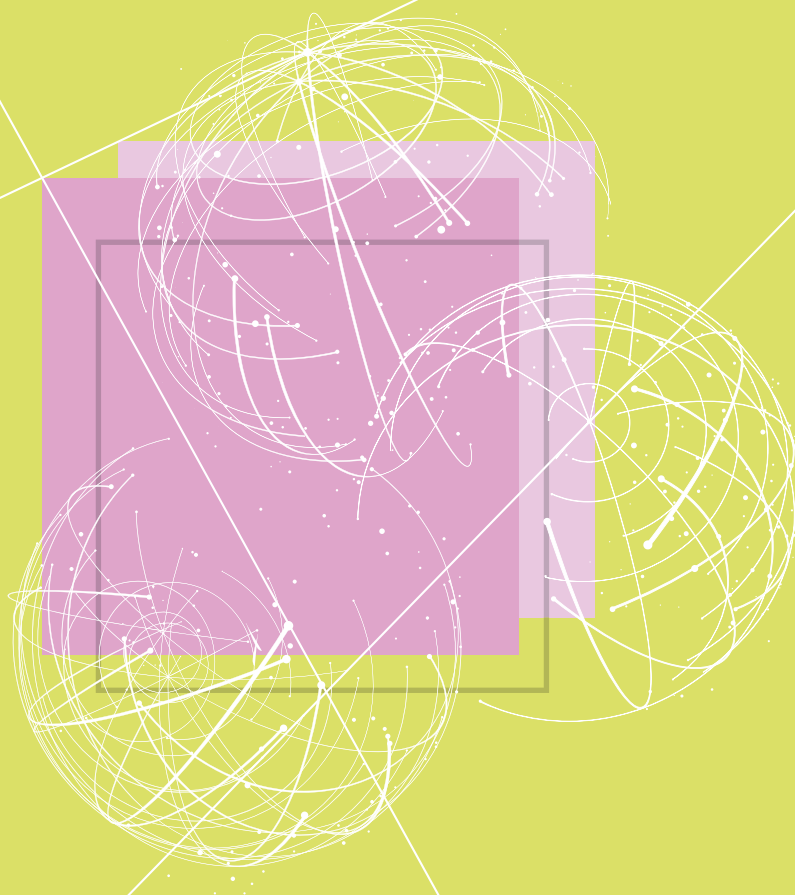




国际
劳工局
日内瓦

报 告 六

社会对话与三方机制



国际劳工大会

第 107 届会议，2018 年

国际劳工大会，第 107 届会议，2018 年

报 告 六

社会对话与三方机制

根据 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的后续措施，
关于社会对话与三方机制战略目标的周期性讨论

议程项目六

国际劳工局，日内瓦

ISBN 978-92-2-531103-0 (Print)
ISBN 978-92-2-531104-7 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2018 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。
有关国际劳工局出版物和电子产品的信息可从以下网站获取：www.ilo.org/publns。

版式由 TTC 设计：参考 ILC107-VI(Rev.)-[GOVER-180115-1]-Ch.docx
瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

目 录

	页 次
缩略语	iii
导 言	1
第一章. 社会对话：背景描述	3
第二章. 不断变化的世界中的社会对话	7
2.1. 社会对话关键行动方在发展变化的劳动世界中的优先事项和战略	7
2.2. 劳动法改革与纠纷预防和处理	12
2.3. 最高层面的三方社会对话	14
2.4. 两方社会对话	26
2.5. 跨境社会对话：关键进展	36
第三章. 国际劳工组织关于社会对话的行动：回应三方成员多样化的现实和需求	43
3.1. 背景	43
3.2. 向社会对话关键行动方提供支持	43
3.3. 劳动法改革和争议预防与处理	46
3.4. 最高层面三方社会对话	47
3.5. 两方社会对话	50
3.6. 跨境社会对话	52
3.7. 将社会对话纳入可持续发展目标的主流	54
3.8. 社会对话与国际劳工组织其它战略目标之间的联系	58
3.9. 国际劳工组织计划和预算：概览	61
第四章. 主要观点和建议讨论要点	63
4.1. 变化的劳动世界中的社会对话	63
4.2. 国际劳工组织促进社会对话的行动	65
4.3. 建议讨论要点	67

缩 略 语

AICESIS	国际经济和社会理事会及类似机构协会
ASEAN	东南亚国家联盟
CEACR	实施公约与建议书专家委员会
DWCP	体面劳动国别计划
EPZ	出口加工区
ESCs	经济和社会理事会
EU	欧洲联盟
EVAL	评估办公室
IFA	国际框架协议
IFC	国际金融公司
ILO	国际劳工组织
IMF	国际货币基金组织
ITC-ILO	国际劳工组织国际培训中心
ITUC	国际工会联合会
MERCOSUR	南方共同市场
MNE	多国企业
NAFTA	北美自由贸易协定
OECD	经济合作与发展组织
OSH	职业安全与卫生
SADC	南部非洲发展共同体
SDG	可持续发展目标
SME	中小型企业
UN	联合国
UNDAF	联合国发展援助框架
UEMOA	西非经济和货币联盟
WTO	世界贸易组织

导 言

1. 作为国际劳工大会第 105 届会议(2016 年)关于《通过体面劳动促进社会正义的决议》的后续措施,理事会第 328 届会议(2016 年 11 月)审议了与周期性讨论的方式相关的建议¹,通过了新的周期性讨论周期和次序,新周期从 2018 年关于社会对话与三方机制战略目标的讨论开始。²

2. 本报告是这一新周期的第一份报告,第一章回顾了影响社会对话的一些全球趋势和挑战。第二章更广泛地讨论了成员国和三方成员在社会对话方面采取的行动,并明确了良好实践、差距和需求。然后,第三章描述了国际劳工组织(ILO)根据 2014-17 年社会对话行动计划采取的行动。³第四章是本报告的最后一章,综述了此前几章提出的主要观点。第四章还包括了大会委员会的建议讨论要点。其目的是促进会议讨论并通过关于强化社会对话行动的前进道路的结论。

3. 报告没有包括与社会对话行动方和机构有关的详细定义;它也没有详述社会对话与国际劳工标准之间的联系——大会第 102 届会议(2013 年)关于社会对话的周期性讨论报告分析了这些问题。⁴相反,它探讨了 2013 年以来的重大发展,特别是劳动世界的变化以及这些变化对各层面社会对话的影响,其部分目的是为 2019 年百年国际劳工大会关于劳动世界未来的讨论提供参考。⁵它还探讨了社会对话和三方机制在 2030 年《可持续发展议程》(2030 年议程)和可持续发展目标(SDGs)框架中的作用。

4. 本报告基于来自总部和外地的整个劳工局的技术性贡献。它参考了国际劳工组织大量的技术报告、书面材料评估、已发表的研究报告、政策文件以及 2013 年

¹ 国际劳工组织:与国际劳工大会第 105 届会议工作相关的事项——关于通过体面劳动促进社会正义决议的后续措施:与周期性讨论方式相关的建议,理事会,第 328 届会议,日内瓦,2016 年 10-11 月,GB.328/INS/5/2。

² 国际劳工组织:国际劳工局理事会第 328 届会议议事录,理事会,第 328 届会议,日内瓦,2016 年 10-11 月,GB.328/PV,第 102 段。

³ 国际劳工组织:国际劳工大会第 102 届会议(2013 年)关于社会对话讨论的后续措施:行动计划,理事会,第 319 届会议,日内瓦,2016 年 3 月,GB.319/POL/3(Rev.1)。

⁴ 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》进行的周期性讨论,报告六,国际劳工大会,第 102 届会议,日内瓦,2013 年,ILC.102/VI。

⁵ 国际劳工组织:与国际劳工大会第 105 届会议工作相关的事项——关于通过体面劳动促进社会正义决议的后续措施:与周期性讨论方式相关的建议,上引,第 18 段。

以来的理事会报告。它还分析了其它国际、区域和国家机构以及专门机构、学术和研究机构的研究和出版物。

5. 作为对本报告的补充，并为了根据理事会第 316 届会议(2012 年)所核可的提议和建议来加强组织学习，⁶ 国际劳工组织评估办公室编写了一份关于国际劳工组织 2013 年至 2016 年期间社会对话干预措施综合评估结果的报告。⁷

⁶ 国际劳工组织：国际劳工局理事会第316届会议议事录，理事会，第316届会议，日内瓦，2012年11月，GB.316/PV，第671段。

⁷ 国际劳工组织： *Social dialogue interventions: What works and why? Lessons learned from a synthesis review 2013-2016* (日内瓦，2017年)。

第一章

社会对话：背景描述

6. 社会对话包括在政府、雇主和工人的代表之间就共同关心的经济和社会政策问题开展的所有类型的谈判、协商和信息交流。社会对话既是实现社会和经济进步的一种手段，其本身也是一种目的，因为它赋予了人们在社会和工作场所的发言权，使他们成为利益攸关方。社会对话对国际劳工组织本身的运行至关重要，它被包含在国际劳工组织几乎所有公约和建议书以及体面劳动议程中。公约和建议书的许多条款都明确要求与社会伙伴开展协商。

表 1.1. 工作定义

概念	定义
三方机制	三方机制在国际劳工组织的分类词典中被定义为“政府、雇主和工人(通过其代表)作为平等和独立的伙伴进行互动，以寻求对共同关心问题的解决方法”。 它指的是依照有关各方商定的安排而进行协商、谈判和联合决策的制度、机制和程序。这些安排可能是临时性或制度化的。 由政府 and 全国雇主、工人组织参与的最高层面社会对话可有助于制定和通过社会、经济和劳工政策，并可用于作出对任何工作场所或雇主和工人的利益产生影响的决定。
两方社会对话	两方社会对话是由两方 — 雇主和/或雇主组织与工人组织 — 参与的对话，它们同意交流信息，相互征求意见或共同谈判。两方社会对话经常通过集体谈判或工作场所合作来开展。
集体谈判	1981 年《集体谈判公约》(第 154 号)将集体谈判定义为“以一个雇主、一组雇主或一个或一个以上的雇主组织为一方，以一个或一个以上的工人组织为另一方，在两方之间进行的所有谈判，旨在： (a) 确定工作条件和雇佣条款；和/或 (b) 规范雇主与工人之间的关系；和/或 (c) 规范雇主或其组织与一个工人组织或多个工人组织之间的关系。”
工作场所合作	根据 1952 年《企业合作建议书》的规定，工作场所合作被理解为“雇主和工人在企业层面就共同关注的事项进行的协商与合作，这些事项不属于集体谈判机制的范围，或者一般不通过其它有关确定雇佣条款和条件的机制来处理。”

7. 社会对话被认为是一个解决问题的机制，是实现社会公平、经济效率和民主参与的手段。它对于保护劳动者权利、促进确定工资、改善劳动条件和促进可持续企业非常重要。

8. 然而，若干挑战正在促使社会对话的关键行动方——劳动行政管理部门、工人组织和雇主组织¹——考虑如何利用当今全球化经济和快速变化的环境所提供的任何可能性，使社会对话能够适应发展变化的劳动世界并增强相关性。最重要的挑战包括：

- 许多国家收入不平等扩大，国内生产总值中的工资份额下降(部分原因是一些国家的集体谈判被削弱)；²
- 工作和雇佣关系性质的变化(包括因技术创新、数字化和自动化导致的变化)；
- 劳动力市场制度弱化；³
- 新增正规工作岗位数量少，收入保障水平低，⁴ 非正规就业增长(这可能会因技术和人口变化而加快)以及与此相关的缺乏保护的风险⁵(这些因素可能妨碍相关工人有效地组织起来，特别是弱势群体工人)；⁶
- 要通过减少公共开支来应对经济危机这方面的压力，限制了社会伙伴在劳动改革(特别是养老金改革)设计和实施方面发挥影响的能力；
- 对社会对话结果的有效性的怀疑，导致一些学者认为，例如，社会契约充其量只是一个方法，用以缓和全球化和市场导向政策最尖锐的层面。⁷

9. 劳动世界在过去几十年里经历了深刻变化。国际劳工组织确定了若干大的变革驱动因素，其中有四大因素将特别影响到社会对话和产业关系。首先，目前的技术革命，例如日趋增长的自动化和数字化(一些人认为这是第四次工业革命)，

¹ 本报告中交替使用“工会”和“工人组织”这两个术语。

² 参见国际劳工组织：《Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality》(日内瓦，2014年)；L. Mishel, E. Gould 和 J. Bivens: “Wage stagnation in nine charts”, *Economic Policy Institute*, 2015年1月6日, 第11页；D. Vaughan-Whitehead (编): *Europe's disappearing middle class? Evidence from the world of work* (日内瓦，国际劳工组织，2016年)。

³ 参见 J. Berg: “Labour market institutions: The building blocks of just societies”，载于 J. Berg (编) *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century* (日内瓦，国际劳工组织和 Edward Elgar, 2015年)，第1-38页。

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

⁵ 参见国际劳工组织：《世界非标准就业：理解挑战，塑造未来》(日内瓦，2016年)，第208-215页。

⁶ 弱势工人类别包括：移民工人、残疾工人、少数民族、部落和土著民族、农村和农业工人、家庭工人、出口加工区中的工人、非正规经济中的工人以及属于非标准雇佣形式的工人。

⁷ 例如，参见 L. Baccaro 和 J. Galindo: *Are social pacts still viable in today's world of work?* (日内瓦，国际劳工组织，即将出版)；和 J. Freyssinet: *Le dialogue social: nouveaux enjeux, nouveaux défis* [Social dialogue: new issues, new challenges] (日内瓦，国际劳工组织，2017年)。

正在对劳动世界产生深刻和变革性影响。它们逐渐改变的不仅仅是工作岗位数量，而且是组织和开展工作的方式。例如，接单或零工经济类型的工作既不采取传统的依赖性雇佣形式，也不发生在典型的工作场所。这些类型工作的出现模糊了雇佣关系的轮廓，而社会对话和劳资合作历来是在雇佣关系的基础上建立和运行的，这提出了一个根本问题——如何确保社会对话的行动方和机构仍能继续与其成员相关并作为其成员的代表。

10. 第二，与人口有关的挑战、移民流动和因战争、气候变化、贫穷和失业而造成的输出国难民危机加强了二元性：全球北方国家的人口正在老龄化，而全球大部分南方国家的人口(中国除外)仍然年轻，给劳动力市场在吸纳工人方面带来挑战；对移民而言，经济方面的理由似乎空前强劲，因为它能带来双赢，但是所面临的障碍也空前巨大。

11. 第三，鉴于气候变化，在向低碳未来迈进方面，成本和收益需要根据所破坏或创造的工作岗位来衡量，以谨慎、参与性的方式来管控——从而公平地分配。然而，劳动行政部门和社会伙伴在这方面的能力落后于世界上大多数地区的实际需要。

12. 最后，全球化无疑产生了积极的社会经济影响，为消除世界许多地区的贫穷做出了贡献，但与此同时全球化也成为导致不同国家或人口群体普遍理想破灭的替罪羊，他们受到以下方面的影响：长期的经济停滞或走走停停的增长、高失业率、金融目标优先于宏观经济和就业目标，工人所占的国民收入份额越来越少，以及正在萎缩的福利国家。这种理想破灭正在引发前所未有的强烈反应，不仅威胁到自由市场的理念(全球化的基础)，而且危及民主进程的一些基本价值。鉴于人们日益认识到收入不平等的加剧是一个需要解决的重大问题，包括自由市场的强烈拥护者(如国际金融机构)也这样认为⁸，似乎有望在全球范围内就开展更多社会对话的必要性达成共识，以便把增长收益分配给高收入者以外的人。

13. 除了这些大的变革驱动因素之外，社会对话的有效性也日益引起关注：虽然存在着正式的三方或两方程序，但在采用能产生有约束力承诺的社会对话形式(例如集体谈判)方面和采用导致缔结社会契约的程序方面同时出现了下滑。尽管有制度性创新的迹象，产业关系制度在处理与工作有关的问题方面面临着许多挑战。⁹

⁸ 参见国际货币基金组织：《Income polarization in the United States》，载于IMF Working Paper (2016年6月)；和国际货币基金组织：《财政监测报告：解决不平等问题》(华盛顿，2017年10月)。

⁹ 参见S. Hayter：“Introduction: What future for industrial relations?”载于《International Labour Review》(2015年，第154期)，第1-4页；另见R. Sen和C. H. Lee.：“Workers and social movements of the developing world: Time to rethink the scope of industrial relations?”载于《International Labour Review》(2015年，第154期，第1号，4月)，第37-45页。

14. 经济一体化的发展所带来的新的国际生产形式使这方面的挑战更加复杂。公共和私人行动方、国际和国家行动方独立或合作构建了不同的跨境治理要素，许多行动方已认识到社会对话是实现其目标的关键工具。

15. 人们日益要求通过社会对话来预测和管控这些变化。是否能成功做到这一点，将取决于社会对话能否适应新的经济、社会和政治现实，同时避免一刀切的方式。

16. 通过众多公共国家间举措继续开展跨国界社会对话，这些举措的目的是在经济和贸易一体化进程中促进基本劳工权利和其它国际劳工标准，如欧盟、其它经济集团以及优惠贸易协定。此外，多国企业和全球工会之间的公共-私营举措和自愿举措也为社会对话创造了空间。

17. 2013 年以来的一项关键进展是 2015 年 9 月就在千年发展目标之后继续开展国际合作的必要性而最终达成的全球共识，即 2030 年议程和 17 个可持续发展目标。目前，参与性治理(包括社会对话)完全被列入政治议程，作为执行可持续发展目标的一个主要手段。还有迹象表明，可持续发展目标能够促进在国家层面重振社会对话，因为社会对话是 2030 年议程——特别是目标 8 的一个组成部分，该目标旨在促进持久、包容和可持续经济增长、充分促进生产性就业以及人人享有体面劳动。国际劳工组织是指标 8.8.2 的监管方，该指标根据国际劳工组织文书和国家立法来衡量国家在遵守劳工权利(结社自由和集体谈判)方面的进展情况。目标 16 涉及促进和平和包容性社会的可持续发展、让所有人都能诉诸司法、在各级建立有效、负责和包容性机构，其目的是促进国家和国际层面的法治，确保所有人都有平等诉诸司法的机会(具体目标 16.3)；在各级建立有效、负责和透明的机构(具体目标 16.6)；并确保在各级的决策反应迅速、具有包容性、参与性和代表性(具体目标 16.7)。

18. 国际劳工组织“劳动世界的未来举措”(2013 年 10 月设立)和劳动世界的未来全球委员会(2017 年 8 月成立)将加强社会对话行动方和机构在本组织 2019 年百年庆典之后的能力。该委员会预计将深入研究劳动世界的未来，为在二十一世纪实现社会正义奠定分析性基础。

19. 下一章正是在这些不断变化的现实情况基础上撰写的。

第二章

不断变化的世界中的社会对话

20. 本章回顾了社会对话方面的主要全球趋势和三方成员面临的挑战。它描述了三方成员的需求和优先事项在不断变化的劳动世界中 — 特别是国际劳工大会第102届会议(2013年)关于社会对话的周期性讨论以来 — 是如何发展变化的，并明确了差距和良好作法。

2.1. 社会对话关键行动方在发展变化的劳动世界中的优先事项和战略

2.1.1. 劳动行政管理

21. 社会对话和三方机制对良好治理至关重要，它们在以下方面发挥着关键作用：拟订、执行和评估国家社会和劳工政策，克服与发展变化的劳动世界有关的挑战，以及实现可持续发展目标。

22. 良好治理要行之有效，必须得到协调的国家劳动行政管理制度的支持。劳动行政管理是1978年《劳动行政管理公约》(第150号)和1978年《劳动行政管理建议书》(第158号)所规定的一个专门公共行政部门。¹ 然而，此类制度当前的运行环境与40年前通过这些文书时的情况已迥然不同：政府的作用在发展变化；技术正在重塑公共(包括劳动)行政管理制度的管理、运行和结构；一些以前由国家提供的服务越来越多地被外包。

23. 2013年关于社会对话的周期性讨论报告对劳动行政管理的状况进行了分析，该分析在几年之后仍然基本有效。² 存在的主要挑战是缺乏资金、效率低下和治理方面的重大差距。一些工作领域，如非正规经济和家庭工作，在很大程度上仍然处于劳动行政管理范围之外。

¹ 对这些文书而言，“**劳动行政管理系统**”一词覆盖负责和/或从事劳动行政管理的一切公共行政管理机构 — 不论是部级部门或公共机构，包括准国家性、区域性或地方性的机构，或任何其它形式的分权行政管理机构 — 和为协调此类机构的活动、为与雇主和工人及其组织协商并使其参与管理的任何公共机构性的组织。”

² 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》进行的周期性讨论，报告六，国际劳工大会，第102届会议，日内瓦，2013年，第44–54段。

24. 许多工业化国家的劳动部有充足的资金，但在发展中国家，这些部委所得到的预算往往不到国家预算的 1% — 不足以维持最基本的行政管理职能。³ 资金不足以及工作人员和技术设备的相应短缺也影响到劳动部门为社会伙伴提供支持或促进三方和两方社会对话的能力，包括在关于就业、劳动生产率和工资的数据以及劳动纠纷处理机制方面的能力。

25. 自十年前全球经济危机爆发后而采取的财政紧缩措施仍然影响着许多公共行政管理部门，要求它们用更少的资源做更多的事，这最终导致因失去分析能力而使劳工政策遭受损失。然而，也有一些劳动行政管理部门大大增加了对信息和通信技术的使用。例如，爱尔兰和西班牙已开发了在线资源，使中小型企业的管理人员能够评估职业安全和卫生风险。

2.1.2. 雇主组织

26. 在不同层面(国家、部门和企业)的社会对话安排中代表雇主和企业利益时，雇主组织和其它企业组织⁴ 在一段时间以来主要以两方面的考量为指导：保持国家层面社会对话的价值，和在更接近企业的层面来管理产业关系的价值。下面的许多例子都体现了这些考量。

27. 雇主组织一直关注劳动力市场监管和绩效这些关键问题，但不断变化的劳动世界使监管改革和创新成为企业保持竞争力的关键因素。更广泛的企业环境方面的问题，包括税收、基础设施、获得信贷和反腐败等问题，越来越多地出现在雇主组织的政策议程上，原因是会员公司在劳动力和产品市场方面的利益日趋一体化或者雇主组织职能显著扩大(或两者兼而有之)。雇主协会和商会或行业协会之间日益扩大的联盟也促进了更全面的覆盖和对更广泛企业议程的协调，例如，在印度和赞比亚已经发生了这种情况。⁵

28. 雇主组织最重要的优先事项之一是制定监管框架和进行劳动法改革，使企业能够为投资和创造就业提供激励措施。这方面的侧重点有所不同，包括创造基本条件来支持市场经济(例如，缅甸)并加大努力，使雇佣制度和产业关系制度更加适应不断变化的生产和工作要求(印度和越南)。

29. 在西欧，雇主组织优先关注分散化的集体谈判，以回应其成员日益增长的竞争需要，调整其本身的结构来保持成本效益并提供新的服务(日趋以互联网为基础)。在东欧，优先事项是监管改革和解决技术工人外流和技能短缺问题。在南欧，主

³ J. Heyes 和 L. Rychly: *Labour administration in uncertain times: Policy, practice and institutions* (日内瓦，国际劳工组织，2013年)。

⁴ 本报告中所使用的“雇主组织”一词系指雇主的组织和其它企业组织。

⁵ 参见“Business advocacy plan unveiled”，载于 *The Zambia Daily Mail Limited*，2014年9月12日；和国际劳工组织： *Creating private sector alliance in Zambia: Case study* (日内瓦，即将出版)。

要的挑战是重新建立能发挥作用的社会对话，并提供服务，帮助其成员恢复竞争力。在中亚，雇主组织仍在奋力坚持自己作为社会伙伴的独立性和作用。亚洲和太平洋雇主的政策优先事项体现的战略是通过创造条件，促进自由贸易和技能流动，鼓励生产力、技术和创新，充分利用该区域过去几十年中强劲的经济增长。

30. 在非洲和美洲，正如亚洲发展中国家一样，面临的巨大挑战之一是大规模的非正规经济。同时，所有区域(在不同程度上)长期存在的一个特点是所谓的技能难题，包括人才外流、教育-劳动力市场不匹配、教育和培训机构的有效性、移民政策和技术的影响。

31. 2013 年关于社会对话的周期性讨论报告(第 58 段)描述了雇主组织和经济组织之间的合并趋势，没有证据表明这种趋势自 2013 年以来仍然存在，也没有重大的合并计划。劳工组织雇主活动局的实地专家报告的最显著趋势是雇主组织正加大力度在本地扩展并与中小企业接触。扩大权责和职能，以纳入更广泛的企业问题，这是一个日渐普遍的趋势，如印度尼西亚和缅甸的情况⁶。根据学术资料和国际劳工组织的调查，雇主组织的成员数量似乎保持稳定。在代表雇主和企业利益的区域安排方面没有发生重大变化。

