

第四项议程

第五届全球童工问题大会的筹备工作

文件的目 的

文件强调 2021 年是实现关于童工和强迫劳动的可持续发展目标 8.7 的转折点，要予以高度重视。文件报告第四届持续消除童工劳动全球大会以来的发展情况，包括联合国大会最近通过第 73/327 号决议，宣布 2021 年为“消除童工现象国际年”。文件还强调在 2021 年组织召开第五届消除童工劳动和强迫劳动全球大会的重要性，并提供包括调动所需资源在内的有关筹备情况的信息。请理事会就 2021 年之前的拟议行动方针提供指导。还请劳工局采取此拟议行动，并向理事会第 340 届会议(2020 年 10 月至 11 月)通报进展情况(见决定草案：第 21 段)。

相关的战略目标：工作中的基本原则及权利。

主要相关成果目标：成果目标 7：为所有人提供工作中充分有效的保护。

政策影响：完全符合联合国大会第 73/327 号决议和可持续发展目标 8.7。

法律影响：无。

财政影响：需要调动额外预算外资源以实施拟议的行动计划。

需采取的后续行动：见决定草案。

作者单位：治理与三方机制司(GOVERNANCE)。

相关文件：理事会文件 GB.332/POL/3。

引言

1. 第五届消除童工劳动和强迫劳动全球大会是《2020-21 两年期计划和预算》(产出 7.1) 的全球可交付成果。目前关于这一主题的全球大会以四年为一个周期，据此大会应于 2021 年举行。这比可持续发展目标 8.7 规定的 2025 年消除一切形式童工劳动的最后期限提前了四年。¹

第四届全球大会的背景和成果

2. 2017 年 11 月，阿根廷政府主办了第四届持续消除童工劳动全球大会。经理事会批准，第四届全球大会的范围扩大到包括符合目标 8.7 的强迫劳动，以及合法工作适龄的年轻人体面劳动。与会者来自 138 个国家，包括许多最不发达国家，分别代表政府、工人组织和雇主组织、企业、民间社会、青年组织、联合国机构和其他国际和区域组织。
3. 在第四届全球大会之前，劳工组织发布了关于童工劳动和强迫劳动的新的全球估算。据此，2016 年，仍有 1.52 亿 5 至 17 岁的儿童(其中 42%是女孩，58%是男孩)成为童工，至少有 2,500 万妇女、男子和儿童被强迫劳动，包括人口贩运。《2012-2016 年全球童工估算：结果和趋势》报告呼吁采取紧急措施加快进展，因为按照报告所述期间要实现的减少速度，2025 年仍将有 1.21 亿童工。
4. 第四届全球大会结束时，国际社会再次承诺执行消除童工劳动的综合政策和方案。成果文件《关于童工劳动、强迫劳动和青年就业的布宜诺斯艾利斯宣言》为如何制定这一综合方针提供了宝贵的指导。它具体提到了非正规经济和农村经济、危机局势和武装冲突以及供应链。它强调，《2030 年可持续发展议程》是加速消除不平等和贫穷的一个独特机会，并欢迎建立联盟 8.7。《宣言》要求所有利益攸关方承诺采取基于权利的方针为儿童的最大利益服务，并敦促国际社会在三个领域采取行动：(1) 政策和治理；(2) 知识、数据和监测；(3) 伙伴关系和创新。它强调了全球伙伴关系、新的合作形式以及次区域和区域倡议在制定和带来协调一致的政策和创新方面的重要性。
5. 第四届全球大会组织委员会请劳工组织的三方成员和其他利益攸关方承诺采取具体行动，加快消除童工劳动和强迫劳动的步伐。在第四届全球大会期间，总共登记了 96 项行动承诺。一半以上的承诺由政府 and 地区组织做出。这些承诺涉及政策行动、促进伙伴关系、宣传工作、批准国际文书和国家一级的立法行动。首次明确提到并

¹ 目标 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，包括招募和利用童兵，到 2025 年终止一切形式的童工”。

