口加工区	29
非标准形式就业	31
脆弱和冲突的形势	32
第二章：审视劳工组织及其三方成员的行动	35
A. 三方成员为促进工作中基本原则和权利所采取的行动	35
完善法律和政策努力	35
工人组织和雇主组织发挥主导作用	37
地区和国际合作	39
其他举措	40
B. 关于劳工局 2012–16 年行动计划的执行情况	41
内部一致及与其他战略目标的协同	42
与标准相关的行动	44
研究、统计数据 and 知识库	45
技术咨询服务、能力建设和发展合作	47
加强社会伙伴的作用	50
资源配置	50
对劳工组织工作中基本原则和权利战略的高级别 独立评估 – 主要成果	53

第三章： 其他框架中旨在促进工作中基本原则和权利的倡议	55
A. 联合国和《2030 年可持续发展议程》	55
《2030 年议程》和新兴联盟	55
联合国工商企业与人权指导原则	57
联合国其他伙伴关系.....	57
B. 全球和地区经济机构	58
C. 贸易协定中的劳工条款.....	59
第四章： 关于加强工作中基本原则和权利行动的观察.....	61
A. 关于总体趋势与挑战.....	61
B. 关于劳工组织及其三方成员所采取的行动.....	62
C. 关于其他倡议和国际框架	64
大会讨论要点建议.....	65

缩 略 语

AIDS	获得性免疫缺陷综合征
CEACR	实施公约与建议书专家委员会
CFA	结社自由委员会
CLP	童工劳动平台
DWCP	体面劳动国别计划
EIB	欧洲投资银行
EPZ	出口加工区
EU	欧洲联盟
FPRW	工作中基本原则和权利
FUNDAMENTALS	工作中基本原则和权利处
GAWU	加纳农业工人总工会
HIV	人类免疫缺陷病毒
ICLS	国际劳工统计学家大会
IFC	国际金融公司
ILC	国际劳工大会
ILO	国际劳工组织
IOE	国际雇主组织
IPEC	消除童工劳动国际计划
ITUC	国际工会联合会
LGBT(I)	女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者(及双性人)
NAFTA	北美自由贸易协定
MNE	多国企业

MoU	谅解备忘录
OECD	经济合作与发展组织
SDGs	可持续发展目标
UN	联合国
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室

导 言

1. 在《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(“2008 年宣言”)中, 劳工组织制定了四大同等重要的战略目标, 即促进就业; 建立和加强社会保护; 促进社会对话; 及尊重、促进和实现工作中基本原则和权利(FPRW)。¹
2. 《宣言》的后续措施要求国际劳工大会对每一项战略目标进行一次周期性讨论,² 以确保劳工组织能更好地了解成员国的不同现实和不同需求。为了给劳工组织的战略规划和计划预算的讨论提供依据, 周期性讨论也将评估劳工组织围绕每一项战略目标所开展活动的结果。³ 2012 年, 首次对工作中基本原则和权利进行了周期性讨论, 随后理事会通过了 2012–16 年行动计划。本报告将回顾有关工作中基本原则和权利的发展趋势并记录在实施行动计划方面的进展情况。
3. 促进社会正义和国际公认的人权及劳工权利是劳工组织使命的核心。随着劳工组织即将迎来其成立一百周年及在劳动世界发生显著变化的背景下, 对在工作中基本原则和权利方面所取得的全球进展进行反思是及时的。这样的反思不仅应考虑到劳工组织的历史使命及其促进工作中基本原则和权利、解决侵犯问题上获得的经验, 也应解决新的挑战以及考虑工作中基本原则和权利在三方成员参与有关劳动力市场治理、雇佣关系的性质和未来就业等问题讨论中的意义。
4. 工作中基本原则和权利在八项劳工组织公约⁴ 和《1930 年强迫劳动公约 2014 年议定书》中进行了详细说明, 包含四大关注领域: 结社自由和集体谈判权; 有效废除一切形式的强迫劳动或强制劳动; 消除童工劳动; 及消除就业和职业歧视。这些原则体现在《工作中基本原则和权利宣言》(1998 年)(“1998 年宣言”)之中; 《1998 年宣言》已成为引用最为广泛的劳工组织文书之一, 并为让人人享有体面劳动之愿景奠定了基础。

¹ 性别平等和非歧视性是贯穿于每项战略目标的问题。

² 国际劳工组织: 《关于争取公平全球化的社会正义宣言》, 2008 年 6 月, 第 12 页。

³ 国际劳工组织: 《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》, 于 2016 年 6 月 9 日通过, 第 3 页, 第 15.2 段。

⁴ 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号); 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号); 1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号); 1951 年《同酬公约》(第 100 号); 1957 年《废除强迫劳动公约》(第 105 号); 1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号); 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)和 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)。

5. 《1998 年宣言》强调，所有成员国，无论其批准与否都有义务切实尊重、促进和实施核心公约中所确定的原则。《2008 年宣言》进一步指出，工作中基本原则和权利既作为必要的权利，也作为必要的扶持条件，对充分实现战略目标而言具有特别的意义。此外，它指出，战略目标是不可分割、相互关联和相辅相成的，而且若未能促进任何一项战略目标，那这将损害在其他战略目标上取得进展。它补充到，结社自由和集体谈判对实现四大战略目标而言具有特殊的重要性。⁵ 国际劳工大会 2012 年通过的《关于工作中基本原则和权利周期性讨论的决议》强调了工作中基本原则和权利的相辅相成的依存性。⁶ 结社自由权的缺失和歧视问题的存在，通常与童工劳动和强迫劳动的处境相关。

6. 在许多国家，经济和社会形势一直具有挑战性，构成了工作中基本原则和权利的趋势背景。2017 年，全球失业人数预计将超过 2 亿人。⁷ 大型新兴经济体正面临着经济增长放缓的形势，甚至某些情况下出现了衰退。⁸ 脆弱就业影响到全球 15 亿人，而在发展中和新兴经济体中脆弱就业问题尤其突出。⁹ 在 34 个经合组织成员国中，大多数国家的贫富收入差距处于近三十年来最高水平。¹⁰

7. 工资增长停滞和工作不稳定性上升已促使公众日益关注不平等问题，这也是造成若干国家政治话语两极分化的因素。决策者正不得不解决因多种就业形式的增加而带来的新问题，以及推出政策“组合拳”，促进就业增长，同时维护工作中的权利。

8. 应对上述挑战和落实工作中基本原则和权利需要政治意志、有效的劳动力市场治理和包容的社会对话。本报告对有关工作中基本原则和权利之发展态势的总体评估呈现出复杂的景象。全球数字估计显示童工劳动出现持续下降的趋势，尽管要在全球消除童工劳动仍需做大量工作。更加重视强迫劳动并加大了行动力度；但这是否已经带来了强迫劳动受害者人数的减少，仍有待于确定。已更加关注结社自由和非歧视性问题，尽管行动更为迟慢。显然，一方面，核心公约总体上拥有较高的批准率；但另一方面，在公约实施方面存在巨大差距。为了解决这一差距问题，国际劳工组织及其三方成员将不得不针对工作中基本原则和权利的四大领域加大行动力度。

⁵ 国际劳工组织：《2008 年宣言》，上引，第 11 页。

⁶ 国际劳工组织：国际劳工大会第 101 届会议通过的若干决议(日内瓦，2012 年 6 月)，第 16 页。

⁷ 国际劳工组织：《世界就业与社会展望：2016 年趋势》(日内瓦，2016 年)，第 12 页。

⁸ 同上，第 9 页。

⁹ 同上，第 16 页。

¹⁰ 经济合作与发展组织：“日益不平等？经合国家中的收入分配和贫困问题”，多语种摘要，2008 年，第 2 页。

9. 尽管面临着这些颇具挑战性的难题，但重要的是要注意到以下情况：成员国和劳工组织促进工作中基本原则和权利的努力正产生积极影响，及促进工作中基本原则和权利的机遇业已存在。全球对劳工组织标准的重要性及其所体现的价值的认识正日益提高。近年来，这已具体体现在将诺贝尔和平奖颁发给突尼斯全国四方对话机构和凯拉什·萨蒂亚尔希；在突尼斯全国四方对话机构中，社会伙伴在维持该国民主中发挥了关键作用，而凯拉什·萨蒂亚尔希是废除童工劳动的一名主要倡导者，与制定 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)密切相关。此外，将有关工作中基本原则和权利的目标纳入《2030 年可持续发展议程》，这为促进工作中基本原则和权利而建立国际联盟并提供支持创造了一个里程碑似的机会。

10. 正是在挑战与机遇并存的背景下提交了本报告并提请劳工组织三方成员审议进展情况，为未来行动指明方向。本报告的结构考虑到了理事会一项关于周期性讨论方式的决定，¹¹ 以此作为劳工大会 2016 年通过的《关于通过体面劳动推进社会正义决议》的后续措施。¹²

¹¹ 国际劳工组织：国际劳工局理事会第 328 届会议纪要草案(日内瓦，理事会文件 GB.328/PV/Draft, 2016 年)，第 102 段。

¹² 国际劳工组织：关于通过体面劳动推进社会正义决议的后续措施(日内瓦，理事会文件：GB.328/INS/5/2, 2016 年 10 月 4 日)，第 6 页，第 23 段。

第一章

工作中基本原则和权利的趋势与挑战

11. 本章描述了有关有效落实工作中基本原则和权利方面的总体趋势和挑战。第一节审视了工作中基本原则和权利四大领域的发展态势。第二节概述了有关核心公约的批准状况。最后一节探讨了若干与促进工作中基本原则和权利工作特别相关的主题问题。

A. 按工作中基本原则和权利领域划分的 全球动态形势：主要趋势

结社自由和有效承认集体谈判权

12. 雇主和工人均毫无差异地拥有结社自由权 — 为促进和捍卫各自利益而建立和加入其自己选择的组织的权利。组织和集体谈判权为社会对话、有效的劳动力市场治理和实现体面劳动奠定了一个重要的基础。

13. 有效的劳动关系法律与制度框架、强大的雇主和工人组织及高效的劳动行政管理构成了一个有利于结社自由和集体谈判的扶持环境的主要内容。¹ 然而，近年来相关程序和机构依然面临着压力。在许多发展中国家，多数工作继续为非正规和农村经济中进行，其中工人组建工会的能力面临着重大挑战。全球金融危机后，许多国家，尤其是欧洲国家实施了紧缩计划，其中包括放松对劳动力市场的管制并在许多情况下削弱了集体谈判。² 就业结构性变化，包括非标准形式就业的增加也对结社自由和集体谈判构成了挑战。³ 但另一方面，在一些新兴经济体中似乎已出现了加强就业立法的趋势，目的在于实现更大的公平。⁴

¹ 国际劳工组织：《实践中的结社自由：所吸取的教训》，报告 I(B)，国际劳工大会，第 97 届会议，日内瓦，2008 年，第 ix 页。

² A. Koukiadaki、I. Távora 和 M. Martín Lucio：“劳动力市场结构性改革和欧洲的集体谈判景观”，《社会欧洲》，2016 年。

³ 国际劳工组织：《全球非标准就业：认识挑战，塑造前景》（日内瓦，2016 年），第 208–215 页。

⁴ 国际劳工组织：《世界就业与社会展望：不断变化的工作性质》（日内瓦，2015 年），第 118 页。

14. 众多严重侵犯结社自由及作为其基础的公民权的问题也仍然存在。在 2012–2015 年期间，结社自由委员会对 77 国的案例进行了分析。超过一半的案例涉及有关反工会歧视的指控。关于政府干预和剥夺公民权利的指控也十分突出。另有 3% 的案例是由雇主组织提出的，指控侵犯雇主权利。

15. 国际工会联合会(“国际工联”)继续采集有关严重侵犯工人权利的数据，其中包括谋害工会干部的案例、针对举行游行和采取产业行动工人的暴力、及监禁和镇压。⁵ 2016 年，联合国关于和平集会和结社权特别报告员建议各成员国应避免采取反工会的政策与做法，也应避免对那些行使和平集会和结社权利的工人进行报复。该报告员呼吁各成员国及所有其他利益攸关方致力于为在工作场所行使和平集会自由权和结社自由权创造尽可能好的有利外部环境。⁶

工会发展会员的趋势

16. 近二十年来，许多国家工会会员人数一直在下降。这一下降趋势归咎于不同原因，其中包括：曾经雇佣了为数众多、加入了工会工人的制造业的衰落；非标准形式就业的增加；公共部门就业岗位的削减；以及立法，而在一些国家的立法已削弱了集体谈判并使工会更难以有效开展工作。

17. 劳工组织对 48 个国家数据进行分析的结果显示，在 2008 年至 2013 年期间，工人入会率平均下降 2.3%。⁷ 由于这一时期与全球金融危机和紧缩措施的影响相吻合，因此在经济环境非常恶劣的背景下，这只能视为会员人数的温和减少。然而，在此前的几年中一些国家的工会会员人数就已经出现了下降。⁸

雇主组织发展会员的趋势

18. 尽管缺少更多的关于雇主组织发展会员活动的的数据，但在劳动力市场转型发生后它们也面临着挑战，需要进行调整。雇主组织花在产业关系上的时间已经减少，而且许多雇主组织已开发出其他的会员服务项目，其中甚至将其角色扩大到广泛的贸易问题中。⁹ 雇主组织在产业关系中日益下降的作用可部分归因于全国和全行业集体谈判的减少及企业谈判的增加。另一个影响雇主组织的趋势是日益区

⁵ 国际工会联合会：“国际工联全球权利指数：多数地区的工人权利遭到削弱，记录中言论自由和民主遭到攻击的最糟糕的一年”，2016 年 6 月 9 日。

⁶ 联合国大会：《特别报告员关于和平集会和结社自由权的报告》(纽约，联合国文件 A/71/385，2016 年 9 月 14 日)，第 25 页，第 97 和第 99 段。

⁷ 国际劳工组织：“集体谈判覆盖面的趋势：稳定、侵蚀或下降？”，《劳动关系和集体谈判》，第 1 号问题简报，日内瓦，2015 年，第 8 页。

⁸ 请登陆以下网站：www.ilo.org/ilostat，该网站提供了有关工会入会率的统计数据。

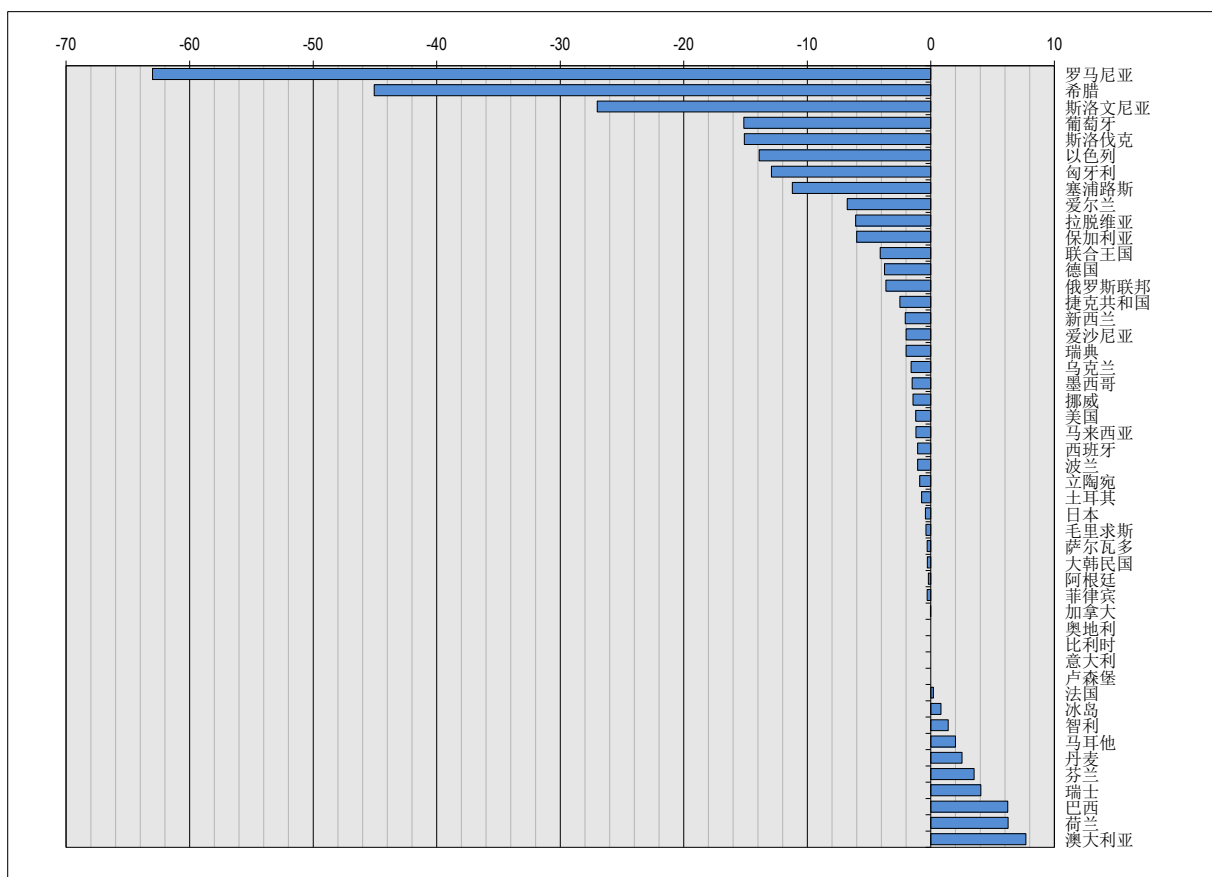
⁹ 国际劳工组织：《社会对话：根据〈国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言〉进行周期性讨论》，报告六，国际劳工大会第 102 届会议，日内瓦，2013 年，第 13 页，第 57 段。

域化，而雇主则努力确保其在地区经济讨论中的有效代表性和参与度。¹⁰ 雇主组织也已经采取步骤，通过企业合并、经济组织和商会来确保在国家层面更强有力地代表雇主利益。¹¹

集体谈判的趋势

19. 近三十年来，集体谈判一直面临着压力，而 2008 年金融危机更使之雪上加霜。劳工组织对 48 个国家的数据分析结果显示，在 2008 年至 2013 年期间，集体谈判覆盖面平均下降 4.6%(图 1.1)。下降幅度最大的当属一些欧洲国家，而这些国家被要求进行结构调整，以换取国际金融援助。许多一揽子贷款计划要求对工资制定和劳动法进行调整；这些国家的集体谈判覆盖面平均下降 21%。¹²

图 1.1. 集体谈判覆盖面的变化(2008-12/13 年) (百分比)



资料来源：国际劳工组织：“集体谈判覆盖面的趋势：稳定、侵蚀或下降？”，《劳动关系和集体谈判》，第1号问题简报，日内瓦，2015年，第9页。

¹⁰ 国际雇主组织：“在区域层面的工作”。

¹¹ 国际劳工组织：《社会对话》，2013年，上引，第13页，第58段。

¹² 国际劳工组织：“集体谈判覆盖面的趋势”，上引，第10页。

20. 并非所有国家都呈现下降趋势；在十个国家，谈判覆盖面提高了。¹³ 通常这些国家有针对性地采取政策措施，包括通过社会契约或国家协议及政策来扩大集体谈判协议的覆盖面，以此来推进集体谈判。¹⁴ 1949 年《组织和集体谈判权利公约》(第 98 号)要求公共当局采取适当措施来鼓励和促进雇主和工人组织之间的自愿谈判机制。倾向于稳定或提高覆盖面的政策包括上述政策。倾向于降低覆盖面的行动包括停止国家协议和削弱对多雇主谈判的支持。¹⁵

21. 最近研究采用每个国家每年所通过的改革数量及改革性质的数据，对 111 个国家 2008 年至 2014 年期间所进行的劳动力市场改革进行了评估。评估结果表明，这些国家存在一个降低现有工人保护水平的趋势；在全部改革举措中，56%降低了现有监管程度。此外，27%有关改革与集体谈判。总体而言，研究发现发达经济体存在一个放松管制的趋势，但在新兴经济体中则呈现加强劳动立法的趋势。¹⁶

22. 2013 年一项关于公共服务部门劳动关系和集体谈判的一般性调查指出，无论是通过制定“公共服务法令”还是通过特殊的法律和法规，国家法律通常将公务员排除在有关劳动关系法律之外并为此制定了特殊的条款。然而，该一般性调查进一步显示，一项对不同国家立法的审议结果表明全球明显存在着一种承认公共服务部门集体谈判权的趋势，尽管对公共服务雇员而言可能涉及到特殊的方式。¹⁷

集体谈判、不平等和工资

23. 集体谈判能在减少不平等现象方面发挥重要作用。在那些集体谈判覆盖面较广并通常得到国家三方机制强有力支持的国家，不平等现象则会减少。使用广泛接受的工资不平等衡量标准(D9/D1 比率)，发现在由集体谈判协议所覆盖的工资收入者的比例与工资最高和最低的 10%工人收到的工资比率之间存在明显的关联性(图 1.2)。¹⁸

¹³ 同上，第 8 页。

¹⁴ 同上：第 9 页。

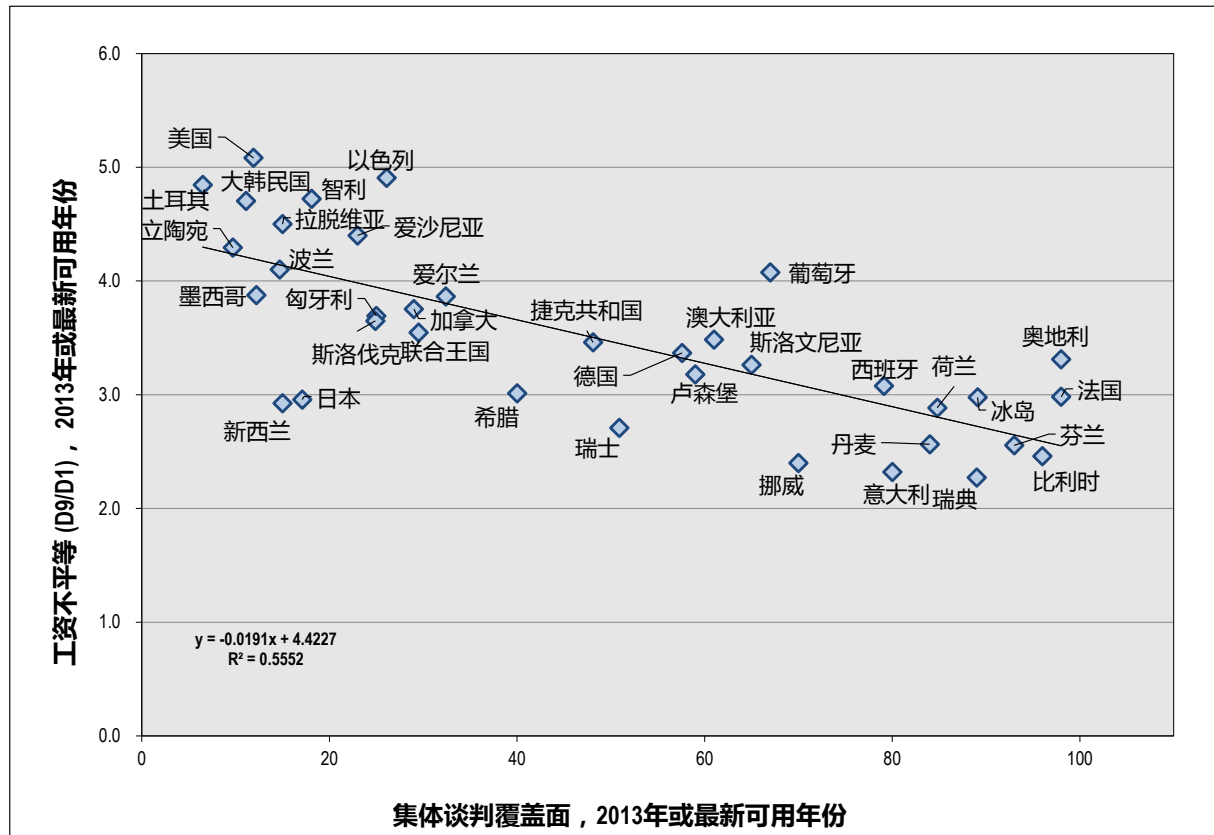
¹⁵ 在已经引用的段落中。

¹⁶ D. Adascalitei 和 C. Pignatti Morano：“劳动力改革的动力和影响：从一项新政策纲要中得出的证据”，《IZA 劳动政策杂志》，2016 年，第 6 页。

