



国际
劳工
组织

► 报告三 (A 部分)

► 2020年国际劳工标准 实施情况

实施公约与建议书
专家委员会报告

国际劳工大会
第109届会议，2020年



国际劳工大会，第 109 届会议，2020 年

实施公约与建议书 专家委员会报告

(《章程》第 19、22、23 和 35 条)

议程项目三：
关于实施公约与
建议书的情况和报告

本印刷版仅包括报告三(A 部分)第一部分“总报告”的译文。
报告全文无中文版。

报告三 (A 部分)

总报告和关于特定国家的意见

国际劳工局，日内瓦

ISBN 978-92-2-132552-9 (print)
ISBN 978-92-2-132553-6 (web pdf)
ISSN 0255-3449

2020 年 第一版

发布涉及针对国际劳工公约和建议书所采取行动的信息并不意味着国际劳工局对任何传播该信息(包括提交一份批准书或声明)的国家的法律地位或该国对信息传播之地区或领土的管辖权限表达任何观点;在某些情况下,这可能会带来问题,而国际劳工组织无权对其发表意见。

有关国际劳工组织出版物和数字化产品的信息,可从以下网站获得: www.ilo.org/publns。

版式由 TTC 设计: 参考 ILC109(2020)-III(A)[NORME-200121-1]-Ch.docx
瑞士,日内瓦,国际劳工局印刷

目 录

页 次

读者按语.....	1
国际劳工组织监督机制概览.....	1
雇主组织和工人组织的作用.....	1
大会标准实施委员会和实施公约与建议书专家委员会的起源	2
实施公约与建议书专家委员会	2
国际劳工大会标准实施委员会	3
专家委员会与大会标准实施委员会	4
第一部分.总报告	5
I. 导 言	7
专家委员会的组成.....	7
工作方法.....	7
与大会标准实施委员会的关系	8
权 责.....	11
关于监测国际劳工组织标准遵守情况的百年圆桌会议：重大成就和未来机会	11
II. 关于遵守与标准相关义务的情况.....	13
A. 关于已批准公约的报告 (《章程》第 22 条和第 35 条及遵守《章程》第 23 条第 2 款的情况).....	13
B. 专家委员会对已批准公约报告的审议	16
C. 根据《章程》第 19 条提交的报告	29
D. 与联合国的协作.....	30
E. 向主管当局提交大会通过的文书 (《章程》第 19 条第 5、第 6 和第 7 款)	30
总报告附录	35
实施公约与建议书专家委员会的组成	35

读者按语

国际劳工组织监督机制概览

自 1919 年成立以来，国际劳工组织的权责就包括了通过国际劳工标准；促进成员国批准和实施国际劳工标准；以及监督国际劳工标准的实施，以此作为实现其目标的一种基本手段。为了监测成员国在实施国际劳工标准方面取得的进展情况，国际劳工组织创立了国际上独一无二的监督机制。¹

根据《国际劳工组织章程》第 19 条，各成员国在国际劳工标准通过后应承担若干义务，其中包括需要将新通过的标准提交国家主管部门以及有义务就为落实尚未批准的公约和建议书之规定而采取的措施定期提交报告。

本组织运用现有的一些监督机制来审查成员因已批准的公约而应承担的与标准相关的义务。此种监督既体现在采取定期报告形式的常规程序(《章程》第 22 条)，²又体现在基于国际劳工组织三方成员向理事会提出的申诉或控诉的特别程序(分别载于《章程》第 24 和第 26 条)。此外，1950 年就已设立了一项特别程序，将有关结社自由的控诉提交给理事会结社自由委员会。结社自由委员会亦可审查针对那些尚未批准相关结社自由公约的成员国提出的控诉。

雇主组织和工人组织的作用

正是由于其三方性的结构，国际劳工组织成为第一个接纳社会伙伴直接参与其活动的国际组织。《章程》第 23 条第 2 款承认雇主组织和工人组织有权参与监督机制，并规定政府根据第 19 和第 22 条提交的报告和信息必须送达具有代表性的雇主和工人组织。

在实践中，代表性的雇主组织和工人组织可以向其政府提交有关国际劳工标准实施报告的评论。例如，它们可提请注意在实施某一项已批准的公约方面存在的法律或实践上的差距。此外，任何雇主组织和工人组织均可

¹ 有关所有监督程序的详细信息，请参阅《与国际劳工公约和建议书有关的程序手册》，国际劳工局，国际劳工标准司，日内瓦，2012 年修订版。

² 要求每三年提交一次关于基本公约和治理公约的报告，从现在开始，则要求每六年提交一次关于其他公约的报告。事实上，理事会在其第 334 届会议上决定将后一类公约的报告周期从五年延长至六年(理事会文件 GB.334/INS/5)。应按专题事项就各组公约提交报告。

直接向劳工局提交有关国际劳工标准实施的评论。然后，劳工局将把这些评论转交给有关政府，除特殊情况外，后者将有机会在专家委员会审查这些评论之前作出答复。³

大会标准实施委员会和实施公约与建议书专家委员会的起源

在国际劳工组织成立初期，无论是通过国际劳工标准，还是开展常规监督工作，都是在年度国际劳工大会全会的框架内进行的。然而，随着批约数量的显著增加，提交年度报告的数量也显著扩大。很快就显而易见的是，大会全会无法在审议所有这些报告的同时又通过标准并讨论其他重要事项。为了应对这一情况，大会于 1926 年通过了一项决议，⁴ 其中决定每年都设立一个大会委员会(后定名为“大会标准实施委员会”)，并要求理事会任命一个技术委员会(后定名为“实施公约与建议书专家委员会”)，负责为大会起草报告。这两个委员会已成为国际劳工组织监督体系的两大支柱。

实施公约与建议书专家委员会

组 成

专家委员会由在本国和国际上享有盛名的 20 位法律专家组成。理事会按总干事的提名并经其负责人的推荐来任命委员会委员。从来自世界各地的、具有能力与独立立场的公正人士当中加以挑选并以个人身份予以任命，以便让委员会能够获取在不同法律、经济和社会制度方面的第一手经验。任期为三年，可以续任。2002 年，专家委员会做出决定，所有委员的任期限定为 15 年，即在第一个三年任期之后，最多可再续任四次。委员会在第 79 届会议(2008 年 11 月至 12 月)上还决定选举产生一名主席，任期三年，其任期可续延一次，为期三年。在每届会议开始时，专家委员会还要选出一名报告员。

专家委员会的工作

专家委员会每年 11 月至 12 月举行会议。根据理事会授予的权责，⁵ 专家委员会须审议下列事项：

- 根据《章程》第 22 条，成员国提交的关于为落实其加入公约的规定而采取措施的定期报告；
- 根据《章程》第 19 条，成员国提交的有关公约和建议书的信息和报告；
- 根据《章程》第 35 条，成员国有关所采取措施的信息和报告。⁶

专家委员会的任务在于指出各成员国的法律和实践与已批准的公约相一致的程度，以及各成员国根据《国际劳工组织章程》遵守与标准相关的义务的程度。在执行这项任务时，专家委员会坚持独立、客观和不偏不倚的原则。⁷ 专家委员会对成员国履行与标准相关的义务发表的评论采取意见或直接询问的形式。提出意见通常用于较严重或长期未履行义务的情况，这些意见将在专家委员会年度报告中转载，该报告于每年 6 月提交给大会标准实施委员会。直接询问并不载入专家委员会的报告，而是直接转达给有关政府并可上网查阅。⁸ 此外，专家委员

³ 见《总报告》第 89-99 段。

⁴ 见附录七，《国际劳工大会第八届会议临时记录》，1926 年，第一卷。

⁵ 专家委员会的职权范围，《理事会第 103 届会议(1947 年)议事录》，附录十二，第 37 段。

⁶ 第 35 条涵盖公约对非本部领土适用的情况。

⁷ 见《总报告》第 36 段。

⁸ 见《总报告》第 65 段。意见和直接询问可通过 NORMLEX 数据库访问，网址为：www.ilo.org/normes。

会通过普遍调查来审查由理事会选定的一定数量的公约和建议书所涵盖的某一特定领域的法律和实践的状况。⁹ 普遍调查以根据《章程》第 19 和第 22 条提交的报告为基础, 涵盖所有成员国, 无论其是否批准了有关公约。今年的普遍调查涉及 2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)。

专家委员会的报告

专家委员会的工作成果之一是编写一份年度报告。年度报告由两卷组成。

第一卷(报告三(A 部分))¹⁰ 分为两部分:

- **第一部分: 总报告**, 一方面描述了专家委员会工作的进展情况和专家委员会处理的与之相关的具体事项, 另一方面描述了成员国履行与国际劳工标准有关的章程义务的程度。
- **第二部分: 关于特定国家的意见**, 涉及履行提交报告义务、按专题分类的已批准公约的实施情况以及履行向主管部门提交文书义务的情况。

第二卷包含普遍调查报告(报告三(B 部分))。

国际劳工大会标准实施委员会

组成

大会标准实施委员会是大会的两个常设委员会之一。委员会是三方性质的, 因而由政府、雇主和工人代表组成。委员会的每届会议都选举产生负责人, 其中包括一名主席(由政府委员担任)、两名副主席(由雇主委员和工人委员担任)和一名报告员(由政府委员担任)。

大会委员会的工作

大会标准实施委员会每年 6 月在劳工大会期间举行会议。按照《大会议事规则》第 7 条, 大会委员会须审议:

- 为实施已批准公约而采取的措施(《章程》第 22 条);
- 根据《章程》第 19 条送交的报告(普遍调查报告);
- 根据《章程》第 35 条采取的措施(非本部领土)。

大会委员会须向大会全体会议提交其报告。

⁹ 根据《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, 2008 年确立了在大会框架范围内进行年度周期性讨论的制度, 使本组织能够更好地了解成员国在国际劳工组织四个战略目标(即就业、社会保护、社会对话和三方机制以及工作中的基本原则和权利)方面所面临的形势和不同需求。理事会认为, 由劳工局为大会讨论编写的周期性报告应从普遍调查中了解到的成员国法律和实践方面的信息以及从大会委员会对普遍调查报告讨论的结果中获益。因此, 原则上, 普遍调查的主题与国际劳工组织的四个战略目标保持一致。在 2016 年 11 月理事会通过周期性讨论五年周期的背景下, 普遍调查与周期性讨论之间协调的重要性得到了重申。在 2018 年 11 月讨论加强监督系统的措施时, 理事会邀请专家委员会就为优化使用《章程》第 19 条第 5(e)和 6(d)款而可能作出的贡献提出建议, 特别是考虑旨在改进普遍调查报告编排的措施, 以确保采取用户友好型的方法和格式, 使其对三方成员的价值达到最大化(理事会文件 GB.334/INS/5)。

¹⁰ 该引文反映了国际劳工大会的议程, 其中包括一项常设议题, 即议题三: 关于实施公约与建议书的情况和报告。

在专家委员会完成独立技术性审查之后，大会标准实施委员会的会议议程为政府、雇主和工人代表共同审议各国以何种方式履行与标准相关的义务提供了一个机会。各国政府可详尽阐述原先向专家委员会提供的信息，说明自专家委员会上届会议以来所采取的或将要采取的任何进一步措施，提请注意在履行义务方面所遇到的困难，并就如何克服这类困难寻求指导。

大会标准实施委员会讨论专家委员会的报告以及各国政府提交的文件。大会委员会的工作首先是围绕专家委员会的总报告进行一般性讨论，随后讨论普遍调查报告。大会委员会也审查未能履行报告义务和其他与标准相关义务的重大案例。最后，大会委员会审查与实施已批准公约相关的若干案例，专家委员会已就这些案例提出了意见。在每项案例讨论结束时，大会委员会将就该案例通过结论。