承诺消除强迫劳动。第四届全球大会期间成立的三方委员会对承诺进行了审查，以确保符合国际标准，并随后予以公布。²

6. 在第 332 届会议(2018 年 3 月)上，理事会批准了《布宜诺斯艾利斯宣言》，并要求劳工局结合劳工组织《2017-23 年行动计划》支持其实施，以落实国际劳工大会 2017 年 6 月通过的关于工作中的基本原则和权利的第二次周期性讨论的结论。理事会重申其对消除童工劳动和强迫劳动的承诺，并要求劳工局继续为实现这些目标提供技术援助。此外，理事会还要求劳工局对在布宜诺斯艾利斯作出的承诺进行审查，按主题和/或专题分类；并请劳工局与联盟 8.7 合作，在第五届全球大会之前组织开展一次中期审查，审查在消除童工劳动和强迫劳动以及在这些问题上实现可持续发展目标 8.7 方面取得的进展。理事会还力促联合国大会宣布 2021 年为“消除童工现象国际年”。

第四届全球大会以来的进展情况

7. 自第四届全球大会以来，许多国家重振和加速了消除童工劳动和强迫劳动的努力。2020 年 7 月，在可持续发展问题高级别政治论坛期间，联盟 8.7 将介绍自第四届全球大会以来在消除童工劳动和强迫劳动方面取得的进展。还将详细审查 96 项承诺的执行情况。初步评估已经表明，特别是在批准、³立法和通过符合《布宜诺斯艾利斯宣言》的全面国家行动计划方面已经取得了进展。50 多个国家在“消除童工劳动和强迫劳动国际计划”(IPEC+)旗舰计划的技术支持下，采取了消除童工劳动和强迫劳动的行动。⁴还加快了供应链等一些专题优先事项的行动。明显的事例是，2020 年 1 月，荷兰政府组织了一次关于结束全球供应链中童工现象的会议，促进交流这方面良好做法和经验教训。⁵
8. 第四届全球大会进一步激发了新的伙伴合作。它为巩固联盟 8.7 铺平了道路，以便在劳工组织三方成员的充分参与和领导下，加强多利益攸关方的行动。在联盟 8.7 的框

² 可在与全球大会有关的联盟 8.7 网页上查询所作承诺的正式清单 <https://www.alliance87.org/events/iv-global-conference-on-the-sustained-eradication-of-child-labour/>。

³ 自第四次全球大会以来，下列国家批准了该公约：1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)：2(苏里南和瓦努阿图)；1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)：5(库克群岛、厄立特里亚、马绍尔群岛、帕劳和图瓦卢)；和 1930 年《强迫劳动公约》2014 年议定书：22(奥地利、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、加拿大、科特迪瓦、吉布提、德国、爱尔兰、以色列、拉脱维亚、莱索托、马达加斯加、马拉维、马耳他、莫桑比克、新西兰、俄罗斯联邦、斯里兰卡、苏里南、泰国、乌兹别克斯坦和津巴布韦)。

⁴ 《IPEC+全球旗舰计划实施：建立一个没有童工劳动和强迫劳动的世界》提供了一份详细的行动清单，第 14-17 页。

⁵ 见 <https://takingnextsteps.nl/>。

架下，18 个劳工组织成员国已经成为消除童工劳动和强迫劳动的开拓者国家，从而在政府各级促进综合战略，并与其他利益攸关方合作。⁶ 联盟 8.7 还促进整个联合国系统在具体专题领域的协调行动，特别是供应链、移民、冲突和人道主义环境以及法治和治理。最近的一个例子是，劳工组织、经济合作与发展组织、国际移民组织和联合国儿童基金会合作出版和传播了一份题为《[终结全球供应链中的童工劳动、强迫劳动和人口贩运](#)》的全球报告，该报告已提交给二十国集团就业工作组，并于 2019 年 11 月在巴黎和平论坛上推出。

