



国际
劳工
组织

► 报告三 / 增编 (A 部分)

► 国际劳工标准的实施 2021年

实施公约与建议书专家委员会
2020年报告增编

国际劳工大会
第109届会议，2021年



报告三/增编(A 部分)

► 实施公约与建议书专家委员会 2020 年报告增编

(《章程》第 19 条、22 条和第 35 条)

第三项议程

关于实施公约与建议书的信息和报告

总报告和关于特定国家的意见

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。

ISBN 978-92-2-034552-8 (print)
ISBN 978-92-2-034553-5 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2021 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

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
委员会的组成	7
工作方法	8
与大会标准实施委员会的关系.....	9
权 责.....	13
在危机时期实施国际劳工标准：新冠肺炎大流行背景下国际劳工标准以及有效、 权威性监督的重要性.....	13
II. 关于遵守与标准相关义务的情况	23
A. 关于已批准公约的报告 (《章程》第 22 条和第 35 条)	23
B. 专家委员会对已批准公约报告的审议	27
C. 根据《章程》第 19 条提交的报告	41
D. 与联合国的协作	42
E. 向主管当局提交大会通过的文书 (《章程》第 19 条第 5 款、6 款和第 7 款)	43
总报告附录	47
实施公约与建议书专家委员会的组成.....	47

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。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 条和第 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 条和第 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意见。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直接向劳工局提交有关国际劳工标准实施的意见。然后，劳工局将把这些意见转交给有关政府，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

¹ 有关所有监督程序的详细信息，请参阅《国际劳工组织有关国际劳工公约和建议书的程序手册》，国际劳工标准司，日内瓦，2019 年。

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。

³ 《总报告》第 144 段及其后段落。

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。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：

- 成员国根据《章程》第 22 条提交的关于为落实其作为缔约方的公约的规定而采取措施的定期报告；
- 成员国根据《章程》第 19 条提交的有关公约和建议书的信息和报告；
- 成员国根据《章程》第 35 条⁶提交的有关所采取措施的信息和报告。

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

⁴ 见《国际劳工大会第 8 届会议临时记录》，1926 年，第一卷，附录七。

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 总报告第 43 段。

⁸ 《总报告》，第 117 段。意见和直接询问可通过 NORMLEX 数据库访问，网址为：www.ilo.org/normes。

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 条和第 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。今年有关在变化的环境中促进就业与体面劳动的 2020 年普遍调查的增编根据 2019 年冠状病毒病(新冠肺炎)大流行的情况提供了对去年调查的补充信息。

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 月在国际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)；
- 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、社会保障、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信息和报告。

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。

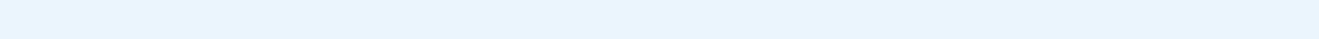
大会标准实施委员会讨论专家委员会的报告以及各国政府提交的文件。大会委员会的工作首先是围绕专家委员会的总报告进行一般性讨论，随后讨论普遍调查。大会委员会也审查未能履行报告义务和其他与标准相关义务的重大案例。最后，大会委员会审查与实施已批准公约相关的若干案例，专家委员会已就这些案例提出了意见。在每项案例讨论结束时，大会委员会将就该案例通过结论。

在提交大会全会通过的报告¹¹中，大会标准实施委员会可敦请有关已讨论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》，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 条、22 条和第 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 2020 年 11 月 25 日至 12 月 12 日在日内瓦举行了第 91 次会议。专家委员会谨向理事会呈交其报告。

2. 由于在新冠肺炎大流行背景下人员流动受到限制，委员会利用网络协作平台和在线会议设施以虚拟方式举行了第 91 届会议。委员会注意到国际劳工大会第 109 届会议推迟到 2021 年 6 月举行，以及理事会第 338 届会议(2020 年 3 月)因此而决定对报告周期进行调整。¹ 由于这一决定，委员会本届会议收到了：

- 有关 2019 年提交的就业方面文书的第 19 条报告的补充信息，重点介绍在此期间可能出现的相关进展；
- 有关去年提交的第 22 条和第 35 条报告的补充信息，重点介绍在此期间在实施所审议公约条款方面可能发生的相关进展(若有)；2019 年要求提交和收到的未能在上届会议上审议的某些报告；根据委员会通过脚注，要求今年提交的报告；要求提交的有关未提交报告后续行动的报告；
- 有关根据《劳工组织章程》第 19 条向主管当局提交文书的信息。

3. 委员会据此提交了：

- 题为“在变化的环境中促进就业和体面劳动”的普遍调查的增编，该普遍调查于 2020 年发布；
- 本总报告和委员会关于特定国家的意见，其中大部分载有对 2020 年发布的意见的更新。

委员会的组成

4. 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)、桑迪勒·尼科博先生(南非)、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

¹ 理事会，第 338 届会议(2020 年 3 月)。因劳工大会第 109 届会议推迟到 2021 年举行而作出的关于成员国报告义务以及实施公约和建议书专家委员会和标准实施委员会的工作的决定，[机构部分的决定记录](#)。

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。

5. 在本届会议期间, 专家委员会由其全部 20 名委员组成并开展工作, 对理事会第 338 届会议(2020 年 3 月)对桑迪勒·尼科博先生(南非)的任命表示欢迎。

6. 委员会还注意到, 本届会议是委员会两位杰出的成员——委员会前主席阿布杜尔·G·科罗马先生先生和工作方法分委员会前主席雷利奥·本特斯·科瑞阿先生——出席的最后一届会议, 他们都在 2006 年加入委员会, 已达到十五年的最长任期。委员会对两位专家为委员会的工作做出的宝贵贡献和奉献深表感谢。

7. 委员会对科罗马法官在委员会任职十五年期间出色地履行职责深表赞赏, 特别是热烈赞扬他在担任委员会主席的六年期间(第八十四届至第八十九届会议), 以高度专业的方式履行了领导委员会的重要而艰巨的任务。多年来, 科罗马法官特别就有关就业和移民工人的公约开展了工作, 他在这些领域的贡献将具有深远影响。

8. 委员会还特别感谢本特斯·科瑞阿法官在多年任职期间为委员会作出的杰出贡献, 特别是热烈赞扬他多年来以富有远见和创造性的方式履行工作方法分委员会主席的职责。本特斯·科瑞阿法官在委员会工作期间尤其致力于与消除最恶劣形式的童工劳动和土著居民权利有关的公约方面的工作, 带来了他在这些专题方面的宝贵专门知识。

9. 今年, 格拉西拉·狄克逊·卡顿女士继续担任委员会主席。罗斯玛丽·欧文斯女士当选为报告员。

工作方法

10. 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。

11. 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, 在其主席博恩德·瓦斯先生的领导下, 工作方法分委员会举行了其第 20 次会议。工作方法分委员会重点讨论了理事会关于强化监督机制工作计划讨论的后续行动。分委员会特别讨论了在实施信息技术完善措施方面的进展, 在理事会第 331 届会议(2017 年 10 月至 11 月)作出决定后所采取的这方面措施使委员会在报告的编写、审评、通过和出版过程中能够全面采用电子化工作方法。分委员会注意到, 2020 年通过引入这些信息技术完善措施, 委员会得以远程召开该年度的会议, 克服了新冠肺炎疫情带来的限制。新的文件和信息管理系统通过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, 为委员会的工作提供了便利。将与专家密切协商, 于 2021 年进一步引入信息技术完善措施。

12. 分委员会还注意到, 由于在国际劳工大会第 109 届会议推迟后对报告周期进行的调整以及信息技术的某些限制, 在执行分委员会上届会议有关紧急呼吁和不予评论的报告的两项决定方面出现了某些延误。

13. 分委员会回顾指出,在 2018 年 11 月讨论加强监督制度的措施时,理事会请专家委员会就其可能为优化使用《章程》第 19 条第 5(e)款和第 6(d)款作出的贡献提出建议,²特别是考虑旨在改进普遍调查报告编排的措施,以确保采用方便用户的方法和格式,使其为三方成员提供的价值最大化。³根据这一请求,委员会决定推出执行摘要,简要介绍普遍调查中所审查的主要内容,以便为大会讨论提供便利。分委员会期待三方成员就这一创新做法的影响提供反馈意见,包括普遍调查在为国际劳工大会周期性讨论提供信息方面的作用,以便委员会能够继续思考如何优化普遍调查。

与大会标准实施委员会的关系

14. 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,专家委员会主席被邀请参加国际劳工大会第 109 届会议标准实施委员会的一般性讨论,该届会议原定于 2020 年 5 月至 6 月举行,因新冠肺炎疫情推迟至 2021 年 6 月。

15. 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。今年的讨论集中在两个问题上:新冠肺炎对劳动世界的影响,以及一个权威监督机制在应对这一挑战方面的作用,因为这是源自《关于劳动世界的未来百年宣言》的要求。

16. 专家委员会在其介绍性评论中分享了有关大流行对经济和人类造成的破坏性影响的看法,强调在重建得更好方面必须以国际劳工标准和一个权威性监督机制提供的指导为基础,正如《关于劳动世界的未来百年宣言》所规定的。总报告中一个关于新冠肺炎的专门章节体现了委员会对这一问题的考量。

17. 雇主副主席指出,由于新冠肺炎大流行,世界经历了历史性的公共和经济动荡。许多政府已经宣布进入紧急状态,以减缓病毒的传播,并通过颁布紧急状态法律来增加行政权力。面对某些政府不断扩张的权力,有必要保持警惕。虽然这对公共卫生是必要的,但有可能对基本权利和自由产生严重影响。

18. 新冠肺炎使许多政府遇到了有关在法律和实践中遵守已批准的国际劳工标准的更大挑战。缺乏资源和资金问题、紧急卫生措施或紧急状态等因素可能会导致暂时克减实施某些规定。虽然应根据国家实际情况逐案分析和评估不遵守已批准公约的案例,但新冠肺炎不应成为违反已批准公约,特别是基本公约和治理公约的借口。在目前的特殊情况下,评估这些公约的遵守情况应该是一个优先事项。

19. 雇主组织提请专家委员会注意根据《劳工组织章程》第 23(2)条提出的意见,它们涉及一些政府违反《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)和《1976 年三方协商(国际劳工标准)公约》(第 144 号)的情况。雇主组织还对全球大流行导致童工劳动、强迫劳动和工作场所歧视加剧感到关切。鉴于全球航运业因遏制疫情的措施而在实施船员更换和遣返海员方面面临的重大挑战及其对海员权利的后续不利影响,在法律和实践中实施已批准的职业安全与卫生公约以及经修正的《2006 年海事劳工公约》也应成为优先事项。劳工组织理事会关于这一主题的一项决议得到了雇主组的支持。

² 正如读者按语脚注 9 所指出的(为便于参考,此处予以转载):根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的正义宣言》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。

³ 理事会文件 GB.334/INS/5。

20. 雇主副主席介绍了新冠肺炎大流行对经济活动、创造就业和生产力的巨大影响，其原因是需要采取各种必要的公共卫生措施来遏制病毒的传播。她还提及全球大流行如何加速了劳动世界变革，特别是通过快速数字化。她表示担心的是，除非加大对创造就业和培训机会的投资力度，否则世界可能会走向无就业复苏，数字鸿沟也会加大。

21. 雇主副主席强调了可持续企业在创造就业、为弱势群体创造更多机会以及提高所有人的繁荣和生活质量方面的重要性。她强调，可持续企业是应对大流行的影响、应对长期可持续性挑战和寻求积极复苏的解决方案的一部分。她呼吁加强公共部门和私营部门之间的战略性和坚定合作，她认为这比以往任何时候都更加重要，以便为私营部门主导的高效、强劲、有韧性的复苏铺平道路，建设一个更美好的未来。她还提到一些国家的经验表明有效和包容性社会对话是应对当前局势的最佳方法，对这些努力表示赞赏。

