



理 事 会

第 347 届会议，2023 年 3 月 13-23 日，日内瓦

政策制定部分

POL

就业和社会保护分项

日期：2023 年 2 月 24 日

原文：英文

第一项议程

关于平台经济中体面劳动规范性缺口的分析

文件目的

本文件包含关于平台经济中体面劳动规范性缺口的分析，为就列入劳工大会 2025 年会议，并在适当情况下列入 2026 年会议议程的议题性质决策提供信息(见决定草案：第 65 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：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：见决定草案：第 65 段。

法律影响：因实施《劳工大会议事规则》和《理事会议事规则》而产生的影响。

财政影响：因将议题列入劳工大会议程而产生的影响。

需采取的后续行动：见决定草案：第 65 段。

作者单位：工作条件和平等司(WORKQUALITY)。

相关文件：理事会文件 [GB.347/INS/2/1](#)、[GB.346/INS/2](#)、[GB.346/INS/PV](#)、[GB.346/POL/2](#)、[GB.346/POL/PV](#)。

► 导言

1. 理事会在第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)上, 决定在劳工大会第 113 届会议(2025 年)议程中列入一项关于平台经济中体面劳动的议题, 要求劳工局向其第 347 届会议(2023 年 3 月)提交一份规范性缺口分析报告, 为就列入劳工大会 2025 年会议, 并在适当情况下列入 2026 年会议议程的议题性质决策提供信息。¹
2. 本文件审查了两类缺口: 一类是国际劳工标准的人员适用范围缺口, 另一类是所谓的主题缺口, 也即与平台经济相关且现行国际劳工组织标准中似乎未得到充分解决的问题。本分析寻求为理事会决定后续行动提供一个更加知情的基础。
3. 劳工局选取了一些国际劳工组织标准, 涉及一系列与平台经济尤其相关的议题。只适用于明显超出平台经济的经济行业或职业(例如工业企事业)的标准没有得到考虑。与公约配套的建议书也不在审查之列, 除非两者的适用范围不尽相同。
4. 根据标准的明确规定和国际劳工组织监督机构的意见, 对标准的适用范围进行了审查。² 主要目的是确定这些标准是否仅适用于雇员, 还是也适用于自雇人员。事实上, 虽然一些平台工人拥有雇员身份, 但其中很多人被归类为自雇人员。因此, 确定了自雇人员没有被覆盖的领域, 但不预判理事会认为哪些领域的覆盖具有相关性的立场。此外, 一些除外情况也涉及平台经济中的职业, 因此也构成了规范性缺口。³
5. 审议的标准按主题列出, 首先是雇佣关系, 这仍然是大多数劳工和社会权利的基础。在每个主题下面都阐述了平台经济中的体面劳动专家会议(简称“专家会议”)⁴与会人员和理事会成员在会议报告讨论期间⁵确定的主题缺口, 在每种情况下, 都对现行标准中所提及问题的覆盖程度进行了简要评价。会议提出了一些国际劳工组织标准没有涉及的重要问题, 特别是算法管理, 放到了文件末尾的单独部分(第 17 至 20 节)讨论。

¹ 理事会文件 GB.346/INS/PV, 第 92(b)段。

² 实施公约与建议书专家委员会就公约在各成员国法律和实践中的适用开展了公正的技术分析, 同时认识到不同的国家现实和法律体系。在此过程中, 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有约束力, 旨在指导国家当局的行动。劳工组织, 《实施公约与建议书专家委员会报告》, 大会文件 ILC.110/III(1A), 2022 年, 第 23 段。尽管结社自由委员会必须确保结社自由领域的普遍性、连续性、可预测性、公平和平等待遇原则, 但其作出结论和建议的每个案例都具有特殊性, 应结合自身特定背景予以考虑, 见劳工组织, 《结社自由: 结社自由委员会决定汇编》, 第六版(2018 年), 第 9 段。

³ 一些与平台经济不相关的常见例外情况, 如海员除外情况, 并未在本文件中提及。此外, 规范性缺口分析的目标是确定国际劳工标准对平台经济的适用性, 因此也没有考虑一些标准中包含的以促进实施为目的的灵活性条款。

