



理 事 会

第 341 届会议，2021 年 3 月，日内瓦

机构部分

INS

日期：2021 年 2 月 18 日

原文：英文

第十三项议程

总干事报告

第一份补充报告：实现全球供应链体面劳动技术会议 (2020 年 2 月 25 日至 28 日，日内瓦)的报告

文件目的

本文件提供了关于 2020 年 2 月 25 日至 28 日于日内瓦举行的关于实现全球供应链体面劳动技术会议的情况。会议未通过任何结论。理事会不妨要求劳工局遵循其成员在审议本文件时提供的指导意见(见决定草案：第 28 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：政策成果目标 7：为所有人提供充分和有效的劳动保护。

政策影响：无。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：无。

作者单位：治理与三方机制司(GOVERNANCE)。

相关文件：理事会文件 [GB.337/INS/4](#)。

► 背景

1. 理事会在其第 328 届会议(2016 年 10 月至 11 月)上,审议了国际劳工大会第 105 届会议(2016 年)通过的《关于全球供应链中体面劳动的决议》的后续措施。除其他事项外,理事会决定,劳工局应再召开三次专家会议或技术会议:一次关于出口加工区;另一次关于跨境社会对话;以及根据 2016 年国际劳工大会结论第 25 段,在劳工局提交中期报告后,召开有关全球供应链的第三次会议(形式待定)。该段内容如下:
 25. 有人担心,国际劳工组织现行标准可能不适于实现全球供应链中的体面劳动之目的。因此,国际劳工组织应对该问题进行审议,并根据理事会的决定,尽早召开一次三方技术会议或一次专家会议,其目的是为了:
 - (a) 评估导致全球供应链中体面劳动赤字的失败之处;
 - (b) 确定在实现全球供应链中的体面劳动所面临的突出治理挑战;
 - (c) 考虑需要何种指南、计划、措施、倡议或标准,来促进体面劳动和/或促进减少全球供应链中的体面劳动赤字。
2. 2017 年 11 月举行了一次关于促进出口加工区工作中体面劳动和保护工作中基本原则和权利的专家会议。2019 年 2 月召开了一次跨境社会对话专家会议。
3. 劳工局于 2019 年 10 月提交了关于国际劳工组织全球供应链体面劳动行动计划执行情况的中期报告,供理事会讨论。¹
4. 2019 年 6 月,国际劳工大会通过了《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》(《百年宣言》),呼吁劳工组织着力于“确保多样化的工作安排、生产和工商业模式,包括在国内和全球供应链中的工作安排、生产和工商业模式,能够利用各种机遇来推动社会和经济进步,提供体面劳动,并有助于实现充分、生产性和自由选择的就业。”
5. 理事会还于 2019 年 6 月决定,根据 2016 年大会结论第 25 段举行的会议应为一次技术会议。2019 年 11 月,理事会批准会议的标题为“实现全球供应链体面劳动技术会议”。²
6. 该技术会议于 2020 年 2 月 25 日至 28 日在日内瓦举行。会议由来自雇主组和工人组经协商后各提名的 8 位正理事专家,以及 50 个政府的代表组成。³ 还有另外 18 个成员国的政

¹ 理事会文件 GB.337/INS/4。

² 理事会文件 GB.337/INS/PV, 第 582(a)段。

³ 阿根廷、澳大利亚、奥地利、巴西、比利时、博茨瓦纳、布基纳法索、加拿大、智利、中国、克罗地亚、刚果民主共和国、埃及、埃塞俄比亚、芬兰、加蓬、德国、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、伊朗(伊斯兰共和国)、爱尔兰、意大利、日本、马来西亚、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、荷兰、尼加拉瓜、尼日利亚、阿曼、巴拿马、秘鲁、菲律宾、波兰、摩尔多瓦共和国、斯洛文尼亚、南非、西班牙、斯里兰卡、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、突尼斯、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、乌拉圭、美利坚合众国、乌兹别克斯坦。

