

第二项议程

成果 8：保护工人免于从事不可接受形式的工作

文件的目的是

本文件概述了关于保护工人免于从事不可接受形式工作的成果 8 战略、其主要关注领域及在两年期内所取得的进展情况。

提请理事会就该战略及其实施提出指导意见(见决定草案，第 27 段)。

相关的战略目标：全部。

主要相关成果/跨领域政策驱动因素：成果 8：保护工人免于从事不可接受形式的工作。

政策影响：理事会的指导意见将引领劳工局 2018-19 年战略的实施工作。

法律影响：无。

财政影响：为实施 2018-19 年战略而需要筹措预算外资源。

需采取的后续行动：按《2018-19 两年期计划和预算》的规定实施成果 8 战略。

作者单位：工作条件和平等司(WORKQUALITY)。

相关文件：理事会文件 GB.331/POL/1；《2016-17 两年期计划和预算》；理事会文件 GB.329/PFA/1、GB.329/INS/20/6、GB.328/POL/6、GB.328/POL/7、GB.326/POL/2 和 GB.323/POL/1；《关于工作中基本原则和权利第二次周期性讨论的决议》，国际劳工大会，第 106 届会议，2017 年。

I. 背景说明

1. 那些违反工作中基本原则和权利的工作形式，或那些将工人的生命、健康、自由、人格尊严或人身安全置于危险境地的工作形式，或那些使工人家庭陷入贫困状况的工作形式，都是不可接受的。在世界各地，与其他工人相比，一些工人群体和类别更容易从事不可接受形式的工作。这些情况多发生于以下部门：其中法律监管几乎缺失，工人组织不健全并且面临着基于社会性别、种族、民族、国籍与健康状况等原因的歧视风险；以及其中难以获得准确可靠的数据。成功消除或减少不可接受形式的工作是推进实现体面劳动取得进展的关键所在。
2. 2016-17 年成果 8 战略植根于 2014-15 年至关重要领域 8 (ACI 8) (“保护工人免于从事不可接受形式的工作”) 所开展的工作，并助推实现《2030 年可持续发展议程》(《2030 年议程》) 中相关的可持续发展目标 (SDGs)，即目标 8.5、8.7 和 8.8；目标 5.1 和 5.2；以及目标 10.2 和 10.3。

II. 目标和战略方法

目 标

3. 成果 8 战略努力解决和持续改变那些产生和延续不可接受工作形式的原因与条件，从而促进尊重工作中基本原则和权利。鉴于其跨领域的性质，成果 8 正在五大地区、80 多个国家加以实施，其中 53 个国家是目标国家。成果 8 战略聚焦于：
 - 提高政策与法规的有效性，以预防和消除或减少不可接受形式的工作在高风险部门、职业和社会群体中的发生率；
 - 增强有关政府机构和社会伙伴的能力，以制定、实施和监督那些旨在预防和保护工人免于从事不可接受形式工作的政策与法规；
 - 在全球、地区、国家和产业层面与主要的国际和国家行为主体开展协调一致、相互强化的行动，加快消除不可接受工作形式的进展。这也包含对管用的行动与不大管用的行动进行监测和评估。

战 略

4. 在高风险行业等工作中推行一项基本原则和权利的综合战略。家政工人和其他工人容易从事不可接受形式的工作，其工作中基本原则和权利常常遭到剥夺，而且其工作条件若不是压榨性的，但也是极其糟糕的。针对家政工人，已开展了各项工作，禁止将就业年龄以下的儿童雇用为家政工人 (印度尼西亚、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡、斯威士兰和多哥)，包括通过推动批准《2011 年家庭工人公约》(第 189 号) 来

促进土著家政工人的权利(危地马拉),以及推进公平招聘移民家政工人(印度、约旦和尼泊尔)。通过组织家政工人来开展代表与维护活动及进行技能开发(尼泊尔),这有助于提高其商谈更好的工作条件和降低其遭受剥削(包括人口贩运)的脆弱性的能力。为了给批准第 189 号公约奠定基础,巴基斯坦于 2016 年 3 月通过了《(就业权利)家政工人法案》,修改了其法规。该法案将家政工人最低就业年龄设定为 14 岁,要求签定书面就业合同并具体规定了工作时间、工作性质、工资、休假、饮食和住宿。