⁴ 劳工组织, 《会议记录摘要: 平台经济中的体面劳动专家会议》, MEDWPE/2022/8, 2022 年。

⁵ 理事会文件 GB.346/POL/PV, 第 35-75 段。

► 1. 雇佣关系

6. 《2006 年雇佣关系建议书》(第 198 号)呼吁通过一项国家政策,对“雇佣关系中的劳动者”提供保护,目标是与“隐蔽的雇佣关系”作斗争,确保处于这种关系中的受雇劳动者得到应有的保护。
7. 为专家会议⁶编写的参考文件提及了许多涉及该问题的法院判决,并提到在与平台经济有关的监管措施中,许多都设有关于工人分类的规定(例如在智利、意大利、西班牙、美国加利福尼亚州和欧盟)。这些规定几乎只提到了线下平台工人,不涉及线上平台工人。法院判决方面,参考文件指出,在将平台工人归为依附型工人或自雇工人时,未形成一致意见。
8. **可能存在的规范性缺口:**专家会议与会人员和理事会成员认识到需要与隐蔽的雇佣关系作斗争。第 198 号建议书被认为与平台经济的情况充分相关。

► 2. 结社自由和集体谈判

9. 《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)适用于所有“劳动者”,“毫无区别”(第 2 条)。⁷ 实施公约与建议书专家委员会(以下简称“专家委员会”)明确表示,公约也覆盖非正规经济工人和自雇工人。⁸ 结社自由委员会强调,确定组织权利覆盖人员的标准并非基于是否存在雇佣关系。⁹ 专家委员会的一些评论特别涉及第 87 号公约对平台经济工人的适用问题。¹⁰
10. 《1949 年组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)适用于“工人”(第 1 条)。¹¹ 专家委员会称,集体谈判权利也应覆盖代表自雇工人的组织。¹² 在两个案例中,¹³ 结社自由委员会要求相关政府“与所有相关方开展磋商,找到双方都能接受的解决方案,确保自雇工人能够充分享有工会权利,以促进和维护其权益,包括通过集体谈判的方式;并……与相关的社会伙伴开展磋商,确定对集体谈判产生影响的自雇工人的特殊性,并在适宜时,为自雇工人建立专门的集体

⁶ 劳工组织,《平台经济中的体面劳动专家会议参考文件》,MEDWPE/2022,2022 年,第 69-84 段。

⁷ 然而,本公约规定的各项保障适用于军队和警察的程度,应由国家法律或条例予以确定(第 9 条第 1 款)。

⁸ 劳工组织,《赋予全球化人文的一面:根据<2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言>对有关工作中权利的基本公约的普遍调查》,大会文件 ILC.101/III/1B,2012 年,第 53 段。

⁹ 劳工组织,《汇编》第 326 段和 330 段。

¹⁰ 实施公约与建议书专家委员会,直接询问,第 87 号公约,希腊,2021 年通过。实施公约与建议书专家委员会,直接询问,第 87 号公约,加拿大,2020 年通过。

¹¹ 然而,本公约规定的各项保障适用于军队和警察的程度,应由国家法律或条例予以确定(第 5 条第 1 款),本公约不涉及从事国家行政工作的公务员的状况,也不得以任何方式解释为有损于他们的权利或地位(第 6 条)。

¹² 劳工组织,《赋予全球化人文的一面》,第 209 段。

¹³ 理事会文件 GB.325/INS/12,第 351(b)段;理事会文件 GB.347/INS/9,第 467(e)段。

谈判机制”。专家委员会的一些评论涉及第 98 号公约对平台工人的适用问题。¹⁴ 专家会议的大多数与会人员对劳工组织监督机构表达的意见表示支持。然而，雇主组对第 98 号公约适用于全体平台工人提出了质疑，在他们看来，第 98 号公约第 4 条规定集体谈判权利的前提条件是雇佣关系。

