



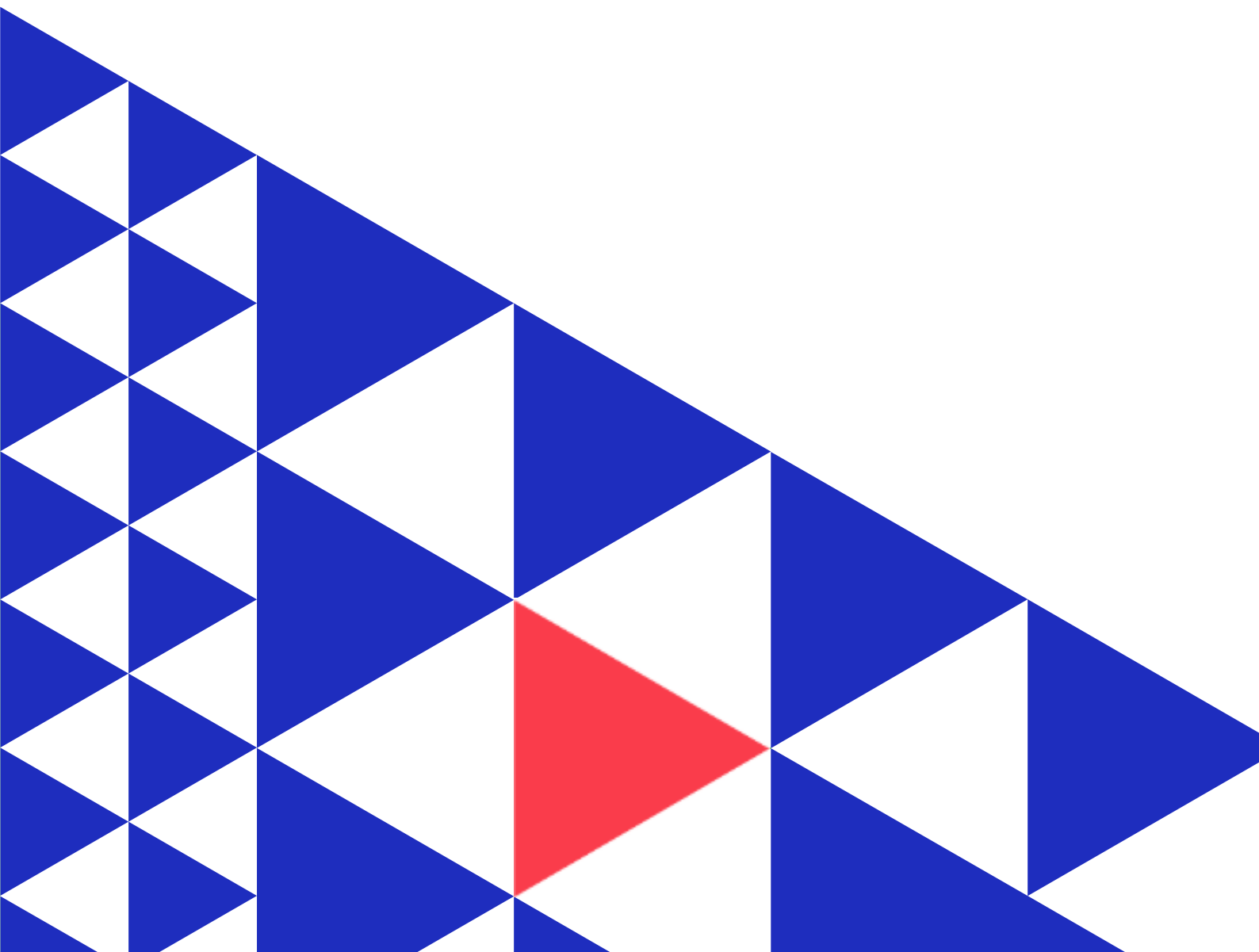
国际  
劳工  
组织

► 报告三 (A 部分)

# ► 2023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111届会议, 2023年



报告三 (A 部分)

# ► 实施公约与建议书 专家委员会报告

(《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情况和报告

总报告和关于特定国家的观察意见

本文件仅包括报告三(A 部分)第一部分“总报告”的译文。  
报告全文无中文版。



ISBN 978-92-2-037757-4 (print)  
ISBN 978-92-2-037758-1 (Web pdf)  
ISSN 0255-3449

---

2023 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](http://www.ilo.org/publns)。

---

► 目 录

|                                                      | 页次        |
|------------------------------------------------------|-----------|
| <b>读者按语 .....</b>                                    | <b>5</b>  |
| 国际劳工组织监督机制概览 .....                                   | 5         |
| 雇主组织和工人组织的作用 .....                                   | 5         |
| 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 .....                     | 6         |
| 实施公约与建议书专家委员会 .....                                  | 6         |
| 国际劳工大会标准实施委员会 .....                                  | 7         |
| 专家委员会与大会标准实施委员会 .....                                | 8         |
| <b>第一部分. 总报告</b>                                     |           |
| <b>一. 导 言 .....</b>                                  | <b>11</b> |
| A. 专家委员会的组成 .....                                    | 11        |
| B. 工作方法 .....                                        | 12        |
| C. 权责 .....                                          | 16        |
| D. 在旷日持久、相互交织的危机背景下实施国际劳工标准和争取社会正义 .....             | 16        |
| <b>二. 关于履行与标准相关义务的情况 .....</b>                       | <b>25</b> |
| A. 关于已批准公约的报告(《章程》第 22 条和第 35 条) .....               | 25        |
| B. 专家委员会对关于已批准公约报告的审查 .....                          | 30        |
| C. 根据《章程》第 19 条提交的报告 .....                           | 45        |
| D. 向主管当局提交劳工大会通过的文书(《章程》第 19 条第 5 款、6 款和第 7 款) ..... | 46        |
| <b>总报告附录</b>                                         |           |
| 实施公约与建议书专家委员会的组成 .....                               | 51        |



## ► 读者按语

### 国际劳工组织监督机制概览

自国际劳工组织(劳工组织)于 1919 年成立以来,其权责就一直包括: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,劳工组织创立了国际上独一无二的监督机制。<sup>1</sup>

根据《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。

劳工组织运用现有的一些监督机制来审查成员国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),<sup>2</sup>又体现在基于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

劳工组织正是因其三方性结构而成为第一个直接接纳社会伙伴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 条提交的报告和材料必须送达具有代表性的雇主组织和工人组织。

在实践中,代表性的雇主组织和工人组织可以就其政府有关国际劳工标准实施报告提交其观察意见。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,任何雇主组织或工人组织均可直接向劳工局提交有关国际劳工标准实施情况的观察意见。然后,劳工局将把这些观察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观察意见之前作出答复。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 有关所有监督程序的详细信息,请参阅《关于国际劳工公约与建议书的程序手册》,国际劳工局,国际劳工标准司,日内瓦,2019 年。

<sup>2</sup> 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。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。在《1998 年宣言》修正后,理事会决定自 2024 年起对有关职业安全与卫生的基本公约采用三年周期(理事会文件 GB.346/INS/3/3)。

<sup>3</sup> 总报告,第127-136段。



## 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

在劳工组织成立之初，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体会议的框架内进行的。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，劳工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，劳工大会于 1926 年通过了一项决议，<sup>4</sup> 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”)，负责为劳工大会起草一份报告。这两个委员会已成为国际劳工组织常规监督体系的两大支柱。

## 实施公约与建议书专家委员会

### 组成

实施公约与建议书专家委员会(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专家委员会委员。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，以便让专家委员会能够获取不同法律、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。专家委员会第 79 届会议(2008 年 11 月至 12 月)决定选举产生一名主席，任期三年，可续任一次，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，<sup>5</sup> 专家委员会须审查下列事项：

- 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材料和报告；
- 根据《章程》第 35 条，成员国提交的有关采取措施的材料和报告。<sup>6</sup>

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《劳工组织章程》履行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。<sup>7</sup> 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观察意见或直接询问的形式。观察意见通常用于较为严重或长期未履行义务的案例。观察意见将在专家委员会年度报告中予以转载，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，而是直接转交

<sup>4</sup> 《国际劳工大会第八届会议记录》，1926 年，第一卷，附录七。

<sup>5</sup> 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。

<sup>6</sup> 第 35 条涵盖公约对非本部领土适用的情况。

<sup>7</sup> 总报告，第 33 段。



给有关政府并可上网查阅。<sup>8</sup> 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。<sup>9</sup> 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。

## 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))<sup>10</sup> 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：关于特定国家的观察意见**，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(大会委员会)是劳工大会的两个常设委员会之一，具有三方性质，因而由政府、雇主和工人代表组成。该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通常每年 6 月在劳工大会期间举行会议。按照《大会议事规则》第 10 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)。

<sup>8</sup> 总报告，第 106 段。观察意见和直接询问可通过 NORMLEX 数据库访问，网址为：[www.ilo.org/normes](http://www.ilo.org/normes)。

<sup>9</sup> 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。

<sup>10</sup> 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。





大会委员会须向劳工大会全体会议提交其报告。

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为政府、雇主和工人代表共同审查各国履行与标准相关义务的方式提供了一个机会。各国政府可详尽阐述原先向专家委员会提供的材料，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。大会委员会也审查严重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观察意见。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，<sup>11</sup> 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材料，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。

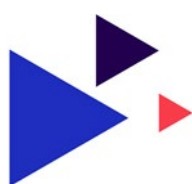
## 专家委员会与大会标准实施委员会

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致辞，并在对《普遍调查》报告讨论结束时发言。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。



<sup>11</sup> 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 110 届会议，2022 年，日内瓦。





# 第一部分. 总报告



## ► 一. 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、第 22 条和第 35 条提交的关于就公约和建议书所采取的行动的信息和报告。该委员会于 2022 年 11 月 28 日至 12 月 10 日<sup>1</sup>在日内瓦举行了第 93 届会议。会议采取混合模式，有 16 名委员现场参会，3 名专家在线参会。专家委员会谨向理事会呈交其报告。

### A. 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)、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)、何塞·埃雷拉·维加拉先生(哥伦比亚)、本尼迪克特·坎伊普先生(尼日利亚)、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)、卡隆·莫纳根女士(大不列颠及北爱尔兰联合王国)、桑狄尔·恩格伯先生(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)、阿姆比加·斯里尼瓦桑女士(马来西亚)、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. 委员会欢迎理事会在第 346 届会议上任命的三位新委员，即何塞·埃雷拉·维加拉先生(哥伦比亚)、本尼迪克特·坎伊普先生(尼日利亚)、阿姆比加·斯里尼瓦桑女士(马来西亚)。
4. 何塞·埃雷拉·维加拉教授拥有波哥大罗萨里奥大学劳动法和社会保障硕士学位，以及位于耶路撒冷(哥伦比亚)的拉丁美洲合作社和劳工研究中心的社区卫生和社会保障证书。他撰写了劳动法改革方面的文章。何塞·埃雷拉·维加拉教授在 2019 年至 2022 年期间担任伊比利亚美洲劳动法和社会保障学院副院长。1994 年至 2002 年，他担任哥伦比亚最高法院法官，包括担任院长(1996 年)和劳工法院院长(1999 年和 2002 年)。2014 年至 2019 年，他担任宪法法院联席法官，2003 年至 2022 年担任最高法院联席法官。
5. 坎伊普法官是尼日利亚国家劳资法院院长，他于 2000 年作为成员加入该法院，此后于 2006 年担任法官。他在若干判决中参照了劳工方面的国际最佳实践以及劳工组织公约。他拥有法学学士学位、商业法硕士学位(论文主题为公司税收)以及消费者保护法专业法学博士学位。坎伊普法官是若干研究所的研究员(包括尼日利亚法律研究所和尼日利亚税务特许研究所)，曾在尼日利亚的艾哈迈杜·贝洛大学(扎里亚)和贝努埃州立大学(马库尔迪)教授合同法、商法、侵权法、税法和消费者保护法。在 2000 年加入尼日利亚国家劳资法院之前，他是尼日利亚高级法律研究所(拉各斯)的高级研究员，并晋升为法学副教授。他的研究和著作横跨消费者保护法、商业法、税法和劳动法等领域。2006 年和 2010 年，他参与了促进颁布《2006 年国家劳资法院法》和第三次修改《1999 年尼日利亚宪法》的进程，并参与了目前仍在进行的劳动法全面改革，他与劳工组织在此背景下开展了合作。

<sup>1</sup> 理事会在第 344 届会议(2022 年 3 月)上决定将专家委员会年度会议的时间延长两周，在此期间进行远程准备工作(理事会文件 GB.344/LILS/4/Decision)。2022 年，远程准备工作的时间安排在 2022 年 11 月 14 日至 25 日。