在提交大会全会通过的报告中，¹¹ 大会标准实施委员会可敦请有关案例所涉成员国接受国际劳工局技术援助特派团的帮助，以提高其履行义务的能力，或可建议派出其他类别的特派团。大会委员会还可要求某个政府在向专家委员会提交的下一份报告中提供补充信息，或回应具体关切。大会委员会还可提请大会关注某些案例，如取得进展的案例和严重不遵守已批准公约的案例。

专家委员会与大会标准实施委员会

专家委员会在众多报告中强调了专家委员会与大会委员会关系中存在的互相尊重、相互合作和担当责任精神的重要性。因此，作为惯例，专家委员会主席以观察员身份参加大会委员会的一般性讨论和对普遍调查报告的讨论，且有机会在大会委员会一般性讨论开始时发言，并在对普遍调查报告讨论结束时发表评论。同样，大会委员会的雇主副主席和工人副主席也被邀请在专家委员会的会议期间与其会晤，并在一次特别会议上讨论共同关注的问题，该会议是专门为此目的而召开的。

¹¹ 该报告刊载于《大会议事录》。自 2007 年以来，报告还以单行本形式发行。参阅上一份报告，《大会标准实施委员会：议事录摘录》，国际劳工大会，第 108 届会议，日内瓦，2019 年。



第一部分. 总报告

I. 导 言

1. 实施公约与建议书专家委员会由国际劳工局理事会任命，负责审查国际劳工组织成员国根据《章程》第 19、第 22 和第 35 条提交的关于对公约和建议书所采取行动的信息和报告。专家委员会于 2019 年 11 月 20 日至 12 月 7 日在日内瓦举行了第 90 次会议。专家委员会现谨向理事会呈交其报告。

专家委员会的组成

2. 专家委员会的组成如下：吾乡真一先生(日本)、里亚 阿森纳西欧女士(希腊)、莱拉 阿祖里女士(黎巴嫩)、雷利奥 本特斯 科瑞阿先生(巴西)、詹姆斯 J·布鲁德尼先生(美国)、格拉西拉 狄克逊·卡顿女士(巴拿马)、拉希德 菲拉利 迈克纳西先生(摩洛哥)、阿布杜尔 G 科罗马先生(塞拉利昂)、阿兰 拉卡巴拉先生(法国)、埃勒娜·马苏斯卡雅女士(俄罗斯联邦)、卡罗恩·莫纳汉女士(联合王国)、威迪 蒙塔博恩先生(泰国)、罗斯玛丽 欧文斯女士(澳大利亚)、莫妮卡·平托女士(阿根廷)、保罗·热拉尔·普顾威先生(喀麦隆)、雷蒙·朗热瓦先生(马达加斯加)、卡马拉 桑卡兰女士(印度)、黛博拉 托马斯-费利克斯女士(特立尼达和多巴哥)和博恩德·瓦斯先生(德国)。总报告的附录一中载有委员会所有委员的简历。

3. 在本届会议期间，专家委员会由 19 名委员组成并开展工作，欢迎莱拉 阿祖里女士、格拉西拉 狄克逊·卡顿女士、阿兰 拉卡巴拉先生、莫妮卡·平托女士、雷蒙·朗热瓦先生经理事会第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)批准连任。

4. 今年，格拉西拉 狄克逊·卡顿女士开始担任委员会新任主席。威迪 蒙塔博恩先生当选为报告员。

工作方法

5. 专家委员会自成立以来一直在审议其工作方法。在这一过程中，专家委员会始终充分考虑到三方成员的看法。近年来，专家委员会在思考其可能改进之处和加强其工作方法时，一直努力探寻调整其工作方法的各种途径，以便尽可能以最佳和最有效的方式履行其职能，并以此来协助成员国履行有关国际劳工标准的义务并加强监督体系的运作。

6. 为了指导专家委员会对持续改进其工作方法的思考，2001 年专门成立了一个工作方法分委员会，其任务是审查专家委员会的工作方法和任何相关事项，以便向专家委员会提出适当建议。今年，在当选主席本特斯 科瑞阿先生的指导下，工作方法分委员会举行了其第 19 次会议。工作方法分委员会重点讨论了理事会关于标准倡议的讨论的最新进展。分委员会特别注意到，在理事会第 331 届会议(2017 年 10 月至 11 月)作出决定后，劳工局逐步实施信息技术完善措施，将在委员会报告的编写、审评、通过和出版过程中全面引入电子化工作方法。新系统将在下届专家委员会会议上全面施行。该系统的两个主要组成部分是电子工作流程和电子文档库。分委员会一致认为，采用电子工作方法总体上是一个非常积极的进展。新的文件和信息管理系统将简化此前基于纸张的流程，

改进文件管理，扩大专家远程工作和在线协作的能力，同时在必要时仍向专家提供纸质文件，这将为专家的工作提供便利。分委员会注意到，新系统的特点将有助于提高在处理三方成员提交的信息方面的透明度。分委员会注意到迄今为止并未就决定对收到的报告不作评论的情况提供任何信息，它决定此类情况今后将被纳入 NORMLEX 数据库，以便告知政府和社会伙伴：“委员会注意到政府提供的信息，就此没有任何需提出的事项”。

7. 小组委员会还讨论了其近期采取的在至少连续三年没有收到报告的情况下发出紧急呼吁的做法所产生的初步结果。它回顾指出，在 2017 年针对连续三年未收到首次报告的情况引入了这种做法。小组委员会高兴地注意到，所发起的紧急呼吁取得了良好结果，劳工局收到了 14 份首次报告中的 7 份。小组委员会还回顾指出，它在 2018 年决定将这一程序扩展至连续三年未收到的所有第 22 条报告。小组委员会希望新系统将产生全面的积极影响，从而得以在六年报告周期内至少审查一次所有应提交的报告。

8. 小组委员会注意到在理事会第 335 届会议(2019 年 3 月)标准倡议讨论期间关于综合评论做法的积极评论。¹小组委员会注意到劳工局继续采取综合评论的做法，并酌情将其扩大到其他专题领域。在按专题对文书分组的基础上采取新的报告周期有可能便于采取综合评论的做法，因为关于相关专题事项的信息将被同时提供给委员会，使其能够更全面地审查同一专题分组中已批准公约的实施情况。它还重申了普遍调查报告的重要性，因此需要留出足够的时间来编写和审查普遍调查报告。

9. 最后，小组委员会注意到大会标准实施委员会在国际劳工大会第 108 届会议(2019 年)期间就评论的透明度和清晰度进行的讨论，并将继续在这方面采取步骤。

与大会标准实施委员会的关系

10. 历年来，专家委员会与国际劳工大会标准实施委员会的关系始终秉持着相互尊重、合作和负责的精神。在此背景下，专家委员会再次对其即将离任和上任的两位主席参加国际劳工大会第 108 届会议(2019 年 6 月)标准实施委员会的一般性讨论表示欢迎。它注意到大会委员会决定要求总干事继续邀请专家委员会主席出席大会第 109 届会议(2020 年 5 月至 6 月)。专家委员会已接受了这一邀请。

11. 专家委员会主席邀请雇主副主席(索妮亚·里根伯格女士)和工人副主席(马克·利曼斯先生)在本届会议期间参加专家委员会的特别会议。他们均接受了这一邀请。会上就共同关心的问题深入地相互交换了意见。

12. 主席欢迎两位副主席，强调了两个监督机构在相互尊重各自权责和独立性的基础上开展合作的重要性，这有利于整个监督体系的有效性。在国际劳工组织成立一百周年之际，两个监督机构得到了一个历史性机会来传达关于对话价值的积极信息，同时考虑到各机构的具体作用。

13. 雇主副主席说，一百周年提供了一个思考过去成就和迈向国际劳工标准平衡监督的前进道路的机会，特别是考虑到《百年宣言》。标准实施委员会是国际劳工大会行使监督职能的一个常设三方性机构，它独一无二的成功运行提供了一个就实施已批准公约和其他义务定期进行对话的平台。在执行这项任务时，大会委员会以专家委员会的报告作为起点。专家委员会主席出席大会委员会，这提供了一个重要的直接对话机会，不仅有助于三方成员理解其义务，而且有助于专家理解监督体系使用者的现实和需求。

14. 监督体系需要协作努力和不断思考。当这两个机构的建议一致时，它们之间的协同作用能更迅速地产生积极结果，在有关国家产生持久影响。她强调说，两个监督机构之间的协同作用和观点一致的领域能够在成员国中产生真正影响，但反之亦然：这两个机构在涉及国际劳工标准解释的根本问题上的分歧会阻碍国家层面的长期进展。

¹ 理事会文件 GB.335/INS/PV。

15. 雇主副主席提请专家委员会注意一些政府在今年的大会委员会上表示的关切，她认为这要求对整个监督体系进行紧急和全面的改革。她认为两个委员会都应该听取来自三方成员的这一重要信息，进行深入和共同的思考。专家委员会作出的评估应以真凭实据为准，确保合理坚实的事实基础。应遵循《维也纳条约法公约》的解释方法，对已批准公约遵守情况作出严格和忠实的评估。

16. 雇主副主席针对《百年宣言》中关于加强透明度、效率和三方治理的呼吁提出了一套建议，旨在使专家委员会的报告更加方便读者，更具相关相关性和透明度。这包括按国家而不是按专题编排报告，或者至少能够以电子方式按国家全面概览待处理的评论，以简洁明了的语言作出评论，在结论中侧重具体和可核查的建议。此外，她呼吁专家们详细说明对选定案例标记双脚注的原因，以使两位副主席能够就其收到的与此相关的许多问题作出适当回应。应在电子版评论中提供超链接，以方便查阅先前的相关专家评论和大会委员会讨论，从而更便于研究案例的历史。本着增加透明度的精神，若有关雇主组织和工人组织愿公布其提交的材料，则在专家报告电子版中通过超链接提供这些组织提交的材料也将有所助益。

17. 她注意到专家委员会在其总报告中常常强调取得进展的案例，认为这是大会委员会每年讨论的一个重要组成部分。选择某些进展案例供大会委员会讨论，对这些案例予以重点关注，这将使委员会能够展示在遵守已批准公约方面的良好做法和成功努力。

18. 雇主副主席还强调，劳工局在组织监督程序方面发挥了核心作用，因为它每天处理与标准有关的问题，在监督机构组成发生变化的情况下仍然保持这一领域的机构记忆。三方成员也就国家一级标准实施问题提供了重要见解，并帮助制定符合国情的解决方案。因此，监督机构应确保其评估保持一致，并愿意接纳三方成员表达的观点，这非常重要。为了更好地反映这一理念，即标准实施需要所有各方协作参与，且其构成全面规范进程的一部分，标准监督更宜被称之为“标准实施合作”或“标准遵守合作”。

19. 促进切合当前情况和强劲的标准也非常重要。随着标准审议机制三方工作组国际劳工标准审查工作的推进，所得出的一个明显经验教训是现有的大量标准可能阻碍成员国确定重点优先事项。虽然已经采取了一些步骤来确定标准的优先次序，例如，将选定标准指定为基本标准或在治理方面最重要的标准，或者整合了其他标准，如2006年《海事劳工公约》(经修订)，但在这一领域可以采取更多的行动。

20. 雇主副主席最后说，《百年宣言》要求标准监督机构具有平衡性和灵活性，着眼于创新思维和新做法，并审议相关方法，以确保其评估和做法继续符合劳动世界不断变化的现实情况。现在应当抓住这一机会，以确保监督体系更加透明和平衡。监督机制的成功需要所有行动方齐心协力，不懈思考，避免今后出现分歧。专家委员会与大会委员会的评估的一致性可在国家一级产生更好的结果和反应。她请两个机构继续走建设性对话道路。