11. 参考文件指出，自雇工人的集体谈判权利与竞争法的兼容性一直是辩论的主题，在欧盟和经合组织成员国尤其如此。¹⁵ 文件补充表示，存在的一种共识是，在自雇工人缺乏谈判能力来影响其工作条件的情况下，存在这种兼容性。例如，法国和西班牙立法作出了相关规定，欧盟委员会于 2022 年就该问题通过了一项《指南》。
12. **可能存在的规范性缺口：**第 87 号和第 98 号公约的覆盖范围或所涉问题方面似乎不存在任何缺口。

► 3. 强迫劳动

13. 《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)保护“任何人”，防止从事非本人自愿的劳动或服务(第 2 条第 1 款)。第 29 号公约中包含的强迫或强制劳动定义在其《2014 年议定书》(第 1 条第 3 款)中得到了重申。《1957 年废除强迫劳动公约》(第 105 号)涵盖了“任何方式的强迫或强制劳动”的五种具体情形(第 1 条)。专家委员会明确表示，第 29 号和第 105 号公约不包含任何通过排除某些类别的工人来限制公约适用范围的条款，这两项公约旨在保护已批约国家的所有人口。¹⁶
14. **可能存在的规范性缺口：**第 29 号和第 105 号公约的覆盖范围或所涉问题方面似乎没有任何缺口。

► 4. 消除童工劳动

15. 《1973 年最低年龄公约》(第 138 号)要求本公约的缔约国将“准予就业或工作”的最低年龄逐步提高到符合年轻人身心最充分发展的水平(第 1 条)。专家委员会强调，第 138 号公约适用于经济活动的所有行业，涵盖所有就业或工作形式，无论是否存在合同雇佣关系，包括无偿工作和非正规经济中的工作。¹⁷
16. 《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)适用于 18 岁以下的“所有人”(第 2 条)。专家委员会明确指出，本公约平等适用于受雇儿童和自雇儿童。¹⁸

¹⁴ 实施公约与建议书专家委员会，直接询问，第 98 号公约，比利时，2020 年通过。实施公约与建议书专家委员会，直接询问，第 98 号公约，加拿大，2020 年通过。

¹⁵ 专家会议文件 MEDWPE/2022，第 110 段。

¹⁶ 劳工组织，《赋予全球化人文的一面》，第 261 段。

¹⁷ 劳工组织，《赋予全球化人文的一面》，第 332 段。

¹⁸ 劳工组织，《赋予全球化人文的一面》，第 433 段。

17. **可能存在的规范性缺口：**第 138 号和第 182 号公约的覆盖范围或所涉问题方面似乎没有任何缺口。

► 5. 机会均等或待遇平等

18. **《1951 年同酬公约》(第 100 号)**确立了“对男女工人同等价值的工作”付予同等报酬的原则(第 1 条)。**《1958 年(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)**适用于“就业或职业”(第 1 条)。对于专家委员会而言,第 100 号和第 111 号公约适用于所有工人,包括国民和非国民、经济的所有部门、公共和私营部门以及正规和非正规经济。¹⁹
19. **《1981 年有家庭责任工人公约》(第 156 号)**适用于“所有经济活动分支和所有类别工人”(第 2 条)。专家委员会强调,应涵盖所有工人,无论是全职就业、兼职就业、临时就业还是其他形式的就业,无论是带薪就业还是非带薪就业。²⁰
20. **《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)**适用于“劳动世界中的工人和其他人员,包括由国家法律和惯例界定的雇员;以及工作人员,无论其合同状况;接受培训的人员,包括实习生和学徒工;就业已被终止的工人;志愿者;求职者和应聘者以及履行雇主权限、义务和责任的个人”(第 2 条)。公约专门涵盖通过“与工作相关的通讯,包括由信息和通信技术驱动的与工作相关的通讯”(第 3 条)发生的劳动世界中的暴力和骚扰。
21. **可能存在的规范性缺口：**第 100 号、111 号、156 号和 190 号公约具有全面的适用范围,适用于所有平台经济工人。在可能的主题缺口方面,专家会议的一些与会人员指出,需要预防在平台工作背景下算法使用中的歧视性偏见(见下文算法管理部分)。