2017 年, 他开展了关于统一西非国家经济共同体(西非经共体)劳动法的研究, 并担任审查报告草案的专家委员会成员。

6. 阿姆比加·斯里尼瓦桑拿督拥有埃克塞特大学的荣誉博士学位(2011 年), 她于 1979 年获得法学学士学位。2007 年至 2009 年, 她担任马来西亚律师协会主席, 2010 年至 2012 年担任律师协会权利委员会主席。她还于 2014 年至 2018 年担任国家人权协会主席。她目前是国际法学家委员会成员及其执行委员会候补成员。作为著名的人权倡导者, 斯里尼瓦桑拿督因其工作获得了若干国际奖项, 包括: 荣誉骑士勋章; 第四届英联邦法治奖; 联合国马来西亚人权和治理可持续发展目标贡献奖; 以及表彰她在妇女权利和宗教自由方面工作的国际妇女勇气奖。斯里尼瓦桑拿督在一系列民事、商业和公司诉讼事务中担任高级律师, 并在 2019 年被《亚太法律 500 强指南》评为争议解决方面的知名专家。
7. 在作出了这三项任命后, 委员会现由 19 名委员组成, 接近满员运行。一名委员(马苏斯卡雅女士)通知委员会, 她因个人原因不能参加今年的会议。
8. 今年, 格拉西拉·狄克逊·卡顿女士继续担任主席, 吾乡真一先生当选为报告员。
9. 委员会指出, 今年是其杰出委员之一朗热瓦先生最后一年担任委员会委员, 他已服务了 15 年。委员会还注意到, 两名委员——欧文斯女士和莫纳根女士在分别服务了 12 年和 9 年后, 因个人原因决定离开委员会。委员会对莫纳根女士、欧文斯女士和朗热瓦先生在长期为委员会服务的过程中卓越地履行职责表示高度赞赏, 并特别赞扬他们的技术专长、法律专业知识、独立性和道德水准。委员会还向欧文斯教授表示最深切的感谢, 感谢她在六年时间里(2014 年、2015 年、2016 年、2017 年、2020 年和 2021 年)出色地履行了报告员职责。

## B. 工作方法

10. 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, 向专家委员会提出适当建议, 以便使委员会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。今年, 以博恩德·瓦斯先生为主席的工作方法分委员会举行了其第 22 次会议。
11. 分委员会继续讨论了使其工作方法进一步现代化的可能性。它讨论了观察意见与直接询问之间的区别, 并从而决定同时提出观察意见和直接询问的情况下, 后者的案文可以简化。它还决定将紧急呼吁的作法扩大到三年或更长时间未提交报告的情况, 即使没有待处理的评论意见。这些紧急呼吁的清单见今年总报告第 91 段的配套表格。最后, 劳工局向分委员会简要介绍了在劳工组织规范行动(包括其监督机制)的进一步现代化背景下正在审议的某些倡议和试点项目。分委员会注意到理事会将在其第 349 届会议(2023 年 11 月)上讨论相关事项, 并期待这一讨论的结果。



## 情况通报会议和协作会议

### 与政府代表的情况通报会议

12. 在此前举行的第 92 届会议上,委员会积极考虑了大会委员会政府成员提出的要求,即考虑召开专家委员会与政府代表的会议的可能性。因此,在第 93 届会议期间组织了一次情况通报会议,邀请所有成员国参加。会上围绕政府代表就下列主题提出的问题进行了富有成果的交流:

- 如何提高进展案例的可见度;
- 如何改善与向其他联合国实体提供的报告之间的协同作用(特别是在人权机制的框架内),以便减轻政府在提交报告方面的负担和相关困难;
- 如何简化就类似公约提交的第 22 条报告,避免重复;
- 根据什么标准来确定在根据《劳工组织章程》第 23 条第 2 款提交供委员会审查的评论意见时,哪些组织可被视为雇主或工人组织;
- 除了从今年起将委员会的年度会议延长两周之外,在工作方法方面的任何改进措施;
- 专家委员会对结社自由委员会向其转交的案件所采取的后续行动。

### 与联合国的协作

13. 在去年的总报告中,委员会邀请联合国各条约机构共同思考以下问题:在重新定位的联合国发展系统和联合国秘书长“人权行动呼吁”倡议背景下,如何利用每个机构各自不同的权责,加强协同作用和互补性。委员会高兴地注意到,这一呼吁得到积极响应,促成了与七个人权条约机构主席或副主席的交流,这些机构是经济、社会和文化权利委员会、儿童权利委员会、移民工人及其家庭成员权利委员会、消除对妇女歧视委员会、禁止酷刑委员会、强迫失踪问题委员会和防范酷刑小组委员会。围绕以下中心议题展开了讨论:当今世界面临的由多重相互交织的危机带来的挑战,以及联合国秘书长的人权行动呼吁和重新定位的联合国发展系统提供的行动机遇。许多与会者表示希望开展更密切的对话和定期交流,以便在未来通过发表联合声明和交流分析成果来形成协同作用。他们还同意发表一份联合声明,纪念联合国秘书长人权行动呼吁三周年。该联合声明将作为委员会报告的增编于 2023 年 2 月 24 日发布。

### 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与了国际劳工大会第 110 届会议大会标准实施委员会的一般性讨论,该届大会是在新冠疫情持续且各种危机交织的背景下于 2022 年 5 月至 6 月召开的,会议采取了混合模式。另外,结社自由委员会主席被再次邀请在大会委员会发言,介绍该委员会的年度报告。



15. 专家委员会主席邀请雇主副主席(索尼娅·里根伯格女士)和工人副主席(马克·利曼斯先生)在专家委员会本届会议期间参加一次特别会议。两位副主席接受了这一邀请。会上就共同关心的问题深入地相互交换了意见。
16. 专家委员会主席邀请两位副主席共同思考如何以相辅相成的方式开展工作, 确保大会委员会每年通过的有关所审议案例的结论得到遵守。两位副主席参加的特别会议可以作为一个论坛, 就这方面的重要问题进行交流, 提高监督制度的效力。
17. 雇主副主席强调指出, 两位副主席参加的特别会议是一项惯例, 对促进两个委员会之间的合作及标准监督的更大、更持久的积极影响至关重要。她认为应寻找更多机会, 就具体事项进行更深入交流, 并欢迎就有效和权威性监督的重要性进行交流。她补充说, 雇主完全支持这一目标, 即通过有效监督, 推动广泛和有效实施国际劳工标准, 并期待着讨论如何在这一框架内与专家委员会开展建设性合作。
18. 雇主副主席还指出, 全球三方共识是《百年宣言》应成为推动从新冠疫情中实现可持续复苏的关键框架, 应对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。在新任总干事高度重视监督体系现代化的背景下, 至关重要的是, 所有各方都应充分理解三方成员基于本国国情的需求, 为三方成员在国家层面法律和实践中实施国际劳工标准提供切实有效的指导。广泛和有效实施国际劳工标准的关键是在国家和全球层面促进社会对话和三方机制。
19. 她注意到报告的提交率较低而评论意见很多, 呼吁找到切实可行的方法, 以便在国家一级产生更大影响, 产生更具建设性的结果, 使监督系统现代化, 并确保更有效的监督, 同时强调所有相关行动方公开对话和密切合作的重要性。她认为, 专家委员会必须确保其所做评估切合当前情况, 敏锐注意到三方成员的意见, 善于接纳在大会委员会所作的发言、雇主组织和工人组织根据《劳工组织章程》第 23 条第 2 款提出的观察意见以及理事会的讨论。
20. 她强调, 专家委员会应特别注意不要创造公约案文中并未体现的新的义务。她提到罢工权, 指出这是一个明显的例子, 体现了劳资关系的多样性如何在国家层面生成了各种各样的规则和作法, 很难在国际层面将这些规则和作法标准化。她认为, 尽管如此, 专家委员会仍自行就这一问题制定了详细规则, 这无视了劳工组织标准制订权限和程序。她表示, 试图通过启动第 37 条程序来处理这些详细规则的权威性, 这无异于对劳工组织及其监督体系的指控。她认为, 应由劳工组织标准体系自身来迎接这一挑战。大会委员会设法找到了关于罢工权的权宜之计, 三方成员的当务之急是认真思考它们在这一问题上的标准制订权限, 在一个三方进程中找到能够平衡不同利益的解决方案。劳工局应积极促进在对话基础形成对于这一关键问题的长久出路的理解。
21. 她补充说, 专家委员会还应避免限制公约案文提供的灵活性, 并提到雇主组以前根据第 98 号公约第 4 条提出的关于促进集体谈判权利的意见。她呼吁专家委员会充分尊重第 98 号公约第 4 条提供的灵活性以及集体谈判的自由和自愿性质, 以便让成员国找到符合国情和需求的方法来实施该公约。
22. 雇主副主席还呼吁专家委员会重点关注面向非正规经济中广大劳动力的标准实施, 并在其评估中考虑到可持续企业的需求, 特别是在从新冠疫情中复苏的背景下。她重申了一些旨在改进委员会报告的内容和形式的建议: (一)在提出评论意见时严格忠于相关公约的规定; (二)避免根据仅提供非约束性指导的建议书提出要求; (三)澄清观察意见和直接询问之间的区别, 因为后者不在大会标准实





施委员会中予以讨论，或者取消直接询问，考虑以其他方式要求政府提供信息；(四)澄清双脚注案例的标准；(五)对选择提请大会委员会注意的案例(双脚注案例)作出解释；(六)在确定此类案例时考虑到区域平衡。关于委员会报告的形式，她提到在评论意见的表述、长度和内容方面还有改进余地，建议在网上公布政府提交的报告和根据第 23 条提出的评论意见。此外，应该给与取得进展的案例更高可见度。

23. 她最后强调，在这两个机构形成一致建议的情况下，它们能够相辅相成，从而促成在国家一级更快、更好、更可持续地遵守标准。这两个机构应继续努力沿着这一方向前进，迈向有效和权威性的监督体系。她欢迎将来有机会就具体主题进行更深入交流。
24. 工人副主席(利曼斯先生)欢迎关于共同思考如何加强大会委员会结论后续行动的邀请。他指出，专家委员会是监督体系的核心，各方都应尊重其独立性、公正性和专业性，这是委员会权威和公信力的基石。他强调，大会委员会无权掌控专家委员会的工作。独立性还意味着专家委员会拥有充分的自主权来选择其工作方法，因为这些方法的可预见性是其道德权威和说服力的基础。
25. 他认为，在不提出要求或施加任何压力的情况下，随时可以在对话和相互学习的框架内通过询问澄清情况，以期就以下问题形成共同理解：对实施情况及取得或缺乏进展的监督如何导致选择，例如，直接询问而不是观察意见，或选择一个案例而不是另一个案例作为双脚注案例，同时认识到这不是一门精确的科学。
26. 工人副主席强调，在大会委员会中对一些问题表达了不同的意见，这并不意味着大会委员会整体上和专家委员会存在意见分歧。事实上，没有意见分歧。对第 87 号公约罢工权方面规定的解释问题可通过《劳工组织章程》第 37 条所述程序予以处理。他指出，雇主副主席同时还在大会委员会和本次会议上对第 98 号公约的解释提出了关切。他忆及，专家委员会 90 多年来一直在履行其权责，指导成员国并确保法律确定性，对其在国际监督体系中的作用和职能具有明确和具体的愿景。将单个小组有关国际劳工标准的解释的观点强加给专家委员会，这是不可接受的。
27. 关于雇主副主席反复提到的可持续企业，他认为对于满足雇主的要求存在两个主要障碍。首先，专家委员会的任务是监督成员国所加入的文书的实施情况。这些文书涉及工人的权利，而不是企业的可持续性。第二，没有普遍接受的可持续企业的定义。虽然在国际劳工大会上讨论这一主题是有益的，但与专家委员会的交流不是讨论这一问题的适当场所。
28. 工人副主席欢迎专家委员会与联合国人权条约机构的倡议和对话，这十分重要，有助于将劳工组织的权责摆放在与联合国系统内其他实体的权责相近的位置。他还询问如何使普遍调查在劳工组织内外更加为人所知，包括通过情况介绍和传播信息。关于作为今年普遍调查主题的性别平等问题，他强调在工作场所性别层面对于实现更具包容性社会的重要性。
29. 他还欢迎专家委员会的有效和权威监督以及在以下方面给予的指导：国际劳工标准对在全球行动呼吁框架下克服新冠危机所发挥的作用，包括在海事劳工方面。这场危机对国际劳工标准的实施产生了特别大的影响，需要持续进行监督。
30. 专家委员会欢迎两位副主席关于承认两个委员会的独立性和互补作用以及通过持续互动建立共识的重要性的评论。关于其工作方法，委员会请两位副主席确信它正在听取三方成员的意见，并为在监



督体系的持续现代化方面发挥积极作用做好了充分准备。对于观察意见和直接询问之间的某些区别的关切得到了非常认真的对待。委员会不会为了变革而变革，而是愿意在持续的可靠性、可预见性和透明度标准的基础上取得进展。在注重改善和深化与各国政府和社会伙伴的建设性对话的同时，委员会也愿意改善与更广泛公众的外联。