21. 工人副主席强调，专家委员会的任务是促进现有标准在法律和实践中的实施。专家委员会是一个重要行动方，确保这些标准不经历下滑过程。若干年来，在标准的接受、批准甚至实施方面都可以观察到这种下滑趋势。必须抵制这种趋势，强调标准的普遍性，即适用于处于各种发展水平的国家。他认为，监督机制一词很好地反映了监督机构的性质，即确保标准的实施。要强调该机制名称中所体现的这一权责，这是至关重要的。

22. 工人副主席对专家的工作质量表示赞赏，认为他们依据必要的事实和法律因素进行平衡分析，每年提交的报告为大会委员会选择和审查案例做出了非常重要的贡献。大会委员会需继续依靠高质量的意见，这非常重要。为此，一个必要前提是专家委员会的独立性，工人组从根本上坚持这一点。虽然协同作用非常重要，但不能将其强加给监督机构。工人组总体上支持互补性，同时要保护每个机构完成其权责所必需的独立性。在建设性共存关系中，各机构的责任仍应有所区别，相互分开。这一点愈发重要，因为今年监督机构之间的对话进一步加强，结社自由委员会主席参加了大会委员会的会议。

23. 确保一致性还在某种程度上涉及对标准的解释。专家委员会能够保障这些不可避免和必要的解释保持一致。

24. 工人副主席提请注意,近年来雇主和工人组织根据《章程》第 23 条提出的意见数量略有减少。他希望知道这是否是由于社会伙伴因该程序时间长、对其缺乏了解、评论在等待专家审查期间缺乏可见度而在某种程度上感到失望。工人组在国家一级工人组织能力建设和知识分享方面可以发挥作用,以便工人组织能够利用监督体系提供的机会。专家委员会需继续依靠社会伙伴的评论,以此作为确保专家委员会评估质量的一个重要因素。

25. 工人副主席呼吁考虑新的途径,在社会伙伴意见与专家评论之间重新建立更好的联系。例如,随着技术公约的审查周期延长(与基本公约的周期不同),应考虑给予一些技术公约以基本公约的地位,例如有关劳动世界未来的全球委员会所建议的三个技术领域(即适足工资、工作时间限制和职业安全与卫生保护)的公约。

26. 对社会伙伴而言很重要的另一点是能够看到他们根据第 23 条作出的评论在专家委员会的意见中得到体现。如果是在直接询问中而不是意见中处理这些评论,则有关组织无法获知专家委员会的分析。因此,重要的是,在可能的情况下进一步阐述确定每类评论所处理事项的标准,并进一步澄清意见与直接询问的区别。

27. 选择将在大会上讨论的案例清单,这对各小组(内部以及与其他组相比),包括其案例被选定予以讨论的国家政府而言,一直是一个挑战。近年来,后者趋于越来越担忧,今年特别对涉及某个大陆的地域不平衡性提出了批评。

28. 工人副主席还指出,被选定在大会委员会上讨论的所有 24 个案例都涉及严重的实施问题。某些方面的实施工作取得的成就应当得到承认,因为这表明了监督体系的价值,但此等改进并没有将所讨论的案例在整体上转变为“有进展的案例”。

29. 工人副主席最后说,正如全球委员会在其关于劳动世界未来的报告中所描述的,劳动世界正在经历深刻变革,工人组将在此背景下推动工人权利向前发展。一方面由于经济力量的压力,另一方面由于对社会对话的需求,在标准实施方面的困难可能会增多,因此在前进的道路上存在挑战。工人组愿在专家委员会报告所载的重要内容基础上,本着建设性的精神参加大会委员会对这些问题的审议。

30. 专家委员会对两位副主席在一百周年之际参加这次特别会议表示赞赏,这是回顾过去和更广泛地思考监督制度和标准之未来的一个重要机会。

31. 专家们欢迎这一表述——监督机制所完成的工作是国际劳工组织成立以来的第一个百年期间最重要的成就之一,这一长远视角能够战胜近前的任何困难。他们指出,这两个机构之间的分歧在某种程度上是因其不同权责而自然产生的结果。专家委员会负责审议已批准公约在法律和实践上的实施情况,成员国向委员会送交有关国家层面实施情况的信息,委员会对此进行审查,这是其权责的一部分。

32. 专家们澄清说,他们的职能包括进行监测,以期在不同情况下保持标准与其实施之间的一致性;进行法律审查,提出具体建议;开展促进性工作,例如,当他们建议考虑批准一项切合当前情况的公约时,或当他们建议政府利用劳工局的技术援助时。专家们既通过审议来集体开展工作,也在劳工局准备工作的基础上单独进行审查。所有决定都是在认真审查所涉问题后集体做出的。

33. 专家们注意到就他们在区分意见和直接询问以及在选定案例中插入“双脚注”时采用的各种标准所作的评论,承诺将进一步思考这些标准。他们强调,适用这些长期存在的标准并不是基于数学公式的精确科学。根据理事会和作为评论最终受众的三方成员的要求,多年来一直在不断完善其做法。关于“双脚注”标准,专家们特别举例说明了在实践中使用这些标准的方式。关于社会伙伴的意见,专家们表示,他们尤为关注三方机制的重要性,同时他们也在理事会通过的报告表格(除其他外)所确定的特定框架内开展工作。当社会伙伴的意见不足以明确归入该框架时,专家不负责确保对其进行审查,不同监督机构在这一领域当然可能会有不同的评估。

34. 专家们最后向两位副主席保证他们将继续考虑其建议,以期发展积极的协同作用和交会点,进一步加强两个监督机构之间的关系。

35. 本总报告第 68 段提供了有关专家委员会落实大会委员会第 108 届会议(2019 年)结论的后续行动信息。²

权 责

36. 实施公约与建议书专家委员会是由国际劳工大会设立的一个独立的机构，其成员由国际劳工局理事会委派。它由法律专家组成，负责审议国际劳工组织成员国实施公约和建议书的情况。专家委员会对各成员国如何在法律上和实践中实施公约进行不偏不倚的技术性分析，同时承认各国存在不同的国情和法制。为此，它必须确定公约条款的法律范围、内容和含义。专家委员会的意见和建议不具约束力，旨在指导各国主管部门的行动。其令人信服的价值来自于专家委员会工作的合法性和合理性，而其工作是以不偏不倚、丰富经验和专业知识为依托的。专家委员会的技术角色和道德权威已得到广泛的认可，特别是它凭借其成员的组成、独立性以及与政府开展持续性对话和对雇主和工人组织提供的情况兼收并蓄的工作方法业已从事了 90 年的监督工作。这体现在专家委员会的意见和建议已被纳入国家立法、国际文书和法院判决之中。

关于监测国际劳工组织标准 遵守情况的百年圆桌会议： 重大成就和未来机会

37. 在国际劳工组织一百周年庆祝活动的框架内，2019 年 11 月 28 日组织了一次圆桌会议，目的是凸显在更好地遵守国际劳工标准方面取得的进展，思考专家委员会未来的工作及其与大会标准实施委员会的协同作用。圆桌会议由专家委员会主席格拉西拉·约瑟夫纳·狄克逊·卡顿女士主持，会议设立了一个由受人尊敬的发言人组成的小组，其成员包括三位前任主席-罗宾·雷根·雷顿女士、贾尼斯·贝拉米斯女士和阿卜杜勒·科罗马先生，以及大会委员会主席、雇主副主席和工人副主席-帕特里克·罗克福德先生、索妮亚·里根伯格女士和马克·利曼斯先生。小组向 2019 年 6 月去世的专家委员会前主席横田洋三女士致敬。

38. 国际劳工组织总干事盖·莱德作了开幕发言，他追溯了国际劳工组织及其监督体系 1919 年以来的历史以及当前所面临的挑战。在国际劳工组织成立时，其创始者认识到规则对于确保经济进步与社会正义并肩而行的必要性。一个国际机构能够建立和监督劳动世界的规则，这一理念在当时是一个大胆的梦想，它生生不息，为社会正义作出了众多实质性贡献，有些是具有历史意义的贡献。最重要的是，正如《关于劳动世界的未来百年宣言》所承认的，这一职能在今天仍然至关重要。总干事欢迎百年大会通过了一项新的公约及建议书，并强调在批约之后，实施工作仍至关重要。当前，劳动世界面临变革，对国际法作用的质疑也日益增多，这种情况尤其具有挑战性。需要有一个强有力的监督体系来捍卫本组织多年来奉行的原则。在这一框架中，不应忘记三方机制是监管体系必不可少的一个长处。

39. 小组成员讨论了监督机构协同作用、随时间推移能实现的积极影响以及各机构互补性等问题。他们还提到了具体的进展案例、国际劳工标准学院的积极贡献、法官在国家和区域两级使用国际劳工标准的情况以及几项近期文书的影响，如 2006 年《海事劳工公约》以及那些与社会保障和社会保护有关的文书。³

² 另外，自 2020 年 4 月 1 日起可在大会委员会官方网站查询秘书处落实大会委员会结论的后续行动最新信息。

³ 圆桌讨论的录像见以下网址：https://www.ilo.org/global/standards/WCMS_726212/lang--en/index.htm。另外，专家委员会前委员和现任委员参加了 2019 年 4 月 15-17 日在国际劳工组织日内瓦总部举行的“国际劳工组织百年：促进社会正义的法律”会议，并在会议记录的基础上为一份出版物撰稿：https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/law-for-social-justice/WCMS_730958/lang--en/index.htm。

II. 关于遵守与标准相关义务的情况

A. 关于已批准公约的报告

(《章程》第 22 条和第 35 条及遵守《章程》第 23 条第 2 款的情况)

40. 委员会的首要任务包括审议各国政府就已批准公约(《章程》第 22 条)或已宣布适用于非本部领土的公约(《章程》第 35 条)所提交的报告。

提交报告的安排

41. 根据理事会第 258 届会议(1993 年 11 月)的决定,关于已批准公约的报告应于每年 6 月 1 日至 9 月 1 日送达劳工局。

42. 委员会忆及首次报告应提交详细报告(在批准之后应提交首次报告),或者当专家委员会或大会委员会提出具体要求时,也应提交详细报告。而后则需定期提交简化报告。¹⁵委员会还忆及,理事会在第 306 届会议(2009 年 11 月)上决定,将基本公约和治理公约的常规报告周期由两年增加到三年。理事会在其第 334 届会议(2018 年 10 至 11 月)上决定将其他所有公约的报告周期增加到六年。

43. 另外,委员会还可以要求在常规的报告周期之外另行提交报告。¹⁶大会委员会或理事会亦可明确要求在常规报告周期以外提交报告。在每届会议上,委员会还须审议因一国政府在之前的报告周期未能提交报告而要求其提交的报告,或对委员会之前的评论作出答复的报告。

遵守提交报告义务的情况

44. 今年要求成员国政府就已批准公约的实施情况共提交 2,007 份报告(根据《章程》第 22 条提交 1,788 份报告,根据《章程》第 35 条提交 219 份报告),而去年要求提交 1,790 份报告。

¹⁵ 1993 年将报告分为详细报告和简化报告。正如在报告表格中所解释的那样,对于简化报告而言,一般仅提供以下方面的信息:(a) 任何影响公约实施的新的立法或其他措施;(b) 在报告表格中关于公约的实际实施问题的相关答复(例如,统计数据、监察结果、司法或行政决定),关于将报告送达有代表性的雇主组织和工人组织以及从这些组织所收到的任何意见的情况;和(c) 对监督机构评论的答复。理事会在其第 334 届会议上通过了一份新的报告表格,以便于政府提交预期的简化报告,见理事会文件 GB.334/INS/5。