5. 把那些从事不可接受形式工作的工人组织起来。组织工作是该项旨在给予工人赋权并提高其生活与工作条件战略的另一个重要内容,但也具有挑战性。地理偏远或分散及社会文化障碍,加之一些国家的法律障碍(如针对移民工人的法律),都阻碍了工人的组织工作。为了帮助缩小这一代表性差距,劳工组织根据成果 8 战略,协助现有的工会和雇主组织满足这些工人的需要并与其组织建立联系。在玻利维亚,玻利维亚建筑商会(CABOCO)为建筑女工建立了一个职业介绍门户网站,从而增加了其经济机会。在危地马拉,劳工组织向家政工人工会(SITRADOMSA)提供了援助,提高了其满足土著家政工人具体需要的能力,其中包括采用合作社等新途径,将工人组织进工会。在孟加拉国,依照该国《第七个五年计划(2016-2020)》,为了给 1989 年《土著和部落居民公约》(第 169 号)的批准工作铺平道路,以及在劳工组织向茶园工人工会提供支持后,三方成员正致力于签订一项协议,以改善茶园工人的工作和生活条件。茶园工人由土著人和部落民组成。土著妇女所面临的具体障碍要给予特别重视,她们大多仅限于采茶等报酬最低的工作岗位,而且为了达到每日的采茶目标、避免扣减工资而经常依靠童工。
6. 促进批准和有效实施相关的国际劳工标准。国际劳工标准为全球和国家层面的所有干预举措提供支撑。一些国家已展开行动,重点解决劳工组织监督机构所强调的问题。在乌兹别克斯坦,考虑到有关在农业中实施 1957 年《废除强迫劳动公约》(第 105 号)和 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)的评论意见,劳工组织自 2013 年以来已监测了棉花采摘中使用童工劳动和强迫劳动的情况(2013 年 9-10 月,2015 年和 2016 年)。2016 年,在棉花采摘中已消除了普遍和系统性使用童工的现象,但仍对使用童工特别是 16-17 岁儿童的现象持续保持警惕,这是值得称道的。与此同时,强迫劳动依然是一个难题,而且该国政府已采取措施,降低其发生风险。乌兹别克斯坦也已批准了 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)。2016 年,对农业中招聘做法和季节性就业问题进行了第一次调查,并辅之开展了针对各部委及童工劳动与强迫劳动协调委员会成员的宣传活动和能力建设。在毛里塔利亚,为回应实施公约与建议书专家委员会(CEACR)有关《1930 年强迫劳动公约的 2014 年议定书》实施情况的关切,劳工组织正在诉诸司法、维权意识和更好的民生规划等方面,为那些遭受奴隶制残余之害的人提供技术支持。在泰国,针对国际工联和国际运联 2016 年提出的关于该国未遵守 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)的申诉问题,劳工组织正在协助该国政府有效地保护渔业部门的本国工人和移民工人(见下文第 11 段)。