31. 委员会还提到了它与联合国人权条约机构的关系，因为自劳工组织在一百多年前成立以来，劳工标准一直是人权文书的前驱，为经济发展制定了规则，使经济发展能够与社会正义及全球和平齐头并进。当人权在《世界人权宣言》中得到宣示并在《1945 年联合国宪章》中得到确立时，国际劳工标准成为这一框架不可分割的一部分，一个新时代由此开启。专家委员会的工作与人权条约机构的工作相呼应，最终目的都是促进对国际义务的尊重。在这方面工作中存在很高的互补性，因此在每个实体各自的权责内需保持一致性。另外还希望通过增强协同作用，为更高的一致性开辟空间。专家委员会邀请各人权条约机构的主席进行了富有成效的交流，为更密切合作开辟了道路，最终加强了劳工组织监督机制的影响。
32. 委员会还提到在今年题为“实现工作中的性别平等”<sup>2</sup>的普遍调查中采取的改进措施，该普遍调查涉及同一政策问题的不同方面，即如何促进男女在工作中的机会均等和待遇平等以及实现性别平等这一基本原则。委员会特别提及了使用超链接、提高结论的可见度以及通过普遍调查关注所有成员国的可能性。委员会表示希望今年的普遍调查将提请关注性别平等的根本重要性并达到三方成员的期望。

## C. 权责

33. 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，其成员由国际劳工组织理事会委派。它由法律专家组成，负责审查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 实践中实施公约情况进行不偏不倚的技术性分析，同时认识到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、独立性以及基于与政府开展持续性对话并兼顾由雇主组织和工人组织提供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。

## D. 在旷日持久、相互交织的危机背景下实施国际劳工标准和争取社会正义

### 从新冠疫情到旷日持久、相互交织的危机

34. 在过去一年里，新冠疫情和随之而来的就业危机依然严峻，而气候变化、武装冲突、通货膨胀、能源和粮食短缺又引发了一系列危机。这些旷日持久、相互交织的危机加剧了国家之间和国家内部既

<sup>2</sup> 报告三(B 部分)，国际劳工大会第 111 届会议，日内瓦，2023 年。





有的高度不平等，考验着 2030 年议程以及国际社会关于实现包容性和可持续增长、充分、生产性和自由选择的就业以及人人享有体面劳动、不让任何人掉队承诺的可信度。<sup>3</sup> 旷日持久、相互交织的危机不仅影响着经济复苏，也影响着社会凝聚力、和平、稳定和地球上的生命。

## 争取社会正义

35. 委员会欢迎劳工组织总干事发起全球社会正义联盟倡议，该联盟的基础是人权和国际劳工标准中所确立的并通过包容性社会对话促进的普遍价值观，其核心是减少不平等的议程。它指出，这一倡议符合联合国秘书长提出的《我们的共同议程》，该议程认为当今世界在政治、经济、社会和环境方面日益扩大的鸿沟是削弱团结和互信价值观的主要原因，呼吁重续政府及民众之间以及社会内部的社会契约。
36. 委员会回顾了《劳工组织章程》，其中规定“只有以社会正义为基础，才能建立世界持久和平”。委员会指出，只有通过尊重劳工权利和更广泛地实现人权，才能维护社会正义，以期采取以人为本、包容性和持久的方式应对当今多重相互交织的危机，不让任何人掉队。<sup>4</sup>
37. 委员会认识到处于弱势状况的人往往是那些受危机、冲突和灾害影响最大的人，特别是儿童和青年、妇女、年长者、移民工人、在非正规经济部门工作的人、土著人民、残疾人和那些容易受到交叉歧视的人。正是在困难时期，最弱势群体需要他们的权利得到保障，他们的声音得到倾听。委员会强调，在旷日持久、相互交织的危机时期，迫切需要借助劳工组织基本公约和治理公约以及致力于在遭受压力的全球经济中建立公平竞争环境的各种技术标准中所表达的共同价值观，建立新的社会契约。

## 相互交织的危机对国际劳工标准实施的影响

38. 在 2020 年关于危机时期国际劳工标准实施的声明中，委员会强调了在危机时期应当适用的行政权力限制。<sup>5</sup> 委员会越来越关注劳工组织成员国在公民自由、基本权利和法治方面日益扩大的差异。
39. 委员会适当注意到理事会第 344 届会议通过的决议，<sup>6</sup> 理事会在该决议中再次敦促俄罗斯联邦履行其在批准劳工组织以下各项公约之后承担的所有义务，包括：经修正的《2006 年海事劳工公约》，特别是关于海员遣返和获得医疗保健方面的规定；《1960 年辐射防护公约》(第 115 号)，关于工人在工作过程中受到电离辐射方面的规定；以及《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)及其《2014 年议定书》。它还注意到理事会鼓励劳工组织总干事继续监测并采取适当措施，保障包括核电站工人在内的工人的劳动权利，支持包括目前暂时由俄罗斯联邦控制地区在内的乌克兰企业的可持续性。<sup>7</sup>

<sup>3</sup> 关于不平等和劳动世界的决议，国际劳工大会第 110 届会议，2021 年 12 月，第 16 段，及其后续行动(理事会文件 GB.346/INS/5，理事会第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)。

<sup>4</sup> 《2017 年面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)。

<sup>5</sup> 在危机时期实施国际劳工标准：在新冠疫情背景下国际劳工标准及有效权威监督的重要性，报告三(A)，国际劳工大会第 109 届会议，日内瓦，2021 年，第 51 段。

<sup>6</sup> 理事会文件 GB.344/Resolution，理事会第 344 届会议(2022 年 3 月)；理事会文件 GB.346/INS/14，理事会第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)。

<sup>7</sup> 理事会文件 GB.346/INS/14/Decision，理事会第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)。



委员会承诺在其权责框架内就这项决议采取后续行动。它指出，必须在所有方面和任何时候都遵守因自由批准的标准而产生的义务，并表示希望本着所有标准所设想的合作精神来这样做的条件将很快得到恢复。

## 结社自由和集体谈判

40. 作为行使工作中的基本权利、促成更公平财富分配的保障性权利，结社自由和集体谈判在世界各地面临着重大挑战，与此同时，《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)和《1949 年组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)的批准数量仍然低于在 1998 年被宣布为基本公约的其他六项公约。
41. 委员会适当注意到大会标准实施委员会报告中插入了关于白俄罗斯持续不执行第 87 号公约的两个特别段落，<sup>8</sup> 提请国际劳工大会关注违反公约行为的严重性，并呼吁理事会审议《劳工组织章程》第 33 条规定的针对不执行调查委员会建议而采取的措施。委员会注意到理事会<sup>9</sup> 将在 2023 年 3 月(第 347 届会议)审议根据《劳工组织章程》第 33 条采取措施，以确保白俄罗斯政府遵守调查委员会的建议，特别是考虑到专家委员会在本届会议上对该事项的审查。委员会还注意到国际劳工大会第 111 届会议(2023 年)将进一步审议这一事项。<sup>10</sup>
42. 此外，委员会适当注意到，理事会第 344 届和第 345 届会议(2022 年 3 月和 6 月)决定根据《劳工组织章程》第 26 条，就在缅甸实施第 29 号和第 87 号公约设立一个调查委员会并任命了委员。委员会随时准备对调查委员会的报告和建议采取适当后续行动。
43. 更广泛而言，在危机时期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，该声明指出危机局势“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。<sup>11</sup> 委员会一贯认为，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。<sup>12</sup>
44. 委员会注意到，正如《2022 年社会对话旗舰报告》<sup>13</sup> 所示，在新冠大流行期间，集体谈判在确保体面劳动、保障机会均等和待遇平等、减少工资不平等和稳定劳动关系方面发挥了重要作用。《2022-2023 年全球工资报告》确认集体谈判有助于在危机期间实现适当的工资调整。<sup>14</sup>



<sup>8</sup> 第 4A 和 4B 号会议记录，国际劳工大会第 110 届会议，2022 年。

<sup>9</sup> 理事会文件 GB.346/INS/14/Decision，理事会第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)。

<sup>10</sup> 理事会文件 GB.345/INS/3/Decision，理事会第 345 届会议(2022 年 6 月)。

<sup>11</sup> 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。

<sup>12</sup> 《结社自由委员会决定汇编》，劳工组织，日内瓦，2018 年，第 1437 段和第 1546 段。

<sup>13</sup> 《2022 年社会对话报告：促进包容性、可持续和有韧性的复苏》，劳工组织，日内瓦，2022 年，第 15 页。

<sup>14</sup> 《2022-2023 年全球工资报告：新冠疫情以及通货膨胀对工资和购买力的影响》，劳工组织，日内瓦，2022 年，第 116 页。

45. 委员会强调了集体谈判的关键作用，它是一种独特的赋权工具，确保社会伙伴能够积极参与制订包容性和有针对性的方案，解决危机时期面临的问题。在这方面，委员会注意到《2022 年社会对话旗舰报告》着重指出各国集体谈判覆盖水平非常不平衡，并强调必须创造条件，促进在劳工组织各成员国更广泛地享有这一基本权利。

## 职业安全与卫生

46. 委员会欢迎国际劳工大会第 110 届会议(2022 年)作出的历史性决定，将安全和工作环境纳入工作中的基本原则和权利框架，为此修正了《1998 年工作中的基本原则和权利宣言》，宣布新增两个基本公约，即《1981 年职业安全与卫生公约》(第 155 号)和《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)。在新冠大流行之后，在联合国大会通过一项承认清洁、卫生和可持续的环境是一项普遍人权的决议前夕，最近对《1998 年宣言》的修正确认劳工组织具有指导其三方成员应对我们时代的决定性挑战的规范性指南针。将安全和工作环境纳入工作中的基本原则和权利框架再次确认了劳工权利是人权。
47. 委员会注意到 2022 年这些基本公约有三项新的批准书，还有许多国家表示有兴趣在不久的将来批准这些标准。委员会欢迎在执行第 155 号和第 187 号公约方面取得的显著进展，包括经与社会伙伴协商通过国家职业安全与卫生(OSH)政策，实施减少职业事故的国家职业安全与卫生计划，以及采取明显步骤加强职业安全与卫生立法。与此同时，在执行与石棉、重大危险源和辐射有关的职业安全与卫生技术公约方面也出现了重要的立法进展。
48. 尽管出现了这些积极的发展，在执行这些基本公约方面的挑战仍然存在，且因旷日持久的危机而加剧，一些国家报告了以下情况：职业事故和疾病增多，国家三方职业安全与卫生协商机构不活跃，以及关于对行使其基本权利，举报职业安全与卫生问题的工人进行报复的指控。

## 童工劳动与强迫劳动

49. 委员会关切地注意到，由于弱势群体，特别是儿童，近年来遭受旷日持久危机及各种自然和人为冲击的影响，与童工劳动的斗争出现逆转。它欢迎 2022 年 5 月举行的第五届全球消除童工劳动大会(首次在非洲举行该会议)通过的《德班行动呼吁》，与其他各方一道呼吁迅速加快在消除童工劳动方面的进展。
50. 同样，委员会对 2022 年 9 月发布的最新《现代奴役全球估计》报告中的情况<sup>15</sup>感到震惊，该报告指出，2021 年有 2,800 万人处于强迫劳动，另有 2,200 万妇女和女童陷入强迫婚姻。根据《全球估计》中首次发布的数据，由国家强加的强迫劳动占强迫劳动估计数的 14%。该报告显示，处于现代奴役的人口在过去五年中出现了令人不安的增加，2021 年估计比 2016 年增加了 1,000 万人，尽管关于强迫劳动和童工劳动的基本公约的批准率很高，仍然出现了这种情况。

<sup>15</sup> 《现代奴役全球估计：强迫劳动和强迫婚姻》，国际劳工组织，2017 年，日内瓦。



## 平等与不歧视

51. 委员会感到关切的是，性别不平等仍然持续和普遍存在，这表现在男女薪酬差距以及普遍存在的纵向和横向职业隔离。正如今年关于实现工作中性别平等的普遍调查所强调的，在更广泛的不平等背景下，无法实现男女在工作中的完全平等。性别平等是体面劳动和社会正义的一个基本组成部分，立足于基于权利和经济效率的方法，以实现可持续和包容性发展。如普遍调查所示，新冠危机加剧了先前存在的性别不平等，逆转了先前的成果，因为许多女孩和妇女被迫离开教育、培训和劳动力市场，以便承担大部分无偿照护和家政工作的负担。妇女在受冲击最严重的服务行业(包括非正规有偿照护经济和家政工作)所占比例仍然过高。这些情况阻碍了若干标准的实施，包括《1951 年同酬公约》(第 100 号)和《1958 年(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)，同时也对经济复苏产生了负面影响。
52. 当多种歧视理由交织时，不平等更加明显。例如，女性移民家政工人以及土著妇女、少数群体中的妇女成员和残疾妇女受到的打击尤其严重。更广泛而言，旷日持久、相互交织的危机对那些容易遭受基于多种或交织理由(包括种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统或社会出身)的歧视的人产生了不成比例的影响，第 111 号公约和其他劳工组织文书(包括第 159 号公约和《2010 年艾滋病建议书》(第 200 号))以及相关人权条约涵盖了这些理由。<sup>16</sup>
53. 委员会重申了其最近一份报告(2022 年)所表达的关切，即“在反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议召开二十年之后，非洲人后裔、少数群体、土著人民、移民、难民和流离失所者继续面临污名化、歧视和暴力。正如《联合国秘书长人权行动呼吁》和《联合国共同议程》所建议的那样，要扭转他们的脆弱性和边缘化状况(在不同歧视理由交织的情况下尤甚)，需特别重视废除所有歧视性法律，包括导致就业和职业歧视的法律。”<sup>17</sup>
54. 新冠疫情还导致暴力和骚扰(包括基于性别的暴力和骚扰)令人担忧地增加。在这方面，委员会欢迎在《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)这一重要公约生效后，在本届会议上开始审查关于该公约实施情况的首次报告。