32. 各区域在代表雇主和企业利益的社会对话安排方面有很大差异。在亚洲，大多数国家存在社会对话，但其质量和频率不尽相同。雇主组织通常认可社会对话的价值，经常参加三方论坛，但也经常质疑这些论坛的效力，特别是它们对政策的影响。考虑到预期生产率和可持续性收益，许多组织赞成在可能的情况下将对话转向企业一级。在中亚和东欧的一些地区，由于缺乏自下而上对话的传统以及存在着雇主代表受到政府很大影响或由政府直接任命的一个环境，雇主往往认为社会对话在很大程度上是一种口头承诺。尽管存在社会对话，其结果几乎得不到落实，达成的协议也只是声明性的。

33. 一些西欧雇主组织对于集中三方社会对话在危机背景下的有用性提出了质疑，撤出对话或大大减少了参与(例如，爱尔兰和西班牙)。在集体谈判分散化的同时，在雇主组织直接参与集体谈判方面也发生了变化，在保加利亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚等国家出现了减少参与的情况。⁷

34. 在中欧和东欧，雇主组织热衷于参加国家层面的社会对话，认为这是为数不多的影响立法和政策的途径之一。在区域和地方层面有更大的困难，大多数国家的雇主组织在这些层面非常缺乏代表性。

⁶ 参见，例如：<http://apindo.or.id/en/fta/indonesia-korea-cepa/latar-belakang>。

⁷ 参见 J. Visser: “What happened to collective bargaining during the great recession?”, 载于 *IZA Journal of Labour Policy* (2016 年，第 5 期，第 9 号，5 月)。

35. 在北非次区域的大多数国家，雇主组织参加国家层面的三方或两方社会对话。公司层面的对话和谈判取决于工会的存在。在南部非洲存在国家社会对话机构，但质量各不相同。雇主组织参与了一些资源充足、运行良好的机构，例如南非的国家经济发展和劳工理事会。

36. 几乎所有安第斯国家在国家和部门层面都存在社会对话，但其力量薄弱且往往没有效力，厄瓜多尔、秘鲁和哥伦比亚可能除外。雇主组织重视公司层面的谈判。据报告，拉丁美洲其它地区的三方对话机构运行相对良好(智利、哥伦比亚、哥斯达黎加和巴拉圭)。

37. 在大多数国家，雇主组织还积极参与社会保障制度(养老基金、医疗保险、失业补助、工资保障基金等)三方委员会。它们与政府和工人代表共同参与监督这些基金的运行。

2.1.3. 工人组织

38. 2013 年关于社会对话的周期性讨论和 2017 年关于工作中基本原则和权利的周期性讨论报告中指出了工人组织面临的压力⁸，这些压力自 2013 年以来持续存在，甚至加剧。它们包括：严重侵犯结社自由和限制工人有效享有工会权利；在企业层面出现了可能在工会不在场的情况下谈判工作条件的趋势；一些国家的非正规化和失业率上升，特别是对年轻人而言；国民收入中的劳动份额下降；以及工资与生产率提高脱钩。工会日益面临这样一种情况：它们自身之间必须相互协调，组织和代表那些难以组织和不稳定的工人，并保持他们的谈判力。

39. 工会运动还关切地注意到数字化和零工岗位扩大所带来的某些影响，敦促各国政府和雇主组织审视它们如何适应这些趋势，包括通过适当的监管和集体谈判。技术发展和新经营模式淡化了雇主和雇员置身于同一个工作场所的传统雇佣关系。在世界各地工作场所不断变化的这种情况下，工会被要求重新思考如何组织和代表工人。⁹

40. 然而，2013 年以来也有一些积极的进展。在很大程度上由于工会所采取的行动，国际劳工组织已登记了 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)的三份新批准书；1949 年《组织权利和集体谈判权公约》(第 98 号)的三份新批准书；以及对 1978 年《(公共服务)劳动关系公约》(第 151 号)的六份新批准书。然而，仅限于批准本身是不够的，一些国家进行的改革值得欢迎，尤其是因为它们向某些类别的自营职业工人开放了集体谈判机制(爱尔兰)或促进了工会在非标准就业形式

⁸ 国际劳工组织：工作中基本原则和权利：化挑战为机遇：围绕《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，开展关于工作中的基本原则和权利战略目标的周期性讨论，报告六，国际劳工大会，第106届会议，日内瓦，2017年，第6页，第14-17段。

⁹ 国际劳工组织：《Synthesis Report of the National Dialogues on the Future of Work》(日内瓦，2017年)，第61-64页。

工人比例较高的部门进行集体谈判的能力(专栏 2.1)。2013 年以来,工会在多个国家和领土拟订和提议了对劳动法草案的修正案,使其符合国际劳工标准。¹⁰

专栏 2.1

在组织和代表非标准形式就业工人方面的好实践范例

劳动世界经历了不断的发展变化,包括世界各地劳动力市场多样化形式就业和合同安排的增长。非标准就业形式一直存在,并有可能满足特定目的,例如在季节性工业中使用,以代替临时缺勤的工人,或者为平衡工作和私人生活提供备选方案。非标准形式就业有助于企业的适应性和增长,同时也提高了劳动力市场参与。它们包括固定期限合同和其它形式的临时工作、临时中介派遣工作和涉及多方的其它合同安排、独立的自营就业和非全职工作。

然而,非标准形式就业的扩大意味着可能有更多人得不到劳动立法的覆盖。在这方面很难得到总体数字,但 150 个国家的注册私营部门公司的临时雇员平均利用率为 11%。发展中国家劳动力市场的一个突出特点是临时工,即在偶尔和间歇性的基础上雇用工人,为期几小时、几天或几周,根据每日或定期工作协议的规定来支付工资:在印度,近 2/3 的领薪就业属于临时工。

全球的工会继续将新的工人团体组织起来,扩大集体协议的覆盖面,为其成员创造新的服务,例如在以下方面:非正规经济(玻利维亚多民族国、哥伦比亚、多米尼加共和国、厄瓜多尔、危地马拉和摩尔多瓦共和国);家庭工作(博茨瓦纳和坦桑尼亚联合共和国);旅游和服装(孟加拉国);建筑(约旦);出口加工区(埃塞俄比亚和坦桑尼亚联合共和国)。对女工而言,工会促进了妇女更多的参与,正如几个拉丁美洲国家的情况。

工会的关键优先事项之一是关于就业正规化的谈判(成功的谈判例子包括在哥伦比亚和印度达成的协议),或商定一个期限,到期后工人不再被视为临时工人,成为一名“标准”雇员(在加拿大、新西兰、菲律宾和南非已成功缔结了这方面的协议)。其它战略可包括限制临时合同的期限(比利时、法国、南非和瑞典)。在某些情况下(哥伦比亚、德国、南非),社会伙伴就限制员工队伍中临时或分包人员的比例进行了谈判,并商定了要求分包商适用相同雇佣条件的劳工条款。在加拿大、爱尔兰和新西兰,社会伙伴还成功地谈判了与工时安排有关的问题,并保证了最低工时数。

爱尔兰最近通过了 2017 年《竞争法(修正)》,该法案恢复了艺术、文化和媒体部门自由职业者的集体谈判权利,其中包括自营就业或以服务合同为基础的配音演员和录音室或演唱会乐手。原来的《竞争法》从 2004 年起禁止这些群体进行集体谈判。

资料来源:国际劳工组织:非标准形式就业专家会议的结论(日内瓦,2015 年 2 月 16-19 日);国际劳工组织:世界各地的非标准就业:了解挑战,塑造前景(日内瓦,2016)。

¹⁰ 例如阿塞拜疆、智利、哥伦比亚、埃及、格鲁吉亚、印度、伊拉克、莱索托、马里、摩尔多瓦共和国、蒙古、尼泊尔、巴勒斯坦被占领土、菲律宾、泰国、斯威士兰和赞比亚。

41. 工人组织加强了关于一系列议题的社会对话，包括诸如工作条件、就业等传统社会经济问题以及非正规经济的正规化、劳务移民和可持续发展问题。工会积极地设立三方就业委员会或类似机构。¹¹

42. 国际工会运动就关键社会经济问题(包括移民在内)进一步扩展跨国的组织和倡导活动。尽管仍然很难在区域或跨国层面组织工会，但公共国家间举措——例如在区域一体化安排、政府间集团以及公共或私营跨国举措的框架下——为传递工人的意见提供了机会，也产生了不同程度的影响。自 2002 年建立对话机制以来，工会(在国际工会联合会和全球工会的领导下)与驻华盛顿的国际金融机构每两年举行一次高级别会议。

2.2. 劳动法改革与纠纷预防和处理

2.2.1. 劳动法改革：全球趋势和按地区选择的例子

43. 2013 年以来，国际劳工组织成员国为了重塑产业关系环境而重新审议了其法律的各个方面，在此过程中经常与社会伙伴开展协商。

44. 所取得的成功各不相同。发展中国家的改革一般都改善了框架。然而，一些工业化国家的改革却反其道而行，既限制了国家和部门层面社会对话和集体谈判的范围，也限制了将集体协议合法扩大到整个部门的可能性，同时还强调了企业层面的社会对话。这种模式可见于那些采取了结构调整和财政紧缩政策的国家，包括那些本来具有强有力的国家和部门谈判传统的国家。

45. 在非洲，特别是在南非，劳动法改革强调了确保三方协商的重要性。¹²在美洲，智利、巴拿马、圣卢西亚和特立尼达和多巴哥已采取步骤来推进劳动法(在一些情况下是在经三方协商之后进行的)。在亚洲和太平洋区域，中国广东省(2014 年)、印度(2014 年)、基里巴斯(2015 年)、老挝人民民主共和国(2014 年)、巴基斯坦俾路支省(2015 年)和萨摩亚(2013 年)改善了他们的法律框架。

46. 在阿拉伯国家区域，一些国家制定了限制结社自由和集体谈判权利的法律。缺乏对这些基本权利的承认仍然是社会对话和三方机制发展所面临的一项重大挑战。¹³然而，伊拉克(2015 年通过了一项新的劳动法，2017 年议会核可了对第 87 号公约的批准)和阿曼(2014 年通过了规范私营部门工会组建和登记的程序)提供了取得进展的良好范例。在国际劳工组织的支持下，巴勒斯坦被占领土于 2015 年设立了一个国家劳动法改革三方小组，但在法律和制度框架方面都存在重大差距。2016 年下半年，巴勒斯坦权力机构将劳动法改革列为 2017-22 年国家政策议程的优先事项。

¹¹ 例如，在加纳、摩洛哥、南非、坦桑尼亚联合共和国和突尼斯。

¹² E. Webster, K. Joynt 和 A. Metcalfe: *Repositioning peak-level social dialogue in South Africa: NEDLAC into the future* (约翰内斯堡，国家经济发展和劳工委员会，2013 年)。

¹³ 在本区域仅有三个国家(科威特、阿拉伯叙利亚共和国和也门)批准了第 87 号公约，有六个国家(伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和也门)批准了第 98 号公约。

47. 在欧洲和中亚，一些欧盟成员国修改了立法，旨在将集体谈判从行业层面下放到公司层面。在国际劳工组织的推动下，2014年在希腊召开了高级别三方会议，就劳动法改革的若干方面达成共识，作为向三个债权人(欧洲联盟委员会、欧洲中央银行和国际货币基金组织)提交的救援协议的一部分。在中欧和东欧次区域，由于失业率居高不下以及工资和社会福利在全球经济危机后降低或停滞，社会对话的发展受到阻碍，而阿尔巴尼亚提供了一个积极的反例。在国际劳工组织支持下开发的次区域劳工立法数据库(CEELex)涵盖了13个国家，2017年开始运行，为该次区域的技术咨询服务和支持提供了参考，特别是在摩尔多瓦共和国、塞尔维亚和乌克兰。

2.2.2. 纠纷预防和处理

48. 在工作关系中可能就工作条件、工资和不遵守劳动法律等问题产生个人或集体纠纷¹⁴。因此，有必要建立预防和处理冲突和纠纷的机制，促进良好的产业关系。有效的社会对话既是可持续劳动纠纷处理制度的产物，也是一个先决条件。

49. 劳工局最近的研究表明，成员国在建立和维持公平、有效和可持续的个人纠纷处理制度方面面临着众多挑战。¹⁵ 法律框架可能不明确或不一致。多重机制可能造成管辖方面的不确定性和重叠。那些不具有雇佣关系或就业状况不明的人可能被排除在外。

50. 程序方面的复杂性、制度上的脱节或冗长的程序有可能限制对这些机制的使用。如果对结果的遵守或执行不力，有效性就会减弱。资源稀缺的司法管辖区所面临的共同挑战是有限的地域覆盖。一些国家采取的应对措施包括精简机构；建立程序上的联系或制度上的协调；或引入了裁决、替代性纠纷处理和执行职能。信息、咨询和教育服务也越来越引起重视。一些国家建立或改进了案件管理系统。

51. 自愿预防和处理纠纷有助于保障工人的权利，同时促进企业生产率，减轻公共出资的机制的负担。集体的意见表达机制更有可能促进诉诸非正式和具有成本效益的自愿纠纷处理机制。因此，能够自由组建和加入工会的工人更有可能诉诸有效和迅速的机制，以预防和处理劳动纠纷。

52. 许多国家更为重视纠纷的调解和调停，包括在司法程序范围内。这样可以促使尽早、非正式地处理纠纷，从而增加使用机会和效率。有些司法管辖区提供仲裁，但并不常被使用。雇佣合同中规定的私人仲裁极少得到使用，但并非没有。

¹⁴ 个人争议是一个工人与其雇主之间的分歧(通常是关于现有权利)。它还可能包括此类情况：若干工人就同一问题与雇主产生分歧，但每个工人都作为个人采取行动。集体争议是一个群体的工人(一般，但并不必须，由工会作为其代表)与一个雇主或雇主群体就现有权利或将来的利益所产生的分歧(参见国际劳工组织国际培训中心：《劳动争议调处制度：改进绩效指南》(都灵，2013年)，第18页)。

¹⁵ 参见 M. Ebisui, S. Cooney 和 C. Fenwick (编)：《Resolving individual labour disputes: A comparative overview》(日内瓦，国际劳工组织，2016年)。

在司法或行政体系内的专门劳动法院或法庭可确保知识专长。而且它们也较为非正式，成本更低，比普通法院更为方便。

53. 工会、公共机构和私营行动方可以提供免费的法律援助和代理。各国越来越多地采取主动和有针对性的方法，与需要这些服务的人(特别是弱势工人)接触，增强其权能。

54. 确保高质量的程序和结果仍然是一项挑战。普遍缺乏公正性、充分的资源和独立性。对制度和程序进行监督的三方性框架或多利益攸关方框架取决于利益攸关方的能力、独立性和合法性，但如果从事纠纷处理的人员(包括社会伙伴)的能力、知识或技能有限，则纠纷处理的质量可能受到损害。

2.3. 最高层面的三方社会对话

55. 国家层面 — 换言之，最高层面 — 的社会对话有各种各样的形式、机制和名称，包括三方劳工理事会、国家社会对话理事会、经济及社会理事会(ESCs)和类似机构。它可以是制度化的，具有一个总体或专题性的范围(例如确定工资的专门机构)，或者可以在临时基础上进行，例如，在面临经济震荡而需要三方伙伴之间对话时。最高层面的社会对话可导致缔结一项社会协定或三方协议。

56. 除了有助于就经济、社会 and 劳工政策达成一致意见和提出经商定的建议之外，最高层面的社会对话机制还有助于确保在关键时刻顺利过渡，例如，在独裁政权结束时、在从中央计划经济向市场经济过渡的过程中、在诸如数字化等重大技术变革过程中以及满足某些区域和领土的需要时(专栏 2.2)。

专栏 2.2

对地方层面社会对话的重新关注

许多国家正在出现一种趋势，即在地方层面使社会对话制度化或加强社会对话，其参与者包括地方公共当局、雇主和工人组织以及其他利益攸关者。¹ 导致这一趋势的包括与以下方面相关的因素：全球化、生产组织系统的变化、产业关系体系的分散化以及相关机构(如经济合作与发展组织和世界银行)对地方经济发展政策的强化。

重新关注地方层面的社会对话，以此作为构建社会凝聚力的一个因素，这一趋势在中欧和东欧特别明显。在西欧，国家层面社会对话在全球经济危机期间所受到的压力加速了这一趋势在数个国家的发展。在拉丁美洲，包括阿根廷、巴西和墨西哥在内的几个国家最近对此表示了兴趣。在中国，在中共中央、国务院 2015 年发布了促进三方机制与构建和谐劳动关系的意见之后，省级地方政府，例如上海，也对其协调劳动关系三方机制作出了改变。²

¹ 参见国际劳工组织：《What future for decent work in Europe and Central Asia: Opportunities and challenges》，局长报告，第 10 届欧洲区域会议，伊斯坦布尔，土耳其，2017 年 10 月 2-5 日(日内瓦，2017 年)。

² 参见：在中国增强雇员的权利，Shibolet and Co.，请登录 <http://www.shibolet.com/china-employment-relations/>。

2.3.1. 关键数据

57. 在国际劳工组织的 187 个成员国中，161 个(85%)具有国家层面的社会对话机构，其中不包括针对具体议题的社会对话机制。¹⁶

58. 一直以来，通过促进和批准 1976 年《(国际劳工标准)三方协商公约》(第 144 号)增加了社会对话机构和机制的数量。¹⁷ 截至 2017 年 7 月，已经有 139 个国家批准了该公约(其中 2013 年以来有 6 个国家，即科摩罗、摩洛哥、巴拿马、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦和突尼斯)，或者说累计约 75%的国际劳工组织成员国批准了该公约。¹⁸ 欧洲和中亚地区的批准数目最多(88%)，其次是美洲(86%)、非洲(74%)、亚洲和太平洋(55%)和中东(40%)。

59. 在尚未批准第 144 号公约的 48 个成员国中，有 25 个国家已启动批准进程，或已宣布有兴趣这样做，特别是通过向国际劳工组织提出的技术援助要求表示了其兴趣。

60. 为结合具体情况来理解上述数据，应当指出，缺乏正式的国家层面三方社会对话结构并不一定意味着缺乏政府和社会伙伴之间的三方协商和合作进程(例如德国的情况)。反之，存在这种结构也并不总是意味着它们充分发挥作用，也不意味着具备适当的方式和先决条件。实施公约和建议书专家委员会认为，诸如以下的做法不符合第 144 号公约，更广义而言不符合社会对话：排斥最具代表性的雇主和工人组织，缺乏充分实施该公约的政治意愿，以及针对开展三方协商给予提前通知的时间没有道理的过短或在作出决定之后再行三方协商。

2.3.2. 按地区划分的挑战和机遇

欧洲和中亚

61. 2013 年关于社会对话的周期性讨论报告指出，在全球经济危机初期取得积极的国家三方社会对话经验之后，面临主权债务紧急状况的欧洲国家转向了不容谈判的紧缩政策，避开了社会对话。在最严重的情况下，社会对话途径被切断，工会向法院提出了申诉(拉脱维亚、罗马尼亚和联合王国)，或者向国际劳工组织监督机构提交了关于违反已批准公约的评论(希腊和罗马尼亚)。若干受到危机打击的欧盟成员国进行了社会对话(例如芬兰和法国)。

¹⁶ 国际劳工组织：《Towards the universal ratification of Convention No. 144 on Tripartite Consultation by the ILO centenary in 2019》(日内瓦，2017年)。

¹⁷ 正如大会第 102 届会议(2013 年)关于社会对话的周期性讨论报告(第 24 段)所述：“社会对话实际上体现在所有国际劳工组织公约和建议书以及《体面劳动议程》中。不开展有效的社会对话，此类文书便无法得以充分实施，因为公约中的许多条款明确要求与社会伙伴进行磋商以确保其落实。”

¹⁸ 欧洲和中亚是唯一的所有成员国都批准了全部八个基本公约的区域，对四个治理公约的批约率也很高——约 84%。

62. 国际劳工组织认为 2013 年是全球经济危机最终消退的一年，尽管希腊和西班牙自该年度以来的失业率仍然居高不下。在 2010 年之后获得国际财政援助的 8 个欧盟国家中，只有希腊尚未脱离借款计划(希腊第三次经济调整计划将执行至 2018 年中期)。¹⁹

63. 自全球经济危机以来，欧盟各国出现了四种不同的社会对话情形。第一种情形是社会对话进一步加强，例如法国、德国、荷兰、斯洛伐克和瑞典。第二种情形是社会对话中止，主要是匈牙利、爱尔兰、意大利、罗马尼亚、西班牙，希腊在一定程度上也有所中止。第三种情形是社会对话在危机期间弱化，但仍然产生了政策成果并在危机之后恢复，如比利时、立陶宛、葡萄牙和斯洛文尼亚。只有芬兰属于第四种情形，其社会对话在危机期间持续进行，在危机之后，2015 年其政府更迭，社会对话同时中止。

64. 其它模式也引人注目。首先，在比利时、法国、爱尔兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚和西班牙等国家，最高层面的两方社会对话(在有或没有三方机制的情况下)发挥了更为突出的作用。第二，法国、德国和斯洛伐克和其它国家更加注重社会对话的过程，而不仅仅是签订一项社会协定或协议。在德国，临时、非正式的社会对话非常行之有效地应对了经济环境带来的挑战，设计了旨在限制不平等加剧问题的平衡改革(例如，通过谈判缩短工作时间，避免在全球经济危机期间裁员)。²⁰ 第三，在三方社会对话中止的情况下，恢复社会伙伴和政府之间信任的一个途径是就具体问题签订小范围的协议(正如希腊²¹和西班牙所发生的情况)。最后，在立陶宛、波兰和斯洛伐克以及在德国东部的勃兰登堡州建立了新的社会对话机构。²²

65. 在中欧和东欧，三方伙伴经常在国家社会对话进程中陷入僵局，这促使它们要求国际劳工组织提供技术咨询来证实其立场，以及有时验证其立场。自 2013 年以来，在前南斯拉夫的马其顿共和国、黑山和塞尔维亚加强了国家社会对话制度。在黑山和塞尔维亚已经设立了技术秘书处。在格鲁吉亚，根据法律于 2013 年设立了三方社会伙伴关系委员会。在阿塞拜疆，经过国际劳工组织和三方成员 2013 年

¹⁹ 参见 O. Molina 和 I. Guardiancich: “Comparative overview: National trajectories and good practices in social dialogue”, 载于 I. Guardiancich 和 O. Molina (编): *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries* (日内瓦, 国际劳工组织, 2017年), 第1-57页。

²⁰ 参见 D. Vaughan-Whitehead (编): “Curbing inequalities in Europe: How can social dialogue and industrial relations help to close the gap?”, 载于 D. Vaughan-Whitehead: *Inequalities and the world of work: What role for industrial relations and social dialogue?* (日内瓦, 国际劳工组织和 Edward Elgar, 2017年)。

²¹ 例如, 希腊当局和欧盟委员会 2015 年签署了一个关于应对非正规经济工作问题的谅解备忘录。参见国际劳工组织: “Transition to formality: The critical role of social dialogue”, 载于 *Dialogue in brief*, 第1期, 2017年3月。

²² 关于波兰新的劳动力市场委员会的信息, 见欧洲改善生活和工作条件基金会: *Poland: New tripartite bodies begin operations* (都柏林, 欧洲改善生活和工作条件基金会, 2015年)。

以来在建立国家三方社会对话机制方面的共同努力，2016 年 9 月成立了国家经济和社会事务三方委员会。在塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦，工会进行了教育制度现代化，并参加了国际劳工组织推动的三方活动。乌兹别克斯坦的社会伙伴缔结了 2014-16 年三方总体社会经济协议。²³

美洲

66. 拉丁美洲很多国家的三方机构没有定期地召开会议，协议(如果有的话)没有得到适当执行。该区域若干国家的特点是严重的社会冲突和对政府、公共机构的高度不信任以及各部门之间的高度不信任。²⁴通过社会对话来预防或减少社会冲突的作法并没能一直充分制度化。此外，工人和雇主组织一再表示对其成员的暴力行为削弱了产业关系制度。拉丁美洲和加勒比地区是国际劳工组织结社自由委员会收到控诉最多的区域。

67. 但是，一些拉丁美洲国家取得了进展：例如，哥斯达黎加 2016 年通过了《程序性劳工法》，规定了在反工会歧视方面的快速程序。在智利，2017 年关于产业关系制度现代化的法律规定设立三方高级劳工理事会。在墨西哥，2013 年成立的全国生产率委员会确定了提高八个部门生产率的国家战略。