22. 雇主副主席还强调，所面临的挑战是如何减轻对企业和生计造成的损害，重建经济，沿着稳健、有韧性和可持续的道路恢复经济增长。她表示，通过可持续企业实现生产性就业和体面劳动是在疫后重建更美好劳动世界的途径。

23. 雇主副主席指出，专家委员会在编写报告时应采取平衡、务实和谨慎的方法，在评估遵守标准情况以及在更新有关就业文书的普遍调查时应考虑到可持续企业的需求，这是非常重要的。

24. 雇主副主席强调，在危机时期对标准进行有效和权威性监督的重要性毋庸置疑，因为这源自《百年宣言》的规定。另外，一个明确的全球三方共识是劳工组织《百年宣言》应成为可持续和有韧性的复苏的关键框架。《百年宣言》呼吁国际劳工标准回应“不断变化的劳动世界模式，保护工人，并考虑到可持续企业的需求”。这要求监督机构采取平衡和灵活的方式对待新的创新型思维、办法、评估和方法，它们合乎国家一级不断变化的需求和现实情况。

25. 雇主副主席认为，在充分认识到劳动世界巨大变化的情况下，专家委员会需积极听取三方成员的意见，了解他们在具体国家背景下的实际需求，并向他们提供切实有效的政策指导。大流行为劳工组织的监督系统创造了一个机会，使其停下来自问：劳工组织的定期监督是否是有效、权威性、具有相关性和影响力的，是否有助于成员国确保在法律和实践中以可持续方式遵守已批准的公约。专家委员会和标准实施委员会能够借此机会在关于该委员会工作方法的非正式三方协商框架内进行初步思考。在这方面，她还呼吁劳工局协助建设雇主组织的能力，使它们能够向专家委员会提交全面的意见。

26. 雇主副主席强调，标准监督的成功在很大程度上依赖所有相关行动方，即大会委员会、专家委员会、劳工局和成员国三方成员的公开对话和有力合作。她提到需要继续全面对话与合作，并特别指出劳工组织各监督机构必须确保它们对遵守情况所作的非约束性评估保持协调一致，并乐于听取三方成员表达的意见。雇主副主席提及长期存在的“罢工权”问题是如何损害对话与合作的。她指出没有人从这种情况中受益，并强调解决办法掌握在成功渡过以往动荡时期的大会委员会手中，同时掌握在专家委员会手中，当然也掌握在负责支持工作的劳工局手中。过去的经验表明，大会委员会和专家委员会的观点和建议的协调一致有可能产生更快、更好的结果，并得到政府和社会伙伴更积极的回应。这两个监督机构必须继续朝着这个方向努力，这对于有效和权威性的监督体系而言非常关键。

27. 工人副主席指出，这两个监督机构各司其职，又相辅相成，构成致力于有效实施国际劳工标准的权威性监督体系的一部分。他同意雇主副主席的意见，认为在新冠肺炎大流行背景下有必要确保尊重国际劳工标准。疫情不应被某些政府用作不遵守其国际劳工标准义务的借口。

28. 工人副主席指出，工人组织今年向委员会提供的信息提及以下情况：反工会的歧视发生率增加；采取了有损劳工标准的紧急措施；未能向非正规经济和不稳定工人提供社会保护，他们在许多情况下被剥夺了组织权利和集体谈判权利；未能提供职业安全与卫生保护以及有效劳动监察所需的必要资源；工作时间安排不当，包括在家庭工作和远程工作方面。

29. 工人副主席提到了海员的情况，他们处于应对大流行的第一线，需要立即遣返，因为他们已经完成了原本的任期，在某些情况下已在船上超期服务数月。在一份权威声明中澄清和强化遵守经修正的《2006 年海事劳工公约》的义务以及执法的必要性(尤其是在此类危机条件下)，这是至关重要的。在这方面，他欢迎劳工组织理事会关于海事劳工问题与新冠肺炎大流行的决议，以及联合国大会 2020 年 12 月 1 日通过的关于开展国际合作应对海员因新冠肺炎大流行而面临的挑战，支持全球供应链的决议。

30. 工人副主席指出，将呼吁各国政府采取措施，应对因大流行的经济影响而造成的大规模失业问题，并强调此类措施不应是仓促或意识形态性措施，不应违背已批准的国际劳工标准义务。他还指出，大流行将给即将举行的集体谈判，特别是跨专业层面集体谈判带来沉重负担。

31. 他回顾说，劳工组织正是在类似的经济和社会危机中成立的，因此最适合向其成员国提供支持，以实现复苏和构建复原力。他同意雇主副主席的意见，认为比以往任何时候都更重要的是在大流行期间监测遵守国际劳工标准的情况，以确保遵守已批准的公约的条款，从而确保以权利为基础实现复苏。他强调，不遵守标准的风险凸显了监督的关键作用，它是一个基本手段，用以确保遵守已批准公约规定的义务并促进《章程》和《费城宣言》赋予劳工组织的权责。因此，各监督机构的工作对于监测和监督成员国在实施国际劳工标准方面的进展仍然至关重要。工人副主席强调，专家委员会因此需要所有的信任、尊重和支持，以便继续一如既往地秉持其特有的独立性、权威性和专业性来执行其任务。他表示，工人们非常尊重专家委员会一直以来以中立和有原则的方式开展工作，保证将继续对委员会予以支持。

32. 工人副主席祝贺专家委员会开展了大量非常复杂的工作，并注意到委员会 2020 年再次提交了高质量的报告。对于根据大会标准实施委员会、三方委员会(根据国际劳工组织章程第 24 条)以及调查委员会(根据章程第 26 条)的建议而采取的后续措施进行审查的一贯做法确保了监督体系的一致性。事实上，专家委员会一直都是监督体系的支柱。

33. 工人副主席提到了委员会 2020 年报告中提供的关于在大会委员会于 2019 年 6 月就严重未提交报告的情况和劳工局提供的技术援助进行讨论后所收到的首次报告的信息。⁴ 这一进展表明，大会委员会、劳工局和专家委员会之间持续有效的合作产生了成果，必须延伸到其他严重未提交报告的情况。

34. 他注意到专家委员会在其上一份报告中仅选定了两个双脚注案例，要求专家委员会就出于哪些考量而仅强调了一个案例提供一些反馈。他提到委员会关于迟交第 22 条报告对监督机制造成的破坏性影响的声明，⁵ 询问是否可探索一种途径，使社会伙伴能够向委员会提供信息，特别是在政府未能这样做的情况下。另外，在技术公约报告周期从五年延长到六年的情况下，他欢迎去年的报告对技术公约的广泛审查。鉴于工作条件在此类危机时期受到了最大影响，在这方面的指导非常重要，他要求加快对技术公约的审查，在工作时间和职业安全与卫生等技术领域发布更多意见。他强调了通过第 22 条报告收到的关于在实践中实施

⁴ 实施公约与建议书专家委员会 2020 年总报告，劳工大会，第 109 届会议，报告三(A 部分)，第 61 段。

⁵ 实施公约与建议书专家委员会 2020 年总报告，劳工大会，第 109 届会议，报告三(A 部分)，第 45 段。

公约的信息的重要性，其中包括关于国家法律、统计数据和劳动监察的信息，⁶ 要求劳工局继续在这方面向各国政府和社会伙伴提供援助。

35. 最后，虽然便于查阅和透明的报告无疑符合所有三方成员的利益，但他仍表示了一些关切，涉及报告篇幅的缩短以及在报告中反映工人组织向专家委员会提交的信息的必要性。他强调需充分关注和审议严重的指控，包括涉及技术公约的指控，在危机时期尤需如此。最后，他强调细节和明确性确实至关重要，以便指导三方成员就有效实施国际劳工标准的必要措施进行对话。

36. 在回应两位副主席的评论时，委员会回顾指出，这两个委员会是根据国际劳工大会的同一项决议于 1926 年设立的，它们是劳工组织监督机制的主要支柱。多年来，这两个姐妹机构一直从这一角度看待对方，尽管它们偶有分歧。委员会报告的技术质量为大会委员会的工作提供了坚实的基础，从而有助于维护劳工组织监督机制的合法性和权威性。与此同时，大会委员会的审议更具政治性，有助于三方成员更好地理解其根据已批准公约应承担的义务。若不是大会委员会的讨论提高了专家委员会技术评论的政治影响，专家委员会就不会取得同样的成果。专家委员会充分考虑到大会委员会关于成员国如何履行其义务和采取具体后续行动的讨论。因此，这两个委员会之间具有协同关系。

37. 这两个委员会截然不同，但又相互依存。事实上，多年以来，专家委员会的独立性一直是保持建设性对话和克服偶尔出现的分歧的一个重要因素。此外，专家委员会发挥的一个作用是通过在评论中将公约的规定与其在各国国情下和变化的环境中的实施方式联系起来，确保作为世界各国劳动法基础的国际劳工标准能够随着时间的推移保持其相关性。

38. 多年来，这两个机构之间富有成效的合作取得了许多进展，例如，卡塔尔最近根据《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)废除了担保制度，乌兹别克斯坦根据《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)废除了每年棉花收获期的儿童强迫劳动。希望两个委员会之间的积极互补将致使大会委员会促进关于在变化的环境中促进就业和体面劳动的普遍调查及今年的增编，其中载有委员会关于通过包容性社会对话、可持续企业和体面劳动实现从疫情中复苏的措施的指导。

39. 与大会委员会的协同作用延伸到双脚注领域。事实上，指出严重未履行义务的案例可有助于三方成员决定哪些案例应在大会委员会中予以讨论，而这种公开讨论反过来又能够提高专家委员会意见的政治影响。如前所述，这一协同进程最终会强化整个监督体系。委员会已经通过了在使用脚注方面的某些标准，这些标准随着时间的推移而演变，三方成员为此作出了宝贵贡献。这些内容出现在委员会的总报告中。在这方面应当强调的是，将一个案例列入——或不列入——供大会委员会讨论清单的决定是该委员会副主席的特权，这种特权是在对话背景下行使的，有时会考虑到政治因素，而专家委员会开展的技术工作中不涉及此类政治因素。因此，专家委员会在使用“双脚注”方面有所克制，以尊重大会委员会就其希望讨论的案件作出的决定。专家委员会还作出了具体努力，在基本公约、治理公约和技术公约之间更平均地分配双脚注。然而，迄今为止，社会伙伴对技术公约的评论数量相对较少，有时这些评论来得太晚，无法在同一年度进行审议。非常欢迎两位副主席提出的建议，即建设社会伙伴的能力，以便使他们能够为专家委员会的工作提供投入。一个很好的方式是利用《章程》第 23 条第(2)款规定的特权，就在实践中发现的技术公约实施方面的差距补充有价值的信息。

40. 专家委员会进一步审议了两位副主席的发言。委员会与两位副主席一样对持续的对话与合作感兴趣，同时也认识到坚持其权责的重要性，其权责要求就成员国在法律和实践中如何实施公约进行公正的技

⁶ 《实施公约与建议书专家委员会 2020 年总报告》，劳工大会，第 109 届会议，报告三(A 部分)，第 86-88 段。

术分析。委员会不具约束力的意见和建议的信服力及它们为国家当局行动提供指导的能力是建立在与这些国家当局开展持续对话的基础上，并同时考虑到雇主和工人组织提供的信息。

41. 委员会在履行其职责时一直保持对各国不同国情和法律制度的认识，依托其成员的公正性、经验和专门知识而行事。这在诸如当前疫情这样的危机时期尤为必要，在此等情况下严格监督和有效遵守国际劳工标准是至关重要的。为此，专家委员会认识到与大会委员会持续合作的重要性，同时也理解我们的努力必须符合我们各自不同的责任和运作方式。

42. 最后，专家委员会重申在其与大会委员会关系中建立的协同作用的重要性，并向两位副主席保证，它愿意一如既往地继续发展其工作方法，以提高透明度。

权 责

43. 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 and 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。