## 就业政策

55. 新冠疫情和随后的就业危机对世界各地的经济和就业产生了毁灭性影响，尽管不同区域、国家和经济部门之间的情况存在显著差异。此外，由于妇女和男子在劳动力市场上的不同地位和家庭责任的分配，这场危机对妇女和男子产生了不同的影响。属于已经易于遭受社会经济冲击的弱势群体的人员由于多种因素而受到最严重的打击。首先，这些工人更有可能集中在受疫情影响最大的经济部门(如照护经济和更广泛的服务部门)的低收入岗位。第二，他们更有可能处于非正规和不稳定就业，经常从事非全日制工作、临时工作或散工，这使他们极易失业。
56. 新冠危机对非正规经济中的 20 亿工人而言尤其具有毁灭性，这些工人占全球劳动力的 60%以上，生活贫困可能性是正规就业工人的两倍。鉴于其不稳定的状况，这些工人往往无法获得与就业相关

<sup>16</sup> 理事会文件 GB.346/INS/5，第 8 段和第 9 段，理事会第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)。

<sup>17</sup> 报告三，国际劳工大会第 110 届会议，2022 年，总报告，第 35 段。





联的待遇，如医疗和失业保险、残疾待遇和社会保障。非正规经济中的工人面临最严重的体面劳动赤字，包括更高的职业安全与卫生风险以及在结社自由和有效承认集体谈判权方面的障碍。<sup>18</sup>

57. 委员会指出，制定和实施新一代的全面、促进性别平等、包容性、基于实证并考虑到国际劳工标准原则的就业政策和计划有助于确保从危机中实现可持续且富有就业机会的复苏。<sup>19</sup> 创造或恢复有利于可持续企业，特别是中小微型企业的环境，这也是刺激就业、创收、创业和社会经济复苏的一个关键因素。
58. 委员会希望强调，所有工人，不论就业状况或经济活动部门，都属于国际劳工标准的范围，除非他们被明确排除在外。
59. 在这方面，委员会欢迎理事会决定制订供其 2023 年 3 月会议审议的劳工组织供应链体面劳动战略，并呼吁加强监督机制工作与劳工组织技术援助和研究工作之间的联系和信息交流，以便在供应链领域行动方面真正受益于劳工组织的独有特征，包括国际劳工标准和《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》。<sup>20</sup>

## 社会保护

60. 在过去几年中，社会保护的根作用得到了重申，它是减轻危机影响和促进公正过渡(包括向环境可持续的经济过渡)战略的核心，旨在确保所有社会成员在需要时都能获得收入保护和医疗保健，特别是最弱势者。社会保护监测显示，由于最近的各种危机，社会保护措施显著扩展(至少在那些具有采取这些措施的财政空间的国家)，委员会在单独评论意见中对此予以肯定。然而，委员会感到关切的是，最近的生活费用危机可能标志着这一趋势的逆转，因为它可能会在最需要支持的时候影响到提供支持的财政空间。此外，委员会感到关切的是，在危机相互交织的情况下，粮食、燃料和药品的短缺阻碍了人们获得基本商品和服务以及基本医疗保健。
61. 在此背景下，委员会欢迎劳工组织发起批准《1952 年社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)和其他切合当前情况的社会保障公约的运动，该运动旨在进一步实施这些标准，它们是在全球层面实现全民社会保护的核心。
62. 委员会还注意到，今年题为“实现工作中的性别平等”的普遍调查还涵盖了所审查的劳工组织标准呼吁采取的各种社会保护措施，它们的目的是在工作场所实现真正和有意义的男女平等，其中特别包括成员国所采取的确保对有家庭责任工人的保护措施和生育保护措施。
63. 委员会欢迎理事会决定<sup>21</sup>在 2024 年对选定社会保障文书进行普遍调查，重点是工伤津贴，包括农业工人的工伤津贴。委员会还欢迎理事会同时邀请成员国提供关于从法律和实践上实施第 102 号公

<sup>18</sup> 理事会文件 GB.346/INS/5，第 9 和第 17 段，理事会第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)。

<sup>19</sup> 2020 年关于在变化的环境中促进就业和体面劳动的普遍调查；和 2021 年增编，报告三(B 部分)，国际劳工大会第 109 届会议，2021 年；实施公约与建议书专家委员会在其第 91 届会议(2020 年 11 月至 12 月)上通过的关于《1964 年就业政策公约》(第 122 号)实施情况的一般性观察意见。

<sup>20</sup> 理事会文件 GB.346/INS/6(Rev.1)，理事会第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)。

<sup>21</sup> 理事会文件 GB.346/LILS/2/Decision，理事会第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)。



约(第六部分)和第 121 号公约有关农业工人工伤津贴的规定的情况,并将在 2025 年普遍调查的框架内审议这一问题。最后,鉴于农业工人社会保护与气候变化、生物多样性丧失及污染所造成的三重地球危机之间存在不可否认的联系,委员会注意到即将在第 111 届国际劳工大会(2023 年)上举行的关于向零碳经济公正过渡的一般性讨论,并期待其结果。

64. 在此背景下,委员会注意到联合国秘书长 2021 年委托劳工组织领导的“[促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器](#)”倡议,这一倡议可能成为在全球社会正义联盟下促进全民社会保护的核心计划途径之一。

## 工作条件

65. 关于工作时间问题,委员会感到关切的是,其 [2018 年关于工作时间文书的普遍调查](#)中所发现的问题持续存在,并且在过去五年中,在旷日持久、相互交织的危机的影响下有所恶化。委员会注意到,在一些国家,疫情期间实行了灵活的工作时间安排,但没有对每周和每天的总工作时间规定明确的法定限制,也没有具体规定在什么情况下算作加班。这种灵活的工作时间安排包括参照期长达一年的平均工作时间制度和非常高的每日工作时间上限。这些安排可能会导致很长的工作时间,这对身心健康以及工作与生活平衡都是有害的。委员会感到关切的是,一些国家对每周休息日期间工作不予补休的现象也很普遍。此外,还报告了一些做法,如在新冠疫情期间不支付加班费以及实行长期强制性年假,这些年假随后从下一年的带薪年假中扣除。
66. 委员会注意到,据《2022-2023 年全球工资报告》估计,工薪阶层由于新冠危机而遭受的平均损失为 6 周工资。报告还指出,自 20 世纪 80 年代初以来,工资和生产率之间的差距越来越大,因为几个大型发达经济体的平均工资增长落后于平均劳动生产率增长。在有数据可查的 52 个高收入国家中,自 2000 年以来实际工资增长一直低于生产率增长,其差距在 2022 年达到最大值:在旷日持久、相互交织的危机背景下,生产率增长比工资增长高出 12.6 个百分点。通货膨胀和生活成本上升导致许多国家实际工资增长下降到负数,对低收入群体的打击尤其严重。该报告警告说,如果不采取适当的政策应对措施,在不久的将来,工人及其家庭的实际收入可能会急剧流失,不平等加剧,从而威胁到经济复苏,并可能引发进一步的社会动荡。在此背景下,委员会强调必须建立强有力的确定最低工资的框架,以便按照《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号)的规定与社会伙伴进行有效协商,并按照《1949 年保护工资公约》(第 95 号)的规定确保及时全额支付工资,以便在危机时期维持收入。

## 劳动行政管理

67. 在新冠疫情期间,劳动行政管理在确保劳工事务的有效治理方面的重要性变得尤为明显。劳动行政管理在应对劳动世界不平等和创建有利法律和政策框架,通过体面劳动实现社会正义方面发挥着核心作用。
68. 在这方面,委员会欢迎理事会于 2021 年 11 月决定<sup>22</sup>就《1978 年劳动行政管理公约》(第 150 号)和《1978 年劳动行政管理建议书》(第 158 号)进行一次普查,并请各国政府、雇主和工人组织为普

<sup>22</sup> 理事文件 GB.343/LILS/2/Decision, 理事会第 343 届会议(2021 年 11 月)。



查的准备工作提供信息。普查将提供一个机会，全面概述新冠危机对世界各国劳动行政管理制度的影响，并说明这些制度在经与社会伙伴协商，管理危机即时应对措施以及规划和实施长期复苏方面发挥的核心作用。委员会还注意到，劳动行政管理方面的普查将是《全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现以人为本的复苏》的具体后续行动，也提供了一个机会，评估和帮助加强公共行政管理部以及雇主和工人组织参加社会对话的能力，社会对话是制定和实施区域、国家、产业和地方复苏战略、政策和计划的手段。

## 劳动监察

69. 作为劳动行政管理的一个核心职能，劳动监察制度在执行国家劳动政策、向雇主和工人提供有关适用的劳动立法的信息和建议以及确保立法的执行方面发挥着重要作用。新冠大流行提高了有关遵守劳动法(包括职业安全与卫生标准)对实现体面劳动的重要性的认识。然而，在许多情况下，削减公共开支的政策影响了分配给劳动监察部门的资源。今年委员会注意到，一些国家劳动监察人员的数量及分配给劳动监察机构的物质手段都有所减少。一些国家对公共开支的限制影响了劳动监察员的服务条件，导致监察员的临时任命或确保他们就业稳定性的法规被推迟通过。
70. 此外，委员会注意到，虽然大流行期间采取的对实地走访的限制大多已被取消，但在某些情况下，这些限制造成了投诉的积压和审查的延误。另一方面，由于亲身走访工作场所的能力受到限制，信息技术工具的使用有所增加，大大提高了监察部门收集、分析和公布数据的能力。
71. 委员会还注意到劳动监察员面临的确保在不断变化的劳动世界中执行法律规定的挑战。工作不安全感上升、工作压力增加、工作中遭受骚扰和暴力的风险加大、非正规经济增长以及移民模式变化是劳动监察员在履行职责时面临的一些问题。
72. 委员会重申，劳动监察是一项重要的公共职能，对于促进和实施体面劳动条件及尊重工作中的基本原则和权利起着核心作用，从而为社会凝聚力作出重大贡献。劳动监察部门在确保尊重法治和人人平等诉诸司法方面发挥着重要作用。

## 海员和渔民

73. 委员会深为关切地注意到世界各国政府为遏制新冠疫情蔓延采取的措施对经修正的《2006 年海事劳工公约》和《2007 年渔业工作公约》(第 188 号)所载的海员和渔民权利保护带来的挑战和影响。由于若干此类限制措施继续危及海员上岸休假和获得医疗保健的权利，委员会继续要求批约国确保取消任何剩余限制措施，保证完全遵守《2006 年海事劳工公约》。在这方面，委员会指出，正是在危机时刻，《2006 年海事劳工公约》的保护性覆盖范围显示出充分意义，需极为严格地加以实施。因为该公约仅包含保护海员权利的最低标准，所以更应该这样做。
74. 在这方面，委员会赞赏劳工局在疫情期间为支持海运业所做的一切努力，正如[劳工组织疫情对策高级别独立评估](#)的结论所承认和体现的。<sup>23</sup> 该评估着重指出，劳工组织与三方伙伴和联合国机构合作采取的旨在加强国际劳工标准的干预措施对海员的近期和长期保护产生了重大影响。报告回顾说，

<sup>23</sup> 劳工组织，劳工组织新冠疫情对策高级别独立评估(2020-2022 年)，日内瓦，2022 年，表 8，第 107 页和 108 页(仅英文版)。



海员的状况是委员会 2020 年 12 月会议的一项一般性观察意见的重点，该意见强烈指出成员国剥夺海员获得医疗护理的权利和上岸权利的作法违反了它们的义务。该一般性观察意见受到了业界欢迎，并被媒体广泛引用。委员会注意到，接受采访的《2006 年海事劳工公约》三方专门委员会利益攸关方一致感到印象深刻的是劳工组织如何迅速灵活地应对突发需求，包括通过调整国际劳工标准的监督机制、召集协商进程以及应社会伙伴要求直接开展国际调解工作。

75. 自 2022 年 2 月 24 日开始的乌克兰当前局势给海员带来了新的严峻形势。委员会注意到在危机开始 10 个月后，有 65 艘悬挂 20 多个国家国旗的船只(船上约有 315 名海员)仍滞留在乌克兰港口，无法安全离开。根据“黑海粮食倡议”在船上工作的海员为了避免饥荒和稳定粮食价格，冒着生命危险航行在布雷水域。专家委员会对他们的勇气表示赞赏，并强调保护《2006 年海事劳工公约》中规定的海员权利极其重要。