► 6. 劳动监察

22. **《1947 年劳动监察公约》(第 81 号)**适用于工业(第一部分)和商业(第二部分)。在这些行业,劳动监察制度必须适用于可由劳动监察员实施与工作条件和在岗工人劳动保护有关的法律所规定的一切工作场所(第 2 条和第 23 条)。其**《1995 年议定书》**适用于所有不属于第 81 号公约范围内的工作场所(第 1 条第 3 款)。
23. **可能存在的规范性缺口：**整体而言,第 81 号公约及其 1995 年议定书适用于所有工作场所。²¹其在平台经济中的适用可能造成实际困难,因为工作并不总是在一个独特的工作场所进行,如骑手或司机的情况。专家会议的一些与会人员表示,算法管理构成了有效劳动保护的一个障碍。

¹⁹ 劳工组织,《赋予全球化人文的一面》,第 658 和 733 段。

²⁰ 劳工组织,《有家庭责任的工人》,大会文件 ILC.80/III(4B),1993 年,第 46 段。

²¹ 需要指出的是,根据《1947 年劳动监察建议书》(第 81 号),劳动监察员的职能不应包括在劳资争议的诉讼程序中充当调解人或仲裁人。关于劳动争议的预防 and 解决,见下文第 19 节。

► 7. 就业政策和就业促进

24. 《1964 年就业政策公约》(第 122 号)要求成员国宣布并实行一项积极的政策,其目的在于促进“充分的、自由选择的生产性就业”(第 1 条)。专家委员会指出,第 122 号公约适用于所有工人,无论是依附型工人还是自雇工人。
25. 《1997 年私营职业介绍所公约》(第 181 号)适用于“所有类别工人”和“所有经济活动部门”(第 2 条第 2 款)。根据定义,“私营职业介绍所”指提供本公约所列劳动力市场服务的独立于公共当局的任何自然人或法人(第 1 条第 1 款)。对于专家委员会而言,该定义一般包含公共就业服务领域之外的任何招聘方或直接服务提供方。²²
26. 参考文件提到,平台活动和私营职业介绍所的活动相对类似,因此有人建议,前者应同样受第 181 号公约第 7 条的约束,禁止私营职业介绍所向工人收取酬金或让其承担费用。²³
27. 可能存在的规范性缺口:第 122 号公约的覆盖范围或所涉问题方面似乎没有任何缺口。专家委员会尚未就一些数字劳工平台是否可以被视为第 181 号公约意义上的私营职业介绍所采取立场。专家会议的几位与会人士提到,平台经济中存在的多方工作关系属于主题缺口,因为国际劳工组织标准并不完全适用,或在遵守和执行方面存在额外挑战。

► 8. 就业保障

28. 《1982 年终止雇佣公约》(第 158 号)适用于“经济活动的各部门和所有就业人员”(第 2 条第 1 款)。专家委员会要求提供信息,说明为防止诉诸固定期限合同或非自愿自雇就业以逃避本公约规定的保护而制定的保障措施。²⁴
29. 可能存在的规范性缺口:第 158 号公约的范围并未覆盖自雇工人,专家会议的一些与会人员和理事会成员提出可能对平台工人实施惩罚的问题,例如减少任务量。在一些情况下,这种惩罚可能涉及暂停或终止工人的平台账户,相当于单方面暂停或终止工作关系。惩罚问题比终止就业问题范围更广,在国际劳工组织标准中并未得到全面解决。该问题也与下文讨论的算法管理密切相关。

²² 劳工组织,《根据<2008 年关于争取公平全球化的社会正义宣言>对就业文书进行的普遍调查》,大会文件 ILC.99/III(1B),2010 年,第 296 段。