68. 若干国家进行了国家三方协商，通过了涉及环境(哥斯达黎加)、非正规化(也在哥斯达黎加)和工作条件(尼加拉瓜)等政策问题的社会协定。多米尼加共和国，国家就业委员会(一个在劳动部领导下促进跨部门协调的三方机构)批准了国家就业计划，该计划于 2014 年 10 月启动。尼加拉瓜 2013 年缔结了关于出口加工区劳动和生产稳定的三方协议。该协议自 2014 年 1 月生效，强调了社会对话和工人培训的重要性。

非洲

69. 2015 年，诺贝尔和平奖被颁发给了突尼斯全国对话四方集团(除其它各方外，该集团包括国际劳工组织的成员——突尼斯总工会(UGTT)和突尼斯工业、贸易和手工业联合会在内)，因为“在 2011 年茉莉花革命之后，它为在突尼斯建立多元民主作出了决定性贡献”。²⁵ 突尼斯国家社会对话的结果之一是 2013 年签署了一项社会契约，该契约帮助防止了一场严重的政治和社会危机，否则这场危机可能在革命之后升级为内战。根据社会契约的规定，人民代表大会 2017 年通过了关于成立

²³ 参见国际劳工组织：《What future for decent work in Europe and Central Asia: Opportunities and challenges》，局长报告，第10届欧洲区域会议，伊斯坦布尔，土耳其，2017年10月2-5日(日内瓦，2017年)；和国际劳工组织：乌兹别克斯坦共和国2014-2016年体面劳动国别计划(日内瓦，2017年)。

²⁴ 国际劳工组织：《2016 Labour Overview: Latin America and the Caribbean》(利马，2016年)，第63页。

²⁵ 国际劳工组织：《ILO Director-General welcomes Nobel Peace Prize for Tunisian National Dialogue Quartet》(日内瓦，2015年)。

国家社会对话委员会的法律。国家社会对话的另一个结果是推动在 2014 年 1 月通过了一部新宪法，该法律保障了基本的工人权利。

70. 自 2013 年以来，一些国家设立了三方社会对话机构，其中包括布基纳法索和喀麦隆。截至 2015 年，在近 40 个非洲国家建立了这种机制。²⁶已签署了若干项社会协定，以此作为加强稳定与和平的方式。贝宁 2016 年成立了国家社会对话委员会。塞内加尔和多哥政府于 2016 年增加了国家三方社会对话机构的预算。科特迪瓦(2015)和几内亚(2016)都加强了机构。2017 年 5 月，11 个国家的三方社会对话国家机构通过了一项关于加强国家社会对话机构作用和影响的宣言(《阿比让宣言》)。

71. 然而，挑战仍然存在，这往往与行动方缺乏资源和能力、行政支持薄弱和缺乏执行协议的政治意愿有关。例如，由于缺乏财政资源，马拉维三方劳工咨询委员会在 2009 和 2016 年 8 月之间没有举行会议(2016 年 9 月在国际劳工组织的支持下举行了一次会议)。斯威士兰和津巴布韦面临着在履行其权责方面的制度和立法挑战。在其它一些国家，国家三方社会对话机构被认为没有效果，因而已被解散(毛里求斯，2015)或面临被解散的风险。在贝宁出现了修改宪法的提案，其内容包括解散其经济及社会理事会(虽然该提案没有得到批准)。据称，博茨瓦纳和赞比亚政府在社会伙伴不同意它们于 2016 和 2015 年提出的一些立法修正案时分别绕过了社会对话。在南非，尽管国家经济发展和劳工理事会自 2013 年以来在修订和通过若干部法律方面发挥了关键作用，该进程仍不时遭到批评。²⁷

72. 在法语非洲区域的许多国家，三方机构在 2015-17 年期间致力于预见和处理那些影响公共行政和服务的劳动冲突。但是，当这些机构获得明确权责和资源之后，它们帮助了政府和社会伙伴来应对外部冲击。乍得国家社会对话委员会于 2017 年促成政府与公共部门工会之间达成一项协议，该协议帮助结束了为期三个月的公共服务罢工，减轻了石油价格危机的影响。塞内加尔劳动关系高级理事会和布基纳法索社会对话高级理事会(这些国家的国家三方社会对话机构)的任务分别于 2014 和 2017 年得到加强，纳入了防止和处理重大劳动纠纷、加强和平与稳定的任务。

73. 三方伙伴签署了经济和社会发展协定 — 2016 年，贝宁；2017 年，佛得角；2014 年，塞内加尔。

亚洲与太平洋

74. 亚洲和太平洋区域在批准国际劳工组织与社会对话有关的关键公约方面滞后，包括八个基本公约(特别是第 87 号和第 98 号公约)和四个治理公约。该区域发展中

²⁶ 国际劳工组织：《Towards inclusive and sustainable development in Africa through decent work》，局长报告，第13届欧洲区域会议，亚的斯亚贝巴，埃塞俄比亚，2015年11月30日-12月3日(日内瓦，2015年)。

²⁷ 参见 E. Webster, K. Joynt 和 A. Metcalfe，上引。

国家有大量劳动力属于非正规就业，工人面临着在成立自己组织方面的法律和实际障碍。

75. 自 2013 年以来，一些国家在建立法律和制度框架方面取得了进一步的进展。在中国，三方成员通过了旨在促进和加强集体谈判(特别是部门一级集体谈判)的政策文件，更加注重集体协议的质量层面。广东省 2015 年 1 月起生效的关于企业集体合同的里程碑式条例包括了工人进行集体谈判的权利和雇主本着诚意参与的义务；促进工人代表性的程序；以及处理集体谈判纠纷的规定。孟加拉国在 2013 年 4 月拉那广场灾难之后通过了关于制衣部门消防安全和结构完整性的国家三方行动计划。大韩民国在批准结社自由和集体谈判公约方面出现了新的前景。新的政府政策有望恢复信任，改善社会对话和产业关系环境。在日本，三方伙伴之间的深刻分歧导致劳工政策理事会未能就有关长期雇员和临时雇员同酬问题及更好地规范工作时间问题的法律草案达成共识。

76. 已经注意到在加强工人代表性和建立良好社会对话条件方面的努力，例如，在缅甸，在向国际劳工组织提出控诉和组成调查委员会之后，政府对有关立法进行了修订，并正式承认工会。在此之后已组成了数百个工会。数个工会就它们如何代表该国出席即将举行的国际劳工大会达成了一致意见。²⁸

77. 越南(2012)和缅甸(2013)建立了三方工资机构和法律框架。柬埔寨、马来西亚和新加坡在加强三方工资确定机制方面取得了显著进展(另见“工资”部分)。

78. 社会对话在亚洲阿拉伯国家的扩展非常缓慢。如果存在社会对话，也未能做到充分制度化或持续化。²⁹现有的几个社会对话机制在劳动力市场治理方面发挥着有限的作用(例如，在约旦和黎巴嫩)。其它一些国家仍然缺乏社会对话的基本条件。

79. 但也有一些取得进展的例子。阿曼 2014 年设立了一个三方委员会，每季度举行一次会议，审议劳动立法。伊拉克在 2015 年通过新的劳动法之前进行了广泛的三方讨论。在巴勒斯坦被占领土，经过在国际劳工组织支持下进行三年审议并向国家三方社会保障委员会提供援助之后，第一部私营部门工人社会保障法于 2016 年通过。³⁰ 2017 年下半年，黎巴嫩部长理事会重新启动了其经济和社会理事会，在旧成员任期届满 15 年之后任命了 71 名新成员。

²⁸ 国际劳工组织：在亚太地区建设一个拥有体面劳动并致力于可持续发展的包容性未来，局长报告，第 16 届亚太区域会议，巴厘，印度尼西亚，2016 年 12 月 6-9 日(日内瓦，2016 年)，第 36 页。

²⁹ 国际劳工组织：《Rethinking economic growth: Towards productive and inclusive Arab societies》(贝鲁特，2012 年)。

³⁰ 国际劳工组织：阿拉伯被占领土的工人处境，局长报告，附件，国际劳工大会，第 106 届会议，日内瓦，2017 年。

2.3.3. 按集群划分的挑战和机遇

就业政策

80. 截至 2017 年 7 月，有国际劳工组织 111 个成员国批准了 1964 年《就业政策公约》(第 122 号)，该公约是四个治理公约之一。它要求将社会对话作为制订和实施积极国家就业政策的关键组成部分，以促进充分、生产性和自由选择的就业。

81. 社会伙伴不仅参加了有关设计就业和劳动力市场政策的讨论；在实施和监测这些政策方面也征求了他们的意见。在一些国家，社会伙伴在政策协调机制框架内正式占有一席之地，如阿根廷、巴西、中国、德国和大韩民国，其负责实施这些政策的机构是三方性的；或者如荷兰和新加坡，其三方机制为解决更广泛的社会经济问题发挥了关键作用。

82. 自 2013 年以来，一些国家(包括多米尼加共和国、伊朗伊斯兰共和国、巴拿马、菲律宾、波兰和塔吉克斯坦)设立了专门的社会和经济政策社会对话机制。其它国家(包括巴巴多斯、爱尔兰、摩尔多瓦共和国和莫桑比克)在国家层面或地方层面(中国、哥伦比亚、摩洛哥和塞尔维亚)就这些政策进行了包容性协商。在其它情况下，所采取的措施涉及了一系列利益攸关者，包括少数群体和弱势群体(柬埔寨、厄瓜多尔和巴布亚新几内亚)。自 2013 年以来，由于认识到广泛协商在信息和合法性方面带来的好处，至少有 16 个国家和领土的劳动部选择成立包括其它部委和政府机构以及社会伙伴在内的指导或技术委员会。

83. 从 2013 到 2017 年 6 月，欧洲通过了 33 个关于青年就业的国家青年政策或国家行动计划。在相当多的情况下，青年和民间团体机构以及雇主和工人组织参与了通过这些政策或计划的进程。此外，在保加利亚、塞浦路斯和德国等国家，社会伙伴参与了通过国家青年保障实施计划的进程。然而，在其它一些国家，青年保障方面的社会对话被视为形式化，往往很草率。

技能

84. 1975 年《人力资源开发公约》(第 142 号)——在 2017 年 7 月之前有国际劳工组织 68 个成员国批准——第 5 条要求与社会伙伴协商制订职业培训计划。匈牙利和荷兰提供了在这方面采取包容性方法的例子。自 2013 年以来，社会伙伴分别在马拉维、苏丹和坦桑尼亚联合共和国参与制订指导方针、政策和框架。社会伙伴继续参加国家三方技术和职业教育委员会以及负责制定政策和方案的培训机构——并继续监督这些政策和计划的执行情况——例如，在孟加拉国、哥斯达黎加和坦桑尼亚联合共和国。

工资

85. 根据国际劳工组织关于最低工资的各项公约和建议书，自 2013 年以来，雇主和工人组织在各区域继续参与若干国家确定和调整最低工资的政策进程。例如，

在马来西亚、新加坡和越南的最低工资确定制度中体现了较为强有力的三方机制形式。2016 年，在国际劳工组织的支持下，斯里兰卡为建立这种机制迈出了第一步。

86. 三方机制在佛得角 2014 年 1 月首次建立最低工资制度方面发挥了作用。在南非，三方机制对于计划在 2018 年实行的新的工资政策发挥了重要作用，其中包括集体谈判和全国最低工资政策。乌拉圭通过三方机制于 2016 年 4 月将最低工资扩展到家庭工人。此前，该国在 2012 年 6 月批准了 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)，这本身就是三方对话的重大成就。

87. 在墨西哥，三方机制发挥了重要作用，促进将最低工资作为消除劳动贫困和减少过去二十年以来收入不平等加剧的工具。在国家三方最低工资委员会成员 2012 年开启漫长的对话和谈判之后，墨西哥的最低工资从 2012 年以来实际增长了约 7%，而此前墨西哥的最低工资自二十世纪九十年代末以来没有增长。

劳动监察和职业安全与卫生

88. 1947 年《劳动监察公约》(第 81 号)和 1969 年《(农业)劳动监察公约》(第 129 号)要求进行社会对话，促进执行劳动法和减少工作场所风险的劳动监察政策。这两项公约都是实现可持续发展目标 8 的关键工具。自 2013 年以来，国家三方劳工理事会分委会、职业安全卫生理事会和其它机构的特设专门政策会议越来越多地充当交流技术、政策和法律事宜信息的平台。在许多欧洲国家，专门的劳动监察三方结构确保了这种信息的共享。通过关于职业安全与卫生问题的特设三方协定，也实现了劳动监察机构与社会伙伴之间的协作，例如孟加拉国、葡萄牙和斯洛伐克的情况。

89. 在部门一级经常进行三方合作，就处理特定行业的问题向劳动监察部门提供指导。劳动监察员与工人、雇主及其组织之间的协作也采取了与工作场所安全委员会直接协作的形式。例如，摩洛哥 2014 年以来要求有 50 名以上工人的企业组织两方职业安全委员会，并与劳动监察部门分享有关工伤事故和疾病的报告。中国香港特别行政区亦已制定类似规章。

社会保障和养老改革

90. 社会保护是旨在实现包容性增长和可持续发展、取得公平社会成果的国家战略的一个必不可少的组成部分。有效的社会对话是发展包括社会保护底线在内的社会保护战略和体系的关键。若干社会保障公约，例如 1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)，要求三方参与社会保障计划委员会，2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)要求社会伙伴参与发展社会保护底线，包括扩大国家社会保障的战略。因此，喀麦隆、印度尼西亚、莱索托、莫桑比克、尼泊尔、阿曼、秘鲁、泰国和东帝汶已经通过三方机制来制订了关于社会保护底线的新立法或提案。

91. 从 2010 年到 2016 年, 155 个国家宣布了 979 项社会保护改革。³¹例如, 2014-17 年, 社会伙伴在印度、联合王国和美国参与了修改退休年龄的工作; 在阿根廷参与了扩大全民健康覆盖面; 在肯尼亚和南非参与了扩大失业保险和免税, 保护低收入工人; 在新加坡参与了修订立法, 保护 60 岁以上的工人。在其它一些国家, 政府在几乎或根本没有与社会伙伴协商的情况下实行了改革。此类改革主要是由紧缩措施推动的, 在很大程度上未能应对在提供养老金和覆盖面方面的缺口。

性别

92. 社会对话是促进劳动世界性别平等和非歧视的工具。所收集到的数据(虽然全球层面的数据非常零碎)证实了妇女在国家社会对话机构中的代表性不强, 通常不到 20%, 这是促进性别平等的障碍。尽管如此, 还是有一些令人鼓舞的进展: 例如, 在越来越多的非洲和欧洲国家中, 妇女在国家社会对话机构中的代表性已达到约 20-30%。³²2013 年以来, 一些国家采取了法律措施: 阿尔及利亚和智利 2016 年通过了法律, 要求这些机构中应该至少有三分之一的成员是妇女。2015 年, 塞内加尔产业关系高级理事会设立了一个性别平等问题常设分委会, 越南通过国家三方协议采纳了关于工作场所性骚扰行为的守则。

非正规经济

93. 哥斯达黎加(该国 44.7%的工人是非正规工人)政府和社会伙伴于 2016 年签署了一项三方协定, 为 2017 年 3 月成立关于工人和经济单位正规化的三方委员会铺平了道路。作为一个欧洲国家而言, 希腊非正规工作的比例非常高, 估计相当于国内生产总值的 25%。经过一个参与性进程并参考国际劳工组织的一份诊断报告, 在 2016 年 10 月达成了三方共识, 同意通过关于将激励措施和执法措施结合起来消除非正规化的政策建议。塞内加尔约有 97%的工作是非正规工作, 劳动关系高级理事会第六次全体会议专门讨论了向正规化转型的问题。在布基纳法索、加纳、墨西哥和前南斯拉夫的马其顿共和国, 通过三方参与, 对正规化面临的关键挑战进行了联合诊断, 并就对策或路线图达成了一致意见。

94. 在家庭工作(在很大程度上属于非正规活动)方面, 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)要求成员国保护家庭工人的结社自由和集体谈判权利, 并规定在实施公约方面与雇主和工人组织进行协商。例如, 玻利维亚多民族国为家庭工人编写了一份合同范本。

农村经济

95. 世界上近 80%的劳动贫困人口处于农村经济中。应对体面劳动赤字的主要挑战之一是缺乏社会对话。农村地区的雇主和工人组织往往非常分散, 成员人数也

³¹ 国际劳工组织: *Social Protection Monitor*, 2017年。

³² A. Muller: *National social dialogue institutions: A global overview* (日内瓦, 国际劳工组织, 即将出版)。

很少。因贫穷和非正规性而加剧的法律和实践方面的困难体现了农村社区的偏远和所存在的各类工人，他们主要是自营就业者以及季节性、临时性和移民工人。³³ 这些组织需要强大和独立，以便参与社会对话和决策。另外，很重要是赋予农村妇女权能，解决农村妇女在社会伙伴中的代表性不足问题，并通过集体谈判促进性别平等。一些国家已经采取了这些步骤，包括捷克共和国、斯洛文尼亚、墨西哥³⁴ 和摩洛哥。³⁵

移民工人

96. 所有区域都经历了劳务移民的增长：例如，在亚洲和阿拉伯国家之间以及在东南亚内部的一些移民走廊，1990 年以来国际移民(其中大部分是移民工人)的数量都增加了两倍。³⁶ 1975 年《移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)、1949 年《移民就业建议书》(修订版)(第 86 号)和 1975 年《移民工人建议书》(第 151 号)要求成员国让社会伙伴参与为移民工人提供服务，及就国际劳务移民问题进行磋商。³⁷ 在一些国家(包括孟加拉国、智利和南非)通过三方协商制定了国际移民政策。然而，2016 年进行的一项涵盖所有区域的 210 多个全球组织、代表广泛行业的有关移民和专业人员流动性的调查发现仅有 17% 的作出答复的组织报告称它们能够对国家的移民政策施加影响。³⁸ 实施公约和建议书专家委员会指出一些工人和雇主组织几乎或根本没有就劳务移民问题获得征求意见的机会，或者不是处理这方面问题的国家委员会的成员。³⁹ 另外，此类组织几乎没有被邀请参与有关双边和多边劳工协议的谈判。

97. 一个关键的挑战是在有关国际移民的讨论中经常缺乏劳动部门的参与，在内政部、外交部和移民部之间也没有任何三方社会对话传统。此外，目前关于移民问题的政治讨论往往以误解为基础，导致更加难以倡导管理得当的劳务移民。

³³ 国际劳工组织：“Promoting social dialogue in the rural economy”, *Decent work in the rural economy policy guidance note* (日内瓦，2015年)。

³⁴ 参见国际劳工组织： *Giving a voice to rural workers: General Survey concerning the right of association and rural workers' organizations instruments*, 报告三 (1B 部分)，国际劳工大会，第 104 届会议，日内瓦，2015 年。

³⁵ 参见国际工会联合会： *Nearly 1,000 agriculture workers in Morocco celebrate first bargaining pact*, 2015 年。

³⁶ 国际劳工组织：应对不断变化的劳务移民形式的治理挑战，报告四，国际劳工大会，第 106 届会议，日内瓦，2017 年，第 9 段。

³⁷ 参见国际劳工组织：促进公平的移民：关于移民工人文书的普查，报告三 (1B 部分)，国际劳工大会，第 105 届会议，日内瓦，2016 年，第 618 段。

³⁸ A.T. Fragomen, Jr.: “The business case for migration: The GFMD business mechanism’s position paper and recommendations for presentation at the Ninth GFMD Summit”, 孟加拉国，2016 年 12 月，第 3-21 页，引自国际劳工组织： *Addressing governance challenges in a changing labour migration landscape*，上引，第 59 段。

³⁹ 国际劳工组织： *Promoting fair migration: General Survey concerning the migrant workers instruments*，上引，第 136 页。

98. 针对叙利亚难民危机，约旦、黎巴嫩和土耳其作出了巨大努力，一些欧洲国家调整了其政策，以收容更多的难民。例如，丹麦政府和社会伙伴于 2016 年缔结了一项关于将难民灵活地纳入劳动力市场的协议。在德国，社会伙伴于 2016 年参与制订了《融入法》，加速难民融入劳动力市场。挪威 2016 年 5 月缔结了一项关于为具备所需技能的难民提供快速劳动力市场准入的三方协议。在欧洲以外的地方，巴西的国家三方委员会就发放居住和工作许可达成三方共识后，在 2011 年至 2016 年接纳了约 8.5 万名来自海地的难民。

自动化和数字工作

99. 自动化和数字化正在造成工作的演变，并使世界各地的就业形式更加多样化。这些转变可以为平衡工作和私人生活提供选择方案(例如远程工作)，有助于企业的适应性并提高劳动力市场参与(例如通过使用零工)。然而，它们也导致有可能更加依赖非标准就业形式⁴⁰ (在这种情况下，工人更经常缺乏法律或实践方面的保护)和非正规就业。

100. 在自动化和数字化方面似乎没有缔结正式的社会契约。然而，在澳大利亚、丹麦、德国、意大利、俄罗斯联邦、新加坡和西班牙等国，三方成员共同努力来分析所谓第四次工业革命的影响。欧洲工会联合会于 2016 年 6 月通过了一项“迈向公平数字工作”的决议。⁴¹ 在 113 个以上的国家开展的三方对话促进了国家或次区域层面(例如加勒比共同体)在国际劳工组织劳动世界的未来举措框架下的政策对话(专栏 2.3)。它们对政策和规章的影响还有待观察。

专栏 2.3

关于劳动世界未来的国家对话：简介

关于劳动世界未来的国家对话，除其它外，涵盖了社会对话行动方和机构在技术演进和商业模式改变背景下的作用。在以下方面提出了建议，其内容涉及有必要根据正在塑造劳动世界的新的现实情况，全面调整社会对话：

- 利用三方社会对话促进转型，确保公平分配费用、待遇和社会福利支持(喀麦隆、意大利、荷兰和卢旺达)；
- 启动关于雇主-雇员关系演变的三方社会对话，旨在通过新的、但是灵活的保护工人的规则(塞内加尔和巴拿马)；
- 利用集体谈判应对技术、数字化和新的工作组织安排形式的挑战，防止损害或规避工作的基本原则和权利(比利时、德国、肯尼亚、西班牙和瑞士)；
- 加强社会伙伴行动方在社会经济(合作社)、中小企业和非正规经济中的代表性(法国)；

⁴⁰ 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，2015年2月16-19日)，第2段，第50页。

⁴¹ 参见<https://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-digitalisation-towards-fair-digital-work#.WmiIw610zct>。

- 探索按工作类型或地区组织自营就业者、独立承包者以及零工或平台经济工人和代表他们的新机制(包括使用信息技术和虚拟社区)(日本)。

资料来源：国际劳工组织：Synthesis Report of the National Dialogues on the Future of Work (日内瓦，2017 年)，第 61-64 页。

经济绿色化

101. 在一些国家，社会伙伴参与了负责确定工作计划以及指导和监测绿色就业项目的项目指导委员会。自从在《联合国气候变化框架公约》下通过《巴黎协定》以来，在这方面可以看到新的努力，环境和气候议程进一步得到推动。值得注意的是，《巴黎协定》中提及了劳动力公平转型以及根据国家层面确定的发展优先事项创造体面劳动和高质量工作的必要性，国际劳工组织关于向人人享有环境上可持续的经济和社会公平转型的指导方针着重指出了社会性对话的重要性。社会伙伴不仅是发展合作的接受者，而且是计划设计方面的伙伴。一个例子是赞比亚的绿色就业计划，其治理模式包括许多公共、私营和非政府伙伴及联合国的参与。⁴²

102. 同样，菲律宾公平转型项目的指导委员会也包括社会伙伴在内。菲律宾的工人组织利用国际劳工组织关于向人人享有环境上可持续的经济和社会公平转型的指导方针，在环境和自然资源部于 2017 年 2 月发布关闭矿山命令的情况下提出了关于公平转型的全面框架和建议。其中一项建议包括成立一个采矿业的三方理事会。其它例子的特点在于国家和部门层面的绿色就业评估，包括评估绿色部门发展的范围和投资需求、创造和扩大可持续企业和价值链的潜力以及绿色就业所需的技能。自 2013 年以来，在毛里求斯、墨西哥和乌拉圭，此类评估的结果为制定支持在向绿色经济转型过程中创造体面劳动和绿色就业以及进行社会对话的国家政策提供了参考。⁴³

合作社

103. 合作社是由其成员拥有和民主地进行控制的企业。2002 年《促进合作社建议书》(第 193 号)对合作社的定义是“为了满足其经济、社会和文化方面的共同需要和愿望的一些人，通过一个共同拥有和民主管理的企业而自愿联合起来的自治协会”。各国政府应为发展和促进可持续和民主的合作社提供支持性政策和法律框架。

⁴² 关于赞比亚绿色就业计划的进一步信息，参见 <http://www.zambiagreenjobs.org/>。

⁴³ 参见 <http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/publications/assessments/lang--en/index.htm>。

104. 关于结社权和农村工人组织文书的一般性调查指出，许多成员国报告称农村工人组织了自己的合作社。⁴⁴ 例如，中国政府报告称2013年底在中国有980,000个专门的农民合作社，其成员来自超过7400万的家庭，涵盖了数量不断增长的行业。