府观察员，⁴ 以及国际雇主组织和国际工会联合会(国际工联)的代表和以下政府间组织的代表：欧盟、欧洲委员会、联合国粮食及农业组织和联合国人权事务高级专员办事处。⁵

7. 会议由独立主席 L. Hasle 女士(挪威)主持。副主席为 V. Seafeld 先生(南非政府理事)，M.Mdwaba 先生(南非雇主理事)和 C. Passchier 女士(荷兰工人理事)。
8. 劳工局准备了一份报告，作为会议审议的基础。报告以国际劳工组织以往关于该主题的报告和讨论为基础，补充了最新的分析和研究成果。报告审查了与全球供应链有关的贸易往来的演变和多样性、构建全球供应链的不同方式、全球供应链可提供的体面劳动机会，以及全球供应链可能与体面劳动赤字相关的情况。报告回顾了各国政府和社会伙伴为促进全球供应链中的体面劳动而采取的行动，并对全球供应链的劳动治理框架进行了批判性评估。报告结束时，考虑了促进全球供应链体面劳动和/或促进减少全球供应链中体面劳动赤字可能需要的指南、计划、措施、倡议和标准。⁶

► 会议概览

9. 会议同意就以下几点内容进行讨论：
 - (i) 导致全球供应链中体面劳动赤字的失败之处何在？
 - (ii) 实现全球供应链体面劳动面临哪些突出的治理挑战？
 - (iii) 促进全球供应链体面劳动和/或促进减少全球供应链中体面劳动赤字，需要哪些指南、计划、措施、倡议或标准？
10. 与会者讨论了国际贸易在促进就业增长方面的意义，认为鉴于国际贸易的重要性，有必要避免贸易保护主义。与会者考虑了企业的作用、各国为吸引外国直接投资所作的努力、供应链生产的分散性以及供应链跨境增长的情况。据观察，多样化的就业安排日益普遍。
11. 与会者回顾认为，国内供应链和全球供应链是相互关联的，体面劳动的最大挑战在于生产的层级较低。在此背景下，与会者考虑了国内供应链和全球供应链中就业的相对百分比，发现其中绝大多数工人未在全球供应链的生产中就业。有人指出，包括土著和部落人民在内的一些工人群体特别脆弱。
12. 与会者讨论了导致体面劳动赤字的治理挑战。他们指出，每个雇主都必须遵守国家法律，但是许多国家缺乏有效实施和执行国家立法的能力。与会者考虑了社会伙伴在增强合规方面的作用，包括通过跨境社会对话来增强合规性。他们指出，尽管私人合规倡议(包括多利益相关方倡议)可以产生积极影响，但可能仅限于生产的第一层级。没人要求企业发起

⁴ 阿尔及利亚、巴巴多斯、哥伦比亚、古巴、捷克、多米尼加共和国、厄瓜多尔、法国、希腊、冰岛、以色列、肯尼亚、墨西哥、缅甸、挪威、葡萄牙、俄罗斯联邦、赞比亚。

⁵ 见参会人员名单。

⁶ 会议记录。实现全球供应链体面劳动技术会议(2020 年 2 月 25 日至 28 日，日内瓦)。

或参与此类倡议，但如果企业这样做了，这些倡议就可以具有合同上的约束力。与会者忆及，《联合国企业与人权指导原则》呼吁工商企业进行人权尽职调查，并要求各国、社会伙伴和其他各方努力推动尽职调查。与会者还指出，《指导原则》是自愿性的，实施这些原则的做法千差万别。

13. 与会者审议了这些和其他国际治理框架的作用，包括国际人权法和国际劳工标准的作用，讨论了此类标准的性质以及实施和执行已批准的标准的重要性，还讨论了国际劳工标准是否能适应全球供应链跨国生产的特点。与会者考虑了自愿性标准和约束性标准之间的区别，以及公平竞争环境对企业的根本重要性。与会者回顾认为，许多行为主体可在实现全球供应链体面劳动中发挥重要作用，需要多措并举促进普遍合规性。与会者讨论了将国际劳工组织置于有利的位置以促进全球供应链体面劳动的重要性、劳工局制定一项全面战略的必要性(2010-2019 年国际劳工组织全球供应链干预措施综合审查报告中已指出)，⁷ 以及需要在规范性行动和非规范性行动之间取得适当的平衡。
14. 劳工局准备了一套暂定结论，供会议审议。暂定结论考虑了各与会者在讨论中提出的不同建议，以及有时表达的不同立场，供起草小组讨论时使用。各小组会议对此暂定结论进行审议后，显然未能就继续讨论暂定结论达成一致，亦未成立起草小组。为打破僵局，社会伙伴和各国政府一致同意，由政府组准备一份折中案文，对三个组表达的全部关切予以考虑。
15. 政府组提出以下案文，供讨论：