## 展望未来：充满希望的讯息

76. 发起全球社会正义联盟给在危机时期面临严峻现实的妇女和男子带来了希望。委员会将重点关注那些有可能掉队的人，继续监测国际劳工标准实施方面的发展，以便在这一背景下防止和减轻在充分尊重劳工权利方面的倒退。劳工组织的监督机制公正地监测履行国际承诺的情况，确保问责制，并在社会伙伴的意见的帮助下评估进展情况，通过这一机制提供的指导对于所有正在面临或预计面临各种各样相互交织的危机的国家而言至关重要。
77. 最弱势者不仅包括各国国内的人口群体，还包括最不发达国家等。委员会欢迎劳工组织通过全球社会正义联盟来参与更强有力的多边协调与合作的战略，其中包括与国际金融机构和其他相关组织的合作。它呼吁国际社会团结一致，将以尊重作为人权的劳工权利为坚实基础的贸易关系、投资激励措施和发展伙伴关系置于促进复苏和共同繁荣的政策的核心，尤其是对最不发达国家而言。它回顾指出，正如委员会在 2020 年报告中所强调的，在新冠疫情背景下“应尽一切努力防止劳动条件螺旋式下滑，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。”<sup>24</sup>
78. 委员会相信，通过全球社会正义联盟追求新的社会契约的征途将依靠国际劳工标准及其监督，将其作为摆脱旷日持久、相互交织的危机并在开放的全球经济中实现可持续发展的指南针。它表示强烈希望该联盟将动员广泛的伙伴关系，在国家层面切实取得有效行使劳工权利的进展。委员会相信通过对国际劳工标准实施情况的定期监督，它将能够在不久的将来看到这种进展。



<sup>24</sup> 报告三(A 部分)，国际劳工大会第 109 届会议，2021 年，总报告，第 49 段。

## ► 二. 关于履行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)

79. 委员会的首要任务包括审查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

80. 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。
81. 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。在所有其他情况下,要求定期提交简化报告。<sup>25</sup>
82. 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 月至 11 月)上决定将其他所有公约的报告周期增加到六年。在某些情况下,可以要求在常规的报告周期之外另行提交报告。<sup>26</sup>

### 履行提交报告义务的情况

83. 今年要求成员国政府就已批准公约的实施情况共提交 2,103 份报告(根据《章程》第 22 条提交 1,915 份报告,根据《章程》第 35 条提交 188 份报告),而去年要求提交 2,008 份报告。在委员会本次会议结束时,劳工局收到了 1,490 份报告,占要求提交报告数量的 70.9%。<sup>27</sup> 去年,劳工局共收到 1,357 份报告,占要求提交报告数量的 67.6%。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 67 份,收到了其中的 45 份(去年应提交的首次报告为 111 份,收到了其中的 65 份)。

<sup>25</sup> 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)。

<sup>26</sup> 有若干种在正常报告周期之外要求提交报告的方式:(i) 委员会可以在评论的末尾以脚注的形式提出一项特别要求,要求在报告周期规定的年份之前提交报告(见总报告,第 93-97 段);(ii) 当政府未能在常规报告周期框架内提交报告或提交的报告未包含对委员会评论的答复时,即发出“自动”要求。如果一国政府若干年没有提交报告,则在本报告第二部分(第一节)中单独列出,由大会委员会每年在讨论严重不履行报告义务问题时进行审查;(iii) 大会委员会可在审查个案之后以及在讨论严重不提交报告的情况时,要求政府在报告周期之外向专家委员会提交报告;(iv) 理事会可基于根据《劳工组织章程》第 24 条为审查申诉而设立的三方委员会的建议,或基于根据《劳工组织章程》第 26 条为审查控诉而设立的调查委员会的建议,要求政府在报告周期之外向专家委员会提交报告。

<sup>27</sup> 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。



84. 委员会注意到在 9 月 1 日截止日期之后收到报告的情况与去年相同。具体而言，今年在 9 月 1 日之前收到了 862 份报告，占所要求的报告的 41%，而上届会议在截止日期前收到了 841 份报告，占所要求报告的 41.9%。在今年应提交的 2,103 份报告中，有 1,241 份(59%)是在截止日期之后收到的。委员会希望指出，迟交报告扰乱了监督机制的良好运行，因为对在截止日期之后收到的若干报告的审查工作可能因其迟到而被推迟。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。
85. 委员会谨对为确保履行其报告义务而作出特别努力的成员国表示赞赏。**它请所有成员国尽一切努力，按照《劳工组织章程》第 19 条、第 22 条和第 35 条的规定在截止日期之前提交报告，并对委员会的要求提交完整答复，以便委员会进行充分审查。**
86. 委员会指出，成员国可以充分利用劳工组织的技术援助，以帮助它们履行其章程义务，并请劳工局在这方面提供全力支持。它特别敦促那些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。
87. 在审议成员国未能尊重其提交报告的义务情况时，委员会采取了“一般性”评论意见的形式(载于本报告第二部分(第一节)的开头部分)。委员会的一般性观察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。当一个国家在当前年份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，委员会将提出一般性的直接询问。
88. 此外，自 2017 年起，委员会逐步引入紧急呼吁的做法，根据这种做法，如果政府在批约后未能提交首次报告，委员会可以根据其掌握的材料审查公约在批约国的执行情况。自 2018 年起，紧急呼吁的做法被扩大到所有的评论意见待处理时间超过三年的报告。2020 年，委员会首次在重申以前的评论意见时加上了一个导言<sup>28</sup>，发出紧急呼吁，通知有关政府如果没有及时提交报告供委员会下次会议审议，则委员会可根据其掌握的材料着手审查公约的实施情况。
89. 今年，委员会审议了以下在紧急呼吁后政府未提交报告的案例。

| 委员会会议在紧急呼吁后仍未提交报告的情况下<br>就已批准公约实施情况进行审查的案例清单 |                     |
|----------------------------------------------|---------------------|
| 国家                                           | 公约号                 |
| 阿富汗                                          | 100 和 111           |
| 阿尔巴尼亚                                        | 《2006 年海事劳工公约》      |
| 巴巴多斯                                         | 100 和 111           |
| 刚果                                           | 100, 105, 111 和 188 |
| 格林纳达                                         | 100 和 111           |

<sup>28</sup> 导言(“起首部分”)现为：委员会**深为关切**地注意到尚未收到政府的报告。它期待下一份报告将包含有关其此前评论意见中所提出的问题的全面信息。委员会通知该国政府，若其在 2023 年 9 月 1 日之前没有对提出的要点作出答复，那么它可以在下届会议上根据所掌握的材料着手审查公约的实施情况。





委员会会议在紧急呼吁后仍未提交报告的情况下  
就已批准公约实施情况进行审查的案例清单

| 国家                          | 公约号                         |
|-----------------------------|-----------------------------|
| 黎巴嫩                         | 29, 81, 100, 105, 111 和 150 |
| 索马里                         | 29                          |
| 乌干达                         | 105*                        |
| * 收到了一份报告，但其中未包含对此前评论意见的回应。 |                             |

90. 根据“一般性”评论意见(本报告第二部分第一节)提供的信息，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：**阿富汗、安提瓜和巴布达、乍得、科摩罗、多米尼克、加蓬、海地、黎巴嫩、圣卢西亚、斯洛文尼亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、东帝汶、图瓦卢、瓦努阿图和也门。** **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。**
91. 另外，委员会向三年以上未提交报告的成员国发出紧急呼吁，提请其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。今年，委员会在重申其以前作出的但未收到答复的评论意见时发出紧急呼吁，要求下列国家向其下届会议提交报告并对委员会的评论意见作出答复：

在重申待处理评论意见时发出的紧急呼吁

| 国家      | 公约号                               |
|---------|-----------------------------------|
| 阿富汗     | 140, 141, 142 和 144               |
| 安提瓜和巴布达 | 87, 135, 144 和 151                |
| 巴巴多斯    | 87, 105, 122, 135 和 144           |
| 伯利兹     | 140 和 144                         |
| 乍得      | 87, 105, 138 和 182                |
| 刚果      | 98, 144 和 149                     |
| 多米尼克    | 87, 94, 144 和 147                 |
| 赤道几内亚   | 68/92, 87, 98 和 100               |
| 格林纳达    | 105, 138, 144 和 182               |
| 海地      | 1/14/30/106                       |
| 基里巴斯    | 《2006 年海事劳工公约》                    |
| 黎巴嫩     | 88, 122, 138, 142, 159, 172 和 182 |
| 巴布亚新几内亚 | 29, 98, 122 和 158                 |
| 圣卢西亚岛   | 87, 98, 108 和 158                 |





| 在重申待处理评论意见时发出的紧急呼吁 |                      |
|--------------------|----------------------|
| 国家                 | 公约号                  |
| 南苏丹                | 98, 105, 138 和 182   |
| 阿拉伯叙利亚共和国          | 29, 105, 138 和 182   |
| 塔吉克斯坦              | 103, 105 和 149       |
| 图瓦卢                | 《2006 年海事劳工公约》       |
| 乌干达                | 26/95, 94, 138 和 182 |
| 瓦努阿图               | 182                  |

92. 另外，委员会向以下政府发出紧急呼吁，要求其提交逾期三年以上的无待处理评论意见的报告，并提请其注意，如果没有及时收到应提交的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。

| 关于无待处理评论意见的报告的紧急呼吁 |                                               |
|--------------------|-----------------------------------------------|
| 国家                 | 公约号                                           |
| 阿尔巴尼亚              | 185                                           |
| 安提瓜和巴布达            | 11, 98 和 154                                  |
| 巴巴多斯               | 172                                           |
| 多米尼克               | 11, 22, 98 和 108                              |
| 海地                 | 45, 90, 105 和 107                             |
| 约旦                 | 142                                           |
| 基里巴斯               | 111                                           |
| 老挝人民民主共和国          | 6                                             |
| 莱索托                | 135                                           |
| 圣卢西亚岛              | 11, 12, 94, 97 和 105                          |
| 索马里                | 17, 19, 22, 23, 45, 84, 85, 94, 95, 105 和 111 |
| 塔吉克斯坦              | 124                                           |
| 瓦努阿图               | 29, 105 和 185                                 |
| 也门                 | 19, 58, 81 和 185                              |

93. 关于首次报告，委员会注意到有 9 个国家两年或两年以上没有提交首次报告：



| 国家                              | 公约号                                   |
|---------------------------------|---------------------------------------|
| 库克群岛                            | - 2021 年以来: 《2006 年海事劳工公约》            |
| 格林纳达                            | - 2021 年以来: 《2006 年海事劳工公约》, 第 189 号公约 |
| 黎巴嫩                             | - 2021 年以来: 《2006 年海事劳工公约》            |
| 马绍尔群岛                           | - 2021 年以来: 第 182 号公约                 |
| 北马其顿                            | - 2021 年以来: 第 141 和 171 号公约           |
| 苏丹                              | - 2021 年以来: 《2006 年海事劳工公约》            |
| 图瓦卢                             | - 2021 年以来: 第 182 号公约                 |
| 大不列颠及北爱尔兰联合王国<br>(福克兰群岛(马尔维纳斯)) | - 2021 年以来: 《2006 年海事劳工公约》            |
| 瓦努阿图                            | - 2021 年以来: 第 138 号公约                 |

94. 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。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。新冠疫情以及同步相互交织的危机是加剧这方面困难的新因素。
95. 委员会谨对今年在紧急呼吁后提交三份首次报告的政府表示赞赏。<sup>29</sup> 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。
96. 委员会高兴地注意到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情况, 从而使具有代表性的雇主组织和工人组织能够根据劳工组织的三方性质, 充分参与监督国际劳工标准的实施。

## 对专家委员会评论意见的答复

97. 政府被要求在报告中对专家委员会的观察意见和直接询问作出答复。
98. 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观察意见和直接询问提供的信息: 阿富汗、阿尔巴尼亚、安提瓜和巴布达、阿根廷、巴巴多斯、布隆迪、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、克罗地亚、多米尼克、萨尔瓦多、赤道几内亚、加蓬、格林纳达、圭亚那、海地、伊拉克、肯尼亚、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、利比里亚、利比亚、马耳他、蒙古、黑山、荷兰(阿鲁巴)、北马其顿、巴布亚新几内亚、罗马尼亚、圣卢西亚、萨摩亚、圣多美和普林西比、新加坡、斯洛文尼亚、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、东帝汶、图瓦卢、乌干达、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国(福克兰群岛(马尔维纳斯)、格恩西岛和泽西岛)、瓦努阿图和也门。

<sup>29</sup> 几内亚(第 167 号公约)、圣多美和普林西比(第 183 号公约)和突尼斯(《2006 年海事劳工公约》)。



99. 委员会**关切**地注意到尚未收到答复的评论意见数目仍居高不下。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

100. 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，应对成员国未能履行这方面的义务给予与成员国未能履行实施已批准公约的义务同等水平的重视。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。
101. 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。

## B. 专家委员会对关于已批准公约报告的审查

102. 在审查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，专家委员会依照惯例，指定每个成员负责初步审查一组公约。各成员将就其所负责的文书拟出初步结论，提交专家委员会全会讨论并通过。关于评论意见的决定以协商一致方式作出。
103. 专家委员会愿告知成员国，它审查了提请其注意的所有报告。

## 观察意见和直接询问

104. 首先，专家委员会认为有必要注意到在对 268 个案例的报告进行审查后发现无需对相关已批准公约的实施方式提出任何进一步评论意见。
105. 然而，在其他一些情况下，专家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，专家委员会或者以“观察意见”的形式作出评论，并将它们载入其报告；或者以“直接询问”的方式作出评论，但不写入其报告，而是直接函告有关政府并在网上公布。<sup>30</sup>
106. 观察意见一般用于评论重大或长期存在的未能履行义务的案例。观察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。观察意见可能涉及成员国缺乏实施某项公约的措施，或对专家委员会的要求未采取恰当的措施。观察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，直接询问也可用于对某些问题的澄清。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。