7. 指引有关劳动世界中针对男女的暴力和骚扰问题的标准制定进程。与工作有关的暴力与骚扰行为是无法接受的，且让个人福祉、生产力、企业和社会付出了沉重的代价。鉴于在这一领域有可能制定新的国际劳工组织标准，为此已与国际工联及世界各地的六大全球产业工会联合会合作推出了一个行动指南。¹该指南提供了证据，证明了工会通过采取集体协议、工作场所政策、各种运动和宣传活动等建设性步骤，可在工作中防止和保护工人免遭暴力和骚扰，从而频繁挑战制度性和结构性的歧视形式。该指南借鉴了工业化国家和新兴经济体在酒店、餐馆和零售等一系列行业的 81 个案例研究，²并提供了一份涉及 20 多个国家集体协议的清单，其中含有关于处理与工作有关的骚扰和暴力行为条款的摘录。有关指南的起草和应用工作也正引导工会在上述标准制定议题上的所持立场及其积极的参与行动。
8. 解决统计差距。没有统计在内的是，那些没有得到有效执行的或执行不力的措施。在 75 个国家的数据基础上，2017 年提出并公布了对从事就业、童工劳动和危险工作儿童的全球和地区估计数，其中估计仍有 1.52 亿儿童在从事童工劳动。自 2012 年以来，全球童工人数的下降速度出现放缓，但区域之间存在显著差异，其中亚太地区取得了重大进展，而其他地区则陷入了停滞状态。也推出了有关强迫劳动的全球和区域估计数，其中估计受害人数达 2,500 万。借鉴从 50 多个国家收集的主要数据，对估计数按性别和年龄组进行了分类，并首次按经济部门加以分类。2017 年 9 月向联合国大会提交了关于童工劳动和强迫劳动的全球估计数。
9. 在国际劳工组织之外打造伙伴关系。与劳工组织三方成员及其他国家、区域性和国际性的主要机构建立伙伴关系，利用知识和资源，加大行动力度，提升政策的全面影响力，从而更有效地保护工人免于从事不可接受的工作形式。它们还为劳工组织的三方成员提供一个平台，扩大其宣传范围并争取对国际劳工组织标准的支持（见第四部分）。
10. 在国际劳工局之内构建伙伴关系。鉴于该成果战略的交叉性，整个劳动局的许多单位和地方分局都积极参与了战略的实施工作，并为在国家 and 全球层面取得的成就做出了贡献。在整个两年期内，在总部内部及在总部与各地区之间进行了定期协商，以确保行动协调一致和满足三方成员的需求。这种协调工作已促进了总部各单位、相关地方分局以及各地区之间的知识与经验交流。

III. 国家层面干预行动的亮点

11. 努力打破歧视、强迫劳动、代表权缺失和压榨性工作条件之间相互强化的联系。在泰国，渔业是位列全球第四的主要出口行业，其中许多本国渔民和外来渔民特别深

¹ 国际劳工组织网址：http://www.ilo.org/actrav/info/pubs/WCMS_546645/lang--en/index.htm。

² 《关于劳动世界中针对女性和男性暴力问题的三方专家会议结论》，日内瓦，2016 年 10 月 3/6 日，(MEVWM/2016/7，附录)。

受欺骗性和强制性的就业做法之苦并面临着极其恶劣的工作条件。这包括工资的拖欠、20 小时的工作日、人口贩卖和强迫劳动。在 2014-15 年至关重要领域 8 的框架内所开展的工作最终导致泰国于 2014 年通过了《关于海上渔业工作劳动保护的部颁条例》。在 2016-17 年期间，劳工组织则在此项工作的基础上正着手解决在法律与实践中存在的差距，以促进正规渠道的劳务移民等。借助于欧盟资助的“关于在泰国渔业和海产业反对不可接受形式的工作”的项目，劳工组织正在加强劳动监察员等政府官员的执法能力。劳工组织也正向泰国工会进行投资，提高其组织工人，包括移民工人的能力。³ 当前，更多女性为了找工作而迁徙，但其中许多人迁徙前并没有掌握足够的信息，这使她们面临着遭剥削或被贩卖的风险。在 2016 年《关于公平招聘的一般性原则和业务指南》的指导下，⁴ 并为了密切配合成果 9 战略的实施，劳工组织正支持妇女和女孩自由选择从原籍国(印度、孟加拉国和尼泊尔)向目的地国(印度、黎巴嫩和约旦)流动，在家政业和服装业中从事工作。通过英国国际发展部在南亚和中东给予的支持，劳工组织深入到女性移民原籍国的社区，接触到 20 多万名妇女，帮助她们做出了有依据的移民决定；培训了 200 多名有关公平招聘的招聘代表(尼泊尔、印度和黎巴嫩)；以及在移民目的地把超过 29,000 名工人组织起来，以便获得各种服务，提供同行支持并携手争取更好的工作条件。印度已出台了规范招聘机构的新法规，而尼泊尔则正在开展游说运动，要求禁止针对女性移民的歧视性移民做法。通过新德里、奥里萨和比哈的自雇妇女协会(SEWA)以及 GEFONT(一家在印度组织尼泊尔工人的工会)，印度和尼泊尔已经将这些工人组织起来，加入到工会之中。