劳工局应与规模可控的三方工作组合作，并在遵守区域平衡原则的情况下，展开深入审查，以明确确定现行规范性举措和非规范性举措、执行手段以及其他举措方面是否存在差距，以促进对确保全球供应链体面劳动的备选方案的讨论，包括酌情在行业层面进行讨论。该审查工作应为 2021 年 3 月理事会会议上的讨论奠定基础，以期就实现全球供应链体面劳动达成一项全面战略。

在努力落实 2016 年国际劳工大会的结论和国际劳工组织关于全球供应链中的体面劳动行动计划的过程中，按照全球供应链的工作概念，审查的目的可旨在：

- (a) 阐明想要追求的各种成果目标；
- (b) 说明这些成果目标如何相互关联；
- (c) 明确如何衡量进度；

以及除其他事项外，还可考虑：

- (a) 保障全球供应链中的人权；
- (b) 监督社会审计和认证机构；
- (c) 在包括出口加工区在内的整个供应链中，有效获得结社自由和集体谈判权；
- (d) 各国政府促进国内供应链和全球供应链中体面劳动的能力；

⁷ 国际劳工组织，《2010-2019 年国际劳工组织在全球供应链中的体面劳动干预措施 — 对汲取的经验教训的综合审查：什么有效，为什么》，2019 年。

- (e) 在各级供应链上提供最低程度保障的就业关系，扩大对非标准就业形式的保障，并采取措施打击变相和分类错误的就业关系；
- (f) 公共采购及公共合同；
- (g) 监测和执法措施，以确保对工人进行有效保护，包括成员国之间在跨境劳动监察案件和诉诸司法方面开展合作；以及
- (h) 全球供应链中的社会对话，包括跨境社会对话。

16. 政府方的副主席强调，该草案旨在考虑社会伙伴表达的观点。草案采纳了成立一个工作组的想法，这是由雇主组建议的。他进一步强调，目标是制定一项全面战略。

17. 雇主组提交了一个替代方案供讨论，内容如下：

成立一个三方工作组(遵守区域平衡原则并获得劳工局的支持)，目的是精心制定一项战略，供理事会批准，以便使劳工局有手段解决在法律和实际执行方面的差距，以实现国内供应链和全球供应链中的体面劳动。工作组的决定应以协商一致方式作出。

该战略应为落实 2016 年国际劳工大会的结论和国际劳工组织《百年宣言》提供支持，并旨在：

- (a) 阐明想要达到的各种成果目标；
- (b) 说明这些成果目标如何相互关联；以及
- (c) 明确如何衡量进度。

18. 雇主方的副主席强调，雇主组认为没有必要进行审查。相反，目标应旨在制定一项明确的战略，以解决全球供应链中的体面劳动赤字问题。

19. 经讨论，荷兰政府代表提出进一步的草案，供审议，内容如下：

在努力落实 2016 年国际劳工大会决议和国际劳工组织关于全球供应链中的体面劳动行动计划的过程中，将采用两步走程序。

- (1) 劳工局负责开展深入审查，以明确确定现行的规范性举措和非规范性举措、执行手段以及其他举措方面是否存在差距，以促进对确保全球供应链体面劳动的备选方案的讨论，包括酌情在行业层面开展讨论。应在 2021 年 3 月底之前提交审查结果，为三方工作组的审议提供基础。该三方工作组应规模可控并遵守区域平衡原则。
- (2) 在此基础上，工作组将起草并商定一项关于实现全球供应链体面劳动的全面战略，并提交至 2021 年 11 月的理事会会议进行讨论。

20. 经过讨论，雇主方的副主席提出进一步的提案，内容如下：

成立一个三方工作组(遵守区域平衡原则并获得劳工局的支持)，目的是精心制定一项战略，供理事会批准，以便使劳工局有手段解决在法律和实际执行方面的差距，以实现国内供应链和全球供应链中的体面劳动。工作组的决定应以协商一致方式作出。