¹⁷ 国际劳工组织：《关于公共服务中劳动关系和集体谈判的一般性调查》，报告三(第 1B 部分)，国际劳工大会，第 102 届会议，日内瓦，2013 年，第 6–7 页，第 27–28 段。

¹⁸ 国际劳工组织：《劳动力市场、机构和不平等：在 21 世纪建立公正社会》(日内瓦，2015 年)，第 101 页。

图 1.2. 集体谈判覆盖面和工资差距(D9/D1)(2012–13 年)



资料来源：根据国际劳工组织的报告：《劳动力市场、机构和不等：在 21 世纪建立公正社会》（日内瓦，2015 年），第 102 页。

24. 在国家层面，应根据 1970 年《最低工资制定公约》(第 131 号)的规定，通过与社会伙伴和其他全国性的行为主体进行协商并在其参与下制定最低工资。在一些国家，集体谈判在确定最低工资中发挥着重要作用。¹⁹ 近年来，人们对最低工资政策越来越感兴趣，超过 90% 的劳工组织成员国已建立了一种以上的最低工资制度。²⁰ 中国、巴西、佛得角、德国、马来西亚和缅甸等国家近年来已建立和加强了法定最低工资制度。在 2014 年关于最低工资制度的一般性调查中，劳工组织实施公约与建议书专家委员会认为，对最低工资政策重新燃起兴趣，这可能与以下因素有关：脆弱就业工人人数的增加；许多国家日益扩大的收入不平等，以及因通胀趋势而对工资购买力下降的担忧。²¹

¹⁹ 国际劳工组织：《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)报告的一般性调查》，报告 III(第 1B 部分)，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年，第 62–67 页。

²⁰ 国际劳工组织：有多少国家已实现最低工资？

²¹ 国际劳工组织：《一般性调查》，报告三(第 1B 部分)，2014 年，上引，第 9 页，第 16 段。

专家委员会的评论

25. 在 2012 年至 2016 年期间，专家委员会就 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)的落实情况做出了 563 条评论，其中包含 18 条满意的评论。令人满意的事例主要有关通过法律或在立法上取得的进展情况。

26. 专家委员会饶有兴趣地注意到了政策的通过、国家项目、培训课程、技术援助和有关工人组织创建其行政机构和开展活动权利的法院裁决。然而，专家委员会也对下列问题表达了担忧，这些问题涉及到工会权利、工会干部的公民权利、对工会干部的骚扰和严重暴力行为、无须事先授权而建立组织的权利以及组织其活动和充分自由地制订计划的权利。

27. 在 2012 年至 2016 年期间，专家委员会就实施第 98 号公约做出了 413 条评论，其中 11 条属于满意的评论。满意的评论主要涉及到通过法律或立法上的进步。例如莫桑比克通过了法律，承认了公务员的结社自由和集体谈判权。²²

28. 专家委员会饶有兴趣地注意到了政策的通过、法院案件的结果、集体协议、社会对话、工会干部的权利以及集体谈判权。然而，专家委员会也就有关限制集体谈判、工会登记和缺乏充分的防止反工会歧视和干预措施等问题表达了关切。

消除一切形式的强迫或强制劳动

全球形势

29. 强迫劳动、当代形式的奴役、债役工和人口贩运是密切相关的，尽管就法律意义而言不尽相同。所有这些构成了对人权的严重侵犯；最受苦的是那些最贫穷、受到保护最少的群体——青年、移民工人和土著居民。近十年来，强迫劳动和所谓“现代奴役”的问题已在国际和国家层面受到越来越多的关注，许多新的行为主体重视这一问题。将消除强迫劳动、人口贩运和奴役列入《2030 年议程》的目标 8.7，这反映了人们极高的关注度。

30. 劳工组织 2012 年发布的最新数字估计显示，有 2,100 万人成为强迫劳动的受害者，其中 550 万人是儿童。亚太地区占全球总受害人数的 56%；非洲，18%；及拉丁美洲，9%。此外，7%在发达经济体和欧盟；68%在农业、建筑业、家政服务业或制造业中就业；22%属于强迫性剥削的受害者。另外 10%从事着国家强加的强迫劳动，包括在监狱或在由国家和非国家武装力量强加的劳动中。

31. 拟于 2017 年公布的第三次全球数字估计将首次以国家一般性调查的结果为基础，并将包括更为精制的类分法。它将揭示受害者的概貌、强迫劳动的不同表现形式和有关活动的行业、时期和地点。第三次全球估计极大地受益于协商进程，

²² 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 105 届会议，日内瓦，2016 年[以下称为“专家委员会报告”，报告三(第 1A 部分)，2016 年]，第 97 页。

而建立该协商进程的目的是为了引导即将召开的国际劳工统计学家大会，后者将审议关于实现指标和衡量框架统一的建议。

32. 依然存在着几种国家强加的强制形式，包括滥用征兵、滥用社区工作、强制性开发工作、强制监狱劳动和武装冲突中强迫或强制雇用儿童。白俄罗斯、²³ 布隆迪、²⁴ 厄立特里亚、²⁵ 塞拉利昂²⁶ 和泰国²⁷ 等国家均存在法律和政策，允许上述一种以上的行为。

33. 然而，大多数强迫劳动存在于私营经济中，每年创造了 1,500 亿美元的非法利润。²⁸ 这些强迫劳动的受害者通常在远离公众视线的地方工作，如在渔船上、在街角的小车间里、在商业农业中或在私人住宅里。强迫劳动有不同的形式：包括陷入债务恶性循环中的工人；被贩运从事强迫乞讨的儿童；其工作条件被欺瞒及其签证受制于雇主的家政工人；及被困在雇主住宅里的工人。

34. 许多国家依然存在着债役工，即工人乃至其家庭被迫为雇主工作，以便偿还他们所欠下的或继承的债务，而没有明确的还款条件，但却要支付更高的利息。债役的受害者往往是最社会上最贫穷、最边缘化的群体，而且通常是文盲，容易上当受骗。由雇主或招聘代理控制信贷依然是使工人陷入强迫劳动境地的一个主要因素。²⁹

35. 在强迫劳动受害者估计人数中，15%在国内流动后发现其陷入强迫劳动的境地，而 29%在跨境流动之后陷入强迫劳动的境地。³⁰ 大部分全球移民具有临时性和季节性，尤其对于农业、建筑、制造业和家政业等行业的低技能工作而言更是如此。一方面，劳务移民可能是积极的，但另一方面劳务移民也可能遭到一些不良劳务招聘者和就业机构的虐待和残酷剥削，从而可导致强迫劳动。移民工人在招聘的过程中、在出发前及在目的地国安顿后容易受到剥削。支付高昂的招聘费

²³ 同上：第 175–178 页。

²⁴ 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，103 届会议，日内瓦，2014 年[以下称为“专家委员会报告”，报告三(第 1A 部分)，2014 年]，第 132 页。

²⁵ 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 104 届会议，日内瓦，2015 年[以下称为“专家委员会报告”，报告三(第 1A 部分)，2015 年]，第 160–162 页。

²⁶ 国际劳工组织：《专家委员会报告》，报告三(第 1A 部分)，2014 年，上引，第 155 页。

²⁷ 同上：第 160–161 页。

²⁸ 国际劳工组织：《利润与贫困：强迫劳动经济学》(日内瓦，2014 年)，第 13 页。

²⁹ 国际劳工组织：《根据国际劳工组织〈关于争取公平全球化的社会正义宣言〉而开展的关于工作中权利的基本公约的普查》，报告三(第 1B 部分)，国际劳工大会，第 101 届会议，日内瓦，2012 年，第 125 页，第 294 段。

³⁰ 国际劳工组织：关于可能通过一项国际劳工组织文书以补充 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)的三方专家会议讨论的报告，关于强迫劳动和以劳动剥削为目的的人口贩运的三方专家会议(日内瓦，2013 年 2 月 11–15 日)，第 2–3 页，第 12 段。

和相关费用使工人更容易陷入强迫劳动的窘境。那些处于非正常状况的移民工人或其签证受制于某一具体雇主的移民工人因依附于雇主而可能发现自己处于特别脆弱的状态。³¹

立法与执法

36. 特别是近年来，许多国家业已通过了有关强迫劳动和人口贩运的法律。这些法律中两个突出问题是需要将强迫劳动定为刑事犯罪并加以预防，也需要为受害者提供有效的保护。

37. 由于缺乏充足的劳动监察和执法机制，执法依然是一个重大挑战。某些形式的强迫劳动可能超出了劳动监察的范围——若不在法律上，就在实践中。例如，即使国家法律做出了相应的规定，但诸如私人住宅的家政工作、边远地区的农业劳动和渔船上的工作等工作形式可能因为无法自由进入工作场所和劳动监察机构的配备不足而难以进行监测。尽管许多国家重新关注强迫劳动，而且若干国家已成立了负责处理强迫劳动问题的专门机构，但提高有关强迫劳动和人口贩运的起诉和定罪的数量依然是一个难题。

38. 联合国毒品和犯罪问题办公室收集了有关执行反贩运法律的情况。该办公室 2016 年报告所称，所监测到的从事强迫劳动的贩运受害者而非以性剥削为目的的人口贩运的比例从 2007 年的 32% 上升到 2014 年的 38%，并发现在强迫劳动剥削的形式方面存在相当大的地区差异。以性剥削为目的的人口贩运是西欧和南欧所监测到的主要形式，而在东欧、中亚和撒哈拉以南的非洲，则是以其他形式的强迫劳动为目的的人口贩运。该办公室报告指出，一方面，将人口贩运定罪的情况仍然不多，另一方面，国家综合法律存在的时间越长，那么被记录的定案数就越多。³²

39. 一方面，提高起诉和定罪的数量有时可能成为一个显著的威慑，另一方面，为遵守法律的有效手段提供技术信息和技术咨询是劳动监察机构的一个重要角色。然而，在许多国家劳动监察员并不负责执行刑法。他们的职责大多是负责处理违反劳动法规定的权利问题，从而限制了处理一些强迫劳动问题的能力。在巴西、印度和马来西亚等其他国家，劳动行政管理机构拥有明确的授权，负责强制执行禁止强迫劳动的规定。如比利时和荷兰所做的那样，劳动监察机构和其他相关公共机构之间的合作也可能是制定共同战略、规划实施行动和交流信息的一种有效手段。³³

³¹ 国际劳工组织：《利润与贫困》，上引，第 46 页。

³² 联合国毒品和犯罪问题办公室：《2016 年全球人口贩运报告》(联合国，纽约，2016 年)，第 12 页。

³³ 国际劳工组织：《加大行动力度，终结强迫劳动》，报告四(1)，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年，第 55 页。

专家委员会的评论

40. 在 2012 年至 2016 年期间，专家委员会就 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)的实施情况发表了 670 条评论，其中三条是满意的评论。乌干达废除了一项法律，根据该法律失业人员可定居在任何农场定居点且被要求从事劳动。³⁴ 缅甸也通过了法律，将任何人使用强迫劳动定为一项刑事犯罪，可判处监禁与罚款。³⁵

41. 专家委员会还饶有兴趣地注意到行动计划的通过和直接采取的行动。然而，专家委员会也就有关实施强迫劳动和人口贩运的处罚以及强制农业劳动、强迫劳动和性奴役问题表达了关切。

42. 在 2012 年至 2016 年期间，专家委员会就 1957 年《废除强迫劳动公约》(第 105 号)的实施情况做出了 498 条评论，其中三条是满意的评论。例如在尼日尔，污辱和诽谤等与媒体有关的犯罪行为不再处以监禁。³⁶ 贝宁已废除了《1968 年商船法》，依照该法对无故旷工或拒绝服从命令等违反纪律的行为判处监禁。³⁷

43. 专家委员会饶有兴趣地注意到了那些禁止奴役、债役和强迫劳动的法律法规。然而，它也就因表达政治观点和举行公开会议及和平集会权利的处罚问题表达了关切。

有效消除童工劳动

全球趋势

44. 自 2000 年以来，在削减童工劳动方面已取得重大进展，童工劳动人数总共减少了近三分之一，而最恶劣形式的童工劳动则下降了 50%。然而，最新全球估计(2012 年)显示，共有 1.68 亿儿童仍然在从事童工劳动，其中 72% 在 5-14 岁之间，而其余的则在 15-17 岁之间。超过 40% 为女童。³⁸ 亚太地区拥有最大的绝对童工人数，尽管该地区在 2008 年至 2012 年期间出现了童工人数的最大下降。非洲依然是童工劳动最为普遍的地区。³⁹

45. 2006 年，劳工组织将 2016 年设定为消除最恶劣形式童工劳动的目标日期。这一目标的设定部分基于如下假设：在美洲所取得的快速进展可以在其他广泛存在

³⁴ 国际劳工组织：《专家委员会报告》，报告三(第 1A 部分)，2014 年，上引，第 166 页

³⁵ 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 102 届会议，日内瓦，2013 年[以下称为“专家委员会报告”，报告三(第 1A 部分)，2013 年]，第 250-254 页。

³⁶ 同上：第 257-258 页。

³⁷ 国际劳工组织：《专家委员会报告》，报告三(第 1A 部分)，2015 年，上引，第 146-147 页。

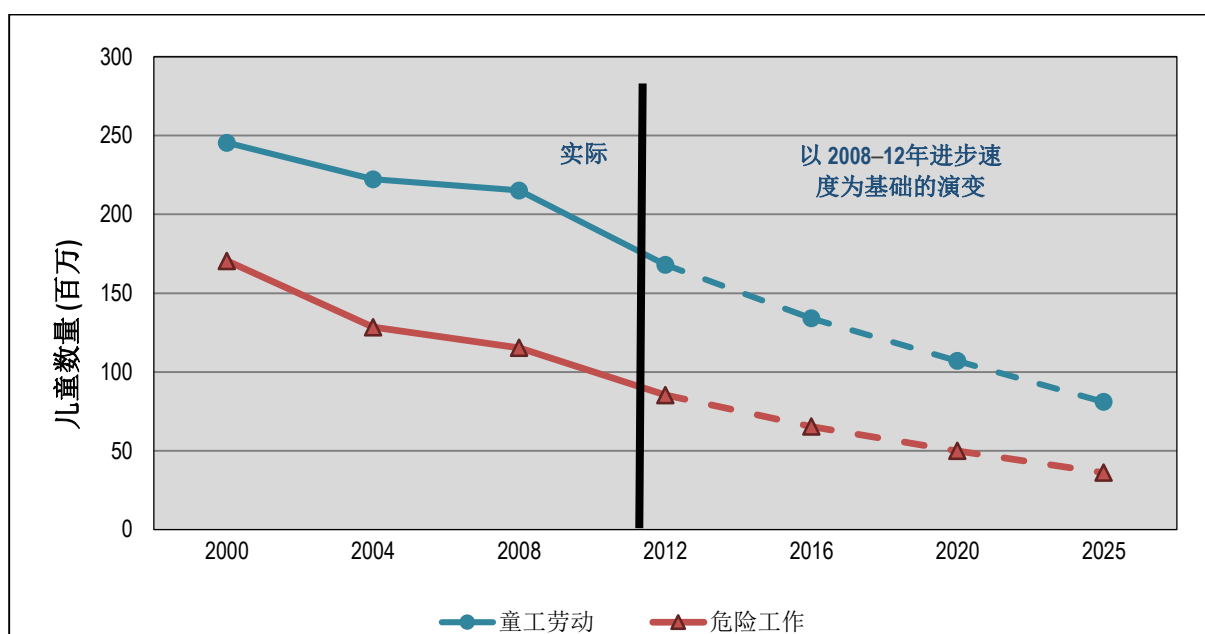
³⁸ 国际劳工组织：《在抗击童工劳动方面取得进展：全球估计与趋势(2000-2012)》(日内瓦，2013 年)，第 30-31 页。

³⁹ 同上：第 4-5 页。

童工劳动的地区持续并加以复制。实际情况被证明并非如此，尽管在消除最恶劣形式的童工劳动方面取得了稳定进步，但童工劳动下降的速度仍然使世界远远未能达成目标。

46. 图 1.3 显示了 2000–12 年期间从事童工劳动和危险工作的儿童日益减少的数量及 2008–12 年期间下降率得以持续的情况下可能出现的未来情景。若最近的速度和趋势得以持续，那么《2030 年议程》新设定的截至 2025 年消除所有童工劳动的目标将无法实现。为了获得任何实现该目标的机会，就需要大幅减少童工劳动的数量。全球人口数据也证明了有必要加大解决童工劳动问题的力度。目前全球人口为 73 亿，到 2030 年预计将达到 85 亿。⁴⁰ 在许多国家，日益扩大的儿童数量将导致对国家教育体系需求的增加；若未能满足越来越多的儿童需求，那就可能助长童工劳动。

图 1.3. 从事童工劳动和危险工作的儿童数量(以百万计)，2000–12 年实际水平和 2016–25 年预计水平，假定以 2008–12 年期间的进步速度



资料来源：了解儿童工作的计算，基于国家家庭调查。

47. 在冲突地区，最严重地侵犯工作中基本原则和权利的行为之一是，强迫征募儿童用于武装冲突，这是强迫劳动的最恶劣形式之一。联合国秘书长儿童和武装冲突问题特别代表 2016 年报告称，自 2000 年以来有超过 11.5 万与冲突各方有关的儿童得到了释放，这是联合国发起协调对话、开展提高认识活动的结果。宣传

⁴⁰ 联合国经济与社会事务司/人口处：《世界人口展望：2015 年修订值、主要发现和预测表》(纽约，2015 年)，第 8 页。

活动已促成各成员国达成了一项全球性共识，即在冲突中不应征募和使用儿童。⁴¹ 尽管如此，依然存在许多严重挑战，其中的一些挑战将在本报告的下列章节中予以论述。

政策应对——哪些管用和哪些需要

48. 关于童工劳动的连续几份全球报告指出，有必要制定连贯一致的国家对策，以解决童工劳动的根源问题。确保社会经济的安全，包括确保成人获得体面劳动是至关重要的。政策选择并辅之以对教育和社会保护的投资被认为与自 2000 年以来出现的童工劳动的下降密切相关。⁴²

49. 在 1999 年至 2012 年期间，失学儿童的数量从 2.04 亿下降至 1.21 亿。⁴³ 同期，许多国家采取了步骤，废除基础教育的直接成本甚至有时通过社会保护计划来提供奖励，以提高入学率。上述两项措施有助于将儿童从童工劳动大军中解放出来。

50. 研究也突出表明，社会保护措施关系到防止家庭不得不依赖童工劳动并以此作为一项家庭生存策略。研究发现其他社会保护措施，例如老人的医疗保险和收入保障措施，也能在尽可能降低童工劳动的可能性方面发挥积极作用。⁴⁴ 此外，现金转移支付计划包含有受益家庭应确保其儿童上学的前提条件。

51. 《“了解儿童工作”计划》是一项由劳工组织、联合国儿童基金会和世界银行参与的跨机构倡议。该计划最近开展的一项跨国分析研究证实，批准国际劳工标准，尤其是第 188 号公约关系到抗击童工劳动方面的进展。这可由辅助性的立法和政策加以解释，而这两项往往是批约程序的一个组成部分。此外，分析显示，有利于低技能生产的结构变化往往导致童工劳动的增加，而人均国内生产总值的变化似乎在统计学上与童工劳动率没有关联性。⁴⁵

52. 15-17 岁的儿童占童工劳动总数的 28%，但在一些国家，该比例要高得多(图 1.4)。这些儿童可能已经达到法定最低就业年龄，但仍被视为从事童工劳动，这要么因为其工作已被确定为禁止 18 岁以下儿童从事的危险工作，要么因为其工作是第 182 号公约详细规定的其他最恶劣形式的童工劳动。