9. 社会伙伴在国家和全球一级也加强了行动。有代表性的工人和雇主组织积极参与联盟 8.7、开拓者国家进程和关于目标 8.7 的区域会议。劳工组织关于童工劳动和强迫劳动的企业网络召集不同规模的企业，制定跨越供应链并支持国家一级进程的解决方案。⁷
10. 第四次全球大会后重新做出的承诺和采取的行动加强了各级资源调动工作。例如，通过联盟 8.7 开拓者国家进程从国家预算中调动了资源。此外，“消除童工劳动和强迫劳动国际计划” (IPEC+) 旗舰计划增加了发展伙伴的预算外捐款。⁸
11. 第四届全球大会推动了全球及区域两级高级别宣传和承诺。2019 年 7 月，联合国大会通过了第 73/327 号决议，宣布 2021 年为“消除童工现象国际年”。除其他行动外，该决议邀请所有会员国、联合国系统各组织、其他国际和区域组织以及民间社会，包括非政府组织、个人和其他相关利益攸关方，通过旨在提高对消除童工劳动的重要性的认识的活动，酌情纪念“国际年”，并分享这方面的最佳做法。该决议还邀请劳工组织促进“国际年”活动的落实，并邀请所有相关利益攸关方为“国际年”活动提供自愿捐款和其他形式的支持。
12. 此外，劳工组织第 19 届美洲区域会议于 2018 年通过的《[国际劳工组织百年巴拿马宣言：美洲劳动世界的未来](#)》、国际劳工大会于 2019 年通过的《[国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言](#)》以及劳工组织第 14 届非洲区域会议于 2019 年通过的《[阿比让宣言 — 推进社会正义：塑造非洲劳动世界的未来](#)》，都将童工劳动和强迫劳动确定为实现劳动工作的主要障碍。2019 年 12 月，非洲联盟通过了《消除童工劳动、强迫劳动、人口贩运和现代奴役十年行动计划》。欧盟委员会新任主席承诺对童工采取零容忍政策。⁹ 拉丁美洲和加勒比无童工区域倡议不断推动国家行动，以实现

⁶ 有关开拓者战略和承诺的更多信息，请访问[联盟 8.7 网站](#)。

⁷ 有关企业网络的更多信息可在“[童工劳动平台](#)”和“[强迫劳动企业网络](#)”的网站上查询。

⁸ 了解更多信息，请参见“[IPEC+全球旗舰计划实施：建立一个没有童工劳动和强迫劳动的世界](#)”。

⁹ 见下一届[欧盟委员会 2019-2024 年政治指导方针](#)，第 17 页。

目标 8.7。2019 年 11 月，联盟 8.7 与“南亚终止暴力侵害儿童行为倡议”合作，¹⁰ 在加德满都举办了一次关于实现目标 8.7 的区域会议，会议提供了一个平台，分享在亚洲及太平洋区域加快国家行动以消除童工劳动和强迫劳动的良好做法。

13. 上述发展概况表明，第四届全球大会在国家、区域和全球各级驾驭行动方面发挥了关键作用。如上所述，如果保持目前的全球大会周期，下一届全球大会将在 2021 年“消除童工现象国际年”期间举行。劳工组织与其他联盟 8.7 伙伴一道，已经开始技术工作，争取在 2021 年制作和出版关于童工劳动和强迫劳动的新的全球估计数。它们很可能表明，大量儿童仍然是童工。这意味着需要更多有力的国际承诺和行动，以根据目标 8.7，在 2025 年之前消除一切形式的童工劳动，并进一步提高 2021 年作为这方面国际一级战略行动的关键转折点的重要性。如果要在 2030 年前实现目标 8.7，在强迫劳动、现代奴役和人口贩运方面也需要类似的努力和战略考虑。