该战略应为落实 2016 年国际劳工大会决议和国际劳工组织《百年宣言》提供支持，并旨在：

- (a) 阐明想要达到的各种成果目标；

- (b) 说明这些成果目标如何相互关联；以及
- (c) 明确如何衡量进度。

该战略还可考虑进行数据驱动的差距分析，以分析国内供应链和全球供应链中体面劳动赤字的根源，并评估工人、雇主和政府减少这些差距以实现人人享有体面劳动方面可以发挥的作用。

21. 政府组重申，其提案已努力弥合社会伙伴立场间的差距。美国政府代表补充称，16 个国家政府参与了该提案的起草工作，并已成功代表该组达成共识。

22. 经过讨论，工人组提出了对政府方案文的修订版(先前的案文被删除；新案文加了下划线)：

在努力落实 2016 年国际劳工大会决议和国际劳工组织关于全球供应链中的体面劳动行动计划的过程中，将采用两步走程序。

- (1) 劳工局负责开展深入审查，以明确确定现行国际劳工标准体系规范性和非规范性措施、执行手段以及其他举措方面是否存在差距，以促进对确保全球供应链体面劳动的备选方案的讨论，包括酌情在行业层面开展讨论。应在 2021 年 3 月底之前提交审查结果，为三方工作组的审议提供基础。该三方工作组应规模可控并遵守区域平衡原则。
- (2) 在此基础上，工作组将基于 2016 年决议和行动计划，进一步制定并协商达成一项关于实现全球供应链体面劳动的全面战略，并提交 2021 年 11 月理事会会议讨论。

23. 雇主方的副主席提出了案文修改建议(先前的案文被删除；新案文加了下划线)：

在努力落实 2019 年国际劳工组织《百年宣言》、2016 年国际劳工大会决议和国际劳工组织关于全球供应链中的体面劳动行动计划的过程中，将采用两步走程序。

- (1) 由劳工局支持、通过协商一致作出决定、规模可控并遵守区域平衡原则的三方工作组负责开展深入审查，以明确确定现行的规范性举措和非规范性举措、执行手段以及其他举措方面是否存在差距，并评估工人、雇主和政府缩小差距以实现国内供应链和全球供应链体面劳动方面可以发挥的作用。以促进对确保全球供应链体面劳动的备选方案的讨论，包括酌情在部门层面开展讨论。应在 2021 年 3 月底之前提交审查结果，为三方工作小组的审议提供基础。该三方工作小组应规模可控并遵守区域平衡原则。
- (2) 在此基础上，工作组将基于“国际劳工组织一盘棋”方法，起草并商定一项实现国内供应链和全球供应链体面劳动的全面战略，并提交 2021 年 11 月的理事会会议讨论。

24. 会议在进一步讨论后结束，未通过任何结论。

25. 上述提案中的共识点包括：

- (i) 需要进一步开展工作，以应对实现供应链体面劳动方面所面临的挑战，劳工局应在开展这项工作和实现成果目标方面发挥作用；以及
- (ii) 这项工作应最终形成一项拟议战略，供理事会审议。

26. 上述提案中的分歧点包括：

- (i) 劳工局和三方工作组工作开展过程中分别发挥的作用；
- (ii) 要做的工作是否应涉及国内供应链；以及
- (iii) 在应对供应链体面劳动赤字问题上，要做的工作是否应包括雇主组织、工人组织和政府各自发挥何种作用。

27. 自会议召开以来，COVID-19 疫情对供应链中的就业岗位造成了严重影响。不确定性的增加和收入的损失，正持续推低许多国家的消费需求，而制造业供应链的全球性将其影响传导至全球各国。2020 年 12 月，消费需求下降对超过 1.9 亿个工作岗位造成了中等或严重影响，占制造业供应链所有工作岗位的近三分之一，约占全球所有工作岗位的 8%。尽管比第一次封锁期间的影响小得多，但随着第二波疫情席卷许多国家，自 2020 年 10 月以来受到严重影响的工作岗位数量再次呈上升趋势。在供应侧，各国政府针对不同地区和行业采取的防控措施，大大减少了投入品供应中断及其对就业岗位的不利影响，这一情况在危机开始时更为常见。⁸

► 决定草案

28. 理事会要求劳工局在今后的工作中遵循其成员在审议理事会 GB.341/INS/13/2 号文件时提供的指导意见。

⁸ 国际劳工组织预测，2021 年 1 月。