¹⁶ 见《总报告》第 71 段及其后的段落。

45. 委员会注意到，截至 2019 年 9 月 1 日收到的报告比例仍然很低，尽管与前几年相比有所增加(795 份报告，占所收到报告的 39.6%，而前一届会议为 35.4%)。委员会忆及，它在上届会议上决定更明确地指出在 9 月 1 日截止日期之后收到的第 22 条报告，对这些报告的审查可能因迟交而推迟。今年，应提交的 2,007 份报告中有 624 份(30.6%)是在该截止日期之后收到的。在 9 月 1 日之后才能收到大量报告的情况严重扰乱了监督机制的良好运行。在委员会随后的会议上对其中一些资料的审查致使专家无法充分关注每年应讨论的具体专题领域，也使政府和社会伙伴无法及时获得对其报告的反馈。因此，专家委员会必然再次要求各成员国做出特别努力，确保明年准时且及时提交报告，并确保报告包含要求提供的所有信息，以使委员会能够对报告进行充分的审议。它敦促那些在这方面得到劳工局援助的成员国作出特别努力，确保及时提交报告。

46. 在委员会本届会议结束时，劳工局收到了 1,419 份报告，占要求提交报告数量的 70.7%。¹⁷ 去年劳工局总共收到 1,122 份报告，占 62.7%。委员会特别注意到截至委员会会议结束时，应提交的关于已批准公约实施情况的首次报告为 70 份，收到了其中的 45 份(去年应提交的首次报告为 89 份，收到了其中的 52 份)。

47. 在审议成员国未能遵守提交报告的义务时，专家委员会采取了提出意见的形式(载于本报告第二部分(第一节)的开头部分)。专家委员会的意见针对的是两年或两年以上未提交任何应提交的报告的情况；或两年或两年以上未提交首次报告的情况。当一个国家在当年未能送交应提交的全部或大部分报告，或者未提交应提交的首次报告时，专家委员会将提出一般性的直接询问。

48. 下列 8 个国家在过去两年或两年以上未能提交任何应提交的报告：文莱达鲁萨兰国、刚果、吉布提、多米尼克、赤道几内亚、格林纳达、圣卢西亚及圣多美和普林西比。专家委员会敦促有关政府尽一切努力按照要求提交关于批准公约的报告。

49. 特别是，委员会提请下列各国政府注意，如果没有及时收到供委员会下届会议审议的报告，委员会将根据其掌握的公开信息着手审查有关公约的实施情况：文莱达鲁萨兰国、多米尼克、赤道几内亚、格林纳达和圣卢西亚。

50. 有 10 个国家两年或两年以上未提交首次报告：

国家	公约号
阿尔巴尼亚	– 自 2018 年起：2006 年《海事劳工公约》
安哥拉	– 自 2018 年起：第 188 号公约
刚果	– 自 2015 年起：第 185 号公约 – 自 2016 年起：2006 年《海事劳工公约》 – 自 2018 年起：第 188 号公约
赤道几内亚	– 自 1998 年起：第 68 号公约和第 92 号公约
加蓬	– 自 2016 年起：2006 年《海事劳工公约》
牙买加	– 自 2018 年起：第 189 号公约
马尔代夫共和国	– 自 2016 年起：2006 年《海事劳工公约》
罗马尼亚	– 自 2017 年起：2006 年《海事劳工公约》
索马里	– 自 2016 年起：第 182 号公约
东帝汶	– 自 2018 年起：第 100 号公约和第 111 号公约

¹⁷ 本报告附录一按国家列出在委员会会议结束时是否收到了要求提交的报告(根据《章程》第 22 和第 35 条)。附录二列出了自国际劳工大会 1932 年召开会议以来的每一年，在规定的日期、专家委员会开会之日、以及国际劳工大会开幕日之前所收到报告的数目和所占百分比。

51. 专家委员会敦促有关政府作出特别努力，提交应提交的首次报告。

52. 特别是，委员会提请下列各国政府注意，如果没有及时收到供委员会下届会议审议的首次报告，委员会将根据其掌握的公开信息着手审查有关国家公约实施公约的情况：刚果、赤道几内亚、加蓬、马尔代夫共和国、罗马尼亚和索马里。

53. 与大会委员会一样，专家委员会亦强调提交首次报告的特别重要性，首次报告为委员会初步评估成员国实施相关特定公约的情况奠定了基础。委员会意识到，凡成员国政府在一段时间内未提交任何报告时，它们有可能在履行章程义务方面遇到了一些行政或其他的困难。在这种情况下，重要的是，各国政府应要求劳工局迅速提供援助。¹⁸

54. 在过去三年中，下列国家未指明按照《章程》第 23 条第 2 款已将依据《章程》第 19 和第 22 条提供给劳工局的报告副本和信息所送交的具有代表性的雇主组织和工人组织：老挝人民民主共和国。

55. 另外，委员会注意到下列国家今年也未在其所有或大部分报告中提供有关向工人和雇主组织送交报告的信息：阿尔及利亚、多民族玻利维亚国、乍得、厄瓜多尔、海地、洪都拉斯、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、马来西亚(沙捞越)、摩尔多瓦共和国、莫桑比克和塞内加尔。

56. 委员会忆及，鉴于国际劳工组织的三方性质，遵守这一章程义务的目的在于使具有代表性的雇主组织和工人组织能够充分参与监督国际劳工标准的实施。¹⁹若某国政府未能遵守这一义务，则此类组织即被剥夺发表评论的机会，三方机制的一个重要因素因而丧失。委员会呼吁各成员国依照《章程》第 23 条第 2 款履行其义务。

对专家委员会评论的答复

57. 政府被要求在报告中对专家委员会的意见和直接询问做出答复，今年大部分政府已经提交了所要求的答复。在某些情况下，收到的报告中没有包含对委员会要求的答复，或者没有提供进行全面审议所需要的相关立法的副本或其他文件。在这类情况下，劳工局已根据委员会的要求致函相关政府，请它们提供所要求的信息或资料(若通过其他方式无法获得此类资料)。

58. 今年，未收到下列国家有关委员会要求其做出答复的全部或大部分意见和直接询问的信息：阿富汗、阿尔巴尼亚、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、文莱达鲁萨兰国、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、科摩罗、刚果、吉布提、多米尼克、赤道几内亚、厄立特里亚、格林纳达、几内亚、圭亚那、海地、黎巴嫩、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马尔代夫共和国、蒙古、荷兰(阿鲁巴和圣马丁)、尼日利亚、北马其顿、巴布亚新几内亚、卢旺达、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、萨摩亚、圣马力诺、圣多美和普林西比、塞拉利昂、所罗门群岛、苏丹、塔吉克斯坦、坦桑尼亚联合共和国(坦噶尼喀和桑给巴尔)、乌干达和越南。

59. 委员会关切地注意到，未收到答复的评论数目仍居高不下。委员会强调，由于一些政府未能在这方面履行义务，国际劳工组织三方成员赋予的与监督机构就实施已批准的公约情况进行对话的价值遭到显著削弱。委员会还提请各国政府注意经修订的对政府三年或三年以上屡次未对委员会的评论作出答复的情况的审查标准。委员会敦促有关国家按时提供所有要求提供的信息，并忆及这些国家可在必要时寻求劳工局的技术援助。

¹⁸ 在某些特殊情况下，未提交报告是由于存在与国情有关的普遍困难，劳工局因而无法提供技术援助。

¹⁹ 见《总报告》第 89 段及其后的段落。

对大会标准实施委员会报告中所提及的 成员国未能履行提交报告义务的 严重案例的后续措施

60. 由于监督机制的有效运作主要取决于各国政府在报告中所提供的情况，因此专家委员会和大会委员会均认为，成员国未能履行这方面的义务与成员国未能遵守实施已批准公约的义务一样，应该给予同等水平的重视。因此两个委员会决定，在劳工局的协助下对上述案例进一步采取后续措施。

61. 专家委员会获知，根据 2019 年 6 月大会委员会进行的讨论，在劳工局提供的技术援助下，²⁰已收到就之发出紧急呼吁的 14 份首次报告中的 7 份报告。²¹

62. 专家委员会希望劳工局继续在这方面为成员国提供持续的相关技术援助。最后，专家委员会对与大会委员会在双方共同关注的这一问题上保持富有成果的合作关系表示欢迎，这对双方妥善履行各自的职责至关重要。

B. 专家委员会对已批准公约报告的审议

63. 在审议所收到的关于已批准公约的报告和关于已宣布适用于非本部领土公约的报告时，专家委员会遵照惯例，指定每个成员负责初步审议一组公约。每个成员将就其所负责的文书拟出初步结论，提交委员会全会讨论并通过。以协商一致方式作出关于评论的决定。

64. 委员会希望告知成员国，它审议了提请其注意的所有报告。鉴于在 9 月 1 日截止日期之后收到的报告数量繁多，因此一些报告无法提请委员会注意，它们留待下届会议审议。

意见和直接询问

65. 首先，委员会认为有必要注意到在对 122 个案例的报告进行审议后发现无需对相关已批准公约的实施方式作出任何评论。然而，在其他一些情况下，委员会认为有必要提请有关政府注意到需采取进一步行动，落实公约的某些条款，或是就某些问题提供进一步信息。同往年一样，委员会或者以“意见”的形式提出评论，并将它们载入委员会的报告；或者以“直接询问”的方式作出评论，但不写入委员会的报告，而是直接函告有关政府并可上网查阅。²²意见一般用于评论未能履行义务的重大或长期存在的案例。意见指出了成员国依照一项公约所应履行的义务与其法律和/或实践之间存在的重大差距。意见可能涉及成员国缺乏实施某项公约的措施，或对委员会的要求未采取恰当的措施。意见也会酌情强调所取得的进展。直接询问使专家委员会与成员国政府能够进行持续对话，通常所提出的问题主要是技术性的。当所掌握的情况不能使专家委员会充分理解履行有关义务的程度时，直接询问也可用作对某些要点的澄清。直接询问也用于审查政府就实施公约的情况所提交的首次报告。

66. 委员会今年提出了 602 项意见，1,387 项直接询问。委员会的意见连同每一主题下列出的直接询问清单载于本报告第二部分。本报告附录七提供了一份按国家分类的所有意见和直接询问的索引。

67. 此外，委员会对 1981 年《有家庭责任工人公约》(第 156 号)、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)提出了两项总体意见。

²⁰ 见标准实施委员会报告，国际劳工大会第 108 届会议，日内瓦，2019 年，第 298 段。

²¹ 基里巴斯(第 185 号公约)、马尔代夫共和国(第 100 号公约和第 185 号公约)、尼加拉瓜(2006 年《海事劳工公约》)、圣文森特和格林纳丁斯(2006 年《海事劳工公约》)和索马里(第 87 号公约和第 98 号公约)。

²² 可登录国际劳工局官网(www.ilo.org/normes)，通过国际劳工标准数据库查阅意见和直接询问。

标准实施委员会结论的后续措施

68. 委员会审查了标准实施委员会结论的后续措施。相关信息构成了委员会与有关政府之间对话的一个有机组成部分。今年，委员会对在国际劳工大会上一届会议(第 108 届会议，2019 年 6 月)期间标准实施委员会对下列案例所通过结论的后续措施的情况进行了审查。

委员会已审查的标准实施委员会(国际劳工大会， 第 108 届会议，2019 年 6 月)结论后续措施的案例清单		
国家	公约号	页次
阿尔及利亚	87	44
多民族玻利维亚国	131	521
巴西	98	79
埃及	87	127
萨尔瓦多	144	454
埃塞俄比亚	138	260
斐济	87	138
洪都拉斯	87	152
印度	81	469
伊拉克	182	274
哈萨克斯坦	87	159
老挝人民民主共和国	182	280
利比亚	111	406
缅甸	29	217
尼加拉瓜	117	558
菲律宾	87	167
塞尔维亚	81/129	488
塔吉克斯坦	111	435
土耳其	87	185
乌拉圭	98	196
也门	182	348
津巴布韦	87	197