在危机时期实施国际劳工标准：新冠肺炎大流行背景下国际劳工标准以及有效、权威性监督的重要性

导言：新冠肺炎危机

44. 新冠肺炎大流行是劳工组织成立一百周年以来世界上发生的最严重的公共卫生危机，随之而来的是一场规模巨大的社会和经济危机。全世界有亿万人暴露于病毒，至今已有近 160 万人死亡。为了应对卫生危机，许多国家政府采取了遏制措施，包括封锁和相关限制措施，以防止病毒传播。这些措施对劳动力市场产生了破坏性影响。虽然某些部门，如卫生和食品零售部门的需求增加了，但其他部门，如旅游、航空和运输部门的需求几乎全部崩溃。亿万企业倒闭，亿万人失去了工作和生计。虽然这场危机影响到了所有部门和各种规模的企业，但微型、小型和中型企业由于缺乏应对如此严重危机所需的必要人力和财务资源而受到了严重影响，许多企业干脆关门。⁷

45. 根据劳工组织 2020 年 9 月的监测，⁸ 工时损失比此前估计的要高，相当于 4.95 亿个全职工作。可想而知，处于脆弱状况的特定群体受到社会经济危机的打击最为严重，尽管其所受的影响各不相同。例如，妇女在许多国家的失业率明显高于男子，她们总体上在危机中失去工作的比率更高。此外，妇女在高风险部门，如照护工作中所占比例过高。由于疫情影响，这些部门对她们的服务的需求也增加了。因此，她们被要求超时工作，而与此同时，她们仍然是无偿照护工作的主要承担者。在许多国家，其他受到严重影响的处于脆弱状况的群体包括：青年工人、移民工人、在种族、族裔或语言上属于少数群体的人、年长

⁷ 关于在变化的环境中促进就业和体面劳动的 2020 年普遍调查的 2021 年增编。

⁸ 劳工组织监测：冠状病毒病与劳动世界，第 6 版，2020 年 9 月 23 日。

工人、家政工人、土著和部落居民、艾滋病毒或艾滋病携带者或感染者以及农村工人。除了历来在就业和职业方面受到歧视和排斥外，这些群体现在还受到不同程度的暴力、骚扰、污名化和仇外心理的影响。属于这些群体的人员一般集中在受疫情影响最严重部门的低薪就业岗位，而且往往从事不稳定就业，包括在非正规经济部门。

46. 劳工组织估计，这场危机破坏了约 16 亿非正规经济工人的就业和生计，占全世界非正规就业的 76%。⁹ 对于许多非正规经济工人，如街头和市场小贩、家政工人和送货上门的工人而言，经常难以甚至不可能保持人身距离。许多拾荒者可能会处理被污染的材料，而他们的生活和工作地点却离其他人很近。虽然他们继续工作，但通常无法获得个人防护设备，无法消毒或洗手。

47. 检疫、旅行限制和封锁等旨在遏制疫情蔓延的措施导致了全球经济衰退和历史性的高失业率。根据世界银行的估计，¹⁰ 到 2021 年疫情可能会将多达 1.5 亿人推入极端贫困境地，造成 1998 年以来全球贫困人口的首次增加。在全球范围内，2020 年严重饥荒可能会翻倍，影响到 2.6 亿多人，并且极端贫困的增加可能会加大差距，扩大社会和经济不平等，导致新移民潮、羞辱和歧视加剧、数字鸿沟扩大。这场危机暴露了业已存在的法律和政策框架的盲点，加剧了不平等和贫穷，使可持续发展和实现可持续发展目标 8 关于人人享有充分、生产性和自由选择的就业和体面劳动愿景方面的进展停滞不前，甚至出现逆转。

48. 在此背景下，呼吁劳工组织监督机构与其他人权监测机构一起作为人权和“不让一个人掉队”原则的监管者就复苏和复原之路提供指导。¹¹ 作为“体面劳动”议程久经考验、值得信赖的基础，国际劳工标准的核心作用是重申一个框架，在此框架内可制定对策，防止倒退，使复苏工作建立在一个稳定的基础上，响应 2030 年发展议程不让一个人掉队的呼吁。根据《关于劳动世界的未来百年宣言》¹² 为应对当今劳动世界深刻变革所提供的指导，标准以及有效和权威性监督是危机解决方案的一个基本组成部分。

一般原则

49. 委员会注意到联合国系统其他监督机构关于新冠肺炎大流行对基本人权保障的影响的声明，¹³ 强调以下几点：

- (i) 危机并没有中止根据已批准的国际劳工标准所承担的义务；任何克减都应在明确界定的合法性、必要性、相称性和不歧视的限度内进行。同样，根据《劳工组织章程》第 19 条、22 条和第 35 条就为实施已批准和未批准的标准而采取的措施提交报告的义务也没有中止。请成员国寻求劳工局的支持（现在比以往任何时候都更需要这种支持），确保不因危机而牺牲工作中的权利，确保劳工组织的规范制度能够实现其主要目的，为重建得更好提供急需的指导。
- (ii) 在与保护公众健康的合法措施保持一致的同时，应尽一切努力防止劳动条件螺旋式下滑，并在劳工局和发展伙伴的支持下实现复苏和发展的良性循环，充分尊重工作中的权利。弱化劳动法保护的复苏措施只会进一步破坏社会的凝聚力和稳定，削弱公民对于政策制定者听到了有关公共政策应符合人民需

⁹ 劳工组织新闻发布：随着失业人数的增加，全球近一半劳动力面临失去生计的风险，2020 年 4 月 29 日。

¹⁰ 世界银行新闻发布：到 2021 年，冠状病毒病将导致新增多达 1.5 亿的极端贫困人口，2020 年 10 月 7 日。

¹¹ 费城宣言，第 II(a)段。

¹² 劳工组织，《关于劳动世界的未来百年宣言》，劳工大会，第 108 届(百年)会议，日内瓦，2019 年 6 月 21 日。

¹³ 委员会特别注意到联合国经济、社会和文化权利委员会关于冠状病毒病大流行与经济、社会和文化权利的声明。(联合国文件 E/C.12/2020/1)。见实施公约与建议书专家委员会总报告中关于与联合国协作的章节。

求的呼声的信心。这是完全错误的解决方案。开放的全球经济是复苏的驱动力，它比以往任何时候都与尊重工作中的权利更加密切相关。

- (iii) 社会对话在新冠肺炎对策的制定、执行、监测和评估等各方面工作中都至关重要，以确保这些对策立足于尊重工作中的权利，适合各国国情，并受益于本地主导权。现在比以往任何时候都更为需要《劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》所呼吁的以人为本的包容性方法，以保护工人的权利，拯救因疫情造成的严重卫生和社会经济冲击而备遭破坏的企业和经济。
- (iv) 劳工组织制定了全面政策指南，为政府、社会伙伴和社会在应对危机经济和社会影响方面的工作提供支持，确保它们“重建得更好”。它还加入了联合国系统内的伙伴关系，促进联合国新冠肺炎紧急社会经济对策框架及其监测新冠肺炎对于人权影响的关键指标。委员会呼吁联合国国家工作队支持的国家社会经济对策计划充分参考并遵守国际劳工标准及其所依托的原则，特别是三方机制和社会对话。

工作中的权利方面的主要挑战

50. 在本届会议上，专家委员会确定了因大流行而在工作中的权利方面出现的至少三个关键挑战。

51. 首先，所有国家都出现了行政权急剧扩张，这是当前形势的自然结果，其目的是保障国家安全和公共卫生，尽管对权利和自由的各种限制在很大程度上出于合法目的，它们仍需遵守各种国际法规范，特别是：

- (i) 合法性原则，确保不得任意施加此类限制，必须以法律为依据；
- (ii) 必要性原则，要求行政部门根据情况证明限制措施是真正必要的；
- (iii) 相称性原则，要求限制措施须与形势的风险和紧急程度相称；
- (iv) 不歧视特定社会群体的原则，同时也要尊重相关人权条约中提出的相应要求。

52. 特别是在公民自由和结社自由方面，委员会回顾了其长期以来的声明，根据该声明，危机局势“不能被用来作为理由，限制对适当行使工会权利而言必不可少的公民自由，除非是在极端严重的情况下，条件是任何影响到[其]适用的措施在范围和期限上仅限于处理有关局势所绝对必要的情况。”¹⁴ 委员会一贯指出，正如结社自由委员会所强调的那样，在经济危机背景下须与最具代表性的工人组织和雇主组织保持长期和深入对话，特别是在通过可能会对工人权利产生影响的立法的过程中，其中包括那些旨在缓解严重危机局势的立法。¹⁵ 委员会最后提到了人权专家小组于 2020 年 3 月 16 日¹⁶ 及联合国人权事务委员会于 2020 年 7 月 29 日¹⁷ 就这一问题所作的声明和评论。委员会在其总报告中专门讨论与联合国协作的一节中再次提到这一问题。

53. 第二个挑战是维持所有人权的普遍性、不可分割性、相互依存性和相互关系，包括公民和政治权利以及经济、社会和文化权利。人权和国际劳工标准体现了权利和自由的普遍性和不可分割性。《费城宣

¹⁴ 劳工组织，实施公约与建议书专家委员会关于结社自由和集体谈判的普遍调查，1994 年，第 41 段。

¹⁵ 结社自由委员会汇编，2018 年，第 1437 段和第 1546 段。

¹⁶ 新冠肺炎：各国不应滥用紧急措施压制人权—联合国专家。该声明指出“不应将基于 2019 冠状病毒病爆发的紧急声明用作针对特定群体、少数群体或个人的依据。也不应假借保护健康的名义，以此为掩护进行镇压行动……不能仅仅用来压制异议”。

¹⁷ 《联合国公民权利和政治权利国际公约》，人权事务委员会，关于和平集会权(第二十一条)的第 37 号一般性意见(2020 年)*，CCPR/C/GC/37，(2020 年)，第 2 段将和平集会这一基本人权描述为“一个宝贵的工具，可以而且已经被用来承认和实现其他广泛权利，包括经济、社会和文化权利”。

言》呼吁“自由和尊严、经济安全和机会均等的条件”，从而在《国际劳工组织章程》中具体体现了公民和政治权利以及经济、社会和文化权利的相互联系。¹⁸

54. 第三，大流行使许多本来就容易遭受歧视和边缘化的群体陷入了更加严重的困境。在不同歧视理由相互交织的情况下尤为如此。例如，正如一开始所指出的，由于性别歧视，许多妇女在进入劳动力市场方面处于不利地位，而且由于她们属于弱势群体而被边缘化。虽然新冠肺炎不具歧视性，但其影响和后果很可能造成歧视。

职业安全与卫生

55. 新冠肺炎大流行对保护世界各地工人的安全与卫生构成了巨大挑战，某些部门受到了尤其严重的打击。在此背景下通过的各项国家战略认识到职业安全与卫生措施是成功的公共卫生对策的关键支柱，对于体面劳动至关重要。

56. 随着危机的展开，亿万工人仍继续工作，为社区提供基本服务，同时面临巨大的个人职业卫生风险。一个严峻的困境是工作会有感染的风险，而不工作会既没有收入也没有食物。针对大流行的公共卫生应对措施聚焦于健康权，同时也暴露了在《费城宣言》所呼吁的“充分保护所有职业中工人的生命和健康”方面的压力。

57. 这场危机使人们猛然意识到，健康权的中心地位在政策讨论中没有得到足够重视。委员会希望遵从联合国经济、社会和文化权利委员会有关健康是行使其他人权所不可或缺的一项基本人权的意见。¹⁹ 健康权包括安全与健康的工作条件，这是健康的一个基本决定因素。²⁰ 即使在公共卫生紧急情况下，也必须履行某些核心义务，包括基本的初级卫生保健以及实施涉及全体人口并特别关注所有弱势或边缘化群体的国家公共卫生战略。²¹