<sup>30</sup> 可登录国际劳工组织网站，通过国际劳工标准数据库([www.ilo.org/normes](http://www.ilo.org/normes))查阅观察意见和直接询问。

107. 专家委员会今年提出了 656 项观察意见和 1,263 项直接询问。专家委员会的观察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观察意见和直接询问的索引。

## 标准实施委员会结论的后续措施

108. 专家委员会对标准实施委员会结论的后续措施进行审查，因为相关信息构成专家委员会与有关政府对话必不可少的一部分。今年，专家委员会对标准实施委员会在国际劳工大会上届会议(第 110 届会议，2022 年 5 月至 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：

| 专家委员会已审查标准实施委员会(国际劳工大会第 110 届会议，<br>2022 年 5 月至 6 月)结论后续措施的案例清单 |       |     |
|-----------------------------------------------------------------|-------|-----|
| 国家                                                              | 公约号   | 页次  |
| 阿塞拜疆                                                            | 105   | 349 |
| 白俄罗斯                                                            | 87    | 114 |
| 贝宁                                                              | 182   | 427 |
| 中非共和国                                                           | 182   | 446 |
| 中国                                                              | 111   | 604 |
| 厄瓜多尔                                                            | 87    | 128 |
| 萨尔瓦多                                                            | 144   | 700 |
| 斐济                                                              | 105   | 376 |
| 危地马拉                                                            | 87    | 143 |
| 匈牙利                                                             | 98    | 152 |
| 伊拉克                                                             | 98    | 159 |
| 哈萨克斯坦共和国                                                        | 87    | 171 |
| 利比里亚                                                            | 87    | 177 |
| 马拉维                                                             | 111   | 640 |
| 马来西亚                                                            | 98    | 183 |
| 荷兰 - 圣马丁岛                                                       | 87    | 192 |
| 尼加拉瓜                                                            | 87    | 193 |
| 尼日利亚                                                            | 26/95 | 854 |
| 所罗门群岛                                                           | 182   | 559 |



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

109. 依照惯例，专家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 条提出的控诉设立)的建议所采取的措施。相关信息构成专家委员会与有关政府对话的必不可少的一部分。专家委员会认为，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。

| 专家委员会已审查政府为落实调查委员会的建议所采取措施的案例清单<br>(根据第 26 条提出的控诉) |                  |
|----------------------------------------------------|------------------|
| 国家                                                 | 公约号              |
| 白俄罗斯                                               | 87               |
| 委内瑞拉玻利瓦尔共和国                                        | 26, 95, 87 和 144 |
| 津巴布韦                                               | 87 和 98          |

| 专家委员会已审查政府为落实三方委员会的建议所采取措施的案例清单<br>(根据第 24 条提出的申诉) |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| 国家                                                 | 公约号 |
| 法国                                                 | 158 |
| 土耳其                                                | 87  |

110. 另外，委员会还审议了孟加拉国政府在理事会关于第 26 条控诉的讨论背景下所采取的措施，该控诉涉及该国被指控未遵守第 81、87 和 98 号公约，尚未因为该控诉而成立调查委员会。

结社自由委员会转交的立法方面问题的后续措施

111. 依照惯例，专家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，专家委员会决定在下表中列出这些案例。

| 专家委员会已审查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     | 页次        |
| 巴西                                  | 98      | 123       |
| 约旦                                  | 98      | 165       |
| 马来西亚                                | 98      | 183       |
| 巴基斯坦                                | 87 和 98 | 199 和 206 |





| 专家委员会已审查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 | 页次  |
| 巴拿马                                 | 87  | 208 |
| 俄罗斯联邦                               | 87  | 251 |
| 土耳其                                 | 98  | 295 |

## 特别注释

112. 同以往一样，专家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 2023 年 6 月的下届劳工大会提交详尽情况。
113. 为确定专家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，专家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劳工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劳工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，则可仅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。
114. 专家委员会考虑的标准如下：
- 问题的严重性：在这方面，专家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；
  - 有关政府在其报告中所作回应的质量和范围，或未对专家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。
115. 此外，专家委员会愿强调，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专家委员会认为有关案例已取得进展。
116. 专家委员会在第 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劳工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专家委员会提出插入特别脚注的建议；第二步，专家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，经过讨论做出最后决议决定。



117. 今年，专家委员会要求有关政府向 2023 年召开的下届劳工大会提交关于以下案例的详尽情况：

| 专家委员会要求政府向 2023 年 6 月召开的下届劳工大会提交详尽情况的案例清单 |          |
|-------------------------------------------|----------|
| 国家                                        | 公约号      |
| 阿富汗                                       | 111      |
| 尼加拉瓜                                      | 87 和 111 |
| 柬埔寨                                       | 105      |
| 黎巴嫩                                       | 29       |
| 尼日利亚                                      | 182      |

118. 此外，专家委员会就以下案例要求有关政府在报告周期之外提交对其评论意见的全面答复：

| 专家委员会要求在报告周期之外提交对其评论意见的全面答复的案例清单 |                                              |
|----------------------------------|----------------------------------------------|
| 国家                               | 公约号                                          |
| 阿尔巴尼亚                            | 《2006 年海事劳工公约》                               |
| 阿根廷                              | 《2006 年海事劳工公约》                               |
| 孟加拉国                             | 81, 107 和 《2006 年海事劳工公约》                     |
| 贝宁                               | 143                                          |
| 巴西                               | 《2006 年海事劳工公约》                               |
| 喀麦隆                              | 13/45/162 和 162                              |
| 智利                               | 1/14/30 和 103                                |
| 哥伦比亚                             | 81/129                                       |
| 刚果                               | 188                                          |
| 科特迪瓦                             | 13/45/136/155/161/170/187                    |
| 厄瓜多尔                             | 45/119/136/139/148/162, 103 和<br>115/148/162 |
| 危地马拉                             | 87                                           |
| 圭亚那                              | 151                                          |
| 约旦                               | 98 和 135                                     |
| 吉尔吉斯斯坦                           | 81                                           |
| 利比亚                              | 103                                          |
| 马拉维                              | 155/184/187                                  |



| 专家委员会要求在报告周期之外提交对其评论意见的全面答复的案例清单 |                                         |
|----------------------------------|-----------------------------------------|
| 国家                               | 公约号                                     |
| 马绍尔群岛                            | 《2006 年海事劳工公约》                          |
| 荷兰                               | 102/121/128/130 和 121                   |
| 新西兰                              | 《2006 年海事劳工公约》                          |
| 尼加拉瓜                             | 12/17/18/19/24/25, 144 和 《2006 年海事劳工公约》 |
| 俄罗斯联邦                            | 87                                      |
| 南非                               | 87                                      |
| 苏丹                               | 98                                      |
| 突尼斯                              | 87                                      |
| 土耳其                              | 87 和 98                                 |
| 大不列颠及北爱尔兰联合王国<br>英属维尔京群岛         | 《2006 年海事劳工公约》                          |
| 坦桑尼亚联合共和国                        | 《2006 年海事劳工公约》                          |
| 乌兹别克斯坦                           | 87                                      |
| 委内瑞拉玻利瓦尔共和国                      | 13/45/120/127/139/155, 26/95 和 155      |
| 赞比亚                              | 87                                      |



进展案例

119. 专家委员会在对成员国政府提交的报告进行审查后，根据标准做法，在其评论意见中指出对相关公约的实施进展表示**满意**或**感兴趣**的案例。专家委员会愿强调，成员国取得的进展是其在监督机制下进行审查的一项重要内容，并认识到有必要继续在其工作方法分委员会中处理这些问题。
120. 专家委员会在第 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) 专家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，而且在同一评论意见中**专家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) 专家委员会愿强调，**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) 专家委员会考虑有关公约的特殊性和具体国情，酌情指明进展情况。

- (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，专家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，专家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意见。

**121.** 专家委员会自 1964 年在其报告中首次确定满意的案例以来，<sup>31</sup> 一直延用一套总体标准。专家委员会在以下情况下表示**满意**：**在专家委员会对某一具体问题发表评论意见后，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。**专家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：

- 将专家委员会对政府为回应其评论意见而采取积极行动表示的赞赏记录在案；
- 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。

**122.** 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 **26** 个国家中的 **34** 个案例。全部清单如下：

| 专家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             |
| 阿尔及利亚                         | 87              |
| 澳大利亚                          | 182             |
| 巴林                            | 111             |
| 巴西                            | 81              |
| 柬埔寨                           | 138             |
| 哥伦比亚                          | 162/167/170/174 |
| 吉布提                           | 100             |
| 斯威士兰                          | 182             |
| 埃塞俄比亚                         | 138             |
| 几内亚                           | 138             |
| 匈牙利                           | 98              |
| 基里巴斯                          | 87              |
| 利比里亚                          | 105             |
| 马拉维                           | 138 和 182       |
| 马来西亚                          | 138 和 182       |
| 马里                            | 138             |
| 毛里塔尼亚                         | 182             |
| 尼泊尔                           | 182             |

<sup>31</sup> 专家委员会向国际劳工大会第 48 届会议(1964 年)所提交报告的第 16 段。



| 专家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      |
| 巴基斯坦                          | 87       |
| 秘鲁                            | 98 和 151 |
| 波兰                            | 98       |
| 圣多美和普林西比                      | 138      |
| 西班牙                           | 87 和 98  |
| 多哥                            | 87 和 98  |
| 大不列颠及北爱尔兰联合王国 - 蒙特塞拉特         | 87       |
| 乌兹别克斯坦                        | 100      |

123. 由此，自专家委员会开始在报告中列出表示满意的案例以来，专家委员会对在其评论意见后出现的进展情况**表示满意**的案例总数已增加到 **3,195** 例。
124. 1979 年正式确定将进展案例区分为满意案例和感兴趣案例。<sup>32</sup> 总的来说，**感兴趣**的案例具有**已充分推进的措施，使专家委员会有理由期待今后会取得进一步进展，而且专家委员会希望就此与政府和社会伙伴继续进行对话**。专家委员会的做法发展到这样一种程度，即专家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，或向专家委员会转交的或专家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
  - 专家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。
125. 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 **103** 个国家中的 **229** 个案例。全部清单如下：

| 专家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               |
| 阿尔及利亚                          | 29, 97, 111 和 182 |
| 安哥拉                            | 111, 122 和 156    |
| 阿根廷                            | 122               |

<sup>32</sup> 专家委员会向国际劳工大会第 65 届会议(1979 年)所提交报告的第 122 段。





## 专家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                                          |
|--------------|----------------------------------------------|
| 澳大利亚         | 17/19/102/118, 29, 144, 182 和 《2006 年海事劳工公约》 |
| 奥地利          | 122 和 182                                    |
| 阿塞拜疆         | 13                                           |
| 巴林           | 122 和 138                                    |
| 孟加拉国         | 63, 115, 122, 140 和 159                      |
| 比利时          | 111 和 159                                    |
| 伯利兹          | 3 和 122                                      |
| 贝宁           | 88 和 122                                     |
| 波斯尼亚和黑塞哥维那   | 13/162, 88 和 111                             |
| 博茨瓦纳         | 144                                          |
| 巴西           | 88, 111, 120/127/148, 156 和 159              |
| 保加利亚         | 3, 155/187 和 159                             |
| 布基纳法索        | 88                                           |
| 佛得角          | 81, 122, 155/187 和 159                       |
| 柬埔寨          | 88, 96, 122, 159 和 181                       |
| 喀麦隆          | 111, 122 和 142                               |
| 加拿大          | 122                                          |
| 智利           | 88, 100 和 111                                |
| 中国           | 122 和 138                                    |
| 中国 - 香港特别行政区 | 87, 102/121/128/130, 111, 122 和 142          |
| 中国 - 澳门特别行政区 | 2, 111 和 159                                 |
| 哥伦比亚         | 2                                            |
| 库克群岛         | 138                                          |
| 哥斯达黎加        | 158 和 182                                    |
| 科特迪瓦         | 122 和 159                                    |
| 古巴           | 81/129, 94, 121/128/130/168 和 140            |
| 塞浦路斯         | 140, 142, 159 和 181                          |
| 捷克           | 82, 88, 115 和 122                            |
| 丹麦           | 82, 122 和 142                                |
| 丹麦 - 格陵兰岛    | 《2006 年海事劳工公约》                               |
| 吉布提          | 144                                          |
| 多米尼加共和国      | 149 和 182                                    |
| 厄瓜多尔         | 144                                          |
| 埃及           | 122, 144 和 182                               |
| 爱沙尼亚         | 140, 182 和 189                               |
| 斯威士兰         | 138                                          |