53. 第 182 号公约在对最恶劣形式的童工劳动的定义中包括那些可能伤害儿童的健康、安全或道德的工作。公约第 4 条规定，这些工作种类应在与有关雇主组织

⁴¹ 联合国：《秘书长关于儿童和武装冲突问题特别代表报告》(纽约，文件 A/71/205，2016 年 7 月 25 日)，第 8 页，第 27 段。

⁴² 国际劳工组织：《在抗击童工劳动方面取得进展》，上引，第 ix 页。

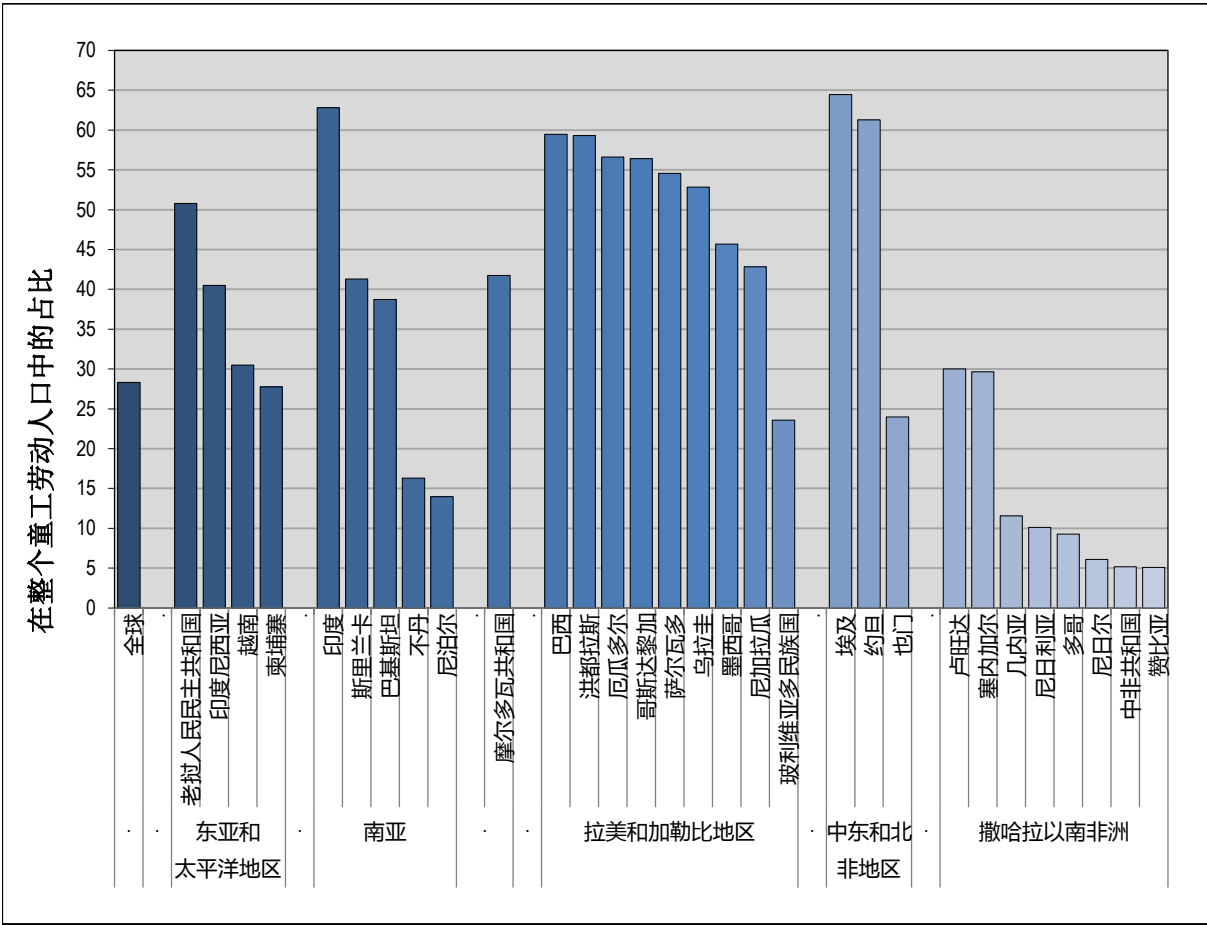
⁴³ 联合国教科文卫组织：《全民教育 2000-2015：成就与挑战》(巴黎，2015 年)，第 3 页。

⁴⁴ 国际劳工组织：《关于童工劳动的世界报告：经济脆弱性、社会保护与抗击童工劳动》(日内瓦，2013 年)，第 xvi 页。

⁴⁵ 国际劳工组织：《了解童工劳动的全球趋势》，日内瓦(即将于 2017 年 9 月推出)。

和工人组织协商之后由国家法律或法规予以确定。第 4 条也规定，所确定的工作种类清单应定期加以审议并酌情加以修订。1999 年《最恶劣形式的童工劳动建议书》(第 190 号)作为第 182 号公约附带的不具有约束力的准则，对应予以禁止的工种提出了一些指南。然而，危险工种清单，尤其是与农业工作相关的清单可能模糊不清，因此在实践中难以实施，或者太过宽泛，以至于在特定部门的所有工作均被禁止。有时没有充分的证据——如风险评估——来支持制定这样的清单。若干成员国的三方成员已经表示需要在制定危险工种清单方面得到进一步的指导。

图 1.4. 按国家/地区划分的、从事危险工作的 15-17 岁儿童在整个童工劳动人口中的占比



资料来源：L. Guarcello, S. Lyon: “从事危险工作的青少年：15-17 岁儿童中的童工劳动”，工作文件，2015 年，第 14 页。

54. 第 182 号公约强化并基于 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)。第 138 号公约实现了与教育的重要衔接，规定各成员国应确定进入(非危险的)工作岗位的最低年龄，应不低于完成义务教育的年龄(通常为 15 岁)，从而推进从校门至厂门的过渡，并尊重儿童权益。
55. 若国家法律允许的话，那么第 138 号公约也容许 13 岁以上儿童从事轻微工作。这一“灵活条款”承认，安全工作只要不干扰义务教育，就能成为儿童社会化进

程的一个有益组成部分。促进学生从校门到厂门的顺利过渡要求最低就业年龄以上的儿童能够获得安全工作。

56. 联合国儿童权利委员会建议成员国应采取一项过渡策略，在发挥工作在青少年生命中的积极作用和确保其不受歧视地享有义务教育权利之间实现平衡。应在青少年生活中和规范这些工作的有效机制中协调推进有关教育和体面劳动的宣传活动。⁴⁶

专家委员会的评论与观察

57. 在 2012 年至 2016 年期间，专家委员会就第 138 号公约的实施情况做出了 509 条评论，其中 19 条是满意的观察意见。满意的情况主要涉及到就业最低年龄和有关危险工作的立法。就布基纳法索而言，专家委员会满意地注意到了其通过了 2009 法令，从而确定了一份禁止儿童从事的危险工种清单，其中包括农业、畜牧业、渔业、农林业和狩猎业、工业、采矿业、采石业和小型金矿、建筑和公共工程、非正规部门、手工艺、表演艺术、运输及人类和动物卫生部门。⁴⁷

58. 专家委员会还有兴趣地注意到成员国通过了行动计划和政策并采取了直接行动来消除童工劳动。但是，专家委员会也对成员国通过法律降低最低就业年龄感到遗憾，并对在最低就业年龄以下工作的大量儿童表示关切。

59. 在 2012 年至 2016 年期间，专家委员会就第 182 号公约的实施情况发表了 742 条评论，其中 26 条属于满意的评论。例如墨西哥通过了一项法令，对有关童工劳动的联邦劳动法进行了修订并禁止儿童从事有可能损害其健康、安全或道德的工作。⁴⁸ 在澳大利亚，新南威尔士、南澳大利亚和塔斯马尼亚州政府通过了《2012 年工作卫生与安全条例》，其中禁止高危工种雇用 18 岁以下的未成年人。⁴⁹ 专家委员会也满意地注意到，孟加拉国已通过了一份禁止向 18 岁以下未成年人开放的 38 个危险工种的清单。该清单包括汽车车间、粗制烟卷和香烟制造及碎砖或碎石工作。⁵⁰

60. 专家委员会饶有兴趣地注意到成员国通过了政策、行动计划并采取了直接消除最恶劣形式童工劳动的行动。然而，专家委员会也对受武装冲突影响儿童的处

⁴⁶ 联合国儿童权利委员会，关于落实青春期儿童权利的一般评论，第 20 号(2016 年)(日内瓦，文件 CRC/C/GC/20，2016 年 12 月 6 日)，第 22 页，第 86 段。

⁴⁷ 国际劳工组织：《专家委员会报告》，报告三(第 1A 部分)，2013 年，上引，第 295 页。

⁴⁸ 国际劳工组织：《专家委员会报告》，报告三(第 1A 部分)，2016 年，上引，第 285 页。

⁴⁹ 国际劳工组织：《专家委员会报告》，报告三(第 1A 部分)，2015，上引，第 184–185 段。

⁵⁰ 同上：第 188–189 页。

境感到遗憾，⁵¹ 并就武装冲突对儿童的影响、无法获得教育和非法活动、危险工作和有关监督机制中存在的问题表达了关切。⁵²

消除就业与职业歧视

有关基于性别的歧视和性别平等的趋势

61. 尽管已取得了一些进展，但在劳动力市场男女在获得机会和收入方面依然存在不平等问题。近 20 年来，女性教育已取得重大进展，但这仍没有转化为女性就业地位的相应提高。妇女参与劳动力市场的机会几乎比男性低 27%，这一数字在近 20 年来几乎保持不变。⁵³

62. 在劳动力市场内部，男性和女性集中度高的职业之间通常存在显著差异；女性通常过度集中在工资最低的职业和非标准形式的就业中。⁵⁴ 在职业隔离方面没有出现实质性下降。⁵⁵ 在同一行业或公司，妇女在较低价值和较低收入的职业中占据主导地位，往往工作年限较少且更多地从事非全日制工作。妇女继续无偿从事绝大多数家务劳动和护理工作，平均而言比男性高出 2.5 倍。⁵⁶

63. 全球男女工资平均差距的最新估算是 23%，换句话说，女性所挣取的工资只是男性的 77%。⁵⁷ 在一组拥有两个时期数据的 37 个国家和地区中，工资差距从 21.7%降为 19.8%。⁵⁸ 一方面，该工资差距正在缓慢缩小，但另一方面，若按当前的进展速度，全球可能要到 2086 年才能实现工资平等。⁵⁹

64. 图 1.5 提供了有关经合组织国家原始性别工资差距的最新情况。⁶⁰ 这显示了国家之间存在较大的差异，从大韩民国和爱沙尼亚的超过 30%到匈牙利、西班牙、丹麦、挪威、希腊、卢森堡、比利时和新西兰的不到 10%。

⁵¹ 国际劳工组织：《专家委员会报告》，报告三(第 1A 部分)，2016 年，上引，第 256 页；第 307 页。

⁵² 同上：第 256 页。

⁵³ 国际劳工组织：《工作中的妇女：2016 年趋势》(日内瓦，2016 年)，第 xi 页。

⁵⁴ 同上：第 26 页。

⁵⁵ 在已经引用的段落中。

⁵⁶ 同上：第 xv 页。

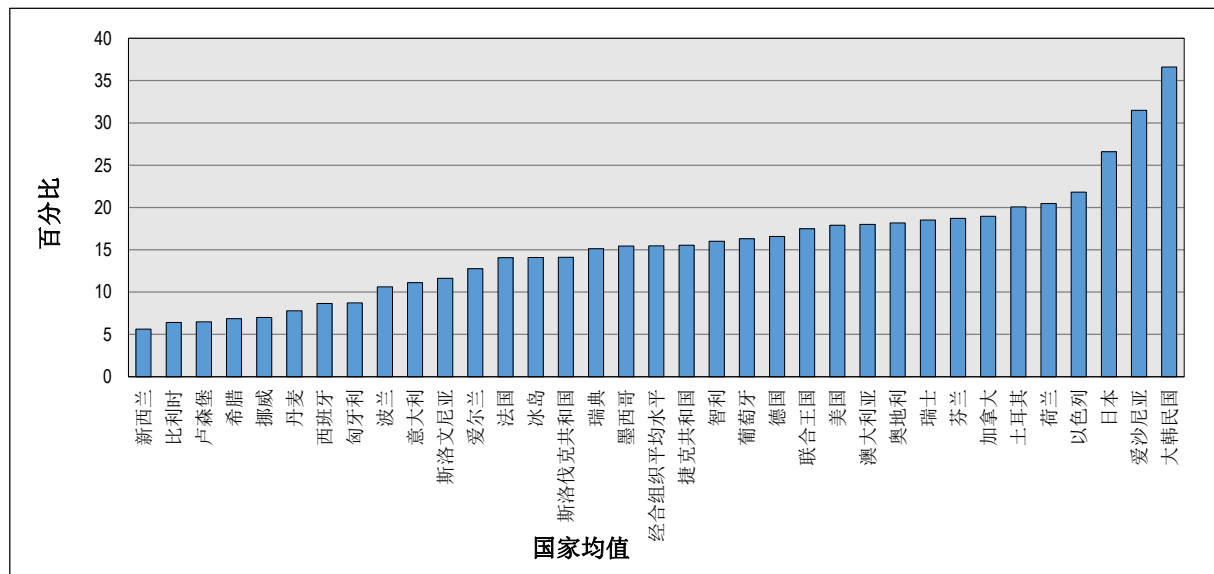
⁵⁷ 同上：第 xvi 页。

⁵⁸ 同上：第 28 页。

⁵⁹ 在已经引用的段落中。

⁶⁰ 经合组织就业数据库：www.oecd.org/gender/data/genderwagegap.htm [于 2016 年 12 月 12 日查阅]。

图 1.5. 经合组织国家的性别工资差距



资料来源：经合组织就业数据库，2014 年。

65. 性别工资差距只能部分加以解释。可解释部分可能归因于有望影响报酬的可观察的元素，例如个人的教育水平或就业的部门。不可解释部分 — 在对可解释元素进行调整后依然存在 — 意味着劳动力市场存在着歧视，可能与性别偏见和妇女工作的低估有关。然而，因缺少可靠的、按性别分类的工资数据而有时掩盖了性别工资差距的程度，或使其难以测定和解决。

66. 1951 年《同酬公约》(第 100 号)规定了男女同工同酬的原则。该公约为采取抗击歧视的行动奠定了基础，而歧视则是性别工资差距不可解释部分的基础。有证据显示，在雇主拥有最大的处置权时，与在女性主导的职业中工作有关的“工资处罚”就会更大。相应地，在依照正规制度制定工资的情况下，“工资处罚”则会更少。而在工会组建率和集体谈判覆盖率较高时，性别工资差距则会更小。⁶¹

67. 性别工资差距和就业模式也意味着，与男性相比，女性获得更少的与就业有关的社会保护。退休年龄以上的女性所获得的退休金平均比男性低 10.6 个百分点。近 2 亿老年妇女没有获得正规的社会保障收入，而男性则只有 1.15 亿。⁶²

68. 促进性别平等的政策包括：加强立法和制度框架及制定和实施客观可靠的岗位评估方法，以便测定和比较不同工作岗位的相对价值。也应重视消除对妇女角色的成见，强化有关生育政策及产假和宣传政策，以便更好地分担家庭责任。⁶³

⁶¹ E. Murphy 和 D. Oesch: “职业的女性化和工资变化：对英国、德国和瑞士的专业分析”，讨论文件(经济研究所，柏林，2015 年)，第 3 页。

⁶² 国际劳工组织：《工作中的妇女：2016 年趋势》，上引，第 xvii 页。

⁶³ 国际劳工组织：《全球工资报告 2014/15：工资和收入不平等》(日内瓦，2015 年)，第 61 页。

其他歧视理由

69. 对太多的工人而言，因种族或民族血统而遭到歧视可谓司空见惯。2013 年，联合国大会通过了第 68/237 号决议，宣布 2015–24 年为“非洲人后裔国际十年”。随后在 2014 年通过的相关活动计划中，决议呼吁采取行动，消除工作场所的种族歧视和对所有工人的不宽容，并确保所有人在就业、职业培训和工作条件中的平等权。⁶⁴ 在奥地利、荷兰和联合王国开展的研究结论是，尽管与其他候选人拥有同等的资格水平，但非洲人后裔获得工作面试的机会更少。⁶⁵ 2014 年，在美国非洲人后裔提起了 25,482 项基于种族的就业歧视诉讼。⁶⁶

70. 2016 年关于促进公平移民的一般性调查报告称，对非本国国民，尤其是移民的排外情绪是当代种族主义主要源头之一。⁶⁷ 移民工人通常因其原籍国或其他原因，包括肤色、宗教和性别或基于真实或感知的艾滋病病毒状况而遭到歧视。移民工人通常要接受强制的艾滋病病毒检测，这与 2010 年《艾滋病建议书》(第 200 号)和 2011 年《家庭工人建议书》(第 201 号)的精神相抵触。

71. 宗教不宽容与工作场所的歧视可能是紧密相关的。在英国的研究表明，与非穆斯林妇女相比，穆斯林妇女更有可能失业，即使她们具有同样的资格和语言技能。⁶⁸

72. 2015 年，有 76 个国家将同性性行为定为犯罪，其中 7 个国家规定对某些罪行可判处死刑。这些法律迫害和污辱了女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、变性人和双性人。这些法律即使没有得到执行，但仍确认了歧视并可导致暴力和骚扰的增加。⁶⁹ 即使在同性性行为没被定罪的国家，歧视也蔓延至劳动世界之中。2015 年，美国平等就业机会委员会受理了总计 1,412 起案件，其中包括与性取向和/或性别认同/变性人地位相关的性别歧视指控，与 2014 年提起的指控数量相比提高了近 28%。就全球而言，由于联合国人权理事会于 2016 年通过了一项决议，任命了一名在反暴力和基于性取向及性别认同歧视方面的独立专家，以负责监测和报告针对女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、变性人和双性人的暴力与歧视程

⁶⁴ 联合国：第 69/16 号联大决议，“关于落实非洲后裔国际十年的行动计划”(纽约，doc. A/RES/69/16，2014 年 12 月 1 日)，第 23 段。

⁶⁵ O. Nwabuzo：《欧洲恐惧症：欧洲反种族主义网络影子报告(2014-2015)》(欧洲反种族主义网络，布鲁塞尔，2015 年)，第 18 页。

⁶⁶ 国际劳工组织：《补充报告：非洲后裔国际十年(2015–24)》(日内瓦，理事会文件 GB.326.INS/15/3，2016 年 3 月 1 日)，第 3 页，第 11 段。

⁶⁷ 国际劳工组织：《关于移民工人文书的一般性调查》，报告三(第 1B 部分)，国际劳工大会，第 105 届会议，日内瓦，2016 年，第 95 页，第 290 段。

⁶⁸ 见：“根据研究，歧视使穆斯林妇女脱离工作岗位”，在以下网站：phys.org (2015 年 4 月 16 日)。

⁶⁹ 美国国务院：《人口贩运报告：2016 年 6 月》，第 20 页。

度，全球正越来越多地关注这一歧视理由，由此可能产生有关这方面歧视的更为详尽的信息。⁷⁰

立法和政策趋势

73. 在多数成员国，有关平等或人权的更为广泛的法律、其他主要的劳动法律文书及劳动法或国家宪法中与就业有关的具体条款包含有非歧视规定。此外，多数成员国已经制定和实施了广泛的非歧视性政策与措施，来促进男女平等。一些国家将促进平等的举措纳入广泛的战略、政策或规划之中。

74. 近年来，国家法律和国际文书已将歧视的理由扩至 1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)所明确规定的范围之外，其中添加最多的是残疾和年龄两项。⁷¹ 据估计，残疾人占全球人口的 15%，而且这个群体中 80% 处于工作年龄。统计数据显示，与非残疾人相比，残疾人的就业率要更低。⁷² 尤其在发展中国家，许多残疾人因此而生活在贫困之中。

75. 为解决不平等问题，⁷³ 一些国家在其宪法或劳动法律中针对年龄偏大和年龄偏小的工人采取了积极举措。

76. 该歧视理由的清单很长，且在不断地变化中，随时增加新的理由。鉴于这些变化，这里提出了一个问题，即是否应采取进一步的措施来对第 111 号公约中所包含的歧视理由进行审议，以便为成员国提供其他指导。

专家委员会的评论与观察

77. 在 2012 年至 2016 年期间，专家委员会就第 100 号公约的实施情况做出了 651 条评论，其中两条是满意的评论。为了使所有的农业工人享有统一的最低工资标准，格林纳达对其最低工资法令进行了修订，该法令原先具体规定了男性和女性农业工人享有不同的最低工资。⁷⁴ 毛里求斯修订了法律，用“同等价值的工作”措词取代了“同一种类的工作”的措词，从而给同工同酬的原则赋予了法理表述。

78. 专家委员会饶有兴趣地注意到了成员国通过了国家行动计划、技术援助计划以及涉及到落实同工同酬原则、性别工资差距、客观的工作评估和平等报酬问题的法院案件。然而，专家委员会对有关不符合该公约的情况表达了关切。

⁷⁰ 联合国：第 32/L.2 号联大决议，《采取保护措施防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视》(纽约，联合国文件 A/HRC/32/L.2/Rev.1，2016 年 6 月 28 日)，第 2 页。

⁷¹ 国际劳工组织：《关于工作中的权利基本公约的一般性调查》，上引，第 337 页，第 807 段。

⁷² 国际劳工组织：《残疾人包容战略与行动计划(2014-17)》(日内瓦，2015 年)，第 1 页。

⁷³ 国际劳工组织：《关于工作中的权利基本公约的一般性调查》，上引，第 337-338 页，第 807 段。

⁷⁴ 国际劳工组织：《专家委员会报告》，报告三(第 1A 部分)，2013 年，上引，第 474 页。

79. 在 2012 年至 2016 年期间，专家委员会就第 111 号公约的实施情况做出了 727 条评论，其中三条是满意的评论。菲律宾废除了关于雇佣妇女从事夜间工作的禁令，用新的法律取而代之；该法律保证女性工人在分娩前至少 16 周和分娩后至少 16 周拥有替代夜间工作的其他选项。⁷⁵ 摩尔多瓦共和国在其《劳动法》中将“肤色”和“艾滋病病毒/艾滋病感染”两项列入被禁止的歧视理由名单之中。⁷⁶ 乌拉圭通过了法律，禁止将怀孕测试作为在公共和私人部门就业、升职或留职或留岗的前提条件。⁷⁷

80. 专家委员会也饶有兴趣地注意到成员国通过了旨在解决歧视罗姆人和公务员问题的行动计划、政策、国家规划和战略，及关于性别平等、促进残疾人就业及男女机会平等的计划。然而，专家委员会也对一些国家雇主将怀孕测试作为工作岗位的前提条件，以及基于种族或民族的歧视表达了关切。

B. 批准劳工组织核心公约

81. 截至 2017 年 3 月 31 日，劳工组织已登记了 1,367 份有关劳工组织核心公约的批准书(占 91%)和 13 份有关第 29 号公约议定书的批准书。在 2012 年至 2017 年 3 月期间，有关核心公约的批准书有 39 份，而前五年的批准书则只有 20 份。其中九份批准书是由新加入的两个成员国提交的。⁷⁸ 还需要有 129 份有关核心公约的批准书才能实现劳工组织 1995 年制定的普遍批约的目标。

82. 第 182 号公约依然是批准率最高的公约，仅随其后的是第 29 号公约。第 87 和第 98 号公约依然是得到批准数最少的核心公约；全球人口中近一半生活在仍然没有批准其中一项或两项公约的国家(表 1.1)。

⁷⁵ 国际劳工组织：《专家委员会报告》，报告三(第 1A 部分)，2016 年，上引，第 340 页。

⁷⁶ 国际劳工组织：《专家委员会报告》，报告三(第 1A 部分)，2015，上引，第 276 页。

⁷⁷ 同上：第 305 页。

⁷⁸ 见国际劳工组织：《工作中基本原则和权利：将承诺付诸行动》，报告六，国际劳工大会，第 101 届会议，日内瓦，2012 年，第 15 页，第 33 段有关前五年的数字。