105. 随着传统的标准雇佣关系的削弱，合作社成为工人和雇主组织所使用的一种替代性组织形式。它们有助于工人的代表性，特别是那些在非正规经济部门工作的人员的代表性，以及在其它组织形式受到限制地区工作的人员的代表性。自营就业和零工人员的一个选择是平台合作社。例如，通过这种方法，有越来越多的出租车司机合作社不再使用叫车公司作为中介，其中一些叫车公司克扣司机的权利和利益。

2.4. 两方社会对话

106. 促进私营和公共部门包容性、生产性和健全的产业关系是实现体面劳动的关键。两方社会对话仍然是促进此类关系的最适当方法，包括通过雇主及其组织与工人组织谈判集体协议，以及管理者与工人代表在工作场所开展合作与协商(包括旨在高效防止和处理冲突)。这些进程近年来发生了重大变化。

2.4.1. 集体谈判

107. 对世界各地众多的工人而言，集体谈判对于确定工资和工作条件非常重要。然而，各国在集体谈判覆盖面、结构及其范围和内容方面存在相当大的差异。

108. 集体谈判有若干作用，包括分配作用(分享生产率收益)、保护作用(通过对法定应享权利或既得权利的联合监测，确保适当的工资以及规定每天和每周工作时间的限制)、表达意见作用(在行业或企业中的参与)以及劳动和平作用(处理争议，使联合规则合法化)。⁴⁵

覆盖面和结构

109. 不同国家、地区和发展背景之间的集体谈判覆盖面差别很大，覆盖率在1%或2%(马来西亚、巴拿马和菲律宾)到近乎100%(奥地利、法国和比利时)之间。⁴⁶ 图2.1表明某些区域的集体谈判覆盖面较低(例如，亚洲)，而另一些区域(西欧)覆盖面较高。在非正规经济自营就业工人所占比例较高的国家，集体谈判覆盖率可能引起误解，因为覆盖率可能仅适用于一个类别的工人，而该类别工人只占工人总数很小的一部分。例如，在喀麦隆，2014年领薪就业(正规和非正规)人数仅占总就

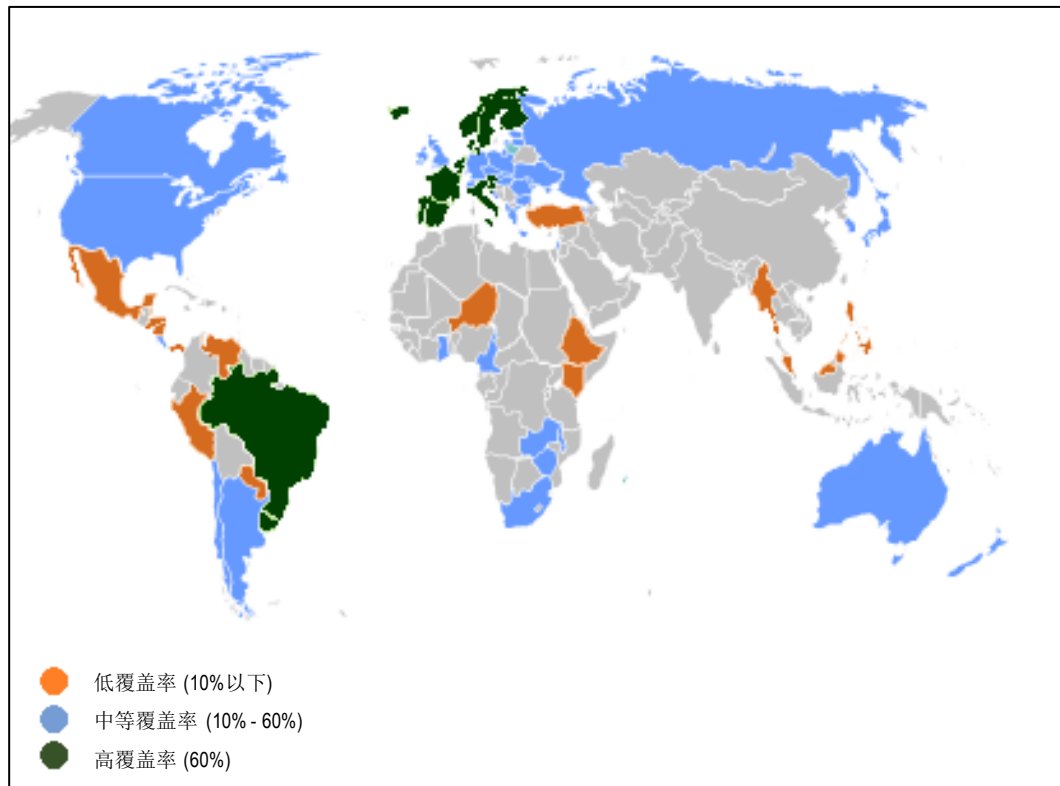
⁴⁴ 国际劳工组织：《Giving a voice to rural workers: General Survey concerning the right of association and rural workers' organizations instruments》，报告三(1B部分)，国际劳工大会，第104届会议，日内瓦，2015年。

⁴⁵ Visser，上引(2016年)。

⁴⁶ 谈判覆盖面被定义为适用集体协议的雇员所占的比例。关于集体谈判覆盖率，参见国际劳工组织产业关系数据库，可在www.ilo.org/ilostat 网址上查询。

业人数的 24.6%；自营就业工人占 68%；其余 7.4%的工人包括不领薪家庭工人和其他工人。喀麦隆的集体谈判覆盖率为 58.6%，属中等水平，但是该数字只说明了雇员的覆盖率，他们在就业总数中仅占不到四分之一。占就业总数近三分之二的自营就业者没有参与集体谈判。

图 2.1. 雇员集体谈判覆盖率(领薪就业, 2016 年或有最新数据的年份)



资料来源：国际劳工组织：产业关系数据库(IRData)。

110. 集体谈判是在不同层面进行的，即跨职业(国家或中央)层面、部门或行业以及企业层面。一些国家仅在一个层面进行集体谈判，另一些国家则在多个层面进行集体谈判，社会伙伴在不同层面不同程度地表达对议题的意见和进行协调。

111. 例如，跨职业协议多年以来在比利时和芬兰导致了工资和工作条件的总体发展。在法国，最近引入了关于个人培训账户和非全日制工作的跨职业协议。

112. 有些国家的特点是部门层面的多雇主谈判(包括奥地利、丹麦、法国、德国、意大利、荷兰、挪威和瑞典)。这不仅是发达国家的现象，因为最近在诸如以下国家也签署了部门层面协议：马拉维(水和卫生)、尼日尔(运输)、卢旺达(公共部门)、坦桑尼亚联合共和国(茶叶和烟草)、突尼斯(农业)、赞比亚(农业和种植园部门)和津巴布韦(肉类加工、洗涤剂 and 食品加工)。部门层面谈判也是阿根廷、南非和乌拉圭谈判结构的特点。

113. 在其它国家，包括北美洲(除加拿大某些部门外)、中美洲和安第斯次区域、亚洲和太平洋以及中欧和东欧，几乎只在企业层面进行集体谈判。⁴⁷

114. 在若干国家，包括那些进行多雇主谈判的国家，集体谈判日益分散到企业层面(例如澳大利亚、希腊、匈牙利、爱尔兰、新西兰、罗马尼亚和联合王国)。这一进程始于二十世纪八十年代，在二十世纪九十年代形成势头，在全球经济危机之后加剧。在其它国家，这一趋势的成因是在部门协议中决定将一些问题(例如补充薪资和工作时间)分散到公司层面另行谈判(例如丹麦、法国、德国、意大利、荷兰、葡萄牙和西班牙)。

115. 可通过不同方式进行多个层面的谈判：可在谈判部门协议的同一工会的控制下，进行各个层面相互协调的谈判；也可进行不加协调的、涉及企业层面工会以外行动方的谈判，包括通过一般开放性条款，允许在企业层面确定关于工资和工作时间的具体条款(以部门标准为基础，向上或向下浮动)，或者在企业层面商定协议的基础上免除适用部门标准(须经法律或更高层面集体协议允许)。在全球经济危机后，在一些欧洲国家更多地出现了允许在特定情况下(例如，经济困难时)免除适用部门最低标准的临时开放性条款，在乌拉圭⁴⁸和南非⁴⁹也使用了此类条款。

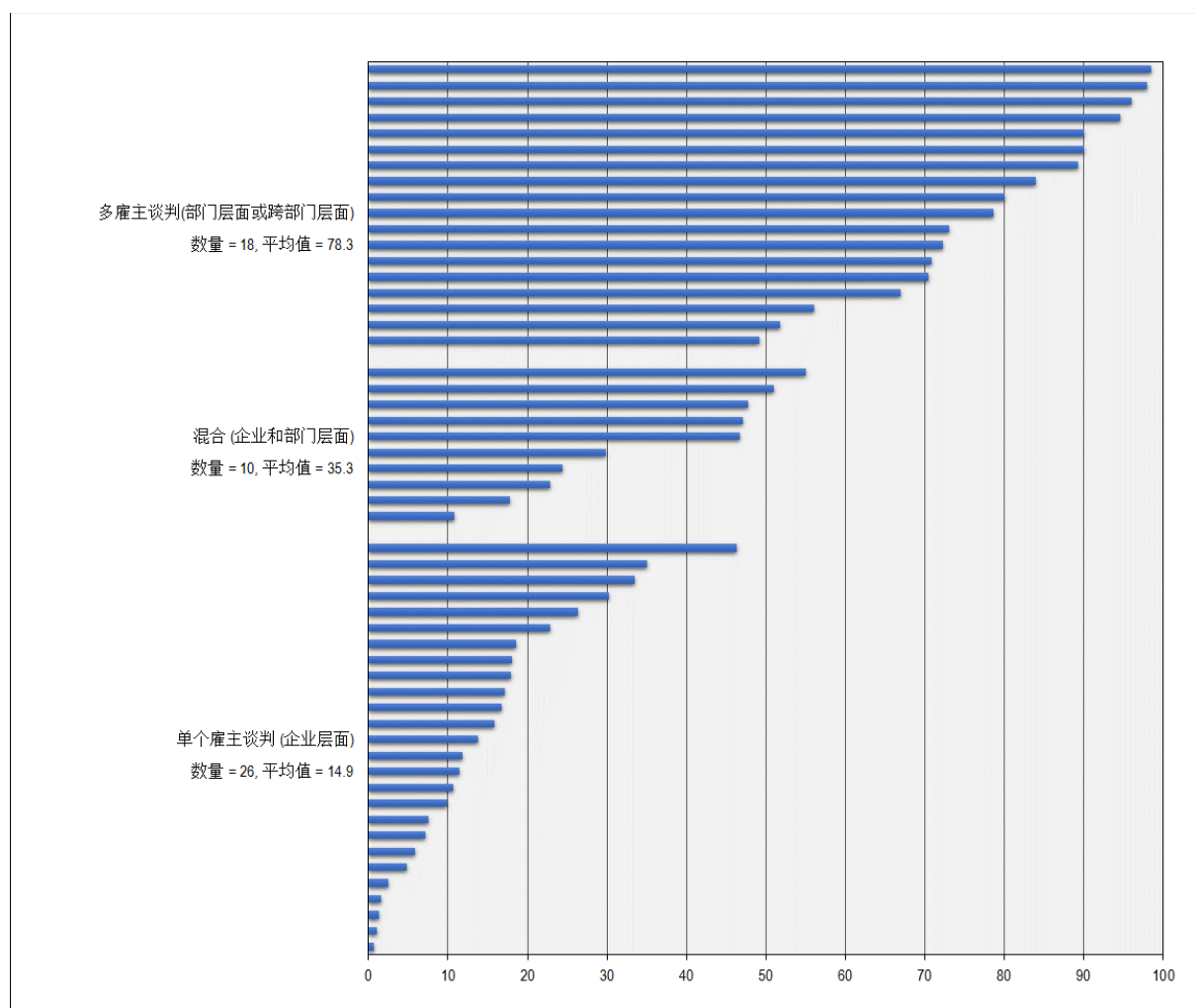
116. 与谈判结构(多雇主或单一企业)密切相关的是集体协议的覆盖范围和包容性——集体协议所覆盖的雇员比例以及纳入非标准形式就业的工人、移民工人和领薪的非正规雇员的情况。在具有可供使用的数据、以部门层面或跨部门层面多雇主谈判为特点的国家(图 2.2 最上面的一组)，平均集体谈判覆盖率为 78.3% (18 个国家)；采取混合体系国家的覆盖率为 35.3% (10 个国家)；以单个雇主谈判为主的国家的覆盖率为 14.9% (26 个国家)。

⁴⁷ 参见 J. Visser, S. Hayter 和 R. Gammarano: “Trends in collective bargaining coverage: Stability, erosion or decline?”, 载于 *Labour Relations and Collective Bargaining*, Issue Brief No. 1 (日内瓦，国际劳工组织，2017 年2月)。

⁴⁸ 参见 Visser, 上引 (2016年)；另见 G. Mazzuchi. *La negociación colectiva en el sector textil vestimenta en Uruguay* [Collective bargaining in the textiles and clothing sector in Uruguay] (日内瓦，国际劳工组织，即将出版)。

⁴⁹ S. Godfrey. *Multi-Employer collective bargaining in South Africa* (日内瓦，国际劳工组织，即将出版)。

图 2.2. 按主要谈判层面划分的集体谈判覆盖率(百分比), 2016 年或有最新数据年份



资料来源：产业关系数据库(IRData)。

117. 有关 2012 至 2016 年期间谈判覆盖率变化的数据表明，虽然一些国家的覆盖面保持稳定，另外一些国家(包括巴西、智利和哥斯达黎加)的覆盖面有所增长，但总体上仍然呈下降趋势。鉴于集体谈判与更平等的工资分配之间的关系，一个日益引起关切的问题是因集体谈判覆盖面下降而导致工资不平等加剧。⁵⁰

118. 对一些国家(包括日本、联合王国和美国)而言，这种下降属于长期以来的下降趋势的一部分，在某种程度上反映了工会成员人数和谈判能力下降，在成立组织方面的障碍加大，越来越多地使用开放性条款以及成员类别发生变化(例如，德国的不受集体协议约束的成员)。最近，在某些由于全球经济危机而寻求国际金融援助的欧洲国家(塞浦路斯、希腊、爱尔兰、拉脱维亚、葡萄牙和罗马尼亚)，谈判覆盖面急剧下降。一揽子贷款方案所附加的计划往往要求改变工资确定机制。这

⁵⁰ S. Hayter: “Unions and collective bargaining”, 载于 J. Berg (编): *Labour market institutions and inequality: Building just societies in the 21st century* (日内瓦，国际劳工组织和 Edward Elgar, 2015年)。

包括对集体谈判框架进行改革，侧重公司层面协议，而不是部门和国家层面协议；规定在企业层面承认其他(非工会)工人代表；限制集体协议在到期后的连续性；中止适用扩大条款或增加这方面的难度。⁵¹

119. 集体谈判覆盖面保持稳定或有所增长的国家都采取了一系列政策措施来更普遍地促进集体谈判，并特别促进了集体谈判协调。这些措施包括缔结社会契约或国家总体协议(如芬兰，2016 年)；在政策决定中降低对于扩大和引入公共利益因素的门槛，以扩大集体协议，例如，非标准和移民工人在某一部门的比例(南非和瑞士，2017 年)；促进将集体协议适用于外派工人(由其雇主临时派往另一国任职的雇员)的措施(挪威，2015 年)；改革有关集体谈判程序和工会的立法，消除在成立谈判单位或履行组织权利方面的障碍。

120. 一些国家为中小型企业谈判安排方面作出了特别规定。例如，在南非，部门谈判委员会涵盖了中小企业，劳工法要求确保中小企业在谈判委员会中有充分代表性。在将集体协议适用于或扩大到涵盖中小企业的情况下，有时存在相关规定，允许中小企业申请全部或部分豁免执行协议。⁵²

集体协议的范围

121. 自 2013 年以来，在一些企业、工业和国家，集体协定所涵盖问题和议题的范围继续扩大，而在其它一些企业、工业和国家其范围仍然有限或肤浅(或两者兼而有之)。

122. 在许多国家，工资仍然是主要议题。在全球经济危机给就业带来威胁，从而抑制工资谈判的情况下，集体谈判被用作避免失业的工具。欧洲从 2013 年开始恢复集体商定工资，但尚未充分弥补危机之前和期间所降低的工资。⁵³集体谈判对工资的影响下降，导致德国(2015)和南非(2017)等国家将设定国家最低工资与促进和加强集体谈判的措施结合起来，强化工资政策。在其它一些国家，如柬埔寨、印度尼西亚和越南，集体协议仅仅复制了法律规定的最低保障而已(无论提及或不提及最低工资)。在这种情况下，集体谈判主要起到冲突管理和遵纪守法的作用，而不是确定工资和分配的作用。⁵⁴

123. 在不同国家、区域和部门，工作时间问题的重要性各不相同。一些创新性集体谈判条款的例子包括：瑞士向超过每周工作时间目标五个小时以上的非全日制雇员提供奖金；新西兰向快餐工人提供最低工时保证和最低提前通知时间；南非

⁵¹ Visser, Hayter 和 Gammarano, 上引。

⁵² S. Hayter 和 J. Visser: *Inclusive labour protection: The application and extension of collective agreements* (日内瓦，国际劳工组织，即将出版)。

⁵³ 欧洲改善生活和工作条件基金会: *Developments in collectively agreed pay 2016*。

⁵⁴ J. Besamusca 和 K. Tijdens: “Comparing collective bargaining agreements for developing countries”, 载于 *International Journal of Manpower* (2015 年，第 36 期，第 1 号)，第 86-102 页。

提供了工作分享安排。在墨西哥，根据学校上课时间变化商定冬季月份工作时间的变化。

124. 因为企业谋求确保提高生产率，而工会则设法维持生产率增长与工资之间的联系，生产率、绩效和质量问题也列入了谈判议程。在日本(一个在企业层面谈判、工会发挥强有力协调作用的国家)，一个中立的第三方机构——日本生产率中心——得到社会伙伴信任，成为一致同意的生产率信息来源。直到二十世纪九十年代初，工资与生产率的增长保持同步，但在日本“失去的十年”(1992-2002)期间，奖金取代了基本工资增长，成为工资谈判的关键议题，目前工资增长已经落后于生产率增长。⁵⁵ 在巴西，法律规定通过集体谈判参与分配利润和成果。这是为了提供激励措施，提高生产率和改善收益分配。大约五分之一的集体协议纳入了雇员利润分享，其目标各不相同，有的旨在减少缺勤，有的作为实际生产措施。菲律宾和南非也正在采取类似举措。

专栏 2.4

斯里兰卡：种植园工人集体协议中有关生产率的新规定

斯里兰卡种植园工人集体协议适用于所有地区的种植园公司，每两年到五年重新谈判一次。2016 年的协议第一次纳入了关于生产率的规定。它还纳入了工会关于在行业和种植园层面提高生产率的承诺，特别是通过转向与生产力挂钩的工资制度，其基础是收入共享/外聘种植者模式。为了实现这一目标，缔约方同意在协议期间召开会议，讨论执行上述措施的方式。

资料来源：S. Ranaraja: *Multi-employer bargaining in the plantation sector in Sri Lanka* (国际劳工组织，2017 年)，未发表。

125. 集体谈判在改善非标准就业工人的工资、工作条件和雇佣条款方面也发挥了重要作用。非标准就业形式的增长对传统产业关系制度的覆盖面和效力构成了挑战。国际劳工组织监督机构欢迎一些国家迄今为止所进行的改革，这些改革向某些类别的自营就业工人开放集体谈判机制(爱尔兰)，或促进工会在非标准形式就业工人比例较高的部门开展集体谈判的能力(南非)。

126. 菲律宾的一项协议规定，在任何 12 个月期间，若临时工或散工从事与常规雇员同等工作的时间达到 156 天，则其应被视为常规雇员。社会伙伴还利用集体谈判来确保不同类型合同工人之间的工资平等(印度、毛里求斯和挪威)，并确保同一个工作场所的所有工人都能得到充分的职业安全与卫生培训(毛里求斯和西班牙)。在大韩民国，一项集体协议要求雇主监督公司的分包商，以防止工伤事故和疾病，并根据《职业安全与卫生法》提供相关教育。

⁵⁵ 参见 T. Kato: *Productivity, wages and union in Japan* (日内瓦，国际劳工组织，工作和雇佣条件系列，第 73 号，2016 年)。

专栏 2.5

德国钢铁行业对分包商的负社会责任的管理

受集体协议约束的公司把工作外包给通常不具有工人组织的分包商，这是德国集体谈判覆盖面下降的原因之一。2010 年，北莱茵-威斯特伐利亚的德国金属工人工会和钢铁业雇主组织的金属工业协会缔结了一项关于分包商的集体协议，规定所有临时的中介派遣工人享有同工同酬。在 2014 年，欧洲蒂森克虏伯钢铁股份公司(德国最大的钢铁生产商之一)商定了关于中介派遣工人的工作和雇佣条件标准。蒂森克虏伯公司的人力资源总监使监督委员会认识到中介派遣工人过高的事故率以及与此相关的责任和名誉风险。因此，成立了一个新的负责任的分包商管理部门，该部门负责通过培训和修订采购实践，在分包公司实施社会标准，并负责进行监督和确保合规。事故率大大下降，德国金属工人工会加大了在外包公司成立工人组织的力度，包括通过向中介派遣工人提供法律咨询。

资料来源：G. Bosch: “Social dialogue in Germany: Innovation or erosion?”, 载于 D. Vaughan-Whitehead (编): *Inequalities in the world of work: What role for industrial relations and social dialogue?* (日内瓦，国际劳工组织和 Edward Elgar, 2017 年)。

127. 集体谈判是实现性别平等的一个有用工具，特别是通过与立法以及公司层面措施等监管手段相结合。谈判小组中的妇女扩大了集体谈判议程，纳入了与妇女特别相关的问题，如性别工资差距、生育保护、工作-生活平衡和基于性别的暴力。⁵⁶

公共部门集体谈判：这定的进展情况

128. 面对欧元区 and 全球经济危机，一些欧洲国家，包括德国、马耳他、荷兰、挪威和瑞典，并没有冻结工资或削减公共部门集体谈判。在另一些国家，自 2013 年以来，公共部门集体谈判机制部分程度上从危机影响中恢复过来。德国继续实行将通过谈判确定的公共雇员(Angestellte)工资增长扩大到核心公务员(Beamte)的做法，黑山 2015 年首次采取了这一做法。在丹麦，随着 2015 年签署的一项集体协议，原本缓慢的工资增长开始提速。在爱尔兰，2015 年的全国公共服务部门稳定协议规定在 2016 年增长工资，这是 2010 年以来的首次增长。2016 和 2017 年，在克罗地亚、塞浦路斯、匈牙利、塞尔维亚和斯洛文尼亚也缔结了集体协议。捷克共和国和黑山于 2015 年首次达成了部门层面协议。在意大利(2015)、立陶宛(2013)、葡萄牙(2013、2014 和 2015)和罗马尼亚(2014)，法院推翻了工资削减或对集体谈判的限制。在希腊，继 2011 和 2014 年之间发布四次阻止政府雇员罢工的公民动员令后，政府于 2015 年 5 月停止了公民动员令。

⁵⁶ J. Pillinger, V. Schmidt 和 N. Wintour: *Negotiating for gender equality* (日内瓦，国际劳工组织，Labour Relations and Collective Bargaining, Issue Brief No. 4, 2015年)。

129. 在美国，公共部门集体谈判主要在州和地方层面进行，改变集体谈判法律的趋势继续存在。2016 年，最高法院允许地方公共部门集体谈判协议要求非工会成员支付部分集体谈判活动费用。⁵⁷ 一项研究发现，集体协议的若干方面对工资的影响远远小于禁止工会保障协议的法律对工资的影响。⁵⁸

130. 其它若干国家加强了公共部门协商和谈判机制。哥伦比亚于 2013 年 5 月颁布了一项公共部门谈判法令，并于 2013 年、2015 年和 2017 年与政府工会签署了集体协议。为应对公共服务部门的一系列罢工，南非公共服务集体谈判委员会与国际劳工组织合作开展关于外包和实施体面劳动的联合研究。2016 年，澳大利亚参议院审议了 2015 年工作场所谈判政策，旨在促进缔结集体协议。随后，人力资源部(2015)、农业部(2017)、国防部(2017)以及澳大利亚税务局(2017)达成了集体协议。此外，昆士兰州政府也于 2016 年通过了立法，加强公共服务部门的谈判。秘鲁宪法法院于 2015 年裁定应允许公务员谈判工资。然而，在波多黎各，由于美国政府为应对该岛金融危机而任命的金融管制委员会的压力，政府于 2017 年 1 月中止了集体协议中财务条款的谈判。