根据《章程》第 24 条提出的申诉和 根据《章程》第 26 条提出的 控诉的后续措施

69. 依照惯例，委员会还审查了政府按照三方委员会(为审查根据《章程》第 24 条提出的申诉而设立)的建议和调查委员会 (为审查根据《章程》第 26 条提出的控诉而设立) 的建议所采取的措施。相关信息构成了委员会与

有关政府对话的必不可少的一部分。委员会认为，更明确地指出为落实根据章程监督程序提出的建议而采取后续措施的案例颇有裨益，这些案例如下表所示。

委员会已审查的政府为落实调查 委员会的建议所采取措施的案例清单 (根据第 26 条提出的控诉)	
国家	公约号
白俄罗斯	87 和 98
津巴布韦	87 和 98

委员会已审查的政府为落实三方委员会 的建议所采取措施的案例清单 (根据第 24 条提出的申诉)	
国家	公约号
多米尼加共和国	19
法国	106

结社自由委员会转交的立法方面问题的后续措施

70. 根据惯例，委员会还审查了结社自由委员会向其转交的立法方面问题。根据后者的要求，委员会决定在下表中列出这些案例。

委员会已审查的结社自由委员会 向其转交的立法方面问题 后续措施的案例清单		
国家	公约号	页码
智利	87	98
多米尼加共和国	98	123
萨尔瓦多	98	130
菲律宾	87	167
土耳其	98	188
津巴布韦	87	197

特别注释

71. 同以往一样，委员会在其评论意见的结尾处以特别注释(传统上称之为“脚注”)的形式指出这样的案例：由于实施有关公约时所遇到的问题的性质，因此其认为宜要求有关政府比通常情况下更早提交报告并，在某些情况下，向 2020 年 5 月至 6 月的下届大会提交详尽情况。

72. 为确定委员会加以特别注释的那些案例，专家委员会采用了以下基本标准，同时顾及以下总体考虑。第一，这些标准是指示性的。在对适用这些标准行使酌处权时，委员会亦可考虑该国的具体国情以及报告周期的长度。第二，这些标准适用于要求提前提交报告的案例，经常称之为“单脚注”；也适用于要求政府向大会提交详尽情况的案例，常称之为“双脚注”。两者的区别在于程度不同。第三，原本应对一个重大案例采用需要向大

会提交详尽情况的特别注释(双脚注), 若近期大会标准实施委员会已对该案例进行了讨论, 则可采用一个要求提前提交报告的特别注释(单脚注)。最后, 专家委员会愿指出, 它在使用双脚注时会保持克制, 留待大会委员会决定希望讨论哪些案例。

73. 委员会考虑的标准如下:

- 问题的严重性: 在这方面, 委员会强调一个重要的考虑是, 有必要在一特定公约的范围内看待该问题, 并考虑到涉及基本权利、工人的健康、安全和福祉的事项以及对工人和其他类别受保护人员产生的任何不利影响, 包括在国际一级的不利影响;
- 问题的顽固性;
- 形势的迫切性: 此种迫切性的评估需视具体情况而定, 按标准人权准则衡量, 如危及生命的情况或预计可能会造成不可逆转伤害的问题; 和
- 有关政府在其报告中所做回应的质量和范围, 或未对委员会提出的问题做出反应的情况, 包括国家一方明确和一再拒绝遵守义务的案例。

74. 此外, 委员会希望强调, 其决定对先前曾提请大会委员会关注的案例不使用双脚注并不意味着委员会认为有关案例已取得进展。

75. 委员会在第 76 届会议(2005 年 11 至 12 月)上决定, 分两个步骤确定要求政府向大会提供详尽情况的案例: 第一步, 由初步负责一组特定公约的专家向委员会提出插入特别脚注的建议; 第二步, 委员会将根据提出的所有建议, 在审议完所有公约的实施情况之后, 经过讨论做出最后集体决定。

76. 今年, 委员会要求有关政府向 2020 年召开的下届大会提交关于以下案例的详尽情况:

委员会要求政府向 2020 年 5 月至 6 月召开的大会 提交详尽情况的案例清单	
国家	公约号
加纳	182

77. 委员会要求有关政府就以下案例在常规报告周期之外提交详尽报告:

委员会要求政府在常规报告周期之外 提交详尽报告的案例清单	
国家	公约号
刚果民主共和国	185 和 2006 年《海事劳工公约》
赤道几内亚	68/92
加蓬	2006 年《海事劳工公约》
马尔代夫共和国	2006 年《海事劳工公约》

78. 另外, 委员会要求有关政府就以下案例在常规报告周期之外提交对其评论的全面答复:

委员会要求政府在常规报告周期之外 提交对其评论的全面答复的案例清单	
国家	公约号
阿尔及利亚	87

委员会要求政府在常规报告周期之外 提交对其评论的全面答复的案例清单	
国家	公约号
澳大利亚	87
孟加拉国	81
白俄罗斯	87
多民族玻利维亚国	131, 136/162 和 167
布隆迪	26
智利	187
哥伦比亚	87 和 98
厄瓜多尔	87 和 98
埃及	87
爱沙尼亚	2006 年《海事劳工公约》
法国	87 和 98
几内亚比绍	26
巴基斯坦	81
俄罗斯联邦	81
卢旺达	26
塞内加尔	182
塞尔维亚	81/129
爱沙尼亚	2006 年《海事劳工公约》
土耳其	98 和 115/119/127/155/167/176/187
乌克兰	81/129 和 95/131/173
联合王国	81
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	26/95

进展案例

79. 委员会在对成员国政府提交的报告进行审议后，根据标准做法，在其评论中指出对在相关公约的実施中取得的进展表示**满意或感兴趣**的案例。

80. 委员会在第 80 届和第 82 届会议(2009 年和 2011 年)上，对历年形成的确定进展案例的一般做法作了下列澄清：

- (1) 委员会表示感兴趣或满意，并不意味着它认为所涉及的国家总体来说遵守了相关公约，而且在同一评论中委员会可能会对某一具体事项表示满意或感兴趣，同时也会就它认为尚未以一种令人满意的方式加以处理的其他重要事项表示遗憾。
- (2) 委员会希望强调，有进展的表述仅限于与该公约的實施和有关政府采取措施的性质相关的某一具体事项。
- (3) 委员会考虑有关公约的特殊性和具体国情，酌情指明进展。

- (4) 进展情况的表述可涉及与国家立法、政策或实践相关的各种不同措施。
- (5) 如满意涉及立法的通过，委员会亦可考虑有关其实际实施的适当后续措施。
- (6) 在确定进展案例时，委员会既考虑到各国政府在其报告中提供的信息，也考虑到雇主组织和工人组织的评论。

81. 委员会自 1964 年在报告中首次确定**满意**的案例以来，¹⁹ 一直延用相同的总体标准。委员会在以下情况下表示**满意**：在委员会对某一具体问题发表评论后，有关政府采取了以下措施：**通过新的立法，修订现行法律，或者对国家政策或实践做出重大调整，从而更全面地遵守其在相关公约下的义务。**委员会通过表示**满意**，向有关政府和社会伙伴表明，它认为具体的问题已得到解决。确定满意案例的原因有两个方面：

- 将委员会对政府为回应其评论而采取积极行动表示的赞赏记录在案；并
- 为有必要解决类似问题的其他政府和社会伙伴提供一个榜样。

82. 有关进展案例的详细情况见本报告第二部分，它包括已采取此类措施的 25 个国家中的 32 个案例。全部清单如下：

委员会对下列国家政府已采取的某些措施 表示 满意 的案例清单	
国家	公约号
孟加拉国	87
博茨瓦纳	87
保加利亚	87
加拿大	87
哥伦比亚	98
哥斯达黎加	98
吉布提	26/95/99
埃塞俄比亚	87
加蓬	138 和 182
希腊	42 和 111
几内亚	95
基里巴斯	105
马拉维	182
马来西亚-马来西亚半岛	19
马来西亚-沙捞越	19
巴基斯坦	138
巴布亚新几内亚	182
卡塔尔	29
沙特阿拉伯	138

¹⁹ 参见专家委员会向国际劳工大会第 48 届会议(1964 年)提交报告的第 16 段。

委员会对下列国家政府已采取的某些措施 表示满意的案例清单	
国家	公约号
泰国	19
多哥	111
土耳其	111
土库曼斯坦	138
乌拉圭	121 和 182
乌兹别克斯坦	182
赞比亚	103 和 131

83. 因而，自委员会开始在报告中列出表示满意案例以来，委员会对在其评论后出现的进展情况表示满意的案例总数已增加到 3,109 例。

84. 1979 年正式确定将进展案例区分为满意案例和感兴趣案例。²⁰ 总的来说，感兴趣的案例是指已采取充分措施使委员会有理由期待今后会取得进一步进展，而且委员会希望就此与政府和社会伙伴继续进行对话。委员会的做法发展到这样一种程度，即委员会表示感兴趣的案例可包含一系列措施。首要考虑的是那些有助于全面实现某一特定公约的目标的措施。这可能包括：

- 提交议会的立法草案，或向委员会转交的或委员会了解到的其他拟议立法变动；
- 政府内部和与社会伙伴之间的协商；
- 新政策；
- 在一个技术合作项目的框架范围内或在劳工局提供技术援助或建议后制定和实施的活动；
- 除非有令人信服的理由使一项特定的司法裁决成为满意案例外，根据法庭的级别、主题事项和此类裁决在某一特定法律制度中的效力，司法裁决通常被认为是感兴趣的案例；或者
- 委员会还可将联邦制框架下某一州、省或领土取得的进展作为感兴趣的案例。

85. 关于所涉案例的详细情况，见本报告第二部分或向有关政府提出的直接询问，它们包括已采取此类措施的 189 个国家中的 94 个案例。全部清单如下：

委员会感兴趣地注意到 下列国家政府已采取某些措施的案例清单	
国家	公约号
安提瓜和巴布达	2006 年《海事劳工公约》
阿根廷	17, 144 和 177
澳大利亚	87 和 111
奥地利	135
孟加拉国	81, 87, 98 和 111

²⁰ 参见专家委员会向国际劳工大会第 65 届会议(1979 年)提交报告的第 122 段。

委员会感兴趣地注意到 下列国家政府已采取某些措施的案例清单	
国家	公约号
白俄罗斯	98, 144 和 149
比利时	156 和 2006 年《海事劳工公约》
多民族玻利维亚国	189
波斯尼亚和黑塞哥维那	142
巴西	81, 118 和 141
保加利亚	144 和 2006 年《海事劳工公约》
布基纳法索	144
柬埔寨	87
智利	144
中国	155
中国-香港特别行政区	98
哥伦比亚	87, 98, 169 和 189
哥斯达黎加	87, 144 和 189
科特迪瓦	26
克罗地亚	111 和 156
塞浦路斯	97, 111, 143 和 144
捷克共和国	142 和 154
丹麦	2006 年《海事劳工公约》
丹麦-法罗群岛	2006 年《海事劳工公约》
多米尼加共和国	144
厄瓜多尔	81, 117 和 142
埃及	87
萨尔瓦多	87, 122, 144 和 149
斯威士兰	111
芬兰	2006 年《海事劳工公约》
法国	81/129, 97 和 2006 年《海事劳工公约》
法国-法属波利尼西亚	142
德国	97 和 2006 年《海事劳工公约》
加纳	105
希腊	100, 111, 156 和 2006 年《海事劳工公约》
危地马拉	29
洪都拉斯	29, 81, 87 和 102
印度	81, 142 和 144
伊拉克	131