表 1.1. 未被核心公约所覆盖的全球人口比例，2017 年 3 月 31 日

	C029	C087	C098	C100	C105	C111	C138	C182
未被批约所覆盖的全球人口比例	24	52	49	5	23	8	27	18
未被批约所覆盖的国家	美洲 美国 亚洲 阿富汗、文莱达鲁萨兰国、中国、大韩民国、马绍尔群岛、帕劳、汤加图瓦卢	非洲 几内亚比绍、肯尼亚、摩洛哥、南苏丹、苏丹 美洲 巴西、美国 阿拉伯国家 巴林、伊拉克、约旦、黎巴嫩、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国 亚洲 阿富汗、文莱达鲁萨兰国、中国、库克群岛、印度、伊朗伊斯兰共和国、大韩民国、老挝人民民主共和国、马来西亚、马绍尔群岛、尼泊尔、新西兰、帕劳、新加坡、泰国、汤加、图瓦卢、越南	美洲 加拿大、墨西哥、美国 阿拉伯国家 巴林、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国 亚洲 阿富汗、文莱达鲁萨兰国、中国、库克群岛、印度、伊朗伊斯兰共和国、大韩民国、老挝人民民主共和国、马绍尔群岛、缅甸、帕劳、泰国、汤加、图瓦卢、越南	非洲 利比里亚、索马里 美洲 美国 阿拉伯国家 巴林、科威特、阿曼、卡塔尔 亚洲 文莱达鲁萨兰国、库克群岛、马绍尔群岛、缅甸、帕劳、汤加、图瓦卢	亚洲 文莱达鲁萨兰国、中国、日本、大韩民国、老挝人民民主共和国、马绍尔群岛、缅甸、帕劳、东帝汶、汤加、图瓦卢、越南	美洲 美国 阿拉伯国家 阿曼 亚洲 文莱达鲁萨兰国、库克群岛、日本、马来西亚、马绍尔群岛、缅甸、帕劳、新加坡、泰国、汤加、图瓦卢	非洲 利比里亚、索马里 美洲 圣卢西亚、苏里南、美国 亚洲 澳大利亚、孟加拉国、库克群岛、印度、伊朗伊斯兰共和国、马绍尔群岛、缅甸、新西兰、帕劳、东帝汶、汤加、图瓦卢、瓦努阿图	非洲 厄立特里亚 亚洲 库克群岛、印度、马绍尔群岛、帕劳、汤加、图瓦卢

资料来源：依据联合国经济和社会事务部人口处《世界人口展望：2015 年修订值、主要发现和预报表》的数据(纽约，2015 年)，第 13–17 页。

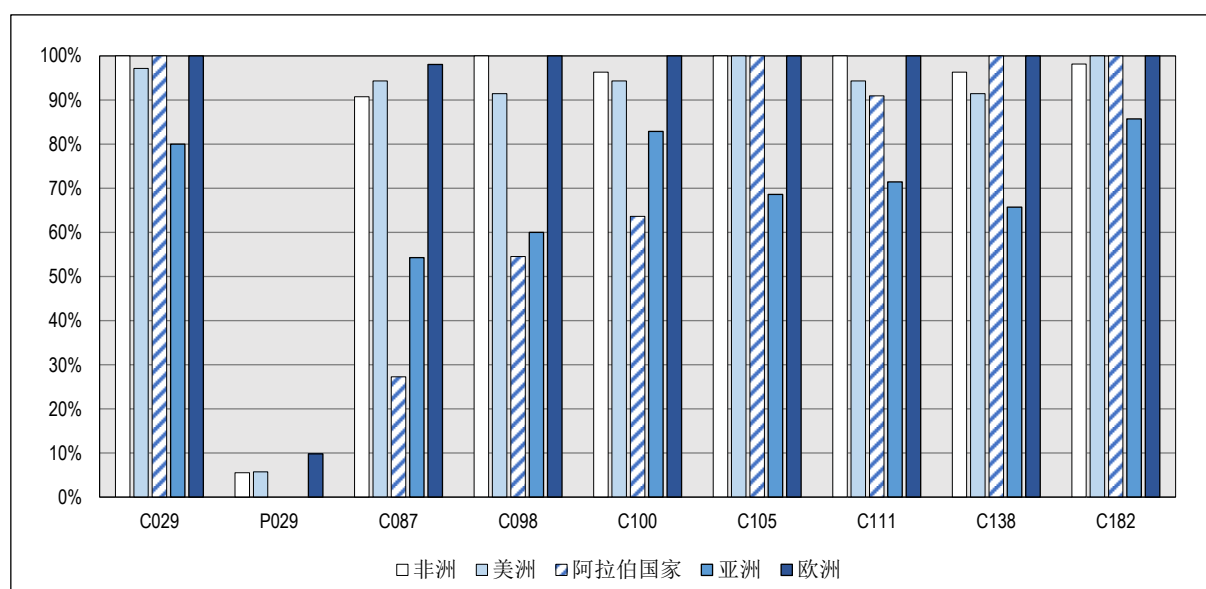
83. 表 1.2 显示了自 1995 年启动批准运动以来记录在案的批准总数、自 2012 年以来记录的批准数和截至 2017 年 3 月 31 日记录的批准总数。图 1.6 显示了截至 2017 年 3 月 31 日按地区划分的每一项核心公约和第 29 号公约议定书的批准率。

表 1.2. 从 1995 年至 2017 年 3 月 31 日有关核心公约和第 29 号公约议定书的批准情况

公约/议定书 序号	自 1995 年启动批约 运动以来新的批准数	截至 2011 年 12 月 31 日 以来的总批准数	截至 2017 年 3 月 31 日的总批准数
C029	35	175	178
P029	0	0	13
C087	36	150	154
C098	33	160	164
C100	42	168	173
C105	55	169	175
C111	47	169	174
C138	113	161	169
C182	174	174	180
总数	535	1 326	1 380

资料来源：国际劳工组织，创建自 NORMLEX。

**图 1.6. 截至 2017 年 3 月 31 日，按地区划分的有关核心公约
和第 29 号公约议定书的批准情况**



资料来源：国际劳工组织，创建自 NORMLEX。

第 29 号公约议定书及其后续措施

84. 2014 年，国际劳工大会通过了两项全新的有关童工劳动的文书，即《1930 年强迫劳动公约 2014 年议定书》和 2014 年《强迫劳动(补充措施)建议书》(第 203 号)。议定书规定了有关预防强迫劳动、保护受害者和提供补救措施的具体义务。议定书忆及了第 29 号公约所规定的有关强迫劳动定义的有效性和相关性，强调了强迫劳动和人口贩运之间存在的联系。议定书也规定了有关与雇主组织和工人组织进行协商来制定国家抗击强迫劳动的政策和行动计划义务。这两项新文书已将劳工组织及其三方成员置于全球消除童工劳动、人口贩运和奴役般行为的工作前列。该议定书已供所有批准了第 29 号公约的成员国批准。截至 2017 年 3 月 31 日，已登记了 13 份有关议定书的批准书(阿根廷、塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、芬兰、法国、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、挪威、巴拿马、波兰和联合王国)。根据年度审议机制的要求，将提请未批约的成员国提供有关该议定书的情况，这符合成员国报告有关未能批准工作中基本原则和权利文书的义务。⁷⁹

C. 专题部分

85. 本部分着重介绍了一些特别令人感兴趣的专题问题。自 2012 年对工作中基本原则和权利进行了周期性讨论以来，每个主题都成为了劳工大会讨论、专家会议或一般调查的对象。

非正规经济

86. 2012 年有关工作中基本原则和权利周期性讨论的若干结论呼吁召开一次关于在非正规经济中推进工作中基本原则和权利的专家会议。随后的专家会议成为最终导致通过 2015 年《从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)进程的一部分。建议书为制定有关促进向正规经济转型的统筹协调战略提供了指导原则和政策指南。建议书有三个目标：助推工人和经济单位从非正规经济向正规转型的同时尊重工人的基本权利；促进在正规经济中创建企业和体面工作岗位；及防止正规工作的非正规化。建议书呼吁成员国尊重、促进和落实非正规经济中的工作中基本原则和权利。它强调了结社自由、集体谈判和社会对话的重要性，并呼吁成员国为雇主和工人实现其组织和集体谈判权而创建一个有利的环境。

87. 非正规经济中的工人收入更低、更无保障，工作时间更长且普遍缺少代表性。因这些工人的工作要么被排除在劳动保护和社会保护，包括社会保障之外，要么处于劳动保护和包括社会保障在内的社会保护的有效范围之外，通常其身体和财

⁷⁹ 国际劳工组织：审议根据国际劳工组织工作中基本原则和权利宣言的后续措施提交的年度报告(日内瓦，理事会文件 GB.325/INS/4，2015 年 10 月 29 日)第 iii 页。

务状况也处于脆弱状态。⁸⁰ 高非正规化率使国家在全球生产链中陷入更低端和更脆弱的境地。此外，未注册的工人和企业通常也不缴纳税收，这给那些缴税工人和企业增加了不公平的负担，⁸¹ 并削弱了为实现有效公共治理所需的财政收入。

88. 拉美似乎在减少非正规性方面取得了一些小进展，但即使在拉美，仍可能还需 55 年才能使其非正规率降低一半。⁸² 有些国家，如阿根廷、智利、厄瓜多尔和乌拉圭已制定和实施了某种程度上成功将工人和经济单位正规化的战略。该战略包括：法律改革、扩大社保覆盖面的战略、旨在保障最低工资覆盖非正规职业的措施、加强劳动监察的创新行动、为遵守法律而提供的经济刺激、促进社会对话和宣传活动。⁸³

89. 非正规就业的性质阻碍民主和独立的工人组织的成立。即使工人有可能为促进其利益而团结起来，但国家和地方法律有时并不允许非正规工人组织起来；若没有代表权，那工人就无法追求和捍卫其集体利益。⁸⁴ 22 个中低收入国家的数据⁸⁵ 显示，与具有正式安排的工人相比，非正规经济中的工人入会率系统性地更低——在某些情况下要低 50 多倍(图 1.7)。尽管存在着巨大的挑战，但许多国家已采取措施，加强非正规经济中工人的工会组建工作，其中一些内容将在第二章中加以阐述。

90. 大多数童工劳动和强迫劳动出现在非正规经济中，主要在农业和更广义的农村经济、低技能制造业、采矿业、建筑业、家政服务业、娱乐业、餐馆业和街头摊点及其他形式的非正规商业中。⁸⁶

⁸⁰ 国际劳工组织：《从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，第 3 页，第 2 段。

⁸¹ 同上：第 10 页，第 28 段。

⁸² 同上：第 8 页，第 21 段。

⁸³ 国际劳工组织：《2015 拉美和加勒比地区劳工概况》(日内瓦，2015 年)，第 55 页；国际劳工组织：关于实现拉美和加勒比地区有偿家政工作正规化的政策(日内瓦，2016 年)。

⁸⁴ 国际劳工组织：《从非正规经济向正规经济转型》，报告五(1)，2014 年，上引，第 43 页，第 138 段。

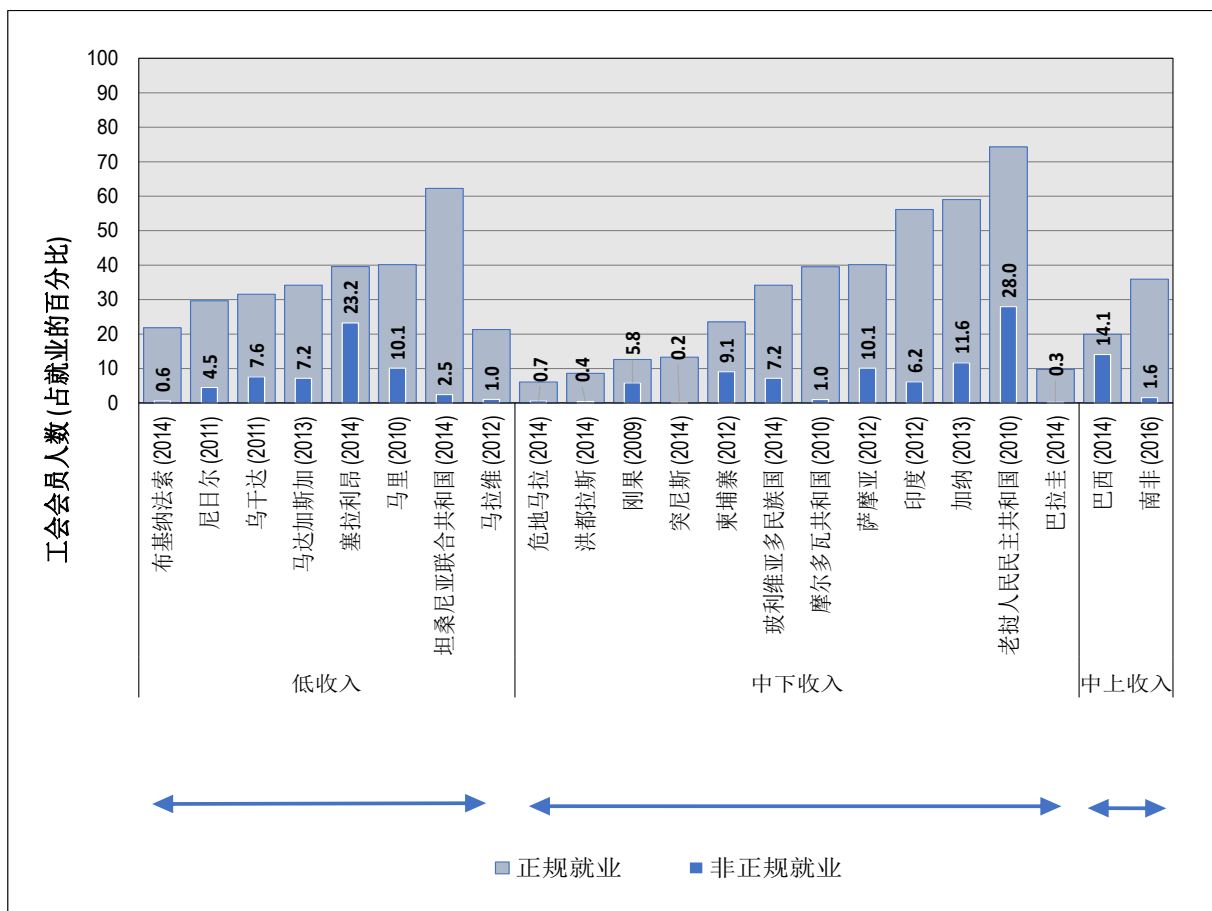
⁸⁵ 所涵盖的中低收入国家是：玻利维亚多民族国(2014 年)、巴西(2014 年)、布基纳法索(2014 年)、柬埔寨(2012 年)、刚果(2009 年)、加纳(2013 年)、危地马拉(2014 年)、洪都拉斯(2014 年)、印度(2012 年)、老挝人民民主共和国(2010 年)、马达加斯加(2013 年)、马拉维(2012 年)、马里(2010 年)、摩尔多瓦共和国(2010 年)、尼日尔(2011 年)、巴拉圭(2014 年)、萨摩亚(2012 年)、塞拉利昂(2014 年)、南非(2016 年)、坦桑尼亚联合共和国(2014 年)、突尼斯(2014 年)和乌干达(2011 年)。

⁸⁶ 国际劳工组织：《标示反对童工劳动方面的进展》，上引，第 23 页；及《利润与贫困》，上引，第 19 页。

91. 基于性别、年龄、种族或残疾的歧视也意味着，通常最弱势最边缘化的群体最终将在非正规经济中工作，得不到法律的保护且面临着其工作中权利受到侵犯的危险。⁸⁷

92. 在多数国家，家庭工作是一个几乎完全非正规化的部门。劳工组织估计，在所有家政工人中只有 10% 与其他工人一样受到了劳动法律的保护，而近 30% 则完全被排除在劳动法律的保护之外。⁸⁸

图 1.7. 职工的工会入会率(百分比)，最新可用年份



资料来源：根据国家劳动力调查或类似的国家家庭调查。

93. 就大部分非正规经济而言，劳动监察是极其有限的。即使就针对小型和大型企业所开展的正规监察工作而言，配置的劳动监察资源往往也不够，更不用说非正规经济主体的成千上万的小工作场所。在缺少任何有效的监察制度的情况下，非正规经济为那些侵犯工作中基本原则和权利的就业提供了肥沃的土壤。

⁸⁷ 国际劳工组织：《从非正规经济向正规经济转型》，2014 年，上引，第 6 页，第 17 段。

⁸⁸ 国际劳工组织：《全球的家政工人：全球和地区统计数据 and 法律保护的程度》，2013 年，第 95 页。

农村经济

94. 几乎一半的世界人口生活在农村，其中大约 32%在农业中就业，这是一个雇用了最大比例女性工人的部门。⁸⁹ 农村劳动力包括农民、佃农、租户、有工资和无报酬的劳动者、季节性工人和移民工人。超过 82%的农村就业和超过 98%的农业就业均属于非正规就业。⁹⁰

95. 在 2015 年一项一般性调查中，专家委员会为有关工作中基本原则和权利的总体趋势描绘出一幅暗淡的景象，并指出，近 40 年甚至近 50 年来，在大部分农业部门中令人沮丧的生活和工作条件几乎没有发生改变。⁹¹ 农村经济中的许多工作者具有贫穷、工作无保障、缺乏代表权和工作条件危险等特点。劳工组织曾估计，每年因接触农业化学品或因与农业机械有关的事故而造成 17 万工人死亡。⁹²

96. 建立有效的工人组织和雇主组织是促进在农业经济中尊重工作中基本原则和权利的关键一步。一般性调查突显了持续阻止农村工人组建工会的障碍。⁹³ 在一些国家，自雇工人和自营工人被排除在相关的国家法律之外，而这些法律保障了工会权利、包括有效开展集体谈判的权利。⁹⁴ 此外，法律有时将小型家庭农场中的工人、自雇工人、临时工人、季节或临时工人等工人类别排除在外。⁹⁵ 一般性调查得出的结论是，需要制定综合性的国家政策，来推动农村工人组织的建立、发展和运行，以使农村工人能够参与经济和社会的发展。

97. 许多强迫劳动的受害者在农村经济中就业。移民工人和当地社区面临着很高的危险。在某些情况下，其处境与世袭的债役相关。由强迫农业劳动者创造的非法利润每年估计达到 90 亿美元，⁹⁶ 近年来，尤其是渔业已面临越来越严格的审查。渔业部门雇用了许多来自发展中国家的移民工人，他们容易受到压迫，被迫在海上超长时间地作业。⁹⁷

⁸⁹ 国际劳工组织：《关于结社权和农村工人组织权文书的一般性调查》，报告三(第 1B 部分)，国际劳工大会，第 104 届会议，日内瓦，2015 年，第 3 页，第 13 段。

⁹⁰ 同上：第 6 页，第 19 段。

⁹¹ 同上：第 99 页，第 325 段。

⁹² 国际劳工组织：“通过社会保护底线支持农村发展”，《通过体面劳动促进农村发展》，政策简报，2011 年，第 1 页。

⁹³ 国际劳工组织：《关于结社权和农村工人组织权文书的一般性调查》，上引，第 35 页，第 114 段。

⁹⁴ 同上：第 40 页，第 127 段。

⁹⁵ 同上：第 39 页，第 125 段。

⁹⁶ 国际劳工组织：《利润与贫穷》，上引，第 15 页。

⁹⁷ 同上：第 20 页。

98. 据估计，近 60%的童工集中在农业(包括渔业、水产养殖业和林业)，且绝大多数童工从事无报酬的家庭工作。童工劳动可能存在于农村经济的其他部分之中，例如小型人工采矿与采石、家政工作、砖窑和各种农业经营活动。

99. 农业仍然是低收入和中低收入国家妇女就业的主要领域，尽管近二十年来其就业参与率已下降。⁹⁸ 妇女大多在耗时费力的经济活动中就业，而且通常报酬低下。⁹⁹ 妇女也受到更少的法律与社会保护。就生育保护而言，包括埃及、卢旺达、苏丹和泰国等至少 27 个国家在法律上已特别将农业工人排除在外。¹⁰⁰ 土著居民也因受到就业和职业及工作条件方面的歧视而面临较高的风险。

100. 农村经济中许多工人继续被排除在劳动保护的范围之外。在加拿大，并非所有省份将劳动关系法律适用于农业工人，从而剥夺了其建立或加入工会的权利。孟加拉国《劳动法》并不适用于雇用工人人数不到五名的农场。

101. 即使农村工人被纳入保护性条例范畴之内，但在实践中法律常常得不到执行，这要么由于雇佣关系的不稳定所致，要么由于劳动监察机构无力确保在农村经济中实施法律。¹⁰¹

102. 为了建立可持续的农村生计，批准相关的国际劳工标准并在农村地区有效加以实施应当成为一个优先方向。关键是将工作中基本原则和权利作为扶持性权利加以推进。劳工组织已经启动了一项工作，目的是为了制定促进可持续生计的政策指南，重点针对农业食品部门。

全球供应链和出口加工区

103. 当前，全球供应链估计涉及 4.53 亿工人，即占五分之一的就业岗位，在 1995 年至 2013 年期间增长了 53%。¹⁰² 全球供应链通常是复杂、多元和分散的，涵盖各行各业，如纺织、电器、汽车、服务业、食品及农业和渔业。¹⁰³

104. 2016 年国际劳工大会关于全球供应链中体面劳动讨论的结论承认，供应链为经济增长、创造就业、减贫和创业做出了贡献，而且可能助推非正规经济向正规经济转型。它们通过促进技术转移和推广新的生产实践也能为发展提供支撑并加

⁹⁸ 国际劳工组织：《工作中的妇女：2016 年趋势》，上引，第 23 页。

⁹⁹ 在已经引用的段落中。

¹⁰⁰ 国际劳工组织：《正在转变的劳动世界中的劳动保护》，报告六，国际劳工大会，第 104 届会议，日内瓦，2015 年，第 44 页，第 100 段。

¹⁰¹ 国际劳工组织：“农村经济中的工作中权利：农村经济中的体面劳动，政策指导说明”，第 4 页。

¹⁰² 国际劳工组织：《2015 世界就业与社会展望：日益变化的工作性质》(日内瓦，2015 年)，第 132 页。

¹⁰³ 国际劳工组织：全球供应链中体面劳动委员会报告：提交大会通过的决议和若干结论，临时记录第 14-1 号，国际劳工大会，第 105 届会议，日内瓦，2016 年，第 2 页，第 1 段。

强技能开发和提高生产率和竞争力。¹⁰⁴ 一方面，结论进一步指出，全球供应链中各层面的失败已导致了体面劳动赤字的形成，¹⁰⁵ 但另一方面，应当承认的是，这些体面劳动赤字存在于所有企业当中，并不仅限于出口企业。

105. 这样的失败已造成劳工权，尤其是结社自由和集体谈判权的破坏，在全球供应链的下游部分存在严重的童工劳动和强迫劳动问题。有时，这些部门与国内劳动力市场的非正规经济相关联，其中涉及到移民工人或家政工人。在许多行业，妇女在供应链劳动力中占有很大的比例，过多地从事供应链下游部分的低工资工作；她们无时无刻不受到歧视。¹⁰⁶

106. 出口加工区是全球供应链的一个重要组成部分。2006 年，劳工组织对出口加工区数量的最新估计为 3,500 个。最近的估计显示，该数字现在更接近于 4,500 个。¹⁰⁷ 一个特别令人担忧的问题是，出口加工区通常免受劳动法律的管制，因此工人可能面临工会活动和集体谈判受到限制的问题。¹⁰⁸ 在一些国家，法律对工会组建工作进行了限制，这样工会干部可能发现很难进入出口加工区，而且也可对集体谈判加以限制。¹⁰⁹