2.4.2. 工作场所合作

131. 工作场所合作是企业层面两方社会对话的一种形式。它可以采取多种形式，包括信息分享、协商以及在某些情况下更积极的合作形式，如共同决定或其它类型的联合决策。

132. 正如相关国际劳工标准所预见的，工作场所合作应与集体谈判相辅相成，两者之间应有明确的区分。⁵⁹ 在通过这些标准时，国际劳工组织谨慎地确保沟通、协商和合作进程将不会损害结社自由或集体谈判，也不会削弱工会的地位，包括在那些工会仍然薄弱、需要加强的发展中国家。⁶⁰

133. 最近的研究确认信息和协商结构与工人福祉及企业绩效方面的一系列可取成果之间存在正面联系，这包括职业安全与卫生方面的改进⁶¹ 和生产率的提高。⁶² 对国际劳工组织-国际金融公司(IFC)“更好的工作”计划(涵盖海地、印度尼西亚、

⁵⁷ *Friedrichs v. California Teachers Association*, 578 US (2016年)。

⁵⁸ B. Frandsen: *The effects of collective bargaining rights on public employee compensation: evidence from teachers, firefighters, and police* (杨百翰大学, 2014年)。

⁵⁹ 主要参见 1952 年《企业合作建议书》(第 94 号)、1967 年《企业内情况交流建议书》(第 129 号)、1971 年《工人代表公约》(第 135 号)和 1971 年《工人代表建议书》(第 143 号)。

⁶⁰ 参见国际劳工组织：会议记录，国际劳工大会，第 54 届会议，日内瓦，1970 年，第 639 号。

⁶¹ D. Walters 和 E. Wadsworth: *Worker participation in the management of occupational safety and health: qualitative evidence from ESENER-2*, European Risk Observatory Overview report, 欧洲工作中的安全与卫生局(卢森堡，欧盟出版局，2017 年)。

⁶² S. Mueller: “Works councils and labour productivity: Looking beyond the mean”, 载于 *British Journal of Industrial Relations* (2015 年，第 53 期，第 2 号，6 月)，第 308-325 页。

约旦、尼加拉瓜和越南)的评估表明,一个运作良好的工厂委员会(具有性别平衡和经自由选举产生的工人代表)可带来诸多益处(专栏 2.6)。

专栏 2.6

评估国际劳工组织-国际金融公司“更好的工作计划”的影响

“更好的工作计划”是由国际劳工组织和国际金融公司合作于 2006 年 8 月发起的,其目的是改善制衣部门全球供应链遵守国际劳工组织基本原则、工作中基本权利和国家劳动法的情况,促进发展中国家的竞争力。社会对话——集体谈判和工作场所合作——在该计划所有的组成部分中占重要地位。

2016 年在“更好的工作”工厂进行的独立影响评估(基于 1.5 万多份工人调查和 2000 多分管理人员调查)的结果表明,该计划在以下方面具有重大和可衡量的积极影响:遵守核心劳工标准和国家法律、工人自行报告的福祉、企业的底线以及更广泛的社会和人类发展指标。例如,2009-15 年,在所涵盖的工厂中性别工资差距缩小(海地,17%),性骚扰方面的关切下降(约旦,18%),妇女产前保健机会增加(海地,26%)。由于该计划,工厂提高了生产率(最高达 22%)和利润率(最高达 25%)。

资料来源:国际劳工组织和国际金融公司: *Progress and potential: How Better Work is improving garment workers' lives and boosting factory competitiveness: A summary of an independent assessment of the Better Work Programme* (日内瓦, 2016 年)。

134. 当在具有工会的背景下进行合作与协商⁶³以及工人代表能独立地发表集体意见时⁶⁴,取得的效果更好。在不具有工会的背景下,所取得的效果很大程度上取决于管理方对这一进程的承诺和支持。⁶⁵“更好的工作”评估也反映了这一点,发现在具有集体协议的情况下,工作场所委员会的效果更大。当工人和雇主致力于一个积极的互动进程,而不止于进行沟通时,工作场所合作最为成功。⁶⁶大多数支持工作场所合作的法律、法令和条例都是在这样的背景下通过的:工会数量下降,劳动关系从部门层面转向企业层面,希望管理工作场所冲突和增加公司竞争力。

135. 虽然某些产业关系制度允许自愿建立工作场所合作机制,但是很多制度对于建立此类机制进行了规范。例如,在缅甸和卢旺达以及许多非洲法语国家,工作场所合作论坛是强制性的,有时受限于企业的最低人数。在其它国家,必须根据工人的要求或经工人(如塞尔维亚)或工会(巴西和坦桑尼亚联合共和国)的批准才能

⁶³ 参见 P. Ellguth, H.D. Gerner 和 J. Stegmaier: “Wage effects of works councils and opening clauses: The German case”, 载于 *Economic and Industrial Democracy* (2014 年, 第 35 期, 第 1 号), 第 95-113 页。

⁶⁴ 参见 M. Hall 等: “Trade union approaches towards the ICE regulations: Defensive realism or missed opportunity?”, 载于 *British Journal of Industrial Relations* (2015 年, 第 53 期, 第 2 号, 6 月), 第 350-375 页。

⁶⁵ 参见 R. Markey 和 K. Townsend: “Contemporary trends in employee involvement and participation”, 载于 *Journal of Industrial Relations* (2013 年, 第 55 期, 第 4 号, 9 月), 第 475-487 页。

⁶⁶ 参见 C. McLaughlin: “The role of productivity coalitions in building a ‘high road’ competitive strategy: The case of Denmark and Ireland”, 载于 *European Journal of Industrial Relations* (2013 年, 第 19 期, 第 2 号, 6 月), 第 127-143 页。

建立。工会与该论坛之间的关系也经常在法律上予以明确规定。在工作场所合作论坛与工会共存的情况下，工会通常有权提名部分或全部工人代表(如印度尼西亚、拉脱维亚和缅甸)或者由工会候选人名单上的工人参选工作场所委员会或工作理事会(法国、德国和卢旺达)。

趋势和进展

136. 亚洲一些地区在工作场所合作举措方面出现了重要进展，孟加拉国和缅甸最近建立(或调整)了这方面的制度。不过依然存在困难，缅甸在实施方面受到严重限制，⁶⁷ 而国际劳工组织监督机构发现了孟加拉国出现的问题。⁶⁸ 菲律宾设立了生产率改善和奖励委员会，制定企业层面基于生产率的薪资政策。然而，管理方认为生产率纯属管理方面的关切，表示不愿意参与社会对话，而工会也同样不愿意参与，它们认为工作场所合作结构是取代工会和集体谈判的管理计划。⁶⁹ 大韩民国⁷⁰ 和斯里兰卡⁷¹ 对工作场所合作机构也有类似的批评，认为这些机构与工会竞争或削弱了工会。

137. 在南非，工作场所论坛框架已经存在了二十多年并得到法律认可，但此类论坛仅在一些企业得到发展，作用非常有限。⁷² 许多非洲国家，特别是法语非洲各国，都在法律上强制要求根据法国传统的工人代表模式建立工作场所合作论坛。例如，科特迪瓦的法律规定了工人代表。卢旺达的法律规定了详细的选举程序、向代表提供的设施和以及要求管理层提供的信息。

138. 在欧洲，所有欧盟成员国都需遵守关于向雇员提供信息和进行协商的总体框架，以及欧盟理事会关于设立欧洲工作理事会的指令。然而，最近一项评估得出的结论是欧洲工作理事会尚未达到最初的承诺，⁷³ 其重点在于共享信息，而不是

⁶⁷ 参见 L. Ediger 和 C. Fletcher: *Labor disputes in Myanmar: From the workplace to the Arbitration Council: An overview of Myanmar's labor dispute resolution process in practice* (BSR, 旧金山, 2017年)。

⁶⁸ 实施公约和建议书专家委员会，意见，第 87 号公约(孟加拉国, 2017 年); 实施公约和建议书专家委员会，意见，第98号公约(孟加拉国, 2017年)。

⁶⁹ M. Serrano: “The (missing) link between wages and productivity in the Philippines: What role for collective bargaining in the new two-tier wage system?”(日内瓦, 国际劳工组织, Conditions of Work and Employment Series, 第59号, 2016年)。

⁷⁰ 参见J.W. Kim: “Employment relations in non-unionized workplaces”, 载于K.S. Bae (编): *Employment Relations in South Korea* (2017年)。

⁷¹ 参见S.H. Ranaraja: *Emerging trends in employee participation in Sri Lanka*, Working Paper No. 46 (国际劳工组织, 2013年); 实施公约和建议书专家委员会，意见，第98号公约(斯里兰卡, 2017年)。

⁷² S. Hayter 和 N. Pons-Vignon: “Industrial relations and inclusive development in South Africa: A Dream deferred?”, 载于 S. Hayter, 和 C.H. Lee: *Industrial relations in emerging economies: The quest for inclusive development* (日内瓦, 国际劳工组织和 Edward Elgar, 即将出版)。

⁷³ 参见D. Hann, M. Hauptmeier 和 J. Waddington: “European Works Councils after two decades”, 载于 *European Journal of Industrial Relations* (2017年, 第23期, 第3号), 第209-224页。

更加积极的合作。⁷⁴ 尽管有证据表明，运作良好的工作场所合作结构和有效的职业安全与卫生管理体系之间存在联系，但欧盟和美国职业安全与卫生管理署最近的一项调查显示了在工人参与职业安全与卫生方面的安排呈减少的趋势，所提及的可能导致这一趋势的原因包括劳动力市场变化、缺乏监管支持、工会衰退以及中小企业的增长。在 2017 年有关促进性框架、建筑、矿业和农业的职业安全与卫生文书一般调查中，社会伙伴指出了类似挑战，包括：在监管方面将中小企业或整个部门排除在外；法规缺位、弱化或执行不力；以及在执行方面的具体问题，例如干扰工人代表选举。⁷⁵

139. 在阿根廷，可根据法律设立雇员代表、内部委员会和类似机构，定期与雇主或其代表召开会议，根据各自工会的授权来代表工人提交申诉。在巴西，综合劳工法允许达成一项集体协议，在工作场所层面设立协商和协作联合委员会。委员会的章程、任务、运作方式和任何参与计划的细节都由参与谈判的各方决定。

2.5. 跨境社会对话：关键进展

140. 跨境社会对话日益增多，其背景是新的国际生产形式；贸易一体化和外国直接投资的增长；将国家某些方面的经济和政治主权委托给区域一体化机构和多边组织。

141. 2013 年关于社会对话的周期性讨论报告(第 210-240 段)中⁷⁶ 讨论了国际私营部门行动方(例如工会、非政府组织和跨国公司)和公共部门行动方(例如国家和多边组织)通过跨境社会对话来应对全球化不利影响的举措。从国际劳工组织的角度来看，当社会伙伴根据其自主权，共同促进所有工人体面劳动和工作中基本原则和权利时(例如在涉及双边贸易和投资协定或跨国公司全球业务的经济一体化共同体中)，这些举措特别值得欢迎。

142. 以下三个部分阐述了 2013 年以来采取的一些新的跨境社会对话举措。

2.5.1. 在国际劳工组织促进跨境社会对话

143. 跨境层面的三方社会对话对于国际劳工组织的章程及其运行至关重要。它在国际劳工组织的法定会议上发挥着关键作用，包括国际劳工大会、理事会和国际劳工组织关于特定区域、议题和部门的会议。跨境社会对话也是国际劳工组织的

⁷⁴ 参见 N. Cullinane 等: “Triggering employee voice under the European Information and Consultation Directive: A non-union case study”, 载于 *Economic and Industrial Democracy* (2017 年, 第 38 期, 第 4 号, 6 月), 第 629-655 页。

⁷⁵ 国际劳工组织: *Working together to promote a safe and healthy working environment: General Survey on the occupational safety and health instruments concerning the promotional framework, construction, mines and agriculture*, 报告三 (1B 部分), 国际劳工大会, 第 106 届会议, 日内瓦, 2017 年。

⁷⁶ 另外, 计划在 2018 年下半年召开关于跨境社会对话的专家会议。

许多计划和发展合作项目的关键组成部分，包括“更好的工作”计划。⁷⁷ 社会对话是国际劳工组织《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》(《多国企业宣言》)的一个组成部分。这项文书的最新修订版强化了社会对话和三方机制的作用，更加重视第144号公约，并纳入了促进跨境和国家三方社会对话的业务工具。这是一项受欢迎的举措，因为诸如经社理事会及类似机构等国家社会对话机构(专栏2.7)尚未充分利用《多国企业宣言》的全部潜力。

专栏 2.7

多国企业和最高层面的社会对话机构

国际劳工组织2015年进行了一项面向许多政府和社会伙伴的调查，收集关于《多国企业宣言》实施情况的反馈意见。¹ 调查结果在总体上证实经社理事会及类似机构没有广泛地应对与跨国公司运营和全球采购有关的问题，特别是没有充分地利用外来投资。

对调查结果的分析查明了可能导致有限参与的原因，包括：

- 多国企业在经社理事会及类似机构或国家雇主组织中代表性不足；
- 某些经社理事会及类似机构的权责所设定的限制；
- 因专长和资源不足而缺乏参与更广泛议题的能力；
- 倾向或偏向于政府和多国企业之间利用非社会对话渠道进行两方讨论和谈判。²

然而，72%的受访者指出，他们的经社理事会及类似机构的政策领域需要就如何“最大程度地扩大全球供应链或价值链和/或跨国公司在其国家的积极发展影响”进行讨论或协商。这表明，虽然经社理事会及类似机构实际上有足够广泛的任务，可以参与和外国直接投资及多国企业有关的问题，但它们在这方面的能力有限。各国政府可以通过与经社理事会及类似机构协商以及让它们参与社会和经济决策进程，加强它们的作用。

¹ 调查涵盖非洲的九个发展中国家、四个欧盟国家、四个来自巴尔干的非欧盟国家、四个拉丁美洲的发展中国家、三个大的亚洲国家、两个亚洲发展中国家和中东的两个国家。

² F. Pyke: *Multinational enterprises and inclusive development: Harnessing national social dialogue institutions to address the governance gap* (日内瓦，国际劳工组织，2017年)。

2.5.2. 双边和多边协定以及区域一体化举措

144. 过去二十年期间，双边和多边自由贸易协定激增，一些区域和次区域贸易协定正在演变为区域经济共同体，其政治和治理一体化的程度各不相同。⁷⁸

145. 2013年以来，由于认识到贸易和区域一体化不能仅限于商业和经济事务，社会问题也是一个重要组成部分，在这些协定中更多地纳入了社会对话。这种情况在欧盟尤其突出，而其它区域集团，如东南亚国家联盟(东盟)、南方共同市场(南

⁷⁷ 参见国际劳工组织： *International Framework Agreements and other forms of cross-border social dialogue in the food retail, garment and chemicals sectors: Good practices and lessons learned* (日内瓦，国际劳工组织，即将出版)。

⁷⁸ 世界贸易组织对区域贸易协定的定义是两个或更多的伙伴之间的互惠贸易协定。世界贸易组织的数据库包含区域集团以及双边(两个国家)的自由贸易协定。

方共同市场)、西非经济和货币联盟(西非经货联盟)和南部非洲发展共同体(南共体)——正在通过建立或强化国家机制与跨境(超国家的)三方结构的组合来加强社会对话及社会和劳工政策。

欧洲

146. 在所有的多边区域安排中, 欧盟在社会对话方面具有最深入的内部经验, 它具备常设的社会对话机构, 在规章框架和欧盟运行条约中纳入了社会伙伴的作用。截至 2017 年 10 月, 已达成一项关于积极老龄化和代际方法的跨行业框架协定和若干联合宣言(例如, 关于数字化和欧洲的未来)。在部门社会对话委员会中, 编写了大约 195 份欧盟部门层面文本(例如关于建筑部门外派工人和最新的 2006 年海事劳工公约的文本), 使这类文本总数超过 600 个。

147. 由于社会对话弱化和全球经济危机导致经济和社会分歧扩大, 欧盟当局自 2013 年以来已采取步骤来加强经济和货币联盟的社会层面。在欧盟成员国经济政策协调框架下(也称为欧洲学期)作出了新的努力, 扩大社会对话空间。在一些成员国, 社会伙伴参与塑造或甚至促进实施这种协调(包括比利时、芬兰、马耳他、荷兰和瑞典), ⁷⁹ 而社会伙伴在其它国家的影响力有限。 ⁸⁰

148. 欧盟各机构和欧洲社会伙伴一致认为在欧洲和国家两个层面都需要雇主和工人组织的更多参与。正如 2014 年欧洲经济和社会委员会的意见所指出的:

社会伙伴必须继续提高自主权和集体谈判能力, 欧洲各机构必须考虑到它们在 2013 年 10 月的联合声明。促进欧洲层面的社会对话, 帮助将其成果转化为跨职业和部门层面的实践, 这是各机构, 特别是欧盟委员会的责任。 ^{81, 82}

2016 年 6 月, 欧盟社会伙伴与欧盟理事会主席和欧盟委员会签署了一份题为“社会对话新开端”的联合声明, 确认了对于改善各层面社会对话的框架条件及其有效性和质量的承诺, 尽管在国家层面仍存在重大不足。 ⁸³

149. 2017 年 11 月, 欧洲议会、理事会和委员会签署了《欧洲社会权利支柱》; 它含有 20 项原则, 其原则 8 规定并鼓励与社会伙伴就设计和执行经济、就业和社会政策进行协商, 包括在企业转让、改组、合并和集体裁员的情况下进行协商。 ⁸⁴

⁷⁹ I. Guardiancich 和 O. Molina (编): *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries*, 上引。

⁸⁰ 欧洲改善生活和工作条件基金会: *Role of the social partners in the European Semester* (卢森堡, 欧盟出版署, 2016年), 第2页。

⁸¹ 欧洲经济和社会委员会: *Opinion on the structure and organisation of social dialogue in the context of a genuine economic and monetary union (EMU)*, Opinion of the EESC (SOC/507), 布鲁塞尔, 2014年, 第1.4段。

⁸² 2013 年 10 月, 欧洲的社会伙伴通过了关于支持其参与欧洲经济治理的 10 条原则; 参见 https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/other/files/layout_declaration_governance_21_10_13_clean_3.pdf。

⁸³ 欧盟委员会: *A new start for Social Dialogue* (卢森堡, 欧盟出版署, 2017年)。

⁸⁴ 欧盟委员会: *European Pillar of Social Rights* (卢森堡, 欧盟出版署, 2017年)。

亚洲

150. 与其它区域集团不同，亚洲的工人和雇主在区域和次区域机构中几乎没有代表性，尽管东盟正在进一步融入全球投资、贸易和熟练工人的流动。⁸⁵ 一个相关的关键进展是 2016 年在曼谷举行了东盟雇主联合会和东盟工会理事会第一次联席会议。⁸⁶ 作为联合行动的优先事项，会议确定有必要相互承认中级、低级技术工人的技能、向移民工人提供社会保护以及在整个移民周期内对移民工人进行合乎道德的招聘和保护。⁸⁷ 2015 年 8 月，东盟工会理事会、南亚区域工会和阿拉伯工会联合会签署了一项谅解备忘录，促进采取联合行动，为移民工人创造一个安全和以权利为基础的环境，包括加强相互合作来保护移民工人的关键行动，以及通过一个六人代表委员会进行经常协调、监测和定期评估的制度。在 2016 年 5 月于加德满都举行的一次讲习班上，南亚区域合作联盟成员国通过了一项劳务移民合作行动计划。在这方面也收到了工人和雇主组织代表的意见。

拉丁美洲

151. 2015 年，南方共同市场缔约国的总统们签署了经修订的《社会和劳工宣言》，其中纳入了社会伙伴的意见。⁸⁸ 该宣言的第 2 节呼吁缔约国在制定积极的体面劳动政策方面促进社会对话和三方机制，第 20 节着重关注社会对话和三方机制，包括建立政府、雇主和工人代表之间有效的长期协商机制。⁸⁹

152. 2017 年，美洲国家组织第二十届美洲劳工部长会议召集了劳工主管当局、工人和雇主组织以及国际组织，就以下事项进行讨论和构建共识：劳动世界的未来、实施可持续发展目标 8、性别平等和劳工权利。会议通过的《2017 年布里奇敦宣言》承认社会对话是执行战略性和长期伙伴关系的基本工具，也是防止和解决劳工问题的基本机制。

北美洲

153. 美国政府于 2017 年 3 月表明其重新谈判《北美自由贸易协定》的意向，目的是使其劳工条款符合在北美自由贸易协定签署之后达成的美国所有贸易协定所附加的劳工条件协定。在北美自由贸易区所有劳工控诉中，结社自由案件占绝大部分，涉及所有三个签署国——加拿大、美国和墨西哥，而工会登记障碍一直是北美

⁸⁵ 国际劳工组织：加强社会对话，实现包容可持续增长，特别全会辩论背景材料，第 16 届亚太区域会议（巴厘，印度尼西亚，2016 年 12 月），第 24 段。

⁸⁶ 参见国际劳工组织：东盟三角项目：第一次东盟雇主联合会与东盟工会理事会第一次联席会议，结论和建议，曼谷，2016 年 3 月 8-9 日。

⁸⁷ 参见 <http://aseantuc.org/2016/03/first-ace-atuc-dialogue-inks-joint-actions-to-protect-migrant-workers/>。

⁸⁸ I. Da Costa: *Cross-border social dialogue and industrial relations: Recent trends and issues*, 未发表。

⁸⁹ 参见 <https://issuu.com/divulgacionmercosur/docs/sociolaboral-v2-final-ing>。

自由贸易区进程中的主要控诉。然而，根据目前的争议处理安排，这些案件仅能通过北美自由贸易协定进行部长级协商解决，不能诉诸仲裁或惩罚措施。⁹⁰

非洲

154. 非洲具有最多的以一体化为目标的区域经济共同体。在非洲联盟承认的八个共同体中，若干共同体试图在经济组成部分之外再增加一个社会层面，这包括西非经货联盟、西非国家经济共同体、南部非洲共同体和东非共同体。例如，西非经货联盟将社会对话确定为促进社会和平与安全的重要机制，因此要求会员国采取措施强化社会对话，包括通过加强或建立公共当局与社会伙伴之间的合作和协商机制与机构。

自由贸易协定

155. 与劳工有关的条款越来越多地被纳入双边自由贸易协定。在美国、加拿大和欧盟最近签署的自由贸易协定中，劳工条款尤为常见。截至 2015 年 12 月，已有 76 个含有劳工条款的贸易协定(涵盖 135 个经济体)，其中近一半协定是 2008 年以后缔结的。2013 至 2015 期间生效的协定中，有 80%以上的协定含有劳工条款。

156. 国际劳工组织的一项研究表明，积极的一面是截至 2015 年 12 月，参与自由贸易协定的大多数国家都建立了常设协商结构，具备涉及民间团体，包括工会和公众(“利益攸关者”)的固定参与和包容性机制，有时也吸取国际劳工组织的参与，例如 2013 年欧盟与哥伦比亚和秘鲁之间的贸易协定。⁹¹ 研究发现，消极的一面是许多此类协商机制在实践中几乎没有发挥作用，大多数利益攸关方对其透明度或政府对民间团体和公众所负的责任表示不满。

国际投资协定

157. 根据联合国贸易和发展会议的《世界投资报告》，截至 2016 年 12 月，国际投资协定的数目增加到 3324 个。⁹² 新一代协定正在纳入社会问题并促进负责任的投资：在 2016 年签署的 18 项协定中，有 12 项协定提到保护劳工权利。⁹³ 报告还强调了《多国企业宣言》，将其作为与投资相关的全球标准。

⁹⁰ K.A. Nolan García: “Labor rights under NAFTA: A potential renegotiation”, 载于 *Forbes* (2017年5月8日)。

⁹¹ 国际劳工组织: *Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements*, Studies on Growth with Equity (日内瓦, 2016年)。

⁹² 联合国贸易和发展会议: *世界投资报告2017: 投资与数字经济* (日内瓦, 2017年), 第12页。

⁹³ 同上, 第119页。

2.5.3. 涉及多国企业和全球工会的自愿举措

跨国公司协定

158. 跨国公司有众多旨在促进公司企业社会责任政策的自愿举措，它们表达了对国际原则、监测供应链和处理工作场所争议的承诺。在这些举措中，跨国公司协定——特别是多国企业与全球工会联合会谈判的国际框架协议(IFAs)——是迄今为止最完备的跨境社会对话工具。国际框架协议通常含有保证尊重基本权利原则(国际劳工组织核心公约的主题)的承诺，并包含对国际框架协议执行情况进行审查的工会——管理方机制。它们还包含旨在促进跨国企业整个价值链中的工人组织和集体谈判的条款。国际框架协议越来越多地提到《多国企业宣言》。