委员会感兴趣地注意到 下列国家政府已采取某些措施的案例清单	
国家	公约号
爱尔兰	29, 142 和 172
意大利	2006 年《海事劳工公约》
哈萨克斯坦	87
肯尼亚	144 和 149
基里巴斯	29 和 100
大韩民国	187
老挝人民民主共和国	138
拉脱维亚	81/129
莱索托	144
马拉维	111
马来西亚-马来西亚半岛	19
马来西亚-沙捞越	19
墨西哥	169 和 182
蒙古	182
黑山共和国	2, 81/129 和 162
莫桑比克	144
缅甸	26
纳米比亚	29 和 182
尼泊尔	100, 111 和 131
荷兰	97 和 2006 年《海事劳工公约》
尼加拉瓜	110
尼日尔	117
尼日利亚	111
北马其顿	98 和 122
挪威	2006 年《海事劳工公约》
巴基斯坦	29, 81, 138 和 182
巴拿马	12, 26, 107 和 138
巴拉圭	189
秘鲁	102
波兰	81/129, 111 和 2006 年《海事劳工公约》
葡萄牙	6, 97, 100, 111, 117, 142 和 156
卡塔尔	29 和 81
俄罗斯联邦	2006 年《海事劳工公约》
卢旺达	98

委员会感兴趣地注意到 下列国家政府已采取某些措施的案例清单	
国家	公约号
圣基茨和尼维斯	100
圣多美和普林西比	81, 100 和 155
沙特阿拉伯	111
塞内加尔	117 和 122
塞舌尔	149
新加坡	29 和 2006 年《海事劳工公约》
斯洛文尼亚	111, 122, 143 和 156
索马里	87 和 98
南非	26
西班牙	114
斯里兰卡	138
瑞典	2006 年《海事劳工公约》
瑞士	189
阿拉伯叙利亚共和国	117
泰国	122
东帝汶	182
多哥	81/129
特立尼达和多巴哥	97 和 111
土库曼斯坦	100 和 111
乌克兰	81/129
英国	111 和 2006 年《海事劳工公约》
英国-安圭拉岛	85
英国-曼岛	2006 年《海事劳工公约》
乌拉圭	103, 115, 118 和 121
乌兹别克斯坦	29
瓦努阿图	182
赞比亚	81/129, 103, 117 和 122

实际实施情况

86. 作为其对公约实际实施情况评估的一部分，委员会注意到政府报告中载有的信息，例如涉及司法判决、统计资料和劳动监察方面的信息。几乎所有报告表格以及某些公约的具体条款都要求提供此类信息。

87. 委员会注意到，今年收到的报告约四分之一包含关于公约实际实施情况的信息，其中包括国家司法判例、统计数据和劳动监察方面的信息。

88. 委员会希望向各国政府强调提交此类信息的重要性，这类信息对于完成对国家立法的审议和帮助委员会确定实际实施中的真正问题都是必不可少的。委员会还希望鼓励雇主组织和工人组织提交清晰和最新的关于公约实际实施情况的信息。

雇主组织和工人组织的意见

89. 在每届会议上，专家委员会忆及雇主组织和工人组织的评论对其评估成员国在国家法律和实践中实施公约的情况至为重要。依照《章程》第 23 条第 2 款的规定，各成员国有义务将其按照《章程》第 19 和第 22 条提供的报告副本转交那些具有代表性的雇主组织和工人组织。遵守这一章程义务的目的是使雇主组织和工人组织能够充分参与监督国际劳工标准的实施。在有些情况下，政府在提交报告时一并提交雇主组织和工人组织的意见，有时还加以评论。但在大多数情况下，雇主组织和工人组织的意见直接送交劳工局，后者根据惯例将这些意见提交给相关政府，请其作出评论，以确保符合正常程序。为了保持透明度，本报告附件三列出了自委员会上届会议以来所收到的雇主组织和工人组织关于已批准公约实施的所有意见。若委员会发现某些意见不属于某个公约的范畴，或者没有包含有助于审查公约实施情况的信息，委员会在其评论中将不提及这些意见。除此之外，可能视情况在一项意见或直接询问中考虑到雇主组织和工人组织所提出的意见。

在报告年度

90. 委员会在第 86 届会议(2015 年)上对多年来为处理雇主组织和工人组织的意见而制定的一般方法作了如下澄清。委员会忆及，**在一个报告年度**，如果雇主组织和工人组织的意见没有随同政府的报告一并提交，则至迟应于 9 月 1 日送达劳工局，以便使相关政府能有合理的时间来作出回应，从而使委员会能够酌情在同一年度的会议上审议所提出的问题。若 9 月 1 日以后收到相关意见，在没有收到政府答复的情况下，将不对这些意见进行实质性审议，特殊案例除外。历年来，委员会所认定的特殊案例包括那些所作指控有足够充分的证据，且必须进行紧急处理的案例，因为它们涉及的事宜关乎生死，或涉及基本人权，或任何延迟都可能导致不可逆转的伤害。另外，委员会还可能在政府未作出答复的情况下审议与立法提案或法律草案相关的意见，这可能在起草阶段对该国有所帮助。

在非报告年度

91. 委员会在其第 88 届会议上审议了理事会对于将技术公约报告周期从五年增加到六年的审查之后，表示愿意考虑它可能采取何种方式，在收到工人组织或雇主组织根据《国际劳工组织章程》第 23 条第 2 款对某一特定国家所作的评论时，放宽有关打破审查周期的非常严格的标准，并决定可从载于该年度总报告第 73 段的用于“脚注”案例的标准中获得启发。

92. 鉴于理事会 2018 年 11 月决定(理事会文件 GB/334/INS/5)将技术公约报告周期从五年延长至六年，并表示理解委员会将进一步审查、澄清并酌情放宽打破技术公约报告周期的标准，委员会着手审查了上述标准。

93. 委员会忆及，**在非报告年度**，如果雇主组织和工人组织提交的意见只是对往年评论的简单重复，或者提及委员会已经提出的问题，那么这些评论将在政府应提交报告的年度根据常规报告周期予以讨论。在这种情况下，将不要求政府在该报告周期以外另行提交报告。

94. 如果关于技术公约的意见符合下文第 95 段所述的标准，委员会将请劳工局向政府发出通知，说明无论政府是否作出答复，将在其下届会议上审查所收到的第 23 条意见。这将确保适当事先通知政府，同时确保对重要事项的审查不被进一步拖延。

95. 因此，委员会在收到雇主组织和工人组织提交的意见后，经适当考虑到以下因素，将在非报告年度审议一项技术公约的实施情况：

- 问题的严重性以及对其实施公约的不利影响；
- 问题的顽固性；
- 有关政府在其报告中所做回应的质量和范围，或未答复委员会提出的问题，包括国家一方明确和一再拒绝履行义务的情况。

96. 对于任何公约(基本、治理或技术公约)，委员会将根据惯例，在上文第 90 段所述的特殊情况下，在非报告年度对所收到的雇主组织和工人组织意见进行审查，即使没有从相关政府收到答复。

97. 委员会强调，以上各段所述的程序旨在落实理事会所作出的决定，这些决定延长了报告周期，并要求在此背景下提供保障措施，确保对已批准公约的实施情况继续实行有效的监督。保障措施之一就是适当考虑到使雇主组织和工人组织即便在非报告年份也有可能提请委员会关注在已批准公约实施过程中出现的令其特别关切的问题。上述方法还特别注意到应适当事先通知政府(特殊情况除外)，并且委员会将在所有情况下都说明其打破审议周期的原因。

98. 委员会注意到自其上届会议以来，它共收到 **915** 份意见(去年为 745 份)，其中从雇主组织收到 **297** 份意见(去年为 173 份)，从工人组织收到 **618** 份意见(去年为 572 份)。所收到的绝大多数意见(**721** 份，去年为 699 份)涉及到已批准公约的实施；²¹ 这些意见中有 **349** 份(去年为 367 份)涉及基本公约的实施，**148** 份(去年为 84 份)涉及治理公约的实施，**252** 份(去年为 248 份)涉及其他公约的实施。另外，还有 **194** 份意见(去年为 46 份)涉及有关 2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)的普遍调查。

99. 委员会注意到，在今年收到的有关已批准公约实施情况的意见中，有 **498** 份是直接送交劳工局的。政府随其报告一并提交雇主组织和工人组织意见的情况有 **223** 例。委员会注意到，总体而言，雇主组织和工人组织都努力收集并提交有关特定国家在法律和实践方面实施已批准公约的信息。委员会指出，有关某些公约的一般性意见更适于在委员会审议普遍调查时讨论或在国际劳工组织其他论坛上讨论。

强调需要技术援助的案例

100. 将监督机构的工作与通过发展合作和技术援助向成员国提供实际指导相结合，这一直是国际劳工组织监督体系的一个关键层面。在这方面，委员会还欢迎劳工局提供的以下信息：国际劳工组织 2020-21 两年期工作计划规定劳工局将继续支持其三方成员落实国际劳工组织监督机构有关国际劳工标准实施的建议。委员会赞赏劳工局努力将其技术援助计划更好地与监督机构的工作联系起来，以此作为改进国际劳工标准在法律和实践中的实施的一种手段，包括通过为此目的而调拨专门资源。在 2030 年议程和正在进行的联合国改革的背景下，委员会强调了将国际劳工标准充分纳入联合国可持续发展合作框架及国际劳工组织体面劳动国别计划的重要性。**委员会重申，它希望国际劳工标准将被越来越多地纳入全面技术援助和发展合作计划，以帮助所有三方成员在法律和实践中更好地实施国际劳工标准。**

101. 除了成员国未能履行与提交报告相关的一些具体义务的重大案例之外，委员会认为劳工局提供的技术援助将特别有助于成员国解决在实施已批准公约方面存在的法律和实践差距的案例名单见下表，详细情况请见本报告第二部分。

²¹ 见本报告附录三。

技术援助将特别有助于成员国的案例清单	
国家	公约号
阿尔及利亚	87 和 98
安提瓜和巴布达	100
孟加拉国	87, 100 和 111
白俄罗斯	87 和 98
多民族玻利维亚国	87 和 98
波斯尼亚和黑塞哥维那	102/121
博茨瓦纳	87 和 98
布基纳法索	98
佛得角	87
柬埔寨	87 和 98
智利	24/25
哥伦比亚	17, 87 和 98
刚果	185 和 2006 年《海事劳工公约》
哥斯达黎加	87, 113 和 114
克罗地亚	98
捷克共和国	98
多米尼加共和国	87 和 98
厄瓜多尔	87 和 98
埃及	87 和 107
萨尔瓦多	87, 98 和 144
赤道几内亚	68 和 92
厄立特里亚	111
埃塞俄比亚	87 和 98
加蓬	26/95/99 和 2006 年《海事劳工公约》
冈比亚	138
危地马拉	87 和 98
几内亚比绍	98
洪都拉斯	87 和 100
吉尔吉斯斯坦	87
黎巴嫩	17 和 174
利比亚	111
马来西亚-马来西亚半岛	19
马来西亚-沙捞越	19
马耳他	62

技术援助将特别有助于成员国的案例清单	
国家	公约号
摩尔多瓦共和国	92 和 133
莫桑比克	98
缅甸	2006 年《海事劳工公约》
尼泊尔	100
尼日尔	81/129
秘鲁	2006 年《海事劳工公约》
巴拿马	17 和 100
菲律宾	87
罗马尼亚	98
卢旺达	26
圣基茨和尼维斯	87 和 98
塞尔维亚	81/129 和 131
塞拉利昂	87 和 98
斯里兰卡	98
苏丹	26/95
坦桑尼亚联合共和国	100
特立尼达和多巴哥	98
突尼斯	107
土库曼斯坦	105
乌克兰	81/129
英国-安圭拉岛	85
乌拉圭	98
赞比亚	17/18