58. 委员会注意到，大流行使人们重新认识到国际劳工标准对职业安全与卫生的重要性，包括《2006年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)和《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)。这些职业安全与卫生标准中所包含的原则比以往任何时候都更具有相关性，例如：根据预防原则，将保护工人免受健康风险作为最重要的优先事项；技术性和组织层面职业安全与卫生措施的重要性；向工人免费提供个人防护设备的必要性；充分培训和信息的不可或缺性；以及职业风险评估的根本重要性。

59. 大流行进一步凸显了职业卫生服务的关键作用，包括在监测工人健康和为调整工作场所程序、做法以及制定安全规程提供指导方面。在这方面，委员会回顾了《1985 年职业卫生设施公约》(第 161 号)的重要规定。委员会还回顾指出，标准审议机制三方工作组确定了在生物风险领域规范覆盖方面存在的差距，这可能导致在未来国际劳工大会会议的议程中列入关于这一问题的标准制订项目。

60. 与最具代表性的雇主和工人组织开展有意义的协商，以制定职业安全与卫生政策、制度和计划，这是劳工组织职业安全与卫生标准的核心。事实证明，在危机期间，在雇主和工人的支持下，国家层面的

¹⁸ 费城宣言，第 II(a)段。

¹⁹ 联合国经济、社会、文化权利委员会，第 14 号一般性意见：享有能达到的最高健康标准的权利(《经济、社会、文化权利国际公约》第 12 条)，第二十二届会议，E/C.12/2000/4，(2000)第 1 段。

²⁰ 联合国经济、社会、文化权利委员会，第 14 号一般性意见，第 4 段。

²¹ 联合国经济、社会、文化权利委员会，第 14 号一般性意见，第 14 段、44 段和第 47 段。

此类协商机制对于制订和实施有针对性的措施发挥了至关重要的作用。大流行还进一步证实了在工作场所一级与工人及其代表的合作和协商在确保安全与卫生并制定适合每个单位的措施方面的价值。

61. 委员会希望强调，劳工组织的职业安全与卫生标准涵盖与工作有关的影响健康的身体和精神因素。2020 年期间工作条件和工作方式的巨大变化带来或加剧了某些心理社会风险，因此，委员会强调在设计和实施摆脱危机和从危机中复苏的措施时须考虑到工人的心理健康、身体健康和总体福祉。

社会保障

62. 委员会注意到新冠肺炎大流行对国家卫生系统造成的巨大压力以及由于病毒传播而导致世界所有地区对医疗及相关护理和服务需求激增。它还注意到人们的生计因危机而受到重大影响，经济放缓和为遏制卫生危机而实施的限制措施都给生计带来了威胁。

63. 全民社会保护底线的根本作用自大流行伊始即变得显而易见。全球只有 29%的人口享有全面社会保障，其余 71%的人口则完全没有得到保护或仅得到部分保护。

64. 根据所掌握的资料²²，委员会注意到从新冠肺炎危机早期阶段起，社会保护就成为危机应对措施的一个基本组成部分，也成为减轻危机经济和社会影响的一种手段。可以理解的是，拥有强大社会保障制度且具备发达和强有力卫生保健体系的国家能够应对新冠肺炎大流行的后果，并快速有效地加大对受影响人口的支持。在社会保护制度分散的国家，应对措施则不够协调一致，它们大多是发展中国家。这些国家在应对危机方面没有表现出同等的防备能力，原因是没有为其人口提供全民医保、失业保险和疾病津贴，他们大多数在非正规经济部门工作。

65. 委员会赞扬有关政府采取了一系列措施(例如，强化卫生保健系统、向有需要的工人和家庭提供补充疾病和失业津贴和款项、承认新冠肺炎为职业病来源，以便于对工作中受感染的人进行补偿)。此外，这些措施是在短时间内采取的，目的是在应对大流行时提高人们的收入和健康保护，遏制其对人民和经济的破坏性影响。

66. 委员会注意到，许多此类措施超越了《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)规定的最低标准，它们往往与其他切合当前情况的社会保障公约²³规定的更先进标准保持一致，并在一定程度上落实了社会保障建议书²⁴就所实现的人员和实质覆盖范围提供的指导。在新冠肺炎大流行背景下，这些最新一代社会保障标准得到的重视凸显了它们在指导国家行动方面的持续相关性，即使在尚未得到批准或不具约束力的情况下。

67. 预计大流行的影响将在不久的将来恶化，并将持续一段时间。这可能要求扩大或调整目前措施的保护范围和期限，或根据需要采取额外措施，以加强对所有有需求的人，特别是最弱势群体的社会保护，使社会能够更好地应对危机的影响。考虑到这些措施在相当长一段时间内可能需要的相关费用，以及成员

²² 由各国政府在其关于劳工组织公约和欧洲社会保障法实施情况的报告中提供并由劳工组织在一系列出版物中汇编，这些出版物可在专门的网页上查阅：[应对冠状病毒病危机的社会保护措施及将冠状病毒病感染作为工伤予以处理的国家做法](#)。

²³ 特别是，《1964 年工伤津贴公约》(第 121 号)(第一部分于 1980 年修正)、《1969 年医疗和疾病津贴公约》(第 130 号)和《1988 年就业促进和失业保护公约》(第 168 号)。

²⁴ 特别是，《1969 年医疗和疾病津贴建议书》(第 134 号)、《1988 年就业促进和失业保护建议书》(第 176 号)和《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)。

国随着时间推移而面临的确保适当资金的挑战，委员会指出了劳工组织社会保障标准中包含的以下原则：累进性、社会互济性、筹资互济性以及经济、财务和财政可持续性。

68. 委员会还指出，在制定和执行社会保障措施，包括为应对大流行而采取的措施时，社会对话和三方参与以及与其他有关人员的代表的协商十分重要。最后，委员会希望劳工组织成员国与社会伙伴和其他利益攸关方合作，借此机会在国际劳工标准指导下加强其卫生保健和社会保障制度。

就业政策

69. 委员会在其关于在变化的环境中促进就业和体面劳动的 2020 年普遍调查的 2021 年增编及委员会 2021 年报告中有关《1964 年就业政策公约》(第 122 号)的一般性意见中强调了劳工组织就业文书中所载指导的附加值，这些指导为包容性、可持续的对策和复苏奠定了基础。国际劳工大会在 2019 年 6 月通过《劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》时呼吁劳工组织进一步发展其以人为本构建劳动世界未来的方法，特别是通过制定旨在为所有人创造充分、生产性和自由选择的就业和体面劳动机会的有效政策。

70. 委员会注意到，新冠肺炎危机既带来了巨大挑战，也提供了宝贵机会：通过采取和有效实施基于国际劳工标准和法治的政策措施，构建一个更加公平、包容性和安全的劳动世界未来。然而，委员会强调，仅靠政府不足以应对这些巨大挑战：社会对话和三方协商是复苏的重要工具。社会伙伴对企业和工人的需求和现实有着深入的了解，能够帮助制定和采取有效预防措施，限制新冠肺炎在工作场所的传播，并帮助制定全面和有针对性的应对和复苏措施，这些措施能够考虑到所有相关各方的需求和观点。与拟采取措施所涉及的个人和群体以及酌情与民间社会组织进行包容性对话，可大大有助于建立信任氛围，确保制定、采取、实施和评估基于实证和共识的措施，并促进提高所有利益攸关方的主导权。根据就业文书提供的指导来制定新一代促进性别平等的包容性政策和计划，这有助于确保摆脱危机，实现可持续复苏，促进和保护就业增长和体面劳动，为可持续企业创造有利环境，并加强包容性社会对话进程。在此过程中，就业文书可有助于确保构建有复原力的社会、经济和制度，它们能够建设一个更加光明、包容性的劳动世界未来。

结社自由

71. 委员会回顾在第 52 段中提到的关于危机时期公民自由和结社自由的一般性声明，²⁵ 同时指出在大流行背景下，保持人身距离的措施和对集会自由的限制直接或间接影响了组织和集体谈判权利的实现。禁止的情况使工人更难与他们的代表直接接触，有时还妨碍为延长工会领导人的任期而举行选举，妨碍协商和集体谈判进程。在这方面，委员会注意到一些国家采取了积极主动的措施，在大流行施加限制的情况下为继续行使集体权利提供便利，其中包括：延长工会代表任职期限；调整集体谈判最后期限；更多地使用视频会议，确保社会对话和集体谈判机构活动的连续性；调整向工会提供的设施，便于它们与远程工作者打交道。

72. 委员会注意到在一些国家，特殊措施导致了临时限制，包括搁置集体谈判机制和由此产生的协议。委员会认为，只有在发生严重危机的情况下才允许采取这些特殊措施，而且就其本质而言，这些措施必须有时间限制、与其所应对的客观制约因素相称、包含对受影响最大的工人的保障、经与最具代表性的雇主和工人组织协商。同时，委员会注意到在一些国家，集体谈判机制在确定危机应对措施方面发挥了重要作用，例如，通过签署协议来确定临时减少工作时间和保持工人收入的方式。

²⁵ 劳工组织，实施公约与建议书专家委员会关于结社自由和集体谈判的普遍调查，1994 年，第 41 段。

73. 在大流行造成重大经济困难的情况下，委员会还指出须认真审视近期改革所产生的影响，这些改革增加了通过企业一级协议来克减更高级别协议所载的保护性规定的可能性。正如劳工组织最近的一项研究所指出的，“考虑到具体企业或部门特定情况的集体谈判能够最充分地达成适当平衡，并重新评估一些以女性为主的低薪部门工资的适当性，这些部门在当前危机中至关重要，具有高度社会价值”。²⁶

74. 委员会最后指出，新冠肺炎危机不应成为反工会的歧视行为的借口。

75. 鉴于这些发展情况，根据《2017 年关于面向和平与复原力的就业与体面劳动建议书》(第 205 号)提供的指导，委员会强调工会和集体谈判权利在以下方面的重要性：为当前卫生、经济和社会危机提供公平有力的解决办法，并在这一背景下确保尊重劳工组织标准所保障的所有权利。

童工劳动，包括最恶劣形式的童工劳动

76. 正如委员会 2021 年报告中有关《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)的一般性意见中所指出的，全球估计数据表明，除 2019 年已处于极端贫困状态的 3.86 亿儿童外，另有 4,200 万至 6,600 万儿童可能因大流行而陷入极端贫困。委员会赞扬所有成员国普遍批准《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)，这也有助于使第 138 号公约的批准率超过 90%。然而，委员会感到关切的是，如果不作出特别努力，以防止儿童在大流行中被推入童工劳动及最恶劣形式童工劳动的境地，那么不仅多年来在消除童工劳动及最恶劣形式童工劳动方面取得的进展可能会被逆转，而且会破坏包容性长期复苏的根基。委员会呼吁劳工组织成员国努力维护自第 138 号和第 182 号公约通过以来所取得的宝贵进展，并使复苏成为重建得更好、更强大的机会。

强迫劳动

77. 大流行在许多层面加剧了贫困，使生活在贫困中的人受到胁迫，面临成为强迫劳动受害者的风险，包括人口贩运、债役和其他形式的强迫劳动。它还使在新冠肺炎爆发前已经处于强迫劳动状况或面临强迫劳动风险的人员处境恶化，其中包括陷于类似奴役状况的人员、受到歧视和被边缘化的人员、得到有限社会和劳动保护或根本没有得到保护的人员。