²³ 专家会议文件 MEDWPE/2022,第 92 段。

²⁴ 实施公约与建议书专家委员会,观察意见,第 158 号公约,芬兰,1999 年通过。

► 9. 工资

30. 《1949 年保护工资公约》(第 95 号)适用于“一切向其支付或应向其支付工资的人员”(第 2 条第 1 款)。“工资”一词系指由一位雇主对一位受雇者,凭书面或口头雇用合同支付的报酬或收入(第 1 条)。《1992 年(雇主破产)保护工人债权公约》(第 173 号)适用于“所有雇员和一切经济活动部门”(第 4 条第 1 款)。《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号)涵盖“雇用条件适合于该范围的一切工资劳动者群体”(第 1 条第 1 款)。
31. **可能存在的规范性缺口:**第 95 号、173 号和 131 号公约仅适用于工资劳动者。专家会议的一些与会人员或理事会成员提到,薪酬标准缺乏透明度、应得薪酬支付不规范以及平台工人支付佣金和费用等构成了主题缺口。第 95 号公约要求及时足额发放工资,不得非法扣除,禁止任何以确保直接或间接交纳一笔钱以换取或保留就业为目的的扣除工资的做法。现行的国际劳工组织标准并未涵盖确定薪酬标准的透明度问题。

► 10. 工作时间

32. 《1930 年(商业和办事处所)工时公约》(第 30 号)适用于“受雇人员”,特别是商业或贸易企事业单位所雇用的人员(第 1 条)。对于专家委员会而言,第 30 号公约的目的是将《1919 年(工业)工时公约》(第 1 号)规定的工时标准扩展至未覆盖的所有人员,只有家政服务等少部分除外。目的是使受薪雇员与工业领域的同事处于平等地位。²⁵
33. **可能存在的规范性缺口:**专家会议的一些与会人员对现行做法是否符合第 30 号公约提出了质疑,包括在运输和送达应用程序上的零工中,工人的巡候时间没有报酬。然而,对于该公约涵盖的行业是否适用于平台工作尚未达成共识。如上所述,尽管第 30 号公约只适用于雇员,不包括平台经济中的家政工作,但它的范围非常广泛。
34. 专家会议的几位与会人员和理事会成员提到,等候平台分配任务时间的计算和报酬是一个主题缺口。第 30 号公约将“工时”定义为“受雇人员由雇主支配的时间”。专家委员会没有具体阐述平台工作中的“等候时间”问题,但讨论了“待命”或“侯召”时间的相关概念。²⁶结论是,“待命”时间是否可能被视为本公约意义上的“工时”,取决于工人在这段时间内,在多大程度上被限制从事个人活动。对于专家委员会而言,如果这种时间不被视为“工时”,雇员仍应有权获得一些报酬,以认可“待命”所花的时间。因此,第 30 号公约没有明确解决等待时期及其报酬的问题,可以视作一个规范性缺口。
35. 加班是专家会议讨论期间提出的另一个问题。第 30 号公约的一些条款授权对其规定的每天和每周工时限制,以及在某些情况下应增加的报酬实行临时或永久性除外。然而,对包括加班在内

²⁵ 劳工组织,《工作时间:从固定走向灵活?关于<1919 年(工业)工时公约>(第 1 号)和<1930 年(商业和办事处所)工时公约>(第 30 号)报告的普遍调查》,大会文件 ILC.93/III(1B),2005 年,第 10 段。

²⁶ 劳工组织,《工作时间》,第 51 段。

的总工时限制似乎构成了一个规范性缺口。此外，国际劳工组织标准并没有对拥有一份以上工作工人的总工时进行规范。最后，一些与会人员认为，平台经济中工人的离线权也构成了国际劳工标准中的一个缺口。现行标准的确未涉及该问题。工作时间的的问题也与下文介绍的算法管理问题密切相关。

► 11. 职业安全与卫生

36. 《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)未限制其适用范围，并规定了应在各相关层面上促进和提高工人享有安全与卫生的工作环境的权利(第 3 条第 2 款)。第 187 号公约将为逐步改善非正规经济中的职业安全与卫生条件而设立的支助机制作为国家职业安全与卫生体系的一个重要组成部分(第 4 条第 3(h)款)，其配套的《2006 年促进职业安全与卫生框架建议书》(第 197 号)明确规定，国家职业安全与卫生体系应为“所有工人的保护规定适当的措施，特别是高危部门中的工人和弱势工人，如非正规经济中的工人、移民工人和青年工人”(第 3 段)。
37. 《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)范围更加有限，根据本公约中“工人”一词的定义，公约中工人的权利和义务适用于“一切受雇人员，包括公务人员”(第 3 条(b)款)。在这方面，对第 155 号公约进行补充的《1981 年职业安全与卫生建议书》(第 164 号)规定，“应采取切实可行的必要措施，为个体劳动者提供第 155 号公约和第 164 号建议书所规定的类似保护”(第 1(2)段)。
38. 可能存在的规范性缺口：尽管享有安全与卫生的工作环境适用于所有人，但第 155 号公约的人员适用范围并不包括自雇工人。然而，其配套建议书要求为自雇工人提供与公约规定类似的保护。