C. 根据《章程》第 19 条提交的报告

102. 委员会忆及，理事会决定将普遍调查的主题与按照 2008 年《关于争取公平全球化的社会正义宣言》的后续措施在大会上年度周期性讨论的主题保持一致。今年要求各国政府根据《章程》第 19 条的规定就以下文书提交报告，作为普遍调查的基础：1964 年《就业政策公约》(第 122 号)、1983 年《(残疾人)职业康复与就业公约》(第 159 号)、1996 年《家庭工作公约》(第 177 号)、1983 年《(残疾人)职业康复与就业建议书》(第 168 号)、1984 年《就业政策建议书(补充条款)》(第 169 号)、1996 年《家庭工作建议书》(第 184 号)、2006 年《雇佣关系建议书》(第 198 号)、2015 年《从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)。¹⁵ 根据历年的惯例，普遍调查是根据由委员会七名成员组成的工作组初步审议编写的。

103. 委员会遗憾地注意到，在过去的五年中，以下 23 个国家未能按《国际劳工组织章程》第 19 条的规定，就未批准的公约与建议书提交任何报告：安哥拉、巴哈马、伯利兹、乍得、刚果、多米尼克、格林纳达、圭亚那、

¹⁵ 见报告 III(B 部分)，国际劳工大会，第 108 届会议，日内瓦，2019 年。

海地、利比里亚、马尔代夫共和国、马绍尔群岛、巴布亚新几内亚、圣卢西亚、圣多美和普林西比、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、南苏丹、东帝汶、汤加、图瓦卢和也门。

104. 委员会再一次督促有关政府提交所要求提交的报告，以便使普遍调查的内容尽可能全面。

D. 与联合国的协作

105. 委员会欢迎联合国大会 2019 年 9 月 16 日的决议¹⁶，该决议核可了国际劳工组织《关于劳动世界的未来百年宣言》，呼吁所有联合国机构 — 各方案、专门机构、基金和金融机构 — 与雇主和工人代表协商，考虑在其工作中纳入该宣言的政策建议。

106. 委员会还欢迎联合国人权委员会主席与经济、社会和文化权利委员会主席于 2019 年 10 月 23 日通过的关于结社自由的联合声明，其中包括组织和加入工会的权利。¹⁷ 这两个委员会欢迎在保障劳动关系中的结社自由方面取得的进展，同时指出了在有效保护劳动关系中的结社自由方面所面临的挑战，包括对个人组建和加入工会的权利、工会自由运作的权利及罢工权利的不当限制。委员会强调，每个人自由与他人结社的权利是公民和政治权利与经济、社会和文化权利的交叉点。

107. 委员会表示赞赏国际劳工组织从制定第 87 号公约的初期阶段起就与联合国及其人权机制在结社自由领域保持长期接触。在这方面，它回顾了国际劳工组织与联合国经济和社会理事会 1950 年达成的协议，即在劳工组织权责范围内设立一个结社自由实况调查和调解委员会，这进而促使成立了国际劳工组织理事会结社自由委员会，它是一个独特的三方机制，其基础是国际劳工组织会籍，而不是批准相关公约。

108. 1970 年国际劳工大会关于工会权利及其与公民自由的关系的决议进一步体现了国际劳工组织文书和联合国人权条约在这一领域的重要联系，因为该决议承认赋予工人和雇主组织的权利只能以尊重《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》中特别阐明的公民自由为基础。该决议还请国际劳工组织所有成员国批准关于公民权利和政治权利以及经济、社会、文化权利的两个公约。

109. 委员会相信，就这些共同关心的领域采取一致行动是确保在法律和实践中切实尊重这些基本权利的关键，并欢迎开展进一步对话与合作，以加大力度，实现可持续发展目标 8。

E. 向主管当局提交大会通过的文书

(《章程》第 19 条第 5、第 6 和第 7 款)

110. 今年委员会根据其职责范围审查了成员国政府根据《国际劳工组织章程》第 19 条提交的以下材料：

- (a) 关于采取措施向主管当局提交 1970 年 6 月(第 54 届大会)至 2017 年 6 月(第 106 届大会)所通过的文书(第 131-189 号公约，第 135-205 号建议书和议定书)的信息；
- (b) 对委员会在第 89 届会议(2018 年 11 月至 12 月)上提出的意见和直接询问的答复。

111. 本报告第二部分附录四载有收到的最新信息概览，标明了下列文书所提交给的国家主管当局和提交日期：大会第 103 届会议通过的《1930 年强迫劳动公约的 2014 年议定书》和 2014 年《强迫劳动(补充措施)建议书》(第 203 号)，大会第 104 届会议通过的 2015 年《从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)，大会第 106 届会议通过的 2017 年《面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)，大会第 108 届会议通过的

¹⁶ 决议 A/73/L.117，2019 年 9 月 16 日。

¹⁷ 联合国文件 E/C.12/2019/3-CCPR/C/2019/1。

2019年《暴力和骚扰公约》(第190号)及2019年《暴力和骚扰建议书》(第206号)。此外,附录四概述了各国政府2019年向主管当局提交先前通过的文书的情况。

112. 本报告第二部分附录五和附录六载有其他统计信息。附录五是在各国政府提交的信息基础上汇编而成的,表明了各成员国在履行提交文书方面的章程义务的情况。附录六显示出自大会第54届会议(1970年6月)以来,向主管当局提交所通过的每个文书的总体情况。在大会第54届会议之前通过的所有文书均已提交。附录五和附录六中的统计数据由劳工局主管单位定期更新,可在NORMLEX数据库查阅。

大会第103届会议

113. 大会在2014年6月召开的第103届会议上通过了《1930年强迫劳动公约的2014年议定书》,以及2014年《强迫劳动(补充措施)建议书》(第203号)。随后,国际劳工组织于2015年6月12日发起了“50自由”宣传活动,促进批准和实施该议定书。委员会**感兴趣地**注意到,《1930年强迫劳动公约的2014年议定书》于2016年11月9日生效,已得到42个成员国的批准(是2018年的两倍,当时有21个国家批准):**阿根廷、奥地利、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、加拿大、塞浦路斯、捷克共和国、科特迪瓦、丹麦、吉布提、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、冰岛、爱尔兰、以色列、牙买加、拉脱维亚、莱索托、马达加斯加、马拉维、马里、马耳他、毛里塔尼亚、莫桑比克、纳米比亚、荷兰、尼日尔、挪威、巴拿马、波兰、俄罗斯联邦、西班牙、斯里兰卡、苏里南、瑞典、瑞士、泰国、联合王国、乌兹别克斯坦和津巴布韦。**委员会鼓励各国政府继续努力将大会第103届会议通过的文书提交其立法机构,并报告就这些文书采取的任何行动。

大会第104届会议

114. 大会在2015年6月举行的第104届会议上通过了2015年《从非正规经济向正规经济转型建议书》(第204号)。将第204号建议书提交主管当局的12个月期限于2016年6月12日到期,18个月(特殊情况下)的提交期限于2016年12月12日到期。委员会注意到94个国家的政府已提供了关于将第204号建议书提交给主管当局的信息。在这方面,它提到报告第二部分附录四,其中载有各国政府提供的有关提交文书情况的信息摘要,包括关于第204号建议书的信息。**委员会鼓励各国政府继续努力将第204号建议书提交其立法机构,并报告就该文书采取的任何行动。**

大会第105届和第106届会议

115. 委员会忆及大会第105届会议(2016年5月至6月)没有通过文书。大会在2017年6月举行的第106届会议上通过了2017年《面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第205号)。向主管当局提交第205号建议书的12个月期限于2018年6月16日到期,18个月期限(在特殊情况下)于2018年12月16日到期。委员会注意到,迄今为止70个政府提供了向国家主管当局提交第205号建议书方面的信息。**委员会欢迎迄今为止提供的信息,并鼓励各国政府在法定截止日期前向其立法机构提交第205号建议书,并报告就该文书采取的任何行动。**

大会第107届和第108届会议

116. 委员会忆及大会第107届会议(2016年5月至6月)没有通过文书。大会在2019年6月举行的第108届会议上,通过了2019年《暴力和骚扰公约》(第190号)和《暴力和骚扰建议书》(第206号)。向主管当局提交这些文书的12个月期限将于2020年6月21日到期,18个月期限(在特殊情况下)将于2020年12月21日到期。委员会注意到,四个国家(阿塞拜疆、喀麦隆、伊朗伊斯兰共和国和卢森堡)的政府提供了向国家主管当局提交第190号公约和第206号建议书方面的信息。**委员会欢迎迄今为止提供的信息,并鼓励各国政府在法定截止日期前向其立法机构提交第190号公约和第206号建议书,并报告就该文书采取的任何行动。**

进展案例

117. 委员会**感兴趣地**注意到以下政府提供的信息：**阿富汗、阿塞拜疆、莱索托、萨摩亚以及特立尼达和多巴哥**。委员会欢迎这些国家政府为克服重大提交延误而做出的努力，并采取重要措施，履行向立法机构提交大会数年来通过的文书的章程义务。

特殊问题

118. 为便于大会标准实施委员会的工作，本报告仅提及未将至少 7 届大会通过的文书提交给主管当局的那些政府。这些特殊问题被称之为“严重未提交文书”的案例。**考虑到大会在第 97 届(2008 年)、第 98 届(2009 年)和第 102 届会议(2013 年)以及第 107 届会议(2018 年)期间未通过任何公约或建议书，这一时间段从第 96 届会议(2007 年)开始，到第 106 届会议(2017 年)结束。**因此，这一时间段足够长，完全有理由邀请有关政府代表团出席大会委员会的一次专门会议，请它们就拖延提交文书一事做出说明。此外，委员会还在意见中提供关于“未提交文书”案例方面的信息，涉及政府未将过去六届大会通过的文书提交主管当局的情况。

119. 委员会注意到，在其第 90 届会议于 2019 年 12 月 7 日结束时，下列 36 个成员国(2016 年 38 个，2017 年 31 个，2018 年 39 个)属于此种“严重未提交文书”的情况：**阿尔巴尼亚、巴哈马、巴林、伯利兹、文莱达鲁萨兰国、智利、科摩罗、刚果、克罗地亚、多米尼克、萨尔瓦多、赤道几内亚、斐济、加蓬、格林纳达、几内亚比绍、海地、哈萨克斯坦、基里巴斯、科威特、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、利比亚、马来西亚、马耳他、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、塞舌尔、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和瓦努阿图。**

120. 委员会意识到由于多年来受特殊情况影响，一些国家因此丧失了可供其履行提交文书义务的机制。在大会第 108 届(2019 年 6 月)会议上，一些政府代表提供了信息，解释他们的国家为什么没有能够履行向国家立法机构提交公约、建议书和议定书的章程义务。在专家委员会提出关切之后，大会委员会对未能尊重这一义务也表示了极大的关注。大会委员会指出，履行这一章程义务，即向国家立法机构提交大会所通过的文书，对于确保本组织与标准相关的活动的有效性至关重要。

121. 本报告发表的意见中列出了上述国家，并在统计附录中标明了那些未提交的公约、建议书和议定书。委员会认为值得令有关国家的政府警醒，使它们能够立即，作为一个紧急事项，采取恰当措施赶上当前的进度，从而遵守这一义务。这一通告也使上述政府能够受益于劳工局准备应其请求而采取的措施，这些措施将协助这些国家采取必要的步骤，迅速向立法机构提交其尚未提交的文书。

委员会的评论和政府的答复

122. 同以往的报告一样，在本报告的第二部分第二节中，委员会就其认为应当提醒政府特别注意的一些问题逐一提出意见。在通常情况下，对那些五届或更多届大会以来没有提交信息的案例提出了意见。此外，就某些其他问题还直接要求一些国家提供补充信息(见第二节结尾处的直接询问清单)。

123. 如同委员会已指出的那样，重要的是各国政府应提供理事会 2005 年 3 月通过的《备忘录》所附的问卷中要求提供的信息和文件。委员会必须收到供审议的向立法机构提交文书的文件摘要或副本，标明提交日期，并须了解就这些文书将要采取的行动的提案。只有将大会通过的文书提交给立法机构，且已就此作出决定之后，该义务方可解除。这一决定以及向立法机构提交文书的情况必须告知劳工局。委员会希望在下一份报告中继续看到在这方面有所进展的案例。委员会再次提醒各国政府，它们可向国际劳工局寻求技术援助，尤其是通过驻地标准问题专家来寻求技术援助。