专家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                    |
|--------------|------------------------|
| 埃塞俄比亚        | 149 和 189              |
| 斐济           | 144                    |
| 芬兰           | 81/129, 122, 142 和 144 |
| 法国           | 《2006 年海事劳工公约》         |
| 法国 – 法属波利尼西亚 | 122 和 172              |
| 法国 – 新喀里多尼亚  | 144 和 189              |
| 冈比亚          | 189                    |
| 格鲁吉亚         | 189                    |
| 加纳           | 98                     |
| 希腊           | 98 和 《2006 年海事劳工公约》    |
| 危地马拉         | 122, 144 和 159         |
| 几内亚          | 144 和 《2006 年海事劳工公约》   |
| 几内亚比绍        | 115, 144 和 160         |
| 圭亚那          | 158                    |
| 洪都拉斯         | 151                    |
| 匈牙利          | 111, 138 和 182         |
| 印度           | 29                     |
| 伊拉克          | 29                     |
| 爱尔兰          | 160                    |
| 意大利          | 144 和 160              |
| 牙买加          | 162                    |
| 约旦           | 144                    |
| 肯尼亚          | 151                    |
| 吉尔吉斯斯坦       | 144 和 182              |
| 拉脱维亚         | 115 和 144              |
| 立陶宛          | 160                    |
| 卢森堡          | 81, 122 和 155/187      |
| 马达加斯加        | 88 和 144               |
| 马拉维          | 98                     |
| 马来西亚         | 87, 98, 100, 107 和 111 |
| 毛里塔尼亚        | 110                    |
| 毛里求斯         | 111 和 169              |
| 墨西哥          | 98                     |
| 摩洛哥          | 97, 111 和 151          |
| 莫桑比克         | 135 和 188              |
| 纳米比亚         | 189                    |
| 尼泊尔          | 111                    |



## 专家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                                             |
|---------------|-------------------------------------------------|
| 荷兰            | 144                                             |
| 新西兰           | 160                                             |
| 尼日尔           | 111                                             |
| 尼日利亚          | 29, 87, 100, 105 和 144                          |
| 北马其顿          | 100                                             |
| 巴基斯坦          | 156                                             |
| 巴拿马           | 138                                             |
| 巴拉圭           | 156                                             |
| 秘鲁            | 149                                             |
| 菲律宾           | 111                                             |
| 波兰            | 98, 135 和 151                                   |
| 葡萄牙           | 110                                             |
| 卡塔尔           | 144                                             |
| 大韩民国          | 188                                             |
| 摩尔多瓦共和国       | 87                                              |
| 俄罗斯联邦         | 100 和 144                                       |
| 卢旺达           | 87                                              |
| 圣基茨和尼维斯       | 96 和 181                                        |
| 圣马力诺          | 111                                             |
| 圣多美和普林西比      | 29, 97, 111 和 182                               |
| 塞尔维亚          | 111, 122 和 156                                  |
| 塞舌尔           | 122                                             |
| 南非            | 17/19/102/118, 29, 144, 182 和<br>《2006 年海事劳工公约》 |
| 西班牙           | 122 和 182                                       |
| 斯里兰卡          | 13                                              |
| 土库曼斯坦         | 122 和 138                                       |
| 大不列颠及北爱尔兰联合王国 | 63, 115, 122, 140 和 159                         |
| 乌拉圭           | 111 和 159                                       |
| 乌兹别克斯坦        | 3 和 122                                         |
| 委内瑞拉玻利瓦尔共和国   | 88 和 122                                        |
| 赞比亚           | 13/162, 88 和 111                                |
| 津巴布韦          | 144                                             |



## 实际实施情况

**126.** 作为评估公约实际实施情况的一部分，专家委员会注意到政府报告中载有的信息，例如涉及司法判决、统计数据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。在新冠肺炎疫情及后续连锁危机的背景下，这类信息对于完成对国家立法的审查和帮助专家委员会确定实际实施中的真正问题都是必不可少的。专家委员会希望向各国政府强调提交此类信息的重要性，并鼓励雇主组织和工人组织提交关于公约实际实施情况的清晰明确的最新信息。

## 雇主组织和工人组织的观察意见

127. 在每届会议上，专家委员会忆及雇主组织和工人组织的观察意见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 条提供的报告副本送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情况。在某些情况下，政府在 提交报告时一并转交雇主组织和工人组织的观察意见，有时还加以评论。但在多数情况下，雇主 组织和工人组织的观察意见直接送交劳工局，后者根据惯例将这些观察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专家委员会上次会议以 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观察意见。若专家委员会发现某些 观察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，专家委员会将不 在其评论中提及这些观察意见。除此之外，可能视情况在一项观察意见或直接询问中考虑到雇主组 织和工人组织所提出的观察意见。

### 在报告年度

128. 专家委员会在第 86 次会议(2015 年)上对多年来为处理雇主组织和工人组织的观察意见而制定的一 般方法作了如下澄清。专家委员会忆及，**在一个报告年度**，若雇主组织和工人组织的观察意见没有 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， 从而使专家委员会能够酌情在同一年度的会议上审查所提出的问题。若 9 月 1 日以后收到相关观察 意见，在未收到政府答复的情况下，将不对这些观察意见进行实质性审议，特殊案例除外。历年来， 专家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， 专家委员会还可能在政府未作出答复的情况下审查与立法提案或法律草案相关的观察意见，若这样 做可在起草阶段对该国有所帮助。

### 在非报告年度

129. 专家委员会在其第 88 次会议(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《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，放宽在打破审议周期方面非常严格的标准，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。

130. 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，并表示理解专家委员会将进 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)，专家委员会 在其第 89 次会议(2018 年)上着手审议了上述标准。



131. 专家委员会忆及，**在非报告年度**，若雇主组织和工人组织提交的观察意见只是对往年评论意见的简单重复，或者提及专家委员会已经提出的问题，则将在政府根据常规报告周期应提交报告的年度对这些评论意见予以审查。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。
132. 如果关于技术公约的观察意见符合下段所述的标准，专家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，都将在其下次会议上审查所收到的根据第 23 条提交的观察意见。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。
133. 因此，专家委员会在收到雇主组织和工人组织提交的观察意见后，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，或未对专家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。
134. 对于**任何公约(基本、治理或技术公约)**，专家委员会将根据惯例，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观察意见进行审查，即使未从有关政府收到答复。
135. 专家委员会强调，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专家委员会关注因实施已批准公约而引发的特别关切的问题。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，专家委员会都将说明打破审议周期的原因。
136. 专家委员会注意到自其上次会议以来，共收到 1,156 份观察意见(去年为 757 份)，其中从雇主组织收到 212 份观察意见(去年为 230 份)，从工人组织收到 944 份观察意见(去年为 527 份)。所收到的绝大多数观察意见(955 份，去年为 695 份)涉及已批准公约的实施情况；<sup>33</sup> 这些观察意见中有 416 份(去年为 243 份)涉及基本公约的实施情况，140 份(去年为 75 份)涉及治理公约的实施情况，399 份(去年为 377 份)涉及其他公约的实施情况。此外，就 2022 年关于“在劳动世界中实现性别平等”的普遍调查收到了 201 份观察意见。专家委员会注意到，在今年收到的有关已批准公约实施情况的观察意见中，有 565 份直接送交劳工局。政府随其报告一并提交雇主组织和工人组织观察意见的情况有 390 例。专家委员会注意到，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。专家委员会指出，有关某些公约的一般性观察意见更适宜在专家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

137. 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。专家委员会注意到，随着新冠肺炎疫情收尾，旅行限制逐步解除，这使

<sup>33</sup> 本报告附录三。





劳工局能够对一些需要在国家一级提供技术援助的案例采取后续行动。专家委员会在本报告中对其其中的一些案例采取了后续行动，特别是在对大会标准实施委员会通过的结论的后续行动相关方面。<sup>34</sup> 此外，劳工组织国际培训中心(都灵中心)和外地办事处的国际劳工标准专家还向 70 多个国家提供了援助，协助其编写关于已批准公约，包括《2006 年海事劳工公约》的第 22 条报告。

**138.** 专家委员会注意到，劳工组织向“以贸易促进体面劳动”项目提供了支持，该项目目前涉及三个区域的 13 个国家，针对共同确定的优先领域(包括对供应链和公正过渡的承诺)开展工作。向这些国家提供的支持除其他外旨在提高报告能力和弥补已查明的履约差距。此外，劳工局始终在该项目框架内支持三方成员的如下请求，即加强国家统计局，以之作为确立体面劳动基准的一项关键行动。

**139.** 专家委员会欢迎国际劳工标准研修班新的区域重点，该研修班今年重点关注亚太地区，为该区域的劳工组织三方成员、法官、法学教授和其他法律专业人员提供培训。专家委员会注意到国际劳工标准研修班对建设政府、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。专家委员会还注意到，除国际劳工标准研修班之外，都灵中心还提供了：

- 为三方成员设计的关于提交报告的在线课程，以英语和法语授课，以及量身定制的关于提交报告的培训；
- 为美洲地区的法官开展的国际劳工标准培训；
- 一系列能力建设活动，重点促进《2006 年海事劳工公约》的批准和法律实施，以及提交相关报告；
- 最后，专家委员会欢迎劳工局和都灵中心在全球范围内开展的三方数字活动，活动旨在便利提交根据《劳工组织章程》第 19 条应提供的报告以及工人组织和雇主组织为编写 2024 年关于劳动行政管理的普遍调查报告提供的评论意见。

**140.** 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，专家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(特别是在新冠肺炎疫情下)的案例清单见下表，详细情况见本报告第二部分。

| 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              | 100            |
| 安哥拉                | 107            |
| 阿塞拜疆               | 105            |
| 孟加拉国               | 100 和 107      |
| 伯利兹                | 98             |
| 贝宁                 | 81             |
| 佛得角                | 《2006 年海事劳工公约》 |

<sup>34</sup> 见第 108 段表格。



| 技术援助将特别有助于成员国的案例清单 |                                     |
|--------------------|-------------------------------------|
| 国家                 | 公约号                                 |
| 喀麦隆                | 45/162 和 81                         |
| 中非共和国              | 142                                 |
| 智利                 | 1/14/30                             |
| 中国                 | 45                                  |
| 哥伦比亚               | 1/14/30/52/101/106                  |
| 刚果                 | 87, 111 和 188                       |
| 哥斯达黎加              | 1/14/106, 45, 81/129, 96, 102 和 122 |
| 科特迪瓦               | 96                                  |
| 捷克                 | 140                                 |
| 刚果民主共和国            | 62                                  |
| 吉布提                | 81, 87 和 《2006 年海事劳工公约》             |
| 多米尼加共和国            | 88 和 122                            |
| 厄瓜多尔               | 45, 87, 98, 100 和 131               |
| 埃及                 | 63, 94 和 96                         |
| 厄立特里亚              | 29 和 138                            |
| 斯威士兰               | 96                                  |
| 法国 – 法属波利尼西亚       | 94                                  |
| 冈比亚                | 87 和 98                             |
| 希腊                 | 144                                 |
| 危地马拉               | 144                                 |
| 几内亚                | 87, 138 和 140                       |
| 几内亚比绍              | 45                                  |
| 圭亚那                | 81/129, 140 和 172                   |
| 洪都拉斯               | 144                                 |
| 伊拉克                | 98 和 122                            |
| 牙买加                | 98                                  |
| 肯尼亚                | 98                                  |
| 利比亚                | 102/118/121/128                     |
| 马达加斯加              | 87, 98 和 100                        |
| 马拉维                | 111                                 |
| 马来西亚               | 98                                  |
| 马来西亚 – 沙捞越         | 94                                  |
| 马里                 | 29                                  |
| 马耳他                | 62                                  |
| 毛里塔尼亚              | 22/23 和 29                          |
| 毛里求斯               | 160                                 |
| 摩洛哥                | 187                                 |



| 技术援助将特别有助于成员国的案例清单 |                          |
|--------------------|--------------------------|
| 国家                 | 公约号                      |
| 纳米比亚               | 144, 150 和 188           |
| 尼泊尔                | 98                       |
| 荷兰                 | 121                      |
| 荷兰 – 库拉索           | 《2006 年海事劳工公约》           |
| 荷兰 – 圣马丁岛          | 87 和 94                  |
| 尼加拉瓜               | 12/17/18/19/24/25 和 87   |
| 尼日利亚               | 45 和 185                 |
| 巴基斯坦               | 100                      |
| 巴拿马                | 87, 98, 100 和 189        |
| 巴拉圭                | 87 和 98                  |
| 秘鲁                 | 87, 98 和 151             |
| 菲律宾                | 87                       |
| 摩尔多瓦共和国            | 185                      |
| 卢旺达                | 154                      |
| 圣基茨和尼维斯            | 98 和 138                 |
| 塞舌尔                | 151                      |
| 塞拉利昂               | 87                       |
| 所罗门群岛              | 182                      |
| 斯里兰卡               | 98                       |
| 苏里南                | 100                      |
| 多哥                 | 87                       |
| 突尼斯                | 《2006 年海事劳工公约》           |
| 土库曼斯坦              | 105                      |
| 乌干达                | 87 和 98                  |
| 乌克兰                | 87, 98 和 115/139/155/176 |
| 坦桑尼亚联合共和国          | 63, 87 和 98              |
| 坦桑尼亚联合共和国 – 桑给巴尔   | 85                       |
| 乌拉圭                | 94, 98 和 190             |
| 乌兹别克斯坦             | 81/129                   |
| 委内瑞拉玻利瓦尔共和国        | 45 和 87                  |
| 越南                 | 98                       |
| 赞比亚                | 98                       |



### C. 根据《章程》第 19 条提交的报告

141. 专家委员会忆及，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，要求各国政府根据《章程》第 19 条就以下文书提交报告，作为普遍调查的基础：《1958 年(就业和职业)歧视公约》(第