107. 根据联合国贸发会议组织发布的一份报告，随着传统上吸引公司的税收优惠已变得不符合国际贸易法及给予发展中国家的税收减免到期，出口加工区正面临着战略性挑战。¹¹⁰ 该报告对 100 个出口加工区进行了审查，并建议它们从仅关注于成本优势转变为可持续企业的冠军，从而提高其竞争力。尽管一些出口加工区正努力实现这样的转型，但大多数并没有关注社会或环保问题。

108. 国际劳工大会在其结论中呼吁劳工组织制订一项行动计划，在综合协调的行动框架内解决全球供应链中的体面劳动问题。劳工组织随后确定了以下五大行动领域：知识积累与传播；能力建设；宣传；政策咨询与技术援助；伙伴关系与政策协调。¹¹¹ 这一行动框架有望协助成员国减少体面劳动赤字，尤其是它们与工作

¹⁰⁴ 国际劳工组织：《关于全球供应链中体面劳动(一般性讨论)决议的后续措施》(日内瓦，理事会文件 GB.328/INS/5/1，2016 年 10 月 7 日)，第 1 页，第 1 段。

¹⁰⁵ 同上：第 1 页，第 3 段。

¹⁰⁶ 在已经引用的段落中。

¹⁰⁷ 联合国贸易和发展会议：《提高出口加工区对可持续发展目标的贡献：对 100 个出口加工区的分析和可持续经济发展区的框架》(日内瓦，2015 年)，第 4 页。

¹⁰⁸ 国际劳工组织：《关于全球供应链中体面劳动的决议》，于 2016 年 6 月 10 日通过，第 2 页，第 5 段。

¹⁰⁹ 国际劳工组织：《出口加工区工会手册》(日内瓦，2014 年)，第 39 页。

¹¹⁰ 联合国贸易和发展会议：《提高出口加工区对可持续发展目标的贡献》，上引，第 ii 页。

¹¹¹ 国际劳工组织：理事会文件 GB.328/INS/5/1，上引，第 2 页，第 9 段。

中基本原则和权利相关。此外，理事会同意召开三次专家会议，有望探讨与全球供应链和出口加工区中的工作中基本原则和权利相关的各种问题。

非标准形式就业

109. 非标准形式就业可能包括临时就业和定期工作、临时中介派遣工作和分包工作、非全日制就业和随叫随至工作(包括临时工作和安排，如零小时合同)。¹¹² 这些就业形式可能具有具体合理的目的，例如在季节性产业中或为了取代临时缺勤的工人。这些形式的合同有助于提高企业的应变能力和发展速度及劳动力市场参与率，也能对一些工人提供灵活的选择方案，以实现工作与生活的平衡。它们能成为培训和招募工人及更快利用某些工人的技能和专长的有用机制，也可作为迈向标准就业的基石。

110. 2012 年周期性讨论会指出，非标准形式就业的增加提出了如何充分实施工作中基本原则和权利的问题。作为此次讨论会的后续行动，2015 年非标准形式就业三方专家会议对非标准形式就业的趋势进行了讨论，并通过了解决体面劳动赤字问题的若干结论。在“国际劳工组织未来工作举措”的宏大背景下，也正在讨论雇佣关系和就业安排的议题。

111. 专家们在其结论中指出，劳动世界已发生了持续的变革，包括多种形式就业和合同安排的增加。他们进一步指出，与其他工人相比，从事非标准形式就业的工人在法律上或实践中更缺少保护。¹¹³ 他们得出的结论是，这类形式的就业应满足工人和雇主的合理需求，但不应被用于损害劳工权利和体面劳动，包括结社自由和集体谈判、平等和非歧视及就业安全。此外，他们认为，只有制定适当的法律框架、遵守法律和严格执法，以及开展有效的社会对话，才能实现充分的保护。¹¹⁴

112. 使用临时工或派遣工能对结社自由和集体谈判构成重大挑战。若工人只可能在一个地方短时间地工作，那么他们可能就看不到加入工会的价值或有可能害怕加入工会。1997 年《私营职业介绍所公约》(第 181 号)的规定努力确保享有结社自由权及其他工作中基本原则和权利。然而，有人担忧，在快速扩大的使用派遣工的企业中，可能通过在固定工和派遣工之间制造分裂来破坏谈判单位。¹¹⁵

¹¹² 国际劳工组织：《全球的非标准就业》，上引，第 47–102 页。

¹¹³ 国际劳工组织：《关于非标准形式就业专家会议的结论》(日内瓦，理事会文件 GB.323/POL/3，2015 年 3 月 16 日)，第 50 页，第 2 段。

¹¹⁴ 同上：第 50 页，第 3 段

¹¹⁵ 国际劳工组织：《非标准形式就业：关于非标准形式就业专家会议的讨论报告》(日内瓦，2015 年 2 月 16–19 日)，第 30 页，第 59 段。

113. 妇女、移民和青年更容易受到歧视，且在非正规形式就业群体中所占的比例过大。女性比男性更有可能从事非全日制工作，通常将工作与家庭护理工作相结合。尽管对非全日制工人的工资处罚要比对临时工或派遣工的处罚往往要更小一些，但其处罚额度依然是巨大的。¹¹⁶

114. 随着非标准形式就业在成熟行业中蔓延，在一些新的和新兴经济领域，工作关系正使依赖就业和自谋职业之间的界线变得模糊。¹¹⁷ 其中的例子包括使用在线网络平台所开展的工作，从而为所谓的“零工经济”或“按需经济”做出了贡献，¹¹⁸ 其中运输、清洁和交付服务等活动是通过移动应用平台来进行分配，并由负责制定服务质量标准以及筛选和管理劳动力的公司进行管理。¹¹⁹

115. 劳工组织监督机构已对以下事实表达了关切，即若自雇工人被排除在就业法和劳动法的适用范围之外，那么他们也可能被排除在工作中基本原则和权利的保护性条例之外。那些努力开展组建工作或集体谈判的自雇工人或被错误分类的工人有时也可能被认为违反了条例，如竞争法和反垄断法。¹²⁰

116. 2015 年专家会议得出的结论是，应特别重视防止和消除那些不尊重工作中基本原则和权利且不符合《体面劳动议程》内容的非标准形式就业。¹²¹ 会议呼吁采取行动，确保获得结社自由和集体谈判权利，敦促利用社会对话来制定创新策略，包括规范性举措，使从事非标准形式就业的工人依照适用的集体协议来享受赋予他们的保护。此外，会议呼吁采取行动，促进在非标准形式就业中的平等和非歧视性。

脆弱和冲突的形势

117. 据估计，在全球 70 亿人中有 15 亿人生活在受冲突和脆弱影响的国家。¹²² 2015 年，全球有 6,530 万人被迫流离失所，创记录以来的最高水平。¹²³ 这一数字显示五年中增长了超过 50%。在危机局势中，民生遭到破坏，工厂遭到损害。这

¹¹⁶ 同上：第 26 页，第 47 段。

¹¹⁷ 国际劳工组织：《正在转变的劳动世界中的劳动保护》，报告六，2015 年，上引，第 5 页，第 13 段。

¹¹⁸ 国际劳工组织：《全球的非正规就业》，上引，第 39 页。

¹¹⁹ 国际劳工组织：《“即时”劳动力的兴起：“零工经济”中随叫随至的工作、众包工作和劳动保护》（日内瓦，2016 年），第 1 页。

¹²⁰ 同上：第 11 页。

¹²¹ 国际劳工组织：理事会文件 GB.323/POL/3，上引，第 52 页，第 7(h)段。

¹²² 国际劳工组织：《面向和平与复原力的就业与体面劳动：修订 1944 年(从战争向和平过渡期间)就业建议书(第 71 号)》，报告五(1)，国际劳工大会，第 105 届会议，日内瓦，2016 年，第 4 页，第 7 段。

¹²³ 联合国难民事务高级专员办事处：《全球趋势：2015 年被迫流离失所人口》（日内瓦，2016 年），第 2 页。

些局势的一个共同特征是缺少对工作中基本原则和权利及其他劳工标准的尊重、不平等和社会排斥。¹²⁴

118. 积极的预防战略能最大限度地降低危机的风险。解决歧视和不平等问题能有助于降低社会紧张氛围，而这通常是冲突的驱动力。

119. 要从危机中恢复就必须及时采取行动来保护最弱势群体，也必须采取长期的应对之策。儿童属于最弱势群体。2015 年，联合国秘书长儿童和武装冲突问题特别代表报告称，在也门，几乎地面冲突的所有方均进行了广泛的儿童征募活动，其中有消息称，在 2015 年六个月内的儿童招募数量是 2014 年全年的四倍多。近 2,000 名儿童成功从中非共和国的武装团体中分离出来，但由于存在持续不稳定的局势及缺少适当的再融入计划，因此，这些儿童面临着再次被征招的风险。¹²⁵

120. 自阿拉伯叙利亚共和国危机发生五年来，已有 210 万儿童失学，超过 70 万儿童难民分布在邻国，其中大多数已失学。一份报告估计，47%的分布在约旦的难民家庭部分或完全依靠儿童创收为生。¹²⁶

121. 武装冲突常常导致强迫劳动和强制劳动，有时甚至导致奴役，包括性奴。这可能与对亚兹迪斯等少数民族的镇压有关，其中成千上万的少数民族居民被囚禁在阿拉伯叙利亚共和国。¹²⁷

122. 叙利亚危机导致出现大量的难民潮。超过 80%的难民逃离到该地区的邻近国家，尤其是约旦、黎巴嫩和土耳其等国，而剩下的大多数难民则涌向欧洲。如此大规模毫无控制的人口流动常常伴随着童工劳动和以劳动剥削和性剥削为目的的人口贩运。

123. 在出现危机的背景下，工人组织和雇主组织能够成为一支急需的稳定力量。在许多情况下，社会伙伴的谈判与对话历史能为社区提供一种可能缺少的能力。在其他情况下，需要通过对话和促进权利来提高能力和解决争端。

¹²⁴ 国际劳工组织：《面向和平与恢复能力的就业和体面劳动：修订 1944 年(从战略到和平过渡期间)就业建议书(第 71 号)》，报告五(1)，2016 年，上引，第 5 页，第 9 段。

¹²⁵ 联合国：《秘书长儿童和武装冲突问题特别代表年度报告》(纽约，联合国文件 A/HRC/31/19，2015 年 12 月 28 日)，第 3 页，第 3 段。

¹²⁶ 联合国儿童基金会：“儿童承担重负：叙利亚冲突如何正将越来越多的儿童逼向劳动力市场”(安曼，2015 年)，第 2 页。

¹²⁷ 联合国：“他们是来破坏的：伊斯兰国针对亚兹迪斯的罪行”(日内瓦，联合国文件 A/HRC/32/CRP.2，2016 年 6 月 15 日)，第 1 页。

124. 2016 年，劳工大会已着手制定一项新文书的工作，以取代 1944 年《(从战争到和平过渡期间)就业建议书》(第 71 号)。该拟议文书是基于在国际上日益扩大的关于就业和创造就业在应对危机中发挥关键作用的共识。该文书承认有必要提高能力并采取一项基于权利的综合策略。

第二章

审视劳工组织及其三方成员的行动

125. 本章介绍了三方成员为促进工作中基本原则和权利而采取的行动，也概述了劳工局在有关工作中基本原则和权利行动计划框架内所采取的行动，该行动计划由理事会于 2012 年通过。

A. 三方成员为促进工作中基本原则和权利所采取的行动

完善法律 and 政策的努力

126. 新的政治和法律形势已促进了若干国家工人组织和雇主组织的发展。例如，缅甸已采取步骤，对有关成立劳工组织的法律进行了改革。随后，该国企业一级组织快速发展，截至 2016 年中期已超过 1,700 家(其中半数以上属于农民/农业工人组织)。缅甸政府也承认了若干家全国性劳工联合会和一家全国性总联合会。

127. 在东帝汶，经修订的《劳动法》禁止公共当局干预工人组织和雇主组织的组建或筹资活动，也禁止雇主采取干预行动，妨碍工人组织的成立或运行。¹ 在厄瓜多尔，《劳动法》已得到修订，其中规定对工会执委会成员的无理解雇将不具有法律效力。²

128. 越来越多的国家为解决强迫劳动问题而修订或制定新的法律和/或政策。毛里塔尼亚《2015-031 号法》将奴役和奴役般行动视为犯罪，同时努力给那些捍卫人权的协会赋权，协助受害者并为受害者提供了补偿权。³ 在科威特，《2013 年第 91 号法》将人口贩运和相关的犯罪行为列为刑事犯罪并规定了严厉的惩罚措施。在秘鲁，第二项反对强迫劳动国家计划已得到通过，包括三大战略目标，即提供培训和提高认识；受害者的再融入；及查明和减少脆弱性因素。⁴

¹ 东帝汶政府，2012 年 2 月 21 日第 4/2012 号法，第 83 条。

² 国际劳工组织：《专家委员会报告》，报告三(第 1A 部分)，2016 年，上引，第 59 页。

³ 同上：第 200 页。

⁴ 国际劳工组织：《专家委员会报告》，报告三(第 1A 部分)，2014 年，上引，第 147 页。

129. 一些国家已制定了在私营和国营企业中防止和减缓强迫劳动问题的法律。例如英国通过了《2015 年现代奴役法案》，其中实施了新的措施以强化在供应链中反对强迫劳动和现代奴役的力度以及提高执法能力。⁵ 加利福尼亚《2012 年供应链透明法》中也包含了相似的规定。该法律要求在加利福尼亚从事经营活动且全球年总收入达 1 亿美元以上的零售商和制造商披露其为消除整条供应链中奴役和人口贩运及维护基本人权所做出的努力。《美国 2015 年贸易便利和执法法》规定要针对那些被认为使用童工或奴役生产的物质的进口行为采取更严厉的措施。⁶

130. 关于童工劳动公约，在 2004–14 年期间，有 59 个国家制定、修订或更新了其国家和地方的法律框架，从而影响到 194 部法律。有 57 个国家通过并实施了 279 项旨在反对童工劳动或最恶劣形式童工劳动的具体政策、规划和计划。此外，46 个国家、211 项政策、规划和计划将童工劳动问题纳入相关的发展、教育和社会保护等社会政策和计划之中，从而加强了国家政策的协调。⁷

131. 自通过 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)五年来，超过 30 个成员国已成功通过了有关家政工作的法律和政策，而且至少有 18 个国家已经启动了法律政策的制定进程，从而扩大了法律保护的范围并有助于预防强迫劳动和童工劳动。一些国家已制定了旨在家政业中消灭童工劳动并保护那些达到法定工作年龄青年工人的行业政策。厄瓜多尔、加蓬、巴拿马和多哥等国家已实施了这样的政策。

132. 在老挝人民民主共和国，《2013 年劳动法修正法案》要求雇主保留有关 18 岁以下雇员个人信息的记录，包括其性别、年龄和出生日期。这些记录将提供给劳动监察官员。⁸ 在巴基斯坦，由四个省份制定的《禁止雇用儿童法案》规定禁止雇用 14 岁以下的儿童以及禁止危险工种雇用 18 岁以下的青年人。⁹ 在对格鲁吉亚劳动法进行修正后，该法律现已包含限制 14-16 岁儿童工作时间的条款。¹⁰

133. 在洪都拉斯，《基础教育法》得到了通过，其中规定了免费义务教育。¹¹ 在肯尼亚，为了给孤儿和弱势儿童提供支持，已增加了现金转移支付计划和其他计

⁵ 英国政府，《2015 年现代奴役法案》，第 43 页。

⁶ 美国政府，《2015 年贸易便利和执法法》，日期标为 2016 年 2 月 24 日，美国第 114 届国会，公法 130，第 122 章第 104(b)(d)节，第 131 页。

⁷ 国际劳工组织：“国际劳工组织在童工劳动方面的主要成就”，小册子，2014 年，第 4 页。

⁸ 老挝人民民主共和国政府，《第 43 号劳动法》于 2013 年 12 月 24 日修订，第 103 条。

⁹ Khyber Pakhtunkhwa 省，关于禁止某些职业和过程雇用儿童和对雇用青少年进行规范的法案，2015 年，第 1 页。

¹⁰ 格鲁吉亚政府，《格鲁吉亚劳动法》(非官方翻译)。

¹¹ 洪都拉斯政府，《第 262-2011 号基础教育法》，2012 年 2 月 22 日。

划的资金。在莱索托，《儿童保护和福利法》规定对迫使或允许儿童从事非法活动的人员进行处罚。¹²

134. 在非歧视领域，比利时通过了《2014年4月22日法》，旨在缩小性别工资差距。该法律要求企业商谈旨在解决跨职业和行业层面上工资差距问题的措施并在职员人数在50人以上的企业组织开展强制性协商活动，以便制定一项性别中立的薪酬政策。这要求企业对其薪酬结构进行详细的双年度分析，以便在职员代表认为必要的情况下制订具有明确目标的行动计划。¹³

135. 丹麦修订了其《平等工资法》，并以2014年第513号法取而代之，从而将每年提供按性别分类的统计数据的义务扩大至工人人数在10人以上的雇主，其中至少3名工人是男性，3名工人是女性。该修正法案旨在提高对按性别分类的工资统计数据的认识，为雇主和雇员提供能用于共同消除性别工资差距的工具，以及为工资歧视的指控提供法律依据。¹⁴ 在南非，通过了《2013年就业平等修正法案》，该法案规定若在从事同等价值工作职员之间的就业条款和就业条件存在差异，那就构成了不公平歧视。¹⁵ 《2012年越南劳动法》包含了同工同酬的原则。¹⁶

136. 在印度，政府通过了旨在禁止人工清洗业雇用特定种姓或部落成员的法律。¹⁷

137. 2014年，美国总统签署了一项行政令，加大了使联邦工人和承包商免于因性取向而受到歧视的保护力度。美洲国家组织通过了《美洲反对一切形式的歧视和不容忍行为公约》(2013)，其中包含性取向、性别认同和性别表达等内容。

工人组织和雇主组织发挥主导作用

把无组织的工人组织起来

138. 在雇用关系日益变化、技术变革快速推进和非正规就业普遍存在的背景下，许多工会一直在制定深入目前尚无组织的工人群体的策略。2014年，国际工联世界大会呼吁各国工会应将提高组织能力作为优先方向，目标是促进工会发展

¹² 莱索托政府，《2011年儿童保护和福利法》，第VI部分，第45(b)条，第492页。

¹³ 国际劳工组织：《专家委员会报告》，报告三(第1A部分)，2013年，上引，第428页。

¹⁴ 见《(专家委员会)直接咨询》—于2015年通过，并在第105届大会(2016年)上公布。

¹⁵ 南非政府，《2013年就业平等修正法案》，政府公报，2014年1月16日，第583期，2014年，第47号，第3(b)(4)条款，第4页。

¹⁶ 越南政府，《2012年劳动法》，第90(3)条款。

¹⁷ 印度政府，《2013年禁止雇用人工清洗人员及其恢复法》(2013年第25号法)，印度公报，2013年9月19日，第II部分，第1节，第1页；《2015年特定种姓和特定部落预防暴行修正法案》(2016年第1号法)，印度公报，2016年12月31日。

壮大。¹⁸ 工会所奉行的策略通常包括努力使工会更加多元化，也包括深入那些代表性不足的工人群体。战略可包括促进妇女的参与，在青年工人和非正规经济及非标准形式就业中的工人中组织和发展会员，以及在社区建立联盟。

139. 在西班牙和葡萄牙，为数众多的青年工人签定了不稳定的就业合同，而工会为青年工人和移民建立了专门的部门。在意大利，三大全国性总工会已为临时工人建立了单独的工会。¹⁹ 在加纳，加纳农业工人总工会对其《章程》进行了修订，以便将农民作为会员发展目标，自那以后已发展了近 15,000 名新小农户会员。

140. 在巴西、印度、大韩民国、菲律宾、塞拉利昂、南非和泰国等国家就有许多工会努力在非正规就业工人中建立工会组织的例子。²⁰

141. 作为国际食品和相关工人工会的一个会员组织，国际家政工人联合会于 2013 年成立，现下属 58 个会员组织，代表着近 330,000 家政工人。在阿根廷、法国、意大利和乌拉圭，集体协议一致努力寻求加强家庭工人的权利。阿根廷和玻利维亚多民族国成立了新的家政工人雇主组织。

142. 据估计，只有 1% 的移民工人加入了工会。²¹ 在一些国家，工会努力深入到移民工人中发展会员。例如爱尔兰工会大会已发动了专门的工会组建运动，其他一些工会也开展了类似的活动。²²

143. 在许多国家，自雇工人人数已出现增长。如在德国，在 2000 年至 2015 年期间自雇工人人数提高了 25%，其中包括在快速扩张的数字经济中为数众多的自由职业者。为顺应这一潮流，一家服务工人工会建立了自雇工人分会，以支持和制定促进该工人群体利益的战略。该分会现有 30,000 名会员。²³

社会伙伴的其他活动

144. 2015 年，突尼斯全国对话四方机构因为在突尼斯建立一个多元民主社会中所作出的贡献而被授予“诺贝尔和平奖”，这是对独立的工人组织和雇主组织在民主化进程中关键作用的承认。四方机构包括突尼斯总工会和突尼斯工业、商业和手工业联合会。和平奖委员会称，四方机构“在国家处于内战的边缘时刻，开创

¹⁸ 国际工会联合会：《工会发展：行动框架草案》，第 3 届国际工联世界大会(柏林，2013 年 5 月 18-23 日)，第 4 页。

¹⁹ M. Bernaciak, R. Gumbrell-McCormick and R. Hyman: 《欧洲工会运动：从危机到振兴？》(欧洲工会研究所，布鲁塞尔，2014 年)，第 21 页。

²⁰ 国际劳工组织：《将非正规经济中的工人组织起来》(日内瓦，2016 年)，第 6-7 页。

²¹ 国际工会联合会：《工会发展：行动框架草案》，上引，第 2 页。

²² S. Philips: “实现将移民工人组织进工会的战略”，文件(爱尔兰工会大会)，日期不详，第 4 页。

²³ R. Knaebel: “德国寻求捍卫数字时代工人的权利之方法”，《平等时代》，2016 年 5 月 9 日，第 1 页。

了替代的和平政治进程，因此有助于突尼斯在几年的时间内建立宪政体制，保障全体人民的基本权利，而无论其性别、政治信仰或宗教信仰。”

145. 在突尼斯，社会伙伴也签定了第一部集体协议，对农业部门的劳动关系予以了规范。²⁴ 该协议包括组织和代表权、职业安全与卫生、工作时间与休假、女性和儿童工作、培训与学徒工及产假等。在秘鲁，一个由工人和政府代表组成的委员会提出了一项立法倡议，以便确保非正规工人和自雇工人的权利。