► 12. 社会保障

39. 《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)为政府提供了界定保护范围的选择。根据所涉及的福利，提到了雇员、经济活跃人口或居民(第 9 条、15 条、21 条、27 条、33 条、41 条、48 条、55 条和 61 条)。正如专家委员会指出的那样，本公约避免从严格的法律概念角度来定义受保护人员。公约在很大程度上参考统计标准，为政府提供了备选项。²⁷《1969 年医疗和疾病津贴公约》(第 130 号)(第 10 条和 19 条)和《1967 年残疾、老年和遗属津贴公约》(第 128 号)(第 9 条、16 条和 22 条)采取了类似方法。
40. 《1964 年工伤津贴公约》(第 121 号)(第一部分 1980 年修订)适用于“包括合作社在内的公营或私营部门的全体雇员(包括学徒工)”(第 4 条第 1 款)。配套的《1964 年工伤津贴建议书》(第

²⁷ 劳工组织，《老年社会保障保护：实施公约与建议书专家委员会的普遍调查》，大会文件 ILC.76/III(4B)，1989 年，第 51 段。

121 号)规定, 成员国应确保必要时采取分期和自愿保险的办法, 向规定的各类自雇人员提供工伤或类似津贴(第 3(1)(b)段)。

41. 《1988 年促进就业和失业保护公约》(第 168 号)社会保障条款下的受保护人员必须包含规定的雇员类别, 包括公共雇员和学徒工(第 11 条第 1 款)。此前的自雇人员被列为寻求工作人员的类别, 他们从未被承认或不再被承认为失业人员, 也从未被或不再被失业人员保护计划覆盖。至少有三类求职人员必须领取社会福利(第 26 条第 1 款)。
42. 《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)确立了基于社会团结互助的普遍保护以及社会包容(包括非正规经济中的人员)的原则(第 3(a)和(e)段)。对于专家委员会而言, 零工经济中的数字平台工人面临着被排除在社会保护覆盖范围之外的风险。²⁸
43. 可能存在的规范性缺口: 大多数社会保障标准的人员适用范围并不排除自雇人员。然而, 尽管第 168 号公约引入了覆盖之前为自雇人员的可能, 但该公约仅适用于雇员。尽管第 121 号公约的范围也仅限于雇员, 但其配套的第 121 号建议书要求向某些类别的自雇工人提供福利待遇。

► 13. 生育保护

44. 《2000 年生育保护公约》(第 183 号)适用于“所有就业妇女, 包括从事非典型形式的隶属工作的妇女”(第 2 条第 1 款)。对于专家委员会而言, 本公约涵盖了建立雇佣合同的女性工人, 无论明示性还是暗示性, 无论其就业行业或职业如何。²⁹
45. 可能存在的规范性缺口: 第 183 号公约的范围不包括自雇工人。

► 14. 移民工人

46. 《1949 年移民就业公约(修订本)》(第 97 号)保护的移民工人, 系指为自己谋取一项职业为目的, 从一国移入另一国的人员。该词包括作为移民工人被正常接受的任何人员(第 11 条第 1 款)。
47. 《1975 年移民工人(补充条款)公约》(第 143 号)第一部分(关于非法条件下的移民)适用于“所有移民工人”, 而公约的第二部分(关于机会和待遇平等)适用于为个人目的从一国移往另一国以便获得一个就业机会的人员, 第二部分的“移民工人”一词包括作为移民工人被正常接受的任何人员。

²⁸ 劳工组织, 《提供全民社会保护, 实现人类尊严、社会正义和可持续发展: 关于<2012 年社会保护底线建议书>(第 202 号)的普遍调查》, 大会文件 ILC.108/III/B, 2019 年, 第 425 段。