12. 加强矿业和建筑业的卫生监测体系，预防和解决职业健康危害。呼吸系统疾病是造成发展中国家工人残疾和预期寿命缩短的主要原因。采矿、采石和建筑等行业雇用了大量的非正规移民工人，而其中数以百万计的工人依然面临着尘肺病的风险。为了加强国家卫生监督体系，并协助各国实施 2002 年《关于职业病名单建议书》(第 194 号)所附列的“职业病名单”(2010 年修订)，目前正在敲定关于在国家层面诊断呼吸系统疾病等职业病及其防控、记录和报告的国际指南。为了在国家层面保护那些接触高危行业粉尘作业的工人，已在印度尼西亚、纳米比亚、菲律宾、南非、越南和津巴布韦等特定国家开展了对医生的培训，培训他们应用《国际劳工组织尘肺病 X 射线影像片分类法》。在越南，要求强制使用国际劳工组织的分类法(2016 年 7 月)；在菲律宾，卫生部与劳动部和泰国及日本的专家合作，组织了一次 AIR (亚洲强化尘肺病标准片阅读者项目) 尘肺病证书考试。在南非，全国职业病研究所现正在开展有关国际劳工组织分类法的培训活动，并与社会伙伴一道通过了一项宣言，承诺将在南非和南部非洲地区其他国家加大该分类法的实施力度。在所有非致命性工

³ 《让移民渔民享有体面劳动》，关于“移民渔民问题”三方会议的讨论报告，日内瓦，2017 年 9 月 18-22 日。

⁴ 国际劳工组织网址：http://www.ilo.org/global/topics/fair-recruitment/WCMS_536755/lang-en/index.htm。

伤和职业病中，肌肉骨骼疾病是造成经济负担的最大原因。在与中华全国总工会的合作下，《国际劳工组织人体工效学检查要点》被应用于中国 20 个省份的 10,000 多家企业，覆盖 1,000 多万工人，与此同时全球最大的代工电子企业打算将其运用范围扩大至中国的 130 万工人。

13. 在高风险行业与雇主组织和企业携手合作，采取非歧视和职业安全卫生措施来预防艾滋病病毒。作为推动实施 2010 年《艾滋病建议书》(第 200 号)以及有关化妆品出口企业艾滋病病毒行业政策工作的一个组成部分，洪都拉斯化妆品出口企业协会已促使艾滋病病毒防治计划和非歧视性纳入其附属企业的经营工作，总共覆盖了 12,221 名工人。在劳工组织的支持下，该协会领导开展了一场反对工作场所暴力和性骚扰行为的运动，并与洪都拉斯私营企业理事会和工商商会联合会进行合作，对 658 名人力资源经理和公司代表进行了有关预防多种歧视的措施与战略的培训。在危地马拉，劳工组织与 Funcafé (全国咖啡协会的一个社会分支机构)和全国艾滋病计划建立伙伴关系，以便在咖啡切割季提高季节性移民工人对其权利的认识及增进其对获得艾滋病病毒测试、治疗与预防途径的了解。Funcafé 在咖啡高产区建立了 16 个社区卫生服务中心，与卫生部进行协调为怀孕女工提供卫生服务。针对男性咖啡切割工人和生活在农村地区男性的宣传活动也覆盖了 3,683 名移民工人和本国土著工人。
14. 加强合规行为，解决基于健康状况的歧视问题。尽管乌克兰一直在努力遏制艾滋病毒的流行，但仍然是欧洲和中亚地区艾滋病毒流行问题正在恶化的少数国家之一。劳动监察员根据以往在交通和卫生部门的工作经验，在对目标地区企业的常规检查中向企业管理层和工人报告了 3,000 起寻求艾滋病毒和艾滋病咨询服务的案例。劳工组织也就如何提高对艾滋病毒携带人员的服务质量以及如何采取适当职业安全健康措施预防自身接触和传染艾滋疾病的问题对医护人员进行了培训。
15. 通过组织和代表妇女、提高其安全健康水平以及改善其工作条件，反对针对妇女的歧视行为。在玻利维亚，由于存在着争取更高收入的机会，因此有越来越多的受教育程度较低的土著妇女进入由男性主导的建筑业。然而，她们通常最终没能获得报酬，但即使能给予报酬，她们的工资比要她们的男同事低 20%；她们也受到性骚扰。作为劳工组织援助玻利维亚实施《1988 年建筑业安全与卫生公约》(第 167 号)工作的内容之一，劳工组织一直与工会、雇主组织以及 El Alto de la Paz 地区的地方政府开展合作，努力解决工资歧视问题，并预防针对土著建筑女工的暴力行为，途径包括：针对男性建筑工人的宣传活动；对上述做法加以处罚的公共采购政策；对建筑女工进行职业安全与健康等方面的职业培训；以及工人组织和雇主组织提供的各种服务。
16. 为在教育部门争取更好的工作条件和更公平的工资而进行集体谈判。在约旦，继专家委员会就《1951 年同酬公约》(第 100 号)多次发表评论意见之后，劳工组织协助全国工资平等委员会解决工资歧视问题以及消除阻止妇女进入和留在劳动力市场的其他障碍，重点关注私营教育部门，因为这是一个收入较低、女性占主导的部门。结果是，2017 年 3 月约旦总工会与私营学校协会签定了一份私营教育部门集体谈判协议。该协议适用于 37,000 名私营学校教师，要求与教师签定一份统一的合同并强