* * *

124. 最后，专家委员会对劳工局官员再次提供的宝贵支持表示感谢。他们的才华和操守使委员会能够在有限的时间内完成庞杂的工作。

2019 年 12 月 7 日，日内瓦

主席：格拉西拉 约瑟菲娜 狄克逊 卡顿
(签字)

报告员：威迪 蒙塔博恩

总报告附录

实施公约与建议书专家委员会的组成

吾乡真一先生(日本)

京都立命馆大学国际和平博物馆主任、法学教授；九州大学前国际经济法教授、法律系主任；亚洲国际法学会会员；国际法协会和国际劳动和社会保障法协会会员；亚洲开发银行行政法庭法官。

里亚 阿森纳西欧女士(希腊)

雅典国民和卡波帝斯特大学法学院海事和商法专业教授；法学院院长委员会当选委员和工商和海事法研究生课程主任；每三年在比雷埃夫斯(希腊)举行的海事法国际会议组委会担任主席；巴黎第一大学 — 索邦博士；由同一所大学授权监督学术研究；艾克斯-马赛第三大学法学硕士；巴黎第二大学 — 阿萨斯法学硕士；哈佛法学院访问学者和富布莱特学者(2007 年至 2008 年)；关于各种商法问题立法委员会成员；曾在法国、英国、意大利、马耳他、美国等多家外国机构讲学，并开展学术研究；在海事、竞争、工业产权、公司、欧洲和交通法律方面发表有诸多作品(8 本书和 60 多篇论文，并用希腊文、英文和法文为集体作品撰稿)；执业律师及擅长欧洲、商业和海事法律的仲裁专家。

莱拉 阿祖里女士(黎巴嫩)

法学博士；贝鲁特热斯大学法律系劳动法教授；黎巴嫩大学博士生法学院研究主任；原黎巴嫩大学法律系主任(2016 年为止)；黎巴嫩妇女全国委员会执行局委员；负责起草黎巴嫩政府向联合国消除对妇女歧视委员会提交报告的全国委员会主席(2017 年为止)；阿拉伯妇女组织法律专家(2017 年为止)；“国际劳工组织公平移民政策咨询委员会”中东成员。

雷利奥 本特斯 科瑞阿先生(巴西)

巴西最高劳动法庭法官；巴西前劳工问题检察官；联合王国埃塞克斯大学法学硕士；巴西国家司法委员会前成员；巴西利亚高级研究所教授；全国劳工法官学院教授。

詹姆斯 J 布鲁德尼先生(美国)

福德汉姆大学法学院(纽约)法学教授；美国联合汽车工人工会(UAW)公共评议委员会联合主席；联合国牛津大学前访问学者；哈佛大学法学院前客座教授；俄亥俄州立大学莫里茨法学院前法学教授；美国参议院劳工分委员会前首席法律顾问和幕僚主任；前私人执业律师；美国最高法院前书记官。

格拉西拉 约瑟菲娜 狄克逊 卡顿女士(巴拿马)

巴拿马最高法院前院长；巴拿马最高法院刑事上诉庭和一般商业事务法庭前庭长；国际女法官协会前会长；拉丁美洲法官联合会前会长；联合国儿童基金会前国家顾问；美洲开发银行行政法庭现任法官；马德里官方商会仲裁庭仲裁员；巴拿马建筑商会争议处理中心仲裁员及巴拿马商会调解仲裁中心仲裁员；法律顾问和国际咨询专家。

拉希德 菲拉利 迈克纳西先生(摩洛哥)

法学博士；拉巴特穆罕默德五世大学教授；教育、培训与科学研究高级理事会理事；包括世界银行、联合国开发计划署、粮农组织、联合国儿童基金会在内的国家和国际公共机构顾问；国际劳工组织“通过《全球契约》获得可持续发展”项目的国家协调员(2005年至2008年)。

阿布杜尔 G 科罗马先生(塞拉利昂)

国际法院大法官(1994年至2012年)；日内瓦人道主义对话亨利·杜南中心前主任；国际法委员会前委员和主席；塞拉利昂前驻联合国(纽约)大使和常驻代表；以及前驻欧盟、非洲统一组织和许多国家的特命全权大使。

阿兰 拉卡巴拉先生(法国)

最高上诉法院法官；前最高上诉法院民事庭庭长；前最高上诉法院社会法庭庭长；司法机构高级委员会成员；欧洲司法委员会网络成员和欧洲法官协商理事会成员(欧洲委员会)；前巴黎大区法院副庭长；前巴黎上诉法院庭长；曾在数所法国大学担任讲师；系诸多出版物的作者。

埃勒娜 马苏斯卡雅女士(俄罗斯联邦)

国立莫斯科罗蒙诺索夫大学法学院劳动法系法学教授；俄罗斯国立石油和天然气大学民事诉讼和社会法系法学教授；俄罗斯劳动和社会保障法协会秘书(2011年至2016年)；欧洲社会权利委员会委员；俄罗斯联邦总统残疾人权利委员会委员(无报酬)。

卡隆 莫纳根女士(联合王国)

御用大律师；前高等法院副法官(2010年至2019年)；就业法庭前法官(2000年至2008年)；矩阵律师事务所执业律师，专长为歧视和平等法、人权法、欧盟法、公共法和劳动法；咨询职位，包括下

议院企业、创新和技能委员会特别顾问，负责工作场所妇女问题的咨询工作(2013年至2014年)；伦敦大学学院法律系荣誉客座教授。

威迪 蒙塔博恩先生(泰国)

泰国朱拉隆功大学荣誉法学教授；爵级司令勋章；牛津大学难民研究计划前联合国大学研究员；联合国关于拐卖儿童、童妓和儿童色情问题前特别报告员；联合国关于朝鲜民主主义人民共和国人权状况前特别报告员；联合国特别程序协调委员会前主席；联合国象牙海岸调查委员会主席(2011年)；联合国人类安全基金会咨询委员会前成员；联合国阿拉伯叙利亚共和国问题调查委员会委员(2012年至2016年)；2004年联合国教科文组织人权教育奖获得者；前联合国防止基于性取向和社会性别认同的暴力和歧视问题独立专家；联合国秘书长关于防止性剥削和性虐待的民间社会咨询委员会成员。

罗斯玛丽 欧文斯女士(澳大利亚)

阿德莱德大学阿德莱德法学院荣誉法学教授；前罗马·米歇尔爵士法律教授(2008年至2015年)和前法学院院长(2007年至2011年)；澳大利亚勋章获得者；澳大利亚法学科学院研究员(和主任，2014年至2016年)；前澳大利亚劳动法杂志编辑委员会编辑、现任编委会成员；《劳动与社会保障比较法杂志》科学委员会和编委会成员；澳大利亚劳动法协会成员(该协会前全国执委会成员)；澳大利亚研究委员会国际评审员；南澳洲政府工作生活平衡部级咨询委员会主席(2010年至2013年)；工作妇女中心(南澳)管理委员会主席和委员(1990年至2014年)。

莫妮卡 平托女士(阿根廷)

布宜诺斯艾利斯大学法学院国际法和人权法教授及前院长；国际法学会会员；世界银行行政法庭庭长；美洲开发银行行政法庭法官；国际解决投资争端中心调解员与仲裁员小组成员；南锥体共同市场根据奥利佛斯议定书解决争端的仲裁员综合名单成员南锥体共同市场常设修订法庭候补成员。她曾在不同的人权机构、仲裁法庭和国际法庭担任法律顾问和专家。她现任仲裁员。她曾担任联合国不同的人权专家职务。她曾任哥伦比亚法学院、巴黎第一、第二大学和鲁昂大学客座教授。她曾在海牙国际法学院任教。她被授予戈勒·布彻奖章和美国国际法学会荣誉会员，并获得智利大学和拉普拉塔大学的荣誉学位。她是若干部著作及多篇文章的作者。

保罗 - 热拉尔 普顾威先生(喀麦隆)

雅温得大学法学教授(高级教师资格)，荣誉教授；多所大学以及海牙国际法学院的客座教授或副教授；数次担任非洲和马达加斯加高等教育理事会高级教师资格考试(私法和刑事科学部分)评委会主席；法语国家高等教育和研究机构科学委员会前委员(1993年至2001年)；非洲和马达加斯加高等教育理事会国际学术棕榈奖理事会前成员(2002年至2012年)；国际劳动及社会保障法学会、国际商法教育基金会、亨利·卡皮唐协会和比较法学会的成员；《法律评论期刊》的创始人和社长；中部非洲人权促进协会会长；非洲区域劳动管理中心科学委员会主席；中非天主教大学科学委员会主席。

雷蒙 朗热瓦先生(马达加斯加)

马达加斯加国家艺术、文学与科学院院长；国际法院前法官(1991 年至 2009 年)、副院长(2003 年至 2006 年)、资深法官(2006 年至 2009 年)以及国际法院成立的处理有关贝宁/尼日尔边界争端案的法庭庭长(2005 年)；马达加斯加塔那那利佛大学法学士学位(1965 年)；巴黎第二大学法学博士；巴黎法律与经济和公法与政治科学学科高级教师资格(1972 年)；法国里摩日大学、斯特拉斯堡大学和波尔多一孟德斯鸠大学荣誉博士；马达加斯加大学及其他机构教授(1981 年至 1991 年)；塔那那利佛大学前第一校长(1988 年至 1990 年)；马达加斯加出席若干国际会议代表团成员；马达加斯加出席维也纳联合国国际条约继承会议代表团团长(1976 年至 1977 年)；讲法语的法律与政治科学教职人员国际会议非洲首任副主席(1987 年至 1991 年)；国际商会国际仲裁法庭成员；体育仲裁庭成员；国际法学会会员及前副会长；众多国内和国际专业和学术团体的会员；海牙国际法学院学监；教宗正义与和平理事会理事；自 2012 年任非洲国际法学会主席；2015 年至 2017 年任国际法学会副主席；国际劳工组织津巴布韦问题调查委员会主席；海外科学院(巴黎)副研究员。

卡马拉 桑卡兰女士(印度)

德里大学法学院教授，泰米尔纳德邦国立法律大学(蒂鲁吉拉帕利)前副校长；德里大学法律事务学院前院长；印度政府全国无组织和非正规部门企业委员会劳工法审查特别工作组成员；国际比较劳动法和产业关系杂志国际顾问委员会成员；牛津大学人权中心期刊编辑委员会成员；南非斯特伦博世高级研究所研究员；牛津大学跨学科领域研究学院南亚访问研究员；乔治城大学法律中心(华盛顿特区)富布莱特博士后研究学者。

黛博拉 托马斯 - 费利克斯女士(特立尼达和多巴哥)

自 2011 年起任特立尼达和多巴哥产业法庭庭长；自 2014 年起任联合国上诉法庭法官；联合国上诉法庭前庭长、第二副庭长；特立尼达和多巴哥证券交易委员会前任主席；加勒比证券监督机构小组前主席；特立尼达和多巴哥司法部前任副首席法官；圣文森特和格林纳丁斯家庭法庭前任主席；休伯特·汉弗莱·富布莱特学者；乔治城大学领导力研修班学者；英联邦司法教育研究所学者。

博恩德 瓦斯先生(德国)

法兰克福大学劳动法和民法教授；欧洲劳动法网络协调员和成员；欧洲专业知识中心劳动法、就业和劳动力市场政策领域协调员；德国劳动和社会保障法协会主席及国际劳动和社会保障法协会执行委员会委员；劳动法研究网络咨询委员会成员。