159. 2016年，国际框架协议的数量为115个，⁹⁴ 诚然，这只占约80,000个多国企业的很小一部分。与全球工会联合会签署国际框架协议的多国企业的总部设在24个国家，主要在欧洲(94%)，尤其是法国、德国和西班牙，⁹⁵ 有21个非欧洲多国企业签署了国际框架协议。⁹⁶ 到目前为止，主要在生产商主导的部门——金属、建筑、食品和服务部门——谈判了国际框架协议，而在制衣和服装部门(由购买商主导的部门)仅谈判了5个协定。

160. 由于普遍缺乏数据，很难评估国际框架协议对于减少跨国公司价值链体面劳动赤字的有效性。对2015年之前签署的29个国际框架协议案例研究的评估指出，国际框架协议对供应商和分包商的影响在总体上是有限的，因为在监测方面存在很多问题。但是，正如在坦桑尼亚联合共和国、土耳其和美国的一些实地研究报告所指出的，存在着良好实践。⁹⁷ 国际框架协议主要涵盖公司自身业务，而对供应商和分包商的覆盖往往以公司预先存在的行为准则和监测体系为基础。

多公司行业对话和协定

161. 继孟加拉国2013年拉那广场灾难之后，经多个公司谈判，于2013年5月签订了《消防和建筑安全协定》，作为全产业工会全球联合会、工会国际网络全球联盟和在该国拥有生产设施的若干多国企业之间签订的有约束力行业框架协议，为期5年。⁹⁸ 此后，协议覆盖的工厂采取了积极或完整的行动计划来弥补职业安全与卫生缺口，这些工厂没有因火灾、电气或结构方面的危险而导致工作场所死亡。

⁹⁴ F. Hadwiger: “Contracting international employee participation: Global framework agreements”, 博士论文(即将发表), 第43页。

⁹⁵ 同上。

⁹⁶ 澳大利亚(1)、巴西(4)、加拿大(1)、印度尼西亚(2)、日本(3)、新西兰(1)、卡塔尔(1)、俄罗斯联邦(1)、南非(3)和美国(4)。

⁹⁷ F. Hadwiger: “Global framework agreements achieving decent work in global supply chains”, 背景文件(日内瓦, 国际劳工组织, 2015年), 第45-46页。

⁹⁸ 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164-166段。

然而，截至 2017 年 4 月，大多数工厂都落后于行动计划，这表明需要作出更大努力。到 2017 年 10 月，使用 1173 家成衣工厂的近 50 个品牌承诺与全产业工会全球联合会和工会国际网络全球联盟签订一个新的三年期协定。⁹⁹虽然第一次签订的协定仅涉及成衣设施，但经修订的协议列入了生产家用纺织品、纱线、布料和相关产品的供应商。¹⁰⁰

⁹⁹ 全产业工会全球联合会：“Leading fashion brands join with unions to sign new Bangladesh Accord on Fire and Building Safety” (2017年6月29日)。

¹⁰⁰ 全产业工会全球联合会：“Global unions urge more brands to sign new Bangladesh Accord” (2017年10月9日)。

第三章

国际劳工组织关于社会对话的行动： 回应三方成员多样化的现实和需求

3.1. 背景

162. 本章通过选定的例子来介绍国际劳工组织根据 2014-17 年社会对话行动计划采取的行动，这些行动旨在协助三方成员克服挑战，抓住机遇，在各层面实现社会对话和三方机制。它参考了 2013 年以来的国际劳工组织计划实施情况报告和国际劳工组织评估办公室 2017 年关于 2013-2016 年国际劳工组织社会对话干预措施综合评估结果的报告。¹

3.2. 向社会对话关键行动方提供支持

163. 国际劳工组织的一个主要重点是发展三方成员在社会对话各个方面的能力。这包括提高对于社会对话作为一种治理工具的好处的认识，建设三方成员有效参与社会对话和决策机构的能力，提供必要的培训课程，并发展可供集体谈判和遵守劳动法的结构。这种能力建设是许多体面劳动国别计划(DWCPs)和发展合作项目(国际劳工组织在国家层面提供服务的主要工具)的核心。

3.2.1. 劳动行政管理

164. 2013 年以来，国际劳工组织政策咨询、技术服务和能力建设方面工作的目标之一是提高公共行政管理的效力和效率，例如，通过采用新的管理方法，加强绩效衡量或改进政策评估。劳工局还维持并建立了与公共行政管理学校和其它学术机构的联系。2013 年以来，劳动工作实践者、学者和国际劳工组织的专家参加了三个关于劳动行政管理的区域间讲习班。这些讲习班的成果已被用于在全球、区域和国家层面的论坛上为政策咨询和宣传提供支持，并传播知识。

165. 2013-17 年期间，在深入评估劳动行政管理能力的基础上，向若干国家和领土提供了特定援助。随后，与有关政府达成协议，通过制定行动计划来实施这些评估所提出的建议(通常也纳入了雇主和工人组织的意见)。在同一时期，在博茨瓦纳、

¹ 国际劳工组织： *Social dialogue interventions: What works and why? Lessons learned from a synthesis review 2013-2016* (日内瓦，2017 年)。

希腊、莱索托、马拉维、毛里塔尼亚、巴勒斯坦被占领土、阿曼、沙特阿拉伯、南非和乌干达设计并实施了全面评估，在日本就劳动行政管理问题进行了全面研究。

166. 2016-17 年，若干国家和领土的三方成员得到了国际劳工组织的支持来制定国家战略，以改进工作场所的遵规守法情况，并创造安全 and 生产性的工作环境，包括进行劳动法改革(圭亚那、巴勒斯坦被占领土和乌克兰)；通过国家职业安全与卫生政策或概况(格林纳达和萨摩亚)；加强劳动监察和行政管理(孟加拉国和哥伦比亚)。

3.2.2. 雇主组织

167. 在政策对话中代表企业意见的强有力和有代表性的雇主组织对于有效的社会对话而言至关重要。国际劳工组织雇主活动局(ACT/EMP)在加强雇主组织的技术和机构能力方面发挥了主导作用，使它们能够根据自己的需求和政策优先事项来参与社会对话和影响政策。

168. 自 2012 年以来，国际劳工组织的分析工具和政策发展工具 — “有利于可持续企业的环境(EESE)”方法越来越多地被雇主机构用来评估企业环境和制订国家企业议程或建议。² 通过“有利于可持续企业的环境”评估，雇主组织已采纳了企业议程，就促进增长和就业的措施与政府(有时还包括工会)接触。已在各区域的 40 多个国家应用了“有利于可持续企业的环境”方法。根据最近的一项评估，该方法导致了积极的变化，包括与地方政府和工会进行了更有力的政策对话以及在一些国家通过了新的法律或修订了法律。³

169. 劳工局于 2014 年和 2015 年继续协助雇主组织制定和部署各种工具，帮助有关国家(包括印度、摩洛哥、尼泊尔、菲律宾和前南斯拉夫的马其顿共和国)的会员公司处理就业和产业关系问题。

170. 劳工局向参与劳动法改革的雇主组织提供技术咨询、研究和沟通能力方面的支持，包括在约旦、被占领巴勒斯坦领土、马拉维和斯里兰卡等地。越南工商会参与了一项广泛的劳动法改革进程，其催化剂是贸易协定中的劳工法条款，这些条款规定了在核心劳工标准领域的国家法律的重大变化。在国际劳工组织的支持下，雇主组织成立了一个促进巴基斯坦锡亚尔科特体育用品制造业可持续和负责任企业的工作队，以及一个促进越南电子部门负社会责任劳工实践的工作队，通过品牌和购买商更好地参与的社会对话，促进这些部门的体面劳动。雇主组织正在努力帮助其成员遵守劳工法律和法规。许多雇主组织在劳工组织的支持下，开

² 参见 <http://www.ilo.org/empent/units/boosting-employment-through-small-enterprise-development/eesec/lang-en/index.htm>。

³ 国际劳工组织： *Review of the EESE programme* (日内瓦，即将出版，2018 年)。

发并推出了服务、工具和资源，促进更好地了解 and 实施对企业的法律要求，包括在个人和集体雇佣关系方面的要求。这些活动包括在老挝人民民主共和国的新培训服务和雇主指南、在圣基茨和尼维斯关于劳动法审议的宣传战略及南部非洲共同体成员国劳工法汇编。

171. 雇主组织还在工资政策领域寻求国际劳工组织支持，以建设其分析能力，参与对话并影响政策，其中包括在柬埔寨、中国、约旦和斯里兰卡。

172. 雇主组织高度重视与政府、工人组织和其他利益攸关方就技能政策进行社会对话。国际劳工组织支持雇主组织收集和分析关于国家和部门层面技能需求的数据，包括在阿曼和菲律宾制订技能政策框架方面。

173. 与国际雇主组织和国际劳工组织国际培训中心合作，在 2015 年推出了面向雇主组织的一揽子培训方案，帮助雇主更好地参与社会保护方面的政策讨论。

3.2.3. 工人组织

174. 国际劳工组织工人活动局(ACTRAV)通过技术咨询和实施发展合作项目向工人组织提供支持。

175. 工人组织在促进国际劳工标准和《多国企业宣言》(以此作为社会对话的关键)方面得到了援助，特别是在批准和切实执行第 87 号和第 98 号公约方面。在欧洲和中亚，通过工会成功开展的运动和国际劳工组织的技术援助，乌兹别克斯坦于 2016 年批准了第 87 号公约，从而在该区域实现全面批准八项基本公约。在非洲，在莫桑比克和赞比亚等国开展了与国际劳工标准有关的活动。在亚太，国际劳工组织支持工会开展批准和实施基本劳工公约的运动，并促进在印度、马来西亚、尼泊尔、泰国和越南执行国家法律和国际劳工标准。⁴

176. 工人活动局帮助调动工人支持，为通过国际劳工标准征集了意见，例如 2015 年 6 月通过的 2015 年《从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)。它还支持工人组织在许多国家参加关于劳动世界未来的会议和圆桌会。

177. 在博茨瓦纳、哈萨克斯坦、俄罗斯联邦和南非等国针对工人组织开展了产业关系和劳动争议处理方面的知识生成和传播活动。在博茨瓦纳，就社会对话的长处和弱点进行了一项研究，博茨瓦纳工会联合会在此基础上制定了一份立场文件。纳米比亚工会大会委托为纳米比亚开展一项类似的研究，从而形成了一份工人和雇主关于社会对话状况的联合立场文件。

178. 在诸如阿塞拜疆和格鲁吉亚等国新设立的三方理事会框架下，向工会提供了政策咨询和技术服务。针对工人组织所表达的需求，国际劳工组织支持了若干领

⁴ 参见国际劳工组织： *Trade Unions for Social Justice: Independent evaluation of outcome 10: Workers have strong, independent and representative organizations* (日内瓦，2014 年 11 月 19 日)。

域的能力建设，包括在进行重大劳动法改革的国家。在秘鲁，劳工局为公用事业部门促进社会对话行动计划提供了支持，该计划于 2011 年启动，2015 年各方共同开展了关于 1951 年《同酬公约》(第 100 号)以及 1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)实施情况的研究，以确定该部门的性别就业和薪酬差距。

179. 在不同国家向工人组织提供了其感兴趣的各个领域的培训，并在产业关系领域提供了有针对性的支持。国际劳工组织还支持工人组织在与劳工问题研究组织合作开展研究和制订政策方面的能力建设，从而提高社会对话能力。

3.3. 劳动法改革和争议预防与处理

3.3.1. 劳动法咨询服务

180. 2014-17 年，劳工局向 25 个国家和领土提供了关于劳动关系和集体谈判的劳动法改革咨询服务，向 7 个国家提供了关于三方社会对话的劳动法改革咨询服务。劳工局还维护了就业保护立法数据库(EPLex)，该数据库包含约 95 个国家在终止雇佣的法律方面的数据。⁵ 该数据库的数据被用于向成员国提供比较劳工法咨询，并为国际劳工组织的研究和其它研究提供参考。2013-17 年，根据数据库的资料出版了四份论文：一份关于集体解雇的规范；两份关于衡量就业保护立法相对力度的方法；一份关于固定期限合同的普遍存在与规范。

181. 劳工局就劳动法对减贫以及经济和人类发展的贡献进行了研究，出版了一本关于该主题的书。⁶ 正在对这项研究进行调整，供劳工局在业务工作中使用。此外，劳工局正在制定劳动法改革工具箱，以指导其为劳动法改革提供的支持。它还对选定的司法管辖区内雇佣关系的法律规范及其演变(特别是在非标准形式就业增长的情况下)开展了比较法律和实践研究。⁷ 另外，正在对私营就业机构和集体解雇规范进行研究。

3.3.2. 争议预防与处理

182. 2014-17 年，劳工局在 38 个国家就加强劳动争议预防和处理制度的设计或运行提供了技术咨询。国际劳工组织国际培训中心为来自 18 个国家的 42 名人员提供了调解和调停技能的认证课程。它还在 5 个国家提供了国内培训。劳工局加强了与争议处理机构的伙伴关系，这些机构为劳工局在 6 个国家的技术咨询或能力建设提供了支持。这些机构还为国际劳工组织国际培训中心关于建立有效劳动争议

⁵ 参见 <http://www.ilo.org/dyn/eplcx/termmain.home>。

⁶ S. Marshall 和 C. Fenwick (编): *Labour regulation and development: Socio-legal perspectives* (国际劳工组织和 Edward Elgar, 2016 年)。

⁷ 国际劳工组织: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (日内瓦, 2016 年)。

预防和处理制度的年度培训班提供了帮助。来自 24 个国家的人员参加了 2014-17 年的课程。⁸

183. 劳工局支持在次区域一级建立知识和实践交流平台，为三方成员提供机会，讨论共同关注的问题和挑战。2016 年发起了一个和平处理劳动争议机构网络，涵盖了中欧和东欧的 9 个国家。2017 年面向南部非洲共同体国家发起了一个类似的网络。

184. 劳工局的研究表明，因为缺乏单一的就劳动争议处理制度订立一致和全面原则的国际劳工组织文书，个人劳动争议处理制度的设计和运行可能会受到阻碍。国际劳工组织的文书或监督机构处理了集体争议处理机制、劳工监察机构和 workplaces 申诉机制方面的某些原则。然而，所提供的指导分散在不同的文书中，且不够明确。

185. 研究结果为阿尔巴尼亚、中国、黑山、阿拉伯联合酋长国和坦桑尼亚联合共和国等国的技术咨询服务提供了投入。研究还分析了在可持续发展目标框架下促进诉诸司法的全球进展情况，并审议了可从现有国际劳工标准体系中获取的原则。正在这一基础上制订拟议指导原则。

3.4. 最高层面三方社会对话

186. 2014-17 年，劳工局根据社会对话行动计划开展了一些活动，支持成员国使用和加强最高层面社会对话机构和进程。这方面的努力包括通过开发政策、分析和培训工具来生成和分享知识，进行能力建设以及举办促进相互学习和交流经验及良好做法的全球和区域论坛。

187. 关于国家三方社会对话的指南(译成七种语言)以及关于 1960 年《(工业和国家一级)协商建议书》(第 113 号)的指南⁹ 被用于支持在 12 个国家进行的旨在建立三方合作机构的政策咨询和培训措施，或者用于支持在 20 多个国家和四个非洲区域集团(中非经济和货币共同体、西非经货联盟、西非国家经济共同体和南部非洲共同体)加强现有机构的决策能力和影响。在突尼斯，劳工局对国家社会对话进程提供的支持为 2015 年 10 月向突尼斯全国对话四方集团授予诺贝尔和平奖作出了贡献。劳工局在帮助建立社会对话框架方面的工作还纳入了中非共和国和海地等脆弱国家以及经历政治不稳定的国家，如马里。

⁸ 国际劳工组织都灵中心的出版物《劳动争议体系：改善工作指南》(有 12 种语言的版本)提供了该课程的框架。

⁹ 国际劳工组织：National tripartite social dialogue: An ILO guide for improved governance (日内瓦，2013 年)；和国际劳工组织：Voice Matters: Consultation (Industrial and National Levels) Recommendation, 1960 (No. 113) (日内瓦，2017 年)。

188. 国际劳工组织与国际经济和社会理事会及类似机构协会(AICESIS)联合开发的关于三方机构的数据库涵盖了 142 个国家, 该数据库从 2016 年起可通过互联网查询, 被用来支持为国家社会对话机构提供政策咨询和能力建设。¹⁰ 该数据库收集了关于三方机构的法律和法规, 并提供关于这些机构组织情况及其主要权限和成就的实质性信息。

189. 在一项由欧盟出资的项目中, 对巴尔干西部经济和社会理事会 2016-17 年的运行进行了同行评估, 相关三方机构承诺采取措施, 加强其在决策方面的影响。

190. 劳工局继续协助三方成员建立和改进三方社会对话框架, 包括通过促进批准和有效实施第 144 号公约和 1976 年《(国际劳工组织活动)三方协商建议书》(第 152 号)。截至 2017 年 7 月, 已有 139 个国家批准了第 144 号公约, 其中有六个国家在大会第 102 届会议(2013 年)关于社会对话的周期性讨论之后批准了该公约。2017 年, 劳工局加大了行动力度, 促进在 2019 年国际劳工组织百年庆典之际普遍批准本公约。¹¹

191. 虽然几乎所有国际劳工组织成员国都为国家或部门层面的最高层面合作建立了机构框架, 但许多此类框架的有效性仍然存在问题。自 2013 年以来, 一些政府在养老金、劳动力市场和宏观经济政策以及产业关系法律框架的改革方面采取了单边行动。在一些国家, 特别是非洲和拉丁美洲遭受危机打击的国家, 三方机构在缓和矛盾及防止教育和卫生保健等公共服务中出现重大劳动争议方面遇到困难。其它一些国家, 例如希腊, 一直谋求对话, 要求国际劳工组织提供援助(专栏 3.1)。

专栏 3.1

国际劳工组织在希腊结构调整过程中促进社会对话的行动

自 2010 年以来, 希腊面临着严峻的政治、社会和经济形势。在债务危机以及该国债权人(三驾马车 — 欧洲联盟委员会、欧洲央行和国际货币基金组织)为换取金融救助设定条件之后, 该国的就业保护立法、集体谈判框架和产业关系在若干方面被修改, 陡然缩减了社会对话的空间。

鉴于国际劳工组织监督机构自 2011 年以来连续发表意见, 要求就希腊的劳动改革进行长期和深入社会对话, 以及希腊政府所提出的要求, 劳工局提供了广泛的技术援助和政策咨询, 促使:

- 2014 年 9 月就劳动法改革达成三方协议(在国际劳工局局长的促进下);
- 2015 年 12 月五个最高层的雇主和工人组织就改善社会对话形势的途径达成协议;

¹⁰ 参见 <http://www.aicesis.org/database>。

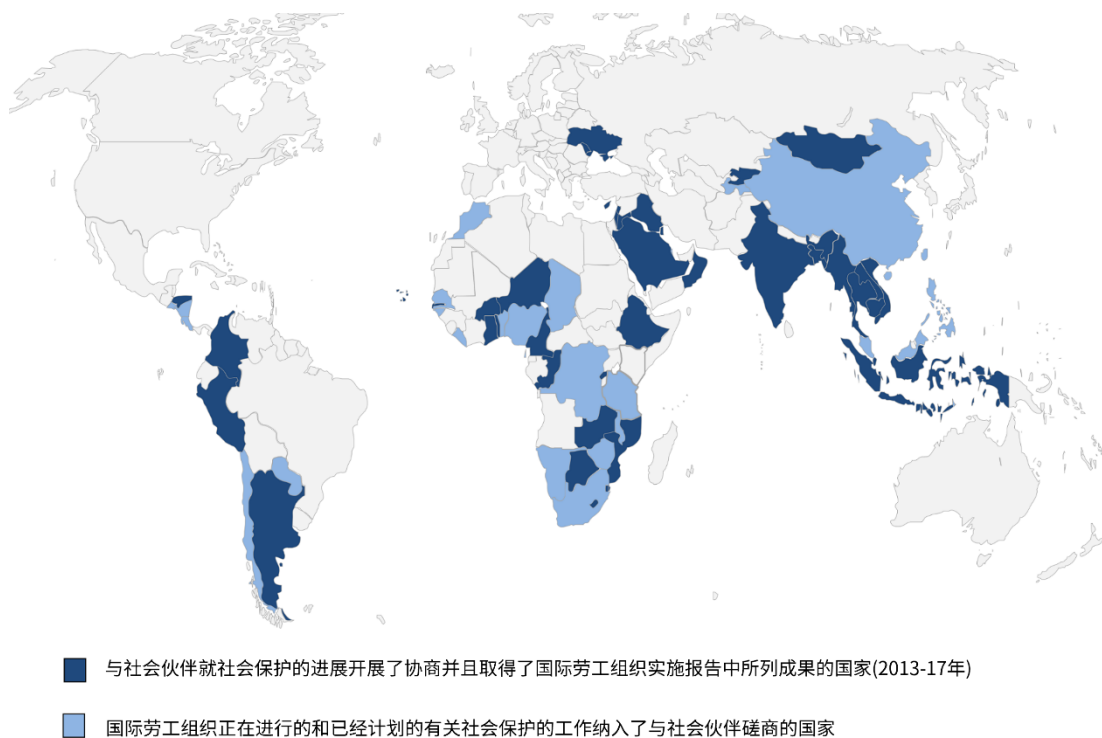
¹¹ 参见国际劳工组织: *Towards the universal ratification of Convention No. 144 on Tripartite Consultation by the ILO centenary in 2019*(日内瓦, 2017 年)。

- 就根据 2015 年《从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号), 应对非正规工作的路线图以及通过国际劳工组织-欧盟 2015 年资助的一个项目来加强劳动监察达成三方协议。

从 2013 年到 2016 年, 一名常驻雅典的国际劳工组织负责塞浦路斯和希腊事务的高级联络官员在实地促进了国际劳工组织提供的咨询和援助。

192. 劳工局向三方成员提供了技术支持和政策咨询, 帮助制定国家和部门战略, 在劳工法改革期间加强最高层社会对话(例如圭亚那和乌克兰); 应对非正规经济领域的工作, 将难以组织的或非标准的工人组织起来(在布基纳法索和墨西哥); 为批准国际劳工组织与结社自由和集体谈判有关的文书做准备工作(在伊拉克和阿曼)。在突尼斯, 由挪威资助的一个综合项目的第二期(2014-17 年)为区域发展、就业政策和社会保护方面的改革提供了支持, 而第三期(自 2017 年起)旨在加强全国社会对话理事会(根据 2013 年的社会契约建立)的运行。在把社会对话纳入其向成员国提供的技术咨询支持的主流方面, 国际劳工组织“以评估为基础的国家对话”方法(得到联合国各机构的支持)为三方参与制订社会保护战略和改革提供了支持。该方法有助于确保适当程度的政治意愿和社会共识, 根据可持续发展目标的具体目标 1.3 进行更加可持续和充分的改革(该目标的内容是执行适合本国国情的、面向所有人的社会保障制度和措施, 包括社会保护底线, 到 2030 年在较大程度上覆盖穷人和弱势群体)。

图 3.1. 2013-17 年在社会伙伴参与下取得的社会保护方面进展



资料来源：国际劳工组织社会保护司。

193. 在大多数情况下，与国际劳工组织的行动相配套的是分别针对雇主或工人组织或三方背景下的具有性别敏感性的能力建设(这些能力建设往往按区域或语言来开展)。

194. 自 2013 年以来，劳工局进一步拓展了其研究和创造知识的工作，并通过书籍、指南、政策工具和网站加大了知识传播力度，包括在与社会对话有关的重要专题领域，例如经济危机对爱尔兰和南欧产业关系的影响(2014 年)；农村经济中的社会对话(2015 年)；欧盟 28 国危机后的社会对话(2017 年)；社会对话和向正规化转型(2017 年)；多国企业和国家社会对话机构(2017 年)；社会对话中的新挑战和问题(2017 年)；社会对话的商业理由(2017 年)。

195. 加强与国际经社理事会及类似机构协会的伙伴关系，召开了四次年度全球会议，加强国家社会对话机构在体面劳动有关问题上的作用和影响。2017 年，37 个经社理事会及类似机构的代表在雅典举行会议，讨论社会对话在塑造劳动世界未来方面的作用，并通过了一项宣言，承诺应对相关新出现的挑战和机会。

196. 国际劳工组织国际培训中心于 2014 和 2016 年举办了两次社会对话和产业关系学院课程，来自 68 个国家的 150 名人员参加了课程。国际劳工组织国际培训中心还将社会对话和三方机制纳入社会保障、性别、移民和就业方面的其它学院课程的主流。

197. 在与欧盟机构(特别是欧洲改善生活和工作条件基金会和欧盟委员会)的伙伴关系下联合开展活动，建设国家社会对话行动方和机构的能力，以扩大其知识基础并促进政策对话。¹²