²⁹ 劳工组织, 《实现工作中的性别平等》, 大会文件 ILC.111/III/B, 即将发布。

48. **可能存在的规范性缺口：**尽管第 143 号公约的第一部分适用于所有移民工人，包括非法情况下的移民工人，第 97 号公约及第 143 号公约第二部分的范围排除了自雇工人和其他有限类别的工人，且未扩展至无证移民工人。³⁰

► 15. 特定类别工人

49. 《1996 年家庭工作公约》(第 177 号)适用于从事本公约定义范围内的家庭工作(home work)的所有人员，由“具备根据国家法律、条例或法庭裁定而被视为是独立工人必须具备的自主程度和经济独立程度”的人员提供的工作除外(第 1 条和第 2 条)。专家委员会指出，该公约广泛的适用范围十分重要，因为“家庭工作”一词涵盖了广泛的活动，包括“十分现代化形式的工作，当满足一定条件时还包括平台工作”。³¹
50. 《2011 年家政工人公约》(第 189 号)适用于在一种雇佣关系范围内从事家政工作(domestic work)的所有人(第 1 条和第 2 条第 1 款)。在 2022 年普遍调查中，专家委员会指出，一些工人组织谴责雇佣关系被掩盖的情况，指出这种现象往往与“零工”或“按需”服务的兴起有关，通过这些服务，家政工作通过在线平台或应用程序等中介提供。³²
51. **可能存在的规范性缺口：**自雇工人未被第 177 号和 189 号公约覆盖。

► 16. 从非正规经济向正规经济转型

52. 《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)适用于非正规经济中的所有工人和经济单位，包括个体经营工人(第 4 段)。专家会议的一些与会人员指出，有序规范的平台工作具有提供正规化途径的潜力，在这方面，第 204 号建议书具有相关性。
53. **可能存在的规范性缺口：**第 204 号建议书的覆盖范围或所涉问题方面似乎没有规范性缺口。

► 17. 保护工人个人数据

54. 劳工组织的一次专家会议于 1996 年通过了一项《保护工人个人数据实践准则》。该实践准则不具备约束力，也不具有国际劳工标准的地位，它为处理个人数据的收集、安全和储存，以及数据使用和向第三方传播提供了指导。准则还列举了工人的个人和集体权利，并规范了数据的自

³⁰ 劳工组织，《促进公平移民：关于移民工人文书的普遍调查》，大会文件 ILC.105/III/1B，2016 年，第 103 段和 120 段。

³¹ 劳工组织，《在不断变化的格局中促进就业和体面劳动》，大会文件 ILC109/III(B)，第 505 段。

³² 劳工组织，《确保保护经济中的关键角色—护理人员 and 家政工人的体面劳动》，大会文件 ILC110/III/(B)，2022 年，第 572 段。

动化处理和电子监测。正如参考文件中所强调的，该实践准则可以指导平台在一些领域的行动。³³

55. 一些国际劳工组织标准包含了关于保护工人个人数据的条款。然而，这些条款范围有限，仅适用于涉及私营职业介绍所(第 181 号公约及其配套的《1997 年私营职业介绍所建议书》(第 188 号))，或仅适用于家政工人(第 189 号公约)。它们可能也仅涉及某些类型的数据，主要是卫生健康数据(《1985 年职业卫生设施建议书》(第 171 号)和《2010 年艾滋病建议书》(第 200 号))。
56. 劳工组织研究发现，在国家和国际层面有许多关于保护个人数据的规定，包括在就业情况中的数据保护。
57. **可能存在的规范性缺口：**不存在任何国际劳工标准像《实践准则》这样全面地规范工人个人数据的保护。专家会议众多与会人员和理事会成员提到，数据保护是现行标准尚未覆盖的领域。提到的一些问题，包括数据监测和访问个人数据的权利，至少部分由《实践准则》覆盖。另一方面，也未涉及数据从一个平台到另一个平台的迁移问题。
58. 理事会在第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)上，要求劳工局在为数字化时代保护工人个人数据专家会议编写建议时考虑其所提供的指导，供理事会在 2023 年作出决定。³⁴为此，将向理事会第 349 届会议(2023 年 10 月至 11 月)提交一份提案。