制要求所有工人加入社会保障计划。除了全国最低工资外，协议也规定了学校发放授课津贴，每年工资增长 5%，以及向教师提供保育设施。为了协助有效落实这份协议，劳工组织发布了一个解释集体协议好处的视频和一套宣传品。

17. 解决棉花生产中的童工劳动问题。自 2016 年以来，劳工组织借鉴巴西相关的经验和专长及通过南南合作，一直在马里、莫桑比克、巴拉圭、秘鲁和坦桑尼亚联合共和国的棉花生产中促进体面劳动，以此作为预防童工劳动的最有效手段。已在所有国家开展了评估活动，对棉花生产情况进行摸底并查找相应的体面劳动差距。已与每一个目标国家的政府、工人和雇主组织一道制订了基于这些评估结果的国家计划。劳工组织通过都灵国际培训中心促进各国、各地区以及国家和国际层面的利益攸关方之间的相互交流。
18. 在拥有大量难民的国家处理童工劳动问题。继叙利亚难民危机之后，约旦和黎巴嫩的童工人数在经历了多年的稳步下降后又出现了增长。为了应对最恶劣形式童工劳动的数量增加问题并努力加以解决，劳工组织与联合国难民事务高级专员、联合国儿童基金会和一家非政府组织（名为“不失一代”）合作，在约旦制定了一个战略框架，用以指导联合国机构及其合作伙伴的相关努力。《国家打击童工劳动框架》内的一个转交机制正在进行测试，以评估童工的教育和社会状况，将童工转交相关服务机构并监督后续行动。在黎巴嫩，全国性利益攸关方批准了《2016-20 年全国反童工劳动扩展计划》，其中包括一份专门解决因叙利亚难民危机而造成的童工问题的附录。

IV. 伙伴关系和国际合作

19. 由于认识到消除基于社会性别的薪酬歧视对于减少贫穷、实现社会性别平等和妇女经济赋权至关重要，同时也认识到全球进展过于缓慢，为此，2017 年 9 月联合国大会期间发起成立了同工同酬国际联盟 (EPIC)，这是一个多利益攸关方的战略伙伴计划，由国际劳工组织、联合国性别平等和增强妇女权能机构以及经济合作与发展组织牵头。该联盟致力于激发在国家和国际层面展开行动，通过宣传活动、知识共享、同行交流、能力建设、技术咨询、数据分析和监测工作等，到 2030 年实现有关同工同酬的宏伟目标 8.5。第 100 号公约是联盟工作的试金石。
20. “联盟 8.7”是由联合国大会于 2016 年 9 月发起并受劳工组织领导的一个多利益攸关方平台，旨在寻求到 2025 年终结一切形式的童工劳动，且到 2030 年消除强迫劳动、现代奴役和人口贩卖。2017 年 11 月 14-16 日，阿根廷将主办第四届持续消除童工劳动全球大会。鉴于全球童工数量下降缓慢，且一些地区出现了令人担忧的倒退现象，这次会议因而将为全球采取进一步协调行动奠定基础。根据理事会的决定，除一切形式的童工劳动之外，此次大会的范围扩大到包括成人的强迫劳动。