198. 2016 和 2017 年，大约 113 个国际劳工组织成员国参加了关于劳动世界未来的国家或超国家三方对话，主要围绕四个主题：工作和社会、人人享有体面劳动、工作和生产的组织以及工作的治理。

3.5. 两方社会对话

199. 2013 年以来，新增了 16 项与结社自由和集体谈判公约相关的批约(表 3.1)，这主要是由于劳工局开展的促进性活动。

¹² 参见 K. Papadakis 和 Y. Ghellab (编): *The governance of policy reforms in Southern Europe and Ireland: Social dialogue actors and institutions in times of crisis* (国际劳工组织, 日内瓦, 2014 年); I. Guardiancich 和 O. Molina (编): *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries* (国际劳工组织, 日内瓦, 2017 年)。

表 3.1. 2013 年以来批准国际劳工组织与结社自由和集体谈判相关公约的情况

第 87 号公约	第 98 号公约	第 151 号公约	第 154 号公约
马尔代夫、索马里和 乌兹别克斯坦	加拿大、马尔代夫和索 马里	波斯尼亚和黑塞哥维那、 摩洛哥、菲律宾、俄罗斯那、捷克共和国、前南 联邦、前南斯拉夫的马其顿共和国和突尼斯	波斯尼亚和黑塞哥维 那、捷克共和国、前南 斯拉夫的马其顿共和国 和突尼斯

200. 除了促进性活动外，劳工局以产业关系为重点提供了各种产品和技术援助。2015 年，建立了一个产业关系数据库(IRData)，包含了 110 个国家的工会密度和集体谈判覆盖面的数据。2016 年 3 月，在试行基础上启动了另一个关于产业关系的数据库(IRLex)，该数据库概述了 41 个成员国的法律框架。在希腊和罗马尼亚就新兴经济体劳动法改革对集体谈判和劳动关系的影响方面的趋势和发展情况进行了研究。还出版了公共服务部门集体谈判和争议处理手册补编。

201. 在南美和非洲国家，包括通过发布指南，将集体谈判纳入了国家层面实现性别平等的干预措施。在国际层面，出版了一份关于性别平等谈判和集体谈判在促进性别平等方面的作用的专题简介。劳工局还编写了关于家庭工人集体谈判覆盖面和改善家庭工人工作条件方面趋势的专题简介。

202. 2015 年在卢旺达和斯里兰卡试行了集体谈判政策指南，随后在 2015 年 12 月出版了该指南。2016 年 12 月在国际劳工组织国际培训中心启动了一个基于这一政策指南的新培训计划。国际劳工组织国际培训中心还继续每年开展三次劳动世界谈判技巧培训班。

203. 作为促进批准和实施集体谈判公约运动的一部分，2015 年 4 月编写了一份附加说明的关于 1981 年《集体谈判公约》(第 154 号)及其第 163 号建议书的指南，该指南的题目是“促进集体谈判”。

204. 劳工局还发布了关于以下专题的概况介绍：集体谈判、集体谈判的代表性和对集体谈判的承认、集体谈判的主题、集体协议的适用。它还出版了一份关于工作场所合作的工作文件和专题简介，探讨了最近的趋势以及工作场所合作与其它社会对话进程之间的关系。

205. 在“更好的工作”计划下，2013-17 年期间进行了至少 4,000 项关于各工厂遵守国家劳动法和工作中基本原则和权利的评估。劳工局继续与工厂的雇主和工人合作，制定改进计划，然后监测进展情况，并与国际劳工组织区域局和国家局合作，帮助三方成员采取措施，解决遵纪守法不力的根本原因。通过在该计划下所提供的政策咨询、技术服务和能力建设活动，包括在孟加拉国、柬埔寨、海地、印度尼西亚、约旦、尼加拉瓜和越南等国与三方成员的直接接触，建立了工作场

所两方委员会。2016 年完成的“更好的工作计划”独立评估表明，运行良好的工作场所社会对话是改善遵规守法情况、工作条件和工人福祉的关键组成部分。¹³

206. 劳工局制作了关于集体谈判和非标准就业的“故事聚焦”，编写了关于零工经济的工作文件，以及关于集体谈判和非标准就业问题的专题简介。它协助三方成员审查或制定基于实证的政策和措施，促进 18 个以上国家的集体谈判和工作场所合作。

207. 2017 年，劳工局和国际劳工组织国际培训中心在孟加拉国和埃塞俄比亚举办了关于申诉处理问题的定制讲习班。在格鲁吉亚，2016 和 2017 年，通过为期三天的关于促进工作场所对话的培训计划，大约 82 名雇主和工人代表在第比利斯接受了培训，102 人在其它区域接受了培训。

208. 2015 年，国际劳工组织和德国国际合作署在曼谷举办了一次关于亚洲制衣部门最低工资和集体谈判的区域性三方讲习班，来自七个亚洲制衣国家的雇主、工人组织和政府代表分享了知识。国际劳工组织和德国联邦经济合作与发展部 2017 年还在曼谷联合主办了关于亚洲制衣部门协商、合作和集体谈判的三方区域讲习班。劳工局还参与了由丹麦和瑞典政府以及瑞典一家多国企业资助的发展合作项目，该项目旨在促进孟加拉国、柬埔寨、埃塞俄比亚和缅甸制衣和纺织部门的良好劳资关系。

3.6. 跨境社会对话

209. 国际劳工组织的部门会议 — 本身是一种形式的跨界社会对话 — 为来自若干不同成员国的政府、雇主和工人代表就选定部门的关键和新出现的问题进行社会对话提供了一个论坛。2013-17 年举行了若干次部门会议，国际劳工组织三方成员在这些会议上就重要的主题达成共识，包括与供应链动态和跨界社会对话重要性有关的主题。¹⁴ 三方成员在以下方面通过了一致意见和建议：例如，关于纺织品、服装、皮革和鞋类行业的工资和工作时间(2014 年)；¹⁵ 撒哈拉以南非洲石油和天

¹³ 国际劳工组织和国际金融公司： *Progress and potential: How Better Work is improving garment workers' lives and boosting factory competitiveness: A summary of an independent assessment of the Better Work Programme* (日内瓦，2016 年)。

¹⁴ 2013 年以来的所有部门活动清单参见以下网址：<http://www.ilo.ch/sector/activities/sectoral-meetings/lang-en/nextRow--0/index.htm>。

¹⁵ 国际劳工组织：共识要点，关于纺织品、服装和鞋类行业的工资和工作时间全球论坛(日内瓦，2014 年 9 月 18-22 日)。

然气行业职业安全与卫生(2017 年)；¹⁶ 与渔业移民相关的问题；¹⁷ 公司在应对需求波动方面的适应性以及电子行业临时和其它形式就业情况(2014 年)。¹⁸

210. 经修订的《多国企业宣言》加强了跨境社会对话。目前《宣言》的业务工具中直接提及了第 144 号公约，为国际劳工组织根据要求促进公司-工会对话进一步开辟了空间。《宣言》还鼓励各成员国在三方基础上任命国家协调员，在国家层面促进《多国企业宣言》的原则，推动就与多国企业运营有关的事项进行社会对话，为三方成员和多国企业组织三方+对话平台。此类对话可包括多国企业母国与东道国之间的对话，实现该文书中的三方跨境社会对话。一些国际劳工组织成员国已经任命或正在任命国家协调员。

211. 劳工局为三方成员和企业就实施《宣言》的原则举办了许多培训班(包括通过电子学习)，编写了政策指南说明，就加强多国企业运营中的社会对话发展了伙伴关系，包括在赞比亚矿业部门、巴基斯坦体育用品部门和越南出口加工区电子部门。

212. 在全球层面，国际劳工大会 2017 年重申了社会对话对于实现公平有效的劳务移民治理的核心作用。¹⁹ 在次区域层面，在一些将社会对话原则注入劳务移民治理的举措中纳入了机构和社会伙伴能力建设。自 2013 年以来，在国际劳工组织的支持下，在劳务移民问题上举行了 4 个全球性三方会议，55 个区域或次区域三方会议以及 7 个区域间三方会议。

213. 劳工局还进行了更多研究，评估贸易和投资安排中的劳工条款，其中包括与社会对话相关的方面。²⁰

214. 2013 年下半年，与欧盟委员会合作启动了一个在线数据库，该数据库涉及跨国公司与欧洲和全球工会之间签署的所有跨国公司协定，含有关于此类协议的内容、覆盖面和签署方的信息。²¹ 2016 年启动了两个关于国际框架协定的研究项目，就国际框架协定的起源、演变及其在选定多国企业价值链中的有效性开展研究。项目成果将在 2018 年年初和中期公布。

¹⁶ 国际劳工组织：共识要点，撒哈拉以南非洲石油和天然气行业职业与卫生三方讲习班(马普托，2017 年 5 月 17-18 日)。

¹⁷ 国际劳工组织：关于促进渔业移民体面劳动的结论，关于渔业移民相关问题的三方会议(日内瓦，2017 年 9 月 18-22 日)。

¹⁸ 国际劳工组织：共识要点，关于公司的适应能力，处理浮动需求和电子行业中临时和其它形式就业情况的全球论坛(日内瓦，2014 年 12 月 9-11 日)。

¹⁹ 国际劳工组织：关于公平有效的劳务移民治理的决议，国际劳工大会，第 106 届会议，2017 年。

²⁰ 国际劳工组织：评估贸易和投资安排中的劳工条款，关于公平增长的研究(日内瓦，2016 年)。

²¹ 参见 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978>。

215. 劳工局在多公司行业对话方面向全球工会联合会、多国企业、社会伙伴和劳动行政管理部门提供了技术援助，促进成衣供应链中的跨境社会对话。例如，劳工局支持孟加拉国《消防和建筑安全协定》的签署方达成协议，就其实施工作提供了技术咨询，并促进了与国家三方成员和孟加拉国联盟进行协调的工作。劳工局还提供了技术咨询，支持最近的一项名为“行动、协作、变革”的倡议，该倡议涉及数个多国企业以及全球工会联合会，旨在通过与采购实践相关联的行业集体谈判来促进服装和纺织业的集体谈判和生活工资。²²

3.7. 将社会对话纳入可持续发展目标的主流

216. 体面劳动是寻求多边体系政策协调一致和在广泛的政策领域实现国家发展目标的一个重要部分。²³ 2015 年以前，在国家层面，这方面的工作通常是通过联合国发展援助框架(联发援框架)来实现的，该框架确定了联合国在援助方面的战略计划框架，有助于深入了解千年发展目标框架下的国家进展、成果和目标。2015 年以来，2030 年议程及其目标为加强社会、经济和环境政策的协调一致提供了一个框架。

217. 2030 年议程呼吁各国保护劳工权利，促进为所有工人创造安全和有保障的工作环境(具体目标 8.8)，特别是结社自由和集体谈判(如具体目标 8.8.2 所体现的)；在国家层面促进法治，确保所有人都有平等诉诸司法的机会(具体目标 16.3)；建立有效、负责和透明的机构(具体目标 16.6)；确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性(具体目标 16.7)。

3.7.1. 社会对话在 2030 年议程中的作用

218. 国际劳工组织的消除贫困举措为整合国际劳工组织在实现可持续发展目标方面的所有相关活动提供了一个框架。向国际劳工组织提出的援助要求集中在以下领域：三方能力发展和在国家进程方面及有关可持续发展目标的监测和报告体系的政策咨询。²⁴ 这些领域正在对制订 2015 年后的体面劳动国别计划产生影响。

219. 国际劳工组织为社会伙伴参与有关联发援框架的协商提供了技术援助，并致力于支持联合国国家工作队将联发援框架与可持续发展目标，特别是目标 8 关联起来。²⁵ 劳工局与国际工会联合会开展了一项联合研究项目，在加纳、印度尼西亚和乌拉圭(2016 年)改善关于社会对话对可持续发展目标贡献的知识基础，在阿

²² 参见 <https://actonlivingwages.com>。

²³ 国际劳工组织：体面劳动和包容性可持续增长：全球政策挑战，理事会，第326届会议，日内瓦，2016年3月，GB.326/INS/5。

²⁴ 国际劳工组织：国际劳工组织和联合国发展体系，理事会，第329届会议，日内瓦，2017年3月，GB.329/INS/7。

²⁵ 联合国发展业务协调办公室：2016年联合国发展援助框架，书面材料评估(纽约，2016年11月)。

根廷、哥斯达黎加和肯尼亚改善关于社会对话在从非正规经济向正规经济转型中的作用的知识基础 (2017 年)。

3.7.2. 评估社会对话的影响

220. 正如本报告多次说明的那样，社会对话主要在国家层面进行。一些成员国自 2016 年起向联合国可持续发展问题高级别政治论坛提交的可持续发展目标自愿国别评估报告有助于在一定程度上了解在 2030 年议程框架下如何利用社会对话。2016 年的自愿国别评估综合报告(涵盖了 22 个国家)和 2017 年的评估报告(涵盖了 43 个国家)表明中国、埃及、芬兰、菲律宾、萨摩亚和瑞士等不同国家都强调了多利益攸关方的参与对实施可持续发展目标的重要性。²⁶ 另外还出现的情况是可持续发展目标甚至能够重振社会对话(专栏 3.2)。然而，以上提及的国家几乎没有让雇主和工人组织参与在自愿国别评估或者实现可持续发展目标行动的设计或准备阶段的工作。²⁷ 但是，例如，比利时、葡萄牙和瑞典的 2017 年自愿国别评估的确反映了这方面的参与情况。

专栏 3.2

可持续发展目标如何能够重振社会对话： 哥斯达黎加的例子

社会对话如何在可持续发展目标的框架下，不仅成为实施 2030 年议程的一个手段，而且成为在国家层面重振社会对话的手段，哥斯达黎加在这方面提供了一个实例。该国实施可持续发展目标的进程成为重新发起国家对话的平台，其社会对话在 2007 年 10 月关于批准中美洲自由贸易协定的有争议的公投之后似乎已经崩溃。

虽然工会最初对政府邀请其参加可持续发展目标进程持怀疑态度，但是 2030 年议程的人权层面以及政府所提议的基于构建共识的结构化进程说服了它们。2016 年 9 月，政府的三个部门、民间团体、宗教组织和企业签署了可持续发展目标国家契约，承诺促进和遵守可持续发展目标，并监测和报告实施情况。

国家契约是国家利益攸关方参与的一个包容性和参与性进程所取得的成果。它强调了公共和私营部门为可持续发展而开展协作的重要性，回应了有关加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系的目标 17。为此，根据总统令成立了一个新的可持续发展目标技术秘书处，它以一个多利益攸关者方式为基础，整合了权责和治理结构。但是，国际劳工组织和国际工会联合会最近的一项研究表明，建立或(重建)社会对话仅仅是构建信任并确保社会伙伴持续参与的长期进程的第一步。*

* 资料来源：R. Cheng Lo: *El diálogo social en la construcción de una estrategia nacional para la transición de la economía informal a la economía formal en Costa Rica* [Social dialogue in the building of a national strategy for the transition from the informal to the formal economy in Costa Rica] (圣何塞，哥斯达黎加，2017 年 10 月)，未发表。

²⁶ 联合国经济和社会事务司，可持续发展处： *Synthesis of Voluntary National Reviews: 2016 and 2017 Voluntary National Reviews: Synthesis Report*。

²⁷ 一些国家，例如德国，具有此类程序但是这些程序并没有总是体现在自愿国别评估中或向高级别政治论坛提交的报告中。

221. 将体面劳动议程的多个要素正式纳入 2030 年议程的目标，特别是目标 8 和目标 16，以及使体面劳动国别计划与联发援框架的国家优先事项更好地协调一致，这成为让社会伙伴参与国家发展规划和联发援框架设计的一个切入点。国际劳工组织 2015 年的一项书面材料审评分析了将体面劳动议程纳入 43 个联发援框架主流的情况，其结果令人鼓舞。²⁸ 该审评研究了五个区域的国家在 2013 年 1 月至 2015 年 3 月期间的情况，发现 43 个联发援框架中有 30 个提到了三方社会对话，在整个规划周期中有时纳入了社会伙伴。这比 2012 年类似的审评结果提高了 6%。然而，对 2016 年之前开始实施的 27 个国家和地区的联发援框架的书面材料审评发现这方面的情况更加模糊不清，几乎没有国家清楚地提到利用了三方进程。²⁹ 然而，在玻利维亚多民族国、巴西、蒙古、秘鲁、塞内加尔和乌克兰发现了与社会伙伴协商制订联发援框架的有趣实例。

3.7.3. 多边组织与社会对话：选定实例

222. 国际劳工组织鼓励其它国际组织及多边举措在可持续发展目标框架下以及在其它领域与社会伙伴接触。例如，在世界银行的“让我们工作”伙伴关系下，与国际劳工组织合作在三个试点国家(孟加拉国、巴拉圭和突尼斯)启动了设计国家就业战略的进程，与社会伙伴协商是这一过程的组成部分。

223. 2012 年至 2014 年，在国际劳工组织总部和在塞浦路斯、希腊、爱尔兰和葡萄牙举办的会议上，劳工局与债权方三驾马车(欧盟、欧洲中央银行和国际货币基金组织)及受危机影响最为严重的国家的三方成员就公共债务危机对社会对话和劳动力市场机构的影响进行了政策对话。此外，国际劳工组织—国际经社理事会及类似机构协会关于在体面劳动相关问题方面的社会对话年度会议包括了来自世界银行、国际货币基金组织、经合组织、世界贸易组织、亚洲开发银行、欧洲联盟委员会、世界经济论坛和联合国亚洲及太平洋经社委员会的与会者。

224. 令人鼓舞的是，国际货币基金组织 2015 年关于第四条协商监督的指导说明指出，“职员应经常要求与政治领导人(如议员)、工会、企业代表和民间团体组织会晤”，以帮助激发公共政策方面的讨论。国际货币基金组织驻外地特派团(特别是在与国际货币基金组织具有融资安排的国家)在多大程度上实行了这一原则，这尚不清楚。参与国际货币基金组织领导的劳动和产业关系改革的国家——塞浦路斯、希腊、爱尔兰、葡萄牙和罗马尼亚——其国家产业关系制度已发生了变化，导致社会对话和公众讨论减少，而不是增加。³⁰

²⁸ 国际劳工组织：《Mainstreaming the strategic objectives of the Decent Work Agenda in UNDAFs and UN Joint Programming (2013–2015)》，(日内瓦，2015 年 4 月)。

²⁹ M. Mexi：《Mainstreaming the ILO social dialogue model and inducing coherence across international organisations: Key developments and the way forward》，未发表。

³⁰ Papadakis 和 Ghellab：上引，第 1-4 页。

225. 劳工局与世贸组织合作编写了一份联合出版物，强调社会对话“对于使技能系统适应行业需求是非常重要的，包括那些生产贸易商品和服务的行业”。³¹

226. 劳工局还与世界卫生组织和经合组织密切合作，将体面劳动和社会对话纳入各国政府关于与卫生有关的可持续发展目标工作中。卫生就业和经济增长问题高级别委员会是由国际劳工组织、世界卫生组织和经合组织共同牵头的。为协调行动计划的实施，制定了“为卫生而工作”联合计划。

227. 实施 2030 年议程和可持续发展目标是当前联合国改革的一个总体目标。在编写本报告时，各种不同的情况正在显现，而对于国际劳工组织(具有标准方面职能的三方性联合国专门机构)而言的具体影响尚有待分析。显然，国际劳工组织在发展合作中的独特附加值，包括其作为联合国大家庭成员的地位，得到广泛承认。它的标准议程、三方性质、社会对话方面的经验和号召力使它成为实现可持续发展目标方面许多工作的重要伙伴。

3.7.4. 在社会对话主流化方面的其它举措

228. 国际劳工组织的若干伙伴关系将社会伙伴的参与作为制定政策方面的一个核心因素。这些伙伴关系包括：8.7 联盟(消除强迫劳动、现代奴役、贩卖人口和童工劳动)；关于青年体面劳动的全球倡议(21 个联合国机构参与，重点放在可持续发展目标 8.6 和 8.b)；普遍社会保护全球伙伴关系(由国际劳工组织和世界银行发起，于 2016 年 9 月正式启动)；全球公平招聘倡议(帮助防止人口贩运和保护工人，包括移民工人的权利，使其免遭恶劣和欺诈行为)；关于绿色经济行动的伙伴关系(它汇集了五个联合国机构，为希望开启更绿色和更具包容性增长的国家提供支持)；联合国全球契约(包括促进国际劳工组织工作中基本原则和权利宣言)；同工同酬国际联盟(由国际劳工组织、经合组织和联合国妇女署于 2017 年 9 月发起，侧重可持续发展目标 8.5)；以及联合国秘书长关于妇女经济权能的高级别小组(国际劳工组织是其成员)。

229. 关于体面劳动和包容性增长的“全球新政”是瑞典在国际劳工组织和经合组织的支持下发起的多利益攸关方伙伴关系，旨在促进社会对话和良好的产业关系，包括以此作为实现 2030 年议程目标 8 的工具。它于 2016 年 9 月启动，汇集了 50 多个政府、企业、工会和其它组织，它们承诺加强社会对话。该伙伴关系的目的是应对全球劳动力市场的挑战，使所有人都能从全球化中受益。“全球新政”背后的理念是有效的社会对话能够促进体面劳动，这将带来包容性增长并在总体上造福工人、公司和社会。

³¹ 国际劳工组织和世界贸易组织： *Investing in skills for inclusive trade* (日内瓦，2017年7月)，第13页。

3.8. 社会对话与国际劳工组织其它战略目标之间的联系

230. 国际劳工组织促进社会对话和三方机制的战略目标本身就是一个目的，同时也是实现国际劳工组织其它三个战略目标的手段。自 2013 年以来，整个劳工局加强了合作，确保将社会对话 (2016-17 年以来一直是计划和预算的跨领域政策驱动因素) 纳入其它战略目标的主流，以确保内部协调一致和协同效应。已经制定了衡量这种主流化的标志。2016-17 年，劳工局在所有 10 个计划和预算政策成果中促进了社会对话，特别是就业(成果 1)、社会保护(成果 3)、非正规经济的正规化(成果 6)和工作场所合规(成果 7)。

3.8.1. 促进和实现工作中基本原则和权利

231. 尽管新增了批约，第 87 号和第 98 号公约仍是批约数最低的基本公约，世界上大约有一半人口生活在尚未批准这两个公约或其中一个公约的国家。国际劳工组织监督体系，特别是结社自由委员会和标准实施委员会，一再指出反对工会的歧视和有罪不罚是影响实行结社自由和集体谈判，从而影响社会对话的主要因素。³²

232. 除了与标准有关的行动外，2017 年关于工作中基本原则和权利的周期性讨论报告强调了国际劳工组织为通过强化社会对话机构并提高对它们的信任来应对结社自由障碍提供技术援助的重要性。国际劳工组织的技术援助包括深入评估在国家一级面临的结社自由挑战，随后在三方参与下制定国家行动计划，开展相关的认识提高运动，进行机构能力建设，加强雇主和工人组织的能力。2012 至 2016 年期间，国际劳工组织批准了 107 个新的促进工作中基本原则和权利的发展合作项目，其中 12% 的项目是关于结社自由和集体谈判。这些是在国际劳工组织经常预算资助的活动之外开展的项目。

233. 尽管一些国家在促进出口加工区的社会对话和三方合作方面取得了进展(例如，在尼加拉瓜)，实现工作中基本原则和权利方面仍然存在挑战。2016 年，国际劳工大会讨论了全球供应链中的体面劳动，并通过了结论，其中提到各国政府需“积极促进社会对话和工作中基本原则和权利.....包括在出口加工区”。³³ 2017 年 11 月，促进出口加工区体面劳动和保护工作中基本原则和权利三方专家会议得出结论，认为出口加工区的工人在行使其组织权方面普遍面临障碍，工会可能面临障碍和歧视，集体谈判仍然罕见。另外还发现这些挑战不是出口加工区独有的，在

³² 参见实施公约和建议书专家委员会就第 98 号公约第 1 条对巴西、马来西亚和俄罗斯联邦提出的意见，国际劳工大会，第 106 届会议，日内瓦，2017 年。

³³ 国际劳工组织：关于全球供应链中体面劳动的决议，由国际劳工大会在其第 105 届会议(2016 年)上通过。

更广泛的正规经济中往往也有所体现。³⁴ 这些结论要求国际劳工组织支持在有出口加工区的国家开展各个层面的社会对话。迄今为止，国际劳工组织关于出口加工区的项目(如巴基斯坦纺织业的项目)的确包含了一个社会对话层面。

234. 劳工局将社会对话纳入其关于童工的发展合作项目的政策和活动中。自 2012 年以来，根据 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)的要求，智利、科特迪瓦、洪都拉斯、马拉维、马里、乌干达和赞比亚的三方委员会制定了国家危险童工劳动清单。其它国家通过了防止和消除童工劳动及保护青少年劳动者的国家计划。例如，在阿根廷，其国家计划将由国家消除童工劳动委员会实施，该委员会包括来自政府、工会、雇主协会和民间团体的代表。在利用社会对话解决童工问题方面还有来自更多国家的例子，包括贝宁、加纳、印度、肯尼亚、马达加斯加、马拉维、摩洛哥、坦桑尼亚联合共和国、突尼斯、乌干达和赞比亚。³⁵