146. 波黑联邦雇主组织对该国的《劳动法》进行了评估并撰写了一份综合报告，其中包括对该法进行修订的政策建议。一些建议已体现在 2015 年通过的新《劳工法》之中。²⁵

147. 在摩尔多瓦共和国，全国性工会发动了要求调整劳动监察立法的运动。结果是，政府决定将这些修正案与国际劳工标准进行接轨。²⁶

148. 美国“财富”500 强企业也需要解决基于性取向的歧视问题，其中 91%的企业已将该问题列入其非歧视政策之中。²⁷ 在匈牙利，近 400 家私营公司支持开展一项活动，以展示男女同性恋、双性恋和变性工人所作出的积极贡献。在阿根廷，许多企业积极推进工作场所的性别多样性。国际工会组织也公开表示它们将致力于保护男女同性恋、双性恋和变性工人的权利，许多全国性工会已着手解决这一问题。

地区和国际合作

149. 2013 年，巴西政府召开了一次全球反童工劳动大会，对 2010 年海牙全球反童工劳动大会召开以来所取得的进展进行总结。来自 156 个国家的 1,600 多名代表与会。《巴西利亚反童工劳动宣言》呼吁继续努力，采取综合协调的方法，持续消灭一切形式童工劳动的社会经济根源。阿根廷政府将于 2017 年第四季度召开另外一次全球大会。

150. 在一些地区，成员国之间加大了合作力度。2014 年 10 月，25 个成员国的劳工部长签署了一份正式宣言，提出了《拉美和加勒比地区无童工劳动倡议》。2013 年，西非经济共同体的 12 个成员国制定了一项消除童工劳动，尤其是最恶劣形式的童工劳动的地区行动计划，鼓励各成员国采用同行审议的程序来审议每个成员国正取得的进展。2014 年，这一程序已首先运用于对加纳的审议之中。

²⁴ “突尼斯农民将签定集体谈判协议”，《公平贸易非洲》，2015 年 12 月 7 日。

²⁵ 国际劳工组织：《国际劳工组织 2014–15 年计划实施情况》，国际劳工大会，第 105 届会议，日内瓦，2016 年，第 48 页，第 190 段。

²⁶ 同上：第 49 页，第 195 段。

²⁷ 人权运动基金会：“封闭的成本和包容的奖励：为何同性恋者、双性恋者和变性人的工作环境关系到雇主”，日期不详，第 4 页。

151. 渔业部门中的强迫劳动问题已越来越引起关注。2015 年在奥斯陆召开的一次国际大会聚焦于大西洋中的劳动剥削问题。来自世界各地的政府、雇主、工人和专门机构的代表参加了此次会议。大会讨论了有关解决渔业部门劳动剥削和促进体面劳动的好做法、创新解决方案和途径。

其他举措

152. “童工劳动平台”由劳工组织和《联合国全球契约》共同领导，连接来自不同行业 and 不同地区的企业，以分享在供应链中反对童工劳动的经验。在国际雇主组织和国际工联的共同主持下及在与相关全球工会联合会的定期合作下，该平台强化了全球企业与国家三方机构和程序的联系力度，以消除有关国家的童工劳动。该平台得益于劳工组织的技术专长、实践经验和政策咨询，因而能够就查找和解决童工劳动风险问题提供培训，牵头开展研究项目及开发全球手册和指南。该平台也促进成员公司就涉及同一地点不同部门的童工劳动补救活动开展协作。

153. 为了解决纺织服装供应链中存在的问题，生活工资问题，《“行动、协作、变革”倡议》汇集了国际品牌和零售商、制造商和工会。国际产业联盟(IndustriALL)已与若干行业品牌签署了一份谅解备忘录。²⁸ 该备忘录明确提出，在服装制造国开展行业集体谈判是实现生活工资的关键，并为此需要有效承认工人结社和集体谈判权利。

154. 在孟加拉国拉纳广场大楼倒塌及孟加拉国和巴基斯坦早前发生的工厂大火造成的灾难导致超过 1,500 人死亡之后，全球开始聚焦于工人权利问题。多数死亡的工人正在为全球品牌生产服装，而这几起灾难激起人们再次呼吁采取紧急行动，改善工作条件。随后，在国际工会和服装品牌的支持下，孟加拉国签定了《关于防火和建筑安全的协议》。该举措受到了劳工组织的欢迎，也强调有必要改革孟加拉国的劳动法律，使之与国际规范接轨。²⁹

155. 为了促进工作场所对残疾人的包容性，在与劳工组织和国际雇主组织的合作下，已建立起一个全球企业和残疾人网络，由跨国企业、雇主组织、商业网络和残疾人组织组成。该网络通过分享知识、开发与传播共同产品和服务以及开展能力建设来提高企业对工作场所包容残疾人与企业取得成功之间正关联的认识。³⁰

²⁸ 国际产业联盟：“为生活工资而开展行业谈判”，2015 年 8 月 18 日。

²⁹ 国际劳工组织：“国际劳工组织对孟加拉国建筑和防火安全协议表示欢迎”，2013 年 5 月 14 日发表的声明。

³⁰ 见国际劳工组织企业和残疾人网络，<http://www.businessanddisability.org/index.php/en/>。

156. 跨国企业与全球性工会联合会签定的全球框架协议的数量继续扩大，从 2011 年的近 80 份上升到 2015–16 年的 115 份。³¹ 绝大多数协议均具体提到劳工组织的核心公约以及承认这些公约中所体现的权利的必要性。³²

157. “法国权利捍卫者”在与劳工局法国分局的合作下并在调查的基础上，绘制并发布了一系列有关工作中歧视的认知晴雨表。³³ 自 2012 年以来开展的这些调查是以公共和私营部门职员的反馈意见为基础的，覆盖了广泛的议题，包括职员对基于性别、年龄、出身或国籍、工会会员、残疾状态、性取向和性别认同、健康状况(包括艾滋病病毒和艾滋病)及相貌的工作中歧视的认知。这些调查结果支持政策制定工作提供了有价值的信息并奠定了知识基础。

B. 关于劳工局 2012–16 年行动计划的执行情况

158. 在 2012 年周期性讨论之后，劳工大会通过了一项包含有促进和实施工作中基本原则和权利行动框架的决议。³⁴ 随后，理事会通过了一项支撑该框架的行动计划，³⁵ 其中提出了主要干预领域，包括内部协调一致；与标准相关的行动；研究、统计和知识库；技术咨询服务、能力建设和发展合作；三方伙伴关系 — 加强社会伙伴的作用；及国际伙伴关系。

159. 该计划的目标已基本实现。具体而言，已登记了 39 份关于核心公约的新批准书(目标为 15)；七个国家已制订了新的国家行动计划，以强化结社自由和集体谈判原则的实施(目标为 5)；16 个国家新通过或修订了有关消除强迫劳动和人口贩运的政策(目标为 20)；36 个国家新通过或修订了政策或法律，或制订了有关反对童工劳动的计划(目标为 5)；及 11 个国家新制订了国家行动计划，促进工作中的非歧视性(目标为 5)。此外，与 2011 年的情况相比，如监督机构 2015 年所指出的那样，在实施核心公约方面取得的进步速度平均提高了 33%(目标为 20%)。

160. 根据该行动计划，劳工局技术部门和地方分局参与实施了 200 多项活动。总体而言，这些活动为第一章中所概述的积极发展态势作出了直接或间接的贡献。

³¹ 国际劳工组织：《全球供应链中的体面劳动》，报告四，国际劳工大会，第 105 届会议，日内瓦，2016 年，第 54-55 页，第 159 段。

³² 国际劳工组织：“全球框架成就：在全球供应链中实现体面劳动”，背景文件，日期不详，第 18 和第 20 页。

³³ 权利捍卫者和劳工组织关于就业中的歧视认知晴雨表(第 9 版)，2016 年。权利捍卫者/劳工组织关于就业中的歧视认知晴雨表(第 8 版)，2015 年。工作中的歧视认知晴雨表(第 7 版)，2014 年。劳工组织和权利捍卫者关于工作中歧视的认知晴雨表(第 6 版)，2013 年。关于工作中的歧视认知晴雨表(第 5 版)，2012 年。

³⁴ 国际劳工组织：国际劳工大会第 101 届会议通过的决议，上引，第 16–17 页。

³⁵ 国际劳工组织：《工作中基本原则和权利》，报告六，2012 年，上引，第 52–53 页，第 138–142 段。

尽管已取得了良好的进展，但仍存在着挑战，就此已向理事会定期作了汇报。其中的一些挑战将在以下章节中加以阐述。

内部一致及与其他战略目标的协同

161. 劳工组织体面劳动国别计划是确定国家层面优先事项的主要渠道。有系统地将工作中基本原则和权利纳入体面劳动国别计划是执行计划的关键所在。2012 年，据报道，近 20%的体面劳动国别计划具体提到了工作中基本原则和权利或至少其中的一项目标。2014 年对 2008-14 年期间的工作中基本原则和权利进行的一次独立评估报告显示，29%的体面劳动国别计划至少确定了一个优先领域，将对落实工作中基本原则和权利产生直接影响。³⁶

162. 尽管体面劳动国别计划给予工作中基本原则和权利更多的关注，但正如表 2.1 所示，后者在前者中的优先程度存在明显的差异。该项对 79 个体面劳动国别计划进行审议的评估报告显示，没有一项体面劳动国别计划优先考虑结社自由和集体谈判权利，且在许多情况下，不论其所确定的技术议题如何，优先事项和成果目标中都已将性别平等目的置于主要位置。

表 2.1. 在地区和全球层面 FPRW 在优先事项和成果目标中的占比

将：	工作中基本原则和权利		结社自由和集体谈判		强迫劳动		童工劳动		歧 视	
	作为优先事项	作为成果目标	作为优先事项	作为成果目标	作为优先事项	作为成果目标	作为优先事项	作为成果目标	作为优先事项	作为成果目标
英语非洲 (n=17)	3 (5.4%)	6 (3.7%)	0	0	0	0	7 (12.5%)	19 (11.7%)	6 (10.7%)	30 (18.5%)
法语非洲 (n=15)	1 (3%)	0	0	0	0	0	1 (3%)	8 (7.3%)	1 (3%)	9 (8.2%)
欧洲(n=8)	0	0	0	1 (1.27%)	0	0	0	4 (5.1%)	0	6 (7.6%)
阿拉伯国家 (n=6)	1 (5.6%)	1 (2.4%)	0	1 (2.38%)	0	1 (2.9%)	0	1 (2.4%)	1 (5.6%)	2 (4.8%)
亚洲(n=21)	3 (4.8%)	3 (1.82%)	0	1 (0.61%)	1 (1.6%)	1 (0.6%)	0	10 (6.1%)	0	1 (0.6%)
西语美洲(n=9)	3 (9.4%)	9 (9.78%)	0	3(3.26%)	4 (12.5%)	2 (2.2%)	4 (12.5%)	8 (8.7%)	2 (6.3%)	4 (4.4%)
英语美洲(n=3)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
总 计	11 (4.6%)	19 (2.8%)	0	6 (0.9%)	5 (2.1%)	4 (0.6%)	12 (5%)	50 (7.4%)	10 (4.22%)	52 (7.7%)

注释：字母“n”代表每个地区体面劳动国别计划的数量。

资料来源：国际劳工组织，《关于国际劳工组织工作中基本原则和权利战略的独立评估报告》(修订版，2015 年)，第 53 页。

163. 全劳工局已加大了合作力度，确保工作中基本原则和权利能在涉及到其他战略目标的计划和活动中实现主流化。关于劳工组织工作中基本原则和权利工作的

³⁶ 国际劳工组织：《关于国际劳工组织工作中基本原则和权利战略的独立评估报告》(修订版，2015 年)(日内瓦，2015 年)，第 33 页。

独立高级别评估报告也显示，非 FPRW 战略和行动中的活动对工作中基本原则和权利产生积极影响。³⁷

164. 劳工组织关于结社自由和集体谈判发展合作组合措施中包含了促进国家和/或行业层面上的社会对话的内容。如在马拉维，劳工组织的技术援助支持重新激活了全国三方社会对话委员会及通过了一项关于结社自由和集体谈判的行动计划。劳工组织项目也对尼日尔、菲律宾、卢旺达、斯里兰卡和多哥等国家的全国对话机构的工作提供支持。在哥伦比亚和摩洛哥，有关结社自由方面的技术援助有助于制定地区性的社会对话机制，其中特别关注农业部门的体面劳动。

165. 在两个不同年份，《世界童工劳动报告》聚焦于与劳工组织其他战略目标的关联性。³⁸ 2013 年，该报告聚焦于社会保护并得出如下结论，即有效的社会保护政策能对童工劳动的减少产生正面影响。2015 年，该报告审视了童工劳动与青年就业之间的联系并提出了采取连贯的政策应对的问题，以推进儿童从教育向体面劳动过渡。

166. 2014 年，劳工组织推出了“公平招聘举措”。这一多利益攸关方的举措重点在于防止人口贩运和促进安全移民。该举措是在与政府、雇主和工人组织、私营部门和其他主要伙伴紧密协作下实施的。³⁹ 在 2016 年 9 月召开了旨在制定公平招聘指南的三方专家会议后，理事会于 2016 年 11 月批准了《关于公平招聘的一般性原则和业务指南》。

167. 劳工组织“维持具有竞争力和负责任的企业”项目旨在帮助企业构建制度，以便提高其生产率，同时通过加强社会对话和改善工作条件，包括尊重工作中基本原则和权利来提高就业岗位的质量。该项目因采用不同模块向负责任的工作场所进行投资而成为一个很好的法律、道德和商业案例。工作中基本原则和权利的主要领域已在该项目的五个模块中实现了主流化，尤其在以下方面：工作场所的合作，这通过职员的参与实现了结社自由和集体谈判与竞争力提高之间的对接；劳动力的管理，这推动了消除歧视和童工劳动；及工作中的安全与卫生，这解决了各种形式的歧视和骚扰所带来的心理健康风险。

168. 2016 年发布了一份关于雇主通过企业调整促进多元样和包容性的实用指南；⁴⁰ 指南的开发工作涉及到不同司局的大量合作。

³⁷ 同上：第 81 页。

³⁸ 国际劳工组织：《2015 年世界童工劳动报告：为青年人铺平体面劳动之路》（日内瓦，2015 年），第 9–10 页。

³⁹ 有关根据该举措而实施的项目和活动的信息，可从以下网站获取：www.ilo.org/fairrecruitment [2017 年 1 月 23 日查阅]。

⁴⁰ 国际劳工组织：《通过企业调整促进多样性和包容性：实用指南》（日内瓦，2016 年）。

169. 2013 年，劳工局设立了工作中基本原则和权利处(FUNDAMENTALS)，以便更好地统筹有关工作中基本原则和权利的活动。该处室整合了《消除童工劳动国际计划》(IPEC)和此前的《促进工作中基本原则和权利宣言计划》。理事会也同意制订一项劳工组织关于消除童工劳动和强迫劳动的旗舰计划。该处室与其他司局的合作是确保工作中基本原则和体面劳动能在劳工组织总部和地方计划及活动中实现主流化的关键。对若干地方专家的角色进行了重新界定，这样他们能覆盖工作中基本原则和权利，而不仅限于童工劳动，因此为加强有关工作中基本原则和权利工作的统筹工作提供了支持。

与标准相关的行动

170. 根据 2012 年通过的《关于工作中基本原则和权利行动计划》提议召开了一次三方专家会议，以查找劳工组织在强迫劳动领域标准上可能存在的差距。此次会议为 2014 年国际劳工大会的讨论活动铺平了道路，其结果是通过了第 29 号议定书和第 203 号建议书。2015 年，为了促进到 2018 年批约数达到 50 个的目标，劳工局发动了名为“为自由批约 50”运动。此次运动得到了三方成员和伙伴的大力支持，并将继续以促进新文书为主要目标。

171. 关于批约情况的一般性问题，有关成员国未批准任何一项核心公约的情况及其背后的原因，已通过依照《1998 年宣言》的后续措施而开展的年度审查的形式向理事会进行了报告。⁴¹ 经查明的妨碍批约的主要挑战和障碍包括缺乏实施能力、缺少政治意愿、及法律的不兼容性(包括在法律诠释上的不一致)。⁴² 一方面，在年度审查过程中所发现的一些因素在整个工作中基本原则和权利领域中存在相似性，但另一方面，每个国家的情况具有特殊性。因此，有的放矢地协助成员国克服所面临的挑战似乎最为妥当。

172. 理事会 2015 年在审议年度审查报告时，有人建议若向报告成员国提供进一步的援助，这有可能提高批约和履约的速度。有关技术援助的要求范围从提高政府和社会伙伴的认识及能力到准备评估及法律改革。

173. 已采取进一步措施，提高 NORMLEX — 国际劳工组织信息系统的有效性。NORMLEX 汇集了所有有关国际劳工标准的信息，包括批约情况、报告要求和劳工组织监督机构的评述，以及国家劳动和社会保障法律。

174. 已开发了若干工具，以促进核心公约的批准，包括结合了数字创新和有关工作中基本原则和权利权威信息的移动应用程序。⁴³

⁴¹ 国际劳工组织：理事会文件 GB.325/INS/4/，上引，第 iii 页。

⁴² 同上：第 12 页，第 79 段。

⁴³ 见国际劳工组织：“移动运用程序”。

研究、统计数据和知识库

175. 劳工局有关工作中基本原则和权利的研究、统计和知识积累工作为提高全球对工作中基本原则和权利的认识方面发挥了巨大作用，也为给三方成员提供的技术支持工作奠定了基础。

176. 关于结社自由和集体谈判，产业关系数据库(IRData)⁴⁴ 为用户提供了有关工会入会率和集体谈判覆盖率趋势的信息，并每两年进行一次更新。处于试验中的国际劳工组织产业关系法律数据库(IRLex)⁴⁵ 概述了若干成员国法律框架的主要内容，从而提供了一个比较信息源。

177. 2017 年将新发布有关童工劳动的全球数字估计，将来每四年公布一次。大部分数字估计来源于一些国家国家统计局所开展的一系列国家调查结果。除了支持开展实际数据采集工作之外，劳工组织与国家统计局一道开展能力建设。越来越多的童工劳动调查已被纳入更为广泛的国家劳动力调查之中。与单独调查相比，这是一种更具持续性的方法，因为更省钱，将来更容易被复制。在 2012-16 年期间，25 项国家童工劳动调查得到了支持。

178. 2017 年也将新公布有关强迫劳动的全球数字估计。根据第 19 届国际劳工统计学家大会的一项决议，成立了一个工作组，其目的在于交流有关强迫劳动调查方面好的做法，鼓励更多国家开展调查。该工作组正在讨论和制定指南，以对概念、详细的统计定义、规范的标准清单和调查工具加以统一，并将就所取得的进展情况向 2018 年第 20 届国际劳工统计学家大会报告。过去，劳工组织、其他国际和非政府组织采用不同的定义和测量框架，使得难以进行数据比较。因此，就如何侦测、衡量和解决强迫劳动问题达成一种共识是重要的。

179. 劳工组织已经启动了一项工作，有望提出有关就业或职业歧视的全球数字估计。这项工作分若干阶段，包括阐述一份详尽的指标清单和制定及测试一种能用于进行国家和全球数字估计的方法。为了支持这项工作，已对 13 个国家进行了研究，这些国家来自不同地区，具有不同的社会经济背景；采集了有关国家视为非法的歧视理由、国家政策、最近统计数据来源和所采用的方式方法等信息。根据迄今为止所采集到的数据已制定出有关就业歧视指标的主要分类。一旦这种方法得到进一步改进，批准和测试，那么有望启动有关就业歧视的全球数字估计工作。

180. 劳工局已对个人劳动争议制度的表现开展了进一步研究，这其中可能涉及到与工作中基本原则和权利相关的争议。⁴⁶ 该议题已分别在 2012 年周期性讨论会和

⁴⁴ 见国际劳工组织：“产业关系数据”(IRData)。

⁴⁵ 见国际劳工组织：“产业关系”。

⁴⁶ 国际劳工组织：《解决个人劳动争议：比较概述》(日内瓦，2016 年)。

2013 年有关社会对话的周期性讨论会上进行了审议。一方面，强迫劳动和童工劳动往往由包括刑事司法在内的其他司法机制予以解决；但另一方面，劳动争议机制发挥了重要的预防性作用。工作中的歧视与结社自由和集体谈判越来越直接相关。最近研究对各地区 50 多个国家进行了考察，对司法和法外争议解决机制和程序进行了审议。主要初步研究成果如下：

- 全球个人劳动争议的数量已出现显著增加；
- 劳动法律的覆盖面对确保所有劳动争议各方诉诸法律是至关重要的。对实质性权利保护，包括工作中基本原则和权利的限制使有关各方无法持续诉诸司法。即使法律上保障的诉诸司法也有可能受到复杂且漫长程序的限制；
- 多种争议解决机构和程序相互补充，确保了专业性并为用户提供解决方案。然而，在劳动争议机构、劳动监察机构、和/或人权和非歧视机构所提出的调处和执行方面普遍存在管辖和程序上的复杂性或重叠问题。后者正越来越多地处理就业争议问题。越来越有必要在这些机构之间建立一种适当明确的关系；
- 全球而言，与未加入工会的工人相比，已加入工会的工人更容易获得信息、咨询和争议解决方案；
- 除了不成熟的社会对话之外，对结社自由和集体谈判的限制妨碍了集体代表机制在预防和解决个人劳动争议方面发挥作用；
- 在集体代表机制作用下降的情况下，个人争议解决制度要求公共服务机构作出更大的贡献；
- 完善个人劳动争议制度的措施通常包括加强信息和宣传服务以及更加重视调处程序。许多制度的特点是专业化的劳动法院/法庭程序，或法外公共机构所做出的仲裁，以确保比普通法院提供更省钱、更便捷和更专业的解决方案。然而资源约束继续阻碍人们实质性地利用行之有效的个人劳动争议制度。

181. 在工作中基本原则和权利方面已新推出了范围广泛的知识产品。其中包括：

- 协助工会在出口加工区组建工会和参与有关出口加工区决策的出版物；⁴⁷
- 一份关于集体谈判的政策指南；⁴⁸
- 关于在家政服务业中开展组建工作和集体谈判的若干出版物；⁴⁹

⁴⁷ 国际劳工组织：《出口加工区工会手册》(日内瓦，2014 年)，第 xiii 页。

⁴⁸ 国际劳工组织：《集体谈判：政策指南》，(日内瓦，2015 年)。

⁴⁹ 国际劳工组织：《为家政工人实现体面劳动》(日内瓦，2012 年)；劳动关系与集体谈判，上引。

- 一份关于解决童工劳动问题的工会指南；⁵⁰
- 一份关于审议有关推进妇女体面劳动主要政策的出版物；⁵¹
- 一份关于就业和劳动力市场政策中性别问题的资源指南；⁵²
- 一份关于贸易和投资安排中劳工条款的报告；⁵³
- 一本关于新的强迫劳动文书的手册；
- 国际雇主组织 – 国际劳工组织关于第 29 号议定书的指导说明，题为“关于 1930 年《强迫劳动公约 2014 年议定书》的指导说明”；
- 国际雇主组织 – 国际劳工组织名为“抗击强迫劳动：雇主和企业手册”出版物的修订版。