78. 委员会希望指出，根据人权条约的规定，有些权利是不可克减的，例如生命权及免遭奴役的权利，包括免遭人口贩运的权利，这些权利即使在紧急公共状态下也不能受到限制。²⁷ 尽管第 29 号公约允许在发生危及全部或部分人口生存的流行病时进行克减，但在这些特殊情况下，强制服务的期限和程度以及使用强制服务的目的应限制在紧急状况所严格需要的范围内。此外，不妨回顾一下《1957 年废除强迫劳动公约》(第 105 号)，该公约要求批准国不得为经济发展的目的、作为劳动纪律的工具、作为对参加罢工的惩罚或作为实行种族、社会、民族或宗教歧视的工具而采取任何形式的强制或强迫劳动。《公约》还保护“持有或发表政见或意识形态上与现存政治、社会或经济制度相反的意见”的人不受涉及强制劳动的惩罚。任何此类限制应仅在极为严重的情况下实施，并应限于满足特定紧急情况所需的严格时间和范围内。²⁸

平等和不歧视

79. 大流行的后果增加了数十年来在劳动世界男女平等方面取得的进展被消除的风险。委员会在关于在变化的环境中促进就业和体面劳动的 2020 年普遍调查的 2021 年增编中指出，大流行对妇女和男子造成

²⁶ 国际劳工组织 2020-2021 年全球工资报告，第 18-19 页。

²⁷ 《公民权利和政治权利国际公约》第四条。

²⁸ 国际劳工组织，与不断变化的冠状病毒肺炎疫情相关的关键国际劳工标准条款，2020 年 5 月，第 29-30 页。

了不同影响，因为在家工作可能给有家庭责任的工人，特别是妇女，因其无偿照护工作而带来双重负担。²⁹

80. 妇女在卫生和社会部门所占比例过高，无疑在失去工作方面受到的影响更大，包括失去社会保障保护。委员会强调必须制定有效和包容性的对策，促进和实现男女机会均等和待遇平等。³⁰

81. 如上所述，大流行状况也对弱势群体产生了不成比例的影响，凸显了在危机时期不让一个人掉队更为至关重要。在摆脱危机和重振劳动世界的过程中，必须以包容的方式取得进展。

82. 委员会注意到有关因大流行而导致暴力和骚扰事件剧增的报告，对于《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)生效表示欢迎。委员会希望经与社会伙伴和其他利益攸关方协商通过的在所有经济层面应对新冠肺炎大流行的法律和政策将会把旨在促进和确保就业和职业平等和不歧视以及在劳动世界免遭暴力和骚扰的措施纳入主流。

劳动监察

83. 委员会注意到，据报告，大流行导致监察次数急剧减少。尽管如此，劳动监察机构继续通过以下途径在国家应对新冠肺炎的工作中发挥重要作用：监测对于旨在减少病毒在雇员中传播的保护措施的遵守情况；向工人和雇主提供指导；为工人、工会和公众设立热线，供其报告有关工作场所做法的关切。公共卫生危机正导致许多监察机构重新确定其常规优先事项，在此过程中制定了新的业务程序，并更多地利用技术来继续开展工作。此外，许多机构还采取了重要的保护措施，以确保劳动监察员的安全和健康。

84. 在一些管辖区，大流行导致对工作场所走访监察的次数大大减少。大多数劳动监察机构由于需要保护监察人员的安全和健康而缩减了已列入计划的活动，尽管现在比以往任何时候都更需要它们发挥咨询和执法作用。然而，委员会强调，在某些情况下暂停劳动监察或对某些类型的企业豁免劳动监察是令人极为不安的，有可能会破坏法治。展望未来，监察制度可能会因公共开支减少所导致的预算削减而受到不利影响。在这方面，委员会回顾了劳工组织第 81 号和第 129 号劳动监察公约提供的重要框架，旨在确保劳动监察机构有足够数量的工作人员、具备适当的雇用、培训和服务条件、拥有履行其职能所需的资源。它呼吁提供必要的资源，包括个人保护设备，使劳动监察机构能够在劳动力市场治理，包括非正规经济中的劳动力市场治理方面发挥其基本作用。

工资

85. 根据劳工组织最近的一份报告，在不久的将来，新冠肺炎危机的经济和就业后果可能会对工人工资造成巨大的下行压力。需通过强有力和包容性的社会对话达成适当和平衡的工资政策，减轻危机影响，支持经济复苏。在规划危机后更好的新“常态”时，适当的最低工资——法定或经谈判的——有助于确保提高社会正义，减少不平等。³¹ 在这一背景下，委员会希望重申旨在确保体面最低工资水平和保护工资的国际劳工标准的重要性，特别是《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号)、《1949 年保护工资公约》(第 95 号)和《1992 年(雇主破产)保护工人债权公约》(第 173 号)。委员会相信各国政府在收入保障领域采取或设想的危机应对措施将完全符合这些公约的原则。

²⁹ 关于在变化的环境中促进就业与体面劳动的 2020 年普遍调查的 2021 年增编，第 169 段。

³⁰ 2020 年普遍调查的 2021 年增编，第 230 段。

³¹ 国际劳工组织：2020-2021 年全球工资报告，第 18-19 页。

工作时间

86. 在 2020 年普遍调查的 2021 年增编中，委员会指出作为防止新冠肺炎大流行病蔓延的措施，远程工作、平台工作、在家工作、轮班工作和类似工作方式急剧增加。委员会注意到远程工作带来的一系列挑战，在其结论中建议：为确保远程工作这种工作模式既能够满足企业和工人的需要，同时又提供充分保护和保障，劳工组织三方成员不妨进一步进行思考，审议如何最好地处理与远程工作有关的问题，如工作时间和断开与工作的连接的权利、与远程工作费用有关的权利和责任分配、职业安全与卫生要求以及隐私权等。³²

一线工人

87. 许多卫生保健领域的一线工人及确保经济和国家安全方面重要职能连续性的关键工人(如海员和其他运输工人、农村工人、食品供应工人或执法人员)在大流行期间继续提供基本公共产品。委员会提及其 2021 年报告中关于第 122 号公约、第 182 号公约和经修正的《2006 年海事劳工公约》的一般性意见，以及关于在变化的环境中促进就业和体面劳动的 2020 年普遍调查的 2021 年增编。委员会强调须确保这些类别的工人受益于其根据国际法有权得到的充分法律保护。³³

土著居民

88. 委员会认识到大流行在整体上对人们的严重影响，以及各国政府为应对由此产生的危机所作的努力，同时委员会认为应考虑到土著居民所面临的特殊脆弱性和社会经济状况。

89. 虽然土著居民的就业参与率很高，但他们更有可能在非正规经济部门工作，恶劣的工作条件、低工资和歧视往往体现了他们的就业质量。与非土著居民相比，他们陷入极端贫困的可能性高出近三倍。³⁴此外，他们在获得安全用水、适当卫生设施以及公共卫生系统和社会保护计划方面仍然面临障碍。

90. 委员会感到关切的是，这些先前存在的障碍导致土著和部落社区不成比例地严重受到危机的健康和社会经济后果的影响，³⁵可能导致这些社区成员边缘化程度加深。委员会认为，土著居民所面临的脆弱状况需要作为紧急事项予以处理。委员会知悉一些国家在应对新冠肺炎危机时考虑到了土著和部落社区的特定和多样化现实情况。³⁶它指出应充分落实《1989 年土著和部落居民公约》(第 169 号)所承认的权利，以此指导政府应对危机的行动。事实上，第 169 号公约为采取不让任何人掉队的包容性办法提供了框架。这包括确保，除其他外，在立法或行政措施可能影响到土著和部落居民时与他们协商；充分承认他们的土地权和获取自然资源的权利；尊重他们的文化特性、习俗和传统；有效地向他们提供卫生服务；以及确保

³² 《关于在变化的环境中促进就业和体面劳动的 2020 年普遍调查的 2021 年增编》，第四部分，第 299 段。在 2018 年的普遍调查中，该委员会还指出，虽然远程工作和平台经济可能为工人提供一定的灵活性，但这些工作安排也可能给工人带来一些不利因素，包括占用非工作时间和休息时间、工作时间的不可预测性、收入无保障、与(感知的)需要始终能够工作或保持与工作的连接相关的压力，以及若被归类为独立承包者时将失去劳动保护。这些压力因素会对工人的福祉产生重大影响，包括对他们的心理健康产生重大影响，而在当前因大流行及其后果导致的全球不确定性时期，这方面的影响可能会加剧。劳工大会，报告(B 部分)：关于工作时间文书的普遍调查，第 758 段。

³³ 在这方面，委员会还回顾了《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)、《1996 年家庭工作公约》(第 177 号)和《1977 年护理人员公约》(第 149 号)。

³⁴ 劳工组织，执行劳工组织土著和部落居民第 169 号公约——迈向包容、可持续和公正的未来，劳工组织，2019 年。

³⁵ Gabriela Balvedi Pimentel and Maria Victoria Cabrera Ormazá, “冠状病毒病对土著社区的影响：土著领航者的见解” (劳工组织，2020 年 10 月)。

³⁶ 2020 年普遍调查的 2021 年增编，有关土著和部落居民的第 275 至 286 段。

他们能够以自己的土著语言获取信息。鉴于这些考量，委员会呼吁各国政府努力确保土著居民能够受益于有效、文化上适当的保护，防范新冠肺炎大流行及其后果。

结 语

91. 委员会希望收到关于各国政府为履行上述义务而采取的措施的信息。

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)

92. 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

93. 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。由于今年的特殊情况,理事会决定破例修改这一截止日期,请成员国于 **2020 年 9 月 15 日至 10 月 1 日**提交报告。³⁷

94. 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。³⁸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。

95. 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。³⁹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

96. 今年要求成员国政府就已批准公约的实施情况共提交 2,004 份报告(根据《章程》第 22 条提交 1,796 份报告,根据《章程》第 35 条提交 208 份报告),而去年要求提交 2,007 份报告。在委员会本届会议

³⁷ 理事会第 338 届会议(2020 年 3 月)。因将劳工大会第 109 届会议推迟至 2021 年而作出的有关成员国报告义务以及实施公约与建议书专家委员会和大会标准实施委员会工作的决定, [机构部分决定记录](#)。

³⁸ 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(理事会文件 GB.334/INS/5)。

³⁹ 见《总报告》第 123 段及其后的段落。

结束时，劳工局收到了 859 份报告，占要求提交报告数量的 42.9%。⁴⁰ 去年，劳工局共收到 1,419 份报告，占 70.7%。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 20 份，收到了其中的 5 份(去年应提交的首次报告为 70 份，收到了其中的 45 份)。

97. 委员会注意到，在今年 10 月 1 日的截止日期前收到的报告数量比前几年锐减(531 份报告，占收到报告的 26.5%，而上一届会议为 39.6%)。对许多政府来说，这是充满挑战的一年，导致提交报告的能力受到限制。委员会注意到世界各地普遍存在的复杂情况，但指出《国际劳工组织章程》没有规定在任何情况下可以中止第 19 条、22 条和第 35 条规定的报告义务。

98. 委员会对于作出特别努力来确保在大流行期间遵守其报告义务的政府表示感谢，并请所有成员国尽一切努力提交根据《国际劳工组织章程》第 19 条、22 条和第 35 条应提交的报告，包括通过寻求劳工组织可提供的技术援助，以帮助它们遵守其章程义务。

99. 委员会忆及，在上届会议上决定更明确地指出在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 2,004 份报告中有 322 份(16.1%)是在截止日期之后收到的。

100. 作为一般事项，委员会希望指出，迟交报告的情况扰乱了监督机制的良好运行，因为在委员会随后的会议上对一些此类报告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，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。它特别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。

101. 在审议成员国未能尊重其提交报告的义务时，委员会采取了“一般性“评论的形式(载于本报告第二部分(第一节)的开头部分)。委员会的一般性意见针对的是两年或两年以上未提交任何应提交的报告；或两年或两年以上未提交首份报告的情况。当一个国家未能在当年送交应提交的全部或大部分报告，或者未提交应提交的首份报告时，委员会将提出一般性的直接询问。

102. 下列 16 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：伯利兹、刚果、吉布提、多米尼克、赤道几内亚、格林纳达、圭亚那、黎巴嫩、马达加斯加、荷兰(阿鲁巴)、荷兰(圣马丁)、尼日利亚、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣多美和普林西比、坦桑尼亚联合共和国(坦噶尼喀)及瓦努阿图。专家委员会敦促有关政府尽一切努力按照要求提交关于已批准公约的报告。