235. 在消除强迫劳动方面也采用了类似办法。例如，在巴西、中国、蒙古、巴基斯坦和越南的消除强迫劳动项目中，社会对话是有力的组成部分。

236. 2015 年 11 月，根据 1989 年《土著和部落居民公约》(第 169 号)，理事会讨论并支持了国际劳工组织关于土著和部落居民的行动战略。劳工局支持在哥伦比亚、危地马拉、洪都拉斯、尼泊尔和秘鲁建立协商机制。此外，2017 年下半年在利马举行了区域论坛，来自阿根廷、玻利维亚多民族国、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、巴拿马、巴拉圭和秘鲁的国际劳工组织三方成员以及土著和部落居民组织参加了论坛。

3.8.2. 面向所有人的社会保护

237. 2013-17 年，在非洲和亚洲的 15 个国家利用国际劳工组织的全球方法，就社会保护底线进行了参与性和基于评估的国家对话。在此期间，在劳工局的支持下，经与社会伙伴协商，在 12 个国家和领土制定了新的法律或修订了法律。发布和宣传了有关以实证为基础的强调社会对话重要性的政策研究报告，涵盖了改革趋势和财政紧缩等领域；作为国际劳工组织百年举措的一部分，正在编写其它研究报告。

238. 劳工局启动了经社理事会及类似机构能力建设活动，支持促进第 202 号建议书和第 102 号公约。这一领域的伙伴关系包括 2015 年 10 月由国际劳工组织和国际雇主组织发起的社会保护底线全球企业网络，以此作为多国企业和雇主组织的平台，以及工人的社会保护、自由和正义网络，这是 2017 年 10 月与国际工会联合会共同发起的。

³⁴ 国际劳工组织：促进出口加工区工人的体面劳动和保护其工作中基本原则和权利的三方专家会议的结论(日内瓦，2017 年 11 月 21-23 日)。

³⁵ 国际劳工组织：《Social dialogue interventions: What works and why?》，上引，第 32-33 页。

239. 确定最低工资是社会对话的主要议题之一，也是许多国家消除贫困的关键保障。自 2013 年以来，劳工局向各区域至少 30 个国家的专门三方机构提供了政策咨询和能力建设服务。劳工局还制定了最低工资政策指南，建设三方成员在这方面进行有意义协商的能力。

240. 在劳务移民领域，劳工局 2013 年以来组织了两次三方技术会议，一次三方专家会议，共计 55 次区域或次区域三方会议，7 次区域间三方会议和 116 个关于移民工人权利的三方能力建设研讨会。它还在 65 个以上国家提供了政策和技术咨询。劳工局建设了三方伙伴的能力，通过原籍国和目的地国之间的国际工会协作参与劳务移民治理。它还在至少 40 个移民走廊提供了关于在社会伙伴参与下制定劳务移民政策的政策咨询。通过在孟加拉国、智利和南非等 10 个国家进行三方协商，也制定了这类政策。

241. 根据 2010 年《艾滋病毒和艾滋病建议书》(第 200 号)，劳工局协助 30 多个成员国制定了关于艾滋病毒和艾滋病问题的国家三方工作场所政策，向劳工部和社会伙伴提供技术能力建设和倡导。

3.8.3. 为所有女性和男性创造更多机会，确保体面就业和收入

242. 1964 年《就业政策公约》(第 122 号)的条款体现了社会对话对于制定就业政策的重要性，截至 2017 年 6 月已有 111 个国家批准了该公约，包括 2013 年以来新增的 5 个批约。³⁶ 此后，32 个发展中国家(主要在非洲)在设计基于社会对话的就业政策或计划方面得到了援助。劳工局为成立部际三方委员会和专题工作组提供了支持，并使三方机构持续参与。还将社会对话纳入了与中小型企业、绿色就业、公平转型以及农村经济中的就业相关的技术援助。

243. 考虑到社会伙伴参与技能发展讨论及技术与职业培训计划管理的实例，根据 2004 年《人力资源开发建议书》(第 195 号)，劳工局向社会伙伴提供了培训，增进他们对积极劳动力市场政策和宏观经济政策的了解。90 多名工会代表在 4 个区域讲习班上接受了培训，2015 年为工会编写了就业政策指南。

244. 国际劳工组织关于合作社的工作是在 2002 年《促进合作社建议书》(第 193 号)的指导下进行的。该建议书就政府、雇主和工人组织在创造扶持合作社的有利环境方面的作用提供了指导方针，许多国家仍然缺乏这种环境。在这一背景下，劳工局在 40 多个国家开展了活动，加强合作社的作用。此外，社会对话是社会和互助经济中的组织和企业的一个突出特点。³⁷ 国际劳工组织目前担任联合国社会和互助经济机构间工作队的主席。

³⁶ 同上，第 44 页。

³⁷ 关于社会 and 互助经济的一个常用定义是由国际劳工组织 2009 年区域会议作出的，“社会经济 — 非洲应对全球危机的措施”(约翰内斯堡，2009 年 10 月)：“社会(和互助)经济是一个概念，指的是以生产物品、服务和知识，同时又追求经济目的和社会目的为特征的企业和组织，特别是合作社、共同利益团体、协会、基金会和社会性企业”。

245. 性别平等和非歧视是国际劳工组织各战略目标的一个跨领域组成部分。自 2013 年以来，劳工局编制了若干技术简报，在欧洲、中亚和二十国集团促进三方机构的性别平衡，汇编了关于集体谈判和性别平等的良好做法的资料。2016 年，劳工局出版了关于性别平等谈判的专题简介。

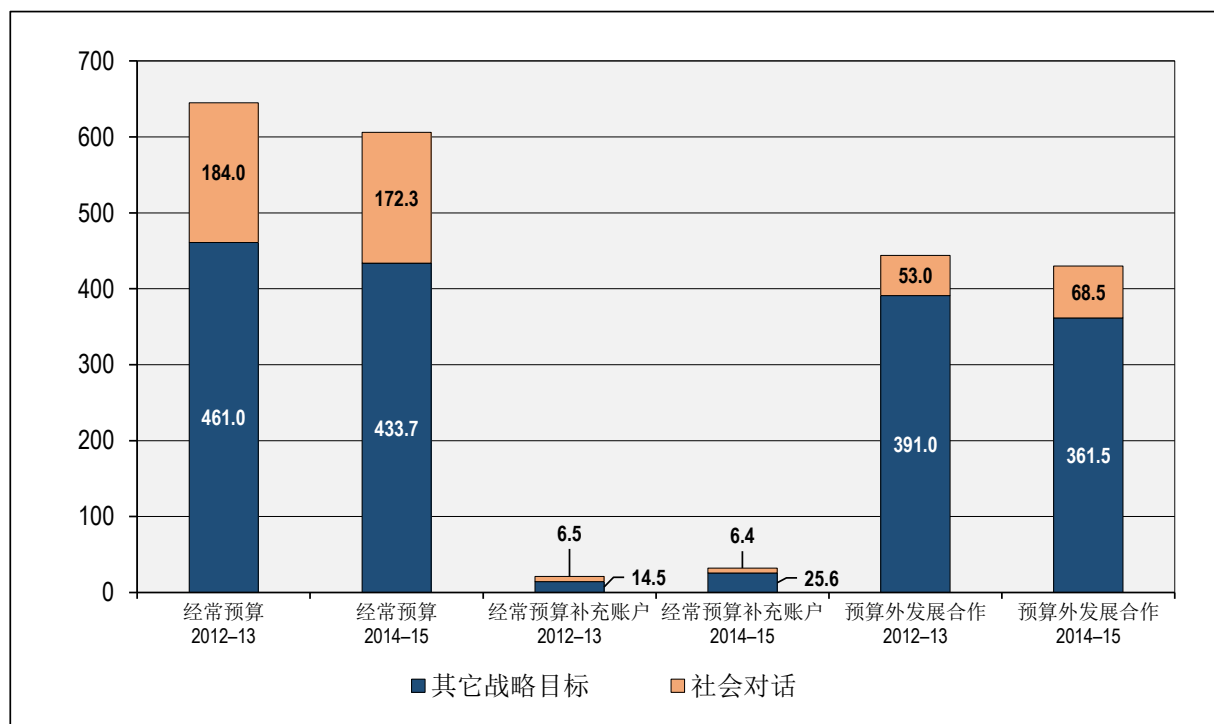
246. 劳工局还通过国际劳工组织“工作中的妇女”举措促进社会对话，该举措旨在进一步了解全球层面妇女体面劳动进展缓慢的原因。在该举措下，正在着力对妇女在劳动世界中的地位和条件进行摸底，以便查明存在障碍和可能采取的补救行动。该举措的一个关键组成部分是国际劳工大会即将进行的关于暴力和骚扰问题的三方标准制定进程。另一个战略组成部分是 2017 年 9 月发起的同工同酬国际联盟，其目标是根据可持续发展目标 8.5，在 2030 年之前实现同工同酬。雇主和工人组织以及其它主要利益攸关方将在联盟的工作中发挥核心作用。

3.9. 国际劳工组织计划和预算：概览

3.9.1. 对社会对话的总体拨款

247. 2012-13 年和 2014-15 年，社会对话和三方机制战略目标从所有的来源获得了资金，即经常预算(RB)、经常预算补充账户(RBSA)和预算外发展合作(XBDC)资源。图 3.2 比较了从不同的资金来源分配给社会对话的拨款数额，以及其它三个战略目标(工作中基本原则和权利、就业和社会保护)的总拨款额。

图 3.2. 2012-13 年及 2014-15 年社会对话战略目标的支出 (百万美元)



资料来源：2012-13 年及 2014-15 年国际劳工组织计划实施报告。

3.9.2. 以成果为基础的工作计划

248. 自 2005 年采用体面劳动国别计划以来，这些计划一直是国际劳工组织向寻求推进体面劳动议程的国家提供支持的重要手段。截至 2017 年中期，在 43 个积极的体面劳动国别计划中，总共 41 个计划含有旨在强化社会对话行动方和机构的成果或国别计划优先事项，包括通过改革劳工法框架和建设社会伙伴的能力。2015 年以来的 19 个体面劳动国别计划中，有 10 个计划包含了与可持续发展目标有关的目标。

249. 如上所述，由于其地位从一个单独的政策结果转变为国际劳工组织计划和预算中的跨部门政策驱动因素，社会对话已被纳入所有 10 个政策成果的主流。³⁸ 对国际劳工组织国别计划成果在全球的执行情况的监测表明，在 2016-17 年期间，社会对话在不同程度上被纳入了国家一级的大多数干预措施。在所取得的成果中，约有 75% 的成果对社会对话作出了重大贡献，或直接以推进社会对话为目标。在就业、社会保护、非正规经济的正规化以及加强工作场所合规的战略方面的成果对社会对话作出了突出贡献。

³⁸ 另外三个跨领域政策驱动因素是国际劳工标准、性别平等和非歧视、环境可持续性。

第四章

主要观点和建议讨论要点

250. 本章综合了本报告第一、二、三章关于社会对话在变化的劳动世界中的作用以及国际劳工组织促进社会对话方面行动的主要观点，着重关注了面临的若干挑战和机遇。本章还包含了一些建议讨论要点。其目的是促进会议讨论并通过关于强化社会对话行动的前进道路的结论。

4.1. 变化的劳动世界中的社会对话

251. **社会对话的持续相关性及其重要贡献在就业和劳动关系全球发展的背景下日益凸显。**促进社会对话和三方机制本身就是一个目标，同时也是实现国际劳工组织其它目标的手段。在国际劳工组织迈向其 2019 年百年庆典之际，社会对话和三方机制仍坚定地屹立于体面劳动议程的核心，是国际劳工组织标准和行动的基石。社会对话是建立共识、预防和处理劳动争议、确定工资、改善工作条件、促进可持续企业的重要机制。然而，在一个不平等和脆弱性日益加剧以及就业和劳动关系发生重大变化的环境中，必须研究如何使社会对话和三方机制能够成为劳动世界的一个更有效的治理工具。这也将指导在国际劳工组织“劳动世界的未来”举措框架下关于社会对话作用和影响的讨论。

252. **主要社会和经济政策议题仍保留在议程上。**历年来，不同国家通过社会对话在不同程度上应对了若干主要社会和经济政策领域问题。这方面的例子包括经济稳定和包容性增长、就业、企业可持续性、减贫和社会保护。减少体面劳动赤字是通过社会对话来应对的另一个重要领域。特定经济部门或工人群体面临着特殊挑战。最主要的例子是农村和非正规经济(其在世界劳动贫困人口中占最高比例)的体面劳动赤字以及家庭工作中的体面劳动赤字，这些经济部门在很大程度上处于劳动行政管理范围之外。这些部门在组织雇主和工人方面所面临的困难构成了重大挑战，导致缺乏社会对话。

253. **劳动世界的未来所面临的挑战致使有必要进一步开展社会对话。**这些挑战包括收入不平等扩大、就业关系性质变化、非正规就业盛行和公共支出减少。一些大的变革驱动因素，特别是技术进步、人口结构变化、气候变化和全球化深化等因素加剧了这些挑战。需进一步利用社会对话来制定新的经济和社会政策，应对这些复杂

问题。新经营模式的推广以及工作的日益自动化和数字化，正在改变雇佣关系的轮廓，而社会对话、产业关系和劳资合作历来是建立在雇佣关系基础上的。工作形式的多样化，例如平台经济中的工作，以及非标准就业形式的持续增长给雇主和工人组织在劳动世界未来背景下带来了组织、代表性和包容性方面的挑战，给政府带来了监管和遵纪守法方面的挑战。

254. 社会对话需要得到强有力和高效的劳动行政管理部门的支持。要实现体面劳动，必须有效履行劳动行政管理部门的核心职能并使其涵盖所有工人和场所，这些职能包括预防和处理争议、执行劳动法、促进工作场所遵纪守法。在劳动行政管理薄弱的情况下，经常发生严重违反体面劳动的情况。较低的预算限制了劳动部门在促进三方和两方社会对话方面向社会伙伴提供必要支持的能力，包括提供充分的数据和劳动力市场信息。除了必要的财政拨款外，劳动行政管理部门需要在专门知识、使用现代信息和通信技术工具方面得到适当资源。

255. 雇主组织一直在适应新出现的需求。在政策对话中代表企业意见的强有力和有代表性的雇主组织对有效的社会对话至关重要。在一些区域，雇主组织优先关注向会员提供服务，通过创造鼓励生产力、技术和创新的条件来帮助它们恢复竞争力。为确保其成员能够有效参与各层面的社会对话并积极影响政策成果，雇主组织需要扩大向其成员提供技术咨询服务的范围，包括通过使用新技术。

256. 尊重工人的权利，特别是组织权利，是至关重要的。许多国家持续存在严重侵犯结社自由和限制工人有效获得工会权利的情况。此外，各工会之间越来越需要相互协调，以避免分裂，并将难以组织的工人和处于不稳定状况的工人组织起来，维持他们的谈判能力。在企业层面谈判正在取代部门或国家层面谈判的情况下，这方面所面临的困难加剧。为了促进其成员的利益，并能够有效地参与社会对话和集体谈判，工人组织也一直在适应由上述大的变革驱动因素所引发的劳动世界不断发展变化的现实情况。

257. 扶持性环境需要适当的法律和政策框架。在一些发展中国家，最近的立法改革改善了社会对话和集体谈判框架。然而，在一些工业化国家，改革限制了国家和部门层面社会对话和集体谈判的范围，也限制了合法地将集体协议扩大到整个部门范围的可能性。这些趋势可能导致形成不如以前那样富有雄心和影响深远的社会对话框架。应进一步强化社会伙伴在制定劳动法以及拟订与劳动世界有关的公共政策和改革(包括在就业、社会保护、移民和正规化)方面的积极参与。

258. 需要努力使最高层面的社会对话更加有效。总共有 85% 的国际劳工组织成员国具备了国家社会对话机构，其中不包括侧重于特定主题的特设社会对话机制。然而，这些机构往往没有充分发挥作用，也并不总是具备适当的方式和先决条件。在一些国家，国家社会对话机构没有定期举行会议，而且协议(如果有)的结果没有得到适当执行。此外，许多国家的三方社会对话经验和三方伙伴之间的信任有限。研究表

明，当此类机构能充分发挥其潜力时(包括通过所有行动方的积极参与)，它们成为了有效的、有意义三方讨论平台，就有关政策问题取得了具体成果。它们也有助于改善社会氛围、构建信任和促进可持续改革。

259. 对世界各地的广大工人而言，集体谈判对于确定工资和工作条件仍然非常关键。集体谈判有助于分享生产率收益，确保适当薪酬，促进工人参与，维护社会和平。在那些采取了一系列政策措施来更普遍地促进集体谈判，特别是集体谈判协调的国家，其集体谈判覆盖面保持稳定，或有所增长。其它国家实施了有损集体谈判覆盖面的政策。考虑到集体谈判与更平等的工资分配之间的关系，人们越来越担心谈判覆盖面下降可能扩大工资不平等。

260. 工作场所合作可用作预测和管理变革与冲突的工具。各种形式的工作场所合作有助于确保企业可持续性和加强对工人的保护。工作场所合作有别于集体谈判，但可作为集体谈判的补充。许多国家已经将工作场所合作制度化，当工人和雇主致力于一个积极的互动进程而不止于进行沟通时，工作场所合作最为成功。当在具有工会组织的背景下进行合作和协商时，其效果更好。在不具有工会组织的背景下，其效果取决于管理层对该进程的承诺和物质支持，以及工人代表独立地表达集体意见的能力。

261. 预防和处理冲突的机制对于促进良好的劳资关系是必要的。对法治的尊重是必不可少的，包括通过有效的劳动监察和执法以及强化预防和处理争议的机制。然而，最近的研究表明，成员国在建立与维持公平、有效和可持续的个人争议制度方面面临众多挑战。确保优质的过程和结果仍然是一项挑战。缺乏公正性、缺乏适当资源和缺乏独立性是很常见的。

262. 社会对话也跨境进行。跨境社会对话日益增多，其背景是新的国际生产形式；贸易一体化和外国直接投资的增长；以及将国家某些方面的经济和政治主权委托给区域一体化机构和多边组织。社会伙伴更多地参与区域和次区域经济和政治一体化共同体(如东盟、欧盟、南方共同市场、西非经货联盟和南部非洲共同体)以及涉及多国企业和全球工会的私营自愿举措(例如国际框架协议)，这可能有助于减少在国家层面的遵规守法和治理差距。

4.2. 国际劳工组织促进社会对话的行动

263. 促进批准和实施相关国际劳工标准。劳工局继续协助各成员建立和改进社会对话框架，包括通过促进有关的国际劳工公约和建议书。自2013年以来，已新增了22项对第87号、98号、144号、151号和154号公约的批约。在尚未批准第144号公约的48个成员国中，25个国家已启动了批准进程，或已宣布有兴趣这样做(特别是通过它们向国际劳工组织提出的技术援助要求)。2017年，劳工局加大了行动力度，旨在促进在2019年国际劳工组织百年庆典之际普遍批准第144号公约。此外，国际

劳工大会第 106 届会议(2017 年)通过的关于工作中基本原则和权利的第二次周期性讨论的决议以及有效和普遍尊重、促进和实现工作中基本原则和权利的 2017-23 年行动框架要求国际劳工组织,考虑到第 87 号和第 98 号公约批约率不高,加紧行动,开展促进普遍批准八项基本公约的运动。问题在于,通过采取进一步措施或加强现有措施,是否能够有助于形成势头,实现所确定的目标。在批约的同时,还需要有效地实施公约。在这方面还需要进一步改进,因为很多国家在实施方面尚存在很大差距。

264. 社会对话在国际劳工组织所有战略目标中的主流化。继续努力确保社会对话和三方机制方面的工作与其它战略目标(工作中基本原则和权利、就业和社会保护)的工作协调一致。此外,还看到其它战略目标的工作对社会对话和三方合作产生了积极影响。最近的关于工作中基本原则和权利、劳务移民、全球供应链、非标准形式就业、中小企业和创造就业等问题的讨论提出了新的倡议,为社会对话的主流化提供了新的机会。

265. 工人和雇主组织参与执行 2030 年议程。2030 年议程和可持续发展目标为促进社会、经济和环境方面政策的协调一致开辟了重要的新途径,重点是参与性治理。在这一背景下,联合国与世界银行、经合组织和二十国集团等其它国际机构就解决贫穷和不平等问题的必要性达成了共识。为充分利用这一全球共识,确保可持续性,必须向雇主和工人组织提供机会和支持,以便参与和国家当局、国际和区域组织及机构的社会对话。有关社会对话在国家层面可持续发展目标框架内对促进包容性和可持续发展所能发挥的作用和产生的影响的研究可提供一些见解,指导今后的努力。

266. 将社会对话作为一个成果和一种方式纳入体面劳动国别计划和联发援框架。大约 95%的积极体面劳动国别计划包含旨在强化社会对话行动方和机构的成果或优先事项。这源自社会伙伴在设计和实施体面劳动国别计划方面的有力参与。此外,目前的联合国改革有可能为社会伙伴提供进一步的空间,积极参与确定国家发展战略的优先事项以及联发援框架的设计和实施。国际劳工组织的继续援助应回应三方成员所表达的需求,进一步使社会对话行动方和机构能够有效应对当前的挑战,并胜任使命。

267. 调动资源,加强社会对话行动方和机构的能力。国际劳工组织一直致力于发展其成员各个方面的社会对话能力,包括集体谈判。三方成员具有特定的服务和支持需求,这些需求应通过调整现有规章框架并使之现代化、重新探讨方法和扩大成员数(包括采用新技术)以及改进有助于强化发言权和代表权的制度框架来予以回应。至关重要的是加强用于三方社会对话、集体谈判和工作场所合作以及遵守劳动法的结构,开发为政策咨询、倡导和能力建设提供支持的政策和培训工具。需继续保持获得更多发展合作资源的势头,以便通过设计和执行符合三方成员需求和地方情况的项目,进一步为其提供有针对性的支持。

268. **通过开展研究工作和生成数据来弥合知识差距，为未来做好准备。**国际劳工组织在收集和传播社会对话和三方机制知识和数据方面发挥了主导作用。为继续向三方成员提供最前沿的政策咨询，需要就各层面社会对话的社会和经济影响进行以实证为基础的研究。应进一步扩大关于劳动法和统计、国家三方社会对话、集体谈判和工作场所合作的现有知识。在技术、环境和人口结构变化的背景下，有必要扩大国际劳工组织关于变化的劳动世界中的社会对话的知识基础。通过建立或扩大现有伙伴关系和网络，交流知识和经验，包括与采取了创新战略的政府和社会伙伴接触，可以实现这一点。

4.3. 建议讨论要点

269. 本次社会对话周期性讨论的目的是使国际劳工组织更好地了解其成员的多样化现实情况和需求，并评估国际劳工组织活动的结果，以便促进就今后的优先事项作出决定。讨论旨在通过简明扼要、重点突出的三方结论，国际劳工组织理事会将在此基础上通过一个新的社会对话行动计划。鉴此，列出了以下若干讨论要点。

第一点 在强化社会对话方面有哪些挑战和机遇？

请三方成员在发言中讨论以下问题：

- 已强化了三方社会对话、两方社会对话和集体谈判的政策，以及它们对包容性增长和体面劳动的贡献：什么可行。
- 所有形式社会对话所面临的挑战：什么不可行。
- 劳动法改革能够如何支持有效的社会对话。
- 预防和处理争议的适当框架如何能够更有效地支持社会对话。
- 工作场所合作与集体谈判的互补性。

第二点 社会对话如何能够更具包容性，并应对当前和未来的挑战？

请三方成员在发言中讨论以下问题：

- 技术、人口结构、气候变化、环境风险以及生产和服务的持续全球化所导致的变革以及所有形式的社会对话(包括创新性方法)如何能有助于应对这些变革。
- 增加雇主和工人组织成员的措施和实践。
- 有效扶持社会伙伴参与社会对话的制度和法律框架。

第三点 如何改进国际劳工组织关于社会对话的行动？

根据对第一点和第二点的答复，请三方成员讨论以下问题：

- 国际劳工组织在以下方面的作用和优先事项：
 - 生成和传播知识；
 - 政策咨询；
 - 培训；
 - 能力建设；
 - 促进性宣传运动和倡导；
 - 发展合作与构建伙伴关系；
 - 标准制订行动。
- 内部政策协调一致，以便更好地促进国际劳工组织的标准和价值观。
- 外部政策协调一致，以便确保其它组织的政策和行动，包括它们在实现可持续发展目标方面的实际努力，符合国际劳工组织的标准和价值观。