111 号)、《1981 年有家庭责任工人公约》(第 156 号)、《2000 年生育保护公约》(第 183 号)、《1958 年(就业和职业)歧视建议书》(第 111 号)、《1981 年有家庭责任工人建议书》(第 165 号)以及《2000 年生育保护建议书》(第 191 号)。<sup>35</sup> 根据历年的惯例,本次题为“在劳动世界中实现性别平等”的普遍调查是在由专家委员会六名成员组成的工作组开展的初步审查的基础上编写的。

142. 专家委员会遗憾地注意到,在过去的五年中,以下 20 个国家未能按照《章程》第 19 条的要求提交关于未批准的公约和关于建议书的任何报告:阿尔巴尼亚、巴巴多斯、伯利兹、文莱达鲁萨兰国、乍得、刚果、吉布提、多米尼克、海地、莱索托、利比里亚、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、东帝汶、图瓦卢、乌干达和也门。
143. 专家委员会再次敦促有关政府提供要求提交的报告,以使普遍调查的内容尽可能全面,并提供新冠肺炎疫情及同期连锁危机在受其打击最大的领域所造成影响的全面情况。

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

144. 今年,专家委员会根据其职责范围审查了成员国政府根据《劳工组织章程》第 19 条提交的以下信息:
- (a) 关于采取措施向主管当局提交劳工大会 1970 年 6 月(第 54 届会议)至 2019 年 6 月(第 108 届会议)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) 对专家委员会在其第 92 届会议(2021 年 11 月至 12 月)上提出的观察意见和直接询问的答复。
145. 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:劳工大会第 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),劳工大会第 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),劳工大会第 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),以及劳工大会第 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 2022 年向主管当局提交先前通过的文书的情况。
146. 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。附录六提供了自劳工大会第 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。在劳工大会第 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。

<sup>35</sup> 见报告三(B 部分),国际劳工大会第 111 届会议,2023 年,日内瓦。

## 劳工大会第 103 届会议

147. 劳工大会在 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》和《2014 年强迫劳动(补充措施)建议书》(第 203 号)。专家委员会注意到, 121 个成员国政府提供了关于向其国家主管当局提交《<1930 年强迫劳动公约>的 2014 年议定书》的信息, 106 个成员国政府提供了关于向其国家主管当局提交第 203 号建议书的信息。专家委员会**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 59 个成员国的批准: 安提瓜和巴布达、阿根廷、澳大利亚、奥地利、孟加拉国、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、加拿大、智利、科摩罗、哥斯达黎加、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、卢森堡、马达加斯加、马拉维、马来西亚、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、秘鲁、波兰、葡萄牙、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞拉利昂、西班牙、斯里兰卡、苏丹、苏里南、瑞典、瑞士、塔吉克斯坦、泰国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、乌兹别克斯坦和津巴布韦。**专家委员会鼓励各国政府继续努力将劳工大会第 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。**

## 劳工大会第 104 届会议

148. 劳工大会在 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。专家委员会注意到, 102 个成员国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概览, 包括关于第 204 号建议书的信息。**专家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。**

## 劳工大会第 105 届和第 106 届会议

149. 专家委员会忆及劳工大会第 105 届会议(2016 年 5 月至 6 月)没有通过文书。劳工大会在 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。专家委员会注意到, 88 个成员国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。**专家委员会欢迎迄今为止提供的信息, 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。**

## 劳工大会第 107 届和第 108 届会议

150. 专家委员会忆及劳工大会第 107 届会议(2018 年 5 月至 6 月)没有通过文书。劳工大会在 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)于 2020 年 12 月 21 日到期。专家委员会注意到, 77 个成员国政府已提供关于将第 190 号公约提交至国家主管当局的信息, 66 个成员国政府已提供关于将第 206 号建议书提交至国家主管当局的信息。专家委员会还**感兴趣**地注意到, 于 2021 年 6 月 25 日生效的第 190 号公约已得到以下 22 个成员国的批准: 阿尔巴尼亚、安提瓜和巴布达、阿根廷、巴巴多斯、中非共和





国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、斐济、希腊、意大利、毛里求斯、墨西哥、纳米比亚、尼日利亚、巴拿马、秘鲁、圣马力诺、索马里、南非、西班牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国和乌拉圭。专家委员会欢迎迄今为止提供的信息，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

151. 专家委员会**感兴趣**地注意到以下政府提供的信息：**布基纳法索、斯威士兰和莱索托**。专家委员会欢迎上述政府努力克服重大提交延误，并采取重要步骤履行其章程义务，向立法机构提交劳工大会数年来通过的文书。

## 特殊问题

152. 为便于劳工大会标准实施委员会的工作，本报告仅提及未将至少 7 届劳工大会通过的文书提交主管当局的各国政府。这些特殊问题被称为“严重未提交文书”的案例。**考虑到劳工大会在第 97 届(2008 年)、第 98 届(2009 年)、第 102 届(2013 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，专家委员会还在其观察意见中提供了关于“未提交文书”案例方面的信息，涉及未将过去 6 届劳工大会通过的文书提交主管当局的各国政府。**
153. 专家委员会注意到，在其第 93 届会议于 2022 年 12 月 10 日结束时，下列 **42 个**成员国(2018 年 39 个，2019 年 36 个，2020 年 48 个，2021 年 45 个)属于“严重未提交文书”的情况：**阿尔巴尼亚、安哥拉、巴哈马、伯利兹、多民族玻利维亚国、文莱达鲁萨兰国、乍得、科摩罗、刚果、刚果民主共和国、多米尼克、赤道几内亚、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、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、利比里亚、利比亚、马来西亚、马尔代夫、马绍尔群岛、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、阿拉伯叙利亚共和国、东帝汶、图瓦卢、阿拉伯联合酋长国、瓦努阿图、也门和赞比亚。**
154. 专家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。在劳工大会第 110 届会议(2022 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深切关注。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劳工大会所通过的文书，对于确保劳工组织开展的标准相关活动的有效性至关重要。
155. 在本报告发表的观察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。**专家委员会认为值得警醒有关政府，使它们能够立即作为一个紧急事项采取适当步骤赶上当前的进度并履行这项义务。**专家委员会指出，各国政府可受益于劳工局随时准备应其请求采取的措施，以协助它们采取必要步骤，迅速向立法机构提交尚未提交的文书。



## 专家委员会的评论意见和各国政府的答复

156. 同以往的报告一样，在本报告的第二部分第二节中，专家委员会就应提请政府特别注意的问题逐一提出了观察意见。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观察意见。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)。
157. 如同专家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。专家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，以供审查，并须了解就这些文书将要采取的行动的提案。只有在劳工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。
158. 根据《劳工组织章程》第 19 条向国家主管当局提交文书的义务是成员国的基本义务之一。与其他多边条约不同——这些条约不要求各国采取包括批约在内的任何具体行动，即使它们参与了文书的通过——劳工组织的公约则更接近于国际立法，因为《章程》规定，所有成员国都有义务认真考虑将这些公约付诸实施，包括予以批准，尽管批准本身属于主权国家的特权，而不是章程规定的这一提交文书的义务本身的要求。因此，专家委员会重申成员国在根据《章程》第 19 条向国家主管当局提交文书方面履行报告义务的重要性，这使这些文书有别于其他普通条约，并使劳工组织的公约在保护社会权利的普遍框架中脱颖而出。
159. 专家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。专家委员会再次提醒各国政府可向劳工组织寻求技术援助，尤其是通过驻地标准问题专家来寻求技术援助。
- \* \* \*
160. 最后，专家委员会谨对劳工局官员提供的宝贵支持深表感谢。他们的专业知识、才华和敬业精神使专家委员会得以完成庞杂的工作。

2022 年 12 月 10 日，日内瓦

主席

格拉西拉·约瑟菲娜·狄克逊·卡顿  
(签字)

报告员

吾乡真一



## ► 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、前副校长；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前法官。

#### 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项目主任；每三年在比雷埃夫斯(希腊)举行一次的国际海事法会议组委会主席；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。在海事法、竞争法、工业产权法、公司法、欧洲法和运输法领域发表了诸多作品(用希腊文、英文和法文撰写了 8 本书、60 多篇论文，并为多部集体作品撰稿)；执业律师和仲裁专家，专长为欧洲法、商法和海事法。

#### 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(2021 年为止)；黎巴嫩大学博士生法学院研究主任；黎巴嫩大学法律系教授、前系主任(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。

#### 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兼道德操守咨询委员会成员；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；巴拿马 BRITTON & IGLESIAS 律师事务所咨询合伙人；马德里官方商会仲裁庭仲裁员名单上的成员；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前教授；教育、培训与科学研究高级理事会前理事；菲拉利·迈克纳西教授仍在与法国和加拿大的多所学术和科学机构合作。他还是多项国际合作项目和计划的负责人，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)。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。他定期在国家和国际一级从事咨询活动，是人权和反腐败领域的几家全国性非政府组织的创始人和负责人。他著有约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。他自2009年以来一直担任委员会成员。

## 何塞·罗伯托·埃雷拉·维加拉先生(哥伦比亚)

法学博士；前治安法官、最高法院院长；宪法法院助理法官；伊比利亚美洲劳动和社会保障法学院副院长；罗萨里奥大学荣誉退休教授；哈韦里亚纳大学劳动和社会保障法教授；总检察长办公室前秘书长；哥伦比亚商会行政法一级仲裁员；Cafetero 银行人事司前司长；哥伦比亚社会保障协会前主席；司法大厦大屠杀真相委员会成员。

## 本尼迪克特·巴克瓦夫·坎伊普先生，博士(尼日利亚)

尼日利亚国家劳资法院院长；尼日利亚高级法律研究所研究员；尼日利亚律师协会、国际律师协会和尼日利亚国际法协会成员；尼日利亚税务特许研究所和尼日利亚仲裁员特许研究所研究员；国家司法委员会和联邦司法服务委员会成员；消费者保护、劳动法和税法专家，在这些领域发表了大量著作。获授联邦共和国勋章的国家荣誉官员。

## 阿兰·拉卡巴拉先生(法国)

最高上诉法院法官；最高上诉法院第三民事庭前庭长；最高上诉法院社会法庭前庭长；最高司法委员会前成员；欧洲司法委员会网络前成员和欧洲法官协商理事会(欧洲委员会)前成员；巴黎大区法院前副庭长；巴黎上诉法院前庭长；曾在数所法国大学担任讲师；系诸多出版物的作者；最高司法委员会道德操守协助和监督委员会成员。

## 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成员(2011年至2016年)；俄罗斯联邦总统残疾人权利委员会成员(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；高等法院前暂委法官(2010年至2019年)；就业法庭前法官(2000年至2008年)；Matrix 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。

## 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(2014 年至 2016 年兼任主任)；《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)管委会主席和成员(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退休教授。国际法学会会员。国际公法案件律师和法律顾问，外国投资案件仲裁员和特设委员会成员。曾作为律师和专家在全球和区域人权机构及法庭、仲裁法庭和国际法院出庭，并担任专案法官。常设仲裁法院成员(自 2022 年起)，南方共同市场常设审查法庭成员(2021 年至 2023 年)。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)，国际刑事法院独立专家审查组成员(2020 年)。曾出版五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)荣誉院长，前院长(2017 年至 2021 年)。1974 年当选非洲宗教、社会和政治科学院院士，自 2021 年起担任该院院长。国际法院法官(1991 年至 2009 年)、副院长(2003 年至 2006 年)、资深法官(2006 年至 2009 年)，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；马达加斯加大学前教授(1981 年至 1991 年)，其他几所国内外机构前教授；塔那那利佛大学第一校长(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





会会员和前副会长；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议事；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)

印度大学(班加罗尔)国家法学院教授。曾任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)副校长，德里大学法律事务学院院长，印度政府全国无组织和非正规部门企业委员会劳动法审查特别工作组成员，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)富布莱特项目博士后研究员。《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》编辑部成员；《印度劳动经济学杂志》编辑顾问委员会成员。

### 阿姆比加·斯里尼瓦桑女士(马来西亚)

著名人权倡导者，并获得多个国际奖项；马来西亚机构改革委员会成员；思纪龄律师事务所(Skrine)法律助理，后成为合伙人(1982 年至 2001 年)，该律所是马来西亚最大的律所之一；Tommy Thomas 律师事务所合伙人(2001 年至 2002 年)；马来西亚律师协会前主席(2007 年至 2009 年)；净选盟 2.0(干净与公平选举联盟)前主席，后任联合主席(2010 年至 2013 年)；国家人权协会(HAKAM)前主席(2014 年至 2018 年)；2002 年成立自己的律师事务所，专门从事商标、版权和专利诉讼；积极参与解决争端；国际法学家委员会委员，兼该委员会执委会候补成员。

### 黛博拉·托马斯-费利克斯女士(特立尼达和多巴哥)

特立尼达和多巴哥劳资法院院长；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事法庭前主席；休伯特·汉弗莱项目/富布莱特项目学者；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。在劳动法、雇佣法和劳动关系领域著有两本教科书。

### 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及成员，并任该网络欧洲劳动法重述问题研究小组协调员；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成员；劳动法研究网络咨询委员会成员。