103. 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，委员会可根据其掌握的公开信息着手审查有关公约的实施情况：多米尼克、赤道几内亚、格林纳达和圣卢西亚。

⁴⁰ 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 条和第 35 条)。附录二列出了自劳工大会 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、以及劳工大会开幕日之前所收到报告的数目和所占百分比。

104. 有 12 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》
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 号和第 92 号公约
加蓬	- 自 2016 年起：《2006 年海事劳工公约》
几内亚	- 自 2019 年起：第 167 号、176 号、187 号和第 189 号公约
牙买加	- 自 2018 年起：第 189 号公约
马尔代夫	- 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》
圣多美和普林西比	- 自 2019 年起：第 183 号公约
斯里兰卡	- 自 2019 年起：《2006 年海事劳工公约》
突尼斯	- 自 2019 年起：《2006 年海事劳工公约》
坦桑尼亚联合共和国	- 自 2019 年起：第 185 号公约

105. 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。

106. 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实施公约的情况：刚果、赤道几内亚、加蓬、马尔代夫和罗马尼亚。

107. 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相关特定公约的实施情况奠定了基础。委员会意识到，若政府在一段时间内未提交任何报告，很可能是在履行章程义务方面因行政或其他问题而遇到了困难。今年，新冠肺炎大流行是加剧这一困难的新因素。⁴¹ 委员会谨向提交今年的五份首次报告的政府表示感谢。它重申政府要求劳工局提供援助以及迅速提供这一援助对于编写首次报告的重要性。

108. 今年各国均在其所有或大部分报告中提供了有关向工人组织和雇主组织送交报告的信息。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。⁴² 若某国政府未能履行这一义务，这些组织即被剥夺发表评论

⁴¹ 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任何技术援助。

⁴² 《总报告》第 140 段及其后的段落。

的机会，三方机制的一个基本要素就丧失了。在新冠肺炎大流行背景下，雇主组织和工人组织参与监督国际劳工标准比平时更为重要。委员会呼吁所有成员国继续依照《章程》第 23 条第 2 款履行其义务。

对专家委员会评论的答复

109. 要求政府在报告中对专家委员会的意见和直接询问作出答复。今年，还要求其就去年的报告提供补充信息，同时考虑到在此期间发生的最新情况。

110. 今年，未收到下列国家就委员会要求其作出答复的全部或大部分意见和直接询问提供的信息：阿富汗、安提瓜和巴布达、孟加拉国、巴巴多斯、伯利兹、多民族玻利维亚国、乍得、刚果、吉布提、多米尼克、赤道几内亚、加蓬、格林纳达、几内亚比绍、圭亚那、海地、印度、伊拉克、基里巴斯、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马尔代夫、毛里求斯、黑山、莫桑比克、荷兰(阿鲁巴和圣马丁)、尼日利亚、巴布亚新几内亚、俄罗斯联邦、卢旺达、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、圣多美和普林西比、塞舌尔、塞拉利昂、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、坦桑尼亚联合共和国(坦噶尼喀)、图瓦卢、乌克兰、乌干达、瓦努阿图和赞比亚。

111. 委员会关切地注意到，尚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在与监督机构就已批准公约的实施情况进行对话方面赋予的价值遭到显著削弱。委员会敦促有关各国提供要求提供的所有信息，并指出各国可就此向劳工局寻求技术援助。

对大会标准实施委员会报告中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

112. 由于监督体系的有效运作主要取决于各国政府在报告中提供的情况，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履行实施已批准公约的义务一样，应对此给予同等水平的重视。因此两个委员会决定，在劳工局的协助下加强对上述案例采取的后续措施。由于大会第 109 届会议推迟举行，将在 2021 年 6 月举行的下届大会上就委员会 2020 年报告中所载的有关这一事项的情况进行讨论。

113. 因此，专家委员会重申其 2020 年报告的第 61 段，其中指出，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，⁴³ 已收到对其发出紧急呼吁的 14 份首次报告中的 7 份报告。⁴⁴

114. 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。专家委员会要求劳工局继续在这方面为成员国提供持续的技术援助。

⁴³ 见标准实施委员会报告，劳工大会，第 108 届会议，日内瓦，2019 年，第 298 段。

⁴⁴ 基里巴斯(第 185 号公约)、马尔代夫(第 100 号和第 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 号和第 98 号公约)。其间，在发出紧急呼吁之后，又收到了 4 份首次报告：安哥拉(第 188 号公约)、索马里(第 182 号公约)和东帝汶(第 100 号和第 111 号公约)。

B. 专家委员会对已批准公约报告的审议

115. 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。

116. 委员会愿告知成员国，它审议了提请其注意的所有报告。

意见和直接询问

117. 首先，委员会认为有必要注意到在对 81 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在网上公布。⁴⁵ 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提交的首次报告。

118. 委员会今年提出了 556 项意见和 1,110 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。

119. 此外，委员会对《1964 年就业政策公约》(第 122 号)、《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)和经修正的《2006 年海事劳工公约》提出了三项一般性意见。

标准实施委员会结论的后续措施

120. 委员会对标准实施委员会结论的后续措施进行审查，因为相关信息构成委员会与有关政府对话的必不可少的一部分。今年，委员会对标准实施委员会在国际劳工大会上届会议(第 108 届会议，2019 年 6 月)期间就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	62
多民族玻利维亚国	131	677
巴西	98	113
埃及	87	181
埃塞俄比亚	138	363

⁴⁵ 可登录国际劳工组织网站，通过国际劳工标准数据库查阅意见和直接询问(www.ilo.org/normes)。

**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
斐济	87	193
洪都拉斯	87	213
哈萨克斯坦	87	223
缅甸	29	284
菲律宾	87	231
塞尔维亚	81/129	627
塔吉克斯坦	111	567
土耳其	87	244
乌拉圭	98	256
津巴布韦	87	264

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

121. 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
缅甸	29
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	26、87 和 144
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
秘鲁	29
阿拉伯联合酋长国	29

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
大不列颠及北爱尔兰联合王国	29

结社自由委员会转交的立法方面问题的后续措施

122. 依照惯例，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
巴西	151
智利	87 和 98
萨尔瓦多	87
哈萨克斯坦	87
菲律宾	87
津巴布韦	87

特别注释

123. 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 2021 年 6 月的下届大会提交详尽情况。

124. 为确定委员会加以特别注释的那些案例，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，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。

125. 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，有必要在一项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；

- 形势的紧迫性：对此种紧迫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作回应的质量和范围，或未对委员会提出的问题作出答复的情况，包括国家一方明确和一再拒绝履行义务的案例。

126. 此外，委员会愿强调，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。

127. 委员会在第 76 届会议(2005 年 11 月至 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。

128. 今年，委员会要求有关政府向 2021 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 2021 年 6 月召开的大会提交详尽情况的案例清单

国家	公约号
白俄罗斯	87
加纳	182
塔吉克斯坦	81
土库曼斯坦	105

129. 此外，委员会就以下案例要求有关政府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 和 98
亚美尼亚	17
巴哈马	87
孟加拉国	81 和 87
比利时	87
巴西	151
布隆迪	26
喀麦隆	87
中国-香港特别行政区	《2006 年海事劳工公约》
哥伦比亚	98
科摩罗	87
刚果	《2006 年海事劳工公约》
古巴	110

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
刚果民主共和国	144
厄瓜多尔	87、95/131、98
埃及	98
法国	98
加蓬	《2006 年海事劳工公约》
印度尼西亚	《2006 年海事劳工公约》
伊朗伊斯兰共和国	111
爱尔兰	189
约旦	《2006 年海事劳工公约》
吉尔吉斯斯坦	81、95/131
荷兰 – 库拉索	《2006 年海事劳工公约》
巴基斯坦	98
葡萄牙	《2006 年海事劳工公约》
摩尔多瓦共和国	152
圣文森特和格林纳丁斯	《2006 年海事劳工公约》
斯洛文尼亚	《2006 年海事劳工公约》
斯里兰卡	98
土耳其	98、115/119/127/155/161/167/176/187
乌克兰	81/129/150、95/131/173、 119/120/139/155/161/174/176/184
大不列颠及北爱尔兰联合王国-安圭拉	85
大不列颠及北爱尔兰联合王国-蒙特塞拉特	85
大不列颠及北爱尔兰联合王国-英属维尔京群岛	85
大不列颠及北爱尔兰联合王国-圣赫勒拿	85/150
坦桑尼亚联合共和国-桑给巴尔	85
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	1、13/45/120/127/139/155、26/95、87、144
津巴布韦	26/99、87

进展案例

130. 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实施的进展表示满意或感兴趣的案例。

131. 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以下澄清：

- (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)委员会愿强调，有进展的表述仅限于与该公约的实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。

132. 委员会自 1964 年在其报告中首次确定满意的案例以来，⁴⁶ 一直延用一套总体标准。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，有关政府采取措施，通过新的立法，或修正现行法律，亦或对国家政策或实践作出重大调整，从而更充分地履行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树立一个榜样。

133. 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 22 个国家中的 24 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
柬埔寨	87
加拿大	87
哥伦比亚	98
哥斯达黎加	98
法国-法属波利尼西亚	111
约旦	100
哈萨克斯坦	87

⁴⁶ 专家委员会向劳工大会第 48 届会议(1964 年)所提交报告的第 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
马来西亚-沙巴	97
巴基斯坦	138
卡塔尔	29
摩尔多瓦共和国	111
萨摩亚	138
沙特阿拉伯	138
塞尔维亚	105
塞舌尔	105
塔吉克斯坦	182
土耳其	29 和 111
阿拉伯联合酋长国	29 和 138
越南	29

134. 由此，自委员会开始在报告中列出表示满意的案例以来，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 **3,133** 例。

135. 1979 年正式确定将进展案例区分为满意案例和感兴趣案例。⁴⁷ 总的来说，**感兴趣**的案例具有**已充分推进的措施，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进行的协商；
- 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给出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，否则，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。

136. 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，这包括已采取此类措施的 **79** 个国家中的 **163** 个案例。全部清单如下：

⁴⁷ 专家委员会向劳工大会第 65 届会议(1979 年)所提交报告的第 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
阿尔巴尼亚	98 和 151
阿根廷	177
亚美尼亚	87
澳大利亚	87
孟加拉国	81、87 和 98
白俄罗斯	98
波斯尼亚和黑塞哥维那	98、135 和 154
布隆迪	111
柬埔寨	87
加拿大	108
中国	155/167
中国-香港特别行政区	98
哥伦比亚	87、98 和 144
哥斯达黎加	87
捷克	154
丹麦-法罗群岛	《2006 年海事劳工公约》
萨尔瓦多	87
芬兰	《2006 年海事劳工公约》
法国	87 和 98
法国-法属波利尼西亚	81/129、125
加蓬	111 和 122
格鲁吉亚	100 和 111
希腊	100、122、149 和 156
几内亚	117
几内亚比绍	18 和 111
洪都拉斯	87 和 122
匈牙利	100 和 111
冰岛	111
印度	81
爱尔兰	100 和 122
意大利	111
日本	156 和 《2006 年海事劳工公约》

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
约旦	111
哈萨克斯坦	87
肯尼亚	17、97/143
基里巴斯	182
吉尔吉斯斯坦	105
老挝人民民主共和国	100
利比里亚	《2006 年海事劳工公约》
立陶宛	88
马拉维	81/129/150、149
马里	122 和 159
马耳他	《2006 年海事劳工公约》
毛里求斯	88、94 和 100
墨西哥	111、142 和 159
黑山	111 和 158
摩洛哥	111 和 181
荷兰	142
新西兰	82 和 111
尼加拉瓜	142
北马其顿	122 和 158
挪威	94 和 111
巴基斯坦	29、81、138 和 182
巴拿马	105 和 138
秘鲁	29 和 182
菲律宾	151
波兰	81
卡塔尔	29 和 81
大韩民国	156
摩尔多瓦共和国	111
萨摩亚	182
塞内加尔	81
塞尔维亚	81/129、182
新加坡	94