技术咨询服务、能力建设和发展合作

182. 国际劳工组织国际培训中心(“都灵中心”)继续加强三方成员和其他主要行为主体有关工作中基本原则和权利的能力。2015 年，有 1,315 人接受了培训，其中近一半是女性。那些业已受益于培训的机构提出了强烈的培训要求，参与培训人员给予了积极反馈，以及参与培训人员在国家层面和国际劳工大会期间发挥了积极作用，所有这些显示了提供有关工作中基本原则和权利方面培训的必要性及培训的高质量。

183. 已新开发了一个关于宣传结社自由和集体谈判权利的培训课程。已提供了有关童工劳动、强迫劳动和人口贩运方面的年度培训，定期举办了有关童工劳动与教育和童工劳动与农业的培训班。2013 年和 2015 年性别研讨班计划聚焦于歧视问题。

184. 2015 年底开展的一项评估显示，国家技能培训机构因参与了都灵中心的课程而提高了其能力。关于都灵中心有关性别平等和性别多样性的活动和项目的评估报告显示，其活动具有高度相关性，并得到很好的实施。

185. 为了最大限度地扩大影响力，在跨地区和地区层面开展的有关工作中基本原则和权利培训的比较优势可与涉及到地方行为主体的次区域和国家策略更多地相结合，而这些行为主体已准备好在加强工作中基本原则和权利方面发挥积极作用；

⁵⁰ 国际劳工组织：《工会与童工劳动：行动工具》(日内瓦，2016 年)。

⁵¹ 国际劳工组织：《工作中的妇女：2016 年趋势》，上引。

⁵² 国际劳工组织：《关于就业和劳动力市场政策中的性别问题资源指南》(日内瓦，2014 年)。

⁵³ 国际劳工组织：《评估贸易和投资安排中的劳工条款》(日内瓦，2016 年)。

也能涉及到与国家培训机构建立学习伙伴关系。也能与国际和地区机构及国家开发机构建立培训伙伴关系，以便将工作中基本原则和权利纳入其计划之中。

186. 发展合作项目日益寻求推行有关工作中基本原则和权利的综合之策，涉及到若干甚至所有相关领域。尽管越来越多的公-私伙伴关系主要致力于童工劳动问题，但仍在采取措施扩大其工作范围，以便综合解决工作中基本原则和权利问题。与此同时，在项目要求聚焦于工作中基本原则和权利单一领域的情况下，这种策略存在限制因素。以下三个段落概述了实施综合之策的实例。

187. 在专家委员会 2013 年对乌兹别克斯坦有关第 182 号公约实施情况进行审议后，劳工组织应邀在 2013 年 9 – 10 月对棉花采摘期间的童工劳动现象进行了监测，这反过来又促成了与三方成员就有关实施童工劳动和强迫劳动公约方面的讨论。2014 年，就一项为期多年的体面劳动国别计划达成了协议，其中含盖有关就业和社会保护及童工劳动和强迫劳动等议题。对 2015 年棉花收获季的基线调查凸显了强迫劳动的风险，并促使三方成员认识到有必要在每年有组织的大规模招聘采棉工人期间采取措施，防止出现强迫劳动。随后，根据体面劳动国别计划，童工劳动和强迫劳动问题已纳入雇主组织和工人组织的培训议程之中。从劳工组织的评估和调查及从乌兹别克斯坦政府行动计划所做出的承诺中得出的结论将指引与三方成员和世界银行正在进行的讨论。劳工组织的监测活动业已包括对由世界银行出资项目的监测。

188. 《支持西非实施〈国际劳工组织工作中基本原则和权利宣言〉的计划》力图在工作中基本原则和权利所有领域向三方成员提供支持。经过对新《劳动法》讨论后，若干与工作中基本原则和权利相关的内容被纳入科特迪瓦 2015 年 7 月 20 日第 2015-532 号法律之中。新劳动法支持结社自由，规定从源头扣除工会会费并将由雇主转交给工会(第 57.1 条款)。此外，法律规定工会会员享有接受工会教育的自由(第 13.32 条款)；包含有平等获得就业和职业的条款；及将艾滋病病毒和艾滋病人和残疾定为歧视理由(第 4 条)。法律还包含有禁止工作场所性骚扰的条款(第 5 条)。新劳动法强化了反对童工劳动的力度并将就业最低年龄定为 16 岁(第 23.2 条款)。全国社会对话理事会业已建立起来，正鼓励利益攸关方之间开展社会对话。

189. 劳工组织已与加纳农业工人总工会和加纳公共机构一道，为位于伏尔塔湖边的托卡社区手工渔业者和鱼加工者提供支持，以便使他们能够组织起来加入加纳农业工人总工会且改变工作方式，结束使用童工劳动，改善职业安全与卫生并提高生产率。在加纳农业工人总工会及教师工会、社区长者和公共机构的共同推动下，托卡社区已采取了一项综合策略，以废除一切形式的童工劳动。该社区正致力于为邻近社区提供培训，支持他们复制这一成功模式。

“更好的工作”计划 – 促进工作中基本原则和权利

《“更好的工作”计划》是劳工组织与国际金融公司的一项伙伴计划，针对服装业向全球品牌供货的公司。该计划致力于建立强大的劳资关系和促进工作中基本原则和权利，其目的是为了提高企业的竞争力和可持续性。为了进一步了解其工作的影响力，《“更好的工作”计划》委托开展了一项独立的影响评估，对来自海地、印度尼西亚、约旦、尼加拉瓜和越南服装工人的 15,000 份调查答复及来自其企业经理的 2,000 份答复进行了分析。评估得出的结论是，“来自所有国家企业层面的证据显示，《‘更好的工作’计划》正对工作条件产生显著积极的影响。这包括降低企业不良行为的发生率，增加工资和减少超时工作时间，并在工厂外为工人及其家庭带来积极影响。这些影响显现的同时也提高了企业的竞争力”(国际劳工组织，第 51 页)。

结社自由

结社自由权利在海地服装业中没有得到充分的尊重，但该行业自 2010 年以来已取得很大进步，那时该行业只有一家工厂建立了工会。与此相对照，截至 2015 年 11 月，18 家工厂已建立了工会。海地参与《“更好的工作”计划》的每家工厂已查找了违反结社自由权的问题；正开展积极主动的工作，以解决企业行政干涉、反工会歧视和工会组建难的问题。自计划启动以来，尼加拉瓜《“更好的工作”计划》已建立起一个三方成员参与的牢固程序。这有助于确保该行业的工会和雇主切实理解结社自由和集体谈判。

减少约旦强迫劳动的条件

约旦《“更好的工作”计划》对遏制强迫劳动策略产生了直接影响。长达六年的突击合规评估结果显示，就测量强制指标而言，非合规行为已出现显著下降。这包括若干因素，例如是否容许工人自由进出工业区的宿舍，或者他们是否掌握着自己的护照或个人证件。

促进同工同酬，反对基于性别的歧视：海地、越南和尼加拉瓜

在所有实施《“更好的工作”计划》的国家和工厂，妇女占近 80% 的劳动力。与男性相比，通常女性的职业流动性更低，受到不公待遇的程序更高。从对《“更好的工作”计划》影响独立评估中得出的证据显示，该计划对上述几个领域具有积极的影响。通过确保企业遵守工资规定，该计划有助于缩小性别工资差距。该计划对海地、尼加拉瓜和越南的工厂中存在的性别工资差异问题具有明显积极的影响。

资料来源：国际劳工组织：《进步与潜力：“更好的工作”计划是如何改善服装工人的生活并提高企业竞争力的》(日内瓦，2016 年)。

190. 在通过了第 29 号议定书和第 203 号建议书的基础上，为支持国家层面的后续行动，劳工组织实施了一项新项目。该项目旨在消除传统的国家强制的强迫劳动制度和显著减少当代形式的强迫劳动，而这通常与人口贩运有关。

191. 《“自由工作”计划》旨在解决南亚(孟加拉国、印度和尼泊尔)的妇女和女孩被贩运到南亚和中东(印度、约旦和黎巴嫩)的家政业和服装业的问题。在来源社

区，超过 170,000 名妇女已参与了决策前培训和其他导向培训。在目的地地区，超过 29,000 名移民妇女组织成立了合作社。

192. 在劳工组织的技术援助下，越南政府和社会伙伴共同制定和实施了工作场所性骚扰的行为规范，旨在解决性骚扰问题和弥补法律缺陷。社会伙伴积极参与了行为规范的宣传工作并培训了一批当地教员。

193. 理事会在讨论劳工组织 2014-15 年计划实施情况时提出了主要经验教训，其中包括：需要优先关注数量更少、规模更大和统筹更强的计划；需要与伙伴一道取得更多成就；认识到要取得实质性成果需要花费时间，因而要求相应地规划好干预举措；及需要利用工具和产品来在规模上和覆盖面上取得更好的成果。⁵⁴

加强社会伙伴的作用

194. 根据 2012-16 年行动计划的不同要求，劳工局许多司局已参与了旨在加强社会伙伴的活动，尤其是雇主活动局和工人活动局在其中发挥了主导作用。

195. 在特定国家和地区为工会和雇主组织提供了有关国际劳工标准 and 工作中基本原则和权利方面的培训。都灵中心为 120 名来自非洲、亚洲和拉丁美洲的执业律师提供了培训，培训他们如何在国家法院应用国际劳工标准，重点在于结社自由。也为海合组织成员国、约旦和巴勒斯坦被占领土的工会举办了国际劳工标准培训班。

196. 为赞比亚工会提供了技术支持，以支持其制订各项战略计划，重点关注社会对话、童工劳动及艾滋病病毒和艾滋病等主题。在智利、毛里求斯、尼泊尔、塞舌尔、斯里兰卡和津巴布韦等一些国家开展了培训活动，以提升工会制定有关反对歧视的政策和计划的能力，重点在于艾滋病病毒和艾滋病。

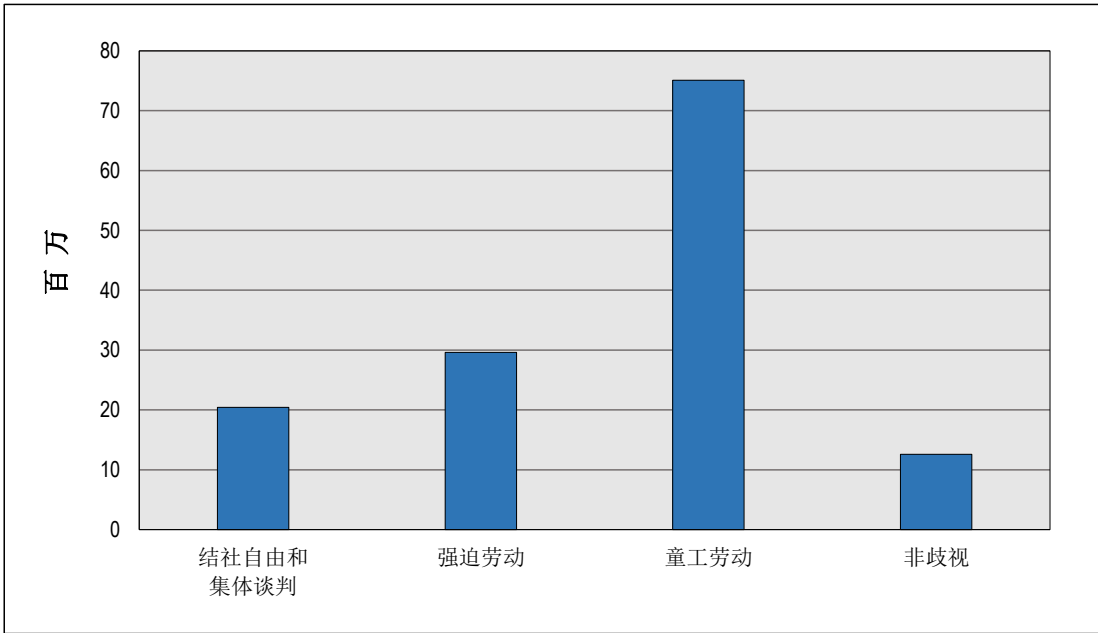
资源配置

197. 在 2012 年 1 月 1 日至 2015 年 12 月 31 日期间，劳工组织批准了 107 项新的发展合作项目(不含劳工局经常预算筹资机制)，其目标在于促进工作中基本原则和权利。⁵⁵ 这些项目中，49%涉及到童工劳动；19%，强迫劳动；18%，非歧视，及 12%，结社自由和集体谈判。总拨款金额为 1.377 亿，其中 55%划拨给童工劳动；21%，强迫劳动；15%，结社自由和集体谈判；及 9%，非歧视(图 2.1)。图 2.2 显示了这些项目的地区分布情况。

⁵⁴ 国际劳工组织：《国际劳工组织计划实施情况(2014-15)》，国际劳工大会，2016 年，上引，第 16 页，第 42 段。

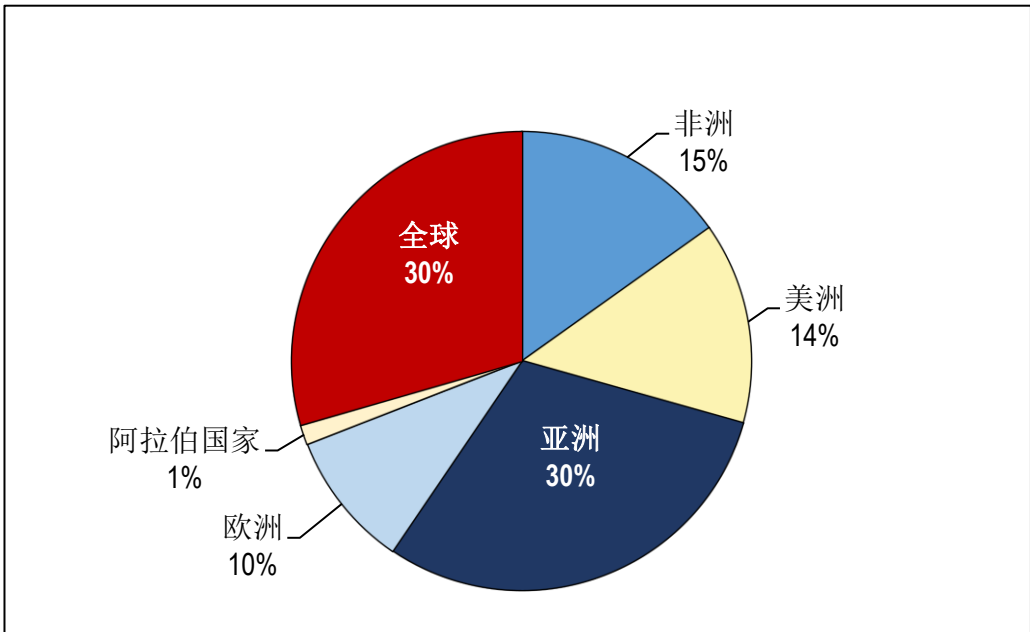
⁵⁵ 《2016-17 年过渡战略计划》继承了《2010-15 年战略政策框架》，并不利于对按原则划分的数据检索；因此在此未对 2016-17 两年期予以考虑。

图 2.1. 按领域划分的劳工组织新的发展合作项目资金细分情况(2012–15 年)



资料来源：国际劳工组织。

图 2.2. 按地区划分的新发展合作项目的分布情况(2012–15 年)

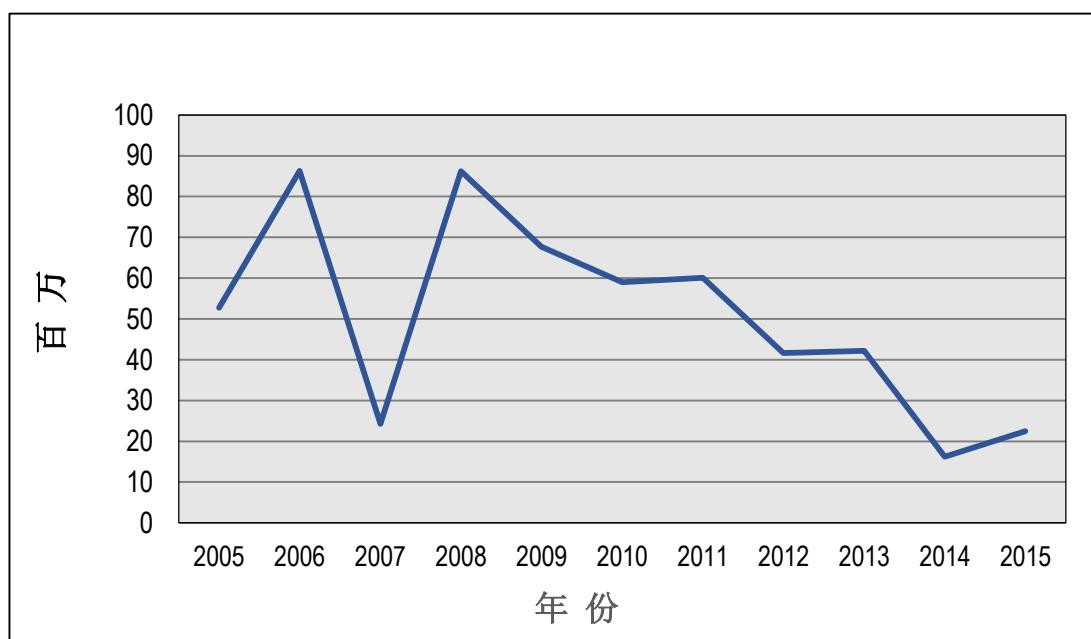


资料来源：国际劳工组织。

198. 工作中基本原则和权利处所获得的发展合作资金总额同期出现了显著减少(图 2.3)。⁵⁶

⁵⁶ 这些数据将最近向工作中基本原则和权利处的资金拨款额与在该处室成立之前《消除童工劳动国际计划》和《宣言》所接受的资金总额进行比较。

图 2.3. 工作中基本原则和权利处新发展合作项目资金的变化情况(2005-15 年)



资料来源：国际劳工组织。

199. 在 2012-13 和 2014-15 两个两年期内，给工作中基本原则和权利的经常预算拨款额几乎持平，均占经常预算总额的 8%。同期各四大领域的资金拨款呈现类似的格局。反过来说，在两个两年期之间，经常预算补充帐户的资金拨款出现了显著减少，资金拨款总额从 2012-13 年的 15% 降为 2014-15 年的 3.5%，在四大领域中呈现出混合且不均的格局(表 2.2)。

表 2.2. 2012-13 和 2014-15 两年期经常预算和经常预算补充帐户拨款

原则	经常预算(美元)				经常预算补充帐户(美元)			
	2012-13	在 FPRW 资金总额中的占比	2014-15	在 FPRW 资金总额中的占比	2012-13	在 FPRW 资金总额中的占比	2014-15	在 FPRW 资金总额中的占比
结社自由和集体谈判	18 353 538	37	17 283 439	36	368 915	12	265 370	24
强迫劳动	5 186 869	10	5 268 211	11	678 193	21	129 297	12
童工劳动	13 166 668	27	12 477 343	26	1 325 154	41	701 266	63.1
工作中的歧视	12 867 426	26	12 999 968	27	835 233	26	15 588	1
总计	49 574 501	100	48 028 961	100	3 207 495	100	1 111 521	100
占整个两年期资金总额的比例(%)	8		7.9		15		3.5	

对劳工组织工作中基本原则和权利战略的 高级别独立评估 – 主要成果

200. 在第 322 届会议上，理事会对有关劳工组织工作中基本原则和权利工作的高级别评估报告进行了审议。⁵⁷ 这份独立评估报告借鉴了 17 项案例研究的成果并特别重视实现国别计划的成果目标和推出全球产品，以评估其如何有助于落实工作中基本原则和权利。⁵⁸ 《战略政策框架》中四项与 FPRW 相关的成果战略和指标为工作和进展的评估奠定了基础。评估报告显示，整体表现“还算令人满意”，并提出了若干建议，这些建议重点在于需要在非 FPRW 工作/项目中促进工作中基本原则和权利的工作及其相关性；通过年度评估程序更有系统地监测和回应有关技术援助的要求；及制定推进《1998 年宣言》的其他策略。

201. 已采取了若干行动，来处理这些建议。如前所示，工作中基本原则和权利的四大领域已纳入一个统一的管理结构之中，以确保制定连贯一致的战略及 2016-17 两年期计划预算所列的成果不再对四大领域加以区分。工作中基本原则和权利处也制定了一项新的行动战略，重点关注监督制度和发展合作之间的关系以及在国家层面推进实施有关工作中基本原则和权利综合策略的必要性。2016-17 两年期计划预算中吸纳了以下建议，即有关工作中基本原则和权利的具体指标应纳入至关重要的领域和成果之中。

⁵⁷ 国际劳工组织：《关于国际劳工组织工作中基本原则和权利战略的独立评估》，上引，第 26 页。

⁵⁸ 同上：第 ix 页。

第三章

其他框架中旨在促进工作中 基本原则和权利的倡议

A. 联合国和《2030 年可持续发展议程》

《2030 年议程》和新兴联盟

202. 经过几年的密集磋商和谈判之后，《2030 年议程》于 2015 年由联合国关于通过 2015 年后发展议程峰会通过，并于 2016 年生效。《2030 年议程》涉及到可持续性的三个纬度 – 经济、社会和环境 – 并包括 17 项可持续发展目标，每项目标由具体的子目标组成。《2030 年议程》将人类和地球置于其中心位置，并为实现可持续发展提供了新的动力。体面劳动的重要性体现在可持续发展目标 8 的核心内容，目标 8 寻求“促进持久、包容和可持续经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作”。在目标 8 中，有几项子目标对工作中基本原则具有特别的意义，具体而言：

- 8.5 到 2030 年，所有男女，包括青年和残疾人实现充分和生产性就业，有体面劳动，并做到同工同酬。
- 8.6 到 2020 年，大幅减少未就业和未受教育或培训的青年人比例。
- 8.7 立即采取有效措施，根除强制劳动、现代奴隶制和贩卖人口，禁止和消除最恶劣形式的童工劳动，包括招募和利用童兵，到 2025 年终止一切形式的童工。
- 8.8 保护劳工权利，推动为所有工人，包括移民工人，特别是女性移民和没有稳定工作的人创造安全和有保障的工作环境。

203. 《2030 年议程》中一系列其他的目标和具体子目标也与工作中基本原则和权利相关。¹ 其中包括目标 1，聚焦于减少贫困和社会保护；目标 4，侧重于让所有

¹ 国际劳工组织：《消除贫困举措：国际劳工组织和〈2030 年议程〉》，报告 I(B)，国际劳工大会，第 105 届会议，日内瓦，2016 年，第 7 页，第 24 段。