► 18. 算法管理

59. 严重依赖于个人数据处理的算法管理，是逐渐包含了其他工作场所的平台经济的一个重要特征。³⁵ 参考文件指出，在平台工作中，“是算法向工人提供或授予服务或任务、确定其时间段、计算他们的活动和收入所依赖的排名，并决定他们是否将继续为平台提供服务或继续被平台取消选择”。³⁶ 参考文件提到了一些关于在平台工作中使用算法的法院判决，以及立法进展，特别是西班牙的情况。³⁷
60. **可能存在的规范性缺口：**专家会议的多位与会人员和理事会成员提出，需要解决算法管理问题，尽管就该问题是否属于国际劳工组织职责范围尚未达成共识。提出的问题包括：政府获得算法的源代码以便进行监管；需要防止算法歧视工人和工会代表；确保算法管理的透明度，支持工人的适当分类和自动决定的公平性，如评级、取消在平台的资格及其他惩罚和监督。
61. 国际劳工标准没有具体涉及算法管理，或更广泛地涉及劳动世界中人工智能的使用，尽管一些标准在该背景下具有相关性，例如关于在设计算法时预防歧视性偏见的第 111 号公约。

³³ 专家会议文件 MEDWPE/2022，第 97 段。

³⁴ 理事会文件 GB.346/INS/PV，第 92(g)段。

³⁵ 理事会文件 GB.346/INS/2，第 52 段。

³⁶ 专家会议文件 MEDWPE/2022，第 99 段。

³⁷ 专家会议文件 MEDWPE/2022，第 100-101 段。

► 19. 劳动争议解决

62. 一些国际劳工组织标准包含了关于解决劳动争议的条款。³⁸ 尽管如此，劳工局指出，“初步研究表明，现有的国际劳工标准体系可以进一步加强。首先，没有一个标准直接、全面地解决个人劳动争议解决问题。其次，现行标准中的指导相对缺乏细节”。³⁹ 鉴于平台经济的跨境性质和所涉及的多方工作关系，这些考虑似乎与平台经济中的工作尤其相关。
63. **可能存在的规范性缺口：**专家会议一些与会人员和理事会成员认为，在平台工人有效获得补救和争议解决机制方面存在规范性缺口。劳工局还指出，现行标准应由标准审议机制进行审议。⁴⁰ 理事会要求劳工局在为关于诉诸劳动司法三方技术会议编写建议时考虑其所提供的指导，供理事会在 2023 年作出决定。⁴¹

► 20. 平台经济的跨境性质

64. **可能存在的规范性缺口：**专家会议的一些与会人员和理事会成员表示，现行的国际劳工标准没有充分覆盖平台工作的跨境性质，增加了遵守和执行的复杂性。有人提到，平台需要在其工人工作的每个国家合法注册。在网络平台的情况中，平台、客户和工人可能位于不同的司法管辖区，使得当地的劳动法律难以适用。⁴² 当平台和工人不在同一个国家时，基于位置的平台工作也包含跨境关系。国际劳工标准主要关注国家领土内的实施和执行，一些标准的跨司法管辖内容有限。⁴³ 然而，这些条款非常具体，没有填补所发现的与平台经济跨境性质相关的规范性缺口。

► 决定草案

65. 理事会注意到 GB.347/POL/1 号文件包含的规范性缺口分析，决定将平台经济中体面劳动议题列入劳工大会第 113 届会议(2025 年 6 月)议程，进行[一般性讨论]或[采用两次讨论程序的标准制订]。

³⁸ 例如，《1951 年自愿调解和仲裁建议书》(第 92 号)和《1967 年冤苦审查建议书》(第 130 号)。

³⁹ 理事会文件 GB.346/INS/2，第 39 段。

⁴⁰ 理事会文件 GB.346/INS/2，第 40 段。

⁴¹ 理事会文件 GB.346/INS/PV，第 92(g)段。

⁴² 理事会文件 GB.346/INS/2，第 49 段。

⁴³ 劳工组织，《国际劳工组织确保供应链中体面劳动的规范性和非规范性措施缺口分析》，WGDWS/2021，第 31-34 段。