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
索马里	87 和 98
南非	《2006 年海事劳工公约》
南苏丹	100
斯里兰卡	122 和 138
苏里南	111
瑞典	81/129
塔吉克斯坦	122 和 142
特立尼达和多巴哥	81/150、182
土耳其	115/119/127/155/161/167/176/187
乌克兰	81/129/150
阿拉伯联合酋长国	81
大不列颠及北爱尔兰联合王国	115/120/148/187
大不列颠及北爱尔兰联合王国-安圭拉	85
大不列颠及北爱尔兰联合王国-直布罗陀	160
大不列颠及北爱尔兰联合王国-曼岛	160
大不列颠及北爱尔兰联合王国-泽西岛	160
坦桑尼亚联合共和国	142、148/170
乌拉圭	29、115/136/139/155/161/162/167/176/184
乌兹别克斯坦	29
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	13/45/120/127/139/155
津巴布韦	98

实际实施情况

137. 作为评估公约实际实施情况的一部分，委员会注意到政府报告中载有的信息，例如涉及司法判决、统计信息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。委员会认为，今年这类信息特别有助于阐明新冠肺炎大流行对劳动世界的影响，以及各国政府相应采取的应对措施。

138. 委员会注意到，今年收到的报告中约有四分之一载有关于公约实际实施情况的补充信息，其中包括国家司法判例、统计数据和劳动监察方面的信息。

139. 在新冠肺炎大流行这一背景下，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。委员会希望向各国政府强调提交此类信息的重要性，并希望鼓励雇主组织和工人组织提交清晰且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

140. 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 条和第 22 条提供的报告副本转交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。在某些情况下，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转交给有关政府，请其作出评论，以确保符合正当程序。为了保持透明度，本报告附录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情况的所有意见。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

141. 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**，若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，则迟应于 9 月 1 日送达劳工局，以便有关政府有合理的时间作出回应，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，在未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，若这样做可在起草阶段对该国有所帮助。

在非报告年度

142. 委员会在其第 88 届会议(2017 年)上考虑了理事会对于将技术公约报告周期从五年延长至六年的审议，随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《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。

143. 鉴于理事会 2018 年 11 月决定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议、澄清并酌情放宽打破技术公约报告周期的标准(理事会文件 GB.334/INS/5)，委员会在其第 89 届会议(2018 年)上着手审议了上述标准。

144. 委员会忆及，**在非报告年度**，若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，则将在政府应提交报告的年度根据常规报告周期对这些评论予以审查。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。

145. 如果关于技术公约的意见符合下段所述的标准，委员会将请劳工局向政府发出通知，告知无论政府是否作出答复，将在其下届会议上审查所收到的根据第 23 条提交的意见。这将确保政府事先得到充分通知，同时确保对重要事项的审查不再进一步拖延。

146. 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作回应的相关性和范围，或未对委员会提出的问题作出答复的情况，包括国家一方明确和一再拒绝履行义务的案例。

147. 对于**任何公约(基本、治理或技术公约)**，委员会将根据惯例，在上段所述的特殊情况下，在非报告年度对当年收到的雇主组织和工人组织的意见进行审查，即使未从有关政府收到答复。

148. 委员会强调，以上各段所述的程序旨在落实理事会所作的决定，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。其中一项保障措施是，适当考虑到使雇主组织和工人组织即便在非报告年度也有可能提请委员会关注因实施已批准公约而引发特别关切的问题。上述方法还特别注意向政府发出适当通知的重要性(特殊情况除外)，并且在所有情况下，委员会都将说明打破审议周期的原因。

149. 委员会注意到自其上届会议以来，它共收到 **757** 份意见(去年为 915 份)，其中从雇主组织收到 230 份意见(去年为 297 份)，从工人组织收到 527 份意见(去年为 618 份)。所收到的绝大多数意见(**695** 份，去年为 721 份)涉及已批准公约的实施情况；⁴⁸ 这些意见中有 **243** 份(去年为 349 份)涉及基本公约的实施情况，**75** 份(去年为 148 份)涉及治理公约的实施情况，**377** 份(去年为 252 份)涉及其他公约的实施情况。此外，除了去年就“关于在变化的环境中促进就业和体面劳动的 2020 年普遍调查”收到的 194 份意见，又收到了 **62** 份意见。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 589 份直接送交至劳工局。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 106 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宜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

150. 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，一向是国际劳工组织监督体系的一个关键层面。

151. 委员会注意到，劳工局对新冠肺炎大流行作出了迅速反应，为旨在应对大流行直接影响的劳动法改革提供了急需的技术援助，并在这一框架内支持社会对话进程。劳工局重新分配资源用于应对大流行，重点强调国际劳工标准和社会对话。此外，与主要捐助方建立了全面伙伴关系，以支持非洲、亚洲和拉丁美洲面临严重报告差距和实施差距的成员国。这些项目遵循了国际劳工组织监督机构的指导，以加强国家在尊重工作中的基本原则和权利的基础上结成贸易关系的能力，这些原则和权利现在比以往任何时候都对实现可持续复苏更加重要。

152. 据悉，国际劳工组织都灵国际培训中心对大流行作出了迅速反应，将其能力建设项目(特别是国际劳工标准学院)转为虚拟在线授课，委员会对此表示欢迎。委员会亦欢迎该学院新的区域重点，今年它汇聚了来自非洲各地的包括代表国际劳工组织三方成员、法官、法学教授和其他法律专业人员以及媒体界人士在内的近 160 名学员。委员会注意到国际劳工标准学院对建设政府、雇主组织和工人组织提交报告的能力作出了重要贡献，包括在这方面相当薄弱的国家。

⁴⁸ 本报告附录三。

153. 除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(特别是在新冠肺炎大流行背景下)的案例清单见下表，详细情况请见本报告第二部分。

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
安哥拉	87 和 98
亚美尼亚	98
巴哈马	87
孟加拉国	87 和 98
白俄罗斯	87 和 98
博茨瓦纳	87 和 98
巴西	151
保加利亚	87
布隆迪	87
柬埔寨	87 和 98
乍得	81 和 122
哥伦比亚	87 和 98
科摩罗	87 和 111
刚果	185 和 《2006 年海事劳工公约》
哥斯达黎加	87
捷克	98
刚果民主共和国	62/119/120、94
多米尼加共和国	87 和 98
埃及	87
萨尔瓦多	87
厄立特里亚	105 和 138
埃塞俄比亚	138
加蓬	《2006 年海事劳工公约》
加纳	107
危地马拉	87 和 98
几内亚比绍	12/18/19、81 和 100
洪都拉斯	87
匈牙利	185

技术援助将特别有助于成员国的案例清单

国家	公约号
伊朗伊斯兰共和国	122
伊拉克	187
以色列	100
牙买加	94
约旦	185 和 《2006 年海事劳工公约》
基里巴斯	185
科威特	111
吉尔吉斯斯坦	17、81、87、95 和 97
利比亚	122
马拉维	81/129/150
马尔代夫	185 和 《2006 年海事劳工公约》
黑山	185
缅甸	185
北马其顿	94
巴拉圭	81
秘鲁	81
菲律宾	87
摩尔多瓦共和国	100 和 185
罗马尼亚	《2006 年海事劳工公约》
圣文森特和格林纳丁斯	111
塞内加尔	87
塞尔维亚	81/129、94
塞舌尔	81
塞拉利昂	88
南非	《2006 年海事劳工公约》
南苏丹	100 和 111
斯里兰卡	98 和 185
苏里南	100
东帝汶	87
突尼斯	45/62/120
土耳其	98
土库曼斯坦	105

技术援助将特别有助于成员国的案例清单

国家	公约号
乌克兰	81/129
阿拉伯联合酋长国	1
大不列颠及北爱尔兰联合王国-安圭拉	85
大不列颠及北爱尔兰联合王国-英属维尔京群岛	85
大不列颠及北爱尔兰联合王国-直布罗陀	160
大不列颠及北爱尔兰联合王国-根西岛	63
大不列颠及北爱尔兰联合王国-泽西岛	17
大不列颠及北爱尔兰联合王国-蒙特塞拉特	85
大不列颠及北爱尔兰联合王国-圣赫勒拿	63 和 85
坦桑尼亚联合共和国-桑给巴尔	85
乌拉圭	63 和 98
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	13/45/120/127/139/155、87 和 144
越南	81

C. 根据《章程》第 19 条提交的报告

154. 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进行的年度周期性讨论的主题保持一致。今年，要求各国政府为去年根据《章程》第 19 条提交的报告提供补充信息，这些报告是普遍调查的基础，涉及以下文书：《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(补充条款)建议书》(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)和《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)。⁴⁹ 根据历年的惯例，在由委员会七名成员组成的工作组开展的初步审议的基础上，编写了一份去年普遍调查的增编。

155. 委员会遗憾地注意到，在过去的五年中，未从以下 21 个国家收到根据《章程》第 19 条要求提交的关于未批准的公约和关于建议书的任何报告：伯利兹、乍得、刚果、多米尼克、格林纳达、圭亚那、海地、利比里亚、马尔代夫、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。

156. 委员会再次敦促有关政府提供要求提交的报告，以便使普遍调查的内容尽可能全面，并提供有关新冠肺炎大流行在受其打击最大的领域所造成影响的全面情况。

⁴⁹ 见报告三(B 部分)，劳工大会，第 109 届会议，日内瓦，2020 年。

D. 与联合国的协作

157. 委员会欢迎联合国人权理事会主席的声明，呼吁各国确保在抗击大流行的同时尊重、保护和实现各项人权，并确保所采取的新冠肺炎大流行应对措施完全符合其人权义务与承诺。⁵⁰ 它赞扬联合国人权理事会任务负责人就广泛的人权问题提出的诸多建议，如健康权、住房权、贫困、言论自由、种族主义和歧视、水权、老年人的处境、家庭暴力、由例外状态、紧急措施所造成的或给特定群体、社区和人口所带来的后果等问题。⁵¹

158. 委员会注意到经济、社会及文化权利委员会于 2020 年 4 月 6 日发表的关于新冠肺炎与经济、社会及文化权利的声明，该声明就公约缔约国应采取的应对大流行的措施提供了全面指导，包括需要减轻大流行对最弱势和边缘化群体的影响。⁵² 委员会欢迎该声明特别强调职业安全与卫生。它亦回顾经济、社会及文化权利委员会的如下声明，即“健康权与实现国际人权宪章中所载的其他人权密切相关，又相互依赖，包括获得食物、住房、工作、教育和人的尊严的权利、以及生命权、不受歧视的权利、平等、禁止使用酷刑、隐私权、获得信息的权利，结社、集会和行动自由”。⁵³

159. 委员会还注意到联合国人权事务委员会 2020 年 7 月 29 日发表的第 37 号一般性意见。后者强调公民、政治、社会、经济及文化权利的不可分割性，将和平集会这一基本人权描述为“宝贵的工具，可以并且已被用于承认和实现广泛的其他权利，包括经济、社会及文化权利”。⁵⁴ 同样，委员会欢迎联合国人权专家小组 2020 年 3 月 16 日的声明，即“不应将基于 2019 冠状病毒病爆发的紧急声明用作针对特定群体、少数群体或个人的依据。也不应假借保护健康的名义，以此为掩护进行镇压行动……亦不能仅仅用来压制异议”。⁵⁵

160. 委员会注意到，联合国发布了关于采取社会经济措施应对新冠肺炎大流行的全面指导意见，其中将国际劳工标准列入指导联合国发展系统的国际人权规范和标准，从而承认了工作中的权利在从大流行中复苏和重建得更好方面能够发挥的核心作用。⁵⁶