人获得高质量教育(若不能提供高质量教育,就不能消除童工劳动);目标 5,着力于性别平等;目标 10,目的在于在各国内和国家之间减少不平等现象;及目标 16,聚焦于让所有人能诉诸司法并为其基本自由权提供保护,以便创建和平与包容的社会。

204. 《2030 年议程》强调各国需要采取行动,以便在各种目标上取得进展。制定《2030 年议程》的进程促成了一种共识,即全社会应开拓创新,共同努力,实现其雄心勃勃的目标。随后,为支持成员国实现具体目标的努力而成立了若干新的全球联盟和伙伴关系。

205. 要终结童工劳动和强迫劳动就需要综合考量,协调行动,有效决策和高效利用资源。就全球而言,众多利益相关方参与其中,从最小的基层团体到联合国机构。每一个参与者能利用其经验、渠道和资源来实现其成果目标,从而使社会更接近于消除上述两种侵犯人权的目標。一个重大挑战将是加强与更好地协调正在开展的工作,以便扩大成功干预的规模和监测实现这些目标的进展情况。为此,劳工组织和各伙伴倡议成立“联盟 8.7”,并于 2016 年 9 月在纽约正式成立。该联盟旨在实现从事童工劳动和强迫劳动人员数量的大幅减少,包括通过提高全球对该问题和解决方案的认识;强力推进做出高级别承诺;更有效的政策和行动方案,包括更加聚焦于预防举措;在全球、地区和国家层面协调一致的行动;更好的监测和知识分享;支持全新富有创意的举措;及提供全球融资便利。²

206. “全球同工同酬联盟”将于 2017 年 9 月成立,以助推目标 8.5,即到 2030 年实现同工同酬。这一举措成功的主要指标将包括:普遍批准第 100 号公约;完善国家法律和加强执法机制;及在国家层面缩小性别工资差距。在全球层面,该联盟成员将分析数据,监测趋势,传播研究成果,包括有关障碍、进展和好的做法的信息,及提出改进建议。在国家层面,各伙伴将促进批准第 100 号公约,提供解决法律差距的方案,确保监测和执法方面的能力建设,推广有关性别平等和工资平等有效集体谈判的实践,分享工具和交流好的做法,及促进抱有相似理想国家之间的合作。

207. “全球合约”是由瑞典首相与劳工组织和经合组织合作下提出的。该合约于 2016 年 9 月签定,其目标是为了解决在全球劳动力市场中存在的难题并使所有人能够从全球化中受惠。“全球合约”是一项涉及多个利益攸关方的伙伴关系计划,旨在鼓励政府、企业、工会和其他组织为加强社会对话而做出具体的承诺。³“合规合约”为促进目标 8 作出了显著贡献,也与其他目标和子目标密切相关。

² 国际劳工组织:“联盟 8.7 携手努力终结童工劳动和现代奴役”,第 3 页。

³ 全球合约:“为实现体面劳动和包容增长而共同努力”。

联合国工商企业与人权指导原则

208. 2011 年，联合国人权理事会通过了《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》，该指导原则涉及到工商企业与人权的问题。⁴ 根据前联合国秘书长人权和跨国企业及其他工商企业事务特别代表约翰·鲁奇(John Ruggie)的解释，《指导原则》为政府保护人权和工商企业尊重人权提供了指南，也需要确保企业人权侵犯的受害者获得有效的补救。此外，《指导原则》建议工商企业应开展人权尽职调查，以便查找、预防和减轻其经营行为带来的人权影响及对解决其业务对人权影响的方式方法负责，并具体提及了《1998 年宣言》。⁵ 劳工组织在年度工商企业与人权论坛上组织召开了有关童工劳动和强迫劳动的会议，成为《指导原则》后续行动的一个组成部分，并与联合国工商企业与人权工作组建立了密切的合作关系。

209. 经 2006 年修订的《国际劳工组织关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》(“多国企业宣言”)和经 2011 年修订的《经合组织跨国企业指南》反映了对跨国企业行为的期待。⁶ 《多国企业宣言》具体提到了《1998 年宣言》，呼吁各方为落实《宣言》及其后续措施作出贡献。此外，它呼吁仍未批准第 29 号、第 87 号、第 98 号、第 100 号、第 105 号、第 111 号、第 122 号、第 138 号和第 182 号公约的成员国政府批准这些公约，并在任何情况下都应通过其国家政策尽最大可能实施这些公约及第 35 号、第 90 号、第 111 号、第 119 号、第 122 号、第 146 号、第 169 号、第 189 号和第 190 号建议书中所体现的原则。⁷

联合国其他伙伴关系

210. 劳工局与《联合国全球契约》之间建立了密切的协作关系。近年来已与联合国机构建立和加强了各种伙伴关系。2016 年，劳工组织与联合国难民事务高级专员办事处签署了新的谅解备忘录，⁸ 其中规定在童工劳动和应对难民的经济剥削问题上开展合作。

⁴ 联合国难民事务高级专员办公室：《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》(纽约和日内瓦，2011 年)。

⁵ 同上：第 13-14 页。

⁶ 2016 年 3 月，理事会决定成立一个特别工作组来审议《多国企业宣言》文本、附件和附录及解释程序。该工作组将向 2017 年 3 月的理事会提交其建议，以便获得可能的通过。

⁷ 国际劳工组织：《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》(日内瓦，2006 年)，第 3 页，第 8-9 段。

⁸ 国际劳工组织：“国际劳工组织和联合国难民事务高级专员办公室的谅解备忘录”(日内瓦，2016 年 7 月 1 日)，第 1-3 页。

B. 全球和地区经济机构

211. 在 2013 年莫斯科 G20 的一次会议上，来自 G20 国家的劳工和就业部长讨论了全球劳动力市场形势及其面临的就业挑战。他们在其《宣言》中表示将致力于确保充分尊重《1998 年宣言》中所阐明的工作中基本原则和权利并承认社会对话的贡献及社会伙伴在 G20 内积极参与制定和实施劳动就业政策。

212. 2014 年在墨尔本发布的《G20 劳动和就业部长宣言》重申了《1998 年宣言》的重要性，并特别呼吁采取措施消除强迫劳动和童工劳动。关于给妇女赋权和提高其参与率的问题，部长们表示他们在确定政策优先领域时将依照劳工组织关于机会和待遇平等公约和建议书以及经合组织 2015 年公共生活中性别平等理事会的建议。2016 年于北京由 G20 劳动和就业部长发布的《宣言》也重申了工作中基本原则和权利的重要性。

213. 工作中基本原则和权利已被更坚实地融入到若干国际和地区开发银行，特别是国际金融公司、欧洲重建和开发银行及非洲开发银行的保障政策之中。2016 年，世界银行通过了一项新的投资贷款环保和社会框架，其中包含了一项劳动保障条款。尽管某些条款并不完全符合劳工组织标准，但这些政策为在国家层面开展合作和制定实用指南提供了新的机遇。在乌兹别克斯坦，劳工组织对由世界银行资助的项目开展了第三方监测活动；从这次合作中获得的经验教训应指引这一领域的进一步行动。

214. 当前欧洲投资银行处理劳工权利的方式体现在两项指南说明之中，一项关于劳工标准；另一项关于职业和社区健康与安全问题，就针对在欧盟以外开展的项目概述了其劳工标准和社区关系的政策。第一项说明规定，欧洲投资银行的尽职调查程序应重点关注《1998 年宣言》和相关国家劳动法律所规定的核心劳工标准；随后，它确认欧盟投资银行将不会为那些雇用童工劳动或强迫劳动或从中受益的项目提供融资，也不会为那些不遵守国家有关工人代表权和组织权法律的项目提供融资。⁹

215. 在所有提供直接融资的项目中，欧洲重建和开发银行要求借款人：尊重人权和劳工组织的核心劳工标准；向工人提供有关其工作条件和权利方面的书面信息；遵守基本的职业安全卫生标准；并对“第三方”（分包）工人的条件负责。2013 年 12 月，非洲开发银行综合保障体系中通过了一项类似的劳工保障条款。

216. 亚洲开发银行和美洲开发银行仍未采取行动，通过一项劳工保障制度。

⁹ C. Wright: 《欧洲投资银行：在可能情况下促进可持续发展》(中欧银行观察网，布拉格，2007 年 11 月)，第 9 页。

C. 贸易协定中的劳工条款

217. 当前，四分之一的贸易值是在含有劳工条款的贸易协定框架内实现的。劳工条款“考虑到任何涉及到劳动关系或最低工作条款或条件的标准，监测或促进合规行为的机制，及/或合作框架。这一定义汇集了范围广泛的劳工条款，包括提及工人权利，以及合作框架。”¹⁰

218. 劳工条款通常将《1998 年宣言》作为协定各方做出承诺的基础。各方的义务往往包括不将降低其劳工标准作为鼓励贸易或投资的一种手段，及维持符合《1998 年宣言》的劳动法律和实践及其有效的实施。在与贸易相关的劳工条款中，72%提到了国际劳工组织文书，包括《1998 年宣言》、《体面劳动议程》、《2008 年宣言》、乃至劳工组织公约。

219. 越来越多的贸易协定中包括劳工条款。截至 2016 年 8 月，自《1994 年北美自由贸易协定》第一次包含具有约束力的劳工条款以来，已有 77 份贸易协定含有劳工条款，覆盖 136 个经济体。

220. 除了双边和多边贸易协定之外，一些单边贸易安排中也包含有劳工条款，以此作为获得特殊贸易优惠的资格条件。例如，根据《欧盟普惠计划(GSP)》，《普惠计划 + 安排》要求国家批准和实施劳工组织的核心公约，以便获得享受特殊优惠的资格。¹¹

221. 劳工条款内建立了不同的监测、实施和合规机制。范围可能包括从采取批约前措施，以对劳动法律和劳动实践进行改革及在协定生效后有关多利益方参与，包括社会伙伴参与的要求与机制，到在违反劳工义务情况下的争议处理机制。尽管在各机制和各方法之间存在差异，但多数协定重视社会对话、能力建设和协作活动，以此作为促进劳工权利和原则的手段。

222. 能力建设活动、监测与多利益攸关方参与等机制的结合是与机构变化和法律变化有关，甚至在更有限的程度上与一些行业工作条件的改善有关。例如，《多米尼加共和国 - 中美洲自由贸易协定》旨在通过提高劳动监察机构的预算和加强能力建设来强化机构。在《美国-柬埔寨纺织协定》中，企业工作条件的改善受到了贸易扩大的激励；在企业也出现了工资增长的情况，包括性别工资差距缩小和结社自由权的有限改善。¹² 然而，维持这些成果依然是个难题。此外，提高透明度和问责制整体效能的一个机制是利益攸关方的参与。¹³

¹⁰ 国际劳工组织：《评估贸易和投资安排中的劳动力市场条款》(日内瓦，2016 年)，第 1 页。

¹¹ 同上：第 20 页。

¹² 同上：第 66 页。

¹³ 同上：第 126 页。

223. 在此背景下，劳工组织应请求向成员国提供了技术援助和技术咨询或与社会伙伴一起参与了实施发展合作计划。此外，成员国已利用劳工组织监督机制和特殊程序的评论和观察来指引劳工条款的实施工作。这种参与的一个例子是根据《美国 - 哥伦比亚贸易协定》制订并由劳工组织实施的一项计划，其目的在于加强哥伦比亚政府和社会伙伴的能力，强化遵守国际劳工标准和劳工组织监督机制评论的能力，侧重于结社自由和集体谈判。¹⁴

224. 需要开展进一步研究和讨论，以确定劳工组织能参与的其他领域，确保工作中基本原则和权利与有效履行贸易协定中的劳工承诺之间实现进一步协调。

¹⁴ 同上：第 180–181 页。

第 四 章

关于加强工作中基本原则和权利行动的观察

225. 本章节将反思第一章至第三章中所提供的情况，并作出若干简要观察。

A. 关于总体趋势与挑战

226. **批准数。**2012 年至 2017 年 3 月末，核心公约的批准数达到 39 个，而前五年则只有 20 个。然而，还需 129 个批准数，才能实现普遍批约的目标 – 这是劳工组织于 1995 年为 2015 年制定的一项目标。尤其需要关注第 87 和第 98 号公约。可考虑采取措施，重新启动批约运动，其中可包括设定与 2019 年劳工组织成立一百周年和《2030 年议程》相关的新目标。为此，劳工局可努力加强年度审议进程与发展合作活动之间的联系。

227. **解决实施差距问题。**尽管核心公约的整体批准率较高，但通常没有得到有效的实施。在劳动世界出现日益严重的不平等问题和发生显著变化的背景下，对各国取得的进展情况及为开展促进尊重工作中基本原则和权利而作出新努力的潜力进行评估，正恰逢其时。

228. **结社自由和集体谈判中的赤字问题仍然是一个主要挑战。**尽管情况不尽相同，但所获得的数据表明，工人入会率和集体谈判的覆盖率都进一步下降。在一些成员国，所采取的对策已稳定或扩大了集体谈判面。人权理事会日益担心，工人和雇主面临着越来越大的组织挑战。

229. **第 29 号议定书为开展行动提供了新的机遇。**越来越多的成员国已展开行动，抗击强迫劳动，其中包括制定法律来解决供应链中的强迫劳动问题和加强对受害者的保护。该议定书为动员采取行动提供了新的机遇。在批约方面正取得稳步进展，但为了实现劳工组织制定的到 2018 年批约数达到 50 的目标，还需要付出更多努力。有关测定童工劳动的框架正加以完善，目的在于评估未来几年的趋势。

230. **减少童工劳动数量方面的进展。**在减少童工劳动方面已取得重要进展，但若要实现到 2025 年消除童工劳动的可持续发展目标，就需要做出更多努力。有充分的证据显示，稳健的公共政策应对、非正规经济和农村经济的转型升级及社会伙伴的充分参与能有助于减少童工劳动的数量。若干成员国提出的一个问题是，需

要要根据第 182 号公约的要求制定危险工作清单提供指导。就该议题提供进一步的指导可能也关系到符合法定工作年限的儿童从校门到厂门的过渡及职业安全卫生的预防措施。

231. 就业歧视和职业歧视。在缩小劳动力市场上性别差距，包括性别工资差距方面只取得了温和进展。因此有必要加强总体歧视方面的数据统计。让所有群体能够应用歧视解决机制仍然是一个难题，而且诸如提供证据的负担和担心受到伤害的恐惧等问题常常被视为障碍。¹ 这里提出了一个问题，即采取进一步措施是否有助于营造解决歧视问题的态势。

232. 非正规经济和农村经济工作中的基本原则和权利。非正规经济和农村经济工作中的基本原则和权利相辅相成的性质最为明显。在这些部门普遍缺乏有效的工人和雇主组织及由此而导致的社会对话缺失构成了一个重大挑战。第 204 号建议书能为解决城镇农村非正规经济问题而采取新的措施提供一个框架。劳工组织和三方成员可根据该建议书来考虑这些举措的实施范围。

233. 加强劳动行政管理。强有力和高效率的劳动行政管理是确保工作中基本原则和权利的一个关键因素。但是，在一些出现严重违反工作中基本原则和权利问题的地区，劳动行政管理大多处于缺失状态。一个重大挑战是如何确保建立起资源配置适当且能正确认识工作中基本原则和权利的劳动行政管理机构。

234. 实现工作中基本原则和权利的主流化。最近召开的几次国际劳工大会讨论会(关于非正规经济、全球供应链和脆弱国家)及专家组会议(非标准形式就业)已凸显了工作中基本原则和权利的重要性。这些会议和其他讨论会中提出的举措能为全劳工局的工作，包括涉及全球供应链的未来工作、加强劳动监察制度和其他劳动力市场机构的工作中实现工作中基本原则和权利的主流化创造了新的机遇。

B. 关于劳工组织及其三方成员所采取的行动

235. 法律与政策。为落实工作中基本原则和权利，成员国正继续制定和完善法律，也广泛利用国家行动计划和其他政策来促进有关工作中基本原则和权利的行动。

236. 体面劳动国别计划。体面劳动国别计划似乎越来越关注工作中基本原则和权利。然而，在给予工作中基本原则和权利各个领域的优先程度上仍然存在显著的差异。对劳工组织有关工作中基本原则和权利工作的评估显示，结社自由和集体谈判并未作为任何体面劳动国别计划的一个优先领域。劳工局可寻求提供进一步的指导和支持，以提高核心公约的批准数量和加强体面劳动国别计划对工作中基本原则和权利的尊重，以及鼓励采取综合策略。

¹ 国际劳工组织：《关于工作中权利的核心公约的一般性调查》，上引，第 367–368 页，第 884–886 段。

237. 与其他战略目标挂钩。继续努力确保有关工作中基本原则和权利工作与其他就业、社会对话和社会保护等战略目标的协调一致。此外，这些努力应符合工作中基本原则和权利处所推行的综合战略之要求。有关其他战略目标上的工作也显示对工作中基本原则和权利具有积极影响。

238. 劳工组织的行动应聚焦于数量更少、规模更大和协调更强的计划。理事会关于所吸取教训的结论显示，发展合作活动应侧重于数量更少、规模更大和协调更好的计划。劳工局新设立的在工作中基本原则和权利处为支持针对工作中基本原则和权利而采取综合措施及支持与其他战略目标相关的工作，进而形成新的合力提供了机会。新的 IPEC + 旗舰战略体现在这一综合战略之中。

239. 公-私伙伴关系。公-私伙伴关系正变得越来越普遍，最初重点关注童工劳动，随后扩展至强迫劳动，而最近寻求采用将涉及到工作中基本原则和权利所有四大领域的方法。根据计划，“童工劳动平台”将得到整合，并已开展初步工作，以创建一个关于强迫劳动的企业网络。劳工组织的“公平招聘举措”将在国家层面予以扩大和落实，将与工商企业进行合作来加强对价值链中劳动力供给的尽职调查。

240. 宣传。童工劳动和强迫劳动问题已引起了公众的极大关注，这已发挥了重要作用，激发了解决现存挑战的政治意愿。在某种程度上，就业中的性别歧视问题也引起了关注，但对就业歧视的其他方面和结社自由及集体谈判问题的关注程度要低得多。针对工作中基本原则和权利的各个领域，可考虑采取新的宣传策略。

241. 资源配置。给工作中基本原则和权利工作配置的发展合作资源已出现显著下降；对工作中基本原则和权利各个领域的资源配置也不均衡。因此需要营造新的势头，以获得更多的资源配置和采取更平衡地支持工作中基本原则和权利的综合策略。

242. 知识与数据。劳工组织在采集与传播有关工作中基本原则和权利方面的知识 with 数据方面发挥了主导作用。有关童工劳动和强迫劳动的数字估计引起了全球媒体的关注，并被广泛应用于国际和国内政策讨论和宣传之中。有关歧视和结社自由方面的数据能提供的较少。发布有关上述领域的全球数字估计将助力宣传工作，促进针对工作中基本原则和权利采取更为广泛的策略。劳工局也正在开展与工作中基本原则和权利相关具体问题的研究，其中主要关于全球供应链中的工作中基本原则和权利、冲突和脆弱的局势及农村经济工作中的基本原则和权利。关于个人劳动争议调处制度的研究也在进行中，目的是为了确定有效解决争议的指导原则，以便加强和提高劳工局提供技术援助的能力以及助推正在进行的关于该议题的现行国际劳工标准体系是否符合其初衷的分析工作。

C. 关于其他倡议和国际框架

243. **《2030 年议程》。**《2030 年议程》将劳工组织置于发展讨论的中心位置，也为未来有关工作中基本原则和权利的行动提供了另外一个指导框架。除了新成立的全球同工同酬联盟外，劳工组织已牵头成立了一个多利益攸关方联盟 – 联盟 8.7，以推动实现有关消除童工劳动和强迫劳动的目标。这两个联盟将助推劳工局和三方成员更广泛地参与《2030 年议程》之进程，其中特别强调在国家层面展开行动。

244. **贸易协定中的劳工条款。**四分之一的全球贸易值属于包含有劳工条款的贸易协定框架范围内。其中 72%提及了劳工组织的文书。劳工组织应请求向成员国提供了技术援助和技术咨询，并与社会伙伴一道参与了相关的发展合作计划。

245. **国际金融机构。**国际金融机构已通过了新的保障政策，最近世界银行也通过了这样的政策。这些政策创造了新的合作机会，以解决工作中基本原则和权利覆盖面不足的问题 – 尤其是关于结社自由和集体谈判覆盖面不足的问题 – 以及支持其实施。从劳工组织和世界银行在乌兹别克斯坦的合作中吸取的教训应加以考虑。

大会讨论要点建议

246. 此次周期性讨论的目的是为了回顾在实现工作中基本原则和权利四大领域方面的趋势及总结劳工组织行动的成果，以便大会能为劳工局和劳工组织三方成员的未来工作提供指导，也为理事会通过一项关于工作中基本原则和权利战略目标的行动计划提供指导。为此，提出如下讨论要点建议。

第 1 要点

第一章描绘了一幅全球图景，并强调了工作中基本原则和权利四大领域所面临的具体机遇和具体挑战。

- (a) 贵国为进一步促进社会、经济和发展目标而在落实《1998 年宣言》和尊重、促进和实现工作中基本原则和权利方面获得了哪些经验并吸取了哪些教训？根据贵国经验，哪些是管用的，哪些不管用？
- (b) 为促进和确保在国家 and 全球层面有效实现工作中基本原则和权利，政府和社会伙伴需要作出哪些额外的努力？

第 2 要点

第二章概述了 2012 年通过的关于工作中基本原则和权利的行动计划所取得的一些成就。考虑到在实施行动计划方面所取得的成就和面临的挑战及《2016 年关于〈社会正义宣言〉影响的评估报告》中所提供的指南：¹

- (a) 就发展合作、体面劳动国别计划、能力建设、调查研究、与标准相关的行动及为工作中基本原则和权利配置资源而言，哪些应作为劳工局的优先事项？
- (b) 劳工局和成员国应采取什么步骤来进一步促进劳工组织关于工作中基本原则和权利的综合战略？
- (c) 劳工局和成员国将需要进一步采取哪些措施，为普遍批准八项核心公约和第 29 号公约议定书的运动注入新动力？

第 3 要点

第三章介绍了有关国际框架中越来越多地提及工作中基本原则和权利的情况。

《2030 年发展议程》的具体目标特别赋予了劳工组织一项职责，即助推有效实现工作中基本原则和权利并监测其进展情况。

¹ 国际劳工组织：《推进社会正义：对国际劳工组织〈关于争取公平全球化的社会正义宣言〉的影响进行评估》，报告六，国际劳工大会，第 105 届会议，日内瓦，2016 年。

- (a) 我们如何确保在有关工作中基本原则和权利的国际论坛中保持政策的一致性，及如何确保这些政策更好地融入到其他国际行为主体的政策和战略之中？
- (b) 为了在国际框架中实现三方性的主流化和提高社会伙伴的能力，以便让所有三方成员充分参与可持续发展进程，成员国和劳工局应采取哪些措施？
- (c) 如何能充分调动新兴联盟来为工作中基本原则和权利的实施行动带来持续的积极影响？