第五届全球大会的筹备工作： 现状、制约因素和拟议行动方针

14. 在目标 8.7 的框架内，从国际政策和行动的角度来看，劳工局认为在 2021 年组织召开第五届全球大会很重要。第五届全球大会的目标可以是：(i) 推动在全球、区域、国家和地方各级加速采取协调一致的行动；(ii) 创造机会，继续学习良好做法和创新方法；(iii) 审查现有承诺的履行情况，并酌情做出新的承诺；(iv) 确定或加强合作机制，以推广经证实的解决方案；(v) 探索创新筹资方式。第五届全球大会除了强调社会伙伴的核心作用之外，还可以创造机会，与其他相关伙伴密切协商，扩大私营部门的参与并加强其承诺。最后，筹备进程可以为联合国大会可能通过的关于有效消除童工劳动和强迫劳动的决议提供信息，作为第 73/327 号决议的后续行动，该决议旨在增加在 2025 年之前按期实现关于童工的目标 8.7 和在 2030 年之前实现关于强迫劳动的目标 8.7 的可能性。
15. 磋商始于 2017 年，重点是非洲作为第五届全球大会的潜在主办区域。一个劳工组织成员国已经表示有兴趣主办，但尚未确认其提议。这将需要从东道国的国家预算中划拨必要的资源。
16. 按照以往的做法，劳工局会向第五届全球大会的东道国提供技术支持。例如，包括公布 2021 年新的全球估计数和政策报告。劳工局还将与东道国和联盟 8.7 伙伴协调，为第五届全球大会的专题议程提供技术投入。联盟 8.7 活动计划于 2020 年 7 月在可持续发展问题高级别政治论坛期间举行，活动预计将通过审查取得的进展情况和确定良好做法来支持第五届全球大会的筹备工作。法国作为联盟 8.7 的现任主席，已经提供了财政和全面支持。

¹⁰ 见 <https://saievac.org/>。

17. 对于第四届全球大会，劳工局已设法从有关两年期的核定预算总额中调拨资金(约 450,000 美元)，支持最不发达国家三方代表团的参与。此外，2016-17 年还筹集了约 600,000 美元，通过几次区域会议和日内瓦《布宜诺斯艾利斯宣言》草案谈判来支持筹备进程。区域会议旨在使三方成员做好参加第四届全球大会的准备，并就建立联盟 8.7 进行协商。然而，在当前资源有限的环境下，劳工局将无法维持同样水平的财政支持，除非停止其他工作或降低对其重视程度。
18. 为了缓解资源有限的情况，劳工局提出了一些措施。首先，它提议与发展伙伴和联盟 8.7 的其他伙伴接触，包括通过其全球协调小组，以期调动资源，使三方成员特别是最不发达国家的三方成员能够切实参与。第二，关于筹备会议，可以考虑节省费用的措施。劳工局认为，鉴于已通过联盟 8.7 部署的行动以及国家进程进展顺利，可能没有必要召开区域筹备会议。尽管如此，劳工局仍将确保区域和次区域组织和倡议方的充分参与。成果文件力求简洁明了，以减少筹备会议的次数，从而节约成本。
19. 此外，根据正在进行的联合国改革进程的精神，可以探索与其他联合国机构和联盟 8.7 伙伴组织的合作协议和加强伙伴关系，以期承担第五届全球大会的专题领域或部分工作。这并不排除社会伙伴充分参与第五届全球大会。
20. 尽管竭尽全力努力，但如果到 2020 年 6 月仍无法确定东道国和必要的资源，第五届全球大会将不得不推迟到 2022-23 两年期举行。无论如何，劳工组织及其联盟 8.7 伙伴将提议开展更多活动来执行第 73/327 号决议。这将包括在国际劳工大会第 110 届会议(2021 年)期间结合“世界无童工日”举办一次特别活动，随后在纽约联合国大会第 76 届会议期间举办一次高级别活动。如上所述，这些活动还可以为起草和通过一项可能会产生的关于有效消除童工劳动和强迫劳动的联合国决议奠定基础，作为第 73/327 号决议的后续行动。

决定草案

21. 理事会请劳工局继续筹备第五届全球童工问题大会和落实文件 GB.338/POL/4 第 14-20 段提出的行动方针，同时考虑讨论期间表达的意见和提供的指导，向理事会第 340 届会议(2020 年 10 月至 11 月)通报取得的进展情况。