V. 与旗舰计划的关系

21. 《消除童工劳动国际计划+》(IPEC+)通过一个四管齐下的变革理论，推动采用一种全面互补的方式，打击童工劳动和强迫劳动，其中包括：改善公共政策与公共治理；加强赋权与保护；完善知识与数据，其中着重关注衡量进展的创新方法；以及构建伙伴关系和开展宣传活动。该计划针对依照以下六个标准选定的 29 个国家：⁵ (a) 由专家委员会确定的战略重要性；(b) 与“国际劳工组织一盘棋”工作目标的衔接性；(c) 体面劳动国别计划的存在；(d) 见效快；(e) 在两个政策领域持续开展的工作；(f) 每个地区至少有三个最不发达国家。
22. 《职业安全与健康全球预防行动计划》(OSH GAP) 寻求培育全球预防文化，同时实际降低与工作有关的致命与非致命性伤害和疾病的发生率。该计划重点关注建筑和农业部门的中小企业 (无论是正规还是非正规的)，因为这些企业持续存在着重大的安全和健康危害。该计划主要针对 15-24 岁的年轻工人，他们的工伤事故发生率要远高于老年工人。

VI. 若干结论、经验教训和未来方向

23. 以工作中基本原则和权利作为切入点，这一成果战略已显示出同步行动的价值：既促进实现工作中基本原则和权利，也改善那些从事不可接受形式工作的工人的物质条件与工作条件。解决高风险部门和高风险类别的工人问题，首先要设计和实施重点更突出、针对性更强的对策，并凝聚合适的行为主体。通过消除妇女特别是处于社会金字塔最底层妇女所面临的相互强化的结构性障碍，成果 8 战略有助于《工作中妇女举措》探究解决顽疾的创新办法。它有可能产生重要的红利，其中劳工组织可在实现“不落下任何一个人”的目标中有所作为。
24. 对于劳工组织三方成员等而言，特别是在多利益攸关方战略伙伴计划出台的背景下，这一成果战略切实执行有关国际劳工标准的强大动力，有助于提升劳工组织规范职能的信誉和影响。几个国家行动的一个明确目标是，支持成员国回应劳工组织监督机构对实施具体公约所表达的关切。当多种难题的叠加引发关切时，需要进行定期监测和提供长期支持，以便在监督机构的关切问题、劳工组织的技术援助和国家的后续行动之间形成一个良性循环。该战略已与成果 2 战略实现对接，以确保为处理监督机构的评论意见而在国家层面提供支持的互补性。

⁵ 约旦、黎巴嫩、叙利亚、科特迪瓦、刚果民主共和国、加纳、肯尼亚、马拉维、毛里塔尼亚、尼日尔、突尼斯、乌干达、赞比亚、印度尼西亚、缅甸、尼泊尔、菲律宾、泰国、越南、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦、土耳其、阿根廷、巴西、危地马拉、海地和秘鲁 (http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/WCMS_495567/lang-en/index.htm)。

25. 持续改变对造成不可接受工作形式的物质条件，还取决于通过有针对性的政府干预措施及有工人组织参与的自下而上的方法，赋权给那些被困于或易陷入不能接受的工作形式的工人以及那些经常面临严重歧视的工人。在开展上述工作时，劳工局已经了解到把这些工人组织起来将是多么富有挑战性，并强调有必要创新组建战略。无论如何，社会伙伴的赋权和独立性以及有效的社会对话都是打破这些枷锁的关键，也是抗击不可接受的工作形式的关键。
26. 理事会在 2016 年 11 月和国际劳工大会在其 2017 年 6 月通过的《关于工作中基本原则和权利第二次周期性讨论的决议》中，分别呼吁国际劳工组织推行一项有关工作中基本原则和权利的综合战略。如本文所示，为落实这项战略而已付出了努力，但仍有进一步改进的余地，包括实现各原则之间的平衡。

决定草案

27. 理事会要求局长在实施《2018-19 两年期计划和预算》中关于保护工人免于从事不可接受形式的工作的成果 8 战略时考虑其指导意见。