161. 委员会强调人权的不可分割性，并强调公民及政治权利和经济、社会及文化权利对指导新冠肺炎大流行复苏工作的重要意义。它还强调在这一框架中监督和监测机构的评论的互补性。委员会提请注意可持续发展目标指标 8.8.2，它是《2030 年议程》中唯一的利用国际劳工组织监督机构的评论来评估在实现国家遵守劳工权利(特别是结社自由和集体谈判权利)这一目标方面进展情况的指标。现在比以往任何时候都更有必要在联合国系统各监督和监测机构之间开展合作，从而防止在实现《2030 年议程》方面和促进包括劳工标准在内的人权方面出现倒退，并使促进包括劳工标准在内的人权成为新冠肺炎一揽子应对措施的有机组成部分。

⁵⁰ 联合国大会，人权理事会，主席声明，PRST 43/...2019 冠状病毒病大流行对人权的影响，[A/HRC/43/L.42](#) (2020 年)。

⁵¹ 联合国人权事务高级专员办事处，[2019 冠状病毒病与特别程序](#)。

⁵² 联合国经济、社会及文化权利委员会，关于冠状病毒病大流行与经济、社会及文化权利问题的声明，[E/C.12/2020/1](#) (2020 年)。

⁵³ 联合国经济、社会及文化权利委员会，第 14 号一般性意见：享有能达到的最高健康标准的权利(《经济、社会及文化权利国际公约》第 12 条)，第二十二届会议，[E/C.12/2000/4](#) (2000 年)。

⁵⁴ 联合国《公民及政治权利国际公约》人权事务委员会，关于和平集会权(第二十一条)的第 37 号一般性意见(2020 年)，[CCPR/C/GC/37](#) (2020 年)，第 2 段。

⁵⁵ 联合国人权事务高级专员办事处，[2019 冠状病毒病：联合国专家表示，各国不应滥用紧急措施压制人权](#)。

⁵⁶ 联合国人权事务高级专员办事处，[应对冠状病毒病的指导意见](#)。

162. 委员会重申，希望将国际劳工标准和监督机构的评论越来越多地纳入联合国可持续发展合作框架和体面劳动国别计划，以帮助成员国在当前和长期应对新冠肺炎大流行的背景下确保尊重作为人权重要组成部分的劳工权利。

E. 向主管当局提交大会通过的文书 (《章程》第 19 条第 5 款、6 款和第 7 款)

163. 今年，委员会根据其职责范围审查了成员国政府根据本组织《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 2019 年 6 月(第 108 届大会)所通过的文书(第 131 号至第 190 号公约、第 135 号至第 206 号建议书以及议定书)的信息；
- (b) 对委员会在其第 90 届会议(2019 年 11 月至 12 月)上提出的意见和直接询问的答复。

164. 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《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)和《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提供的 2020 年向主管当局提交先前通过的文书的情况。

165. 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，提供了各成员国在履行提交文书方面的章程义务的情况。附录六提供了自大会第 54 届会议(1970 年 6 月)以来，向主管当局提交所通过的各项文书的总体情况。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，可在国际劳工标准数据库(NORMLEX)查阅。

大会第 103 届会议

166. 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)。委员会感兴趣地注意到，于 2016 年 11 月 9 日生效的《〈1930 年强迫劳动公约〉的 2014 年议定书》已得到以下 46 个成员国的批准：**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、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、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、莱索托、立陶宛、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、新西兰、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、塔吉克斯坦、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

167. 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)。向主管当局提交第 204 号建议书的 12 个月期限于 2016 年 6 月 12 日到期，18 个月期限(特殊情况下)于 2016 年 12 月 12 日到期。委员会注意到，96 个国家的政府已提供关于将第 204 号建议书提交至主管当局的信息。在这方面，参见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

168. 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，73 个国家的政府已提供关于将第 205 号建议书提交至国家主管当局的信息。委员会欢迎迄今为止提供的信息，并鼓励各国政府将第 205 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 107 届和第 108 届会议

169. 委员会忆及大会第 107 届会议(2018 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《2019 年暴力和骚扰建议书》(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，31 个国家(阿塞拜疆、巴巴多斯、比利时、喀麦隆、加拿大、丹麦、爱沙尼亚、斐济、芬兰、危地马拉、冰岛、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、以色列、日本、基里巴斯、拉脱维亚、卢森堡、摩洛哥、缅甸、尼日尔、波兰、塞内加尔、斯洛文尼亚、多哥、特立尼达和多巴哥、土耳其、美利坚合众国、乌拉圭和乌兹别克斯坦)的政府已提供关于将第 190 号公约和第 206 号建议书提交至国家主管当局的信息。委员会欢迎迄今为止提供的信息，并鼓励各国政府将第 190 号公约和第 206 号建议书提交其立法机构，并报告就其采取的任何行动。

进展案例

170. 委员会感兴趣地注意到以下政府提供的信息：基里巴斯。委员会欢迎基里巴斯政府为克服重大提交延误而作出的努力，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

171. 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主管当局的各国政府。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)、第 102 届(2013 年)、第 105 届(2016 年)和第 107 届(2018 年)会议期间未通过任何公约或建议书，这一时间段从第 99 届会议(2010 年)开始，到第 108 届会议(2019 年)结束。因此，这一时间段足够长，完全有理由邀请有关政府出席大会委员会的一次专门会议，请其就拖延提交文书一事作出说明。此外，委员会还在意见中提供了关于“未提交文书”案例方面的信息，涉及未将过去 6 届大会通过的文书提交主管当局的各国政府。

172. 委员会注意到，在其第 91 届会议于 2019 年 12 月 12 日结束时，下列 48 个成员国(2016 年 38 个，2017 年 31 个，2018 年 39 个，2019 年 36 个)属于“严重未提交文书”的情况：阿尔巴尼亚、巴哈马、巴林、伯利兹、多民族玻利维亚国、文莱达鲁萨兰国、智利、科摩罗、刚果、克罗地亚、刚果民主共和国、多米尼克、萨尔瓦多、赤道几内亚、斯威士兰、斐济、加蓬、冈比亚、格林纳达、几内亚、几内亚比绍、海地、匈牙利、哈萨克斯坦、科威特、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、利比里亚、利比亚、马来西亚、马耳他、马绍尔群岛、巴基斯坦、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、塞舌尔、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、东帝汶、图瓦卢、瓦努阿图、也门和赞比亚。

173. 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 届会议(2019 年 6 月)上，一些政府代表提供了信息，解释该国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，大会委员会也对未能尊重这一义务表示了极大的关注。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。

174. 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，从而履行这一义务。委员会指出，政府可受益于劳工局准备应其请求而采取的措施，这些措施将协助它们采取必要的步骤，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

175. 同以往的报告一样，在本报告的第二部分第二节中，委员会就应提请政府特别注意的问题逐一提出了意见。在通常情况下，对那些至少 5 届大会以来均未提供信息的案例提出意见。此外，还直接要求一些国家就其他问题提供补充信息(见第二节结尾处的直接询问清单)。

176. 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。委员会必须收到向立法机构提交文书的文件的摘要或副本，标明提交日期，以供审议，并须了解就这些文书将要采取的行动的提案。只有在大会通过的文书已提交立法机构且已就其作出决定之后，提交文书的义务方得以履行。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。

* * *

177. 最后，忆及在大流行肆虐期间开展工作所面临的所有挑战，委员会谨对劳工局官员提供的宝贵支持深表感谢。他们的才华和敬业精神使委员会能够在有限的时间内完成庞杂的工作。

2020 年 12 月 12 日，日内瓦

格拉西拉·约瑟菲娜·狄克逊·卡顿 (签字)
主席

罗斯玛丽·欧文斯
报告员

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)

京都立命馆大学世界和平博物馆教授兼主任，九州大学前法律系主任、副校长；亚洲国际法学会、国际法协会和国际劳动和社会保障法学会会员；亚洲开发银行行政法庭庭长。

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、联合王国、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。

詹姆斯·J·布鲁德尼先生(美利坚合众国)

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公共评议委员会联合主席；联合王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·法拉利·迈克纳西先生(摩洛哥)

法学博士；拉巴特穆罕默德五世大学前教授；教育、培训与科学研究高级理事会理事；作为国家和国际公共机构顾问，法拉利·迈克纳西教授是多个国家级非政府组织的创始人和主任，并负责包括国际劳工组织“通过《全球契约》获得可持续发展”项目(2005年至2008年)在内的诸多发展合作项目。自2000年以来，他一直参与国际劳工组织都灵国际培训中心的培训活动。他是数个科学委员会和研究所的成员，著有约100项法文和阿拉伯文出版物，其中一些已被译成西班牙文和英文。

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，前驻欧盟、非洲统一组织和多国的特命全权大使。

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·E·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；俄罗斯劳动和社会保障法协会秘书；欧洲社会权利委员会委员(2011年至2016年)；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(大不列颠及北爱尔兰联合王国)

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、公法和就业法；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；大英帝国爵级司令勋章；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。

桑狄尔·恩格伯先生(南非)

南非共和国前首席大法官；南非劳工上诉法庭前法官和代理庭长；好望角省最高法院前法官；纳米比亚最高法院代理法官；1994年南非第一次民主选举期间，独立选举委员会选举法庭庭长；哈佛大学法学院和纽约大学法学院客座法学教授，哥伦比亚大学法学院和康奈尔大学法学院前客座法学教授；南非总统薪酬审查调查委员会前主席；南非和美国多家律师事务所前律师。

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)；前法学院院长(2007年至2011年)；澳大利亚勋章获得者；澳大利亚法学会研究员(和主任，2014年至2016年)；《澳大利亚劳动法杂志》前编辑、现任编委会成员；《劳动与社会保障比较法评论》科学和编辑委员会成员；澳大利亚劳动法协会成员(该协会全国执委会前成员)；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)管理委员会主席和成员(1990年至2014年)。

莫尼卡·平托女士(阿根廷)

布宜诺斯艾利斯大学荣誉教授。国际法学会会员。国际法案件律师和外国投资案件仲裁员/特设委员会成员。曾作为律师和专家在全球和区域人权法庭、仲裁法庭和国际法院出庭。布宜诺斯艾利斯大学法学院前院长(2010年至2018年)。哥伦比亚大学、巴黎第一大学、巴黎第二大学和鲁昂大学客座教授。曾在海牙国际法学院、美洲和欧洲的多家人权研究所任教。曾在人权领域受联合国委任开展若干工作。世界银行和美洲开发银行行政法庭法官兼庭长。国际刑事法院提名咨询委员会副主席(2013年至2018年)，独立专家审查组成员(2020年)。曾出版5本书并在美国和欧洲的期刊上发表多篇文章。

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》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)

马达加斯加学院(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)；马达加斯加大学(塔那那利佛)法学士学位(1965年)；巴黎第二大学法学博士；巴黎法律与经济学部公法与政治科学学科高级教师资格(1972年)；里摩日大学、斯特拉斯堡大学和波尔多-孟德斯鸠大学荣誉博士；马达加斯加大学(1981年至1991年)和其他几所国内外机构前教授；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；马达加斯加出席联合国关于国家在条约方面的继承问题会议代表团团长(1976年至1977年)；讲法语的法律与政治科学教职人员国际会议前非洲第一副主席(1987年至1991年)；国际商会仲裁法庭成员；体育仲裁法庭成员；国际法学会会员及前副会长；诸多国内和国际专业和学术团体的成员；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；国际法学会前副主席(2015 年至 2017 年)；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(2016 年至 2019 年)；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)

特立尼达和多巴哥产业法庭庭长；国际货币基金组织行政法庭法官；联合国上诉法庭前庭长；联合国上诉法庭前第二副庭长；特立尼达和多巴哥证券交易委员会前主席；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副首席法官；圣文森特和格林纳丁斯家庭法庭前主席；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。